



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1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，包括发展权关于不断变化的劳动世界中的社会保障权的闭会期间全天
专题小组讨论摘要

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 42/13 号决议和第 45/113 号决定提交，其中载有 2021 年 11 月 1 日举行的关于不断变化的劳动世界中的社会保障权的闭会期间专题小组讨论摘要。小组讨论的重点是社会保障权的规范性内容和各国相应的人权义务如何能够为在社会保护领域制定政策提供指导。小组讨论为各国和相关利益攸关方提供了一个机会，学习关于加强保护社会保障权的共同经验和最佳做法。各国、权利持有人和其他利益攸关方查明了在这一领域进一步参与的必要性和开展技术援助与合作的机会。

* 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. 人权理事会在第 42/13 号决议中决定在第四十五届会议之前召开一次关于不断变化的劳动世界中的社会保障权的闭会期间全天专题小组讨论，以查明挑战和最佳做法。人权理事会请联合国人权事务高级专员编写闭会期间小组讨论的纪要报告，提交理事会第四十六届会议。人权理事会在第 45/113 号决定中，鉴于影响联合国秘书处的流动性危机以及因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的限制，又决定将小组讨论推迟至第四十八届会议之前举行，并向第四十九届会议提交相关报告。

2. 根据上述决定，并进一步考虑到会议服务的可用情况，人权理事会于 2021 年 11 月 1 日举行了闭会期间专题小组讨论。人权理事会副主席凯娃·贝恩主持了小组讨论。联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特致开幕辞。小组讨论由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发展、经济和社会问题处处长托德·豪兰和人权高专办经济、社会和文化权利科代理科长里奥·哈达主持。

3. 下列嘉宾参加了讨论：国际残疾人联盟包容残疾人的社会保护问题负责人 Alradi Abdalla；经济、社会及文化权利委员会主席 Mohamed Abdel-Moneim；国际工会联合会秘书长 Sharan Burrow；经济和社会权利中心方案主任 Kate Donald；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)经济赋权和统计方案专家 Isiuwa Iyahan；无证移民问题国际合作平台主任 Michele LeVoy；“非正规就业妇女：全球化和组织化”的社会保护方案副主任 Rachel Moussié；纳米比亚劳动、劳资关系和创造就业部长 Utoni Nujoma；哥伦比亚大学政策对话倡议全球正义方案主任 Isabel Ortiz；残疾人权利特别报告员杰拉德·奎因；国际劳工组织(劳工组织)社会保护部主任 Shahra Razavi；以及欧洲青年论坛理事会成员 María Rodríguez Alcázar。

4. 嘉宾发言后，贝恩女士主持了辩论。下列国家的代表作了发言：阿根廷、澳大利亚、中国、古巴、埃及、芬兰、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、摩洛哥、南非、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。下列非政府组织也参加了讨论：国际人权理事会、第四世界扶贫国际运动和“母亲重要”组织。

5. 全天的小组讨论由四场会议组成，每场会议讨论社会保障权的不同层面。第一场会议侧重于在不断变化的劳动世界背景下的社会保障权；第二场会议讨论了实质性平等和不歧视；第三场会议研究了社会保护的财政空间和国家的人权义务；第四场会议讨论了 COVID-19 疫后恢复背景下的社会保障权。

二. 背景

6. 许多人权文书，¹ 包括《世界人权宣言》(第二十二条)和《经济社会文化权利国际公约》(第九条和第十条)，都承认社会保障权。根据经济、社会及文化权利委员会关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)，社会保障对于确保所有人的人类尊严是极为重要的。它旨在为所有人提供整个生命周期的收入保障和支助，并特别关注最弱势和最边缘化群体。此类支助，无论现金还是实物，都要在不歧视的情况下提供，以便保护人们免受(a) 因为疾病、残疾、分娩、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入；(b) 无钱求医；(c) 无力养家，尤其是赡养儿童与成年家属。

7. 尽管世界许多地方在扩大社会保护方面取得了进展，但对世界大多数人口来说，享有社会保障的人权尚未成为现实。COVID-19 危机使实现这一权利变得更加迫切和紧急。这场大流行病暴露了社会和经济制度的弱点，这种制度忽视了对社会保护和卫生保健等权利进行充分投资，暴露了覆盖面漏洞，突出了社会保护福利的不足，并加剧了根深蒂固的不平等。为从疫情中走出并更好地建设未来，各国必须推行强有力的、基于权利的社会保护战略，以确保以人为本的复苏和包容的未来。

