



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
7 September 2021  
Chinese  
Original: English

2021 年届会

2020 年 7 月 23 日至 2021 年 7 月 22 日

议程项目 19(f)

社会及人权问题：人权

## 经济、社会及文化权利

## 联合国人权事务高级专员的报告\*

## 概要

本报告根据大会第 48/141 号决议提交。在报告中，联合国人权事务高级专员详细介绍了联合国人权事务高级专员办事处最近在经济、社会及文化权利方面的努力。具体而言，她概述了 2019 年发起的增援倡议的关键内容和初步成果，并说明人权高专办如何响应秘书长的呼吁，将人权，特别是经济和社会权利，置于联合国协同努力的核心。国家个案研究展现了联合国系统如何支持各国和国内利益攸关方应对疫情的影响，并支持各国回到实现可持续发展目标的轨道。

\* 本报告逾期提交会议事务处，以反映最新动态。



## 一. 导言

1. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行暴露了全球社会契约支离破碎的现状。疫情的发展轨迹揭示了数十年来，各国疏于尊重和维护它们对于那些被落在后面、未能享受经济增长惠益的群体——边缘化、受歧视和弱势群体所负有的人权义务。正如秘书长指出的，在这个不平等空前严重的时代，亟需一个以人权为核心的新社会契约，以重建平衡。<sup>1</sup> 在更好恢复的过程中，必须解决社会保护、卫生和教育系统的结构性缺陷，以确保这些系统有能力为所有人提供适当的生活水准，并确保社会和经济在未来的危机中有更强的复原力。换言之，所有利益攸关方都应促进人权经济，在这样的经济中，有利于尊重人权的投资既能提升经济成果，又能增进每个人的福祉。建立这种系统的关键是，各国应履行最大限度利用可用资源实现社会、经济及文化权利的义务，对公共卫生、教育和社会保护进行长期投资。

2. 当前的全球危机凸显了不同群体在享受人权方面的巨大差距，但也提供了一个改变和改善的契机，以便恢复得更好。在疫情之后“重建得更好”的过程中，呼吁各国政府发现创新和包容性方法，建立更具韧性、更公平和更可持续的社会，从而更有效地维护和加强公民的人权。

3. 秘书长在《人权行动呼吁》<sup>2</sup> 中阐明了人权在应对全球挑战过程中的变革性作用，他的呼吁和他设想的新社会契约应激励我们努力从 COVID-19 大流行的影响中恢复。他提出要推动变革，迫使联合国系统打破发展、人权、和平与安全三大支柱之间的壁垒，支持会员国抓住这个一代人只有一次的机会，将人权置于恢复努力和可持续发展战略的核心，建立更平等、更可持续的世界。

4. 本报告介绍了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)最近在增援倡议下所做的努力。增援倡议发起于 2019 年底，是人权高专办总体工作的一部分，旨在响应秘书长的呼吁，将人权，特别是经济和社会权利，置于联合国在国家一级各项协同努力的核心，支持各国和国内利益攸关方应对疫情的影响，并帮助各国回到实现可持续发展目标的轨道。

## 二. 增援倡议：催生变革，建立人权经济

5. 增援倡议是 2019 年底在联合国人权高级专员的领导下发起的，旨在应对不平等不断加剧、可持续发展目标执行缓慢、全球爆发社会抗议等问题。该倡议的目标是加紧为联合国国家工作队提供关于经济和社会权利的国别业务建议，采用基于人权的方法开展共同国家分析，编制联合国可持续发展合作框架，加快实现可持续发展目标，解决不平等，建立提升人权的变革性经济。它还将经济和社会权利与不稳定和冲突联系起来，从而加大对预防冲突的重视。

6. 在增援倡议启动几个月后，COVID-19 大流行爆发了，让实现该倡议的目标变得更加紧迫。随着 COVID-19 大流行的有害社会经济影响加剧，最弱势群体的处境格外严峻，不稳定和社会动荡的风险增加。为此，联合国系统对国别方案的定位进行重大调整，在《联合国关于采取社会经济措施及时应对 2019 冠状病毒病的框架》的指导下，立即采取措施应对疫情对生命和生计的威胁，并以帮助各国建立更平等、更可持续的经济来重建社会契约为目标。

<sup>1</sup> A/75/1, 第 14 和第 21 段。

<sup>2</sup> 见 <https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/index.shtml>。

7. 增援倡议是促进上述努力的及时举措。尽管在 2030 年可持续发展议程中，会员国呼吁执行应以权利为基础，但在各国努力实现可持续发展目标的过程中，发展和经济领域并未充分考虑人权问题。增援倡议标志着重新做出努力，通过在国家一级的行动，证明将人权纳入发展和经济领域的价值。

8. 增援倡议由一个宏观经济学家团队组成，结合人权高专办在经济、社会及文化权利和可持续发展方面的专长，帮助填补联合国系统中长期存在的空白，将人权与经济学联系起来，把人权标准和联合国人权机制的建议转化成符合国情的实际政策咨询，支持国家制定 COVID-19 大流行紧急应对措施和长期社会经济恢复计划。

9. 增援倡议通过人权高专办的驻地代表处、驻地协调员、联合国国家工作队、维和行动和综合特派团开展工作，有助于加强联合国系统内部的合作和协作。它发挥联合国各实体的优势和互补性，针对关键挑战和问题制定共同立场和办法。从启动到 2021 年 3 月底，增援倡议为联合国的联合倡导、规划和方案拟定进程，包括 79 个国家的共同国家分析和联合国可持续发展合作框架，以及 38 个国家的社会经济影响评估和 COVID-19 大流行应急计划，贡献了基于权利的宏观经济分析。

