



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/54
16 February 2001
CHINESE
Original: FRENCH/
ENGLISH

人权委员会
第五十七届会议
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 2000/12 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
摘 要.....		3
一、导 言.....	1 - 8	4
A. 日趋全面的框架.....	1 - 4	4
B. 重点对话人.....	5 - 6	4
C. 已经制定的建议.....	7	5
D. 人权委员会第 2000/12 号决议的新内容.....	8	5

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、本报告述及的具体事项	9 - 16	5
A. 极端贫困仍然存在，许多成员国内的差异 正在扩大.....	9	5
B. 与极端贫困作斗争的对话人越来越多	10 - 13	6
C. “世界范围的穷人移徙”：逃离极端贫困 的愿望不可抑制的表现.....	14 - 16	7
D. 报告反映的进展(表格).....		7
三、选定的程序.....	17 - 45	8
A. 分析对第一份报告(2000年)的评论意见	17 - 24	8
B. 比较分析的结论.....	25 - 34	10
C. 执行第 2000/12 号决议的程序.....	35	15
D. 临时进展报告	36 - 45	16
四、与货币基金的对话：正成为一种相互作用关系.....	46 - 68	17
五、注意倾听最贫困者的声音.....	69 - 99	23
六、结 论.....	100 - 105	29
<u>附 件</u>		
一、政府调查表.....		31
二、国家人权机构调查表.....		34
三、非政府组织调查表		36
四、独立专家在采访最贫困者时所用的调查表		38

摘 要

独立专家在 1999 年和 2000 年印发的前两份报告中决定，其努力和建议将侧重于国家政策、政策的成败、国际金融机构政策的影响，敦促这些机构在这方面考虑到人权，并侧重负责减贫的各国际组织之间必需但却尚不完善的一致性，强调这些机构交流经验的益处。

人权委员会在续延独立专家任务的第 2000/12 号决议中除其他外请独立专家继续评价增进和保护人权与消除极端贫困之间的关系，阐明国家和国际的良好做法，并研究克服极端贫困及其社会影响的战略。

本报告是在一个世界框架内制定的，在过去两年中，这一框架发生了很大的变化。联合国各专门机构甚至作出了更坚定的承诺，世界若干地区的极端贫困数字仍在继续恶化，政府和非政府组织对问题有了更强的意识，贫困者的世界移徙范围有所扩大，国际金融机构的态度发生了可见的变化。

独立专家认为，必须把分析各个国家的做法作为报告的主要内容，同样必须作为主题的还有，联合国范围内开展活动的一致性和对金融机构加以影响的性质，自 1998 年以来，这些机构的作用不断增强。

在本报告即第二份报告中，与国际货币基金组织的对话是一项中心议题。发展动态是令人鼓舞的，本报告将深入探讨布雷顿森林机构及其任务与经济、社会、文化权利之间的关系。

最后，本报告将着重阐述表达最贫困者意见的问题：他们有什么样的联系？他们向谁表示自己的需要？有关机构怎样才能使各国政府注意到这些需要？本报告还将深入讨论为了确保把从最贫困者得到的信息转为通俗易懂可加操作的形式并传达给各个国家的政策制定者所需要的培训。

分别向成员国、非政府组织和国家人权捍卫机构发送了三种类型的问题调查表(见附件)。本报告提出的战略分为四个步骤，目标是使贫困者了解自身的权利、开展减贫培训、发挥各种能力组织和开展真正的减贫运动、以及必要的动员(世界减贫联盟)。

一、导 言

A. 日趋全面的框架

1. 国际援助第四世界——贫困者运动在对独立专家报告的评论中将报告发表以来发生的种种巨大变化简述为：“当前的一种世界协商一致意见是，极端贫困是对人权最全面和最长期的侵犯。”应当提及，认清和研究极端贫困与享有人权之间的关联在过去十年中一直是人权委员会的关注。

2. 从 1990 年人权委员会通过第 1990/15 号决议指示防止歧视及保护少数小组委员会研究极端贫困问题，到通过 1998/25 号决议建立独立专家安妮—玛丽·利赞女士的任务，对这段时期的简要历史加以回顾清楚地表明，人权委员会大为加强了对消除极端贫困的参与，极端贫困被视为对所有人权的剥夺。这一决心的首次表现是在 1990 年，现在，已经成为分析促进和保护人权现况的一项重要和连续的内容。本份临时报告力求推动这一决心的进一步发展。

3. 独立专家在前一份报告(E/CN.4/2000/52)中，拟出了一些建议，目的在于吸引成员国切实有效地对贫困作斗争，鼓励各国及金融机构考虑到政策对最贫困者的影响。在这些建议中，权力下放占有首要位置。

4. 人权委员会在 2000 年 4 月 17 日第 2000/12 号决议中通过了专家报告的结论，并要求继续评价增进和保护人权与消除极端贫困之间的关系。

B. 重点对话人

5. 独立专家在 1999 年和 2000 年印发的前两份报告中决定将她的努力和建议集中于下列议题：

- (a) 成员国的政策及政策的成败；
- (b) 国际金融机构政策的影响，促进这些机构在政策中考虑到人权；
- (c) 负责减贫的各国际组织之间必要但仍不完善的一致性，强调相互之间交流经验的益处。

6. 第一份报告为评价各国在对极度贫困开展斗争方面采取的立法措施或做法提供了一个框架和参照范围，侧重点是个人的基本权利，即住房权、健康权、受教育权、福利权、食物和安全权(《世界人权宣言》第二十五条)。

C. 已经制定的建议

7. 独立专家的主要建议涉及到上述各方角色应采取的行动、尤其为使社会上弱势和不利地位群体获益而制定的国际、国家和地方级的一些特定措施、以及一些引起不稳定的局势，如武装冲突和自然灾害，这种局势在许多国家使最贫困者的状况发生进一步恶化(E/CN.4/2000/52(中文本)第 30 至 38 页)。

D. 人权委员会第 2000/12 号决议的新内容

8. 独立专家在本报告中努力根据第 2000/12 号决议确定其任务：
- (a) 继续评价根除极端贫困与增进和保护人权之间的关系，阐明在国家和国际一级的良好做法；
 - (b) 与最贫困者及其社区举行磋商；
 - (c) 请国家人权机构参与磋商；
 - (d) 研究克服极端贫困及其社会影响的战略；
 - (e) 继续与国际金融机构合作以阐明减贫的最佳方案。

二、本报告述及的具体事项

A. 极端贫困仍然存在，许多成员国内的差异正在扩大

每日生活水平低于 1 美元的人数

(单位：百万，1998 年，按区域分列)

南 亚	撒哈拉以南非洲	东亚和太平洋地区	拉丁美洲和加勒比地区	欧洲和中亚	中东和北非
522	291	278	78	24	6

资料来源：世界银行《2000 年年度报告》第 13 页。

9. 据世界银行说,“南亚的贫困人数最多,但贫困者的比例在撒哈拉以南非洲最高。多数贫困者在农村生活,但城市贫困正在加快增长速度。妇女比男子更可能缺少土地和其他财产权。妇女也难以得到信贷。她们没有充分就业,缺乏老龄经济保障”。

国 家	人的贫困指数 (%)	成人识字率(15岁及以上年龄中的百分比) 1998 年	没有安全用水的人数(%) 1990-1998 年	没有健康服务的人数(%) 1981-1993 年	没有清洁卫生条件的人数(%) 1990-1998 年
阿尔及利亚	24.8	34.5	10	-	9
贝宁	48.8	62.3	44	58	73
玻利维亚	17.4	15.6	20	-	35
中国	19	17.2	33	-	76
莫桑比克	50.7	57.7	54	70	66

资料来源: 开发计划署《2000 年人类发展报告》。

B. 与极端贫困作斗争的对话人越来越多

10. 人权委员会第 2000/12 号决议请独立专家与贫困者及其社区、国家人权机构和与极端贫困作斗争的非政府组织举行磋商。该项决议还请独立专家继续分析各国的国家政策及此类政策的社会影响,并与国际组织特别是国际金融机构开展合作。

11. 除国家之外,以下各方也越来越多地成为减贫斗争的行动者:

