联合国 A

大 会

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/9
27 March 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

第十一届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权

人权与赤贫问题独立专家

马格达莱纳·塞普尔韦达·卡尔莫纳的报告*

* 迟交。

GE. 09-12656 (C) 220509 260509

内容提要

本报告是按照人权理事会第 8/11 号决议提交的。在本报告中，人权与赤贫问题独立专家选定现金转拨方案作为其专题重点。这些方案是非缴费性方案，以向个人或家庭提供现金的方式支付款项。现金转拨方案的主要目的是增加受益人的实际收入，以便使家庭能够达到最低限度的消费水平。现金转拨方案由于能够降低经济不平等的程度并打破贫困世代相传的现象，因此被视为一种有效的减贫工具。然而人们很少从人权角度来讨论或分析这些方案。

独立专家承认，现金转拨方案这一工具可以协助各国履行国家、区域和国际人权法规定的义务。这种资金转拨可能会对行使一些经济、社会、文化、公民和政治权利产生影响。特别是，现金转拨方案有可能协助实现取得适足生活水准的权利，包括适足食物、衣物和住房。

然而现金转拨方案并不一定是在所有情况下解决赤贫和保护人权的最合适和最有效的手段。应该仅仅将现金转拨方案视为社会援助政策的一个组成部分。因此这些方案必须在社会保护制度的范围内结合起来，并以人权标准和原则形成的坚实的法律和体制框架为基础。本报告旨在推动进一步分析现金转拨方案对受益人实现人权的影响。

目 录

	段 次	页 次
一、导 言	1 - 10	4
二、现金转拨方案	11 - 16	5
三、现金转拨方案作为社会保护制度的一个构成部分	17 - 20	7
四、现金转拨方案的人权框架	21 - 65	8
A. 确保现金转拨方案有一个适当的法律和体制框架	29 - 33	10
B. 确保现金转拨方案惠及最弱势群体和最受排斥的社会成员	34 - 43	11
C. 确保问责制、透明度和取得信息的机会	44 - 50	13
D. 确保实际和切实的参与	51 - 54	14
E. 有条件和无条件现金转拨方案	55 - 60	15
F. 当前的经济危机、现金转拨方案和人权	61 - 65	16
五、需要特别关注的群体	66 - 88	17
A. 妇女和性别平等	.66 - 72	17
B. 儿童	73 - 83	19
C. 残疾人	84 - 88	21
六、国际援助与合作的作用	89 - 94	22
七、结论和建议	95 - 99	23

一、导　言

1. 人权与赤贫问题独立专家马格达莱纳·塞普尔韦达·卡尔莫纳根据人权理事会第 8/11 号决议向理事会提交其第一份年度报告。自从 2008 年 5 月 1 日起开始履行职责以来，独立专家着眼于将人权观点纳入国际、区域和国家的减贫努力。

2. 独立专家于 2008 年 10 月向大会提交其第一份报告(A/63/274)。在该报告中，她阐述了作为其任务之基础的概念框架，并提出了 2008 年－2010 年的工作计划。2008 年 11 月，独立专家对厄瓜多尔进行了国别访问。在报告所涉期间，她还参加了一些活动，并与一些政府、联合国机构、捐助机构、学术机构、非政府组织以及穷人的代表举行了工作会议。2008 年 9 月，独立专家参加了人权理事会的社会论坛。2009 年 1 月，她参加了关于“赤贫和人权问题指导原则草案”的研讨会。她参与编写了关于理事会第九届特别会议的后续行动的一份联合报告，报告题为“巴勒斯坦被占领土上的人权，特别是由于以色列最近对被占加沙地带发动军事进攻而受到严重侵犯的问题”(A/HRC/10/22)。独立专家还出席了人权理事会关于“全球经济和金融危机对普遍实现和切实享受人权的影响”的第十届特别会议。

3. 正如独立专家提交大会的第一份报告所指出，人权框架必须指导旨在减贫的所有社会政策的制定和执行工作。人权标准不必规定具体的政策措施，而各国可斟酌制定最适合其国情的政策。然而在制定、执行和评价与贫困有关的社会政策时必须确保考虑到国际人权义务。旨在减贫的社会政策必须推动履行人权，并避免侵犯人权。

4. 人权标准还有助于在国家、区域和国际各级达成社会共识和动员可持久的政治承诺。这些标准还具有合理性，因为这些标准涉及一套普遍接受的准则和价值观。着眼于权利和义务可有助于查明哪些人有权提出权利主张，以及哪些人有义务采取行动，从而提高提出正当权利主张的人的能力。尽管赤贫者对于决策者来说仍然基本上是见不到的，但人权的办法可有助于提高其可见度，因为这种办法要求赋予人们以话语权，并要求进行直接干预，以便保护赤贫者。

5. 这些人权规范框架还提供了一些方法来分析这些方案应该如何或确实惠及最弱势群体，即不仅审查最终结果——个人/家庭的贫困程度已经减轻，而且还审视整个过程：个人取得能力，以便不被剥夺资源、能力、选择、安全或权力。

6. 正如其 2008 年提交大会的报告所指出，作为其提交人权理事会的第一份专题报告，独立专家在下文中从人权角度对现金转拨方案提出了分析。

7. 为了本报告的目的，现金转拨方案仅仅指向个人和家庭提供现金的非缴费性方案。现金转拨方案的主要目的是增加受益人的实际收入，以便使家庭能够达到最低限度的消费水平，包括取得社会服务。本报告并不审查实物救济(例如代币卷、以粮换工、学校供餐等)。本报告还不包括小额贷款计划(例如需要偿还的贷款、存款俱乐部)、保险计划(例如自费的健康保险、缴费型养恤金制度)或任何形式的补贴(例如食品、能源供应补贴或教育和保健豁免)。

8. 2008 年 10 月，独立专家向所有国家政府发出了一份调查问卷，请它们就其各自国家中执行现金转拨方案的情况提供资料。调查问卷包括现金转拨方案的 5 个主要方面：(a) 法律和体制框架；(b) 供资水平和覆盖面；(c) 实施程序；(d) 监督机制和上诉程序；以及(e) 研究和评价。2008 年 10 月至 2009 年 2 月，从世界上所有区域收到了 31 份答复。[1]

9. 2009 年 2 月 26 日和 27 日，独立专家举行了一次由人权事务高级专员办事处组织的会议。[2] 来自世界各地的政府、非政府组织、联合国部门和机构以及学术机构的 28 位专家出席了会议，并从人权角度分析了现金转拨方案。

10. 据以编写本报告的资料是从调查问卷、专家会议期间并通过一次对现有文献的深入审查取得的。独立专家对提交资料的所有国家并对协助编写本报告的专家和非政府组织表示感谢。她将继续在今后的出访报告中评价这些方案。

