



人权理事会

第四十六届会议

2021 年 2 月 22 日至 3 月 19 日

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

冠状病毒病(COVID-19)疫情对世界各地人民享有人权造成的影响，包括良好做法和关切领域

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员介绍了冠状病毒病(COVID-19)疫情对人权影响的最新情况，并强调了这在何种程度上暴露出人权保护方面有损复原力的系统性差距。高级专员还介绍了会员国在力图应对一个多世纪以来最严重的全球卫生危机时的某些良好做法。高级专员在提出的建议中强调，必须在疫情的整个应对和恢复过程中处理人权问题，以便为人民和地球建设一个更可持续、更公平和更安全的未来。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 人权理事会主席在 PRST 43/1 号主席声明中请联合国人权事务高级专员向理事会第四十六届会议提交一份报告，说明冠状病毒病(COVID-19)疫情对世界各地人民享有人权造成的影响，包括关切领域和良好做法。高级专员在理事会第四十四届和第四十五届会议上口头介绍了最新情况，并在第四十五届会议口头介绍之后进行了强化互动对话。她在互动对话中强调，为了解在应对疫情方面做对了什么，还须审视前几个月中做错了什么。
2. 未能解决不平等、社会排斥和贫困的既有结构性原因，以及许多国家(无论贫富)无法满足相当大一部分人口的基本需求，在很大程度上加剧了 COVID-19 疫情的负面影响。当前这场多层面的危机暴露了种族、族裔和社会经济地位与健康后果之间存在的密切联系，且这种联系一直持续至今。世界各国为遏制病毒传播而采取的紧急措施，有时包括限制人员、商品和服务的自由流动，时常对人权造成严重后果，与所取得的任何公共卫生惠益不相称。生命和生计的丧失、教育和卫生服务的中断以及暴力行为——特别是针对妇女和其他弱势群体的暴力行为——的增加损害了世界各地数百万人的人权和尊严。
3. 当前的全球危机不仅凸显出人们在享受人权方面的巨大差距，而且也提供了一个改变和改善的契机，以便恢复得更好。在创纪录的时间内开发了几种新疫苗，体现出一种全新的创新精神。会员国提交的关于处理这一疫情对人权造成的影响方面的良好做法的材料中也可看到新思维的证据。这些做法是一个令人鼓舞的迹象，表明当世界走出这段创伤期时，它有可能重建得更好，力图建设关系更紧密和更有社会凝聚力的社区。

二. 冠状病毒病疫情对世界各地享有人权造成的影响

4. COVID-19 疫情带来的前所未有的多重危机给世界范围内社会各行各业带来了负面影响，加剧了现有的不平等，损害了人们享有人权的状况。在疫情之后“重建得更好”的过程中，将呼吁各国政府发现创新和包容性的方法，以建立更具韧性、更公平和更可持续的社会，从而更有效地维护和加强其公民的人权。秘书长的《人权行动呼吁》阐明了人权在应对全球面临的挑战中发挥的变革性作用，应推动我们努力从 COVID-19 的影响中恢复后变得更加强大。¹

A. 对健康的影响

5. 截至 2021 年 1 月 1 日，已向世界卫生组织(世卫组织)报告 8,100 多万例 COVID-19 确诊病例，包括 180 多万死亡病例。² 绝大多数的死亡病例是老年人，他们也由于既已存在的健康问题而面临更高的风险。由于多年来对公共卫生服务投资不

¹ www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf.

² 见世卫组织冠状病毒病看板(<https://covid19.who.int/>)。

足以及没有建立全民医保，许多国家应对当前这种规模的大流行病的能力受到了影响。³

6. 公共医疗系统不堪重负，致使人们无法获得其他非 COVID-19 疾病(包括身心疾病)的医疗保健服务，包括妇女无法获得性健康和生殖健康服务。由于远在疫情爆发之前，对精神健康宣传、预防和护理的投资就已经不足，鉴于受疫情不利影响的人数巨大，对疫情造成的巨大精神健康需求的应对不够充分。

7. 在许多国家，越来越多的私人行为体正在通过私人保险计划填补不太健全的公共卫生系统留下的空白，然而，许多人可能无力承担此类私人保险计划。由于缺乏获得公共卫生保健的机会，经济条件较差的人无法接受检测，从而加速了感染率的上升。疫情的健康影响表明，必须建立以团结和保护所有人的原则为基础的强大的全民公共医保系统，无论个人的支付能力如何。

8. 最近在开发若干安全有效的 COVID-19 疫苗方面取得的进展有望终止疫情，但必须克服诸多障碍，才能确保它们的普遍可得性、可及性和接受度。根据最近的一份报告，在 67 个国家中，90%的人口将无法获得 COVID-19 疫苗，而某些富裕国家已经购买了足够的疫苗，足以在 2021 年底为全部人口接种三次(假设临床试验后所有候选疫苗均获得监管部门的批准)。⁴ 最重要的挑战是确保针对造成 COVID-19 的严重急性呼吸综合征冠状病毒 2(SARS-CoV-2)的新一代疫苗一视同仁地分配给所有国家的人口，而无论贫富。

B. 对贫困和生计的影响

9. 疫情加剧了世界上本已存在的不平等。据世界银行估计，COVID-19 疫情及其造成的相关经济危机已迫使世界上 8,800 万至 1.15 亿人陷入极端贫困，逆转了十年来在减贫方面取得的进展。⁵ 而与此同时，世界上最富有的人和最富有的公司在疫情期间继续赚得盆丰钵满，特别是在技术和卫生相关部门。⁶

10. 疫情造成前所未有的全球失业人数。根据国际劳工组织(劳工组织)的数据，仅 2020 年 4 月至 6 月期间，就失去了 4.95 亿个全职工作岗位，而全球劳动力近半数面临失去生计的风险。⁷ 自疫情开始以来，超过六分之一的年轻人已停止工作。⁸ 非正规经济部门的工人多为女性，包括世界上四分之三以上的年轻工人。

³ 见 <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/04/27/how-are-countries-removing-financial-barriers-to-accessing-health-services-in-the-context-of-COVID-19/>。

⁴ 来自人民疫苗联盟的数据。See also Amnesty International, “Campaigners warn that 9 out of 10 people in poor countries are set to miss out on COVID-19 vaccine next year”, 20 December 2020.

