



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/23

24 June 2005

CHINESE

Original: ENGLISH

人权委员会

增进和保护小组委员会

第五十七届会议

临时议程项目 4

经济、社会、文化权利

关于发展权的概念文件

弗洛里泽尔·奥康纳女士提交的工作文件

概 要

本文件讨论了作者认为对改善和促进正在进行的发展权工作非常重要的一些概念：一，小组委员会本身尚未完成和近期完成的许多项目对于在此领域中为通过人权途径解决发展权问题的重要性建立基础是非常重要的；二，建立确保人权原则中心地位的人权指标的重要性；三，发展伙伴关系的原则。文件的最后是结论和建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 7	4
一、概述.....	8 - 11	4
二、概念.....	12 - 51	5
三、结论和建议.....	52 - 73	11
附件：部分参考书目.....		14

导 言

1. 人权委员会在其 2003/83 号决议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，除其它外，应订立具有约束力的国际法律标准，落实发展权的指南及建立发展伙伴关系的原则，包括此种文件可能处理的问题，提交人权委员会第六十一届会议，请其审议和决定这些办法的可行性。

2. 小组委员会第 2003/116 号决定请我准备一份工作文件，鉴定和分析各项备选办法，以便使小组委员会尽可能充分有效地完成人权委员会第 2003/83 号决议提出的要求。

3. 小组委员会去年在被告知我不能提交文件之后，在其 2004/104 号决定中建议委员会请我向小组委员会第五十七届会议提交所要求的工作文件，避免再有拖延，以便使委员会能够在第六十二届会议上对此作出审议和决定。

4. 委员会第 2005/4 号决议注意到小组委员会第 2004/104 号决定，关切地注意到概念文件尚未提交，请高级专员办事处继续为小组委员会从事概念文件的工作提供一切必要的行政支持及财力和人力资源。

5. 本文件是根据这些要求提交的。

6. 本文件作者感谢高级专员办事处为本文件的编写所提供的支持以及所安排的专家研究工作和 2004 年的高级研讨会，感谢 2004 年 5 篇研究文件的作者就这一专题向本作者和其他人提供了有益的资料。非常感谢从欧洲联盟和墨西哥、瑞士及智利政府所收到的意见。

7. 我也希望把我对于非政府组织明尼苏达人权促进会所进行的合作和研究支持方面的深深谢意记录在案。

一、概 述

8. 我所编写的概念文件依据了高级专员办事处要求编制的研究文件、其它背景资料，包括提交小组委员会并听取讨论的文件，以及 30 年来作为一个发展中国家的人权倡导者和执行者参加国家和国际会议所收集到的资料。文件的语言很朴素。因为在我们大多数发展中国家，生活就是要争取生存，这种情况下时间是至关

重要的。因此人们倾向于直接了当。尽管语言朴实无华，希望这些想法和建议会对委员会及小组委员会有益。

9. 我决定将文件的焦点集中在我认为是今后数年内随着发展权工作的进展而应该解决的概念上。我将对这些概念加以讨论，然后提出一些结论和建议。我在本文件的结尾提供了数目非常有限的参考文献，表明关键的背景资料。

10. “发展权利是一种不可剥夺的人权，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”(《发展权利宣言》，第1条)。发展权利第一次提出以来，到现在已经30多年了，大会通过《宣言》到现在也已经接近20年。发展权的问题在《维也纳宣言和行动计划》(1993年)和《联合国千年宣言》(2000年)以及在人权委员会至少过去10年的活动中都得到高度的注意。发展问题也将是计划于2005年9月14日至16日在纽约举行的审查联合国千年宣言所载各项承诺履行情况的大会高级别全体会议上各国首脑将审议的结果文件草案中讨论的核心问题。

11. 我还注意到新的高级别工作队在落实发展权方面进行的重要工作，这些工作作为发展权利工作组本年度的工作提供了咨询性投入，我同时还注意到了2005年2月工作组第六届会议的讨论情况。

