



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.4/2002/WG.18/2/Add.1
5 March 2002
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

发展权问题独立专家阿尔琼·桑古塔先生根据委员会
第 2001/9 号决议提交的第四份报告增 编访问经济合作与发展组织、大不列颠及北爱尔兰联合王国、
国际货币基金组织、世界银行、
美利坚合众国和荷兰

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	2
一、独立专家的第四份报告	3 - 4	2
二、访问期间举行的会议	5	3
A. 经济合作与发展组织	6 - 10	3
B. 联合王国	11 - 15	4
C. 国际货币基金组织	16 - 25	5
D. 世界银行	26 - 35	7
E. 美国国务院	36 - 41	9
F. 荷 兰	42 - 46	10
三、意 见	47 - 54	11
四、结 论	55	12

导 言

1. 人权委员会第 2001/9 号决议请独立专家进一步说明拟议的“发展协定”，同时考虑到在发展权问题工作组两届会议期间以及在与人权事务高级专员办事处、联合国各基金和方案、各专门机构、有关国际和地区组织、非政府组织、特别是对拟订这方面试验项目感兴趣的执行人员和国家广泛磋商后发表的意见，铭记：

- (a) 正在实施的双边、区域和多边发展合作方案；
- (b) 制定“发展协定”的实施模式；
- (c) 有关国际组织和机构及有关区域性机构和执行人员的意见；
- (d) 需要确保“发展协定”的增加值和与现有有关机制的相互补充；
- (e) 需要解决和纠正腐败问题的国家和国际因素；
- (f) 需要从国家和国际视角进行国别研究；

2. 访问的目的是详尽地阐述独立专家的发展协定概念并征求支持。

一、独立专家的第四份报告

3. 针对该决议，独立专家向发展权问题不限成员名额工作组第三届会议提交第四份报告(E/CN.4/2002/WG.18/2)。独立专家在报告中审查了他的发展权概念，进一步开拓了对国家和国际方面发展权的理解。特别是，独立专家详尽阐述了发展协定的概念及其运作问题。

4. 发展协定在国内和国际两个层面确立义务。在国内层面，国家可自愿签订发展协定。通过这种做法，它们保证通过参与的方式透明地制定发展方案来拟定发展协定，但开始时以若干项权利为主。有关国家可挑选开始时着重于何种权利。为了说明发展协定如何运作，独立专家选了三项权利，即食物、健康和教育以及减轻贫困等权利的实现问题。有了该方案，就能够确定需要何种国际合作以及何种国际援助。经济合作和发展组织发展援助委员会(经合组织/发援会)可与其他机构一起就支助小组事宜进行协调，该支助小组由世界卫生组织(卫生组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国开

发计划署(开发署)、如同国际货币基金组织(货币基金)、世界银行和区域开发银行那样的国际金融机构以及有关的捐助国组成。该小组将根据已经制定的发展方案与有关国家开展对话。除了对这一小组作协调外,发援会还将对国际合作要求以及供资安排进行协调。关于资金问题,发展协定将从“经通知即可提取的”,即认捐但尚未拨出的资金库中提取官方发展援助由发援会负责分配。资金库的目标数额约为 500 亿美元,这是根据千年首脑会议的预测得出的数字,将按计算出的国家分摊额交纳。独立专家就经合组织成员分摊负担的问题列出了两份可以采用的分类细目,作为他的第四份报告的附件。

二、访问期间举行的会议

5. 独立专家在访问期间与一些主要双边捐助国的官员(联合王国国际发展司、美国国务院、荷兰政府)以及有关的国际组织(经合组织、货币基金组织、世界银行)的官员举行了会议。以下各段载有举行的会议的简况和每次会议的讨论摘要,并提出一些一般性的意见。秘书处的一名成员陪同独立专家。

A. 经合组织

6. 经合组织的工作人员对发展协定普遍赞赏,认为这是在发展援助思维以及发展权思维方面取得进展的一个可行的举措。发援会主席表明,现在,经合组织许多成员国更加支持增加官方发展援助,经合组织的工作人员普遍认为,以权利为基础处理发展问题的概念既有吸引力,也符合当前发展思维的趋势。

