



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/18
7 June 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十六届会议
临时议程项目 4

经济、社会和文化权利

全球化世界中的发展政策研究：人权途径可以促进什么

人权委员会在其 2003/83 号决议第 2 段中，请增进和保护人权小组委员会编制一份概念文件，为落实发展权订立备选办法并说明各种办法的可行性，特别注意在《发展权宣言》的基础上订出有约束力的国际法律标准、落实发展权的准则及建立发展伙伴关系的原则，包括任何此种文书可能处理的问题，提交人权委员会第六十一届会议，请其审议并确定这些办法的可行性。在决议的第 5 段中，请高级专员办事处在工作组下届会议之前并在其 10 个工作日之内举行为期两天的高级别研讨会，请人权、贸易、金融和发展领域的所有相关行为者，审议并确定有效战略，将发展权纳入主要国际组织/机构的政策和业务活动的主流，促进小组委员会从事上面提到的概念文件草案的工作。同一决议(第 8 段)要求高级专员办事处为小组委员会就上述概念文件所进行的工作提供一切必要的支持。

根据这一决议的要求，高级专员办事处委托制作了一份研究报告，题目为“全球化世界中的发展政策：重视人权的途径促进了什么？”，现将这一研究报告转录如下，供小组委员会审议。

内 容 摘 要

本报告探讨了在国家一级落实基于人权的方法处理发展问题引起的一些主要问题。报告审查了目前全球化的状况对实施发展权产生的影响。与此有关，对基于人权的方法处理发展问题中经济增长作用的一般问题也进行了审查。文件接着考虑到为了获得发展权必须用以指导国家发展政策的一些主要原则。

全球化给一个国家的经济带来结构性变化，为增加就业和收入提供了许多新的机会，但同时也关闭了，或至少减少了，许多谋生之路。虽然在一个正常发展的经济体内，这种结构变化总会发生，但全球化为对这种结构性变化产生加剧或歪曲的效果。因此，伴随结构变化而来的不确定性和脆弱性在全球化情况下比没有的情况下要大得多。一般是社会中弱势和边缘化的部分受到这种结构变动的最大冲击。基于人权的方法处理发展问题，通过援引不减少权利原则以及平等和不歧视的原则，可以起到极其重要的保护作用。承认这些原则就要求政策制订者一方面要建立社会机制，保护那些结构变革中最受损害的群体，另一方面则要为易受损害的群体提供必要的技术和资源，以使他们能够利用全球化带来的各种机会。

全球化当然在提高经济增长潜力方面能起到更为积极的作用。不论由全球化或其他原因造成的经济增长都是迅速实现发展权的基本条件。多数权利的实现需要资源。这就为在一个资源匮乏的世界中实现发展权带来了限制。由于这些限制，决策人不得不在一段期间内以逐步的方式实现这些权利，并随时准备在各种不同的权利之间进行痛苦的权衡交易。在这方面，经济增长可以减缓资源的制约，这将会有助于加速权利的逐步实现并减轻不可避免的权衡交易带来的痛苦。

然而，经济增长并不能保证实际上促进发展权，这明显是由于增长所创造的可利用资源不一定会用于权利的促进。为了使经济增长和人权结合起来，经济增长战略必须放在一个政策和机构的综合框架之内，这是一个有意识的设计的框架，目的在于将资源转变为权利。人权的框架提出了一些有利于实现这一目标的指导原则。这些原则在此文件中分下列三种情况加以讨论：(a) 说明政策制订过程的原则；(b) 规定政策内容的原则和(c) 对监督政策实施进行指导的原则。

* 本文件是英国厄尔斯特大学 S.R.Osmani 教授为 2004 年 2 月 9 至 10 日在日内瓦举行的发展权问题高级别研讨会编写的报告。

导 言

1. 现在普遍承认，不赋予人民，特别是贫苦群众以权利，广泛的发展就是不可能的。以基于人权的方式处理发展问题基本上考虑的就是这种权利赋予问题。个人有权并可以对其提出要求的概念，以及行为者必须满足这些要求的概念，就是一种非常能够赋予权利的概念。

2. 一旦要求决策符合权利框架，发展政策的基本原理就发生了根本的变化。制订政策的考虑不仅仅是因为认识到人民有些需要必须满足，而且认识到人民有权利，即有权利使国家和其他有关行为者承担法律义务。这样，采取适当的发展战略对于决策者来说就不仅仅是一个善意的行为和道德方面的义务，这变成了一项法律义务。这是发展权概念的基本精神，而国际社会最近已接受发展权为基本人权之一。

3. 发展权的概念意味着，合适的发展战略应该符合国际人权框架。从根本上讲，这意味着旨在促进发展的政策和机构应该明确建立在国际人权法的准则和价值的基础之上。各种各样的社会 and 经济发展政策都必须以某种价值和准则为支撑点，即使这些价值和准则并非总是明确表示出来。基于人权的方式处理发展问题就为这些准则和价值提供了一个明确的框架，这一框架经过多年的认真考虑已经被普遍接受并编纂成文。由于这一框架以普遍承认的道德观念为基础并因各国自动承担的法律义务而加强，因此它就成了各国制订政策，包括经济发展政策，独特的必不可少的基础。