8. 小组讨论研究了社会保障权的规范性内容和各国相应的人权义务有助于在国家和国际层面为在社会保护领域制定政策提供指导的方式。这为各国和相关利益攸关方提供了一个机会，学习关于加强保护社会保障权的共同经验和最佳做法。不同的国家对社会保障权和使这一权利成为所有人的现实的必要性表示了肯定。各国、权利持有人和其他利益攸关方查明了进一步参与的必要性和开展技术援助与合作的机会。

三. 小组讨论摘要

A. 高级别开幕式

9. 高级专员在开幕词² 中说，社会保障有助于获得卫生保健，防止人民陷入贫困，并确保享有基本的经济和社会权利，包括食物、水、住房、健康和教育。当前大流行病的影响以及不断变化的劳动世界使实现社会保障权成为当务之急。

10. 她注意到各国为应对 COVID-19 大流行而努力扩大社会保障覆盖面，并注意到了芬兰、马拉维、秘鲁、菲律宾和美国等国已将社会保护覆盖面扩大到通常被排除在外的群体，如非正规工人、自由职业者和自营职业者，包括零工经济从业

¹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》规定了妇女享有社会保障的权利，特别是在退休、失业、疾病、残废和老年或在其他丧失工作能力的情况下(第十一条)。《儿童权利公约》承认儿童有权受益于社会保障和社会保险(第 26 条)。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》规定了所有移徙工人在社会保障方面有权享有与国民同样的待遇，以及在无法享有福利的情况下获得偿还缴费的权利(第 27 条)。《残疾人权利公约》重申，残疾人有权在不受基于残疾的歧视的情况下获得社会保护，并列举了缔约国为保障和促进实现这项权利而应采取的步骤(第二十八条)。

² 发言稿可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27739。

者。她欢迎为调动国内资源而进行的结构性改革，包括像阿根廷和多民族玻利维亚国那样采用更多的累进税制，为社会保护创造更广阔的财政空间。

11. 高级专员强调，要使人人享有社会保障权成为现实，还有许多工作要做。在每个社会内部和国家之间再续团结情是秘书长题为“我们的共同议程”的报告的基石，³ 他在报告中呼吁重续社会契约和全球新政，以消除不平等，更好地从大流行病中恢复。她强调，社会保障权的内容应有助于指导各国制定全面的社会保护制度，从而帮助它们从临时和专项措施转向长期政策。

12. 最后，她强调，所有国家都有能力开展更多工作，并重申国际合作在协助欠发达国家加强社会保护制度以造福所有人方面的关键作用。

B. 第一场会议：享有社会保障的人权和不断变化的劳动世界

13. Razavi 女士在发言中说，尽管有强有力的规范框架支持社会保障权，也有强有力的证据表明社会保护如何减少不平等，但全球 50% 以上的人口被剥夺了享有社会保障的人权。造成这一缺口的主要障碍有三个。第一是劳动力市场的非正规性，这是由于劳动法适应性差，在许多国家将绝大多数劳动人口排除在劳动和社会保护之外；第二是所谓的灵活、临时和非正式工作形式的增长；第三是国家有或没有财政空间的迷思，这忽视了一个历史事实，即欧洲现有的福利制度是在这些国家的收入与目前许多发展中国家的收入处于相同甚至更低水平时建立的。

14. Razavi 女士呼吁各国为扭转这些趋势，调整必要的劳工法律框架，包括最低工资和工作条件；促进经济正规化；并将社会保护扩大到在非正规经济中工作的各种群体。她鼓励各国在团结原则的基础上改善税收公平性，以确保公平地筹集资源，不给财力有限的人带来不必要的负担。最后，她强调，COVID-19 危机表明，国家通过实施防止滥用权力的保障措施，如方便、高效的申诉和上诉程序，在重建社会契约方面发挥了重要作用。

15. Burrow 女士说，她希望强调非正规经济中没有任何社会保护的 16 亿工人的悲惨处境，以及那些具有某种形式的就业合同但获得社会保护的机会有限的工人的处境，他们都容易受到经济、气候和其他冲击的影响。建立在团结和分享财富基础上的以体面工作和全民社会保护为核心的新的社会契约，是实现平等和包容性增长的关键。她强调了建立在国际劳工标准，特别是劳工组织 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)基础上的全面制度的重要性，这些制度侧重于收入支助和免费提供医疗保健、教育和其他形式的照护。这种保护是各国负担得起的，而且研究表明，对社会保护的投资带来了高达 1.9% 的回报。她呼吁各国基于政府、工人和雇主之间的社会对话，制定各自的扩大社会保护覆盖面的行动计划，包括所需资金和所需支助的详细信息。她赞扬建立全球社会保护基金的建议，认为这是支持发展中国家的一个不可或缺的举措。最后，她强调，人权理事会对社会保护的重视有可能推动在这一关键问题上加强国际合作。

16. Abdel-Moneim 先生强调了社会保障权的重要性，并概述了支持社会保护的国际人权法律框架。他回顾说，根据《世界人权宣言》第二十二条，每个人作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权通过国家努力和国际合作实现这一权

³ [A/75/982](#).

