



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/43
29 February 2004
CHINESE
Original: FRENCH

人权委员会
第六十届会议
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 A.-M. 利津女士提交的报告*

* 独立专家在截止日期后才提交报告是因为她于 2003 年最后从事的与国际金融机构进行对话的两项任务—11 月 18 至 23 日前往苏丹，11 月 30 日至 12 月 5 日前往华盛顿—接踵而来并且也由于她想将对问题单作出的最新答复列入报告中。本报告附件不译，原文照录。

内 容 提 要

赤贫问题独立专家自 1999 年来就在研究消除贫穷和赤贫的最好办法。由于她访问了各个大陆上的许多国家中的最贫穷人口，她能够向各国政府和国际组织建议各种各样消除赤贫的措施，这些以国际文书为依据的措施包含了所有人权。

独立专家这份最后报告讨论了消除贫穷的主题(第一章)。该报告也回应了在她前几份报告中提出的主要建议，特别是在 2003 年提交的报告中(E/CN.4/2003/52)和关于她访问多米尼加共和国的报告(E/CN.4/2003/52/Add.1)和访问也门的报告(E/CN.4/2004/43/Add.1)中提出的建议(第二章)。

该报告回顾了关于社会保险制度，最低收入保障立法和赤贫人士就业等以前的建议，又根据从 46 个国家收到的对 E/CN.4/2003/52 号文件附件中的问题单的答复，提出了两项新建议：权力下放作为一项行政技术和政府在社区一级帮助赤贫者的工作(第三章)以及有必要设立一个包括所有人口在内的民事登记系统(第四章)。

独立专家继续与世界银行和国际货币基金组织进行富有成果的对话并拟订了六项有关建议(第五章)。

独立专家于 2003 年访问了两个阿拉伯国家：也门和苏丹。关于苏丹，她正在拟订关于某些金融做法的一般性建议(伊斯兰小额供资和银行、伊斯兰济贫税、宗教基金、哈瓦拉)(第六章)。

最后，在她任务完成之际，独立专家想感谢人权委员会对她的信任，并希望在消除赤贫方面的职权会继续下去，从而重申国际社会消除赤贫的承诺，这是对人权的一项最严重，也显然是最普遍的侵犯。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 5	4
一、趋势：不向悲观主义投降	6 - 19	5
二、主要建议	20 - 30	8
三、权力下放以造福赤贫者	31 - 41	12
四、公民身份和人权	42 - 46	14
五、国际货币基金组织和世界银行：六点建议	47 - 67	16
六、消除苏丹的贫困	68 - 75	20
七、结论	76 - 79	23
<u>附 件</u> ：对独立专家的问题单作出的答复摘要列表		25

导 言

1. 自人权委员会通过第 1998/25 号决议及她被任命为赤贫问题独立专家以来，独立专家在过去六年内都向委员会提交了一份年度报告，其中指出不论在什么国家发生，不论赤贫者生活在哪一个发展水平，赤贫都是对人权的绝对否定。

2. 在她的任期内，独立专家在世界各地见到了生活在贫困、赤贫和最困难情况下的种种人。她和他们一齐讨论了穷人可作出些什么努力来克服他们的困境，她曾尝试估计这些贫穷者的祖国在什么程度上设立了或未能设立一些结构来允许他们表达自己，以及这些国家怎样考虑到穷人的需要。在进行这项工作时，独立专家与帮助世界各地赤贫者的非政府组织建立了广大的联系。最后，根据每一项证实她职权的决议，独立专家能够与各国际金融机构展开了富有成效的对话。

3. 独立专家的职权允许她在 1999 年提交的初次报告(E/CN.4/1999/48)中讨论从人权角度支持消除贫困的国际行动的有关国际文书，特别是《世界人权宣言》第二十五条和《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》中的有关条款。

4. 在这些核心案文的基础上，她六年来对各国行为的观察——不单是在国内而且在负责执行这些公约的国际组织内和联合国开发机构内——使独立专家能够审议联合国开发计划署、世界银行和她在外地访问中遇到的其他机构的作用。这些不论是否是她任务一部分的外地访问包括：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、贝宁、玻利维亚、保加利亚、布隆迪，刚果民主共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、法国、黎巴嫩、葡萄牙、苏丹和也门。

5. 在她整个任期内，独立专家也研究了可作出什么努力以协调消除贫困的各种措施，并能够观察到已就拟订一项减少贫困战略的框架文件迈出了一步并能衡量其进展，她参与了拟订秘书长的千年发展目标，与世界贸易组织和国际货币基金组织追踪最高层的协调努力。在她的六年任期内，独立专家与一个非政府组织——第四世界扶贫国际运动保持了经常的联络，后者的工作值得所有生活在赤贫中的人的赞赏。

一、趋势：不向悲观主义投降

6. 单单是 2003 年的全球军事预算就足以支付为非洲 0 至 18 岁的年轻人建造他们所需要的所有学校的费用并支付他们教师 15 年的工资。

7. 克服赤贫的路程还很漫长，国际社会和开发机构的许多主动行动(联合国主题首脑会议、千年宣言、各种各样的减贫战略)都不能隐藏这个事实，即赤贫是一个空前巨大的问题。贫民窟的人口将在 30 年内增加一倍；目前约有 10 亿人居住在这些不断蔓延的贫民窟中，在过去十年内增加了 36%。贫民区的居民大多数在亚洲(60%)。在发达国家中，5,400 万人居住在城市贫民区中。超过 72% 的非洲人口居住在世界一些最穷困的贫民窟中。联合国人类住区规划署(人居署)估计在 2050 年世界人口中的三分之二居住在城市里，而超过 35 亿的人口将居住在卫生条件不足的城市里，没有适当的住房、供电和排水系统。

8. 独立专家在这六年期间跟进了在亚洲的发展：这方面包括教育方面的大量投资，尤其是在印度；以及中国的减贫和创造就业投资政策的显著成就。用数量标准来衡量，中国似乎是最成功的发展例子，特别是在降低文盲方面，创造一个充满生气的中产消费阶级方面和减少婴儿死亡率方面。统计数字标准已指出中国可在十年内战胜贫穷。

9. 在巴西已产生了一个真正的中产阶级；政府的改革也为未来带来希望，特别是鉴于在保健和教育方面采取的正确措施。这一个例子可引导整个大陆走向正确的方向，只要针对的措施能允许土著人口参与发展。

10. 为发展提供的资金还是不足。然而在她六年任期内，独立专家见证了捐款承诺形式的变化，但乃未达到捐助国答应的 0.7% 国内生产总值的指标。2001 年 9.11 事件产生了双重影响：在一个内省阶段过去后，大多数发达国家恢复了一个更乐观的看法，援助流动也稍微增加了；但是在一些情况下由于不少较富有国家中的经济衰退而受到了限制。在此同时，发展援助预算似乎又恢复通过双边渠道提供，不论是公开地或较不公开地；这是由于对某些多边程序感到厌烦，或是需要更公开地施加压力。所有这些因素都在显示多边主义的衰退；作为一项矫正办法，特别专家建议一些能将日益增加的国际安全需要包括进去的政策。

11. 2003 年，试图以国际贸易促进发展的坎昆会议的失败是一项令人悲观的原因。独立专家也有同感，当这项失败变得无可避免时，她向其他同事作了这样的

表示：富有国家的补贴对于竞争做法和市场自由发生严重的影响。这种“堡垒”意识只会在受保护的区域内产生短期的财富，因为保护主义会引起限制性的做法，使投资者不安并压制创新能力。然而这却发生在世界上法治和福利最发达的地区；这些政府认为，为了它们国民的利益，它们有义务执行这类政策，包括消除贫穷的政策。我们是否因此需要鼓吹大规模地解构国家？事实上我们应该鼓吹调整那些没有能力对主要的农业、工业或服务业工作人员征税的几乎不存在的国家，使这些国家能够执行消除贫穷的政策。要克服坎昆的失败，恢复谈判而不改变立场是不够的；保护主义国家必须发动一项政策支持贫穷世界的发展，促使它们放弃没有效力的“堡垒”政策。

12. 在她的任期内，独立专家观察到联合国机构已变得乐意采取消除贫困的政策：《千年宣言》中所载的发展目标制定了一个可信的战略目标，即在 1999 年和 2000 年提交的报告中(E/CN.4/1999/48 和 E/CN.4/2000/52)呼吁的一贯性目标；国际多边论坛的每一个参与者都认为这是建立可信性的先决条件。《千年发展目标》于 2004 年被各国际金融机构和世贸组织作为一项全球性基准指标来执行。这种在一贯性方面取得的胜利，使人对于国际社会的洞察力能采取乐观的看法。

