



人权理事会

第五十一届会议

2022年9月12日至10月7日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权在国家一级采取一体化方法促进和保护人权并执行《2030年
议程》方面的最佳做法、挑战和经验教训

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告根据人权理事会第43/19号决议提交，审查在国家一级采取一体化方法促进和保护人权并执行《2030年议程》方面的最佳做法、挑战和经验教训，分为六个主题：(a) 采取一体化方法处理不平等、不歧视和分类数据，以确保不让任何一个人掉队；(b) 一体化方法在设计包容性和变革性社会保护方面的作用；(c) 利用人权为可持续发展目标编制预算；(d) 基于权利的债务管理方法；(e) 基于权利的可持续发展目标筹资战略；以及(f) 民间社会在促进一体化方法方面的作用。本报告得益于会员国和其他利益攸关方的投入。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会关于“促进和保护人权与执行《2030 年可持续发展议程》”的第 43/19 号决议提交。人权理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员“参考高级专员办事处此前与执行《2030 年议程》有关的报告，将各国、相关联合国及区域人权机制、联合国各机构、基金和方案、国家人权机构和民间社会组织在国家一级采取一体化方法促进和保护人权并执行《2030 年议程》方面的最佳做法、挑战和经验教训汇编成一份报告”，并将该报告提交人权理事会第五十一届会议。本报告参考了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以在线调查形式与会员国、国家人权机构和民间社会进行的磋商。¹ 本报告除得益于案头审查和对调查的答复之外，还得益于与联合国系统主要实体(包括发展协调办公室和驻地协调员经济学家网络)和国际人权机制的磋商，以及来自这些实体和机制的投入，并得益于与主要民间社会组织的交流。²

2. 本报告查明了一体化方法方面的最佳做法、挑战和经验教训，分为六个主题：(a) 采取一体化方法处理不平等、不歧视和分类数据，以确保不让任何一个人掉队；(b) 一体化方法在设计包容性和变革性社会保护方面的作用；(c) 利用人权为可持续发展目标编制预算；(d) 基于权利的债务管理方法；(e) 基于权利的可持续发展目标筹资战略；以及 (f) 民间社会在促进一体化方法方面的作用。

二. 背景

3. 《2030 年议程》包含 17 项可持续发展目标，代表当前关于可持续发展的全球政策共识。《2030 年议程》提出了以人权为坚实基础的可持续发展愿景，³ 把实现平等和不歧视、不让任何一个人掉队和首先尽力帮助落在最后面的人⁴ 作为努力的重点，还充分纳入了基于人权的方法的核心原则——问责、增强权能、平等和不歧视。此外，《2030 年议程》涵盖所有人权：经济、社会、公民、政治和文化权利以及发展权。在可持续发展目标的 169 项具体目标中，逾 90% 反映相应的国际人权和劳工标准的内容。⁵

4. 各国一致认为，鉴于可持续发展目标的普遍性和相互关联性，需要采用一体化和全面的方法推动《2030 年议程》。这包括一种使促进和保护人权与推动执行《2030 年议程》齐头并进的方法，同时认识到两者相辅相成。可持续发展目标明确指出，应以符合国际法，包括国际人权法的方式执行《2030 年议程》。

¹ 提交的材料可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-high-commissioners-report-best-practices-challenges-and-lessons>。

² 布雷顿森林计划、经济和社会权利中心、发展倡议、欧洲债务和发展网络和税收正义网为本报告提供了更多实质性投入。

³ 大会第 70/1 号决议，第 10、第 18、第 19、第 67 和第 74 段。

⁴ 同上，第 4 段。

⁵ 见

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/SR/AddisAbaba/SDG_HR_Table.pdf 和 <http://sdg.humanrights.dk>。

5. 秘书长的《人权行动呼吁》也阐述了人权在处理世界上最紧迫问题方面的贡献和中心作用。⁶ 秘书长题为《我们的共同议程》的报告⁷ 进一步明确了这一点，该报告阐述了全球合作的未来愿景，呼吁世界各国人民重新团结起来，与子孙后代团结一心，重续以人权为基础的新社会契约，更好地管理以公平和可持续的方式为所有人提供产出的重要全球公域和全球公益物。

6. 在冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)之前，尽管在可持续发展目标的重要指标方面取得了进展，但在减少不平等、降低碳排放和消除饥饿等变革性领域，要么进展停滞，要么出现倒退。⁸ COVID-19 疫情标志着又一次重大挫折。与2019年相比，2021年受饥饿影响的人口数量增加了逾1.5亿，⁹ 极端贫困人口估计增加了7,700万人，这使得消除贫困的努力倒退了近十年。¹⁰ 低收入和中等收入国家受教育机会不足的情况激增。¹¹ 妇女受到的影响尤其严重，面临失业、无报酬家务和照料工作负担加重以及性别暴力发生率上升等问题。公民及政治权利也受到了影响，因为一些疫情应对措施扩大了监视、行动和接触者追踪以及对信息流的控制，还限制了人们参与公共事务的空间。乌克兰战争产生的全球社会经济影响、地缘政治日益不稳定、人道主义危机和气候变化对可持续发展目标的进展构成进一步威胁。¹² 世界银行认为，乌克兰战争可能会使多达9,500万的人增加到极端贫困人口中去。¹³

7. 虽然人权本身需要实现，但人权现在越来越多地被视为加速落实可持续发展目标的杠杆，因为距离2030年的目标日期仅剩八年。基于人权的发展方针侧重于发现和解决造成发展瓶颈的根本原因。基于人权的发展方针通过增强人民作为可持续发展积极推动者的权能，并通过将重点从短期收益转向根本性变革，可以促进向更公平、更绿色、更安全和更和平的社会过渡。

8. 以基于权利的方法落实可持续发展目标，带来的重要附加价值包括：

(a) 通过将重点从总量数据转向从发展中获益最少个人和弱势群体的具体处境，促进在不让任何一个人掉队方面取得进展；

(b) 能够消除排斥现象的结构性驱动因素，同时终止加剧不平等和歧视的政策；

(c) 将侧重点置于各国防止倒退和逐步实现经济、社会及文化权利的义务，从而推动取得进展；

⁶ 见

https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf.

⁷ 见 www.un.org/en/un75/common-agenda.

⁸ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>.

⁹ 见 <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2022>.

¹⁰ 见 <https://developmentfinance.un.org/fsdr2022>.

¹¹ 学习贫困(即10岁儿童无法阅读和理解简单的故事)的比例已飙升至70%。另见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/e52f55322528903b27f1b7e61238e416-0200022022/original/Learning-poverty-report-2022-06-21-final-V7-0-conferenceEdition.pdf>.

¹² 见 https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/06/GCRG_2nd-Brief_Jun8_2022_FINAL.pdf.

¹³ 见 <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>.