利。此外，根据《经济社会文化权利国际公约》第九条的规定，人人有权享有社会保障，包括社会保险。经济、社会及文化权利委员会关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)为进一步制定这一权利的规范性内容做出了宝贵贡献。他强调，社会保障权要求各国使用指标和国家基准来帮助监测落实这项权利的情况。最后，正如委员会所强调的那样，必须确保逐步实现这项权利，超越最低基本水平。

17. 在随后的讨论中，各国代表指出，这场大流行病证明了社会保护的价值，并暴露了全球社会保护制度资金不足的事实。讨论查明了一些挑战，包括不断变化的劳动世界。新技术为技术就业创造了机会，但也消除了具有更多常规功能的工作，对弱势和边缘化的社会成员造成了不成比例的影响。包括伊朗伊斯兰共和国代表在内的几位代表还强调，经济制裁如何削弱了他们的国家维护人民社会保障权的能力。

18. 与会者分享了他们如何将社会保障覆盖面扩大到管辖范围内人口的例子。美国代表提请注意该国的医疗保健方案——医疗保险和医疗补助——以及其他各种针对儿童、低收入家庭和老年人的社会支助和公众服务方案。南非代表强调了该国促进社会和经济正义的宪法授权；经济、社会和文化权利的可诉性；以及全面的社会援助方案。她还强调了其他公共资助的服务，如初等义务教育、卫生保健、住房、基本服务、公共工程、对微型和小型企业的支助以及累进的再分配税收制度。

19. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表说，根据该国《宪法》，所有人都有权获得社会保障，以保障他们的健康，并在产假、陪产假、疾病、残疾、老年和住房需求等方面享有社会福利的保护。2011 年，政府推出了基于最低工资的老年人社会养恤金。

20. 印度代表强调了该国关于全民社会保障和全民健康的旗舰方案，并提请注意在确保移民的社会保障方面的挑战。虽然政府已经签订了双边社会保障协议，以保护在国外工作的印度专业人员的利益，但此类双边协议的范围有限。因此，印度正在与劳工组织和国际移民组织合作，促进更广泛地批准相关公约。

21. 几位发言者还介绍了本国政府为应对 COVID-19 大流行而采取的措施。摩洛哥代表强调，正在采取措施，通过强制性健康保险优先实现全民社会保障覆盖，向所有家庭发放家庭津贴，为劳动人口提供社会养恤金和失业补偿。古巴代表解释说，自大流行病发生以来，古巴政府增加了对照料儿童和老年人的妇女以及有健康问题的人的工资保障，并继续支付养恤金。

22. 埃及代表解释说，该国《宪法》保障每个公民在残疾、老年和失业的情况下享有社会保障的权利。根据国家法律，国家有义务为小农、农业工人、渔民和非正规工人提供适当的养恤金。埃及政府为应对当前的大流行病，将 411,000 个家庭新纳入附带条件的货币支助方案，为非正规工人提供补助，并设立紧急补贴基金，向由于疫情被停发工资的工人支付工资。自从政府开始实施经济改革方案以来，社会保护方案的支出有所增加，过去五年尤其如此。

23. Razavi 女士在总结发言中对各国在扩大社会保障权方面取得的进展表示赞赏。Abdel-Moneim 先生强调了在全球一级建立全面法律框架的重要性以及改进现有监测机制的必要性。

C. 第二场会议：在享有社会保障权方面促进实质性平等和不歧视

24. Nujoma 先生在发言中说，虽然纳米比亚有缴费型方案，如产假福利、病假工资、退休、残疾和死亡福利，以及雇员补偿福利，也有非缴费型方案，如养老金、残疾补助金、抚养费、寄养补助金和退伍军人补助金，但惠及非正规部门仍然是一项重大挑战。

25. 为了提高包容性，2016 年，纳米比亚对非正规部门的特点进行了研究，并制定了一项战略举措，以帮助将社会保障福利扩大到非正规部门人员，包括确定必要的法律和政策改革。政府正在最后确定社会保障国家养恤基金的设计，以此作为向所有工作的纳米比亚人提供养恤金的工具。此外，为应对 COVID-19 大流行，社会保障委员会已投资 2210 万纳米比亚元，为非正规部门人员提供工资补贴和援助。最后，他呼吁各国促进旨在消除贫困和可持续复苏的体面工作和社会保护，作为努力重建得更好的一部分。