7. 最共同的意见涉及发展协定的体制安排。发援会是一个协商一致议事的委员会,它的主建是为了在政策层面上协助捐助方,它没有执行活动。而且,它的秘书处也较小。因此,如果发展协定被接受,就可能需要对发援会的组成和职能作审查。有些与会者建议,由发援会协调的发展协定应该只是一种可行的模式,还可以有其他的组织模式。独立专家指出,发援会以捐助国委员会的形式提供一种有用的模式,它得到世界银行和货币基金等其他有关组织的信任。他还认为,发援会是“招徕”捐助方资金捐款的最适当的机构。

8. 提出的一个问题是，将发展协定与其他进程联系起来的重要性。还提出了《新非洲倡议》和 2001 年举行的第三届联合国最不发达国家问题会议是否与此相关的问题。另一个有意义的进程是，2002 年 3 月在墨西哥蒙特雷举行的国际发展筹资会议的筹备进程。一名与会者指出，这一进程包括了捐助方和受益方对发展援助的相互责任概念，他认为这种概念与独立专家的发展协定概念密切相关。

9. 将承诺的财政援助作为一项义务的概念受到了赞扬，并作为问题提出。特别是有与会者指出，捐助方喜欢对捐助金额及其方向保持控制。但是，还有与会者指出，值得寻求促进发展援助连贯性的模式。一名与会者建议不要只将经合组织成员国看作是唯一的捐助方。大的发展中国家也能够向国际发展援助在资金或在其他方面作出捐款。与会者表示有兴趣更多地了解发展协定模式所列的执行机制的形式和权力。

10. 还提出了若干其他问题，例如，必须要考虑如果发展协定出现问题，比如第二年一个较不民主的政府执政，将会发生什么情况的问题。与会者问独立专家为什么环境保护问题没有与食物、健康和教育一起被列入。有与会者指出，发展协定不应只局限于官方发展援助，而还应注意技术转让、全球公益物和全球课税问题。

B. 联合王国国际发展司

11. 发展司为独立专家举办了一次圆桌会议。独立专家鼓励与会者考虑他的发展协定的提议，并将考虑结果转达工作组的联合王国代表。

12. 有意义的是，发展司在联合王国与一个发展中国家之间有一个发展合作项目，该项目采取以权利为基础的办法，能够为独立专家作为多边发展协定而提出的提议提供一个双边模式。该项目建立在一个谅解备忘录的基础上，该备忘录为所有参与者大致规定了相互的义务，其中也包括一个由专家组成的审查该项目和提交报告的独立监测机制。与会者建议进一步研究这一模式，以保证与发展协定的一致。

13. 就是否有必要考虑适合于发展协定的执行机制的问题进行了讨论。提出了一个具体例子：有一个国家作出行政决定修筑一条公路，但由于地方当局的腐败，公路一直没有修成，因此对该决定进行了司法审查。法官下令完成该项目。

这是就发展问题使用司法机制的一个例子。确保履行受托事务责任是至关重要的，但问题是如何建立起这样做的机制。上述项目有两个级别的发展援助。第一，受益国达到了协议的目标时继续提供的高级援助；其次是，国家没有达到协议目标时提供的低级援助。

14. 与会者问独立专家，发展协定与减贫战略文件(减贫战略)之间的关系是什么。发展协定不应该是减贫战略的倒退，因为减贫战略应该是当地所有的，而发展协定模式必须要得到国家发展当局的批准。此外，减贫战略鼓励从捐助方对发展援助项目挑挑拣拣的境况中另辟蹊径，进而支持更加公平透明的国家预算。还据指出，发展中国家往往没有认识到它们实际上自己就拥有减贫战略，发展协定能更有效地保证国家拥有这种项目。独立专家还指出，减贫战略没有明确地与人权挂钩，这是显示发展协定模式优势的又一个问题。

15. 捐助方捐款的问题采用两种模式讨论，或者是建起发展资金的“小金库”，然后再由各国拟定发展方案；或者是各国先拟定发展方案，然后再由捐助方对基金库捐款。独立专家认为，这两种模式也可以相互兼容。如果可以建立一个普通的基金库，其中的资金可以“经通知即可提取”，那么随后就可以按各国具体发展协定的要求确定各国能从基金库中获得的金额。

