



大会

Distr.: General
17 August 2000
Chinese
Original: English

第五十五届会议

临时议程* 项目 116(b)

人权问题：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

发展权

秘书长说明 **

秘书长谨向大会转送发展权问题独立专家Dr. Arjun Sengupta根据大会第54/175号决议和人权委员会第2000/5号决议提交的报告。

* A/55/150 及 Corr. 1 和 2。

** 依照大会第54/248号决议C节第1段，本报告于2000年8月17日提交，以便尽可能收入最新资料。

发展权问题独立专家的报告 *

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 3	3
二、发展权的内容：需要落实什么	4 - 14	4
三、发展权是参与一种进程的权利	15 - 25	7
四、实现发展权	26 - 38	11
五、消除贫困与落实发展权	39 - 63	15
六、结论和关于实现发展权的拟议准则	64 - 72	24

* 独立专家感谢权利与人道组织创始人 Julia Hausermann 和哈佛大学公共卫生学院的 Sridhar Venkatapuram 给予的帮助和就报告提出的意见。

一、导 言

1. 经济及社会理事会在 1998 年 7 月 30 日第 1998/269 号决议中表示注意到人权委员会第 1998/72 号决议，鉴于迫切需要在实现《发展权利宣言》（大会第 41/128 号决议附件）所阐述的发展权方面取得进一步进展，赞同委员会关于设立一个机制的建议，其中包括任命一名独立专家、任务是向不限成员名额的工作组每届会议提交一份关于发展权目前执行进展情况的研究报告。第一份研究报告(E/CN.4/1999/WG.18/2)，已由独立专家于 1999 年 7 月提交。本报告原拟在工作组 1999 年 9 月和 12 月会议上讨论；但是工作组在 1999 年无法开会，因此会议安排在 2000 年 9 月 18 日举行。工作组现在可用以完成人权委员会所交任务的时间少了一年。独立专家一直在等待工作组就他工作的进一步开展给出指示和建议。

2. 大会在 1999 年 12 月 17 日，关于发展权的第 54/175 号决议中要求独立专家向大会第五十五届会议提出全面报告，对报告的要求之一是，探讨贫困、结构调整、全球化、金融和贸易自由化和规章放宽对发展中国家享受发展权的前景的影响。需要独立专家报告的领域很广。用意显然不是要在一份综合报告里全部述及，而是由一系列报告加以分述，同时使独立专家能自己选定与享有发展权有关的各种问题的轻重缓急。

3. 遵照大会第 54/175 号决议，独立专家打算提交一系列报告，探讨决议中指出的不同问题，以便大会在以后几届会议上予以讨论。本报告集中论述与贫困有关的种种问题、这些问题如何影响实现发展权的前景，以及消除贫困会如何帮助实现发展权。1999 年关于发展权问题的报告(E/CN.4/1999/WG.18/2)详细阐述了争取实现发展权进程的基本特点和逐步落实发展权的方案。消除贫困是该方案一个基本要素，讨论与减少贫困有关的问题，可以认清争取实现作为人权的发展权的方针的性质和特点。本报告的用意之一还在于概述在落实发展权方面的现状，遵循 1999 年报告所建议的实现粮食权、初级教育权和初级保健权的方针，概划逐步落实发展权的指导方针。

二、发展权的内容：需要落实什么

4. 1999 年报告(E/CN.4/1999/WG.18/2，第 36 至 46 段)，以《发展权利宣言》案文为基础分析了发展权的内容。《发展权利宣言》第 1 条第 1 款写明，“发展权利是一种不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都能获得充分实现。”此条提出了 3 项原则：(a) 有一种称作发展权的不可剥夺的人权；(b) 有一种经济、社会、文化和政治发展的具体进程，在这一进程中，所有人权和基本自由都能获得充分实现；(c) 发展权是一种人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受这一具体的发展进程。第一项原则申明发展权是个不可剥夺的人权，而这样一种权利是不可以夺去的，也不以用来做交易。第二项原则从实现《世界人权宣言》和联合国机构所通过的其他人权文书中列出的“人权”的角度界定了发展过程。第三项原则从参与这一发展进程的权力的角度界定了发展权。

5. 《宣言》的其他条文是这些原则的进一步发挥，这在 1999 年报告中已有长篇论述。申明发展权是一种人权的第一项原则已被普遍接受，这是因为世界人权会议 1993 年 6 月 25 日通过的《维也纳人权宣言和行动纲领》(A/CONF.157/24 (第一部分第三章))。世界会议在《维也纳宣言》第 1 段中重申发展权是普遍和不可剥夺的权利，是各项基本人权的完整组成部分，还重申这些人权和自由的普遍性不容置疑。这就是说，各国政府，尤其是参加维也纳协商一致的国家政府，已承诺在其各种行为中尊重作为人权的发展权。

6. 拥有某项权利，意味着可以要求他人、机构、国家或国际社会为之提供某种有价值的东西，反之，他人、机构、国家或国际社会也有义务提供或帮助提供这种有价值的东西。诺贝尔奖得主阿马蒂亚·森把关于权利基本特点的流行观点表述为：“权利是需设定相关责任的要求资格。如果某甲具有得到某 X 的权利，那么就要有承担的某甲提供 X 的责任的行为方，如某乙。”¹ 承认一种权利，就必须确定负有使权利得到实现或帮助权利得到实现的义务的责任人。在设法证明享用权利是正当合理的之前，先必须具体确定被视为要求资格或权利的有价值要素的性质，然后必须具体确定有相应责任让这些权利得以实现的行为方。

7. 在人权运动的早期历史中，对这种权利与责任的二元匹配理解过死。权利除非可以实现，否则就是不可以接受的，而且这需把权利要求和相应义务匹配起来，要有可识别的方法，使责任人可以履行义务。阿马蒂亚·森用康德的“绝对义务”来描述这种匹配。那些主张把权利当作“绝对义务”的人认为，说人人都有粮食权利不会有多大意义，除非确定中介的具体责任和责任人履行义务的方法。

8. 随着时间的推移，这种僵硬的权利观点已让位于一种对权利义务关系的宽泛理解，即阿马蒂亚·森称为康德“非绝对义务”观的看法。正如阿马蒂亚·森所说，不再要求把权利同所定中介的确切责任完美地联系起来，现在“要求一般是对任何可以起作用的人而发的，”权利则成了可以促成这些权利实现的他人、国家或国际社会行为或行动的“规范”。然而，为了使要求被承认为权利，则仍需确定实现这一权利是否可行。一种不可能得到满足的要求，不管多么值得称道，只可能成为一种社会目标，而不能成为一种权利或哲学家所说的“有效”权利。即使在承认义务并非绝对的世界，至少在原则上仍需确定可行与否——不同的责任人，如果都遵照一项谋划得当的行动方案协调一致行动，会如何实现这一权利。

9. 可原则上的可行性未必都意味着能实际实现。实现取决于各责任人同意按照一种方案互相合作的协议，取决于某些使这一协议得到遵守的有约束力的程序。把“有效”权利转化为“法定”权利的立法就是一种有约束力的程序，但不必是唯一有约束力的程序。还有许多其他方式可以使一项协议在不同的责任人中具有约束力。如果责任人是不同的缔约国，而且非绝对义务又无法仅归结为法律义务，就更是如此。即使一项权利无法通过立法得到确立，如果实现此项权利的议定程序能够确定，此项权利仍可以实现。换言之，这样一个可能对各方都具有法律约束力、道德约束力或通过社会准则而产生约束力的议定程序，对于实现一项有效权利将是必要的，也就是说，对于一项可通过权利享有者与义务承担者之间的互相作用而实现的权利，将是必要的。

