



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目3

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

国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家的报告

制定经济改革政策的人权影响评估指导原则

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转递国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·博霍萨拉夫斯基根据人权理事会第34/3号决议编写的报告。

独立专家在报告中讨论了制定经济改革政策的人权影响评估指导原则。



国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 应对金融危机的结构调整演变过程与减少负面社会影响.....	5
三. 财政紧缩对人权的影响.....	6
四. 为什么应该以人权指导经济改革方案.....	8
A. 法律需求.....	8
B. 经济需求.....	10
五. 利用人权影响评估加强金融危机应对政策.....	11
六. 在已有基础上制定.....	12
A. 现有方法的概念基础和工具.....	12
B. 在制定和实施适用于潜在的不可允许的倒退性措施的人权影响评估上面临的特别挑战.....	14
七. 设计人权影响评估方法，用于潜在的不可允许的倒退性措施的评估.....	15
八. 结论和建议.....	18
A. 结论和前进方向.....	18
B. 建议.....	19

一. 导言

1. 普遍认为，最近发生的全球金融危机(2007-2008年)是自大萧条以来最严重的一种。十年之后，它继续通过财政紧缩造成损害，拟制经济复苏，减少经济和社会变革范围，而这些变革是建立所有人能够获得体面工作、社会服务及社会保障的更具包容性的、基于权利的社会所需要的。¹

2. 所谓的“超全球化”对在美利坚合众国引发的金融危机的蔓延推波助澜，这种“超全球化”既给世界各国社会带来了益处，也增加了各国社会的脆弱性。它也为金融化开辟了道路，金融化是一个使金融机构和市场规模和影响力扩大的进程。联合国贸易和发展会议得出结论认为，这一进程继续，加上不平等加剧，增加了金融危机再次发生的可能性。²

3. 金融危机可能由多种因素造成，其中包括对私人金融机构的大规模紧急救助、不公平的贸易协议、外部经济冲击、不负责任的借贷、资源调动和征税不利、逃税和避税、腐败及不符合包容性社会发展和实现人权要求的不良经济政策。此外，缺乏能够以及时的、公平的、可预测的及符合人权的方式逆转债务困境的制度，使问题恶化。无论金融危机是由外部因素造成的，还是由内部因素引起的，还是两者兼而有之，都需要制定解决危机的将尊重人权置于中心地位的框架。

4. 自20世纪80年代以来，越来越多的人认为，经济危机和为了防止或克服经济危机已经实施的许多一揽子结构调整政策，可能会对人权造成严重的负面影响。因此，经济改革政策越来越多地与旨在缓解对贫困群体生计造成不利影响的举措同时实施，就不足为奇了。然而，由于多种原因，这些举措常常远不能视为获得了成功。³ 尽管已经认识到结构调整和财政紧缩政策可能对处于脆弱状态的人们造成巨大的不利影响，但是并没有以促进或维护人权的方式设计和实施大多数政策。⁴ 常常将政策重点仅限于缓解最严重的社会影响，而不是实施可能会防止或抑制未来危机的改革措施。改革也将通过对人民的投资，来保护和促进经济和社会权利的实现，从而使其在中期内更具可持续性。

5. 投资于社会发展的反周期对策既可行，又与更加公平的可持续的经济复苏相关连。然而，许多国家和国际金融机构似乎没有吸取这些经验教训；财政紧缩一直是对最近发生的金融危机的主要应对措施，财政紧缩政策在很大程度上仍然忽视人权，首要重点是不惜一切代价确保公共预算平衡。⁵ 国际和区域人权机构指出，各国的预算削减已经影响到健康权、教育权、食品权、住房权、工作权、社

¹ See Isabel Ortiz and others, “The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010–2020 in 187 countries”, Extension of Social Security Working Paper No. 53 (Geneva, International Labour Office (ILO), 2015); 也见联合国贸易和发展会议(贸发会议), “财政紧缩之后: 走向全球新政”, 《贸易和发展报告》(2017年)。

² 见贸发会议, “财政紧缩之后”。

³ 关于详细信息, 见 A/71/305 和 A/HRC/23/37。

⁴ 譬如, 见 E/2013/82 和 A/HRC/17/34。

⁵ See Juan Pablo Bohoslavsky and Kunibert Raffer (eds.), *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017).

会保障权、水权及政治权利和公民权利，譬如，获得诉诸法律的机会、参与权、言论、集会及结社自由。它们还导致拘留和监狱条件恶化。生命权和人格完整性也未得到保障。财政紧缩政策进一步加深了经济危机，进而导致一些国家自杀事件增加，导致个人无法获得拯救生命的公共医疗服务，导致公共医疗系统削弱，致使它们没有能力应对流行病。⁶

6. 妇女、残疾人、单亲家庭的儿童、移民、难民及面临被边缘化风险的其他社会群体往往受到过大影响。例如，包括托儿设施在内的公共服务减少，对妇女造成过大影响。当将劳动法律改得更加“灵活”时，妇女往往也是第一批被解雇的人。⁷

7. 常常以过分简化的或误导性的分析来证明财政紧缩政策是正确的。特别是在没有考虑诸如外部冲击、收益流不足、取消财政管制、不平等状况扩大、低收入和中等收入家庭的工资降低或全球化导致的其他失败等其他相关因素的情况下，⁸ 将财政危机归咎于公共开支过多。⁹ 常常在没有充分考虑危害较小的政策选择和关于可预见结果的可靠分析的情况下决策。可能受到不利影响的社会群体往往既不能以任何有意义的方式公开获得这些信息，也不能实际参与决策。那些通常过多承担调整代价的人是最弱势的群体，他们的发言权和政治权力是微不足道的，这使得他们的处境和他们的权利遭受的影响被忽视。迄今为止，还没有充分评估经济改革政策对人权影响的总体框架或方法。这使得评估财政紧缩政策对整个人口、尤其是被最边缘化的群体的实际的、往往是累积的影响极其困难。

8. 鉴于这些情况，人权理事会 2017 年 3 月在第 34/3 号决议中要求独立专家与各国、国际金融机构和其他相关利益攸关方协商，制定经济改革政策的人权影响评估指导原则。为此，独立专家征求了范围广泛的利益攸关方的意见，请它们为指导原则的制定提供信息。¹⁰ 他谨对它们的回复表示谢意。

9. 为了对这些努力予以补充，独立专家在联合国人权事务高级专员办事处的支持下，对各国、国际组织及非国家行为体使用的社会和人权影响评估工具进行了摸底调查。可以在独立专家网站上查阅它们的回复。¹¹ 2017 年 11 月 9 日，独立专家与人权高专办合作，在日内瓦举行了一次专家研讨会，通报了本报告，并就指导原则的范围和内容进行仔细审查、分享经验、展开讨论。希望在联合国专家

⁶ 见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估：监测财政紧缩的影响”，关于人权机构、组织及学者确定的调整措施的人权影响概述的附件 A(即将发表)。

⁷ 见 A/HRC/34/57。独立专家即将向大会提交的报告包括关于这些问题的更全面的讨论，该报告将重点从性别平等角度讨论财政紧缩措施对人权的影响。

⁸ See Suzanne Konzelmann and others, “Assessing austerity”, *Cambridge Journal of Economics*, vol.38, No.4 (2016).