- (a) 非政府组织;
- (b) 国家人权机构;
- (c) 贫困者本身及已有的贫困者组织或社区。

12. 但是,独立专家认为绝对必要的是,应继续把分析各国的做法作为本报告的一项主要内容,另外的主要内容包括联合国系统内采取行动的一致性和对金融机构加以影响的性质,这类机构的作用自 1998 年以来一直不断加强。

13. 10 月 17 日被指定为国际减贫日,这得到了广泛接受,各国之内所开展的与之相关的活动数量正在增加。毫无疑问这是一种积极的发展动态。2000 年 10 月 17 日在纽约举行的世界妇女减贫进军取得的成功将会被人牢记。

C. “世界范围的穷人移徙”：逃离极端
贫困的愿望不可抑制的表现

14. 自第一份报告印发以来我们已经不再能够忽视的一种社会现象是移徙——全球化之中人的方面。世界上不可能有过今天这样一种规模的移徙。不能简单地把这种世界范围的移徙说成是种族因素或逃离战争所造成的，这种移徙属于世界范围的性质，背后的主要动机是借助流动性所提供的手段逃离贫困。

15. 这种“穷人移徙”反映出了靠严守疆界将再也无法抑制的一种决心，贫困者决心逃离极度贫困的处境。如有必要，他们将用一切可能的手段离开。这种现象中存在着相对的不同层次，在过渡性贫困的国家，从数量上看低于非洲，但逃离贫困的这种流动的性质是相同的。

16. 既然全球化不能取代为打击种族主义而制订的行动，移徙(包括非法移民)就能摆脱贫困吗？

D. 报告反映的进展(表格)

	2000 年报告	第 2000/12 号决议规定的任务	至 2002 年取得的进展
成员国	良好做法。 建议。	继续评估良好做法	- 问题调查表。 - 挑选用于深入分析的国家： - 面临困难的转型国家； - 非洲； - 拉丁美洲； - 亚洲。
国际货币基金	国际货币基金认为人权处于其职权范围之外；接受有限。	坚持人权的恰当地位。	重大进展：考虑减贫基金(减少贫困和促进增长基金)。
世界银行	已经树立了“综合发展框架”概念，积极和发展的态度。	坚持加以必要的发展。	- 制定减贫战略文件； - 参与贫困者的表达(《贫困者的呼声》)。
国际机构	- 有关的每个机构； - 但缺乏一致性；	寻找良好做法和切实有效的方法。	2001 年 2 月的特别研讨会。

- 教育：重点行动。

	2000 年报告	第 2000/12 号决议规定的任务	至 2002 年取得的进展
非政府组织	国际援助第四世界一贫困者运动被称为最为积极。	发展对其作用的分析。	主要非政府组织的问题调查表。
国家人权机构	意识到经济和社会权利的很少。	发展对其作用的意识。	专门问题调查表。
贫困者和贫困社区	<ul style="list-style-type: none">- 保加利亚的吉普赛人;- 厄瓜多尔的印第安人;- 布隆迪的特瓦斯人;- 国际援助第四世界一贫困者运动的作用。	发展直接联系和推广表达其权利的各种方法。	进行联系并在本报告指定的各国举办独立专家参加的研讨会。

三、选定的程序

A. 分析对第一份报告(2000年)的评论意见

17. 独立专家表示感谢愿意就关于极端贫困的报告(E/CN.4/2000/52)所载各项建议向她提出看法的所有各国政府、各国机构和非政府组织。她将尽可能地接受这些意见。独立专家尤其提请注意非政府组织提出的宝贵意见，其中有些意见是一般性的，但也有些专门性极强，如 ADESEN(塞内加尔)关于应当增加资源(建立基金)的意见，国际援助第四世界——贫困者运动关于应当更深入探讨新观点的意见，以及减债与发展耶稣会的意见。独立专家尤其考虑到了战争和武装运动助长贫困的影响例如在巴尔干各国(前南斯拉夫的马其顿共和国、波斯尼亚和黑塞哥维那)和巴勒斯坦(MADRE, Inc.)。

18. 独立专家强调，一些成员国和组织(危地马拉、黎巴嫩、巴拉圭和葡萄牙以及世界粮食计划署、拉加经委会、劳工组织和减债与发展耶稣会)提出的一些意见突出表明，需要下放权力和必须争取地方的协商一致。自然灾害对最贫困者的处境有着巨大的影响：在尼日尔，尼亚美市政府对独立专家说明了这种严重局

面，由此表明，在这种情况下城市的资源完全不足，这种灾难的规模使得国际援助才能带来加以应付的唯一希望。

19. 有些意见认为，为了使继承权得到承认，应当研究继承权是使妇女贫困的一个因素的问题(国际人权法律组)。独立专家还愿感谢劳工组织和教科文组织，尤其是教科文组织关于减贫运动一致性的意见，关于在教科文组织的主持下就签署的“巴西利亚协商一致意见”和关于每个人公民地位重要性的意见。阿塞拜疆、黎巴嫩、葡萄牙和所有的非政府组织也都强调每个人具有公民地位的必要性。

20. 阿塞拜疆、智利、危地马拉、黎巴嫩、墨西哥、巴拉圭、葡萄牙和卡塔尔以及劳工组织等等提出的意见都强调与国际货币基金组织开展广泛对话的意义。有一个非政府组织(肯星顿福利权利联盟)强调了布雷顿森林各机构的“不民主性”。有些组织(劳工组织、卫生组织和粮食署(消灭食物不安全))也十分有益地重申了它们关于减贫问题的立场。

21. 黎巴嫩、葡萄牙、劳工组织、儿童基金会和粮食署特别提到了积极创造就业的方案。粮食署再一次提到现在仍然明显地需要确保女童受学校教育，迫切需要实施合适的方案。

22. 一些来文(摩纳哥、ADESEN(塞内加尔)、减债与发展耶稣会强调了非政府组织的作用及其发展。

23. 多数意见强调，需要建立起世界减贫联盟。减债与发展耶稣会是这样说的：“体制影响在这方面非常重要，有些机构与其他机构相比权力较大，却没有负起政治责任。为此，委员会关于建立一个世界联盟共同努力消除贫困的建议是受人欢迎的。此种联盟必要性的具体例子就是债务危机，尽管几十年来贫困者的困难不断加剧，这一危机仍然继续着。显然需要把有关这场危机的决策和措施从债权人的手中接过来而交给范围更广的群体，例如科菲·安南和许多其他群体所倡导的某种仲裁程序。”

24. 阿塞拜疆、格鲁吉亚和葡萄牙认为养老金(老龄人的有保障收入)极为重要。危地马拉和黎巴嫩提到了社会领域人员的培训问题(尤其是经济方案的制定者和社会工作者)以便有效地与贫困进行斗争。

B. 比较分析的结论

25. 决定就关于极端贫困的报告提出意见的所有对话人都认为，需要采取专门以贫困妇女为对象的具体措施。有些方面对老龄妇女表示特别关注，其他一些方面尤其关心女童教育的问题。若干转型国家的宪法特别强调需要为老龄人建立稳定的养老金制度。

26. 最经常地被认为是切实有效的措施是，向地方有关部门提供与贫困作斗争所需要的人力和财力。但是，国际援助第四世界——贫困者运动正确地坚持所有各级的互动必要性。权力下放被认为是积极的。

27. 另一类被认为切实有效的措施是公共创造就业方案、每个儿童的合法身份、最低有保障收入和改善获得保健服务的机会。

28. 所有有关对话方都认为，最贫困者参与对其有影响的措施以及加强非政府组织的作用是必要的。

29. 提到良政、税收制度效率和打击腐败运动的主要是非政府组织和联合国的专门机构，同时还提到了应加大用于发展的国际资金。

30. 非政府组织一致认为，国家人权机构必须考虑到经济、社会、文化权利的享有。

31. 独立专家特别注意哥伦比亚提出的关于警察与减贫斗争之间关系的极引人兴趣的意见。哥伦比亚政府提出意见的重点主要是独立专家结合极端贫困问题就监狱状况、法律援助和警察作用提出的建议。该国政府的答复说，该国目前的经济衰退是引发犯罪活动的因素之一，因此，贫困直接影响到了监狱。所以，有关监狱制度替代办法的建议是得到赞成的。在这方面提到，为了减少监狱内人数，有必要把某些行为不作罪行论处，并且提到，在监狱内从事工作的经济价值并不能满足囚犯的最起码需要，更不用说家人的需要了。作为回到社会中去所作努力的一部分，有些囚犯从事工作和研究，包括在监狱之外，这是为此目的依法而提供的行政福利。据报告说，哥伦比亚法律规定为面临刑事控告但本人无力付费的人提供免费的法律援助。法律援助是通过公共辩护人或官方指定的律师提供的。

