



第七十届会议

临时议程* 项目 71(b)

消除种族主义、种族歧视、仇外心理和
相关不容忍行为：《德班宣言和行动
纲领》的全面执行和后续行动

打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为及《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续行动

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 68/151 号决议，向大会转递当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员穆图马·鲁泰雷的报告。

* A/70/150。



当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍行为问题特别报告员的报告

摘要

《德班宣言和行动纲领》为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为提供了一个综合框架。在本报告中，特别报告员侧重于向会员国提出收集分类数据以有效打击此类歧视的建议。特别报告员回顾，根据国际人权法，各国负有义务以符合道德规范的方式收集分类数据，以打击歧视。特别报告员对仍然缺乏按族裔和其他被禁止的歧视理由分类的数据表示关切。特别报告员指出，缺乏种族主义、仇外心理和仇恨罪行方面的分类数据，也意味着他们对这些行为记录得不充分，因而造成了普遍的有罪不罚现象，导致受害者可获得的补救措施有限。特别报告员强调收集此类数据对于有效打击歧视及实现平等不可缺少的作用和益处。他还强调，通过遵守国际商定的人权保障措施，可以克服此类数据收集工作形成的挑战。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动.....	4
A. 国家访问	4
B. 其他活动	4
三. 分类数据：规范性框架.....	5
A. 国际框架	5
B. 区域政策框架	7
四. 对数据进行分类以评估歧视并促进平等.....	9
A. 数据分类的好处	9
B. 挑战	11
C. 敏感数据的保障措施	13
五. 执行平等数据收集和分类.....	15
A. 体制和政策框架	15
B. 数据和 2015 年后发展议程.....	18
六. 结论和建议	19

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 68/151 号决议向大会提交的。当前的任务负责人及其前任均在其各项专题报告和国家访问报告中提到，有必要编制分类数据，以准确评估歧视、不平等和进展程度，并制订适当的政策，以纠正弱势群体的状况。特别报告员希望强调，缺少平等和不歧视方面的分类数据，造成了严重的信息空白，限制了国家、区域和国际各级的政策制订的实效。

2. 在本报告中，特别报告员谨再次强调，有必要收集按族裔分类的经济、社会、文化、公民和政治指标方面的数据，将此作为消除歧视和不平等的基本工具。收集不歧视和平等数据将使各国能够确定侵权模式，弄清现有的差距和需求，以便将该信息纳入政策制订过程中，同时评估现行措施的影响。要有效地评估和监测会员国是否尊重、保护和履行国际法规定的打击歧视义务，数据是必不可少的。

3. 鉴于 2015 年后发展议程的核心是平等，关注这一主题愈加显得及时。2015 年后发展议程适当关注由于种族、肤色、性别、年龄、语言、宗教、文化、移徙情况、政治或其他见解、民族本源或社会出身、经济状况、出生、残疾或其他状况而受到歧视的群体。在可持续发展目标开放工作组提交的建议(A/68/970)中，目标 17.18 和 17.19 要求收集分类数据，以在“不落下任何一个人”的同时衡量进展情况；换言之，在维护人权的普遍性和问责的同时，促进和巩固不歧视和平等。

二. 特别报告员的活动

A. 国家访问

4. 特别报告员表示感谢大韩民国政府和希腊政府。他于 2014 年 9 月 29 日至 10 月 6 日访问了大韩民国(见 A/HRC/29/46/Add.1)，于 2015 年 5 月 4 日至 8 日访问了希腊。

5. 特别报告员谨感谢阿根廷政府和澳大利亚政府对其访问请求做出了积极答复，并希望能在 2016 年访问这两个国家。他还感谢摩洛哥政府发出访问邀请，也希望在 2015 年底前收到南非对其访问请求做出的积极答复。

B. 其他活动

6. 特别报告员 2014 年 7 月至 2015 年 3 月期间的活动反映在其提交人权理事会第二十九届会议的报告(A/HRC/29/46)中。自 2015 年 3 月以来，特别报告员召集了一次关于执法方面种族和民族脸谱化问题的配套活动，此次活动于 2015 年 7 月 1 日在日内瓦举行。

7. 2015年7月24日至26日，特别报告员应邀参加了由位于约翰内斯堡的威特沃特斯兰德大学移徙中心组织召开的关于仇外心理的专家会议。2015年8月4日至5日在内罗毕，特别报告员还在斯特拉斯莫尔大学法学院关于恐怖主义与人权的年度会议上做了发言。

三. 分类数据：规范性框架

A. 国际框架

8. 特别报告员谨回顾，不歧视是一项贯穿各领域的人权规范，与《世界人权宣言》第一条和第二条阐述的平等原则密切相关且交织在一起，平等原则重申，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，并列出了被禁止的歧视理由。不歧视植根于所有重要的国际人权条约，包括《国际人权宪章》中，其各项文书¹一律明确禁止基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他状况的歧视行为。

9. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条具体规定，种族歧视是指“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”

10. 经济、社会和文化权利委员会在其关于经济、社会和文化权利不歧视的第20(2009)号一般性意见中，给歧视下了类似的定义，包括取消或损害《经济、社会、文化权利国际公约》各项权利的平等享受，以及煽动歧视和骚扰。为保护极其弱势群体的相关个人的权利所制订的这套人权条约的首要宗旨，是保护有关个人不受歧视所导致的侵犯人权行为的影响。²

11. 尽管主要国际法律文书并未明确提及数据收集是人人平等实现人权的一种手段，但是，这些文书要求签署国采取必要措施，确保无差别地享受人权，并制订政策，采取具体措施，来履行其义务。此外，要求缔约国提交其为了实施各项权利而采取的措施的报告，同时应指明已影响或正在影响各项权利实现的要素和困难。³ 在这方面，经济、社会和文化权利委员会在其关于缔约国报告的第1号一般性意见(1989)中指出，促进经济、社会和文化权利的实现的必要步骤是

¹ 见《世界人权宣言》第二条、《公民权利和政治权利国际公约》第二条和第二十六条、《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款以及《联合国宪章》序言部分第一条第三项和第五十五条。

² 见《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《关于难民地位的公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《残疾人权利公约》。

