联 合 国 E

经 济 及 社 会 理 事 会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/43
2 March 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

人权与赤贫

独立专家阿尔琼·森古普塔的报告 *

* 本报告迟交是为了列入最新资料。

GE. 06-11345 (C) 230306 290306

内 容 提 要

独立专家在本报告中进一步探讨人权与赤贫之间的联系，设法说明将赤贫看作是侵犯或剥夺人权的重要意义。

独立专家在第一章中介绍了将发展看作是人的发展，将消除贫困当作是经济发展的明确目标的好处。

他在第二章中指出，视赤贫为剥夺人权，为消除赤贫的努力增添了新的内涵，使消除贫困成为高于其他政策目标的社会目标。独立专家认为，除了诉诸在尊严中生活的道德权利外，还可以诉诸“法律义务”，因为贫困被认为是剥夺国际人权文书公认的人权。

独立专家在第三章中强调，着眼于赤贫问题的另一好处是将所涉人数减少到可管理的规模，集中关注穷人中最贫穷者。

关于国家需要立即实施的“核心权利”与在一段时间内逐步实施的权利之间的区别，独立专家建议将消除赤贫的条件看成是立即履行的核心义务，给予与其他人权目标同样的优先地位。

目 录

	段 次	页 次
导 言.....	1 - 10	4
一、不同的发展概念的意义.....	11 - 25	6
二、从人权的角度看待贫困.....	26 - 47	10
三、赤贫的概念.....	48 - 69	14
四、结 论.....	70	19

导　言

1. 人权委员会第五十四届会议在第 1998/25 号决议中设立了人权与赤贫问题独立专家的任务。A.M. Lizin 先生(比利时)从 1998 年至 2004 年负责执行这一任务。委员会在第六十届会议上将任务期限延长二年，并任命阿尔琼·森古普塔先生(印度)为新的独立专家。森古普塔先生向委员会第六十一届会议提交了第一份报告(E/CN.4/2005/49)。在该届会议上，委员会在第 2005/16 号决议中重申了第 1998/25 号和第 2004/23 号决议所述独立专家的任务，并请他“特别注意让赤贫人口参与政治决策和社会进展的具体经验，继续关注人权与赤贫之间的各方面联系”(第 11-12 段)。

2. 自 1980 年代后期联合国系统开始将赤贫问题作为人权问题进行审议以来，各国逐步认识到贫困特别是赤贫对人民享受基本人权和自由的负面影响。在 1987 年人权委员会第四十三届会议上，第四世界扶贫国际运动创始人 Wresinski 神父呼吁更加注意赤贫工作，邀请赤贫者参加关于探讨和界定人权与赤贫之间联系的研究。此后，人权委员会在 1989 年第四十五届会议首次专门讨论了赤贫问题，申明“赤贫与社会排斥侵犯人类尊严，因此需要国家和国际社会采取紧急行动予以消除(第 1989/10 号决议)。

3. 1996 年，小组委员会特别报告员莱安德罗·德斯波伊先生向小组委员会提交了关于人权与赤贫问题的第一份报告(E/CN.4/Sub.2/1996/13)，说明了不同形式的剥夺相互强化，构成了贫困的恶性循环。2001 年，经济、社会和文化权利委员会发表了贫困问题声明，将贫穷界定为“缺乏有尊严地生活的基本能力”和“人的状况中持续或长期被剥夺享有适当生活水准和其他的公民、文化、经济、政治和社会权利所必须的资源、能力、选择权、安全和权力”(E/C.12/2001/10)。

4. 独立专家在 2005 年提交委员会的第一份报告(E/CN.4/2005/49)中，借鉴了以前关于赤贫与人权之间联系的工作成果，包括前任独立专家、增进和保护人权小组委员会、人权委员会、联合国开发计划署、世界银行和 1995 年社会发展世界首脑会议等世界性会议的成果。在现有丰富资料的基础上，独立专家提出了有关赤贫的工作定义，即收入贫困(满足基本需求的最低水平以下)、人的发展贫困(被剥夺人

的发展所需要的粮食、健康、教育、住房和其他社会保障)和社会排斥(如在社会关系中被边缘化、遭受歧视和排斥)，包括缺乏基本保障和能力的概念。

5. 独立专家在第一份报告中说明了实现人权与赤贫之间的联系以及通过人权方案解决赤贫问题的重要性。他还提出了通过针对性方案改善生活贫困、缺乏收入和人的发展以及大多被排斥在社会互动之外的人口的条件的一般性建议，尤其注意妇女的境况。他特别提到了可对消除赤贫产生实质性影响的一种方案：创造就业，特别是为农村和城市中多数没有组织起来的较贫困人口提供就业机会。

6. 自第一份报告以来，独立专家开展了各种活动。他于 2005 年 3 月 7 日至 11 日访问华盛顿时与世界银行和国际货币基金的代表举行了磋商。磋商主要涉及国际金融机构将人权纳入减贫工作特别是通过“减贫战略文件”纳入减贫工作的潜在作用。独立专家还探讨了国际金融机构的工作与人权和基于人权的减贫办法之间的各种趋同领域。他专门讨论了世界银行的公平观——2006 年《世界发展报告》的主题——以及世界银行贫困和社会影响分析的人权内容。与货币基金和世界银行的会谈令人鼓舞，可以看出它们对纳入和考虑人权持某种开放态度。世界银行在这方面尤其走在前头。与世界银行的会谈说明，一些部门的工作和做法与人权办法具有共同之处，还就加强与人权和基于人权的减贫办法的联系领域提出了一些具体建议。

