



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 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

在疫后复苏和消除不平等背景下促进和保护经济、社会及文化权利

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 49/19 号决议编写，概述了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在消除不平等背景下促进和保护经济、社会及文化权利方面的研究活动和项目，以及人权高专办在提高该领域能力方面的努力和进展，以及仍然存在的差距。

冠状病毒病(COVID-19)危机凸显了各国的人权承诺与有效实现所有人的经济、社会及文化权利之间的巨大差距：对社会部门，包括住房、教育和卫生系统的投资不足；社会保障方面的差距；结构性不平等；环境退化；以及对气候危机应对不力。人权高专办加大了打击经济不平等和其他不平等现象的力度，同时采取所有人权不可分割的方针，努力加强促进和保护经济、社会及文化权利。人权高专办强调，人权为可持续复苏提供了全面的蓝图，秘书长在“最高愿望：人权行动呼吁”和他题为“我们的共同议程”的报告中提到了这一点。

* 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. 人权理事会在第 49/19 号决议中请联合国人权事务高级专员向理事会第五十一届会议提交一份报告，说明联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在消除不平等背景下促进和保护经济、社会及文化权利方面的研究活动和项目，以及办事处在提高该领域能力方面的努力和进展。在编写本报告时，人权高专办收集了关于不同经验、挑战、机遇以及应吸取的教训的信息。人权高专办对会员国提供的投入表示感谢。根据理事会的要求，高级专员将向第五十四届会议提交一份报告，介绍人权高专办对加强工作的设想，随后将进行互动对话。
2. 《世界人权宣言》、《经济社会文化权利国际公约》以及其他国际和区域人权文书¹ 所载的经济、社会及文化权利是国际人权框架的一个组成部分，其中所有人权都是普遍、不可分割、相互依存、相互联系的。² 经济、社会及文化权利体现的是确保免于恐惧和匮乏所需的最低条件，并为所有社会提供了持续改善这些权利的路线图，从而走向稳定和包容的社会。³
3. 《世界人权宣言》未对人权进行区分、分级或分类，然而，自从《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》制定以来，在公民权利和政治权利与经济、社会及文化权利之间产生了一种有时不健康的分裂。这种二分法在法律上是没有根据的，在道德上是站不住脚的，在实践中会适得其反。事实上，这两套权利是不可能分开的，因为每一套权利都取决于另一套权利的实现。这种区分有时会破坏在促进人权方面的合作，因为人们看到有些国家更致力于其中一套权利，而不是另一套权利。今天，这些无益的紧张关系应该被搁置一边，因为所有国家都承诺为实现所有权利而平等努力。
4. 冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)及其造成的社会经济影响揭示了一场人权危机，这一危机因国家内部和国家之间先前存在的经济和社会不平等而加剧，并揭示了几十年来与经济、社会及文化权利有关的公共服务和政策资金不足或被取消造成的结构性后果。疫情暴露了薄弱的社会保护制度，破坏了儿童和青年的受教育权，增加了暴力侵害妇女行为，大大加剧了贫困，并使更多人陷入饥饿。⁴ 由于几十年来的正统经济学观点和政策将与经济、社会及文化权利有关的法律义务搁置一边，加剧了国家内部的严重不平等。日益严重的不平等、贫困加剧、服务匮乏和持续的歧视威胁着社会凝聚力，增加了暴力冲突的风险，并阻碍了可持续发展和疫后复苏。
5. 高级专员和秘书长都呼吁将人权作为应对疫情和重建工作的护栏。两人都提到，需要重燃《世界人权宣言》的精神和文字，因为该文件明确指出了应当如何用人权指导社会各部门的决策，以创造一个免于恐惧和匮乏的世界。

¹ 这些文书包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《残疾人权利公约》。

² 《维也纳宣言和行动纲领》，第 5 段。

³ 见人权高专办，《经济、社会和文化权利常见问题解答》，第 33 号概况介绍，2008 年 12 月 1 日。

⁴ 联合国，“投资于就业和社会保护以消除贫穷和实现可持续复苏”，秘书长的政策简报，第 4 页。另见 [A/HRC/44/40](#)。

6. 政府和国际机构往往没有始终如一地将人权，特别是经济、社会及文化权利纳入政策和实践。这些差距加剧了国际社会今天面临的严峻挑战，但也表明了人权如何能够为实现更加稳定、包容、绿色和繁荣的社会提供路线图。

7. 这次疫情期间工作和生计的毁灭性损失再次证明了普及社会保护和全民健康覆盖的重要性。尊重人权意味着国家通过公共服务投资于人民，使个人和企业更公平地纳税，并实施平权行动方案和有针对性的政策，以纠正历史性的不平等问题。⁵ 人权高专办建议各国利用一切可用的宏观经济工具，为与保健、社会保护、优质教育、食物、水 and 环境卫生、住房和其他基本服务有关的公共服务调动和分配国内资源。这就需要创造更大的财政空间，通过累进税、加强征税能力、打击逃税和非法资金流动、打击腐败和调整公共支出等方式，最大限度地利用资源。

