



大会

Distr.: General  
9 August 2010  
Chinese  
Original: English

第六十五届会议

临时议程\* 项目 69(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

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转送人权与赤贫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 8/11 号决议提交的关于人权与赤贫问题的报告。

\* A/65/150。



## 人权与赤贫问题独立专家的报告

### 摘要

本报告强调了社会保护措施在千年发展目标议程中的重要性。报告还强调指出，在基于权利的办法的框架内制定、实施和评价的社会保护措施更有可能确保实现千年发展目标并促成长期的改善。报告还指出，采用基于权利的办法处理社会保护问题，可最大程度地发挥各项千年发展目标的协同作用，并在减轻极端贫穷和不平等现象方面取得更大的效果。

同前几次报告一样，独立报告员概述了以基于权利的办法处理社会保护问题的主要特点。她尤其重视与两性平等问题相关的关切事项，将之视为这种办法的核心组成部分。

报告吁请各国在人权的框架内制定、执行和评价社会保护方案时更加重视两性平等问题。

## 目录

	页次
一. 背景 .....	4
二. 人权与社会保护 .....	5
三. 社会保护对实现千年发展目标的贡献 .....	6
A. 消灭极端贫穷和饥饿(目标 1) .....	7
B. 普及初等教育(目标 2) .....	9
C. 促进男女平等并赋予妇女权力(目标 3).....	10
D. 降低儿童死亡率、改善产妇保健、以及与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争 (目标 4、5 和 6) .....	11
E. 确保环境的可持续能力(目标 7) .....	12
F. 全球合作促进发展(目标 8) .....	13
四. 两性不平等与实施社会保护制度 .....	14
A. 两性不平等与易于陷入贫穷 .....	14
B. 社会保护方案与妇女作为照料者的贡献 .....	15
C. 制定敏感认识两性平等问题的社会保护举措 .....	16
五. 以基于权利的办法为实现千年发展目标处理社会保护问题 .....	18
A. 认识到国家有义务提供社会保护并确保制定适当法律和体制框架 .....	18
B. 采用全面、联贯和协调一致的政策 .....	19
C. 遵守平等和不歧视的原则 .....	19
D. 建立认识到两性平等问题的社会保护制度 .....	20
E. 保障参与、透明度和问责制 .....	21
F. 加强国际援助和合作 .....	22
六. 结论 .....	23

## 一. 背景

1. 人权理事会第 8/11 号决议请人权与赤贫问题独立专家进一步审查享受人权与赤贫之间的关系。决议还吁请独立专家特别注意生活极端贫穷的妇女的处境和增强其能力的情况，并提出可有助于实现千年发展目标的建议。

2. 在 2000 年《千年宣言》(大会第 55/2 号决议)中，政治领导人承诺“不遗余力地帮助我们的男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”。过去十年期间，一些国家铭记这一目标，采取或加强了各种社会保护举措，应对极端贫穷持续存在的现象。在各区域取得成功的实例表明，即使是低收入国家，也可以通过制定和实施精心设计的社会保护举措，在实现千年发展目标方面取得重大进展。

3. 本报告强调了社会保护措施对促进实现千年发展目标的重要意义。但报告强调指出，以基于权利的办法制定、实施和评价的社会保护措施，更有可能促成长期的改善。

4. 同前几次报告<sup>1</sup>一样，独立专家概述了以基于权利的办法处理社会保护问题的主要特点。并强调了对两性平等问题的敏感认识必须是任何以基于权利的办法处理社会保护问题的方案的核心。前几次报告强调了基于权利的处理社会保护问题的办法的各种组成部分，尤其是现金转移和社会养恤金，本报告则注重于与两性平等问题相关的关切事项。报告还指出，采用基于权利的社会保护办法能最大程度地发挥各项千年发展目标的协同作用，并确保它们协力在减轻极端贫穷和不平等现象方面取得更大的效果。

5. 为有助于编写本报告，独立专家向各国政府发出了调查问卷，请它们提供有关涉及不同千年发展目标的社会保护方案的详尽资料。问卷问及社会保护措施对实现每项千年发展目标可能作出的贡献，要求说明使用了哪些方法来确定最弱势群体、拟定了哪些具体举措满足他们的需要和这些具体举措有哪些具体内容，据以推进参与进程和问责制。截至 2010 年 8 月 5 日，有 32 个国家作了答复，它们提交的文件均可在独立专家任务的网页上查阅。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 见 A/64/279、A/HRC/11/9 和 A/HRC/14/31。

<sup>2</sup> 提交了答复的国家计有亚美尼亚、白俄罗斯、玻利维亚多民族国、博茨瓦纳、巴西、哥伦比亚、科特迪瓦、塞浦路斯、芬兰、格鲁吉亚、希腊、印度尼西亚、日本、立陶宛、墨西哥、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、土耳其、乌克兰和坦桑尼亚联合共和国。所有答复可查阅网站 <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/mdg.htm>。

6. 本报告还得益于对现有文献的审查以及独立专家及罗格斯大学促进妇女全球领导能力中心于 2010 年 6 月 1 日和 2 日在人权事务高级专员办事处召开的专家会议，来自国家政府、联合国机构、非政府组织和学术机构的专家参加了会议，并对独立专家的工作作出了贡献。

7. 独立专家感谢所有提交了资料的国家和支持这一进程并协助编写本报告的专家和非政府组织。她将在今后的任务报告中继续审议下述各项专题。

## 二. 人权与社会保护

8. 就本报告而言，“社会保护”是指旨在使人们能应对各种情况和管理被视为不容社会接受的各种程度的风险或贫困状况的政策和方案。这些计划的目的是消除贫困现象，并确保民众获得“保护”，使他们免受主要是下述情况之害：没有工作收入或工作收入大幅减少，对有儿童或成年受扶养人的家庭支助不足；缺乏获得保健服务的机会；普遍的贫穷以及遭受社会排斥。

9. 社会保险和社会援助是社会保护的两大主要部分。<sup>3</sup> “社会保险”是指向参保者提供预先规定的支助的缴款式保险计划。“社会援助”包括向生活贫穷者提供现金和实物援助的措施。应对生活极端贫穷者需求的相关社会保护措施包括现金转移计划、公共工程项目、学校津贴、社会养恤金、食品券和粮食转移、免费保健、教育或有补贴的服务。

10. 落实推广向生活极端贫穷者提供保护的社会保护政策的责任直接源自若干种人权，尤其是《世界人权宣言》、若干国际和区域人权条约、<sup>4</sup> 国际劳工组织(劳工组织)的公约<sup>5</sup> 和国家宪法载明的享受社会保障的权利和享受适当生活标准的权利。因此，确保有权享受社会保护并非一种政策选择，而是国际人权法规定的国家义务。通过这种理解方式，人权可极大有助于为建立和扩大社会保护制度所必需的政治支持。

11. 国家在制定、实施、监测和评价社会保护方案时，必须遵守国际人权法律框架。诚然，人权标准不会对决策者在制定社会保护方案时面临的所有挑战提出应对办法。不过，这些标准的确会规定制约国家酌处权的具有法律约束力的义务。这些义务不仅要求国家建立社会保护制度，而且还确定国家提供社会保护的方式(关于开展此种进程的义务)以及此种制度的预期结果(关于取得成果的义务)。此

<sup>3</sup> 本报告交替使用“社会保护”和“社会保障”这两个术语。见经济、社会和文化权利委员会第 19 号一般性意见。

<sup>4</sup> 见《经济、社会、文化权利国际公约》第九、第十和第十一条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条、《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、以及《残疾人权利公约》第 28 条。