7. 独立专家还于 2005 年 3 月、6 月和 7 月在日内瓦会见了世界银行、货币基金和国际劳工组织的代表，讨论了这些组织在社会排斥以及赤贫、社会排斥和就业之间关系领域的经验。三个组织在就业对减贫的重要意义方面意见一致。如劳工组织在近期一些报告和研究文件中所指出的，低生产力而不是高失业率是减贫的主要障碍。据劳工组织《2004－2005 世界就业报告》，世界各国 14 亿工人陷入了“劳动贫困陷阱”，以每天不足 2 美元的收入支持自己和家庭。劳工组织的代表指出，需要通过确保市场准入来提高生产力，国家政策应关注赤贫人口的境况。

8. 2005 年 10 月 24 日至 11 月 4 日，独立专家对美利坚合众国进行了首次正式访问。访问报告表明，赤贫不仅是发展中贫穷国家的问题，也是世界大多数国家都存在的现象。美国是地球最富有的国家之一，但是富裕的工业化国家中收入贫困人口最多的国家。访问报告将作为本报告增编提交人权委员会。

9. 独立专家在本报告中将进一步探讨人权与赤贫之间的联系，说明将赤贫看作是侵犯或剥夺人权的明显意义。

10. 根据他的结论，独立专家建议人权委员会通过以下决议/宣言：

赤贫必须被视为剥夺基本人权，所有国家必须直接或彼此合作，紧急采取步骤从地球表面消除赤贫，这是需要立即履行的“核心”义务。为此目的，每个国家必须划定小部分人口(不足 10%)为最容易遭受赤贫，即收入贫困、人的发展贫困和社会排斥的群体。属于这一群体的任何人或受到所有形式的剥夺，或受到其中任何一种形式的剥夺。解决的方法是最低限度实现国际公约承认的某些权利。实现这些权利的成本，无论是资源还是在必要时对法律和体制进行改革，都必须由所有国家承担，优先于对它们的所有其他要求，并通过国际合作采取一切必要步骤协助各国作出最大努力消除赤贫的条件。

一、不同的发展概念的重要意义

11. 近年来，赤贫的概念在发展和国际政策文献中十分流行。在多数有关发展的论述中，消除赤贫似乎被所有国家当局和国际机构普遍接受为一切国家和国际政策的目标。在今天的繁荣、增长和技术进步的世界中，赤贫的存在被认为是对普遍道德观念的侮辱，因为只要对世界财富和收入稍加再分配，便可以消除赤贫。如果世界稍具理性，各国执政政府彼此多一点合作，较愿意协调它们的行动，它们可以有效地从地球表面消除赤贫的条件。[1]

12. 尽管如此，贫困特别是赤贫继续困扰着我们的世界。那么如何改变这一情况？如何说服世界决策者和政策当局采取行动，实现它们似乎已经接受，至少在公开宣言和声明中接受的消除贫困的基本道德目标？正是为了回答这些问题，本报告才从人权的角度审视赤贫的概念。

13. 有许多不同的方法界定赤贫，独立专家在第一份报告中使用的定义是借鉴于以前赤贫的定义，即缺乏“基本安全”。这一定义将收入贫困、人的发展贫困和社会排斥组合在一起。可以看出，这一定义最适合说明赤贫是剥夺或侵犯人权，要求国家和国际社会所有行为者采取政策行动，切实消除所有形式的赤贫。从这一角度定义，赤贫为文献所述的贫困概念增加独特的价值。赤贫不仅是贫困强度的问题；这一概念包含了以往贫困观念没有充分反映的政策内容。

14. 在发展经济学的文献中，消除贫困是发展政策基本目标的思想本身就是对现行发展观念的一个有用补充。在 1950 和 1960 年代，发展被看作是一国人均收入的增长。虽然经济学家和决策者从最初发展思维出发认为发展是改善本国人民福祉的进程，但人均收入仍被视为各方面福祉的代名词。增长被认为等同于改善福祉。收入作为一个变量，基本上是工具变量，可促进不同方面的福祉，如吃好、健康、接受教育、有适当的住房。这一变量，常常被看作是实质性变量，本身也是一个目标。制定发展政策时，主导目标就是国内生产总值增长或国民收入最大化。人口增长多半被认为是“外在因素”，不依赖于经济政策。

15. 诚然，人均收入稳定增长是改善各方面福祉的必要条件，但本身是不够的，尤其是某些福祉，如健康或接受良好教育被认为比其他福祉更加重要或直接时。收入增长最大化的政策没有考虑到收入分配或资源配置向社会价值比市场价值更为理想的领域倾斜的问题。例如，初级教育特别农村初级教育可能比接受教育者愿意支付的价格更具有社会价值。因此，扩大初级教育和向小学教师支付的工资，在高收入增长的市场经济中也可能远远低于按社会定价应达到的最理想社会状况。所以，必须采取具体的市场干预政策，重新配置资源或重新分配收入，即使在迅速增长的经济体中也需要这样做。收入增长最大化的政策本身不是人民福祉最大化的政策。

