



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 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

联合国人权事务高级专员办事处关于在 COVID-19 疫后复苏 过程中消除不平等的背景下加强其促进和保护经济、社会及 文化权利工作的愿景

联合国人权事务高级专员的报告

摘要

本报告根据人权理事会第 49/19 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，说明联合国人权事务高级专员办事处在冠状病毒病(COVID-19)疫后复苏过程中消除不平等的背景下加强其促进和保护经济、社会及文化权利工作的愿景。



一. 导言

1. 本报告系根据理事会第 49/19 号决议提交人权理事会，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员说明联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在冠状病毒病(COVID-19)疫后复苏过程中消除不平等的背景下加强其促进和保护经济、社会及文化权利工作的愿景。
2. 本报告以之前提交人权理事会第五十一届会议的一份报告¹ 为基础，反映了理事会第 49/19 号决议授权在 2023 年 2 月 6 日至 8 日举行的研讨会的讨论情况。² 本报告还参考了会员国、民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方响应为研讨会提供投入的呼吁而提交的 34 份书面材料、³ 在日内瓦与会员国进行的非正式磋商以及人权高专办的工作。
3. 《世界人权宣言》反映了《联合国宪章》的愿望和宗旨，将经济、社会和文化权利与公民及政治权利一并列为建立一个免于恐惧和匮乏的世界的重要基础。经济、社会和文化权利体现在《经济社会文化权利国际公约》及许多国际和区域文书中，是国际人权框架的组成部分，在这一框架中，所有权利都是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的。
4. 然而，几十年来，经济、社会和文化权利与公民及政治权利之间的人为鸿沟破坏了建立一个免于恐惧和匮乏的世界的承诺，给人的尊严和自由以及地球的可持续性带来了惨痛后果。随着世界在 COVID-19 疫情后的重建，国际社会必须共同努力，紧急结束这一毫无益处的鸿沟。
5. 疫情无情地暴露了我们经济、社会和环境系统的脆弱性，引发了一场严重的人权危机，数百万人在获得基本医疗、教育、食物和生计方面陷入困境。世界又回到了 2005 年以来从未有过的饥饿水平，30%以上可持续发展目标的进展出现停滞或倒退。⁴
6. 秘书长和高级专员都强调，在世界疫后重建的过程中，人权是应对所面临的多重和交叉挑战的重要保护。在贫困、就业、教育、住房、社会保障和健康方面，加强经济、社会和文化权利行动将成为实施《2030 年可持续发展议程》的强大推动力。
7. 认识到这一时刻的重要性，人权高专办的愿景是加强与会员国和所有利益攸关方在落实经济、社会和文化权利方面的合作，将其作为综合、不可分割和相互关联的人权方针的一部分。这项工作将在专题、规范和政策层面，以及人权高专办在国家和区域层面履行的支助职能中进行。在《世界人权宣言》发表 75 周年之际，振兴和全面处理经济、社会和文化权利的方法可以为所有人开辟一个更加可持续和繁荣的未来。

¹ A/HRC/51/20.

² 见 <https://www.ohchr.org/en/events/meetings/2023/workshop-promoting-and-protecting-economic-social-and-cultural-rights-within>.

³ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-promoting-and-protecting-economic-social-and-cultural-rights/>.

⁴ A/78/80-E/2023/64, 第 4 和 5 段。

二. 经济、社会和文化权利状况

8. 《经济社会文化权利国际公约》于五十年前生效，已得到 171 个国家的批准。然而，在实现《公约》所载权利方面取得的进展有限，为实现包容性和可持续经济增长、社会融合和促进文化多样性所做的努力并未给世界各地所有人民的生活带来足够的实际惠益。

9. 虽然《公约》承认许多国家面临资源限制的现实，确实规定要逐步实现经济、社会和文化权利，但也载有立即生效的义务。这些义务包括采取适当措施，确保更好地享有经济、社会和文化权利(例如通过立法和政策举措)，同时避免倒退性措施，并禁止歧视。各国还须表明已尽一切努力最大限度地利用现有资源，包括国内现有资源和国际社会通过国际合作和援助提供的资源。鉴于人权的相互关联性，经济、社会和文化权利方面的进展受到一国公民及政治权利状况的影响，并且也应从发展权的角度加以审视。⁵

10. 《公约》是《2030 年议程》和可持续发展目标的基本支柱，有助于实现《巴黎协定》所载的 1.5°C 基准。不让任何人掉队的原则是各国对平等和不歧视的承诺，也是对实现《2030 年议程》和各项目标时优先考虑最弱势和最边缘化群体需要的承诺。⁶ 重要的是，经济、社会和文化权利为加速实现《2030 年议程》提供了一个急需的杠杆，采用立足人权的方法有助于向更加公平、绿色、安全和平的社会过渡。⁷

11. 鉴于疫情导致全球贫困率 20 多年来首次上升，推动经济、社会和文化权利以及《2030 年议程》方面的行动变得更加紧迫。⁸ 在 111 个国家中，有 12 亿人(占这些国家人口的 19.1%)目前生活在严重的多维贫困中，其中近一半是儿童。⁹ 按照目前的趋势，到 2030 年，将有 5.74 亿人(占世界人口的近 7%)陷入极端贫困；¹⁰ 其中包括因气候变化而陷入极端贫困的 1.32 亿人。¹¹ 极端贫困人口的增长是国家内部和国家之间不平等加剧直接造成的。事实上，全球财富从未如此之多。¹² 然而，2021 年，全球最富有的 10%人口拥有总财富的 76%；而最贫困的

