



人权理事会

第五十届会议

2022年6月13日至7月8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

社会保护背景下的不行使权利

极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特的报告

概要

社会保护是社会进行的一项投资，目的是提升抵御冲击的能力、建立包容性经济和取得乘数效应，从而实现人权。然而，尽管社会保护福利具有潜力，却往往得不到使用，哪怕其目的是在个人一生中为其保驾护航，这一现象被称为“不行使”。不行使情况影响到全世界数百万人。它造成公共资源浪费，并严重损害社会保护在减少贫困和不平等方面的成效。不行使及其不可容忍的后果可以而且必须得到解决。

特别报告员敦促所有国家将不行使问题作为一个紧迫的政策优先事项予以处理。减少不行使是可以实现的：它要求将社会保护重新定位为一项人权而不是慈善活动，协调行动以提供关于社会保护措施的定向信息，简化申请程序，并让贫困者参与社会保护计划的设计、监测和评价。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 不行使：一种普遍、隐匿的现象.....	4
三. 不行使的破坏性成本	6
A. 收入减少，贫困和不平等加剧	6
B. 心理影响	7
C. 对国家信任的侵蚀	7
四. 以权利为基础的社会保护的障碍.....	7
A. 被排除在社会保护之外	8
B. 非正规经济部门的工人：导致不行使的复合法律排斥.....	10
C. 导致不行使的初始障碍	11
D. 导致不行使的申请后障碍	15
五. 减少不行使：有前景的做法和潜在的缺陷.....	18
A. 外联战略	18
B. 福利自动化	18
C. 监测不行使情况	20
六. 结论和建议	20

一. 导言¹

1. 未有效帮助有需要者的社会保护计划是对资源的巨大浪费，无异于用漏水的罐子给植物浇水。当个人由于信息匮乏、官僚主义障碍或害怕羞辱而不申领应享福利时，社会没有避免成本，而是错过了减少贫困和不平等、进而改善社会融合和长期发展前景的机会。本报告述及上述遗漏和代价。
2. 世界各国政府希望利用社会保护，减轻冠状病毒病(COVID-19)大流行的社会和经济后果。特别报告员赞扬他们为抵消危机的破坏性影响所作的努力，但警告说，许多群体依然未被纳入社会保护制度。² 社会保护是《世界人权宣言》、《经济社会文化权利国际公约》和其他国际人权文书所载的一项人权，现在处于十字路口，数百万人无法从现有方案中受益。³ 当社会保护意在救助的民众无法享受这一保护时，社会保护的意义何在？
3. 即使在采取了社会保护措施的地方，一些群体仍被完全排除在外，原因包括无法满足的条件、腐败、歧视或反感非正规性、受益人对社会服务提供者的不信任或资金不足。这一称为“不行使”的现象既普遍又隐匿，影响到世界各地数百万人，并实际上阻止他们享有国际人权法规定的社会保障权。
4. 在本报告中，特别报告员规劝各国政府将不行使问题作为一项政策优先事项，确保社会保护不沦为一纸空文。各国政府有责任制定在人口的整个生命周期提供支助的社会保护方案，保证有效覆盖本国人口。如果社会保护最低标准依然无法惠及旨在保护的个人和群体，仅建立此类标准并不足够。
5. 经济、社会及文化权利委员会制定的社会保障权⁴ 具有非常实际的影响：它意味着有义务积极主动地向权利持有人提供关于应享福利的信息；简化申请程序；为方案提供充足的资金，以便所有符合条件的个人从中受益；打击服务提供中的腐败；避免强加污名化和侮辱性条件；提供明确和便利的上诉程序以纠正公共行政机构犯下的错误。社会保障权并不只是提供纸面上的社会保护：它必须转化为实践中的有效覆盖和权力行使。
6. 特别报告员在本报告中重点指出个人行使社会保障权所必须克服的法律和实际障碍。虽然某些群体(如非正规工人)因社会保护的设计而被排除在外，但其他障碍致使符合条件的个人都无法申领福利(称为“初级不行使”)，或即使申请亦无法获得福利(“次级不行使”)。
7. 本报告借鉴了初级和次级研究，包括特别报告员 2021 年进行的关于不行使情况的全球调查。向民间社会组织、负责社会保护的部委和行政机构、联合国各

¹ 特别报告员感谢 Paula Fernandez-Wulff 和 Agathe Osinski 所作的出色研究和分析。

² 极端贫困与人权问题特别报告员，“前事不忘，后事之师：以基于人权的方法考察 COVID-19 疫后经济复苏中的社会保护”(2020 年 9 月)。

³ 国际劳工组织(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》(2021 年)，第 19 页。

⁴ 见委员会第 19 号一般性意见(2007 年)。

机构和学术专家发出了一份调查问卷。特别报告员收到来自全球 36 个国家的 421 份答复。⁵ 第二份调查问卷收集个人的经验和看法，得到来自 7 个国家的 258 份答复。⁶ 下文介绍一些调查结果。

8. 报告还借鉴了与以下各方的访谈：不行使问题专家；与贫困、无居所、非正规和经常被排除在社会保护之外的其他群体打交道的组织。特别报告员还收到来自各国政府、民间社会代表和专家对提交材料呼吁的 25 份答复。⁷ 他感谢为编写其报告提供信息的所有个人和组织。

9. 第二节介绍对不行使情况的现有估计，表明这一现象绝非微不足道。虽然在一系列国情和计划中，不行使是一个严重问题，但许多国家尚未将其视为一个政策优先事项。在第三节中，特别报告员审查了不行使对个人和社会的成本和影响。在第四节中，他概述了社会保护的障碍，包括个人被排除在社会保护计划之外的情况和严格意义上的不行使现象。在第五节中，他审查了可以降低不行使率的工具。在第六节中，特别报告员为希望采取行动的各国政府提出了结论和建议。

二. 不行使：一种普遍、隐匿的现象

10. 不行使是指符合条件获得社会保护的最终无法从中受益的情况，原因各异——信息匮乏、程序昂贵或复杂、数字素养低、羞于或害怕与社会服务机构互动以及行政障碍或错误。简而言之，不行使导致符合条件的个人无法有效享有社会保障权。虽然不行使的原因和比率因福利和背景而大不相同，但这一现象在大多数国家普遍存在，对公共服务的有效性和适宜性构成根本挑战。

11. 不行使影响到所有群体，但令人啼笑皆非的是，这在最边缘化、因而最需要社会保护的人群中最为普遍——遭到社会隔离或没有银行账户的人、数字文盲或因其背景而蒙羞的人或遭受机构虐待的个人都很可能在获得据称意在改善其生活的社会保护福利时面临障碍。

12. 对不行使率的估测仍然很少，主要集中在发达国家。不行使的确切比例难以计算，因为各国政府没有定期收集关于符合条件或参加具体社会保护计划的受益人人数数据。此类数据可能难以获得，因为资格标准多样、复杂，并随着时间而变化，⁸ 但关于不行使的估测对监测和报告社会保护有效性至关重要。

