



大会

Distr.: General
2 July 2019
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十二届会议

2019 年 9 月 9 日至 27 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

发展权

发展权问题特别报告员的报告

概要

发展权问题特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉根据人权理事会第 33/14 号决议向理事会提交本报告。在报告中，特别报告员介绍了根据理事会第 36/9 号决议于 2018 年和 2019 年举行的关于该一主题的区域磋商产生的切实落实发展权的指导方针和建议。对实际参与制定发展优先事项和享有发展红利、调动资源促进包容性和可持续发展的方法、发展政策的监测和评估以及在权利受到侵犯时的问责措施给予了特别关注。报告还概述了特别报告员 2018 年 9 月以来开展的活动。



一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 33/14 号决议提交，概述了发展权问题特别报告员 2018 年 9 月以来的活动。报告还载有特别报告员在 2018 年和 2019 年召集的旨在收集良好做法和分享这方面经验的区域磋商中提出的关于切实落实发展权的指导方针和建议。特别报告员以《发展权利宣言》为基准，提供了实现发展权的实例、主要原则和建议。审查了落实发展权工作的具体问题，并就参与、调动资源、监测和评价以及确保问责制等表明了看法。

二. 特别报告员的活动

A. 一般活动

2. 特别报告员自就任以来，一直侧重于制定具体方法，以开展国别访问，评估发展权的落实情况。他已向 20 个国家发出访问请求，高兴地看到大多数请求得到了积极的回应。特别报告员于 2018 年 11 月 12 日至 21 日对佛得角进行了首次国别访问。访问的主要目的是评估佛得角在发展权方面取得的进展，并确定还存在哪些挑战，以便向政府和致力于实现可持续发展目标的其他利益攸关方提出建议。特别报告员感谢佛得角政府在访问期间给予的出色合作。关于这次访问的报告将作为本报告的增编提交人权理事会第四十二届会议。特别报告员将于 2019 年 9 月 23 日至 10 月 2 日对瑞士进行第二次国别访问，并计划于 2019 年底对智利进行另一次国别访问。他感谢两国政府的邀请。关于这些国别访问的报告将提交理事会 2020 年第四十五届会议。

3. 人权理事会第 33/14 号决议请特别报告员推动发展权工作组(根据人权委员会第 1998/72 号决议设立)的工作，以支持其完成总体任务，并特别考虑到工作组的审议情况和建议，同时避免任何重复。2019 年 4 月 29 日至 5 月 3 日，特别报告员参加了工作组第二十届会议。2019 年 4 月 29 日，他与出席会议的代表进行互动对话，介绍了他的任务和工作。

4. 2018 年 9 月，人权理事会通过第 39/9 号决议，其中请特别报告员参加相关的国际对话和政策论坛，以期进一步将发展权纳入这些对话和论坛。为此，特别报告员参加了 2019 年 3 月 20 日至 22 日在布宜诺斯艾利斯举行的第二次联合国南南合作高级别会议。会上，他又陈述了他在 2018 年提交大会的报告(A/73/271)中关于将发展权方针应用于南南合作的益处的结论。2019 年 4 月 23 日，特别报告员参加了关于人权在促进善政方面的作用的专题辩论，该次辩论是在沙特阿拉伯的吉达召开的伊斯兰合作组织独立常设人权委员会第十五届常会期间举办的。当时，他讨论了善政与发展权原则之间的联系。2019 年 4 月 24 日，特别报告员参加了同与会代表的互动对话，并向他们介绍了其作为任务负责人的最新工作。2019 年 6 月 14 日，特别报告员参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)举行的关于归还被盗资产的人权原则和准则的专家圆桌会议。此外，特别报告员将参加可持续发展问题高级别政治论坛 2019 年届会，并在 7 月 10 日关于最不发达国家和内陆发展中国家前景的专题审查期间作为专题小组成员发言。7 月 11 日，他将举行一次会外活动，重点介绍各国采取了哪些措施，动员所有利益攸关方，包括弱势群体，参与到收集数据和起草自愿国家报告进程中来。

B. 区域磋商

5. 2017 年 9 月，人权理事会通过了第 36/9 号决议，其中请特别报告员就落实发展权问题举行区域磋商。根据这一要求，特别报告员在 2018 年和 2019 年召集了一系列区域磋商，以认定在设计、执行、监测和评估有助于实现发展权的政策和方案方面的良好做法。特别报告员邀请各国按照其所属联合国区域集团参加磋商。具体说来，特别报告员于 2018 年 3 月 27 日至 29 日在亚的斯亚贝巴举行了非洲国家和利益攸关方的磋商；2018 年 6 月 11 日和 12 日在日内瓦举行了西欧和其他国家以及东欧国家和利益攸关方的磋商；2018 年 10 月 11 日和 12 日在巴拿马城举行了拉丁美洲和加勒比国家以及利益攸关方的磋商；2018 年 12 月 12 日和 13 日在曼谷举行了亚太国家和利益攸关方的磋商。

6. 来自每一区域的会员国代表以及联合国机构、政府间组织、学术界、民间社会和私营部门的代表参加了磋商。2019 年 4 月 10 日和 11 日，特别报告员在达喀尔召开了最后一次专家会议，与会者意在反思先前磋商期间的所有贡献，并确定普遍建议。2019 年 5 月，特别报告员与包括各国在内的与会者交流了磋商中提出的初步建议，以获得更多反馈。磋商的结果是一套实用的指导方针和建议，可在设计、监测和评估以人权为动力的发展政策的结构、进程和结果时起到工具作用。关于区域协商进程的更多信息，包括议程、贡献和成果，可在网上查阅。¹

三. 落实发展权的指导方针

A. 一般原则

7. 区域磋商重申了人权理事会第 33/14 号决议表达的理念，即落实发展权须遵守国际人权原则，包括与不歧视和基本自由有关的原则，以及关于气候变化、发展筹资和可持续发展的国际商定框架。此外，正如《发展权利宣言》承认人是发展的主体一样，这些指导方针强调，实现发展权必须包括赋予个人和集体以权能，以便其自行决定发展的优先事项和实现这些优先事项的首选方法。

