



大会

Distr.: General
17 June 2022
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十届会议

2022 年 6 月 13 日至 7 月 8 日

议程项目 9

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》的后续行动和执行

2030 年可持续发展议程、可持续发展目标与反对种族歧视

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员
滕达伊·阿丘梅的报告*

概要

本报告是根据人权理事会第 43/36 号决议提交，载有从种族正义和平等角度对《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标所作的分析情况。当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员滕达伊·阿丘梅在报告中提出以下三个分析结论：

(a) 《2030 年议程》的一个突出问题是未对种族正义和平等作出扎实承诺，未能充分触及仍有碍实现可持续发展目标的系统性种族主义和仇外问题。

(b) 虽有这些不足之处，但《2030 年议程》在推进国际人权法以及种族平等和不歧视原则方面具有待发挥的潜力。鉴于《2030 年议程》的全球影响力，特别报告员提出了有助于释放这一潜力的可行建议。

(c) 特别报告员肯定《2030 年议程》的通过是个进展，但认为该议程无法从根本上打破国际经济秩序中根深蒂固的种族歧视性欠发达态势。

包括《2030 年议程》在内的发展框架维持了殖民主义不公正状态，使强国对历史上曾遭受殖民榨取的人民和领土长期占据主导地位，并维持了国家内部的结构性种族歧视。

* 本报告逾期提交，以反映最新信息。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 种族正义、发展与 2030 年可持续发展议程.....	6
A. 国际发展框架简史	7
B. 发展框架对于发展不足所起的作用	9
C. 种族正义和平等在 2030 年可持续发展议程中边缘化.....	11
三. 适用于发展框架和 2030 年可持续发展议程的国际人权法.....	18
四. 非殖民化与发展：迈向更公正的未来.....	19
五. 建议	21

一. 导言

1. 人权理事会会在第 43/36 号决议中请特别报告员开展专题研究，以期为各国和相关国家机构提供关于在落实《2030 年可持续发展议程》过程中消除一切形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题的咨询意见。本专题报告应此要求而提交，从种族正义和平等角度对《2030 年议程》和可持续发展目标进行了分析，并关注它们所处的全球经济和金融体系。

2. 可持续发展寻求“消除一切形式和表现的贫困、消除国家内和国家间的不平等、保护地球、实现持久、包容和可持续的经济增长和促进社会包容”等相互关联的目标。¹

3. 2017 年，非洲人后裔问题专家工作组第二十届会议专门讨论了可持续发展目标。² 工作组指出，由于种族平等所面临的根深蒂固的结构性障碍，贫困、不平等和社会保障不足对非洲人后裔的影响尤为严重。自那时以来，工作组继续强调，消除结构性歧视是实现可持续发展目标的关键驱动因素，需要消除发展中国家和发达国家中非洲人后裔面临的阻碍可持续发展的结构性和体制性障碍。³ 2020 年 12 月，工作组公布了《关于将非洲人后裔纳入<2030 年议程>的业务准则》。特别报告员指出，她从会员国或多边发展机构收到的资料都未提及《业务准则》，令人关切利益攸关方未能利用这一宝贵资源。

4. 特别报告员重申，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为反映于两个层面，均需通过在更广泛的发展领域进行人权分析而加以解决。第一个层面涉及个人和群体因种族、肤色、血统和民族或族裔而受到的待遇和结果。第二个层面涉及殖民时代因种族主义理论和信仰而长期遭受剥削和分解的国家和领土所遭受的待遇和结果。⁴

5. 本报告提出三个分析结论。首先，总体而言，《2030 年议程》的一个突出问题是未对种族正义和平等作出扎实承诺，未能充分触及仍有碍实现可持续发展目标的系统性种族主义和仇外问题。尽管《2030 年议程》包含了“不让任何一个人掉队”的有力承诺，但其实施框架未能充分优先考虑种族正义、平等和不歧视。《2030 年议程》甚至未提及联合国系统内打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最全面行动计划——《德班宣言和行动纲领》。

6. 第二，尽管《2030 年议程》未能在国际发展框架中纳入对种族正义和平等的切实承诺，但它在推进国际人权法和种族平等和不歧视原则方面具有待发挥的潜力。鉴于《2030 年议程》的全球影响力，特别报告员提出了有助于释放这一潜力的可行建议。

¹ 大会第 70/1 号决议，第 13 段。

² [A/HRC/36/60](#)。

³ [A/76/302](#)，第 97 段。

⁴ [A/HRC/41/54](#)，第 22 至 28 段。

7. 最后，特别报告员特别指出，亟需大幅改变可持续发展目标赖以扎根的整个国际发展模式。现行的国际发展框架及其机构受到了广泛而合理的批评。相关特别程序任务负责人已解释了国际发展框架及其主要机构如何忽视并加剧了全球不平等、系统践踏人权和侵犯“欠发达”国家主权的行。⁵ 在本报告中，特别报告员特别使用“欠发达”一词来强调历史上和当代的剥削、开采和破坏结构，这些结构使前殖民地地区陷入贫困。正如沃尔特·罗德尼在其开创性的著作《欧洲如何使非洲欠发达》中所解释的那样，“欠发达”并非没有发展。“发达”国家的发展直接建立在被广泛称为“发展中”国家的欠发达基础上。

8. 一些特别报告员描述了现代发展框架对土著人民的有害影响。⁶ 少数群体问题特别报告员报告了弱势少数群体被排斥在国家发展活动之外、发展框架在破坏人权保护方面的作用以及少数群体在《2030 年议程》中被边缘化的问题。⁷ 国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家以及促进民主和公平的国际秩序独立专家解释了国际经济和金融机构如何使国家之间的不平等长期存在。他们批评了世界银行和国际货币基金组织(基金组织)推动的结构调整方案、⁸ 贸易自由化⁹ 和往往不透明的全球治理论坛。¹⁰ 一位前极端贫困与人权问题特别报告员详细介绍了新自由主义的危害以及世界银行和基金组织未能落实国际人权原则的情况。¹¹ 他特别指出基金组织在恶化贫困者生活条件方面的作用，¹² 并告诫道，如果不真正改变基金组织所采用的过时、经修改的新自由主义方法，谈论性别、不平等和社会保障等问题将毫无意义。¹³

9. 特别报告员以此前的分析为基础，重点指出了国际发展框架如何在主权国家间关系以及国家内部个人和群体间关系中种族正义和平等有着根本的紧张关系。这种紧张关系是充斥着系统性种族主义的全球经济和政治体系的产物，冠状病毒病(COVID-19)疫情的影响便是明证。

10. 正如消除种族歧视委员会所强调的那样，COVID-19 在国家之间和国家内部产生了不成比例的影响，它所反映的是由于未能纠正植根于奴隶制、殖民主义和种族隔离的种族主义影响而出现的殖民主义等级制度。¹⁴ “发达”国家选择和规

⁵ 见 [A/HRC/33/40](#)、[A/68/542](#)、[A/HRC/33/40](#)、[A/HRC/17/25](#) 和 [A/76/162](#)，第 69 段。

⁶ 见 [A/HRC/24/41](#)、[A/HRC/33/42](#)、[A/HRC/36/46](#)、[A/69/267](#) 和 [A/70/301](#)。

⁷ [A/76/162](#)。

⁸ 见 [A/HRC/37/54](#) 和 [A/HRC/57](#)。

⁹ 见 [A/65/260](#) 和 [A/HRC/33/40](#)。

¹⁰ [A/HRC/42/48](#)。

¹¹ 见 [A/70/274](#) 和 [A/HRC/34/57](#)。

¹² [A/HRC/38/33](#)，第 4 段。

¹³ 同上，第 58 段。

¹⁴ 消除种族歧视委员会，关于缺乏公平和无歧视地获取 COVID-19 疫苗的机会的声明，在委员会第 106 届会议上的发言(2022 年 4 月)。

定“谁值得拯救”的条件，这种垄断权力与其殖民主义起源分不开。例如，研究人员注意到，“COVID-19 疫苗接种竞赛中赢家和输家的地图似乎与欧洲殖民主义的地图几乎没有区别……今天的全球卫生政策仍然植根于殖民主义实践和认识论，资源分配继续由位于全球北方的机构决定。”¹⁵