⁵ 这些国家是阿根廷、澳大利亚、孟加拉国、比利时、巴西、喀麦隆、加拿大、智利、哥伦比亚、刚果民主共和国、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、芬兰、法国、希腊、危地马拉、海地、印度、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、塞内加尔、斯洛文尼亚、南非、西班牙、泰国、多哥、突尼斯、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

⁶ 巴西、古巴、加纳、危地马拉、印度、西班牙和泰国。

⁷ 可在线访问：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SocialProtection-RealityCheck.aspx>。

⁸ Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale, *Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Social en Région Bruxelloise* (2017), 第 12 页。

13. 在所有欧洲联盟成员国，不行使的估计数从极低(2012-2013 年期间大不列颠及北爱尔兰联合王国的子女津贴为 3%至 4%)到极高(2009 年斯洛伐克的物质需求计划福利为 79%)。⁹ 在该区域，审议的大多数福利的不行使率都在 40%以上，证实这一现象在所研究的国家远非微不足道。¹⁰ 例如，在捷克，2017 年子女津贴的不行使率估计为 40.3%，而就住房津贴而言，估计符合条件率为 24.5%，不行使率增加了一倍，为 83.4%。¹¹ 在芬兰，2016-2017 年期间，约三分之一的符合条件人口没有行使基本社会救助。¹² 在德国，2005 年至 2014 年期间，家计调查福利的不行使率估计为 54%至 57.7%。¹³ 在斯洛文尼亚，虽然 2019 年有 90 000 名养恤金领取人生活在贫困线以下，但其中仅有 18 400 人获得了收入支助，表明不行使率很高。¹⁴ 在法国，29%至 39%的潜在受益人没有领取“积极团结收入”；¹⁵ 因此，每三个月有 7.5 亿欧元未使用。¹⁶ 2022 年，对四个欧盟成员国和英国进行的研究表明不行使最低收入计划的比率往往超过 30%。¹⁷

14. 其他研究证实了社会保护行使率低的这一存在问题的趋势。在美利坚合众国，符合条件家庭对贫困家庭临时援助福利的不行使率估计为 72%，高于 1997 年的 31%。¹⁸ 在加拿大，估计每年有 10 亿加元的联邦拨款仍未使用，主要原因是包括土著人民在内的特别面临贫困风险的潜在受益人没有行使福利。¹⁹

15. 尽管不行使情况普遍存在，但决策者和民间社会成员对这一术语仍然较为陌生。在为本报告提供信息而发起的全球调查中，只有 48.9%的机构答复者熟悉这

⁹ Eurofound, *Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015), 第 13 页。

¹⁰ 同上，第 15 页。

¹¹ 见 Jana Godarová and Iveta Štarhová, “Is the non-take-up problem present in the Czech Republic?” (2019)。

¹² 见 Olivier Bargain, Herwig Immervoll and Heikki Viitamäki, “No claim, no pain: measuring the non-take-up of social assistance using register data”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 10, No. 3 (September 2012), and Jussi Tervola, Merita Jokela and Joonas Ollonqvist, “Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes” (April 2021)。

¹³ 见 Michelle Harnisch, “Non-take-up of means-tested social benefits in Germany”, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung discussion paper (2019)。

¹⁴ European Anti-Poverty Network, “Poverty watch report - Slovenia” (September 2020), 第 14 页。

¹⁵ 见 Observatoire des non-recours aux droits et service and Secours Catholique-Caritas France, “Non-recours: une dette sociale qui nous oblige. Combien n’ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi?” (2021)。

¹⁶ Cyrine Hannafi and others, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d’activité : méthode et résultats*, (February 2022)。

¹⁷ Céline Marc and others, *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe* (March 2022)。

¹⁸ 预算和政策优先事项中心提交的报告。

¹⁹ Prosper Canada “Increasing indigenous benefit take-up in Canada, 2018 federal budget submission” (February 2018), 第 2 页。

一术语。显然，虽然不行使是各种国情和社会保护计划都面临的一个重大问题，但这一问题尚未被视为一个严重的政策优先事项。

16. 在个人一级，不行使的原因可能是对福利本身缺乏认识，对资格标准缺乏了解，难以启动申请程序，或较为少见的是，在福利被视为与改善个人境况无关的情况下，²⁰ 有意决定不申请。²¹ 这也可能发生在符合条件的个人启动申请程序，但未能有效获得福利之时，原因包括他们没有完成申请或在流程中犯了错误，或是行政当局出现错误或未能正确支付福利。²²

17. 社会服务机构或公共行政部门内部的因素包括未能向受益人告知其权利、以发现潜在欺诈为名设置障碍或侮辱申请人。最后，不行使可能源于社会保护计划本身的设计，例如其要求提供的文件或提出的条件。

18. 无论原因如何，不行使是社会保护的失败，而不是个人的失败。解决这一问题应是所有社会保障行政部门的优先事项。

三. 不行使的破坏性成本

19. 特别报告员在前几次报告中表明，社会保护不应被视为一种成本，而应被视为一种投资：它提高了抵御危机的能力；它创造了包容性经济；它的乘数效应使全社会所有群体受益。²³ 然而，当福利未能惠及目标人口时，社会保护发挥影响的能力就会减弱，导致效力、效率和公平降低。不行使给个人、家庭和整个社会造成了很大的短期和长期成本。其影响包括收入减少、贫困和不平等加剧、心理代价及对国家信任的侵蚀。

A. 收入减少，贫困和不平等加剧

20. 在个人和家庭一级，不行使会给已经面临经济困境的人带来更多的困难。例如，在联合王国，在 COVID-19 大流行期间，51.7%的不寻求申领普遍信贷者和 54.1%的误认为自己没有资格申请普遍信贷者的收入至少减少了 10%。而仅有 32.9%的普通公众(不包括福利申请人)的收入下降。²⁴

21. 不行使也会给整个社会造成损失。²⁵ 从长远来看，各国政府及其治理的社会将不得不增加卫生保健和扶贫方案支出，为将弱势群体抛在后面而付出代价。不

²⁰ 见 Jean-Pierre Tabin and Frédérique Leresche, “Une critique furtive de l’Etat social. Une perspective théorique pour comprendre le non-recours raisonné aux prestations sociales”, *Émulations – Revue de Sciences Sociales* (2019).

²¹ Tim Goedemé and Julie Janssens, “The concept and measurement of non-take-up: an overview, with a focus on the non-take-up of social benefits” (May 2020), 第 11 页。

²² 同上。

²³ [A/HRC/47/36](#), 第 22-32 段。

²⁴ Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic” (2021), 第 19 页。

²⁵ 见 Manos Matsaganis, Alari Paulus, and Holly Sutherland, “The take up of social benefits” (2008).