⁵ 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见(1990 年)，第 8 段。

⁶ [E/C.12/2019/1](#)，第 4-6 段。

⁷ [A/HRC/51/9](#)，第 7 段。

⁸ 世界银行集团，《世界银行 2022 年年度报告：帮助各国适应不断变化的世界》(2022 年，华盛顿特区)。

⁹ 牛津大学贫困与人类发展研究中心和联合国开发计划署，“2022 年全球多维贫困指数：解除贫困束缚，减少多维贫困”(2022 年)。多维贫困的衡量标准是对传统经济贫困衡量标准的补充，它反映了一个人在健康、教育和生活水平方面同时面临的严重匮乏。

¹⁰ 见 <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>。

¹¹ 世界银行集团，《世界银行 2022 年年度报告》，第 11 页。

¹² 世界银行集团，“2021 年不断变化的国家财富：为未来管理资产——内容摘要”(2021 年，华盛顿特区)。

一半人口仅拥有 2%。¹³ 在 2019 年 12 月至 2021 年 12 月期间创造的新财富中，近三分之二即 26 万亿美元归最富的 1% 人口所有。¹⁴

12. 在许多国家，教育、卫生、营养和性别平等方面的成果由于疫情而发生逆转，使生活贫困和处境不利的人更加落后。¹⁵ 到 2030 年，只有六分之一的国家能够实现可持续发展目标 4，普及优质教育，¹⁶ 尽管人们认识到，教育是经济和社会边缘化的成人和儿童摆脱贫困的主要手段，¹⁷ 并可能减少暴力极端主义。¹⁸ 与数字技术一样，教育被认为是为所有人创造平等机会的重要手段和“均衡器”之一。¹⁹ 然而，根据目前的估计，到 2030 年，将有 8,400 万儿童失学，3 亿儿童无法完成小学教育，达不到最低学习水平。²⁰

13. 2022 年，全球约有 20 亿工人从事非正规就业。²¹ 这导致了政府收入的净损失，而且，由于非正规就业通常与低工资、高风险工作相关，获得社会保障的机会有限，在非正规工人中所占比例过高的妇女²² 被进一步抛在后面。总体而言，全球只有不到一半的人口至少享有一种社会福利，²³ 如养老金、医疗保险、带薪病假或失业保险。

14. 数字技术被认为是发展努力的前沿，目前全球国内生产总值的约 60% 依赖于数字通信技术。²⁴ 然而，全球三分之一的人口仍然无法上网，²⁵ 其中大多是女童和妇女，尤其是非洲和南亚的女童和妇女。²⁶ 即使在有可能使用互联网的地方，费用问题、缺乏设备和/或意识、技能和目的也会影响互联网的使用。²⁷ 缺乏对数字发展和教育的投资影响了人们对各级公共生活的参与，包括对影响他们的决策，如食品、卫生和环境领域决策的参与。

¹³ Lucas Chancel and others, *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2021), p. 10.

¹⁴ Oxfam, *Survival of the Richest: How We Must Tax the Super-Rich Now to Fight Inequality* (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2023).

¹⁵ 世界银行集团，《世界银行 2022 年年度报告》，第 10 页。

¹⁶ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，“到 2030 年仍有 8,400 万儿童可能失学”，新闻稿，2023 年 4 月 20 日。

¹⁷ 经济、社会及文化权利第 13 号一般性意见(1999 年)，第 1 段。

¹⁸ 开发署，《非洲走向极端主义之路：招募和脱离接触之路》(2023 年)，第 16 页。

¹⁹ 秘书长，“应对不平等：新时代的新社会契约”，第 18 届纳尔逊·曼德拉年度讲座，2020 年 7 月 18 日，纽约。

²⁰ 教科文组织统计研究所，《确定承诺：实现教育变革的国家可持续发展目标 4 基准》(2022 年，加拿大蒙特利尔)。

²¹ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更美好的未来》(2021 年，日内瓦)，第 68 页。

²² 见 <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy>.

²³ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 22 页。

²⁴ 见 <https://www.itu.int/hub/2021/11/bridging-the-digital-divide-with-innovative-finance-and-business-models>.

²⁵ 见 <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2022/11/24/ff22-internet-use/>.

²⁶ 见 <https://www.itu.int/hub/publication/d-gen-invest-con-2020/>。另见联合国儿童基金会，“缩小性别数字鸿沟：公平数字技能发展的挑战和紧急行动呼吁”(2023 年，纽约)。

²⁷ 国际电信联盟，“2022 年全球连通性报告：内容提要”(2022 年，日内瓦)。

15. 应对经济、社会和文化权利方面的这一挑战，意味着要解决现有资源的巨大缺口。疫情及其后果明显暴露出数十年来对经济、社会和文化权利投资不足的问题。由于约 60% 的低收入国家受到或极有可能受到债务困扰，²⁸ 一些国家的偿债支出占政府收入的四分之一²⁹ (其中非洲的偿债支出超过了医疗保健支出)³⁰，而发展中国家进入国际资本市场的成本更高，各国正面临惩罚性的资源缺口。投资不足加上 2015 年以来需求的增加，使发展中国家出现了 4 万亿美元的可持续发展投资缺口。³¹ 为了解决“短期、易发生危机并进一步加剧不平等”的全球不公平金融体系，秘书长呼吁增加融资，改革国际金融结构。³² 与此同时，各国必须扩大财政空间。³³ 各国必须有足够的空间来决定如何分配现有资源，以便为履行人权义务和实现可持续发展目标进行投资。

