



人权理事会

第十七届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权与赤贫问题独立专家马格达莱纳·赛普尔韦达·卡尔莫纳 的报告

内容提要

在本报告中，独立专家概述了以基于人权的方法从全球经济和金融危机复苏的基本要素，它以最弱势和边缘化群体为重点。她敦促各国将从危机中复苏视为变化契机，可藉此机会，纠正根深蒂固的贫困和社会排斥现象，恢复社会凝聚力，奠定基础，从而打造更加公平和具有可持续性的社会。

首先，独立专家确定了各国在设计复苏措施时必须遵守的人权框架。她指出，虽然各国可根据自己的国情自行决定采取哪些政策措施，但人权并非在经济困难时期就可以不遵守，各国必须按照自己的人权义务制定和实施各项政策。

独立专家从人权角度分析了若干复苏措施，强调指出这些措施可能会对享有经济、社会和文化权利构成威胁。她接下来建议各国应加以考虑的若干措施，以促进以基于人权的方法从危机中复苏。这些创新措施有助于各国以尽可能有实效和有效率的方式致力于充分实现经济、社会和文化权利。通过采纳以实现人权为核心的政策，各国可确保复苏更加快速、更可持续和更加包容。

目录

	段次	页次
一. 任务负责人开展的活动	1-5	3
二. 导言	6-10	3
三. 人权框架	11-28	4
A. 使用现有的最大资源	13-14	5
B. 确保最低基本水平的经济、社会和文化权利	15-17	5
C. 避免故意采取的倒退措施	18-20	6
D. 确保不歧视和平等	21-24	7
E. 虑及参与、透明和问责	25-28	7
四. 解决最脆弱群体的需要以确保复苏具有包容性和基于权利	29-37	8
五. 若干复苏措施及其对实现人权的潜在威胁	38-55	10
A. 侵蚀社会保护体系	40-44	10
B. 削减工资额	45-48	11
C. 实施累退税措施	49-51	12
D. 限制粮食补贴	52-55	13
六. 危机作为增加享有人权的机会：实施变革政策的时机	56-59	13
七. 结论和建议	60-99	14
A. 确保所有人享有基本社会保护	64-69	15
B. 促进就业和支持体面劳动	70-76	16
C. 确保性别敏感政策	77-79	17
D. 实施对社会负责的税收政策	80-81	17
E. 加强监管，保护个人免遭私人行为方侵权	82-85	18
F. 加强国家的体制和技术能力	86-87	18
G. 改善数据收集和贫困监测系统	88	19
H. 增加参与和建立社会对话	89-91	19
I. 确保复苏具有环境可持续性	92-93	19
J. 加强国际援助与合作	94-99	20

一. 任务负责人开展的活动

1. 按照人权理事会第 8/11 号决议，人权与赤贫问题独立专家马格达莱纳·赛普尔韦达·卡尔莫纳提交了本报告。报告反映了独立专家在分析复苏措施对极端贫困群体的人权的影响方面所做的工作。
2. 自上份年度报告(A/HRC/14/31)以来，独立专家向大会提交了一份报告(A/65/259)，她在报告中强调，社会保护措施对于促进实现千年发展目标而言十分重要。报告提出了关于基于权利的社会保护体系的核心要素的建议，包括切实纳入性别关切。为编写这份报告，独立专家与妇女全球领导能力中心合作，召集了一次会议，该中心将各区域的专家汇集一堂。她还分发了一份问卷，以收集和分析各国的经验和良好做法。
3. 在人权理事会第十五届会议上，独立专家介绍了她和与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家对孟加拉国的联合访问情况报告(A/HRC/15/55)。此外，根据理事会第 12/19 号决议，独立专家提交了一份进展报告(A/HRC/15/41)，提出了关于如何改善极端贫困和人权问题的指导原则草案的详细建议。为编写这份报告，独立专家与弗里德里希·埃伯特基金会合作，于 2010 年 5 月召集了一次会议，全球各地的人权与发展问题专家出席了会议。她还与各利益相关方进行了磋商，参加了得到第四世界扶贫国际运动促进的非政府组织的两次会议，参加了在布兰代斯大学举行的人权与发展问题工作者会议。
4. 在当前报告周期内，独立专家还访问了越南(2010 年 8 月)和爱尔兰(2011 年 1 月)。独立专家借此机会感谢两国政府为访问提供的积极支持。
5. 2010 年 6 月，独立专家参加了关于外债和人权问题一般准则草案的拉丁美洲区域磋商会议。2010 年 12 月，她参加了关于少数群体问题的第三次论坛。此外，在报告所涉期内，独立专家参加了许多活动，与各国政府、联合国机构、世界银行、捐助方机构、学术机构、非政府组织和贫困人口代表举行了工作会议。

二. 引言

6. 全球经济和金融危机爆发以来，独立专家一直致力于提高人们对于危机对最边缘化和最受排斥社会人员享受人权的影响的认识并对此进行了分析，这些社会成员虽然与危机的原因无关，但却受到过分伤害。在这方面，独立专家参加了人权理事会关于“全球经济和金融危机对普遍实现和切实享有人权的影响”问题的第十次特别会议。她还向 2009 年 6 月举行的联合国世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议提交了一份书面材料。在向 2009 年 10 月联大提交的报告(A/64/279)中，独立专家讨论了危机对极端贫困人口及其享有人权的影响问题。
7. 本报告接续了独立专家的前期工作，重点讨论了在致力于从危机中争取可持续复苏的工作中所遭遇到的固有人权挑战和机遇。她力图将复苏前景视为变革和

加强人权保护的独特机会。她鼓励各国总结相续发生的危机的影响并拟订一个复苏愿景，以实现普遍公认的人权标准为基础。在报告中，她提出这样一个问题：各国目前采取的复苏措施是否足以保护最弱势群体，并能确保所有人享有经济、社会和文化权利。最后，她强调，需采取基于人权的方针，以遏止危机对享有人权所造成的恶化，奠定一个更加公平和具有包容性的社会之基础。

8. 为编写这份报告，独立专家向各国政府寄发了一份问卷，要求提供资料，说明各国对全球经济和金融危机采取的对策及其建议的复苏措施。截至 2011 年 2 月 28 日，共有 24 个国家的政府作出了答复。¹

9. 独立专家还受益于：对许多关于危机和复苏措施的影响的研究进行了审阅；在联合国儿童基金会和挪威外交部的支持下，2011 年 1 月 27 日和 28 日，独立专家召集并由联合国人权事务高级专员办事处主办了一次专家会议。来自各国政府、非政府组织、联合国机构和学术机构的总共 18 名专家参加了会议并为独立专家对有关问题的审查作出了贡献。

