联合国 A

大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/15
28 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权

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

在本报告中，人权与赤贫问题独立专家总结了他任期内提出的关键问题。他尤其再次指出，应将赤贫看作是收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的组合。独立专家呼吁在为减贫战略凝聚社会共识时应将注意力集中在这三个组成部分的交叉点上。在这个基础上，他指出欧洲联盟的政策所基于的概念理解与独立专家提出的概念理解是一致的。报告在这方面讨论了欧洲联盟促进社会包容的方案。独立专家在报告中强调了国际人权法所规定的国际合作的重要性。为了检查消灭赤贫的国际合作的有效性，独立专家就非洲减贫战略文件方面以往的经验提出了一些意见。他最后在报告中强调必须将赤贫视为剥夺人权，并建议附于赤贫指导原则法律约束力。

* 本报告逾期提交，是为了列入最新资料。

GE. 08-11155 (C) 120308 170308

目　录

	段　次	页　次
一、导言	1 - 4	3
二、背景情况	5 - 11	3
三、独立专家最新活动情况	12 - 22	4
四、赤贫的定义	23 - 43	7
A. 合并与重叠	35 - 37	9
B. 不同层面的重要性	38 - 40	10
C. 人权框架的增值效应	41 - 43	10
五、减贫和社会包容	44 - 60	11
A. 社会包容的定义	44 - 47	11
B. 社会保护和包容	48 - 51	12
C. 欧洲联盟的社会排斥指标	52 - 55	14
D. 为公开协调方法提供资金：促进就业和社会团结的社区方案	56 - 60	15
六、减贫与国际合作	61 - 84	16
A. 公平和不歧视	71 - 74	19
B. 参与	75 - 77	20
C. 问责和透明度	78 - 84	21
七、指导原则草案	85 - 91	23

一、导　言

1. 自 1989 年以来，人权委员会一直将赤贫视为影响到所有人权的困境的主要根源加以探讨。大会认为，赤贫和社会排斥是对人的尊严的侵犯，因此必须采取国家和国际紧急行动予以消除。[1] 1998 年，人权委员会决定任命人权与赤贫问题独立专家。安·玛·利津于 1998 年至 2004 年担任了独立专家，随后于 2004 年由阿尔琼·森古普塔继任。

2. 委员会在其第 1998/25、2004/23 和 2005/16 号决议中请独立专家集中注意享有人权与赤贫之间的关系、生活在赤贫中的妇女所面临的障碍和取得的进展、以及歧视对赤贫的影响。

3. 本报告是森古普塔博士以赤贫问题独立专家身份提出的最后一份报告。报告提交人感谢发展与人权中心的 Ipshita Sengupta 和 Avani Kapur, 以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)工作人员为其编写本报告提供的援助。本报告是他自 2004 年以来在工作中得出的主要结论的概述。独立专家希望人权理事会在审查他的任务时能审查他得出的结论，并将这些结论告知下一任任务负责人。

4. 增进和保护人权小组委员会按照委员会第 2001/31 号决议和其他相关决议，起草了一套关于人权与赤贫问题的指导原则。人权理事会第 2/2 号决议请人权高专办将该指导原则草案分发给有关利益攸关方，以征求其意见和建议。在这方面，本报告最后一部分载有独立专家对指导原则的意见。

二、背 景 情 况

5. 在其任期内，独立专家澄清了人权与赤贫之间的概念关系，分析了与减贫战略有关的基本问题，着重指出了创造就业、确保获得基本服务的合法权利、为最贫穷的人提供社会安全网的重要性，这样做时特别侧重于妇女的状况。

6. 在 2005 年独立专家提交委员会的第一次报告(E/CN.4/2005/49)中，他概述他对这项任务采取的一般做法，将赤贫定义为收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的组合。

---

[1] General Assembly resolution 51/97。

7. 独立专家第二次报告(E/CN.4/2006/43)以第一次报告所提出的赤贫定义及其意味着有关方面为确保执行消除赤贫的有效方案应承担的义务为基础，设法说明将赤贫看作是侵犯或剥夺人权的独特价值。

8. 独立专家还在 2005 年 10 月 24 日至 11 月 4 日访问了美利坚合众国以进行实况调查，他会晤了生活在赤贫中的人们、民间社会组织的代表及政府官员。访问的结果载于提交委员会的访问报告(E/CN.4/2006/43/Add.1)。

9. 2007 年 2 月 23 日和 24 日，人权高专办在日内瓦举办了一次赤贫与人权问题专家协商。专家们在讨论中突出了如下问题：法律扶贫；在国际支持下维护社会保障支出的必要；国家机构、跨国公司和发达国家应在消除赤贫中发挥的作用；参与式方式凌驾于国内主权。

10. 独立专家在其提交理事会的第三次报告(A/HRC/5/3)中拟出了这种方法，并利用他从来自不同区域的若干案例研究得出的结论以及专家协商的结果，提出了处理赤贫问题的方法。

11. 在本报告中，独立专家总结了就赤贫与人权提出的所有问题。本报告下面一部分涉及将赤贫观念概念化以及消除赤贫的方法。独立专家讨论了社会排斥问题。这个问题在独立专家先前的报告中已被认定为赤贫的一个组成部分，而且也是欧洲联盟为消除赤贫采取的许多方法中针对的一个主要问题。独立专家接着审议了国际发展合作对消除赤贫的重要性，并探讨在非洲利用减贫战略文件来实现同一目的。报告最后一部分载有独立专家对小组委员会拟订的指导原则草案提出的意见。

三、独立专家最新活动情况

12. 2008 年 1 月 17 日，独立专家在布鲁塞尔欧盟委员会会晤了 Jérôme Vignon 和 Walter Wolf。Vignon 先生是就业、社会事务和机会均等总司社会保护与融合处处长，Wolf 先生则是从事社会包容工作的政策干事。

13. 会晤的目的是从独立专家任务的角度讨论欧洲联盟针对其成员国的贫困和社会排斥问题而制定的政策。独立专家将其对赤贫定义的看法告知了欧盟委员会，即赤贫是收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的组合。考虑到他在 2005 年以独立专家的身分对美国进行了访问，他想了解欧洲联盟如何将社会包容概念结合