13. 同样地，独立专家注意到世界银行现在的目标在消除贫穷的斗争方面更为恰当和贴切。2000 年提出的关于以减轻贫困战略替代结构调整方案的草图，在四年后显示这不仅仅是换汤不换药的做法。独立专家在关于她与世界银行和货币基金组织在这个期间的对话那一章中就将人权列入减贫战略的事项作出了特别研究。在她访问玻利维亚和贝宁期间，她能够直接参与了这项工作。在经济、社会和文化权利委员会的要求下，人权事务高级专员办事处履行了一项十分有用的任务，编写了关于从人权角度减少贫困战略的准则草案。在她与货币基金组织的讨论中，独立专家注意到该基金的总干事就消除贫穷问题所表达的明确立场。然而，独立专家回顾，在货币基金组织和世界银行的职权范围内还欠缺关于人权的义务；她相信如果将这些义务正式列入它们各自的职权内是有好处的。

14. 一般说来，独立专家认为世界银行在社会目标和社会发展方案方面的立场改变还是不够大胆。她可以感到在该银行内负责促进“男女平等”政策的人所感到的沮丧，他们表示关于让妇女参与消除贫穷政策的各项宣言没有得到执行。

15. 独立专家也不得不处理对 2001 年 9.11 悲剧事件的反应。她的任务不允许她在此关切公民和政治权利的问题；但是她想针对经济与社会权利之间的联系，在有关这些事件的评论中往往忽略了这一点。在克服蒙昧主义和贫穷方面的努力是本质上相关的。因此可根据本报告所列出的目标制定适当的安全目标，以便为了赤贫人口的利益对国家作出调整。安全方面的预算不应过于短视，它们应在于社会的基本改变，从而使它们向教育，对妇女的尊重和拒绝仇恨方面发展。独立专家因此对于也门政府愿意促进妇女权利特别印象深刻。在特别专家 1999 年的访问和 2003 年的访问之间发生了显著的变化，显示了妇女权利已经被纳入了一个迈向发展的社会的视野中，并抛弃了最极端的恐怖主义形式(见 E/CN.4/2004/43/Add.1)。

16. 这些调整国家的活动和一项有效的安全政策再加上旨在削减贫穷、尊重人权和妇女权利的政策促使特别专家审查在一些国家中的民事登记政策。这些政策的优点是将安全目标与有效的促进人权政策结合在一起，使每一个人在出生时都拥有一个身份并赋予妇女不需得到丈夫同意就可获得身份证的权利：这些基本改革结合在一个民事登记制度里。该制度使用新的技术，最终能增强国家促进其公民权利的职能。一张身份证并不会使人更富有，但它提醒人民注意他们的存在并表示他们得到承认并拥有国家所保障的权利。发给身份证可加强安全并为不再存在国家，可购买任何身份的那些世界上的阴暗地方带来光明。这些地点常常是恐怖主义分子躲藏之处；特别专家强烈建议继续她在对她的问题单所作答复的基础上进行的研究(见下面关于公民身份制度的第四章和附件中对载于她上一份报告中的问题单的答复(E/CN.4/2003/52)。

17. 授权独立专家提交报告的决议也要求她监督于南非德班举行的反对种族主义、种族和民族歧视、仇外心理和其他有关当代形式不容忍行为世界会议的影响和结论。针对穷人的种族主义是一种普遍的社会行为，种族主义由于差异的扩大以及恐惧和仇恨的普遍化而得到滋养。独立专家也提到关于她访问多米尼加共和国的报告(E/CN.4/2003/52/Add.1)，其中她强调了民事登记政策在消除或加强差别方面的作用。2001 年 9.11 事件后出现了许多宗教不容忍事情，严重地损害了对人权的尊重并提醒了在富有国家的移民人口的脆弱处境。因此，在美利坚合众国的阿拉伯学生数目，不论穷富，由于他们所面对的歧视而下降了 30%。在欧洲，限制庇护要求

的趋势，使经济上的堡垒意识又加上了一个地区性意识，助长了种族主义并使穆斯林人口成为主要目标。在这方面，穆斯林妇女成为一个两极化的因素。

18. 在她的任务范围内，独立专家于 2003 年访问了两个阿拉伯国家，并认为应当密切注意这两个国家。开发计划署和阿拉伯经济和社会发展基金最近的一份报告指出阿拉伯国家的贫穷情况越来越严重，它们的人口是应该谴责的抵制行为的受害者。报告的起草人都来自该区域，他们也强调了该区域里知识程度的下降和在获得知识方面越来越困难。独立专家能够调查了一些植根于伊斯兰文化的金融做法(伊斯兰银行和小额供资、伊斯兰济贫税和慈善宗教基金)。这些不太为人所知的做法，常常被人一下子否定，甚至怀疑，而它们却可通过符合当地文化的方式用来消除贫困。

19. 法语国家国际组织在人权和公民权领域里的努力值得强调。布隆迪是探讨这个有问题的联系的目标国。法语国家组织尽管只有很少的资金，在公民权的共同原则方面却作出了很有效的工作。

二、主要建议

1. 具有极端贫困人口的国家负有不可推卸的责任

20. 独立专家在其各项报告中重申，各国政府及其消除贫穷的政治意愿或缺乏这种意愿是确保政策效力的关键，因为他们控制着分配给这一领域的资源。经济和社会权利的主旨，仅举其中最基本的权利(教育和保健权)为例，只有在使这些权利得以行使的基础设施存在以及只有很少或没有收入的人也可获得这些权利的情况下才可使这些权利得到实现。这些政策花费金钱，其效力则有赖于预算选择为后盾的政治意愿。因此，应把教育和卫生预算放在与军事预算同等地位。

2. 一揽子“良好立法”：包括健康风险、 失业和退休在内的社会保险制度

21. 独立专家在其整个授权期间考查了消除赤贫的最佳做法。尽管国家各种变化能够考虑到具体情况，但最佳立法必须包括创建社会保险制度，提供健康保险、失业保险和退休养恤金。世界范围的风险保险是应该遵循的趋势，认为或声称这些

结构是富国独占的领域是错误的。卢旺达建立社会保险制度的努力就是积极政治意愿杰出的范例。这种性质的社会保险安排筹资机制可以多种多样，以适应国家或多或少的参与情况和私营部门的重要作用。如果诸如刚果民主共和国等结构薄弱的国家能够在强制性的社会保险制度中从其财富中谋得商业利益(非法开采刚果民主共和国自然资源和其它形式财富问题专家组的报告(见 S/2002/1146)显示出这种财富的程度)，战胜贫穷会比在不具有法律效力的君子协定情况下更加有效。联合国发展机构就是要努力集中进行这类改革。

3. 国家改革和善政

22. 同开放市场、自由贸易与增长是战胜贫穷基本组成部分的广泛观点相反，独立专家评论说，国家结构薄弱、有时完全缺乏这类结构，在过去六年里造成赤贫出现和对赤贫人口权利的侵犯。贫穷人口需要国家、法律和通过财政机制对财富进行再分配，使富人对财富的内部再分配做出有益贡献。贫穷人口需要法治管理的国家，而这种法治本身应该尊重并使其他人尊重个人权利，尤其是企业的工会权利和获得最低程度的教育及保健服务权利。独立专家认为，应把国家的结构改革作为优先事项：即通过组织善政方案进行反腐，并恢复负责国家基本职能(警察、司法和财政)的人的恰当工资。

23. 本报告第三章及其附件中许多国家答复的问题单结果显示国家权力下放的益处。

4. 保障最低收入与通过就业融入社会的政策相结合

24. 独立专家指出，这类立法日益受到欢迎，在她任务初期还是发达国家的独占领域 (在 1999 年，葡萄牙刚刚根据法国有关社会排斥的规程——此类法律中最全面的规程——完成制定其法律)。她对负责战胜贫穷当局的访问报告(E/CN.4/2004/43/Add.1)所阐述的也门经验显示，非常贫穷的国家也可以发起这类试验，将其应用到最边缘化人口的日常现实生活当中。即使在这类法律实施的最初阶段没有分配什么资源，但这类投资却允许建立一个保护最易受伤害者的机制，尤其是单身妇女或妇女户主，从而帮助国家掌握其贫穷人口的真实情况。残疾人的情况也是如此，他

们主要依赖最低保障收入。独立专家极力建议这类立法，因为其重点放在劳动力市场以外人士上(同上面提到的社会保险安排受益人不同)，这些人仅靠津贴生存，这类津贴可酌情提高，尽管这些人有残疾，但仍使他们能够进入劳动力市场。独立专家希望强调，应该鼓励也门经验，为残疾人做出规定，将不同的团体汇聚成一个单独联合体，作为与国家进行对话的伙伴。独立专家完全赞同召开国际残疾人会议的计划，以使其得以行使自己的权利。

5. 获得就学和保健机会

25. 这些是昂贵但绝对必要的政策。独立专家认为，无须表明，在所有经济、社会和文化权利中，仅只行使这两项主要权利就足以减少贫穷，并鼓励贫穷人口相信能够实现有尊严地生存的权利。她认为，在减少贫穷战略的范畴内，每个国家都应制定一项时刻表，为保障生活在本国土地上的每个人都能享有这些权利而采取必要的措施，并进行必要的投资。关于发展合作的双边和多边政策，应该努力与各国的方案密切配合，建设学校和医院、培训卓有才干的工作人员，并拨出预算酬劳工作人员，通过将公共和私营部门相结合，确保这两个部门顺利运作。

