



2013 年实质性会议  
7 月 1 日至 26 日，日内瓦  
临时议程项目 14(g)  
社会与人权问题：人权

## 联合国人权事务高级专员的报告

### 概要

本报告依据大会第 48/141 号决议提交，讨论紧缩措施对经济、社会、文化权利尤其是工作权和社会保障权的影响，侧重妇女、移徙者和老年人。本报告还阐述国家在考虑采取紧缩措施之时应当适用的标准。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-7	3
二. 规范框架 .....	8-21	4
A. 经济、社会、文化权利 .....	8-14	4
B. 紧缩政策的实行应当适用的遵从人权标准 .....	15-21	6
三. 关注工作权和社会保障权 .....	22-49	7
A. 权利的内容 .....	22-36	7
B. 国家的义务 .....	37-48	10
四. 关注特定群体 .....	49-68	12
A. 妇女 .....	51-59	13
B. 移徙者 .....	60-65	14
C. 老年人 .....	66-68	15
五. 结论 .....	69-71	16

## 一. 导言

1. 2008 年，世界遭遇了据认为自 1930 年代的“大萧条”以来的最严重的全球经济危机。这场危机的根源十分复杂，表明国家和国际金融构架存在系统性缺陷。导致危机发生的主要因素有：现有监管不力，而且未能适应全球金融体系不断演变、相互联系日益加深的状况；国际人权义务方面缺乏政策一致性；透明度和问责普遍缺乏。尽管 2010 年似乎出现了某种复苏，但 2011 年，随着危机进入所认为的第二个阶段，全球经济明显放缓，南欧国家尤其因此而遭受影响。当前，发达国家仍在艰难应对遭受的经济损害，而发展中国家依然面临着不确定性，其增长前景不容乐观。

2. 面对危机以及极为重要的金融机构的可能崩溃对国民经济构成的威胁，各国花费巨资对这些机构实施救援。<sup>1</sup> 许多国家都采取了收缩性措施（“紧缩措施”），以便处理由于危机和随之采取的救援行动本身而增加的预算赤字。在这种背景下，国家实行“紧缩政策”进一步加剧了全球金融危机的影响，从而使复苏受阻。因而，个人行使人权和国家履行其保护人权的义务的能力受到削弱。社会中最脆弱、处境最为不利群体——包括妇女、儿童、少数群体、移徙者和贫困者——的状况尤其如此，这些群体的就业机会和得益于社会福利方案的机会不断减少，负担食品、住房、用水、医疗和其他基本必需品费用的能力降低。据认为，金融危机和随后采取的紧缩措施产生的影响还会加剧现有的结构性不平等状况。

3. 就此而言，紧缩政策会引起经济、社会、文化权利的保护方面的重要关切，特别是在不后退，逐步实现、不歧视和最低核心义务原则方面。认识到全球金融危机和紧缩政策对就业、社会福利开支和总体人权的影响，经济、社会、文化权利委员会最近致函各国，<sup>2</sup> 提醒它们切实履行最大限度地利用现有资源落实经济、社会、文化权利的义务，即便在发生危机时期也必须这样做。

4. 除了对基本人权的落实产生不利影响之外，紧缩措施还未能促进经济复苏。《国际劳工组织 2012 年劳动世界报告》指出，在实行紧缩的国家，经济增长率和就业率继续下降，从而削弱了购买力和消费。换言之，最近针对债务危机实行紧缩政策的做法未能通过削减财政赤字促进经济增长和投资。另外，对于当前处理金融危机的根源的努力是否适足，人们依然持有严重关切，这些根源包括取消

<sup>1</sup> 2008 至 2011 年间，欧洲国家在金融机构救援方面共花费了 4.5 万亿欧元（相当于欧盟经济产出的 37%）。见“UN experts call for EU banking sector reform in line with States’ human rights obligations”(5 October 2012) at <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12630&LangID=E>。

<sup>2</sup> 经济、社会、文化权利委员会主席，致缔约国的信函，2012 年 5 月 16 日，<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>。

管制，全球不平等加剧，权利失衡，以及金融治理体系存在缺陷、缺乏代表性等。<sup>3</sup>

5. 发展中国家(其中许多国家相对安全地度过了最初的金融危机)目前正在出于“先发制人的原因”而采取紧缩措施，即为了避免金融市场的不利反应而设法降低财政赤字。当前采取的应对金融危机的政策可能会影响到最为需要的政府开支，因为这种政策基于以下有疑问的前提，即紧缩措施会使经济趋于稳定并有利于经济增长，从而创造就业机会。相形之下，人权倡导者鼓励采取基于权利的对策，这种对策通过投资于社会和经济方案保护经济和社会权利，并在同时刺激经济发展。这种措施还有助于通过降低发生政治动荡(以及可能采取压制性对策)的可能性和加强政府的合法性建立国内稳定。

6. 采取基于人权的处理经济危机的对策，需要公营和私营部门实行问责，作出社会投资，改善就业培训和就业机会创造政策，并建立完善的社会保障制度。这种做法源自《世界人权宣言》、国际人权条约和国际劳工组织公约规定的人人享有适足生活水平的权利。