10. 独立专家希望向所有提供资料的国家和向支持这一进程并在本报告的编写工作中提供协助的专家、非政府组织和联合国机构表示感谢。独立专家特别感谢儿童基金会的支持和指导，基金会在与从全球经济和金融危机中恢复相关的问题方面也开展了广泛的工作。

三. 人权框架

11. 国际人权法规定了确保实现经济、社会和文化权利的具体义务。这些义务载于《世界人权宣言》以及区域和国际层级的许多人权条约之中。最直接的义务载于《经济、社会、文化权利国际公约》，160 个国家必须遵守这些义务。² 若干其他条约也规定了关于经济、社会和文化权利的强制性义务，例如，《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》。这些国际条约，与许多普遍议定的宣言和软法律文书一起，确定了各国在国家层级必须遵守的法律框架，即使在危机之时。独立专家在本报告的评估主要、但并不完全依据载于《经济、社会、文化权利国际公约》的义务。

12. 即使在资源有限的情况下，各国依法也必须尊重、保护和履行国际人权义务。例如，就《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国而言，这意味着，他们必须将最大数额的现有资源用于逐步充分实现各项经济、社会和文化权利。人

¹ 从以下国家收到了问卷答复：阿尔及利亚、阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、古巴、爱沙尼亚、德国、希腊、危地马拉、印度尼西亚、约旦、立陶宛、黑山、摩洛哥、缅甸、尼加拉瓜、挪威、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、土耳其、乌克兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国。可在以下网站查阅所有答复：<http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm>。

² 截至 2011 年 2 月 28 日。

权观点对没有能力采取行动和根本不愿采取行动加以区分。³ 各国不能利用危机造成的经济损害为构成侵犯基本人权的行为或不作为加以辩护。虽然由于每个国家的资源具备情况不同，经济、社会和文化权利往往受限于“逐步实现”原则，但这一原则也规定了所有国家必须采用的特定行为模式，而不论其发展水平如何。这些义务极大限制了各国在落实经济、社会和文化权利方面的自由裁量权，而且要求各国立即采取行动。

A. 使用现有的最大资源

13. 各国必须投入最大的现有资源，以确保尽可能迅速有效地逐步实现所有经济、社会和文化权利。在第 3 号一般性意见中，经济、社会和文化权利委员会指出，即使面临严重资源制约之时，也是如此，而不论这种制约是由于调整进程、经济衰退或其他因素所造成。这一义务对各国分配现有资源的自由施加了限制。

“现有”资源不仅指国内的资源，而且还包括通过“国际援助与合作”从国际社会获得的资源。不具备必要资源的国家必须“积极寻求援助”，以确保享有最起码的基本人权。⁴

14. 虽然若干外部因素影响国内资源的具备情况，例如官方发展援助的提供和国际贸易的作用，但遵守这项原则还取决于国家如何创造和筹集资源，为遵守人权义务的工作提供资金。例如，如果一个国家创收过少或将预算的很高比例分配于国防，它提供适足水平的公共服务的能力就会受到影响。

B. 确保最低基本水平的经济、社会和文化权利

15. 《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国需立即承担最低限度的核心义务，确保各项经济、社会和文化权利至少在最低限度和基本水平上得到了满足。⁵ 通过向所有社会成员提供基本生活费、基本的初级卫生保健、基本的住房和住所以及基础教育，最低基本水平对于确保适足生活水准而言至关重要。

16. 即使在危机和恢复时期，也有义务实现这些最低限度的基本义务。即使在面临严重资源限制的时期，在确然没有足够资源的情况下，各国仍有义务证明，已作出最大努力，使用所有可以利用的资源，作为紧急事项，通过实施相对低成

³ 《关于侵犯经济、社会和文化权利问题的马斯特里赫特准则》，第 13 段。

⁴ 经济、社会和文化权利委员会，第 4 号一般性意见，第 10 段；第 5 号一般性意见，第 13 段和第 11 号一般性意见，第 11 段。

⁵ 同上，第 3 号一般性意见，第 10 段。

本的有针对性的方案，力求满足最低基本水平和保护最弱势和边缘化社会成员或群体。⁶

17. 在连续发生危机后开始复苏的背景下，这一原则要求各国确保，任何与提供基本服务(例如，小学教育、基本卫生保健和社会援助方案)密切相关的方案或政策，得到最大可能的保护，不被削减经费。国家有责任优先考虑最贫穷和处境最不利人口的权利并不意味着，国家可采取非常狭隘的方针。国家仍有责任尽可能迅速有效地争取实现所有人享有尽可能广泛的权利，这意味着将服务维持在基本水平之上。⁷

C. 避免故意采取倒退措施

18. 一个有力假定是，影响经济、社会和文化权利享有水平故意采取的倒退措施违反了人权标准。⁸ 倒退措施的实例可包括，通过政策或法律，这些政策或法律对个人享有权利产生直接或间接的负面影响，或不合理地削减用于提供某些公共服务的经费，这些公共服务对于实现经济、社会和文化权利而言十分关键，例如保障基本医疗保健、确保得到初级教育或提供食物和住所援助的公共服务。

19. 经济、社会和文化权利委员会指出，在采取倒退措施时，各国必须证明，这些措施是在对所有其它办法进行了最审慎的考虑之后实行的，并在充分使用现有最大资源的情况下，考虑到《公约》规定的全部权利，采取这些措施有其正当理由。⁹

20. 如果一个国家以“资源制约”作为采取任何倒退措施的理由，经济、社会和文化权利委员会将评估这一局面，尤其考虑该国的发展水平、违约的严重程度、这一局面是否涉及享有最低核心内容，该国是否已确定低成本备选办法或寻求国际援助。¹⁰

⁶ E/C.12/2007/1, 第 4 和第 6 段。另见经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性意见，第 12 段；第 12 号一般性意见，第 28 段和第 14 号一般性意见，第 18 段。

⁷ 经济、社会和文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 11 段。

⁸ 例见上引文献，第 3 号一般性意见，第 9 段和第 4 号一般性意见，第 11 段。

⁹ 例见上引文献，第 3 号一般性意见，第 9 段；第 13 号一般性意见，第 45 段；第 14 号一般性意见，第 32 段；第 15 号一般性意见，第 19 段；第 17 号一般性意见，第 27 段；第 18 号一般性意见，第 34 段；第 19 号一般性意见，第 42 段和第 21 号一般性意见，第 65 段。

