



Distr.: General
11 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

赤贫和人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递赤贫和人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿按照人权理事会第 26/3 号决议提交的报告。

* A/69/150。



赤贫和人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告重点讨论所有国家通过采用社会保护最低标准落实社会保护权的问题。这一获得广泛认可的社会保护最低标准倡议旨在保证基本收入保障和人人获得基本社会服务。特别报告员在报告中审查了社会保护在二十世纪多数时期不受重视的原因，接着追溯社会保护最低标准概念的演变情况，并注意到其特性。虽然国际组织发挥了重要作用，但全球南方各国的社会保护倡议也是不可或缺的推动力量。

特别报告员在报告中审查了社会保护最低标准倡议取得成功必须应对的主要挑战，其中包括：克服主要国际行为体对这一概念的矛盾心态，其中特别包括世界银行；没有在法律上充分确认社会保护是一项人权；对能否负担得起社会保护最低标准存在疑虑。他认为，就处理人权和社会保护两个问题的办法而言，大会可持续发展目标开放工作组于 2014 年 7 月 19 日编制的草案相当令人失望。

特别报告员在报告中呼吁在人权领域开展工作的民间社会团体以前所未有的方式参与该倡议，并呼吁世界银行采取真正支持该倡议的新办法。他还提议经济、社会及文化权利委员会和特别程序任务负责人更多地参与该倡议。他最后指出，通过采用社会保护最低标准以及在以人权为基础的总框架内采取密切相关的各种举措，普遍促进获得社会保护的权力，应该成为人权和发展方面所有行为体的一个中心目标。不仅应将其视为一项旨在促进经济、社会和文化权利的倡议，而且应将其视为在促进全世界数以亿计的人民享有公民和政治权利方面具有巨大潜力的倡议。

一. 引言

1. 本报告是新任务负责人菲利普·奥尔斯顿按照人权理事会第 26/3 号决议提交的第一份报告，他于 2014 年 6 月 2 日接替前任任务负责人玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳。特别报告员在报告中审视了社会保护最低标准，尤其侧重于这一倡议对于 2015 年后发展议程的意义。

2. 所有国家通过采用社会保护最低标准落实社会保护权，是迄今为止最有前途并着眼于人权的全球消除赤贫办法。在本质上，这些最低标准是全体人民获得基本收入保障和获得基本社会服务的保证。其他业务概念都不具类似的潜力，难以确保占世界人口 15% 至 20% 的最贫穷的人至少享有最基本的经济、社会和文化权利。

3. 观察者如不熟悉社会保护最低标准倡议的来源，或不熟悉这一概念的制订方式，就有可能倾向于假定这只是另一个老酒装新瓶的例子，以便以更有吸引力的方式将社会保障权纳入其中。但社会保护最低标准新而重要的原因如下：第一，所实现的综合结果对人权框架内原来被搁置的社会保障权和适当生活水准权赋予实际运作的意义。第二，不必强加给不愿意或抵制的国家，因为其中反映了国际政策界与全球南方新出现的实际做法之间的反省学习过程。第三，与其设想人权规范与经济现实之间的差距甚至不相容性，不如将社会保护作为一个概念进行精心设计，这样既考虑到承担能力，又承认促进经济生产力的重要性。第四，与其他任何社会人权的情况相比，该倡议在更大程度上基本来自于人权领域以外，未来更有可能动员各行动体组成更加广泛的联盟，以推动落实。

A. 处于不确定十字路口的社会保护

4. 在第 25/11 号决议中，人权理事会承认“联合国旨在实现经济、社会及文化权利的社会保护最低标准共同倡议”的重要性，并特别提到国际劳工组织(劳工组织)关于各国社会保护最低标准的第 202(2012)号建议，其中对这一概念进行了最详细和系统的阐述。该倡议尤其获得劳工组织和联合国以及其他广大国际机构的推动，也得到众多国际论坛的支持以及民间社会团体强大联盟、特别是发展和社会服务部门的接受。在 2013 年 5 月 21 日的声明中，一批特别程序任务负责人共 17 人建议，目前正在大会主持下拟订的 2015 年后发展议程应包括一个社会保护最低标准目标，其中明确提及社会保障权和基于人权的社会保护办法。

5. 尽管得到了各种大力支持，该倡议迄今仍处于不确定的十字路口。赋予这一概念的定义差异巨大，各项保障的国内法律地位仍不确定，其人权框架内的地位存在争议，各主要国际行为体即使理论上不模糊，在做法上仍模棱两可。这一点体现在 2014 年 7 月 19 日可持续发展目标开放工作组的现有报告草稿中。与人权倡导者的主张相比，工作组在报告草稿中核准的概念版本大大淡化了。

6. 本报告发出的基本信息是，通过采用社会保护最低标准以及在基于人权的总框架内采取密切相关的举措来普遍促进社会保护权，应该成为人权和发展方面所有行为体的一个中心目标。不仅应将其看作是一项旨在促进经济、社会和文化权利的倡议，而且应将其看作在促进全世界数以亿计的人民享有公民和政治权利方面具有很大潜力。

B. 当前挑战的程度

7. 尽管最近在减少赤贫发生率方面取得了令人欢呼的成就，特别是在世界上一些地区，但挑战的严重性仍然令人震惊。据联合国开发计划署《2014年人类发展报告》提供的资料，全世界超过 2.2 亿人即 15% 的人“要么接近多维贫穷，要么生活在其中”。与此形成对照的是，《2014年千年发展目标报告》对以下事实所反映出的“显著进展”表示赞扬，即在 1990 年至 2010 年期间，“赤贫人口的绝对数从 19 亿减少到 12 亿。当然，对于统计数据，要看我们如何解读。世界银行的赤贫标准目前确定为每天生活费为 1.25 美元或更少，那些试图展示实现千年发展目标所取得的进展的人对这一标准青睐有加，但已有很多论述，说明这一标准不足以反映实地贫穷的现实情况。首先，用 1990 年基线来衡量 2000 年制订的目标，颇像誓言消除酷刑并以使用刑架的发生率作为衡量成功与否的主要指标。¹ 在解释为什么这一基准大大低估了实际情况时，第四世界扶贫(国际)运动指出：这种衡量标准太低，因为按照定义排除了发达国家的所有贫穷；收入调查所依靠的数据经常不够充分并有缺陷；住户之类的调查不能反映许多最贫穷的情况。²

