



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/52
25 February 2000
CHINESE
Original: ENGLISH/
FRENCH

人权委员会

第五十六届会议

临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

人权与极端贫困

独立专家 A. M. 利赞女士按照人权委员会

第 1999/26 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要		4
引语：两名几内亚儿童的亲笔信		6
导 言	1 - 6	7
一、极端贫困，一种被剥夺所有人权的境况	7 - 25	8
A. 极端贫困者的权利不可分割	13 - 18	9
B. 国家负有首要责任	19 - 25	10
二、各发展机构为实现极端贫困者权利而采取的行 动	26 - 70	11
A. 将人和社会层面纳入布雷顿森林机构的工 作	28 - 34	11
B. 联合国的综合行动方针	35 - 50	13
C. 独立于国家的组织的作用日益扩大	51 - 60	16
D. 国家的行为	61 - 70	18
三、技术合作	71 - 76	28
A. 人权事务高级专员的行动	73	28
B. 机构间的行动	74 - 76	28
四、结 论	77 - 83	29
五、建 议	84 - 115	30
A. 结成反对极端贫困的世界联合	84 - 85	30
B. 布雷顿森林机构政策的社会影响	86 - 88	30
C. 国家人权机构	89	31
D. 在反贫困斗争中下放权力和发挥地方政府 的作用	90 - 91	31
E. 良好管理	92	32
F. 国家负有不可推卸的责任	93	32
G. 公民权利地位	94	33
H. 使无证件者的处境正常化	95	33

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
I. 普遍批准有关文书	96	33
J. 小额贷款	97	34
K. 最低保障收入和基本社会保障立法.....	98	34
L. 对穷人实行的就业政策和职业计划	99	34
M. 帮助极端贫困妇女的特别措施.....	100	35
N. 极端贫困的老人，特别是老年妇女.....	101 - 102	35
O. 转让资金	103	35
P. 对极端贫困者(特别是少数民族)进行其权利 的宣传和教育	104 - 106	36
Q. 监狱制度与极端贫困者	107 - 109	36
R. 警察与极端贫困者	110	37
S. 社会工作者与技术援助.....	111 - 112	37
T. 具有针对性的特别财政措施	113	38
U. 制裁的效果与武装冲突	114	38
V. 宣言草案	115	38

内 容 提 要

极端贫困问题是人权委员会过去五年辩论的核心议题之一，目的是通过讨论，使人们最终认识到经济、社会和文化权利的应有优先地位。人权委员会任命安妮－马里耶·利赞女士为人权与极端贫困问题独立专家，任期两年，主要请求她在落实哥本哈根社会发展问题世界首脑会议精神中评估消除极端贫困斗争的最佳做法(第 1998/25 和第 1999/26 号决议)。独立专家向人权委员会第五十五届会议提交了临时报告(E/CN.4/1999/48)。

本报告及秘书长提交经济及社会理事会的报告(“脱贫、能力建设、资源和供资以及联合国各基金和计划署的执行局”，E/1999/55)和提交大会的报告(“联合国第一个消灭贫穷十年(1997-2006 年)的执行情况”，A/54/316)，概括地介绍了联合国目前减轻极端贫困的最有关活动。

在任期第二年，独立专家访问了几个国家(阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、贝宁、布隆迪、厄瓜多尔、加蓬、前南斯拉夫的马其顿共和国、黎巴嫩、美利坚合众国)。她还收到许多国家对她发出的问询表的答复。她在日内瓦参加了经济及社会理事会实质性会议(1999 年 7 月 5 日至 30 日)期间举行的讨论组会议，作了题为“实现创造就业的增长的国家政策和国际合作：对减轻贫困和性别平等的影响”的发言。她还参加了 1999 年 8 月 30 日至 31 日在日内瓦举行的关于起草人权与极端贫困问题宣言草案可能性的研讨会(第 1999/26 号决议，第 7 段)(见 E/CN.4/2000/52/Add.1 号文件)。

最后报告强调有必要将人和社会层面纳入全球化进程，以便向消除极端贫困战略注入新的活力。报告还强调贫困具有普遍性、多元化的特点。极端贫困是一种剥夺所有人权的境况，清除极端贫困意味着个人的各项权利之间存在着固有的联系。报告着重介绍各发展机构消除极端贫困的活动。为此，特别注意各国的行动联合国系统、布雷顿森林机构、非政府机构、特别是地方政府的活动。国家对消除极端贫困负有首要责任。

以下是独立专家的主要建议：

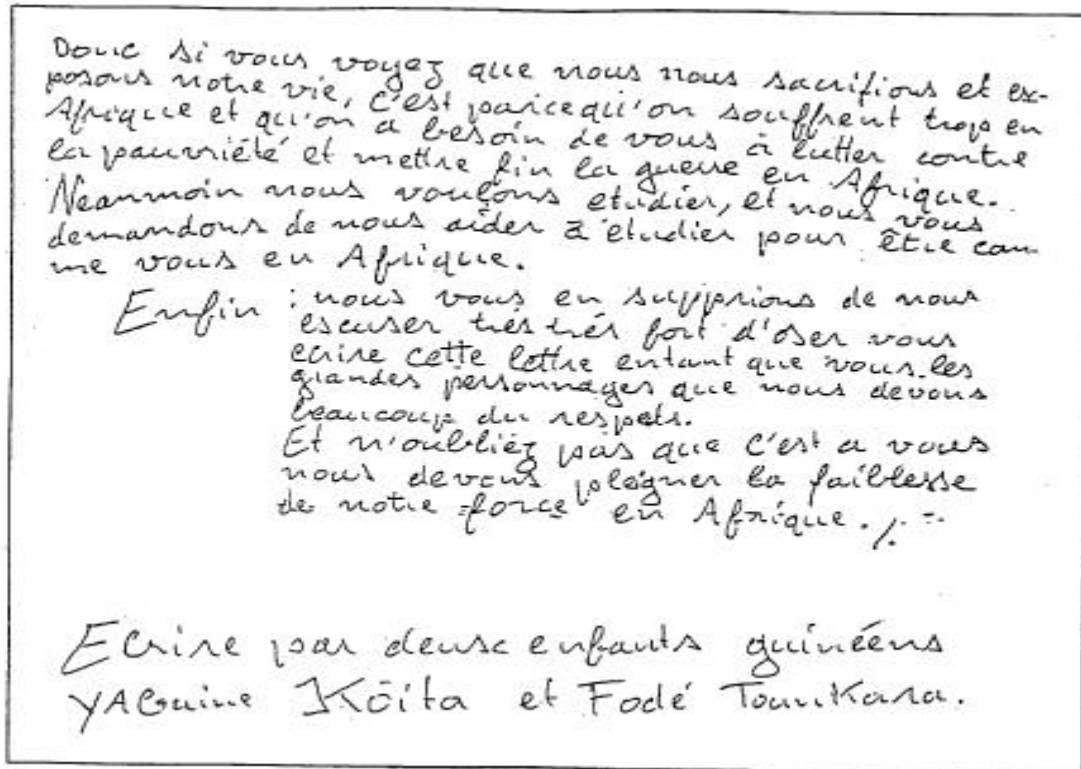
- (a) 结成消除贫困的世界联合，将所有主要发展机构聚集在一项普遍性案文所包含的战略之下；
- (b) 布雷顿森林机构应该评价其政策对极端贫困群体的社会影响；

- (c) 国家的责任(政治意愿)和通过国家能力建设强化良好管理;
- (d) 拨出国家预算 0.7%用于官方发展援助, 以此表达国际社会对第三世界国家的声援;
- (e) 支持 20/20 倡议, 将国家和国际资源从军用转向社会用途;
- (f) 在消除贫困斗争中下放权力, 增加地方当局的作用;
- (g) 承认最贫困者特别是女孩的公民地位权利;
- (h) 发展供最贫困群体使用的微额贷款机制;
- (i) 所有立法应明确规定, 凡属于这一范围的人都有权得到最低保障收入, 并为此目的拨出必要的资源;
- (j) 采取特殊措施, 协助最贫困群体, 特别是妇女、儿童、老年人和少数民族;
- (k) 使用可以利用的办法(如深入实地、传媒、手册和连环画册), 对穷人进行其权利的宣传和教育活动;
- (l) 对警察和社会工作者进行人权培训和提高意识活动, 特别是让他们了解极端贫困现象;
- (m) 维持和巩固饱经战乱国家的和平。不允许国际经济制裁加重有关国家的极端贫困状况。

引 语

1999年8月3日，两名希望到比利时去的几内亚青年(14岁和15岁)，在从非洲起飞的一架赛伯纳航空公司(Sabena)飞机的起落架上被发现冻死。

以下是他们随身带的一封信的最后部分，读后催人泪下：



Donc si vous voyez que nous nous sacrifions et ex-
posons notre vie, c'est parce qu'on souffre trop en
Afrique et qu'on a besoin de vous à lutter contre
la pauvreté et mettre fin la guerre en Afrique.
Néanmoins nous voulons étudier, et nous vous
demandons de nous aider à étudier pour être com-
me vous en Afrique.

