



2011 年实质性会议  
2011 年 7 月 4 日至 29 日，日内瓦  
临时议程项目 14(g)  
社会和人权问题：人权

## 联合国人权事务高级专员的报告

### 摘要

本报告重点论述在实现经济、社会和文化权利的工作中使用指标的问题。分析依据的基础是联合国人权事务高级专员办事处和联合国各条约机构制定的人权指标概念框架和方法框架。第二章阐述人权指标的概念。第三章讨论使用指标落实和监测经济、社会和文化权利的理由。第四章概括为有效使用人权指标在方法、制度和实践方面所需的几点考虑。第五章阐述指标在落实经济、社会和文化权利方面的作用。第六章重点介绍联合国人权机制近期在经济、社会和文化权利领域使用指标的做法。第七章就如何推动该领域的工作提出建议。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1	3
二. 人权指标的概念 .....	2-4	3
三. 使用指标落实和监测经济、社会和文化权利的理由 .....	5-10	4
A. 国际人权规范框架中的指标 .....	5-7	4
B. 使用指标落实和监测经济、社会和文化权利的需要和机会 .....	8-10	5
四. 有效使用人权指标的几点考虑 .....	11-21	5
A. 选择指标和收集数据 .....	12-17	6
B. 分析数据 .....	18-21	7
五. 指标在落实和监测经济、社会和文化权利方面的作用 .....	22-40	8
A. 人权评估 .....	23-25	8
B. 公共政策过程 .....	26-30	9
C. 人权监测机制 .....	31-36	10
D. 补救机制 .....	37-40	11
六. 联合国人权机制在经济、社会和文化权利领域对指标的使用 .....	41-47	12
A. 联合国人权条约机构 .....	41-43	12
B. 普遍定期审议 .....	44	13
C. 人权理事会特别程序 .....	45-47	13
七. 未来发展方向 .....	48-52	14
八. 结语 .....	53-56	15

## 一. 引言

1. 本报告系根据大会第 48/141 号决议提交，重点论述使用指标和基准落实经济、社会和文化权利，并着重介绍了国家和国际两个层面近期确定的做法和方法。本报告应与此前提交至经济及社会理事会，阐明保护和增进经济、社会和文化权利某些具体问题的报告(E/2006/86, E/2007/82, E/2008/76, E/2009/90 和 E/2010/89)一并阅读。此前的两份报告(E/2007/82 和 E/2009/90)特别述及使用指标和基准落实和监测经济、社会和文化权利的问题。<sup>1</sup> 本报告更新并扩展了这些报告中提到的内容。本报告还依据 2008 年 6 月由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)制定并经联合国各人权条约机构认可的关于人权指标的方法(HRI/MC/2006/7 和 HRI/MC/2008/3)。

## 二. 人权指标的概念

2. 本报告中，“人权指标”一词是指关于一个物体、事件、活动或结果之状况的具体资料，它们可能与人权准则及标准相关；处理并反映人权原则和关切；可用于评估和监测增进和落实人权的情况(见 HRI/MC/2006/7, 第 7 段)。有些指标可能是单纯的人权指标，与具体人权准则或标准联系明确，通常不会在其它情况下使用。强迫驱逐报案的数量便是一例。同时还有诸如普遍使用的社会经济统计数据等大量其它指标，至少能够暗中符合人权指标上述全部定义要求。死亡率就属于这一类指标。

3. 指标分为定量和定性指标。本报告中，定量指标<sup>2</sup>是指主要以数字、百分比或指数表示的指标。定性指标包括主要以描述或分类的形式表述的资料。此类指标的一个例子是：“有关国家的《宪法》或其他形式的最高法律是否保障受教育权？”定性和定量指标对于落实和监测人权都很必要。两类指标均须以客观可靠的数据收集方法为基础(见 HRI/MC/2006/7, 第 8 段)。

4. 基准是依据规范性证据或经验证据为某些指标预设的数值。例如，基准可以是各国自己确定并承诺在某一特定时期实现的目的或目标(见 HRI/MC/2006/7, 第 12 段)。这样各国就能够根据可利用的资源确定既足够大胆而又现实合理的进展速度(见 E/2007/82, 第 53 至 54 段)。

<sup>1</sup> E/2007/82 号文件重点论述逐步实现经济、社会和文化权利，E/2009/90 号文件重点论述落实和监测经济、社会和文化权利。

<sup>2</sup> 定量指标、统计指标和数字指标三个术语经常交替使用。

### 三. 使用指标落实和监测经济、社会和文化权利的理由

#### A. 国际人权规范框架中的指标

5. 在人权工作中使用指标并非新生事物。国际人权条约中明确提到统计指标是实现条约所保护的权利的工具之一(见 HRI/MC/2006/7, 第 10 段)。在经济、社会和文化权利方面,<sup>3</sup>《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条要求缔约国为充分实现享有能达到的最高的健康标准的权利,采取必要步骤,“减低死胎率和婴儿死亡率”。<sup>4</sup>《消除对妇女一切形式歧视公约》第十条第(f)项也规定缔约国有义务采取措施保证“减少女生退学率”,以保证妇女在教育方面享有与男子平等的权利。最新制定的人权条约之一《残疾人权利公约》第三十一条明确规定,缔约国有义务收集信息,包括统计和研究数据,以便制定和实施政策,落实该公约。此条还规定缔约国有义务确保收集和维持这些信息的工作符合法定保障措施、人权标准和道德原则。它还要求缔约国必须对收集的数据酌情分组,用于协助评估缔约国执行公约的情况,查明和解决残疾人在行使其权利时遇到的障碍。最后,它规定缔约国应传播这些统计数据,确保残疾人和其他人可以使用这些统计数据。