32. 提供了关于国家警察人权组开展活动的资料。其中包括对于着制服人员和非着制服人员开展的广泛的意识和培训活动。另外，国家警察的社区参与部还实行了社区方案，以使社区参与治安文化和社会纪律，以便加强有系统的预防行动和发展警民关系。

33. 关于国际货币基金组织的作用及在较低程度上关于世界银行的作用的意见，都一致建议开展对话，发展和更多地承认社会目标，在有些方面，这两个机构的作用受到非政府组织的尖锐批评。缺乏整体一致性十分明显，以致所有各方都提出需要这一一致性。

34. 非政府组织的所有来文以及若干成员国都提到了世界减贫联盟的概念，这一概念可以有所发展：国际援助第四世界——贫困者运动认为，独立专家建议的世界联盟局限过多，应当包括与人的尊严和否定这一尊严的贫困相关的所有行动者，也就是说，包括国家、区域、市政当局(见 E/CN.4/2000/52, 第 91 段“世界反贫困世界联盟”)、各专门机构、非政府组织和宗教机构、企业及整个民间社会。

本报告提及的与贫困作斗争的重要政策 (续)

联合国的专门机构	加强与国际货币基金组织的对话以争取使贫困问题得到考虑(世界减贫联盟)	加强国家人权机构使其能够考虑经济和社会权利	有实际能力的地方主管部门	贫困者参与对其有影响的政策	与生俱来的公民地位权	有利于妇女的特别措施	创造就业方案	良政和反腐措施	增加国际资金	扩大非政府组织的作用	最低保障收入
拉加经委会	X		X					X		X	
劳工组织	X	X	X	X	X	X (和老人)	X	X	X	X	X
教科文组织	统筹办法(包括必要时世贸组织的参与)	X	X	X 具体的培训方案,“巴西利亚协商一致意见”	X	X		X	X	X	
粮食计划署			X	X		X 街头教育工作者	X		X (反饥饿和食物供应不安全)		
卫生组织		健康是一种社会权利				X			X	X	

本报告提及的与贫困作斗争的重要政策 (续)

非政府组织	加强与国际货币基金组织的对话以争取使贫困问题得到考虑(世界减贫联盟)	加强国家人权机构使其能够考虑经济和社会权利	有实际能力的地方主管部门	贫困者参与对其有影响的政策	与生俱来的公民地位权	有利于妇女的特别措施	创造就业方案	良政和反腐措施	增加国际资金	扩大非政府组织的作用	最低保障收入
ADESEN 塞内加尔	货币基金与联合国系统实现全面一致制订基金战略	X		X	X	X	X	X	X	建立消灭贫困基金	X
国际援助第四世界一 贫困者运动		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
国际人权法律组		继承权			X						
减债与发展耶稣会	X		X	X						X	X
肯星顿福利权利联盟	X (不民主性质)	X		X							

C. 执行第 2000/12 号决议的程序

35. 执行程序如下：

第 2000/12 号决议的内容

执行程序

1. 继续评价增进和保护人权与消除贫困之间的互相关系，确认在 (a) 国家一级；和 (b) 国际一级的好做法
 - (a) 在国家一级：
 - 向每个成员国寄询问表；
 - 挑选某些国家，为分析良好做法的目的进行更详细的查访；
 - 转型期国家
 - 非洲
 - 拉丁美洲
 - 亚洲
 - (b) 在国际一级：借预定 2001 年 2 月举行的特别研讨会之机，独立专家将审查联合国专门机构在消除贫困运动方面的趋势。
2. 与最贫困者举行磋商，培养他们表达自己观点的能力
 - 独立专家在每次查访期间，参观贫困群体与社区和召开研讨会。
 - 给非政府组织寄有关该主题的询问表。
 - 为最后报告编写一系列有效表达方式。
3. 国家人权机构协会
 - 给国家人权机构寄询问表。
 - 独立专家查访期间进行参观和召开具体专题的研讨会
4. 研究消除极端贫困及其社会影响的战略
 - 独立专家在进行国别查访期间将深入研究各项战略及其影响。她将强调对从事消除贫困工作的人员的培训。

第 2000/12 号决议的内容

5. 继续与国际金融机构合作，
以确认最佳方案

6. 为(2002 年)联合国第一个消除贫困十年的中期审查作出贡献

执行程序

在两次报告之间，独立专家注意到这两个组织的立场发生了根本变化。她将特别注意货币基金在她访问的国家开展的活动。

- 减贫基金
- 货币基金：减少贫困和促进增长基金(减贫基金)
- 世界银行：减少贫困战略文件(减贫战略文件)

独立专家将讨论布雷顿森林机构的职权定义

报告可作为结成消除贫困真正的世界联盟的动力并将为消除贫困国际日(10月17日)提供材料。

D. 临时进展报告

36. 独立专家根据第二任期权限已访问了白俄罗斯和阿尔及利亚。她继续与货币基金资深官员保持高层联系，为此她访问了巴黎和华盛顿。她也与世界银行保持联系和与美国当局保持双边联系。

37. 独立专家还根据第二任期的框架出席了消除贫困世界城市联合会会议，以便在执行 E/CN.4/2000/52 号报告提出的重要建议之一方面取得进展，即地方当局在同贫困作斗争中的作用。

38. 应国际援助第四世界(纽约)的邀请，独立专家出席了消除贫困国际日(10月17日)的活动和同天在纽约举行的消除贫困，妇女世界步行活动闭幕式。

39. 独立专家分别向成员国、国家人权机构和非政府组织寄出三种问询表；她期待在 2001 年初春得到答复。(见附件一至三)。

40. 独立专家参与了旨在考虑是否需要起草关于极端贫困问题宣言草案的研讨会的筹备活动。通过该研讨会应该有可能审议联合国各专门机构内进行的所有活动。

41. 独立专家打算访问克服贫困做法有效的国家，即贝宁、玻利维亚、中国、墨西哥、莫桑比克和俄罗斯。她将出席计划在毛里塔尼亚举行的消除贫困研讨会。

42. 独立专家正研究她在 E/CN.4/2000/52 号报告中提出的对与最贫困者接触和负责起草和执行消除贫困方案的人进行培训的建议，培训重点放在贫困者参与如何表达其需要和期望方面(对社会工作者的培训、关于方案管理的大学培训)。她打算与若干大学机构包括纽约大学瓦格纳学院举行深入讨论。

43. 独立专家在查访期间同时研究最贫困者如何自我表达意见和贫困者移民大量增加的问题。移徙是表达需要和呼吁帮助的一种重要和存在主义办法。在法国，贫困和被社会排斥问题国家观测社发表的一份报告(2000 年 11 月 23 日)表明在有权享受家庭补助的人中，不申请这种补助的人占很高的比例，在 30%至 50%之间。这种“不申请”现象的原因是，在一个具备一整套健全的消除贫困立法的国家，信息严重匮乏。

44. 对土地使用规划和土地分配对贫困的影响，特别是对住房权的影响应予以更深入的研究。

45. 独立专家认为对关于水问题的世界政策的关注与赤贫者有水可饮用之间的关系也应予以更深入的研究。

四、与货币基金的对话：正成为一种相互作用关系

46. 过去两年期间发生了重大变化。国际货币基金组织认为它可以在消除贫困方面发挥重要作用。具体而言，它正为公平和可持续增长创造条件，这是减少贫困的唯一最大促进因素。

47. 货币基金在重债穷国倡议中朝此方向迈出了一大步并采取进一步措施，设立了减少贫困和促进增长基金(减贫基金)，其中心目标之一是减少贫困。货币基金在管理减贫基金方面与世界银行密切合作。后者起草了减少贫困战略文件(减贫战略文件)，其中制定了减少贫困的战略。

48. 的确，援引布雷顿森林体制规定的具体任务仍然可以作为不把人权纳入货币基金活动的借口。然而，独立专家不得不欢迎分析和实践过程中出现的明显变化。

49. 货币基金承认规定最低保障收入的立法的可取性。它在其意见中表示，“虽然这是可取的，但报告应该阐明，最低保障收入需要与一国提供这种支持的财力相符并无损为贫困者创造工作机会以及他们自己寻找工作的积极性。最穷国家可能没有财力推行最低保障收入做法。”