行使给社会造成的长期成本包括与卫生保健有关的成本，例如个人无法获得卫生保健、日后须寻求紧急治疗以及与儿童贫困程度不断增加有关的成本，这可能对儿童健康产生长期影响，从而增加长期预算成本。²⁶ 事实上，联合王国的一项研究发现，如果将国家养恤金信贷行使率提高到 100%，可节省 40 亿英镑的公共开支。²⁷ 教训很明显：不行使情况对个人、各国政府和整个社会而言代价高昂，而解决这一问题是可以实现的。

B. 心理影响

22. 世界范围调查的答复者指出了经历不行使的心理影响，包括不安全感增加以及感觉无助、孤立、抑郁甚至自杀。所有这些影响转而增加了不行使风险。²⁸ 在联合王国，2020 年 7 月至 8 月期间，与普通公众的焦虑程度相比，不寻求申领者 and 认为自己没有资格获得普遍信贷者的焦虑程度高得多。²⁹

C. 对国家信任的侵蚀

23. 对国家信任的侵蚀是一个真正的风险，因为不行使的情况如此严重。³⁰ 作为国家与社会之间的接口，社会保护机制是政府行动中最显而易见的一面。如果不行使源自社会服务态度或行政疏忽，它可能会造成沮丧心理，权利持有人与公共机构之间的信任丧失，权利持有人与政府之间的社会契约破裂。³¹ 公众对通过一般税制供资的强有力社会保护制度的支持度可能下降。因此，解决不行使问题可恢复对各国改善人民生活的能力所失去的信心。

四. 以权利为基础的社会保护的障碍

24. 虽然近几十年来在扩大社会保护并将其纳入国家立法方面取得了很大的进展，³² 但覆盖差距仍然严重，由于法律排斥和过分锁定目标，社会保护计划未能应纳尽纳。³³

²⁶ A/76/177，第 7-12 段。

²⁷ Donald Hirsch and Juliet Stone, “The cost of pensioner poverty and non-take-up of pension credit” (September 2020), 第 23 页。

²⁸ 见 Barbara Lucas and Catherine Ludwig, “Non-recours aux aides sociales et santé perçue”, *REISO. Revue d'information sociale*, 11 November 2019。

²⁹ Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, 第 25 页。

³⁰ 见 Héléna Revil, “Quand les implications multiples du non-recours aux soins catalysent une critique du système sanitaire et social”, *Swiss Journal of Sociology*, vol. 47, No. 2 (2021)。

³¹ 见 Stephen Kidd and others, “The social contract and the role of universal social security in building trust in government” (November 2020)。

³² 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 43 页。

³³ Christina Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom* (London, Routledge, 2018), ch. 7.

25. 虽然法律排斥在传统上被视为与不行使不同的现象，但两者均阻碍社会保障权的落实。它们还可能产生合并影响，例如，在社会服务或劳动监察机构与执法部门之间没有防火墙的情况下，非正规工人或无证移民因害怕制裁或驱逐出境而不敢主张社会保护权。³⁴ 旨在排斥的社会保护不能被认为符合《经济社会文化权利国际公约》第九条。特别是，过分锁定目标增加了程序复杂性，并将社会工作者和行政人员变为制度看门人，负责避免“不应保护”的申请人的欺诈。复杂性增加带来了相当大的交易成本，降低了合格申领人的行使率。³⁵ 这些排斥性障碍违反经济、社会及文化权利委员会所解释的第九条。³⁶

A. 被排除在社会保护之外

26. 个人可能因各种原因被排除在社会保护之外，但本文强调两个特别普遍的障碍：第一，社会登记册的目标锁定和排除错误仍然严重；第二，没有公民身份和出生登记问题使许多群体无法受益于社会保护。

被排除在社会登记册之外

27. 社会登记册是一个通用工具，用于确定和记录中低收入国家、特别是全球南方有资格获得社会保护的家庭。这些登记册派出人口调查员走访家庭，收集数据，并根据具体指标确定是否有资格列入登记册。大多数社会登记册通过代用家计检测开展运作，以此收集数据作为家庭收入代替数。列入此类登记册往往是申请社会保护福利的条件。例如，在危地马拉，列入国家社会登记册是参加 108 种社会保护计划的一个条件；在智利，社会登记册被用于确定参加 80 个社会保护方案的资格。³⁷

28. 社会登记册在确定最贫穷家庭从而保障其社会保障权方面的有效性存在若干关键问题。

29. 首先，人口调查员在收集数据并输入到社会登记册时，永远不可能成功接触所有家庭。例如，住在偏远地区或者不稳定或临时住房而难以接触的家庭和个人可能被排除在外。在 52 个使用有据可查的社会登记册的国家中，有一半的国家仅覆盖了不足 20% 的家庭。³⁸ 这是社会登记册的悖论：虽然旨在促进参加社会保护计划的资格，但排除了可能最需要福利的人。

30. 其次，列入和排除错误在代用家计检测中很常见。在印度尼西亚的“家庭希望”方案中，估计最贫穷的 20% 人口中有 85% 被排除在外；在巴基斯坦，最贫穷

³⁴ A/HRC/26/35，第 101 段；E/C.12/2017/1，第 12-13 段。

³⁵ Henrik Jacobsen Kleven and Wojciech Kopczuk, “Transfer program complexity and the take up of social benefits”, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, No. 1 (February 2011).

³⁶ 见经济、社会及文化权利委员会第 19 号一般性意见(2007 年)，特别是第 4、16、30、34、36-39、44 和 51 段。

³⁷ Stephen Kidd, Diloá Athias and Idil Mohamud, “Social registries: a short history of abject failure” (June 2021), 第 5 页。

³⁸ 同上，第 13 页。

的 20%人口中有 79%被排除在“贝娜齐尔收入补助方案”之外；在印度的“英迪拉·甘地国家老龄人口养恤金计划”中，最贫穷的 20%中有 68%被排除在外。³⁹ 如此高度排除是狭隘锁定受益人的不妥目标的结果。实际上，覆盖较广的计划在锁定目标方面的出错率低得多。⁴⁰

31. 第三，社会登记册提供了潜在受益人的静态情况，由于更新所涉费用高，因此更新并不频繁。就其性质而言，社会登记册忽略了家庭状况和收入可能出现的任何波动，在这种情况下，得到改善的贫困家庭仍有资格获得可能不再需要的社会保护福利，而曾生活在贫困线以上的家庭在收入减少后仍会被排除在外。鉴于贫困的动态性质，目前设计的社会登记册这一工具在很大程度上仍不足以消除贫困。

没有正式身份证明、出生登记和(或)国籍

32. 可持续发展目标具体目标 16.9 明确促请各国到 2030 年为所有人提供法律身份，包括出生登记。通常需要潜在的合格受益人出具正式身份证明以获取社会保护，但估计全世界有 11 亿人没有合法身份，⁴¹ 这实际上阻碍了他们受益于社会保护方案。⁴²

33. 在一些国家，没有出生登记是主要障碍。在撒哈拉以南非洲，只有 45%的儿童在出生时登记，⁴³ 但同样的现象也困扰着其他区域。例如，在印度尼西亚最贫穷的 30%的家庭中，2012-2013 年，71%的 1 岁以下儿童没有出生证，88%的 18 岁以上成年人仍未登记。⁴⁴ 在孟加拉国，世界银行的数据显示，只有 56%的人口进行了登记，⁴⁵ 经济、社会及文化权利委员会提出了这个关切问题，因为这限制了获得社会保障福利、卫生保健和教育的机会。⁴⁶

34. 虽然捐助者推动的开发数字身份证明系统的举措有可能使登记更为容易，但有些举措仍具有高度排斥性。例如，在乌干达，该国 23%至 33%的成年人口没有获得国民身份证。⁴⁷ 只要这种情况持续下去，数字身份系统就不应成为受益于社会保护计划的先决条件，而且在建立数字身份系统时，应以包容性方式进行设计。

³⁹ Stephen Kidd and Diloá Athias, *Hit and Miss: an Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection with Additional Analysis*, (June 2020), 第 38 页。

⁴⁰ 同上，第 27 页。

⁴¹ Privacy International, “Exclusion by design: how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations” (March 2021).