Enfin : nous vous en supplions de nous
excuser très très fort d'oser vous
écrire cette lettre autant que vous les
grands personnages que nous devons
beaucoup de respect.
Et n'oubliez pas que c'est à vous
nous devons pardonner la faiblesse
de notre force en Afrique. /

Ecrire par deux enfants guinéens
Yacine Koita et Fodé Tourkara.

“如果你们看到我们在牺牲自己，拿着生命去冒险，那是因为非洲这里的人民受苦太多，需要你们帮助他们战胜贫困，结束战争。但我们渴望学习，所以我们要请求你们帮助我们学习，这样我们在非洲就会象你们那样。最后，我们恳求你们原谅我们大胆地写这封信，因为你们十分重要，我们必须尊重。不要忘记：我们非洲之所以如此贫弱，责任全在你们。两名几内亚儿童书写，亚几纳·科塔和福德·图卡拉”。

导 言

1. 1999 年与 1993 年相比，贫困人口的比例变化不大。在新千年来临之际，约有 15 亿人生活在绝对贫困之中。(秘书长报告，“联合国第一个消灭贫穷十年(1997-2006 年)的执行情况”，A/54/316，第 15 段)。

2. 从 1990 年代初开始，人权委员会将极端贫困与行使人权联系起来，并在委员会第 1990/15 号决议中请防止歧视及保护少数小组委员会讨论这一现象。特别报告员利安德罗·德斯波伊先生提出第一份关于人权与极端贫困问题的研究报告(E/CN.4/Sub.2/1996/13)。依据《联合国第一个消灭贫穷十年(1997-2006 年)宣言》，并为落实社会发展问题世界首脑会议，人权委员会任命一名人权与极端贫困问题独立专家，任期两年(第 1998/25 号决议)。

3. 独立专家在第一年任期中向人权委员会第五十五届会议提交了一份临时报告(E/CN.4/1999/48)。委员会审议后重申，消除极端贫困与社会排斥问题亟须国家和国际社会采取行动。委员会欢迎报告中提出的一些看法，也认为消除贫困的真正障碍不是财政资源，而是政治意愿。它请独立专家按工作任务的要求继续思考，以便：(a) 向人权委员会第五十六届会议提出活动报告，特别介绍访问期间发现的最好做法，并酌情将该报告转交同年举行的社会发展委员会和妇女地位委员会届会会议；(b) 为大会 2000 年评价社会发展问题世界首脑会议作出贡献，向大会特别评价会议筹备委员会提交她的最后报告及结论，同时根据大会要求注意最贫困者的努力和表达自己经验的条件(第 1999/26 号决议)。

4. 与委员会任命的所有独立专家和特别报告员一样，本独立专家也被要求在工作任务中考虑全球化及其对充分享受人权的影响问题(第 1999/59 号决议)。

5. 在第二年任期中，独立专家访问了若干国家(阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、贝宁、布隆迪、厄瓜多尔、加蓬、前南斯拉夫的马其顿共和国、美利坚合众国)。她还收到了许多国家对她发出的问询表的答复。在参加 1999 年 7 月 5 日至 30 日在日内瓦举行的实质性会议期间的小组讨论中，独立专家作了题为“实现创造就业的增强的国家政策和国际合作：对减轻贫困和性别平等的影响”的发言。她还参加了 1999 年 8 月 30 日至 31 日在日内瓦举行的起草人权与极端贫困问题宣言草案可能性的研讨会(第 1999/26 号决议，第 7 段)(见人权与极端贫困问题研讨会最后报告，E/CN.4/2000/52/Add.1)。

6. 最后报告在临时报告的基础上继续强调，极端贫困是一种剥夺所有人权的境况，从这一现象可以看到个人的各项权利之间存在着不可分割的联系。国家对保证极端贫困者享受所有权利负有首要责任。本报告叙述各发展机构维护极端贫困者权利的努力，着重介绍布雷顿森林机构的行动、联合国的综合行动方针、非政府机构日益重要的作用以及国家扶贫行动。

一、极端贫困，一种被剥夺所有人权的境况

7. 在研讨会上(见极端贫困与人权问题研讨会报告第 22 段)，许多专家问及在“贫困”一词前面加上“极端”是否有意义，独立专家也认为委员会应该对这一词语的使用作一些科学的解释。

8. 极端贫困一词最初是经济及社会理事会第 1988/47 号决议提出的。“极端贫困”不仅意味着被剥夺物质享受，也指遭受社会排斥。极端贫困的人没有地方表达自己的愿望，也不能参与所在社区的活动。贫困之前加上“极端”两字表明贫困的程度，文件中已有“绝对贫困”一词，在过去 10 年日益常见，那么“极端贫困”也就可以使用。

9. 在“联合国第一个消灭贫困十年(1997-2006)”的框架内，大会为自己定下两个明确目标：消灭绝对贫困；大大减少全世界的普遍贫困现象(第 53/198 号决议)。狭义而言的极端贫困和广义而言的贫困有两个主要特点：它们是多层面的，普遍的；但是在第三个特点上有区别：极端贫困是剥夺所有人权。

10. 极端贫困是一种多维的社会现象，不能仅仅用经济和社会指数等数量值来衡量。极端贫困和广义的贫困在定义上随性别、文化、经济和社会状况而异。而且，极端贫困不断演变，在性质上也可能变化。

11. 极端贫困是国家在国际上的一种普遍现象。在国家一级，所有国家无论贫富，都有极端贫困人口，只是程度不同罢了。在国际上，各大陆许多国家受极端贫困之苦。它们属于最不发达国家一类，在开发计划署《人的发展报告》中被列为人的发展水平中等或较差的国家。

12. 极端贫困最主要的是侵犯所有人权。在这里我们看到了贫困和极端贫困的区别。生活贫困的人仍然能够行使某些权利，而极端贫困者则一无所有，完全没有参与社会生活的手段。

A. 极端贫困者的权利不可分割

13. 《维也纳宣言和行动纲领》强调，极端贫困阻碍充分、有效地行使人权。最近大会在 1999 年 3 月 8 日第 53/146 号决议中承认克服极端贫困是充分享受政治、公民、经济、社会和文化权利的必要手段，重申这些目标之间的相互关联。

14. 极端贫困阻碍人民行使享受适当生活水准的权利(《世界人权宣言》第 25 条)，因为各方面的生活相互依赖，所以说极端贫困的人被剥夺了所有权利。他们多数时间不能象公民一样生存，被排除在经济和社会生活之外，无法行使自己的权利，特别是与生命攸关的权利。因此，极端贫困是一个能够说明各种人权如何相互密切联系的活生生的例子。

15. 最近，许多国际观察家和专家一致认识到应首先注意三种基本人权的享受：食物权、教育权和基础保健权。这里不对这些权利的先后顺序加以排列，只是想说明保证最低限度地行使某些权利对个人和民族的生存和发展必不可少。世界银行前行长罗伯特 S·麦可纳马米先生曾强调，穷国也有得到最低水平的食物、保健和教育的基本权利。这段话的意义对于极端贫困的情况最为明确：如果针对赤贫者的基本需求采取措施，就有可能打破匮乏和依赖的恶性循环。

1. 食物权

16. 经济、社会和文化权利委员会在关于《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条的一般性评论(E/C.12/1999/5)中申明，获得适足食物的权利与社会正义不可分离，需要采取适当的经济、环境和社会政策，消除贫困，保证人人享有各种人权。

2. 健康权

17. 对各国努力协助弱势群体获得适当卫生保健的情况进行综合分析发现，由于国家和国际各级缺乏增进和保护“健康权”的统一计划，这类群体的卫生保健存在着许多问题。分析报告强调，应该不断地采取更有效的政策，扭转这一领域对最贫穷的人、老人、身体或智力残疾人以及患有慢性病的人的歧视性影响。

3. 教育权

18. 必须强调初级教育的根本作用。教科文组织认为，初级教育可以在消除贫困特别是消除妇女和女童贫困的问题上发挥重要作用。“非正规初级教育”计划向贫困儿童提供了第二次机会，使他们最终有可能进入正规学校。