50. 为了表明自独立专家提交第一次报告以来已取得重大进展，货币基金指出，“自独立专家起草第一次报告以来，减少贫困战略文件(减贫战略文件)由各国自己编写，并作为布雷顿森林机构给低收入成员国贷款的基础。减贫战略文件是减少贫困的蓝图，它以范围更广和期限更长的国家发展框架为基础。”货币基金同时还提到 2000 年开始实行的战略中的新内容，列举了一系列出版物和货币基金和世界银行总裁的声明。¹

51. 然而，货币基金不接受独立专家在报告中关于其行动对社会政策有“破坏作用”的说法。“‘货币基金的顾问可将成千上万名社会工作者的辛勤劳动毁于一旦’的说法是不正确的；它有什么具体动机要这样做？在与国家当局讨论时，货币基金努力帮助各国实现较高的可持久增长，这对减少贫困至关重要。在这样做时，货币基金确保预算维持适足和有效的社会支出——特别是在保健和教育领域——并鼓励建立社会安全网缓解必要改革产生的不利社会后果。”

52. 货币基金对独立专家提出的取消债务最沉重国家的债务和对布雷顿森林机构进行必要民主改革的建议(第 103 段)作了如下评论：“有选择性的曲解规章实际上会导致减少对发展中国家十分需要的资本流入。货币基金在该领域的做法是鼓励有效分配资金和减少资本流动波动，办法是提高金融市场的透明度和促进信贷国和债务国金融机构的良好管理……货币基金和世界银行正努力实现 20 个国家从 2000 年底开始根据增加优惠的重债穷国倡议接受债务减免的目标。加上重债穷国债务减免倡议之外的传统债务减免机制，这些国家可望将其总债务平均减少约三分之二。这些国家欠货币基金的债务预计减半，即减少 20 亿美元以上(以 1998 年底的美元计算)。到 2000 年 9 月，10 个国家已经开始根据重债穷国倡议接受总共为 160 亿美元的债务减免。如果独立专家的报告能够指出为了使重债穷国倡议取得完全成功，捐助国必须履行财务承诺，那将大有裨益。”

53. 货币基金承认关于国际金融和贸易组织实行民主改革的意见十分中肯。它指出，“货币基金最近发起审查配额制度的行动，成员的表决权是根据该配额制度计算的(货币基金执行董事会的表决权以每一成员国经济规模为基础)。此外，货币基金已经并将继续增加其活动的透明度，从而加强责任和促进与外界群体和专家的对话。”

54. 独立专家请(委员会)特别注意(货币基金)对有关国际货币基金活动的建议提出的三点意见：

- (a) “‘独立专家建议布雷顿森林机构编写一份年度报告，就消除贫困问题详细叙述每个国家的情况并评估这些机构的政策产生的社会影响。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。’在这方面应该注意到布雷顿森林机构为追踪其政策的社会影响已经使用的若干种手段，因而它们与建议的精神是相符的。根据减贫战略基金进行的借贷活动以各国自己编写的减少战略文件为依据。各国自己编写的减少战略文件是世界银行和国际货币基金贷款的依据，定期更新，以监测减少贫困方面取得的进展。这种进程也有助于查明政策方面需要实行的任何改革。此外，减贫战略文件也尽可能以(世界银行进行的社会影响评估为基础。多数低收入国家收集和分析社会数据的能力非常有限；布雷顿森林机构正与双边捐助者协调努力，增加它们在这些领域的技术援助。目前货币基金和世界银行编写若干较笼统的有关贫困问题的报告，其中有：世界发展报告和(与联合国和经合组织/发援委合编的)为人人建立一个更美好的世界(2000年7月)。
- (b) “独立专家建议：‘与政府签定的所有协议都应该包括社会条款，规定有些政策不能因预算削减而受影响：教育、保健、基本卫生和住房’。此外，‘开发计划署、货币基金、世界银行和人权事务高级专员办事处应联合编写一份有关这种保护性社会条款的报告，以便保护参与谈判的国家某些方面的社会政策’。货币基金政策咨询意见和根据减贫战略基金提供的贷款及其前身，扩充结构调整贷款办法均试图为社会部门有效支出寻求可在持久基础上供资的预算拨款。就自1985年以来得到货币基金资助的方案配合的所有重债穷国倡议而

言，用于保健的人均支出(剔除通货膨胀因素)每年上升 4%，用于教育的人均支出每年上升 2%以上。此外，学校招生率每年上升 1%，女童上升率比男童上升率更快，从而缩小了性别差距；儿童死亡率每年下降 2%，接种免疫率每年上升 7%至 9%之间。”

- (c) “独立专家也认为，‘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’。增加优惠的重债穷国倡议比债务重新安排更为优惠——它实行债务减免。此外，根据倡议，债务减免释放的资源用于减少贫困。根据重债穷国倡议得到债务减免的 10 个国家的社会支出预计平均可达到 2000-02 年实际偿债支出的三倍以上。”

55. 上述意见的内容、接受报告所述目标时所表现出的品质和独立专家在华盛顿举行的会谈，特别是与科勒先生的会谈的实质内容表明货币基金的高级官员重视决议规定的消除贫困的目标：货币基金内的新文化、与民间团体对话程度的实际限制，尽管这种对话十分重要；政府的责任；发展农村地区和基本基础设施，特别是农业方面的基础设施的重要性；各国内需要实行权力下放，与创立财务机制和开辟资源同时并举并在同时制定控制非集中支出的模式。

56. 独立专家在货币基金的会谈主要揭示了过去两年在此取得的进展。从独立专家在其报告中表示希望取得的进展的角度而言，变化是巨大的。她注意到的变化主要有：

- (a) 许多变化发生在财务稳定、宏观经济调整、减少贫困和增长办法等领域。关于减少贫困问题，各国政府应该不仅从经济(市场条件)上而且也从司法领域奉行自己的政策和发展其机构。它们也应该确定方法，监测和追踪社会领域的支出并以可以使货币基金在制定和执行有意义的社会方案时给予援助的方式在预算中体现上述方法；
- (b) 货币基金不主张用“标准概念框架”。减贫战略文件以参与性国别战略为基础。各国评估自己的优先事项。联合国原则已纳入减贫战略文件目标。货币基金和世界银行在融资方面予以参与，主要为与捐助者的联系提供便利。所有减贫战略文件均鼓励权力下放。例如，印度尼西亚正处于权力迅速下放的过程；

- (c) 属于增加优先的重债穷国倡议范围的 11 个国家已达到作出执行临时减贫战略文件的决定的程度。退出增加优惠的重债穷国倡议的国家仍应该编写减贫战略文件，例如加纳、老挝人民民主共和国和也门；
- (d) 拟订指标的进展非常缓慢。然而，就使用临时指标的问题已达成一致意见。联合国制度、布雷顿森林机构和捐助者(它们帮助评估全球指标)合作制定了 24 项大的指标。其他指标是针对具体国家的。

57. 下面是独立专家就货币基金减少贫困政策的效率向货币基金政策发展和审查部提出的主要问题。

- (a) 提供解说性办法，说明拟订减贫战略文件过程中的详细步骤和世界银行和货币基金的具体作用：在没有世界银行方案或工作人员参与的罕见情况中，货币基金是否会增加其条件；
- (b) 评估人权影响的问题，具体而言为实行经济、社会、文化权利采取适当措施的问题仍有待世界银行和货币基金处理。独立专家也提到各国通过的与预算目标不相符的新立法的问题。

58. 货币基金成立了一个专门分析其政策对贫困问题的影响的单位。工作从 1999 年 7 月 1 日起开始。由两人组成的该单位的任务是与世界银行以及货币基金合作。工作方法以若干国家为重点：布基纳法索、马里、莫桑比克和乌干达。货币基金与世界银行之间的工作气氛被认为极佳。减贫基金和减贫战略文件(消除贫困计划)是两个出色的办法，但常常缺乏足够的参与、后续行动或统计数据。减贫战略文件实际上系政府编写，上面提到的单位提供建议和监测微观经济价值观方面正在进行的活动。