16. 数年来，特别是在 1960 年代和 1970 年代，对国内生产总值增长无法保障的各方面福祉的关注是通过针对性的资源支出以及物品和服务的提供来解决的，目的在于调整总供给和总需求经济活动的结构，弥补经济增长最大化政策的缺陷。世界银行的最低需求方案或货币基金的结构调整贷款办法是仍把经济发展看作国内生产总值增长政策的实例，辅之以基于这一方针的具体政策，而又不减损长期的增长潜力。

17. 只是随着人类发展文献的出现，收入增长才脱离了作为发展目标的作用，被降级为促进发展的工具。福祉的改善被视为人类的发展，以向所有人供给或所有人获得某些基本设施和服务——食物、保健、教育、妇女和儿童的福利以及社会保障——的成就来衡量。还编制了各种指数，用以代表人类发展的不同方面。开发计划署《人类发展报告》公布了世界所有国家这些指数的数据，根据人类发展阶段进行排名，作为不同指数的平均值。在进行这项工作时，开发计划署以及以后的其他

国家和国际机构必须根据各国数据的来源和质量情况，对福祉的不同方面以及相应变量加以选择。例如，预期寿命和儿童死亡率被用来表示卫生改善状况，识字率和辍学率作为教育指数。同样，还使用了其他变量来表示不同国家人的发展的不同方面。

18. 在编制人类发展指数时，开发计划署继续将收入当作基于一国现有数据的具体指标无法概括的所有福祉内容的指数。使用收入显然是为了方便，是构成福祉各组成部分的其他实质性变量的替代。收入的作用本身不是目标，它只代表福祉的其他构成内容，对其而言收入只是一种手段或工具。

19. 在这一意义上，视经济发展为人的发展丰富了以前的发展学说。将经济发展作为人的发展来促进所要采取的政策与实现国内生产总值增长最大化的政策必然十分不同。它们必须满足某些方面的要求，如增加预期寿命，提供营养，降低儿童死亡率或扩大识字率和初级教育率以及保护升学率等。所有这些都需要创立具体的机制，确保人民参与基层的发展，反过来又要求对各国的组织及其现有经济活动结构和机构进行重大改革。它们与提高经济增长率的政策，如提高储蓄率、吸收外国储蓄来补充国内储蓄、提高国内投资率、吸引外国直接投资和提升技术的政策非常不同。在一个时期内，将更加强调放开市场力量，向外国贸易和投资开放市场，以允许更大的竞争，提高生产效率和经济增长。

20. 虽然促进人的发展政策与提高经济增长政策很不一样，但两者不一定彼此冲突。收入增长对促进人的各方面发展有着重要的辅助作用，因为人的发展需要某些相关物品和服务，以及广泛公平地供应或获得这些物品和服务。在任何时候，一国资源总量的增加都有利于任何物品和服务的提供和获得，尽管通过某些资源在不同用途之间的再分配也可能在两方面都作出某些改进。这首先是一个实证问题，因为工具变量对目标的影响取决于经济的环境及其资源的管理。在有些情况下，即使收入稍有增加都可能对目标产生很大的影响；在另一些情况下，收入大幅度增长也可能没有影响。

21. 原则上，收入增长既不是达到目标的必要条件，也不是足够条件，一切取决于辅助性经济政策。如果制定和实施适当政策，通过重新配置现有资源，改变各经济层面的现有机制和资源管理，则可以改善人的发展。收入增长将使政策的执行

较为容易。即使没有收入增加，在许多情况下，仅依靠适当的政策，并在必要时重新配置资源，也可以达到这一目标。

22. 从人的发展角度看待经济发展，不仅将收入增长降级为促进性作用，是为了改善人的发展的不同要素，而且强调经济政策的作用以及国家和其他公司与非公司实体等决策机构的伴生作用。这与将收入增长最大化作为发展目标的发展模式很不相同。根据这一模式，在国内和国际上完全实现自由化和取消对市场力量的管制，对通过竞争或按照比较优势提高资源的市场分配效率来实现这一目标是必要的和足够的。

23. 另一方面，人的发展办法主要认为市场的作用是促进性的。在多数情况下，市场力量的自由运作实现了效率和最大生产量。但在市场失灵的时候，必须通过适当的政策进行外部干预，纠正这些失灵，使市场尽可能自由地发挥作用。判断这些政策是否成功的标准，不是市场如何自由，而是人的发展目标的实现程度，也就是说不是生产或收入数量增加多少，而是收入增长如何有利于实现人的发展。

24. 当消除贫困被明确当作经济发展目标时，两种办法在观念上的差异便十分明显。贫困是分配、收入和人的发展严重不平等的结果。在大多数国家中，穷人不仅被剥夺了维持最低基本需求的收入水平，而且被剥夺了教育、营养、预期寿命、保健、住房、卫生和人的发展其他要素。消除贫困意味着改变这种分配模式，也就是经常需要对市场进行干预，对资源进行再分配，这与收入增长最大化的政策正好相反。

25. 虽然有些国家通过国内生产总值的迅速增长减少了贫困水平，但实现这些目标的政策可能大相径庭甚至相互矛盾。如果收入分配不恶化，国内生产总值的增长将逐步减少贫困人数。但是，倘若国内生产总值的增长伴随着不平等的增长——在基于市场的加速收入增长的情况下通常如此，贫困可能加剧。为此，则需要采取考虑周全的收入再分配政策，对市场进行干预，或者增加用以提高穷人实际收入水平的产业的生产，或者提供用以提高穷人实际消费水平的物品和服务，如食物、保健、卫生或住房。税收、补贴和生产和分配渠道的管制可用来达到这一目的，以穷人为对象。显然，将减贫当作发展目标的经济发展进程必须建立在合理的发展政策基础上，这一发展政策不仅仅是加速经济增长，还应该纳入收入再分配和生产结构调整政策。

