



人权理事会

第五十一届会议

2022 年 9 月 12 日至 10 月 7 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

从发展权角度应对冠状病毒病大流行和实现疫后恢复的国家 计划和政策

发展权特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉的报告

概要

本报告根据人权理事会第 33/14 号和第 42/23 号决议提交理事会，发展权特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉在报告中论述从发展权角度应对冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)和实现疫后恢复的国家计划和政策，重点指出良好做法，并回顾了确保权利持有人切实参与方面存在的挑战。特别报告员最后就如何将发展权纳入此类计划提出建议。



一. 特别报告员的活动

1. 本报告根据人权理事会第 33/14 号和第 42/23 号决议提交，概述发展权特别报告员自 2021 年 9 月以来开展的活动。¹
2. 特别报告员于 2021 年 10 月向大会提交了一份专题报告²，采用国际视角探讨发展权与气候变化之间的关系。他在报告中指出了发展中国家由于参与有限、获取信息、问责和补救、资金和技术等问题而继续面临的挑战。他认为，必须以公正的方式从碳基经济转向以可持续发展、保护人权和不让任何人掉队原则为基础的经济。要实现这样的未来，只有结合发展权和全球南北平等的因素来理解《巴黎协定》，让全球北方协助全球南方建设具有气候韧性的经济。建设这样的经济，需要为发展中国家提供大量资金，使之能够适应气候变化，在减少温室气体排放方面成为平等伙伴。特别报告员在报告中还提出切实可行的建议，如何在四个关键领域应对气候变化的挑战：国际合作；参与和信息获取；问责和补救；为应对气候变化提供援助的财政义务。
3. 特别报告员还于 2021 年 10 月发布了关于气候行动与发展权的政策简报，³概述各项建议并鼓励 2021 年 10 月 31 日至 11 月 12 日在大不列颠及北爱尔兰联合王国格拉斯哥举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议的所有参会国将这些建议纳入决策。
4. 特别报告员于 2021 年 10 月 14 日会同另外五位任务负责人发出 44 封信件，致函七国集团和二十国集团成员国、欧洲联盟和世界贸易组织，包括已经生产或准备生产冠状病毒病(COVID-19)疫苗的制药公司代表及这些公司的母国。这些信函呼吁各方采取紧急集体行动，实现 COVID-19 疫苗的平等和普遍获取。
5. 2021 年 11 月 3 日，特别报告员参加了发展权专家机制第四届会议。
6. 2021 年 12 月 4 日，特别报告员在《发展权利宣言》通过三十五周年之际发表了一份公开声明，发展权专家机制成员和特别程序任务负责人共 27 人加入该声明，呼吁各国迅速履行在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议上所作的承诺。
7. 人权理事会第 33/14 号决议设立了特别报告员的任务，第 42/23 号决议将该任务延长，理事会在这两项决议中请特别报告员推动发展权工作组的工作并就此提出意见。特别报告员在 2021 年 11 月 22 日第二十二届会议和 2022 年 5 月 16 日第二十三届会议期间与工作组成员举行了互动对话，介绍计划开展的工作，还参加了关于落实发展权的讨论。他还在对话中强调了工作组在谈判具有法律约束力的发展权文书草案过程中面临的挑战和机遇，鼓励会员国进行建设性对话，并指出草案的诸多积极方面。
8. 特别报告员参加了几次与发展权有关的在线活动，特别是不结盟国家运动于 2021 年 10 月和 2022 年 4 月组织的两次非正式讨论。报告员还参加了 2021 年 10

¹ 见“联合国发展权特别报告员：任务介绍”(https://www.ohchr.org/sites/default/files/SRRight_Development_IntroductiontoMandate.pdf)。

² A/75/167.

³ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/Policy_Brief_RTD_Climate_Action.pdf.

月《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议期间举行的第一届全球公民大会和 2021 年 12 月墨西哥国家人权委员会举办的关于发展权之挑战和前景的会议。2022 年 4 月，特别报告员在世界银行与国际货币基金组织(基金组织)联合举办的民间社会政策论坛发表声明，会议议题是基金组织的性别战略；参加了联合国发展筹资后续行动论坛的在线会外活动——“填补私人金融监管空白：超越去风险国家”；还参加了在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)日内瓦人权对话框架内组织的会议，议题是享有科学的人权。

9. 特别报告员将于 2022 年 7 月参加可持续发展高级别政治论坛，这是联合国后续落实和评估《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标执行情况的核心平台。

二. COVID-19 应对和恢复计划和政策与发展权

A. 引言

10. 根据任务规定，特别报告员负责在执行《2030 年议程》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》等其他国际商定的成果文件的背景下，促进、保护和落实发展权，并为此与会员国和其他利益攸关方接触。2020 年大会第 75/182 号决议请特别报告员与发展权工作组主席兼报告员联合提交一份报告，说明国家、区域和国际各级为促进和落实发展权所做的努力，同时考虑到疫情应对和疫后恢复的情况。特别报告员执行这一任务，在此审查世界不同地区各类疫后恢复计划和政策遵守发展权的情况。

11. 特别报告员在报告中详细阐述了 2019 年 9 月提交人权理事会的关于切实落实发展权的指导方针和建议。⁴ 拟订这些指导方针的依据是 2018 年和 2019 年根据理事会第 36/9 号决议授权开展的全球协商。⁵ 协商得到多方参与，参与者确定了在设计、执行、监测和评估有助于落实发展权的政策和方案方面的良好做法。特别报告员还继续审查利益攸关方面面临的挑战，并就如何将立足于发展权的观点纳入疫后恢复计划和政策提出切实可行的建议。

B. 政策和规范背景

12. 《发展权利宣言》第 1 条⁶ 指出：“发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展”。《宣言》还概述了与疫情应对和疫后恢复有关的政策决定应遵循的原则，包括：(a) 国家有权利和义务制定适当的国家发展政策，其目的是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上，不断改善全体人民和所有个人的福利(第 2 条第 3 款)；(b) 各国应在国家一级采取一切必要措施落实发展权利，并确保除其他事项外所有人在获得基本资

⁴ A/HRC/42/38.

⁵ 另见 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/SRDevelopment/Pages/RegionalConsultation.aspx.