4. 国际人权法规定的这一框架当然非常宽泛。为了发展权的具体实施，需要在国家和国际级别制订具体政策并建立具体机构，并使之与规范框架相一致。本文件涉及到国家一级出现的一些问题。文件第一部分审查了现阶段的全球化对于在国家一级实施以权利为基础的发展所涉及的问题。与此有关，文件还审查了在以人权为中心处理发展问题的过程中经济增长作用的一般性问题。第二部分讨论为实现发展权而用以指导各国政策的一些主要原则。

全球化和发展权

5. 不管一个国家是否在进行全球化，都非常需要在人权框架范围内实施发展政策。但在一个迅速全球化的世界里，在人权基础上制订政策框架就变得非常必要。全球化导致一个经济体内结构性变化，为增加就业机会和提高收入提供新的机会，但同时也关闭，或至少减少，许多现有的生存手段。用经济学术语来说，在具有相对优势的国家全球化活动会带来机遇，而在处于相对劣势的国家机遇就会减少。所有这些对于实现发展权可能具有非常深远的意义。

6. 经济学理论表明，一般来说，得会大于失，因此一个国家的总体福利会出现提高。但问题是，得与失并不是均衡地在人口中间分布。这在很大程度上取决于哪些人恰好参加了扩大了活动，哪些人参加了缩减的活动，以及哪些人有技术和获得新出现机会的其他手段。事实以及一般常识表明，损失一般落在社会弱势群体的身上。他们所以损失大多是因为他们在获得新技术和资源方面存在各种障碍，因此在应付市场力量变化方面缺乏灵活性。

7. 要承认全球化可能会使贫困人口面对机会结构变化时可能会变得更加脆弱，但需要避免这方面过分惊恐。这里有几点需要注意。第一，经常用近乎警句的方式提出的说法是，全球化使世界上收入不平等加大，这被看作是贫困人口受到这一过程伤害的不言而喻的证据。然而，暂且不谈加大的差距很可能会伴随着贫困人口生活条件的绝对改善，全球化加大了不平等这一说法本身也很成问题。全球化目前阶段下收入分配变化情况的实际证据尚不充分。更重要的是，人们尚未发现一种满意的方法，把全球化的效果和可能会影响世界收入分配的其他因素的效果区分开来。

8. 无论如何，即使可以表明全球化的确促进了世界上不平等的加剧，这也并不意味着全球化一定会如此。在 1950 和 1960 年代，人们一般相信，当一个落后的国家开始沿资本主义路线发展时，最初阶段的收入分配一定会恶化，很久之后才出现改善。这个被称之为库兹涅茨假设的看法已经被事实证明是不正确的。发展的任何阶段所发生的收入分配的变化很大程度上取决于政府执行的政策性质。如实行正确的政策，随经济的发展分配状况实际上可以改善，这里并不存在库兹涅茨假设中所说的不可避免的现象。原则上讲，全球化的效果也是如此。国

家和国际各级的政策可产生不同的结果。下面还将继续讨论，正是由于这种原因才需要在全球化时期更为认真的对待以人权为中心处理发展的问题。

9. 第二点需要记住的是，除去濒临死亡的经济体之外，结构变化在任何经济体中都会发生。由于技术、品味、人口结构及其他方面的变化，在生产领域中新机会不断出现，原来的机会则不断的消失。国内引发的结构变化所产生的效果与全球化导致的结构变化在质量上并没有多少区别。它们在带来新机会的同时，也产生新的不稳定性和易受损害的因素，而且负面效果的代价一般多是由人口的弱势群体承担，原因也大体相同。提出这一点并不是要将其作为一般避免结构改变的理由，也不应将它看作拒绝全球化的理由。

10. 但这是对全球化可能产生的消极影响表示关切并努力来做点什么工作的很好的理由。全球化的问题与国内原因引发的结构变化不同，后者典型的方式是在一个较长的时间内以递增的方式展开，给人以喘息时间进行必要的调整，而全球化引发的一般是短时期内的巨大而迅速的结构变化。仅仅是变化速度本身就可以导致严重的调整问题，特别是由于结构变化引起的断裂而需要为受损害者建立充分的社会保护机制的时候更是如此。更为糟糕的是，问题会由于另外两个因素而加剧。

11. 第一个因素可以说成是相对优势转移的问题。如上面所指出，当一个国家与世界经济接轨的时候，生产结构开始由相对劣势的活动转变为具有相对优势的活动。但这里问题是，这种转移引起的结构变化并不是一件一劳永逸的事，因为相对优势本身在全球化过程中就可能发生急剧的变化。应该记住，相对优势从本质上讲就是相对的，也就是说，它不仅仅取决于某一特定国家的特点，而且也取决于参加贸易网的其他国家的特点。结果，已经加入全球化进程的任何国家都可能会发现，随着全球化网的扩展，新的国家加入了贸易网，于是本国的相对优势就不断发生变化。这样，马来西亚和台湾(中国省份)可能会发现，由于孟加拉和越南以更为廉价的劳动力进入出口市场，它们多年来在劳动密集型服装工业所享受的相对优势突然受到侵蚀。同样，在一开始全球化时，在劳动密集型活动中具有相对优势的拉丁美洲国家很快就发现，由于中国和印度等人口众多的国家的登场，它们在这些活动中就不再具有相对优势。在每一种情况下，在某一领域失去相对优势的国家会最终在其他地方找回相对优势。但问题是，这种相对优势的转

