联 合 国 A/HRC/49/28

大 会

Distr.: General
2 February 2022
Chinese
Original: English

人权理事会
第四十九届会议
2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 日
议程项目 2 和 3
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

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

在所有国家实现经济、社会及文化权利问题

秘书长的报告*

概要

本报告是根据人权理事会第 46/10 号决议编写的，秘书长在报告中概述了冠状病毒病(COVID-19)大流行对经济、社会和文化权利的持续影响，并概述了以基于人权的方法制定和资助包容性公共政策和服务的关键要素，特别强调社会保护。秘书长最后提出建议，建立基于人权的社会保护制度，以落实他关于在 COVID-19 大流行复苏背景下基于全球新政重续新社会契约的呼吁。

* 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。

请回收

一. 导言

1. 根据人权理事会第 46/10 号决议，本报告重点讨论保护经济、社会和文化权利的强有力和高效公共政策以及资源充足和充分运作的服务，对于应对冠状病毒病(COVID-19)大流行的不利影响和促进复苏努力的重要性。

2. 过去两年，COVID-19 大流行对人们的健康、生活和享受人权产生了深远影响，对最边缘化和最弱势群体产生了不成比例的有害后果。卫生危机以及由此产生的社会和经济危机，揭示并加剧了国家内部和国家之间现有的不平等，并揭示了几十年来与经济和社会权利有关的公共服务和政策资金不足或被取消的结构性后果。

3. 所有国家，无论当前情况如何，都有潜力扩大对教育、卫生和社会保护的投资。[1] 这种投资是履行实现经济、社会和文化权利国家义务的关键。投资战略应包括国内资源调动以及国际合作和援助。投资于人民的福祉和负担得起、可以获得的优质服务，是实现长期复原力的跳板，也是各国追求符合人权和环境目标的包容性发展的机遇。有证据表明，投资于包容性公共政策以实现经济、社会和文化权利有助于经济增长，有助于防止贫困，减少不平等，包括性别不平等，并增强政治稳定。[2]

4. 本报告概述了 COVID-19 大流行对经济、社会和文化权利的持续影响，并概述了以基于人权的方法制定和资助全面公共政策和服务的关键要素，特别强调社会保护。报告最后提出建议，建立基于人权的社会保护制度，以落实秘书长的呼吁，即在 COVID-19 大流行复苏背景下，以全球新政为基础，以人权为中心，重续社会契约。

二. 各国针对 COVID-19 危机对经济、社会和文化权利的持续影响的反应

5. 截至 2021 年 12 月 8 日，世界卫生组织(世卫组织)报告的 COVID-19 全球确诊病例超过 2.4 亿，死亡人数超过 500 万，疫情继续对全世界人民的健康、生命和生计造成重大损害。[3]

6. 疫情的社会和经济影响导致贫困显著增加，2020 年极端贫困人口增加了 1.19 亿至 1.24 亿。[4]

[1] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_383871.pdf.

[2] 见 https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/investments_in_social_protection_and_their_impacts_on_economic_growth.pdf.

[3] 见 https://covid19.who.int/.

[4] 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf, 第 4 页。

7. 就业和公共服务丧失或中断，以及非正规劳动力市场工作条件恶化，已经非常普遍。获得稳定、优质教育的机会一直不稳定，[5] 对儿童的学习阶段进度、认知、社会和情感发育以及获得经济机会的渠道产生了直接而预料之中的较长期影响。[6]

8. 疫情凸显了世界各地非正规经济中 20 亿劳动者的状况，他们占低收入国家总就业人数的 90%，通常被排除在缴费型社会保险制度之外，这种保险旨在防范就业上的缺勤或中断。妇女在非正规部门往往人数过多，不成比例地受到这场危机的经济和社会影响，她们承担额外无偿护理工作，以弥补基本服务的缺乏和学校关闭，同时还经受更多的性别暴力。

9. 针对疫情，各国采取了数量空前的社会保护措施，截至 2021 年 5 月 14 日，222 个国家和地区规划或实施了 3,300 多项行动。[7] 这些措施帮助人们负担得起医疗保健，缓冲收入或失业带来的冲击，并确保为儿童和其他有需要的人提供护理。这些措施包括：有条件和无条件现金转移支付、实物支持、学校供餐、代金券计划、公用事业费用免除或延期、病假期间收入保障、失业保护、老年、遗属和残疾福利、探亲假和护理政策、社会保障缴款和税款支付的临时改变，以及修改行政程序和提供机制。[8]

10. 这些快速和广泛的社会保护紧急措施显示，扩大社会保护是可能的，并且可以大大有助于减轻或防止与危机相关的许多不利影响。[9] 同时，个人、社区和国家的经验明显不同，因为社会保护措施在财政空间最大的国家最为广泛。[10]

11. 尽管疫情和社会经济危机给妇女造成公认的不成比例的影响，但各国采取的社会保护和劳动力市场措施中，不到 20%是敏感对待性别问题的，即专门针对妇女的经济安全或解决无酬照护工作问题的。[11] 此外，许多措施都是短期或临时的，正在逐步取消，或受制于复杂而不确定的续展程序。[12] 同时，某些群体完全被排除在国家对策之外。例如，在许多国家，非正规工人尚未纳入社会保护方案。

---

[5] 见 https://data.unicef.org/resources/education-disrupted/.

[6] 例如，见 https://en.unesco.org/covid19/educationresponse.

[7] 见 https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf.

