



第六十六届会议

临时议程* 项目 117

千年首脑会议成果的后继行动

执行大会关于促进穷人法律权益与消除贫穷的第 64/215 号
决议

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 64/215 号决议提交。报告认为，扩大诉诸司法和法治，对于减缓贫穷和实现国际商定发展目标十分重要。若要促进穷人的法律权益，就必须改善执法，扩大身份和出生登记，废除阻碍穷人行使权利的各种法律。减缓贫穷的主要法律手段包括：有利于穷人的财产权以及获得土地和资产的机会；保护劳动力和扩大就业的就业政策和监管框架；公平、包容和对社会负责的私营部门；特别是以弱势民众为对象的优质教育和培训。此外，国际合作努力应认识到并且有利于促进穷人法律权益。最后，旨在增强穷人力量开展的任何改革，必须考虑到国内和当地情况，其中包括传统或非正式争议解决机制。

* A/66/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 法治和诉诸司法	4
四. 产权和获得土地	7
五. 充分就业和体面工作	9
六. 鼓励私营部门对社会负责	11
七. 教育和培训	12
八. 国际合作	14
九. 结论和前进的道路	15

一. 引言

1. 大会第 64/215 号决议认识到，促进穷人法律权益对于切实消除贫穷至关重要。促进穷人法律权益的侧重点是：对资产、劳动力和经济交易提供法律保护，以确保生计、住所、身份、使用权和契约得到保障。减缓贫穷取决于机构是否有能力交付货物和服务，为公共利益进行市场监管，以及以公平和公正方式提供获得经济资产的机会。这样，促进法律权益可以通过法律改革、加强体制和增强弱势群体力量，加快实现千年发展目标。

2. 大会第 64/215 号决议注意到在促进穷人法律权益方面，各国的经验大不相同，确认一些国家作为本国战略和目标的组成部分为推动促进穷人法律权益而采取的举措，强调为此推动交流国家最佳做法的重要性。

3. 该大会决议还请秘书长考虑到各会员国的经验和观点，向大会第六十六届会议提交一份关于该决议执行情况的报告。为此，秘书处向全体会员国政府发出一份调查问卷，请其提供在促进穷人法律权益和减缓贫穷方面的本国经验和观点。奥地利、格鲁吉亚、危地马拉、伊拉克、日本、约旦、黎巴嫩、墨西哥、蒙古和泰国等十个国家对问卷作出答复。本报告主要是依据了各国的答复及答复的主题重点。¹ 还通过法治问题协调和资源小组征求联合国系统的意见，该小组负责联合国系统范围内法治活动的协调一致工作。联合国各机构通过该小组向本报告提供投入，提供资料说明了所开展的活动以及其他国家和地区的实例。

4. 本报告所讨论的主题源自大会第 64/215 号决议。这些主题是：(a) 法治和诉诸司法；(b) 产权和获得土地；(c) 充分就业和体面工作；(d) 对社会负责的私营部门；(e) 教育和培训；(f) 国际合作。

二. 背景

5. 2004 年，挪威在丹麦、芬兰、冰岛和瑞典支持下，建议设立促进穷人法律权益委员会，以对消除贫穷工作作出贡献。2005 年，加拿大、丹麦、埃及、芬兰、危地马拉、冰岛、印度、瑞典、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和坦桑尼亚联合共和国在美利坚合众国支持下，成立了独立委员会。促进穷人法律权益委员会题为“让法律为每一个人服务”的最后报告² 强调，必须共享促进穷人法律权益的最佳做法。大会第 63/142 号决议注意到委员会的报告。

¹ 本报告列举的实例并不是要全面说明在答复国家或在实地出现的动态，而是要反映已收到的答复。

² 促进穷人法律权力委员会和联合国开发计划署让法律为每一个人服务，第一卷(2008 年，纽约)可查阅 www.undp.org/legalempowerment/report/index.html。

6. 委员会 2008 年的报告认为，促进法律权益是“一个系统变革过程，穷人和受排斥者能够通过这一进程利用法律、法律制度和法律服务来保护和促进其权益”。促进穷人法律权益是一种发展做法，这一做法承认贫穷是剥夺权利、排斥和歧视造成的。这一做法要求开展体制和法律改革，并旨在增强个人和社区的力量，使之通过加强其生计、财产和劳动权利以及促进创业精神，成为其自身发展的主导力量。

三. 法治和诉诸司法

7. 尽管人权标准和法治日益受到广泛承认和遵守，许多人，特别是穷人、妇女、土著人民和弱势群体，仍然缺乏诉诸司法的机会以及国内和国际法律框架予以保障的各种保护。诉诸司法不仅要求拥有法律权利，而且要求对这些权利以及利用解决不满机制的合理机会有所了解。向法院或其他司法提出申诉所需要的时间、精力和费用往往不堪负荷。在可以诉诸司法制度时，这些制度却往往不能公平或有效地运作，而且可能没有成文法可依。土地或财产争议等民事案件不能得到有效解决，破坏了商业环境，给脱贫带来困难。在冲突和灾害等危机背景下，境内流离失所者往往被剥夺了土地和财产权的法律保护等基本人权，得不到身份文件和个人文件。