¹⁰ E/C.12/2007/1, 第 10 段。

D. 确保不歧视和平等

21. 国家必须确保平等和不受任何歧视地享有人权，这一要求是人权框架的基本支柱。¹¹ 经济困难时期资源稀缺，并非实行歧视性措施或不落实反歧视政策的可以接受的正当理由。

22. 开支和权利必须平等惠及所有社会群体，根据例如国籍或就业状况，使某些社会群体无法享有公共资金，可能违反了非歧视要求。这些原则还要求各国确定脆弱和处境不利的社会群体，作为优先事项，向其提供保护。各国义务采取特别和积极措施，减少或消除造成歧视或助成歧视扎根的各种条件。¹²

23. 鉴于全球经济和金融危机对脆弱和处境不利群体(包括儿童、残疾人、老年人、土著人民、少数民族和移民)的明显不相称和灾难性影响，各国必须特别谨慎，确保复苏措施不排除这些群体或恶化其处境。考虑到性别不平等是延续贫穷的一个原因和因素，有效的复苏政策必须考虑到国家在性别平等和保护妇女的各项权利方面的义务。

24. 由于资源有限，因此应采取有针对性的措施以帮助最贫穷和处境最不利的社会成员和群体，在这种情况下，人权视角要求采取谨慎的态度。原则上，使用有针对性的方案，作为优先考虑最脆弱和处境最不利群体的一种形式，这种做法并不损害人权标准。但是，各国必须确保，有针对性的机制符合人权标准，而且，仅在逐步确保普遍保护的长期战略内加以使用。

E. 虑及参与、透明和问责

25. 在设计、实施和评估国家政策时，各国考虑到参与、透明度和问责原则，这是居于人权框架核心地位的一个总体要求。¹³ 人权的重要性不仅体现在国家政策的结果上，而且还体现在制定和实施人权的过程之中。这些原则与以下两个方面都是密不可分的：确保所采取的政策的有效性；回应各国在参与公共生活、寻求和接受信息和在侵权情况下获得有效补救的诸项权利方面的义务。

26. 在拟订应对危机的各项政策(例如，削减公共开支，增加税收或与捐助方或金融机构签订附加条件的贷款)时，国家必须作出安排，在民间社会包括直接受到这些政策影响的人员的有效和有意义的参与下，开展尽可能广泛的全国对话。

¹¹ 例见《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条第二款和第三条；《公民权利和政治权利国际公约》第二条第1款、第三条和二十六条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条。《儿童权利公约》第2条第1款。

¹² 例见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第四条第1款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第二款。

¹³ 欲了解关于如何具体贯彻这些原则的更多信息，见任务负责人的先前报告。

27. 为使公众民主地参与讨论和决策，必须广泛和以易于理解的方式传播关于拟议政策措施的信息。应建立参与机制，权利拥有者了解自身权利的能力必须得到加强。

28. 各国政府应鼓励独立组织和学术机构制定替代性政策备选办法和对各种备选办法和拟议措施的社会影响进行评估。复苏措施也应受监督，包括司法审查，参与经济政策的公务人员应对危及享有人权的任何政策性决定承担责任。

四. 解决最脆弱群体的需要以确保复苏具有包容性和基于权利

29. 自从金融市场于 2007 年爆发全球经济和金融危机以来，危机对贫困率产生了严重影响，对全球各地数亿人口的生活和生计造成了严重威胁。危机前就已存在的若干社会和经济现实加剧了危机的灾难性影响：前几年相续发生的燃料和粮食危机已使全世界受到困扰，失业率已经高得无法接受，大多数工人在非正规部门就业，仅有 20% 的全世界工作年龄段的人口及其家庭可切实得到社会保护。¹⁴

30. 因此，全球经济和金融危机发生加剧了剥夺，使不平等和贫困不仅更加普遍而且进一步加深了。根据世界银行的估计，由于危机，2009 年期间，另有 5000 万人陷入收入贫困之中(每天低于 1.25 美元)，到 2010 年底，估计有 6400 万人属于收入贫困人口。与未发生危机相比较，到 2020 年，大约另有 7100 万人口将继续生活在极端贫困之中。¹⁵

31. 世界经济和市场的高度相互联系意味着，危机的影响面比以往任何一次经济衰退都更加广泛。在所有发展中国家和发达国家，有 2.05 亿人失业，¹⁶ 是有史以来最高的失业人数。由于危机，2009 年至 2015 年，每年至少可能另会有 55,000 名儿童死亡。¹⁷ 儿童辍学率增加了，男孩被迫参加劳动大军，女孩的家务劳动日益繁重。¹⁸ 到 2009 年，至少另有 1 亿人因危机而忍饥挨饿和营养不良，¹⁹ 由于食品价格不断攀升，这种情况进一步恶化。

32. 这些数字令人担忧。然而，这些数字所未显示的是，承受危机最大影响的是最脆弱和处境不利的社会群体，包括妇女、儿童、老年人、残疾人、土著人

¹⁴ 国际劳工组织(劳工组织)，《全球社会保障报告》，2010-2011 年，第 33 页。

¹⁵ 世界银行，“世界银行集团对全球经济危机的回应”，2010 年，第 11 页。

¹⁶ 劳工组织，《2011 年全球就业趋势：就业机会复苏之挑战》，2011 年，第 12 页。

¹⁷ Jessica Espey 和 Maricar Garde，“全球经济危机：平衡收支，罔顾世界最弱势儿童？”，救助儿童会，2010 年，第 8 页。

¹⁸ 例见，Ronald Mendoza，“包容性危机，排斥性复苏，防止对穷人双重打击的政策”，社会和经济政策工作文件，儿童基金会政策与实践简报，2010 年，第 18 页。

¹⁹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，世界粮食不安全状况：经济危机、影响和汲取的教训，2009 年，第 4 页。

民、少数民族和移民。由于根深蒂固的歧视和结构性不利条件，弱势群体获得有助于减轻危机影响的服务和社会保护的机会受到限制，因而，在经济受冲击时期，他们面临的风险增加了。

33. 上述群体蒙受并继续蒙受先前危机的累积影响，陷入日益脆弱和不利的处境之中。他们已用尽应对机制，例如减少进食，减少医疗开支，使子女辍学，增加在非正规部门中的工作时间，其抗御力已十分有限。目前食品价格飞涨进一步恶化了他们的处境，迫使贫困人口购买价格较低和营养较低的食物。

34. 为克服经济剥夺和社会排斥的影响，这些群体的成员需要某些特定举措，以解决其脆弱性和风险。贫困人口最不具备受益于国家采取的应对危机措施的能力。各国必须采取明确针对贫困人口的措施，否则，复苏措施将不会惠及这些人，不平等将进一步牢固化。各国不应假定，复苏将自动“涓滴”到最弱势群体。为确保具有包容性的基于权利的复苏，各国和国际社会必须解决最贫穷和最弱势群体的具体需要，将其作为一个紧急事项。做不到这一点将意味着贫困人口将遭受持续伤害。