7. 应对经济危机的政策应当在国际人权法的框架内得到制定和执行。在危机时期采取削减至关重要的社会福利方案所需资金的紧缩措施，会削弱人权规范并对社会最为弱势成员构成威胁。

## 二. 规范框架

### A. 经济、社会、文化权利

8. 紧缩政策会直接影响到各项经济、社会、文化权利，包括健康权、食物权、水权、工作权、社会保障权和受教育的权利。此种削减会削弱安全网，阻碍这些权利的落实。《经济、社会、文化权利国际公约》规定，旨在充分落实健康权的措施包括“创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件”(第十二条第二款(丁)项)。经济、社会、文化权利委员会关于健康权的第 14 号一般性意见(2000 年)<sup>4</sup>指出，国家落实这项权利的义务包括“提供所有人都能支付得起的公共、私营或混合健康保险制度”(第 36 段)。

9. 经济、社会、文化权利委员会第 12 号一般性意见<sup>5</sup>指出，“如果某人或某个群体由于其无法控制的原因而无法以他们可采用的办法享受取得足够粮食的权利，则缔约国有义务直接落实该权利。”委员会指出，落实食物权的一项措施是制定一项国家战略，该战略处理“粮食系统的所有方面，包括……社会保障)(第

<sup>3</sup> Joseph Stiglitz, <http://www.bloomberg.com/news/2011-05-13/nobel-winner-stiglitz-warns-job-killing-g-austerity-measures-hurt-economies.html>.

<sup>4</sup> 第 14 号一般性意见，第 36 段。

<sup>5</sup> 关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)，第 25 和 17 段。

25 段)。委员会还指出，如果一个缔约国表示，由于资源上的限制，无法向无力自行获取粮食的人提供获取的机会，该国则必须表明，它已经作了一切努力利用它掌握的所有资源，以便作为优先事项在最低(基本)程度上使人们免于饥饿(第 17 段)。

10. 《儿童权利公约》规定，国家必须采取措施使每个儿童都能接受中等教育，包括“对有需要的人提供津贴”，同时设法免费提供中等教育(第 28 条第 1 款(b)项)。

11. 正如经济、社会、文化权利委员会在关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年)(第 4 段)中阐明的那样，即便国家采取了一切必要措施并最大限度地利用现有资源创造就业机会，一部分人口可能仍然无法就业。这可能归因于国家无法控制的原因，包括国际宏观经济因素。在这种情况下，社会保障权要求国家确保对无法就业的人实行保护。因此，社会保障权可提供一种缓冲，使失业者或无法获得足够收入者能够维持生计并过上有尊严的生活。

12. 工作权和生活保障权是《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第一款规定的达到适足生活水准的权利的组成部分。该条款规定：“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”

13. 紧缩措施往往会使经济、社会、文化权利的享受出现倒退。削减用于为贫困者执行的方案的公共开支，尤其会影响到受教育权、健康权、食物权、水权和和社会保障权。公共开支的削减造成了公营部门和国家资助项目雇用人员的减少，从而使失业率上升。<sup>6</sup>

14. 高失业率<sup>7</sup> 转而会使赤贫程度上升，这会对一系列人权的落实产生不利影响。<sup>8</sup> 公共开支的削减会极大的影响到社会中的最为贫困者和最为弱势者，特别是严重依赖福利津贴的人，因为这些的收入中用于食品和基本服务的开支比例较高。在发生经济危机的时期，贫困者往往不得不削减食物、水和医疗保健等基本生活必需品开支，这就会严重损害他们的基本人权的落实。

<sup>6</sup> 例如，西班牙的失业率为 23%，在发达国家中居于首位，National Institute of Statistics (INE): Encuesta de Población Activa, 见 <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0312.pdf>。

<sup>7</sup> ILO, World of Work Report 2012 “Better Jobs for a Better Economy”, 2011-2012 年，又有 5,000 万人失业，p. 1。

<sup>8</sup> 联合国人权与赤贫问题独立专家玛丽亚·马格达莱纳·赛普尔韦达·卡尔莫纳，“以基于人权的方针对待全球经济和金融危机的复苏，侧重贫困者”(A/HRC/17/34)；Mary O’Hara, “Magdalena Sepúlveda: ‘Austerity is devastating the world’s poorest’”, The Guardian, 26 February 2013, 见 <http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/26/magdalena-sepulveda-austerity-devastating-worlds-poorest>。

## B. 紧缩政策的实行应当适用的遵从人权标准

15. 如果紧缩措施导致采取了影响到人权的实现或落实的倒退性步骤，那么执行此种措施的国家就负有举证责任，必须就为何采取此种倒退性措施说明理由。为确保在采取紧缩措施过程中遵守人权义务，国家应当证明：(1) 存在令人信服的国家利益；(2) 紧缩措施的必要性、合理性、临时性及相称性；(3) 用尽了替代性措施和较为宽松的措施；(4) 拟采取的措施的非歧视性质；(5) 保护权利的最低限度核心内容；(6) 受影响群体和个人真正参与决策进程。

