



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/5/3  
31 May 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第五届会议  
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的  
第 60/251 号决议的执行情况

人权与赤贫问题独立专家阿尔琼·森古普塔的报告

## 内 容 提 要

本报告是人权和赤贫问题独立专家的第三次报告，它以他的前两次关于赤贫问题的报告以及他关于美国赤贫状况的访问报告为基础，并汇集了专家小组 2007 年 2 月 23 日和 24 日在日内瓦举行的赤贫问题研讨会上发表的意见。

独立专家在本报告中进一步探讨了人权与赤贫的关系，扼要说明了以下三个考虑因素，这三个因素有助于增加从侵犯或剥夺人权的角度看待赤贫的独特价值。

在第 1 节中，独立专家以国际社会对贫穷的多方面性的现有共识为基础，分析了赤贫状况的不同特点，即收入贫穷、人的发展贫穷和社会排斥，这样就能将这些特征与剥夺人权的状况联系起来。

第 2 节对上述核心特征作描述，以达成赤贫概念的实用定义，从而能够全面地展开一项执行、进展规划和监测的进程。独立专家进一步强调，将根除赤贫看作本身就是属于人权，这很有益处，而将人权作为工具，空喊采取措施根除贫穷，则是没有好处的。

最后，独立专家在第 3 节中对各国在不同背景环境中的一些政策经验作了探讨，以确定和提高在人权框架中执行各项政策的独特增值效应。

独立专家非常感谢新德里发展和人权中心的 Avani Kapur、Ipshita Sengupta 和 Reji K Joseph 提供的研究协助。

## 目 录

|                                    | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|------------------------------------|------------|------------|
| 一、导言.....                          | 1 - 45     | 4          |
| 二、贫穷的多方面性.....                     | 6 - 11     | 5          |
| 三、贫穷的核心特征.....                     | 12 - 27    | 7          |
| 四、根除赤贫的方案.....                     | 28 - 54    | 14         |
| A. 非洲的减贫工作.....                    | 29 - 30    | 14         |
| B. 亚洲的减贫工作.....                    | 31 - 43    | 16         |
| C. 欧洲联盟通过社会保护和社会包容进行的<br>减贫工作..... | 44 - 54    | 21         |
| 结 论.....                           | 55         | 24         |

## 一、导 言

1. 人权委员会第五十四届会议第 1998/25 号决议确立了人权和赤贫问题独立专家的任务。委员会第六十届会议第 2004/23 号决议将授权延长两年，任命阿尔琼·森古普塔先生(印度)为新的受权人。委员会第 2005/16 号决议重申了独立专家的授权并进一步请他“特别注意生活赤贫者参与政治决策和社会进程的具体经验”，并“继续以人权与赤贫之间在各方面的关系为重心”。本报告根据人权理事会第 1/102 号决定提交。

2. 独立专家提交的关于赤贫与人权的第三次报告以他于 2005 年和 2006 年就这个问题提交人权委员会的前两次报告以及委员会去年审议的他的关于美国赤贫状况的访问报告为基础。本第三次报告还考虑进了一个专家组的意见，该专家组于 2007 年 2 月 23 日和 24 日在日内瓦举行了一次研讨会，讨论人权与赤贫问题独立专家采取的方法的各个方面。<sup>1</sup>

3. 三个考虑因素促使独立专家对赤贫与人权问题采取这种方法。首先，他想分析赤贫状况的不同特征，使之与剥夺人权的状况联系起来。这种方法的目的是推动国际社会接受这样一个观点，即国家和国际当局以及多边机构可以将根除赤贫看作是一项应享人权。为此，不仅应该在赤贫的核心特征方面，而且还应该在如何以实用的方式予以描述以及在根除这些状况的政策的可行政面形成一种共识。

---

<sup>1</sup> The contributions of these experts namely, Professor Baard Andreassen, Norwegian Centre for Human Rights; Professor Dan Banik, University of Oslo; Dr. Jose Bengoa, Member of the UN Sub-Commission for the Promotion and the Protection of Human Rights; Ms. Marily Gutierrez, International ATD Fourth World Movement; Professor Ravi Kanbur, Cornell University; Mr. Tom McCarthy, World Organization against Torture; Mr. Rajeev Malhotra, OHCHR; Mrs. Ellen Mouravieff-Apostal, International Federation of Social Workers; Mr. Michael Mutzner, Franciscans International; Dr. Ides Nicaise, University of Leuven; Dr. Siddiq Osmani, University of Ulster, UK; Professor Thomas Pogge, Columbia University; Professor Sanjay Reddy, Barnard College, Columbia University; Mr. Ibrahim Salama, Chairperson of the Working Group on the Right to Development, OHCHR; Professor Peter Townsend, London School of Economics; Mr. Xavier Verzat, International ATD Fourth World Movement; Dr. Arjun Sengupta, Independent Expert, OHCHR; and Mr. Jens Schutz, Secretariat OHCHR, are available on the website: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

4. 第二个考虑因素是描述赤贫的核心内容，以便能够监测赤贫状况的改善或恶化，确定消灭某些赤贫状况的政策，制定测量根除进程的进展或失败情况的指标。换言之，赤贫的实用定义应借助具体指标，以尽量客观的方式顺应监测政策执行进展情况的进程。

5. 第三个考虑因素是研究各国的一些政策经验，查明如何在人权框架内改进这些政策的执行情况。

## 二、贫穷的多方面性

6. 为了在贫穷和赤贫的概念方面形成共识，独立专家以国际社会对贫穷的多方面性的现有共识为基础。国际社会几乎在所有国际论坛上都重申，贫穷不仅限于经济剥夺，还延伸到了社会、文化和政治剥夺。1950年代和1960年代的发展目标是国民生产总值(GNP)的增长，但联合国开发计划署(开发署)第一次《人的发展报告》(1990年)说，个体的发展必须以人的发展来衡量。该报告将人的发展定义为“扩大人的选择和提高他们获得的福祉水平的进程”。在这方面，贫穷意味着人的发展被严重剥夺。为落实这一概念，开发署的报告根据各国现有的数据采用一种“人的发展指数”，它含有人权的三个基本成份，即：体现寿命、知识和体面生活水准的基本收入，它是据以测量整个人的发展的第一个近似指数。寿命和知识系指人的能力的形式；收入是人们在发挥自己的能力方面所有的各种选择的一种替代标尺。这个方法是一大创新，但亚瑟·刘易斯等经济学家以前还强调收入增加的工具性作用，因为收入增长不仅增加财富，而且还扩大人的选择范围，这是因为它扩大人对环境的控制，从而提高了他的自由度。<sup>2</sup> 《人的发展报告》明确强调政策必须具体地着眼于扩大人的能力，因为这一点光靠收入增长的工具作用是办不到的。

7. 1995年《社会发展世界问题首脑会议哥本哈根宣言》明确声明，“贫穷有各种不同的表现形式，包括缺乏收入和足以确保可持续生计的生产性资源；饥饿和营养不良；健康不佳；获得教育和其他基本服务的机会有限或者没有这种机会；发病率和因病死亡率增加；无家可归和住房不足；不安全的环境；以及社会控制和排

---

<sup>2</sup> See W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 9-10, 420-21 (1955).