B. 国家负有首要责任

19. 独立专家在临时报告第 18-27 段中论述了国家的责任。国家的第一项责任是消除极端贫困。缺乏政治意愿是极端贫困现状得以持续存在的主要原因之一。

20. 极端贫困的国家加入普遍人权文书特别是 1966 年两项国际人权公约的比率低，是许多这类国家缺少政治意愿的一个表现。但经验表明，即使一个受极端贫困困扰的国家批准了这些国际文书，也很少能够付诸实施。

21. 没有加入 1966 年人权两公约的国家大多数是最不发达国家或人的发展水平中等或差的国家。还应该强调，许多这类国家，特别是太平洋和东南亚的这类国家是“发展中小岛国”。

22. 还必须指出，除了缺乏政治意愿外，极端贫困国家的机构能力落后也产生了很多困难。国家的行政和强制执行职能薄弱，又无法保证公务部门的运作，有时将国际人权文书的执行变成了一种幻想。税收职能低下，国家财政匮乏，便没有能力去克服贫困。

23. 独立专家访问布隆迪期间，亲眼目睹一个加入许多人权公约的国家在执行人权文书方面有多么困难。内战和继而实行的经济禁运给这个国家带来了灾难性的后果。武装冲突和内战是人间的悲剧，可以造成极端贫困。独立专家访问阿尔巴尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和与秘鲁发生冲突的厄瓜多尔时都看到了这种情景。所以，最重要的是维持和巩固和平，这一点在“和平文化国际年”的背景下尤其显得必要。

24. 金融危机是世界上许多国家甚至整个地区陷入贫困的另一个基本原因，东南亚便是一例。印度尼西亚回答独立专家问询表时说，1999 年约有三分之二的

人口生活在贫困线以下。它还提到了执行人权文书的困难，特别是将国际标准纳入国内法律制度的困难。

25. 自然灾害可能也对人民的生活水准造成巨大影响，从拉丁美洲的情况可见一斑。独立专家访问厄瓜多尔时看到了埃尔尼诺对该国经济的影响，在这一气候现象发生许多月之后仍余波未消。

二、各发展机构为实现极端贫困者权利而采取的行动

26. 由于贸易自由化和市场经济的进展，国际声援的思想逐步被全球化的思想所取代。在这里，经过非常激烈的辩论产生了一个重要问题：如何将消除极端贫困的斗争，也就是贫困人民的发展权利，纳入全球化进程？

27. 解决办法必然是考虑如何将人和社会层面纳入全球化进程。独立专家对各发展机构实施极端贫困者权利的行动进行了调查，发现国际社会作出了各种努力。

A. 将人和社会层面纳入布雷顿森林机构的工作

28. 独立专家访问华盛顿时注意到国际金融机构工作的新方向。新方向的核心是“综合发展框架”。

1. 综合发展框架

29. 1998 年由世界银行发起的这项倡议坚持一项重要原则，即对任何行动而言，不仅需要适当的金融和宏观经济框架，而且必须考虑社会、结构和人的方面。在讨论起草人权与极端贫困问题宣言草案可能性的工作组会议上，一些专家认为有必要探讨世界银行提出的这项方针作为消除极端贫困手段可以发挥的潜在作用。

30. 重视人和社会层面的方针也见于国际货币基金的活动。例如，国际货币基金与重债国包括与厄瓜多尔签署的协议都列入一项关于保护有关政府制定的社会议程的特殊条款。

2. 重债穷国

31. 国际货币基金与世界银行联合发起减免重债穷国债务的倡议。最初在 43 个被世界银行划为全球最穷国家中有 23 个国家可以参加这一计划。八国集团于 1999 年 6 月在科隆首脑会议再次发起这项倡议。现在有 43 个国家具有资格，尽管资金还没有到位。现在一个关键问题是监督受惠国预算支出的分配情况，也就是确保资金用于减少贫困，而不是其它目的，如增加军费开支。

3. 贫困人口参与贫困评估活动

32. 评估贫困时吸收贫困人口参加是一种“互动式”研究方式，目的是通过极端贫困者的直接参与，让人们更深刻地了解贫困现象。最近世界银行的一项研究对全世界 33 个国家贫困人口的参与情况加以总结(1999 年世界银行“关于贫困人口参与贫困评估活动的综述：与穷人协商”)。这篇综述是《2000/1 年人的发展报告》中贫困和发展一节的重要材料来源。

4. 小额贷款

33. 独立专家在临时报告中说，小额贷款应该首先考虑减少穷人对高利贷的依赖，扩大按可行的商业利率获得贷款的渠道(E/CN.4/1999/48,第 72 段)。根据评估社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和审议新倡议的大会特别会议筹备委员会的报告，小额贷款往往不是解决最穷人问题的办法，因为他们的生活手段实在微薄，根本没有能力按市场利率去借款。所以，政府必须采取特别政策和措施，确保这些人的基本生存需要得到满足。

34. 这里必须提及与独立专家临时报告所述各种小额贷款措施有关的“帮助赤贫者协商组”的活动(第 73-80 段)。世界银行的这项措施将西方捐助国和国际机构集中在一起，共商如何解决小额贷款问题。

B. 联合国的综合行动方针

35. 1992 年, 经济和社会发展部发表“减轻贫困与可持续发展: 目标是否冲突?”一文, 提出了发展规划委员会的建议。委员会报告(ST/ESA/234)所载主要结论之一是有必要改善整个联合国系统经济和社会领域特别是减轻贫困领域活动的协调。自 1990 年代举行各次世界会议和 1997 年联合国秘书长发起改革以来, 已作出各种努力, 将联合国系统的活动纳入一个更为协调统一的框架。

1. 联合国的各次世界会议

36. 1999 年代期间, 联合国举行了一系列世界会议, 会上都讨论了贫困问题, 将其视为本世纪末的主要问题之一。读一下这些会议产生的各种国际文件(公约、宣言、行动纲领)就可看出, 贫困是阻碍个人和国家行使发展权的主要因素之一。在所有会议中, 需要特别提及维也纳世界人权会议、北京第四次世界妇女大会、哥本哈根社会发展问题世界会议。

37. 《维也纳宣言和行动纲领》(见世界人权会议报告, A/CONF.157/24)认为极端贫困者的极端贫困与无法充分、有效地行使人权之间具有永久联系, 特别强调极端贫困和社会排斥是对人的尊严的侵犯。

38. 1995 年《北京宣言》(A/CONF.177/20)强调男女之间不平等现象持续存在, 并因贫困而加剧。贫困影响到世界大多数人特别是妇女和儿童的生活。

39. 《哥本哈根宣言》(1995 年社会发展问题世界首脑会议, A/CONF.166/9)关于消除世界贫困问题的承诺 2 强调国家与国内所有公民社会行为者应协同采取行动。该条(b)款谈及个人的某些根本权利, 如食物权、教育权、工作权、健康权、适足住房权和社会文化参与权。

40. 为了更好地落实社会发展问题世界首脑会议的成果, 大会在 52/25 号决议中决定设立 2000 年全面审议和评价哥本哈根首脑会议成果执行情况大会特别会议筹备委员会。关于承诺 2, 筹备委员会在 1999 年最后一次实质性会议上强调联合国系统应在消除贫困中发挥作用。

41. 人权委员会在第 1998/25 号决议(第 6(e)段)和第 1999/26 号决议(第 6(b)段)中请独立专家为大会 2000 年评价社会发展问题世界首脑会议成果执行情况作出贡献, 向大会特别评价会议筹备委员会提交最后报告和结论。

2. 联合国消灭贫困十年

42. “联合国第一个消灭贫困十年(1997-2006)”的目标, 是通过国家行动和国际合作消灭贫困。1997 年, 联合国秘书长为纪念“消灭贫困国际年”向大会提交报告, 认为主要的问题是作出更有力的政治承诺。他还说, 消灭贫困不仅仅是国家或国际社会的事, 每个人都能够作出贡献, 以个人行动表达对他人的支持(A/52/573,第 60 段和第 61 段)。

3. 机构间的行动

43. 为了落实 1998 年 5 月通过的“消灭贫困行动声明”(见临时报告, E/CN.4/1999/48,第 52-62 段), 行政协调委员会于 1999 年 3 月制定了测定贫困情况的“矩阵”。这份参考文件由行政协调委员会附属机构方案和业务问题协商委员会起草, 按表格的形式列出联合国进行干预的领域。“矩阵”中包含了一些人权项目, 如健康权、教育权、食物权和发展权等。

