



大会

Distr.: General
7 May 2019
Chinese
Original: English

人权理事会
第四十一届会议
2019 年 6 月 24 日至 7 月 12 日
议程项目 5
人权机构和机制

发展对享有人权的贡献

人权理事会咨询委员会的研究报告



一. 导言

1. 人权理事会第 35/21 号决议请咨询委员会开展一项研究，探讨发展如何促进人人享有所有人权，尤其是总结最佳经验和做法，并在人权理事会第四十一届会议之前向理事会提交报告。理事会在决议中欢迎通过《2030 年可持续发展议程》，包括其中不让任何一个人掉队的承诺，并重申在所有三个方面实现可持续发展有助于促进和保护所有人的人权。理事会还重申，《2030 年议程》是规模和意义空前的一项议程，被所有国家接受并适用于所有国家，而可持续发展目标和具体目标是一个整体，不可分割，具有全球性并普遍适用，顾及各国的国情、能力和发展水平，并尊重各国的政策和优先事项，同时又与相关国际规则和承诺保持一致。理事会还申明发展极大地促进了人人享有所有人权，重申赤贫现象的存在妨碍充分和切实享有人权，立即减轻并最终根除赤贫现象必须始终是国际社会高度优先的一项工作，应加强努力争取实现这一目标。理事会在决议中吁请所有国家实现民有、民治、民享的以人为本的发展，并请联合国系统所有相关机构调集资源，应各国要求协助其实现可持续和包容性发展。理事会重申各国应互相合作，确保可持续和包容性发展并消除发展障碍，而且国际社会应促进这方面的切实国际合作。

2. 咨询委员会在 2017 年 8 月举行的第十九届会议上听取了专家发言，并为编写本报告成立了起草小组。截至 2019 年 2 月，该小组成员包括穆罕默德·本纳尼、莱兹赫里·布齐德、米哈伊尔·列别杰夫(报告员)、刘昕生(主席)、阿贾伊·马尔霍特拉、迪鲁杰拉尔·巴拉姆勒尔·西图辛格、徐昌禄、谢赫·蒂迪亚内·蒂亚姆和让·齐格勒。向各国政府、联合国相关机构和其他政府间机构、非政府组织、国家人权机构和其他利益攸关方发出了专项调查问卷，答复截止日期为 2017 年 11 月 30 日。后来发出了第二份调查问卷，答复截止日期为 2018 年 6 月 1 日。截至 2018 年 6 月 1 日，收到答复 30 份：16 份来自国家，3 份来自非政府组织，11 份来自国家人权机构。

二. 法律和体制基础

3. 发展权并未将发展简化为纯粹的经济愿望或目标，而是包含对国家和国际层面发展的广泛和全面理解。若干人权文书的各项条款都明确提及发展权，强调发展进程的多层面、多方位和复杂性，以及发展必须具有包容性、平等性和可持续性。

4. 大会在《发展权利宣言》中考虑到一个事实，那就是所有人权和基本自由不可分割且相互依存，而且为了促进发展，必须对公民、政治、经济、社会和文化权利给予同等重视。《宣言》与国际人权文书存在许多惊人的相似之处。人权文书条款和判例体现了发展权的许多要素，如自决；公平分配资源；平等和不歧视，特别是不因性别、年龄、种族和残疾而歧视他人；积极、自由和有意义的参与；问责制和透明度；有关适足生活标准的实质权利，包括食物、水和卫生、住房、医疗服务、教育、就业、享有文化；言论、集会和结社自由；以及国际援助与合作。正如 1993 年世界人权会议所重申的那样，发展权旨在满足人类需要，是所有人权的一个组成部分。各项人权文书规定了国际人权标准，包括不歧视、参与、问责制和透明度原则，可借助适当指标将其用于监测发展权的实现进展，包括发展权问题工作组审议的那些指标。

5. 在落实《2030 年可持续发展议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎气候变化协定》的背景下，应继续促进、保护和实现发展权。这些文书的通过为落实发展权提供了新动力。
6. 落实发展权问题高级别工作队强调了通过推动将发展权纳入发展方案主流而落实发展权的重要性。请各国政府在发展权问题特别报告员和其他特别程序履行其授权任务和职责时充分予以配合。特别报告员与发展权问题工作组密切合作，通过为落实和实现发展权提供必要专门知识，必将为相关讨论带来新的势头。由于最近才确定特别报告员的任务，任务负责人尚未确定一整套良好做法。但是，人权理事会在其第 36/9 号决议中授权特别报告员就落实发展权问题举行一系列区域磋商，以期为促进和实现发展权拟订执行政策和方案的一般准则。2018 年 3 月，在亚的斯亚贝巴举行了非洲区域磋商。¹
7. 所有人权机构、联合国机构和利益攸关方有责任做出共同努力，促进对所有人权文书做出具有发展意义和相互关联的解读，突出强调发展权对于解释或适用这些文书条款、监测这些文书遵循情况的相关性和重要性。这样便可确保为所有人，包括弱势个人，实现经济和社会进步与发展创造必要条件，进而推动实现发展权。
8. 生活在发展中国家、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、冲突和冲突后局势国家以及脆弱国家的人很容易受到伤害，理应为他们采取特殊行动。贫困会滋生冲突，让那么多人身陷毫无意义的暴力循环，还有那么多人丧失生命。太多的金钱花在了军事力量上，而为实现人权的花费则少之又少。²
9. 人权理事会自 2006 年成立以来，在跟踪和分析发展权的促进和实现情况时，采用了全球多边方法。除此之外，还应考虑区域活动，特别是非洲、美洲、中东和东南亚的人权机制，以及伊斯兰合作组织相关的人权机制。考虑南南合作等区域间活动也同样重要。

三. 发展对享有所有人权的贡献之概念背景和全面解读

10. 《发展权利宣言》将发展定义为一项经济、社会、文化和政治的全面进程，其目的是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展及其所带来利益的公平分配的基础上，不断改善全体人民和所有个人的福祉。
11. 现在，越来越需要就更强势、更明确地定义人人享有发展权达成更高度的共识。这样的定义应与其他人权一致，即与所有个人拥有和享有且人人均可向其政府要求的普世权利一致。发展权的内容可根据《宣言》文本加以分析。第 1 条第 1 款规定，发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，在这种发展中，所