### 1. 存在令人信服的国家利益

16. 根据《经济、社会、文化权利公约》，“将在顾及《公约》规定的权利的整体性以及考虑到一切现有资源的充分利用的前提下”，评估令人信服的利益标准。只有在国家无法控制的因素使得现有资源减少，因而需要削减较为富裕者的一些福利——以便在较为弱势者享受《公约》确认的权利方面维持现有水平——的情况下，国家才能表明紧缩措施是有道理的。光提及财政纪律或节省，无法为紧缩政策提供依据。国家需要表明，为何有必要为了保护《公约》规定的权利的整体性而采取紧缩措施。

### 2. 紧缩措施的必要性、合理性、临时性及相称性

17. 紧缩措施应当是仅涵盖危机时期的临时措施。这些措施应当具有必要性、合理性和相称性，就是说，采取任何其他政策或不采取行动对人权的实现造成的损害会更大。<sup>9</sup>

### 3. 用尽了替代性措施和较为宽松的措施

18. 国家承担着举证责任，须证明紧缩措施是在详细考虑了所有其他较为宽松的办法(例如包括调整税收政策)之后采取的。<sup>10</sup>

### 4. 所采取的措施的非歧视性质

19. 不得以实行歧视的方式出台或采用紧缩措施。国家在采取紧缩措施过程中，应当确保这些措施不论是在意图还是效果上都不会直接或间接具有歧视性质。<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ariranga G. Pillay, 经济、社会、文化权利委员会主席，致缔约国的信函，2012年5月16日；经济、社会、文化权利委员会主席 Ariranga G. Pillay 先生的发言，2012年联合国大会第六十七届会议，2012年10月23日，纽约。

<sup>10</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第13号一般性意见，第45段；经济、社会、文化权利委员会，第19号一般性意见，第42段。

<sup>11</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第19号一般性意见，第42段。

## 5. 保护权利的最低核心内容

20. 紧缩措施应当确定并确保维持权利的最低核心内容(特别是对处于不利境地 and 边缘化群体来说),<sup>12</sup> 例如,应当确立“社会保障底线”,并且设法在任何时候都保护这项核心内容。<sup>13</sup> 社会保障底线使人们能够获取基本社会服务、住房、食物、卫生保健服务,并使贫困者和脆弱者能够受到扶持和保护。<sup>14</sup>

## 6. 受影响群体和个人的真正参与

21. 参与是一项基本人权原则,它要求国家使权利主体能够表达需求和关切并影响决策。受影响群体和个人真正参与审查拟执行的紧缩措施和办法的程度,与这些措施的必要性和可予执行性密切相关。<sup>15</sup>

# 三. 关注工作权和社会保障权

## A. 权利的内容

### 1. 工作权

22. 一些国际文书涉及工作权。<sup>16</sup>《世界人权宣言》指出,人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障(第二十三条第一款)。工作权对于实现其他人权来说至关重要,构成人的尊严的一个不可分割、固有的核心。工作通常可以提供生计,而且只要工作是人们自由选择或接受的,它就会有助于人们在社会中得到自我发展和承认。

23. 《经济、社会、文化权利国际公约》保障工作权<sup>17</sup>(第六条),承认人人有权享受公正和良好的工作条件,包括有权享有安全的工作条件(第七条),有权建立或参加工会,以及工会有权自由运行等(第八条)。

<sup>12</sup> 经济、社会、文化权利委员会,关于西班牙的第五次报告的结论性意见,委员会第四十八届会议通过(E/C.12/ESP/CO/5)。

<sup>13</sup> Ariranga G. Pillay, 经济、社会、文化权利委员会主席,致缔约国的信函,2012年5月16日。还见:经济、社会、文化权利委员会,关于冰岛的第四次报告的结论性意见,委员会四十九届会议通过(E/C.12/ISL/CO/4)。

<sup>14</sup> 人权事务高级专员办事处(人权高专办),《关于全球经济和金融危机对实现人权的影响以及减轻影响可采取的行动的报告》(A/HRC/13/38),第21和25段。

<sup>15</sup> 经济、社会、文化权利委员会,第19号一般性意见,第42段。

<sup>16</sup> 一些区域文书承认工作权,这些文书包括:1961年《欧洲社会宪章》和1996年《经修订的欧洲社会宪章》(第二部分,第一条),《非洲人权和人民权利宪章》(第15条),以及《美洲人权公约关于经济、社会、文化权利领域的附加议定书》(第六条)。

<sup>17</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》(第八条第3款(甲)项);《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)款(1)项;《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十一条第1款(a)项);《儿童权利公约》(第32条);《残疾人权利公约》(第27条);以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第11、25、26、40、52和54条),为工作权提供了进一步的保障。

24. 国际劳工组织通过了一系列与工作权相关的文书，包括《关于工作中基本原则和权利宣言》(1998年)。劳工组织提出了“体面工作”概念，这一概念基于以下理解：工作可带来个人尊严、家庭稳定、社会安宁、强有力的民主和经济增长，而经济增长可为创造生产性就业岗位和企业发展带来更多机会。<sup>18</sup>

25. 经济、社会、文化权利委员会在第18号一般性意见(2015年)中对工作权作了进一步阐述。委员会指出，体面工作构成个人基本权利的基础，它可提供收入，使工人能够养活自己及其家庭成员，而且包括尊重工人在就业过程中的身心健康(第7段)。