⁹ See Robert Boyer, “The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy”, *Cambridge Journal of Economics*, vol.36, No.1(2012), pp. 283–312.

¹⁰ 可以在下列网页查阅提交的信息：www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactassessments.aspx。

¹¹ 独立专家谨向 Margaret Wachenfeld 和 Eva Jespersen 及其人权高专办的支持团队表示谢意，感谢他们提供的研究协助。

在金融危机的影响方面打下的广泛基础上¹²，制定指导原则和人权影响评估方法，将有助于设计金融危机的更可持续的短期和长期应对方法。

10. 通过开展人权影响评估，将促使各国考虑和分析可能促进人权实现的替代办法，以此作为实现宏观经济稳定和增长的更广泛目标的一部分。人权义务表明，社会投资可以成为扭转经济下滑的反周期工具。它们要求放弃只关注短期宏观经济目标而不顾人权影响的政策，放弃仅仅努力减轻最极端的社会影响的政策。尚未充分制定这样的特定指南，但是本报告表明，存在相关的工具、经验和研究成果，可以在此基础上制定经济改革政策的人权影响评估指导原则。

11. 在本报告中，独立专家阐述了应对金融危机的结构调整的演变过程，以及2007至2008年金融危机之前缓解负面社会影响的情况，解释了结构调整方案对人权的影响。他认为，由于经济和法律两方面的原因，经济改革方案必须具有包容性，必须推进人权。他确定了在制定人权影响评估指导原则方面存在的主要难点，其中包括评估指导原则的基础、范围、内容及与时间安排有关的问题，并阐述了关于如何进行的一些想法。他最后为关于指导原则的内容和格式的讨论提出了一些初步建议，并提出了在制定指导原则上的下一步做法。

二. 应对金融危机的结构调整演变过程与减少负面社会影响

12. 2007至2008年的国际金融危机是数十年来最严重的危机，而蔓延至全球的20世纪80年代拉丁美洲债务危机的根源也与美利坚合众国和其他发达国家的国内政策问题有关。在拉丁美洲危机之后，发达经济体试图通过提高利率来解决高通货膨胀问题和吸引投资，这增加了发展中世界借款国家支付的利息。债务国求助于国际货币基金组织提供过渡性资金，并请货币基金组织提供关于如何处理危机的财政影响的建议。被称为《华盛顿共识》的一揽子结构调整政策，成为主要的补救措施。提出获得货币基金组织资金的一个条件是：消除控制和障碍，包括在资本流动上的控制和障碍，减少或改革公共开支，实行市场自由化。

13. 到20世纪80年代中期，政府、研究人员及新建的国际民间社会组织开始表达它们对这些政策处方对各国的包容性增长、发展人力能力及加强所有社会成员的公平机会的严重负面影响的关切。联合国儿童基金会在题为《考虑到人的调整：保护脆弱者和促进增长》的1987年出版物中，正式表示了这些关切。¹³

14. 经济、社会及文化权利委员会1990年已经表示了对债务负担及有关调整措施对许多国家享有经济、社会和文化权利的负面影响的关切。委员会承认，调整方案常常是不可避免的，并且它们经常涉及严重的财政紧缩措施。然而，它指出，在这种情况下，更有必要努力保护最基本的经济、社会及文化权利，而不是

¹² 关于联合国人权条约机构和机制关于人权影响的结论性意见、一般性意见和建议综合摘要，见人权高专办，“促进以基于权利的方法实现经济稳定、复苏及增长”，背景文件，附件二（2013年4月），第16-62页。

¹³ See Giovanni Andrea Cornia and others (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

必要性减少。¹⁴ 也是自 1990 年以来，联合国开发计划署的《人类发展报告》一直强调需要采取以人为中心的方针促进可持续的人类发展。

15. 尽管如此，关于市场自由化和结构调整的传统宏观经济政策建议继续占据主导地位，与此同时也制定了若干举措，以缓解其对社会的负面影响。20 世纪 80 年代后期，国际金融机构出台了“社会基金”，作为临时社会救济或社会保障方法。这一举措导致早期社会影响评估工具的开发。但是，这些机制往往不足以扭转趋势，在短期和中期内往往不能恢复包容性增长。

16. 债务危机加深，特别是在许多低收入国家。民间社会组织与一些国际机构联合呼吁实行广泛的债务减免。它们认为，许多国家的政府被诱使贷款，而贷款没有收到宣传的效果，国际经济也没有像预期的那样发展。1996 年，《重债穷国倡议》开始实施，各国政府必须制定《减贫战略文件》，进行经济和社会改革，达到若干经济管理和业绩目标。在它们到达完成点时，可以获得数量巨大的债务减免，这样释放的资源可以用于减贫支出。¹⁵ 在 2000 年 9 月联合国千年首脑会议之后，《减贫战略文件》成为国际金融机构支持各国在实现千年发展目标之目标 1 减贫上取得进展的所要求的文书。

17. 随着进入新千年，国际发展社区更果断地转为加强社会服务交付制度之外的实际受益者代理商。注意力转向社会保障，以此作为确保老年人和残疾人生计、增加儿童获得营养、保健及教育机会及在调整和过渡期间产生家庭收入的一种手段。社会保障最低标准和有条件的现金转移支付，成为 21 世纪初社会发展合作的主要趋势，受到许多政府的青睐。鉴于有条件的现金转移有明确的条件，与作为社会援助的简单的现金转移形成鲜明对照，在有条件现金转移支付上并非没有争议。国际货币基金组织支持为实现财政目标实行经过经济情况调查的现金转移和在社会保障福利上严格选择对象，而联合国和国际劳工组织支持的《社会保障最低标准倡议》强调普遍覆盖和享有社会保障的人权，两者之间的差异是显而易见的。¹⁶ 然而，现在还没有关于经济改革方案的人权影响评估的统一的、综合的基于权利的框架。

三. 财政紧缩对人权的影响

18. 当今，全世界三分之二以上的国家正在压缩公共资金，限制而不是扩大它们的财政空间。¹⁷ 各国正在努力保护在改善社会保障和覆盖面方面来之不易的成果。这些成果是近三十年长期倡导的目标，但是越来越面临逆转危险。

¹⁴ 见经济、社会及文化权利委员会，关于国际技术援助措施的第 2 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

¹⁵ 见国际货币基金组织调查：货币基金组织帮助国家实行医疗、社会支出政策(2008 年)，可查阅：<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol072508a>。

¹⁶ Thomas Stubbs and Alexander Kentikelenis, “Targeted social safeguards in the age of universal social protection: the IMF and health systems of low-income countries”, *Critical Public Health* (June 2017).