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

² 联合国人权事务高级专员对《发展权利宣言》二十五周年纪念活动的闭幕词，可查阅 <https://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11583&LangID=E>。

有人权和基本自由都能获得充分实现。正如《宣言》所定义的那样，发展作为一项人权还必须牢牢扎根于国民经济领域的公平之中。通过援引和行使发展权，是否对已经得到承认的权利，如人类发展所涉及的经济、社会和文化权利，产生任何进一步的增加值？如果仅仅将发展权定义为这些权利的总和，那么提出这个问题就顺理成章了。如果将发展权看作一个进程，就不难看出其增加值：发展权不仅仅是这些权利的一一单独实现，而是其整体的实现，其中考虑了各项权利在特定时间点和时间段的相互影响。同样，加强实现发展权意味着在加强实现一些权利的同时并未侵犯其他权利，亦未减损其他权利的享有。³ 一位国际专家表示，发展权必须被理解为一项综合权利，其涵盖的所有权利，即经济、社会、文化、公民和政治权利应整体得到实现。发展权渗透在所有人权的不可分割性和相互依存性原则之中，这意味着如果任何权利受到侵犯，作为综合权利的发展权就无法得到实现。⁴ 重要的是，《宣言》作为大会的一项决议，其本身不同于人权文书，并未设定任何法律义务。然而，随着这一国际准则逐渐转化为法律，《宣言》便成了法律参照，据以可责成各国政府至少在政治上负责。实现发展权常常被描述为对人权一个“向量”的加强，加强了某一些或至少一项权利，但不侵犯任何其他权利。因此，各项权利之间的相互依存性必然成为规划、监测和评估发展的核心。换言之，一项权利的实现程度取决于其他权利的实现程度。和平、发展与人权毕竟相互关联、相辅相成，彼此之间并无等级关系：发展并非实现人权的先决条件。人权也是权利，尊重人权是一项国家职责。⁵

12. 毫无疑问，国家一级发展权的实现发挥着先导作用。各国政府都为国家提供了制订和实施本国发展战略的资源 and 手段。落实发展权问题高级别工作队为 2004 至 2010 年发展权问题工作组提供了支助。工作队在其报告 (A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2) 中指出，如《发展权利宣言》所示，各个国家对于这项权利的实现负有三个层次的责任：

- (a) 国内责任：通过制订影响各国管辖范围内人员的国家发展政策和方案来履行；
- (b) 国际责任：通过采取和执行影响各国管辖范围以外人员的政策来履行；
- (c) 集体责任：通过全球和区域伙伴关系来履行。

13. 发展权是个人人权与集体人权的统一。两者须保持平衡，两者须相互促进。只有通过个人发展，方能实现集体发展；也只有身处集体之中，个人才能实现全面发展。发展权既是每个人的人权，也是各个国家、民族和整个国际社会享有的人权。因此，发展权须为各国人民共有共享。这既需要各国政府制订符合本国实际的发展战略和政策，也需要整个国际社会的共同努力。

³ Argun K. Sengupta, “二十一世纪发展权的概念阐述”，《实现发展权：纪念联合国〈发展权利宣言〉发布 25 周年文集》(联合国出版物，出售品编号 E.12.XIV.1)，第 70 页。

⁴ Alfarargi Saad, “联合国发展权问题特别报告员”，《南南人权论坛文集》，北京，2017 年 12 月。

⁵ 德国资料。各个国家、非政府组织和国家人权机构对“发展对享有人权的贡献”调查问卷的答复，可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/DevelopmentEnjoymentAllHR.aspx。

14. 平等获得发展机会，共享发展成果，使每个公民都得到全面发展，充分享有发展权，是人类社会的理想追求。就实现发展权而言，人类占主体地位。各国政府应当奉行人民至上的价值取向，视人民为推动发展的根本力量；各国政府应努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

15. 发展权包括受教育权，这是一项非常重要的社会经济权利。教育让人们能够习得各种技能，从而有助于确保获得就业机会、良好生活水平、保健服务和住房，并有可能进一步学习知识，在生活中不断进步。教育不仅带来物质利益，而且让公民能够拓展思维，就善治做出明智选择，并可以选择生活方式，以促进享有全部公民权利和政治权利，同时为了他人权利和公共利益而尊重惯常自由限制。因此，发展权打开了自由而有尊严的生活大门。

16. 贫困是人权的主要障碍。没有物质资料的生产和供给，就难以、甚至不可能实现任何其他人权。发展既是消除贫困的手段，也为实现所有其他人权提供了必要条件，还可发挥人类自身潜能。发展权贯穿于其他各项人权之中，其他人权为促进发展和实现发展权创造条件。发展权的保障最终对经济、文化、社会和环境权利的实现以及公民权利和政治权利的获得都至关重要。

17. 然而，发展中国家希望通过一项具有法律约束力的国际发展权保护公约的意愿却遭到了其他国家的反对和抵制。这种意见分歧造成了政治和意识形态的两极分化和紧张，解释了为加强发展权的法律基础和通用解释而争取普遍支持的努力遭遇失败的原因。⁶ 达成的广泛共识认为，《发展权利宣言》如果得到全面落实，则有可能与其他国际人权文书一道，促成在世界上实现社会公正和持久和平，从而让各国得以为克服结构性障碍和挑战创造有利的国际和国内环境。可是，有关发展权解释和落实的政治辩论和争议仍在继续。尽管通过了新的国际文书和《2030 年可持续发展议程》，但发展权仍未得到充分落实。《2030 年议程》是通过落实发展权而克服充分享有人权的挑战的全球基本指南。为人类福祉服务是包容性持续发展的核心，因此，有人呼吁各国政府采取紧急措施，保护受到威胁的公民权利及其生活水平，解决所有社会不公，促进人人机会均等。