44. 由于全球化等现象在国际社会中造成的动荡, 联合国秘书长于 1997 年发起旨在对联合国系统的措施加强协调的改革方案。根据改革方案, 设立了四个执行委员会, 包括经济和社会事务执行委员会和联合国发展集团(A/51/950 和 Add.1-7)。联合国发展援助框架(UNDAF)就是这个集团制定的。在这个框架内, 于 1999 年 5 月设立了贫困问题特设工作组。自那时以来, 工作组一直准备到 2015 年将极端贫困人口减少一半的联合国战略。1999 年 11 月 10 日的战略最新文本为联合国系统未来综合行动方针提供了基础。

45. 根据这项战略, 联合国在国家一级的优先活动将在联合国驻地协调员的领导下, 集中于“联合国发展援助框架共同国家评析”的机制内。

4. 经济及社会理事会的行动

46. 经济及社会理事会主席在消灭贫困的声明中提出了六项战略重点。涉及人权问题时，声明特别提到穷人的参与、促进妇女不可分割的权利、就业、持续的粮食安全、环境、适足住房权、基础卫生保健、普遍接受初级教育权、基于尊重民主、国家法治和尊重人权的良好管理。

5. 网络援助倡议

47. 开发计划署发起了“网络援助计划”，主要目的是促进最贫穷者获得信息权利。互联网作为信息全球化的主要工具，为减轻贫困提供了新的手段。经验表明，使用互联网对以下一些领域消除极端贫困活动具有积极影响：紧急情况(自然灾害、流行病、艾滋病)、培训、就业、教育和环境等。

6. 世界贸易组织的综合计划

48. 世界贸易组织应该考虑多边贸易体制在消除极端贫困中发挥的作用。贸易自由化和全球化无疑为发展中国家创造了许多机会，但是也必须看到许多国家经济的发展中排外机制在强化。

49. 1996 年在新加坡举行的第一次会议上，世贸组织部长们通过了《世贸组织援助最不发达国家综合行动计划》。综合行动计划要求世贸组织与其它机构(世界银行、国际货币基金、国际贸易中心、贸发会议、开发计划署)密切合作，在贸易问题上包括在人和机构能力建设上，向这些国家提出援助(WT/MIN(96)/14)。

7. 联合国与私营部门之间的伙伴关系

50. 许多举措是从 1998 年发起的联合国与私营部门伙伴关系计划中诞生的，其中的一项举措特别值得一提。它就是“全球可持续发展贷款”计划，这项计划将一些大的跨国公司与开发计划署联系在一起，结成联合国与私营部门的伙伴关系，以期到 2020 年为 20 多亿穷人提供进入世界市场的机会。

C. 独立于国家的组织的作用日益扩大

51. 全球化所带来的主要好处之一是国家以外的新伙伴参与发展事务，特别是参与消除贫困活动。这表明需要广泛吸收消除贫困活动领域的各种对话人参与，如民间团体、非政府组织、私营部门、社区组织、地方政府、贫困群体本身(秘书长的报告，“脱贫、能力建设、资源和供资以及联合国各基金和计划署执行局”，E/1999/55,第 54 段)。

1. 地方政府在消除贫困活动中的重要性

52. 从人数上说，定居的极端贫困者越来越多。除非沦为难民，否则很少流动。这一事实说明地方政府的行动多么重要。地方政府采取多大规模的消除极端贫困的政策取决于许多因素，如它们的技能、财税能力和资源。在开发计划署和世界反对贫困城市联合会的协助下，在阿尔及尔和佩鲁吉亚举行了两次城市行动起来克服极端贫困研讨会。独立专家在这些研讨会上注意到城市人民在这场斗争中表现出来的活力和积极性。她认为，北方的城市应该与南方的城市相互联系，彼此合作。

53. 警察的作用十分重要，在地方反对贫困的斗争尤其不可缺少。独立专家在各次访问中注意到极端贫困者与警察的接触十分频繁，很多时候警察是极端贫困者与政府官员联系的唯一日常渠道。但是，大多数警察没有经过培训，不知道如何处理社会问题，也不了解赤贫者遭到社会排斥的现象。匈牙利警察与无家可归者协会之间有一项正式协议，这种做法值得提倡。

54. 独立专家还认为，每个警察局都应该建立妇女事务科，因为在极端贫困者中妇女占多数，而且一旦被判罪，非常有可能受到各种形式的虐待。

55. 社区组织和非政府组织在反对极端贫困的斗争中也十分活跃。独立专家在访问中看到一些非政府组织网络开展的卓有成效的工作。这些组织如：布隆迪的 Twitezimbere、黎巴嫩的宗教团体、法国国际援助第四世界——贫困者运动、比利时的人间大地(在原籍国以外)、厄瓜多尔的瓜亚基尔“RED”组织(代表 40 个非政府组织)。然而，根据世界银行最近的调查，社区组织网络的作用仅限于非正规形式，需要由非政府组织发现这些网络，并协助它们组织起来以获得法律承认。

2. 妇女是反极端贫困措施的主要对象

56. 极端贫困者，特别是妇女和女童，既应该是反贫困战略的对象，也应该主要参加者。人权与极端贫困问题研讨会的许多专家强调必须让最贫困者参与制订消除极端贫困战略(另见 1996 年国际援助第四世界——贫困者运动和教科文组织编写的研究报告《深入到穷人中去》)。妇女和女童是极端贫困者中最容易受伤害的群体。独立专家提出了一些需要立即采取行动的领域。

(a) 监狱中的妇女

57. 独立专家在访问中了解到一些国家女囚的悲惨境况。她认为国家和国际社会应该对妇女监狱的情况进行调查。监狱内部应该设立接待中心，监狱外面也应该有接待中心，由经过培训的工作人员管理，以协助获释女犯重返社会。人世间的痛苦最甚者莫过于女囚牢房。人们亟须采取行动，帮助在监狱中绝望度日——因为她们可能找不到钱来支付罚款——的妇女看到一线希望。独立专家建议优先考虑这一问题。

(b) 卖淫的妇女

58. 卖淫妇女和贩运人口的增加是她访问的多数国家中普遍存在的一个现象。这种极端贫困的表现形式影响到妇女、女童和儿童。最近瑞典通过了立法对嫖客进行处罚。独立专家建议：(a) 散发瑞典通过立法前所进行的研究；(b) 制订打击贩卖人口的警方和法律措施；(c) 每个警察局都应设立妇女事务科，因为女性占极端贫困人口的很大比例，一旦被判罪，更有可能受到各种形式的虐待；(d) 在警察培训中专门列入尊重妇女权利的内容。卖淫现象急剧增加是贫困蔓延的一个反映。卖淫是一个毒瘤，必须从贩运人口、黑社会活动和腐败赖以生存的活动中铲出掉。最终目标是完全禁止卖淫，因为它的存在本身就是对妇女尊严的污辱。

(c) 公民地位

59. 出生时便被赋予公民地位对所有儿童，特别是对极端贫困母亲生的女童十分重要。独立专家目睹了赤贫群体——厄瓜多尔的印第安人、保加利亚和前南斯

拉夫的马其顿共和国的吉普赛人和布隆迪的图瓦斯人——中女童没有公民身份证件所遇到的困难。这一基本证件是防止儿童特别是女童遭受贩卖、奴役和卖淫的第一道防线。

(d) 小额贷款

60. 尽管向最贫穷的人提供贷款有各种困难，但事实证明妇女是最可靠的借款人。小额贷款提供人必须将贫困妇女的参与视为反对极端贫困斗争的关键因素，而且还应该让这些妇女在互助会的管理上发挥作用。

D. 国家的行为

61. 全球化进程并没有减少国家在发展事务上的行动能力，问题是在新的参与者进入后如何界定国家的作用。在 1995 年社会发展问题世界首脑会议上 (A/CONF.166/9)，有 118 个国家或政府首脑承诺，作为人类在道义上、社会上、政治上和经济上必须采取的行动，应以果断的国家行动和国际合作，达成消灭贫困的目标(承诺 2)。根据开发计划署对 130 个国家调查的结果，在首脑会议召开之后三年，有 78 个国家已制定减轻贫困的独立计划，或在国家计划框架内列入明确的减轻贫困方案。另有 40 个国家正在制定国家反贫困战略(《克服人类贫困》，开发计划署，纽约，1998 年第 22 页)。联合国必须评价这些国家计划的执行情况。根据她的各次访问和各国对她发出的问询表的答复，独立专家总结了 13 类可有效消除极端贫困的措施或计划。她曾经决定向各成员国发出一份问询表，了解国家消除贫困政策中与行使人权有关的某些有用的内容。这些内容包括：下放权利和地方政府的作用；国家人权机构与社会行动之间的联系；最低保障收入；警察中的社会服务；监狱与极端贫困者之间的关系；有些极端贫困群体没有公民地位问题。