8. 尊重人权还要求各国收集可靠的数据和统计资料，并进行分类，从而有助于解决不平等问题和监测经济、社会及文化权利的实现情况。各国需要援助或加强合作，以了解掉队群体的交集性，尤其是与有可能掉队的群体有关的数据空白，如生活贫困者、妇女、儿童、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等(LGBTQI+ 人士)、老年人、⁶ 残疾人、少数民族和少数种族以及土著人民。

9. 尊重人权意味着提供关于国家预算分配和支出的公共信息并确保有意义的参与，以及评估与国家人权义务相关的预算。

10. 尊重人权还需要了解疫情的社会经济后果对人权的影响，如何正确衡量和消除贫困，不平等——包括经济不平等——如何影响权利，债务如何损害国家尊重人权的能力，通货膨胀如何影响权利，气候变化如何损害多种权利，包括生计权和健康权。

11. 所有这些挑战和机遇创造了一种环境，使人权高专办的作用比以往任何时候都更加重要，需要在这种环境中不断加强经济、社会及文化权利方面的工作。人权高专办随时准备扩大在解决这些多重危机方面的贡献，并增强能力，以协助权利持有人和义务承担人更有效地保护经济、社会及文化权利，创造免于恐惧和匮乏的社会。

二. 支持实现经济、社会及文化权利

12. 1993 年，大会设立了人权事务高级专员一职，以促进和保护所有人切实享有所有公民、文化、经济、政治和社会权利以及发展权。大会明确指出，高级专员应提供咨询服务和技术及资金援助，参与对话，加强国际合作，协调整个联合国系统的活动——所有这些都是为了消除障碍，应对充分实现所有人权所面临的挑战。⁷

⁵ A/HRC/47/47，第 83 段。

⁶ 见 A/HRC/45/14。

⁷ 大会第 48/141 号决议。

A. 活动概览

13. 人权高专办的工作围绕六大支柱展开：通过人权推进可持续发展；加强平等和打击歧视；加强参与和保护公民空间；加大国际人权机制成果的落实力度；防止侵犯人权和加强保护人权，包括在冲突和不安全局势下；加强法治，追究侵犯人权行为的责任。⁸ 每个支柱都涵盖所有类型的权利——公民、文化、经济、政治和社会权利，以及发展权。人权高专办在将其管理计划延长至 2023 年时，进一步强调解决不平等问题和反对歧视，特别是对非洲人后裔的歧视，并强调利用数据促进人权。

14. 人权高专办通过采取所有人权不可分割的方针，努力加强促进和保护经济、社会及文化权利。人权高专办负责推动制定标准、提高认识以及全球、国家和地方政策的制定和实施，因此，在经济、社会及文化权利方面的工作十分庞杂。这项工作包括人权理事会和大会规定的具体任务，以及根据大会授予高级专员的独立任务开展的工作。人权高专办开展广泛的活动，包括研究和分析侵犯人权和虐待行为，监测和报告此类侵权和虐待行为；向人权高专办驻地机构和国家一级的利益攸关方提供经济、社会及文化权利方面的技术咨询和能力建设支助；就联合国人权机制的工作提供专家咨询和实务支助；为国际法的逐渐发展提供支助；参与有关经济、社会及文化权利的政府间进程；加强与联合国机构、城市和地方政府、国家人权机构和民间社会的伙伴关系。一些干预措施侧重于倡导改变涉及具体权利的政策、做法和行为，例如与教育、食物、健康(包括获得药品和疫苗)、工作、社会保障、住房、水和卫生设施有关的权利。其他活动旨在支持那些往往被边缘化和落在最后面的群体。这包括针对公民、文化、经济、政治和社会权利的活动，以促进和保护妇女、青年、儿童、老年人、残疾人、LGBTQI+ 人士、土著人民、少数群体和非洲人后裔以及其他弱势或边缘化群体的权利。

15. 下一节载有人权高专办为促进和保护经济、社会及文化权利以及解决不平等问题而开展的活动的若干实例。这项工作包括倡导人权，支持人权机制，以及广泛的政策工作、活动和方案。

B. 聚焦经济、社会及文化权利

16. 在全球一级，高级专员一贯大力倡导保护经济、社会及文化权利，在这些问题上从事了大量公开活动，并在疫情暴发后进一步加以扩展。近年来，她响应秘书长关于新的社会契约的呼吁，特别强调需要将全民社会保护作为确保获得保健、教育和基本收入的关键政策工具，并需要转向资源效率更高的绿色循环经济，以应对气候危机。⁹ 高级专员在关于不断变化的劳动世界中的社会保障权的闭会期间小组讨论会的纪要报告中指出，各国应最大限度地利用现有资源，逐步实现全民社会保护制度。¹⁰ 高级专员还呼吁在债务管理和债务减免方面采取紧急行动，为陷入债务困境的国家提供维持基本服务所需的财政空间，¹¹ 并呼吁

