



人权理事会  
第二十八届会议  
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

增进和保护所有人权——权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

秘书长关于在所有国家实现经济、社会和文化权利问题的  
报告

概要

本报告系根据人权理事会第 25/11 号决议提交，决议要求提交一份报告，特别说明社会保护最低标准对于实现经济、社会和文化权利的重要性。本报告概述了社会保护最低标准的基本特征，以及这些标准如何能够有助于确保享有最基本的经济、社会和文化权利，减少贫困和不平等现象。



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 社会保护最低标准.....	3-12	3
三. 人权规范和原则与社会保护最低标准.....	13-35	5
A. 逐步实现的义务.....	16-18	6
B. 最基本的经济、社会和文化权利.....	19-23	6
C. 透明、参与和问责制原则.....	24-28	8
D. 男女平等.....	29-35	9
四. 社会保护最低标准与边缘群体.....	36-53	11
A. 儿童.....	37-39	11
B. 老年人.....	40-43	13
C. 残疾人.....	44-47	13
D. 非正式工人.....	48-49	14
E. 非国民.....	50-53	15
五. 结论.....	54-56	16

## 一. 导言

1. 人权理事会第 25/11 号决议请秘书长提交一份年度报告，重点论及社会保护最低标准对于实现经济、社会和文化权利的重要性(第 16 段)。
2. 本报告概述了社会保护最低标准的主要特征，以及各国采用这些标准如何能够促进享有最基本的经济、社会和文化权利，减少贫困和不平等现象。在这方面，国际劳工组织牵头的社会保护最低标准倡议得到了所有联合国机构的支持，在促进基本收入保障和获得医疗保健方面，以及在促进最边缘人口群体享有一些经济和社会权利方面起了重要作用。

## 二. 社会保护最低标准

3. 1990 年代末期在南半球涌现出一批创新性的国家社会保护方案，<sup>1</sup>接着在 2008 年发生了金融和经济危机，<sup>2</sup>这一连串事件逐渐增强了对主张由政府资助建立最低社会保护标准的支持。根据“关于国家社会保护最低标准的建议”(国际劳工组织 2012 年 6 月 14 日通过的第 202 号建议书)，社会保护最低标准是各国自行确定的一套最低社会安全保障，保证所有在生活不同阶段有需要的人都能得到基本医疗保健，享有基本收入安全。
4. 劳工组织提出的社会保护最低标准倡议，是对世界范围内社会保障覆盖率低提出的政策措施。根据劳工组织的《2014/2015 年世界社会保护报告》，<sup>3</sup>全球 73% 的人口没有社会保障，或只能享有部分综合社会保障。劳工组织的报告指出，75 个国家没有法律规定的儿童和家庭福利方案，在这方面全球的平均支出，只占国内生产总值的 0.4%。全球能够享受工伤、残疾、生育津贴和养老金的范围也十分有限。
5. 2009 年，联合国系统行政首长协调理事会通过了联合国最低限度社会保护倡议，作为联合国应对全球经济和金融危机的九项联合倡议中的一个。<sup>4</sup>在社会保

<sup>1</sup> 巴西的 Bolsa Familia 和 Brasil Sem Miséria、墨西哥的 Oportunidades、阿根廷的 Asignación Universal por Hijo para Protección Social、赞比亚的 social transfer scheme、印度的全国农村就业保障计划、埃塞俄比亚的生产安全网方案、纳米比亚的普及养恤金计划，和泰国的卫生保健服务。见赤贫和人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿提交大会的报告 A/69/297 第 16 段。

<sup>2</sup> See Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundation of the Social Protection Floor* (Bristol, United Kingdom, Policy Press, 2013) and Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

<sup>3</sup> 世界社会保护报告：2014/2015 年，建设经济复苏，包括发展和社会正义(2014 年)。可登录 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf) 查阅。

<sup>4</sup> 倡议由劳工组织和世界卫生组织联合发起，有 17 个协作机构参加，包括联合国机构、非政府组织和国际金融机构，如世界银行。

护最低标准倡议框架内，成立了社会保护最低标准咨询小组，开展全球宣传活动，制定方针政策。

6. 2011 年，社会保护最低标准咨询小组发表了题为“促进公平和包容性全球化的社会保护最低标准”的报告，<sup>5</sup> 综合介绍了围绕社会保护问题在全球开展的宣传活动。2012 年，在第 101 届国际劳工大会上，185 个国家的政府、雇主和工人一致通过了劳工组织的第 202 号建议书。在这项具有重大意义的建议书中，社会保障作为所有人的一项人权得到确认，建议还为建立全面的社会保障制度提供了指导。另外，2012 年，联合国可持续发展大会(里约+20)通过了题为《我们希望的未​​来的未来》的成果文件，大会第 66/288 号决议通过了该成果文件，各国在文件中强调，“需要向社会全体成员提供社会保护”，鼓励采取“为所有公民提供基本社会保护”的措施，重申可持续发展和消除贫困的政策应当促进尊重所有人权(分别见附件第 156、107 和 58 段)。

