



第六十四届会议

临时议程* 项目 71(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

人权与赤贫问题独立专家的报告

秘书长的说明

秘书长谨此向大会会员国转递人权与赤贫问题独立专家马吉达莱纳·塞普尔
韦达·卡尔莫纳根据人权理事会第 8/11 号决议提交的人权与赤贫问题报告。

* A/64/150。



人权与赤贫问题独立专家的报告

摘要

联合国人权与赤贫问题独立专家的任务规定列举在人权理事会第 8/11 号决议。专家工作的重点是将人权愿景纳入国际、区域、国家的减贫努力中，目前特别注意社会保护和社会保障制度。

本报告讨论当前全球金融危机对赤贫者的影响和他们的人权现状。报告强调危机提供了一个机会，比重组全球金融与货币制度更前进一步，从以人权为本的角度提升社会保护制度，把人放在政策措施的中心地位。本报告说明人权标准怎样成为采取社会保护措施的一种规范性框架，为社会保护的设计、执行、评价，提供指导。除了重申挽救经济的政治决心外，本报告呼吁国际社会采取行动，争取支持，以确保建立并加强社会保护制度，使那些仍在经济危机中受害最深的人得到保护和支持。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 迫切需要履行长期承诺	5
三. 社会保护制度	6
四. 全球金融危机及其对赤贫者人权的影响	7
A. 危机的总影响	7
B. 食物权	8
C. 健康权	9
D. 住房权	9
E. 教育权	10
F. 对儿童的影响	10
G. 对妇女的影响和两性平等	11
H. 对移徙者的影响	11
I. 对遭受多重形式歧视的群体受害者的影响	11
五. 人权框架和社会保护	12
A. 提供规范性的框架	12
B. 认识权利和原则	12
C. 经济、社会和文化权利规定的义务	13
D. 确立提供国际援助与合作的责任	14
六. 采用以人权为本的方针建立社会保护制度	14
A. 认识到国家有提供社会保障的义务	14
B. 遵守平等和无歧视原则	15
C. 确保逐渐实现经济、社会、文化权利	16
D. 确保参与性、透明度、问责制	16
E. 处理关于性别、年龄、残疾等受关切的具体问题	17

七. 支持社会保护作为应对危机的方法	17
八. 需要国际援助和国际合作	18
A. 脆弱问题金融机制	19
B. 二十国集团的承诺和其他捐助国的措施	19
C. 社会保护底线	20
九. 结论和建议	21

一. 引言

1. 人权理事会第 8/11 号决议要求人权与赤贫问题独立专家为国际铲除贫穷的努力，作出贡献。
2. 2009 年，独立专家参加了人权理事会关于主题：“全球经济与金融危机对普遍实现与切实享有人权的影响”的第十届会议。她并向联合国世界金融与经济危机及其对发展的影响会议提出书面发言。在人权理事会第十一届会议期间，独立专家提出了一项报告，从人权观点分析现金转移方案。
3. 本报告分析为什么最近几个月对社会保护重新产生兴趣，怎样把这一趋势化为实际行动。报告主张，在这方面必须优先考虑人权原则和人权标准。
4. 报告首先就全球金融危机对享有人权的影响做了概览。然后说明社会保护制度中采用的现行人权框架，她指出，采取以人权为本的方针，应有的必要条件，以期协助执行这些倡议。报告还说明最近国际上为提升社会保护所宣布的倡议。报告最后提出根据以人权为本的方针而提升社会保护制度的建议。

二. 迫切需要履行长期承诺

5. 最近几个月，由于发达国家的金融市场下滑以及随后全球经济趋缓，每一个洲都有几百万人很快地被推陷于贫困与赤贫。¹
6. 当今全球经济和金融危机对穷人的空前影响，异常惊人。危机显示，迫切需要在全世界建立并扩大社会保护制度，以便保护已经陷入贫困的人，以及防止更多的人被推陷入贫困。人权标准提供一种规范性的框架，要求采取社会保护措施，并为之提供设计、执行、评价的指导原则。
7. 这次危机对人权的享有造成灾害性的后果，特别是脆弱的群体如此，因此必须立即予以注意并采取行动。贫穷的迅速扩大不是不可预料的偶然事故。各国未能保护人民免于经济困难，世界上 80%的人没有或很少有适当的社会保护，² 是造成这个不得不称为人权灾难的因素。
8. 像以前的危机一样，这次的危机显示，忽视社会保护和未提供社会服务，今世和后世都将付出巨大的代价。实际的经济下滑可能时间很短，但是对许多人的影响却可能延长到几代。这次危机可能使得长期失业，收入微薄的人，无法获得基本需要，陷入终身赤贫，子女也随之面临终身贫穷。

¹ 例如见：世界银行《全球监测报告——发展上的紧急状况》（英文第 1、2 页）。

² UNDP, Cash Transfers and Social Protection, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2008。

9. 确保获得社会保护，不是一种可有可无的政策，或表示一种慈善，而是国际人权法中揭橥的一种义务。不仅如此，从过去危机的证据可知，确保普遍获得社会保护是健全的经济决策。³

10. 最近几个月，世界各国领袖再三表示，决心挽救金融市场的崩溃。政府拨款达 18 万亿美元，（几乎是全球总生产毛额的 30%），⁴ 去注入银行资本，将金融机构国有化，为金融资产提供担保，拟定 2.7 万亿美元的财政刺激计划，都显示挽救危机有空前的政治决心。我们必须拿出同样的政治决心，去确保，把我们减少贫困并铲除贫困的长期承诺化为行动，产生成果。

11. 已经看见政治上出现巨大动能的迹象，赞同对社会保护投资，以对抗危机。然而，要紧的是，任何措施都不能是短视的，不能忽视人权承诺。各国必须不只是重视在建立国际金融和经济制度中解决危机中出现的明显问题。如果不把危机中受苦的人放在议程的中心，不采取步骤保护他们的权利，这些措施都将不够。

12. 除了重申解救经济的政治决心之外，大会必须动员采取行动，履行长期的承诺，铲除贫穷，尊重人权。不论是不是有危机，现在应当接受并承认，社会保护制度对仍然承受着经济震荡最严厉后果的人提供保护，是有效履行这些承诺所必要的。