⁸ 人权高专办，《2018-2021 年联合国人权管理计划》；以及人权高专办，《2022-2023 年联合国人权管理计划》。

⁹ [A/HRC/47/47](#)，第 9 段。

¹⁰ [A/HRC/49/33](#)，第 61 段。

¹¹ 见 [A/HRC/50/4](#)。

债权人冻结、重组或减免债务。¹² 她主张将普遍和公平获得 COVID-19 疫苗作为一项全球公益，分享惠及最边缘化人群的社会保护措施的良好做法，¹³ 并主张全民健康覆盖。¹⁴ 她还概述了国家在应对大流行病和其他卫生紧急情况方面的核心作用。¹⁵

17. 在当前全球粮食危机的背景下，高级专员呼吁保护小农和小户渔民的权利，促进性别平等，并在世界海洋日倡导执行《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。高级专员与联合国贸易和发展会议秘书长一道，向世界贸易组织第十二届部长级会议发出了一封联合公开信，敦促成员国使贸易规则与人权义务相一致，以支持实现人人享有适足食物权。

C. 有效支持人权机制和任务

18. 作为人权理事会参与应对疫情工作的一部分，理事会于 2021 年 12 月举行了关于获得疫苗和药品的闭会期间研讨会，重点讨论了疫情背景下的人权挑战、全球合作和改善疫苗普及的措施，¹⁶ 并于 2021 年 11 月举行了一次关于心理健康和人权的闭会期间磋商。¹⁷ 理事会还召开了关于社会保障权的第一次闭会期间小组讨论会，促进分享社会保护措施方面的良好做法和经验教训，这些措施使往往被排除在社会保护制度之外的边缘化群体受益。¹⁸ 这有助于加强以人权为核心的全球、区域和国家应对疫情及其后果的循证宣传。人权高专办在联合国促进老龄健康十年(2021-2030)框架下共同领导了解决年龄歧视和老年歧视的机构间努力。人权高专办还更新了最初于 2012 年发布的关于国际法中与老年人有关的规范性标准的分析文件。2021 年 3 月发布的最新研究报告分析了保护方面的差距以及促进和保护老年人人权的现有国际法律框架是否充分。

19. 人权高专办作为人权条约机构的秘书处，还支持这些机制制定一般性意见，包括关于土地和经济、社会及文化权利的一般性意见，关于可持续发展和《经济社会文化权利国际公约》的一般性意见，关于土著妇女和女童权利的一般性建议，以及关于残疾人工作和就业权利的一般性意见(正在进行中)。条约机构还在结论性意见和报告前问题清单中处理了与疫情有关的问题。¹⁹

20. 人权高专办为人权理事会的一系列特别程序任务负责人提供支持，帮助他们开展与经济、社会及文化权利有关的工作，如食物、水和卫生设施、健康、教育、适当住房、外债和贫困。人权高专办支持这些任务负责人开展授权活动，包括进行国家访问。特别程序机制在专题报告中提供了大量与经济、社会及文化权

¹² 人权高专办，“非洲：人权负责人说，我们必须立即采取行动，以避免一场灾难”，2020 年 5 月 20 日。

¹³ 见 [A/HRC/49/35](#)。

¹⁴ 见 [E/2019/52](#)。

¹⁵ 见 [A/HRC/47/23](#)。

¹⁶ 见人权理事会第 41/10 号决议。

¹⁷ 见人权理事会第 43/13 号决议。

¹⁸ 见人权理事会第 42/13 号决议。

¹⁹ 人权高专办，《2021 年联合国人权报告》，第 23 页。

利有关的建议和指导。最近的报告讨论了一些关键议题，如用于减少市场力量造成的不平等的再分配措施(如最低工资、劳工权利、消费者保护和法规)、债务可持续性以及向绿色包容型经济过渡，特别程序机制提出的许多国别和专题建议中也有这些议题。²⁰ 这些建议也是人权高专办方案规划的有益切入点。

D. 政策、活动和方案

21. 除了支持人权机制和任务的工作外，人权高专办还开展与经济、社会及文化权利有关的广泛工作。

1. 促进经济、社会及文化权利的政策制定和实施

22. 人权高专办与各国政府和相关利益攸关方接触，将人权纳入国家经济和社会政策，解决不平等问题，并解决人权方面的差距，努力在疫情后重建得更好。最近，一个特别的重点是社会保护和全民健康覆盖，这是秘书长在题为“我们的共同议程”的报告中呼吁的根植于人权的新社会契约的关键要素。此外，人权高专办与联合国水机制一道，牵头制定了一份路线图，以加强纳入享有水和卫生设施的人权。人权高专办还开始与世界卫生组织和其他相关联合国伙伴进行非正式磋商，探讨如何开发资源，以基于人权的方法实现全民健康覆盖。

