



大会

Distr.: General
13 January 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十八届会议

2025 年 2 月 24 日至 4 月 4 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

在所有国家实现经济、社会及文化权利问题

秘书长的报告

概要

本报告根据人权理事会第 52/11 号决议提交，理事会在该决议中请秘书长提交一份关于在所有国家实现经济、社会及文化权利问题的报告，特别侧重于加强落实社会保障权方面的挑战 and 良好做法。在本报告中，秘书长概述了实现社会保障权的主要挑战，介绍了立足于人权的社会保障制度的关键要素。



一. 导言

1. 根据人权理事会第 52/11 号决议，本报告重点讨论在所有国家实现经济、社会及文化权利的问题，特别侧重于加强落实社会保障权方面的挑战 and 良好做法。秘书长在报告中考虑到了理事会第五十五届会议上召开的小组讨论会的结果，该会议讨论了在加强落实社会保障权，以及制定、资助、落实公共政策和优质公共服务，将其作为实现经济、社会及文化权利的关键工具方面的挑战 and 良好做法。
2. 秘书长在报告中概述了国家在实现社会保障权方面的义务，强调了社会保障权在减少和减轻贫困、促进社会包容和推动实施《2030 年可持续发展议程》方面的关键作用。尽管在向更多人提供社会保护方面有所进展，但在充分实现社会保障权方面仍存在重大挑战。在此背景下，建立全面的社会保障制度至关重要。本报告列举了一些优秀的以权利为基础的社会保护制度，这些制度确保为所有人提供社会保护，并特别关注处于弱势地位的个人和最边缘化的人群。

二. 关于社会保障权利的国际法律框架

3. 社会保障权在《世界人权宣言》(第二十二条)和其他一些国际人权文书中得到承认。《经济社会文化权利国际公约》确认人人有权享有社会保障，包括社会保险。此外，《公约》还规定，国家应向家庭提供尽可能广泛的保护与协助；在分娩前后的合理期间内向母亲提供特别保护；并采取措施保护和协助儿童和青少年。根据《公约》，缔约国有义务尽其资源能力所及，各自并借国际协助与合作，采取种种步骤，务期以所有适当方法，逐步地充分实现《公约》所确认各种权利，包括社会保障权。此外，经济、社会及文化权利委员会认为，《公约》还要求国家承担最起码的核心义务，至少确保达到《公约》中每项权利的最低基本水平。此外，国家在社会保障权方面负有立即生效的义务，为履行这些义务而采取的步骤必须是慎重、具体的，并且以充分实现这一权利为目标。¹
4. 经济、社会及文化权利委员会阐述了社会保障权的规范性内容，强调其在保障所有人的尊严方面的核心作用。社会保障制度必须确保人们在因疾病、残疾、生育、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而导致缺乏工作相关收入时受到保护。社会保障制度还必须应对各种挑战，如负担不起医疗费用和家庭支助不足，特别是对儿童和成年受抚养人的支助不足。关于核心义务，委员会指出，国家必须确保社会保障计划提供最低限度的基本福利。这些福利必须使所有人都能获得基本的医疗保健、基本的住所和住房、水和卫生设施、食品以及最基本的教育。此外，国家必须确保无歧视地提供社会保障制度或计划，尊重和保护现有的社会保障计划，通过和实施国家社会保障战略和行动计划。国家还必须采取有针对性的措施来实施社会保障计划，并监督社会保障权的实现情况。委员会进一步阐明，缔约国和其他有能力提供援助的行为方有义务提供国际援助与合作，使发展中国家能够履行其核心义务。²

¹ 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段，以及第 19 号一般性意见(2008 年)，第 40 和第 59 段。

² 经济、社会及文化权利委员会，第 19 号一般性意见(2008 年)，第 1、2、59 和 61 段。

5. 国际劳工组织(劳工组织)通过的社会保障标准在进一步落实国际人权文书规定的社会保障权方面发挥了重要作用。国际劳工组织《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)明确了社会保障权的规范性内容,并为建立全面的社会保障制度提供了详细指导。此外,该公约还规定了各国应承诺的满足各种社会保障触发事件的最低标准,并进一步规定了定量和定性最低标准,作为设计和衡量适当社会保障福利的基准。此外,在《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)中,劳工组织呼吁各国建立和实施社会保护底线,将其作为社会保护制度的基本要素,以确保至少达到最低保护水平,从而实现全民覆盖。它还强调各国需要逐步实现更高水平的保护,作为其社会保护制度的一部分。

三. 社会保障权与实现可持续发展目标

6. 国际社会已将社会保护置于《2030 年可持续发展议程》的首要位置,承认在应对全球挑战和实现不让任何人掉队的更美好和更可持续未来方面,社会保护发挥着关键作用。社会保护有助于实现可持续发展目标,特别是目标 1 和具体目标 1.3,其中呼吁各国实施适合本国国情的全民社会保护制度和措施,包括最低标准,到 2030 年大幅覆盖穷人和弱势群体。可持续发展目标的具体目标 1.a 作为社会保护的一个关键推动因素,呼吁从各种来源调集资源消除贫穷,并特别强调政府在教育、卫生和社会保护方面的支出(指标 1.a.2)。目标 10,特别是具体目标 10.4,呼吁各国采取社会保护政策,具体目标 10.b 鼓励向国内资源不足以满足国家计划和方案需要的国家提供官方发展援助。此外,社会保护对实现其他可持续发展目标不可或缺,包括消除饥饿、确保良好健康与福祉、确保优质教育、实现性别平等、确保提供清洁水和卫生设施以及促进体面工作等目标。