³ 见《公民权利和政治权利国际公约》第四十条第一款和《经济、社会、文化权利国际公约》第十六条。

判断和了解目前情况。委员会进而建议缔约国监测实际情况，以了解在其管辖范围内的所有个人享有或不享有各种权利的程度。

12. 该委员会还强调，仅编制国家汇总统计数据还不够，因为应当特别注意看来特别容易受害或处于不利情况中的任何特定集团或分集团，为了充分评价情况，需要有质量和数量方面的数据。委员会进一步表示，尽管监督的目的是详细全面审查目前情况，而这种审查的主要价值是提供一种依据，以便据以拟定审慎地提出了指标的明确政策，包括通过在国家一级与所有利益攸关方分享准确、全面的数据，开展一个包容性进程，确定优先事项。更确切地讲，委员会第 20 号一般性意见强调，为使缔约国能“保证”没有任何歧视地行使《公约》权利，必须正式和切实消除歧视，这就需要遭受历史或持久偏见的群体给予足够注意，而不是只对个人以前在同样情况下的待遇进行比较。委员会建议，国家战略、政策和计划应采用适当的指标和基准，按禁止的歧视理由分类。

13. 人权事务委员会在其关于不歧视的第 18(1989)号一般性意见中指出，在就《公民权利和政治权利国际公约》的第二条第一款、第三条和 第二十六条进行报告时，各缔约国应当报告是否存在任何实际歧视的问题，这种歧视可能是由公共机关、社区或私人或私人机构实行的。因此，委员会要求缔约国提交有关旨在减少或消除这种歧视的法律规定和行政措施的资料。与经济、社会和文化权利委员会的判例结合起来，可以推断出，收集关于人权指标的分类数据，对于监测所有人人权的实现、保护和促进及维护不歧视和平等原则至关重要。

14. 国际规范框架也就收集分类平等数据⁴做了更加确切的规定。在其关于缔约国根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条第一款提交报告的准则(CERD/C/2007/1, 第 11 段)中，消除一切形式种族歧视委员会表示，如果要监测消除基于种族、肤色、世系、民族或人种的歧视方面的进展情况，缔约国在向委员会报告时，就必须对可能因上述特征而受到相对不利待遇的人数。在关于对非洲裔人民的种族歧视的第 34(2011)号一般性建议中，委员会进一步要求缔约国开展定期调查，查明对非洲人后裔歧视的实际情况，并从性别平等角度记录该特定群体的地区分布以及经济和社会状况的分类数据。委员会还强调，必须考虑到性别变量，因为该群体的妇女经常受到多种歧视。

15. 《德班宣言和行动纲领》请各国依据可靠的统计数据制订打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的政策。它尤其要求收集分类数据，以记录各种做法，并为政策提供依据。《德班审查会议成果文件》(A/CONF.211/8)第 104 段建议各国建立一套数据收集系统，该系统应包括机会均等和不歧视方面的指标，第 103 段建议尚未建立此类机制的国家建立机制，“收集、汇编、分析、散发和出版可靠的分类统计数据，……定期评估所有种族主义、种族歧视、仇外心理和

⁴ 欧盟委员会使用这一术语指代与平等和歧视相关的数据。

相关不容忍行为受害人的情况”。此外，第 59 段请各国政府及其执法机构“收集关于仇恨犯罪的可靠资料，以便加大打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的力度”。

16. 一些处理少数群体问题、移徙者、人口贩运、粮食、健康、贫穷等问题的特别程序任务负责人提出，需要收集与其各自的专题领域有关的人权指标分类数据，以确定各种形式歧视之间的关系及其对实现各项权利及各会员国履行其人权义务的影响。

17. 联合国制订的《关于人口和住房普查的原则和建议》规定，收集分类数据的决定取决于众多因素和国情，例如，包括：国家对此类数据的需求以及提出族裔相关问题的适当性和敏感性，因此，应当由各国酌情决定。但是，人们似乎普遍认同从人权角度的数据分类，只要它能帮助解决不平等和歧视行为。

18. 虽然，并没有明确阐述各国按照种族标准对数据进行分类的人权义务，但是，可将族裔数据视为不歧视权利的组成部分。不歧视权利包括获取能够证明遭受歧视的信息的权利和可以提出该信息包括按照族裔分类的数据的论据。各国有义务确保平等，而且应将此解释为包括有义务收集和分析按照族裔分类的数据，以确认不平等并监测为纠正不平衡所采取的措施的实效。⁵

19. 因为不歧视是一项贯穿各领域的人权原则，影响到个人权利实现的方方面面，因而在研究人口发展趋势、就业做法和机会、收入分配、教育水平、移徙模式和趋势、家庭组成和结构、社会支助网络以及人口的健康状况时，应确认易陷入不利处境的次级人口群体。

B. 区域政策框架

20. 在区域一级，欧洲联盟《基本权利宪章》第 21 条禁止基于性别、种族、肤色、民族本源或社会出身、基因特点、语言、宗教或信仰、政治观点或者其他观点、属于某一个少数民族、财产、出生、残疾、年龄或性取向以及国籍的歧视。欧洲联盟《反歧视指令》禁止基于种族或民族血统(第 2000/43/EC 号指令)、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向(第 2000/78/EC 号指令)的歧视。这些指令禁止直接或间接歧视、骚扰、指导歧视和侵害行为，并要求各成员国制订有效的制裁和补救措施。这些指令还在若干重要的生活领域提供保护，包括就业、教育、社会保障和保健以及获取和供应货物和服务(其中包括住房(第 2000/43/EC 号指令))。

21. 然而，这些文书均未将数据收集和处理作为监测歧视和不平等程度的条件。尽管如此，欧盟委员会 2014 年 1 月 17 日关于这两项指令执行情况的最新报告强调，虽然欧洲联盟并未要求成员国收集平等数据，但是，收集并分析此类数据对

⁵ 见 Kathryn Ramsey, 《分门别类的数据收集：切实保护东南欧少数群体权利的前提条件》，国际少数群体权利集团(2006 年)。

于打击歧视和促进平等至关重要，因为这些数据能够对现行的歧视行为提供证据，使其显得透明，并对其进行量化。委员会在其报告中进一步指出，数据收集是成员国的责任，为特定群体所采取的措施产生的影响因此能够得到评价。它还感到痛惜的是，在整个区域，可用数据十分有限。

