



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/49
11 February 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

人权与赤贫

人权与赤贫问题独立专家阿尔琼·森古普塔的报告*

* 本报告迟交是为了列入现有最新资料。

内容提要

人权委员会第 2004/23 号决议决定延长赤贫问题独立专家的任期。阿尔琼·森古普塔(印度)被任命为新的任务负责人。

独立专家在提交委员会的第一次报告中，对贫穷和赤贫建议了一项定义；探索了这一定义可与人权建立联系的方式；并建议了一些能通过实现人权来帮助更有效消除贫困的具体行动。

独立专家提出了下列可帮助促使消除贫困战略更加有效的具体建议：

- 赤贫应当界定为收入方面贫困、人的发展方面贫困和受社会排斥境况的一种组合，这样就涵盖了缺乏基本安全和生活能力被剥夺的概念。这一定义既能够用来制定针对这一提法的每一方面的政策，也可以用来制定全面综合政策。
- 需要通过一项决议或宣言，将贫穷定性为对人权的一种侵犯或剥夺，并相应地提出实现人权和根除贫困两方面的义务。但即使没有这种文件，仍然应当能够依据人权的推动性作用，在执行消除贫困措施方面取得很大进展。
- 在国家一级，行动的目标应是实现公民、政治、经济、社会和文化权利，以便消除贫困，并消除社会排斥现象。尤其重要的是，应当设置目标明确的和可持续的创造就业机会战略，以此作为消除贫困的有效而直接的措施。这就需要制定以人权为基础的国家消除贫困战略。
- 在国际一级，应当建立一个旨在协调各国政府和各种机构之间发展合作活动的机制。为此应着重强调国际金融机构的作用，其中包括对其《协定条款》的可能修订，从而为以人权为基础的消除贫困战略设立一个不限成员的融资体系或可赎回基金的融资机制，并为扩大穷人、受排斥者和弱势者的就业机会计划而专设一个供资窗口。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 2	4
一、赤 贫的定义	3 - 22	4
二、赤贫与人权	23 - 35	10
三、国家行动	36 - 45	13
四、国际行动	46 - 52	16
五、结论和建议	53	18

导 言

1. 人权委员会和增进和保护人权小组委员会近十年来一致通过各种不同的授权来审议人权与赤贫问题，以便探讨两者之间的关系。将赤贫定性为对人权的一种剥夺，以更加了解这种状况的性质和起因，并据此更有效地解决这一状况，一直是这项审议的核心内容。本报告是根据委员会第 2004/23 号决议所提交的，独立专家在报告中先着手综合以前的工作，然后再建议各国和国际上为消除贫困而应当采取的具体步骤。

2. 报告第一节以过去的各种提法为基础，对赤贫提出定义，从而能够集中注意解决这一事项的具体措施。第二节探讨所提定义与人权之间的联系，同时建议如何将消除贫困的问题与实现人权有意义地联系起来。第三节从人权角度讨论各国为消除贫困而可以采取的措施，而第四节集中讨论在国际合作之下将消除贫困作为履行人权义务而可以采取的国际行动。最后一节为结论和建议。

一、赤贫的定义

3. 通常，贫穷被看作是缺乏满足基本需要的收入或购买力。依照对基本概念的理解，这种收入上的贫穷可以从绝对或相对的角度来审视。简单的绝对诠释方式就是设定维持合理的健康状况所必需的最低每日食物热量摄取数，同时再加上一些被认为体面的社会生存所必需的非食物物品。这些物品一旦有了明确规定，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被认为是穷人。随后就可以将这种贫困线的空间和时间、国与国之间所涉人数等指标作一比较，并观察某一国家在一段时间里是否比以前贫穷还是富裕了。

4. 另一种绝对诠释收入贫困的方式是按常规标准来认定一个人均开支水准作为贫困线，例如按相应的购买力水准设定每天一美元，或每天二美元。这种方式可以避免确定食物最低热量标准的困难，以及确定何为最低非实物物品消费数基本性质方面的困难。但是这种方式要求接受一种最低商品组合，其中价值以每日人均一美元或二美元来计算，以此作为确定某一国家在某一段时间内的贫困情况。

5. 收入贫困也可以以相对的方式来看待。基本需要可能有赖于一国的社会文化常规标准，据此，即使某人的收入足以满足最低生存和基本消费需要，但是，如

果其收入无法使她获得从社会文化标准来看是必须的物品和服务，她还是可以被看作穷人。因此，按收入贫困标准来看，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。例如，在美国，一些人的收入可能无法使之取得如备有暖气和卫生设施等起码的正常住房，或足以保暖的衣装，或从住所前往工作场所的运输工具等等条件，因而会被看作是穷人，尽管其收入对取得达到热量标准的食物和其他基本的消费品而言是绰绰有余的。尽管一些国家的贫困线比其他较穷国家的要高得多，但是贫困状况仍然涉及到取得物品和服务的能力，因而涉及到购买力或收入。可以从收入分配情况而直接对相对贫困下另一种定义。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。欧洲的一些国家，贫困线被订为平均全国收入的一半，生活在这一水准之下的人便是相对贫穷的人。