6. 经济、社会和文化权利委员会发布的一般性意见经常要求缔约国在国家战略和政策中采用适当的指标和基准,包括分类数据和范围,以有效落实和监测《经济、社会、文化权利国际公约》规定的权利(见 E/2007/82, 第 37 至 44 段)。消除对妇女歧视委员会第 9 号一般性意见也强调要了解妇女的真实状况,就必须使用分类统计数据。

7. 其他非条约性国际人权文书确认指标是监测和政策制定的基础。1993 年《维也纳宣言和行动纲领》指出“为了加强经济、社会和文化权利的享用,应审查新的一些做法,例如拟定一套指数,用以衡量在实现《经济、社会、文化权利国际公约》所规定权利方面所取得的进展”(第 98 段)。2001 年《德班宣言和行动纲领》敦促各国收集、汇编、分析、散发和发表可靠的统计数据,定期评估种族主义、种族歧视、仇外和相关的不容忍现象受害者的境况,包括经济和社会指数,以便制订政策,缩小社会和经济条件上的现有差距(第 92 段)。粮食及农业组织理事会 2004 年通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿原则》为制定和使用指标以监测逐步实现食物权的情况提供了指导(见准则 17)。

<sup>3</sup> 在公民权利和政治权利方面也有使用指标的规定,《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条第 2 款和《儿童权利公约》第七条第 1 款要求对每个儿童进行出生登记。

<sup>4</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利第 14 号一般性意见(2000)指出,已不再使用死胎率,而是采用婴儿和 5 岁以下儿童死亡率。

## B. 使用指标落实和监测经济、社会和文化权利的需要和机会

8. 除了规范方面的要求之外，还有更多的实际需要和机会要求使用人权指标。首先，指标已成为一项工具，用于更系统地衡量一段时期内享有人权的变化。虽然指标同样适用于所有人权，但在经济、社会和文化权利领域开展了更多的工作。这是因为《经济、社会、文化权利国际公约》等某些对经济、社会和文化权利做出规定的条约，以及许多国家的宪法都承认，要根据可利用的资源逐步充分实现这些权利。“逐步实现”<sup>5</sup>这一概念必然要求各国和人权监测机制监测一段时期内在充分实现经济、社会和文化权利方面取得的进展，并且迫使人权界设计工具来监测这种变化。

9. 其次，人权界一直在寻找办法超越对“经济和社会状况”的传统的一般性分析，因为这种分析未能阐明其与人权框架的明确联系。在此背景下，需要有能将统计数据和其他数据与人权标准联系起来的方法，反映个人享有经济、社会和文化权利及各国履行义务的情况，而不仅仅是整体的经济或社会状况。

10. 最后，使用人权指标有助于促进在公共政策中落实人权。这对于实现经济、社会和文化权利尤为重要，因为这常需要各部门广泛采取各种政策措施。例如，2008 年全球粮食危机深刻表明，要保护受影响者的食物权，需要多个部门采取协调一致的政策措施。<sup>6</sup> 制定公共政策的行为者，例如各部门(如公共卫生、农业、城市规划、教育、就业和社会福利)的发展实践者、统计师和专家，经常使用指标。采用人权指标的方法可以帮助这些行为者将实现人权与他们的工作相结合，进而有助于制定更注重人权的公共政策。使用人权指标还有助于确保政策分析有效而全面；例如，使用人权指标可以揭示潜在的不平等和不公正形式，如若不然，这些形式有可能被忽视并妨碍整体政策目标的实现。2010 至 2011 年北非和阿拉伯地区爆发大范围动荡之前，发展行为者对该地区做出的许多评估都是正面的，因为这些评估是基于各国的经济增长和民主进程。然而，它们没有适当考虑日益严重的不平等和社会不公，例如无法公平获得就业机会和社会服务。<sup>7</sup>

## 四. 有效使用人权指标的几点考虑

11. 为了使用指标和基准具体促进人权的落实和监测，需要在方法、制度和实践方面予以某些考虑。<sup>8</sup> 应联合国条约机构委员会间会议的要求，人权高专办已经

<sup>5</sup> 关于逐步实现经济、社会和文化权利这一概念的资料，见 E/2007/82。

<sup>6</sup> 见食物权问题特别报告员的报告 A/HRC/9/23 和 A/HRC/12/31。另见全球粮食危机高级别工作队制定的《全面行动框架》最新版本。