13. 应当承认，订立社会保护计划并不简单。紧张的预算加重了挑战性，在经济动荡中更是如此。但是在法律上有约束力的人权标准要求必须采取永久性的社会保护计划。必须强调，社会保护政策和计划有助于实现人权。

14. 在社会保护中采取以人权为本的方针而在社会保护中投资，不仅使这些投资具有合法性，也有助于保护投资，不受贪腐、选举利益运作、以及政府变动时政治不稳定的影响。

三. 社会保护制度

15. 为本报告的目的，社会保护定义为：包括广泛的政策，目的是解救个人和群体的风险和脆弱性，不论他们有或没有工作能力，以期帮助他们应付和克服贫困，特别是他们不能控制的事件所造成的情况。社会保护包括各种各样的办法，从安全网、社会援助和社会保险，到相互的、非正式的危机管理。

16. 社会保护制度是减少贫困的一个重要层面。它们保护最脆弱的人不陷入更贫困，确保获得保健服务和教育。社会保护制度也是经济稳定剂，借以限制总需求

³ Martin Ravallion, “Bailing out the World’s Poorest”, Policy Research Working Paper 4763(World Bank, Washington, D.C., October, 2008)。

⁴ A/CONF.214/4, p. 3。

的萎缩，从而约束经济衰退不致陷入深渊。还有助于建立社会融合，减少社会动荡的可能性。不仅如此，如果设计适当，社会保护制度可能有助于实现若干人权，例如享有适当生活标准、保健、教育、社会安全等权利。

17. 社会保护制度一般围绕着三个主要目标建立：(a) 协助从使人陷入贫困的危机中恢复；(b) 有助于使长期贫困者有能力逃出贫困，对抗迫害性的社会-经济关系；(c) 支持活动能力弱的穷人(如老人、残疾人、儿童)，使贫困不会传给下一代。

18. 利用这三种步骤，各国政府已经有大量的措施和方法可运用以建立社会保护制度(例如：保险办法、公共工程、粮食援助、有针对性的现金转移、或社会基金)。然而，这些已有的措施并非都是为减轻贫困或为实现人权而设计。

四. 全球金融危机及其对赤贫者人权的影响

19. 在最近几个月，各国政府已经再三公开承认，经济危机影响到个人，特别是脆弱的群体。然而，除了人权理事会第十届特别会议关于危机影响的决议外，⁵ 大多数的公开声明还没有承认危机剧烈地影响到对人权的享有。

20. 大会 2009 年 6 月关于危机的届会的结果文件举出了这一点。大会特别指出，必须处理危机产生的人的代价，并说，这些对受影响者人的保障与发展造成严重的后果。⁶ 同样地，二十国集团各国政府同意，它们有“集体责任，要减轻危机的社会影响，以期尽量减少对全球未来的长期危害”。⁷

21. 这种人的代价或社会影响，如饥饿、营养不良、健康恶劣、得不到社会保障、没有教育—也代表着不能享有粮食、水、环境卫生、保健、社会保障、教育的权利，总之适当生活水平的权利。

A. 危机的总影响

22. 当前的危机开始于发达国家资本市场内部的危机，但是很快转移为全世界实体经济的重大危机。国际货币基金组织(基金组织)预测，2009 年全球活动将萎缩 1.3%——是第二次世界大战后最严重的萎缩。虽然种种影响可能很难量化，但是这次金融危机无疑已经对人权的实现和享有造成严重影响。危机对享有人权的影响既明显又惊人。

⁵ 理事会深表关注，由于多重和相互关联的全球经济和金融危机，普遍实现和切实享有人权受到挑战。见 A/HRC/S-10/2。

⁶ A/RES/63/303，附件，第 3 段。

⁷ 二十国集团公报，“全球复苏与改革计划”(2009 年 4 月 2 日)，第 25 段。

23. 赤贫者的生活条件 2008 年已经受到粮食和能源价格大涨的巨大影响，现在更加恶化。已经有一亿两千五百多万人因为粮价危机陷入贫困，目前的预测估计，当前的危机可能在 2009 年把另外 5 500 万至 9 000 万人推到赤贫中。⁸

24. 国际劳工组织(劳工组织)说,2009 年全球失业人口可能比 2007 年增加 2 000 万至 5 000 万人。⁹ 不仅失业会增加,而且因为就业机会减少,劳动条件很可能恶化。

25. 根据最近对《千年发展目标》进展的评估,有些领域的进展放慢了或有逆转。¹⁰ 据估计,在赤贫人口最多的撒哈拉以南非洲和南亚区域中,有些最脆弱的低成长经济体中,预期贫穷人口和贫困人口比例都将增加。¹¹

26. 虽然所有国家都受危机的影响,发展中国家在应付危机时困难更多,因为它们的技术和机构能力有限。在低收入国家,政府预算可能大为紧缩,因为出口量、商品价格、汇款、旅游、外国直接投资都减少或降低,双边和多边援助也可能减少。财政能力有限的国家中,有四分之三感受到危机的伤害加深,这并不令人感到意外;它们需要立即得到援助,以协助保护它们的贫穷家庭。¹²

27. 必须强调危机对经济、社会、文化权利的负面影响,以及对脆弱的个人和群体的特别深重的影响。然而,危机还不仅影响对这些权利的享有,并且经济困窘和不平会加深社会的紧张,可能导致社会和家庭暴力事件,增加犯罪行为,削弱治理能力。因此,危机是影响到所有的人权:文化、公民、经济、政治、社会权利。

B. 食物权

28. 根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)资料,预期 2009 年营养不良的人数将达到历史新高的一亿多人。¹³ 联合国儿童基金会(儿童基金会)估计,南亚饥饿人数从 2006 年的 3.006 亿增加到 2008 年的 4.056 亿。¹⁴

⁸ 世界银行,《2009 年全球监测报告——一个发展的紧急问题》(World Bank, *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency*, pp.1 and 2, 2009)。

⁹ 国际劳工组织,《全球就业趋势》(ILO, *Global Employment Trends, January 2009*(Geneva, 2009))。

¹⁰ 联合国,《千年发展目标报告,2009 年》(2009 年,纽约),第 4 页。

¹¹ 同上,第 7 页。

¹² 见 Louise Cord 等,“The Global Economic Crisis: Assessing Vulnerability with a Poverty Lens”, Policy Note (Washington, D.C., World Bank, 2009)。