¹⁷ See Isabel Ortiz and others, “Fiscal space for social protection and the SDGs: options to expand social investments in 187 countries”, Extension of Social Security Working Paper No. 48 (Geneva, ILO, 2017).

19. 一项 2015 年的研究表明，¹⁸ 预计在 2016 年至 2020 年期间，财政紧缩将对所有国家中的三分之二以上的国家产生影响，到 2020 年将影响到 60 多亿人口或全球人口的近 80%。与公众的看法相反，财政紧缩措施不限于欧洲；许多主要调整措施在发展中国家最为突出。

20. 各国的财政紧缩政策各不相同。然而，最常见的七种财政紧缩措施是：(a) 削减公共开支，这影响人权敏感领域，例如公共医疗、社会保障及教育；(b) 改变累退税率；(c) 公共部门削减工资，设立职位数量上限和削减职位；(d) 改革退休金制度；(e) 使安全网合理化和进一步选择目标；(f) 公共事业和服务提供商私有化，并引入使用费；(g) 减少粮食、能源及其他补贴，这影响诸如食品、供暖及住房等基本商品和服务的价格。¹⁹ 财政紧缩措施往往有结构改革相伴随，如取消管制、劳动力市场灵活化、消减劳工权利及各种行政和法律改革。虽然这些措施表面上是为了促进今后的经济增长、减少失业及增加税收，但是它们往往直接影响享有人权，包括获得诉诸法律的机会。²⁰

21. 一些国家只实施了上述措施中的一两个措施。实行这些改革，越来越多的不是为了应对严重的金融危机，而是为了减少日益增长的预算赤字或增加公共医疗保健和社会保障制度的财政可持续性，以预防方式实行这些改革。然而，在一些国家，同时实施所有上述措施。

22. 并非所有削减公共开支的努力都侵害人权。通过在公共卫生系统中更好的药物管理，以及以具有相似效果但更便宜的非专利产品取代昂贵的医疗产品，增加获得基本药物的机会，实际上可以提高医疗保健服务的可获性和可负担性，从而加强实现健康权。削减在军事硬件上的不必要的公共开支，可以为人权投资释放急需的资金。²¹ 此外，鼓励退休人员兼职工作，改革退休金制度，根据工作类别、个人选择或个人健康状况提高退休年龄，可能是确保退休金制度的可持续性、代际公正及保障当代和未来世代人退休后的社会保障权利、更长的生命周期的方法。

23. 许多联合国机构和人权机构得出结论认为，金融危机威胁到政府在最需要的时间和地方的范围广泛的社会福利服务支出。²² 财政紧缩措施已经促使经济危机延长，增加了对人权的危机之外威胁。²³

¹⁸ See Isabel Ortiz and others, “The decade of adjustment”.

¹⁹ 同上。也见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

²⁰ 见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

²¹ 同上。

²² 譬如，见 E/2013/82；A/HRC/17/34；A/HRC/28/59/Add.1；A/HRC/31/60/Add.2；A/HRC/34/57/Add.1；A/HRC/25/54/Add.2；A/HRC/34/51/Add.2；E/C.12/GBR/CO/6；E/C.12/2016/1；欧洲委员会人权专员的报告，可查阅 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/economic-crisis>；国际劳工组织，“世界社会保障报告”（2017-2019 年），第 181-184 页；以及联合国儿童基金会，“财政紧缩中的儿童：大衰退对富裕国家儿童贫困的影响”（牛津，牛津大学出版社，2017 年）。

²³ 见人权高专办，“以基于权利的方式促进经济稳定”，附件二；也见贸发会议，“财政紧缩之后”。

24. 为了实现事先确定的财政节余，各项措施的特点往往是横向的、在各个政策领域不分青红皂白地削减，而不是基于对那些将受到影响、享有的权利是否和如何受到影响及是否有替代措施的评估。往往以长期结果来证明短期措施是正确的，但是缺乏表明财政紧缩措施从长远来看有助于改善所有人享有人权的实证证据。事实上，所谓未来可能带来社会福利的短期措施可能以不可逆转的方式伤害个人，并持续地影响他们的权利、能力或健康。财政紧缩政策加剧了社会排斥，长期失业、无家可归人数及其他表现形式增加就是明证，而且没有解决这些问题的简单办法。政府在纠正这些后果上的支出，要比在预防上投资的成本高得多。显而易见，了解和监测经济改革政策的人权影响，对于防止和减少短期和长期影响及建设对未来危机的抗逆力，是至关重要的。

四. 为什么应该以人权指导经济改革方案

A. 法律需求

25. 在财政紧张的情况下，各国促进实现人权的义务大致可以划分为：(a) 与国际、国家及地方各级防止金融危机的政策措施有关；以及(b) 与一旦发生危机尽量减少和减轻金融危机的人权影响有关。这两个类别是相互关联的。第一类可能涉及更广泛的措施——从旨在促进就业、社会保障及减少不平等、从而改善银行业监管、加强应对下一次危机的复原力和准备的具体措施，到较为一般性措施，譬如通过改变国际金融结构来处理金融危机的根本原因。本报告更侧重于第二类，但二者是相互关联的，不能完全分开的。

26. 人权并不决定各国为应对危机或其他财政压力而应采取的具体政策措施。各国可以根据本国的具体经济、社会及政治情况，酌情选择和采取政策措施。然而，这种酌处权并不是没有限制的；必须根据具体的实质性和程序性的人权义务来设计财政调整措施，而这些义务划出某些不应越过的红线。²⁴

27. 虽然国家负有遵守国际人权条约和标准的首要责任，但是国际金融机构和其他国际组织也必须尊重人权。各国和联合国有关机构应确保最大限度地将保护最基本的经济、社会及文化权利纳入旨在推进调整的方案和政策之中。²⁵ 像国际法的任何其他主体一样，国际金融机构必须受国际法一般规则、它们自己的章程或它们加入的国际协定规定的义不容辞的义务的约束。因此，它们有义务遵守《世界人权宣言》和国际人权条约规定的人权。《世界人权宣言》和国际人权条约已成为习惯国际法的一部分，体现一般法律原则。

28. 虽然许多人权准则是有限定的和有限制的，但财政紧缩和经济改革措施不得丝毫违反经济、社会及文化权利的核心内容，也不得在享有或实现经济、社会及文化权利方面直接或间接地实施歧视，或者采取不可允许的倒退性措施。人权

²⁴ See Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”; and Aoife Nolan, “Not fit for purpose? Human rights in times of financial and economic crisis”, *European Human Rights Law Review*, vol. 4 (2015) pp. 360–371.

