



第六十四届会议

暂定项目表* 项目 58

消除贫穷和其他发展问题

促进穷人法律权益和消除贫穷

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会关于促进穷人法律权益和消除贫穷的第 63/142 号决议编写的。本报告总结了促进穷人法律权益的新办法，强调了促进穷人法律权益的业务范围和重点，总结了各国和各区域促进穷人权益的经验以及联合国系统各组织的作用，并阐述了各项挑战和吸取的经验教训。

* A/64/50。



目录

| | 页次 |
|-------------------------------|----|
| 导言 | 3 |
| 一. 国际人权框架和促进穷人法律权益 | 4 |
| 二. 促进穷人法律权益：行动框架 | 7 |
| 三. 促进穷人法律权益与联合国：国家和区域经验 | 9 |
| 四. 挑战、吸取的教训和未来的发展 | 15 |

导言

1. 大会在第 63/142 号决议中表示注意到促进穷人法律权益委员会题为“让法律为所有人服务”的最后报告，¹ 并强调分享促进穷人法律权益的最佳做法的重要性。大会还请秘书长向其提交关于促进穷人法律权益的报告，其中应顾及各国在这方面的经验。

2. 在很多发展中国家，主导经济和社会互动的法律、体制和政策没有给很大一部分人提供同等的机会和保护，这些人多数是穷人、少数民族、妇女和其他弱势群体。有些法律和体制非但没有促进包容各方的公平发展，反而往往对穷人强加障碍和偏见。即使在有法律保护和维护穷人权利的情况下，这样的法律也往往过于模糊和繁琐，并且费用过高，无法为穷人所利用。在很多发展中国家，非正式的规范、做法和体制支配着穷人的日常生活。穷人可能不得不对居住的贫民窟或本来有权免费使用、但却必须出钱贿赂才能得到的不适当的公共服务而忧心忡忡。在对穷人不利的制度下，他们依靠把习惯做法与聪明才智相融合的方式得以生存，建立起有时比正式结构更为有效的非正式结构。但是，很多地方的习惯法和做法也歧视妇女和青少年，他们面临多重、相互交叉的排斥理由。

3. 促进穷人法律权益可以理解为借以保护穷人和使穷人能够利用法律来推进其作为公民和经济行为体所享权益的制度改革过程。它既是达到目的的手段，而其本身也是目的。加强法治是促进穷人法律权益的一个重要因素。促进穷人法律权益虽然不能取代其他重要的发展干预措施，但却是为提供可持续的生计和消除贫穷创造有利环境的必要条件。

4. 促进法律权益立足于以人权为本的发展办法，承认贫穷是丧失权力、遭到排斥和歧视的结果。因此，通过从基层和内部赋权于个人和社区并加强其发言权，促进法律权益可以促进发展。这个办法还认识到每个人都必须有诉诸法律的途径，包括利用适当程序、司法和补救措施的途径，并认识到必须采取行动消除歧视。促进法律权益可促进参与式的发展办法，并认识到必须让民间社会和基于社区的组织参与，确保穷人和边缘化群体有自己的身份和发言权。这一办法可加强民主治理和问责制，而民主治理和问责制反过来可在实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面发挥重要的作用。

5. 促进穷人法律权益力求建立法治，确保平等和公平诉诸法律的机会，从根源上解决排斥、脆弱和贫穷问题。生计、住房、土地保有权的保障可以使穷人能够而且有能力自我保护，以防权利受到侵犯。在这方面，促进法律权益既是预防办法，也是解决问题的办法，超越了提供法律补救办法，并且逐步为穷人提供更好的经济机遇。

¹ http://www.undp.org/legalempowerment/report/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf。

6. 促进法律权益以保障生计为重点，可有效地实现“免于匮乏”和“免于恐惧”。如果社区和社会都尊重法律和传统，促进法律权益就能确保所有人得到保护，防止滥用权力、偏见和歧视现象，并保护人们免受其害，这些现象往往是社会动乱、暴力和冲突的根源。公平有效的法律制度也是建立有效发挥作用的参与式民主制度的前提，在民主制度下，穷人的权益得到促进，并且可采用法律措施和平解决冲突。

一. 国际人权框架和促进穷人法律权益

7. 贫穷是世界上最严峻的人权挑战之一。它体现了一系列相互关联、相互强化的剥夺，并且与耻辱、歧视、无保障和社会排斥相关联。贫穷不仅仅意味着缺少就业、对生产性资产的所有权以及储蓄等物质商品和机遇，还意味着缺少无形资产和社会商品，例如，合法身份、健康、人身安全、免于恐惧和暴力、组织能力、施加政治影响的能力以及主张权利和有尊重、有尊严地生活的能力。穷人不是一个相同的群体；贫穷的人们面临着不同的脆弱性和挑战。以人权为本的发展办法从根本上讲与赋权有关，认为贫穷是丧失权益和多方面排斥的结果。

8. 实际上所有贫穷社区的一个特点是，即使存在保护和促进人权的政府机构和服务，也无法平等地加以利用。这些社区往往也无法充分表达自己的需求，无法争取使自己遭受的不公正待遇得到纠正，无法参与公共生活，也无法对最终决定其生活方式的政策施加影响。以这种方式被排斥的人们不仅缺少法律赋予的保护和权利，而且由于排斥和歧视的此类累积影响，他们可能拥有的任何资源既不能受到适当保护，也不能得到适当的利用。阻碍人们获得公正的障碍毫无疑问可加剧贫穷和排斥现象。因此，贫穷既可以视为被法治排斥的理由，也可以视为其结果。