6. 加强妇女的作用和权力

26. 独立专家确信，除非妇女在社会行动的能力得到加强，并同男子一样被赋予同等权利，否则便没有希望有效战胜贫穷。她在访问也门后编写的报告是乐观的。她对也门进行了两次访问，自 2001 年 9 月 11 日以来，那里发生了彻底变化，也许这甚至就是因为那一天发生事件的结果。也门希望表明，它可以成为一个现代化的国家，因此正在鼓励妇女组织提交更多的项目和要求，作为全国反对家庭暴力广泛宣传运动的一部分。同时，在背离官方路线的情况下，在负责确保把性别问题作为世界银行一项重要政策的人们中可以感觉到丧失信心的情况。在拟定消除贫穷政策的这一重要中心，迫切需要取得进展。

7. 小额信贷日益成为消除贫穷政策的必要组成部分

27. 世界银行成立了帮助最贫穷者协商小组，是全世界良好做法和正在开展的众多主动行动的技术和财政支助的交流中心。尽管小额信贷仍然激发热情，并发起

诸如雅克·阿塔利 PlaNet Finance 等具有深远影响的项目，它也可以造成排斥机制，使赤贫状况恶化。

8. 继续倾听最贫穷人口的意见

28. 独立专家在向委员会第五十八届会议提交的报告 (E/CN.4/2002/55)中，详细研究了与最贫穷人口进行对话的有效方法，使他们能够自由发表意见。在玻利维亚和贝宁北部人口中所从事的工作仍然是各项建议的优先事项。独立专家认为，第四世界扶贫国际运动是主张需要倾听贫穷人口，使他们得以参与拟定恰当的政策的最佳鼓吹者。该非政府组织与比利时列日市(Liège)最贫穷部分人口所从事的工作就证明了这种意愿，并以分散权力的地方当局真诚参与精神倾听当地人民意见为先决条件。

9. 良好立法的其它范例

29. 这些包括鼓励非常贫穷家庭女童受教育的方案；为最贫穷人口设立免费法律援助；建立法律机制，确保无力支付罚款的非常贫穷的人在执行处罚之后不会继续留在监狱里；使用最贫穷者自己的语言-告知他们有关其教育和保健权利的国家方案；在警署中建立具有送交社会职能的预防股；根除司法和税务腐化方案；基础服务(最低限度的水电供应)公共资金；以及有益于某类穷人的特设方案。独立专家还在若干转型期欧洲国家得以测量对罗姆人/欣蒂人方案的利用情况以及对布隆迪的巴特瓦斯人的援助情况和对玻利维亚和厄瓜多尔土著人口的方案。为了卓有成效，必须以尊重和理解的方式同社区领导合作，拟定和开展这些主动行动，并使妇女参与；这类合作有时缺乏政治原因，这常常是紧张和冲突的根源。

10. 与增进和保护人权小组委员会齐头并进 延长任务期限和开展各项活动

30. 独立专家坚信，小组委员会继续关注与人权有关的赤贫问题至关重要，她建议延长这项任务期限。独立专家密切注意小组委员会的工作，并已经公开表示赞同对赤贫就是侵犯人类尊严和所有人权的定义(见 E/CN.4/Sub.2/2003/13)。她希望能够继续努力澄清概念。

三、权力下放以造福赤贫者

31. 独立专家在 1999 年第一份报告(E/CN.4/1999/48)中设想把权力下放的目标作为消除贫穷的有效工具。她在 2002 年提交的报告(E/CN.4/2002/55)中，在分析贝宁、玻利维亚和厄瓜多尔采取措施的范畴内，对这项建议进行了全面的评价，并在她 2003 年访问多米尼加共和国的报告(E/CN.4/2003/52/Add.1)中再次进行审议。在需求情况评估中应该采用什么办法使极端贫困人口得以生存？在连贯一致的国家框架内充分资助权力下放，是使最贫穷者表达自己唯一有效的行政安排。独立专家自其授权开始以来，目睹由于权力下放的趋势而取得重大进步，尽管一些政客对选任的权力下放当局十分谨慎，因为会对政府施加压力或影响其政策。

32. 阿尔及利亚的答复显示出这一进程的重要性。2000 年举行的全国消除贫困和排斥会议所制定的战略强调缺乏参与性社区发展办法这一事实——造成阿尔及利亚贫困的结构性原因之一——除其他事项外，还由于“经济和社会事项决策权力集中”。根据这项战略，“更多的权力下放一方面……鼓励穷人与社会经济融为一体，并增进地方行动，另一方面鼓励采用更加有活力的办法以及各级政府之间的合作关系”。

33. 在建立权力下放的框架中，应该注意避免使国家解体；事实上应该加强联邦或中央权力。有关和平协定决定后苏丹的情况就是如此。

34. 国家权力下放也可有益于鼓励不愿意分享发展目标和尊重经济、社会和文化权利的人群能够这样做。在这一点上，独立专家强调贝宁权力下放经验的效力，其中守旧的最重要人物也参与社会变革。人们实际成为权力下放国家进程的一部分而非不愿意地参与学校或医务系统或妇女权利的制度可以带来更好的变化。

35. 本报告调查了会员国有关权力下放的看法，并更新了中央政府关于这一主题的观点，显示出使贫穷人口参与权力下放和参与性政府制度的努力产生积极影响。报告着重指出公共当局所处的困境，尤其是在权力下放的机构中需要卓有才干的官员。在这一点上，海地政府在其答复中提出合理的抗辩。

1. 权利下放和社会政策

36. 罗马尼亚的立场反映出确保权力能够真正下放到贫穷和边缘化部分人口努力的重要性：“[在确定]获得各项社会福利和服务权利以及……提供必要财政支

助方面——地方当局负有责任。因此，对于诸如……社会援助……等社会方案来说，……根据市长书面意向，[确定]社会权利以及支付数额和款项”。

2. 权力下放与资源

37. 刚果民主共和国的答复显示出突出的资源需要。“政府目前的制度以及与各级地方政府之间的关系并不令人满意。权力下放的机构常常受到中央政府的抑制，尤其是在各种税务方面更为如此。地方当局希望看到有利于自己的更多的权力下放。最贫穷者总是感到被抛弃在悲惨的命运之中，认为地方当局仍然能够为他们做些事情，因为解决他们问题的办法必定涉及这些地方机构。在金沙萨城，每一个区都拥有来自于地方贸易税收或其它盈利性业务活动和中央补贴的资源。然而，在过去一年里，他们的业务活动收入减少，中央政府退还给他们的税收极少”。

3. 关于权力下放的结论

38. 对答复的分析(见附件)使我们得出结论，需要继续努力真正做到权力下放：其中一些答复显示，仍有很多工作要做。尽管消除贫穷方面权力下放机构的作用十分明显，他们仍然需要得到必要的财政资源。德国是做出答复中最富有的国家，独立专家认为，德国是具有权力最为下放制度的国家，德国是在联邦框架内展开消除贫穷工作，以避免区别待遇。这一项国家基准体系显然至关重要。由卓有才干并经过培训的官员来管理权力下放进程也十分重要。并非所有地方当局都享有公众的信任；为了使最贫穷部份人口参与决策进程并使他们了解自己的权利(通过地方委员会或其代表参与协商)，除进行定期选举外，还需要制定参与性进程。

4. 有关权力下放的建议

39. 独立专家建议，联合国机构和国际金融机构应该把建立和资助权力下放组织作为优先事项。她建议，开发计划署应该加强世界城市扶贫联盟论坛，为其提供城市间伙伴关系框架和资源。使城镇相联系的国际协调机构在消除贫穷方面需要发挥更大的作用：独立专家建议，应在联合国协商机构中赋予其地位。

40. 独立专家在与世界银行和国际货币基金组织的谈话中发现其官员赞成权力下放。国际货币基金组织总干事指出，贫穷是一个地方问题，需要制定可以实施的政策，并使当地一级发生变化。金融机构把权力下放看作是在适当的一级创造和落实奖励的方法，不仅增加水电供应服务，而且加强教育和保健服务。因此，权力下放机构有可能成为建立市场和服务性经济中的优秀伙伴，提供有益和有效的公共服务。应该在能够定期监测和评价其职能的框架内实施权力下放。独立专家建议，国际金融机构应该把下放权力放在减贫战略的中心，赋予权力下放机构征税、传播国家当局提供的信息和执行社会政策的任务。

41. 转型期经济国家以及发展中国家的预算困境使权力下放机构成为公共部门中的“穷亲戚”。独立专家建议，一旦建立了充分的监测机制，国际金融机构即应推动权力下放机构更强的借贷能力，这一发展可以帮助城市进入真正的发展伙伴关系。