62. 许多成员国对这份问询表作出详细答复。¹ 其中一些国家说它们的国家行动计划含有适当的反应措施。独立专家认为，国家在自己领土上消除贫困的最佳国家战略最好包括以下 13 项做法：(1) 最低保障收入的立法；(2) 微额贷款；(3) 积极的地方政府；(4) 社会投资基金；(5) 通过重新融合计划将社会援助与就业结合起来；(6) 鼓励教育，特别是女童的教育；(7) 法律协助；(8) 监督监狱情况；(9) 最贫穷者参与信息计划；(10) 警察培训；(11) 反腐败措施；(12) 针对贫困群体的特殊措施；(13) 对必需品的价格补贴。以下参考表说明了这 13 项做法对某些人权的影响。

¹ 以下国家对问询表作了答复：阿尔及利亚、澳大利亚、巴巴多斯、贝宁、文莱达鲁萨兰国、布隆迪、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、埃塞俄比亚、芬兰、格鲁吉亚、德国、加纳、印度尼西亚、牙买加、日本、黎巴嫩、卢森堡、马里、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、阿曼、大韩民国、摩尔多瓦共和国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、联合王国、美国、乌拉圭和越南。

反贫困成果分析
人权与极端贫困
(参考表, 第一部分)

	1 最低保障收入 (法 律)	2 微额借款与现行 银行程序	3 真正能够提供帮助 的地方政府	4 社会投资基金	5 通过职业介绍将 社会福利与就业 联系起来
建议参考文件	法国、葡萄牙、也 门、马其顿的法 律。 突尼斯的家庭补 贴。 阿尔及利亚的一揽 子救济津贴	欧洲委员会, Com (1998)527 号文件(加 上保加利亚的试验 项目)。 比利时巴都因国王 基金。 布隆迪、喀麦隆、 佛得角、埃及、毛 里求斯、塞内加 尔、多哥、越南、 阿尔及利亚、黎巴 嫩、印度、玻利维 亚、危地马拉。	保加利亚和葡萄牙 法律。 厄瓜多尔的试验项 目。 阿尔及尔的青年接 待中心。	也门 保加利亚 布隆迪 (Twitezimbere)。	保加利亚和葡萄牙 的法律。 越南的就业基金。 阿尔及利亚: 就 业、工资和地方行 动计划。
公民和政治权利(社 会尊严)			保加利亚: 给予每 一个公民以说话权利 的民主机制。 越南: 举行选举, 但缺少手段。	也门: 参与很重要— 非政府组织可以 向基金提出项目。	重新就业是恢复社 会尊严, 协助人们 摆脱贫困和依赖的 关键(法国、比利时 法律)。

	1 最低保障收入 (法 律)	2 微额借款与现行 银行程序	3 真正能够提供帮助 的地方政府	4 社会投资基金	5 通过职业介绍将 社会福利与就业 联系起来
教育权	通过代付费用等手段来保证教育权的享受。		葡萄牙：地方委员会极为重要；接受政府的财政支持。 黎巴嫩：大的非政府组织在社区中发挥决定性作用。	也门：基金发挥重要作用；由国家银行提供启动资金。 布隆迪： Twitezimbere —— 发挥非常重要的作用。	对享受最低保障收入的人进行培训，并要求他们参加公共机构开办的就业计划(法国、比利时法律)。 葡萄牙设立公司促进再就业基金。
住房权	法国法律的范例。	提供基本收入，以支付租金(也门、保加利亚、黎巴嫩)。	保加利亚：福利与住房单元挂钩。 葡萄牙：对地方委员会的资助。	也门：由世界银行提供启动资金。 布隆迪：相同。	葡萄牙地方政府对失业工人再就业的作用(地方再就业委员会)。
健康权	法国法律（参考文献），医疗福利一节。在也门，足够获得医疗服务。	保加利亚的试验项目，但对残疾人项目提供的资金太少。	保加利亚：诊所到2000年医院到2001年恢复医疗保障活动。	也门：支持基础卫生保健中心。 保加利亚：试验阶段。 布隆迪：基础卫生保健。	

	1 最低保障收入 (法 律)	2 微额借款与现行 银行程序	3 真正能够提供帮助 的地方政府	4 社会投资基金	5 通过职业介绍将 社会福利与就业 联系起来
得到社会援助的权利	法国法律。 葡萄牙法律(一年的 试验期) 也门法律(社会福利 基金)。 厄瓜多尔的社会救 济基金。	也门的问题(如果银 行拒绝, 需要通过 非政府组织)。	葡萄牙: 地方委员 会由当地人民选举 的人员和非政府组 织组成, 负责进行 初步社会调查(每个 镇)。 保加利亚和也门。		
妇女权利	男女在收入上享有 平等权利(但与家庭 状况相联系)。	妇女获得相同贷 款: 也门银行有些 犹豫。 保加利亚、布隆 迪、喀麦隆、佛得 角、刚果布拉柴维 尔、埃及、加蓬、 摩洛哥、毛里求 斯、塞内加尔、多 哥、突尼斯和越 南。	葡萄牙、权力分 散。 保加利亚: 妇女的 福利。	妇女获得该类资金 取决于家庭状况: 也门和布隆迪作出 了很大努力。 阿尔及利亚警察聘 用妇女。	葡萄牙: 再就业计 划中的强制登记, 妇女也如此。

反贫困成果分析
人权与极端贫困
(参考表, 第二部分)

	6 促进女童教育计划 (减少费用)	7 监狱计划(青少年, 释放)	8 对极端贫困者的法律援助	9 吸收极端贫困者参与的计划 (让他们了解自己的权利)	10 极端贫困者的参与计划 (让他们了解自己的权利)	11 清廉的税收和法律制度	12 对特别群体采取的特别措施	13 对基本商品的补贴
参考	也门、加拿大, 全国扫盲运动 Becar, Sclar	也门、佛得角。	比利时	葡萄牙、厄瓜多尔 (Codenpe)	比利时和葡萄牙。		厄瓜多尔、保加利亚、布隆迪、科索沃、马其顿。	厄瓜多尔的社会救济基金。
公民权利和政治权利	厄瓜多尔、塞内加尔。	贫困人口因缴不起罚款而遭监禁的做法应予以取消, 并代之以其它处罚办法。佛得角对此正在进行研究(美国援助署)	法国、葡萄牙、比利时的优先目标。	到教会、学校、清真寺去。地方和全国选举产生的代表(也门)。欧洲非法移民的特殊境况。保加利亚: 民族问题国家委员会。		作为一个原则问题, 反对腐败是一项严重的内容。	厄瓜多尔土著人的权利(Codenpe)。马其顿阿尔巴尼亚民族的权利(配额)。	通过教会向囚犯家属发放。印第安人获得补贴问题。

	6 促进女童教育计划（减少费用）	7 监狱计划(青少年，释放)	8 对极端贫困者的法律援助	9 吸收极端贫困者参与的计划（让他们了解自己的权利）	10 极端贫困者的参与计划（让他们了解自己的权利）	11 清廉的税收和法律制度	12 对特别群体采取的特别措施	13 对基本商品的补贴
教育权	也门女校很少，需要重点发展。 葡萄牙：最近全国开始建立幼儿园。 厄瓜多尔的 Becar. Scola：如果儿童上学，对母亲给予资助。			葡萄牙：对地方委员会(公民教育委员会)确定的最贫困人口进行专门培训。 保加利亚：与开发计划署合作为贫困人口、退休人员、单亲母亲和吉普赛人实施的专门计划。 厄瓜多尔：Codenpe 召集所有土著人会议，向他们通报情况。	社会预防制度(比利时，USPP)。	释放必要的资金。	布隆迪：Batwas 非政府组织。 科索沃：联合国保护难民计划(学校)。	