9. 促进法律权益可赋予穷人和贫穷社区的法律手段，借以积极保护自己免受干旱、毁林、荒漠化、海平面上升和洪灾等气候变化的影响。同时，促进法律权益可使穷人获得碳市场等新的气候融资机会。例如，有保障的土地权利对于确保贫穷农业社区为复原森林、草地和农地吸引碳融资至关重要。穷人享有土地权和公平地获得土地有三方面的益处：加强生计保障、刺激经济发展和减少温室气体浓度。因此，促进穷人法律权益有助于可持续的减贫和气候复原发展。

10. 从人权角度来看，促进法律权益作为发展目标和发展结果都至关重要，所有个人作为权利拥有者都将借此拥有主张和行使权利的能力。鉴于享有人权涉及到主张权利与主张相应义务之间的相互作用，发展中的人权视角也旨在增强国家和非国家行为体作为义务承担者履行社会合同义务的能力。

11. 《联合国宪章》所固有的、会员国在 2000 年《千年宣言》、2005 年《世界首脑会议成果文件》以及其他国际会议的成果文件中重申的人权与发展之间的根本联系，是国际社会内部出现的促进穷人法律权益办法的核心。

12. 促进穷人法律权益委员会的最后报告¹充分认识到，促进法律权益这一概念立足于 1948 年《世界人权宣言》所阐述的基本人权原则，以及随后的世界和区域国际人权公约，《世界人权宣言》第一条开宗明义：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”。这些国际人权标准要求每个人的基本权利、资产和生计都应得到法律的有效维护和保护。《世界人权宣言》明确规定，所有人权都是不可分割和相互关联的，并且每项权利均应得到同等重视。

支持促进穷人权益的人权机制

13. 国际人权框架为促进穷人法律权益提供了综合的依据。支持促进穷人法律权益的相关国际规范和标准不断得到加强和详尽阐述。人权条约机构和人权理事会特别程序以及人权理事会社会论坛已就促进穷人法律权益和消除贫穷的有关问题，包括就平等诉诸法律的权利开展了重要工作。

14. 法官和律师独立性问题特别报告员在其 2008 年提交人权理事会的报告中着重指出免费法律援助方案的重要性。一般而言，这是大部分人能够获得的唯一法律援助，特别报告员还强调，必须支持非政府组织和律师协会的工作及其为传统上被忽视地区和社会群体伸张正义的举措。特别报告员指出，“穷人面临着阻碍他们诉诸法律的严重障碍”，并认识到，“没有任何东西比极端贫穷更加能够反映人权的不可分割和相互依存了，因为任何极端贫穷的人都在生活的各个方面受到不利的影响”。²

促进穷人、特别是妇女和儿童的法律权益

15. 尽管全世界都承认并支持平等原则，妇女和女童却继续在充分享有人权方面面临挑战。妇女往往因法定和习惯的财产制度被剥夺了权利，在获得土地和财产、进入劳动力和继承遗产时继续遭遇歧视和不平等待遇。

16. 妇女赋权和消除贫穷之间的联系特别包括以下各方面：(a) 妇女在法律上的平等以及取消对妇女的歧视，包括成文法和习惯法制度中继续存在的公然歧视性法律条款；(b) 妇女了解她们所享有的权利以及主张这些权利的能力，包括普及法律知识；(c) 矫正和诉诸法律及获得补救的手段，包括国际矫正手段。《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）和消除对妇女歧视委员会对这些方面做了详细的阐述。

² A/HRC/8/4，第 26 段。特别报告员在以前担任防止歧视和保护少数小组委员会特别报告员时审议了这个问题 (E/CN.4/Sub.2/1996/13)。

17. 《消除对妇女歧视公约》(第 2 条)要求各缔约国采用一切适当的办法从速推行取消对妇女歧视的政策, (第二条(a)) 并且要求各国确保通过法律和其他适当手段切实实现男女平等的原则。与促进穷人法律权益相关的条款涉及以下各方面: 就业(第十一条); 包括家庭福利、银行贷款、抵押和其他形式的金融信贷在内的经济和社会生活(第十三条); 农村妇女的状况, 包括她们获得农业信贷和贷款以及在土地改革和土地垦植计划中享有平等待遇的条款(第十四条); 妇女与男子在法律面前平等, 以及妇女与男子具有同等法律行为能力, 包括在签订合同和管理财产方面具有同等法律行为能力(第十五条); 在婚姻和家庭关系中的平等(第十六条)。

18. 消除对妇女歧视委员会确认, 拥有、管理、享用和处理财产的权利是妇女享有财政独立的核心, 在许多国家, 这项权利对于妇女的谋生能力至关重要。消除对妇女歧视委员会认为, 赋予男子更多财产或继承权的任何法律都严重限制了妇女自谋生计或供养受抚养人的能力。³