35. 在全球范围内，各国应对全球经济和金融危机的方式有明显不同，尽管危机对策的某些趋势十分明确。在危机初现端倪之时，许多国家实行了反周期措施(例如，财政刺激方案和社会保护措施)，将其作为一种途径，有效应对和缓解危机对贫困人口享有人权的某些最严重影响。虽然反周期措施已证明对于保护最贫困人口至关重要，但是，令人担心的是，现在许多国家都已停止执行反周期政策，也不实施财政刺激方案并采取减少公共开支的财政紧缩措施，包括社会保护措施。²⁰

36. 减少公共开支的方式有可能减少社会服务支出的形式，²¹ 这有可能极大削弱基本卫生、教育服务和社会保护系统的高效能和高效率运作。对于提供最起码的基本的人权享有水平和保护最贫穷和最脆弱社会成员的权利而言，这些服务至关重要。虽然人权框架并未排除各国采取紧缩措施的可能性，很显然的是，在许多情况下，削减支出对享有人权可能产生严重后果，对于继续蒙受危机累积影响的贫困人口而言，尤其如此。

37. 人权并未指明各国应采取哪些政策措施。各国可根据其具体经济、社会和政治情况自行选择和采取政策措施。但是，政策措施的选择必须符合各国的人权义务。人权并非一个政策选项，可在经济困难时期废止。虽然人权视角并不意味

²⁰ Isabel Ortiz, Jingqing Chai, Matthew Cummins and Gabriel Vergara, “以支出为优先考量，促进惠及所有人的复苏：对 126 个发展中国家的公共支出的快速审评”，社会和经济政策工作文件，联合国儿童基金会，2010 年。

²¹ 同上，第 21 页。另见波斯尼亚和黑塞哥维那、爱沙尼亚、德国、立陶宛、葡萄牙、乌克兰和英国对问卷的答复。

着规定一个特定的经济制度或财政措施，但它为设计和实施各项政策包括经济和财政政策提供了明确的法律框架。

五. 若干复苏措施及其对实现人权的潜在威胁

38. 经济危机的发生并不免除各国应兑现人权承诺的义务，也未赋予各国权利，使其他问题优先于实现人权。相反，正是在危机和余虐期间，国家遵守人权义务的必要性才更加明显。正是在越来越多的人被推向极端贫困、弱势群体的生计受到威胁之时，人权提供的保护才至关重要。在这方面，社会支出和服务提供必须足以支持弱势人口，帮助他们克服危机对享有经济、社会和文化权利的破坏性影响。

39. 以下章节从人权视角审视各国正在设计和实施的一些具体措施，突出论述了这些措施会如何对最弱势社会群体享有经济、社会和文化权利构成威胁。

A. 侵蚀社会保护体系

40. 为避免危机的最坏影响，并汲取了在以往危机中社会保护系统发挥了重要作用之经验，许多低收入和中等收入国家已将刺激方案的很大比例划拨给社会保护措施。²²

41. 在已制定了社会保护计划(这些计划受到法律或宪法措施的保护而且按照人权框架设计)的国家中，面临经济困难最大风险的个人和家庭能够依靠社会保障机制减轻危机的社会和经济影响，从而享有更有力的权利保护。在许多拥有十分健全和得到支持的社会保护系统的拉美国家，正是这种情况。在没有适当的先行存在的社会保护机制的情况下，国家对社会保护的投入不太能够应对经济衰退的影响，尽管仍对受危机影响最严重的人提供了一种重要支持。

42. 在经济受冲击和出现其他形式的危机期间，社会保护系统在保护最贫穷和最弱势群体享有若干经济、社会和文化权利方面发挥着特别重要的作用。因此，令人关切的是，作为复苏计划的部分内容，一些国家现在提出削减社会保护系统的资金。²³ 这些提议削减违背了各国一再作出的承诺，即提供和促进全面社会保护制度作为主要复苏措施。²⁴

²² Ortiz 和他人，“以支出为优先考量”，第4页。

²³ Katerina Kyrili 和 Matthew Martin，“全球经济危机对低收入国家预算的影响”，国际乐施会和英国国际发展部，2010年，第18页。

²⁴ 例见大会第65/1号决议，第23(f)段、第51段和第70(g)段；20国集团首尔首脑会议《领导人宣言》，2010年11月，第5段；20国集团首尔首脑会议文件第51(f)段。

43. 作为紧缩开支努力的一部分，一些国家正在通过以下措施进一步削减已经十分有限的社会保护计划：减少福利水平或增加针对性(减少覆盖面)。²⁵ 这种做法无视了这一事实：贫困人口继续蒙受危机的累积影响，因此应优先加以保护。

44. 对社会保护系统的削减可能违反了禁止倒退措施的规定，严重损害国家确保所有人尤其是最脆弱群体享有最起码基本人权水平的能力。通过加强社会保护机制的针对性，各国面临将最需要支持者排斥在外的更大风险，这就违反了关于不歧视和平等的人权原则，损害了优先考虑最弱势群体的义务。如果实行了针对性做法，各国政府必须遵守人权原则，这些原则尤其要求，尽量减少排斥错误，确保针对性机制客观、透明、公开接受审查、不污辱受益者。针对性机制还应在普遍保护这一长期战略内加以实施。

B. 削减工资额

45. 相当多的危机后紧缩预算都包括通过减少公共部门劳动力和削减或冻结公共部门雇员工资的做法限制公共部门工资额的建议。²⁶ 通常，减工资都不是逐步实施的，因此，对最低工资等级的人产生过大影响。儿童基金会表示关切的是，工资削减或封顶可能转化为工资实际价值的减少或缩水，因为生活费用继续上升，并可能表现为招聘冻结或就业紧缩。²⁷ 使这种演变的严重后果更加恶化的是，由于全球经济和金融危机对劳动力市场的影响，实际工资的下降已经十分普遍。²⁸

46. 削减公共部门工资额严重妨碍了社会服务的提供。如果减少基础教育和卫生保健提供者的报酬，个人有效容易地获得这种服务的能力可能会受到重大影响。限制或减少职员人数可能妨碍社会服务回应公众需求的能力，废止实施津贴或奖励办法可能对员工的效率产生不利影响。