<sup>7</sup> 例如，见世界银行对突尼斯的概况介绍。见 <http://web.worldbank.org> (2011 年 4 月 6 日查询)。

<sup>8</sup> 详情见 HRI/MC/2008/3。

详细制定了一个关于增进和落实人权指标的概念和方法框架，<sup>9</sup> 以及有关某些权利的说明性指标清单，包括食物权、健康权、受教育权、适足住房权、社会保障权和工作权。以下强调的考虑因素源自人权高专办在使用指标方面开展的工作及有关的国家经验和举措。<sup>10</sup>

## A. 选择指标和收集数据

12. 首先，选择指标时必须确保为落实人权而确定的指标必须与适用的国际和国家人权框架具有明确关联。为衡量一项具体人权的某些方面而选择的指标，要建立在国际或国家人权标准所列该项权利的规范性内容之上。<sup>11</sup> 它们不仅需要反映成果，而且还要体现出该国为履行此项权利衍生出的义务而做出的承诺和努力。人们普遍接受联合使用结构、进程和成果等方面的指标的做法，因为这种框架能够体现出上述所有方面(见 HRI/MC/2006/7 和 HRI/MC/2008/3)。该框架旨在将以下方面联系起来：各国对国际人权标准之下各项义务的承诺和接受(结构指标)；通过执行政策措施和方案为履行这些义务而做出的努力(进程指标)；这些努力在有关人群享有人权方面产生的结果(成果指标)。选择的指标应该能够全面反映国家尊重、保护和实现人权的义务。

13. 其次，必须将指标分类，以便反映享有有关权利方面现有或潜在的歧视形式。<sup>12</sup> 指标的分类应尽可能考虑经济、社会和文化权利委员会在关于经济、社会和文化权利不歧视的第 20 号一般性意见(2009)中规定的禁止歧视的理由。

14. 第三，必须均衡处理与具体背景相关的指标和普遍相关的指标。<sup>13</sup> 各国和国内各地区在社会、经济和政治上存在差异。因此，选择指标时也许需要针对不同的背景做出调整。可能需要考虑传染病和地方病，调整关于疾病预防、治疗和控制的指标——健康权的要素(属性)<sup>14</sup> 之一。同时，有些指标则普遍适用，例如

<sup>9</sup> 关于人权高专办在指标方面工作的详情，见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/index.htm>。

<sup>10</sup> 经与国际利益相关者(联合国人权机制的专家和任务负责人、学术界、非政府组织和国际组织)和国家利益相关者(国家人权机构、政府和统计部门、非政府组织和联合国国家工作队)磋商，人权高专办制定的框架和指标清单已经得到批准。

<sup>11</sup> 人权高专办制定的框架将对人权规范性内容的叙述转化为少量的特征属性，将权利的内容具体化并且明确了所使用指标和规范性标准之间的联系。例如，它确定了健康权的五种属性，即：(a) 性健康和生殖健康；(b) 儿童死亡率和卫生保健；(c) 自然和职业环境；(d) 疾病的预防、治疗和控制；(e) 卫生设施和基本药物的可及性(HRI/MC/2008/3, 第 7 段)。

<sup>12</sup> 指标分类难免被误用。按族裔分类的数据过去曾用于维护种族主义。为防止指标的误用，数据收集过程中应包括人权和伦理保障措施。见下文第 16 段。

<sup>13</sup> 人权高专办的框架既不意图编制一个固定的通用指标清单，也不打算为进行国家间比较提出理由。框架应以普遍性、公正性、客观性和非选择性以及建设性国际对话及合作等原则为指导，目的是增强会员国履行其人权义务的能力，以造福于所有人(见大会第 60/251 号决议)。又见 HRI/MC/2006/7, 第 28 段和 HRI/MC/2008/3, 第 16 段。

<sup>14</sup> 见脚注 11。

在国家义务方面能产生直接效应的指标或反映权利基本核心内容的指标。普遍指标的一个例子是有助于衡量教育权方面不歧视和平等状况的按性别分类的小学入学率。

15. 第四，要具备实用性，指标应该做到：相关、有效并可以实现；简单、<sup>15</sup> 适时而且数量少；以客观、可靠和独立的数据生成机制为基础；适于跨越时间和地域进行比较；符合有关国际统计标准；可以按照禁止歧视的理由分类(见 HRI/MC/2006/7, 第 26 段和 HRI/MC/2008/3, 第 15 段)。

16. 第五，数据的产出、加工和传播过程也应符合法律、道德和人权保障，包括隐私权、数据保护和保密性、自我认同和参与。例如，少数民族或土著群体、妇女、老年人、残疾人、移徙者、国内流离失所者等社会边缘群体参与设计和实施调查，可能有助于查找和收集有关信息，包括进行适当的分类统计，拟定调查问题，传播和解释结果。

17. 最后，数据应该取自各种可靠、客观的来源，包括各国政府(如国家统计局)、国际组织(如联合国机构)、民间社会组织及国家和国际人权机制。不同的利益相关者可能产生或获得不同类型的数据。在许多情况下，由于数据生成者和使用者之间缺乏沟通，收集的数据没有得到充分利用。要利用全部可获得的数据，广泛的行为者之间务必开展密切合作，参与过程也必须制度化。