	6 促进女童教育计划 (减少费用)	7 监狱计划(青少年, 释放)	8 对极端贫困者的法律援助	9 吸收极端贫困者参与的计划 (让他们了解自己的权利)	10 极端贫困者的参与计划 (让他们了解自己的权利)	11 清廉的税收和法律制度	12 对特别群体采取的特别措施	13 对基本商品的补贴
住房权							非政府组织: 吉普赛人住房基金。	
健康权	也门: 生育控制计划(但计划生育用品太贵, 人们买不起)。			卫生保健中心提供帮助, 可以接触到最贫困人口。		释放资金。	非政府组织: 保加利亚对吉普赛人的资助, 厄瓜多尔对印第安人的资助。	
获得食品补贴的权利				食品分配中心。	需要对警察进行培训以确定需要帮助的人。	保加利亚: 黑社会利用穷人的问题。	协助他们得到社会援助。	对炊事用气和用电的补贴。
妇女权利	也门: 作为第一步, 规定结婚的最低年龄。传媒(电视)关于儿童权利的宣传。	监狱女囚的悲惨境况。释放时也应给予特殊注意。		卖淫: 逐步禁止。	警察局中需要建立处理青年事务的机构。		最贫困群体(加上妓女)。	通过教会向女性户主发放。

63. 独立专家在任期的第二年还访问了一些国家(访问法国、保加利亚、也门、葡萄牙等其它国家的情况,见临时报告第 96-108 段)。她在每个国家都注意到反贫困活动的积极成果。

前南斯拉夫的马其顿共和国

64. 事实上,前南斯拉夫的马其顿共和国处于特殊的情况:正在走向民主,但边境战事不断。政府在国家地理定位问题上经历过几次危机。它估计非法经济已达到 30%。有 65,000 个家庭接受社会援助。在每个公社都有办事处。对“非所有权”(甚至汽车)和“非收入”(每月约 100 第纳尔)进行过调查。

黎巴嫩

65. 社会事务部从预算中对黎巴嫩社会的大型非政府组织进行补贴,最高补贴数额为 80%,其余 20%由社会领域的公共服务机构(社区综合服务中心)承担。国家社会保障基金对生病的工人给予补助,但不负责残疾人或退休人员。许多老年人存在实际收入问题。开发计划署对黎巴嫩特别是对 Baalebeck 的情况进行过几次很好的研究。独立专家对该国最贫困地区(Hermel-Akka)的情况有较深入的了解。

阿尔及利亚

66. 阿尔及利省的社会情况有所改善,说明已在特殊情况下作出了实际努力。在独立专家访问过的各种新建设施(1997-1999)中,她对地方互助委员会在 Bab-el-Oued 市中心为具有道德问题的青年建立的接收和咨询中心留下深刻印象。

厄瓜多尔

67. 该国目前正经历着严重的危机,所以对社会开支进而对消除极端贫困问题的重视程度不如以前。刚刚开始的下放政治权力趋势,可能为寻求有效地管理社会开支提供了一个契机。为了改进援助协调,作为参照机构的世界银行会进一步加强与该国各地区非政府组织的联系。联合国及其相关机构的活动被认为是弥

补社会赤字的一种手段。决心完成债务重偿的国际货币基金组织在政府之外，特别是在贫困人口众多的土著民族代表眼中是一个颇具争议的机构。

布隆迪

68. 独立专家在布琼布拉举行一次研讨会，布隆迪的所有社会伙伴都参加了这次会议。与会者认为，世界贸易禁运影响到农业投入、药品和学习用具的供给，但对消除贫困的斗争则没有一点作用。贸易禁运，从广义上说是布隆迪的国际孤立地位，助长了腐败，而这个非洲国家的“老实人”传统曾经维持了政府机构的清廉。贸易禁运和孤立产生了与预期情况恰恰相反的效果，反而使对恢复和平没有兴趣的群体的地位更加巩固。将援助与和平进程挂钩没有意义，因为每天在贫困中挣扎的老百姓几乎不知道还有什么和平进程。地方当局从事的工作十分重要，但他们的工作也受现在局势的阻碍。当他们来到群众中间时，总是很受欢迎的对话人(如布琼布拉市市长)。布隆迪亟须制定市政府的法律，因为和平一旦恢复，就要加强地方自主机构，监督公社的活动和收缴税收的能力。

加蓬

69. 虽然加蓬不是非洲最贫穷的国家之一，但那里的贫困在增加。该地区结构调整政策和武装冲突的后果(刚果的难民外流)对加蓬带来了严重问题(缺少基础卫生保健、卖淫、街头儿童等)。

阿尔巴尼亚

70. 阿尔巴尼亚的贫困根深蒂固，而且是结构性的(缺少基础设施和医院，药品昂贵)，但家庭结构稳固，因此乞讨的人不多(时而有吉普赛人)。警察的工资很低(月薪 100 美元)，意味着警察中存在腐败的可能。政府希望完成对全部人口的登记。独立专家还访问了科索沃的一些城镇，但她认为因那里的特殊情况，很难弄清极端贫困的根源，尽管这种现象确实存在。此外，贸易禁运的特殊情况表明在现阶段进行任何分析都是不成熟的。

三、技术合作

71. 独立专家在临时报告第 109-110 段中提出技术合作计划应列入的一些内容，以此确保极端贫困者权利得到尊重。她根据访问结果和各国对问询表的答复，在最后报告中更准确地提出可以在哪些领域开展技术合作，增进人权，进而影响极端贫困程度。她认为，这样的技术合作计划必须通过能力建设和加强法治来促进和保护极端贫困者权利，同时注意对社会工作者和警察的专门培训。

72. 技术合作项目需要在两个级别实施：在人权事务高级专员办事处内：与其它机构合作。

A. 人权事务高级专员的行动

73. 由于极端贫困是一个多层面的现象，所以需要将极端贫困问题纳入人权委员会特别报告员和特别代表、独立专家和工作组的任务之中。现有的咨询和技术援助服务手册应该提出与消除极端贫困有关的因素，在今后出版的手册中也应包含这一内容。具体而言，既应该为极端贫困的弱势群体制定培训计划，也应该考虑对短期或长期协助和支持贫困群体的专业人员如议员、地方当局(市政厅的作用)、警察、教师、社会工作者和卫生工作者进行培训。还应该特别注意非正规的极端贫困者网络和地方非政府组织，以增强他们对自己权利的意识。

B. 机构间的行动

74. 今天，整个联合国系统都在研究贫困问题。许多机构，特别是开发计划署和世界银行提供技术援助来帮助最贫穷的人。人权事务高级专员的任务是与这些机构合作，实施提出的计划，采取新的综合性消除贫困办法。

75. 在联合国发展集团提出的战略框架内，并为在 2015 年将世界极端贫困人口减少一半，赴各国的小组将在联合国驻地代表的指导下，与国家伙伴合作，查明需要采取行动的具体领域。根据调查结果，高级专员将要求有关机构将人权问题纳入联合国在国家一级开展的消除极端贫困活动，特别是纳入“共同国家评估和联合国发展援助框架”。

76. 最后，高级专员应该在援助网络倡议的范围内，与开发计划署、儿童基金会、教科文组织等组织合作，并吸收所有关心发展问题的伙伴参与，鼓励在援助网络系统内传播现有信息。高级专员还应该积极地参与筹集资金，以便在极端贫困者的参与下，执行通过援助网络提出的具体发展项目。

四、结论

77. 是经济全球化，还是社会全球化？在二十世纪结束的时候，人们开展了一场十分重要的辩论：作为增长基础的自由经济本身不能带来社会进步，也不能取得消灭极端贫困斗争的胜利。在这场斗争中，必须采取协调的社会矫正措施，以期做到地球上每个男女的经济和社会权利都得到尊重。

78. 极端贫困是一种剥夺所有人权的境况。这一事实表明极端贫困与不可分割的人权之间存在着密切联系。因此，在某些必需品(食品、基础卫生保健、初级教育)方面采取行动，将有效启动消灭极端贫困的有效战略。

79. 缺乏政治意愿是反对极端贫困斗争的一个主要障碍。不过，许多国家国力贫弱，行政和经济结构不健全，使一些措施难以奏效。债务负担、武装冲突、自然灾害和金融危机是国力贫弱的主要原因。

80. 实施最低保障收入的立法，是消灭极端贫困的最有效武器之一。这样的立法在欧洲、亚洲和拉丁美洲，都不断取得进展。尽管极端贫困人口获得贷款存在着各种问题，但应该鼓励这种做法，特别是鼓励向妇女提供微额贷款。这是对非正规市场进行调整的一项卓有成效的办法。

81. 非政府机构，特别是地方机构，在消灭贫困方面比国家有更多的办法。极端贫困人口定居下来，针对他们采取援助措施较为容易。独立专家在各地特别是在也门和布隆迪注意到这一情况。在那里，非政府组织协同努力，并与世界银行合作，筹办社会基金，成为了消灭极端贫困的有效手段。