7. 已通过国家和国际层面的各种框架和倡议,努力在社会保护领域提供政策指导并促进发展合作。秘书长在“人权行动呼吁”中强调,人权是可持续发展的核心,并在题为《我们的共同议程》的文件³中提出了一项旨在加速执行现有协议,包括可持续发展目标的计划。他敦促各国加快步伐,按照具体目标 1.3 实现社会保护的全民覆盖,并指出,这至少意味着人人享有医疗保健,儿童、无工作能力者和老年人享有基本收入保障。此外,还采取了多方利益攸关方倡议,以提高政策一致性,确保协调和避免重复。其中包括“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”,这是联合国系统为应对阻碍发展进步的多重挑战而采取的集体应对措施。目的是通过支持创造体面工作(主要在绿色、数字和照护经济部门),加快实现可持续发展目标,并将社会保护扩大到那些被排斥的人。其他倡议包括劳工组织“建设全民社会保护底线全球旗舰计划”和“实现可持续发展目标的全民社会保护全球伙伴关系”。

8. 大会 2024 年 9 月 22 日通过的《未来契约》⁴——联合国未来峰会的成果文件——重申了对《2030 年议程》的承诺。在《契约》中,会员国再次承诺,除其他外,“促进全民健康覆盖,增加获得优质包容教育和终身学习的机会,包括在紧急情况下的受教育和学习机会,增进人人获得体面工作的机会,普及社会保护,以消除贫困,减少不平等”(行动 6)。

³ [A/75/982](#).

⁴ 大会第 79/1 号决议。

四. 在实现社会保障权方面取得的进展和面临的挑战

A. 社会保护的重要作用

9. 地球三大危机——气候变化、污染和生物多样性丧失、经济危机和武装冲突等新旧危机的负面影响加剧了排斥，阻碍了获得社会保障的机会。妇女和弱势群体，包括残疾人、老年人和儿童所受影响尤其大。⁵ 到 2030 年，预计全球高达三分之二的极端贫困人口将生活在受脆弱性、冲突、暴力和气候灾害高风险影响的国家。此外，按照目前的趋势，到 2030 年可能会有 5.9 亿人生活在极端贫困中。⁶ 随着极端贫困人口增加，更加迫切地需要迅速扩大社会保护的覆盖范围。这种扩大应侧重边缘化群体。全面的社会保护制度，加上包容性的经济政策、人力资本投资、应对不平等和增强气候韧性的直接具体行动，以及国际合作和伙伴关系，构成了全面消除贫困的基础。事实证明，社会保护通过维持基本收入、增加获得机会和资源的途径，包括获得基本商品和服务(如优质医疗保健)的途径，能够有效减少不平等。这一点在冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)的恢复过程中、在应对气候危机的过程中以及在各国加快实现可持续发展目标的举措中尤其得到了印证。

10. 在发生自然灾害和人为灾害时，社会保护制度往往是保护人们的第一道防线。有证据表明，在自然灾害和武装冲突等危机期间，社会保护制度为加强人们的抗御力发挥了关键作用，并使政府能够更加迅速有效地作出反应。在实行全民社会保护的国家，尤其如此。疫情期间社会保护措施的扩大表明这些措施在保护健康、生命和生计方面发挥着关键作用，同时还促进了迅速和包容性的恢复。⁷ 2020 年 3 月至 2021 年 5 月期间，几乎所有国家和地区都实施或宣布了与社会保护有关的措施，总共近 1,700 项。这表明，社会保护措施可以迅速出台和扩大，以覆盖那些未受保护的个体，并将保护范围扩大到最脆弱和最边缘化的人群。

11. 这些应对措施固然重要，但在疫情期间也出现了一些令人关切的问题，包括覆盖面存在巨大空白、社会保护体系治理薄弱以及现有社会保护机制明显对冲击反应迟钝。⁸ 在很多情况下，疫情暴露了新的脆弱性或进一步加剧了现有的脆弱性，这就要求所有国家在迈向 2030 年之前就危机后的社会保护再次作出强有力的承诺。⁹

B. 社会保护方面的差距

12. 社会保障权仍远未成为一项普遍享有的权利，尤其是对那些最需要的人而言。虽然有所进展，但仍然存在巨大差距。劳工组织的数据显示，2020 年全球

⁵ 见联合国开发计划署(开发署)，《开发署的社会保护方案 2.0》(纽约，2022)。

⁶ 见联合国，《2024 年可持续发展目标报告》(纽约，2024)。

⁷ 见联合国，“秘书长的政策简报：投资于就业和社会保护以消除贫困和实现可持续复苏”(2021 年)。

⁸ 见开发署，《开发署的社会保护方案 2.0》。

⁹ 见劳工组织，《社会保护体系的治理：学习之旅——模块 3：法律框架的遵守和执行》(日内瓦，2024)。

社会保护覆盖率达到了一个新的里程碑，46.9%的人口至少享有一项社会保护福利。¹⁰ 2024 年，全球首次超过半数人口(52.4%)享有某种形式的社会保护福利(可持续发展目标指标 1.3.1)。尽管取得了这些成绩，但仍有 38 亿人得不到任何保护，还有更多的人得不到充分保护。此外，各国的社会保护覆盖率存在显著差异和差距，高收入国家更接近于全民覆盖(85.9%)，而中等偏上收入国家(71.2%)和中等偏下收入国家(32.4%)覆盖率较低。高收入和中等收入国家在缩小保护差距方面都取得了进展。另一方面，低收入国家的覆盖率仍然很低，仅为 9.7%，而且自 2015 年以来几乎没有增长。¹¹