二、概 念

12. 鉴于委员会已经要求小组委员会编制一份概念文件，讨论发展方案的备选办法及其可行性，包括是否可以制订具有约束力的法律标准、落实发展方案的指南以及发展伙伴关系的原则，我认为在本文件中最切合实际的做法就是鉴别一些影响每一专题领域的概念。与这些专题领域有关的更具体的建议包括在文件最后的结论和建议中。

关于发展权利的具有约束性质的国际法律标准

13. 可以认为，发展权利与公民和政治权利以及经济、社会、文化权利密不可分，并且要求各国执行两个国际人权公约早已规定的那些具有法律约束力的义务。这就提出了下面这样一些问题：如果这些权利早已在具有法律约束力的公约中规定

的话，那么为什么我们还需要一个发展权利呢？如果法律约束成分未能确保公约中这些权利的实施，那么制定另外一个“具有法律约束力的权利”又有什么意义呢？是否已经对现有的具有法律约束力的权利进行评估以发现失败或成功的原因呢？

14. 关于发展权是否可置于一个具有法律约束力的框架之内的问题，法律专家们的意见早已显示出巨大的差别。认为人权文书只解决国家对于其公民的义务而不解决国家之间的义务的观点似乎处于上升趋势。

15. 正在进行的关于是否有必要澄清与此有关问题的讨论，包括查明这一权利所产生的在国家和国际级别对有关责任承担者的义务的性质和范围，应该继续下去，并且应充分了解为实现这一权利所采取具体步骤产生的结果。

16. 一种接受的看法是，各国政府实现一些人权目标需要国际援助。现在实际情况是，此类援助提供的方式在许多情况下导致政府侵犯其公民的基本权利。

17. 对于是否需要进行改革的认识正在通过主要国际金融机构、发展伙伴、一些援助国和受援国、国际劳工组织和世界卫生组织之间的对话进行研究，人权高级专员办事处以及增进和保护人权小组委员会所主导的工作也在研究这一问题。

18. 考虑到责任承担者、发展伙伴和利益相关者之间正在进行的讨论，我认为发现成功的方式，将人权的价值和原则融入到发展进程，将会更有利于这一权利的实现。

19. 必须承认小组委员会的工作。小组委员会在此领域进行的工作明显与之有关。我们似乎并未作出一贯的努力来对此工作加以综合考虑，并将其作为影响发展权的一项工作加以分析。但这方面很多工作与此领域密切相关。因此似乎需要发现有效的方式，将我们的工作与联合国或其它机构其它发展方面的活动结合起来。

20. 现在停下来回顾一下小组委员会目前的议程项目和工作范围，就可以认识到许多研究报告和方案倡议都与发展权有关。这一工作是很重要的。我们需要提高工作效率，向其他人通报我们工作的结果，在我们的职责范围内与其它方案建立更好的联系。

21. 例如，小组委员会定期在此领域的工作包括：

- (a) 瓦尔扎齐女士关于奴隶制和类似奴隶制习俗的工作；
- (b) 奥勒科—奥尼央格先生和乌达加玛女士所完成的关于全球化的研究报告；

- (c) 吉塞先生所完成的关于饮用水权利的研究报告以及他本年度关于指南草案的工作文件；
- (d) 本戈亚先生主持的特设工作组正在进行的关于极端贫穷的扩大工作文件；
- (e) 本戈亚先生关于贫穷侵犯人权的工作文件；
- (f) 姆博努女士正在进行的关于腐败的研究报告；
- (g) 关于《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第 2 款规定的歧视问题的德科先生的工作文件和博苏伊特先生的新的研究报告；
- (h) 吉塞先生关于债务对人权影响的工作文件；
- (i) 社会论坛的工作；
- (j) 关于跨国公司问题工作组的工作；
- (k) 少数群体问题工作组正在进行的与发展权有关的工作；
- (l) 土著人民问题工作组正在进行的与发展权有关的工作；
- (m) 皮涅罗先生正在进行的关于恢复难民家园和财产问题的研究报告。