10. 在联合国可持续发展集团人权主流化多捐助方信托基金的支持下，增援倡议与联合国国家工作队协作，执行了 30 个催生变革的国家项目，以此作为催化剂，产生深度分析和宣传内容，建立分类数据集，收集证据，为 COVID-19 大流行背景下的应急计划和之后的长期社会经济规划提供意见(见下图)。这些项目还有助于交流经验，交换知识，学习有效的国家政策和方案拟定方法。

#### 增援倡议的 30 个种子资金资助项目



资料来源：增援倡议。

\* 刚果民主共和国和肯尼亚都有两个种子资金资助的项目。

### 三. 增援倡议的实地影响

11. 尽管最近才启动，但增援倡议已经取得了令人振奋的成果，并为基于人权的经济决策创造了重要空间。它还为联合国国家工作队、各国政府和当地的发展与人权行为者提供了新的合作机会，让它们能够贡献人权视角，并将这些视角纳入到国家发展计划和 COVID-19 大流行应急计划及之后的战略中。它面向实地，由实地驱动，关注业务；这一性质符合联合国国家工作队的需求，它们需要更实用、更以解决方案为导向的建议，以支持国家的努力。自 2019 年以来，在增援倡议下支持的一些国家一级重要成就和举措如下：

#### A. 对经济重新构思：在宏观经济分析中支持经济和社会权利

12. COVID-19 大流行引发的多层次危机对经济和政府收入造成了巨大压力，导致很多国家的经济负增长。调集资源应对短期和长期社会支出是一项巨大挑战，特别是在低收入国家，但在一些中等收入国家和小岛屿发展中国家也是如此。根据国际人权法，各国义务保障所有人享有最基本水平的健康、社会保护、营养和粮食安全、水和环境卫生、住房和教育等权利，即使是在危机时期。所有国家，即使是资源不足的发展中国家，都必须最大限度调动可用资源，逐步实现这些权利，包括制定针对性方案，帮助那些最需要帮助的人。还呼吁资源不足的国家在国际上筹措资源，以保障最基本水平的经济和社会权利。

13. 支持各国履行其义务，确保最基本水平的经济和社会权利，需要按照国际标准进行合理分析和给予政策咨询。增援倡议提供契合国情的分析和咨询意见，帮助国家在经济下行期间保证和(或)增加社会支出，包括通过实行逆周期财政政策，避免经济和社会权利倒退；通过采取累进课税制度和财政政策，扩大税基；重新调配公共支出，向优先领域倾斜，以满足国家义务；并筹措国内和国际渠道的发展资金，包括来自私营部门的资金。<sup>3</sup> 分析和咨询意见还侧重于增强预算透明度、参与度和问责制，打击非法资金流动和腐败，以避免公共资金流失，并确保偿债等其他紧迫义务不优先于需要社会支出的人权义务，确保有限资源得到高效、有效和公正的利用，包括用于提供全民健康覆盖和社会保护等。这包括审查国际金融机构的资金和条件，评估国际金融机构应如何支持而非阻碍国家履行人权义务，包括在卫生、社会保护、住房、粮食、水和教育方面的义务。

14. 增援倡议与联合国国家工作队和联合国系统其他部门的经济学家(包括联合国经济学家网络)密切合作，支持各国分析债务、收入、预算和腐败如何限制或释放财政空间，从而设法保证社会支出，保护关键的经济和社会权利，并实现可持续发展目标。特别注意避免对已经边缘化或弱势的群体造成进一步经济负担，以减少歧视和不平等。增援倡议已启动国别研究，计算具体经济和社会权利的最基本水平，并提出关于国内资源调集策略的建议。它正在帮助联合国国家工作队分析国际金融机构的刺激措施和紧急融资，并形成它们的立场。它还有助于联合国协调一致地努力支持和指导社会经济恢复计划。

<sup>3</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于享受公正和良好工作条件权利的第 23 号一般性意见(2016 年)，第 23 段。

## 国家实例

### 厄瓜多尔

15. 在 2020 年初 COVID-19 大流行爆发之初，厄瓜多尔是南美洲受影响最严重的国家之一，包括对经济的影响。在疫情之前，随着预算赤字和公共债务不断上升，厄瓜多尔经济的基础已经较弱。增援倡议支持联合国国家工作队为政府的紧急立法草案提供分析和咨询意见，并评估是哪些因素在阻碍特定弱势群体，包括土著人、残疾人、被剥夺自由者和非洲裔厄瓜多尔人，获得政府采取的社会经济措施的帮助。经济、社会及文化权利委员会 2005 年和 2019 年在其关于厄瓜多尔根据《经济社会文化权利国际公约》提交的定期报告的结论性意见中，建议厄瓜多尔确保紧缩措施和经济改革不对弱势群体造成格外严重的影响。在此建议的基础上，这次评估概述了这四个群体的社会经济处境。<sup>4</sup> 例如，非洲裔厄瓜多尔人的贫困和极端贫困率比非非洲裔的厄瓜多尔人高 35%-40% 左右。64% 的非洲裔厄瓜多尔人属于低收入人群，而非非洲裔厄瓜多尔人的比例为 49%。虽然该国在对残疾人(约占人口的 2.7%)的法律保护方面取得了良好进展，但在疫情期间，残疾人保健服务的可用性下降了 24%。尽管实施了一些旨在覆盖土著人和非洲裔厄瓜多尔人的卫生措施，但这些群体中的 COVID-19 感染率仍显著高于全国平均水平。增援倡议的“催生变革”项目通过开展评估，支持联合国国家工作队与政府接触，倡导包容性经济措施，处理人权影响，尤其是对边缘化群体的影响。