23. 人权高专办就若干相关人权问题编写了指南和报告，包括关于社会保护²¹ 和获得疫苗²² 的关键信息以及心理健康联合指导说明。除其他外，人权高专办建议各国为履行义务，包括确保平等和不歧视划拨足够的资源；为在国家内部和国家之间公平分配 COVID-19 疫苗进行合作；并增加对紧急措施的预算拨款，以确保人人不受歧视地获得教育。²³ 人权高专办还倡导将人权规范和原则纳入世界粮食安全委员会的工作，特别是纳入关于性别平等和粮食安全的自愿准则草案的谈判以及关于促进青年参与农业和粮食系统并在其中就业的政策建议草案的谈判，但人权高专办支持各国执行这些准则的能力仍然有限。此外，为促进有效应对疫情对人权的影响，人权高专办制定了一个由 10 个人权指标组成的框架，以评估和减轻疫情对人权的影响。这些关键指标载于指导联合国应对疫情的社会经济应对措施框架文件附件。²⁴

24. 人权高专办还牵头开展研究，编制报告和工具，进行能力建设，倡导经济、社会及文化权利以及发展权，以解决各国在疫情防备、应对和恢复方面的不平等和不对称问题。²⁵

25. 自疫情开始以来，人权高专办对令人关切的人权问题的监测和报告有助于为决策和向主要利益攸关方进行宣传提供及时和准确的信息。例如，对经济、社会

²⁰ 任务负责人的活动和成就概述可查阅 [A/HRC/49/82](#) 和 [A/HRC/49/82/Add.1](#)。

²¹ 见 [A/HRC/49/33](#)。

²² 见 <https://www.ohchr.org/en/covid-19/covid-19-guidance>, [A/HRC/49/34](#) 和 [A/HRC/49/35](#)。

²³ [A/HRC/47/47](#)，第 10 段。

²⁴ 联合国，“联合国关于采取即时社会经济措施应对 2019 冠状病毒病的框架”，附件 2，2020 年 4 月。

²⁵ 见 [A/HRC/50/4](#)。另见 [A/HRC/49/28](#)。

及文化权利的监测，包括在疫情背景下的监测，促进了与有关部门的接触和干预，包括制定紧急社会保护措施，防止驱逐或改善非正规安置点的条件。²⁶

26. 人权高专办还利用其召集力，围绕当地和当下的挑战，促进就经济、社会及文化权利、发展权和《2030 年可持续发展议程》开展前瞻性对话。作为联合国人权体系的设计者之一，埃尔南·桑塔·克鲁兹通过《世界人权宣言》的起草，推动了社会经济权利。人权高专办受他的启发，推出了一个新的对话系列，提供了一个平台，让全世界人民参与进来，扩大他们的声音，并赋权人民，使之成为变革推动者。²⁷ 在几个区域举行了对话，重点是社会保护、发展对人权的贡献以及发展权和健康环境权之间的相互联系等主题。²⁸

27. 人权高专办的工作对广泛的利益攸关方产生了影响，并为进一步与其接触提供了机会。进一步努力深化与联合国系统合作伙伴、各国政府和其他利益攸关方的接触至关重要。还需要在国家一级深化与各国政府、民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方的伙伴关系，以推动政策变革，帮助履行国家的经济、社会及文化权利义务。这种接触将使人权高专办能够支持落实政策指导。虽然各国、联合国系统和其他利益攸关方要求扩大经济和社会权利方面的技术参与，并在国家一级加强国家保护制度，但目前的资源限制了人权高专办提供额外支助的能力。

2. 推动实现可持续发展目标

28. 人权高专办在联合国全系统关于社会和经济不平等的政策工作中发挥了主导作用，特别是在《2030 年议程》方面。人权高专办继续优先支持联合国国家工作队，以确保《2030 年议程》不让任何一个人掉队的承诺以平等和不歧视原则为基础。人权高专办为联合国共同国家分析和联合国可持续发展合作框架提供了人权分析和咨询，并为国家发展进程做出了贡献。²⁹

29. 作为人权高专办支持各国努力促进和保护人权以及实施《2030 年议程》的方案核心组成部分，人权高专办寻求在包括全民健康覆盖的健康权、住房、水和卫生设施、食物和社会保护等领域开展重要的技术合作。虽然人权高专办也参与其他重要领域的工作，如土地权和与非传染性疾病有关的人权问题，但由于资源限制，这些活动是有限的。

30. 人权高专办继续寻求与广泛的联合国行为体进行战略接触，以确保对联合国的主要发展政策和指南做出有意义的贡献。人权高专办与发展协调办公室和联合国开发计划署合作，制定了一份基于人权的社会经济影响评估方法和各国应对疫情措施清单。作为一个机构间工作组的共同牵头机构，人权高专办于 2020 年 10 月主导了对联合国 109 个国家工作队的社会经济应对计划进行的人权审查。³⁰ 提出的建议中包括全面梳理弱势群体，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。这次审查为社会经济应对计划确定了需加改进的领域，如加强民间社会和国家人权机构参与应对措施的设计和监测，通过系统地执行人