⁶ 大会第 41/128 号决议。

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(第8条第1款);(c) 应采取有效措施确保妇女在发展过程中发挥积极作用(第8条第1款);(d) 各国应鼓励民众在各个领域的参与,这是发展和充分实现所有人权的重要因素(第8条第2款);(e) 应采取步骤以确保充分行使和逐步增进发展权利,包括拟订、通过和实施国家一级和国际一级的政策、立法、行政及其他措施(第10条)。

13. 《2030 年议程》的拟订遵循了《联合国宪章》各项宗旨和原则,包括充分尊重国际法,并以《世界人权宣言》和国际人权条约为依据,同时还借鉴了其他文书,特别是《发展权利宣言》。⁷《发展权利宣言》的关键原则在《2030 年议程》的各个部分都得到重申。大会 2021 年的决议“审查大会关于可持续发展高级别政治论坛形式和组织方面问题的第 67/290 号决议和关于全球一级后续落实和评估《2030 年议程》的第 70/299 号决议的执行情况”重申,《发展权利宣言》为《2030 年议程》提供了信息。⁸

14. 特别报告员深信,如果所有相关个人,包括妇女和女童,不能知情和积极参与与评估、规划、监测和执行 COVID-19 疫后恢复计划和政策的所有进程和各级决策,上述目标均无法有效实现。

C. 将发展权纳入 COVID-19 应对和恢复计划和政策: 实例

15. 为了收集有关信息,了解权利持有人在何种程度上被置于 COVID-19 应对和恢复计划和政策决策过程的核心,特别报告员邀请会员国、相关国际组织、民间社会组织、非政府组织和智库以及从业者和学者提供资料。⁹

16. 一些国家提供了实例,说明如何将发展权纳入国家 COVID-19 应对和恢复计划和政策。¹⁰ 几个民间社会行为体也提供了疫后恢复计划和政策的实例,其中含有包容性和参与性做法,包括性别视角。¹¹ 特别报告员认识到,许多利益攸关方因 COVID-19 疫情而不得不重新分配资源,因此,他感谢所有各方花费时间和精力为本报告提供资料,使之能够提出可根据具体国情调整和使用的实例。

17. 毛里求斯政府在提交材料中说,毛里求斯自 2020 年以来因为疫情通过和修订了几项立法。为保护公众健康,通过了一系列法令管控人员流动、实施隔离和

⁷ 大会第 70/1 号决议,第 10 段。

⁸ 大会第 75/290B 号决议,序言部分第六段。

⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-inputs-special-rapporteur-right-development-covid-recovery-plans>。

¹⁰ 提交材料见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-development>。下列国家提供的资料涉及 COVID-19 应对和恢复计划和政策:布隆迪(2022 年 4 月 19 日和 5 月 25 日);哥斯达黎加(2022 年 3 月 28 日);伊拉克(2022 年 4 月 1 日);肯尼亚(2022 年 3 月 29 日);马来西亚(2022 年 4 月 22 日);毛里求斯(2022 年 3 月 28 日);墨西哥(2022 年 3 月 28 日);菲律宾(2022 年 3 月 8 日和 5 月 25 日);阿拉伯叙利亚共和国(2022 年 3 月 2 日)。

¹¹ 提交材料见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-development>。下列民间社会组织响应特别报告员的要求,提交了材料:亚太妇女、法律和发展论坛(2022 年 3 月 4 日);经济和社会权利中心(2022 年 3 月 1 日);民间社会和媒体研究协会(2022 年 2 月 28 日);发展中的人权联盟(2022 年 3 月 1 日);欧洲债务和发展网络(2022 年 3 月 1 日);国际问责项目组织(2022 年 3 月 1 日);平等权利信托(2022 年 2 月 28 日)。

强制戴口罩。为遏制疫情蔓延，还采取了宵禁和关闭商店等其他措施。为公众提供基本服务的公共部门，包括政府部委、公共企业和法定机构，都保持运作。

18. 该国根据《财政和审计法》设立了 COVID-19 团结基金，向受疫情影响的民众和社区提供支助。政府邀请私营部门和公众为基金捐款。还设立了 COVID-19 项目发展基金，这是根据《财政和审计法》设立的一项特别基金，在执行投资方案的范围内为某些项目提供资金，以减轻疫情对经济的负面影响。通过条例固定某些常用食品和非食品商品的价格，包括洋葱、土豆、鱼罐头、食用油、婴儿配方奶粉和成人尿布。自 2020 年 3 月 24 日起，取消了洗手液和防护口罩的增值税。政府于 3 月出台一项工资援助计划为雇主提供补贴，以确保所有雇员都能在一段时间内领取工资。此外，2020 年 3 月 31 日推出一项自营职业者援助计划，帮助因封锁措施而损失收入的自营职业者。

19. 毛里求斯于 2021 年修订了《消费者保护(价格和供应管控)法》，对石油产品征税，以便为 COVID-19 疫苗接种提供资金。修订了《财政和审计法》，为 COVID-19 团结基金和 COVID-19 疫苗全国接种方案基金提供预算。还修订了《所得税法》，为在 2021 年 6 月 30 日截止的所得税年度向 COVID-19 团结基金捐款的个人提供税收减免。

20. 自 2021 年 1 月 26 日起，毛里求斯一直在开展预防 COVID-19 的全国疫苗接种运动，并且开始采取临时措施，如向所有极端贫困家庭及其他边缘化家庭免费发放食品包和口罩。

21. 农业人口和农业部门其他经营者可以进入自己的种植园收获作物，出售给民众。在 2020-2021 年预算中，政府宣布制定国家农业食品发展计划，以减少对进口的依赖。主要措施包括：为生产者建立价格保障机制，以确保可持续的收入流；提高对购买基本作物种子的补贴；向因直接受到 COVID-19 疫情影响而陷入困境的公司提供优惠利率贷款；增加区域储存设施，以延长某些季节性作物的保质期；为糖料种植者免除 2020 年糖料作物的保险费。设立了中央土地银行，为农业生产及其他活动提供土地。

22. 毛里求斯政府还通过国家税务机构推出一项自营职业援助计划，帮助在抗击 COVID-19 疫情过程中因封锁措施损失收入的自营职业者。政府为受 COVID-19 影响的雇主设立工资援助计划，允许他们申请财政支持，以确保为所有雇员支付工资。

23. 受到疫情不利影响的中小企业可以参与几项支持计划，包括无息贷款计划。经劳动部批准，雇主可以缩短工作日并采取其他措施节约成本。为了尽量减少身体接触和保护雇员，政府全力支持推广在家办公和弹性工作时间安排。

24. 由于旅游业是国家经济命脉，毛里求斯采取下列措施支持旅游业：免除两年的旅游业许可费；为租赁国有土地的旅馆免除一年租金；将旅馆翻新改造费用的返还额度提高至 100%，这一措施实行到 2022 年；开展活动推广旅游业。