(d) 要求在任何时候都保障最低基本水平的健康、社会保护和其他经济、社会及文化权利，将此作为关乎法律权利和义务的事项，而不是作为由会员国自由裁量的事项；

(e) 鉴于各国义务最大限度地调动可利用的资源，包括国际资源，基于权利的方法可为弥补可持续发展目标资金缺口的努力提供规范基础；

(f) 通过促进参与性、民主、公平和负责的可持续发展目标实现进程，撬动根本性变革。

三. 在国家一级采取一体化方法方面的最佳做法、挑战和经验教训

A. 采取一体化方法处理不平等、不歧视和分类数据，以确保不让任何一个人掉队

9. 平等和不歧视的普遍人权原则载于《联合国宪章》。¹⁴ 这些原则还反映在《2030 年议程》“不让任何一个人掉队，首先尽力帮助落在最后面的人”的承诺中，并反映在关于不平等的两个独立目标(目标 10 和目标 5)中。尽管作出了这一全球承诺，但不平等现象并未减少。2021 年，全球收入最高的 10% 的人口获得了全球 52% 的收入，而收入最低的 50% 的人口仅获得全球收入的 8.5%。¹⁵ 财富不平等甚至更加明显。全球人口中最贫穷的一半拥有总财富的 2%，而全球人口中最富有的 10% 拥有总财富的 76%。¹⁶

10. 处理不平等和歧视问题不仅是人权方面的当务之急，也是从多个层面消除极端贫困的最可行途径之一。近期的研究表明，各国的基尼指数每年降低 1%，比起各国年增长率高出预测 1 个百分点，对全球收入贫困所产生的影响要更大。¹⁷ 这表明，迫切需要超越普遍采用的衡量标准，即将国内生产总值作为衡量成功的核心尺度。秘书长在题为《我们的共同议程》的报告中呼吁采用补充计量方法，因为收入和财富不平等往往是由多重和交叉形式歧视造成的，这些歧视除其他外基于年龄、性别、种族、族裔、宗教、性取向或性别认同以及残疾。

11. 不平等加剧和系统性歧视并非不可避免，而是由政策设计不当造成的。关于国家和利益攸关方如何消除结构性障碍，处理权力、资源和机会的不平等分配，并质疑歧视性法律、政策、社会规范和陈规定型观念等问题，人权机构的建议及其一般性意见可提供丰富的指导。¹⁸ 例如，可以采取有针对性的政策和暂行特别措施，处理交叉形式歧视；还可以利用经济和财政政策工具箱。“减少不平等

¹⁴ 另见《经济社会文化权利国际公约》第二条以及经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)。

¹⁵ 见 <https://wir2022.wid.world>。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33902/How-Much-Does-Reducing-Inequality-Matter-for-Global-Poverty.pdf?sequence=1&isAllowed=y>。

¹⁸ 另见 [https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/Build Back Equal report_English_accessible.pdf](https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/Build%20Back%20Equal%20report_English_accessible.pdf)。

承诺指数”¹⁹ 对 158 个政府的减少不平等承诺进行排名，从中可见，该指数排名居前的大都是经济合作与发展组织国家，这些国家在提高累进税收入以及提供公共服务和社会保护方面有较大空间。大韩民国等国已经展现出将疫情后复苏与消除不平等相结合的前进方向，包括通过引入普遍的救济金。一些低收入和中等偏下收入国家，如塞拉利昂、乌克兰和越南的“减少不平等承诺指数”虽然得分较低，但也采取了重要措施以减少不平等，尽管这些国家的资源较为有限。总体而言，“减少不平等承诺指数”研究得出结论认为，所有国家都可以在消除不平等和歧视方面做更多的工作，即使是挪威等指数排名居前的国家也一样。

12. 在这一背景下，令人鼓舞的是，会员国在提交的材料中强调了处理不平等问题的重要性。一些国家指出，现已在国家战略(阿塞拜疆、墨西哥和泰国)、²⁰ 国际气候资金战略(卢森堡)²¹ 或工商企业与人权行动计划(卢森堡和泰国)中纳入了人权视角和不让任何一个人掉队的视角。另一个会员国指出，该国采取了一项整体政府战略，以推进性别平等成果框架(加拿大)。²² 一些国家人权机构为促进将人权纳入在国家一级落实可持续发展目标的行动发挥了重要作用，苏格兰人权委员会便是如此。²³ 一些国家利用人权规范和标准以及国际人权机制的建议，指导不歧视和消除不平等方面的国家行动。例如，阿尔巴尼亚的性别平等战略、坦桑尼亚联合共和国经审查的国家性别平等和发展政策，以及泰国的工商企业与人权国家行动计划²⁴ 等借鉴了普遍定期审议的建议。²⁵ 人权高专办为在国家发展战略中采纳人权建议提供了协助，包括通过世界人权索引，²⁶ 支持各国努力建立和加强报告和采取后续行动的国家机制，²⁷ 促进将人权纳入各国的自愿国别评估。²⁸ 最近印发的联合国系统人权和自愿国别评估共同实施方法指导说明²⁹ 概述了各机制提供的丰富人权数据和分析如何能够加强自愿国别评估和后续行动。此外还有为国家人权机构提供协助的新指南³⁰。

¹⁹ 见 <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621061/rr-fighting-inequality-covid-19-cri-index-081020-en.pdf>.

²⁰ 阿塞拜疆、墨西哥和泰国提交的材料。

²¹ 卢森堡提交的材料。

²² 加拿大提交的材料。

²³ 苏格兰人权委员会提交的材料。

²⁴ 泰国提供的资料。

²⁵ 见 <https://unsdg.un.org/resources/un-good-practices-how-universal-periodic-review-process-supports-sustainable-development>.

²⁶ 见 <https://uhri.ohchr.org/en/>.

²⁷ 另见 [A/HRC/50/64](#)。

²⁸ 人权高专办可应要求向会员国提供一份国别文件，概述国际人权机制为促进将人权观点纳入自愿国别评估而开展的工作。另见 <https://www.ohchr.org/en/sdgs/voluntary-national-reviews>。

²⁹ 见 <https://www.undp.org/publications/human-rights-and-voluntary-national-reviews-operational-common-approach-guidance-note>。

³⁰ 另见 <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2022/03/Checklist-for-NHRIs-on-protecting-jobs-workers-and-SMEs.pdf> 和 https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/ENGuideNHRIEngagementWithVNRs_0.pdf。

13. 虽然正在取得进展，但仍有许多工作要做。2018 年，发展政策委员会强调，迫切需要将“不让任何一个人掉队”的承诺转化为变革性行动，同时借鉴人权承诺。³¹ 自愿国别评估现在经常提到不让任何一个人掉队，但对排斥的结构性驱动因素的关注仍然有限。³² 虽然残疾人、妇女和女童、老年人和儿童得到广泛承认，但自愿国别评估报告中较少提及边缘群体，如土著人民、宗教少数群体或少数民族以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等。这种情况令人关切，因为根据 2017 年至 2021 年收集的来自 49 个国家和地区的数据，今天有约五分之一的人至少因一种国际人权法禁止的理由而遭受歧视。³³ 水神基金会、人人享有正义和维护暴力受害者组织提交的材料也对弱势和边缘化群体掉队表示关切。³⁴