8. 铭记这一基本原则，本指导方针强调了参与作为评估权利持有人利益并保证这些利益得到满足的依据的重要性。确保参与以实现发展权，不仅仅涉及与个人和社区进行协商，还意味着切实地将权利持有人置于影响其自身经济、社会、文化和政治发展的决策的中心位置。

9. 因此，认为发展只关乎经济成果的观点是不完整的，因为即使实现了经济增长，人口在发展方面的优先事项仍有可能没有实现。实际上，正如特别报告员所指出的，没有伴随而来的再分配政策，增长必然会与不平等联系在一起 (A/HRC/39/51, 第 12 段)。区域协商还表明，发展不应被视为仅仅是寻求通过经济增长为社会政策提供资金的一个连续过程。相反，发展权的概念，是将发展视为一个整体进程，需要不同的利益攸关方，包括国家、国际组织、民间社会、学术界和私营部门的投入和参与，以实现可持续成果。善政、公正和透明的法治以及透明、反应灵敏和负责任的稳定机构是必要的先决条件。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/SRDevelopment/Pages/RegionalConsultation.aspx。

10. 由于和平或冲突的现实存在也很重要(《发展权利宣言》，第 7 条)，建议将发展权纳入关于裁军和冲突后重建的讨论。此外，鉴于国际环境对实现发展权的影响(第 3 和 4 条)，联合国机构、国际组织和国际金融机构必须将发展权方针纳入其工作的主流。权利持有人还应对旨在实现《2030 年可持续发展议程》的举措拥有自主权，并从中平等受益。促进对可持续发展目标采取发展权方针，将确保为实现这些目标所作的努力是公平的、参与性的、以人为本的和非歧视性的。

11. 个人和社区必须推动自身发展的进程，这一理解关系到如何进行发展筹资。从发展权的角度来看，发展筹资不是一个基于慈善的概念，也不意味着应以切合捐助者的动机和愿景的方式来提供资源。相反，真正落实个人和社区的发展权，意味着为受援者表明的发展优先事项供资。一些国际文书和政策框架，特别是《2030 年可持续发展议程》和第三次发展筹资问题国际会议的《亚的斯亚贝巴行动议程》，已经纳入了这一方针。本指导方针则寻求加强这些原则。

12. 同样，在评估发展权是否已经或正在实现时，应对国家和国际政策作出具体的监测和评估。根据发展权方针，对结果和方法的评估，不仅要参照普遍的衡量标准，还要参照因地制宜的衡量标准，也就是说，要牢记这些政策是否有效改善了《发展权利宣言》中确定的“人”的福祉。此外，在福祉受到损害的情况下，问责渠道应该纠正这些损害，对问责的任何障碍都必须消除。

13. 虽然在以下段落中，实现发展权的要素被归入特定主题，但这些要素与发展权的所有方面一样，是相互依存和不可分割的(第 9 条)。

B. 促进积极、有意义和知情的参与

14. 《发展权利宣言》指出，发展政策的目标应该是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展的基础上，不断改善他们的福祉(第 2 条)。这意味着双重的权利和义务：第一，要求所有人口作为参与者参与制定发展政策，第二，要求政策平等惠及所有人。

15. 本指导方针强调了受影响社区必须对发展议程、预算和进程拥有自主权的原则。这些建议涉及需要确保社会各阶层受益于发展；它们还凸显了可见和不可见的参与障碍，如缺乏合法身份、存在暴力或社会限制。

16. 此外，本指导方针阐明，参与的有效与否，取决于其能否实现制度化和持续性。拉丁美洲和加勒比地区的一个例子是，在政府机构中常设一把“空椅子”，虚位以待民间社会行为者，使它们能够定期参与决策。另一个来自东欧国家的例子是，除了政府、非政府和私营组织的代表外，还将主要受影响社区的代表纳入协调该国应对艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾的全国性机制。

17. 以下载明的具体建议旨在使全体人民能够有意义地参与发展，并从中受益。

国家一级

18. 国家应在进行认真协商，以确定项目领域各社区的发展优先事项和契合受影响者利益的分享安排后，设计和实施发展项目。具体说来：

(a) 协商进程应制度化，而不是临时性的，召集协商者之间的任何潜在利益冲突都应得到处理，以确保协商真正反映受影响利益攸关方的意见(当协商由直接受益于拟议项目的国家或私人行为者召集时，这一点尤为重要)；

(b) 召集协商的各方应将所要作出决定的潜在影响无保留地告知参与协商的社区，必须考虑到受影响者关注的优先事项。

19. 各国应确立参与性的公共规划进程，并将监测机制包括在内。只要有可能，各国应下放参与性规划进程，从而使地方社区能够推行反映其利益的发展举措，并吸引更多的国内资源。

20. 各国政府应实施符合当地发展需要的连贯的国家政策，以促进各机构之间的协同增效和相互关联。

21. 各国应确保预算编制工作是参与性的和以人为本的，而不是纯粹的经济活动。政府应保持开放，让民间社会参与经济规划和改革。在这方面，应设想在地方一级推行参与式预算编制。

22. 各级政府应动员民众发起自己的发展议程。各国政府应将民间社会的参与制度化，作为发展规划进程的一部分。这包括预先规划和在数据收集和评估工作中促成民间社会的参与。

23. 各国应投资进行民间社会的能力建设，以促使其在发展进程中发挥积极和有意义的作用。民间社会应正式参与政策的设计、执行和评估。这样做将调动现有的当地专门知识，并培养发展过程中的主人翁意识，同时降低产出成本。民间社会的参与尤其需要表达自由和获取信息的机会。