25. 由于采取了上述措施，再加上 COVID-19 疫情之后政府收入严重不足，出现了巨大的财政缺口。为弥补这一缺口，毛里求斯银行在 2020/21 年度预算中向政府提供了一次性特别赠款，以便能够实施上述措施，并为 2021/22 年度预算留出一些财政空间。政府已经启动由一揽子措施组成的经济复苏方案，旨在提高国内生产总值，保护就业及创造新的就业机会，减少对进口的依赖，并改善人民福

祉。该方案包括由人力资源开发委员会与公共和私营部门的利益攸关方合作实施的国家培训和再培训计划，以及一项中小型企业就业支持计划，以期在 6 个月内为失业求职者提供 11,000 个工作岗位。

26. 为开展有意义的建设性对话，政府与各利益攸关方举行了各种宣传活动和会议。由总理担任主席的 COVID-19 相关问题高级别委员会中包括私营部门的代表。举行了公共和私营部门会议，以制定战略重振经济，特别是重振旅游业。

27. 肯尼亚政府在提交材料中列举实例，说明该国 2020-2021 年和 2022-2023 年应对 COVID-19 疫情社会经济调整复苏战略，重点介绍了县级政府为确保各部门更为迅速地实现恢复和增长，最终减轻 COVID-19 对经济的影响所采取的一些步骤。私营部门以微型企业(89.2%)和小农户(99%)为主，大多受到疫情的不利影响。各县级政府正在规划各种措施帮助这些企业和农户：让微小企业更易获得负担得起的信贷；推广量身定制的金融知识普及方案；建立小额租赁框架。其他相关措施包括：为技术工人建设带有车间、共用设施、孵化中心和陈列室的工作场所，提供机器和安全装备；接通道路、电力、用水和排污设施；加强安全保障以减少犯罪；完成县级设施与公共核心网络的连通；扩大贸易中心、公共建筑和公共场所内的国家光纤主干基础设施，提高企业在信息技术方面的连通性，以促进电子商务；为家庭提供可靠、稳定和负担得起的互联网连接；提供价格适当的智能手机等设备，推动家庭获取和使用信息技术。

28. 肯尼亚计划通过该战略进一步扩大全民健康覆盖，集体出资为所有人提供保健服务，包括未投保的工人及其家属。此外，该战略的目标还包括：促进对社区和公共卫生以及技术教育、培训和技能发展的投资，以创造更多的就业机会；建立资金池，为季节性公共工程或就业保障计划提供资金；加强工作场所的安全，执行各项准则减少所有工人包括非正规工人接触病毒的可能。

29. 肯尼亚还计划采取下列措施：审查《公共卫生法》并使之符合现代规范；改革各种农业法律，精简协调国家政府和县级政府之间的行动；颁布适当法律和监管框架，规范并管理如何保护 COVID-19 及今后其他公共卫生疫情的数据，以及确诊、疑似或康复病例的个人信息；审查 2007 年《就业法》，防止 COVID-19 感染者或疑似感染者受到歧视、骚扰、个人状况被非法披露、遭到羞辱、报复，防止因对 COVID-19 或其他传染病的恐惧或个人健康状况而终止就业。

30. 阿拉伯叙利亚共和国政府在提交材料中介绍了《2030 年国家发展战略》，该战略是与民间社会组织、当地社区和利益攸关方协商制定。该国政府指出，制定行动计划时，组建了由政府机构、全国工会、在国家和地方各级提供服务的非政府组织以及地方社区组成的全国联盟。通过以下方式建立机制，保障权利持有人参与评估国家恢复计划的执行结果：由全国联盟向公众宣布政府的干预措施；利用电子平台和社交媒体与服务提供者和接受者沟通并开展宣传；由人民议会各委员会评估政府计划的执行情况。

31. COVID-19 疫后恢复计划的重点是加快恢复步伐，应对疫情造成的社会和经济影响，同时实施保健干预措施。阿拉伯叙利亚共和国政府列举了根据 2021-2022 年国家发展优先事项执行恢复计划所取得的最重要成就：发展更为强大而又灵活的保健系统；加强流行病监测系统，及早发现感染病例；培训卫生监测人员；加强实验室的 COVID-19 检测能力；更新并宣传预防和控制感染的标准，包括就这些标准开展培训；在卫生机构中设立、加强和保持隔离中心；更新病例治

疗手册；管理重症监护室。其他措施包括：通过社会福利中心向弱势群体(残疾人、老年人、青少年和无家可归者)提供服务，包括预防 COVID-19 的用品和设备，以及加强风险沟通程序和社区参与，让社区进一步认识到采取防护措施(包括接种疫苗)重要性。

32. 这项国家战略还包含各种措施，力求缩小在实现关于社会保护和基本服务的可持续发展目标方面的差距，在应对 COVID-19 疫情的工作中扩大社会保障覆盖面，重新制定社会保护制度以更好地应对冲击，包括气候冲击，以及加强社会保护制度以应对妇女和男子在人生每个阶段的需要。此外，叙利亚政府还在 2021 年通过了六项有关性别平等的立法，包括一项关于儿童权利的法律、一项关于生殖健康、孕产妇、新生儿、儿童和青少年健康的国家战略以及一项青少年赋权战略。2022 年正在着手通过一项关于家庭暴力的法律。

33. 另一套措施提供了宏观经济对策：支持参展，在国内外销售和推广叙利亚的产品；为本国产品提供出口鼓励办法或补贴运费；颁布法律支持贷款业务，补偿创业者的收入损失；促进创业和发展中小企业。此外，还启动了若干低息贷款支持方案，用于生产重点部门的进口替代品。各政府部门主持与民间社会组织和私营部门之间的协商，改善获得服务的机会，并建立各种程序以增强受危机影响最大群体的权能。

34. 为评估各项方案的成效，叙利亚政府使用各种快速评估工具，包括通过社区调查来获取数据。将这些数据按照国际人权法禁止的歧视理由进行分类，如年龄、性别、难民身份或流离失所者身份、健康状况、社会经济状况、居住地和其他与国情相关的因素。通过在城市和农村人口聚集区以及最易受 COVID-19 影响的贫民窟使用地理空间数据收集技术，将上述信息纳入更广泛的数据和监测平台。

35. 伊拉克政府在提交材料中介绍如何采取措施执行一项计划，以权利持有人为中心，迅速应对 COVID-19 疫情的影响并尽快恢复。制定恢复计划时与具有医学和社区专长的学术界人士进行了协商。在制定关于防疫药品和提供医疗援助的准则时，力求得到民间社会组织的参与。

36. 哥斯达黎加政府在提交材料中指出，该国的优先事项是在所有危及健康的情形下保障个人权利。宪法原则包括生命权、福利权、健康权和社会保险权。国家社会保障基金依照宪法授权管理社会保险制度。为应对疫情，政府宣布全国进入紧急状态，并采取一些卫生措施来减轻疫情的影响。制定了两项主要战略：应对 COVID-19 紧急状况及保持服务的应急计划；在 COVID-19 疫情中调整和恢复服务的计划。实施这些措施，既保护国民，也保护外国人。