7. 劳工组织第 202 号建议书对如何将社会保护最低标准适用于本国情况，为成员国提供了指导。建议书提出，国家社会保护最低标准应至少包括以下四项基本保障：

(a) 至少可获得基本医疗保健，包括生育保健；

(b) 对儿童的基本收入保障，向他们提供营养、教育、照料和所有其他必需的物品和服务；

(c) 对处于就业年龄阶段但又无法获得足够收入者的基本收入保障，特别是在患病、失业、生育和残疾的情况下；

(d) 对老年人的基本收入保障。

8. 虽然最终目的都是建立完整的社会保护制度，但却可以根据各国的资源情况逐步实施。采用社会保护最低标准的国家，应制定明确的国家战略，采用参与的方式，遵守不歧视、性别平等和社会包容的原则。这些战略应建立在现有的社会保护机制基础之上，可包括各种措施的组合——交费的和不缴费的；专项的和普及的；公共的和私营的——完全取决于本国的社会、经济和政治条件。

9. 劳工组织的研究结果和一些发展中国家的经验表明，几乎所有国家都能够承担社会保护基本标准，这些基本标准是解决贫困问题的有效手段。<sup>6</sup>

10. 社会保护基本标准不同于“安全网”或“社会安全网”的做法，那套办法是无需缴费的给予，目的是向穷人和边缘群体定期提供可预期的和专项的支持。

<sup>5</sup> 劳工组织，日内瓦，2011 年。可登录 [www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_165750/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--en/index.htm)。

<sup>6</sup> 劳工组织：“低收入国家能否担负得起基本社会保障？”，《社会保障政策通报》，文件 3，2008 年。可登录 [www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf)。

而社会保护基本标准的目的，则是一项综合性的社会方针政策，通过推行一套整体战略，为所有人提供基本社会服务和收入安全。

11. “安全网办法”并不是大范围的社会保护制度，而是由一些单项的方案组成，常常是零散的，缺乏充分协调。这种零散的状况使作为个人的权利持有人很难确定谁应当对方案的执行负有责任，还有可能在覆盖范围上造成遗漏，有人被排除在外，或在一个部门开展的活动在另一个部门引起难以预料的负面后果。<sup>7</sup>

12. 社会保护最低标准倡议的构想，依据是社会公正的共同原则，以《世界人权宣言》和《经济、社会、文化权利国际公约》作为参照，实现社会安全、适足生活标准、健康、受教育、食物和住房等项权利。<sup>8</sup> 社会保护最低标准倡议与各项类人权标准是相辅相成的，前者提供政策空间，而后者提供规范框架，由各国政府制定社会保护最低标准。社会保护最低标准代表了政府的政策承诺，而人权标准则为具体的权利持有人实现各项权利，从而要求各国履行具体的法律义务。

### 三. 人权规范和原则与社会保护最低标准

13. 劳工组织的第 202 号建议书为各国建立社会保护最低标准规定了必须遵守的指导原则。建议书在前言中重申，享有社会保障的权利是一项人权，也是一个重要工具，不仅可以防止和减少贫困、不平等、社会排斥和社会不安全，而且还能促进机会均等和性别及种族平等。

14. 劳工组织的第 202 号建议书前言还明确提到《世界人权宣言》(第二十二和第二十五条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第九、第十一和第十二条)。建议书提到了一些人权标准和原则，如保护的全民性；法律规定的权利；不歧视；性别平等；满足特殊需要；尊重享受社会安全保障者的权利和尊严；逐步实现；透明和问责；补救措施；以及尊重所有工人的集体谈判权和结社自由权。

15. 这些原则来自各国的人权义务。《公约》权利和义务的权威解释机构是经济、社会和文化权利委员会，委员会关于社会保障权(第九条)的第 19 号一般性意见(下称“第 19 号一般性意见”)(2007 年)第 2 段明确指出，享有社会保障的权利，包括不受歧视地获得福利和得到保护，特别是因疾病、残疾、孕产、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入，无力承担医疗保健，或无力维持家庭生活。委员会还强调，各国必须向每一个人提供社会保护，保证全民覆盖，确保合理、适当和透明的资格标准；受益人必须能够承担得起，并可实际得到；参与并了解福利的提供(同上，第 23-26 段)。根据《经济、社会、文化权利国际公

<sup>7</sup> 人权与赤贫问题独立专家 Magdalena Sepúlveda Carmona 和与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家 Catarina de Albuquerque 合写的报告，A/HRC/15/55，第 109-112 段。

<sup>8</sup> 劳工组织，“享有社会保护的權利”，见 [www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566](http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566)。

约》第二条第二款(不歧视)和第三条(平等享有经济、社会和文化权),享有社会保障的权利,必须男女平等。

## A. 逐步实现的义务

16. 国际人权条约要求逐步实现经济、社会、文化权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款)。逐步实现的义务要求缔约国不仅不断改善条件,而且还必须遏制任何有意的倒退措施。可以肯定地做出推断,《公约》禁止采取倒退措施,<sup>9</sup>除非该国能够证明,所采取的措施是在对所有选项进行过深思熟虑之后,而且从《公约》所规定权利的整体看来,有充分的理由那样做。<sup>10</sup>社会保障应该包括所有人,特别是最弱势的和边缘群体。<sup>11</sup>每个缔约国都应根据本国的具体情况,包括财政资源、人口、人口和自然资源的地域分配情况,制定本国的措施。