24. 各国政府和国际合作伙伴应建立参与性的有效决策机制。这些机制应将受特定发展政策、方案和项目影响的群体包括在内。

25. 国家有义务确保非国家行为者，包括其主管或组建的公司，以及母公司或控股公司，按照国际人权标准并按照受影响社区和受益社区明确表达的优先事项开展活动。政府还应颁布立法，载明公众参与公私伙伴关系计划的规范。

26. 为了避免现有的不平等现象长期存在，各国在实施发展方案时，应密切关注相互交叉的歧视理由，包括基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍、社会出身、财产、出生、残疾或其他身份的歧视。

27. 各国政府应不断开辟参与渠道。应该提供平等参与机会给那些处境更不利者，包括残疾人、妇女、儿童和青年、少数民族、土著人民、非洲人后裔和其他被剥夺权能或被边缘化的群体的成员。国家应为社区提供机会，使之能够在作出影响它们的决定但它们没有被确定为受影响人口的情况下“有所选择”。具体说来：

(a) 接受移民的国家应当将这些权利持有人视为发展的推动因素，而不是将移民视为一个安全问题；

(b) 各国应确保所有人，包括少数群体成员，都有合法身份和平等获得个人身份证件的机会，因为缺少此类证件会妨碍参与，且有权利不断受到侵犯的风险(例如，在获得卫生保健、教育、住房、就业、社会保护和投票方面)；

(c) 各国应调动青年成为变革和发展的推动者。

28. 各国政府应提高妇女和边缘化群体在国家一级决策中的优质代表性，包括提高这些群体在公共和私营机构中的代表性。妇女和边缘化群体往往被视为发展方案的受益者，他们很少是决策者或被咨询者。

29. 作为基于性别观点的规划的一部分，各国应考虑到妇女不是一个同质群体的事实，因此应特别关注面临多重脆弱性和沟通渠道缺失的妇女。
30. 各国应将人权和发展权纳入其国家课程。
31. 各国应在各级促进强调性别敏感和不歧视的人权教育，使民众能够作出知情决定，参与政治、经济、社会和文化发展。
32. 各国应建立相关机制，方便获取与发展政策和进程有关的信息，并颁布立法，保障获取信息，包括关于项目融资(含共同融资)和可持续发展目标的信息。
33. 在制订发展计划时，各国政府应敲定可靠和最新的信息方案。政府机构应投入足够的资源用于信息共享，并被授权及时生成和披露信息。应提供法律补救措施，以确保不被剥夺获取信息的机会。
34. 国家和其他行为者应酌情利用技术和数字网络作为促进参与的工具，同时铭记，鉴于获得技术的机会参差不齐，不能仅靠技术促进参与。
35. 国家人权机构应参与公共教育，以赋予社区主张权利的权能。
36. 国家人权机构应在其任务范围内充当参与平台，包括促进发展方案信息的收集和共享。
37. 各国应尊重土著人民实现发展权的自决权。土著人民应有权制定自己的发展优先事项，并按照《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)的保障，提供自由、事先和知情同意机会。
38. 各国应保证所有利益攸关方获得信息并有意义地参与在自然资源开采方面的决策。
39. 各国应把参与视为一个连续统一体，涉及协商、参与、监测和评估以及诉诸司法。这些要素应该是任何综合参与计划的组成部分。

区域和国际一级

40. 各国和政府间组织应在区域一级促进和加强民间社会提高对发展权认识的工作；在各自整个区域发展民间社会网络，分享良好做法和成功经验，并在发展、人权、和平与安全领域的各种民间社会行为者之间建立沟通渠道。
41. 各国应保证所有利益攸关方切实参与包括国际贸易协定在内的国际协定的谈判进程。为此需要针对参与谈判进程的国家和非国家代表进行能力建设。应尽早国家一级提供关于即将采取的举措的信息，以便民间社会和相关社区能够参与多边谈判进程。
42. 各国应设计发展援助方案，以推进接受双边援助的国家的发展优先事项，并确保受援国的发展优先事项是在受援国切实参与下确定的。
43. 各国政府应扩大公民空间，让所有利益攸关方民主和有意义地参与多边进程，包括与气候变化有关的进程。
44. 全球和区域政府间组织应将利益攸关方的参与摆放在其发展进程战略规划的中心位置上。

非国家行为者

45. 所有生成发展项目信息的行为者，包括机构、企业和投资者，都应透明地提供信息。具体说来：

(a) 应作为优先事项，以受影响社区的语言和无障碍格式，与这些社区分享关于发展项目的信息。这些信息可能需要翻译成当地和土著语言；

(b) 有关信息应以对目标人群的无障碍格式共享(例如，技术信息应使用外人能理解的语言传达；此外，信息应在线提供或配合培训工作提供，使社区能够通过电话获取信息)。

46. 民间社会应发挥更大作用，让民众了解发展权及其对可持续发展的意义。

47. 区域民间社会网络应当将发展权纳入其人权宣传，并努力将其纳入地方一级的主流。

48. 应动员民间社会，并让国际团结网络参与进来，以便它们能够在国际谈判中采取统一立场。建立更强大的民间社会和国家人权组织网络将使利益攸关方能够在区域和国际层面推进共同议程。

49. 人权倡导者应强调实现可持续发展目标和履行核心人权承诺之间的关系。应借助可持续发展目标提供的动力，加强发展部门和人权界之间的合作。

50. 开发银行应进行认真磋商，以确保其资助的项目有助于推动预期受益者的发展优先事项。银行还应保证在项目获得授权之前，人们能够获得关于其所资助项目的信息。

51. 开发银行和参与项目管理和融资的其他利益攸关方应建立机制，就具有跨界影响的项目举行区域和国际磋商。

C. 发展筹资和调动现有资源

52. 虽然《发展权利宣言》没有明确列出有助于实现发展权的财政优先事项，但它概述了应指导国家和国际各级政策决定的原则。例如，《宣言》指出，社区应对其自然财富和资源拥有完全主权(第 1 条)，发展的利益应公平分配(第 2 条)。它呼吁各国采取一切必要措施实现发展权，并确保所有人在获得基本资源、教育、保健、食品、住房和就业方面机会均等(第 8 条)。此外，在国际一级，《宣言》规定各国义务相互合作，促进发展中国家的更快发展，同时消除全面发展的障碍(第 3(3)条和第 4(2)条)。