14. 鉴于处理不平等在保护和促进人权、实现可持续发展目标和防止不稳定方面的核心作用，联合国 2016 年采用了全系统框架以打击不平等现象，并制定和推出了以人权为基础的新一代共同国家分析和联合国可持续发展合作框架业务指南，³⁵ 以及落实不让任何一个人掉队的承诺的业务指南。³⁶ 与此同时，联合国的国家支助已转向支持将人权、性别平等和不让任何一个人掉队的视角纳入国家发展战略。例如，在塞尔维亚，联合国国家工作队为制定不让任何一个人掉队的指导工具提供了支持，使不让任何一个人掉队能够纳入政府政策的主流。该工具已被纳入新的国家反歧视战略的行动计划。在佛得角，联合国与政府合作建立多利益攸关方“不让任何一个人掉队伙伴关系”，该伙伴关系采用基于人权的方法进行了评估，以查明哪些人面临风险，这些人的人权为何受到剥夺，以及如何消除歧视和不平等。这一评估为佛得角的自愿国别评估、共同国家分析、可持续发展合作框架和新的国家发展计划提供了信息。

15. 为支持联合国全系统的努力，人权高专办通过驻地代表、增加人权顾问数量和增援倡议³⁷，加强了在各国国内提供业务支助的技术能力，同时更加侧重不歧视和消除不平等现象。提供的支助包括分析性内容指导以及关于共同国家分析和可持续发展合作框架的业务建议，旨在支持各国的可持续发展目标战略。还就促进将人权机制的国家评估纳入联合国方案拟订文件提供了支助。³⁸ 例如，在马来西亚，联合国帮助设计了一个可持续发展合作框架，该框架旨在响应国际人权机制的建议，包括极端贫困与人权问题特别报告员的建议；在危地马拉，联合国将土著居民和非洲人后裔的人权纳入了该国可持续发展合作框架各项预期成果的主流，并始终参考消除种族歧视委员会 2019 年的建议。尽管作出了这些努力，但根据最近完成的一项联合国机构间审查——即关于将人权、不让任何一个人掉队

³¹ 见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-excerpt-2018-4.pdf>.

³² 见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-excerpt-2022-3.pdf>.

³³ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>.

³⁴ 见水神基金会、人人享有正义和维护暴力受害者组织提交的材料。

³⁵ 见 <https://unsdg.un.org/resources/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework-guidance>.

³⁶ 见 <https://unsdg.un.org/resources/leaving-no-one-behind-unsdg-operational-guide-un-country-teams>.

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

³⁸ 见 <https://unsdg.un.org/2030-agenda/strengthening-international-human-rights>.

和性别平等纳入新一代共同国家分析和可持续发展合作框架的审查，³⁹ 在认识并处理不平等和持续存在的歧视形式，特别是对一些历来弱勢的群体(包括土著人民、LGBTQI+人士、种族、族裔和其他少数群体，以及艾滋病毒/艾滋病感染者)的歧视形式的根本原因方面，仍然存在差距。几乎所有共同国家分析都包括一定程度的性别平等分析，但可持续发展合作框架在纳入性别考虑方面的结果参差不齐。除了继续并扩大对联合国国家工作队和驻地协调员办公室有针对性的人权支助外，有效推出目前正在最后确定的国家工作队人权自我评估工具，对于推动将人权纳入联合国系统的发展工作将具有重要意义。人权主流化多捐助方信托基金将继续在这方面发挥重要作用。

16. 详细数据对于查明哪些人掉队至关重要。然而，并没有充足的分类数据可用以监测弱勢人口组别的进展状况，⁴⁰ 特别是在涉及多重和交叉形式不平等的情况下。基于人权的数据处理方法⁴¹ 有助于各国查明弱勢群体——可将人权法禁止的所有歧视理由作为衡量标准。人权高专办倡导加强国家人权机构与国家统计局之间的机构联动和协作。截至 2022 年 5 月，11 个国家签署了一项谅解备忘录，以支持在国家一级落实基于人权的数据处理方法，汇编人权和可持续发展目标指标，并进行数据驱动的人权分析和报告。人权高专办还对联合国监管机构和区域统计委员会进行了培训，并收集了关于目标 10 和目标 16 如何贯穿各领域并对实现所有可持续发展目标发挥关键作用的良好做法实例。此外，人权高专办还在佛得角、萨尔瓦多、哈萨克斯坦、肯尼亚、索马里、多哥、突尼斯和坦桑尼亚联合共和国试行了可持续发展目标 16 调查倡议。这项工具使各国能够使用统一的方法收集关于目标 16 的 13 项指标的数据。⁴²

17. 在官方数据薄弱或不完整的情况下，非传统数据来源可以帮助弥补数据差距。这在人权高专办与联合国开发计划署(开发署)的联合项目中处于核心位置，该项目旨在帮助国家工作队将人权指标纳入联合国的分析和方案编制。计划在孟加拉国、埃塞俄比亚、菲律宾、摩尔多瓦共和国、卢旺达、突尼斯、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦进一步部署该联合项目。最近的机构间评估再次突显了这项工作的重要性：评估发现，虽然可持续发展合作框架大都包括支持收集分类数据的方案活动，但很少包括旨在加强国家能力的适当活动。需要提高人权高专办的能力，以继续努力加强国家人权机构、国家统计局和国家统计系统之间合作。

18. 若干利益攸关方报告了为改进分类数据所作的努力。丹麦人权研究所发布了一项指南，以支持各国统计局采用基于人权的数据处理办法。⁴³ 加拿大报告称，加拿大性别平等、多样性和包容性统计中心正通过加拿大统计局的分类数据

³⁹ 2022 年，12 个联合国实体进行了这项审查，评估了联合国发展工作的三项指导原则，即基于人权的方法、不让任何一个人掉队以及性别平等和增强妇女权能纳入共同国家分析和可持续发展合作框架的情况。

⁴⁰ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>。

⁴¹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtodata.pdf>。

⁴² 见 <https://www.sdg16hub.org/sdg-16-survey-initiative>。

⁴³ 见 <https://www.humanrights.dk/publications/indicators-data-human-rights-sustainable-development-0>。

行动计划，努力增加关于特定人口群体的统计信息。⁴⁴ 爱沙尼亚指出，该国的可持续发展指标清单已于 2021 年更新，大部分统计数据已作为分类数据提供。⁴⁵ 塞尔维亚目前正在联合国的支持下收集 117 项可持续发展目标指标，该国的统计局门户网站目前正在实现数据分类。⁴⁶ 阿塞拜疆也建立了一个类似的在线门户。⁴⁷