22. 在其关于打击种族主义、仇外心理、反犹太主义和不容忍行为的第一号一般性政策建议(1996年)中，欧洲委员会的欧洲反对种族主义和不容忍委员会强调，没有良好的数据，很难编制并有效执行反歧视政策，而且应按照欧洲关于数据保护和保护隐私的法律收集数据，因为此类数据将帮助评估和评价极易遭受种族主义、仇外心理、反犹太主义和不容忍行为侵害的群体的处境和经历。

23. 1969年《美洲人权公约》和1988年《关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》禁止基于上述理由实施歧视行为。2013年《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》第12条规定，“缔约国保证在其各自国家开展关于种族主义、种族歧视和相关不容忍行为的性质、起因和表现形式的研究，并收集、整理和传播种族主义、种族歧视和相关不容忍行为受害者群体或个人状况的相关数据”。第15(四)条规定，设立美洲预防和消除种族主义、种族歧视和一切形式歧视和不容忍行为委员会，以监测各国执行和履行其义务情况。在此方面，要求缔约国向委员会提交载有处境弱势群体的分类数据和统计数据的报告。特别报告员欢迎制订该公约，并强烈鼓励美洲国家组织的成员国予以批准。

24. 美洲人权委员会认为，数字问题至关重要，因为“没有可靠的数据，没有各项指标和定期衡量，就无法执行旨在应对歧视问题的政治决定。数据也包含政治要素，因为对受影响者来说，这意味着他们不再处于‘无形’状态，而是和其他人一样受到一视同仁的承认”⁶。

25. 《非洲人权和人民权利宪章》第2条规定，“每个人都有权享受各项权利和自由……不论其种族、族裔群体、肤色、性别、语言、宗教、政治或任何其他见解、民族本源或社会出身、财富、出生或其他身份等有何区别”。作为国家定期报告的一部分，数据收集已被纳入若干准则中，其中包括缔约国就《非洲人权和人民权利宪章》所规定的经济、社会和文化权利进行报告的准则(《突尼斯报告准则》)，该准则要求各成员国提供关于每项权利享受情况的分类数据，尤其是与在五年期内每年比较的基础上被确定为弱势群体或边缘化群体的相关的分类数据。该准则还要求提交报告的国家提供关于所执行的政策的影响的分类数据。

26. 《非洲统计宪章》的主要宗旨是为在非洲大陆一级制订统一的发展数据提供指导，同时重申，各国应认识到，必须收集数据以为政策制订提供依据并对政策进行评估，但该宪章并未提及平等数据。在这方面，特别报告员想要强调，必须

⁶ 见美洲人权委员会《美洲非洲裔人的状况》(2011年)。

制订完善的区域框架，其中包括一种基于人权的发展统计数据 and 指标收集办法，以系统而准确地衡量歧视程度，以便评估社会和经济政策的影响。

27. 根据上述条款，收集不歧视方面的分类数据显然是成员国的一项义务，是其作为其管辖下的所有人普遍实现人权的首要义务承担者的一项责任。报告的下一节将详细介绍平等数据收集和分类的实施情况、或缺乏实施和分类情况、良好做法及说明收集此类数据的必要保障措施。

四. 对数据进行分类以评估歧视并促进平等

A. 数据分类的好处

28. 正如上一节所强调的，国际人权规范性系统下有一项重要任务，这就是编制超越传统的国家综合数据的统计资料，并在衡量不平等和歧视的同时，确认最贫穷或最弱势群体。因此，数据分类的目的是解决如下关切：如果统计数据无法分解到规定水平，不能支持对不歧视和平等的分析，那么，这些衡量就无法充分反映与背景相关的人口群体享有人权或人权遭受侵犯情况，因而，人权评估中便不会有可靠的指标。⁷

29. 数据分类只是意味着，应将数据分解成有可辨认标准的确定的次级小群体，如族裔、民族本源、宗教或性别等。因此，按族裔群体分类的数据将反映不同族裔群体在权利实现方面可能存在的的社会边缘群体是否比其他人生活得更辛苦等。

30. 特别报告员希望强调，由于少数群体各不相同，因此，应按照其他被禁止的歧视理由将族裔数据进一步分解。例如，之前的任务负责人在 2008 年对美利坚合众国访问之后指出，将配对测试(对具有类似资质的白人和有色人种所受待遇进行比较)所产生的数据按种族和族裔分类，发现在住房方面存在微妙的直接歧视形式(见 A/HRC/11/36/Add.3)。

31. 特别报告员认为，全世界持续存在歧视现象，在一定程度上是由于国家一级未有效执行国际规范条款。他谨此回顾，收集按族裔分类的数据和指标，是确认受歧视影响的个人和群体的根本前提和基本手段，因为歧视会使这些群体和个人变得更加无形，收集此类数据还有助于更好地了解这些人面临的不平等的本质和程度。在某些情况下，分类数据能帮助识别国内特定群体的身份，没有这些数据，其地位可能会遭到否定。在某些情况下，不收集此类分类数据，相当于不承认国内特定少数群体的身份及这些群体面临的弱势处境。收集分类数据还有助于为遭受歧视做法的受害者伸张正义，而这些歧视性做法往往很难证实。

⁷ 见联合国人权事务高级专员办事处，《人权指标：衡量和实施指南》(2012 年)。

32. 此外，这些统计数据有助于以实证证据而非假设为基础制订有针对性的措施，避免一刀切做法，从而使政策制订将对边缘化群体的福祉产生有效影响的可能性达到理想状态。根据 2015 年联合国千年发展目标，由于 29 个国家中有 17 个在 2010 年前后的人口普查中纳入了关于土著人民的问题，拉丁美洲土著人民详细数据的可得性方面取得了重大进展。除其他外，收集这些群体的详细数据表明，在墨西哥，土著妇女在分娩时由保健专业人员接生的比例比非土著妇女低 38%，在秘鲁，该比例相差 45%。有了这些分类数据，便可以采取更加有效的干预措施来减少不平等现象。到 2012 年，在墨西哥和秘鲁，80% 以上的土著妇女在分娩时都由保健专业人员接生。