59. 货币基金审查统一性，监测预算制度，随后就减贫基金作出决定。从宏观经济角度而言，减贫基金的处理办法与减贫战略文件相同。结构条件实际上属于世界银行范畴，而宏观结构是货币基金所关注的(例如私有化)。税收作用非常重要。货币基金在保证支出有效方面是权威，但公共行政的作用则属于世界银行范畴。

60. 世界银行大大提高了对执行人权及其与其活动的联系的重视。独立专家在忆及人权观察对世界银行文件第一次明确提到人权大加赞赏(2000 年 10 月在布拉格举行的货币基金和世界银行年会)的同时，对世界银行内设立的减少贫困与经

济管理网络表示感兴趣。该网络为各国政府提供支持，主要用于具体部门制定战略和政策贷款。

61. 世界银行的减少贫困与经济管理网络就贫困问题具有下列五个具体专题：1. 有关监测和分析贫困问题的战略的资料；2. 贫困与不公平；3. 评价贫困影响；4. 贫困与安全网；5. 贫困与人力资本。该网络应该能够使世界银行巩固它在这些领域的知识和避免重复。

62. 独立专家在世界银行的会谈期间强调了国家尽可能广泛参与起草关键战略文件的首要作用。所有有关者参加起草减贫战略文件非常重要。例如，在玻利维亚，全国对话必然会有真正的政治风险。长期以来，公共协商将土著人民拒之门外。事实证明实现民主化的初次努力是表面上的。然而，通过减贫战略文件建立的全国对话新进程开辟了新的途径。玻利维亚制订下放权力战略，分配增长带来的福利的努力为该国不断演变的民主树立了比较积极的形象。计划部为失业矿工成立了一个社会基金。给每个地区分配的预算在当地公布，以便让公众跟踪。然而，官方本身却没有监测制度。

63. 独立专家试图理解穷人可如何参与关于减贫战略文件的协商。

64. 人们向独立专家解释说，应该建立一个精心设计的协商进程。这样一种进程应保持公共参与与国家责任之间的区别。例如，在确定保健支出的优先事项时，公共保健政策的重点应该首先放在为所有人的预防保健服务方面。用于其他部门的保健预算应依据收入曲线来确定。保健政策也取决于财税资源的多寡和公共支出的分配。

65. 将人权概念纳入其宪章(具体条款)的一个区域金融机构是欧洲复兴开发银行。研究其执行参考框架对本报告十分重要。

66. 问题是国际金融机构是否有关心的义务，即他们有义务预计其决定对借款国的人权情况是否会有消极影响。在这方面，独立专家强调了这一义务与货币基金的决定性作用之间的联系，即对被研究的国家，白俄罗斯的贫困趋势所起的决定性作用（见第五节，第95段）。

67. 独立专家将象她在第一次研究报告期间所做的那样继续研究人权机构与布雷顿森林机构之间的相互作用，因为这种相互作用显然是最重要的事态发展，表明货币基金本身对该问题的重视。

68. 独立专家对法律意见将作更深入的研究。根据该法律意见，“对于国际金融机构在有关维护个人权利规则方面的情况的问题，不能仅凭这些机构的法律框架来考虑，尤其是因为这些机构对这些规则持怀疑态度(即尊重人权是一种政治考虑)。除了这一基本的法律框架，一般国际法旨在“在横向方面”适用于这些机构依据其法定职权框架进行的活动。它们尤其必须符合给予适当注意的义务，即它们必须保证在它们控制下进行的活动不触犯国际法的其他主体，包括个人的权利。因此，它们必须保证在其方案和政策中鼓励成员国在提供贷款时以不对借款国在国际上承诺要尊重的当地居民的公民权利和政治权利或经济和社会权利有任何影响为条件”。²

五、注意倾听最贫困者的声音

69. 独立专家的任务之一是征询最贫困人口及其社区的意见。

70. 征询最贫困人口及其社区的意见意味着建立消除极端贫困的世界联盟，将联合国机构、布雷顿森林机构和世界贸易组织都纳入一个和谐的政治框架。独立专家提出动员国家人权机构(E/CN.4/2000/52, 第 89 段)、地区和地方政府(第 90 段)、国家(第 93 段)、社会工作者(第 111 段)以及与最贫困人口经常接触的人如警察(第 110 段)和法官(第 107 段)等各种力量。

71. 调动各种力量是联盟取得成功的必要条件。如国际援助第四世界——贫困者运动所指出的，协调国际社会各类机构努力的工作已取得进展(第 85 段)。但是，如果动员的范围不够广泛，没有毫无例外地深入到所有公民中间，那么这些努力只能取得部分成果。所有公民是指：生活在赤贫中的人或与赤贫作斗争的人，因职业或慈善工作而与穷人接近的人，从未或几乎从未接触过穷人的人。所有这些人必须联合起来，在一个联盟中形成一种世界公众舆论，要求尊重所有人的尊严。实现这一目标有多种方式。国家人权机构可以拿出时间和资源解决绝对贫困问题，一如它们对付种族主义或歧视妇女问题一样。

72. 培训是协商的必要条件：与最贫困人口及其社区协商要求人们采取倾听、分析和行动的政策，以了解穷人的需求。所以说，培训是关键。国际援助第四世界——贫困者运动将其视为核心工作。

73. 在经常与贫困者接触的职业中，无论是警察、法官或狱警(第 107—110 段)、社会工作者(第 111 段)，还是医疗或医疗辅助部门、教育和职业培训、公务员、接待人民来访工作，都应该对从业人员系统地进行关于最贫困者生活条件的培训。整个人口都应该接受这样的培训。应该从小学甚至更早的学习计划中开始。儿童和青年协会及运动的活动也应该包含这方面的内容。每个公民，无论其背景如何，都有义务了解最贫困者的生活条件和愿望，才能与他们有共同语言。否则，不可能有任何伙伴关系。最好的是我们保持一种家长式关怀，最坏的是产生类似种族主义或仇外心理那样的态度。

74. 为落实这一项目，可以采取各种举措，让青年人和成年人通过非政府组织参加极端贫困领域的活动：学习了解贫困人口，与他们同住同劳；与他们共同培养一种崭新的人生观。公共机构和企业应该鼓励那些希望为减贫贡献一些时间的雇员从事这类志愿活动。

75. 使最贫困者有能力表达自己的愿望，需要对人进行大量投资。每个成员国中需要由经过培训的人处理这些关系。人力资源上的投资必须是可持续性的，国际上可以流动的。国际援助第四世界——贫困者运动强调，不对最贫困者进行持久投资，无论是微型贷款(第 97 段)、融合政策和职业安排计划(第 99 段)，还是让穷人有机会看戏剧和电影的措施(第 105 段)，都只是一纸空文。关于少数民族，独立专家强调(第 106 段)。“主要问题是了解这些人，寻找方式接触他们，向他们讲述他们的权利”。

76. 在这方面，必须强调时间连续性的重要。有些项目因缺少对人的投资而中断或达不到目标。

77. 遇到的困难之一是，世界各地希望参与减贫项目的人在行动、建立机构和居住自由方面受到限制。这些长期志愿者有时难以获得必要的签证和居住权，无法在一个国家逗留或到其他地方参加培训。无论在北南、南北甚至北北交流中，这种拒签和行政手续困难现象都越来越常见。必须在“国际志愿者年”期间对这一问题进行探讨，寻找方法给予这些致力于减贫事业的(长期)志愿人员一定地位，使他们能够在自己的活动中充分投资，改变其行政地位的长期不确定状态。

78. 我们重视让最贫困人口表达自己的愿望，绝不是掩视贫困问题的结构现实：拥有财产；获得贷款；财富再分配的财税机制；得到水。经济增长可以是一

个必要条件，但本身不足以减少贫困。贫困的结构因素很多，在以前的报告中有详细叙述(E/CN.4/2000/52)。

79. 这些结构关系通常是由制度维持的，此类制度无论属于最低水平(种姓)，还是国际水平(布雷顿森林机构)，其行为都起决定性作用(见第四章)。

80. 文化与贫困的关系也是独立专家在未来报告中将要分析的内容之一。关于这一题目，非政府组织——减债和发展问题耶稣会论述如下：

“常被人忽略的文化方面最终对贫困问题的讨论起着关键性作用。……在我们的分析中发现，文化与贫困之间的关系比表面看起来更为深刻。越来越大的不平等进而使穷人无法摆脱贫困，在某种意义上说是一种文化现象。按照新自由主义理论，‘贫困’和‘被边缘化’者在主流哲学或文化中失去了生存的意义。今天的穷人是没有意义的人、听不到声音的人，属于按他人意旨生活的人(从属于他人)。在这种意义上，我们可以说，他们是在文化上无权生存的人。换言之，穷人是失败者，是必须清除的碍眼渣滓。按照‘新文化’可以认定，它们的理想世界、它们的传统知识形式、它们的古老管理方式、生活方式和共同分享资源方式全都没有用处。”