²⁶ [A/HRC/48/49](#)，第 50 段。

²⁷ 人权高专办，“重燃《世界人权宣言》的精神”，2020 年 10 月 20 日。

²⁸ 见 [A/HRC/50/4](#)。

²⁹ 同上。

³⁰ [A/HRC/46/19](#)，第 50 段。

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。³¹在整个审查过程中，加强对经济、社会及文化权利的保护是一个明确的重点。

3. 增援倡议和其他工作：催生变革，建立增进人权的经济

31. 2019 年底，联合国人权事务高级专员设立了增援倡议，以增加对经济、社会及文化权利、可持续发展目标和预防冲突的参与，并加强人权与宏观经济政策之间的联系。当时，世界各地发生了多起社会抗议和动乱，其中许多是由于不平等现象不断扩大造成的，而且实现可持续发展目标的进展缓慢，因此需要扩大和加快这些领域的工作。

32. 在增援倡议最初阶段的几个月内，疫情暴发带来了无法预见的挑战，同时，由于这一新领域能够补充和落实已经在进行的政策咨询和技术援助方面的工作，因此变得更为重要。增援小组帮助人权高专办驻地机构将联合国人权机制的建议转化为具体可实施的政策解决方案，为落实可持续发展目标的国家政策、计划和战略提供信息。人权高专办通过将经济、社会及文化权利方面的专门人权知识与发展与宏观经济问题联系起来，创造了一种与各国政府、联合国国家工作队、民间社会、国家人权机构及其国家和区域办事机构合作开展经济、社会及文化权利方面工作的有效方法。

33. 增援倡议办法有巨大潜力，可以填补在促进实现经济、社会及文化权利方面的关键空白。90 多个人权高专办驻地机构和联合国国家工作队使用了这一工具，促进了基于人权的分析和解决方案，重点关注那些有可能掉队的人，包括少数群体，³² 并协助提供符合国情的扩大财政空间和最大限度利用现有资源促进经济、社会及文化权利的办法。³³ 人权高专办与国家人权机构、基层行为体和弱势群体合作，分析了国家政策和措施，特别是与掉队群体有关的政策和措施。至关重要的是，在疫情之初以及随后的几个月里，一个关键重点是国家在健康权、社会保护权和其他经济、社会及文化权利方面对疫情的应对措施。这一重点包括支持各国政府努力对宏观经济和财政政策以及公共预算进行基于人权的分析。³⁴ 根据这些分析，人权高专办倡导各国政府增加社会部门的国家预算和社会支出。通过这些干预，人权高专办开始填补经济决策和人权之间的空白，包括涉及国际金融机构的经济改革和进程。高专办呼吁所有行为体确保宏观经济咨询意见和社会经济方案，包括再融资方案和附加条件，立足于人权，以解决持续存在的结构性不平等，避免进一步加剧贫困和不平等。

34. 作为增援倡议的一部分，人权高专办自其成立以来已支持了 51 个小型项目，向许多驻地机构提供了最高达 30,000 美元的技术、人力和财力资源。通过这些试点项目，人权高专办与驻地协调员办公室和联合国经济学家进行了接触。这一方法力求向各国提供更有针对性的支持，使各国能够逐步实现经济、社会及文化权利，更好地理解其当前的义务，并最大限度地调拨现有资源。通过这些项目，人权高专办还努力通过与权利持有人及其代表组织直接接触和协商，并倡导

³¹ 同上。

³² [A/HRC/46/44](#)，第 8 段。另见 [E/2021/77](#)，以了解增援倡议的一般说明和实例。

³³ [E/2021/77](#)。

³⁴ 见 [A/HRC/50/4](#)。

有意义的参与和包容性进程，促进形成代表权利持有人意见的决策和规划。结果很有希望，表明人权高专办具备了扩大这类项目工作的条件。这些发展干预措施的可持续性需要将增援倡议进一步制度化，并需要额外的人力和财力资源。

35. 在 2022 年的前六个月，增援小组支持人权高专办在各国的办事机构，就经济、社会及文化权利、将人权纳入发展政策和方案以及加强人权与经济之间的联系提供分析性内容和业务咨询。共为 34 项共同国家分析或联合国可持续发展合作框架进程进行了这一工作。作为联合国可持续发展合作框架进程的一部分，增援小组还就《2030 年议程》、可持续发展目标、使用基于人权的方法和不让任何一个人掉队的呼吁举办了七次简报会和培训课程，支持并参与了九次基于人权的预算分析，并与 19 名驻地协调员办公室的经济学者进行了战略讨论和接触。

36. 在两年的运作中，增援倡议打破了各自为政的局面，展示了将人权纳入经济和发展领域的价值，通过提供关于经济、社会及文化权利以及可持续发展的业务咨询，发挥了重大作用。这项工作表明，该项目的“概念验证”是可靠的，并为扩大增援倡议的工作规模提供了基础。

