



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.18/3
23 January 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

发展权问题工作组

2004年2月11日至20日，日内瓦

临时议程项目4

审查在促进、执行、实施和享受 发展权方面的进展与障碍

关于阿根廷、智利和巴西发展权问题的 国别研究报告

内容提要

本报告是根据独立专家按人权委员会第 1998/72 号决议以及 2002 年 4 月 25 日第 2002/69 号决议对阿根廷、智利和巴西进行的国别访问以及发展权问题工作组第三届会议的议定结论编写的。国别访问的目标是对发展权执行方面的进展现状进行评估。更具体而言，本报告着重于指明和评价在发展权执行方面有哪些制约以及有哪些被认为有利的因素。

这三个国家都于 1980 年代末和 1990 年代进行了相类似的经济自由化改革，但所取得的成果互不相同，所得出的经验也形成鲜明的对比。独立专家对这一框架的重要政策以及各国是如何进行经济改革的问题进行了审查，并从其对各国人民的福利所带来的更广泛的社会影响入手，扼要分析了其所取得的成就。他重点分析了这些政策对保持经济持续发展、维持宏观经济稳定、消除贫困和社会排斥现象所产生的影响，并讨论了收入和财富方面的不平等问题。经济增长在促进相互依存、不可分割并在任何情况下均可诠释综合发展权的诠释的各种人权中发挥着关键的作用，但后两个令人关注的问题却是基于权利的发展办法的核心所在。在总结这些国家的经验教训时，他了解到发展框架中的一些构成要素，并认为这些要素有助于推动落实他在向工作组提交的报告中所概述的发展权概念。

独立专家认为，从发展权的角度来看，自由经济模式不仅在其所直接针对的发展目标方面有限，而且在其为实现这些目标而鼓励使用的手段方面也有限。基于权利的发展办法必须要在其所针对的目标以及为实现这些目标所采用的手段方面，具有更为广泛的基础。而且必须要在国家和国际各级所涉领域和范围做到问责、参与和公平。所取得的经验突出地表明，为了取得与实现人权相一致的成果，实现适当、持续的增长十分重要，同时还揭示，重点过于狭隘的做法，尤其是以牺牲社会保险和社会安全网的适当办法为代价，是有局限性的，因为社会保险和社会安全网正是发展权办法的一个中心内容。这种办法必须能提供适当的机制，以在必要时对国家政策和国际环境产生始料未及和未加处理的影响提供补偿，并同时进行个人的能力建设，以帮助人们更好地与生产过程相结合，从而平等地获得经济扩展和全球一体化进程所带来的利益。所取得的经验还重点说明了国际合作对于实施基于权利的发展进程的重要性，并说明，国际合作可以根据各国的国情采用不同的形式，并以不同的时间为期限。独立专家认为，就本报告中所研究的三个案例的每一个案例而言，无论是在进行经济改革还是管理危机的过程中，国际社会如果提供支持，本来都会有助于增进和保护人权。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	4
一、阿根廷.....	6 - 25	5
阿根廷发展的经验教训.....	15 - 25	8
二、智 利.....	26 - 40	13
智利发展的经验教训.....	37 - 40	17
三、巴 西.....	41 - 55	19
巴西发展的经验教训.....	52 - 55	23
四、结 论.....	56	25

导 言

1. 独立专家根据其载于人权委员会第 1998/72 号决议以及 2002 年 4 月 25 日第 2002/69 号决议以及发展权问题工作组第三届会议的议定结论(E/CN.4/2002/28/Rev.1, 第八章), 对阿根廷、智利和巴西进行了国别访问。¹

调查访问的宗旨

2. 为评估发展权执行方面的进展现状, 调查访问重点了解和评价了实现发展权方面所存在制约和有利因素, 并对影响发展进程的国家和国际经济和金融进展之间的相互作用、规划和制定政策的机构框架、执行机制以及监督与实现各种人权相一致的发展成果的机制进行了研究。调查访问还着重评估了发展合作在补充国家为实现人权和综合的发展权所提出的发展倡议方面所发挥的作用。

3. 本研究报告所采用的方法是, 通过一系列按结构排列的问题, 了解与实施和实现发展权有关的不同方面的信息。除调查访问当中所收取的资料以及对问卷作出的答复(如有的话)以外, 还有关于所访问的这些国家最近的发展经验方面的大量研究作为补充。所作分析是以独立专家在其前几份报告中所阐述的发展权框架和“发展协定”的实施模式为背景进行的。² 本研究报告对各项不同社会和经济指标按照其变动水平和在各地区及人口群体中的分布情况进行了评估, 并试图研究发展进程是如何符合基于权利的发展办法中的各项准则、标准和原则的。然而, 由于缺乏以项目为依据的详细研究, 因此无法总是确定各不同指标之间的关系, 也无法了解所采取的行动是如何符合人权准则和原则的; 侧重点主要在于了解哪些政策对实现各该项权利有直接影响。

4. 本文中所审议的三个南美经济体, 在进行自由经济改革方面所取得的经验形成了鲜明的对照, 反映了实现持续经济增长、保持宏观经济稳定、消除贫困和社会排斥现象以及处理收入和财富方面的严重不平等现象等发展问题。经济增长在促进实现相互依存、不可分割并在任何情况下均可诠释综合的发展权的各项人权³ 方面发挥着关键的作用。后两个令人关注的问题是基于权利的实现人权办法的核心所在。⁴ 这三个国家所关注的发展问题相同, 采取的政策方针相类似, 然而取得的成

果却不同，这使得这些经济体的经验对于总结实施发展权方面的经验教训十分有益。

5. 拉丁美洲各经济体在 1980 年代初期的经验和教训，对于制定以自由改革为内容的一揽子政策(后来与所谓的《华盛顿共识》，联系起来)起到了主要的催化作用；当时，该地区的通货膨胀压力不断攀升，造成金融部门瘫痪，并最终使生产经济活动和国内生产总值几乎停滞不前，失业人数增加，贫困现象加剧。究其原因，许多进展都可能是由于公共政策失调和来自外部环境始料未及的打击所引起的，因为这些经济体并不总是有应付这种打击的补救措施或适当的社会保护与安全网。改革的本质在于强调价格稳定和结构调整措施，⁵ 以提高各经济体的效率及其在世界市场中的竞争力。与基于人权的发展办法可能相关、范围更广的社会发展问题，从未明确成为这些改革的目标之一；人们希望，有了稳定的宏观经济环境和开放的贸易环境，持续的增长将会自然而然地结出预期的社会成果。独立专家在下文中试图对这些政策和所取得的成果及其对人民的福利产生的范围更广的社会影响进行审查。在总结这些国家的经验教训时，他了解到了发展框架中的一些要素，他认为这些要素有助于推动落实他在向工作组提交的报告中所概述的发展权概念。

一、阿根廷

6. 1980 年代，尤其是后五年，阿根廷经济处于严重的债务危机当中。实际产量下降，财政支出要靠大量无法消除的财政赤字，造成债务和利息支付额膨胀，最后导致债务货币化。这致使通货膨胀率螺旋式上升，货币和资本大大贬值。年平均通货膨胀率 1989 年升至 3,000% 多，1990 年近 2,400%。这一时期，贫困现象急剧增加(布宜诺斯艾利斯地区从 1980 年的 8% 升至 1989 年的 41%)，失业人数大增(从 1980 年占劳动力的 2% 到 1989 年的近 8%)，金融市场彻底瘫痪。

改 革

7. 到 1990 年代初期，形势开始发生变化。该国推出了一套实现稳定的方案，重点进行金融部门的改革以及贸易和资本帐户自由化和影响深远的公共部门改革。1991 年制定的《兑换法》和 1992 年指定的《中央银行宪章》将中央银行转变为一个货币管理委员会，规定本国货币只能在以规定汇率兑换某种特定的外币(例如美

