



人权理事会

发展权工作组

第十七届会议

2016年4月25日至5月3日，日内瓦

临时议程项目4

审查发展权落实进展情况

发展权落实标准

发展权工作组主席兼报告员的报告

主席兼报告员：扎米尔·阿克拉姆(巴基斯坦)

概要

本报告由发展权工作组主席兼报告员依照工作组在 2015 年 4 月 27 日和 9 月 1 日至 4 日举行的第十六届会议上所做决定编写。

除考虑到《发展权利宣言》之外，主席兼报告员研究了现有各种与发展权有关的国际文书，特别是大会和人权理事会以协商一致方式通过的决议。主席兼报告员还研究了前几任主席和受命就发展权各方面内容发表意见的工作组所作的贡献，以及会员国、国际组织和民间社会组织提出的意见。

主席兼报告员在报告中指出，尽管在落实发展权方面存在只能通过长期办法解决的障碍和挑战，但是各方普遍认同，发展权是所有人权的组成部分，这些人权不可分割且相互关联；因此，需要采取切实可行的务实办法处理发展问题。采用这样的办法，应该以商定的表述方式为基础，克服上述障碍和挑战，重点落实被普遍接受的核心发展目标，例如消除贫困、饥饿和缺水现象，促进住房、教育和性别平等。就上述各项发展目标建议的标准，为实现这些目标提供了路线图或行动框架。这些标准也采用了普遍认可的表述方式，以便确保不



会引起争议并在最大范围内得到支持。有限几项目标的落实标准，可以为最终实现全球发展议程的更广泛目标奠定基础。

一. 引言

1. 在 2015 年 4 月 27 日和 9 月 1 日至 4 日举行的第十六届会议上，发展权工作组请主席兼报告员根据联合国有关决议和文件，包括《发展权利宣言》、有关国际公约和决定及国际商定的发展目标，拟订一套发展权落实标准，供工作组审议。
2. 根据工作组的要求，主席在日内瓦和纽约与各会员国、有关国际组织和其他利益攸关方代表(包括民间社会成员)举行磋商，编写了本文件。主席要特别感谢所有曾单独或共同为编写本文件提出建议的国家、国际组织和民间社会组织。
3. 本文件编写期间，主席还考虑到前几任工作组主席所做的工作，以及自 1986 年通过《发展权利宣言》以来撰写的内容广泛而丰富的报告、研究报告和评注。
4. 为了按照工作组的要求起草和拟订标准，主席首先引用了《韦氏词典》所载“标准”一词的定义，即“被视为可接受或应该达到的质量水准或结果”。主席认为，该定义为拟订发展权标准提供了简单可行的依据。至于“发展”的概念，主席采用了《发展权利宣言》本身序言部分第二段中的定义，即“经济、社会、文化和政治的全面进程，其目的是不断改善全体人民和所有个人的福利”。
5. 主席在拟订标准时采用的方法是，首先查明妨碍落实发展权的各种挑战和障碍。确定这些问题时，主席借鉴了国际社会商定的主要规范；除《发展权利宣言》之外，这些规范也为发展权奠定了理论基础。主席采用的方法还考虑到有关国际公约和文件，以及大会和人权理事会通过的各项决议。
6. 本文件结论部分载有建议，提出了一套在国家、区域和国际层面落实发展权这项人权的标准，还提议在所有三个层面自愿评价落实情况。

二. 落实发展权方面的挑战和障碍

7. 在拟订这套标准时，主席充分认识到落实发展权方面的各种分歧、挑战和障碍。其中包括一项根本性分歧，即发展权实际上是否是一项人权。另一项分歧涉及发展权是个人权利还是集体权利的问题。此外，虽然一些国家呼吁就这项基本人权通过一项公约，但还有些国家强烈反对这种做法。主席认为，这些矛盾可以本着合作与妥协的精神解决，特别是由于所有人权都是相互关联和相互依存的。此外，所有商定的国际法文书，包括人权法文书都具有共同点，涉及人类福祉的所有方面——公民权利和政治权利，以及经济、社会和文化权利。主席认为最重要的一点是，如果不满足人的需求，任何人权都得不到保障。
8. 落实发展权方面的有些根本性障碍，诸如贫困、冲突、歧视、不平等、不公正、剥夺自决权等等，更加难以克服，至少在短期和中期内很难克服。要克服这些障碍，需要投入时间和精力、表现政治意愿和开展国际合作。出乎意料的是，落实发展权，其本身也将极大地推动克服这些障碍，这正好反证了发展权所陷入

的恶性循环。从这个角度来看，尽最大可能克服障碍落实发展权，变得更加重要。因此，主席认为，国际社会必须尽最大努力，无论是个别努力还是集体努力，以商定的规范为基础，毫不拖延地落实发展权，至少要达到发展的核心要求。《发展权利宣言》第 8 条概述了这些核心要求，其中包括消除贫困、饥饿、缺水，提供教育和住房及消除对妇女的歧视。尽管这种努力的范围可能有限，但各会员国不应因过于求全而一无所成。无论进展如何有限，终究聊胜于无。在上述核心发展要求方面取得进展，也将为实现其他发展目标奠定基础。