⁴² A/74/493, 第 11 段。

⁴³ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=ZG>。

⁴⁴ Cate Sumner and Santi Kusumaningrum, *AIPJ Baseline Study on Legal Identity: Indonesia's Missing Millions* (2015), 第 2 页。

⁴⁵ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=BD>。

⁴⁶ E/C.12/BGD/CO/1, 第 47-48 段。

⁴⁷ Center for Human Rights and Global Justice, Initiative for Social and Economic Rights and Unwanted Witness, *Chased Away and Left to Die: How a National Security Approach to Uganda's National Digital ID has Led to Wholesale Exclusion of Women and Older Persons* (June 2021).

应接受其他形式的身份证明，包括护照、驾驶执照、选民身份证明或出生证，直到所有个人都获得数字身份证。⁴⁸

35. 文件中的行政错误亦可导致本应符合条件的个人被排除在某些社会保护福利之外。⁴⁹ 对许多贫困的个人和家庭而言，纠正官方文件的错误可能需要支付令人望而却步的行政和差旅费用。

36. 无国籍人、难民和移民是可能没有所需身份证件的其他潜在受益人群体。在约旦，非约旦人有资格通过“札卡特”获得支助，这是一项家计调查社会援助计划，但要求出具护照或户口本方可申请，使许多最脆弱的非本国国民家庭无法获得这一支助，因为他们离开原籍国时可能没有证件。⁵⁰

B. 非正规经济部门的工人：导致不行使的复合法律排斥

37. 在全世界，60%以上的工人(约 20 亿人)在非正规经济部门谋生，⁵¹ 由于收入较低且更不稳定和缺乏社会保护，他们面临的贫困风险较高。非正规工人往往被排除在社会保险计划之外，这种计划基于工人稳定就业、有固定工资和长期合同的传统模式。⁵² 他们的缴款能力也往往较低，通常无法定期缴纳同样的数额，因为其收入可能会随着时间而变化。就自营职业(自雇)非正规部门工人而言，负担更难承受，因为还要负责支付雇主缴款。非正规经济部门的工人也往往被排除在针对贫困的社会援助和安全网方案之外，因为被认为不够弱势，被称为“缺失的中间层”。

38. 将非正规工人纳入社会保护制度需要克服一些障碍。⁵³ 有些障碍非常实际。前往福利办公室的长途旅行可能昂贵、耗时并涉及失去收入等间接成本。对农业工人而言，这些关切往往更严重，因为偏远或文盲等因素使登记和缴款更加困难和昂贵。由于季节性，农业工人还经常从一个工作场所转到另一个工作场所，从一个雇主转到另一个雇主，从有酬就业转到自营职业(反之亦然)。这种流动性要求各机构对此更加关注，确保将变动及时反映在记录中，以防缴款模式出现违规或中断。

39. 过于苛刻的行政程序及其有时过高的费用也阻碍了工人和雇主登记，从而破坏了在非正规部门成功实施社会保障。使用单独的社会保障计划登记程序以及表格的复杂性对非正规工人、特别是教育水平低的非正规工人是一个挑战。与此同

⁴⁸ 同上，第 75 页。

⁴⁹ 见 Extreme Poverty Research Group, “Extreme poor Adivasis and the problem of accessing social safety nets” (October 2011), 第 15 页。

⁵⁰ Anna Carolina Machado, Charlotte Bilo and Imane Helmy, “The role of *zakat* in the provision of social protection: a comparison between Jordan, Palestine and Sudan” (2018), 第 14 页。

⁵¹ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 49 页。

⁵² 劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人：国际经验教训》(2019 年)，第 127 页。

⁵³ 第 38 至 39 段基于劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人》，第 14-15、19、92 和 98-99 页。

时，独立工作者和非正规经济部门企业，尤其没有专职人员处理社会保障事项的微型企业，用于处理复杂和耗时的行政程序的资源有限。由于这些障碍，非正规经济部门的工人在法律和实践中被排除在社会保护之外。

40. 为应对这些挑战，各国应设法将缴款和非缴款计划合并为综合的“双轨”社会保护战略，以实现全民覆盖。应按照经济、社会及文化权利委员会的建议，在社会缴款中通过税收为工人无法提供的资金供资，从而顾及不同人口群体各自的缴款能力。⁵⁴

41. 随着鼓励从非正规经济向正规经济过渡，应按照人权机构⁵⁵以及劳工组织《2015年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)提出的建议，将社会保险计划逐步扩大到非正规经济部门的工人。⁵⁶为了促进这一过渡，可能必须调整行政程序、福利和缴款。有效制裁逃税和逃避社会缴款以及加强劳动监察员对非正规部门工人权利的保护可与鼓励正规化的激励措施齐头并进。例如，可以通过简化缴款和纳税制度来降低合规成本。可为向正规过渡的企业获得公共采购和金融服务提供便利。相反，任何减少对正规部门工人的劳动保护以使雇主更青睐正规化的企图应被视为一种倒退措施，只有在严格条件下才有理由实施。⁵⁷

C. 导致不行使的初始障碍

42. 这些计划提供的保护水平低，或其付款不可预测，可能导致个人认为社会保护福利无益，因此不值得支付申请所涉费用，即使他们知道程序和如何遵循程序。例如，在德国，预期如果福利增加20%，行使率预计会提高约6%。⁵⁸

43. 即使理论上资格领取社会保护福利或者申请的效益大于成本，个人在试图参加社会保护制度时面临严重的初始障碍。这些障碍包括对福利本身缺乏认识(特别是源于语言和识字障碍)、资格标准信息匮乏、填写申请表困难、付款数额低或不可预测以及与公共行政部门接触时受辱。

缺乏福利意识

44. 根据世界范围调查的结果，不知道社会保护计划的存在是最常见的一种不行使类型。由于政府宣传不力以及没有提供针对实际教育和识字水平的信息，最弱势和边缘化群体最可能不了解其有权享有的福利。穷人、老人或乡村居民以及妇女的

⁵⁴ 第19号一般性意见(2007年)，第51段，以及第23号一般性意见，第64段。另见劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人》，第19页。

⁵⁵ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)，第34段，以及第23号一般性意见(2016年)，第47(d)、54和60段。

⁵⁶ 第22-27段。

⁵⁷ 经济、社会及文化权利委员会，第3号一般性意见(1990年)，第9段。

⁵⁸ Regina T. Riphahn, “Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits” (March 2000), 第23页。

识字率往往较低。例如，在海地，约 90% 的 65 岁以上妇女是文盲。⁵⁹ 在邻国多米尼加共和国，农村地区的文盲率(12.8%)是城市地区文盲率(6%)的两倍多。⁶⁰

