



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/WG.18/2
27 July 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
不限成员名额发展权问题工作组
1999年9月13日至17日，日内瓦

独立专家 Arjun K. Sengupta 先生根据委员会
第 1998/72 号决议和大会第 53/155 号决议提交的
关于发展权目前落实进展情况的研究报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 8	2
一、发展权——实施标准的演变情况.....	9 - 35	4
二、作为参与发展进程权利的发展权.....	36 - 56	12
A. 审查发展权的内容.....	36 - 46	12
B. 发展进程.....	47 - 56	15
三、实现发展权的方案.....	57 - 80	18
四、结论和后续行动方案.....	81 - 86	25

导 言

1. 作为《发展权利宣言》后续行动机制的一部分，人权委员会在其第 1998/72 号决议中决定任命一名发展权独立专家，其任务是提交关于发展权目前落实进展情况的研究报告，以作为负责监督和审查发展权促进和落实进展情况的不限成员名额工作组每届会议集中讨论的基础。随后，大会在其 1998 年 12 月 9 日第 53/155 号决议中请人权委员会“请人权委员会主席任命的独立专家在他关于发展权执行进展现状的研究报告中载列关于为在国家和国际级别上更有效地实现发展权可能采取的措施的建议，并向大会提交该研究报告”。

2. 在同一项决议中，大会还请委员会“请后续机制〔由不限成员名额工作组和独立专家组成〕，除其他外，考虑拟定发展权公约的问题”。独立专家还没有开始处理这一问题，因为工作组尚未全面审议它所涉及的所有问题。

3. 本研究报告是独立专家根据人权委员会和大会的授权编写的一系列研究报告的第一个。高级专员根据各国对问题单的答复和联合国系统各机构的报告定期向委员会和经济及社会理事会报告发展权目前的落实进展情况(例如，见 E/CN.4/1999/19 和 E/1999/96)。三个条约机构，特别是人权事务委员会和经济、社会、文化权利委员会也系统地审查这些报告。

4. 在其规定了工作组和独立专家任务的第 1998/72 号决议中，人权委员会还请人权事务高级专员向工作组报告：(a) 办事处与落实发展权有关的活动；(b) 委员会和大会有关决议的执行情况；(c) 为执行有关决议，联合国系统内机构间的协调。这些报告应当向独立专家提供，独立专家将在考虑到工作组的审议情况和建议的情况下提交关于发展权落实进展情况的报告以作为集中讨论的基础。

5. 近些年来，在联合国范围内发生了一些有关落实这一权利的重要情况。一个联合国发展援助机构(发展援助机构)预期将制定联合国发展小组(发展小组)所有成员的援助方案。预期它将和各资助组织、非政府组织和其他民间社会组织合作，并考虑到落实发展权的要求。事实上，已成立了一个特设小组以便加强发展小组发展活动的人权方面。还有一个分组正在审查利用选定指标监督方案执行情况，包括人权实现情况的可能性。一些机构，特别是经济、社会、文化权利委员会正在努力通过一般性评论促进这些权利的落实。同时，在联合国系统之外，《侵犯经济、社会、

文化权利问题 Maaschright 指导原则》提供了因“经济、社会和文化权利遭受侵犯寻求补救办法的法律依据，同时还扩大了早期的《执行经济、社会、文化权利国际盟约 Limburg 指导原则》。为加强人权，特别是公民权利和政治权利体系作出重大贡献的非政府组织目前正在基层热情工作以宣传经济、社会、文化权利。同时，一些重要资助组织，如经合发组织的发展援助委员会、英国、加拿大、瑞典以及斯堪的纳维亚的一些其他机构按照促进发展权的原则重新制定了它们的发展合作方案。预期涉及所有这些方面的高级专员的报告将提交工作组第一次会议，这将使独立专家能根据工作组第一届会议的讨论情况审查各种问题，并向工作组第二届会议提交一个详细的关于该问题的专门报告。

6. 独立专家不是重复高级专员所做的工作和重复报告有关问题，他将争取制定一个分析和监督所有有关方面落实发展权情况的纲要。《宣言》不是一项条约，因此，将要求采取一种与两项《盟约》不同的监督办法。另一方面，由于《宣言》是联合国通过的，它应当适用于所有国家和国际社会中的所有机构。对其各项规定的承诺可能不具有法律约束力，但这种承诺具有协商一致意见的性质和道义上的合法性，因此，几乎对所有方面都同样具有约束力。这并不意味着在监督方法上有所不同，并不意味着在监督本身的重要性、范围和效力方面有什么不同。因此，本报告按照大会的建议阐述了为在各国和国际上更有效地实现发展权可采取的”措施，拟定了具体分析发展权落实情况的纲要，将是参照高级专员报告和工作组讨论情况进行集中讨论的基础。这一工作的结果将充分反映在第二个报告中。

7. 在接近 1998 年底任命的独立专家与各国政府代表和机构以及非政府组织进行了一系列会谈，参加了一系列国际和区域讨论会，并在人权委员会 1999 年 4 月举行的第五十五届会议上简要介绍了其办法。各代表团对他后来作为一个说明分发的介绍进行了有益的评论。1999 年 5 月 18 日至 19 日，应人权事务高级专员的邀请，一些知名经济学家、国际律师、社会知名人士和人权问题专家在日内瓦举行了一次出谋献策会议，同时审议了该说明和有关问题。独立专家在编写本报告时考虑了他们的意见，并将在其任期内的随后报告中进一步阐述这些意见。¹

¹ 独立专家得到非政府组织“权利和人类”的研究协助，并参考了其主席 Julia Hauserman 女士和海牙社会研究所 Nico Schrijver 教授的意见。

8. 除本导言部分之外，本报告还有另外三个部分和说明今后工作的结尾部分。第二部分介绍关于发展权辩论的目前状况和实施标准的演变情况。第三部分审查发展权的内容，从落实发展权角度提出关于发展进程的观点。第四部分提出一项具体落实发展权的方案。结尾部分试图提出一种监督和促进落实的机制。

一、发展权——实施标准的演变情况

9. 1986年，联合国通过《发展权利宣言》是国际社会对各种人权进行长期讨论的结果，而各种人权从一开始就被看作所有公民、政治、经济、社会和文化权利的综合体。这一概念在1944年通过的《国际劳工大会费城宣言》中第一次提出，然后被载入随后一年通过的《联合国宪章》。后来，1948年的《世界人权宣言》明确承认了所有这些权利的统一性并阐明了主题，这正如《公民权利和政治权利国际盟约》序言中所说：“只有在创造了使人人可以享有其公民和政治权利，正如享有其经济、社会和文化权利一样的条件的情况下，才能实现自由人类享有公民及政治自由和免于恐惧和匮乏的自由的理想”。

10. 在通过《世界人权宣言》之后，本应通过谈判争取起草一项具有国际条约约束力的、包括《世界宣言》中确认的所有权利的全面统一盟约。但是，在随后的年代中，战后的团结变成冷战，没有出现一项统一的盟约，而是在1966年就这些权利编纂了两项国际盟约——一项关于公民权利和政治权利的盟约和一项关于政治、经济、文化权利的盟约。

11. 然而，国际社会对人权领域的这种划分和两项单独文书的制定不是很满意。早在1968年，在《德黑兰宣言》中就说：“人权及基本自由既不容分割，若不同时享有经济、社会及文化权利，则公民及政治权利绝无实现之日”。1969年，《社会进步和发展宣言》进一步强调了这两组权利的相互依存性，到1970年代初期，则出现了作为一项其本身就包含了公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利的人权的发展权利的概念。在整个1970年代，国际社会在官方机构和非官方的学术机构和非政府组织中不断审查和辩论了发展权的各个方面。1979年，人权委员会在其1979年3月2日第4(XXXV)号决议中明确承认发展权是一项人权，并请秘书长研究所有民族和个人切实享有这一权利所需要的条件。随后，各种报告和后来人权委员

会和大会的讨论导致拟定了发展权利宣言草案，大会 1986 年 12 月通过了草案，从而取消了早些时候的划分。发展权利将公民权利和政治权利与经济、社会、文化权利合为一组不可分和相互依存的人权和基本自由，所有人类，“不分种族、性别、语言或宗教”，都必须享有这一权利。