<sup>5</sup> 见《费城宣言》和劳工组织《关于社会保障最低标准的第 102 号公约》(1952 年)。

外，基于权利的社会保护措施有助于国家履行若干人权义务，包括确保享受能达到的最高标准的身心健康的权利、受教育的权利、保护家庭和享受产假福利、获得公平和平等的同工同酬的权利，以及儿童、老年人和残疾人等弱势群体特有的权利。

12. 消除一切形式的歧视、包括基于性别的歧视，是必须指导国家行为的首要人权原则。<sup>6</sup> 鉴于两性不平等是造成贫穷的起因及其持续存在的因素，切实有效的发展战略必须考虑到国家有关两性平等和保护妇女所有权利的义务。《北京宣言》明确规定了这一点，其中申明“在持续的经济增长、社会发展、环境保护和社会正义的基础上消灭贫穷，需要妇女参加经济和社会发展、男女有平等的机会并作为推动者和受益者充分和平等地参加以人为中心的可持续发展”。

13. 遵守这些原则在实施社会保护制度方面尤为重要。规定这一原则的是《经济、社会、文化权利国际公约》，因为该《公约》禁止在实现所有的经济、社会和文化权利、包括享受社会保障的权利方面有任何形式的歧视，并确保男女权利平等。《消除对妇女一切形式歧视公约》特别责成缔约国履行义务，废除或修改使妇女没有平等获得保健和家庭福利等公共服务机会的政策和做法。该《公约》还强调了劳动妇女在怀孕和生育期间面临的特有挑战，并鼓励国家确保妇女获得各种社会服务，支助她们兼顾工作和家庭义务。

14. 推进基于权利的发展议程的工作必须处理国家有关两性平等和赋予妇女权力的义务。鉴于若干社会保护方案如现金或资产转移计划或公共工程计划明确地以妇女作为对象，人们往往想当然地认为两性平等问题已经解决。然而，这种有针对性的做法并不意味着在制定、实施和评估这些方案时已充分考虑到两性平等方面的动态。由于现有的经济、社会和文化不平等现象，妇女面临着各种障碍，影响她们得益于各种社会保护计划的能力。因此，各国必须审视和处理权力和两性平等动态在社会方案的实施、可持续性和影响方面的作用。不然，这些方案可能会加剧妇女的弱势和不平等处境，从而违反人权标准。

### 三. 社会保护对实现千年发展目标的贡献

15. 各种社会保护方案的影响因其目标、执行程度以及执行这些方案的地区发展水平的不同而各有差异，但有明显的证据表明，这些举措可大大有助于减轻极端贫穷，因此是实现千年发展目标的手段。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 见《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款和第三条、《公民及政治权利国际公约》第二条第1款、第三条和第二十六条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款、《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条、《儿童权利公约》第2条第1款、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第1条第(1)款、以及《残疾人权利公约》第四条第(-)款。

<sup>7</sup> 关于现金转移方案影响的全面研究，见 A.Barrientos 和 M.Niño-Zarazua, *Effects of Non-contributory Social Transfers in Developing Countries: A Compendium*(Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, 2010年)。

## A. 消灭极端贫穷和饥饿(目标 1)

16. 社会保护向生活极端贫穷者转移资源,使受益者创收,保护其资产并积累人力资本,因此有助于实现千年发展目标 1。<sup>8</sup>

17. 基本上讲,社会保护有可能使社会最弱势群体免受各种“冲击”。这些冲击包括诸如因失业、伤残或疾病而入不敷出等个人危机,以及宏观层面的危机,如经济放缓,大规模结构性调整,或因与气候变化相关的环境退化<sup>9</sup>而造成的日渐增多的危机(例如农作物歉收、洪涝和干旱)。社会保护通过向有需要的人转移资源的方式增加消费,缓解家庭极严重的脆弱性,并避免生活条件进一步恶化。有证据表明,如果没有社会保护,就会出现以下等情况:贫穷现象加剧、童工人数增加,艾滋病毒/艾滋病流行率增高,无法获得保健和教育服务的人数增加,参与生产性活动的机会减少。<sup>10</sup> 社会保护还有助于防止生活水平在贫穷线以下或接近贫穷线的人在突然失去收入或开支增加时重新陷入贫穷。<sup>11</sup>

18. 此外,有几种社会保护方案有助于创收,使受援者能积累和保护资产,加强抵御冲击的能力,并增加他们摆脱极端贫穷的机会。社会保护通过各种现金或实物转移和小额信贷计划提供的额外收入,能使家庭和个人积累储蓄,进行长远规划和对生产性资产进行投资。<sup>12</sup> 越来越多的情况是,社会保护方案的目的也是使家庭能在人力资本建设中投资,以此防止贫穷的处境代代相传。

19. 有许多研究指出,社会保护举措可推进实现千年发展目标 1 的进展,尤其是实现到 2015 年时将收入不足的穷人人数量减半的具体目标。据世界银行估计,社会保护措施可使按人头计算的总贫穷率降低 5%至 10%<sup>13</sup> 国家旗舰方案提供的数据表明了此种结果。例如,墨西哥的现金转移计划Progresa方案或许已促成受惠

<sup>8</sup> 世界银行, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*, (2003 年); 联合国开发计划署(开发署), *What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment*(2010 年)。

<sup>9</sup> M. Davies、K. Oswald 和 T. Mitchell, “Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection” 载于 *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*(经济合作与发展组织, 2009 年)。

<sup>10</sup> 劳工组织,《2010 年世界社会安全报告》,“II: Providing coverage in times of crisis and beyond”, 英文版第 8 页。

<sup>11</sup> W. Van Ginneken, *Managing Risk and Minimizing Vulnerability: The Role of Social Protection in Pro-Poor Growth*(劳工组织, 2005 年)。

<sup>12</sup> 同上; E. Sadoulet、A. De Janvry 和 B. Davis *Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico*(联合国粮食及农业组织, 2001 年)。

<sup>13</sup> 世界银行, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*(2003 年), 英文版第 8 页。

者之间的贫富差距缩小了 36%。<sup>14</sup> 与增加最低工资一起，巴西将推广实施其现金转移方案“Bolsa Familia”的行动视为该国提前实现具体目标 1 的原因。<sup>15</sup>

20. 众多的研究表明，一些特定的现金转移方案已经在促进实现千年发展目标关于到 2015 年时将挨饿的人口比例减半的具体目标 2 方面发挥了有效作用。例如，埃塞俄比亚的“生产安全网方案”、印度的“全国农村就业保障计划”、孟加拉国的“挑战减贫的新领域：以赤贫者为对象”举措、以及赞比亚的“卡洛摩区试点社会现金转移计划”都提高了营养水平。<sup>16</sup> 在范围广泛的一系列方案和国家中，有力的证据表明了受益家庭获得的补充收入与食品消费之间有着直接关联。<sup>17</sup> 若干国家已注意到学校供餐方案可能发挥的作用，也注意到分配食品篮的做法在实现具体目标 2 方面取得的显著成果。<sup>18</sup>

21. 在所有情况下，通过保护弱势群体、防止再次陷入贫穷的处境、促进创收和人力资本投资，社会保护方案有助于缓解收入贫穷和饥饿现象。然而，这些方案必须得到健全的宏观经济和财政政策的支助，以确保它们长期的可持续性。<sup>19</sup> 此外，在可获得适当的社会服务时，这些方案在实现人类发展目标方面会产生更大的成效。