B. 一体化方法在设计包容性和变革性社会保护方面的作用

19. 获得卫生保健、水和卫生设施、食物、住房、体面工作、免受暴力的生活，以及公正司法等，都是人权，人人都有权不受歧视地享有。在确保最弱势、面临掉队风险最大的人能够享有这些权利方面，社会保护可以发挥关键作用。设计不让任何一个人掉队的全面和包容性的社会保护制度，人权框架可提供相当大的指导。通过《经济社会文化权利国际公约》、国际劳工组织(劳工组织)2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)和《2030 年议程》，国际社会致力于建立社会保护制度，以实现普遍和全面的覆盖以及适当的福利水平。国际社会还承诺以透明和财政上可持续的方式管理社会保护制度。尽管社会保障是一项人权，但今天仍有 41 亿人(占世界人口一半以上)无法享有这一基本保护。

20. 扩大社会保护不仅有助于保障基本权利，而且有助于防止不稳定、社会凝聚力削弱以及日后的人道主义救济产生更高费用。有证据表明，对社会保护的投资可以兼具成本效益和效率。⁴⁸ 认识到社会保护在疫情期间作为稳定器的重要作用，截至 2022 年 1 月，223 个经济体在税收和其他资金来源大幅下降的情况下，仍规划或实施了总计 3,856 项社会保护和劳动措施，⁴⁹ 以减轻疫情造成的最严重影响，避免经济进一步萎缩。这些步骤符合在任何时候都履行《经济社会文化权利国际公约》规定的最低限度核心义务和避免倒退的人权义务。相关措施包括将社会保护的覆盖面扩大到非正规劳动者、移民和特定的弱势民众；使社会保护更能促进性别平等；利用数字创新惠及难以接触到的社区；实施立法改革以支持受雇者和自营职业者。例如，泰国实施了低收入家庭育儿补贴方案、国家福利卡项目，并在公平教育基金下实施了有条件现金转移支付项目，⁵⁰ 阿塞拜疆为失业者、非正规就业者和低收入家庭提供一次性救助金，并从国家预算中为社会弱势家庭支付学费。⁵¹ 洪都拉斯妇女联合会欢迎采取步骤扭转该国医疗提供系统私营化的趋势，这种做法导致弱势和边缘化群体受到排斥。⁵²

⁴⁴ 加拿大提交的材料。

⁴⁵ 爱沙尼亚提交的材料。

⁴⁶ 塞尔维亚提交的材料。

⁴⁷ 阿塞拜疆提交的材料。

⁴⁸ 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_834216.pdf。

⁴⁹ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>。

⁵⁰ 泰国提交的材料。

⁵¹ 阿塞拜疆提交的材料。

⁵² 洪都拉斯妇女联合会提交的材料。

21. 尽管加大了努力，但在社会保护的充分性、可及性、可负担性和质量方面，疫情期间保护差距有所扩大。更细致的分析显示，各国应对危机的能力差别很大，而这种差别反映了可用财政空间的差异。大多数社会保护措施是由收入较高的国家采取的。此外，许多社会保护措施的模式凸显出这些措施的临时性和特异性，因此不符合充分性和财政可持续性方面的人权要求。在低收入国家，供资尤其不可持续。例如，在非洲，大多数国家正逐步取消临时性疫情应对支出，而没有保留长期增加卫生或社会保护支出的做法，尽管也有一些例外，如安哥拉、贝宁、马里、毛里求斯、卢旺达、塞内加尔、多哥和乌干达。⁵³

22. 对一些国家来说，重新分配国内预算，将资金投入社会保护和其他应急性措施是可行和可持续的，但对另一些国家来说，这意味着支用应急基金⁵⁴ 或导致其他领域供资不足，使这些国家今后更易受到冲击影响。⁵⁵ 有前途的做法确实存在，即各国能够以疫情为契机，深入分析预算与人权义务和可持续发展目标的一致性。各国可以在部门预算内重新分配资金，例如从三级医疗服务转向初级和预防性卫生保健，或者从国防开支等其他部门调拨现有资源，以增强预算对人权发展的影响。人权高专办与联合国系统开展了合作，支持一些国家通过人权预算分析进行这种调整操作。例如，在索马里，一项基于人权的预算分析确定了加强社会保护支出的方法。劳工组织和世界银行正通过在 50 个优先国家和地区开展工作的“建设全民社会保护底线”全球旗舰计划(2016–2030 年)，支持设计和实施国家社会保护制度，包括社会保护底线，同时侧重于可持续的国内供资。⁵⁶

23. 如果一些国家目前无法调动必要的资源，建立普遍覆盖的社会保护制度，它们可以采取针对最脆弱、最边缘化群体的举措。然而，许多资料显示，鉴于家庭收入和需求差异很大，针对特定群体的社会保护存在局限性，⁵⁷ 造成重大的人权保护差距。特别是，在全球生活费用危机的背景下，面对由供给驱动的通货膨胀，为缩小保护差距，各国需要继续努力，按照国际人权法的要求，建立普遍、充分、可预测和非歧视性的社会保障，应对全体人口在生命周期中面临的各种风险。

24. 人权高专办一直在支持各国努力实现普遍覆盖。例如，人权高专办在苏丹协助政府制定力求实现普遍覆盖的国家社会保护战略草案。在黎巴嫩，人权高专办协助联合国国家工作队开展工作，支持制定社会保护战略草案，该战略寻求通过重申社会保护是一项基本人权，在国家与人民之间建立新的社会契约。

⁵³ 见 https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/panafrica.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/The_Commitment_to_Reducing_Inequality_Index_-_Africa_Briefing.pdf.

⁵⁴ 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_834216.pdf.

⁵⁵ 见 ILO-OECD-WBG-Scoping-Note-on-Financing-social-protection-through-the-COVID19-pandemic-and-beyond.pdf.

⁵⁶ 见 <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57506#page=23>.

⁵⁷ 见 <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/exclusion-by-design-the-effectiveness-of-the-proxy-means-test/>和 <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/03/Hit-and-miss-long-report-.pdf>.