12. 当然，联合国对《宣言》的通过并不意味着就发展权取得了协商一致意见或对所有有关问题的争议的结束。对在随着时间的推移不断变化的情况中出现的各种新问题作出反应的现行法律文书，如宪法，总是有不同的解释和争议。但取得进展的唯一办法只能是求同存异，争取更广泛的协商一致意见。《宣言》在 1986 年通过时得到多数国家政府的广泛支持，但并未取得完全协商一致意见。在随后几年中，曾在一系列国际会议和谈判中努力加强这种协商一致意见，最终在 1993 年于维也纳举行了世界人权会议。在维也纳达成了政治协商一致意见，《维也纳宣言和行动纲领》承认发展权是一项普遍和不可剥夺的权利，是人的基本权利的组成部分。在《里约环境和发展宣言》、《开罗国际人口和发展会议宣言》、《哥本哈根社会发展世界高峰会议宣言》和在北京举行的第四次世界妇女大会《行动纲领》中加强了这一协商一致意见。

13. 由于这一协商一致意见，现在已没有余地提倡一些权利而反对另一些权利，或在优先于或违反公民权利和政治权利的情况下实现某些权利，如经济权利和社会权利，或相反。这些权利必须一起实现，侵犯一项权利就是侵犯另一项权利。国际社会向前推进了一步，开始研究这些权利作为发展权一部分的落实问题。自《宣言》通过以来，实现发展权已成为各会员国政府关心的一个重要问题。

14. 1993 年之后，成立了一个专家工作组负责明确落实发展权的障碍和提出关于实现这一权利的方法和手段的建议，因此，这一进程得到加强。第一个专家工作组是由各国政府于 1993 年任命的，任期三年，举行了五次会议，提出了一个全面但不是协商一致的报告。1996 年任命了第二个工作组，任期两年，提出了需要联合国及其各机构、各缔约国和民间社会共同努力实现的一项全球战略。

15. 工作组的建议已经提出，应当在适当的时候由委员会的不限成员名额工作组进行审议。独立专家对这些建议进行了认真研究，并试图在此基础上争取拟定一项实现发展权的方案。由于他的办法更集中在和突出一些具体步骤，独立专家认为，第二个工作组提出的措施在多数情况下对他提出的方案是起辅助作用的。对他在本

文中提出的方案尤为非常重要的是下述建议(见 E/CN.4/1998/29):“鼓励各国在法律制度允许的情况下,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”;“各国应采取措施确保贫困和弱势群体,包括无地的农民、土著人和失业者得到诸如土地、贷款和个体经营手段等生产资料;“在曾发生或正在发生任何种族冲突的地区,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”。同样,鼓励民间社会和非政府组织,特别是代表脆弱群体,如穷人、无家可归者和失业者以及公共利益的组织(例如:消费者、环境、人权和妇女组织)更多参与地方和国家决策的建议也很重要。有关联合国系统和国际组织的建议(如关于下述问题的建议:人权事务高级专员应当与世界银行、国际货币基金和其他金融机构进行对话,以争取它们将发展权的原则纳入其政策、方案和项目)和本报告也有密切关系。

16. 在制定实现发展权的方案时,独立专家有必要先拟定一个大纲,以使《宣言》的执行工作便于进行。为此目的,独立专家将在国际组织和公开讨论中已广泛达成的协议的基础上专门致力于研究《宣言》中和他的建议有关的部分。他不想涉及围绕着《发展权利宣言》产生的法律、哲学、政治辩论和争议等与其目的无关的问题。

发展权是一种人权

17. 围绕着发展权是否一种人权的问题,曾产生很多争论。对我们而言,这个问题现在可以说已经解决,因为在 1993 年的《维也纳宣言和行动纲领》上已经取得协商一致意见,其中重申:“《发展权利宣言》提出的发展权是普遍和不可分割的权利,是各项基本人权的组成部分”。在同一文件中还说,“这些人权和基本自由的普遍性质不容置疑”。

18. 归根结底,人权是人们自己给予自己的权利。人权不是任何权威授予的,也不是从某种超自然或神圣的原则演变而来。这些之所以是人权,因为人类社会认为如此,这些权利来自他们自己的关于人类尊严的概念,被认为是人类尊严中所固

有的。这些权利，一旦在争取协商一致意见的过程中被接受，就至少对接受的各方具有约束力。²

19. 在过去多年中，人们曾对人权的来源和性质表示过各种不同意见，例如，人权是和文化的有关还是普遍的，人权是个人的权利还是群体或社区成员的权利。在《维也纳宣言和行动纲领》通过之后，我们完全有理由说，这些辩论丝毫不能减少各国政府按照它们所代表的国家通过的《维也纳宣言和行动纲领》在一切事务和交往中作为一项人权正确对待发展权的义务。

20. 为了我们的目的，承认发展权是一项不可剥夺的人权就是在落实这种权利时对国家和国际资源提出要求，要求各国和社会的其他机构，包括个人，落实这一权利。人权是法律和政治制度所规定其他权利的基础。国家在国内和国际上以及民间社会其他机构最优先地帮助实现这些权利的责任是毫无疑问的。事实上，《维也纳宣言和行动纲领》对这一点作了明确规定：“人权和基本自由是全人类与生俱来的权利；保护和促进人权和基本自由是各国政府的首要责任”。其中还说，“加强人权领域的国际合作对于充分实现联合国的宗旨至关重要”。

是否可由法院受理

21. 争论的另一个问题是发展权问题是否可由法院受理。在律师中，特别是在正统派律师中，有一种观点认为，某些权利如果在法律上不可实行，就不能被看作人权。这种权利至多只能被看作社会的希望或目标的说明。但是，这种观点把人权

² 《美国独立宣言》(1776年)可能是明确阐述人权原则的第一个法律文书，其中提到这一点时明确表示：“我们认为这些真理是不言自明的：人人生而平等，造物主赋予他们某些不可剥夺的权利，其中首先是生命、自由和追求幸福的权利；为保障这些权利，在人们中间设立了政府，政府的正当权力来自被管理者的认可。一旦任何形式的政府有违这些目标，人民有权利改变或取缔它……”。早在当时，人们就认识到，权利的清单将随着情况的变化而扩大。1791年，作为对《权利法案》的附件，美国通过了对其1789年《宪法》的头10个修正案，其中载有除生命、自由和追求幸福权利以外的人权。随后的一些修正案又进一步扩大了这一清单。在通过这些修正案之前，都对其价值和可能带来的影响进行了激烈的辩论和讨论。但其约束力，除被承认为权利之外，主要是通过适当程序被人们所接受。

和法定权利混同起来。人权的产生先于法律，不是来自法律，而是来自人类尊严的概念。原则上，没有任何因素能阻止一种权利成为国际公认的人权，即便这种权利本身没有道理。³

22. 关于人权的两项国际盟约使尊重公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利的义务具有法律效力。为审查和监督各国的执行情况建立了一些机制，另外，根据《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》，个人可为落实人权提起诉讼。然而，在《经济、社会、文化权利国际盟约》之下缺少个人申诉机制这一情况绝不妨碍《盟约》所承认的各项权利成为人权。另外，一些经济和社会权利(如劳工权利)已经得到国家法律的保护，有关问题可由国家法院受理。

23. 公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利已编入国际盟约并得到很多国家的批准，但《发展权利宣言》尚不具有条约地位，因此，不能在法律系统中执行。但这仍然不减少各国在国内和国际上实现被看作一种人权的发展权的责任以及国际社会其他个人和机构实现这一权利的责任。可能有必要建议设立某种机制以监督各国和国际社会各机构确保履行实现发展权的承诺。这种机制可能不具有与条约机构相同的法律地位，但仍可有效确保通过大众监督、民主说服和民间社会的努力实现这一权利。

资源限制

24. 一个相关的问题是资源问题——国家一级和国际一级的资金，物力和机构等，这些因素将制约发展权和两个《公约》承认的个人权利的实现速度和广度。早些时候，人们认为公民权利和政治权利更应视为人权，因为可以直接通过法律，主要是禁令和可强制执行的立法，给与保护，而保护经济、政治和文化权利则需通过长期的积极行动，这种行动需耗费资源，但由于资源总是有限的，因此实现这些权