17. 社会保护最低标准意味着需要逐步加以实现。由于确保基本收入安全可以保证有尊严的生活,每个国家应当确定本国定义下的社会安全保护范围。<sup>12</sup>国家社会保护最低标准应逐步实现全民化,为所有人提供基本的社会保护,确保任何人都不会跌到某一收入水平以下,人人都能得到基本公共服务,如水和环卫,卫生保健和教育。<sup>13</sup>

18. 逐步实现国家社会保护最低标准,不应解释为各国可以推迟执行国家社会保护最低标准。应当直接构想执行更高标准的保护,而且应当在国家财政和行政管理能力的限度范围内尽力为之。社会保护最低标准的目标,是维护所有人有尊严的生活。

## B. 最基本水准的经济、社会和文化权

19. 根据《公约》规定,缔约国有一项最基本的核心义务,就是作为优先事项,至少确保满足最基本的各项经济、社会和文化权利,包括享有社会保障的权利。第 19 号一般性意见提出一项理解,即所有国家都有一项最基本的核心义

---

<sup>9</sup> 第 19 号一般性意见,第 42 段。也见联合国人权事务高级专员关于紧缩措施与经济、社会和文化权利问题的报告, E/2013/82, 第 15 段。

<sup>10</sup> 人权与赤贫问题独立专家的报告, A/64/279。

<sup>11</sup> 第 19 号一般性意见,第 23 段。

<sup>12</sup> 劳工组织,“社会保护最低标准”(见前注 6),和劳工组织第 202 号建议书。

<sup>13</sup> 同上。

务，提供某种形式的基本社会保障。这是一项直接义务。因此，达到最低水准的经济、社会和文化权利，不应留在日后逐步实现。<sup>14</sup>

20. 缔约国未能履行最基本的核心义务而将之归因于资源不足，必须表明它已尽了最大努力，使用了一切可以利用的资源，并作为优先事项履行这些基本义务。<sup>15</sup>

21. 可以认为社会保护基本标准是满足这一“基本”要求的重要手段。而反之，这些标准绝不能被视为社会保护的上线。劳工组织认为，社会保护最低标准是扩大社会保障的二维战略的一部分，包括一套最基本的、对所有人的社会保障(水平层面)，和逐步实施更高的标准(垂直层面)。<sup>16</sup>

22. 对于社会保障权的最低限度核心内容已经有了更进一步的阐述。经济、社会和文化权利委员会第 19 号一般性意见指出，实现社会保障权意味着各国必须确保所提供的福利在数量和时间上是充分的，提供的方式符合各项人权原则，如尊重人的尊严和不歧视。<sup>17</sup> 这要求社会保护方案不对受益人区别对待，并且在方案的所有阶段避免任何有损人格的待遇。<sup>18</sup> 这些要求也是执行国家社会保护最低标准的重要原则。在落实劳工组织的第 202 号建议书时，各国应当确保福利的充分性(第 3 段(c))。福利水平应由法律确定，并定期审查(第 3 段(c)和第 8 段(c))。此外，建议书还明确指出，在确定社会保护基本标准时，各国应当表明领取社会安全保障的人的权利和尊严(第 3 段(f))。

<sup>14</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段。“委员会认为，每个缔约国都必须满足最基本的核心义务，即确保满足各项权利的最低核心要求。因此，举例而言，如果一个缔约国中有任何较大数量的各人得不到基本食品、基本的初级医疗保健、基本的栖身之所和住房、最基本的教育，那末显然该缔约国便没有履行《公约》所规定的义务。”

<sup>15</sup> 见经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性意见第 12 段；关于充足食物权(第十一条)的第 12 号一般性意见(1999 年)第 28 段；和关于享有可达到的最高水平健康权(第十二条)的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 18 段。

<sup>16</sup> 见劳工组织的“*Social Security for All: Building social protection floors and comprehensive social security systems*”国际劳工组织战略(日内瓦，2012)，pp. 3-7。(可登录 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secsoc\\_34188.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_34188.pdf)) and Social Protection Floor Advisory Group, *Social Protection Floor*, p. xxiii。

<sup>17</sup> 第 19 号一般性意见，第 22 段。

<sup>18</sup> 见 Magdalena Sepúlveda Carmona, “From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems”, *Development Pathways*, Working Paper No. 1 (Banbury, United Kingdom, 2014)。

23. 《公约》所载各项权利的基本核心内容，以及各人权条约机构所做的进一步说明，也可帮助确定国家社会保护基本标准的水平。<sup>19</sup> 社会保护基本标准可有力地推动实现一些权利的基本核心内容，如社会安全权和健康权，并通过保证最基本的安全收入，从而实现其他经济和社会权利，如食物权、住房权和水权。

### C. 透明度、参与和问责原则

24. 经济、社会和文化权利委员会第 19 号一般性意见建议，透明是国家社会保障方案和行动计划不可或缺的要素，权益人应当参加社会保护方案的管理。<sup>20</sup> 同样，赤贫与人权问题特别报告员也指出，透明必须是社会保护方案各个方面的基本要素，包括选择方法、资格标准、福利水平，投诉和补救机制。<sup>21</sup> 此外，特别报告员还指出，公民社会应当参加社会保护方案的制定、执行和监督。<sup>22</sup>