13. 社会保护覆盖率的巨大差距往往是由多种因素造成的，¹² 其中包括缺乏强大的法律和体制框架来确保社会保障权并充分规范社会保障制度。另一个因素是，许多制度仅针对正式员工，而不是为了覆盖非正规工人而设计的。预算限制和有限的财政空间进一步阻碍了覆盖面的扩大，而缺乏长期战略也削弱了可持续地扩大社会保障覆盖面的努力。社会保障体系的设计缺陷和管理不善，加上限制性的资格标准——往往不成比例地将弱势群体排除在外，进一步加剧了社会保护方面的差距。复杂且繁琐的行政程序和服务会让人望而却步，而行政能力有限则阻碍了社会保障服务的提供。对社会保障机构缺乏了解和信任进一步加剧了这些挑战，使许多人得不到需要的保护。此外，过度依赖经济情况调查以及在本就不完善的社会保障环境中使用自动化和人工智能来提供社会保障福利，可能会导致错误地将一些人排除在外。这导致数十亿贫困人口，尤其是最弱势和最边缘化的群体，以及那些面临多重和交叉形式歧视风险的人，得不到任何保护。

14. 另一个严重问题是“未领取”社会福利。所谓“未领取”，是指有资格享有社会保护的個人出于各种原因未领取或未受益于社会保护。这种情况阻碍了有资格的个人享有社会保障权。“未领取”现象在大多数国家都很普遍，对公共服务的有效性和适当性构成挑战。“未领取”主要涉及需要社会保护的弱势人群，包括被社会孤立的人、没有银行账户的人、数字文盲或因其背景而蒙受羞辱的人。需要有更好的统计数据，才能进一步了解“未领取”现象的各个方面。现有数据主要集中在发达国家。然而，这些估算对于监测和报告社会保护的有效性至关重要。¹³

15. 如果社会保障制度中包含公共服务，包括教育、医疗和保健服务、照护和支助服务、适当的社会住房、交通和安全饮用水，则社会保障制度的效果和影响会扩大。尽管公共服务对于确保享受社会保护和社会保障制度十分重要，但公共服务提供系统的运作一直独立于社会保障制度。这阻碍了通过连接二者的管理和行政系统而可能产生的协同效应，对社会保障制度的整体有效性造成了负面影响。¹⁴ 在许多国家，社会保护的重点是加强收入保障，而没有适当考虑公共服务的可得性、可及性和质量。需要通过加强各部门和各级政府之间的协调，加强社会保护

¹⁰ 见劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更美好的未来》(日内瓦，2021)。

¹¹ 见劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告：针对气候行动和公正过渡提供全民社会保护》(日内瓦，2024)。

¹² 关于实现社会保障权和提供优质公共服务方面的挑战和良好做法的小组讨论会的结果。

¹³ A/HRC/50/38, 第 10-12 段。

¹⁴ A/HRC/56/34, 第 12 和第 14 段。

与公共服务之间的联系。公共服务还必须满足不同性别的需求，并消除限制获得服务的障碍。

缺乏对特定群体的社会保护

16. 尽管取得了一些进展，但在保护弱势和边缘化群体成员，包括贫困人口、妇女、儿童、难民和移民、残疾人、老年人、失业者和非正规部门工作者方面，进展不足。以下数据反映了这一现实：(a) 全世界只有 56.1%的劳动人口依法享有疾病津贴，41 亿劳动适龄人口得不到保护；(b) 只有 38.9%的重度残疾人领取残疾津贴，1.46 亿重度残疾人得不到保护；(c) 只有 23.9%的儿童得到保护，18 亿儿童得不到保护；(d) 只有 16.7%的失业者领取失业津贴。¹⁵ 在特定群体中，包括妇女、从事不稳定工作的人和移民工人，老年人的社会保护仍然是一项挑战。

17. 纵观全球，社会保护的法律和实际覆盖方面仍然存在巨大的性别差距。社会保护对妇女的覆盖率较低(2023 年为 50.1%，而男性覆盖率为 54.6%)。只有 36.4%的新生儿母亲享受生育津贴。此外，劳动适龄妇女在社会保障计划中的缴款比例(29.1%)低于男性(40.9%)，导致养老金出现 5.4 个百分点的差距。¹⁶ 社会保护方面存在性别差异，是因为获得体面就业的机会不平等，无酬照护工作和家务的分工不平等，妇女获得就业和经济资源的机会更加有限，以及在整个生命周期中存在性别相关风险。妇女平均每天花在没有酬家务和照护工作上的时间是男性的 2.5 倍，这种不成比例的负担在低收入家庭中更为严重，因为限制了妇女参与劳动力市场，从而加剧了贫困、不平等和不稳定。¹⁷ 最边缘化的妇女——贫困妇女、移民妇女、从事非正规工作的妇女和少数群体妇女——承担了最多的无酬照护工作。¹⁸ 此外，妇女在非正规和脆弱就业中的比例过高。¹⁹

18. 据估计，非正规就业人口超过 20 亿，占全球劳动力的 57.8%(妇女占 55.2%，男性占 59.6%)。然而，在 56%的国家中，尤其是在低收入和中等偏下收入国家，妇女从事非正规就业的比例超过男性。²⁰ 非正规经济中的大多数劳动者要想获得体面工作，面临很多困难，包括没有社会保障。出现这种情况往往是因为他们没有通过缴费机制参保。实际上，许多非正规工人没有能力定期缴费，或者根据现行法律，他们可能不在社保覆盖范围内。此外，他们在获取特定保护机制方面也面临困难，因为基于资产所有权等标准的代理经济状况调查可能会将他们排除在保护范围之外，而针对收入潜力有限或无收入潜力家庭的方案也可能将他们排