8. 为解决这些问题，开发署在编写《人类发展报告》时采用了多维贫穷指数，该指数超越了单个收入指标，以反映家庭一级的多重贫穷情况，包括卫生保健、入学和居住条件等。³ 联合国其他机构、许多学者和主要非政府团体以及关于赤贫与人权的指导原则均选择多维办法，这也是特别报告员所采用的办法。

9. 但为了本报告的目的，重点介绍目前世界各地提供社会保护的程度就足够了。最近有关这一点的分析载于劳工组织的一份出版物上，其结论指出，全球 73% 的人口根本没有或仅部分得到全面社会保障制度的覆盖。该报告的作者采用人类生命周期的办法，并指出，75 个国家没有立法规定的儿童和家庭福利方案，全球在这些方案上的平均支出只占国内生产总值的 0.4%。就工作年龄成年人而言，可比数字为 2.3%。虽然全世界 28% 的工人根据现行立法有资格享有失

¹ 有关 1990 年基线的来源，见 Mac Darrow, “千年发展目标：里程碑或沉重负担？2015 年后发展议程的人权优先事项”，《耶鲁人权与发展法期刊》，第 15 卷，第 1 号(2012 年)。

² 第四世界扶贫(国际)运动，2015 年的挑战：实现可持续发展，不让任何人落在后面(巴黎，Éditions Quart Monde, 2014 年)。

³ 《2014 年人类发展报告》称，“迄今最成功的扶贫和人类发展倡议均采用多维办法”。

业福利，但实际上只有 12% 的失业工人得到这种福利(从西欧的 64% 到中东和非洲的 3% 不等)。工伤、残疾和产假福利在全球范围也仅仅非常有限。超过领取养恤金年龄的人有 48% 没有得到养老金，即使可领取一些养恤金，数额经常不足。最后，全世界 39% 的人缺乏医疗保险，低收入国家的这一数字则上升到 90%。⁴

10. 对社会保护权的这些不同因素进行分列后清楚显示，现有安排非常不足，并且占全球很大比例的人口甚至连基本的经济和社会权利保护都没有得到。

二. 从忽视到中心点

11. 只有在二十世纪下半叶期间所作出相关努力的历史背景下，才能充分理解出现社会保护最低标准概念及其未来前景对于人权体系的重要意义。这一概念在国际发展议程上飞速崛起是得到公认的。⁵

A. 社会保护在二十世纪期间不受重视

12. 虽然如此简短的报告只能掠过历史的表面，但至少五个因素确保一般意义上的社会保护、特别是社会保障权在二十世纪多数时期不受重视。第一，有人对人权概念进行人为、并在某些方面进行任意的分割，根据非常不同的假设将之分为两个不同类别，使经济和社会权利在这一期间的大部分时期沦至二等地位。第二，经常有人宣称这两套权利相互依赖和不可分割，但这在实践中根本无法解决这样一个事实，即生活在赤贫中的个人无法有效地实现他们的许多公民权利和政治权利。第三，有一种错误观念认为，公民权利和政治权利基本上无须付出代价，而经济和社会权利则不可避免要付出极高代价，这种观念被用来赋予以下假设以正当性：即社会保障是典型的“代价高昂”的权利，因而确实只适合富裕的国家。第四，如获官方接受，社会保障基本上就可概念化，成为在公共部门以及更广泛的正规部门保护工人的工具。因此，很少有人努力制定一个基于正规和非正规结构及程序的更具包容性的观念，以确保所有人都在某种类型的保障安排的涵盖范围内。第五，冷战对人权框架的影响加剧了其中许多这些问题。第六个因素是联合国各个机构认领各种不同问题并设法建立各种形式的专属管辖权限的程度。根据这一办法，社会保障“归属于”劳工组织。因此，联合国系统的其他机构除了非常笼统地提及之外，都或多或少远离这一问题。这也意味着，虽有一些官方说辞，但联合国人权体系的建立相对脱离了一些专门机构本来应该密切相关的工作。

⁴ 这些统计数据均来自劳工组织的《2014/15 年度全世界社会保护报告：建设经济复苏、包容性发展和社会正义》(2014 年，日内瓦)。

⁵ Arjan de Haan, “社会保护在发展中崛起：进展、陷阱和政治”，欧洲发展研究期刊，第 26 卷，第 3 号(2014 年)。

B. 社会保护最低标准概念的出现

13. 社会保护最低标准倡议在国际一级的出现有据可查。⁶ 简而言之，多数分析是从以下方面着手的：与 1980 年代“华盛顿共识”相关的严厉调整政策；联合国儿童基金会(儿基会)和其他行为体对这些政策的反应；1995 年社会发展问题世界首脑会议；世界银行和国际货币基金组织(基金组织)1990 年代后期开始倡导的减贫战略；以及千年发展目标对贫穷的关注。随后社会保障又作为一个优先关切事项开始重新出现，这很大程度上是由于劳工组织的参与。劳工组织于 2003 年发起了一个全球社会保障运动，之后是 2004 年的全球化社会问题世界委员会，另外还有国际劳工大会核准采取的一系列其他步骤。

14. 后来，这一概念的自主权扩大了，当时联合国系统行政首长协调理事会核可将这一概念作为其应对 2008 年金融危机的一项措施，社会保护咨询小组 2010 年在时任联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任米歇尔·巴切莱特女士主持下，将劳工组织和世界卫生组织(世卫组织)聚集在一起。2011 年提出的报告(即通常所说的“巴切莱特报告”)⁷ 对劳工组织早期内容的复述没有太多补充，但在扩大这一概念得到的拥护和政治支持方面却非常重要，从而推动同年在法国戛纳举行的 20 国集团首脑会议正式予以认可。与此同时，各区域集团也支持这一概念，非洲联盟在 2010 年《促进社会包容的社会政策行动喀土穆宣言》中表示接受，2014 年 5 月非洲联盟关于儿童和社会保护体系的专家磋商会向第四届社会发展部长会议提出的建议等一系列更为专业的声明也表示接受。⁸ 值得注意的是，尽管各特别程序任务负责人的报告都探讨过社会保护最低标准，但人权理事会直到 2014 年才正式探讨或认可这一概念。