到成员国克服赤贫问题的政策中去。

14. 欧盟委员会的官员解释说，欧洲联盟成员国没有共同的赤贫定义。不过，关于社会保护和社会包容的“公开协调方法”为相互学习提供了必要的手段。“公开协调方法”是 2000 年 3 月欧洲理事会在里斯本制定的，该方法提供了一个不具法律的约束力的政治协调框架。成员国同意确定和促进社会保护和社会包容领域最有效的政策，以便从彼此的经验中吸取教训。这样做涉及到：

(a) 商定共同目标，包括为支撑整个进程的高层次共同目标；

(b) 商定一套共同指标，说明如何衡量朝着这些目标取得的进展；

(c) 编写国家战略报告，成员国应在报告中说明它们打算如何在商定的期间内规划其政策以达到共同目标；

(d) 与欧盟委员会及其成员国一起共同评估这些战略。

15. 欧洲联盟扶贫政策的第一个关键要素是采取“相对贫困”方法，这个方法与社会排斥概念是连在一起的。在欧洲，相对贫困往往是一个严重问题，现行的全球化正在使该区域的贫穷悬殊加剧。根据欧洲联盟的标准，收入不到国民的中位收入 60%的人可视为穷人；他们无法充分在社会中参与，即面临着被社会排斥的危险。

16. 第二个要素是努力将解决贫困和社会排斥问题的需要作为共同价值纳入欧洲联盟的政策主流。克服贫困和社会排斥要求在各个部门采取多元的应对办法。实现社会包容的有效政策并非停留在就业政策第一级。采取统筹的社会政策主张必须通过对话予以推动，尤其是在欧盟委员会的经济和就业活动之中推动。

17. 尽管如此，第三个要素是当前就“积极包容”进行的协商，其目的在于帮助所有能工作的人进入劳动力市场，同时实现为所有目前和今后被排斥在劳动力市场之外的人提供象样的生活水平这一更广泛的目标。

18. 从社会政策角度看，就业政策的局限性在这方面形成了一个关键的问题。举例来说，“穷忙族”和不能工作的人必须用劳动力市场政策以外的措施予以帮助。此外，就业政策不能在需求方面直接影响创造就业；它只能解决劳动力市场的供应方面，而在这方面不但要考虑到灵活性和保障问题，而且还必须保持在世界市场的竞争力。

19. 另一个挑战是，在一些新加入欧洲联盟的成员国中，从均收入远低于欧洲联盟的平均数。因此，在这方面可能有必要重新审查赤贫的概念。目前，欧洲联盟尚没有关于什么才是“适足的收入”的商定标准。部长理事会所作建议只提及最低生活标准的质方面的要求，并没有提到量方面的要求。在欧洲联盟一级统一工资不应当成为目标，因为工资应反映生活费和实际生产水平。

20. 独立专家会晤了欧洲反贫困网的 Fintan Farrel。这是一个由 24 个欧洲国家积极从事研究与倡导工作的民间社会组织组成的团体。该网络密切监测欧洲联盟贯彻执行其社会政策协调工作。

21. 该网络促请独立专家注意下列主要问题：

(a) 应当集中注意欧洲联盟各成员国中的相对贫穷和不断加剧的贫富悬殊现象。应强调贫穷的多维本质及其人权方面。有必要进一步努力制定能反映相对贫穷和社会排斥的指标；

(b) 2005 年欧盟委员会领导层变更触发的欧洲联盟策略的改变令人担忧。新定义的策略强调以经济增长和创造就业作为克服贫困的手段，而不是按照 2000 年在里斯本商定的共同策略所规定的将重点放在社会包容主流化上；

(c) 欧洲联盟联合报告建议的社会保护和分配措施得到的资金日益减少尤其令人关切。虽然，这是欧洲联盟成员国当前面临的市场压力所造成的。这种趋势正在削弱所有人享有公共服务的普遍性和质量。

22. 1 月 16 日，独立专家参加了鲁汶(勒芬)大学高级劳工研究所举办的一次研讨会，出席研讨会的有学者和民间社会代表。独立专家提出了他关于赤贫与人权之间的关系的看法。他提到了将贫穷定义为收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的组合，强调指出了欧洲在克服社会排斥方面的经验的现实意义。会上的讨论普遍支持他的看法，认为有必要继续研究和探讨这个问题。包括探讨民间社会和个人应当发挥的作用，以补充成员国履行人权的首要义务。

四、赤贫的定义

23. 独立专家在他的第一次报告实际论述中使用收入贫困、人类发展贫困和社会排斥组合起来的贫穷定义。赤贫是用一些为人公认的贫困严重性定义来确认的极端贫乏的困境，尤其适用于所有上述三种贫困同时存在的情况。

24. 第一个方面是收入贫困。绝对的收入贫困的简单定义可以基于：维持合理的健康状况所必需的最低每日食物热量摄取量，同时加上一些被认为过体面的社会生活所必需的非食物物品。一旦确定了这些基本需要，就可以确定一个起码的开支水准线，而生活在水准线以下的人就可认定为赤贫。另一种衡量收入贫困的方法是，按常规标准将其与一个人均开支水准或贫困线等同起来，例如按相应的购买力水准设定每天为一美元或二美元。[2]

25. 相对诠释收入贫困的方式是根据一国的社会文化背景来确定满足基本需要的能力。据此，即使一个人的收入足以满足最低生存和基本消费需要，但是，如果其收入无法使她/他获得从社会文化标准来看是必须的物品和服务，她/他还是可以被看作穷人。有些人可能在某一国家被看作穷人，但在另一国家可能并非穷人，甚至相对富裕。相对贫困可以按收入分配直接下定义。例如，可经社会一致意见，将在收入分配比率上属于最低的 10%的人视为相对贫穷的人。

26. 第二个组成部分是人类发展贫困，在这方面，赤贫可视为极端贫乏或严重的困境。联合国开发计划署(开发计划署)在其人类发展报告中拟订了关于健康、教育、食物、营养和其他基本需要的若干指标，并将这些指标(连同人均收入)作为人类发展指标或福祉理念的组成部分。在这方案，该理念意味着一个人能过上她/他所珍视的自由“生存并行动”的生活。从这种观点看，赤贫可视为这种自由的极端剥夺，而这种自由可通过指标显示出来。例如，识字率或在学率代表了摆脱

---

[2] 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 have 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 are available, these other indicators may be used in addition to the headcount ratio to attack income poverty appropriately. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See Sen (1995), “Inequality Re-examined”, Oxford, pp. 102-116.

