



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/2
20 December 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

发展权问题不限成员名额工作组

2002年2月25日至3月8日，日内瓦

独立专家阿尔琼·桑古塔先生
根据委员会第2001/9号决议提交的第四份报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1	3
一、将发展视为一种进程的发展权的概念与内容.....	2 - 16	3
A. 益 处.....	5 - 9	4
B. 实现发展权的发展方案... ..	10 - 16	6
二、国家行动....	17 - 41	8
A. 非政府组织的作用.....	33	13
B. 国家的义务.....	34 - 35	13
C. 制定和执行发展方案.....	36 - 41	14
三、国际合作.....	42 - 74	16
A. 人权与发展合作.....	46 - 55	17
B. 发展协定.....	56 - 74	21

导 言

1. 独立专家在提交发展权问题工作组的本报告即第四份报告¹中专门论述了实现发展权的办法。第一节概述了前几份报告所论述过的概念框架，并着眼于发展权的实现。第二节讨论了国家行动。第三节阐述了国际合作。

一、将发展视为一种进程的发展权的概念与内容

2. 独立专家在前几份报告²中详细探讨了发展权的内容³。将发展权界定为一种具体发展进程权(在这种进程中，“所有人权和基本自由都能获得充分实现”)，是与人权运动的观点相一致的。这一定义指的是，被承认为人权的所有权利和自由——公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利——作为一个不可分割的整体而全部获得实现，因为所有这些权利都是相互关联并相互依存的。实现发展的结果以及实现发展的方式构成了发展进程，而这一进程被视为人权。这是一个随时间而演进的过程，不是一个限定的事件，而且构成发展的各项要素无论在一个时间点上还是在一段时间内都是相互依存的。

3. 发展权作为一种发展进程权，不只是一项总括性的权利或者一组权利的总和。它是一种在发展进程中增进个人的能力和自由以改善其福利和实现其理想的权利。独立专家用人权“矢量”的改进来说明这种发展权，人权“矢量”由不同的要素组成，代表不同的经济、社会、文化权利以及公民权利和政治权利。所有这些权利又相互依存，并且与国内生产总值的增长及其他财政、技术和体制资源息息相关，使得全民福利的任何增进及各项权利的实现得以持续下去。

4. 这一矢量的特点也可表明发展权的性质和实现发展权的方法。首先，矢量的每一要素都是一项人权，正如矢量本身也是人权一样，因为发展权就是这些权利的集合体。这意味着必须以一种“基于权利”的方式来实现所有这些权利，而这种方式被界定为遵循人权法的程序和准则，是透明的、问责的、参与的和非歧视性的，在决策上和分享这一进程的成果或后果上是公平的。其次，在任何时间或在任何一段时间内，所有要素都是相互依存的。它们在下述意义上相互依存：无论在目前还是在未来，一种权利(如健康权)的实现取决于其他权利诸如食物权、住房权、人身自由和安全权或信息自由权等的实现程度。同样，以可持续的方式

实现所有这些权利，将取决于国内生产总值的增长和包括机构和技术在内的所有其他形式的资源，而后者又取决于健康权、受教育权以及信息自由权的实现。再次，改善发展权的实现或增加矢量的价值，将被界定为改善矢量的所有要素(亦即人权)或矢量的至少一种要素，同时没有任何其他要素受到减损(或任何权利受到侵犯)。由于所有人权都是不可侵犯的，而且没有任何人权优于另一人权，那么改善任何一项人权就不能减损另一项人权。因此，要改善发展权的实现，就必须促进或改善至少某些人权的实现，无论是公民权利、政治权利还是经济、社会或文化权利，同时没有任何其他权利受到减损或侵犯。

A. 益 处

5. 把发展权理解为一种发展进程权，其益处首先可以从对发展的看法的演变来说明。早年，发展战略的基本出发点是尽可能提高人均国民生产总值，因为这样可使所有其他社会发展和人的发展目标得以实现。引用诺贝尔奖获得者 W. A. Lewis 的话最能说明这一点，他指出：人均产值增长“使人能更好地控制环境，从而获得更大的自由”。⁴ 有人表示关注的是，除非采取具体措施来实现个人自由，否则，个人“自由”不大可能会自动增加。但是，社会发展和人的发展大多被视为发展的衍生目标，并几乎总是被视为经济增长的函数。早期发展政策很少把公平问题当作一个主要的问题。对大多数国家来说，公平问题对发展政策性质的影响仅限于实行渐进税制或国际组织所提倡的一些补充措施(如：最低需求方案)，而这些政策可纳入加速经济增长的一般政策中。

6. 推进社会发展和人的发展的补充政策常常是与尽可能提高国民生产总值的政策紧密结合在一起的。人们认识到，经济增长即使是必要条件，也不一定是充分条件。正是这种认识使人们对发展问题的看法有了巨大的改变，转而从人的发展这一角度来看待发展。根据这种看法，人的发展被界定为个人能力和个人自由的加大。对于采取具体措施促进人的发展而言，经济增长虽然对实行这些措施极有帮助，特别是使这些措施能够持续实行一段时间，但经济增长既不是一个必要条件，也不是一个充分条件。制订政策时，必须考虑到具体的体制限制、社会安排和资源限制。经济增长可以放宽资源限制，但它必须与政府行动和特别政策相

结合，才能带来社会安排和体制结构方面的变革。因此，从人的发展这一角度看待发展，与传统以增长为重点来看待发展相比较，在范围与内容上都有了扩大。

7. 从人权的角度来看待发展，使人们对发展的看法又多了一个层面。从人的发展这一角度看发展，是以增强人的能力作为发展政策的目标，从而实现个人自由；而人权角度注重的是，个人有权要求国家及其他政府行为人的行为使个人的能力和自由得到保障。⁵ 正如《2000 年人的发展报告》中所述，“从人的发展看问题，注重的是各种社会安排的结果，其中虽有许多手段可用来衡量社会安排的结果，但对这些结果是如何得到的并不十分在意”。⁶ 而从人权的角度看问题，则主要关注的是这些结果是“如何”得到的，缔约国或其他负责者是否履行了职责，所遵循的程序是否符合以权利为基础来实现发展这一原则。

8. 发展权基本上将人的发展这一角度融入以人权为基础来实现发展这一原则。它不仅仅是接受将人的发展作为发展目标以及用这样的发展目标来评估有利于实现这些结果的不同形式的社会安排。它将这些目标转化为个人的权利，并按人权标准确定所有责任者的责任。其宗旨是，在全民积极、自由和实际参与以及公平分享成果的基础上不断增进全民的福利。福利的概念要比人的发展更为广泛，因为它将社会、政治和文化进程融入了实现权利和自由的经济进程。《人的发展报告》中讨论了公民权利和政治权利及民主自由方面的问题，因为这些问题对于旨在提高社会中的穷人和弱势群体的能力的方案往往十分重要。但是，这些问题处于这些方案的边缘地位，而如果有更多的民主或能享受更多的公民权利和政治权利，这些方案将执行得更好，当然这并不是说，如果这些权利和自由受到侵犯，这些方案就会被视为失败。与此成对比的是，从发展权角度看，实现公民权利和政治权利与实现经济权利和社会权利同样重要，不只在作为手段上很重要，在作为实质性组成部分上也很重要。任何权利受到侵犯便等于未能实现发展权。

9. 这种将发展作为一项人权的基本思路，拓宽了从人的发展看待问题的视野，因为所有与提供商品和服务相对应的人的发展目标都成为属于个人的权利。将这些权利纳入把发展视为一种进程的发展权，还有另一个益处。无论是就某个时间还是就一段时间而言，如果不只是个别地实现这些权利，而是在增长或发展方案的框架内，考虑到这些权利彼此之间相辅相成的作用集体而地实现这些权