53. 因此，本指导方针涉及这样一个原则，发展筹资应当是可持续的，是为预期受益者的利益而进行。在必须将社区资源用于更广泛的发展目标时，积极、有意义和知情的参与可作为一种手段，促进个人和集体就利益分享达成一致。这方面良好做法的一个例子来自亚太地区的一个国家，该国的一个社区由于在首都提出的一个泄洪工程而面临搬迁风险。为此，通过民间社会主导的协商，社区成员表述了他们自己的重新安置计划。特别是，重新安置地点只有邻近城市，他们才能同意，因为这种距离会给社区带来好处。最终，社区利用政府给予的补偿，在以前属于政府的土地上得到住房。不过，最重要的是，只有在认真考虑社区的优先事项后，才启动了泄洪工程。这一点很重要，因为项目的推进，首先要求社区放弃自己的资源。

54. 鉴于国家和国际组织依赖紧缩方案²和公私伙伴关系³来筹措资源的潜在危害，本指导方针建议采取替代方法来调动国家和国际资源。此外，它们还确定了需要调动的非财政资源。

55. 下文提出的实际建议涉及为包容性和可持续的发展方案调动资源。

国家一级

56. 各国应推行有效的经济和社会改革，以确保将增长带来的利益公平分配给各阶层人口，并减少不平等现象。资源被国家或区域发展项目占用或面临风险的社区必须得到充分补偿。

57. 各国应制定性别平等和社会保护政策。政府应特别关注无酬照护工作，制定经济政策和国民核算方法，以重新分配照护工作，消除这类工作对妇女发展的过度影响。国家应对照护工作给予承认并使其正规化，为此，应向承担照护职能的人支付报酬，并提供这方面的适当培训。

58. 各国应促进人权驱动的预算编制，包括重在促进性别平等和其他形式平等的预算编制。

59. 各国应摆脱“金融化”社会政策，即把社会服务变成创收机会。有必要扭转卫生保健和教育等社会服务私有化的趋势，根据国际人权法，此类社会服务是各国的首要责任。

60. 各国应根据国际劳工组织 2012 年《社会保护最低标准建议书》(第 202 号)，保障社会保护最低标准和福利，即使是在经济和金融危机时期。

61. 各国应保证社区有意义地参与制定所有发展项目，包括公私伙伴关系的条件，并分享其利益。它们应确保民间社会在衡量公私伙伴关系的成功、根据向公众提供的服务评价伙伴关系以及确保其符合现有规范和义务方面发挥作用。

62. 各国政府在作出削减公共开支的决定之前，应进行人权影响评估。各国应避免可能会逆转在全民社会保障覆盖和提供公共产品和服务方面的进展的紧缩措施和公共支出选择，只有在所有替代资源选择都用尽时才采取此类措施。

63. 各国应将利用国内资源促进发展置于偿还国际债务之上。

64. 各国政府应通过以下方式调动国内发展资源：保有国家资源，包括土地；加强税收能力；实施更公平、更透明的累进税收政策；⁴反腐败；要求私营部门支付其公平份额，并制止将资源导向国外的非法资金流动。

65. 为了加强私营部门的问责制，税务当局应公布主要经济行为体产生的税率和收入。财政当局负有法律义务，须监测主要经济实体的税收，并公布这方面的无障碍信息。

66. 各国应提供获取公共融资、税收和监督程序信息的透明渠道。

² 例见 Maria José Romero, “What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development” (欧洲债务与发展网络, 布鲁塞尔, 2015 年)。

³ 例见 E/2013/82 和 A/HRC/37/54。

⁴ 人权高专办, 《发展权与税收》。

67. 各国应使收入来源多样化，以确保可持续性，从而避免经济冲击的负面后果，遏制腐败。自然资源开采不应是发展的唯一引擎。

68. 各国应制定有意识的发展政策，并坚持奉行，包括：(a) 关于国家将要投资的部门和投资顺序的具体战略；(b) 通过社会福利方案或对住房、教育、社会保障和卫生保健等公共服务的投资，对社会和经济包容性作出慎重的政策承诺；(c) 开放的政策空间，可以根据需要评估和修订政策。

69. 各国应促进社会创新和各种新的努力，以满足社会需求。对于促进社会福利和团结的经济活动，政府不应留难而应予以支持。

70. 如果没有首先进行评估，显示所要采取的政策对人权的影响，则国家不应采取广泛的经济自由化措施，因为这种措施有可能加深社会不平等，削弱国家的监管能力，特别是在享有社会、文化和经济权利方面。

71. 应评估国家对企业的减税和补贴，以确认它们是否正在实现创造就业、为人民提供基本生活工资和良好工作条件的目标。

72. 如果没有首先进行影响评估，证明外国投资者和公司带来的利益大于税收损失，并且不会导致侵犯人权，则国家不应向外国投资者和公司提供财政激励。各国应努力吸引能够填补国内能力差距并发展当地企业的外国投资者。应向公众提供信息，说明对外国公司税收优惠以及相关评估方法和结果。⁵

区域和国际一级

73. 各国应按照《发展权利宣言》和可持续发展目标目标 17 的设想，从捐助者—受援者模式转向与发展中国家的真正伙伴关系。各国应将发展筹资建立在受援伙伴的优先事项基础上，并保证受益国拥有对利用这一筹资开展的发展项目的所有权。

74. 各国政府和国际组织不应仅仅把发展筹资作为获取经济回报的手段。关于发展资助的辩论应该重新集中在国家有义务最大限度地利用现有资源促进发展，并寻求或提供这方面的国际合作上。