26. Abdalla 先生强调了社会保护对残疾人的重要性，因为他们在获得教育、体面工作和取得公平报酬的谋生机会方面遇到障碍。残疾人往往有与其残疾有关的额外生活费用，如购买轮椅和辅助设备，支付支助人员、护理服务和无障碍交通费用。除非这些额外费用也由社会保护方案承担，否则残疾人有可能陷入贫困，被排除在公共生活之外并依赖他人。

27. 鉴于他们面临的额外障碍，必须确保残疾人能够无条件地获得基本收入保障计划和与残疾有关费用计划。积极的例子包括苏丹的辅助设备普遍补贴计划，由政府和红十字国际委员会提供财政支助。尽管存在一些挑战，但该计划有助于促进残疾人的参与和独立。

28. Rodríguez Alcázar 女士说，尽管青年占世界人口的近 20%，但在讨论青年政策以外的问题时，他们却很少有机会参与。在发展中国家，儿童和青年最容易遭受贫困和社会排斥。许多人经历了无休止的实习、临时或无偿工作以及非标准工作形式的循环。他们还面临着社会保护覆盖面缩减的问题，因为一些国家要求青年至少工作一年才能获得失业福利，或执行最低年龄要求。在某些情况下，这些漏洞使青年在 30 岁之前无法向养恤金制度缴款，损害了社会福利制度的可持续性。

29. 有鉴于此，Rodríguez Alcázar 女士呼吁各国将福利制度的重点从解决失业问题转向消除贫困和社会排斥。这种做法包括结束在获得社会援助方面的年龄歧视，以确保更好地覆盖青年，特别是那些最容易遭受社会排斥和贫困的人。必须确保所有青年，无论其就业状况如何，都能平等获得社会保护和收入支助，并取消将许多青年排除在社会保护福利之外的基于年龄的资格限制。最后，她强调，迫切需要解决避税问题，以此作为为社会福利和社会保护制度筹集资金的手段。

30. LeVoy 女士在发言中说，她希望强调无证移民面临的困难处境。具有非正常移民身份不仅增加了他们遭受贫困和社会排斥的风险，而且限制了他们获得福利和诉诸支助系统的机会。无证移民往往在非正规部门工作，这意味着他们受到 COVID-19 大流行不成比例的影响，甚至更加依赖非正规支助网络。然而，在比利时、法国、意大利、葡萄牙、西班牙和瑞典等国出现了一些可喜的进展，无证移民能够获得国家卫生系统的预防和治疗服务。例如，爱尔兰为了应对疫情，允许无证移民充分享受社会福利和卫生保健，政府保证，在疫情期间，服务提供方

和移民官员之间不会共享数据。在瑞士日内瓦州，工资补贴已经扩大到在第一波疫情期间失去工作的处境不稳定工人，其中明确包括无证工人。2020 年，荷兰卫生部确保所有人，无论其移民身份如何，都能获得住所。最后，LeVoy 女士强调，促进一个基于福祉、安全、权利、健康和正义的包容性社会应始终优先于移民问题。

31. 在随后的辩论中，各国代表讨论了各国的社会保护制度如何促进和确保实质性平等和不歧视。芬兰代表强调，根据该国《宪法》，人人有权享有社会保障。此外，该制度是针对不同个人在一生中面临的需求而制定的。因此，社会保障制度能够灵活地应对新的劳动世界和 COVID-19 大流行带来的挑战。南非代表回顾说，南非第一届民选政府继承了一个种族分裂的社会，其中超过一半以黑人为主的人口被界定为穷人，还有一个为白人提供广泛社会服务和福利的种族隔离的财富制度。为此，她强调，需要持续评估社会保护制度是否促进了实质性平等和不歧视。

32. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表说，该国宪法规定了男女在工作中平等和不受歧视的权利，并保证包括家庭主妇在内的所有人都能获得社会保障。政府还为面临歧视或被边缘化的弱势个人或群体采取了平权行动措施。中国代表提请注意中国的社会保护制度，其中包括覆盖 10 多亿人的基本养老保险计划和覆盖 13 多亿人的基本医疗保险。