二、从人权的角度看待贫困

26. 即使将经济发展看作是人的发展并以消除贫困为主要目标的发展理论有着明显的意义，但下一个问题是：从人权的角度看待消除贫困的意义是什么？这一问题可从两方面回答：(a) 从人权的角度看待任何目标的实现有何种意义？(b) 如何将贫困看作是侵犯或剥夺人权，所以消除贫困本身也是一项人权目标。

27. 当一项社会安排的目标被认定为人权时，它意味着所有社会行为者都必须将实现这一目标看作是“约束性”义务，优先于所有其他政策目标。所有社会目标不可能都被视为人权，在这里我们必须适用阿玛蒂亚·森的“合法性”和“一致性”标准。[2]

28. 社会目标必须十分重要，才能构成一个社会中作为成绩标准的宪法规范，宪法规范的实现为所有行为者和当局特别是国家的行为提供了“合法性”。目标也必须是“一致的”，必须履行的义务或责任以及必须履行义务的行为者都十分明确。如果目标符合这些标准，并通过适当的规范制定过程得到社会的认可，那么所有社会成员便有义务履行这些责任。可以有几个不同的社会目标，但人权义务高于所有其他目标。义务必须对所有行为者具有约束力，因为如果一个行为者不履行所规定的义务，便有申斥和惩诫机制，包括适当的纠正或补偿行动。如果这些义务被纳入国内法律，这一机制将是“合法的”，可通过法庭解决。如果这些权利得到国际人权法的承认，那么国际人权条约缔约国将接受这一义务的约束。

29. 如上所述，所有社会行为者都有义务履行具体的责任，但国家当局是首要责任承担者。国家理应采取适当步骤，通过直接行动或通过执行规则和程序或通过颁布具体法律，促使其他行为者实施适当的行动。除国家当局外，承认人权的国际社会的所有其他国家和成员都有义务相互合作，采取必要行动，在国际社会的所有国家中实现这些权利。在正常情况下，其他国家和国际机构将提供援助或采取辅助性行动，协助有关国家当局实现其公民的权利。在某些情况下，当这些国家当局不履行自己的义务或侵犯自己公民的权利时，国际社会成员国在经过适当程序后，可超越国家当局，直接协助这些国家的公民实现这些权利。

30. 从以上承认一项社会目标为人权的论述来看，如果贫困可以被界定为侵犯人权，那么向前迈出的这一步对减贫将十分重要。按此说明，减贫可等同于纠正侵权行为和实现这些权利。第一，存在贫困人口的国家当局有义务制定和执行适当的

政策消除贫困。第二，在所有可选择的政策目标中，消除贫困应受到最优先的注意。第三，国际社会、捐助国、国际机构、多边机构和多国公司必须进行合作，使民族国家有能力实施反贫困方案。

31. 主要是承认贫困是剥夺人权的人权“义务”改变了经济发展论述的性质，使消除贫困成为一项主要目标。如果一个社会的所有行为者都有义务协助实现这一人权目标，那么国家当局作为首要责任承担者便可以合法地要求所有或多数行为者积极作出贡献和参与这一进程，并制定适当的税收减免和支出政策。国家很少可以辩称自己无能或无力执行这些政策，因为国家可以制定法律，颁布对社会所有成员具有约束力的规则和程序。国家还可以要求基层组织参加，制定参与性的发展方案，比自上而下实施的政策更有成功的可能。对多数穷国而言，我们总可能发现一些可行的反贫困计划。这些国家真正缺乏的是国家当局的政治意愿或号召不同机构和人民参与实地发展的能力。

32. 定性为人权义务将使其成为一张“王牌”，高于社会政策的其他义务，在所有政策行动中居于最优先的地位。这意味着当局必须能够对受益于所有行动的不同利益集团有所取舍。

33. 鉴于一定时间内资源的数量有限，追求一个目标意味着有较少的资源用于追求其他目标，从而引起谋求其他目标的游说者或利益集团的不满。不一定是资源的耗费阻止消除贫困成为一国不同目标中的优先事项。与谋求现代国家的多数目标——包括军事、国内安全和支持各级庞大的官僚机构，还有为特别游说者提供服务——所需要的资源和努力相比，减贫的开支往往很小，而且很少被认为超出国家的能力。支持不同目标的政治游说集团的力量，决定着不同国家的政策重点。可以说，最优先地注意消除贫困是国家承认人权和将贫困看作是剥夺人权的直接结果。承认消除贫困是一项人权目标，为重新安排优先事项和解决不同利益集团之间的取舍，提供了一个理由。利用各种资源，有效地执行消除贫困政策，需要社会共识，或者是内部的共识，或者是接受人权法的国际社会成员的共识。

34. 缔约国有义务从人权出发执行减贫方案，改变了缔约国参与经济和社会安排的性质，表明国家可以在必要时进行干预。在人权制度中，国家接受公民社会和人权机构的监督和不断审查。这意味着所有有关当事方必须将国家干预纳入一项确保参与的机制，国家需对自己的所有行动负责。国家的这一作用与传统的领导型作