75. 欧洲联盟作为发展合作的主要贡献者之一，应继续促进建立社会保障最低标准，这已被证明具有积极影响。

76. 绿色气候基金应直接面向国家和社区利益攸关方。具体说来：

(a) 各国应审查管理资金获取的规则，使其更具包容性，并保证项目真正侧重于减少排放和促进清洁能源解决办法；

(b) 根据《关于环境与发展的里约宣言》原则 16，对气候变化产生不成比例影响的国家应履行其相应的财政承诺。

77. 各国应促进建立多边金融监督机制。

78. 各国应促进建立国际债务解决机制。

⁵ 经济、社会、文化权利委员会就商业活动对经济、社会和文化权利的潜在负面影响提供了类似的指导。见委员会关于《经济、社会、文化权利国际公约》规定的国家义务的第 24 号一般性意见(2017 年)。

79. 发展中国家应更好地融入全球贸易体系。各国应促进扩大区域内贸易，同时确保对区域贸易协定的人权和环境影响进行评估。

80. 各国应加强在税务问题上的国际合作，例如通过交换纳税信息，公布主要经济行为者产生的税率和收入，并确保金融中介不接受非法资产。⁶

81. 各国政府应建立一个全球和区域税收架构，以遏制税收政策助长的竞相逐底现象，这些政策越来越偏向资本，同时损害了人民的福利。

82. 各国应协同调动更多资源——包括知识共享、技术合作、能力建设和技术转让——以提供促进全面发展的手段和设施。

83. 各国应抵制各种不良趋势，如实施单方面强制措施，这些趋势对多边合作产生负面影响，并对发展造成障碍。

84. 各国应集体裁军，并将裁军产生的资源转用于经济和社会发展。

85. 各国应交流在实施参与性预算编制方面前景看好的做法及其对增长和发展的积极影响。

86. 各国应通过南南合作和三角合作分享良好做法，向公众通报此类交流的结果。鉴于南半球国家的多样性和它们之间的不平等关系，需要对这种合作采取基于权利的方针(见 A/73/271)。各国还应促进与非国家行为者的合作。

87. 北南合作应得到加强。

联合国实体和机制

88. 特别程序任务负责人和其他国际人权专家应就阻碍实现发展权的宏观经济条件与联合国贸易和发展会议接触。

89. 区域经济委员会应衡量资产的生产率，以向各国提供咨询意见，确保双边协定吸引真正的投资。

非国家行为者

90. 私营部门应通过将资本转向再分配计划来促进发展权。

91. 开发银行和投资者不应向国家强加条件，要求它们采取不利于自身发展的行动，如调整税收基础设施和实施紧缩措施。

D. 监测和评估

92. 《发展权利宣言》规定，发展应以所有人权和基本自由都能获得充分实现的方式进行(第 1(1)条)，如上文第 7 段所述，它还承认人是发展的主体。换句话说，发展成果如果不能造福人类，就谈不上实现发展权。

⁶ 国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家，在审查税务相关非法资金流动对人权和可持续发展目标的影响的研究报告中(A/HRC/31/61)，就此提出了广泛的建议。

93. 本指导方针确定了评估发展方案对人类影响的不同方法，例如通过社区监测、人权影响评估、国家机构和众包。在监测和评估过程中纳入相关各方增加了合法性，并确保方案可按照权利持有人的优先事项执行。例如，在一个拉丁美洲国家，将民间社会论坛制度化，与开发银行一道工作，只要该论坛保持运作，就能提高透明度。⁷ 最值得注意的是，获得开发银行项目信息的渠道也有所改善。

94. 此外，本指导方针认识到有必要拓展评估政策的传统方式，从主要依赖定量结果，如创造的就业机会数量或国内生产总值，到纳入定性结果。这一领域良好做法的例子来自一个西欧国家，该国要求决策机构在颁布政策之前，须表明它们已经评估了有关政策对该国平等状况的影响。评估结果必须公布，并根据该国的国家立法接受公众监督。

95. 本指导方针还承认妨碍准确评估发展方案的因素，并提出克服这些弊端的方法。

96. 因此，下文提出的建议探讨了应采取何种方式，确保发展方案的成果和执行以人权为基础和以人为本。

国家一级

97. 各国和国际组织不仅应考虑国内生产总值，还应考虑政策对福祉和环境的影响，以此来衡量发展。应制定多样化和更精确的方法来衡量不平等(不仅仅是收入不平等)。

98. 各国应评估发展方案成果的质量。

99. 各国应确定采取何种方法，以有效收集关于发展政策的环境影响的数据。

100. 各国应调动民间社会组织，包括学术界、发展工作者、社会工作者和社区领袖的参与，以制定衡量发展的方法和参数，包括在实施可持续发展目标的框架内这样做。对传统和土著知识应酌情加以考虑。

101. 各国应作出充分努力，衡量对发展政策的人权方面产生影响的各种进程。

102. 在评估实现可持续发展目标 1 及其具体目标的进展时，各国应审查贫穷的多重⁸ 因素。

103. 各国政府应当从发展项目或政策制定伊始，即进行人权影响评估，⁹ 以便为该项目或政策的设计或方案编制提供信息。评估应确保考虑到受影响社区的关切，并应定期重复，以监测变化和评估进展。具体说来：

⁷ 该论坛起初是一项民间社会举措，后来整合为一个银行机构，但对该论坛的体制性支持最终减弱了。

⁸ “多重贫困包括穷人在日常生活中经历的各种剥夺——例如健康不佳、缺乏教育、生活水平低下、丧失权能、工作条件不良、暴力威胁、生活在环境危险地区等”，见 <https://ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>。

⁹ 人权影响评估是衡量政策、立法、方案或项目对人权影响的工具。世界银行，《人权影响评估：文献综述，与其他评估形式的不同和与发展的相关性》(2013 年 2 月)，第 1 页。《工商企业与人权指导原则》涉及需要作为“人权尽职”，处理工商企业活动对人权的影响(见 A/HRC/17/31, 附件，原则 4 以及 17 至 21)。