33. 展望未来，芬兰代表强调，国际人权条约机构的工作可以帮助指导社会保障改革，以确保在新的劳动世界中覆盖所有人。有人建议，人权理事会、人权高专办和其他多边人权机构应加强对社会保障的关注。中国代表呼吁人权理事会和人权高专办等多边人权机构更加关注社会保障问题并采取具体行动。

34. 澳大利亚代表强调了残疾人独特的社会保障需求，强调在全球范围内，太多残疾人没有得到所需的个人、社会、经济或治疗支助，以最大限度发挥他们作为平等社会成员参与的潜力。请各国为未来制定更好、更具包容性的制度，包括让残疾人及其代表组织参与社会保障制度的设计、制定和实施。此外，政策应遵循残疾人最了解如何满足其需求的一般原则。

35. 非政府组织国际人权理事会的一名代表说，有必要重新界定社会契约所依据的概念和基础，并采取促进公平就业机会的经济政策和基于社会正义的全面社会保障制度。

36. LeVoy 女士在总结发言中指出，在人权框架下已经产生了大量关于需要确保无证移民权利的证据。她欢迎正在采取一些有希望的做法，使无证移民身份合法化并提供更多有体面工作的正规移民途径，特别是在欧洲联盟。Abdalla 先生重申，在设计和实施社会保护计划时，需要与残疾人及其代表组织协商。Rodríguez Alcázar 女士呼吁各国政府保护青年的社会保障权，将其作为一项重要的社会投资，并取消基于年龄的歧视标准。她关切地注意到，除非采取行动，使社会保护制度包容青年，否则不平等的循环有可能世代延续下去。

D. 第三场会议：社会保护的财政空间和国家的义务

37. Donald 女士说，对人权义务的日益认识是审查财政政策的一个重要视角。在这方面，她强调了经济、社会及文化权利委员会和人权理事会特别程序的工

作，以及将人权法纳入经济和社会权利中心制定的“财政政策中的人权原则”⁴的情况。她还回顾说，人权事务高级专员最近呼吁向提升人权的经济转变。

38. 她告诫不要从“效率”的角度看待社会保障，因为这种方法往往导致目标狭窄，将很多人错误地排除在外，以及财政整顿和削减社会开支。根据人权法，包括《经济社会文化权利国际公约》第二条，呼吁各国“尽其资源能力所及”，为商品、服务和基础设施提供资金，包括全面的社会保护计划，以期逐步实现经济、社会和文化权利。她强调，各国政府需要以公平和社会公正的方式调动资源，同时注意谁在“买单”，以及如何从有能力支付的人那里筹集更多资源。在这方面，经济、社会及文化权利委员会提出了一些相关建议，例如实行更多的累进税制以及遏制跨国公司税务舞弊。Donald 女士还指出，根据专家意见，在一些国家，即使是适度的财富税也可以筹集国内生产总值的 1.5-3.5%，在某些情况下，这足以支付高达 60% 的社会保护支出。最后，她强调各国负有义务进行国际合作，并确保其行动和行为不伤害人民，例如通过采取不公平的规则、制度或协议限制较贫穷国家的财政空间。

39. Ortiz 女士在发言中提请注意，几乎所有国家都存在为社会保护制度提供资金的融资选择，包括重新分配公共支出以用于社会保护；通过累进税制和探索不同来源来增加税收收入，如所得税或财富税、公司利润和金融活动；扩大社会保障覆盖面和缴费收入，包括鼓励非正规经济向正规经济转型；寻求更多援助和转移，包括通过拟议的全球社会保护基金；打击非法资金流动；利用财政和央行外汇储备；重组现有债务或探索低成本的借贷选择；采取更宽松的宏观经济框架，在不危及宏观经济稳定的情况下允许更高的预算赤字路径和更高的通货膨胀水平。

40. Ortiz 女士强调，预算决定往往是由财政部闭门作出的。虽然考虑到了国际金融机构的建议，但没有充分考虑这些决定的分配影响，特别是对贫困人口的影响。她呼吁各国确保充分探讨所有可能的财政选择，并审查其社会影响，以期通过公开的全国社会对话查明一系列替代性政策选择，从而实现积极的人权成果。