22. 虽然缓解收入贫穷现象是实现其他发展目标必不可少的第一步，但不能简单地按收入界定极端贫穷，也不应仅仅根据全球的具体目标衡量减贫的程度。即使在 2015 年实现了千年发展目标 1，许多生活极端贫穷者还很可能依然未达到这一目标。此外，这一目标可能会进一步鼓励国家注重最容易达到这一目标的人，即其生活水平只是刚刚低于贫穷线的人，而不是注重边缘化处境最严重和最需要得到帮助的人。各国应履行人权义务，制定载有明确的国家基准和具体目标的发展计划，确保生活极端贫穷者能达到这些目标。这些义务包括《经济、社会、文化权利国际公约》规定的缔约国采取渐进措施的义务，使民众充分享受所有的经济、社会和文化权利，同时确保人人都获得最低限度的生活必需品。<sup>20</sup> 这再次表明了社会保护措施、特别是社会援助措施在确定生活极端贫穷者优先需求的轻重缓急以及尽早在资源许可的情况下促进实现普遍保护方面的重要性。

<sup>14</sup> R. Künemann 和 R. Leonhard, A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals (Brot für die Welt, 2008 年), 第 10 页。

<sup>15</sup> Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estrategicos, *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio*(2007 年), 第 26 页。

<sup>16</sup> Barrientos 和 Niño-Zarazua, Effects of Non-Contributory Social Transfers; 第 14 页。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 巴西和巴拉圭的问卷答复(见注 2)。

<sup>19</sup> 开发署, What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals?

<sup>20</sup> 见经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性评论, 第 10 段。

## B. 普及初等教育(目标 2)

23. 社会保护方案往往会提高对教育的需求量，从而有助于实现受教育的权利。实际经验表明，家庭收入与子女的教育密切相关。<sup>21</sup>

24. 现在有许多有关直接以提高受惠家庭子女入学率为目标的社会保护方案的实例，提高此种入学率的办法是实施关于就学和业绩的各种附加条件(共同承担责任)。此外，不明确注重学费的方案也对儿童的教育水平产生积极影响。例如有研究表明，在巴西、南非和纳米比亚，祖父、祖母会用社会养恤金(老年人无需缴费的养恤金)支付孙辈的学费。<sup>22</sup>

25. 现金转移使家庭得以承受教育的相关费用，<sup>23</sup> 另有一些方案如学校供餐方案或举措、免收低收入家庭子女学费或提供补贴，显然也与提高就学率有着关联。<sup>24</sup>

26. 一些研究表明，家庭易受经济冲击影响的现象，与儿童早日进入劳动市场及入学率下降两者之间有着显著的助长关系。例如，遭受严重冲击的家庭可能不得不要一个子女离校，以便送该子女去工作。拉丁美洲的证据表明，更好地使家庭获得应对风险的手段如失业或残疾福利，可直接缓解童工盛行的现象。<sup>25</sup>

27. 在某些情况下，通过公共工程项目对基础设施进行投资，可改善利用教育设施并提高其质量。这些工程可以是建造学校，<sup>26</sup> 或是建造改善出入学校的道路和桥梁。有几项研究表明了这种投资对提高相关社区的入学率和增加其教育累计总年数的贡献。<sup>27</sup>

28. 但独立专家强调，在通过仅以入学人数为依据的具体目标、对在实现千年发展目标 2(普及初等教育)方面的进展进行评价时必须谨慎行事。能否将已查明的对学校入学率的正面影响视为在教育方面的实质性成果，这仍然是有待讨论的问

<sup>21</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，《在全球变化无常的时代实现千年发展目标：2009/10 年亚洲-太平洋区域报告》(2010 年)，英文版第 58 页。

<sup>22</sup> S. Devereux, *Social Pensions in Namibia and South Africa* 发展研究学院, (2001 年); I. E. de Carvalho Filho, *Household Income as a Determinant of Child Labour and School Enrolment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform*(国际货币基金组织, 2008 年)。

<sup>23</sup> 世界银行, “社会保护对千年发展目标的贡献”, 英文版第 4 页; A/HRC/11/9, 第 19 页。

<sup>24</sup> A. Barrientos 和 R. Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database*(Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, and Overseas Development Institute, 2006 年)。

<sup>25</sup> F. C. Rosati, A. Cigno 和 Z. Tzannatos, *Child Labour Handbook*, Social Protection Discussion Paper No. 0206(世界银行, 2002 年)。

<sup>26</sup> 世界银行, “社会保护对千年发展目标的贡献”, 英文版第 12-13 页。

<sup>27</sup> L. Ravolings, L. Sherburne-Benz 和 J. van Domelen, *Evaluating Social Fund Performance: A Cross-Country Analysis of Community Investments*(世界银行, 2003 年)。

题。虽然学校的入学率和学生上课率必不可少，但同样至关重要是必须制定更多的政策，确保有数量足够和适当的学校，提高教育质量，并确保学生毕业后能进入劳动市场。

### C. 促进男女平等并赋予妇女权力(目标 3)

29. 在以对两性平等问题有敏感认识的办法实施社会保护(如下文所述)时，这种保护会提高妇女的地位，这些办法包括加强她们的经济力量，增加女孩受教育的机会，提高妇女就业人数的比例，并保障她们年老时的收入。传闻有证据表明，由于一些以妇女为对象的方案使妇女获得了对家庭资源的控制权，这些方案已改善了她们的社会地位，并提高了她们在家庭和社区内的信任。<sup>28</sup>

30. 不过，社会保护方案也有局限性。许多国家夸耀本身在两性平等方面已有了可以计量的改善，尤其是在女孩接受教育的机会方面。例如，孟加拉国的“女子中等学校援助项目”为女孩能上学提供了津贴，这已被认为是提高女孩入学率的成功的项目。<sup>29</sup> 但是，各国必须注意不要将它们促进两性平等的努力仅限于使男女学童的入学率进一步均等。虽然旨在提高女孩入学率的津贴很重要，但这种津贴必须伴之以处理对妇女尤为重要的其他关注问题的更宽泛的措施，例如应对基于性别的暴力、包括有害的传统做法(例如切割女性生殖器官和童婚)的措施。有几个国家已对千年发展目标 3(促进两性平等和赋予妇女权力)的一些指标的狭隘性表示失望，因此决定将它们精力注重于达到本国的两性平等指标，例如有关参加正规工作、工资差距、政治参与及家庭暴力的指标。<sup>30</sup> 独立专家认为，各国应根据人权法规定的义务，制定或修订千年发展目标的国家具体目标和指标，以加快实现千年发展目标的进展。

31. 对千年发展目标进行的任何严肃的政策讨论，都必须认识到千年发展目标与权力、贫穷和脆弱性的两性平等动态的关联。以对两性平等问题有敏感认识的办法处理千年发展目标，可最大限度地发挥协同作用，并有助于处理贫穷和脆弱性的根本起因，从而有助于实现所有的千年发展目标，而不仅仅是实现目标 3

<sup>28</sup> Barrientos 和 Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers*; p. 30; M. Molyneux, *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*(联合国社会发展研究所, 2007 年)。

<sup>29</sup> A. Schurmann, *Review of the Bangladesh Female Secondary School Stipend Project Using a Social Exclusion Framework*(*Journal of Health, Population and Nutrition*, August 2009 年)。

<sup>30</sup> Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estrategicos, *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio*, 第 50-65 页; 哥伦比亚的问卷答复(见注 2)。