8. 为了扩大诉诸司法的机会，正在地方、国家和全球开展一系列广泛努力。这些努力包括加强性别平等的法律改革、向穷人提供财政援助、对公众进行法律制度教育以及其他解决争议机制。一些国家还正在把妇女、流离失所者和土著人民作为扩大诉诸司法机会的重点。

9. 以泰国为例，该国政府已启动一系列改善诉诸司法机会的活动，其中包括建立司法基金，为法律服务提供财政援助。日本已核准《2004 年综合法律支助法》，以及向全体公民提供通过法律途径解决民事和刑事问题所需的必要资料和服务，让公民可以更方便地利用司法制度。日本法律支助中心向全体日本公民提供信息服务、民事法律协助及其他形式的法律援助。

10. 获得合法身份的权利对于确保获得应享受权利以及国籍和公民权是至关重要的。对于确保和保护个人获得法律权利和应享权利而言，民事登记是一个重要工具。

民事登记和公民地位

11. 在过去数十年里，约旦、马来西亚、南非、斯里兰卡和泰国已建立民事登记系统。尽管正在取得进展，而且若干国家也正在建立民事登记系统，但许多国家依然缺乏全面的民事登记。一个运作良好的民事登记系统必须拥有记录出生、结婚和死亡等重要事件的体制、法律和技术能力。联合国统计司报告称，在 230 个国家和地区中，只有 60%对本国至少 90%的出生婴儿进行登记。在死亡登记方面，

只有 47%的国家和地区达到至少 90%的覆盖率。³ 对出生和死亡的法律承认，对于确保获得社会服务和解决法院案件十分重要。出生登记对于证明亲子关系和出生地十分重要，而这往往是确定公民地位的关键因素。拥有公民地位就可以获得其他权利，例如在某个国家的居住权、依法受到保护的权利和获得社会服务权利。农村和边远地区的民众被纳入民事登记系统的可能性低于城市居民。

12. 在某些国家，妇女缺乏平等的公民权利以及让子女或配偶通过亲属关系获得公民地位的能力，但在这方面正在取得进展。自 2002 年以来，埃及、阿拉伯利比亚民众国和摩洛哥已实施各项改革，扩大妇女让子女通过亲属关系获得公民地位的权利；阿尔及利亚、伊拉克、卡塔尔和突尼斯已采取步骤，对在让子女和配偶通过亲属关系获得公民地位方面歧视妇女的法律作出修正。尼泊尔在 2006 年通过《公民法》，首次让子女能够通过母亲提出公民地位申请。

13. 地理和语言障碍对实行普遍公民登记构成挑战。为了帮助克服这些障碍，扩大民事登记系统的包容性，危地马拉在该国不同地区开展了两次大规模的宣传和登记活动。2008 年在基切的奇奇卡斯持南戈开展一次活动，那里 97%以上的居民是农村和土著居民。国家人口登记处是一个负责民事登记的机构，该机构与城市、土著领导人士、社区发展委员会以及卫生和教育部门的代表建立伙伴关系。由于对社区领导人士是进行培训并与其开展协作，这次活动成功地对 450 多人进行登记，并建立了地方行动方网络，由其负责继续推动民事注册。2009 年，在讲西班牙语和玛雅语的另外三个城市开展了同样活动。

14. 黎巴嫩正在通过建立一个贫穷家庭数据库，实施一项扶助穷人的国家方案。这项登记制度旨在协助查明穷人的需求，根据千年发展目标中到 2015 年将贫困人口减少一半(从 8%减少到 4%)的目标，量体制定干预措施。

15. 民事登记是编制优质人口统计的关键部分，对于监测国际商定发展目标的进展情况至关重要。若干联合国机构协助发展中国家改善其人口统计。联合国统计司除开展其他活动外，还向正在努力建立和改善本国民事登记制度的发展中国家提供一系列技术咨询和支助。⁴ 联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发署)和联合国人口基金(人口基金)还与发展中国家合作，改善其人口统计。

妇女和弱势人口

16. 妇女、土著人民和流离失所者面临法律边缘化，加剧了他们与生活贫困的更高风险有关的问题。虽然诉诸司法应具有普遍性，但往往较为有益的做法是，在一个普遍框架范围内把传统上受排斥的群体作为方案和法律的对象。

³ http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/CR_coverage.htm。

⁴ <http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/default.htm>。

17. 许多国家正在采取创新做法，让妇女能够诉诸司法。在过去二十年里，法律改革加强了尼泊尔的性别平等，确保妇女获得更大的经济保障，保护她们免受暴力侵害，维护她们的性权利和生殖权利，扩大妇女在决策中的发言权，确保拥有平等的继承权和财产权，扩大妇女的离婚权利。