元)的情况下才能发行。这限制了中央银行任意印发货币以增加政府或银行系统的贷方金额这一权限，从而限制了以通货膨胀的方法支付政府债务的可能性。阿根廷比索与美元之间的汇率被确定为 1:1，中央银行重点抓保持国内货币价值的工作。通过采取这些措施再加上一定程度的银根紧缩，通货膨胀的问题得到了控制。通过对经营部门的改革，改善了管制框架，提高了市场对银行的约束力，从而增加了存款人的信心。经济方案中的其他内容还有：通过取消贸易和资本流通方面的大多数限制而开放门户，对公共部门进行广泛的私有化改革，提高公共企业的效率，进行税收和支出改革，其中包括社会保险制度改革。

8. 这些改革成功地发挥了稳定经济、使其重新回到增长道路的作用。一开始进行改革即迅速控制通货膨胀(使其从 1991 年的每年 170%多降为 1993 年的约 10%)提高了因 1980 年代因不稳定问题而无法进行下去的结构改革的活力。尽管受到 1995 年墨西哥危机和 1998 年俄罗斯/巴西危机的负面影响，1991 年至 1998 年平均国内生产总值仍以每年近 6.5%的速度增长，而且，到 1990 年代中期通货膨胀率降为每年不到 1%。在 1992 年至 1999 年期间，每年的出口按价值计算平均增长 8.2%，按数量计算平均增长 9.4%。实际上，在 1990 年至 1994 年期间，除国内生产总值每年平均增长 8%以外，城市的贫困率也减少了将近一半(由 1990 年的 41.4%减至 1994 年的 21.6%)，赤贫率减少近三分之二(由 1990 年的 11.3%减至 1994 年的 3.7%)，就业人数略有增加。然而，在 1995 年至 1998 年期间受两次危机的影响，增长速度放慢，贫困率升至近 30%，失业率仍居高不下，约 13%至 15%。在贫困和失业率方面，地区与地区之间差别很大，该国北部的一些地区要高很多。

9. 在这一时期，收入分配的形势大大恶化。虽然整体而言呈增长趋势，而且人均收入有所提高，但经济活动扩大所带来的利益只让那些有更多技能和受过教育的劳动力得到，并没有渗透到穷人身上。有技能者和没有技能者的工资水平差距拉大，而且后者所得到的就业机会也开始减少。1990 年代头五年，虽然经济活动有所增加，但失业率却更高，这是由若干因素造成的，其中包括越来越多的妇女参加劳动大军作为维持家庭收入的一项战略，雇主未能利用通货膨胀的机会来降低实际工资和扩大就业，以及随着开放经济和公共部门企业私有化，资本进口和新的资本密集型技术急剧增加，致使部分劳动力多余甚至过时。然而，劳动市场的钢性——存在集体谈判的制度、遣散费高以及工资税高——所有这一切都妨碍了对劳动需求作

出必要的调节。因此，虽然阿根廷经济到 1998 年为止一直在增长，几乎翻了一番，而且贫困现象比改革前高峰时已有下降，但 1990 年代末的贫困和失业水平却比 1980 年代初期还要高。

经济衰退和危机

10. 从 1998 年起，阿根廷开始滑入经济衰退和失业率上升的局面，这部分是由受外部的冲击而引发的。在东亚危机之后，资本流入便开始下降，到巴西 1999 年实行货币贬值之时几乎停滞不前。这一点再加上无法消除的财政不平衡，使人们对阿根廷能否持续偿债付息、盯住汇率制以及未来经济前景产生了严重的疑虑。1999 年，国内生产总值减少了近 4%，失业率从 1998 年的不到 13% 增至 15% 以上。阿根廷经济陷入了一种所谓的货币——增长——债务的泥潭。⁶ 货币的价值被高估、货币增长举步维艰、偿债付息变得十分困难。与其主要贸易伙伴相比(尤其是在巴西货币贬值之后)，由于阿根廷比索随着美元升值而升值，使得其出口失去了竞争力。而且偿债付息难以持续。

11. 政府的对策是采取一些财政调整措施。政府实行了《财政责任法》，规定必须在三年之内减少联邦赤字，到 2003 年实现预算平衡。政府提高了对收入、个人净值和若干消费品的税率。政府曾试图处理涉及联邦政府与各省之间的税收分配以及省政府与各市之间的税收分配安排中所暗含的不正当奖励措施的问题。政府打算通过对今后向各省转拨联邦收入确定上限的方式，使增加收入所带来的政治成本与扩大公共服务开支所得到的政治利益平衡起来。为解决货币价值被高估的问题，2001 年中期，政府让比索同美元和欧元份量各占一半的货币组合挂钩，从而使比索能更好地与阿根廷主要贸易伙伴的货币统一起来。

12. 通过这些措施，希望能提高市场信心，增加资本流入量，提高国内生产总值增长和还债能力。但这些愿望都没有实现。1998/99 年经济出现重大紧缩之后，2000/2001 年经济进一步紧缩。为了暂时防止出现拖欠偿债付息的局面，政府占用了银行的流动资金和养恤资金。由于无法再借钱充抵赤字，因此对中央银行宪章作出修改，取消了对向经济注入流动资金方面的限制。但由于公债偿还能力和货币管理委员会存在的不确定因素，导致了储户向银行提取大量存款的挤兑行为，从而破坏了金融体系，并最终致使当年年底经济瘫痪。政府所采取的对策是，限制从银

行账户提取现金的数额，拖欠偿债付息，其中包括社会保险付款；以流动汇率制度代替货币管理委员会，致使比索与美元之间的汇率与过去相比贬值近三分之一，并强行把金融合同从美元为面值的转换为以比索为面值，对银行贷款和存款实行不同的换算率，并延长其还债期。所有这些措施的最终影响是：购买力、存款以及社会保险骤然变少，面对上升的通货膨胀，产权普遍受到毁灭性打击。贫困现象、被剥夺权利和失业现象以及社会资本遭到侵蚀的现象潮水般地出现。只是到 2002 年年中，当临时政府启动有针对性的方案处理在总人口中占大部分的人们突然丧失生计和购买力，从而贫困潦倒的问题时，才最终提出如何处理危机的人为因素的具体办法。

13. 即使在改革进行十多年之后，阿根廷的不平等和被排斥现象这一根本问题仍未得到解决。1990 年代，最富有的 10%的家庭与最贫穷的 10%的家庭之间人均收入的差距几乎拉大了 70%。这一差距在危机后阶段，即 2002/2003 年，又进一步拉大了 37%。2001 年，处于低层的 50%的家庭的所得占总收入的 22%，而处于顶层的 10%占 32%。1993 年的相应数字分别为 26%和 27%。2003 年上半年的数据表明，城市地区生活在贫困线以下的人所占比例直线上升，已达到占总人口的 57.5%(即：2,000 万人，相当于 45.7%的家庭)，还有 27.5%的人生活在极度贫困线以下。⁷ 这些数字大大超过了 1990 年的水平，当时人均贫困比率为 41.4%，极度贫困者所占比例只有 11.3%。在这一时期，人的发展方面的不平等现象在区域一级以及城市与农村之间都更加恶化。

14. 失业率在上一个十年中持续升高以后，2003 年年初达 17.8%。就业者中，有近五分之一的人可能生活在贫困线以下。1999 年至 2003 年期间，仅正规经济部门便有 40 万人失业。要不是 2002 年年中开始有针对性地执行方案解决每户家长的失业问题，危机后的实际情况可能会更糟。据估计，如果没有该方案创造新的就业机会，失业率可能会超过 32%——达到 2002 年 5 月危机过后不久的水平。

阿根廷发展的经验教训

15. 尽管 1990 年代初期所执行的经济政策在稳定经济和刺激经济增长方面取得了初步的成功，但阿根廷所采用的模式未能应付不断变化的全球环境对该国持续增长所带来的影响，也没有解决该国经济结构方面的一些问题，即：劳动生产力、

生产过程的竞争力以及始终存在的财政不平衡等问题，并最终导致贫困、不平等和失业现象出现前所未有的增加。所有这些结果都是与实施发展权不相一致的。然而，从该国政府为处理危机后问题所采取的步骤当中，可以为基于权利的发展办法总结出一些经验和教训：