19. 《北京行动纲要》(第 51 段)以及 2000 年大会第二十三次特别会议的《成果文件》(第 8 段)也指出, 妇女的贫穷同她们无法获得经济资源直接有关, 包括无法获得信贷、土地所有权和继承权。《纲要》强调妇女的平等权利, 并强调需要修订法律和行政做法, 以确保妇女享有获得自然资源的平等权利。为此, 《纲要》(第 58 段(p)和第 61 段)呼吁提供免费或费用低廉的法律服务, 包括特别向贫穷妇女普及法律知识;

20. 联合国秘书处提高妇女地位司在开展分析工作和支持会员国的规范和决策工作时, 经常重点强调促进妇女法律权益在应对贫穷问题的努力中发挥的作用, 包括取消歧视性法律, 增强妇女的法律知识以及妇女获得补救措施。提高妇女地位司在题为“妇女参与发展”的报告中重点强调促进妇女法律权益和消除贫穷之间的联系。该报告指出(A/62/187, 第 5 段), 妇女容易陷入贫穷可归因于若干因素, 其中包括生产性资源分配不均和家庭内部资源分配不均, 报告还强调妇女必须在劳动力市场以及在获得和控制经济资源方面享有平等地位。2009 年关于妇女在发展中作用的《世界概览》将在促进妇女经济权益的大框架内阐述妇女控制经济资源和获得小额供资等财政资源的问题。

21. 提高妇女地位司还举例强调, 习惯法和立法中两性不平等造成的影响可能导致男女分工不平等。如果法律没有在婚姻、家庭关系、离婚、获得财产方面赋予男女同等权利, 会导致妇女在经济上依赖男子, 并减少她们获得资源的途径。提高妇女地位司还认为, 由于妇女集中在非正规工作领域, 许多妇女既不能享有基本权利, 也无法享受社会保障福利, 而这些权利和福利都是体面工作的特征。⁴ 妇

³ 消除对妇女歧视委员会关于婚姻和家庭关系平等的第 21 条一般性建议, 第 26 和 35 段。

⁴ E/CN.6/2009/2, 第 36 段。

女所从事职业的质量影响着她们享受权利的程度。妇女为照料他人中断工作而导致工资低和工龄短，因此无法得到足够的养老金。

22. 作为继续努力履行支持《儿童权利公约》这一特殊任务的一部分，联合国儿童基金会(儿童基金会)启动了立法改革倡议，旨在影响在国家一级建立促进两性平等和为儿童带来真正积极变化的法律框架。与儿童权利有关的法律改革是必不可少的，因为这一改革有助于确立各项权利，这些权利有助于减轻儿童贫穷和减少对妇女的经济歧视，改善儿童生活条件，保护儿童免遭商业剥削以及为穷人提供更有效的社会保障和安全网络。

二. 促进穷人法律权益：行动框架

23. 全球商定的人权文书和人权条约机构正在进行的工作及提出的建议，为第一节所述的促进穷人法律权益提供了规范性依据，也为制订实用的行动框架奠定了基础，以期解决穷人的脆弱性问题以及促进穷人法律权益。促进穷人法律权益委员会为制订这个框架做出了贡献，确定了三个对于穷人生计必不可少的赋权领域和相关权利：财产权、劳动权以及自营职业和经商的权利。⁵ 诉诸法律的机会作为法治的组成部分巩固了这些权利，是根本的必要的框架，没有这个框架，这些权利一项都不可能实现。促进穷人法律权益的四个关键条件是身份、信息、发言权和组织。

诉诸法律的机会

24. 法律制度在支助消除贫穷过程中能够发挥重要作用，赋予穷人各种适当的权利和补救办法。但是，那些歧视或忽视穷人权利和生计的法律可能对消除贫穷构成严重的障碍。在这种情况下，法律改革和司法部门改革可为加强保护和激励措施打下基础，使穷人能够认识到其人力资本和有形资本的充分价值。但是，改革现行法律往往不足以改变实地的现实情况。穷人也需要一个法律和司法制度，可供他们求助，并且赋予他们实用、可执行和有意义的合法权利。促进穷人法律权益的行动框架认识到诉诸法律机会的根本重要性，因此也重点强调让法律为穷人服务所需的基本激励结构以及司法机构和国家机构的能力。改善诉诸法律机会的措施应把重点放在发展低成本司法服务模式上，同时顾及法律服务和法律补救办法的成本、穷人为此类服务付费的能力和意愿、法院系统案件积压情况、司法和执法机构的激励措施以及非正式和法院外争端解决机制的效力。

⁵ 《世界人权宣言》第二十三条第(一)款规定了工作的权利以及自由选择职业的权利，其中大体上包括自营职业权，包括经商权。

财产、劳动和创业

25. 《世界人权宣言》第十七条确认财产权是一项基本的人权。⁶ 但是，没有建立财产权或者财产权缺乏保障仍然是导致贫穷的核心因素，特别是在最贫穷的国家。⁷ 正如促进穷人法律权益委员会报告所设想的那样，对财产权的重视一方面旨在扩大为穷人资产提供法律保护的范围，另一方面旨在促进穷人获得财产。⁸

26. 对于很多穷人而言，拥有土地决定了他们的生存。缺少土地和其他自然资源往往是权利被剥夺的主要原因，特别是妇女和其他弱势群体。例如，妇女拥有的财产仅仅是男子财产的一小部分。在很多情况下，这种局面因明显对男子有利的法律和习惯性安排而根深蒂固。由于对财产权的定义不够严谨，财产权往往不能得到法律的充分承认，因此世界各地许多土著人也面临权利被剥夺的威胁。