利，则将有助于这些权利的实现。发展方案的实施若使得发展权的实现有所改进，即意味着某些权利的实现有所改进，同时没有其他任何权利受到侵犯或减损。⁷

B. 实现发展权的发展方案

10. 如果将发展权看作是所有人权的综合发展进程，则可将国内生产总值和技术等资源的生长作为组成部分纳入方案中，使构成发展权的权利矢量得到实现。在有关人的发展的文献中，有时认为人的发展不一定是国内生产总值及其他资源增长的一个必然结果。正如第三份报告第 14 段中所指出的，“这并不意味着，只要奉行以权利为基础的发展方针，即使忽略经济增长政策，也能实现人的发展。换言之，发展权的概念的益处不仅仅是必须将每项权利的实现视为依存于所有其他权利的实现并在此基础上规划每项权利的实现，而且在规划和落实各项资源(包括国内生产总值、技术和体制)的生长时也必须将资源的生长作为发展权的一部分。象健康权、受教育权等一样，发展权的资源增长这一部分既是目标，也是手段。前者是因为它能提高人均消费和生活水平；后者是因为它可促成其他发展目标和人权的实现。”

11. 资源生长要成为确保人的发展权的方案中的一个组成部分，其实现方式就必须与实现所有人权的方式相同，亦即以权利为基础，特别保证实现公平或减少差距。这将意味着要改变经济中的生产和分配结构，以保证公平生长。这就要求实行一项也许需要进行大量国际合作并且不依赖市场的发展和投资方案。的确，一旦把发展权置于旨在持续、公平的资源生长的发展方案的框架内，即可看出国家行动与国际合作必须相辅相成，从而使旨在实现这些权利的措施在范围上超越旨在实现个别权利的措施。

12. 可得到普遍认可的发展权方案的一个例子就是旨在快速减少贫困的方案。从发展权的角度来看减少贫困，就不会寄望于国内生产总值的生长自然而然地使人们受惠这种简单垂滴效应。由于公平和公正方面的考虑是发展权的主要决定因素，因此整个生长结构均将取决于这些因素，并且根据这些因素来重新调整。例如，如果必须减少贫困而且必须赋予穷人权利，那么减贫就必须能持续下去，穷人必须能免受收入大幅度波动的影响。这就需要发展政策把重点放在改变

生产结构和创造收入上，使最贫穷的地区增长快一些，使弱势和处于边缘地位的群体的就业机会增加，并建立一个保证所有有关的人均可得到最低收入的社会保障制度。这还将要求实施一些方案来消除能力上的贫困，而不只是消除收入上的贫困，办法是扩大实施教育和培训、卫生与营养及其他基础设施方案，使较贫困的地区和人口得到发展和帮助。

13. 政策的宗旨应是，在推动这一切时尽量地减少对其他发展目标(如总产值增长)的影响。但如果有所取舍，不实现本来可以实现的最大程度的增长，则必须能够满足公平方面的要求才可被接受。如果发展进程须具有参与性，则在作决定时，必须让受益者全面参与，同时注意到如果这会导致延误，应尽量地减少延误。如果赤贫者或被剥夺权利者群体必须享有最低标准的福利，那么简单地通过施舍或补贴来转让收入，也许不是正确的政策。可能还必须向他们提供工作或个体劳动的机会，这就可能需要开展一些活动，而仅仅依靠市场机制不一定能确保开展这些活动。⁸

14. 与组成分子个人权利的概念相比较，发展权作为发展进程权的概念还有一个益处，这就是：从传统的角度来看，它更能够为人们所接受，因为对人权的正当性的传统看法是建立在权利与责任之间的对应关系上的。这是因为，发展进程可以被看作是一项政策方案，其中为一段时间内负责不同阶段的执行工作的所有行为人规定了明确的作用。由于发展权可被看作是一种复合权利，因而具有了正当性。

15. 权利/义务之间关系的概念框架已在第二份报告中概略地讨论过。⁹ 一切人权的实现均与法定的或非法定的义务相关。公民权利和政治权利通常与法定的义务相关，而个人所拥有的权利可被看作是对国家行为的一种限制。此外，有人认为，可以明确地规定国家有义务保护这些权利或防止其受到侵犯。但实际上，要实现这些权利，不仅需要保护这些权利，而且还需要促进这些权利，这就要求为国家以外的其他一些当事方规定种种明确程度不同的义务。就经济、社会和文化权利而言，促进这些权利的义务被看作是这组义务之中较为重要的义务，而且这一义务常常是非法定的义务。促进发展权得以实现的方案有助于更好地确定和规定不同行为人的义务，从而增加其实现的可能性。此外，这种方案是建立在这些权利与实现这些权利的措施之间在某一时间和在某段时间内的相互依存的关系

之上的。根据这一相互依存关系所适当规定的义务则使这些权利能够在长时间内以可持续的方式到实现；而这些权利按其性质，也只能以渐进的方式得到实现。

16. 这一发展进程的成果本身就是一项带有义务的人权。然而，发展进程权不同于发展成果权，发展进程是一项长时间执行、保持一致性和可持续性并分阶段实现目标的方案或计划，而这项方案估计很有可能会最终取得所有的成果。这便是森(sen)所说的“元权利”。对某事物(x)的元权利可以被界定为实行某种政策(P(x))的权利，而这种政策又以实现 x 权利为其真正目标。¹⁰ 即使 x 权利尚未实现或短期内无法实现，但对 x 的元权利，即实行 p(x)政策的权利，只要可以清楚地规定与 p(x)政策相关的一切义务，即可成为一项完全正当的权利。因此，在制订与发展权相关的行动纲领和措施时，必须要清楚地规定所有不同的行为人、国家机关、当地政府、多国公司、多边机构和国际社会的义务。然后，发展权便成为一项完全的权利，责任和义务充分界定，具有作为人权的所有正当理由。

二、国家行动

17. 实现发展权需要采取国家行动和国际行动。独立专家的前三份报告均是以人权委员会各工作组以前的报告为基础的，对实现这项权利所必需的行动的范围进行了探讨。在随后各段中，将更详细地讨论这些行动，以便为制定实现发展权的实际方案提供指导方针。

18. 实现发展权的主要责任在于民族国家。为履行这些义务，各级政府和公共部门的组织必须协调其行动。这种协调工作应不仅限于其相互之间，还应与本国的其他当事方包括非政府组织、个人及国家机构进行协调，并与其他国家和国际组织进行协调。进行此种协调工作，或至少有某种协调机制在运作，对于切实实现发展权将有极大助益，乃至十分重要。但如果没有此种协调，并不能以此作为理由而不履行义务。只要该项权利被公认为人权，实现这一权利的义务对有关各方都是一项绝对的义务，而无论其他各方否履行了义务。对缔约国而言，此种义务“盖过”所有其他责任和活动，在确定财力、物力和体制资源的分配当中占有头等优先的地位。

19. 国家行动应旨在个别地和相互结合地实现作为发展权的组成部分的每项权利，并以此作为发展进程的一部分。这一进程将由一项发展方案组成，其中有

一系列相继实现的政策，并分阶段实现不同的权利及相应的自由。如上所述，该进程本身以及该进程的成果均可称为人权，必须根据人权标准以及作为责任人的行为人和作为权利人的受益人的行为准则予以实现。

20. 对这一点略加评述也许是有益的。着眼于发展权的发展方案关注的是最有效地提供商品和服务并改革体制和社会安排，以实现一系列被当作人权的既定目标，而这些目标就是增强能力和扩大自由。它将致力于扩大可提供的商品和服务的范围并增加获得这些商品和服务的机会。可提供的商品和服务的范围是与经济增长相关的，因而与确保物力和人力资源的可持续增长并同时保证宏观经济稳定和有效分配资源的政策相关。获得这些商品和服务的机会是与资源的分配以及如何使这一进程的收益不加歧视地让人人分享尤其是让社会中最弱势和处于最边缘地位的群体分享相关的。简言之，这一发展方案是以使人权得以实现并按人权标准取得的经济增长为宗旨的。

21. 独立专家在其前几份报告中建议实行一项旨在消除贫困的方案。这将包括以下一系列目标：到 2015 年，普遍实现食物权、初级保健权和基础教育权，从而将收入贫困减半，并消除以下三大方面的能力贫困，即：饥饿、得不到初级保健以及缺乏基础教育。之所以选择这几个具体目标，是因为这些权利必须循序渐进地逐步实现，因为所有权利和相应的自由都不可能同时一蹴而就，还因为普遍都认为需要实现这些目标。有关国家只要按适当的参与性协商程序来决定以哪些权利作为目标，也可以选择首先以其他权利为目标。无论选择哪些权利，重要的是以符合人权原则的方式，按照基于权利的发展办法，扩大可提供的相应商品和服务的范围。