四、公民身份和人权

42. 独立专家在她履行任务期间遇到的最不利和最具损害性的剥夺权利情况是，这种剥夺敞开了容许一切类型侵权和暴力行为的大门：由于不给予出生登记，剥夺了个人存在的权利，即意味着人可被贩卖或出嫁，或沦为贩运者的危害对象。对于妇女，以拒绝颁发身份证的手法，拒不承认妇女的存在，表明妇女如何蒙受着类似儿童般的待遇。由于非婚姻生的儿童在出生登记或身份证卡方面的状况，往往隐藏了各种不能被接受的歧视的形式，包括对妇女的歧视。承认公民身份是确立起对将成长为国家公民的新生儿保护义务的一个至关重要部分。

43. 独立专家认为，这建议应予以特别的关注，尤其因为完好地保存民事登记册会增强安全政策。虽然为这类政策编制了预算，然而往往则无数据库。这类政策是与政府必要的改革和建立法制完全相符的长期性投资。独立专家说，在一些通过选举建立起民主体制的地方，国际社会往往拨出数量可观的预算，支付购买计算机和选举登记的开支；然而，一旦选举结束后，确保人人得到登记的努力即松懈消退。然而，设备依然存在，可用于颁发身份证和家庭登记册，并非仅用于短期选举目的。现代技术使得许多国家将手写本登记册转换为计算机化的民事登记册。

44. 独立专家深有感触的是，她走访的每一个国家活跃地关注民事登记政策。各国如此关注是出于众多的原因，诸如：出于保护儿童的愿望、一些禁止早婚的国家为了避免早婚，或者是为了衡量义务教育的进展情况。也门确立了一项已证明极为有效的新制度，因为这项制度规定，即便妇女的丈夫不希望她们持有身份证，妇女亦具有获得身份证的权利。苏丹正在购取设备，但需要援助，尤其需要援助编制家庭登记簿。贝宁和刚果民主共和国需要筹集资金。多米尼加共和国的经验最有意义。独立专家目睹了该国家颁发的身份证如何便利儿童能报名入学。海地原籍人民在获取身份证方面经历的困难体现出了现代技术的重要性，并导致政府开拓获取现代技术的途径。发给身份证的问题也带有排斥的风险。拒绝对谁颁发身份证？拒绝哪个族裔群体、哪个宗教群体、哪些寻求庇护者？这个问题超越贫困程度的问题，触及到每一个人行使他或她权利的核心问题。独立专家收到了许多国家对详细调查问卷的答复。这些答复表明，除了亚太地区(该地区只有尼泊尔给予了回复)之外，许多国家愿意对其本国的民事登记制度实行现代化。其中有些国家，诸如一些处于经济转型期的欧洲国家，已经开始了现代化。非洲国家难以为这项政策筹资，因为它被错误地视为一项优先程度颇低的政策。几乎所有的拉丁美洲国家都处于现代化和计算机化的阶段。所有这些正在确立民事新登记册的国家都请求技术援助。开展这一领域工作的国际组织极少：拉丁美洲的美洲国家组织；和法国的开发合作署；联合国儿童基金会(儿童基金会)主要关注的是出生登记，以作为对儿童权利的一项保障；和欧洲联盟以其成员国和加入国名义开展的工作。各方应当为这些方案增加筹资。

45. 对各国民事登记目标进行比较(参见附件表 4)展现了这项政策的助益性：

- (a) 许多国家把保护儿童列为首要目标，而且其中许多国家还阐明要保护女童；
- (b) 第二个重要目的是确立父子关系，因为由父子关系形成了各方面权利，尤其涉及家庭的作用和继承权；
- (c) 阿尔巴尼亚、海地和多米尼加共和国的首要目的是监测国内人口的流动；
- (d) 只有阿尔及利亚、萨尔瓦多和海地称监测跨越国境的流动为一个意义重大的目的。

46. 最后，独立专家就公民身份问题建议：

- (a) 委员会应继续分析现代民事登记制度对权利观念和贫困人口行使这些权利的影响；
- (b) 各国应当把本国民事登记制度的现代化列为筹资的首要目标之一，不仅是为了安全方面原因，而且是为了与人权相关的各方面原因；
- (c) 联合国各机构和捐助方应为这些最贫困地区提供技术支持并协助资助现代民事登记方案。

五、国际货币基金和世界银行：六点建议

47. 委员会在赋予独立专家的任务中明确地提及应与国际金融机构接洽。她感到正当这些金融机构遭到非政府组织¹和某些国家严厉批评之际，这是其任务中颇为有用的一部分内容。独立专家采取的做法是展开对话：她为其编撰的每一份报告，与货币基金组织总裁进行了会晤，使她能就该机构的方法及其行动形式方面的发展进行评估。

48. 货币基金组织对国家减轻贫困战略和支持机制的强调，可促使各成员国中的经济和社会行为者更密切地参与同国际金融机构的讨论。货币基金组织仍然认为，该机构的任务并未明确地包括对人权的尊重问题。独立专家 2003 年 12 月同总裁的会晤，使她有机会着重指出了，若干可辅助货币基金组织的货币与贸易政策的要素，即：社会保险网络、增强包括司法体制在内的各机构的实绩，和防止腐败的鼓励措施。

49. 货币基金组织不认为其任务是按非政府组织，牛津饥荒救济委员会的建议，²制订方案以取代成员国的减轻贫困战略，或形成各种方案替代对贫困和社会影响的分析。然而，货币基金组织执董会承认，《千年发展目标》是该基金活动的有关和决定性因素。

50. 货币基金组织总裁认为，变革需要时间，并担心对于基金的作用可能会产生某些混乱。他警告，若要求一个机构接手另一机构的任务，则可能损害任何一方机构的价值。目前，对消除贫困的工作已经赋予了更大的重视。据总裁称，当今贫困加剧的一个最有可能的根源是发达国家在贸易谈判中采取的立场。

51. 联合国秘书长和各国际金融机构和世贸组织首席主管出席的各次研讨会为取得机构间步履一致提供了良机，而货币基金组织总裁重申，他及其基金愿意与联合国携手工作。货币基金组织已具备了一项经过尝试并检验的方针(减轻贫困战略和减少贫困促进增长贷款机制)。《千年发展目标》增强了此项方针。方针包括技术援助、与工人组织的会谈和体制建设，包括增强权力已下放的机构。据总裁称，迄今为止，民事登记是有助的，但并不是货币基金组织的一个优先事项。

52. 独立专家支持货币基金组织和世界银行主动采取行动，推动源于伊斯兰文化的(Zakat, 亦称伊斯兰银行)，或在发展中国家内普遍所设(hawala)金融体制的现代化。独立专家建议继续这方面的努力，并应将 awqaf (以慈善基金形式的土地永久资产权)列入这份清单，因为它们可提供消除贫困的资源。

53. 独立专家在与货币基金组织会谈的同时，并行展开了与世界银行的会谈。会议后她得到同样的印象。世界银行是个极为庞大的机构，下属各分支机构互不通气，不太了解其它部门的工作。世行将消除贫困列为该机构战略的内在组成部分，并就其方针与此概念实现谐调(而 1999 至 2000 年期间的情况并非如此)。与国际货币基金组织那种一切都严格协调的方式不同，世界银行的步履各有差异，而且某些主题领域(诸如性别问题)显然不受鼓励。另一方面，世界银行较为开放并且鼓励通过其“开拓市场”方式，实行变革。

54. 独立专家认为，尽管世界银行已经将性别问题作为一项专门的议题并且设立了专门处置这一问题的办公室，但是，世界银行还得加强努力，将性别问题列为其的一个优先事项。³

55. 独立专家观察到了，帮助最贫穷者协商小组(助贫协商组)和国际农业研究协商小组(农研协商组)的一些极为重要的发展动态。

56. 助贫协商组赋予微型信贷重大的作用。目前的分析应集中探讨被排斥在微型融资性系统之外的微型信贷，以免遗忘援助极端贫困的机制是在此层面上着手运行的。虽然(援助贫困，且在财政上行)的两个目标已经实现，然而，农研协商组仍主张以一些受惠方为优先。

57. 农研协商组正在进行改革，实现其参与伙伴的多样化并鼓励他们解决质量关注问题。改革的体现是南方国家扩大的参与，而现代化则体现在私营部门和民间社会的参与。农研协商组还增强了其科学委员会的任务。因此，世界银行内的农研

协商组管理小组借助这些重大的协作，以最佳地利用拨给其他全球联系方案，诸如全球水源伙伴关系或援困协商组的资源。

58. 独立专家认为，这两个重要的协商小组(助贫协商组和农研协商组)的工作应当加以鼓励，而且应让各捐助方更多地了解这两个协商组的工作。

59. 同时应鼓励助贫协商组注重储蓄和金融服务。⁴ 例如，独立专家研究了PLaNet 融资项目：该项目运用欧洲资金协助当地中介组织是一个良好模式。

60. 在所涉期间，世界银行发展了社会发展概念，增加了世行与国际劳工组织的联系，并分析了与贫困人口相关的风险；世行就每个相关的国家与联合国各组织实行工作协调。世行认为，在国家一级已经就作为减轻贫困的战略一部分，为保护残疾人权利、儿童权利和工人权利做出了重大努力。

