



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/6
18 September 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

发展权问题不限成员名额工作组

2002 年 10 月 7 日至 18 日，日内瓦

发展权问题独立专家阿尔琼·桑古塔先生

根据委员会第 2002/69 号决议

提交的第五份报告

发展合作和发展权框架

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
导 言.....	1 - 4	4
一、发展权的实施模式——发展协定.....	5 - 14	5
A. 经济增长在发展权方面的重要性.....	8 - 12	6
B. 实施要素.....	13 - 14	7
二、非洲发展新伙伴关系.....	15 - 24	9
三、综合发展构架/减贫战略文件/共同国家评价/联合 国发展援助框架的框架.....	25 - 53	12
A. 原则和政策目标.....	26 - 27	13
B. 与发展协定模式的比较.....	28 - 32	13
C. 不同构架中基于权利的规范的分析.....	33 - 49	14
D. 为基于权利的发展筹集资金.....	50 - 53	19
附件：发援会成员国 2000 年提供的官方发展援助.....		23

内 容 提 要

发展权问题独立专家的授权是根据人权委员会第 1998/72 号决议和发展权问题不限成员名额工作组一起确定的。它的任务是向工作小组每届会议提交一份关于发展权执行情况进展现状的研究报告作为重点讨论的根据。人权委员会第 2002/69 号决议特别请独立专家“参照不同的国家、区域和国际框架，包括‘非洲发展新伙伴关系’，评估与发展协定的拟议实施模式有关的国别研究”。本报告是根据该项决定编制的。

此外，本报告对发展合作的国际框架原则进行了简要的概述，将这种原则与独立专家所阐述的发展权框架相比较并说明怎样可以将这些进程中的一些进程加以扩展和修改以便纳入发展权方法的基本原则及其通过拟议的发展协定进行实施。报告还讨论了基于权利的发展工作的资金筹集问题。

独立专家根据参与、问责、透明、公平和尊重不歧视原则等原则分析了不同框架内的发展权处理办法并作出结论认为，发展协定的模式能兼顾发展合作方面的所有现有机制和框架。他强调指出，使所有发展努力实行一体化的两项基本要求是实现人权必须是一项中心目的，必须有一个独立的以权利为导向的监督机构。

导 言

1. 提交给发展权问题不限成员名额工作组审议的发展权问题独立专家的第五份报告¹ 详细介绍其第四份报告所载的对发展合作政策的讨论情况，在该报告中，独立专家详细介绍了为实现发展权而建议的发展协定实施模式。人权委员会第 2002/69 号决议(第 21 段)请独立专家“参照不同的国家、区域或国际框架，包括‘非洲发展新伙伴关系’，评估与发展协定的拟议实施模式有关的国别研究”。本报告是根据该项决议制定的。

2. 独立专家的第四份报告在制定其发展协定的实施模式时提到了发展合作的国际构架，例如减贫战略文件、综合发展框架、共同国别评价以及联合国发展援助框架。本报告对这些发展构架的每一个的原则及其相关目标、成就和制约因素和它们的实施方式进行了简要概述。报告试图将减贫战略文件、国家合作框架和共同国家评估/联合国发展援助框架与独立专家的发展权实施工具——发展协定——所阐述的发展权框架相比较。报告根据这些讨论情况试图证明怎样能够对减贫战略文件/综合发展框架的进程加以扩大和修改以纳入发展权方法的基本原则。

3. 报告重点讨论了非洲国家的较新的倡议，“非洲发展新伙伴关系”，委员会第 2002/69 号决议支持该项倡议，并对其表示赞赏，“可作为促进基于人权的发展方法的发展框架和实际范例予以探讨”(第 20 段)。事实上，该项倡议紧密地反映了发展权的精神和原则，有利于实施发展协定。报告将结合发展协定对非洲发展新伙伴关系进行分析并建议采取有关措施以便将其作为发展问题的人权办法的中心。

4. 报告一开始对发展权方法和发展协定进行简要审查，然后对非洲发展新伙伴关系从这一方法的角度来进行分析。最后报告讨论减贫战略文件、综合发展框架和共同国家评估/联合国发展援助框架以及发展协定模式之间的共同原则和差别，并就如何在发展权框架内对其加以兼顾提出了建议。

一、发展权的实施模式——发展协定

5. 独立专家在其早先的报告中详细审查了发展权的内容。² 他对发展权定义为可以充分实现一切人权和基本自由的特定发展进程。该项定义源于《发展权宣言》案文(1986)，该宣言将发展定义为改善福利的一种综合进程并对其特点作了介绍。在该进程中，可以作为一个有机的整体充分实现所有的人权和基本自由，因为所有权利是相互关联和相互依存的。这是一种时间的进程，不是一项有限的事件。所有的要素的改善构成发展，这些要素相互依存，无论是在某一时间点还是在历时的意义上，都是如此。并且是逐步实现的。发展的成果使各种权利得到更好地实现，以及实现这种权利的方法构成了发展进程。成果是逐步得到实现的，对实现成果的资源方面的制约因素通过符合人权规范的经济增长逐步得到缓解。

6. 发展权是发展进程的一项综合权利；它并不仅仅是一项“一揽子的”权利，也不是一系列权利之和。这些权利的融合意味着如果侵犯了其中任何一项权利，也侵犯了总的综合性的发展权。独立专家将这描写为人权的一项“矢量”，由各种要素组成，分别代表各种经济、社会和文化权利，以及公民权利和政治权利。发展权的实现要求改善这一矢量，以便使其中某些权利，至少一种权利得到改善而不侵犯其他任何权利。

7. 所有这些互相依存的权利的实现取决于能否得到以及是否有机会得到为实现每一项权利所必需的货物和服务。能否得到和是否有机会得到这些货物和服务受到一个国家资源的约束，这种资源是由其国内生产总值等来表示的。如果该国的资源不增加，那么任何一项有关的货物或服务的供应量就不可能无限制地增加而不减少另一种的供应量。同样情况，得到有关货物和服务的机会还取决于公共政策，包括公共开支，而公共开支如果没有公共收入的增加就不可能无限制地扩大。这又与该国的国内生产总值的增加有关。因此，所有权利同时得到实现的发展进程将包括国内生产总值的增长，这项要素将缓解该国资源方面的制约因素。³