无知和缺少教育的自由。同样，预期寿命或婴儿死亡率的指标则被称为过健康生活的自由指标。

27. 这种自由包含社会安排组成作用和决定性作用的过程和结果。例如，过健康生活的自由是一个人福祉中的一项组成要素；但是这一要素在使此人能够享受包括工作自由或行动自由在内的其他自由方面也起到推动实现作用。收入可被视为既具有组成作用、又具有决定性作用，尽管在多数情况下，决定性作用比其本身的内在价值要重要得多。收入可以被看作是成就福祉的生活中各种美好事物的替代变素，同时收入本身又可以被看作人们祈求的事物，它代表着权势、地位、保障和对资源的掌握(即使所有这些没有在实际上使用)。

28. 贫困的第三个组成部分是社会排斥，它与其他两个组成部分有很大区别，但却是剥夺福祉理念的不可或缺的组成部分。社会排斥影响到不同人类发展指标的水平，而且常常影响到收入水平本身，正如收入和人类发展会影响到社会排斥一样。因此，社会排斥刚好是社会融入的相反，在社会排斥的情况下，穷人、失业者、少数族裔和弱势群体是不属于社会各等级的“外人”。正是社会排斥的社会联系方面对确定与贫困有关的问题产生了独特增值效应。

29. 收入贫困和人类发展贫困的焦点是个人，意味着由于缺乏收入或无法实现某种水平的人类发展而遭到剥夺，而社会排斥的焦点则是社会关系，意味着一个人由于属于某一社会群体而遭遇贫困，而贫困又是因为该群体与其他群体的互动所造成。因此，相关的问题涉及到社会纽带遭到破坏，涉及到该群体缺乏参与社会的能力，涉及到群体所面临的歧视，以及涉及现有法律体系否定其权利的性质和起因。

30. 独立专家指出，在诸如哥本哈根社会发展问题世界首脑会议或在《千年宣言》等重大国际活动上，国际社会确认贫困不仅限于经济遭到剥夺，而且还涉及社会、文化和政治遭到剥夺。[3]

31. 赤贫可与下列三类人等同起来：收入贫困的人(收入低于商定的最低可支配收入水平或过可持续的生活方式所需起码开支水准)、人类发展贫困的人(无法获得或缺少使其能够过有意义的生活所需某些基本物品和服务)、以及被社会排斥的

---

[3] The Copenhagen Declaration on Social Development of the World Summit on Social Development, 1995, paras. 2 and 9. Available at: www.un-documents.net/cope-dec.htm.

人(缺乏过适足社会生活所必须的基本保障而依赖于社会关系结构)。

32. 虽然这些概念有许多重叠和相互依赖之处，因为收入贫困和人类发展贫困都是在社会背景下发生的，但这些是截然不同的分析领域，必须从其各自的特性和范畴角度加以探讨，才能为提出的问题找出最有效的解决办法。

33. 用这种方式看贫困有若干好处。第一，从现有的数据便可为这些贫困形式拟订指标，不但反映活动的结果而且反映其过程，不但反映有无物品和服务而且反映如何获得物品和服务。

34. 第二，这样做可以凝聚社会共识和提高社会承受力，从而使各国和社会行为者能承担责任制定消灭赤贫的政策。虽然由社会来照顾一国的所有穷人是合乎情理的，但这项工作应谨慎逐步进行，首先是确定被认为赤贫的群体，以便拟订适当的政策和建立体制机制，以改善他们可怜的生活条件。

A. 合并与重叠

35. 一国穷人总数可被视为三类人的总和，即收入贫困者、人类发展受剥夺者和受社会排斥者。在这种情况下，赤贫则是按贫困的严重程度选择的各类人中的一小部分。

36. 然而，在许多发展中国家中，这种赤贫人口的总数可能很大，社会可以选择一套标准，将赤贫人数限制在较少数量，即兼具收入贫困、人类发展贫困和受社会排斥三类人的特点。换言之，同时遭受这三类贫困的人在数量上也就少于采用合并方法计算的贫困者。这一方法的好处在于贫困状况的严重程度对每个社会成员都是显而易见的。因此，按照罗尔斯的正义原则，即强调必须重点关注最脆弱的社会阶层，此种界定方法应当可以唤起人们的正义感，促使人们接受其与消除赤贫有关的责任，因为赤贫使少数人处于极端脆弱的境地，失去了一切自由或行动自由。

37. 在 2007 年专家磋商会议上，详细讨论了公共选择问题。虽然独立专家的着手方式并不能保证各社会群体之间在赤贫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。

B. 不同层面的重要性

38. 独立专家在前几次报告中都明确指出，他所提出的多层面赤贫定义，与先前的其他赤贫定义并不矛盾。关于赤贫的人权报告所使用的最完整的定义是以 Joseph Wresinski 神父关于“缺少基本安全”的概念为基础，这一概念结合了法国关于无法参与社会和社会纽带破坏而造成社会排斥的理论，以及阻止享受自由和人权的其他经济和社会因素两者。小组委员会第一位人权与赤贫问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊也曾对这一理念作出总结，他认为缺少基本安全意味着缺少一种或多种使个人和家庭承担基本责任并享有基本权利的要素(E/CN.4/Sub.2/1996/13, 附件三)。使个人和家庭承担基本责任的因素直接涉及到取得收入和人类发展的机会。但是，这些因素也包括涉及到社会排斥的一些特性，因为基本责任意味着关系到享受必须得到社会承认的权利的社会角色。如果这一定义以收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的组合形式重新提出，所反映的实质内容仍然完整无损。相反，这还能极大地加强“缺少基本安全”理论对界定赤贫的相关性。

39. 同样，目前已由人类发展文献广为接受的能力贫困概念也可以被看作是收入不足、人类发展不良和社会排斥同时发生的局面。事实上，Amartya Sen 将能力界定为“一个人有理由选择过一种生活的自由”，这一定义显然是多方面的，它将作为能力的组成内容，既是组成要素，也是决定性因素的收入和人类发展与社会排斥结合起来，增加了贫困的社会联系层面。

40. 赤贫作为收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的一种组合形式，不仅是贫困的严重程度和强度问题；贫困是一种概念，意指对人权的否定，为此应进行社会动员，促使政府采取有关的公共政策。