25. 根据国际人权法，获得信息本身便是一项权利，也是确保参与公共事务和问责的先决条件。<sup>23</sup> 因此，人权条约机构指出，社会保障制度必须确保尊重个人和组织寻求、接受和传播所有社会保障权益的信息，方式必须清晰、透明。<sup>24</sup>

26. 劳工组织的第 202 号建议书明确讲到透明、负责和良好的财务管理和行政管理(第 3 段(j))，并指出了这方面的一些重要元素。例如，在制定和执行国家社会保障战略时，各国应提高人们对战略的了解，制定宣传方案(第 14 段(f))。劳工组织的 202 号建议书还提出，应开展国家磋商，在有效的社会对话和社会参与

<sup>19</sup> 根据经济、社会和文化权利委员会的第 14 号一般性意见，享有最高标准的身心健康的权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条)为各国规定了一组核心义务，包括：“(a) 保证在不歧视的基础上有权得到卫生设施、物资和服务，特别是脆弱和边缘群体；(b) 保证能够得到最基本的、有充足营养和安全的食物，保证所有人免于饥饿；(c) 保证能够得到基本住所、住房和卫生条件，及保证充分供应安全的饮用水；(d) 根据世界卫生组织定期修订的《必需药品行动纲领》，提供必需药品；(e) 保证公平地分配一切卫生设施、物资和服务；(f) 根据流行病学的实际情况，采取和实施国家公共卫生战略和行动计划，解决整个人口的卫生关注；该项战略和行动计划应在参与和透明的基础上制定，并定期审查；战略和计划应包括一些方法，如健康权的指标和标准，用以随时监测取得的进展；制定战略和行动计划的过程及其内容，都应特别注意各种脆弱和边缘群体。”

<sup>20</sup> 见第 19 号一般性意见，第 70 和第 26 段。

<sup>21</sup> 赤贫与人权问题特别报告员在几份报告中对这些原则的实际影响进行了评估，澄清了社会保障制度应当遵守的一些技术要求。例如见 A/65/259，第 88–93 段。

<sup>22</sup> 例如，见人权与赤贫问题特别报告员的报告：A/HRC/11/9，pp. 7–9；A/64/279，pp. 14–18；A/HRC/14/31，pp. 11–19；and A/HRC/17/34，pp. 6–12。

<sup>23</sup> 例如，《公民权利与政治权利国际公约》第十九条，《非洲人权与人民权利宪章》第九条，《美洲人权公约》第十三条，和《欧洲保护人权和基本自由公约》第十条。

<sup>24</sup> 第 19 号一般性意见第 26 段。也见 A/HRC/11/9，pp. 8–17；和 A/HRC/14/31 pp. 11–19。



基础上，制定和实施国家社会保障战略(第 13 段)。劳工组织的其他文书也强调了参与的重要性。<sup>25</sup>

27. 这与经济、社会和文化权利委员会的建议是一致的，参与应当是所有社会保障政策或方案不可或缺的一部分。<sup>26</sup> 参与不仅有助于国家社会保护最低标准的有效执行和持续，而且也可确保受益人的权利得到尊重。例如，泰国的全民医疗保险计划执行取得成功，除其他原因外，应归功于公民社会和各种社会运动在制定和计划中发挥的作用。<sup>27</sup>

28. 劳工组织的第 202 号建议书要求，国家社会保护最低标准应制定公正、透明、有效、简便、迅捷、可使用和费用不高的投诉和上诉程序。建议书强调，这方面的程序对申请人应当是免费的(第 7 段)。这也与第 19 号一般性意见相一致，经济、社会和文化权利委员会建议，所有社会保障权遭到侵犯的受害者应该有权获得适当的补偿，包括恢复权利、得到赔偿、满足要求或保证不再重犯。国家监察员、人权委员会和类似的国家人权机构在解决这些侵权问题上应发挥作用(第 77-81 段)。

#### D. 男女平等

29. 经济、社会和文化权利委员会在第 19 号一般性意见中指出，缔约国应确保社会保护措施不应助长在性别方面的陈腐观念，而应鼓励提高男女平等的行为(第 32 段)。<sup>28</sup> 社会保障方案应解决力量不平衡的问题，以及妇女所受到的多种形式的歧视，解决妇女一生各个阶段的特殊需要：青春期、成年和老年。<sup>29</sup>

30. 劳工组织第 202 号建议书在序言中承认，社会保障是促进性别平等的重要手段。建议书强调，在执行建议时，各国应适用性别平等的原则，满足妇女的特殊需要(第 3 段(d))。建议书还具体提出，按性别分类的数据资料对有效监督最低标准起着关键作用(第 19 和第 21 段)。此外，国家社会保护最低标准中的一些基本保障，应当建立孕产妇卫生保健、儿童照料和产妇津贴等福利(第 5 段(a)、(b)和(c))，具体确保性别平等和妇女享有权利。

<sup>25</sup> 劳工组织关于社会保障最低标准的第 102 号公约(1952 年)第 71 和 72 条规定了类似要求。

<sup>26</sup> 第 19 号一般性意见第 69 段。

<sup>27</sup> ILO, “Fiscal Space and the Extension of Social Protection”, *Extension of Social Security Working Paper 33* (Geneva, 2012), p. 154.