²⁵ See *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, p.73, at p.89, para.37; E/C.12/2016/1, para.7–9; and Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No.2 (1990), para.9.*

法中规定的禁止实施不可允许的倒退，是评估侵害人权的财政紧缩和经济改革措施的重要经济、社会及文化权利标准。只有在某些严格规定的情况下，才能允许采取倒退性措施，即可能会减少享有经济、社会及文化权利的措施(见下文)。

29. 各国政府有义务证明，它们拟议的应对措施与它们承担的人权义务相一致。因此，各国和国际金融机构(如果适用的话)在实施影响深远的可能会损害人权的经济改革之前，必须做到人权尽职。国际上越来越多的人认为，而且人权机构的决定、一般性意见、结论性意见及声明和学术文献已经认可，只有在下列情况下，潜在的倒退性措施才能被视为是可接受的：

- (a) 是暂时性的，只在必要时实施；
- (b) 是合法的，最终目的是保护全部人权；
- (c) 是必要的，必须在对所有其他限制较少的替代办法进行了最仔细的考虑之后，认为这些措施有道理的；
- (d) 是合理的，所选择的手段是最合适和最能实现合法目的的；
- (e) 是相称的，即，采取任何其他政策或不采取行动，都将会更不利于享有经济、社会及文化权利；
- (f) 是不具有歧视性的，并且可以消减在危机时期可能出现的不平等；它们确保处于弱势和被边缘化的个人和群体的权利不受过大影响；
- (g) 可以保护经济、社会及文化权利的甚至最小核心内容；基于透明度和受影响群体的真正参与审查拟议的措施和替代办法；
- (h) 接受实际审查，并有问责程序。²⁶

30. 不歧视是国际人权法的一个核心原则，体现在所有国际人权条约之中。在人权法中，歧视是基于诸如种族、肤色、性别、语言、宗教信仰、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他状况等任何理由的任何区别对待、排斥、限制或偏袒或其他区别对待，其目的或效果是取消或损害对所有人的所有权利和自由的承认、平等的享有或行使。它还包括对特定群体的成员有意或无意地造成过大影响的任何行动或不作为。为了消除事实上的歧视，各国有义务采取特别措施，譬如平等权利行动，减少或消除歧视。²⁷ 因此，至关重要的是，不仅要评估财政紧缩措施和经济改革政策对社会不同群体的人权的影响，而且这些群体也必须以有意义的方式参与评估。这些群体尤其包括诸如妇女、儿童、老年人、在族裔、民族、语言、宗教或其他方面属于少数群体的人、移徙者、残疾人及其他人等面临被边缘化或易受伤害危险的群体。根据具体情况，还需要评估经济改革政策对诸如土著人民、难民或国内流离失所者等面临风险的其他社会群体

²⁶ 见 E/C.12/2016/1；经济、社会及文化权利委员会，关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)，第 42 段；经济、社会及文化权利委员会主席 2012 年 5 月 16 日发给《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国的信函；Aoife Nolan (编辑)，“全球金融危机后的经济和社会权利”，(英国剑桥，剑桥大学出版社，2014 年)；以及经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

²⁷ 也见《贸易和投资协定对人权的影响评估指导原则》(A/HRC/19/59/Add.5)，附件，第 2.5 段。

的人权的影响，并确保这些群体参与评估。必须特别注意交叉歧视和不平等的相互叠加影响。

31. 各国和国际金融机构有责任对拟议的和实施的经济改革措施的影响进行评估，特别是在预料会对人权造成重大负面影响时。²⁸《外债与人权的指导原则》²⁹和《关于人权与极端贫困问题指导原则》³⁰都要求各国和国际金融机构对各自的政策进行人权影响评估。条约机构在一般性意见中强调了各国在编制预算、商业活动、贸易和投资协定及公共服务私有化等方面进行人权影响评估的义务，其中包括可能的域外人权影响。³¹

32. 经济改革政策的人权影响评估指导原则并非为了创造新的国际法律义务，而是强调国家和国际金融机构在经济改革措施范围之内适用的现行国际人权准则和标准。尽管联合国人权机构已经强调了主要人权原则和标准，应根据这些原则和标准对调整政策进行审查，但是需要制定关于在实践中如何设计和实施人权影响评估的更加具体的指导原则。这将有助于从人权文件走向人权行动。经济改革政策的人权影响评估指导原则应有助于各国、国际金融机构及其他利益攸关方设计、实施及监测经济改革方案，确保人权得到保护。它们应该有助于各国设计旨在预防金融危机的经济改革措施，而且也可以将它们用于更复杂的情况，例如当一个国家已经面临金融危机并依赖国际金融机构的国际资助时。

B. 经济需求

33. 尊重人权与社会包容性经济增长并不一定像流行观点所认为的是相互矛盾，而是可以相互补充的。经济增长和发展对于人类发展和实现人权方面的进步是至关重要的，譬如创造就业机会和收入机会及社会和经济基础设施投资所需资源等。然而，经济增长的质量和方向是重要的，因为广泛的不平等本身可能会妨碍经济增长。有人认为，不平等会导致发展滞后。³²还有人认为，经济增长可以加强人权，将人权取向明确纳入增长战略是一种“机会方法”，³³这样可以提高经济增长的质量和公平性，包括公平地推进获得教育、健康、食物、水、住房及社会保障的权利，类似于人类发展办法。

²⁸ 见 E/C.12/2016/1, 第 4 和 11 段；也见 A/HRC/31/60/Add.2, 第 81(a)和 83(b)段；A/HRC/34/57/Add.1, 第 83 段；E/C.12/PRT/CO/4, 第 20 段；CRC/C/GRC/CO/2-3, 第 29 段；CEDAW/C/GRC/CO/7, 第 40 段；E/C.12/GRC/CO/2, 第 14、24 及 32 段。

²⁹ 见 A/HRC/20/23, 附件。

³⁰ 见 A/HRC/21/39。

³¹ 见经济、社会及文化权利委员会，关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 17 和 21-22 段；以及儿童权利委员会，关于实现儿童权利公共预算的第 19 号一般性意见(2016 年)，第 47 段。

³² William Easterly, “Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument”. *Journal of Development Economics*, vol.84, No.2 (2007), pp.755–776.

³³ See Sigrid Alexander Koob and others, “Human rights and economic growth: an econometric analysis of freedom and participation rights”, *Matters of Concern: Human Rights Research Papers No.2017/1*, Danish Institute for Human Rights.