经济增长与减少贫困

16. 阿根廷的经验突出地表明经济增长对减少贫困具有关键的重要作用，但经济要在辅之以若干补充政策的情况下能持续相当长的时间，才足以对贫困现象产生持久的影响。阿根廷经济未能维持其在 1990 年年初所取得的增长，原因在于《华盛顿共识》的自由化模式在处理中长期增长议题方面存在一些固有的问题。该国政府未能找到为处理其经济结构中的某些问题所必需的最佳政策组合。经济增长没有带来就业增加，而有技能和受过高等教育的工人与没有技能的工人之间的实际工资距离不断拉大。(后者的实际工资自 1990 年起实际上有所下降。)这些政策未能减少始终存在的收入不平等现象，这一现象在此期间还几乎不断恶化。政府没有足够重视甚至忽视了将十分重要并在日益扩大的非正规经济部门(在短期通过提供适当的信贷，在中长期通过提高在这一部门中从业人员的人力资本)与那些直接从全球经济增长的冲击波中受益的各部门结合起来。政府在处理劳动市场刚性方面几乎没有做什么工作，而劳动市场的与汇率和贸易政策一道让该国经济失去了对其贸易伙伴的竞争力。此外，在实行货币挂钩制度中，政府未能对放松管制的金融部门出现的财政挥霍现象进行审查，而该国经济又远远没有满足最适当的货币(美元)区所要求的条件，致使该国经济越来越脆弱，最后出现无法维持的地步。受外部冲击和国内政策失败的双重夹击之后最终不得不从货币管理委员会的制度中退出，这对全国人民，尤其是那些得不到任何形式的社会保险的人，带来了灾难性的后果。

社会保险和安全网的必要性

17. 阿根廷的经验表明，在当前的全球化形势下，每一个国家，无论其人均收入如何，都需要有充分、适当的社会安全网形式的保险，以防受到外生经济的冲击。同时，各国还必须要有用于社会保护的必要的预留款，以防其自身的行动会产生始料未及和不良的后果，并防止人民的贫困、不平等和社会排斥现象加重。

18. 阿根廷政府的社会开支从 1980 年初期的约 15%提高到目前平均约占国内总产值的 18%，但大部分花在为社会保险提供资金方面(约占总额的 57%)，其次是用于向公众普遍提供的社会部门的方案(37%)以及专门针对穷人执行的方案(7%)。显然，其中并非所有开支都是专门用来减少贫困的，而且针对贫困线以下的人民的开支微乎其微。有证据表明，⁸ 虽然无论普遍提供还是有针对性地提供社会开支，都肯定会使穷人受益，但社会保险(在社会开支中所占份额最大)却使收入最高的五分之一受益更多。

19. 正规经济部门中仅有 55%的劳动力享有社会保险。广大非正规劳动市场中的劳动者都不在社会保险的承保范围之内，这就要求社会部门的方案中需要有补偿性公共开支，尤其在危机刚结束时更加如此。对于这些令人关注的问题，有些不仅需要通过危机后采取紧急措施加以解决，而且还需要成为关于社会保险的长期展望中的组成内容。

20. 阿根廷政府宣布出现粮食、医疗保健、就业和教育紧急情况，并采取了一系列措施，最终得以将资源转向最易受危机影响的部门；这些措施是：粮荒方案、失业家长方案以及使人民能普遍获得基本药物的方案。在执行这些方案的同时，还对社会部门中现有的倡议加以修改，从而推出新的社会保险和安全政策，目前已使 200 多万家庭(即 1,000 万人)受益。建立起了一套创新的社会管理办法，在国家、省和市各级设立咨询委员会，并由民间社会组织参与，以落实并监督这些方案的执行。就业务方面而言，现共有 2,300 个咨询委员会自主开展工作，为进行参与性管理和社会审计提供机制。

21. 粮荒方案中的一项重要内容是，开办社区食堂，为在校儿童提供营养食品。除专用于为这一倡议提供的资金拨款以外，还为最缺粮省份的学校食堂提供额外的援助。为应付就业方面的紧急情况，政府在其为失业家长提供的方案中，为这些家长发工资，让其能最多每天六小时参加生产性社区工作、完成正规教育、接受职业培训或根据正式工作合同从事工作。到 2003 年 1 月为止，全国已有 190 多万人受益于该方案提供的援助。该方案的一个独一无二的优点是，其很快被推广到目标人群中去，而且在有针对性地满足困难者的需求方面相当有效、透明。在卫生部门，让人们能普遍得到基本药品的方案，是全世界免费提供初级保健医疗的一个规模最大的方案。该方案通过由全国 6,200 个初级保健中心提供或者免费提供药物，防治

主要疾病，并满足最贫穷人群的需求。在教育领域，为低收入家庭中上中学的青少年提供了 350,000 份奖学金，以鼓励学生坚持上学；此外，还在各级教育制度中发放教科书和学习用品。还有其他一些方案，试图通过提供补贴抵消未满 19 岁的儿童和妇女的学费、医疗保健费和培训费的方式，将穷人和脆弱群体纳入社会主流。

22. 这些举措所取得的主要成就是，阻止了危机后社会不稳定和人们被剥夺权利等现象的蔓延。虽然尤其在 1990 年代后五年所出现的经济扩张的利益不能适当地渗透到脆弱人群身上，或未能有效地将这些人群纳入经济增长进程，但该国政府在危机高峰时期做到了提供一个相对有效并有针对性的社会安全网。

23. 在经济危机期间，随着失业和贫困现象的增加，需要推出有针对性的和其他的社会保险方案，而这时，往往会由于政府的收入减少以及出于稳定经济的一些宏观经济上的必要考虑，而妨碍扩大公共开支。阿根廷在这方面的经验也不例外。危机刚爆发时，2002 年与 2001 年相比，实际公共支出减少了 28%。出现这一情况的背景是，由于通货膨胀，税收收入上浮了许多，这对初步出现 22 亿比索的盈余发挥了重要作用。在当时情况下，不仅要保证社会部门开支的水平，而且还要通过追加拨款大大增加这一开支，这显然是有理由的。该国政府在这一方面的确做出了努力。在货币贬值灾难后不久，政府以动用额外资源为社会安全网供资为由，新增收了一项出口税。但这些努力均受到偿还外债义务的制约。在 2002 年财政年度，该国不得不支付 45 亿美元的外债，而只用于开展社会部门的行动的开支只有 12 亿美元。从这一经验显然可以总结出在出现这种情况时国际合作应从发展权的角度出发，发挥何种潜在作用方面一些教训。

各种社会发展政策之间的合并与协调

24. 阿根廷曾经有过太多的普遍性和针对性的社会援助方案。这些方案数量之多，不仅致使行政工作重复的现象更为严重以及间接费用更高，而且还由于这些方案是由许多机构管理的，因此还致使选择预定受益者的方法和转让机制互不相同，使资源的利用效率低下。而且还有些人从几个方案中拿到多重津贴。有证据表明，虽然总体而言津贴发放可能遗漏较少，但受保的目标人群不足。世界银行的一份研究报告指出，只有约 25% 的穷人家庭得到现金或粮食等直接公共援助。最近推出的有针对性的方案承保范围要大一些，如果将相似的方案合并，更好地协调各项部门

的政策，并加强官方行为对目标群体的影响力，定能改变这一局面。在危机后阶段，政府为满足这一需求，设立了国家社会政策协调委员会，旨在为制定和协调该国的社会政策提供论坛。如果能建立一个由政府和非政府代表参加的基础广泛的磋商委员会，并在因特网上发布关于方案执行情况的最新资料，建立全国统一的社会方案与服务受益者登记簿数据库，应能有助于提高各项活动的透明度，更好地监督资源的流动情况。

