



人权理事会
发展权工作组
第十六届会议
2015年4月27日至5月1日
临时议程项目4
审查发展权落实进展情况，包括审议、
修订和完善发展权标准和次级实施标准

提高发展权工作组效力和效率以完成任务的框架草案

主席兼报告员：塔玛拉·库纳娜娅克姆(斯里兰卡)

概要

在本报告中，发展权工作组主席兼报告员拟订了一项提高工作组效力和效率以完成任务的框架草案。

在第一部分，主席兼报告员根据商定的结论和建议简要评述了工作组过去的工作，评估了工作组执行任务各方面的程度，还评估了影响工作组效力和效率的因素和条件。

主席兼报告员将工作组过去的进程分为三个时期：第一个时期主要与发展权问题独立专家互动；第二个时期主要与落实发展权问题高级别工作队互动；第三个进程是政府间进程，延续至今，注重修订和完善落实发展权的标准和次级实施标准。



在第二部分，主席兼报告员吸取经验教训，根据工作组任务制订了一项框架草案。她注意到，人权委员会第 1998/72 号决议交托给工作组的各项任务在执行方面存在不均衡现象，某些方面的任务落后于其他任务。她着重指出了三个需要处理以提高工作组效力和效率的主要因素：政治意愿和承诺；有效的议程；与交托给工作组的任务相匹配的手段，包括机制、模式、时间以及人力和物力等。为处理这些因素以期完成工作组的任务所有方面，她提出了若干建议，主要是程序建议。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	4
二. 工作组过去的各项进程：效力和效率.....	7-54	5
A. 2000年至2004年.....	10-26	5
B. 2005年至2010年.....	27-46	8
C. 2011年.....	47-54	11
三. 结论和建议.....	55-67	13
A. 结论.....	55-64	13
B. 建议.....	65-67	16
附件		
提高发展权工作组效力和效率以完成任务的框架草案.....		17

一. 引言

1. 人权理事会在第 27/2 号决议中，按不限成员名额的发展权工作组的建议，请工作组主席兼报告员进一步努力提高工作组的效力和效率，以完成任务，包括与各区域和政治集团协商起草一个框架，供工作组第十六届会议审议。

2. 在 2014 年 10 月 29 日的一封信函中，主席兼报告员根据理事会第 27/2 号决议第 11 (g) 小段，请各区域和政治集团的协调员在 2014 年 11 月 14 日星期五之前通过秘书处将提高工作组效力和效率以完成任务的建议和提议提交给她。收到了西欧和其他国家集团以及欧洲联盟的答复，并在起草本框架时考虑到了这些答复。框架草案将转交各区域和政治集团协调员，供他们提出评论，随后将与收到的评论一并提交工作组第十六届会议审议。

3. 人权委员会在经经济及社会理事会第 1998/269 号决定核可的第 1998/72 号决议中，考虑到迫切需要在实现《发展权利宣言》所述发展权方面取得进一步进展，建议理事会成立一个不限成员名额的工作组，任务是：

(a) 监测和审查国家和国际两级在增进和落实《发展权利宣言》所述的发展权方面取得的进展，就此提出建议并进一步分析充分享有发展权所遇到的障碍，每年侧重于《宣言》中的一些具体承诺；

(b) 审查由各国、联合国机构、其他有关国际组织和非政府组织就其活动与发展权之间的关系提交的报告和任何其他资料；

(c) 就其审议工作提出届会报告，供人权委员会审议，其中包括就落实发展权问题向联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提出咨询意见，以及应有关国家的要求，建议可能的技术援助方案，目的在于促进发展权的落实。

4. 框架草案还考虑了人权理事会各项后续决议，包括最近的第 27/2 号决议交给工作组的各项任务，

5. 对工作组过去的工作进行评估，确定有哪些因素和条件可能增强或阻碍工作组履行所托任务的能力，将给起草提高工作组效力和效率的框架的工作带来显著裨益。这一方法还将有助于确定工作组有多大能力处理其任务各方面的工作以完成任务。

6. 本报告第一部分载有根据商定的结论和建议对工作组过去工作的简短述评，同时评估有哪些因素和条件可能推动或阻碍了工作组的效力和效率。第二部分则吸取经验教训，并制订提高工作组效力和效率以完成任务的框架草案(见附件)。

二. 工作组过去的各项进程：效力和效率

7. 工作组过去的各项进程可分为三个时期。第一个时期是 2000 年 9 月至 2004 年年底，主要工作是与发展权问题独立专家互动，独立专家是由人权委员会与工作组同时建立的后续行动机制，任务是向工作组每届会议提交落实发展权方面当前进展情况的研究报告，报告要将工作组的审议和建议等内容纳入考虑。

8. 第二个时期是 2005 年至 2010 年，影响这一时期的是工作组与落实发展权问题高级别工作队的互动，该工作队是在工作组框架内设立的，目的是帮助工作组履行人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a) 小段所载的任务，工作队的指导原则是加强全球发展伙伴关系。

9. 第三个时期是 2011 年至今，这个时期的工作属于政府间进程，重点是审议、修订和完善工作队拟订的落实发展权的标准及相应的次级实施标准，以期核可这些标准和次级标准，并将之用于人权理事会第 4/4 号决议及各项后续决议 (包括最近的第 27/2 号决议) 所载的目的。

