



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19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、社会和文化权利问题：冠状病毒病
(COVID-19)对实现经济、社会和文化权利的影响

秘书长的报告*

概要

本报告根据人权理事会第4/1号决议提交，理事会在该决议中请秘书长向理事会提交关于在所有国家实现经济、社会和文化权利问题的年度报告。

秘书长在报告中强调了冠状病毒病(COVID-19)疫情对实现经济、社会和文化权利的影响。然后，他重点阐述了危机后实现更好的恢复的机会，以及创建更具复原力、更公平和更可持续的社会。他特别强调，处理不平等问题、更新社会契约以加强全民健康覆盖、社会保障和教育、使经济政策立足于人权以及尊重地球承载极限，对于这些努力至关重要。最后，他向各国和其他利益攸关方提出建议，指导他们确保人权处于更好恢复的努力的中心。

* 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. 正在肆虐的冠状病毒病(COVID-19)疫情揭示、扩大和加剧了现有的社会和经济不平等。公共卫生危机很快伴随着并行的经济、社会和人权危机。那些已经落在后面的人往往会落后得更远。对这些并发危机采取基于人权的办法，使我们的注意力集中在那些受害最深的人身上、为什么以及可以做些什么。人权是形成疫情应对措施的关键，在当前的公共卫生状况过去后，也是帮助各国政府和社会确定创新和包容性方法以实现更好的恢复的关键。秘书长的“人权行动呼吁”¹ 阐明了人权在应对危机、性别平等、公众参与、气候公正和可持续发展方面的核心作用。根据可持续发展目标，基于人权的应对措施会产生更好、更可持续的长期结果。²

2. 本报告着重指出了明确基于人权，特别是经济、社会和文化权利的方法如何有助于从疫情中恢复得更好，并表明，当国家优先考虑经济、社会和文化权利时，它们在危机背景下更具复原力。这需要采取立足于参与、问责、平等、不歧视和赋权的社会经济措施，特别关注面临风险最大或受疫情影响尤为严重的人。

3. 本报告的重点与根据大会第 74/298 号决议举行的 2021 年可持续发展高级别政治论坛的主题相一致，即以可持续、有适应力的方式战胜冠状病毒病大流行，促进可持续发展的经济、社会和环境层面：在采取行动落实可持续发展十年背景下为实现《2030 年议程》开辟一条包容、有效的途径。因此，本报告还着眼于为高级别政治论坛做出贡献，在讨论中提出基于人权的观点。

二. 冠状病毒病(COVID-19)疫情对实现经济、社会和文化权利的影响

A. 对重要的经济、社会和文化权利的影响

4. COVID-19 疫情对全世界社会构成了前所未有的威胁。卫生紧急情况引发了经济和社会危机，严重影响到个人、家庭和社区，特别是那些最无力应对的人。各国为防控疫情而采取的必要措施正在对广泛的人权产生影响，特别是经济、社会和文化权利，如健康权、食物权、住房权、水和卫生设施权、社会保障权、受教育权和工作权。

1. 健康权

5. 这场疫情揭示了世界各地许多卫生系统的结构性弱点，全球一半以上的人口已经无法获得足够的基本保健服务。³ 在疫情之下，基本保健服务、商品和用品，包括用于检测和治疗 COVID-19 感染的服务、商品和用品本已稀缺的状况正在加剧。公共卫生保健系统不堪重负，导致人们因其他现有的身体和精神健康问

¹ www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。

² 见联合国，COVID-19 与人权：我们同舟共济，2020 年 4 月。

³ 世界卫生组织(世卫组织)和国际复兴开发银行/世界银行，《追踪全民健康覆盖：2017 年全球监测报告》。

题，包括妇女获得性健康和生殖健康服务的机会中断。训练有素的医护人员以及个人防护装备、诊断设备和呼吸机等医疗设备用品的短缺正在损害健康权的享有，特别是在卫生基础设施薄弱的国家。

6. 整个社会的精神健康和福祉都受到危机的影响，数百万人面临特别严重的影响。在疫情爆发前，对精神健康促进、预防和护理的投资不足，这种状况正在危及旨在满足大量人口的精神健康需求的有效应对措施，他们因疫情导致的对健康的影响、失去家人和朋友、隔离、恐惧和不确定性以及随之而来的生计、教育和其他机会的损失而感到痛苦。⁴

2. 食物权

7. 疫情及其应对措施扰乱了粮食生产和供应链，损害了食物权，加剧了本已严重的粮食不安全状况。联合国粮食及农业组织(粮农组织)指出，2019年，世界上已有近6.9亿人遭受饥饿，比上一年增加了1,000万人。初步评估表明，2020年，COVID-19疫情可能会使全世界营养不足的人数增加8,300万，总人数达到1.32亿人。⁵世界上有20亿人无法获取足够的食物，而获取足够的食物指的是始终能通过物质和经济手段获取充足、适当和文化上可接受的食物。这些人面临更大的营养不良和健康不佳的风险，使他们更容易患上与COVID-19相关的并发症。

3. 适当生活水准权

8. 在COVID-19疫情期间，适当住房权、水和卫生设施权以及健康和安全生活权的重要性变得更加明显。拥有一个安全的家，能够得到充足的基本服务，如供水、卫生设施和电力，对于保护个人免受病毒感染以及遵守政府的封锁措施、社交距离和行动限制至关重要。无法充分获得安全管理的饮用水和卫生设施的质量低劣的住房和生活条件——例如在许多非正规住区、过度拥挤的监狱和移民工人的住房——增加了病毒感染和传播的风险，造成了严重健康后果和贫困加剧的恶性循环。疫情还暴露了世界各地住房制度中已经存在的巨大结构性不平等，其特点是全球各地负担得起的住房日益短缺以及无家可归现象。国家限制人员行动以及经济和文化活动的应对措施也对适足住房权产生了重大影响，因为人们因失去收入而不再能够支付租金或抵押贷款，从而面临被驱逐、无家可归和流离失所的风险。