³ 在经济、社会、文化权利委员会的讨论及其一般性意见中广泛论及这一问题(例如，1990年第三号一般性意见(E/1991/23, 附件三)。另见 Julia Hausserman: “经济、社会、文化权利的实现和落实”以及 Michael K. Addo: “重新审查是否可由法院受理的问题”，载于《经济、社会、文化权利：进展和成就》，Ralph Beddard and Dilip M. Hill(编辑)，伦敦，Macmillan, 1992年。

利自然会受到制约。根据这种观点，如果某些权利不能在有限的时间内得到充分实现和保护，就不能视为不可剥夺和无可辩驳的人权。然而，这种论点是站不住脚的，因为许多公民权利和政治权利都表明与经济和社会权利一样，需要采取很多积极行动，因此会耗费很多资源。

25. 实际上，这些权利的存在不应取决于实现方法，一旦被承认为人权，就应引导人们根据缔约国的客观条件，包括所具备的资源和国际环境，确定其实现方法。实现这些权利确实需要耗费资源，特别是在其实现需在一段时期内采取积极行动方案的情况下。不论是财力、物力、人力还是机构资源，在任何时候都不是无限的，都需要根据不同事项的轻重缓急进行合理调配。

26. 有关人权文书非常明确地承认有资源限制的问题。《经济、社会和文化权利国际公约》第二条一款规定：“每一缔约国家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。”《发展权利宣言》第10条规定“应采取步骤以确保充分行使和逐步增进发展权利，包括拟订、通过和实施国家一级和国际一级的政策、立法、行政及其他措施。”

27. 国际律师和人权机构一直在对资源限制所涉及问题进行辩论，《林堡原则》为处理这些问题确定了原则。该原则是由一群著名的国际法专家在林堡大学(荷兰马斯特里赫特)制定的。除其他外，《原则》特别规定：“... 逐渐达到这些权利的充分实现的义务要求缔约国尽速实现这些权利。这在任何情况下都不应解释为意味着缔约国有权无限期地推迟为确保权利的充分实现作出努力。相反，所有缔约国都有责任立即开始采取行动，履行公约规定的义务。”而且，“要逐渐实现权利，不仅应通过增加资源，还应通过开发能使每个人实现所承认权利的必要社会资源。”同样，“逐渐实现权利的义务的存在也不取决于资源的增加；而要求有效使用现有资源。”《原则》对“现有资源”的定义不仅指一国内部的资源，还指可通过国际合作和援助从国际社会获得的资源。《原则》重申：“在确定是否已为实现权利采取足够措施时，应注意现有资源的使用和利用机会是否公平有效。”

28. 所有上述作法的基础是以下原则，即缔约国必须尽“最大努力”履行义务，条约机构的监督机制有权对是否尽了最大努力进行检查并作出判断。此过程还包括能够立即采取且不必耗费很多资源的措施，如禁止在获得服务和福利方面的歧视，

通过采取立法和行政措施，履行义务或纠正违约行为。如果所有缔约国都遵守《林堡原则》将对实现经济、社会和文化权利起很大作用。这些权利与公民和政治权利一起构成发展权的必要基础。

29. 仍然有一个先后顺序的安排问题，如果实现这些权利需耗费资源，而资源又是有限的，那么先后顺序问题就不容忽视。当然，这个问题不应过份夸大或被作为不采取行动的借口。实现这些权利所需的许多活动不需耗费很多资金。它们可能需要投入更多来源较灵活的行政或组织方面的资源，这取决于政治意愿而非资金或实际基础设施。同样，所需资源的获得不一定局限在国内，也可辅以适当数量和质量的国际资源。因此，对许多国家来说，资源限制对在实现发展权方面取得真正进展，可能不是不可逾越的障碍。更好地使用现有资源，如提高效率，减少浪费，可能比增加资源投入对实现权利产生更大的影响。

30. 资源限制对不同国家具有不同的影响。对非常贫困的国家，机构限制的影响可能很大，若不消除，则可能无法有效利用财力和其他资源以实现权利。对另外一些发展中国家而言，关键可能是政府财政资源，而不是整个储备情况。对许多其他国家来说，基础设施服务，如公路、通讯、交通、供电或供水，可能是起束缚作用的因素。如果所有权利都如人权文书所说的，具有同等价值或同样重要，那么决定先后次序的因素就可能是资源限制的性质。需要耗费最少的最具束缚作用的短缺资源的权利可能会先实现。因此，把发展作为一种权利对待的最终目的——社会变化就可能实现不了。例如，如果向任何一个贫困儿童提供初等教育是同样重要的，不论该儿童住在边远的村庄还是城区，那么在道路联系或交通不便的国家，住在边远村庄的儿童可能被忽略。如果为全国各地的贫困家庭提供食物在一个耗资巨大的食物保障方案中被赋予同样的价值，那么如果没有进行有效的社会改革，居住在落后村庄的女童可能继续得不到充足食物。

31. 把发展作为一项人权对待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。在人权文学中，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，不论这对所有其他人的利益产生多大影响。⁴

⁴ 约翰·罗尔斯著《公正理论》，1971年，哈佛大学出版社。

32. 虽然这在人权文书中没有明定为必须遵守的原则，但把发展作为人权看待的动机引导人们按照保护处境不利者，最穷者，最脆弱者的原则行事。然而，如果必须在不同的目标中作出选择，应使用民主程序，通过讨论、劝说和社会选择等方式。因此，在具体情况下，既遵守民主程序，同时又遵循普遍的公正原则对作出此类决策是非常重要的。

国际合作

33. 如上所述，具体国家在实现人权方面，多数情况下都有许多国内资源被浪费或未得到充分利用；由此可见，即使利用现有资源也能在加快增进实现多数人权方面取得显著进展，如果能争取到国际合作，进展会更大，《发展权利公约》明确呼吁进行此类国际合作。因此，最好能呼吁就人权文书中阐明的所有人权采取行动，而不应着眼于其中几项人权。然而，在制订以国际合作为基础的行动纲领时，最好能选择一些普遍适合且可能获得足够国际资源的领域。近年来，工业国家向发展中国家的资源转让几乎停滞，而且增加的可能性不大，尽管这是人们非常希望的；有鉴于此，人们有必要将精力集中在几个利用现有的国际资源得到有效发展的领域。

34. 独立专家在本文中提出的方案将以国际合作为基础，采取经合组织捐助国、金融机构和有关发展中国家三方协定的形式，目的是在指定时期内实现三项基本人权——食物权、基本保健权和初等教育权。之所以选择这三项权利，是因为它们与最基本的人权——生命权密切相关。食物是人们生存所必不可少的；基本保健是保证人至少在幼年时没有疾患地生活所不可或缺的最低要求；而初等教育则是年轻人全面成长所需要的智力发育的必要条件。这种选择还受到以下事实的影响，即几个国际组织一直在制订这些领域的行动计划，在这些计划的基础上可更容易地制定可行的全球性人权方案。

35. 独立专家充分意识到，国际社会也可选择同样重要的其他几个领域的人权。实际上，除非通过国际论坛的讨论和商议，阐明选择带来的影响和它们在可能的国内和国际资源供给范围内的可行性，否则无法在各项人权中选择一些，而放弃另一些。独立专家唯一想说明的一点是，至少在开始阶段，应将选择范围限制在最小的几个领域，以争取使方案获得成功，然后再成功地将该方案扩展到其他领域。

二、作为参与发展进程权利的发展权

A. 审查发展权的内容

36. 《发展权利宣言》规定了以把发展作为权利对待的要素。第一条是一个宣言式的说明，确立基本设想，为《宣言》的其余部分奠定了基础。该条规定：“发展权利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。”

37. 首先，有一种被称为发展权的人权，这种权利是不可剥夺的，这意味着它是不能任意取消的。然后还有一个“经济、社会、文化和政治发展”过程，人们承认，在这一过程，“所有人权和基本自由都能获得充分实现。”发展权是一项人权；凭借这项权利，“每个人和所有各国人民”均有权“参与、促进并享受”上述发展进程。随后各条详细阐述了这些原则并明确了发展权的性质。

38. 例如，第 1 条承认不仅“每个人”，而且“所有各国人民”均有权拥有发展权。第 1 条第 2 款明确承认民族自决权。第 2 条第 1 款明确规定发展的主体是“人”，因此人应是“发展权的积极参与者和受益者”。即使是作为“人”的集体的“民族”，也有权拥有一些权利，如对他们的自然资源和财富行使完全主权，人必须是此项权利的积极参与者和受益者。