¹⁵ 见劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》。

¹⁶ 见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国经济和社会事务部，《可持续发展目标的进展情况：2024 年性别概况》(纽约，2024)。

¹⁷ 见联合国，“可持续发展目标指标”，目标 5。

¹⁸ 见妇女署，“照护：对性别平等及妇女和女童权利的重要投资”，照护与扶助国际日的声明，2024 年 10 月 29 日。

¹⁹ 见妇女署，“事实与数字：增强经济权能”，2024 年 6 月 28 日。

²⁰ 见劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》。

除在外。²¹ 确保非正规经济部门的劳动者享有社会保护至关重要，不仅是出于社会原因，也是出于包容性经济发展的需要。²²

资金缺口

19. 各国要实现社会保护底线的全民覆盖，仍然面临巨大的资金缺口。要想通过社会保护底线保证至少基本水平的社会保障，低收入和中等收入国家每年需要再投入其国内生产总值总额的 3.3%。这包括将国内生产总值的 2.0%用于基本医疗保健，将国内生产总值的 1.3%用于针对五类人员(儿童、重度残疾人、新生儿母亲、老年人和失业人员)的社会保护现金福利。低收入国家需要再投入其国内生产总值的 52.3%，才能实现社会保护底线的全民覆盖。目前的投入水平远远不足以填补社会保护制度在覆盖面、全面性和充足性上的不足。目前，各国平均将国内生产总值的 12.9%用于社会保护(不包括保健)，但不同收入水平的国家之间差异很大(高收入国家为 16.2%，中等偏上收入国家为 8.5%，中等偏下收入国家为 4.2%，低收入国家为 0.8%)。²³

20. 发展中国家在通过社会保护的主要来源——累进所得税和财富税以及社会保障缴款——筹集充足的社保资金方面经常遇到重大挑战。日益沉重的债务负担已成为许多国家发展道路上的主要障碍。自疫情以来，利率上升，增加了偿债成本，即便对没有背上额外债务的国家也是如此。据估计，低收入国家用于支付利息的收入或支出比例(平均比例或中位数)是高收入国家的两倍至三倍。这挤占了公共投资，包括社会保护方面公共投资所需的财政空间。²⁴ 事实证明，当前的全球经济和金融架构无法应对这些挑战。在公共产品和服务私有化的大背景下，因缺乏财政空间而采取的紧缩措施导致了社会保护支出的削减，严重影响了人们享有社会保障权和适当生活水准权。为了使各国，特别是最不发达国家能够在艰难的全球背景下进行必要的投资，需要扩大国际支持并改革国际金融架构。

五. 立足人权的社会保障制度

21. 在会员国努力实现可持续发展目标的过程中，应根据人权法和承诺以及劳工组织的社会保障标准，建立和实施社会保障制度。各国应从长计议，逐步发展社会保障制度。各项战略应运用人权保障措施，以符合善治和可持续性原则。此外，社会保障制度应当充分、可负担、可及和可得。应保证全民覆盖，为每个人，特别是最弱势和最边缘化的群体提供充足的福利，以保证他们过上体面的生活，并涵盖人生命周期中的所有社会风险和突发事件。

22. 社会保障制度应立足于强有力的立法和政策框架，确保覆盖所有需要社会保护的人，不歧视、不羞辱。通过与包括受益人在内的相关利益攸关方进行广泛对话，以参与性方式制定的制度是最有效的。社会保障制度还应包括问责机制，并

²¹ 见劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人：国际经验教训》(日内瓦，2019)。

²² 见劳工组织，“将社会保护覆盖面扩大到非正规经济部门的工人：工人组织需要了解什么”，政策简报，2022 年 7 月。

²³ 见劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》。

²⁴ 见开发署，“不作为的人类代价：贫困、社会保护和债务偿还，2020-2023 年”，开发署全球政策网络简报，2023 年 7 月。

提供有效的补救措施，包括司法和准司法补救措施。此外，社会保障制度应以公平和可持续的方式筹资。投资于全民社会保护制度，包括社会保护底线，对于确保全民覆盖和提供充分、全面的福利和服务至关重要。提供优质的公共服务以及及时准确的信息，对于确保所有符合条件的个人都能从社会保护中充分受益至关重要。

A. 按照国际标准制定立法和政策框架

23. 社会保障权应在国家法律框架中得到承认。得到宪法承认至关重要，因为宪法为有效实施社会保障制度提供了基础。例如，哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及和危地马拉的宪法承认社会保障权。²⁵ 在宪法中承认社会保障权并将其进一步纳入国家立法，是建立和实施全面社会保障制度的关键一步。必须采用全面的法律框架，才能确保社会保护制度下不同社会保障计划(缴费型和非缴费型)和方案之间的协调和一致。应不断调整和更新法律框架，以逐步确保社会保护覆盖所有人。