和 5。<sup>31</sup> 此外，千年发展目标中现有的敏感认识到两性平等问题的具体目标和指标的数目有限，因此必须以国际人权法规定的国家有关妇女权利的义务作为其补充。

#### D. 降低儿童死亡率、改善产妇保健、以及与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争(目标 4、5 和 6)

32. 可以获得的优质和对两性平等问题有敏感认识的保健服务有助于实现千年发展目标 4、5 和 6，<sup>32</sup> 社会保护则通过以下的办法直接和间接地促进实现这些目标：应对因保健挑战造成的重大经济障碍，提高总体生活水平；增进享受健康权。

33. 有研究表明社会保护与降低儿童死亡率(目标 4)之间可能存在关系。例如，通过消除金融抑制措施，以有幼小子女的家庭为对象的现金转移方案已明显增加了这些儿童定期体检的次数，从而降低了儿童死亡的风险。<sup>33</sup> 这些方案对提高儿童免疫接种率也很有效，从而降低了发病率，并减少了夭折的极端情况。<sup>34</sup> 同样，粮食转移已显著缓解了儿童营养不良现象。<sup>35</sup>

34. 社会保护还可以促进改善产妇保健(目标 5)。例如，通过提供额外的收入，受益者可将转移的社会资金用于支付保健和交通费用。对秘鲁的有条件现金转移“Juntos”方案的评价表明，在孕产妇死亡率高的地区，产前和产后到诊所就诊的次数约增加了 65%，在家分娩的人数则有所减少。<sup>36</sup> 此外，支助地方保健基础设施发展的社会资金已证明在降低婴儿死亡率方面行之有效。

35. 还有证据表明社会保护对艾滋病毒/艾滋病患者及其家庭的积极影响。例如在艾滋病毒/艾滋病流行的若干非洲国家，普及的养老金显著改善了由祖父母抚养的艾滋病孤儿的生活。<sup>37</sup> 还有一些方案正在测试采用现金转移形式的财政奖励措施可如何对防治艾滋病毒/艾滋病(目标 6)产生积极影响。例如，坦桑尼亚联合

<sup>31</sup> R. Holmes 和 N. Jones, *Gender-Sensitive Social Protection and the MDGs*(海外发展学院, 2010 年)。

<sup>32</sup> 由于应对这些千年发展目标的社会保护干预措施具有相似性，已将这些目标归为一类。

<sup>33</sup> Barrientos 和 Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database*; J. M. Aguero、M. R. Carter 和 I. Woolard, *The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Grant*(开发署, 2007 年)。

<sup>34</sup> Barrientos 和 Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers*。

<sup>35</sup> Barrientos 和 Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database*; 另见注 22。

<sup>36</sup> Barrientos 和 Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers*。

<sup>37</sup> 国际助老会, *Age and Security: How Social Pensions Can Deliver Effective Aid to Poor Older People and Their Families*(2004 年)。

共和国的“RESPECT”现金转移试点项目以现金作为奖励手段，减少感染艾滋病毒风险高的男女青年进行的危险的性行为，并提供有关性传染感染的辅导和定期筛检。现在尚未看到这种办法的最终结果，因此需要对它作进一步的人权分析。

36. 除非现金和实物转移等社会保护措施能辅之以在提供保健服务和保证获得药物方面进行充分的投资，否则就无法巩固这些措施对生活极端贫苦者健康状况的影响。协调各项社会政策也很重要，包括方案管理人员与保健服务提供者相互协调，以确保即使是在最僻远和处于弱勢的社区也能得到充分、易于利用和对两性平等问题有敏感认识的保健服务。此外，各国还应开展大规模免疫接种运动和提高公众健康意识的运动。<sup>38</sup>

## E. 确保环境的可持续能力(目标 7)

37. 环境退化对生活极端贫苦者产生过度的影响。有数据显示，诸如风暴、干旱和旋风等极端气象事件对生活极端贫苦者会产生特别严重的后果，并切实和直接威胁到他们有尊严地生活的能力。在多数情况下，他们依靠自然资源作为生存的基本手段，因此较难作好准备应对或适应气候变化及其影响。

38. 气候变化造成的极端气象事件可能产生恶性循环，这是因为气候变化会越来越经常地迫使生活极端贫苦者过度利用自然资源，以此作为确保生存的应对手段。<sup>39</sup> 实现减贫的任何试图，都必须伴之以在国家、社区和个人三个层面开展应对和缓解气候变化影响的努力。<sup>40</sup>

39. 社会保护方案可发挥盾牌作用，用来防御最弱勢和边缘化处境最严重的人免受气候变化造成的环境退化带来的“冲击”，并帮助他们适应气候变化和满足本身的需求，但又不致有损于环境在长期内满足这些需求的能力。

40. 例如，妥善的社会保护方案可包括将现金转移给最易遭受气候变化风险和适应能力最低的人。这可防止他们采用有害的应对机制，并可帮助他们采用更能抵御气候变化的谋生手段，使谋生手段多样化，或参加以天气为指数的农作物保险，帮助他们增加资产和提高应变能力。<sup>41</sup> 妥善制定和实施的就业保障计划可成为提

<sup>38</sup> M. Adato 和 L. Bassett, *What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates*(International Food Policy Research Institute, 2008 年); 开发署, *What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals?*

<sup>39</sup> 亚太经社会, 《在全球变化无常的时代实现千年发展目标》, 英文版第 59 页。

<sup>40</sup> M. Davies、K. Oswald、T. Mitchell 和 T. Tanner, *Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection*(发展研究学院, 2008 年)。

<sup>41</sup> 发展研究学院, *Connecting Social Protection and Climate Change Adaptation*(2007 年)。

高弱势者抵御气候变化能力的另一种办法。<sup>42</sup> 社会保护方案必须成为越来越多的国家政府正在制订的气候变化行动计划的支柱之一。

41. 虽然千年发展目标反映了可持续发展的重要性这点具有积极意义，但令人遗憾的是，这些目标未载有与气候变化相关的具体目标或指标。尽管生活极端贫穷者遭受此种现象的影响最大，但作出助长这种现象的行为最少，但上述情况依然如此。此外，目标 7(确保环境的可持续能力)受到了批评，认为这一目标没有恰当地体现发展中国家的现实。<sup>43</sup> 例如，许多低收入和中等收入国家极力指出，它们没有能力着重利用太阳能和风能等可再生能源，而是必须利用自然资源来实现千年发展目标。<sup>44</sup> 虽然这是一个复杂的问题，但“先污染后清理”<sup>45</sup> 的办法显然不是可行的选择。对多数低收入国家而言，目标 7 不必规定减少排放量，而是要使贫穷的国家有能力“管理、控制和可持续地发展自然资源”。<sup>46</sup> 在这方面，社会保护方案可发挥相当大的作用。

42. 气候变化对人权和生活极端贫穷者的前景同时造成了严峻挑战，因此需要在气候变化方面采取的国际和国内行动是一种无与伦比的机会，可借以消除贫穷，达到新的发展水平，推进实现人权，并建立更稳定、更平衡和更强劲的全球经济。各国、尤其是温室气体排放量高的工业化国家，必须为先前所作的官方发展援助承诺提供大量单独和额外的资金，帮助发展中国家适应气候变暖无法避免的影响。

## F. 全球合作促进发展(目标 8)

43. 一些发展中国家在建立健全的社会保护制度方面面临着人力、技术和财政的制约因素。它们要求获得资金用以首先制定然后扩大实施此种方案。从这个意义上说，社会保护提供建立强劲有力的全球合作的极好机会。如前几次报告所述，《千年宣言》和千年发展目标等具有法律约束力的义务和政治承诺，强调分担减贫的国际责任。国际社会对保护措施的支助，在全球经济危机及其对最不发达国家的严重影响方面已经变得更为相关。不幸的是，国际社会未履行它对官方发展援助的承诺，从而对在世界各地推广社会保护制度产生了消极后果。

<sup>42</sup> M. Davies、K. Oswald、T. Mitchell 和 T. Tanner, *Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection*.