《2030 年议程》强调，发展与人权相辅相成。《2030 年议程》立足于人权，涵盖会员国通过的国际人权文书，并以《发展权利宣言》等其他文书为参考。发展有助于更好地享有人权，因为一旦有更多资源供应，则可增加提供享有诸如健康权、受教育权以及获得食物、水和卫生、住房和社会保障的权利等人权所必需的物资和服务，加强这类物资和服务的可获得性，并提高其质量。发展还有助于实现可持续发展目标。

18. 立足于人权的发展方针有助于确保发展的可持续性，避免对人民产生消极影响，并惠及那些落后的人。以权利为基础的做法既有助于从实质上定义可持续发展，因为阐明了发展所需权利的内容，又有助于从过程上强化发展的有效性和合法性，因为融入了平等、不歧视、参与、问责制和透明度等原则。以人权为基础的方法还提出了国际社会的职责，旨在建立充分实现所有人权的社会和国际秩

⁶ 见 Flavia Piovesan, “发展权：在当代背景下促进和保护人权”，可查阅 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Session18/FlaviaPiovesan.pdf>。

序，这与加强执行手段、重振可持续发展全球伙伴关系的可持续发展目标 17 密切相关。

19. 包容性发展是实现人权的手段。包容性发展的概念最早由亚洲开发银行于 2007 年提出，现已为国际社会广泛接受。包容性发展指所有人、属于所有国家和地区的人的发展。这样的发展吸引所有人参与，并惠及所有人；是全面、平等、公平的发展，其中包括经济、社会和文化发展。包容性是公平分配资源、创造更多资源、避免冲突的关键。⁷

20. 在国际层面，重要的是考虑当前普遍认同的“共同发展”理念，即公平、开放、全面、创新的发展，着力促进包容性发展，为各国人民共享发展权创造必要条件。根据共同发展理念，全球经济治理应以平等为基础，更好地反映世界经济的新现实，增强新兴市场，并加强发展中国家在国际经济工作中的代表性和发言权，确保人人权利平等、机会平等、规则平等，实现发展权共享。⁸

21. 围绕维护发展权的平等、不歧视、参与、问责制和透明度等原则的辩论仍然激烈，制订国家发展政策时应在此之外选择优先事项。一些分析人士认为，经济自由和财产权能够保障所有其他权利的切实、平等享有，这会带来一定程度的繁荣，属于经济增长创造的繁荣，会为实现自我实现提供更多、更好的机会。⁹ 其他分析人士认为，只有消除贫困，方能实现发展权。如果基本生活得不到保障，实现发展权的可能性便微乎其微。¹⁰ 特别是在全球化背景下，发展中国家领导人都面临着一个左右为难的决定，那就是究竟应该优先实现经济增长、然后再更好地促进人权，还是应该先建立一个以尊重基本权利和自由、对话和社会保障为基础的社会环境。¹¹ 预想解决方案可以借鉴现实主义、实用主义、公平确定项目优先顺序及精心规划的做法，也可利用预算和发展战略中调整后的平衡和适当的和谐以及为妥善管理发展与所有人权而进行的精细化资源管理，还可以发挥国际合作和咨询服务的潜力，将其作为增加机会的有力辅助工具。

22. 人权的不可分割性无法阻止某些社会认为一些权利比其他权利更重要。一些西方学者认为，《世界人权宣言》是联合国向全世界传播自由主义实践的努力的一部分，是自由主义的普遍主义表现。¹² 自通过《世界人权宣言》以来，区域和半球讨论产生了其他许多有效的宪章和对《宣言》的解读，其中特别值得注意的是《全面的南方人权观》，其立足点就是按照南方国家区域人权文件和实践对《宣言》的解释。《全面的南方人权观》是 2017 年一家学术机构响应中国国家主席关于“构建人类命运共同体”的号召而编写的一份报告，其结论认为，南方社会通常认为生存权和发展权是至高无上的，因为这些权利涉及人类尊严，而这

⁷ María Soledad Pérez Tello, “南南包容性发展与实现人权”，《南南人权论坛文集》。

⁸ 中国材料。

⁹ Luis Alberto Larrain, “太平洋联盟与一带一路：通过经济自由促进人权”，《南南人权论坛文集》。

¹⁰ Yanjun Cheng 和 Pai Li, “发展权的中国实践：中国扶贫减贫”，《南南人权论坛文集》。

¹¹ Brice Constant Paillat, “构建人类命运共同体：南南人权发展的新机遇”，《南南人权论坛文集》。

¹² John Charvet 和 Eliza Kaczynska-Nay, 《自由计划与人权：世界新秩序理论与实践》(剑桥, 剑桥大学出版社, 2008 年), 第 3-5 页。

是所有人权之源。中国政府于 1991 年发表的《人权白皮书》已明确了生存权的重要性。¹³ 这有时也称作“谋生的权利”。西方国家则提出了另一种解释。例如，西班牙政府的最终目标是通过消除贫困为人类发展做出贡献，这当然会促进充分实现基本人权。政府的目标是巩固民主进程和法治，促进减少不平等以及易受极端贫困和危机影响的脆弱性，向最贫困人群推出经济机会。为了实现这一目标，政府将加强以基本社会服务为重点的社会凝聚力系统，同时促进妇女权利和性别平等，并对人道主义危机做出高质量响应。其目的是与伙伴国家一道，建立致力于发展的全球公民身份；努力保障法治和人权；帮助其他国家支持司法系统改革，加强司法机构，让全体公民能够平等地诉诸司法系统，保障有效的司法保护和公平审判权。西班牙将推行对违反国际人道主义法和侵犯人权行为的问责制。¹⁴