斥”。<sup>3</sup> 它还说，“绝对贫穷是一种状况，其特征是人的基本必需品严重缺乏，其中包括粮食、安全的饮水、卫生设施、保健、住所、教育和信息。它不仅取决于收入，而且还取决于是否有机会获得社会服务”。<sup>4</sup> 1996 年罗马世界粮食问题首脑会议、2000 年《联合国千年宣言》和 2002 年可持续发展问题世界首脑会议等等国际会议重申了贫穷的这些特征。

8. 顺着上述方法，独立专家将贫穷界定为由收入贫穷、人的发展贫穷和社会排斥组成的一个概念，将赤贫界定为这三个不同方面的贫穷内容的极端形式。收入贫穷系指可花费的收入或支出低于公认的水平，即可以被认为是可持续生活必需的最低水平。<sup>5</sup> 人的发展贫穷系指得不到可以过上有意义生活的某些基本货物和服务。要涵盖人的发展的所有方面是不可能的，因此一个社会可以根据现有的资料和数据的情况，通过共识来选择人的发展贫穷的若干基本部分，如最低水准的寿命、食品和营养的供应和获得、基础教育或住所等等。社会排斥系指根据个人生活的社会的特征和关系结构过适足社会生活的能力的基本保障。

9. 这三个贫穷的要素被认为常常是相互依赖但又相对独立。它们代表了贫穷现象的不同方面，需要不同的政策予以解决。将这些特征合在一起，意味着将这三类穷人合并，这些穷人有的是收入贫穷，有的是人的发展贫穷，还有的是受到社会排斥，相互没有重叠，以免重复计算。除了遭受所有这三类贫穷的人以外，这还包括遭受其中任何一类贫穷的人。贫穷的另一个定义贯穿所有这三类，即单指遭受所有这三类贫穷的人。这种概念所涵盖的穷人要比三类贫穷并计的概念少得多。

---

<sup>3</sup> World Summit for Social Development, 1995, Programme of Action, chap. 2, para. 19, available at: <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach2.htm>.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> This method of measuring income poverty is known as “headcount ratio”, which is the proportion of people below the poverty line and is a simpler measure for which now data has been collected for most developing countries. But this is not necessarily the best measure of income poverty because, it does not capture the average shortfall of income of the poor from the poverty line nor the distribution of income among the poor. Both these notions may be necessary in order to devise a policy to solve the problems of the poorest in any anti-poor programme. Where data is available, these other indicators may be used in addition to the “headcount ratio”, to appropriately attack income poverty. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See A. Sen (1995) *Inequality Re-examined*, Oxford, pp. 102-116.

10. 根据这种方法，赤贫可以被看作是收入极端贫穷、人的发展极端贫穷和受到极端社会排斥这三类人的并集。他们中间什么是最极端的贫穷形式，要由社会共识来决定，因此各国不同。国际公认的赤贫定义是：就购买力平价而言，必须以每天不到 1 美元的收入生活。但是许多发展中国家对赤贫下的定义程度要低得多。同样，人的发展贫穷和社会排斥也可以根据不同的背景来下定义，视各国的社会经济结构特点而定。上述贫穷和赤贫的定义有两大优点。第一，它们能根据现有数据为这些形式的贫穷确定指标。实际上，在拟定这类指标的方法方面已取得了长足的进展，这些指标不仅涵盖了成果，还涵盖过程，不仅涵盖了物品和服务的供应情况，还涵盖了获得物品和服务的情况。在拟定指标方面，这种进展是非常有意义的，因为它能够从剥夺人权的角度对结果作出解释，它不仅视活动的成果而定，还取决于这些成果的过程。

11. 这种方法的第二个优点是，它能够在政治意义上加强一国的社会共识，使国家和其他社会参与者能够接受采取根除贫穷的政策的责任。任何社会都会承认贫穷令人厌恶，不可接受，因为它代表着人的尊严被剥夺。但是，为了使根除贫穷成为一项应享人权，就必须重新分配资源，或者调动专门服务和有针对性的方案对准备作出必要牺牲的社会力量作分类。赤贫的定义，对于形成社会共识的要求来说可能是一个敏感的定义。但是，虽然社会应该照顾一国的所有穷人，但还是要谨慎从事，一步一步来，首先是要确定被认为是赤贫的群体，即遭受极端形式收入贫穷、人的发展贫穷和社会排斥的人，制定适当的根除贫穷政策，调动执行这些政策的体制机制。

### 三、贫穷的核心特征

12. 一位出席上述人权与赤贫问题研讨会的专家认为，贫困应当完全视为“基本能力”(“basic capabilities”)的缺失，赤贫则应当视为“基本能力”的严重缺失。收入缺乏在这一框架中并不起到独立的作用，在该框架中，贫困应当视为免于饥饿、不患有可避免的疾病和不过早死亡，以及不处于愚昧无知和文盲状态等基本自由的剥夺。这是 2002 年为人权高专办编写的关于从人权立场处理减贫战略的准则草案的专家报告采用的主要方法。研讨会就这一问题进行了一些激烈的辩论，由于这一问题常常在不同的国际论坛出现，因此也许有必要研讨一下这些论点。

13. 能力观点(Capability Approach)是 Amartya Sen 在其著述(“商品与能力”<sup>6</sup>和“再谈不平等现象”<sup>7</sup>)中提出的,是传统的收入观点的一种替代。这种探讨社会福利问题的能力观点依据的是这一想法:“生活可视为由‘状况和行为’组成的一组相互关联的‘功能性活动’(functionings),此种功能性活动包括获得充足的食物、避免过早死亡,或者仅仅是心情愉快等”。一个人的存在组合可理解为功能性活动的一个向量。一个人在选择一种生活状态时,会在此种向量中作出抉择。任何人的此种可行向量的组合,便是该人的能力组合;能力组合指的是一个人实现福祉的机遇。也可以说,此种组合指的是一个人的自由。<sup>8</sup>有必要指出的是,Sen 的“功能性活动概念”源自但又在很大程度上有别于商品。能够决定获得充足的食物这一功能的,并非仅仅是获取食物,而是使用和获取食物的方式。但是,自由并不是功能性活动的可行向量组合即能力组合中的一部分。无疑,Sen 的着手方式为分析贫困者的福祉状况和贫困状况开辟了广阔前景。Sen 的“能力即自由概念”使其接近于人权观念,后者将某些自由视为社会公认的人权范畴。从这一意义上说,贫困等于剥夺基本能力的主张是完全有道理的,该主张非常直接地与某些基本自由的剥夺挂钩,这些自由现已被视为人权,如食物权、健康权、受教育的权利,以及达到适足生活水平的权利。这一着手方式完全与赤贫问题独立专家采用的方法相一致。