<sup>28</sup> 同上，第 32 段。

<sup>29</sup> See, e.g., A/HRC/11/9, p. 17, and A/65/259, pp. 14–18. See also Sepúlveda, M. and Nyst, C., *The Human Rights Approach to Social Protection* (Ministry of Foreign Affairs of Finland, Erweko Oy, 2012), pp. 32-33.

31. 很多社会保护计划专门以家庭妇女或女户主家庭为对象，<sup>30</sup> 因为有一项共识，选择妇女作为社会保护福利的受益人，可极大地改善儿童的教育、健康和营养水平。<sup>31</sup> 然而，仅仅通过妇女提供社会保护并不能消除性别不平等的根源。<sup>32</sup> 有很多根本原因，从带歧视性的法律框架到顽固的歧视性的社会规范，都妨碍妇女像男人一样平等地获得社会保护福利或得到社会服务。如果在制定、执行和评估社会保护措施的全过程中没有考虑到男人和妇女之间的区别，所采取的措施极有可能产生意想不到的加剧不平等现象的后果。

32. 无报酬的照料工作，这方面的需求常常迫使妇女从事非正式的工作，工作朝不保夕，又得不到社会保险福利，如带薪产假、失业保险和养老金等，而且工作条件往往不安全，也不健康。<sup>33</sup> 即使妇女设法将无报酬的照料工作与正规部门的就业挂上钩，她们的社会保险缴费也往往低于男人，因为工资较低，加之抚养子女和其他无报酬的照料工作而有“中断”工作的纪录。

33. 无报酬的照料工作分配不平等、强度大，又得不到承认和支持，使从事这项工作的妇女失去尊严和自主，也妨碍了她们在与男人平等的基础上享有多项人权，包括公民权利、经济、政治、社会和文化权利。<sup>34</sup> 例如，无报酬的照料工作影响妇女和女童的受教育权、工作权、社会保障权和参与权，以及休息和娱乐的权利。在制度上，照料工作和家务劳动在妇女和男人之间的不公平分配，也引起了对享有平等和不受歧视的权利方面和对缔约国相关义务的关注。

34. 人权条约要求各国采取措施，确保无报酬的照料工作不得妨碍妇女平等享有社会保障权。<sup>35</sup> 因此，社会保险和社会援助方案必须考虑到妇女承担的不平等

<sup>30</sup> For the Brazilian Bolsa Família, for instance, 94 per cent of the recipients are women: Rebecca Holmes, Nicola Jones, Rosana Vargas and Fabio Veras Soares, “Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America,” International Policy Centre for Inclusive Growth Research Brief No. 16 (2010), p. 2.

<sup>31</sup> See Nicola Jones, Rebecca Holmes and Jessica Espey, *Gender and the MDGs*, Briefing Paper No. 42 (London, Overseas Development Institute, 2008).

<sup>32</sup> See Sarojini Ganju Thakur, Catherine Arnold and Tina Johnson, *Gender and Social Protection*, Paper No. 167 (Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009). Available from [www.oecd.org/dataoecd/26/34/43280899.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/34/43280899.pdf) (accessed in December 2014). See also M. Davies, *DFID Social transfers Evaluation Summary Report*, Research Report No. 60 (Sussex, Institute for Development Studies, 2009).

<sup>33</sup> See ILO, *Women, Gender and the Informal Economy: An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward* (2008).

<sup>34</sup> 见前赤贫与人权问题特别报告员关于无报酬的工作与享有权利问题报告，A/68/293。

<sup>35</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》第三条、《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》关于男女平等的原则，《经济、社会、文化权利国际公约》关于适足生活水准权的第十一条，《消除对妇女一切形式歧视公约》关于妇女工作权和机会平等权利的第十一条和《公约》关于妇女受教育权的第十条，《公约》关于妇女健康权的第十二条，《公约》关于妇女参加娱乐活动、体育和各方面文化生活权的第十三条。

的无酬照料工作负担。<sup>36</sup> 例如，各国建立社会保险计划必须考虑到妇女无法同样缴费等诸多因素，包括在抚养子女期间。

35. 根据人权法，缔约国必须确保妇女和男人同等地享有家庭福利权。<sup>37</sup> 所有妇女，包括从事非正式工作的妇女，都应该有足够时间的带薪产假和福利，各国必须在可动用资源的最大限度范围内采取措施，确保社会保障制度覆盖非正式经济部门就业的人。<sup>38</sup> 根据劳工组织的材料，全世界就业妇女中只有 28% 的人享有产妇津贴。<sup>39</sup> 劳工组织第 202 号建议书明确包括了产假福利，这不仅对促进就业和职业平等至关重要，而且也有助于确保怀孕妇女和新生儿母亲及他们的家庭收入安全，以及切实获得高质量的母婴卫生保健。没有对孕产妇的保护，妇女的健康权和新生儿的健康权都将受到损害，因为妇女将不得不工作到孕期的最后几天，然后在婴儿出生后马上恢复工作。