发展权办法

25. 与政府代表、学术界人士和民间社会组织进行讨论之后发现，人们普遍支持独立专家所概述的发展权概念。他们表示，阿根廷社会认识到人权的重要性已有相当长的一段时间，因此该国容易接受并采纳确保实现人权的发展进程。他们指出，1994年《宪法》多处提及人的发展，其中详细介绍了国家应当在实现相应目标方面发挥哪些作用。他们指出，增进发展权的问题必须要从有必要在国际和国家各级创造一个正义、公平和有利的發展环境这一角度来对待。所有人都认为阿根廷经济管理中没有适当处理好财富和收入不平等的问题，是其国内政策中的一个基本缺点。如果不能通过转变制度中的生产结构来减少不平等的现象，就应该努力通过适当的政策进行资产和收入的再分配。此外，本来还应该在刺激经济增长和实现宏观经济平衡的同时，努力通过社会保障和保险以及长期社会发展方案，建立可持续的社会保护机制。在国际方面，他们反复强调通过国际合作让国内决策者执行尊重、保护和履行基本人权的适当经济增长政策的重要性。他们还提到目前正在进行的多哈回合贸易谈判的重要性，表示该国希望能建立一个更加公平、公正的农业贸易制度。他们普遍认为，在当前形势下，国际金融机构及其他多边捐助机构有理由通过在偿债付息方面作出临时让步，并为执行这些措施提供一些直接支助的方式，为采取社会安全网方面的紧急措施提供便利。他们指出，必须要让国际金融机构了解发展权作为一个发展进程框架的重要性。他们提请注意，基于人权的发展办法意味着，要对国家的发展政策重新定位，使其与可持续的社会保护安排和减少不平等现象为关注的首要问题，而这与自由的发展模式之间，即使当其辅之以有针对性地执行出于有效利用资源而通过的公共行动和方案时，已有明显的冲突。国际金融机构在出现经济危机和社会失控时，一般倾向于采取后一办法。人权既是实质内容又是手段。

以实现人权为目标的政策不仅能保护人们免受社会失控所造成的损害，而且还能促进经济增长。一个国家无论其总体发展水平如何，都必须要切实满足人权方面的要求，这必然需要采取适当的公共和社会行动。

二、智 利

26. 智利近年来的发展经验在许多方面都反映了自由模式的成功，当然并不是说其所取得的所有成就都能归功于这一模式。在 1985 至 2002 年期间，尽管在亚洲危机之后该国于 1998/1999 年出现经济衰退，而且国际条件对智利出口不利，但该经济体的国内生产总值仍每年平均以 6.5% 以上的速度增长。1990 年代，通过一手抓持续经济增长，一手抓实现平等和人人的机会均等问题的社会方案，贫困现象减少一半以上。从 1987 年至 1998 年，在短短 11 年时间里，贫困率从约 45% 降到 22%，赤贫率从约 17% 降约 6%。目前，赤贫率为 4%，整体贫困率根据所采用的贫困线的不同标准，为 17% 至 21%。尽管该国即使在 1990 年末，处于出现经济衰退的情况下，仍在保持增长和实现贫困率持续下降方面有不俗的表现，但该经济体却未能减少收入不平等的现象。诚然，与其他拉丁美洲经济体不同，其他经济体同一时期的收入不平等现象变得更为严重，而智利虽然不平等现象的参数没有变得更坏，但也并没有变得更好。鉴于这个问题与发展权框架十分相关，因此必须要加以分析。

27. 在 1982 至 1984 年危机期间，该国经济大大紧缩，1982 年国内生产总值下降 15%。该经济体的投资剧减 50%，失业率增至 25% 以上，经常账户出现两位数的赤字，还债付息比率不良(占 1982 年商品和服务出口的 71%)。外部冲击加上本来堪称健全的政策制度中出现了一些政策缺陷，使这一危机加剧，这些缺陷包括：按过去的通货膨胀率确定名义工资的指数、名义汇率一成不变以及对金融机构的监督不够。该经济体的外部利率升高，而主要出口产品铜的价格却下降。这些方面的进展加上紧接在墨西哥债务问题之后出现了区域性债务危机，使智利的外国贷款大大减少，再加上 1982 年年中货币贬值，致使金融和生产部门全面崩溃。通过提高信贷可获量来拯救金融和生产部门的努力最终被证明属于财政上不可持续的做法。公共债务偿债付息以及消灭经常账户赤字的努力，在没有资本注入的情况下，变得非常困难。在这一背景下，该国政府开始执行结构调整方案，对国内各部门和对外部门进行了广泛的改革。

经济改革与成果

28. 在起始阶段，改革的重点是，通过宏观经济手段稳定经济：实现财政平衡和经常项目收支的可持续性，以及复兴金融部门。为增加公共储蓄，税收提高了约3%，政府开支减至约占国内生产总值的2.5%，同时为扩大出口提供刺激。进口关税平均从25%降至20%。另外，政府实行银根紧缩政策，允许实际工资和货币的贬值。在采取各项稳定性措施之后，紧接着于1985至1988年期间进行了结构改革，放宽了对产品和资金市场的管制，并对这些市场加以深化。政府使国有企业私有化；提倡债权转股权；重新确定公共投资方案的优先重点和时间安排，从大型资本密集型项目转向维持现有基础设施方面的更为优先的项目；加强金融部门的调控；鼓励通过取消有关用养老金和保险基金进行投资方面的限制，以及通过鼓励工人购买刚实行私有化的企业的股票等办法来深化资本市场；启动实现国家出口产品多样化的步骤。一个重要的步骤是，设立一项稳定出口铜所得利润的基金，因为出口铜所得利润占该国出口收入的大部分。

29. 这些措施几乎对经济产生了立竿见影的影响：国内生产总值增长率从2%左右升至近7%；就业人数增加，失业率从12%降至8%；经常账户赤字从占国内生产总值的8%以上降至1.3%；2.6%的财政赤字变成2.9%的盈余；而且外部偿债付息率也从50%降至约25%。这为在一段时间内实现持续和高速的增长奠定了基础，并为1973年以来首次经民主选出的政府启动其社会发展、减贫和公平分配方案提供了必要的平台。

30. 1990年代的经济政策是以实现经济增长和社会公平为重点的。保持持续增长的战略是建立在承诺维持宏观经济稳定，通过开放经济允许外部竞争以增强国内要素生产力和效率的基础之上的。执行实现社会公平的战略，需要增加卫生、住房、教育和社会保障等方面的公共支出。

31. 之所以随后出现了持续的增长，是因为有形资本有所增加(1990年代平均投资率为23%，而1980年代为20%)、劳动队伍扩大、人力资本改善以及生产要素总生产率提高。⁹ 贸易自由化有助于改善资源分配和提高竞争力，使那些有相对优势的部门，即采矿和自然资源部门，保持了以出口为主导的持续增长。出口产品很快变得多样化：铜的份额从46%降至37%，林业、渔业、制酒业、水果业和其他以农业为基础的产品在同一时期增长了三分之一以上。到1990年代末，平均关税降

为约 8%，朝着按规定的到 2003 年 1 月份实现 6%这一目标的良好势头发展。另外，在有自主权的中央银行不断完善的调控和监督下，经营部门十分强有力，为投资者和储蓄者创造了必要的条件。

32. 实行撙节的财政管理，保持稳定的财政和税务政策，为增加国内外投资和提高增长率创造了环境，并为政府履行其对增加社会开支所作出的承诺提供资源。到 1999 年为止财政盈余，一直维持在占国内生产总值 1.4%这一平均水平上，并利用铜稳定资金作为一项反周期的公共支出政策。由于税率和公共收入稳定，保持在占国内生产总值的 20%至 24%的范围内，因此政府可以做到将用于卫生和教育的公共支出提高两个国内生产总值百分点。收入的持续增长，通货膨胀率的下降(从 1990 年的 26%降为 2000 年 4%)以及社会部门的支出增加，大大减少了贫困现象。