C. 人权框架的增值效应

41. 在消除贫困的政策中引入人权框架，具有极大的增值效应。人们会更加普遍地认为基本人权是社会上所有个人作为人类而享有的固有的崇高目标。这一方法有两种含意。第一，如果贫穷被认为是违反人权，这便可以促使公众采取行动，而公众的行动本身就可能大大推动采取适当政策，尤其是就民主国家政府而言。此种行动基本上就是人权提出的义务，人权被剥夺即为贫困，它改变了经济

发展话语的性质，将消除贫困作为一项主要目标。第二，人权义务具有约束力，当局必须能够证明其已竭尽全力去实现这些权利，为此采取适当政策，使实现这些成果具有最大的可能。

42. 独立专家在其第二次报告中对此加以概述，他说，集中注意赤贫问题时，应可对责任人援引它们很难或无法拒绝的相关义务。

43. 作为首要步骤，往往最为便捷的方式就是呼吁实现那些已得到国际人权法或国内法律承认的人权。《经济、社会、文化国际公约》已在法律上承认食物、保健、教育、社会保障和适当生活水准的权利。《公民权利和政治权利国际公约》也承认结社、知情、言论自由等权利。如果这些权利在一项社会安排中得到实现，那么很难想象社会中还有贫困。

五、减贫和社会包容

A. 社会包容的定义

44. 独立专家已阐明了从多方面看赤贫问题的重要性，然而在实际中，各国往往着重突出一个方面，可能也会提到其他方面。就许多贫穷的发展中国家而言，收入贫困可能是最具重要性。但对其他国家来说，人类发展贫困则可能更为重要。对于许多发达国家，比如欧洲国家，贫困通常是相对而言的问题，而社会排斥则成为其首要关切。社会排斥是以相对贫困概念为基础。按照 Townsend 的论点，“个人、家庭和人口群体在缺少资源，无法获得某种饮食，不能参加某种活动，不能享有在其所处社会中按习惯或至少广泛得到鼓励或许可的生活条件和享受”。[4]

45. Joseph Wresinski 在其报告中说，“穷人被迫进入其他人很少涉足的地方：旧城区贫民窟、郊区和偏远的农村居住点。当他们出现在公众视线下时，往往则是因为在其自己的社区已无家可归。由于地理分隔和社会隔离，他们与该国

[4] See, Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom* (1979), Penguin Books, Harmondsworth.

文化、政治和公民生活完全脱节”。[5] Wresinski 认为，正是因为这一排斥而使贫困家庭陷入困苦境地，如果不解决排斥的影响，任何减贫努力都无法取得成功。

46. 欧洲改善生活和劳动条件基金会 1995 年对社会排斥的定义是“将个人或群体全部或部分地排除充分参与其生活的社会的一种过程”。

47. Tony Atkinson 确定了社会排斥的三个主要特征：[6]

- 相对性：只有将某些个人(或群体或社区)在某一地点和某一时段相对于他人的情况加以比较，方可对排斥作出评判；
- 代理机构：某些代理行动者拒绝为某些人提供服务；
- 动态：排斥的特征(以及排斥的不利影响)可能在一段时间的累积之后才显现出来。

B. 社会保护和包容

48. 独立专家在其前几次报告中述及一些尝试评价社会排斥的做法，以及在社会排斥与导致社会某些阶层的基本自由或安全被剥夺的贫困其他方面之间建立联系的问题。大多数国家制定发展政策时都只是重点关注贫困三个方面的一个方面，比如收入贫困或人类发展贫困。欧洲联盟 2000 年启动的社会包容进程，提供了一个强有力的榜样，它将社会排斥的概念范围扩大，将欧洲联盟对发展问题的探讨中涉及的其他赤贫要素(收入贫困和人类发展贫困)包括在内，以期对 2010 年之前在该区域消除贫困产生重大的影响。将消除贫困的计划纳入国家政策，并鼓励成员国严格审查本国政策。[7] 各成员国也打算通过政策对话和相互学习，对其成熟的社会保护制度进行改革。目前正在推进“公开协调方法”进程，以便将欧洲联盟社会保障制度现代化，尤其是在养恤金、保健和长期护理等领域。[8]

---

[5] Chronic Poverty and Lack of Basic Security: a report of the Economic and Social Council of France by Joseph Wresinski,1987, at www.atd-fourthworld.org/IMG/pdf/Wres_JO87en.pdf.

[6] Atkinson quoted in Peter Saunders, Can Social Exclusion Provide a New Framework for Measuring Poverty?, SPRC Discussion Paper No. 127, October 2003, at http://www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP127.pdf.

[7] Social inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_ en.htm.

[8] Social protection at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_en.htm.

49. 欧洲联盟方案的社会包容目标是：

- 打破恶性循环的代际传承，消除儿童贫困；
- 使劳动力市场更具包容性，这便要求提供与劳动力市场有联系的适当水平的收入支持，并增进获得服务的机会；[9]
- 通过实施项目和开展运动与研究，确保人人享有适当住房，以促进与无家可归相关的社会包容；[10]
- 消除歧视和增进残疾人、少数族裔和移民与社会的融合，为此采取三者结合方式：加强对弱势和边缘化群体的包容性；促进获得主流服务与机会；和执行相关法规消除歧视，并制定有针对性的办法，对各个群体、尤其是移民和少数族裔的具体需求作出反应；
- 解决经济排斥和负债过重问题，为此拟定有关包容的国家行动计划，目的是防止和处理因银行业进入壁垒和金融文盲造成的负债过重和经济排斥，以及了解低收入理财模式。

50. 2000 年 3 月，欧洲理事会在里斯本制定了“公开协调方法”，将其作为成员国之间没有法律约束力的政治协调框架，以确定和促进与社会保护和社会包容有关的政策。[11] 在题为“携手合作，更好地开展工作：促进公开协调社会保护和包容政策的新框架”的报告中，欧洲联盟提出了在以下领域中简化公开协调方法的建议：[12]

- 获得参与和防止排斥所需要的资源、权利和服务；
- 适当的和可持续的养恤金制度；
- 可得到的、高质量及可持续保健与长期护理。

51. 公开协调方法还特别提出了一套适用于社会包容、养恤金、保健和长期护理等领域的共同的主要指标和辅助指标。主要指标是少数先行指标，涵盖明确界定的各项目标不可或缺的所有方面。辅助指标的目的在于为这些先行指标提供支持。[13] 2006 年 6 月，欧洲联盟社会保护委员会通过了一套适用于社会保护和社

---

[9] Active inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_en.htm.