A. 2000 年至 2004 年

10. 2000 年至 2004 年，工作组在五届年度会议期间开展了工作，共计 41 个工作日。

11. 首个五年期间，工作组工作的主要内容是与发展权问题独立专家的互动，以及独立专家的一项提议。独立专家提议制订一个落实发展权的国际契约，以对等或相互履行义务为基础，用一项共同协定将所涉发展中国家与国际社会、捐助国或国际金融机构的代表联系起来。按照提议设想，应设立多个国有发展方案，由捐助国通过可赎回基金提供资金，并由相关国际组织组成的支助小组管理。支助小组将由经合组织发展援助委员会领导，在国家与国际两级都建立补救机制和监测制度，以指导这一进程。第一步应召集专家工作组，还应设立工作组的后续行动机制，以确保所有政府间组织在实施方案和落实发展权方面行动一致。

12. 工作组将大量时间及整个第四届会议都用来审查这一提议，重点关注通过与《发展权利宣言》第 4 条有关的国际合作来向国家行动提供发展援助。

13. 在这一时期内，缺少能指明会议重点并确保不遗漏任何信息的有效议程是降低工作组效力和效率的一个重要因素。尽管第一、第二、第三和第四届会议的日程已不可查，但对这几届会议报告结构的审查表明，工作组并未执行人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a)(一)和(二)小段所交托的具体任务，也没有采取履行上述任务所需的行动。工作组第五届会议议程的项目之一是“审查促进、执行、实施和享受发展权方面的进展与障碍”，分项目只关注与全球发展伙伴有关的活动(E/CN.4/2004/23, 附件)。

14. 由于缺少有效议程来指导工作组的审议工作，涉及基本的最初步骤的关键问题一直未得到解答或几乎未得到处理，例如：(a) 如何最好地监测和审查国家和国际两级在增进和落实《发展权利宣言》所述的发展权方面取得的进展，以便工作组能就此提出建议并进一步分析充分享有发展权所遇到的障碍，每年侧重于《宣言》中的一些具体承诺；(b) 工作组向其他行为方提出建议的职权问题；(c) 如何最好地确保有关方面提交报告和资料，以及在报告提交之后用何种方法审议这些报告。尽管工作组五届会议中有三届的议程上包括了审议人权高专办报告这一内容，但人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a)(三)小段要求工作组采取的行动并未反映在议程上。因此，这一时期高专办始终未收到任何关于落实发展权方面的建议。

15. 人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a)(二)小段指出了可向工作组提交报告和资料的各方，但提交报告和资料并非硬性要求，这进一步损害了工作组的效力和效率。2002 年工作组举行第三届会议时遗憾地表示，联合国各基金(会)和机构以及与工作组工作有直接关联的重大国际会议的所涉国际组织并未提交资料，介绍各自活动领域与落实发展权有关的动态。尽管主席兼报告员和人权高专办都向其他重要国际组织、联合国相关机构、基金(会)和计(规)划署发出了正式邀请，但这些机构并未参与，这也是一项工作组关切的问题。

16. 这一时期内，工作组的五届会议中有三届(第一、第二和第四届)未达成协商一致，工作组额外召开了为期两天的非正式会议继续工作也未改变这一结果，这也影响了工作组的效力和效率。请求延期讨论的各代表团指出，时间不足是未达成协商一致的主要原因。某代表团表示，正式届会期间审议案文的时间不足。另一代表团解释称，所涉国家集团认为，要保障成果文件优质且切实可行，不应让工作组仓促行事。在第四届会议上，主席兼报告员指出工作组无法在正式届会的分配时间内完成对其结论和建议的磋商工作。

17. 这一时期，工作组没有有效的议程、适当的机制、方法和充足的时间，也没有政治意愿去配备与所托任务相称的工作手段，因此效力和效率受到了显著损害。

18. 因此，工作组集中关注了其任务中可以最具效力和效率的方面。工作组很大程度上受与独立专家的互动以及独立专家提出的发展契约的影响，商定要特别注重主流化工作和国际发展伙伴关系，以此作为前进之路，这些工作与《发展权利宣言》第 4 条尤为相关。该商定结果是在工作组第三届和第五届会议上达成的，这是工作组就结论和建议达成协商一致的仅有的两届会议。第三届会议上，某代表团就其中一个段落犹豫不决，不知是否应加入协商一致，因此获准征求首都的意见。另一代表团在提交的评论中表示，与案文中达成的结论和提出的建议分歧很大，因此不得不表示不同意。该代表团认为，对发展权的确切含义仍未达成协商一致。

19. 工作组召开第五届会议之前，人权高专办根据人权委员会第 2003/83 号决议，举办了名为“全球发展伙伴关系”发展权问题高级别研讨会，以审议和找出有效战略，将发展权纳入主要国际组织和机构的政策和业务活动的主流。随后召开的工作组届会以第三届会议达成的协商一致为基础，并适当考虑到高级别研讨会的积极成果，商定必须在工作组框架内建立委员会与联合国各机构、基金(会)和计(规)划署、多边金融机构和发展机构以及世界贸易组织之间的伙伴关系，以利落实发展权，同时应优先在第三届和第五届会议商定结论的基础上拟订相关提议。届会还商定工作组及其后续行动应注重将发展权问题纳入国家和国际两级相关发展机构以及国际金融机构和贸易机构业务活动、政策和方案的主流。

20. 鉴于上述情况，工作组建议在工作组框架内设立一个落实发展权问题高级别工作队，协助其履行人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a)小段所述的任务。强化全球发展伙伴关系，是该工作队的工作重点和指导原则。工作队首篇报告将讨论既反映国家视角又反映国际视角的议题，包括：在实现与发展权有关的千年发展目标方面所面临的障碍和挑战；国家和国际两级贸易和发展领域的社会影响评估；以及落实发展权方面的最佳做法。