移可以使一个经济体的结构在很长的期限内处于不断变化的过程中。¹ 因此全球化的破坏性效果可能会相当严重。

12. 另外一个问题来自于国际金融的反复无常。人们推测全球化带来的利益之一是，由于资金从低收益率地区向高收益率地区转移，资本的这种自由流动将会确保资源有效利用。但实际上，由于资本市场本身固有的知识缺陷引起的各种市场失效，资本并不总能有效地运作。在缺乏完善知识的情况下，进入一个国家的资本流动经常是一种从众行为，即许多其他人盲目模仿某一投资者最初的行为。这样，资本流动的数量可能与引起的收益率非常不成比例。这种情况下，本来应该是有秩序的和有限的资本流动变成了一种一窝蜂现象，使一个国家陷入从其经济运行情况来看或许本不应该出现的严重的危机。甚至资本流动的方向有时也飘忽不定，例如，当传染效应出现时，即资本向国外流动并不一定是因为出现了根本性的错误而是因为另外一个类似的国家正在经历一场危机。十几年前震撼了亚洲和拉丁美洲的一系列金融危机明显地证明了国际金融飘忽不定行为的特点。

13. 这并不是说，经历危机的国家其经济政策没有严重错误，或它们不需要对其经济结构进行根本性改革以提高效益。情况一般不是这样。但这里的问题是，国际金融的飘忽不定的流动造成了一些额外的结构变革，这些变革并不是由于提高效率的需要，而且可能是非常有害的(例如，资本的干涸迫使甚至可能很有效的活动停止下来)。这些多余的变化，有许多会在国家摆脱危机而且国际金融业务正常时倒转回来。但在危机期间由于并不完全是有利于提高效率的经济断裂和混乱使人们遭受的不必要的损失，其危害是实际存在的而且极其痛苦的。

14. 这样，全球化对于结构改革会产生加剧和扭曲的效果，因为有些变革即使在没有全球化的情况下也迟早会发生。因此，(在带来新机会的同时)引起新的不确定性和脆弱因素的可能性在全球化的情况下比没有全球化要相应大得多。这样，人口中弱势部分在全球化时代所受到伤害的可能性也就要大一些，除非作出有意识努力对他们进行保护。

15. 以人权为中心处理发展问题可以在这方面起到极其重要的作用。国际人权规范框架特别考虑了易受损害、边缘化、处境不利或受社会排斥的个人和群体。正是由于这种原因，对于将其负担可能过多的加在这些人身上的全球化所生

产的破坏性效果，这一框架可与之进行有效的抗衡。国际人权规范框架中两点特别与此有关。这就是不歧视和平等的原则以及权利不倒退的原则。

16. 不歧视和平等原则是国际人权法中最基本的要素。许多人权文书都对其进行了讨论，包括《世界人权宣言》，关于公民和政治权利以及关于经济、社会和文化权利的两个国际公约，《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》。出于对这两项原则根本性重要意义的承认，国际社会已经建立了《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的两个条约机构，全部用于促进和保护不歧视及平等原则。

17. 如果放任不管，全球化过程中的调整带来的不平衡负担可能不符合不歧视和平等的原则。这里的问题不仅仅是全球化不会对社会的每一个人产生不偏不倚或一致的效果——不能期望任何政策或经济变革会产生这样的理想的效果。问题还在于对于某些群体或个人存在一种系统的偏见。如果一项政策或经济变革的不利效果会在人口中不规则地分配，歧视的问题就不会出现。但情况不可能是如此。既然负担的大部分可能会由人口中弱势部分承担，歧视的可能就是非常现实的。这方面要记住有两点非常重要。

18. 首先，需要承认歧视和不平等可能采取许多不同形式并由于许多不同原因产生。它们的产生可能由于地位和权利方面在法律上明确的不平等。但也可能来自于忽视某些人需要的政策，或来自于某些社会观念，这些观念在家庭和社会内造成对人口特定群体歧视的关系。第二，重要的是要看政策效果，而不仅仅是意图。例如，如果某一政策体制的效果是更多地使妇女、或土著人口、或其他一些边缘化群体生活贫困，那不言而喻它就是歧视性的，即使政策制订者无意歧视这些群体。

19. 因此，坚持以人权为中心处理发展问题就要特别注意全球化的破坏所系统地伤害到的那些人。要特别作出努力使他们具有必要的技术和资源，能够利用结构变革带来的新的机会，消除获得生产性就业的障碍，以便将调整带来的损失缩小到最低限度，并最大限度地利用新机会带来的利益。