45. 语言也可能是一个障碍。例如，在哥伦比亚，关于该国社会福利登记制度的信息仅以西班牙文提供。不以其他语文提供信息使主要语言并非西班牙文的土著人民面临障碍。

46. 除了努力提高弱势群体的识字率和增加提供信息的语文数量外，各国政府必须做更多的工作，就提供的社会保护福利进行积极主动的沟通。在法国，在 2011 年进行的一项调查中，55% 的答复者报告说，他们从电视和广播中了解到关于“积极补贴”的大部分信息，只有 13% 的答复者说行政当局或民间社会是主要信息来源。⁶¹ 在约旦，67% 的民众通过口口相传获知“团结”方案，只有 21% 的民众从电视上获悉该方案，18% 的民众通过社交媒体获悉该方案。⁶²

关于如何申请的信息

47. 即使符合条件的个人知道社会保护计划的存在，他们可能不知道如何申请或参加这些计划，或自己是否符合资格标准。这似乎也是所研究的国家存在不行使情况的一个主要原因。例如，在加纳，在联合国儿童基金会(儿基会)进行的一项调查中，只有 45.4% 的答复者知道如何参加该国旗舰社会保护方案，⁶³ 加纳的全球调查答复者证实了这一结论。在巴基斯坦，妇女识字率低，在某一地区，只有 30.5% 的妇女认为信息易于理解，而男子的这一比例为 80.2%。⁶⁴ 同样，大多数人知道至少一个社会保护方案，但只有 49% 的人知道如何登记。⁶⁵ 在联合王国，2020 年 6 月至 8 月期间，估计有 280 000 至 390 000 人误认为自己没有资格获得普遍信贷，导致不行使程度很高。⁶⁶

48. 某些有前景的做法试图解决这一问题。在芬兰，在首次建立养恤金保障时，政府向一部分老年人口发送了信息和申请表，对老年人群和不确定自身资格的人群产生了较大的影响。⁶⁷ 在比利时等国家，向可能符合条件的家庭提供定向信息

⁵⁹ 见 <https://haiti-literacy.org/literacy-in-haiti/>。

⁶⁰ Oficina Nacional de Estadística, “El analfabetismo en República Dominicana: a través de la Encuesta nacional de Hogares de Propósitos Múltiple (ENHOGAR-2016)” (2018).

⁶¹ Pauline Domingo and Muriel Pucci, “Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l’usager,” *Informations sociales* vol. 178, No. 4 (2013).

⁶² 儿基会和国家援助基金会，国家援助基金会“团结”方案-基线报告(2020 年 7 月)，第 23 页。

⁶³ Abdul-Gafaru Abdulai and others, *Citizens’ Knowledge and Perceptions about Poverty, Vulnerability Rights and Social Protection in Ghana: a Baseline Study* (May 2021), 第 25 页。

⁶⁴ Rabia Tabassum, Shehryar Khan Toru and Mohsin Ali Kazmi, *Knowledge Attitude and Practice Survey on Social Protection Schemes in Selective Districts* (2017), 第 19 页。

⁶⁵ 同上，第 18 页。

⁶⁶ 见 Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”。

⁶⁷ Tuomas Matikka, and Tuuli Paukkeri, “Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program” (2016), 第 2 页。

被证明能够有效提高行使率，而且长期影响仍然很大。⁶⁸ 在联合王国，公民咨询办公室向潜在受益人提供信息。根据世界范围调查的结果，加拿大和肯尼亚等国开展了大规模宣传运动，包括有针对性地向弱势群体(分别是土著人民和寡妇)进行外联，泰国则使用不同的语文进行宣传。

复杂的申请程序

49. 即使关于申请流程和资格标准的信息清晰，完成申请的难度可能使个人无法申领社会保护福利。特别是，收集申请福利的正确文件可能被证明对符合条件的受益人来说既昂贵又耗时。例如，在吉尔吉斯斯坦，要领取福利，申请人必须至少去社会保障部三次。⁶⁹ 在农村地区，收集文件的费用约为月均福利的 15%，在城市地区，这一比例升到 80%。⁷⁰

50. 在西班牙，最近制定的国家最低生活收入计划(*ingreso m í nimo*)仅批准了 23% 的申请人。⁷¹ 近 20% 的拒绝是由于提交的文件不完整或重复，⁷² 这表明过于复杂的程序可能导致高度的次级不行使。

51. 对大部分人来说，在线申请福利可能是一个巨大的挑战。虽然社会保护数字化可能有利于减少不行使情况，但也意味着数字素养日益重要，这给某些群体造成了障碍。⁷³ 在希腊，46.9% 的老人毫无使用电脑的经验。⁷⁴ 在印度尼西亚，顶层十分之一的成年人的上网可能性是底层十分之一的成年人的五倍以上。⁷⁵ 在法国，53.8% 的调查答复者报称在线完成行政流程存在困难。⁷⁶ 世界范围调查确定，数字技能低下(难以使用计算机、电话和互联网)是使用社会保护措施有明显障碍。

52. 建立“一站式信息中心”并通过减少完成申请所需的文件数量和“隐形条件”来简化申请程序，可确保贫困者更易获得社会保护福利。在世界范围调查中，加纳、西班牙和泰国的个人认为，更简单的申请表将是减少不行使的最重要措施。

⁶⁸ 见 Raf Van Gestel and others, “A reminder to pay less for healthcare: take-up of increased reimbursement in a large-scale randomized field experiment” (2017)。

⁶⁹ Emil Tesliuc and others, *Income Support for the Poorest: a Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia* (Washington, D. C., World Bank, 2015), 第 109 页。

⁷⁰ 同上，第 110 页。

⁷¹ 见 <https://revista.seg-social.es/-/el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital-llega-en-septiembre-a-800.000-personas/en/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20la,con%20pr%C3%A1cticamente%20800.000%20personas%20beneficiarias> (Spanish only)。

⁷² Miguel Ángel Gavilanes, “Documentación errónea o incompleta y niveles de renta, los principales motivos de denegación del Ingreso Mínimo Vital”, 7 February 2022.

⁷³ A/74/493, 第 29-31 段。

⁷⁴ 见 <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Greece.pdf>, 第 3 页。

⁷⁵ 世界银行,《超越独角兽: 在印度尼西亚利用数字技术促进包容》(2021 年), 第 18 页。

⁷⁶ Observatoire des non-recours aux droits et service and Secours Catholique-Caritas France, “Non-recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n’ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi” (2021)。

53. 无居所带来了具体的挑战。比利时创建了一个制度，帮助没有固定地址者保留获得社会保护福利的资格。他们可以使用当地公共福利办公室的参照地址，而不用提供家庭住址。虽然使用此类参照地址的人数在 2006 年至 2016 年翻了两番，但获得参照地址所涉的困难也被重点指出。⁷⁷