10. 承认一项权利是人权，就把这一权利提升到可以普遍接受的地位，也就明确了人、机构或国家和国际社会等被要求对象的行动规范。这样一来，落实该权利就有了动用国际和国家资源与能力的第一优先要求权，而且民族国家和国际社会及社会中包括个人在内的其他行为方就有义务落实该权利。《维也纳宣言》明确规定，“人权和基本自由是全人类与生俱来的权利；促进和保护人权和基本自由是各国政府的首要责任”。《维也纳宣言》重申《联合国宪章》第五十六条所载各国采取联合和单独行动的承诺，特别主张“各国应当互相合作，确保发展和消除发展障碍。国际社会应当促进国际有效合作以实现发展权，消除发展障碍。”

11. 独立专家提出的落实发展权的方案所依据的就是《维也纳宣言》中关于开展国际合作的这一号召，而《维也纳宣言》本身又是几乎接受了大会在 1986 年 12 月 4 日第 41 / 128 号决议中通过的《发展权利宣言》的所有要求。在 1986 年《宣言》中，国际社会开展合作的责任所依据的是《联合国宪章》第五十六条和第五十七条，而《联合国宪章》又是具有国际条约的法律地位的文书。1986 年《宣言》第 1 条将发展权定为一项人权，随后又为不同的行为方相当清楚地确定了对应的责任和义务，这在独立

专家 1999 年报告(E/cn. 4/1999/WG. 18/2, 第 40—43 段)中已经讨论过。例如, 1986 年《宣言》第 2 条第 2 款提出, “所有的人单独地和集体地对发展都负有责任”。他们必须采取适当的行动, 以保持“充分尊重所有人的人权和基本自由以及他们对社会的义务”。个人既要单独行事, 也要作为集体或社会的一员行事, 对于社会负有促进发展权的责任。

12. 1986 年《宣言》第 3 条提出, 国家“对创造有利于实现发展权利的国家和国际条件负有主要责任”。国家的责任与个人的责任互为补充, 国家的责任主要在于为实现发展权创造条件, 而不一定在于发展的实际实现。在国家一级, 第 2 条第 3 款提出, “国家有权利和义务制订适当的国家发展政策”。第 8 条提出, 各国应采取一切必要措施实现发展权, 并应鼓励民众在各个领域的参与。此外, 第 6 条要求各国采取步骤, “以扫除由于不尊重公民和政治权利以及经济、社会和文化权利而产生的阻碍发展的障碍”, 因为落实、增进和保护这些权利对于实现发展权至为重要, 其原因就在于“所有人权和基本自由都是不可分割和相互依存的”。

13. 关于国家在国际一级行事的义务, 1986 年《宣言》直截了当地强调了国际合作的极端重要性。第 3 条第 3 款提出, 各国应“在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作”, 并且在履行其义务时应着眼于促进基于主权平等、相互依赖、各国互利的新的国际经济秩序。第 6 条重申了这一点, 其中提出, “所有国家应合作以促进、鼓励并加强普遍尊重和遵守……所有人权和基本自由”。第七条提出, 所有国家应促进国际和平与安全并全面裁军, 并确保由此而节余的资源用于全面发展, 特别是发展中国家的

发展。

14. 最重要的是, 第四条相当明确地宣告, 各国负有义务单独地和集体地采取步骤, 制订国际发展政策, 以期实现发展权。该条确认, 作为对发展中国家努力的一种补充, “在向这些国家提供促进全面发展的适当手段和便利时, 进行有效的国际合作是至关重要的”。这段话的含义联系第 2 条第 3 款阅读就更为明确, 该款提出, 国家不仅有责任而且有权利制订适当的国家发展政策, 国际社会的其他行为方有责任促进这一进程。显然, 在一个不断趋向于全球化和相互依存的世界上, 各国自己没有其他国家和国际机构的合作就有可能无法安排和开展这样的进程。

三、发展权是参与一种进程的权利

15. 1986 年《宣言》还在第 1 条中具体指出了这项定为人权的权利的性质在于它是一种具体的发展进程。国家的发展可以有许多不同的途径——国内总产值的剧增、迅速的工业化或出口带动的增长——这些途径有可能导致不平等加剧、区域或国际差距、就业在社会保障甚少的条件下出现波动, 此外还有财富和经济力量的集中, 同时又没有贫困的相应减少或教育、卫生保健、男女平等方面的发展或环境保护等社会指标的改进。更重要的是, 一个国家传统意义上的增长有可能不会带来落实公民和政治权利方面或平等和社会公正方面的改进。这样的发展进程就不会被看成 1986 年《宣言》提出作为人权这一要求标的要加以保护的发展进程的一部分。只有“所有人权和基本自由都能获得充分实现”的发展进程才可能成为每一个人都可以享受的普遍人权。

16. “所有人权和基本自由都能获得充分实现”的发展进程在 1986 年《宣言》的几项条款中被定为实现发展权的发展政策或措施的目标。例如, 第 2 条第 3 款提出, 这种发展进程将是“在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上, 不断改善全体人民和所有个人的福利”。第 8 条则更为具体地提出, 实现发展权是要确保“所有人在获得基本资源、教育、保健服务、粮食、住房、就业、收入公平分配等方面机会平等”, 以及“适当的经济和社会改革”和根除所有社会不公正; 该条还提出, “妇女(应)在发展过程中发挥积极作用”。

17. 1999 年报告详细说明了定为人权的发展进程的性质。既然这是一种“所有人权和基本自由”都得到实现的进程,就必然是与落实公民权利和政治权利以及参与一切领域的决策进程和享受发展成果的自由有机地结合的,而这些在公民权利和政治权利得不到落实的情况下是不可能实现的。另外,这种发展进程的概念归根结底在于实现公平和社会公正原则。整个人权运动的基础就是一切个人的平等待遇、机会平等和对公正的追求。将发展确定为权利的运动,其最初的动机之一还在于实现更为平等的国际经济秩序。1970 年代和 1980 年代的南北分化或许在今天已经失去了很大的相关意义,需要对新的国际经济秩序这个概念进行深入的反思。然而,实现平等和社会公正的愿望仍然是一切人权诉求的根本动力,不能够与任何旨在实现发展权的方案相分离。

18. 就此而言,实现发展权远远不止于改进人的发展。人的发展这一概念本身就比较早先的发展概念有很大的改进,因为早先的发展概念所依据的是财富和物质产出的扩大或国内生产总值(国内总产值)的增加。综合性的人的发展指标,例如开发计划署提倡使用的人的发展指标,一般都将国内总产值与卫生保健和教育方面的某些简单的尺度结合在一起,例如预期寿命和识字率或接受学校教育的年数。然而,从这些指标无法看出它们是如何提高的,或者是如何使人权得到落实的。开发计划署的《人的发展报告》有时也提到公平和公正以及基本自由等方面的关注,但这些关注很少构成论据或构成旨在改进人的发展的方案的依据。

19. 着眼于人的发展的方针和着眼于人权的方针基本上是互补的。着眼于人权的发展方针可以视为通过落实人权来实现人的发展。这样一种方针在 1986 年《宣言》和以后的国际决议中被定为一种参与型的、明确责任的和透明的进程,这个进程中,决策平等、果实或成果共享,并保证一切公民权利和政治权利。发展的目标被定为权利人的请求或要求权,责任人则必须加以保护和促进,同时要尊重建筑在平等和公正基础上的国际人权标准。1999 年报告(E/CN.4/1999/WG.28/2)提到作为依法实施的要求资格的权利以及源于以公平或人人平等概念为基础的人的尊严的人权。这里所指的公平与公允或公正社会的原则密切相连;着眼于人权的发展方针必须确保这些权利的实现能够使公平和公正进一步提高。