4. 受教育权

9. 这场疫情对教育系统造成了历史上最大的破坏。全球190多个国家的近16亿学生受到大规模学校关闭的影响。⁶对于家庭环境无法提供支持或资源不足的学生而言，这种影响是灾难性的，许多人可能永远无法弥补这段失去教育的时期(见A/HRC/44/39)。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)估计，2020年，接受从学前教育到高等教育的2,400万学生有可能无法返回教育机构，包括托儿

⁴ 联合国，政策简报：COVID-19与采取行动促进精神卫生的必要性，2020年5月。

⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，世界粮食安全和影响状况(罗马，粮农组织，2020年)。

⁶ 联合国，政策简报：COVID-19期间和以后的教育，2020年8月。

所、学校、大学或其他培训机构，其中 1,090 万人处在小学和中学阶段。⁷ 学校关闭使女童和年轻女性更容易遭受童婚、早孕和性别暴力——所有这些都降低了她们继续接受教育的可能性。这种情况可能会进一步加剧不平等，特别是考虑到有机会使用在线教育设施继续接受教育的人与没有这种机会的人之间的数字鸿沟。

5. 工作权

10. 疫情及其对经济的冲击严重影响了工作权，对经济、社会和文化权利的实现产生了深远的影响。疫情在全球范围内造成了空前的失业水平。国际劳工组织(劳工组织)指出，仅在 2020 年 4 月至 6 月，就有 4.95 亿个全职工作岗位流失，近一半的全球劳动力面临失去生计的风险。自疫情爆发以来，⁸ 已有超过六分之一的青年停止了工作。⁹ 在世界许多地方实行数十年的紧缩措施和削减公共服务，使得工人只能依靠工资获得基本商品和服务之后，疫情造成的收入损失对数以百万计的人而言是毁灭性的(见 E/C.12/2020/1)。在疫情爆发前处于弱势地位的人首当其冲受到影响。

11. 非正规经济中的工人包括世界上四分之三以上的青年工人，他们受到封锁的严重影响，在受疫情影响最严重的许多部门，如酒店和餐饮部门中，他们所占比例过高。¹⁰ 那些处于所谓的“零工经济”或不稳定合同(如“零工时合同”)中的人已经失去了收入来源，并被排除在许多政府“强制休假”计划之外。妇女在非正规经济和高风险部门的劳动力中所占比例过高，同时还面临着日益增加的期望，即为了完成越来越多的照顾责任而放弃有偿工作。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)警告说，疫情可能会摧毁 25 年来在性别平等方面取得的进展。¹¹

12. 对于许多能够继续工作的人来说，COVID-19 已经把他们的工作环境变成了一个他们有感染病毒风险的空间。¹² 由于基本防护装备短缺，许多一线保健工作者也受到 COVID-19 影响(见 A/HRC/45/12)。¹³

6. 紧急措施的影响

13. 各国为控制 COVID-19 传播而采取的措施也对经济、社会和文化权利产生了影响。《经济社会文化权利国际公约》第四条规定，国家对此类权利仅得加以法律明定之限制，又其所定限制以与此类权利之性质不相抵触为准，且加以限制之唯一目的应在增进民主社会之公共福利。保护生命和公共健康显然是一个合法的目标，在许多国家，国家或地方封锁等措施对于防止病毒传播是必要的。在这种

⁷ 教科文组织，教育方面应对 COVID-19 的措施，“有多少学生面临无法返校的风险？”，倡导文件，2020 年 7 月 30 日。

⁸ 联合国新闻，“COVID-19 对工人的影响是‘灾难性的’：劳工组织”，新闻稿，2020 年 9 月 23 日。

⁹ 劳工组织，劳工组织监测报告：“COVID-19 与劳动世界”，第四版，2020 年 5 月 27 日。

¹⁰ 同上，第三版，2020 年 4 月 29 日。

¹¹ 妇女署，“谁花时间照顾？COVID-19 期间的无偿照顾和家务劳动”，2020 年 11 月 25 日。

¹² 劳工组织，面对疫情：确保工作场所的安全和卫生，2020 年。

¹³ 另见 E/C.12/2020/1。

情况下，国家有义务采取措施防止或至少减轻对其他人权的影响。此外，一旦这些紧急措施和权力对于保护公共健康不再必要，就应立即取消(E/C.12/2020/1, 第 11 段)。

14. 在学校和其他教育设施关闭的情况下，有赖于可靠的互联网接入、满足使用要求的联网设备以及保证安全和平静学习环境的家庭环境，在线学习可以减轻对学习者的受教育权的影响。然而，这些措施往往加深了贫富家庭之间的不平等。疫情使人们清楚地看到，互联网接入对于实现受教育权以及其他权利，如作为意见和表达自由权一部分的获得信息的权力，越来越重要。

15. 许多儿童通过学校供餐计划才能获得一天唯一一顿营养餐。对一些儿童来说，上学可以让他们暂时摆脱家庭中的身体或心理暴力，并接触到值得信赖的成年人，向他们报告这种暴力行为。因此，在任何情况下，在封锁和关闭学校的同时都应加强措施，监测可能面临风险的儿童的健康，加强远程报告和转介制度以及远程宣传和提高认识活动。