[8] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf, 第 3-5 页。

[9] 见 https://www.developmentpathways.co.uk/publications/what-has-the-covid-19-crisis-taught-us-about-social-protection/和 https://www.developmentpathways.co.uk/publications/covid-19-the-social-contract-and-the-need-for-a-new-normal-for-social-protection/.

[10] 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf, 第 6 页；以及 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf.

[11] 见 https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download(COVID-19 Global Response Measures)，第 5 页。

[12] 见 https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx.

12. 各国为社会保护对策调动财政和其他资源的能力取决于若干关键因素。首先，危机前已建立全面社会保护制度的国家(仅少数国家如此)，能够通过扩大或调整其现有业务活动迅速组织必要的支持。其次，各国获得所需资金的机会差异很大。[13] 寻求资金支持的国家，大多寻求优惠资金，但获得的大部分支持却必须偿还。[14] 此外，任何已实施的暂缓或暂停偿债只会推迟还款，使各国面临艰难的选择：向债权人偿债还是保护人权，特别是生命权、健康权、食物权、受教育权和社会保障权。[15] 就国家和债权人而言，暂缓或暂停偿债的范围有限，也限制了这些措施实现预期目标的能力。[16]

13. 低收入国家的复苏努力因获得疫苗途径不足、数字鸿沟日益扩大以及冲突和流离失所日益复杂的影响而进一步受阻。这种大不相同的复苏情况如果得不到纠正，将损害对多边主义和政府的信任，从而增加冲突和被迫移民的可能性，使世界更容易受到未来危机的伤害。[17]

14. 尽管社会保护投资已显示出价值，但在疫情爆发之初，全球工作年龄人口只有30%享受全面社会保障制度，获得与整个生命周期风险相关的各种福利，而世界人口一半以上完全得不到任何社会保护福利的保护。[18] 在全球平均水平范围内，区域内和区域间以及性别之间的保护水平也一直不均衡，[19] 在支持弱势群体，如儿童和残疾人方面存在巨大差距。[20]

15. 社会保护在减缓贫困方面发挥着重要作用，能促进社会凝聚力、更平等和更具复原力的社会以及经济繁荣，并解决冲突和流离失所的关键推动因素。研究显示，疫情期间采取的紧急社会保护措施有助于减少不平等和贫困。[21]

---

[13] A/76/167，第 2 段。

[14] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf，第 39 页。

[15] A/76/167，第 1 段。

[16] 见 https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report，以及 https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/debt-service-suspension-initiative-qas.

[17] 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf，第 3 页。

[18] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf，第 68 页。

[19] 与亚洲及太平洋(44.1%)、阿拉伯国家(40.0%)和非洲(17.4%)的覆盖率相比，欧洲和中亚(83.9%)以及美洲(64.3%)的覆盖率高于全球平均水平。见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf，第 19 页。

[20] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf，第 19 和 21 页。

[21] 见 https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/inequality-and-covid-19-ferreira.htm.

三. 基于人权的社会保护方法的关键要素

16. 人权框架为支持从临时和特别紧急社会保护措施向全面和包容的社会保护制度转变提供了相当多的指导，包括借助阐明社会保障权的实质性组成部分、消除结构性不平等的战略以及为社会保护供资的过程和选项。[22]

17. 许多人权文书，特别是《经济社会文化权利国际公约》，都承认社会保障权。经济、社会及文化权利委员会提供了关于提供社会保障的详细指导，强调其在保证所有人有尊严的生活方面的核心重要性。[23] 各国有义务为所有人的整个生命周期提供现金或实物形式的收入保障和支持，不得歧视，并特别关注最边缘化群体。社会保障必须旨在确保免于：(a) 因疾病、残疾、生育、工伤、失业、年老或家庭成员死亡所致没有工作收入；(b) 无法负担医疗保健费用；以及 (c) 家庭支持不足，特别是对儿童和成年受抚养人。[24] 为了确保全民覆盖，非缴费型计划是必要的。[25]

18. 各国的人权义务反映在相关政治承诺中，特别是可持续发展目标 1(在全世界消除一切形式的贫困)及其具体目标 1.3(执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准，到 2030 年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体)。[26] 同样至关重要的是国际劳工组织(劳工组织)2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)，提出了如何实现普遍社会保护的规范政策愿景，包括建立国家社会保护底线和采取措施确保尽快为尽可能多的人提供更高水平的保护。

A. 确保社会保护的提供

19. 应提供社会保护措施，并确保充足和可获得。这意味着社会保护制度由法律建立和界定，获得长期战略的支持，并得到适当和资金充足的长期体制框架的加强。[27] 政府各部门在社会保护工作方面也应保持政策一致性。[28] 普遍社会保护意味着全民覆盖，确保每个人都受到保护，无论其社会经济状况或法律地位如何，在其整个生命周期都有一整套全面的应急措施，提供的福利水平足以支持有尊严的生活。实现普遍社会保护所需机制各不相同，但总体上遵循生命周期方法，包括普遍儿童福利、健康保护、产假和育儿假福利、失业保险、社会养老金和各种普遍基本收入，辅之以能够有效获得保健、就业服务、技能培养和护理服务，包括儿童保育和长期护理服务。[29]

---

[22] 见 https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/04/Pathways-Perspectives-Human-Rights-WEBSITE-2.pdf.