18. 在坦桑尼亚联合共和国，妇女法官国际联合会和非洲妇女与艾滋病问题协会在坦桑尼亚发起题为“实地案例法”的方案。该方案与法官和治安官共享知识，使之能够处理司法系统中的性别偏见，协助对当地妇女开展教育，以便她们了解自己的基本权利，并支持她们利用法律制度。作为该方案的一部分，编写了英文和斯瓦希里文的普及公共教育材料，其中包括关于在遇到腐败时向哪个法院提出申诉、当证人可能发生的情况以及如何提出申诉的实用资料。该方案有助于改善法官对普通妇女承担的问责；在法官认识到妇女面临的障碍时，他们的态度就会改变；他们往往会提出简单而有效地解决方案，例如免收法院费用、提供免费表格和或优先处理敏感案件。

19. 阿根廷最高法院在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、开发署和儿童基金会协助下，在 2008 年设立了家庭暴力问题专职办事处，以提供迅速诉诸司法的机会，促进机构间协调。由律师、心理学家和社会福利工作者组成的多学科团队对举报暴力行为的妇女给予即时援助，并提供支助服务，收集证据，为提出受害人保护措施而作出详细风险评估。

20. 南非建立了抚慰护理中心，以此作为一个全国性反强奸运动的组成部分，向强奸幸存者提供一系列综合服务。这些中心把紧急医疗护理、刑事鉴定服务、咨询和法庭资料准备集于一身，以解决性侵犯幸存者的医疗和社会需求，减少二次伤害，提高定罪率，减少法院审理案件的延误。据估计，这些中心为南非约 20% 的性侵害受害人处理问题，协助将强奸案的定罪率提高到 89%，高于全国 7% 的平均数。一些中心处理的案件的结案时间减少到七个半月，低于全国两年左右的平均水平。

21. 约旦主办了由联合国难民事务高级专员办事处举办的讲习班和宣传活动，向难民宣传其享有的权利，其中包括免费诉诸法院和尽可能获得法律援助的权利。危地马拉一直在举行培训讲习班和研讨会，就与土著人民权利有关的问题对法官进行培训。

替代性争议解决办法和流动法院

22. 许多国家正在建立越来越多的替代性争议解决机制，例如调解。这种机制可以在不造成诉讼费用和不便的情况下，提供一种解决争议的手段。可以利用社区网络防止犯罪，提供治疗，保护个人权利。替代性争议解决办法和法院机制可以设在社区或流动运作，以便增加各地、特别是边远地区和农村地区的人们诉诸司法的机会。

23. 泰国司法部发起了司法社区网络,该网络与社区民众开展合作,以防止犯罪,制定争议解决办法,为罪犯提供治疗,保护各项权利和自由。司法部还正在作出努力,以通过增强公平解决争议办法和替代性司法程序以及让受动乱影响的民众恢复正常生活的方式,确保为南部边境省份的民众诉诸司法。

24. 危地马拉、尼泊尔和泰国等一些国家正在建立流动司法讲习班,以向居住在边远地区的民众提供法律资料和协助。刚果民主共和国利用流动法院,向妇女提供更多的诉诸司法的机会。2010年,9个流动法院对186宗案件作出裁决。其中,审理了115宗强奸案,有95人被定罪,犯罪人被判处3至20年不等的刑期。

四. 产权和获得土地

25. 产权的缺失或产权没有保障,特别是在土地方面,依然是贫穷的主因,在最贫穷国家尤其如此。切实承认产权,有助于利用电力和自来水等公用事业,以及获得信贷,而这又促进了创业和物业开发。资产的可转让性还为家庭中发生的生病、死亡和失业等外部冲击提供了缓冲。此外,资产所有权让持有人能够更多地利用和使用公共资源,扩大其在决策中的发言权。因此,扩大对穷人资产的法律保护,促进穷人获得资产,对于增强穷人的力量是至关重要的。

土地所有权和非正式定居

26. 鉴于贫穷和使用权无保障之间存在密切关系,已作出多次努力,扩大个人、特别是妇女和穷人的土地所有权。法定土地改革扩大了穷人对其已占据土地的使用权保障。土地改革若要取得成功,就必须把立法改革与大力度执行工作和以穷人和弱势群体为对象的宣传活动相结合。成文法的力量取决于国家强制执行法治以及地方一级的公共行政取得实效。⁵ 各国通过颁发土地所有权证、批准贷款以及对国有土地进行规范(包括在无规范定居的情况下),增进了本国公民获得土地和财产的机会。

27. 颁发土地所有权证的工作必须考虑到地方一级产权的复杂性。在地方一级,土地和相关自然资源的获得和控制不仅取决于成文法,还取决于一系列习惯法和宗教法及其他规范性或法律框架。以非洲为例,农村地区90%的居民可以通过习惯法机制获得土地。