16. 据报告，在下达封锁令的国家，亲密伴侣和家庭成员实施的性别暴力行为有所增加，这再次表明，对于面临家庭暴力和性别暴力风险的妇女、儿童和其他人来说，家庭可能是不安全的。¹⁴ 诉诸司法和获得有效的法律补救措施不是一种奢侈，而是保护经济、社会和文化权利的基本要素，包括在疫情期间(E/C.12/2020/1, 第 12 段)。各国必须确保执法部门对家庭暴力案件做出反应，热线电话可以使用，受害者可以获得有效的法律救助，保护令得到执行，为逃避虐待的人提供的庇护所或其他紧急临时住房措施仍然可以方便和安全地使用。

B. 对边缘化和弱势群体的影响

17. COVID-19 疫情对穷人和最边缘化群体造成了尤为严重的影响，其中包括 20 多亿生活在非正规住区或无家可归的人。没有适当的住房，作为一种保护措施的隔离就变得不可能实现，获得水和卫生设施往往很困难。各国应在疫情期间向无家可归者提供安全适当的住房，可能的措施包括改变旅馆或其他私营企业的用途。为了避免加剧住房不安全状况，各国还应禁止在疫情期间驱逐房客，同时应鼓励私人房东减免可能因疫情而失去收入或收入减少的房客的租金。获得基本住所、住房和卫生设施是《经济社会文化权利国际公约》规定的最低核心义务的一部分，必须立即落实，不得根据国家发展水平逐步实现。

18. COVID-19 对老年人的影响尤为严重，他们面临更高的感染率和死亡率。老龄歧视和年龄歧视往往加剧了这种影响，导致他们在某些情况下无法获得可能挽救生命的医疗设备和治疗。某些与 COVID-19 无关的保健和社会方案暂停对老年人和残疾人产生了尤为严重的影响。保持身体距离、自我隔离和其他紧急措施应考虑老年人的需求，他们所依赖的支持网络可能会受到行动限制的阻碍。

19. 移民、难民、境内流离失所者和无国籍者往往生活在拥挤的条件下，获得卫生设施和保健的机会有限。特别是非法移民由于担心可能会被拘留或驱逐出境，可能不会寻求医疗保健。各国应考虑采取措施，规范非法移民的移民身份，以确

¹⁴ 见妇女署，“影子疫情：COVID-19 期间的暴力侵害妇女行为”，政策简报，2020 年第 17 号。

保所有人都能获得适当的医疗保健，没有人被排除在为应对疫情影响而采取的社会保障措施之外。

20. 被剥夺自由者特别容易受到拘留设施中病毒快速传播的影响，因为被关押在封闭空间的人高度密集，在某些情况下，利用个人卫生设施和保健的机会受到限制。各国应立即采取措施解决监狱过度拥挤的问题，并紧急探索释放办法和拘留替代办法，以减轻风险，包括对犯有轻罪的人、即将获释的人、被移民拘留的人和因移民身份被拘留的人、健康状况不佳的人以及被审前拘留或行政拘留的人。没有法律依据而拘留的人应该被释放，强制戒毒和康复中心的人也应该被释放。应当暂停对儿童实施拘留；如果能够保证安全，各国应当释放所有被拘留的儿童。¹⁵

21. 在 COVID-19 疫情期间暴露出来的许多不平等现象都源于针对种族、族裔和宗教少数群体以及土著人民的根深蒂固的结构性歧视，或因这种歧视而加剧。由于歧视，少数民族和土著人民的社会经济地位往往较低，生活条件不足，获得保健、水和卫生设施、社会保障和社会服务等基本服务的机会有限，这使得这些群体中更容易出现更高的感染率和死亡率。土著人民往往生活在偏远地区的社区，获得保健或医疗支持的机会有限或根本没有。由于各种社会经济因素，如住房条件和获得医疗保健的机会，以及从事包括一线工作在内的高风险服务行业工作的人数比例过高，各区域的非洲人后裔都面临较高的 COVID-19 死亡率。对歧视、污名和日益增长的仇外心理的恐惧可能会使边缘化社区不敢寻求他们在疫情期间有权获得的社会援助。

22. 生活在受制裁国家等冲突或人道主义危机地区的人可能是面临风险最大的群体。冲突各方应立即宣布停火，以便困境中的民众能够获得防控疫情所需的援助。健康权在任何时候都适用，国际人道法明确保护医疗工作者和医疗设施，并要求向需要帮助的人提供医疗和人道主义援助便利。冲突各方必须确保这些规定得到充分尊重，并允许人道主义工作人员跨境运送援助。

三. 恢复得更好

23. COVID-19 危机表明，各国的人权承诺与所有人的经济、社会和文化权利的有效实现之间存在巨大差距：保健系统不完善；社会保障方面的差距；结构性不平等；环境退化；以及紧迫的气候危机。在疫情爆发前，世界上每个区域都出现了针对不平等加剧和生活水准下降的街头抗议。许多特别程序任务负责人敲响了警钟，指出公共卫生和社会服务资金不足正在降低短期和长期的复原力和可持续性。¹⁶ 疫情造成的多重危机和困难如果得不到迅速和果断的解决，可能会导致社会紧张关系、不稳定、暴力和冲突加剧，正如 COVID-19 疫情爆发前几年全球各地的抗议浪潮那样。¹⁷