11. “疫苗种族隔离”一词恰如其分地描述了疫情期间一直存在的体制。富裕的政府坐享由国家资助的制药公司的利益，主张专利权，并使疫苗成为外交武器以施加影响。¹⁶ 尽管有的方面提议对 COVID-19 卫生保健技术免于适用《与贸易有关的知识产权协定》，但交叉许可的考虑因素是由绕过疫苗分配惠益的资金条件所左右。¹⁷ 来自高收入国家的抵制表明，卫生不平等并非仅是国际合作薄弱的结果，而是以牺牲正义和平等为代价巩固民族主义和资本主义利益的蓄意战略。¹⁸

12. 疫苗接种率和卫生保健支出也印证了种族主义化的卫生不平等。与高收入国家相比，低收入国家达到 70% 目标疫苗接种率的财政负担高出 71 倍。¹⁹ 因此，不均衡的多边竞争环境产生了“双轨疫情，”²⁰ 使“欠发达”国家“陷入多重相互关联的紧急情况——债务危机、发展危机和人权危机”。²¹

13. 特别报告员肯定《2030 年议程》的通过是个进展，但认为该议程无法从根本上打破国际经济秩序中根深蒂固的种族歧视性欠发达态势。包括《2030 年议程》在内的发展框架维持了殖民主义不公正状态，使强国对历史上曾遭受殖民榨取的人民和领土永久占据主导地位，并维持了国家内部的结构性的种族歧视。会员国必须将改变国际经济体系作为全球优先事项，以促进种族正义，真正做到“不让任何一个人掉队”。

14. 特别报告员在编写本报告时得益于：两次专家组会议的宝贵投入；对发给多边发展机构的调查表的答复；与联合国各机构代表的访谈；多个利益攸关方响应公开征集意见呼吁而提交的资料。特别报告员感谢所有利益攸关方提交资料，包括世界银行集团和美洲开发银行对她的调查问卷的答复。她还要感谢联合国开发计划署(开发署)的代表与她会面。非机密资料将在任务网页上提供。²²

¹⁵ Tamam Aloudat、Dena Arjan Kirpalani 和 Meg Davis, “Decolonisation and global health”, 日内瓦国际关系及发展高级学院, 2021 年 10 月。

¹⁶ A/HRC/48/58, 第 28 段。

¹⁷ 联合国, 发展筹资问题机构间工作队, 《2021 年可持续发展筹资报告》(联合国, 纽约, 2021 年), 第 110 页。

¹⁸ Mohammad-Mahmoud Ould, “The Western Flu: The coronavirus pandemic as a Eurocentric crisis”, *Global Challenges*, special issue No. 1 (2020).

¹⁹ 联合国开发计划署(开发署), 全球疫苗公平看板。可查阅 <https://data.undp.org/vaccine-equity/> (2022 年 6 月 14 日访问)。

²⁰ 世界卫生组织(世卫组织)总干事, COVID-19 媒体吹风会, 2021 年 6 月 7 日, 日内瓦。

²¹ 联合国人权事务高级专员, 在人权理事会第四十九届会议上的发言, 2022 年 3 月 11 日, 日内瓦。

²² 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-racism>。

15. 特别报告员在编写报告时深受触动的是，一些国际机构对种族正义、平等和不歧视问题进行了更多的体制性思考。显然，2020 年使国际社会调动起来的种族正义起义极大地改变了联合国和其他地方的辩论环境。特别报告员表示支持所有在各自机构内积极挑战系统性种族主义的人们。在许多情况下，特别是在种族和族裔上处于边缘地位的雇员正自愿承担起机构反种族主义工作并发挥领导作用而不计报酬。特别报告员强调指出机构改革的重要性，但指出，为了使反种族主义举措取得成功，机构领导层必须为改革投入必要的资源和政治意愿，包括使自身机构更能代表其所服务的民众，特别是在决策层。

二. 种族正义、发展与 2030 年可持续发展议程

16. 《2030 年议程》和可持续发展目标是一个更广泛的国际发展框架和全球经济和金融体系的一部分，它们塑造了《2030 年议程》并制约了其成果。

17. 发展干预措施有多种形式，涉及一系列不同行为体。其中最具有影响力的是所谓的布雷顿森林机构——世界银行集团和基金组织。世界银行宣称的目标是“消除极端贫困”和“促进共享繁荣”，²³ 基金组织的目标是“促进国际货币合作，鼓励扩大贸易和经济增长，并阻止有害繁荣的政策”。²⁴ 正如前极端贫困与人权问题特别报告员所指出的那样，“基金组织不仅在财政政策方面，而且在社会保障方面，都是唯一最有影响力的国际行为体”。²⁵

18. 在联合国系统内，联合国贸易和发展会议和其他机构组成了联合国可持续发展集团，开发署发挥联合国全球发展网络的作用，在 170 多个国家开展业务。²⁶

19. 许多其他多边机构影响着国际发展框架。例如，世界贸易组织对经济主权、发展成果和人权具有广泛的影响力，²⁷ 若干区域发展机构也积极参与这一领域的工作。各种全球治理论坛协调会员国之间的经济政策和多边活动。这些组织包括经济合作与发展组织(经合组织)、七国集团、二十国集团和 77 国集团。²⁸ 世界经济论坛虽然不是一个政府间组织，但却是一个日益重要的公私伙伴关系平台，这是一种对发展和人权具有重大影响的发展模式。²⁹

²³ 见 <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>。

²⁴ 见 <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>。

²⁵ A/HRC/38/33，第 55 段。

²⁶ 见 <https://www.undp.org/faqs>。

²⁷ A/HRC/33/40 和 A/65/260，第 28 段。

²⁸ A/HRC/42/48，第 10-17 段。

²⁹ 同上，第 18 段；A/HRC/29/28，第 61 段；A/73/396。

A. 国际发展框架简史

20. 在长达几个世纪的时间里，殖民国家及其精英阶层依靠残酷的奴隶制、契约奴役、剥夺和榨取制度来最大限度地增加自身财富。他们为统治殖民地人民提出了种族主义和剥削性的理由，包括认为非白人者在生物上劣等、文化上落后，因此需要“文明化”。这一“文明化”计划包括在欧洲精英为殖民利益而管理的殖民地领土上强加以欧洲为中心的经济和政治制度。³⁰ 这种种族主义的殖民主义要求并没有随着非殖民化的逐步推进而消失。第一次世界大战后不久建立了国际联盟委任统治制度，以管理前奥斯曼帝国的领土和德国控制的殖民地，这些殖民地被认为“尚不能在现代世界的艰苦条件下自立”。³¹ 根据该联盟的说法，这些委任制度将把“对这些人民的监护权交与先进国家，因为它们凭借其资源、经验或地理位置[可以]最好地承担起这一责任……”。³²

21. 委任统治制度复制了殖民等级制度，并将经济和文化发展等同于欧洲国家所遵循的线性进程，而非欧洲社会则必须复制这一进程才能实现发展。³³ 当经济发展和人民福祉在委任统治地发生冲突时，以欧洲为中心的发展目标通常得到优先考虑。³⁴ 所谓的委任统治领土的发展以牺牲土著文化、政治和经济制度为代价，推进了欧洲的进步模式。

22. 委任统治制度和联合国非自治领土系统均成为当代国际发展框架的基石。虽说明目张胆的种族主义言论大多已被摒弃，但“发展中”世界前殖民地人民经济、政治、社会和文化“落后”的观念顽固存在。事实上，1949年时任美利坚合众国总统哈里·杜鲁门在一次被认为是发展时代开幕词的讲话中将前殖民地领土的贫困和“落后”与“发达”世界的财富和技术进步作了对比，并承诺将通过发展框架慷慨分享“发达”世界的财富。该讲话及其启动的发展机制完全没有对几个世纪的殖民剥削作出任何有意义的承认，而殖民剥削是使前殖民地人民贫困的关键因素，也只字不提这种剥削如何使帝国国家得以繁荣。

23. 第二次世界大战后，现代发展框架开始启动，包括建立布雷顿森林机构。20世纪期间，布雷顿森林机构推进了新古典主义和新自由主义的经济处方，最终形

³⁰ Ntina Tzouvala, *Capitalism As Civilization: A History of International Law* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2020), pp. 50–53.