## B. 数据分析

18. 使用指标并不能取代对人权状况的规范性分析。需要在人权的规范框架内分析为指标收集的数据。例如，要确定孕产妇死亡率高是因有关健康权的性别歧视造成的，必须具备的因素包括：(a) 可预防的孕产妇死亡问题与没有提供或没有优先提供保健服务有关；(b) 虽然该问题只影响妇女，但是导致男子死亡或对其健康造成消极影响的任何一个原因都无法与孕产妇死亡的严重程度相提并论；(c) 各国义务根据国际人权法确保其法律、政策和做法有效地满足妇女由于能够怀孕和分娩而产生的特殊需要，包括确保妇女获得产科紧急护理以及其他性健康和生殖健康信息与服务(见 A/HRC/14/39, 第 17 段)。

19. 同样，指标本身通常并不能全面反映某些权利的实现情况。例如，未能达到某个指标集的基准并不一定意味着该国违反了其该项权利方面的国际义务(E/CN.4/2006/48, 第 44 段)。要确定这种现象是否的确因违反国际人权义务造成，需要进行进一步调查分析，包括进行司法或准司法审查。

20. 此外，要准确理解数据，特别是定量指标说明了什么，需要某些统计工具和技能。例如，元数据<sup>16</sup> 应该提供信息，说明每项指标的定义、原理、计算方

<sup>15</sup> 指标的制定和传播应以独立、公正和透明的方式进行，并以健全的方法、程序和专业基础知识。

<sup>16</sup> 见 HRI/MC/2008/3 号文件附件 II 所载元数据清单中的例子。



法、数据来源、分类层次、期限和限制因素。准确解读元数据有助于解释指标。

<sup>17</sup> 也许还需要理解某个指标出现的数据变动是否表明发生了统计意义上的重大变化。这要求理解诸如置信区间、<sup>18</sup> 与普通行政记录和统计调查有关的抽样误差和偏差等概念。

21. 最后，分析任何一项权利时必须考虑到贯穿各领域的人权原则及所有人权皆不可分割、互相依存并相互关联。收集和分析某些权利的有关数据时，指标还应反映贯穿各领域的人权原则，例如不歧视、平等、参与、问责和获得补救权。同样还应记住，一个指标可能与多项权利有关。例如，营养不良的指标与食物权和健康权都有关联。

## 五. 指标在落实和监测经济、社会和文化权利方面的作用

22. 结合规范性分析，指标和基准有助于：(a) 加强人权评估中的规范性分析；(b) 制定更清晰的步骤，落实公共政策和方案；(c) 制定客观的标准，监测在全面实现权利方面取得的进展；(d) 支持在法庭或其他补救机制向责任承担者，例如政府部门索赔。本节介绍了最近在这些范围内使用人权指标的例子。

### A. 人权评估

23. 人权指标有助于查明在实现人权方面表明进步、停滞或倒退的趋势。例如，在向人权理事会提交的关于访问澳大利亚的报告中，适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员提醒该国注意适足住房权有关指标中的倒退趋势。他指出“在澳大利亚从各种渠道获得的现有指标表明结果是退步了：公共住房减少，私人房租飙升，住房负担危机不可否认，无家可归的人数没有实际减少”（第 126 段）。

24. 若将其适当分类，人权指标还可以为查明边缘化及歧视的形式提供有益的依据。例如，指标可以使人们发现由最初似乎中性的政策造成的某些保护空白。儿童权利委员会以获得住房、水和卫生设施情况的指标衡量，分析了格鲁吉亚儿童的生活水平，并查明该国儿童的生活水平差异很大，其生活水平取决于他们生活在农村还是城市，其家庭的规模和结构，以及他们是否有难民或国内流离失所者的地位(CRC/C/GEO/CO/3)。

<sup>17</sup> 例如，若发现初等教育中女童和男童的比例发生改变，需要验证这种改变是源自分子(女童入学人数)的变化，还是分母(男童入学人数)的变化。例如，比例出现上升也许并非因为有更多的女童入学(好现象)，而是因为男童入学的人数减少(不好的现象)。不理解这种改变说明了什么，就不可能评估这种改变是否表明不歧视。

<sup>18</sup> 置信区间是样本数据的一个估计范围，其中包含真实值。置信区间的宽度多少说明了关于某个指标估计数据的真实值的可靠水平：置信区间越宽，不确定性越高；置信区间越窄，确定性越高。



25. 指标还能表明各项人权不可分割、互相依存并相互关联。人权高专办关于可预防的孕产妇死亡率和发病率与人权问题的报告(A/HRC/14/39)称,受教育权的丧失妨碍妇女享有健康权。此结论依据下面这个调查结果得出:妇女的低识字率和受教育率与高孕产妇死亡率和有关孕产妇健康的其他指数具有很强的相关性,这些指数包括高生育率、低产前护理利用率、低避孕需求满足率以及更低的生育头胎年龄(第 30 段)。

## B. 公共政策过程

26. 一套具体并可衡量的指标和基准可加强政策的有效性、透明度和问责性。2000 年联合国开发计划署发布的《人类发展报告》指出,人权指标可以发挥下列作用:制定更好的政策并监督进展;甄别法律、政策和实践带来的意外影响;确认哪个行为体对权利的实现具有影响;公布这些行为体是否履行了所负有的义务;对潜在侵权行为及早提出警告,促进预防性活动的开展;在面对资源制约的情况下,促进社会就两难问题的决策形成共识;揭露被忽视或压制的问题(第 5 章,第 89 页)。