[10] Decent housing and homelessness at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness _en.htm.

[11] See http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm.

[12] http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_en.pdf.

[13] http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm.

会包容进程的共同指标。这套指标包括实现社会和谐新目标和与里斯本战略增长和就业目标互动的 14 个总体指标和 11 个内涵指标，以及促进社会包容、养恤金和保健与长期护理的综合指标。

C. 欧洲联盟的社会排斥指标

52. 所有共同指标和背景资料均由欧统处拟定和更新。[14] 对总目标将通过指标进行监测。各成员国在其国家报告中须对本国经济、社会和人口状况作出合并的简要概述，在制定与社会保护和社会包容有关的发展政策时加以考虑。成员国应利用共同商定的总体指标和统计以及国家指标来进行分析。

53. 成员国在实现精简目标的过程中应当采取重点分明的办法，确定几个优先目标。关于社会包容，成员国应当采取一种多方面的综合办法来解决贫困和社会包容问题。现有指标清单已按组精简；每一组指标构成共同商定的一项简要而全面的工具，以监测国家在实现每组指标的共同目标方面的社会状况。

54. 社会保护和社会包容的三大总目标是促进以下方面的工作：

- 通过适当的、可获得的、经济上可持续的、可适应的和高效率的社会保护制度和社会包容政策，实现社会和谐、男女平等和人人机会均等；
- 促进有关经济增长、创造更多更好就业机会和加强社会和谐的里斯本各项目标之间以及与欧洲联盟可持续发展战略之间的有效互动；
- 善治、透明度和利益攸关者参与政策的制定、实施和监测。

55. 欧洲联盟指标和国家指标涵盖了共同的主要目标，比如，欧洲联盟风险贫穷率(可支配收入低于全国中位收入 60%的人口所占比例)；欧洲联盟收入不均等指标(全国收入最高 20%(最高五分位数)人口所得总收入与全国收入最低 20%(最低五分位数)人口所得总收入的比率)；国家指标，比如健康预期寿命(一个人的健康预期寿命)；辍学者(只具有中等以下教育水平的 18 岁至 24 岁的人所占比例)；没

---

[14] This section is derived from *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 7 June 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf.

有机会进入劳动力市场的零就业家庭成员(零就业家庭成员所占比例，即在同一年龄组和主要家庭类别中所占比例)；以及社会排斥指标。

D. 为公开协调方法提供资金：促进就业和社会团结的社区方案

56. 促进就业和社会团结的社区方案的目标是，从财政上支持落实公开协调方法各项目标。该方案开展有关研究，提高对社会排斥和贫困问题的认识；监测和评价公开协调方法的贯彻执行及其在国家和社区一级的影响；分析公开协调方法与其他政策领域的互动作用；开展有关政策问题的交流，通过同行审查、跨国项目和拟定指标来促进相互学习；提高认识和传播有关信息，明确不同利益攸关者在协调方面所面临的重大挑战；以及建立欧洲行为者支持和制定社区政策目标与战略的能力。

57. 2002-2006 年消除社会排斥社区行动方案的目标是，使欧洲共同体和成员国能够在消除社会排斥方面开展合作和提高政策效力。该方案面向所有参与反对社会排斥现象的公共行为者和私人行为者，包括各成员国、地方和地区部门，如社会伙伴、社会服务提供者、非政府组织、大学和研究机构、国家统计单位和媒体。

58. 为执行 2002-2006 年五年期方案拨款 7,500 万欧元。建立了一个由欧洲联盟成员国政府代表和其他参与国(欧洲自贸联/欧洲经济区国家)代表组成的委员会，为欧洲委员会提供有关方案实施的政治指导。

59. 在该时期内也对社区行动方案进行了评价。评价报告认为，方案有效地利用了现有的资源和资金，尽管更好地实现结果资本化将会进一步提高效率。方案在所有欧洲联盟成员国的背景下都具有重要意义，虽然某些行动对特定专题领域具有更大的实际意义。由于国家一级存在种种限制因素以及国以下各级相对缺少主要行为者的参与，方案的实际意义进一步削弱。方案在提高认识、增进理解、开展教育和帮助建设处理社会排斥和贫困问题的能力等方面也卓有成效。它成功地启动了公开协调方法进程，并为加强欧洲联盟的作用做出了贡献，帮助制定实用策略，以解决社会排斥和贫困现象。[15]

---

[15] Final synthesis main report of the evaluation of the European Union programme to promote Member State cooperation to combat social exclusion and poverty, December 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/evaluation_full_text_en.pdf.

60. 从更广泛的层面来看，方案鼓励就几乎所有关键问题共同学习。在战略层面上，方案的作用十分有限，它因仅从少数几个专题领域来处理贫困和社会排斥问题且采用方式分散零碎而受到批评，并且也未融入欧洲联盟社会包容进程。

六、减贫与国际合作

61. 通过提供国际发展援助开展国际合作的概念，源自分配公正理论，该理论涉及公平分配社会中稀缺的资源。鉴于财富和资源有限，因此，关键问题是如何以公正和公平方式分配此种资源。[16] 国际合作概念还可归因于世界大同主义理论。[17]

62. 《联合国宪章》第五十五和五十六条要求全体会员国承诺在与联合国合作下采取共同和单独行动，以便在各国人民平等和自决原则基础上，促进国家间的和平和友好关系。《世界人权宣言》也强调有必要开展国际合作，争取实现经济、社会、文化权利(第二十二和二十八条)。

63. 《经济、社会、文化权利国际公约》确认国际合作对落实经济、社会、文化权利的重要性，并规定，富国应当单独并通过国际援助与合作特别是经济和技术援助与合作，向在落实《公约》之下的权利方面面临资源限制的穷国提供援助。《公约》第十一条第(一)款要求缔约国采取恰当步骤，确保实现享有适足的生活水平的权利，同时确认为此有必要在自由同意基础上开展国际合作。第十一条第(二)款要求缔约国就免于饥饿的权利单独并通过国际合作采取相关行动。

---

[16] The theory of international distributive justice can be located in jurisprudential theories. John Rawls' notion of the duty of assistance to assist burdened societies to become full members of the society is crucial to this understanding. Ronald Dworkin, on the other hand, emphasizes just distribution through the envy test, whereby distribution of goods is not satisfactory unless it causes a person to envy another person because of the bundle of resources he has received. This can be resolved through an auction where everyone gets the same amount that enables him to bid for all available resources. Robert Nozick explains the concept of distributive justice through the entitlement theory whereby everyone is entitled to the holdings they possess under distribution by just means.