23. 发展权的落实缺乏具体基准，这是更好地评估发展如何促进人权的一项挑战。发展标准和次级实施标准的制订带来了希望，可减轻对发展权概念解释模棱两可的一些法律关切。发展权问题工作组完成了对落实发展权问题高级别工作队报告(A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2)所列发展权标准草案和相应次级实施标准的二读工作，目的是从次级标准 1(h)(二)之二开始，对标准加以完善(见 A/HRC/33/45)。在这一背景下，人权指标是评估发展对享有人权的贡献程度的一个重要工具。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)题为“人权指标方法”的框架可能是进行这种评估的有益参考。许多国家，特别是拉丁美洲国家，已经采用了这一框架。

四. 确保发展对享有包括发展权在内的所有人权的贡献： 主要挑战和积极做法

A. 挑战

24. 在全球层面上，支持国家可持续发展议程面临的主要挑战之一是《2030 年议程》的缺失要素：缺乏明确界定的独立而强有力的机制来责成各国政府对落实可持续发展目标的承诺负责。现行工具经过了可持续发展高级别政治论坛的同行评审，即使相关且一致，也并非面面俱到。许多国家尚未制订或提出这类审议机制，更难以让民间社会组织参与。为了成功地让民间社会组织和其他合作伙伴在国家层面参与落实《2030 年议程》，另一个具有挑战性的问题是需要推广多种机制，以确保其参与国家和地方各级落实可持续发展目标的政策和计划的设计、规划和监测阶段。

25. 主要的挑战或障碍在于以人权为基础的方法在指导发展政策方面力度不够。政府的组织和结构方式因此显得缺乏相互依存的系统性方法，而这是理解和表述基于人权和社会权利观点的根本方法。国家、地区和地方各级从上到下形成了一

¹³ 中国材料。另见 Tom Zwart, “构建人类命运共同体：全面的南方人权观”，可查阅 www.chinahumanrights.org/html/2017/PAPERS_1212/9843.html。

¹⁴ 西班牙材料。

种垂直组织，对社会上的一切日常需求置之不理，人权和社会权利对政府组织方式不产生任何影响，政府的限制在各个层级上便显得高度分散。

26. 由于以人权为基础的方法本身经不起考验，因此所有这些考虑欠周的改革，虽然对人民产生了影响，但通常并未满足他们真正的需求。因此，亟需的规划和管理转型也同样缺乏力度。

27. 可持续发展理念要求以综合的眼光看待所有可持续发展目标，采取一种主要通过累进制税收政策和普遍社会保障服务融合社会保障制度和财富再分配措施的办法，结合较高生产率和累进制税收政策带来的按购买力平价计算的国民生产总值增长而实现的财富再分配。

28. 为了对现行模式提出一种替代办法，有必要了解社会政策一体化的复杂性，并采取系统方法。具体而言，有必要将经济政策和社会政策结合起来，这意味着要采取不同的经济方略，以加强环境正义和社会正义的可持续性。¹⁵

29. 发展与包括发展权在内的人权之间的关系一直是人们不断辩论的主题。分歧关于各个国家在实现发展权方面的责任性质以及较之于国际秩序、发展合作和全球治理等方面的国际义务，对国家义务的国家层面的强调程度，如个人权利以及相应的国家责任、法治、善治和打击腐败等方面的国家义务。透过这些辩论可以看出，《2030 年议程》立足于《世界人权宣言》、国际人权文书、《联合国千年宣言》和“2005 年世界首脑会议成果文件”，并以《发展权利宣言》等其他文书为参考。这意味着承认，只有在实现人权的前提下才能获得发展，同样，也只有获得适足水平的发展才能充分实现人权。发展与包括发展权在内的人权之间相互关联、彼此依存。¹⁶ 一个国家如果无视经济和社会发展需求，就会导致其领土范围内对人权的整体破坏。因此，发展是实现人权的根本途径。

30. 适用根据《发展权利宣言》制订的发展框架和响应发展权问题工作组请求五年之后，落实发展权问题高级别工作队意识到落实发展权的最大理论和实践挑战是将人权的概念方法与经济学协调。换言之，挑战在于维持对人权的整体观，实行旨在最大限度地增进所有个人和人民福祉的不可分割和相互依存的准则，同时根据促进公平增长的健全经济政策处理发展问题。¹⁷

31. 发展权问题特别报告员指出，政治化和缺乏投入是实现发展权面临的挑战。政治分歧导致联合国机构和民间社会组织在促进、保护和实现发展权方面参与水平低下(A/HRC/36/49, 第 30 段)。尽管发展权的概念逐步演进，并纳入了一些国际和区域文书及国家宪法，但总体认识水平和参与落实的水平依然低下。发展的进展并不均衡，特别是对非洲、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家以及更广泛的发展中国家人民而言。此外，基层组织对发展权的认识水平低下，进一步阻碍了宣传工作。特别报告员还指出了世界经济发展方面影响落实发展权的一些全球不利趋势：全球金融和经济危机、能源和气候危机、越来越多的自然灾害、新型全球流行病、多个部门自动化程度的提高、腐败、非法资金流

¹⁵ 世界卫生和社会保障社会论坛资料。

¹⁶ 发展权问题特别报告员的材料。

¹⁷ 落实发展权问题高级别工作队，“发展权实践：临时经验教训”，《实现发展权：纪念联合国〈发展权利宣言〉发布 25 周年文集》(联合国出版物，出售品编号 E.12.XIV.1)，第 469 页。

动、公共服务私有化、财政紧缩和其他措施、以及全球人口老龄化，包括发展中国家人口老龄化。民族主义倾向抬头以及抛弃国际团结与合作的相关趋势可能进一步削弱国际治理。应对这些挑战需要所有相应的利益攸关方在国家和国际两级同心协力。