A. 经济增长在发展权方面的重要性

8. 将基于权利的公平和公正的经济增长(或者按注解 3 所描绘的, 即 g^*)列为发展权的一项组成要素, 即作为某一具体发展进程的权的重要性并不总是得到充分的认识。其他所有权利构成其改善被视为是发展的这一矢量的各种要素, 这些权利在各国际条约中被确认为人权。作为对于逐步实现人权具有关键意义的发展进程的构成要素, 将基于权利的经济增长作为发展权矢量的一项要素包括在内是完全合乎逻辑和自然的。

9. 当然可以通过对现有资源进行重新配置和分配来在一段有限的时期内在有限的程度上不通过经济增长分别地和个别地实现其中某些权利。事实上, 不能用没有经济增长作为借口来不执行通过最大程度地利用现有资源来实现这些权利的政策。然而, 必须认识到, 所有权利, 包括公民权利和政治权利, 都涉及到使用各种资源来扩大相对应的货物和服务的供应量, 可能的话扩大公共开支。因此, 如果要充分地同时并可持续地实现其中所有或大多数权利, 必须采取步骤通过确保经济增长来减轻资源方面的制约因素。光是一项重新分配的政策从长期来看不能取得成功, 因为这会同时减少可得到的其他权利, 因此减少这种权利的实现可能, 从而侵犯到综合性发展权。如果不把经济增长明确地提到议事日程, 发展权将局限于仅仅可能实现其中某些权利, 而且是个别的和单独的权利。

10. 要将经济增长列为代表发展权的各项要求的一个内容, 必须满足促进实现其他所有权利的基本条件。所有社会发展指标必须随着根据人权标准增加相应的货物和服务的供应量而得到改善。换言之, 为增加经济增长而采取的各项政策必须符合人权标准, 以便不否定为实现其他所有人权而执行的各种政策。这种政策必须是公平的、非歧视性的和参与性的——这一般说来是公平的特点。这些政策如果用问责制的方法透明地来执行将符合公平和公正的原则。

11. 结合实现所有人权来对经济增长定性所根据的是经济增长在发展权方面所起到的推动作用。但是公平和公正的基于权利的经济增长作为发展权的组成部分还起到实质性的作用, 其他所有本身作为社会成就标准是很必要的权利也是如此。这就是发展中国家一贯是发展权事业倡导者的原因。发展中国家从一开始就要求建立一种国际秩序和社会安排使它们能摆脱不发达、贫困和全面贫穷的困

境，进入较高的收入水平和生活水准，使其人民能够尊严地生活并能被各国作为平等的伙伴公平地对待。

12. 发展中国家要求实现经济增长的可以理解的合理愿望有时被误解为仅仅支持经济、社会和文化权利而牺牲公民和政治权利。同样，有些国家为仅仅承认公民和政治权利为合法的人权要求而施加压力受到了大多数发展中国家的憎恨，认为这是拒绝它们所提出的在公平的国际秩序中实现经济增长的要求。独立专家所提出的发展权的提法可以有助于协调这些互相竞争的担心。公民和政治权利以及经济、社会和文化权利在要求实现基于权利的经济增长中可以看成是融为一体的，因为它们都被认为是发展权的组成部分。不能允许其中任何一项要素发生恶化，国家和国际义务的政策应旨在根据一个国家的环境和普遍情况以及人民的选择尽可能最大限度地实现其中至少一些权利，如果不是全部权利的话。⁴

B. 实施要素

13. 发展权框架的指导原则来自人权和人类发展方法的规范性框架。正如小标题为“人权和人类发展”的 2000 年人类发展报告所作的解释，人权方法着重于个人对于国家、义务人以及其他代表的行为所提出的要求，要求确保其权利和自由，而人类发展思路所侧重的是各种社会安排的成果。这一(人类发展)方法的许多工具衡量社会安排成果的方法并不考虑这些成果是怎样产生的。在人权方法中，这些成果及实现这些成果的方法都被视为是权利，国家和国际社会作为义务人在问责制方面都有具体的义务，并受到适当的监督。各国必须执行各种政策并落实有关权利，国际社会的成员有义务相互合作并与有关国家合作使这些政策得以执行。

14. 发展权方法的一项显著特点是强调一项实施方案，在实现人权的实施模式内有具体的国家行动和国际合作政策。发展协定有四项基本的实施要素：

- (a) 一项基于权利的发展方案——基于权利的一种发展办法和政策规定意味着一种公平、非歧视、参与、问责性和透明的程序。公平(或减少差距等)是发展权中的一个最重要的主题，在资源增长方面的公平(包括国内生产总值、技术和机构)是发展协定办法的中心内容。不歧视和平等是孪生的原则。在制订和执行各种政策和措施时不应存在基于

性别、种族、语言、政治党派或社经地位的歧视，也不应在代理人、利益攸关人士和受益人之间实行区别对待。参与要求所有的决策由受益人的充分参与，受益人必须完全可以参加发展方案的决策过程并成为其主人。权利和义务必须以问责制为支持；要求国家和政府间组织等义务人承担责任尊重、保护和实现人权。这涉及到通过一种正式的法律程序或通过一种备择性的(合法的)独立程序，建立适当的审判和监测机构。透明度意味着将各种不同行动和参与者之间的所有相互关系和联系加以公开披露。这是建立问责制的一项基本要求；

- (b) 减贫和社会指标目标——根据第 4 份报告的阐述，制订和执行一项基于权利的发展方案要求确定适当的指标和基准以监测每项权利的实现情况以及一项评估这种指标间相互作用的机制；
- (c) 发展协定——一项发展协定是确保所有利益攸关者承认“利益的相互性”的机制，以便在发展中国家承担义务执行各种基于权利的方案同时国际社会承担对应的义务进行合作以便使这种方案能够得到执行。发展协定的目的是使发展中国家能够放心，如果它们履行其义务，那么实现发展权的方案就不会因为缺少资金而中断。制定一项发展协定的进程涉及到几个步骤：