“现有只能容纳一种文化——资本主义在全世界拼命鼓吹的成功和福利文化。”

“贫困问题的解决办法必须来自下面，但需要从上面采取适当政策和机制予以扶持。最重要的理由显然是贫困的文化方面。使穷人摆脱贫困，必须从文化层面入手。第一，这是一项公众义务和声明，认为穷有权维护自身地位、发表意见和决定自己的未来。第二，“增强穷人的能力”与承认他们的知识和价值体系密切相关。没有一种文化是完美的，一成不变的，但是文化变化的动力和议程必须由所涉及的人民决定。”

81. 独立专家还强调可接触信息社会(企业、政府等)的人和永远无法接触信息社会的人之间在文化上的差距日益增大。他们之间正在出现不可逾越的障碍，远远超出生活水准这一单一标准(Richardo Petrella 在其论文中叙述了这一点³)。

82. 在世界范围内，不同的新文化和反主流文化派别不断涌现，也往往与反贫困运动有联系。我们甚至可以提及不同表达渠道，如各种反对“财富”文化的

辅助或地下渠道。需要指出的是，与统一思想模式的文化不同，这些新兴文化千差万别，多种多样。减债与发展问题耶稣会对此描述如下：

“有减债与发展问题耶稣会积极参与的减债运动；还有生态和女权运动、土著运动(Chiapas 人站在最前列，Iharkhand 人庆贺在印度建立新邦)。公民社会的各种论坛和网络也在兴起，它们决定在科隆、西雅图、费城、科伦坡以及布拉格采取立场。这些团体协助推进主流文化、政治和经济模式的界线。新的价值观念正在出现，并体现在政策方面，这从货币基金减贫战略政策和世界银行近期报告中可以看出。”

83. 独立专家认为，应该查明穷人对自己的权利和实际行使这些权利有多少了解。可以进行一项具体的调查，确认是否存在有利于最贫困人口诉诸法律的立法。独立专家还认为，不妨收集穷人在国家法院(宪法或其他法院)、地区法院(欧洲人权法院和美洲人权法院)或国际法院(预见通过《经济、社会、文化权利国际公约》附加议定书的影响)中维护自己的经济、社会和政治权利的具体案例。

84. 有许多出版物涉及最贫困者自我表达的问题。国际援助第四世界——贫困者运动(题目为“深入到穷人中”)和阿拉伯环境与发展行动组织(题目为“对妇女问题的说明——突尼斯”)等一些非政府组织发表了关于这一问题的文献。国际农业发展基金出版了穷人参加项目的手册，规定了在规划和拟订项目时与农民协商、地方社区的作用、加强地方社区的力量、建立机制正式承认贫困群体参加程序等问题。

85. 最后，世界银行在《穷人的声音——谁能听到我们?》一文中发表了对世界各地 6 万多名穷人境况的详细分析结果，目的是发现阻碍他们表达自己意见的因素，提出分析其需求的实用指南。分析的范围是前所未有的。独立专家强调，分析经济转型国家穷人特别是儿童的境况十分有用，她在白俄罗斯对这一情况进行了深入研究。

86. 最贫困者必须能够对那些需要详细探讨的具体问题发表自己的意见。例如生活设施，特别是大都市的生活设施(墨西哥)。如何征求穷人和文盲群体的意见?具体研究了欧洲为土地使用规划目的征询最贫困者意见的方法。不妨将这一方法与拉丁美洲大都市使用的方法相比较：妇女和儿童在土地使用选择中的位

置；穷人的基本需求；与机构对话的手段；对参与做法调拨的资源(是否足够？有哪些后续程序？)。

87. 独立专家将认真研究地方下放权力作为穷人参加和发表意见的一种手段的作用。从这一观点来看，她将仔细审查几个国家特别是贝宁的发展动态。成功地下放权力不是从上到下进行的。要取得成功，需要各阶层人口之间有效地交流意见，也就是说穷人必须实际利用这一制度表达自己的意见。在贝宁。Prefet 是个较陌生的名字，但所有人都知道这位妇女是负责水问题的。

88. 拥有自主权的机构如何与贫困人口交流，对它们的作用应该界定，并应该给予它们具体任务。为此，地方政府进行监督和增加透明度十分必要，本报告中将加以叙述。独立专家回顾开发计划署发起的反贫困世界城市联盟表现出极大兴趣，国际声援基金应日内瓦市倡议在这方面提出了有用建议。

89. 使最贫困者能够表达自己的意见，使我们想到亟须使最贫困妇女也能够表达自己的意见。本报告将从妇女继承权、所有权(国际人权法团体)和参与程序中的陈述权特别是传统、落后的农村程序中的陈述权的角度，审查这一特殊问题。独立专家希望回顾获得水的重要，这对农村妇女是十分重要的基本投资。若干实例表明非洲某些农村社区打井增加了妇女可利用的时间，所以被认为损害了男人的权力，于是极端贫困社区的男人便投毒或将水弄脏。贫穷社区也与其他社区一样，男女之间的关系一样充满暴力。

90. 在报告的开始阶段，独立专家审查了阿尔及利亚持续的反贫困斗争。她在以前的报告中研究过这个国家的情况，注意到该国将消除绝对贫困当作一项重点工作。

91. 阿尔及利亚在 2000 年 10 月至 11 月举行了第一次全国扶贫会议。这次阿尔及利亚全国会议的结论提出了贫困群体需要表达自己意见的主要领域：

- (a) 发展农业和渔业这两项基础产业；
- (b) 在医疗保健上更加公平；
- (c) 保障职业培训和就业；
- (d) 查明需要住房的穷人；
- (e) 将最贫困者纳入社会保健体系；
- (f) 大大增加国家的透明度：是改革措施取得成功的先决条件。

92. 阿尔及利亚正在积极开展扶贫运动。财政部在战略上加强并切实编制真正透明的预算应该予以鼓励。过去五年，阿尔及利亚城镇人口不断扩大，但石油收入的增加可以用来迅速重建学校网络。青年人中普遍使用互联网和推广服务给独立专家留下深刻印象。

93. 独立专家在其职责范围内无法审查贫困阶层人口如何在冲突特别是民族冲突中表达自己意见的问题，但她认为应该在本临时报告中提及这些冲突，因为它们造成了极端绝望的处境。独立专家 2000 年 11 月目睹一个极端的例子。说明斯雷布尼察的穆斯林人口生活在多么极端贫困的境况下。孤立无援助地居住在一个充满仇恨的环境中是最为难过的。在斯雷布尼察有一位穆斯林老人，他和妻子(分别为 87 岁和 82 岁)住在多国稳定部队(美利坚合众国)协助修建的一所 2+1.5 米的房子里，而且无时不在担惊受怕，这所房子建在一个小山上，山上的建筑物已全部被毁，重新由塞尔维亚人定居。

94. 不过，独立专家将与波斯尼亚和黑塞哥维那国家人权机构一道深入审查该国在减少极端贫困和对待被剥夺人权人口方面的工作。

95. 独立专家希望认真探讨经济转型国家的特殊贫困情况。为此，她计划访问俄罗斯联邦。她现在可以介绍一下在白俄罗斯观察到的一些情况。白俄罗斯是一个脆弱的国家，根据开发计划署，如果货币基金过于僵化，那里的贫困程序可能加剧(见第四节)。在白俄罗斯，各部运行正常，公务员代表国家行使职责，民间团体十分活跃(有 2,900 个非政府组织)，但独立专家在切尔诺贝利附近的孤儿院和医院看到了各种各样的穷人群体。白俄罗斯在着手重新审查在失业、养恤金和社会援助领域减少贫困的立法文书。国家社会服务机构很少访问穷人家庭。