4. 国家一级的经济、社会及文化权利

37. 人权高专办支持了针对具体国家的广泛活动，以加强保护和实现经济、社会及文化权利。这种支助包括从人权角度进行宏观经济分析，侧重于不让任何一个人掉队，在设计促进性别平等和基于人权的社会保障制度方面提供技术咨询，帮助国家机构建设监测经济、社会及文化权利的能力，以及支持政府制定符合人权的经济、社会及文化权利法律和政策措​​施。

38. 在阿根廷，通过增援倡议项目，人权高专办支持联合国国家工作队的人权顾问进行基于人权的宏观经济分析，从人权视角总体阐述新出现的模式和结构性社会经济挑战。分析的重点是弱势和边缘化群体，旨在支持政府将人权视角纳入宏观经济政策和方案，并履行人权义务。在柬埔寨，人权高专办国家办事处在增援倡议的支持下，将人权分析纳入了联合国 COVID-19 疫情应对和恢复计划。

39. 人权高专办向墨西哥政府提供了技术援助，帮助通过一项总统令，管理和控制瓦哈卡州中部山谷地下水的提取、开采、使用和转换，确保 16 个萨波特克社区获得用水。该法令承认萨波特克社区的领地权利、自决权和自治，并授权这些社区制定和颁布管理使用和享有地下水的规则。在危地马拉，人权高专办支持社会发展部与社区和基层组织密切协商，设计一个促进性别平等的户籍登记系统，以便在应对疫情的背景下提供社会保护干预措施。

40. 在索马里，联合国索马里援助团的人权和保护小组在增援倡议的支助下，开展了一项研究，以评估政府主导的一项社会保护计划——预算现金转移倡议——的人权合规情况。这项研究是自 2021 年以来向索马里提出的关于经济复苏和减贫的若干普遍定期审议建议的直接后续行动。该小组在研究报告中呼吁政府通过增加国内资源调动来扩大财政空间，并利用债务减免向人民提供社会保护。研究结果将为联合国索马里国家工作队的工作提供参考，并有助于政府建立符合人权的社会保障制度。

41. 在萨尔瓦多，人权高专办支持国家人权机构加强能力，以监测疫情背景下享有健康权、社会保护权和体面工作权的情况。在肯尼亚，驻地协调员的人权顾问和联合国国家工作队联同增援倡议，为肯尼亚国家人权委员会和人权组织提供了

关于公共预算在实现经济、社会及文化权利方面的作用的培训。培训的依据是人权高专办对肯尼亚 2021/22 财政年度预算进行的基于人权的分析。培训的目的是探讨向肯尼亚提供联合咨询的机会，以落实普遍定期审议的建议，增加对经济和社会权利的预算拨款。

42. 南部非洲发展共同体议会论坛最近制定了公共财务管理示范法，旨在确保南部非洲发展共同体国家的议会能够以透明、高效和满足南部非洲发展共同体国家公民需求的方式，履行对公共财务管理的立法、预算和监督职能。人权高专办参加了南部非洲发展共同体议会论坛的一次协商会议，随后合作编写了书面意见，强调了确保对社会部门的投资符合人权义务和国家预算中商定的国际和区域基准的重要性。人权高专办建议该法考虑让南部非洲发展共同体国家探索国内资源调动办法，作为扩大财政空间的一种手段，包括通过可用于社会支出的累进税。论坛指导委员会将在示范法审定期间考虑这些意见。

5. 利用人权机制

43. 人权高专办还在业务工作中利用人权机制制作的内容。高专办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，包括对掉队群体的分析，以及在非歧视基础上保持适当水平的健康、社会保障和保护以及其他权利的途径。³⁵ 人权高专办的专题小组和地域小组还依靠与联合国人权机制合作的其他人权高专办小组的支持和专门知识，包括普遍定期审议、条约机构秘书处，特别是经济、社会及文化权利委员会秘书处，以及为特别程序任务负责人提供支持的相关单位。例如，人权高专办通过“执行普遍定期审议资金和技术援助自愿基金”，支持若干国家执行普遍定期审议建议。加强该基金，对于增强为这项任务提供的专门支助至关重要。³⁶

44. 包括人权理事会在内的国际人权机制日益关注经济、社会及文化权利。³⁷ 然而，尽管各国有意推进经济、社会及文化权利方面的努力，但会员国在普遍定期审议中提出的建议只有 21% 涉及经济、社会及文化权利。³⁸ 人权高专办分析了这些建议，并提议为会员国举办一次讲习班，讨论如何更有效地将经济、社会及文化权利纳入普遍定期审议进程。

45. 人权高专办还根据可用的人员和资源情况，与会员国就落实关于经济、社会及文化权利的普遍定期审议建议进行接触。

46. 在疫情背景下，人权高专办还继续汇编和分享人权条约机构就 COVID-19 发布的不断发展的判例，并详细介绍这些机构如何通过适用各自条约的规定处理人权问题。