¹⁵ 见机构间常设委员会，机构间常设委员会，关于 COVID-19 的临时指导意见：重点关注被剥夺自由者(由人权高专办和世卫组织制定)，2020 年 3 月 27 日。

¹⁶ 例如见 A/71/304。

¹⁷ 见 E/2016/58。

24. 在恢复得更好的过程中，重新关注确保充分尊重和有效享有经济、社会和文化权利，将有助于建设能够抵御和减轻疫情以及其他危机和灾害的影响的强大和有复原力的社会。¹⁸ 这要求各国履行义务，确保享有这些权利的最低基本水平（“最低核心义务”），并最大限度地利用可用资源，包括通过国际合作。¹⁹ 人权原则和规范可以有效指导各国的政策制定，包括制定当前对策以确保每个人都免受疫情的负面影响，以及制定长期对策，打造包容性和公平的社会和经济的支柱。

A. 消除不平等

25. 各国负有确保国际人权条约保护的权利在法律和实践中得到不受歧视地享有的人权义务。²⁰ 这要求各国通过禁止歧视的全面立法，并采取措施和执行政策，应对一些人在享有权利方面面临的实际障碍和挑战。平等和不歧视原则载于《经济社会文化权利国际公约》，并在随后针对特定群体具体情况国际文书中得到进一步发展。

26. 以最公平的方式调动和分配最大限度的可用资源以应对 COVID-19 疫情的影响，将避免给已经被边缘化或处境脆弱的人口带来任何进一步的经济负担。尚未这样做的国家应立即采取有针对性的专门措施，保护和减轻疫情对这些人口的影响，例如向缺乏水、肥皂和消毒剂的社区提供这些物品；实施有针对性的方案，保护包括无证工人在内的所有工人的工作、工资和福利；暂停驱逐住户或暂不取消赎回权；提供社会救济和收入支持，以确保所有贫困人口的粮食和收入安全；保护罗姆人和流动社区以及土著人民等少数群体的健康和生计；并确保所有人都能为教育目的利用公平的互联网服务(E/C.12/2020/1, 第 15 段)。由于人们可能因使他们被进一步边缘化和排斥的多种原因而遭受歧视，考虑到历史、社会和政治背景以及一个人可能面临的多种歧视原因的跨部门办法至关重要。

27. COVID-19 疫情对妇女的经济、社会和人身安全造成了广泛的破坏，危及妇女平等权利方面来之不易的成果。虽然针对疫情实施了一系列方案，但妇女署和联合国开发计划署(开发署)最近在 206 个国家和地区进行的一项研究发现，42 个国家(20%)在应对 COVID-19 危机时没有采取对性别问题有敏感认识的措施。纳入顾及性别平等的方法的绝大多数措施都侧重打击家庭暴力的增加。在妇女署和开发署研究的国家中，只有 12% 的国家实施了全面措施来支持和重新分配照料工作，加强妇女的经济安全，并处理日益增加的性别暴力问题。²¹

28. 各妇女群体感受到的 COVID-19 疫情的影响是不同的。病毒的影响和传播揭示了妇女之间基于种族、年龄、阶级、性别认同、性取向和残疾的严重不平等。对性别问题有敏感认识的措施应包括一种交叉方法，以便能够惠及处境不同的所有妇女。这要求各国考虑疫情对残疾妇女、移民妇女或土著妇女等不同妇女群体的不同影响和不同的应对措施。有效应对疫情的国家措施应把妇女和女童放在中

¹⁸ 见 A/HRC/37/30。

¹⁹ 见经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)和 E/2017/70。

²⁰ 经济、社会及文化权利委员会第 9 号一般性意见(2009 年)。

²¹ 开发署和妇女署，COVID-19 全球性别平等应对跟踪机制(可查阅 <https://data.undp.org/gender-tracker/>)。

心位置，除其他外，将妇女和妇女组织纳入 COVID-19 应对措施的核心；将不平等的无酬照料工作转化为一种新的、包容性的、对所有人都合适的照料经济；设计社会经济计划，有意识地重视妇女和女童的生活和未来。²²

29. 将边缘化或弱势群体纳入决策过程是对 COVID-19 造成的差异和歧视的任何补救措施的一个基本要素。除了实质性权利(上文讨论过)之外，国际人权法还包括一些基于平等和不歧视、参与、赋权和问责等核心原则的程序性权利。这些权利共同构成了基于人权的方法的基础，而基于人权的方法也是《2030 年可持续发展议程》的核心。

30. 确保公众支持和遵守严重限制人权的封锁等非常措施要依靠建立信任，而建立信任又要依靠透明度和参与。获得可靠信息是意见和表达自由的一个重要因素，在应对疫情方面尤其重要，基于最新科学证据的准确信息可以拯救生命。新闻自由、民主监督和可执行的信息自由立法对于充分行使意见和表达自由权至关重要，进而也有助于行使经济、社会和文化权利。

31. 在政策制定和监测过程中纳入以前被排斥的群体并增强他们的权能需要真正的、法律上可强制执行的问责制。如果一项政策直接或间接歧视或以其他方式侵犯经济、社会和文化权利，受影响的个人和民间社会组织都应有资格申请进行司法审查，或在权利已经受到侵犯的情况下申请全面补救。

B. 创建新的社会契约

32. 秘书长在谈及世界范围深刻的结构性不平等时，呼吁建立新的社会契约和全球新政，为所有人创造平等机会，尊重所有人的权利和自由。²³ 在恢复得更好的过程中，必须处理社会保障、卫生和教育制度的结构性缺陷，以确保它们有能力为所有人提供适当的生活水准，并确保社会和经济对未来的危机有更强的复原力。建立这种制度的关键是根据各国最大限度地利用现有资源实现经济、社会和文化权利的义务，对公共卫生、教育和社会保障进行长期投资。