### 哥伦比亚

16. 2017 年，经济、社会及文化权利委员会在关于哥伦比亚根据《公约》提交的第六次定期报告的结论性意见中，对较高的营养不良率和粮食不安全率表示关切，并建议制定保护和促进适足食物权的国家战略，以解决整个哥伦比亚境内的粮食不安全问题，促进更健康的饮食。<sup>5</sup> 基于这些建议，增援倡议开展了初步评估，其中特别关注哥伦比亚安第斯地区的农民群体，这个群体在适足食物权方面的脆弱性较大。为了促进关于国家如何确保享有最基本水平的适足食物权、尽量为此分配更多资源的讨论，增援倡议提出了一个数学公式，用以计算保证安第斯地区农民群体享有最基本水平的适足食物权所需要的成本。这包括评估对农民群体而言，一个健康的食物篮子应包含哪些成分，并分析该国的总体收入和支出情况，以查明税收制度如何限制该国调动充足资源实现人权的能力。这项方法学工作借鉴了经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见(1990 年)和关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)，还参考了有关的区域协定、国家立法和政策。这个方法还允许增加与经济、社会及文化权利的其他关键要素有关的其他分析层面，如可及性、可接受性和质量，还具有复制到其他国情和其他权利的潜力。计划与联合国国家工作队、地方和国家主管部门、民间社会组织和其他利益攸关方开展进一步讨论，以验证该方法，制定具体的政策措施。

<sup>4</sup> E/C.12/ECU/CO/4, 第 5-8 段。

<sup>5</sup> E/C.12/COL/CO/6, 第 57-58 段。

## 利比里亚

17. 在利比里亚，在债务压力和多年预算紧缩的背景下，疫情造成了毁灭性的社会经济影响。增援倡议支持对健康、教育、食物和社会保护权利的分析。以 COVID-19 大流行的短期和长期影响为背景，分析侧重于弱势群体，包括非正规经济部门的工人和残疾人。鉴于过去五年政府用于实现这些权利的预算分配逐年下降，分析旨在提供咨询意见，即政府可以通过哪些方式扩大经济和社会权利的财政空间，以履行其人权义务。建议中指出了对低收入家庭造成过度影响的税项，并列举了需要优先纳入社会保护计划的群体。分析提出了针对性的建议，帮助政府和联合国国家工作队支持 2020 年普遍定期审议相关建议的执行，包括继续关注减少不平等现象，将公共卫生覆盖范围扩大到弱势群体，并重新设计包容性的社会保护计划。<sup>6</sup>

## 马达加斯加

18. 在马达加斯加，增援倡议支持有关项目，旨在评估采矿行业对实现经济和社会权利的现有及潜在影响。基于分析结果，提出了政策建议，即利用采掘业产生的收入扩大财政空间，并采取其他措施促进受影响群体的权利，包括在发放或更新采矿许可证之前，强制开展人权影响评估。该项目参考了与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员 2016 年访问马达加斯加的报告。在报告中，特别报告员建议根据人权标准修订《采矿法》，采矿业的利润应惠及受采矿活动直接影响最大的当地社区。<sup>7</sup> 这个项目特别及时，因为议会正在修订《采矿法》和相关的采矿征税制度。联合国国家工作队的人权顾问与政府和国家工作队合作，将项目结论纳入到政策中。2021-2023 年马达加斯加联合国可持续发展合作框架的制定也参考了增援倡议的分析和结论，该框架的其中一项支柱是可持续、包容性和有韧性的环境管理。

## 几内亚

19. 在几内亚，增援倡议也通过国家办事处提供了技术和财政支持，以评估采矿业对人权(特别是经济和社会权利)的影响。采矿业是几内亚的主要收入来源之一，因此是加快可持续发展和促进实现经济社会权利的重要工具。采矿业还与严重侵犯人权和环境退化有关，包括被迫流离失所、财产灭失、破坏生计、经济和社会权利恶化，特别是健康、水和环境卫生权利。在此背景下，在增援倡议支持下开展的评估特别及时，有助于延续人权高专办国家办事处和联合国驻几内亚国家工作队与政府在国家改革问题上的接触，包括采矿业和自然资源管理的立法、机构和治理改革。

## 柬埔寨

20. 虽然增长不平衡、不公平，但柬埔寨经济一直处于稳步增长的轨道。尽管如此，COVID-19 大流行仍导致该国出现了严重的社会经济危机，纺织和旅游行业受到的影响最大。这场疫情使 130 万人陷入贫困，生活在贫困线以下的总人数达到 380 万。增援倡议在不让任何人掉队的框架下，通过纳入性别视角，为社会

<sup>6</sup> 见 A/HRC/46/6。

<sup>7</sup> A/HRC/34/49/Add.1, 第 54 和 80 段。

经济恢复计划提供了基于人权的宏观经济意见。其中提出，需要通过逆周期措施确保最基本水平的健康和社会保护权利，利用税收政策最大限度产生可用资源，同时强调非正规部门工人所受到的差异化影响。增援倡议还分析了为减轻疫情管控措施的影响而采取的刺激措施，失去与欧盟的特惠贸易协定对政府收入、纺织业工人和就业情况的影响，以及家庭债务对享有经济和社会权利的影响。以条约机构提出关切的领域和建议为指导，<sup>8</sup> 增援倡议支持人权高专办国家办事处和联合国驻柬埔寨国家工作队运用人权视角拟定可持续发展方案，把重点放在有助于逐步实现经济和社会权利的宏观经济优先事项上。