47. 进一步努力将人权机制丰富的指导、建议和意见纳入国家政策和方案，无疑将为推进经济、社会及文化权利做出重大贡献。人权高专办目前在这方面的努力因资源有限而受到限制。

³⁵ A/HRC/46/19，第 49 段。

³⁶ A/HRC/50/18，第 63 段。

³⁷ 人权高专办，《2021 年联合国人权报告》，第 23 页。

³⁸ 人权高专办，世界人权索引数据库。可查阅 <https://uhri.ohchr.org/en>。

6. 保护和促进公民空间和公众参与

48. 在全球范围内，当今各国发生的许多社会动荡、暴力和冲突事件都是侵犯经济、社会及文化权利的结果，反映了对不平等加剧、机构信任感减弱和生活水平下降的不满。疫情放大了所有这一切。疫情还使人们注意到公民空间和参与权的重要性，这是实现健康权和所有经济、社会及文化权利的关键先决条件。³⁹ 国际人权框架一再确认经济、社会及文化权利与公共自由的相互依存和相互关联。任何发展项目的成功都与受影响者的参与有着明确的联系。

49. 在这方面，人权高专办、特别程序和其他机制倡导反对一些限制、攻击和侵犯公共自由的行为。疫情还加速了向数字平台的大规模转移，这加剧了相关风险，包括对隐私和表达自由的威胁，以及加深歧视的风险。⁴⁰ 权利持有人参与制定和实施政策会对经济、社会及文化权利产生更大的影响，并提高对这些权利的尊重程度。

三. 扩大经济、社会及文化权利工作的需要日益增加

50. 今天的现实情况是，人们被疫情引发的社会经济困难、燃料和粮食危机以及日益加剧的贫困和不平等所包围。这些挑战使得各国促进和保护经济、社会及文化权利的努力更加紧迫和重要。⁴¹ 与此同时，剥夺经济、社会及文化权利⁴² 以及不同群体之间的不平等被认为是导致现代大多数冲突的因素。例如，族裔群体之间的经济不平等增加了内部冲突的可能性。⁴³ 疫情后全球经济的脆弱状态和乌克兰战争的影响，如食品、燃料和化肥价格上涨，⁴⁴ 可能会助长暴力和不稳定。⁴⁵

51. 尽管近年来人权高专办在经济、社会及文化权利领域的工作显著扩大，但由于资源有限，它无法利用许多参与的机会。例如，整个联合国系统日益需要支助，从而将基于人权的办法纳入发展，但人权高专办难以满足这些伙伴关系和支助需求。

52. 同样，如上所述，条约机构、特别程序和普遍定期审议关于解决极端贫困、不平等、边缘化和社会排斥以及保护债务缠身国家的权利的大量专题建议没有得

³⁹ 见 [A/HRC/51/13](#)。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 见 [E/2021/77](#)。

⁴² [E/2016/58](#)，第 47 段。另见 Frances Stewart, Graham Brown and Luca Mancini, “Monitoring and measuring horizontal inequalities”, Working Paper No. 4 (Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, 2010); Christopher Cramer, “Does inequality cause conflict?”, *Journal of International Development*, vol. 15, No. 4 (May 2003), pp. 397–412; 以及 Frances Stewart, Graham Brown and Luca Mancini, “Why horizontal inequalities matter: some implications for measurement”, Working Paper No. 19 (Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, 2005).

⁴³ [A/HRC/46/43](#)，第 23 段。

⁴⁴ 全球粮食、能源和金融危机应对小组，“乌克兰战争的全球影响：数十亿人面临着一代人以来最严重的生活成本危机”，第 2 号简报(2022 年 6 月 8 日)。

⁴⁵ [E/2016/58](#)，第 51 段。

到充分利用，人权高专办目前向会员国和其他义务承担人提供技术合作的能力有限。⁴⁶

53. 此外，人权高专办认为，正如秘书长在“最高愿望：人权行动呼吁”⁴⁷和“我们的共同议程”⁴⁸中所呼吁的那样，在解决不平等和经济、社会及文化权利与预防工作方面，还有很大的扩展空间。人权高专办认为有可能扩大其工作，以具体和参与性的方式解决落在最后的群体的人权问题，特别是在拯救生命和可持续生计方面，因为这是一项有效预防政治动荡和冲突的战略，并有助于将经济、社会及文化权利分析充分纳入预警和预防工作。⁴⁹

54. 人权高专办工作相关性的一个反映是，对于高专办参与所有人权领域的需求日益增加。人权高专办尽可能有效地应对这些需求，不断利用有限的资源应对日益增加的任务。只有当高专办能够与各国和其他对应方持续接触时，才能保持所取得的进展。为了继续完成增加的工作，迫切需要增加人力和财力资源，以增强人权高专办驻地机构、区域办事处和总部在经济、社会及文化权利方面的专业和专项能力。这种专业和专项能力将有助于人权高专办为落实经济、社会及文化权利提供目的明确和与业务相关的支助，使会员国能够履行其义务，在各自国家逐步实现经济、社会及文化权利。