¹³ 联合国粮食及农业组织,《2008 年世界粮食安全现状》(FAO, *The State of Food insecurity in the World 2008* (Rome, 2008))。

¹⁴ 见儿童基金会,“这样的规模:经济危机对南亚妇女与儿童的影响”(UNICEF, “A Matter of Magnitude, The Impact of the Economic Crisis on Women and Children in South Asia”, June 2009)。

29. 虽然油价下降，粮食价格一般居高不下，仍在 2007 年水平。¹⁵ 加上经济衰退，就严重影响到家庭的粮食消费。根据粮农组织统计，若干发展中国家的主食价格继续在上漲，特别是低收入粮食短缺的国家如此。¹⁶ 参考过去的多次危机，这一点必须加以考虑。过去特别是亚洲危机时，贫穷家庭以减少非主食消费为应付危机的第一个手段，去节省粮食费用和减少总的消费。¹⁷

30. 所以，虽然价格上涨和经济下滑可以是短期现象，但是因为减少食物消费，对人可以造成长期影响。孕妇和授乳母亲和儿童的特殊营养需要特别受到影响。在家庭内，妇女通常是首先牺牲的，结果会造成母亲营养不良，胎儿成长不良，以及儿童早年发育不良的后果。我们都知道这些因素影响儿童的生存和发育。长期而言，这会影响儿童的学习，导致减损人的智力资源，降低生产力，因而更没有能力脱离贫穷。

C. 健康权

31. 营养降低的后果之一是，贫困者的健康状态很可能逐渐恶化，其影响很难扭转。有两个因素应当考虑。一，2007-2008 年的粮食价格危机已经使很多人的健康状态恶化。¹⁸ 二，收入减少和收入没有保障加上没有社会援助措施，使得情况恶化。

32. 现阶段要查明危机引起健康状况恶化的具体因素还太早，但是已经开始有了粮食价格危机的影响的数据，从其他危机的经验可知，这些数字是可靠的。在印度尼西亚，1997 年经济危机期间，从 1997 到 1998 年，利用公共保健服务的成年人从 7.4% 降到 5.6%，儿童则从 26% 降到 20%。¹⁹ 可以预期，由于当前的危机，有些发展中国家会产生类似的现象。截至 2009 年 5 月，世界卫生组织(世卫组织)已经记录到 16 个国家减少了对保健系统的支出。²⁰

D. 住房权

33. 发达国家住房市场的崩溃引起当前的危机。由于住房和房地产金融市场的全球化和经济调整的政策，最近几年城市已经是低收入居民住不起的地方。获得贷

¹⁵ 联合国粮食及农业组织，作物展望与粮食情况 (FAO, Crop Prospects and Food Situation, No. 3 (July 2009))。

¹⁶ 粮农组织，同上，注 15。

¹⁷ 儿童基金会，“这样的规模：经济危机对南亚妇女与儿童的影响”(UNICEF, “A Matter of Magnitude, The Impact of the Economic Crisis on Women and Children in South Asia”, June 2009)。

¹⁸ 见 http://www.who.int/food_crisis/global_food_crisis/en/index.htm。

¹⁹ 见 “Social Health Protection”，可查 <http://www.ilo.org/public/libdoc/ILC2009/TD9/Evans%20TD9.pdf>。

²⁰ 同上。

款的机会有限，加上失业率陡升，使得找房子的人、特别是穷人面临的挑战升高。²¹

34. 这次危机还立刻影响到房东和租户的租赁安全，特别是在直接受到住房市场崩溃影响的那些国家。取消赎权意味着失去家园，往往造成无家可归或生活条件恶劣。

E. 教育权

35. 虽然在达到普及初级教育的目标上有了进展，然而最近关于千年发展目标的报告指出，初级教育学龄儿童的10%没有入学，而入学率的上升速度不足以在2015年达到目标。危机使得面临更严峻的挑战，因为入学率通常同国家增加教育经费是相联系的，国家预算紧缩，就会减少教育经费。

36. 在过去的危机中，受经济下滑影响最大的是最贫困家庭的儿童，贫困家庭往往为了减轻家庭的负担，将其他活动视为优先，例如有收入或没有收入的家务工作，而非教育。²² 例如在印度尼西亚，1997年的经济危机使得不上学的儿童加倍。²³

F. 对儿童的影响

37. 从上述过去经济危机中儿童营养不良增加和入学率下降的经验可知，经济危机对儿童的过大影响令人注意。经济困窘和其他变动显著降低了家庭的能力，于是儿童受到深重的影响。他们依靠家庭的支持和社会的服务，使得他们特别容易受长期衰退和政府预算及社会经费削减的影响。

38. 当前危机对儿童的长期影响特别令人担忧。各种研究报告指出，危机中儿童的保健服务和教育受到限制造成终身不良影响。婴儿最初几个月被饥饿、虐待、或疏忽，其影响特别深重。²⁴

²¹ 见 A/HRC/10/7。

²² 见 T. Woldehanna, N. Jones, and B. Telefera, “The invisibility of children’s paid and unpaid work: implications for Ethiopia’s national poverty reduction policy”, *Childhood*, 2008, 15:177-201。

²³ E. Frankenberg, D. Thomas, and K. Beegle, “The real costs of Indonesia’s economic crisis: preliminary findings from the Indonesian family life surveys”, in *Rand Labor and Population Program papers* (1999)。

²⁴ H. Alderman, J. Hoddinott and Bill Kinsey, “Long term consequences of early childhood malnutrition”, *Oxford Economic Papers*, (2006) and W. Fung, and W. Ha, “Intergenerational effects of the 1959-61 China Famine”, UNDP (2008)。

G. 对妇女的影响和两性平等

39. 妇女在危机中受到过大的影响，因为她们本来就受到多重歧视。妇女获得工作和社会福利的机会也受限制。她们更可能发现，在就业市场上她们比男子地位脆弱，更难得到雇佣或易于失业。不但如此，在危机中，妇女更倾向于承担更重的无偿工作和家庭内务，这些现象的影响还没有得到充分的研究或记录。2008年，两性就业差距似乎在缩小，但这仅仅是因为男子为主的行业首先感受到经济危机(例如建筑业和汽车工业)，而不是两性平等有所进展。而且，高比例雇用妇女的部门很可能会大幅度缩小。²⁵