28. 与财富分配以及土地的所有权和可供性有关的历史性因素可能制约获得土地的机会。在危地马拉,2010年《土地基金法》修正案让农村地区居民能够通过贷款和国有土地的规范化获得土地。此外,在2006-2010年期间,土地

⁵ 见 Ruth Meinzen-Dick, “财产权促进减缓贫穷?”, 经济和社会事务部, 工作文件, 第91号(纽约, 联合国, 经济和社会事务部, 2008年)。可查阅 www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp91_2009.pdf。

登记进程让 192 700 人受益。危地马拉还通过谈判和调解服务，解决土地冲突，从而让 96 600 人受益，并且实施了由农业生产力、培训和福利组成的农村发展方案。

29. 在一些国家，特别是在转型经济体，土地私人所有最近才合法化。蒙古在 2003 年实行了土地私有，该国政府之后采取具体步骤，确保所有公民可以获得土地和财产。1994 年的《土地法》是继 2003 年《蒙古公民土地所有权法》之后，对拥有、使用和保护土地进行规范的第一项立法。2003 年，该国政府推行一项方案，让住宅用地的家庭所有人可以获得土地所有权证。2008 年，国家注册总局还免除了土地登记费，以鼓励包括穷人在内的所有公民对其土地进行登记。

30. 产权不仅在农村地区，而且在郊区和城郊地区，特别是在非正规规定居的情况下，依然是一个挑战。墨西哥政府允许贫困家庭将其在非正规规定居地的财产合法化。此举有助于穷人获得信贷，使其有机会开办小企业和其他创收项目。在蒙古，产权项目预计将改善承认和转让郊区和城郊地区土地权利的正规制度，向经登记的私有化土地颁发多达 75 000 个所有权证。

31. 联合国系统参与，协助各国政府通过财产合法化进程执行并推动财产权。在乌克兰，开发署正在同该国政府合作，促进全面享有土地和财产权利。该项目旨在确保乌克兰的农村土地所有者认识到自己的各项权利，并了解土地和财产所有权带来的经济实惠；向公民提供法律协助和资料，以便于他们切实行使财产和土地权利。

妇女获得土地和财产

32. 妇女在农村劳动力当中占有很大比重，但在获得土地和其他生产性资源方面依然处于不利地位。在非洲，妇女几乎占农村生产力的 50%，却仅拥有 15% 的土地。⁶ 国家发展政策必须更加优先重视改善妇女直接获得土地和生产性资产的机会。除了促进普及法律知识、提供法律援助和让官员对性别问题有敏感认识之外，这还可以包括修改继承法，改变社会对妇女提出的权利主张的社会规范和态度。

33. 然而，如果以男性户主的名义进行土地登记，那么土地登记和规范化方案可能导致对妇女传统土地权利的侵蚀。政府应允许在妇女的名下转让根据扶贫、土地改革或重新安置计划分配的农田，这种转让应包括妇女对土地的次位权利（见发展政策委员会第十二届会议的报告，E/2010/33）。埃塞俄比亚规定，登记应使用夫妻双方的名字，此举提高了妇女对发证程序的认识，将妇女纳入登记过程。

⁶ 联合国粮食及农业组织，2010-2011 年粮食和农业现状：农业中的妇女——消除性别差距，促进发展（2011 年，罗马）。

34. 增进妇女获得土地和财产权利的机会，也是联合国各机构的重要优先事项。在吉尔吉斯斯坦，妇女署采取综合措施，确保妇女的财产权。妇女署协助对地方官员进行能力建设；发起了提高妇女对法律权利的认识的媒体活动；在边远地区建立法律援助讲习班，向数千名妇女提供法律援助和法律代表。在埃塞俄比亚，开发署协助开展各种项目，这些项目对着手修订埃塞俄比亚《家庭法》起到关键作用，并在其中纳入赋予妇女与男子平等权利的规定。在卢旺达，开发署协助提高公民对关于土地、财产和继承的法律规定的认识。此外，联合国粮食及农业组织协助该国政府开展工作，确保其政策和方案促进和支持妇女对农业和农村发展作出平等贡献，其中包括通过让妇女获得土地及其他生产性资产。

五. 充分就业和体面工作

35. 在拥有体面工资和工作条件的情况下扩大就业，是消除贫穷的有效途径。无疑，许多国家的宪法承认获得就业(有酬工作)的权利。然而，这一权利往往实际上没有得到实现。私营部门常常不能创造许多必要的就业机会，而公共部门却因财政和其他原因受到制约。各国政府正在实施一系列广泛政策，支持并促进获得就业权和劳动权，其中包括扩大劳工、政府和工会之间的对话，建立劳动争议机制。正在将弱势群体作为就业方案的重点。

