



人权理事会

第十五届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权与极端贫穷问题独立专家玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳关于人权与极端贫穷问题的指导原则草案的报告*

内容提要

本报告是依据人权理事会第 12/19 号决议提交的，其中载有人权与极端贫穷问题独立专家关于如何改进增进和保护人权小组委员会编写的关于人权与极端贫穷问题的指导原则草案的详尽建议。本报告得益于参与 2006 年后进行的各种协商进程的国家和其他利益攸关方提供的资料。

本报告阐述了所提建议的逻辑依据，并阐述了表述这些建议的基本概念性定义。报告还概述了制定原则时必须考虑到的生活极端贫穷者遭受的主要挑战。报告最后载有一份有注解的提要，对独立专家关于如何改进指导原则草案的建议进行了说明。该提要分为三节：首要的人权原则、首要的政策指导方针和具体的以权利为本的义务。

独立专家认为，指导原则可成为一种工具，据以协助国家和其他行为者切实履行对生活极端贫穷者的现有人权义务。

* 本文件迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 制定关于人权与极端贫穷问题的指导原则的逻辑依据	8-13	4
三. 概念框架	14-20	4
四. 生活极端贫穷者遭受的主要和相互加剧的丧失权利的状况概述	21-33	6
五. 改进关于极端贫穷与人权的指导原则草案的建议.....	34-91	9
第1节：首要的人权原则	38-52	9
第2节：首要的政策指导方针	53-62	13
第3节：具体的基于权利的义务	63-91	17

一. 引言

1. 人权与极端贫穷问题独立专家玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳根据人权理事会第 12/9 号决议提交了本报告。本报告说明了独立专家关于如何改进关于极端贫穷与人权的指导原则草案(下称指“导原则草案”)的意见。
2. 2006 年, 人权理事会审查了增进和保护人权小组委员会(小组委员会)编写的指导原则草案。根据理事会的要求, 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在 2006 至 2009 年期间主导进行了有关指导原则草案的协商。¹ 2009 年向理事会提交的一份报告汇编并分析了国家、联合国机构和非政府组织、联合国条约机构和特别程序、国家人权机构、非政府组织以及其他利益攸关方的意见。²
3. 2009 年 10 月, 人权理事会通过了第 12/19 号决议, 请独立专家“继续进一步推动关于赤贫与人权的指导原则草案的工作”并“最迟在理事会第十五届会议之前提交一份进度报告, 就如何改进关于赤贫问题与人权的指导原则草案提出建议”。
4. 根据第 12/19 号决议, 独立专家审查了对小组委员会的草案提出评论意见的所有利益攸关方提供的资料,³ 包括人权高专办于 2009 年 1 月举办的研讨会的结论。她征求了联合国开发计划署署长和扶贫小组等人员和机构的意见。她还参加了由“第四世界扶贫组织”推动举办的与非政府组织的两次会议, 又参加了在布兰戴斯大学举行的与人权和发展事务工作者的会议。
5. 最后, 独立专家在弗里德里克·埃伯特基金会的协作下于 2010 年 5 月 20 至 21 日召开了一次专家会议, 讨论如何改进这些原则。与会者有在世界各地从事人权和发展问题工作的专家。
6. 独立专家的报告首先详阐了她关于改进指导原则的建设的逻辑依据以及表述这些建议的基本概念性定义。报告第四节说明了制定原则时必须考虑到的生活极端贫穷者遭受的主要挑战。报告在最后的第五节提出了一份有注解的提要, 对独立专家关于如何改进指导原则草案的建议进行了说明。
7. 独立专家最优先重视征求各利益攸关方的意见, 并感谢协商进程的所有参与方包括国家代表的支持。

¹ A/HRC/2/2 和人权理事会第 7/27 号决议。

² A/HRC/11/32。

³ 同上, 附件一和技术审查, 附件一。

二. 制定关于人权与极端贫穷问题的指导原则的逻辑依据

8. 当务之急是将落实所有人权的工作摆在根除极端贫穷的核心地位。只有在采取了措施、承认生活极端贫穷者是权利的享有者也是可能促进变革的行为者时，才可能在根除极端贫穷方面取得持久进展。近来的全球粮食、燃料和金融危机及其对生活极端贫困者产生的过分严重的影响，表明了制定有关人权与极端贫穷的指导原则十分必要。

9. 独立专家同意各轮协商参与方的意见，认为指导原则应该对如何履行国家尊重、保护和落实生活极端贫穷者权利的义务提供切实可行的指导，因为生活极端贫穷者往往是受到忽视、而且在某种程度上已成为一般民众中的一个无形的群体。指导原则应该促进切实执行和遵守现行的人权规范和原则。它们还应该有助于弥合人权标准与生活极端贫穷者实际生活状况之间的差距，同时记得他们在世界各地的处境各不相同。

10. 这些原则应该为参与制定、执行和监测有关根除极端贫穷的国际、国家和地方政策的所有行为者提供指导。它们应该使根除极端贫穷的斗争更令人瞩目，在政治上获得更大的动力，并应对国家和国际社会在帮助生活极端贫穷者时面临的困难。它们还应该成为在国家和国际两级努力处理贫穷问题的所有利益攸关方开展宣传工作的手段。

11. 指导原则的核心必须是优先重视帮助和保护生活极端贫穷者，因为他们是社会中处境最不利和边缘化程度最严重的个人和群体。独立专家强调了采用人权办法减轻贫穷程度从而提高生活极端贫穷者能力的重要性。

12. 指导原则应该确定协助和协调行动的共同点，加强实地伙伴关系，并为开展有效的多方利益攸关方对话奠定基础。它们应该协调从事发展和人权工作的行为者往往是迥然不同的辩论和行动，并向他们表明采取联合行动的共同出发点。

13. 不应该将指导原则视为人道主义或慈善宣言；此种原则应该以国际商定的人权原则和标准为依据，因为这些原则和标准适用于生活极端贫穷者。这些原则和标准阐明了人权义务在国家一级对国家决策工作的影响，也阐明了人权义务如何适用于国际决策工作，尤其是国际援助和合作方面的决策工作。

三. 概念框架

14. 人们普遍认识到贫穷是一种多层面的现象，其范围超越了缺乏收入，而扩大到缺乏过尊严生活的基本能力。现有的指导原则草案采用经济、社会、文化权利委员会在 2001 年对贫穷所作的定义，其中确认贫穷是“由于持续或长期被剥夺必要的资源、能力、选择、安全和权力而不能享受适当的生活水准和其他公

民权利、文化权利、经济权利、政治权利及社会权利的一种人类生活状况”。⁴ 前任人权与极端贫穷问题独立专家阐述了这一定义，指出贫穷的特征是“包含了收入上贫穷、人类发展上的贫穷以及社会排斥等因素”。⁵ 这些原则还得益于小组委员会的意见，该委员会认为“缺少基本安全意味着缺少一种和多种使个人和家庭承担基本责任并享有基本权利的要素……当缺少基本安全同时影响到人们生活的基本方面时，当它属于长期性的并且严重妨碍了人们在可预见的将来重新获得权利和重新承担他们的责任时，缺乏基本安全便会导致长期贫困”。⁶ 另一些定义强调了贫穷多层面的方面。在 1995 年社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》中，对绝对贫穷的定义是“表现在人类基本需求严重地不能得到满足的情况，如缺乏食品、安全饮用水、卫生设施、医疗保健服务、教育和信息等。它不仅取决于收入，也取决于能否获得各种服务”。⁷