33. 智利之所以能使收入方面的贫穷现象持续减少，主要是由于其人均收入在迅速增长。从 1987 年到 1998 年，实际人均收入每年以 5.7%比率增加。据世界银行称，经济增长本身既减少了约四分之三的贫困现象，剩余部分是由政府增加对社会服务方面的支出来实现的。许多社会指标都大有提高，例如教育(小学和中学教育的入学率)、住房(符合当地标准的住宅区)、卫生(人均寿命和婴儿死亡率)以及劳动市场(失业率、妇女参加工作的比率、工人受教育的平均时间长度以及平均劳动收入)等指标。用于教育、卫生、住房、社会及其他社会服务的公共支出，十年来从占政府总支出的 67%增加到 71%；其中大部分增加来自于对国防公共支出进行的重新分配以及这些部门公债的偿债付息。虽然公共养恤金制度在这一公共支出中占 44%，但用于教育的开支仍增加了许多，以支持政府进行的改革。通过执行提高教育的方案，系统地从质量上改善了市办和由私人补贴的各类学校的条件、程序和成果，使小学教育的课程配制灵活而要求更高，并针对各学校的具体要求进行了创新。用于教育的总支出(公共和私营部门加在一起)目前在国内生产总值中占 7.6%。在卫生部门，政府将公共卫生服务的权利下放到各市。通过私营部门参与(预付式私人承保人)与针对低收入家庭的公共支出相结合的办法，卫生服务无论从提供方面还是融资方面都有所改善。用于新制定的针对性社会方案的开支也有所增加，其中某些开支是从 1991 年开始对饮用水和污水实行的补贴形式提供的。

34. 总的来看，按照世界银行的贫困评估办法，即：广义地从收入贫穷以及获得基本社会服务(教育、卫生和住房)方面的赤字来评估，表明该国只有 1.5%的家庭

在所有四个方面都有赤字；约 51%的家庭既无社会服务赤字，也无收入赤字，但贫困现象的减少，各地区和各人群之间是不统一的。农村地区以及人口中的脆弱群体，即：土著群体，贫穷现象更为集中。除一个地区以外，其余地区的贫困现象都要比占全国人口一半的圣地亚哥地区高 50%。这些地区的农村人口所占比例要高得多(全国而言，农村人口在总人口中仅占 15%)。同样，根据 1996 年的数据，土著人民(在总人口中的比例达 10%)的贫困率为 36%，而非土著人民的贫困率为 23%。此外，65%的土著家庭属于收入分配最低层的两个五分之一。教育似乎是能解释贫穷与否之间的差别的唯一最重要的因素。

35. 尽管取得了所有这些成功，智利在收入分配方面仍有十分严重的不平等现象。1998 年的基尼系数(一个用于计算收入不平等现象的参数)为 0.547，与 1988 年几乎一样。在这一时期收入不平等现象维持不变，即没有反映出 1994-1998 年期间最高的 10%与最低的 10%之间的收入分配增加时所出现的形势恶化的情况。收入最低的 10%的实际收入增加了约 15%，而收入最高的 10%的实际收入却增加了 31%。在对不平等现象进行估测时所用的数据只包括向家庭提供的收入和现金，而未包括社会服务中免费提供的虚拟货币价值。如果将后者也算在内，前述系数将降为 0.50。对教育提供的补贴，其次是对卫生和住房提供的补贴，被认为会影响不平等系数。预计社会方案中所提供补贴实际价值有所提高(按 1998 年的比索价值计算)，从 1990 年的平均 4,486 比索提高到 1998 年的 10,225 比索。

36. 失业问题也许不象始终无法消除的收入不平等现象那么严重，但也是一个挑战。总的来看，失业率自 1980 年代末开始下降，到 1990 年代，大部分年份每年平均约 6%至 8%，在 1998/99 年衰退之后略有增加，达两位数。然而，从分类数据来看，属于收入最低的五分之一的男人失业率为 24%，18 岁—24 岁年龄段的人失业率为 28%。而且失业现象也有季节性：冬季上升。年轻人失业率高是由于劳动市场僵化所致，例如规定必须要支付高额的解职费，最低工资相对较高，近年来最低工资的增长速度已超过平均工资增长速度。不灵活的名义工资加上突然下降的通货膨胀率，使得劳动市场必须按就业而不是工资来进行调整。在危机后时期，政府推出了一项直接就业方案，让大约 10 万人就业。私营部门如果在不解聘现有工人的情况下再聘新工人，政府将为这些工人头三个月的工资提供 70%的补贴。

智利发展的经验教训

财政谨慎、经济增长和社会发展

37. 智利的经验表明，高(人均收入)增长若能持续一段相当长的时间，可以快速、有效地减少贫困，并能全方位地提高几项主要的社会部门发展指标。如果经济增长能与有利的宏观经济平衡、财政谨慎和政策稳定结合起来，其持续时间便会更长，而且还能建立起有效抵抗外部冲击和全球发展中不可预见的后果的影响。与此同时，还有助于持续开展各项公共计划，以缩小人们在获得和享有为更好地实现人权所必须的各项社会服务方面的差距。中央政府如果始终有财政盈余，而且决心将公共支出重新分配用于优先的社会领域，不仅会有利于增加社会开支，而且还能让反周期性政策得以执行，从而在衰退期过后能迅速恢复经济，并克服对穷人和脆弱群体所带来的破坏性后果。这种着眼于中长期发展的融合性社会政策，正是智利自由经济模式的特点。

如何减少收入不平等现象

38. 智利的经验还表明，必须要对减贫政策和解决收入不平等问题政策加以区分。这两方面的政策不仅在内容上可能有所不同，而且在产出实际成效的时间上可能也不一样。如果收入发放的针对性强，也许可足以克服贫困的问题，但可能对解决收入不平等现象产生不良影响。从智利的情况看，由于教育和卫生方面的公共支出针对性强，因此虽然收入不平等的现象减幅有限，但确有减少。不过，这种进程较为缓慢，与更加直接了当的策略相比要花费更长的时间，例如，以合理条件提高无组织的部门以及微型企业(微型企业在正规企业中约占 83%，并雇用了 43%的劳动力)可获得的信贷量，并将其与广泛的就业培训方案结合起来，可以提高较低端劳动市场的劳动生产力，并因此而提高工资水平。还有可能运用明确的(资产)再分配政策，解决尤其在农村地区以及人口中的脆弱群体的收入不平等问题。

全球发展对策：方针与手段

39. 智利一直在试图改进其全球发展对策，并从全球进程中获益。智利于 1986 年设立了铜稳定基金，不仅是为了使其从出口铜可获得的财政收入稳定，使该国免

受贸易条件波动的影响，而且还为了使其能在困难时期将各项社会保护和发展方案作为固有的反周期政策来实施。智利还努力提高其贸易政策的透明度，通过将其平均关税减到 6% 的水平，单方面地开放经济，而且在多边贸易框架中奉行逐步减少关税和非关税壁垒的政策；同时，它还主动向其潜在的贸易伙伴提出签订互惠性贸易协议的建议，与欧洲联盟和美国签定自由贸易协定，并争取与其他潜在贸易伙伴签定此种协定。

发展权办法

40. 也许是由于该国近来侵犯人权的历史以及随后提出的索赔要求，民间社会组织对人权议题尤其敏感。在一定程度上，这一点起到了帮助人们在独立专家举行的讨论中更好地认识发展权问题的作用。政府代表认为，国际人权文书是任何综合发展办法中的伦理价值系统的依据。从操作上讲，他们认为，在实现人权的问题上，公共部门和私营部门之间应结成更广泛的联盟。对于经济增长，必须要有长期的政策打算，社会发展必须要与财政可持续的进程相结合，公共机构在行使职能时必须要有高度的统一、透明和可预见性。“智利团结体系”——一个为最贫穷者建立的基于权利的社会安全网——以及“智利邻里”等倡议，可以说是为了执行发展权所提倡的原则而采取的步骤。在国际上，该国赞成开展自由、公平和透明的贸易，便认为这有利于该国的全面发展。该国认为，通过各国与多边机构之间开展国际合作，可以补充各国为更大程度地实现平等和机会均等所作出的努力；该国对各项国际协定表示支持。财政上的制约往往会妨碍向人们普遍提供充分、适当、高质量的社会服务。该国政府认为，把实现权利的起码要求变为发展目标，从政治上和技术上都很困难。虽然该国政府的社会政策重视保护人口中最脆弱的人群，并重视社会平等、包容和机会均等各项原则，但在机构上却几乎没有建立任何机制，负责为采取基于权利的办法进行必要的跨部门协调的工作。政府代表认为，削弱当局的任意处置权，鼓励人民参与发展、公众审查和社会审计，以及为发展进程中的不同利益攸关者之间进行对话创造环境，在进行与实现发展权相一致的发展规划中具有关键性作用。