22. 从发展权的角度对此工作进行分析将会促进关于确定落实发展权准则的讨论并确保将重点放在以人权方法解决发展权的问题。

23. 这种分析构成对发展机构所作工作进行更广泛的整理和分析的一个部分，其目的在于根据援助国、责任承担者和利益相关者的观点和经验制定指导方针。我认为社会论坛可以在反映利益相关者的观点方面起到关键作用。

关于落实的指导方针

24. 从上述讨论可以看出，似乎共同一致的意见是，没有所有利益相关者和合作伙伴的合作，落实和实现发展权就是不可能的。这就存在一些重大挑战：首先是在尊重主权和公民权利的基础上重新考虑合作的方法；第二是建立人权指标；第三是改变评估一个项目或政策是否成功的方法，及以改进的人力资本尺度来取代用金钱衡量的尺度。

25. 以此为背景，非常重要的就是承认并且实际使人民及其当地社区有权利实施任何发展项目，确实重视人民在实施、监测和评估这些方案时所遇到的文化、社会和经济方面的困难，包括易受损害群体的特别需要。

26. 我充分认识到，这将需要援助国和受援国改变其态度和方法。对援助国及其政府来说，他们需要倾听受援国的意见，特别是将要实施拟议项目的地区内受援国的意见。这就需要认识到人民的确有他们自己的集体发展目标。

27. 在我之前有许多人已经强调，需要确保将人权途径作为发展活动的手段和最终目的。高级专员办事处委托进行的专家研究报告以不同的方式触及这一主题。但需要继续强调这一重点，使其成为所有发展活动的共同焦点。小组委员会应继续寻找各种方法，将发展纳入人权的主流。

28. 我们还需要继续集中利用各种方式，使以人权途径处理发展问题更为真实、更为切实可行并且更能长期坚持。这应该是首先解决的问题，并且是最不需要评估衡量的问题。我们需要在发展领域建立一种期待文化——没有集中考虑人权的发展则不是真正的发展。

29. 要使人民及其当地社区在实施任何发展方案时具有权利，其重要性必须是这些活动的中心点。

30. 每一社会都有其独特之一面。在一个社会行得通的发展方案不一定能在另一社会也行得通。我们必须切实充分重视人们在实施、监测和评估这些方案时所遇到的文化、社会和经济方面的困难。这就要求在认识到一种方式不可能符合所有情况的基础上继续进行最终开始的改革进程。

31. 一些社会比其它社会更多地依赖口头流传的传统。书写标准的联合国文件和方案并不符合这些社会的需要。我们希望更敏感地对待这些区别，并以更适合的方式为这些社会设计发展方案。

32. 当我们以人权途径对待我们应为之服务的不同社会时，我们还应记住集中考虑弱势群体的特殊需要，例如妇女、儿童、土著人民、移民工人、艾滋病毒携带者等。

33. 人权指标是很重要的，但在制定人权指标时，需要注意考虑从人权角度考虑哪些是真正重要的。现在有一种趋势是集中考虑容易测量的事物，如经济增长统计数字。从人权角度考虑，此种衡量办法可能会产生误导的结果。需要发现从人权角度考虑是真实发展进展的真正有效指标。我认为这就需要首先考虑对于项目为之服务的人民所产生的效果。

34. 当有人对我说，某一发展项目是成功的，因为它实现了“10%的经济增长”，我总是持怀疑的态度。增长统计数字掩盖了隐蔽的不平等。从人权角度进行衡量就应该表明，人民生活的质量是否因为项目的实施而得到提高：是否有更多的儿童入学学习？是否有更多的母亲能够给她们的孩子每日提供两餐而不是一餐？是否更多的父亲找到了工作？……指标的规定应该因社会而异，因国别而异。但其中不变的重要因素应该是人民是否因项目的实施而获得任何程度的发展。