15. 人权与极端贫穷至少以三种方式相互关联：(a) 贫穷可能既是侵犯人权行为的根源又是这种行为造成的后果；(b) 全面实现人权和努力消除极端贫穷这两方面相辅相成，互为增强；(c) 人权规范和原则提供了减轻和(或)消除贫穷的框架。⁸

16. 应该围绕国家尊重、保护和履行所有人权和基本自由的现有义务表述指导原则。⁹ 尊重的义务要求国家立即避免在国内和国际上采取危及享有任何权利的行为，包括避免以可能产生和加剧极端贫穷的方式采取的行动。为此，国家应该评估、查明并应对其减贫政策可能对人权产生的影响。保护的义务包括采取一切必要措施，保护生活极端贫穷者免受可能威胁和危及其人权的第三方的作为或不作为之害。履行的义务则要求国家采取促进享有人权的积极行动，包括建立防止侵犯人权行为的机构机制。

17. 指导原则还应该澄清和进一步发展有关经济、社会和文化权利的义务，因为此种义务适用于生活极端贫穷者。这些原则应该表明，国家关于逐步实现经济、社会和文化权利的义务¹⁰ 要求它们尽可能迅速和切实地实现这一目标。¹¹

⁴ 经济、社会、文化权利委员会通过的声明(E/C.12/2001/10)，第 8 段。

⁵ A/HRC/7/15，第 13 段。

⁶ E/CN.4/Sub.2/1996/13，附件三。

⁷ A/CONF.166/9，第 19 段。

⁸ 见大会第 60/209 和 61/157 号决议。

⁹ 最初制定这一分析性框架时涉及的是经济、社会和文化权利(例如见 H. Shue,《基本权利：生存、富裕与美国外交政策》(普林斯顿，新泽西，普林斯顿大学出版社，1966 年)；E/CN.4/Sub.2/1987/23；以及经济、社会、文化权利委员会第 12、13、14、15、16、17、18、19 和 21 号一般性意见)，但现在普遍接受的观点是，这项框架适用于所有人权。

¹⁰ 见《经济、社会、文化权利国际公约》第二条和《残疾人权利公约》第四条。

¹¹ 经济、社会、文化委员会关于缔约国义务的第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

作为此种义务的组成部分，“倒退措施……都要慎之又慎，并必须在参照了公约规定的所有权利和在最大限度充分利用现有资源的情况下，具有充足的理由”。¹²

18. 指导原则应该表明，《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国在某人或某个群体由于其无法控制的原因而无法以他们现有的办法享受最低基本水平的权利时，必须直接向他们提供此种权利。¹³ 履行这项最低限度的核心义务，是“每个缔约国的责任”。¹⁴ 如果缔约国未这样做，“它就必须表明已经尽了一切努力利用可得的一切资源作为优先事项履行最起码的义务”。¹⁵

19. 考虑到生活极端贫穷者多数是儿童，而且童年时生活极端贫穷也是造成成年生活贫穷的根源之一，¹⁶ 因此指导原则草案应该特别重视儿童，其中应该涉及的一个问题是：处理绝对贫穷的措施在涉及其父母/监护人或照料者的权利时应如何考虑到儿童的权利。

20. 按照小组委员会的草案，指导原则应注重国家的义务，同时又不忽视非国家行为者可能发挥的作用，这些行为者包括国际组织、国家人权机构、民间社会组织以及私营部门。所有这些行为者在增进和保护生活极端贫穷者的人权方面都负有重大的责任。指导原则应重申国家有义务创造有利的环境，培养和提高个人、基于社区的组织、社会运动以及其他非政府组织的能力，以便更好地开展减贫工作，并提高生活极端贫穷者争取获得其权利的能力。

四. 生活极端贫穷者遭受的主要和相互加剧的丧失权利的状况概述

21. 贫穷并不是无法避免的现象。贫穷往往是负责制定和执行国家政策的人以及其他强大的经济实体的作为和不作为所造成的后果。由于结构性的、通常是未得到处理的社会、政治、经济和文化的不平等现象，贫穷处境会代代相传。如特别程序任务负责人所述，“贫穷往往既是否定人权的复杂制度的起因又是这种制度的结果。在这种制度下，侵犯公民权利、文化权利、经济权利、政治权利和社会权利的行为相互作用、相互加强，起到种种破坏作用”。¹⁷

¹² 同上。

¹³ 例如见经济、社会、文化委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)，第 15 段。

¹⁴ 经济、社会、文化委员会第 3 号一般性意见，第 10 段。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 经合组织国家的有关数据，见“越来越不平等？经合组织国家收入分配与贫穷”（经合组织，巴黎，2008 年），第 16 页。

¹⁷ 37 位特别程序任务负责人在 2006 年 12 月 8 日人权日发表的声明。

22. 生活极端贫穷者所处的困境通常不易察觉，而且不止于缺乏收入。社会排斥和歧视是贫穷的主要起因和后果。由于遭受歧视，妇女、儿童、种族和族裔少数群体、移民和非公民、难民、土著人民、残疾人及老年人等群体在获得收入、财产和服务方面面临着更严峻的挑战，从而特别容易陷入贫困的处境。¹⁸ 一旦陷入了贫困处境，他们就会因持久的贫穷而遭受侮辱和歧视。要应对歧视现象，就必须采取一系列对策，因为歧视的表现现在区域各地和国内各地区各不相同，而且可能有的显而易见，有的却是若隐若现。

23. 尽管人人都有享受人权的权利，但生活极端贫穷者却面临着在很大程度上是相互关联和相互加剧的贫困问题，使他们无法享受自身的权利，还进一步加剧了使贫困处境代代相传的恶性循环。例如，除了容易受到危险的工作条件、不安全的住房、获得营养食品的机会有限等造成健康不良的主要因素的危害外，他们获得预防性保健、诊断和治疗服务的机会也有限。他们的健康问题往往使他们无法从事生产活动，而昂贵的保健费用又会对本来已很微薄的收入产生影响。

24. 此外，恶劣的生活条件对健康造成的后果会在整个生命期间不断积累，而且还会代代相传。例如，生活极端贫穷的母亲所生的子女出生时体重不足者的比例，可能高于一般人的一倍有余，从而增加了今后出现健康和发育问题的风险。¹⁹ 结果是造成了社会和经济不利条件的恶性循环，导致健康不良，从而又产生更多的不利条件。他们在教育方面也面临着类似的挑战，因为营养不良和家庭居住条件过于拥挤的现象，也可能与学业成绩不良以及注意力和学习能力下降有关，从而降低了他们脱贫的可能性。

