



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1999/48  
29 January 1999  
CHINESE  
Original: ENGLISH/FRENCH

人权委员会  
第五十五届会议  
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

人权与赤贫

独立专家安妮 - 马里耶 · 利赞女士按照  
人权委员会第 1998/25 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	3
一、赤贫是对人权的侵犯.....	6 - 36	4
A. 国际标准.....	8 - 17	4
B. 国家义务.....	18 - 27	7
C. 赤贫、人权及发展.....	28 - 36	9
二、联合国消除赤贫的行动.....	37 - 81	10
A. 联合国开发计划署.....	44 - 48	12
B. 世界银行.....	49 - 51	13
C. 联合国消除贫困的承诺.....	52 - 62	14

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 资源的转让 .....	63 - 81	15
三、国家一级的行动.....	82 - 95	19
四、研究案例.....	96 - 108	21
A. 葡萄牙.....	97 - 99	22
B. 保加利亚.....	100 - 103	22
C. 也门.....	104 - 107	23
D. 行动建议和经验成果.....	108	23
五、技术合作.....	109 - 110	29
六、赤贫中的妇女.....	111 - 114	30
七、结论.....	115 - 127	31
八、建议.....	128 - 149	33
A. 对有关文书的普遍批准.....	128 - 130	33
B. 最低保障收入.....	131	34
C. 资源.....	132 - 134	34
D. 地方社会福利机构.....	135 - 136	34
E. 职业重新融合方案.....	137	34
F. 对最贫穷者的人权宣传和教育.....	138 - 139	35
G. 监狱中的最贫穷者.....	140	35
H. 取得公理.....	141 - 142	35
I. 社会工作者.....	143	36
J. 技术援助.....	144	36
K. 制止腐败.....	145	36
L. 武装冲突的影响.....	146 - 147	36
M. 宣言草案.....	148 - 149	37

## 导 言

1. 人类的五分之一在赤贫中生活。联合国大会在 1996 年估计(第 51/178 号决议), 全世界有 13 亿以上的人在绝对贫困中生活, 其中大部分是妇女。发展中国家的这一现象尤其严重。而且, 赤贫者的人数正在继续增加。

2. 人权委员会在第 1998/25 号决议中忆及, 消除普遍贫困——包括最持久形式的贫困——和充分享有经济、社会、文化权利以及公民权利、政治权利乃是相互关联的目标, 并深切关注在世界各国, 无论其经济、社会和文化情况如何, 赤贫现象仍然在蔓延, 在发展中国家尤为明显严重。人权委员会在该项决议中决定任命一名人权与赤贫问题独立专家, 任期两年, 负责:

- (a) 评价促进和保护人权与消灭贫穷之间的互相关系, 尤其是评价在国家 and 国际一级采取的旨在促进处于赤贫状态的人充分享受人权的措施;
- (b) 特别考虑到处于赤贫状态妇女在享受其基本人权方面所遭遇到的障碍和取得的进展;
- (c) 就技术援助领域提出建议, 并酌情提出这方面的提案;
- (d) 向人权委员会第五十五和五十六届会议提出关于这些活动的报告, 并酌情向社会发展委员会和妇女地位委员会同年举行的届会提供这些报告;
- (e) 将其最后报告及结论提供订于 2000 年举行的大会评价社会发展问题世界首脑会议届会的筹备委员会, 以对大会该届专门会议作出贡献;
- (f) 就可能制订的关于人权与赤贫宣言草案的主要内容向人权委员会第五十五届会议提出建议, 以便人权委员会可考虑是否有可能在防止歧视及保护少数小组委员会第五十一届会议上, 由小组委员会起草该案文, 供委员会审议, 并最终由大会通过, 在这方面, 除其他外, 要考虑到《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《维也纳宣言和行动纲领》、社会发展问题首脑会议的《哥本哈根社会发展宣言和行动纲领》、《发展议程》和特别报告员莱安德罗·德斯波伊先生的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1996/13)。

3. 人权委员会第五十四届会议主席在 1998 年 8 月 12 日的信中通知安妮·马里耶·利赞女士(比利时), 她被任命为人权与赤贫问题独立专家。

4. 独立专家自获得任命以来与人权事务高级专员办事处进行了持久的磋商, 访问了若干国家(阿尔巴尼亚、保加利亚、法国、葡萄牙、也门), 在这些国家与政府、国际组织、联合国机构、规划和计划署和各基金以及对人权与赤贫问题有广泛了解的一些主要非政府组织举行了磋商。

5. 本报告结合在赤贫中生活的妇女遇到的种种障碍, 对有关消除赤贫的国际标准以及各国的义务作了述评。另外还阐述了在国际和国家各级为消除赤贫而采取的行动。另外还做了一些国别研究。最后, 提出了一些临时性的结论和建议。

## 一、赤贫是对人权的侵犯

6. 防止歧视及保护少数小组委员会任命的特别报告员莱安德罗·德斯波伊先生在 1996 年提交了他编写的关于人权与赤贫问题的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1996/13)。他的结论是, 除其他外, 为根除贫困而斗争不仅是要详细了解造成贫困、助长贫困、加剧贫困和延续贫困的原因, 而且还应当详细了解贫困对于人权和基本自由的整体影响。极为重要的是启动参与机制, 使最贫困者在每个阶段都参与制订用于帮助他们的政策(第 204 段)。

7. 按照特别报告员在其报告附件三中所赞同的赤贫定义, “缺少基本安全意味着缺少一种和多种使个人和家庭承担基本责任并享有基本权利的要素。这一境况可能蔓延并导致更为严重和持久的后果。当缺少基本安全同时影响到人们生活的若干方面时, 当它属于长期性, 并且严重妨碍了人们在可预见的将来重新获得权利和重新承担他们的责任时, 缺乏基本安全便会导致长期贫困”。

### A. 国际标准

8. 享有适足生活水准并确保免于匮乏的权利是《世界人权宣言》申明的一项完整和不可分割的人权, 第二十五条规定,

“(一) 人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准, 包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务; 在遭到失业、疾

病、残废、守寡、衰老或者其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。

“(二) 母亲和儿童有权享受特别照顾和协助。一切儿童，无论婚生或非婚生，都应享受同样的社会保护。”

9. 因此，贫困和不平等是对这些人权以及其他权利，如生命权、参与权、表达和自由权以及不歧视原则的侵犯和违反。贫困是世界上侵犯人权行为的主要根源。贫困不仅妨碍人们承担其个人责任，而且还妨碍人们承担作为公民、父母、工人和选民所具有的集体义务。

10. 继《世界人权宣言》之后，国际人权盟约确认，只有在创造了使人可以享有其经济、社会及文化权利，正如享有其公民和政治权利一样的条件之后的情况下，才能实现自由人类享有免于恐惧和匮乏的自由的理想。

11. 《公民权利和政治权利国际盟约》第六条第一款宣称，“人人有固有的生命权”。人权事务委员会在关于第六条的一般性评论中指出，“... ..对生命权的解释，常常十分狭隘。对‘固有生存权’这个词的范围加以局限，就无法恰当的了解它的意义，而保护这项权利则需要缔约国采取积极措施。在这方面，委员会认为，缔约国需采取一切可能措施，减少婴儿死亡率和提高估计寿命，特别是采取措施消灭营养不良和流行病”。

12. 《经济、社会、文化权利国际盟约》的缔约国在第十一条第一款中确认，“人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性”。

13. 另外，《经济、社会、文化权利国际盟约》第十二条第一款确认“人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准”。缔约国采取的步骤应当包括降低死胎率和婴儿死亡率并使儿童得到健康的发育；改善环境卫生和工业卫生的各个方面；预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病；创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件(第十二条第二款)。

14. 而且，第十三条第一款确认人人有受教育的权利，除其他外，争取人的个性和尊严的充分发展。缔约各国应加强对人权和基本自由的尊重。教育应使所有人有效的参加自由社会。初等教育应属义务性质并一律免费(第十三条第二款(甲))

项)。每一缔约国应在两年之内制订和采取一个逐步实行的详细的行动计划，其中规定在合理的年限内实现一切人均受免费义务教育的原则(第十四条)。

15. 另一方面，《消除一切形式种族歧视国际公约》规定，缔约国承诺禁止并消除一切形式种族歧视，保证人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利，尤其是享有除其他外经济、社会、文化权利，其尤著者为：

- “(1) 工作、自由选择职业、享受公平优裕的工作条件、免于失业的保障、同工同酬、获得公平优裕报酬的权利；
- “(2) 组织与参加工会的权利；
- “(3) 住宅权；
- “(4) 享受公共卫生、医药照顾、社会保障及社会服务的权利；
- “(5) 享受教育与训练的权利；
- “(6) 平等参加文化活动的权利” (第五条第(辰))款。