35. 我当然承认，在制定良好的基于人权的指标方面，正在做着大量很好的工作。但我们将来的努力需要继续集中在这一点。在此辩论中需要继续考虑小组委员会的专门知识。人权组织在此领域也可做大量的工作。我认为，小组委员会应寻求与国际劳工组织、世界卫生组织和发展机构等组织建立工作联系。此种正在进行的合作将会提高已经进行的活动的效果，为分析提供实际经验并为可鉴别指标的制定打下基础。

36. 不良管理和腐败对于发展方案的极其有害的影响不论如何强调都不会过分。欧洲联盟和墨西哥政府的书面意见中特别强调了这一点，以往许多会议的发言和政府的意见也强调了这一点。需要寻找具体有效的方法，以便防止、发现并消除这些对于发展努力的障碍。

37. 我们小组委员会内姆博努女士反对腐败的工作应当与我们对发展权的分析结合起来，特别是与发展权的善政因素结合起来。根据人权委员会的要求，由高级专员办事处和开发计划署联合组织，于2004年9月15日至16日在汉城举行的关于善政促进人权的研讨会也是对此专题的重要贡献。

38. 在我看来，许多现在的发展项目对于善政问题只是开出空头支票，我们并未作出足够的具体行动以确保善政的实现。

39. 我们必须强调，需要寻找具体有效的方法，以便防止、发现并消除这些腐败和不良管理对发展努力造成的障碍。

40. 如果采取人权的途径，就会起到非常积极的作用。善政来自于人民参与的发展，即人民通过地方社区会议决定他们的地区或村庄希望有什么样的发展。决定执行或者是通过当地政府机构，即是说如果这些机构存在的话，或者通过人民挑选的作为监督管理者的社区代表和援助国代表。通过此种方式，自决的重要方面，生

命权(或者说是生活的质量)、尊重贫苦人民的观点和尊严、责任感和透明度均可以得到实现。

41. 例如,我建议应该为任何发展方案指派独立提倡人或意见调查员。此人可以协助当地人民或当地社区并为之提供咨询。他同国家政府、地方政府以及发展援助组织没有任何关系。在必要时这一独立提倡人可以发挥主持人的作用,使当地人民了解他们有哪些权利,解释他们有权要求的透明度和善政,对他们进行辅导,使他们能够提出恰当的问题并且有效地实现他们的权利和利益。

发展伙伴关系的原则

42. 本文件早已提出的意见中暗含的互相尊重、参与和负责的原则也同样与发展伙伴关系原则的制定有关。考虑到资本的权力一直占据统治地位而未受到挑战,并且在太长的时间内经常是从负面对发展中世界千百人的日常生活产生影响,这种变革的挑战就更加巨大。

43. 一种确定的意见是,贫穷的国家要实现对其公民的人权义务合作伙伴是不可避免的。为了实现有意义的参与,必须变革国际事务管理的方式。

44. 贫穷人口的关切必须由国家代表在全球性金融论坛上加以表达。一种办法是将发展方案和政策的人权效果评估向有关会议报告,并进行讨论。在可能的情况下,要尽可能详尽地讨论补救行动问题。

45. 如果要使合作伙伴关系的概念具有意义,现在会议召开和决策程序中某些流行的做法则必须取消。

46. 毫无疑问,在当前世界上发展援助正在发挥着越来越大的作用。但这种援助的确定将基于对一套共同的目标、项目和政策的承诺,而这些又是由受援者的观点指导下商定的参与性讨论所决定的。

47. 所有权的概念应当扩大使其将人民包括在内。应当认识到,人民所有权的概念无论对于经济和人力资本都具有增值效益。

48. 在确定项目内容时,非常关键的一点是确保各级利益相关者参与到讨论中去。必须注意确保讨论参与者的组成不应厚此薄彼。

49. 富裕的援助国家和国际组织的具体捐款承诺对于在发展权方面取得有意义的进展是绝对必要的。但应该承认,这是一个具有争议的主题,在9月份即将召

开的大会高级别的全体会议上肯定也会讨论这个问题。我们必须避免工作重复，但必须寻求建设性的方式，以便将整个国际家庭，包括各国政府和国际组织带到一起，以便促进所有人民的发展权利。这不是某个别人的问题——这是每一个人的问题——在一个全球化世界里，情况更是如此。