(a) 只有在证明已将所进行的人权影响评估考虑在内时，国家方可允许将发展项目付诸实施；

(b) 各国政府应在其影响评估中具体评估发展权，以更广泛地了解项目或政策的影响(例如，其对个人、群体、国家和人民的影响；在国际层面对平等的影响、利益的公平分配以及对环境的影响；以及参与进程、包容性、不歧视、人权不可分割和机会平等)，而不仅仅是政策或项目对个人权利的某一狭窄方面的影响；

(c) 各国应向公众透明地披露人权影响评估的结果；

(d) 作为人权影响评估进程一部分而接受咨询的社区应在执行所评估项目中发挥作用；

(e) 政府官员应接受进行人权影响评估的培训，并在评估工作中运用发展权视角；

(f) 已成功进行人权影响评估的政府应与其他政府分享这一知识，以便它们能够借鉴此前的经验。

104. 各国政府在计划和实施紧缩措施时应进行人权影响评估。¹⁰ 应进一步发展进行人权影响评估的做法，包括在贸易和金融¹¹ 等领域。

105. 各国应促进评估进程的研究和发展，应将人权原则纳入评估培训的主流。

106. 各国应单独或集体发展社区和其他行为者的能力，并向其提供支持，以建立监测和评估机制。这将使社区能够对发展方案进行评估，并编写相关的独立报告。

107. 各国政府和国际组织应确保评估是一项多利益攸关方的工作，并在发展方案执行之前、期间和之后进行。各国应确保各级政府，包括国家以下各级政府机构对发展权进行监测。

108. 各国应培训各级当局进行评估和对评估作出回应。各国应使政府官员意识到，对发展政策和方案，包括部门政策，将会进行评估。

109. 各国政府应向被咨询社区提供信息，现实为监测和评价发展方案而进行的评估和实地研究结果。

110. 国家社会 and 经济发展委员会(或等同机构)应发展多利益攸关方论坛，促进制定公平和公正的国家发展议程。国家平等观察站可附属于这些机构，以监测执行情况。此外，应建立省级委员会，在地方一级开展类似的工作。

111. 各国应收集分类数据。数据分类工作需要借鉴基于人权的数据处理方针。¹² 这一方针的目的不仅是评估政策的结果，也要评估导致这些结果的结构和过程。具体说来：

¹⁰ 见国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家编写的评估经济改革的人权影响的指导原则(A/HRC/40/57)。

¹¹ 例见弗里德里希·艾伯特基金会日内瓦分部与人权高专办委托进行的事先人权影响评估，《非洲大陆自由贸易区：人权视角》(2017年)。

¹² 人权高专办，“基于人权的数据处理方针：在《2030年可持续发展议程》中不让任何一个人掉队”(日内瓦，2018年)。

(a) 本着基于人权的数据处理方针，数据收集过程应积极动员作为信息收集对象的社区参与进来；

(b) 回复者应能够自行选择如何在族裔、性取向、性别认同和残疾状况等方面作出确定；

(c) 应维护数据私密性，并与透明度需要保持平衡；

(d) 应对数据进行分类，以便评估政策和方案如何影响遭受歧视的个人和群体。

112. 国家统计局和国家人权机构应开展合作，促进推行基于人权的数据方针。

113. 各国应加强国际合作，以开展能力建设活动，改进发达国家和发展中国家数据收集工作。

114. 应加强民间社会收集分类数据的能力，并应制定创新方法来弥合数据收集方面的差距。在这方面，民间社会应与国家统计机构密切合作。

115. 各国应保证存在一个公民空间，有助于收集可靠数据，特别是有助于评估社区的真正看法。

116. 各国应确保妇女在国家和地方各级与监测和评价有关的决策中享有平等代表权。应对性别问题敏感的方针系统地纳入评估过程。

117. 各国应赋予社会方案的接受对象，包括穷人以权能，对负责实施此类方案的公共部门和部委进行社会审计。

118. 各国在对各项政策的监测和评估中，应考虑到遭受歧视或历史上受排斥的群体，包括妇女、族裔和宗教少数群体或受压迫多数群体、土著人民、残疾人、境内流离失所者、难民和寻求庇护者、偏远农村社区、森林社区、游牧社群、青年、可能下落不明的人，包括无国籍者、被剥夺自由的人和其他人。具体说来：

(a) 各国政府应通过收集分类数据，对因被禁止的歧视理由而被排除在外的人进行摸底调查，同时考虑到交叉性问题；

(b) 各国应适当注意监测非洲人后裔在许多地区面临的结构性障碍。

119. 各国应采取综合性数据收集方针，以便利用现有资源。为此，它们可以借助大众媒体和通信工具作为数据收集的资源，并建立意见领袖网络(例如，传统和宗教领袖，包括妇女领袖)，这些人可以在收集信息的同时，确保对弱势群体的包容和这些群体的积极参与。

120. 各国应单独或集体利用当地能力开展评估工作，并应推广专门从事评估的民间社会网络积累的专门知识。

区域和国家一级

121. 各国在报告其与《巴黎气候变化协定》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年可持续发展议程》有关的承诺时，应明确说明它们如何落实发展权。

122. 全球和区域政府间组织应合作进行战略规划，以解决与发展权有关的问题。

123. 各国应交流评估发展政策和方案的良好做法。它们应促进评价工作上的南南合作，包括通过在定期报告中报告良好做法和开发一个在线资料库，收集前景看好的种种做法。

124. 各国应对跨界政策和项目的环境、社会和人权影响进行全面和独立的评估，以应对项目可能在多个国家产生的负面影响。评估工作应纳入政策或项目的设计中，其费用应预先编入预算。评估应由相关社区牵头，或得到其充分有效的参与或赞同，评估结果应予以公布。

