



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/19
10 June 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十六届会议
临时议程项目 4

经济、社会和文化权利

秘书长的说明

人权委员会第 2003/83 号决议第 2 段请增进和保护人权小组委员会编制一份概念文件，在《发展权利宣言》的基础上，确立执行发展权的选择及其可行性，特别是一项具有约束力的国际法律标准、执行发展权和发展伙伴关系原则的指南，包括这些文书可解决的任何问题，提交给委员会第六十一届会议审议，以便确定这些选择的可行性。委员会在此决议的第 5 段中请高级专员在工作组下一届会议之前的 10 个工作日内召集一次为期两天的高级研讨会，请人权、贸易、金融和发展领域的所有相关行为者审查和确定将发展权纳入主要国际组织/机构的政策和业务活动的主流的有效战略，促进小组委员会关于拟议概念文件的工作。委员会在同一决议(第 8 段)中请高级专员办事处对小组委员会就此概念文件进行的工作提供一切必要的支助。

高级专员办事处根据这项决议委托进行了“探讨以基于人权的办法处理发展问题：概念和影响”的研究。

探讨以基于人权的办法处理发展问题：概念和影响

摘 要

本文研究以基于人权的方法处理发展问题的优点和局限，其想法是把它与民主施政和导致剥夺人权的各种形式的排斥——主要是经济、社会和政治排斥——联系起来。本文概述了为消除这些排斥并为以人为中心的发展创造条件，在实施过程中有必要采用的干预类型。

作者发现一些迹象表明，以基于人权的方法处理发展问题在过去 20 年中取得了进展。他主张人权与民主施政不可分离地联系在一起。两者均要求了解权利和义务、具有适当的机构安排、以及存在民主的大众文化。他建议，在促进以基于人权的办法处理发展问题中，必须同时推进社会民主化的三个进程，即减少不平等和社会排斥；进行生产转变，消除经济排斥和建立具有活力的经济；以及建立能消除政治排斥的具有代表性和效率的国家机构，即合理的国家。

作者的结论是，国际社会中的各个行为者，包括国家、私营和民间社会实体，在这三个进程中可以发挥不同的作用，但采用以基于人权的办法处理发展问题的主要责任在国家一级。

导 言¹

1. 以基于人权的方法处理发展问题源自一个基本前提，即实现人权是旨在改善人类条件的任何进程的目标。它采用最广泛意义上的与人权相关的各种概念作为发展政策的平台。它用国际人权机构支持发展行动。此方法不仅关注公民和政治权利(例如：言论自由、集会自由、公平审判权、免受酷刑权)，而且关注经济、社会和文化权利(获得食物、保健、教育、住房、工作)。除寻求实现和尊重具体人权外，以基于权利的方法处理发展问题强调问责制、赋予权利、参与以及不歧视。

2. 首先，用特别的权利——被认为是依法可以执行的权利——界定发展的目标，是人权观的一个基本内容，是国际、区域和国家人权文书建立的明确的规范性联系。基于权利的方法全面考虑公民、文化、经济、政治和社会权利等广泛、不可分割、相互依存和相互联系的权利。这要求与负责国际保障的权利的部门建立一个发展框架，涵盖保健、教育、住房、执法、个人安全和政治参与。从定义上，这些方法与产生侵犯权利效果的发展政策、项目或活动是不相容的，并且从十分严格的意义上解释，它们不允许在发展和权利之间作任何“权衡取舍”。

3. 第二，基于权利的方法着重于在发展进程中责任的加强，一方面确定提出要求的人及其权利，另一方面确定相应的责任人及其义务。在此方面，它们既研究责任人持有的积极义务(保护、促进和提供)，又研究其消极义务(免于侵权)。它们考虑包括个人、国家、地方组织和权利机关、私人公司、援助捐助方和国际机构在内的所有相关行为者的责任。基于权利的方法还着重于制订足够的法律、政策、机构、行政程序和作法、纠正和问责机制，以实现权利，对剥夺和侵权作出回应，并且确保实行问责制。为衡量进展和加强问责制，它们呼吁将普遍的标准转化为在当地确定的基准。

4. 第三，基于权利的方法还优先选择赋予权利的战略，而非慈善性的回应。它着重于作为权利持有者和发展管理者的受益者，并且强调人是发展进程的中心。其目的是给予人改变自身生活、改善自己的社区和影响自身命运所需的权利、才能和能力。

5. 第四，人权的方法要求相当大的参与，包括社区、民间社会、少数人、土著人民、妇女及其他社会群体的参与。根据《发展权利宣言》，此种参与必须是“积极、自由和有意义的”，只与受益者进行形式上或“礼仪”性接触是不够的。此种

方法有必要选择使所有受益者作为平等伙伴充分参与的基于进程的发展方法和技术，而非依赖外部设计的“快速解决办法”和引进的技术模式。

框 1：人权总揽²

为生存和尊严地生活所需的人权包括：

- 生命和自由；
- 个人及家庭健康和幸福足够的生活水平；
- 需要时能够得到社会保障；
- 享有最佳身心健康；
- 工作和公正有利的工作条件；
- 食物和住房；
- 隐私和家庭生活；

人权还包括人的尊严、创造性、智慧和精神发展所需的权利和自由，例如：

- 教育和知情权；
- 宗教、见解、言论、表达自由；
- 结社自由；
- 参加政治进程权；
- 参加文化生活权；

还包括自由和人身安全所需的权利，例如：

- 免遭奴隶或奴役；
- 人身安全权；
- 免受任意逮捕或监禁权；
- 免遭酷刑以及残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

贯穿各领域的两项原则是男女权利平等以及禁止任何形式的基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、民族或社会出身、财产、出身或其它地位的歧视。

6. 最后，基于权利的方法的人权必要性意味着特别关注避免歧视、促进平等、确保公平以及弱势群体。这些群体包括妇女、少数人和土著人民，但在每个特定的情况下谁是最脆弱的，不存在普遍适用的清单。相反，基于权利的方法要求在当地回答这个问题：现在这里谁是最脆弱的？发展数据需要尽可能地根据种族、宗教、民族、语言、性别和人权关注的其他类别进行分类。

