



人权理事会

第五十四届会议

2023 年 9 月 11 日至 10 月 6 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

不平等、社会保护和发展权

发展权专家机制的研究报告

概要

在本研究报告中，发展权专家机制借助发展权框架，审查了国家内部和国家之间的不平等问题。报告研究了发展的政治经济学问题，并探讨了加强普遍和全面社会保护制度的能力。

在评估减少不平等的政策和社会保护制度时，专家机制查明了全球良好做法和一些具有排斥性或限制性的做法。报告将社会保护制度置于《发展权利宣言》所述国家义务、国际合作和全球伙伴关系以及秘书长题为“我们的共同议程”的报告所述新社会契约的框架内。

最后，专家机制向各国和其他利益攸关方提出建议，为解决国家内部和国家之间日益加深的的不平等现象建立普遍的社会保护制度，将其作为一项基本人权，从平等发展机会原则的角度加以理解。



一. 导言

1. 全球冠状病毒病(COVID-19)疫情的后果似乎没有止尽，在世界继续承受这些后果的同时，其引人注目的影响之一——不平等的规模有所扩大，速度有所加快。一些研究和联合国报告显示，财富分配发生了历史性转变，气候变化引起的自然灾害的频率和严重程度增加，政治两极分化和冲突加剧。这些趋势的一个主要后果是在获得资源，包括获得医疗服务、粮食、安全饮用水、住房、收入、总体安全和一般福祉等机会方面的不平等。这些条件也助长了敌意环境，特别是针对穷人、弱势群体和少数群体的敌意环境。不平等加剧仍然是实现《2030 年可持续发展议程》中全球商定的目标和不让任何人掉队的承诺的主要障碍。收入、财富和机会日益不平等也对全球的人权构成新的威胁；事实上，不平等的后果威胁到发展权的享有，因为它破坏经济发展，威胁到民主生活、社会凝聚力和资源再分配。¹ 消除不平等现象的第一步是认识到，如果一些社会阶层整体被排斥在经济、社会、文化和政治发展之外，无法参与、促进和受益于这些发展，社会就无法充分发挥其潜力。²

2. 歧视和不平等是相互关联的。不平等的原因和表现形式深深植根于历史不平等、收入和财富分配不均、政治边缘化和社会排斥。各群体之间的社会不平等，如因性别、种族、族裔或种姓、残疾、年龄、公民身份及其他体征或被赋予的属性所导致的不平等，不仅来自建立在歧视性做法基础上的等级制度，而且复制这些等级制度。虽然社会不平等可能源于身份和权利方面的明确法律差异，如影响移民的法律差异，但这些不平等也可能源于无视特定人群需求的政策，或源于某些社会价值观，这些价值观以歧视特定群体的方式塑造社区内部关系。³

3. 歧视造成社会群体之间的横向不平等，例如性别、种族和族裔之间的不平等。这类不平等与机会不平等相关，反映出个人无法控制的既定社会地位造成的差距。歧视还加剧了纵向不平等，如收入不平等。收入、财富和机会方面的经济差距往往与获得政治权利和参与方面的不平等交织在一起，在世界许多地区，政治权利和参与受到威胁。经济和社会不平等既导致政治不平等，也是政治不平等的产物，因为精英们积累影响力和权力，以维护和延续一个以牺牲多数人为代价造福少数人的制度。⁴ 数据显示，最弱势和边缘化群体，如妇女、特定种族或族裔群体、老年人或青年人、残疾人、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等(LGBTIQ+)、非正规部门工人、农村人口和移民，面临经济和社会不平等以及政治边缘化的交叉问题。这些群体因受教育和就业机会有限、收入较低和易受暴力侵害而处于不利地位。⁵ 缺乏社会保护使其不利地位更加恶化。

¹ 世界银行，《2017 年世界发展报告：治理与法律》(华盛顿特区，2017 年)。

² A/69/700，第 68 段。

³ Siddiq R. Osmani, “The human rights-based approach to development in the era of globalization”, chap. 8, 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办), *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (联合国出版物, 2013 年)。

⁴ 联合国社会发展研究所(社发所), 《不平等的危机：为新的生态社会契约转移权力》(日内瓦, 2022 年), 第 14 页。

⁵ 同上, 第 189 页。

4. 不平等还表现在地域上，例如许多国家存在城乡差距——由于缺乏公共服务或公共服务不稳定，农村社区的贫困程度往往最高。⁶ 与地域不平等有关的是因收入较低、就业机会较少和对年轻一代的特殊保护较少而产生的代际不平等：随着失业和极端贫困的增加，就业脆弱和不稳定的青年受到的影响尤为严重。这些不平等也影响到需要照顾的老年人和易受政治排斥和在非正规部门从事不稳定工作的移民。

5. 虽然在 1990 年代之前的几十年里，全球不平等现象一直在减少，但在过去十年里，不平等现象的各个方面都有所加剧，这一现象前所未有。COVID-19 疫情加剧了世界各地原有的不平等，因为最贫困和最脆弱的群体受到该疾病及其深远经济影响的打击最为严重。据估计，疫情使全球超过 1.2 亿人陷入了极端贫困。⁷ 在世界各地，绝对贫困的增长甚至超过了疫情前本来已经很高的贫困水平。在许多发展中国家，在非正规部门就业的工人——他们占劳动力的大多数——和失业者受疫情造成的经济混乱的影响最大。

6. 在本研究报告中，发展权专家机制审查了国家内部和国家之间日益严重的不平等对落实发展权产生的影响。报告还探讨了将发展权作为解决 COVID-19 疫情后日益扩大的不平等问题的框架，以及用发展权对重建得更好和不让任何人掉队的呼吁作出回应。从这一角度出发，报告审查了各国为解决日益严重的不平等现象采取的政策，并评估了这些政策的成功之处和局限性。专家机制还审查了社会保护制度在解决不平等方面发挥的作用，评估了社会保护制度的设计、实施和影响，查明了良好做法以及导致排斥和不平等长期存在的做法。

7. 研究报告将不平等和社会保护制度置于《发展权利宣言》规定的国家义务、国际合作和全球伙伴关系以及秘书长题为“我们的共同议程”的报告所述的新社会契约的框架内。⁸ 专家机制将普遍社会保护制度视为一项基本人权，通过《发展权利宣言》中规定的发展机会平等原则以及《2030 年可持续发展议程》中所述不让任何人掉队的变革承诺对其加以理解。最后，专家机制向各国、国际组织、民间社会组织和其他利益攸关方提出了战略建议，指出应通过国家和国际政策和行动，处理国家内部和国家之间日益扩大的不平等现象。

二. 解决全球不平等问题：发展权方针

8. COVID-19 疫情导致全球有更多人无法获得基本的生计，包括食物、住房和医疗服务。⁹ 事实证明，各国政府和国际组织为减轻 COVID-19 对弱势群体的经济冲击而采取的干预措施不足，产生的影响有限。许多国家的贫困状况在疫情期

⁶ 厄瓜多尔提交的材料。

⁷ 《2021 年可持续发展目标报告》(联合国出版物, 2021 年), 第 2 页; 另见 Lucas Chancel and others, *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2022), p. 47; 及世界银行, “COVID-19 to add as many as 150 million extreme poor by 2021”, 7 October 2020。