37. 卫生部与哥斯达黎加社会保障基金合作，改革国家卫生政策，以确保监管、规划和协调所有公私活动，为民众提供保护、病患护理和医疗用品。政府通过多种渠道提供 COVID-19 相关风险的信息。政府与民众开展对话，在知情的基础上采取行动，如防止疫情扩大的方案。由于使用了信息系统，特别是统一的数字健康记录，改善了实时信息的获取。各类机构确保民间社会的参与，特别是在抗疫前沿的民间社会。民众积极接种疫苗，并遵守车辆限制、使用口罩和洗手等措施。

38. 墨西哥政府在提交材料中报告，该国建议改变几十年来的发展模式，采取以福利为导向的模式。为应对 COVID-19 疫情引发的卫生紧急状况，坚持执行卫生

政策和方案，通过福利或失业援助巩固经济领域，并在社会政治领域实施顾及少数群体的发展计划。在另一领域，国家土著人民机构执行的土著公共政策承认，土著和非裔墨西哥人民和社区发挥了积极作用，根据自身的组织形式和文化特点解决自己的问题。

39. 国家社会发展政策评估委员会强调必须修订排序标准，确保各项福利和 COVID-19 恢复方案惠及最需要的民众。为此，该委员会发布年度公开报告，对全部人口、优先关注区域、贫困程度和贫困类型进行分析。确定 COVID-19 疫情的风险和影响及遏制病毒传播的措施，在此基础上查明了干预措施存在哪些差距。国家人口委员会就下列问题开展研究：COVID-19 对有老年人的家庭造成的风险；土著人境内流离失所问题；移民和健康；COVID-19 疫情对性健康和生殖健康的潜在影响。为保证土著社区的恢复计划，国家土著人民机构制定了综合区域发展计划，让土著人民代表参与制订各项协议和战略路线。这些计划处理与社区及其居民的集体生活相关的问题，并通过各种论坛、集会、参与式讲习班和工作组的形式鼓励土著人民参与相关事务。

40. 联邦和地方政府在公共门户网站提供 COVID-19 相关信息，包括健康问题、经济信息和立法措施。还举行新闻发布会并发布每日报告。国家土著人民机构发布了突发卫生事件中土著及非裔墨西哥人和社区的护理指南，该指南已被译成各种土著语言。土著人民机构设有由 22 个广播电台组成的土著文化无线电广播系统，除西班牙语外，还用该国 35 种土著语言进行广播，传播关于公共卫生和预防疾病的材料，听众达 1,650 万人。

41. 民间社会在 COVID-19 疫后恢复措施的制定和执行工作中发挥了广泛作用，为此考虑到主题事项和受影响群体。政府与利益攸关方合作制定、执行和评估各项政策和方案，并让土著居民参与其中。此外，开展了后续和监测进程，以跟踪各项措施的执行情况。

42. 联邦政府实施的预算方案与《2030 年议程》设定的可持续发展目标直接挂钩。政府战略重点为受疫情影响最大的部门提供小额信贷和信贷方案，这是为应对疫情采取的主要经济措施。国家土著人民机构实施了两个方案：土著人民综合福利方案和土著教育支助方案。

43. 提交材料时联邦政府尚未进行任何影响评估。但是通过国家人权委员会持续监测和监督遵守人权标准的情况。委员会在关于 COVID-19 疫情应对行动的报告 中对此做了表述。

44. 养老金方案、减贫措施和国家支持私营部门等各项措施确保权利持有人能够切实享受恢复计划的益处。就土著人口而言，土著人民综合福利方案直接向受益人提供支助。集体支助的资源通过联合储蓄账户直接转给土著人民和非裔墨西哥人社区。

45. 《2019-2024 年国家发展计划》的一项根本宗旨是重点保证最弱势群体得到优先关注，政府因此努力保证人民能够获得社会保护。从 2020 至 2021 年，联邦政府为此增加了 5.3% 的资源。此外，如 2021 年国家自愿报告中所述，执行《2030 年议程》国家委员会根据其活动和职责范围，负责保证联邦政府的行动有助于实现《2030 年议程》。

46. 马来西亚政府在提交材料中报告说，该国一直强调包容性原则，在社会经济发展中采用全国统筹的办法，以确保没有任何人掉队。这种做法的出发点是所有公民都应该从国家的增长和发展中受益，特别是在 COVID-19 疫后时期。根据《2030 年共享繁荣愿景》中的平等理念，确定有九个群体需要优先改善社会经济状况，确保不掉队：贫困和经济弱势群体、经济转型中的社区、土著人民、沙巴州和沙捞越州的原住民、残疾人、青年、妇女、儿童和老年人。

47. 当前的 COVID-19 疫情给马来西亚造成巨大的经济和社会影响。为应对危机，政府实施了专门的经济恢复计划，以现金转移、工资补贴、社会保护和保险方案等方式促进增长。相关举措包括：增加对合格受益人包括老年人的经济援助；为残疾工人发放奖励津贴；为卧床、残疾或慢性病患者的护理者提供经济援助；为无工作能力的残疾人提供经济援助。

48. 为应对 COVID-19 对经济造成的冲击，马来西亚采取了一项系统战略——国民经济复苏战略。该战略共分六个阶段，称为“6R”。决心(resolve)：从 2020 年 3 月起实施各种行动管制令来遏制病毒传播；韧性(resilience)：推出一揽子经济刺激计划，助力民生和经济，加强抗灾韧性；重启(restart)：通过短期规划重启疫后经济；恢复(recover)：通过中期规划进一步恢复经济；重振(revitalize)：全面重振经济；改革(reform)：改革经济结构，迈向“新常态”；这一战略体现了该国在全球性疫情造成的经济冲击面前的韧性。

49. 马来西亚第十二个国家计划(2021-2025 年)是实现国家复苏的一项重要议程，旨在恢复国民经济稳定，全面重启并振兴国民经济，促进增长。计划以“自下而上”的方式制定，充分考虑了所有利益攸关方的意见。政府在总理办公室经济规划股下设立了一个扶贫单位，负责协调国家一级的政策事项，同时还在总理办公室下设立了一个执行协调股，负责协调各项行动和方案。

50. 目前正在实施几项战略，提高贫困人口和经济弱势群体的生活和收入水平，重点促进收入来源多样化和低收入家庭增收。这些家庭在教育、培训和技能发展方面得到支助，通过自下而上和基于社区的方法提高各类能力。主要通过应用最佳做法和采用智能农业、在线业务和外包等技术，开展高附加值活动。此外，还将努力改善教育、保健、住房和社会保护等基本服务的获取。将鼓励社区组织在缺乏幼儿保育和教育服务的地区提供设施，以加强幼儿保育和教育。