1. 全民健康覆盖

33. 各国确保健康权的义务要求它们建立可供所有人使用、易于获得和可接受的卫生系统。各国在普遍实现健康权方面取得进展的最全面方式是建立一个强有力和负担得起的全民保健系统。人权要求卫生服务不得因负担不起、难以获得或正式歧视移民和难民等群体而排斥某些社会阶层。因此，各国必须积极评估可能阻碍人们获得性健康和生殖健康服务等所需服务的障碍。

34. 作为 COVID-19 疫情应对措施的一部分，一些国家已经使保健服务更加容易获得，例如通过使用移动设备将 COVID-19 检测扩大到偏远地区、消除妇女寻求人工流产的障碍、对药品和保健服务设定价格上限以及帮助某些群体支付保险费。然而，如果各国要充分处理疫情揭示的缺陷，加强对未来危机的复原力并履行其人权承诺，这些措施就必须成为长期实施。

²² 联合国，“政策简报：COVID-19 对妇女的影响”，2020 年 4 月 9 日。

²³ 见《大会正式记录，第七十五届会议，补编第 1 号》(A/75/1)，第 14 和第 21 段。

35. 全民健康覆盖不仅仅是一个金融、经济或发展问题；这是一个社会正义和平等问题，是实现所有与健康有关的人权的问题，享有这些人权对人的尊严和生命权至关重要(E/2019/52, 第 48 段)。从 COVID-19 疫情中恢复过来是一个机会，可以展现政治领导力，包括最高层的政治领导力，在公共卫生政策转向符合人权的全民健康覆盖模式之前进行变革。

2. 社会保障

36. 获得社会保障的权利是一项基本人权，应当是应对包括当前疫情在内的各种危机的协调一致的对策的不可或缺的一部分。随着人们失去工作、收入或生计，危机对那些无法获得社会保障的人产生了更大的影响，其中绝大多数是妇女和儿童。尽管这项权利很重要，但根据劳工组织 2017 年的估计，世界上只有 29% 的人口享有充分的社会保障，一半以上的人口根本没有任何保障。²⁴

37. 充分的社会保障可增强复原力，促进防止贫穷、失业和非正规就业，充当强大的经济和社会稳定器，同时在危机时期及以后刺激经济总需求。许多国家已经认识到在疫情期间扩大覆盖的重要性。根据劳工组织关于全球社会保障对策的数据，截至 2020 年 4 月，82 个国家和地区承诺实施总共 194 项社会保障措施，包括扩大覆盖、使社会保障更容易获得以及提高福利水平。²⁵

38. 所有国家都需要大量投资，以确保人民至少在最低水平上享有社会保障权。自 COVID-19 危机爆发以来，由于对保健服务的需求增加、因封锁措施而失去收入的工人的收入保障问题以及危机造成的国内生产总值(GDP)下降，确保社会保障的财政缺口有所加大。劳工组织强调，即使在低收入国家，也存在为社会保障增加财政空间的选择，包括增加税收；扩大社会保障缴费基数；减少非法资金流动；重新分配公共支出；或根据适应性的宏观经济框架。在某些情况下，特别是在低收入国家，国内资源调动努力还应得到国际援助与合作的补充。

39. 社会保障措施应该对性别问题有敏感认识，并考虑到妇女在无酬照料工作方面的不平等负担。老年妇女尤其面临风险。她们一生中从事的无偿照料工作实际上阻止了她们获得正式就业，因此也使她们无法获得缴费型社会保障或体面工资，危及她们在整个生命周期享有适当生活水准的权利。在 COVID-19 危机的背景下，随着学校的关闭和健康危机的影响，照料儿童、病人和老年人的工作更多地落在妇女身上，增加了她们从事的无酬照护工作。基于人权的社会保障措施是促进获得医疗保健、防止人民陷入贫困和确保满足基本经济和社会权利(包括食物、水、住房、保健和教育)的重要工具。

3. 教育

40. 教育本身不仅是一项基本人权，也是一项使人能够享有所有其他人权的权利。投资于教育，包括人权教育，是推动经济发展、提高青年男女的技能和机会、在所有 17 个可持续发展目标上取得进展以及预防冲突和维持和平的最具成

²⁴ 劳工组织，《2017-19 年全球社会保护报告：提供全民社保，实现可持续发展目标》。

²⁵ 劳工组织，社会保障监测报告，世界各地应对 COVID-19 危机的社会保障对策，2020 年 4 月 6 日。

本效益的方式。教育仍然是经济上和社会上被边缘化的成年人、青年和儿童摆脱贫困并获得作为公民充分参与自己社区的手段的主要工具。

41. 受教育权不受国际人权法所列的不适用情形的影响，即使是在冲突或危机时期，如 COVID-19 疫情期间也是如此。许多国家已采取创新措施提供远程教育，利用低技术和高技术解决方案联系尽可能多的学生。然而，全球多年来教育投资不足，导致教室过度拥挤，维护不善，这也增加了 COVID-19 在学生和教师中传播的风险。虽然许多国家政府越来越依赖私立学校提供教育，但许多私立学校发现很难在疫情期间继续运作。