16. 另外，《消除对妇女一切形式歧视公约》规定，缔约各国应采取适当措施消除在就业(第十一条)和保健(第十二条)以及其他经济和社会生活领域(第十三条)对妇女的歧视。此外，第十四条第1款规定，缔约各国“应考虑到农村妇女面临的特殊问题和她们对家庭生计所发挥的重要问题。”第十四条第二款要求采取措施消除农村地区对妇女的歧视以保证她们参与农村发展并受其益惠，尤其是保证她们有权：

- “(a) 参与各级发展规划的拟订和执行工作；
- “(b) 利用充分的保健设施，包括计划生育方面的知识、辅导和服务；
- “(c) 从社会保障方案直接受益；
- “(d) 接受各种正规和非正规的培训和教育，... ..以提高她们的技术熟练程度；
- “(e) 组织自助团体和合作社，以通过受雇和自营职业的途径取得平等的经济机会；
- “(f) 参加一切社区活动；
- “(g) 有机会取得农业信贷，利用销售设施，获得适当技术，并在土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇；

“(h) 享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯等方面。”

17. 最后，《儿童权利公约》第 24 条第 1 款确认，儿童有权享有可达到的最高标准的健康。缔约各国尤其应采取适当措施：

“(a) 降低婴幼儿死亡率；

“(b) 确保向所有儿童提供必要的医疗援助和保健，侧重发展初级保健；

“(c) 消除疾病和营养不良现象，包括... 提供充足的营养食品和清洁饮水；

“(d) 确保母亲得到适当的产前和产后保健；

“(e) 确保向社会各阶层... 介绍有关儿童保健和营养、母乳喂养优点、个人卫生和环境卫生... 的基本知识；

“(f) 开展预防保健... ” (第 24 条第 2 款)。

此外，《儿童权利公约》第 27 条第 1 款确认每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平。而父母或其他负责照顾儿童的人负有在其能力和经济条件许可范围内确保儿童发展所需生活条件的首要责任(第 27 条第 2 款)，缔约各国应采取适当措施帮助父母或其他负责照顾儿童的人实现此项权利，并在需要时提供物质援助和支助方案，特别是在营养、衣着和住房方面(第 27 条第 3 款)。

## B. 国家义务

18. 《经济、社会、文化权利国际盟约》第二条阐述了缔约国执行《盟约》承认的各项权利的一般性义务。第二条第一款尤其规定，每一缔约国“承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现”。

19. 经济、社会、文化权利委员会在第 3 号一般性意见(第五届会议，1990 年)中认为，《盟约》第二条第一款规定了行为义务和结果义务。在这方面，第二条第一

款规定了具有即时效力的两项行为义务：第一，保证有关权利不受歧视地得到行使的义务；第二，采取步骤，在盟约对有关缔约国生效后的一个合理时期内充分实现有关权利的义务。

20. 第二条第一款所体现的主要结果义务是采取步骤“逐步达到本盟约中所承认的权利的充分实现”。“逐步实现”概念等于承认所有经济、社会、文化权利的全面实现一般不可能在短时间内做到这样一个事实。然而，它规定了尽可能迅速和有效争取这一目标的义务。在这方面的任何后退措施都需要最为慎重的考虑，必须有充分的理由，估计到《盟约》规定权利的完整性，并已充分利用了所有可能的资源条件。

21. 该委员会认为，每个缔约国均有责任承担最低限度的核心义务，确保至少使每种权利的实现达到一个最基本的水平。因此，如果在一缔约国内有任一较大数目的个人被剥夺了粮食、基本初级保健、基本住房或最基本的教育形式，该缔约国就等于没有履行《盟约》下的义务。

22. 必须指出，关于一缔约国是否履行了最起码核心义务的任何评估都必须考虑到该国国内的资源局限。第二条第一款规定各国义务“尽最大能力”采取必要步骤。一缔约国如要将未履行最低核心义务归因于缺乏资源，它就必须表明已经尽了一些努力利用可得的资源作为优先事项履行最起码的义务。

23. 缔约国仍有义务努力争取保证在这种条件下尽可能广泛地享有有关的权利。另外，监测实现、或特别是未实现经济、社会、文化权利的程度的义务以及制定促进权利的战略和方案的义务决不能因为资源局限而有任何减损。

24. 同样，即使在调整进程、经济衰退或其他因素造成严重资源困难的情况下，仍然可以必须通过耗资相对较少的专门方案保护社会中易受损害者。

25. 第二条第一款中最后一项内容是，所有缔约国承担的义务是“个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术……合作”。“尽最大能力”一语的含意是指一国内现有的资源和国际社会通过国际合作和援助可以提供的资源。

26. 在实践中，必须从人、家庭或范围较大的群体力争自己解决自己的需要这样一个设想看待各国的义务。因此，缔约国在第一层次应当尊重争取最佳利用自己的知识的个人或群体拥有的资源及个人和群体满足自己需要的自由。在第二层次，缔约国的义务要求针对其他侵害性较强的事物提供积极保护，如保护不受欺诈或不



道德行为的侵犯。在第三层次，缔约国有义务增进可享有所列权利的机会。在第四层次，缔约国有义务实现无法享有经济、社会、文化权利的人的权利。

27. 该委员会认为，《联合国宪章》第五十五条和五十六条及《盟约》本身的目标是开展国际合作争取发展从而实现经济、社会、文化权利，将此作为所有国家的义务。在这方面有能力援助其他国家的缔约国更有这一义务。委员会尤其注意到《发展权宣言》的重要意义以及各缔约国充分考虑其中承认的所有原则的必要性。

### C. 贫困、人权及发展

28. 联合国大会在第 41/128 号决议中通过《发展权宣言》时确认，发展是经济、社会、文化和政治的全面进程，其目的是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义的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。

29. 发展权是一项不可剥夺的人权，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(第 1 条第 1 款)。人是发展的主体，因此，人应当成为发展权利的积极参与者和受益者(第 2 条第 1 款)。

30. 世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》中重申，“发展权利是一项普遍的、不可分割的权利，也是基本人权的一个组成部分。虽然发展能促进人权的享受，但缺乏发展不得被援引作为剥夺国际公认的人权的理由(第一部分第 10 段)。

31. 世界人权会议还申明，绝对贫困和被排除在社会之外是对人的尊严的侵犯，必须采取紧急措施，加强对绝对贫困现象及其成因的了解，包括与发展问题有关的原因，以便促进最贫困者的人权，解决极端贫困和被社会排斥问题。为此，各国必须辅助最贫困者参与他们在其中生活的社区的决策进程，促进人权和努力扫除绝对贫困现象(同上，第 25 段，)。

32. 个人积极、自由和有意义地参与发展和发展利益的公平分配是实施 1986 年《发展权宣言》的基础。这一立场的核心内容是，必须认识到，所有人权都是相互依存的，长期经济和社会进步需要有公民和政治自由，反之亦然。

33. 执行《发展权宣言》意味着以以权利为基础的立场方法调整满足基本需要的战略。根据《维也纳宣言和行动纲领》，极端贫困的广泛存在妨碍到人权的充分和有效享受，因而，立即减轻和最终消除贫困依然必须是国际社会的高度优先事项(同上，第 14 段)。

34. 一项解决基本需要的战略包含有一定的慈善因素，而基于人权的立场不仅界定了受益人及其需要的性质，而且承认受益人是积极的主体，是有索取权的人，并为确保这些需要得到满足而规定了被要求人的责任和义务。有索取权者和有义务者的概念在责任中纳入了一项重要因素。加强责任制是提高行动的效力和透明度的关键，因而也就具有通过使用基于权利的方法产生“增值”的潜力。

35. 秘书长在向人权委员会第五十三届会议(1997 年)致词时说，“只有在所有人的政治、经济、社会权利得到充分尊重时，才有可能实现真正的可持续发展。这些权利有助于建立起对社会和平演进致为关键的社会平衡。发展权是衡量所有其他人权是否得到尊重的尺度。我们的目标应当是：所有个人都能充分发挥自己的潜力，为整个社会的演进作出贡献的局面。

36. 因此，发展权与一切人权相关，而不能仅仅把它看作是公民、文化、经济、政治、社会权利的结合。经济增长可以是实现经济、社会、文化权利的一项要求，但发展则不仅仅限于经济增长，因为并不是所有形式的增长都符合发展。将两者加以区分的标准应当是看增长方面取得的进步对公民权利和政治权利是否有负面影响，是否更好的保护了最脆弱和最贫困群体的经济、社会、文化权利。