用不同。国家所起的作用是基于人权的社会安排的当事方的作用，与公民社会和基层组织处于平等地位。

35. 国际社会合作实现人权的义务，可增加将消除贫困作为一项人权目标的理由，因为显然更有可能执行消除贫困政策。如果这些政策在技术上是可行的——几乎必然是可行的，无法落实的唯一理由是有关国家的主导利益集团不愿意对自己的利益作出哪怕是微小的牺牲，也就是重新分配资源，优先关注减贫政策。国际社会提供援助或制定有利的贸易和金融交易游戏规则，可减轻国家政策的调整负担。如果有关缔约国作出最大努力执行减贫政策，足可以充分落实消除贫困政策。

36. 所有这些议论应该能够说明将一项社会目标当作人权来对待的意义，也能够说明通过履行人权义务更有可能实现这一目标。现在需要回答的下一问题是，如何将贫困看作是剥夺人权以及将减贫当作是实现人权目标。

37. 按照阿玛蒂亚·森从能力角度阐述的人的发展概念，可以毫无困难地确立这一论点的概念基础。对阿玛蒂亚·森先生而言，发展实质上是扩展能力，而能力又被界定为个人可以自由生活的能力，或如他所说，“有机会实现人的各种宝贵的作用：人能够做什么或成为什么”。[3] 人类发展指数代表了该能力的各个方面，如能够吃好、有足够的营养、健康、接受教育和有适当的住房。

38. 当发展被看作是人的发展或能力的扩展时，它的目标可称作是“自由”，即获普遍接受的相当于人权的价值观念。然而，这也无法使发展目标等同于人权。在此种“自由”升级为“权利”之前，需要经过一些步骤。如阿玛蒂亚·森所述，“权利是诉求(是对有能力作出任何改变者的诉求)”，“自由主要是个人境况的描述性特点”。[4] 社会必须承认某些自由是其成员享受的基本价值观念或规范，在社会中对他们具有约束力，并被他们以“权利”加以诉求。这些自由必须是普遍的，所有人平等和不受歧视地享受。它们必须按我们以上的论述，符合“合法性”和“一致性”标准，必须遵循“适当”的程序，经历了公认立法过程。

39. 在人类发展的文献中，贫困常被认为是缺乏能力或没有能力免予饥饿、营养不良、不健康、文盲或无知。这种能力的缺乏可导致个人严重地失去“尊严”。失去人的尊严等于缺少人权的条件，但两者又不是一回事。如果人权得到实现，人就不缺乏尊严。但即使不缺少尊严，也不能说人权已经实现了。在贫困被界定为缺乏能力或各种形式的自由时，它不等同于缺乏人权的状况。

40. 如果被称为剥夺人权的条件，贫困下缺少的自由必须被界定为等同于人权的自由。人权被视为在尊严中生活的一种道义要求或道德权利时，我们便迈出一大步，可以要求社会采取适当行动解决贫困问题。道德说教、公共监督或公民社会动员可对决策当局产生足够的压力，迫使它们采取适当行动。然而，为了诉请“法律义务”，贫困必须被认同为剥夺国际人权法或国内法在“法律上”承认的人权。

41. 实现国际人权法即《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》承认的大多数人权，恰恰可称作是没有贫困的生活条件的基础。如果这些权利，如食物、保健、教育和适当生活水准的权利，得到实现，那么很难想象社会中还有贫困的条件。这不意味着贫困应被界定为缺乏人权，因为两个概念不是等同的。如果权利得到实现，可能没有任何贫困；但是，即使社会中没有贫困，仍有可能存在剥夺和侵犯人权。只要可以通过实现公认人权消除贫困条件，社会就应该集中力量从实现人权的角度实施消除贫困方案。不一定同等地强调所有权利的实现。如果所有权利都得到实现，将不会有贫困；但是如果有些权利而不是所有权利得到实现，贫困条件也可以减轻。

42. 因此，一国的有效减贫方案可以建立在着力实现国际人权法两公约所载人权的政策的基础上。如前所述，这一办法的主要好处是可以援引义务的概念。如果所制定的人权方案，特别是对消除贫困具有直接影响的人权方案在技术上可行，责任承担者的责任和责任的性质都十分明确，那么便可以按照人权义务来实施。缔约国将是首要责任承担者，不仅负责制定方案，而且通过激励和非激励措施、法律和程序以及体制改革促使其他行为者采取必要行动执行这些方案。国家还直接负责执行这些方案。国际社会的其他国家、捐助国、国际机构和多国公司也应该作出必要的努力，直接或常常与缔约国合作促进这些权利的实现。

43. 我们有理由问到：尽管上述国际公约几乎获得普遍接受，但为什么各种方案没有按照公约的规定有效地从地球上消除贫困呢？减贫计划难以奏效是因为不合适或在技术上不可行的论点显然站不住脚。无论前些年世界经济状况如何，现在世界已经达到一定的发展和资源扩展阶段，减贫不再被认为是困难的或超出多数国家能力的行为。没有采取这些计划的唯一理由是，国家缺少政治意愿或不接受它们在法律上承认有关人权时所承担的义务。

44. 出现这一情况可能有几个原因。第一，国际公约在制定时便没有实施相关义务的机制。对拒不履行条约规定的国家，公约不具有“司法裁决权”，条约机构也无法对它们施加义务。只有很少的国家在正式批准公约后，将公约条款纳入了国内法律体系或采取步骤通过相互制衡机制来实施这些规定。