- (一) 强调实现符合人权规范的几项权利，例如千年发展目标或减贫；
- (二) 制定一项国家发展方案并要求制定一项发展协定；
- (三) 与民间社会磋商制定方案，通过立法将其纳入国内法并设立一个国家人权委员会；
- (四) 具体规定国家当局和国际社会的义务；
- (五) 在执行国内为国际社会成员设立一个联络组织；
- (六) 为有关的发展中国家组织一支助小组，包括各利益关系方，它们将特别检查和审查各发展方案，审查所规定的义务并决定国际社会各成员之间在履行各自的协定义务方面如何分担责任；
- (七) 评估和执行双边和多边一级的适当措施(例如债务减免、贸易、投资)；

- (八) 建立一项财政基金，名为发展协定资助基金，捐款的形式为由发展援助委员会(发援会)所有成员国提供“通知承付款项”；
 - (九) 在发展合作的其他所有措施得到执行后并在考虑到对有关国家有特别兴趣的多边和双边援助者可能的捐款的情况下确定某项发展协定的剩余经费需要；以及
 - (十) 在支助小组的帮助下设立一种机制以利用发展协定筹资基金各发援会成员根据商定的费用分担原则所提供的“通知承付款项”；
- (d) 监测机构——一个监测发展权的机构必须个别地和综合性地评估各种权利的执行情况。发展协定是一项建议的国际机构(有别于条约机构)以促进发展权的执行，并为具体措施筹集经费。

二、非洲发展新伙伴关系

15. 非洲发展新伙伴关系于 2001 年 7 月在卢萨卡举行的非洲统一组织(现非洲联盟)首脑会议上发起，被其设计师称为是“非洲大陆重新发展的展望和行动纲领”，以及“一项以协调和平衡的方法处理关键性的社会、经济和政治优先问题的综合性一体化发展计划”。⁵ 该项倡议明确地将经济增长(每年 7%)和促进民主、人权和消除贫困纳入总的社会发展工作之中、承诺到 2015 年实现商定的国际发展目标。非洲发展新伙伴关系行动方案围绕三个大的主题进行组织。第一个主题涉及到为可持续发展创造条件，包括和平、安全、民主和改善政治治理；经济和公司治理；以及加强亚地区和区域经济合作。第二个主题涉及到方案的各项优先内容，包括在能源、水和卫生、运输和信息以及通讯技术方面消除基础设施方面的差距；通过改善教育和卫生服务的覆盖面开发人力资源；农业和农村发展；以及环境方面的可持续性。第三项主题涉及到资源的调集。更重要的是，其涉及到有关国家建立各种机制来监督其自己的业绩并服从同行审查和国际金融机构的检查。

16. 非洲发展新伙伴关系根据机构安排将在指定机构执行行动方案方面起到催化剂的作用。这些实体可望“在其发展战略和投资计划中纳入非洲发展新伙伴关系的精神和方案”。⁶ 在国家一级，各国政府将主要负责吸引和动员民间社会

围绕到非洲发展新伙伴关系的各种建议和方案周围。在亚地区一级，区域经济委员会将组织亚地区的利益关系者进行规划、发展和执行工作。非洲联盟在大陆一级履行这一任务，指定专门委员会来推动非洲发展新伙伴关系的进程。此外，非洲发展新伙伴关系各国家元首以及由 15 名国家元首组成的执行委员会将负责确定大陆一级的各项战略问题，设立有关机制审查在实现各项目标和标准方面的进展以及执行以往决定方面的进展。

17. 非洲发展新伙伴关系的主要政策文件承诺各国将与世界银行、国际货币基金组织、非洲开发银行和联合国各机构合作，“加快综合发展构架、减贫战略和相关办法的执行和采用”。⁷ 全面执行和扩大重债穷国倡议被认为是实现改善投资环境等宏观经济目标所必需的。非洲发展新伙伴关系各国吁请扩大重债穷国倡议，包括为参与巴黎俱乐部债务减免进程的中等收入国家提供备用金并向 100% 取消债务迈进。它们指出，重债穷国倡议仍然使其许多参加国的负债水平保持在不能承受的水平上，没有被列为重债穷国的国家也应该得到债务上的减免以便为减贫腾出资源。因此，非洲发展新伙伴关系并不是要替代现有的各项发展倡议或与其竞争。

非洲发展新伙伴关系和发展协定模式

18. 非洲发展新伙伴关系模式与发展协定模式相当符合。其发展政策构架与发展协定所规定的方法非常类似。它是由国家推动的，综合性的，着眼于伙伴关系和成果的。然而，在制定和执行各种方案时，必须建立有关机制以确保这些方案所遵循的方法以权利基础，做到公平、无歧视、参与、有问责性和透明，对此必须进行有效监测。这些机制还必须由民间社会各组织参与。在这方面可以强调两个主要关心的问题：

- (a) 参与：非洲发展新伙伴关系进度报告承认，迄今为止，还没有充分调动私营部门和民间社会深入参与支持该项进程。民间社会各组织抱怨说，非洲发展新伙伴关系的起草工作和辩论并没有得到受其政策影响最大的各集团的投入和与其磋商。参与发展协定模式的概念超出磋商的范围。受益者必须参与各种方案的制定、执行和监察工作。非洲发展新伙伴关系必须做好准备以制定各种办法确保这种参与。

- (b) 以市场为导向的方法必须适应于人权方面的考虑、公平和公正——在对发展政策采取一种以市场为导向的方法以改善其经济的总的效率时，非洲发展新伙伴关系各国当局应该根据基于权利的办法对其进行调整，特别是在公平和公正方面。这项办法还必须能够，而且一定要被其人民和民间社会看成是能够对各种方案进行适当调整和监察以避免过去结构调整政策的错误。

19. 发展协定模式所根据的信念是，有可能以一项市场导向的发展方法为基础，这项方法所根据的是放宽和取消对经济政策的限制以鼓励个人的主动性和一项发展权政策，这项政策将不仅促进公平基础上的高经济增长率，还将实现作为人权的社会发展目标。事实上，非洲发展新伙伴关系方案如果以这种方法得到执行将成为实现发展权的试点，甚至像世界银行和货币基金等国际机构也可能从中学到东西。