25. 除了人权方面的当务之急以外，疫情中新出现的证据，例如纳米比亚的新证据突显出，普遍覆盖的体系能够发挥效力，更加有效和高效地扩大社会保护，⁵⁸ 包括通过利用高度覆盖或几乎普遍覆盖的现有登记和识别系统。在不确定性增加的世界里，这一发现具有特别重要的意义。

C. 利用人权为可持续发展目标编制预算

26. 人权标准要求各国在制定财政政策时，优先考虑作为紧急事项实现最低基本水平的经济、社会、文化和环境权利，逐步实现这些权利的全面落实，避免倒退，并确保不歧视。这其中包括调动国内和国际上可用资源的义务。⁵⁹ 因此，对政府预算采取增进人权的办法，可以成为实现可持续发展目标指标 1.b.1 的催化剂，该指标呼吁政府确保卫生、教育和社会保护方面的公共支出公平并有益于贫困者。⁶⁰

27. 政府预算是最重要的经济政策工具之一，可促进实现人权和可持续发展目标，并促进惠及所有人的增进人权的经济。⁶¹ 然而，预算编制过程中往往缺乏人权参数。联合国系统正在加强工作，在这一关键领域提供咨询意见。人权高专办增援倡议由经济学家以及发展和经济、社会及文化权利领域的专家组成，向政府和联合国国家工作队提供了与调整公共支出有关的研究、分析和专门咨询，旨在使预算为每个人服务，包括因危机而进一步掉队的人。联合国系统其他实体也推动了增进人权的预算编制方法。例如，联合国儿童基金会(儿基会)开发了一个公共财政工具包，⁶² 并运用了儿童公共财政框架。⁶³ 该框架与《儿童权利公约》保持一致，已被用于为逾 100 个国家提供支助。该框架以实例说明运用性别或残疾视角的预算分析方法，并提供了一种方法，可据以评估税收是否有失公平，为较贫困的人口造成过大负担，或者评估卫生、教育或其他社会服务或补贴方面的公共支出是否公平分配。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)推动了性别反应预算编制，⁶⁴ 将其作为促进性别平等以及增强所有妇女和女童权能的有力途径，妇女署的性别平等评估快速调查工具已在逾 50 个国家施用，就原已存在的性别差距提供可据以采取行动的见解。

⁵⁸ 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_829965.pdf.

⁵⁹ 见 https://www.cesr.org/sites/default/files/2021/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf.

⁶⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets.pdf>.

⁶¹ 见 [E/2021/77](#)。

⁶² 见 <https://www.unicef.org/media/113276/file/UNICEF-Public-Finance-Toolkit-2021.pdf>.

⁶³ 见 https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-12/UNICEF_Public_Finance_for_Children.pdf.

⁶⁴ 见 <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Policy-brief-COVID-19-and-fiscal-policy-en.pdf>.

28. 在国内资源调动方面，增强国家课税制度的累进性是以增进权利的方法调集国内收入的核心支柱。⁶⁵ 为应对疫情，一些国家推出了新的财富税，其中包括阿根廷和多民族玻利维亚国等几个拉丁美洲国家。⁶⁶ 将人权视角纳入课税改革，除其他外是通过以下方式实现的，即减少对消费税的依赖，注重个人所得税、财富税和财产税等直接税；避免主要使公司或较富裕家庭受益的税款减免；或者对公司利润或某些奢侈品征收更高的税率。精英或企业左右政策制定、非正规经济部门庞大、腐败、避税现象普遍存在，往往对通过课税改革增加收入造成阻碍。

29. 一些问题影响到国内资源调动，只能通过在国际层面根据人权义务采取集体行动加以解决。这些问题包括非法资金流动、税收竞争以吸引外国投资以及国际金融体系的治理。⁶⁷ 这些问题不仅消耗社会经济权利领域的资源，而且破坏治理、政治体制和信任。如果能够追回因非法资金流动而损失的政府收入，每年可使逾 1,700 万人受益于清洁水，逾 3,400 万人受益于基本卫生设施。⁶⁸ 国际金融问责、透明和廉洁问题高级别小组具有里程碑意义的报告⁶⁹ 概述了以一体化方法处理人权和可持续发展目标实施工作的核心要素，为此呼吁对全球金融系统进行以价值为驱动、影响深远的改革，并扩展公民空间，增强问责制、合法性、透明度和公平性，以便为实现可持续发展目标释放急需的资金。

30. 在支出方面，人权预算分析有助于利用现有资源，在人权和发展方面最大限度地发挥影响。举例来说，有前途的做法包括驻地协调员办公室和人权高专办在马来西亚进行的一项联合研究，该研究进行了基于权利的预算分析，涵盖对社会保障权，包括对非国民社会保障权的审查；这项分析预计将被纳入 2023 年联邦预算咨询程序。另一个例子是约旦的一项研究，该研究对公共收入进行分类分析，就如何重新分配资源提出建议，以便将最大限度的可利用资源用于逐步实现经济、社会及文化权利以及履行不让任何一个人掉队的承诺。

31. 财政政策在抵御疫情最严重影响方面的核心作用得到政治领导人的承认。会员国试图扩大预算以应对危机。在疫情暴发之初，包括国际货币基金组织(基金组织)总裁⁷⁰ 在内的全球领导者就认识到避免财政紧缩的重要性，最近还就复苏步调不一发出了警告。⁷¹ 尽管如此，最近的研究表明，到 2023 年，83 个国家的政府支出将较 2010 年代的平均支出水平下降，其中大多数是中等收入国家。⁷² 总共有 64 个国家将实施广泛的紧缩措施，其中包括许多人口众多的发展中国家。削减支出将对非洲造成特别大的影响，而非洲联盟 55 个成员国中有 43 个面

⁶⁵ 见 https://www.cesr.org/sites/default/files/Brief%203%20Progressive%20Tax_.pdf.

⁶⁶ 见 <https://www.latindadd.org/2021/09/27/impuestos-a-la-riqueza-y-grandes-fortunas-avances-en-lac/>.

⁶⁷ 见 https://www.cesr.org/sites/default/files/Issue%20Brief%202_.pdf.

⁶⁸ 见 https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/12/Tax-Justice-Human-Rights-Report_July_2021.pdf.

⁶⁹ 见 <https://www.factipanel.org/reports>.

⁷⁰ 见 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/15/tr041520-transcript-of-imf-md-kristalina-georgieva-opening-press-conference-2020-spring-meetings>.

⁷¹ 见 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/06/17/Income-Convergence-or-Divergence-in-the-Aftermath-of-the-COVID-19-Shock-519804>.

⁷² 见 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.13028>.