污名化

54. 与公共社会保护行政机构接触的个人通常受到污名化，可能使他们不敢申请。⁷⁸ 污名化可能源自多种因素的综合影响，包括缺乏隐私以及不得不长时间等待和与持怀疑态度的工作人员接触等有辱人格的经历。⁷⁹ 若干国家的证据表明，很大一部分答复者报称对申请福利感到尴尬或困扰。例如，在美国，大约一半的低收入家庭认为申请流程是屈辱的。⁸⁰ 在联合王国，在 COVID-19 大流行期间不行使普遍信贷可能源自污名化，41.6%认为自己符合条件的人因为污名化或感觉不值而没有申请。⁸¹ 同样，联合王国 27%的答复者报称，即使有需要和符合条件，与羞辱有关的理由将导致他们不太可能申请福利。⁸²

55. 在提供社会保护时附带条件的情况下，羞耻和污名化尤其突出，因为此类条件隐含(有时相当明确)的意思是，应约束接受者去改善行为。⁸³ 对受益人施加条件的福利方案的设计和执通常将申领人描述为缺乏工作道德、参与犯罪和选择不负责任的生活方式的“下层阶级”，例如展示单身母亲的比例很高。⁸⁴ 此类方案将申领人对社会支助的依赖归因于个人情况，而不是社会中更广泛的结构性问题，从而传达一种针对个人而非其周遭经济和社会状况的污名化言论。⁸⁵

56. 羞辱和污名化情况往往被低报：在联合王国 2012 年的一项具有全国代表性的调查中，只有 5%至 25%的符合条件的不领取者将此作为不参加社会保护机制的原因。⁸⁶ 在世界范围调查中，个人尴尬和社会污名化并未被经常提到是符合条

⁷⁷ 见 Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale, *Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Social en Région Bruxelloise*。

⁷⁸ Robert Moffitt, “An economic model of welfare stigma”, *American Economic Review*, vol. 73, No. 5 (December 1983).

⁷⁹ Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”, *Journal of Social Policy*, vol. 45, No. 2 (April 2016).

⁸⁰ 同上。

⁸¹ Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, 第 11 页。

⁸² 见 Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”。

⁸³ 见 Ruth W. Grant, *Strings Attached. Untangling the Ethics of Incentives* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2012)。

⁸⁴ Beth Watts and Suzanne Fitzpatrick, *Welfare Conditionality* (London, Routledge, 2018), 第 52 页。

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ 见 Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”。

件的个人不申请其有权享有的福利的原因。很可能，承认污名化的本身就是一种污名化，这表明将调查和访谈作为研究耻辱和污名化的方法工具存在局限性。

57. 各国能够而且必须做更多的工作，减少社会保护福利潜在受益人面临的污名化和羞耻。首先，从严格定向、家计调查福利转向全民福利减少了不得不证明自己足够贫困的羞耻。全民福利也往往有利于建立信任，并被认为比选择性、基于需求的计划更有正当性，因为它们建立在更简单和更明确的规则之上。⁸⁷ 或者，可用富裕测试取代家计测试，用这种方法排除申报收入超过特定阈值的个人或家庭，南非的若干福利就是采用这种方法。

58. 其次，也许最重要的是，社会保护应被视为一项人权，一项权利，而不是一种恩惠或慈善。考虑到如果申领人被视为有权享受福利，⁸⁸ 污名化就会减少，各国应确保行政当局和其他公共机构将社会保护视为每个人都有权获得的权利。这种确认应转化为公共雇员给予福利接受者尊严和尊重，公共福利办公室人员齐全，宾至如归并向所有人开放。

D. 导致不行使的申请后障碍

59. 即使个人成功克服了缺乏关于福利和如何获得福利的信息等上述障碍，但其他问题，如缺乏资金、物质、技术和行政障碍、贿赂及上诉程序缺失或不明确均可能导致符合条件的个人无法得到有权享有的权利。

资金不足

60. 世界范围调查结果表明，在除欧洲外的所有区域，机构答复者认为，向所有符合条件的申请人提供社会保护福利的公共预算不足是不行使的一个重要原因。公共预算不足可能导致以下情况：符合条件的个人申请社会保护福利，但由于资金有限，负责提供福利的行政部门没有向申请人有效发放福利。例如，在巴西，“家庭补助金”方案(Bolsa Familia)对可用的公共资金施加了限制，每个城市都有固定配额，一旦达到配额，就可能拒绝家庭进入方案。⁸⁹ 在希腊，对社会团结收入福利的认识不足，在一定程度上可能出于以下原因：一份文件指出，政府在宣传这一社会援助福利时采取了谨慎态度，因为担心如果申请人太多，划拨的预算会超支。⁹⁰ 当资金不足时，社会保护以先到先得的方式分配给个人和家庭，或导致优待亲属或朋友的风险增加，从而滋生腐败风险。

61. 在许多国家，社会保护资金在国内生产总值中所占比例仍然不足。劳工组织指出，高收入国家平均将国内生产总值的 16.4% 用于社会保护，是中上收入国家的 2 倍，是中低收入国家的 6 倍，是低收入国家的 15 倍，低收入国家仅将国内

⁸⁷ 见 Stephen Kidd and others, “The social contract and the role of universal social security in building trust in government (November 2020)。”

⁸⁸ 见 Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”。

⁸⁹ Lorraine Wapling, Rasmus Schjoedt and Sarina D. Kidd, *Social Protection and Disability in Brazil* (February 2020), 第 34 页。

⁹⁰ 世界银行，《希腊社会团结收入的定量评价》(2019 年)，第 11 页。

生产总值的 1.1%用于社会保护。⁹¹ 增加对社会保护计划的供资，特别是在供资与福利支付直接相关的情况下，是减少不行使的一个关键途径。

获得福利的障碍

62. 在世界范围调查中，阻碍符合条件的个人获得福利的物质和(或)技术障碍也被认为是重要因素，其他重要因素包括没有银行账户或无法提供有效获得福利所需的全部有效文件或资料。调查显示的一些物质和技术障碍包括数字素养不足、没有互联网连接、无法前往福利办公室或获得适合残疾人的在线服务。

63. 关于无法提供获得福利所需的全部有效文件或资料的问题，调查答复者指出，难以提供有关收入或资产的资料以及涉及警方许可的文件。

64. 在一定程度上克服这些障碍的方法包括改善福利办公室的设备，以及配备训练有素和称职的工作人员，陪同潜在受益人办理手续，向他们提供必要的信息，在整个流程中给予指导。虽然程序数字化可能减少某些群体获得社会保护的障碍，但也可能进一步隔离其他群体。制定社会保护福利无纸化战略时，绝不能牺牲面对面的实体办公室。相反，应开放若干渠道来改善无障碍性，包括顾及数字素养能力差的用户或可能无法获得数字工具的用户。不能维持和加强面对面的实体公共服务只会加剧数字鸿沟，造成不行使社会保护福利的严重后果。

贿赂

65. 提供社会保护过程中的贿赂现象普遍存在，但由于卫生保健提供者与患者之间的信息和权力关系不对称，这一现象尤其影响卫生保健的提供。据估计，每年有 140 000 名儿童死于卫生部门的腐败。⁹² 秘鲁一位前卫生部长将这一现象称为“公开的秘密”，他估计，全球用于卫生服务的 7 万亿美元中有 10%至 25%因腐败而流失——这一损失超过到 2030 年实现全球全民健康覆盖所需的资源。⁹³