## 二、联合国消除赤贫的行动

37. 1990 年代举行的各次世界会议都侧重于讨论人的需求问题，认为发展应该是可持续发展，并应该优先注意消除贫困。

38. 1995 年，在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议上，117 位国家元首和政府首脑以及 183 个国家的代表在《哥本哈根社会发展宣言》和《社会发展问题世界首脑会议行动计划》(A/CONF.166/9, 第一章)中指出，消除贫困是人类的一项道德、社会、政治和经济使命。《哥本哈根宣言》和《行动计划》为目前的消除贫困

行动和联合国系统支持“联合国第一个消除贫困十年”的工作规划提供了实质性框架。

39. 首脑会议还制订了具体目标，拟定了计划，实施了方案。三年后，有 78 个国家拟定了消除贫困国家计划或将减轻贫困列入了更大的国家发展计划。

40. 大会在第 51/178 号决议中对世界各国生活在贫困中的人们表示声援，并重申满足基本人类需求是消除贫困的基本要素，这些需求密切相关，其中包括营养、保健、供水和卫生、教育、就业、住房及参与文化和社会权利。按照这一方向，大会在 1997 年第 52/193 号决议中重申，应在部门性战略的范围内，例如环境、粮食保障、人口、移徙、保健、住房、人力资源开发，包括教育、淡水(清洁用水和卫生)、农村发展和生产就业的范围内，并在顾及处境不利和弱势群体的特别需要的情况下，解决贫困的根由，以增加处于贫穷状态的人们的机会和选择，让他们能够营造实力和优势，实现社会和经济融合。

41. 所以，消除贫困已成为联合国系统集中注意的主要领域之一。联合国开发计划署和世界银行都将消除贫困列为它们的主要目标。1997 年《人的发展报告》和开发计划署 1998 年贫困问题报告《克服人的贫困》(Vaincre la pauvreté humaine)<sup>1</sup> 通篇论述消除贫困问题。1997 年《世界社会情况报告》和 1997 年《贸易和发展报告》也是如此。

42. 世界银行认为，创造条件实现人权是发展的中心和不可减损的目标。世界银行将每个人特别是最贫穷的人的尊严看作是发展途径的基础，以此协助世界各地的人民建立有目的和有希望的生活。<sup>2</sup>

43. 在联合国系统内，在经济合作与发展组织和世界银行的协助下编写的《克服人的贫困》报告制订了测定进步使用的四项指标：

- (a) 收入贫困。没有最起码水平的足够收入和支出。全球目标是到 2015 年将生活在赤贫中的人口比例减少一半。指标所指的是贫困人数的比率——每天收入或消费低于 1 美元的人口比例。在这一基础上，要求从 30% 减到 15%。在这一目标中，还要求贫困的程度不进一步恶化。此外，每个国家可用本国选定的贫困线替代每天 1 美元的限值。

- (b) 相对贫困。按不同国家和不同时间的标准界定的贫困。实例之一是将贫困线定为人均收入的一半。目标是提高最贫穷的五分之一人口的国民消费比例。
- (c) 营养不良。全球目标是到 2005 年将营养不良儿童的比例减少一半，从 2005 年到 2015 年再减少一半。指标所指的是五岁以下体重不足的儿童比例。
- (d) 文盲。根据教科文组织(《1999 年世界儿童状况》)，全世界约有成人文盲 8.55 亿人，其中三分之二是妇女。到 2015 年必须将成人(15-24 岁)文盲率减少四分之三，男女比例必须持平。这意味着全球男女文盲率到 2015 年必须降低到 8%。

#### A. 联合国开发计划署

44. 1997 年《人的发展报告》提出了人的贫困概念，贫困概念的核心是剥夺人的发展最基本的机会和选择，如过长寿、健康和有创造性生活的机会，以及享有象样的生活水准、自由、尊严、自尊和他人的尊重的机会。从这一角度来看，贫困是一个进程，不是一种状态。人的贫困概念着眼于赤贫者的潜力和他们摆脱贫困需要的资源。此外，还考虑性别不平等的问题，这样就有可能进而审查家庭资源——食物、教育和卫生设施，以及生产资源——在家庭成员中的分配方式。

45. 开发计划署拟制的人的贫困指标包含成人文盲的比例、可能在 40 岁之前死亡的人的比例以及第三个变数——即从广义的经济角度看缺乏适当生活水准的情况，这是由三个变量组成的合成分项指标：得不到饮用水的人的比例、得不到保健服务的人的比例、五岁以下体重不足的儿童的比例。

46. 人权和人的可持续发展相互依存，彼此补充。在没有法治和平等的地方，在民族、宗教或性别歧视盛行的地方，在对言论自由、结社自由和传媒加以限制的地方，在众多的人生活在悲惨和有辱人格的贫困的地方，发展不可能持续。相反，在性别平等或减少贫困计划使人民有能力认识到并要求行使自己权利的地方，人权就会得到加强。

47. 开发计划署在减轻贫困并注意可持续性的人的发展工作中正在着手制订一个基于人权的框架。为此目的，有几项战略专门涉及到人权，如重视处境不利和被排斥的群体(妇女、儿童、少数民族、移徙工人、感染艾滋病毒和艾滋病的人)，促进与非政府组织和民间团体建立伙伴合作关系，解决管理问题，加强国家人权机构。

48. 开发计划署对管理所下的定义是，行使经济、政治和行政权力管理一国的各级事务。良好管理除其他方面外指参与、透明和责任。还应该有效、公正并促进法治。良好管理确保在社会的广泛协商一致基础上确定政治、社会和经济的优先事项，并在关于发展资源分配的决策中听取最贫穷、最脆弱群体的声音。

## B. 世界银行

49. 世界银行将赤贫界定为每天生活费用 1 美元或不足 1 美元。根据世界银行的统计，发展中国家和经济转型国家的贫困人口从 1987 年的 30%略减至 1993 年的 29.5%。但世界穷人的绝对数字在同年却从 12.3 亿增加到 13.1 亿。以每天 1 美元或不足 1 美元为生的人们绝大多数在撒哈拉以南非洲、南亚和中国，但拉丁美洲、加勒比和西非也有成百上千万这样的人。发达国家和经济转型国家也有不少贫困现象。

50. 此外，世界银行 1998 年估计，发展中世界约有 30 亿人仍在艰难的贫困中挣扎，这一数字仍在继续增长。每年有近 800 万儿童死于不净水和有毒空气引起的疾病；有 5,000 万儿童因营养不足而身心受到损害；有 1.3 亿人——其中约有 80%为女孩——被剥夺了上学的机会。今天，有 1.5 亿五岁以下的儿童严重营养不良；还约有 2.6 亿人患贫血症或其他维生素或矿物质缺乏症。根据世界银行的资料，1998 年，有 1,100 万儿童死于腹泻等简单和可治愈的非致命疾病。幸存下来的儿童也很少有机会接受教育和摆脱贫困。

51. 于是，世界银行在为贫穷国家社会部门实施的主要咨询计划中优先考虑卫生和教育。在 1998 年财政年度，世界银行将 285.94 亿美元贷款总额中的 84.8 亿美元拨给社会部门，其中为卫生、人口和营养拨款 19 亿美元，为供水和卫生设施等基

基础设施拨款 6.65 亿美元，为教育拨款 31 亿美元，更加重视女孩、农村穷人和语言上居少数的人的初级教育。

### C. 联合国消除贫困的承诺

52. 行政协调委员会在 1998 年 5 月通过的《消灭贫困行动声明》中重申，消灭贫困是关键性的国际承诺，是联合国系统的中心目标。行政协调委员会强调贫困是剥夺各种选择和机会，是对人的尊严的侵犯。贫困意味着缺乏有效参与社会的基本能力，意味着无力供给家人衣食，意味着没有学校就学和没有诊所就诊，意味着没有土地耕种粮食，没有工作养家糊口，没有地方借贷，意味着个人，家庭和社区的不安全、无能为力和被排斥，意味着容易遭到暴力，有时也意味着生活在边际和脆弱的环境下，得不到清洁饮用水和卫生设施。

53. 机构的行政首长坚信，这种状况是不能接受的，因为世界有能力和资源消灭绝对贫困。所以，他们重申联合国系统有义务动员国际社会的意愿实现这一目标。

54. 行政协调委员会的声明还说，保护所有人达到最低生活水准的权利是一种好的经济手段，因为在穷人包括在妇女和儿童上投资是未来持续增长和生产力提高的最佳保证。此外，消灭贫困还是今天实现持久和平的不可或缺的条件。没有穷人在全球增长中的充分有效参与，就无法应付和平和发展的挑战。