25. 生活极端贫穷者并不构成一个无差异的群体，而是每个人都有特殊的脆弱性，也面临着特殊的挑战。他们在获得政府和机构的服务方面遇到共同的障碍，包括在环境、经济、行政和其他方面的障碍。因多种原因而遭受歧视的人在克服极端贫穷时遇到的障碍更为严重。²⁰

26. 环境障碍是生活极端贫穷者面临的共同挑战。他们远离工作、市场和各种资源等场所，往往要长途跋涉，才能获得保健、教育和卫生设施等公共服务，而且他们居住的地区使用交通和道路的条件极为有限。政府分配给服务项目的款项以及私人投资通常按不同的住区和社区有所不同：较富裕的地区往往有电力供应、有良好的道路、水和卫生基础设施，贫穷社区获得类似服务的机会则少之甚少或很不充分。对收入本来已很微薄的生活极端贫穷者而言，为获得服务和就业机会而花在路途的时间，相当于大大地减少了收入。

¹⁸ 见经济、社会、文化委员会关于在经济、社会和文化权利上不得存在歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)。

¹⁹ G. A. Kaplan, “The Poor Pay More, Poverty’s High Cost to Health”, 2009 年 9 月，第 9 页。

²⁰ 关于“交叉性”的概念，见消除种族歧视委员会关于《消除一切形式歧视公约》特别措施的意义和范围的第 32 号一般性意见(2009 年)，第 7 段。

27. 生活极端贫穷者面临着多重经济障碍，往往需要支付较高的费用才能获得水和电力等基本服务。规模经济意味着，某人的需要越多，他为使用每一单位的服务支付的费用就越少。由于生活极端贫穷者消费水平较低，他们往往要支付较高的费用。此外，使用基本服务的用户费和间接费用往往使生活极端贫穷者望而却步。

28. 行政障碍是另一种重要的关注问题。如果没有官方签发的文件，生活极端贫穷者就无法获得极为重要的社会服务，并会危及落实他们关于工作、教育、健康和社会安全等权利。

29. 缺乏教育以及各种文化障碍因素还会使穷人陷入孤立地位。缺乏正规教育、对官方语言的知识有限、获得有关公共政策和方案的信息的机会有限、以及往往将他们说成是懒惰、有犯罪意向或无能者的根深蒂固的歧视，又进一步将生活贫困者排斥在社会生活之外，从而妨碍他们行使自身的权利并妨碍他们获得各种服务。

30. 极端贫穷往往与政治孤立相关。生活极端贫穷者通常不可能发挥政治影响力、享有切实的政治代表性和拥有权力。若干因素如参与机会成本、缺乏信息以及常有的无助感，都使他们无法积极参与对他们有影响的决策进程。

31. 使生活极端贫穷者的处境进一步恶化的因素，是公职人员(包括政府当局、社会工作者、教师和保健服务提供者)以及私人对他们的歧视和侮辱。这些人往往没有认识到也不支持生活极端贫穷者为改善其生活而正在作出的努力。穷人往往对政府当局感到恐惧并抱有敌对情绪，对应该帮助他们的机构几乎毫不信任。通过造成耻辱感，此种侮辱行为还切实地打消了生活极端贫穷者与官员打交道和争取他们提供所需支持的念头。

32. 遭受暴力侵害以及获得公共安全和司法系统保护的机会有限，也可使生活极端贫穷者的处境恶化。生活极端贫穷者社区暴力行为盛行的现象大大地限制了他们的经济发展。诉诸司法和安全保障的机会有限的状况，可增加他们遭受行贿和敲诈勒索的风险，从而导致其社会和经济状况进一步恶化。

33. 生活极端贫穷者还受到武装冲突、流行疾病、自然灾害和气候变化过分严重的影响。一般而言，他们为危机做好准备、应对危机以及从危机中复原的能力较小。通常的情况是，在冲突情况下，他们因缺乏资源而无法迁往安全地区，从而受到战斗和被迫流离失所现象过分严重的影响。例如，在建造质量很差的学校上课，在拥挤不堪的条件中工作，在人口稠密的贫民窟或洪水地区质量恶劣的住房中居住，都会使他们在出现自然灾害或因气候变化产生的极端气候事件时遭受失去家园、谋生手段和丧生的风险。他们会不得不依赖会危及及其长期稳定的应对机制，例如出售牲畜等财产和要其子女退学参加工作。这种情况使他们的生活条件恶化，并加剧他们的贫穷状况。

五. 改进关于极端贫穷与人权的指导原则草案的建议

34. 本部分提出了有注解的提要。提要分为三节，详尽说明独立专家关于如何改进指导原则草案现有文本的意见。提要优先强调对极端贫穷现象尤为重要的权利和政策指导方针。它不是全面阐述每项原则和权利的范围和内容，而是旨在确认生活极端贫穷者面临的特殊障碍，并提出实例，说明国家应采取哪些措施来消除这些障碍，并确保生活极端贫穷者能享受他们的权利。

35. 第一节说明据以制定应对生活极端贫穷者处境的所有举措的首要人权原则。第二节说明与致使消除极端贫穷现象持久存在的障碍因素相关的政策指导方针。最后一节阐明了国家具体的以权力为本的义务。这三节都将各项原则分别单独列入一些分节，每一分节提出了列入该项具体原则的理由，并提出了该项具体原则应该涉及的关键建议的实例。虽然历次协商进程都强调了本部分提到的实例，但不应将之视为详尽无遗的清单。

36. 这些原则着重于国家，将之视为负责落实在其管辖范围内生活的人民各项人权的首要行为者。这并没有减轻非国家行为者的责任，因为这些行为者至少负有尊重人权的责任。²¹ 独立专家虽然强调了国家在国家一级的责任，但她认识到国际利益攸关方(例如国家、国际金融组织和跨国公司)会影响到国家的运作以及国家采取相关措施履行其人权义务的能力。这对国际援助和合作有着重大的影响作用，因为这要求向发展中国家提供充分的金融和技术援助。²² 这还意味着必须积极地作出努力，建立符合人权的公平的多边贸易、投资和金融体制。

37. 拟议的指导原则不得解释为限制、改变或损害国际人权、难民、刑事或人道主义法以及有关的标准承认的权利，或国内法承认的符合这些法律和标准的权利。²³

第 1 节

首要的人权原则

A. 认识到人的尊严至关重要，并认识到所有的权利具有普遍性、不可分割性、相互关联和相互依存的关系

38. 人的尊严必须是指导原则的基石。这一概念与对所有权利的普遍性、不可分割性、相互关联和相互依存关系的认识密切相关。生活极端贫穷者严重贫穷的

²¹ 见 A/HRC/8/5, 第 23 段。

²² 经济、社会、文化权利委员会关于享有能达到的最高标准健康的权利的第 14 号一般性意见(2000 年), 第 45 段。

²³ 《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》，A/HRC/4/18, 附件一。

处境，往往伤害他们的人的尊严，使他们更为脆弱，也更需要依赖他人。个人固有的尊严、自由和平等与“人人都可获得基本的生活必需品”的保障相关，因为“没有食物、衣物和住所的人……就没有人的尊严、自由及平等可言”。²⁴