³¹ 《国际联盟盟约》，第二十二条。

³² 同上。

³³ Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2005), p. 145.

³⁴ 同上，第 156-175 页。

成了所谓的“华盛顿共识”，这是一种要求“外向型和自由市场的资本主义”的经济发展方针，³⁵ 往往以“发展中”国家满足这些要求为条件提供援助。³⁶

24. 虽然占主导地位的国际言论承诺所有国家和人民之间实现新的普遍平等，但后殖民时期的国际经济秩序维持了殖民和种族不平等。“欠发达”国家——绝大多数是非洲、亚洲和拉丁美洲国家——通过联合国的论坛，对被它们视为种族化的新殖民主义经济体系提出了挑战。1960年，大会通过《给予殖民地国家和人民独立宣言》，其中会员国申明，“殖民主义之继续存在妨碍国际经济合作之发展，阻扰未独立民族社会、文化与经济之发展”。³⁷ 其后于1962年通过了《自然资源的永久主权宣言》。³⁸ 不到三年后，在《消除一切形式种族歧视国际公约》中，会员国明确承认殖民主义与种族歧视之间的关系。³⁹

25. 1966年，时任塞内加尔外交部长杜杜·蒂亚姆提议确立“发展权”，⁴⁰ 他将其定义为“前殖民地国家消除因殖民征服和掠夺而遭受的损失的权利”。⁴¹ “发展权”一经提出，就被广泛用于倡导集体和个人的经济正义和人权。⁴²

26. 大会1969年通过的《社会进步和发展宣言》规定，必须消除一切形式的不平等、对人民和个人的剥削、殖民主义和种族主义，包括纳粹主义和种族隔离，以及所有其他违反联合国宗旨和原则的政策和意识形态。⁴³ 大会于1974年通过了《各国经济权利和义务宪章》，申明国家对经济、政治、社会和文化制度的主权。⁴⁴

27. 这些经济正义要求最终促成大会于1974年通过了《建立新的国际经济秩序宣言》，⁴⁵ 其中承认，通过非殖民化实现的政治独立并没有转化为经济独立，因为战后的经济秩序继续剥削全球南方。⁴⁶ 2016年，大会再次“重申，国家发展努

³⁵ A/HRC/38/33，第4段，引述 J. Williamson (ed.), “What Washington Means by Policy Reform”, in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (1990 年)。

³⁶ A/65/260，第9至11段。

³⁷ 大会第1514(XV)号决议，序言。

³⁸ 大会第1803(XVII)号决议。

³⁹ 见大会第18/1904号决议，序言；第2106(XX)号决议，序言。

⁴⁰ Daniel J. Whelan, “‘Under the aegis of man’: The right to development and the origins of the New International Economic Order”, *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 6, No. 1 (Spring 2015), pp. 93–94.

⁴¹ James Thuo Gathii, “Africa and the radical origins of the Right to Development”, *Third World Approaches to International Law Review*, vol. 1 (2020), p. 29.

⁴² 同上。

⁴³ 大会第2542(XXIV)号决议，第二(甲)条。

⁴⁴ 大会第3281(XXIX)号决议。

⁴⁵ 大会第3201(S-VI)号决议。

⁴⁶ Mohammed Bedjaoui, *Towards a New International Economic Order* (New York, Holmes & Meier Publishers Inc, 1979), p. 12.

力需要得到有利的国际经济环境的支持，包括协调一致和互相支持的世界贸易、货币和金融体系、强化和改善的全球经济治理以及对每个国家政策空间的尊重”。⁴⁷

28. 尽管新实现非殖民化的国家提出了发展和经济平等的新愿景，但“没有一项重大的新国际经济秩序倡议得以实现”。⁴⁸ 最终于 1986 年通过的《发展权利宣言》⁴⁹ 重提了《建立新的国际经济秩序宣言》中的几项非殖民化和反种族主义的承诺，但这并未减轻此领域的失败。正如一位专家所指出的那样，最终的结果是布雷顿森林机构实际上使委任统治制度普遍化，⁵⁰ 至少从它们使一种制度固化这一角度看是如此，在这种制度中，殖民国家的继承者即“发达”国家居于经济等级的顶端，按自己意愿干预“欠发达”国家和土著人民的经济、政治和社会制度。⁵¹

B. 发展框架对于发展不足所起的作用

29. 在《德班宣言》中，国际社会重申，种族和族裔不平等的殖民主义余毒顽固见于经济和社会环境。⁵² 《德班宣言》还承认，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象仍然是欠发达的根源。⁵³ 例如，特别报告员指出了全球采掘主义经济如何使殖民时代的不平等长期存在，如何依赖于造成系统性侵犯人权行为的采掘模式。⁵⁴ 这种经济再现了欠发达的状况，同时为“发达”国家及其跨国公司和“欠发达”国家中的少数精英阶层积累了惊人的利润。

30. 令人信服的证据表明，发展框架不足以打破国家内部和国家之间的种族不平等。相反，全球经济和金融体系仍然是种族歧视性的欠发达状况的驱动因素，主流国际发展框架仍然难以挑战这一现状。⁵⁵ 实际上，发展框架在很大程度上帮助加固和推进了种族化的欠发达状况。例如，1999 年，外债影响问题独立专家将前 50 年的经济发展方案描述为第三世界的人权灾难。他指出，不能“脱离布雷顿森林机构、双边捐助者和商业机构自 1950 年代初以来一贯鼓励的出口导向型增长发展战略”来理解当时债务国的经济和社会危机。⁵⁶ 大量研究表明，国际经济和

⁴⁷ 大会第 71/236 号决议，第 5 段。

⁴⁸ Antony Anghie, “Legal aspects of the New International Economic Order”, *Humanity: An International Journal of Human Rights*, vol. 6, Issue No. 1 (March 2015), p. 433.

⁴⁹ 大会第 41/128 号决议。

⁵⁰ Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2005), p. 192.

⁵¹ Sundhya Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2011), p. 3.

⁵² 见《德班宣言》(A/CONF.189/12 和 A/CONF.189/12/Corr.1，第一章)，第 14 段。

⁵³ 同上，第 19 段。

⁵⁴ A/HRC/41/54，第 5 段。

⁵⁵ 见 Sundhya Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, and Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*.