22. 在人权文献中，这种基于权利的办法的特点是遵守有明确定义的原则，如参与、问责、透明、平等、不歧视、普遍性和不可分割性。从人权角度看，发展目标被认为是应享权利，或者是个人作为权利人而可对诸如国家或国际社会这些可能有义务要保证其能享有这些权利的相应责任人所合法要求给予的权利。这些目标可以被看作是人的发展的内容，但必须作为人权来实现，同时明确地规定责任，并在可能的情况下对未实现这些权利追究责任，进而采取补救措施。

23. 作为人权，所有这些目标都须符合普遍性原则和不可分割性原则。¹¹ 普遍性指的是：每一个人，作为人，都应享有人权。这条原则有时被误用于将某

些群体的权利或少数人的权利或性别权利或社区权利排除在人权的范围之外，理由是这些权利仅限于相应群体的成员享有。但如果此种群体的权利通过适当的程序而被认可为人权，而且这一程序的正当性和一致性已完全确立，这一权利即应充分作为一项具有普遍性的权利看待，由属于这一群体的全体成员所享有，而不加任何歧视，亦不论其文化背景或公民身份如何。

24. 在实现此种人权时，必须考虑到这一普遍性所牵涉的两个问题：(a) 与此种权利有关的义务也具有普遍性，能够提供帮助的一切行为人均应竭尽全力履行这些义务，而无论其是国家机关或属于同一国家的其他人，还是其他国家或国际组织；(b) 在所有行为人的资源和能力的分配上，履行这些义务应占最高优先，“盖过”所有其他需求。

25. 不可分割性原则常常与相互依存原则相关，但两者也不尽相同。如果一项权利受到侵犯，另一项权利便无法享有，这两项权利即为不可分割。如果一项权利的享有程度依赖于另一项权利的享有程度，则这两项权利相互依存。对于发展权而言，只有当至少一项组成权利得到改善而且没有任何其他权利受到减损或侵犯时，发展权才有所改善。这意味着发展权是符合人权的不可分割性原则的。同样，每一项权利的享有程度(或代表某项权利的享有程度的指标)取决于所有其他权利的享有程度或代表这些权利享有程度的指标，这个条件是符合人权相互依存原则的。在制定实现发展权的实际方案时，这些原则为个别权利的实现方式限制了条件。如果实现某项权利的政策会使另一项权利受到侵犯，则无论该项权利是公民权利、政治权利、经济权利、社会权利还是文化权利，这一政策都不得纳入该方案中。如果实现某项权利的政策能提高其他权利的享有程度，该项政策将比另一项不考虑此种相互依存关系的政策更易于接受。为在校就读的儿童提供午餐能提高就学率，从而可促进受教育的权利。此外，还能提高儿童的营养水平，并因而促进健康权和食物权。从发展权的角度看，这一方案将比耗资相当的一项着眼于开办更多的学校的方案更易于接受。开办更多的学校应能让更多的儿童上学，从而保证了受教育权，但不会象提供午餐的方案那样还有促进其他权利这一益处。

26. 对人权思想和人权的实现十分重要的另两项原则是平等和不歧视。确实，平等原则是从人人平等的原则衍生出来的。但对于平等的内容，却有不少争

论。人权文书阐述的是法律上的平等和权利上的平等。从这个意义来讲，平等指的是，如果任何人享有 x 权，那么人人均有该 x 权，法律禁止以任何理由对任何人享有该项权利有任何歧视。但所有这些文书均欠缺关于收入平等或从行使这些权利得到的利益在程度或数量上平等的规定。在讨论共享这些利益的问题时，都是从“公正”和“公平合理”的角度，而不是从绝对平等的角度来表示对人权方面的关注。

27. 这并不意味着人权方面的法律和惯例忽视与收入不平等相关的问题。当人权尤其是经济、社会和文化权利涉及商品和服务的提供和获得而这些商品和服务又为所有人实现这些权利所必需时，权利上的平等就意味着能够平等获得这些商品和服务。这一意义上的平等常常被称为机会平等或能力平等，而这两个概念都以收入作为一个主要的决定因素。这两个概念也许不要求绝对的收入平等，但收入上不平等的程度若有任何增加，都是不符合促进机会平等或能力平等的进程的。

28. 平等原则是任何旨在实现人权诸如发展权的方案所必需的。这个原则可以体现在旨在确保平等分配利益的政策中，而根据 Rawls 提出的正义原则，所针对的应是最弱势和处于最边缘地位的阶层。这将通过消除集体贫困的具体政策来实现，其中包括提高社会中这些阶层的购买力、增进其获得商品和服务的机会、消除其收入上和能力上的贫困和实现其食物权、保健权和受教育权的政策。但最重要的是，所有这些政策和措施都必须纳入一个发展框架，而这个框架可缩小收入差距或至少不允许不平等的现象变本加厉。

29. 不歧视原则对人权思想从而对实现人权的进程至为重要。在制定和实行旨在实现发展权的所有政策和做法时，不仅在受益人之间，而且在行为人之间，均不得有任何基于种族、肤色、性别、语言、政治或其他见解、宗教、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的歧视，即使他们不是平等地参与、没有获得相同的报酬或没有同等的积极性，也是如此。平等原则意味着不歧视，但反之不一定如此。在执行某一项目时，即使不是平等地分享利益，不是人人都有同等的积极性或责任，也不得以任何理由对行为人、利害相关人和受益人(权利人)有任何歧视。

30. 这一原则是与另一项人权原则——参与原则——平行的。根据参与原则，实现发展权所涉及的所有受益人和行为人均有权参与发展进程，对之作出贡献，并享受其成果。实际上，参与原则涉及的是在执行项目的过程中参与决策和行使权力的机会，而发展方案就是由这些具体项目构成的。这实际上意味着公民需要具有权力，对发展方案具有自主权。然而，没有单一的参与模式，因为在一项发展方案中，受益人和行为人的性质及相互间的关系会因项目的不同而不同。无论他们之间的相互关系如何，他们的相对权利和地位将对其参与的有效性产生影响。形式上的、名义上的参与经常会被误认为是参与者充分地参与和自主。这将使从人权角度看待参与的意图落空。因此，可能需着重建立机制来监测这一进程，并对不让有关的人有效参与所引起的抱怨和申诉进行裁决。如果当地机关或基层机构的运作真正做到民主，可以让它们充当裁决人的角色，但必须对它们的活动进行监督。否则，对每一项目都必须制定和执行专门的规定，以确保有关的人能够有效参与。

31. 问责和透明是与人权框架和人权的实现从而与发展权相关联的另外两项原则，这两项原则也是任何有效参与进程所必需的。前面已指出，讲人权需要为不同的责任人订明义务，而这些责任人须负责履行这些义务。视所确定的问责制的明确程度而定，也许可以规定如何为不实现某项权利追究责任，并采取适当的改正措施。在非法定义务的情况下，不可能清楚地确定如何追究责任，因为相应权利的未落实或未实现可能在法律上不能归咎具体的行为人，但即使如此，确定责任人及其各自的义务也应是任何发展方案中不可或缺的一部分。为实现这一点，方案的制定必须要透明，将不同行为和行为人之间的一切相互关系和联系予以公开。简言之，问题责的先决条件是，被作为人权而实施的发展进程中的所有业务和相互联系都必须透明，而问责和透明都是确保所有行为人均有效参与这一进程所必不可少的。

32. 与参与进程一样，若要在实现人权中确保问责和透明，将需要建立适当的裁决和监督机制。这一点可通过正式的法律程序来实现，也可通过实行补救办法或采用抵销性调整措施这样的其他一些重要的独立程序来实现。