20. 权利不后退原则也可对易受损害人口起到巨大的保护作用。这一原则规定，任何人享受的任何权利在任何时间均不能绝对减少。发展权的概念承认，充

分享受所有权利只有在一段时间里才是可能的，而且随着时间的推移，一些权利的享受可能比另一些权利要多一些。但这并不允许某一权利享受的水平与过去比较出现了降低。如果全球化引起的迅速和重复的结构变化导致严重的干扰，使处于弱势和易受损害的个人生活水平绝对下降，那么全球化会明显地导致这一原则的破坏。最近的金融危机中，很大一部分人的生活水平就明显出现了此类下降。在通常情况下，许多个人和群体的生活水平下降并不如此明显，但下降却是实实在在的。注重发展权的办法要求建立充分社会保护体系，以避免此类下降的出现。如果要使全球化在不违背权利不倒退原则的情况下得以推进，这一点是非常基本的。

全球化，增长与发展权

21. 如果说加剧贫困人口的易受损害性是全球化这枚硬币的一面，那么另外的一面就是全球化为更快的经济增长提供了可能性。这一点也涉及到发展权的实现，因此对之将加以考查。在多数关于人权的传统话语中以及很大一部分发展话语中，对经济增长的看法总是带有很大的怀疑。这倒也并不完全令人感到惊奇，考虑到许多热心经济增长的人一般都非常专心致志，以致于几乎不注意不恰当的经济增长方式对人产生的不利后果。但人们需要区分一般的经济增长和特定的不恰当的经济增长方式。后者或者忽视，或者更为严重的是，限制并破坏人权，当然在以人权为中心处理发展的方式中没有任何位置。但这并不意味着，注重人权的方式会忽视经济增长的需要。经济增长的力量能够也应该被用于加速发展权的实现。

22. 人们甚至可以说，经济增长不仅与重视人权的方式相协调，而且是其一个必要的组成部分。从下面的讨论中我们将会看到，注重人权的发展方式的突出特征之一就是承认，由于资源的紧张，各种权利应该在一段时间内以逐步的方式实现。但是逐步实现的想法中存在一定余地，为了使负有责任者不至于因此而放松努力，注重人权的方法也要求采取各种措施，尽快使各种权利得以充分实现。一旦重视了权利实现的速度，就很容易看到迅速的经济增长为什么对于重视人权的发展方式是非常重要的。这一点发展权问题独立专家阿尔琼·森古普塔先生说的非常明白：“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的和个别的实现其中某些权利。……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，如果要充分的同时并可持续的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”。(E/CN.4/2002/WG.18/6, 第 6 段) 总之，由于权利的实现涉及资源问题，权利的迅速实现要求减少资源方面的制约因素，这又反过来要求经济增长。

23. 经济增长之所以对于以权利为基础的发展方式非常重要有关原因之一是，经济增长会减缓进行权利权衡交易引起的痛苦。权利权衡交易的观点不很符合权利不可分割的观念，而后者在人权文献中又占有神圣的位置。然而严格来说，权利权衡交易不一定与权利不可分割的观念相左，这里人们需要认识到实际上是有两种权利交易。其中一种是指将一种权利的现有实际水平降低，目的是为了提另外一种权利的水平。这种交易观念明显与权利不可分割的观点不相容。

24. 但还存在另外一种权利权衡交易观点，这种观点不仅与权利不可分割的观念相容，而且是不可避免的。当我们在受到资源制约的情况下努力提高各种权利的水平时，我们一定会面临将紧缺的资源在各种权利之间进行分配的问题。我们可以在某一种权利的改变方面使用较多的资源而在另一种权利上使用较少的资源，或恰恰相反。但如果我们决定在某一种权利上多投入资源，我们必然会决定在另一种权利上少投入资源——这就是交易。但在这种情况下，任何一种权利都不会从现有的情况下减少，但一种权利相对于另一种权利的改进来说就是一种权衡交易。这种边缘性的交易，我们不妨把它称之为增长型交易，这在我们所生活的这样一个资源匮乏的世界里是必不可免的。

25. 增长型交易并不违背权利不可分割的原则，因为这些并不要求降低某一权利的现有水平以提高另一种权利，或要求为促进某一种权利而完全不考虑另一种权利的促进。然而，对于热心于迅速同时改善各种权利而由于资源的制约却又作不到的决策人来说这的确是痛苦的选择。在这种情况下，更迅速的增长率可以提供更多的资源，因而减轻不可避免的交易所带来的痛苦。

26. 因此，促进经济增长的战略必须要成为以人权为中心促进发展方式的一个组成部分。这方面全球化是有利的盟军，因为它在促进增长方面有着巨大的潜

力。当然谁也不敢保证，一个国家实行全球化就会自然而然地提高增长速度，有不少的原因会使事情出现差错。有些原因是来自外部的——例如国际金融体制的崩溃；但许多可能是来自内部的——例如较低的管理水平，内战，恶化的环境等等。但如其它情况没有问题，全球化则会提高增长的潜力，因为全球化可以使资源更有效的分配，促进竞争，加强技术传播。必须对这种潜力加以应用以促进发展权的实现。

27. 但必须认识到，确保较快的增长是一回事，而利用这种潜力促进人权又是另一回事。增长的全部作用仅在于它会使促进发展权变得更为容易——通过加速各种权利的逐步实现以及减少不可避免的交易带来的痛苦。但这并不确保一定会促进发展权，因为增长所提供的资源不一定被实际用于促进权利实现的目的。