45. 第二，一些主要捐助国没有充分批准这些公约，即使它们正式承认这些权利，但也没有接受所有有关义务。它们有时声称，有些权利没有得到明确的界定，因资源限制需要逐步实施，或者没有确定明确的义务。

46. 第三，在国内寻找法律依据为承认和履行国际人权法义务创造政治意愿，还存在着一些问题。国际人权法和相关义务有三个主要渊源。第一是国际条约，它们有自己的监督义务方法。第二是一般国际法原则，社会接受它们为凝聚整个社会的基本价值观念。因此，这些原则产生的义务对所有社会成员具有约束力，即使没有国际条约或法律明确承认或规定这些义务。第三是所谓的习惯国际法，即在实践上被普遍认为具有法律约束力，并通过国家承诺得到认可的法律规范。这些规范尽管没有编纂成条约，但对各国政府具有约束力，取得了国际法的效力。

47. 虽然国际人权界多次试图呼吁这些国际法渊源承认这些权利和相应义务，特别是从世界上消除贫困条件的义务，但多数政府认为这一义务是不可接受的。所以，提出赤贫概念是因为它是一个较容易为国际社会各国接受的概念，无论是有效消除赤贫条件的义务，还是被认为更符合人权规范的义务都较容易接受。

三、赤贫的概念

48. 将赤贫视为剥夺或侵犯人权概念主要意义在于可以证明对所有责任承担者施加的义务是正当的。为此，赤贫必须按权利来界定，就如贫困必须按权利界定一样，剥夺这些权利将产生赤贫或贫困的条件。这一意义来自于一个社会中承认人权的所有行为者对赤贫负有更大责任的概念。换言之，集中注意赤贫，可对责任人援引它们很难或无法拒绝的相关义务。

49. 如前几章所述，为了能够对责任承担者适用具有法律约束力的义务，必须将贫困界定为剥夺国际人权法承认的权利。由于《经济、社会、文化权利国际公约》已在法律上承认食物、保健、教育、社会保障和适当生活水准的权利，《公民权利和政治权利国际公约》也承认结社、知情和言论自由的权利，所以将贫困界定为剥

夺所有这些权利并不困难。如果这些权利在一项社会安排得到实现，那么很难想象社会中还有贫困。在这一意义上，剥夺这些权利可视为等同于贫困的条件。

50. 不是总有可能超越剥夺权利的概念而主张贫困是侵犯人权，因为缺乏这些权利可能是可对个人当事方加以责备或问责的现有社会安排的结果。为超越剥夺权利的概念，认为贫困是一种侵犯人权，我们必须在论据链中迈出几步。第一，必须提出减轻贫困的具体行动方案。然后证明这些方案不仅在技术上可行的，而且在体制上可以落实，再通过国际援助在国际交易的资源、规则和程序方面作出一些较小但周全的体制和法律改革。此外，必须明确责任人和具体的责任，责任如果充分履行，可以落实这些方案。如果已知道可以作什么来减轻贫困，但是不愿意这样做，责任人侵权的概念便可成立。这意味着责任人有某些它们认为比减贫更重要的其他政策偏好或利益。因此，即使它们对造成贫困的条件没有直接责任，或没有任何可在法律上被视为有罪的动机，但也可以说它们违反了实现这些权利的义务，应该对这种违反负责。

51. 阿玛蒂亚·森借助康德概念使用的完全和不完全义务的说法可直接适用于这种情况。缔约国负有完全义务实现可减少贫困的权利。它们可以制定方案，在不同政策目标之间重新分配资源，要求社会所有其他行为者履行不完全义务——在被要求协助实现这些权利时，提供帮助和做出贡献。缔约国可征税，收费和实施管制，限制个人行为，包括跨国公司在国家边境内的运作。它们也可参与执行提供有助于实现这些权利的服务。此外，缔约国可与国际社会、其他国家、捐助者和债权人，以及金融和贸易问题的国际机构进行谈判，协助它们执行这些方案。

52. 国际社会行为者既负有完全义务也负有不完全义务。它们采取的一些行动直接影响到贫困的条件，如：当事方完全破产时，强迫其偿债；实施的知识产权规则提高了穷人生活必需品的价格；设立的贸易制度对穷人实现自己所生产产品的价值构成歧视。如果一个行为者的行动直接造成了贫困的条件，那么该行为者负有完全义务停止此类行动。这意味着这些行为者必须调整其优先目标，接受消除穷困是高于所有其他目标的目标。这就是承认人权的意义，如果国际社会承认贫困是剥夺人权，所有国际行为者就不可能拒绝接受这一责任。但是，除了完全责任外，国际社会成员还负有不完全义务，即它们可以在各自领域采取行动，这些行动如果孤立地看，可能对贫困条件的影响不大，但协调来看，影响就大了。作为首要责任承担

者的缔约国和某些国际社会主要当事方，如布雷顿森林机构和主要捐助者，都必须在制定和执行协调方案中发挥作用，将不完全义务变为直接影响减贫的行动。

53. 无论如何表述，问题都在于：即使在逻辑上可以认为，如果将贫困界定为剥夺或侵犯人权，与这些权利相关的义务将增加缔约国和国际社会实施有关政策的可能性；但在现实世界中，则主要取决于缔约国是否承认实现这些权利的义务对它们具有法律和道德约束力。制定监督义务的方法和建立惩诫不履行义务者或补偿权利被侵犯者的机制并不难，也没有必要依赖国内或国际法院的司法裁决。然而，可以有条约机构、国际组织和机制以及国家人权监督机构，再辅之以公众行动和非政府组织的行动。不过，缔约国承认这些义务具有约束力的意愿是最重要的。