61. 独立专家认为，世界银行可在社会保护领域做更多的工作。那些可列举的实例中包括墨西哥在内。墨西哥的养恤金改革获得了成功。虽然对发展中国家保险部门进行风险分析是个敏感的问题，然而，应由世行来承担。独立专家主张就社会保险领域进行深入调研。

62. 世界银行最近设立了一个人权事务股，以表示世行愿意按委员会建议的方针开展工作。目前每个区域和技术办事处都设有人权事务协调中心。每个区域都对人权情况展开了系统性分析并编制了培训方案。第四次世界扶贫国际运动在评论题为“使穷人得到服务”的上次《世界发展报告》时，做了极好的概括：“报告认为以平等尊严和机会均等为着重点的人权方针，是对经济分析的重要补充。它因此指出各国政府有责任使贫困人民获得服务，因为人权是国家和公民的责任。我们欢迎非政府组织长期以来关于人权的要求出现了突破，并希望今后的报告继续在此上面开拓发展”。

63. 独立专家建议，世界银行应与行内从事人权社会发展事务和性别问题的工作人员合作，增强人权事务股的作用。

64. 同时，世行必须谨慎从事，不得利用频频呼吁世行执董会简化程序的要求为借口将人权问题搁置不管。若利用简化绕过这些限制，那么这种过度简化是危险的。执董会可发挥关键性作用，致使世界银行的人权方向性更强；各国政府主管人权事务的部长、外交部长和财政部长之间加强联系，并增强与所涉国家议会的联系是有助的，从而可通过主管与世银关系的各国部长传递批评意见。最贫困的国家分

摊的表决权也应当予以扩大。世界银行与各国议会之间挂勾的国际网络发展也进展甚佳。

65. 鉴于货币基金组织工作人员与生活极端贫困的人民之间文化上的差别，独立专家建议，货币基金组织应举行公开会议，确保贫困人口真正地参与制订减轻贫困战略的进程，而只要与他们进行了协商，就不得在进程后期阶段逐步摒弃他们的要求。独立专家赞同第四次世界扶贫国际运动如此明确地阐明的设想，即世界银行和货币基金组织双方工作人员应拟订出工作方法，以便这两个机构在受援国内开展的活动更密切地注意有关人口。

66. 独立专家因此相信：

- (a) 国际金融机构进行的贫穷和社会影响分析和社会评估中应列入人权内容；
- (b) 国别标准应根据有关国家的情况予以精确界定以包括减贫战略中的经济和社会权利；
- (c) 国际金融机构的工作人员和联合国内的人权负责人之间应建立更密切关系；
- (d) 应根据最近一本书⁵中的建议，执行新一代更具全面性和参与性的减贫战略。

67. 最后，为了巩固国际金融机构在关心人权，特别是经济、社会和文化权利方面的进展，独立专家建议应在货币基金组织和世界银行的职权范围内明确列入尊重这些权利的责任。为了更一贯地反映它们的任务和澄清它们的目标应将它们的协定条款修正如下：

- (一) 在货币基金组织协定条款第一条第(二)款和第四条第一节第(一)款中加上“同时又尊重人权，特别是经济和社会权利”一句；
- (二) 在世界银行(国际复兴开发银行)的协定条款的第一条第(三)款和第三条第5节(b)款中加上“同时又尊重人权，特别是经济和社会权利”一句。

也欢迎在作为世界银行集团一部分，按补贴利率向最不发达国家提供贷款的国际开发协会的协定条款中作出同样修正。

六、消除苏丹的贫困

68. 独立专家对也门和苏丹予以特别关注。在世界上这两个国家所在的地方，实现发展是至关重要的。在她对也门和阿尔及利亚在有关期间的访问报告显示，在公共事务和贸易规则方面制定和遵守善政的规则至关重要，当局对此的认识出现了显著提高。通常由于无知并且有时由于缺乏透明度，在各个阿拉伯或穆斯林国家中采用的筹资办法引起了很多怀疑。独立专家研究了苏丹收取和分配伊斯兰济贫税的制度，并作出了一些建议，使苏丹能绘制一幅受益于伊斯兰济贫税的最贫困人口情况的象样的地图，并且符合正在制定中的消除贫困战略。独立专家建议，鼓励国际金融机构和开发计划署对伊斯兰筹资办法进行分析，因为这些办法可能有益于实现发展目标(也门的伊斯兰银行和伊斯兰小额融资办法，例如--慈善性的宗教基金)或者用于资金的划拨(哈瓦拉)，使得能够将这些资金的一部分用于有关国家消除物质和知识贫困的有效计划。事实上，在同一个期间，开发计划署和阿拉伯经济和社会发展基金发表(在 2002 年，然后在 2003 年)的关于阿拉伯地区教育水平和获得知识机会出现下降趋势的令人不安的报告。独立专家同意报告作者关于妇女状况的看法，有关国家当局应对此进行审议，以确定仍需要取得哪些进展。她相信，通过加强妇女权利及其在生产部门中的作用以及获得各个级别的教育，在该地区将实现包括消除极端贫困在内的进展。在这方面，沙特阿拉伯已经进行了应予以鼓励的改革。

访问苏丹：突出好转现象

69. 独立专家被邀请在她的任务授权内于 2003 年 11 月对苏丹进行访问。尽管战争局势下经常难以执行适当的消除极端贫困政策，但独立专家接受了苏丹的邀请，当时国家正集中进行和平进程，并且国际社会希望看到苏丹人开始和平发展。独立专家看到苏丹政府如何利用制定临时消除贫困战略的过程，对国家的状况进行总体了解，削减军事预算和增加福利预算。缺乏统计数据使任务十分困难。和平进程能够在联合规划机制内为北部和南部制定共同的规则，但讨论仅刚刚开始。联邦省尚未实施这个进程；分散预算使得无法对教育或卫生的实际开支进行测量。到目前为止，只有几个非政府组织参与了临时消除贫困战略文件的起草，一些已经对此

进行了抱怨。同时，与世界银行和国际货币基金组织经常保持着接触，并且财政部已经建立了一个专门单位起草文件。

70. 独立专家认为，制定消除贫困战略将受益于与她开过会的所有政府部门的参与。妇女的状况仅在缓慢地改善，但存在进展的迹象：如讨论批准《消除对妇女一切形式歧视公约》、公开讨论制止切割生殖器官方面的进展、以及准备批准《禁止酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。在让国家进入国际人权框架方面，司法部长和外交部长发挥了重要的努力：正在起草关于切割生殖器官的法律，并且正在就批准《消除对妇女一切形式歧视公约》进行辩论。独立专家提请关注迫切需要批准《禁止酷刑公约》以及其他国际文书，例如《国际刑事法院罗马规约》。

71. 独立专家与位于喀土穆的伊斯兰济贫税机构董事会举行了会议，并且注意到为收集极端贫困者的情况所做的工作。伊斯兰济贫税是伊斯兰教的五个支柱之一，由伊斯兰济贫税机构收集捐款(与个人的财富成比例)并且以货币或食品的形式分配给穷人，并且经常用于资助交通，今后还将用于住房发展项目。位于喀土穆的伊斯兰济贫税的管理人员最熟悉极端贫困的现实。应该在消除极端贫困方面更系统地使用他们的知识，并且确保在伊斯兰济贫税的分配中不存在任何种族、宗教或地区歧视。苏丹政府希望投资将得到恢复，并且正依靠创造生产部门的就业，取得增长和消除贫困。应该提及两个试验并且予以鼓励：(一) 向私人、个体或农村小组的主动行动提供小额贷款的储蓄和社会发展银行，值得为其提供更多的资本；(二) 针对失业高中毕业生的计划，目的是实现该国共计 50,000 名高中毕业生中 20,000 人的愿望。自 2003 年 5 月以来，该计划已经使 1200 名毕业生受益，其中一些得到了农田。此外，在产石油的地区，政府实施石油公司资助发展项目的合同义务。政府与国家南部的武装反对派(苏丹人民解放运动)于 2003 年 12 月签署的资源分享协议，将石油收入的一部分拨出用于地方发展。此外，除了伊斯兰济贫税机构以外，通过国家社会保障和医疗保险计划或者生产部门的家庭计划，拥有针对退休者或学生等处于最不利地位的人口的半公共的基金。

72. 独立专家与向妇女提供帮助包括向她们提供培训的几个非政府组织举行会议之后，与苏丹妇女联盟举行了一次会议。其领导人是乐观的：他们可以看到取得的进展，他们举办的关于伊斯兰事务的妇女专家论坛，一定会使进展得到加强。