#### 四. 特别社会保护最低标准与边缘群体

36. 虽然社会保障制度应逐步覆盖所有人，但人权法规定，应当优先给予最弱势和边缘化的群体。<sup>40</sup> 人权条约机构多次呼吁为脆弱和贫困群体提供社会保障，如孤儿和流落街头的儿童、<sup>41</sup> 贩运人口的受害人、<sup>42</sup> 少数群体<sup>43</sup> 和国内流离失所者。<sup>44</sup> 因此，国家社会保护最低标准应着眼于在人生的所有阶段保障收入安全和获得基本服务，并应特别重视最脆弱和贫困的群体。<sup>45</sup>

##### A. 儿童

37. 根据《儿童权利公约》，缔约国必须增进和保护所有儿童的权利，包括他们的经济、社会和文化权利，也包括享有社会保障的权利(第二十六条)，以及享

<sup>36</sup> 例如见，A/68/293, 第 48–53 段。

<sup>37</sup> 例如见《消除对妇女一切形式歧视公约》第十三条(a)。

<sup>38</sup> 例如见第 19 号一般性意见第 18、19 和第 34 段，和 A/68/293, 第 53 段。

<sup>39</sup> 劳工组织“世界社会保护报告”，第 60 页。

<sup>40</sup> 第 19 号一般性意见第 23 段，和人权理事会第 21/11 号决议通过的赤贫与人权问题指导原则。

<sup>41</sup> 例如，见儿童权利委员会关于安道尔的结论性意见，CRC/C/AND/CO/2。

<sup>42</sup> 例如，见经济、社会和文化权利委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那的结论性意见，E/C.12/BIH/CO/2。

<sup>43</sup> 例如，见少数群体问题独立专家 Gay McDougall 访问卢旺达的报告 A/HRC/19/56/Add.1。

<sup>44</sup> 例如，见负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表 Walter Kälin 访问波斯尼亚和黑塞哥维那的报告，E/CN.4/2006/71/Add.4。

<sup>45</sup> 劳工组织第 202 号建议书的第 4 段。

有适当生活水准的权利(第二十七条)。国家社会保护最低标准应当满足儿童的基本收入保障,以便能够得到营养、教育、照料和所有其他必需的商品和服务。<sup>46</sup>

38. 为了实现最大限度地享有权利,社会保护政策应当为儿童着想,解决儿童一出生或在童年稍后阶段由于外部因素可能面临的特殊社会不利处境、危险和脆弱性。<sup>47</sup> 体恤儿童的社会保护,还意味着解决特别脆弱的儿童群体的需要,包括孤儿、感染艾滋病/艾滋病毒的儿童、残疾儿童、移民儿童、边缘化少数群体的儿童和土著儿童,以及其他在经济上和社会上受排斥群体的儿童。<sup>48</sup>

39. 直接向有年幼儿童的家庭发放现金,常常有助于实现儿童的健康权,提高免疫接种率、定期体检和降低儿童死亡率。根据秘鲁互助方案的估计,以产前和产后必须就诊为条件的现金发放计划,使到医院诊所的就诊率提高了大约 65%,在产妇死亡率高发地区减少了在家中分娩的情况。<sup>49</sup> 同样,发放食品也可作为确保食物权的一个重要组成部分。<sup>50</sup> 养老金似乎也可对儿童的生活产生积极影响。<sup>51</sup> 在享有受教育权方面也显现出一些积极影响。例如,世界银行汇编的数据表明,有条件的发放现金,对入学率和出勤率产生了积极影响,有时还有助于减少入学率方面的性别差距。<sup>52</sup> 社会保护措施还可防止和减少童工现象。<sup>53</sup> 拉丁美洲的证据显示,增加获得失业和残疾津贴的机会,可直接减少童工现象。<sup>54</sup>

<sup>46</sup> 同上,第 5 (b)段。

<sup>47</sup> 见联合国促进国际发展部、国际助老会、儿童的希望和家、发展研究所、劳工组织、海外发展研究所、联合国拯救儿童组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界银行,“推进对儿童问题敏感的社会保护”(2009)。

<sup>48</sup> 例如,见 CRC/C/AND/CO/2 和 A/HRC/11/9,第 73-83 段。

<sup>49</sup> Armando Barrientos and Miguel Niño-Zarazúa, *The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium* (ILO, Geneva, 2010), p. 9.

<sup>50</sup> See Armando Barrientos, Rebecca Holmes and James Scott, *Social Assistance in Developing Countries Database* (Manchester, Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester, and the Overseas Development Institute, 2006).

<sup>51</sup> Mark Gorman, *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, HelpAge International, 2004), p. 32.

<sup>52</sup> Ariel Fiszbein and Norber Schady, “Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty”, World Bank Policy Research Report No. 47603 (2009), chap. V.

<sup>53</sup> See ILO, *World Report on Child Labour: Economic vulnerability, social protection and the fight against child labour* (Geneva, 2013).

<sup>54</sup> F.C. Rosati, A. Cigno and Z. Tzannatos, “Child Labor Handbook”, Social Protection Discussion Paper No. 0206 (Washington, D.C., World Bank, 2002).