21. 工作组主席兼报告员解释称，之所以提出这一提议，是因为认识到，尽管工作组以当前的组织形式无法实施或落实发展权，但可以汇集所有参与落实发展权的相关行为方，传递出一项共同的信息，从而向他们提供协助。这一论坛可以让工作组获得专门知识，形式是一个制度化的小组，由专家和落实发展权方面可产生更直接作用的相关机构的代表组成。该论坛还协助建立与联合国各机构和计(规)划署、区域发展机构和国际金融机构的定期对话，以利定期评估和审议具体国家经验，并查明现行发展伙伴关系中的缺陷。

22. 虽然这一时期有各种影响工作组效力和效率的因素，工作组仍然商定了一些涉及任务其他方面的议题，但无法予以进一步审议。

23. 就此，工作组第五届会议重申了《发展权利宣言》第 3 条第 1 和第 3 款反映的承诺，并商定，除其他外，需要有一种综合办法来落实发展权在国家和国际层面的内容；需要在国家和国际两级确认并采取补充措施，以便使全球化进程能够推动落实发展权；需要采取适当措施，使发展中国家能够有效参与并受益于一个有助于落实发展权的公开、公平、基于规则、可以预见的非歧视的多边贸易制度(见 E/CN.4/2004/23)。

24. 分析某些国际经济、贸易和金融问题对实现发展权的影响并弥补组织缺陷，可以作为工作组未来工作方案的重要内容。

25. 关于工作组处理国际经济、贸易和金融问题的职权，工作组认为，考虑到维也纳世界人权会议达成的协商一致以及《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，工作组有权在现行制度对实现人人享有发展权有不利影响的所有领域发出强有力的信息，同时强调工作组不能也未曾将自身视为取代多边谈判的组织。

26. 关于落实发展权的常设后续机制的问题，工作组在第三届会议上承认各方意见分歧，并同意基于以下谅解进一步讨论各种提议：所有备选办法，包括第三届会议上提出的和《发展权利宣言》中所载的备选办法，都可在今后的届会上予以进一步讨论。

B. 2005 年至 2010 年

27. 在第二个时期，工作组在工作队的协助下，拟订并完善了发展权标准和相应的次级实施标准，逐步将它们的用途从全球发展伙伴关系的定期审议工具，扩大成为拟订一套全面连贯的发展权落实标准的手段，从而将工作组的关注对象扩大至了其任务的其他方面。

28. 在全部六届会议上，工作组的结论和建议都以协商一致的方式获得通过。在第六届会议上，四个代表团表达了各自的立场，这些立场都不是为了阻止达成一致：一个代表团在贸易和减债方面持保留意见，但加入协商一致，另三个代表团则表示不同意协商一致。在分别于 2007 年 2 月和 3 月、2008 年 8 月及 2009 年 6 月举行的第八、第九和第十届会议上，两个政治集团和四个代表本国发言的代表团解释了它们对结论和建议的立场。

29. 与第一个时期相比，工作组在第二个时期重点更加突出，不过只注重了立法任务的某些要素，且目标预期较低，可能是为了维持第一时期结束时达成的协商一致。

30. 在第二个时期，工作组的议程仍然只反映了人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a) 小段所交托的任务的一部分，结果是在一些领域取得了进展，在另一些领域则有所拖延。在第六届会议上，一项题为“回顾在增进和落实发展权方面的进展”的新议程项目替代了第五届会议通过的项目，下设若干分项目，第一是审议高级别工作队的报告，第二是审议高级专员的报告，第三是审议下一步工作，这个分项目在第八届会议上被取代，改为审议后续步骤。第九届会议将关于高级别工作队报告的分项目与议程主项目合并，并删去了余下的分项目。这样，工作组的注意力就完全集中于工作队。

31. 与前一时期相同，议程并未反映委员会第 1998/72 号决议第 10 (a)(一) 小段所述任务。对所得进展的审议限于工作队的工作和人权高专办。虽然第六、第七和第八届会议议程上都有审议高级专员报告的分项目，但工作组仅在第六届会议上根据任务第 10 (a)(三) 小段向高专办提出了建议。根据第 10 (a)(二) 小段交托工作组的任务仍未得到执行。

32. 但在第六届会议上，工作组决定在今后届会上拨出时间定期审查其各项建议，并根据热点问题，审议今后的议程。

33. 第二个时期内，工作组在拟订和完善发展伙伴关系评估标准和相应次级实施标准方面既有效力又有效率，但在处理其任务的其他方面仍然落后。尽管工作组有任务监测和审查国家和国际两级在增进和落实《发展权利宣言》所述的发展

权方面取得的进展，且工作组第五届会议商定，在全球化的当前阶段，必须采用综合办法落实发展权在国家和国际层面的内容，但工作组直到第八届会议(首届会议之后六年半)才扩大了标准的范畴，不再限于《宣言》第 4 条所载的承诺，而是扩大到其他层面。

34. 在第七届会议上，工作组承认，真正的伙伴关系对执行《宣言》第 4 条第 1 款十分重要。在第六届和第七届会议上，工作组对各方愈益接受需要在国家和国际两级同时采取行动表示欢迎，并一致认为，虽然必须大力强调国家落实发展权的责任的重要性，但这绝不意味着国际合作在建立国际层面的有利环境的作用就不重要。在第七届会议上，工作组承认，在落实发展权的工作与发展伙伴关系采用的做法之间存在差异和不一致的情况，并一致认为，要在实现发展权方面加强全球伙伴关系的效力，需要确定发展权的各层面内容，以便指导并补充此类伙伴关系。