39. 贫穷是多层面的现象，要采用综合的办法应对。鉴于各项人权具有相互依存的关系，也鉴于关键的贫困现象具有相互加剧的性质，享有所有的人权对于消除极端贫穷至关重要。

40. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 强调人的尊严至关重要，并建议以综合性框架规范应对贫穷的所有措施，这种框架应涉及所有人权具有普遍性、不可分割性、相互关联和相互依存关系的原则。
- 强调必须确保旨在预防个人陷入极端贫穷的处境和应对生活极端贫穷者的需求和脆弱性的各种政策相互协调一致。

B. 认识到生活极端贫穷者的能动性和自主权

41. 必须尊重和保护生活极端贫穷者个人的自主权，包括自己作出选择的自由，并尊重和保护他们的独立性。太多的时候，政府当局总是以家长式的态度对待生活极端贫穷者，不让他们享有自己作出决定的权利，因为政府当局往往认为它的行动符合这些人的最佳利益。这种情况强化了一种观念，即认为生活极端贫穷者是问题的组成部分，而不是解决办法的组成部分。这种观念妨碍了他们发挥本身的潜力，加重了他们的依赖性，从而使贫穷的循环长期持续下去。

42. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 建议各项减贫举措应该承认并保护生活贫困者自己作出决定的权利，同时尊重他们发挥潜力的能力、尊重他们的尊严感以及参与影响其生活的决策进程的权利。

C. 承认平等和不歧视的原则

43. 极端贫穷往往是结构性社会歧视的后果，此种歧视不让一些群体获得据以维生的资源、机会和资产，也不让他们拥有要求享有其权利的政治发言权。出于其种族、民族、宗教、性别、年龄、残疾和移民地位的原因而一贯受到歧视的群体，更容易陷入并无法摆脱极端贫穷的处境。极端贫穷往往是对他们进行歧视、排斥和使之社会边缘化的另一种理由，致使一些公共和私人行为者在帮助生活极端贫穷者时采用的方式产生一种效应，导致否认或妨碍承认、平等享受或行使政

²⁴ 见南非宪法法院关于“Khosha 诉社会发展部部长案”的第 2004 (6) SA 505 (CC)号裁决，以及关于“南非共和国政府及其他机构诉 Grootboom 等人案”的第 2001 (1) SA 46 (CC)号裁决。

治、经济、社会、文化或任何其他领域的所有人权或基本自由。²⁵ 侮辱生活极端贫穷者的行为包括将他们视为“对国家的负担”，这种行为可妨碍他们享有自身的权利，并可能引发暴力和敌对行为，有时甚至会引发强迫流离失所的现象。

44. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 认识到平等和不歧视的原则是国家必须立即履行的全面的义务，并建议制定切实有效的法律，禁止个人和机构以“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身分地位”为由对个人进行歧视。²⁶
- 建议在改善监管后采取特别措施，确保实现事实上的平等并建立问责机制。这些特别措施应包括“在国家机器各级整个一系列立法、司法、行政、预算和管理手段，以及在就业、住房、教育、文化和弱势群体参与公共生活等领域的计划、政策、方案和优惠制度，其制定和执行都建立在上述手段基础上”。²⁷
- 建议采取促进提高认识的措施，消除侮辱生活极端贫穷者的行为，尤其是采取措施，使提供公共和私营服务的专业人员进一步认识到必须促进尊重生活极端贫穷的权利和人的尊严。

D. 进一步提高妇女的社会地位并消除基于性别的歧视

45. 两性不平等造成了贫穷长期持续存在的现象。同时，改善妇女的处境是实现可持续发展的一个关键因素。²⁸ 基于性别的歧视限制了妇女接受教育、从事体面工作、拥有土地、获得信贷、遗产和其他经济资源的机会，从而加大了她们生活极端贫穷的可能性。²⁹ 妇女面临着基于年龄、种族、民族、健康和其他状况的多重歧视。

46. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 强调妇女遭受的多层面歧视加剧了妇女的贫穷处境。
- 提醒指出国家有义务实现事实上和法律上的男女平等。
- 建议采取措施，确保妇女拥有充分、平等的法律行为能力，据以控制、管理和转让土地、信贷和遗产等经济资源。

²⁵ 经济、社会、文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 7 段。

²⁶ 经济、社会、文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 15 段。

²⁷ 消除种族歧视委员会第 32 号一般性意见，第 13 段。

²⁸ 海外发展学院，简介文件，“性别与千年发展目标”2008 年。

²⁹ 联合国开发计划署，《人类发展报告》——“性别与人类发展”（纽约，牛津大学出版社，1995 年）。

- 建议采取措施，确保妇女可平等地获得包括卫生和教育等社会服务，并享有平等的进入劳力市场的机会，在婚姻和家庭关系方面实现男女平等，同时确保妇女的决策权不受男子权力的制约。³⁰
- 建议采取措施，促进在家庭内平等分配食物和其他资源。

E. 确保参与公共事务

47. 将生活极端贫穷者排除在公共生活之外，这意味着在制定和执行对他们的生活有影响的法律和政策时没有听取他们的意见。充分和切实的参与，是参与公共事务权的关键。如果在公众辩论中继续无视生活极端贫穷者的生活经历，就无法根除极端贫穷。行使参与公共事务的权利，显然涉及行使言论自由、集会和结社自由以及获得信息的权利。³¹ 必须将生活极端贫穷者视为解决办法的组成部分，在制定、执行和评价对他们有影响的政策的所有阶段都必须适当考虑到他们的意见。

48. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 建立具体的机制并作出机构安排，生活极端贫穷者可通过这些机制和安排切实和有意义地参与对他们有影响的决策进程的所有阶段。
- 要求采取具体措施，确保陷入极端贫穷处境风险较高的儿童、妇女、土著人民、民族、宗教、族裔和其他少数群体、老年人和残疾人等群体有适当的代表参与决策进程。
- 建议采取措施，消除妨碍参与的障碍因素如缺乏有意义和可获得的信息以及各种机会成本，并创造有利条件，促进将生活极端贫穷者纳入参与进程。这些措施应包括提高旨在使生活极端贫穷者的处境引人注目的个人、基于社区的组织、社会运动和其他非政府组织的能力。

F. 确保透明度和获得信息

49. 如果有保护透明度和获得信息的法律文书和独立的机制，腐败现象持续存在的可能性就会减小。生活极端贫穷者通常缺乏获得重要信息的机会，因此会遭受腐败行为过分严重的影响。这种情况不仅会减少他们的净收入，也会妨碍他们获得社会服务或工作的机会。缺乏透明度，主管当局就能歧视性地随意操纵提供社会服务的工作，从而使社会排斥愈发严重。

³⁰ 消除对妇女歧视委员会关于婚姻和家庭关系平等的第 21 号一般性意见(1994 年)。

³¹ 人权事务委员会关于第二十五条(参与公共事务和投票的权利)的第 25 号一般性意见(1996 年)，第 25 和 26 段。

50. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 指出国家有义务落实关于寻求、接受和传递消息的权利。³²
- 建议国家公布并供公众查阅有关与生活极端贫穷者尤为相关的问题的信息，例如与提供服务和可获得哪些公共资源相关的信息。
- 建议国家开展公共信息宣传运动，与生活贫困者进行接触，使他们了解自己的权利，并了解旨在减贫的相关服务和方案。