6. 透彻认识到这种相对贫困的特殊性质极为重要。我们一旦脱离了贫困的绝对化观念，便就进入了社会关系的范畴，对社会常规标准的确定，以及为获得满足这种标准的物品和服务能力的确定。我们在下文即将扼要讨论的社会排斥概念就是这种收入贫困的相对概念的延伸，只是这种概念超越了简单的物质和服务购买力，而涵盖了收入概念并不包含的其他内容。¹

7. 收入贫困概念范畴内的贫穷和赤贫两者间的差异基本上在于这一现象的程度或涉及面。由于贫困是按取得和提供物品和服务的能力来界定的，赤贫即指对远较少量的物品和服务篮子的掌握能力，及(或)贫困所持续的时间较长。例如，如果将人均每天二美元设作贫困线，则每天一美元可以被看作赤贫线。另外，如果一些人连续几代处于贫困状态，这些人便可以称为处于长期贫困，并可以认为属于赤贫。依照相对诠释的理论，几代长期处于贫困状况的人可能遭受到长期的严厉的社会常规标准之影响，因为社会指望这些人以某种特别的方式行事，或起到某种特定的角色，这些人的行为既很难脱离这种指望，也确实有别于高收入者和社会主流成员的行为或角色。因而，处于长期赤贫境况的人往往受到社会排斥。

8. 但是，在过去 20 年里，关于贫困问题的论述远远脱离了收入标准。现在，处于贫困状况的人被认为是“福祉”遭受严重剥夺的人。收入只是福祉的一个方面而已，更重要的是，收入在确定享受构成福祉的其他方面所发挥了决定性作用。实际上，许多观察者认为收入只是一种具推动作用的可变因素。但是，从概念上看，

并没有理由为何不把收入认为既是组成内容，又起到决定性作用。收入可以被看作是成就福祉的生活中各种美好事物的代表性变素，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(即使所有这些并不能在实际上获得实现)。但是，一般地说，收入的决定性作用比较重要。收入的增加可能并不足以改善福祉的其他组成内容，但是在多数情况下收入却是一项必要的先决条件。

9. 有鉴于此，关于发展问题的文献除了将收入增长作为发展目标之外，还直接考虑将福祉的其他内容设定为发展的目标。这种思维方式的逻辑在开发计划署《人类发展报告》²中就有中肯的阐述，该报告为提出人类发展指数，除了人均收入之外，还对健康、教育、粮食、营养和其他基本需要或体面生活的需要制定了某些指标。于是，贫穷可以被看作人类发展机会被剥夺，而赤贫则被看作为人类发展机会被极端或严重剥夺。

10. Amartya Sen 提出了一些根本理由来支持将这些人类发展指数看作为福祉概念的组成内容，他认为，福祉概念系指一个人能过上她所珍视的那种生活的能力，即一种相当于“生存并行动”的生活³。Sen 先生并进一步指出，从亚里士多德到亚当·史密和其他许多后来的科学家、经济学家和决策者，这种思维在我们的智力传统中一直有着很深的根基。他创造了“能力”一词，将其界定为从某人选择处于的状态或选择作的事的角度来衡量能过上有价值生活的自由或能力。从这种观念看，贫穷可以被界定为丧失这种能力，而赤贫可以被看作是这种能力的极端丧失。

11. 将贫穷界定为能力丧失的定义涉及许多方面，关系到每个人确认其福祉的各种自由。但是，目前尚不可能对这种能力设定一项普遍公认的衡量标准。最接近这种标准的就是拟定人类发展指数。开发计划署的报告确定了一些指标，以此代表作为能力组成成份的各项特定自由。例如，预期寿命或婴儿死亡率的指数被称为过健康生活的自由指标。同样，识字率或入学率代表了脱离无知和缺少教育的自由。显然，这些指标并不反映任何这些具体自由的所有方面。而且任何平均或综合指标，或这些指标中的一些组合也无法代表能力概念完整的总体多方面性。但是所有这些情况并不影响能力理念广为受人信服的力量，这种理念着重强调的是作为福祉的自由概念中每一单独的方面。这就强调指出了，为根据具体背景实现上述各项自由，有必要作出各种政策、措施和社会安排。它并且集中注意了社会安排和各项政策不

断变化的过程和结果，强调自由具有要素组成作用和决定性作用。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。同样，收入可被认为是一个组成要素、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。

12. 据此，能力贫困系指没有基本的能力，这被认为是收入贫困和人类发展贫困的一种组合。对于何为“基本”，必须有某种形式的一致意见，从而设定判断贫穷水平的指标，而“基本”的定义是因国家而不同的。在估量贫穷时，必须同时考虑收入贫困和人类发展两者的内容和程度，并考虑到两者之间的相互依存关系。

13. 贫穷理念的第三个内容就是社会排斥。这与收入贫困和人类发展贫困有很大区别，是“福祉”理念的不可或缺的内容。这一理念既可以从具有内在价值的要素作用来看待，也可以从其影响享受其他福祉的决定性作用来看待。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情况一样。