15. 虽然从国际组织的角度追踪社会保护最低标准概念的历史演变是文献资料中一个共同的办法，但必须指出的是，这种办法既令人惊讶地不合史实，而且对促进这一概念所获支持发展演变的政治经济没有给予足够重视。⁹ 说其不合史实，是因为其大大低估了各国、特别是发展中国家的倡议是如何以逐步累积的方式创造条件，从而使得各国得以先行推出各种方案。那些方案经常与国际社会倡导的政策有着非常不同的发展方向。自 1990 年代末以来，全球南方多个国家制定了各种创新性的社会保护方案，这些方案看起来非常不同于北方制定的较传统的办法。

⁶ 如见 Bob Deacon, 《全球社会政策制定：社会保护最低标准的基础》(联合王国布里斯托尔，政策出版社，2013 年)；以及 Julie L. Drolet, 《社会保护和社会发展：国际倡议》(施普林格，2014 年)。

⁷ 劳工组织，《促进公平和包容各方的全球化的社会保护最低标准：咨询小组的报告》(2011 年，日内瓦)。

⁸ 见非洲联盟文件 CAMSD/EXP/3(IV)(2014 年)。

⁹ 相关的精彩综述和概要，见 Francois-Xavier Merrien, “社会保护作为发展政策：新的国际行动议程”，《国际发展政策》，第 5 卷，第 1 号(2013)。

16. 重要倡议包括巴西的 Bolsa Familia 和 Brasil Sem Miséria、墨西哥的 Oportunidades、阿根廷的 Asignación Universal por Hijo para Protección Social、赞比亚的社会转移计划、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以及泰国的普遍获得基本保健服务。巴西的方案所涵盖的家庭从 2003 年的 360 万个家庭增加到 2012 年的 1 380 万个家庭，而智利的以团结为基础的养恤金制度的受益人则从 2008 年的 560 000 人增加到 2012 年的 110 万人。中国的低保改革旨在建立社会保险和援助方案，以保护全体民众免受经济无保障和身体疾病的影响。¹⁰ 总体而言，正如世界银行所指出的，“社会安全网激增，特别是以现金为基础的方案”。¹¹

17. 虽然拉丁美洲的社会保护政策仍千差万别，但最近一项研究发现该区域有几个共同的政策特点，其中包括：认识到必须减少不平等现象和实现社会、经济和文化权利；认识到国家在纠正市场不对称现象方面的作用；需增加和维持社会投资，以应对经济危机；采取全面的减贫政策；以及考虑到基于性别、年龄和族裔的巨大差距。¹²

18. 除了最具创新、也许最有影响力计划的发源地拉丁美洲之外，非洲和亚洲各国也都取得重要进展。在非洲，社会保护问题据说“已取得前所未有的势头”，¹³ 设立某种形式的无条件现金转移制度的撒哈拉以南非洲国家已从 2010 年的 21 个增加到 2013 年的 37 个。¹⁴ 有一个问题是，其中一些体系非常严重地依赖外部捐助方供资，从而使这些体系不那么可靠。

19. 亚洲太平洋区域也有许多此类倡议，¹⁴ 东南亚国家联盟 2013 年 10 月就加强社会保护问题发表的宣言，“根据基于权利、需求、生命周期的办法，人人有权平等获得社会保护，其中涵盖所需基本服务”。各成员国在宣言中还承诺努力扩大社会保护的覆盖面、可供程度、质量、公平和可持续性，并逐步推广，以确保提供最佳福利。

20. 如此多的社会保护倡议来自南方，而且社会保护最低标准在发展中国家得到如此多的支持，这一事实的意义如果再参照其中许多国家早期竭力抵制被认为不

¹⁰ 见刘洪和 Kristian Kongshøj，“中国的福利改革：实现社会保护最低标准的不明之路”，《全球社会政策》，2013 年 12 月 12 日网上公布。

¹¹ 世界银行，《2014 年社会安全网现状》（哥伦比亚特区华盛顿，2014 年）。

¹² 见 Simone Cecchini，《社会保护、贫穷和不平等：观点比较》，《东南亚经济体期刊》，第 31 卷，第 1 号（2014 年 4 月）。

¹³ Stephen Devereux 和 Melese Getu（编辑），《撒哈拉以南非洲的非正规和正规社会保护制度》，（亚的斯亚贝巴，东部和南部非洲社会科学研究组织和 Fountain Publishers，2013 年）。

¹⁴ 例如，见联合国发展集团，亚洲太平洋社会保护问题摘录（2014 年）；和亚洲开发银行，《社会保护指数：评估亚洲及太平洋的结果》（马尼拉，2013 年）。

加区分和不恰当地移植西方社会保障办法的种种努力加以看待，就更加重大。¹⁵ 因此，这一领域的南南合作对社会保护最低标准而言预示着美好的未来。

C. 界定社会保护

21. “社会保护”这一通称一直被用来描述过去和现在的一系列政策办法。但近年来的主要辩论一直在所谓的‘社会安全网’做法的支持者与寻求“社会包容”和承认“社会公民身份”做法的人之间进行。世界银行应对“华盛顿共识”的财政紧缩和调整政策所遇反弹的主要措施是倡导社会安全网。社会风险管理的概念得到了特别重要的地位，这既是保护最弱势群体或长期生活贫困者的基本生计的一种手段，也是用于促进对风险进行更好管理以应对经济及其他冲击的一种手段。不过，由于对结构性贫穷和不平等没有给予足够关注，而且由于其侧重提供援助的目标群体狭窄，安全网办法也受到广泛批评。对此，不仅人权界，而且更广大的发展学者和机构都推广基于权利的办法。⁹ 但一般性辩论还远远没有尘埃落定，批评者认为，当今的许多社会保护办法继续表现出“对更有促进性和改造作用较小的社会保护办法存在偏见，这很可能无法触及造成不公正现象的根本原因”。¹⁶