7. 基于权利的方法的另一个重要方面是，在发展文书中明确纳入有关保障，以便保护囚犯、少数人、移民和其他在国内通常被边缘化的群体的权利和福利免遭威胁。此外，一切发展决定、政策和倡议必须努力赋予当地参与者权利，还明确要求防止现存的权利不平衡加剧，例如在男女、土地所有者与农民、工人与雇主之间。

8. 包括公民和政治权利，以及经济、社会和文化权利的基于权利的方法并不是新的。的确，这两组权利在《世界人权宣言》及其后的盟约和公约(框 2)中都存在。但是，尤其经济、社会和文化权利在国际发展议程中更加突出。“人人享有一切人权”的措辞明确反映出权利是不可分割的。

框 2. 以基于权利的方法处理发展问题的里程碑

1948 年	《世界人权宣言》
1950 年	《欧洲人权公约》
1951 年	《关于难民地位的公约》
1965 年	《消除一切形式种族歧视国际公约》
1966 年	《公民权利和政治权利国际公约》
1966 年	《经济、社会、文化权利国际公约》
1969 年	《美洲人权公约》
1979 年	《消除对妇女一切形式歧视公约》
1981 年	《非洲人和人民权利宪章》
1984 年	《禁止酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》
1986 年	《发展权利宣言》
1989 年	《儿童权利公约》
1993 年	世界人权会议，维也纳
1998 年	《国际刑事法院罗马规约》

9. 新人权议程与重点为贫困和人的发展的来自国际发展目标的议程并行。公民和政治权利与经济、社会、文化权利一道，是人的发展的组成部分，又是实现人的发展的手段。例如，妇女参与和消除对妇女的歧视本身是应该做的，同时也是消除贫困的必要条件。然而，有必要研究基于权利的方法是否能给以消除贫困为导向的方法或者人类发展的方法增加附加值。因此，可以恰当地问：权利话语是否就是另一种形式的倡导人类发展？

以基于权利的方法处理发展问题的优点和局限

10. 近来最具影响的重点是在人权与发展上，这是与减贫和人的权利的工作密切联系的。在此领域最突出的是阿玛蒂亚·森。他的工作为解决贫困提供了一个人权框架，并且强调自由和人权与发展的关联性。森将权利、能力、机会、自由和个人权利的概念纳入社会选择理论，形成向“后福利”经济学转变的范例。这对贫困与基本自由和人权的特性无关的观点提出了挑战。由于福利包括具有实质性自由的生活，人类发展也与增强某些能力相联系——这里能力被界定为在生活中可以做和成为的一系列事(森，2000年)。

11. 森阐述了以基于权利的方法处理发展问题的附加值——权利要求。研究人的发展与人权的共同点和差异时，他主张，如果人的发展重点放在加强一个社区的成员的能力和享有的自由上，那么人权代表着个人对个人和集体的行为以及为促进或获得这些能力和自由所涉及的社会安排提出的要求。然而，综合各种人权，以明确地总体表达人权，森也强调存在着困难(森，2002年)。

12. 以基于人权的方法处理发展问题的主要优点是，它可以为操作和政策框架提供一个更好的基础，以解决穷人的生计的可持续性和生活保障问题(框3)。权利构成了一个宝贵的战略切入点，对权利不平衡造成不能专有地得到有保障和可持续的生活所需的资产的方式，可以进行解决。此外，关于人权的国际规范框架对加强机构(特别是国家机构)的问责制提供了一套宝贵的准则，促使它们全面和有效地处理涉及穷人生活的政策和行政问题。最后，以基于人权的方法处理发展问题还突出了个人面临权利被剥夺或侵犯时可援引的纠正机制的重要性。

13. 然而，以基于权利的方法处理发展问题也存在一些局限。首先，确定不同的人权的优先顺序存在困难，因为不可分割的原则是以权利为基础的方法的核心。从这个方面，不实现经济、社会、文化权利，公民权利和政治权利就意义不大，反之亦然。然而，当试图确定行动的优先顺序或划拨资源时，权利缺乏“等级顺序”则十分无用。因此，重点放在穷人获得机会和资产的能力上，可能是有益的。这将要求用其他方法，例如可持续的生计方法补充“纯粹”基于权利的方法。

14. 第二个局限是强调国家——公民的关系，以作为尊重和实现人权的义务方面的问责制基础。有争论说，全球化损害了民族国家在政治问责制中的核心地位。特别在所谓崩溃的国家中，支撑人权问责制的政府间框架在要求遵守方面似乎潜力

很小。总体上，以基于权利的方法处理发展问题，要求对不同级别——从地方、国家到国际——问责制程序和机制作出界定。

15. 第三个局限来自基于权利的方法过多地强调法律和法律过程的概念。从这个角度，穷国中存在的司法局限可能是实现人权的一个很大的障碍。这种情况不仅在法律和法院系统无力的国家如此，在其他具有发达的法律框架的国家也如此。例如，在印度就如此，据估计处理完目前印度法院积压的案件需要大约 350 年。

16. 基于权利的方法关注的问题与减贫和人类发展方法关注的问题，存在相当大的重叠。它们倡导综合的发展观，强调问责制，突出国际伙伴关系的重要性。同时，基于权利的方法增加了法律和纠正措施，可以在追求发展目标中加强宣传和问责制。

框 3：以基于权利的方法处理发展问题能带来什么？

高级专员在 2000 年 6 月于日内瓦举行的关于社会发展问题的大会特别会议上发言指出，基于权利的方法可带来更有效、更可持续、更合理和更真正的发展进程。它们特别带来：