三、巴 西

41. 巴西的经济增长率长期以来一直很高。但是，这样高的增长率并非一直均衡，在激增的过程中，不时出现滞胀，甚至衰退，经济增长时有打断。这样高的增长率也未能根除贫困，更未能显著地遏制收入不平等。经过 1960 年代和 1970 年代增长率较高的时期后，1980 年代的 GDP 增长率低于人口增长率，全国在这十年出现负增长。本地区其他经济体，包括本报告研究所涉的两个经济体，在过去十年里有了飞跃的发展；但巴西的情况却并非如此，在 1990 年代，它的增长一直不稳定。从 1990 年至 2000 年，巴西的 GDP 年均增长率只有 2.7%。从 1985 年巴西恢复民主政府直至 1994 年，政治民主有所巩固，但当时为稳定经济而作出的努力大多是临时性的，主要是冻结价格，这种做法既没有以财政和货币政策要素为基础，也没有解决对通货膨胀率实行工资和其他价格的指数化问题。这样就造成了各种价格的失调，通胀压力越积越大，终于在 1990 年代头几年爆发了近乎恶性的螺旋形通货膨胀。从 1991 年至 1993 年，GDP 年均增长率按不变价格计不到 2%；年均通货膨胀率(按综合物价指数计)超过 1,400%，1993 年年均达到最高峰，为 2,708%。同年，按全国贫困线标准计量的贫困率为 43%。¹⁰

经济改革和成果

42. 1994 年至 1998 年是宏观经济稳定阶段，经济走上了可持续发展的道路。战略的要旨是实行“实际计划”，成功地采用了新的货币，使通货膨胀阶段迅速结束。1995 年，通货膨胀率降至最低点，到了两位数，最终于 1998 年下降到 2% 以下。准固定汇率浮动幅度充当价格的名义锚。废除价格管制制度，实行私有化和财政部门的改革，通过贸易改革降低关税率和减少某些非关税限制，所有这一切刺激了生产力的增长，改善了投资环境，鼓励了外国直接投资的流入。在通货膨胀率降低的同时，增长率也大幅度提高。从 1993 年至 1995 年，贫困率也大幅度降低了 9% 以上。但是，在其余时间，增长和减轻贫困都未能得以持续。整个时期的 GDP 平均增长率为 3%，1999 年的贫困率与 1995 年相同。

43. 由于没有开展充分的结构改革，稳定措施虽初见成效，却未能巩固。持续的财政赤字和面对资本流入采取银根紧缩政策，导致利率的提高，利息负担的增加。

公共债务从约占 GDP 的 30%增加到了 1998 年的近 42%。名义固定汇率，资本流入的增加，国内通胀率降低，引起实际汇率上涨。国内储蓄率有所降低，外债迅速增加：在五年内，从原来不到 1,500 亿美元增加到 1998 年的近 2,250 亿美元。虽然外债总额-其中一半以上是私人债务——几乎占 GDP 的 40%，但由于巴西的外贸额很低（出口仅占 GDP 的 10%），因此外债偿还率，即偿还的外债与全国出口收入之比，是相当高的。1980 年代的出口增长率为 4.5%，1990 年至 2000 年增长到 5.8%，但由于货币高估以及出口融资和基础设施薄弱，这样的增长速度可能已受阻。这些新情况，即财政浪费和不断增长的內债以及外债和偿债，使得历来脆弱的经济雪上加霜，再加上 1997-1998 年的国际危机，造成这些年 GDP 增长率骤降。

44. 宏观经济稳定的第二个阶段，即 1999 年以来，巴西度过了 1999 年和 2001 年的危机，建立了可靠的政策框架。巴西实行了若干项政策变革，其中有向浮动汇率制转换，货币贬值(1999 年 1 月贬值了约 35%)，针对通胀的货币政策以及争取创造持续大幅度基本盈余的财政政策等等。对公共债务的规模和组成实行管理，被看作是稳定宏观经济环境以及持续增长的关键内容。政府把目标对准增加基本盈余，是希望降低长期利率，刺激投资，从而刺激增长。同时，积极主动的货币政策争取对通胀预期和汇率变化作出适当反应，影响支撑外债的短期利率。政府提高基本平衡的指标，还能够为它的社会发展政策找到更多必需的资源。

45. 这些措施成功与否，可以通过一些指标的实现情况来评估。1999 年以来，贸易平衡不断改善，从 2001 年起开始出现大幅顺差。贸易平衡改善，一开始是因为经过汇率调整后进口减少以及低于预期的增长率，但最近，出口重新开始复苏。2002 年，贸易顺差约 130 亿美元；2003 年前八个月已突破了这个数字。本年度的出口增长率将近 20%，平均关税下降到约 14%，关税高峰为 35%。退税和扣税以后的实际关税率甚至更低。政府也一直能达到相当高的基本顺差指标，这有助于稳定公共债务率，改善基本平衡，使之能够在 2002 年保持在略高于 GDP 的 4%上。外债也有所减少。但是，虽然 2000 年的增长显著，GDP 增长率为 4.5%，可是在 2001 年和 2002 年，由于国内外的振荡，包括国内能源危机，世界经济增长放慢，以及本地区其他经济体的危机对国际资本流动造成的不确定因素等等，因此增长再度放慢。增长率降低的同时，外国资本也减少，货币贬值，通货膨胀率上升，利率下降

的趋势停止。更重要的是，由于国内外振荡，2001年和2002年的公共债务增加，突出表明迄今为止开展的财政改革不充分。

46. 就社会部门的发展而言，1990年代，巴西在提高人民的生活条件方面取得了惊人的成果，到这十年中期，贫困率降低了近十个百分点；最近又采取步骤，维护它那丰富的环境遗产。与该地区其他国家不同的是，即使面对不利的振荡和人均收入增长停滞，巴西的贫困率也仍然没有增加。基础教育的净入学率从1990年代初的84%增加到了1990年代末的95%；特别是，7至11岁的儿童入学率从80.5%增加到2000年的96.5%；同期，文盲率从18.3%下降到10.2%；婴儿死亡率从1990年的千分之四十七点八下降到2000年的千分之二十九点六；饮水供应从1986年的73%提高到了2000年的87%。但是，约三分之一的人口仍然处于贫困线以下，对象巴西这样人均收入很高的国家来说，这个比率是相当高的。它反映了国内存在收入不平等的严重问题。人口中最贫穷的五分之一只占有国民收入的2.2%，或者从另一头看，在转拨之前，人口中最富的1%获得国民收入的10%，相当于人口中最贫穷的50%的所得。农村人口与城市人口之间，不同种族之间和全国不同地区之间都存在收入不平等的情况。¹¹ 巴西东北地区的收入和社会指标特别落后。同样，在环境管理问题上虽然在采取各种步骤解决问题，但仍有诸多差距。人口中有82%居住在城市地区，但只有56%的城市住房与下水道系统连接。在农村地区，有自来水的的人口不到10%，只有13%的人能得到环卫服务。全国总共处理废水不到10%，回收固体废料不超过40%。

47. 全国各地区在市政一级制定的人的发展指数证实了其中有些趋势。¹² 数据表明，在过去十年里，巴西在全国的人的发展指数方面确实改善了状况，从1991年的0.709提高到了2000年的0.764，反映出在指数的所有三个方面，即收入、预期寿命和教育方面都有所改善。更重要的是，全国所有州的指数和99.87%的市的指数都有所改善。虽然巴西总的来说仍然属于人的发展方面的“中等”国家类，但人的发展程度高的城市数量从1999年只有19个增加到了2000年的574个，即全国城市总数的10%以上。指数(国家一级)的改善大多是因为教育指标的改善(61%)，其次是收入(26%)和预期寿命(13%)。指数还揭示了各地区在社会地位方面的差距。例如，指数表明，人的发展指数最高的100个市中只有4个不在较发达的南部和东南部地区，而其中有一个恰好是国家首都，还有一个是东南部地区的岛屿度假城市。全国