22. 即使在同一国家，关于社会保护的相左观念可能共存。例如在墨西哥，学者们提议，虽然联邦政府的做法注重确定对象目标和受益者的良好行为，以便进行有条件的现金转移，但墨西哥城联邦区所采取的政策更重视包容性、民主内容和社会公民精神。¹⁷

23. 在国际一级，定义问题继续引起争议，尤其是在是否应将社会保护最低标准视为人权问题以及这些标准是否应是普遍和无条件的这两个方面。在审查这些方面之前，应当注意劳工组织第 202 号建议所反映的办法。随着劳工组织内外许多倡议的落实进入高峰期，该建议已成为制订、实施和评价社会保护最低标准的主要基准。第 202 号建议的主要内容如下：

(a) 该建议依据的是国际人权法的牢固基础，这对于劳工组织的文书而言相对地不同寻常。除了具体提及《世界人权宣言》和《经济、社会与文化权利国际公约》的各项规定之外，该建议呼吁各国尊重“社会安全保障所覆盖的人民的权利和尊严”；

¹⁵ Robert Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, *Millennium-Journal of International Studies*, vol.12(1983)和 Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance*(2007)。

¹⁶ Sam Hickey, “Relocating Social Protection within a Radical Project of Social Justice”, *European Journal of Development Research*, vol.26(2014), p.32。

¹⁷ Lucy Luccisano and Laura Macdonald, “Mexico and Social Provision by the Federal Government and the Federal District: Obstacles and Openings to a Social Protection Floor”, *Global Social Policy*, published online 4 July 2014, DOI: 10.1177/1468018114539692。

(b) 社会保护最低标准由国家以参与方式进行界定，其中反映国家的优先事项，同时尊重不歧视、两性平等和社会包容等原则；

(c) 保护将是普遍的，而不是有选择性的，宗旨将是“防止或减轻贫穷、脆弱性和社会排斥”；

(d) 社会保护最低标准应至少包含儿童、老年人以及无法工作的人在医疗保健和收入保障方面的基本社会安全保障，尤其是在生病、失业、生育和残疾的情况下；

(e) 应根据法律规定基本保障；

(f) 应对执行情况进行定期监测和定期评价；

(g) 虽然社会保护最低标准应由国家资源供资，但需要时应提供国际支持。

D. 普遍保健方层面

24. 社会保护最低标准的卫生保健保障得到世卫组织提出的一个单独但密切联系的倡议的大力加强，以促进全民医保。¹⁸ 这一概念的制订使之直接符合并补充社会保护最低标准倡议，¹⁹ 并已得到大会第 67/81 号决议的认可。在阐述这一概念时，世界卫生大会一贯提及健康权，强调全民保健是 2015 年后议程的核心，并强调“必须通过定期评估进展实行问责制”。²⁰

三. 主要挑战

A. 解决主要国际行为体的矛盾

25. 学者们争辩说，对劳工组织和世界银行来说，社会保护最低标准同启发第二次世界大战结束时分别赋予这两个机构的任务规定的起草者的目标密切相关。就世界银行而言，1944 年的布雷顿森林谈判据说部分受到承诺免于匮乏和促进社会保障的激励，²¹ 而 1944 年的《费城宣言》则责成劳工组织促进实现扩大“社会保障措施，以便为需要此类保护和全面医疗服务的所有人提供基本的收入。”但有关这两个机构之间的竞争和不合作的各种详细论述很快打消了这一历史视角

¹⁸ 见 Xenia Scheil-Adlung, “Revisiting Policies to Achieve Progress towards Universal Health Coverage in Low-Income Countries: Realizing the Pay-offs of National Social Protection Floors”, *International Social Security Review*, vol. 66, No.3-4(July-December 2013)。

¹⁹ 见世界卫生大会 WHA67.14 号决议，序言第 9 段。

²⁰ 见 WHA67.14, 第 8 和 9 段。另见《累西腓卫生人力资源政治宣言：再次承诺实现全民医保》，世卫组织文件 EB134/55, 附件。

²¹ Eric Helleiner, “Back to the future? The social protection floor of Bretton Woods”, *Global Social Policy*, published online 12 December 2014。

所包含的和谐。各方作者讲述了过去几十年来劳工组织社会保障部(现社会保护部)与世界银行社会保护和劳工司之间在“方针、意识形态和政策等方面存在的根本冲突”。这些冲突尤其表现在“养恤金政策、安全网与普遍现金福利政策[以及]甚至是社会保护的定义和宗旨等方面”。²²

26. 社会保护最低标准咨询小组的报告对世行的做法尤其不满，其评论今天仍基本切中要害。咨询小组在报告中指出：

在社会安全网做法中，社会政策被认为是经济发展的副产品。由于需要通过缓冲结构调整带来的影响和促进为其提供政治支持，在结构改革中向穷人和弱势群体提供救济，从而推动了这些措施的实施。在以需求为基础的框架中采取这些措施，一般都是临时和分散的，而且针对穷人和弱势群体。

27. 为了努力缩小差距，咨询小组敦促世行同劳工组织和联合国就社会保护最低标准倡议进行合作。世行最初有所反应，其主要战略文件在 2012 年宣布在这一领域达成一项“新的全球共识”，并指出其“战略和参与”与该倡议的“核心原则”一致。²³ 虽然这被视为一个重要发展，但这一战略本身显示其对社会保护最低标准倡议的实质性参与极少。2014 年，世行发表了被称为有关社会安全网的系列主要报告的第一份，从而明确了今后后续工作的重点。¹¹ 该报告与劳工组织的社会保护最低标准新旗舰报告同时问世，虽然将安全网置于其所谓的更广泛的社会保护范畴内，但“最低标准”一词一次也没用出现过，更不用说“社会保护最低标准”了。

28. 虽然世行参加了社会保护机构间合作委员会的审议工作，但最近的发展似乎证实它是根据自己的主张并围绕风险管理和社会安全网开展这一工作的，仍不愿以有意义的方式接受社会保护最低标准倡议。世行对此评论作出的反应无疑指向这样一个事实，即在世行界定的生活赤贫的 12 亿人中，有 8.7 亿人甚至没有在安全网覆盖范围内。¹¹ 在这些情况下，当然只能从最低愿望入手为好。但社会保护最低标准倡议设想逐步达成愿望，而不是在低收入或中等收入国家立即实行全面的社会保护最低标准。