39. 宣言的几个条款都详细阐述了在其中“所有人权和基本自由都能充分实现”的发展进程，以此作为发展政策或实现发展权的措施的目标。例如，根据第 2 条 3 款，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 条更具体地规定实现发展权将确保“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均等”，“妇女在发展进程中发挥积极作用”及“进行适当的经济和社会改革以根除所有的社会不公正现象”。

40. 要实现根据发展权每个人均可参与的这种发展进程，有关各方均须承担责任：每个人，每个国家都要分别在本国和国际上承担责任。根据第 2 条第 2 款，“所有的人单独地或集体地都对发展负有责任。”他们必须采取适当行动，坚持尊重“所

有人的人权和基本自由，履行对社会的义务”。因此，《公约》认为每个人都既要单独地，也要作为集体或社会的成员发挥作用，并对社会负有为促进发展所必须履行的义务。

41. 根据第3条，各国“对创造有利于实现发展权利的国际条件负有主要责任。”这种责任对上述个人的责任是起辅助作用的，是为实现发展权创造条件，而不是实现发展权，只有每个人自己才能实现发展权。各条款中都详细阐述了国家为创造这种条件在国内和国际上所需采取的行动。第2条第3款指出，在本国，“国家有权利和义务制定适当的国家发展政策”，第8条说，“各国应采取一切必要措施实现发展权利”并“应鼓励民众在各个领域的参与”。此外，第6条第3款要求各国采取步骤，“以扫除由于不遵守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实现发展权必不可少，因为“所有人权和基本自由都是不可分割和相互依存的”(第6条2款)。此外，各国应采取“坚决步骤，消除大规模公然侵犯受到下列情况影响的各国人民和个人人权的现象，这些情况是由于种族隔离...种族歧视、殖民主义、外国统治...等造成的。”(第5条)。

42. 关于国家在国际上的义务，《宣言》明确强调了国际合作的至关重要作用。根据第3条第3款，“各国在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作...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，规定“各国应合作以促进、鼓励并加强普遍尊重和遵守全体人类的所有人权和基本自由”，这些，如《宣言》第1条所述，是必不可少的组成部分。第7条特别谈到所有国家应促进国际和平和安全和彻底裁军，确保将因此腾出的资源用于全面发展，特别是发展中国家的全面发展。

43. 十分重要的是，第4条非常明确地规定，各国在义务单独和集体制订国际发展政策，以期促成充分实现发展权利。该条确认，为促进发展中国家迅速发展，需要采取持久的行动，并宣布：“作为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”。要充分领会《宣言》强调国际合作的程度，就要把第4条和《宣言》序言的第一句话结合起来看。这句话提到“《联合国宪章》中有关促成国际合作以解决属于经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题，增进并激励对全体人类人权和基本自由的尊重的

宗旨和原则。”这是指《宪章》第一条，《宪章》第五十五条和五十六条进一步强调了国际合作问题，根据这两条，会员国担允采取共同及个别行动促进“(子)较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展；(丑)国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作；(寅)全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。”并宣布联合国所有会员国“担允采取共同及个别行动与本组织合作”，以实现这些宗旨。《宪章》作为现行国际制度的基础具有特殊地位，因此这种保证是联合国所有会员国对国际合作的承诺。

44. 《维也纳宣言和行动纲领》(第一条第1款)重申所有国家庄严承诺依照《联合国宪章》履行其义务，各国应在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作，国际社会应为实现发展权而促进有效的国际合作(第一条第10款)；为了在实施发展权利方面取得持久的进展，需要国家一级实行有效的发展政策，以及在国际一级创造公平的经济关系和一个有利的经济环境。(同上)；作为对发展中国家政府的努力的补充，国际社会应尽最大努力，减轻一些具体困难，如这些国家的外债负担等。

45. 根据以上论述和《宣言》案文中的分析，可将发展权的基本内容归纳如下：发展权即参与发展进程的权利，在此过程中，所有人权和基本自由都能获得充分实现(第1条)，在行使发展权时必须确保：

- (a) 有关个人将有效、充分而有意义地参与各阶段的决策(第1条、第2条第3款和第8条)；
- (b) 每个人在获得资源方面机会均等(第8条)；
- (c) 他们有权获得公平分配的发展带来的福利并获得公平分配的收入(第2条和第8条)；
- (d) 各国应履行其责任，通过适当的国内和国际发展政策，实现此发展进程(第3条和第4条)；
- (e) 各国家(和国际机构)应进行国际合作，以促进发展权的实现；最后，也是最重要的是，
- (f) 在开展所有此类活动时，必须同时充分尊重公民权利和政治权利及经济、社会和文化权利(序言、第6条和第9条)。

46. 最后一项内容之所以重要，是因为发展权是一种人权，因此，它与公民、政治、经济、社会和文化权利是相互依存和不可分割的，也就是说，否认其中任何

一项权利，就等于导致否认发展权本身。所以有关实现发展权的方案必须建立在保证所有这些权利的基础上。独立专家在本文中所提出方案的依据是《维也纳宣言和行动纲领》的思想以及上面所述和《发展权利宣言》中所阐明的国际合作措施，这些合作措施对各国政府以与发展权一致的方式促进发展的努力是一种补充。

B. 发展进程

47. 根据发展权每个人和各国人民都有权参与的发展进程的性质，在《宣言》中已经明确，即在其中所有人权和基本自由都能获得充分实现的过程。发展进程基本上以平等和公正的概念为核心，目的是提高目前仍处于贫困和无权地位的大多数人的生活水平，及其改善自己境遇的能力。它还意味着应改善“全体人民”的福利。福利的概念远远超出通常的经济增长概念，还包括机会的扩展和利用这些机会的能力。

48. 表面上，这种看待问题的方法与通常看待经济发展问题的方法正好相反，多年来，人们主要是以实物产品和可买卖服务的数量来衡量经济发展水平。发达国家的经济发展已有几个世纪的历史，是通过资本积累发展起来的，至少是在工业化初始阶段，它们没有出现明显的平等和公正问题。二战后，它们先是利用根据马歇尔计划大量转让的资源，然后通过扩大它们相互之间的贸易和支付安排，成功地重建了被战争破坏的生产结构。发展中国家在技术和物力上远远落后于发达国家，人们却期望它们走同样的道路，即通过增加国民生产总值和扩大贸易和收支的办法来积累财富和生产能力。

49. 国际社会当然非常清楚地意识到，发展中国家作为一类国家，由于从一开始能力、技能、技术和资本积累等方面的条件就落后，所以先天不足。它通过双边或多边资源转让，国际货币基金组织对国际收支的支助和世界银行提供的长期投资资金，向发展中国家提供了大量援助。但发展政策考虑的主要是尽可能促进国民生产总值的增长、工业产值的提高、技术的改进和消费能力的积累。平等、公正、参与和自由的概念在制定国家和国际发展政策时被放在边缘位置，只是在最后作为添加的内容提出来。然而，正是这些概念构成了发展权的概念所增加的意义。

50. 当然一直有一些经济学家认为发展的概念远远超出产量和物质财富的增长，而包括福利，平等，或至少是改善穷人的境遇或为人们提供更多的选择，从亚当·斯密和古典经济学家的时代开始到最近这一时期都有这样的经济学家。但他们大多被说服，接受了以最大限度提高人均国内生产总值作为发展战略的基础的原则，而不是根据人们对平等和公正问题的关注重新调整看问题的整个方法。

51. 诺贝尔奖得主 W. 阿瑟·刘易斯就是一个很好的例子，他在《经济增长理论》一书中表示同意发展的目标就是扩大人的选择范围这种观点，但决定把分析重点放在人均产值的增长上，因为这“使人能更有效地控制环境，从而增加他的自由。”⁵ 国内生产总值的增长变成既是发展目标，又是发展工具。

52. 许多经济学家和决策者也受到库兹涅茨理论的影响，根据其理论，收入增长和收入平等成反比关系，因此加强平等的政策实际上可能导致增长的减少。甚至不赞同这一理论的人也不总是要求在考虑平等的基础上重新调整发展进程的整个内容，而后来的经验主义研究实际上未能根据发展中国家的经验证明该理论。他们会谈论使国内生产总值最大限度增长的政策，然后采取一些再分配措施以改善最贫困、处境最恶劣的人的命运。著名的“最低需要方法”对此作了说明，根据该方法，国际机构试图帮助发展中国家为穷人提供满足其最低需要的供给。