36. 印度在 2005 年通过《国家农村就业保障法》，其目的是保证每个农业家庭每年至少获得 100 个有酬就业日，但条件是这些家庭的成年人自愿从事无技能体力劳动。这表明，以扶贫为目标的扩大就业方案所面临的预算制约并非不可克服。这种方案还提高了穷人的购买力，对经济增长产生积极影响，因为穷人的购买力大都以国内生产的货物和服务为对象。

37. 蒙古在 2001 年通过关于就业权和劳动关系的法律。蒙古政府打算在 2011 年对这些法律作出修正，使其与国际准则和标准保持一致。该国政府 2008-2012 年行动计划旨在向每个公民提供就业机会。2011 年 4 月，蒙古将最低工资提高 30%。该国政府正在研究对持续提供大量就业机会并创造新的机会的雇主提供奖励。已设立一个中小企业基金，鼓励和促进创业。

38. 格鲁吉亚的法律规定，保护妇女和儿童拥有劳工权利、公平薪酬和安全工作条件。劳动法禁止歧视被边缘化和弱势民众。2010 年，格鲁吉亚与国际劳工组织(劳工组织)合作，设立一个社会伙伴关系三边委员会，其目的是将政府、雇主和工会之间的社会对话制度化。

39. 伊拉克《宪法》规定：工作是所有伊拉克人的权利；法律对雇主和雇员之间的关系作出规范；国家保障伊拉克人力、货物和资本在各区域和政府之间自由流动。伊拉克正处于签署《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的过程中。伊拉克还通过举办讲习班和创收活动，无歧视地向所有社会群体中的失业

人员提供就业机会。伊拉克已作出努力，根据《儿童权利公约》第 32 条的规定防止童工问题，并在工作场所和政治领域(目前妇女占当选议员的 25%)促进性别平等。

40. 边缘化群体在获得体面工作方面面临尤其严峻的挑战。旨在保障这些群体参与劳动大军的权利和机会的各项政策，提高了经济增长，有助于减缓贫穷。许多国家正在采取步骤，保护其人口中被边缘化群体的劳动权利。墨西哥《2007-2012 年国家发展计划》纳入了各种治理贫穷战略，其中包括加强以弱势群体为侧重点的就业项目，并为扩大政府扶持弱势群体方案的范围和覆盖面而提出社会保障理念。

41. 乌克兰最近与开发署和劳工组织合作实施一项方案，通过扩大就业来保障工作年龄残疾人的权利和机会，以便解决残疾人参与劳动大军的比率非常之低的情况。该方案开展的活动之一是，改善关于残疾人工作安置和就业的立法。这包括审查国家立法是否与相关国际公约保持一致；对新的监管文书提出建议，使国内立法与国际准则保持一致；确保国内立法得到执行。该方案扩大了残疾人就业：在 2008 年，在工作年龄残疾人中，有三分之一的人获得就业。到 2011 年，这一数字将提高到 50%。

42. 为人们跨界工作进行的流动提供便利，也是公平、多边贸易制度的组成部分，有助于移徙工人及其家庭摆脱贫困。一些目的地国最近出现遏制移徙工人流动的趋势，这已引起关切，特别是在这些移徙工人的汇款下降的经济困难时期。⁷

43. 一些国家已制定立法，保护家庭佣工。约旦对劳工法作出修正，将家庭佣工列入其中，保障按月支付工资、病假和最多 10 小时的工作日。印度尼西亚在家庭暴力法中纳入保护家庭佣工不受暴力侵害。在哥斯达黎加，2009 年的《劳工法》改革明确规定了家庭佣工的雇佣条件。国际劳工会议通过了《2011 年家庭佣工公约》以及相应的指导文书(《2011 年家庭佣工建议》)，以改善大约 5 300 万家庭佣工的生活，其中许多人因其性别而面临更大歧视。

44. 为了建立民主治理架构，让人们能够充分诉诸劳工司法和高效的劳工争议解决机制，各国正在将其劳工立法现代化，落实强有力的执行机制，包括劳工监察和劳工争议处理制度。柬埔寨的劳工争议解决项目和尼加拉瓜的执法现代化项目是在劳工组织协助下执行的，已成功地协助建立可靠的替代性争议解决机构，对整个劳工司法制度进行改革，大幅减少了司法案件积压。向这些项目提供的技术援助包括对国家司法制度进行评判性审查，以及协助国家立法机构改革现行法律并起草新法。

⁷ 2011 年千年发展目标差距任务组的报告：全球伙伴关系促进发展——交付时刻（联合国出版物，出售品编号 E.11.I.11）。

45. 改善工作方案是劳工组织和国际金融公司在柬埔寨、海地、印度尼西亚、莱索托、尼加拉瓜和越南合作开展的项目。该项目侧重于这些国家的关键产业，并提供咨询服务和培训，以使工作条件符合国家和国际标准。改善工作方案成功地协助保障更多的就业机会、质量更高的工作条件、改善结社自由、增加工资和改善工作场所关系。