<sup>43</sup> 海外发展学院, *Achieving the MDGs: the Fundamentals*(2008 年)。

<sup>44</sup> E. Solheim, “Climate, Conflict and Capital” 载于 *Poverty in Focus*, 第 19 期, 2010 年, (International Policy Centre for Inclusive Growth Poverty Practice, Bureau for Development Policy, 开发署)。

<sup>45</sup> F. Urban, *The MDGs and Beyond: Can Low Carbon Development be Pro-Poor?*(发展研究学院, *IDS Bulletin*, 第 41 卷, 第 1 期, 2010 年), 第 98 页。

<sup>46</sup> 联合国人权事务高级专员办事处, 《坚持千年发展目标: 人权方式》, 联合国出版物, 出售品编号: E.08.XIV.6), 英文版第 38 页。

44. 加强社会保护方面的全球合作的最积极举措之一，是联合国系统行政首长协调理事会在 2009 年发起的最低限度社会保护倡议。该倡议确认了若干基本人权义务为重点，协助调集资源和专门知识，以帮助各国弥合保护方面的重大缺陷。该倡议可被理解为一套最低标准的政策，各国在国家预算能力有所增强时，可依据这些政策制定更高的保护标准。这一举措可通过以下措施予以进一步加强：更多地纳入人权内容，并将其推广到国家一级的所有相关行动者，包括民间社会组织和私营部门。

#### 四. 两性不平等与实施社会保护制度

45. 如本报告强调指出，社会保护可在促进实现千年发展目标方面发挥关键作用。不过，如果不高度强调两性平等，就无法发挥此种作用。

46. 鉴于两性平等的动态对实现所有千年发展目标的影响，一些组织建议，对妇女的投资应该是实现各项目标的首要战略。<sup>47</sup> 独立专家认为，在目前阶段，能否实现千年发展目标在极大程度上有赖于加强妇女充分享受所有的人权，包括两性平等和赋予妇女权力。

47. 基于权利的社会保护制度可通过一些方式支助实现千年发展目标的进展，这些方式包括促进妇女参与经济活动，增加就业妇女的人数，保障老年妇女的收入；改善营养水平和粮食保障，以及增加女孩受教育的机会。如果妇女无法以与男子平等的身份得益于发展、进入劳动市场和参与公共决策，实现千年发展目标的工作将会受到严重影响。

48. 独立专家在以下章节阐述为确保社会保护政策妥善处理两性不平等现象而应予考虑的一些关键问题。

##### A. 两性不平等与易于陷入贫穷

49. 两性不平等造成了贫穷长期持续的现象。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、继承和其他经济资源的机会，从而加大了她们在极端贫穷中生活的可能性。<sup>48</sup> 其他的因素包括年龄、族裔、种族、残疾和健康状况加剧了对妇女的歧视，并影响了她们的生活条件。因此，广为接受的观点是，改善妇女的境况对可持续发展至关重要。<sup>49</sup> 从长远来说，要消除极端

<sup>47</sup> 开发署，《开发署千年发展目标突破性战略：加快并维持千年发展目标的进展》（2010 年），英文版第 9 页。

<sup>48</sup> 开发署，《1995 年人类发展报告》——“两性平等问题与人类发展”（1995 年）。

<sup>49</sup> 海外发展学院，“两性平等与千年发展目标”（2008 年）。

贫穷，就必须认真考虑到男人和男孩以及妇女和女孩遭受的不同类型的风险以及易于陷入贫穷的情况。

50. 经济冲击对男女的影响有所不同。<sup>50</sup> 由于歧视和两性不平等，妇女在非正规经济中工作的人数比例过高，因此获得许多社会保险福利(例如养恤金和失业津贴及疾病津贴)的机会少于男子。即使是在正规劳动市场就业的妇女，歧视也往往造成她们工资很低。此外，由于妇女需要承担照料家人、特别是养育子女的责任，她们的工龄会中断，也由于世界各地妇女的预期寿命较长，这些因素都降低了她们向社会保护计划缴款的能力，致使她们在年老后进一步陷入不利处境。

51. 妇女往往在深受经济不稳定状况影响的部门工作。因此在经济危机期间，首先失去工作的往往是她们。此外，由于教育水平较低，对生产性资源的控制权较小，加入各种支助联系网络的机会也较少，因此她们的谈判地位不如男子强，寻找参与其他创收活动的机会也较少。

52. 经济冲击对两性平等的影响在家里也很明显。面对冲击时，家里的性别偏见可能会导致减少分配给妇女的资源(如食品)，或是以出售女子拥有的资产作为最初的应对策略。此外，在危机期间，妇女过分地遭受因削减用于基本服务的公共开支而产生的影响，并要比男子承受更重的无偿工作负担。

## B. 社会保护方案与妇女作为照料者的贡献

53. 性别关注问题仍然在很大程度上遭到忽视，即使是专门以家庭妇女或女户主家庭为对象的社会保护计划也是如此。<sup>51</sup> 社会保护注重妇女的做法，可能会扩大帮助儿童或老年人的某些计划的影响，但这不会确保能充分处理两性不平等的根本起因。有证据表明，社会保护制度极少不带性别色彩，因此计划不良的方案可严重加剧或助长不平等现象。<sup>52</sup>

54. 事实上，多数社会都普遍存在对妇女的结构性歧视，因此，在方案的所有阶段都必须考虑到由此产生的妇女在决策进程中影响有限的情况。性别定型的观念往往将照料工作、尤其是照料儿童和老年人的工作视为妇女的职责。虽然这些活动大大有助于促进家庭和社区的幸福和发展，但往往没有得到国家和社会的承认。家庭职责通常没有报酬，而且往往妨碍妇女进入正规劳动市场，并限制妇女和女孩参与包括教育和培训的能力建设的机会。

<sup>50</sup> K. Ezemenari、N. Chaudhury 和 J. Owens, *Gender and Risk in the Design of Social Protection Interventions*(世界银行学院, 2002 年, 第 2 页)。

<sup>51</sup> R. Holmes 和 N. Jones, *Putting the Social Back into Social Protection: a Framework for Understanding the Linkages between Economic and Social Risks for Poverty Reduction*(海外发展学院, 2009 年)。

<sup>52</sup> M. Davies, *DFID Social Transfers Evaluation Summary Report*(发展研究学院, 2009 年)。

55. 广为接受的观点是，向妇女提供社会保护福利能大幅度提高儿童的教育、健康和的营养水平。<sup>53</sup> 可以理解的是，这一成份已被纳入世界各地的许多社会保护计划之中并产生了积极影响。然而，为提高家庭其他成员而实施的特别以妇女为对象的社会保护方案不得妨碍妇女享受其人权。制定方案时应尊重和认识到妇女作为照料者的作用，而不应强化性别歧视的模式和有害的陈规陋俗。