40. 社会支出的减少也往往过大地影响妇女和女童获得教育和保健服务的机会。例如，辍学去帮助家务的女童比男童多，使得两性教育差距扩大。

41. 家庭在没有外来支持而失去收入时所采取的应付策略，又使得妇女和女童受到长期影响。例如，孕妇往往不去看付不起的医生，因而冒疾病的危险。同时，因为营养不良，她们更容易生病。因为更多的生育没有了医疗照顾，产妇死亡率也上升了。千年发展目标关于妇女的部分很可能需要更长的时间才能够达到，而两性平等已有的进展将会减缓，或逆转。

H. 对移徙者的影响

42. 关于经济下滑对移徙者的影响似乎还没有全盘的研究，主要是因为危机对移徙者受雇佣的各部门的影响不同。然而，应当举出两个问题。一，即使在危机爆发之前，在发达国家和发展中国家的移徙工人都已经是“穷工人”。二，错误的概念认为移徙者拿走了工作，或他们抢走了稀少的福利，往往使得政府削减移民人数。²⁶

43. 从过去的经验可知，移徙工人、特别是妇女移徙工人，在危机中异常脆弱。据劳工组织资料，即使实际工作没有减少，移徙工人可能被迫接受较低的工资，忍受不堪的工作条件，以图保有工作，维持收入的安全。²⁷ 而且，在衰退中，没有工作机会，歧视和仇外心理高涨，深深地影响到移徙者享有他们的人权。

I. 对遭受多重形式歧视的群体受害者的影响

44. 在有多重歧视的环境中，危机的影响又不同，必须从歧视的复杂性去评估。虽然危机对其他各类受歧视的群体的全部影响很难评估，过去危机的经验证明，

²⁵ 国际劳工局，“金融与经济危机：体面工作的因应”(ILO, “The financial and economic crisis: a decent work response” (March 2009), para. 46)。

²⁶ “The impact of the global financial crisis on migration” IOM Policy Brief (January 2009)。

²⁷ Azfar Khan, Rola Abimourched, Ruxandra Oana Ciobanu, “The global economic crisis and the impact on migrant workers” (ILO, 7 April 2009)。

还有别的群体也受到过大的影响。例如，在经济衰退中，最后进入劳动市场的人最先失业。例如青年人、老人、残疾人都特别受影响。当前的危机还很可能过大地影响土著民，因为历史上他们就是最穷最受排挤的群体。

45. 在危机中，有的人会受到更多的折磨，视各人的经验不同，种种歧视因背景不同而不同，如性别、种族、族裔、传统阶级、社会阶级、年龄、国籍、以及其他因素的歧视等。所以，应当综合考虑如性别、年龄、种族、残疾等因素之间的互动，才能评估危机对人权享有的负面影响。

五. 人权框架和社会保护

46. 保护贫穷者的关键是保护和尊重基本人权(即健康、社会保障、适当生活标准的权利)，为此，各国政府必须设计并执行社会保护政策。社会保护政策不仅能够大有助于实现所有人权，而且，如果遵循以权利为本的方针，能够加强这些政策。

A. 提供规范性的框架

47. 人权法提供规范性的框架，为个人、群体、国家规定权利和义务。从人权的视野看，社会保护的受益者是权利拥有者，可以对资源分配有合法发言权。国家和其他行为者是负责任者，要为他们的行为或不行为负责，并可以为此被究责。

48. 国际标准必须强制予以执行，为此，要求国家通过新的法律，订立规管框架，订正现行国家法律和行政惯例，加强司法，建立全国人权机构，增加参与性，提高社会经济标准，等等。因此国家必须执行机构改革，以确保实行免费的强迫初级教育、铲除一切形式的强迫劳动，废除童工；法律前平等，平等获得资源等，这些都是为社会保护制度运行良好所不可缺少的。

49. 还要求国家加强能让人民提出权利要求的机制，以及使个人有能力获得和利用申请权利的机制。这些措施大有助于减少人的脆弱性和风险，提升家庭管理风险和提高生活标准的能力。例如，可能获得社会保护方案的受益者必须知道他们可以得到什么应得权益，能够对影响他们福利的决定提出异议。

B. 认识权利和原则

50. 为了完全实现国际人权法中规定的各种权利，国家必须执行社会保护政策与制度。执行政策以对贫穷者提供保护的责任，直接来自许多人权要求，特别是社会保障权利和适当生活标准权利；这两项权利都见于《世界人权宣言》、几项国

际条约、²⁸ 和劳工组织公约，特别是劳工组织关于社会保障最低标准的第 102 号公约(1952)。

51. 但是需要社会保护不仅是为了实现这两项权利。其他各种权利都和社会保护相关；例如：获得最高可得标准的保健权利、教育权、家庭的保护和产假补助金、工作权、保障就业权、老年人权利等。

52. 除了在这些经济与社会权利，在考虑社会保护措施和应当如何执行社会保护措施时，其他人权也有关系，如参加公共生活权利、获得信息权利、有效补救权利等。平等原则、不歧视原则、透明度原则、问责原则，也都相关。这些权利使公民能够参与设计国家的社会保护制度的过程，确保个人能够申请应得福利，等等，因而是确保社会保护制度的切实有效与适当所不可少的。

53. 公民权利和政治权利也非常有助；它们提供保护，免于若干风险和脆弱性，特别是政府造成的伤害，例如不人道待遇、任意逮捕或拘留、或无理限制媒体和记者。

C. 经济、社会和文化权利规定的义务

54. 《经济、社会、文化权利国际公约》为缔约国规定了若干有关建立社会保护办法的义务：

(a) 最低的核心义务，以确保至少满足最低必要水平的经济、社会、文化权利：为了确保全社会的基本生存和医疗保健所必须达到的最低水平；和对任何缺乏适当资源的人提供保护。为此，社会保护措施可以视为是达到经济、社会、文化权利基本最低标准的措施。

(b) 确保逐渐实现经济、社会、文化权利的义务：政府必须提出最大可能的资源，以确保逐渐实现这些权利。必须指出，分配资源不是完全留给政府去完全自由裁量。政府必须以一定的优先性分配资源去确保人人能够基本生存和得到社会保护。这个义务的意义是，倒退的措施是不可接受的。因此，如果采取措施减少社会保护方案的范围或数量，政府必须显示是在考虑了所有其他办法后才采取这些措施并且这样做是为了保护所有经济、社会、文化权利而完全有理。²⁹