41. 在随后的讨论中，南非代表提请注意许多发展中国家在扩大覆盖面和资助社会保障制度方面面临的结构性障碍，如经济发展水平低、外债水平高、非正规程度高、缴费能力低、贫困和失业。因此，在国际贸易和投资、减轻和重组外债以及消除非法资金流动和逃税方面，需要通过加强合作来增进国际团结。还必须加强对履行官方发展援助目标的承诺。印度尼西亚代表指出，COVID-19 大流行造成了更多不确定性和全球经济复苏不平衡。

42. 与会者询问，在财政空间有限和优先事项相互竞争的情况下，各国如何投资于社会保障，人权理事会应采取哪些措施来解决可能危及未来经济增长的全球和国内不确定性。

43. 对此，Ortiz 女士重申了就预算问题进行公开全国对话的重要性，以及确保不由技术官僚闭门作出决定的必要性。各国在决定前进方向时，应考虑开辟更多财政空间的所有备选办法，并进行人权影响评估。同样，Donald 女士强调，所有国家都有潜力通过针对富人和跨国公司的高效和累进的税制扩大财政空间。同

⁴ 可查阅 www.cesr.org/principles-human-rights-fiscal-policy/#:~:text=The%20Principles%20for%20Human%20Rights,and%20assessment%20of%20fiscal%20policies。

时，有一些制约因素需要通过国际团结解决；高收入国家需要在这方面做更多工作。她还强调了人权条约机构和特别程序的建议的可用性，以及非政府组织在制定关于如何以公平方式扩大财政空间的指导意见和建议方面的工作。

E. 第四场会议：社会保障权是新社会契约的核心

44. Moussié 女士介绍了将社会保护扩大到非正规经济部门工人的可能的政策解决方案，并强调妇女往往具有报酬最低和最不安全的就业形式。此外，妇女在非正规部门的比例过高，这种情况可能因其移民身份、残疾、年龄、种族、族裔、宗教或其他身份而进一步加剧。为了帮助她们防止被排斥，作为新的社会契约的一部分，政策建议应围绕三个关键领域：代表性、认可和再分配。代表性要求非正规经济中的女工被计算在内，并有代表“参加”社会保障措施的制定、执行和监测。认可要求政策承认妇女从事的所有工作，包括非正规和正规经济中的有偿和无偿工作，以及家庭和社区中的无偿照护工作。社会保护措施，如普及儿童和生育现金福利、学校膳食、普遍社会养恤金以及免费优质的公共照护服务，可有助于减少和重新分配妇女在无偿照护工作中的不平等份额，从而使她们有更多时间从事有偿工作。

45. 最后，再分配要求通过基于社会团结和集体融资的社会保护制度，更公平地分配财富和资源。应该承认，妇女的有偿和无偿照护工作填补了社会保护制度的空白。对于收入低且不固定的自营职业者，Moussié 女士建议，他们的社会保险计划缴款应由国家或正规经济中的雇主提供部分或全部补贴，因为后者从他们的工作中获利。最后，她呼吁加强人权高专办的任务授权并扩大其工作范围，以解决在非正规经济中工作的妇女和男子面临的社会保护覆盖缺口。

46. 奎因先生说，现有的社会模式已经达到极限，因为它假设积极参与劳动力市场将使公民在基于市场的交易网络中满足其基本需求。这种模式忽视了包括残疾人在内的许多群体在劳动力市场上面临的真正的结构性不平等。他强调，残疾人往往不被视为“积极的经济公民”，而是被动地接受援助，被认为“在市场上不活跃”，没有援助就无法满足自己的需求。

47. 奎因先生呼吁，社会保障制度应以社会包容的理念为基础。社会投资不仅是经济发展的一项功能，而且是经济发展长期成功的一个先决条件。因此，社会保障应超越对离开就业市场的补偿；对残疾人而言，社会保障应立足于并侧重于增强他们的自主权和能动性。他重申，应按照《残疾人权利公约》中规定了独立生活和融入社区权利的第十九条的要求制定社会保护措施，以支持残疾人的积极公民身份。

48. Iyahun 女士说，COVID-19 大流行加剧了加勒比国家的性别鸿沟，这是因为对无偿照护工作的需求增加，以及妇女在受疫情影响最严重的部门比例过高，如旅游、批发和零售服务以及销售工作。由于照护工作负担长期加倍或增加了两倍，许多职业母亲已经完全退出了劳动力市场。因此，促进性别平等的社会保护对于解决根深蒂固的性别不平等和性别规范至关重要。加勒比地区所做努力的积极例子包括在巴巴多斯进行了关于普及优质儿童保育的潜在经济效益的研究，以及在圣卢西亚进行了关于增加普及儿童保育服务支出的预算和财政空间评估。圣卢西亚还开展了一个试点项目，政府向 25 名受益人(有子女的单身女性户主家庭)