32. 对发展政策带来的人权享有情况的评估取决于参与落实可持续发展目标的程度，而这与确保提供充分统计数据、促进有效的参与性监测和审议机制密切相关。将国家统计系统与要求标准挂钩的过程虽然对落实可持续发展目标相关的许多方面、以及这些系统为了覆盖边缘化群体并让这些群体参与而进行适应和本地化的能力都至关重要，但许多国家却仍未予以启动或让其具有充分参与性。为了实现那一点，提供适当分类的数据集是重中之重，应确保对选择和监测数据集工作的参与程序。《2030 年议程》的不可分割和全球性决定了支持各国落实可持续发展目标的另一项重大挑战。各项目标之间的相互依存性和联系需要创新型综合方法，需要所有部委和政府部门的参与，方能启动落实《2030 年议程》的交叉方案。这种相互依存性要求各国政府在本国适应和落实可持续发展目标过程中制订总体战略，从而形成能够融合部门政策并促进政策审查以改进政策与《2030 年议程》的一致性的进程。就这方面而言，各国政府不仅应在国家战略范围内列出现行政策框架，而且应予以评估和修订，并深入分析差距，以便有效落实《2030 年议程》。许多国家政府已启动了这一进程，而这一进程往往需要更远大、更具有参与性的方法和机制，以确保可持续发展的政策连贯性。各国实现可持续发展目标的另一个明显广泛存在的挑战是，尽管在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中做出了承诺，但所有各级财政资源的动员却并不充分、不一致，这可能会严重破坏《2030 年议程》的落实。

33. 在不同情况下，促进享有人权所面临的一些挑战成为支持落实国家可持续发展议程的真正障碍。最相关的挑战是：

(a) 人民和民间社会组织对规划和执行进程以及对国家战略的设计和通过参与程度不足。但让国际利益攸关方备受鼓舞的是，各国都在努力确保地方参与，包括妇女、儿童和残疾人的参与；

(b) 在通过国家可持续发展战略的过程中，确保政策一致性框架和在具体部门政策战略不符合《2030 年议程》时进行修订的工作不力；

(c) 缺乏明确界定的参与性监测和审议机制；

(d) 对国家可持续发展议程的本地化和量身定制程度不足以解决更边缘化群体和区域的问题。一些政府部门不愿依法落实国家协调机构的建议。这种不愿意的态度削弱了政府在保护和促进人权以及善治原则方面的有效性。有些国家政府，甚至是稳定国家的政府，无视区域发展中明显的不平等、工资停滞或社会领域的各种不足之处；¹⁸

(e) 财政资源调动不足。尽管主张改进预算，并在可能的情况下寻求发展伙伴的支持，但政府机构一直面临财政约束，这妨碍了它们有效履行职能和开展

¹⁸ 见 Steve Coll, “特朗普赖以执政的猜疑”，《纽约客》，2017 年 12 月 22 日。

所规划的活动，也妨碍了其独立性。预算资源不足，而且还缺乏电脑和运输工具等适当工作设备；

(f) 针对一些国家及其经济，特别是处于战争或内部冲突局势的国家(如阿拉伯叙利亚共和国)采取的单方面胁迫措施无视《2030 年议程》宗旨和目的及其可持续发展目标；¹⁹

(g) 非法资金流动对各国调动国内收入的能力存在不利影响，而投资条约规定则限制了各国贯彻工业发展政策的能力；²⁰

(h) 未能在社会生活中纳入或保护弱势和边缘化人员，包括生活贫困者、少数群体、土著人民和残疾人，亦未消除对他们的歧视；

(i) 发达国家经济持续疲软，这减少了通过工业政策、非自愿移民、气候变化政策、快速技术转型和人口增长来实施发展战略的机会。²¹

34. 有必要强调，普通公众，有时甚至是政府官员，对《2030 年议程》和可持续发展目标普遍缺乏了解。²² 有关《2030 年议程》的资料往往只留给内部人士，而公众对《议程》及其内容一无所知。对可持续发展目标普遍缺乏了解，也对国家和地方各级处理与战争、结构性贫困或大规模移民等全球议题有关的社会日常问题的能力产生了消极影响。虽然普通公众知道需要处理各种社会紧急情况，但他们对《2030 年议程》一无所知，对国际层面为消除其中一些紧急情况的原因而商定的战略仍毫不知情。这种知识的缺乏究竟是因为缺乏政治意愿，还是仅仅因为低估了这一全球、普遍《议程》的潜力？这很难厘清。应优先考虑加强全球宣传工作，以提升对可持续发展目标的认识，例如，应将这些目标与世界每天面临的问题和紧急情况系统地联系起来。这会让人们充满希望，认为存在基于全球共识、旨在克服影响各个国家和社会的危机的国际计划和全套措施。

B. 积极做法

35. 既定或预期做法的许多模式已经过测试并有充分记录。人权社区发展项目的一个例子是菲律宾人权委员会和新西兰人权委员会之间的双边方案，其重点是菲律宾选定的三个土著社区和新西兰相应的毛利社区。该项目产生的文件说明了人民直接参与其自身发展的重要性，地方政府充分参与的事实显示了符合发展权原则的有效治理的重要性。²³

36. 印度政府通过了一项包容性发展战略，创设了有法律保障支持的各项权利，保障对个人福祉和融入社会的经济社会主流至关重要的生活方面。政府致力于实现信息权、工作权和受教育权。“集体努力、包容性发展”的愿景是印度发展议

¹⁹ 阿拉伯叙利亚共和国资料。

²⁰ Bat-Erdene Ayush, “在南南合作下实现包容性发展和人权”，《南南人权论坛文集》。

²¹ Vicente Yu, 南方中心副执行干事，在咨询委员会第二十届会议上的专题介绍，2018 年 2 月 21 日(见 A/HRC/AC/20/2)。

²² 金沙萨跨学科研究中心资料。

²³ 见 Virginia B. Dandan, “国际团结、发展权与变革推动者”。人权理事会关于“如何促进实现发展权：在政策与实践之间”的小组讨论会(日内瓦，2011 年 9 月 14 日)。

程的基石，若干政府方案均以实现这一愿景为目标。“总理人民财富计划”是世界上规模最大的金融普惠方案。印度政府利用该计划，加上生物识别系统和移动电话，直接向 3.29 亿受益者发放了 1.6 万亿卢比(250 亿美元)。2016 和 2017 年期间，《圣雄甘地全国农村就业保障法》的实施为弱势个体创造了超过 20 亿人/日的就业机会。根据新的方案，超过 1.3 亿人有了人寿保险和意外保险。正在向贫困家庭提供直接经济援助，争取到 2022 年前保证实现居者有其屋。超过 8 亿印度人通过公共分配系统获得负担得起的粮食。午餐计划为 1 亿小学儿童提供营养餐，并向农民发放了 6200 万张土壤健康卡，促进了适应气候变化的可持续农业。2200 多万家庭在“总理光明计划”下接入了液化石油气，而“拯救女儿、教导女儿”计划则为女童提供了全套福利服务。²⁴

