



经济、社会和文化权利委员会

社会保护的底线：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素

经济、社会和文化权利委员会的声明*

背景

1. 经济、社会和文化权利的保护在国家和国际层面上日显重要，这部分是由于世界各地正在发生的诸多经济和社会变化。在很多发达国家，人们担心这些权利得不到保护，这源于最近经济衰退的影响。而很多发展中国家经历了相对高速增长，使其能够获得启动逐步落实社会保护方案所需的资源。在这种背景下，以现金和实物的形式确立全国统一规定的社会保护底线，¹ 将其作为一套基本的社会保障措施，据认为对于增强基本收入保障和获得医疗保健的机会，促进边缘化程度最严重的人群享有若干经济和社会权利至关重要(见 A/HRC/28/35，第 2 段)。

2. 经济、社会和文化权利委员会在就《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国提交的关于社会保障权实现情况的报告所提出的一些结论性意见中，建议首先建立社会保护底线，保障个人的法定权益，并逐渐发展为完全符合《公约》第九条要求的普遍、全面的社会保障制度。在 2012 年 5 月的一封信函中，委员会主席吁请《公约》缔约国注意，为解决紧缩措施给享受《公约》权利带来的不利影响而建议作出的任何政策改变和调整，都必须确定权利的最低限度核心内容，亦

* 本声明在 2015 年 2 月 23 日至 3 月 6 日召开的委员会第五十四届会议上获得通过。该声明系根据委员会通过声明的惯例(见《经济及社会理事会正式记录》，2011 年，第 2 号补编，(E/2011/22)，第二章，K 节)编写而成。

¹ 国际劳工组织(劳工组织)关于国家社会保护底线的建议书，第 202 号建议书(2012 年)。



即国际劳工组织(劳工组织)制定的社会保护底线,并确保这一核心内容任何时候都受到保护。

3. 此外,2015年后可持续发展目标拟议目标1之下的一个具体目标是贯彻落实对全国所有人一概适用的社会保障制度和措施,包括底线(见A/68/970和Corr.1)。

目标

4. 委员会曾经呼吁各国明确使可持续发展目标以及为实现这些目标而制定的指标和基准对接各项人权原则和标准,包括免遭歧视、男女平等、参与和包容以及透明度和问责等有关人权原则和标准,²在此基础上,委员会进一步重申,委员会关于社会保障权的第19号一般性意见与劳工组织关于社会保护底线的第202号建议书具有相辅相成的性质。

5. 第19号一般性意见中所载的社会保障权的定义包括三项基本内容:

- (a) 社会保障是人权、也是发展和进步所需的经济和社会条件的理念;
- (b) 重申社会保障的再分配属性及其促进社会包容的作用;
- (c) 国家有兑现社会保障权的总体和首要责任。

6. 这些要素是全国统一规定的一套社会保障确保社会保护底线的基本措施所必不可少的内容,这种底线旨在确保人类尊严,预防或缓解贫困、脆弱性和社会排斥。此外,社会保护底线还含有确保用水、卫生设施、医疗服务、教育和侧重家庭的社会工作等公共服务的可得性、连续性和获取途径这一内容,这源于《公约》规定的若干权利。

核心义务

7. 社会保护底线需要一套基本社会保障措施,确保人们能够普遍获得基本卫生服务和基本收入保障。这些保障措施可以通过现金或实物转移的形式实现,例如儿童福利、收入支助津贴以及贫困的劳动适龄人口的就业保障、用税收支付普遍发放的老年人养老金以及残疾人津贴和失去家庭经济支柱者津贴。

8. 根据第19号一般性意见,这些保障措施构成国家的核心义务,即确保人们能够获得社会保障,在提供充分享有基本服务的不机会的同时,向所有个人和家庭提供最低限度的福利,使他们至少能够获得基本医疗服务、基本住所和住房、水和卫生设施、食物以及最基本形式的教育。“所有人”的提法体现了普遍性这一人权原则以及每个人都很重要的观点。同样,国家社会保护底线的目标是确保人

² 委员会主席2012年11月30日关于2015年后发展议程问题的信函。

们在整个生命期内都能享有收入保障并获得基本服务，同时特别关注最弱势的人群，包括儿童、老年人、残疾人、非正规工人和非公民(见 A/HRC/28/35, 37-53 段)。