二、现金转拨方案

11. 现金转拨早已纳入发达国家的社会政策。然而最近几年里，现金转播方案在世界上每一个区域里付诸实施，特别是在拉丁美洲、非洲和南亚。几个现金转拨方案的对象是最贫穷家庭和被视为脆弱群体的人口群体(例如老年人、残疾

---

[1] 阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、巴西、智利、哥斯达黎加、塞浦路斯、厄瓜多尔、芬兰、希腊、危地马拉、日本、墨西哥、摩洛哥、阿曼、秘鲁、卡塔尔、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、南非、西班牙、瑞士、突尼斯、土耳其、乌干达、乌克兰、乌拉圭、越南、赞比亚。

[2] 得到了大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展局的支持。

人、儿童)。这种现金转拨可能会产生非缴费型老年养恤金(例如在印度)、残疾补助(例如在牙买加)、儿童抚养补助(例如在南非)、遗孀补贴(例如在孟加拉国)、或对赤贫者的家庭转拨(例如在中国)。在有些国家里，现金转拨方案不止一个(例如在南非，现金转拨以非缴费型老年养恤金、儿童补助和残疾人补助的形式提供)。

12. 有些国家选择执行一种特定类型的现金转拨方案，称为有条件的现金转拨方案。这种方案规定，接受现金的条件是受益人承诺达到一项或若干项条件(例如送其子女上学或定期带其子女进行体检)世界银行将这种条件称之为“对子女的教育和健康的预定投资”，因而可以增强“其子女的人力资本”。[3] “条件”这一词逐步被“共同责任”所取代。这种措词上的变化反映了目前越来越着重于国家提供保健和教育等公共服务的责任。不管是采用条件这一词还是采用共同责任这一词，这一机制的实质保持不变。

13. 有条件和无条件的现金转拨方案往往是作为重要的减贫方案提出的。这些方案被确定为消除贫困的一种有效工具，因为它们可以减少经济不平等并打破贫困世代相传的现象，然而人们很少从人权的角度来讨论或分析这些方案。

14. 独立专家欢迎实施现金转拨方案的各国所作的努力。在许多情况下，现金转拨方案是旨在解决赤贫问题的比较广泛的创新国家战略的一部分。许多现金转拨方案是经过南南合作以后制定的，对此她表示欢迎。

15. 贫困不仅仅是一种经济问题。贫困是人权问题，因此所有旨在减少或消除贫困的政策和方案都必须纳入人权观点。必须以一种保护人权的方式来制定所有政策和方案，而且必须以一种确保在实践中保护权利的方式加以实施。现金转拨方案这一工具可以协助各国履行国家、区域和国际人权法规定的义务。特别是，这种方案有可能协助实现取得适足生活水准的权利，其中包括适足食物、衣物和住房，并实现社会保障权。此外，这些方案可以推动实现许多其他权利，例如受到教育的权利和享有可达到的最高标准健康权利以及参与公共事务的权利。现金转拨方案还可以推动增强对其他公民权利和政治权利的保护。然而这些方案的执行和制定中的弱点和缺陷可能在实践中会导致与人权义务相抵触的现象。

---

[3] Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reduce present and future poverty (overview)*, World Bank Policy Research Report, 2009.

16. 独立专家希望通过本报告推动并增进参与制定、执行和评价现金转拨方案的人权团体和决策者、发展工作者、经济学家和社会研究人员之间的对话。

三、现金转拨方案作为社会保护制度的一个构成部分

17. 正如秘书长所指出，社会保护制度旨在应对“某一社会被认为达到了不可接受程度的风险或贫困”[4]。各社会对如何界定社会保护存在很大的差别。“传统、文化和组织及政治结构的不同会影响对社会保护的定义，并影响社会成员对如何取得保护的选择”[5]。社会保护计划可能会涉及到一系列不同的机构：中央或地方政府、民间社会(例如工会、非政府组织)或私营部门。这些计划可以提供收入或直接提供服务，以保护处于比较脆弱阶段(例如儿童、怀孕、老年)的个人，或缓解贫困。

18. 社会保护有两个主要的分类。首先是社会援助，这包括向由于脆弱或贫困而被认为有资格的群体转拨资源的公共和私营行动。第二是受益人必须缴费的社会保险计划(通常称为社会保障)。

19. 现金转拨方案(不管是有条件的还是无条件的)是社会援助政策的一个构成部分，其目的是制定“安全网方案”或“社会福利方案”。社会援助政策在社会保护制度中补充社会保险(例如私营健康保险、失业津贴、缴费型养恤金等)。现金转拨方案作为社会援助计划，可以推动实现社会保障权和取得适足生活水准权，但必须满足国际人权法规定的一些条件。

20. 国际人权文书，例如《世界人权宣言》和《经济、社会和文化权利国际公约》通常不使用“社会保护”这一词。[6] 然而这些文书规定了人人享有“社会保障、包括社会保险”的权利。对于社会保障的这种非详尽无遗的定义促使经济、社会和文化权利委员会从广义上界定社会保障权，其中包括：

(a) “缴费性计划或……社会保险等基于保险的计划。这些计划一般涉及强制受益人、雇主以及(有时还包括的)国家缴纳的款项以及由共同基金支付的福利和行政开支”；

---

[4] E/CN.5/2001/2, 在日渐全球化的世界里加强社会保护及增强人们的应变能力：秘书长的报告，第 7 段。

[5] 同上，第 6 段。

[6] 一种例外情况是《残疾人权利公约》，其中规定了社会保护权(第 28 条)。

(b) “非缴费性计划，例如：普及计划(原则上向所有遭到某种风险和突发情况的人提供有关福利)或者有针对性的社会援助计划(向处于困境的人提供福利)”；

(c) “其他社会保障形式也是可以接受的，包括：(a) 私人经营的计划；(b) 自助或者其他措施，例如社区援助计划或互助计划。”[7]

四、现金转拨方案的人权框架

21. 现金转拨方案具有许多已报道的好处。许多现金转拨方案的主要目标似乎是提高个人或家庭应对贫困的影响的能力。因此其首要目的是推动实现受益人取得适足生活水准的权利。作为社会援助政策的一部分，现金转拨方案还应该推动实现社会保障权。

22. 除了推动实现人权以外，现金转拨方案的制定和执行还应该确保这些方案符合取得适足生活水准权和社会保障权的核心义务。现金转拨方案还必须符合人权原则，例如平等和不歧视、问责制、透明、取得信息和参与。

23. 取得适足生活水准权载于《世界人权宣言》第二十五条、《经济、社会和文化权利国际公约》第十一条、《儿童权利公约》第 27 条和《残疾人权利公约》第 28 条。对于《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国来说，其义务包括最大限度地利用现有资源逐步实现这项权利，禁止采取故意倒退的措施，并确保最低限度的基本生活水准。此外在行使取得适足生活水准权时不得受到任何歧视，并确保男女的平等权利(第二条和第三条)。[8]