35. 第八届会议上，工作组的工作重点从评估遵守临时标准的情况，改为根据临时标准实际应用中的经验教训对标准予以完善，突破了千年发展目标 8 的范畴，转为落实发展权。工作组一致认为，工作队目前正在进行的工作是逐步确定和完善发展权标准的过程；从工作队适用、完善和发展标准的进一步工作中取得的经验有助于拟订和实施一套全面连贯的标准；这些标准可采取多种形式，包括落实发展权方面的准则，并可通过合作性参与进程，演变为审议一项具有约束力的国际法律标准的基础(A/HRC/4/47，第 52 段)。

36. 工作组的结论和建议获得通过后，两个政治集团和两个代表本国发言的代表团澄清了他们对“具有约束力的国际法律标准”这一提法的立场(同上，附件三)。一个政治集团将其解释为“在国际上具有法律约束力的公约”，而另一政治集团和两个代表本国发言的代表团则指出，这一提法并不意味着授权工作队或工作组拟订一项具有法律约束力的文书，只是建议今后可考虑这一备选办法。它们强调，拟订标准以促进和支持实际落实和实施发展权的工作正在进行之中。

37. 人权理事会以协商一致方式通过的第 4/4 号决议标志着工作组履行任务的新阶段。在第 4/4 号决议第 2 (c)和(d)小段中，理事会决定，工作组核可的标准应酌情用于制订一套全面连贯的落实发展权的标准，上述阶段完成后，工作组将采取适当步骤，确保遵守和实际应用这些标准，标准可采取多种形式，包括落实发展权方面的准则，并可通过合作性参与进程，演变为审议一项具有约束力的国际法律标准的基础。投票后，一个政治集团的代表在解释该集团投票时表示，该集团对制订有关准则表示欢迎，但是，这不一定意味着要由这些准则催生出具有约束力的国际法律文书。一个代表本国发言的代表团还称，工作组和工作队不宜审议拟定具有约束力的文件的问题，且该国认为，决议第 2 (d)小段的意思是，具有约束力的规范只是要考虑的许多备选办法之一。

38. 人权理事会和大会在随后的决议中重申了有关标准在获得工作组核可之后的用途，以及所要遵循的阶段。

39. 在第九届会议上，工作组请工作队优先根据标准应用过程中汲取的经验教训完善标准，同时考虑到《发展权利宣言》和其他相关国际文书，以及各国在第九届会议上表达的观点，以期提交符合理事会第 4/4 号决议所有相关条款规定宗旨的订正标准清单。工作组的结论和意见获得通过后，一个政治集团的代表澄清称，“相关条款”指会催生“在国际上具有法律约束力的公约”的条款。一个以本国名义发言的代表团表示，“其他文书”包括《非洲人权和人民权利宪章》。另一亦以本国名义的代表团解释称，根据该国对理事会第 4/4 号决议的理解，决不能预先确定工作组的工作成果会是制定出一项关于发展权的国际文书。

40. 在第十届会议上，工作组同意，标准的范畴应当超出千年发展目标 8 并且以落实发展权为目标，同时考虑到国际社会不断变化的优先事项。人权理事会在第 12/23 号决议中，核可了工作组的建议(见 A/HRC/12/28)，即经修订的标准和次级标准应全面连贯地述及《发展权利宣言》所界定的发展权的重要特点，包括千年发展目标 8 所列举者以外的国际社会关切的优先事项。

41. 在第十一届会议上，工作组认为，应进一步开展政府间工作，发展权在国家层面和国际层面都得到适当反映。工作组还认为，本阶段需要额外时间，供各国政府参照《发展权利宣言》及人权理事会和大会有关发展权的各项决议，审议工作队的实质性工作以及今后的工作方向，并提出意见(A/HRC/15/23，第 43 至 44 段)。

42. 2005 年至 2010 年这六年间，工作组只略微处理了与其任务其他方面有关的问题。

43. 关于工作组就其他国际组织的活动提出建议的职权问题，工作组第六届会议同意，工作组是推动在实现发展权方面取得进一步进展的后续行动机制，这是工作组任务的一部分内容，其自身的作用在于提请上述组织注意纳入发展权观点的重要性。在这方面，工作组还就《宣言》第 3 条相关问题向国际金融机构、捐助国和广大各国提出建议。

44. 在第七届会议上，工作组确认，千年发展目标 8 不仅意味着发达国家和发展中国家需要发挥重大的国际作用，还意味着国际金融机构、工商企业、媒体和非政府组织网络等其他相关全球性实体也应当发挥重大国际作用。同样，相关的国际人权机构，如人权条约机构、人权委员会特别程序以及联合国人权事务高级专员，也有责任在各自任务范围内与各国政府及其国际贸易、金融和发展伙伴合作，确保各国在这些领域的承诺与其总的人权义务尤其是落实发展权方面的义务相一致(E/CN.4/2006/26，第 43 段)。

45. 关于监测问题，工作组在第六届会议上，建议人权委员会考虑是否可能通过包括增进和保护人权小组委员会及各特别程序在内的其他现有机制，酌情执行委员会的一些建议(E/CN.4/2005/25，第 54 (g)段)。工作组在第七届会议上，提出了各项具体行动建议，供发展行动实施方和已经参与定期监测千年发展目标进展情况的其他实体采取，除此之外，还向负责监测全球伙伴关系中与推进发展权有

关的方面的其他行为方提出了一些建议，这些行为方包括议会、国家人权机构和民间社会、国家、监测有关活动的实体、联合国各机构、基金(会)和计(规)划署，以及国际金融机构(E/CN.4/2006/26，第 69 至 75 段)。