20. 1999 年报告(E/CN.4/1999/WG.28/2,第 31 段)说,把发展作为一项人权地带的好处之一就是可以把注意力集中在那些在享受权利方面落后于人者,并要求替他们采取积极行动。在人权文献中,这时常被称为照顾社会中最贫困或最脆弱的群体。在理论上,这是罗尔斯区别对待原则的应用,该原则要求给予最贫困者最大好处,不论针对所有其他人的利益产生多大影响”。² 因此,减少贫困是进一步提高公平和公正程度方面能够作出的最重要的贡献。任何以参与、明确责任、透明和不歧视的方式,通过减少贫困进一步提高公平和公正程度,从而实现人的发展的提高,都是符合着眼于人权的发展方针的。

21. 然而,着眼于人权的发展方针并不等同于发展权的实现。例如,减少贫困或改善人口中最脆弱或最贫穷的阶层的状况虽然能满足某些与公正有关的指标,但是从参与一种进程的权利角度看,发展权的实现则要求把目光放在有助于推动持久的减少贫困与人的发展二者相互影响的要素上。国内总产值、教育和卫生保健是人的发展指标中的三个基本变量,对于持续的减少贫困和作为发展进程的发展权的实现也是三个最重要的变量。甚至可以说,在特定的背景下,权利的相互影响的多个变量可能决定权利的实现。

22. 发展权作为参与发展进程的权利,并不仅仅是一个涵盖一切的权利,也不仅仅是一类权利的总和。它是参与一种进程的权利,这种进程使个人有更大的能力和自由改善自己的福利或实现他们的理想。个人有可能分别实现几项权利,诸如:获得食物的权利、受教育权或住房权。遵循着眼于人权的方针也可能单独实现这些权利,也就是说,既有透明度又明确责任、采取参与型和不歧视的方式,甚至也能保证公平和公正。甚至即便不是作为一个将所有权利的实现都按照可持续的逐步过程而结合在一起的发展进程,也有可能实现发展权。同样,可以根据不同权利之间的关系制订一项政策方案,以此确定一

个进程，这个进程的作用是促进这些权利的实现，本身并不代表这些权利的实际实现。必须将进程与其结果区分开。不同权利（即：公民权利和政治权利，以及经济、社会和文化权利）的实现可以是诸项政策方案的具体结果。但是，享受这些结果的权利与参与产生这些结果的进程的权利有很大的差别。

23. 进程意味着不同要素的相互依存关系。既可以从时间的角度去理解这种相互依存关系，也就是理解为今天发生的事物与明天发生的事物之间的相关的时间顺序；也可以从某个特定时间点的角度去理解这种相互依存关系，也就是理解为相互关联的各种要素之间的相互作用，其中一个要素的值取决于其他要素的值。1999 年报告 (E/CN. 4/1999/WG. 28/2, 第 67 段) 将发展权称为不同要素的“矢量”，包括食物权、保健权、受教育权、住房权以及其他经济、社会和文化权利，还有公民权利和社会权利，再加上有代表性的各种资源的增长率，诸如人均消费、产出和就业。

24. 这个矢量由两个基本特点。第一，每一项要素或权利都必须按照以上所述基于权利的方针加以实现。这就是说，发展权作为一个整体也需要以基于权利的方式得到实现，要有透明度、明确责任、必须是参与型的和不歧视的，并且保证公平和公正。第二，所有要素都是相互依存的，也就是说，一项权利——例如，保健权——的实现程度取决于食物权、住房权、人身自由和安全权或包括信息自由在内的言论自由权等其他权利的实现程度。同样，所有这些权利经过一段时间能否得到可持续的实现，也取决于人均消费、产出和就业增长率。这几种经济变量不仅决定为实现不同权利而提供资源的程度，也影响这些权利实现的方式、阶段安排以及空间和时间结构。

25. 将发展权视为各种权利和资源的矢量，还具有对发展权的实现进程至为重要的另一层含义。在矢量的所有要素都得到提高的情况下，或者至少在一种要素提高而其他要素并不降低的情况下，实现发展权方面的改善——也就是矢量值的提高——就是明确无疑的。如果情况并非如此，而是有些要素得到改善、有些则出现恶化，或者，有些权利的实现有所改善，而有些其他权利则遭到侵犯，发展权作为整体的净改善就取决于各项权利相对的比重，也就是各项权利之间的权衡。然而，在权利都是人权的情况下，这种权衡就是不可能的，因为所有人权都被视为不可侵犯，没有一项人权被视为优于另一项人权或比另一项人权更基本。因此，如果任何一项权利被侵犯，尽管所有其他权利的实现都有改善，仍然不能说发展权有任何改善。就各种资源而言，在它们的组成部分之间根据各自在经济中的关系的性质可以有一定的权衡，诸如人均消费、产出和就业等。但是，这些组成部分的综合功效——体现为决定各项权利实现情况的资源值——必须在可持续的速度上不断增长，这样才能不断改善发展权的实现。简言之，对于改善发展权实现情况的要求是，至少某些权利的实现程度不断提高，同时没有任何一项其他权利的实现出现恶化或遭到侵犯，不论这些权利是公民权利还是政治权利或经济、社会、文化权利中的任何一项权利，此外，各种资源都要有总体的持续增长。

四、实现发展权

26. 1999 年报告 (E/CN. 4/1999/WG. 28/2, 第 57—80 段) 提出了一项实现发展权的方案，工作组不妨加以详细审议。其他可能还有一些方案，工作组或许也可加以研究。但是，在所有这些审议和研究工作中，都必须认识到将发展权视为参加一种参与型的发展进程的权利争取加以实现的任何方案的基本特点。这些基本特点可以归纳如下：

- (a) 发展权的落实应视为一项总体发展计划或方案，其中，一些权利或大多数权利都能得到实现，而且没有任何其他权利被侵犯。此外，经济要有持续的总体增长，为这些权利的实现提供更多的资源，并为实现这些权利改善生产和分配结构。以

上诸点中的最后一点——改善生产和分配结构——可能对于确保在增长的经济中提高公平程度十分重要；

- (b) 任何权利的落实都不可能是孤立的，而且落实其他权利的计划或项目在设计制订中应考虑到时间上和部门之间的一致性；
- (c) 必须遵循着眼于人权的发展方针开展执行总体计划和实现各项权利的工作，也就是说，要有透明度、明确责任、采取不歧视和参与型的方式，保证公平和公正。在实践中，这意味着要在基层一级制订和执行有关办法，要让受益者参与决策和执行，并且要公平分享好处。简言之，这意味着规划时就着眼于壮大受益者的力量；
- (d) 发展权不同要素的相互依存关系由经济、政治、社会和法律体制以及各自的运作规律和程序决定；与人的发展以及扩大公平和公正的机会相关联的发展进程往往要求从根本上改变这种体制。在这些情况下，发展权的实现意味着改革体制框架，这种改革往往会从国家体制延伸到国际体制；
- (e) 如 1986 年《宣言》所定，持有发展权的是发展中国家的人民和个人，而负有责任的则主要是各个国家以及国际社会，此外还有国家和国际民间社会的其他成员。因此，需要确定当事国和包括国际机构、捐助国和其他政府以及多国公司在内的国际社会根据这些义务为落实上述权利必须执行的政策。