三. 关于扩大人权高专办在确保人人享有经济、社会和文化权利方面所发挥作用的愿景

16. 需要采取紧急行动，实现经济、社会和文化权利以及《2030 年议程》中为所有人建设一个更美好未来的承诺。秘书长呼吁在政府与人民之间以及社会内部重新订立以人权为基础的社会契约，增加人民对公共机构的信任。³⁴ 人权框架——特别是经济、社会和文化权利方面的参与——是一种解决问题的措施，可有助于加大努力。

17. 这需要充分认识到经济、社会和文化权利的重要价值，制定能够有效克服实现这些权利的障碍的战略。人权高专办的愿景侧重于在五个相互关联、相辅相成的关键领域采取行动，即：(a) 扩大财政空间，支持落实经济、社会和文化权利；(b) 解决不平等问题；(c) 确保有利的环境；(d) 发挥国际金融机构的作用；(e) 利用数据来保护经济、社会和文化权利，实现《2030 年议程》。

A. 扩大财政空间，支持落实经济、社会和文化权利

18. 各国要履行国家最大限度地利用现有资源实现经济、社会和文化权利的义务，就须采取法律、体制和财政措施。首先，国内法律框架在法律上承认经济、社会和文化权利，是在国家层面实现这些权利的一个重要步骤。这种承认为经济、社会和文化权利相关立法、决策和预算分配提供了依据，并有助于确保在这

²⁸ 见 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/in-focus/debt-dynamics/>.

²⁹ 见 <https://www.un.org/ohrrls/news/debt-affordable-finance-and-future-least-developed-countries>.

³⁰ 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-06-05/secretary-generals-remarks-the-launch-of-three-policy-briefs-under-our-common-agenda%C2%A0>.

³¹ 联合国贸易和发展会议，《2023 年世界投资报告：为人人享有可持续能源而投资》(联合国出版物，2023 年)。

³² 见 <https://www.un.org/en/desa/un-secretary-general-calls-radical-transformation-global-financial-system-tackle-pressing>.

³³ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 61 页。另见 A/HRC/51/9，第 22 段。

³⁴ 见 A/75/982.

些权利未得到实现时进行问责。此外还确保面临歧视、边缘化和其他形式排斥的人拥有寻求补救的手段。

19. 与此同时，保护和促进经济、社会和文化权利需要有具备充分和可持续的能力及专门知识的机构，它们是在实地实现变化的桥梁。即使是在资源有限的国家，这些机构也能帮助确定可能采取的行动，例如更有效地利用现有资源，优先考虑具有倍增效应的投资，以及采用成本相对较低的方案来保护最落后的群体等。

20. 治理腐败是负责任的治理和重订社会契约的关键，鉴于腐败对财政空间的有害影响和对弱势群体不成比例的影响，治理腐败是无论资源多少都必须采取的另一个重要步骤。各国必须建立立法和监管框架，并挖掘信息和通信技术以及数据等方面的潜力。

21. 全球、国家和地方各级对经济、社会和文化权利的投资长期严重不足，是取得进展的重大障碍。在许多国家，财政空间受到沉重债务的限制，而以逆向征税、避税和逃税以及对外国投资者免税为特点的无效税收制度导致收入有限。此外，预算决策进程往往对经济、社会和文化权利方面的投资不够重视，也未能保护社会开支不受削减和紧缩措施影响。这种财政政策往往扩大而不是缩小不平等，边缘化和弱势群体从经济增长中获益最少。

22. 由于国际社会在《2030 年议程》中承诺消除贫困和不平等，再加上疫情的爆发，³⁵ 许多国家越来越意识到预算政策是政策和规划以及实现经济、社会和文化权利的重要工具，³⁶ 因此正在采取基于权利的视角，确保在保健、社会保障、供水服务、卫生设施和教育等领域更好地分配社会开支。

23. 人权高专办在为经济、社会和文化权利投资争取更大的财政空间方面具有独特优势，可以提供专门知识和指导。这项工作一个核心支柱是人权高专办发展并鼓励实施人权经济概念的努力。实施人权经济要求制定和执行的宏观经济和财政政策符合最大限度地利用现有资源的义务，包括为经济、社会和文化权利分配专项资源，防止倒退政策，并建设在公共决策中采取人权方针的能力。

24. 人权高专办试行了一种将这些概念化为行动的业务方法。“增援倡议”采用将经济、社会和文化权利、可持续发展及宏观经济学专门知识结合起来的多学科办法，就这些问题提出针对具体情况和注重解决方案的建议。³⁷ 例如，在约旦，高专办支持基于人权的预算分析，帮助政府将收入与发展优先事项挂钩，确保在资源调动方面加强问责制，并更有效地解决不平等问题。同样，在老挝人民民主共和国，人权高专办结合大型投资项目导致巨额外债偿还义务的背景，分析了该国政府在国内公共财政有限的情况下为包容性和可持续发展，包括经济、社会和文化权利提供资金的能力。人权高专办还审查了阿根廷的疫情和紧缩措施对某些经济、社会和文化权利的影响，包括对阿根廷的财政能力进行分析。在扩大其经济、社会和文化权利工作方面，人权高专办愿景的一个核心要素是提升“增援倡议”的规模，并使之作为人权高专办工作的一个主流要素得以持续。

³⁵ 见 A/HRC/50/4.

³⁶ 人权高专办，《通过政府预算实现人权》(2017 年，纽约和日内瓦)。

³⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/sdgs/seeding-change-economy-enhances-human-rights-surge-initiative>.