[17] Charles R. Beitz referred to social liberalism and cosmopolitan liberalism based on an understanding of an international society. Thomas Pogge distinguished between institutional and interactional approaches to cosmopolitanism.

64. 1986 年《发展权利宣言》强调有必要开展国际合作(第 3 条第(3)款)，认为这是各国作为单独国家和国际社会成员应尽的义务。1993 年《维也纳宣言》重申了国际团结与合作概念。

65. 2000 年《联合国千年宣言》指出，国际团结是二十一世纪国际关系中的重要价值观之一，在这些关系中，“必须根据公平和社会正义的基本原则，以公平承担有关代价和负担的方式处理各种全球挑战。遭受不利影响或得益最少的人有权得到得益最多者的帮助”。《千年发展目标》目标 8, 全球合作促进发展，可视为实现其它七项目标的手段。之所以有必要如目标 8 所规定那样建立全球发展伙伴关系，是因为多数发展中国家长期面临缺乏资金和人力资源问题。除此之外，国际政策环境也不利于发展中国家，因为这些国家获得的援助不稳定，与此同时国际贸易壁垒依然存在。再者，全球治理在透明度、问责和参与方面存在的系统性缺陷，特别是贸易和金融国际协定存在的此种缺陷，依靠发展中国家自身、在没有国际合作的情况下，是无法克服的。[18]

66. 虽然多数专家认为，发达国家并没有具有法律约束力的国际义务要向发展中国家提供国际援助和发展援助，但是，现行国际合作国际法律框架有力地证明，富裕的发达国家有必要承担起本着国际合作精神向发展中国家提供援助的道义上和政治上的义务。独立专家将在下文讨论非洲的减贫战略文件方面的体验，以便研讨国际合作的有效性。

67. 铲除极端贫困应当是发展政策的首要目标，而只有以基于权利的方式对待发展，才能确保实现这一目标。这些政策必须将国际人权规范的基本原则内部化，这些原则是：公平、不歧视、参与、问责、透明度。

---

[18] Sakiko Fukuda-Parr, Millenium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations, *Human Rights Quarterly* 28 (2006), pp. 966-997.

68. 推动减贫方案的执行的发展契约[19] 式国际合作要求的是，捐助者附加条件问题能够得到妥善解决，从而使发展中国家在获得国际援助和支援以实现其发展目标的同时，无须牺牲其政策和方案的制定与执行方面的掌控权。这一做法要求发展中国家接受落实和保护人权的义务。国际社会包括捐助国和国际机构，必须确保发展中国家能够自由利用贸易和资金便利。必须确保发展中国家承诺满足的条件或履行的义务符合这些国家的最大利益，同时确保由这些国家自己以与基于权利的做法相一致的方式密切监测这些条件或义务。[20]

69. 就这一点而论，国际社会在发达捐助国和世界银行及国际货币基金组织(货币基金)等国际金融机构的赞助下，已经采纳了一个旨在实现减贫目标的国际合作框架。货币基金和世界银行于 1999 年率先提出的减贫战略文件，由低收入国家负责编制，此种文件详细阐述这些国家的减贫战略，将国家行动、捐助者支持和发展结果联系在一起，同时让国内利害关系方和包括货币基金及世界银行在内的发展伙伴参与这一进程。此种文件是作为“一项在低收入国家克服减贫挑战的新方法”得到拟订的，“这个方法以本国作主的减贫战略为基础”。[21] 推动减贫战略文件做法的，是五项核心原则：这一做法应当由国家驱动；注重成果；具有全面性；侧重伙伴关系；并且基于长期减贫前景。这一做法取代了货币基金和世界银行推行的备受指责的结构调整方案，据认为后者将一些条件强加给发展中国家，以推行自由市场政策，从而使这些国家的经济主权受到损害。

---

[19] The concept of “development compacts”, as developed by Dr. Arjun Sengupta, then independent expert on the right to development, is a practical model for implementing the right to development through international cooperation, and to set up a monitoring system within the countries engaged in that cooperation. The right to development-development compact (RTD-DC) model is based on a mutual commitment between the donor countries of the Organization for Economic Cooperation and Development, financial institutions and concerned developing countries for implementing the right to development through programmes, namely poverty reduction programmes. The concerned developing countries must accept the primary responsibility for implementation of the poverty reduction programmes covered by the RTD-DC model, but these programmes should not be imposed from outside and countries implementing these programmes must have ownership over them.

[20] See also the fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta (E/CN.4/2002/WG.18/2).

[21] IMF, IMF Executive Board Reviews the Poverty Reduction Strategy Paper Approach, Public Information Notice No. 02/31, 15 March 2002, at www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0231.htm.

70. 在全世界 70 多个低收入国家中，减贫战略文件做法或是已经完全得到采纳，或是处在不同的实施阶段。尽管多数国家承认减贫在其政策框架中占据首要位置，而且这些国家的总体目标与国际人权标准和国际合作原则相一致，但仍然有必要从以权利为基础的减贫方法(即注重公平、不歧视、参与、问责、透明度)这一角度出发，对减贫战略文件的执行情况进行审评。[22]

A. 公平和不歧视

71. 公平可解释为在经济体中的资源的增长、结构和配置方面采取公正做法，并以公正方式分配权利的行使产生的收入和益处。不歧视意味着在政策和做法的制定和实施及民主与法制的实行方面，不以性别、种族、语言、政治派别或社会经济地位等为由实行歧视，同时注重弱势群体的福利。

72. 社会安全网，包括现款划拨、食品和价格补贴、公共工程等，以贫困者或可能陷入贫困的人为对象，目的是保护这些人免受收入的不平等分配造成的不安全感影响，并且帮助他们克服容易遭受可能使其陷入极端贫困的冲击和不幸的状况。许多非洲国家的减贫战略文件已经确认社会保障措施并将此种措施纳入其中。佛得角制订了一项社会保护发展战略，该战略是减贫战略文件的一个组成部分；塞内加尔提到了 2005 年社会保护国家战略，该战略是一项以最贫困和面临风险社会阶层为对象拟订的全面社会保障计划。不过，在多数非洲国家，享受社会保障的权利尚未得到实现，因为经济增长带来的成果未能惠及最为贫困和最弱势的群体。

73. 男女不平等是阻碍基于权利的经济增长的一个重大障碍。据认为，改善妇女的教育状况将会提高家庭的效率，提高在生产、消费和储蓄方面的决策的效率。在许多非洲国家，就业方面的男女不平等现象依然存在。例如，在莱索托，虽然女童接受教育的比例高于男童，但在就业和获取生产资源和信贷方面，性别歧视现象仍然十分普遍。家庭暴力和性暴力事例很常见，尽管制订了男女平等和发展政策，并且实施了 2003 年《性犯罪惩治法》。但是，这些战略一方面增加了人们对性别问题的了解和认识，另一方面也确保了人们能够更好地游说和倡导妇

---

[22] All country-specific poverty reduction strategy papers and their progress reports cited in the present report are available on the IMF website at www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp.