37. 中国政府高度重视落实《2030 年议程》，将落实工作同执行《国民经济和社会发展的第十三个五年规划》(“十三五”规划)等中长期发展战略有机结合。2016 年 9 月，中国出台《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》，秉持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，从战略对接、制度保障、社会动员、资源配置、风险管理、国际合作、监督评审机制等方面入手，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。政府一直在各部门落实《2030 年议程》，并在多个可持续发展目标上实现“早期收获”。²⁵ 中国努力在三十年内实现了 8 亿人口脱贫，这是《2030 年议程》的重要目标之一。²⁶ 中国 13 亿多人民解决了温饱问题。中国政府在答复调查问卷时表示，中国被联合国誉为“过去 30 年间发展最快的国家之一”。中国的国家发展战略以不断保障和实现人民的发展权为基本目标。政府先后提出了“三步走”战略、21 世纪上半叶现代化建设的“新三步走”发展战略、“全面建设小康社会”战略和“两个一百年”目标，呼吁尊重和保障人权，并将其确立为全面建设小康社会的重要目标。

“十三五”规划坚持新发展理念，按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，注重人人机会平等，保障基本民生，着力促进人民福祉。该规划旨在实现全体人民共同迈入全面小康社会，为全面促进包括发展权在内的所有人权提供了强有力的政策框架。中国成立了由 43 个政府部门组成的部际联席会议机制，全面推进实施《落实 2030 年议程国别方案》，并取得了丰硕成果。《落实 2030 年可持续发展议程进展报告》全面总结落实举措和进展，为各国落实可持续发展议程提供有益借鉴。自 2009 年以来，政府先后制订和实施了三份国家人权行动计划，不断加大各项人权保障力度，人民生活水平和质量进一步提高。促进经济、社会、文化权利的工作全面加强。公民权利和政治权利得到切实保障。全社会尊重和保障人权的意识明显提升。国际人权交流与合作不断推进。中国特色社会主义人权事业迈上新台阶。在实施国家人权行动计划过程中，政府把保障发展权放在了首要位置，着力解决好人民最关心、最直接、最现实的问题，确保全体社会成员享有平等参与推动经济和社会发展的权利。此外，政府还制订了经济、文化、社会和环境发展方面的专项行动计划，除其他外，涉及扶贫、互联网、创新、科技、

²⁴ 见 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15836India.pdf>。

²⁵ 见中国外交部，《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告》(2017 年 8 月)。

²⁶ Yanjun Cheng 和 Pai Li, “发展权的中国实践”。

贸易、区域发展、社会保障、教育、医疗和环境。这些行动计划旨在切实保障所有公民的各项人权，包括少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的人权。²⁷

38. 在西班牙，国家核准了所有国际人权文书，并在迄今为止指导西班牙合作努力的所有五项总计划中予以了充分支持。政府一边实施若干战略，如建设和平战略、妇女与建设和平行动计划及文化与发展战略，一边继续推进西班牙大使馆和西班牙国际发展合作署海外合作股的工作。政府通过与多边发展组织的国家伙伴关系框架和战略联盟协议及西班牙国际发展合作署开展工作。²⁸

39. 2017 年 10 月，意大利政府完成并通过了《国家可持续发展战略》，该战略草案曾在 2017 年可持续发展高级别政治论坛自愿国别评估阶段期间进行过介绍。战略目的是确定一个战略框架，为可持续的未来奠定基础，并从长远角度调整国家改革路线。将可持续发展目标纳入国家经济、社会和环境方案的道路还很漫长，但国家战略是多层次、多利益攸关方进程的第一步，旨在将一系列部门政策文书和国家计划融合到一个单一的政策框架中。接下来的步骤是将现行单一政策措施与可持续发展目标的具体目标更有力、更有效地融合在一起，建立跨部门协调机制，以便在现行政策与落实《2030 年议程》所需的新政策或修订政策之间形成协同作用。非政府组织教皇约翰二十三世协会执行的最具创新性的大规模项目之一是一个共享联盟旗下的社会合作社网络，旨在让弱势个体和残疾人融入社会和就业市场。²⁹

40. 坦桑尼亚联合共和国制订和执行了若干发展政策和方案。人权和善治委员会以在宪法授权范围内广泛发挥作用为宗旨，牵头制订和实施了《2013-2017 年国家人权行动计划》。³⁰ 该计划建立了通过具体活动和行动保护和促进人权的综合国家系统。政府在该计划下，除其他外，力求将人权纳入主流，并促进在国家发展政策和计划方面采取以人权为基础的方法。³¹

41. 在肯尼亚，政府为了实现全民教育，制订了国家游牧教育政策框架。同时，为了增加就业机会和减少贫困，政府着力实施议会 2015 年核准的《国家就业政策和战略》、女工程师培训方案、减贫战略文件、2030 年愿景、第一个中期计划和第二个中期计划。³²

42. 在老挝人民民主共和国，政府在建设法治国家的政策范围内实施《法治发展的法律部门总体规划》，为人民更好地享有人权而创造有益、有利的法律环

²⁷ 中国材料。

²⁸ 西班牙材料。

²⁹ 教皇约翰二十三世协会资料。

³⁰ 《国家人权行动计划》由政府通过宪法和法律事务部制订。制订过程于 2008 年启动，有许多关键的利益攸关方参与，包括政府部门、民间社会组织、联合国和学术机构的代表。