- 通过确定发展进程中的具体责任和责任承担者加强问责制。这样，发展从慈善领域进入义务领域，对进展更容易进行监测；
- 通过让受益者负责发展，赋予更高的权利、所有权、以及自由、富有意义和积极地参与。目前，发展界广泛承认地方当家作主和参与对可持续地进展具有根本重要性；
- 国际文书和条约机构以及人权机制的权威解释提供了更清楚和详细的规范，列出了发展的内容清单和定义，包括例如保健、教育、住房和施政要求。条约、宣言、指南和原则等形式的国际标准是公开和能得到的工具，十分详细地描述了各种得到保障的权利对机构和发展的要求；
- 在国家发展进程中更容易达成共识，增加透明度和减少“政治包袱”，因为发展目标、指标和计划可以基于达成一致的國際人权文书的普遍标准，而非引进的外国模式、规定的解决办法、偏袒的方法或专断的政策；
- 更全面和合理的发展框架，各个发展部门反映人权框架列出的各项权利。尽管一些部门的发展矩阵只着重于某些经济部门，更全面的人权框架就人类发展的所有领域提供了指南，包括保健、教育、住房、个人安全、司法和政治参与；
- 针对发展项目造成的无意伤害提供综合保障。发展协议、项目和活动未充分考虑人权关注而造成伤害不乏其例。基于权利的方法包括从开始就有机地列入发展计划、政策和项目的保护措施；
- 更有效和全面的分析：传统的贫困分析只在收入和经济指标基础上作出判断。人权分析反映穷人自身更多的关注，包括无助和社会排斥现象。进行更全面地分析，可收到更好的回应和得出更好的结果；
- 为宣传和有关资源的要求提供更权威的基础，因为国际法律义务和国家承诺给予倡导发展者权利，可以要求，例如，比军事开支更优先考虑基本社会服务，或者当“逐渐实现”经济和社会权利停滞、倒退或者由于贸易或调整协定存在冲突而受损害时，发出警告。

17. 从更广泛的角度看，有几种迹象表明，在过去 20 年中以基于人权的方法处理发展问题正稳步取得进展和得到确立。在国家一级，许多发展中国家建立了帮助穷人的社会安全网，确保他们的生活免受宏观经济政策改革的危害。为维护个人的经济、社会、文化和政治权利，在许多国家设立了“监察员”机构，代表权利受到威胁者在司法、议会和行政机构主要进行道德说服和调解。在一些由于暴力和内战导致广泛和系统侵犯人权的国家，存在“真相与和解委员会”，任务是查清那些黑暗时期的事件，为向和平和民主施政过渡奠定基础。最后，在国际级别，干预和国家主权国际委员会制订了当一个国家未能保护自己公民的权利时，允许国际干预的一套原则和指南(伊文斯和萨赫农，2002 年)。

人权和民主施政

18. 对施政的关注并非总是与尊重人权和重申民主的作法相联系的。在 1960 年代和 1970 年代，施政的方法强调“有效”行使权利的可能性和能力，理解为实现统治者的目的，而并非作为民主特点的法制、问责制、透明度和参与。在一些情况下，民主和善政被认为是矛盾的，其论点是社会需求的大量增加使民主超负荷。在其他情况下，有人认为民主作法会导致难以进行会影响到权力集团利益的经济、社会、政治改革。从这个角度，以基于权利的方法处理发展问题应让位于促进经济改革和增长的迫切任务。³

19. 然而，民主与有效地行使权利之间存在的明显矛盾并非真实地存在——特别从长远的角度看。相反，为有效地行使政治权利，我们已经意识到参与、对话和建立共识已经成为不可缺少的。关于施政和善政的主题，最近的文章强调民主机构的重要性。现在民主本身不仅被视为是一个目标，而且被视为实现政治、经济和社会权利的手段。

20. 采用以基于权利的方法处理发展问题拓宽了施政的概念，为使它具有意义，有必要加上“民主”的限定词。结果，施政的旧的和有限的概念——有效地进行经济管理，演变成更广泛地理解领导人为推进人权事业用有效和包容的方式行使权利的方法。我们认识到参与、对话、共识、透明度、问责制以及法制使国家更具代表性，并且对公民的关注能够作出更充分的反应。

21. 人权与民主施政不可分割地相联系。它们均要求人们意识到其权利和义务、适当的机构安排、以及民主大众文化的存在——既适用于国家大事，又适用于日常生活。同属一个社会的意识，是由个人责任和集体遵守民主作法促成的。从这个角度，不受限制地尊重和维护人权构成公平和参与性的社会的基础，人人帮助实现共同利益，在个人主义和竞争由社会意识和团结加以平衡。这意味着拒绝暴力和恐吓——这是与专制地行使政治权利相联系的，而且要彻底谴责使用暴力手段实现政治、经济或社会目标。

22. 在国际一级，电讯和信息处理技术的进步与大众媒体影响的增加极大地改变了行使政治权利的方式，特别在富国当中。因特网和电子邮件使公民能更多地得到曾经被政府刻意地看守着的信息。电子网络给予政治领导人和公民组织新的沟通方式。电视的普及改变了进行选举的方式以及政府和政治家维持形象的方式。这些技术进步改变了代议制民主的性质和运作方法，并且将虐待人权公之于众。例如，它们是导致东欧和前苏联专制政权崩溃的一个主要因素，并且在多数发展中国家正建立更公开和透明的政治活动气候。此外，现代电讯和大众媒体使广泛的观众能够了解侵犯人权、种族灭绝、内战以及统治者对人民施加暴行的情况，会激起愤怒，并动员对受害者提供支持。

23. 发达国家、发展中国家和国际组织正发现其对人权和善政的关注是一致的。柏林墙倒塌及冷战结束后，这些问题正越来越与充分行使政治自由、提高生活水平和实现社会目标相联系。结果，在世界许多地方，社会正在探索暴力冲突后以及专制政权崩溃和政治危机后，如何用不同的方式促进和巩固民主施政。