对一夫多妻制、不公平的继承法、法定结婚年龄、包办婚姻都进行了讨论，但除了在切割生殖器官方面外，没有提出强烈的要求。

73. 独立专家访问了内政部，包括负责身份证的办公室。目前的计划仍然处于初始阶段，但运转良好，可以扩大到几个联邦省，然后扩大到国家的其它地区。独立专家希望鼓励内政部负责这个计划的人员，因为这项基本的安全和人权措施难以获得足够的资金。她呼吁一旦达成和平协定，国际社会应该将这项民事登记计划列入予以资助的措施当中。统一的民事登记毕竟是国家可以用来防止人口欺诈和贩卖的一个重要工具。尽管部落在这个方面仍然存在一些问题，但妇女在拥有自己的身份证方面不存在限制。目标是给 14 个省 120 个镇的发放中心配备计算机。由一个行政单位处理流离失所者营地的工作也是重要的。这就意味着为内政部提供设备，为全国所有人口发放出生证、身份证、家庭记录本、结婚证、死亡证明(费用估计为 4500 万美元)。

74. 独立专家认为她会见的官员和非政府组织代表非常愿意接受建议。她建议：

- (a) 苏丹当局应该进一步加强妇女在社会中的作用并且帮助她们发挥这种作用。短期内可以发出两个积极的信号：
 - (一) 禁止切割生殖器官，在这个领域已经做了值得称道的工作，将使苏丹人执行符合非洲需要的这项政策；
 - (二) 目前的辩论结束后批准《禁止对妇女一切形式歧视公约》；
- (b) 苏丹当局应该通过鼓励对资本额进行调整，扩大储蓄和社会发展银行在小额贷款领域的作用，应该为伊斯兰济贫机构提供一个正式的框架，以确定谁应该受益，并且收集有关极端贫困的准确数据。这个机构的工作使最贫困者的生活发生了真正的变化。
- (c) 苏丹当局应该继续进行临时消除贫困战略的工作，并且应该毫不迟疑地让尽可能多的愿意参与的非政府组织参与进来；
- (d) 国际组织和联合国机构应该支持苏丹政府实行最新和全面民事登记的努力(在北部和南部)，以便资助在全国向难民、流离失所者和定居人口分发官方文件；

- (e) 同样这些组织和机构应该支持储蓄和社会发展银行对资本额进行调整的努力，应该鼓励为失业的高中毕业生创造就业的计划；
- (f) 欧洲联盟应该执行包括改善民事登记计划在内的苏丹行动计划，提高苏丹妇女的地位并鼓励她们实施项目。

75. 独立专家相信，预期签署和平协定之后，联合国即应该参加执行消除贫困战略，又应该实行包括经济、社会和文化权利在内的所有人权以及加强妇女在社会中的地位的任何行动。

七、结 论

76. 第二章总结了本报告起草的一些建议，独立专家认为，起草这些建议与委员会给予她的任务授权相关：她指的是涉及国际货币基金组织和世界银行的建议，关于下放权力做法的建议，以及关于民事登记制度的建议。来自伊斯兰文化的财务做法，提供了打击极端贫困方面创新性的方法的例子，独立专家认为它们值得予以考虑，部分由于可制止有时对于这种文化和伊斯兰教教徒采取的过于简单的看法。

77. 委员会仍然应该尽一切努力消除 2001 年 9 月 11 日的事件的最消极的方面，其中包括种族主义以多种方式重新抬头，富国的边界向移民关闭，而移民的愿望是在财富集中的地方试试他们的运气，在独立专家任务期间这种愿望一直在增长。对这种移民压力国际移徙组织已经恰当地予以考虑。

78. 政府只有意识到他们的作用和对公民的公共责任，才能实行真正打击社会排外和极端贫困的政策。市场和经济增长的机制可以创造必要的条件，但永远不可能制定基于可以获得和同情最贫困人口的需要政策。因此，国家和政府在这方面的责任是根本的。这种态度涉及政治选择，需恢复作为其基础的社会价值。应毫无羞愧地谈论政治选择：相反，应该赞扬他们以及他们所代表的东西——民主地选出的多数人的代表作出合理的选择，他们决定拨出资源提高生活在极端贫困中的人的生活水平，以恢复他们的尊严。今天太多的国家还未开始解决这个需要，尽管过去 6 年中发展趋势的方向是正确的，而这是最重要的。

79. 本报告的目的不是批评预言穷人和富人之间将发生战争的人，但有一点是肯定的：在独立专家访问的每个国家中，穷人知道富人是如何生活的。他们比一些人意识到的更明白战争的利害关系以及战争使谁受益；和其他人一样，他们逐渐获

得了一种全球意识。因此他们为什么不应该要求公平地得到一份体面的生活水平带来的幸福？今后几年发生的事情将取决于我们处理冲突和最贫困人口合理需求的方式。冲突源自真正(虽然非暴力的)的权力斗争并导致进行真正的谈判，是一个社会现实，远非来自国际社会的报告和会议。凭借他们对今天可以接触到的这个世界的了解，贫困人口有资格要求重新调整世界的优先事项和资源。我们只是等待这一切发生吗？

注

¹ Pour une contribution constructive, voir Christian Aid, *Options for democratising the World Bank and IMF*, 2003.

² *The IMF and the Millenium Development Goals: failing to deliver for low income countries*, septembre 2003.

³ Voir Engendering development: through gender equality in rights, resources and voice, 2001.

⁴ Voir CGAP phase III strategy (2003-2008): Building financial systems that work for the poor, janvier 2003.

⁵ Mac Darrow, *Between light and shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and international human rights law*, 2003.

ANNEXE

Tableaux récapitulatifs des réponses reçues aux questionnaires de l'experte indépendante

Tableau 1. Réponses reçues aux deux questionnaires de l'experte indépendante

1. Albanie	État civil	Anglais
2. Algérie	État civil + décentralisation	Français
3. Allemagne	État civil + décentralisation	Anglais
4. Argentine	État civil + décentralisation	Espagnol
5. Azerbaïdjan	État civil + décentralisation	Russe
6. Belize	État civil	Anglais
7. Chili	État civil + décentralisation	Espagnol
8. Chypre	État civil + décentralisation	Anglais
9. Colombie	État civil + décentralisation	Espagnol
10. Costa Rica	État civil + décentralisation	Espagnol
11. Croatie	État civil + décentralisation	Anglais
12. Danemark	État civil	Anglais
13. Dominique	État civil	Anglais
14. El Salvador	État civil + décentralisation	Espagnol
15. Émirats arabes unis	État civil	Arabe
16. Espagne	État civil	Espagnol
17. Fédération de Russie	État civil	Russe
18. Ghana	État civil + décentralisation	Anglais
19. Guyana	État civil + décentralisation	Anglais
20. Haïti	État civil + décentralisation	Français
21. Italie	Décentralisation	Anglais
22. Kazakhstan	État civil + décentralisation	Russe
23. Kenya	État civil	Anglais
24. Liban	État civil + décentralisation	Arabe
25. Lituanie	État civil	Anglais
26. Luxembourg	État civil	Français
27. Maroc	État civil + décentralisation	Français
28. Maurice	État civil + décentralisation	Anglais
29. Mexique	État civil + décentralisation	Espagnol
30. Népal	État civil + décentralisation	Anglais
31. Nicaragua	État civil + décentralisation	Espagnol
32. Oman	État civil + décentralisation	Arabe
33. Panama	Décentralisation	Espagnol
34. Qatar	État civil + décentralisation	Arabe
35. République arabe syrienne	État civil + décentralisation	Arabe
36. République démocratique du Congo	État civil + décentralisation	Français
37. République tchèque	État civil + décentralisation	Anglais
38. Roumanie	Décentralisation	Anglais
39. Rwanda	État civil + décentralisation	Français
40. Slovénie	État civil + décentralisation	Anglais
41. Soudan	État civil	Arabe
42. Togo	État civil + décentralisation	Français
43. Trinité-et-Tobago	État civil + décentralisation	Anglais
44. Uruguay	État civil + décentralisation	Espagnol
45. Venezuela	État civil + déclaration de Margarita-OEA	Espagnol
46. Yémen	État civil	Arabe
Frente Social (association équatorienne)	Décentralisation	Espagnol