25. 人权高专办认识到，必须扩大对反腐败工作的支持，以保障现有资源，包括用于经济、社会和文化权利的资源。通过提供人权专门知识和分享良好做法，提高了反腐败工作和对策的效力，确保它们符合国家义务并采取以受害者为中心的方法，从而公平分配资源，惠及最易受害的群体。同时，高专办还通过研究和分析提供支持，消除腐败对人权的负面影响，重点是预防、有效司法和对侵犯人权行为受害者的补救。³⁸

26. 各国在与经济、社会和文化权利有关的所有领域，寻求人权高专办以政策咨询、研究和数据分析、培训和能力建设等形式提供的支持。³⁹ 例如，2022 年，人权高专办对蒙古残疾人的住房权进行监测，以查明主要差距，提出加强法律和政策框架的建议。在苏丹，人权高专办开展了一项评估，重点是卖茶妇女的食物权和住房权以及广大非正规部门的社会保障，包括通过基于人权的预算分析进行评估。人权高专办就其监测和分析结果与国家机构进行密切接触，再加上具体的专门知识，使它能够支持各国制定法律和监管框架，加强机构和国家在特定经济、社会和文化权利方面的能力，以及在社会方案中制定和实施立足人权的方法的能力。除了在实地与国家行为体直接合作外，人权高专办还与联合国各实体合作，以将人权纳入这些实体的工作，因为采取更有效的办法实现经济、社会和文化权利，可以加快《2030 年议程》的进展。

27. 人权高专办也完全有能力提供专门知识和指导，在各区域委员会关于不平等和贫困问题的现有工作基础上，更好地将经济、社会和文化权利纳入它们的工作。例如，人权高专办为一年一度的非洲区域可持续发展论坛做出了贡献，在与利益攸关方，特别是地方行政长官和市政当局就经济、社会和文化权利进行的讨论中引入了人权视角。人权高专办还与拉丁美洲和加勒比经济委员会签署了一项合作协议，以支持有效执行该区域的第一项环境条约，即《拉丁美洲和加勒比在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》（《埃斯卡苏协定》）。通过这样的合作，人权高专办可以支持各区域委员会利用它们独特的召集能力，促进其成员国实现经济、社会和文化权利，以及落实《2030 年议程》。

28. 国际和区域人权机制，包括条约机构、人权理事会特别程序和普遍定期审议的工作和建议，通常能为《2030 年议程》以及尊重经济、社会和文化权利提供路线图。然而，各国往往缺乏充分落实所提出的大量建议的能力。在国家一级，人权高专办促进合作，并可充当负责落实可持续发展目标的行为体与负责同国际人权机制(如国家执行、报告和后续行动机制)接触的行为体之间的桥梁。例如，在几内亚比绍，作为联合国国家工作队支助工作的一部分，高级人权顾问确定了自愿国别评估与向人权机制报告之间的协同增效作用，使起草根据《经济社会文化权利国际公约》提交的第一份报告的工作组得以借鉴自愿国别评估的经验。

B. 解决不平等问题

29. 要解决不平等的根源，就需要查明植根于法律、政策、社会规范和根深蒂固的权力关系中的结构性和系统性歧视模式，需要了解这些模式的内容及其得以维

³⁸ [A/HRC/28/73](#), 第 9 和 23 段。

³⁹ [A/HRC/51/20](#), 第 28-42 段。

持的原因，需将人权牢牢地置于相关政策和措施的核心，并需有优先考虑受影响人民和社区的明确意愿。

30. 人权高专办力求扩大其当前反歧视工作的范围，不让任何人掉队。它支持旨在加强有利于实现平等和不歧视的法律、政策、机构、做法和态度的努力，包括与少数群体、土著人民、非洲人后裔、残疾人、老年人、移民以及妇女和女童等特定人群有关的平等和不歧视。在整个参与过程中，高专办倡导并促进所有人以有意义和包容的方式参与公共事务和决策，以确保尽可能多的声音被听到。

31. 例如，高专办目前在这些领域的工作包括：在突尼斯对传统上落后的弱势群体进行定性研究，分析疫情应对措施对这些群体的影响以及他们利用刺激措施实现更好重建的机会。在智利，采用基于人权和“不让任何人掉队”原则的方法，制定了对移民人口享有工作权和社会保障权的程度进行评估的指标。

32. 鉴于对实施“不让任何人掉队”原则的需求日益增加，人权高专办对联合国系统在这一领域的发展工作做出贡献比以往任何时候都更加必要，以加强联合国对排斥和歧视现象的一致和基于权利的反应。协助确保将人权义务牢固地纳入合作框架和共同国家分析，为审查排斥的系统性驱动因素和处理经济、社会和环境层面的相互联系提供了一个特定机会。人权高专办在这方面的参与特别重要，加强这种参与的潜力巨大。

33. 文化在可持续发展、和平与稳定，包括恢复双边和多边合作中的作用日益受到重视，⁴⁰ 这是对不平等多面性的承认。文化权利使个人和社区能够表达、建立和/或重建其身份，培养归属感和自豪感。文化权利还通过承认和重视文化多样性以及不同个人和群体的贡献，在促进社会包容和凝聚力，从而减少歧视、边缘化和冲突方面发挥着至关重要的作用。文化是可持续发展的重要推动力，⁴¹ 行使文化权利是实现《2030 年议程》的关键。⁴² 发展只有在按照所涉人民的价值观，在他们赋予发展的意义基础上形成，保护他们的资源并全面利用他们的遗产时，才是可持续的。然而，在采用经济视角的可持续发展战略中，文化权利往往被搁置一旁，价值观、世界观、身份和多样性等文化方面很少受到关注。⁴³