27. 财产权帮助社区成员之间建立可靠的权利与义务关系，也建立了当地社区以外相互承认权利和责任的制度。财产权通常是建立合法身份以获得发言权、行使选举权、获得基本服务和福利以及成为社区成员的基础。财产权往往是获得供电等公用设施的前提，而获得公用设施是摆脱贫穷的有力途径。

28. 一个充分发挥作用的公平的财产权制度还能确保资产所有权可以转让。但是，这需要国家当局进行有效的调控和监督，以确保财产所有权方面的不对称不会对穷人不公，或导致出现剥削和边缘化的可能。切实承认财产权也能促进获得信贷，例如以创建小型企业贷款或抵押的形式获得信贷。但是，必须为穷人拥有、使用和处理其财产提供适当的法律保护，而不推定穷人利用其财产作为抵押品获得信贷的能力将使它们自动摆脱贫穷。

29. 穷人工作的能力是其最宝贵的资产。在这方面，促进穷人法律权益谋求使国际和国家劳工标准和劳工权利制度更具有包容性，并促进为消除贫穷促进更有效和更体面的工作。结社自由以及对成立和加入工会权利的保护，取消一切形式的强迫劳动或强制劳动，公正和良好的工作条件，取消就业、培训和工作条件方面的歧视，男女同工同酬以及取消童工，构成了国际商定劳工标准的重要部分，并在不断发展的有关促进穷人法律权益的讨论中占有重要的位置。尽管所有国家对这些劳工权利和标准做出了长期承诺，大多数工人仍无法享有劳工权利力求提供的体面工作和保护的基本条件。体面的工作也意味着工作场所有安全保障和对家庭提供社会保护，有更好的个人发展和融入社会的前景，人们可自由地表达关切、组织和参与影响其生活的决策，以及所有男女得到平等的机会和待遇。

⁶ 应该指出，此后的条约都没有详细阐述这项权利。

⁷ Liz Alden Wily, 非洲的土地权改革与治理：如何使它在 21 世纪发挥作用。讨论文件(开发署, 2006 年 10 月)。

⁸ 促进穷人法律权益委员会，《让法律为每个人服务》委员会的报告，第二卷，工作组的报告，英文本第 73 页。

30. 世界上大多数穷人在非正规的经济领域就业，所从事的工作工资低，无法维持体面的生活。国际劳工组织(劳工组织)估计，日薪低于 1.25 美元的有工作的穷人有 6 亿多，他们在非正规经济领域辛勤劳动，却无法使自己和家庭摆脱贫穷。⁹ 重要的是要认识到，导致他们贫穷的往往不是非正规的经济领域，而是他们所从事的活动的性质。简而言之，生产率低下与贫穷之间的联系是，如果人们能从工作中赚到更多钱，贫穷就会缓解。¹⁰ 虽然大多数国际劳工标准适用于非正规经济领域的工人，但是缺乏能力的国家执行这些标准的力度却很弱，或者根本不执行。

31. 微型企业家、小企业业主、商贩和其他自营职业者在不同程度上在非正规经济领域经营业务，不受正规法律的监管和保护，无法适当获得正规企业的好处，也无法适当利用财政支持系统，但是在很多国家，却为经济做出重大的贡献。然而，不正规往往伴随着法律和政治方面的脆弱性，使个人和社区的经济和社会发展机会受到限制。支持自营职业、创办企业和成为微型企业家所需的权利和保护来源于当前的政治、民事、经济和社会权利，对于穷人的生计至关重要。有效的法律制度、地方政府机构和更为公开、可供公众利用、更负责任以及更合法的服务，是建立更具有包容性的社会和促进穷人权益的关键所在。

32. 但是，不应该推定穷人只想当企业家，穷人不怕冒险。建立微型企业和自营职业往往不是选择问题，而是没有其他选择的结果。

三. 促进穷人法律权益与联合国：国家和区域经验

33. 消除贫穷是联合国的基本发展目标。国家一级的经验表明，以促进法律权益的办法促进发展与联合国系统在业务层面已经开展的工作可以有效的结合。促进穷人法律权益以联合国的规范性框架和价值体系为坚实的前提，对联合国系统开展的消除贫穷工作形成有效的补充。

34. 为了更广泛地理解促进法律权益的含义，并获得一些实例以说明在国家和区域一级促进法律权益的经验，联合国秘书处要求联合国系统各基金、方案和机构提供投入。经济和社会事务部提高妇女地位司、劳工组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)做出了回应。这些投入涉及广泛的问题，

⁹ 劳工组织，《全球就业趋势》，2009 年 1 月，表 A7。

¹⁰ 促进穷人法律权益委员会的报告，第二卷，工作组的报告，英文本第 157 页。

其中包括体面工作、诉诸法律的机会、确定土地产权、环境管理、住房权利和住所以及善治。

35. 劳工组织通过各种与标准有关的活动促进穷人法律权益，例如立法空白分析、提高认识和宣传、就立法改革和能力建设问题向政府、雇主组织和工人组织以及法官和议员提供咨询。这些活动的目的是推动批准和有效地执行各项对促进法律权益有影响的公约。