24. 二十一世纪初经济、金融、社会、环境、文化和技术加速全球化的不平衡进程，正导致一个断裂的全球秩序。该秩序包括整个地球，然而确使人们分裂，而非融合；该秩序使世界上大多数居民彼此接触，但同时在他们之间造成和维持很深的裂痕。在这个断裂的世界秩序中，超越国家边界的人权和施政问题开始引起世界政治、实业和民间社会领袖的日益上升的关注。诸如打击恐怖主义、改革国际金融架构、减少污染和减缓全球变暖、处理移民和难民数量大量增加等问题，与许多其他问题一样，造成了超越国家范围并且要求进行国际合作的施政问题和挑战。

25. 在此方面，国际公共、私营和民间社会实体变得日益重要。在 1980 年代晚期，施政和善政成为国际金融机构主要关注的问题，特别是世界银行、美洲开发

银行；联合国和区域性政治组织，如美洲国家组织、非洲国家组织、以及北大西洋条约组织；以及国际非政府组织，例如大赦国际和人权观察社。

26. 国际金融机构强调经济管理的效率，主张开放和负责任地行使公共职能是经济绩效的关键。国际组织特别是联合国强调尊重人权、民主机构的重要性、以及预防暴力冲突。除这些问题外，非政府机构着重环境保护以及少数人和土著人民的权利。

27. 然而国际组织的权利增加并不意味着——除失败国家的极端例子外——发展中国家在管理其经济、社会和政治事务中没有自己的战略和政治选择。国际金融机构制订的得到其资源的条件，是制订和执行经济政策的关键参照点，但它们不象经常想象的那样是完全僵化的。在限度之内，而且这些限度可能比看上去更加灵活，拥有技术能力、良好的谈判战略以及广泛政治支持的政府，在修改国际机构制订的条件方面具有某种程度的机动性。⁴

28. 同样，在促进、尊重和保护人权得到的广泛国际支持的同时，公共、民间社会和私营国际组织在促进民主施政(对选举进行国际监督，协助设计选举制度)、保护环境(资助保护努力，对潜在的环境灾害发出警告)，以及促进社会和文化公正(性别宣传运动，保护土著人民)等方面正发挥更大的作用。

29. 因此，在二十一世纪初，人权、民主施政和来自公共、私营和民间社会组织的国际压力正汇合到一起。它们正形成一个具有广泛基础的共识，即以基于权利的方法处理发展问题与支持 and 促进民主施政不可能脱钩。

以基于权利的方法处理发展、排斥和贫困问题

30. 为确定推进以基于人权的方法处理发展问题的可行的干预，把它与减少不同形式的贫困和消除与每种贫困形式相联系的各种排斥形式联系起来，是有益的。此方法也有助于确定国际社会在促进政治、经济和社会权利中的作用。

31. 在多数发展中国家可以区分三种类型的贫困。首先，地方性贫困——人民的生活水平极低，相当高比例的基本需求不能得到满足，不能进入劳动力市场和获得社会服务，他们的声音不可能得到倾听。这些人的贫困存在历史和文化的方面，可追溯到几十年甚至几个世纪以前，并且通常与现代社会保持相当的隔离。第二是长期贫困，受其影响的人一般生活在城市的边缘地区或一些相对更发达的农村地

区。他们可以得到更多的社会服务，即使这些服务的质量相当低，不能充分满足他们的需求。大部分人在非正式的部门工作，被迫自谋生计，在接近自我剥削的条件下通常从事以家庭为中心的活动。第三，偶然贫困，主要是失业者，发现难以加入到正式的经济中，或者没有得到足够的工资，主要由于周期性的经济危机，即便他们能得到合理的社会服务，并且能使他们的意见得到听取。

32. 表 1 总结了各种形式的贫困和各种形势的排斥——经济、社会和政治——每一种贫困造成的特殊形式的排斥。这些形式的排斥意味着否定某些具体人权，而基于权利的处理发展问题的方法将寻求通过消除这三种类型的排斥减少贫困。地方性贫困包括三方面的排斥：地方性的贫困者在经济、社会和政治上被排斥。生产性的就业机会十分有限，不存在社会服务或者质量极低，他们的声音得不到倾听，他们缺乏作为公民有效参加国家的政治生活的途径。此外，他们一般不具备与国家的其他地方和外部世界沟通的灵活和持续的交通和其他通讯手段。

33. 长期贫困直接与经济排斥相关。这类穷人进入正式的劳动力市场存在障碍，他们得到的社会服务质量低，而且他们遭受多种形式的歧视引起的社会排斥。他们通常未受到政治排斥的影响，他们积极踊跃参加选举过程，可以接触大众媒体，并且拥有表达意见的渠道——居委会组织、工会、宗教团体、非政府组织、甚至街头示威。结果，政客努力争取长期贫困者的好感，特别在大选时期。

34. 偶然贫困的特点主要是经济排斥，受其影响者曾经获得教育和其他社会服务，其贫困主要是经济危机的结果，使收入水平显著下降，使购买力减少。他们不象地方性贫困和长期贫困者那样受到同等程度的社会和经济排斥的影响。因此，他们是经济增长和稳定以及生产力和服务活动扩大的首个受益者。

表 1. 贫困和排斥类型之间的联系

<u>贫困类型</u>	<u>排斥的类型</u>		
	<u>经 济</u>	<u>社 会</u>	<u>政 治</u>
偶 然	高	低	低
长 期	高	中	低
地方性	高	高	高

35. 通过生产改造实现减少社会排斥，而生产改造应形成有效和富有竞争力的经济体制，靠市场机制和政府规定进行的资源配置，可行的和可持续的积累过程。除保持稳定和合理的宏观经济政策外，要求一系列积极的有利于市场的部门政策，旨在提高生产力，提高竞争力，并且寻求更积极地进入国际劳动分工。这将使国家能创造与实现所有人的经济和社会权利一致的经济活动和再分配政策。