⁵ 世界银行，“贫困与共同繁荣 2020：财富逆转”(世界银行，华盛顿特区，2020 年)，第 5 页。

⁶ See UBS, Billionaires insights 2020, “Riding the storm: Market turbulence accelerates diverging fortunes” (available from www.ubs.com/content/dam/static/noindex/wealth-management/ubs-billionaires-report-2020-spread.pdf).

⁷ “劳工组织：COVID-19 对工人的影响是‘灾难性的’”，《联合国新闻》，新闻稿，2020 年 9 月 23 日。

⁸ 劳工组织监测：“COVID-19 与劳动世界”，第四版，2020 年 5 月 27 日。

他们受到封锁的严重影响，并在许多受疫情影响最严重的行业，如酒店业和餐饮业，占比过高。⁹

11. COVID-19 以及为阻止其蔓延而采取的措施扰乱了粮食生产和供应链，从而损害了食物权，并加剧了本已相当高水平的粮食无保障状况。无法获得可负担得起的食物会加剧饥馑，并可能迫使个人陷入贫困和极端贫困，同时加剧国家内部和国家之间的不平等，逆转在实现可持续发展目标方面取得的进展。¹⁰ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计，2020 年，COVID-19 疫情可能会使世界上被认为营养不良的人数在 2019 年近 6.9 亿人的基础上增加 8,300 万，到 1.32 亿人。¹¹

12. 劣质住房和生活条件增加了感染和病毒传播的风险，¹² 全世界约有 18 亿人无家可归或住房不足，经常居住在过度拥挤的条件下，无法获得水和卫生设施。政府为应对疫情而采取的措施，包括关闭影响人民生计的企业，也对适当住房权产生了重大影响，因为人们无力支付租金或房贷，面临被驱逐和流离失所的风险。许多移民工人和家政工人的住宿是他们就业合同安排的一部分，他们失业时也会失去住房。

13. 获得水和卫生设施是结束疫情的关键，而全球超过 30 亿人家里没有足够的水和肥皂来确保基本卫生。¹³ 非正规住区的人们——全世界约有 10 亿人——的生活条件特别恶劣。¹⁴ 因此，此类人群保护自己免受 COVID-19 侵袭的能力受到严重影响。

14. 虽然疫情使人们清楚地认识到危机时期社会保护的重要性，但对大多数人来说，享有社会保障和保护的人权尚未成为现实。在世界各地，大约 71%的人，包括世界上近三分之二的儿童，没有社会保障，或者只有部分和不充分的社会保障。在非正规经济部门就业的女性往往缺少社会保障。

15. 社会保护不仅能够建设良好的经济和健康的社会；在今天的危机背景下，社会保护也是确保人们能够获得医疗保健和教育、保护人们的适当住房权和食物权、同时使其不至于陷入极端贫困的基本工具。也有越来越多的证据表明，如政府不能维护人民的经济、社会和文化权利，则会助长暴力和冲突。通过保护这些基本权利，社会保护有助于增强公众对机构的信心，并有助于稳定。

C. 对教育的影响

16. 在世界范围内，疫情扰乱了受教育的权利，而受教育权是帮助实现更广泛人权的一项关键权利。大规模关闭学校影响到 190 多个国家的近 16 亿名学生。¹⁵

⁹ 劳工组织监测：“COVID-19 与劳动世界”，第三版，2020 年 4 月 29 日。

¹⁰ 劳工组织数据库，“COVID-19 正在推高全球食品价格”，2020 年 12 月 9 日。

¹¹ 见粮农组织，《世界粮食安全和营养状况》，2020 年。

¹² “联合国专家称：‘住房是抵御 COVID-19 爆发的前线防御工事’”，人权高专办新闻稿，2020 年 3 月 18 日。

¹³ 联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界卫生组织(世卫组织)，《2000-2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生的进展情况。特别关注不平等现象》，2019 年，第 9 页。

¹⁴ 联合国人类住区规划署(人居署)，“关于 COVID-19 和非正规住区的重要信息”，2020 年。

¹⁵ 联合国，“政策简报：COVID-19 期间及以后的教育”，2020 年 8 月。

对于那些没有充足支持和资源的家庭环境(包括互联网接入)的人来说,影响可能是灾难性的,并持续终身,因为许多儿童可能永远无法填补疫情造成的教育空白,在某些情况下甚至无法重返校园(见 A/HRC/44/39)。学校的关闭使女童和年轻女性更容易受到童婚、早孕和性别暴力的影响,这降低了她们能够继续接受教育的可能性。

D. 紧急措施的影响

17. 各国为控制 COVID-19 传播而采取的许多措施对享受人权产生了负面影响。封锁措施和对人员自由流动的限制增加了孤立特别弱势群体(包括老年人和残疾人)的风险,对他们的心理健康和身体福祉造成后果。据报道,封锁期间,亲密伴侣和家人实施的基于性别的家庭暴力事件增加。¹⁶ 对于一些儿童来说,封锁措施增加了他们在家中遭受身心暴力的风险,并限制了他们与其信任的成年人接触的可能性,上述儿童本有可能会向他们报告此类暴力事件。

18. 有效应对健康危机需要收集和管理敏感数据,并需要强有力的隐私保护。然而,在许多情况下,并未制定将数据处理限制在与健康相关的特定目的所严格要求的范围内。同样,许多国家缺乏关于数据处理的透明度保障机制和解决数据泄露问题的保障措施。此类缺陷还可能损害追踪出行情况的努力和公众对这些努力的信心。

E. 对公民空间的影响

19. 疫情对公众参与和获取信息产生了相当大的影响,许多参与渠道都转移到了网上,从而将那些互联网接入有限或完全没有互联网接入的人群排除在外。民间社会组织也不得不适应与 COVID-19 相关的限制,这些限制往往降低了他们与社区和有需要的人直接接触的能力。