## 阿根廷

21. 疫情进一步加剧了阿根廷 2018 年和 2019 年根据国际货币基金组织协议实施紧缩措施造成的经济和社会危机。增援倡议和联合国国家工作队人权顾问开展了一项评估，目的是为联合国系统制定的 COVID-19 大流行应急计划和社会经济恢复计划做贡献。这项评估是人权高专办先前对阿根廷紧缩措施的影响所作分析的后续行动，经济、社会及文化权利委员会曾在 2018 年关于阿根廷根据《公约》提交的第四次定期报告的结论性意见中，对这些措施表示关切。<sup>9</sup> 增援倡议开展了一项研究，以分析政府为应对疫情而采取的措施及其对弱势群体的影响，并评估该国的财政能力能否满足其人权义务，特别是考虑到债务情况和国际货币基金组织的协议。增援倡议的研究结果也帮助更新了共同国家分析，并促进了 2021-2025 年联合国可持续发展合作框架的实施，支持政府及其对应机构将人权视角纳入到宏观经济政策和方案中。通过人权顾问的后续行动，这项研究还为新成立的国家社会与经济理事会(就阿根廷的经济和社会战略优先事项进行交流、辩论并寻求共识的机构间组织)提供了关键意见。

## B. 收集和分析分类数据，不让任何一个人掉队

22. 在继续努力不让任何一个人掉队和遏制歧视的过程中，核心必须是确保能提供分类数据，以更好地了解 and 监测所有群体的进展，并制定循证对策。因此，增援倡议优先关注强化国家收集和分析定量和定性数据的能力，并按性别和其他相关因素分列，使各国能衡量经济和社会权利的实现或倒退情况，帮助确保在设计 COVID-19 大流行应急措施和长期恢复计划时，不让任何一个人掉队。增援倡议通过联合国的机构间努力以及与社区性组织的合作，支持开展联合调查、定向数据收集和集体分析。扩大基层组织在设计和监测这类应急措施过程中的切实参与，对于确保它们的观点和建议得到适当反映至关重要。增援倡议还对分类数据进行交叉分析，评估性别影响，从而记录疫情对妇女和女童产生的过度影响，并确定有针对性的政策措施。

23. 通过与人权高专办总部的数据专家合作，并利用人权指标，增援倡议为根据人权高专办的人权指标和方法，以及用基于人权的方法进行数据收集和分类的指南，制定针对具体国家的 COVID-19 大流行应对情况监测指标提供必要支持。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> E/C.12/KHM/CO/1, 第 27 段；以及 CEDAW/C/KHM/CO/6, 第 32-33、36(a)-(b)、37(a)-(b)和 第 40-41 段。

<sup>9</sup> E/C.12/ARG/CO/4, 第 5-6 段。

<sup>10</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/issues/indicators/pages/hrindicatorsindex.aspx>。

## 国家和区域实例

### 塞尔维亚

24. 在增援倡议的支持下，塞尔维亚的人权顾问加强了 COVID-19 大流行对 10 个弱势群体影响的分析，并与政府官员和基层组织合作，对拥有 167,975 名居民的 702 个不达标罗姆人居住区进行摸底调查。通过分析收集到的关于居住区生活条件的证据和数据，并借鉴联合国人权机制的建议和指导意义，提出了关于安全饮用水、环境卫生、基本收入和电力等关键经济和社会权利问题的实际建议。这次摸底调查为地方政府消除罗姆人在享受基本服务时面临的障碍提供了帮助，也为政府社会包容与减贫股的工作提供了参考借鉴。在增援倡议的支持下开展对边缘化和风险群体的摸底调查和针对性研究，已经成为联合国国家工作队为疫情应急措施和长期恢复战略所提供的支持中不可缺少的一部分，其中包括通过联合国可持续发展合作框架提供的支持。

### 肯尼亚

25. 增援倡议联同驻地协调员的人权顾问和联合国驻肯尼亚国家工作队一起，支持 24 个社区性社会正义中心组成的网络开展人权评估，以查明内罗毕非正规居住区在享有安全饮用水方面的不平等程度。与该项目直接关联的有可持续发展目标 6 以及普遍定期审议进程<sup>11</sup> 和其他人权机制提出的建议，包括 2015 年享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的国家访问报告。<sup>12</sup> 在该项目中，通过手机发送互动式调查问卷方式，调查了 184 个家庭。还在内罗毕、基苏木和沿海地区的 24 个非正式居住区和社区开展了重点小组讨论。除了调查获得的数据，还以其他来源的数据和统计资料作为补充，包括评估水部门的预算分配情况，并审查以往财政年度的预算。社会正义中心通过信息图报告、网络故事和短电影的形式，呈现了研究的主要结论和建议。在该国应对 COVID-19 大流行危机之际，循证数据有助于放大基层网络和民间社会倡导组织的观点，凸显在享有饮水权方面的差距，以及饮水权对于预防疾病的重要性。

26. 社会正义中心的成员接受过调查方法的培训，担任过人口调查员。事实证明，与它们的合作对于在基层一级增强权利持有人的权能和促进可持续发展目标 6 的实现至关重要。此外，研究结论为联合国国家工作队开展分析和接触提供了参考，从而促进在疫情防控背景下落实联合国发展援助框架中关于供水的成果。增援倡议提供的额外支持还使驻肯尼亚人权顾问能够与土著人权维护者合作，记录 COVID-19 危机在人权维度上对土著社区的影响，特别是面临多重歧视的土著妇女的处境。由此产生的分析成为了有力论据，进一步证明需要将土著人纳入社会保护方案中，并通过适当对策，解决受教育权和健康权方面的不平等，以及性别暴力增加的问题，包括有害传统习俗。