33. 收集数据还有助于主管机关决定是否采取平等权利行动，来解决社会各群体之间存在的平等现象。人口普查数据还日益被用作问责工具，以评估民选政府在改善公民福祉方面的表现。

34. 数据分类也是确认间接歧视的一种手段。间接歧视是指：从表面上看，法律、政策或做法貌似中立，但实际上某些群体的待遇不好却没有合理的理由。例如，美国在其最新一次普遍定期审议国家报告(2015 年)中表示，在解决刑事司法系统中少数群体(特别是非洲裔美国人)比例过高问题方面，“2010 年《公正量刑法》缩小了量刑较轻的可卡因粉末与量刑较重的强效纯可卡因指控之间的量刑差距(后者经常针对少数族裔)。美国量刑委员会截止到 2014 年 6 月的数据表明，这一变化的追溯适用使得联邦一级 7 706 名强效纯可卡因罪犯得以减刑，在这些罪犯中，估计 90% 是非洲裔美国人”(A/HRC/WG.6/22/USA/1)。对强效纯可卡因的相关罪行量刑较重，造成了司法制度中的间接歧视。

35. 收集数据除作为一种工具帮助评估整体歧视情况、为完善政策提供依据及监测所制定措施的影响的功能外，对于实现获得信息权利，尤其是对一直处于弱势地位的群体而言，也十分必要，《公民权利和政治权利国际公约》第十九条就获得信息权利做了规定。事实上，获取人口和族裔数据，可能对传统上的边缘化群体产生了巨大影响，因为该数据可以促进这些群体更多、更好地参与决策进程，从而对其他权利的实现产生积极影响。获取此类信息将提高此类人口群体相对于其他社会阶层的地位，从而提高他们对边缘化群体的存在及其对国民生活的贡献有了敏感认识。

36. 特别报告员希望再次强调，在执行任务时他自己不止一次指出，缺乏按照被禁止的歧视理由分类、尤其是按照族裔分类的数据。在某些情况下，这种情况是由于能力和资源不足导致现行的国家规定未得到执行。在此方面，他承认，分类数据会提出一些挑战，如可行性和付诸实践问题，正如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布的《人权指标衡量指南》所强调的，数据分类成本可能很高，且需要投入大量的资源和能力。⁷

37. 然而，在一些国家，法律禁止收集“敏感”数据，且许多国家表现出强烈抵触收集此类信息，有时候这是基于合理的人权关切。在 2007 年关于“欧洲委员会国家族裔统计数据和数据保护”的报告中，欧洲反对种族主义和不容忍委员会承认，不愿意收集敏感数据在某种程度上是由于对数据保护法律做了错误解释、将这些法律视为不可逾越的障碍，实际上，收集此类“敏感”数据也有相应的法律条款可依。

38. 虽然数据分类可能与隐私权相冲突；族裔数据可能导致特定政治背景下的冲突加剧，或者这些数据可能被误用，从而加剧歧视和侵犯人权行为；但是，特别报告员认为，如果负责收集此类数据的国家和机制能严格遵守某些人权规则，这些问题和障碍都可以克服。

B. 挑战

39. 特别报告员指出，各国就收集族裔数据表示了不同形式的忧虑，其理由通常是收集此类数据与隐私权不相容。有几个欧洲国家便是如此，它们提出的论点以欧洲委员会 1981 年《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》及欧洲联盟关于在处理个人数据时和此类数据自由流动时保护个人的第 95/46/EC 号指令的条款为依据。虽然这两项文书禁止收集族裔数据，但它们都包含例外条款，允许收集此类数据，条件是，国家法律框架载有强有力的保障措施，包括征求目标群体的知情同意、保障隐私和数据安全，以及有充足的理由证明有必要收集此类数据。收集个人数据是打击歧视和促进平等的关键，这符合为了“重要的公共利益”这一标准，根据欧洲数据保护机制，这也是一项前提条件。⁸

40. 各国也可能担心，数据收集会反映出所采取的措施效率低下，和(或)导致不可避免地向反歧视政策分配额外资金。然而，特别报告员想要强调，这仅仅是问责问题，而数据收集的目的之一便是确保问责。

41. 特别报告员承认，在两极分化极其严重的社会，反映不平等现象的数据可能会重新激发群体之间争夺资源的暴力行为。一些国家很少对外公布人口普查结果，因为在成分极其混杂的社会里，个人的积极性都是由族裔理由调动起来的，一旦公布人口普查结果，可能会引发暴力行为。尽管如此，特别报告员仍希望强调，收集数据不是一项目标，而是对容易导致对因系统性不平等和歧视现象而积怨较深的群体之间发生暴力对抗的情形进行诊断。因此，这些担心应归咎于各国未能或不愿解决不平等和歧视问题，而不是将其嫁祸给数据本身。在某些情况下，各国抵触收集数据相当于妨碍获得信息权利，因为各国从根本上不愿意记录包括少数民族在内的弱势群体或边缘化群体的情况。

⁸ 见第 95/46/EC 号指令第 8 (4)条。

42. 一贯遭受歧视的人口群体也可能不赞成收集此类数据，因为他们担心收集此类数据可能产生消极影响，导致他们更容易遭受虐待。特别报告员承认，特定的悲剧性历史环境一直是收集“敏感数据”的障碍，也是禁止收集官方族裔数据和统计数据的动机。在第二次世界大战中纳粹占领时期发生的族裔清洗悲剧人们永远不会忘记。有证据显示，人口数据收集系统为识别少数群体和弱势群体做出了重大贡献，正如纳粹占领时期荷兰、比利时和法国等国的犹太人和吉普赛平民的遭遇所表明的，少数群体和弱势群体遭受了大规模的侵权行为。有记录显示，在荷兰，犹太人的死亡率最高(占荷兰犹太人总数的 73%)，在纳粹占领之前，荷兰开发了一个综合登记系统，用于管理和统计目的；该系统按归属某个族裔群体来登记和识别个人，并且在个人的身份证上显示出来。⁹ 纳粹政府串通荷兰人口登记机关使用该系统，逮捕了一大批犹太人和吉普赛人并将他们赶到灭绝营里。近年来，卢旺达发生的种族灭绝事件在一定程度上也是因为现有的殖民时期遗留下来的人口登记系统，该系统由比利时殖民当局建立，将卢旺达人口分为胡图族和图西族两类。印制提到个人属于哪个族裔群体的身份证，这在一定程度上导致在四个月内 80 多万图西族人被大规模屠杀。