20. 多个国家对获取 COVID-19 相关的合法信息和数据施加了限制,从而限制了人们就卫生措施提供反馈的能力,并破坏了人们对整体应对措施的信心。这些行为钳制了言论自由,包括威胁和拘留媒体从业者、医疗专业人员和其他人。年仅 14 岁的社交媒体用户因发布 COVID-19 相关视频或在网上发布批评当局的故事而被捕。与此同时,与 COVID-19 有关的错误信息的传播损害了卫生应对措施,造成致命后果,一些政治领导人和政府官员有时会加剧这个问题。

21. 也有医护人员因表达对医院内部情况的看法而受到恐吓、拘留,有时甚至被定罪。人权维护者、律师和政治活动家也因批评政府的疫情应对措施而被拘留、起诉,并受到恐吓和监视。

22. 和平集会权有时也成为疫情的牺牲品,限制往往超出了从公共卫生角度而言严格必要的范围,抗议者和抗议活动的组织者面临刑事指控。与 COVID-19 相关的限制也被用于选举进程,以削弱或钳制反对派声音,镇压异见人士。

¹⁶ 见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署),“与疫情如影随形: COVID-19 期间的暴力侵害妇女行为”,2020 年。

三. 疫情对各个群体的影响

A. 儿童

23. 虽然感染 COVID-19 的儿童总体上似乎症状较少，死亡率较低，但人们才开始充分认识到这种疾病对儿童的社会经济后果和心理影响，预计新出现的病毒变种将影响越来越年轻的群体。

24. 儿童面临更多身心暴力，包括粗暴对待和性虐待。此外，强迫童工劳动现象正在增加，强迫童婚、剥削和贩卖行为也在增加。疫情加剧了数字鸿沟及其对日常生活的影响，使许多处境不利的儿童，特别是那些有特殊需要的儿童，无法在先进远程学习工具的帮助下继续接受教育。即使未受 COVID-19 影响，由于包括常规免疫接种服务在内的儿童保健服务中断，数以百万计的儿童现在仍面临其他感染的风险。¹⁷

B. 土著人民和少数群体

25. 疫情继续对土著人民产生不成比例的影响，加剧了他们在享受社会和经济权利方面的结构性不平等。COVID-19 导致的土著老年人死亡率较高，威胁到土著社区的文化、语言和传统。据报道，在一些社区，针对土著妇女的性别暴力和强迫婚姻或早婚，以及切割女性生殖器等有害祖传习俗，正在日益上升。¹⁸

26. 疫情期间，移民、亚裔和其他群体被孤立为替罪羊，因为有人毫无根据地担心这些群体可能是 COVID-19 的携带者。¹⁹

27. 由于各种因素，COVID-19 感染和死亡统计数据中，少数民族社区占比特别高；这些因素包括他们在基础工作部门的人数过高、社会经济方面处于劣势、住房条件糟糕和种种其他不平等。在一些国家，拉丁裔、黑人和原住民死于 COVID-19 的可能性大约是白人的三倍，而且更年轻。²⁰

C. 男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者

28. 对人员自由流动的限制增加了男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者 (LGBTI) 在警察身份检查期间受到虐待的风险。在许多地方，这些人中的很大一部分极为贫困、无家可归，得不到适当的医疗保健，因此尤其受到疫情的影响。LGBTI 人群所从事行业的活动更有可能受到疫情的干扰。跨性别者、包括性行业的跨性别者提供的各种个人化亲密服务尤其受到影响。无家可归的 LGBTI 人群被迫向不安全的社会住房和避难所方案求助。他们中的一些人住在狭小的公用空

¹⁷ www.who.int/immunization/monitoring_surveillance/immunization-and-COVID-19/en/.

¹⁸ 儿童基金会，关于 COVID-19 和有害习俗的技术说明，2020 年 4 月。

¹⁹ Human Rights Watch, “COVID-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide”, 12 May 2020.

²⁰ Ed Yong, “Where Year Two of the Pandemic Will Take Us”, *The Atlantic*, 29 December 2020. 在死于 COVID-19 的美国白人，只有 10% 的人年龄在 65 岁以下，相比之下，美国黑人和原住民中这一比例分别为 28% 和 45%。

间，或者被迫呆在家里，或者回到对其心怀敌意的家庭和/或社区。自疫情爆发以来，在许多国家，与确认性别有关的医疗保健服务被认为是“非必要的”。

D. 被剥夺自由的妇女

29. 有几个国家报告称，拘留设施内爆发了 COVID-19 疫情，导致高死亡率。²¹

30. 拘留设施人满为患仍然是一个严峻的挑战。即使在通常情况下，过度拥挤也会损害被剥夺自由者的一些权利；在疫情期间，释放年长、患病和低风险的罪犯是降低感染和拯救生命的重要一步。²² 针对囚犯的宣传运动不足，缺乏自来水、肥皂、洗手液和口罩，缺乏合适的隔离区，几乎所有拘留设施都面临这些通病。²³

31. 由于囚犯担心感染 COVID-19，不满限制措施，许多监狱爆发了骚乱和暴力抗议。一些国家对监狱骚乱进行了暴力镇压，导致在押人员死伤，监狱看守也受到伤害。²⁴

E. 流动人口

32. 疫情对移民、难民和寻求庇护者以及境内流离失所者产生重大影响。边境关闭导致数百万移民滞留，许多人试图返回自己的祖国。

33. 许多流动人口无法获得基本服务，如水和卫生设施、住所或营养充足的食物。在某些情况下，流动人口还被强行遣返回国，或遣返到危险地区，有违国际人权法和难民法，包括禁止推回和集体驱逐。这场危机还加剧了流动妇女和女童本已脆弱的处境，她们面临性别暴力、虐待和剥削的风险更高，且难以获得保护和卫生服务。与此同时，COVID-19 造成的失业和工资损失导致移民汇款减少，对目的地国依赖汇款维生的约 8 亿人产生了毁灭性影响。²⁵

²¹ Stephanie Desmon, “COVID-19 in Jails, Prisons, and Immigration Detention Centers: A Q&A with Chris Beyrer”, John Hopkins University, 15 September 2020.