28. 为了使增长与人权结合起来，任何促进增长的战略都必须纳入有意识的将资源转变为权利的政策和机构的综合框架之中。这一综合框架必须有国际和国内的成份。但本文件只涉及国家一级。当然，国家一级政策和机构的实际具体情况将会因情况而变化，但可以从国际人权法规定的规范框架中得出一些具有普遍意义的原则。下面就对其中一些较为重要的原则进行讨论。

以人权为中心处理发展问题的原则

29. 为了说明以人权为中心处理发展问题的主要原则，首先需要了解人权准则确切需要的是什么——即人权准则的目标是什么，以及为了实现这些目标又要承担怎样的义务。我们不妨首先看一看发展权概念的要求是什么。现在虽然还没有这一概念的确切定义，但 1986 年《发展权利宣言》第 1 条第 1 段为此提供了一个很好的出发点：“发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都能获得充分实现。”这一提法有两方面值得注意。

30. 首先，把发展广义地定义为经济、社会、文化和政治发展并涉及所有人权和基本自由，发展权利的概念为最终连接导致 1966 年两个公约通过的分离现象铺平了道路——这两个公约分别是公民和政治权利公约和经济、社会和文化权利公约。这种经济和非经济权利的传统分离导致了一些充满矛盾的熟悉现象的出现。例如，一些国家政府成功的提高了人民的生活，但同时却压制基本的公民政治权

利，例如言论自由和参与决策过程的权利。或者一些政府在采取善意的步骤促进部落发展时，却最终在此过程中在未经部落民族同意的情况下破坏了其传统的生活方式，从而侵犯了他们的社会文化权利。

31. 以权利为基础的发展方式试图通过在发展权利单一范畴内将各种权利结合起来以取消这些矛盾。对发展权的承诺意味着确保公民政治权利和经济社会权利不会因经济发展的名义而遭受破坏。在此过程中，权利不可分割的概念就正式形成，而这正是人权社会长期以来所捍卫的。结果，促进公民和政治权利不仅成了促进社会经济和文化权利的一个部分，而且也是发展战略的一个部分。²

32. 第二，发展权利被认为不仅仅包括享受发展成果的权利，而且也包括参与并促进导致享受成果过程的权利。因此，发展的过程与发展的结果同样重要。在一个专制的社会里改善生活的物质方面，而普通人民在决策过程中不能发挥有效的作用，这就不能算作是发展权利的实现。

33. 发展权利的这两个特点，即承认权利的不可分割和人民有权参与决策过程，是符合逻辑地来自于以人权为中心处理发展所产生的指导原则的部分。这些原则可分为三种：(a) 有关政策制订过程的原则，(b) 决定政策内容的原则以及(c) 指导对政策实施和进行监测的原则。³

以权利为基础的政策制订过程

34. 以人权为中心处理发展问题要求政策制订过程符合两个重要的原则，这些原则分别涉及(a) 利益有关者的参加和(b) 权利的逐步实现。

利益有关者的参加

35. 以人权为中心制订政策最重要的原则之一就是其可参与性。特别是那些直接或间接受某一政策影响的人口群体应该能够在制订该政策的过程中发挥有效的作用。利益有关者在发展战略的制订、执行和监测的各个阶段积极而知情的参与不仅符合重视人权的考虑，而且也是这种发展方式所要求的，因为国际人权框架申明个人有权参与管理公共事务。

36. 可以将参与分为四个阶段：意向表示；政策选择；实施；以及监测、评估和问责。

37. 意向表示阶段是任何政策制订过程的最初阶段。政策制订之前，人民必须能够表达他们的意向，即他们希望取得怎样的目标。政策选择阶段指政策确定并同时作出有关资源使用分配的决定的阶段。由于资源分配的不同方案将会对不同人口群体的利益起到不同的作用，因此任何政策制订过程中都存在着利益冲突。从传统上看，贫穷人口和边缘化群体会在这一过程中失败，因为他们不具备足够的政治或金融力量使其利益得到承认。注重人权的方法必须采取步骤改变这种情况，创造法律机构框架，使这些群体能有效的参与政策制订过程。

38. 当然，每个人参加政策制订的所有技术性考虑既不必要，甚至可能也不可取，但至少所有群体必须有机会参与为这些技术性考虑制订优先选择和标准的过程。实际上这意味着，在专家们探讨各种政策选择时，这些选择对于不同人口群体利益的影响必须是透明的，这样每一群体都有机会争取实现最符合自己利益的选择。

39. 必须创造机会使人民能够有权参与政策的实施过程，尽管政策的实施主要是国家行政部门的责任。这种机会更多是在社区一级活动中出现，而这种活动又更多的是在代议制地方政府机构框架中积极展开。因此，政府权利下放和民主深化是注重人权的减贫方式的重要组成部分。

40. 参与的最后一阶段是对政策的成功或失败进行监测和评估。以便使国家和其他责任承担者能够对其义务负起责任。重视人权的方法的重要特征就是受政策影响的人们能够对政策的成功或失败进行监测和评估，并参与对责任承担者的问责程序。必须作出适当的体制安排以使此类参与得以进行。(问责问题在下面还要继续讨论。)