[23] 第 19 号一般性意见(2007 年)，第 1 段。

[24] 同上，第 2 段。

[25] 同上，第 23 段。

[26] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, 第 32 页。

[27] 见 https://www.ohchr.org/documents/issues/epoverty/humanrightsapproachtosocialprotection.pdf, 第 13 页。

[28] 见 https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/PIF48_What_s_next_for_social_protection_in_light_of_COVID_19_challenges_ahead.pdf, 第 36 页。

[29] 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf, 第 11 页。

20. 在疫情情况下，许多国家采取措施，扩大其社会保障制度的覆盖面，以达到最弱势和边缘化群体的个人。例如，阿根廷、巴西、布基纳法索、哥伦比亚、肯尼亚、泰国和多哥等国推出了针对非正规工人的现金转移支付方案，而马来西亚等国家则向无证移民提供疫苗。[30]

B. 确保社会保护方案的可获得性

21. 社会保护必须就以下而言可以获得：(a) 覆盖面，特别是最弱势和边缘化群体的个人；(b) 资格，有合理、相称和透明的资格标准；(c) 负担得起；(d) 参与和信息；以及(e) 实际获得途径。[31] 在设计社会保护措施时，选择目标必须非常谨慎。从人权角度看，不属于目标群体者而得到惠益的包容错误，不像属于目标群体者得不到惠益的排斥错误那样成问题。[32] 各国应解决某些群体成员面临的挑战，如非正规工人、移民工人和无证工人，他们往往因不符合方案资格而无法获得社会保护。[33]

22. 疫情突出显示了数字基础设施如何能够促进社会保护的扩展，例如在登记和获取福利方面。然而，各国必须认真考虑，确保充分保护个人数据和隐私，规定适当的问责机制，并努力缩小数字鸿沟，以确保不让任何人掉队。[34] 应特别关注连通性问题，并使用适当的技术和替代性非数字选项，以应对当地情况，确保农村人、老年人、残疾人、土著或族裔群体以及更广泛的贫困人口都能获取信息，包括使用当地语言和易读格式或盲文。[35]

23. 由于妇女和女童利用移动电话和银行账户等资源的机会往往少于男子和男童，她们在利用社会保护服务和基础设施方面可能面临更大的障碍。一些国家积极推动使妇女和女童可以方便注册和入学的程序。在世界银行加强社会保护和民事登记系统项目背景下，尼泊尔开展了外联活动，以提高有资格获得儿童补助金但不在社会保护范围内的潜在受益者的意识，并吸收他们参加，重点是被排斥的妇女。在多民族玻利维亚国，在胡安娜·阿祖杜伊赠款方案下，为生活在农村地区的受益者提供了登记便利，针对合格母亲开展登记宣传运动，并保证为合格家庭免费提供出生证。

[30] 见 https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download(Global Response Measures)，第 10 页；https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GESI_What%20have%20we%20learned.pdf，以及 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf，第 31 页。

[31] 第 19 号一般性意见(2007 年)，第 23-27 段。

[32] A/HRC/11/9，第 36 段。

[33] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf，第 34 段。

[34] 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf，第 12 页。另见 A/74/493.

[35] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf，第 42-44 段。

C. 确保社会保护福利充足

24. 无论现金还是实物，福利的数量和期限都必须充足，以便每个人都能实现家庭保护和援助、适当生活水准和获得保健的权利。[36] 各国应定期监测充足标准，以确保受益者能够负担得起实现其经济、社会和文化权利所必需的商品和服务。[37] 例如，在疫情背景下，乌克兰提高了失业救济金的最低标准，认为以前的标准不足以提供抵御危机的缓冲。[38] 此外，根据劳工组织建议书(第 202 号)，各国应设计普遍的社会保护，以确保福利和支持的可预测和可持续覆盖，超越短期应急措施。[39]

25. 为了增加投资于社会保障的财政空间，一些国家重新审视了社会保护的结构和供资情况，确保为现有受益者提供更高水平的财政支持，扩大方案以惠及更多有需要的人，或创建新的临时或长期方案。阿根廷对该国最富有的 0.02%人口一次性征税，以帮助支付应对 COVID-19 的费用。[40] 另一些国家采取行动改革整个社会保护制度。例如，博茨瓦纳将多个分散的方案整合成围绕生命周期构建的连贯、更高效的框架。[41] 斯威士兰成立了该国第一个全国失业保险基金。[42] 索马里启动了有史以来第一个现金转移支付方案，为贫困和弱势家庭提供支持，并为全国范围应对冲击的安全网系统奠定基础。[43]

D. 促进切实的参与和问责

26. 应通过一个框架提供社会保护，在设计、执行和监测旨在达到最需要支持者的方案方面确保透明度、参与和问责。[44] 在透明的社会保护制度中，权利持有人通常可以确定国家和地方各级制度中所有利益攸关方的作用和职责，以及资格标准、福利、投诉机制和补救渠道。[45] 投诉机制必须有足够的资源，文化上适当，并且必须向受益者提供司法和准司法补救办法。[46] 为了确保切实有效的参与，各国必须消除限制弱势群体参与的障碍。[47]

---

[36] 第 19 号一般性意见(2007 年)，第 22 段。另见《经济社会文化权利国际公约》，第十至十二条。

[37] 第 19 号一般性意见(2007 年)，第 22 段。

[38] 见 https://www.kmu.gov.ua/en/news/minimalnu-dopomogu-po-bezrobittyu-pidvishcheno-z-650-grn-do-1000-grn-minekonomiki.

[39] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf, 第 26 段。

[40] 见 https://batimes.com.ar/news/argentina/us3-billion-wealth-tax-bill-clears-lower-house-heads-to-senate.phtml.