24. 社会保障制度应配有充足资金支持的长期战略和政策，这些战略和政策应明确承认社会保障权，并采用系统的方法来实现这一权利。制定和实施国家社会保护战略和政策，是建立和维持全面、充分和可持续的社会保障制度、保护人们终生的主要工具。²⁶ 这些战略和政策反映了各国政府发展社会保障制度，包括社会保护底线的目标。它们应包括明确的操作步骤，如时间表和排序、考虑成本和扩大财政空间，以及改善部门内和部门间的协调。例如，东帝汶通过的《2021-2030 年国家社会保护战略》是该国在这一领域的第一份政策文件。战略确定了三个战略目标：减少贫困；改善和扩大对劳动者的社会保护；推动制度发展。社会团结与包容部正在建立一个治理结构，以协调和整合社会保护部门，从而有效实施该战略。

25. 社会保障制度横跨多个政策领域，如医疗保健和失业保护，涉及多个机构，包括卫生部、劳动部、社会福利部、农业部、教育部和财政部。因此，所有国家都必须建立强有力的协调和行政结构，以便在各部和各级政府间有效实施战略和政策。²⁷ 在社会保护战略和加强部门间协调的措施方面，一些国家的做法值得借鉴。约旦通过了《2019-2025 年国家社会保护战略》，从而在社会发展部下设立了两个机构，负责协调不同部门对该战略的实施。此外，尼泊尔推出了国家社会保护综合框架，通过加强相关方案的协调和整合，确保相关部委和机构在不同层面实施的社会保护方案具有连贯性和一致性。这些例子突出表明，需要建立制度架构，并确保不同部委和机构在国家 and 省一级实施的相关方案协调一致，才能实现全面的社会保护制度。

²⁵ 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“意见征集启事，人权理事会关于在所有国家实现经济、社会及文化权利问题的第 52/11 号决议”，2024 年 1 月 15 日。

²⁶ 见劳工组织，“实现全民社会保护”，社会保护聚焦，2021 年 11 月。

²⁷ 见劳工组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国儿童基金会(儿基会)，《联合国在社会保护问题上的合作：就如何加快社会保护制度建设达成共识》(日内瓦，2022)。

B. 建立社会保护底线

26. 作为实现社会保障权的一个步骤，应建立国家确定的社会保护底线。经济、社会及文化权利委员会指出，这些底线必须保障个人在整个生命周期的法定权利，并特别关注最弱势和处境最不利的群体，包括儿童、老年人、残疾人、非正规工人和非国民。²⁸ 国际劳工组织在《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)中建议，社会保护底线应包括基本社会保障担保，至少确保提供人们有尊严地生活所必需的基本医疗保健和基本收入保障。这些担保可以通过现金转移和实物支助的方式来实现，如儿童福利、结合劳动适龄贫困人口就业保障发放的收入支助津贴、由税收承担的全民养老金以及残疾津贴。此外，这些担保构成国家的核心义务，即通过向所有个人和家庭提供最低限度的福利，确保他们能够享受社会保障。取决于国家的社会、经济和政治背景，建立社会保护底线的国家战略可能包含各种措施的组合——缴费型和非缴费型、针对特定群体和针对所有人、公共和私人性质。²⁹

27. 一些发展中国家的经验表明，所有国家都能负担得起社会保护底线。如上文所述，社会保护底线是消除贫穷的有效工具。在危机出现之前对社会保护底线进行投资，可以保护国家、社区和个人免受任何规模的冲击。³⁰ 此外，优先投资于社会保护制度，特别是社会保护底线，对于实现《2030 年议程》和不让任何人掉队的目标，特别是实现可持续发展目标的具体目标 1.3 和 3.8 至关重要。

C. 通过扩大覆盖面、充足性和全面性实现全民社会保护

28. 迫切需要弥补社会保护方面的不足，并做出必要努力，在各方面实现全民社会保护。这包括确保人口的全面覆盖、福利和服务的充足性以及所涵盖风险的全面性。³¹ 为扩大社会保护覆盖面所做的努力通常被界定为建立社会保护底线。有时，努力的重点是非全面目标，例如将覆盖面扩大到特定群体。为实现全民覆盖，应通过缴费型(通常是社会保险)和非缴费型(通常由税收承担)机制相结合的方式扩大覆盖面。投资，包括为设计和改进计划进行的投资，对于扩大覆盖面，包括提升全面性和福利的充足性，至关重要。

29. 建立非缴费型计划，如全民计划或针对特定群体的社会援助计划，在确保基本保护水平方面发挥着关键作用，特别是对最弱势和最边缘化的群体而言，包括儿童、妇女、老年人、残疾人、非正规工人和非国民。这些计划被认为是国家确定的社会保护底线的重要组成部分，对于实现全民覆盖至关重要。一些国家在这方面采取了成功措施。例如，毛里求斯设立了全民养老金，该国所有年满 60 岁的公民，只要符合年满 18 岁后在该国居住满 12 年的条件，每月可领取约 200 美元养老金。肯尼亚制定了“*Inua Jamii* 老年公民计划”，为所有年满 70 岁的公民提供养老金，由税收支付。这项措施自 2018 年开始实施，展现了肯尼亚在针对老年人的非全民计划转变为全民计划方面取得的进展。阿曼通过最近颁布的

²⁸ [E/C.12/2015/1](#), 第 8 段。

²⁹ 见 [A/HRC/28/35](#)。

³⁰ 见《2024 年世界社会报告：危机交织时期的社会发展——全球行动呼吁》(联合国出版物，2024)。

³¹ 见劳工组织、粮农组织和儿基会，《联合国在社会保护问题上的合作》。

《社会保护法》(第 52/2023 号法令)改革了社会保护制度,该法基于生命周期方法,提供全民儿童津贴、全民残疾津贴和全民养老金。在蒙古,由税收承担的全民儿童补助金方案为所有 18 岁以下儿童提供每月津贴。³²