提供现金支助，用于儿童保育、住房和生计支助、技术和职业教育、计算和识字能力援助以及社会心理支助。

49. 最后，Iyahen 女士强调了确保促进性别平等的社会保护的一些优先事项，如关爱家庭的就业政策，包括带薪育儿假和灵活的工作安排；促进性别平等的积极的劳动力市场政策，包括培训和就业安置方案、成人教育和就业补贴；为缩小负担得起的儿童保育方面的差距进行公共投资；努力加强登记，并推动将包括家政工人在内的非正规工人长期纳入社会保护制度；改善针对性别暴力女性受害者的服务之间的联系和转介，确保获得社会保护。

50. 在随后的讨论中，各国代表强调了变革的必要性，呼吁按照劳工组织的标准和建议建立全民社会保障。阿根廷代表呼吁各国重视通过三方机制和社会对话实现社会包容和工人的尊严。南非代表敦促各国确保社会保护促进性别平等，解决妇女在无偿照护工作方面的不平等负担，从而像 2030 年可持续发展议程所预见的那样，确保不让任何人掉队，使每个人都能参与社会。

51. 非政府组织“母亲重要”组织的一名代表强调，作为新的社会契约的一部分，必须承认无偿照护工作是一项必不可少的工作，因为它维持了经济并使整个社会受益。通过社会保护支持无偿照护工作，既是一种集体责任，也是一种投资。非政府组织第四世界扶贫国际运动的一名代表说，该组织在海地开展了一个与当地社区合作开发的试点项目。该项目帮助太子港最贫穷的家庭获得了基本社会保障方案。鉴于该项目的成功，他敦促各国让人们参与社会保护政策的制定、实施和评估，以惠及最贫穷者，确保所有人都能可持续地获得服务，并创建可以基于小规模经验并将其纳入国家体系的进程。

52. 嘉宾们在总结发言中强调了转变范式的必要性。LeVoy 女士说，应紧急处理非正规工人，如食品商贩和拾荒者，以及无报酬的照护人员面临的社会保护漏洞，在 COVID-19 大流行期间，他们都是必要的工作人员。任何新的社会契约都应包括将社会保险扩大到所有工人，以及通过累进税制和资助公共保健服务，特别是卫生保健和儿童保育服务来扩大社会援助。奎因先生重申，现有的社会保护制度是不充分的，他再次呼吁在确保所有群体的可见度的基础上重新构想社会契约，将脆弱性定位为人们所处的一种情况，并跨越壁垒和身份的理由进行横向思考。最后，Iyahen 女士强调，COVID-19 大流行表明了建立一个全面、促进性别平等的社会保护制度的重要性。此外，这场大流行病为解决和消除结构性不平等以及为实现所有人的平等、可持续性和安全采取更加协调一致的路径提供了适当的时机。

四. 结论和建议

53. 与会者和嘉宾一致同意，确保所有人享有社会保障权，以防止和消除贫困与排斥，并促进实质性平等，这是至关重要的。COVID-19 大流行加强了国家在保护其管辖范围内人员方面的核心作用，讨论期间强调的一些旨在扩大社会保护覆盖面的可行做法说明了这一点。

54. 目前的社会保护制度未能保护特定群体，包括妇女和女童、残疾人、青年、老年人、移民和非正规工人。鉴于这些差距，发言者呼吁各国重新审视其现有的社会保护制度，以摆脱将关键人群排除在外的基于应急或就业的模式，转向不歧

视、包容性、全面、促进性别平等的长期社会保护制度。小组讨论强调了社会保障制度在解决妇女不成比例的照护负担方面的作用，这种负担因 COVID-19 大流行而进一步加剧。

55. 在展望未来时，嘉宾们强调，建立可持续和包容性的社会保障制度往往是一个政治意愿问题，而不是财政限制问题。他们强调，几乎所有国家都有机会通过累进税制、打击非法资金流动和解决腐败问题，以符合人权的方式扩大财政空间。此外，包容性的社会保障制度不仅被认为是负担得起的，而且是包容性发展的一个先决条件。嘉宾和与会者强调，国内一级的努力必须得到增进国际合作的支持，包括设立拟议的全球社会保护基金，改革债务结构和增加官方发展援助。