G. 确保实施问责制并落实获得有效补救的权利

51. 问责制的原则与受害者切实诉诸司法的权利、³³ 获得有效补救的权利³⁴ 以及获得所有形式的补偿(恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生)³⁵ 密切相关。因此，应该在更广的意义上看待问责制，将之与提供补救办法和为防止今后产生伤害而纠正失误的行动挂钩。生活极端贫穷者往往无法要求和主张落实其应享的人权和争取获得补救，也无法追究采取措施侵犯其人权的个人和机构的责任。不落实问责制和补救机制，就不大可能将社会方案理解为与人权相关的应享权利，而是更有可能将之视为政治行为者可予以操纵的慈善工具。缺乏问责制的状况，也可使渎职行为和效能低下的现象长期持续下去。

52. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 建议采取措施，确保通过司法、准司法、行政和政治机制，追究应对损害或危及生活极端贫穷者人权的作为和不作为负责者的责任。这包括加强和利用正式和非正式的监测、投诉、上诉和监督机制，生活贫困者可据以安全地处理本身的关注问题，并在侵权案件中争取获得补救。
- 建议定期监测和评价旨在尊重、保护和落实生活极端贫穷者人权的战略、政策、服务和方案。

第 2 节

首要的政策指导方针

H. 确保公共政策、方案和干预措施确认并涉及生活极端贫穷者

53. 平等和不歧视的原则要求公共政策确认并优先对待处境不利和处于社会边缘地位的个人和群体。在资源不足以确保向全体人民提供援助之时，此种要求尤

³² 《公民及政治权利国际公约》第十九条第二款。

³³ 同上，第十四条。

³⁴ 同上，第二条第三款。

³⁵ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，大会第 60/147 号决议。

为重要。必须优先对待生活极端贫困者，确保他们享受其公民和政治权利，并确保他们至少享受所有经济、社会和文化权利的最低核心内容。为妥善确定优先事项并重视这些个人和群体的需求，国家必须充分了解生活极端贫困者的情况，知道他们为什么生活贫困，生活极端贫穷产生了哪些后果。

54. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 建议国家为公共当局/机构规定明确、透明的标准，确保在执行发展、社会或减贫方案时优先考虑到生活极端贫困者。
- 建议建立提供分类数据的全面的数据收集系统，同时考虑到每个国家极端贫穷现象的特点。收集和處理信息的工作必须符合国际公认的保护人权的规范，同时确保保密和尊重隐私。
- 建议在制定和执行公共政策尤其是社会政策时，应考虑到收集到的信息。并应优先重视向旨在帮助生活极端贫困者的举措提供经费。

I. 确保提供为享有人权所需的设施、货物和服务易于获得、易于利用和质量良好

55. 生活极端贫困者在获得为过体面生活所需的设施、货物和服务、尤其是基本服务时面临着若干环境、经济、文化和社会障碍因素，即使是在由国家提供时也是如此。富裕和贫穷地区之间在获得服务方面存在着明显的差距，其相关原因可能包括政府不相一致的支出政策和偏袒某些地区(例如城市地区)的做法，缺乏训练有素和有正确认识的人员，以及缺乏对私营部门的奖励措施。

56. 在没有充分监督的情况下，仅仅出于经济动机将提供服务的工作外包给私营公司的做法会产生降低质量、降低承付能力和缩小覆盖面的风险。国家必须确保人民获得基本服务，但按国际人权法的规定，国家不必是唯一的服务提供者。³⁶ 提供设施、货物和服务的工作可成为地方主管当局、私营公司或民间社会组织的职责。但在所有这些情况下，非国家行为者的参与不能免除国家的人权义务。

57. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务提供为享受经济、社会和文化权利所需的设施、货物和服务。指出即使地方政府、私营部门和民间社会实体也参与此种提供工作，国家仍然必须负责确保按照人权原则和标准开展这些进程。从这个意义上说，应该进一步处理以下关切问题：

(a) 必须确保可获得充分的设施、货物和服务。必须使生活极端贫困者获得保健和教育等为落实人权所必需的服务。这还意味着必须

³⁶ 见 A/HRC/6/3, 第 53 段。

确保生活极端贫穷者社区具有适当的交通条件，从而减少他们为获得这些服务而花在路途的时间；

(b) 必须确保有能力承担设施、货物和服务的费用。这包括必须采取措施，确保不致因消费率低而要生活极端贫穷者支付过高的费用。这还必须包括监管市场，确保对基本货物的承付能力，同时取消基本服务的用户费。承付能力不应减免确保在有些情况下免费提供服务的义务，例如提供初等教育的义务，因为初等教育必须是义务教育，应免交任何直接和间接费用；³⁷

(c) 必须确保有关生活极端贫穷者特殊需求的设施、货物和服务易于为他们所接受和适应，同时必须考虑到文化差异、语言障碍以及向有特殊需求的群体提供有针对性的援助的要求，这些群体包括老年人、流落街头的儿童及无家可归者、残疾人和土著人民等；

(d) 必须确保提供的设施、货物和服务的质量。这包括监测无论是由地方政府还是由私营公司提供的服务的质量。这还涉及向合格的服务提供者提供奖励措施，鼓励他们在生活极端贫穷者居住的地区工作。

J. 确保国际援助和合作

58. 鉴于极端贫穷现象主要集中在人力和财力资源稀缺的国家，国际援助和合作可在改善生活极端贫穷者的处境方面发挥重要作用。众多具有法律约束力的义务³⁸和政治承诺³⁹强调了必须分担减贫的国际责任。

59. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 重申国际人权法规定的提供国际援助和开展国际合作的义务，并强调要求获得援助的国家必须按照人权原则争取获得和管理来自国外的援助。

³⁷ 经济、社会、文化权利委员会关于初级教育行动计划的第 11 号一般性意见(1999 年)以及关于教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

³⁸ 见《联合国宪章》第五十五和五十六条；《经济、社会、文化国际权利》第二条第一款和第十一条；《儿童权利公约》第 4 条；《残疾人权利公约》第三十二条。这些条款都规定了有关国际援助和合作的具有法律约束力的义务。

³⁹ 这些承诺的实例包括：《发展权利宣言》(大会第 41/128 号决议)，《联合国千年宣言》(第 55/2 号决议)，2001 年世界贸易组织第四次部长级会议发表的《多哈部长宣言》，《发展筹资问题蒙特雷共识》，以及 2002 年可持续发展问题世界首脑会议发表的《约翰内斯堡可持续发展宣言》。《千年发展目标》目标 8 明确规定：必须建立全球合作伙伴关系来解决当前在全球贸易体系中存在的不平等现象；必须处理债务问题；以及必须确保科学技术进步造福于所有的国家。

- 强调必须确保长期支持和协调国际援助并确保此种援助具有可预测性，并强调援助方案应该建设受援国的能力并符合受援国的国情。
- 提醒指出必须确保受援国及受影响的人民切实参与，并加强他们的能力以及有关国际援助的自主权。
- 强调国际援助和合作必须与在国际贸易、市场、促进投资和劳力市场管理方面采取的适当行动相结合，并确保它们相互加强而不是彼此削弱。