30. 将社会保障覆盖面扩大到非正规工人有两种政策方法:一是正规化,主要侧重重现有的社会保护机制(如社会保险),并优先考虑特定的工人团体;二是大规模扩大非缴费型社会保护机制。例如,2021 年,多哥全国社会保障基金批准了一项专门针对非正规经济劳动者的社会保障方案,将他们纳入普通养老金计划。2022 年,约旦通过约旦社会保障公司设立了一个特别基金(Estidama 基金),为非正规工人(包括难民和移民工人)提供短期收入支持和社会保障。该基金有望为扩大社会保障覆盖面提供支持,帮助 13,000 名工人从非正规经济向正规经济过渡。随着非标准就业形式的出现,包括在高度发达经济体劳动力市场数字化转型的背景下出现了非标准就业形式,各国更加迫切地需要采取必要措施,确保社会保障制度为所有就业形式下的所有劳动者提供普遍的社会保护。

31. 一些国家的经验表明,如果政策和战略能够体现逐步提高保护水平的全面愿景,则会取得成功。这种方针可确保覆盖更广泛的风险,使所有个人即使在受到经济或社会冲击或自然灾害影响时,也能维持和提高生活水平。例如,瑞士已采取措施,建立涵盖健康、残疾、年龄和死亡四大领域的综合社会保障制度。瑞士进一步完善了带薪育儿假制度,目前正在考虑将自营职业者纳入保障范围。厄立特里亚 1994 年的宏观政策为全面的国家社会保障计划奠定了基础,该计划旨在提供基本的社会保护担保,消除贫困,并将出台养老金计划作为优先事项。³³厄立特里亚根据《国家宪章》和宏观政策,颁布了有关社会保障各个方面的法律,其中包括产假、养老金、残疾津贴和医疗保险等一系列保护措施,标志着向社会保障全民覆盖逐步扩展。

32. 人们认识到,提供的福利水平必须能够确保适当的生活水准。这就需要采用特定的机制或途径来界定、实现和保持充足性(例如,根据最低消费品篮子、最低工资、国家最低生活水平或贫困线,或参照国际标准中确定的基准来确定福利水平)。各国应确保社会保障福利与生活费用挂钩,以便设定的福利水平足以确保受益人享有适当生活水准。例如,2021 年,柬埔寨通过了一项针对《劳动法》条款所定义人员的养老金计划,旨在扩大覆盖面,提高退休人员福利的充足性,该计划将覆盖约 150 万人,并通过数字化手段更好地提供服务。

33. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在开展多项与社会保护有关的活动,包括从人权角度进行预算分析以及正在进行的分析和宣传。人权高专办在该领域开展合作的一个例子是 2023/24 年在柬埔寨进行的评估,重点关注非正规部门工人社会保护计划的可得性、可及性和适足性。其目的是协助政府确定如何将非正规工人纳入社会保护计划,并根据国际人权义务预先确定缴费金额,以确保工人能够负担得起。评估的一部分内容是为了确定非正规工人是否愿意参加该国为自营职业者设计的自愿缴费型医疗社会保障计划。评估基于人权高专办 2023 年 4 月和 5 月对 452 名非正规部门工人进行的调查。调查显示,54%的受访者不愿意缴纳医保,其中 70%的受访者表示收入不足或不稳定是原因之一。评估

³² 见人权高专办,“意见征集启事,人权理事会第 52/11 号决议”。

³³ 见 https://alevationgroup.com/storage/2020/07/Eritrea-Macroeconomics-Policy_-1994.pdf。

还显示，在确定个人对社会保护计划的缴费金额时，应考虑收入、家庭规模和职业等多个因素。³⁴ 此外，评估还表明，提高对现有社会保护机制的认识对于提高机制的可及性至关重要。人权高专办希望，此项评估的结论和建议，包括对社会保护实际可得性、可及性、充足性和可负担性的深入了解，将有助于政府提高社会保障方案的有效性，以落实人权经济。

D. 性别敏感型社会保障制度

34. 社会保护制度，包括社会保护底线，必须对性别问题敏感，并能够应对与性别有关的风险、脆弱性和制约。这些风险、脆弱性和制约包括：妇女获得资源的机会有限，在无酬照护和家务方面承担着不成比例的责任，容易遭受性别暴力，以及在她们的能动性受限的情况下，缺乏参与决策的机会。³⁵ 具有包容性且促进性别平等的社会保护制度可以发挥重要作用，促进在可持续发展目标方面重回正轨，并通过在整个生命周期减轻贫困，为妇女和儿童提供可持续的脱贫途径，增强妇女的韧性，消除影响妇女和儿童的贫困、不平等和边缘化的结构性驱动因素，以防止进一步倒退。还迫切需要调整社会保护制度，以便在系统性冲击和长期危机期间更好地应对特定性别的需求和脆弱性。此外，应采取必要措施，将社会保护扩大到非正规经济部门的妇女，并应对无酬照护需求。³⁶

35. 综合性的照护和支助系统将社会转移支付、照护和支助服务结合起来，并对照护服务的质量和有偿照护人员的工作条件做出规定，这样的照护和支助系统应成为社会保护制度的支柱。³⁷ 这些系统应顾及性别、残疾和年龄因素，并充分尊重有偿和无酬照护者的人权以及接受照护和支助者的权利。³⁸ 为此，有必要促进对支助和照护系统的共同理解，承认照护工作的经济和社会价值。照护和支助系统是实现可持续发展、社会公正和不让任何人掉队的包容性社会的重要工具。