27. 已经有国家采取举措利用指标监测公共政策的落实。例如,在尼泊尔,人权高专办正在支持政府、国家人权机构和民间社会组织明确和纳入经济、社会和文化权利监测指标。一项成果是将人权指标纳入《国家人权行动计划》,该计划概述了 2010 至 2012 年政府在卫生、教育、司法和机构建设等领域的计划和工作重点,并述及边缘化和弱势群体目标方案(A/HRC/17/24,第 8 段)。在厄瓜多尔(同上)和肯尼亚也采取了类似举措,制定人权指标,包括经济、社会和文化权利指标,将其纳入国家计划和政策。

28. 民间社会组织和学术界也开发各种方法和工具,在社区、国家和国际各级监测实现经济、社会和文化权利的水平,以便影响决策。<sup>19</sup>

29. 联合国机构和其他国际组织继续努力使其技术援助工作中使用的指标更注重人权问题。联合国开发计划署已推行新的指标集,用于衡量不平等和多层面的贫困问题,可以依据其衡量方法设计发展政策和战略。<sup>20</sup> 世界卫生组织一直在开发一种实用工具,利用包括指标在内的人权概念和方法加强政府在性健康和生殖

<sup>19</sup> 例如,见 *Promoting Rights in Schools: providing quality public education*(“增进学校中的权利:提供高质量公共教育”),援助行动组织。见 [www.right-to-education.org/node/1374](http://www.right-to-education.org/node/1374) (2011 年 3 月 24 日查询)。Backman G, et al., “Health systems and the right to health: an assessment of 194 countries”(“卫生制度和健康权:194 国评估”), *The Lancet*, vol. 372, issue No. 9655, pp. 2047–2085, 2008 年 12 月 13 日。

<sup>20</sup> 例如对不平等情况进行调整的人类发展指数、两性不平等指数和多维贫穷指数。

健康方面的工作。<sup>21</sup> 全球粮食危机高级别工作队制定的全球粮食和营养安全战略框架提出了一个指标集，用于分析各国获得和利用粮食的情况，这个指标集采用了人权高专办开发的人权指标方法。

30. 双边捐助机构提供援助时也在参考使用人权指标。例如，挪威发展合作署正在就如何使用人权指标监测其方案向肯尼亚国家人权委员会提供建议。<sup>22</sup>

### C. 人权监测机制

31. 国家和国际人权监测机制，例如国家人权机构和区域及联合国人权机制正在开发和使用人权指标，以便制定客观标准，更系统地监测经济、社会和文化权利的落实。各国政府和民间社会组织在与人权监测机制的交流中也使用指标。

32. 墨西哥国家统计和地理研究所及国家人权委员会也在确定一些指标，以便更系统地监测人权，包括健康权和受教育权(A/HRC/17/24, 第 8 段)。大不列颠及北爱尔兰联合王国平等和人权委员会也(与苏格兰人权委员会合作)开发了“英格兰、苏格兰和威尔士人权计量框架”，供其在履行监测和报告任务时，包括向议会报告时使用。已确定的指标包括适足食物权、健康权、受教育权和适足住房权。

33. 区域人权机制<sup>23</sup> 也在开发使用指标监测落实区域人权文书的方法。美洲人权委员会目前正在制定《经济、社会和文化权利领域进展指标筹备准则》，用以评估和监测《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)规定的权利。该准则旨在为缔约国、美洲体系的其他机构和民间社会组织提供一项工具，定期根据议定书提交报告，并为每个缔约国设计一个永久性的内部评估机制。

34. 如下文第五章详述的那样，联合国人权机制，特别是其授权涉及经济、社会和文化权利的机制，一直在积极利用指标进行评估并不断建议各国在其国家政策中采用人权指标并利用指标在国家一级监测经济、社会和文化权利。

35. 在与联合国条约机构等联合国人权机制的交流中，各国和各民间社会组织都在使用指标和基准。例如，联合王国在提交经济、社会和文化权利委员会的定期报告中指出，它已制定目标，到 2010 年，按婴儿死亡率和出生时预期寿命计

<sup>21</sup> Cottingham J, et. al, “Using human rights for sexual and reproductive health: improving legal and regulatory frameworks”(“利用人权促进性健康和生殖健康：改善法律和法规框架”)，《世界卫生组织月报》，2010 年 6 月 3 日。

<sup>22</sup> 挪威发展合作署，“Review of Norwegian Support to the Kenya Human Rights Commission (KHRC)”(“对挪威支助肯尼亚人权委员会的审查”)(2011 年)。见 [www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page? key=259798](http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page? key=259798)。

<sup>23</sup> 另一项区域举措见欧洲委员会，《协同开发社会凝聚力指标——方法指南》(2005 年)。

算，把健康结果不平等现象减少 10%。另一项目标是到 2010 年，至少要把健康和穷困指标最低的五分之一地区与全体人口之间的差距缩小 10% (E/C.12/GBR/5, 第 302 段)。