36. 劳工组织在实现千年发展目标，特别是关于消除贫穷的目标 1 方面发挥着积极的作用。它采用的主要工具是《国际劳工标准》，即国际劳工大会通过的各项公约和建议。在遏制贫穷和排斥现象方面，劳工组织主要依赖其《体面工作议程》来促进就业、建立和加强社会保护(社会保障和劳动保护)、促进社会对话以及拥护和实现工作中的各项基本原则和权利。在社会对话领域，劳工组织在增强国家利益攸关方能力基础上促进以统筹方式鼓励善治和推进社会和平与稳定。社会对话的实质的确是促进就业领域的主要利益攸关方建立共识并实现民主的参与。

37. 2008 年，劳工组织出版了名为《将土著人民纳入减贫战略：根据柬埔寨、喀麦隆和尼泊尔的经验编写的做法指南》的小册子，为采用基于权利的办法解决土著人民自身所看到的具有多面性的贫穷问题提出了良好做法和行动建议。通过劳资争端解决项目，劳工组织协助柬埔寨政府、雇主和工会防止和解决纠纷，方法包括：建立新的争端解决机构；制订法律、政策和法规；在调解和集体谈判方面进行能力建设。该项目以仲裁委员会和劳动部为对象，改善它们提供的服务，以期通过调解和仲裁防止和解决纠纷。该项目的对象还包括工人和雇主，以改变他们在工作场所的劳工关系、文化和做法。该项目的主要成绩是成立了仲裁委员会，这是柬埔寨唯一法定的国家法院外争端解决机构。

38. 长期以来，粮农组织在土地保有权、林业和渔业管理领域的工作重点是建立有利的、参与式的、基于社区的发展办法。近期，粮农组织非常积极地参与了促进穷人法律权益委员会的审议工作，特别是关于财产权的审议工作。粮农组织 2009 年工作计划包括国家一级的活动，编制与渔业、森林保有权、土地保有权、野生生物法、农民协会和社会转移有关的全球指南和研究报告，这项编制工作与力求促进食物权的穷人法律权益促进工作有着密切的联系。

39. 在土地保有权领域，粮农组织支持参与式的土地划界办法，作为创新方法，对通过习惯占有或其他占有形式获得的权利加以保障。这个办法为正式记录已获得的权利提供了快速而有效的方式。这种办法已在莫桑比克成功地采用，粮农组织还支持进步土地法的起草和执行工作，并协助进行法官、区官员和非政府组织促进穷人获得土地的能力建设。

40. 教科文组织致力于在国家和区域一级推出一系列举措，以支持促进穷人权益和消除贫穷。教科文组织促进社区媒体鼓励社区表达和广为宣传“心声”，并促

进公众参与以人为本的发展。由于社区媒体为少数群体和边缘化群体服务，因此比较适合促进穷人法律权益。

41. 教科文组织确认，在行使受教育权方面，贫穷家庭的儿童所受影响最严重。为穷人、被排斥的群体和弱势群体提供教育是优先的关切问题，这是因为贫穷是实现受教育权的最大障碍。两性平等和妇女赋权是教科文组织 2008-2013 年期间的两个全球优先事项之一。教科文组织正在力求促进穷人权益，特别是通过努力促进在国家一级执行《消除对妇女歧视公约》促进妇女权益。

42. 为了支持国家一级的立法改革，儿童基金会正在协助执行《儿童权力公约》和《消除对妇女歧视公约》，力求使国家立法与这两个公约和其他与儿童有关的国际文书完全统一。例如，儿童基金会积极参与东帝汶、伊拉克、巴西和南非的宪法改革。儿童基金会已在很多国家支持儿童法的起草工作，并推动对所有与儿童有关的国内法进行广泛的审核。儿童基金会在尼日利亚与参议院妇女与儿童事务委员会合作，共同起草和通过《儿童权利法》，这是尼日利亚国内版本的《儿童权力公约》。儿童基金会在南非参与通过了两部促进儿童权力的法案。在促进穷人和边缘化群体权益的努力中，儿童基金会在很多国家通过立法改革积极促进新生儿登记和取消童工。

43. 促进穷人法律权益这一概念已扎根于开发署当前的《2008-2011 年战略计划》，其中说“有效减贫、包容性和公平取决于各机构是否能够提供公益物和社会服务，为公共利益有效管理市场，并提供公正、公平及合法获得经济资产和各种机会的渠道。”¹¹ 开发署促进穷人法律权益举措谋求：(a) 通过决议和决定以及传播关于促进法律权益这一主题的知识，使有关议程得到有力的政策支持、承诺和了解，并总结相关知识；(b) 增强国家、省和地方各级政府实体的能力，以进行必要的法律和机构改革并促进穷人法律权益；(c) 让基层组织参与采用从下往上的方法促进法律权益，支持社会运动，促进采用问责制并以可持续的方式进行对穷人有利的改革。