55. 人权高专办通过将经济、社会及文化权利和发展权问题与国家一级具体和循证制定的宏观经济政策联系起来的工作，取得了显著成果。增援倡议有助于剖析增进人权的经济的概念要素。人权高专办的国家和区域办事处拥有专门的经济、社会及文化权利能力，将大大提高人权高专办向会员国提供业务支助和政策指导的能力，并满足在支持基于人权的经济复苏和发展规划等领域日益增长的期望。

四. 结论

56. 在疫情造成的社会经济危机的背景下，人权高专办在有限的可用资源范围内，加大了消除经济不平等和其他不平等现象的力度，贡献了立足于权利的分析和解决方案，重点关注那些有可能掉队的人。与发展、经济、社会及文化权利有关的工作往往各自为政，事实上，发展和经济实践中往往没有纳入人权考虑。人权高专办的创新办法，特别是通过增援倡议，正在试图打破这些堡垒，并展示纳入人权的价值。⁵⁰ 关于将人权纳入发展和经济领域的工作也是一个例证，表明在这个领域进一步投资将产生更多和更深入的成果。

57. 更好地恢复需要重新承诺维护和切实实现经济、社会及文化权利。疫情给经济和政府收入带来严重压力，导致很多国家的经济负增长。调动资源用于短期和长期社会支出的挑战巨大，特别是在中低收入国家。尽管如此，根据国际人权法，各国义务保障所有人不受歧视地享有至少最基本水平的健康、社会保护、营养和粮食安全、水和环境卫生、住房和教育权，即使是在危机时期。人权原则

⁴⁶ 人权高专办，世界人权索引数据库。可查阅 <https://uhri.ohchr.org/en/>。

⁴⁷ 安东尼奥·古特雷斯，“最高愿望：人权行动呼吁”，2020年。

⁴⁸ 联合国，《我们的共同议程：秘书长的报告》(2021年)。

⁴⁹ 见 E/2016/58。

⁵⁰ 见 E/2021/77。

和规范为可持续复苏提供了全面的蓝图，秘书长在“最高愿望：人权行动呼吁”和“我们的共同议程”中也提到了这一点。

58. COVID-19 危机表明，各国的人权承诺与所有人的经济、社会及文化权利的有效实现之间存在巨大差距。它还突出表明，迫切需要将经济、社会及文化权利置于各国应对疫情措施的核心，从而强调了所有人权不可分割、相互关联和相互依存。人权的目的是结束恐惧和匮乏，但是零敲碎打和政治化的做法造成了一个恐惧和匮乏仍然十分普遍的世界。在日益加剧的不平等和当前的社会经济危机中，人权体系是现有的最佳预防工具，也是维持和平和实现可持续发展的重要基础。

59. 人权是帮助各国政府和社会找到创新和包容性方法以更好地恢复的关键。人权为可持续复苏提供了全面的蓝图，秘书长在“最高愿望：人权行动呼吁”和“我们的共同议程”中也提到了这一点。人权高专办将继续为预警和风险分析提供人权信息，展示尊重人权如何有助于预防冲突，并建立一种以人权为基础的预防文化，特别是通过人权机制的建议。人权高专办继续发挥不可或缺的作用，提高对人权不可分割的认识，支持各国努力创建增进人权的经济和基于人权的复苏，并将人权纳入联合国的主流，使联合国系统更加强大和有效。

60. 对人权高专办在所有人权领域，特别是在经济、社会及文化权利方面进行参与的需求日益增长，这证明了人权高专办工作的相关性。然而，这些需求超出了人权高专办的执行和参与能力，反映出需要加强伙伴关系、合作和多边主义。至关重要的是要保持势头，支持人权高专办充分应对全球危机。

61. 具体而言，进一步的支持将使人权高专办能够扩大在以下方面的工作：

(a) 向基于人权的全面社会保护制度进行范式转变，这个制度立足于平等和不歧视、权利持有人的有效参与以及加强问责制和补救措施；

(b) 纳入基于人权的健康方针，包括优先考虑全民健康覆盖，特别是对最边缘化的群体，并在 COVID-19 疫情复苏的背景下着手处理健康的基本决定因素；

(c) 促进基于人权的粮食安全方针，支持包括妇女和女童在内的小农和渔民，确保他们有机会获得信贷、土地、种子、自然资源和技术，以改善他们的生计、可持续农业和渔业，并享有人权；

(d) 调动国家资源，最大限度地利用现有资源，作为充分实现经济、社会及文化权利的核心义务之一；

(e) 扩大财政空间，创造资源，以增加对健康权、受教育权、食物和营养权以及社会服务权的投资，以期解决倒退的经济模式和公共服务资金不足时代导致的经济和社会不平等。