47. 上述措施对贫困人口、尤其是农村人口和处境最不利群体产生影响尤大，他们在获得医疗保健和教育服务方面本来就已经面临诸多障碍。通过采取可能会减少提供这些服务的关键人员的工资的政策，国家也危及了他们为尽可能广泛地享有经济、社会和文化权利提供保障的能力。如果这些措施阻碍国家维持经济、

²⁵ 奥尔蒂斯和其他人，“以支出为优先考量”，第 15 页。欲了解国家削减福利的实例，见波斯尼亚和黑塞哥维那、爱沙尼亚、立陶宛和葡萄牙对问卷的答复。欲了解国家加强社会保护的针对性的实例，见立陶宛和摩尔多瓦共和国对问卷的答复。

²⁶ 见奥尔蒂斯和其他人，“以支出为优先考量”，第 20 页。另见波斯尼亚和黑塞哥维那、约旦、立陶宛、葡萄牙和英国对问卷的答复。

²⁷ 奥尔蒂斯和其他人，“以支出为优先考量”，第 20 页。

²⁸ 联合国社会发展研究院，“全球危机的社会和政治层面：对发展中国家的影响”，2009 年，第 1 页。

社会和文化权利的最低基本享有水平的能力，则面临构成不合理的倒退措施的真正风险。

48. 削减小学教师和护士工资的趋势最令人关切，其结果是，在一些国家，教师和护士的工资不足，无法维持适足的生活水准。²⁹ 教师工资缩水常导致教师旷工和杂费增加。³⁰ 这对儿童的受教育权利造成不利影响，增加了儿童陷入穷困的可能性，特别是在农村地区。³¹

C. 实施累退税措施

49. 各国负有明确的责任，利用现有最大资源，采取步骤，充分实现经济、社会和文化权利。全球经济和金融危机发生后，很明显的是，在许多国家，通过采取各种现有备选办法来增加复苏资源所做的努力不足，因而妨碍了各国对人权的遵守。国内税收水平较低，尤其可成为国家履行实现经济、社会和文化权利义务的一个主要障碍。³²

50. 虽然提高税收可成为有效应对危机影响的政策的重要内容，但同时，各国应认识到它们有义务按照不歧视和平等原则实施各项政策。在这方面，课征或增加累退销售税或增值税可对已经遭受经济困难的人产生过大影响。³³ 对于贫困人口或遭遇经济困难的人而言，累退税可能成为不公平的额外负担，因为这种税在其收入中占的比例较大。贫困妇女的实际收入尤其受到实行累退税的影响，特别是在这种税收是与削减公共服务开支同时进行的。³⁴ 各国必须审慎平衡增加税收的需要和保护最弱势群体和防止不平等进一步加深的责任。

51. 削减、免除和免征形式的税收改革，也可能过度惠及社会富裕阶层，对贫困人口产生歧视。实行减税的国家减少了可用于兑现经济、社会和文化权利承诺的资源，增加了它们无法履行利用现有最大资源实现这些权利的义务的风险。

²⁹ 见儿童基金会，“保护一线教师和卫生工作者的工资”，儿童基金会政策和实践、社会和经济政策工作简报，2010年。

³⁰ 奥尔蒂斯和其他人，“以支出为优先考量”，第21页。

³¹ 儿童基金会，“保护工资”，第1页。

³² A/HRC/13/33/Add.4，第87(e)段。

³³ 例见，爱沙尼亚和葡萄牙对问卷的答复。

³⁴ Zo Randriamaro，“系统性危机对东部非洲妇女的影响”，妇女参与发展专家协会简报10,2010年，第7页。

D. 限制粮食补贴

52. 相当多的国家表示，它们打算限制或消除粮食补贴，作为应对危机的部分内容。³⁵ 从人权视角来看，在粮食价格飞涨、³⁶ 仍迫切需要公共食品和营养支持之时作出限制粮食补贴的决定是极其令人担忧的。

53. 近年来，粮食补贴已成为一个常用手段，藉以缓解食物匮乏和商品价格上涨对贫困人口造成的破坏性影响。主食减税或补贴旨在向遭受最迫切的粮食不安全者提供即时救助。通过提供获得基本的粮食安全的途径，粮食补贴可限制饥饿肆虐，增加受援家庭的消费和改善其营养。粮食补贴也有助于确保价格稳定，从而为所有人创造了更多的获得粮食的机会。³⁷ 从这个意义上讲，粮食补贴是一条途径，国家可藉以确保它们履行了在适足生活水准权包括食物权方面的义务。³⁸

54. 频繁爆发的危机已对贫困人口获得粮食和营养的途径造成了极其严重的影响，限制粮食补贴可能是许多人无法承受的一个打击。限制或取消粮食补贴的政策将严重威胁各国确保享有经济、社会和文化权利的最起码水平的能力，特别是就最弱势群体而言。这些政策还可能破坏通过例如对社会保障系统的投资以缓解危机影响的其他努力。由于通过社会保护系统获得的现金转移或收入的实际价值损失，粮食费用较高可能对社会保护系统会产生不利影响。³⁹

55. 在商品价格持续上涨、另一场粮食危机迫在眉睫之时，从人权视角来看，粮食补贴计划必须维持不变或由确保贫困人口粮食安全的替代性政策取代。普遍受惠于粮食补贴方案是向社会最贫困阶层伸出援手的最有效手段，但在资源匮乏的情况下，有针对性的计划可能是必要的。如果国家决定实施有针对性的计划，它们应遵守人权框架，在一个逐步确保普遍保护的长期战略内加以实施。

六. 危机作为增加享有人权的机会：实施变革政策的时机

56. 从相续危机中复苏的挑战为各国提出了一个独特的机会，可藉此机会制定一个以充分实现人权为目标的未来变革愿景。通过将人权置于危机对策的核心地位的做法，各国保证了复苏以平等、包容性和真正的社会融合为前提。人权框架促使关于复苏讨论不谈削减赤字问题而是谈论削减剥夺和消除实现权利的障

³⁵ 奥尔蒂斯和其他人，“以支出为优先考量”，第 21 页。

³⁶ Isabel Ortiz, Jingqing Chai, Matthew Cummins, “飞涨的食品价格：对贫困家庭的威胁和保障惠及所有人的复苏之政策”，儿童基金会政策与实践简报，2011 年。

³⁷ Shikha Jha 和 Bharat Ramaswami, “粮食补贴如何发挥更大效用？印度和菲律宾的答案”，亚洲开发银行经济学工作文件系列，第 221 号，2010 年，第 4 页。

³⁸ 例如，《世界人权宣言》第二十五条、《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第十二条、《儿童权利公约》第 24 和 27 条规定的义务。