### C. 制定敏感认识两性平等问题的社会保护举措

56. 为了确保男女平等从中受益，社会保护制度必须应对妇女在整个生命周期的种种风险，应对妇女在就业和参加生产活动方面的障碍，并应对她们照料家庭的负担。

57. 在所有类型的方案中，至关重要的是必须确保采用敏感认识两性平等问题的相关资格标准。有些行政要求规定必须提供身分证明或出生登记文件，作为参加社会保护方案的合格条件，这些要求可能会将妇女排除在方案之外，因为她们较不可能持有身分证或在出生时进行登记。此外，如果不重视地方的权力结构，确定方案对象的方法也可能有危险。例如，由社区领导人确定谁可以享受福利(即由社区确定对象)的方法会强化权力结构、由地方确定的两性平等问题准则及主-客关系，这些做法往往不利于多半无法影响决策进程的妇女。在某些情况下，以社区为对象的方案导致进一步排斥本已处于社会边缘地位的妇女。<sup>54</sup>

58. 社会保护方案必须特别注意家庭内部的动态和不平等现象以及造成此种现象的过程。例如，享受福利的合格条件不应限于家庭之内，还应该处理如何在家庭内部分配资源的问题。采用以家庭为方案对象的方法会使妇女处于不利地位，因为这无视了如下的事实：无论家庭收入状况如何，妇女、尤其是老年妇女和女孩获得的资源往往少于男子和男孩。

59. 社会保护方案必须考虑到并应对妨碍妇女加入或参与这些方案的所有障碍。例如，儿童保育设施对确保妇女参与社会保护方案显然切实有效。公共工程项目应允许妇女采用弹性工作时间，以便迁就她们的家庭职责。此外，公共工程活动还可优先推广利用对两性平等问题有敏感认识的社区资产(例如便利获得水、卫生设施及木柴)。决策者还可评估以下的做法是否可行：除了实施就业密集的社会基础设施项目外，还应该开展一些可能吸引妇女参与的活动，同时减轻她们从事照料儿童或老年人等无偿工作的负担。在任何情况下，公共工程方案都必须始终确保男女同工同酬。

<sup>53</sup> N. Jones、R. Holmes 和 J. Espey, *Gender and the MDGs: A Gender Lens Is Vital for Pro-Poor Results*(海外发展学院, 2008 年)。

<sup>54</sup> Davies, *DFID Social transfers Evaluation Summary Report*。

60. 有条件的现金转移方案指望妇女承担符合参加这些方案的附加条件的全部责任(例如确保子女到校上课并进行强制性体检)。这种方案令人尤感关切。由于此种方案只强行规定妇女的责任,因此它们可能会使性别定型观念长期持续存在,限制了妇女的工作能力,并进一步破坏她们本身的幸福。对她们的工作时间提出额外要求的做法,可能限制妇女获得保健服务的能力(在不易前往保健中心就医或没有育儿设施的情况下尤其如此),或还会使她们丧失工余休闲时间。在某些情况下,这些要求可使妇女冒受因不确保遵守条件因而丧失福利从而遭受家庭暴力或虐待的危险。它还可作为教学人员或保健服务提供者等有关当局制造滥权的机会。

61. 在制定社会保护方案时,决策者必须确定直接向妇女提供福利的做法是否会导致家庭内部纠纷和加剧基于性别的暴力行为。此外,有关方案还必须确保提供的社会服务能便于利用、切实可用和质量良好。

62. 此外,国家还必须确定某一方案转移资源的方式是否会造成家庭内分工不平等,或使此种状况长期持续下去。例如,某一方案增加了母亲离家在外的时间,如果家中的女孩因此必须从事通常由母亲从事的诸如煮食和打水等活动,该女孩的教育就可能受到有害影响。

63. 两性不平等和歧视的模式,严重影响妇女享有与男子平等的机会,难以寻找、分享、并获得社会保护方案的相关信息,参与决策进程,并正式提出可能导致追究地方当局责任的投诉。在没有考虑到社区内性别关系而制定并采用的参与渠道,可能加剧妇女对男子的依赖程度。例如,妇女或许可出席社区会议,但其性别角色可能会妨碍她们表达自己的关切意见,在该社区的男性成员都在场时尤其如此。

64. 社会保护方案必须纳入男女都能利用的问责机制。因此在制定此种方案时,必须考虑到社区和家庭可能妨碍妇女表达或提出投诉的两性平等动态。这种机制还必须考虑到基于性别的暴力和性骚扰的现实。例如,妇女可能不太愿意加入方案,或不太愿意提出得到权利和应享待遇的要求,因为她们担心遭到社区男性成员对她们施加暴力或虐待行为,<sup>55</sup>或遭到方案男性执行人员的性骚扰。监测和评价机制也必须纳入按性别分类的指标,据以评估和提高考虑到妇女心声的能力。

65. 为确保充分尊重妇女的权利,社会保护方案必须伴之以对两性平等问题有敏感认识的包括性保健和生殖保健的社会服务。这要求在公共服务方面进行投资,不然,社会保护方案将无法行之有效。例如,如果提供社会服务的机构设在很远处,交通费用太贵,或她们担心在规定的旅途中遭到性攻击,那么妇女和女孩就可能无法达到方案规定的条件。如果学校没有女性专用卫生设施,或如果她们

<sup>55</sup> Holmes 和 Jones, *Putting the Social Back into Social Protection*.

遭受教师或其他学生的骚扰，女孩就可能不上学。母亲或许不能带子女到医院就诊，这是因为医疗服务提供者采取歧视性做法(例如要求丈夫同意)，或是在沟通方面存在困难(例如医院可能指望妇女应具有某种认字能力，或是她们无法用其少数族裔的语言进行沟通)。同样，妇女可决定不在诊所分娩，这是由于缺乏熟练的助产士，或是缺乏在文化方面适宜的分娩方式。

66. 鉴于妇女在生殖和提供照料方面的角色，她们对社会服务的依赖程度高于男子。因此，如果社会服务依然对妇女的具体需求和脆弱性无动于衷，如果在诸如保健和教育费用等方面的经济障碍依然存在，社会保护可能产生的利益将会受到损害。

## 五. 以基于权利的办法为实现千年发展目标处理社会保护问题

67. 本报告强调指出，以基于权利的办法处理社会保护的方案，将最大限度地发挥它们确保实现千年发展目标的潜力。本节提出了有关如何以人权标准规范对社会保护和千年发展目标的讨论的建议。基人权的社会保障干预措施可确保处理贯穿所有千年发展目标的重大障碍。决策者在制定、实施、监测和评价方案期间，必须特别重视贫穷对男子和妇女的不同影响，以此作为基于权利的社会保障制度的核心。

### A. 认识到国家有义务提供社会保护并确保制定适当法律和体制框架

68. 在国家一级建立坚实的实施社会保护措施的法律和体制框架，是促进实现人权和实现千年发展目标极为重要的第一步。在国内法载明社会保护措施，是申明国家有责任保护和促进享受社会保障的权利和达到适当生活水准的权利。这加强了国家对减贫的长期承诺，从而将社会保护问题切实纳入政治议程。独立专家一再强调了法律和体制框架对确保社会保护方案获得持久成功的重要意义。<sup>56</sup>

69. 将诸如享受社会保障的权利等人权准则明确载入国内立法的做法，会将社会保护置于具有法律约束力和可强制执行的权利和义务的框架内。例如，一些国家的宪法明确规定享受社会保障的权利。根据此种框架，社会保护的受惠者成为可向国家提出索赔要求的“权利拥有者”。同样，国家和发展伙伴则成为“职责承担者”，负责以反映人权原则的方式向社会保护分配资源。