20. 同行审查——最重要的业务上的类似点是建立“非洲同行审查机制”，该机制旨在鼓励采取各种政策和措施导致政治稳定和可持续发展。同行审查进程涉及到定期对参加国的各种政策和做法进行审查以评估进展，这项进程可以被比作是发展协定模式确保评估发展中国家和国际社会之间“利益的相互性”的机制。最大的差别是，非洲同行审查机制不适用于外部的参与者，例如对发展进程具有影响的捐助国和国际金融机构，而发展协定主要是涉及到使捐助国和发展中国家都对相互负责。为了纠正这种情况，必须制定一种办法对非洲同行审查机制进行扩大以便纳入国际伙伴的问责作用。

21. 资金的筹集——与发展协定建议的信托基金要求经合组织国家提供的官方发展援助增加 500 亿美元等相类似，非洲发展新伙伴关系要求扩大官方发展援助：发达国家每年可望提供 640 亿美元的投资以建立两项单独的信托基金，一项用于资助维持和平和防止冲突的活动，另一项用于支持能力建设和方案的执行。在设立这种筹资基金过程中，发展协定通过国际伙伴的“通知捐款”为执行各发展协定筹资的模式可能会有帮助，特别是在确定国际社会各成员之间分担费用方面。

22. 民主和善治——和以往有关非洲发展的区域性和大陆性计划不同，非洲发展新伙伴关系特别强调民主和善治，这是符合发展协定办法的。“关于民主、政

治、经济和公司治理的宣言”是非洲发展新伙伴关系成员国就其对民主和善治以及促进和保护人权的承诺所发表的一项声明。该宣言呼吁发展活跃的民间社会组织，包括加强国家、亚地区和区域一级的人权机构，承诺支持非洲宪章、非洲委员会和非洲人权和人民权利法庭作为确保增进、保护和遵守人权以及保障负责的言论自由，包括新闻自由的重要工具。这些措施中的每一项都在发展协定办法中作了明确阐述。

23. 在 2002 年 5 月对非洲发展新伙伴关系的审查中，权利和民主组织表达了许多民间社会组织和同情者的关心，该组织指出，“对非洲发展采取一项人权办法不仅取决于采取审慎的财政管理、外国投资和扩大市场准入，还取决于对发展目标重新定位以便在一种透明、负责和不歧视的进程中履行各国的人权义务”。⁸ 该组织进一步指出，非洲发展新伙伴关系没有具体处理用什么手段才能执行对发展的基于权利的办法以及如何根据国际条约来监测和追究各国政府的责任。

24. 总的说来，发展协定和非洲发展新伙伴关系具有同样的基本前提：消除贫困和可持续发展。然而，和发展协定方法不同的是，非洲发展新伙伴关系还没有明确的宣布人权的中心作用(或首要作用)。实际上，对人权方面的关注仅作为界定笼统的一些行动来加以处理(即在和平、安全、民主和政治治理的范围内)。人权的原则和目标没有被足够地融入总的战略行动计划之中。在发展权方法中，所有的公民、政治、经济、社会和文化权利被作为相互依存的各种要素的一项矢量纳入基于权利的经济增长之中，而不是作为单独或分散的目标。

三、综合发展构架/减贫战略文件/共同国家评价/ 联合国发展援助框架的框架

25. 1999 年，世界银行行长建议建立综合发展框架以解决必须将健全的宏观经济政策和增长与对有效的减贫和改进发展的机构能力的同样关注相平衡的问题。这样做的目的是为了鼓励由捐助国导向的发展援助战略转到由国家导向发展战略。综合发展框架还要求作出承诺扩大伙伴关系，在各国政府的积极参与和领导下加强透明度和问责制。同时，世界银行和基金组织采取了国家所有的参与性减贫战略作为其优惠性借贷的根据。根据综合发展框架原则，减贫战略办法导致了减贫战略文件的制定。减贫战略文件是基金组织、世界银行和参加国政府之间

的一项三方协定，其意图是作为所有接受这些国际金融机构优惠贷款的国家内政策对话的主要论坛。减贫战略文件(或临时性减贫战略文件)是世界银行和国际货币基金组织减贫方案，包括根据重债穷国倡议所执行的债务减免措施的一项条件。共同国家评价和联合国发展援助框架于 1997 年启动。其总目标是通过加强在国家一级工作的各联合国机构与东道国的发展努力的一体化以增加联合国发展努力的影响。共同国家评价主要是从不同来源包括民间社会收集信息的一种工具。对于共同国家评价不需要得到政府批准，因此，它有自由对一系列问题，包括人权和治理作出评论。联合国发展援助框架是一项范围狭窄的以联合国为重点的进程，旨在制定适当的措施以应对共同国家评价中所确定的优先问题。

A. 原则和政策目标

26. 减贫战略文件是由五项核心原则作为指导：这些原则是(a) 由国家来推动，由民间社会和私营部门广泛参加；(b) 着眼于成效，侧重于造福于穷苦人的成果；(c) 综合性，考虑到贫困的许多方面；(d) 着眼于伙伴关系，由双边、多边和政府间伙伴协调参与；以及(e) 对减贫有一种长期的考虑。

27. 长期的考虑旨在将着眼于可持续发展的各种宏观、社会、结构和机构性问题加以纳入。为了做到真正的国家所有，政府必须制定基础广泛的参与性办法，建立机构能力和政策框架以便所有重要的利益关系者可能分享发展议程。⁹ 国家所有还要求决策权力下放和进行社会影响评估，对外部的伙伴进行有效协调，并举行协商小组会议。一种战略伙伴关系要求各级政府与民间社会、私营部门、捐助者、国际机构和其他发展参与者进行接触。这应该促成与国家战略相一致的捐助者行动并协调所有发展伙伴之间的各种程序和做法。

B. 与发展协定模式的比较

28. 减贫战略文件，综合发展框架和共同国家评价——联合国发展援助框架模式跟发展权模式之间有着一些类似的理论上关注的问题，涉及到由国家所有和民间社会参与的有效减贫战略。它们都接受这一种看法，发展措施应该是参与性的、问责性的、透明的、公平的和非歧视性的。这些发展框架中的每一项都旨在