女权利以及男女平等参与决策进程。在马拉维，《增长和发展战略》(2006-2011)旨在使性别问题在发展进程中占据重要位置，并确保男子和妇女的平等参与，以实现可持续发展。卢旺达是女议员比例最高的国家之一，妇女在地方选举中占据45%的席位。莱索托 2004 年《地方政府选举法修正案》规定，为妇女保留 30%的经选举产生的席位。

74. 在吉布提，减贫战略文件包括旨在改善街头流浪儿童、流离失所者、游牧民等弱势群体的状况的具体行动计划。在乍得，政府的社会保护战略采取双管齐下的做法：确保部门战略更具针对性，以满足最贫困者的需要；采取更为具体的行动，使残疾人、孤儿、城市失业人员和妇女获益。

B. 参 与

75. 对发展采取基于权利做法的社区的全体成员，都应当能够单独或共同参与：(a) 关于政策优先事项的决策；(b) 制订实施政策计划；(c) 监测实施进程；(d) 结果评估工作，并在随后采取纠正行动。

76. 临时减贫战略文件作为拟订最后文件时所需的基本文件，通常由技术专家在与货币基金和世界银行工作人员合作下编制，没有涉及任何参与进程。不过，在一些国家，政府允许公民参与某些管理工作，如公共资金的会计核算及公民对公用事业实行监督等。在埃塞俄比亚，在 171 个区开展了协商活动，这些活动被辅之以省级协商，之后在联邦一级开展协商活动。在卢旺达，政府在有 1,000 人参加的全国贫困状况评估研究工作中，征求普通公民的意见，这是一个社区行动规划进程，在该进程中，社区负责制订解决它们确定的问题的行动计划；还在总共 100 个区的 38 个区内开展了一项政策成效检验工作，共有 1 万人参与了核心小组的工作。[23] 莱索托的减贫战略文件用了较长时间才拟订完毕，原因是为了确保取得更好的结果，进行了广泛的参与式协商。[24] 在贝宁，在拟订过程中，征求

---

[23] Fantu Cheru (2006), Building and Supporting PRSPs in Africa: What has worked well so far? What needs changing?, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 2, pp. 355-376.

[24] Benjamin Roberts, Exploring the PRSP process in Lesotho: reflections on process, content, public finance, donor support and capacity need, Economic Commission of Africa, Third Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers, 3-4 December 2003, at www.uneca.org/prsp/docs/srd_prsp/Final_Lesetho.PDF.

了地方政府、非政府组织、私营部门和发展伙伴的意见，并得到了它们的参与。

77. 但是，在设法采取更具参与性的做法的过程中，一些国家遇到了各种问题。在肯尼亚，参加协商的议员不到 10%。在马拉维，普通公民和当选代表未能参加区级协商。在吉布提，公民社会几乎没能参与制定公共政策。不过，自从 1990 年代以来，该国成立了许多能够动员社区开展活动的基层协会，这些协会积极性很高，充满活力，而且得到妇女和青年的参与。但是，由于结构缺乏、技术和机构能力薄弱以及资金十分有限，这些协会的活动范围受到限制。在冈比亚，扶贫倡导团体开展了一些培训活动，并且将继续为公民社会组织开展培训和能力建设工作。在地方一级，对公共资源管理的参与，将在根据《权力下放和地方政府法》开展的权力下放工作背景下进行。

C. 问责和透明度

78. 问责侧重的是如何将权利人由援助的被动接受者变为赋权请求人。由于责任人须对未能履行义务负责，因此，应当具备涵盖执行进程的恰当的法律程序，制订评估这一进程的指标，对司法机构和其它能够开展评估并协助消除腐败现象的机构进行改革，并且实行切实有效的治理。

79. 各国和整个国际社会承担着实现普遍人权的责任。因此，监测和问责程序不仅应当让国家参与，而且还应当让捐助界、政府间组织、国际非政府组织和跨国公司等全球行为者参与，因为这些行为者的行动影响到人权的享受。

80. 在能够有助于确保问责和透明度的机制中，中期开支框架是一种能够确立减贫战略进程和预算编制及执行之间的联系的途径。通过此种联系，国家预算正在日益变得更加切合实际而且注重成果。加纳 2004 年预算与加纳减贫战略有着很强的联系。尽管政府面临财政困难，但与减贫相关活动仍得到了全额经费。在肯尼亚，旨在改善国家预算和发展活动之间的联系的中期开支框架进程，正通过公共开支审查活动得到积极审评，目的是明确该进程的利弊，并提出修改建议，制订详细的执行计划。

81. 司法改革对于促进法制、问责来说非常重要，能够通过法律以及强有力、独立的司法机构，先进和透明的法律制度，执法和社会对正义的追求等，提

供机会、授权和安全。[25] 冈比亚的司法机构是进行雄心勃勃的改革方面的一个例子。该国发起执行了一些旨在加强司法制度及加快正义伸张和法律程序的方案。例如，该国为高等法院开发了一个案件电子管理系统；在高等法院采用计算机化记录系统；制订了一项信息和通信技术战略；实行了替代性争端解决制度；设立了儿童法院；实行了一项独立会计制度，以便有效管理司法资源；开发了一个使所有上级法院、法官和工作人员之间建立联系的信息技术网络；修改了上级法院和地方法院规则，以便两者都得到兼顾；开展了人才培养活动，包括为法庭工作人员举办讲习班、培训和研讨会等。