41. 虽然在政策制订和执行的各个阶段必须有进行参与的机会，但可以设想，受影响的群体可能不会总能够(或甚至愿意)直接参加各种政策细节的讨论。有一些政策可能适合于直接参与——例如，在社区一级通过某种形式的地方施政制订的政策。在另外一些情况下，参与可能只是间接的，通过选举的或其它方式产生的代表。所以，参与的形式和方式必然会多种多样，但重要的是必须有(法律或其他)机构使受影响的群体能够真正参加政策的制订。

42. 为了使真正参与成为可能，必须满足某些条件并实现另外其他一些权利。基本的条件是，普通人必须有权对自己的权利提出要求并有效参与决策过程。获得权利过程本身可能会相当复杂而且耗费时日，因为多数社会中权利的不均衡是根深蒂固的。

43. 首先，政策必须具有民主的性质。虽然不是说有了民主施政就足够了，但民主施政是创造条件使所有人民群众有效参与国家政策制订过程的必要条件。民主选举并不能满足全部需要。必须建立具体的机制和详细的体制安排，使贫困和边缘化群体能有效的参与决策过程的不同阶段。

44. 第二个先决条件是加强边缘化群体的讨价还价能力，以便使他们能够有效地参与可能出现冲突的情况。在一定程度上，这将取决于最低限度经济保障的实现，没有这一点贫困和易受损害的人们不可能抵制掌握有权利的现存结构。能力建设活动在这方面也是十分必要的。在此过程中人权教育会起到有效的作用。

45. 另外，必须允许贫困人口接受那些对其表示同情并愿意维护其事业的公民社会团体(包括媒体)的支持。为了做到这一点，国家必须建立必要的法律和体制环境，使独立公民社会繁荣发展。但这种环境的创造又需要同时作出努力保护一系列公民和政治权利。这些包括知情权利，自由表达意见的权利，结社的权利和获得法律公平待遇的权利。因为没有这些权利的实现，权利赋予就是不可能的，而且没有权利赋予，有效参与又是不可能的，所以采取措施实现这些权利也是以人权为中心处理发展的一个重要组成部分。

逐步实现各种权利

46. 以人权为中心制订政策的第二种原则涉及到各种权利逐步实现的概念。人权话语承认，由于资源的限制，不可能立即实现许多权利，这些权利可能需要在一段长时间内逐步的实现。虽然逐步实现的观点在各种政策制订方式中全都具有，重视人权方法的突出之处在于它对国家的行为施加某些条件，这样逐步实现就不能被用为放松努力的借口。

47. 最重要的一个条件是国家要承认，尽管受到现有资源的限制，许多人权的尽快实现还是有可能的。与此有关，注意人权文献中广泛讨论的国家的三重义务是有意义的，即国家有义务尊重、保护和实现人权。

48. 尊重的义务要求国家不得作任何事情破坏人民的权利。在公民和政治权利领域，这意味着，例如，国家不能剥夺人民的言论自由，不经适当法律程序不得将他们投入监狱，不得故意阻挠社会任何部分参与发展进程等等。在经济领域，这意味着，例如，国家不得拒绝给予任何个人或群体生存手段，医疗保健，或教育等。这里非常清楚，尊重的义务是一种否定性的义务，它规定国家不得作什么。另外两项义务是肯定性的，规定国家必须作什么。

49. 保护的义务来自于这样一种可能性，即即使国家不会破坏任何人的权利，但第三者可能会这样作。这种情况下，国家有义务保护那些权利受到侵犯或受到其他人威胁的人。例如，如果一个欺压人的地主违反法律，把佃户从其赖以生存的唯一土地上赶出，从而破坏了佃户获得食物的权利，国家就要对地主采适当的行动以保护佃户。否则，国家就没有履行其维护人权的承诺，尽管实际侵犯权利的是一个单独的个人。

50. 第三项也是最后一项义务，即实现权利的义务，进一步分为两个部分，促进和提供。促进的义务是指国家必须积极开展活动，增强人民满足自己需求的能力。比如，考虑一下健康权问题。虽然每个人必须为自己的健康负责，但国家有义务促进这一过程，或者创造条件使市场供应人民所需要的保健，或在市场作不到时，通过国家机构提供。

51. 提供的义务更前进了一步。这要求国家不仅仅是创造条件使人民能够满足自己的需求，而且对那些由于这种或那种原因不能满足自己需求的人提供必要的资源。这样，对于那些由于他们自己无法控制的原因而不能解决自己所需的食物或个人或群体(比如，年老多病的人和因战争及自然灾害而流离失所的人等)，国家必须直接给他们提供食物。

52. 这些义务的区别之一就是，并非所有这些义务都同样的依赖可利用的资源。比如，尊敬的义务对多数权利来说，需要的是政治意志而不是经济资源。即使是对于保护权利和实现权利的义务，虽然这些义务明显的更多依赖资源，通过资源的更为有效的使用也可能取得迅速的进展，例如，通过削减非生产性活动的开支，以及减少更多的使社会特权群体受益的活动的开支。在某些权利的实现由于资源制约而不得不推迟时，国家必须以一种开放供参与的方式，为这些权利的逐步实现制订一个有时间限制的行动计划。计划将依据适当的指数，制订一套近