14. 然而,能力观点的问题在于其应用。Robeyns(2000)指出,尽管 Sen 早在 1985 年就出版了“Commodities and Capabilities”一书,但实际应用非常有限,主要原因是功能性活动的估算和定值比较困难。<sup>9</sup>

15. 研讨会在将社会排斥概念纳入贫困的定义方面出现了一些分歧。欧洲的一名专家认为,将社会排斥概念纳入赤贫定义——该定义有着许多不同的方面——会使评估工作变得十分困难,因为在任何社会,其 90%的人口都可视为在这样或那样的意义上受到排斥,尤其是在包括无法进入劳动力市场、无法使利用基本服务以及被排斥在社会关系之外等要素的情况下。此外,目前还没有依据现有统计资料将这一概念付诸实施的方法。另一些人不赞同这一观点,他们认为,将社会排斥概念纳入

---

<sup>6</sup> A. Sen, 《商品与能力》, 北荷兰出版社, 1985。

<sup>7</sup> A. Sen, 《再谈不平等现象》, 牛津克拉伦登出版社, 1992。

<sup>8</sup> 见 Robert Sugden, “福利资源与能力”, 载于《经济文献》, December 1993。

<sup>9</sup> 见 Ingrid Robeyns(2000), “行不通的构想或有指望的替代方式? 再谈森氏能力观点”, 英文本第 26 页。

贫困定义，将使极端贫困概念转到一个总体和更具政治性的层面，从而有助于重视极端贫困的政治方面。另一位专家强调，社会排斥是发达国家的极端贫困现象的一个中心要素，这些国家拥有基本的社会服务，但极端贫困者由于遭受排斥而无法享有这些服务。

16. 独立专家认为，将社会排斥概念纳入极端贫困定义的做法有着独特的附加意义，因为社会排斥造成的剥夺可能在很大程度上不同于收入和人类发展的剥夺。测量社会排斥也许并非易事，因为这将须侧重一些具体的错失和社会关系，而此种错失和社会关系可能既有特定背景又具有跨时期性质。但是，测量社会排斥方面的困难不应当致使社会排斥概念被排除在贫困概念之外，因为社会排斥给贫困问题增添了一个不同的层面。欧洲联盟的一些国家尤其是比利时和联合王国，已经设法对社会排斥进行评量，并确立社会排斥与导致不同人的基本自由或安全被剥夺的贫困的其他方面之间的关系。在许多发展中国家，有关在社会中处于边缘化或遭受排斥境地人员的数目及其生活状况的统计资料，实际上是存在的。在印度，人们正围绕遭受社会排斥的较低种姓和部族成员的生活状况，以及政府的偏向扶持待行动待遇应向所有此种人员提供还是仅向其中的收入缺乏者提供这一问题，展开一场大辩论。独立专家认为，承认遭受社会排斥的人员正处于极端贫困状态，将会给发达国家和发展中国家的讨论增添极大的价值。

17. 专家们就独立专家将极端贫困视为对人权的剥夺的观点交换了看法，将贫困视为对人权的剥夺，可能在政治上更加容易为各国主管机构所接受，因而将会加强要求承担起消除这些状况的义务的呼声。一种意见认为，贫困和极端贫困处在一个“等级连续体”中，因此，旨在消除极端贫困的政策在很大程度上类似于为铲除贫困本身所需的政策。这当然涉及铲除贫困方面的经验行动，这方面的政策必须适合具体情况。在许多情况下，采用少量政策手段处理极端贫困状况，要比为消除贫困而采用一切政策更为有效。另一种意见认为，极端贫困是收入缺乏、人的发展缺乏和社会排斥的交叉点的主张，并不可能一律使底层的贫困者切实得益。一种更可取的做法，如独立专家关于极端贫困问题的第二次报告<sup>10</sup>所指出的那样，是首先采用经协商确定的阈值，确定处于收入缺乏、人的发展缺乏和社会排斥境地的人员的

---

<sup>10</sup> E/CN.4/2006/43。

子类。然后，将收入、人的发展极端缺乏和社会排斥者的这些子类加以合并，这样做显然能够有助于人口中最为脆弱的阶层。

18. 另一位专家认为，扩大极端贫困定义的范围会使更多的利益相关团体结成一个可能的联盟。但是，由于该做法的可行性不大这一人们熟悉的理由，人们担心，既得利益集团认为同国家合作可能更为可取，可以很容易阻碍改革行动，因而对这一观点有所质疑。作出社会选择方面出现此种问题的一个显著例子见于美国，该国“多数公众倾向于采取利用失业应对通货膨胀的政策，这种偏向与政府保障工作权利的义务之间存在着抵触”。<sup>11</sup> 这种状况清楚表明，在市场经济体中，最大限度实现效率的政策与作为公共政策目标的人权保护这两者之间是可能存在冲突的。<sup>12</sup> Peter Townsend 和 David Gordon 在 1995 年哥本哈根社会发展问题世界首脑会议之后为国际开发部进行的题为《“绝对”贫困的程度和性质》(2003)的另一项重要研究认识到绝对(极端)贫困之间的差别，并且制订了食物、饮用水、卫生设备、健康、教育和信息等人类需求被严重剥夺的指标。从被调查的 74 个国家收集的数据资料证明，制定首先处理这些极端剥夺问题的政策，是可以做到的。José Bengoa 提交增进和保护人权小组委员会的最后报告<sup>13</sup>，也强调需要在制定铲除贫困的政策过程中优先考虑最为贫困者。虽然独立专家的着手方式决不能保证各社会群体之间在极端贫困的相关要素问题上不会出现分歧，但多数专家一致认为，将贫困者的范围缩小到极端贫困者，就很可能获得更大的政治认可。在第二份报告中，独立专家提请注意罗尔斯正义原则——该原则考虑关注社会中最脆弱阶层，并将该原则概括如下：“极端贫困者将在处于各种形式的贫困状态的人口总数中占很小一部分，贫困状况的严重性对社会各成员来说将显而易见，从而促使其采取行动消除这些状况。”<sup>14</sup>

19. 在这种情况下，减贫不仅将受到国家主管机构政治上更加高度的重视，而且还将受到国际社会政治上更加高度的重视，从而提高扩大发展援助的可能性，并且使贫困者参与设计和执行除贫措施。

---

<sup>11</sup> 见 Philip Harvey, “人权与经济政策论述：正视经济及社会权利”，英文本第 107 页。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> A/HRC/Sub.1/58/16。