---

[7] 经济、社会和文化权利委员会，关于社会保障权的第 19 号评论(第 9 条)。

[8] 逐步实现所有经济、社会和文化权利的义务和“最大限度地利用其现有资源”并不要求各国利用其掌握的所有资源，而且显然也并不要求其动用它不并掌握的资源来实现这些权利。然而，调拨资源并不完全由各国斟酌处理。它们有义务尽可能迅速和有效地采取行动，而且在调拨资源中必须对人权赋予一定程度的优先，必须搜集分类数据、制定和通过行动计划，并监督实现这些权利及其他义务的情况。另外还有一种坚实的假定，即不得采取倒退措施。如果采取了这种措施，有关国家必须表明，这些措施是在考虑到所有替代性办法以后采取的，而且在参照了《公约》所列所有权利之后是完全合理的。缔约国还有“最低限度核心”义务，至少确保《公约》所列“权利的最低限度基本水平”。见委员会关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性评论(《公约》第二条第一款)、第 12 段；委员会第 12 号一般性评论，第 28 段，第 14 号一般性评论第 18 段；以及第 19 号一般性评论第 40-42 段。

24. 从人权角度来看，社会保障制度应该覆盖所有人。此外，必须特别注意确保至少覆盖属于处境最不利和最受排斥的群体的人。为了确保普遍覆盖面，现金转拨方案等非缴费性计划往往是必要的，特别是因为这些计划有可能通过避免最脆弱和最受排斥的群体的生活条件进一步恶化来协助他们实现其权利。但独立专家强调指出，现金转拨方案不能取代国际人权法和劳动法规定的社会保障计划。国际人权法规定，各国除了仅仅执行现金转拨方案以外，还必须努力争取所有人能够普遍享受社会保障，并争取实现取得适足生活水准的权利。

25. 国际法中强烈申明了社会保障权：除了《世界人权宣言》第二十二条和第二十五条以外，该权利还载于《经济、社会和文化权利国际公约》第九条和第十条、《消除种族歧视国际公约》第五条辰款、《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条、《儿童权利公约》第 26 条、以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 27 条。该权利还载于几项区域人权文书 [9] 以及国际劳工组织(劳工组织)的几项公约，特别是《社会保障最低标准公约》(第 102 号)。《残疾人权利公约》第 28 条提到社会保护的权利。

26. 经济、社会和文化权利委员会在其第 19 号一般性评论中根据各项劳工组织公约和宣言以及委员会的经验具体规定了这项权利的基本要素。第一个要素是，要实施社会保障权就必须具有一种由单一计划或各种计划组成的制度，以便确保针对有关的社会风险和突发情况提供福利。这种制度具有一些特点，例如是根据国内法建立的，而且公共当局必须负责有效管理或监督这种制度。有些现金转拨方案符合这种条件。应该考虑是否可以改进不符合这种条件的现金转拨方案，特别是在没有按照社会保障权依法建立社会保障制度的情况下。

27. 社会保障权的其他基本要素包括 9 种主要的社会保障，[10] 适当的津贴，而且取得这种津贴的资格条件应该是合理的、相称的、透明的，而且应该是有资格取得津贴者能够了解的。经济、社会和文化权利委员会还确定了各国的核心义务，其中包括向所有个人和家庭提供最低限度的基本津贴，并确保特别是处境不

---

[9] 见《圣萨尔瓦多议定书》第 9 条和《欧洲社会宪章》第 12 条。《非洲宪章》规定：“老年人和残疾人也有权按照其身心需要享受特别的保护措施”。

[10] 这 9 种保障是：医疗服务、疾病、老年、失业、就业、工伤、家庭和儿童抚养、产妇、残疾、遗属和孤儿。

利和被排斥的个人和群体不受歧视地利用社会保障制度或计划的权利。随着时间的推移，各国必须最大限度地利用现有资源充分实现社会保障权。委员会特别指出，必须最低限度地覆盖在非正式经济部门工作的人，因为他们无法加入正式计划。

28. 研究表明，现金转拨方案还可以在支持实现其他人权方面发挥重要作用，例如受教育权(例如《经济、社会和文化权利国际公约》第十一条)、享受可达到的最高标准健康权利(第十二条)和工作权利(第六条)。

A. 确保现金转拨方案有一个适当的法律和体制框架

29. 现金转拨方案的沿用和扩展推动各方为这些方案同时制定范围广泛的体制和法律框架。有时，现金转拨方案通常通过国内法律，包括宪法，实现了体制化，并纳入国家社会保护战略。例如，巴西 1988 年《宪法》确认了社会保护权。在南非，《社会援助法》责成国民政府负责社会保障补助。[11]

30. 然而在多数情况下，现金转拨方案仅仅是根据总统令、政策声明或只是根据业务手册和指南制定的。基本上通过外部资金来源资助的试点计划和方案通常仅仅是根据业务指南制定的。

31. 为了保护人权，现金转拨方案必须有一个明确的法律框架。法律和体制框架是必不可少的，才能确保参与执行现金转拨方案的政府实体(国家和地方各级)、国际组织和民间社会的各种作用和责任明确化。

32. 另外还必须建立体制和法律框架，才能确保国家主管部门长期参与现金转拨方案的所有阶段。不管是由国家本身还是国际或国家非政府组织来执行方案，都是这样。如果在没有明确体制和法律框架的条件下，执行现金转拨方案，人权标准就有可能得不到必要的保护，而对于小型倡议和试点项目来说，这种风险更大，因为方案结束时，受益人可能比方案发起之前处于更困难的境况，或者

---

[11] 在对调查问卷的答复中，智利、巴西和南非报告说，其本国有关于国家方案及其执行的具体法律条款。巴西法律(第 10.836/2004 号法律)规定了用于取得食物、教育和保健的基本收入的权利。智利法律(2004 年 6 月 5 日第 19949 号法律)对所有生效的社会转拨业务规定了一种指数机制。南非的《社会援助法》(第 13-2004 号法律)责成国民政府负责发放社会保障补助。另一方面，肯尼亚在性别、儿童和社会发展部的大量参与下，在国内实施了一些现金转拨方案，但迄今为止仍然没有一个坚实的法律框架。乌干达目前正在根据其《社会发展部门战略投资计划》制定一个试验计划。