⁸ [A/75/982](#)。

⁹ 例如, 2020 年, 近三分之一的人得不到充足的食物([A/75/982](#), 第 7 页)。

间显著上升。¹⁰ 据估计，2017 年至 2021 年期间，国家间的不平等程度上升了 1.2%，这是一代人以来首次出现这种上升情况。疫情之前预计的国家间不平等是在同一时期下降 2.6%。¹¹

9. COVID-19 对世界上最脆弱的人群造成了破坏性经济和社会影响，我们需要重新关注解决不平等及其对人类和社会福祉的影响。本研究报告是在若干研究和报告之后提出的，这些研究和报告表明，全球和国家层面的不平等现象日益加剧，包括财富分配差距扩大、越来越缺乏医疗服务、政治两极分化加剧、就业不足和失业率上升、粮食和住房缺乏保障，以及气候危机恶化。¹² 一份研究报告指出，疫情发生前，世界极度不平等，但现在更加不平等，除非各国政府和国际社会采取紧急行动，否则因 COVID-19 而深刻加剧的不平等和贫困将迅速成为长期性的问题，各国政府要花费十年时间应对这些问题。¹³

10. COVID-19 疫情对经济和社会产生了矛盾性影响。尽管与疫情有关的经济冲击和社会混乱使世界各地的弱势群体遭受重创，但随着财富密集地向富人集中，少数人获得了巨大的财富收益。其结果加剧了不平等，而且这种不平等也在扩大。数据显示，在过去 30 年中，人类最富有的 1% 人口拥有的财富是最底层 50% 人口的近 20 倍。¹⁴ 这可以归因于全球政治经济的几个趋势：新自由主义超全球化和向市场原教旨主义转变、技术进步、移民潮和快速的城市化，这些趋势导致社会混乱和经济动荡。

11. 严重的不平等在个人和社会层面都产生了深远的影响。极端不平等不仅影响到社会最贫困和最脆弱成员的福祉和生活质量，还阻碍经济增长，破坏民主，并导致社会信任、团结和社会凝聚力的崩溃。¹⁵ 它降低了人们为共同利益而行动的意愿。由于收入及获得教育和医疗服务的机会存在巨大差距，人们更有可能几代人陷入贫困，这将导致整体经济增长放缓。¹⁶

12. 平等和不歧视是基于人权的发展方针的核心。不平等之所以重要，是因为它是人类发展的一个根本问题。机会的极端不平等直接影响人的能力，即人能成为什么样的人，能做些什么。一种共识正在形成，即除了对个人和直接社会福

¹⁰ 在厄瓜多尔，处于社会经济脆弱状况的人数从 430 万增加到了 570 万；100 万人进入了按收入划分的“极端贫困”类别。此外，该国还出现了大约 431,000 名新的“多层面穷人”和 196,000 名新的“极端多层面穷人”（厄瓜多尔提交的材料）。

¹¹ 见 www.un.org/sustainabledevelopment/inequality。

¹² 例如，Chancel and others, *World Inequality Report 2022*; 社发所，《不平等的危机》；及 [A/75/982](#)。

¹³ Jo Walker and others, *The Commitment to Reducing Inequality Index 2022* (Development Finance International and Oxfam International, 2022), p. 5.

¹⁴ 社发所，《不平等的危机》，第 4 页。

¹⁵ 联合国开发计划署(开发署)，《2005 年人类发展报告：处于十字路口的国际合作：不均衡世界中的援助、贸易与安全》(纽约，2005 年)，第 51 页。

¹⁶ Bella Anis, Jutta Mewangi (马来西亚)提交的材料。

祉的影响外，不平等还导致全球金融、社会和政治不稳定。¹⁷ 研究表明，全球不平等增加会使气候结果恶化，而全球不平等减少会改善气候结果。¹⁸

13. 《2030 年议程》和可持续发展目标为减少不平等提供了一个综合框架。目标 10 旨在减少国家内部和国家之间的不平等现象，以增强所有人的权能并促进包容，不论其社会、经济或其他地位如何，从而确保机会平等，减少结果不平等，包括消除歧视性法律、政策和做法，并促进适当的政策和行动。实现这些目标需要各国采取相关政策，包括财政、工资和社会保护政策，并逐步实现更大程度的平等。但也有学者指出了该框架的局限性。例如，关于目标 10 和相关目标的主要论述主要侧重于被边缘化和生活在贫困线以下的人。相比之下，处于财富分配金字塔顶端的非常富有的人——富人和有权有势的人——却很少受到注意。¹⁹ 要解决极端贫困问题，需要考虑国家内部和国家之间的财富分配情况，以及历史上和如今导致财富集中在世界某些群体和区域的条件。

14. 因此，财富再分配和分散化必须成为关于减少贫困和不平等的对话的组成部分。重新分配财富以解决不平等这一问题这一概念已不再像以前那样在意识形态上两极分化。几十年来，标准的经济学观点认为，不平等是努力工作和才能的必要激励因素之一。然而，新出现的研究和文献显示，不平等具有破坏性和导致不稳定的影响。²⁰ 一些经济学家此前还警告说，关于公平经济竞争环境的政策在增长和效率方面会付出沉重代价。这种“公平—效率权衡”是反对以国家为主导采取减少不平等政策干预的一贯论点。然而，最近的数据表明，极端的经济不平等对经济和社会凝聚力都是有害的。此外，有行为经济学家的实验证实，大多数公民都致力于公平，愿意做出牺牲来帮助那些不如自己幸运的人。²¹

15. 人权规范可帮助为政策决策提供信息，指导减少不平等的战略，包括建立监测机制，跟踪国家承诺的进展情况，并为问责制提供空间。²² 发展权为处理不平等的各个方面及其对个人和社区的影响提供了一个综合性人权框架。《发展权利宣言》将人定为发展的核心主体、参与者和受益者。它提出了一种处理人权的整体方法，要求所有人权和基本自由在发展中都能获得充分实现(第 1 条)。

16. 平等、公平、不歧视和公平分配发展利益的原则是《社会进步和发展宣言》的重要规定，该宣言指出，社会进步和发展应建立在对人的尊严与价值的尊重上

¹⁷ Mark J. Roe and Jordan I. Siegel, “Political instability: effects on financial development, roots in the severity of economic inequality”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 39, No. 3 (2011), pp. 279–309; and Pablo Duarte and Gunther Schnabl, “Monetary policy, inequality and political instability”, *The World Economy*, vol. 42, No. 2 (2019), pp. 614–634.

¹⁸ Narasimha D. Rao and Jihoon Min, “Less global inequality can improve climate outcomes”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 9, No. 2 (2018).

¹⁹ Sakiko Fukuda-Parr, “What the Sustainable Development Goals get wrong about inequality”, 《不平等的危机》，社发所，第 77 页。

²⁰ Nancy Birdsall, “Why inequality matters: some economic issues”, *Ethics & International Affairs*, vol. 15, No. 2 (2001), pp. 3–28.

²¹ Samuel Bowles, *The New Economics of Inequality and Redistribution* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2012).

²² Ignacio Saiz and Kate Donald, “Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, No. 8 (2017), pp. 1029–1049.