54. 有几个国家尚未完全批准国际人权公约，即使已批准的国家也没有将公约的规定纳入国内法律体系或承诺接受国际批评。一个实际例子是美利坚合众国的立场，它尚未承认经济、社会和文化权利是合法的权利。

55. 详细分析不接受这些具有法律约束力义务的国家和机构的立场可以看出，它们并不是真正否认人权的重要性或这些规范的价值，因为它们是民族社会的道德基础。换言之，它们不否认这些诉求的道德性，可能也不反对作为社会所有文明成员的道德权利的这些人权。它们只是不在法律上认可这些权利。在人权机构可以系统地应对这些反对意见之前，无论有多少一厢情愿的想法或向所有行为者的言辞呼吁，都不会实现这些权利。也就是说，将贫困称作是剥夺人权对实际减轻贫困没有多大作用。

56. 对这一权利的法律地位的主要反对意见是什么？这些问题已在人权文献中有大量论述。其中的某些论述可用来支持我们的论点。第一，关于直接影响贫困条件的经济、社会和文化权利没有适当定义的说法是站不脚的。条约的语言、条约通过时所进行的讨论以及条约机构的一般性评论，都详细阐明了这些权利的性质，揭示了接受这些权利的充分意义。然而，对于需要进一步考虑的这些权利，有一个尚存争论的问题：这就是逐步实现的概念。这一概念承认某些方面的经济、社会和文化权利应得到充分实现，但充分实现可能受到资源限制，需要在一个时期内逐步为之。在一个时期内实现具体目标，需要明确不同责任承担者的具体义务。在实际工作中，鉴于某些方案的不确定性，逐步实现的义务有时被认为不准确或难与裁定。

57. 对这些论点的一个对策是，将社会应该立即实现的权利与可在一段时间内通过最大限度利用现有的政策和方案逐步实现的权利加以区别。这在国际人权论述中已被接受为“核心权利”。人权理论家谈到了生命、自由和基本生存等“基本权利”，还谈到了实现其他任何权利不可缺少的权利。不是因为实现这些权利不需要资源；事实上，所有权利都需要使用资源，即使国家行动仅限于不干预或防止第三方参与可能侵犯这些权利的活动时也需要资源。这些义务即实现核心权利的立即性，源自于实现这些权利的紧迫性，因为社会已就这些权利的实现取得了广泛的共识。国家和国际社会的合法性取决于这些权利的实现，与国防以及法律和秩序的要求一样，国家也认为实现这些权利是所有行动中最优先的事项。

58. 简言之，如果社会接受某些目标为所有社会成员的首要价值观念，那么实现这些目标的义务将对缔约国和所有其他行为具有约束力。赤贫概念能否取得成功，在很大程度上取决于制定可普遍适用的原则。独立专家将赤贫看作是收入贫困、人的发展贫困和社会排斥，正好符合普遍适用性的要求。

59. 从贫困性质的论述中可以认为，贫困具有收入贫困、人的发展贫困和社会排斥三个要素的特点。所以，一国穷人总数可被视为三类人即遭受收入贫困、人的发展贫困和社会排斥者的总和。看待赤贫的一个方法是按贫困条件的极端程度选择各类人中的一小部分。在有些国家，生活在本国议定的贫困线一半以下的人、按照某些标准属于极端缺乏人的发展的人和遭受社会排斥的人，被认为符合选择赤贫者的标准。

60. 这样看问题符合独立专家关于赤贫的论述。然而，在许多发展中国家中，这种赤贫人口的总数可能很大，社会可以选择一套标准，将赤贫人数限制在不需要调动庞大资源便可照顾的较少数量。出于这一理由，独立专家认为赤贫兼具遭受收入贫困、人的发展贫困和社会排斥三类人的特点。这意味着赤贫者必须是遭受三种贫困的人。这一定义的好处在于不仅将所涉人数减少到任何国家可应付的水平，而且还表明了贫困的严重程度。总之，赤贫者是各种贫困人口中的少数，他们的严重贫困条件对每个社会成员都显而易见，可促使其采取行动消除这一条件。

61. 在所有国家，宗教规章或社会价值观的一般论述都诉诸于所有行为者特别是政府和其他国家当局的情感，要求它们采取行动，改善穷人的条件。在大多数社会中，政府和广大公众一直努力改善穷人的境况。这就使减贫程序变成了习惯法。

62. 消除贫困没有成为所有社会的社会政策的一般性目标，如人权规范那样超越于所有其他目标，主要因为贫困人口总数太多，管不过来。本报告提出的赤贫定义可以解决这一问题，减少赤贫人口的数量。

63. 还有一种观点也赞成只考虑少数赤贫人口，等同于执行人权规范。这就是罗尔斯的正义原则，认为应照顾社会最弱势群体的福祉和“自由”。该原则完全符合上述将赤贫界定为影响少数人的剥夺自由的概念。多数社会，特别是西方民主社会，原则上接受这一正义观念。那么，就可以诉诸它们的正义意识，说服它们接受与消除赤贫有关的义务，因为赤贫使少数人口极端脆弱，失去了所有行动自由。