27. 1986 年《宣言》一明确指出，落实发展权的主要责任在于各国。受益者是个人。国际社会有责任通过合作帮助当事国履行这些义务。尽管发展权的实现并非被视为孤立地实现几项权利，而是有计划地落实所有权利或大多数权利，同时争取适当高的和可持续的经济增长并改变经济结构，但是，国际合作的重要性已表现得更为明显。一个当事国或许可以单独地通过对法律框架作某些修改和在国内重新安排可用的资源而落实受教育权或初级保健权等一、两项权利，但是，如果没有国际社会的大量帮助或合作，一个国家可能无法执行从根本上改革体制的发展计划。

28. 大多数发展中国家都缺少资源、缺少实现合理的高经济增长率或生活水准的条件，更谈不上实现需要改变整个经济结构的权利。它们需要得到国际社会的援助和合作，这不仅仅是为了用得来的资源补充国内的资源，而且也是为了落实必要的国际经济体制和运作规则的改革，使欠发达国家能够参与国际贸易交易、金融流动、技术转让和通信交通并从中获益。随着全球化程度的不断提高，大多数当事国都失去了奉行独立政策的灵活性。国际经济以及国际市场和体制运作的改变可以在很短时间内使由于任何一种权利的实现而得到的好处丧失殆尽。而且，如果不具体利用并依靠国际合作，一个国家有可能无法为实现发展权制订任何计划或方案。

29. 争取发展权的运动是发展中国家作为对国际社会的一种诉求而启动的。这个运动与建立新的国际经济秩序的运动联系在一起，新的国际经济秩序是要使发展中国家能公平参与国际经济体系的决策进程和分享所有国际经济交易的果实。整个世界当时基本上被视为分成南北两方，一方是工业化国家，另一方是发展中国家，苏联集团各国一般都从旁支持南方。发展权既是发展中国家提出的在所有国际交易中得到公平待遇的诉求，又主要涉及资源的转让和这些国家在国际贸易和金融中的潜在待遇。

30. 当时发展中国家所用的提法今天大多已经失去了现实意义。整个世界不再是截然分成南北两方，冷战已经结束，苏联集团已经解体。但是，尽管发展中国家由于发展程度不同而在利益上有很大的差别，它们对国际合作的依赖的基本性质没有改变，只有少数新兴工业化经济体是例外。大多数发展中国家仍然缺乏资源。它们需要工业国家转让的大量资源来补充本国的资源。许多发展中国家受困于债务

的陷阱，没有国际合作就无法摆脱这种状况。这些国家有很大一部分仍然需要特殊的体制机制来稳定初级产品价格或起伏不定的出口收入。一些发展中国家仍然需要优惠待遇才能使自己的产品进入工业国家的市场。即便是今天，它们的很大一部分出口在受保护的工业化市场上仍面临关税壁垒和非关税壁垒。另外，国际金融体制的结构仍不利于私人资本流向收入最低的国家，任何外部冲击都可能在国际资本市场上引起恐慌，导致资本从大多数发展中国家外逃。发展中国家仍然需要通过国际合作来对付这类问题。

31. 不能仅仅从资源转让的角度来看待这类国际合作。对于很大一部分国家来说，为了实现与发展权有关的许多目标，更有效地利用现有资源可能比额外的资源流动更为重要。采取基于权利的发展方针开展的许多项目带来的透明度、责任归属和力量的壮大从公共开支的角度看可能节约有效的，可能大大地减少对大量注入外援的需要。但这并不意味着不需要增加从发达国家向发展中国家的资源转让。对于大多数发展中国家来说，特别是对于其中无法得到私人资本的较贫穷的国家来说，资源差距仍然非常大。或许有必要使援助得到更有效地利用，包括利用援助推动更多的私人资本流向许多低收入国家，但减少这种流动则是没有理由的。

32. 在全球化程度不断提高的经济中，国际合作需要采取多种不同形式，以处理上述问题，诸如解决债务问题、初级商品价格下降问题和出口收入不稳定问题、发达国家的保护主义以及解决国际金融体制中的欠缺。此外，技术差距巨大，环境面临的威胁很严重。如果这些问题不得到解决，发展中国家的政府就不会有执行任何使之能实现发展权的有效计划或方案的回旋余地。

33. 即便国际合作不能达到应有的程度，发展中国家遵循着眼于人权的方针落实发展权的总体责任也并不会小一些。在着眼于人权的方针中，国家的责任仍然是绝对的。国家必须在特定的国际合作框架内依靠可得到的任何资源颁布立法、采取适当措施、实施政府行动、制订壮大基层受益者力量的办法、通过调动投资和改组生产增进公平和可持续增长。如果这种国际合作水平得到提高，国家就能更有效地发挥自己的作用。但是，国家不能坐等国际合作水平的提高，它们必须尽其所能落实发展权，并保护、增进和促进所有公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利享受。

34. 国际社会为落实发展权而合作的责任也是绝对的，必须围绕一种国际合作的框架形成共识，这种合作要使当事国能够在民间社会的帮助下为发展中国家的全体人民落实发展权。落实发展权是一个进程，因此可以分步骤进行，先建立一个框架，再按照财政、技术和体制资源的具备情况循序渐进地处理各个领域。

35. 独立专家在 1999 年报告 (E/CN.4/1999/WG.28/2, 第 69-76 段) 中的提议制订一个框架，也就是制订一个当事国与国际社会责任对等的国际契约。他接着又提出，可以首先落实三项权利：食物权、受初等教育权和基本保健权。选定这三项权利是因为它们是生命权的组成部分，而且由于一些国际机构已做了大量工作，一般认为这三项权利易于落实。如果有关国家选定任何其他权利，只要是在国际契约的框架内加以落实，而且如上所述纳入一项旨在实现所有权利的发展计划之中，就会与这种方针相当一致。

36. 也可以采取另一种办法，一个国家可以不从一项总的发展计划开始，而是集中执行一项消除贫困的方案。一国经济的总体发展可以让市场力量来决定，政策上不作过多的干预，只在扩大基础设施

投资方面采取一些鼓励办法或作一些工作。这样，国家就可以遵循着眼于人权的发展方针主要侧重消除贫困。

37. 如果能够就国际合作消除贫困达成更大的共识，这种方针可能适合于发展权的实现。消除贫困符合人权方针，因为改善人口中最贫弱阶层的福利符合前述公平和公正标准。按照这种追求公正的办法，如果人口中最贫穷的 30-40% 的命能够运得到改善，则人口中其他较富有的阶层会受什么影响并不重要。换言之，没有必要去问对市场力量的依赖对于人口中较富有的阶层的福利是否足够。唯一要关心的问题是，对市场力量的过分依赖不致于造成引发经济和金融危机的条件，不至于因为这种危机而加剧贫困的性质或导致造成更多的穷人。应当充分开展国际合作，例如为解决这种问题建立一种交由国际机构负责的最后(求助)贷款机制或应急融资设施。这种安排所形成的所有共识和诚意都可以以消除贫困方案为重点。

38. 独立专家提出的办法对于将消除贫困作为实现发展权的方案而言仍有其相关意义。贫困至少有两个层面。第一是收入上的贫困，关系到一个国家的人口中最生活在最低限度收入或消费水平以下的人的百分比。第二个层面关系到穷人以可持续的方式摆脱贫困的能力，也就是更多地获得保健、教育、住房和营养等条件的能力。就此而言，通过国际契约在国际合作的框架内推行实现食物权、保健权和受教育权的政策与减少收入贫困的方案是完全一致的。方案中所有政策的制订和执行都必须以着眼于人权的方针为基础，要有透明度、明确责任、采取参与型和不歧视的方式，保证决策和分享收益方面的公平，简言之，要壮大贫穷的受益者的力量。