C. 国际货币基金组织

16. 与货币基金的工作人员举行会议时，独立专家首先简要介绍了他的发展协定和支助小组的概念。基金组织的职员普遍接受报告中的想法，但表示了某些担忧。特别是据指出，发展协定可能会建立在一项集体协议的基础上，各组织只能在自己的任务范围内行事，因此发展协定结果可能会使货币基金失去主权。独立专家回答说，支助小组将根据它所有成员的授权行事。他解释说，货币基金可以在不违背其任务规定的情况下参加支助小组的活动。

17. 还据指出，人权法没有涵盖发展的所有方面，特别是对财政纪律和宏观经济平衡的关注。独立专家答复说，发展权将增长引进了分析的框架内，从而扩大了以权利为基础的办法的范围。因此，可持续性和宏观经济稳定在从人权角度处理发展问题中发挥明确的作用。独立专家还指出，发展权超越简单增长的范

围，将发展看作是扩大机会，对从权利角度处理发展问题是一种增加值。他强调说，可持续性、宏观经济稳定和增长都是发展协定所必不可少的。

18. 货币基金的一名职员指出，对于发展协定的任何决定必须由各国自己作出。如果被说服，货币基金的成员将会主动与基金接触，鼓励它参加。独立专家同意，该进程必须以国家为驱动。他指出，根据他的提议，只有当一国主动与国际社会接触并同意接受国际社会的义务时才会开始发展协定的谈判。

19. 这位职员问，发展协定与减贫战略进程之间有什么区别，但他自己回答了这个问题，他指出，减贫战略绝不会对货币基金施加做任何事情的义务。

20. 谈话有很大一部分围绕国际合作作为义务的概念，货币基金的执行主任对成员国有履行受托事务的责任，这是极其重要的，而与会者认为发展协定尤其与这些责任有冲突。独立专家承认，货币基金受货币基金执行董事会决定的约束，他认为人权并不与严格的货币纪律相抵触。他指出，货币基金的代表可以参加支助小组，这样做应该有助于保证它不与货币基金执行董事会发生冲突。

21. 若干与会者对关于人权含有超出民族国家的义务的概念提出疑问。与会者还着重讨论了人权侵犯问题，例如他们指出，货币基金认为由于侵犯人权问题而冻结一项方案是不合适的。独立专家强调说，发展协定要求发展中国家和国际机构履行它们的承诺。他重申，它们的发展协定着重于保证国际机构遵守它们对发展中国家的承诺，但这并不意味着发展中国家可以忽略它们的承认。

22. 当独立专家问到货币基金的官方议程是什么时，货币基金的一名与会者回答说：

- (a) 货币基金只能在它的专业知识和任务规定内行事；
- (b) 除了对成员的义务外，货币基金不能承认它有义务以任何方式行事。
货币基金董事会就它的行动作出最后决定，只有董事会才能就从人权角度处理它的方案问题作出决定；
- (c) 货币基金可能不会直接参加发展协定，但如果董事会有具体的要求，它可以接受将发展协定与减贫战略挂钩。

23. 经议定，就这些问题的对话应继续下去，货币基金将努力派代表参加工作组下次会议。

24. 在另外一次会议上提出了将发援会纳入该进程是否是个好注意的问题，并问及，开发署圆桌会议是否是一个较好的场所。独立专家答复说，发援会的参加只是一个建议，他欢迎提出建议，修正或改进他的提议。他只是希望开始就此进行讨论。

25. 一名与会者还问，发展协定是否也会将有关全球公益物事项纳入。独立专家答复说，重点将较多地放在达到 2015 年发展目标上。

D. 世界银行

26. 在世界银行举行了三次会议。

27. 与世界银行一名代表的会议着重于世界银行在权利的提法方面的困难。如果过分强调，权利的提法，可能会造成问题，也可能会损害在社会发展方面日益形成的协商一致。他说，人权问题既有哲学的一面，也有政治的一面。在政治方面，人权的力量很大，但必须挑选正确的领域，以便制定战略。在这方面，他建议将教育权和健康权作为已经明确并可以作为发展战略基础的两个领域。对免费初等教育的呼吁，尽管对许多人来说仍然十分遥远，但能产生政治反响。他请独立专家参阅世界银行行长在最近一次会议上提出的一份说明，该说明表明世行最近与发展协定有关的立场。