29. 世行的立场似乎出自其长期抵制这样一种观念，即它可以在没有“政治色彩”的情况下倡导尊重人权；它青睐经济学家和行政人员可以监督的方案，而不是赋予人民权能；根深蒂固地抵制在没有制订许多限定条件或保障措施来防止滥用的

²² Bob Deacon, “The Social Protection Floor and Global Social Governance: Towards Policy Synergy and Cooperation between International Organizations”, *International Social Security Review*, vol.66, No.3-4 (July-December 2013)。另见 Timo Voipio, *From Poverty Economics to Global Social Policy: A Sociology of Aid for Poverty Reduction*(Tampere, University of Eastern Finland, 2011)。

²³ 《世界银行 2012-2022 年社会保护和劳工战略：复原力、公平和机会》(哥伦比亚特区华盛顿, 2012 年)。

情况下实现全民覆盖；并避免从法律形式上确立社会保护权，这样会限制经济决策者的选项。

30. 对该倡议采取这种做法的后果是巨大的。首先，这意味着复杂的选择性体系将胜过实现普遍覆盖的愿望。第二，所确定的保护水平仍将极低。世行自己的数字表明，20%最穷的家庭占安全网方面所有开支的25%，而由此进行的转移只占贫穷家庭收入或消费的23%。第三，社会安全网一般不受法律保护，因此最贫穷的人极易受到政策变革之风的影响。第四，人权层面被有效地消除。社会保护仍然是出于效率和生产力原因而倡导的慈善事业，而不是一个权利事项。因此，增强权能层面也会同基于权利框架的其它部分一样失去。最后，随着时间推移，该倡议将逐渐被边缘化，其势头会被摧毁。如下文所述，尤其是对于低收入国家来说，负担得起是关键问题，联合国与劳工组织、世卫组织和儿基会等机构尽管均迫切希望提供协助和咨询，但在这方面只能走这么远。最后，世界银行和基金组织需支持有关为许多国家将采用的社会保护最低标准创造必要“财政空间”的提案；如果没有这种支持，整体倡议将受到损害。

31. 还必须承认，即使在联合国系统内，在做法上也存在重大差异。联合国发展集团最近一份关于社会保护最低标准的报告明确承认这些差异，并试图淡化其后果。报告一开始就承认社会保护“在联合国各组织的任务规定和议程中”占据“不同位置”，因而导致采用了“不同的工作定义和构成内容”。但报告以安慰式的语气和类似于世界银行所用的措辞接着指出，尽管如此，联合国各组织“在预期目标、原则和社会保护做法方面仍有许多共同之处”。²⁴

32. 《2014年人类发展报告》中采用的方法就是这方面一个好的例子。虽然该报告的侧重点在于需要减少脆弱性和建立复原力，但其许多内容是支持全民社会保护。因此，报告明确“呼吁实现全民获得基本社会服务……；提供更有力的社会保护……；并致力于实现充分就业……”。但虽然数次提到社会保护最低标准倡议，但该倡议也绝非分析的核心。更为重要的是，该报告尽可能回避使用“人权”一词。第一次提到这一词语是在第14页引用教皇方济各的讲话；再次提到是在第74页提及“妇女人权”。该报告没有使用可能联想到具体人权或各国承担的义务的措辞，而是广泛使用通用术语，给人的印象好像是提及人权，但实际上没有任何具体内容依据。因此，其中提及“需要和权利”、“权利和服务”、“利益和权利”、“权利和选择”、“基本权利”和“固有权利”。只是在该报告末尾有关“全球社会契约的内容”的最后讨论中，才提到各项人权条约。

B. 确保社会保护与人权之间的联系

33. 社会保护最低标准倡议不仅与人权相关，而且稳固地植根于权利框架。社会保护最低标准咨询小组在报告中表示，基本概念的基础是关于社会正义的共同原

²⁴ 联合国发展集团亚洲及太平洋，社会保护问题简报。

则以及社会保障和适当生活标准方面的人权。⁷ 就法律基础而言，报告补充说：“一些国际文书具体阐述了个人获得社会保护提供的权利，特别是《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》。”⁷ 劳工组织第 202 号建议非常具体地“重申社会保障权是一项人权”，并特别指出《宣言》第 22 和 25 条及《公约》第 9、11 和 12 条的相关性。

一项新的人权？

34. 这些文书本身均未提及“社会保护权”，这就提出了一个问题，即应将这项权利视为现有的人权，还是新的人权。在过去，各国可以理解地对未经国际社会具体认可就声称出现新权利的做法非常敏感。在这一情况下，概述评论员所用标准方法的最佳提法是“社会保护是一项人权，载于多个国际法来源之中。”²⁵ 换句话说，无需争论新旧问题，也没有必要争论说整体大于组成部分的总和。这样，社会保护权只不过综合了社会保障权和适当生活水平权。尽管如此，必须将这两项权利整合为一个单一概念，因为这既可突出两者之间的协同作用，也有利于制订实现其共同目标的一揽子措施。

不可分割性

35. 上述联系的第二个要点是作为一项人权的社会保护因此成为包括公民和政治权利在内的总体一揽子人权的组成部分，后者的有效行使对于实现社会保护权也将至关重要。

与《经济、社会及文化权利国际公约》的一致性

36. 另一个层面具有重要意义，对于说服那些参与执行和监测《经济、社会及文化权利国际公约》的人士而言尤其重要，即社会保护最低标准倡议体现的办法在多大程度上反映了《公约》采用的办法。四个例子足以说明：首先，逐步实现是《公约》规定的标准，也是倡议支持者采用的方法。正如后者的一位支持者所说，“普遍主义的论证方式不能造成错误的两分法或不现实的期望。”²⁶

37. 其次，实现经济和社会权利的手段需要对国家具体情况保持高度敏感：正如《公约》支持者已经认识到这一层面，倡议也是建立在对国家主权的假设这一基础之上。同样，有令人信服的论点认为今后在社会保护领域需要更关注当地或土著的相互支持体系和机构。¹³