34. 人权高专办力求确保实现经济、社会和文化权利的努力考虑到文化多样性社区的需求，并适合和适应这些特定的文化需求。⁴⁴ 人权高专办的目标是促进更好地理解文化，包括科学、宗教、艺术、学术和文化遗产，⁴⁵ 以及文化作为全球公益物⁴⁶ 在促进社会凝聚力和实现其他人权方面的作用。

⁴⁰ 见《世界文化政策与可持续发展会议最后宣言》，2022 年 9 月 28 日至 30 日，墨西哥城。

⁴¹ 大会第 76/214 号决议。

⁴² [A/78/80-E/2023/64](#)，第 56 段。

⁴³ [A/77/290](#)。

⁴⁴ 同上，第 23 段。另见经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见(2000 年)，第 12(c)和(d)段；以及第 13 号一般性意见(1999 年)，第 6(c)和(d)段。

⁴⁵ 经济、社会及文化权利委员会，第 21 号一般性意见(2009 年)，第 13 段。

⁴⁶ 全球公益物是指那些造福全人类，不能由任何一个国家或行为体单独处理的事项。(A/75/982，第 12 段)。

35. 人权高专办利用其召集力支持文化权利。高专办倡导参与文化多样性社区的决策，包括在与国家行为体和联合国的接触中进行这种倡导，以确保将文化层面纳入相关进程和这些进程的实施。这一方法成为高专办参加 2022 年 9 月 28 日至 30 日在墨西哥城举行的世界文化政策和可持续发展会议的基础，高专办在会上倡导《2030 年议程》下的文化发展。人权高专办还与其他联合国机构合作开展一系列活动，包括关于表达自由、科学和文化权利的对话。

C. 确保有利的环境

36. 实现经济、社会和文化权利，减少不平等和落实《2030 年议程》，需要在制定经济、环境和社会政策以及决策的所有阶段建立包容、有意义和安全参与的渠道，特别是促进和保护往往被排除在讨论之外的受影响个人、群体和社区的参与。参与能加强成果，促进发展、和平与安全，以及增加社会凝聚力和信任。⁴⁷

37. 国家人权机构是国内人权体制结构的重要支柱。然而，许多国家人权机构，包括被国家人权机构全球联盟认证为 A 级的机构，可能缺乏能力或资源来充分履行与经济、社会和文化权利有关的任务。在这方面，举例来说，人权高专办支持乌拉圭国家人权机构和监察员建立了一个在线经济、社会和文化权利众包平台，并为国家人权机构工作人员提供了经济、社会和文化权利培训。⁴⁸

38. 人权高专办打算为国家人权机构提供更加持续和长期的支持，使它们能够充分开展其所开展的所有活动，包括创建经济、社会和文化权利基线数据，以及衡量实现这些权利和《2030 年议程》的进展情况。人权高专办的目标是开发更多的实用资源，供国家人权机构在处理经济、社会和文化权利问题时使用，例如如何确保在预算和经济政策、方法说明、最佳做法和经验教训中考虑到人权。

39. 一个有利于加强对经济、社会和文化权利保护的环境还有赖于积极的、力量强大的民间社会。民间社会组织开展的各种活动对于在这些权利方面取得进展至关重要，包括提高公众对这些权利的认识，为面临歧视的人仗义执言，就侵权行为寻求正义，以及与联合国人权机制，包括个人来文程序接触等。然而，与国家人权机构的情况一样，致力于经济、社会和文化权利的民间社会组织的数量与当前挑战的规模不相称，这些组织即使存在，也往往缺乏足够的资源和能力。

40. 人权高专办愿景的关键是扩大其支持民间社会组织的工作，包括努力保护公民空间。高专办完全有能力与社会运动、工会、记者专业协会、卫生工作者、律师、小农和渔民以及非正规工人建立和扩大伙伴关系。人权高专办通过其技术和能力建设方案，可帮助民间社会组织加深对经济、社会和文化权利的理解，并增加对主张权利的途径以及与经济、社会和文化权利有关的国际规范和标准的认识 and 了解，从而加强这些组织与政府的互动。例如，在刚果民主共和国，高专办支持一个国家非政府组织着重解决与应对疫情有关的需求，并寻求在信息获取、透明度、参与资金管理和使用以及基于权利的预算编制方面加强问责制。该项目与国家人权机构和议会人权委员会合作，支持边缘化社区和群体与公共当局之间的对话，并鼓励共同制定解决现有差距的方法。

⁴⁷ 见 [A/75/982](#)。

⁴⁸ [A/HRC/51/51](#)，第 29 段。

41. 议会在确保经济、社会和文化权利方面可以发挥关键作用，但在保护这些权利对于安全和发展的核心作用上，以及如何更好地实现有关这些权利的承诺方面，还有重大差距。人权高专办正在通过与各国议会联盟的密切伙伴关系等途径，加强与各国议会在经济、社会和文化权利问题上的接触，并加强与议员及其法律和政策顾问的接触，特别是在就经济、社会和文化权利取得进展的必要性和方法方面。人权高专办争取让议员更多地参与普遍定期审议，包括根据条约机构的建议促进立法和政策行动。⁴⁹

42. 此外，人权高专办还寻求增加与城市和地方及区域政府的接触，以抓住机会，加强它们对联合国人权机制建议中所反映的经济、社会和文化权利义务的履行。高专办还设想加强与城市和地方政府联合会等相关伙伴的合作，促进它们在工作中采取基于人权的方针。⁵⁰

43. 工商企业在经济、社会和文化权利方面也发挥着至关重要的作用。虽然私营部门是主要的就业提供者、投资者和创新者，但不负责任的商业做法会导致经济、社会和文化权利受到侵犯。遵守《工商企业与人权指导原则》可进一步推动经济、社会和文化权利方面的进展，但国家、企业和其他行为体往往不了解如何适当调整政策和做法，确保尊重这些权利。