43. 这些严重侵犯人权行为表明，人口数据可能被误用并成为危险工具。在某些情况下，可能编制了虚假数据以服务于政治目的，例如，用于维持占统治地位的少数群体对于多数群体的统治，或为了达到选举目的。如果不实施族裔和人权保障，基于宗教或族裔理由进行数据分类很容易被利用。包括意识形态、种族主义、民族主义、政治和行政投机、或者与安全部门或部队等权力实体合作的国家统计局或人口登记机关的专业热情在内的诸多因素，都可能是数据被误用的原因。⁹ 在这方面，特别报告员希望强调设立独立的数据收集机构的重要性，而且，以管制此类活动的国际法律条款和规范为基础，设定该机构的任务。

44. 此外，在某些情况下，族裔统计数据是把双刃剑，会使某些社会群体蒙羞，犯罪统计数据尤其如此。例如，在欧洲，由于刑事犯罪而被监禁的罗姆族人占监狱服刑人口的比例偏高，¹⁰ 美国境内的非洲裔人也属于这种情况。这些统计数据一直被用来制造陈规定型观念和陈旧认识，即：由于其文化或特定的本质特点，这些群体容易犯罪。

45. 因此，如果编制分类数据是评估和解决歧视问题的必要条件，那么，制订和执行人权保障措施就是收集此类数据的前提条件。

⁹ William Seltzer 和 Margo Anderson, “数字的黑暗面：人口数据系统在侵犯人权行为中的作用”，《社会研究》，第 68 卷，第 2 期(2001 年夏刊)。

¹⁰ 例如，见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，《欧洲委员会国家的族裔统计和数据保护》(2007 年)。

C. 敏感数据的保障措施

46. 国际人权法律框架明确规定，为了收集和处理个人数据，应当适当注意隐私权和数据保护问题。但是，该进程应是参与性的，且以知情同意和自我认同为基础。

1. 隐私权和数据保护

47. 人权事务委员会在其关于隐私权的第 16(1998)号一般性意见中特别规定，以电脑、资料库及其他仪器收集或储存个人资料——不管是由公共当局或民间个人或机构——必须由法律加以规定。各国必须采取有效措施确保有关个人私生活的资料不会落到法律未授权接受、处理和使用的入手里，并永远不会用来做不符合《公约》的事。为了保障隐私，人人都应有以明白易懂的方式确定是否个人资料存放在自动资料档案中，如果是这样，那么有哪些资料，其目的为何。人人也都有权确定谁控制或可以控制其档案。如果这种档案中有不正确的个人资料，或以违法方式收集或处理，则人人有权要求改正或消除。

48. 根据《联合国关于人口和住房普查的原则和建议》，保密是普查成功的关键。应提供清晰的资料，说明收集个人数据只是为了编制统计资料；按照《官方统计基本原则》¹¹ 原则 6 的规定，不会进一步传播个人信息，或将其用于任何其他政府数据库。特别报告员认为，收集和传播数据是在履行获得信息权利，但是，其首要任务是保护隐私权和保密性。《德班宣言和行动纲领》呼吁收集按族裔分类的数据，同时要求各国为收集此类数据制订必要的法律保障，确保收集工作严格按照数据保护和隐私保障规章来进行。

49. 如上所述，在欧洲一级已做出严格规定，以确保个人数据得到维护。除上文援引的两项文书之外，《欧盟运作条约》第 8 条规定，每个人的个人数据都应受到保护，而且必须经当事人同意，才能以公正的方式处理此类数据、将其用于特定用途。收集个人数据应符合法律规定，且以重要的公共利益为由。数据所有人仍有权获取属于其本人的数据，且个人应有权根据其意愿更正个人资料。

50. 因此，每个人都应绝对掌握其个人信息。

51. 《非洲统计宪章》第 5 条就个人数据保护、信息来源和调查对象做了规定，要求各国保障数据提供者的私生活得到保护，并确保统计调查期间的调查对象了解调查目的，且知道数据保护措施；此类数据绝不能用于司法诉讼或惩罚措施，也不能用于针对个人或实体做出行政决定；只有行政记录无法提供相关信息或此类信息的质量无法满足编制统计信息要求时，才可以由相关当局开展统计调查。特别报告员希望强调，个人数据绝不应用于针对提供数据的人员做出决定。

¹¹ 见大会第 68/261 号决议。

52. 有人强烈呼吁迅速将个人数据转换成无法将数据与个人联系起来的统计数据。就人口普查而言，鼓励负责人在独立机构及法院管辖地之外的地方存储数据，尤其是在相关机构实力太弱无法充分保障隐私和数据安全的国家。报告还制订并提出了几项方法、法律和道德保障建议，以降低将来个人数据被滥用的风险。例如，报告建议，应尽可能使用抽样调查而非全员普查，同时应去除与个人相关的标识。¹²

53. 大不列颠及北爱尔兰联合王国早就制订了全面而强大的族裔数据收集框架，《人口调查法》下的《国家统计业务守则》规定，国家统计只用于统计目的，而且数据应保存在安全地点。获取该数据必须得到信息专员的批准，该专员是负责监测《数据保护法》适用情况的独立机构，他应确信数据仅用于正当研究。个人信息在发布时必须依据法律，国家统计局局长必须就此发出明确指示，且承担相关责任。¹³

54. 有关隐私，特别报告员强调，按族裔分类的数据应获得相关个人的明确同意，并且应确保国家法律框架中有强有力的数据保护规章和隐私保障措施。隐私权源于个人自治原则，与个人的自我认同权息息相关，自我认同是数据收集的另一项前提条件。

2. 自我认同

55. 消除种族歧视委员会在其关于《公约》第一条第一款和第四款的阐释和适用的第 8(1990)号一般性建议中重申，自我认同是收集按族裔分类的数据的支柱。自我认同被归为个人表明其本人身份的权利。的确，虽然按性别、年龄、收入 and 经济社会地位等标准分类比较容易；但按族裔分类挑战很大，因为族裔群体的认同既涉及客观标准(如语言)，又涉及主观标准(如归属感)，而主观标准是不断变化的。¹⁴