³⁹ 奥尔蒂斯和其他人，“不断攀升的粮食价格”，第 13 页。

碍。人权并不为增长或经济生产率设定标准；而是为个人能够实现的生活质量和获得的服务水平设定标准。

57. 就人权而言，没有采取涓滴方法实现最低基本权利水平的余地。从人权视角来看，复苏必须首先以最脆弱和处境不利群体为对象。贫困人口必须被视为权利的拥有者，而不是负担或慈善的被动接受者。

58. 通过基于人权的复苏，各国有机会采用富有雄心的新方法减少不平等、消除贫困和打造可承受未来冲击的稳定社会和经济。人权办法是各国纠正相续危机所加剧的持续不平等的最佳途径，相续危机削弱了社会凝聚力，增加了不安全和排斥感。这种不平等现象如若持续下去，结果可能是社会更加动荡和冲突更多，最近几个月，整个北非和中东地区生动地说明了这种现实。

59. 不平等和粮食不安全的增加，自然资源备有度的下降和气候形态变化的不可预测，很可能会增加世界各地发生社会动荡的可能性。任何复苏计划都必须预见到这些挑战并假定会有更多的危机需加以克服。因此，所需要的是基于人权的变革，这种变革直接处理阻碍平等的长期结构性障碍并奠定可持续、具有社会包容性的社会之基础。

七. 结论和建议

60. 虽然危机对每个国家的影响有明显不同，但在设计对策之时，所有国家都必须考虑到其国际人权义务。在实行任何政策措施之前，各国必须评估其社会影响，包括从性别观点加以评估，而且仅应采用符合其国际人权义务的政策。削减对贫困人口生活具有最大影响的社会服务的经费应作为最后手段，而且，仅应在认真考虑了所有替代性政策方案后(包括是否可减少与享有经济、社会和文化权利不直接相关的其它领域的资金)才可以实施。

61. 除处理危机直接影响的短期对策外，各国必须制定一项全面的可持续发展长期战略，以消除贫困根源。在这方面，尊重所有人权(包括法治在内)、性别平等和赋予妇女权力、包容性参与、结社和言论自由以及平等享有公共服务，对于减贫而言至关重要。根据每个国家的国情，国家发展战略还应通过土地重新分配、平等获得金融服务和确保农村地区的公共服务和基础设施使用途径，向小规模农业提供支持。

62. 减少贫困和促进社会包容，不仅要求制订全面的国家战略，而且还要求采取国际集体行动，以确保公平的国际规范措施和国际援助与合作。尤其紧迫的是，需处理普遍的粮食不安全和粮食价格上涨问题。支持农村发展、促进可持续粮食生产和减少商品市场波动的战略必须作为各国在国家与国际两级的优先事项。

63. 在承认没有任何一项政策建议是复苏的灵丹妙药的同时，独立专家建议了若干创新措施，在制定复苏愿景时，各国应认真加以考虑。下文从人权视角概述了这些措施。

A. 确保所有人享有基本社会保护

64. 危机表明，如欲减轻危机的影响、减少贫困与不平等和促进经济增长，对全面社会保护体系进行长期投资是必要的。因此，变革性地从任何全球经济和金融危机中复苏，必须以全面的基于权利的社会保护体系为基础。现在加强社会保护体系将可确保抵御未来危机的更大能力；支持最弱势群体将有助于防止危机影响传到后代。为避免对贫困人口造成永久性的和持久性的损害，各国应维持社会保护投资并采取步骤尽可能地增加投资。

65. 从危机中复苏为各国提供了一个机会，可藉此机会确保对受其管辖的每个人提供基本社会保护。这一概念指的是每个人都应享有的最低社会保护水平。国家基本社会保护是一套基本权利和转移支付，所有社会成员可藉此获得基本服务(例如，适足营养、卫生、教育、住房、用水和卫生设施)和收入保障(通过社会转移支付)。“社会低限”一词可对应于现有的“核心义务”概念，以确保至少实现最起码的基本水平的经济、社会和文化权利。

66. 必须以基于权利的方针实施社会保护举措。在先前报告中，独立专家相当详细地介绍了基于权利的社会保护方针。⁴⁰ 独立专家再次提请各国注意，在危机或复苏时期，社会保障权也不可免除或克减；事实上，此时，社会保障权比以往任何时候都更加尖锐和紧迫。为确保社会保障体系符合人权标准，各国应在国家层级建立社会保护措施的坚实法律和体制框架。

67. 通过建立法律权利或社会保护保障的做法，国家可确保受益人得到权利和成为权利拥有者。这也保证了方案的连续性，使其不受政治操纵和防止这些方案被私营部门或地方精英夺去利用。对社会保护进行规范的法律和体制框架，应明确界定所有利益相关方的作用和责任，必须保证存在便于利用的申诉机制。

68. 社会保护体系还必须纳入可确保方案有效性和可持续性并遵守基本参与权的有效的和有意义的参与机制。

69. 以权利为基础的方针还要求决策者确保所有人都得到平等和无歧视保护。这一原则意味着普遍的社会保护制度是更好的选择。虽然政策应依照人权标准优先考虑最脆弱和处境最不利的群体，这些政策也必须作为逐步确保普遍覆盖面的长期战略的组成部分。各国必须认真筛选政策选择，以避免不公正地排斥弱势和无权群体并积极寻求确保这些群体得到覆盖的途径。在这方面，社会保护方案必须确保所有人均能依其文化切实加以利用。

⁴⁰ 例见 A/HRC/11/9、A/HRC/14/31、A/64/279 和 A/65/259。

B. 促进就业和支持体面劳动

70. 许多国家在应对危机方面的一个重要优先考虑是减少失业，过去几年中，失业大量增加，特别是最贫穷和最脆弱群体。创造就业是提供收入保障、促进经济增长、恢复社会凝聚力、防止社会和政治不稳定和使个人实现包括工作权⁴¹在内的若干经济、社会和文化权利的重要途径，工作权对于实现其他人权而言十分关键，而且是人类尊严的不可分割和内在组成部分。⁴²

71. 创造就业是经济复苏的内在组成部分，至关重要，国家应致力于为可持续性、生产性和体面工作创造机会，使个人可行使和实现其人权。就业政策必须尊重人权框架。这对于以下各方面都有广泛影响：从保护工人权利到采取政策确保最脆弱和处境不利社会群体平等享有就业机会。

72. 与工作条件相关的人权标准要求各国确保公正有利的工作条件，包括安全和健康的工作条件、合理有限的工作时间和带薪年假。⁴³ 必须保障组建和加入工会组织和进行集体谈判的权利。⁴⁴ 工人必须享有社会保障制度，它这一制度提供的覆盖面应尽可能广泛(例如医疗保健、疾病补偿、养老金和工伤补偿)。⁴⁵