<sup>14</sup> 见 E/CN.4/2006/43, 第 18 页, 第 60 段。

20. 研讨会讨论了独立专家提出的以下问题：极端贫困本身是否属于一种侵犯人权造成的状况；或者，极端贫困本身是否能够称为一种对人权的侵犯。在第一种观点中，人权在为权利主体创造福祉条件方面发挥着工具性作用，此种创造会使极端贫困现象得到铲除。在第一份报告<sup>15</sup>中，独立专家说，“如果铲除贫困的义务源自人权的工具性作用，那么即使人权得到实现，还会有其他因素或起作用的变量阻止贫困得以根除，而国家机构和国际社会的人权义务并不一定要求制订政策来处理此种其他的起作用的变量”。但是，如果铲除贫困本身被视为一项人权，那么国家机构和国际社会就有义务采取恰当措施消除极端贫困。这将不仅包括执行已经得到承认的相关人权文书，而且还将包括导致极端贫困现象产生的其他根源和变量。正如一些专家所指出的，减贫方案届时将不是一种施舍，而是一项义务，同时规定可以通过法律系统和法院提出权利要求。这将使政府的干预行动变得“可受法院裁判”——“侵犯”这项权利将可能使政府付出代价，因为案件可以提交法院裁决。一位专家在因此论证人权着手方式的附加价值时指出，在适用文书减轻贫困所涉干预行动遭到富裕阶层反对的情况下，将极端贫困视为剥夺或侵犯人权，将会有助于消除富裕阶层的抵制态度，具体途径是：(a) 增加富裕和强势阶层为抵制这些干预行动付出的代价，从而意味着改变机遇组合；(b) 使富裕阶层确信有必要降低贫困发生率，从而意味着改变富裕阶层的偏向。各国可在不加入某项国际公约的情况下，按照该公约的要求采用消除国内冲突或减轻极端贫困状况的政策。不过，同类效应可能成为许多国家的一个非常重要的考虑因素，因为它们不希望因属唯一尚未批准此种公约的国家而处于孤立境地。实际上，一项国际公约的存在给减贫带来的附加值，是随着同类压力以及公约的监测和“点名和羞辱”条款对缔约方压力的上升而增加的。

21. 因而，将极端贫困视为对人权的剥夺，将会确立一项要求社会采取行动的义务，但条件是这些义务的履行切实可行。应当可以确定作为义务承担者能够采取行动履行这些义务的人员和机构。为此，“违反义务者”是指任何能够采取此种行动但未能这样做，或者所采取的行动造成或加剧了极端贫困的人员。因而，这一极端贫困概念将迫使义务承担者采取恰当的除贫政策。

---

<sup>15</sup> 见 E/CN.4/2005/49, 第 10 页, 第 28 段。

22. 但是，在确定“违反义务者”方面，有必要仔细分析除贫政策。某些政策可被称为“技术型政策”，例如，各国是应当确定一个面向就业的政策重点，还是制定最低工资法，并制定有关应当如何重新分配公共开支的政策。其他类型的政策可被称为“体制型政策”，涉及负责制定、监测和执行政策的恰当机构的设立。不论贫困是否在概念上与人权挂钩，扶贫政策的技术方面不可能有太大差别。真正的差别是在体制方面。独立专家在第二份报告<sup>16</sup>中认为，“必须确定能够减轻贫困的具体行动方案，然后这些方案必须证明不仅在技术上可行，而且在体制上也可以落实，同时在国际援助的支持下，在资源及国际交易规则和程序方面进行一些较小但明确的体制和法律改革”。

23. 这一将极端贫困视为对人权的剥夺的体制框架的最重要的特点是：体制机构将确保义务承担者尽责，并将促使权利的持有人切实参与政策的制定、执行和监测。正如独立专家在先前提交的关于发展权的报告<sup>17</sup>中确认的，参与政策进程的权利是人权着手方式的进程方面的一个基本组成部分，该权利本身就是一种价值。实际上，独立专家曾经提及发展权概念，这项权利随着 1986 年《发展权利宣言》获得通过而在国际人权法中得到确认，并在 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》中以国际协商一致方式得到重申。“发展权是一项在所有基本自由和人权都得到实现的情况下得益于福祉改善进程的权利”。<sup>18</sup> 这项权利的这一逐步实现的过程，必须以公平和不歧视及参与、问责和透明等原则为基础。从这一意义上说，极端贫困的状况可被认为是对被社会定为贫困者的一类人员的发展权的剥夺或侵犯。<sup>19</sup>

24. 在上述研讨会上，与会者就一项人权据认为既涉及国家义务又涉及国际义务情况下，违反义务概念对国际社会的适用问题进行了有趣的讨论。独立专家先前曾经援引“完全义务和不完全义务”概念：完全义务是指对权利的行使有着直接影响的义务；而不完全义务则产生着间接影响，依履行其义务的其他义务承担者而定。直接义务与完全义务相关，如果这些义务得不到履行，义务承担者可被视为“违反义务者”，即便这些义务在得到履行的情况下本身可能无法完全解决贫困问题。所

---

<sup>16</sup> E/CN.4/2006/43, 第 15 页, 第 50 段。

<sup>17</sup> E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1。

<sup>18</sup> 见 E/CN.4/2005/49, 第 11 页, 第 33 段。

<sup>19</sup> 见 E/CN.4/2005/49, 第 11 页, 第 33 段。

有义务都同结果有着可能性联系，因为无法肯定任何政策都一律会产生预期结果。直接义务是指如果得不到履行，结果就很可能无法实现的义务，但其影响可以清楚地归属于负责推动目标的实现的义务承担者。间接义务则具有不完全义务的性质，因为它们对最终结果的影响在很大程度上取决于其他行为者的活动，因此，结果的未能取得不能归因于某个义务承担者的不履行义务。从这一意义上说，国际社会的义务是作为不完全义务出现的，这是因为，即便国际社会决定以某种方式行事，如果国家主管机构和其他地方行为者不履行义务，结果可能仍然无法取得。例如，据以刺激经济增长的国际贸易自由化协议想要减轻贫困，就必须建立一个机制，以便重新分配自由贸易产生的收益，使也许未能得益于贸易机会的扩展的贫困者受益。国际社会仍然承担者谋求贸易自由化的义务或不完全义务，以便提供此种机会，但它无法保证穷国获得收益，也无法保证政府会采取必要措施以确保贫困者能够分享贸易扩大产生的益处。除贫困的未能达到，不能视为国际社会的义务未能得到履行。

25. 但是，如果国家主管机构采取重新分配增加了的收入的政策并采取除贫政策，国际社会的不完全义务就会转变为完全义务，因为如果不实行此种贸易自由化，贫困状况就很可能无法消除。

26. 一种观点认为，不论国家主管机构是否采取恰当政策，如果国际社会拒绝修改造成一项权利遭到剥夺状况的国际交易的程序，就应当追究它对该项权利遭受侵犯的责任。例如，一种造成一些基本药品价格上升的国际制度将被视为其义务遭到了直接违反，因为不论国家主管机构是否采取任何政策，这种增加将使发展中国家很难维护贫困者的健康。

27. Thomas Pogge 甚至在他题为《世界贫困与人权》(2002)的著述中认为，国际社会应当对维持对发展中国家不利的，尤其是造成其中最贫困国家的状况的国际金融、贸易和知识产权制度的规则和程序承担全部责任。根据它的计算，转让不到1%的全球收入——其中多数都为工业国家获得——就足以消除全球的贫困状况。富裕国家在包括军备和挥霍性消费在内的许多其他方面花费的资金超过这一数目。如将铲除贫困视为一项人权，那么，这些国家不愿调动其中一小部分资金以便照顾世界最为贫困者的做法就将等于侵犯人权。