六. 鼓励私营部门对社会负责

46. 一个充满活力、具有包容性、良好运作和对社会负责的私营部门，是创作经济增长和减缓贫穷的宝贵工具。国家一级的政策和监管框架可以鼓励营造有利环境，以便于包括妇女和穷人在内的所有人创业经商。私营部门发展必须具有可持续性并对社会负责；通过减少普通工人的福利和保护带来的增长，可能会不可持续和昙花一现，最终对人力资本、生产力和总体经济增长产生长期不利影响。此外，扩大基础设施和市场准入是农村地区私营部门发展的先决条件，特别在低收入国家。粮食保障、减缓贫穷及农民增长在很大程度上取决于在当地一级进行基于规则的市场发展，以及对经济和社会基础设施进行公共投资。许多国家的政府正在采取步骤，减少与经商活动有关的监管和费用，为企业创造有利环境，从而提高竞争力和扩大经济增长。在国际一级，发达国家对发展中国家出口产品开放市场有利于后者私营部门的发展。最后，统一商业法律有利于国际营商环境。

47. 墨西哥政府正在推动把国家竞争力议程纳入 2007-2012 年国家发展计划，以创造条件，确保为促进竞争、提高生产力和扩大就业创造有利的营商环境。近年来实施了若干方案和措施(包括贸易便利方案)，以减少与贸易有关的费用。监管改革方案旨在大幅降低企业和公民承担的交易费用，促进国家经济的竞争力，以此提高竞争力，增强经济发展。该国政府还努力废止各种费用、程序和法规，以便于获得能够让各公司进行创新的尖端技术。

48. 格鲁吉亚《宪法》规定，国家应提倡自由创业和竞争发展。格鲁吉亚政府已采取若干重要吸引投资和促进经济发展措施，其中包括简化企业家注册手续，简化税法和税收制度，降低税率。对企业申领执照和许可证的手续进行简化，把企业经营执照和许可证的数量减少了 88%。最后，国有企业自由化保持透明已被当作一项战略，以吸引外国投资，扩大私营部门在国家经济中的作用。各项改革成功地建立了有利的营商环境，2003 年至 2010 年期间，已注册企业的数量增加了三倍。

49. 发达国家对发展中国家出口产品开放市场，将有助于发展中国家建立对社会负责的私营部门，创造就业。基于规则、公平的国际贸易制度，对于加快经济增长至关重要，而经济增长又是增加收入和减缓贫穷的必要条件。在最近发生的经

济和金融危机期间，发展中国家失去的大部分工作是在出口部门，这迫使工人接受低收入、低保障工作，而且国家降低了社会保障福利。⁷

50. 与此相关的是世界贸易组织(世贸组织)和联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)的活动。世贸组织通过其负责处理世贸组织成员之间贸易规则争端的争端解决机构，协助提高了多边贸易制度的保障和可预见性。贸易法委员会通过拟订规则、提供援助和开展其他活动，协助各国根据国际公认法律标准，为私营部门发展营造有利环境。贸易委员会的法律标准有助于中小企业取得成功，促进了创造就业、家庭创收和非正规工商部门的正规化，所有这一切都与促进穷人法律权益有关。贸易委员会协助各国开展商业法律改革的实例包括：联合国工业发展组织在伊拉克开展的私营部门发展方案、亚太经济合作理事会在印度尼西亚和秘鲁开展的“简化经商”项目、东部非洲共同体网络问题专责小组以及世界银行在替代性争端解决方面开展的法律改革项目。

七. 教育和培训

51. 教育和培训增强穷人力量的关键因素，也是促进穷人法律权益的必要条件。教育通过发展技能，让人们有机会提高地位，改善生活，打破贫穷循环。教育还是穷人克服获得法律代表的障碍以及全面实现财产权、就业权和经商权的必要条件。教育对于治理地方腐败以及全面利用政府提供的服务也是至关重要的。教育和识字能力有助于人们获得关于其权利的资料和知识，为他们诉诸司法提供便利。因此，教育和培训是克服贫困和法律排斥的基石，为穷人脱贫以及要求正义和平等权利提供了一种手段。

获得优质教育

52. 《经济、社会、文化权利国际公约》规定，受教育权包括人人拥有获得免费、普及小学教育的权利，以及向所有人提供包括职业教育和技术教育在内的中等教育的义务。尽管为开办教育作出了持续努力，在 2009 年，全世界 15 至 24 岁的青年人当中还有 1.27 亿人(即 11%)缺乏基本的阅读和写作技能。⁸ 各国已采取步骤，确保获得优质教育，同时考虑到本国国情以及弱势和被边缘化人口的特殊需求。

53. 获得教育机会的情况稳步改善，但教育质量依然令人关切。在过去十年里，撒哈拉以南非洲的教育经费每年增长 6%，入学率也有所提高，但教育方面的收获并不总是与这一进展并驾齐驱。南非开展有利于穷人的改革，把公共支出切实有效地直接用于贫穷儿童，以此努力解决教育质量问题的。然而，由于缺乏高质量的