55. 联合国系统在调动所有发展力量——政府、私营部门、民间团体、捐助方特别是穷人本身——的能力和资源共同战胜贫困的运动中起着支持性和促进性作用。发展目标综合在一起也就是应付消灭贫困的挑战，其中包括减少收入贫困、儿童死亡率、产妇死亡率和儿童营养不良以及提高预期寿命和更多地等到基本社会服务，特别是在妇女中达到这些目标。

56. 行政协调委员会还强调，没有透明和负责任的各级政府，贫困无法消灭。民主化和加强保护人权是良好管理的关键部分。它还呼吁增强穷人的能力，穷人积极参与减贫战略，更多地参与运作良好的机构，如政治和司法系统中的机构。

57. 由于减贫只能通过加快和持久的经济增长来实现，所以政府应该进行必要的经济改革，对增长与社会投资加以平衡。增长应该是公平的，就业密集型的，照顾穷人的，并应辅以促进社会公正和纠正社会不平等的合理政策。减贫还需要采取

特别措施，增加穷人获得生产资料包括土地和贷款的机会，使他们成为经济、社会和文明建设的参与者。此外，减少贫困需要有稳妥的环境政策，穷人需要获得资源，节能技术和环保教育。

58. 干旱和洪涝等自然灾害、战争、经济冲击和艾滋病毒/艾滋病等流行病，可对穷人造成严重损失——工作、收入和财产损失。社会必须能够在这类情况下随时提供安全网。安全网将包括就业和产生收入计划、社会援助、对老年和残疾人的有针对性支持，对国内流离失所者的援助计划以及粮食转让。

59. 行政协调委员会强调，增强能力、参与和社会资本是减贫行动的重要手段，本身也是重要目的。调动社会资本需要进行体制改革，支持增强穷人的能力和充分实现他们的公民权。也需要增强妇女、土著人民等边缘化群体以及地处偏僻的群体和难民的能力。所有国家都应该全力支持这些战略，以便从贫困的根源入手实现发展和和平。

60. 国际经济关系应注重穷人的经济准入问题。这需要创立政策和条件，使发展中国家特别是其中的最不发达国家受益于全球化带来的贸易、投资和技术转让机会。还需要对债务的管理和减免采取创造性的解决办法，腾出资源用于穷国消除贫困。官方发展援助的流动和质量也必须改进。

61. 减贫国际运动需要在所有受影响群体的参与下不断进行测定和监督。行政首长们坚信，各级的责任感、透明度和参与是实现消灭贫困目标的组成部分。

62. 最后，行政协调委员会重申，本系统的各组织不仅承诺加强自己的行动，还承诺与其他组织合作共同消除各种形式的贫困。行政首长还同意确定共同行动的领域，在有关组织中间建立伙伴关系。

#### D. 资源的转让

63. 消灭贫困的斗争意味着转让资源。在这方面，重要的是捐助国亟须扭转对发展中国家的官方发展援助下降的局面，这一援助在 1996 年仅占国内生产总值的 0.25 %，是过去 50 年的最低数值。

64. 消灭贫困的努力将需要向社会部门转让资源。目前，总体比例在发展中国家相对较低：据不完全的数据表明，约 13 % 的国家预算用于基础服务。据开发计划

署计算，消灭贫困需要在到 2005 年的十年间每年增加约 400 亿美元，包括人人接受基础教育(60 亿美元，教科文组织的数字为 70 亿美元)、基本保健和营养(130 亿美元)、生殖健康和计划生育(120 亿美元)、低成本供水和卫生设施(90 亿美元)。25 万亿美元的世界经济是能够承受消灭贫困的负担的。如对现行预算加以调整，大多数资源就会有着落。为使所有人获得基本社会服务，可从国家预算中筹集约 300 亿美元，可从国际援助中筹集 100 亿美元。

65. 而且，弥合穷人年收入与保证他们不再处于赤贫的最低收入之间差距的费用是每年再增加 400 亿美元。这样，使人人获得基本服务及减少收入贫困的转让费用约为每年 800 亿美元。这一数额低于全球收入的 0.5%，还不到全世界最富有的 7 个人合起来的净财富。消灭贫困的真正障碍是缺乏政治意愿，而不是财政资源。

66. 在这方面，大会在第 52/193 号决议中要求发达国家按商定目标将国内生产总值的 0.7% 拨给总的发展援助，并在这个目标内将国内生产总值的 0.15% 至 0.20% 专门拨给最不发达国家。而且，大会还要求所有捐助国在双边和多边基础上在援助预算及计划中优先考虑消灭贫困。秘书长在联合国第一个消灭贫困十年的实施报告中指出，目前仅有丹麦、荷兰、挪威和瑞典达到或超过了 0.7% 的指标(A/53/329，第 50 段)。

67. 在同一决议中，大会要求发达国家和发展中国家分别将官方发展援助的 20% 和国民预算的 20% 拨给基本社会计划。它还重申，促使所有人享有基本社会服务是可持续发展的必要条件，应该是任何克服贫困战略的组成部分。这一“双 20 倡议”应包括基础教育、初级保健，如生殖健康和人口计划、营养计划和安全饮用水和卫生，以及提供这些服务的机构能力。

68. 此外，国际社会应在减免发展中国家债务问题上继续努力，协助找到持久解决发展中国家特别是非洲和最不发达国家债务问题的办法，并支持它们消灭贫困的努力。发展中国家的总债务额已从 1993 年的 1.6 万亿美元无情地增加到 1995 年的 1.9 万亿美元。偿债的支出加重了贫困，因为公共收入被从教育、卫生和有形基础设施等生产部门转出用于偿还债务(出处同上，第 49 段)。

69. 据世界银行的资料说，对约 40 个贫穷的重债国而言，官方债务已增加到无力偿还的程度，政府很难既还本付息，又在卫生和教育上进行重大投资。1996 年 9 月，世界银行与国际货币基金组织都同意设立“重债穷国倡议”。倡议的重点是债



务的可维持性和所有债权人包括多边机构减免债务，要求在可持续发展战略的范围内削减偿债支出，特别重视在基础卫生保健和教育上投资。

70. 然而，开发计划署认识到，“重债穷国倡议”存在一些缺陷。最严重的缺陷之一是衡量可维持性的标准——基于公共债务的总额对商品和服务出口额的比率。而且，为了从“倡议”中受益，国家必须实际说明六年的结构调整成绩记录。鉴于“重债穷国倡议”的进展缓慢，开发计划署建议将债务减少到对维持人的发展不再构成重大障碍的水平。根据这项安排，将从偿债财政基数中扣除人的发展基本支出。

71. 另一办法是将债务减少到可维持人的发展基本支出的水平。根据这一方案，10个最贫穷国家的债务应减少到零——布隆迪、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、塞拉利昂、坦桑尼亚联合共和国。其他国家——安哥拉、布基纳法索、刚果、几内亚比绍、马达加斯加、尼加拉瓜、尼日利亚、圣多美和普林西比、也门、赞比亚——的债务应减少80%。依据这些原则减少的债务总额约为1,600亿美元，是“重债穷国倡议”所提议数额的一倍。其中三分之二预计可来自双边机构，三分之一来自多边机构。

72. 还鼓励向生活在贫困中的人口，特别是向发展中国家的妇女以及非洲和最不发达国家的贫困人口提供自营就业活动和产生收入活动所需要的微额信贷和有关信贷服务。全世界有5亿多穷人开办盈利的小型 and 微型企业，但能得到信贷服务的低收入企业主和生产者不足2%。过多的人被迫典押财产，求助于索取暴利和可能施加苛刻条件的放债人。从道德和经济原因来说，减少对高利贷的依赖和扩大可行的商业利率的信贷是一项高度优先任务。

73. 联合国秘书处、专门机构和联合国基金和方案都积累了一些微额信贷的经验，其中，“为穷人服务的可持续银行业务”是世界银行、挪威外交部、瑞士发展合作署和福特基金会联合设立的一项计划，目的是建立能够有效深入到穷人中间去的可持续性金融机构。亚洲、非洲和拉丁美洲的案例研究覆盖了各种各样的机构和计划，包括商业银行、专门银行、信贷联盟、非政府组织和非银行金融机构。

74. 1997年8月，开发计划署设立了微额贷款特别股，以便将开发计划署日益扩大的微额贷款工作与已确立的信贷和微额贷款活动集中在一起，在它们之间建立一种协同合作关系。由于许多微额贷款机构因在开始阶段得不到关键性支持而受