A. 非政府组织的作用

33. 非政府组织在按照问责、透明和参与原则实现发展权方面可发挥主要的作用。独立专家在其第三份报告第 25 段中指出，“按照他所主张的实现发展权的办法，促进权利人实现其权利的义务不仅属于缔约国及其他的本国机构或国际机构，而且属于民间社会和民间社会中有能力提供帮助的任何人。非政府组织是民间社会的一员，在实现人权上能够而且经常起着有效作用。的确，如果要以参与的方式实现权利，即由受益人参与决策和分享利益，实行问责制和具有透明度，并广泛以分权方式实现权利，则非政府组织在监督方案和提供服务方面可能须起甚至更为重要的作用，而且往往会取代现有的行政管理渠道。它们也可能须起倡导作用，从事基层动员工作和组织受益人参加决策过程。此外，非政府组织的作用不限于国家一级的行动。国际民间社会作为第三力量这种概念日渐得势，因而非政府组织不仅可以十分有效地起着国际倡导作用，而且还能促进国际服务的提供。然而，非政府组织的供资、资格和承诺等问题相当复杂。需要仔细审查非政府组织和国际民间社会的一切职能。

B. 国家的义务

34. 如上所述，实现人权的首要义务要由权利人本人身为其公民的民族国家来承担。在人权文献中，国家的这些义务已被确定为尊重、保护和实现人权的义务。¹² 国家在以下意义上负有尊重人权的义务：不从事侵犯人权的行为或不容忍国家人员的任何侵犯人权行为。保护人权的义务要求国家必须防止其他个人和非国家行为者侵犯人权。实现人权的义务是指国家有义务为个人享有人权提供必要的资源和服务。

35. Steiner 和 Alston 将以上所列义务扩充到五个方面：“尊重他人的权利”、“建立为实现各项权利所必不可少的体制机制”、“保护权利/禁止侵权行为”、“提供商品与服务以满足各项权利”及通过宣传和教育等“促进各项权利”。¹³ Stephen Marks 将这些义务分为法定义务和非法定义务。法定义务可通过司法程序强制履行，在司法程序中“问责的方式是强制实行补救方法”，例如尊重人权的义务体现为防止国家人员“拒绝给予某项权利，并对其侵权和失职的行

为进行处罚”；“确保或保护”人权的义务体现为“防止他人侵犯权利，对他人从事所禁止的行为进行处罚，并通过管理机制确保国内公司及多国公司不从事可导致权利被剥夺的做法”。非法义务是指“对执行某项政策或获得某项成果所作的一般性承诺，这些承诺尽管仍是合法的义务，但通常不属于法院管辖，也就是说，国家若未履行其与这些义务有关的职责，法院通常并不提供直接的个别补救办法”。国家需要采取有效步骤，争取逐渐实现这些权利。这类义务包括：国家有责任通过教育、宣传、培训和研究来促进和便利人权的实现以及创造一个能够实现人权的环境；以及“当市场及其他机制不能正常发挥作用时”，国家有义务划拨资源和提供商品与服务，以实现或给予人权。

C. 制定和执行发展方案

36. 由于独立专家认为发展权是一种特定发展进程权，因此，若接受这一权利，国家就须承担所有这些义务，因为这涉及所有人权的实现。又由于所有权利必须共同实现，因此需要制定和执行发展方案，订明各项促进、保护、便利、实现和给予人权的政策和措施。

37. 实行这一方案有两个基本要求。第一，必须确定适当的指标和基准，以监测每项权利的实现状况，而且必须建立一种机制来评估各项指标之间的相互关系。具体权利的指标和基准不仅要从量的方面反映为人民提供某项服务的进展，而且还要从质的方面反映提供服务的方式。例如，食物权的指标不仅应反映获得和提供食物的情况，而且还应反映食物的提供方式是否符合平等、不歧视及其他方面的人权。在制定此种指标方面已有过几次尝试。必须先商定一套程序，然后按这些程序来制定这种指标。但是，也许不需要为发展权制定一项总指标。这是因为：把一个含有若干不同要素的矢量转换成一个指数，将需要对各项要素进行平均或加权，而有人也许根本反对这种做法。通过矢量方法，有可能确定是否由于所执行的政策而使发展权的实现有所改进，但并不能对两个和两个以上国家的成就进行比较，甚至不能对同一国家在不同时期取得的成就进行比较。进行比较的唯一办法就是通过开放式的公开讨论，对不同程度的成就的相对重要性达成共识。

38. 这当然无碍于在制定发展方案时考虑到实现各项权利的指标与扩大国内生产总值、技术和体制等资源之间的相互联系。着眼于权利的发展方案与注重国内生产总值的增长、以国际收支顺差履行偿债责任或尽可能降低通货膨胀率的稳定方案等办法之间的差别在于：着眼于权利的办法对发展进程施加了额外的限制，诸如在一切方案中符合透明、问责、平等和不歧视的原则。另外，如前所述，这一方案必须确保平等地全面发展，或改革生产结构，以减少地区与地区之间或人与人之间的差距和不平等。

39. 发展权在很大程度上也是一个现代化的问题以及技术和体制改造的问题，而随着时间的推移，上述的限制将会放宽。实现发展权有赖于长时期实现资源增长以及通过适当的财政、货币、贸易和竞争市场做法并通过扩大贸易机会而对现有资源作最有效的利用。实现发展权与任何其他形式的审慎经济管理一样，也需要有财政和货币纪律、宏观经济平衡和竞争性的市场。基本差别是：促进发展权实现的审慎管理预期会使经济活动带来更平等的成果，从而使发展权的所有要素都有可能得到更好的实现。

40. 最后，在实现发展权时必须认识到，由于不可能同时实现所有的权利，还有可能会产生另一个问题。我们之所以不能允许任何权利受到侵犯，是因为我们不能以改善一项权利作为侵犯另一项权利的交换条件，因为我们无法对这些权利进行比较，或根据任何优先次序排列这些权利的先后顺序。但如果在资源上受到严重限制，或有一些无法克服的技术考虑，则在实现某一目标(或改善某项权利)时，可能需要放弃其它一些希望予以实现的目标(不充分实现某些权利)。在用一些指标来表示权利而这些指标反映的又是某些商品和服务的获得或提供的情况下，这一点将很明显。可能会出现的情况是，为更广大的人民尤其是为穷人的利益而采取的措施，也许会使一些个人或小群体的权利受到侵犯。例如，建造一座技术上可行的大坝便属于这种情况。通过改善灌溉条件和提供电力，可能有利于许多人，并可以实现许多穷人的发展权。但一些人可能需要外迁和重新安置，从而使其权利受到侵犯。显然，如果有某种措施可使更广大的人民包括穷人的需求得到满足而又不致侵犯任何个人或小群体的权利，就不会有任何问题了。但这不同于减损或限制权利的行使这一法律问题，后者允许在出现社会紧急情况时，为了公共秩序和公益而对一些权利加以约束¹⁴——这项原则曾被一些论者错误地当作理

由而对侵权行为置之不理。此种侵权问题与项目的技术问题相关，不与限制权利规定的法律细节问题相关，不能白白放过而不采取适当的对策。

41. 发展权方案中的此种侵权问题必须从可被称作“有补偿的侵权”的角度来处理。如果一个发展项目(如建筑大坝)致使一些人被迫外迁，这种强迫迁移的做法即构成对其权利的侵犯。如果该项目提供的设施能使更多人受益，则在一般的经济方案中，如果总效益大于成本，也就是说，如果净效益为正值，那么这种做法可说是正当的，即使受益者并未实际上补偿受害者。但这一逻辑只有在效益和成本是按市场价格或影子价格来衡量的情况下才站得住脚。在人权理论中，这是做不到的，因为不同的人的权利上的效益和成本是不可能相加的。在上述案例中，无论采取何种形式，必须有所补偿，以使受损者或受影响的人能接受其权利受到“名义上的侵犯”并同意外迁。之所以说是名义上的，是因为补偿之后，就没有任何“真正的”侵权，受影响的人会认为他们实际上并没有失去什么，至少对侵权之前的状况与侵权之后得到补偿的情形之间的差别“无所谓”。因此，如果受影响的人得到补偿而不再感到权利受到侵犯，这种项目/政策就可说是正当的。¹⁵