44. 近期对开发署国家办事处执行的项目进行调查后发现，有 55 个正在进行的项目涉及促进法律权益的有关问题，这些项目以这样或那样的方式处理诉诸法律的机会、财产权、劳动权和经商权。在印度尼西亚，开发署正在与国家发展规划机构开展关于促进弱势群体法律权益和援助弱势群体项目的联合行动，目的是通过支助法律服务、提高法律和人权意识以及增强法律能力，使穷人和边缘化群体得到诉诸法律的机会。在加里曼丹西部、马鲁谷、马鲁谷北部、苏拉威西中部和东南部以及亚齐达鲁萨兰特区等冲突后各省，国家发展规划机构与开发署对最弱势群体诉诸法律的机会进行了评估，发现在接受采访的几千人中，诉诸法律的经济方面是许多人共同关心的问题。

¹¹ DP/2007/43，第 73 段。

45. 开发署和国家发展规划机构以及其他联合国机构、世界银行和民间社会组织密切合作，起草该国有关诉诸法律机会的国家战略。这项国家战略确认穷人获得诉诸法律的机会是消除贫穷的重要途径，以社会上最弱势和最边缘化的群体为重点对象，并建议政府各部门的政策必须以向最脆弱的人们和社区伸出援助之手为明确目标。

46. 开发署、自由和民主研究所以及阿尔巴尼亚政府执行的阿尔巴尼亚向法治和包容性市场经济过渡的方案，旨在深入了解在阿尔巴尼亚经商遇到的障碍和成本。一份分析报告认为，主要的障碍在于国家现有法律框架存在监管瓶颈、规范不可预测以及法律不到位，迫使穷人在非正规经济领域经营。这一举措将最终提出政策建议，以设计机构改革，为穷人提供更多法律保护，便利穷人获得住房及其他形式的资产。

47. 在利比里亚、乌干达和莫桑比克，开发署与国际发展法组织结成伙伴，共同支持确定社区土地产权的举措。这一举措的整体目标是确定社区土地产权的最佳做法。还将对确定社区土地产权进程中的社区内部歧视迹象进行深入调查，以确定如何对最脆弱群体的土地权主张提供最有力的保护。

48. 确保环境的可持续能力一直是联合国环境规划署(环境署)的基本目标。1992年联合国环境与发展会议《21世纪议程》、《里约宣言》和2002年可持续发展问题世界首脑会议通过的《执行计划》重申，制订和执行环境法是实现环境可持续能力的手段。千年发展目标7(确保环境的可持续能力)旨在要求遵守法治及有力的法律和体制框架。因此，环境署通过特别支持发展中国家加强环境管理法律和体制框架来促进与环境有关的法治。

49. 环境署的环境法方案通过为发展中国家和转型经济体提供咨询服务和技术援助，协助它们发展和加强环境法和环境体制。环境署支持包括法律领域非政府组织在内的法律援助组织的工作，散发与环境法相关的资料，并邀请它们参加环境法方案。法律援助小组代表穷人和社会上的边缘化群体免费进行公共利益诉讼，并协助那些因收费问题、没有支付法律代理费用能力和陈述问题能力而无法诉诸法院的人。

50. 开发署与其他伙伴合作共同开展促进落实《关于环境与发展的里约宣言》的里约原则10的活动，这项原则鼓励各国政府深入包括穷人在内的大众，使他们获得更多环境方面的信息，加强公众参与决策，并使更多人在环境问题上有机会诉诸法律。加强里约原则10的应用包括建议政府依法为包括穷人在内的公众提供获得环境方面的信息，包括获得关于可能影响穷人及其环境的有害物质方面信息的机会。“公众参与”包括使大众有机会在决策时发表意见，他们的意见对环境有影响或可能对环境产生影响，包括对法律、政策和准则的颁布产生影响。

51. 环境署/开发署贫穷-环境基金/贫穷-环境倡议目前正在开发工具，以确定可促进环境可持续能力的法律的关键构成部分。在促进穷人权益方面，环境署支持公众参与环境管理，参加环境方面的决策和参与式的社区养护方案等领域。如果能够在国家一级以立法形式推行土地、水、森林、垃圾管理等方面的社区养护方案，则有助于促进穷人权益并为他们提供参与和受益于养护方案的机会。

52. 大部分城市穷人(多达9亿)生活在土地保有权没有保障的非正规住区，人居署促进穷人法律权益的办法是根据这一现实情况确定的。如果这个问题得不到解决，到2020年穷人会增加到14亿，到2030年增加到20亿。到2020年至少改善1亿贫民窟居民的生活，这是千年发展目标7具体目标11的内容，也是人居署的主要任务之一。

53. 对于人居署而言，要促进法律权益，首先要认识到很多法律对穷人不利。在保障穷人的住房权和住所方面，人居署力求：(a) 了解为调控社会行为已建立社会合法机制的当地体制(规则和组织)；(b) 加强现有体制，以便能为这些体制提供一定程度的法律承认；(c) 必要时加强体制，以应对社会、经济和环境风险；例如，推广改进的防险建筑物做法和改进的住区规划，以及保障妇女的土地权和财产权。

54. 人居署为非洲联盟/非洲经济委员会/非洲开发银行的土地政策举措提供技术援助，包括土地政策框架和土地改革准则。许多非洲国家都在制订国家土地政策，除其他外，旨在解决过时的法律或殖民法律问题，确保更公平地获得土地。人居署推动了与非洲大陆快速城市化的影响有关的讨论。通过全球土地工具网络，将为制订土地指标和一揽子培训提供经费，以期加强土地管理能力。人居署发起了非洲区域能力建设方案，以提高土地管理的透明度并解决腐败问题。