Tableau 2. La décentralisation vue par les États

	Haïti	Algérie	Maroc	Mexique	Panama	Slovénie	Uruguay	Venezuela	Népal	Costa Rica	Nicaragua
Décentralisation satisfaisante ou pas	Non	Non	Presque (articulation faible)	Non	Non	Non	Non	–	Début du système	Non	Oui (améliorable)
Décentralisation à approfondir ou pas	Oui	Oui (très fort)	Oui	Pas nécessairement	Oui	Oui (introduction du niveau entre ville et État)	Oui	Oui	Oui	Oui (très fort)	Oui
Compétences prioritaires pour la décentralisation	Supervision des services collectifs publics décentralisés	Environnement, services sociaux, eau, habitat, santé	Emploi, services sociaux	Eau, environnement en partie, éducation en partie, gestion des problèmes sociaux	Services sociaux locaux, justice familiale, contrôle urbain, sécurité, urbanisme	Environnement, urbanisme, transports	Eau, électricité, éducation (sauf investissements)	Emploi, eau, services sociaux, éducation, santé	Éducation de base, santé primaire, agriculture, égouts	Politique sociale, eau, aménagement du territoire, égouts	Planification du territoire, gestion des problèmes sociaux, éducation, bâtiments publics
Confiance des populations pauvres dans la décentralisation	Oui	Oui (soutien aux associations)	Non	Non	Non	–	Oui	Oui	Oui (relativement)	Non	Oui
Moyens financiers pour la décentralisation	Insuffisants	–	Insuffisants	Grande différence selon les États	Insuffisants	Suffisants (35 % de la taxe sur le revenu)	Insuffisants	Insuffisants	Insuffisants	Insuffisants	Oui
Service état civil dans la ville		Oui	Oui	Oui		Oui		–	–	–	
Partenariat avec une autre ville		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	–	–	–	

Tableau 2. La décentralisation vue par les États (suite)

	Allemagne	Argentine	Chili	République démocratique du Congo	Guyana	Kazakhstan	Maurice	Roumanie	Équateur (association Fronte Social)	El Salvador	République tchèque	Croati e
Décentralisation satisfaisante ou pas	Oui	À améliorer	Oui, mais perfectible	Non (étouffement local)	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Décentralisation à approfondir ou pas	Oui	Oui	Oui	Oui (très fort)	Oui	Oui	Oui	Oui (loi de 2001)	Oui	Oui	Oui	Oui
Compétences prioritaires pour la décentralisation	Affaires sociales, lutte contre la pauvreté, éducation	Affaires sociales	Égouts, affaires sociales, éducation, lutte contre la pauvreté	Éducation, environnement, lutte contre la pauvreté	Environnement social	Social, emploi, microcrédit, éducation	Propreté, lutte contre la pauvreté, logement, sports, gestion des bâtiments	Affaires sociales au sens large	Social	Eau, santé, éducation	Social	
Confiance des populations pauvres dans la décentralisation	Oui	Oui	Oui (élections régulières)	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui (élections régulières)	Non	Non
Moyens financiers pour la décentralisation	Oui, mais pas de taxes levées par les villes	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Service d'état civil dans la ville	Oui	Oui	–	Non	–	Oui, livret de famille	Oui	Oui	–	–	–	–
Partenariat avec une autre ville	Oui		–	Oui	–	–	–	–	–	–	–	

Tableau 2. La décentralisation vue par les États (fin)

	Chypre	Colombie	Ghana	Italie	Liban	Oman	Qatar	République arabe syrienne	Togo	Kazakhstan
Décentralisation satisfaisante ou pas	Oui	Amélioration à poursuivre	Oui, en progrès	Oui	Débat en cours pour entamer le processus	Oui	Oui	Oui	Amélioration à poursuivre	
Décentralisation à approfondir ou pas	Oui	Oui	Oui, pour renforcer la participation	Oui	Certainement, échelon entre municipalités et gouvernement central indispensable	Oui, si les citoyens en bénéficient	Oui		Oui, pour renforcer démocratie et promouvoir développement local	Oui
Compétences prioritaires pour la décentralisation	Sélection en cours		Inadaptée pour électricité et infrastructures	Assistance aux pauvres et aux groupes vulnérables	Débat en cours	Politiques sociales, éducation, santé, infrastructures	Politiques sociales, aide aux plus pauvres, éducation	Responsabilités partagées sauf pour les grandes infrastructures		Politiques sociales, cartes pour familles pauvres
Confiance des populations pauvres dans la décentralisation	Pas de responsabilité directe		Partielle		Partielle	Oui, contacts étroits	Oui	Oui, représentation dans les conseils locaux garantie	Oui, mais souhait d'assistance plus élevée	
Moyens financiers pour la décentralisation	Insuffisants	50 % des investissements sociaux effectués au niveau local	Insuffisants	Acceptables	Imprévisibles de la part du gouvernement central, bons pour la coopération internationale	Oui, avec contributions volontaires en faveur des pauvres	Oui	En général oui, aide fournie en cas de déficit des budgets locaux	Insuffisants	

Pays	Décentralisation satisfaisante ou pas	Décentralisation à approfondir ou pas	Compétences prioritaires pour la décentralisation	Confiance des populations pauvres dans la décentralisation	Moyens financiers pour la décentralisation
Trinité-et-Tobago	Oui	Oui	Électricité, eau, éducation	Non	Non
Azerbaïdjan	Oui	Oui	Problèmes sociaux, eau, infrastructures	Élargissement des conseils municipaux y contribuera	Non

Tableau 3. Comparaison de la mise en œuvre de l'état civil dans le monde

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Azerbaïdjan	Émission centralisée, Ministère de la justice	Oui, le nom de la mère est inscrit deux fois	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation en cours, nouveau réseau d'état civil	Oui	Oui	Fondation Soros
Algérie	– Délai légal pour enregistrement des naissances: 5 jours. – Chef de daïra ou wali.	– Pas de restriction pour les droits aux documents. – L'épouse peut déclarer la naissance. – Autorisation du père pour que la mère ait les enfants sur son passeport.	Oui, les hôpitaux fournissent un document	Oui (1 541 communes)	Administration centrale du Ministère de l'intérieur modernisé. (Il faut de nombreuses années car coût élevé.)	Oui	Oui	–
Belize	– Délai légal de 42 jours. – Administration faible. – Coût.	–	Oui, naissance et décès	Système manuel insatisfaisant	Absolument nécessaire (personnel actuel: 17)	En attente d'un meilleur serveur	Oui	–
Haïti	– Bureau d'officier d'état civil au niveau des communes. – Tribunaux civils.	Aucune restriction pour les jeunes	Oui, mais il faut aller au bureau de l'état civil	Non, insatisfaisant	Absolument nécessaire	Oui (personnel sous-qualifié)	Oui	–
Lituanie	– Bureau municipal de l'état civil (pas de coût). – Service de migration dans les commissariats pour les passeports.	Aucune restriction	Oui, certificats hôpitaux vers l'officier de l'état civil. Pas de référence de religion.	Oui	En cours depuis 1995; en 2003, nouveaux ordinateurs	Oui	Oui	–
Luxembourg	– Bourgmestres et officiers d'état civil. – Passeport par le Ministère des affaires étrangères.	Aucune restriction, y compris pour l'enfant naturel	Non	Oui	Non	Oui	Non	–

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Népal	Village development committees or municipalities	– Déclaration par le chef de famille ou l'homme le plus âgé. – Divorce peut être demandé par chacun des époux.	Oui, certificats sont fournis vers l'autorité locale	Non	Oui, mais manque de moyens financiers, pas de programme de modernisation	Très faible	Oui, mais pas de moyens	–
Allemagne	Registres municipaux	Aucune. Nom du père peut être indiqué mas pas obligatoire.	– Certificat de l'hôpital obligatoire. – Pas de valeur acte religieux.	Oui	Oui, effet en 2006 (registres centralisés)	Oui	–	–
Slovénie	– Autorité administrative locale – Passeport Ministère des affaires étrangères.	– Aucune sauf pour les jeunes filles en dessous de 18 ans. – Égalité pour l'enfant naturel.	–	Oui	Mai 2005, nouveau système d'état civil	Oui	Oui	–
Uruguay	– Unité décentralisée du Ministère de l'éducation – Copie Ministère de l'intérieur.	– Aucune. – Nouvelle loi sur le nom du père.	Oui, certificat obligatoire pour l'hôpital	Oui	–	Oui	Oui	–
Nicaragua	– Registres municipaux. – Gratuit. – Cinq jours maximum	Aucune. Nom du père en premier (en cas d'impossibilité, nom de la mère.)	Non	Efforts considérables Reste insuffisant.	Oui, il y a des projets au Conseil supérieur électoral, mais peu de moyens	Oui	Oui	UNICEF
Mexique	Registre d'état civil au niveau du district fédéral	Aucune	Non	Non	Oui	Oui	Oui	–
Costa Rica	– Services d'état civil. Tribunal suprême des électeurs.	Aucune Nouvelle loi pour l'enfant naturel.	–	Oui	–	Oui	Non	–
Argentine	– Service du registre d'état civil. – Police fédérale pour les passeports.	Déclaration de naissance par le père, et exceptionnellement la mère	Oui, certificat de naissance obligatoire pour les hôpitaux.	–	–	–	–	–