56. 按照宽泛的规定，族裔是基于对某一族裔群体或社区的历史和地域起源(区域和国家)的共同认识，也是基于语言和(或)宗教等特定文化特点。对族裔的理解或看法、对家庭背景的认识、有多少代在某个国家生活以及移民时间长短等因素，都可能影响人口普查中有关族裔的报告。族裔是多层面的，不是一个静止概念，而是一个进程；因此，应当以动态边界看待族裔分类。¹⁵ 因此，自我认同原则解决了应当如何确定族裔类别及个人分类的基础等相关关切。

¹² 见人权高专办，《人权指标——衡量和实施指南》、《联合国关于人口和住房普查的原则和建议》第 2 次修订本(联合国出版物，出售品编号：E.07.XVII.8)和《官方统计基本原则》。

¹³ 见埃塞克斯大学人权中心诊所，《分类数据和人权：法律、政策和实践》(2013 年)。

¹⁴ 见 Olivier De Schutter 和 Julie Ringelheim，《族裔监测。处理反歧视政策中的种族和族裔数据：调和促进平等与隐私权》，布鲁塞尔，Bruylant，2010 年。

¹⁵ 《联合国关于人口和住房普查的原则和建议》，第 2 次修订本。

57. 特别报告员认为，根据数据收集者的假设或想法自动对个人进行分类过于武断，这么做很容易产生偏见或使个人蒙羞。必须始终通过调查对象自行申报方式获取族裔数据，而调查对象可以选择指明多个族裔关系或选择无族裔关系，不会造成任何负面结果。自我认同方面已确定的一些缺陷包括自我感知与他人认识之间的差距，因为自我感知可能无法反映出种族主义和歧视通常是基于外表而非身份这一事实。¹⁴ 报告指出，虽然有几项研究已经得出结论，第三方分类结果和自我分类结果比较相似，但是，不信任可能导致特定群体成员不愿报告，他们可能不愿被归入遭受歧视态度的群体中。特别报告员认为，虽然存在这些缺陷，但仍将自我认同作为规范，因为自我认同基于各国不应向个人强加身份这一重要理念。

58. 特别报告员强调，为了说服少数群体无须害怕将自己认定为属于某一群体，需要开展建立信任工作，这对于成功收集个人数据十分重要，无论从收集的信息数量、还是准确性来讲，都是如此。

3. 参与

59. 自我认同还意味着目标人口参与数据收集过程。人权参与原则鼓励包括弱势群体和边缘化群体在内的所有人口群体及人权和其他相关机构积极参与关于数据收集的决策进程。

60. 特别报告员认为，各项指标应与受调查群体相关，目标群体积极参与能够确保这种相关性。在数据收集的各个阶段征求利益攸关方的意见，有助于建立当局与相关群体之间的信任，也有助于改善调查设计，包括选择相关指标。此外，参与应当被理解为赋予了弱势群体成员了解数据收集结果及现行反歧视立法、政策和方案实效的权利。

五. 执行平等数据收集和分类

A. 体制和政策框架

61. 特别报告员谨此强调设立适当机制和体制框架以严格按照必要的人权保障收集个人数据的重要性。不同利益攸关方，包括国家统计局、相关政府机构、国家人权机构和民间社会组织，应当合作衡量歧视现象，并且合作监测和评估调整政策的影响。

62. 根据《联合国关于人口和住房普查的原则和建议》，人口普查是收集人口基本统计数据的主要方法，因为普查为经济及社会发展规划以及评估人类住区条件提供了综合统计资料来源。为了获得具有代表性的普查结果，建议一些国家的普查当局注意各种陈见和偏见可能会影响少数民族人口群的数据。这些少数群体的代表常常可以向普查计划者提供与普查内容和工作有关的重要资料和见解，因此在制订计划时应征求他们的意见。值得注意的是，在开展人口普查时，除确认适

当的指标之外，还应当对普查员进行培训，以避免可能影响适当收集准确数据的偏见。

63. 经济社会指标通常被用作替代变量来衡量平等和歧视，评估在实现各项人权时在何种程度上考虑了有关平等和不歧视的跨领域规范。然而，根据人权高专办的《人权指标衡量指南》，传统的定量衡量法可能无法充分解释属于不同族裔群体的个人之间的待遇和成就差异。因此，有人建议，除了收集定量数据之外，有必要开展定性分析，以对歧视现象做出更加确定的评估，而且，考虑到受害者通常很难确认自己所遭受的歧视，这也是有必要的。因此，在监测歧视和评估歧视性做法的普遍性时，应使用基于事件的信息收集方法和直接调查。人权高专办《指南》中提出的几种有用的统计工具包括：按被禁止的歧视理由分类的社会经济统计数据，以反映通常由多重累积性歧视造成的差异和不同结果；通过人口调查衡量歧视方面的经历、观念和态度；以及通过歧视或情况测试调查来直接衡量求职、住房、医疗或其他公共服务等具体领域的歧视情况。

64. 特别报告员还希望强调，数据收集职能通常由服务提供者执行，分析职能应由独立实体执行，负责从人权角度分析和解释所收集的信息，这二者之间可能有内在的利益冲突。例如，在欧洲，可以委托平等机构完成此项任务，这些机构是独立组织，负责为歧视行为受害者提供援助，监测和报告歧视问题，以及促进平等。

65. 数据收集活动和分析活动相互补充，应当让各利益攸关方参与其中，包括：编制行政数据的公共行政部门；开展数据调查的国家统计部门；以及负责收集事件数据的国家人权机构和民间社会组织。虽然解释工作应由公正独立的机构进行，但特别报告员也鼓励相关机构充分拥有评估成果，以实施必要的矫正措施，包括平等权利行动计划。

66. 此外，应适当考虑《官方统计基本原则》原则 2，该条规定，为了保持对官方统计的信任，统计机构应按照完全专业上的考虑，包括科学原则和职业道德，确定收集、处理、储存和提出统计数据的方法和程序。为了便于正解解释数据，统计机构应按照统计来源、方法和程序的科学标准提供资料(原则 3)。最后，为了促进透明性，应公布统计系统运作的法律、规章和措施(原则 7)。