妇女

9. 妇女经常无权领取社会保障金和养老金，无论是因为她们在非正规经济部门工作，还是因为她们更加难以达到领取资格标准，还是仅仅因为她们从事的无薪工作不被承认在经济上对其社区和社会有所贡献。还有一个障碍是，人们往往首先认为妇女依靠她们的男性伴侣，而不被视为具体权利的持有人。有鉴于此，委员会强调，国家社会保护底线中包括的几项基本保障措施，例如孕产妇保健、儿童护理和孕产妇福利及养老金，有助于全民福利的确立。在妇女承担的家庭责任依然过高的情况下，这些福利可以减轻妇女身上的负担，从而减少男女不平等的现象。

逐步实现

10. 委员会提请注意将社会保护底线的理念作为一项核心义务，如果不能履行这一义务，经济权利和社会权利、包括社会保障权就变得毫无意义。委员会提醒《公约》缔约国，如第 19 号一般性意见所述，它们有义务逐步实现社会保障权。劳工组织第 202 号建议书进一步体现了这一点。该建议书说明了可采用哪些策略扩大社会保障，从而确保尽可能多的人享受到更高水平的保护。实际上，如果将社会保护底线用作最低标准，而不是最高标准，且根据人权标准和原则加以制定和落实，这些底线很有可能大大促进若干经济权利和社会权利的实现。

11. 委员会欣见经济和社会发展水平不同的各国，如劳工组织《2014-2015 年全球社会保护报告》所述，正通过各种各样的方案和措施逐步建立起社会保护底线。

12. 在一些低收入国家，社会安全网属临时性质，其目标狭隘，福利水平很低。这些国家目前正在讨论如何扩大社会保护支付并制定全国统一规定的社会保护底线，将其作为一种全面社会保护制度的组成部分。目前，20 多个国家已经实现和将近实现养老金全民覆盖；另有几个国家正在对非缴费型老年社会养老金进行试点。很多中等收入国家正不断扩大社会保护制度，从而有助于实现由内需推动的增长战略，这进而又会促进发展。

13. 即使是在最贫困的国家，政府也有办法扩大社会保护的财政空间，例如可在重新分配公共支出时更加重视社会开支，提高税务收入，减少债务或偿债，调整宏观经济框架，打击非法资金流动和提高社会保障收入。同样重要的是，有证据表明，根据《公约》规定的义务，各国不能不为社会保护划拨充足资源，因为此类拨款有助于实现人权以及经济和社会发展。

14. 委员会认识到劳工组织第 202 号建议书规定的各项指导原则的重要性，强调制定社会保护底线应当以全国共识为基础，这要求所有相关利益攸关方参与设计、执行、监测和评估各项底线的组成部分。区域组织和国际组织、包括国际金融机构亦能够在促进稳步落实社会保护底线所需的条件方面发挥作用。

15. 委员会重申，必须在国家层面并通过国际援助与合作划拨充足的资源，以履行逐步实现《公约》规定的各项权利这一义务。食物权问题特别报告员和赤贫与人权问题特别报告员建议设立全球社会保护基金、³ 2015 年后发展议程高级别名人小组在《新型全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》报告中提出的主要建议中纳入了社会保护，这是迈向正确方向的重要一步，将能够协助对可持续公共社会保护制度进行初始投资。

16. 委员会重申，如赤贫与人权问题特别报告员指出的那样，采用社会保护底线并在立足人权的总体框架内采取密切相关的举措，应该成为人权和发展方面所有行为体的一个中心目标(见 A/69/297，第 6 段)。

17. 委员会鼓励所有国家在制定社会保护底线时强化人权原则和标准，特别是关于不歧视、参与和问责的原则和标准，并明确承认社会保障权，从而保障受益人的法定权益，并将受益人重新界定为权利持有人。委员会还鼓励各国在可持续发展目标中纳入社会保护底线，将其作为 2015 年后消除贫困和歧视并确保可持续发展的重要手段，从而达到全面实现《公约》规定的权利。

³ Olivier de Schutter 和 Magdalena Sepulveda, “为穷人保险：全球社会保护基金”，第 7 号简要说明(2012 年 10 月)。