26. 经济、社会、文化权利委员会在同一项结论性意见中认为，国家应当采取措施，尽可能减少在正规经济以外受雇用者的数目，因为这类工人得不到保护。必须让人们有工作可找，工作必须在没有任何歧视的情况下获得，而且必须为工人所接受。国家承担着一项直接义务，即必须确保人们在不遭受任何歧视的前提下享受工作权，而且还需采取审慎、切实和有针对性的步骤，争取实现工作权和充分就业。

27. 在第18号一般性意见中，经济、社会、文化权利委员会强调，“工作权利要求缔约国制定和执行一项就业政策，以便刺激经济增长和发展，提高生活水平，满足劳动力需求，并克服失业和就业不足。正是在这种情况下，缔约国应当采取有效措施，增加为减少失业率拨出的财政资源，尤其是减少妇女、弱势和遭排斥群体的失业率”(第26段)。

28. 因此，应当明确的是，导致整个经济体、国有部门和国家资助项目就业人数减少的紧缩政策，是否与国家制定和执行一项旨在一视同仁地降低失业率特别是妇女、处于不利和边缘化地位者的失业率的就业政策的义务相一致。

## 2. 社会保障权

29. 社会保障被广泛确认为一项减轻贫困和促进社会包容的基本手段。

30. 包括《世界人权宣言》(第22条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第九和第十条)在内的多项国际文书都确认，人人享有社会保障权。《经社文权利公约》第十条规定，母亲在产前产后的合理期间有权享有社会保障福利。《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条确认妇女的社会保障权，特别是在退休、失业、疾病、残疾、老年或其他丧失工作能力的情况下。另外，第十一条还确认带薪假权利。《儿童权利公约》第26条确认儿童有权享有社会保障和社会保险。

《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第27条规定，所有移徙工人都有权在与国民同等的基础上享有社会保障，还有权在无法获得福利金的情况下使缴纳款项得到退还。《残疾人权利公约》第28条确认，残疾人有权在不以残

<sup>18</sup> ILO, Decent work agenda, see <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm>.



疾为由而实行歧视的前提下享有社会保障。该条还列出了国家为保障和推动实现这项权利而需采取的步骤。

31. 经济、社会、文化权利委员会第 19 号一般性意见认为，一旦面临影响到《公约》权利的充分行使的情况，社会保障对于确保每个人过上有尊严的生活来说就变得至关重要。<sup>19</sup> 社会保障权涵盖在没有歧视的情况下获得和保持福利的权利，享有这种福利的目的在于应付以下情况：疾病、残疾、分娩、工伤、失业、老年或家庭成员死亡导致的劳动所得丧失；无力获取医疗保健；或者家庭抚(赡)养费(特别是子女和成年受赡养人的抚(赡)养费)不足。<sup>20</sup>

32. 正如《经济、社会、文化权利公约》第二条第二款(关于不歧视)和第三条(关于平等享有经济、社会、文化权利)所述，男女应当平等享受社会保障权。

33. 社会保障可以多种不同方式提供，国际标准并没有规定一种特定制度。<sup>21</sup> 经济、社会、文化权利委员会将“社会保障”一词解释为涵盖提供保护，以应对与维持生计的手段因个人无法控制的原因而丧失相关的各种风险。委员会认为，社会保障制度应当包括非分担式方案，如普遍保障方案等，因为分担式制度或基于保险的制度不可能充分覆盖每一个人。<sup>22</sup>

34. 研究结果显示，80%的世界人口(其中许多为老年人)无法获得任何社会保障<sup>23</sup>。有鉴于此，一些联合国组织由国际劳工组织的牵头，拟订了一个称为“社会保障底线”的政策设计框架，这一框架以人人享有社会保障的权利和能够保证人们享有健康和福利的基本生活水平为基础。

35. 面对普遍存在的不平等和贫困现象，这项举措建议采取一套政策，以便使主要社会领域与各年龄层获取基本服务相结合。社会保障底线设法借助养老金和残疾抚恤金以及普遍获取根据本国优先事项确定的基本保健服务，维持基本收入

<sup>19</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)，第 1 段。

<sup>20</sup> 同上，第 2 段。

<sup>21</sup> 劳工组织《关于社会保障最低限度标准的公约》(第 102 号，1952 年)将社会保障界定为社会通过一系列公共措施为其成员提供的保护，此种保护旨在防止患病、分娩、工伤、失业、伤残、老年或死亡引起的收入的停止或大幅度减少造成的经济和社会困难。这些措施包括提供医疗保健和向有子女的家庭提供补贴。一些劳工组织公约对这项权利包含的内容，什么是保护，谁有资格享受社会保障，在什么情况下享受以及最低福利水平等，作了较为详细的说明。相关的劳工组织公约有：《疾病保险公约》(第 24 和 25 号，1927 年)；《残废保险公约》(第 37 和 38 号，1933 年)；《遗属保险公约》(第 39 和 40 号，1933 年)；《工人(职业病)赔偿公约(修订本)》(第 42 号，1934 年)；《关于国民和非国民在社会保障方面享有同等待遇的公约》(第 118 号，1962 年)；《工伤津贴公约》(第 121 号，1964 年)；《残废、老年和遗属津贴公约》(第 128 号，1967 年)；《医疗和疾病津贴公约》(第 130 号，1969 年)；《维护社会保障权利公约》(第 157 号，1982 年)；《促进就业和失业保护公约》(第 168 号，1988 年)。

<sup>22</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)，第 4 段(b)分段。

<sup>23</sup> Michael Cichon and Krzysztof Hagemeyer, “Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation”, Discussion Paper 16, Issues in Social Protection Series, ILO Social Security Department, Geneva, 2006.