³¹ 坦桑尼亚联合共和国人权和善治委员会资料。另见 Anthony Kanyama, “实现南南发展权——以减贫、卫生、教育、就业为例”，《南南人权论坛文集》。

³² Kariuki Claries Gatwiri, “实现南南发展权：肯尼亚案例研究”，《南南人权论坛文集》。

境。政府将减贫作为《第七个国家社会经济发展计划》的优先事项。具体而言，其目标是在 2020 年之前摆脱最不发达国家地位。³³

43. 丹麦政府于 2017 年 3 月发布了《可持续发展目标国家行动计划》，列出了丹麦计划追求和实现可持续发展目标的途径。丹麦人权研究所同许多利益攸关方，特别是丹麦国际开发署，建立了伙伴关系，实施多项方案，以推广基于人权的实现可持续发展目标方法。该研究所印发了许多将人权与可持续发展目标挂钩的文件，例如，关于可持续发展目标和人权监测的文件。³⁴

44. 阿拉伯叙利亚共和国已做出减轻战争后果的努力，并在该国大部分地区恢复安全与稳定。政府正努力为重新制订发展道路创造条件，并已着手危机后国家发展方案的工作，其重点是社会正义、人权、社会凝聚力和归属感，加强参与发展并享有发展成果，促进经济增长和持续发展。³⁵

45. 当前发展对话中的南南合作概念出现于 1970 年代，与围绕国际经济新秩序的对话密切相关。国际经济新秩序旨在克服过去几十年遗留下来的不对等和差距，并为传统南北关系提供一种替代办法。南南合作尽管在 2000 年代遭遇了许多挑战，但还是激发了一股新的乐观情绪，认为存在鼓励加强半球伙伴关系和团结的新机遇。这种鼓励不仅对经济和技术关系产生了积极影响，而且对民间社会问题也产生了积极影响。有证据表明，整个南方出现的新的国家组合加强了伙伴关系水平(见 A/66/229)，包括巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非组成的“金砖国家”；印度、巴西和南非组成的“印巴南”；以及我们美洲玻利瓦尔联盟—人民贸易协定。³⁶ 在南南合作框架下，中国为发展中国家减少贫困、改善民生、保护生存权和发展权提供了援助和支持。³⁷ 2017 年 12 月举行的首届南南人权论坛通过了《北京宣言》，其中总结了该领域的学术和实际预期和抱负。³⁸

46. 非洲联盟正在执行《2063 年议程：我们希望的非洲》。七项主要愿望中有五项强调了促进发展权。非洲联盟宣布 2017 至 2026 年为“非洲人权和人民权利十年”。³⁹

³³ Vilayluck Seneduangdeth, “老挝人民民主共和国通过减贫、教育、卫生和就业实现发展权”，《南南人权论坛文集》。

³⁴ 丹麦人权研究所资料。

³⁵ 阿拉伯叙利亚共和国资料。

³⁶ Mohammad Reza Ghaebi, “南南合作与实现发展权：挑战与机遇”，《南南人权论坛文集》。

³⁷ 中国材料。

³⁸ 见 http://p.china.org.cn/2017-12/10/content_50095729.htm。

³⁹ Bamazi Kossi Tchaa, “实现南南发展权：减贫、卫生、教育和创造就业实例”，可查阅 http://www.chinahumanrights.org/html/2017/PAPERS_1212/9849.html。

五. 结论和建议

A. 结论

47. 落实发展权所涉问题关系到全球经济和国内政策的所有方面，影响到全体人民和所有个体福祉的不断改善。既实现发展又保障人权的必要性并非不迫切，也不属于不切实际的希望。但为促进人权之外的目的而设立的全球和区域机构以及设立这些机构的各国政府难免会予以抵制。

48. 根本的一点是让尽可能多的国家参与维持国际社会在发展和人类安全相关基本问题上日益发挥的积极作用。其中，发展是一个社会变革问题，基本作用是促进享有人权。利用从积极和消极经验中汲取的教训来更有效地采取行动，方有可能改善生活条件。经济问题虽然是一个重要问题，但并非人类发展的唯一因素。国际交流的经验往往会对发展产生更深远的影响。

49. 人权是发展进程的起点，而不是终点。发展的过程和目的应以人权为基础。可取做法表明，在国内和国际上采取以人权为基础的方法，可改善可持续发展努力并提高投资回报。人权原则和标准为如何实现人人自由并保持尊严提供了指导，办法是建设公共和私营机构的能力，以最边缘化群体为重点加强社会凝聚力，在法律和制度框架内保障人权权利，以及制订民主进程。

1. 发展有益于国家繁荣

50. 每个国家的发展都有助于提高其人民的生活水平和福祉。贫穷落后会让国家陷入混乱。只有在和平与稳定的局势下，一个国家及其社会才能建立人人享有全部人权所必需的基本环境。国家的发展和稳定与人权的享有息息相关。因此，一个国家可持续的经济社会发展，加上民主和法治，有利于更好地平衡社会各阶层之间的社会关系，有利于创建一个公正、繁荣、和谐的社会，有利于更好地保护人权，增进人权的享有。

51. 国家发展水平决定了在一个国家享有经济、社会和文化权利的程度。当一个国家提高其发展水平时，便有更大的能力进一步促进享有经济、社会和文化权利。

52. 一个国家的发展还涉及其管辖范围内公民权利和政治权利的享有。发展有利于提高人民教育水平，强化文化和道德价值观。一个国家的全面发展，特别是在教育、文化和法律方法(知识)领域的发展，可以为国内实现民主、法治和善治促进和提供道德基础，强化人们对人权的理解及其自觉行使人权的意愿。为了今世后代的利益，发展应促进每个人精神和道德的积极进步，并应抗击对人类进步的威胁。在这方面，发展可以作为享有政治权利的基础。发展还为实现公民权利和政治权利提供物质基础。

2. 发展积极促进享有全部人权

53. 发展和人权是实现和谐、公正社会的两大重要支柱。这两个支柱相互依存、彼此促进。发展不仅指一个国家的经济发展或任何具体发展项目，而且指包括个人和社会在内的全体人民的全面发展。发展是促进和推进人权的过程，是实现人权的根本途径；经济发展是充分实现人权的必要基础。促进人权是发展的目的，