三、国际合作

42. 《联合国宪章》中承认国际合作的义务，期望国际社会和多国组织与民族国家合作，使各国能实现所有人的人权。各项人权两公约、《发展权宣言》及其他国际人权文书确认了这一义务。1993年的《维也纳宣言和行动纲领》¹⁶中正式承认发展权是一项人权，并认为开展此种合作是所有国家的义务。一旦实现发展权的进程被看成是制定和执行一国的发展方案的进程，国际合作的重要性便变得更加突出。在当今全球化的世界中，一个国家不可能孤立地采取行动，也就是说，不能不考虑本国政策对其他国家的影响或其他国家的行动对本国政策的影响。发达国家的政策与做法对发展中国家的影响以及发展中国家的政策与做法对发达国家的影响，是国际合作的观念赖以建立的基础。正由于影响是相互的，对影响作出反应的义务也是相互的，所以才要进行国际合作。

43. 当人权作为国家发展方案的一项内容来实现时，所有资源、技术和体制方面的限制能否克服，均取决于国际合作的程度和性质。国际社会可以提供国外

储蓄和投资、技术、市场准入和体制支助，从而为实现这些权利提供便利。但国际合作显然不应仅限于提供国外储蓄和国外投资或转让资源。当然，资源的转让也是必要的。穷国缺少国内资源，需要注入国外储蓄来补充。因此，关于发展权的任何论述都免不了要提醒国际社会：各国已承诺将其国民生产总值的 0.7% 用于对外援助，但只有屈指可数的几个国家勉强接近这一目标。就实现发展权而言，除资源转让外，还有其他几个因素也应成为国际社会的义务，其中有：为提供技术进行国际合作；提供市场准入；调整现有贸易和金融机构的业务规则和知识产权保护规则；以及建立新的国际机制，以满足发展中国家的特别需求。

44. 此种国际合作通常有两个方面，而这两个方面并不互相排斥。第一，应在国际上通过多边程序制定和执行合作措施，让所有发达国家、多边机构和国际机构均参与其中，为符合要求的所有发展中国家作出安排。第二，双边安排或针对具体国家的安排应视需要而根据具体情况调整各项措施。从这个意义上说，需要重新审查关于发展中国家债务问题的多边和双边安排。此种重新审查的范围应包括结构调整、优惠融资、世界性贸易组织的业务、工业化国家的市场准入政策和国际金融系统的改革。

45. 通过这些步骤，可以在平等与合作的基础上根本改变发达国家与发展中国家之间的国际经济关系。人权运动将发展权界定为一项人权的一个主要出发点便是要在发达国家与发展中国家之间的国际经济关系中建立平等和自主。1970 年代曾经要求建立新的国际经济秩序，其背后的南北冲突的许多逻辑现已失去其相关性。但要求平等待遇和参与决策以及分享这一进程的利益，其理由今天仍然很充分。将发展权作为一项人权来实现，为发达国家与发展中国家之间在伙伴关系的基础上而不是在早年的对抗关系的基础上建立起合作关系提供了机会。

A. 人权与发展合作

46. 虽然自 1950 年代以来主要的工业化国家均曾实行发展合作政策，尤其是发展援助方案，但直到最近它们才愿意将这种政策与人权标准挂起钩来。其中主要原因之一是，人权主要被看作是公民权利和政治权利，而发展却被看作与通过技术性政策实现经济增长和提高人均国内生产总值相关联。人权方面的考虑，既

不受作为受援国的发展中国家的欢迎，也没有得到作为捐赠国的工业化国家的关注。前者认为，这会造成对其政治主权的不必要的干涉。后者觉得：

- (a) 这会不必要地疏远受援国；
- (b) 一些受援国是众所周知的侵犯人权的国家，但由于它们是主要捐助国的盟友而实际上得到了数量最大的发展援助，如果适用人权标准，这一政策便很难被说成是正当的；以及
- (c) 发展政策应与人权问题分开(至多从人权角度来评估这些政策和做法是否与人权准则相符，而不能将人权作为发展模式的依据。否则，就几乎等于接受经济、社会和文化权利的正当性，而大多数主要捐助国还不十分愿意这样做)。¹⁷

47. 渐渐地，形势发生了变化。部分是由于来自工业化国家人权运动的压力越来越大，这些人权运动要求将人权方面的考虑反映在发展援助政策中。这使得美国在卡特总统任内以侵犯人权为理由而中止对某些国家的援助，也促使欧洲国家公开承认经济、社会和文化权利并要求实现这些权利。事实上，早在 1975 年，荷兰政府的发展政策就已承认了所有各项人权。此外，荷兰的发展援助以改变穷人的命运为宗旨，包括制定办法让受援国对本国事务具有发言权。¹⁸ 其他欧洲国家奉行了旨在为实现人权创造条件的政策，执行了促进具体的经济、社会和文化权利的措施。

48. 但在很长的一段时间内，着眼于人权的发展合作办法所侧重的具体项目和方案援助，正如 Clarence Dias 所说的，是旨在“改善被长期忽视的领域的情况，诸如婴幼儿健康和营养、女童教育、成年文盲、妇女的经济自主等”。¹⁹ 有人提出，应将发展援助政策的范围予以延伸，尤其应帮助建立和加强司法、国家人权委员会和非政府组织等方面的能力，并纠正发展项目对特定群体造成的负面人权影响。然而，人们还不很愿意将一般性政策，即使是满足基本需求或消除绝对贫困的政策，与人权联系起来。他们认为，这种联系可能被认为会影响世界银行或国际货币基金组织等多边机构的政治中立性，因此倾向于通过专门项目来促进特定的人权。

49. 最近，发展合作政策开始将旨在促进人权的办法融入国家的发展方案中。这一办法把一系列项目与一些政策和社会安排结合起来，所根据的就是它们

之间的相互依存性和共同的总体目标。这在近来的一些解释经合发组织的发展援助委员会(发援会)和双边捐助机构的发展合作政策的文件中有详细说明,例如:1996年的发援会研究报告,《建设二十一世纪:发展合作的贡献》;1997年瑞典国际开发署的研究报告,《二十一世纪的发展合作》;1997年联合王国国际发展大臣的白皮书,《消除世界贫困:二十一世纪的一项挑战》。其中多数是以消除贫困为主要发展目标的,并突出了在伙伴关系和自主的基础上兼顾促进人权的重要性。事实上,减贫项目的重点已从过去的确保提高穷人的购买力或拓宽优惠公共分销系统网络的范围,逐渐转向以全面发展方案为基础,大力提高国内生产总值和增加就业机会,而这两者被认为对可持续的减贫工作至为重要。

50. 然而,其中有许多方案采取了如 Philip Alston 所述的工具主义办法来对待人权,而没有对人权作出“具有先验价值的承诺”。实现人权之所以被认为重要,是由于其对实现具体的发展目标有利。对实行良政或确保透明度、问责制和不歧视以及经由伙伴关系实现自主等方面的考虑所体现的人权政策,被认为对消除贫困方案的落实十分重要,如果不是不可或缺的话。但在实现人权方面的法律标准并不被视为政策目标。1997年世界银行的报告《对援助进行评估》中,非常清楚地说明了参与和自主的重要性,列举了在没有参与和自主的情况下满足所规定的条件的困难,并阐述了需要实行良政才能有效利用外援这一点。但在这些评估中,几乎没有提出任何关于实现人权的要求。

51. 其后,世界银行的立场发生了变化,人权用语现在已经较经常地出现在其政策目标中了。然而,尽管那些在上文中称之为着眼于人权的发展办法的内容现在越来越多地融入其各项方案中,但仍有一种避免使用人权标准的倾向。在1998年启动“建立合作伙伴关系以促进发展:世界银行的拟议行动”之后提出的综合发展框架中,世界银行采取整体性发展方法,制定了一个以参与、问责和国家自主为基础而且明确规定优先目标并兼顾结构方面、物质方面和人的方面的要求的长期发展框架。在《2000/2001年世界发展报告》中,世界银行从机会、自主和人的安全的角度讨论了着手消除贫困的问题,而机会、自主和人的安全正是着眼于人权的办法的基石。只要再迈出一小步,就成为独立专家所阐述的全面从人权的角度来看待发展权了。同样,货币基金组织和世界银行共同提出的减贫战略文件,或一些为重债穷国提出的倡议中所阐明的政策,亦是如此。这些文件和政