面，并确保促进人权和社会公平。除其他外，这要求“立即和彻底消除一切形式的不平等、对人民和个人的剥削……”(第 2 条)。《发展权利宣言》责成各国在国家一级采取一切必要措施实现发展权利和所有人在获得基本资源、教育、保健服务、粮食、住房、就业和公平财富分配方面机会均等。²³ 各国不仅必须采取具体步骤改善经济、社会和文化条件，而且必须以民主的方式制定措施，保证结果公平。

17. 发展权方针是解决已查明的贫困和不平等挑战的一种切实可行的办法。在《发展权利宣言》中，发展既包括各国落实发展权利的义务，也包括各国开展合作消除发展障碍的职责。因此，国际团结是落实发展权的核心，也是解决贫困和不平等问题的战略重点。例如，各国一再接到建立普遍的社会保护最低标准，以解决日益严重的贫困和不平等问题的呼吁。然而，在 COVID-19 疫情带来经济冲击之后，这一责任不能再完全由个别国家承担。世界需要建立一个全球社会保护基金，为下一场危机做准备。²⁴

18. 作为解决贫困和日益加剧的不平等问题的手段，社会保护最低标准是一项共同责任，它包含建立新的国际融资机制，以帮助保护民众免受下一次经济或公共卫生危机的影响。个别国家，特别是低收入国家在做准备时需要得到帮助。许多发展中国家和最不发达国家需要得到帮助，才能提供为解决贫困和不平等问题建议的社会保护最低标准。在国际层面建立一个新的机制，可为建立健全的社会保护制度提供适当的激励和必要的财政可持续性。²⁵ 在疫情后重建得更好需要国际团结与合作，为所有人创造更好的社会保护，覆盖最贫困和最边缘化的人以及目前拥有支付资源的人。²⁶ 各国负有义务合作消除发展障碍，这是发展权的一项关键原则，它为处理超越国家能力的贫困和不平等等国际问题提供了一个宝贵的框架。

三. 《我们的共同议程》：迈向新的社会契约

19. 秘书长在其报告《我们的共同议程》中呼吁建立一种新的社会契约，现在正是大力推动全球合作以纠正目前的缺陷和预测的灾难性轨迹的时候。《我们的共同议程》基于一个前提，即世界面临着共同的挑战，只有通过重振多边主义和国际合作，作出同样相互关联的反应，才能应对这些挑战。这些共同的全球性挑战，包括保护我们的地球、促进全球和平与安全、预防冲突、促进国际法和正义、加强数字合作、确保可持续的发展筹资和青年的参与、减少贫困和促进平等，只能通过包括国家和非国家行为体、私营企业和民间社会组织在内的社区结成伙伴关系来应对。

20. 《我们的共同议程》对这些全球挑战提出了整体对策的设想。这些对策的核心是一份路线图，指引我们通过伙伴关系、国际合作和团结，携手为人类、为地

²³ 《发展权利宣言》，第 8 条。

²⁴ [A/HRC/47/36](#)。

²⁵ 人权高专办，“World needs to prepare for next crisis by setting up Global Fund for Social Protection now – UN expert”，新闻稿，2021 年 6 月 30 日；另见 [A/HRC/47/36](#)。

²⁶ 米歇尔·巴切莱特、奥利维耶·德许特和盖伊·赖德，“Universal social protection floors are a joint responsibility”，联合专稿，国际劳工组织(劳工组织)，2020 年 10 月 26 日。

球、为繁荣、为和平创造可持续未来。在多边主义受到攻击、狭隘和排他民族主义弥漫国际秩序之际，《议程》代表了对全球合作和重振包容性、网络化和有效多边主义未来的愿景。《我们的共同议程》不仅仅是一个愿景，也是一个加速执行现有协议，包括可持续发展目标的行动议程。由于不平等现象得不到解决会助长怨恨情绪，从而引发社会纷争和冲突，所以国家内部和国家之间更公平的社会经济制度对于实现共同议程和维护世界和平与安全至关重要。

21. 减少不平等是实现可持续发展目标共同议程的一个关键组成部分。这就需要促进关注处境最不利和边缘化人口需要的政治、社会和经济政策。实现共同议程需要一个新的社会契约，以重申共同的人性，促进全球共同利益。新的社会契约要求信任、包容、保护、参与和重视对人类和地球至关重要的事务。这些要求对于制定减少不平等的社会和经济政策和方案，包括制定有效的普遍社会保护制度至关重要。²⁷

四. 通过社会保护制度解决不平等问题

22. 不平等始终是一个令人关切的问题，正如侧重于减少国家内部和国家之间不平等的可持续发展目标 10 所反映的那样。随着国家之间和国家内部以及个人之间不稳定和不安全的加剧，各国政府和利益攸关方必须采取坚决步骤，消除和防止导致不平等的持续和潜在根源原因。各国和其他利益攸关方有责任采取积极步骤，减少社会不平等以及资源分配和获得经济机会方面的不平等。社会保护制度为其提供了一种方法。社会保护制度旨在通过多元做法解决不平等和贫困问题，因此是不断寻求全球人人平等的努力不可或缺的组成部分，这是《世界人权宣言》、《经济社会文化权利国际公约》、《发展权利宣言》和《2030 年议程》等国际人权文书所倡导的。

23. 全民社会保护通常包含向有需要的人提供现金转移这一社会援助形式，为处于工作年龄的弱势群体和失业者提供支持，以及为老年人提供养老金。还可通过社会保险、社会福利、社会援助服务、公共工程方案和其他保证基本收入保障的计划提供援助。²⁸ 养老金、医疗和获得有保障的工作等社会保护制度是经济发展和每个人福祉可持续性的组成部分。这些系统内的不平等和不公平往往无法帮助最需要帮助的人口，同时给最脆弱的人增加了压力。过去几十年来，关于社会保护体系解决这些差距的问题一直是人们争论的问题，但 COVID-19 疫情的破坏性影响骤然凸显出这些缺陷问题。

24. 社会保护为包容、公平和可持续发展奠定基础。鉴于有数百万人因 COVID-19 疫情而陷入极端贫困，所以社会保护不应被视为一项成本，而应被视为对人力资本的发展具有潜在高回报的投资。²⁹ 社会保护制度促进包容性增长，并在危机时期建立社会复原力。由税收资助的社会保护制度可以作为解决贫困和不平等问题的有效财富分配机制。精心设计和实施的社会保护制度也可以产生显著的

²⁷ [A/75/982](#).

²⁸ 世界银行，“The World Bank in Mauritius: overview”。可查阅 www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview。

²⁹ 奥利维耶·德许特，“Can a global social protection fund prevent the next economic crisis?”, Thomson Reuters Foundation, 24 June 2021.

乘数效应，包括提高入学率和成功率，改善健康结果，提高劳动力市场参与率，进而使整个地方经济受益。此外，社会保护可以处理可持续性在经济、社会和环境层面的问题以及维持生计。此外，研究表明，减少全球不平等可以改善气候结果。³⁰ 社会保护最低标准可发挥变革作用，促进长期包容性和可持续增长，同时增强抵御自然和人为灾害以及经济和社会危机的能力。³¹ 尽管存在这些公认的福利，但世界上许多弱势群体仍然无法获得普遍社会保护。截至 2019 年，全球有 40 亿人(即全球 55%的人口)被排除在社会保护之外。³²