66. 贿赂增加了参加急需的计划的成本，并对穷人产生严重的倒退影响，因为穷人被贿赂吞噬的收入比例超出富人。此外，与富人相比，穷人更可能遭遇索贿。⁹⁴ 在南非，生活在良好物质条件下的人有 15%的机率面临以贿赂换取政府服务的要求，而穷人的这一机率为 32%。⁹⁵ 在肯尼亚，物质条件好的人被索贿的概率是 40%，而生活贫困者被索贿的概率是 63%。⁹⁶ 同一项研究发现，在研

⁹¹ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 58 页。

⁹² 见 Matthieu Hanf and others, “Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths”, *PLoS One*, vol. 6, No. 11 (November 2011)。

⁹³ 见 Patricia J. Garcia, “Corruption in global health: the open secret” *The Lancet*, vol. 394 (December 2019)。

⁹⁴ Transparency International, “People and corruption: Asia Pacific global corruption barometer” (2017), 第 21 页。

⁹⁵ Mogens K. Justesen and Christian Bjørnskov, “Exploiting the poor: bureaucratic corruption and poverty in Africa” (August 2012), 第 19 页。

⁹⁶ 同上，第 19 页。

究涵盖的所有非洲国家中，穷人行贿的可能性是富人的三倍。⁹⁷ 同样，厄瓜多尔的一项研究发现，低收入家庭为获得公共服务支付的贿赂占其收入的比例超出高收入家庭，平均占家庭总收入的 5%。⁹⁸ 根据秘鲁的调查数据，低收入秘鲁人在基本服务方面的贿赂支出占收入的比例也高于富人。⁹⁹ 这项调查证实了贿赂与不行使福利之间的联系：低收入家庭更可能因腐败而不愿获得基本服务，从而在需要时宁愿不寻求公共服务。

67. 除了显性贿赂之外，还存在若干形式的腐败和欺诈。裙带关系或庇护关系意味着公务员会青睐亲属、朋友或个人关系，更快或更有效地向这些人提供社会保护。例如，在芬兰，只有 1% 的被调查者报称在过去 12 个月里为获得公共服务而行贿，但 17% 的人说动用了个人关系获得社会保障福利。¹⁰⁰ 各国政府必须承认并打击腐败做法，特别关注在提供公共服务方面的贿赂和裙带关系。

上诉程序缺失或不明确

68. 上诉程序缺失或不明确使符合条件的申请人无法就被拒绝的申请采取后续行动，这会造成灾难性的后果，特别是在不正当拒绝福利申请的情况下。明确和可利用的上诉程序对于符合条件的受益人在社会保护福利申请被错误拒绝时寻求补救至关重要。在建立了上述程序的许多国家，这些程序不透明：申请人往往不知道如何或在何地寻求补救。例如，在约旦，只有四分之一的调查答复者知道“团结”方案的上诉程序。¹⁰¹

69. 根据劳工组织 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)，“申诉和上诉程序的效率和可及性”是各国在建立社会保护最低标准时应遵循的原则之一。在因行政当局错误而发生次级不行使的情况下，个人应能高效地要求重新审查申请，并迅速纠正任何错误。此类程序应顾及许多申请人的时间敏感性，他们无法花费数周或数月来等待对其申请的最后决定。对各国申诉机制的审查表明，上诉程序应：
(a) 提供多种渠道(电话、互联网、信件或面对面上诉)；(b) 允许上诉人匿名和保密；(c) 向讲少数民族语言或有读写困难的上诉人开放。¹⁰²

⁹⁷ 同上，第 18 页。

⁹⁸ 见 Our World in Data, “Corruption” (last updated May 10, 2019), available from <https://ourworldindata.org/corruption>。

⁹⁹ 见 Daniel Kaufmann, Judit Montoriol-Garriga, Francesca Recanatini, “How does bribery affect public service delivery? Micro-evidence from service users and public officials in Peru”, World Bank policy research working paper No. 4492 (January 2008)。

¹⁰⁰ Transparency International, *Citizens’ Views and Experiences of Corruption. Global Corruption Barometer European Union 2021*, 第 48 页。

¹⁰¹ 儿基会和国家援助基金会，《国家援助基金会“团结”方案-基线报告》，第 27 页。

¹⁰² Magdalena Sepúlveda Carmona, “Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: the role of human rights standards”, *International Social Security Review*, vol. 70, No. 4 (October/December 2017), 第 26 页。

五. 减少不行使：有前景的做法和潜在的缺陷

70. 不行使的实质日益明显：社会保护制度的缺陷极大降低了对减少贫困和不平等的影响，并导致公共资金的错误使用。应对措施的程度仍不平衡，而且鉴于问题的范围，应对措施非常不足。

A. 外联战略

71. 与不行使风险最高的群体进行接触应该是第一优先事项。例如，巴西为偏远农村或森林地区的工人建立了分散的办事处和外联系统；公共汽车和船舶被改造成流动机构，以确定和接触农村养恤金计划的潜在受益人，提供信息和登记，在某些情况下，收取缴款并提供福利和服务。一项类似的举措雇用了“搜索运动”的外联干事，以接触未在旗舰现金转移方案“家庭补助金方案”中登记的赤贫家庭。¹⁰³ 乌拉圭针对因缺乏社会保护福利信息而造成的不行使障碍，为公立学校、大学和职业培训机构实施了一项关于社会保障的深度教育方案。¹⁰⁴

72. 在其他国家，已针对不行使情况采取协同行动。在荷兰，通过数据挖掘确定了潜在受益人，并告知申请权利。¹⁰⁵ 在法国，2018年预防和消除贫困国家战略引入了“零不行使地区”的概念，以努力减少特定地区的不行使情况。在巴黎，家庭津贴基金和国家教育当局确定了该市某区有子女的家庭，并用短信和信件告知他们有资格获得奖学金方案。在法国里昂，任命了“权利大使”，他们深入社区，向家庭宣传权利，一名“资源协调员”设法为专业人员整合信息，并促进不同行为体之间的交流。

73. 2010-2011年奥地利社会救助改革方案显示了为解决不行使情况而采取一揽子措施的价值，每项措施都针对不同的障碍。¹⁰⁶ 政策方面的变动包括修改福利名称、提高基本支付率、实行要求在申领最低收入之前使用个人资产的新条例，以及将受惠人纳入公共医疗保险制度。申请方面的变动包括加快申请流程和增加申请人的匿名性，允许他们在区级和市级福利办公室申请。不行使的情况显著减少，特别是在低工资者和小城市居民中：2009年，不行使率估计为51%，六年后，即2015年，这一比例为30%。

B. 福利自动化

74. 在全球调查中，相当一部分答复者认为，养恤金自动化是解决不行使问题的一个关键途径。自动化可以采取各种形式，从最先进的形式，即公共行政部门确

¹⁰³ 劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人》，第106页。

¹⁰⁴ 同上，第62页。

¹⁰⁵ 见 Marie-Pierre Hamel, “Les transformations de l’État-providence néerlandais et l’accès aux droits sociaux. L’exemple de la municipalité d’Amsterdam”, *Revue des politiques sociales et familiales*, No. 86 (December 2006).