44. 许多部门仍然很难与可能受到经济、社会和文化权利相关伤害的利益攸关方接触。人权高专办就《工商企业与人权指导原则》的实施提供指导、技术咨询和能力建设。人权高专办基于其在工商企业与人权方面的全面知识、在非洲⁵¹ 和拉丁美洲⁵² 的区域举措、在问责和补救方面的专题重点⁵³ 以及在技术部门方面的部门重点，⁵⁴ 完全有能力扩大与工商企业的合作，加强它们对尊重经济、社会和文化权利之责任的理解和履行，并为寻求对工商企业侵犯这些权利的行为进行问责和获得补救的人提供支持。

D. 发挥国际金融机构的作用

45. 有意识、有系统地使宏观经济政策和融资决策与人权相一致是未来的趋势。

46. 虽然国际金融和发展筹资机构已开始以各种方式将人权纳入其业务政策，但其业绩记录参差不齐，政策与实践之间可能存在巨大差距。经济、社会和文化权利义务的实际相关性、范围和意义并非总能被理解，对这些权利的投资往往因投资和贷款协议中不应有的条件限制以及以私营部门解决方案为前提的业务模式而受到影响。不歧视和问责要求往往薄弱，私有化等结构性政策条件可能会从根本上削弱经济、社会和文化权利。

⁴⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/parliaments>.

⁵⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/about-us/what-we-do/partnership/local-governments>.

⁵¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/business/bhr-africa>.

⁵² 见 <https://empresasyderechoshumanos.org/>.

⁵³ 见 <https://www.ohchr.org/en/business/ohchr-accountability-and-remedy-project>.

⁵⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/business-and-human-rights/b-tech-project>.

47. 人权高专办与国际金融机构合作处理这些问题，鼓励将人权纳入保障和可持续性政策，解决报复和补救问题，并解决引起人权关切的其他政策或项目。例如，在黎巴嫩，人权高专办协助制定了联合国国家工作队关于与国际货币基金组织接触的立场文件，重点是必须对经济改革采取基于人权的方针，所有相关利益攸关方——包括工会、雇主和人权、透明度和反腐败组织——应当有意义地参与改革的设计和定期审查。除其他外，该文件还就在紧缩措施背景下遵守经济、社会和文化权利不倒退的义务和原则、扩大社会保护和实行累进税的必要性提出了建议。

48. 联合国和世界银行的《和平之路》报告⁵⁵ 令人信服地表明，发展工作亟需重新注重预防。报告指出，包容、机构改革、申诉补救和更大程度的参与对于解决暴力冲突和国家脆弱性的根源至关重要。然而，系统性变革的障碍根深蒂固，需要增强能力，与会员国和国际金融机构及其理事机构就扩大政策和财政空间的备选方案进行接触，包括通过更公平地分配国际货币基金组织的特别提款权来拓展这些空间。扩大与这些行为体的合作，可对国内资源调动、收入再分配、解决投资决策中的财富不平等问题、商业模式和改变消费者选择等方面产生重大的积极影响。此外，改革后的国际金融结构有助于促进人民的权利和切身利益，帮助实现人权和落实可持续发展目标。⁵⁶

E. 利用数据的力量保护经济、社会和文化权利，实现《2030 年议程》

49. 保护经济、社会和文化权利以及实现《2030 年议程》有赖于高质量的数据，因为对当前情况性质或范围的了解有任何不足，都会阻碍找到消除差距的最有效方法。详细的数据分析对于充分评估经济、社会和文化权利状况以及基于证据制定有针对性的有效政策至关重要。缺乏最新的、高质量的数据会掩盖不平等现象，妨碍履行不让任何人掉队的承诺。加强基于人权的数据收集和分析，是制定更包容、更有效的政策和方案，在实现可持续发展目标、减少不平等和落实人权方面取得进展的基础。清晰的数据和指标还有助于增进公众对制约因素和政策权衡的理解，从而就社会优先事项达成更广泛的共识。

50. 人权高专办为收集和分析数据，支持促进和保护人权奠定了重要基础，例如其人权指标指南⁵⁷ 和基于人权的数据处理方法指导说明。⁵⁸ 过去五年，人权高专办注意到各种利益攸关方、议程和工作流程对人权指标的需求稳步增长，⁵⁹ 涉及发展、和平与安全以及人道主义工作。高专办一直在努力改善指标的生成、分类和使用，包括可持续发展目标、COVID-19 的应对和复苏、联合国发展方案编制、预警和风险分析等方面的指标，并努力扩大统计技术的应用，以评估和衡量人权问题。

⁵⁵ 《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》(世界银行，2018 年，华盛顿特区)。

⁵⁶ 联合国，“国际金融结构改革”，《我们的共同议程》，第 6 号政策简报，2023 年 5 月，第 3 页。

⁵⁷ 《人权指标：衡量和执行指南》(2012 年)。

⁵⁸ “基于人权的数据处理方法：《2030 年可持续发展议程》不让任何一个人掉队”(2018 年)。

⁵⁹ 指导人权高专办人权指标工作的概念和方法框架见《人权指标：衡量和执行指南》。

51. 在统计专家和人权专家之间建立桥梁可以加强利用数据支持经济、社会和文化权利的努力。迄今为止，人权高专办已在 13 个国家的国家人权机构和国家统计局之间建立了合作，目的是将人权纳入数据收集、分类和分析工作，协助履行不让任何人掉队的承诺。可以扩大这些努力，让致力于不歧视和平等的组织参与进来，以提高有可能掉队的群体在数据中的可见度。