51. 马来西亚将在农村和偏远地区改善获得优质保健和基础保健设施的机会，提供负担得起、质量更优的保健服务。面向贫困人口和经济弱势群体的“健康检查计划”将得到加强，为此要扩大该计划的覆盖面并让目标群体进一步认识到这一举措的益处。面向这部分人口的现有住房政策和方案将继续执行。在这方面还将继续实施一些负担得起的住房方案。

52. 马来西亚将采用各级政府协调一致并在全社会普遍推广的方式，继续分阶段推进 2021 年 2 月 24 日启动的“国家 COVID-19 疫苗接种计划”。公共卫生系统的资金来自联邦税收，是马来西亚社会保护最低标准的重要组成部分。它提供负担得起的公平的保健服务，并具备良好的财务风险保护。无论社会经济状况如何，均可得到政府高额补贴的服务，涵盖人生各阶段的医护需要。补贴后仍然承担不起自付费用的，免除收费并通过医疗援助基金等方式提供进一步援助。利用广泛的公共和私人设施网络免费提供公共卫生干预、COVID-19 检测、治疗和疫苗接种。

53. 布隆迪政府在提交材料中报告说，布隆迪已经认识到 COVID-19 疫情造成的严重局势，并已开始制定国家应对疫情紧急计划。卫生领域的规划会议得到权利持有人、个人和社区的参与。采取了各种措施使权利持有人能够获得可靠信息，包括对病毒演变进行流行病学监测。面向民众开展宣传计划，民众可以获得与 COVID-19 有关的信息和宣传材料。这项计划通过广播、海报、印刷品、社交网络和电视开展宣传，对民众产生了重大影响。

54. 疫情既是一场经济危机，也是一场社会危机，对人权产生了不利影响。疫情对酒店和餐饮业以及非正规社会经济服务部门的影响最为严重，也影响到社会保护。权利和自由受到限制。在这方面，对恢复措施进行评估也是评估人权的另一种方式。恢复计划必须考虑到所有利益相关者的利益。任何经济和社会恢复举措，只有得到各阶层民众的参与才有可能取得效果。布隆迪的社会保护基础，尤其是保健和基本收入保障，即使在危机时期也得到保障，而且这些基础没有受到任何限制，在应对疫情时没有受到影响。

55. 布隆迪政府还提供资料介绍了 2003 年国家性别政策，包括实现性别平等、消除性别暴力和骚扰以及促进妇女参与经济生活的若干措施。

56. 菲律宾政府在提交材料中报告说，菲律宾 COVID-19 应对和恢复计划的制定和实施符合《2017-2022 年国家发展计划》，这是第一个将政府优先事项转化为政策、战略和方案/项目的中期计划。

57. 前瞻性规划技术工作组机构间工作队于 2020 年在全国范围内启动调查，评估加强社区隔离的经济成果。政府在起草报告“团结一致，共同恢复”时考虑了调查结果，该报告说明了为减轻疫情对民众特别是弱势群体的影响所实施的方案、项目和活动。《菲律宾 2017-2022 年国家发展计划》的更新工作也以这份报告为基础。

58. “预防、检测、隔离、治疗、恢复正常生活和接种疫苗”战略仍然是《国家行动计划》的支柱，该计划将人民的需求作为政府应对措施的重中之重。COVID-19 防疫计划目前处于第四阶段，重点是加强医疗保健系统以防控疫情，同时以安全方式重启经济。政府已在筹备第五阶段，重点是管理 COVID-19 所致风险，同时加快和维持社会经济复苏，提高国家抵御未来疫情的能力，以及制定疫情应对策略。

59. 更新后的《菲律宾 2017-2022 年国家发展计划》和《国家行动计划》还为国家 COVID-19 疫苗部署和接种计划提供了指导。疫苗推广的早期阶段，疫苗供应有限，政府根据风险水平确定优先地区，以确保在国内公平分配疫苗。在此期间，国家首都地区由于传播率较高得到优先考虑。2021 年《COVID-19 疫苗接种方案法》还设立了国家 COVID-19 疫苗赔偿基金，为接种疫苗后因不良反应死亡或永久致残者提供赔偿。

60. 更新后的《菲律宾 2017-2022 年国家发展计划》第五章述及确保以人为本、技术赋能和廉洁治理，其中强调必须确保让公众能够获得透明和战略性的风险信息。疫情期间，政府发挥数字平台的最大效用，为公民提供信息和咨询，加强公民的参与合作并增强其权能。

61. 菲律宾政府在答复中说，抗击 COVID-19 疫情国家工作队组建了战略通信小组，协调政府发布的信息，并确保所有各级政府及时发布经核实的信息。工作队

指定了官方发言人并与社会各界的传播者合作，发布关键信息，提高公民对政府政策计划的认识和理解。

62. 国家工作队“恢复”群组之下设有治理问题工作组，政府通过这一机构为民间社会组织和公民提供更多机会，参与实施“预防、检测、隔离、治疗、恢复正常生活和接种疫苗”战略。为实施这一战略，政府制定了框架，与民间社会组织和志愿者团体结成伙伴关系并开展合作，还组建了志愿者团体网络。民间社会组织和和其他伙伴团体帮助政府举办社区能力建设研讨会，讨论粮食充足供应问题和生计机会，并在所在社区和部门宣传最低健康标准和政府援助。

63. 政府还推出一项包含四大支柱的抗击 COVID-19 疫情社会经济战略，帮助受疫情影响最严重的人，并应对疫情的经济影响。四大支柱包括：(a) 对弱势群体的应急支助；(b) 增加用于防控 COVID-19 的医疗资源，包括为所有 COVID-19 患者提供医保、特殊风险津贴、危险津贴、为一线卫生工作者提供个人防护设备，以及提高检测能力；(c) 采取金融手段维持经济运转，为应急和恢复举措提供其他财政支持；(d) 创造就业和维持增长的经济复苏方案。

64. 更新后的《菲律宾 2017-2022 年国家发展计划》第十章述及发展人力资本以提高灵活性，其中列举了以下确保卫生系统反应迅速、复原力强的战略：在健康和营养方面，保障提供优质和负担得起的基本产品和服务；持续升级卫生设施及设备；改善卫生人力资源的状况和供应；提高流行病学能力和监测能力。