五、消除贫困与落实发展权

39. 1990 年代，一些国际会议的结果以及各国际机构和捐助国采取的主动行动帮助形成了关于将人权与发展方案相结合的全球共识。1993 年 6 月在维也纳举行的世界人权会议确认发展权是一项人权，要求各国和国际社会履行自己的义务，使发展中国家的个人和人民能够享受这种发展权。接着，1994 年 9 月 5 日至 13 日在开罗举行的人口与发展问题国际会议通过了关于人口与人权角度的发展的重要纲领。1995 年 9 月 4 日至 15 日在北京举行的第四次世界妇女大会又将这些纲领向前推进了一步，在该会议上，各国重申决心在发展的大议程内维护妇女的权利、消除歧视并确保平等待遇。在 1995 年 3 月 6 日至 12 日于哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议上，各国元首和政府首脑承诺要在人的尊严、人权和平等基础上“追求……社会发展”。5 年后，2000 年 6 月 26 日至 30 日在日内瓦举行的大会特别会议——“社会发展问题世界首脑会议及其后的发展：在全球化世界实现惠及所有人的社会发展”——审查了 1995 年行动纲领的执行情况，并通过了旨在落实哥本哈根承诺的进一步行动和计划。正是在 1995 年社会发展问题首脑会议上，世界领袖们表示他们承诺致力于创造使人民能实现社会发展的环境。为此，他们将在国际一级“促进普遍、不可分割、相互依存和相互关联的所有人权，包括发展权利，视之为普遍和不可剥夺的权利和基本人权的一个组成部分，并致力确保它们受到尊重、保护和遵守”。³

40. 此后，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会在 1996 年提出了一项全球发展伙伴关系，目的是力争实现一些明确界定的目标，诸如：到 2015 年将生活在赤贫中的人的比例减少一半；到 2012 年所有国家实现普及初等教育；到 2015 年婴儿和 5 岁以下儿童死亡率降低三分之二、产妇死亡

率降低四分之三；到 2005 年通过消除初等和中等教育中的性别差距在男女平等和壮大妇女力量方面取得显著的进展。经济及社会理事会在 1998 年 7 月 31 日第 1998/44 号决议中表示注意到为实现这些指标以及为争取到 2015 年将生活在赤贫中的人比例减少一半的指标而进行的努力。2000 年 6 月在日内瓦举行的“社会发展问题世界首脑会议及其后的发展”问题大会特别会议注意到许多国家生活在贫困中的人数自 1995 年以来实际上在增多，重申了到 2015 年将最贫困人数的比例减少一半的指标。

41. 在各种解决贫困问题的常规衡量标准中，估计一国生活在贫困线以下的人数的最常用的指标是所谓的“人口统计指数”。据世界银行估计，如果贫困线定为每日一美元(按照根据购买力平价调整的 1985 年美元值测算)，全世界 1990 年生活在贫困线以下的人就超过 9.159 亿，其中还不包括中国生活在贫困线以下的人。这个数字在 1998 年上升到 9.857 亿。然而，在这个时期中，全世界穷人的总人数则有所减少，这是因为中国生活在贫困线以下的人数显著减少，将近减少了 40%。即便如此，今天仍有 12 亿人生活在赤贫之中。

42. 表 1 按 1987-1998 年期间某些年份列出各区域生活在贫困线以下的人的百分比估计数。

表 1. 1987—1998 年期间某些年份各区域生活水平低于每日一美元的估计人口比例

分 区 域	至少有一项调查 涵盖的人口比例 (百分比)	人口统计指数(百分比)				
		1987	1990	1993	1996	1998
东亚和太平洋	90.8	26.6	27.6	25.2	14.9	15.3
(不包括中国)	71.1	23.9	18.5	15.9	10	11.3
东欧和中亚	81.7	0.2	1.6	4	5.1	5.1
拉丁美洲和加勒比	88	15.3	16.8	15.3	15.6	15.6
中东和北非	52.5	4.3	2.4	1.9	1.8	1.9
南亚	97.9	44.9	44	42.4	42.3	40
撒哈拉以南非洲地区	72.9	46.6	47.7	49.7	48.5	46.3
合计	88.1	28.3	29	28.1	24.5	24
不包括中国在内的合计	84.2	28.5	28.1	27.7	27	26.2

资料来源：世界银行、1999/2000 年《世界发展报告》(纽约，牛津大学出版社，2000 年)

注：这些数字是所列每个区域 1985—1998 年期间至少有一项调查涵盖的国家的估计数字。第一栏列出这种调查涵盖的人口比例。调查进行的日期往往与表中所用日期不一致。为了与上述日期相对应，利用每个国家最接近的一次调查并应用国民账户消费增长率对调查估计数字做了调整。然后，按区域估计了穷人的数量，估计时假定调查涵盖的样本国代表整个区域的情况。在调查涵盖率最低的区域，这个假定显然不那么恰当。人口调查指数是贫困线以下人口的百分比。关于数据和方法的详细情况还可参看即将出版的陈少华(音)和马丁·拉瓦里翁所著《1987—1998 年全球贫困状况以及未来预测》(华盛顿，世界银行)。

43. 从表 1 可以看出, 1987—1998 年期间在减少贫困方面成绩最佳的是包括中国在内的东亚和太平洋区域国家以及(原文如此——中译注)中东和北非国家。据世界银行统计,⁴ 这些国家的这种成绩很大一部分是 1997—1998 年金融危机之前取得的, 国家调查得出的数据表明, (金融危机之后)有些国家贫困又出现剧增。即使是在中国, 1996 年以后减贫速度也有所放缓。

44. 成绩次佳的是中东和北非国家, 因为这些国家获益于石油价格的上涨。然而, 如果贫困线定为一般认为对于中等收入国家较为合理的每天二美元, 则 1998 年中东和北非生活在贫困线以下的人口百分比就是 22%。这与贫困线定为每天一美元情况下仅表现为 2%相比形成鲜明对照, 而世界银行认为每天一美元应当是赤贫线。

45. 南亚集中了世界上大多数的穷人, 这个时期内在减少贫困方面进展甚少; 贫困率仅从 1987 年的 44.9%下降到 1998 年的 40%。这还是在南亚增长率较高的情况下, 因为南亚 1965 年至 1998 年期间国民生产总值(国民总产值)年均增长率为 4.9%, 高于拉丁美洲(3.5%)、中东和北非(3.1%)以及撒哈拉以南非洲地区国家(2.6%), 只是低于东亚国家(7.5%)。

46. 拉丁美洲尽管 1990 年代出现增长, 但贫困率仍在 15%至 16%左右。如果贫困线定为每天二美元, 这个比例就会跃至 36%。欧洲和中亚的情况比较复杂, 1990 年, 生活在赤贫(每天一美元以下)中的人很少。然而, 1998 年生活水平低于每天一美元的人已经超过 2,400 万, 也就是人口的 15%, 生活水平低于每天二美元的人多达 3,300 万, 也就是人口的 20%。

47. 撒哈拉以南非洲国家的情况最差。1987 年生活在赤贫(每天一美元以下)中的人有 2.17 亿, 也就是人口的 46.6%, 1998 年则有 2.91 亿, 也就是人口的 46.3%。贫困率在国与国之间有很大的差异, 但只有少数国家低于 30%。一些国家的贫困率起伏很大, 原因除战争、冲突和自然灾害以外, 还在于受到外部冲击, 诸如初级商品价格下降、世界出口需求减少、外汇急剧贬值或面临竞争者。