[41] 见 https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260, 第 436 页。

[42] 同上，第 6 页。

[43] 见 https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/17/somalia-s-most-vulnerable-households-and-locust-response-efforts-to-receive-185-million-boost.

[44] 第 19 号一般性意见(2007 年)，第 26 段。

[45] A/HRC/11/9, 第 45 段。

[46] 同上，第 48-49 段。

[47] 同上，第 54 段。

27. 在许多情况下，民间社会的动员和受影响社区的参与促进了社会保护的加强。例如，在巴西，社会运动和工会努力争取并为非正规工人获得了一笔可观的紧急现金转移支付，高于国家贫困线四倍，女户主获得了两倍的福利。该方案还重新引发了关于永久全民收入的社会辩论。[48] 在智利，经过工人组织多年的动员，家政工人被纳入失业保险计划。[49] 在南非，危机凸显了该国社会保护制度中存在的差距，并引发了民间社会的动员、辩论以及具体步骤，以推动政府就实行基本收入补助进行协商。[50]

E. 促进平等和不歧视

28. 各国应确保人们在法律和实践中不受歧视地享有所有权利。《经济社会文化权利国际公约》规定了平等和不歧视原则，在随后处理特定群体具体情况的国际文书中，这些原则得到进一步发展。各国应通过禁止歧视的全面立法，并采取措施解决一些人在享受权利方面的实际障碍和挑战，包括防止直接和间接歧视的措施，并通过重新审视当前和历史上的歧视，解决暴力、陈规定型观念和污名化的做法，确保反对制度偏向和促进政治参与，对实质性平等采取多层面办法。[51]

29. 此外，各国应确保有效收集准确和分类的数据，包括通过社区主导的监测获得的数据，并采取有效措施帮助生活贫困的人们。[52] 例如，萨尔瓦多 2014 年《国家发展计划》提出了基于权利的社会保护办法，纳入了国家法律框架，包括四个关键组成部分：社会援助、社会保险、公共服务和基础设施。该战略利用按性别分列的数据和参与的方法来强调存在性别平等问题的风险和脆弱性。

F. 确保社会保护系统对性别平等问题的敏感度

30. 社会保护政策可以有效促进性别平等。社会保护工具可以包括解决以下问题的工具：妇女的多种需求及其经常遭受歧视，被排除在劳动力市场和经济资源之外，无偿护理方面不成比例的责任，以及有性别区分的生命周期风险和脆弱性，包括获得信息和行政机构服务受限，以及限制妇女行动的传统性别规范。[53] 确保当代社会保护对性别问题敏感度的关键步骤包括：将非缴费型社会保护覆盖面扩大到妇女，更好地收集按性别分列的方案受益者数据，严格和系统地监测和评价与疫情有关的社会保护措施给妇女和女童带来的惠益，确定一套统一的指标，按性别跟踪社会保护的影响，并侧重最脆弱的妇女和女童。[54]

---

[48] 见 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf, 第 28 页。

[49] 同上。

[50] 见 https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260.

[51] 例如，见 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/Goldblatt-Fin.pdf.

[52] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf, 第 20-25 段。

[53] 例如，见 https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/en/index.html.

[54] 见 https://www.cgdev.org/sites/default/files/gender-social-protection-during-covid.pdf, 第 18-21 页。

31. 作为向促进性别平等的社会保护转变的一部分，无偿护理工作将在缴费型和非缴费型社会保护计划中都得到考虑，[55] 因为世界各地妇女因其承担极其不成比例的护理责任，收入和养老金存在公认的差距。人权框架包括要求各国采取一切适当措施消除男女定型角色的规定，并确保确认男女在养育子女方面的共同责任。[56] 为了消除性别角色定型观念，各国必须注重教育质量，以促进性别平等。各国还应禁止不公平地惩罚妇女的公司雇用做法，促进鼓励性别平等的工作条件，如育儿假，并确保提供负担得起的优质儿童保育和教育。[57]

32. 在 COVID-19 大流行背景下，一些国家已将护理工作更充分地纳入社会保护战略。加拿大宣布对护理经济进行大量财政投资，作为其经济复苏战略的一个关键支柱，包括建立负担得起的全国范围的儿童保育系统。[58] 40 多个国家实行了新的或扩大的探亲假规定(尽管通常是临时性的，而且不涵盖非正规工人)，以使从事有偿工作的父母能够请假照顾孩子或生病的家庭成员。采取这些措施的国家包括智利和挪威，智利给予父母育儿假延期最多达 90 天，挪威将父母每人每年的育儿假从 10 天增加到 20 天，单亲父母和有慢性病儿童的父母可以多休几天。[59] 圭亚那启动一项特别方案，为必要工作人员提供免费托儿服务，而斯洛文尼亚则为承担保育责任的自营职业者提供替代收入。[60]

四. 为保护和实现经济、社会和文化权利，确保公共政策资源充足和公共服务充分运作

33. 长期和全面为公共政策和服务供资，是实现经济、社会和文化权利所必要的，要求各国采取措施，扩大必要的财政空间，优先考虑社会支出，规范私营部门的责任，并在国际援助和合作方面开展协作。随着时间的推移，资助与权利有关的公共政策和服务变得更加负担得起，因为各国开始了投资于优质服务的良性循环，[61] 这促成政府收入增加，包括通过税收，人们由于这些服务和支持，较长期看有了更好的经济机会。[62]

[55] 依照第 19 号一般性意见(2007 年)，第 32 段。

[56] 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 5 条。

[57] 例如，见 https://www.right-to-education.org/issue-page/early-childhood-care-and-education.