46. 在这一时期，工作组实际试点应用了落实发展权的标准及相应的次级实施标准，以此方式发展和完善这些标准。工作组配备的一些相对重要的手段为上述工作提供了便利，也便利建立协商一致，并让工作组可以向前迈进，即使只就其任务的某些方面取得进展。2005 年至 2010 年，工作组共有工作日 72 天，会议时间中有 36 天分配给高级别工作队，2009 年还分配了 4 天供人权高专办与哈佛肯尼迪政府学院卡尔人权政策学院“衡量与人权”方案和哈佛公共卫生学院“发展中的人权”方案合作举办两场专家会议。这一时期内，工作队还派出了多个技术工作团，对发展伙伴关系进行后续分析，包括八个实地工作团(三人赴亚的斯亚贝巴五天、五人赴布鲁塞尔七天、六人赴巴黎四天，以及五人赴日内瓦十天)。工作组还受惠于七名顾问的协助。

C. 2011 年

47. 2011 年，工作组启动了一项政府间进程来审议并修订落实发展权的标准和相应次级实施标准，以便根据人权理事会第 15/25 号决议，核可将它们酌情用于制订一套全面连贯的落实发展权的标准。理事会在该决议第 3(h)小段重申，工作组应采取适当步骤，确保遵守和实际应用这些标准，这些标准可采取多种形式，包括落实发展权方面的准则，并可通过合作性参与进程，演变为审议一项具有约束力的国际法律标准的基础。

48. 在这一时期，工作组在四届年度会议上开展了工作，每届年会为期五天，共 20 个工作日，还举行了两次非正式闭会期间会议，每次两天，以审议提高今后届会效力的方法。

49. 工作组第十二、第十三、第十四和第十五届会议议程仍然只部分反映了工作组的任务。第十二届会议的实质性议程项目是“审查发展权落实进展情况”；在第十三、第十四和第十五届会议，这一议程项目经过了修改，重点是审议、修订和完善发展权标准和次级实施标准(见 A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2)。

50. 在十二届会议上，工作组对以下内容进行了一般性讨论：工作队的综合发现、经修订的标准和相应次级实施标准草案清单，以及工作队提出的今后工作的建议，包括当时尚未讨论过的国际合作的有关方面内容。工作组还审议了各国政府、政府集团和其他利益攸关方提交的对工作队工作的评论和意见，以及将用于审议、修订和完善标准和次级实施标准草案的方法，包括可能的结构(见 A/HRC/19/52 和 Corr.1)。工作组在第十三届会议上启动了审议、修订和完善标准和相应次级实施标准草案的进程(见 A/HRC/21/19)，并在第十五届会议上完成了一读(见 A/HRC/27/45)。在这届会议上，工作组建议继续完成任务，尤其是审议、修订和完善发展权标准及相应次级实施标准草案。

51. 严格而言，工作组在上述四届会议上协商一致通过的各项结论和建议仍然是技术性质的，注重文件工作以及对专家贡献的需求，同时承认，必须与联合国相关机构、基金(会)和计(规)划署和机关，以及其他多边机构与论坛，国际组织及其他相关利益攸关方进一步共事。工作组定期请人权高专办提供文件、邀请高级专员并请主席进一步努力鼓励相关利益攸关方积极参与，还请主席与各国政府、政府集团、区域集团和相关利益攸关方举行非正式磋商，筹备未来的届会。

52. 第十二届会议上，各项结论和建议获得通过之后，两个政治集团和一个区域集团的代表表达了观点。一个区域集团的代表对工作组未能就案文的用语达成一致表示遗憾，该集团原本希望用语将工作组的任务及《发展权利宣言》一并提为评估发展权标准和次级实施标准的基础。该代表表示，该集团承诺推进将这一进程，并强调在这一多种危机并存的时刻相互负责和相互问责的重要性。该代表还回顾称，根据人权理事会第 4/4 号决议及随后的各项决议(最近一项为第 18/26 号决议)通过的路线图，发展权标准和次级实施标准经修订核可后，应被用来制订一套全面连贯的落实发展权的标准，以此作为一项有法律约束力的文书的基础。该集团支持以下呼吁：将《发展权利宣言》所述的发展权的多个层面充分纳入联合国系统、国际金融和贸易机构及其主要进程，例如对第四次联合国最不发达国家问题会议、联合国贸易和发展会议第十三届部长级会议、2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会、四年期全面政策审查以及联合国 2015 年后发展议程的后续行动。一个区域集团的代表认为结论和建议不够有力，不过仍然希望它们能有助于推动标准和次级实施标准方面的进程，最终成果是落实发展权。另一政治集团的代表表示，完善和修订发展权标准及次级标准的进程必须继续将所有相关文件纳入考虑，不能局限于《发展权利宣言》。

53. 为了提高工作组的效力，人权理事会在第 21/32 号、第 24/4 号和第 27/2 号决议中决定，在闭会期间举行为期两天的工作组非正式政府间会议，邀请各国、国家集团和联合国相关机构、基金(会)、计(规)划署和机关以及其他多边机构和论坛参加。理事会在第 27/2 号决议中，还决定主席兼报告员应进一步提高工作组的效力和效率，以完成任务，包括与各区域和政治集团协商起草一个框架，供工作组第十六届会议审议。

54. 人权理事会在第 21/32 号、第 24/4 号和第 27/2 号决议中还决定，审议酌情延长工作组会议时间的问题，以提供额外支持，加快在落实和落实发展权方面取得进展。

三. 结论和建议

A. 结论

55. 工作组成立已近 15 年，一直得益于与各类行为方的密集交流和对话，获得众多专门知识、经验和知识，这些行为方包括：各国政府、联合国机构、基金会和计(规)划署及其他相关国际组织、区域发展机构、非政府组织、学术界，以及直接参与监测活动的其他实体。

56. 工作组在第二个时期采用的实用方法注重其任务的特定方面，并使用了相对重要的手段来达成既定目标，让工作组得以更加有效和高效地逐步拟订、完善和修订落实发展权的标准和相应次级实施标准。