<sup>11</sup> 见 A/HRC/44/9。

<sup>12</sup> A/HRC/30/39/Add.2。

## 摩尔多瓦共和国

27. 驻摩尔多瓦共和国人权顾问在增援倡议的支持下，借鉴联合国人权机制的建议，重点关注多个边缘化和受歧视的风险群体的处境，为确保联合国的摩尔多瓦共和国社会经济应对计划运用基于人权的方法做出了重大贡献。这项分析参考了人权高专办关于运用基于人权的方法处理 COVID-19 大流行社会经济影响的指导意见，以及对 52 个非政府组织开展的初步需求评估，查明了弱势群体面临的具体障碍，并就如何在应急和恢复阶段运用基于人权的方法解决这些障碍提供政策咨询。此外，联合国在制定摩尔多瓦共和国社会经济应对计划的过程中，也得益于一些符合国情的人权指标，主要是健康权、教育权、社会保护权、饮水权、环境卫生权、适当住房权、工作权和相关劳工权利、获取信息权、参与权、免于剥削、暴力和凌虐的权利，以及言论自由和行动自由。这些指标被用于开展社会学调查，以评估权利持有人如何看待疫情对其人权的影响。

## 马尔代夫

28. 在增援倡议的支持下，对非正规经济部门妇女面临的主要挑战进行了评估，包括能否享受政府为减轻 COVID-19 大流行负面影响而采取的刺激措施。各类联合国人权机制都强调在马尔代夫的非正规经济中从事不稳定工作的妇女人数过多。<sup>13</sup> 然而，由于缺乏最新数据，非正规经济中的女工人被忽视了，基本上被排除在社会保护方案之外。这项分析基于对大马累地区和 70 个岛屿的妇女的调查访谈，覆盖所有环礁，预计将提供一个基线，目标是为倡导政策改革的活动提供参考，并填补官方统计数据的空白。“催生变革”项目关于妇女受到经济社会排斥的报告由一个民间社会合作伙伴编制，并经过马尔代夫的民间社会组织网络的核实。这种工作方法加强了与民间社会的伙伴关系，促进了更活跃的对话和协作。该项目报告还提供了对社会经济政策和实践以及相关挑战的数据和情景分析，以促进经济向包容、多元、更有利于妇女的方向变革。它有可能帮助联合国支持政府将经济增长、社会和性别平等与增强妇女权能联系起来。除了马尔代夫之外，其他国家，特别是小岛屿发展中国家，也可以借鉴和复制该项目，以解决非正规经济部门中妇女面临的挑战。

## 西非

29. 增援倡议参与了人权高专办西非区域办事处、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)的一个联合区域项目，对该区域 COVID-19 大流行对不同性别的社会经济影响进行定量调查。在执行该联合项目的过程中，与区域内 10 个国家的国家统计局和性别事务部开展了密切合作，即贝宁、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚、马里、尼日尔、塞内加尔、塞拉利昂和多哥。该区域的妇女数据和分析总体上依然不足。鉴于疫情管控措施带来的挑战，便通过计算机辅助电话调查方式收集信息，其中包括在每个国家采访 2400 人，作为各国在性别、年龄、经济和社会地位以及地点等方面具有代表性的样本。在人权高专办外派专家的指导下，采用基于人权的数据收集和分类方法，设计并执行了调查。这些调查将记录妇女面临的多重交叉歧视，

<sup>13</sup> 例如见 CEDAW/C/MDV/CO/4-5。

这些歧视妨碍她们享有人权，包括健康权、知情权和免于暴力的权利。该项目以消除对妇女歧视委员会的建议为基础，收集按性别和年龄分列的数据，全面、准确地反映疫情的性别影响，以促进关于妇女和女童的知情循证决策。<sup>14</sup>

### C. 与国际金融机构建立联系，促进包容和公平复苏

30. 这场疫情促使国际金融机构大量注入流动性，以挽救生命和生计。截至 2021 年 6 月，国际货币基金组织向成员国提供了约 2500 亿美元，占其 1 万亿美元贷款能力的四分之一。<sup>15</sup> 国际货币基金组织印发了增进人权的政策指南，提出需要采取逆周期政策，鼓励加大对社会支出的投入，此举值得欢迎。<sup>16</sup> 它倡导经济的绿色转型和变革，重点关注通过政策来减少国家内部和国家之间的不平等。然而，学界和民间社会组织指出了一个重大风险，即更多国家将被迫采取财政整顿和紧缩措施，这在历史上曾导致经济和社会权利的倒退，对社会上的贫困人群和其他弱势群体有格外严重的影响。<sup>17</sup> 这条道路可能会阻碍经济和社会复苏，对尊重人权和实现可持续发展目标造成不利影响，让这些国家在未来的危机面前更加脆弱。

31. 根据联合国发展系统的改革设想，要加强联合国国家工作队的作用，提供循证的综合政策咨询，包括经济政策咨询，以帮助各国执行 2030 年可持续发展议程。它需要加强与国际金融机构的合作，就宏观经济政策、投资于实现可持续发展目标和解决不平等问题开展接触。<sup>18</sup> 增援倡议正在就如何利用国际人权框架来保证和(或)扩大社会支出、如何运用应急融资履行政府尊重、保护和实现人权的义务提供咨询意见。此外，增援倡议还通过提供咨询意见，帮助政府最大限度利用现有资源保证最基本水平的经济和社会权利，以逐步实现这些权利，并将其作为复苏的关键要素。

#### 国家实例

##### 黎巴嫩

32. 在本报告所述期间，黎巴嫩的经济情况依然严峻，2020 年国内生产总值下降 19%，通胀飙升，当地货币严重贬值。极端贫困率增加三倍，从 2019 年的 8% 增至 2020 年 5 月的 23%。<sup>19</sup> 2020 年 8 月贝鲁特港爆炸事件导致经济、社会和政治局势进一步恶化。增援倡议与人权高专办中东和北非区域办事处合作，支持

<sup>14</sup> 见

[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW\\_Guidance\\_note\\_COVID-19.docx](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_Guidance_note_COVID-19.docx)。