⁵⁶ E/CN.4/1999/50，第 14 段。

金融秩序以及布雷顿森林机构及其支持者执行的经济方案使全球南方所遭受的经济损害、不平等和社会安全网的瓦解⁵⁷ 以及前殖民地人民的依赖性长期存在。⁵⁸

31. 尽管如此，坚持认为发展框架与其殖民时代的前身相比几无进步，这种观点也是不正确的。在几十年的时间里，发展仅指“欠发达”国家内大规模的政治、经济和金融干预举措，鲜少考虑社会和人力成本。⁵⁹ 自那时以来，会员国至少在原则上对发展采取了更新的“以人民为中心”的办法，例如“基于人权的发展”和“可持续发展”，这些办法将发展部分界定为扩大人权、自由和“能力”。⁶⁰

32. 另一个变化是“新兴经济体”——即“金砖国家”(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非)集团——作为国际发展框架中的重要行为体的崛起。特别是中国，在国际发展援助方面是一个非常强大的角色。中国最近承诺调整其对外援助计划，旨在“帮助其他发展中国家落实《2030 年可持续发展议程》”，重点置于南南发展合作。⁶¹

33. 对于新兴经济体的发展活动和新发现的影响力是否代表着本质上不同于传统国际发展框架且更为公平的做法，这方面的争议很大。发展权特别报告员确认全球南方主导的发展方案的强大潜力，但警示指出，“南南合作可能由某些国家主宰，规范性和条件性变得更强且以自身利益为基准。新兴经济体在对其具有战略意义和经济意义的国家启动的涉及大型新兴基础设施和能源项目的南南合作中已经显现出这种趋势”。⁶²

34. 参加特别报告员举行的磋商的一位专家重点陈述了中国如何利用一项可持续发展方案，即“生态移民”，这涉及到在政府授权下重新安置西藏高原的传统牧民，破坏了他们与土地的文化联系。重新安置的社会成本主要影响到藏族人，包括不良住房条件、失业和难以获得环境卫生基础设施。⁶³

⁵⁷ 见 [A/72/187](#)；Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York, W. Norton & Company, 2003); Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (London, Penguin, 2008); Joseph Stiglitz, “Is there a post-Washington Consensus Consensus?” , in Narcias Serra and Joseph Stiglitz, eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2008); Richard Peet, *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, 2nd ed. (London, Zed Books, 2009); Bessma Momani and Mark R. Hibben, *What's Wrong with the IMF and How to Fix It* (Cambridge, United Kingdom, Polity, 2017); Andrea Shalal, “Global finance system partly to blame for inequality – World Bank’s Malpass”, Reuters, 6 December 2021; and Jason Hickel and others, “Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange, 1990–2015”, in *Global Environmental Change*, vol. 73 (March 2022)。

⁵⁸ 见 Patrick Bond, “The political economy of Africa and dependency theory”, in Ushehweu Kufakurinani and others, eds., *Dialogues on Development Volume I: Dependency*, (New York, Institute for New Economic Thinking, 2017)。

⁵⁹ [A/HRC/17/25](#)，第 3 段。

⁶⁰ 同上，第 3-8 段；[A/HRC/10/5](#)，第 27 段。

⁶¹ 联合国开发计划署(开发署)，《新时代的中国国际发展合作白皮书(2021)简报》，第 2 页。

⁶² [A/73/271](#)，第 29 段。

⁶³ Emily Yeh, 专家发言，2022 年 3 月 15 日。

35. 要打破种族歧视性的欠发达状况，需要的不仅仅是新兴经济驱动的发展。这将要求新行为体采取不加剧种族不公正和不平等的做法，并积极促进人权以及经济和种族正义。

36. 发展的目标和一些手段虽有所改革，但这些变化最终还是大多保留了欠发达的进程和条件。占主导地位的经济模式继续助长系统性侵犯人权行为，⁶⁴ 对“欠发达”国家以及在种族和族裔上处于边缘地位的群体和个人造成破坏性后果。

C. 种族正义和平等在 2030 年可持续发展议程中边缘化

1. 通过可持续发展目标打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为

37. 《2030 年议程》本身和可持续发展目标在许多方面都比千年发展目标有了显著进步。⁶⁵ 《2030 年议程》显然摒弃了《千年发展宣言》⁶⁶ 中提出的局限性方针，是由致力于将发展愿景建立在人民生活经验和人权基础上的民间社会行为体积极参与勾勒而成。⁶⁷ 因此，发展方针超越了经济增长战略，纳入了人权保护、平等和不歧视、环境保护、共同繁荣、国际合作和全球和平。《2030 年议程》的愿景是创建“一个普遍尊重人权和人的尊严、法治、正义、平等和非歧视，尊重种族、族裔和文化多样性，尊重机会均等……的世界”，⁶⁸ 承诺“不遗漏任何人”。⁶⁹

38. 《2030 年议程》呼吁促进所有人的人权和基本自由而不分种族、肤色、民族、族裔、出生、移民身份、土著或“其他身份”。⁷⁰ 它还要求给予移民人道待遇而不论其移民身份如何，⁷¹ 消除处于殖民统治和外国占领下的人民充分行使自决权的障碍，⁷² 并让包括土著人民在内的所有人参与《2030 年议程》。⁷³ 《2030 年议程》未提及《消除一切形式种族歧视国际公约》，但通过声明该议程以“国际人权条约”为依据而纳入了该公约和其他人权文书。⁷⁴ 最后，《2030 年议程》适用于

⁶⁴ 见 E/CN.4/1999/50; A/HRC/36/40, 第 3 段; A/HRC/38/33, 第 6 段和脚注 10; A/70/301, 第 62 至 64 段; A/72/187, 第 9 至 11 段、第 79 至 80 段和第 85 段。

⁶⁵ A/65/1, 附件。

⁶⁶ 大会第 55/2 号决议。

⁶⁷ 见 Sakiko Fukuda-Parr and Desmond McNeill, eds., “Special issue: Knowledge and politics in setting and measuring the SDGs”, in *Global Policy*, vol. 10, supplement No. 1 (January 2019); Macharia Kamau, Pamela Chasek and David O’ Connor, *Transforming multilateral diplomacy: the inside story of the Sustainable Development Goals* (Oxfordshire, United Kingdom, Routledge, 2018); Kate Donald (Centre for Economic and Social Rights), 专家发言, 2022 年 3 月 15 日。

⁶⁸ 大会第 70/1 号决议, 第 8 段。

⁶⁹ 同上, 第 26 段。

⁷⁰ 同上, 第 19 和 25 段。

⁷¹ 同上, 第 29 段。

⁷² 同上, 第 35 段。

⁷³ 同上, 第 52 段。

⁷⁴ 同上, 第 10 段。

所有国家，⁷⁵ 但承认各国面临的具体挑战⁷⁶ 和适合本国的发展愿景。⁷⁷ 它呼吁加强统计能力⁷⁸ 和使用分类数据来查明那些“掉队者”。⁷⁹

39. 特别报告员呼吁各方提交资料，所收到的资料强调了通过《2030 年议程》打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的积极努力。

40. 黑山报告了收集关于公职人员的分类数据以鼓励少数群体充分代表性的情况，并将与其区域协调委员会合作，开始收集关于国内罗姆人和埃及人的分类数据。2021 年，政府拨款近 25 万欧元，用于非政府组织牵头的惠及少数民族的发展项目，并为 21 个面向罗姆人和埃及人社区的非政府组织项目追加拨款。国家司法、人权和少数民族权利部制定了战略文件，以挑战教育、卫生和社会保障、就业、住房、个人证件方面的不平等和顽固的种族歧视意识形态。⁸⁰

41. 马特和平、发展和人权基金会报告指出，德国的“一对一互帮互学”慈善组织牵头发起了一项称为“非洲人后裔情况普查”的倡议，旨在收集、分析和使用关于生活在德国的非洲人后裔的数据，以支持不歧视和平等成果。然而，由于资源限制，这项工作仍然很困难。⁸¹

42. 伊拉克报告了根据《2030 年议程》促进包容性发展的努力，并强调了来自其他国家和开发署的合作与支持对伊拉克实现发展和重建目标的重要性。它还报告了根据本国包容性发展目标承认和纳入种族和族裔少数群体的努力。⁸²

43. 瑞士制定了防止歧视的计划，包括建立一个国家能力中心为种族主义受害者提供咨询的措施。瑞士报告，它没有收集关于种族或族裔的分类数据，但它确实比较了第一代和第二代移民与瑞士其他人口之间的社会融合指标。⁸³

44. 古巴报告指出，解决不平等问题是古巴发展战略的一个关键支柱，其反对种族主义和种族歧视的方案与国家的发展规划有着战略上的联系。国家发展计划强调优先考虑“人的发展、公平和社会正义”的社会保障计划。古巴申明，它承诺与民间社会组织，特别是代表弱势群体的组织进行协商，以确定他们的需求和发展优先事项。⁸⁴

⁷⁵ 同上，第 5 段。

⁷⁶ 同上，第 22 段。

⁷⁷ 同上，第 59 段。

⁷⁸ 同上，第 48 段。

⁷⁹ Inga T. Winkler and Margaret L. Satterthwaite, “Leaving no one behind? Persistent inequalities in the SDGs”, in *International Journal of Human Rights*, vol. 21, No. 8 (2017), p. 1074.