57. 工作组已经进入了履行任务的新阶段。为了提高效力和效率以完成任务，工作组可以利用近 15 年工作的成果，这些成果是一笔共同的财富，包括：经验教训；商定的用语，特别是工作组第三届会议以及第五至第十一届会议以协商一致方式通过并获人权理事会核可的结论和建议；一套落实发展权的标准和相应次级实施标准草案；对落实发展权的标准获得工作组核可后采取哪些后续行动步骤达成了协商一致；商定的需要进一步审议的问题；以及人权理事会和大会通过的关于发展权的各项决议。

58. 已经达成一致意见并因此可为工作组未来提高效力和效率提供扎实基础的问题有：

(a) 一套落实发展权的标准。工作组第八届会议上达成的协商一致为人权理事会以协商一致方式通过的第 4/4 号决议和随后决议奠定了基础，理事会通过这些决议核可了工作组提出的路线图，并决定，上述标准获得工作组核可后，应酌情用于制订一套全面连贯的落实发展权的标准，且工作组应采取适当步骤，确保遵守和实际应用这些标准。理事会认为，标准可采取多种形式，包括落实发展权方面的准则，并可通过合作性参与进程，演变为审议一项具有约束力的国际法律标准的基础。

(b) 一种综合、全面、连贯和动态的方法。工作组在第五届会议上重申了《发展权利宣言》第 3 条第 1 和第 3 款所反映的承诺，并商定，除其他外，需要有一种综合办法来落实发展权在国家和国际层面的内容；需要在国家和国际两级确认并采取补充措施，以便使全球化进程能够推动落实发展权；需要采取适当措施，使发展中国家能够有效参与并受益于一个有助于落实发展权的公开、公平、基于规则、可以预见的非歧视多边贸易制度。工作组在第八届会议上一致认为，从工作队进一步工作中取得的经验有助于拟订和落实一套全面连贯的标准。工作组在第十届会议上一致认为，标准的范畴应超出千年发展目标 8 并且旨在落实发展权，同时考虑到国际社会不断变化的优先事项。人权理事会在第 12/23 号决议中核可了工作组的建议，即订正的标准和次级标准应当全面和连贯地述及《发展权利宣言》界定的发展权的重要特点，包括千年发展目标 8 所列举者以外的国际

社会关切的优先事项。工作组在第十一届会议上认为，需要在政府间层面开展进一步工作，以充分反映发展权在国家 and 国际层面的内容，且各国政府应参照《发展权利宣言》及人权理事会和大会有关发展权的各项决议，对高级别工作队的实质性工作和今后的工作方向提出意见。

(c) 职权。关于国际经济、贸易和金融问题，工作组在第十三届会议上认为，考虑到维也纳世界人权会议达成的协商一致以及《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，工作组有权在现行制度对实现人人享有发展权有不利影响的领域发出强有力的信息，同时强调工作组不能也未曾将自身视为取代多边谈判的组织。关于工作组就其他国际组织的活动提出建议的职权问题，工作组在第六届会议上一致认为，工作组是推动在实现发展权方面取得进一步进展的后续行动机制，这是工作组任务的一部分内容，其自身的作用在于提请上述组织注意纳入发展权观点的重要性。

(d) 行为方。工作组在第七届会议上承认，千年发展目标 8 不仅意味着发达国家和发展中国家需要发挥重大的国际作用，还意味着国际金融机构、工商企业、媒体和非政府组织网络等其他相关全球性实体也应当发挥重大国际作用。同样，相关的国际人权机构，如人权条约机构、人权委员会特别程序以及联合国人权事务高级专员，也有责任在各自授权范围内与各国政府及其国际贸易、金融和发展伙伴合作，确保各国在这些领域的承诺与其总的人权义务尤其是落实发展权方面的义务相一致。

(e) 用于落实发展权的常设后续机制。工作组在第五届会议上，承认各方意见分歧，并同意基于以下谅解进一步讨论各种提议：所有备选办法，包括第三届会议上提出的和《发展权利宣言》中所载的备选办法，都可在今后的届会上予以进一步讨论。

(f) 审议今后议程。工作组在第六届会议上决定，在今后届会上拨出时间定期审查其各项建议，并根据热点问题，审议今后的议程。

59. 虽然有必要强调工作组取得的积极结果，但是，也有必要始终保持理性，既不高估也不低估取得的成果和遭遇的困难，这些困难仍在妨碍工作组按照人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a) 小段完成任务的效力和效率。

60. 工作组得以启动了拟订一套落实发展权的标准这一长期和复杂的进程，但在其任务的其他方面仍然落后。除核可了标准和相应次级实施标准外，人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a) 小段交托的某些任务仍未得到处理。

61. 尽管工作组有任务监测和审查国家和国际两级在增进和落实《发展权利宣言》所述的发展权方面取得的进展，且已经商定必须采用综合办法落实发展权在国家 and 国际层面的内容，但工作组直到第八届会议才得以扩大了标准的范畴，不再限于《宣言》第 4 条所载的承诺，而是扩大到其他层面。