14. 社会排斥的概念在法国的经济和社会文献中论述得最多，也是多数欧洲国家政策讨论的核心问题⁴。法国对于社会排斥的定义是，能促使社会协调地、有秩序地发展的那种社会纽带受到破坏。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”。这一概念也在其他许多国家的决策中采用，并且涉及到了在不同背景下的地位不利状况和不安全状况问题。其根本主题是要将社会排斥看作为与社会融入的相反，在社会排斥情况下，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”。旨在确定相关问题和提出有关解决办法的分析主要集中在“相关性”方面，即研究由个人组成的不同群体是如何相处的，而社会机制、机构和行动者的互动又如何造成了剥夺。

15. 正是社会排斥的社会关系问题本身对有关贫穷的论述提出了独特价值观。收入贫困和人类发展贫困的焦点是个人，而社会排斥的焦点则是社会关系。当个人由于没有适足的收入，或无法实现不同形式的人类发展而遭剥夺时，她的境况可以从收入贫困或人类发展贫困角度来分析。但是，如果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，那么这一问题从社

会排斥角度来分析就更加切题。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。

16. 当然，在分析这些前因后果时会有发生很多重叠，因为丧失收入和人类发展丧失都是在社会背景下发生的事物。但是，从观念上看，这些是分析的独特方面，必须从其各自的特性和领域角度来探讨。例如，饥谨，或被剥夺消费食物能力是由于个人的收入不足，或者是由于收入实际价值减少的外在因素导致粮食价格上涨所造成的，则这种情况最好应当以收入贫困来分析。一个人由于健康状况不好，失业(或缺少取得就业机会的技能)而无法消费食物，这种情况都属于人未能获得发展的状况。但是如果饥谨是由于饥荒所造成的，在这种情况下即使国家拥有大量粮食，但是社会的组织结构剥夺了某一群体取得粮食的机会，这一问题便是社会排斥问题。许多发展中国家存在社会排斥现象，其中一个实例就是家庭内部对妇女的歧视，从而阻碍了其公平取得粮食的机会。

17. 强调指出这种社会排斥理论体系的特定性质是十分重要的。从文字上看，各种形式的剥夺往往被称为“被排挤”而无法利用某些设施。如果不确定、不着重指出问题的社会关系侧面，表明其与剥夺的其他起因不同，则采用这种语言与事无补。当然，由于这些起因是相互依存的，将其一一区分开来分别确认就是困难的。收入贫困和人类发展方面的贫困可以造成社会排斥，同样，社会排斥也会造成收入贫困和人类发展方面的贫困。但是，对于不同起因，尤其是对于剥夺的认真分析可以得出令人冒塞顿开的答案，而且能导致解决问题的更有效方法。

18. 在本次专家报告和以后的专家报告中，我们在实际论述中将使用收入贫困、人类发展贫困和社会排斥综合起来的贫穷定义。赤贫将被看作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。长期贫困定义系指遭受到收入贫困和人类发展贫困以及社会排斥的时间很长的人这种状况使社会关系僵化，因为其他群体认为遭受贫困的群体永远地脱离不了贫困和社会排斥。为解决这一局面，就必须将注意力集中在(远远超脱解决收入和人类发展贫困问题的)摆脱社会排斥的措施之上，尽管收入和人类发展两方面依然需要得到密切注意。

19. 对于赤贫的这种观点与其他定义并不矛盾。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⁵为基础的，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。第一位人权与赤贫问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊在 1996 年提交的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1996/13)中对这一理念作出总结：“缺少基本安全意味着缺少一种和多种使个人和家庭承担基本责任并享有基本权利的要素……当缺少基本安全同时影响到人们生活的若干方面时，当它属于长期性的并且严重妨碍了人们在可预见的将来重新获得权利和重新承担他们的责任时，缺乏基本安全便会导致长期贫困”(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。长期贫穷的理念着重强调了“严重影响人们恢复其权利的机会”的基本安全匮乏境况中受社会排挤这一侧面。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。

20. 目前已由人类发展文献广为接受的能力贫困概念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。这一定义将收入和人类发展结合起来作为能力的组成内容，既是组成要素，也是决定性因素。两者既有自身的内在价值，同时又能相互影响对方的程度。如果构成“理想生活”的所有内容都能够被确定为人类发展的要素，则收入就只能发挥一种决定性作用。但是只要这一点没有可能，收入便可以代表所有那些未确定的组成要素。

21. 由于 Sen 先生的理论基本上是从个人角度出发的，有时候人们声称，基本能力贫乏的概念的未能充分反映，关于社会排斥的关联性概念。但是，Sen 先生强调否认了这一点，他指出，“我们很充分理由珍视自己不被排除在社会关系之外，从这一点看，社会排斥可以是能力贫穷的一种直接组成因素。”⁶他提到，亚当·史密着重注意到“无法不感到耻辱地出现在公众面前”的一种遭遇，指出这就是社会排斥形式的能力剥夺境况。此外，被排除在社会关系之外还能造成其他受剥夺的境况，例如无法获得就业机会，从而造成贫穷，于是又导致其他方面的剥夺。Sen 先