65. 各政府机构建议采取各种方案和政策，向弱势群体和受影响部门提供财政援助/救济以加强社会保护和公共服务：为受灾小农户和渔民提供贷款；向目标受益个人提供现金援助；实行月利率不超过 2.5%、没有抵押要求的小额贷款方案。

66. 欧洲联盟为帮助成员国实现疫后恢复，于 2021 年 2 月设立了恢复和复原力基金。¹² 自 2020 年 2 月疫情爆发后，基金为成员国提供改革和投资融资，并将继续运作至 2026 年 12 月 31 日。向基金寻求援助的欧洲联盟成员国必须向欧盟委员会提交国家恢复和复原计划。每项计划需列出到 2026 年底前计划实施的改革和投资方案，成员国可获得不超过先前议定额度的资金。该基金支持六个领域的计划：绿色转型；数字化转型；智能、可持续和包容性增长；社会和地区凝聚力；建设复原力和危机防备能力；为下一代采取的政策，包括教育和技能政策。国家计划中必须将至少 37% 的预算用于气候和生物多样性，另有 20% 用于数字措施。基金的规则禁止资助对环境造成重大损害的措施（“不造成重大损害”原则）。¹³ 应予指出，除对规定的上述领域进行投资外，¹⁴ 各国还选择以下领域作为国家计划的战略轴心：18 国选择投资加强卫生保健系统；8 国选择投资社会福利系统；9 国选择发展劳动力市场和促进就业；13 国选择投资教育和/或职业培训；3 国计划投资包容性增长和社会包容；只有 1 国明确提到减少不平等现象。

¹² 见 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans。

¹³ 见 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20210128STO96608/covid-19-recovery-how-the-main-eu-instrument-will-work>。

¹⁴ 见 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans。

D. COVID-19 疫情对落实发展权的影响和各国国内的挑战

67. 特别报告员欢迎各国提出上文列举的实例(第 15 至第 66 段), 为遵循发展权制订和执行疫后恢复计划和政策提供了一些可取的做法。

68. 提交人权理事会第四十二届会议的关于切实落实发展权的指导方针和建议特别强调了权利持有人有意义地参与经济、社会、文化和政治发展的重要性, 并指出各国政府应扩大公民空间, 让所有利益攸关方民主和有意义地参与多边进程。¹⁵ 这一基本原则也适用于与疫后恢复相关的任何计划或政策。为此, 特别报告员在编写报告前进行的磋商过程中, 努力确定在 COVID-19 应对和恢复计划和政策的制定过程、内容和评估过程方面存在哪些挑战。

69. 世界银行在《2022 年世界发展报告》¹⁶ 中承认, COVID-19 疫情引发了一个多世纪以来全球最严重的经济危机, 导致国家内部和国家之间的不平等急剧加深。疫情对新兴经济体造成的经济影响尤其严重。报告提到一些研究表明, 新兴经济体和发达经济体中超过 50% 的家庭在面临收入损失的情况下, 无法维持 3 个月以上的基本消费, 平均而言, 企业的现金储备只够支付不足 55 天的开支。对于在危机前已经负债累累的新兴经济体的家庭和企业来说, 负担更为沉重。据估计, 全球贫困人口在一代人的时间里首次增加, 弱势群体的收入损失更为严重: 2020 年, 在所有国家中, 仅完成小学教育的工人临时失业率超过 70%。妇女的收入和就业损失尤甚, 因为妇女更有可能受雇于受封锁和保持社交距离措施影响更大的部门。在企业中, 小型企业、非正规企业和只能有限获得正规信贷的企业在收入方面遭受了更为严重的损失。在受危机影响最严重的部门, 如住宿和餐饮服务、零售和个人服务部门, 中小微企业的比例过高。该报告还指出, 疫后恢复的过程不会均衡, 新兴经济体和贫困人口需要更多时间来挽回疫情造成的收入和生计损失。¹⁷

70. 亚太地区的实例¹⁸ 显示, 2020 年各国为应对危机而采取的一揽子财政措施, 其规模和构成差异很大。柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和越南等低收入国家宣布的一揽子财政计划的规模不足国内生产总值的 2%。¹⁹ 在各太平洋岛国也注意到类似趋势。此外, 财政储备较少的国家将支出集中用于卫生相关措施, 几乎没有财政空间为受疫情影响最严重的社区提供生计和社会保护。

71. 疫情带来的经济危机加上原有的债务困扰, 大大降低了世界各国政府的财政能力。亚太区域低收入国家国内财政收入的降幅预计将达到国内生产总值的

¹⁵ A/HRC/42/38, 第 43 段。另见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-states-should-not-abuse-emergency-measures-suppress-human-rights-un?LangID=E&NewsID=25722>。

¹⁶ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36883/9781464817304.pdf>。

¹⁷ 特别见世界银行, 《2022 年世界发展报告》, 第一章 (<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>)。

¹⁸ 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会), COVID-19 监测数据库 (<https://www.unescap.org/covid19>)。

¹⁹ 同上。

2%。²⁰ 面对这种情况，各国政府正在削减公共部门开支，许多低收入国家已经不得不从私人借贷方和非巴黎俱乐部成员国借入越来越多的债务。²¹ 对于发展中国家来说，这种贷款的借贷成本很高。亚洲及太平洋经济社会委员会已经发出警告，COVID-19 疫情恐演变为发展中国家旷日持久的债务危机。债务风险十年来不断增加，新兴市场的公共债务飙升至 50 年来的最高水平。据世界银行和基金组织等机构 2020 年做出的估计，预计 2020 至 2021 年期间，发展中国家仅公共外债偿债额一项就将增加 2.6 万亿至 3.4 万亿美元。²² 按照负债占国内生产总值的比率衡量，预计到 2021 年，新兴市场经济体的平均债务比率将上升 10%，低收入国家将上升约 7%。²³

72. 民间社会代表列举了 COVID-19 应对措施未能解决某些社会群体需求的一些情况。²⁴ 例如，有些地区儿童贫困现象加剧，疫情之前能够上学的社会弱势群体儿童因缺乏必要的电子设备而无法接受远程教育。²⁵ 整个疫情期间，罗姆人群体在就业、获得社会援助、教育、住房、卫生和性别不平等方面遭遇了更多问题。²⁶

73. 已有详细记录表明，疫情对妇女造成的影响尤为严重。²⁷ 民间社会组织也提出关切，COVID-19 使财富不平等达到前所未有的水平，妇女受疫情影响尤甚。例如，疫情期间，亚太地区一些国家的性别暴力显著增加。该地区在获得充分卫生保健，包括性保健和生殖保健方面原有的结构性障碍也因疫情而加剧。疫情造成大规模收入损失，社会保护制度岌岌可危，两相作用之下，出现了严峻的经济困难、资产损失、粮食不安全和饥饿问题，贫困也日渐加剧，所有这些问题都毫无差别地影响着妇女。²⁸