82. 问责机制方面的另一个值得提及的例子，是乌干达制定的《公共财政和问责法令》。该法令授权审计长对分类开支部门进行审查、调查和审计。该法令还要求总会计师监督各部委、部门和机构的内部审计职能。根据 2003 年《政府采购和公共资产处置法》，采购工作目前正在实行权力下放，从由原先的中央招标局负责改为由公共机构内部的采购委员会负责。

83. 由于国家监测和评估系统存在严重缺陷，减贫战略文件做法在确保透明度和问责方面遇到严重挑战。监测和评估系统的作用在于对减贫战略文件的投入、进程和结果进行监测，该系统也应当让各方参与，倾听公民社会、学术界、私营部门、媒体及其它利害关系方的意见。一项对 11 个撒哈拉以南非洲国家进行的研究显示，制订一项总的监测和评估战略的工作没有受到足够重视，虽然一些指标和目标得到了确定。一个重要的问题，是将监测和评估结果与规划和预算编制挂钩。多数撒哈拉以南非洲国家(除马里、毛里塔尼亚、尼日尔和冈比亚以外)都在有系统地提出报告方面投入了大量努力，但是，监测和评估结果没有得到切实纳入。[26]

84. 为与人权原则相一致，监测和评估系统必须具有参与性。公民社会已经积极参与减贫战略文件编制过程中的参与式贫困状况评估，但公民社会对于随后的执行、监测和评估工作的参与程度，则要低得多。虽然所有战略文件都确认，

---

[25] Robert Danino, Global Learning Process For Scaling Up Poverty Reduction and Conference Shanghai, Parallel Thematic Session on Judicial Reform, May 2004, at http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/doc/45/file/Danino-ShanghaiSpeech.pdf.

[26] N. Holvet and Robrecht Renard (2007), “Monitoring and Evaluation Under the PRSP: Solid rock or quicksand?”, Evaluation and Program Planning, Vol. 31, Issue 1, pp. 66-81.

非政府组织在官方监测系统中发挥着某种作用，但只有少数国家(如马拉维和乌干达)承认非政府组织充当独立监督者所发挥的职能。在冈比亚，政府正在制订一些方法，据以增加公民社会的参与从而确定预算优先事项，跟踪一些主要部门的预算开支情况，并且监测国家一级的公用事业的质量。在莫桑比克，《减少赤贫行动计划》在中央和省两级建立了贫困状况监测机构，这些机构将公民社会参与监测减贫战略文件执行情况体制化。

七、指导原则草案

85. 增进和保护人权小组委员会拟订了一套全面指导原则草案，题为《赤贫与人权：贫困者的权利》。这套草案在国际努力和其它论坛持续开展的工作，包括发展权问题和赤贫问题独立专家提交的报告基础上，纳入了各项相关国际文书中的内容。

86. 指导原则草案确认，赤贫和社会排斥是对人类尊严的侵犯，因此，国内和国际政策需要给予高度重视，以便铲除赤贫和社会排斥现象。指导原则草案极为重视参与权，并鼓励国家采取赋权手段促进这项权利，从而使贫困者能够成为其发展进程中的真正的合作伙伴。指导原则草案还确认，所有人权都是不可分割、相互依存的，而且都具有普遍性。指导原则侧重一些已经在国际文书中得到承认的权利，如参与公共生活的权利，受到公正审理的权利(采纳了法律面前人人平等原则)以及经济和社会权利。各国和国际社会都有义务确保每个人特别是处在赤贫状态的人都能享有这些权利。指导原则草案指出，国际社会还应当在贸易、投资、市场、债务方面及其它方面提供一个恰当的国际环境。最后，指导原则还考虑到了不歧视、问责和透明度等国际人权原则，并且指示采取针对妇女、儿童、老年人、残疾人及无家可归者等最为脆弱群体的特定政策。

87. 专门涉及赤贫问题的指导原则的起草，是朝着承认处于赤贫状态者面临多种问题并将他们纳入国际政策讨论的主流这一方向迈出的重要一步。指导原则的通过还将有助于为执行拟订一项恰当的方案。

88. 但是，要成功地铲除赤贫现象，应当突出几个要点。为确保所有责任人尽最大努力履行义务，并在没有履行义务的情况下追究其责任，有必要使这些义务具有约束力。为此，最简便的途径是将铲除赤贫定为一项人权，这项权利得到

关于应当设法起草一项新的文书的国际协商一致意见的确认。

89. 将铲除赤贫定为一项人权，尤其是规定这项权利仅为少数人口所享有，将会提高达成社会协商一致意见的可能性，而且还将确保该项权利得到社会接受，从而使实现这项权利的政策在国内事务和国际社会中被置于更高的优先位置。有必要在同赤贫现象作斗争方面落实现行人权规范和标准，关于这一点，增进和保护人权小组委员会已经在第 2006/9 号决议中指出。但是，使这些义务具有约束力的环节现在缺乏。因此，有必要(特别是在处理国家义务和国际合作问题过程中)采用有约束力的义务概念。因为所涉权利(如住房权、健康权和教育权等)已经在国际人权两公约和其它国际条约中被确认为人权，这些权利具有约束力，就是说，国家和国际社会有义务采取措施或实行政策，设法确保这些权利得到实现。所以，一项切实有效的减贫方案，可以旨在实现已被相关国际公约所确认的人权的政策为基础。

90. 一项有约束力的义务，并不意味着所有权利都必须立即得到实现，也不意味着只有通过司法强制执行才能实现这些权利。各国和国际社会应当争取实现这些权利——即便这些权利将逐步得到实现，同时规定，任何权利都不得在这一过程中遭到侵犯。这些义务可以通过若干同时和单独进行的进程得到履行，这些进程包括行政程序、社会审计、公众监督、司法裁定及国际人权机制的监测等。

91. 就执行指导原则以铲除赤贫现象的可行性而言，另一个问题是需要拟订一个关于赤贫的可行的定义，这样，相关指标就能够得到制订，铲除赤贫现象这项人权的改善或实现状况就能得到监测。正如独立专家已经指出的，这种赤贫定义可以指所有面临收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的人员。或者，如果由于资源限制和机构能力限制，只能有人数较少的一部分人得到照顾，则可以采取一种针对面临所有这三种贫困的人员的重叠做法。必须重申的是，这样一种定义将有助于社会共识的形成，其它人员所作的牺牲程度有限。此种定义还将使人们能够根据与赤贫有关的各项权利的最低标准和核心原则，制定有针对性的政策和综合政策。

-- -- -- -- --