56. 最后，嘉宾和与会者指出，社会保障权是一个关键问题，需要人权理事会、人权高专办和其他多边机构给予更加持续的关注和集中努力。

57. 在全天小组讨论中，与会者就社会保障权的规范性内容和各国相应的人权义务如何能够为在社会保护领域制定政策提供指导，向各国和所有其他相关利益攸关方提出了建议。

58. 与会者建议人权理事会考虑请人权高专办扩大其在社会保护方面的工作，包括与专家、利益攸关方、国家、民间社会、人权活动者、联合国各实体和国家人权机构协商，就社会保护、人权和不让任何人掉队等问题制定准则和开展技术合作，利用示例的可行做法并促进这些做法之间的相互交流。

59. 在获得卫生保健和体面工作机会以及确保适当生活水准权方面，社会保护政策应考虑到并有助于克服多重和交叉形式的歧视模式，包括基于性别、性取向和性别认同、种族、残疾、移民身份和年龄的歧视。

60. 具体而言，与会者建议各国采取步骤：

(a) 确保社会保护制度从生命周期出发，涵盖影响个人从童年到老年不同人生阶段的意外事件和风险；

(b) 从有针对性的方案转向普遍和包容性的计划，这些计划更有可能防止将一些人错误地排除在外和污名化，特别是最边缘化的群体；

(c) 收集基于性别、性取向和性别认同、种族、残疾、移民身份和年龄的享有经济和社会权利情况的分类数据，以便为社会保护政策和做法提供参考；

(d) 对性别风险进行具体情况评估，并分析造成妇女和女童在现有社会保护计划中面临排斥和不利处境的因素；

(e) 制定的社会保护制度应考虑到妇女在无偿照护工作中的不平等负担，并纳入促进性别平等的要素，如优质和负担得起的幼儿教育和照顾、针对老年人和残疾人的基于人权的支助服务、职业培训和对家庭暴力受害者的支助；

(f) 促进旨在为妇女创造体面工作并减少和重新分配无偿照护和家务工作的经济政策；

(g) 确保儿童处于社会保护制度的中心，因为他们在身体、智力和情感发展的早期阶段特别脆弱。社会保护制度应优先采取综合办法，包括通过与儿童有关的福利、儿童保育服务、带薪产假、陪产假和育儿假，以及获得卫生保健和教育等方法，释放儿童的潜力；

(h) 投资于对残疾人的全面和包容性社会保护，提供适当生活水准所需的收入保障，并涵盖与残疾有关的额外费用，包括人力支助、辅助技术、交通——特别是点对点交通——和住房，同时促进有助于减少无偿照护工作、促进性别平等的跨部门政策和行动计划；

(i) 投资于青年社会保护方案，促进教育、技术和专业培训，以支持青年寻找体面的工作；

(j) 通过确保获得体面工作和社会保障，促进工人从非正规经济向正规经济过渡；

(k) 建立或加强机制，促进受益人有意义地参与政策制定，包括通过工人代表以及代表最边缘化群体的组织进行参与；

(l) 确保并定期监测福利的可携性以及数额和持续时间的充分性，以使每个人都能享受保护，包括享有社会保障、家庭保护、适当生活水准、充分获得卫生保健、获得体面工作以及公正良好工作条件的权利；

61. 各国应采取具体行动，最大限度地利用现有资源，包括通过国际援助和合作，逐步实现不让任何人掉队的普遍和全面的社会保护制度。

62. 各国应在国内和通过国际合作调动资源，利用其掌握的所有宏观经济工具，为社会保护提供充足资金。这就要求它们：

(a) 制定累进税收措施，如个人所得税、财富税和公司税，包括对金融部门的税收、继承税和财产税，以及矿产和自然资源开采税，同时避免增值税或消费税等累退税，加强征税能力，打击逃税和其他犯罪，并打击腐败；

(b) 通过使非正规经济中的工人正规化，以及促进获得体面工作和社会保障，扩大社会保障覆盖面；

(c) 重新分配公共开支，优先考虑社会保护；

(d) 打击非法资金流动；

(e) 在主权债务水平高的情况下，重组和减少债务并促进债务减免；

(f) 采取其他宏观经济措施，创造更多财政空间，如采取更宽松的宏观经济框架，利用财政和外汇储备；

(g) 通过建立全球社会保护基金，增进国际合作；

(h) 改革债务结构，增加官方发展援助。

63. 国际金融机构应支持各国在 COVID-19 疫情恢复背景下的努力，确保其方案和贷款提升各国的财政空间和实施普遍全面社会保护制度的能力。国际金融机构应避免施加紧缩措施等条件，限制各国的财政空间，从而限制其为社会保护提供资金的能力。