74. 至于经济生活中的妇女，据世界银行的研究²⁹ 表明，疫情期间，由妇女领导的企业销售额和利润下降幅度更大，倒闭(至少是暂时倒闭)的可能性也更大。

²⁰ 同上。

²¹ 联合国儿童基金会(儿童基金会)因诺琴蒂研究中心，“COVID-19 与迫在眉睫的债务危机”，因诺琴蒂政策简报系列，简报 2021-01，“保护和转变社会支出以实现包容性复苏”，意大利佛罗伦萨，2021 年(https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf)。

²² 亚太经社会，“亚太发展中国家应对 COVID-19 和疫后恢复的财政空间评估”，宏观经济政策和发展筹资司政策简报，第 116 号，2020 年 11 月 (https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/xPB116_Assessment%20of%20fiscal%20space%20for%20COVID-19%20response%20and%20recovery%20in%20AP%20developing%20countries.pdf)。

²³ 儿童基金会因诺琴蒂研究中心，“COVID-19 与迫在眉睫的债务危机”。

²⁴ 见民间社会和媒体研究协会，2022 年 2 月 28 日提交的材料。

²⁵ 同上。

²⁶ 同上。

²⁷ 除其他外，见 A/HRC/44/51 和 A/HRC/47/38。

²⁸ 亚太妇女、法律和发展论坛，2022 年 3 月 4 日提交的材料。

²⁹ 见 <https://blogs.worldbank.org/voices/covid-19-highlights-unfinished-business-ensuring-equality-women-entrepreneurs>。

另一项研究³⁰显示，妇女领导的企业受疫情影响尤为严重，微型企业和酒店行业更是如此。据国际劳工组织的资料³¹显示，目前全球妇女每周工作时间为18.9小时，相当于男子平均工作时间(33.4小时)的57%，这一差距在低收入和中等收入国家更为显著。非正规就业部门中，2020年第二季度非正规就业岗位数量减少了20%，而正规就业岗位数量减少了10%。同一季度非正规就业的妇女人数减少了24%，而男子减少了18%。此外，妇女恢复就业的速度低于男子，造成全球性别就业差距不断拉大。经济合作与发展组织(经合组织)最近的一项研究³²显示，拥有学龄或更年幼子女的职业母亲的处境更不乐观：61.5%拥有12岁以下子女的母亲说自己承担大部分或全部的额外照护工作，而只有22.4%的父亲说自己承担着这些工作。经合组织国家中，12岁以下儿童的母亲是疫情爆发后前六个月最容易失业的群体。平均而言，父亲继续就业而母亲没有工作时，承担家庭无偿照护方面的性别差距最大；而母亲的有偿就业并未显著减少无偿工作中的不平等。

75. 与此同时，据基金组织称，尽管采取了大规模的财政措施应对经济衰退，但只有小部分措施专门针对性别不平等问题。截至2021年3月17日，对此类措施的直接预算支持占2020年全球国内生产总值的9.2%(收入和支出措施在2020年国内生产总值的占比，发达经济体为16.4%，新兴市场经济体为4.2%，低收入发展中国家为1.7%)。³³ 根据联合国开发计划署(开发署)/联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)COVID-19全球性别平等应对举措追踪数据库，各区域COVID-19工作队中妇女的比例各不相同，欧洲为32%，而亚洲仅有14%。³⁴

76. 受疫情影响最严重的群体之一是残疾人。这种情况由多种因素导致：本身的健康状况使他们更易感染病毒，更易出现重症；封锁期间，日常起居需要得到支助的残疾人往往与他们的照顾者隔离开来；住在养护机构中的残疾人感染率和死亡率最高；接受检测和医疗服务困难重重；有关防护措施及后期关于疫苗的信息没有以对所有残疾人无障碍的方式提供。即使在疫情爆发前，残疾人对经济生活和劳动力市场的参与也往往不够稳定。封锁措施和其他遏制病毒传播的措施以及由此造成的经济下滑进一步加剧了这种情况：残疾人失去工作；许多残疾人在非正规部门就业，因而得不到或仅能得到有限的社会保险或其他支持；收入不足影响到残疾人支付与残疾有关的额外费用和支出(辅助器具和设备、特定商品和服务等)的能力，并使他们更快地陷入贫困。残疾人完成教育的可能性原本较小，又因为无法获得适当的远程教育设备、学校供餐和其他支助方案而更易受到教育

³⁰ 见 <https://blogs.worldbank.org/psd/covid-19-and-women-led-businesses-more-innovation-greater-financial-risk>.

³¹ 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_845642.pdf；另见 https://www.ilo.org/employment/Informationresources/covid-19/other/WCMS_828648/lang--en/index.htm.

³² 见 <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/caregiving-in-crisis-gender-inequality-in-paid-and-unpaid-work-during-covid-19-3555d164/>.

³³ 见基金组织，COVID-19特别系列报告，“性别平等与COVID-19：缓解危机的政策和机构”，2021年7月28日(<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>)。

³⁴ 见 <https://data.undp.org/gendertracker>.

机构关闭的影响，被更远地抛在后面。然而，在审查 COVID-19 应对和恢复计划时，几乎没有证据表明残疾人被纳入讨论和决策过程。

77. COVID-19 疫情也使老年残疾妇女陷入更艰难的境地。³⁵ 随着疫情加剧，许多社会的性别暴力呈指数增长。³⁶ 据妇女署称，³⁷ 老年妇女和残疾妇女因为普遍处于弱势而在更大程度上遭遇这种不可接受的行为。因 COVID-19 死亡的妇女中，87%为 60 岁以上。³⁸

78. 疫情对土著人民和少数族裔的影响引发了进一步关切。疫情严重威胁到土著人民和少数族裔社区的健康，而医疗保健条件差、传染性和非传染性疾病发病率严重偏高、缺乏基本服务、卫生设施和其他关键预防措施，特别是清洁水、肥皂和消毒剂这些早已存在的问题，令疫情的威胁更为严重。即使在土著人民和少数群体能够获得保健服务的情况下，他们也可能蒙受污名和歧视。疫情信息和相关服务往往没有以土著人民和少数族裔社区的语言提供。虽然有大量传闻资料表明某些患有基础病的弱势群体死亡率很高，但是有关许多少数群体和土著人民感染率的数据或者缺失，或者未按族裔分列。土著人民已经因失去传统土地和领土而面临粮食不安全，封锁期间他们更加难以获得充足的粮食供应；土著妇女往往是家庭食物和营养的主要提供者，而她们的处境甚至更为严峻。³⁹