生指出，“因而，社会排斥可以是能力剥夺的一种要素，也可以是导致能力丧失的起因”。

22. 对本报告而言，我们的目的就是要指出这些定义的相互一致性，并承认赤贫的概念是收入贫穷、人类发展贫穷和社会排斥达到严重和持久形式的一种组合概念，它与能力理论是一致的，而正如 Sen 先生指出的那样，这一理论涵盖所有形式的剥夺以及社会排斥现象。在界定赤贫时，通过指明三种基本内容(它们同时发挥组成要素和决定性的作用)，我们便可以集中注意具体的因素。

二、赤贫与人权

23. 在将赤贫定义与人权联系起来之前，先研究一下这项联系工作的价值也许不无裨益。如果从人权角度分析赤贫可以加深了解这一现象的性质，并更有可能通过较适当的政策措施消除这一现象，那么比之将其主要作为一种用常规政策来解决的社会经济问题来考虑，前一种方式就有明显的优势。人权的说法显然较容易为人接受，因为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。但是，要超越纸上谈兵，就有必要认真地审查一种概念，就是消除贫穷乃一项人权，被认定的责任承担者必须为此承担落实的义务。

24. 确实，将理想目标认定为人权的意义主要在于相应地应履行义务。人权一般被认为是社会上所有个人作为人类而享有的固有的崇高目标。社会的代理行动者(个人、机构、公司和政府)都有义务帮助个人享受其权利。国家被认为是这项责任的主要承担者，有义务制定各项法律和机制，以便影响其他行动者的行为，担负起保护、尊重和实现人权的义务。

25. 人权义务是具约束力的义务，必须为履行这些义务设置机制。责任承担者必须经由国家或国际的特别机构或委员会通过立法或执法行动，甚至通过独立与该国内司法体制的同侪压力和公共行动，来实现人权从而履行其责任。

26. 所有缔约国一旦批准国际人权文书，以及国际机构和其他机构，均有义务保护、促进和实现人权。在这一过程中，它们也许会遭遇困难，因为影响到实现人权的许多因素，而代理行动者(例如国家或国际机构)的行动和政策并不一定能始终带来预期的结果。但是约束性的义务是指这些行动者必须能够显示，它们已单独地

和与他方一起尽了一切努力通过各项最有可能达到这些目标的政策和方案，来实现各项权利。

27. 显然，如果消除赤贫即可以认为人权获得落实，则会大大推动国际上在这方面的努力。为做到这一点，首先需要将赤贫的性质确定为与未实现人权直接有关。对于是否可将赤贫称为一种侵反人权现象，以及赤贫是否由违犯人权所造成的一种境况这些问题，曾有过大量辩论。这些假设不仅在界定赤贫的特征性质上看，而且从相应的政策义务和影响看，都是不同的。如果赤贫本身可以被确定为一种违反人权的现象，那么有关国家和国际社会都有责任尽最大努力直接消除这一现象。据此，讨论的实际重点便将是何种政策对于消除贫困可能产生最大影响，以及可以采取何种步骤来补充因相应的责任承担者未能作出“最大努力”而存在的缺陷。但是，如果指称赤贫是因未实现各种人权而造成的状况，那么各方的义务就在于要实现这些权利。而这项工作本身可能足以消除赤贫、也可能不足以消除赤贫。

28. 在后一种假设中，人权被认为具推动作用，可为权利持有人创造享受福利的条件，并最终消除赤贫。而在前一种假设中，人权是与消除赤贫相一致，是福利组成要素。如果消除赤贫困的义务是源自人权的决定性作用，那么即使人权得到实现，还会有其他因素或决定性可变因素会阻止贫困得以根除，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其他的决定性因素。但是在无贫困情况下如果人权本身便是福利的组成要素，那么相应的义务就会包括为消除贫困所必需的所有政策。

29. 因此，在人权领域开展工作的团体希望将赤贫看作是违反或剥夺人权现象的一个构成要素。但是，从逻辑上讲，将这两种概念等同起来并不是那样简单的。只有当甲和乙均满足了“如果而且只有如果”的双重关系，或者满足了相互推动的必要充足条件，概念甲或类别甲才可以被看作等同与概念乙或类别乙。如果违反人权足以造成赤贫，而如果赤贫也必然造成违反人权的现象，那么赤贫概念和违反或剥夺人权概念就可以看作是等同的。如果赤贫可以在没有违反人权的情况下依然存在，那么这种等同性就无法确立。但是，从实际经验和逻辑上都可以显示，违反或剥夺人权会造成并能推动造成赤贫状况。实现这些权利对消除贫困仍然可以被看作是重要的，而且常常极端重要，而消除贫困的方案可以用基于权利的方式来制订，即以实现人权的方式来制订。

30. 有时，关于侵权概念与剥夺权利概念之间的相关性引起了辩论，但是它们发挥的决定性作用角度来看人权，这种相关性其实并不存在。不过，如果实现人权被看作是消除了赤贫的福利的组成要素，则由侵权所产生的义务便不同于剥夺权利所产生的义务。违反权利是指责任承担者(国家或国际机构)为了达到其他目标而蓄意推行的政策导致了赤贫。随后，出于义务，要求对代理机构的行动提出某种形式的谴责，甚至赔偿。但是如果起因是剥夺人权，而这种状况又不是出于机构的任何动机或积极作用所造成的，那么义务承担者的义务则主要应是制订促进和实现人权的方案，从而推动消除赤贫。