36. 减少社会排斥是社会民主化进程的结果。社会民主化进程应该导致消除极端不平等和一切形式的歧视，人人享有平等机会，向人人提供高质量的基本社会服务，以及不受阻碍地尊重个人的人权。这将形成一个更具活力的公民社会，以及在社会和文化上更融合的社会。除提供社会服务外，要求旨在创造就业机会的政策、更公平地分配收入的措施、以及向最贫困者提供帮助的计划，而这一切都将为实现社会权利铺平道路。

37. 通过国家机构合法化和公民的参与进程减少政治排斥，旨在清楚地表明一个可行的政治社会，具有对共同利益、历史和未来的共同认识，应该形成具有代表性和高效率的国家机构，并且公民认同这些国家机构是他们自己的机构。这要求进行政治和行政改革，使从中央到地方政府的各级国家机构更接近人民，采取确保公共问责制的措施，以及使行使权力更公开、透明和具有参与性的行动。此种行动对确保实现公民和政治权利具有很大的帮助。

38. 旨在减少排斥、减少贫困、推进以基于权利的方法处理发展问题的三个进程彼此密切互动，尽管每个进程以其自己的速度前进，并且有时增强或阻碍其余两个进程。有时民主化比生产转变发展得更快，因此合理化会经历重大挫折；其他时候生产取得了显著的进展，但民主化或合法化未取得相应的进展；一些情况下生产转变处于停滞并且民主化受阻，但合理化未如那两者一样受到损害。

39. 通过民主化减少社会排斥要求具有活力和高效率的经济，可以增长并创造财富，而且需要一个管理合理的国家，能够创造有利于经济进步的环境，并且能够以公平的方式再分配增长带来的好处。通过生产的变化减少经济排斥要求有一个管理合理的政府，有能力提供公共服务，执行足够的政策，对市场进行管理，还需要得到感激增长的好处的民主化社会的支持。通过合理化减少政治排斥要求现代化的经济，能够实现持续的增长，向国家提供税收，以及所有公民积极参加公共生活的更加融合的社会。

40. 这三个进程之间的互动具体表现为一个社会契约，而社会契约应为社会各个部分之间的财政契约提供支撑，包括政治领导人、公务员、民间社会组织成员、商业界之间。财政契约旨在为国家提供税收基础，使政府机构有效地运作，维持经济和社会稳定，提供安全和其他公共服务，特别涉及减贫和实现人权的方面。这些协议的基础应是就以下问题达成广泛的共识：国家的作用；需要逐渐地将非正式的经济部门纳入正式的经济当中，使其通过交税换取公共服务；承认尽管穷人可能不交税，但他们通过自愿工作、集体努力和社会动员对提供一些公共货物和社会服务以及创造人力社会资本作出了贡献。社会和财政契约应确保国家的开支与向所有人提供足够合理的基本社会服务相称。⁵

41. 以权利为基础的方法处理发展、减贫和消除排斥问题，作为与此相关的行动的基础，有必要形成社会共识，在此方面所谓“全国对话”可发挥重要的作用。这些进程旨在就发展的主要长期战略方向形成共识，可以表现为一套“国家政策”，而非“政府政策”，历届政府中的所有政治力量和政党、私营部门和民间社会均致力于给予支持。

42. 由于过去的习惯和作法，在许多发展中国家，进行全国对话建立共识是一项困难的建议，如果政府愿意发起此进程，并且政治领导人愿意参加，也许可能克服一些严重的局限，而这些局限通常阻碍着表达对未来的共同看法，并且难以处理。这可能为通过结合各级政府、民间社会和私营部门的倡议，对推进人权、减贫和消除各种排斥形式的战略性和可持续的干预带来机会。

国际社会在以权利为基础的方法处理发展问题中的作用

43. 国际社会在采用以权利为基础的方法处理发展问题的复杂进程中可以发挥补充性但重要的作用。可以用两种方法将人权考虑引入发展援助干预当中：首先，通过确保这些干预明确地考虑以权利为基础的方法处理发展问题所涉的各个方面。其观点是将人权关注纳入主流，在诸如教育、保健、营养、人口、农业、工业、基础设施、宏观经济政策改革、参与、施政等各个领域内，将这些因素纳入财政和技术援助方案的设计和执行当中。

44. 此外，有必要考虑发展援助干预在文化和生物物理方面产生的影响，以避免造成破坏和非故意的消极后果。这是易发冲突的地方的经验，制定发展援助计

划时缺乏对根深蒂固的文化因素的了解，有时使民族、社会或政治紧张局势加剧，并且引发导致侵犯人权的暴力。总体上，当考虑此种背景因素时，“不伤害”或“有疑问时，放弃”的类似预防性原则似乎是合适的。然而，这不应造成瘫痪或不采取行动，而应导致就发展干预对促进人权的影响作出更知情和明确的判断。

45. 将人权的考虑纳入发展援助计划的第二个方式是，设计和执行具体针对减贫和消除排斥的干预。这些干预会涉及生产转变、社会民主化和国家合理化的进程。它们旨在减少经济、社会和政治排斥，主要通过建立私营、民间社会和公共部门的能力，以及通过实施中期机构变革的干预。本文对这三项进程中的每一项都将进行简短地分析。

生产的转变

46. 此类别中的行动指生产体系的变革，使其能够实现可持续的增长和创造财富。

- (a) 创造新商业机会和提高当地企业特别是小企业的生产力的计划，为国内投资创造盈余，并且提高在外国和当地市场的竞争力。这些包括管理和技术援助计划(技术控制、推销、减少废物、加工合理化、技术管理、扩展服务)、改善私营部门政策环境的行动(促进投资、竞争政策、贸易政策、金融政策)、以及促进生产企业运作的措施(行政简化、减少官僚规定)。这种类型的计划对双边机构十分普通，对国际金融机构和私立基金会次之。这个类别还包括有助于实现可持续地使用自然资源特别是可再生能源(生物多样性、森林、土壤、渔业、水产业)的倡议。这是一个尚未得到足够关注的重要领域，要求进行研究和执行试验计划，以便对这些资源获得更多的了解，学习如何进行保护以及以可持续的方式使用资源。
- (b) 提高非正式部门绩效计划应特别针对在穷国带来大部分就业的小企业和微型企业。这包括培训活动、提供适当的一揽子技术、提供技术信息、简化税收机制以及改善获得贷款的措施。需要对可复制的计划进行试验，以改善自生工作的质量。