²² 见人权高专办，“巴切莱特：需要采取紧急行动防止 COVID-19 在‘拘留场所’肆虐”，新闻稿，2020 年 3 月 25 日；机构间常设委员会，“机构间常设委员会 COVID-19 临时指导意见：关注被剥夺自由者”（由人权高专办和世卫组织编制），2020 年 3 月 27 日。另见同上。

²³ “COVID-19：随着全球暴动加剧，联合国团队加紧努力保护监狱中的权利”，联合国新闻，2020 年 5 月 5 日。

²⁴ Olga Zeveleva, “Coronavirus in Prisons, a Global Perspective: Tracking policy responses, releases, and riots”, Gulag Echoes, 1 April 2020.

²⁵ 世界银行，“从移民的视角透视 COVID-19 危机”，《移民与发展简报》，第 32 期，2020 年 4 月。

F. 残疾人

34. 残疾人死于 COVID-19 的风险极高。²⁶ 与此同时，在制定 COVID-19 应对措施的过程中，有时未能与残疾人进行有意义的协商并将他们纳入其中，政策制定者时常将残疾人视为需要照顾和保护被动实体，而不是充分和平等的权利持有人。

35. 在一些地方，歧视性的分诊方案和做法导致人们无法获得挽救生命的 COVID-19 治疗，²⁷ 一些家庭报告说，医疗专业人员对其施压，要求他们接受“放弃急救同意书”。²⁸ 根据一个人的受损伤程度剥夺适当的医疗保健是对人权的严重侵犯，为国际法所禁止。应对接受 COVID-19 治疗的人收集分类数据，以凸显这种歧视性。

36. COVID-19 疫情对机构中的残疾人产生了特别毁灭性的影响，因为在机构中更难长期遵守和保持距离。许多机构实施的访客限制，使机构居民的健康和福利无法受到正式机制或家人的监督。除了对当事人的社会和精神健康造成影响外，他们还有可能在闭门情况下遭到虐待。疫情突显出，尽可能将残疾人从机构中解脱出来，刻不容缓。

37. 疫情还突显了残疾人在获得和维持就业方面面临的障碍，²⁹ 因为他们更有可能因为歧视性态度和远程工作障碍而失业。³⁰

G. 老年人

38. 虽然 COVID-19 疫情影响到所有人口和年龄段，但有证据表明，老年人死于该病毒的风险特别高。然而，疫情应对措施有时未能充分考虑到老年人的生命权。³¹ 当前健康危机的严峻现实也暴露了保护老年人人权方面的重大差距，例如他们没有社会保障、无法获得医疗保健服务、缺乏自主权、无法参与决策，以及不能免于暴力、忽视和虐待。疫情应对措施突显出，社会与老年人互动的方式

²⁶ 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，一项研究发现，有学习障碍的人死于 COVID-19 的几率是非残疾人的 6 倍；see Public Health England, “COVID-19 deaths of people identified as having learning disabilities”, 12 November 2020. 在阿根廷，残疾人的死亡率为 7%，而非残疾人的死亡率为 2.2%；see Agencia Nacional de Discapacidad, “Personas con discapacidad con CUD confirmadas con Covid 19 al 23 de septiembre de 2020”, October 2020. 在美国，一项研究发现，智力残疾者的就诊率是非智力残疾者的 2.5 倍；see Margaret Turk et al, “Intellectual and developmental disability and COVID-19 case-fatality trends: TriNetX analysis”, *Disability and Health Journal*, vol. 13, No. 3 (July 2020).

²⁷ Disability Rights International, IDA, Validity et al., *Disability Rights During the Pandemic: A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor*, September 2020, p. 41.

²⁸ Inclusion London, “Abandoned, forgotten and ignored: the impact of the coronavirus pandemic on disabled people”, June 2020, p. 21.

²⁹ 劳工组织、儿童基金会、联合国残疾人权利伙伴关系、国际残疾人联盟、残疾人权利特别报告员(2020 年)，简报：采用包容残疾人的社会保障措施应对 COVID-19 危机。

³⁰ Lisa A. Schur, Mason Ameri and Douglas Kruse, “Telework After COVID: A “Silver Lining” for Workers with Disabilities?”, *Journal of Occupational Rehabilitation*, vol. 30, 2020, pp. 521–536.

³¹ 联合国，“政策简报：COVID-19 对老年人的影响”，2020 年 5 月。

需要发生根本转变。对老年人的家长式作风和年龄歧视在法律上是不可接受的，会适得其反，应该停止。应保护和尊重老年人的充分尊严、平等和人权。

H. 妇女和女童

39. 疫情对妇女和女童造成了不成比例的影响。在受危机影响最大的部门，即护理、零售、酒店和旅游部门，妇女人数过多。在全球范围内，女性感染病毒的风险更大：88%的个人护理人员和69%的卫生专业人员是女性。

40. 鉴于妇女在非正规部门——服装业是其中的一个主要组成部分，特别是在南亚和东南亚——占多数，工作不稳定、工资差距和缺乏社会保障在疫情期间对妇女的生计造成了损害。³² 女性在需要时可动用的储蓄往往较少，进一步加剧了这种情况。

41. 如前所述，疫情期间，由于据报性别暴力、包括家庭暴力日益频发，在“可怕的全球激增”背景下，秘书长呼吁家庭暴力“停火”。³³ 疫情期间，报告了许多安全部队涉嫌实施的强奸和性骚扰案件，而家庭暴力和性暴力受害者诉诸司法在一些国家仍然是一大挑战。此类暴力的幸存者往往无法诉诸司法，也无法得到适当的心理支持、安全的庇护所或性健康和生殖健康服务。

42. COVID-19 扰乱了终止童婚的努力；预测确实表明，2020 年至 2030 年间，可能会增加 1,300 万起童婚。³⁴ 这场危机还加剧了业已存在的缺乏医疗和生殖服务(包括产前和产后护理服务)以及难以获得避孕药具的情况，因为卫生系统将资源转而用于应对 COVID-19 的爆发，认为性健康和生殖健康服务是“非必要的”。