E. 资金充足的社会保障

36. 当务之急是填补当前的资金缺口，确保调动必要的资源，以建立包含社会保护底线的全民社会保护制度，在整个生命周期为每个人提供充分保护。此外，优先投资于社会保护底线是兑现《2030 年议程》承诺的关键。关于如何扩大社会保护的财政空间，没有放之四海而皆准的方法，但是有一系列不同的战略，可供国家创造和扩大社会保护的财政空间。国家应重新分配现有的公共支出，向社会性支出倾斜。还应考虑加强累进税制，改进税收管理和征收工作，以扩大税基，防止逃税和避税。此外，在通过增加缴费收入来扩大社会保障融资时，应确保社

³⁴ A/HRC/57/78, 第 19 和第 20 段。

³⁵ 见妇女署，“通过社会保护解决暴力侵害妇女问题”，第 26 号政策简报。

³⁶ 见 A/79/111。

³⁷ 同上。

³⁸ 见人权高专办，“人权 75 年——是时候改造照护和支助系统了”，联合国人权事务高级专员的声明，2023 年 2 月 7 日。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/02/human-rights-75-time-transform-care-and-support-systems>。

会保障缴费的征收方式不会使经济条件较差的人陷入困境，并考虑到受益人的经济状况。³⁹

37. 在财政和经济实力较弱的国家，特别是社会保护投资明显不足的低收入国家，国际支持对于加快社会保护覆盖面方面的进展至关重要。官方发展援助是一种增加社会保障外部资金的途径。鉴于低收入国家面临的资金缺口，需要大幅增加向这些国家提供的官方发展援助，并全部用于社会保护。如果所有捐助方都能达到官方发展援助占国民总收入 0.7% 的目标，那么许多国家为人的发展提供资金，包括为社会保护提供资金的能力将发生根本变化。⁴⁰ 此外，鉴于越来越多国家面临债务危机以及由此对享有社会保障权产生的影响，有必要推进重组国际债务体系的努力。这方面的举措应遵循一些原则，例如让私人债权人和其他相关利益攸关方及时、平等地参与债务重组，以便有关国家获得必要的债务减免或“剃头”，从而能够履行实现社会保障权的义务。此外，在改革现有债务可持续性和信用风险评估框架时，应反映一国的可持续发展目标融资需求，考虑可持续发展目标投资所需的财政空间(从优先支付外部债权人的制度转变为优先履行社会保障义务的制度)。⁴¹ 为配合改革国际金融架构的努力，联合国大会启动了一个进程，最终应当能够通过一项关于国际税务合作的联合国框架公约，其目标应当以国际法规定的国家义务为指导并与之保持一致。⁴²

38. 联合国系统将继续与会员国合作，在需要时帮助会员国找到资源，投资于社会保护制度，具体方法包括：确保经济、社会及文化权利不受债权人影响，设定支出占国内生产总值的百分比目标，重新分配公共支出，采用行之有效的方法打击腐败和非法资金流动，部署渐进的财政政策，提高预算的透明度、参与度和问责。例如，莫桑比克政府利用国际货币基金组织的中期信贷方案，将分配给非缴费型社会保护方案的预算从 2022 年的 47 亿莫桑比克先令提高到 2023 年的 68 亿莫桑比克先令，增加了 42.6%(增幅超过 20 亿莫桑比克先令，合 3,130 万美元)。在中期信贷方案的谈判框架下，劳工组织倡导根据国际标准扩大社会保护并提供了技术建议。因此，达成的协议对社会保护给予了特别关注。⁴³

39. 还有一些为定期评估预算分配提供支持的例子，目的是评估资源是否用于逐步实现社会保障权。例如，在苏丹当前冲突爆发前，人权高专办协助苏丹编写了一份人权预算分析，还对女性茶贩最低基本水平的社会保护进行了初步成本核算。其中包括人权影响评估，评估 COVID-19 疫情和其他因素(包括紧缩措施)造成的收入下降对弱势和边缘化群体生计的影响。通过人权影响评估和预算分析，政府得以确定弱势群体成员的具体需求，继而为他们制定有针对性的社会保护方案。在乌克兰，人权高专办对与社会保护有关的地方政府预算——预算分配和支出——进行了人权分析，还对乌克兰人权监测团进行了能力建设，以协助地方政

³⁹ 见劳工组织，“全民社会保护的资金缺口：全球、区域和国家估计值以及创造财政空间的战略”，劳工组织第 113 号工作文件，2024 年 4 月。

⁴⁰ A/75/982，第 28 段。

⁴¹ 见联合国，“我们的共同议程：改革国际金融架构，第 6 号政策简报”，2023 年 5 月，以及 A/HRC/57/33。

⁴² 大会第 78/230 号决议。

⁴³ 见 <https://www.social-protection.org/gimi/ResultAchieved.action?id=1320>。

府在预算编制过程采取基于人权的方针。该项目有助于制定方法，以落实对经济、社会及文化权利，特别是社会保障权的保护。

40. 人权高专办加入了劳工组织全球社会正义联盟，并积极支持劳工组织通过建立全球社会保护基金或同等机制，加强国际金融机制，以帮助各国提高融资水平。此外，需要努力创建人权经济——更公平和更可持续的全球经济，为极易受债务影响的国家提供流动性，扩大其财政空间，使它们能够可衡量地逐步实现社会保障权。