## B. 老年人

40. 1948 年的《世界人权宣言》承认老年的收入安全是一项基本人权(第二十二和第二十五条)。经济、社会和文化权利委员会第 19 号一般性意见明确指出, 国家不能仅仅依靠缴费型的老年养老金制度, 因为很多人在非正式部门的工作, 无报酬地料理家务, 或无力承担获得社会保险福利所要求的缴费。因此, 国家必须考虑建立不缴费型的养老金制度(第 15 段)。《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国应在可利用的资源范围内, 提供无需缴费型的老年津贴, 至少应帮助所有老年人在达到退休年龄后, 有资格得到保险性质的老年年金。

41. 劳工组织第 202 号建议书要求, 国家社会保护基本标准的基本要素, 至少应当保证老年人的收入安全(第 5 段(d))。这样, 国家社会保护基本标准便有可能帮助降低老年人的脆弱性, 帮助他们享有权利。

42. 没有收入保障, 老年人, 特别是老年妇女, 面临更大的权利受到侵犯的危险。随着老年妇女的人数比例超过老年男人, 全民养老金制度可能是最能顾及性别问题的对策。性别歧视可能会限制妇女影响决策进程的能力, 结果被排除在专项养老金的受益人范围之外。在全民养老金方案下, 男人和妇女将获得同等水平的福利, 不论他们在正式劳动力市场上工作的年限如何, 从而承认妇女在无偿工作如照料家庭等方面做出的贡献。在发展中国家, 全民养老金制度可能是绝大多数妇女在年老获得有保障收入的唯一途径。

43. 确保老年人的基本收入安全, 与享有可达到的最高标准健康的权利方案有着密不可分的联系。<sup>55</sup> 医疗和药品的费用可占到最贫困群体收入的四分之三。<sup>56</sup> 在这种情况下, 社会保护措施对老年人生活水准的积极影响, 可能会被卫生保健相关费用的负担完全抵消。<sup>57</sup> 因此, 应对确保基本收入安全的方案和确保健康权的方案加以协调。

## C. 残疾人

44. 国际人权法中的不歧视原则, 要求各国必须确保残疾人在与他人平等的基础上享有各项权利, 包括享有社会保障权和适足生活水准权。《残疾人权利公

<sup>55</sup> 例如, 见人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题特别报告员关于实现老年人健康权利的专题报告, 阿南德·格罗弗, A/HRC/18/37。

<sup>56</sup> See J. Randel et al. (eds.), *The Ageing and Development Report: Poverty, independence and the world's older people* (HelpAge International, 1999).

<sup>57</sup> A/HRC/14/31, 第 90-94 段。

约》要求缔约国确保残疾人可获得社会保护和减贫方案，并确保生活贫困的残疾人和他们的家庭有权得到国家发放的与残疾有关的援助(第 28 条)。<sup>58</sup>

45. 经济、社会和文化权利委员会具体提出了有关残疾人的社会保障权。委员会指出，各国应当确保对残疾人的收入支持，他们由于残疾和与残疾有关的因素而失去收入和收入减少，或被剥夺就业机会。<sup>59</sup> 委员会指出，这类收入支持，应当反映有关残疾援助的特殊需要，而且也应包括负责照料残疾人的个人，这类人常常是妇女。<sup>60</sup>

46. 消除对妇女歧视委员会指出，缔约国必须采取特别措施，确保残疾妇女平等地获得卫生服务和社会保障。<sup>61</sup> 人权条约机构也呼吁各国开展调研，确定残疾妇女的状况和具体要求，以便制定并通过社会保护战略，促进残疾妇女的自主和充分参与社会，打击对妇女的暴力行为。<sup>62</sup>

47. 着眼于接纳和残疾人参与的国家社会保护最低标准，在帮助各国履行有关残疾人权利的义务方面可发挥重要作用。已有 87 个国家对残疾人实行非缴款型津贴，帮助使他们达到了最低收入安全水平。<sup>63</sup>

#### D. 非正式工人

48. 在经济的非正式部门工作的人，常常得不到社会保护，上文讲到，妇女的情况尤其如此。传统上，各国优先考虑到建立缴费型的制度，目标是在正式部门实现全民覆盖。

49. 人权条约机构呼吁缔约国采取有效措施，确保非正式工人也能行使他们的劳工权利，以及他们享有社会保障的权利，不受歧视。<sup>64</sup> 为非正式工人提供社会保险的义务，与劳工组织第 202 号建议书的目标相一致。社会保障制度及其各项

<sup>58</sup> 各种区域性条约，如《非洲人权和人民权利宪章》(第十八条第四款)和《美国人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(第十八条)，都列有关于残疾人权利的专门条款。