四. 高级专员办事处的疫情应对情况

43. 自危机爆发伊始，高级专员办事处一直在监测全球 COVID-19 的情况，以确定其对人权的影响，并支持会员国和其他利益攸关方采取基于人权的有效应对措施，重点是防止侵犯人权行为。

44. 人权高专办就这场危机的人权层面提供了重要指导、咨询和信息，并编写了详细的 COVID-19 人权指导意见，包括关于公民空间、拘留、土著人民、移民、少数群体、妇女、种族歧视、LGBTI 人群、老年人、残疾人、工商企业与人权、获得疫苗和紧急状态等事项的指导意见。³⁵

45. 人权高专办通过了 COVID-19 战略，确定了以下优先重点领域：

³² 见劳工组织，“COVID-19 造成亚太劳动力市场动荡，导致 8,100 万人失业”，2020 年 12 月 15 日。

³³ “在‘可怕的全球激增’背景下，联合国秘书长呼吁家庭暴力‘停火’”，《联合国新闻》，2020 年 4 月 6 日。

³⁴ See Nelsy Affoum and Isabel Santagostino Recavarren, “Child marriage: the unspoken consequence of COVID-19”, World Bank Blogs, 9 October 2020; 联合国人口基金(人口基金), “COVID-19 疫情对计划生育和终止性别暴力、女性生殖器切割和童婚的影响”，2020 年 4 月 27 日。

³⁵ 见人权高专办，“COVID-19 指导意见”，可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx。

- (a) 支持脆弱个人和群体；
- (b) 受影响群体和相关利益攸关方、包括民间社会和国家人权机构获得信息和参与所有疫情应对工作；
- (c) 通过提供预警、对新出现的趋势进行人权分析、制定和宣传人权指标、促进基于权利的人道主义应对工作以及收集和分享良好做法，将基于人权的做法纳入联合国系统各级应对措施；
- (d) 处理疫情对人权产生的经济影响；
- (e) 监测、报告和应对危机期间新出现的人权挑战，包括紧急状态、对公众自由的限制、新形式的监督和数据收集以及种族主义、歧视和仇外事件。

46. 人权高专办加强了与会员国、联合国驻地协调员和国家工作队、国家人权机构及民间社会的合作，就基于人权 COVID-19 社会经济应对措施提供咨询意见，并就经济复苏进程提供证据和政策选择。

47. 此外，人权高专办还牵头制定指标，通过吸收联合国各实体参与的高度协作进程，评估和减轻 COVID-19 疫情对人权的影响。作为联合国 COVID-19 紧急社会经济应对措施框架的一部分发布了 10 个专题指标；这些指标对于联合国全球卫生和人道主义应对措施也很重要。³⁶ 它们涵盖了疫情期间和疫情刚结束时影响人权的一系列关键问题。

48. “增援倡议”³⁷ 对国际和各国经济政策和措施进行了分析，包括制裁和债务危机的影响、一揽子刺激计划和部门干预措施(例如为“最低限度的核心人权义务”提供财政空间)。人权高专办一直在监测各国政府和企业为解决危机的直接和长期经济社会影响而采取的步骤，倡导采取符合国际人权标准的有效措施，以推进可持续发展目标，减少不平等现象，并确保人们能够不受歧视地获得公共卫生服务。“增援倡议”有助于加强与基层行为体、国家人权机构和弱势群体的合作，建立分类数据集和方法，以应对 COVID-19 疫情对被忽视群体的影响。

49. 人权高专办与发展协调办公室和联合国开发计划署(开发署)合作，制定了一份基于人权的社会经济影响评估方法和各国 COVID-19 应对措施清单。³⁸ 人权高专办利用联合国人权机制提出的建议，汇编了研究报告并向联合国社会经济应对计划提供了政策建议，包括对被忽视群体的分析，以及在非歧视基础上保持适当健康水平、社会保障和其他权利的途径。

³⁶ <https://unsdg.un.org/resources/un-framework-immediate-socio-economic-response-COVID-19>.

³⁷ “增援倡议”由一个宏观经济学家团队组成，于 2019 年 8 月启动，是高级专员为加强人权高专办在可持续发展目标、经济和社会权利、不平等和预防方面的参与力度而设立的三个工作队的结论和建议而采取的后续行动。“增援倡议”为决策创造了一个关键空间，并为与联合国实体和当地人权行为体合作影响国家做法和战略、将人权纳入 COVID-19 相关应对措施以及支持国家长期发展规划开辟了新的机遇。

³⁸ www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19/Checklist_HR-Based_Approach_Socio-Economic_Country_Responses_COVID-19.pdf.

50. 作为一个机构间工作队的共同牵头机构，人权高专办于 2020 年 10 月领导了对联合国 109 个国家工作队的社会经济应对计划进行的人权审查。³⁹ 审查后，就如何全面梳理弱势群体和为解决与这些群体有关的歧视和结构性不平等制定有针对性的措施提出了建议。审查为社会经济应对计划确定了改进领域，例如，为此加强了民间社会和国家人权机构参与应对措施的设计和监测，并通过系统地执行人权机制提出的建议，加强针对不成比例地受到疫情影响的弱势群体的干预措施。

51. 人权高专办继续努力将人权纳入所有利益攸关方的应对措施。⁴⁰ 高专办在世界各地的 92 个外地办事处支持会员国、民间社会、各政府机构和国家人权机构执行人权系统提供的指导意见。人权高专办外地办事处还监测紧急措施的执行情况，对过度宽泛的措施或滥用紧急权力不当限制言论或集会提出关切，并主张立即采取措施处理疫情对人权的影响，包括对被拘留者、移民、残疾人和老年人的影响。人权高专办与一些国家的政府就紧急措施、包括执法官员的作用进行了接触。在其他情况下，高专办帮助支持司法机构在疫情限制措施未解除的情况下继续运作，并协助恢复家属探望和与被拘留者的通信。

52. 人权高专办还继续支持联合国人权机制的工作。⁴¹ 鉴于各项人权条约载入的所有权利都面临风险，条约机构提出了广泛的建议，以指导基于权利的疫情应对措施。特别程序任务负责人发布了 90 多份新闻稿和 12 份准则，开展了多次社交媒体宣传活动，并发布了 140 封涉及疫情各个方面和相关政府应对措施的信函。