28. 接下去的一次会议着重于减贫战略方案的执行方面。会议提到了世界银行最近一项提及发展协定的声明，甚至还提到必须要制定有国际合作承诺作支持的国内制定的国家方案。独立专家还说，他关于支助小组的提议就是以此为基础。一名与会者指出，世行声明所有好的减贫战略都会得到供资，该与会者建议将世行的方法与人权方法联系起来，例如，象世行那样，着重于将教育作为一种能力建设，而不仅仅是对穷人的投资。该与会者对独立专家发展协定的论点评述如下：

- (a) 国际倡议不应该有重复；
- (b) 发展协定必须一个国家一个国家地予以实现；
- (c) 确保遵守供资承诺的最佳机制不一定要发援会作为支助小组协调人参加。他提议，货币基金的成员范围较广，也许更有代表性；

(d) 世界银行自己也在使用独立专家第四份报告提到的 500 亿美元这一数字。

29. 一名与会者指出了需要进一步审议的两个问题：

(a) 如果国家实现其目标或改进其目标的机会接近于零，该怎么办样？

(b) 如果国家达不到目标的过错在外部的另一国家实体，又该怎么办？

30. 该与会者还指出，捐助国现在比以往几年更加愿意就贫困做一些事情，并提高官方发展援助，但有些国家并非如此。反对的部分原因是认为，增加官方发展援助不一定是一件积极的事情。

31. 该与会者建议开展下列进程，以向前推进一步。独立专家的文件应由世行三个有关的小组，即高级顾问小组、财产小组和外部事务小组予以审查。银行可提出进一步讨论的问题是：独立专家提出的将国际合作视为义务的概念以及改善全球善政的问题。

32. 后来几次会议的与会者感兴趣地讨论了以人权为基础处理发展问题的办法。他们指出，人权扩大了他们发展工作重点的范围(例如，建立发挥职能作用的独立司法机构的必要性)。他们指出，世行已委托在伦敦的海外发展研究所就“声张我们的权利”问题开展一项研究。

33. 讨论大部分着重于世界银行对发展问题的处理办法与从人权办法之间的相似之处。一名与会者指出，世行在土著人民方面的工作早已明确考虑到了土著人民的社会和文化权利。与会者指出，世界银行和人权委员会的视角不同，但这就是能使联合得以牢靠之处，它们的联合可以产生更大的效力。

34. 另一名与会者举例说，某一国家的一个发展项目实际上已经是执行了发展协定。该项目以可靠的双边和多边发展援助为基础，其中包括对提供资金的承诺并保证任何当事方随时“查帐”的权利。由于政府优先事项的改变，该项目最终是在五年后完成的。捐助方一边的责任机制包括一整套以财政承诺和采购协调为基础的指标。提出的一个问题是，当一个国家没有履行承诺时，银行有时仍继续提供资金。因为如果没有资金，方案的前途可能会受到损害。但要作出判断是很困难的，因为它也可能会产生制裁国家违约行为的结果。

35. 独立专家强调发展中国家必须要能够依靠捐助方作出的承诺，必须要有适用于捐助方的一种执行机制。关于执行机制的问题，与会者谈到了世行专业检

查组以及一些协商小组。专业检查组就如银行的监察员，不仅负责处理银行过去的问题，而且还负责处理当前的问题。它由独立官员组成。协商小组近年来发生了很大的变化。

E. 美国国务院

36. 独立专家在国务院举行了一次会议。

37. 会议一开始，独立专家就对自己的任务作了解释，并就发展权问题提出了意见。他强调说，信息权是实现发展权的关键。他说，在本阶段，他对组建国际专家小组讨论他在第四份报告中提出的发展协定和支助小组的提议很感兴趣。