62. 对过去进程的上述审议揭示了影响工作组效力和效率的一些因素，主要有：

(a) 所有会员国根据当前全球形势需求和国际社会不断变化的优先事项展现的政治意愿和作出承诺，通过建设性对话和在更高层面寻求协商一致集体向前迈进，履行人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a) 小段交托任务。在第一个时期，工作组的五届会议中仅有两届达成了协商一致，且这两届会议上，工作组为达成一致而将工作局限在了其任务的某些方面，注重与《宣言》第 4 条特别相关的主流化工作和国际发展伙伴关系。工作组主席解释称，之所以提出这一提议，是因为认识到，尽管工作组以当前的组织形式无法实施或落实发展权，但可以汇集所有参与落实发展权的相关行为方，传递出一项共同的信息，从而向他们提供协助。这一论坛可以让工作组获得专门知识，形式是一个制度化的小组，由专家和可在落实发展权方面产生更直接作用的相关机构的代表组成。该论坛还协助建立与联合国各机构和计(规)划署、区域发展机构和国际金融机构的定期对话，以便利定期评估和审议具体国家经验，并查明现行发展伙伴关系中的缺陷。在之后六年的工作中，工作组继续将自身的工作局限于任务的某些方面，从而维持了已经达成的协商一致。虽然工作组在拟订和完善发展权标准和相应次级实施标准方面有效、高效，但在处理其任务的其他方面时效力和效率不足。过去四年的工作中，工作组的结论和建议继续获得协商一致通过，但这些结论和建议仅涉及技术性事务，无关实质性问题。

(b) 确保工作组任务的所有方面都得到妥善开展的有效议程，包括考虑到均衡需求确定的必须采取的行动，包括考虑到每个方面的复杂程度，采用相应的切实可行的时限。工作组成立以来，其议程一直未能反映人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a) 小段交托的各项任务，也没有反映要求采取的各项行动。由于缺少有效议程来指导工作组的审议工作，工作组一直未能有效和高效地处理其任务的所有方面，尤其包括实施向其交托的任务所需的方式和方法。工作组仅在第六届会议上根据第 1998/72 号决议第 10 (a)(三) 小段向人权高专办提出了建议。虽然工作组第一、第三、第五、第六、第七和第八届会议议程上都有审议人权高专办报告这一内容，但工作组没有说明需要采取哪些行动。从第九届会议开始，工作组议程中不再包括这一事项。

(c) 是否有与交托给工作组的任务和所要完成的任务相匹配的手段，包括有关机制、模式和时间，以及人力和物力。工作组在配备了完成目标的必要手段时，效力和效率最高。在第二个时期，向工作队提供的手段，包括时间和物资，都对提高其效力和效率作出了可观的贡献，而这些资源的分配不均则拖慢了对工作组任务其他方面的执行工作。在这一时期，工作组受益于每年平均 12 天的工作日，此外还有 26 天分配给实地工作团，供 15 名专家访问亚的斯亚贝巴、巴黎、布鲁塞尔和日内瓦，还有用于七名顾问提供服务的资源。相比之下，在当前的协商一致建设进程中，工作组每年只有五个工作日。工作组没有适当的手段，可以用来监测或审查在增进或落实发展权方面取得的进展，也没有适当的手段，可以获取和审议各国、联合国各机构、其他相关国际和非政府组织的报告和其他

资料，因此一直不能履行人权委员会有关决议第 10 (a)(一)和(二)小段所交托的任务。关于第 10 (a)(二)小段，工作组一直对联合国各机构、基金会和计(规)划署及其他国际组织参与程度低表示关切，并已试图通过工作组主席和人权高专办让这些机构进一步参与其事。要提高工作组的效力和效率以完成任务，需要处理以下关键问题：

- (一) 如何最好地根据人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a)(一)小段，监测和审查在增进和落实发展权方面取得的进展；
- (二) 如何最好地根据人权委员会第 1998/72 号决议第 10 (a)(二)小段，确保各国、联合国各机构、其他相关国际组织和非政府组织提交报告，以及在报告提交之后用何种方法审议这些报告；
- (三) 工作组根据第 1998/72 号决议第 10 (a)(一)和(二)小段向其他行为方提出建议并要求它们提交报告和资料的权限问题。

63. 时间的重要性早在工作组成立之初就已显现。在工作组第一和第二届会议上，就有人认为时间不足是无法协商一致的主要原因。在要求更多时间的人中，有人表示支持继续谈判直至达成一致，也有人表示要实现此目标需要更多时间。在第四届会议上，又一次未能达成一致，主席表示工作组无法在正式届会的分配时间内完成对其结论和建议的磋商工作。值得指出的是，在第一个时期，工作组每年的开会时间为八个工作日。

64. 人权理事会认为延长会议时间十分重要，因此在第 21/32 号、第 24/4 号和第 27/2 号决议中重申，决定在连续三届会议上审议这一事项。

B. 建议

65. 根据人权理事会第 27/2 号决议第 11 (g)小段，载于框架草案的各项建议旨在提高工作组的效力和效率，以便工作组根据人权委员会第 1998/92 号决议第 10 (a)(一)、(二)和(三)小段完成其任务所有方面的内容。主席兼报告员还已将人权理事会第 27/2 号决议纳入考虑，尤其是关于工作组第十六届会议分配任务的第 11(e)小段。

66. 铭记上述任务和交托给工作组的具体任务，下述建议将尽可能依据工作组过去达成的一致意见，包括结论中强调的一致意见，力求处理造成工作组效力和效率降低的因素和条件，以期提高工作组完成任务的效力和效率。

67. 框架草案以下谅解为依据：虽然工作组在拟订一套落实发展权的标准方面已经进入了新的阶段，但其任务的其他方面仍有待处理，以充分完成人权委员会第 1998/72 号决议所载的任务，这包括审议上文第 62 (c)(一)、(二)和(三)小段确认的关键问题。

附件

提高发展权工作组效力和效率以完成其任务的框架草案

一. 综述

1. 发展权工作组应重申《发展权利宣言》确立的发展权，人权委员会、人权理事会和大会的后续决议以及国际会议通过的宣言中也都重申了发展权，特别是维也纳世界人权会议以协商一致方式通过的《维也纳宣言和行动纲领》，《宣言和行动纲领》重申，《发展权利宣言》确立的发展权是一项普遍和不可剥夺的权利，也是基本人权的固有组成部分。