125. 在国际组织的技术援助下，各国应对贸易协定进行系统的人权影响评估，以避免对环境和人权造成损害。

126. 环境和社会保障措施应该是可实施的，各国应在制定这种保障措施、收集必要信息和确定私营企业和投资银行是否遵守这些措施方面发挥作用。鉴于大多数国际金融机构都是公共机构，各国应责成它们对区域和国际法律标准负责。

127. 资助发展方案的政府和国际组织不应受受益国政府附加条件，因为这样做可能会对人口产生意外的不利影响。当附加条件削弱人类发展政策时，情况尤其如此。相反，如果一国政府不尊重权利，则在试图启动发展方案时，供资者应选择其他执行伙伴(例如民间社会)。

联合国实体和机制

128. 特别程序任务负责人和其他国际人权专家应与新兴开发银行接触，以便就它们如何促进基于权利的活动提供指导和咨询，特别是在这些金融机构寻求提供布雷顿森林发展筹资模式的替代方案时。

非国家行为者

129. 开发银行应关注环境和社会保障。它们不应试图通过第三方实体为项目融资来规避这些保障。具体说来：

(a) 开发银行应使普通民众更便于了解其环境和社会保障政策，并应采取明确的人权政策；

(b) 开发银行的监测机制应更具参与性，并确保与受影响社区和地区的直接联系。它们应该超越居中调停的角色，纳入否决未得到受影响社区认可的项目的可能性。

130. 在与相关民间社会实体充分协商后，新近成立的国际金融机构和发展机构应制定和奉行符合国际人权标准的保障政策。

131. 国际金融机构和银行应进行系统的人权影响评估，并监测和评估其政策。特别是，应对紧缩措施、结构调整、证券以及贸易和投资协定进行人权影响评估。具体说来：

(a) 国际金融机构应支持和执行国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家编写的对经济改革进行人权影响评估的指导原则(A/HRC/40/57)；

(b) 开发银行应传播更多信息，说明其项目的长期影响，包括对其业务所在国家的影响。

132. 民间社会和受影响人口应利用开发银行的现有监测机制，如国际金融公司和多边投资担保机构(世界银行集团成员)的合规顾问监察员和美洲开发银行的独立协商和调查机制。当这些机制被证明无效时，银行则应改革这些机制。

133. 社区本身，应在民间社会组织和学术机构的参与下，对国家的数据收集工作有所补充。民间社会应寻求额外资源来收集分类数据，以补充从官方国家来源获得的信息，特别是在政治敏感环境或政治敏感问题上。

134. 包括民间社会组织和非国家行为者在内的利益攸关方应接受进行人权评估的培训，并学习运用发展权视角。

135. 区域民间社会网络应就各自区域新成立的开发银行的发展政策发表见解。

E. 促进问责和获得补救

136. 只有在侵权案件中有适当的问责机制和补救措施，才有可能落实发展权。个人和集体都被视为权利持有人，而国家因其与相关非国家行为者和国际社会的联系，被视为责任承担者，这意味着寻求问责有几种可能的途径。

137. 本指导方针列出了其中的一些途径。它们包括国家法院、行政程序、投诉机制和国家人权机构。指导方针还确定了可以补充国家问责机制的国际机构。例如，在 2011 年关于发展权的重要性和相关性的声明中(E/C.12/2011/2)，经济、社会和文化权利委员会承诺监测《经济、社会、文化权利国际公约》所保护的所有有助于实现发展权的权利的落实情况。

138. 本指导原则强调，现有机制应当是可靠、及时和有保障的补救措施。此外，还提出了消除个人和社区在寻求正义时面临的实际障碍的建议，例如不具备提起维护发展权的诉讼的法律地位，缺乏对这类案件的管辖权，以及由于费用昂贵或地处偏远而无法利用问责机制。

139. 下文提出的实际建议包括在发展权受到侵犯的情况下可能采取哪些措施来促成问责和有效补救。

国家一级

140. 各国应通过法律条款，使经济、社会和文化权利以及发展权可由法院裁判。各国应提供更多途径，包括准司法机制，以主张经济、社会和文化权利。

141. 各国应颁布立法，启动公益诉讼。这种诉讼应确保不仅符合国内法，而且符合与发展权有关的商定国际规范。

142. 各国应利用人权机制的意见和建议，通过地方和国家两级的判例法，加强对发展权以及经济、社会和文化权利的保护。

143. 各国应提高问责机制的可见性和无障碍性，包括对讲少数民族语言的人和残疾人。

144. 各国应确保国内司法程序透明；应公布案件结果，包括所作裁定依据的统计数据。

145. 各国应加强受害者在司法程序中的法律地位。

146. 各国应撤销禁止被剥夺法律行为能力者质疑这一地位的立法，使之有资格提起诉讼。

147. 为了实现可持续发展目标和相关具体目标，各国应通过和实施全面的平等法律，其中包括为歧视提供有效补救的机制。

148. 根据可持续发展目标的具体目标 10.3，各国应通过反歧视立法，规定在国家法院提起诉讼的途径。该立法应包含对歧视和歧视理由的全面定义，其中应包括国际人权法禁止的所有理由。该项立法应该得到有效执行。

149. 各国应消除诉诸司法的经济和其他障碍，特别是在涉及侵犯经济、社会和文化权利的案件中。各国应向土著人民以及其他个人和社区提供免费法律援助，不仅针对刑事案件，而且针对侵犯经济、社会和文化权利的案件。

150. 各国应加强国内司法补救措施，及时提供救济。具体说来：

(a) 各国应要求侵犯发展权相关人权的肇事者解决其案件。对肇事者，应有赔偿期限的限制；

(b) 国家不仅应提供司法补救，还应提供行政补救，如在获得与发展权相关的公共服务方面提供便利；

(c) 各国应确保那些权利因自然资源开采而受到侵犯的人能够诉诸司法，获得赔偿和有效补救。

151. 各国应建立有效机制，保证发展项目的实施符合国际透明度标准和《关于环境与发展的里约宣言》。

152. 负责处理发展权相关问题的议会委员会应在发展权受到侵犯时加以监督。

153. 各国应采用调查和公开听证作为额外的问责手段。

154. 除了司法和行政补救措施之外，各国应建立和加强机构性申诉机制，社区和个人可通过这些机制表达对发展进程，包括涉及私营部门的发展进程的关切。这样做将解决社区由于公司的受保护地位在通过司法机构诉诸司法方面面临的困难，并避免因缺乏有效的申诉机制而需要发起抗议。