保障。这项政策要求保障每一名个人的最低收入水平，并确保其能够获取基本社会服务。

36. 紧缩措施会危及包括养老金在内的社会保障计划，从而明显影响到社会保障权和达到适足生活水准权的享受。<sup>24</sup>

## B. 国家的义务

### 1. 逐步实现

37. 根据《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款，经济、社会、文化权利包括工作权和社会保障权要求各国“尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。

38. 经济、社会、文化权利委员会认为，“逐步实现的概念意味着认识到这一点，即一般而言，想要在短时间内充分实现所有经济、社会和文化权利，是不可能的。”(第3号一般性意见，第9段)。

39. 然而，“《公约》之下作了在长期内实现或逐步实现的设想这一点不应当理解为这项义务因此就失去了一切重要意义。一方面，这是一种有必要采取的灵活做法，反映当今世界的现实……另一方面，“逐步实现”一语必须联系《公约》的总体目标乃至其存在的理由加以解读，这一目标就是为缔约国规定明确的义务……因此，“逐步实现”一语规定了争取尽可能迅速和有效地实现目标的义务。”(第9段)。因此，逐步实现还意味着一种改善或提高的方式，即意味着有义务确保权利逐步得到更为广泛的享受。委员会强调，为达到权利的充分实现而采取的步骤“应当审慎、具体，并且尽可能明确地以争取履行《公约》确认的义务为目标”(第3号一般性意见，第2段)。

### 2. 不得采取倒退性措施

40. 逐步落实经济、社会、文化权利的义务，意味着不得采取会减损《公约》保障的权利的实现的措施，但用某些严格的标准衡量属于合理的措施不在此限。

<sup>24</sup> 在有些国家，法院对这些措施的合宪性作了审查。例如，在拉脱维亚，议会于2009年12月投票决定通过削减经费和增加税收进一步削减2010年预算，其中包括削减10%的养老金，而对于领取养老金的工人，其养老金将被削减70%。2009年12月早些时候，宪法法院作出以下裁决：削减养老金的做法违反宪法，因为这种削减会侵犯居民的社会保障权。由于这一裁决，拟作出的削减不得不撤消。在罗马尼亚，2010年5月提议实行的削减15%的养老金的做法于当年6月被宣布违反宪法。虽然部分资金来自工人缴款的养老金到宪法保护，但政府以一项单独的宪法条款(该条款规定，为保护国家安全，可暂时对某些权利实行限制)为由，规避了这种保护。United Nations Development Programme (UNDP)/Bratislava Regional Centre for Public Administration Reform (RCPAR), 2011, “Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report”, pp. 15-16.

41. 倒退性措施是指可能会直接或间接导致《公约》确认的权利的享受出现倒退的措施。例如，为确保不实现，避免倒退，各国必须确保其政策和行动不至于减少获得社会保障福利的机会。这包括不对资格标准或社会福利金数额实行限制。

42. 如经济、社会、文化权利委员会在第 3 号一般性意见中所述，任何故意造成倒退的措施“都需要最为慎重的考虑，必须有充分的理由，顾及《公约》规定的权利的整体性，并以充分利用了所有可利用的资源为条件”（第 9 段）。

43. 经济、社会、文化权利委员会发布的其他一些一般性意见将这一概念适用于《公约》列出的具体权利，并认为，采取故意造成倒退的措施从表面上看构成对《公约》的违反。<sup>25</sup>

### 3. 最低限度核心义务

44. 第 14、15、17 和 19 号一般性意见提出了又一个观点：<sup>26</sup> 与为各项权利确定的核心义务相抵触的倒退性措施受到绝对禁止。据认为，最低限度核心义务概念是《公约》规定的各项权利的一个共同要素。<sup>27</sup> 因此，各国没有理由采取将会限制这些权利的现有最低限度享受的紧缩措施或其他措施。

45. 2007 年，委员会通过了题为《对〈公约〉的一项任择议定书之下‘尽最大能力’采取步骤的义务的评价》的声明。<sup>28</sup> 该声明为解释禁止倒退提供了进一步要素。它确认，在倒退性措施涉及《公约》最低核心内容的享受的情况下，委员会将实行严格的审查标准，<sup>29</sup> 而且这项考虑适用于《公约》所列的所有权利。