¹⁰⁶ Michael Fuchs and others, “Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria”, *Social Policy and Administration*, vol. 54, No. 5 (September 2020), 第2页。

定谁有资格享受某项福利并自动提供这种福利，而无须个人提交申请，到较弱化的形式，即享受一项计划的资格自动促成获得另一项相关福利，或为一项计划提供的文件可用来支持另一项计划的申领。¹⁰⁷

75. 福利自动化可为潜在受益人减少行政复杂性，并提高行使率。¹⁰⁸ 然而，自动化也给最受排斥和最弱勢的群体带来了若干风险。特别是，寻求确保自动提供社会保护福利的机制往往依赖现有的行政数据，根据特定登记册所列受益人来自动提供福利或自动确定符合条件的领取福利者。这些目标值得称赞：旨在简化申请和支付，并确保行政机构不要求潜在申领人提供行政机构另一部门已经掌握的文件。然而，由于行政境况而没有合法登记的人可能无法受益于自动化，这造成了一种矛盾的局面，即最弱勢群体——出生时未登记者、无证移民、没有固定地址者或非正式工人等——最可能被排斥在外。¹⁰⁹ 此外，如上所述，贫困是一种动态状况，行政登记册可能并不总能提供最新信息，因为某些生活事件会致贫。因此，自动化是可取的，但必须特别注意不导致此类排斥，而且申领人可通过被列入特定数据库以外的其他方式证明资格。

76. 虽然常被认为是确保简化行政程序的必要条件，作为原则上显然可取的目标，福利数字化也存在自身的问题。2010年，联合王国将六个不同的方案改为一个单一方案——普遍信贷方案，为申请人和行政部门初步简化申请流程。然而，该系统的“默认数字化”功能——即要求申领人在线管理福利流程——却成为申领的一个主要障碍，¹¹⁰ 约25%的人根本无法在线申领，主要原因是使用或获得计算机存在困难。¹¹¹ 最不富裕者家中也最可能没有可靠的互联网连接，负担不起此类连接，缺乏数字技能或信心，与当局在线沟通受限。此外，该系统依赖先进的数据基础设施和实时访问收入数据，这意味着个人难以估计自己可能获得的福利水平，或评估是否具备申领资格。¹¹²

77. 因此，申领社会保护福利的流程数字化加剧了数字鸿沟，可能给弱势群体带来更多而非更少的不确定性。¹¹³ 它还可能阻碍人们申请，因为在线程序依赖于旨在检测欺诈的算法，甚至与申领福利本身无关。¹¹⁴ 例如，在约旦，世界银行的“紧急现金转移”项目使用了一些软件，以便众多政府机构共享受益人数据，这

¹⁰⁷ 见 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Belgium), "Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral" (March 2013)。

¹⁰⁸ 在芬兰，在实行了与社会救济福利合并的联合申请程序后，家庭护理津贴的行使率增加了35个百分点。Tomer Blumkin, Tuomas Kosonen and Kaisa Kotokorpi, "Complexity and benefit take-up: empirical evidence from the Finnish homecare allowance", (2018), 第10页。

¹⁰⁹ 见 Valérie Eloy, "L'automatisation des droits sociaux: une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux," *Revue Droits Fondamentaux et Pauvreté* No. 3 (July 2021)。

¹¹⁰ A/HRC/41/39/Add.1, 第59-66段。

¹¹¹ 见 Department of Work and Pensions, *Universal Credit Full Service Survey* (June 2018)。

¹¹² Ben Baumberg and others, "Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic", 第13页。

¹¹³ 见立即普及组织提交的材料。

¹¹⁴ 见隐私国际提交的材料。

给没有定居身份的非正式工人或没有合法权利从事某些工作的寻求庇护者带来了风险。¹¹⁵ 因此，所谓“福利监督”可能阻止个人申请本有资格获得的福利。

C. 监测不行使情况

78. 必须监测各种福利类型的不行使程度并调查不行使的原因。必须在国家一级进行深入研究，了解阻碍潜在受益人、特别是最弱势和边缘化的人获得社会保护的障碍。不行使率必须成为评估社会保护措施有效性的一个关键指标。在联合王国，这在一定程度上已经实现：就业及退休保障部每年对某些与收入相关的福利的不行使情况进行估测，但尚未估测普遍信贷的情况。¹¹⁶ 在里昂，2022年1月，市政府与“不行使权利和服务情况观察站”合作推出了一个指标，以监测不行使情况并指导公众行动。¹¹⁷ 收集不行使数据是解决这一问题的第一步。

六. 结论和建议

79. 国际社会必须承认，社会保护的不行使和法律排斥是紧迫的挑战。毫无理由将没有正式身份或国籍的人、由于排除错误而被排除在社会登记册之外的家庭或非正式工人排除在旨在改善其生活的社会保护计划之外。将这些群体排除在外的原因是在制定社会保护制度时犯了根本性的设计错误，因此，国际法承认的社会保障权的落实存在缺陷。

80. 在节省费用的名义下，社会保护制度越来越多地力求阻止欺诈，导致设置复杂的障碍，并使社会工作者的心态变为将自己视为看门人而不是帮助者，从而增加了复杂性以及对受益人的不信任感。结果是，最需要支持的人最终可能灰心丧气，或被无理地排除在外。因此，不行使不只是一个行政或技术问题，它是一个政治问题，需要政治意愿来克服。

81. 解决不行使的问题必须成为消除贫困和社会排斥的优先事项。各国政府应该以鼓励人们接种 COVID-19 疫苗的决心来减少不行使情况。有四个优先事项：

(a) 出发点应该是将社会保护重新定位为一项人权，而不是由仁慈的政府提供的恩惠。这种重新定位有助于重新确定服务提供方与用户之间的关系，加强对前者的问责，增强后者权能，从而减少腐败和歧视风险，减轻申领人的耻辱或污名化因素，并确保在福利被拒时以可负担方式利用有效和独立的申领机制；

(b) 提供关于社会保护福利和资格标准的针对性信息是在实践中行使这些福利的关键。开展有效的宣传运动，积极主动地接触潜在申领人，并以明确和全面的方式关注最脆弱群体，这是减少贫困家庭不行使情况的第一步。应通过广泛的渠道(包括电视、广播、扩音器、小册子和短信)并以更多的语文种类提供信息。应向社会服务工作者提供充分的培训，使潜在受益人了解自身的权利；

¹¹⁵ 同上。

¹¹⁶ 见 <https://www.gov.uk/government/collections/income-related-benefits-estimates-of-take-up--2>。

¹¹⁷ City of Lyon, “Lancement du baromètre de non-recours aux droits,” 26, November 2021.

(c) 福利自动化是减少不行使情况的一个很有前景的工具，但行政部门须认识到风险，并确保向可能面临排斥的群体开放更传统和更容易使用的领取福利渠道。此类战略还要求提高行政管理能力，特别是建立和更新社会登记册；

(d) 穷人参加社会保护计划的设计、执行和监测将确保他们在行使社会保护时面临的障碍得到充分查明和解决。世界范围调查的答复者坚持认为，与贫困者接触是减少不行使情况的最有前景的方式之一。在从纸面上权利转向实践中权利时，世界不能忽视穷人的经验知识。