挫，开发计划署已与 Grameen 银行和孟加拉国农业进步委员会等组织合作，通过大量的培训和支助来向它们提供协助。

75. 开发计划署还在全球环境贷款的范围内设立了“小型赠款计划”，以有利环境的方式实施一些减少贫困项目。该计划旨在通过让社区参与和地方决定项目的设计、执行、监测和评价，表明分散的供资机构的有效性。

76. “共同协助社区”项目是人权事务高级专员办事处的一项新举措，目的是通过提供最多为 2,000 美元的小额赠款，来增强当地人民的能力，开展促进和保护人权的活动。该项目强调地方人权倡议的重要性，这些倡议规模虽然很小，但对改进全国和地方的人权记录可作出重大贡献，已有 26 个国家试行这一项目。

77. 目前全世界约有 1,000 万妇女可以利用微额信贷系统的服务。1997 年 2 月在华盛顿特区举行了微额信贷问题最高级会议，与会者承诺到 2005 年力求使人数达到 1 亿。

78. 然而，微额贷款不是减少贫困的“魔术公式”。穷人久已习惯于取得小笔消费者贷款，但微额信贷系统帮助穷人建立任何规模的产生收入活动会困难得多(见 A/53/223, 第 13-15 段)。没有成功的产生收入活动来偿还贷款，微额贷款机构感到难以生存，其中多数过去接受过大量补贴。

79. 秘书长在关于微额信贷消灭贫困的作用的报告中指出，发放贷款的同时还要提供获得土地和适用技术的机会，还需要公共部门的有力支持。此外，得不到土地是农村贫困最重要的一个原因，是一些低收入国家贫困状况的主导因素。但是，几乎没有国家执行重要的土地改革政策(出处同上，第 16 段)。

80. 总而言之，如果微额信贷要在发展中起有力的作用，就必须将其视为支助小企业综合方案的一部分。这要求发展中国家政府制订计划和方案，以普遍支持小企业，其中微额贷款应成为一个组成部分(出处同上，第 32 段)。

81. 最后，联合国鼓励各国减少过度的军事开支和在军备生产及购买上的投资，以增加对社会和经济发展，特别是对发展中国家尤其是非洲和最不发达国家消灭贫困计划提供的资源。联合国服务于有 185 个国家和约 60 亿人口的全球社会，每年只有 46 亿美元用于经济社会发展。这相当于平等每人 80 美分，而每年在军备和军队上的支出为每人 134 美元。<sup>3</sup>

### 三、国家一级的行动

82. 所有国家的政府应制定综合性消除贫困战略和政策，通过各方参与的方式落实国家消除贫困计划或方案以解决贫困的结构性原因，其中应包含地方、国家、次区域、区域和国际各级的行动。这些计划应该根据各国情况规定大幅度减少总体贫困和消除绝对贫困的战略以及负担得起并规定时限的目标和指标。

83. 联合国方案和业务问题协商委员会 1998 年 9 月通过了一项基本方案，题为“免于贫困：行动和伙伴关系”，列入它的《业务活动参考手册》。这项基本方案说明了联合国对消除贫困和以人为中心的可持续发展采取的共同办法。特别提出了下列行动领域：

- (a) 建立一种广泛的扶持环境，解决贫困问题，(通过内外措施)促进有利于穷人的经济增长；
- (b) 对必需的有形基础设施投资并予以维持，包括针对低收入群体的基础设施；
- (c) 促进人人获得基本社会服务，包括卫生、生殖保健和计划生育服务、教育和环境卫生，采取特殊措施帮助妇女和儿童；
- (d) 保证穷人可持续的生计，包括获得信贷等生产性资产；
- (e) 促进男女平等，包括在经济、法律和政治上给妇女以权利；
- (f) 保证低收入家庭的可持续粮食安全和粮食权；
- (g) 重建穷人赖以生存的自然资源基地；
- (h) 良好管理和在政治上给穷人以权利；
- (i) 对弱势的人，包括土著人提供社会保护。

84. “联合国发展援助框架”制定了一份指标清单，便于联合国系统在国家一级作出评估。考虑到了世界儿童问题首脑会议、国际人口与发展会议、世界社会发展问题首脑会议和《儿童权利公约》。联合国所有基金和方案，凡在一国从事开发活动的，均应集合在一起，在驻地协调员的带领下，与有关政府以及民间社会、地方非政府组织和国际捐助者充分磋商，编制“联合国发展援助框架”。鼓励专门机构和布雷顿森林机构等实体参加编制“联合国发展援助框架”的工作，以尽量扩大联合国系统的支持国家优先事项方面的合作。

85. 这些指标中其中与消除赤贫特别有关，其中包括按年龄和性别的人口规模估计、城乡人口分布、出生时预期寿命、按性别分列的婴儿死亡率等死亡率和生育率指标、按性别分类的 5 岁以下死亡率、产妇死亡率、总生育率和目前人口增长率。关于卫生条件，“联合国发展援助框架”提出的指标是：有卫生服务的人口比例、按性别分类的 5 岁以下儿童体重不足者的比例、由受过适当训练的保健人员接生的比例、按方法和年龄分类的避孕普及率、成年人感染艾滋病的比率。

86. 此外，世界社会问题首脑会议制定了四个当前卫生和营养目标：在 2000 年前，任何国家的预期寿命均不应低于 60 岁；婴儿和 5 岁以下儿童的死亡率应比 1990 年减少三分之一，或者降至 50‰ 至 70‰ 的出生后死亡率，以较低者为准；产妇死亡率比 1990 年减少一半；世界各民族达到的健康水平使他们在生活中能够创造社会经济方面的价值，并为此保证人人获得初期保健。

87. 关于教育，“联合国发展援助框架”使用的指标反映了人口的基本教育状况，着重于基础教育。这些指标是：按性别分列的成人识字率、按性别分列的净初级入学率、达到 5 年级的百分比、按性别分列的净中级入学率。

88. 普及初等教育是解决贫困问题的关键，因此，世界社会问题首脑会议制定了一项目标，即在 2000 年前所有初等教育学龄儿童至少有 80% 普遍接受基础教育并完成初等教育。中等教育的招生情况尽管有所进展，但仍然不尽人意。整个发展中国家的总入学率从 1990 年的 42% 增加到 1993 年 46%，而工业化国家和经济转型期国家的招生率为 95%。

89. 关于性别差距，大多数国家的妇女文盲率大大高于男子。据联合国教育、科学及文化组织出版的《1995 年世界教育报告》说，在 65 个国家中，男女成人识字率之差估计高于 10%，对另外 40 个国家的估计是，高于 20%。撒哈拉以南非洲地区、阿拉伯国家和南亚等地的成人文盲率仍然在增加，妇女在其中都占绝大多数。

90. “联合国发展援助框架”的收入和就业指标着重于收入水平、就业和贫困如何影响人的福祉的问题：过去 10 年期的人均国民总产值和年均增长率(以不变美元计)、根据最低程度食品篮货币价值和食品支出占总支出的百分比计算的按性别分列的(和 18 岁以下)低于贫困线人口的百分比、按性别和按地位(雇主、自谋职业、雇员和无报酬家庭工人)分列的从事农业、工业和服务业劳力的百分比、10-14 岁工作儿童的百分比。

91. 世界社会问题首脑会议规定了人人有粮食保障的目标。在发展中世界，营养不良的人的绝对数和比例从 1990 年至 1992 年有所下降，但在 30 个国家这一百分比有所上升。总之，在 1990 年代初，发展中世界有约 8.4 亿人营养不良。撒哈拉以南非洲地区的情况更糟，1990 至 1992 年营养不良的人数增加一倍，影响到总人口的 43%。1996 年世界粮食问题首脑会议通过了一项目标，在 2015 年前将营养不良的人数减少到 1996 年的一半。将作一次中期审查，来弄清是否能够在 2010 年前实现这一目标。

92. “联合国发展援助框架”生境(住房条件和人们获得支助性基础设施的情况)指标应包括：获得适足卫生条件、安全饮用水和电的人口的百分比以及每一间房(不包括卫生间)的人数。

93. “联合国发展援助框架”环境指标应包括：人均可耕地、过去 10 年里森林土地平方公里总数的百分比变化、在使用能源方面依靠传统燃料的人口百分比。

94. 应按照表明社会条件是否提供人身安全的指标如免于暴力和人的发展机会平等指标检查人身安全和社会公正的情况。这些指标应指按性别和年龄每 1,000 人中受暴力的人数、每 100,000 人中被收监的人数。还应纳入男女不平等和其他不平等，如年龄和族裔出身方面的不平等指标。