48. 贫困的人口统计指数统计的是贫困线以下的人数, 贫困的判断标准是人均收入或消费。使用按照购买力平价测定的每天一美元这一贫困线并将生活在贫困线以下的人定为生活在赤贫之中的人, 这样可能有助于国际间的比较。然而, 对于一个国家国内的政策决定来说, 或许更有意义的是国民贫困线, 因为国民贫困线反映的是有代表性的一揽子消费费用, 这些消费在某些国家判断标准中可能被视为仅仅足以维持生计的最低限度消费。两种方法估算的贫困率可能会有很大的差异。例如, 中国 1989—1994 年期间在国民贫困线以下的人口百分比为 11%、而与此相对照, 生活水平低于每天一美元的人口百分比则为 29.4%。在同一时期, 印度的相应数字是: 1994 年在国民贫困线以下的人口百分比为 35%, 而生活水平低于每天一美元的人口百分比则高达 52.5%; 另一个人口大国印度尼西亚的相应数字是: 在国民贫困线以下的人口百分比为 8%, 生活水平低于每天一美元的人口百分比为 14.5%。这上述数字取自世界银行《人的发展报告》, 该报告给出的是可比时期的数字。

49. 从基于权利的人的发展方针角度来看, 贫困的概念远不止于收入上的贫困。贫困概念所代表的是一种不可接受的被剥夺福利的程度, 这样的程度在文明社会被认为与人的尊严格格不入。这种状况是对人权的严重侵犯。消除贫困应当是旨在实现发展权的政策的第一优先任务。

50. 阿马蒂亚·森说, 不能仅仅把贫困视为低收入状态, 贫困的常规判断标准就是如此, 必须将其视为被剥夺基本能力的状态。⁵ 他倡导这样的方针已经有将近 20 年。能力从根本上来讲是与人权相连的, 这意味着给个人在生活和从事自己认为有意义的活动方面以更大的选择余地或自由。遵循这种扩大贫困概念层面的方针, 世界银行将贫困界定为低收入和受教育水平以及卫生保健水平低下, 并以提高收入增长和增加基础教育和卫生保健投资的政策为基础提出了一项减少贫困的战略。⁶ 能力并不仅限于基础教育和卫生保健, 尽管基础教育和卫生保健无疑作为价值观是很重要的, 而且对于提高个人增加收入和改善福利的能力也是很重要的。有些调查研究向不同国家的穷人提出的问题之一是, 他们认为什么是

贫困的基本特点，结果得出的结论是，收入是重要的，但福利和生活质量的其他方面也同样重要——健康、安全、公正、粮食和服务的获取、家庭以及社会生活。⁷

51. 缺乏尊严、安全、自尊和公正，这些都是侵犯人权的表现。因此，减贫战略的基础必须是，以符合人权方针的方式消除这些对人权的侵犯以及提高人民的实际收入和生活质量的其他指数。换言之，有效的减贫战略将是落实发展权战略的具体体现。

52. 从表 2 可以看出人的贫困的概况，其中列出的是一些社会指标，此外还列出两项与收入有关的贫困指标：一项所依据的是每天一美元的贫困线，另一项所依据的是国民贫困线。所列社会指标并不是全部，在判断生活质量有无改善时，也应考虑另外一些变量。至少应当从妇女的经济活动、妇女的健康和男女教育状况角度对男女平等方面的指标作一次认真的评估。一些调查研究已经断定男女平等与生活质量和发展之间存在关键联系。作为弥补，表 3 列出一些关于性别与教育状况的资料，但如果要对关注的问题作恰当的评估，就必须顾及另外一些与性别有关的变量。所有这些资料，包括关于其他生活质量指数的资料，都取自 1999/2000 年《人的发展报告》。⁸ 从表 2 和表 3 可以看出，不能仅仅根据收入上

53. 例如，东亚不论是否计入中国，在收入贫困(的改善)方面取得的成绩都是最好的但是，没有安全用水条件或卫生条件的人的百分比很高，五岁以下体重不足的儿童比例相当高，而东亚在教育方面男女平等的概况指标却一直很高。按人口中生活水平低于每天一美元的比例测算，南亚在收入上的贫困方面情况比撒哈拉以南非洲地区还要差，但从人口中预期寿命低于 40 岁的比例、具备安全用水条件的人的比例、能够得到卫生保健服务的人的比例以及收入平等指数等角度来看则好得多。然而，撒哈拉以南非洲国家的人民在成年人识字率和成年女性识字率方面情况较好。

54. 换言之，就消除贫困的方案而言，需要将一些指数放在一起考虑，基于发展权的方针则意味着既要考虑每项指标通过遵循人权方针执行的办法所取得的改进，又要考虑作为增长和发展的综合方案的一部分所取得的改进。人权方针壮大受益者的力量，使之能够在透明、责任明确和利益公平分享的条件下参与决策和执行不同的办法，但这本身并不是目的，而是为了帮助实现作为人权的发展权。最近的一些《世界发展报告》反映了许多以国际经验和国家经验为基础的研究报告，这些研究报告表明，上述方针也能改进各项办法的结果，提高不同的社会指标值。因此，人权方针也会有助于改进发展权的实现。

55. 就任何旨在实现发展权的战略而言，需要在一个包含确保资源的可持续增长的发展方案中协调安排改进每项不同权利的实现。人权方针中的资源不仅包括国内总产值或产出和就业，而且包括法律、技术和体制上的资源。这些资源的任何改进都被改进意见其他权利实现的前景并提高其他指标值。

¹ Amartya Sen, *Development as Freedom* (牛津大学出版社, 1999 年), 第 227-231 页。

² John Rawls, *A Theory of Justice* (坎布里奇, 马萨诸塞州, 哈佛大学出版社, 1971 年)。

³ 见《哥本哈根社会发展宣言》承诺 1, (n) 项(《1995 年 3 月 6 日至 12 日哥本哈根社会发展问题世界首脑会议报告》(联合国出版物, 销售品编号 E.96.IV.8), 第一章, 第 1 号决议, 附件一 C 节)。

⁴ 世界银行, 《2000 年世界发展指标》(纽约, 牛津大学出版社, 2000 年)。

⁵ Amartya Sen, *Development as Freedom* (牛津大学出版社, 1999 年)。

⁶ 世界银行, 《1990 年世界发展报告》(纽约, 牛津大学出版社, 1990 年)。

⁷ Robert Chambers, "Poverty and livelihoods: whose reality counts?" 第 347 号讨论文件, 苏塞克斯大学发展研究所, 1995 年。