<sup>15</sup> 见 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>。

<sup>16</sup> 国际货币基金组织，“如何在 COVID-19 期间和之后加强基金组织在社会支出方面的参与”，2020 年 9 月。

<sup>17</sup> Isabel Ortiz 和 Matthew Cummings，“全球紧缩警报：2021-2025 年即将到来的预算削减和替代路径”为政策对话倡议准备的工作文件，哥伦比亚大学，2021 年 4 月。

<sup>18</sup> 《联合国关于采取社会经济措施及时应对 2019 冠状病毒病的框架》，第四节第 4 段。

<sup>19</sup> 联合国西亚经济社会委员会，“黎巴嫩的贫困：必须伸出援手共同应对多重重叠冲击的影响”，政策简报第 15 号，2020 年 8 月。

联合国国家工作队编制提交给国际货币基金组织的立场文件，该文件于 2020 年 9 月印发。<sup>20</sup> 该文件旨在利用联合国在社会、环境、治理和经济方面的专长和知识，为国际货币基金组织关于所需改革、进程和方案的技术性讨论提供参考和建议。增援倡议在社会保护、妇女权利和性别平等、法治和民主以及环境和气候变化方面提供了广泛意见。文件中的主要建议集中在以下领域：(a) 基于人权的方法对经济改革的重要性；(b) 在紧缩措施背景下遵守经济和社会权利不倒退的义务和原则；(c) 通胀上升和累进课税的必要性；以及(d) 保证享有最基本水平的经济和社会权利，促进从 COVID-19 大流行中复苏。值得注意的是，联合国系统、世界银行和欧洲联盟牵头的黎巴嫩改革、复苏和重建框架采纳了关于加强国家人权机制，包括为黎巴嫩全国人权委员会提供充足资源的建议。

## 乌克兰

33. 增援倡议支持联合国乌克兰人权监测团评估最近国际货币基金组织备用安排的人权影响，并帮助联合国国家工作队编制了与国际金融机构接触的立场文件。2021 年 2 月，为促进与政府的持续对话，增援小组提供了天然气和取暖补贴改革及其对乌克兰弱势群体住房和社会保护权利影响的补充分析。这些改革是国际货币基金组织备用安排的条件之一。

## 赞比亚

34. 增援倡议与人权高专办南部非洲区域办事处合作，为政府、联合国国家工作队和欧洲联盟组成的联合工作组提供支持。该联合工作组正在评估赞比亚在债务危机和不稳定风险下从 COVID-19 大流行中恢复的相关需求。联合国国家工作队目标是在国际货币基金组织与赞比亚当局举行高级别讨论之际，提供综合分析和建议。相关讨论旨在支持经济复苏计划，恢复宏观经济稳定，实现财政和债务可持续性，推动更包容的增长。赞比亚受到疫情的沉重打击，欧洲债券违约，食品价格急剧上涨，同时适足食物权发生倒退，迫使赞比亚人民减少食物摄入量，社会支出的财政空间也不断缩小。根据政府最近的 2021 年预算，偿债支出占预算总额的 39%。通过与人权高专办区域办事处密切合作，增援倡议提供了宏观经济咨询意见，侧重于偿债对经济和社会权利的影响，探讨可以通过哪些方式调整政府预算结构，以释放必要资源，确保最基本水平的健康权，特别是最弱势群体的权利。增援倡议正在调查对可负担得起、便利使用、优质的社会服务的需求，累退课税政策的性别影响，以及刺激措施覆盖失业女工人和企业的重要性，包括微型企业和中小企业。它提供的咨询意见包括保护公民空间，弥补治理和参与度差距，作为打击腐败、提高公共财政管理透明度策略的基本要素。

## D. 新一代社会保护和全民健康覆盖

35. 这场疫情说明，我们迫切需要投资社会保护和全民健康覆盖，将其作为确保享有所有人权的关键要件。劳工组织监测到的 COVID-19 大流行社会保护应对措施数据显示，在所有国家中，93% 采取了社会保护措施，总计近 1600 项。作为“重建得更好”的一部分，人权高专办与联合国国家工作队和综合特派团密切合作，从提供临时应急支持变成优先支持各国根据可持续发展目标，建立基于

<sup>20</sup> 见 <https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-02/UNCT%20Leb%20PositionPaper%20toIMF.pdf>。

人权、全民覆盖的社会保护系统和基本卫生服务。<sup>21</sup> 这场疫情说明，需要设计更包容、更公平的基于人权的社​​会计划，并确保长期面临多重歧视的群体不掉队。越来越多人一致认为，全民社会保护系统需要更好地平衡缴费计划和非缴费计划，以确保能防范风险和意外，包括那些无法正式缴费参加社会保护系统的人，如非正规工人(其中大部分是妇女)、残疾人和移民。即使是最贫穷的国家，也有办法提升社会保护的财政空间。<sup>22</sup> 由于没有放之四海而皆准的办法，增援倡议的目标是提供符合国情的分析和建议，提出各种加强社会保护系统的可用办法，并促进全国对话和利益攸关方的参与。