## 四、根除赤贫方案

28. 独立专家在他的前两份报告和《美国赤贫状况访问报告》中举例说明了在世界上不同地区拟订并执行可行的政策以便根除赤贫的各种方式。事实上，在不同国家制定的许多计划包括同捐助国和多边机构合作执行的计划，已经有了相当长足的进展，可据以制定以权利为基础的脱贫办法。应该对诸如此类脱贫办法的实际应用和政策进行有系统的调查，以期从人权成就的角度分析其成败。从而能够接着证明，如果根据人权准则拟订以人权为基础的办法并且予以执行，就可以产生上乘的影响。独立专家深入分析了若干此类政策，研究了不同国家当前的情况，认识到：政策及其结果都需要以具体情况为着眼点。如果来自不同机构和国家的另一些分析人员采取类似的做法，就应该能够建立一系列可予以广泛普及的案例研究。

### A. 非洲的减贫工作

29. 非洲大陆在国际货币基金组织和世界银行倡议执行减贫战略以后，已经积累了相当多的经验。这些战略基本上认识到：通过结构调整方案实现经济成长可能加剧不平等和贫穷的程度，在缺乏有意识的努力，以减轻这些副作用的情形下，社会的怨恨和人民的不满可能达到对增长过程产生不利影响的程度。《减贫战略文件》中所采纳的减贫战略有意扭转这种趋势。《减贫战略文件》通常都有三个主要特征：实行宏观经济改革和贸易自由化以便刺激经济增长；重新调整社会政策的方针以便为贫困和弱势群体提供福利服务；侧重所有权和人民参与。国际货币基金组织估计：1990年代中期以来，实行《减贫战略文件》的国家的GDP平均值约为5%，比1980至1995年期间的表现有了显著的改善，超过未实行《减贫战略文件》国家的增长。实行《减贫战略文件》国家在1980年代至1990年代初期，反映生活水平的年度人均收入增长率平均值为零，但自从1990年代中期以来，这个数值几乎增加到2.5%。非洲减贫标准在GDP中所占百分率上升得比其他地区迅速，预计会攀爬到8.5%，非洲地区以外的国家只能达到2.5%。从对社会福利的实际影响看来，各国的统计数字显示，《减贫战略文件》缔造了显著佳绩。例如，乌干达为初级教育编列的预算，在1994至1995年间占19.8%，目前已经增加为26.8%；1997年小学注册人数为530万人，预计会在2010年增加到700万人。坦桑尼亚在2000-2003年间为其基本教育

编列的预算增加了 52%，在这段期间，注册人数净值从 57% 增加到 85%。但是，值得注意的是，大多数国家的《减贫战略文件》是依据过去对经济发展情况的分析进行磋商的，并不是真正参与式的。一些方案是由技术专家同国际货币基金组织和世界银行合作拟定的。同公民社会团体的磋商只是在战略的主要内容确定以后才举行的。例如，就加纳的情形来说，范图·切鲁先生认为，借鉴《世界银行 2000-2003 年国家援助战略文件》的临时性《减贫战略文件》与贫穷无关，随着经济贸易条件崩溃和石油价格逐步上升，在 1999 年的选举以后，《减贫战略文件》的制订只是为了获得更多的捐赠援助。<sup>20</sup> 除了诸如乌干达和加纳等国家以外，公民社会组织、工会和专业协会都在磋商进程中转移目标，议会和政党等民主机构也都没有参与。结果，《减贫战略文件》往往破坏了民主的成长、而不是予以加强。<sup>21</sup> 在若干国家中，人民认为，《减贫战略文件》只增加了结构调整过程中对政府的需求。在赞比亚的事例中，《减贫战略文件》向来只是延长早先的稳定化方案，而没有在宏观经济制度中形成任何剧烈的变更。赛义德·阿德朱莫比先生(在 2006 年)总结这种情况说，“许多非洲国家在社会等部门调整政策措施方面的经验是调整政策措施削弱了治理能力，而不是予以加强。”<sup>22</sup>

30. 尽管有诸如此类的批评，人们通常认为，《减贫战略文件》已经把脱贫计划纳入国家发展政策的前沿，彰显了非洲政治制度和治理的性质。但还是没有强调采取以人权为基础的办法、以客观态度对付治理问题、从而遵照人权准则拟定政策的重要性和适切性。在乌干达，民主的加强和地方分权构成《减贫战略文件》目标的组成部分，为期予以实现，必须“提倡以和平手段解决冲突的办法、尊重人权、法律和秩序、透明和政府中的问责制”。<sup>23</sup> 在加纳，《减贫战略文件》强调良好治理概念，促进法治、人权、社会正义和平等以及透明和政府部门管理中的问责制。从人权的观点看来，应该有可能从《减贫战略文件》的上述方面出发，因为人们已经认为《减贫战略文件》的拟定是目标，不只是为了刺激经济增长，还为了提倡扶贫治理，使贫民参加决策进程。

---

<sup>20</sup> 范图·切鲁(2002)“加纳的《减贫战略文件》过程”，载于 [http://www.uneca.org/prsp/docs/prsp\\_final/Ghana.PDF](http://www.uneca.org/prsp/docs/prsp_final/Ghana.PDF)。

<sup>21</sup> 见赛义德·阿德朱莫比(2006)“非洲的治理和减贫工作：《减贫战略文件》评述”。

<sup>22</sup> 同上，英文本，第 22 页。

<sup>23</sup> 同上，英文本，第 17-18 页。

## B. 亚洲的减贫工作

31. 十年来，减贫工作已经成为几乎所有亚洲国家的主要关切事项。目前，发展政策强调由各国政府自行确定优先工作事项，以便能够在社会发展中拟定本国的减贫战略。按照这种着手方式，许多亚洲国家在公民社会团体的广泛参与下制定《减贫战略文件》，作为开展减贫工作的框架和从国际捐助者获得贷款和赠款的根据。

32. 亚洲——太平洋地区的大多数国家把国家减贫战略和计划的重点放在扶持大多数的贫困居民。这些计划旨在减贫，增加取得教育、保健和安全饮用水等基本服务的机会并且通过特定的安全网计划处理公平、不歧视和参与的问题。