38. 第三，劳工组织第 202 号建议反映的倡议，密切体现了经济、社会及文化权利委员会在其第 3(1990)号一般性评论中关于缔约国义务性质的观点，即“确保

²⁵ 奥利维尔·德舒特和玛格达莱娜·塞普尔韦达，“Underwriting the poor: a global fund for social protection”，briefing note(October 2012)。

²⁶ Naila Kabeer, “The politics and practicalities of universalism: towards a citizen-centred perspective on social protection”，European Journal of Development Research, vol.26(July 2014)。

对每项权利最低必要水平的满意度是每个缔约国的最低核心义务。”虽然最低核心概念主要是在司法办法的框架内在国家一级制定的，但委员会的初衷是由政治当局在国家一级设定一个最低核心，受影响者随后可通过行使公民和政治权利的方式对其充分性提出政治争议。

39. 最后，已经在《公约》背景下充分论述确定基准并据此评价政府业绩的重要性。正如联合国发展集团所指出的，对区域大多数国家而言，立即实现社会保护最低标准并非一个切合实际的政策目标。但可以通过以下途径取得进展，即“设定一个福利水平基准，并将这一基准作为劳工组织各项社会保障公约规定的税收供资普遍计划及相对基准所采用的国家贫穷线。”²⁴

法律承认

40. 正如人权需要法律承认，社会保护最低标准倡议也强调必须在国家法律和条例中确立社会保护权。²⁷ 联合国发展集团很好地把握住了这一层面：

应该精确地说明社会保护福利的相关义务和应享权利，以便明确界定居民和捐助者的权利和义务。为了确保社会保护规定的可预测性和可持续性，应制定和执行法律规章以支持所有社会保护计划和服务。²⁴

41. 在报告的另一节中，发展集团表示遗憾地看到“在许多国家……多年来在提供社会保护福利方面缺乏法律依据。”²⁴

C. 负担能力

42. 社会保障和社会保护长期以来被视为负担不起的愿望，特别是在低收入国家。该倡议的重大贡献之一是非常详细地叙述了所有国家能够以何种方式负担此类方案的实施。对这一问题的最新和最广泛的论述载于劳工组织《2014/15 年度世界社会保护报告》，本文无意在此重复或质疑这一分析。²⁸ 只需指出，负担能力无疑对该倡议取得成功的前景至关重要，倡议的支持者们对此层面的全力论证令人印象深刻。

43. 倡议的支持者们也高度重视工具主义论点，即认为社会保护能带来令人信服的经济回报。例如，联合国发展集团认为社会保护“实际上是对人力资本的投资，

²⁷ 见 Gerard W. Boychuk, “Social protection guarantees as legal rights? The International Labour Organization, the United States and the American ‘national context’”, *Global Social Policy*, published online 6 June 2014.

²⁸ 更多的学术分析见 Jessica Hagen-Zanker 和 Anna McCord, “The affordability of social protection in the light of international spending commitments”, *Development Policy Review*, vol.31, No.4(July 2013); Mukul G.Asher 和 Azad S.Bali, “Financing social protection in developing Asia: issues and options”, *Journal of Southeast Asian Economies*, vol.31, No.1(April 2014); 以及 Elliott Harris, “Financing social protection floors: considerations of fiscal space”, *International Social Security Review*, vol.66, No.3-4(July-December 2013)。

从长远来看将有助于促进劳动生产力及扶贫式经济增长”。²⁴ 《2014 年人类发展报告》的作者指出，“社会保护方案提供了一层额外和可预测的支助，从而帮助家庭避免出售资产、让儿童失学或推迟必要的医疗服务等损害其长期福祉的行为。”

44. 然而，这种工具主义论点与援引条约义务的规范论点之间的关系是人权文献中引发争议的事项。²⁹ 人权纯粹主义者不愿与工具主义论点有太多关联，后者力求说明支持人权的政策可带来回报，不论是在生产力、效率、甚至社会融合方面。可以理解的担心是，如果缺乏说明回报的证据，摒弃权利方法就会看似合理正当。如果在酷刑问题上不能接受此类演算，为何在社会保护问题上应该接纳？然而也必须承认，关于酷刑、隐私、集会自由或食物权的辩论中几乎总存在工具主义论点。不能简单地指望政客和公众不顾预期成本和效益去做正确的事情，因此通过论证这些事情还能带来其他方面的回报来加强道德或规范立场是完全适当的做法。还应当记住，俾斯麦、富兰克林·罗斯福和贝弗里奇在大相径庭的背景下援引的有关社会保障的经典论点都是出于这样或那样的隐秘动机。²⁶

D. 2015 年后发展议程

45. 在过去几年里，国际社会一直严重关注并着力开展为 2015 年后发展议程起草发展目标的进程。2014 年 7 月 19 日，可持续发展目标开放工作组公布了各项提议。虽然人权和社会保护最低标准倡议的支持者耗费了大量时间和精力，但迄今取得的成果极其有限。人权问题因而被彻底边缘化。开放工作组成果文件草案第 7 段对上述问题表示了象征性首肯，然而该段并未着重指出这些问题与发展的相关性，而只是记录了一个事实，即大会第 66/288 号决议通过的联合国可持续发展大会成果文件“我们希望的未来”中重申“自由、和平与安全、尊重所有人权，包括发展权和适当生活水平权(包括食物权和水权)、法治、良政、性别平等、增强妇女权能以及全面承诺建立公平和民主社会以促进发展具有重要意义”，并再次强调《世界人权宣言》的重要性。在长达 21 页的整个草案中仅有另一处提及人权，这出现在“优质教育”应致力解决的问题清单背景下。

46. 力求捍卫草案的人权支持者可以争辩说，草案反映了不歧视和平等等问题，而且向所有人提供“自由、公平和优质”教育及实现“人人普遍和公平地获得负担得起的安全饮用水”等具体目标可代替对相应权利的承认。不过，如上所述，承认各项权利可增强所有个人的权能，让各国政府承担真正的义务并建立一个商定的执行框架。

47. 相比之下，消除贫穷是一个重点。草案宣称：“消除贫穷是当今世界面临的最大全球性挑战”，因此目标 1 是“消除世界各地一切形式的贫穷。”然而，其后

²⁹ 例如，见 Malcolm Langford, “Social security and children: testing the boundaries of human rights and economics”, in *Freedom from Poverty as a Human Right: Economic Perspectives*, Stephen Marks, Bård Anders Andrassen and Arjun Sengupta, eds.(Paris, UNESCO Publishing, 2009)。