34. 在最近发生的金融危机之前的二三十年间，在发展中国家和较为发达的经济体中，财富和收入不平等不断扩大。独立专家在前一次报告中指出，经济不平等既是金融危机的结果，也是触发金融危机的一个因素。³⁴ 经济合作与发展组织 2015 年的一项分析表明，收入不平等对中期增长产生负面的、有统计意义的影响。分析还表明，影响经济增长的不平等背后的主要原因，是没有为贫困家庭提供适当的教育机会。³⁵ 国际货币基金组织的一项相关研究报告的作者提出“初步共识……认为不平等可能会损害在医疗和教育方面的进步，造成投资减少和政治和经济不稳定，并且削弱在遭遇冲击时进行调整所需要的社会共识，因而会降低增长的速度和持久性”。³⁶

35. 扩大所有人的收入和工作机会对经济复苏和人类发展是同样重要的。贫穷和被排斥在劳动力市场之外被形容为浪费人力资源，对经济增长产生不利影响，这是因为缺乏他们对经济的贡献，以及他们需要额外保护。工作权利和保持劳动力市场的活力，对于国民经济的健康发展是至关重要的。联合国开发计划署 2015 年关于工作的《人类发展报告》从这个角度建议，应将为男子和妇女创造就业的目标包括在指标之内，财政部门 and 中央银行应该对这些目标进行定期监测，以判断经济前景。³⁷

五. 利用人权影响评估加强金融危机应对政策

36. 影响评估是一个确定、了解、评估及处理政策、法律、方案或项目的潜在的或现实的负面影响的结构化过程。可以事先进行影响评估——预测拟议的政策变化的可预见的影响，或者事后进行影响评估——回顾评估和处理政策变化和实施造成的实际影响。虽然人权影响评估以其他类型的影响评估为基础，但它集中关注人权标准，这为参照国家承担的国际义务而进行的评估行动提供了特定基础，并提供下述特别增值。

37. 人权影响评估可以通过为参照人权义务对拟议的政策应对措施和相关的预算调整措施进行测试提供一个特定的框架和程序，支持各国政府和国际金融机构在实施经济改革中履行国际人权义务。这种做法有助于循证决策，因为在各种政策选项中进行选择时，它为预测可能的人权影响提供分析性基础。正如巴塞尔银行监督委员会和欧洲中央银行已经制定了金融压力测试，以此模拟金融机构如何应对未来的金融压力，可以将人权影响评估视为社会压力测试，它在循证决策基础上协助评估一个国家的社会和经济基础设施应对经济危机的能力。³⁸

³⁴ 见 A/HRC/31/60。

³⁵ 见经合组织(2015 年)，www.oecd-ilibrary.org/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en；以及经合组织(2014 年)，www.oecd.org/newsroom/inequality-hurts-economic-growth.htm，<https://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>。

³⁶ Jonathan D. Ostry and others, “Redistribution, inequality, and growth”, Staff Discussion Note (SDN/14/02) (IMF, February 2014).

³⁷ 开发计划署，《2015 年人类发展报告：为人类发展而工作》(2015 年)。

³⁸ 见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

38. 人权影响评估可以使更广泛的人口及其代表对政策选择的潜在人权影响看得更加清楚，使决策者对政策选择及其后果也看得更加清楚。与其他技术方法不同，以人权为本的方法为决策者提供应该做什么选择或避免做什么选择的规范性指导。

39. 人权原则的相互依存和相互关联意味着，人权影响评估应侧重于财政紧缩措施导致的各种伤害。最常见的情况是，如果决策接连失败，政府各个政策的叠加和累积对同一人口群体造成最大伤害。³⁹ 以人权为本的方法可以帮助确定遭受交叉不平等的人口可能将受到什么影响。已经将明确的基于权利的方法纳入了进行的一些分析。⁴⁰

40. 财政决策是复杂的、技术性的，即使在财政状况最好的时候，除非各国政府特别努力地进行解释，并且让公众参与政策改变进程，否则公众往往难以理解财政决策。这将“把看似技术性的财政政策领域转变为公众监督和民主审议的领域，使选择走的最终道路更加合法和可持续”。⁴¹

41. 与传统的社会影响评估相比，在人权框架之内对问责制的特别重视，为预防、减轻及矫正措施的实施提供更多规则。人权框架强调获得补救的机会，既将补救本身作为一项权利，也作为问责制的一个组成部分。这表明，与其他种类的影响评估所要求的或期待的相比，在人权影响评估中需要更加注重补救。⁴²

42. 人权影响评估也可以是宣传和谈判的工具。最常见的政府进行人权影响评估的方法，是在监管影响评估之中进行，或者同时进行。这个过程也使得受影响者及其代表可以获得证据，以便与政府进行联系。如果在与国际金融机构进行谈判或进行其他关于债务的重新谈判之前，进行人权影响评估，证据基础可以为政府提供更强有力的客观的分析，从而可以加强在避免减少政府开支领域的谈判地位。

六. 在已有基础上制定

A. 现有方法的概念基础和工具

43. 自从 20 世纪 70 年代为评估环境影响首次开发影响评估工具以来，已经开发了大量影响评估工具。人权影响评估是较新的工具之一，但文献已经阐明了人权方法的增值。

³⁹ Howard Reed and Jonathan Portes, “Cumulative impact assessment: A research report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research for the Equality and Human Rights Commission”, Equality and Human Rights Commission Research Report 94 (United Kingdom, 2014). 关于最新的数据，见联合国，平等和人权委员会，“2010 至 2017 年税收和福利改革影响的分配结果，在 2021/22 纳税年度中的模型”，中期调查结果(2017 年 11 月)。

⁴⁰ 联合国，儿童事务专员办公室，“适足生活水准：基于儿童权利的预算决定定量分析”(2010-13 年)，最终报告(2013 年 6 月)。

⁴¹ 见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

⁴² 丹麦人权学会，“人权影响评估指南和工具箱”(2016 年)。

44. 人权影响评估的特定目的是，帮助决策者确定原有的人权义务与经济改革政策之间可能存在的不一致，不管这些政策是完全根据实际情况实施的，还是对国际金融机构强加的贷款条件的反应。这种评估的目的是，确保在实现它们作为国际人权条约缔约国承诺保障实现的人权上不会遇到障碍。在经济改革范围之内，将人权影响评估方法应用于财政压力状况和作为对财政压力的应对方法，都将是新的。人权影响评估将提供一个框架和规范指导，促进对危机深层原因进行及时分析，并促进对应对危机的替代办法进行认真考虑和分析，从而为长期增长提供更可持续的道路。⁴³ 这种评估还将为考虑权衡和艰难选择提供规范性指导，加强通过包容性的和负责任的决策过程所做选择的合法性和地方所有权，从而有助于减少社会冲突，支持长期稳定。⁴⁴

45. 几个国家已经将人权问题纳入社会或监管影响评估方法中，这表明普遍承认需要将人权作为决策进程的一部分予以重视。面临的挑战是，确保人权观点成为经济决策的一个组成部分。

46. 已经有完善的基于传统的影响评估方法的人权影响评估目的和步骤。其中包括(a) 与受影响群体协商，准备和审查可能存在的人权影响；(b) 确定范围；(c) 使用定性和定量方法收集证据和数据；(d) 对影响进行分析；(e) 提出防止对人权产生负面影响或确保减轻影响的建议；(f) 报告和讲述评估结果；以及(g) 对实际影响不断进行评估和监测。

47. 可以从过去十年对 2007 至 2008 年金融危机的应对中吸取重要的经验教训。经济政策变化对人权的直接和间接影响是复杂的多层面的，决策者可以借鉴从制定多维减贫方法中汲取的经验教训。在“贫穷与社会影响分析”中记录的亚洲开发银行和世界银行通过传播渠道向家庭传播政策影响，也为了解经济改革和财政紧缩措施对享有人权造成的影响提供了潜在相关的分析工具。这些技术可能会有助于对政策影响的蔓延和对人权的影响进行更为严谨的分析，远远超越仅考虑政府直接违反行为的较为传统的人权分析。