五. 减缓措施和良好做法

53. 疫情突显了倾听受影响社区并向其学习的必要性。人权高专办一直在全球范围内监测有前景的做法，并与拉乌尔·沃伦贝格人权和人道主义法研究所和东京大学合作开发了一个项目，旨在收集关于实地良好做法范例的众包证词。此外，会员国向高专办提交的材料⁴² 中介绍了大量的良好做法。⁴³

六. 提交的材料

54. 在阿尔巴尼亚，部长会议向经济活动不景气的雇主和自营职业者提供财政援助，并向已经接受财政援助的人支付了额外款项。该国政府认识到罗姆人可能面临资格问题，因此直接向他们支付现金。

³⁹ 人权审查由发展协调办公室、开发署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、人口基金、妇女署和世卫组织共同开展，是对社会经济应对计划的快速评估，也是根据秘书长《人权行动呼吁》商定的可持续发展战略干预下的关键行动之一(见上文第 4 段)。

⁴⁰ 见《大会正式记录，第七十五届会议，补编第 36 号》(A/75/36)，第 59 段(人道主义行动)，第 64-67 段(移民)，第 82-84 段(儿童和青年)，第 96 段(拘留/监狱)和第 113-117 段(数字空间)。

⁴¹ 同上。

⁴² 提交材料可查阅人权高专办 COVID-19 网站(www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/CoronaVirusContext.aspx)。

⁴³ 人权高专办所有外地办事处的监测结果和文件已输入一个创新的跟踪数据库——综合管理信息系统。

55. 阿尔及利亚通过提供紧急财政援助帮助有需要的家庭(迄今约有 220 万人)。它还向工匠和其他半专业工人提供了更长期的财政援助。政府与民间社会密切合作, 特别关注老年人、残疾人、妇女、移民、难民、无家可归者和穷人的需要。

56. 在安提瓜和巴布达, 电信公司已经同意免除拨打家庭暴力热线的所有费用。⁴⁴

57. 在开展持续现金福利方案(Benefício de Prestação Continuada)的过程中, 巴西评估了除最低收入标准之外的其他资格标准, 因为仅仅考虑最低收入可能具有误导性, 并导致不公平的排斥。⁴⁵

58. 哥斯达黎加设立了“+妇女, +自然”方案, 为女性环境管理人员提供信贷。⁴⁶ 该方案包括建立三种金融工具, 使女性生物多样性管理者、生态农业生产商、生态旅游企业家、学术界人士和研究人员能够以优惠利率获得贷款, 为其活动提供资金。⁴⁷ 它有几大连带效益: 减轻疫情的负面社会经济影响, 推进性别平等, 应对气候变化。

59. 在克罗地亚, 教育部与公共电视网络合作, 向年轻人提供在线课程。社交媒体(Youtube)也被用于教育目的, 而在线材料可从 Škola zaživot(终身校园)网站获取。

60. 教师被指示在网上教学的前两个星期不要给学生打分, 而是将重点放在鼓励学生和监测他们的表现以及熟悉新教学技术的使用上。

61. 芬兰通过对《失业保障法》的一项修正案, 将失业救济金扩大到自 2020 年 4 月以来陷入经济困境的企业家和自由职业者。⁴⁸

62. 芬兰实施了专门针对 COVID-19 的应急和业务计划, 以确保为寻求庇护者提供足够的住宿和医疗保健。

63. 洪都拉斯在人权高专办的支持下, 启动了一项加强保障弱势群体社会经济权利的战略计划。

64. 意大利在国家反歧视办公室(UNAR)的支持下启动了一个全国性的“包容”方案。政府开放了一些安全屋, 为 LGBTI 家庭暴力受害者提供保护。国家反歧视办公室还与国家卫生研究所、非政府组织和民间社会组织合作, 启动了一个实验项目, 创建了跨性别者门户网站 INFOTRANS.IT。意大利政府还宣布, 有意与民间社会协商, 制定一项新的国家战略, 其中包含保护 LGBTI 人群权利的具体措施。

⁴⁴ Laura Turquet, “Expert’s take: Four lessons from COVID-19 that should shape policy decisions everywhere”, UN-Women, 28 August 2020.

⁴⁵ 第 13.982 号法(2020 年 4 月 2 日)。见 www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958.

⁴⁶ Costa Rican Presidency, “Costa Rica launches financial programme for women who protect natural resources”, 2020.

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 《失业保障法》修正案。See also Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, “Legislative amendment extends employees’ right to unemployment benefit during lay-off and provides easier and quicker access to unemployment benefit”, 31 March 2020.

65. 在日本，一个非政府组织通过移动电话系统向阿富汗巴米扬境内受 COVID-19 影响的流离失所者和被遣返难民提供现金赠款。据报道，这一独特的方法十分有效，人权高专办发展与经济和社会问题处与东京大学合作，通过电话监测和访谈，开展了后续试点项目。

66. 作为“国家 COVID-19 准备和应对计划”的一部分，⁴⁹ 马拉维扩大了社会保障覆盖面，推出了一项针对城市和城市周边地区 172,000 个低收入家庭的方案，并通过移动现金转账每月向他们支付相当于最低工资(47 美元)的金额，为期 6 个月。⁵⁰

67. 在摩尔多瓦共和国，政府提供了专门发布 COVID-19 最新消息的官方网站的俄文版本。此外，还以乌克兰语、罗姆语和嘎嘎乌孜语提供了关于该病毒和相关措施的信息传单。

68. 在葡萄牙，安东尼奥·塞尔吉奥(António Sérgio)社会经济合作社发起了一场名为#cuidadetodos 的全国运动，而团结志愿者网络则向特别受预防性隔离措施影响的老年人提供紧急援助。

69. 葡萄牙还在“回馈养活你的人”方案范围内搭建了一个在线平台，旨在推广当地农产品和支持当地食物链，并通过拉近农民和消费者的距离，确保人们在封锁期间能够获得基本食品。