38. 若干与会者指出，独立专家提出的建议大致符合许多捐助国的想法。但是他们指出，抵制将人权引入发展的恰恰是受益国。

39. 一名与会者指出，发展权对美国来说是一个难题，因为政府认为，两项人权公约所列举的两套权利各自分裂。美国难以接受经济、社会和文化权利，一名与会者指出有人认为经济、社会和文化权利并非正当。美国认为经济、社会和文化权利造成发达国家是促成发展的行动中心而不是以发展中国家为重点的情况。但他以一个国家为例，说明那里从上至下的腐败是该国发展的最大障碍。美国认为联合国贸易和发展会议，乃至国际发展筹资会议着重于国际合作，特别是财政援助，而忽视了国家行动；美国认为必须要从这种状况中走出。

40. 另一名与会者提出了建立适当的机构协调支助小组的问题。他怀疑发援会是否适当，因为它在人权方面没有经验。实际上，他说唯一有能力的机构是人权委员会，但也在委员会充当支助小组协调人的能力方面提出了问题。独立专家认为，委员会应该有人被任命参加支助小组。他解释说，发援会只是一个建议，但它的长处是：它是一个捐助国组织；委员会中既有捐助方，也有受益方，因此不合适。

41. 与会者指出，国务院打算审查它对发展权以及经济、社会和文化权利的政策，但它尚未这样作，独立专家鼓励他们积极参加工作组，不一定要同意发展协定，只要同意对此作进一步讨论，而且很有可能是通过建立一个专家组予以讨论。他还高兴地获悉国务院将审查它在经济、社会和文化权利方面的政策。

F. 荷 兰

42. 独立专家与国际协调司和外交部处理人权、善政、可持续经济发展、贫困和国际金融机构问题的工作人员举行了会议。

43. 一名与会者的主要关注是，避免发展协定与国别发展框架/减贫战略等已经存在的其他进程重复。对此，独立专家明确指出了五个一般性的区别。第一，货币基金和世界银行不采用人权话语。第二，发展协定，由于采用了权利的提法，便在国内和国际各级引入了义务，包括一个监督机制。第三，减贫战略的做法是：先由国家制定方案，然后筹措资金；发展协定的做法则是：先设置基金，国家只要制定了自己的方案，从某种意义上说，便已经有了资金。第四，作评判的并不只有货币基金和世界银行，支助小组(其中将有一名人权委员会任命的成员)将是裁决机构。第五，发展协定凭借它以权利为依据的原则，将比减贫战略更为全面，因为它还着重于社会和政治发展，从而纳入司法制度发展等的战略问题。

44. 该与会者还问，发展中国家的积极性从哪里来？他说，尽管独立专家所说的大都符合许多捐助方的想法，但受益国对以权利为基础处理发展问题的办法的热情却要低得多。独立专家回答说，他知道这个情况，但他也引用了印度的例子，在那里，公益立法日益增加，人权领域的司法活动日益加强。

45. 最后，该与会者说，他怀疑是否将有任何新的基金，因为必须要加强对现有基金的使用，但是他愿意进一步考虑独立专家的意见，而且肯定会考虑支持加强讨论发展战略的举措，如通过独立专家提议的一个专家组等。

46. 向独立专家提出了下列问题：

- (a) 发展权的增加值是什么？
- (b) 是否与根除贫困的必要性一样在人权问题上也有协商一致意见？
- (c) 平等的相关性何在？是否能够在人权的框架内谈论根除贫困而同时又承认收入差距的进一步扩大？
- (d) 鉴于政府正在变小，而其他行为者也参与增强或者侵犯人权，因此政府的作用是什么，政府是否能够根据发展协定履行它的职能？
- (e) 有其他许多问题也对发展至关重要，如文化权利，不管是土著人民的还是妇女的文化权利，而为什么独立专家决定以食物、健康和教育为重点？