95. 最后，联合国各基金、方案和机构应促进将性别问题列入正规渠道的政策，并将性别分析作为将性别问题纳入消除贫困政策、战略和方案的规划和落实过程的一种手段。

#### 四、研究案例

96. 1998 年，独立专家访问了五个国家：阿尔巴尼亚、保加利亚、法国、葡萄牙、也门。她发现这些国家同贫困作斗争的努力已经取得积极成果。其中有的国家颁布了很好的法律，可以作为其他国家的榜样。对各国法律进行比较分析，尽管有其局限性，但很有助于缩短行动的时间：例如法国的消除社会贫困法和葡萄牙的保障最低限度收入法。

## A. 葡萄牙

97. 独立专家于 1998 年 10 月 29 日和 30 日访问了葡萄牙。在所有欧洲国家中，最近努力颁布一系列法律解决贫困问题的是葡萄牙。这些法律包括 1996 年 6 月 29 日的法令，该法令保障每月最低限度收入 23,000 埃斯库多，特别是针对妇女和儿童(受益者中 43%是这些人)给予这种保障。

98. 随着这项法令的颁布，政府同时发布了一项命令，在全国各地建立了 324 个地方管理委员会，管理保障最低限度工资问题；这些管理委员会将政府的管理者与社区的组织结合起来，强化了地方的互助网络，因而是发达国家行之有效地治理贫困问题的这一范例的关键因素。

99. 约 70,000 人还受益于具体的职业培训计划。就业安置是私人非政府组织所担负的地方职责，这些组织也参与当地的管理委员会。资金部分由国家提供，有时也由参加地方管理委员会的非政府组织提供。

## B. 保加利亚

100. 在 1998 年 11 月 11 日至 18 日访问保加利亚期间，独立专家会晤了该国最高当局以及负责治理贫困问题的所有有关部门。作为转型期国家，结构改组无疑造成了一定的困难，但政府正与世界银行合作，并与联合国系统密切协作，落实认真的反贫困计划。该计划在全国一级由开发计划署加以协调。

101. 已经设立了一个社会投资基金，通过微型项目或小型工商业项目创造就业机会。1998 年 9 月通过了一项法律，目标是到 2000 年首先在各综合诊所实现“健康安全”，到 2001 年在医院实现这一目标。此外，按照 1998 年 9 月 1 日通过的一项法律并且与货币基金组织达成的协议，确立了受保障的最低限度收入，虽然这些收入还很低(每月 32,400 列弗——32 德国马克)。

102. 然而，对于某些特别贫困的群体没有给予充分的注意，例如残疾人、街头儿童，即没有上学机会的儿童和还有吉普赛儿童，以及很穷的妇女。保加利亚妇女的失业率已经从 52%上升到 68%。

103. 应该提高全国民族问题委员会的作用，以便增加社会上贫困群体的直接参与。另外还应发挥当地社区在调查贫困问题和提供福利方面的作用。最后，对黑

社会集团日益增大的作用应该密切加以监视，因为这些集团往往从最贫困的群体中招募成员。

### C. 也 门

104. 独立专家于 1998 年 11 月 11 日至 14 日访问了也门，并会晤了负责社会福利计划的高级人士和官员。1998 年发表的全国人力发展报告表明，社会福利开支下降，特别是在卫生和教育部门，日益加剧的贫困影响到 51% 的人口。在 1991 年至 1996 年期间，工资也下降了 70%。教育和卫生部门的预算没有得到保障，世界银行受到指责，说它没有为教育和卫生预算提供保护。另一方面，该国政府采取了一些积极的行动，例如通过社会发展基金支持小型贷款，开展社区计划，并加强民间机构。

105. 政府开始执行一项扫盲计划，其目标也是妇女。实施了节育计划(人们感到这项计划不是很成功，主要是由于避孕药品和用具价格昂贵)，建立了社会发展基金，通过该基金向穷人提供 100 里亚尔(约 1 美元)的最低限度收入，以抵销世界银行结构调整方案的影响。

106. 政府还设立了由外交部领导的全国人权委员会，其优先工作目标是宣传儿童权利(通过广播电视)，宣传女童受教育权利(通过广播电视)，推动在监狱中将成人犯和少年犯分开，改善女囚犯的处境。有许多女囚犯因被指控犯有通奸罪而被家人遗弃，她们生存的唯一希望便是住在监狱里。

107. 最后，一项社会福利基金按照权力下放和开展宣传的原则，发放社会福利。1999 年，该基金的受益人总数将达到 350,000 人，其中 70% 将是妇女(孤寡的妇女、离婚者或无家庭的人)。

### D. 行动建议和经验成果

108. 表 1 列出了为治理贫困而应实施的立法倡议；表 2 列明了人权与赤贫的关系。

表 1

应予推动的立法倡议

围 别	1 受保障的 最低 收 入	2 微 贷 款	3 地 方 当局的 参 与	4 社 会 投 资 基 金	5 再就业	6 保护女童 受教育的 权 利	7 监 狱 (法 案)	8 法 律 援 助 (目标:免费 的法律援 助)	9 针对最贫 困者开展 宣传计划	10 警 察	11 反 腐 败 法
法 国	x		x		x		x	x (目标:免费 的法律援 助)	x	x	
葡 萄 牙	x		x	x (试验)	x	x			x	x	
保 加 利 亚	x	x	x	x (试验)	x	x			x		x
也 门	x	x	x	x	x	x	x (试验阶段)		x		x



表 2

人权与赤贫

参考网格(第 1 部分)

	1 受保障的最低收入 (法律)	2 安排微型贷款和 银行程序	3 赋予地方当局提供 帮助的实际权力	4 社会投资基金	5 通过再就业计划 将社会福利与就业 联系起来
建议参考的案文	法国、葡萄牙、也 门的法律	欧洲委员会第 527(1998)号指令 最后案文(在保加 利亚试验的立法)	保加利亚和葡萄牙 法律	也门、保加利亚	比利时和葡萄牙法 律
公民和政治权利 (社会尊严)			保加利亚: 地方民 主对于让每个公民 都有机会参与十分 重要	也门: 参与的重要 性: 非政府组织可 向基金建议项目	再就业计划对于社 会尊严十分重要, 有助于摆脱贫困和 依赖(法国、比利时 法律)
受教育权利	特别是通过免费的 办法, 增进受教育 权利的享受		葡萄牙: 地方委员 会极为重要; 得到 政府财政支持	也门: 基金发挥重 要作用; 由国家银 行试验进行	对接受保障的最 低收入的人给予培 训, 并且必须将他 们安置在政府当局 所执行的就业计划 中(法国、比利 时)。葡萄牙设有帮 助各公司推动再就 业的全国基金

	1 受保障的最低收入 (法律)	2 安排微型贷款和 银行程序	3 赋予地方当局提供 帮助的实际权力	4 社会投资基金	5 通过再就业计划 将社会福利与就业 联系起来
住房权	法国的法律是良好的例子	提供基本收入以支付租金(也门、保加利亚)	保加利亚: 福利与住房单元联系在一起 葡萄牙: 向当地委员会提供财政支持	也门: 由世界银行适当当地结合当地条件试行	葡萄牙地方当局在再就业计划中的作用(地方再就业委员会)
健康权	法国的法律(参考案文)、关于医疗福利的特别章节。在也门, 足以接受医院治疗	在保加利亚处于试验阶段, 但对残疾人的项目资金仍然很缺	保加利亚: 正在努力争取到 2000 年首先在综合诊所实现健康安全, 然后到 2001 年在各医院实现这一目标	也门: 支持基础医疗保健中心 保加利亚: 试验阶段	
有权获得用于购买食品的资金	法国法律 葡萄牙法律 (一年期试验) 也门法律(社会福利基金)	也门的问题(因受银行拒绝, 需求助于非政府组织。)	葡萄牙: 地方委员会——委员由当地选出, 并且由非政府组织参加——开展最初的社会调查(在每个城镇) 保加利亚和也门		
妇女权利	男人和妇女获得收入的平等权利(但与家庭情况联系在一起)	妇女获得相同贷款的权利; 也门银行不愿意参与保加利亚正在开展	葡萄牙: 广泛的权利 保加利亚: 妇女的福利	妇女能否享受取决于家庭情况; 也门作出了许多努力	葡萄牙: 失业者都必须参加再就业计划, 妇女也如此

表 2

人权与赤贫

参考网格(第 2 部分)