策中均有个别的地方从人权角度看待发展，涉及的人权范围也很广泛，但都没有全面提出要遵守国际人权文书中所载明的人权标准。

52. 与此同时，大多数主要工业化国家也对发展合作采取了以实现人权为重要考虑的立场。因此，采取实施独立专家的报告中所阐述的实现发展权的办法，现已有了基础。货币基金组织/世界银行的减贫战略和综合发展框架以及主要的双边捐助国所实行的办法，同发展权作为一项人权的办法相比较，其差别在于是否明确承认利害相关者的义务，包括国际社会的义务。在人权框架中，对于将人的发展目标和社会发展目标作为发展政策的指导方针，几乎不会有任何不同意见。但同意将这些目标作为发展中国家所有个人的权利或应享权利，将意味着同意所有各方均有义务采取措施使实现这些权利成为可能。即使在这一方面，现在也普遍认为应明确规定国家权力机构的义务，这一点可从减贫战略文件、关于重债穷国的倡议、综合发展框架及其他发展方案均根据人权标准规定了这种义务而得到证实。这也就是说，这些义务要符合伙伴关系和自主、透明、问责和不歧视等原则。如果将发展权作为一项人权来实现，则可能还需要对这些义务作某些调整，以确定责任追究范围，明确监督机制，并使各级国家权力机构的承诺能够兑现。但就采用人权的角度对待发展而言，设计方案和明确责任等等要素均已具备，国家行动方案的情况尤其如此。

53. 然而，确立国际义务和明确国际社会不同机构的义务的机制尚未建立。从国际合作的经验中得出的一条教训是，对某一方实行的单方面制约，即使原则上对该方有利，也很少会起作用，并常常被违反，而得不到遵守。因此，各捐助国均改为确保与受援国建立伙伴关系，并确保其自主，使其对于包含这些制约条件的方案具有自主权。然而，如果在规定这些制约条件时没有同时明确捐助国和捐助机构以及整个国际社会的义务，这一做法还是达不到从人权角度看待发展的要求。

54. 所以，在制定实现发展权的方案时，必须在规定发展中国家有义务接受制约条件的同时，也为国际社会需履行的义务规定对等的制约条件。这样一来，这些方案就不仅符合基于伙伴关系和平等的从人权的角度看待发展的要求，而且还会加大履行这些义务和实现方案本身的可能性。要做到这一点，需要清楚地规定不同方面的义务，其中包括受援国及其国家当局以及国际社会、捐助国、国际

机构和多国公司的义务，并与逐渐实现权利的不同指标明确挂起钩来。此外，还要有机制来确定不同机构之间如何分担义务，以及监督(乃至仲裁或裁定)可能发生的争端和建议并执行改正措施。因此，一项方案成功与否，既取决于方案的制定是否得当，责任是否详细明确，是否确立了问责制度，同时又取决于是否承认义务的相互性和制约条件的对等性。

55. 实现发展权并无统一的模式，而无论选择哪种模式，都必须通过公开的国际讨论并取得一致意见来决定。为了有利于进行此种讨论，独立专家在其前三份报告中建议采取发展协定的办法。独立专家的这一想法来自 1980 年代挪威首相斯托尔滕贝格所首先提出并经其他人包括他本人进一步阐述的构想，当时，货币基金组织已率先使用支援集团机制来解决违约国的拖欠问题。²⁰ 这一模式完全符合货币基金组织和世界银行的减贫战略文件和关于重债穷国的战略以及经合发组织发展协助委员会(发援会)不同成员的发展援助办法所体现的原则。实际上，这一模式不仅使这些战略建立在国家权力机构的义务上，而且建立在国际社会的义务上，完全符合人权的框架。

B. 发展协定

56. 以下各段系统地论述了该发展协定的模式，以便推动讨论，促使国际社会就实现发展权的模式达成一致意见。

57. 首先，国际社会在同意将发展方案作为一种实现所有人权的发展进程之后，可在对其他权利没有任何损害的情况下，选择几项权利作为短期发展目标。这一选择不表示各项权利之间有任何先后次序，而应仅仅反映有关发展中国家适当达成的共识。之所以一开始只集中于几项权利，完全是出于实际的考虑。独立专家建议的发展权方案的目标如下：到 2015 年将贫困现象减少一半、普遍实现食物权、初级教育权和初级保健权。这不仅符合作为所有人权的基础的平等原则，能够解决发展中国家最恶劣的不平等形式即收入上的贫困外加能力上的贫困所带来的问题，而且符合大多数双边捐助国和多边机构在其发展合作方案中接受的首要目标以及千年首脑会议制定的目标。

58. 第二，最好能设立一个中心协调组织，使国际社会的成员可以与愿意签订发展协定的发展中国家接触并一道努力。也许应以经合发组织的发援会为中心，因为发援会能代表工业化国家有效地协调与发展中国家之间的谈判。

59. 第三，愿意通过发展方案实现发展权的发展中国家，应致函发援会要求签订发展协定。然后，它应以前述方式制定其发展方案，以确保实现各项议定目标，明确各项权利之间的相互依存性、拟在国家一级和国际一级采取的各项政策、政策和目标的先后顺序、将由不同各方履行的各项义务以及需要国际社会提供的支助的性质与范围。所涉发展中国家在制定方案时，必须得到技术援助，其中包括外来协助和独立专家的帮助以及世界银行和货币基金组织工作人员的专业知识。但是，必须尽一切努力确保有关国家对方案的自主权。

60. 第四，一旦某一个要求签订发展协定的发展中国家全面制定出一项发展方案，发援会即应为该发展中国家组织一个支援集团。该支援集团应由发援会召集，并且除发援会之外，它可由以下成员组成：可能对该发展中国家特别关心的其他主要捐助国、区域发展机构、人权事务高级专员办事处、粮农组织、儿童基金会、卫生组织和与被选为重点的具体权利相关的其他国际机构的代表，以及货币基金组织、世界银行和适当的区域开发银行的代表。该支援集团将仔细检查、审议和核准该方案的目标与政策，审查所确定的义务，并确定其成员对于履行这些义务分别承担的责任。

61. 第五，承诺通过发展协定实现发展权的发展中国家，应与民间社会协商制定发展方案。它们还必须为履行其国际义务采取初步措施，通过立法，将国际和区域人权条约中载明的权利融入其国内法，而如果尚未批准这些国际和区域人权条约，则必须批准各条约。然后，它们应指定一个国家人权委员会及其他当局来对侵犯人权的申诉进行裁定。它们还应允许非政府组织自由运作并参与各级协商和裁定过程。

62. 第六，发展协定应在发展方案的基础上制定，其中订明国家权力机构和国际社会的义务。该协定应载明先后步骤、各项目标和权利的实现程度以及对等义务，并明确规定，如果发展中国家采取方案中载明的措施，则国际社会将采取相应措施，使发展中国家能有效地采取措施并使方案的实现成为可能。发展中国

家和支援集团均将审议并接受引起相应国际行动的各项措施、基准和业绩标准，而支援集团则将通过成员间的讨论决定确切的分担份额。

63. 第七，在对分担份额进行讨论时，应在多边一级和双边一级审议和评估适当的措施。与贸易、债务、财政调整、知识产权和创建适当的投资环境有关的问题，主要需采取多边一级的行动。与资金转移和财政支助有关的问题，需在双边一级进行审议，不同捐助者和国际金融机构也将参与其事。

64. 所有这些做法都是为了向发展中国家保证：如果发展中国家完成其在协议中承诺的部分并履行其义务，发展方案就不会因缺乏国际合作而中途改变。在此方面，工业化国家的官方融资或资金转移将发挥最关键的作用。如果所有其他合作因素——贸易和市场准入、债务偿还期的重新安排和有利于增加私人资金流动的财政调整以及技术转让和知识产权方面的交易——都有效发挥作用的话，可能就不需要大幅度增加资金的转移。否则，可能需要通过增加资金流动和发展援助来弥补这种不景气的状况。