⁸⁰ 黑山提交的资料。

⁸¹ 马特和平、发展和人权基金会提交的资料。

⁸² 伊拉克提交的资料。

⁸³ 瑞士提交的资料。

⁸⁴ 古巴提交的资料。

45. 亚美尼亚报告了努力根据可持续发展目标 4 保障无歧视的优质教育的情况，特别是建设教育设施，使少数民族民众受益，增加他们接受教育的机会。亚美尼亚重点介绍了与非政府组织或国际机构合作开展的教育项目。它报告指出，其普通教育课程还包括人权教育和少数民族语言课程。⁸⁵

46. 墨西哥报告指出，它利用区域规划活动鼓励地方社区和土著人民参与应对社会挑战。2019 年以来，共开展了 21 余次区域规划活动。这些区域协商涉及可持续发展目标下的几乎所有相关承诺。墨西哥政府报告指出，塞拉华雷斯的 Xhidza 和 Xhon Zapotec 族群综合发展计划以及亚基族正义计划利用了这种参与型进程。⁸⁶

47. 根据资料，哥斯达黎加作出了广泛努力，将种族边缘化群体纳入可持续发展目标实施政策的规划，目前正在通过参与型进程制定一项国家土著政策和一项关于非洲人后裔的国家政策。⁸⁷

48. 世界银行集团详细介绍了其在体制、系统和结构层面打击种族歧视的计划，重点介绍了利用环境和社会框架与国家借款方建立伙伴关系的做法，据报，其中包括与受影响群体进行有意义的协商。世界银行集团还重点指出，在其关于应对处境不利和脆弱群体及个人面临的风险和影响的指示中增加了“种族”一词，发布了关于通过环境和社会框架解决种族歧视问题的技术说明，与种族边缘化民族和土著人民协商启动了发展方案。世界银行集团最近颁布了首份《反种族主义宪章》，阐述了推进体制性种族平等的承诺，并在世界银行反种族主义工作队的敦促下，于 2022 年任命了一名种族平等高级干事。这些体制改革是重要的第一步，特别报告员赞扬使这些政策改革取得成果的相关人员的工作。然而，这些改革的衡量标准是其执行情况。特别报告员关切地注意到，没有迹象表明世界银行制定了一项类似于其性别平等战略的全面种族平等战略。特别报告员还重申，实现种族正义和平等所需的变革将要求我们从根本上修改支撑世界银行和国际发展框架工作的经济和金融理论。⁸⁸ 没有这种改变，世界银行将仍然是种族歧视性欠发达状况的一个主要推手。

49. 特别报告员感谢开发署工作人员参与她的任务执行工作。据开发署报告，2020 年的种族正义起义是促使开发署内部，包括其业务活动更加关注系统性种族主义及其影响的催化剂。该署正在努力作为一个反种族主义组织开展工作，并采取全组织的办法，重点关注歧视、平等和包容问题。它的内部举措包括一项旨在评估从何处入手打击种族主义和种族歧视的调查问卷；一个内部反种族主义和去殖民性网络；一项多样性和包容性战略。在业务和方案规划方面，开发署没有种族平等战略；特别报告员强烈敦促订立这样一项战略。开发署《2022-2025 年战

⁸⁵ 亚美尼亚提交的资料。

⁸⁶ 墨西哥提交的资料。

⁸⁷ 社会问题心理研究学会提交的资料。

⁸⁸ 世界银行集团对特别报告员调查问卷的回复。

略计划》⁸⁹ 是其方案规划和成果框架的基础，包括以下产出：“扩大公民空间和诉诸司法的机会，处理种族主义和歧视问题，加强法治、人权和公平”。虽然这些行动为在业务上更加注意种族不平等和不公正问题提供了可能性，但它们不足以完成当前的任务。开发署必须在种族平等方面采取与性别平等战略同样有力的办法，作出同样强有力的机构和财政承诺。特别报告员敦促开发署捐助界及其行政领导层承诺提供必要的知识和物质资源，从根本上调整开发署的方向，摆脱种族歧视性欠发达状况。

50. 美洲开发银行报告指出，其环境和社会框架政策明确将消除种族主义确定为一项机构目标。据它报告，通过其 2019-2021 年多样性行动计划，在方案规划中考虑了种族平等问题。其性别和多样性行动计划继续取得进展。自 2006 年以来，美洲开发银行制定了一项土著人民政策，下设两个独立的部门，分别负责土著人民和性别平等与多样性问题。据美洲开发银行所述，非洲裔残疾人和男女同性恋、双性恋、跨性别者和性别存疑者群体被视为该银行方案规划中的优先包容和发展目标。2019 年至 2021 年期间，美洲开发银行资助的 16 个业务和项目(占其投资组合的 6%)用于支持非洲人后裔，包括解决欠发达问题的项目。美洲开发银行报告指出，“2020 年至 2021 年，其业务中约有 18%吸收了非洲人后裔和土著人民”。它还为相关实体发布了关于“多样性数据”的技术指南。⁹⁰

51. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)报告指出，挑战系统性种族主义必须包括机构多样性和包容性这两方面的努力，包括对方案规划进行结构性改革。妇女署设立了一个种族正义高级领导职位，以开展协作和方案规划工作，并通过其加勒比多国办事处，制定了在联合国非洲人后裔十年背景下实施南南和三方合作解决方案以消除性别和种族歧视的试点方案，作为推进可持续发展目标中设想的交叉和结构性平等的重要合作举措。⁹¹

52. 世界卫生组织(世卫组织)报告了其通过解决结构性种族主义和基于族裔的歧视问题，促进全球从 COVID-19 疫情中复苏的努力。世卫组织报告指出，它将继续支持合作努力和倡议，解决种族和族裔歧视、不平等和卫生差异问题，以实现“人人享有健康”。世卫组织还报告指出，其美洲区域办事处已将族裔问题列为其工作中一个贯穿各领域的优先主题。⁹²

2. 2030 年议程与种族正义、平等和不歧视的边缘化

53. 一方面，《2030 年议程》中现有的种族平等承诺是一个积极的发展。然而，正如特别报告员举行的专家磋商中的一些与会者所指出，可持续发展目标的落实工作仍然薄弱，表明对解决根深蒂固的种族和族裔不平等问题承诺仅仅是一种

⁸⁹ 见开发署，《2022-2025 年战略计划》(2021 年)。

⁹⁰ 美洲开发银行对特别报告员调查问卷的回复。

⁹¹ 妇女署提交的资料。

⁹² 世界卫生组织(世卫组织)提交的资料。

面上的承诺。他们还指出，可持续发展目标的落实在很大程度上仍然不受人权制度的制约。

54. 关于种族正义、平等和不歧视，上述积极因素因模糊不明朗问题和实际上将这些原则边缘化的总体执行框架而被削弱。⁹³ 可持续发展目标是最高级别的承诺，而具体目标则确立了具体成果，用于确定各项目标的实现情况。而每项具体目标又有至少一个指标用于跟踪进度。因此，指标在资源分配和项目优先排序方面发挥着关键作用。

55. 负责管理指标框架的可持续发展目标各项指标机构间专家组规定，这些指标“应根据《官方统计基本原则》，按收入、性别、年龄、种族、民族、移徙情况、残疾情况、地理位置或其他特征酌情分类”。⁹⁴ 然而，这一指示并未得以妥善遵循。从民间社会所提交资料中可以看出的平等和不歧视方面存在的最突出差距之一是，各国未能在可持续发展目标背景下收集关于种族、族裔、土著和移民状况的分类数据。⁹⁵ 据另一份资料所述，经济和社会事务部编写的 2021 年关于可持续发展目标的自愿国别评估综合报告未提及按种族和族裔分列，只有少数几个国家提及土著人民。