96. 一股来自亚洲的贫困移民浪潮涌向白俄罗斯。在这个非法过境人群中可以看到每个国籍的人。根据开发计划署，白俄罗斯的弱势群体如下：

- (a) 领取养恤金者：他们的生活水准低(有时挨饿)，心情抑郁，酗酒；
- (b) 家庭破碎，因家庭或单亲母亲贫困或母亲卖淫，孩子被送到孤儿院寄养；
- (c) 民族群体：虽然白俄罗斯是一个非常容忍的社会，但目前发生了几百年以来最大的移民潮(Abkhaz 族人入侵时没有证件，也不懂语言)；来

自乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和其它前苏联社会主义共和国的学生，他们曾在苏联学习过，现在设法到西方去)；

(d) 罗姆人或吉普赛人：很少有人照顾吉普赛人，吉普赛家庭有时来自塔吉克斯坦(妇女乞讨，男人在市场上售货，他们冬天没有足够的衣服)；

(e) 卖淫的人数日益增加。

97. 根据世界银行报告《穷人的声音》(第 125 页)，在白俄罗斯这样的经济转型国家，因母亲或家庭无力向儿童提供食物和象样的居住条件，无数儿童被送到国家机构寄养。白俄罗斯有这样的孤儿院，它们得到的援助很少，但管理得很好，残疾人机构的情况也大同小异。

98. 然而，其他指数表明存在潜在的、非常普遍的贫困：沿街乞讨，包括儿童乞讨；卖淫现象十分普遍；儿童医院缺少药品；因父母被剥夺抚养权(因酗酒或犯罪)，很多儿童被寄养。吉普赛人因没有房子住，便在街头乞讨。

99. 独立专家提出采访最贫困者的问题清单，目的是查明最贫困人口的结构，促进对穷人权利的尊重，鼓励最贫困者了解自己的权利，特别是鼓励他们与其他穷人、警察、司法机构、其他机构、市政府和服务机构的联系。独立专家在每次访问中，都设法发现穷人的表达方式，确定如何使这些表达方式更加有效(见附件四)。

六、结 论

100. 独立专家目前不愿就第 2000/12 号决议的一般规定作出结论。她希望在向各成员国、非政府组织和国家人权机构发出调查表后，她能从 2001 年年初起开展重点工作。她感谢成员国的合作。

101. 将根据每一成员国的实际状况以及穷人和其社区的结构或民族成份调整与最贫困者的协商办法。将采用新的办法建议如何确定贫困社区的需求并通过何种程序评估有效满足这些需求的情况。

102. 独立专家将就货币基金组织和世界银行减贫方案(减贫战略文件和减贫基金)中纳入尊重人权的内容问题，与货币基金组织(见第四节)和世界银行继续相互对话。

103. 我们大力强调了全球联合对付贫困现象的重要性。调动力量需要持续的行动和综合培训，同时还需腾出时间大张旗鼓地调动整个舆论。独立专家重申于10月17日开展消除贫穷国际日庆祝活动的重要性。独立专家拟定的各项建议重申了极端贫困与各项密不可分的人权之间的永久关系。这些建议定会大大推动消除贫穷国际日的发展。

104. 在国际社会本着务实精神正在确定将贫困、失业和文盲人数减半的目标之际，我们应强调指出的是，人人享有各项人权是人权方面唯一合适的综合目标。

105. 本报告中提出的战略可分为四个阶段，其目标是：(a) 穷人了解自己的权利；(b) 为对付贫困现象开展培训；(c) 发挥组织能力，真正开展减贫运动；以及(d) 进行必要的调动(全球减贫联盟)。

注

¹ 减贫战略基金支持的方案的特点(2000年8月)；重债穷国倡议和减少贫困战略文件(2000年8月)；减少贫困战略文件——进展和执行情况(2000年8月)；增加优惠的重债穷国倡议——审查执行情况(2000年8月)；科勒先生和沃尔芬森先生的联合声明，“货币基金和世界银行集团：加强伙伴关系、促进可持续增长和减少贫困”(2000年9月5日)。货币基金调查，第26：6卷(2000年3月20日)、第29：10卷(2000年5月22日)、第29：13卷(2000年7月3日)和货币基金2000年9月的补充调查，其中载有有关全球化、货币基金的社会政策、债务战略和军事开支战略的有关文章以及关于执行货币基金资助的方案的国家的社会和军事支出水平的有关文章。

² Conclusions of the colloquium “Institutions financières: l’exception aux Droits de l’Homme”, Brussels, Bruylant, 1999-1。

³ L’éducation, victime de cinq pièges, Fides, October 2000.

附件一

政府调查表

人权与极端贫困

人权委员会于 1998 年任命安妮一玛丽·利赞女士担任人权与极端贫困问题独立专家。据开发计划署的说法，极端贫困常被称为绝对贫困，指的是个人缺乏必要的收入满足基本食物需求的状况(开发计划署，《克服人类贫困，1999 年和 2000 年》)。此后，委员会一连串的决议请独立专家尤其通过确定国家和国际范例，评估增进和保护人权与根除极端贫困之间的关系。委员会 2000 年 4 月 17 日第 2000/12 号决议还请独立专家考虑克服极端贫困的战略和这些战略的社会影响；与最贫困者和其社区磋商，包括进行实地考察，研究培养他们表达自己观点并将自己组织起来的能力的各种办法，并促进国家人权机构参与这项工作(可在联合国人权事务高级专员办事处的网址(<http://www.unhchr.ch>)上查阅这项决议的全文)。

通过这一调查表，独立专家希望在分析中纳入负责消除极端贫困问题的主要方面(即政府、国家人权机构以及在经济、社会、文化权利领域开展工作的非政府组织)的意见和可供借鉴的资料。

谨请至迟在 2001 年 1 月 31 日将答复送至联合国人权事务高级专员办事处研究和发展权利处(Palais Wilson, 52, rue des Pâquis, 1201, Geneva; 电传: 00 41 22 917 90 10)。

1. 贵国是否有克服贫困问题的行动计划、方案或战略？何时制定的？何时发起的？
2. 该行动计划、方案或战略是否专门针对以下某项问题：食物、住房、教育、卫生、地产所有权与环境？
3. 请举例说明每项问题上的目标。
4. 在贵国对付贫困战略或国家方案中，是否已安排采取有关措施，协助低收入家庭、单身母亲、残疾人、女孩、孤儿、老人、寡妇、在民族、宗教或语言上处于少数地位的群体、土著群体等某些特定群体？
5. 当地社区的代表是否协助拟定国家对付贫困问题行动计划？他们是否参与执行工作？在何种程度上参与？有何预算？地方当局是否获得一些国内、外资金？这些资金占多大比例？
6. 用何办法评估在上述每一领域政府减贫目标上的进展？
7. 在实现有关计划的各项目标方面有何主要障碍或困难？
8. 行动计划的执行工作迄今为止取得的最大进展是什么？
9. 在当地乡镇一级，是否有任何机构负责对付极端贫困问题？贵国当地选出的家境贫寒的官员占多大比例？在当地如何安排与非政府组织联系？
10. 关于筹资、代表权和在贵国境内举办的协调会议，贵国政府与负责极端贫困和人权问题的主要非政府组织的关系如何？是否经常与非政府组织联系？
11. 警方是否与社会工作者或预防服务部门保持联络？它是否与负责捍卫极端贫困者权利的协会联络？警察是否获得这方面的专门培训？
12. 是否鼓励儿童、尤其是穷人家的女孩上学读书？在今后五年采取何种具体措施协助家境贫寒的儿童？
13. 民事登记部门是否运作良好？估计贵国境内有多少人未登记？这些人是否十分贫困？
14. 贵国在 1999 年和 2000 年调拨了多少减贫专款？贵国政府在 1999 年和 2000 年期间从儿童基金会、开发计划署和卫生组织那里获得了多少资金？你们认为在贵国境内开展活动的非政府组织从这三个组织那里获得了多少资金？由谁管理对付极端贫困方案？