70. 法律和体制框架还可澄清所有利益攸关方(政府、发展机构和民间社会组织以及受惠者)的各种作用和职责。这是问责制的一项基本要求。它也保障国家当局全程参与制订社会保护方案。明确和有效的法律和体制框架还可显著降低危及

<sup>56</sup> 见 A/HRC/14/31。

现有社会保护方案的政治变革风险，这反过来又可保护受惠者的社会保障权利，使之免受可能遭到侵犯的危险。

## B. 采用全面、联贯和协调一致的政策

71. 各项人权具有相互依存和相辅相成的性质，因此要求国家全面处理社会保护问题。它们要求国家建立政策和方案网络，共同支持实现所有的权利并达到尽可能最高的发展水平。例如，如果国家仅关注实现千年发展目标 2，它们可能会选用一些政策，这些政策可增加在校学童总人数，但无法确保平等接受教育的机会。相反，如果某个国家认识到，它的目标不仅是实现千年发展目标 2，而且还要不加任何歧视地实现人人享有接受优质教育的权利，因为从长远而言，这将为消除贫穷作出更大的贡献。因此，决策者必须研究如何采用应对社会不平等和脆弱性的方式，使社会保护能更好地有助于实现千年发展目标的各项具体目标。

72. 同样，虽然诸如现金转移等社会保护措施可腾出财政资源供家庭用来改善健康，但如果不采取保障普遍享受健康权的措施，诸如确保有适当的保健基础设施，那么，这些效益就可能变得毫无意义的危险。社会保护、人权及千年发展目标之间的积极互动在成为社会政策支助网络(例如教师和专业保健人员的素质标准、基础设施建设、提高公众对保健及教育相关认识的运动)的组成部分时，这种互动将最为强劲有力。

## C. 遵守平等和不歧视的原则

73. 国家负有以平等和非歧视的方式保护个人免受风险和遭受伤害的责任。人权义务不限于消除在法律、政策和实践中的歧视，因此要求国家采取特别措施，作为优先事项保护最弱势的社会群体，同时采取逐步确保普遍提供保护的措施。在这方面，基于人权的办法对以下问题至关重要：将与千年发展目标相关的政策用于最易受伤害和遭受直接和间接歧视的人，因为这是千年发展目标议程中缺失的一个环节。

74. 确保遵守这些原则意味着倾向于采用普遍保护计划。虽然定向目标机制可被视为帮助生活极端贫穷者的方式，但国家依然必须注重实现最终目标。政策应该按照人权标准优先处理最易受伤害和处于最弱势地位的人，但此种政策还必须成为确保逐步普及方案涵盖面的长期战略的组成成分。

75. 接受这些原则时，必须认真甄别各种政策选择，避免不公正地排斥处于弱势和丧失权力的群体、尤其是残疾人、老年人、土著人民、少数族群和艾滋病病毒/艾滋病患者，并必须积极争取采用各种办法，确保将这些人包括在方案涵盖面内。在这方面，必须使民众能在实际上和在文化方面利用社会保护方案。例如，这意味着必须在实际距离可安全到达的地区内分配方案提供的福利，还必须考虑到交通成本或机会成本。例如，必须为帮助处境特别脆弱或受排斥的群体特地设计关

于方案的外联和信息(这方面的实例包括旨在扫盲的电台广播和社区表演)。必须向少数族裔、土著人民和移民人口的语文提供方案相关信息。

76. 要使民众获得社会保护,还要求决策者评估和考虑到提供补助金或现金转移的方式可能产生的任何歧视性影响。例如,由于行动能力(诸如残疾人和老年人的此种能力)有限、不熟悉电子付款方法(例如使用提款卡和手机付款的方法)以及性别影响(例如在武装人员守卫下排队时),分配资金的方式都可能产生意想不到的歧视性影响。

77. 此外,登记程序也会加剧社会不平等现象。看来或许是标准的要求,却会导致对在语言上属于少数群体的人或残疾人的排斥行为。例如,要求提供费用很高的身分证件、或是要求在许多人生时没有登记的地区进行出生登记等等,都是疏忽地歧视生活极端贫穷者的行政障碍,因此应予以消除。

78. 具体而言,各国必须制定战略,消除情况特别的文化和地理障碍。例如,若干国家在一些小学和中学提供寄宿设施,鼓励居住在僻远地区或属于游牧群体的儿童上学。<sup>57</sup> 同样,国家还应该制定更具体和分类的发展指标,使它们的社会方案更准确和公平地符合特定社区和群体的需求。

#### D. 建立认识到两性平等问题的社会保护制度

79. 除了避免采用会加剧两性不平等现象的政策外,社会保护制度还应该积极促进两性平等和赋予妇女权力。决策者必须以两性平等的观点制定、实施、监测和评价社会保护举措。有关方案应该处理权力不对称和结构不平等的现象,并加强实现妇女的权利。这些方案必须考虑到妇女经受的各种形式的歧视,并确保方案应对妇女在整个生命周期即青春期、成年期和老年期的具体需求。

80. 各种社会保护制度的成果和影响大相径庭。在一种情况下行之有效的制度,在另一种情况下或许不同。<sup>58</sup> 鉴于社会保护方案是在各种显然不同的社会、经济、政治和文化背景下实施的,每种方案必然会体现不同的性别角色和观点,因此不可能对基于权利的办法和对两性平等问题的敏感认识采用“一刀切”的政策。不过,还是可以确定涉及两性平等问题的若干核心层面。

81. 在制定和实施认识到两性平等问题的社会保护方案前,各国必须进行全面和分类的性别分析,据以评估作为潜在受惠者的男女两性各自的弱点。收集按性别和年龄分类的数据的工作,不仅对制定有效的社会保护制度必不可少,对揭示各种促进、有时是妨碍实现千年发展目标的两性平等动态也不可或缺。

<sup>57</sup> 博茨瓦纳和希腊的问卷答复(见注2)。

<sup>58</sup> Davies, *DFID Social Transfers Evaluation Summary Report*.

82. 制定社会保护方案的目的必须是应对各种失衡现象、风险和脆弱性，尤其是应对涉及获得生产性资源、教育、保健和就业机会以及妇女的生殖作用和生产性作用方面的这些现象。这需要采用并支持实施处理具体的基于性别的障碍的政策，因为这些障碍妨碍男女平等参与社会保护方案。

83. 社会保护方案必须在不强化歧视和负面成见模式的情况下，尊重和认识到妇女发挥的照料者的作用。必须采取措施，提高照料工作的价值，并使社会和国家对照料工作的责任相互结合，同时鼓励男子更积极参与支助和照料家庭成员的工作。

84. 制定方案的目的必须是改善两性的权力关系，并应对家庭和社区中不平等的决策权力和作用。例如，国家应该规定两性在方案管理结构中的职位配额，以此确保妇女切实参与方案管理工作。方案应利用一切机会，促进两性平等和动员妇女组织起来。例如，方案管理人员应探讨如何尽可能最佳地利用他们与社区经常开展的互动，来应对普遍存在的两性不平等现象，包括查明妇女遇到的障碍以及应对基于性别的暴力行为和早婚现象。在社区有举行会议制度的地方，可利用这些会议应对妇女遭受的时间制约因素，并调动妇女团体的积极性。

85. 决策者应该在能力建设方面进行投资，确保在国家和地方两级实施社会方案的人员认识两性平等问题。此外，方案应鼓励开展增强妇女要求获得本身权利的能力建设。同样关键的是，社会保护方案必须具有男女都可利用的参与和问责的内在途径。此外，必须将性别指标纳入社会方案的监测和评价。