黑人人口的发展指数(2000 年为 0.70)的改进略高于白人的发展指数(2000 年为 0.811)，但这两组人口的收入差距保持不变，黑人的平均收入只占白人实得收入的 41%。

48. 尽管巴西的增长情况平平，而且财政拮据，但它仍然对建立和维护适当综合性的社会保障框架表现出非同一般的承诺，而且在近期将重点放在了通过收入转拨方案根除贫困上。在现任总统执政伊始的几个内，就在沿袭前政权所行办法的同时采取重要步骤，对巴西处理社会发展问题的办法力行扬长避短。

49. 巴西的公共社会开支总额，包括各级政府的支出，约占 GDP 的 20%，是通过一系列社会保护方案分配的。这项开支的近 60%用于养老金的社会保障支出，以便增加一部分受益人的养老保险额，这部分受益人大多在正式部门工作，只占当前劳动力的 40%(1990 年末，巴西非正式市场的比例为 60%以上)。但是，巴西的这部分社会开支在显著减少，因为它使国内已经很严重的收入不平等状况更加恶化。除了老年社会保障方案外，这部分支出总的来说没有给穷人带来福利。实际上，据世界银行的一份研究报告估计，社会保障开支只有 1%用于 10%最穷的巴西人，而其中的 50%却到了 1%最富的巴西人的手中。

50. 针对穷人和受排斥者的社会保护战略主要包括有条件的现金转拨，如 Bolsa-Escola、根除童工方案、农村老年人或残疾人养恤金方案，以及最近的零饥饿倡议。¹³ Bolsa-Escola 始于 1995 年，现在已覆盖了 6 至 15 岁年龄组学龄期儿童的三分之一以上，其目的是提高入学率和到校率。它规定了一项转拨标准，向人均收入不满最低工资一半的家庭拨款，每个家庭最多可有三个儿童受益。经过评估显示，这项方案可能已使被关在学校大门外的贫穷儿童的数量减少一半。评估表明，扩大覆盖率，增加转拨额，在行政上与类似倡议(根除童工方案)一致，有助于提高该方案的效力。此外，在现行与联邦政府分担费用的安排下，许多最需要该方案的最贫困的市未能享受到这一倡议的利益。根除童工方案的启动，是为了解决城乡地区的童工问题。它也规定向有学龄期(7 至 14 岁)儿童在工作，人均收入不足最低工资一半的家庭提供现金赠款，以使这些儿童上满规定的 80%的课和校外活动课程。参加这项方案的年限为四年，但由于这项方案，童工的比例从 1992 年的 20%减少到了 1999 年的 15%。这项方案被认为是一项计划周到的倡议，鉴于问题的严重性，它将继续适用。残疾和老年养恤金方案是在 1993 年通过了一项法律之后实行的，它向

有一名残疾人或老年人，家庭人均收入不足最低工资四分之一的家庭提供一份最低工资。这项倡议占 2002 年社会援助开支的近 45%。

51. 政府在今年初发起的零饥饿方案主要强调在四年内根除饥饿、营养不良和赤贫。它针对巴西 930 万户家庭的 4,400 万人口。提出并在试行的这项倡议被认为与实现适足食物权一致，符合以权利为基础处理发展问题的方法。该方案承认，根除饥饿不仅仅是一项道德义务，而且也能创造可观的社会经济利益。它虽然最初在赤贫人口集中的东北部地区试行，但采取的方法是兼容并包，面向全国的。该方案集各种措施为一体，实行转拨，以扩大获得食物的范围和改善营养状况；加强提供技术服务和财政资助，以提高最易受粮食不安全影响的家庭农业次级部门的产量和生活水准。转拨的目标是创造食物享有权，它采用限于若干食品的食品券或记账卡，同时规定条件参加成人识字班或职业培训班。该倡议包含一种多部门方法，以提高部门间执行公共部门方案的协同和效益。它的基础是，民间社会的充分参与；它的目标是，预定受益者的大规模动员和参加。

巴西的发展经验教训

社会保障办法

52. 巴西社会保障战略的突出方面是发展有条件和有针对性的转移收入的良好模式。这些干预办法在提高目标家庭可支配收入的同时，成功地促进了儿童及其父母的行为变化，如提高小学的入学率和就学率，提高成人识字率和劳动人口的培训水平，并在这一过程中提高其未来生产率和赚取更多收入的前景。最近，这一办法必须查明和分析社会保护战略中的差距，集中各种干预办法，弥补这些差距。之所以需要这样做，部分是因为人们认为，相当长一段时期以来，经济增长既未保持充分的速率，也未创造充分的就业机会。例如，由于认识到现行社会保护措施偏向于老年人和学龄儿童，没有充分包括青年工作人口，特别是在乡村地区，因此采取了诸如佐罗反饥饿方案和进行了农业改革。更重要的是，这些措施的设计和实施表明，有可能将这些措施置于人权的框架之内，寻求民众参与的、公平、包容和授权的发展。评估最近采取的有些措施的影响尚为时过早，但一般而言，社会保护办法起了作用这一事实反映在各项社会指标的改善方面，反映在关于贫困和不平等的各

项指标稳定方面，甚至在经济动荡和紧张时期也是如此。但是，重要的是要在中期维持这些措施，寻找资源来造就一种有利于投资和经济增长的环境。

持续发展进程

53. 所有这些主动行动能否持续最终关键取决于有关经济是否有能力在宏观经济稳定的情况下保持合理的经济增长速度。巴西经济过去 20 年在这方面的经验并非令人鼓舞。尽管该国在过去几年中迈出了重大的步伐，创造稳定的宏观经济环境和机构机制，鼓励投资，提高生产率，从而促进增长，但该国尚未完全解决各项关键的问题，这也许可以解释该国在这一时期时断时续的滞胀的情况。人们可以争辩说，该国维持增长的能力与公共债务水平密切相关，公共债务不仅限制了资源流向国内私营部门，提高了借贷成本，而且使该国经济面对政府是否有能力满足其融资需求的不确定性，并通过其溢出效应对现金账户产生不利的影响。该国政府在管理其公共债务——大部分为国内债务——方面面临的困难与政府开支不灵活有关：国内生产总值的 4% 固定用于为慷慨的退休福利提供资金，涉及公务部门劳动人口的工资和宪法规定的向国家和市政的转款，因而没有可能在不减少基本社会服务的情况下削减公共开支。

发展的机构框架

54. 巴西通过了一个多年计划框架，为期二十年，以执行一种战略，旨在迎接各种挑战，在其发展过程中提高平等程度、可持续性和生产率。在界定一种能够为实施基于权利的发展进程，以实现发展权而提供基础的发展框架方面，这些目标每一项都发挥着关键的作用。面对长期发展战略的该计划进程是参与性的，将区域和地方的发展与国家和领土的规划联系起来。其重点是以家庭为基础的发展社会保护的办法，而不是零散的部门办法。该发展战略从五个方面详细拟定，根据发展权和各项人权相互依存不可分割的概念，概列了一种综合的发展办法。该战略的社会方面寻求普遍和没有资格限制地获得公共服务，加强文化并以增加收入的形式将提高生产力的好处转给工人。经济方面重点在于宏观经济稳定，创造就业，增加投资和提高生产率，以便在国际上具有竞争力，并减少外部易受伤害性。该战略的区域方面寻求各地区之间的平等，环境方面寻求发展与环境可持续性之间的和谐。民主方

面寻求加强公民的权利和义务，尊重人权和公共政策的参与性管理。通过动员民间社会和受益人，采用社会审计技术，改善对发展进程的监督和责任，这一重点反映在采取各种新的主动行动方面。需要着重指出的是，在人权监督方面，更具体而言，采用一种专门的国家人权报告机制，其形式为国家报告员，依照人权委员会特别报告员的模式，工作内容涵盖教育、卫生、工作、环境、住房、足够的食品、水和乡村土地等权利。