55. 在坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆，人居署的贫民窟改造基金已经与当地官员谈判达成协议，使最小地块面积有效地降至贫穷家庭较能负担的程度。社区能够以集体租赁的方式购买一块土地，并且能够建造面积更合适、更能负担得起的单独住房。家庭通过为集体租赁汇集资源，共同达到了政府为该地区建筑物制订的法定标准。

56. 在印度尼西亚苏腊巴亚，人居署的贫民窟改造基金与地方当局进行了谈判，通过推广多层居所使贫民窟居民的住房达到地方建筑法规的要求。为增建第二层修建地基，让当局认识到通过增建办法可在既定的时间内完成第二层建筑的施工，从而使城市穷人能够继续生活在他们所属的居民区，但住房条件却得到很大的改善。

57. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)除了支助各条约机构、人权理事会特别程序以及该理事会的工作和活动以外，在与诉诸法律机会和加强法治、

以人权为本的减贫战略以及善治和民主化有关的领域，在总部和外地，都开展了与促进穷人法律权益有关的方案和活动。

58. 人权高专办于 2008 年 4 月在危地马拉为土著人权律师和法律工作者举办了关于人权领域的战略诉讼与法律诊所的国际讨论会，使民间社会组织和学术界了解战略诉讼的基本知识，并探索采用战略诉讼办法促进对人权有利的社会变革是否可行。根据这次讨论会的成果，2009 年，人权高专办危地马拉办事处与儿童基金会和开发署制定了题为“玛雅方案：在危地马拉充分落实土著人民的权利”的项目。

59. 人权高专办在安哥拉¹²支持提供更多诉诸法律的机会，特别是为妇女和生活在贫穷地区和偏远地区的人们。在三个优先省份建立了法律援助中心，调解和仲裁等法院外冲突解决机制的利用已纳入安哥拉司法制度。在布隆迪，人权高专办 2008-2009 年方案，除其他外，重点通过为所有人、特别是为最脆弱群体提供更多诉诸法律的机会来加强法治，并加强司法机构和教养机构的专业化。通过这些方式，人权高专办与联合国布隆迪综合办事处人权与司法事务司帮助恢复对司法的信心。

60. 联合国海地稳定特派团(联海稳定团)人权科在海地建立了免费法律援助项目。为此，人权科与米勒巴莱和雅克梅勒的律师界建立了伙伴关系；联海稳定团司法科在太子港建立了一个类似的项目(称为“Kay Justice”)。目前，免费法律援助项目已在海地三个城市开始运作，目标是向因缺少必要的资源而负担不起律师费的人们提供更多诉诸法律的机会。

61. 作为联合国预防犯罪和刑事司法标准与规范的管理机构，联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)在提供诉诸法律的机会和促进穷人法律权益方面的方案不断发展。这一方案包括制订特别重视刑事司法制度中的儿童、妇女和其他弱势群体的工具，例如，刑事司法评估工具包以及侧重所有犯罪人和囚犯均可获得法律援助的若干刑罚改革手册。世界各地，包括非洲、中东和拉丁美洲，都已经建立了方案。

62. UNODC 在非洲支持《订正的非洲联盟药物管制和预防犯罪行动计划》(2007-2012 年)的执行工作，其优先领域包括加强刑事司法制度的成效，具体侧重援助受害人和保护证人。

63. 诉诸法律的机会和法律援助是 UNODC 与其他联合国机构在千年发展目标基金框架内联合建立的诸多项目的重要组成部分。在几内亚比绍、墨西哥(契亚帕斯州)、玻利维亚多民族国、巴西和阿富汗，正在执行那些已指定接收资金、有法律援助构成部分的项目。

¹² 人权高专办安哥拉办事处于 2008 年关闭。

64. UNODC 打击贩运人口工具包概述了确保贩运人口的受害人得到适当法律代理的方法与途径，以协助他们参与对贩运者的刑事诉讼。这一工具包还建议，由国家付费聘请的法律顾问应在各个法律程序中代表贩运人口的受害人，从受害人起诉贩运者到提出赔偿或补偿要求。

四. 挑战、吸取的教训和未来的发展

65. 促进法律权益必须稳固地立足于贫穷和排斥的现实，要求改变国家与穷人之之间的关系及二者相对的力量。从本质上看，促进穷人法律权益有可能危及某些既得利益，会出现赢家和输家，特别是由于促进法律权益产生的相互回报往往并不明显。在某些情况下，强大的经济行为体可能有效地组织起来，阻挡可能促进穷人和弱势群体权益的改革。在另一些情况下，精英们可能试图影响改革，以图为自己谋利。说服那些感觉促进法律权益给他们造成威胁的人相信它的好处，是一项必须克服的挑战，例如，可以通过与利益攸关方结成联盟，也可以通过想办法克服文化对促进穷人法律权益造成的障碍。

66. 促进法律权益举措和实地的改革能否成功取决于很多因素，包括政府及其他利益攸关方的政治领导和承诺。从一开始，促进法律权益进程就必须充分了解将要开展这个进程的背景情况。背景分析应确定最需要哪些方面的改革，改革有哪些风险，以及必须克服哪些挑战。对国内社会和文化结构、经济情况和国家特性以及法律、政治和经济不正规的程度等基本因素进行分析，对于了解所涉及的复杂因素和避免改革出现诸多失误至关重要。