²⁸ 社会保障权利见于《世界人权宣言》第 22 条和第 25 条；《经济、社会、文化权利国际公约》第 9 条和第 10 条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5. e. 四条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11. 1. e 条；《儿童权利公约》第 26 条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 27 条。也见于区域人权文书如《圣萨尔瓦多议定书》第 9 条和《欧洲社会宪章》第 12 条。《非洲人权与民族权利宪章》规定，“老年人和残疾人也应当有权享有配合他们身体和道德需要的特别保护措施”，第 18 条。

²⁹ 见 CESCR General Comment No. 3 para. 12, general comment No. 12, para 28; General Comment No. 14, para. 18, and general comment No. 19, paras. 40-42。

(c) 有义务确保特别保护最脆弱的个人和群体：人权框架特别注意最弱势、最边缘化群体中的人。必须优先考虑他们是需要特别援助，并保障没有歧视，以确保他们享有权利。在某些情况下，平等原则要求政府采取平等权利行动或积极措施，以便减少或消除导致或助长永久歧视的情况。

D. 确立提供国际援助与合作的责任

55. 合作的责任是《联合国宪章》规定的(第五十五条和五十六条)并列入许多人权条约(如《经济、社会、文化权利国际公约》第2条、《儿童权利公约》第4条)。各国政府提供国际援助与合作的责任适用于在全世界支持和加强社会保护制度。发展中国家面临提供社会保护时遭遇的各种资源、机构、技术局限，国际合作是使得它们克服这些局限所必要的。

56. 国际援助至今多半用于小额信贷和创造就业的方案上。建立社会保护办法也应当是国际援助的目标之一，因为有的人无法从工作获得收入或从工作关系获得社会保障，国际援助有助于保护这些人的核心人权。

六. 采用以人权为本的方针建立社会保护制度

57. 各国不能离开人权承诺而孤立地考虑国家的社会保护战略。本节指出人权怎样与社会保护相关，讨论在设计与执行社会保护办法的若干相关问题。一个国家选择适当的社会保护制度时，应当考虑以下讨论的人权承诺。

A. 认识到国家有提供社会保障的义务

58. 社会保障权在国际人权法、区域条约和若干劳工组织公约³⁰中都得到强力地肯定。然而，这可能是所有人权中最受忽略的人权之一。据估计，世界人口的80%没有享有这个权利，20%生活在赤贫中。³¹全世界都缺乏可行的社会保障制度并不是偶然，是各国政府不愿意在这个领域投入的直接结果。

59. 社会保障权的规范性内容包括社会保险(缴款办法)和社会援助(非缴款办法)两种。非缴款办法有重大作用，因为每一个人都经由保险办法获得适当保障是不大可能的。因此，社会保障权使政府有义务在可用资源最大限度内对最贫困的人提供保护，因为他们一般是没有在缴款办法中获得保护。

60. 经济、社会、文化权利委员会的第19号一般性意见具体规定了社会保障权的基本要素，要求为保健、疾病、老龄、失业、就业受伤、家庭与儿童辅助、产妇、伤残、未亡人和孤儿提供援助。³²

³⁰ 见前注28。

³¹ “Social Security for all”, 2009, *Social Security Policy Briefings*, Paper 7 (Geneva, International Labour Office, 2009), p. 3.

³² E/C.12/GC/19.

61. 委员会主张，福利的水平必须适当足够，获得福利的资格条件必须合理，比例适当、透明、并且有权利的人能够申请得到。委员会特别指出，必须对非正规经济中的工作者提供最低的保障，因为他们得不到正规保障办法。委员会主张，这个权利包括“有权不受现行(公办、民营)社会保障的任意和无理的限制，有权平等享有适当的保护，免于社会风险和意外灾害。”³³

62. 委员会还举出国家的核心义务包括：有义务提供对所有的个人和家庭提供最低必要的福利，确保有权不受歧视地加入社会保障制度或办法，特别是弱势与边缘化的人和群体应当有权。国家必须根据最大可用资源，最后完全实现社会保障权利。

63. 采用立足人权的方针，便要求摒弃关于社会保障制度中不准确的先入为主概念，例如：负担不起或养成依赖性。从劳工组织所进行的成本调查可知，几乎所有国家都有能力，至少是部分地，建立一套最低保障，包括给老年人和有子女家庭基本现金补助，给失业者社会援助，和必要的保健。³⁴

B. 遵守平等和无歧视原则

64. 采用以人权为本的方针，便要求国家履行责任，在风险和意外时平等地、无歧视地给予保护。接受这些基本原则就必须谨慎地比较各种政策，以便避免不公平地排除了需要保护的群体。

65. 还有一层含义是：选择普遍性的办法较好，而不是仅仅保护某几类的人(例如：对某一定年龄以上的所有人提供退休金，而不是给年龄组内的一部分人)。即使在针对性的办法中，也需要遵守平等和无歧视原则，这使得给针对性社会政策的标准如何下定义，成为在这领域工作者经常面临的挑战。

66. 针对性方案中使用的资格标准必须公正、合理、客观、透明，参加者必须在发现错误时有机会使用矫正机制。针对性办法还必须避免使受益者感到轻蔑。

67. 为了遵守这些要求，在资源受限制时，针对性办法的分类应当广(例如年龄、地点、广泛承认的排除程度)，在各类内，每一规定应当有普遍性(例如普遍包括65岁以上的每一个人)。随着能力的提高，可以采取更精细的针对性方针。此外，必须采取措施，确保在经济恢复政府收入改善后，保护范围逐渐扩大至全部的人。

68. 政治决定应当参照人权的普遍性和国家能力。往往是，针对性的方案很昂贵，不容易执行，伤害社会团结。不仅如此，从经验可知，设计上的技术困难使得针对性的方案实际上不能达到最脆弱的人。而且，从实证的研究可知，仔

³³ 同上，第9段。

³⁴ “Can Low-income countries afford basic social security?”, *Social Security Policy Briefings*, Paper 3 (Geneva, International Labour Office, 2003), p. 17。