36. 在提交条约机构的并行报告中，民间社会组织正在根据可利用的统计资料和基准分析落实经济、社会和文化权利的情况。<sup>24</sup> 民间社会组织和学术界正在开发人权监测机制可以使用的方法和工具。<sup>25</sup>

#### D. 补救机制

37. 在通过司法和行政机制为侵犯经济、社会和文化权利的行为提供补救的过程中也使用了人权指标。

38. 权利持有人，即个人和个人群体也可以利用指标为证据，佐证其对侵犯经济、社会和文化权利行为的指控并寻求补救。在提交至欧洲人权法院的 D.H. 和其他人诉捷克共和国一案中，申诉人辩称在享有受教育权方面存在对罗姆族儿童的间接歧视。<sup>26</sup> 其申诉的依据是统计数据，这些数据表明较之于非罗姆族学生，罗姆族学生进入特殊学校的比例过高。法院采纳了申诉者使用的统计数据作为初步证据。它将举证责任移交政府，并要求政府证明关于特殊学校的立法所产生的不同影响源自于与族裔无关的客观因素。

39. 法院在使用指标监测其命令的执行情况。例如，哥伦比亚宪法法院命令政府采纳并使用指标来落实其关于国内流离失所者的权利的决定。法院在 2004 年第 T-025 号决定中指出，一项界定援助国内流离失所者的公共政策的法律在执行方面存在缺陷。法院认定缺乏具体目标和指标检验该政策的履行情况是政策落实工作的障碍之一。在 2004 年第 T-025 号决定之后发布的一系列命令中，法院要求国家当局制定结果指标监测国内流离失所者切实享有权利的情况，包括最低生活收入权、自给自足权、住房权、安全返乡权、卫生保健权和受教育权。法院还命令制定一项采用此类指标的程序。政府因而采用了一套指标来衡量国内流离失所者切实享有权利的情况。

<sup>24</sup> 例如，见由经济和社会权利中心编写并提交至经济、社会和文化权利委员会的柬埔寨 ([www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs42.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs42.htm)) 和肯尼亚 ([www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs41.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs41.htm)) 国别介绍。

<sup>25</sup> 例如，见曼海姆大学和德国联邦政府与粮食第一——信息和行动网国际协会合作进行的指标、基准、范围和评估项目。见 Eibe Riedel et al., “Indicators – Benchmarks – Scoping – Assessment: Background Paper”(“指标—基准—范围—评估：背景文件”)(弗里德里希·埃伯特基金会)。见 [www.fes-globalization.org/geneva/documents/HumanRights/6July10\\_BackgroundPaper\\_IBSA.pdf](http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/HumanRights/6July10_BackgroundPaper_IBSA.pdf)。

<sup>26</sup> “间接歧视系指有别于禁止的歧视理由，表面上似乎中性的法律、政策或做法，对行使《公约》权利产生不成比例的影响。”经济、社会和文化权利委员会《关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见》(2009)，第 10 段。

40. 权利持有人正积极使用指标争取自己的权利并监测政府为对其境况进行补救而做出的承诺。北爱尔兰七塔小区的居民与民间社会组织一起制定了六项指标，包括进程指标和结果指标，支持其关于适足住房权遭到侵犯的主张。社会发展部长承诺要达到社区提出的基准，改善其住房条件，同时社区又使用这些指标定期监测上述承诺的落实情况。<sup>27</sup> 这一举措意义非凡，因为权利持有人自主确定了与其主张最为相关的指标，生成了数据并积极运用它们向政府问责。

## 六. 联合国人权机制在经济、社会和文化权利领域对指标的使用

### A. 联合国人权条约机构

41. 联合国人权条约机构，特别是对涉及经济、社会和文化权利各项条约进行监测的机构，在为其监测的条约进行履约评估时，已经确定了系统要求提供统计数据 and 分类指标的做法。所有联合国人权条约机构的报告准则都要求各缔约国提供分类统计资料，以便条约机构能够评估其授权范围内的权利取得的进展。一些条约机构还要求提供资料，说明对充分实现有关权利的进展进行监测的国家机制的情况，包括确定与各项权利相关的国家指标和基准的情况。<sup>28</sup> 经济、社会和文化权利委员会最新的提交条约专要文件的准则(E/C.12/2008/2)明确要求各国参照人权高专办列出的框架和说明性指标清单，确定指标和基准。

42. 条约机构也积极利用指标进行分析，尤其是查明边缘化和歧视的形式。<sup>29</sup> 例如，儿童权利委员会在关于莫桑比克的结论性意见中注意到“各个省份之间资源划拨的不均衡现象，为全国一些儿童福利指数，包括儿童贫困状况指数最差的省份拨出的经费最低”(CRC/C/MOZ/CO/2)。

43. 条约机构工作中可以更系统运用指标的领域是对其建议采取后续行动。条约机构的叙述性建议常常是基于现有的统计资料，这些资料然后可以为作衡量标准，来审查执行建议的进展。然而，在几个报告期对缔约国落实结论性意见的情况作评估中，条约机构还未形成使用指标的一致性做法。要确定这样的做法，存在一些技术和实践难题(例如随时间推移改变每个指标的数据收集方法)及资源限制，而且需要进一步开发工具，以便能够随时间推移进行更加系统的分析。