临公共支出削减。⁷³ 这可能对人权产生重大影响，与 2008 年经济和金融危机期间的情况类似，当时各国在社会保障、补贴、工资额和公共服务，包括卫生服务和社会保护领域大幅削减支出。⁷⁴ 几项研究提出了关切，认为基金组织的方案可能催生紧缩措施，从而影响对人权的尊重程度。⁷⁵ 劳工组织的一份工作文件发现，基金组织支持增加卫生保健和现金转移方案支出(往往是临时性的)，即使这意味着财政赤字和公共债务增加。然而，基金组织更经常地支持财政整顿和减少公共债务，所考察的 148 份报告中，有 129 份报告都是如此。⁷⁶

32. 总体而言，预计的支出削减突出表明，必须使基金组织的国别方案和政策建议与各国的人权义务进一步保持一致，以至少覆盖最低基本水平的经济和社会权利，同时还要借鉴基金组织自己的指导意见，这些指导意见承认社会支出的价值，其中包括社会保障指导意见、⁷⁷ 社会支出战略⁷⁸ 和包容性增长指导意见⁷⁹。2022 年 3 月的脆弱和受冲突影响国家战略⁸⁰ 指出，基金组织旨在通过伙伴关系注入更多专门知识，以帮助处理分析中可能存在的盲点，这可能为促进对财政政策采取增进权利的一体化方法开辟重要途径。

33. 联合国系统一直谋求使国际金融机构的主要工具与《2030 年议程》以及联合国不让任何一个人掉队、性别平等和人权方面的战略优先事项更加一致。一些有前途的实例已经存在，可以进行推广和更加广泛地采用。例如，在埃及和莫桑比克，联合国得以倡导基金组织为增加社会保护支出提供支持。在突尼斯，驻地协调员办公室的经济学家和人权高专办正在合作编写一份强调重要人权义务的政策简报，旨在为与基金组织的谈判提供信息。在黎巴嫩，联合国国家工作队利用联合国系统的专门知识，编写了一份国家工作队联合立场文件，为基金组织关于所需改革的技术性讨论提供建议。⁸¹ 与世界银行也进行了类似的接触。例如，在埃及开展的合作使一套促进妇女经济融入的政策改革纳入了世界银行的发展政策筹资倡议。

⁷³ 见 https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/panafrica.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/The_Compact_to_Reducing_Inequality_Index_-_Africa_Briefing.pdf.

⁷⁴ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf 和 https://cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.

⁷⁵ 见 https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_831490/lang--en/index.htm, <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>, <https://policy-practice.oxfam.org/resources/adding-fuel-to-fire-how-imf-demands-for-austerity-will-drive-up-inequality-worl-621210/>, https://www.eurodad.org/global_austerity_alert 和 https://www.eurodad.org/arrested_development.

⁷⁶ 该文件考察了 2020 年基金组织方案的 148 份国别报告，以探讨基金组织的政策建议、贷款方案的条件以及第四条磋商监督工作是否发生了变化。见 https://cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.

⁷⁷ 见 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/07/11/pp061418guidance-note-on-imf-engagement-on-social-safeguards-in-lics>.

⁷⁸ 见 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975>.

⁷⁹ 见 <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2017/062617.pdf>.

⁸⁰ 见 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/03/14/The-IMF-Strategy-for-Fragile-and-Conflict-Affected-States-515129>.

⁸¹ 见 <https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-02/UNCT%20Leb%20PositionPaper%20toIMF.pdf>.

34. 联合国通过驻地协调员与国际金融机构(如基金组织和世界银行)国家牵头人之间的战略对话,并通过驻地协调员办公室经济学家与国际金融机构经济学家之间的技术互动,加强了与国际金融机构在若干国家的合作。2021年,在联合国国家工作队中,世界银行和基金组织分别有47%和28%被作为国家工作队成员,而2020年的比例为41%和22%。⁸²合作得到加强的一个领域是综合性国家筹资框架进程。基金组织正在着手调整在国家一级部署工具的方式,包括在预算编制和成本计算等领域,使之符合通过综合性国家筹资框架进程阐明的各国可持续发展目标筹资优先事项。⁸³

35. 除了维持和扩大预算以外,增强财政透明度和问责制(这两项都是人权原则)也有助于确保以增进权利的方式设计、通过、拨付和监测国家预算。2021年公开预算调查⁸⁴发现,在接受调查的120个国家中,仅有31%的国家有必要的数据,可据以了解预算如何处理贫困问题。贝宁、冈比亚和尼日利亚取得的进展表明,处于各个发展阶段的国家都能在增进权利的预算透明度和问责制方面取得进展。

D. 基于权利的债务管理方法

36. 可持续发展目标的资金缺口已扩大到每年4.3万亿美元。⁸⁵60%的最不发达国家和其他低收入国家已经面临较高的债务困扰风险,或者处于债务困扰之中。⁸⁶发展中国家面临高得多的借款费用,获得可负担的债务再融资的机会有限。就非洲而言,偿债额几乎相当于教育支出的三倍,相当于卫生保健支出的六倍,这限制了各国履行人权义务的能力。⁸⁷附加费,即对超过一定规模或偿还期限的基金组织贷款方案收取的附加利率,是借款费用的一部分,特别是在阿根廷、厄瓜多尔、埃及、巴基斯坦和乌克兰等受影响严重的国家;⁸⁸这也限制了这些国家调动资源履行人权义务的能力。⁸⁹例如,在2019年至2024年期间,埃及将支付相当于全国全面接种疫苗费用三倍以上附加费。⁹⁰

37. 联合国呼吁基金组织增发特别提款权,并要求外汇储备头寸强大的国家作出更多担保,重新利用已经发行的特别提款权。⁹¹国家外债和其他有关国际金融

⁸² 见 [A/77/69-E/2022/47](#)。

⁸³ 基金组织目前参与了逾25项综合性国家筹资框架的国家进程,世界银行参与了逾40项。

⁸⁴ 见 <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2021>。

⁸⁵ 见 [GCRG_2nd-Brief_Jun8_2022_FINAL.pdf](#)。

⁸⁶ 见 <https://developmentfinance.un.org/fsdr2022>。

⁸⁷ 见 [https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/panafrica.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/The Commitment to Reducing Inequality Index - Africa Briefing.pdf](https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/panafrica.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/The%20Commitment%20to%20Reducing%20Inequality%20Index%20-%20Africa%20Briefing.pdf)。

⁸⁸ 见 https://www.eurodad.org/sdr_transformative_resource 和 https://www.bu.edu/gdp/files/2021/10/GEGL_PB_017_FIN.pdf。

⁸⁹ 见 <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2021/06/Surcharges-Open-Letter-Former-UN-IE-on-debt-and-Human-Rights-June-2021.pdf>。

⁹⁰ 见 <https://www.brettonwoodsproject.org/2022/06/to-support-the-global-economy-g7-should-call-for-imf-to-remove-harmful-surcharges/>。

⁹¹ 见 <https://press.un.org/en/2022/sgsm21315.doc.htm> 和 https://unctad.org/system/files/official-document/un-gcrg-ukraine-brief-no-2_en.pdf。

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，⁹² 以及包括欧洲债务和发展网络、布雷顿森林计划在内的民间社会组织都呼吁根据需要，而不是根据现有配额分配新的特别提款权。⁹³ 重新分配现有特别提款权和分配新的特别提款权可以成为有效的工具，迅速注入迫切需要的资源，为各国提供必要的财政空间，以覆盖最低基本水平的经济和社会权利并履行其他人权义务。发展中国家几乎立即使用了 2021 年 8 月 23 日发行的新特别提款权，使用方式多种多样，包括采购疫苗，提供与疫情相关的其他救济，发放供应证、福利金和工资等，⁹⁴ 使这些国家能够履行最低限度核心人权义务。