⁸ 2011 年千年发展目标报告(联合国出版物，出售品编号 E.11.I.10)。

教师和学习材料、资源管理不力以及社区的社会经济条件不良等原因，贫穷社区学生到八岁时已经与较富裕社区的学生已在成绩上存在很大差距。⁹

54. 各国已采取各种扫盲措施，其中包括优先重视伙伴关系、成人教育以及接触弱势群体。危地马拉政府优先重视年轻人和成年人的扫盲方案，把重点放在农村和城郊地区的妇女，并且在 2010 年向大约 79 000 名受益者提供服务。该国政府还协同地方政府、联合国教育、科学及文化组织、非政府组织和私营部门，成功地在若干城市进行扫盲。蒙古政府通过开展人口和家庭普查，查明了文盲人数(占人口的 2.2%)以及文盲的特点，并通过成人扫盲班采取创新做法(包括生活技能培训 and 混合集体培训)，解决了这一问题。

55. 各国政府若要及时满足穷人的需求，就必须根据国情量体制定教育规划。蒙古在 2002 年通过的《教育法》提供了支持正规和非正规教育的法律环境，并规定蒙古公民拥有在正规和非正规环境下接受教育的权利。该项法律还为考虑到人口的不同需求提供了教育框架。危地马拉正在对该国《宪法》和《和平条约》中使用多种语言提供教育的要求作出回应，用 17 种不同的玛雅语提供双语教育，以便为讲不同语言的社区提供优质教育和平等机会。墨西哥拟订了跨部门做法，以改善贫穷家庭的福利，同时考虑到贫穷的多面性。“机会”方案提供中小学奖学金、获得基本健康保健的机会以及向贫穷家庭直接提供金钱和营养支持，在 2010 年让 570 万个家庭受益。

56. 在农村地区获得教育的问题，对于确保最弱势人口享有平等受教育权而言依然是一个重大障碍。在玻利维亚多民族国，使用多种语言的卫星学校有助于确保边远地区的土著女童接受教育。各卫星学校在中心学校的支持下，向偏远社区派遣教师，开办促进使用多种语言的课程，向土著儿童传授语言技能。

57. 生活在受冲突影响国家的儿童和难民儿童在接受教育方面面临更多障碍：在受冲突影响的贫穷国家，42%(2 800 万)的小学适龄儿童未能入学；在 87 个城市地区，37%的难民儿童没有接受任何教育。⁸ 伊拉克政府改善了小学教育，发起了防止辍学的社区宣传活动，减少了女童接受小学、中学和大学教育的制约和障碍。约旦不论法律地位，给予难民、特别是伊拉克人在公立学校注册的权利，以此解决了难民儿童问题。在 2010 年和 2011 年，此举让 27 000 多名学生在公立学校系统注册。

培训

58. 培训，包括职业、专业和在职培训，是向人们提供获得体面工作和自己创办企业的技能和能力的一种核心手段。在发生金融和经济危机之后，再培训对于求职者适应劳工市场不断变化的需求以及改换工作而言变得更加重要。应特别关注

⁹ Servaas van der Berg 及他人，“低质量教育是贫穷陷阱”（斯泰伦布什大学，2011 年）。

弱势群体和被剥夺权利的个人。各国和联合国系统已制定实施各种培训方案，以适应劳工市场的变化，并考虑到穷人、青年、移徙工人、难民等弱势群体的需求。

59. 若干国家已制定以穷人和难民等被边缘化群体为对象的培训方案。黎巴嫩正在开办全国性培训课程，并特别考虑到被边缘化群体，以便他们获得体面工作。危地马拉报告称，受益于该国培训课程的人数大幅增加，从 2009 年的 129 000 人增加到 2010 年的 196 000 人。格鲁吉亚已开办一项方案，向求职者提供为期三个月的国家奖学金，在有空缺职位的私营公司接受培训。约旦对国家援助基金作出调整，通过提供职业培训和就业机会，向失业穷人提供协助。此外，该国政府还向伊拉克难民提供由政府开办的职业培训，以便满足国内劳工市场需求，为难民创造就业机会。

60. 面对青年失业这一日益严峻的挑战，各国政府还采取重点针对青少年和新毕业生的应对措施。墨西哥劳动和社会保障部实施了就业扶助方案，向年龄在 16 岁或以上的失业者或半失业者提供各类培训，以便他们发展知识和技能。该方案为技术性工作提供在职培训；提供专业和技术一级的实习培训机会；向想要自己开办企业者提供自我就业培训；提供再培训或短期技能发展的培训补助；向短期失业的工人提供培训。