- (f) 发展机制是否已经太多了；我们是否着重于将人权纳入现有机制？
- (g) 是否真的有发展中国家对增进和保护人权的承诺。

三、意 见

47. 这次访问对如何将独立专家的建议转变成现实的问题进行了坦率深入的讨论。在每次会议上与会者就独立专家的发展协定办法提出了许多问题，但以下列问题较为突出。

48. 世界银行强调减贫战略的做法与以人权为依据处理发展问题的办法之间的积极关系。与一名世界银行与会者的会议着重于解决采用人权提法而引起的困难，但接下来与另外与会者举行的会议似乎表示世界银行目前的减贫战略反映了独立专家的发展协定方法，甚至于达到了采用“发展协定”一词的程度。然而，独立专家强调说，发展协定将权利和义务概念引入发展进程，这是对减贫战略的一个有意义的补充。

49. 在发展协定如何与减贫战略互动的问题上显示了极大的兴趣，在几次会议上，与会者表示担心另一个机制会与减贫战略等现有机制重叠。但是独立专家强调了两者的差别，最显著的是在荷兰的几次会议上，他指出，发展协定没有理由不对减贫战略作补充，因为两者不是竞争关系，而是联合关系。发展司提出告诫说，不要使发展协定薄弱于减贫战略进程。货币基金对发展协定与减贫战略之间的关系也不明确。独立专家解释说，尽管国家所有原则是减贫战略的基石，但发展中国家并不常常将发展战略看作是它们自己的，世界银行在谈到减贫战略进程和独立专家的发展协定时似乎认为它们是一回事。

50. 独立专家的报告产生的一个争议性问题是国际合作作为义务的概念。这对许多与会者产生了问题。若干与会者尽管对国际合作作为义务的概念感兴趣，但不明白适当的执行机制将是什么。在这种意义上，如果能对发展司采用以人权为基础的办法的方案作一个案研究，这将是令人感兴趣的。尽管这些方案没有一个司法执行机制，但它们的报告结构使用双方任命的独立专家。在报告的基础上对方案的前途作评估。

51. 独立专家选择发援会作为支助小组的协调人，引起了广泛的讨论。独立专家在所有会议上明确指出，发援会不是他的提议的中心，他欢迎就这一点提出

其他建议并进行讨论。经合组织的与会者指出，这将是发援会的一项新职能，将使一个建立在协商一致的基础上主要以政策为导向的机构转变为一个执行机构。这将带来重大的资源和政策后果。经合组织以及货币基金的若干与会者指出可以建议其他模式，例如用开发署圆桌会议作为支助小组的协调人。美国国务院问道，发援会在人权方面几乎没有经验，为什么它要对人权问题作出裁定？独立专家欢迎在什么时候就这个问题提供投入，并指出他喜欢发起对话。

52. 令人感兴趣的是，世界银行尽管没有对发展采用人权框架，但准备讨论若干经济和社会权利(健康权、获得食物权和教育权)以及土著人的文化和社会权利。

53. 尽管大多数与会者没有作出承诺，但独立专家关于通过任命一个专家组探讨发展协定的想法的提议得到了认真对待。

54. 当事各方对自己的定位，也十分有趣。例如，国际开发部、在荷兰的与会者、经合组织、甚至世界银行都是热情的听众，他们尽管对发展协定没有作出怎么承诺，但表示这种想法肯定符合目前的发展思维。美国国务院虽然没有实际对发展协定作出承诺，但似乎默许考虑予以继续讨论的想法。只有货币基金对它提出了批评，但这一立场主要基于机构主权的立场，而不是对人权或发展协定的直接批评。令人感兴趣的是，在各次会议上，若干与会者提出了发展协定将从发展中国家得到多大支持的问题，认为最大的抵制可能来自发展中国家。

四、结 论

55. 独立专家认为，必须加强注意下列问题：

- (a) 发展协定与减贫战略之间的关系；
- (b) 在制定的协定中除了健康、食物和教育以外的发展领域(例如环境和土著人民的权利等领域)的相关性；
- (c) 最可能发挥支助小组协调人作用的伙伴究竟是发援会、开发署圆桌会议、劳工组织、货币基金协商小组，还是另外的机构？
- (d) 发展中国家可能对该提案作出哪些反应；
- (e) 必须考虑发展司等所拟现有“协定”的具体个案研究以及已经有人提到的涉及瑞典国际开发署和丹麦国际开发署的另一些个案；
- (f) 为拟定发展协定概念而任命的专家组的组成和任务。

-- -- -- -- --