53. 发展权或参与能在其中实现所有人权和基本自由的发展进程的权利要求采取一种有本质区别的对待问题的方法，根据该方法，对平等和公正的考虑是发展的首要决定因素，整个发展结构是由这些因素决定的。例如，要减少贫困，壮大穷人的力量，或改善最贫困地区的状况，就必须通过发展政策调整生产结构，以产生这些结果。政策的目的是在对其他目标，如产量的总体增长产生最小影响的条件下作到这一点。但如果不可兼顾，比如，如果增长将因此不能达到可行的最大程度，为了解决人们所关注的平等问题，就必须接受这种情况。如果这个发展进程必须有公众的参与，就必须让受益者充分参与才能作出决策，而且如果这会延迟发展进程，那么这种延迟应被控制在最小程度。如果一群赤贫或一无所有的人必须达到最低生活水平，单纯通过救济或补贴进行收入转让可能不是正确的政策，可能必须为他们

⁵ W. A. 刘易斯著《经济增长理论》，伦敦，1955年，Allen and Unwin，第9-10，420-421页。

提供工作或自营职业的机会，而这可能需要开展一些单纯依靠市场所不能保证的活动。

54. 把发展作为一种权利看待要求我们重新审查发展的目的和手段。如果发展的目标是改善人民的福利，那么包含财富积累和国民生产总值增长的经济增长本身就不应是最终目的。当“福利”被等同于实现人权时，经济发展可以是目的之一，也可以是实现其他目的的手段。一个没有公民权利和政治权利的繁荣奴隶社会不会被视为福利社会。教育、学习和掌握技能可能提高一个人的生产能力，带来能满足更多需求的更多收入，因此成为实现经济增长的手段。但教育也能增强人们的阅读、交流、争辩能力和过充实生活的能力。

55. 获 1998 年诺贝尔经济学奖的阿马蒂亚·森为了把握这些细微差别在制定发展政策时并对可变因素更合理地分类，几乎完全从发展权角度对待了这个问题。森先生认为，最好把发展看作一个扩大人们的基本自由的过程。⁶ 国民生产总值的增长、或工业化、或技术进步作为扩大人们所享有自由的手段，是非常重要的。但这些自由还取决于其他因素，如社会和经济安排、教育、提供保健的情况、社会保险、以及政治权利和公民权利、参与公开讨论和发展活动等。基本自由是发展的组成部分，但又是发展的工具。当人们享受公民权利和政治权利从而通过参与促进发展时，他们的自由行动对发展进程是至关重要的。因此，发展就是增加自由的概念使人权和发展权完全融为一体。

56. 与此紧密相关的是能力的概念，森和许多其他经济学家对此进行了广泛的论述并付诸实际应用。⁷ 获得宝贵的机能的自由被为“能力”，而“机能”就是我们珍视的能做的事或具备的条件，如具备健康的身体、具备文化或受过教育，能参与社会生活，自由言论、自由交往等等。在这个意义上，发展就是扩展人们过自己所珍视的生活的能力。国家或国际的公共政策能够扩展这些能力，而参与能力如能得到人们的有效利用，又能影响公共政策本身的制定。所以，在确定旨在实现发展权的公共政策时，着眼于特定领域的能力及其提高是有益的。

⁶ 见阿马蒂亚·森：“发展即增加自由”，载于《总统必读》，世界银行，1997年。

⁷ 见 A. K. 森：《商品和能力》，荷兰北部，1995；《资源、价值和发展》哈佛大学出版社，1984。

三、实现发展权的方案

57. 以下各段就落实发展权提出一个策略，可通过国际论坛，在学术界人士、专家、国际机场和非政府机构之间个别地或通过会议、研讨会和讨论会等对其进行有意义的讨论。独立专家的目的是启动一个有关实现发展权的方法的国际建立信任程序。

58. 发展权主要通过集体行动落实。发展权包含了个人权利，根据加拿大著名哲学家查尔斯·泰勒的观点，个人权利主要是“个人判断社会对他的行为方式的能力”，如生命权以及言论、结社、观点和宗教信仰自由的权利。但发展权又不只是个人权利，还包括只有国家的积极行动，或作为国家行动的补充的民间社会团体的活动才能保证的权利。这就象卡雷尔·沃萨克的“共同权利”或查尔斯·泰勒所描述的“根本社会目标”。⁸ 个人权利可由缔约国用传统的履行其对个人的义务的方法落实。但共同权利与发展权的经济、社会和文化方面相关，必须通过设计得当的社会行动来落实。这些行动包括国家或非国家性质的公共积极分子集团的积极行动，但还需要得到其他国家和国际机构的国际行动的补充，尤其因为在全球化的世界中，国家行动受到国际环境的制约。

59. 在全球化的世界中，一国的经济政策不再可能脱离国际互动而独立存在，甚至仅在一个国家，许多政策选项可能对不同群体的人产生不同的影响。使发展权成为所有政府都承认的人权迫使它们遵守一种行为准则，这种准则不但阻止它们破坏实现发展权所需的条件，而且还会积极地协助和促成发展权的实现。由于发展权是一种人权，它对每个人都适用，不论其国籍、所在的国家或洲，一国的义务超出其边界，可通过积极行动帮助所有其他国家的公民。国家对自己公民的义务当然是最重要的，因为公民的生活方式主要依赖国家的行动。但任何国家都不能忽视其行动对其他国家公民的影响。因此，每个承认发展权的国家都有义务确保其政策和行动不妨碍其他国家的人享受发展权，并采取积极措施帮助其他国家的公民实现这种权利。只要这些与发展权相关的权利未被编入公约，则此类义务可能不具国际法约

⁸ 查尔斯·泰勒：“人权，法律文化”，载于《人权的哲理基础》，教科文组织，1986年；卡雷尔·沃萨克：“第三代人权—团结的权利”，国际人权研究所，1975年。

束力。但自愿接受《宣言》意味着接受这些道义上的义务，因为无论如何它们是法律体系的基础。

60. 要有效落实发展权，还要做出很大努力，但这并非由于它未被纳入条约或公约。公民权利和政治权利甚至在制定并为许多政府接受后很长时间才被纳入国家法律和国际法，并用于审判和得以执行。直到今天，它们还没有完全得到普遍和全面的落实。同样，发展权要得到普遍和全面的尊重也需相当长时间。但此过程已经开始。这只能通过解决国家和国际利益集团之间的冲突慢慢发展，而这些冲突必须通过集体行动，相互合作和联盟关系才能解决。在制定出解决这些冲突从而使各不同利益集团愿意尊重这些权利的程序之前，仅仅通过表示接受的言辞，甚至将《宣言》制定为法律，都不能保证对《宣言》的执行。

实现发展权的国际合作

61. 如前所述，国际合作的必要性或各国为实现发展权而相互合作的义务已得到人们应有的承认。国际经济合作的工具之一是官方发展援助(ODA)或外援，但这只是国际社会成员在相互合作时可利用的诸多方法之一。国际社会成员进行有效合作的不同方式还有，通过贸易自由化提供市场准入，刺激更多的投资和技术转让，提供双边和多边援助，以实行结构调整和经济改革并给予债务减免及帮助各国应付金融危机和其他紧急情况等。

62. 如前所述，重要的是在利用所有这些合作方法时确保发展权所包括的不同权利得到充分保护。发展权利问题政府间专家组的报告写道：“人权事务高级专员应当与世界银行、国际货币基金组织和其他金融机构对话，以促使它们在其政策、方案和项目中纳入发展权的各项原则”。(E/CN.4/1998/29, 第 40 段)。工作组还建议，“高级专员尤应促请各国际金融机构在其活动和方案中对发展权多维的各个方面采取面向行动的办法，将其列为具有最高优先地位的工作事项。”独立专家完全赞同这些建议，并希望在高级专员应与之交流的机构的名单中加上代表双边捐助国的经合发组织发展援助委员会，并建议在人权事务高级专员与这些机构之间建立磋商机制或磋商论坛。