	6 促进女童教育的 计划(减少费用)	7 监狱中的计划 (青少年, 释放)	8 向最贫困者提供 法律援助	9 关于最贫困者的 计划(宣传他们的 权利)	10 警察部门的计划	11 廉洁的税收和法 律制度
参考	也门	也门	比利时	葡萄牙	比利时 葡萄牙	
公民权利和政治 权利		关押付不起罚款 的穷人, 应废除, 非代之以其他惩 罚	法国、葡萄牙、比 利时的优先目标	借助于教会、学 校、清真寺、地方 和全国选举的代 表(也门) 欧洲的非法移民 的特殊问题 保加利亚: 全国民 族问题委员会 葡萄牙: 为最贫困 的群体开展特殊 培训, 由地方委员 会(公民教育委员 会)确定对象群体 保加利亚: 与开发 计划署一起开展 特别计划, 针对最 贫困者、处于边缘 者、退休者、单身 母亲以及吉普赛 人		作为原则, 惩治腐 败是最基本的组 成部分
受教育权利	在也门, 急需优先 建立女童学校, 而 现在这种学校很 少 葡萄牙: 最近全国 普遍设立了幼儿 园学校					发放最基本的财 政资源

	6 促进女童教育的 计划(减少费用)	7 监狱中的计划 (青少年、释放)	8 向最贫困者提供 法律援助	9 关于最贫困者的 计划(宣传他们的 权利)	10 警察部门的计划	11 廉洁的税收和法 律制度
住房权						发放财政资源
健康权	也门: 节育计划 (但避孕药品和 用具太贵)			在医疗中心提 供, 能够与最贫 困的人取得联 系		发放财政资源
获得食品补 贴的权利				食品发放中心	可以培训警 察, 让他们帮助 指导那些需要 补贴的人	保加利亚: 黑社 会问题, 它们对 最贫困者加以 利用
妇女权利	也门采取的第 一步: 最低婚姻 年龄大众媒介 (电视节目)宣传 儿童权利	监狱中贫穷妇 女处境令人震 惊, 释放后急需 给予关注		卖淫: 正趋向禁 止	需要在警察部 门设立“青少年 科”	

## 五、技术合作

109. 用于帮助尊重最贫困者权利的技术合作方案应该一经任何政府要求便予以提供。这些方案应至少包括下列内容：

### A. 穷人的公民权利和政治权利

1. 给警察以社会工作方面的培训。
2. 在每个警察部门设立妇女科。
3. 向法院官员和律师提供关于法律援助的培训。
4. 向监狱管理人员和司法部官员提供培训。
5. 向女犯监狱提供特殊培训，以鼓励建立接纳条件。

### B. 就穷人的权利开展教育并进行宣传

1. 用于帮助穷人的特别资源应通过与教科文组织协作实施的计划提供(需要有音像制品方面的援助和宣传运动)。
2. 对地方当局的分散培训。

### C. 经济、社会、文化权利

1. 向政治官员提供培训，使他们了解最贫困者的经济和社会权利。
2. 向实地工作者提供一般培训，使他们了解赤贫的特殊性质。
3. 发挥全国人权机构的作用，将最贫困者的权利与享有经济和社会权利结合在一起。

#### 获得食物的权利

4. 向地方当局提供培训，使他们了解向最贫困的人口提供基层服务的办法(接纳中心和食品发放中心)。

#### 获得最低收入的权利

5. 向负责社会调查以便核准最低收入的发放的地方官员提供特别培训，以避免产生敌对的或种族主义的反应。

#### 健康权

6. 向医院和医疗中心的管理者提供培训，使他们了解如何接待最贫困者。

#### D. 打击卖淫集团

1. 对警察进行特别培训，以打击卖淫集团。
2. 应有效地执行对奴役和卖淫的禁止。

在这方面，可以很快地实施试验的技术合作项目。联合国人权事务高级专员办事处的一些框架方案可以扩展，处理具体的赤贫问题。这就需要将方案的目标扩大到全球范围，或实施试验项目，例如为执法人员编写一种培训教材的项目，或者实施联合国人权教育十年的项目。可以在这方面加以利用的其他方案包括在亚洲和太平洋地区促进各国人权机构的方案：经济、社会、文化权利培训方案；促进和保护国内流离失所者权利的全球计划。

110. 另外有必要在每个国家指定一个社会问题专家小组，以确保政府能够具体和有效地实施国际建议。它可以是一个全国人权机构的部门(如果已经存在并且已经开展工作的话)，可以把社会和教育问题专家包括进去。它应该独立于政府，像全国机构本身一样。

## 六、赤贫中的妇女

111. 贫困对妇女打击尤其严重，往往造成她们的权利受到严重侵犯。极端贫困往往与卖淫和剥削联系在一起，这种剥削既有性剥削也有体力的剥削(强迫劳动)，受剥削者往往是很穷的女孩子(卖淫和奴役集团)。失业和文盲也是妇女面对的特别问题。妇女在监狱中的待遇通常有害于她们的尊严。地方的传统有时使节育不

可能进行，或使妇女地位低下(不能就业、强迫婚姻、很低年龄便结婚、女童没有公民地位等等)。

112. 从实际的角度来看，在每个警察部门设立妇女事务科是十分有用的，因为妇女占赤贫者的比例很大，一旦她们被判定有罪，往往比男人更容易遭受各种虐待。同样，对警察的培训应包括关于尊重妇女权利的特殊内容。

113. 最令人震惊的情况无疑是女囚犯的处境，特别是那些赤贫的女囚。那些因欠债而被监禁的妇女永远拿不出钱来偿还欠债或罚款。处理这种问题的一个可能的办法是设立特别配有专业人员的接纳中心。

114. 卖淫现象的急速增加反映了贫困的普遍性。卖淫是一种毒瘤，必须从贩毒、黑社会活动和腐败现象所依赖的活动中切除下来。最终的目标应是完全禁止卖淫，因为卖淫现象本身便是对妇女尊严的侵害。

## 七、结 论

115. 赤贫意味着世界上 13 亿人无法享有所有人权，其中多数是妇女，因而侵犯了这些人的尊严。因此，贫困是世界上侵犯人权行为最大的成因。人的尊严和国际社会不能够再容忍这种情况，因为根除贫困是在伦理、社会、政治和经济上必须完成的任务。

116. 因此，极端贫困是对所有人权的一种侵犯，实际上违反了两项主要人权原则：所有人的平等尊严和不歧视的原则。最贫穷者所陷入的贫困表明，人权是不可分割和相互依存的：取得适足生活水准的权利、住房权利、受教育的权利、工作权利、身体健康的权利、就业的权利、家庭受到保护的权利、隐私得到尊重的权利、取得作为公民的法律地位和登记的权利、生命和人身健全权利、取得公正和参加政治、社会和文化生活的权利。

117. 社会还必须改变它对最贫穷者的看法：激励非常贫穷者的尊严感与任何其他人的尊严毫无二致。被社会排斥者并不认为他们的尊严得到承认或尊重，因为他们从社会上得到的最普遍的反应是福利政策，而不是所有人的人权。

118. 严重贫困可能会将人们排除在社会之外，使他们在其本国中处于一种非法的境地。这些人将社会服务或警察干预看成是他们难以求助的行动，因为公正基

本上是他们无法企及的。社会应该将穷人看成是有能力思维、思考并对贫困、世界和人权有所见解的人。只有理解穷人从而与他们携手共进，才能更好地理解贫困和制定较好的根除贫困的政策。

119. 任何旨在制止社会排斥和贫困的政策都必须从人权出发，因为这些权利是建立社会凝聚力和真正民主的一种强有力的手段。所以，我们必须从人权不可分割的角度来看待社会排斥现象。社会政策应该容忍文化多样性。对于没有发言权的人应该给予发言权。侵犯最贫困者人权的行应该象酷刑一样予以禁止。

120. 因此，负责解贫脱困的机构应该与在实地同非常贫穷群体一道奋斗的非政府组织更密切地合作。处于赤贫状况人的贡献可能会对关于“可持续人类发展”和发展权的现行思维发挥决定性的重要作用，特别是因为人们现在不再仅仅从经济角度看待发展概念，而且还从社会和文化角度看待发展概念。

121. 因而，在各个国际组织(开发署、世界银行、货币基金组织、人权署、贸发会议、世贸组织)进行的辩论中，提出最贫穷者的概念是完全合乎情理的。各机构之间还应该增进并继续努力增强合作，不仅增强联合国系统内的合作，而且还增强与其他国际和区域机构及与非政府组织的合作以及非政府组织之间的合作。

122. 因此，在国际和国家两级展开的第一个联合国消除贫困十年(1997-2006年)的范围内，必须将消除贫困作为整个联合国系统的一个绝对优先事项予以巩固。在起草和执行适当的国家行动计划时，发展战略必须充分考虑到实现人权和就最贫穷者特别是妇女规定的指标及他们的充分参与。