25. 正如《世界人权宣言》、《经济社会文化权利国际公约》和《发展权利宣言》所述，实施旨在减少不平等的普遍社会保护制度对于充分实现所有人的个体权利至关重要。它对实现可持续发展目标也至关重要，因为至少有 92%的可持续发展目标(11 项目标和 27 项具体目标)与社会保护直接相关，包括消除贫困(目标 1)、人人享有健康生活和福祉(目标 3)、性别平等(目标 5)、体面工作(目标 8)和减少不平等(目标 10)。正如实现可持续发展目标的全民社会保护全球伙伴关系(全民社会保护全球伙伴关系)所倡导的那样，普遍社会保护是个人、社区和国家持续、包容性经济和社会发展的关键。它同时也是一项人权。³³ 通过考虑社会保护制度本身，就有可能实现全球和国家财富，包括自然资源(财富生产)的更公平分配。它反过来又迫使导致现有系统性和社会性不平等现象长期存在的政策进行调整。我们承认发展是经济、社会、文化和政治的全面进程，其目的是在所有人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，不断改善所有人的福祉，³⁴ 因此，必须将社会保护制度理解为落实发展权的一个关键概念。

五. 现有社会保护制度中的经济和社会不平等表现形式

26. 尽管许多国家都采用了社会保护制度，但这些制度在减少贫困和不平等方面的效果参差不齐。社会保护制度的设计和实施方面仍然存在重大差距。例如，巴西制定了若干旨在减少不平等现象的方案，但结果不一。2016 年，该国因采用基于人权的方法使 3,600 多万人摆脱极端贫困而受到认可。³⁵ 在巴西制定的社会保护方案中，有一项叫作 *Bolsa Família*，这是一项覆盖全国的有条件现金转移方案，旨在为生活贫困或极端贫困的家庭提供支助，以及扩大获得教育和医疗服务的机会。截至 2015 年，超过 1,300 万个家庭，即约 25%的人口从该方案中受益。巴西的另一些社会保护方案为弱势群体和偏远农村社区提供支持，并允许收集数据，为社会最贫困阶层服务。³⁶ 然而，这些收益在过去几年中有所逆转；巴西

³⁰ Narasimha Rao and Min, “Less global inequality can improve climate outcomes”.

³¹ 全球社会保护最低标准联盟。可查阅 www.socialprotectionfloorscoalition.org/about/。

³² 实现可持续发展目标的全民社会保护全球伙伴关系，“A call to action”, adopted at the conference Together to Achieve Universal Social Protection by 2030, held in Geneva on 5 February 2019. 可查阅 https://usp2030.org/wp-content/uploads/calltoaction_en.pdf; and Isabel Ortiz, “The case for universal social protection: everyone faces vulnerabilities during their lifetime”, *Finance and Development*, vol. 55, No. 4 (2018), p. 32.

³³ “A call to action” (Geneva, 2019).

³⁴ 《发展权利宣言》，序言。

³⁵ Associação Jadir de Taekwondo (巴西)提交的材料。

³⁶ 巴西提交的材料。

的不平等现象依然严重。2019 年，巴西的收入集中度位居全球第二，约 1% 的巴西人拥有全国 28.3% 的收入。到 2021 年，收入最高的 10% 人口的收入所占比例增加到了 59.8%。³⁷

27. 多民族玻利维亚国实施了若干社会保护方案，包括老年人“尊严收入”、Juana Azurduy 孕妇和儿童津贴、Juancito Pinto 学龄儿童津贴，以及残疾人每月津贴。³⁸ 在厄瓜多尔，针对弱势人口的新的社会保护措施包含现金转移方案，旨在建立社会保护最低标准，保障弱势或贫困家庭的最低收入。厄瓜多尔还设立了全国代际平等理事会，该理事会制定了《全国代际平等议程》。³⁹

28. 佛得角制定了动员加速社会包容方案，旨在解决该国日益严重的贫困和不平等问题。⁴⁰ 2008 年，巴基斯坦设立了第一个社会安全网方案——贝娜齐尔收入支助方案，以减轻经济增长缓慢的影响。同样，埃及推出了一项扩大社会保护方案——“团结和尊严”(Takaful wa Karama)，这是一个针对有子女低收入家庭的有条件现金转移方案。⁴¹

29. 为应对 COVID-19 疫情对经济的影响，多哥建立了数字支付机制 Novissi 以及其他社会安全网项目，以便为弱势群体提供救济。然而，由于覆盖面有限，投资不足，这些社会保护措施不足以解决该国日益严重的贫困和不平等问题。⁴² 2019 年，意大利推出了“基本收入”方案(reddito di cittadinanza)，作为该国消除贫困的主要政策工具。该方案受到普遍最低收入措施的启发，但附带一系列条件。尽管该计划的实施暴露出一些局限性和矛盾，但它是在 COVID-19 疫情期间保护最脆弱公民的宝贵手段。⁴³

30. 虽然许多国家转向社会保护制度，以减轻 COVID-19 疫情对经济的破坏性影响，但传统上被社会保护计划忽视的人群往往仍然被边缘化。这些方案的差距常常是由于设计和管理不善、难以获得和投资严重不足造成的。后一个问题在非洲、亚洲和阿拉伯国家尤为明显。⁴⁴ 亚洲及太平洋许多国家政府用于社会保护的支出始终不到其国内生产总值的 2%。结果是得到社会保护方案保护的人口不到一半。⁴⁵ 以下讨论将概述在落实发展权和实现可持续发展目标方面的主要问题领域及其影响。

³⁷ Angelos Delivorias, “Brazil’s economy: challenges for the new president”, 为欧洲议会所作简要介绍 (欧洲联盟, 2022 年)。

³⁸ 见 <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53949>。

³⁹ 厄瓜多尔提交的材料。

⁴⁰ 佛得角提交的材料。

⁴¹ 埃及提交的材料。

⁴² 多哥提交的材料。

⁴³ 教皇约翰二十三世社区协会提交的材料。

⁴⁴ A/HRC/50/38; 及 Ortiz, “The case for universal social protection”, p. 32。

⁴⁵ 亚洲及太平洋经济社会委员会和劳工组织, Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific (联合国出版物, 2021 年), 第 14 和 15 页。

A. 在普遍覆盖框架内确定目标

31. 每个人在一生中都面临脆弱性。专家和从业人员指出，在制定和执行社会保护方案时必须考虑脆弱性，而不是将脆弱性视为保守主义的工具。此外，短期改革，如财政整顿和削减社会保护开支，会破坏长期发展目标。许多政府将最贫困的人口作为福利计划的对象，同时将大量人口排除在外，这使中产阶级等最弱勢的群体面临经济紧张的巨大风险，并导致在经济或环境冲击后缺乏恢复能力。⁴⁶ 例如，2006 年，蒙古政府改变了其旨在减少儿童贫困发生率的社会保护方案，从一个有针对性的计划改为一个普遍覆盖计划。这一变化使儿童贫困差距在短短八年内减少了 21%。⁴⁷

32. 许多拉丁美洲国家通过补贴和简化的税收和社保缴款机制，成功地扩大了社会保护覆盖面，纳入了数万自营职业者。⁴⁸ 2007 年，多民族玻利维亚国实施了一项名为 *Renta Dignidad* 的全民养老金方案。该方案将贫困率降低了 14%，保障了受益者的收入和消费，将童工减少了一半，并将入学率提高到了几乎 100%。⁴⁹ 在一个普遍覆盖框架内制定社会保护方案可以提供稳定性，确保人人都能得到保障，因此，与有针对性但不处理复杂的排斥因素和贫困者情况的计划相比，这是一种更有效的经济和社会发展模式。