## 国家实例

### 乌克兰

36. 在乌克兰，增援倡议支持乌克兰人权监测团协助联合国国家工作队编制关于社会保护的政​​策文件，<sup>23</sup> 从更有力的人权视角分析乌克兰正在进行的养老金改革。政​​策文件在 2021 年 4 月驻地协调员举办的高级别活动<sup>24</sup>——“埃尔南·桑塔·克鲁兹对话”上发布，<sup>25</sup> 旨在发起与国家主管部门的对话，促进目前的养老金制度改革。近年来，贫困水平恶化，疫情导致情况更加严重。因此，该政​​策文件提出了一套全面的政​​策意见，以纠正社会保护覆盖率低、最贫困群体和受社会排斥人口缺乏获得社会保护的机​​会等问题，并概述了在设计不歧视地覆盖所有人的全民社会保护系统时需要考虑的关键因素。为支持监测团与政府的接触，增援倡议提供了咨询意见，包括深化基于权利的社会经济影响分析，在应对 COVID-19 大流行过程中应采取具有包容性的一揽子刺激方案和其他应急措施，特别是面向罗姆人、无家可归者、老年人和残疾人的措施。增援倡议还就逆周期经济政​​策和扩大财政空间以保证最基本水平的健康权、食物权、住房权和其他经济社会权利提供了分析。

### 巴拉圭

37. 驻巴拉圭的人权顾问在增援倡议的支持下，对社会保护系统进行了人权分析，包括审查疫情期间通过的政策和方案，以找出保护方面的缺口。在驻地协调员的领导下，联合国国家工作队利用这项研究与社会内阁的技术股和社会发​​展部进行接触，以促进将政府的新方案“Vamos!”扩大到被排斥在社会保护之外的群体，如年轻人、土著人、妇女、老年人、儿童和残疾人。

<sup>21</sup> 见 <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>。

<sup>22</sup> 劳工组织，“社会保护的资​​金缺口：Covid 19 危机及之后发展中国家情况全球估计和战略”，2020 年 9 月 17 日。可查阅 <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56836>。

<sup>23</sup> 见 <https://ukraine.un.org/en/124888-un-policy-paper-social-protection-ukraine>。

<sup>24</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/hernan-santa-cruz-dialogues.aspx>。

<sup>25</sup> 见 <https://ukraine.un.org/en/124926-un-ukraine-launched-policy-paper-social-protection-focus-pensions-within-high-level>。

## 秘鲁

38. 秘鲁人权顾问在增援倡议的支持下，正在实施有关项目，从更敏锐的性别视角评估兰巴耶克和皮乌拉地区非洲裔秘鲁人在获得卫生保健服务、社会保护和体面工作机会方面的处境。该项目参考了非洲人后裔问题专家工作组在访问报告中提出的建议。<sup>26</sup> 在访问报告中，工作组呼吁让非洲裔秘鲁人参与制定政策和战略，以解决长期存在的多重结构性歧视，这些歧视因为 COVID-19 大流行而进一步加剧。这项评估正在由人权顾问与民间社会组织和国家人权机构合作开展，将为新的共同国家分析、秘鲁的联合国可持续发展合作框架和非洲裔秘鲁人国家政策的制定提供意见，并为非洲裔秘鲁人代表和人权维护者提供循证资料，助力他们开展促进包容和不歧视的倡导活动。

## 墨西哥

39. 增援倡议支持人权高专办墨西哥国家办事处开展两项墨西哥城卫生保健、社会保护和基本服务情况的评估；其中一项侧重于性和性别少数群体，另一项侧重于残疾人。这两项评估有助于建立与基层残疾人权利组织以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利组织的联盟。还有助于加强国家办事处与墨西哥城当地政府的合作，特别是与墨西哥防止和消除歧视理事会，以及墨西哥城卫生局长长的合作。作为评估的后续行动，还通过在线会议的方式启动了机构对话，以寻找解决办法，保护上述群体的健康权和社会保护权利。具体来说，这两项研究提出的建议包括采取针对性措施，提高对这些群体的权利的认识；开展公共教育宣传活动，以打击污名化和有害成见；举行专门的能力建设研讨会，以消除基本服务提供者和公职人员的偏见和歧视。还建议让男女同性恋者、双性恋、跨性别者和间性者以及残疾人更系统地参与到公共卫生部门计划和政策的设计中。

## E. 将人权分析和干预措施嵌入联合国共同国家方案编制之中

40. 截至 2021 年 3 月，增援倡议为 79 个国家的共同国家分析和联合国可持续发展合作框架做出了不同程度的贡献，目标是促使联合国系统采取更协调一致的方法，支持各国建设坚定立足人权、更包容、更可持续的社会经济系统。以人权高专办在人权方面的专长为基础，增援倡议提供专业的经济知识，运用经济知识提供基于权利的宏观经济分析，其中涵盖共同国家方案编排过程中涉及的各个领域，特别是政治经济、财政空间和预算、社会和经济包容以及平等领域。增援倡议提供关于如何使经济和财政政策更符合国家人权义务的循证建议。它提供的支持还包括深入分析如何不让任何一个人掉队，并就如何通过公共支出优先排序和国内资源调动策略来消除缺口提出建议。增援倡议审查经济改革和紧缩政策对边缘化群体的人权影响，并就确保平等享有健康、社会保护，水和其他权利的策略提供建议。按照新一代共同国家分析的设想，增援倡议提供的支持增强了联合国国家工作队基于人权的经济分析能力，协助其持续开展综合联合分析和多维度风险分析。

<sup>26</sup> A/HRC/45/44/Add.2。

## 国家实例

### 突尼斯

41. 人权高专办突尼斯国家办事处在增援倡议的支持下，正在开展一项不让任何一个人掉队的定性研究，以补充在共同国家分析下对弱势群体进行的初步定量评估，后者不完整，因为关于这些群体的分类数据有限。这项新研究回应了突尼斯共同国家分析中提出的一项迫切需求，即需要更深入了解不同群体受到的多方面排斥，并制定针对性和全面策略，促使他们参与到突尼斯的社会政治、经济和文化生活中。这项研究参考了该国基于人权应对 COVID-19 大流行的社会经济措施清单，<sup>27</sup> 分析了疫情应对措施对弱势群体的影响以及他们受益于刺激措施的机会。该项目旨在为联合国国家工作队和公共当局提供关于“恢复得更好”的具体建议，提出了解决结构性不平等和支持边缘化群体享有经济社会权利的策略。