三. 结论

79. 特别报告员认为，COVID-19 应对和恢复计划归根结底属于发展计划，因此应符合发展权和各国政府在制定《2030 年可持续发展议程》时作出的承诺，最重要的是要符合不让任何人掉队的承诺。为实现这一目标，各国政府和决策者绝对不能采取有可能强化或加剧原有脆弱性的措施和政策。正如关于切实落实发展权的指导方针和建议⁴⁰ 所述，落实发展权要求遵守国际人权标准和原则，包括与不歧视和基本自由有关的标准和原则。此外，落实发展权必须包括赋权于个人和集体，使之能够决定自己的发展目标和实现目标的首选方法。

80. 认为发展仅仅是一种经济成果的看法不够全面，因为在经济增长的情况下仍有可能无法实现人民的发展优先事项。如特别报告员多次指出，⁴¹ 只有增长却没有相应的再分配政策，这种情况与不平等息息相关。应对和恢复计划如果仅以恢复经济为目标而不能解决根深蒂固的不平等模式，不仅不符合《2030 年议

³⁵ 妇女署，“在 COVID-19 疫情期间满足残疾妇女和女童的基本需要”2020 年 (<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Policy-brief-Meeting-basic-needs-of-women-and-girls-with-disabilities-during-COVID-19-en.pdf>)。

³⁶ 见 <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/report/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en-1.pdf>。

³⁷ 同上。

³⁸ 世界卫生组织，冠状病毒病(COVID-19)看板(<https://covid19.who.int/>)。

³⁹ 例如，见 <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/covid-19.html>；<https://www.euractiv.com/section/coronavirus/opinion/the-roma-are-among-most-threatened-by-covid-19-in-europe/>；和 <https://jech.bmj.com/content/75/10/970>。

⁴⁰ A/HRC/42/38。

⁴¹ 例如，见 A/HRC/39/51，第 12 段；A/HRC/42/38，第 8 段。

程》和各国的人权义务，而且也无法取得效果，无法确保社会和社区达到一定的复原力水平，以克服未来的健康或环境危机。不应将发展构想为一种顺序进程，在实现经济增长后为社会政策提供资金；相反，发展权的概念将发展视为一个整体进程，需要国家、国际组织、民间社会、学术界和私营部门等不同利益攸关方的投入和参与，以实现可持续的成果。善治、公正透明的法治以及透明、反应灵敏和负责任的稳定机构是必要的先决条件。

81. 为确保 COVID-19 应对和恢复政策符合发展权，特别报告员提出以下建议。

四. 建议

82. 各国政府和国际行为体应就 COVID-19 危机的影响充分收集数据，按种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源、社会出身、财产、出生和残疾或其他状况分类。需要通过此种分类数据来准确评估局势，揭示不平等现象，并查明哪些人落在后面。只有收集此类数据，才能循证制定政策，专门面向最需要帮助的人。分类数据对于应对和恢复政策和方案的实施、监测和评估也十分重要。

83. 必须确保所有民众，包括少数民族语言或土著语言使用者、残疾人和偏远或农村地区居民，均能了解为应对 COVID-19 危机采取的措施和政策。

84. 各国应确保制定参与性办法，让包括妇女和女童在内的所有相关社会阶层均能参与进来，并为此提供充足资金，以确保所有关于恢复措施的决定都能切中目标并符合不让任何人掉队的承诺。在政策和方案两级都应当把民间社会的参与费用列入发展规划进程的预算。

85. 为缩小应对和恢复计划的资金缺口，应修订税收政策，通过以下方式扩大中低收入国家的财政空间：取消避税港；停止对销售税和增值税等间接税的过度依赖；提高高收入者和企业的直接税率。国家预算的编制应当是参与性的进程，包括基于性别平等的参与性预算编制。

86. 各国应加强社会保护网络，方法包括：为全民提供基本医疗保健；扩大公共卫生支出；定期审查卫生筹资政策，以确保充分满足妇女和女童以及土著人民、少数群体和残疾人等边缘化群体的具体需求，包括但不限于带薪病假、对儿童保育和老人照护的更多支持、住房和食品补贴。⁴² 政策审查应得到上述群体代表组织的有效参与。应承认妇女可与男子平等担任户主，以便妇女可以享受同样的经济和社会福利，如现金转移。⁴³

87. 特别报告员特别敦促各国编制预算，确保在制订 COVID-19 恢复计划及在更大范围内制订防备和应对未来危机的计划时，所有残疾人都能通过其代表组织系统地参与影响其生活的所有决策。各国必须保证危机应对措施包括无障碍的公共卫生公告和应急通信。应分配专项资源使主流服务能够惠及所有群体，包括提供全民免费检测、应急通信、疫苗接种方案，采取措施支持就业或补偿收入损失以

⁴² 另见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/04/statement-un-working-group-discrimination-against-women-and-girlsresponses-covid>.

⁴³ 同上。

及防止性别暴力。经济重振措施不应影响为加强获取信息、通信技术、交通和其他服务而进行的投资。

88. 为保证政策中的计划确以社区发展优先事项为基础，各国需要确保民众能够获得基于事实的信息。在制订应对和恢复计划时，各国政府应打造可靠的现代化信息方案。政府机构应投入适当资源用于信息共享，并承担及时生成和披露信息的任务。应依法提供补救，保障获取信息的机会不遭到剥夺。

89. 各国应在公共卫生、经济和社会政策措施中纳入人权，特别是平等影响评估。

90. 各国应设立包括以下人员的决策和监督两类机构：公共卫生专家；多党议会代表；包括地方政府在内的各级政府和公共行政部门的代表；现有独立人权委员会；工会；民间社会组织，特别是妇女和女童的代表组织；残疾人；土著和少数民族裔社区；其他社会弱势群体。

91. 采取 COVID-19 应对措施时，相关紧急限制措施应得到明确传达并以透明方式施行，要具备充分的法律和证据依据，为合法目的之所需并与威胁相称。

92. 紧急限制措施如果影响到基本权利，包括集会、结社或内部行动自由，应当规定时限并接受独立监督，其实施和延长只能以透明的标准为依据。个人应有机会就紧急限制期间任何不必要或不相称的侵权行为寻求补救和赔偿。

93. 在恢复计划方面，特别报告员重申，只有具备对侵犯人权行为的适当问责机制和补救措施，才有可能落实发展权。⁴⁴ 除了司法和行政补救措施之外，各国应建立和加强机构性申诉机制，供社区和个人表达对恢复措施和进程的关切。问责机制应该为人所知并便于使用，包括便于少数民族语言使用者和残疾人了解和使用的。

⁴⁴ [A/HRC/42/38](#), 第 136 段。