<sup>27</sup> 七塔监测组，《关于人权指标进展的第四次报告》(2009年1月)。见 [www.pprproject.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=33](http://www.pprproject.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=33)。

<sup>28</sup> 例如，见经济、社会和文化权利委员会(E/C.12/2008/2)和残疾人权利委员会的报告指南(CRPD/C/2/3)。

<sup>29</sup> 关于经济、社会和文化权利分析的近期例证，见2009年消除种族歧视委员会关于哥伦比亚的结论性意见(CERD/C/COL/CO/14,第22段)和2009年经济、社会和文化权利委员会关于巴西的结论性意见(E/C.12/BRA/CO/2,第11段)。

## B. 普遍定期审议

44. 人权理事会成员经常提及在普遍定期审议中采用指标作为落实经济、社会和文化权利的一种手段。各国对其他国家进行审议时曾建议汇编统计数据，为政策制定提供基础。他们还建议，法律和政策措施的目标应该包括状况的改善，而这种改善要以某些社会经济指标来衡量。此类建议有许多被受审议国接受。<sup>30</sup> 例如，巴拉圭接受了(阿尔及利亚提出的)“执行建立人权指标系统的计划”的建议。<sup>31</sup> 它还接受了就儿童保护汇编统计数据并建立监测系统(日本)，采取额外措施解决妇女文盲率和辍学率高的问题(摩尔多瓦共和国和挪威)以及建立官方统计数据，记录家庭暴力、杀害妇女、虐待和性剥削案件(阿尔及利亚)的建议。普遍定期审议程序中不断提及指标，表明各国日益认识到在政策制定中运用指标是履行自身义务，实现人权，包括经济、社会和文化权利的必要手段之一。

## C. 人权理事会特别程序

45. 过去十年间，人权理事会特别程序的几位任务负责人曾研究了人权指标。在经济、社会和文化权利领域，教育权问题特别报告员，<sup>32</sup> 适足住房问题特别报告员，<sup>33</sup> 人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员，<sup>34</sup> 暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员，<sup>35</sup> 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员<sup>36</sup> 及与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家<sup>37</sup> 都详细说明了如何利用可利用的统计指标来落实和监测权利。

<sup>30</sup> 例如，见 A/HRC/11/15, 第 37 段，和 A/HRC/11/15/Add.1, 第 37 段(埃及提出并被德国接受的建议)； A/HRC/12/4/Add.1, 第 36 段(阿尔及利亚提出并被伯利兹接受的建议)； A/HRC/12/10, 第 60 段(孟加拉国提出并被智利接受的建议)； A/HRC/13/11, 第 93 段(古巴提出并被不丹接受的建议)； A/HRC/13/4, 第 69 段(阿尔及利亚提出并被柬埔寨接受的建议)； A/HRC/15/8, 第 101.49 段；(法国提出并被肯尼亚接受的建议)； A/HRC/15/15, 第 79.75 段(巴林提出并被科威特接受的建议)。

<sup>31</sup> 建议见 A/HRC/17/18 号文件。

<sup>32</sup> 见 E/CN.4/2002/60。

<sup>33</sup> 见 E/CN.4/2003/5 和 A/HRC/4/18。

<sup>34</sup> 见 A/58/427。另见 A/58/427, A/59/422 和 A/61/338。

<sup>35</sup> 见 A/HRC/7/6。对妇女的暴力问题对享有健康权和受教育权等经济、社会和文化权利产生各种影响。特别报告员所建议的指标包括关于切割女性生殖器和杀害妇女问题的指标。

<sup>36</sup> 见 A/HRC/11/36。另见特别报告员向 2010 年 5 月人权高专办在里约热内卢举行的美洲区域研讨会提交的材料：“收集数据和使用指标来促进和监测种族平等和不歧视”。见 [http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Contribution\\_ethnically\\_disaggregated\\_data\\_BrazilMay2010.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Contribution_ethnically_disaggregated_data_BrazilMay2010.pdf)。

<sup>37</sup> 见 A/65/254。

46. 其他许多特别程序在国别访问中也依据指标进行分析。例如，在关于访问日本的报告中，当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员确定了少数群体面临的歧视，并且指出“全部调查和指标都指向一个事实，即在就业、住房、婚姻、养老金、卫生和教育领域，少数群体生活在社会边缘，在经济和社会方面处于弱势地位”(E/CN.4/2006/16/Add.2, 第 70 段)。<sup>38</sup>他还指出在瑞士，国家为消除歧视做出的承诺和努力不够，因为“相对于就业和住房领域反复出现的歧视，缺少立法或补救措施，可将其视为歧视的象征性社会指标”(A/HRC/4/19/Add.2, 第 64 段)。<sup>39</sup>