70. 葡萄牙还努力保证外国人在葡萄牙领土上被视为有适当证件的人，从而能够在法律的平等保护下享有所有权利。要有资格获得公共服务、找工作和开立银行账户，个人只需证明他们已向外国人和边境服务局提交了居留或工作许可申请。

71. 大韩民国在疫情期间采取了一种预防自杀的创新办法。首尔青年保障中心是一个由政府运营的在线咨询项目，旨在预防自杀。2020 年上半年因疫情相关限制而故意自残的女性数量增加了 36%，为应对这种情况，该中心的规模已大幅扩大。最初的目标是 700 名心理辅导员，后来增加了一倍。

72. 南非展示了如何利用现有资源“重建得更好”，为此正式宣布政府支持业主为女性的企业，作为确保性别平等的承诺的一部分。公共实体采购的所有商品和服务中，至少有 40%将来自业主为女性的企业。

73. 南非政府在其“世代平等”倡议下作出了若干承诺，并将纳入国家战略计划。这些承诺包括为业主为女性的中小企业提供更多支持；与金融部门接触，使妇女更容易获得可负担的金融服务；确保更多妇女获得土地所有权。

74. 西班牙制定了最低生活收入(ingreso mínimo vital)，这是一种全民基本收入。⁵¹ 为符合资格，必须在西班牙住满一年，且收入低于 450 欧元。福利与家庭规模成正比，每月最高分配金额为 1,015 欧元。

75. 苏丹启动了一项家庭支助方案，向弱势家庭直接提供现金。7 月，政府在喀土穆州的五个郊区试行了一项方案，目前正在扩大该方案，目标是到 2021 年覆

⁴⁹ 可查阅：https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/National-COVID-19-Preparedness-and-Response-Plan_08-04-2020_Final-Version.pdf。

⁵⁰ 见劳工组织，国家政策应对措施(www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#MW)。

⁵¹ 2020 年 5 月 29 日第 20/2020 号皇家法令。

盖 80%的人口。世界粮食计划署(粮食计划署)正在为开发数字现金转移和支付系统以及投诉和反馈机制提供技术支持。鉴于估计有 65%的人口生活在贫困线以下，该方案对于防止家庭陷入极端贫困非常重要。

76. 多哥实施了一项补充现金转移方案(*revenu universel de solidarité*)，以帮助非正规工人，同时敦促他们在网上注册以获得福利。⁵² 在编写本报告之际，该方案的受益人约为 581,130 人，其中 376,108 人为女性。

77. 在强制关闭法庭期间，特立尼达和多巴哥采用了基于数字技术的创新办法，向妇女提供紧急司法服务。

78. 澳大利亚、瑞典和法国已经向支持暴力行为女性受害者的组织拨款。⁵³ 法国为暴力受害者提供了 2 万晚的免费酒店住宿，⁵⁴ 而许多欧洲国家则与当地药店合作实施了特殊编码的警报系统，以帮助家庭暴力的女性受害者安全拨打求助电话。⁵⁵

79. 欧洲联盟与一个非政府组织财团合作启动了一个项目。这项名为“携手为非洲——在 COVID-19 危机期间及以后保护儿童”的倡议旨在加强埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、塞内加尔和乌干达的儿童保护机制，为此实施了处理风险因素的活动，并加强了改善家庭、社区和机构中儿童的保护措施。⁵⁶

七. 建议

80. COVID-19 不仅暴露了社会中的一些最重大的缺陷，而且也为建设一个更可持续、更安全、更繁荣的未来提供了一条路径——如果我们选择走这条路的话。要沿着这条道路前进，第一步需要采取基于人权的恢复方法，将人放在所有恢复工作的核心。要恢复得更好，就需要解决不平等和歧视问题；确保所有人的参与；建立新的社会契约，实现经济转型；建立全球响应机制。

A. 解决不平等和歧视问题

81. 解决不平等和歧视问题是当今时代的一项决定性挑战，而不仅仅是全球集体应对疫情的一项决定性挑战。各国在应对疫情时应该认识到，边缘化人群死于 COVID-19 的可能性更高，且他们受到其社会经济后果的打击也最大。基于这一认识，各国应采取具体步骤，满足他们在疫情期间的和之后的需要。具体而言，高级专员建议各国：

⁵² 见 <https://novissi.gouv.tg/en/home-new-en/>。另见劳工组织，“COVID-19 危机期间将社会保障扩展至非正规工人：国家应对措施和政策考虑因素”，社会保障聚焦，2020 年 9 月 8 日。

⁵³ 见开发署和妇女署，“COVID-19 全球性别应对措施跟踪器”(可查阅 <https://data.undp.org/gendertracker/>)。

⁵⁴ “联合国支持在 COVID-19 危机中终止暴力侵害妇女和女童行为的全球行动”，联合国新闻，2020 年 4 月 6 日。

⁵⁵ Natalie Higgins, “Coronavirus: when home gets violent under lockdown in Europe”, BBC News, 13 April 2020.

⁵⁶ <https://joining-forces.org/project/joining-forces-for-africa/>.

(a) 在恢复和应对计划中制定和实施有针对性的措施，其目的不仅在于囊括弱势群体和边缘化群体，减轻危机对他们的直接影响，而且在于解决疫情期间出现的阻碍将其纳入这些措施的系统性和结构性障碍；

(b) 对数据的收集、分析和分配进行投资，以评估 COVID-19 疫情对不同人群的影响，揭示结构性不平等和普遍歧视的潜在特点；

(c) 接触面临特定风险的群体，并建立吸收他们参与辩论和接收对具体措施的反馈的渠道；定期评估为将弱势群体和边缘化群体纳入应对和恢复工作而采取的措施的有效性；

(d) 通过制定顾及性别特点的应对措施，减轻疫情对妇女和女童造成的不成比例的影响；

(e) 利用现有资源创建更具包容性的社会，例如通过公共采购程序。

B. 确保信息的自由流动以及安全、包容和有效的参与

82. 能否有效应对疫情和恢复得更好，取决于是否每个人都能为这一努力做出充分贡献。充满活力的民间社会对于“重建得更好”至关重要，信息的自由流动和民间社会行为体的广泛参与有助于确保恢复对实际需求作出反应，不让任何人掉队。限制人们获取信息、采取限制性措施、审查或将新闻活动定为刑事犯罪，会侵蚀人们对当局采取的卫生措施的信任。民间社会对于提供有关实地局势和需求的准确信息、设计包容性的应对措施、推动执行当局采取的措施以及就恢复和应对措施提供反馈至关重要。具体而言，高级专员建议各国：