### 4. 最多的可用资源

46. 一国想要将其未能履行最低限度核心义务的状况归因于缺乏可用资源，就必须证明，它已经尽了一切努力利用所有可支配资源，以便设法作为优先事项履

<sup>25</sup> 关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)，第 11 段，关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)，第 19 条；关于受教育的权利的第 13 号一般性意见(1999 年)，第 45 和 49 段，关于享有可达到的最高水准的健康的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 32、48 和 50 段；关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 19、21 和 42 段；人人有权享受对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的 17 号一般性意见(2005 年)，第 27 和 42 段；关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年)，第 21 和 34 段；关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)，第 42 和 64 段，以及关于人人有权参与文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)，第 65 段。

<sup>26</sup> 第 14 号一般性意见，第 32 段；第 15 号一般性意见，第 42 段；第 17 号一般性意见，第 42 段；第 19 号一般性意见，第 64 段。

<sup>27</sup> 见第 3 号一般性意见，第 10 段。

<sup>28</sup> E/C.12/2007/1，第 9 和第 10 段。

<sup>29</sup> 同上，第 10 段(b)分段。

行这些最低限度义务。<sup>30</sup> 除了履行核心义务之外，还必须充分利用最多的可用资源，以便以防止倒退性步骤或影响和维持更为广泛的人权义务的现状的方式全面逐步实现人权。<sup>31</sup>

#### 5. 不得实行歧视

47. 此外，不能以歧视性方式<sup>32</sup>——不论是形式上还是实质性的直接或间接歧视<sup>33</sup>——出台或使用倒退性措施。这项原则要求，凡是法律和政策上以性别、种族、族裔或宗教为由对不同群体作出区分的歧视性做法，都必须立即消除。

48. 这项不得实行歧视的原则超出避免采取明显的歧视做法的消极义务范围。它要求尊重所有群体和个人，在资源有限的情况下，国家承担着采取措施，对最易遭受不利影响者提供保护的积极义务。<sup>34</sup> 这种措施可包括税收和社会转拨等，其目的在于在发生危机时期缓解可能出现或加剧的不平等现象。<sup>35</sup> 经济、社会、文化权利委员会还强调，“政策和立法的制定不应当在使其他社会群体遭受损害的情况下使已经处于有利地位的社会群体得益”。<sup>36</sup>

### 四. 关注特定群体

49. 在发生经济和金融危机时期，紧缩措施据认为可对处于不利地位和遭受排斥的个人和群体产生明显和极大的不利影响，这些群体和个人有：贫困者、妇女、儿童、残疾人、老年人、感染艾滋病毒/艾滋病的人、土著人、少数民族、移民者、难民、失业者等。<sup>37</sup>

<sup>30</sup> Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, “Maximum Available Resources & Human Rights”, Center for Women’s Global Leadership, Rutgers University, 2011.

<sup>31</sup> 还见经济、社会、文化权利委员会，第 13 号一般性意见，第 45 段；经济、社会、文化权利委员会，第 19 号一般性意见，第 42 段。

<sup>32</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于冰岛的第四次报告的结论性意见，委员会第四十九届会议通过，2009 年 12 月 11 日(E/C.12/ISL/CO/4)。还见 Ignacio Saiz, “Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis”, *Journal of Human Rights Practice* (2009) vol. 1, No. 2, pp. 277-293, p. 283.

<sup>33</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 19 号一般性意见，第 42 段。

<sup>34</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 13 段。

<sup>35</sup> Ariranga G. Pillay, 经济、社会、文化权利委员会主席，致缔约国的信函，2012 年 5 月 16 日；经济、社会、文化权利委员会，关于冰岛的第四次报告的结论性意见，委员会第四十九届会议通过，2009 年 12 月 11 日，E/C.12/ISL/CO/4。

<sup>36</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 4 号一般性意见，第 11 段。

<sup>37</sup> Ariranga G. Pillay, 经济、社会、文化权利委员会主席，致缔约国的信函，2012 年 5 月 16 日；经济、社会、文化权利委员会主席 Ariranga G. Pillay 先生的发言，2012 年联合国大会第六十七届会议，2012 年 10 月 23 日，纽约。经济、社会、文化权利委员会，关于西班牙的第五次报告的结论性意见，委员会第四十八届会议通过，2012 年 6 月 6 日(E/C.12/ESP/CO/5)。

50. 这部分报告将关注其中一些群体，论述紧缩政策可能产生的影响，特别是对这些群体的工作权和社会保障权的享受产生的影响。

## A. 妇女

51. 国际劳工组织(劳工组织)指出，妇女在就业的每个方面包括所获得的工作类型方面，都遭遇着系统性障碍，她们在获得支助(如子女照料)，增加工资，工作条件，从事向来由“男性”从事的高薪职业，工作保障、养老金权利，福利津贴以及加强其权利所需的时间、资源或信息等方面，遭受排斥。妇女在发达国家和发展中国家的贫困者中占多数，部分由于她们扮演母亲和照料者的角色，或者由于她们属于非正规工人、移徙者、就业无保障工人和兼职工人，她们在获取社会保障方面面临着诸多障碍。<sup>38</sup>

52. 在第 18 号一般性意见中，经济、社会、文化权利委员会强调，需要“有一种全面的保护制度遏制性别歧视，并通过保证同工同酬，确保男女在工作权利方面的机会和待遇平等。具体而言，怀孕不应当成为就业的障碍，而且不应成为丧失就业的理由”。<sup>39</sup>