73. 针对工人的任何形式的歧视，例如基于性别、种族、民族或宗教的歧视，必须予以禁止。⁴⁶ 工人报酬必须是公平的，足够维持工人及其家庭过上体面生活之用。必须毫无歧视地确保同工同酬；尤其是，妇女必须享有与男子同等的报酬。⁴⁷ 必须对孕期妇女和残疾人提供特殊保护。⁴⁸ 为确保履行这些义务，各国必须规范劳动力市场，建立机制，加强私营行为方的当责。增加雇主和工人之间的对话渠道，工人有机会参与设计和实施就业政策，可进一步协助缔约国履行其人权义务。

74. 考虑到大多数贫困人口在非正规部门谋生，条件恶劣，工资低廉且时有时无，政策优先点应是，改善其工作条件，扩大向其提供正规的社会保护。为此目的，决策者应考虑鼓励非正规企业的正规化，尤其是雇佣关系的正规化。这些措

⁴¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第六条。

⁴² 经济、社会和文化权利委员会第 18 号一般性意见，第 1 段。

⁴³ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第七条。

⁴⁴ 《经济、社会、文化权利国际公约》第八条；《公民权利和政治权利国际公约》第二条。

⁴⁵ 《经济、社会、文化权利国际公约》第九条；另见第 19 号一般性意见，第 12-21 段。

⁴⁶ 例见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十一条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条。

⁴⁷ 《经济、社会、文化权利国际公约》第七条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条。

⁴⁸ 见《经济、社会、文化权利国际公约》，第十条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十一条；《残疾人权利公约》，第二十七条。

施有可能减少劳动力市场的不平等，扩大劳动体制覆盖范围，以纳入以前被排斥的群体。⁴⁹ 然而，各国应确保，采取这些措施而不增加贫困和脆弱性。

75. 不歧视和平等义务要求各国确保就业创造政策平等地惠及社会各阶层。提高在就业方面面临特定障碍群体(例如，妇女、残疾人、青年和土著人口)的就业能力的政策(例如，立足需求的技能发展和职业培训)，可协助各国履行其人权义务。为消除妇女的就业障碍，各国应确保照料服务(国家、社区和市场提供的服务)的具备度，从性别视角重新分配有偿和无偿劳动，消除一切形式的性别歧视。国家不仅有义务为此制定有效的法律，还有义务采取措施，改变男女的社会和文化行为模式。⁵⁰

76. 创造就业举措和改善工作条件应辅之以对社会保护体系的投资，特别是非缴费型福利和公共服务，以便向受危机影响最严重者提供全面支持，同时促进长期复苏。国家必须确保，复苏措施不歧视任何社会阶层，包括无法工作者或面临更大就业障碍者。

C. 确保性别敏感政策

77. 联合国妇女发展基金(妇发基金)的研究表明，若干国家的以往和当前经济刺激方案往往更有利于男子，虽然妇女受危机影响更严重。⁵¹ 如果性别方针未得到积极的考虑，就存在这样的严重风险：从危机中的复苏也会将妇女排斥在外。

78. 为确保设计和实施复苏措施采用性别方针，国家应采取若干措施。例如，国家应进行全面细致的按性别分列的分析，评估作为社会政策潜在受益者的男子和妇女的脆弱性并设计相应对策。在设计措施时，决策者应考虑危机对妇女的家务(无薪)和照料工作的影响。

79. 复苏措施应优先考虑对妇女和女童的教育和技能发展投资，对妇女占劳动力很大比例的部门(例如出口制造业)进行投资，编制性别预算，以确保妇女能平等地享受公共投资。政策制定者必须以性别视角设计、实施、监测和评价各项举措，使政策能够解决权力不对称和结构性不平等，促进妇女权利的实现。

D. 实施对社会负责的税收政策

80. 在几个国家中，危机已表明，显然需要尽最大可能运用专门用于实现经济、社会和文化权利的资源利用途径。各国应寻求财政空间的额外来源，以增

⁴⁹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，“平等时代：消弭差距，开放创新”，2010年，第166页。

⁵⁰ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第三条和第五条(2)。

⁵¹ 例见，亚当·麦卡蒂，洛林·考那和凯瑟琳·盖伊，“越南经济刺激方案对男子和妇女的不同影响”，联合国妇女发展基金和湄公河经济有限公司，2009年；联合国妇女发展基金，“使经济刺激方案为妇女和性别平等效力”，联合国妇女发展基金工作文件，2009年。

加用于社会和经济复苏的资源。从多种备选办法中，各国尤应考虑扩宽税基，提高税收稽征效率和重新确定支出优先事项。这些形式的改革可帮助各国在依照人权框架行事的同时，实现更进步、公平和可持续的税收制度。

81. 在考虑拓宽税基方面，人权原则要求认真考虑重新平衡企业和高收入阶层人士的税务问题。征收新税种或增税不应应对贫困人口产生不利影响。如要提高征税效率，则需重新考虑过度惠及社会富裕阶层的无效免税期、免除和免征问题。人权方针还要求各国采取步骤，消除普遍的逃税问题，它减少了可用于实现人权措施的资源。还应考虑使社会部门(教育和健康等)支出优先于(例如)军事开支，以确保最大限度地使用现有资源，用于实现经济、社会和文化权利。如下文所述，人权方针要求各国公开辩论财政备选办法，避免闭门作出技术官僚决定，相反，应允许更大透明度和参与度。

E. 加强监管，保护个人免遭私人行为方侵权

82. 现在，各国有机会解决危机所暴露的全球金融和货币体系架构中的问题。近年来，放松管制的自由市场的弱点已突出显现出来，各国应利用这一契机，迎接重组全球金融体系之挑战，以使其更加公平，保护免遭有可能摧残最弱势群体生活的经济冲击。

83. 人权框架要求各国采取措施，确保受其管辖的个人得到保护，其权利不遭受第三方的侵犯，采取一切可能的法律或政策措施，防止第三方侵犯经济、社会和文化权利。因此，各国应立即采取措施，规范受其控制的银行和金融部门企业的行动，以防止其违背或侵犯人权。

84. 人权方针要求，应采取法律和政策措​​施，加强金融体系的当责和透明度。各国如欲履行其保护职责，就应对银行部门进行监管，通过例如以下途径，使银行机构承担为社会谋福利的义务：确保无歧视的信贷获得途径，特别是在经济重担下艰苦奋斗者获得信贷的途径。各国应确保受到金融部门机构所采取行动不利影响的人能得到充足的救济途径，并制定法律，通过规定惩罚冒险行为和起诉肇事者的问责机制，阻遏有害做法。