期和最后的指标，以便对逐步实现的成功或失败进行监测。另外，应该建立一些机构，以便在监测过程显示国家未能实现全部承诺帮助达到目标时，能够追查国家的责任。

重视人权方法下政策内容制订的原则

53. 政策的内容指国家规定的目标和指标，用于实现这些指标的资源，以及为实现这些所采用的方法。现在已认识到，制订指标并为其划定资源一定会涉及到确定优先秩序问题，这接着又会涉及到不同目标间的权衡问题。但确定优先考虑和接受权衡必定会涉及价值判断。为了使政策体制符合重视人权的方法，价值判断必须遵从人权的准则。这对于政策内容的特点具有几方面的意义。

54. 第一，国家规定的目标和指标必须符合各种人权文书中规定的并由有关条约机构审定的目标和指标。特别是，国家必须确保立即实现涉及食品、健康和教育的最低指标，这些已经被认为是国家的核心义务。只有那些未被规定为核心的义务才可以去逐步实现。

55. 第二，政策必须承认人民有平等和不受歧视的权利，这是国际人权法最基本的原则。因此，遵守平等和不歧视的原则是以人权为中心处理发展的规定性的特征。这一条件意味着，发展不应仅仅涉及由人均增长或人口中医生平均数目等指标所显示的一个国家人口生活条件的总体改善。对于那些由于明的或暗的歧视而不能分享总体改善所带来利益的人必须给予特殊的考虑。如果政府对此类歧视负责，则政府有义务立即禁止或停止所有歧视性法律和行为。如果歧视性态度是由于人口中根深蒂固的传统所造成的，政府则应制订并实行法律禁止任何私人行为者的歧视行为。

56. 第三，由于各种权利之间的互补性，重视人权的方法要求在决策时进行整体考虑。互补性存在于广泛的经济权利之间，同时也存在于经济和非经济权利之间。同属于经济权利范畴的食品、保健和教育权利之间的因果关系现已众所周知。例如，通过食品权利得到的营养状况不仅取决于摄取食物的数量，也取决于人们的健康状况，因为不良的健康状况降低人体有效利用食物的能力。教育也在一些方面起到关键的作用，其中并非不很重要的一条是受教育的母亲确保孩子身体健康的能力。互补性也存在于经济和非经济权利之间。它们之间的因果联系是

双项的。经济权利破坏公民和政治权利，因为营养不良或没有文化的人，终日艰苦工作尚不能糊口，于是一般倾向于向命运低头。这些人如果被剥夺了其公民和政治权利，不大可能表示反对。从相反方面看，基本经济权利的实现常常为争取公民和政治权利的斗争提供基础。许多现代发展中国家的情况证实了这种因果联系。

57. 这些因果联系的存在意味着，专注于单个的权利而忽视权利之间的互补性可能不会实现最理想的结果。因此，比如说，如果粮食、卫生和教育部各自努力去实现与之有关的权利，使人民获得的粮食营养方面的情况就不可能达到利用粮食、教育和健康的互补性所取得的最佳结果。将所有权利结合起来的发展权利迫使我们去认识这些权利之间的互补性。

58. 第四项原则涉及可能的权利权衡问题。资源的制约导致使权利逐步实现的概念，这样决策者们将必然会面对各种权利间的权衡问题，即一些权利可能比另外一些权利要优先考虑，因为并不是所有的权利可以在同时或以同样的速度实现。以人权为中心的方法在承认权衡不可避免的同时，也对其施加某些条件，这些条件也必须视为以权利为基础的决策所具有的基本特征。

59. 第一个条件是因权利不可分割原则而提出的，而这一原则又是人权法的基石。这一原则规定，任何一项人权从本质上讲都不应被认为低于其它任何人权。如果要优先考虑某一种权利，只能是因为有具体的理由，例如，某一种权利历史上一直得不到重视，或这种权利可能会加速其它权利的实现。例如，许多国家可能会优先考虑教育权问题，因为，众所周知，它能加速许多其他权利的实现，比如获取食品权，健康权，工作权，以及妇女和儿童的权利。

60. 另外一个条件是由权利不倒退原则引起的，即任何权利均不应被故意绝对降低其实现的程度。这一条件意味着，在一定期间内将较多的资源给予某一种优先考虑的权利时，必须努力确保其它权利至少保持最初的实现程度。

61. 最后，关于权利间权衡的决定必须尊重条约机构关于最低限度核心义务的规定。国际人权体制规定了一些核心的义务，要求各成员国迅速确保享受各种人权的最低水平。例如，国家在生命权、获取食物权和健康权方面承担有核心义务，确保所有在其管辖范围内的个人免受饥饿，这些核心义务必须被看作是具有约束力的制约条件，对这些权利不能作出任何交易。

以重视人权的方式处理政策实施的监测

62. 对业绩的监测和评估是任何发展战略的必要组成部分，不管是以权利为基础还是其它方式。但重视人权的方式突出的特征是，它不同于传统方式而强调责任的概念。

63. 权利概念本身意味着责任或义务。比如，当一个国家批准有关食物权利的公约，它就要承担义务实现这一权利(尽管可能采取逐步实现的方式)。这就是说，一个国家需要采取正确的政策以实现各种权利，不仅仅是因为一个国家出于善意实现这些目标是可取的，而且还因为还有责任这样作。但只有当可以追究责任承担者未能实现这一责任的义务的时候责任才是有意义的。因此，确保承担责任对于注重人权的发展方式来说是至关重要的。