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Chili	Service état civil (contrôle suivi de la justice). Passeports en trois jours. Nouveau système de cartes d'identité.	– Livret de famille – Pas de discrimination	–	Oui	Nouveau système, y compris pour les îles, pour les cartes d'identité tout à fait moderne.	Oui	Efforts internes	–
République démocratique du Congo	– Pas de délai d'enregistrement des naissances. – Pas de carte d'identité. – Passeport au Ministère des affaires étrangères.	– Aucune. – Une femme peut inscrire ses enfants sur son passeport.	Oui, certificats à l'hôpital. Mariage religieux ou traditionnel doit être déclaré	Non pas de vue globale.	Pas encore (peut être pour les élections)	Non pas étroitement.	Oui	UNICEF Belgique
Danemark	Passeport: local chief constable, contrôle par autorités de police. – Mariage (gratuit). Séparation devant le Ministère de la justice.	Non	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses. Eglises font un certificat.	Oui	Nouveau passeport en 2004.	Oui	–	–
Dominique	Enregistrement dans les trois mois (employés municipaux). Pas de carte d'identité.	Oui (enfants naturels). Les femmes peuvent avoir un passeport, il faut un certificat de naissance.	Oui, certificat est un moyen de vérification mais pas obligatoire.	Non	Oui: projet régional de modernisation et d'informatisation.	Non pas de base commune d'information.	Oui	–
Guyana	Office central d'état civil	Non	Oui (hôpitaux sont centres officiels)	Oui	Oui c'est prévu	Oui	–	–
Kazakhstan	Carte d'identité et passeport (Ministère de l'intérieur)	Aucune	Non	Oui	Oui le Ministère de l'intérieur fera l'informatisation.	–	–	–

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Maurice	– 4-5 jours enregistrement à l'officier d'état civil. – Carte d'identité à 18 ans. – Divorce par la Commission suprême.	Oui. (Enfant naturel) mère peut avoir ses enfants sur son passeport seulement avec l'accord du père.	Oui le mariage religieux a des effets civils rites musulmans Pas de rôle des hôpitaux.	–	Modernisation réalisée. Informatisation dans les deux ans.	Oui	Oui	
El Salvador	– Autorités locales pour les naissances et les décès (gratuité). – Carte d'identité par le registre national.	Non –Mais (code de la famille) et (rôle du père). –Autorisation des mariages de mineurs d'âge à titre exceptionnel.	Oui, les hôpitaux fournissent les certificats.	Gros efforts depuis 1995	– Registre national a modernisé les pratiques. – 2001: émission d'un document unique d'identité.	Oui	Oui	CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes)
République tchèque	Municipal offices («matrika»)	Non. Enfant naturel.	Oui, les hôpitaux délivrent les certificats. Les mariages religieux sont enregistrés.	Très satisfaisant	– Réorganisation a eu lieu en 2001. Il reste des questions techniques (Schengen) Informatisation n'est pas une priorité.	Oui	Non	–
Croatie	Municipalité pour naissance et décès, et police pour cartes d'identité et passeports	Non. Une femme peut avoir ses enfants sur son passeport.	Oui. Effet religieux dans certains type de mariage, les registres religieux sont valables. Les hôpitaux ont un registre.	Oui	Services sont informatisés. La modernisation est en cours.	Oui Recensement tous les 10 ans	Oui	Union européenne

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Albanie	Municipalités et communes pour naissance (sous 30 jours) et mariage. Police pour passeport. Carte d'identité: nouveauté en cours.	Non		Non, sauf pour passeports	La modernisation est en cours. Passeports informatisés	Coopération allemande en cours mais davantage espéré pour informatiser	Non	
Chypre	District officers pour naissance (sous 3 mois), carte d'identité, passeport. Mariages: mariage officers	Non	Obligation de transmettre info	Oui	Informatisation réalisée	Déjà effectuée	Oui mais bases de données distinctes	Oui
Colombie	Bureaux d'état civil (842) sauf pour passeports (Ministère des affaires étrangères)	Non	Projets pilotes	Oui, mais progrès encore requis	En cours	Oui	Oui	Oui
Émirats arabes unis	Naissance: bureaux de santé; carte d'identité et passeport: Ministère intérieur fédéral; mariages: tribunaux religieux.	Oui, au regard de la charia; le passeport est émis avec accord du chef de famille		Oui	Mise en place d'un numéro individuel	Oui, bases connectées en préparation	Oui	
Espagne	Naissance, mariages: bureaux état civil	Non	Non	Oui	Informatisation en cours	Oui, bases distinctes	Oui	
Ghana	Naissance, mariage et décès: bureaux état civil	Non	Non	Couverture naissances et décès: 17 %	Informatisation en cours	Oui	Oui, pour intégrer les bases de données	
Kenya		Non; accord du père requis pour inscription enfant sur passeport de la mère.			Informatisation passeports	Non	Oui	

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Liban		Non, accord du père requis pour inscription enfant sur passeport de la mère					Oui	
Maroc	Naissance: bureaux d'état civil	Non, prénom fictif du père pour enfant naturel	Obligations de transmissions pour décès	Oui	Oui	Oui		
Oman	Bureaux d'état civil dans les capitales des gouvernorats sauf pour mariages et divorces, passeports	Non	Oui (Ministères de la santé et de la justice)	Améliorations en cours avec informatisation		Oui	Aucune actuellement	
Qatar	Naissances et décès: bureaux état civil		Oui, les hôpitaux font signalement	Oui	Oui		Oui	
Fédération de Russie	Bureaux d'état civil							
Rwanda	Bureaux d'état civil	Non	Oui, hôpitaux	Non, coordination insuffisante	À long terme	Oui	Oui	
Soudan	Cartes d'identité gratuites pour les pauvres		Oui, hôpitaux	Oui	Oui, informatisation en cours			
République arabe syrienne	Bureaux d'état civil		Oui, hôpitaux, prisons	Oui	Priorité à l'informatisation des passeports, puis de tous les registres depuis 1922, plus numéro national	Oui	Oui	
Togo	Centres d'état civil pour naissances, commissariats pour cartes d'identité	Oui, pas de restriction pour enfant naturel si père inconnu	Oui, hôpitaux	Non	Oui	Oui	Oui	
Trinité-et-Tobago	Bureaux de district pour l'état civil	Oui	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation des archives depuis 1938	Base unifiée	Oui	

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Venezuela	Bureaux municipaux, naissance sous 90 jours	Oui	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation prévue	Oui	Oui	
Yémen	Bureaux d'état civil; naissance (500 rials), carte d'identité (505 rials)	Non, interdiction d'enregistrer enfant naturel sauf avec tiers sans mention du nom du père	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation en cours	Oui	Oui	

Tableau 4. Comparaison des objectifs des États en matière d'état civil

Pays	Protection de l'enfance	Protection des petites filles	Connaissance des mouvements de population internes	Répartition ethnique	Situation matrimoniale, mariage, polygamie	Filiation	Droit à l'héritage	Accès aux services sociaux, retraite, etc.	Contrôle des mouvements frontaliers
Algérie	1	1	3	9	9	9	2	4	3
Belize	1	9	3	9	9	4	5	2	9
Haïti	7	8	1	9	2	4	6	3	5
Lituanie	3	4	7	9	5	1	6	2	8
Luxembourg	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Népal	3	5	4	9	8	1	7	2	6
Allemagne	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Slovénie	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Uruguay	1	2	7	8	4	5	6	3	9
Nicaragua	1	2	3	9	9	4	5	6	9
Mexique	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Costa Rica	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Argentine	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Chili	1	2	8	9	4	3	6	5	7
République démocratique du Congo	1	9	2	8	5	4	3	6	7
Danemark	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Dominique	3	8	1	7	4	2	6	5	9
Guyane	1	9	9	9	9	9	9	9	9
Kazakhstan	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Maurice	2	7	8	6	4	1	3	5	9
Salvador	2	3	8	9	6	1	7	4	5
République tchèque	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Croatie	1	2	7	9	3	5	6	4	8
Classement des priorités	1re priorité	4e priorité	5e priorité	9e et dernière priorité	7e priorité	2e priorité	6e priorité	3° priorité	8° priorité

Tableau 4. Comparaison des objectifs des États en matière d'état civil (*fin*)

Pays	Protection de l'enfance	Protection des petites filles	Connaissance des mouvements de population internes	Répartition ethnique	Situation matrimoniale	Filiation	Droit à l'héritage	Accès aux services sociaux	Contrôle des mouvements frontaliers
Albanie	3		1					2	4
Chypre	1		7	6	5	4	3	2	8
Colombie	1	2	6	7	9	4	5	3	8
Émirats arabes unis	3	4	7	8	6	1	5	2	9
Ghana	2	7	6	9	8	3	4	1	5
Kenya	1								
Maroc			4		5		3	2	
Oman	5	6	8	9	1	2	4	3	7
Qatar	4					1	2	3	
République arabe syrienne	2	3	7		6	1	5	4	
Rwanda	1		2			3			
Soudan	1		3			2			
Togo	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Trinité-et-Tobago	1	9	2	5	6	4	7	3	8
Venezuela			6	5	4	1	2	3	7
Yémen	1	2	3		4	5	6	7	8

-- -- -- --