细设计的针对性方案并没有更好地减少贫穷，因为所使用的数据关系，被排除的人始终很多。在一项国别研究中，世界银行估计一个方案的针对性标准是：“关于减少贫困和减少贫困的成本效益，没有结论，甚至结论有误导。”³⁵ 一些研究报告指出，拉丁美洲各方案漏保的百分比从 26%到 84%。³⁶ 因此，普遍性的方案比针对性方案实际上可能覆盖面更好，也较不贵，特别是在行政能力有限的国家是这样。

C. 确保逐渐实现经济、社会、文化权利

69. 必须研订社会保护工具，同时应考虑到这类措施可能对扩大社会保障的覆盖面和履行国家执行社会保护的义务有长期影响。安全网方案(一般是实物援助办法，如粮食配给)是一种特别的政策工具，目的是防止困穷，和帮助人们应付意外情况。实行这些办法是防止人们陷到一定的生活标准以下，通常是短期性，针对极少数人。这些方案可以产生立即的救济作用。但是如果时间和范围太短太小，可能不能产生长期减贫的预期效果。

70. 总之，安全网不能解决贫穷和脆弱性的基本原因；它们在时限和涵盖上的种种限制可能产生排除的错误(排除了可能受益者)，违反不歧视和普遍性原则；并且，由于是短期性，这类方案可能使得政府没有兴趣改善长期提供基本社会服务办法。为了遵守逐渐实现的原则，各国政府应当拟定计划，从安全网方案逐步渐进到稳定的全国社会保障制度。

D. 确保参与性、透明度、问责制

71. 采用以人权为本的方针建立社会保护制度，便要求在设计、执行和评价该制度中的所有政策时，考虑到基本的参与性、透明度、问责制原则。这些原则不仅是在采取措施时有助于确保有效率，并且履行国家的核心义务，使人人有权参与公共生活，获得信息，在违法时获得补救。

72. 没有预期的受益者参与而制定的社会保护制度，和没有考虑到受益者观点的制度——制度的本意就是要支持他们的应对策略——，将遭遇不能达到核心目的的重大危机。评估受益者的风险性和脆弱性，是建立社会保护制度的必要资料，但是这不能代替在设计 and 执行方案的全程中推动受益者切实参与的机制。

³⁵ 世界银行，针对性与减贫方案成败之间的相关性怎样？政策研究工作文件第 4385 号，2007 年 11 月 (World Bank, How Relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program? *Policy Research Working Paper 4385*, Washington, D. C., November 2007)。

³⁶ Thandika Mkandawire, “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, *Social Policy and Development Programme Paper Number 23* (United Nations Research Institute for Social Development, December 2005)。

73. 从人权的角度展望，必须培养和提高受益者认识他们的权利和申请权利的能力。人们必须有能力；为此，非常关键的是能够获得信息。如果受益者不知道有社会保护方案的存在，他们不公平地被排除的危险就更大。无论任何方案，规章的透明度都特别重要。确保透明度的措施，必须特别注意确保这些信息在文化意义上和事实上能够容易获得，特别是脆弱群体可能由于语言差异、行动限制或缺乏资源而难获得信息。

74. 缺乏切实获得信息的机制去确保透明度和问责制，可能很容易使得社会保护制度陷入腐化和被操纵。没有收取、处理、回答受益者最后申诉的渠道，则方案便有长期管理不善的危险。

E. 处理关于性别、年龄、残疾等受关切的具体问题

75. 社会保护措施的设计需要没有任何歧视，确保保护最需要的人。虽然社会保护工具有助于较好地实现脆弱者的权利，但是设计不良的措施可能效果相反。

76. 社会保护措施随着受益者性别、年龄、残疾、族裔、或其他特征而影响不同。往往是，措施中没有考虑到妇女为家长的家庭、老年人、残疾人的特殊需要。例如，政府采取措施保护就业往往是基于男子赚钱女子管家的定型概念，专注经济中以男子为主的领域。举例说，公共工程方案往往以男子为主的就业类优先，如建筑业。

77. 特别脆弱的群体依赖社会服务去发展和融入社会，在讨论他们的需要时，必须了解社会保护制度是一套广泛的政策，不限于提供收入而已。有明显的证据显示，儿童是社会保护措施主要的非直接受益者。然而，也有迹象显示，仅仅提供收入而必要的服务得不到或不足，将不足以总的改善儿童的情况。同样地，缺乏综合的对老年人和残疾人的社会服务，一定会降低社会保障的效果。

78. 还可能需要特殊措施或平等权利行动措施。不能工作的老年人和残疾人，需要社会保护制度的长期保障。劳工组织认为，普遍的基本老年退休金是基本社会保护的一部分。世界上至少 72 个国家有普遍退休金制度，其中 46 个是低收入或中等收入国家。³⁷

七. 支持社会保护作为应对危机的方法

79. 从人权角度展望，政府仅仅基于宏观经济考虑刺激成长的政策，不一定帮助贫穷人和最脆弱的人从危机中恢复。需要更有系统的、积极推动实现人权的战略，去因应危机，并确保长时期对所有的人提供社会保护。

³⁷ <http://www.helpage.org/Researchandpolicy/Socialprotection/PensionWatch/Feasibility>。

80. 过去，经济文献主张，一方面是加强社会保护制度保护最贫穷的人，一方面是在危机后加强经济恢复，两者之间有损益交换。这种假定近年越来越受到质疑。世界银行解释，既然穷人倾向于消费倾向较高，则危机中公共支出延伸到最贫穷的人时，就产生对总需求较大的刺激，从而提高产出。³⁸

81. 最近的经济理论和证据也令人质疑社会保护和长期成长之间是否有损益交换；肯定了不能解决危机中最贫穷受害者的短期需要，不仅挫伤当前公共支出所取得的宏观经济稳定，并且长期扩大了贫穷和不平等，对长期成长有负面影响。³⁹

82. 社会保护措施必须列入全国恢复的一揽子办法内。有的国家已经启动了这一程序。例如，澳大利亚 2009 年刺激经济一揽子办法中，将三分之一以现金支付给低收入和中等收入家庭。日本提出了儿童特别抚养津贴。南非扩大了福利津贴和学校供餐方案，同时延长了儿童津贴和社会退休金的覆盖。巴西和哥斯达黎加的恢复一揽子办法包括延长现有的失业福利。