33. 移民和寻求庇护者受到移民和庇护程序的限制和拖延、边境关闭、应急资金减少、行动自由受到限制以及疫情限制和持续冲突造成的极其脆弱的生活条件的影响尤为严重。他们本已脆弱的处境使这种影响更为严重，导致他们在获得医疗服务和基本服务方面受到更多限制，并被当权者和媒体进一步边缘化和污名化。⁵⁰ 根据可持续发展目标具体目标 16.9，各国应在 2030 年之前为所有人提供法律身份，包括出生登记。参加社会保护计划通常需要官方批准的身份证件；然而，全世界约有 11 亿人没有合法身份，这实际上阻碍他们获得社会保护福利。⁵¹ 为了惠及最弱势群体，普遍社会保护制度应以移民和寻求庇护者的具体需求为目标，包括消除行政障碍。

34. 促进社会保护制度的普遍覆盖框架并不一定要求相同的福利和服务。相反，必须在基于权利的普遍获取框架内使用有针对性的办法，以确保实现所有人的权利，同时满足不同的需求。⁵² 过于具体和复杂的针对性计划往往导致行政费用增加，并减少有资格者的参与，因为他们担心自己不够格⁵³ 或缺乏证明其资格

⁴⁶ 同上，第 33 页；及 Simone Cecchini and others, eds., *Towards Universal Social Protection: Latin American Pathways and Policy Tools* (Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2015), p. 33。

⁴⁷ 劳工组织和联合国儿童基金会(儿童基金会)，“Towards universal social protection for children: achieving SDG 1.3 – ILO-UNICEF joint report on social protection for children” (Geneva and New York, 2019), p. 30。

⁴⁸ Ortiz, “The case for universal social protection”, p. 34。

⁴⁹ 见 <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53949>。

⁵⁰ [A/76/257](#)，第 23、37 和 39 段。

⁵¹ [A/HRC/50/38](#)，第 32 段。

⁵² Cecchini and others, *Towards Universal Social Protection*。

⁵³ [A/HRC/50/38](#)，第 25 段。

的正式文件。社保方案应涵盖那些常常被排除在针对性计划之外的人，如采用非正规和非传统就业形式的工人和移民。通过减少获得资格的障碍，并将福利重新定义为一项权利而不是特权，社会保护制度可增加每个人和每个国家的总体福祉。

B. 社会保护制度的私有化

35. 一些研究表明，私营社会保护制度或市场选择，如气候变化减缓措施的发展和医疗服务，如果管理不当，往往导致获得国家服务的渠道分散和紧张。⁵⁴ 依靠私营和市场调节的社会保护制度，而不是国家实施的普遍覆盖计划，意味着覆盖面停滞不变，福利减少，性别不平等加剧、行政费用过高。由于转型成本高昂，系统性风险转移到了个人身上，财政状况严重恶化。⁵⁵ 此外，由国家设计和实施的计划具有明显的优势，因为它们具有法律依据。它们不受市场波动的调节，也不以创造利润为目的，而旨在提高公民的生活质量。因此，各国政府应与民间社会组织、社区和其他利益攸关方协商，在社会保护方面发挥主导作用，以便重新将社会保护制度塑造为一项权利，而不是一种经济或社会特权。⁵⁶ 这一方针符合《发展权利宣言》第 8 条，该条确认，各国应在国家一级采取一切必要措施实现发展权利，并确保除其他事项外所有人在获得基本资源、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。还应采取有效措施确保妇女在发展过程中发挥积极作用。

36. 同样，依靠市场机制解决气候变化相关问题可能损害获得土地和清洁饮用水等自然资源的权利，从而威胁到发展权。《发展权利宣言》明确呼吁充分实现人权两公约规定的各国人民对他们的所有自然资源和财富享有的充分和完全的主权(序言和第 1 条)。因此，必须对减缓气候变化的做法进行监测，不仅要监测其可能的效力，而且要监测其适宜性、可持续性和遵守国际人权法的情况。⁵⁷ 对那些经常遭遇土地开发项目的高度脆弱群体成员进行职业培训，对于减少失业、贫困和不平等上升的风险至关重要。⁵⁸ 在《我们的共同议程》中，秘书长呼吁振兴全球经济，不以利润和增长这些狭隘的标准来评判经济成功与否，这些是私营部门宣扬的概念。他呼吁采用国内生产总值以外的新的衡量标准，以确定各国在发展干预方面是否成功。秘书长指出，许多现行标准侧重于短期收益，这往往导致环境影响等其他领域的长期损失。各国不应无休止地追求无止尽的增长，而应致力于实现“可持续和公平”的全球经济(第 72 和 73 段)。

37. 发展强有力的社会保护制度对于在国内和全球层面发展有包容性和公平的经济至关重要。智利和墨西哥分别实施了“有明确保障的普遍获得制度”和“大众保险(Seguro Popular)”(2003-2019 年)方案，向得不到私人或缴费计划覆盖的人提

⁵⁴ Jennifer Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2013)。

⁵⁵ Ortiz, “The case for universal social protection”, p. 34.

⁵⁶ Cecchini and others, *Towards Universal Social Protection*, p. 34.

⁵⁷ A/76/154, 第 30 段。

⁵⁸ 同上，第 97 段。

供医疗服务。⁵⁹ 2018 年,“大众保险”方案覆盖了 5,100 多万以前没有正式部门医疗保险的人。⁶⁰ 鉴于全球发生卫生紧急情况和世界许多地区人口老龄化,普及医疗保险对于实现人权,包括对于减贫至关重要。

C. 普遍和公平享有医疗保健

38. 如果结合邻近性、财务可行性和沟通能力等考虑因素,医疗服务提供者和设施往往不能为所有人口提供公平服务。联合国开发计划署(开发署)将不同群体之间的健康差距归因于性别、年龄、社会地位、族裔和种族的不平等。⁶¹ 平等获得高质量的医疗服务对社会保护和享有权利至关重要。必须与其他有效的公共政策,包括与就业和社会福利有关的政策同时提供这类服务渠道。医疗服务政策必须覆盖全体,并设法查明边缘化群体和弱势群体并以他们为目标,以确保通过与社区建立参与性和相互同意的关系,提供公平的医疗服务。⁶² 全面医疗保健对于实现目标 3,确保健康生活和促进各年龄段人群的福祉至关重要。

39. 《我们的共同议程》呼吁制定一项全球疫苗接种计划,为未来考虑,给予世界卫生组织(世卫组织)更大的自主权和权威,在考虑国际需要和地球上所有生命之间的联系的前提下,对全面防范大流行病进行投资。为了纠正医疗服务方面的不平等现象,各种倡议和方案还应考虑健康教育。许多群体缺乏以生命各个阶段的健康为重点的全面教育举措。预防教育,包括性教育,是一项重要工具,可帮助每个人了解潜在的风险及其获得保健服务的权利,还可以了解如何获得服务。

40. 在过去二十年中,许多国家开展或扩大了性教育。一些国家通过制定性权利和生殖权利政策和教育标准,正在缩小边缘化和种族化社区和农村地区居民,特别是妇女和女童在获得教育、工作和医疗服务方面的不平等差距。如果没有妇女和女童的积极和平等参与,就不可能有任何有意义的社会契约,因此这些举措致力于实现可持续发展目标 5,即促进性别平等和增强所有妇女和女童的权能。⁶³

41. 此外,性教育和生殖健康教育可降低儿童和青少年怀孕、性传播疾病和代际贫困的发生率。阿根廷实施了“性健康和负责任生育国家方案”,以促进对避孕药具的了解和获取,还实施了“全面性教育国家方案”,该方案“旨在鼓励健康的习惯,促进对个人护理、人际关系、性行为以及儿童和青年权利的认识,并确保所有学生在学校接受性教育的权利。”⁶⁴

⁵⁹ Cecchini and others, *Towards Universal Social Protection*, p. 97.