### 乌拉圭

42. 在乌拉圭，增援倡议通过人权顾问支持联合国国家工作队有效地将人权纳入到疫情应对计划、共同国家分析和联合国可持续发展合作框架中。在增援倡议的支持下，建立了一个监测机制，负责监测疫情对落在最后面的人的社会经济影响，这将促使国家工作队更好地监测人权情况，并将人权信息纳入到共同国家分析的编制中。预计增援倡议还会帮助确定共同国家分析中的优先事项，从而支持联合国国家工作队以循证数据为基础，重新界定相关行动和排列优先顺序。

### 孟加拉国

43. 2020 年 8 月，联合国驻孟加拉国国家工作队发布了联合国社会经济快速应对计划，作为连接当前联合国发展援助框架和即将于 2022 年 1 月开始的联合国可持续发展合作框架的桥梁。通过增援倡议的一个项目开展了分析，以建立四个关键人权指标的基线，用于监测在 COVID-19 大流行背景下，社会经济危机不断深化带来的挑战及其人权影响。这四个指标衡量的是暴力侵害妇女行为、疫情相关言论审查、关停数字服务、暴力侵害人权维护者、记者、工会人士、医疗和其他专家及举报者的现象、与疫情有关的歧视、骚扰、种族主义或仇外情绪，以及疫情期间采取的紧急法律措施。在人权高专办人权指标框架的指导下，这项分析为收集指标所需要的信息提供了指南，包括确定数据类型和查明受害者及犯罪者身份所需要的信息。

### 阿根廷

44. 增援倡议支持联合国驻阿根廷国家工作队通过其人权顾问开展基于人权的宏观经济分析，用于编制共同国家分析和联合国可持续发展合作框架，以及 2020 年制定的联合国社会经济应对计划。由此产生的分析和应对方案根据国家优先事项和 2030 年可持续发展议程，从人权视角总体阐述了新出现的模式和结构性社会经济挑战，并重点关注了边缘化群体。这项分析围绕社会和性别包容的关键问题，制定了“恢复得更好”的议程。它还借鉴联合国人权机制提出的相关建议，将保护环境放在首位，并将人权融入到整个文件中。

<sup>27</sup> 见 [https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19/Checklist\\_HR-Based\\_Approach\\_Socio-Economic\\_Country\\_Responses\\_COVID-19.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19/Checklist_HR-Based_Approach_Socio-Economic_Country_Responses_COVID-19.pdf)。

### 哥斯达黎加

45. 增援倡议支持了哥斯达黎加的一个项目，为后续落实人权机制的建议，在2019年联合国人权事务高级专员访问哥斯达黎加的背景下，在该国南部的四个土著社区建立预警和预防监测系统。项目侧重于经济和社会权利，特别是土著人获得土地的权利，土著领袖、妇女、地方和国家主管部门以及司法、立法会议和国家人权机构的成员参与其中。通过初步评估，查明了造成紧张局势的根本原因，特别是土著和非土著社区之间反复出现的土地争端，并提出保护土著权利维护者的预防措施。该项目通过提供关于新问题、预警和预防的最新分析，为共同国家分析进程做出贡献。这项综合分析预计还会为联合国国家工作队正在制定的全面保护和预防策略提供参考，其中包括对土著人及其获得土地权利的保护。

### 柬埔寨

46. 在柬埔寨，增援倡议通过人权高专办柬埔寨办事处，支持联合国国家工作队编制国家风险监测板。国家风险监测板为运用多主题定量和定性数据进行基于人权的风险分析提供便利，并有助于诊断、预测和针对性解决社会经济脆弱性。增援倡议的经济学家和人权高专办的人权指标专家提供专业知识，促进制定了基于人权的可持续发展目标风险指标框架。在该框架下，可以结合人权数据，评估COVID-19大流行的社会经济影响和风险，更新共同国家分析，跟踪歧视模式，分析政府为解决财富和收入不平等而采取的措施。

## 四. 结论

47. 人权高专办在增援倡议的支持下与各国加强联系，证明了人权框架在指导国家加强社会正义、建立提升人权的变革性经济、解决原已存在的不平等和避免创造新的不平等方面的价值。人权高专办将继续扩大增援倡议及其对各国的专门支持，借鉴良好做法和政策影响，促进经验和教训的交流互鉴。

48. 建立新的社会契约，关键在于加强对所有人权的支持，重建公众信任。这对于建立美好社会，政策制定者优先消除不平等，促进社会保护、健康和教育权利，履行各国现有义务至关重要。为了可持续地从疫情中恢复，保证最基本水平的经济和社会权利，以逐步实现这些权利，各国必须加强对全民健康和社会保护系统的投资。各国可以通过宏观经济政策，最大限度增加可用资源，包括实行累进课税制度和打击非法资金流动等，以保证对法定人权承诺的公共投资。在一些最脆弱的国家，国际支持也至关重要。联合国系统在支持会员国履行2030年可持续发展议程下的人权义务和承诺时，还必须加强与国际金融机构的合作和接触。

49. 人权经济需要透明、问责，为社会对话、监督和参与创造空间。人民的动员和社会运动也是变革进步的基本要素。COVID-19危机以残酷的方式证明了所有人权的不可分割性；在很多国家，基本公共服务被剥夺，包括用于实现健康、食物、水 and 环境卫生、住房、生计和社会保护权利的基本公共服务，人民面临前所未有的困难和绝望，发生了大规模抗议。以明确和参与性的方式促进那些落在最后面的人的人权，特别是挽救生命和生计，对于可持续的恢复和预防未来危机至关重要。