蒙受突如其来的收入损失。没有一个坚实的法律和体制框架和一项长期的战略，受益人就无法主张其权利。

33. 如果采取了明确和有效的法律和体制框架，政治变革妨碍现金转拨方案的存在的可能性就较小，而现金转拨方案反对来保护其受益人享受社会保障权的机会。

B. 确保现金转拨方案惠及最弱势群体和最受排斥的社会成员

34. 普遍执行现金转拨方案(向每一个达到领取养恤金年龄的人发放老年养恤金，而不问其收入如何)是简单和最透明的结构，而且行政费用最低。普遍覆盖减少了腐败的机会，而且不带任何偏见，因为它是向所有有资格的人发放的，因此在政治上可能得到广泛的支持。提供普遍现金转拨的费用往往被视为一个主要的障碍。然而成本研究表明，即使在低收入国家里，这些费用也是人们可以负担得起的，而且经验表明，行政费用可以保持在较低的水平上。[12]

35. 在贫困现象普遍的情况下，确定、监督和执行方案的目标选定方法引起的行政费用和问题往往超过了惠益。然而对于普及政策来说，或者当穷人占全部人口很小比例时，选择目标可以发挥有用的补充作用。选定目标的方法有几种，例如类别法(向特定群体提供津贴)、经济情况调查法(根据某些标准向个人或家庭提供津贴)和自选法。

36. 由于资源困难，决策者在制定现金转拨方案时往往确定资格标准，以便针对具体的家庭或个人。确定目标受益人是制定任何现金转拨方案中一个最复杂的问题。现金转拨方案制定中关于选定目标的决定必须认真考虑到实际执行工作中往往会出现选定目标方面的错误：有些穷人可能被排除，而有些非穷人可能会被纳入。尽管没有任何目标选定的机制可以做到完美无缺，但从人权的角度来看，纳入方面的错误(向不属于目标群体的人提供津贴)的问题不如排除方面的错误(未能向目标群体提供转拨)那样大。

---

[12] 见“低收入国家能够承担基本社会保障吗？”，劳工组织，2008 年，以及“老龄化世界中的发展：2007 年世界经济和社会调查”，纽约，联合国，经济和社会事务部，2007 年。

37. 现金转拨方案可以针对没有直接从其他计划受益的某些群体。根据人口的特点，某些计划可能实际上比其他计划惠及更多的人。从人权角度来看，惠及最脆弱和边际化的穷人应该是一个首要问题。例如在艾滋病/艾滋病毒肆虐的一些非洲国家里，普遍老年养恤金证明是行之有效的，因为其对由祖父母抚养的艾滋病毒孤儿的生命产生了积极的影响。[13]

38. 一些现金转拨方案采用的“经济情况调查”是一种有趣的方法，可以视为惠及最贫困者的一种途径。然而对此必须采取谨慎的态度。这涉及到财富计算的方法，而财富计算需要比较复杂的行政系统而且可能会导致具有歧视性质的排除方面的错误。此外，所采用的计算方法越复杂，资格标准就越不透明：这可能使得受益人难以甚至无法认真审查这一进程。由于这一过程不太透明，个人就更加难以取得现金转拨方案。总而言之，经济情况调查的费用是昂贵的，其行政手续是复杂的，而且需要大量的行政能力。这可能导致覆盖面严重不足，从而使得目标方案行之无效。这就是发展中国家采用普及政策的重要理由。

39. 平等和不歧视的原则要求选定目标的过程和资格标准要做到公正、合理、客观和透明。选定目标机制必须接受审查，定期受到评估，而且不得排除需要支持的人。有些现金转拨方案的受益人登记限于某一次固定的调查或限于某一次注册期，这引起了人们对是否遵守这项原则的特别关注。

40. 贫困现象源自于公开和隐蔽的歧视做法，而这些做法反过来加剧了受到歧视者面临的贫困问题。如果现金转拨方案将减贫作为目标，那就必须推动减少轻蔑受益人的行为，并消除不利的陈规陋习和社会排斥现象。例如这意味着，向艾滋病/艾滋病毒病人支付津贴的方式应该维护其尊严和隐私权。

41. 根据无障碍原则，关于现金转拨方案的推广和宣传的具体目的必须是惠及特别脆弱或受到排斥的群体。宣传运动应该利用最贫困阶层能够利用的渠道(例如电台通知、脱口秀、社区剧等)。推广工作还必须克服身体障碍(例如利用盲文或其他具体的手段来向残疾人宣传)和文化障碍(例如以少数群体、土著人民和移民使用的语言提供信息)。另外还应该酌情制定技术措施来推动人们利用这些方案。例如在南非各州，人们可以通过免费电话取得关于补助和津贴的信息。

---

[13] See, *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families,* HelpAge International, 2004.

42. 宣传不足以确保无障碍，而实际上所有有资格的人都可以申请其津贴。现金转拨方案推广活动还必须包括采取一些措施，消除妨碍面临着特定障碍的某些群体利用这些方案的任何身体、文化、地理和其他障碍：特别是残疾人、老年人、土著人民、少数群体或艾滋病/艾滋病毒感染者。必须采取特殊措施，让管理人员能够同边远农村地区的受益人联系。

43. 有了针对侵权行为的适当保障，就应该有其他人代表潜在或实际的受益人的方法和方式。这一点对于老年人和残疾人特别重要。无障碍还要求消除可能对赤贫者产生过分影响的行政壁垒，例如在身份证昂贵的情况下或在许多人出生时没有登记的国家里要求登记时出示身份证。

C. 确保问责制、透明度和取得信息的机会

44. 直接向大量受益人转拨现金引起了人们对方案管理人员可能滥用职权的关注。所有现金转拨方案都必须实行问责机制，才能避免腐败、滥用职权、管理不善和政治操纵。透明度和取得信息是问责制的基本要素。

45. 透明度意味着受益人以及一般社会成员应该能够确定所有利益攸关方(国家和地方一级)的作用和责任。现金转拨方案的几个构成部分也应该具有透明度，例如选定目标机制、资格标准、津贴、申诉机制和补救渠道。因此，第一项要求是，现金转拨方案的法律和体制框架应该明确和公开。

46. 为了保证克服滥用职权和管理不善，现金转拨方案应该有一个内在的机制，用以公布执行过程每一步骤的信息。受益人和整个社会必须能够了解现金转拨方案如何制定以及主管部门如何履行其义务。另外还应该提供关于监督和评价结果的信息。必须以文化上合适的方式并以文盲也能够理解的方式提供信息。

47. 没有问责制和补救机制的现金转拨方案在资格和权利方面不大可能被人们所理解，而比较可能被视为一种庇护主义的工具，而这种工具可以被政治行为者操纵。监督方案管理并收集和处理申诉的独立和有效的机制是防止滥用职权的必要条件。这种机制特别对于审查以下三种关键因素是必不可少的：方案规定的资格、维持方案(报告不适当工作申请、政治支持、款项申请、威胁或性骚扰的情况)和监督付款程序。这种机制不仅增强对受益人的保护，而且还推动改进现金转拨方案的效率。