- (c) 评估和学习过去公共政策的经验和情况类似国家的经验的计划。尤其需要观察经济政策改革，诸如公共服务私有化(能源、电讯、交通)、金融自由化、以及税收和财政体系的变化。由于对此种政策的辩论变得具有很强的意识形态考虑的色彩，因此迫切需要严肃和冷静地对如何真正进行改革及改革的影响进行评估，目的是吸取经验，改善公共政策，促进现代化。

社会民主化

47. 这个类别中的倡议指的是减少不公平，为穷人创造机会，以及提供基本社会服务。在该领域中，国际社会尤其在过去十五年中发挥了重要的作用。

- (a) 设计、组织、发起和协调特殊的减贫和社会紧急计划行动，特别针对减少地方性的贫困。由于公共部门的资源显然不足以减少贫困，因此出现了一些公共——私营——民间社会伙伴关系(预防性的保健、儿童营养计划、妇女就业计划)，其中公共资金，受益者的动员和自愿工作，私营部门提供的货物和服务，以及发展援助全部结合了起来。国际社会可能帮助对这些伙伴关系的成果进行评估，对其影响和复制的可能进行估测，并帮助设计更适当的减贫干预；
- (b) 帮助改善公共部门提供的基本社会服务的行动。只有极少数人能够获得私立教育和医疗服务，在发展中国家公共服务的质量相当低。改革公共医疗、教育、供水、卫生、交通、电讯、能源以及住房面临的行政和技术挑战十分艰巨，公共、私营和民间社会实体进行共同努力对实现持久改善必不可少。这些倡议需要持续几十年才能取得成果，并且初期改善是缓慢的。然而，战胜官僚主义惰性以及特殊利益群体的反对，可能以更快的速度取得进展。因此，有必要对中长期目标有清楚的设想，同时迈出小但却坚定的步骤，以实现远景；
- (c) 目的旨在减少针对特别脆弱的群体的社会排斥的行动，例如残疾儿童、贫困的老人、土著社区、恐怖主义行为和内战造成的孤儿、以及家庭暴力的受害者。这些行动应该特别具有针对性，对公共服务和减贫计划提供补充，并且通常由国际和国家非政府组织赞助；

- (d) 旨在加强民间社会组织的行动，其中许多组织在涉及社会民主化的各种领域发挥着领导作用。这包括支持人权的组织、积极进行减贫活动的基层小组和地方协会、以及促进公共部门活动透明、公平和问责制的组织。

国家合理化

48. 这个类别中的行动指改变国家和政府组织的运作方式以及对公民的需求作出回应的方式。它们旨在使国家机构更高效和更具代表性，并且促进公民参与公共事务。国际社会通过公共部门的改革计划在这个类别的行动中发挥了作用，而多数改革计划的重点是提高中央政府和地方政府的能力；

- (a) 帮助澄清和确定国家在其经济和社会生活中应该发挥的作用的行动。
在多数发展中国家中，过去 30 年中对国家作用存在的不一致和矛盾的争论留下了混乱的遗产，必须排除。关于这个问题的辩论被下列因素笼罩着：意识形态立场，既得利益，以及需要明确思考的未来几十年发展中国家里国家政权可以和应该发挥什么作用的不现实的期望。国际社会可以通过提供关于其他国家情况的信息、促进交流经验、支持研究、向对公营部门问题感兴趣的年青专业人士提供研究金、提供资深政策制订者对国家在经济和社会发展中的作用方面的专门知识，帮助提高辩论的水平；
- (b) 加强政党的作用及其政治调解作用的行动。这是国际社会进行干预的一个相当困难的领域，主要由于对国内政治事务进行不适当的干预的风险、以及支持一个或另一个政治集团的风险(虽然一些具有政党关系的基金会恰恰这样做)。然而，确定可以加强整个政治体系和帮助巩固民主施政的计划是可能的。这包括对政治领导人的培训计划、协助制定可以导致更大的政治稳定的选举制度、以及提供面临类似的政治非基金化进程的其他国家的经验情况；
- (c) 改变决定政治领导人的行为动机的行动，对它们进行调整，以便促进公共部门的改革。这也是国际社会进行干预的一个困难的领域，主要是由于进行参与的一个或另一个政治集团的短期得失。然而，考虑到

作为一个整体的政治制度和国家机构,可以确定一些具体的行动——应该放入一个广泛的实质性的机构改革框架中加以考虑——以导致更高效和具有代表性的国家。除提高透明度、问责制、开放和参与以外,这将包括改变选举过程的规则(例如,在地域代表制和功能代表制之间取得平衡),改变指定政治职务候选人的方式(例如,用举行内部初选替代或补充党的领袖作出的决定),修改任职期限(将总统和议会选举分离)。想法是创立一个针对政治行为者的激励机制,鼓励适合机构改革的行为,并且也符合减贫的目标。在此方面学习其他国家的经验十分重要;

- (d) 促进由低级别的政府分享决策权的行动。这是发展中国家城市地区以外的人民的长期要求,而许多发展中国家的中央政府政治领导人通常予以忽视。然而,地方分权以及密切与此相联的对“分散”和“地区化”的概念的理解,将制约此种行动的性质和影响。国际社会应该对地方分权予以支持,同时指出其风险。

国际发展援助界的行为者及其作用

49. 许多行为者在以权利为基础的方法框架内参与制订和执行发展干预。在国家一级,存在公共、私营和民间社会组织,并且存在把所有这些组织与国家机构联系起来的政治行为者。在国际级别,公共机构可以划分为多边和双边机构;前者包括国际金融机构(多边发展银行、国际货币基金组织、特别基金),以及政治和规范性质的国际机构(联合国系统、区域机构)。