38. 人权框架不仅为处理当务之急，即采取紧急行动应对当前危机提供指导，还为更广泛的系统性改革提供重要指导，如一些评论者建议的改革，包括基金组织治理改革，顾及发展中国家需要而不是仅顾及债权人利益的主权债务解决机制，⁹⁵ 私人债权人参与债务重组工作，以及审查评级机构方法的适当性和透明度。⁹⁶ 关于如何确保债务减免、应急筹资和长期发展筹资的设计方式有助于促进各国遵守国际人权法，除外债与人权问题独立专家制定的指导原则⁹⁷ 以外，民间社会组织和网络提出的原则⁹⁸ 也可提供业务指导。

E. 基于权利的可持续发展目标筹资战略

39. 各国在制定复苏计划时，需要利用所有可用的资金来源，包括公共和私人、国内和国际资金来源实现可持续发展目标。采用综合性国家筹资框架，目的是帮助各国将可持续发展目标优先事项转化为可持续发展目标筹资战略，同时从不同来源调集资源。今天，86 个国家正在联合国国家工作队、开发署、经济和社会事务部和联合国系统其他实体的支持下制定综合性国家筹资框架。⁹⁹ 虽然综合性国家筹资框架往往不明确提及人权，但可以作为重要杠杆，推动基于权利的可持续发展目标筹资。

40. 各国可以通过发挥人权义务的杠杆作用，最大限度地利用国内和国际可利用的资源，逐步实现经济、社会及文化权利，并通过保障最低基本水平，包括在危机时期进行保障，帮助提高可持续发展目标筹资战略的雄心和明确性。人权规范和标准可以为综合性国家筹资框架进程提供重要的规范基础，从而协助各国就权衡取舍的难题作出决定。

⁹² 见 [A/76/167](#)。

⁹³ 见 https://www.eurodad.org/sdr_transformative_resource。

⁹⁴ 见 <https://cepr.net/report/special-drawing-rights-the-right-tool-to-use/>。

⁹⁵ 见 [A/76/167](#)。

⁹⁶ 见 [A/HRC/46/29](#)。

⁹⁷ 见 [A/HRC/20/23](#) 和 [A/HRC/40/57](#)。

⁹⁸ 另见 <https://afrodad.org/index.php/en/initiatives/65-african-borrowing-charter>, <https://slettgelda.no/assets/docs/Eurodad-Responsible-Finance-Charter-2011.pdf>, <https://www.eurodad.org/debtworkout> 和 <https://www.cesr.org/principles-human-rights-fiscal-policy/>。

⁹⁹ 见 https://inff.org/assets/resource/state-of-inffs-2022_report.pdf。

41. 过去很少对国家发展战略进行成本计算，即使有筹资战略，往往也主要侧重于公共来源。综合性国家筹资框架将范围扩大到所有筹资来源，从而提供了涵盖所有可利用资源的概览。这使各国能够更好地了解应将稀缺的国内和国际公共资金用于何处，以履行人权义务。例如，在柬埔寨，综合性国家筹资框架进程侧重于如何确保为提供基本服务供资。

42. 各国正加大努力调动私人资金，例如，墨西哥¹⁰⁰ 和乌兹别克斯坦通过发行可持续发展目标债券调动私人资金，在这种情况下，人权规范和标准，如《工商企业与人权指导原则》和负责任的合同原则¹⁰¹ 可提供有益的护栏，确保没有任何一个人掉队，特别是在调动私人资金提供基本公共服务的情况下。这方面的一个例子是泰国关于工商企业与人权的国家行动计划。¹⁰²

43. 人权高专办或国家人权机构可协助各国利用联合国人权机制丰富的相关工作，促进综合性国家筹资框架进程。为将人权视角纳入综合性国家筹资框架进程，今后，会员国必须将人权参数纳入综合性国家筹资框架决策进程，并让国家人权机构和民间社会组织参与综合性国家筹资框架的设计和监管，包括为此促进国家人权机构和民间社会组织参与综合性国家筹资框架的筹资对话。

F. 民间社会在一体化方法方面的作用

44. 民间社会，包括基层组织在疫情期间发挥了至关重要的作用，提供了有关民众需求的准确信息。此外，民间社会在努力支持实现可持续发展目标的过程中，还在以下方面提供了协助，即设计包容性应对措施，就疫情复苏和应对措施提供反馈，提供基本服务以及追求透明度和问责制。政府通过与民间社会组织合作，能够更加高效和有效地应对疫情，因为民间社会组织往往深受社会信赖，能够贡献宝贵的专业知识和见解。¹⁰³

45. 由于疫情而转向在线平台，为更广泛的参与提供了重要契机，但也加剧了对数字鸿沟另一侧的群体的排斥，包括最边缘化的群体。¹⁰⁴ 人权高专办正在国家一级提供支持，以促进民间社会参与设计、实施和监测国家和联合国的进程，以此作为实施联合国全系统公民空间指导说明的更广泛努力的一部分。¹⁰⁵ 例如，在肯尼亚，人权高专办支持 24 个基于社区的社会公正中心开展人权评估，以查明非正规住区在获得安全饮用水方面的不平等程度，这有助于就落实可持续发展目标 6 制定自下而上的建议。¹⁰⁶

¹⁰⁰ 墨西哥提交的材料。

¹⁰¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/publications/reference-publications/guiding-principles-business-and-human-rights> 和 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Principles_ResponsibleContracts_HR_PUB_15_1_EN.pdf。

¹⁰² 泰国提交的材料。

¹⁰³ 见 <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0058/004/article-A008-en.xml>。

¹⁰⁴ 另见 A/HRC/51/13。

¹⁰⁵ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf。

¹⁰⁶ 见 <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=IOv3k2IH0h8&t=116s&cbid=1>。

46. 一些政府报告，正在努力加强利益攸关方对可持续发展目标设计、落实和监测的参与程度和参与质量，包括通过专门的多利益攸关方对话平台。¹⁰⁷ 2021 年对自愿国别评估报告的评估¹⁰⁸ 发现，在各国开展第二次、第三次及随后的自愿国别评估的过程中，民间社会越来越多地参与了专门的自愿国别评估多利益攸关方进程。例如，在几内亚比绍各地举行的关于可持续发展目标优先事项的多方利益攸关方磋商为该国的自愿国别评估提供了信息，参与磋商的包括最弱势群体的代表。据报告，加纳在将青年纳入自愿国别评估方面取得了进展，目前正在编写一份青年报告。¹⁰⁹ 然而，加纳的评估还关切地指出，在非国家行为体正式参与涉及可持续发展目标的政府安排和政府机构方面，上升趋势正在停滞，甚至可能正在逆转。¹¹⁰ 展望未来，更加注重将民间社会更系统地纳入与可持续发展目标有关的评估进程和体制机制，并更加注重民间社会参与的质量，有助于通过提高自主性，加快落实可持续发展目标。