实现一项全面处理办法以满足基本需要，扩大能力和改革机构。虽然它们都在不同程度上处理了增长和健全的宏观经济政策的问题，但是每一个模式都努力要在经济增长、治理和社会发展之间实现更好的平衡。减贫战略文件和发展权模式都明确表明对资源的增长感兴趣(国内生产总值、技术和机构)，以作为减贫战略文件实现减贫和发展协定实现基本权利的一项手段。两种模式都赞成采取宏观经济稳定的政策以实现可持续的增长，不过在发展权办法中这种增长必须符合人权规范、公平和社会公正。

29. 利益关系者 (在国内和国际级别上)的合作也是所有这些发展构架所共有的一项原则。发展协定所依据的是一项通过一项发展协定来加以促进的国际合作模式。减贫战略文件也应是着眼于伙伴关系，使双边、多边和非政府参加者参与其制定和执行工作。

30. 每一项构架还将国家所有权视为是可持续和有效做法的关键。发展协定鼓励由寻求一发展协定的发展中国家充分制定发展战略，而减贫战略文件则旨在土生土长并适应于参加国的具体需要、情况和目标。每一个框架都表示承诺通过技术援助和机构建设建立国家制定、执行和管理其减贫战略和国家计划的能力。

31. 另外，每个框架都涉及到确定各种进展的指标和措施并规定具体的目标时限和指标，同时还考虑到逐步实现目标的现实和同时实现所有目标的困难。

32. 发展权和其他发展框架之间的基本差别在于人权的中心地位：必须将社会发展或经济增长的所有政策目标和各种指标视为人权并必须以一种尊重人权规范的方式加以实现。每个人作为人权都有权参与的发展进程将要求各国和国际社会承担必须履行的义务，配以以问责性的监督机制和可以执行的补救办法。

C. 不同构架中基于权利的规范的分析

33. 减贫战略文件、发展构架和共同国家评估/联合国发展援助构架在执行方面遇到了许多挑战。一些挑战是因为一国的具体情况(例如受冲突影响的国家)；其他的挑战或制约因素是发展框架所规定的结构和进程、其设计和政策拟订工作，限制性时间线和官僚惯例所固有的。其中大多数挑战在发展协定建议中可通过明确的基于权利的措施和所有义务人相互承担义务来有效处理。

34. 在所有的构架中，减贫战略文件是讨论得最多的——受到了公众对进程和成果的检查，批评以及民间社会的讨论。为此理由，应强调减贫战略文件方面最普遍关心的问题(其中一些也为共同国家评估/联合国发展援助构架所共有)，应根据将其与发展协定作对比的原则来这么作，即其在多大程度上符合参与性、问责性、透明、公平和不歧视等人权规范。

1. 参 与

35. 减贫战略文件的参与过程是最有问题的。批评者提出的问题是该过程在政府政策和做法方面在多大程度上是包容性和可进入的、提供信息和透明的。2002 年世界银行和货币基金组织工作人员的报告指出，捐助者已对特别的群体没有参加参与过程表示关注。¹⁰ 在那些未充分参与减贫战略文件进程的群体中有民间社会组织(特别得不到政府好感的组织)、当地政府官员、私营部门的代表、工会、妇女团体和穷人的直接代表。

36. 在世界展望 2001 年的一份报告中用案例研究证明在施加压力制定作为现有计划重新包装版本的减贫战略文件以及强调参与进程之间存在着一种固有紧张关系。民间社会组织常常提出的抱怨是，政府把它们召集起来举行会议目的是要通过一项已经指定的计划。讨论常常仅限于范围狭窄的一系列关于减贫方案的问题，而排除对结构性改革和宏观经济政策进行辩论。一些捐助者还关切的是对它们的作用不明确，对未能让它们参与制定临时性减贫战略文件和未能在出差期间参与政府和世界银行—货币基金组织之间的对话表示沮丧。一些捐助者指出，世界银行—货币基金组织联合工作人员评估的突出作用已经分散了人们对其他参与人员评估的注意，减贫战略文件过程被世界银行和货币基金组织所主宰。

37. 基督教授助社的一份报告¹¹ (2001 年)表明，穷人常常被排除在围绕广泛的宏观经济改革而规划的对话之外。非政府组织不断报道两个平行的进程——一项进程中讨论的是“社会问题”，另一项进程中讨论的是“宏观问题”。给民间社会组织没有提供什么空间来讨论仍然主宰国家减贫战略文件和减少贫困促进增长信贷额度的一整套调整政策。在有些情况下，据称货币基金组织的代表声明，民间社会组织对话所产生的建议仅适用于重债穷国债务基金的分配而不适用于宏观经济指标和政策。这阻碍了发展计划的真正国家所有。此外，基层社区集团，例

如农村组织和当地民间社会集团以及妇女也一直不给参与减贫战略文件。减贫战略文件对于解决性别平等的具体努力基本上避而不谈。

2. 问 责 制

38. 减贫和发展战略中问责制的中心作用已经在减贫战略文件、国家发展框架和共同国家评价/联合国发展援助框架中得到承认。关于这些框架中的问责制的关键问题是穷人及其组织对于不同的责任人能否得到透明和有效的机制，以便能对他们的投诉进行适当的判决并提供可以执行的补救办法。46 个国家内的国家发展框架 2001 年报告表明，在问责制方面的进展非常缓慢。这些国家中一半还不到的国家为发展协调工作设有充分的信息系统，只有四分之一的国家建立了必要的系统对发展成果进行跟踪。

39. 对减贫战略文件进展的审查(2002 年)提出的关注是在国家所有制的原则和需要捐助者对有效利用其资源实行问责制的必要之间存在着潜在的矛盾。一项议题文件告诫人们，“对于权利政策和执行能力的意见方面有分歧”，因为捐助者必须谈判实现其希望尊重国家所有权，同时支持有助于产生符合捐助者任务的各种成果的政策和方案。各国政府还常常抱怨捐助者倾向于要求列入他们的议程和优先领域，以及各种不同的议题(例如艾滋病、治理、农村发展、反腐败)。