33. 虽然在许多此类国家中，实际的执行过程还处于早期阶段，从全面减贫着眼，成就已经显而易见。例如，尼泊尔中央统计局(在 2005 年)披露，全国贫民比率已经从 1995/96 年的 41.76% 减为 2003/04 年的 30.85%。都市地区的变化尤其显著，从 21.55% 减为 9.55%，减少了 56%。贫困差距分析也显示有关比值大为减少，都市地区从 6.54 减为 2.18，全国则从 11.75 减为 7.55。同样，柬埔寨 1993/1994 和 2004 社会经济调查所覆盖地区的贫困指数在这 11 年内滑落了 11%，即每年大约减少 1%，粮食贫穷线则从 20% 减少为 14.2%。<sup>24</sup> 孟加拉国按照直接热量摄取方法计算的贫户也大为改善。1988/89 年男性家长的核心贫户(每日摄取的热量少于 1,805 仟卡)占 19.8%，到 2000 年，已经降为 19.6%，女性家长的核心贫户的比率从 32.0% 减为 26.4%。<sup>25</sup> 越南也已经能够执行 2000 年制定的《全面减贫和增长战略》实现重要的减贫目标。越南的贫民比率已经从 2000 年的 17% 减为 2005 年的 7%。<sup>26</sup> 2004 年终了时，越南 64 个省份中有两个省份没有贫困户，18 个省份的贫困比率为 3% 至 5%，24 个省份的贫困比率为 5% 至 10%，只有两个省份的贫困比率超过 20%。<sup>27</sup> 越南提前十年完成 MDG (千年发展目标)，按照国际贫困线衡量，贫困户的比率从 1993 年的 58.1% 减为 2004 年的 24.1%。<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> 柬埔寨：《减贫战略文件》，国际货币基金组织国别报告第 06/266 号，2006 年 7 月。

<sup>25</sup> 孟加拉国统计局和家庭收入和支出调查，2000 和 2003 年。

<sup>26</sup> 越南：《减贫战略文件》，年度进展报告，国际货币基金组织第 06/340 号国别报告，2006 年 9 月，载于 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf>。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 同上。

34. 大多数亚洲国家也相当重视为特定的弱势群体提供社会安全网，以便实行公平和不歧视准则。孟加拉国尤其在社会安全网计划方面取得重大成就，其中 27 项计划占公共支出的 4.4%。这些社会安全网计划侧重每一个社会阶层，妇女、儿童、残疾人和老年人，并且包括创业、粮食安全、保健、教育和社区发展计划。

35. 上述计划的成功，尤其是妇女计划的成功，表现在：妇女更多地参加家庭决策和争取收入的活动，其健康状况获得改善。例如，孟加拉国的婴儿死亡率从 1991 年的(每千人) 92 人减少为 2001 年的(每千人) 53 人，农村地区从 94%显著地减少为 57%。<sup>29</sup> 以扶持社区或消除社会排斥为目标的计划，例如旨在扶持妇女(尤其是寡妇或单亲家庭)以及保持农村基础设施的农村维护计划，每年大约有 4 万 2 千人参加。研究资料显示，超过 60%参加农村维护计划的人能够在计划届满以后仍然维持计划期间所享受的生活水平。孟加拉国的安全网计划也在缓解人的贫穷方面获得一定程度的成功。同样，VGD (弱势群体发展计划)侧重培训和鼓励储蓄以培养妇女的生活技能，已经成功地改善受益妇女的社会经济条件，使她们能够改善现况，维持生计并且脱离赤贫状态。

36. 孟加拉国发展研究所的调查显示，受益家庭中 5 岁到 14 岁的儿童到学校注册的约有 70%，非受益家庭中同一年龄段的入学儿童则只有 64%。另外几次劳动力调查的资料显示创业方面有了进展，就业人口从 1995/96 年的 3,480 万人增加到 1999/2000 的 3,900 万人，2002/2003 又增加到 4,430 万人。据估计，《减贫战略文件》所涉期间(05 会计年度—07 会计年度)开创了 802 万个新职位，其中有 539 万个职位在农村地区，263 万个在都市地区。越南劳工部的统计数字显示，过去五年内新开创的职位不断增加，2004 年开创了 150 万个职位。农村地区失业劳工比率从 2000 年的 6.42%减为 2004 年的 5.6%。<sup>30</sup>

37. 亚洲发展中国家公认，国家和政府是社会服务的主要提供者。在基本教育方面，公立学校占该区域小学注册人数的大部分(89%)，占全部教育支出的 79%。因此，公共教育系统的改善至关重要。孟加拉国由于执行定期生活津贴计划，例如

---

<sup>29</sup> 孟加拉国统计局文件，监测孟加拉国实现千年发展目标情况的统计数字，表 17。载于 [www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc](http://www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc)。

<sup>30</sup> 《减贫战略文件》，年度进展报告，国际货币基金组织国别报告第 06/340 号，2006 年 9 月，载于 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf>。

小学教育津贴项目和中学女生补助计划，使得七岁和七岁以上的居民识字率从 1991 年的 32.40% 提高到 2004 年的 47%。女性的初级识字率尤其大为提高，从 25.15% 提高到 42.90%。<sup>31</sup> 世界银行的统计数字显示，柬埔寨读完小学的比率从 2001 年的 51.90% 增加到 2005 年的 92.31%。<sup>32</sup> 由地方社区支应小学教育中极大部分经费的国家很少，柬埔寨是其中之一。

38. 同教育形成对比，在亚洲发展中国家的保健总支出中，公共部门的平均比例大约只占 52%，南亚国家的这一比值尤其低，可见私人和其他形式的保健服务在该分区域中占优势。由于许多公共保健系统服务质量低，即使是贫民，也选择了私人服务。乡村地区的保健系统往往由传统医生和不合格的从业人员执行，更会出现这种情况。公共系统服务质量低可以归因于行政管理能力不健全、问责制度不佳和对设施缺乏监督。它也可能是特权的表现，医生、护士和非医疗工作附属雇员协会，每一个都行使集体权力，从保健系统和病人榨取利润，却不会受到惩戒。但是，越南的保健状况却很不一样。在 2004 年终了时，65% 的保健中心有医生，79% 的村庄和部落有保健从业人员，大多数的乡镇和行政区兴建了保健中心。2004 年，地区保健网络成功地向 60% 的病人提供了保健设施。70% 的中央省份和城市有传统医疗医院，将近 50% 的综合医院有传统医药部门。但是，必须指出，尽管在全国范围内执行了国家保健计划，最近的保健指数却显示，越南还未能弥合贫富差距。例如，在占 20% 的最富有人口中，婴儿死亡率是千分之 14，在占 20% 的最贫困人口中，婴儿死亡率为千分之 39，<sup>33</sup> 产妇死亡率相对较高，为每十万活婴之 130。<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> 孟加拉国统计局文件，监测孟加拉国实现千年发展目标情况，表 10 和 11。载于 [www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc](http://www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc)，资料来源：2001 年人口普查，分析报告（暂定稿）。

<sup>32</sup> 世界银行网址，柬埔寨国别情况。

<sup>33</sup> 开发计划署，2006 年人的发展报告。

<sup>34</sup> 同上。

39. 在某些情形下，为了评量非政府组织在公共保健系统和执行保健服务方面的效率，进行了影响评估研究，结果认定，同非政府组织订立工作合同，可以有效地使保健指数获得更大的改善和更加公平地使贫民获益。<sup>35</sup> 例如，尼泊尔政府的主要战略是将保健服务的管理工作移交给社区，以提倡由社区拥有和监督，于 2004/2005 年将由社区管理保健设施的做法扩展到 28 个地区。到 2004/05 年终了时，移交社区管理的保健机构总数达到 1,412 个，其中包括 1,303 次级保健点、77 个保健点和 32 个基本保健中心。由于尼泊尔自从 2002 年 7 月以来不曾选举任何机关，改革仅限于将保健设施的管理工作指派给当地的保健管理委员会。卫生和人口部的统计数字显示，尼泊尔在保健方面的主要成就，例如，在 2004/2005 年，一岁的幼童中，注射了抗结核的卡介苗和抗白喉、百日咳、破伤风的三联疫苗的，分别为 96% 和 90%。另外，在 2004/2005 年，69% 的妇女至少获得一次产前保健。