42. 在恢复得更好的过程中，需要各国政府和国际社会发挥强有力的领导作用，通过最大限度地利用现有资源，包括调动国内收入和国际合作，优先投资教育和保护教育资金。恢复得更好也是一个巨大的机会，可以通过与所有利益攸关方的对话来调动知识和支持共同价值观，这将有助于更好地理解所有人面临的挑战，并共同寻求解决办法。信息和通信技术(信通技术)和新技术正在开辟新的途径；但是，为了获得数字红利，必须应对当前危机已经明显表明的数字鸿沟带来的挑战。由于全球一半以上的人口没有互联网接入，将需要多个渠道来提供远程教育，利用数字、电视和广播平台以及家访。²⁶

C. 使经济对策立足于人权

43. COVID-19 疫情造成了第二次世界大战以来最大的经济冲击。自 1998 年以来，以国际贫困线衡量的贫困率预计将在 2020 年上升，这是自 1998 年以来的首次，扭转 20 多年来减贫努力取得的进展。²⁷ 这场疫情揭示了当前经济模式的根本弱点。在许多国家，全球性疫情冲击了已经被削弱的保健和社会保障系统，在某些情况下，这些系统已接近崩溃边缘，包括由于 2007/08 年全球金融危机后采取的紧缩措施。

44. 疫情是一场悲剧，但也提供了一个机会，在以人为中心并牢固立足于人权原则和标准的新的经济和社会思想的基础上“恢复得更好”。秘书长提出了经济变革所需的一系列实际措施：扭转数十年来对公共服务和全球公益物的长期投资不足；采用新一代社会保障政策，涵盖正式和非正式工人；全民健康覆盖；采取平权行动，纠正根深蒂固的性别、种族和族裔歧视；增加采用累进税，处理避税和腐败问题；债务减免和债务延期偿付；向绿色经济过渡；改革国家治理和全球机构，以便在国家内部和国家之间更加平等地分享权力、财富和机会。²⁸

45. 所有这些问题长期以来都是国际人权议程的一部分，包括在制定标准方面，以及在国际人权体系下对各国的审查和提出建议方面，这些问题深深植根于《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》。因此，联合国

²⁶ 儿基会、Thomas Dreesen 等人，“公平远程学习的良好实践：从 127 个国家应对 COVID-19 的教育对策中获得的新的经验教训”，因诺琴蒂研究简报，2020 年 10 月。

²⁷ 世界银行，《2020 年的贫困与共同繁荣：财富的逆转》(华盛顿特区，世界银行，2020 年)，第 5 页。

²⁸ 安东尼奥·古特雷斯，秘书长，第 18 个纳尔逊·曼德拉日演讲，“消除普遍存在的不平等：新时代的新社会契约”，2020 年 7 月 18 日。

国际人权系统和联合国系统其他机构和实体提出的建议为遏制不平等和重建包容性经济提供了大量与“恢复得更好”相关的合理指导。

46. 《经济社会文化权利国际公约》规定的人权标准可以特别有助于指导各国政府作出这些政策选择，因为这些标准规定了各国政府对其人口和生活在其领土上的人民应当达到的经济和社会权利标准。所有国家都有责任保证其人民享有的健康、社会保障、营养和粮食安全、水和卫生设施、住房、教育和其他权利至少达到“最基本水平”，即使是资源有限的情况也是如此，特别是在危机时期。²⁹ 根据这一义务，确保最基本的生活水平，包括通过社会保障最低标准，必须是政府支出的首要优先事项。即使是资源不足的发展中国家，也应力求最大限度地利用可用资源，制定低成本和有针对性的方案，帮助最需要帮助的人，确保有限的资源得到高效和有效的利用。此外，需要集体努力，包括通过加强国际支持，以确保最基本的生活水平得到保障，并确保偿债等其他紧迫义务不优先于社会支出。

47. 各国政府还有责任最大限度地利用现有资源，逐步实现经济和社会权利(见 E/2017/70)。在危机时期，这意味着在经济衰退期间限制社会支出，并实施反周期波动财政政策，以避免经济和社会权利的倒退。在当前的危机中，由于国内生产总值崩溃、税收减少、贸易和外国直接投资及汇款放缓，政府收入正在减少，这可能重新分配现有资源，例如将资源从国防支出转向社会支出，或创造新的资源，并确保负担不会过重地落在落在后面的人身上，包括通过采取公平和累进的税收以及处理避税、非法资金流动和腐败问题。如果权利的倒退是不可避免的，它应是暂时的、合理的、合法的、相称的和非歧视性的。

48. 预算应当透明，并接受权利持有人的审查。公众必须能够清楚地看到政府是如何使用税收的，以便他们能够要求政府对预算决定负责。对政府预算的人权审查在疫情等紧急情况下尤其重要，在这种情况下，大量资金在短时间内分配，有时透明度较低。人权框架提供了工具，既可以使预算信息更容易获得，也可以分析政府拨款，以确保它们惠及所有人，不让任何人掉队。³⁰

49. 为了在 COVID-19 疫情之后恢复得更好，工商企业也将发挥重要作用。然而，如果恢复要处理疫情的根本原因，包括无视工人权利、加剧经济不平等以及破坏或损害环境和生物多样性的不可持续的商业模式，回归到“一切照旧”就不是一种选择。从疫情中恢复提供了一个机会，可以根据《2030 年议程》，将商业模式转变为以人权和环境可持续性为中心的模式。《工商企业与人权指导原则》提供了一个权威框架，指导各国确保在恢复阶段采取负责任的商业行为。