48. 在“贫穷与社会影响分析”和预算分析中使用的其他工具包括分配影响分析、受益归属分析、财政影响分析⁴⁵ 及类似的影响分析工具，这些分析工具可以模拟谁(社会经济群体、五等份收入组、区域)从国家服务中获得什么益处；模拟预料的削减对贫困率、消费及收入等的影响；以及模拟潜在的适应战略。⁴⁶ 这些工具提供重要的量化分析，为人权影响评估提供支持。它们还可以提供关于负担分摊和益处公平分享的准确评估。然而，鉴于并非所有的人权影响都可以通过诸如收入、失业率或贫困率等量化指标进行充分衡量，所以这种定量分析应以基于人权规范性内容的定性分析予以补充。

49. 可以将人权影响评估非常有益地纳入预算分析，或者与预算分析并行进行，这可以包括基于权利的预算审计。一些组织已经以人权观点对预算和福利方

⁴³ 譬如，见经济和社会权利中心制定的综合的“成果、政策、资源及评估”框架。

⁴⁴ 见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

⁴⁵ See Nore Lustig (ed.), *Commitment to Equity (CEQ) Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty* (New Orleans, CEQ Institute, Tulane University, June 2017).

⁴⁶ 见 <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/topics/sector-analysis/benefit-incidence-analysis>。

案进行更系统的分析。但是，大多数政府似乎没有制定重点为财政紧缩措施的人权影响的原则或工具。

50. 范围更广泛的组织编写或委托编写了一次性报告，分析金融危机的影响。例如，希腊议会前议长成立了公债真相委员会，对希腊债务危机的人权影响进行分析；欧洲议会公民自由、司法和内政委员会委托机构对金融危机对几个欧盟成员国个人基本权利的影响进行了深入的对比分析。⁴⁷ 人权机构、⁴⁸ 国际组织⁴⁹ 及联合国人权机构⁵⁰ 也进行了这种分析。它们的报告大大丰富了对人权影响的类型和这些影响如何波及人民的了解，为未来的人权影响评估提供了支持。然而，没有一个被特别设计为可以复制和应用用于未来危机的工具。事实上，确实存在或已经使用标准工具，例如欧盟委员会对希腊第三次调整计划的社会影响分析，但是它们并不是基于人权标准。⁵¹

B. 在制定和实施适用于潜在的不可允许的倒退性措施的人权影响评估上面临的特别挑战

51. 在 2007 至 2008 年的金融危机之前，缺乏对财政紧缩措施的人权影响的多种方式的分析。决策者需要更详细的指南，以协助将知识与分析方法结合起来，及时中肯地进行人权影响评估，改进对金融危机的政策反应，确保政策能够防止、减少及减轻对人权的负面影响。在制定人权影响评估方法上面临的一个特别挑战是，将严谨性和综合性与可用性结合起来。

52. 在人权影响评估上，确保参与是至关重要的。存在一个主要挑战是，如何确定、了解及理解对面临被边缘化或易受伤害危险的不同群体的影响的深度和广度，譬如妇女、儿童、老年人、残疾人、在民族、族裔、语言及宗教上属于少数群体的人，或者在特定国家背景下可能面临风险其他群体，如土著人民、难民或国内流离失所者。⁵²

53. 加强建模或至少为更详细的分析提供信息，需要可靠的分类的数据。在《2030 年议程》和 17 个“可持续发展目标”背景之下，扩大和加强相关的适时的数据的收集和分析动力增强，以可以对这些数据进行分类，确定在减少社会群体之间不平等状况方面取得的进展。尽管可持续发展目标的指标不一定是基于权利的，而由此得出的数据可能不能提供关于人权各方面的全面概况，但从事人权影响评估工作的人可以将这样收集的数据作为信息资源使用。

⁴⁷ See Aleksandra Ivanoković Tamamović, “The impact of the crisis on fundamental rights across member States of the EU: comparative analysis”, European Parliament Think Tank (2015), available at [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2015\)510021](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510021).

⁴⁸ 值得提及的是，欧洲联盟基本权利局已经发表了许多关于危机的不同基本权利问题的报告。例如，参见“欧盟作为价值共同体：在危机时期维护基本权利”（2013 年），可查阅：<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/european-union-community-values-safeguarding-fundamental-rights-times-crisis>。

⁴⁹ 欧洲理事会，“在经济危机时期维护人权”，议题文件，人权事务专员(2013 年)。

⁵⁰ 譬如，见 A/HRC/34/57/Add.1；以及 A/HRC/31/60/Add.2。

⁵¹ 譬如，见欧盟委员会“希腊新稳定支助计划的社会影响评估”（SWD(2015)162/F1)(2015 年)。

⁵² 譬如，见 A/HRC/28/59/Add.1。

54. 一旦对可能造成的影响进行了分析，人权影响评估的核心工作就是设计预防、减轻及补偿措施，消除负面影响。通过选择替代措施，通过对影响进行补偿来修改拟议的措施(如向最贫困者提供现金，以对取消燃料补贴进行补偿)，可以完成这一工作。经合组织进行监管影响分析的经验教训表明，依靠减轻措施，而减轻措施必须由无权强制采取此类措施的政府的另一部门采取，这样做的总体结果存在风险。在许多情况下，通过采取单独政策行动来抵消负面影响，可能会遇到政治困难，可能可信度有限，因为所承诺的“政策补偿”实际上将由其他政府部门提供。⁵³ 这表明需要在国家一级进行财政紧缩和(或)一揽子经济改革方案的人权影响评估，这将涉及政府各部门都参与进来。

55. 是将人权影响评估纳入更广泛的政府审查，如监管影响评估，还是进行独立的评估，就此做决定是一个重要问题，应该吸取其他领域的经验教训。最近为经合组织进行的监管影响分析审查，考虑了是将诸如环境或社会问题等具体重点纳入更广泛的监管影响分析，还是单独进行影响评估。总而言之，对文献的审查发现，大多数作者表示，在确定政策时，确保考虑确定的社会和环境方面，两种影响评估选择(即，一个是一体化监管影响分析，另一个是单独的环境、社会或监管影响分析)都表现欠佳。关于影响评估的文献普遍提倡一体化影响评估，认为这是使决策更加有效的手段。⁵⁴

56. 最后，必须承认，任何工具都需要根据可以获得的数据和进行人权影响评估的总体能力情况进行调整，以便该工具可以在更广泛的情况下使用。

七. 设计人权影响评估方法，用于潜在的不可允许的倒退性措施的评估

57. 本节列出了在设计人权影响评估上需要考虑和处理的重要问题。经济改革政策的人权影响评估指导原则将是关于对潜在的不可允许的倒退性措施进行人权影响评估的一套实质性人权原则和程序指南。