[58] 见 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf, 第 40 页。

[59] 见 https://data.unwomen.org/resources/women-have-been-hit-hard-pandemic-how-government-response-measuring.

[60] 见 https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-11/undp-unwomen-covid19-global-regional-factsheet-2020-en-v4.pdf.

[61] 见 https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/files/26746800/Oratie_Gassmann.pdf.

[62] 见 https://www.developmentpathways.co.uk/publications/the-social-contract-and-the-role-of-universal-social-security-in-building-trust-in-government/和 https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621132/bp-social-protection-covid-19-151220-summ-en.pdf.

A. 重视社会保护投资，解决供资缺口

34. 要理解中长期社会保护、卫生和教育投资的全部惠益，必须超越将国内生产总值作为衡量国家或经济体成功与否的标准。世界各国政府正起而面对挑战，创造出将经济成功更好地与人权相结合的经济。例如，在不丹，衡量繁荣的是评估公民的幸福水平，而不是通过国内生产总值。[63] 2019 年，新西兰政府推出“福祉预算”，意味着财政部基于福祉的考虑分配资源。[64] 秘书长敦促各国和其他方面考虑衡量国内生产总值的补充办法，如人类发展指数、真正进步指标、多维贫困指数和不平等调整后人类发展指数，以及进步的替代会计制度，如环境经济核算制度。

35. 秘书长在题为《我们的共同议程》的报告[65] 中阐述对新社会契约的愿景时，呼吁实施全球新政，更好地分享权力、资源和机会，使治理机制更好地反映当代现实。全球新政将把可持续发展原则和不让任何人掉队的承诺纳入所有相关决策。

36. 2021 年 6 月，国际劳工大会请劳工组织着手建立一个新的国际融资机制，如全球社会保护基金，该基金可以补充和支持国内资源调动努力，以实现普遍社会保护。[66] 如秘书长所指出，劳工组织正在探索建立的全球社会保护基金，可以支持各国随着时间的推移增加用于社会保护的资金。[67] 秘书长还强调需要扩大为实现可持续发展目标普及社会保护全球伙伴关系。[68]

37. 在 2021 年 9 月举行的就业和社会保护促进消除贫困高级别活动上，秘书长概述了他在关于投资于就业和社会保护的政策简报中阐述的一系列建议，[69] 并启动了促进公正转型的就业和社会保护全球加速器，[70] 旨在根据《我们的共同议程》报告，加强社会保护和就业方面的多边合作和投资。其意图是，全球加速器将借助已有举措，促进国际合作，到 2025 年将社会保护扩大到目前没有得到保护的 40 亿人，并且到 2030 年在护理、绿色和数字经济领域创造 4 亿个新的体面工作。

38. 全球加速器能有助于填补社会保护的资金缺口，自 COVID-19 大流行开始以来，这个缺口已经扩大 30%。它还可以通过引导国际合作和援助以及补充专门用于社会保护的国家资源，帮助避免发展努力的分散化，目的是支持能够逐渐实现自我维持的国内资源调动努力。此外，秘书长呼吁各国政府在其国家预算和战略中优先考虑创造大量就业、具有社会包容性和绿色复苏，包括使其符合国际人权

[63] 见 https://ophi.org.uk/policy/gross-national-happiness-index/.

[64] 见 https://wellbeingeconomy.org/wp-content/uploads/WeAll-BRIEFINGS-Measuring-the-Wellbeing-economy-v6.pdf, 第 12 页。

[65] A/75/982.

[66] 文件 ILC.109/Resolution III, 第 21(c)段。

[67] A/75/982, 第 28 段。

[68] 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf, 第 20 页。

[69] 同上。

[70] 见 https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qwtx7yl9.

规范和可持续发展目标，扩大劳动保护、性别平等、儿童保护和包容残疾人，并确保将社会保护、体面工作和性别分析纳入国家综合筹资框架。[71] 联合国人权事务高级专员办事处与包括劳工组织和世界银行在内的主要伙伴一道可以发挥重要作用，在全球加速器的技术机构内落实社会保障权，并确保社会保护和就业政策的实施以权利为基础，服务于不让任何人掉队的目标。

B. 来自过去经济危机、债务负担和紧缩的经验教训

39. 在疫情之前，许多国家的债务负担已很沉重。[72] 2020 年初以来，收入严重减少，加上为应对 COVID-19 危机的紧急措施提供资金所需高额支出，导致债务水平上升，而审查与国际金融机构的贷款协议显示，采取紧缩措施的要求更加急迫。[73] 在最近一项分析中，研究人员预计 2022 年 150 多个国家将削减预算。[74]

40. 紧缩措施，如削减社会开支，减少公共部门职位，限薪或减薪，社会保护措施的减少或加强针对性，以及减少能源、食品或住房补贴，[75] 历史上曾导致享受经济、社会和文化权利方面的倒退，对妇女和最边缘化群体造成不成比例的影响，[76] 还造成了公共卫生保健系统资金严重不足和护理工作价值被低估的遗留问题，以及全球劳动收入份额持续下降，不平等比率高和法定公司税率下降。[77]

41. 为了从 COVID-19 大流行中复苏，各国必须采取与更加公平和可持续的经济增长相关的反周期措施。[78] 本着这一观点，劳工组织在其关于社会保护的最新全球报告中指出，各国正处于社会保护制度发展的十字路口，并呼吁采取投资于加强社会保护制度的“大道”战略，而不是简化供应和屈服于财政或政治压力的“小道”战略。[79] 此外，劳工组织强调，即使在低收入国家也有增加社会保护财政空间的选项，[80] 这符合国际人权机制和联合国系统其他机构提出的建议。

---

[71] 见 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_jobs_and_social_protection_sept_2021.pdf, 第 21 页。

[72] 见 https://blogs.imf.org/2021/02/01/the-pre-pandemic-debt-landscape-and-why-it-matters/.