40. 问责制在原则上应包括各种有关措施以纠正那些负有责任的人的失误。然而，这些框架并不总是使各种条件和纠正性措施与该国或捐助界参与者的具体义务相配套。大多数已经进行制定减贫战略文件的国家严重地缺乏资源。它们还缺乏能力来执行基础广泛的参与进程，而这对于减贫战略文件的成功与否具有关键的意义。许多国家还没有得到国际金融机构和经合组织各国提供的适当水平的财政和技术支持，无论是为了执行一项有效的参与进程还是为了充分执行有关方案都是如此。重债穷国经费的不够已大大加剧了这一问题，而减贫战略文件是与此有关的。有理由进一步和更深入地减免债务和提高预算支持的力度——包括扩大用于预算支持的双边援助，而不是用于项目的援助的比例。没有捐助界的坚强承诺和适当的执行机制，就不能保证任何这种方案能得到执行。

41. 在责任人之间还缺乏适当的问责和执行机制——不管是在国家一级还是对国际社会的义务而言。在国家一级的问责制还受国家所有制的限制以及监测手段

不力的影响。在国际一级，即使说国际金融机构没有向有关国家提供为执行方案所必需的适当水平的财政和技术支助，仍然基本上没有任何正式的论坛来纠正这种情况。

3. 透 明 度

42. 透明度和问责制是紧密联系的。在所有交易中做到某种程度的透明在问责制中是当然的事，而且是有效参与进程所必需的。制定和执行方案时的透明度对于执行一项发展方案是必不可少的。为了确保问责制而建立的一个适当的裁判和监督机制也需要建立在透明的基础上。2001 年中低收入国家国家发展框架执行进展情况报告指出，很少有几个国家已经出版了或有计划出版关于方案进展的资料。总的说来，国家政府和外部伙伴仍然对自由交流信息持谨慎的态度。另外，虽然磋商提高了对透明度的要求水平，但是只有少数几个国家向所有利益关系者以透明的方式提供发展信息。

43. 还有人批评捐助者特别是世界银行和货币基金组织等国际金融机构的透明度。在审查减贫战略文件时，基督教援助社的报告指出，“尽管它们关注国家一级的‘善治’以及它们对几十亿人民生命的国际影响，但是各国际金融机构自己的体制结构和文化的非民主也是臭名昭著的”。这反映在它们的表决结构(7 国集团国家持有 57%的投票权)，以及它们缺乏透明度(它们的大部分重要文件仍然是保密的，不许公众检查)。

4. 公 平

44. 公平和不歧视常常是相联系的并认为是国际人权法最基本的要素。不公平和歧视采取许多形式，例如法律上在地位和应享权利方面的不平等，以及忽视人民中某些群体的政策。虽然人权文书通常讨论法律上的平等和权利上的平等，但是发展权方法致力于解决行使这种权利所带来的利益水平或总量上的平等需要。因此，各种政策和措施所必须根据的发展框架应减少收入上的差距或者不允许这种差距得到扩大。

45. 按照一种权利的办法，对公平和社会正义的关切必须使人们了解发展政策，特别是为了结构调整的宏观经济政策和方案。减贫战略文件的宏观经济政策继续坚持其老一套的政策药方(例如成本回收、私有化和贸易自由化)。它们可能有助于促进效益和为增加私有部门参与实现更高的增长率铺平道路。但这种政策不得影响一个国家满足其人民基本需要和权利的能力。在许多情况下，减贫战略文件的一揽子宏观经济计划所包括的基本内容似乎是传统的调整政策，没有多少实质性的创新。世界银行—货币基金组织的审查指出，某些国家(特别是在拉丁美洲)强调，除了消除障碍和限制措施以及促进私有化外还需要更多地注意寻求其他有关办法鼓励私人投资和私营部门的增长。

46. 人权委员会结构调整问题独立专家认为：“重债穷国倡议设计者未能认识到的是促使制定重债穷国倡议的原因是因为 20 多年来结构调整方案未能帮助各国通过出口摆脱危机，以及它们未能偿付债务和随后产生的社会解体。日益增多的营养不良、入学率的下降以及失业率的上升也是因为结构调整政策的原因。但是这些同样的机构继续在开出同样的药方作为减免债务的条件，而无视大量的证据表明结构调整方案已经增加了贫困现象。”¹²

47. 减贫战略文件方面的国家经验表明，即使说对于那些生活在贫困线以下的人数有所下降的国家，收入方面的不平等现象实际上增加了。这些国家贫困方面的其他指标也减少得很少。这种结果突出地表明将经济增长与公平相平衡方面的挑战。虽然每一个国家都取得了某种程度的增长或在社会部门方面取得了某些进展，但是差距的水平继续存在或者更加恶化。因此结果是“好坏参半”，而不是在发展方面取得了符合发展权概念的进展。各项发展措施应致力于减少这种差距，至少是使这种差距不至于增加。

5. 不歧视

48. 不歧视问题，就像对一般人权所关注的问题一样没有在减贫战略文件中得到认真考虑。世行—货币基金组织工作人员评估、官方审查和民间社会组织的报告表明，许多减贫战略文件未能具体处理妇女的地位和其他边缘化脆弱人群或土著人民的地位。减贫战略文件还未能足够地强调有必要为儿童的安全采取国家

一级的行动，例如保护儿童的安全网，特别是在经济快速转型和(或)收入不平等增加的时期内。

49. 最明显的差距是未能在发展构架和人权标准之间确定具体的联系。特别是，发展的各项目标应该被视为个人合法要求得到的应享权利或权利这种概念在货币基金组织和世界银行这样的捐助者中间的接受程度有限。虽然在一些官方文件中谨慎地提到基于权利的语言，但是发展的人权办法没有被视为是一项核心原则。联合国 2001 年关于减贫战略文件人权评估的一份报告表明，在临时性减贫战略文件中没有任何一份试图纳入主要的国际人权原则，例如《经济、社会和文化权利国际公约》或国际劳工组织各项公约。在讨论治理和司法与法律改革时也缺乏人权的语言和意向，所有这些都表明这样的现实，不能指望各国来履行其在其国内法律系统内处理人权事务的义务。¹³