31. 将赤贫界定为收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的混合物这一定义完全符合 Wresinski 神父关于缺少基本安全的定义。这种方式也应当可以显示，实现全部人权应能有助于消除基本的不安全，从而消除赤贫。但是，将缺少基本安全与人权两者等同起来是困难的。基本安全的概念被看作实现人权后所带来的境况也许比较符合情理，但是却不能倒过来说是基本安全要求实现人权。人们可以在享受不到所有人权的情况下仍然享受基本安全。据此，由于目前公认的人权体制，按照从事人权活动的团体的要求，可能无法将缺少基本安全或赤贫的现象与缺少人权等同起来。为此，基本安全应当被认作为一项独立的人权，只有通过国际公共舆论施加压力，通过一种基于协商一致意见的国际立法的适当进程、条约、公约或联合国决议，才能实现。

32. 这一情况类似于能力的剥夺。由收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的混合物造成的赤贫可以界定为极端的能力缺乏。但是，如果称能力剥夺等同于剥夺人权就可能不符合情理，除非因能力剥夺而失去的自由被认为是、而且被称作是人权。事实上，关于能力的文献和关于人权的论述都曾经试图确定，人权根本就是对于所有人类都有权享受的一些基本自由的要求。从这一观点看，能力的剥夺可以被看作是人权的剥夺。其中唯一问题是，作为构成要素的自由必须被认定为通过“适当进程”而规定的人权。国际人权法目前仅承认少量的一些自由为人权，例如公民权利、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利。而能力所涉的领域要广得多，它涵盖一个人能过上有价值生活所必需的各种自由。与赤贫概念相对应的基本能力只包括全部能力的所涉面中的一小部分。如果这一小部分被看作符合目前被认为权利的各项自由，那么赤贫或基本能力剥夺可以被认作为人权的剥夺。

33. 在国际人权法中，有一项经 1986 年《发展权宣言》通过、并在 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》中经国际协商一致意见重申的发展权⁷。发展权是一项当所有基本自由和人权都已经实现之后，享受逐渐改善的福利的权利。所以，赤贫的状况可被认为是剥夺或侵犯了被社会确定为穷人的群体的全部基本自由和权利。发展权适用于所有人，而尤其适用于被社会一致确定为穷人的个人所组成的群体。剥夺这项权利是指同时遭受到收入贫困、人类发展贫困和社会排斥，从而处于极端贫穷的境地。

34. 尽管发展权得到了联合国各项决议包括 2000 年千年首脑会议的承认，但是，对于这项权利的内容以及相应的义务性质仍然没有达成协商一致的意见，国际社会还在继续对这一问题进行辩论。但是，一旦达成一致意见，它便可以直接满足将赤贫等同于剥夺人权的要求。

35. 但是，国际社会按人权制订方案，采取行动，接受消除赤贫的挑战，并不需要等到达成协商一致意见以后才进行。可以表明，人权(公民权利、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利)的实现对于消除收入贫困、人类发展贫困和社会排斥是极为重要的，因而，对消除赤贫也是极为重要的。为制订这类方案，就必须确定不同的责任承担者的义务，并拟定国家行动和国际措施。如上文所述，人权要求国家充任主要的义务承担者，同时也要求国际社会(也由国家所组成)，同时包括通过国际机构充当主要的义务承担者。以下两节将从人权义务角度分别讨论国家和国际消除赤贫的行动。

三、国家行动

36. 各国可以通过政府的直接行动，并通过各种奖励措施以及抑制措施间接地影响其他行动者，来开展消除贫穷的经济方案，关于这些方案的文献很多。同样，关于消除社会排斥现象的问题也有大量文献，所有这些都与解决赤贫问题有关。这里不准备一一细谈，相反，本文将着重指出可导致消除赤贫的具体涉及人权的行动或措施。我们不必细谈实现各项权利与消除赤贫的具体细节之间的明显的直接关联。例如，实现适当生活水平、粮食、社会安全或就业的权利很容易就可看出对收入贫困有直接影响。还有其他一些经济、社会和文化权利可以直接推动改进人权发展指标。可以指出，公民权利和政治权利加上经济、社会和文化权利，是消除社会

排斥现象的最有效手段。前任赤贫问题独立专家和特别报告员，以及经济、社会、文化权利委员会的著作都是极好的参考文件。

37. 推行人权政策的一项极重要要求是，已批准国际人权条约的所有国家都必须将这些条约收入其本国的法律体制中。

38. 其次，除了拟定国内法律体制外，而且尤其是如果在应用这一体制方面已经拖了一段很长的时间，那么有一点很重要，就是所有这些国家都必须建立其本身的国家人权委员会，从而能够在发生侵犯人权时决定、审查和建议适当的补救行动，据此个人和群体便能够诉诸此类行动。现在，国际上已经有了建立此类国家机构及其具体工作的公认程序。应当开展普遍的宣传运动，在世界各地设立这样的机构，并开展普遍的运动，传播人权教育。的确，所有人权方面的工作做法是否有效不但有赖于首先确认各项义务，并建立机制来履行这些义务，同时也有赖于个人或群体通过公开的行动和法律程序要求这些权利。人权教育和认识是先决条件。国际社会刚刚结束了人权教育十年，还必须在全世界所有国家，包括发达国家和发展中国家，大力开展各项努力。