⁶⁰ Susan W. Parker, Joseph Saenz and Rebecca Wong, “Health insurance and the aging: evidence from the ‘Seguro Popular’ program in Mexico”, *Demography*, vol. 55, No. 1 (2018), pp. 361–386.

⁶¹ 联合国开发计划署(UNDP),《2019 年人类发展报告:超越收入,超越平均,超越现在:21 世纪人类发展中的不平等》(纽约,2019 年),第 58 页。

⁶² 劳工组织, *Universal Social Protection for Human Dignity*。

⁶³ 世卫组织,“Universal social protection floors for better health and well-being,” session 2, High-level conference – Promoting intersectoral and interagency action for health and well-being in the WHO European Region: working together for better health and well-being, held in Paris on 7 and 8 December 2016。

⁶⁴ Cecchini and others, *Towards Universal Social Protection*, p. 138.

42. 一些查明的良好做法为这类医疗保健举措提供了模式。2011 年，古巴确定了“以性别和性权利为重点的性教育”，力求将性教育纳入各级学校教育。智利和多米尼加共和国也执行了类似方案，以提高青少年对性健康和生殖健康的认识。⁶⁵ 这些方案和教育举措的成果包括推迟了初次性接触的年龄，增加了避孕药具的使用和防止性传播感染，以及减少了性别暴力。这种公共卫生干预措施是有效减少贫困和不平等方案的关键组成部分。

六. 发展权作为通过发展机会平等实现普遍社会保护的框架

43. 全球收入和财富不平等的加剧反映出发展机会的不平等。《2022 年世界不平等报告》指出，在短短 15 年内，亿万富翁占有全球财富的份额从 1%增长到 3%以上，其中 2020 年增长最快。尽管存在这一趋势，但国家内部的不平等超过了全球国家之间的不平等。各国内部的社会和经济不平等状况并不相同：一些国家，包括印度、俄罗斯联邦和美利坚合众国的不平等现象急剧增长，而另一些国家，如中国和许多欧洲国家的增长幅度则相对较小。⁶⁶ 这些全球趋势应为寻求解决不平等问题的战略提供指导。在减少不平等方面相当成功的国家有哪些做法值得世界其他国家学习？

44. 发展权专家机制肯定了“不平等并非不可避免，而是一种政治选择”的主张。⁶⁷ 作为一种政治选择，各国政府和决策者有责任实施全面、包容和可持续的方案并提供政治平台，以应对这些日益扩大的差距。各国还必须申明对国际人权原则的承诺，如《发展权利宣言》所概述的发展机会平等和可持续发展目标 8，以促进持续、包容和可持续的经济增长，在 2032 年前实现充分的生产性就业和人人拥有体面工作。

45. 以基于权利的方式制定和执行公共政策，对于实现社会和经济的发展以及建立公正、公平的社会至关重要。扩大边缘化群体的权利并制定政策，包括在这些权利范围内提供社会保护制度，可减少国家内部的系统性不平等。这一做法与全球合作和分享最佳做法相结合，可缩小国家之间的不平等差距。这一合作符合《发展权利宣言》第 3 条第 3 款，该款声明“各国有义务在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作。”旨在减少不平等现象的普遍社会保护制度也符合《宣言》第 3 条第 3 款的规定，该款呼吁各国在实现其权利和履行其义务时应着眼于促进基于主权平等、相互依赖、各国互利与合作的新的国际经济秩序。

46. 《宣言》承认人是发展进程的主体，因此，发展政策应使人成为发展的主要参与者和受益者(序言，另见第 2 条)。考虑到社会保护的个人和群体方面是一项人权，而不是一项特权，所以政策的设计和应尽量减少社会对福利方案受益者的污名化。通过采取基于权利的方法加强社会结构，最终可减少“不行使权利”现象，即有资格领取福利的人甚至不申请福利，原因包括行政障碍、缺乏福

⁶⁵ 同上，第 141 页。

⁶⁶ Chancel and others, *World Inequality Report 2022*, pp. 11 and 15.

⁶⁷ 同上，第 11 页。

利机构提供的明确信息，或个人感觉无法根据可接受的文化框架照顾自己或家庭成员。⁶⁸

七. 建设国家能力以加强普遍社会保护

47. 有效的普遍社会保护制度必须建立在国家界定的政策和方案体系内，该体系应考虑《世界人权宣言》第三条所述人人享有“生命、自由和人身安全”的权利。各国政府和决策者应制定方案和政策，保障基本水平的收入保障，建立社会保护最低标准，并扩大所有人获得基本医疗保健的机会。发展权专家机制肯定秘书长的建议，即各国在设计和实施透明、参与性和同行驱动的社会保护制度时采用多边办法，着眼于解决问题，为此利用所有相关行为者的能力，而不是仅仅由任务授权或机构驱动。⁶⁹ 多边参与将促进更有效、可持续和包容性的发展框架，以促进繁荣和应对与人权有关的挑战，如贫困、种族主义、性别歧视、气候变化和资源稀缺。

48. 全民社会保护全球伙伴关系建议各国和国际伙伴为建立和实施有效的社会保护制度采取的行动要点，为减少全球不平等提供了一个有益的框架。这些要点倡导在整个生命周期提供社会保护，这就需要建立以国家战略和立法为基础的社会保护制度；提供基于权利和具有包容性的普遍覆盖，不让任何人掉队；以及与所有相关利益攸关方合作，根据国家优先事项制定社会保护政策和程序。⁷⁰ 这突出表明国家减少国内社会不平等和经济不平等的义务的重要性。

49. 全民社会保护全球伙伴关系还建议各国和国际伙伴“通过优先考虑可靠和公平的国内筹资形式，并辅之以国际合作，确保社会保护制度的可持续性和公平性”。这一点凸显出国际合作和全球伙伴关系在减少全球经济不平等方面的重要性。根据《发展权利宣言》的规定，全民社会保护全球伙伴关系强调，参与和社会对话对设计和实施社会保护方案至关重要。该伙伴关系呼吁各国采取行动，通过机构领导、多部门协调和社会伙伴的参与，加强社会保护制度的治理，以获得基础广泛的支持，提高服务的效力。

50. 本研究报告确认，迫切需要在国家和全球治理中采取与普遍社会保护制度有关的干预措施。面对 COVID-19 疫情造成的破坏、日益严重的资源稀缺、气候危机导致的自然灾害事件增加，以及国家内部和国家之间日益扩大的社会和经济不平等，各国政府必须共同努力，支持和实施一项关于社会保护的全球标准。这些干预行动必须以减少贫困和不平等为目标。目前的呼吁是采取以权利为中心的方法制定全球商定标准的社会保护政策，将发展机会平等的概念融入这一呼吁，将使国际社会更接近于在 2030 年前实现可持续发展目标，也更接近于为所有人提供更可持续和更公平的生活方式。

⁶⁸ [A/HRC/50/38](#).

⁶⁹ [A/75/982](#).