⁸ 联合国开发计划署, 《2000 年人的发展报告: 人权与人的发展》(联合国出版物, 销售品编号 E.00.III.B.8)。

表 2. 各分区域人的发展概况：加权平均数

分区域	1995 年总人口中预期寿命低于 40 岁的人的比例(百分比)	1995 年成人文盲率(百分比)	1990 - 1996 年总人口中没有安全用水条件的人的比例(百分比)	1990 - 1995 年总人口中没有保健服务条件的人的比例(百分比)	1990 - 1995 年总人口中没有卫生条件的人的比例(百分比)	1990 - 1997 年 5 岁以下体重不足的儿童(百分比)	1996 年未能升入五年级的儿童人数(千)	20%最富有的人与 20%最贫穷的人实际人均国内总产值比率(根据购买力平价测算)	1989 - 1994 年总人口中生活水平仅为每天一美元(根据按照购买力平价调整的 1985 年美元值测算)的人的比例(百分比)	1989 - 1994 年总人口中在国民贫困线以下的人的比例(百分比)
东亚	8.40	16.67	32.70	12.60	65.42	20.97	9.44	6.87	26.04	13.94
东亚, 不包括中国	11.48	12.47	9.99	14.03	41.09	33.49	14.43	6.51	14.11	22.40
南亚	2.34	50.80	18.93	22.24	66.79	51.27	37.51	4.84	44.92	35.02 ^{a/}
拉丁美洲	6.24	13.50	22.58	20.54	29.35	9.40	23.18	18.56	23.76	39.29
中东	11.47	40.28	16.04	11.37	22.92	15.03	7.94	5.89	4.54	25.94
撒哈拉以南非洲地区	30.48	43.60	46.68	46.54	56.79	30.13	30.30	12.40	35.04	13.48

资料来源：联合国开发计划署《1998 年人的发展报告》(联合国出版物，销售品编号 E.98.III.B.41)

注：所有百分比数都是根据现有的国别数据按人口加权计算的平均数。中欧和东欧没有列入，原因是仅仅具备土耳其的数据。

^{a/} 仅根据印度 1987-1997 年期间的数据。

表 3. 1997 年和 1998 年某些地区性别与教育的对应关系

分区域	1998 年成年女性识字率(14 岁(含)以上女性中的百分比)	1998 年成年女性识字率(相当于男性识字率的百分比)	1997 年小学年龄组女性入学(小学适龄女孩百分比)	1997 年小学年龄组女性入学率(相当于男性比率的百分比)	1997 年中学年龄组女性入学率(中学适龄女孩百分比)	1997 年中学年龄组女性入学率(相当于男性比率的百分比)
阿拉伯国家	47.3	66	82.1	91	56.8	85
东亚	75.5	83	99.8	100	77.4	88
拉丁美洲和加勒比	86.7	98	9.4	98	65.8	102
南亚	42.3	64	72.1	86		
撒哈拉以南非洲地区	51.6	76	51.8	85	35.8	
经合组织			99.7	100	87.8	98

资料来源：联合国开发计划署《1998 年人的发展报告》(联合国出版物，销售品编号 E.98.III.B.41)，表 28，(英文)第 258 页。

56. 对于改进技术、体制和法律上的资源的积极作用并不存在任何疑问，但对于国内总产值的增长与这些指标值之间的关系则已经提出了问题。但是，这主要是因为混淆了这些指标值的提高与国内总产值的提高两者关系中的必要性和充分性。要实现指标值的任何持续的提高，都必须提高国内总产值的增长。但是，有了较高的国内总产值增长率并不足以形成很高的指标值。

57. 一些研究报告表明，收入上的贫困的减少几乎一律都与(收入或消费的)增长相关联，而负增长总是伴随着贫困的加剧。⁹ 然而，对于任何特定的增长率，不同的国家可能有不同的收入贫困值，这取决于增长带来的成果如何分配，或取决于增长的结构、农业等劳动密集型产出部门是否增长较快，以及人口或劳动力增长率较高的区域(经济)是否增长较快等等。关于非收入变量或其他社会指标，可以在一个特定的时间通过一定收入水平内资源的重新调配来提高这些值。但是，如果不增加具备的资源量，这种状况就不可持续，甚至就中期而言也不可能，而如果指望每项这种都需要动用资源的指标在一个旨在实现发展权的方案中以协调的方式共同提高则更是如此。

58. 必须认识到两种落实方法在资源方面涉及的不同问题：一种是在与其他权利不挂钩的情况下单独落实任一项权利，另一种是作为一个发展计划或方案的一部分共同落实所有或大多数权利。或许可以不追加多少额外资源就落实某一项权利，这只要通过更好地划拨开支以更高的效率用好当前水平的开支即可。在大多数情况下，只需要当事国按照人权方针调整运作方法和履行对受益者的义务。不落实其他权利会造成间接的影响，因为如前所述，任何一项权利的享受水平将取决于其他权利的享受水平；然而，如果关心的是孤立地使一项权利得到落实，这些影响就会被忽略。如果一项权利的落实被视为一个发展计划的一部分，就需要

借助于各项权利之间的相互依存关系，或借助于与不同权利相关联的社会指标所反映的货物和服务流动之间的相互依存关系。这些要求大量增加净资源，而且往往需要大大高于现有的国内资源水平。

59. 为了把增长率维持在一个较高的和可行的水平上，从而保证资源供应量随着时间的推移不断增多，大多数发展中国家都需要高于储蓄率的国内投资率，同时必须结合外国储蓄资金的供应或国际资源转让。既然发展权已经得到国际公认，发展中国家就有权得到这方面的国际合作，它们的要求除其他外将包括改变国际关系框架，它们能够公平地分享国际交易的果实。对这种合作的需要将远远大于着眼于实现单项权利的简单的人权方针。

60. 看来，国际社会，特别是发达的捐助国、世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)、开发计划署和区域金融机构都已经认识到需要改变发展合作和为发展中国家提供资金的传统方法，并且逐渐趋向于采取基于伙伴关系和着眼于壮大受援方力量的方针。在许多发达国家，1990年代用于对外援助的国民总产值的百分比出现下降；在此之后，人们越来越认识到，在向发展中国家的国际流动中比例已经大大提高的私人资本流动仍不足以满足这些国家的发展需要。发达国家的一些研究调查表明，如果纳税人相信外援确实得到恰当和有效的利用，就不会反对增加外援。因此，捐助界已开始审查援助战略，让受援方成为方案的主人，并承认政策改革须由受援方自己的需要决定，不能由外部规定条件。它们的援助态度已转为广义的消除贫困，也就是提高穷人的能力和壮大穷人的力量。正如1999年报告所述，独立专家提出的“发展契约”方针可以利用的基本内容体现在一些文件之中：发展援助委员会1997年题为《塑造21世纪：发展合作的贡献》、¹⁰瑞典国际开发协调署1997年题为《21世纪的发展合作》的研究报告、联合王国国际发展事务大臣1997年题为《消除世界贫困：21世纪的挑战》的白皮书以及世界银行1998年题为《评估援助》¹¹的政策研究文件。

61. 为了说明国际合作方针的这种变化，有必要在此提一下三个主动行动的基本特点。世界银行1999年宣布了“综合发展框架”，所依据的是四项原则：各国对政策议程的自主权、方案以全国协商为基础、所有利害关系方或捐助方的伙伴关系，以及关注社会和结构问题和金融问题。采用这种框架的国家不多，但玻利维亚就是一个采用了这种框架的国家(1997年)，作出了表率，揭示了如何可以使这种主动行动符合上述发展权方针。玻利维亚制订了一项全国行动计划，即五年发展方案，提出既要提高增长率，又要改善分配，还要提高穷人和处于不利地位的人的生活水平，并通过加强体制框架改善司法和根绝政府腐败。一项着眼于宏观经济稳定的结构改革方案确定了以保证尊严和壮大力量为前提的减贫计划。在计划制订过程中，政府与民间社会、非政府组织、工会、教会团体、反对党、学术界和私营部门进行了广泛的磋商。世界银行组织了一次所有捐助方参加的旨在实现相互有效协调的磋商小组会议，会议的结果之一是捐助方答应比以前增加45%的援助。