50. 然而,基于权利的方法的主要行为者是国家组织。消除地方性贫困的主要责任在于公营部门机构,并且在政治行为者的有力领导下。民间社会组织发挥补充性作用,私营部门发挥较小的作用。减少长期贫困要求国家和民间社会进行联合干预,而且应得到政治行为者、私营部门实体尤其小企业的支持,并且可发挥重要的补充作用。得到公共政策和公共机构的支持,减少偶然贫困主要是私营部门的任务,民间社会只能发挥有限的作用。

51. 在减少三种类型的贫困中，国际公共行为者、民间社会和私营行为者与相应的国家行为者发挥着类似的作用，但存在一些重要的差异。与国内私营部门不同的是，外国公司在减少偶然贫困中仅发挥有限的作用，而国际金融机构对旨在减少这种类型的贫困的现代化政策具有重大的影响。双边机构、多边机构越来越多地卷入减少长期贫困的项目的制定、执行和融资。另一方面，国际金融机构——加上国际社会整体——在解决地方性贫困中的作用十分有限。

52. 对各个国际机构在基于权利的方法中应该发挥的具体作用很难提出建议。它们通过许多不同的金融、技术援助和信息交流工具进行业务活动，而且利用它们的召集能力在国家一级促成共识。因此，重要的是强调政策协调统一的重要性，并且对它们的活动和干预进行协调，在各个国际机构之间取得可能的跨部门的一致性，而且强调为促进人权与它们国家相应的机构进行更有效的协调会产生的结果。

53. 政府间机构诸如联合国和区域组织，主要具有制定规范和提供技术援助的职能，能依靠有限的资源采用基于权利的方法进行干预。这些机构被视为比国际金融机构更加中立，经常成为向发展中国家提供替代性政策建议的来源。它们可以传播信息，促进交流经验，组织和发起示范项目，向政策制定者提供技术援助，安排提供公共货物，利用其召集能力组织对话，促进在国家和地方级别就基于权利的干预达成共识。⁶ 在许多发展中国家中，它们在过去30年里的不同时期发挥了所有这些作用，目前需要对它们的经验进行评估，并且根据政府正在制订的“减贫战略”对它们今后的作用做出估计。在联合国开发计划署的协调下，联合国的各个机构都应该制订联合国发展援助框架，并具体阐述每个机构主要考虑的活动和计划。

54. 国际金融机构尤其是多边发展银行发挥着三个作用：融资的作用、着重能力建设的发展作用、以及为提供全球和区域公共货物帮助进行融资的作用。它们可以用大量资金为其咨询和政策建议提供支持。它们参与基于权利的方法，重点是为社会、生产和基础设施项目提供大规模的融资，为提供基本社会服务支持行政和政策改革，确保经济稳定和促进增长。国际货币基金组织主要处理短期融资，尽管得到其控制下的资源的条件主要与保持经济稳定相关，而这通常对基于权利的方法具有重大的影响。需要加强政府与国际金融机构谈判的能力，要求明确地阐述国家的发展战略，并且组织一个熟知这些机构运作方式的有经验的谈判队伍。

55. 双边发展援助机构通常可依靠国际金融机构掌握的数千万到数亿美元的资源，以及国际组织拥有的数万美元资源。此外，它们对政府的对外和发展援助政策做出回应，并可更好地选择参与基于权利的方法。因此，它们可更自由地对替代性的方法进行试验和测试，例如，在提供基本医疗服务和培训小学教师方面。它们参与促进具体领域或区域的机构改革，可以持续相对较长时间，如五年时间或更长，因此与其他国际行为者相比，它们能够在更大的程度上看到干预的结果。

56. 国际民间社会组织在发展援助中发挥了相对次要的作用，尽管在一些具体领域中它们具有主要的影响。在环境领域就是如此。它们与私立国际基金会一道，在保护环境的努力以及保护一些文化传统方面发挥了领先作用。国际私营部门也是如此，因为外国投资者在基于权利的方法中并未发挥主要作用，除非在与它们的运作中心相连的领域内，开展社会和公司责任方面的活动导致建立社区发展计划。私立基金会在一些领域中发挥了有限却重要的作用，例如科学和技术研究(种子开发、替代能源、环境)、提供一些社会服务(计划生育、免疫、女童教育)。它们的优势是享有极大的自由，可以试验和探索以权利为基础的新方法和减贫干预，因为它们不受公共资助的双边机构和国际组织面临的问责制的约束。

57. 在促成基于权利的方法方面，国际社会的倡议会涉及贫困和排斥的不同类型、以及生产现代化、社会民主化和国家政治合理化的三个进程。表2提供了几个例子，说明各个国家和国际行为者在这些进程中可以进行干预的类型。

结 论

58. 本文简要研究了以人权的方法处理发展问题的基本概念、优势以及劣势。其观点是将此方法与民主施政、导致剥夺人权的各种形式的排斥、有必要在实施过程中执行的干预形式挂钩，以便消除各种形式的排斥，并且为以人为中心的发展创造条件。

59. 主要观点是，促进以基于人权的方法处理发展问题，要求同时推进社会民主化的三个进程，以减少不公平和社会排斥；进行生产转变，建立具有活力的能够消除社会排斥的经济；实现国家合理化，创建消除政治排斥的具有代表性的高效的国家机构。

60. 包括公共、私营和民间社会实体在内的国际社会的各个行为者在这三个进程中可发挥不同的作用。但采取基于人权的方法处理发展问题的主要责任仍然在国家一级，要求政治、经济和社会精英意识到他们在推进为所有人建立一个繁荣、包容和自由的社会中所承担的责任。