⁷⁰ 全民社会保护全球伙伴关系，“A call to action”。

八. 国际团结与合作

51. 虽然这是一个富足的世界，但全球仍有数百万人生活在令人震惊的贫困条件下。用圣雄甘地的话来说，世界上的资源足以满足每个人的需要，但不足以满足每个人的贪欲。这一现实要求全球团结一致，解决贫困和不平等问题。在一个日益一体化的世界里，跨国问题变得越来越重要，国家的政策改革只能达到一定限度。当前的全球挑战需要新的发展模式和改革全球治理体系，该体系应基于重新构想的多边主义和加强团结，承认所有人以及人与自然之间的相互依存关系。⁷¹ 要解决日益加深的全球不平等和持续存在的贫困问题，就必须从团结、注重行动和以人为本的角度出发，重塑国际合作政策和全球伙伴关系模式。⁷² 这种全球伙伴关系对于减少不平等至关重要，因为双边和多边层面的国际合作可加强国家执行与可持续发展目标和发展权相一致的公共政策的能力。

52. 从发展权的角度来看，建设支持社会安全网的体制和财政能力，特别是在应对外部冲击对人民福祉的影响方面建设这一能力，需要一个国际视角。发展权的国际视角要求为全球弱势群体，特别是发展中国家和最不发达国家的弱势群体寻求正义。⁷³ 在危机时期和长期贫困的情况下，各国必须在必要时借助国际合作，确保人人享有经济、社会和文化权利。不这样做将不利于实现可持续发展目标和落实发展权。⁷⁴ 《社会进步和发展宣言》授权各国采取具体措施，通过制定国家和国际政策和措施，并在平等、互利、严格遵守和尊重国家主权的基础上建立公正的国际秩序，实现发展权。

53. 国际金融机构有义务确保不要求借款者削减现有的社会保护开支，损害享有包括发展权在内的人权。世界银行认识到，各国需要建立普遍社会保护制度，以应对冲击，随着“工作性质不断演变、人口变化、气候变化以及冲突和脆弱性等长期全球趋势重新塑造经济和社会”，冲击可能会变得更加普遍。⁷⁵ 各国需要建立社会保护制度，帮助个人和家庭——特别是弱势群体——应对危机和冲击。这包括提高生产率，为此应为工作年龄人口提供就业机会、投资于公共卫生和教育，以及保护老龄化人口。国际金融机构可发挥关键作用，为政府通过社会保护加强人力资本和生产力以建设复原力的努力提供补充。

54. 国际金融机构的贷款条件及其规定的紧缩措施常常妨碍各国落实社会保护方案的能力。旨在减少政府开支的规定紧缩措施和结构调整方案往往导致对教育和卫生保健等社会服务补贴被取消。⁷⁶ 此外，贸易自由化和货币贬值会限制国家

⁷¹ 社发所，《不平等的危机》，第 24 页。

⁷² 教皇约翰二十三世社区协会，提交人权理事会第三十九届会议的关于发展权和不平等问题的书面声明(A/HRC/39/NGO/85)。

⁷³ Shyami Puvimanasinghe, “International solidarity in an interdependent world”, chap. 14, OHCHR, *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (United Nations publication, 2013), p. 189.

⁷⁴ 落实发展权问题高级别工作队，“The right to development in practice: provisional lessons learned”, chap. 32, 人权高专办，*Realizing the Right to Development*, p. 471。

⁷⁵ 世界银行，“The World Bank in social protection”。可查阅 www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview。

⁷⁶ Bonny Ibhawoh, “Structural adjustment, authoritarianism and human rights in Africa”, in *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 19, No. 1 (1999).

资源，限制其建立和执行有效社会保护制度的能力。因此，国际金融机构有义务确保贷款条件不会加剧贫困或加深不平等。

55. 企业利用其资产和能力创造公平的竞争环境，为所有人创造机会，缩小社会和经济差距的商业理念也正在出现。除了社会混乱之外，不平等还对企业业绩构成重大风险，包括创新减少、生产效率低下、人力资本减少以及可能导致不稳定的金融摩擦加剧。⁷⁷ 公司可以成为国家减少不平等努力的补充，将尊重人权作为其业务的底线，促进平等获得基本产品和服务，为所有人创造就业和经济机会，支持多样性和包容性，在组织内部公平分配价值和分摊风险，促使政府就不平等问题采取行动，促进可持续性，以及加快应对气候变化的行动。⁷⁸

56. 为本研究报告提供资料的大多数国家、国际组织、民间社会组织和学术界都认为，国际合作和全球伙伴关系对于在全世界减少贫困和不平等现象至关重要。呼吁开展国际合作，努力减少不平等现象，是因为认识到个别国家，特别是低收入国家在国内实施必要社会保护措施的能力有限。因此，需要在国际一级建立新的机制，提供适当的激励措施和财政可持续性，这对建立健全的社会保护制度非常重要。⁷⁹ 建立社会保护最低标准，作为解决贫困和日益加剧的不平等的手段，最终是一项共同责任。在 COVID-19 疫情后重建得更好，以确保对未来的危机具备更强的抗御能力，需要国际团结，建立普遍社会保护体系，覆盖最贫困和最边缘化人群以及目前有资源支付的人。⁸⁰ 这符合《发展权利宣言》中关于各国在确保发展和消除发展障碍方面相互合作的规定。

57. 上述合作领域包括交流经验和向发展中国家提供技术援助，帮助它们制定减少贫困和不平等的政策。合作还可采取供资方案的形式，向中低收入国家提供资源 and 能力，以支持疫情后的恢复举措，包括重新谈判债务和提供更好的融资条件等。⁸¹ 大会 2022 年通过的关于国际税务合作的历史性决议是这方面一个很有希望的举措。⁸² 该决议概述了在联合国主持下开展政府间税务进程的路线图。这一倡议承诺以民主和透明的方式改革全球税收架构，这对于解决全球不平等和加强国内实施社会保护的能力至关重要。倡议的目标是加强国际税务合作的包容性和有效性，包括可能制定一项国际税务合作文书。

58. 另一项有望促进国际合作以减少不平等的举措是关于设立全球社会保护基金的号召。这一新的国际筹资机制将为实现全民社会保护而进行的国内资源调动工作提供补充和支持。⁸³ 一些国家支持这一建议，人权理事会也支持设立该基

⁷⁷ Todd Cort, Stephen Park and Decio Nascimento, “Disclosure of corporate risk from socio-economic inequality”, *Social Science Research Network*, 18 March 2022.

⁷⁸ Business Commission to Tackle Inequality, “Tackling inequality: the need and opportunity for business action” (世界可持续发展工商理事会, 2022 年)。

⁷⁹ 人权高专办, “World needs to prepare for next crisis by setting up Global Fund for Social Protection now”。

⁸⁰ 巴切莱特、德许特和赖德, “Universal social protection floors are a joint responsibility”。

⁸¹ 厄瓜多尔提交的材料。

⁸² 第 77/244 号决议。

⁸³ [A/HRC/47/36](#); 及德许特, “Can a global social protection fund prevent the next economic crisis?”。

金。⁸⁴ 全球社会保护基金可提高对低收入国家的支助水平，帮助这些国家建立和维持为其民众提供的社会保护计划，并提高社会保护系统的抗冲击能力。⁸⁵

59. 极端贫困与人权问题特别报告员在解释设立全球社会保护基金的理由时指出，COVID-19 疫情之后的贫困危机为促进社会保护而加强国际团结提供了一个独特的机会。⁸⁶ 全球社会保护基金将作为一种手段，弥补低收入国家在建立社会保护最低标准方面面临的资金缺口，保护这些国家抵御未来冲击的社会抗御力，并支持为社会保护调动更多的国内资源。