62. 第二个主动行动是各国与货币基金组织和世界银行合作编写减贫战略文件，以此为基础，由货币基金组织的一个新的贷款办法以及世界银行和其他捐助方相互合作增加资金援助。战略的基础是消除减贫的障碍、通过参与型的进程在迅速和持续增长及宏观经济稳定的框架内以妥当的公共行动实现减贫目标，这种战略要通过一个国家的政府、私营部门和民间社会的参与型的对话加以制订。战略要符合上述旨在实现发展权的方针，就必须明确地考虑到人权方面的关注，并且在政府办法和政策以及国际合作方法的制订中都须采取基于权利的方针。

63. 第三个主动行动涉及债务减免办法。国际社会越来越认识到债务减免是国际合作的最重要内容之一，这种合作是要帮助穷国设法使任何减贫和改善人的发展的方案所需的资源得到合理的增加。1999年7月在科隆举行的七国首脑会议将1996年宣布的减轻重债穷国财政负担的计划修订为一项增强的方案。根据该方案，穷国将按照与货币基金组织和世界银行合作拟订的减贫战略文件制订减贫计划。遗憾的是，这项主动

行动的执行没有取得多少进展。七个工业化大国的国家元首和政府首脑在科隆会议上提出要减少 33 个主要在非洲的贫穷国家所欠的 1270 亿美元债务，减幅争取高达 70%。但一年以来的实际减免甚少，不过确有一些国家已经拟出了适当的减贫方案。

六、结论和关于实现发展权的拟议准则

64. 从上述讨论来看，或许宜修改 1999 年报告提出的实现发展权的战略。简而言之，发展权是参与一个具体发展进程的权利，通过这个进程扩大个人的能力和选择余地，可以实现经济、社会和文化权利以及政治权利和所有基本自由。实现权利的基础应当是一个协调行动方案，也就是一项既争取国内总产值和其他资源增长、又争取各项与不同权利有关的社会指标得到持续提高的发展计划。所有单项办法和相互依存的办法的制订和执行都需要遵循基于权利的方针，其基础应当是壮大力量以及在透明和责任明确、公平和无歧视地享受利益的前提下参与决策和执行。这种计划将完全不同于早先的中央计划形式，它的整个基础是吸收受益人参与和壮大受益人力量前提下的权力下放的决策。计划的制订需要通过以无歧视和透明的方式同民间社会和受益人进行磋商。

65. 这种发展计划在初期阶段可以集中着眼于制订妥善和针对性强的广义的减贫方案；不仅仅要针对收入上的贫困，而且还要针对能力的被剥夺状态。减少收入上的贫困，所需要的计划不仅要着眼于提高国家的增长率，而且要着眼于改变生产结构，以利穷人的收入增长，同时还要争取在有关区域内和各区域之间提高消费上的平等水平。此外，还需要遵循基于权利的方针，在争取与所计划的总体产出和指标的增长率及其相互依存关系相一致的前提下，提高加强能力的社会指标。

66. 为便于这个进程的逐步实现，独立专家提出，先着手争取实现三项权利：食物权、基本保健权和受初等教育权。如果一个国家认为首先选定其他权利更为妥当，方案中可以照顾，没有任何困难。独立专家提出，通过有关国家与国际社会的代表、主要捐助方和国际金融机构订立的发展契约来执行这种方案。通过这种发展契约加以落实，目的在于突出国际合作在落实发展权方面的重要性。有关国家需要以基于权利的方式加以落实。国际社会的代表将以有关发展中国家履行自己的责任为前提承担为落实方案提供一切必要支助的对等义务，包括分担方案的费用，国际社会的代表为此不妨建立一个支助小组。

67. 发展权问题工作组在一些报告中已经提出了发展中国家制订基于权利的方案的义务。所提出的建议包括：(a) 应鼓励各国在法律制度允许的前提下考虑进行立法和宪法改革，以保证条约法优先于国内法，条约的规定直接适用于国内法律秩序；(b) 各国应采取措施确保穷人和包括无地的农民、土著人和失业者在内的弱势群体得到诸如土地、贷款和个体经营手段等生产资料；以及(c) 在已发生或正在发生任何类型的冲突的地区，国家应保证生活在受影响地区的人口能够保有他们的财产权利和法律赋予的其他权利(见 E/CN.4/1998/29, 第 64、71、70 段)。同样，应当落实关于民间社会和非政府组织的建议、落实鼓励民间社会和非政府组织更多地参与地方和全国决策的政策、特别是让代表穷人、无家可归者和失业者等社会弱势阶层的团体和公众利益团体(如：消费者组织、环境组织、人权组织和妇女权利组织)参与这种决策的政策。更重要的是，政府必须实行一切必要的法律改革，确保就业、教育、卫生保健和其他活动方面的男女平等。

68. 各项人权文书也提出了国际社会的义务。必须尽力设法确保货币基金组织、世界银行和世界贸易组织等国际金融和贸易体制以及双边安排的决策和运作方面的待遇平等，包括设法减少初级商品和出口收入的波动起伏、减少债务负担以及增加对来自发展中国家的出口的准入和增加进入发展中国家的资本流量。

69. 有待在发展契约中规定的对等义务必须仔细拟订。发展中国家必须接受执行契约之下的实现发展权方案的首要责任，并采取一切必要的政策和政府行动。世界银行和货币基金组织的一些研究报告已经表明，通常在融资方案中规定条件的做法在大多数情况下都行不通，原因是被认为从外界强加的，而不是发展中国家自己的。必须保证，任何需要由发展中国家接受的条件或义务，在它们自己看来都符合自己的利益，主要由自己监督执行。在基于权利的方针中，这一点对于确保待遇平等特别重要。

70. 在发展契约中，发展中国家须承担有关落实和保护人权的义务。为监测这些义务的履行情况，最公平的办法是在每个国家设立一个全国人权委员会，由本国的知名人士组成。为此，凡是愿意通过发展契约落实发展权的国家都需要设立这样的全国人权委员会，由委员会负责调查和处理侵犯人权的情况。这在初期是确保不发生这种侵犯的唯一途径。世界上没有一个国家能够自称本国境内绝对不存在侵犯人权的情况。真正能够确保的是法律制度中存在一个能够纠正侵犯人权情况的适当的机制。如果一个发展中国家能够按照国际准则设立全国人权委员会，而委员会又能够在不受阻挠或阻碍的情况下独立地开展工作，并且制订适当的立法，就足以保证该国会按照发展契约履行人权义务。

71. 就发展契约而言，也应确定国际社会的义务。如果一个发展中国家履行自己的义务，捐助国和国际机构就必须确保消除所有歧视性的政策和妨碍参加贸易和取得融资的障碍，并恰当地分担因落实这些权利而额外增加的费用。确切的份额可以分别确定，也可以按照国际谅解确定，例如，国际社会代表与有关国家之间对半分担额外费用。

72. 契约和基于权利的方案落实方针的细节可以由有关国家的专家和在这些国家从事工作并在相关领域具有经验的国际机构的专家拟出，困难不会很大。真正需要的是政治意愿、需要所有已经承认发展权是一项人权的国家下决心通过履行采取国家行动和开展国际合作的义务争取在确定的时间范围内落实发展权。

⁹ 见 Martin Ravallion 和 Shaohua Chen 所著 “What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?” 《世界银行经济评论》第二卷，第二期(1997 年 5 月)。

¹⁰ 发展援助委员会，Shaping the 21st Century: the Contributions of Development Cooperation (巴黎，经济合作与发展组织，1996 年)。

¹¹ 世界银行，《评估援助》(纽约，牛津大学出版社，1998 年)。

-- -- -- -- --