155. 跨国公司和其他工商企业(或其母公司或控股公司)所在国应采取措施，包括必要的行政、立法、调查和裁决措施，确保独立当局针对这些企业的侵犯人权行为提供及时、可及和有效的补救。

156. 各国政府应根据《工商企业与人权指导原则》规范私营部门的行动。特别是，各国应要求企业开展人权尽职调查，并对侵犯人权的企业追究刑事责任。

157. 国家人权机构应受理经济、文化、环境和社会权利主张以及与发展权有关的主张。除了在促进和保护这些权利方面发挥更大的作用，国家人权机构还应倡导可在其本国将侵犯这些权利的行为诉诸司法。具体说来，它们应：

(a) 在分析案例时参照具体的可持续发展目标，以说明这些案例与发展成果的关系。如国家人权机构签署了一项宣言，同意监测可持续发展目标在本国的执行情况时，这一点尤其重要；

(b) 在国家与国际层面，包括在参与普遍定期审议进程和条约机构审查时，积极提出与发展权有关的问题；

(c) 监测各国履行其域外义务的情况，例如在国家的外国投资的背景下；

(d) 开展调查并向各国政府提出建议，不仅是针对已经发生的侵犯人权行为，还要有前瞻性，以确保拟议的发展政策符合人权原则。

158. 各国应提供一个保护人权维护者和民间社会组织的安全环境，从而使之能够在保护发展权方面自由发挥作用。具体说来：

(a) 各国和政府间组织应与人权维护者协商和合作，承认他们在推进发展权，特别是在更广泛地保护土地、自然资源和环境方面发挥的作用(见A/71/281)；

(b) 各国应向民间社会组织和维护者赋予权能并提供保护，支持其打击腐败和金融犯罪，寻求社会正义，调查非法资金流动，记录发展政策和项目的不利影响；

(c) 各国应承认和保护身为女性的人权维护者的工作，制止对她们的一切形式的迫害和暴力，并确保为她们实现发展权的积极行动创造有利环境；

(d) 国家和国际发展伙伴应向非政府组织、人权维护者和努力支持实现所有人权，包括发展权的其他利益攸关方提供充足的财政和其他资源。

159. 各国应尊重土著人民对土地和相关权利的要求，维护他们的利益，并就发展进程征求他们的自由、事先和知情同意。

区域和国际一级

160. 各国应在全球和区域两级为国际投诉机制提供适当资源，并投资于支持建立强有力的机制，以落实和跟进这些机制的调查结果和建议。

161. 联合国会员国应批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，使个人和民间社会能够根据《公约》提起诉讼。

162. 非洲联盟成员国应批准《非洲人权和人民权利宪章关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》。它们应承认法院有权受理个人和民间社会提起的诉讼。

163. 各国在向国际人权条约机构提交报告时，应系统地纳入实例，说明其执行《2030年可持续发展议程》如何对促进人权产生积极影响。

164. 参与人权理事会普遍定期审议进程的国家应报告在发展权方面取得的进展。联合国应支持这方面的举措，包括提供能力建设援助。

165. 各国应推动将人权纳入关于可持续发展目标执行情况的报告，特别是在各国审查可持续发展问题高级别政治论坛的形式和组织方面时。

166. 各国和其他利益攸关方应进一步开展宣传，使《巴黎气候变化协定》的执行完全符合尊重、保护、促进和实现人权，包括发展权的义务。

167. 各国应履行其域外义务，监管总部设在其领土上的多国公司的行动。它们应支持制定一项针对跨国公司的具有法律约束力的条约，该条约也将约束国有公司。

168. 各国和投资者应改革投资者—国家争端解决制度，允许就投资协议对国家提出投诉，使之更加公平，符合国际人权标准。

169. 各国应在区域和国际层面建立促进和尊重国家主权和国家间平等的争端解决机制。

联合国实体和机制

170. 条约监督机构的定期审议应全面包括对缔约国落实发展权的评估结果。

非国家行为者

171. 民间社会应监督审判，以期改善诉诸司法的机会，提高审判的公平性。应努力确保审判监督方案是可持续的，即使外国资助者和国际组织停止资助。

172. 民间社会应参与议会对开发银行工作的监督评估。

173. 民间社会和社区应向美洲人权系统提交更多与侵犯经济、社会和文化权利有关的案件。2017 年，美洲人权法院首次发现违反《美洲人权公约》涉及经济、社会、教育、科学和文化权利的第 26 条的行为，因此，为落实这些权利，仍有许多工作要做。

174. 在区域和国际各级，受影响社区应采用投诉程序，如欧洲人权法院和联合国条约机构(特别是经济、社会、文化权利委员会)的投诉程序。

175. 民间社会应积极参与条约机构的定期审查，包括提交关于发展权落实情况的影子报告。此类报告也可与发展权问题工作组分享。

176. 区域人权机制应通过监测发展进程、调查相关侵犯人权行为和发展自己的问责机制，在倡导发展权方面发挥更大作用。

177. 国际金融机构应便利个人和社区对其问责机制的利用。

178. 国际金融机构应让受发展方案和项目影响的个人更清楚地了解它们出资的投诉和监测机制。它们应系统提供关于现有机制的信息，并确保这些机制的可行性(经济上和实际上)。

179. 社区应利用国际金融机构建立的调解机制，这些机制在某些情况下可提供救济。

180. 新近成立的国际金融机构和发展机构应在与相关民间社会组织充分协商后，建立有效的投诉机制。