63. 然而，发展援助或外援仍将是最重要的国际合作手段，因为政策执行部门可酌情采用这种手段。因此，最好能增加外援的数量。有必要提醒大家的是，各国

将国民生产总值的 0.7%用于外援的自愿承诺(虽然这个承诺是有道义上的约束力的),我们敦促未能履行其承诺的国家履行承诺。几年来,外援数量一直处于停滞状态,一些主要国家的外援还有所减少。但来自这些国家的国际私人和非优惠资本流入却显著增加。有益的作法是审查是否可将可利用的数量有限的援助用于调节大量私人资本的流向,尤其使它们流入被私人资本忽视,但又最需要资本以影响其发展权的国家。⁹

64. 然而,资源转让的数量不如对资源的利用重要。捐助国有权对它们为推进发展的目标向发展中国家提供的资源的有效性表示关注。在没有征得受益国同意的情况下强加给它们的条件将违背把发展作为权利看待的精神。但如果这些条件是谅解的一部分,且被视为基于相互之间对实现执行方案所需条件的承诺的“契约”,那么这些条件就能成为实现发展权的有效工具。

⁹ 一种流行的观点是,请求增加外援会适得其反,因为随着时间的推移,经合组织国家已经产生了“援助疲劳症”。独立专家从未从发展援助委员会成员国的官方发展援助业绩记录中发现很多有关“援助疲劳症”的证据(表 1、表 2 和图表)。官方发展援助占经合组织国家的百分比从未达到 0.7%,约 1992 年以前的多于十五年的时间里一直徘徊在 0.32/0.33%。美国的官方发展援助占国民生产总值的份额一直比其他发展援助委员会成员国的数字低得多,但即使是美国,其 1992 年以前的份额也保持相对不变,而 1992 年后其份额有相当稳定的下降。由于美国援助的绝对数量非常大,虽然相当一部分经合发组织国家官方发展援助份额占国民生产总值的百分比一直比美国大得多,但美国的援助占经合组织国家总份额的大部分。1993 年后,所有主要发展援助委员会成员国的份额均有所下降,但这与其说是由于援助疲劳症,不如说是由于这些国家的内部经济情况和其他因素。按 1995 年的实际价格计算,对主要捐助国,如日本、法国、德国、荷兰,甚至英国来说,1995/96 年纯官方发展援助的价值甚至大大高于 1985/86 年。以 1995 年美元的价格按人均计算,官方发展援助的发展趋势与此类似。只有美国的官方发展援助不论是其绝对数量还是人均数量都明显减少,但这并不意味着美国对通过资源转让与发展中国家开展合作失去了兴趣。来自美国的以美元计算的援助数量仍然很大,近年来继日本之后列第二位,而美国为面临危机的国家,不论是拉丁美洲国家还是东亚国家而动员大量支助的作法表明,美国愿意在它相信某类合作的益处时与这些国家开展合作。

发展契约

65. “契约”的概念最初由挪威外交部长 T·斯托尔滕贝格于二十世纪八十年代后期提出的，后来，一些发展经济学家和《人类发展报告》又对其进行了详细说明。提出这一概念的目的是为一种方案提供依据，发展中国家将按照一系列连续的政策执行这种方案，与此同时，捐助国则要作出明确承诺，在金融和贸易准入方面和其他政策方面提供所需的援助，以配合受援国的努力。¹⁰

66. 在制定落实发展权的方案时再次援引发展契约的概念是有益的。这不需要脱离现行方案的已有安排和资源用法。但国际社会不妨决定通过一些具体国际方案以开始落实发展权；以此作为发达国家和发展中国家之间的契约，双方都将履行义务，遵守双方都同意的政策和程序，并提供所指明的所需的经济和其他援助。只要执行这些方案不妨碍其他方案或目标的实现，就一定会在实现发展权方面取得进展。

循序渐进的办法

67. 使发展权得以实现的发展进程必须循序渐进地展开，并与国际和国内经济增长，以及人权运动的力量相结合。如前所述，发展就是增加自由的概念远远超出足够的收入或消费标准的范围。它是一个“矢量”，包括许多因素，如收入、就业、健康、教育或概括而言，各种机会，这些机会包括各种自由。这个矢量的任何一个

¹⁰ T·斯托尔滕贝格：“争取制定项世界发展战略”，载于《一个还是几个世界》，Louis Emmerij (编辑)，经合发组织，1989年，巴黎。斯托尔滕贝格，作为发达国家为实施第三世界国家的长期发展计划对发展援助的长期全面承诺，论述了发展契约。在经合发组织发展中心，当有人建议成立一个发展委员会，负责进行发展中国家和发达国家之间持续的对话时，这一概念被接了过来。发展契约的概念没有很大奢望，更接近于，正在实施调整和改革方案的发展中国家与一些愿意保证为实施方案提供必要援助的工业国家之间的一种谅解或协议。货币基金组织 24 国集团在《货币基金组织的作用和改善》(货币基金组织调查，1985年9月)的报告中对相互《对南方的挑战：南方委员会报告》(1990年)的姐妹篇义务的道理进行了详细说明，阿尔琼·森古普塔的《支持经济改革的多边契约》的第 8 段，以及开发署的《人的发展报告》(1992年)对其作了进一步阐述。

因素如人均收入或就业机会的增加，都不会自动提高健康、营养、寿命或教育等其他因素的水平。但如果采取适当的政策，人均收入或就业机会的提高就可促进其他因素的改善，而其他因素也是如此：只要实行了正确的配套政策，更高的教育或健康水平会提高生产力，使人均收入或就业机会得到提高。

68. 因此，所有在不降低其他因素的水平的前提下提升发展这一矢量任何因素的方案都将提高发展水平。在这里，该办法的实质含义是，不侵犯其他权利，如公民和政治权利，尊重透明、各负其责、平等和参与的原则，如前文所述，这是行使发展权的方法。如果这样做，就应该有可能启动一种国家和国际性的运动，使发展权作为一种人权得以实现。

69. 例如，我们可以从确定一些定义明确的权利开始，如食物权、基本保健权和受初等教育权，将它们作为必须达到的发展权的最低指标。要使这三项权利成为所有权利中“不得克减的权利”，可能必须有一项国际协定，它可以是一项新的公约，也可以是现有公约或议定书的一部分。¹¹ 这三项权利在本质上是不得克减的生命权的辅助权利，生命权是所有权利的基础，侵犯生命权的行为不但会受到本国，而且会受到所有其他国家和国际社会的制裁和谴责。该协定的所有签字国都必须承担义务，不仅为本国公民实现这些权利，而且为这些权利在其他国家的实现提供必要的援助，创造必要的条件。

70. 这些权利在使用国家的资金和行政资源时可拥有优先权。个人应能要求国家履行使其实现这些权利的义务。国际社会和发达国家政府必须根据国际社会的决定，一起修改帮助发展中国家落实这些权利的方法，就象它们在实施公民和政治权利时所作的那样。虽然这些义务是自愿的，是在各方同意的情况下承担的，但一旦被接受就必须得到履行。

71. 食物权、受初等教育权和基本保健权三项权利均为《经济、社会、文化权利国际公约》的组成部分，《公约》第十一条一款确认从有权获得相当的生活水准，包括足够的食物；第十一条二款要求各缔约国个别地或通过国际合作采取必要措

¹¹ 《公民权利和政治权利国际公约》(1966年)承认存在此类不得克减的权利，该公约第四条允许在紧急状态下克减根据公约所承担的义务，但宣布某些权利不得克减，如生命权、免受酷刑的权利和思想自由的权利。

施，改进粮食的生产、保存及分配方法，确认“人人享有免于饥饿的基本权利”。第十三条确认人人有受教育的权利”，为了充分实现这一权利，初等教育应属义务性质并一律免费”。第十四条要求未能保证免费的、义务性初等教育的各缔约国承诺在两年内制定和实行在合理的年限内逐步实施此种教育的详细行动计划。第十二条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，其中包括了基本保健权。根据第十二条第二款，各缔约国为实现这项权利必须规定，除其他外，降低死胎率和婴儿死亡率，预防和控制传染病和提供医疗服务。基本保健仅是这些规定的一部分，世界卫生组织认定基本保健战略包括妇幼保健，计划生育、免疫、普通疾病治疗、基本药品、安全用水和卫生条件。可能还应加上一条，即能在一小时内到达能提供二十种常备基本药品的专业人员处接受治疗。