60. 减少不平等方面的国际合作也可以采取共享知识的形式。共同学习可包括交流经验、转让实用知识和向发展中国家提供技术援助，帮助它们制定可持续发展公共政策。这种共同的理解可以加快发展进程，同时建立问责机制，施加压力，促进积极的变革。⁸⁷

61. 专家机制在其 2021 年关于在实现可持续发展目标过程中落实发展权的研究报告中强调了国内行动对实现发展权和《2030 年议程》的重要性。⁸⁸ 专家机制还强调，国家的发展努力需要得到有利的国际经济环境的支持。《2030 年议程》记录了各国的承诺，即实现政策连贯性，在各层面为所有参与者提供一个有利于可持续发展的环境，并恢复全球可持续发展伙伴关系的活力。⁸⁹ 专家机制再次呼吁各国重新承诺开展国际合作和进行全球团结，这对于解决国家内部和国家之间日益加深的的不平等现象至关重要。

九. 协调、监测和评价

62. 要实现减少不平等和不让任何人掉队的全面社会保护，就需要包括政府、私营部门、民间社会、学术界和弱势社区在内的多利益攸关方之间进行协调。各级政府之间的政策一致性对于制定综合执行战略至关重要。这需要在政策周期和战略干预的所有阶段积极与利益攸关方接触，包括交流知识和专门知识。⁹⁰

63. 需要进行地方、国家和国际协调，是包括社会保护制度在内的现有减贫和减少不平等方案面临的一项主要限制。例如，开发计划署指出，巴西的社会保护网络包括若干方案，旨在保障所有人的基本生活水平和确保弱势人口收入稳定，但该方案没有建立在协调努力的基础之上，是它的一个重大弱点。每项要素可能内部一致；然而，在将这些要素组合在一起时，它们之间发生了重叠，出现了重大差距。因此，该网络为正规工人提供了一系列福利，但往往无法保护更弱势的个

⁸⁴ Michael Cichon, “The global fund for social protection and the global accelerator for jobs and social protection: can these two initiatives be strategically combined?”, <https://socialprotection.org>, 17 February 2022.

⁸⁵ 德许特, “Can a global social protection fund prevent the next economic crisis?”。

⁸⁶ [A/HRC/47/36](#).

⁸⁷ 巴西, “Implementation of the right to development at the national, regional and international levels”。

⁸⁸ [A/HRC/48/63](#).

⁸⁹ 同上，第 5 段。

⁹⁰ Bella Anis, Jutta Mewangi (马来西亚)提交的材料。

人，其中许多人在非正规劳动力市场就业。⁹¹ 这种缺乏协调的情况损害了各国监测和评价减少不平等方案的效力和影响的能力。

64. 一些国家制定了政策一致性和协调工具，可为其他国家提供一个范本。意大利的“可持续发展政策一致性国家行动计划”是其中一个实例，该计划与该国的国家可持续发展战略相联系。⁹² 计划旨在加强政策一致性，协调干预措施，在更广泛的国家发展政策框架内解决贫困和不平等问题。同样，“可持续发展国家论坛”也为政府机构和民间社会之间进行磋商提供了平台，以加强国家可持续发展战略，推动对《2030 年议程》的实施和监测进程的参与。

65. 在区域一级，欧洲区域关于贫困和不平等的政策是减少贫困和不平等政策协调方面的一个良好做法，该政策以《欧洲社会宪章》及其关于社会保障权、社会保护权和社会福利服务权的规定为基础。《宪章》是唯一一项承认人人有权得到保护以免受贫困和社会排斥(第 30 条)的国际条约。它要求缔约方采取一种全面和协调的方针，包括一个分析框架、一套优先事项和相应措施，以防止和消除获得社会权利，特别是获得就业、住房、培训、教育、文化以及社会和医疗援助等权利方面的障碍。⁹³

十. 社会保护制度之外：体面工作议程

66. 社会保护方案可以提高人力资本和生产力，建设抗御力，减少不平等现象。然而，要想有效，它们必须配合其他政策和战略，解决不平等的宏观经济驱动因素，如失业和收入差距。除社会保护制度外，解决贫困和不平等问题还需要战略性政策干预，以打破贫困循环。体面工作议程就是其中一项政策干预措施，其目的在于通过创造新的机会循环和形成地方财富，打破贫困循环。体面工作议程有四个支柱——创造就业、社会保护、工作权利和社会对话。它要求确定优先事项，以解决贫困和贫困群体的不同问题，涉及生产性工作机会和提供公平收入、工作场所的安全和所有人的社会保护、个人发展和社会融合的更好前景、人们表达自身关切的自由、组织和参与影响其生活的决策以及机会平等。⁹⁴ 作为一项减少贫困和不平等的社会保护战略，体面工作议程以参与、代表性和就业为重点推进发展权。

十一. 结论和建议

67. 投资社会保护体系。贫困和不平等仍然是各国和国际社会面临的严峻挑战。减少国家内部和国家之间的不平等对于实现可持续发展目标和建设更加公平和具备抗冲击能力的全球经济至关重要。要想在全世界减少不平等现象，需要各国投资于社会保护方案和维持国际伙伴关系，为资源有限的发展中国家和区域的这些方案提供支持。这种伙伴关系必须在减少不平等方面采取整体方针，包括应对导

⁹¹ André Portela Souza and others, “Social protection response to COVID-19 in Brazil”, COVID-19 policy documents series, No. 27 (New York, UNDP, 2020).

⁹² 教皇约翰二十三世社区协会(APG23)提交的材料。

⁹³ 《欧洲社会宪章》，第 30 条。

⁹⁴ 劳工组织，“体面工作”。可查阅 www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm。

致不平等加剧的全球挑战，如大流行病、气候变化、经济波动、虚弱以及易受冲击和自然灾害影响的脆弱性。这些加剧不平等的冲击只能通过大规模的制度变革来缓解，这需要重新平衡现有的权力结构和建立能够实现变革的联盟。⁹⁵

68. 多部门办法。解决全球不平等问题，需要在制定经济政策和为可持续和包容性发展筹资方面采取协调一致的多部门办法。这包括财政政策改革、国内资源调集、私营部门投资和全球治理改革，从而确保公平的国际贸易制度。财政改革应着眼于增加资源的调集，以加强国内执行和维持全民社会保护方案的能力。

69. 多管齐下。各国在制定公共政策和战略、解决导致不平等现象深化和扩大的复杂政治、社会和经济因素时，应多管齐下，减少不平等现象。社会保护制度等减少不平等的措施要想有效，必须配合其他减贫和财富再分配措施，如扩大体面就业机会的措施。

70. 国内监测和评价。各国应结合包容性的公民参与，加强与减少不平等政策及其执行有关的监测、评价和问责进程。监测和评价工具必须与减少贫困和不平等的具体目标相一致，才能发挥效力。

71. 通用基准。除了个别国家减少不平等方面的基准外，还需要制定普遍的准则，为评估社会保护制度和其他减少不平等方案的效力提供定性和定量指标。

72. 合作与协调。各国在国家机构和国家以下各级政府制定和执行减贫和不平等方案方面的干预措施时，应促进措施之间的协调。各国和国际组织应与民间社会组织和其他有代表性的团体合作，在尚未建立全面和普遍社会保护制度的地方建立这种制度，在已经建立这种制度的地方加强这种制度，以支持历史上受到排斥和边缘化的人口为重点。

⁹⁵ 社发所，《不平等的危机》。