39. 第三，必须以有计划、协调一致的方式采取各项措施，来推动促进实现人权的发展方案。这一点已经在发展权问题独立专家所有报告中都已有所阐述。人权应当是逐步实现的，有些人权的实现要先于其他人权，而进展的速度有赖于社会、法律和经济机构的灵活性，以及资源的供应情况。从实际意义看，经济发展即意味着必须对这些机构进行改革，使之能适应社会所接受的不断变化的目标，同时在这种情况下实现人权，并充分地扩大资源。确实，资源和体制方面的困难对于实现人权的进度具有重要影响。因此，国家人权发展方案要求各国开展协调一致的行动方案，通过资源的增加和体制调整来消除这种障碍。

40. 为消除赤贫，必须更加具体地集中注意这些方案。这些方案应当提出目标明确的行动，改善生活在贫困中的人或群体的境况，他们被确定为最脆弱、在收入和人类发展方面存在根本匮乏，并大多情况下无法参与社会互动的人可群体。这些方案并应以妇女为重点。许多基于经验的研究表明，允许妇女充分享受所有各项权利对于整个社会享受这些权利会产生重大影响。旨在实现人权的国家方案必须充分考虑到这些因素。

41. 针对特定群体的经济发展行动方案对政府行为所提出的质量要求在许多国家都无法轻易达到。仅仅依赖市场本身很难可以实现这些特定目标，往往反而会进一步加深弱势群体被剥夺。这就着重说明了，要实施一切基于权利的有效发展方案，对施政体制进行改革是有必要的。同样，关于施政问题也有大量文献，必须从人权角度来进一步探讨这些文献。如果不改进施政体系，就极难保证能够实现人权。

42. 如果涵盖所有部门的国家经济发展方案耗时太多，困难太大，那么从改善收入和人类发展贫困方面以及社会排斥方面看，有一项方案对消除赤贫能产生巨大影响：这就是创造就业机会，尤其是为居住在城乡地区的穷人，特别在无组织的劳工部门创造就业机会。就业提供收入，并能使人们接触到人类发展方面的所有设施，接着这又能提高生产力，促成就业的可续性，这是克服社会排斥的一条重要途径。靠社会保障过活的人可能在收入贫困方面得到了保护，但是由于没有工作，可能还是无法脱离社会排斥的侮辱。即使在工业化国家里，失业也是社会排斥的一个主要起因。在多数发展中国家，公开或变相的失业是赤贫的所有方面的根源。世上如果有一项能最有效解决赤贫问题的行动方案的话，那肯定就是创造可持续的就业机会方案，尤其是为弱势和社会边缘群体创造就业机会。仅仅为了生存，这些人往往就无法完全失业。因此他们去从事不安全的，有时候有危害的低产低收入工作，例如分散在城乡各地的家庭企业和私营企业，或微形企业和小型企业。

43. 非正式部门的创造就业机会方案必须以三项根本衡量标准为基础。首先，方案针对的人必须能够获得培训，这就要求在全国各地建立设施，来满足具体的、但是初级的简单技能要求。这一方案必须按市场对这些技能的需求来设定，同时配有公共支持，以便通过培训和职业教育来增加技能的供应。其次，这些半技术工和初级技术工的产品必须能够进入市场。与市场的挂钩有赖于信息、运输设施和通讯。与产品市场建立挂钩的同时，还应伴随能进入原料市场以及利用生产所需的基本服务，例如取得电力、水源、住所和卫生设施的机会，随后还应能取得财政资源。扩大在许多发展中国家已经设立的小额信贷设施，加之以充分的再筹资和适当的风险分担来改变国家的现有金融中介机构的运作方向，这些工作必须在这些国家里得到中央银行的支持，而且应当经常得到国家和国际金融机构的支持。

44. 在雇用此类劳工的生产单位扩大之时，按这些方案创造就业机会是否具有可持续性，不仅将有赖于采取所有上述步骤，而且也有赖于允许方案参与者最终能

获得高水平的技能、与终端产品和原料大市场的挂钩、以及取得更大资金来源的机会。也就是说，如果整个国家希望全面降低失业率，那么支持人口中无组织的、贫穷的和低技能的人民扩大就业的计划就必须逐渐演变为全国的总体就业战略。

45. 符合人权标准、尊重国际劳工权利和标准、消除由收入贫困、人类发展贫困和社会排斥所导致的困境的创造就业机会计划对于发达国家和发展中国家同样普遍适用。计划中的哪一项特定内容应当占主导地位取决于相关国家的自身经济和社会状况。有时候，社会排斥问题会比诸如提供最低收入水平的问题更需要解决。在其他一些情况下，人类发展问题，例如适当的保健服务或教育设施或者适当的住房可能是优先事项。但是，一般地说，扩大就业的方案可以是处理作为剥夺人权的赤贫问题的最有效举措。