58. **指导原则的法律基础：**指导原则将基于人权条约和标准所规定的规范性指南及条约机构和其他人权机构所做的权威性解释。权威机构考虑了对近期金融危机(及随后的应对)的大量分析，制定了一套新的原则，可以作为对政策选择和提议的措施遵守人权情况进行评估的基础。

59. **范围：**需要考虑的一个关键问题是，什么应该启动指导原则的适用。规范的人权框架表明，人权影响评估应适用于可能导致经济、社会及文化权利的不可允许的倒退性经济改革。如上所述，根据人权法，经济改革本身并不是问题。人权法规定了经济改革措施的过程和实质是否与人权相一致的衡量标准。

60. 特别是各国在实施综合措施的情况下，人权影响评估应审查这些措施可能产生的累积影响，因为累积影响常常造成最严重的影响。随之而来的人权影响评估指南应提出一套适用于不同改革领域的模块，以提供更具体的信息和标准。

⁵³ See Rex Deighton-Smith and others, “Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No.3 (2016), p.45.

⁵⁴ 同上。

61. **时间安排：**指导原则将侧重于事前人权影响评估。在决策过程中，应尽早开始事前评估，以便能够影响关于替代政策选项的分析和选择。与此同时，强调定期、事后审查的重要性。

62. **适用于不同情况：**指导原则将需要对如何将这些原则应用于潜在的倒退性经济改革可能导致的不同和特殊情况提供指南，例如：(a) 严重的经济冲击导致严峻危机局势，对人权的负面影响风险突显，经济和金融危机需要紧急应对。在这种情况下，在短时间内进行人权影响评估，只处理最严重的影响，可能是可以做的全部事情；(b) 中期改革——如目前所经历的，财政紧缩措施延续成为多年过程；以及(c) 同时进行预算的系统审查和分配评估，例如联合王国政府进行的系统审查和分配评估，或者欧洲联盟所有成员国在“欧洲半年期”机制之中进行的经济政策年度审查。

63. 在发生严重危机和迅速采取政策应对时，进行足够严格的分析，需要一定的务实精神和一些平衡。根据过程的复杂性和所选择的分析工具，进行人权影响评估和实施参与程序可能需要一些时间。指导原则和相应的人权影响评估方法将提出如何调整评估方式，使之适应紧张的时间表，以便在最严峻的情况下做出应对。即使不能进行磋商，各国政府仍然可以使用人权原则来指导基本选择，可以用由参与性程序支持的长期规划，譬如举行关于国家和部门发展计划的听证会和委员会工作及年度预算分配，对这些基本选择进行基准测试。政府进行监管或社会影响评估，以此作为规划程序的一部分，并利用监管和评估结果处理财政和经济政策改革问题，对财政和经济政策进行调整，使其符合人权，这可能是一种确保考虑人权的有效的短期方法。

64. 随着各国政府进入以中期规划进行应对的阶段，可以利用人权影响评估对已经采取的短期措施进行回顾和评估，并提出调整建议，为今后进行的中长期规划提供证据。

65. 就长期改革和更加合乎规范的改革而言，人权影响评估会有助于政府把重点放在加强复原力上，以便更好地应对下一次危机。

66. **应该包含的内容：**人权影响评估应包括：(a) 审查应对危机的所有政策选择，包括反周期措施；(b) 使用多种定量和定性工具，分析政策变化和拟议的预算削减及其他调整措施可能对人口、尤其是最弱势群体的影响；(c) 分析预算、政策、立法及其他变革在多大程度上可能有助于国家履行人权义务或可能损害这些义务；以及(d) 根据政府的人权义务，参照分析结果，制定预防或减轻措施清单(非详尽无遗)。

67. **应该由谁进行人权影响评估：**由谁实施这一程序对下述事项有重大影响：取得的结果，带来的专业知识，潜在的利益冲突，进行的磋商的深度，对建议的质疑和维护程度，或者这个过程是否会成为只是对已经做出的决定进行验证。⁵⁵没有一个人权影响评估的最佳方案。无论是由政府部门或负责改革的部门、国际金融机构、诸如国家人权机构等具有人权专业知识的机构，还是由民间社会组织进行人权影响评估，都各有利弊。指导原则将基于《贸易和投资协定对人权的影

⁵⁵ 见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

响评估指导原则》中规定的标准。⁵⁶ 它规定了人权影响评估的具体标准，例如，进行评估的机构具有独立性；拥有适当的专业知识和资金；以及给予评估的地位，以便在最终决策中真正考虑评估结果。⁵⁷

68. **应该如何收集数据和信息：**必须作为人权义务基础的规范转化为更具体、客观、可衡量的准则，用以评估政策选择对实现权利的影响。⁵⁸ 必须将这些准则进一步“转为”标准，可以用来指导实际的分析。对经济改革措施进行人权影响评估往往是复杂的，因为搞清特定预算削减和税收及社会保障福利变化的影响，涉及定量和定性分析。在定量分析方面，已经有成熟的方法，使用收入五分位法模拟分配影响。为了确保符合不歧视的人权要求，并适当关注面临被边缘化或易受伤害风险的群体的情况，这些指标必须基于在国家层面对面临危险的群体的相关的评估，提供按性别、残疾、年龄组、区域、族裔及任何其他被认为相关的类别分类的信息。

69. **应该如何实施人权影响评估：**人权影响评估指导原则应对如何进行评估提供程序性指南。应该从已经实施的影响评估过程的经验教训中吸取方法。总的来说，它将包括检查、确定范围、收集证据、包括收集数据、分析影响、做结论和提出建议，包括考虑危害较小的选项、预防、缓解及管理。

70. 应根据透明和包容性参与原则设计和实施程序。更具体地说，积极参与为解决财政紧缩采取的措施，首先需要获得信息。进行人权影响评估的各国政府可能有获得信息的更好机会。在人权影响评估过程中，它们必须最大限度地向利益攸关方提供信息。⁵⁹

71. 人权影响评估应确保所有利益攸关方的实际参与，其中包括相关政府部门、企业和工会代表，尤其是诸如妇女、儿童、老年人、残疾人、少数群体等受影响人口群体及其代表，以及诸如土著人民等在国家背景下面临被边缘化危险的其他群体。积极参与旨在解决财政紧缩的措施，也需要有适当的时间框架，以便当局和受影响的群体及其代表能够做准备和评估替代政策。鉴于财政紧缩措施的技术复杂性，参加实际评估需要有一定的专业知识水平。在这方面，民间社会组织、智囊团及学术机构的作用是特别重要的，因为它们可以提供专业性的评估，它们在与受影响的群体交流中也可以发挥重要作用，以确保将他们的经历和关切纳入分析，并纳入向更广泛的受众提供的关于影响分析结果的“翻译”中。