56. 虽然此项可持续发展目标的具体目标引导利益攸关方对歧视和不平等现象负责，但目标的各项指标很少或没有明确提及种族、族裔或民族血统。有几项指标特别要求按土著地位、⁹⁶ 移民身份⁹⁷ 或原籍国分列数据。⁹⁸ 指标 16.7.1 和 16.7.2 要求“决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性”，要求数据按“性别、年龄、残疾人和人口群体”分列。

57. 可持续发展目标 10 旨在减少国家内部和国家之间的不平等。实现这一目标的一个具体目标是，到 2030 年，增强所有人的权能，促进所有人的社会、经济和政治包容，而不论其年龄、性别、残疾、种族、族裔、出身、宗教或经济或其他地位如何。为评估这一目标而提供的具体数据指标是收入低于收入中位数 50% 的人口所占比例，按年龄、性别和残疾人分列。这一指标和与目标 10 相关的任何指标都未提及种族和族裔，这意味着基于这些原因的不平等不被优先重视或被忽视，使这种不平等现象不在视线之内。如关于该主题的文献所述：“这种排斥的原因可能在于数据的力量：对种族和族裔不平等的衡量可能会引起人们对历史上和

⁹³ 社会问题心理研究学会提交的资料。

⁹⁴ 大会第 71/313 号决议，附件；[A/76/162](#)。

⁹⁵ 马特和平、发展和人权基金会和社会问题心理研究学会提交的资料以及专家 Audrey Kitagawa 的发言(2022 年 3 月 15 日)。

⁹⁶ 大会第 71/313 号决议，指标 2.3.2 和 4.5.1。

⁹⁷ 同上，指标 8.8.1 和 8.8.2。

⁹⁸ [E/CN.3/2020/2](#)，指标 10.7.4。

正在发生的不公正现象的注意，而当权者却不愿看到这些问题在国际一级以令人尴尬的数据突显出来”。⁹⁹

58. 在可持续发展目标框架内，明确提及人口群体或身份之处主要是在目标 3 中提及年龄，在目标 5 中提及性别。特别是目标 5 正确地将性别平等提高到整个联合国系统和各国的一项体制化优先事项这样一个高度。例如，已进入第三阶段的开发署最新的《2018-2021 年性别平等战略》是一项适用于整个开发署及其所有业务的行动计划。¹⁰⁰ 它有一个与人员考绩挂钩的问责框架。世界银行也将性别问题置于中心地位，制定了《2016-2023 年性别战略》，该战略吸取了从 2001 年制定的上一个战略中所得的机构知识和经验教训。¹⁰¹ 世界银行报告了一些改革，尽管这些改革并不包括制定类似的种族平等战略。

59. 种族平等和不歧视在可持续发展目标执行框架中没有被列为优先事项。因此，没有为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为提供足够资源也就不足为奇了。发展政策委员会对《2030 年议程》进展情况自愿国别评估的调查显示，各国关于“不让任何一个人掉队”原则的报告一般都是肤浅和流于形式，在承认存在不平等现象时，各国在报告中侧重于年龄、性别，有时还侧重于移民状况，却鲜有提及种族和族裔不平等。¹⁰² 特别报告员获悉，许多国家报告了移民状况，她对此表示欢迎，认为这是反对基于国籍的歧视的一个重要步骤。

60. 《2030 年议程》完全忽视了基于种姓和世系的歧视问题。消除种族歧视委员会在其第 29 号一般性意见(2002 年)中指出，“‘世系’歧视指种姓或类似世系的成员由于属于某一社会阶层而丧失或减损其平等享受人权的权利”。《消除一切形式种族歧视国际公约》禁止此类歧视。正如一份资料所指出，可持续发展目标和具体目标以及全球指标中没有提到出身和工作歧视，这清楚地表明，全球发展议程中对出身和工作歧视的认识很少，甚至没有。¹⁰³ 这种排斥是消除贫困的主要障碍，也对性别平等产生重大影响。¹⁰⁴

61. 特别报告员收到其他一些资料，其中重点指出了在落实可持续发展目标方面的种族和族裔不平等问题。

62. 2021 年，总部设在美利坚合众国的可持续发展解决方案网络发布了“*In the Red*”，这是一份详细介绍美国种族群体之间成就水平不平等的出版物。该报告发现，在美国，可持续发展目标落实情况很不平等，平均而言，“[在某个州]，白人

⁹⁹ Winkler and Satterthwaite, “Leaving no one behind?”, p. 1080.

¹⁰⁰ 开发署，《2018-2021 年性别平等战略》(2018 年)。

¹⁰¹ 世界银行集团，《2016-2023 年性别平等战略》(2015 年)。

¹⁰² Sakiko Fukuda-Parr, 专家发言, 2022 年 3 月 15 日, ST/ESA/2021/CDP/52 和 ST/ESA/2019/CDP/49。

¹⁰³ 亚洲达利特人权利论坛提交的资料。

¹⁰⁴ 国际声援达利特人网络提交的资料。

社区获得资源和服务的比率大约是种族社区的三倍”。¹⁰⁵ 结果表明，如果在消除种族不平等方面没有取得重大进展，可持续发展目标就无法在该国实现。¹⁰⁶ 这项创新型研究表明，尽管美国拥有财富，但它未能采取适当行动保障种族和族裔少数群体平等享有基本人权，确保实现可持续发展目标。

63. 德国乐施会及其联盟报告了全球粮食价值链中针对移民工人的仇外现象和种族主义，以及不平等发展和国际不平等造成的经济剥削，表明未能通过可持续发展目标解决全球经济中的不平等问题。¹⁰⁷

64. **Provivienda** 组织在其提交的资料中指出，西班牙在过去二十年中经历了三次重大的住房危机，对移民社区和广大民众产生了显著的影响。这在很大程度上是由于广泛的住房歧视，**Provivienda** 指出，这表明该国未能履行禁止直接和间接歧视的国际人权禁令以及该国在可持续发展目标 10 和 11 下所作的承诺。¹⁰⁸

65. 特别报告员指出，可持续发展与武装冲突、外国统治、吞并和占领互不相容，人道主义危机使严重侵犯人权行为长期存在，并加剧种族不平等。¹⁰⁹ 她回顾指出，对巴勒斯坦被占领土巴勒斯坦人的制度化歧视意味着系统性侵犯巴勒斯坦人的自决权，被占领土上的巴勒斯坦人因而被剥夺了根据《2030 年议程》实现可持续发展的途径。¹¹⁰

66. 吸烟与健康行动联盟在其提交的资料中报告指出，向种族边缘化社区和低收入国家定向销售特别容易上瘾和有毒的香烟品牌导致了不平等的健康结果。它敦促各国实现可持续发展目标的具体目标 3.A，其中呼吁国际社会执行世卫组织《烟草控制框架公约》。¹¹¹

67. 难民法实验室(Refugee Law Lab)报告指出，新的监视和边境执法工具的不断发展对几乎所有可持续发展目标的落实都有影响，因为新技术被以暴力、滥用和不透明的方式适用于移民、难民和寻求庇护者。¹¹²

68. 总而言之，尽管《2030 年议程》发出了“不让任何一个人掉队”的号召，但仔细审视其执行情况便会发现，未能将种族正义、平等和不歧视等关切问题提升到必要的优先程度。

¹⁰⁵ A. Lynch, H. Bond and J. Sachs, *In the Red: The US Failure to Deliver on a Promise of Racial Equality* (New York, Sustainable Development Solutions Network, 2021), p. 9.