K. 确保包括其他国家、国际组织和跨国公司 etc 第三方损害生活极端贫穷者的人权

60. 在全球经济中，其他国家、国际金融组织、跨国公司以及其他的私营企业扮演着一种重要的角色，即创建一种不同的社会和经济环境，从而造成贫穷状况，或直接影响生活极端贫穷者。例如，债务国争取支助社会服务经费的能力可受到债权人的限制。生活极端贫穷者也容易遭受在国家和国际两级营业的私营企业行动的伤害。

61. 国际人权法规定，国家必须确保制定和实施监管框架，防止和惩处侵权行为，并为已确认的侵权行为受害者提供适当的补救措施，以此保护人权。

62. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 重申国家有义务确保“将有约束力的人权标准纳入它们的国际关系，包括通过贸易和投资、发展援助和参加多边论坛和组织”。⁴⁰ 这包括查明国际商定的措施可能人权产生的影响，并避免采取任何对个人的人权产生有害影响的活动。
- 重申如果附加条件会促成或助长侵犯人权行为或影响所涉国家制定和执行其本国尊重、保护和落实人权的经济和社会政策，就不应对受援国或债务国施加此种附加条件。
- 提醒指出取消债务、与气候变化相关的转让以及类似的措施，应该是额外的援助，也是对官方发展援助的补充。
- 提醒指出必须监管工商企业包括跨国公司及其控制下的公司的营业活动，监管的范围是它们及附属公司活动的影响以及与雇员待遇相关的情况。⁴¹ 这包括监管在国内和国际营业的公司考虑到并报告它们影响人权的活动情况以及制定、执行和报告有关基于人权标准的行为守则的情况。

⁴⁰ A/HRC/4/18, 附件一, 第 27 段。

⁴¹ 保护、尊重和救济：工商业与人权框架, A/HRC/8/5。

第 3 节

具体的基于权利的义务

L. 法律面前的人格得到承认的权利

63. 法律面前的人格得到承认的权利本身就是一项人权，而且对享有其他的基本权利和自由至关重要。生活极端贫穷者往往没有身分证明文件，其原因包括他们没有出生证据和固定的地址。有些人根本就住在无法登记的地区，另一些人则负担不起登记的相关费用。基于各种理由的歧视会进一步妨碍生活极端贫穷者进行登记从而拥有合法的身分。父母没有证件，往往会使子女也没有证件。同时，如果国家缺乏其管辖范围内的人的相关精确资料，它们在政策规划时就会面临更严峻的挑战。

64. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 建议分配必要的资源，建立生活极端贫穷者可利用的适合他们的登记系统。有效的登记系统不仅要求获得适当的财政和人力资源，而且必须建立在认识到法律面前的人格得到承认这一人权的监管框架的基础上。监管框架还必须保护享有隐私的人权。
- 建议建立确保监测和问责制的机制，将之作为登记系统的重要组成部分，并强调权力下放、灵活和文化上敏感的登记系统的重要性。
- 特别重视处理妨碍妇女、女孩、土著人民、残疾人、少数群体以及其他群体进行登记的法律、经济、程序、实际和文化障碍因素。建议国家开展提高认识的运动，使生活极端贫穷者了解登记程序及其重要性。

M. 隐私权和保护家庭生活免受侵扰的权利

65. 生活极端贫穷者的隐私、诚信、信用和声誉更容易遭到国家和非国家行为者的侵扰。产生这种侵扰行为的原因可能是贫民窟居住条件拥挤不堪，以及执法和社会服务机构蓄意采取的干预措施。主管当局更有可能将生活极端贫穷家庭的儿童赶出家门并将之安置在寄宿照料机构。于是，他们与家人的联系以及家人提供的道德和心理支持也会受到危及。

66. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有保障尊重生活极端贫穷者隐私和家庭生活的义务，并建议修订涉及家庭生活的国家法律和行政框架，以保护个人免受主管当局不当侵扰他们隐私行为之害。这尤其适用于执行社会方案的情况。

- 重申家庭是“所有家庭成员、特别是儿童成长发育和获得幸福的自然环境”的观念，⁴² 并指出在采取的所有措施中都尊重儿童最佳利益的义务。在可能将儿童赶出家门方面，这包括采取必要措施支持家庭，防止儿童与家人分离，并确保他们在条件许可时迅速与家人团聚。

N. 生命权、人身安全和身心健康

67. 生活极端贫穷者往往有遭受机构和个人暴力侵害的风险，并面临着私人和国家官员及机构对他们身心健康的威胁。持续遭受暴力侵害的风险以及易受暴力侵害的脆弱性影响个人的身心健康，使他们的处境恶化，并降低他们脱贫的能力。

68. 将行乞和流浪等行为定为罪行的不当立法和行政措施，对处境贫困者的影响尤为明显。执法机构往往对生活贫困者抱有成见，并蓄意将他们作为行动的对象。以执法为借口施行粗暴警力和滥用武力的现象对他们造成过分严重的影响。

69. 家庭和社区内普遍可见的暴力行为，也是生活极端贫穷者重大的关切问题。对贫穷地区的预防、预警机制和公共安全方面投资不足的状况加剧了暴力威胁。妇女和儿童尤其易受家庭内外各种形式暴力的侵害。此外，经济独立能力极低或完全没有此种能力的生活贫困者脱贫的机会更少。

70. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务保护生活极端贫穷者的身心健康，包括禁止和防止采用一切形式的暴力行为，并调查、起诉和惩处应对此种行为负责的人。
- 建议对可利用的预警机制进行投资，向暴力行为受害者提供适当的援助，并确保追究造成暴力事件者的责任。还建议采取措施，援助陷入贫穷处境风险更大的群体，例如妇女、儿童、残疾人和土著人民。
- 建议采取特别措施，预防、监测和惩处对生活极端贫穷者施行暴力的国家行为者。重申必须废除不当法律，例如有关流浪行为的法律，并建立明确的问责制度。

O. 平等和切实诉诸司法的权利

71. 生活极端贫穷者尤其易受侵犯人权行为之害，而且他们往往因经济和其他原因而缺乏诉诸司法的能力，也缺乏要求因对他们造成有害影响的作为和不作为作出赔偿的能力。他们遇到种种障碍，从最初无法顺利地提出投诉，到有利于他们的法院裁决得不到执行或仅得到部分执行。即使可获得免费法律援助，但歧视、语言障碍和对受到报复的担心，都对争取诉诸司法和获得补救的生活极端贫

⁴² 《儿童权利公约》，序言部分。

穷者造成严重障碍。由于无法切实诉诸司法，他们无法要求因违反国家法律和人道主义标准的行为得到赔偿，从而加剧了他们的脆弱性、不安全和孤立的处境，并使其贫穷状况长期持续下去。

72. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务采取一切必要措施，确保生活贫困者可平等地诉诸司法，并确保以公正、迅速和无任何歧视的方式行使司法职能。
- 建议国家扩充司法系统，并按照人权标准制定便于利用的程序，包括非正式解决争端机制，据以支持争取诉诸司法的生活极端贫困者。这些措施应考虑到生活极端贫困者支付服务费用的能力有限、法院系统工作负担过重、以及非正式和替代性争端解决机制的效能。
- 重申国际人权文书载明的权利，包括经济、社会和文化权利，必须可在国内法律体系内予以审理。
- 建议进行投资，培训法官、律师和执法官员使用地方语言和处理不同的生活极端贫困群体的特殊需求。
- 建议采取特殊措施，确保争取法律系统支助者的人身安全和保障。

P. 适当生活水平权，包括获得食物的权利

73. 生活水平低下是极端贫穷的部分现象。生活极端贫困者往往无法得到充分的食物和安全饮用水，而这些都对人的生存、身心发育、供养家人和从事体力活动至关重要。

74. 缺乏通过就业获得的收入、缺乏社会安全支助和其他社会保护措施支助，往往会使生活极端贫困者挨饿或饮食不足。

75. 生活水平普遍低下与谋生手段有限或不可靠相关。基本商品价格往往是城市地区的主要障碍，农村社区则通常严重地有赖于利用自然资源供养自己及家人。但妇女、土著人民和小农生产者等许多人缺乏可合法行使并维持的控制、管理和利用这些资源的权利。

76. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家应立即和逐步履行有关达到适当的生活水平、包括足够的食物以及人人免于饥饿的基本权利的义务。⁴³
- 建议确保生活极端贫困者获得相关谋生手段的机会，并重申国家应该“积极切实地展开活动，加强人们取得和利用资源和谋生手段的机

⁴³ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第十一条。

会”。⁴⁴ 这可包括采取具体的立法、行政和政策措施，促进和确保生活极端贫穷者可持续地管理生产性资源。

- 建议修订和废除妨碍承认生活极端贫穷的个人和群体尤其是妇女对土地和资源所有权的歧视性法律和相关的行政惯例。
- 建议在土地集中的现象危及社区获得谋生手段的地区实施有效的土地分配和农业改革方案。
- 建议确保生活极端贫穷者能获得相关的经济资源，包括银行贷款、按揭和其他形式的信贷。
- 建议认识到并弥补市场机制在确保获得主食等关键应享权利方面的缺陷，并确保建立适当的分配机制，以在文化上可接受的方式和不致对小农、土著人民、林区居民、牧民和自给渔民产生有害影响的方式，使生活极端贫穷者获得此种主食。

Q. 享有安全饮用水和卫生设施的权利

77. 生活极端贫穷者获取安全饮用水的机会有限，⁴⁵ 从而产生了会危及生命的后果。⁴⁶ 生活贫困者尤其是妇女和儿童在遭受缺乏安全用水和适当卫生设施危害方面首当其冲。不安全用水和不适当的卫生设施有损于尊严，严重影响他们终生的健康状况，并妨碍减贫工作和经济增长。⁴⁷

78. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 重申国家有关确保享有安全饮用水和适当卫生设施的义务。
- 建议采取措施，确保生活极端贫穷者充分享有供个人和家庭使用的安全用水，包括饮用水、用于个人卫生、洗衣、食物配制及个人和家庭卫生的水，以维持生命和保持健康。
- 提醒指出必须优先改善生活极端贫穷者居住地区的基础设施，包括改善获得安全饮用水和卫生设施的机会。
- 建议大规模开展提高认识运动，推广和提供有关个人卫生的信息。⁴⁸

⁴⁴ 经济、社会、文化权利委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)，第 15 段。

⁴⁵ A/HRC/6/3, 第 14 段。

⁴⁶ 联合国千年项目, 2005 年, 《健康、尊严与发展: 将会付出哪些代价? 》, 水和卫生设施工作队。

⁴⁷ 联合国开发计划署, 《2006 年人类发展报告》: “消除匮乏: 电力、贫穷和全球用水危机”(纽约, 帕尔葛莱夫·麦克米兰出版公司, 2006 年)。

⁴⁸ 人权理事会第 12/8 号决议, 执行部分第 4(f) 段。

R. 适足住房权、保障保有权和保护免受违法强迫驱逐

79. 生活极端贫困者通常缺乏适足的住房和有保障的保有权。他们往往居住在容易在不予以适当补偿和赔偿而被强迫驱逐的土地上。⁴⁹ 生活极端贫困者往往居住在不安全地区，遭受自然灾害和环境危害物过分严重的影响，而这些影响会产生危及生命后果。在有些情况下，城市规划工作会将一些社区迁往谋生手段和服务不足的地区，从而加剧了它们的脆弱性。一些特别脆弱的群体是因无家可归而生活在公共地区和(或)城市中心的人。

80. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家应立即和逐步履行关于生活极端贫困者拥有适足住房的义务，包括采取以下措施：保障保有权；保障可获得服务、材料、设施和基础设施；保障具有承付能力；保障住房适于居住；保障可获得住房；保障住房地段适当；保障有适当的文化环境。
- 建议采取适当的程序保障，禁止强迫驱逐和其他形式的任意或非法干预人的隐私和家园包括土地的行为。
- 提醒指出只有在例外情况下才能进行驱逐，并必须符合国家法律和国际人权规范和标准。
- 建议确保充分的公共支出，鼓励私营部门为低收入者建造住房进行投资，并利用城市化土地方案减缓无家可归现象，或减少建造无援助和无规划的住区。
- 建议采取特别措施，确保生活极端贫困者在安全和卫生的环境中生活，尤其是保护这些地区免受气候和卫生危害物的影响。
- 提醒指出必须优先全面地改善生活极端贫困者居住地区的基础设施，包括全天候的道路和电力供应。

S. 享有能达到的最高标准身心健康的权利

81. 健康是一种明显的例证，可表明生活极端贫困者的匮乏状况可如何严重地降低他们脱贫的能力。贫穷造成健康不良，健康不良又造成贫穷。获得身心保健服务机会有限的情况，包括缺乏药物、营养不足和生活环境不安全，都严重影响生活极端贫困者的健康状况，并有损于他们从事创收活动的的能力。

82. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务确保提供为享有能达到的最高健康水平所必需的各种设施、货物、服务和条件。

⁴⁹ 经济、社会、文化委员会关于适足住房权的第4号一般性意见(1991年)。

- 建议采取特别措施，应对影响生活极端贫穷者的主要卫生条件，特别是应对在贫穷社区和国内流行特别严重的“被忽视的疾病”。⁵⁰ 这包括查明对生活贫困者影响特别严重的疾病和医疗条件，实施必要的免疫接种、教育和其他方案，并培训卫生工作者，使他们能查明并治疗对生活贫困者影响尤为严重的疾病。
- 呼吁各国向妇女、老年人、儿童、土著人民、少数群体、贫民窟居民、移民劳工和生活在偏远农村社区的人提供有针对性的服务，因为这些人在获得保健服务方面可能遇到特殊的挑战。