是在发展过程中逐步发生的自然过程。把发展问题与人权问题视为一对矛盾的看法并不合理。认为没有人权就没有发展、或者没有发展就没有人权的观点也是错误的。

54. 随着国家的发展，将为享有人权创造更多条件。假设善治和保护人权的原则是一座高楼大厦，那么在没有经济和社会发展作为坚实基础的情况下，将很难建造上层建筑。如果确保了坚实稳定的发展基础，一个国家保护人权的各项工作就会更加有效。

55. 消除贫困是对发展的最重要要求之一，是享有人权的物质条件。许多贫穷和最不发达国家的经历表明，贫困是享有全部人权的一大障碍。贫困会滋生危及人权的冲突和暴力。为了消除贫困，就必须发展。如果一个人生活在极端贫困之中，缺乏基本生活条件，食不果腹，无法得到基本教育和医疗，就不能行使和享有其基本人权。

56. 一个国家或区域的贫困不能成为国家或区域当局侵犯人权的理由或借口。但如果缺乏食物、衣物和发展等基本生存条件，基本人权的享有就会受到严重限制。贫困为侵犯人权提供了空间。

57. 国际社会应展开合作，通过全面、开放、平等的合作，包括向发展中国家提供经济和社会援助，实现可持续发展目标，改善享有全部人权的条件等，促进所有国家共同发展。为了促进各国的共同发展并保障享有全部人权和基本自由，所有国家政府应相互合作，平等交流，推进所有各国的经济和社会发展，普遍改善人人享有全部人权的条件。

58. 南南合作为发展中国家消除贫困、实现发展开辟了新的机遇。南南合作是发展中国家实现自力更生和社会进步的重要渠道。发展中国家之间的相互理解与合作，应着力为促进发展和充分享有人权创造适当条件，重视普遍实现发展权。

B. 建议

59. 联合国机制、人权高专办和所有利益攸关方应在促进各国共同发展方面越来越多地发挥作用，具体而言：

(a) 大会、经济及社会理事会和人权理事会应适当重视对发展权、发展问题及其影响的建设性审议；

(b) 人权高专办应在平等基础上，促进所有各国以基于人权的方法实现发展，以基于发展的方法保障人权，并致力于所有各国的能力建设和享有人权的条件改善，包括如人权理事会关于发展权的第 39/9 号决议所概述，根据与在发展权背景下享有人权直接相关的联合国系统内各机构之间的协调；

(c) 在处理专题问题和国别问题时，人权特别程序和条约机构应考虑“国家发展水平”的概念和联合国相关发展机构的发展统计，并以其为指导。

60. 按照《联合国宪章》的宗旨和原则，所有国家对促进和保护人权和基本自由具有同等义务和责任，应为实现《世界人权宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》及其他国际人权文书赋予的各项权利，无歧视、无区别地做出同等努力。

61. 同时，由于不同国家的经济和社会发展水平不同，因此，尤其是在发展中国家，存在着妨碍实现人权，特别是经济、社会和文化权利的某些物质障碍和条件限制。所有国家都应参与为发展而奋斗。所有国家都应将消除极端贫困作为优先事项，以便为充分实现全部人权和基本自由创造更好条件。

62. 联合国应继续适当重视在发展中国家面临人权保护的具体挑战时为其提供援助。

63. 为更好地促进和保护人权而实现国家发展应成为各国政府发展规划的一个目标。联合国各机构，特别是那些负责发展和人权的机构，应为所有国家保护人权做出实际贡献，以便实现普遍发展，消除侵犯人权的行为，并为尊重人权提供条件。

64. 现阶段评价发展对话的不同范围、机制和框架时，可以通过如下方式加强关注在落实发展权范围内发展对享有人权的贡献：

(a) 强化概念的明晰和方法的一致，推广积极的体制经验，特别是就落实发展权问题高级别工作队而言。从这三个因素汲取的教训有助于发展权问题工作组进一步改进和加强其合作努力，以便按照人权委员会第 1998/72 号决议和人权理事会第 4/4 号决议完成其授权任务；

(b) 根据具体实施条件，制订独立的成套准则。未来文件可根据其预定的具体实施条件，因事制宜，采取不同法律性质的多部门成果形式，并可通过高级别工作队制订、工作组核可的发展权框架，在发展对话中融入人权问题；

(c) 促进跨学科、多利益攸关方进程，采用基于人权的方法实现发展权，包括对现行人权机制的补充作用进行体制设计，最终以特设专家机构取代高级别工作队；

(d) 支持发展权问题特别报告员的倡议，继续就切实落实发展权的良好做法进行区域磋商，以便确定全套良好做法。

65. 从人员、财政和其他资源方面加强人权高专办的发展和权利科。

66. 就在联合国系统内，特别是在人权高专办内部，设立研究和实施机构(如人权发展基金)进行可行性研究，负责研究和落实发展对充分享有全部人权和基本自由的贡献。人权理事会可考虑是否可能拓展发展权问题工作组和发展权问题特别报告员的责任，包括：

(a) 向联合国各机构，特别是人权领域机构，提供所有国家人权发展和享有情况的基本资料；

(b) 提供国家发展数据和人权数据，作为相关背景材料，供人权特别程序在处理人权问题时考虑；

(c) 为国家发展和促进人权提供项目支助；

(d) 在各国开展人权领域的发展和能力建设项目；

(e) 与联合国各专门发展机构建立定期联系，建立信息共享平台。

67. 就发展和促进人权问题举行讨论会，继续在学术层面关注这一专题。

68. 人权理事会应指导咨询委员会继续根据本报告开展相关研究，并请各国考虑以下几方面后就联合国和各国政府有关发展对享有人权的贡献的活动编制指南：国际社会开展的活动和发表的观点，包括为纪念《世界人权宣言》发表 70 周年而开展的活动和发表的观点；各国对《世界人权宣言》和其他国际人权文书的态度；以及就《2030 年议程》取得的定期进展。