[73] 见 https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621210/bp-covid-loans-imf-austerity-110821-en.pdf?sequence=1.

[74] 见 https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf, 第 3 页。

[75] A/HRC/37/54, 第 20 段。

[76] 例如，见 A/HRC/37/54, 第 4 段；E/2013/82; https://www.unicef-irc.org/publications/1095-rapid-review-economic-policy-social-protection-responses-to-health-and-economic-crises.html; A/73/179; 以及 https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.

[77] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf, 第 1 页。

[78] A/HRC/37/54, 第 5 段。

[79] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, 第 18 页。

[80] 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf.

42. 债权人应当意识到，人权，特别是经济、社会和文化权利，是法治的一部分，债务国必须予以尊重。例如，以双边方式或通过国际金融机构放贷的政府应避免繁重的还款要求或贷款条件，因为可能危及政府履行人权义务的能力，包括与经济、社会和文化权利有关的义务。

43. 信用评级机构也有责任。国家外债和其他相关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家于 2021 年 2 月指出，对信用评级可能被下调的担忧阻碍了 20 国集团暂缓偿债倡议的实施。[81] 因此，信用评级下调会影响各国尊重、保护和履行人权义务的能力。

44. 由于现有债务，许多低收入和中等收入[82] 国家的金融决策受到严重限制。确保偿债不危及社会支出的近期和短期选项应包括对特别受疫情影响国家的债务免除、减免或重组。[83]

45. 根据现有人权文书的条款，关于外债与人权的指导原则就人权高于偿债提供了有益的指导。必须对国际债务架构进行长期改革。这种改革可以基于最近的《COVID-19 时代及其后发展筹资倡议》，[84] 以消除系统性不平等，防止未来的债务危机。

C. 促进人权的经济

46. 经济和经济政策是社会结构体。在经济领域，人权法常常被忽视，尽管人权为决策者创造更包容和基于权利的社会提供了最佳指导。

47. 《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款要求各国单独或通过国际援助和合作，特别是经济和技术援助和合作，采取步骤，最大限度地利用现有资源，以期逐步实现经济、社会和文化权利。“资源”应广义理解为包括一国内部现有财政、人力、组织和科学资源，也应延伸到国家直接控制的资源以外，而包括发展援助等来源。

48. 各国有责任保证其人民享有的健康、社会保障和其他经济、社会和文化权利达到“最低基本水平”[85]，即使资源有限，特别是在危机时期。此外，各国必须尽一切努力，以最公平的方式，最大限度地利用必要资源为公共政策和服务提供资金。

49. 根据各国通过一切适当手段逐步实现经济、社会和文化权利的义务，各国有法律义务设计和实施财政、税收、债务、贸易、援助、货币和环境政策，有意识地使其以实现人权为目标。[86] 除了法律义务，许多与人权相关的投资具有财政和社会意义，例如与社会保护、卫生和教育相关的投资。

---

[81] A/HRC/46/29, 第 2 段。

[82] 同上，第 16 段。

[83] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/NotePMOnDebtCovid-19.pdf 和 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-03/sg-policy-brief-on-liquidity-and-debt-solutions.pdf.

[84] 更多信息见 https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development.

[85] 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段。

[86] 《对经济改革进行人权影响评估的指导原则》，原则 9。另见 https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf.

50. 有效参与和问责是促进人权经济的关键要素。它们要求认真审查：规则的透明度——谁制定规则，目的是什么；参与机会——谁参与规则的愿景和监督；问责机制，要求政府对违反自己的规则负责，或对于将规则局限于狭窄的短期重点负责，例如，侧重平衡预算而没有较广泛的人权和环境考虑。

1. 财政空间和创造收入

51. 扩大财政空间是确保为保护经济、社会和文化权利提供充足资源和充分运作服务的关键。财政空间可以广义理解为通过国内创收、无条件/优惠贷款和发展援助可供政府使用的资源，以促进尊重、保护和实现人权以及补救侵犯人权行为。

52. 汇集资源是指政府通过征收税款、收费和罚款、国有企业利润、贸易、外援以及向国内外公共和私人放款人借款来筹集收入的方式。

53. 一个国家财政空间的大小是多种因素的结果，包括其生产能力、开展国际合作与否、偿债以及立法和政策选择。通过宏观经济框架，包括税收政策，各国确定其财政空间；通过预算，各国分配和落实资源。在每个国家，改革税收措施以符合人权义务既是必要的，也是有益的。拥有巨大非正规部门的国家往往从间接税中筹集很大一部分资源，这不成比例地影响到低收入者。应该研究替代办法，并实施可行的替代办法。

54. 公平筹资要求税收——国家决定财政空间的最有力工具之一——做到公平、可持续、具有再分配作用并且是进步的。在考虑可能的措施时，各国政府应注意以下相互关联的目标：

(a) 累进课税，以减少支付能力较低者的税收负担，并将税收负担越来越多地转移给支付能力较高者。选项包括：根据收入按比例提高税率，降低食品和卫生产品等基本必需品的增值税，提高奢侈品消费税，对最富有者额外课税，特别是在贫富差距巨大的社会内；