D. 为基于权利的发展筹集资金

50. 即使说为了使减贫战略文件(和国家发展框架)的构架符合基于人权的发展标准所提出的所有修改意见(如发展协定模式中所概述)都得到实施，现有的基金仍然不足以满足在全球范围内执行发展权的需要，或者甚至是满足非洲发展新伙伴关系的财政需要。除了补充执行各种政策措施以吸引商业的流入和私人投资外，还需要作出重大努力向捐助界调集资源。发展协定框架可以成为这一方面的一项非常有益的模式。这涉及到根据“通知捐款”来设立一项基金为发展协定提供经费，由捐助者抽象地作出承诺，这种捐款的支付可由一支持小组根据逐案评估作出决定。这一项基金可以是一种系统和协调地为发展筹集资源的方法，以补充世界银行—货币基金组织对减贫战略文件的资助，以及重债穷国倡议的资助。经修改的基于权利的减贫战略文件原则上不应与世界银行—货币基金组织的办法发生抵触，或与这些组织执行委员会的意图发生抵触，如果要将其看成是促进捐助界提供额外的经费的话必须做到这一点。例如非洲发展新伙伴关系明确地相信，其方案可以建筑在减贫战略文件的基础上，其他的方案也能如此。

51. 独立专家在其第四份报告中对官方发展援助的费用分担问题提供了一个说明性模式。附表中提供了该方案的一个修改版本，所根据的是经合组织 2000 年的数据。该方案所根据的是三项假定：(a) 发援会成员国真正有兴趣帮助各国执行

一项基于权利的发展方案；(b) 即使说一个国家官方发展援助/国民生产总值的比例低于 0.7% 的指标，该国至少可以试图保持其过去 3 年中的最佳业绩，作为其今后几年中的支付金额；以及(c) 该国将愿意以“通知捐款”的形式向一项由发援会或其他任何机构设立的资助发展权的基金作出额外的承诺。这些基金只有正在执行基于权利的发展方案，例如非洲发展新伙伴关系或其他国家计划的国家才可以使用。为这些国家设立的支助团体将监测其执行情况并对这种基金的使用提出建议。然后，将根据一些商定的分担费用的原则来要求成员国的“通知捐款”。

52. 这项工作表明，虽然发援会 2000 年总的官方发展援助仅为 540 亿美元，但是如果每个国家在 2000 年都按照其过去 3 年中最高的捐款额，那么总的官方发展援助本来会达到大约 590 亿美元。但是，如果它们按照国民生产总值的 0.7% 的指标，总额本来可以超过 1,690 亿美元。因此，如果普遍接受 0.7% 这一指标的话，为这一拟议的基金筹集 1,100 亿美元会是可能的。如果将建议的指标降低，那么规模也将减少，但是仍然有很大的筹集资金的余地，特别是基于动用“通知”资本的实际付款将少得多，这取决于基于权利的方案能否得到顺利执行。这可能容易地满足非洲发展新伙伴关系的要求。也可以满足其他一些国家的要求，作为减贫战略文件和其他国际方案的补充。

53. 总的说来，发展协定模式可以兼顾所有现有的机制和发展合作框架。然而，要使所有这些努力实行一体化，有两项基本的和不可缺少的要求。首先，发展协定模式所规定的实现人权和基本自由必须成为所有努力的中心目标。其次，必须由一个独立的基于权利的机制来监测所有国家的执行情况，监测发展中国家承担义务执行各种发展权方案的情况和国际社会承担义务与发展中国家进行有效和充分合作的情况。

注

¹ 作者对他的研究助理哈佛公共卫生学院 FXB(Francois-Xavier Baznond)卫生和人权中心的 Diana Aubourg 所作的工作表示感谢，她的工作对于本报告的编写极有帮助。

² 第一份报告：E/CN.4/1999/WG.18/2；第二份报告：A/55/306；第三份报告：E/CN.4/2001/WG.18/2；第四份报告：E/CN.4/2002/WG.18/2。

³ 对这一进程的理念可作如下说明。一个国家的福利状况或基于权利的发展的水平(R_D)可以定义为： $R_D = (R_1, R_2 \dots R_n)$ ，或者是“国际文书中确认为人权的“n”种不同权利的实现水平的矢量。每一种 R_i 是 i^{th} 权利实现的指数，这取决于和该种权利相对应的 i^{th} 货物或服务的可得或供应量，以及个人能够享用该种货物和服务的机会和方式。这些货物的供应量和取得机会取决于资源或国内生产总值，这决定它们的供应量和公共政策，使用这些资源的公共政策。互相依存的各种 R_i 可以描述为 $R_i = f(R_j, \text{国内生产总值, 政策})$ ， $j = 1, 2 \dots n$ ； $i \neq j$ 。

发展权是这一福利水平的在一段时间内的改善，可以描述为矢量 $dR_D = (dR_1, dR_2, \dots, dR_n, g^*)$ ，其中* 表示国内生产总值基于权利的增长或实现平等、参与和其他人权规范的增长。决定是否有机会和能否得到与这些权利相对应的货物和服务的政策以及以基于权利的方式扩大国内生产总值是所有义务人为实现这种权利都必须履行的义务。

改善发展权的条件 $dR_j \geq 0$ 具体规定为这一矢量的改善，以便至少有一个 i 的 $dR_i > 0$ 而其他没有任何权利为负值，或者 $dR_j \geq 0$ ，意思为，必须已经改善对一些权利或至少一种权利的实现，而不违反任何权利——公民权利、政治权利、经济、社会或文化权利。

⁴ 独立专家在其第四份报告(第 16 段)中将作为发展进程权的发展权比作森所称的“元权利”。(见森：“不挨饿的权利”，载于 Alston 和 Tomasevski (编辑)，食物权，SIM, 荷兰，1984 年)。对某事物(x)的元权利可以被界定为实行某些政策 $p(x)$ 的权利，而这种政策又以实现(x)权利为其真正目标。即使 x 权利尚未实现或短期内无法实现，但对 x 的元权利，即实行 $p(x)$ 政策的权利，只要可以清楚地规定与 $p(x)$ 政策相关的一些义务，即可成为一项完全正当的权利。发展进程的成果是人权，而导致这些成果的发展进程也是人权。但是发展进程是一项长时间执行的政策方案和目标权利的分阶段实现，要保持一致性和可持续性，很有可能会取得最终成果。因此，发展进程权可以被认为是一种元权利。