⁵⁶ 见 A/HRC/19/59/Add.5，附件。

⁵⁷ 这个标准还包括透明度和包容性参与，将在下文中对此进行讨论。

⁵⁸ 见经济和社会权利中心，“财政紧缩评估”。

⁵⁹ 多民族玻利维亚国政府制定了一套人权指标，使国家和民间社会能够获得正式的、最新的、分类的统计资料，从而能够更准确地监测人权状况和公共政策对人口的影响。可在下列网址查阅：<http://sice.ine.gob.bo/HR2016/UN/index.php?r=site/index>。

八. 结论和建议

A. 结论和前进方向

72. 从对早先的危机的应对中吸取的关于保护社会支出的重要性的经验教训，以及越来越强调人权对于取得更好的发展成果的推动作用，两者似乎都没有在政府和国际金融机构对最近发生的金融危机的分析或应对措施设计上发挥显著作用。经济、社会及文化权利委员会 1990 年对早先的危机做出的结论今天仍然同样有效。尽管已经对近期金融危机对人权造成的严重影响进行了广泛和充分记录，但对危机做出的政策反应表明，制定的经济政策显示出对人权的深层次的结构性忽视，对最弱势群体的保护不足，对参与、磋商、透明度及问责制缺乏重视。

73. 这种忽视促使制定经济改革方案的人权影响评估指导原则，也促使开发评估人权影响的分析和方法工具。指导原则将有助于各国和国际金融机构在财政困难时期考虑财政紧缩措施、反周期举措及其他替代性经济选择时，尊重人权义务。虽然还没有完全制定出这种特定人权指导原则，但是相关的工具、经验及研究结果可以为制定提供信息。

74. 指导原则应从管理经济和财政事务是政府的核心职能和责任的前提出发。财政紧缩和更广泛的经济改革与国家承担的人权责任本来并不矛盾；事实上，如果设计和实施这些措施时考虑了国际标准，它们就可以与国际标准一致。预算削减削弱人权的程度，取决于如何实施削减。譬如，削减是否加剧了现有的不平等，以及谁受到影响，都产生不同效果。应该以不损害提供的服务的可获性、可负担性及质量的方式，规划成本控制措施。改革的目的是加强和调整社会保障制度，填补社会保障制度中存在的空白，而不是取消或削弱社会保障制度。

75. 能够酌情分类的、适时的、可信的数据，对于经济决策者以稳健的、有用的、可信的方式分析财政紧缩的影响，是至关重要的。为了对实现可持续发展目标的进展情况监测而加强国家统计数据收集分析，可能有助于监测在某些领域在实现人权上的进展情况，但这可能需要额外的关于特定权利的指标。

76. 虽然指导原则将侧重于政府在发生危机之后立即采取的重要政策和程序，但是对政府为了增强变革的适应力而在中期和长期采取的措施进行考虑是同样重要的，即使在经济运行健康的年代。经验教训表明，采取变革政策性应对措施，加强机构和政策，是重要的，以使政府和人民——特别是穷人和弱势群体——能够经受住冲击，在危机之后迅速恢复。

77. 独立专家打算在 2018 年 8 月之前向各国、国际金融机构、国家人权机构、民间社会组织及其他相关利益攸关方分发经济改革政策的人权影响评估指导原则草案，以期收到所有利益攸关方的评论形式的书面反馈意见。独立专家也将在自己的官网上公布指导原则草案。他还计划在 2018 年召开第二次专家会议，分发基于收到的反馈意见修改的文本草案，并与各国和其他利益攸关方进行公开磋商。独立专家将向人权理事会第四十届会议提交指导原则的最后文本，供审议。

B. 建议

78. 为了推动关于制定经济改革政策的人权影响评估指导原则的讨论，独立专家建议，指导原则应该：

(a) 承认管理经济和财政事务是政府的核心职能，强调各国和国际金融机构确保经济改革政策和财政资助条件尊重人权的义务；

(b) 借鉴国际和区域各级的与经济、社会、文化、公民及政治权利有关的现有人权标准，包括核心国际人权条约及国际人权机构在一般性意见、声明、决定、指导原则、结论性意见及建议中发布的权威性解释；

(c) 列出迄今为止在人权和金融危机方面开展的广泛工作中产生的规范性框架，并就如何适用这些框架提出具体指南。这应包括关于评估经济改革政策的具体指南，以便：(一) 确定积极的人权影响；(二) 防止或减轻对享有经济、社会、文化、公民及政治权利的负面影响；(三) 确定和防止对与经济、社会及文化权利有关的甚至最小核心义务的潜在违背；(四) 检查经济改革措施，防止在法律和实践中与国际人权法不一致的歧视性影响；(五) 确定在经济、社会和文化权利方面存在的不可允许的倒退；以及(六) 根据必要性、相称性、合法性及合理性原则，对可能是合理的某些倒退性措施进行澄清；

(d) 适用于下列不同情况：严重金融危机，经济不太困难时期，发展中国家，以及高度发达经济体；

(e) 在对财政紧缩做出应对时，确保迅速考虑财政紧缩措施之外的各种政策替代措施；

(f) 补充债务的可持续性分析，以便将人权影响和社会可持续性纳入评估；

(g) 提供关于分析方法的指南和参考资料，这样的分析方法可能能够显示改革措施的潜在影响，并显示收入、性别、年龄不同的各群体及包括被边缘化最严重的群体在内的不同社会群体分担调整负担的情况；

(h) 确保基于按性别、残疾、年龄组、区域、族裔及其他任何相关类别分列的定性和定量数据，基于国家一级对面临被边缘化风险的群体的相关评估，对人权影响进行评估；

(i) 为对各种改革措施进行累积的、基于权利的影响评估提供具体指导，以便对权利持有人和面临风险的特定群体遭受的影响进行更加全面的评估，这些改革措施常常作为诸如税收和公共支出改革等一揽子财政整合方案的一部分与它们并行实施；

(j) 制定经济改革政策的人权影响评估国际标准和框架，可以根据政府部门、咨询机构、议会委员会、国家人权机构、国际金融机构、国际人权机构、学术机构或民间社会组织的特别需要，对国际标准和框架进行调整；

(k) 包括关于如何将人权影响评估纳入政府、国际金融机构及其他机构可能已经使用的现有的评估方法的建议；

(l) 考虑开展人权影响评估的最佳方式，以确保评估结果能够为决策有效地提供信息，同时处理评估的独立性和可信度问题；

(m) 确定评估小组要达到的标准；

(n) 为确保所有相关利益攸关方及受影响的个人和群体的切实参与提供指南，其中包括妇女、儿童、老年人、残疾人、移徙者、少数群体及其他面临遭受伤害风险的群体，如土著人民、难民及国内流离失所者；

(o) 制定在进行影响评估及发布和报告信息和评估结果时的透明度和问责制标准；

(p) 建议在实施可能会对人权造成重大负面影响的经济改革之前、期间及之后，定期制定和进行人权影响评估，促进各国履行向经济、社会和文化权利委员会提交报告的义务。