48. 申诉程序应包括一种可利用的、简单的、公平和有效的上诉程序。为了减少权力失衡现象，申诉程序应该提供匿名保障，并应该准许个人和集体申诉。在阿根廷、巴西和墨西哥，有证据表明，保护匿名和开设免费热线电话发挥了积极的鼓励作用，并推动人们揭露腐败做法和庇护主义。[14] 申诉机制必须配备充分的资源，而且必须在文化上是合适的。

49. 根据人权标准，权利遭到侵犯时，人人有权取得有效的补救措施。因此必须向现金转拨方案的受益人提供准司法和司法补救措施。凡有资格(按照国家发展战略)取得现金转拨但被排除在现金转拨方案之外的人必须向司法机构提出最后追索。

50. 独立的国家人权机构等非司法机制可以发挥作用，增强可能的受益人在与方案管理部门接洽方面的能力并提高透明度。

D. 确保切实和有效的参与

51. 国际人权法规定了一项参与公共生活的权利(例如《公民权利和政治权利国际公约》(第二十五条)。[15] 赤贫者参与涉及其本人的政策和方案并通常参与公共生活是保护穷人权利的必要条件。因此，现金转拨方案的受益人必须有权参与方案的制定、执行和评价。

52. 然而，从自主权和可持续性的角度来看，参与不仅仅是一种理想的事务，而是一种权利。参与必须在现金转拨方案的制定和执行方面发挥作用。由于方案受益人和方案主管部门之间的权力不对称，受益人往往无法保护自己的权利。没有一种公正和有效的机制来促使受益人积极参与，现金转拨方案就容易受到政治操纵。

53. 没有参与，这就意味着决策者和方案管理人员得不到人民的反馈，从而会损害方案的效率、方案制定和可持续性。参与还可以推动确保社会凝聚力和对现金转拨方案的政治支持。

---

[14] See Christian Gruenberg, Victoria Pereyra, “Manual de estudios de caso: Transparencia, participación, y rendición de cuentas en programas sociales focalizados”, Fundación Tinker, Chile, 2009.

[15] 见人权事务委员会第 25 号一般性评论。

54. 即使制定了参与性战略，这种战略往往也不是切实有效的，因为参与只是一种形式，或者沦为一种纯粹的磋商，这实际上无法使受益人对决策产生任何真正的影响。有时虽然启动了参与进程，但往往没有认真考虑限制弱势群体参与的根源，例如各社会阶层之间现存的权力不对称现象。这种现象可能会产生与人们的期望背道而驰的结果，因为这可能会维持而不是消除地方实权人物滥用职权和排除边际化群体，特别是妇女的现象。因此，应该从广义上来理解参与。例如，参与不仅应该包括受益人，还应该包括在提倡受益人的权利和弥补权力不对称现象方面可以发挥作用的民间社会组织。

E. 有条件和无条件现金转拨方案

55. “有条件现金转拨”方案是一种特定的现金转拨方案，即向受益人支付现金以换取受益人承诺采取一定的行动──例如送其子女上学、参加保健方案或达到营养目标。根据一些拉丁美洲和南亚国家的经验，一些国际开发机构和金融机构，包括世界银行，正在鼓励更多的国家制定有条件的现金转拨方案。

56. 目前没有充分的证据表明有条件和无条件的现金转拨方案的各自费用和惠益。现在人们在辩论对现金转拨附加条件是否会提高现金转拨方案减少贫困和改进享受其他人权的能力，例如通过改进识字率或婴儿死亡率来提高这种能力。

57. 支持有条件现金转拨方案的主要论点有三种。第一，这种方案对于对目标受益人的行为和态度施加影响是必要的。这种论点的假定是，如果不附加条件，受益人就不会在健康或教育方面进行同样的投资；第二，有条件的现金转拨方案更有可能被视为惠及“有资格的穷人”，因而可以取得更广泛的政治支持。最后，有条件的现金转拨方案可以提升受益人的自尊感和自主感，因为他们不是在领取“白给的东西”。此外，有些赞成者认为，通过促进对保健和教育服务的需求，有条件的现金转让方案加强了人力资本，因此从长远来看，有助于打破贫困世代相传的现象。

58. 有人对附加条件提出了强烈的反对论点。批评者指出，现在没有任何健全的社会和经济证据表明为了取得预期的结果而必须附加何种条件，因此，不附加条件也可能取得同样的改进效果。有人还对附加条件提出质疑，其依据是，在公共服务供应得不到适当投资的情况下，附加条件可能会产生不利的影响。特别

是对于低收入国家、受到战争破坏的国家或有些地区服务根本不存在、无法利用或质量低劣的中等收入国家来说，更是如此。另一个论点是，附加条件会增加监督和行政费用，以及受益人遵守这些条件的私人费用。证据表明，在低收入国家里，最好将资源用于扩大现有的社会服务，而不是用于监督是否遵守附加条件方面的行政费用。还有人认为，附加条件可能会不必要地损害个人的自主权，并且假定，穷人无法作出合理的选择来改善自己的生活。

59. 制定条件的一个关键选择是确定如何实行这些条件。有些国家对不遵守行为规定了严厉的惩罚，而在其他国家中，附加条件不是强制实行的，因此不遵守条件不会导致津贴削减。由于未能遵守强制的条件而将某人或某个家庭排除在现金转拨方案之外引起了严重的人权关注。不遵守条件应该促使方案官员查明问题并采取行动。例如在有些国家里，女孩不上学(这是现金转拨方案的一个条件)是由于她们遭到了性骚扰，孕妇不去诊所，是因为服务质量太差，或者诊所太远。在这种情况下，现金转拨方案应该建立一种机制，协助不遵守条件的家庭，而不是实行任何惩罚。对于女户主负责确保满足条件的情况，更是如此(见以下第 66 段)。

60. 强制实行严厉的条件(例如取消未能遵守条件的家庭的现金转拨方案的资格)可能意味着，最贫困者受到惩罚。各国必须确保，不管它们执行什么政策，最终结果不会侵犯个人至少享受最低限度基本人权的权利。

F. 当前的经济危机、现金转拨方案和人权

61. 人权理事会在第 S-10/1 号决议中邀请所有有关特别程序审议当前经济和金融危机对享受人权的影响。尽管国际社会仍然在评估这场危机的影响，但显而易见，穷人受到过分的影响，而且这场危机将使更多的人陷于贫困的境地。

62. 本文撰写时，各国正在决定采取哪些政策来缓解这场危机的社会影响，包括应对工资和存款损失、汇款削减、基本食品、燃料、基本药品价格上涨、住宅取消赎权和取得贷款的机会有限等。有些国家已宣布的刺激方案往往包括现金转拨举措和扩大社会保障计划，例如加强失业津贴(例如加拿大、法国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)、增加现金转拨方案(例如巴西、加拿大、智利、法国、意大利、印度尼西亚、日本、墨西哥、菲律宾、大韩