四、国际行动

46. 实现人权的国际义务的具体形式就是开展国际合作，这是世界上所有国家根据《联合国宪章》第五十五条和五十六条承诺开展的，另一具体形式就是在各项国际公约所明确规定的各项义务。国际社会必须创造一种有助于实现人权的环境。一旦作为主要义务承担者的国家实施了各项实现人权的政策，则国际合作能够提供援助，并通过债务重组提供增加信贷的机会，同时还可有更多机会进入国际市场，进行出口和技术转让。但是即使发展中国家未能采取国家行动，国际社会仍然有义务维持一种自由贸易和资金和技术自由流动的环境，从而帮助贫穷国家增加产出，并增加就业机会。

47. 推行以参与、问责制、透明度、公平和不歧视的人权标准为基础的各项政策，会激励国际社会各个机构采取各项政策，具体以消除收入贫困和人类发展贫困以及社会排斥为目标。改变所有机构的业务运作方针对于这些机构是极端重要的，其中包括开发计划署、世界贸易组织、世界卫生组织(卫生组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国工业发展组织(工发组织)。但是最重要的将是世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)这两个主要国际金融机构的作用，以及帮助在这些国家取得资金的其他区域机构。关于国际合作的大多数报告最近强调了发达国家增加官方发展援助(官发援)的必要性。在所有消除贫困的方案中重申这一点是十分重要的。如果没有对官发援增额设定意图明确的

目标，并在市场不景气或者运作失常的情况下提供支助机制，则任何这类方案都不会成功。但是，需要协调官方发展援助与国际合作政策。必须建立一种机制，来管理发展伙伴关系或发展协约，前任发展权问题独立专家的报告已经阐述了这一点⁸。另外，可能有必要按照千年发展基金，建立消除赤贫的特别基金，以便补充这方面的机制。

48. 当今与这项工作最相关的机制是货币基金组织和世界银行所推行的减贫战略。不必设立新的机制，而仅仅为这一战略机制建议改进措施，使之能在实现人权的框架里将目标明确地设定在消除贫困之上。为此，或许必须立即在这方面采取三项措施。

49. 首先，正如现任独立专家在其最后一次报告(E/CN.4/2004/43)中所建议的那样，可以修订世界货币基金组织和世界银行的协议条款，从而，对货币基金组织而言，可在第一条第(二)款和第四条第一节第(一)款中、对世界银行而言，可在第一条第(三)款和第三条第5节(b)款中，插入“同时又尊重人权，特别是经济和社会权利”一语。只有作出如此修订，这些机构才能摆脱无法在其业务中将注意力集中在人权目标上的情况。不过可以指出，由于建立这些机构的成员国受到了国际条约和公约义务的约束，所以这些机构本身同样受到这些义务的约束。但是，由于这些机构的业务是以其《协定条款》为指导的，而目前这些条款又没有明确提到人权义务，因此修改这些条款，在条款中纳入这类规定也许比较简单和有用。据此，从事人权活动的团体应当实施利津女士的建议，并在其各自机构的理事会里，促使各国政府遵循这些建议。

50. 其次，为减贫战略提供不受限制的资金也是可取的。这意味着，如果不同的国家能够以促进实现人权的方式来实施这些战略，从而帮助消除贫困，则不应由于缺少国际经费而听任其行动纲领受到阻碍。货币基金组织和世界银行为实施这些战略的所有方案所提供的资源都未设最高限额。这些机构有时候承诺，在必要时会促使行动，提供更多资金，但是，在实践中，这些方案完全是按资金的提供情况而设置的。应当首先允许这些机构就贸易、债务和技术转让环境方面提出建议，加以改善，作为国际合作的具体措施，从而力图消除这些限制。其次，它们应当能够从发达国家的更大潜在资金来源中取得经费，并为加强合作，及为支持实施基于权利的各项方案的国家而提供进一步资源。这种经费来源可以是由所有发达国家承诺将

其官发援提高到国内生产总值 0.7%的水平之后所创建的一项偶然性收支困难贷款机制。如果实施战略的国家并不要求捐助国根据世界银行和货币基金所确定的数额提供进一步经费，则这种以可随时赎回的资金为基础的偶然性应急机制并不需要捐助国实际提供超越其当前捐款水平的经费。可以将这一机制设想为千年发展基金的一种附加机制，也可以将其设想为其发展基金的一个组成部分，但是，其明确目标必须是以基于权利的方式来实施的减贫战略。

51. 第三项建议是，加强减贫战略进程，将其作为实现人权一个手段，在每一受援国内建立一个由德高望重的三名本国专家和三名国际专家组成的独立监测署，他们应完全独立，并由国际金融机构在与国家管理当局的协商后任命。人权业务的一项根本内容就是监测机制，以及建立问责制，建议补救行动。国内易受到减贫方案影响的任何一方都应当有机会向这些监测署提出申诉，而监测署应当经常举行定期会议，以便监测方案，审理申诉，并确定业绩不佳局面的责任所在，提出适当建议。即使这些建议不具有约束力，但减贫战略进程的业务需要受到独立的监测和调查这一情况本身就会改进实施战略的未来质量，在执行国家里提高其信誉，而捐助国也更有可能进一步参与这一进程。此外，这一监测机制将完全依据人权义务的原则行事。