67. 特别报告员认为，还可以由独立研究机构收集和分析平等数据，即使在法律禁止收集此类数据的情况下也是如此。在关于对西班牙访问的报告中，他强调，由于当时缺乏官方族裔统计数据，当局广泛使用了由非政府组织和其他行为体收集的数据和信息(见 A/HRC/23/56/Add.2)。特别报告员建议，在这种情况下，国家应向独立实体(如大学)提供资源，允许它们收集必要的数据库。

68. 欧洲反对种族主义和不容忍委员会就 42 个成员国的数据收集状况进行了调查，调查得出以下结论，只有半数成员国收集了族裔和(或)宗教方面的数据。¹⁰

研究表明，族裔数据收集方面的做法千差万别，而且收集此类数据的理由通常会提到公共利益，而不是基于作为反歧视努力一部分的法律义务。

69. 联合王国是欧洲的一个特例，因为其《种族关系法》(1976年)和《数据保护法》(1998年)明确要求收集族裔数据，并提出收集族裔数据对于监测不同人种的个人之间的机会和待遇是否平等十分必要。《种族关系法》明确指出，收集统计数据信息是一项法律义务，适用于地方和国家两级公共当局以及150(含150)人以上的公司。信息专员在批准收集“敏感数据”方面大权在握。自1991年以来，该国的人口普查列入了一个关于族裔群体的问题。目前的类别是各利益攸关方和普查当局之间广泛磋商的结果。

70. 巴西自愿承诺推出一项国家人权指标制度，为此设立了社会统计委员会，作为首要协调结构，负责在社会指标中纳入人权视角。该委员会是巴西国家地理和统计研究所的组成部门。因此，2010年的人口普查包含一些针对性问题，以产生按照残疾、土著语言、种族或肤色等标准分类的数据。巴西寻求开展国际合作，为制订《国家人权指标制度》的各组成部分，与人权高专办和联合国各机构开展合作(见A/HRC/WG.6/13/BRA/1)。人权要素已被纳入指标资料库，该资料库为制订政策做出了贡献，包括：统一医疗系统的电脑系统部门 Datasus、家庭补助登记处和学校普查处，Datasus收集了与统一医疗系统有关的信息。

71. 特别报告员希望表示，他对缺乏仇恨罪统计数据深表关切，这可能是由于当局缺乏足够的认识，未能履行其保护受害者并为其提供有效补救的义务。由于对种族因素驱动的行为报告不足，有罪不罚现象十分猖獗，受害者无法获得有效补救。

72. 在关于刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视的第31(2005)号一般性建议中，消除种族歧视委员会建议各国关注歧视指标，如种族因素驱动的行为，尤其是由警官或其他国家人员实施的由种族因素驱动的行为的相关指标。与种族歧视行为相关投诉、起诉和定罪缺乏或者不够充分，是由于受害者可能不了解其权利、害怕受到社会审查或报复、不太信任警察或司法当局、或者被司法程序的预期和实际复杂性及费用所震慑。

73. 为了便于执法人员评估歧视现象，委员会还建议关注属于弱势群体的个人的犯罪率是否相对较高，尤其是与毒品和卖淫相关的轻微犯罪比例，并对来自边缘化群体的个人构成的监狱服刑人口所遭受的更严厉或不相称的判刑及他们在监狱服刑人口中所占比例进行评估。特别报告员认为，正如其2015年6月提交人权理事会的报告(A/HRC/29/46)中所述的那样，收集此类数据还有助于查明种族脸谱化行为并提高透明度。

74. 委员会在其第31号一般性建议中还建议，各国根据人权保障措施，定期收集警察、司法和监狱当局及移民服务机构提供的、对种族主义和仇外心理的投诉、

起诉和定罪以及关于向这类行为受害者提供的赔偿的数据。因此，安全和司法机构应在平等数据收集方面发挥重要作用，以评估在执行各自的任务时是否不存在歧视行为。应当与专门的数据收集机构合作，在严格遵守管制个人数据收集工作的法律框架的情况下，协调此类数据收集活动。

75. 联合王国通过系统收集按族裔分类的执法数据形成了良好做法。2010年《平等法》设立了一个法律框架，适用于所有公共服务实体，包括警察、海关和税务人员、贸易标准及健康和安全人员、许可证机构、移民机关以及监狱和缓刑管理局。该法案要求公布平等目标和信息，并监测在实现这些目标方面取得的进展。此外，《警察和刑事证据法》(1984年)规定，警察有权拦截和搜查个人，但必须将拦截和搜查活动等记录下来，以编制数据，帮助监督人员、警察机关和当地社区确定警官滥用职权行为，其中包括种族脸谱化。¹⁶

76. 在保加利亚、匈牙利和西班牙，欧洲联盟资助了一个试点项目，名为“警察有效拦截和搜查战略”，该项目推出了多种拦截形式，以便记录被拦截人员的国籍和(或)民族。在该项目实施的过程中，有证据显示，提供此类数据可以减少族裔脸谱化做法，同时提高效率。¹⁶

77. 特别报告员希望强调，为了补充使用各种拦截形式所产生的数据，还应当利用其他数据来源，包括民间社会行为体通过事件调查所收集的信息，这些调查记录了种族脸谱化事件和种族因素驱动的犯罪的发生情况。

B. 数据和 2015 年后发展议程

78. 在世界准备通过一项新的发展议程之际，通过千年发展目标在执行不歧视和平等措施方面进展如何，这个问题进一步提请人们注意，需要制订充足的指标，以评估“不落下任何一个人”这个目标的实现情况。

79. 发展指标，如人类发展指数，已经表明，只关注国家总体数据不但未能充分反映不平等现象，反而进一步助长了社会最弱势群体的无形地位。世界银行的一项研究表明，接受调查的 155 个发展中国家有一半缺乏充足的数据来监测贫穷，因此，现有的数据通常未检测到这些国家最贫穷的人口。¹⁷ 由于为评估发展政策的成果所制订的绩效指标无法适当评估发展的人权层面，因而，在国际一级也存在同样的问题。但是，特别报告员希望认可 2006 年在编制联合国发展方案时转而采用基于人权的发展办法。这种办法试图将各项跨领域人权规范(包括不歧视和平等)纳入发展政策成果的监测和评估以及发展方案的执行中。