民国和泰国)、儿童津贴(例如澳大利亚、德国、墨西哥、南非和西班牙)和老年养恤金(例如阿根廷和中国)。

63. 多数发展中国家面临的问题是，财政空间紧缩，因而用于社会服务的政府开支和投资受到限制。官方发展援助(官发援)也有可能减少。然而，前几次危机的证据，特别是 1990 年代后期亚洲危机的证据表明，危机时期不是应该削减社会开支的时机。[16] 与此相反，应该利用这种危机作为一种纠正不平衡和建立全面的社会保障制度的机会，而现金转拨方案只是其中的一个内容。

64. 应该将现金转拨方案视为应对这场危机而必须采取的许多政策工具之一。1929 年金融危机导致许多发达国家中普遍贫困的现象，但也产生了新政等政府方案，因为它催生了一种政治意愿，来扩大针对所有人的社会保障体系，向穷人提供社会服务和就业方案。在国际援助和合作的支持下，当今发展中国家也存在同样的机会。

65. 任何现金转拨方案都必须辅之于长期的社会保障体系。整个发达国家和发展中国家的经济前景都不明朗，这不应该作为在实现所有人的经济和社会权利方面倒退的充分理由。执行临时现金转拨措施本身并不等于充分努力实现这些权利。

五、需要特别关注的群体

A. 妇女和性别平等

66. 人权法允许，并在某些条件下要求各国采取临时特别措施加速实现男女之间的事实上平等(《消除对妇女一切形式歧视公约》第 4 条)。此外，各国必须采取一切适当的措施，改变男女的社会和文化行为模式，以便消除基于因性别而分尊卑的理念或基于男女的常规定型作用的理念的偏见、习俗和所有其他做法(第5(a)条)。各国还必须推动男女共同负责养育和扶养其子女(第 5(b)条)。

67. 正如许多观察员所指出以及独立专家在其 2008 年提交大会的报告(A/63/274)所强调的那样，性别歧视具有多层面的性质，这意味着，妇女在赤贫人口中所占的比例过高。许多现金转拨方案承认这一点，因此对解决性别不平等作

---

[16] Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reducing present and future poverty,* World Bank Policy Research Report, 2009, p. 197.

出了具体的规定。例如有些计划规定，妇女有资格比男子更早地取得社会养恤金转拨(例如南非)。在有些国家里，现金转拨的对象是贫穷的遗霜和贫苦的妇女(例如孟加拉国)或是通过受援家庭的女户主分发的(例如拉丁美洲的多数有条件现金转拨方案)。有时有条件和无条件现金转拨都明确旨在提高生活在赤贫中的女孩和母亲的营养、健康和教育水平。

68. 有些现金转拨方案成功地减少了其本国在教育和在培养妇女能力方面的差距。有人认为，通过妇女发放现金，加强了其作用和独立性，尤其是她们承担家庭财务责任时。这导致了家庭权力平衡的转变，因为妇女需要更多地控制家庭开支，而增加收入被视为增加了妇女寻求工作和教育的机会。

69. 男女确实以不同方式受到了现金转拨方案的影响。应该采用一种基于性别的办法来完善对现金转拨方案对赤贫妇女享受人权可能的影响的分析。例如与妇女取得配偶收入的资格相联系的经济情况调查可能会加剧虐待或经济剥夺的潜在脆弱性。

70. 不消除妨碍妇女参与的立法、程序和文化壁垒，妇女就无法行使其权利。由于妇女在家里相对男子的附属地位(例如相对丈夫、父亲和兄弟而言)或男子作为决策者或掌权者(传统领导人、地方议会成员、法官、警察)，妇女的参与往往受到限制。[17] 妇女在教育、取得土地、信贷和其他生产性资产方面往往处于不利的地位。没有安全、权力或资源，她们就无法参与并要求实行问责制。

71. 有些现金转拨方案要求女户主确保达到某些条件(例如送孩子上学、参加体检或参加营养讲习班)，可能会给妇女带来不必要的负担，同时维持家庭内部性别角色的传统理念。对妇女规定附加条件所依据的证据表明，妇女对其家庭福利承担的义务往往大于男子。在这种情况下，制定了一些方案，以避免男子滥用向他们提供的资源的危险，并确保预期受益人(例如儿童)取得惠益。然而这种办法很有可能维持父权制和社会对这种行为的看法，而不是努力改变这种看法。[18]

---

[17] "Who answers to women? Gender and Accountability", UNIFEM, 2008.

[18] Bradshaw, S., "From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of Conditional Cash Transfer programmes in Mexico and Nicaragua", *Global Social Policy,* vol. 8, No. 2, pp. 188-207.

72. 如果不考虑到妇女的机会成本(例如其本身的时间和行为)或确保这种服务是可提供的、可负担得起的和对性别敏感的，对妇女规定条件的现金转拨方案就可能产生惩罚性的后果。

B. 儿 童

73. 资源转拨推动履行国家对儿童承担的几项义务。资源转拨可以对以下儿童权利产生影响：存活权(《儿童权利公约》第 6 条)、享有可达到的最高标准健康的权利(第 24 条)、受益于社会保障、包括社会保险的权利(第 26 条)、享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平的权利(第 27 条)、享有可达到的最高标准健康的权利(第 24 条)和受教育的权利(第 28 条)等。按照《公约》的规定，“儿童系指 18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁”。

74. 赤贫对于儿童不仅具有眼前的影响，而且还具有长期的影响，因此对于其成长的能力产生了累积性影响。儿童特别依赖于社会服务向他们提供他们在不遭受贫困的条件下成长所需要的条件。儿童特别需要取得保健、社会福利和教育服务。[19] 经济剥夺和严重削弱家庭投资于其子女成长的能力的其他变化也会深刻地影响到对儿童的支持。

75. 许多现金转拨方案将儿童视为弱势群体。这些现金转拨方案将津贴分发给户主，期望缓解经济困难将会直接(就有条件的现金转拨而言)或间接(无条件现金转拨)地鼓励改进儿童取得保健、教育和营养的机会。有些方案还可能着眼于劝阻童工行为，并通过支持投资于女孩的人力资源和妇女在家庭内的谈判权来提高性别平等。

76. 证据表明，现金转拨是改进与儿童贫困有关的一些指数的一个有效的工具。证据表明，各种针对儿童的现金转拨模式对于减贫产生了大致上相同的效

---

[19] UNICEF, Innocenti Social Monitor 2006, “Understanding child poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of independent States”, UNICEF (2006).