50. 发展不仅仅是贫穷国家的义务。富裕国家和国际及多边机构必须履行援助的道义义务。可喜的是，现在越来越多的人认识到，援助必须永远基于人民认定的观点和需要。

51. 我承认有关援助国义务是一个有争议的话题。不会很容易就找到答案。情况经常是，匮乏者所要求的总是比富裕者所给予的要多。但在我们寻求未来发展项目新的标准、新的指针和新的方式时，我们不要忘记这一问题。一件需要优先从事的工作是，对最近改革的原因和结果需要加以整理和分析。通过这种做法应当制定出初步的指导原则。在即将召开的大会高级别全体会议上进行的讨论将会毫无疑问地促进这一建设过程。

三、结论和建议

52. 本节包括对于小组委员会和委员会关于发展权问题的未来工作的结论和建议。

A. 结 论

53. 小组委员会目前进行的工作与有关发展权利的工作有关并且非常重要，应该将其与正在进行的关于发展和发展权利的活动密切结合起来。

54. 有必要继续强调突出以人权途径解决发展权问题的重要性。

55. 在制定人权指标以衡量发展的成绩时，非常重要的一点是，我们应继续质疑新出现指标的有效性和相关性。我们必须问一问我们自己，这些是正确的指标吗？他们在衡量应当衡量的东西吗？应该有一个持续性的过程，衡量指标本身是否恰当，以及他们是否充分地评估了有关方案在人权方面取得的真正效果。

56. 善政对于成功地实施发展方案和有效地实现发展权的重要性无论如何强调都不过分。

57. 支持发展权的具体资助承诺对于要获得成功也是非常必须的。这是一个有争议的问题，要求所有利益相关者敏感而且开诚布公。我们应继续承认这一问题的敏感性质，谨慎从事，细心考虑所有利益相关者的观点。

B. 建 议

58. 小组委员会今年特意通过一项关于发展权的专题决议，总结小组委员会在此领域的工作，鼓励与具有发展授权的其它联合国机构进行对话并在援助和多边机构进行的改革工作方面进行对话。

59. 委员会不妨考虑邀请小组委员会主席参加发展权问题工作组的未来会议，以便提出小组委员会关于发展权利问题的最新近工作的概况。

60. 小组委员会应当要求议程项目 4 下每一研究报告或工作文件的作者在明年和以后的年份，在其有关发展权的报告中提出意见和建议。请将这些意见和建议收集并编成单一的文件并与这一领域其它组织分享。

61. 小组委员会应继续查明发展权领域中研究不够的新的方面，并要求其专家成员就这些问题编制工作文件。小组委员会也应在一些能够很好地利用自己的专门知识和工作方式的专题方面寻求其它联合国发展机构的协助。这类协助对小组委员会未来的工作会有指导意义，并会促进发展权的研究和战略的有效实施。

62. 标准、准则及目前为止在此领域中所进行的其它规范性工作应被收入一份参考文献中，包括小组委员会自己的文献。

63. 小组委员会应当确定，关于指标，特别是关于人权指标正在进行的工作方面，是否正在进行广泛的了解和收集。如果正在做这项工作，那么小组委员会应密切注意这些活动。如果尚未做这件工作，那么小组委员会就应建议进行此项工作，或许由小组委员会自己进行，就是说如果明显没有其它的合理的机构进行这一工作的话。

64. 所有积极参与此领域工作的人应当评估参与的方式和手段，提高管理，消除发展方案当中的腐败现象。在这方面，对于小组委员会本身对腐败问题的研究(由姆博努女士进行)应当给予注意。