65. 必须指出，国际合作并非只包括资金转移或官方发展援助。实际上，若发展方案是在实行问责制和具有透明度的情况下在基层适当执行的，而且有受益者参与，那么成本效益的增加可意味着发展援助的影响会更大一些，从而在资金援助流动方面实现节约。但是，大多数发展中国家缺乏资本，而且其发展程度不能吸引大量的私人投资。对大多数发展中国家来说，官方发展援助是使国内投资超过其低水平的国内储蓄的唯一途径。另外，食物、健康、卫生、教育及主要基础设施方面的大多数关于的人的发展的具体项目将长时间地需要进行重大的公共投资。这在国库岁入和储蓄随着发展水平的提高而增长之前，将一直需要由官方发展援助提供支持。再者，实现发展权的发展方案将建立在尽可能地维持和加速提高经济增长率的政策以及提高投资率的基础之上。所以，外国储蓄的流入仍然是这些方案的中心内容。如果这些外国储蓄不是从国际资本市场流向最贫穷的国家，就必须增加官方发展援助。

66. 所以，支援集团的主要职能之一是决定如何确保为接受和要求签订发展协定并履行其义务的国家提供充足的官方援助。可能有许多不同评估需求的办法。一种办法是计算需要多少额外的公共投资或开支来实施这种实现发展权的方案以及实现既定的目标。额外的需求是指超出基线预测数的需求，而基线预测数

通常是根据以往符合正常需求的流动情况外推而得到的。如果有关国家试图增加国内储蓄，国际社会就可能同意与该国对半分担所需的额外费用。无论如何，发展中国家与国际社会之间的这一费用分担安排必须在支援集团的审议过程中商定，并将作为发展协定的一部分。有关发展中国家必须确知，若它履行了自己的义务，则国际社会保证会履行融资义务。

67. 为了正确地履行其职责，支援集团不仅须有权对发展中国家履行所接受的义务和条件的情况进行监督并对之做出裁定，而且须有权决定工业化国家间的费用分担比例。支援集团也许自己能做出决定，或者请发援会实际执行各项决定。当然，应先按照惯例进行协商，由包括当地和国际非政府组织在内的所有各方参与。为了帮助支援集团的运作，也许有必要创建新的融资机制，可称为“发展协定融资基金”。以下各段对该基金的运作问题作了简要叙述。

68. 该基金应由发援会管理，由发援会各成员以通知即付的形式认捐。这些承付款项只有在某一发展中国家签订的发展协定需要国际社会提供额外资金时，才通知支付。

69. 该基金的规模大小必须通过国际协商来决定。千年首脑会议之后，对完成各目标所需的资金已作了几次概算。塞迪略报告，发展融资高级别小组的一份技术报告(2001 年)，将不同机构对于到 2015 年将贫困现象减少一半和为实现食物权、初级保健权和初级教育权提供必不可少的基本要素所需数额做出的概算予以合计，总额为一年大约需要 500 亿美元。这类概算并无严格的规则可循，唯一的办法就是通过国际协商来确定数额。

70. 一旦就基金的规模达成一致意见，按照一些议定的原则商定发援会不同成员的分担份额就不是一件难事了。对基金的认捐一开始将采用承付的形式，其后由发援会根据支援集团的建议而通知支付。这样一来，将只需对管理基金的原则进行协商。

71. 在这一方面，原来的官方发展援助指标十分有用，这一指标是根据 1969 年皮尔逊委员会的建议以及大多数捐助国(虽然不是所有的捐助国)所赞同的联合国决议确定的，即每年占有所有捐助国国民生产总值的至少 0.7%。尽管大多数发援会国家的官方发展援助占国民生产总值的实际比率平均说来极少超过该指标的一半，但这一费用分担的准则仍然是适用的。1999 年，22 个发援会国家的官方发展

援助为 560 亿美元，只占这些国家国民生产总值的 0.24%。如果把美国除外，这一平均比率提高到 0.33%。丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典等五个国家多年来都达到了这一指标。即使那些远远没有达到指标的国家也没有对这一准则表示不同的意见，或者对这一指标表示异议，尤其因为所涉数额不仅在其国民生产总值中而且在其公共支出中都只占很小的比例。它们的论点是，在发展中国家这些资源没有得到有效利用而被浪费掉，公共部门缺乏吸收能力，而且政策不得当。如果现在呼吁发援会国家认款更多的款项，以履行人权方案的义务，它们也许不难得到选民的核准。

72. 本报告末尾的表格载列了(以 1998 年数字为依据的)额外 500 亿美元发援会国家官方发展援助费用分担的两种模式。在模式 1 中，费用分担额等于个别国家的加权数乘以 500 亿美元这一指标，而该加权数是个别国家的国民生产总值占发援会国民生产总值之和的比率。由于这是在其现有认捐额基础上增加的数额，因此，即使额外承付的款额可能并不太大，但也将增加一些国家的总认捐比率，使这一比率按国民生产总值的百分比计算不成比例地超过了其他国家。在模式 2 中，五个业绩远远超过其他国家并有着相同想法的国家完全不用再认捐，额外的 500 亿美元由其他 17 个国家分担，将其认捐款额统一提高到占国民生产总值的 0.44%，而这还是远远低于原来的 0.7%这一指标。这些例子只供说明用，只是想表明，发援会国家只要根据其对支持人权标准所做的承诺同意建立发展协定融资基金，每年增加 500 亿美元不应该有困难。

73. 然而，此种基金的运作方式可能与上文所介绍的方式大不相同。如果各成员按某种议定的方法作出通知即付的捐款承诺，支援集团将可灵活决定由谁来承担帮助不同国家的费用。对于一项发展协定的融资要求，将在考虑到货币基金组织、世界银行及其他区域性机构可能作出的认捐之后再予确定。然后，那些对受援国特别关心而且已加入支援集团的认捐国可承担部分费用，但最多以其对发展协定融资基金认捐的数额为限。之后，支援集团可请其他成员自愿承付资金，但以不超过其认捐总额为限。如果这些承付款不能补足缺额，支援集团可建议发援会请那些实付数额与承付数额之间有较大差距的国家提供资金。总之，指导原则是通过不断协商而按议定的程序行事。

74. 上文介绍的方法只不过说明了将发展权作为一项人权来付诸实现的一种机制。细节问题必须由专家来认真审查；毫无疑问，还可提出另外的模式，而且这些模式可能还会被证明更具有可操作性。当务之急是开始进行讨论。发展权是一种可实现一切人权和基本自由的发展进程权，国际社会现在已到了应当系统地着手实现这样的发展权的时候了。

发援会成员国分担额外的 500 亿美元官方发展援助的两种模式

	官方发展援助占国民生产总值百分比 1998 年	官方发展援助额 (百万美元) 1998 年	加权数 ^a	模式 1 费用分担额 ^b (百万美元) 1998 年	指 标 官方发展援助占国民生产总值 ^c 百分比	模式 2 费用分担额 ^d (百万美元) 1998 年
澳大利亚	0.27	960	0.016	785	0.44	604
奥地利	0.22	456	0.009	458	0.44	456
比利时	0.35	883	0.011	557	0.44	227
加拿大	0.3	1,707	0.025	1,256	0.44	797
丹 麦	0.99	1,704	0.008	380	0.99	0
芬 兰	0.32	396	0.005	273	0.44	149
法 国	0.4	5,742	0.063	3,170	0.44	574
德 国	0.26	5,581	0.095	4,739	0.44	3,864
希 腊	0.15	179	0.005	263	0.44	346
爱尔兰	0.3	199	0.003	146	0.44	93
意大利	0.2	2,278	0.050	2,515	0.44	2,734
日 本	0.28	10,640	0.168	8,390	0.44	6,080
卢森堡	0.65	112	0.001	38	0.65	0
荷 兰	0.8	3,042	0.017	840	0.80	0
新西兰	0.27	130	0.002	106	0.44	82
挪 威	0.91	1,321	0.006	321	0.91	0
葡萄牙	0.24	259	0.005	238	0.44	216
西班牙	0.24	1,376	0.025	1,266	0.44	1,147
瑞 典	0.72	1,573	0.010	482	0.72	0
瑞 士	0.32	898	0.012	620	0.44	337
联合王国	0.27	3,864	0.063	3,160	0.44	2,433
美 国	0.1	8,786	0.388	19,399	0.44	29,872
发援会合计	0.23	52,084	1.000	50,000		50,011