(b) 税收公平，确保税收制度不优待精英。选项包括：提高低公司税率，减少公司税豁免，对低收入个人实行免税，在疫情期间，将避税者排除在国家救援之外；

(c) 使税收目标与支持人权和环境保护的供资相一致。选项包括：实行临时税，例如，对报告 COVID-19 疫情导致不成比例收益而获得超额利润的公司征税；并实行针对性税收，例如对碳密集型产业、金融交易或数字经济征税。

55. 与此同时，各国应采取创新的强有力措施，阻止避税，防止逃税，并追回本来会损失的公共资金。国家解决这些问题的重要措施包括：改善或加强税务管理系统，解决腐败问题，采用实益所有人登记册，以方便对公司、信托基金和基金会所有直接和间接所有人进行公共记录，并要求跨国公司为其开展业务的每个国家提供可公开查阅的账户。[87]

[87] 见 https://www.cesr.org/sites/default/files/Brief%203%20Progressive%20Tax_.pdf.

56. 由于要求弱化促进和保护人权的国内法规，或使各国因采取行动保护基本服务而可能被起诉，贸易和投资协定可能阻碍采取此类措施的努力。协定中不应包含损害国家促进和保护人权能力的条款；已经存在的条款，例如稳定条款，应该作为违反法治行为予以废除。

57. 还需要进一步努力增加官方发展援助资金，用于制定和加强对实现经济、社会和文化权利至关重要的公共政策和服务。官方发展援助可以帮助挤入私人资金，利用国内资源，发挥重要的催化作用，并为富有体面就业机会的增长、可持续企业和绿色转型创造有利环境。[88]

2. 预算拨款

58. 政府汇集的资源应以符合人权原则和规范的公平方式分配和使用，优先考虑最边缘化的群体。还应建立适当的监测和审计机制，以确保问责。此外，政府必须确保财政透明度、参与以及资源的高效和有效利用，防止浪费和防范腐败。

59. 各国还必须考虑做出资源配置决定的决策过程。各国在考虑经济改革，包括公共服务的供资时，应进行人权影响评估，以评价和解决其政策对人权的任何可预见的影响。[89] 这种评估应考虑并符合促进国家和全球环境保护的单独和集体的国家措施，同时认识到人权和健康环境之间的相互依存关系。[90] 评估必须透明，以便收集、提供和以方便查阅的形式分享相关的分类信息；必须具有参与性、促进不同社区能在制定政策方面切实发挥作用；必须问责。

60. 政府预算是决定资源分配的关键政策工具，显示出每个国家在一段时间的支出偏好和权衡情况。因此，如果有预算信息，就能确定和评估国家优先考虑的人权承诺。

61. 各国在决定预算分配、执行计划支出和评估预算对人权的影响时，应努力争取全面实现人权。此外，预算必须透明和可以查阅，以便利权利持有人参与预算分配讨论和监测，并就权利实现情况对政府问责。这些要求在大量资金被迅速分配的紧急情况下也特别重要，例如在疫情下。人权框架提供了指导和支持公共预算方面进行有实效、高效率、公平、透明和可持续决策的工具。[91]

62. 为了保障最低基本水平的经济、社会和文化权利，并逐步实现这些权利，各国必须考虑一系列选项，以确保和扩大公共政策和服务的财政空间。这些选项包括：增加预算拨款或严格保证用途，为实现经济、社会和文化权利的服务提供充足的资金，并减少经济和社会不平等；[92] 将公共支出从军事和防务等高成本

[88] 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf, 第 20 页。

[89] 《对经济改革进行人权影响评估的指导原则》，原则 3。

[90] 同上，原则 11。

[91] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets.pdf. 另见 https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/.

[92] 见 https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf, 第 29 页。

部门重新分配用于公共影响大的相关支出，如卫生和社会保护支出；努力确保预算反映权利持有人的不同现实，包括采取步骤，使预算促进性别平等[93]，促进儿童权利[94]，在预算周期所有阶段具有参与性。[95]

3. 工商部门的作用和责任

63. 经济行为者，特别是国家和跨国工商企业，可以在推动增进人权的经济中发挥重要作用。首先，企业按照相关人权和劳工标准运作时，可以促进工作权和社会保护权的实现，并可以补充国家提供的可能对享有人权产生影响的服务。商业模式可以提高对所有人权的尊重程度，或者相反，可以损害人权。

64. 其次，企业可以为扩大国家的财政空间做出贡献，主要是通过对其活动征税。企业也可以通过一些做法加剧国家财政空间的收缩，如逃税、公司避税以及公司控制政府决策，借此对决策者施加不适当的影响。[96]

65. 作为起点，企业应遵循人权理事会 2011 年批准的《工商企业与人权指导原则》，《指导原则》为识别、预防、减轻和补救与企业活动相关的人权损害提供了全面框架。《指导原则》规定，公司无论在哪里经营，都必须遵守所有适用的法律，尊重国际公认的人权法。[97]

66. 疫情和当前与气候、生态和不断变化的工作性质相关的全球挑战，为各国和企业提供了转型机遇，以创新和不断演变的积极参与公正过渡的方式，发展商业模式和做法。选项包括：采用强制性人权和环境尽职标准；采取有效措施，确保公司税收水平为国家提供足够的财政空间，以履行其人权义务；处理公司逃税或非法资金流动；并继续加强和执行关于最低公司税率的全球协议。[98]

67. 国家需要最大限度地利用现有资源投资于经济、社会和文化权利的原则，在某些情况下，也可能要求重新审视公共服务的私有化，私有化往往被视为提高质量和降低成本的一种手段。然而，在现实中，这种方法经常会降低质量和增加成本。[99]

---

[93] 见 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Policy-brief-COVID-19-and-fiscal-policy-en.pdf 和 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/BudgetingForWomensRightsSummaryGuideen.pdf.