的具体内容不尽如人意。社会保护最低标准倡议的支持者可以感到慰藉的是，草案三次提到社会保护问题。社会保护被确定为承认和重视无偿护理和家务工作的一种手段(目标 5.4)，并与财政和工资政策一起被提议为促进更大程度平等的手段(目标 10.4)。主要的相关条款呼吁各国“为所有人执行适合本国国情的社会保护制度和措施，包括最低标准，并在 2030 年前实现对穷人和弱势群体的广泛覆盖”(目标 1.3)。这令人喜忧参半。呼吁“为所有人”采取社会保护措施意味着普遍性，将“最低标准”列为实现上述目标的一种手段是对倡议的一种首肯。然而，草案显然避免给予倡议任何具体的支持，对最低限度的保证、法律确立或权利等问题只字未提，所设定的在 15 年内将实现的目标确实含糊不清而且未作限定。简而言之，这远远更符合社会安全网理念，而非倡议提出的社会包容和以权利为基础的办法。

48. 目标 1 的早先规定试图以非常不同的措辞认可两种衡量贫穷的方式，以解决两者之间的冲突，这进一步印证了上述解读。目标 1.1 跟随世界银行的做法，呼吁在 2030 年前消除“世界各地所有人民的赤贫(目前的衡量方法是每天生活费不足 1.25 美元的人)。”鉴于这个标准极低，这是一项有限的愿望。但在提到“根据本国定义生活在各种贫穷之中的所有年龄段的男子、妇女和儿童”时，目标 1.2 仅提出在 2030 年前“至少将比例减半。”换言之，这一目标意味着接受让多达一半的目前生活赤贫(衡量方法是上文所述的多维办法)人口在 2030 年后继续保持现状。对于这个拥有巨大财富、能够为促进精英利益的项目非常迅速地调动大量资源的星球而言，这是一个可耻的目标，显然不符合所承认的所有人都有权至少享有最低核心经济和社会权利。

49. 最后，草案删除了关于建立定期监测和报告安排以评估在实现可持续发展目标方面取得的进展的早先提议。呼吁建立“有效、可问责和透明的各级机构”的目标 16.6 无法代替具体的问责承诺。

四. 结论

50. 未来在倡导社会保护最低标准时必须承认将从过去经验中汲取的教训。首先，现实的情况是，许多国家消除贫困的政治意愿缺乏，并且如果优先事项没有重大变化，局面充其量只能有渐进式的改善。赤贫的持续存在远远不是一个人们因财政拮据而无能为力的悲剧，而是选择优先考虑其他目标的关键行为体做出的一系列有预谋、有意识的决定的结果。那些生活贫困的人已基本丧失了各种权能，他们的经济状况反映了他们在政治上被边缘化的处境。赤贫仍然是一个灾难，整个国际社会对此痛心疾首地悲叹了很长时间，但同样的社会又往往拒绝采取消除这个问题所必须采取的措施。接受社会保护最低标准倡议将成为消除赤贫斗争过程中一个引人注目的方向变化，并标志着一个真正的新开端。

51. 第二，一个不可或缺的步骤是坚持让关键行为体明确承认社会保护有一个人权层面。目前，参与解决数亿生活赤贫者的困境的许多关键行为体所倡导的政策，忽视甚至质疑《世界人权宣言》曾自豪地宣布、并且后来经常在有约束力的条约义务中重申的社会保障权和适当生活水准权。许多牵头的国际组织和金融机构仍然避免在政策和方案中承认这些权利。

52. 第三，技术官僚的解决方案无论多么具有创新性或者多么以数据作为驱动力，只要不是在真正地提高那些他们声称要帮助的人的权能，都是行不通的。³⁰ 在这方面，在关于人类尊严作为一项人权指导原则所发挥的中心作用的研究中，赤贫是一个经典案例。政客和其他人非常经常地告诉我们，穷人通常要对自己的困境负责，其原因就是他们自己的懒惰、无能、撒谎或者其他缺点。这些无法自圆其说的定型观念为青睐技术官僚办法又提供了一个借口，我们就通过这些办法衡量穷人，确定我们应如何为他们做出最低限度的规定，至少长远来说是如此。正如凯恩斯提醒我们的，长远来说我们都会死的。那些生活赤贫的人会死的更快，因此长远的解决方案可能只不过是一个幻觉而已。所需要的短期内的增强权能和尊重。我们要重申共同的人性、共同的责任和人类尊严的中心地位。

五. 建议

A. 动员人们推动社会保护最低标准

53. 国际民间社会团体应当切实动员起来并与其他部门的团体联盟，倡导和推动社会保护最低标准倡议。经济与社会权利中心已经同一系列其他团体包括国际特赦组织联起手来，呼吁在可持续发展目标中对社会保护最低标准做出承诺，³¹ 而绝大多数国际人权组织在这个问题上却没有表示，做的比以前更少。必须要承认，亿万人民继续忍受的赤贫是所有人权的对立面。人权领域的国际民间社会团体勇敢地开展斗争，以消除酷刑，减少和揭露法外处决做法，减少暴力侵害妇女的行为，禁止歧视和压迫少数等等，但如果消除赤贫不是人权集体愿景的中心部分，则正在开展的斗争就是具有高度选择性的斗争。

54. 令局面更加糟糕的是，一些牵头的国际人权非政府组织坚持认为，资源分配是一个他们无法解决的问题。这一立场导致有意义的消除赤贫行动几乎无法实

³⁰ “现有关于社会保护最低标准的许多文献基本上来自于国际组织。这些文献不涉及政治，属于技术官僚文件，其中忽视了政党政治和意识形态，以及政治条件限制/客户主义机制在提供社会方案方面发挥的关键作用。” Lucy Luccisano and Laura Macdonald, “Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor”, *Global Social Policy*, published online 4 July 2014。

³¹ 经济与社会权利中心和其他机构，“OWG inches closer to human rights for all post-2015, but still a long road ahead”, joint statement, 2014年4月30日，可在下列网站上查阅：<http://cesr.org/article.php?id=1582>。