D. 促进国际团结与合作

50. 团结与合作是防控 COVID-19 的最佳防线，也是恢复得更好的关键。根据《联合国宪章》第五十五条和第五十六条以及包括《发展权利宣言》在内的国际

²⁹ 见经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段。另见 E/2013/82。

³⁰ 见人权高专办和国际预算伙伴关系，通过政府预算实现人权(纽约和日内瓦，人权高专办，2017 年)。

法确立原则，³¹ 在实现经济、社会和文化权利方面进行国际合作是所有国家的义务。

51. 这场疫情是对国际合作与团结的明确考验。如下文所述，在恢复得更好的过程中，在实现经济、社会和文化权利的重要领域，果断的领导和协调一致的行动尤为重要。

1. 免除制裁以拯救生命

52. 单方面制裁可能会加剧疫情的灾难并伤害目标国家的人民。³² 2020年3月，秘书长呼吁世界各国领导人免除影响世界上最脆弱国家的食品和药品限制。³³

53. 鉴于广泛的部门制裁可能会削弱卫生部门和人权，应紧急重新评估对面临疫情的国家的这种制裁。应准许对基本医疗设备和用品实行人道主义制裁豁免，以避免任何国家保健系统崩溃。与此同时，受制裁国家应提供透明的信息，接受必要的人道主义援助提议，并优先考虑弱势群体的需要和权利。它们还应采取措施，保证国家和国际组织能够不受阻碍地开展人道主义工作。³⁴

2. 确保作为全球公共产品获得疫苗

54. 最近在开发有效的 COVID-19 疫苗的竞赛中取得的进展有望改变疫情的形式。然而，许多障碍阻碍了疫苗的普遍提供和获得。最近的报告显示，67 个国家的 90% 的人口将无法获得 COVID-19 疫苗，而一些更富裕的国家已经购买了足够的剂量，如果临床试验中的所有候选疫苗得到监管机构的批准，到 2021 年底，可以为全部人口接种三次以上的疫苗。³⁵

55. 疫苗、药物、保健技术和疗法的可获得性是健康权和享受科学进步及其运用所产生的利益的权利的一个重要方面。人人有权在与其他人平等的基础上，享受享受可达到的最高健康标准所必需的科学进步的一切现有最佳应用；³⁶ 这意味着不受歧视地获得对有尊严的生活至关重要的创新，包括对弱势或边缘化群体而言。³⁷

³¹ 见《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款以及经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见。

³² 见“COVID-19 疫情：单方面制裁的人道主义问题和不良影响及其免除”，单方面强制性措施对享受人权的不良影响问题特别报告员，指导说明，2020 年 12 月 10 日。

³³ 联合国，“秘书长敦促 G20 国家抑制 COVID-19 传播，在疫情的‘人类危机’中维持家庭生存”，新闻稿，2020 年 3 月 26 日。

³⁴ 见人权高专办，“巴切莱特呼吁放松制裁，使医疗系统能够抗击 COVID-19 并限制全球传染”，2020 年 3 月 24 日。

³⁵ 数据由人民疫苗联盟提供。另见大赦国际，“活动人士警告说，穷国 90% 的人口将错过明年接种 COVID-19 疫苗的机会”，2020 年 12 月 9 日。

³⁶ 经济、社会及文化权利委员会，第 25 号一般性意见(2020 年)，第 70 段。

³⁷ 经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见(2000 年)，第 30 段和第 25 号一般性意见(2020 年)，第 17 段。另见 A/HRC/20/26，第 29 段。

56. COVID-19 疫苗应被视为全球公共产品。³⁸ 在所有国家和人民团结的基础上，以协调一致的全球方式开发和分发疫苗，是应对世界正在面临的危机的最有效、最可持续和最道德的对策。迄今为止，已有 64 个较高收入经济体加入了 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制，这项全球倡议旨在将各国政府和制造商联合起来，确保 COVID-19 疫苗最终送达最需要的人，无论他们是谁，也无论他们身在何处。该倡议的成功与否取决于能否弥补 280 亿美元的资金缺口，其中包括疫苗大规模生产、采购和在全球范围内分发所急需的 42 亿美元。

3. 从债务减免到债务可持续性

57. 在发展中国家多年来一直在为不可持续的债务负担而苦苦挣扎之际，这场疫情正在打击着它们的经济。发展中国家在本十年将面临偿债的重负。仅在 2020 年和 2021 年，高收入发展中国家的偿还额就达到 2 至 2.3 万亿美元，中低收入国家达到 7000 亿至 1.1 万亿美元。在 COVID-19 危机之后，发展中国家将需要大量流动性和融资支持，以应对疫情及其经济影响的直接后果。联合国贸易和发展会议(贸发会议)和国际货币基金组织(基金组织)都估计，流动性和融资需要至少达 2.5 万亿美元。³⁹

58. 除了二十国集团暂停偿债倡议等解决眼前流动性问题的紧急措施之外，还需要持久解决办法来确保发展中国家的债务可持续性，以便为实现经济、社会和文化权利以及执行《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》创造足够的财政空间。

E. 确保环境和地球的健康

59. COVID-19 疫情有力地提醒人们，人类的福祉有多么依赖健康的环境。过度开发环境，导致环境退化和生物多样性丧失，增加了 COVID-19 等传染病从动物传播到人类并导致大流行病的风险。毁林、开荒、野生动物贸易、不断增长的人口、不断增加的定居点和基础设施、日益加剧的畜牧业生产和气候变化等因素共同都破坏了生态系统和生物多样性，从而为人畜共患病和疾病大流行创造了条件。⁴⁰