47. 多位任务负责人曾建议各国采用一套人权指标，为指标汇编分类数据并根据其制定目标和基准，用于政策制定及监测落实。<sup>40</sup>例如，食物权问题特别报告员建议尼加拉瓜“全面落实《粮食和营养安全和主权法》，并采用统一的指标、目标和基准系统巩固该法律规定设立的粮食和营养安全信息系统，以监测国家履行逐步实现食物权义务的情况”(A/HRC/13/33/Add.5, 第 83 (d)段)。教育权问题特别报告员建议摩洛哥政府“按照性别、社会状况、族裔和其他变量制定关于辍学率和缺勤率的分类指标，这不仅有助于遏制这些问题，还有助于确保所有学童，不分性别，均能完成学业”(A/HRC/8/10/Add.2, 第 74 (o)段)。适足住房问题特别报告员敦促加拿大联邦政府“明确‘无家可归’的正式定义，收集可靠的统计数据，以便制定协调一致的办法来处理这一问题”(A/HRC/10/7/Add.3, 第 100 段)。

## 七. 未来发展方向

48. 如上文所述，国家和国际利益相关者，包括各国政府、国家和国际人权机制、统计组织、民间社会组织 and 国际组织已经作出重大努力，将人权指标纳入自己的工作。虽然取得了这些成绩，但仍需要开展更多的工作来推动这些努力。

<sup>38</sup> 另见关于访问美国的 A/HRC/11/36/Add.3 号文件。土著人人权和基本自由情况特别报告员还在关于访问巴西的报告中指出：“巴西土著人所有人类发展指标的排位都很低，包括获得健康、教育和司法服务的机会”(A/HRC/12/34/Add.2, 第 76 段)。

<sup>39</sup> 特别报告员将立法和补救措施的缺乏称为“歧视的象征性社会指标”，这相当于人权高专办人权指标方法框架内的结构指标。

<sup>40</sup> 例如，适足住房权问题特别报告员，关于访问西班牙(A/HRC/7/16/Add.2)和加拿大(A/HRC/10/7/Add.3)的报告；受教育权问题特别报告员，关于访问摩洛哥(A/HRC/8/10/Add.2)、波斯尼亚和黑塞哥维那(A/HRC/8/10/Add.4)、马来西亚(A/HRC/11/8/Add.2)和蒙古(A/HRC/14/25/Add.3)的报告；食物权问题特别报告员，关于访问印度(E/CN.4/2006/44/Add.2)、贝宁(A/HRC/13/33/Add.3)和尼加拉瓜(A/HRC/13/33/Add.5)的报告；健康权问题特别报告员，关于访问瑞典的报告(A/HRC/4/28/Add.2)；土著人权利问题特别报告员，关于访问南非(E/CN.4/2006/78/Add.2)、哥伦比亚(A/HRC/15/37/Add.3)和俄罗斯联邦(A/HRC/15/37/Add.5)的报告；对妇女暴力问题特别报告员，关于访问土耳其(A/HRC/4/34/Add.2)和吉尔吉斯斯坦(A/HRC/14/22/Add.2)的报告。

49. 应当支持将人权指标纳入国家发展或人权计划及政策的举措，并将其贯彻始终，以便实际运用所采纳的指标监测计划和政策的落实。各国需要进一步做好准备，利用统计资料对国家和国际人权监测机制提出的建议开展后续工作。同样，在定期评估建议的后续工作时，人权监测机制应坚持连续使用指标的做法。

50. 通过更多地关注参与过程和与各国政府机构、统计组织、人权机构和民间社会合作，可以改进选择指标和收集数据的工作。这样一个兼容并包的过程将有利于以更注重人权的方式选择符合实际情况的指标，对统计资料进行分类并收集数据。这种合作也有助于获得更广泛的指标和信息来源，可以对传统数据收集机制产生的数据进行补充。

51. 更具体地说，统计界和人权界需要更密切地合作。通过这种合作方式，人权原则和标准有助于推动在收集、处理、传播和使用指标时利用适当的人权保障。此外，这将便于人权界获得由可靠、健全的数据生成机制产生的统计数据、信息和专业知识，有助于解读现有的统计资料。为促进这种合作，可能需要与统计界进一步开展对话，消除关于人权指标的误解。

52. 总的说来，需要对广泛的利益相关者进行更多的能力建设，收集更多信息并更好地传播、使用和解释现有指标。为了应对这种需要，人权高专办依据办事处制定的概念和方法框架，向不同国家和地区政府和国家人权机构提供技术援助，而且正在开发资源材料和工具，帮助推广和实施其框架。

## 八. 结语

53. 系统使用人权指标增强了人权评估的客观性和透明度，使人权监测更加以证据为基础。它使决策者更易于落实人权，并提高了实现人权所需的公共政策的有效性。人权指标也可以支持对侵犯人权行为提出的申诉。

54. 若干国际人权文书要求使用指标。国际人权监测机制不断强调，各国需要在报告中以及落实人权所需的国家战略和政策中采用指标和基准，尤其是与经济、社会和文化权利相关的指标。

55. 多年来，各方已做出重大努力，建立人权指标方法论，包括由人权高专办制定并经各人权条约机构认可的概念和方法框架。人权界内外的国家和国际利益相关者越来越依赖于人权指标，而且正在采取措施将人权指标纳入其工作。

56. 通过对广泛的国家和国际利益相关者进行能力建设，并加强它们之间的合作，可以进一步推动这些工作。可以进一步鼓励在人权评估、决策和政策实施、人权监测和补救机制中系统使用人权指标。