83. 各国设计因应危机的办法时，应当避免追求短期的迅速解决贫困和不安全的危险。必须从过去经验汲取教训。1990 年代受亚洲危机伤害的国家设立安全网，去帮助贫困者因应危机的负面影响。现在回顾，那些安全网太小、太短期、太晚，吸收了大量经费。证据显示，安全网可以提供的保护中有两个关键缺陷。第一，立即救济可能帮助受益者应付危机，但是他们在未来危机中仍然同样脆弱，以致未能达到社会保护的目。第二，许多方案在执行中发现腐化和选举利益的运作。⁴⁰

84. 因此，决策者应当了解，国际、区域和各国因应当前危机的办法是提供了一个机会，可以建立强健、稳定的社会保护方案的主要支柱。这些社会保护方案可能从紧急因应办法开始，但是必须及时加强和延长，以期确保完全实现享有社会保障的权利和其他权利，这些是保护贫穷者的基本。

八. 需要国际援助和国际合作

85. 出口量下降，获得信贷的机会受限，外来投资减少，都威胁着许多发展中国家的经济成长会停顿。从而将限制发展中国家利用政府预算款去投入社会保护措施的能力，而这是确保享有基本经济和社会权利所必要的。这将对最贫穷的和最脆弱的人造成远远过大的灾难性影响。

³⁸ Martin Ravallion, *Bailing out the world's poorest*, *Policy Research working Paper 4763* (World Bank, Washington, D.C., October 2008), p. 6.

³⁹ 同上。

⁴⁰ International Labour Office, *Asia in the global economic crisis: Impacts and responses from a gender perspective* (February 2009).

86. 既然有些国家负担和执行社会保护制度的财政和机构能力都有限，因此极为必要由发达国家向欠发达国家提供援助。大多数发展中国家还没有或只有刚刚开始的社会保护制度，从经济角度看，往往还无力采取反循环性的措施。

87. 发达国家绝不可以利用金融危机为借口，不遵守承诺，不将国内生产总值的 0.7% 提供为官方发展援助。发达国家不仅必须维持已经承诺的官方发展援助额，并且应当响应呼吁，在官方发展援助的承诺之外，以相当于一揽子刺激的 0.7% 的款，认捐为新增加的援助。这笔新增加的援助将用于保护低收入国家应付经济危机的最坏后果，以及保护发展中国家的贫穷人和脆弱者。

88. 从危机早期开始，世界上各国领袖已经表示决心，要通过经济恢复计划推行社会保护方案。这样重新强调多边主义和国际合作，是很有正面意义的步骤。必须利用这个机会，不仅坚定地将社会保护列入迅速因应危机的议程，并且把它当做长期战略中的一个关键要素，减少贫穷和不平等，保护最脆弱的人们免于未来的危机。

89. 国际上最近宣布的一些倡议会有助于努力提升社会保护：

A. 脆弱问题金融机制

90. 世界银行设立的“脆弱问题金融机制”，由世行的全球粮食危机因应方案和一个快速社会因应方案组成。目的是提供技术和金融援助，去支持各国政府采取立即办法和近期办法因应危机。

91. 虽然现在评估经费是怎样分配还过早，但是已经知道快速社会因应方案将提供经费以便采取干预手段，主要是支持提供基本社会服务，特别是产妇和婴儿保健与营养以及学校供餐方案。其次，重点支持安全网方案，第三，解决就业问题。⁴¹

92. 脆弱问题金融机制的赠款有可能长期地加强国内社会保护方案的能力。重要的是必须妥为利用这个机会，以便确保采取措施，协助实现人权，特别是社会保障权和适当生活标准权。

93. 快速社会因应方案的核心，必须是承诺所有脆弱群体受益的普遍社会保护，以及支持在整个发展中世界建立长期可持续的社会保障制度。

B. 二十国集团的承诺和其他捐助国的措施

94. 2009 年 4 月，二十国集团会议承认，负有集体的责任，减轻危机的社会影响，最大程度地减少长期全球性灾害。为此，它们承诺以 500 亿美元支持社会保

⁴¹ 世界银行集团对金融危机的因应，2009 年 3 月。<http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/WBGResponse-VFF.pdf>。

护，推动贸易，保障低收入国家的发展，并认捐资源，用于最贫穷国家的社会保护。⁴²

95. 2009年3月，八国集团各国在罗马社发首脑会议上，也呼吁改善社会福利制度，认为是信心良性循环的推动力，并认识到提高就业、补助收入和专业技能的重要性。⁴³

96. 还有个别国家也开始认捐给国际金融机构，支持社会保护。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国在2009年3月宣布，将对世界银行的快速社会因应方案捐款2亿美元。⁴⁴ 捐助国和受助国以及发展机构必须采取一切措施，确保都以符合人权的要求而设计并执行发展政策和发展方案。

C. 社会保护底线

97. 在联合国全系统因应危机的九个主要倡议中，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)于2009年4月启动社会保护底线。社会保护底线的概念包含两个主要元素：(a) 提供服务，保障在地理上和金融上能够获得必要公共服务(如：水和环境卫生，保健，教育)；(b) 以一套基本的必要社会转移的形式，将现金或实物转移给贫穷者和脆弱者，使他们得到最低收入的保障，获得必要的服务，包括保健。⁴⁵

98. 劳工组织和世卫组织是这些努力的牵头机构，接续它们之前已经有的劳工组织支持重组社会保障制度以期确保普遍保护的倡议。社会保护底线是要处理关键性的政策问题，如：(a) 怎样在各国设计并执行一种人人享有的基本的社会保护，首先包括最脆弱的群体；(b) 这种政策和措施，怎样能够同必要的建立长期可持续性全国社会保护制度相容？(c) 怎样获得或增加特别转移所需的财政经费？

99. 劳工组织和联合国经济和社会事务部所进行的研究表明，社会保护底线在短期间是负担得起的，从短期可以导致达到长期目标。例如，社会转移可以用发展中国家国民生产总值的2%至5%支付，长期则增收的财政能力将允许扩大方案。⁴⁶

⁴² 二十国集团公报(2009年4月2日)，第25段。

⁴³ 见 http://www.g8italia2009.it/G8/Home/IncontriMinisteriali/MinisterialeLavoro/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_IncontroLavoro.htm。