施，因此在很大程度上使现状更难以改变。以有效的消除贫穷战略不必要涉及资源再分配这一假设为前提的政策同经验现实是不相符的。

55. 牵头的人权团体因此应积极地同促进社会保护最低标准联盟接触互动，³² 并采取自己有针对性的举措。

56. 国家层面的倡导也必不可少。如果最小公分母办法继续在国际层面占主导地位，民间社会行为体和其他方面就需要把力量更多集中在国家层面。这意味着就国家一级的社会保护政策和关于该领域内国际议程的国家政策进行宣传。

57. 具体而言，民间社会应积极参与国家层面关于负担能力的辩论。在这方面，应当回顾前任特别报告员提交的高度相关的报告，其中述及国家一级的财政和相关政策在创造减贫和实现人权所必需的资源方面发挥的关键作用(A/HRC/26/28)。³³

B. 世界银行

58. 世界银行的作用对于社会保护最低标准而言至关重要。根据迄今为止实行的政策，世行是最有可能损害和毁掉整个倡议的一个行为体。除非世行的内心发生变化，否则整个发展界将继续被推着把重点放在界定不明确的社会安全网之上，这种安全网以人数有限的赤贫人口为目标，并且是一个由官僚机构界定和设计的福利政策事项，而不是一个人权事项。因此，人权界必须重点关注世行在这一领域的政策和做法，人权理事会应该呼吁世行从方方面面接受该倡议。

C. 可持续发展目标

59. 在人权和该倡议两个领域，当前的 2015 年后议程草案相当令人失望。草案中几乎完全没有实质性地提到人权，这等于倒退到 1960 年代和 1970 年代的联合国发展十年战略。不过在起草这些十年战略之时，人权框架尚处于起步阶段，发展在很大程度上被看作是一种技术官僚进程。³⁴ 同样，就社会保护提出的非常低的标准，同消除世界各地各种形式的贫困这种高调言辞也不相符。这样，可持续发展目标开放工作组提出的第一个目标可被视为违反了旨在保护消费者的欺骗性广告法。

60. 可以理解的是，那些在 2015 年后进程上花费了巨大精力的人中的某些人应该认为，只是象征性地提及人权以及对社会保护给予微弱的认可总是聊胜于无，随着时间的推移他们会以某种方式设法为确定了无生气的目标镀上一层积极的

³² 一般资料见 Wouter van Ginneken, “Civil society and the social protection floor”, *International Social Security Review*, vol. 66, No.3-4(July-December 2013)。

³³ 另见经济与社会权利中心和基督救援会, “A post-2015 fiscal revolution: human rights policy brief” (2014)。

³⁴ 见 William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor*(New York, Basic Books, 2014)。

光泽。这肯定是不够的。民间社会团体应当清楚表明，1960 年代的做法在二十一世纪是无法再让人接受的。应该承认总体人权既是可持续发展的一个核心目标，也是相关进程的重要组成部分，社会保护最低标准倡议和劳工组织第 202 号建议书所规定的明确的社会保护权利应该得到承认。

D. 经济、社会及文化权利委员会和特别程序任务负责人

61. 社会保护最低标准最重要的支持者兼劳工组织第 202 号建议的主要起草人已经呼吁起草一项“关于社会保护国家最低标准的联合国公约”，理由是这将“创建一项比发展目标持久得多的文书，而这些目标每几十年就必须修订一次。”³⁵ 该提议尽管在表面上有吸引力，但肯定会同各国对于创建新的人权条约清楚表明顾虑相抵触。更重要的是，该提议没有充分考虑到《经济、社会与文化权利国际公约》以及监测其执行情况的条约机构目前正在发挥和可能发挥的作用。³⁶ 因此，一个替代办法是提议起草一份该公约的任择议定书。不过，除了这样一个倡议所涉及的费用和时间以外，另外一个有力的一般理由是，新文书可能会使本来已经是强制性的内容变成任择内容。就本报告而言，就是《公约》规定的获得社会保护的权力。

62. 一项新公约或议定书的许多效益可以通过经济、社会及文化权利委员会的适当行动而立即实现。委员会已经通过了关于社会保障权的第 19 (2007) 号一般性意见，从而做出了重要贡献。这条一般性意见的内容和假设同社会保护最低标准倡议完全相符，但却是在国际层面讨论社会保护最低标准的概念之前早就通过了。因此，这条一般性意见没有借鉴社会保护的概念，没有采用“最低标准”这一术语，当然没有提及劳工组织第 202 号建议或近期的其它重要情况。委员会应该仔细考虑采用一种办法，在工作中给予社会保护权更重要的地位。这绝不是仅仅发表一份正式声明，而是应包括调整其工作方法，将主要焦点之一放在每个《公约》缔约国在国家层面为建立社会保护最低标准而采取的步骤之上。委员会也可成立一个工作组，以监测社会保护最低标准方面的进展情况，并帮助开展更加互动的参与性进程，使其能够为建立全民社会保护的全球运动做出重大贡献。

63. 社会保护最低标准倡议还应成为处理相关问题的特别程序任务负责人的一个关注焦点。该倡议对于那些关注儿童、妇女、残疾人、老年人和其他人士权利的机构特别重要。

³⁵ Michael Cichon, “The social protection floors recommendation, 2012(No.202): can a six-page document change the course of social history?” *International Social Security Review*, vol.66, No.3-4 (July-December 2013).

³⁶ Cichon’s downplaying of the potential of the Covenant is presumably linked to his view that “ILO standards in social security……are the only existing-albeit soft-instruments of global social governance……”, 同上。

E. 国际筹资举措

64. 要制定社会保护最低标准，国际支持特别是对低收入国家的支持，必不可少。2012 年，两名特别报告员就建立全球社会保护基金提出了一条重要提议。²⁵ 这是一条复杂、精心校定的提议，在国际层面得到了大量关注。不过，显然需要进一步思考，以便确保该基金的重点和拟议方式达到最佳，能够为关键行为体接受。社会保护机构间合作委员会应考虑设立一个专家组，负责审查这一提议，并就实现所确定目标的举措提出建议。