来 源：

(一) 经合发组织，《发展合作：发展援助委员会成员的努力和政策，1998 年报

告》，(法国：经合发组织，1999 年)。统计附件 A7-A8, 表 4。

(二) 经合发组织，《2000 年发展合作年度报告》，见 www.oecd.org。

(三) 独立专家阿尔琼·K·桑古塔先生提交的关于实现发展权进展现状的研究报告(E/CN.4/1999/WG.18/2)，1999 年 7 月。

a. 加权数是个别国家国民生产总值占发援会国民生产总值之和的比率。

b. 费用分担额等于每一国家的加权数乘以 500 亿美元这一指标。

c. 丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典的官方发展援助指标被认为是其 1998 年官方发展援助占国民生产总值的实际百分比。所有其他发援会国家的官方发展援助占国民生产总值百分比的指标均估计为占国民生产总值的 0.44%。

d. 费用分担额的计算方法是，从估计的认捐额中减去 1998 年的实际认捐额。估计的认捐额是用前一栏中提到的比率计算出来的。

附 注

¹ 作者非常感谢哈佛大学公共卫生学院 FXB 中心的 Rachel Hammonds 为研究工作提供的协助。还感谢 FXB 中心的 Stephen Marks、阿尔斯特(贝尔法斯特)大学的 S. R. Osmani 及亚洲开发银行的 Rita Nangia 女士对作者的观点提出的意见和有用的建议。

² 第一份报告，E/CN.4/1999/WG.18/2；第二份报告，E/CN.4/2000/ WG.18/CRP.1；第三份报告，E/CN.4/2001/WG.18/2。人权署网站(www.unhchr.ch)上可以查到这些报告。

³ 见第三份报告第 3-10 段。

⁴ W. A. Lewis, 《经济增长理论》，伦敦，Alen and Unwin, 1955 年，第 9 - 10 和 420 - 421 页。

⁵ 参见 A. Eide、C. Krause、A. Rosas, 《经济、社会和文化权利教材》，Martinus Nijhoff, 第 1 至第 40 页。由于人人有权要求国家及其他政府行为人和国际社会尊重、保护和实现其所有人权，因此，对任何失败的责任问题具有至关重要的意义，从而可能针对那些对失败负有责任的人采取补救行动。在追究罪过时，必须确保人权和人权原则在制订和执行发展政策和项目的过程中得到所有当事方的尊重。

⁶ 联合国开发署，《2000 年人的发展报告》，纽约，牛津大学出版社，2000 年，第 22 页。

⁷ 进一步详情参见第三份报告，第 12 至第 14 段。

⁸ 第一份报告中对此有详述。

⁹ 第 6 至第 8 段。

¹⁰ Amartya Sen, “不挨饿的权利”, 编入 Philip 和 Alston Katarina Tomasevski 编著的《食物权》, SIM, 荷兰, 1984 年。Sen 在讨论不挨饿的权利或食物权时谈到了这项权利。许多国家虽然“有能很快能实现这些自由的政策”, 但在不久的将来也许还无法保证人人享有这项权利时。x 权利, 例如不挨饿的权利或获得适当生活资料的权利, 可能是一项抽象的背景权利, 但如果人有权要求制订政策以确保实现食物权或获得适当生活资料的权利, 则这种权利就是 P(x) 权利, 而 P(x) 权利是 x 的元权利, 是一项实在的权利。

¹¹ 《从人权角度看待联合国开发计划署的发展规划——填补遗漏的一环》(Patrick van Weerelt, UNDP, 2001) 中对这些原则作了很好的解释。

¹² Eide 讨论了国家尊重、保护和实现其所批准的所有人权文书中所载明的一切权利的义务(Asbjorn Eide, “作为人权的经济、社会和文化权利”, 编入 A. Eide. C. Krause, A. Rosas 等编, 《经济、社会和文化权利教材》, Martinus Nihoff., 第 1 至第 40 页, 1995 年)。

¹³ Heriry Steiner 和 Philip Alston, “联系实情的国际人权: 法律、政治和道义问题”, 第二版, 牛津大学出版社, 2000 年, 第 182 至第 184 页。

¹⁴ 国际人权法承认, 在特殊情况下, 为了实现更广泛的公益而限制某些权利, 是正当的。两项国际人权公约中均有关于限制问题的规定。《经济、社会和文化权利国际公约》第四条规定: “本公约缔约各国承认, 在对各国依据本公约而规定的这些权利的享有方面, 国家对此等权利只能加以同这些权利的性质不相违背而且只是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确定的限制。” Limburg 原则也涉及对经济、社会和文化权利加以限制的问题。

《公民权利和政治权利国际公约》第四条规定: “一、在社会紧急状态威胁到国家的生存并经正式宣布时, 本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务, 但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限, 此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾, 且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。二、不得根据本规定而克减第六条、第七条、第八条(第一款和第二款)、第十一条、第十五条、第十六条和第十八条。三、任何援用克减权的本公约缔约国应立即经由联合国秘书长将它已克减的各项规定、实行克减的理由和终止这种克减的日期通知本公约的其他缔约国。”此外, 该《公约》还允许对第十二、第十四、第十八、第十九、第二十一和第二十二条中所保证的权利加以限制。

另见“关于《公民权利和政治权利国际公约》限制和克减规定的锡拉丘兹原则”, (E/CN.4/1985/4, 附件), 其中为分析限制权利的政府行为提供了一个框架。

¹⁵ 世界银行的业务政策草案(OP4.10)是一个如何解决这些问题的例子。

¹⁶ 《维也纳宣言和行动纲领》, 由世界人权会议于 1993 年 6 月 25 日通过 (A/CONF.157/23)。

¹⁷ 参见 Katerina Tomasevski, 《再论发展援助与人权》, Pinter 出版社, 1989 年, 以及 Haan Thoolan 的论文, “从人权项目到战略: 寻求连贯性”, Philip Alston, “名称能说明什么问题: 发展政策真有必要提及目标、理想或人权吗?” 以及 Clarence Dias, “使人权成为发展援助中的主流: 从项目走向战略”, 编入《发展合作中的人权》, Henny Helmich 与 Elena Borghese 合作编著, SIM 特刊第 22 号, 荷兰人权研究所, Utrecht, 1988 年。

¹⁸ J. P. Pronk: “人权与发展援助: 国际法学家委员会的评论”, 1977 年 6 月。

¹⁹ 编入 Henny Heimich 编著的《发展合作中的人权》, 前述。

²⁰ 延斯·斯托尔滕贝格: “走向世界发展战略”, 编入《一个世界还是几个世界》, Louis Emmerij 编著(经合发组织, 巴黎, 1989 年)。斯托尔滕贝格论述了发展协定, 认为其是工业化国家为第三世界国家执行长期发展计划作出的提供发展援助的综合长期承诺。经合发组织的其他人进一步阐述了这一论点, 当时有人建议成立一个发展委员会来继续进行发展中国家与工业化国家之间的对话。发展协定并没有那样宏伟的想法, 而更像是实行调整 and 改革方案的发展中国家与确保为执行这些方案提供必要援助的工业化国家集团之间的一种谅解或协议。对等义务的论点载于货币基金组织二十四国集团的报告(“国际货币制度的运作和改进”, 《货币基金组织调查》, 1985 年 9 月), Arjun Sengupta 在作为《南方面临的挑战: 南方委员会的报告》(1990 年)的姊妹篇的一部分的“支持经济改革的多边协议”中, 以及在开发计划署的《人的发展报告》(1992 年)中进一步阐述了这个构想。

另见独立专家的第一份报告(E/CN.4/1999/WG.18/2), 1999 年 7 月 27 日。

-- -- -- -- --