64. 如果可以根据本报告所述赤贫定义将处于这些境况的人数减少到贫困人口总数的一小部分，那么所需资源的规模将很有限。事实上，千年发展目标或世界银行和货币基金减贫战略文件的近期研究成果都表明，消除赤贫的实际开支可能很小。在大多数情况下，特别是对遭受人的发展贫困和社会排斥的人而言，需要的是对国内法律和体制作出各种不耗费大量资源的改革。关于消除赤贫的费用极大，超出现代社会能力的说法是站不住脚的。

65. 审视一些发达国家的论点可以发现，它们对消除贫困的开放式义务持有的主要保留是：如果没有国家当局承诺消除本国的贫困，它们的努力可能无济于事。这种关切不是没有道理。然而，在人权框架中，国际社会的义务是以国家作为首要责任承担者根据人权法履行自己的义务为前提的。当然，在有些情况下，贫困的条件是国际经济和社会交易，如不公平的贸易做法、极端形式的债务负担或知识产权规则直接造成的，它们使穷人必需品的价格过于昂贵。为此，无论国家的反应如何，捐助界和国际机构都必须采取行动，纠正这些情况。在大多数其他情况下，国际社会的援助依赖于国家本身采取的步骤。

66. 菲利普•奥尔斯顿的最近一份文件中赞赏这一论点的逻辑性。他指出，“各国如果继续认为自己负有协助发展中国家实现那些与千年发展目标一样切实而可以实现之目标的责任，则很难再坚持对这一演进一贯的反对态度。相关的义务也就当然被限定在这样一种情况，即发展中国家证明其为目标的实现已竭尽所能，但由于缺乏财政资源而无法实现。这样，发展中国家就貌似有理由要求富国兑现承诺，由一国单独或者由意见相同的国家组合提供援助，或者是一些由上述国家所确定的资金援助组织来提供” [5]

67. 为此，奥尔斯顿提到了一个基于国际人权法的国际合作实例：“此一方法的一个例证是，联合国人权委员会的前任独立专家阿尔詹·森谷塔在他的一篇关于发展权的建议书中提到，发展中国家会同一个不特定、可能在很大程度上已经自我认同的捐赠者签订‘发展协定’。只要前者尽其所能满足他们以权利为基础的承诺，后者将担负起组织必要资源的重任。因此，一个特定国家会提出一项计划，说明整体要实现什么和本国自身可以实现多少，而一个‘支持小组’将‘考察所确定的义务并决定国际社会的每一个成员所应分担的份额’，以提供必要援助。这一计划能够使发展中国家一旦满足自身承诺，就可以享受先前对方做出的‘可随时请求给付的承诺’，而这一承诺的实现仰赖其是否实现了对方政府所要求的进步。”[6]

68. 我们的消除赤贫的目标可以代替菲利普·奥尔斯顿在以上论述中提到的千年发展目标的有关内容，而又不失去任何理由。事实上，通过集中关注世界上所有穷人中的较小部分，解决赤贫问题的论点可能更具吸引力。很明显，如果国际社会决定这样做，它不会有任何问题。

69. 从这一角度可以提出另一建议：将消除贫困条件看作是必须立即履行而不是逐步实现的“核心”义务。换句话说，消除赤贫应具有与大多数人权义务同等的地位。资源需求是不成问题的。国家必须能够对法律和体制进行改革；国际社会必须准备调整贸易规则、债务和金融交易，还必须协助各国履行消除赤贫的义务。

四、结　论

70. 本报告已经指出，国际社会必须承认消除赤贫是一项人权义务。贫困的定义需要符合不同国家的共识。首要考虑是选择少数显然最容易遭受所有形式贫困的人口。由于贫困被界定为收入贫困、人的发展贫困和社会排斥的总和，所以赤贫应被视为贫困的极端形式。这一形式的贫困可较容易确定为兼具三类贫困的特点。然而，在一些国家，特别是在较为发达，可能没有收入贫困或人的发展贫困等严重问题的国家，遭受社会排斥的群体在极端贫困群体中占多数，再加上他们的收入水平和人的发展贫困情况。主要想法是划定人数有限的穷人为极端贫困群体，社会不会认为解决他们的困难非能力所及。这类群体一旦划出，消除极端贫困条件便相当于履行人权规范的义务。即使有关国家无力确保实现所有人权，但剥夺权利后直接造

成的极端贫困也应该立即得到解决。国际社会和所有成员国应该将消除赤贫的义务当作核心人权义务来履行。

注

[1] Thomas Pogge has estimated that the cost of lifting all the world's poor above the poverty line would be roughly 1 per cent of the world's GDP, based on data from 2002. Today, with a much larger world GDP, the cost would be even less. See T. Pogge, "World Poverty and Human Rights" in *Ethics & International Affairs*, vol. 19, No. 1 (Spring 2005).

[2] These terms are based on Amartya Sen's description of human rights in his book, *Development as Freedom* (2000) and were included in my reports as independent expert on the right to development, specifically the first and second reports.

[3] A. Sen, "Elements of a theory of human rights", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 32, No. 4, 2004, p. 332.

[4] Ibid, p. 328.

[5] P. Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals" in *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3, August 2005, p. 778.

[6] Ibid, p. 777.

-- -- -- -- --