53. 劳工组织《2012 年劳动世界报告》指出，妇女要比男子更可能处于缺乏保障的就业状况或面临失业。<sup>40</sup> 此外，在危机时期，妇女往往承担着更多的无报酬工作和照料家庭工作。

54. 经济、社会、文化权利委员会认为，在设计社会保障方案时，需要考虑到男子和妇女的平均预期寿命方面的差异，因为这种方案会导致对妇女的事实上的歧视。由于既要工作又要承担起照料责任，妇女更可能从事缺乏保障或不受保护的工作，她们对养老金计划的缴款往往较少而且较为分散。这可能使妇女的养老金数额减少，或使其无法达到享受分担式养老金的资格标准。在这两种情形中，鉴于妇女的预期寿命较长，老年妇女的生活更可能陷入贫困。非分担式方案应当考虑到这种情况，同时考虑到这一点，即妇女往往是唯一负责照料子女和老年人的人。因此，仅依靠分担式养老金方案会使性别不平等现象加剧。

55. 在关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议中，消除对妇女歧视委员会进一步论述了老年妇女面临的歧视问题。妇女在正规就业部门的就业率较低，而且在从事同等工作或同值工作的情况下，所得报酬要少于男子。消除对

<sup>38</sup> ILO, “Gender equality at the heart of decent work”, report for the 98th Session of the International Labour Conference, 2009.

<sup>39</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 18 号一般性意见，第 13 段。

<sup>40</sup> ILO, World of Work Report 2012, “Better Jobs for a Better Economy”, p. 25.

妇女歧视委员会强调，妇女一生中面临的这种基于性别的歧视会在老年时期产生累积效应，使妇女与男子相比收入过低，养老金不足或者根本没有养老金。<sup>41</sup>

56. 紧缩措施包含社会开支的削减，这种削减往往会对妇女和女童接受教育和获取卫生保健服务的机会产生更大的影响。趋势表明，停止学业以便帮助操持家务的女童要多于男童，这就使得教育方面的性别差距扩大。<sup>42</sup>

57. 社会开支和福利的削减会对有子女的单身妇女产生明显影响，使其进一步陷入贫困，因为她们往往依靠社会保障或较低的收入维持生活。她们的子女的医疗保健、教育和福利也受到影响，<sup>43</sup> 从而导致贫困循环。

58. 家庭在缺乏外部支助的情况下为应对收入丧失而采取的一些做法，会在长期内对妇女和女童产生影响。例如，孕妇特别是贫困社区的孕妇往往会由于医疗服务变得负担不起而放弃此种服务，但同时，她们又会由于营养水平下降而更容易患病。由于更多的妇女可能会在无人照料的情况下分娩，因此，产妇死亡率也可能上升。<sup>44</sup>

59. 越来越多的证据显示，削减公共开支会减少向遭遇家庭暴力的妇女提供的服务。<sup>45</sup> 有报酬工作或社会保障福利可为妇女及其家庭提供生计，使其获得某种程度的独立性。妇女摆脱贫困和潜在的有害环境，拥挤的生活空间，行动受到的约束以及心理压力的能力会因此得到加强。获得有报酬工作可增强妇女的谈判力，或使其能够摆脱侵害性关系。<sup>46</sup>

## B. 移徙者

60. 经济危机使其他国家更加趋于限制包括家庭团聚在内的正规移徙渠道，从而使非正规渠道成为唯一的移徙办法。<sup>47</sup>

<sup>41</sup> 消除对妇女一切形式歧视委员会，关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年)。

<sup>42</sup> 人权与赤贫问题独立专家的报告(A/64/279)，第 40 段。

<sup>43</sup> <http://www.opendemocracy.net/5050/heather-mcrobie/austerity-and-domestic-violence-mapping-damage>.

<sup>44</sup> A/64/279(见以上注释 42)，第 41 段。

<sup>45</sup> Jane Lethbridge, "Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women", Public Services International, 2012, p. 21.

<sup>46</sup> 暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克的报告(A/HRC/11/6)，第 64 段。

<sup>47</sup> B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and Migration: "Where Do We Go From Here"* (International Organization for Migration (IOM) and The Hague Process on Refugees and Migration (THP), 2011); See also Martin Ruhs, and Carlos Vargas-Silva, "The Labour Market Effects of Immigration", (The Migration Observatory, 1 January 2012)。据总统经济顾问委员会称，外来移民每年为美国经济贡献 370 亿美元。新西兰一项最近的研究发现，2006 年，在国外出生的移徙者为新西兰经济贡献了 81 亿美元，在福利和服务方面花费了 48.1 亿美元。相形之下，在新西兰出生的公民贡献了 247.6 亿美元，花费了 219.2 亿美元。

61. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 25 条规定，移徙工人在报酬、加班、工时、每周休息、带薪假、安全、健康、终止雇用以及“依据本国法律和做法为这些术语所涵盖的任何其他工作条件”方面，享受与国民相同的待遇。