72. 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条规定了各缔约国通过一切适当方式，尤其是通过立法措施、最大限度地使用可利用的资源和通过国际援助和合作，以实现这些权利的一般原则。最重要的是，这些权利是人权的组织部分，要把这些权利作为人权实现它们，充分尊重公民和政治权利，让所有相关的人能有效参与，并使他们拥有获得公平分配的发展带来的利益的平等机会。

73. 随后就有必要拟定一些发展中国家政府需作出的安排，这些政府接受与捐助国和国际金融机构所代表的国际社会的契约提出的条件。这种安排要求认真遵循从人权角度看问题的方式，制定适当的政策、分阶段安排活动和经费及提供和分配国家和国际一级的设施。在决策方面，必须保证具有透明度、责任明确、权力下放，并有所有受益者的充分有效参与。必须使大家拥有利用资源和公平分配的利益的平等机会，并充分尊重人权。还必须对这些方案的费用和其中有关国家本国所能提供部分的数量作出评估。进行此类评估时，不仅要审查各国政府调动资源的能力，还要审查其他条件。在这一基础上，提出对国际合作提供资金和技术援助，市场准入和其他设施等方面的要求。

74. 拟定这些安排的过程必须完全民主和令人满意。有关国家政府应能与捐助国和世界银行、国际货币基金组织和粮农组织、世界卫生组织和儿童基金会等专业机构的代表进行平等谈判，其中捐助国和世界银行拥有在此类国家执行项目的专门知识，国际货币基金组织参与了对资源调动能力的评估，专业机构熟悉在食物供给、基本保健和初等教育领域执行项目的条件。一旦拟定出执行食物权、基本保健权和

初等教育权领域的方案所需的安排，就要制定有关各国谋求发展权时在明确确定的阶段应完成的任务的协定。此时国际社会代表要保证提供在评估安排的条件时所确定的资源和其他国际合作方式。契约实质上是对相互义务的接受。如果有关发展中国家完全根据在它们充分参与的情况下拟定的安排履行义务，国际社会、捐助国和金融机构将履行它们的义务，提供必要的资金、技术和其他援助。

75. 将有必要进一步探讨作出契约安排的适当机制。国际金融界曾多次与面临具体问题的国家通过谈判制定此类行动计划。二十世纪八十年代后期，国际货币基金组织对处理不能按时履行偿还义务的沉重负债发展中国家问题的办法进行了尝试。在世界银行、区域发展银行和国际货币基金组织等国际金融机构的协助下成立了一个捐助国小组，作为相关国家的支助小组，以制定改革和调整方案，根据这些方案，如果相关发展中国家遵循商定的所有措施，国际社会将保证提供必要的资源。该办法与国际货币基金组织和世界银行的其他常规安排的区别是，在执行方案的过程中，发展中国家与捐助国可以进行对话，因此必要时可对方案进行改动，使各国充分参与此执行过程。

76. 也可以考虑采取一种与所建议的小组概念类似的模式，以便于拟定这些安排：一个由代表捐助国的发展援助委员会的代表、代表金融机构的国际货币基金组织、世界银行和有关国家区域发展银行的代表、与食物、初级保健和初等教育这三项权利的领域有关的粮农组织、世界卫生组织和儿童基金会的代表和一位从人权角度对方案进行审查的人权委员会代表组成的常设小组可与愿意接受实现这些权利的义务的国家举行谈判，并制定在规定时间内按明确规定的顺序实现食物、基本保健和受初等教育权的行动计划。随后，承诺按照计划充分执行该方案的国家和提供国际支助的国际社会将达成协定。这不一定是此类机制的唯一模式，还应探讨最可行和可接受的模式。一旦契约的概念得到接受，应不难就使之付诸实践的最佳机制达成协议。

国家一级的辅助政策和措施

77. 必须重申，使这三项权利不可克减，将实现这些权利作为最低要求，并不意味着可以侵犯或忽视发展权的其他组成部分，包括公民和政治权利。保证这一条的方法之一是在以透明、责任明确和人人参与的方式实施这些权利时遵循上述“权

利策略”。此外，还须采取积极措施保护所有权利和自由。事实上，《宣言》的所有签字国在道义上均有义务尽力帮助实现作为人权的发展权的所有组成部分。由于它们接受实现这三项基本权利的条约义务，因此至少应该保证在尊重与发展权有关权利的其他因素方面没有发生倒退。

78. 虽然这个以发展契约的方式实现三项起码权利的方案是以进行循序渐进的国际合作的形式提出的，但不应认为它减弱了国家一级行动无可比拟的重要性。

《发展权利宣言》明确规定，各国对确保人们享受人权负责主要责任，《维也纳宣言和行动纲领》重申了这一条。二十世纪九十年代召开的一系列国际会议在其方案中为各国确保实现发展权所需采取的行动和措施确定了目标。

79. 各缔约国还必须实行增长和发展政策，它们将对旨在实施包括上文提出的三项权利在内的个别权利的政策起辅助作用。这些辅助政策中最重要的是采取措施，通过国家和国际行动消除贫困。如能使生活在贫困线以下的人摆脱贫困，同时不使其他人跌入贫困线以下，那么按任何适当的指标去衡量，都将提高人口的总体福利，并改善平等状况。如果国民生产总值能持续增长，且收入分配情况不恶化，人均消费的总体情况应有所改善，从而降低总体贫困水平。但如果国民生产总值不能持续增长，或收入分配和消费情况恶化，那么人均国民生产总值的增长可能不会减少贫困。

80. 所以，必须采取措施在平均收入增加时防止收入分配情况的恶化或确保收入增长不会伴随着福利的其他非收入指标，如健康、营养或教育的下降。换言之，与食物、基本保健和初等教育权等任何具体权利相关的旨在实现发展权的政策必须有制定得当的增长和发展方案与之配套，这些方案应专门针对穷人(即生活在贫困线以下的人)，通过公共分配、特殊就业方案或其他社会发展计划，提高穷人的能力。只有在这些政策的基础上才可能实施发展权。没有此类基本的增长和发展方案就不可能制定和执行实现发展权的方案。

四、结论和后续行动方案

81. 独立专家在其三年的任务期限中应探讨和制定实现发展权的方案。他在本报告中介绍了他的办法所包含的基本概念。有必要与不同机构、政府和非政府组织

的代表以及学术界人士和专家进行协商，仔细探讨这些概念的各个要素。他提出了实施发展权的纲领，并试图说明在所有行动方案中都须确保的将发展作为权利看待的这种方法主要特点。他还试图建立逐步实现发展权的模式，这种模式从食物、基本保健和初等教育这三项权利开始，并将国际合作与各国的国家义务结合起来。一段时间后，可对该模式进行归纳和发展，使之综合化，并完全涵盖发展权的其他组成部分。

82. 有必要与工作组进行协商，讨论在初始阶段是否仅需集中实现这三项权利，还是应该包括其他权利。当然，应该注意，在实现这三项权利的过程中，不允许侵犯任何其他人权，因为这恰好将违背发展权的精神。事实上，为防止尊重其他人权的情况恶化，至少应作出一个固定安排。在确定实现这些权利所需资源时，须对至少保持固定安排的规定给予足够考虑。在消除贫困方案的问题上，应作出适当规定，确保消除贫困方案和上文提及的必要的刺激增长政策一起，为实现这三项基本权利提供所需的基本条件。但由于不仅是资金，而且是实物、技术和组织等资源的严重制约，该方案包括的内容不可能太多。即使按权利看待发展的办法耗资可能不是很大，也可能需要大量的组织和技术资源。

83. 就这三项基本权利而言，可能有必要非常详细地阐述按权利看待发展的办法的要素，尤其是有关参与和利益平等分配的问题。在实践中，在实际制定这些方案时，这些特征在不同国家会各不相同。然而，就具体权利而言，有必要考虑有关各方的意见，更系统过拟定出这些策略的提纲。独立专家将与特别报告员以及世界银行、区域银行和专门机构进一步探讨这些权利的不同方面。