40. 无论为了在拟订《国家减贫战略》期间进行协商或促进社区参与，参与都在《减贫战略文件》框架中具有根本重要性。一般说来，大多数亚洲国家的协商过程和公民社会团体在拟订《减贫战略文件》期间被排斥在外的情况，向来受到批评。例如，孟加拉国尽管就《减贫战略草案》进行了一些协商，有些观察员说，该文件大部分是由两位顾问拟订的，很不愿意把《减贫战略文件》纳入现有政府体系。<sup>36</sup> 公民社会团体已经联合起来，对《减贫战略文件》的过程提出质疑，并且针对参与不足提出控诉。“孟加拉国发展的独立审查”(2002 年)<sup>37</sup> 指出，公民社会的代表没有参加这项作业的拟订阶段，因而使得政策空间受到限制。同样，柬埔寨的非政府组织论坛也关注：其《减贫战略文件》的拟订过程没有考虑到促进非政府社区或基层参与的参与性贫困评估；<sup>38</sup> 此外，它也没有载述《减贫战略文件》中每一部分的参与指数以及对其参与程度和质量的衡量。

---

<sup>35</sup> 亚洲开发银行：2006 年亚洲及太平洋发展中国家的主要指数。

<sup>36</sup> 亚洲减贫战略的监测与综合项目（2003 年）经验。《减贫战略文件》综合注释 8，英文本，第 5 页。

<sup>37</sup> CPD-IRBD（2002）：《减贫战略文件评论》，孟加拉国的减贫战略：公民社会团体的看法。载于 [www.cpd-bangladesh.org/work/irbd\\_docs/INT02-04.doc](http://www.cpd-bangladesh.org/work/irbd_docs/INT02-04.doc)。

<sup>38</sup> 柬埔寨合作委员会，关于柬埔寨和柬埔寨医疗问题的非政府组织论坛“非政府组织在 2002 年柬埔寨协商小组会议的发言。”金边，2002 年 6 月 19-21 日。

41. 《减贫战略文件》中参与的经验显示：必须建立明确的参与框架，规定一些准则和基准，以便确定由谁参与、在哪个阶段参与和‘参与程度’，以及在参与过程中使用的方法。大多数的案例研究证明了直接使贫民参与，以及缺乏明确和适当参与框架的普遍错误。但是，在鼓励社区参与方面获得了一些成功。例如，尼泊尔的社会动员和社区参与，是最能够抵抗冲突的发展模式。目前，有证据显示，当发展活动由需求驱动，并且涉及社区参与的时候，即使是冲突的当事方也能够予以接受。例如，在乡村饮用水项目方面，社区参与起到榜样作用。在这方面，所有主要项目，即：以社区为基础的供水和卫生项目、小城镇供水和卫生地区项目和乡村供水和卫生发展委员会都着重采取由需求驱动的参与式成本分摊办法。<sup>39</sup> 这些项目由非政府组织和社区性组织实施，结果在 2004/2005 年使得 77.5%的居民能够获得饮用水。<sup>40</sup>

42. 孟加拉国也在这方面取得重大成就，2003 年 99%的都市居民、97%的乡村居民和 97.4%的全部居民获得安全饮用水。此外，格拉密恩银行的成功也说明了社区参与的重要性。

43. 但是，监测和问责制仍然是对发展实施以权利为基础的办法中最脆弱的方面。该区域大多数国家实行民主政治制度，因而能够建立监测和问责程序，这是对发展实行以权利为基础的办法的必要组成部分。但是，光靠民主选举就足以保障问责制的事例很少，还必须建立广泛的体制架构，包括运作良好的议会和议会委员会、人权委员会和监察官等半司法委员会，以及有效的地方分权制度。尼泊尔政府为了使参与性监测体制化，设立了参与性贫穷监测机制，以公民的成绩单、社会审计、公民社会团体的预算审查和议会对方案和政策执行情况的审查等工具补充贫穷监测和分析系统所产生的资料，这是朝着正确方向迈进步的事例。

---

<sup>39</sup> 尼泊尔：《减贫战略文件》，国际货币基金组织国别报告第 03/305 号，2003 年 9 月。

<sup>40</sup> 卫生和人口部（MOHP），2005 年。

### C. 欧洲联盟通过社会保护和社会包容进行的减贫工作

44. 尽管人们对欧洲联盟的总体印象是繁荣和福祉,但欧盟有将近 16%的居民生活在贫穷的危险中。<sup>41</sup>“贫穷的危险比率”的定义是:“在贫穷的门槛以下、在支付社交费用以前、拥有当量化可用收入中值的人数的比率,将这一数值定为(支付社交费用后)全国当量化可用收入中值的 60%”。欧盟(16 岁以下)儿童中,有 20%处于贫穷的危险中。<sup>42</sup>减贫是欧盟议程中的一个优先项目。《阿姆斯特丹条约》规定了在联盟范围内实现社会融合的任务。2000 年里斯本首脑会议制定的《里斯本战略》处理了社会融合的关键问题,并且规定了到 2010 年在区域范围内以公开协调方法实现脱贫的目标。这些目标如果实现就会有助于实现“社会凝聚的欧洲”这个较大的欧盟目标。为了落实这些目标,必须拟订反对“贫穷和社会排斥”的适当《国家行动计划》,定期提出报告和监督进展情况。2001 年拉肯欧洲理事会进一步改进了社会融合指数。

45. 开发计划署拟订的“人的贫穷指数-2”在富有的工业化国家中衡量“人和收入的贫穷”。这是一个贫穷的复合指数,根据下列“人的发展指数”,即:长寿和健康的生活、教育和象样的生活水平和社会融入,来衡量被剥夺的情况。2005 年的“人的贫穷指数-2”显示:斯堪的纳维亚国家的等级很高,德国、法国和西班牙居于中等水平,联合王国和爱尔兰则排列于名单的底部。<sup>43</sup>

46. 拉肯欧洲理事会批准朝向社会融合的一套(包括 18 项)共同准则和统计指数,获得欧洲理事会社会保护委员会的接受。这些指数可以分为以下三类:

- 初级指数包含财政贫穷、保健、教育等主要指数。
- 二级指数包含支持性指数,描述问题的其他方面,通常由成员国查明和确定。

---

<sup>41</sup> 支付社交费用后有贫穷的危险,欧洲统计局的资料,载于: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi\\_ps&root=sdi\\_ps/sdi\\_ps1000](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps1000).

<sup>42</sup> 支付社交费用后有贫穷的危险,按年龄组别开列的情况,载于: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi\\_pa&root=sdi\\_ps/sdi\\_ps\\_mon?sdi\\_ps1112](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_pa&root=sdi_ps/sdi_ps_mon?sdi_ps1112).