2. 人权理事会必须缩小分歧，努力加强政治意愿，推进工作组工作以完成其任务。人权理事会应利用 2016 年《发展权利宣言》三十周年的势头，发起若干不同倡议，并应意识到当前全球形势要求取得明晰和着眼于行动的结果，怀着这一紧迫感向前迈进。

二. 程序框架

3. 工作组应配备与任务要求的职责和义务相匹配的手段，包括工具、程序、时间以及人力和物力，以便通过公开和透明的辩论以及有建设性的对话、协作和合作，推动在更高层面达成当前全球形势紧迫状况和国际社会不断变化的优先事项所要求的协商一致，从而提高工作组的效力和效率，并在根据人权委员会第 1998/72 号决议加快完成任务的所有方面的进展。

4. 在以上方面，除其他外，工作组应：

(a) 结合根据人权委员会第 1998/72 号决议，在考虑到有必要处理任务所有方面的情况下，审议工作组议程，并按照工作组第六和第十届会议所商定的，结合热点问题和国际社会不断变化的优先事项，审议所需采取的行动；*

(b) 审议如何最好地监测和审查在增进和落实《发展权利宣言》所述的发展权方面取得的进展，包括根据人权委员会第 1998/72 号决议第 10(a)(一)、(二)和(三)小段，审议向其提交的报告和任何其他资料，并向联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供落实发展权方面的建议，以及确保在增进和落实发展权方面取得进一步进展；

* 见乐施会，“财富：得陇望蜀”，问题简报，2015 年 1 月。

(c) 根据委员会第 1998/72 号决议第 10(a)(二)小段和人权理事会第 27/2 号决议第 15 段, 审议联合国系统相关基金(会)、计(规)划署和专门机构、相关国际和非政府组织可以支持工作组工作并予以进一步贡献的模式, 包括向工作组提供将发展权纳入自身政策和业务活动主流的反馈, 以便工作组完成委员会第 1998/72 号决议第 10(a)(一)、(二)和(三)小段所反映的任务的所有方面;

(d) 审议发展权在联合国 2015 年后发展议程中的作用, 同时注意到人权理事会在第 27/2 号决议序言部分表示关切, 强调必须加强新的更加公平和可持续的国家和国际秩序并增进和保护所有人权和基本自由, 注意到秘书长多次吁请所有相关利益攸关方推动达成联合国 2015 年后发展议程, 注意到发展权对这一议程具有重要意义, 以及第 27/2 号决议第 12 段鼓励各会员国在拟订联合国 2015 年后发展议程时对发展权予以专门考虑;

(e) 审议对工作组拟订一套标准的工作予以补充的方式方法, 一方面, 需要研究加强发展权落实情况监测和审查模式的提议, 另一方面, 确保在增进和落实发展权方面取得进一步进展;

(f) 根据人权委员会第 1998/72 号决议第 10(a)(三)小段, 向人权高专办提供关于人权理事会第 27/2 号决议第 14 段所载规定的咨询意见, 涉及采取充分措施, 确保资源分配均衡、透明, 重视通过安排和实施专门用于发展权的具体项目来彰显发展权的重要性, 并不断向人权理事会通报这方面的最新情况; 高专办必须拟订落实这一条款的计划;

(g) 在第十六届会议上以更快速和更具前瞻性的方式继续完成任务, 包括并且作为关键的第一步, 在审议、修订和完善落实发展权的标准和相应次级实施标准方面取得真正和切实的进展, 并将完成这方面的工作视作当务之急;

(h) 审议辩论和谈判的基本原则、工作方法和模式, 尤其是那些与标准制定工作有关的基本原则、工作方法和模式, 同时还考虑到人权委员会第 2000/109 号决定核可的增强人权委员会各机制有效性问题闭会期间不限成员名额工作组报告(E/CN.4/2000/112, 第 59-60 段), 特别是工作组的行动顺序、制定标准的时限, 以及审议其他措施, 除其他外, 包括:

- (一) 增加不限成员名额的非正式磋商会, 包括在全会期间;
- (二) 酌情让所有相关利益攸关方积极参与有关进程的模式;
- (三) 通过适当程序, 推进工作组在标准和次级实施标准草案方面的工作;
- (四) 审议工作组的工作方法, 同时考虑到以下基本原则:
 - a. 以先前的一致意见为基础, 并在这方面;
 - b. 坚持人权理事会在第 4/4 号决议中设想的并在理事会随后各项决议(最近的是第 27/2 号决议)中重申的各项步骤, 这些步骤经协商一致通过, 涉及完善和核可落实发展权的标准和次级实施标准草案这一任务;

-
- c. 根据人权委员会第 1998/72 号决议，将维也纳世界人权会议上以协商一致方式重申的以及《维也纳宣言和行动纲领》中重申的《发展权利宣言》视为商定用语的基础；
 - d. 还要考虑大会、人权委员会和人权理事会在各项决议中通过的关于发展权的商定案文，以及工作组历届会议商定的结论和建议，特别是第三以及第五至第十一届会议协商一致通过的结论和建议。

(i) 工作组在按照增强人权委员会各机制有效性问题闭会期间不限成员名额工作组的上述报告(E/CN.4/2000/112, 第 60 段)审议具体时限时，鉴于问题的复杂性以及为了便于建设协商一致，工作组应优先审议按照人权理事会第 27/2 号决议第 11 (h)小段延长其会议时间的问题，并在这方面向理事会提出明确的提议。