应。[20] 研究表明，由于付款具有定期性和可靠性，因此各家庭能够重新进行规划并将额外的收入投资于创收活动，或投资于其子女的教育。[21]

77. 即使儿童往往被定为现金转拨方案的目标人口，但他们通常没有被视为各项权利的主体，因此对现金转拨方案的评价往往不是充分着眼于儿童。如果向这些儿童提供的社会服务仍然不足以满足他们的基本需求，那么有儿童的家庭的净收入的改善所产生的效应就可能很有限。

78. 世界银行汇编的数据表明，有条件的现金转拨方案对入学率和上学率产生了积极的影响，有时还有助于减少入学率方面的性别差距。[22] 然而现有的研究很少说明学生是否实际上学到了更多的东西。此外，很少有证据表明上学、升级和增加上学年头方面的适当影响。[23] 专家特别担心的是，作为现金转拨方案的一部分规定条件可能会对学校环境产生不利的影响，因为这种办法向教师们提供了额外的手段，使他们能够对学生和家长行使权力，而这种权力与他们提供的教育的质量无关。[24] 同样的研究表明，向教师们赋予对贫困家庭的福利直接施加影响的权力，可能会妨碍发展更加民主和参与形式的学校管理的潜力。

79. 另外有一些证据表明，由于资金转拨的结果，人们越来越多地利用预防性保健服务。然而，只有一些结果(例如对儿童的生长监督)很明显，而其他结果(例如免疫力)通常不太明显。[25]

80. 研究还表明，现金转拨方案与信息、社会支持、体重监测和微量营养素补充结合起来，就可以推动健康的喂养方法并大大改进幼童的营养状况，特别是降低发育障碍的发病率。然而接种、发病率和死亡率方面的情况各有不同，这表明，如果所提供的服务的质量仍然很低，通过现金转拨方案鼓励利用这些服务就可能不会产生预期的效果。

---

[20] Armando Barrientos and Jocelyn DeJong, “Reducing child poverty with cash transfers: a sure thing? ” In *Development Policy Review,* 2006, vol. 24, No. 5, pp. 537-552.

[21] Rolf Künnermann, Ralf Leonhard, “A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals”, Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst, 2008, p. 10.

[22] Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit. note 18, chap. V.

[23] Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva and Ernesto Trevino, “Where is the ‘education’ in conditional cash transfers in education? ”, UNESCO, 2006, p. 50.

[24] Ibid, p. 51.

[25] Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit, note 18, p. 137.

81. 减少童工现象不是多数现有现金转拨方案的一个明确目标。然而劳工组织确定，这是现金转拨方案在拉丁美洲产生的积极影响之一。[26] 然而多数国家缺乏关于童工的充分数据，因此无法查明现金转拨对童工现象的确切影响。

82. 总的来说，以下因素可以左右现金转拨方案对贫困家庭儿童的影响：(a) 转拨的金额；(b) 计划制定工作面向儿童的程度；[27] (c) 谁控制家庭一级的现金转拨；以及(d) 补充社会服务的供应程度。[28]

83. 现金转拨方案只应该视为较广泛的社会保护制度的一个构成部分。只有通过将现金转拨方案与广泛的社会政策和公共服务提供充分结合起来，现金转拨方案才能对儿童的生活产生影响。应该特别注意特别弱势的儿童群体，例如孤儿、街头儿童、残疾儿童以及以儿童为户主的家庭，这些家庭是从以成人为户主的家庭中分离出来的，因此往往被排除在现金转拨方案之外。

C. 残 疾 人

84. 残疾往往是贫困的根源和后果。世界上大约有 6.5 亿残疾人，占全部人口的 10%。估计其中 80%的人住在发展中国家，许多人生活在贫困之中。在发达和发展中国家里，有证据表明，残疾人在穷人中所占的比例过高，而且往往比其没有残疾的对应人员更穷。[29]

85. 《残疾人权利公约》、《儿童权利公约》第 2 条和国际人权法中不歧视的原则责成各国确保残疾人在与他人平等的基础上享受所有人权。[30] 《公约》承认残疾人本人及其家属有权取得适足生活水准，并确保实现这些权利，而并不由于残疾而受到歧视。它还确认各国有义务确保他们有权受到社会保护，而不遭到

---

[26] Pablo Sauma, *Trabajo infantil y los programas transferencias en efectivo condicionadas en América Latina,* 2007.

[27] 现金转拨方案可以做到这一点，其方法是着眼于儿童，在确定现金转拨的金额时考虑到儿童的需要，以及(或)将受益家庭与满足儿童需要的其他服务联系起来。

[28] Bernd Schubert, Douglas Webb, Miriam Temin, and Petronella Masabane, “The Impact of social cash transfers on children affected by HIV and AIDS: evidence from Zambia, Malawi and South Africa”, UNICEF, 2007.

[29] E/CN.5/2008/6,第 2 段。

[30] 见经济、社会和文化权利委员会，第 5(1994)号一般性评论。

歧视。国家还必须确保残疾人可利用社会保护和减贫方案，并确保贫困者及其家属有权取得国家发放的与残疾有关的援助，包括财政援助(《残疾人权利公约》第28条)。

86. 上述公约还具体承认国际合作和推动实现残疾人的权利的重要性：它还规定，国际合作措施应该包括残疾人并为他们所利用，并推动和支持能力建设(第32条)。

87. 残疾补助必须成为较广泛的社会保护制度的一个组成部分，而这种制度应该包括一套全面的措施，例如人人皆可取得教育和保健服务，以便推动就业。一个关键的问题应该是残疾人应该享受适足的生活水准和社会包容。

88. 目前缺乏关于现金转拨方案对残疾人及其家属的影响的数据。各国应该加紧收集关于现金转拨方案对残疾人的影响的数据以及关于人口中残疾的类型和程度的数据。

六、国际援助与合作的作用

89. 在低收入国家里，国家现金转拨方案的潜在费用并不是微不足道的。然而有证据表明，只要有必要的政治意愿，这些方案就是可以负担得起的，而且可以付诸实施的。[31] 在有些情况下，由于提供了国际援助而得以执行这些方案。《经济、社会和文化权利国际公约》缔约国必须单独或在国际援助和合作的范围内最大限度地利用现有资源(第二条第二款)。

90. 最近几年里，有几个国家、捐助机构、国际金融机构和非政府组织表示有兴趣支持更多的现金转拨方案。世界银行宣布，2009年，它将提供24亿美元的贷款，在世界各地相应增加和启动有条件的现金转拨方案活动。

91. 现金转拨方案无法取代其他国际援助的措施，而只能补充较广泛的援助方案。然而捐助方可以在确保受援国中可持续社会保障制度方面发挥关键作用。为此目的，国际援助应该是透明的、可预测的和可靠的，而且应该支持培养穷人能力的长期进程。捐助方倡议应该加以协调，以便形成比较全面的覆盖范围，减少重叠并降低行政费用。

---

[31] 同上，脚注14。

92. 在执行利用外来援助的现金转拨方案时，关键是建立政治支持和方案的国家自主权。[32] 除了遵守人权标准以外，还必须根据受援国的具体情况来制定任何现金转拨方案。应该通过与受援国建立真正的伙伴关系并通过与可能的受益人建立对话的方式来实行现金转拨方案。在捐助方的支持下，各国必须着力建立其机构和工作人员执行现金转拨方案的能力。