85. 加强监管的工作要求各国采取集体行动，提供国际援助和合作(见下文第94-99段)。至关重要的是，各国应就改善金融商品市场运作和透明度的监管行动达成共识，以遏制金融投机和商品价格过度波动，这种情况直接影响贫困人口享有食物权。

F. 加强国家体制和技术能力

86. 为有效和及时处理未来危机，确保处境最不利和最脆弱群体得到保护，各国应提高其制定基于实证的决策的技术和体制能力。视各国的国情，这可包括提

高动用财政空间的能力，提高研究和分析能力，以确定和量化经济冲击对最脆弱人口的影响。

87. 各国应确保政府关键部门的工作人员得到培训，具备分析其决策对人权影响的技能。各国还应设立协调机制，以确保政府部门之间就人权相关问题进行沟通 and 分享信息。

G. 改进数据收集和贫困监测系统

88. 近期危机使国际社会猝然无防，这不仅表明危机传递速度之快，而且表明各国没有能力预测和预备冲击和理解贫困的多个层面。为使关于如何以最佳方式优先考虑最脆弱和处境最不利群体人权的辩论具有更好资讯，各国必须能够更准确、更有效率地确定这些群体和评估其需要。为此目的，各国应努力制订机制，提供关于贫困和不平等的发生率和实际情况的更好资讯。这包括建立途径，收集关于危机和复苏政策的影响问题的大量的、更好的优质分类数据。数据应按多个层面进行细分，例如性别、年龄、地理位置、种族和健康状况。亦至关重要是，在粮食价格上涨的情况下，各国应及时监测当地粮食价格的变化情况，以确保作出迅速和适当的政策反应。

H. 增加参与和建立社会对话

89. 以基于人权的方针从相续危机中争取复苏的工作必须使社会各阶层在其中发挥重要作用。参与、透明度和问责等人权原则要求各国建立和维护各种机制，使个人能够以有意义和有实效的方式对其人权享有水平产生影响的政策措施提供建言和反馈并就这些政策提出补救。

90. 为履行其人权义务，从而确保对政策制定的参与和透明度，各国应建立永久机构和途径，与个人、民间社会、社区组织、基层运动和学术界进行磋商。他们还应采取措，提升这些团体促进和参与政策制定的能力。

91. 提高决策参与度可使各国更充分地评估任何特定群体贫困的根原、减贫的结构化挑战、成功减贫的当地文化、种族或社会障碍和扶助最弱势群体的最佳手段。因此，参与度的提高可增加这种可能性：各项政策可有效扶持最贫困社会成员和群体，并可提高其人权享有程度。

I. 确保复苏具有环境可持续性

92. 各国仅应采用这样的法律和政策措：这些措符合农村和城市地区各种群体的可持续性和繁荣要求。气候变化和环境退化将继续危及最贫穷和处境最不利群体的生命和生活，其中许多人依赖自然资源作为生存的基本手段。农村人口的各项活动，例如农业、水产养殖、渔业和林业，受到气候变化的严重影响。

93. 各国需通过例如向最可能受危机影响的个人提供经济保障的社会保护方案，把工作重点放在可预备和缓解未来气候危机影响的复苏之上。在启动气候变化缓解或适应项目之前，各国还应进行人权影响评估和风险分析，以避免对享受人权的不良影响。

J. 加强国际援助与合作

94. 为确保以公平和可持续的方式从相续危机中复苏，各国应加倍努力，履行提供国际援助与合作的长期人权承诺。⁵² 认识到许多发展中国家应对危机冲击的财政和体制能力有限，无力增加公共赤字，发达国家不应以危机为由削减发展援助。增加国际援助有助于减轻许多低收入国家的财政压力。因此，各国应采取具体步骤，实现官方发展援助占国民生产总值的 0.7% 的目标。为确保官方发展援助具有实效，应在尊重国家主控权的条件下提供这种援助，援助应可预测、具有透明度并与国家优先事项相吻合。

95. 各国应寻找创造财政资源的创新途径，以协助发展中国家以基于人权的方法应对危机。在这方面，各国应认真考虑征收金融交易税。这种税收可适当反映金融部门对补偿全球经济和金融危机代价的贡献并可提供一种必要的新资源用于减贫和发展举措，包括实现千年发展目标。⁵³

96. 独立专家敦促 20 国集团国家认真考虑法国提出的征收金融交易税的建议，她欢迎该集团最近作出的对征收此税种的可行性进行调查的决定。关于金融交易税的全球共识可成为优先考虑处境最不利和边缘化群体的历史性决定，并可成为协助发展中国家履行确保所有经济、社会和文化权利充分实现之义务的一个重要手段。

97. 对于解决全球金融和经济架构中的赤字问题而言，共识和集体行动也十分关键。由于国民经济与全球经济体系相互交融，为减少贫困，国家努力必须得到扶持型国际环境的支持。在这方面，一个开放、非歧视性、公平和透明的多边贸易体制至关重要。独立专家呼吁各国履行承诺，迅速致力于实现平衡的、有雄心的、全面的和以发展为导向的多哈发展议程之结果。⁵⁴ 至关重要的是，各国应就各项措施达成一致，处理粮食不安全问题的金融和经济原因。独立专家敦促 20 国集团立即采取行动，改善金融商品市场的监管、运作和透明度，以解决商品价格过度波动问题。

⁵² 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款；《联合国宪章》，第一条第 3 款。

⁵³ 发展研究所，“金融交易税是一个好主意？证据检视”，第 14.2 期，发展研究所焦点政策简报，2010 年 10 月。

⁵⁴ 大会第 65/1 号决议，第 78 段。

98. 在危机肆虐期间及其后，国际金融机构在向许多发展中国家提供金融和体制支持方面发挥了关键作用；然而，苛刻的条件引起了一些人权关切。作为这些机构成员的国家应确保人权在所有政策和措施中得到优先考虑。⁵⁵ 在这些机构中拥有最大参与权、投票权和决策权的国家尤应担负着这一义务。它们必须确保，这些机构的行动不妨碍人权的实现。⁵⁶ 此外，各国应继续致力于对这些机构的治理进行重大改革，使其更具包容性和代表性，增强透明度和加强问责。

99. 在与国际金融机构谈判和达成协议时，应考虑到各国依《经济、社会、文化权利国际公约》所承担的义务，以确保经济、社会和文化权利不受损害。在应对危机方面，各国必须审慎行事，不得同意可能损害其履行实现人权义务能力的贷款条件。

⁵⁵ 经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性意见，第 39 段。

⁵⁶ *Ibid.*