64. 如上所述，一个国家关于权利的责任有三种：尊重的责任，保护的责任和实现的责任。基于人权的方式处理发展问题要求，必须作到使国家承担这三种责任。强调承担责任就意味着对政策实施的监测过程必须有如下特点。第一，一定要有种种机制使国家在未能通过并实施适当的政策时能够追究国家的责任，而且国家的确有责任则应加以制裁。这些问责机制可以是各种各样的，司法的，行政的，以及基于社区的等等。第二，问责程序必须是开放供参与性的，这样公民，特别是那些直接受政策影响的公民，就能追究国家对其所采取行动的责任。第三，国家通过签署条约，即同意对条约机构承担责任，这样就使它对一些外部义务承担责任。条约机构为确保责任的承担所制订的程序必须得到遵守。

65. 第四，即使根据国际法，国家也对其管辖范围内的人民的人权负有责任。但是，整个国际社会也有责任帮助实现普遍的人权。因此，监测和问责程序不仅仅是针对国家，而且也针对其行动影响到任何国家人权享受的全球性行为者，例如援助者，民间组织，国际政府间组织以及跨国公司。第五，某些相关的权利，例如知情权，言论自由，诉诸法律的权利等，这些对有效的参与来说被认为是重要的权利，在追究责任方面也是非常必要的。没有这些权利的实现，有效的问责，特别是内部的问责，就是不可能的。最后，应该指出，追究责任承担者不一定必须诉诸法律。问责有司法形式和非司法形式，非司法问责可以涉及准司法机构(例如监察员和条约机构)，政治机构(例如议会程序)，行政机构和社会机

构，注重人权的发展方式要求将各种问责机制适当的结合起来。一方面责任承担者必须确定哪一些问责机制对他们的情况来说是最为合适的，另一方面所有的机制必须是能够加以利用的，透明的和有效的。

结 论

66. 本文件对国家一级实施发展权出现的问题进行了讨论。然而，需要在结论中强调指出的是，采取步骤实施发展权不仅仅是国家的责任。国际社会也应发挥其作用。承认发展权为普遍人权合乎逻辑地要求国际社会承担义务，帮助有关国家实现发展权。从传统角度讲，西方发达国家为第三世界发展提供的援助是出于各种各样动机的，例如，后殖民主义时代的内疚，战略原因，以及人道主义考虑等。然而，所有这些动机都没有道义或法律义务的约束。但如果接受发展权为普遍人权，国际社会就承担了法律义务，它们必须提供帮助，因为从法律上讲他们有义务这样作。

67. 至于如何提供帮助，仍然是一个有待解决的问题。提供更多的援助是方法之一。另外还有减免债务以及为发展中国家的出口开放市场，采取举措创建一个有利于贫穷国家发展的全球性贸易和金融体制。

68. 无论采取任何措施，重要的条件是采取这些措施时必须与发展中国家充分协商。这样作是根据下述原则，即参与发展过程的权利是发展权的一个组成部分。符合这一原则的一个概念是发展权利问题独立专家一直努力寻求实现的发展契约概念。契约这一概念最初是由挪威外交部长 T·斯托尔滕贝格在 1980 年代后期提出来的，后来由发展问题经济学家对其进行了讨论，在开发计划署《人的发展报告》中也进行了探讨。这一概念意在支持发展中国家根据设计的政策顺序所实施的方案，其中援助者作出明确承诺在金融、贸易机会及其他政策方面提供必要的资源，以协助受援助国所作出的努力。在制订方案实施发展权利的时候再次援引发展契约这一概念或许是有帮助的。

注

¹ 理论上讲，随着全球化之网罩住整个世界，经济结构最终会处于某种稳定的状态，但这的确会经历很长的时间。

² 这与 Sen(1999 年)提出的发展就是自由的观念完全一致。Sen 按照 Berlin(1969 年)的观点，把自由宽泛地定为包括消极自由和积极自由。消极自由大体上指公民和政治权利，积极自由大体上相当于社会经济权利，这样发展就是自由的概念与发展包括实现整个人权的概念是非常相近的。

³ 以下的讨论主要参考了 Osmani(2003 年)的意见。关于注重人权的情况下摆脱贫困的战略，许多这些原则也在 OHCHR(2002)文件中进行了讨论，本作者就是该文件的撰稿人之一。

参考文件

Berlin, I. “自由的两个概念”，载于《关于自由的四篇论文》，第二版，Clarendon 出版社：牛津，1969 年。

人权高级专员办事处准则草案：以人权为中心的减贫战略。(油印品)(人权事务高级专员办事处：日内瓦，2002 年)

Osmani, S.R. “以基于人权的方式处理发展问题”(油印品)(将包括在由 A.Sengupta 和 S.Marks 编辑的论文集中，2003 年。)

Sen, A.发展即自由，Alfred A.Knopf：纽约，1999 年。

Sengupta, A.提交人权委员会发展权利问题工作组的《发展权利问题独立专家第四次报告》(E/CN.4/2002/WG.18/6)，2002 年。

-- -- -- -- --