62. 经济、社会、文化权利委员会强调，工作权适用于移徙者，指出，《公约》第二条第二款和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第七条阐明的不歧视原则应当适用于移徙工人及其家庭成员的就业机会。委员会强调：“缔约国有义务尊重工作权，具体做法是禁止强迫劳动或强制性劳动，避免不允许或限制所有的人特别是处于不利地位和遭受排斥的个人和团体，包括犯人或被拘留者、少数群体成员和移徙工人等平等获得体面工作(第 18 号一般性意见，第 18 和 23 段)。

63. 根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 27 条)的规定，在社会保障方面，在符合就业国的适用立法以及适用的双边或多边条约的规定的情况下，所有移徙工人及其家庭成员均应在就业国享有与该国国民相同的待遇。在适用立法不允许移徙工人享有某种福利的情况下，有关国家还应审查是否可以退还所缴的款额。

64. 虽然有时可能有程度不同的社会保障或社会保护，但国家原则上不能武断地将移徙工人排除在社会保障和社会保护计划之外。平等和禁止以国籍为由的歧视的原则也适用于享有社会保障的权利，其中包括社会保险和社会保护。移徙工人进入就业国的劳动队伍和经济，因此一般都向社会保险计划缴款，同时作为权利拥有人而使整体计划受益。即使不参加缴费性计划，移徙工人也对社会保障计划和方案作出贡献，至少是间接纳税。此外，享受旨在消除赤贫或脆弱性的社会保障计划，与移徙者身份，无论是有证件还是无证件，均无关系。

65. 移徙者的人权问题前任报告员指出，在许多情形中，“正规和非正规移徙工人都是在缺乏保障和歧视性条件之下受到雇用的，他们的合同为临时合同，因此他们没有资格获得社会保障服务”。<sup>48</sup> 使他们的不利状况加剧的是，获取社会保障往往决定着其他基本权利享受。<sup>49</sup> 入学或长期租用住房通常都需要拥有社会保障号。这使非正规移徙者处于不利地位，因为他们无法进入正规系统。

### C. 老年人

66. 虽然工作权是实现其它人权的必要条件，是人类尊严的内在组成部分，但是社会却贬低老年工作者，认为他们缺乏成效，动作迟缓，更容易生病，不适合学习，是工作环境的负担。老年工作者不论是否适合工作，往往不得不退休。人们

<sup>48</sup> 移徙者的人权问题特别报告员 Jorge Bustamante 的报告，人权理事会，(A/HRC/17/33/Add.3)，第 70 段。

<sup>49</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)，第 28 段。

可能因年龄原因拒绝向老年人提供贷款、保险、土地或租房，或是开出其无法负担或有失公平的条件，从而减少了老年人找新工作或继续从事生产活动的机会。因此，老年人往往陷入贫困，包括赤贫状况。<sup>50</sup> 老年妇女受到的影响更大。

67. 在危机和紧缩时期，在退休前几年失业会导致机会的减少，不公平的工作条件或合同，以及工资下降，从而对养老金、储蓄和长期生活质量产生明显影响。在一些国家，老年男子无法加入社会保障网，因为他们被视为适合工作。因此，他们常常处于两难境地：一方面他们年龄偏大，无法找到稳定的工作，但另一方面，他们又尚未达到领取养老金的年龄。<sup>51</sup>

68. 2010 年，人权与赤贫问题特别报告员编写了一份专门论述老年人的社会保障问题的专题报告。<sup>52</sup> 特别报告员指出，社会保障包含社会保险和社会援助，恰当考虑到实际生活费用。她指出，覆盖空白对处于赤贫状态的人的影响最大，这一群体包括大量老年人。正如特别报告员所指出的，支撑非分担式社会保障方案所需的恰当的法律框架的缺乏，会严重威胁受益者对人权的享受。

## 五. 结论

69. 国家承担着确保实行恰当金融监管的积极义务，实行金融监管是保障人权的一项必要手段。

70. 为应对最近发生的全球金融危机，许多国家都采取了大幅度削减社会部门开支的紧缩政策。这对生活水平产生了不利影响。基本服务公共投资下降。由于公营部门雇员减少，社会安全网所需资金被削减，经济、社会、文化权利被剥夺或遭受侵犯，特别是对已经陷入或可能陷入边缘化境地的民众来说。在某些情况下，这种减少和削减可能会违反不得在人权的享受方面实行歧视这项规定。

71. 为履行人权义务，《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国必须说明采取紧缩措施的理由，证明此种方式实际上会保护《公约》列出的权利，特别是最易受影响者的权利。这就需要国家证明，所有其他替代方法都已经用尽，并证明相关措施具有必要性，相称性，尊重最低限度核心义务而且不具歧视性。<sup>53</sup>

<sup>50</sup> 联合国人权事务高级专员提交经济及社会理事会的关于老年人权利问题的报告，2012 年，(E/2012/5)，第 35 段。

<sup>51</sup> 同上，第 36 段。

<sup>52</sup> 人权与赤贫问题独立专家马格达莱纳·赛普尔韦达·卡尔莫纳，提交人权理事会的报告 (A/HRC/14/31)。

<sup>53</sup> Ariranga G. Pillay, 经济、社会、文化权利委员会主席，致缔约国的信函，2012 年 5 月 16 日，<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>。