60. 80% 以上的会员国通过宪法、立法、法院裁决和区域条约依法保护享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利(见 A/HRC/43/53, 附件二)。虽然这项权利没有得到国际人权条约的明确保护，但健康的环境日益被视为实现人权的先决条件(见 A/HRC/22/43)。全球环境紧急情况的不利影响，包括气候变化和 COVID-19 等人畜共患病造成的影响，对享有人权，包括生命权、适足食物权、适当住房权、健康权、饮水权和文化权构成特别严重的威胁(见 A/75/161)。条约机构认

³⁸ 秘书长在全球疫苗峰会视频致辞中说：“每个人、任何地方都必须最终获得 COVID-19 免疫接种”，新闻稿，2020 年 6 月 4 日。

³⁹ 贸发会议，从大封锁到大崩溃——新冠时期的发展中国家债务，2020 年 4 月。另见 A/75/281。

⁴⁰ 人权高专办，“美洲：COVID-19 疫情期间，各国政府应加强而不是削弱环境保护”，新闻声明，2020 年 8 月 13 日。

为，未能采取措施防止气候变化造成的可预见的人权损害，或未能监管造成这种损害的活动，可能构成对国家和人权义务的违反。⁴¹

61. 因此，各国对 COVID-19 疫情采取的应对措施应尊重、保护和实现健康环境权，这将保护人们享有权利，防止未来的大流行病。需要采取具体行动和政策，以应对气候变化，确保获得安全饮用水、清洁空气、健康和可持续的农业、减少接触有毒物质以及确保健康的生态系统和生物多样性。结束毁林，严格监管野生动物贸易，密切监测人、野生动物和家畜密切接触的热点，都将有助于防止未来的大流行病。

62. COVID-19 危机为各国提供了一个独特的机会，通过对恢复计划和恢复决策的大量投资来保护环境。明智的恢复措施将优先保护环境和生物多样性，通过经济脱碳化应对气候变化。重新启动经济的新投资应根据《2030 年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》的目标，为可持续发展和碳中和奠定基础。⁴²

四. 结论和建议

63. 疫情揭示了全球相互联系的程度。它造成了破坏和巨大的人类痛苦中，也带来了一个恢复到一个更加平等和可持续的世界的难得机会。恢复得更好必须建立在一种共同理解的基础上，即获得食物、保健、水和卫生设施、教育、体面工作和社会保障的权利是每个人在法律上平等享有的基本人权。

64. 本报告指出，会员国和其他利益攸关方可以采取一些行动，以促进实现经济、社会和文化权利，从而恢复得更好并创造有复原力和可持续的社会。其中，以下行动值得各国和其他利益攸关方特别关注：

(a) 在应对疫情的过程中再次承诺维护和切实实现经济、社会和文化权利，并恢复得更好；

(b) 确保应对重大公共卫生威胁的紧急措施相对于评估的风险是相称、必要和透明的、以非歧视方式实施、有具体的重点和持续时间，并采取侵入性尽可能小的方法；

(c) 根据各国依《经济社会文化权利国际公约》承担的最低核心义务和尽最大能力采取必要步骤的义务，优先采取措施保障重要的经济、社会和文化权利，以保护受疫情影响的最弱势群体；

(d) 处理不平等和歧视问题，以最先保护被落在最后面的人，他们通常面临的风险最大，受到疫情和其他此类危机的影响也尤为严重；

(e) 投资于分类数据，以查明具体哪些人受到排斥或歧视，确定不平等和歧视的根源，处理不平等的权力关系，并加强人们对影响其生活的决策过程的有效参与，这些是基于人权的方法的基本内容；

⁴¹ 人权高专办，“五个联合国人权条约机构发表关于人权与气候变化的联合声明”，2019年9月16日。

⁴² 见联合国，“在应对 COVID-19 大流行的大会特别会议上的讲话”，2020年12月3日(可查阅 www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-12-03/remarks-general-assembly-special-session-response-covid-19-pandemic)。

(f) 确保所有的危机应对措施对性别问题有敏感认识，促进性别平等和增强妇女权能，同时考虑到妇女的多样性以及她们对恢复得更好的贡献；

(g) 作为实现经济、社会和文化权利的核心义务，确保调动和使用最大限度的可用资源，包括通过累进税、高效和公平的资源分配、打击腐败、参与式的预算编制和监测方法以及国际合作；

(h) 使公共卫生政策转向符合人权的全民健康覆盖模式，作为保护和促进健康权的一个组成部分加强精神卫生服务；

(i) 确保所有人不受歧视地获得作为全球公共产品的 COVID-19 疫苗；

(j) 根据国际人权标准和劳工组织 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)，制定和加强社会保障最低标准，以减轻疫情的影响，建设更具复原力的社会；

(k) 加强教育系统的复原力，保护教育资金和消除数字鸿沟，以确保所有人都能获得全纳教育；

(l) 加强国际合作，根据《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的承诺，扩大对发展中国家的债务减免和可持续性举措；

(m) 认识到更迫切需要在实现《亚的斯亚贝巴行动议程》规定的官方发展援助承诺方面取得快速进展，并认识到需要在短期内优先将国际公共资金分配给最需要的国家和部门，包括卫生、教育和社会保障部门，在长期内优先分配给可持续发展的所有方面；

(n) 确保 COVID-19 应对和恢复措施尊重、保护和实现健康环境权，这将确保人们享有权利并防止未来的大流行病。旨在实现稳定气候和确保获得安全饮用水、清洁空气、健康和可持续的农业、减少接触有毒物质以及确保健康的生态系统和生物多样性的具体行动和政策至关重要。