¹⁰⁶ 同上，第 17 页。

¹⁰⁷ 德国乐施会提交的资料。

¹⁰⁸ **Provivienda** 提交的资料。

¹⁰⁹ 克里米亚重新统一协会提交的资料。

¹¹⁰ [A/HRC/41/54](#)，第 37 段。

¹¹¹ 吸烟与健康行动提交的资料。

¹¹² 难民法实验室提交的资料。

三. 适用于发展框架和 2030 年可持续发展议程的国际人权法

69. 《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》均庄严载入了人民自决权，并编纂了不歧视原则，保障公民、政治、经济、社会和文化权利的平等行使。¹¹³

70. 《消除一切形式种族歧视国际公约》是最全面禁止种族歧视的文书。根据《公约》第一条第一款，种族歧视被定义为“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”。

71. 国际人权框架保障的种族平等具有实质重要性。各国必须打击蓄意或直接的种族歧视以及事实上或间接的种族歧视。¹¹⁴

72. 因此，在可持续发展目标的任何指标中，基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视和不平等可能构成《消除一切形式种族歧视国际公约》所禁止的种族歧视，违反国际人权法的规定。

73. 发展权是从人权义务角度重新建构发展理念，它既保障社会和经济进步的权利，又保障通过自决和平等主权实现所有其他人权。《发展权利宣言》指出，人民的自决权包括对他们的所有自然资源和财富行使不可剥夺的完全主权。它进一步阐明了国际发展框架背景中的下列义务：“各国在确保发展和消除发展障碍方面相互合作。各国在实现其权利和履行其义务时应着眼于促进基于主权平等、相互依存、各国互利与合作的新的国际经济秩序，并鼓励遵守和实现人权。”发展权“意味着充分实现民族自决权”，¹¹⁵ 其中包括“有权自由决定他们的政治地位和谋求他们经济、社会和文化的发展”。¹¹⁶

74. 《发展权利宣言》第 5 条阐明国家有义务“采取坚决步骤，消除大规模公然侵犯受到[……]种族主义和种族歧视等情况影响的各国人民和个人人权的现象”；第 8 条要求在“经济和社会改革”中公平分配收入，并认为各国“应确保除其他事项外所有人在取得基本资源、教育、保健服务、粮食、住房、就业、收入公平分配等方面机会均等”。

75. 关于发展权和打击种族主义国际人权义务，特别报告员提请特别注意发展权专家机制即将就此专题进行的专题研究。

76. 国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)为保护土著人民的自决权奠定了重要基础，对发展项目具有重要意义。《公约》第六条规定了自由、知情和事先同意的原则。《联合国土著人民权利宣言》确认这一原则，

¹¹³ 《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款和《公民及政治权利国际公约》第二条第一款。

¹¹⁴ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 6-7 段。

¹¹⁵ 《发展权利宣言》，第 1(2)条。

¹¹⁶ 同上，序言。

认为“各国应本着诚意，通过土著人民自己的代表机构，与有关的土著人民协商和合作”。¹¹⁷

77. 《德班行动纲领》列明了消除与种族主义有关的贫困和欠发达状况的若干国际承诺，包括处于种族边缘地位的群体的发展，例如“在基于团结和相互尊重精神的新伙伴关系框架内促进[发展中国家]和[非洲]侨民的社会和经济发展方案”。

78. 除了上述分析之外，特别报告员还提及、从而纳入了其关于全球采掘主义经济、赔偿和《德班宣言和行动纲领》的报告中所载的法律分析。¹¹⁸

四. 非殖民化与发展：迈向更公正的未来

79. 特别报告总结认为，《2030 年议程》未能从根本上打破全球经济体系和国际发展框架中根深蒂固的种族歧视性欠发达总体态势。种族正义、平等和不歧视与继续使所谓的“发达”国家及其公司和“欠发达”国家内精英阶层享有特权和利益而牺牲“欠发达”国家及其绝大多数民众利益的经济结构是不相容的。

80. 《2030 年议程》所基于的前提是一些正面临应有反冲的经济和金融方针，因为这些方针使不平等长期存在，并造成灾难性的环境后果。正如特别报告员在前次报告中所指出，科学界一致认为，现有的全球自然资源采掘主义经济在环境上不可持续，¹¹⁹ 《2030 年议程》中提出的环境保护措施不能切实改变采掘主义经济。正如一位专家所强调的那样，在某些情况下，可持续发展目标 13(应对气候变化及其影响)的推进意味着“世界各地许多所谓的气候适应政策只是在复制对那些已经遭受气候变化最严重影响者的边缘化(和歧视)”。¹²⁰

81. 一方面，华盛顿共识因其对“欠发达”国家的破坏性影响而成为甚至主流批评的对象。然而，与此同时，这种批评并没有产生实际上打破欠发达和不平等状态的明显替代办法。例如，专家们指出了“华尔街共识”的兴起，该共识“以可持续发展目标的语言重新构建(后)华盛顿共识，并将全球金融确定为关键的发展伙伴”。¹²¹ “华尔街共识”强调释放资金流动，以实现可持续发展目标和开展大型发展项目。¹²² 对该共识的相关批评之一是，它调集国家力量以保护私人金融利益，使其不受变革性气候正义要求和“绿色新政”运动的影响。¹²³ 更普遍而言，

¹¹⁷ 大会第 61/295 号决议，附件，第 10、19、28、29 和 32 条。

¹¹⁸ [A/HRC/41/54](#)、[A/74/321](#) 和 [A/76/434](#)。

¹¹⁹ [A/HRC/41/54](#)，第 20 段。

¹²⁰ Emily Yeh，专家发言，2022 年 3 月 15 日。

¹²¹ Daniela Gabor，“The Wall Street Consensus”，in *Development and Change*, vol. 52, No. 3 (May 2021), pp. 430–431.

¹²² 同上，第 430 页。

¹²³ 同上，第 431 页。

人们确实担心“华尔街共识”将强化“欠发达”国家的从属地位，并维持当前全球金融体系的不平等。¹²⁴

82. 其他挑战依然存在。专家们告诫说，在发展领域过度依赖随机对照试验，而不考虑现实世界的局限性和伦理问题，这种情况正在扩大，很危险。¹²⁵ 此外，自1825年海地被迫为摆脱殖民统治、获得独立而支付1.5亿美元(2022年为210亿美元)以来，庞大的主权债务一直困扰着前殖民地国家。¹²⁶ 当前，一场新的主权债务危机正在影响世界上最贫困国家。目前，一些重债国将本国预算的50%以上用于偿还主权债务。¹²⁷ 例如，赞比亚在冠状病毒病疫情期间拖欠了450万美元的欧洲债券利息，随后被迫实施基金组织严格的财政整顿计划，以换取追加贷款。久比利免债运动告诫道，这一安排将有可能优先支付债权人，同时使赞比亚人面临财政紧缩。¹²⁸

83. 实现种族正义、平等和不歧视所需要的变革远远超过《2030年议程》和当前国际经济秩序所能实现的变革。特别报告员列举了可能有助于系统性地打破不公平现状的替代办法和发展途径的例子。

84. 第一，更多承认和参与其他关于充分和平等的自决的愿景，这是一个重要的起点。目前的全球经济体系及其对环境的影响几乎可以肯定将给世界带来一个末日般的未来，这也许是迫切需要彻底改变国际秩序的最明确信号。这一紧迫性同样适用于整个国际经济秩序的变革，包括国际发展框架的变革。

85. 南美洲的社会倡导者和社会运动明确提出了“美好生活”的概念，此词语译自一个土著用语，它从根本上摒弃了占主导地位的发展模式的欧洲中心主义正统观念：“[‘美好生活’]概念基于土著本体论和宇宙观，承诺提供一种不同于主流发展的方案，这种方案并非源自以人类为中心的概念，而是源自人类与非人类之间的互补和互惠关系”。¹²⁹ “美好生活”提供了一种不同的方法来组织我们的生活和关系，包括与物质世界的关系，这有可能促成更公正和公平的安排。关键不在于“美好生活”应直接取代《2030年议程》，而在于会员国和整个国际发展机构必须持开放立场，切实了解接受其他认识论。

¹²⁴ 见 Frauke Banse、Anil Shah 和 Ilias Alami, “The geopolitics of financialisation and development: Interview with Ilias Alami”, in *Developing Economics*, 2021 年 10 月 19 日。

¹²⁵ 见 Florent Bédécarrats、Isabelle Guérin 和 François Roubaud 编, *Randomized Control Trials in the Field of Development: A Critical Perspective*(牛津, 牛津大学出版社, 2020 年)。

¹²⁶ James Thuo Gathii, “Sovereign debt as a mode of colonial governance: Past, present and future possibilities”, in *Just Money*, 13 May 2022.