52. 需要开展进一步的工作，制定有助于衡量和实现经济、社会和文化权利的指标，以便进行审查，更好地了解如何加快进展。在疫情期间，人权高专办制定了一个由 10 项人权指标组成的框架，用来评估和减轻疫情对人权的影响，该框架为各国和联合国系统提供了指导，说明在评估疫情应对措施和复苏情况时应注意的内容。⁶⁰ 还需要在数据方面做出更多努力，支持实现关于减少不平等的目标 10 和不让任何人掉队的相关承诺。人权高专办能够对现有的可持续发展目标指标框架加以补充，协助各国衡量和解决不平等和贫困的多面性特点，⁶¹ 提高有可能掉队的群体的可见度，并承认各群体和社区之间的多样性。⁶² 提供更多支持还可以帮助各国提供分类数据，以准确衡量其逐步实现经济、社会和文化权利的情况，并开发数据分析工具、可视化资料和其他经济、社会及文化权利相关信息。

53. 更多地利用人权高专办的分析，可有助于解决歧视性的法律、政策和社会习俗，及时评估相关状况。人权高专办特别关注风险因素，包括严重的不平等、无法利用有效的申诉机制、缺乏有意义的协商、公民空间缩小和媒体自由受限等。⁶³ 人权高专办完全有能力积极参与查明和处理作为许多冲突根源的侵犯经济、社会和文化权利行为，并支持各国采取缓解措施。⁶⁴

四. 落实人权高专办关于扩大经济、社会和文化权利工作的愿景

54. 在全世界开会审议如何加紧实现可持续发展目标之际，需要利用一切现有的加快进展的手段。更好地纳入人权为提高发展努力的可持续性和速度提供了尚待开发的巨大潜力。而最近的经验充分表明，如果不能推进经济、社会和文化权利，解决不平等问题，就会妨碍《2030 年议程》取得进展。

⁶⁰ 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”（2020 年），附件一。

⁶¹ 见人权高专办，“极端贫困和人权准则”。

⁶² 人权高专办与联合国国家工作队和驻地协调员办事处协调，支持一些国家，包括波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、肯尼亚、摩尔多瓦共和国、菲律宾和泰国以及巴勒斯坦国的人权组织和统计组织开展合作。

⁶³ 见 E/2016/58。

⁶⁴ 例如，2021 年，人权高专办和洪都拉斯人权专员制定了一项监测侵犯人权案件的战略计划，并设计了一个预警机制。预警系统的发展在第一阶段侧重于选举背景下的运作，随后扩展到经济、社会和文化权利，目的是让人权专员将其作为防止侵犯人权行为的一种工具长期使用（A/HRC/51/51，第 33 段）。

55. 现在是人权高专办通过支持实现经济、社会和文化权利，更大范围地促进可持续发展目标取得进展的关键时刻。人权高专办拥有行之有效的方法，对如何促进经济、社会和文化权利方面的进展有深刻的理解，但缺乏资源来扩大其工作，满足各国、国家人权机构、民间社会和联合国系统的需求。鉴于所确定的与经济、社会和文化权利有关的广泛挑战以及人权高专办可以提供的附加值，需要大幅提高其现有能力。

56. 今后两年，人权高专办将力求在现有工作的基础上，扩大上一节所述五个领域中每一个领域的能力。这五个组成部分是相互关联、相辅相成的——例如，数据工作将为所有其他四个领域提供支持。这一扩大将直接借鉴高专办当前方案编制工作中的经验教训，重点关注需求最大、可取得实质性成果领域。

57. 人权高专办目前的地理足迹涉及一系列能力和方案各异的驻地机构：区域办事处、不同规模的国家办事处、国家项目、驻地协调员办事处人权顾问以及和平特派团中规模较大的人权部门。需要加强这些不同的驻地机构支持取得经济、社会和文化权利进展的能力，同时认识到需要根据不同环境采取不同方法。

58. 人权高专办的目标是，通过由分布在总部、区域和国家办事处的成员组成的专门小组，深化其就特定的经济、社会和文化权利提供技术支持的能力。关于特定权利的专门知识将不再集中于总部，而是由各区域小组掌握。除其他领域外，将在以下领域加强与经济、社会和文化权利有关的专门知识：就业、劳动权利、社会保障和卫生；住房、土地和财产；获得基本服务、食物、水和卫生设施；教育；以及文化权利、科学和技术。

59. 人权高专办将根据自己的深入分析和各国的技术合作请求，与联合国其他实体合作，开展与特定经济、社会和文化权利有关的项目。将根据机会、背景和人权高专办拥有的或与其他行为体发展的伙伴关系，认真调整每个地点方案的具体方面。

60. 在区域一级，人权高专办将凭借经济、社会和文化权利能力，与区域委员会和区域合作平台⁶⁵等区域组织和机制以及从事经济、社会和文化权利工作的其他行为体合作。区域小组还将负责在人权高专办没有驻地机构的国家支持经济、社会和文化权利。

61. 在全球一级，人权高专办将支持有效的跨区域学习以及相关工具和专门知识的开发，同时利用其经验推动实现《2030年议程》。将扩大与国际金融机构以及数据和人权指标有关的工作，以便与更广泛的行为体接触。

62. 将分阶段扩大人权高专办的经济、社会和文化权利能力及专门知识，同时考虑到行政和吸收方面的限制。在方案的第一年内，拟在至少五个区域中心设立经济、社会和文化权利小组，以便采取更可持续的办法，使“增援倡议”成为一项持久和可持续的工作内容。这不仅将为与区域机构的接触提供一个坚实的基础，也将为加强国家一级工作提供一个有效的起点。在第一年，国家一级工作将集中在人权高专办已有驻地机构、并认为有大量机会扩大其经济、社会和文化权利工作的10至12个国家。随后几年将在更多国家推广这些试点工作。人权高专办还

⁶⁵ 例如见 <https://unsdg.un.org/un-in-action/rcp-asia-and-pacific?tab=countries-listing>.