84. 对于国际合作，有关契约的概念只是模式之一。这种概念和其他可采用的办法在实践中的可行性必须接受更为详细的审查。经合发组织发展援助委员会和双边捐助机构已提出它们的发展合作策略，它们的策略与独立专家的策略相当一致。1996年发展援助委员会的研究报告《塑造21世纪：发展合作的贡献》、1997年瑞典国际开发署的研究报告《21世纪的发展合作》、1997年联合王国国际发展事务大臣编写的白皮书《消除世界贫困：21世纪的挑战》和世界银行的政策调查报告《评估援助》都详细阐述了一些基本内容，为进一步完善独立专家提出的发展契约办法奠定了基础。独立专家将与这些机构协商，探讨该办法。

85. 国际合作可用于制定实现发展权的方案，同样，它也可用于有效防止在面临金融或其他危机的发展中国家人们享受发展权情况的恶化。重要的是通过一些个案研究，审查这个问题，以拟定发展合作的综合办法。

86. 一旦成功地拟定出该办法似乎就有必要考虑设立人权委员会主持下的讨论论坛，使政府的代表们能与国际金融机构、援助机构或发展援助委员会和有关发展中国家讨论实现发展权的过程中遇到的问题和为克服这些问题可能采取的措施。由于《发展权利宣言》不是公约，该论坛不具条约机构的地位，其建议没有法律依据。但人们的目的是在协商一致的基础上拟定一项办法，这种无拘无束的讨论可能非常有助于达到这个目的。

表 1
发展援助委员会国家官方发展援助实绩

	占国民生产总值的百分比								
	1975-76	1985-86	1986/90 平均	1991	1992	1993	1994	1995	1996
澳大利亚	0.53	0.47	0.39	0.38	0.37	0.35	0.34	0.36	0.30
奥地利	0.17	0.28	0.22	0.34	0.30	0.30	0.33	0.33	0.24
比利时	0.55	0.51	0.45	0.41	0.39	0.39	0.32	0.38	0.34
加拿大	0.49	0.49	0.46	0.45	0.46	0.45	0.43	0.38	0.32
丹麦	0.53	0.85	0.91	0.96	1.02	1.03	1.03	0.96	1.04
芬兰	0.17	0.43	0.58	0.80	0.64	0.45	0.31	0.32	0.34
法国	0.42	0.58	0.59	0.62	0.63	0.63	0.64	0.55	0.48
德国	0.38	0.45	0.41	0.40	0.38	0.36	0.34	0.31	0.33
爱尔兰	0.10	0.27	0.20	0.19	0.16	0.20	0.25	0.29	0.31
意大利	0.11	0.34	0.37	0.30	0.34	0.31	0.27	0.15	0.20
日本	0.21	0.29	0.31	0.32	0.30	0.27	0.29	0.28	0.20
卢森堡	—	0.17	0.19	0.33	0.26	0.35	0.40	0.36	0.44
荷兰	0.77	0.97	0.96	0.88	0.86	0.82	0.76	0.81	0.81
新西兰	0.47	0.28	0.25	0.25	0.26	0.25	0.24	0.23	0.21
挪威	0.68	1.10	1.12	1.13	1.16	1.01	1.05	0.87	0.85
葡萄牙	—	0.06	0.19	0.30	0.35	0.28	0.34	0.25	0.21
西班牙	—	0.09	0.13	0.24	0.27	0.28	0.28	0.24	0.22
瑞典	0.78	0.85	0.90	0.90	1.03	0.99	0.96	0.77	0.84
瑞士	0.19	0.30	0.31	0.36	0.45	0.33	0.36	0.34	0.34
联合王国	0.39	0.32	0.30	0.32	0.31	0.31	0.31	0.29	0.27
美国	0.26	0.23	0.20	0.20	0.20	0.15	0.14	0.10	0.12
发展援助委员会 会总计	0.32	0.33	0.33	0.33	0.33	0.30	0.30	0.27	0.25
其中									
欧盟成员国	0.40	0.45	0.45	0.45	0.45	0.44	0.42	0.38	0.37

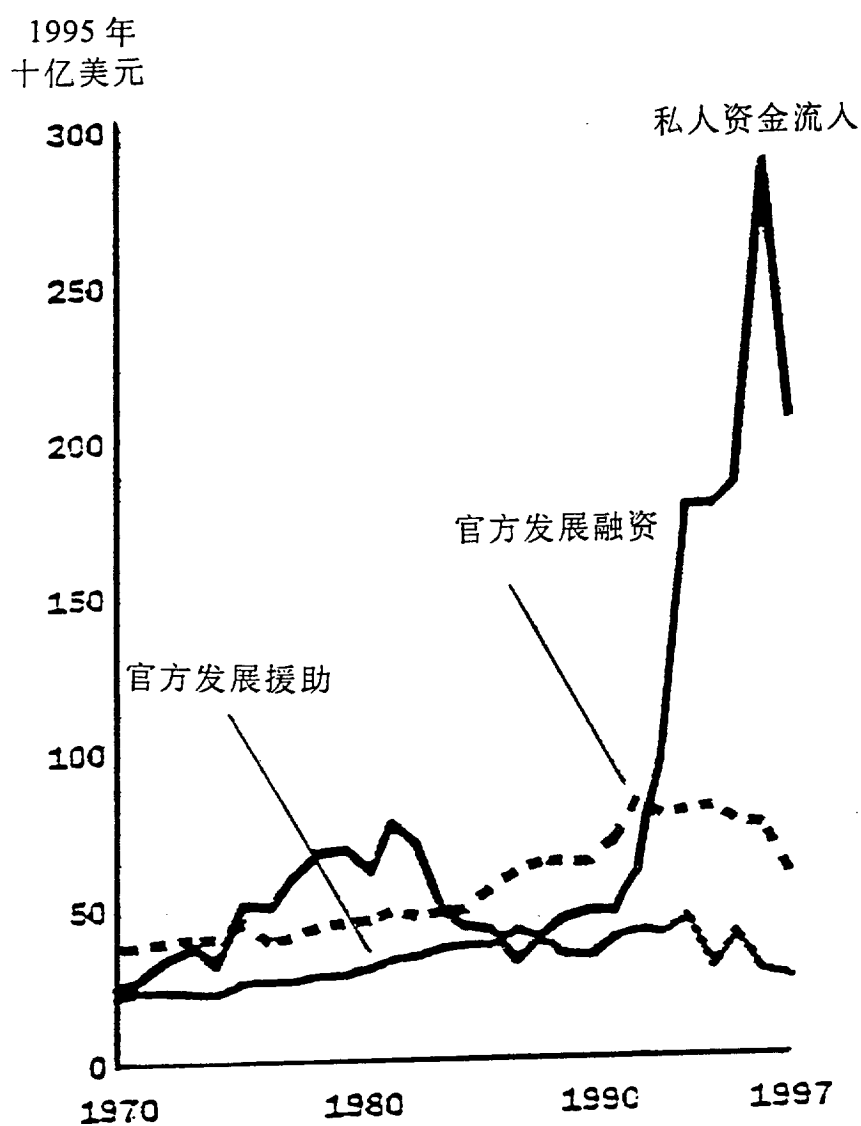
表 2

发展援助委员会官方发展援助的长期趋势

	纯官方发展援助 (百万美元, 按1995年价格和汇率计算)			捐助国人均官方发展援助 1995年美元	
	1975-76	1985-86	1995-96	1985/86	1995/96
澳大利亚	903	1 169	1 118	73	62
奥地利	246	543	670	72	83
比利时	1 033	1 137	989	115	98
加拿大	1 611	2 154	1 914	85	64
丹麦	618	1 187	1 708	232	325
芬兰	141	470	406	96	79
法国	4 278	7 333	7 977	132	137
德国	5 258	7 663	7 709	99	94
爱尔兰	25	84	165	24	46
意大利	659	2 971	1 906	52	33
日本	5 452	10 817	12 702	89	101
卢森堡	-	26	75	136	185
荷兰	1 888	2 916	3 296	201	213
新西兰	188	124	118	38	33
挪威	486	1 138	1 263	274	289
葡萄牙	-	42	236	9	24
西班牙	-	404	1 287	21	33
瑞典	1 358	1 704	1 783	204	201
瑞士	435	850	1 078	130	152
联合王国	2 883	2 887	3 174	51	54
美国	10 551	12 642	8 282	53	31
发展援助委员会总计	38 013	58 262	57 856	79	71
其中					
欧盟成员国	18 387	29 368	31 381	-	-

援助于 1991 年达到高峰后持续下降

图表1 发展中国家的资金流入



资料来源:《1998 年全球发展融资》。