[94] 见儿童权利委员会，第 19 号一般性意见(2016 年)。

[95] 例如，见 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/BudgetingForWomensRightsSummaryGuideen.pdf, 第 14 页。

[96] 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG/Call/call_for_Inputs_responsible_corporate_political_engagement.pdf.

[97] 指导原则 23。

[98] 见 https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm.

[99] 例如，见 A/HRC/41/37(关于受教育权)和 A/75/208(关于水权)。

五. 结论和建议

68. 投资于经济、社会和文化权利不仅是正确的做法，也是明智的做法，因为这是经济繁荣和政治稳定的关键。在从 COVID-19 大流行复苏的背景下，制订或加强公共政策和服务，促进包容、资金充足的卫生、社会保护、教育、食品、水和环境卫生以及住房，应得到所有国家优先关注。

69. 人权规范和原则为各国提供指导，包括相互合作，设计包容性公共政策和服务，从疫情背景下的特别、临时和紧急措施，转向长期加强建设复原力和促进享有经济、社会和文化权利的制度。

70. 特别是，为了确保基于人权的社会保护制度：

(a) 各国应建立坚实的法律和体制框架，以保证社会保护的合法性、有效性和可持续性。法律和体制框架能抵御政治和经济的不稳定，是确保清晰确定机构责任的基本要素；

(b) 各国应优先考虑处境不利和边缘化的个人和群体，确保资格标准公平、有效和透明，并防范歧视；

(c) 各国应从有针对性的减贫方法转向发展普遍和包容的社会保护制度；

(d) 社会保护政策的设计应考虑到并有助于纠正歧视模式，包括在获得体面工作机会和行使适当生活水准权方面基于性别、性取向和性别认同、种族、残疾和年龄的歧视；

(e) 各国应设计考虑到妇女无酬照护工作不平等负担的社会保护制度，旨在纠正这种不平衡；

(f) 儿童应处于社会保护体系的中心，因其在身体、智力和情感发展方面特别脆弱。社会保护制度应优先考虑采取释放其潜力的综合方法，包括儿童福利、儿童保育服务、产假和陪产假以及获得医疗保健和教育的途径；

(g) 关于社会保护的信息应该可以查阅、文化上适当，并以所有人、特别是潜在受益者可查阅的方式提供。各国应提供易于利用、资源充足而且文化上适当的投诉机制。受益者必须在发生滥权失职的情况下能够获得有效补救；

(h) 各国必须确保建立机制，激励受益者、特别是最边缘化的受益者切实参与社会保护方案的设计和实施；

(i) 无论现金还是实物，福利的数量和期限都必须足够，以便每个人都能享有社会保障权利、适足的生活水平和适当的医疗保健机会。各国应定期监测福利是否充足，以确保受益者能负担得起基本商品和服务；

(j) 各国应采取具体行动，最大限度地利用现有资源，包括通过国际援助和合作，逐步实现社会保障权，包括不让任何人掉队的普遍和全面的社会保护制度。

71. 各国应利用其掌握的所有宏观经济工具，在国内和通过国际合作调动资源，为卫生、社会保护、教育、粮食、水和环境卫生以及住房提供充足的资金。除其他外，这需要：实施累进课税措施，加强征税能力，打击逃税和其他形式的滥用行为，解决腐败问题，以及增进国际合作和增加官方发展援助。

72. 各国应利用其掌握的所有宏观经济工具，资助有助于在短期和长期消除不平等和歧视的可以获得的、包容和优质的服务。

73. 国际金融机构应支持各国从 COVID-19 大流行中复苏的努力，确保其方案和贷款能改善各国在卫生、社会保护、教育、食品、水和卫生以及住房领域的财政空间和交付能力。国际金融机构应避免结构调整和紧缩措施等限制国家资助和提供对实现经济、社会和文化权利至关重要的公共政策和服务的附加条件。应该对拟议干预措施进行评估，以查明其是否会增进人权。

74. 国家人权机构应监测实现经济、社会和文化权利的服务的提供情况、能否获得、适应性和质量，包括通过对国家政策进行人权影响评估和对国家拨款和支出进行基于人权的预算分析。

75. 公司应尊重和维护人权，不逃税和避税，对业务进行人权和环境影响评估，并确保获得补救的途径。

76. 联合国系统应在联合国人权事务高级专员办事处的指导下，确保将人权纳入建设包容的社会保护制度，包括通过劳工组织牵头的促进公正过渡的就业和社会保护全球加速器，以及落实秘书长关于投资于就业和社会保护以消除贫穷和实现可持续复苏的政策简报中提出的建议。

77. 人权理事会可以进一步促进分享制定、资助和实施公共政策和优质公共服务方面的挑战和良好做法，将其作为实现经济、社会和文化权利的关键工具。

78. 人权理事会可以深化这一领域的工作，授权联合国人权事务高级专员办事处，经与各国和相关利益攸关方协商，制定指导方针，并促进落实基于人权的方法，在卫生和社会保护领域制定、资助和实施包容性公共政策和服务。