发展权办法

55. 该国政府和民间社会明确地致力于实现人权，包括发展权。这一点明确地反映在该国目前的政治和社会话语中，反映在该国政府的各项主动行动之中，特别是其社会保护办法。访问期间的讨论还揭示出，人们预见到，国际社会通过支持国家行动，在消除贫困和饥饿方面，以及在实现国际商定的其他各项发展目标方面的重要作用。人们指出，在全球化和相互依存的时代，一个或一些国家采取的政策影响到其他国家，如果有关国家正好是经济大国，其影响就更大。国际社会未能为发展中国家创造一种授权环境，解决它们的问题，各国际组织的政策之间缺乏一致性，国际社会未能解决这一问题，这对发展中世界不利。在这方面提出的一个问题是，相对于农产品贸易的好处而言，流向发展中国家的发展援助水平微不足道，发达国家维持数倍于发展援助水平的农产品补贴，从而故意剥夺发展中国家从农产品贸易中获得好处。有人提到世贸组织发展会合缺乏进展。还有人指出，有充分的理由使布雷顿森林机构敏感到发展权概念中所含的发展办法的好处。

四、结 论

56. 鉴于上述，独立专家提出下列结论：

- (a) 从发展权的观点来说，人们认为，与华盛顿协商一致意见相关的自由模式作为一种发展框架不仅在其直接涉及的发展目标方面是有限的，而且在用来鼓励实现理想目标的手段方面也是有限的。基于权利的发展办法，在其谋求的多项目标及其需要采用来实现这些目标的手段方面都应当基础更加广泛。更为重要的是，这样一种办法在国家和国际

一级的政策涉及面和范围方面促进负责任、参与和公平，备有适当的机制对付国家政策和国际环境的各种没有预见到和没有解决的影响；

- (b) 有关经验突出表明了充分和持续的增长在取得符合实现人权的结果方面的关键重要性，同时也揭示了过于狭隘地注重这一问题的局限性，特别是以充分的社会保障和社会安全网的办法为代价。经验表明，在目前全球化的情况下，任何国家都不能保持孤立状态，不受全球经济震荡的扰乱性影响。而且，有关协商一致意见主张的各种手段的扰乱性影响首先涉及劳工方面，但也涉及国内资本方面，如果发展进程要能够持续，其影响要公平，这一问题就必须解决。这反过来又要求协同各种手段的影响，并采用——完全在有关协商一致意见主张之外的——其他各种手段，以实现多项发展目标，如智利的发展经验所明显表明的那样；
- (c) 采取发展权办法的一个核心要素必须是有能力采取充分和适当的有关社会保障和社会安全网的办法。需要充分的社会安全网是因为有与目前各国全球化进程的性质和扩散相关的各种不确定性。在许多情况下，在受益于全球发展的同时尽可能减少其扰乱性后果需要国内政策和方案作出几乎实时的反应和调整。这种反应及由此而来的调整进程常常受制于发展中国家机构能力的限制，无法跟上全球发展，受制于这些国家所面临的政策自主权的丧失，因为现行国际经济和贸易制度与现在的工业化国家在其发展阶段所面临的制度不同。提供社会保障的理由是，一方面需要在个人没有积极从事经济生产进程之时为其提供支助，另一方面需要建立个人的能力，其方式有助于他们更好地融入生产进程，从而同样从经济扩张中获得好处；
- (d) 在从人权角度看待发展方面，下列三个国家各自都有一些经验可以提供：阿根廷社会安全网获得成功；智利从长期的观点看待社会发展战略，并将其置于很好的宏观经济平衡之中并在财政问题上持谨慎态度；巴西用基于权利的办法处理社会保护问题。但是，它们都没有提出实现发展权的完整工作模式；

- (e) 有关经验突出表明了国际合作在实施基于权利的发展进程方面的重要性，表明这一进程有可能采取不同的形式，时期长短各异，依有关国家的情况而定。例如，在阿根廷，其形式可能是规定实施一种基础更为广泛的“反循环”政策，涉及有关社会安全网的一个充分的方案，特别是在危机时期，而不是迫使该国产生更大的初级盈余；在智利，其形式为通过贸易协定便利该国出口的市场准入；在巴西则可能涉及维持流向社会部门发展的资源，同时找到资源促进增长。在每一种情况中，在实施改革的过程中以及在管理危急之时，国际社会的支助都可能会帮助促进和保护人权。在这方面，也许应当将部分社会部门的开支视为投资开支，而非消费开支，因为其会影响到实施调整方案的国家必须采取的政策，以实现与多边机构和捐赠方商定的一些宏观参数的目标。这种安排有可能帮助制定和实施中长期社会发展政策，以及在危急时制定和实施社会安全网方案。独立专家在其第六次报告以及先前的报告所载对发展影响的分析中讨论了其中一些问题；
- (f) 每个国家都必须有关于社会保护和社会安全网方案的整体眼光和战略，以便能够采取主动行动，以一种全面的方式解决被排斥的部分人口的问题。这种办法的好处在巴西的个案中十分明显。

注

¹ This is a report of the mission conducted by the independent expert, Dr. Arjun Sengupta, assisted by a staff member of the Office of the High Commissioner for Human Rights, to Argentina (10-12 March 2003), Chile (13-15 March 2003) and Brazil (11-16 August 2003) and is based on the materials submitted by and the extensive discussions held with government officials, academics and professionals and representatives of non-governmental organizations.

² E/CN.4/1999/WG.18/2, A/55/306, E/CN.4/2001/WG.18/2, E/CN.4/2002/WG.18/2 and E/CN.4/2002/WG.18/6. These reports are available at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev/htm>.

³ See independent expert's fifth report for further discussion on this issue.

⁴ A particular kind of economic growth may also have a constitutive role in the notion of the right to development when seen in terms of the opportunities that it generates for people to be productively employed and have a life of dignity and self-esteem.

⁵ The 10 items identified in the original Washington Consensus were: emphasis on fiscal discipline; prioritizing public expenditure in activities “with high economic returns and potential to improve income distribution” ; tax reforms; deregulation of interest rates and an end to directed credit; exchange rate regimes to encourage competitiveness and stability; liberalization of trade policy; encouraging foreign direct investment; privatization; deregulation of domestic production; and securing property rights. See, for instance, Williamson (1990, 1997) and Birdsall et al. (2001).

⁶ See, for instance, A. de la Torre, E. Yeyati and S. Schmukler, *Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina’s Currency Board*, World Bank Policy Research Working Paper 2980, February 2003.

⁷ The poverty estimates are based on the Government’s official poverty line of 160 pesos per male adult per month in 1998 and an extreme poverty line (based on the food consumption portion of the poverty-line figure) of 69 pesos per month at 1998 prices, calculated on the basis of the 1986/1987 Income and Expenditure Survey. These poverty lines are adjusted for prices over successive years, using price indices data for the Greater Buenos Aires region for the food and non-food components of the consumption basket. The poverty estimates are based on incomes, not expenditure. Further, though capturing the trend, the poverty estimates exclude the rural population and to that extent understate overall poverty.

⁸ See, for instance, “Poor People in a Rich Country: A Poverty Report for Argentina” , World Bank Report No. 19992 AR, March 2000.

⁹ Gallego and Loayza, “The Golden Period of Growth for Chile” , November 2001.

¹⁰ The poverty estimate is based on the poverty line defined by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). The comparative figure for 1999 is 33.9 per cent. The World Bank poverty estimates are lower due to a lower poverty line.

¹¹ Though income distribution has marginally improved over the 1990s, it continues to be among the least equal in Latin America. Between 1990 and 1999, while the overall Gini coefficient was nearly stable at 0.60, the Gini coefficient by household source of income declined from 0.57 to 0.53 for wage earners, 0.59 to 0.57 for self-employed or own-account workers, 0.76 to 0.55 for households dependent on transfers and from 0.91 to 0.81 for households with income from property ownership.

¹² See for details *Human Development Atlas of Brazil*, UNDP Brazil.

¹³ More recently, in November 2003, the Government created a programme called *Bolsa-Familia* which unifies all procedures for the management and execution of actions by the federal Government related to income transfers under its various initiatives.