82. 消灭贫困，必须让穷人行使部分权力。这部分权力不是给予的，而是获得的。战胜贫困需要组织起来。凡是肩负消灭贫困使命的机构都应该与那些在贫困人口中间工作的非政府组织密切合作。在目前关于人的可持续发展和发展权的讨论中，贫困人口可以做出决定性的贡献，因为今天我们不仅仅要从经济发展的角度而且应该从社会和文化角度来看待发展概念。

83. 社会工作者和非政府组织的作用十分关键：它们提供一个论坛，发现有意义的请求，并保证听取那些没有机会发言的人的意见。独立专家希望这些社会工作者，无论他们在公共当局(国家、地区或地方)内工作，还是就职于私营机构，都接受全面的职业培训和人权培训。反对极端贫困的斗争一定能够取得胜利。目前需要的是必要的政治意愿，并促其取得胜利。

五、建议

A. 结成反对极端贫困的世界联合

84. 布雷顿森林机构与联合国有关机构和世界贸易组织联合起来，结成世界联盟，是消灭极端贫困的必要条件。驻一国的联合国机构的行动，与布雷顿森林机构(特别是货币基金)的决定性作用相比，往往显得十分微弱。货币基金的顾问可在一天内将成千上万名社会工作者的辛勤劳动毁掉。大家联合起来，建立统一的框架，取代各行其事的三套机构。构筑这样的联合，是 21 世纪社会进步方面的最重要工作。必须在一项关于消除极端贫困的国际文书中明确要求建立这样的国际联合。

85. 独立专家希望在此提及 1999 年 7 月经济及社会理事会主席关于建立下个世纪反贫困世界联盟的发言。他认为，应该从联合国和国际金融机构包括货币基金抽调人员建立一个特别工作组，确保全球联合起来共赴世界发展大业。

B. 布雷顿森林机构政策的社会影响

86. 独立专家建议布雷顿森林机构在短期内编写一份年度报告，详细叙述每个国家的情况，评估其政策的社会影响，特别是消灭极端贫困问题。今后这些国别报告还应摘要介绍与各部门和联合国各专门机构联系和合作的情况。

1. 国际货币基金与反对极端贫困的斗争

87. 货币基金的作用和它对处境困难的政府的影响比联合国大得多。与政府签订的所有协议都应该包括社会条款，列明不能因预算削减而受到影响的社

策：教育、保健、基本卫生和住房。独立专家建议开发计划署、货币基金、世界银行和人权事务高级专员联合编写一份有关预防性社会条款的报告，以期保护参与谈判的国家某些方面的社会政策。由于外债是另一份报告的主题，独立专家不提出任何详细的债务重新安排程序。她大致认为，用债务重新安排释放的资金补偿消除极端贫困的财政支出，这一机制应该是布雷顿森林机构的优先任务。

2. 世界银行与协调一致的反贫困斗争

88. 独立专家对世界银行在社会政策方面、特别是在消除极端贫困机制方面的努力和活动表示赞赏。她建议各国利用世界银行的社会基金，并建立消除极端贫困活动领域非政府组织的国家中心。这样做可便利于在全国范围内协调行动，克服非政府组织在社会领域各行其事、有时相互冲突的问题。布隆迪 Twitezimbere 网络是一个值得效法的范例。独立专家认为，应该鼓励世界银行坚持这一领域的努力。圭亚圭尔的非政府组织网络 RED 清楚地表明，我们在实现全球联合的目标上可以取得多大进展。独立专家建议根据这一方针选择项目时应该透明。

C. 国家人权机构

89. 国家人权机构很少考虑社会和经济权利，因此必须认真地向每个国家的这些机构宣传极端贫困者的权利，使它们不再局限于公民权利和政治权利。

D. 在反贫困斗争中下放权力和发挥地方政府的作用

90. 贫困是地方问题，所以只能在地方上反贫困。独立专家在访问的所有国家以及在联合国组织和世界银行的所有政策中，都研究这一具体方面。她建议，作为切实取得成效的必要条件，在社会政策、特别是在消除极端贫困的斗争中必须下放权力，承认地方政府的作用。她认为，将社会事务和反对极端贫困的权力转移到地方机构的同时，还必须向城镇、地方或地区政府提供实现社会目标所需要的资金。转让的资金，可以来自中央政府的补贴，可以通过授权征税来获得。在这方面，独立专家赞扬几个成员国征收土地税或不动产税的做法。她指出，虽然实行下放权力、甚至是广泛下放权力的政策，但也必须让中央政府保留一定的

决策权，保证它们能够决定反贫困计划的连贯性、贫富实体之间的相互支援以及指定地方政府负责哪些总体目标等问题。例如，每个地方实体在做出提供援助的决定时，都应该避免实施不同的民族标准。中央政府必须行使职能，监督规则的执行(特别是地方政府出于内部平衡的需要，在民族事务上违背这些规则时)。葡萄牙法律对吸收地方民间团体参与决策进程有很好的规定。

91. 独立专家认为，地方达成共识至关重要：如果存在这种共识，便可以使现有资源发挥更大的作用。达成共识可以创造就业，吸引经济投资。开发计划署建立的世界反贫困城市联盟的工作在这方面积累了很好的经验，应予鼓励。地方机构应该向所有公民包括穷人提供个人奋斗的机会，并参与决策，从而建立平等、透明和负责任的机制。

E. 良好管理

92. 必须在社会各阶层，特别是在国家政府中开展反腐败的斗争，以确保社会政策能够贯彻下去。独立专家意识到由关键的部长负责财政工作，也就是负责收缴税款十分重要。因为没有足够的收入，国家的社会政策就依赖于外援。所以，财政部长有效地履行职责是执行反贫困政策的必要条件。独立专家认为这一关键因素与她的报告密切相关，也证实各种权利的整体性和不可分割性。民主及公民和政治权利如果要落到实处，应该使穷人能够维护自己的经济和社会权利。穷人应该能够通过自己的组织和网络行使权利，自由表达自己的需求和愿望，并将其变成民主力量。如果人们对民主失去信心，必须花大力气去恢复这种信心。腐败破坏民主，也损害收税和将税款在极端贫困人口中间重新分配的制度。要保证在腐败盛行的国家尊重人权，必须执行民主化的社会政策。

F. 国家负有不可推卸的责任

93. 即便在十分困难的情况下，政府也总是可以在使用预算的不同方法中加以选择。所有的社会援助不能只依靠联合国专门机构补贴的项目来提供。有关成员国政府在反贫困的斗争中决策不灵，没有重点，所负的责任不应回避。独立专家建议参与 20/20 倡议的机构通报这方面的情况。遇到的另一问题是让非政府组织

从事社会工作，又不给它们很多援助。对此，独立专家建议专门机构加以注意，以确保非政府组织和国家政府在反对极端贫困斗争中均衡地开展活动。

G. 公民地位权利

94. 国家对承认极端贫困者的公民地位起着十分重要的作用。首先必须确定人的存在，才能够视其为极端贫困者，并继而将其纳入反贫困计划的范围。无视极端贫困者的存在，拒绝给予他公民地位，在出生时或入境时不予登记，是剥夺他的必要权利。拉丁美洲的大多数街头儿童没有公民地位，在统计中也没有记录。开发计划署估计，厄瓜多尔的无公民地位者约占人口的 5%到 10%，而且都极端贫困。因此，独立专家建议采取系统措施，让所有儿童行使公民地位权利，为他们享受社会政策津贴创造条件。

H. 使无证件者的处境正常化

95. 在一些成员国，有些人没有公民地位，不是因为他们在出生未获得登记，而是因为这些国家难民立法或居住条件的变化使他们失去了公民地位。失去公民地位意味着失去所有社会权利。独立专家建议应该依据充分尊重人权的适当标准使这些国家无证件者的境况正常化。她强调在这方面必须鼓励实施国际移民组织设立的遣返计划。

I. 普遍批准有关文书

96. 目前有 54 个国家(人口约 25 亿)尚未批准《经济、社会、文化权利国际公约》，应该要求它们批准。还应该要求普遍批准《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》。各国应该在这方面得到必要的技术援助，如果提出请求，人权事务高级专员应予提供。还必须提请各国注意《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的任择议定书，因为签订议定书可以使监督机构接收个人来文。批准经济、社会和文化权利领域的区域文书，如《欧洲社会宪章(修正)》和萨尔瓦多人权议定书，可以加强经