65. 小组委员会在注意此领域中正在进行的其它起草工作的同时，应考虑制定标准或准则草案，以提高透明度，促进当地社会和当地人民在知情情况下参与他们自己的发展方案。

66. 小组委员会应考虑确定地方社会在寻求资助承诺时可以利用的模式或样板。我认为此类模式应当处理当地社会感兴趣的基于人权的普遍原则。但任何情况下，方案的细节应由人民来确定。

67. 小组委员会应当审议本文件提出的三个概念是否是应集中考虑的适当的关键概念，是否任何这些概念需要重新制定，是否有其它类似概念应当增加到核心清单上。

68. 小组委员会应要求所有有关人士将本文件提出的概念运用到其工作的发展备选方案中。应提出要求将有关结果的信息包括在正在进行的分析之中。

69. 情况似乎是，现在制定具有约束力的法律标准时机尚未成熟。但应开始准备工作，以便确定本领域标准制定活动可能涉及的组成部分和阶段。

70. 在确定与发展方案有关的伙伴关系概念方面正在进行着大量有益的工作。但伙伴关系不应仅仅被视为国家政府和国际资助来源之间的一种关系。地方社会也应是伙伴关系概念的一个部分，因为地方社会应在发展方案的确定、执行和管理方面具有发言权。在我看来，这是最基本之点。实际上，发展方案应当来自于人民，而不是从外部强加到他们身上。

71. 小组委员会应在下一届会议上继续这一工作，包括审议给予财政和工作人员方面支持的可能性，以便与选定地区(或许三至五个地区)的人民举行会议，开展讨论，了解当地人民关于发展的观点，并观察会出现何种结果。这里重要的一点是，一些会议地点应选在有报告证明进行了正式发展方案的地区。对方案成功或失败的地区均应进行访问。

72. 为了促进对发展权的更广泛的讨论，小组委员会应建议利用世界人权教育方案来集中进行关于发展权的教育。

73. 根据人权委员会的请求，小组委员会应将此工作文件，以及本年度会议上讨论的其它观点和意见的摘要，提交委员会 2006 年第 26 届会议。

附 件

部分参考文献

发展权利宣言，大会 1986 年 12 月 4 日第 41/128 号决议通过。

联合国千年宣言，大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议通过。

高级专员办事处 2004 年委托进行的研究报告：

- (a) “发展权：关于发展伙伴关系的现有双边和多边方案和政策的研究”
(E/CN.4/Sub.2/2004/15 和 Corr.1)，海外开发协会编写；
- (b) “发展权的法律性质和增强发展权的约束性”(E/CN.4/Sub.2/2004/16)，
由比勒陀利亚南非大学非洲复兴研究中心主任 Shadrack Gutto 教授编写；
- (c) “将发展权纳入国际贸易法和世界贸易组织政策的主流”
(E/CN.4/Sub.2/2004/17)，由美国密执安大学罗伯特·豪斯教授编写；
- (d) “全球化世界中的发展政策：重视人权的途径促进了什么？”
(E/CN.4/Sub.2/2004/18)，由英国厄尔斯特大学 S·R·Osmani 教授编写；
- (e) “探讨以基于人权的办法处理发展问题：概念和影响”
(E/CN.4/Sub.2/2004/19)，由 Agenda: PERU 主任 Francisco Sagasti 博士编写。

发展权问题工作组第五届会议报告，发展权问题高级研讨会：促进发展的全球伙伴关系(2004 年 2 月 9 日至 10 日，日内瓦)(E/CN.4/2004/23/Add.1)。

发展权问题工作组第六届会议的报告(2005 年 2 月 14 至 18 日，日内瓦)(E/CN.4/2005/25)。关于落实发展权问题的高级别特别工作组的报告(2004 年 12 月 13 至 17 日，日内瓦)(E/CN.4/2005/WG.18/2)。

开发计划署，人类发展报告 2003：千年发展目标：各国结束人类贫穷契约。

开展计划署，人类发展报告 2004：今天多样化世界中的文化自由。