⁴⁴ 见 <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2009/World-Bank-Group-Spring-Meetings-2009-Washington-US/>。

⁴⁵ 行政首长协调会议文件：全球金融危机及其对联合国系统工作的影响，(英文)第20页。

⁴⁶ 见 Bob Huber, “A global social floor”, 社会保护问题区域专家会议，2009年6月9-11日，塞内加尔达喀尔。

100. 行政首长协调会主张，社会保护底线“可以同现行的核心义务的概念一致，确保至少是实现各人权条约中规定的最低必要权利”。⁴⁷ 为此，值得强调，“最低核心义务”应同逐步实现经济、社会、文化权利同时推动。

101. 按照经济、社会和文化权利委员会在第 19 号一般性意见内所定义的社会保障，其核心义务很有益地定义了如何执行社会保障底线中的社会转移因素，去实现社会保障权利。该义务强调几个概念：(a) 每个人、每个家庭应享最低必要福利；(b) 根据不歧视原则获得社会保障制度，特别是弱势和边缘化的人和群体；并订立具体措施保护他们；(c) 需要拟定一项战略和行动计划，去确保最低必要福利，但其本身不足以实现这个权利；(d) 需要监测如何实现权利的过程，确保建立问责机制。

102. 虽然尚待观察各国是不是执行或将怎样执行社会保护底线概念，但应当考虑的中心问题是，这个执行在多大程度上是基于国家的人权义务。

103. 应当理解，社会保护底线是最低必要的政策和措施，一旦国家预算能力提高了，国家能够在此基础上建立和提供较高的保护标准。从人权角度看，它不可能是孤立的政策，而必须视为是基本要素，围绕着它而建立和研订广泛的全国社会保护政策。

九. 结论和建议

104. 社会经济指标显示，当前全球金融危机对于全世界许多人之享有人权，产生了空前的负面影响，特别是对贫困和赤贫的人如此。种种人权的实现都因为没有社会保护办法而严重受到挫折，只有这类办法才能减轻未来长期而广泛的全球衰退和经济萎缩的尖锐影响。

105. 人们正在设想因应危机的办法，可能举出许多种积极的步骤，例如：承认需要以全球协调的方式去因应金融崩溃。然而，为了获得持久的结果，除了重申挽救各国经济的政治决心外，国际大家庭必须聚焦于迫切需要保护那些仍在忍受经济危机最尖锐后果的人、特别是贫穷的人，享有人权。

106. 社会保护制度有可能应付危机的后果和减少在未来震荡中的脆弱性。不过，国际社会至今仍多半忽视保护人民的长期战略。即使全世界已经有赞成扩大社会保护制度应付危机的势头，2009 年 4 月二十国集团创设的 1 万亿美元全球刺激一揽子中，只有 5% 是划拨给支持社会保护制度，加强低收入国家的贸易和保障它们的发展，只有其中很小一部分会实际上划拨给社会保护。

⁴⁷ United Nations System Chief Executive Board for Coordination, Financial and Economic Crises, Joint Crisis Initiatives, p. 46.

107. 因应危机的若干措施倾向于太过强调减轻危机当前短期的危害，忽视了使得很大一部分人口在经济动荡后仍长期赤贫的结构性制约。人权框架要求各国采取更有系统的战略，重点关注长期保护贫穷者的人权。

108. 虽然各国承认需要在社会保护上投资，但往往不愿意承认这些倡议是履行它们久已承诺的人权义务。各国应当避免追求短期快速的应付贫困与不安全问题而忽视长期措施；根本的要求是，承认它们有责任确保永远普遍的社会保护。

109. 不论有没有危机，社会保护制度是切实全部履行长期承诺的减少贫困和保护、遵守、履行人权所必要的。二十国集团通过的新脆弱问题金融机制所属世界团结基金或快速社会应急基金，如果采用坚定以人权为本的指导方针，将可以用于进行这种调整。为了确保实现人人享有全部人权，特别是最脆弱的、边缘化的和生活在赤贫中的，陷于贫困遭受种种歧视的人享有人权，必须要有社会保护。

110. 为此，独立专家仅提出以下意见：

(a) 采取以人权为本的方针，加强各国社会保护制度：

(一) 各国必须设立社会保护制度或加强支持现行制度。人权标准提供了充分的基础，有法有机构地建立社会保护制度。必须特别注意以刺激经济一揽子提供的社会保护，这是国际人权法规定的；

(b) 努力做到普遍保护，并以最脆弱者为优先：

(一) 各国必须致力于逐渐建立稳定的社会保护制度，人人不受歧视都享受得到。必须制定种种危机因应办法，支持扩大社会保护。在拟定时必须考虑到，最后的目标应当是普遍享有社会保障。普遍福利(即人人得到以税收负担的福利)不仅减少不公平的排除和歧视的风险，而且有证据显示比较有成本效益；

(二) 各国和所有其他支持社会保护的有关利益攸关方，必须优先关注那些最受当前金融危机不良影响的人。必须紧急执行急救政策，以便确保受害最重的贫穷者得以生存。如果必须采取针对性的措施，各国必须确保其过程是公正、切实、透明的，并保障不得有任何形式的歧视；

(c) 促进参与、问责、透明：

(一) 各国必须将人权原则完全纳入社会保护制度的设计和执行中。对受援者必须待如积极的权利人。必须建立机制，促进他们切实参与设计和执行援助他们的措施。必须人人能够得到各方案的运作信息，特别是受援者能够得到。最后，必须建立可以投诉的问责机制，以确保负责执行社会保护制度的人负起问责责任；

(d) 对性别、年龄、残疾问题特别关注：

(一) 各国必须查明和处理阻碍着社会融合的具体阻碍因素，和保护特别脆弱的群体。社会保护制度必须包括若干措施，确保劳动市场排除不再排除妇女平等获得工作机会。同样地，提供充分的社会服务是对提供社会援助的必要补充，以便儿童充分发育，残疾人和老年人融入社会；

(e) 加强国际合作的努力：

(一) 各国必须继续共同努力，以便设计并执行因应危机的措施和推动复苏；这种合作必须以人权标准为指导原则。人们广泛认识到，切实因应危机是需要国际合作的，特别是在赤贫者较多的国家是如此。在这情况下，非常关键的是，官方发展援助数目即使不增加也必须维持。