济、社会和文化权利的保护。还必须提及各种反奴公约，因为贩卖人口是一种当代形式的奴役。

J. 小额贷款

97. 独立专家注意到小额贷款在妇女经济活动中的重要性。这些小额贷款在富国和穷国都有。妇女不应仅仅被看作是借款人，还应该参与借贷组织的管理。制订国家银行系统接受并优先考虑妇女需要的微额借款法律框架，可有助于微型企业的经营活动，有利于创造就业和减少贫困。

K. 最低保障收入和基本社会保障立法

98. 所有国家立法都应该规定有资格领取最低保障收入的人的权利，并规定在预算中提供必要的资源。这项权利可以便利于极端贫困者享受获得以下必需社会服务的个人权利：社会援助和医疗、食物、住房、就业、培训、教育和文化。极端贫困绝不应该成为侵犯人权的口实。在卫生保健方面，国家应该采取措施，支付基础保健、卫生和极端贫困者易患的特殊疾病的费用。根据国家及社会状况，让极端贫困者获得土地，特别是农田，可以起着同等的效果。制定最低保障收入的立法只是对最穷的人给予必要保护的第一步，还应该在法律上将最低工资与最低收入联系起来。联合王国实行最低日工资的做法值得提倡。

L. 对穷人实行的就业政策和职业计划

99. 所有创造就业计划都必须包含为极端贫困者创造就业机会的内容。此外，国家法律应该鼓励采取特别针对极端贫困群体如妇女、单亲母亲、青少年移民、少数民族、土著人民、残疾人、在自己国家受迫害者、老年人、无家可归者就业和再就业的措施。创造就业和获得一份工作，是摆脱贫困进程的重要一步。国家应该鼓励创造就业的机构(社会经济)。比利时“人间大地”动员极端贫困者回收旧报纸和旧衣服，是一个很好的范例。

M. 帮助极端贫困妇女的特别措施

100. 每项建议(就业和再就业、最低收入、世界银行和社会基金、无证件者境况等)都考虑了极端贫困妇女的问题。然而, 以下一些措施可对这类妇女提供直接帮助: 有力和有组织地打击贩运人口特别是贩卖器官的活动; 查处淫秽网络; 提供微额贷款; 协助监狱中的女囚, 与执法治安人员联系。招收女警察是对极端贫困妇女犯罪采取预防而不是镇压态度的一种有用方法。

N. 极端贫困的老年人, 特别是老年妇女

101. 在许多国家, 极端贫困老年人的处境都很悲惨, 人口老化使之更加严重, 所以, 必须为老年人特别是老年妇女采取特别措施, 如建立接纳中心、实行优惠保健政策。独立专家注意到 99 岁联盟(美国退休人员联合会)在“国际老年人年”开展了很好的工作。他们的工作在以下方面极有帮助:

- (a) 确保向妇女提供满足其食物、衣服、住处、保健和自助等需要的退休金;
- (b) 向老年妇女提供适当的终生教育和培训计划, 使她们能够充分发挥自己的潜力, 提供时考虑到社会经济方案、技术和文化的不断变化;
- (c) 通过代际间的合作, 促使妇女在社会上发挥积极作用;
- (d) 向老年妇女提供一个安全的环境, 让她们能在得到尊重、不受剥削和身心迫害的环境中生活;

102. 智力或身体残疾这一常常与贫困直接相关的因素, 会使极端贫困者的生活更加艰难。为他们支付象样的家庭护理费用应该是一个目标。

O. 转让资金

103. 拨出国家预算的 0.7%用于官方发展援助, 来表达国际社会对第三世界国家的声援。还应鼓励实施 20/20 倡议, 将国家和国际资源从军队转移到社会部门。如果对资本流动加以管制, 如果能够减免重债务国的巨额债务, 如果着手对国际金融和贸易组织进行民主化改革, 那么世界经济形势将更加公平。在这方

面，应鼓励在世界银行提出的援助框架内向重债穷国提供援助。还应该支持经合发组织的努力，它也在寻找必要的资源。

**P. 对极端贫困者(特别是少数民族)
进行其权利的宣传和教育**

104. 必须采用特别的人权教育办法与极端贫困而且往往也是文盲的人进行交流。地方政府应该利用传媒或深入到这类人口的居住区，用简单易行的方法传递信息。这些信息传递以后，再发放简单的手册和卡通片，让他们知道有哪些服务设施可以利用，例如，国际援助第四世界——贫困者运动制作了关于这一专题的出版物。

105. 极端贫困者很少行使的另一权利是文化娱乐权利。开发计划署采取一些主动行动，将文化与消除贫困联系起来。独立专家建议剧院、电影院和展览馆免费为极端贫困者开放。

106. 独立专家考察了前南斯拉夫的马其顿共和国的吉普赛人、布隆迪的巴特瓦斯人和厄瓜多尔的印第安人。她认为，在不同程度上，主要问题是了解这些人，想办法接近他们，告知他们可以享受哪些权利。应该为社会工作者的这种宣传活动制定具体的措施。

Q. 监狱制度与极端贫困者

107. 由于极端贫困，穷人容易与执法、治安或司法人员发生冲突。关在监狱中的囚犯多数是极端贫困的人。刑满后，因交不起罚款，他们继续呆在监狱里。所以，必须对司法条例进行调整，以适应这种现实；必须寻找监禁的替代的办法，还应该对司法人员进行特别培训。

108. 所有国家都应该作出特别安排，保证一切极端贫困的人都能免费得到法律援助和律师协助。可以从事这项工作的专业人员应该接受专门培训。

109. 调解作为司法措施的一种替代，只要是自愿的，就应该加以鼓励。不过，使用调解办法时，也必须尊重人权，不应由此取代法律制度；调解可以用来

解决个人和集体争端，也可以用来防止争端。与监狱系统并行存在的接收中心也可以也有用处。

R. 警察与极端贫困者

110. 警察常常是极端贫困者的唯一对话人(乞讨、小偷等)。但是，警察大多没有经过培训，不会以非强制性方法处理这类极端贫困问题。应该鼓励通过社会工作者，与警察建立一种职业联系。对警察进行人权特别是经济、社会和文化权利的培训是下个世纪进步的一个标志。招收女警察可以保证更好地尊重所有人的人权。警察与社会援助机构之间的联系应委托一个专门机构负责，这个机构应该配备经过特别培训的人员。

S. 社会工作者与技术援助

111. 应该向提出要求的每一个国家政府提供尊重最贫困者权利、特别是培训警官、狱警和司法人员方面的技术援助。

112. 社会工作者是社会贫困阶层的主要对话人；有时，在穷人的眼里他们拥有着巨大权力，他们的决定无须讨论和纠正。因此，应该对社会工作者进行培训，让他们发挥人权使者和最贫穷者和最受社会排斥者代言人的作用。独立专家建议编写一本手册，使工作者更深入地了解人权。这本手册面向所有社会工作者，应具有以下几个目的：

- (a) 让他们知道他们的工作是整体工作的一部分；他们不是孤军奋战；
- (b) 提高其工作的地位：虽然真实价值不总是获得承认，但他们的工作是确保贫困者人权特别是经济、社会和文化权利得到尊重的一个必要因素；
- (c) 向他们宣传国际框架(主要条款，特别是《哥本哈根社会发展宣言》的有关内容)；
- (d) 向他们提供最佳做法指南和成功行动范例；
- (e) 向他们表明国际文书的重要，特别是进行比较。

T. 具有针对性的特别财政措施

113. 独立专家研究了已证明切实有效的各种特别措施，如对基本食品的补贴；获得土地；独立教育等。她指出，这些措施不能使穷人摆脱极端贫困，只能被看作是辅助措施。

U. 制裁的效果与武装冲突

114. 自己国家内的难民和流离失所者往往是穷人中的穷人，在政府的社会政策中必须优先考虑他们。应该指出，移民接受教育是他们与社会融合的关键因素，而他们与原籍国的联系则是未来的事情。国际经济制裁，特别是安全理事会通过的经济制裁，必须考虑不能加剧有关国家的极端贫困状况。而且，经济制裁也应保证公民享受人权，特别是享受经济、社会和文化权利。在布隆迪，以及在黎巴嫩和科索沃，武装冲突对人口中的弱势群体造成了灾难性的影响。制裁和禁运的效果是消极的。

V. 宣言草案

115. 1999 年与独立专家举行了一次研讨会，向国际社会介绍人权与极端贫困宣言草案的主要内容。宣言的基础是 1966 年两项国际人权公约的共同序言以及其它有关文书。这些文书承认只有创造条件使人人能够行使他们的所有权利才能实现自由人类免于恐惧和匮乏的理想。研讨会的结论见于本报告增编(E/CN.4/2000/52/Add.1)。

-- -- -- -- --