T. 工作权利和工作中的权利

83. 生活极端贫穷者往往缺乏适当和稳定的工作。在城市和农村一样，他们有的失业，有的就业不足，从事不稳定的临时工作，工资很低、工作条件不安全还有辱人格。妇女面临的风险尤为严重，遭受歧视的其他群体如移民和残疾人也是如此。生活极端贫穷者往往在正规经济部门之外工作，无法享有任何社会安全福利，例如产假、病假、养恤金以及残疾和孤寡津贴。生活极端贫穷者通常在不当和危险的条件下工作，工资很低。最低工作标准极少适用于他们。他们的工作不稳定可靠，更易遭受剥削之害，包括成为债役工或从事强迫劳动，遭到任意解雇和虐待，女工尤其如此。

84. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务制定并实施最低法律标准，并采取行政措施，确保正规和非正规部门所有的工人都能享有公正和良好的工作条件，包括规定最低工资，使他们能获得享有达到适当生活水平权利的主要条件；实行同工同酬；提供安全和健康的工作条件；提供休息和娱乐时间和合理限制工作时间；并落实组织权及集体谈判权。
- 建议特别重视非正规经济部门工人和照料人员的处境。呼吁各国收集评估非正规工作和照料工作各层面的分类数据。
- 建议采取措施，消除妨碍生活极端贫穷者融入正规劳动市场的障碍因素，包括不加任何歧视地扩大技能培训的机会。
- 提醒指出国家有义务禁止和消除一切形式的强迫劳动和债役工以及有伤害性和危险性的童工现象。建议应该在采取禁止这些形式劳动的措施时同时采取另一些措施，确保受影响者融入社会和经济生活，并避免重新出现这些现象。

⁵⁰ E/CN.4/2006/48/Add.2。

- 提醒指出必须以完全符合人权规范的方式应对贩运人口活动，并建议保护被贩运者免受进一步的剥削和伤害，无论他们是否有能力或是否愿意在法律诉讼程序中予以合作。⁵¹

U. 享受社会安全的权利

85. 社会安全本身就是一项权利，也是落实其他权利的手段。因此社会安全对于尊重和保護生活极端贫穷者的尊严、包括他们享有适当生活水平的权利至关重要。社会保护可帮助人民应对其无法控的风险、冲击和危机，从而防止他们陷入极端贫穷的处境。

86. 由于社会保护方案不当也不切实有效，生活极端贫穷者往往无法享有社会安全的权利。他们更有可能在非正规经济部门工作，或从事不稳定可靠的低收入工作。因此，他们最不可能参加自缴保费的社会安全制度，而多数国家没有不需自缴保费的社会安全制度。不适当的确定保护对象的机制、复杂的资格标准、贪污腐败、以及地域外联和覆盖面有限，这些因素都往往在获得社会安全和社会援助方面造成不平等现象。

87. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务分配必要的资源并制定全面的社会安全方案，提供普及的不需自交保费的社会援助，以此作为社会安全权利的最低核心内容。
- 建议采取一套基本的必要社会转移措施，以现金和实物向最弱势群体提供最低收入保障和基本保健服务。⁵²
- 强调必须采取措施，确保援助方案优先考虑到更易受贫穷危害的群体如儿童、妇女、残疾人和老年人。此外还要求采取具体举措，保障妇女参加社会安全计划、包括社会养恤金计划，从而不必依靠据以计算和分配家庭需要的“男性养家者”。⁵³

V. 受教育的权利

88. 教育是至关重要的手段，人们可通过教育脱贫，并获得充分参与社区生活的手段。教育水平与更好的就业机会有着密切和积极的关联。家庭生活极端贫穷的学生更有可能辍学，甚至根本就不上学，而是进行创收活动，包括行乞或帮做家务。不完成初等或中等教育所造成的经济后果十分严重，而且会使贫穷的处境

⁵¹ 《建议的人权与贩运人口问题原则》(E/2002/68/Add.1)。

⁵² 联合国行政首长理事会，“社会基本保护。联合国行政首长理事会有关协调社会基本保护的联合应对危机倡议”(2009年)，执行摘要。

⁵³ 经济、社会、文化权利委员会关于社会安全权利的第19号一般性意见(2007年)。

长期循环下去。女孩尤其容易受到影响，因为她们更可能无法获得受教育的权利，到头来往往是从事家务工作、早早结婚、生儿育女，而这又会加剧贫穷的程度。

89. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务立即确保人人在可安全到达之处获得没有任何间接费用的免费和义务初等教育。此种义务要求执行对供需双方的政策：供应方必须提供必要的基础设施(建筑物，适当的服务和设施，包括为低收入住区提供卫生设备、水和电力供应)，需求方则必须确保家庭和社区不依赖童工过有尊严的生活。
- 建议逐步确保实施可提供、可获得、可接受和可适应的所有形式和所有级别的教育并确保教育质量。这包括向生活极端贫穷者优先分配资源，例如采取主动积极的措施，防止辍学并弥补其不利的社会经济影响。
- 建议采取特别措施，确保作为特别易受伤害和处于社会边缘地位的女孩、残疾儿童、少数群体、难民、无国籍者以及偏远地区和贫民窟的居民受到教育。⁵⁴
- 建议审查和改革现行法律，确保其中对辍学的最低年龄和结婚最低年龄及最低就业年龄的规定相互一致。⁵⁵

W. 参与文化生活的权利

90. 贫穷严重限制了个人和群体行使参与、享受和推动所有文化生活领域活动的权利，并严重影响他们对未来的希望以及他们积极享受自身文化的能力。⁵⁶ 这加深了他们的孤立感和受排斥感。生活贫困者必须能参与确认他们可据以不受歧视地与之认同的文化生活的所有活动。这超越了传统的文化，而涉及生活方式、语言、口头和书面文学、音乐和歌曲、非口头交流、宗教或信仰制度、礼仪和仪式、体育和游戏、生产方法或技术、自然和人为环境、食品、服装、风俗和传统。通过这些，个人、个人群体和社区表达其人性及赋予生存的意义，并形成体现他们应对影响其生活的外部力量的世界观。⁵⁷

⁵⁴ 经济、社会、文化委员会关于初级教育行动计划的第 11 号一般性意见(1999 年)。

⁵⁵ 见劳工组织关于准予就业最低年龄的《第 138 号公约》(1973 年)，第二条。

⁵⁶ 经济、社会、文化委员会关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)。第 38 段。

⁵⁷ 同上，第 13 段。

91. 指导原则草案的订正文本应该是：

- 提醒指出国家有义务落实人人有参加文化生活的权利。具体而言，建议采取措施，尊重和保护个人的文化认同以及国家的文化多样性，促进建立具有社会包容性的环境，这种环境认识到社会所有成员的贡献，并创造参与文化生活的机会。这应该包括促进利用公共场所，使所有社区的个人和群体都可其中聚集一堂，举行礼仪和仪式，并促进利用文化物品和服务。⁵⁸
- 提醒指出必须尊重和保护生活贫困群体的文化传统。这包括保护土著人民的土地、领地和资源，使之免受国家实体或私人企业或跨国企业和跨国公司的非法和不公正的剥削利用。⁵⁹

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 同上，第 50 段(c)分段和《土著人民权利宣言》。