¹²⁷ 同上。

¹²⁸ 同上, 见非洲开发银行集团, 《2021 年非洲经济展望: 从解决债务到经济增长: 非洲的前进之路》, 第 78 页。

¹²⁹ Graciela Vidiella and Facundo García Valverde, “Buen Vivir: A Latin American contribution to intra- and intergenerational justice”, in *The Oxford Handbook of Intergenerational Ethics*, Stephen M. Gardiner, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2021), p. 2.

86. 第二，通过认真地重新审视上述新的国际经济秩序框架所体现的反帝国主义、再分配和赔偿项目，可以实现更彻底的国际秩序非殖民化。重新审议、振兴和完善这些建议，可以成为抵御长期存在的体制化欠发达制度的强有力举措。

87. 非殖民化举措并不局限于较遥远的过去。当代由国家主导的社会运动也提供了具体措施，在短期和中期内将打破欠发达的制度。例如，全球南方几个国家进行了审计，以拒绝偿还非法的国际债务。¹³⁰ “止血”¹³¹ 是由重点关注非法资金流动问题的几个非洲机构组成的一个组织，它对可持续发展目标中提出的非法资金流动处理办法作出了精辟批评，强调了这样一个事实，即非洲各个经济体每年因非法资金流动，包括跨国公司逃税而遭受的损失，超过了这些经济体每年获得的援助。“止血”为结构改革提出了具体建议，这些建议将抵御而不是强化种族化欠发达状况。

88. 发展权可能有助于资源转让和自决的主张，使它们成为所有人权义务的紧迫先导。国际发展框架所载的承诺对各国而言基本上仍属自愿性质，而国际贸易和发展机构的基础设施仍然由富国主导，与此不同，发展权推进了再分配正义的主张，反映了“欠发达”国家的愿景和需要。对发展权法律编纂的持续抵制，以及对任何其他法律授权的经济和技术再分配制度的抵制，都表明了对不公正和歧视性现状的暗中迷恋。

89. 迫切需要使国际经济理论的研究和实践非殖民化。将自由市场置于生产和分配问题决策进程的中心，这种经济学方法已成为经济学领域和构成国际发展框架的主要国际机构的主导。这种做法使国际经济体系能够剥夺人权，带来种族歧视的结果，并日益取代了对其他经济理论的研究和考虑。非殖民化呼吁必然意味着对支撑全球政策成果的学术学科进行改革。

90. 特别报告员意识到，发展方案必须明确纠正历史上对土著社区和种族边缘化人民的不公正及其当代表现。她重点指出《德班宣言和行动纲领》所设想的补救型发展方针的紧迫性。特别报告员回顾其关于会员国对源于奴隶制和殖民主义的种族歧视作出赔偿的人权义务的上次报告，其中为赔偿和发展方案提供了指南。¹³²

五. 建议

91. 所有发展行为体都应调动资源和政治意愿，释放《2030 年议程》在实现种族平等和种族正义方面有待发挥的潜力。不应滥用可持续发展目标来淡化国际人权义务。因此，特别报告员建议：

¹³⁰ A/64/289，第 42 至 48 段。

¹³¹ 见 <https://stopthebleedingafrica.org/about/>。

¹³² A/74/321，第 54 段。

(a) 多边发展机构应继续进行体制和方案改革，以促进种族平等，确保对种族正义的承诺不浮于表面，解决结构性和系统性种族歧视问题；尚未采取全面和基于人权的种族平等战略的机构应采取行动这么做；

(b) 联合国各机构和多边发展机构应肯定并大力支持在内部倡导种族平等的雇员，应确保非洲人后裔、土著人民、亚洲人后裔和其他不同背景的种族边缘化群体被安排担任领导职务，并保障公平和有利的工作环境；

(c) 可持续发展目标各项指标机构间专家组应完善全球可持续发展目标指标框架，要求制定按种族分列的具体指标，并牵头与监管机构讨论如何制定纳入种族和族裔数据的具体计划；

(d) 会员国和多边发展机构应咨询、适用非洲人后裔问题专家工作组通过的关于将非洲人后裔纳入《2030 年议程》的业务准则，并使之制度化：特别报告员认为准则对所有发展行为体而言都是一份重要文件；

(e) 会员国、联合国机构和多边发展机构应审查少数群体问题特别报告员、土著人民权利特别报告员和非洲人后裔问题专家工作组编写的分析国际发展方案和《2030 年议程》的各项报告；

(f) 所有行为体都应承认基于种姓和世系的歧视是一种种族歧视，并执行“不让任何一个人掉队”的原则，以便通过可持续发展目标挑战基于种姓的歧视和基于种姓或世系的一切形式种族主义；

(g) 会员国应：

(一) 为《2030 年议程》中每项相关可持续发展目标、具体目标和指标收集、汇编、分析和发布按种族或族裔分列的可靠统计数据：各国应参考人权高专办关于基于人权的数据处理办法的指南和非洲人后裔问题专家工作组关于“数据促进种族正义”的报告；¹³³

(二) 确定种族主义和种族歧视是发展的主要障碍，并提供按种族或族裔分列的数据，作为自愿国别评估的基本要求：会员国应加快制定反对种族主义的国家行动计划，并确保这些计划不脱离根据《2030 年议程》作出的发展承诺；

(三) 批准劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，并执行其中条款，特别是自由、事先和知情同意原则和自决权；

(四) 尊重受重大发展项目影响的所有处于种族边缘地位的人民的自决权，并确保种族和族裔少数群体以及土著人民在发展项目方面得到充分的协商、参与和控制；

(五) 就发展举措与非洲人后裔国际十年秘书处和非洲人后裔问题常设论坛开展合作；

¹³³ [A/HRC/42/59](#).

(六) 确保本国的经济、文化、政治、人道主义和发展实践符合《德班宣言和行动纲领》。

92. 所有发展行为体都应优先采取非殖民化办法，改变现有的种族歧视性欠发达状况：

(a) 本报告第四节介绍了采取更公正办法确保所有人生计兴旺的可能途径，特别报告员建议所有利益攸关方认真探讨非殖民化途径；

(b) 所有行为体都应审查人权与极端贫困问题特别报告员、国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家和促进民主和公平的国际秩序独立专家等关于全球经济结构对人权的影响的报告和建议；

(c) 特别报告员欢迎为制订一项发展权公约所作的努力，并敦促谈判各方在谈判过程中将种族平等、不歧视和种族正义原则置于中心位置：她建议该公约列入或保留保护土著人民、申明自决权和防止土著人民和种族或族裔少数群体被迫发展的条款；

(d) 所有行为体都应充分落实特别报告员在其关于全球采掘主义和种族平等、¹³⁴ 关于对源于奴隶制和殖民主义的种族歧视作出赔偿¹³⁵ 以及关于当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的报告中所提建议，落实《德班宣言和行动纲领》。¹³⁶

93. 所有发展行为体都应优先考虑土著人民等处于种族边缘地位的人民的切实参与、代表权和领导力，以建立实现发展和人类福祉的替代办法。

¹³⁴ [A/HRC/41/54](#).

¹³⁵ [A/74/321](#).

¹³⁶ [A/76/434](#).