表 2. 贫困、排斥和基于权利的方式处理发展问题：
国家和国际行为者作用举例

排斥 贫困	经 济	社 会	政 治	国 家			国 际			
				国家机构	民间社会	私营部门	公共机构		国际民间社会	私营部门
							国际金融机构	双边机构		
偶 然	高	低	无	私营部门和国家机构 主要负责实现经济增长,减少社会排斥			国际金融机构起重要的辅助作用,双边机构可进行疏通,以解除妨碍发展中国家出口和增长的障碍。			
长 期	高	中	低	除了私营部门在减少经济排斥的作用外,国家机构和民间社会组织在减少社会排斥方面起主要作用			双边机构、国际金融机构和国际非政府组织还可以促进社会排斥的消除。			
地方性	高	高	高	除上述外,国家在消除政治排斥方面起主角作用,民间社会起有限的作用,私营部门几乎不起作用			国际实体在消除政治排斥方面起有限作用,国际金融机构或许会是例外,国际民间社会偶尔可起辅助作用。			
			国家管理合理化	• 更有效和更具代表性 • 公开、透明、问责 • 改善参与 • 改变对政治行为者的激励	• 要政府机构负责 • 为民主施政和作法动员舆论	• 抵制腐败行为 • 照章纳税	• 避免支持极权统治	• 支持民间社会组织 • 对政府加压以实现民主施政	• 协助民主过渡 • 支持使国家和人民密切联系的计划	• 报告政府中的腐败 • 作好公司法人
			社会民主化	• 提供更好基本社会服务 • 消除歧视 • 减贫计划 • 帮助弱势群体特别计划	• 积极参与减贫计划 • 参与提供基本社会服务 • 要求社会服务公平、公正、有效	• 社会责任计划 • 慈善活动	• 对增加公共支出反映的社会需求保持敏感	• 资助特别减贫计划 • 推广优良作法	• 尊重人权 • 谴责歧视和侵犯人权 • 协助减少不平等和改善公平的计划	• 社会责任方案 • 社区发展行动
			生产转变	• 为投资和增长创造良好政策环境 • 为生产部门提供服务 • 将非正式部门“公式化”的政策	• 消费者保护计划 • 为专业和实业协会成员提供服务	• 创造财富,实现增长 • 提高生产活动效率 • 增加出口 • 小型和微型企业逐步正式化	• 支持地方生产活动 • 协助经济结构改革	• 向私营部门提供技术和管理帮助 • 有关小企业和非正式企业的特别计划	• 提供出口市场信息 • 帮助小企业遵守外国标准和规则 • 帮助实现环境的持续性	• 提高地方供应者的能力 • 帮助开发人力资源 • 扩大在该国的投资

注

¹ 本文是 Francisco Sagasti 博士兼 Agenda: PERU 主任为 2004 年 2 月 9 日和 10 日在日内瓦举行的关于发展权的高级研讨会准备的。他的地址是： PO Box 18 - 1194, Lima。本文基于作为议程：秘鲁计划一部分的对发展战略、民主施政以及机构改革进行的研究(见：www.agendaperu.org.pe)，也基于为英国国际开发署利马办事处起草的一份关于基于权利的方法的文件。

² J.Hausermann, “以基于人权的方法处理发展问题”，《权利与人类》，伦敦，DFID，第 56 页。

³ 见，例如，Crozier, Huntington 和 Watanuki(1975 年)，以及 20 年后 Putnam, Casanova 和 Sato 对这个报告的回顾(1995 年)。

⁴ 同时，金融全球化——以及国际市场对宏观经济政策施加的规则——对中等收入国家得到全球私人资本，可能被证明比金融机构制定的条件更加重要。这显示需要某种形式的机制，减少动荡的国际金融市场对发展中国家可能带来的不稳定影响，因为不利于它们为开始采用基于权利的方法处理发展问题进行的努力。

⁵ 关于在秘鲁和拉丁美洲进行的公开对话的经验回顾，见 Sagasti 和 Prada(2002 年)，以及 Piazze-McMahon(ed)(2004 年)。

⁶ 关于提供全球和地区公共货物及其融资，见 Sagasti 和 Bezanson(2002 年)。

References

Crozier, Michel, Samuel Huntington and Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press for the Trilateral Commission.

Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun, "The responsibility to protect", *Foreign Affairs*, vol. 81, No. 6, 1 November 2002.

Moser, Caroline and Andy Norton with Tim Conway, Clare Ferguson, Polly Vizard (2001), *To Claim our Rights livelihood security, human rights and sustainable development*, Overseas Development Institute, London.

Overseas Development Institute (1999), Briefing Paper, No. 3, September.

Piazzese-McMahon, Ada(ed.) (2004), *Diálogo Social: Nuevos Mecanismos Deliberativos en las Democracias Latinamericanas*, Washington DC, Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Putnam, Robert, Jean-Claude Casanova and Seizaburo Sato (1995), *Revitalizing Trilateral Democracies*, Task Force Report No. 47, Washington DC, The Trilateral Commission.

Sagasti, Francisco and Gonzalo Alcalde (1999), *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre.

Sagasti, Francisco (coordinator) (2001), *Development strategies for the 21st century: the case of Peru*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco, Pepi Patrón, Max Hernández and Nicolás Lynch (2001), *Democracy and good government*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco and Keith Bezanson (2002), *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Stockholm, Ministry for Foreign Affairs of Sweden.

Sagasti, Francisco and Fernando Prada (2002), "Los Procesos de Diálogo Social en el Perú", Lima, Agenda: PERÚ; (forthcoming, in a book to be published by the Inter-American Development Bank).

Sagasti, Francisco (2004), “Hacia un cambio en favor de los pobres en el Perú: el papel de la comunidad internacional”, (forthcoming, in a book to be published by the Instituto de Estudios Peruanos).

Sen, A.K. (1999), *Development as freedom*. Oxford University Press:Oxford.

Sen, A.K. (2000), “The ends and means of sustainability”, Keynote address at the International Conference on Transition to Sustainability: May 2000:
http://www.iisd.org/pdf/sen_paper.pdf.

Sen, A.K. (2002), *Rationality and freedom*, Cambridge, Harvard University Press.

United Nations, Human Rights in Development, web site:
<http://www.unhchr.ch/development/right.html>.

-- -- -- -- --