<sup>43</sup> 经合组织国家中人和收入的贫穷状况,中欧和东欧以及独联体,2006 年人的发展报告,载于: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/27.html>.

- 三级指数，可以由成员国自行列入《国家行动纲领》，以便彰显特定方面的问题，以便解释一级指数和二级指数。

47. 为了进一步改进拉肯指数，社会保护委员会于 2006 年 6 月为提倡社会保护和反对社会排斥制定了一套新的共同指数。这套新指数改进了早先的指数，以便根据里斯本首脑会议中所制定的共同目标实行社会保护和社会融合的新的监测框架，这些共同目标是：社会凝聚、促进经济增长和良好管理、透明和利益攸关方参与拟订、执行和监测过程。为社会融合、养老金和长期保健的项目组合拟订的这些新指数要求做到全面、均衡和透明，以便予以有效监测。其中将包括共同议定的欧盟指数、根据共同议定的定义制定的国家指数以及在国家范围内获得较佳理解的假设和信息。

48. 比利时脱贫资源中心进行了广泛的研究，为此使脱贫领域的工作者参与精心制订目前的贫穷指数。该中心的 Nicaise 教授在他与独立专家的通信中强调，比利时顺利地启动了消除社会排斥状况的参与过程。Nicaise 先生着重指出：已经成立许多基层组织和对话群体，基层组织根据社区发展和减贫的原则议定共同工作方法，对话群体则包括贫民以及专业人员、政府机构和其他协会等利益攸关方。

49. 欧盟的社会保护系统发展得相当好，意图充分保护受到失业、老龄、健康不佳、收入不足和不能尽到父母责任之影响因而有可能陷入贫困的居民。成员国负责在本国执行和资助社会保护计划。但是，欧盟为了协调各国社会保险计划，通过立法，确保各国人员可以在区域内自由迁移而不致对其享受社会保护的权利造成不利的影响。必须指出，只要平等待遇和不歧视的基本原则获得尊重，欧盟就不制定整个区域的共同社会保险制度，并且容许各国的国家安全系统各自运转。

50. 欧盟也积极参加使成员国社会保护系统现代化的工作。欧洲理事会在 2000 年里斯本首脑会议以后设立的社会保护委员会获得任务授权，致力于接受政策挑战，以期提供安定收入、安全和可持续的养老金制度、社会融合和高质量的卫生保健。2006 年 3 月，欧洲理事会制定了社会融合和社会保护新框架，其中包括“保证人人获得参加社会活动所需要的资源、权利和服务，防止和解决排斥，并且取缔导致排斥的一切形式的歧视”的目标。2005-2006 年，欧盟成员国采取立法措施，将里斯本首脑会议的目标纳入本国的社会保护系统。2005 年，欧洲委员会通过 2005-2010 年《新的社会议程》，把重点放在两个优先行动领域——全民就业和人人

有平等机会。欧盟成员在 2005 和 2006 年关于社会保护和社会融合联合报告中，保证在成员国通过的《国家行动纲领》所确定七个主要优先领域制定政策，即，改善对劳工市场的参与、使社会保护系统现代化、解决教育缺点、消除儿童贫困、提高住房水平、促进获得优质服务的权利、取缔歧视行为、以及融合族裔少数和移民。

51. 截至 2006 年初，欧盟(25 个成员)<sup>44</sup> 工作年龄的成年人中有 9.8%生活于失业家庭(即没有任何家庭成员就业)。据发现，有子女的家庭受到失业的影响最严重，各成员国生活于失业家庭的儿童比率各不相同。<sup>45</sup>

52. 欧盟的情况显示，就业不一定能够脱贫。2004 年，欧盟(超过 16 岁)的就业公民中有 7%在贫困的危险中(在支付社会费用以后)。欧盟有工作贫民的现象产生工作质量和欧盟对减贫的承诺的严重问题。美国劳工统计局所规定、目前被广泛接受的工作贫民的定义是：“一年内至少有半年专心在劳动市场谋职，有的已经就业，有的还在找工，仍然过着贫穷的家庭生活。”欧盟历来很少研究工作贫民现象；法国是唯一着手研究工作贫民现象的成员国。对工作贫民的研究应该同时从收入 and 家庭的层面着手，以便对这个问题提供比较全面的了解。个体经营者贫困比率极高(2001 年为 15%)。欧盟也研究了恶劣工作条件和工作贫困之间的关系，以便改善该区域的就业质量。

53. 十年来，欧盟(25 个成员)居民的平均寿命有了增加。在 1995-2005 年期间，男人的平均寿命从 72.8 岁增加到 75.8 岁，妇女则从 79.7 岁增加到 81.9 岁。但是，出生时所显示的健康生命年数远远低于平均寿命。欧洲统计局的数据显示，2003 年预计，欧盟(15 个成员)妇女的健康生命年数为 66 年，男人则为 64.5 年。2004 年，欧盟(25 个成员)的卫生保健支出总额占国内生产总值的 7.4%(包括公共卫生保健和私人保险)，荷兰和瑞典等国的保健支出高于 8%，拉脱维亚、立陶宛和波兰则稍微高于 3%。

54. 有效保健是全球共同面临的挑战，其中最重要的是老龄人的健康。平均寿命增加，老人和高寿人在人口中的比例一直增加。变老的状况也增加了提供较

---

<sup>44</sup> 欧盟有 25 个成员国(2004 至 2006 年)。

<sup>45</sup> 欧洲统计局劳动力调查，2006 年春季，载于《关于社会保护和社会融合的联合报告》，MEMO/07/66，布鲁塞尔，2007 年 2 月 19 日，载于：<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/66&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>。

佳医疗和复健的压力，大多数欧盟国家目前都没有具备可以提供长期照料服务的良好设备。还没有任何一个欧盟国家制定关于长期照料的特定法规；只有法国和捷克共和国将长期照料纳入其社会援助计划。如果保险不支付长期照料费用，病人将承受重大财务负担，获得卫生保健的权利将受到严重限制。欧盟也确认保健部门是为技术工人开创就业机会的潜在来源。随着需要照料的老人增加，所需要的专业保健人员也在增加，但是，有趣的是，随着更多的专业人员达到退休年龄，人力供应量也在缩减。保健专业人员的缩减又会增加保健支出，从而对保健财政的可持续性造成不利影响。这个问题可以采取较佳人力资源战略来加以解决。

## 结 论

55. 本报告举例说明如何采用以人权为基础的办法，在就赤贫的核心特征形成共识方面作为理论上的考虑因素，并且在根除赤贫的政策方面予以实际运用。目前将必须从不同国家执行脱贫方案的经验探讨赤贫概念在人权框架中的适用情况。独立专家在报告中建议有系统地采取这种着手方式。虽然今后的工作将显示各种问题具有特定背景的性质，总体的综合结论是，人权的着手方式在根除赤贫方面是一种独特的附加价值。

-- -- -- -- --