52. 最后，在关于国家计划的上一节中，所作出的关于采取国家行动，以拟定国家计划，在无组织的部门里增加穷人和弱势群体的就业机会的建议一旦得到接受，则还可以酌情建议，货币基金组织和世界银行开设新的供资窗户，来支持扩大就业机会的方案。培养技能、实施市场挂钩、扩大基础结构和服务，最后提供经费、分担向微型企业核销企业提供经费的风险，如此等等均需要更多的资金。相关的国家可能有能力、也可能没有能力自身独立调动这些资源。设立一项特别供资设施，以便支持明确强调须以符合人权标准的方式来开展的方案，对于这些方案的执行能起到极大推动作用。

五、结论和建议

53. 本报告的主要结论和建议可以归纳如下：

- (a) 首先，将赤贫界定为收入贫穷、人类发展贫穷和社会排斥的混合体可以概括以前人权专家报告和经济及社会发展文件中所提出的各种不同

定义。这项定义能够全面地涵盖缺乏基本安全、缺乏能力和社会排斥的概念，它为既能分别解决其中每一个方面、又能综合解决问题的各项政策提供了基础。这种提法所依据的是赤贫概念的多面性，同时也顾及了各种不同组成要素的相互依存性；

- (b) 将赤贫等同于规范人权是很难做到合乎情理、合乎逻辑的；较为简单明了的做法是确定，剥夺人权将会形成赤贫的温床。但是，将赤贫看作为剥夺或侵犯人权，从而避免认为相应的义务不仅局限于实现人权，它还涉及实际消除贫困工作，这是比较理想的。为此，也许有必要通过经国际协商一致意见作出的决议或宣言来确立这种联系。无论如何，这在利用人权的推动作用实施消除贫困的措施方面可以取得很大成就；
- (c) 人权必然为国家行动和国际合作两者带来相应的义务。可以在国家和国际层面上通过一项方案，以便采取相关行动，以实现人权，更具体地说就是实现生活在贫困中的弱势群体和社会边缘群体的人权。国家行动的直接目标应当是实现公民、政治、经济、社会和文化权利，以便消除收入贫穷和人类发展贫穷，并消除社会排斥。这些行动的基础应当是争取资源增长，争取社会、技术和法律体制改革的国家发展方案，其目标将是专门造福赤贫的群体；
- (d) 最适合于解决赤贫、包括解决社会排斥的一项行动计划将是为穷人、弱势群体和处于社会边缘群体创造就业机会，尤其是在无组织的就业部门创造机会。为使这项方案得以持续发展，应当扩大方案，最终涵盖全国的失业劳工大军；
- (e) 在国际层面上，应当建立适当的机制，以便协调不同国家政府和不同机构之间的发展合作活动。这种协调的形式可以是拟定发展伙伴关系方案，或遵循发展协约的模式；
- (f) 在现有的机制内，将注意力集中在利用世界银行和货币基金组织的作业、及其明确以实现人权方式实施减贫战略的工作之上将很有助益。为此，首先需要进行的工作是，按前任独立专家的建议，修订世界银行和货币基金组织的《协定条款》；

- (g) 可能有必要允许国际金融机构建议在贸易、财务和技术转让方面有效扩大合作，以及当各国成功地以基于权利的方式开展了其战略时建议提供进一步经费，从而使减贫战略的供资方式不受限制。此外，根据各国将其捐款提高到国内生产总值 0.7%的水平这一承诺而建立可随时赎回经费供资机制也许是一种可取的方式。这些经费的提供条件是，世界银行和货币基金组织必须首先确定减贫战略之实施确实符合人权标准；
- (h) 另外，在每一实施战略的国家里可以建立一个由独立专家组成的独立机构，以便监测方案，并判决所有相关方面提出的申诉，其工作重点在于确定问题的责任，并建议补救行动。即使这些建议无约束力，这一过程仍将有助于方案的实施；
- (i) 最后，可以在世界银行和货币基金组织内开设一个特别供资窗户，向发展中国家的计划提供资金，为扩大穷人、社会边缘群体和弱势群体在无组织的就业部门创造机会。这就是与上文所述国家行动对等的相应国际行动。

注

¹ See Tony Atkinson, “Social exclusion, poverty and unemployment”, presidential address to Section F of the British Association for the Advancement of Science, Annual Meeting, University of Leeds, September 1997 and Amartya Sen, “Social exclusion: concept, application, and scrutiny on ‘Social Exclusion’”, Social Development Papers No. 1, Asian Development Bank, June 2000.

² See in particular, UNDP, Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development.

³ Amartya Sen, Commodities and Capabilities, Oxford University Press, August 1999.

⁴ Draft paper prepared by Arjan de Haan and Amaresh Dubey for the international conference “Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy”, Manchester, United Kingdom, April 2003.

⁵ Father Wresinski’s statement before the forty-third session of the Commission on Human Rights, Geneva, 20 February 1987.

⁶ See Amartya Sen, op. cit. at note 1.

⁷ See the reports of the independent expert on the right to development, available at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev.htm>.

⁸ See, for example, the third report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2001/WG.18/2).

-- -- -- -- --