希望借鉴其自身在联合国国家工作队部署国家人权顾问的经验，并将在没有驻地机构的地方依赖这一战略。

63. 在区域和国家层面，人权高专办将扩大其多学科方法，将经济、社会和文化权利专家、可持续发展专家和宏观经济学家汇集在一起。这些专家将得到数据和指标专家的支持。各小组的职能将包括支持各国制定纳入人权并有助于建设人权经济的财政政策，包括预算编制和税收。在这些小组内工作的人权高专办经济学家将作为对目前派往驻地协调员办事处的经济学家的补充和支持，因为他们带来了超越传统新古典主义培训的专门经验。

64. 需要做出特别努力，加强人权高专办与文化权利有关的工作；虽然需求日益增加，人们认识到需要将文化系统地纳入公共政策，⁶⁶ 但人权高专办目前在这方面的能力有限。具体而言，人权高专办将努力向各国提供视具体情况而定的技术援助，帮助它们制定和实施不加歧视地充分尊重和实现个人和社区文化权利的战略、政策和方案，特别是在面临数字转型、移民加速和长期冲突增加等新挑战的情况下。

65. 在所有这些领域，人权高专办将深化与联合国主要实体的伙伴关系，就制定和实施人权相关举措提供专家咨询和支持。这种合作将加强交付能力，因为将人权高专办的专门知识纳入专门工作比建立新能力更有效率，而且还有一个额外的优势，即很容易与可能超出特定项目或机构范围之外的相关权利和专门知识联系起来。

66. 人权高专办与国际金融机构的合作目前由一名高级专家领导，但得到的额外支持有限。最近的经验表明了与区域和双边(以及全球)发展融资机构接触的重要性，以及在与国际金融机构接触方面向驻地机构提供更多支持可能产生的影响。人权高专办将强化与这些金融机构的接触，以加强它们的业务政策和为投资项目获得补救的机会。预计将增加对与国际金融机构接触的驻地机构的支持，特别是在拉丁美洲、非洲和亚太区域。人权高专办还将加强与国际金融机构和联合国会员国的政策接触，以确保宏观经济政策和融资决定符合人权标准和原则，从而推动建立一个更加公平的全球金融生态系统。

67. 人权高专办应对商业活动负面人权影响的工作对于保护经济、社会和文化权利也至关重要。高专办的小型全球小组根据《工商企业与人权指导原则》就国家义务和企业责任提供专家指导。该小组以问责制和补救措施以及利益攸关方的切实参与为重的做法很有影响力，但用于开展业务以及在区域和企业层面为国家、企业和其他行为体提供支持的资源有限。进一步的支持将使人权高专办能够扩大这项重要工作，例如建立一个工商企业与人权服务台，就《指导原则》及经济、社会和文化权利提供权威性的解释性咨询意见。⁶⁷

68. 人权高专办在所有这些领域的工作取决于更有效地利用数据。扩大数据和指标能力将加强高专办的循证方法，帮助各国政府建立基线，支持国家统计局在国家人口普查和其他进程中推动落实不让任何人掉队的承诺，并帮助制定分类措施，为决策提供信息，从而根据《世界人权宣言》提高人民生活水平和改善机会

⁶⁶ 《世界文化政策与可持续发展会议最后宣言》，第 11 段。

⁶⁷ [A/HRC/53/24](#)，第 71 段和第 85(c)段。

平等。加快逐步实现经济、社会和文化权利、减少贫困、不平等和消除歧视的努力必须有可靠的数据收集、指标和分析支持。

69. 为了应对日益增长的促进知识和经验共享的需求，并提高人权高专办的经济、社会和文化权利工作成果的可见度，将在知识管理、制定关于实现经济、社会和文化权利的全球实用指南、培训和能力建设方法和工具以及外联和交流方面投入更多资源。其中包括旨在深化与致力于经济、社会和文化权利工作的联合国实体和国际组织以及国家人权机构之间伙伴关系的能力。这将有助于确保知识共享，包括通过总部编制的规范性指导和最佳做法材料及在各国的实际经验进行的共享，以及在整个全球结构中的适时共享。

五. 结论和建议

70. 经济、社会和文化权利对于指导各国政府和社会采取变革行动，为所有人创建一个包容、更加美好和可持续的未来至关重要。这些权利的巨大潜力。

71. 如本报告所述，COVID-19 疫后复苏的紧迫性和当前的社会经济环境突出表明，各国和包括联合国系统在内的所有利益攸关方迫切需要采取果断行动，保护和促进经济、社会和文化权利。

72. 高级专员回顾上次报告所载的结论⁶⁸：

(a) 请人权理事会积极考虑本报告所述加强人权高专办促进和保护经济、社会和文化权利工作的必要性；

(b) 吁请会员国和其他利益攸关方继续加强人权高专办作为联合国发展系统和更广泛的联合国发展努力重要贡献者的作用；

(c) 敦促各国政府、国际金融机构、企业、投资者和消费者协会始终如一地将经济、社会和文化权利纳入其政策和做法，将之作为应对国家、区域和全球挑战以及实现一个更加稳定、包容、绿色和公正的未来的路线图。

⁶⁸ [A/HRC/51/20](#), 第 56-61 段。