86. 社会保护对实现千年发展目标的积极贡献，在极大程度上取决于能否在经济和实际两个方面获得对文化和两性平等问题有敏感认识的优质社会服务。这要求决策者了解并考虑到男女在争取获得社会服务方面遇到的各种挑战。

87. 社会保护政策不是灵丹妙药，因此必须将它视为旨在消除贫穷和确保享有包括男女平等的人权的宽泛发展战略的一个组成部分。应该通过同应对造成两性不平等现象持续存在的各种因素的其他政策相互协调，来制定社会保护方案。在多数国家，妇女易于陷入贫穷不会因为仅仅有了社会保护而有所改变。确保妇女获得土地、生产资源和信贷、公平的继承权、充分的法律行为能力、诉诸司法的途径、以及消除行动限制等措施，都对有效的发展战略至关重要。此外，保护妇女和女孩免受暴力侵害并防范和惩处此种行为，对改善她们的生活水平不可或缺。因此，国家在这方面的法律都必须符合国际人权标准、尤其是《消除对妇女一切形式歧视公约》的标准。

## **E. 保障参与、透明度和问责制**

88. 如果社会保护方案和政策要有助于促进根据人权义务设想的转变进程，它们就必须为切实和有实际意义的参与创造空间。从人权的角度来看，受惠者的有效

参与不仅在当家作主的精神和可持续性方面很可取，而且其本身就是一种人权，即参与公共事务的权利。

89. 这一原则得到了若干具体的人权、包括言论和结社自由权的支持。参与绝不能限于简单的协商。国家应该为所有处于弱势和丧失权力的群体进行有效参与创造有利环境，同时考虑到他受到的制约和权力不均衡现象。参与还对下述问题极为重要：确保使旨在实现千年发展目标的措施具有增强他们的能力和促进转变的性质，而不致成为技术官僚采取自上而下的国家政策的结果。现在有若干方案在不同程度上成功地采用了参与性机制。例如，巴西的“Bolsa Familia”方案要求市镇政府设立由地方政府和民间社会双方代表组成的监督机构，负责就如何最佳地在社区实施方案问题共同作出决定。<sup>59</sup>

90. 为了履行人权义务，国家必须保障社会保护具有透明度并让民众获得社会保护的相关信息。国家实施方案的方式，必须使个人容易认识和理解参加社会保护方案的资格条件、他们能从中获得哪些具体福利，并提供补救机制。

91. 人权框架还要求落实问责制和建立补救机制。决策者和其他人作出的决定和采取的行动如果对享受社会保障权利或享受适当生活水平的权利产生有害影响，就必须追究他们的责任。必须设立独立和有效的司法和准司法机制(如人权委员会和监察员)，负责监测制订和执行社会政策的工作。如上文所强调，为了确保让更多处境不利和丧失权力的人可以诉诸问责机制，这些机制必须符合某些技术要求，例如保证保密、允许个人和集体投诉、有充分的资源、独立于政治干预、在文化上适当和对两性平等问题有敏感认识。

92. 必须不加任何歧视地使人人都能在文化、实际和经济上采取措施，改善参与、透明度和问责制的工作。如果没有切实有效和有实际意义的参与渠道和问责机制，民众就不太可能了解社会保护方案规定的应享权利，此种方案也更有可能会被视作政治行为者可操纵的偏袒某些人利益的工具。

93. 诉诸司法和行政补救措施的行动可能费用昂贵又耗费时日，也或许不足以解决某一具体方案的系统性缺陷。因此，问责机制必须辅以诸如提供法律援助等一些措施，确保生活贫困者可诉诸问责机制。此外，国家还必须落实范围更广的政治问责制。这需要保障落实集会和言论自由等公民和政治权利，确保为民间社会开展积极活动创造空间，并确保享有向政府请愿的权利。

## F. 加强国际援助和合作

94. 《千年宣言》和千年发展目标强调了国际社会共同的减贫责任，还强调发达国家和发展中国家必须为消除极端贫穷合作。众多具有法律约束力的人权义务提

<sup>59</sup> 巴西的问卷答复(见注2)。

及国际援助和合作。<sup>60</sup> 此外，国家还必须确保制定和实施国际援助和国内发展政策的方式符合它们的人权义务，并促进实现受援国的人权。

95. 国际社会可在支助建立社会保护制度和扩大其规模方面发挥关键作用。若干核心共同原则可指导捐助方如何最佳地确保和支助受援国社会保障制度具有长期的可持续能力。各国政府重申它们承诺实现人权、两性平等和社会保护的声明，必须变成向顾及两性平等的保护系统分配更多的资源。

96. 各捐助国在提供援助时必须确保各种援助相互协调、具有可预见性和采用长远的观点。要确保援助具有可持续性，就必须增强受援国最终在没有援助的情况下实施方案的能力。这包括采用可获得捐助国支助的范围广泛的一系列措施，如向地方和国家当局提供技术支助，建设民间社会监测社会保护制度和追究政府责任的能力，以及协助增强调集国内资源的能力(例如通过更有效的税收制度)。

## 六. 结论

97. 世界各地的社会保护举措有助于实现所有千年发展目标这点是众所周知并获得普遍承认的事实。社会保护、尤其是社会援助有可能改善生活极端贫穷者的生活条件，并促进他们享受各种人权，特别是适当生活标准权利和社会保障权利。

98. 人们普遍认识到，社会保护措施无法孤立地发挥作用；必须在宽泛的政策框架内制定这些措施，同时综合实施各种保护举措，并确保提供基本社会服务和创造有利的经济环境。本报告就基于权利的社会保护制度的核心内容提出了具体建议。采用基于人权的办法处理社会保护问题，这不仅可对各项国际义务和承诺作出回应，还可以提高这些战略的效益，并使它们符合为应对贫穷问题各个层面而要求采用的综合全面的观点。

99. 千年发展目标的审查进程是一种机会，可借以建立和扩大社会保护制度，将承诺消除极端贫穷的声明变为现实。提高对人权的认识以及对个人可如何要求享受这些权利的认识将进一步有助于减贫。众多的国际人权条约都载明有关社会保障权、享受适当生活标准的权利和获得体面工作条件的权利等人权以及男女平等的规定，因此各国有义务根据这些条约采取具体措施。

100. 这一审查进程也是一种重要的机会，可借以增强一种国际环境。这种环境将支持广义的两性平等并增强妇女本身的发言权和力量。通过社会保护和其他更全面的措施实现增强两性平等，与消除极端贫穷和饥饿(千年发展目标 1)密切相关。关于实现千年发展目标的要求，必须辅之以重新承诺落实在诸如《消除对妇

<sup>60</sup> 见《联合国宪章》第五十五条和第五十六条、《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款和第十一条、《儿童权利公约》第 4 条、以及《残疾人权利公约》第三十二条，这些条款都对国际援助和合作规定了具有法律约束力的义务。

女一切形式歧视公约》等人权法内现有的与两性平等问题相关的框架。为了确保到 2015 年时实现千年发展目标和履行各项承诺，应该在今后五年内使具体的两性平等问题更引人注目。

101. 贫穷对男女两性并不一视同仁，因此，任何旨在实现千年发展目标的社会保护措施在尊重人权的同时，还必须考虑到男女遭受的贫穷有所不同。众多的研究已经表明，改善妇女获得保健、教育和其他社会福利的机会，同经济增长、缓解收入贫穷现象以及在实现千年发展目标方面的总体进展都有着积极的关联。两性平等是一项发展目标，而认识到两性平等问题的社会保护可对这一目标作出贡献。