61. 联合国系统，特别是劳工组织，广泛参与培训活动。劳工组织技能和就业部实施各种举措，使工人和雇主为适应世界各地劳工市场条件出现的经济和社会变化做好准备。例如，培训促进农业经济力量方案是一个可靠的平台，有助于那些在贫困农村社区工作的人们建设就业和创收方面的技能和能力，并把侧重点放在非洲。

八. 国际合作

62. 捐助国和受援国之间的发展合作，对于促进穷人法律权益而言是一个至关重要的工具。2009 年，经济合作与发展组织发展援助委员会的捐助方拨款 42 亿美元，用于司法方案编制，美利坚合众国和欧洲联盟共同捐助了其中 70% 的金额。这一援助的重要目标是性别平等：为以性别平等为主要目标的方案拨款 2.06 亿美元，为以性别平等为次要目标的方案拨款 6.33 亿美元。加拿大、丹麦、德国、挪威和瑞典是以性别平等为主要目标的司法方案的最大捐助方。¹⁰

63. 促进穷人法律权益的工作需要采取广泛的法治和诉诸司法做法，因此，各捐助国为解决这一问题采取了各种措施。日本为推动法治提供了技术援助；通过确立保护穷人权利的机构和政策，推动民主化；让穷人有能力参与政治活动。奥地

¹⁰ 见妇女署，2011-2012 年世界妇女的进步：追求正义（2011 年，纽约）。

利发展援助署支持采取各种干预措施，促进穷人的法律权益，其中包括为实现下述目标开办各种项目：在不丹和乌干达加强司法机构，促进诉诸司法；在乌干达和中美洲促进妇女和女童的权利；在南部非洲发展共同体打击人口贩运；在前南斯拉夫的马其顿共和国促进社会包容；在非洲向残疾人等弱势群体提供支助。奥地利发展援助署还支持开展各种农村发展、地方治理和地方发展项目。

64. 区域合作，包括南南合作和三角合作，近年来已居于更加突出的地位。新兴经济体和中等收入国家正在同本区域各国开展发展合作，并分享最佳做法。泰国正在与其他发展中国家开展农业、教育、公共卫生和减缓贫穷等领域的技术合作。在亚洲区域，开发署通过促进法律权益亚洲伙伴关系支持各国政府和民间社会代表之间开展知识共享。2010年，该伙伴关系在泰国司法部主持下，主办了中国、印度尼西亚、老挝民主主义人民共和国、蒙古、泰国和越南之间的经验交流活动，以此支持区域学习和南南合作。中国、蒙古和越南之间随后进行的参观考察把重点放在向被边缘化和弱势工人提供法律援助服务。2011年，该伙伴关系在蒙古主持下，将为根据对穷人产生的影响正式筛查法律法规的方法编写指导说明，在各国对这一方法进行测试，并通过区域协商会议共享取得的经验。

九. 结论和前进的道路

65. 为编写报告查阅的各会员国的本国经验和看法都突出显示：必须扩大诉诸司法和法治；全面就业和体面工作；以弱势群体为对象的优质教育和培训；对社会负责的私营部门和经济竞争力；有利于穷人的财产权和获得土地的机会；国际合作，包括为减缓贫穷和增强穷人力量提供技术和财政援助。

66. 若要促进穷人法律权益，就必须通过切实有效的法律手段向穷人提供保护，穷人必须了解并利用已有的纠正侵犯权利行为的途径。身份和出生登记制度有助于人们确立并获得权利。增强穷人力量的工作应继续侧重于通过加强和改善执法、查明并废除阻碍增强法律力量的法律、提高法律认识以及加强身份和出生登记制度，扩大法治和每个人诉诸司法的机会。

67. 各国在执行增强法律力量议程方面的经验突出表明，必须考虑到国情，尊重传统和(或)非正规的解决争议手段，同时坚持国际商定标准和权利。

68. 就业是减缓贫穷的最有效途径。就业政策和监管框架可以通过加强和保护劳工权利(包括尊重劳工组织宣布的工作场所基本原则和权利)，确保所有人充分就业和获得体面工作，从而促进减缓贫穷和增强穷人力量。

69. 教育和培训是增强穷人力量的关键要素。应扩大包括扫盲方案在内的教育和培训机会，同时考虑到弱势人口的需求。

70. 私营部门的创业精神是创造经济增长和减缓贫穷的宝贵手段。政策和监管框架若能促进充满活力、具有包容性、运作良好、有社会责任感的私营部门，还可以鼓励营造有利环境，便利包括妇女和穷人在内的所有人从事创业和经营活动。

71. 财产权是促进法律权益的重要组成部分，有助于获得信贷、转让资产、创业和成立企业，促进减缓贫穷。加强尊重法治、有利于穷人的财产权和适当的政策和监管框架，是减缓贫穷方案的重要优先事项。

72. 国际社会必须继续把消除贫穷作为优先事项。为此，向发展中国家减缓贫穷工作提供的支助应有利于促进穷人法律权益。