(a) 为民间社会参与各级政策制定和决策创造有效渠道，特别是代表弱势群体、土著人民、少数群体和边缘化群体的组织，并利用新技术开展能够倾听民间社会声音的包容性进程；

(b) 保护记者、人权维护者、医疗专业人员和专家(包括科学家)自由发言的空间，而不会受到纪律处分或报复的威胁；确保卫生部门的举报程序安全，这对专业人员开展工作而不必担心报复性诉讼或恐吓至关重要；

(c) 授权国家人权机构完全按照《巴黎原则》处理 COVID-19 疫情的影响，将这些机构的专门知识纳入应对疫情的立法和政策制定工作，并在任何时候，包括在封锁期间支持它们的活动；

(d) 鉴于数字技术对各种广泛的权利、特别是隐私的巨大影响，将人权纳入设计、开发和部署应对疫情的技术办法；

(e) 确保妇女充分、平等和有意义地参与、代表和领导地方、国家和全球 COVID-19 政策空间和决策，包括在准备工作、近期和长期应对措施以及危机后恢复、资金和援助分配以及媒体方面。

C. 建立新的社会契约，实现经济转型

83. 秘书长呼吁在各国政府、人民、民间社会、私营部门、国际金融机构和其他重要利益攸关方之间建立新的社会契约，以在人人享有平等权利和机会的基础上

确保就业、可持续发展、全民健康覆盖和社会保障。⁵⁷ 疫情之后重建经济以及生活和生计所需的宏观经济和特定部门政策应对措施应灵活、务实，且每一步均应以人权为指导。新型累进制税收至关重要，这将最大限度地增加对经济和社会权利的投资，包括在经济低迷时期保护社会支出；同时，打击逃税和避税的措施，在充分获取信息的基础上提高与预算有关措施的透明度，以及所有相关利益攸关方有意义地参与决策进程，也十分重要。

84. 社会保障最低标准是增强对未来冲击的韧性和确保更有效恢复的关键因素。各国应通过更好地平衡缴费计划和非缴费计划来扩大社会保障制度的覆盖面，以覆盖被忽视的人群。获得基本住所、住房和卫生设施的权利是应立即落实的核心义务。

85. 发展健全的医疗卫生系统和全民健康覆盖是根本优先事项。为实现这些目标，高级专员建议各国：

- (a) 通过法律和体制框架，保障人人都能获得公共卫生服务，无论其法律身份或居留、移民、保险状况如何，也无论残疾的性质和程度如何；
- (b) 规范药品价格，确保可获得性和可负担性；
- (c) 积极主动地评估和消除阻碍人们获得必要医疗保健服务的障碍；
- (d) 加大对精神健康的投资，更好地认识和应对疫情对精神健康的多重影响，包括与自杀、性暴力以及虐待儿童和老年人有关的影响；
- (e) 在需要时免费提供 COVID-19 疫苗，一视同仁地覆盖所有人，确保人人都能获得疫苗。

86. 新的社会契约也应更好地确保人人都能接受优质教育。为此，高级专员建议各国：

- (a) 仅仅在特殊情况下使用远程教育，并采取积极措施调和远程教育造成的穷人和富人之间的不平等；
- (b) 优先采用最易获得、低技术或“无技术”的远程教育方法，以确保所有人都能使用，包括采取措施确保残疾人的无障碍学习形式；
- (c) 确保远程教育包括适合当地情况和当地语言的优质内容，并在提供远程教育工具的同时就如何使用这些工具对教师和学生进行适当培训；
- (d) 在当前危机期间和之后支持教师和其他教育从业者，保护他们享有适当工作条件，组织和/或加入工会，并为其提供社会保障。

87. 随着经济的重启，新的投资必须根据《2030 年可持续发展议程》和《气候变化巴黎协定》为各国迈向可持续发展和碳中和奠定基础，以保证后世后代享有全面人权的能力。具体而言：

- (a) COVID-19 的所有恢复政策都应有助于实现所有人权的方式加快向零排放经济转型；

⁵⁷ 《大会正式记录，第七十五届会议，补编第 1 号》(A/75/1)，第 21 段。

(b) 应将明确的人权保障机制纳入相关法律和政策，以防止和纠正与重大基础设施项目相关的侵犯人权行为，特别是在能源和采掘业。

D. 建立全球响应机制

88. 疫情清楚地表明了当今世界的相互联系是多么紧密以及我们每个人的安全和安保是多么依赖于所有人的安全和安保。要迈向更强大、更有韧性的未来，需要全球合作和国际团结达到新的水平。具体而言，高级专员建议各国：

(a) 协调经济政策，包括货币政策，以确保一些国家的复苏不会以牺牲另一些国家为代价；

(b) 支持对社会支出资源的保护，并通过贷款和赠款提供国际支持，特别是向受危机打击最大的许多最不发达国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家提供支持；

(c) 根据《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》中的相关承诺，加强国际合作，扩大对发展中国家的债务减免和可持续性倡议；

(d) 把 COVID-19 疫苗作为全球公共产品对待，制定协调一致的全球疫苗开发和分配办法，确保人人都能不受歧视地获得疫苗；

(e) 紧急重新评估对面临冠状病毒疫情的国家的广泛部门制裁，授权对基本医疗设备和用品的制裁措施给予人道主义豁免，而被制裁的国家应提供透明的信息，接受必要的人道主义援助，并采取措施保证国内和国际组织能够不受阻碍地开展人道主义工作。

89. 随着国际社会逐渐走出疫情，普遍人权框架以及《2030 年议程》和《巴黎协定》为确保更好的恢复提供了重要的路标，首要任务是保护所有人和我们的星球。