47. 虽然在促进民间社会参与可持续发展目标行动方面正取得进展，但疫情加剧了民间社会空间面临的线上和线下挑战。COVID-19 公民自由追踪工具显示，¹¹¹ 逾 175 个国家据报采取了法律或其他形式的疫情应对措施，限制了公民自由，包括集会、结社和表达自由。此外，严重干扰信息流动的情况在世界各地都有记录，这种干扰往往侵犯了人权。审查制度、网上敌意和监视严重影响了民间社会的参与能力。

四. 结论

48. 粮食和能源价格上涨、通货膨胀加剧、出口限制和财政状况趋紧等因素将对最脆弱的群体和社会造成破坏性影响，而乌克兰战争使状况进一步恶化。不断加剧的不平等对疫情后复苏、实现可持续发展目标和人权方面的进展造成威胁，并会削弱气候行动。面对这些相互交织的多重挑战以及不断加剧的全球紧张局势，在距离 2030 年目标日期仅剩八年之际，需要采取紧急和果断的行动，以应对危机产生的最严重影响，并处理引发这些危机的根源。¹¹²

49. 今天，一体化方法在实现人权和促进加快可持续发展目标行动方面增加的价值得到更广泛的承认，会员国、联合国系统、民间社会和其他利益攸关方正在努力推广一体化方法，本报告中提到的有前途的做法就说明了这一点。

50. 各国日益认识到处理不平等是一项关键挑战，并将这一领域纳入为可持续发展高级别政治论坛进行的自愿国别评估。一体化方法可有助于更加关注多重和交叉形式的不平等，这些结构性问题目前尚未得到充分处理。在自愿国别评估

¹⁰⁷ 见阿塞拜疆、埃及、卢森堡、罗马尼亚、塞浦路斯行政与人权保护专员(监察员)办事处和苏格兰人权委员会提交的材料。

¹⁰⁸ 见 https://cooperation.ca/wp-content/uploads/2022/02/English_highlights.pdf。

¹⁰⁹ 加纳提交的材料。

¹¹⁰ 见 https://cooperation.ca/wp-content/uploads/2022/02/English_highlights.pdf。

¹¹¹ 见 <https://www.icnl.org/covid19tracker/>。

¹¹² 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/06/oral-update-global-human-rights-developments-and-activities-un-human-rights>。

进程，包括评估后阶段加强民间社会的参与，也有助于确保弱势群体的需要得到系统的考虑。

51. 社会保障不仅是一项必须实现的权利，而且如本报告列举的有前途的实例所示，也是一项有效和高效的措施，可促进实现可持续发展目标并履行《2030 年议程》中不让任何一个人掉队的承诺。各国应继续按照国际人权法的要求，努力建立普遍、充分、可预测和非歧视性的社会保障，应对全体人口在生命周期中面临的各种风险。

52. 本报告介绍了几项有前途的做法，说明了基于人权的预算编制方法如何能帮助各国恢复与《2030 年议程》有关的进展，并履行不让任何一个人掉队的承诺。在联合国系统的支持下，各国应继续努力使国家预算与人权义务保持高度一致，包括为此开展基于人权的预算分析。发展中国家预计将采取的财政整顿令人关切，背离了当前的呼声，即国际社会应努力减轻复苏步调不一带来的影响。2008 年经济和金融危机的经验表明，如果没有必要的财政空间，各国将无法确保获得卫生保健、水和卫生设施、食物、住房、体面工作、免于暴力的生活以及公正司法，而所有这些都是人权，每个人都有权不受歧视地享有这些权利。

53. 必须加倍努力，确保发展筹资方案，包括国际金融机构的方案为各国履行人权义务提供充足的空间。国际金融机构与会员国、联合国系统和其他利益攸关方合作，使其方案与各国的可持续发展目标优先事项以及人权、性别平等和不让任何一个人掉队等联合国核心价值保持一致，这些合作事例表明基于权利的方法具有附加价值。这种合作今后应得到复制和推广。为充分发挥综合性国家筹资框架的潜力，促进基于权利的可持续发展目标筹资，目前正在制定综合性国家筹资框架的国家应确保这些框架与国家的人权承诺保持一致，并参考人权机制针对具体国家的建议，各国应积极主动地与国家人权机构和其他民间社会组织合作设计和监督这些框架。

54. 本报告还认为，联合国系统利用了联合国发展系统改革、秘书长的人权行动呼吁和《我们的共同议程》产生的势头，在实现秘书长关于将人权置于联合国系统发展工作中心的愿景方面取得了进展。与此同时，本报告也呼应了最近对新一代共同国家分析和联合国可持续发展合作框架进行的评估的结果，即尽管作出了努力并采取了有前途的做法，但仍需要持续加大努力，以确保连贯一致地纳入人权，在联合国的分析和方案拟订工作中不让任何一个人掉队，包括为此推出人权自我评估工具。

55. 在这一背景下，本报告呼吁增强人权高专办在各国的能力，包括为此部署人权顾问，加强人权高专办区域办事处，并拓展增援倡议的工作。采取这些步骤，将进一步加强人权高专办向各国、联合国国家工作队和其他利益攸关方提供有针对性的技术和能力建设支助的能力。人权主流化多捐助方信托基金继续在这方面发挥不可或缺的作用。

56. 本报告还认识到改进数据对于加快落实《2030 年议程》的重要性。然而，还需要开展更多工作，以实施基于人权的数据处理方法，为收集更多分类数据提供指导。加强人权高专办的数据和指标能力，包括扩大与国家统计局和国家人权机构合作的能力，将有助于弥补这一差距。

57. 为支持各国努力在国家一级采取一体化方法，人权理事会不妨将目前每年举行理事会闭会期间会议的做法延长到 2023 年闭会期间会议之后，以促进交流最

佳做法、经验教训和挑战。理事会不妨请高级专员不断收集和记录各国的最佳做法范例，在网上以便于访问的无障碍格式公布，并通过区域能力建设研讨会传播，以此促进分享最佳做法，并为理事会闭会期间年度会议编写最佳做法简要说明。

58. 人权理事会不妨再次呼吁各国建设能力，以符合各自人权义务的方式落实可持续发展目标，在这方面，不妨请高级专员开发和传播实用工具，协助各国以增进权利的方式落实可持续发展目标，借鉴最佳做法实例提供的证据以及人权高专办在可持续发展目标和社会经济权利方面的实地工作。

59. 本报告强调，民间社会在充当实现人权和落实可持续发展目标的杠杆方面发挥关键作用。各国应避免采取限制公民空间的措施。人权理事会不妨采取步骤，在理事会关于一体化方法的工作中进一步加强民间社会的参与。