67. 虽然必要的改革在规模上令人生畏，但并不意味着小步骤没有价值。从某些政策领域的改革入手，可为加强穷人的发言权创造条件，使他们处于较有利的位置，以便要求进行更多的体制改革，同时也可以向其他利益攸关方，例如向政府机构、企业业主和雇主表明，促进穷人法律权益带来的益处可惠及社会的其他部分。

68. 促进穷人法律权益既是发展战略，也是发展目标。其优先事项应由穷人确定，为穷人确定，并且在平等和不歧视、参与及问责等人权原则的指导下确定。发展的目标应该是提高权利拥有者了解和主张其权利的能力。需要根据生活在贫穷中的所有社会群体的特点及其面临的特殊脆弱性度身定制解决方案。在促进最边缘化和最受排斥群体的权益时，国家发展战略可在进程的所有阶段受益于基本人权原则的指导。

69. 人的基本需求，是人的根本权利，不是慈善问题，而是正义问题，因此应体现在有法律约束力的明确标准中。这可以为公职人员采取行动以及权利主张者追究责任人的责任规定具体任务。因此，各国应确保创建一个承认人权并提供落实人权机制的有效法律框架。

70. 人权标准要求建立矫正方面的司法机制或准司法机制。这些机制必须可供公众利用且行之有效，程序必须透明，有利于穷人积极、知情的参与。问责制的非司法手段，包括准司法机制(例如，监察员、条约机构)、政治机制(例如，议会程序)和行政机制(例如，人权影响分析)，也是至关重要的。

71. 重要的是要确保有足够数量的适当和公平的司法机制可供利用，并确保这些机制可供穷人利用、穷人能负担得起并且质量上可以接受。各国政府可本着这一目标，建立高质量、可供穷人利用且符合所有有关人权标准和原则的创新非正式争端解决机制。在法治领域可采取的其他行动方案包括：让更多的人有机会诉诸法律，提供合法身份和出生登记，废止或修改对穷人有偏见的法律，促进成立民间社会组织，以及有效和公正地维持治安。其他措施包括确认并融合已经在为穷人服务的习惯程序和非正式程序，让更多人可以利用司法和土地管理系统及公共机构的服务。另外还有必要加强司法制度中的问责、申诉和监督机制，让穷人能够利用这些机制对滥用权力和授权、腐败和歧视行为提出投诉。

72. 在财产权方面，促进穷人法律权益议程需要重点促进有包容性和对穷人有利的财产权制度，确保平等和可持续地获得土地和其他自然资源，并顾及粮食保障和可持续生计的基本需要。至关重要的是穷人能享有有保障和稳定的土地保有权，从而不必总是生活在对搬迁、流离失所和被驱逐的恐惧之中。在农村和城市地区获得和拥有土地以及有效的土地治理，都能缓解土地保有权没有保障的风险并促进消除贫困。

73. 促进穷人法律权益可通过保护和促进劳动权以及自营职业权和经商权对消除贫穷做出贡献，支持采取行动，旨在加强身份、发言权、代表性和合同保障，并为穷人、特别是那些在非正规经济领域辛勤劳作的人们减少交易成本和不稳定的因素。这要求审查和提高现行法规的质量，并且可通过为非正规经济领域的劳动者确定一套最低的可执行的劳动权得到补充。使穷人获得更多机会，支持具有包容性的社会保护以及促进两性平等也是对穷人极为有益的行动。基层的利益攸关方、企业协会以及相关政府机构的有效参与对于此类举措的成功执行至关重要。

74. 促进穷人法律权益也应该重点扫清进入正规市场和接触各机构方面存在的障碍，提供更多的企业联系和市场准入机会，为在非正式经济领域就业的所有人增加福利和保护，加强非正规企业家的组织和代表性以及让微型企业家平等地享有保护、服务和公共事业。

75. 联合国系统为了加强消除贫穷工作的可持续性、成效和包容性，应更重视和顾及现有和不断发展的人权机制，从最终用户的角度看待发展，并且为此更细致地处理权利问题，包括劳动权、财产权以及穷人生计所必需的其他权利。

76. 促进穷人法律权益要求提高社区一级的认识，使更多人获得法律服务，包括法律辅助服务。为此，应鼓励国际社会支持社区举措，并支持就这些问题开展工作的民间社会组织。在推动促进穷人法律权益的过程中，国家和国家以下各级的减贫战略应包括特别方案，使穷人免费平等地获得诉诸法院、法庭和其他争端解决机制的机会，并促进他们在民事和刑事诉讼中获得公平审判的权利。促进穷人法律权益的举措应支持旨在加强穷人和边缘化群体的发言权以及保障其权利的社会运动。

77. 由于大部分成年穷人是妇女，促进法律权益的努力也应支持提高妇女、包括农村妇女对两性平等的认识和普及这方面法律知识的运动，以鼓励并使她们有能力提出伸张正义的要求。为妇女提供法律援助服务以及扫清妇女在诉诸法律方面可能遇到的所有障碍，必须在所有发展干预活动中主流化。应该共同努力，修订和废止歧视性的法律和相关行政做法，以确保妇女充分和平等地获得经济资源，包括继承权和拥有财产的平等权利。还需要加强努力，为儿童伸张正义。