然而，据向独立专家指出，在人权法范围内，政策是与“义务”有关，由于“权利”和“义务”是一个问题的两个方面，享有“权利”就意味着义务人有“义务”采取各种政策导致该权利的实现。因此，如果人民能要求一项权利，他们也能要求国家和其他义务人履行其义务。然而，要求作为元权利履行这些义务仍有其好处，如果相应的政策能根据责任来进行精确地制定，从而变得可以实现，而相应的权利可以仍然是抽象的或“背景性”的权利。

也许更好的是将作为发展进程权的发展权，描述成为一项“基本权利”，如 Henry Shue 使用这一术语时的意思(见 Henry Shue, 基本权利, 普林斯登, 1980 年)。一项基本权利系指这种权利的享受是享受其他所有权利所必不可少的。一项基本权利并不一定是高于其他权利或比其他权利更可取。但是，如果问题是人民应能够“享有”或“行使”其他权利，那么“必须在确保其他权利之前牢固地确立该种基本权利”。此外，“如果一项权利真正是基本的，那么试图牺牲该项基本权利来享有其他任何权利都将是违背自己利益的，自己给自己拆台”(Shue 19-20 页)。在这种意义上发展进程权可以很好地描写为相对于其他所有权利、公民、政治、经济、社会和文化权利来说是基本的权利。不实现该项基本权利，就不能有效和持续地享有其他任何一项权利。

⁵ 非洲发展新伙伴关系简介，见网址 www.nepad.org。

⁶ 非洲发展新伙伴关系——进度报告和初步行动计划等。www.nepad.org，第 63 段。

⁷ 非洲发展新伙伴关系——政策文件等，www.nepad.org；第 119 段。

⁸ 权利与民主，“非洲的人权和民主发展——新千年非洲发展的政策考虑”，为 2002 年 5 月 21 日八国集团首脑会议编写。

⁹ 这必须指出的是，民间社会组织常常批评这些进程的范围，抱怨说民间社会基本上被排除在宏观经济规划过程以外。

¹⁰ 世界银行和货币基金组织“对减贫战略文件方法的审查：主要调查结论——2002 年 3 月 15 日”，世界银行和货币基金组织工作人员编写。

¹¹ 基督教援助社简报，不理睬专家的意见：穷人被排除在减贫战略之外，2001 年 10 月，见 www.christian-aid.org.uk。

¹² “重债穷国倡议：对减贫战略文件的人权评估”，关于结构调整政策和外债对充分享受所有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家 Fantu Cheru 先生提交的报告，(E/CN.4/2001/56) 2001 年 1 月 18 日，第 27 段。

¹³ 同上，第 23 段。

附件

发援会成员国 2000 年提供的官方发展援助

发援会成员国*	官方发展援助, 国民总收入(国民生产总值)的%	官方发展援助 (百万美元)	官方发展援助, 如果占国民总收入(国民生产总值)的 0.7%	在过去 3 年中官方发展援助捐款的最高额	如果 2000 年官方发展援助捐款为最高水平 (百万美元)	0.7%和最高额之间的差额 (百万美元)
澳大利亚	0.27	987	2,558.89	0.27	987.00	1,571.89
奥地利	0.23	423	1,287.39	0.26	478.17	809.22
比利时	0.36	820	1,594.44	0.36	820.00	774.44
加拿大	0.25	1,744	4,883.20	0.30	2,092.80	2,790.40
丹麦	1.06	1,664	1,664.00	1.06	1,664.00	0.00
芬兰	0.31	371	837.74	0.33	394.94	442.81
法国	0.32	4,105	8,979.69	0.40	5,131.25	3,848.44
德国	0.27	5,030	13,040.74	0.27	5,030.00	8,010.74
希腊	0.20	226	791.00	0.20	226.00	565.00
爱尔兰	0.30	235	548.33	0.31	242.83	305.50
意大利	0.13	1,376	7,409.23	0.20	2,116.92	5,292.31
日本	0.28	13,508	33,770.00	0.34	16,402.57	17,367.43
卢森堡	0.71	127	127.00	0.71	127.00	0.00
荷兰	0.84	3,135	3,135.00	0.84	3,135.00	0.00
新西兰	0.25	113	316.40	0.27	122.04	194.36
挪威	0.80	1,264	1,264.00	0.91	1,437.80	-173.80
葡萄牙	0.26	271	729.62	0.26	271.00	458.62
西班牙	0.22	1,195	3,802.27	0.24	1,303.64	2,498.64
瑞典	0.80	1,799	1,799.00	0.8	1,799.00	0.00
瑞士	0.34	890	1,832.35	0.35	916.18	916.18
联合王国	0.32	4,501	9,845.94	0.32	4,501.00	5,344.94
美国	0.10	9,955	69,685.00	0.10	9,955.00	59,730.00
总 计	0.22	53,739	169,901.24		59,154.14	110,747.10

资料来源：经合组织，发展合作年度报告 2001 年，见 www.oecd.org 和发展权问题独立专家第四份报告 (E/CN.4/2002/WG.18/2)。

注：(1) 发援会成员国已经逐步推出新的国民核算体系，用国民总收入来代替国民生产总值。通过列入经济活动的新领域和改进收集办法，国民收入的包括范围一直在扩大。新的国民核算体系由经合组织和其他主要的国际组织共同发起，它扩大了国民生产总值的涵盖范围。由于国民总收入一般要高于国民生产总值，因此官方发展援助/国民总收入的比例要比原来所报告的官方发展援助/国民生产总值的比例要低。

(2) 用黑体字标出的国家表示其官方发展援助捐款超过国民总收入(国民生产总值)0.7%的国家。在计算这些国家的官方发展援助金额为国民总收入(国民生产总值)的 0.7%时其金额为多少时，适用的是最高的比例。

-- -- -- -- --