123. 脱贫是可行的，但每年耗费大约 800 亿美元，这意味着需要通过国际合作大量转让资金。捐助国应该紧迫地扭转对发展中国家的官方发展援助下降的趋势，这种援助 1996 年仅仅为国内生产总值的 0.25%。应该强调指出，大会吁请发达国家致力于实现国民生产总值的 0.7%用于全面发展援助的议定目标，另外大会还吁请发达国家和发展中国家分别将其官方发展援助的 20%和国民预算的 20%用于基本社会方案。这一“双 20 倡议”应该涵盖基本教育、基础保健，包括生殖卫生和人口方案、营养方案和安全饮水和卫生，以及提供这些服务的体制能力。

124. 在国家一级，政府的政治意愿是成功的关键。落实非常贫穷者的人权并不一定代价昂贵。各国可能都有穷人；即使富国也有两类穷人，即职业贫穷的土著居民和贫穷的发展中国家移民——寻求庇护者、无证件(非法)移民和政治难民或其他



形式的难民。在所有情况下，取得公民地位的权利包括生活在极端贫困之中的数以千计的儿童(特别是女孩)的生命权。这项普通的权利能拯救他们的生命，因为这使得他们有可能摆脱人口贩子的魔掌。

125. 为了摆脱赤贫和落实最贫穷者的权利，需要制定并资助一系列面向非常贫穷者的基本社会服务，并确保特别是司法系统和警察对人权的尊重。

126. 我们时代的特点是全球化，正在进行的技术革命必须包括民主和社会方面。落实人权和消除赤贫将标志着争取全球进步的第一步。特别是在提供基本社会服务方面，对经济全球化的认识必须是，在这一过程中求得自由市场与国家作用之间的平衡。

127. 贫困的一个最重要的方面是个人流动性：每隔两年，三分之一的穷人摆脱贫困，但他们的位置又被他人取而代之。因此贫困是一种过程，而不是一种状态。此外，在没有法治的国家里，最贫穷者往往是被遗忘的群体。因此，克服腐败和争取法治是争取非常贫穷者得到尊重的斗争。

## 八、建 议

### A. 对有关文书的普遍批准

128. 人口合计为 25 亿的 54 个国家尚未批准《经济、社会、文化权利国际盟约》，我们敦促它们批准这一盟约。同样，应该鼓励所有国家批准《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。各国提出请求后应该能够从联合国人权事务高级专员办事处得到它们可能需要的任何技术合作。

129. 此外，《经济、社会、文化权利国际盟约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书草案极为重要，其中含有监督机构可以接受个人来文的规定。

130. 一些区域文书，例如《欧洲社会宪章》(修订版)和关于经济、社会和文化权利的“圣萨尔瓦多议定书”，可以加强对经济、社会和文化权利的保护。

## B. 最低保障收入

131. 所有国内立法都应该规定必要的预算拨款，从而保障适用立法的所有人取得最低保障收入的权利。这项权利将便利人们享受作为基本社会服务之基础的各项权利：社会和医疗福利、食物、住房、就业、训练、上学、教育和文化。赤贫绝不能在任何情况下作为对侵犯人权行为的辩解。关于保健问题，国家应该执行关于基础保健费用、卫生问题和与赤贫有关的特定疾病的方案。

## C. 资源

132. 国际社会应该对第三世界国家明确表示声援，努力将国民预算的 0.7%用于官方发展援助。它还应该鼓励“双 20 倡议”并将国际和国内资源从军事部门转到社会部门来。

133. 如果对资本流动加以调节并取消重债务国无法承受的外债，如果开始对国际金融和贸易体系进行民主改革，世界经济状况就可以比较平衡。

134. 通过关于国内银行系统能接受并优先考虑妇女需要的微量贷款的框架立法，就能够使得微型企业比较容易启动新的项目，从而创造就业和减少贫穷。

## D. 地方社会福利机构

135. 地方当局通过依靠开发署的城镇脱贫网络完全能够发展地方社会福利设施，向它们提供有效查明贫困和分配福利所必要的资源和权力。地方当局在保持公民登记方面的作用也很重要。

136. 地方机构还应该推广更公平、透明度更高和责任性更强的机制，向公民们——包括最贫穷者——提供机会，使他们参与和参加决策过程。

## E. 职业重新融合方案

137. 创造就业方案应该为赤贫者拨出一些就业机会。国内立法还应该推广有助于进入或重新进入劳力市场的政策，优先考虑采取有利于最贫穷人口阶层的具

行动，其中包括妇女、单身母亲、儿童、移民、少数群体成员和土著居民、残疾人、国内流离失所人员、老年人和无家可归者。

#### F. 对最贫穷者的人权宣传和教育

138. 必须发展特殊的人权教育技能，才能向生活在极端贫困之中的人——其中许多人是文盲——提供教育。这些群体居住地区的地方当局应该以简便的方式并利用国内传媒和各种外延技能传播信息。这种信息应该辅之以简明的手册和连环漫画，表明可以提供何种服务。

139. 此外，人权署为联合国人权教育十年制定的人权教育内容应该辅之以适合于赤贫群体的材料。重点应该放在唾弃社会排斥或种族主义行为的权利、取得食物、住房、教育和保健的权利和妇女反对暴力的权利。

#### G. 监狱中的最贫穷者

140. 赤贫造成许多人触犯法律，因此他们构成了监狱犯人中的绝大多数。最贫穷者在监狱里服刑以后，由于无力支付罚款而仍然留在监狱里。应该对司法程序加以调整，以便考虑到这种情况，应该找到替代监禁的办法，法院官员应该受到特殊培训。

#### H. 取得公理

141. 各国应该找到具体的方法，来确保向所有生活在赤贫之中的人免费提供法律援助和律师服务。对有关专家应该提供适当的培训。

142. 另外还应该鼓励以其他方法来取代司法诉讼，例如调解，供自由选择。然而，调解必须以充分尊重人权为条件，不得替代司法补救措施。调解既可用于个人争端，又可用于集体争端，并可防止争端。

## I. 社会工作者

143. 社会工作者始终是被社会排斥者的主要联系人，许多被社会排斥者认为他们是大权在握，他们的决定很少有讨论或上诉的余地。因此，他们应该受到培训，在最贫穷者和最受排斥者的生活方面担负起人权代理人和专家的作用。

## J. 技术援助

144. 应该应任何政府的请求，向它们提供技术援助方案以确保对最贫穷者的权利的尊重。除了社会工作者和法院官员以外，应该为警察制定特别培训方案，因为生活在极端贫困中的人在日常生活中经常与警察接触(由于乞讨、靠偷盗谋生、或流落街头)。如果警官不受到适当的培训，就可能会草率定罪。应该由一个特别警察部门来负责警察与福利机构之间的关系。

## K. 制止腐败

145. 腐败行为破坏民主，并且干扰收税和向生活在贫困之中者重新分配税收的过程。应该在受腐败影响的国家里采取社会民主化政策，确保对人权的尊重。

## L. 武装冲突的影响

146. 难民和国内流离失所者——往往是最贫穷者——应该成为国家社会政策的重点。东道国应该采取一些方案，使无证件移民的境况正常化。取得教育是融合移民的关键因素，与移民原籍国取得联系也是一个有希望收效的办法。

147. 在考虑采取国际经济制裁特别是安全理事会实行的制裁时，应避免加剧有关国家的极端贫困状况，特别是应该有利于公民有效地行使人权——特别是经济、社会和文化权利。

## M. 宣言草案

148. 1999 年，应该与独立专家一起组织一次会议，为国际社会起草人权与赤贫宣言初步草案的基本内容。作为其出发点，草案的起点应该采用 1966 年两项国际盟约的相同序言部分，以及承认免于恐惧和贫困的自由个人的理想只有在为所有人享受所有人权创造条件的情况下才能实现的其他有关文书。

149. 草案应该呼吁各国在人权的基础上制定脱贫的政策，目的是根除贫困，而不是减少贫困。贫困根除以后，这种政策还应该为未来提供保障。与有关人口及其代表性组织一起制定的国家战略的目的，应该是使最贫穷者能够行使其本国赋予公民的一切权利和自由。

## 注

<sup>1</sup> 开发署，《克服人的贫困》，1998 年，纽约。除非另外注明，本报告中引用开发署的资料摘自本出版物。

<sup>2</sup> 《发展和人权：世界银行的作用》，1998 年，华盛顿哥伦比亚特区，第 2 页。除非另外注明，本报告中引用世界银行的资料摘自本出版物。

<sup>3</sup> 开发署，《1997 年人的发展报告》纽约/牛津，牛津大学出版社，1997 年，第 93 页。

-- -- -- -- --