六. 结论

41. 在面临多重危机时，社会保护可以促进稳定和发展，因为它有助于提供基本收入，增加获得机会和资源的机会，使政府能够有效应对这些挑战。虽然已努力扩大社会保护的覆盖面，但事实证明，这些努力不足以确保为所有人提供社会保护，特别是在低收入国家，特别是为最弱势和最边缘化的群体，包括儿童、老年人、残疾人、非正规工人和非国民提供社会保护。社会保护方面的这些不足表明，所有国家都需要进一步努力履行其实现社会保障权的义务。建立和实施尊重人权标准和原则的全面社会保障制度是预防和减少贫困和不平等的有力工具。这样的一个制度应当充分、可负担和可及，保证覆盖所有人，特别是最弱势群体，并涵盖整个生命周期的所有社会风险和突发事件。国际发展合作对于支持发展中国家，特别是低收入国家的努力至关重要，这些国家的覆盖率多年来经常停留在非常低的水平。国际发展合作应伴随国际金融架构的改革，以促进对社会保护的投资。

42. 必须重申，市场经济不会对全民社保进行投资，尽管社会保护能够产生多重效益，包括包容性经济发展，这对实现人权和追赶到 2030 年实现可持续发展目标落下的进度至关重要。会员国不论单独还是通过合作，都需要弥补这一差距。会员国在《未来契约》中重申，将致力于为所有人建立设计周全、可持续、高效的社会保护制度来应对冲击，并普及社会保护，以消除贫困，减少不平等。⁴⁴在即将召开的第二次社会发展问题世界首脑会议上，有机会重申这些承诺。除此之外，首脑会议的成果应包含社会发展方针，并为实施《2030 年议程》提供动力。

七. 建议

43. 秘书长建议各国：

(a) 批准《经济社会文化权利国际公约》和劳工组织《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)(如尚未批准)；

(b) 确保社会保障立法符合国际人权法和国际劳工组织的社会保障标准，如有可能，将享有社会保障的人权纳入宪法；

⁴⁴ 大会第 79/1 号决议，第 21(b)和第 25(b)段。

(c) 采取措施确保全民覆盖，为所有人，包括属于最弱势和最边缘化群体的人、低收入家庭、老年人、残疾人、儿童和难民，提供充分和公平的保护，以确保他们享有体面的生活水准；

(d) 建立社会保护底线，并逐步发展成一个普遍和全面的社会保障制度；

(e) 确保社会保障福利足以让受益人享有体面的生活水准，包括为此定期审查福利并根据通货膨胀进行调整；

(f) 对数字技术在社会保护系统中的引入和实施进行独立的人权影响评估，以确保社会保护系统保障平等和不歧视；

(g) 采取有效措施，确保所有有资格领取社会保障福利的个人都能领取福利并享有社会保障权，包括为此简化行政程序，减少不必要的文件要求，提高社会保障机构对社会保障受益人的人权的认识，以及消除在享受社会保障制度方面的羞辱和歧视；

(h) 进行必要的社会保险改革，以覆盖正规和非正规经济中不同类别的工人以及非标准就业形式，并使这些工人能够向社会保障计划缴费并从中受益。此外，鼓励各国为工人从非正规经济转向正规经济提供便利，并考虑到劳工组织《2015 年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。私营部门和其他相关利益攸关方应为这些努力做出贡献；

(i) 确保社会保障制度促进性别平等，惠及所有妇女和女童，以保护她们的福祉和生计，增强她们抵御社会、经济和环境冲击的能力。各国还应将承认、重新分配和支持无酬或报酬过低的照护工作作为优先事项并加以投资，并采取具体步骤，根据人权理事会第 54/6 号决议，建立基于人权、促进性别平等、包容残疾和顾及年龄因素的支助和照护系统；

(j) 努力提高社会保护支出占国内生产总值的百分比，特别关注弱势和边缘化个人。各国应加强国家税务机构，审查税收和财政政策以确保政策高效，调动国家经济资源以缩小现有差距，提高政策的再分配效应，包括采取措施打击非法资金流动和跨境逃税和避税，特别是打击在其管辖范围内经营或注册的工商企业的逃税和避税行为，并采用和执行尽责机制；

(k) 确保将包括社会保障权在内的经济、社会及文化权利视为法律义务，并为提供充足资金。各国应与国际金融机构和其他债权人合作，采取适当措施，确保由公共债务产生的承诺，包括偿还债务的承诺，不妨碍其履行实现社会保障权义务的能力，并确保与社会保障权有关的投资专款专用。贷款国或国际金融机构决策层的国家应认识到借款国实现社会保障权的义务，并支持其履行义务；

(l) 考虑在劳工组织促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器的背景下，为基于权利的社会保护方案提供资金，同时应遵守通过国内和国际努力为实现经济、社会及文化权利调动必要资源的人权义务。在这方面，各国应考虑建立一个社会保护国际筹资机制，以调动和协调国际资金援助，支持在全球南方发展全民社会保护制度；

(m) 继续支持人权高专办在其更广泛的人权经济工作中，进一步加强在经济、社会及文化权利方面，特别是在社会保护领域的业务工作，以便能够在与劳

工组织协商的基础上，在国家和区域一级扩大和深化对会员国的技术和能力支持，推动向全民社会保障计划和制度迈进；

(n) 利用将于 2025 年召开的第二次社会发展问题世界首脑会议的机会，制定一条通往更美好未来的社会可持续发展道路，以应对在实现经济、社会及文化权利，包括社会保障权方面所面临的挑战。首脑会议的成果可以是对 1995 年《社会发展问题哥本哈根宣言》的更新，应涵盖全民社会保障等问题，并为实现可持续发展目标提供动力。