<sup>59</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)第 28 段。

<sup>60</sup> 同上，第 28 段。

<sup>61</sup> 消除对妇女歧视委员会关于残疾人妇女的第 18 号一般性意见(1991 年)。

<sup>62</sup> 例如，见残疾人权利委员会关于突尼斯(CRPD/C/TUN/CO/1)和西班牙(CRPD/C/ESP/CO/1)的结论性意见。

<sup>63</sup> 劳工组织，《世界社会保护报告》，第 xxiii 页。

<sup>64</sup> 例如，见经济、社会和文化权利委员会关于巴拉圭的结论性意见(E/C.12/PRY/CO/3)；消除歧视妇女委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那(CEDAW/C/BIH/CO/4-5)，和关于吉布提(CEDAW/C/DJI/CO/1-3)的结论性意见。关于赤贫与人权问题的指导原则明确提出，各国“采取具体措施，确保生活贫困的人，尤其是妇女和在非正规经济工作的人，能享受社保福利，包括社会养老金，其数额要足够确保适足的生活水平和为自己和家庭获得健康保健”(原则 86(c))。

要素，都应当是全民的，建立在社会团结的基础上，旨在实现社会包容，包括非正式经济中的人。<sup>65</sup>

## E. 非国民

50. 根据国际人权法，缔约国有义务逐步确保其领土内的所有个人有权享受社会保障，同时为弱势和边缘化的个人和群体提供具体保护。<sup>66</sup> 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》对移徙工人及其家庭成员的权利作了规定，包括享有社会保障的权利(第 27 条)、健康权(第 28 条)和受教育权(第 30 条)。移徙工人也同样享受其他人权文书所载的各项权利。这些义务对有身份证件和没有身份证件的移民、难民和寻求庇护者同样适用。<sup>67</sup>

51. 难民和寻求庇护者需要保护措施。<sup>68</sup> 此外，《关于难民地位的公约》缔约国，除少数情况外，必须在社会保障方面给予难民与本国国民同样的待遇(第二十四条)。经济、社会和文化权利委员会在关于享有健康权的第 14 号一般性意见(2000 年)中指出，各国应确保所有人在获得预防、治疗和缓解病情的医疗服务方面的机会平等，包括寻求庇护者和没有身份证件的移民(第 34 段)。

52. 在国内层面上，已经作出了一些标志性的决定，给予非本国国民社会安全保障。例如，南非宪法法院和德意志联邦宪法法院都强调，不歧视的原则适用于移民和寻求庇护者享有社会保障的权利。<sup>69</sup> 欧洲社会权利委员会在解释《欧洲社会宪章》时坚持认为，有些国家排除非本国国民的做法，特别是对居住地和资格时间的要求，违反了享有社会保障和社会援助的权利。<sup>70</sup>

53. 劳工组织第 202 号建议书确认，各国根据其现有的国际义务，应当至少向所有居民和儿童提供基本的社会安全保障(第 6 段)。提及“现有的国际义务”非常重要，因为各项人权条约，如《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》或《残疾人权利公约》的缔约国，有义务向其领土上和受其管辖的每一

<sup>65</sup> 见劳工组织，“全民社会保障”，第 4 页。

<sup>66</sup> 第 19 号一般性意见，第 31 段。

<sup>67</sup> 例如，见人人享有可达到的最高水准身心健康问题特别报告员阿南德·格罗弗关于移徙工人健康权的报告 A/HRC/23/41。

<sup>68</sup> 例如，见经济、社会和文化权利委员会关于德国(E/1999/22, 第 316 和第 327 段)、瑞典(E/1996/22, 第 137 段)和丹麦(E/2000/22, 第 99 和第 105 段)的结论性意见。

<sup>69</sup> See *Khosa and Others v. Minister of Social Development and Mahlaule and another v. Minister of Social Development*, 2004 (6) BCLR 569 (CC), and German Federal Constitutional Court, Press Office, “Provisions governing cash benefits provided for in the Asylum Seekers Benefits Act held unconstitutional”, press release No. 56/2012 of 18 July 2012.

<sup>70</sup> Conclusions on the application by Luxembourg of the European Social Charter, in particular article 13, paragraph 4.

个人提供社会保护最低标准，不得带有任何形式的歧视。对法律承认的居民和其他人在待遇上的任何区别，必须符合不歧视原则(《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款)。因此，如果国家试图对合法居民和其他人在享有社会保障权方面有所区分，相关的差别待遇必须合理、适当、客观，目的合理。<sup>71</sup>

## 五. 结论

54. 社会保护最低标准拥有巨大的潜力，根据各国在国际人权法下的义务，促进享有多项经济和社会权利，包括社会保障权、健康权、食物权、住房权、受教育权和水权。如上所述，当作为保护的最低标准而不是上限时，社会保护最低标准可大大促进两性平，实现最基本的社会保障权、食物权、健康权和受教育权，特别是对边缘群体而言。

55. 人权标准和社会保护最低标准，两者之间相辅相成。国家社会保护最低标准在实现两性平等、尊重最基本的核心经济、社会和文化权利，保护边缘群体，如儿童、老年人、残疾人、非正式工人和非国民等方面能否取得成功，取决于这些标准的订立和执行是否符合人权标准和原则。

56. 社会保护最低标准倡议为履行多项人权义务提供了相关的政策指导，包括实现综合的社会保障制度。因此，秘书长鼓励各国考虑建立综合性社会保护制度和社会保护最低标准，在国家层面上促进享有和实现各项人权。

---

<sup>71</sup> 见经济、社会、文化委员会关于在经济、社会和文化权利上不得存在歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款。