¹⁶ 见开放社会基金会，《欧洲联盟减少族裔脸谱化做法：良好做法手册》(2012年，纽约)。

¹⁷ 见 Umar Serajuddin 等，《数据贫穷：需要结束的另一种贫穷》，第 7252 号政策研究工作文件(2015年，华盛顿特区，世界银行)。

80. 《2015 年千年发展目标报告》在强调在赤贫减半方面取得的进展同时也强调进展极不均衡。成百上千万人被落在了后面,尤其是最穷的人和因性别、年龄、残疾、族裔或地理位置而处境不利的人。报告指出,数据提供不及时及缺少分类数据是一大挑战,常常导致决策和规划工作效率低下,因为决策和规划是基于过时或不准确的数据。

81. 消除贫穷和饥饿仍然是 2015 年后发展议程的核心,由于获取教育、保健或清洁饮水等基本服务情况通常由社会经济地位、性别、族裔或地理因素决定,因而,民间社会等强烈呼吁制订指标,以便收集到更多的分类统计数据。这些指标将反映最弱势群体和最边缘化群体的状况,并更好地衡量国内和国家之间的歧视和不平等现象。

82. 2015 年后发展议程强调,需要进一步致力于打击歧视和不平等。拟议的可持续发展目标的目标 10.3 呼吁通过消除歧视性法律、政策和做法,改善国内和国家之间的平等,而目标 17.18 提出,需要强化执行手段,包括按收入、性别、年龄、种族、族裔、移徙情况、残疾、地理位置和涉及各国国情的其他特征分类的数据的收集工作。

83. 特别报告员希望强调,所有国家应在遵循必要的人权保障的同时,系统收集按被禁止的歧视理由分类的数据。该报告一直强调,分类数据对于评估歧视和不平等水平以及确保在发展的任何阶段考虑到每个人都至关重要。

六. 结论和建议

84. 特别报告员欢迎国际、区域和国内三级为制订个人数据收集和保护的规范性框架所做的努力。他还注意到世界各地在将族裔问题纳入人口普查方面取得的进展。但是,系统收集按族裔分类的数据仍然是特例而非常规行为,且通常被作为权宜之计。特别报告员敦促各国按照其国际法律义务,制订定期收集按族裔分类的数据的法律和体制框架,以期强调存在歧视现象以及歧视程度。按族裔分类的数据是一个必要工具,以便对种族歧视事件收集证据;评价受歧视群体的处境;评估所采取措施的有效性;监测所取得的进展以及确定改变现状需要采取的具体措施。分类数据对于有效防范和执法十分重要,是设定循证目标及制订恰当而有效的反歧视立法、政策和方案的关键。

85. 特别报告员一方面强烈呼吁各国确定一项收集个人数据的具体任务,以评估歧视程度并执行适当的政策,另一方面强调需要制订关于数据保护和保密的法律条款,这些条款是落实隐私权和保护个人的必要保障。此外,应通过和执行《官方统计基本原则》和国际统计学会的《职业道德声明》,以制订国家体制框架,防止滥用数据。

86. 特别报告员回顾开展参与型数据收集活动的重要性。在设计和开展数据收集活动时，应充分征求国家人权机构和民间社会行为体的意见，因为这将提高数据收集系统的效率，产生更准确的信息，同时建立弱势群体之间的信任。同样，各国应确保官方统计的独立性。此外，收据收集的分析和监测工作应委托给独立机构，如欧洲的平等机构，以确保让公共服务提供者承担责任。应根据数据安全和保护规则，公布数据收集活动的结果，以确保公众、尤其是相关群体了解情况，以期增强他们寻求平等待遇的权能。

87. 特别报告员认识到大规模收集数据的操作过程和所涉经费问题形成的挑战，因此，呼吁会员国在区域和国际两级寻求或提供适当的技术和资金援助。在此方面，特别报告员欢迎在拟议的可持续发展目标的目标 17.18 下所做的承诺，以支持发展中国家的统计能力建设。特别报告员进而鼓励各国向人权高专办寻求能力建设援助，以在数据收集工作中采用人权办法，并参考人权高专办《指南》为衡量和实施人权指标所制订的方法。

88. 特别报告员仍对司法机关对种族因素驱动的犯罪行为和歧视数据记录比率较低深表关切。他敦促各国做出一切必要努力，收集能够帮助确定仇恨罪行发生频率、评估受害者诉诸司法情况以及查出司法机关中的歧视行为，包括种族脸谱化，他在其最近提交人权理事会的报告(A/HRC/29/46)中谈到这个问题。在此方面，特别报告员鼓励各国执行消除种族歧视委员会在其关于刑事司法制度司法和运行中预防种族歧视的第 31(2005)号一般性建议中提出的建议。

89. 特别报告员赞同《2015 年千年发展目标报告》提出的建议，即：“只有将未被计算在内的计算在内，才能触及未被触及的”，而且，按性别、土著身份、族裔、残疾和移徙情况等被禁止的歧视理由分类的高质量数据，是做出适当决策并监测实现普遍可持续发展方面取得的进展的关键。

90. 统计委员会是制订和实施各项指标并监测 2015 年后发展议程目标和具体目标的框架和报告机制的技术平台，特别报告员呼吁该委员会确保制订适当的指标，以衡量新发展政策对人权的影响，并制订具体措施，以反映贯穿各领域的非歧视和平等人权原则。他又建议，民间社会应发挥积极作用，帮助确定适当的指标，以监测发展政策是否促进平等机会，并努力减轻成果中的不平等现象。

91. 特别报告员欢迎拟议的可持续发展目标中的目标 17.18 下提出的目标：收集按照被禁止歧视的理由分类的数据。他希望强调，应以商定的被禁止的歧视理由而非与背景相关的任意标准为依据对数据进行分类。他请各国将收集按族裔分类的数据纳入其打击歧视义务的框架内。

92. 最后，特别报告员提请人们关注该任务和其他人权机制此前就必须收集分类数据以维护贯穿各领域的非歧视人权原则提出的建议。