15. 贫困社区如何参与减贫工作？如何参与拟定或构思方案、调配预算等？

16. 关于最后一点，即关于预算调配，贫困社区是否参与编制减贫预算以及用于执行其他政策的预算？它们是否还协助按住区或族群等确定对极端贫困者的协助重点？

附件二

国家人权机构调查表

人权与极端贫困

人权委员会于 1998 年任命安妮一玛丽·利赞女士担任人权与极端贫困问题独立专家。据开发计划署的说法，极端贫困常被称为绝对贫困，指的是个人缺乏必要的收入满足基本食物需求的状况(开发计划署，《克服人类贫困，1999 年和 2000 年》)。此后，委员会一连串的决议请独立专家尤其通过确定国家和国际范例，评估增进和保护人权与根除极端贫困之间的关系。委员会 2000 年 4 月 17 日第 2000/12 号决议还请独立专家考虑克服极端贫困的战略和这些战略的社会影响；与最贫困者和其社区磋商，包括进行实地考察，研究培养他们表达自己观点并将自己组织起来的能力的各种办法，并促进国家人权机构参与这项工作(可在联合国人权事务高级专员办事处的网址(<http://www.unhchr.ch>)上查阅这项决议的全文)。

通过这一调查表，独立专家希望在分析中纳入负责消除极端贫困问题的主要方面(即政府、国家人权机构以及在经济、社会、文化权利领域开展工作的非政府组织)的意见和可供借鉴的资料。

谨请至迟在 2001 年 1 月 31 日将答复送至联合国人权事务高级专员办事处研究和发展权利处(Palais Wilson, 52, rue des Pâquis, 1201, Geneva; 电传: 00 41 22 917 90 10)。

1. 贫困社区是否参与贵机构的工作？
2. 贵机构是否允许生活极端贫困者或其代表参与决策程序？
3. 贵机构是否在增进和保护经济、社会和文化权利尤其是在对付贫困方面发挥具体作用？
 4. 请具体举例说明在食物、住房、卫生、教育、环境和土地所有权方面的工作。
 5. 你们是否为消除贫困发动宣传教育运动？如果发动这样的运动，贵机构如何落实？请举例说明。
 6. 在此方面，贵机构如何围绕政府执行的减贫政策发挥咨询和协助作用？
 7. 在处理与贵国贫困社区有关的问题上，你们与执法部门和保安部队的关系如何？请举例说明。
 8. 就极端贫困的阶层而言，你们认为执法是否公正？
 - (a) 穷人是否有机会利用法律机制？
 - (b) 有何障碍妨碍穷人利用法律机制？
 - (c) 是否设法(例如通过积极行动、资助、法律协助等)协助穷人利用法律机制？
 - (d) 你们如何协助穷人利用法律机制？
 9. 你们是否围绕生活极端贫困者的基本权利与议员、社区组织和非政府组织保持联络？
 - (a) 这类联络/合作的性质是什么？
 - (b) 结果如何？
10. 你们如何评价贵机构在改善极端贫困者境况并使他们能表达自己的意见方面采取的行动：
 - (a) 非常有效 (.....)
 - (b) 有效 (.....)
 - (c) 比较有效 (.....)
 - (d) 无效 (.....)
11. 贵国在减贫方面是否有任何范例或成功的经验可与其他国家分享？
12. 作为负责对付极端贫困问题的国家人权机构，你们计划如何扩大职权范围？你们估计中长期是否会在这方面取得任何进展？

附件三

非政府组织调查表

人权与极端贫困

人权委员会于 1998 年任命安妮一玛丽·利赞女士担任人权与极端贫困问题独立专家。据开发计划署的说法，极端贫困常被称为绝对贫困，指的是个人缺乏必要的收入满足基本食物需求的状况(开发计划署，《克服人类贫困，1999 年和 2000 年》)。此后，委员会一连串的决议请独立专家尤其通过确定国家和国际范例，评估增进和保护人权与根除极端贫困之间的关系。委员会 2000 年 4 月 17 日第 2000/12 号决议还请独立专家考虑克服极端贫困的战略和这些战略的社会影响；与最贫困者和其社区磋商，包括进行实地考察，研究培养他们表达自己观点并将自己组织起来的能力的各种办法，并促进国家人权机构参与这项工作(可在联合国人权事务高级专员办事处的网址(<http://www.unhchr.ch>)上查阅这项决议的全文)。

通过这一调查表，独立专家希望在分析中纳入负责消除极端贫困问题的主要方面(即政府、国家人权机构以及在经济、社会、文化权利领域开展工作的非政府组织)的意见和可供借鉴的资料。

谨请至迟在 2001 年 1 月 31 日将答复送至联合国人权事务高级专员办事处研究和发权利处(Palais Wilson, 52, rue des Pâquis, 1201, Geneva; 电传: 00 41 22 917 90 10)。

1. 贵组织与国家的关系如何？国家是否促进包括非政府组织在内的各类民间社团的发展？
2. 如何确定极端贫困者的需求？请根据贵组织的经验按国家详细说明。
3. 执行理事会由谁组成？在贵组织中极端贫困者是否有代表权？
4. 得到你们协助的穷人有何特点？他们是不是有关国家的公民？残疾人？少数民族成员、外国人？请详细说明贵组织的服务对象。
5. 你们根据何种标准选择受援群体/阶层？
6. 穷人如何向贵组织阐述自己的需求？他们如何向地方当局阐述自己的需求？最贫困妇女如何表达自己的意愿？她们是否某团体的成员？她们是否有渠道表达女性的观点？
7. 以何种方式协助最贫困者？请列明 1999 年和 2000 年期间从一国或多国、开发计划署、儿童基金会、卫生组织获得的款项。
8. 采取了何种措施协助穷人参与贵组织的决策工作？
9. 你们是否与地方当局保持联系？是与什么样的当局联系？何时联系？你们是否设有当地分支机构？自何时起设有这样的机构？
10. 警方、军方对你们是否持敌视态度？它们何时曾有敌视的举动？
11. 你们与教育机构是否有联系？你们是否开展具体活动提高女孩的入学率？
12. 依你们看，为促进和保护极端贫困者的基本权利而采取的地方、国家、区域和国际有效战略的目标应是：
 - (a) 教育？
 - (b) 卫生？
 - (c) 住房？
 - (d) 食物？
 - (e) 获得并维持土地、资产和住宅？
 - (f) 健康、安全的环境？

附件四

独立专家在采访最贫困者时所用的调查表

采访对象认为需有多少钱才能“勉强维生”？

每天.....每周.....每月.....

采访对象有多少收入？

每天.....每周.....每月.....

收入来源是什么？

机构——教会——家庭——朋友——工作——乞讨——其他

.....

家里有多少人？

.....口人，包括.....名子女

子女是否上学？

是——否

采访对象是否有工作？

是——否

采访对象是否家里唯一挣钱的人？

是——否

如果答案是否定的话，家里还有其他收入渠道吗？

收入的重点用途是什么？

住房

食物

医疗保健

家庭

其他

采访对象在一周期间与谁讲话？

机构——教会——家人——朋友——团体——学校——其他

是否加入某一团体或工会或政治团体？

是——否

吃什么？

从何处得到食物？

机构——教会——家庭——朋友——工作单位——乞讨——孤儿院——学校——团体

是否有其他渠道？.....

能否阅读？

能——否

是否阅读	是——否
住在何处？ / 睡在何处？	
机构——教会——家庭——朋友——工作单位——学校——团体——自家——街上	
多久洗一次澡？	每天.....次 每周.....次 每月.....次
是否曾遭羞辱或虐待？	是——否
遭谁羞辱或虐待？	警察 家人 其他穷人 街上行人 其他人
是否有任何防卫手段？	是——否
是否与公共服务部门有联系？	每天.....次 每周.....次 每月.....次 从未联系
是否与警方打交道？	是——否
如果答“是”，请注明次数：	每天.....次 每周.....次 每月.....次
是否坐过牢？	是——否
是否去医院看病？	是——否
由谁付医疗费？	免费医疗 家人 朋友 自付 其他
是否去清真寺祷告？	是——否

是否上学？	是——否
是否上教堂？	是——否
是否去庙里祈祷？	是——否
是否去其他地方？	是——否
是否有一位或多位朋友？	是——否
朋友是否协助找寻：	
食物？	是——否
住房？	是——否
维生手段？	是——否
采访对象是谁？	男子
	女子
	儿童
多大年龄？	不到 10 岁
	10-20 岁
	30-50 岁
	50 岁以上
调查时间.....	
调查地点.....	
所在国家.....	

-- -- -- -- --