93. 现金转拨方案的试点项目提供了一种实施办法，例如在一国缺乏足够的人力或财力来充分执行方案的情况下可以发挥有益的作用。然而为了确保试点期间的自主权和可持续性，捐助机构应该努力协调其援助和协助。此外，受援国应该确保在一个适当的法律和体制框架内执行试点项目。即使在试点期间，受援国也应该对方案做出捐助或共同资助方案(最大限度地利用现有资源)，并明确承诺逐步增加国内资金的捐款。

94. 政府间组织，特别是国际金融机构应该尊重和支持各国在现金转拨方案的框架内履行人权义务。

七、结论和建议

95. 当今现金转拨方案被视为世界各地缓解贫困和赤贫的一种有效的工具。在发达国家里，社会保障体系比较成熟，向赤贫家庭转拨资源是一些社会援助方案的一个长期构成部分。最近在几个发展中国家里制定并沿用了现金转拨方案和有条件的现金转拨方案。

96. 独立专家承认，现金转拨方案是一种政策选择，可以协助各国履行其人权义务。现金转拨可以对行使一些经济、社会、文化、公民和政治权利产生积极的影响。特别是，现金转拨方案有可能协助实现取得适足生活水准的权利，包括取得适足的食物、衣物和住房。因此，独立专家欢迎执行现金转拨方案的国家所做的努力，在许多情况下作为较广泛的克服赤贫的国家战略的一个组成部分。

97. 然而现金转拨方案并不一定是在所有情况下解决赤贫和保护人权的最合适和最有效的手段。现金转拨方案只应该视为全面的减贫努力的一个构成部分。

---

[32] Degol Hailu, “Cash transfer lessons from Africa and Latin America”, UNDP International Poverty Centre, 2008.

现金转拨方案的制定和执行过程中的弱点和缺陷实际上可能会导致与人权义务相违背的现象。

98. 今后将需要进一步分析现金转拨方案可以如何对享受人权产生推动作用或产生影响，独立专家将在其任务期间继续审查人权和包括现金转拨方案在内的社会保护体系之间的联系。

99. 她希望提出以下建议：

(a) 把现金转拨方案纳入社会保护体系并确保坚实的法律和体制框架：

(一) 各国必须将现金转拨方案充分纳入较广泛的社会保护体系。为了成为这些体系中一个稳定的构成部分，现金转拨方案必须在现有社会保障体系中得到明确的阐述，其法律和体制框架必须考虑到关于社会保障权的国际和国家标准；

(二) 各国必须建立坚实的法律和体制框架来保障现金转拨方案的合法性、有效性和可持续性。法律和体制框架是防止政治和经济不稳定的屏障，最重要的是确保明确确定责任的基本因素；

(b) 将人权原则和标准纳入现金转拨方案的制定、执行和评价的整个过程；各国在考虑到本国的具体情况时，特别是人口、地理、经济和社会条件时，应该根据以下原则和标准制定其决定：

(一) 平等和不歧视：平等和不歧视的原则要求各国首先考虑处境不利和边际化的个人和群体。各国必须确保选定目标的过程和资格标准是公正的、有效的和透明的，而且必须防止歧视。现金转拨方案不得造成对任何个人或社会阶层的进一步轻蔑或社会排斥。不歧视的原则还要求各国不断注意各种计划的可利用性和适应不同实际、地理、社会、文化背景，同时考虑到特别容易受到歧视的群体面临的特别困难；

(二) 透明度、取得信息和问责制：各国必须确保，现金转拨方案有一种内在的机制可以公布关于方案的制定和运作的信息。另外还应该广泛提供关于监督和评价结果的信息。信息必须是便于取得的，文化上适宜的，而且是以所有人，特别是接受现金转拨的人可以获取的方式提供的。各国还必须确保现金转拨方案

有一种容易利用、资源充分和文化适宜的申诉机制，受益人在执行不力或滥用职权的情况下必须可以利用有效的补助措施；

(三) 确实的参与：各国必须确保建立一种机制来鼓励贫困者确实参与执行现金转拨方案。建立参与渠道必须考虑到地方权力结构，并确保包括特别脆弱的群体。经过切实参与的过程，应该消除领取津贴者和分发津贴者之间权力不对称的现象，从而提高受益人抵制可能的政治操纵的能力；

(c) 进一步评估有条件现金转拨的影响：对现金转拨计划附加条件的国家必须确保这些计划的执行工作不会排除未能达到既定标准者并使他们的人权受到进一步侵犯。在对现金转拨附加条件之前，国家和决策者必须深入分析方案适当监督遵守情况，同时提供符合赤贫人口需要的社会服务的能力；

(d) 性别观点主流化：各国必须将性别观点纳入现金转拨方案的制定和执行工作的主流。它们应该评估这些方案是否影响到妇女的决策权力和参与，以及是否会维持基于性别的男女的陈规定型角色。性别平等也必须是评估现金转拨方案绩效的一项标准。各国还必须加强按性别分类的关于现金转拨方案的影响的数据的收集工作，并确保其申诉机制敏感地注意到性别观点；

(e) 把现金转拨方案与较广泛的跨部门的以儿童为重点的政策结合起来：各国必须确保将现金转拨方案充分纳入广泛的社会政策，并确保在其他领域里提供的公共服务着眼于儿童，以便增强其对儿童生活的影响。应该特别注意一些弱势的儿童群体，例如孤儿、街头儿童、残疾儿童以及以儿童为户主的家庭。各国应该确保所有儿童不遭受任何歧视；

(f) 将针对残疾人的现金转拨方案纳入社会保护制度：各国必须确保将针对残疾人的现金转拨方案纳入社会保护制度。只要现金转拨方案是在制定将确保实现社会保障权的渐进的普遍计划的战略范围内制定的，利用这种方案作为一种措施来弥补各种国家社会保护制度中存在的巨

大差距就是可以接受的。另外在进行现金转拨的同时还必须制定特别措施来避免轻蔑和进一步排斥现象；

(g) 确保展开国际合作以支持执行现金转拨方案：为了在世界各地制定和扩大现金转拨方案，必须展开国际合作。特别是在经济危机的情况下，国际支持可以通过现金转拨方案在保护最脆弱群体方面发挥决定性的作用。执行现金转拨方案方面的合作必须遵循人权标准，而且必须特别考虑将现金转拨长期纳入国家社会保护制度；

(h) 扩大社会保护制度：各国应该利用当前金融危机产生的态势来达成政治共识，确保将充分的公共开支用于社会政策和干预，包括扩展社会保障、保健和教育覆盖面。

-- -- -- -- --