三. 国际商定的有关发展权的决议、决定和规范

9. 《联合国宪章》规定了实现发展权的最根本前提条件。第一条第三款申明，联合国的宗旨之一是促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。此外，第五十五条指出，为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。

10. 《世界人权宣言》第二十二条规定，“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现，这种实现是通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况。”此外，《宣言》第二十八条宣称，人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，宣言所载的权利和自由能获得充分实现。

11. 《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》均确认，只有在创造了人人可以享有其经济、社会及文化权利的情况下，才能实现自由人类享有免于恐惧和匮乏的自由的理想。

12. 《消除一切形式种族歧视国际公约》界定了发展权所依据的基本原则：不歧视、平等和社会正义。关于经济、社会、文化权利第五条(辰)项规定了工作权、住房权和享受公共卫生、医疗保健、社会保障和社会服务的权利及接受教育和培训的权利，所有这些权利都是发展权的组成部分。

13. 上述所有国际法基本文书构成了《发展权利宣言》的基础，《宣言》是这些举世公认的规范所确立的各项原则的自然产物。《宣言》序言部分将发展定义为经济、社会、文化和政治的全面进程，其目的是不断改善全体人民和所有个人的福利。第八条规定了发展权的组成要素，包括获得食物、健康、教育、适足住房权和就业的权利。

14. 《宣言》申明发展权是一项不可剥夺的权利(第 1 条第 1 款)，并主张发展权利的所有方面都是不可分割和相互依存的(第 9 条第 1 款)，各国对创造有利于实现发展权利的国家国际条件负有主要责任(第 3 条第 1 款)。同样重要的是，《宣言》规定各国在确保发展和消除发展障碍方面相互合作(第 3 条第 3 款)。《宣言》还进一步强调了国际合作，申明各国在义务单独地和集体地采取

步骤，制订国际发展政策，以期促进充分实现发展权利(第 4 条第 1 款)，而且作为对发展中国家努力的一种补充，有效的国际合作至关重要，为发展中国家提供了促进全面发展的适当手段和便利条件(第 4 条第 2 款)。

15. 1993 年以协商一致方式通过的《维也纳宣言和行动纲领》是有关发展权的最重要的文书之一。《宣言》第 10 条重申，《发展权利宣言》所阐明的发展权利是一项普遍的、不可分割的权利，也是基本人权的组成部分。同一条还呼吁各国互相合作，确保发展和消除发展障碍。《宣言》申明，国际社会应促进有效的国际合作，实现发展权利，消除发展障碍。此外，第 10 条还指出，要在落实发展权利方面取得持久的进展，需要各国采取有效的发展政策，以及在国际层面建设公平的经济关系和有利的经济环境。

16. 因此，以协商一致方式通过的《维也纳宣言和行动纲领》不仅重申和确认了《发展权利宣言》，而且通过强调指出发展权是基本人权的组成部分，解决了关于发展权是否是一项人权的争议。

17. 除了上述有关发展权的核心国际文书，大会和人权理事会还通过了大量与发展权有关或构成其组成部分的决议和决定，其中有些是以协商一致方式通过的。它们包括关于食物权、享有安全饮用水和卫生设施权、住房权和受教育权，以及关于极端贫困、气候变化、环境和在所有国家实现经济、社会和文化权利问题的各项决议。

18. 还需要考虑国际商定的其他对发展权具有直接影响的决定、建议和报告，尤其是《关于国际劳工组织目标和宗旨的宣言》(《费城宣言》)(1944 年)、联合国第一、第二和第三个发展十年的国际发展战略(1961、1970 和 1980 年)、《社会进步和发展宣言》(1969 年)、《建立新的国际经济秩序宣言》(1974 年)。与此相关的还有发展权利问题政府专门工作组 1982 年(E/CN.4/1489)和 1985 年的报告(E/CN.4/1985/11)，以及落实发展权问题高级别工作组关于发展权标准和次级实施标准的报告(A/HRC/15/WG.2/TF/Add.2)。

19. 由于发展是涵盖广泛人类活动的一个多层面过程，若干国际组织的政策和活动直接和间接地在世界各地，尤其是在发展中国家促进人类的经济和社会发展。因此，这些组织——包括联合国开发计划署、联合国贸易和发展会议、世界卫生组织、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署、世界知识产权组织、世界贸易组织和联合国环境规划署——的任务和方案对于实现发展权具有明显的影响。

20. 国际复兴开发银行、世界银行、国际货币基金组织和国际金融合作组织，以及亚洲开发银行等区域组织的任务和业务范围在本质上也是以发展为导向的。但是由于有些国家认为这些组织缺乏透明度和公平性，而且具有选择性，因此其作用和政策已引起争议。然而，这些组织在发展领域占据重要地位，它们的作用应得到考虑。

21. 尽管国家和区域发展机构的发展援助通常是双边的、国别性的和具有针对性的，但也应该将它们的作用看作是相关的。然而，捐助国和区域组织的援助是由各个国家提供的，它确实对总体发展进程产生影响，因此，美国国际开发署、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发署或欧盟委员会国际合作和发展总司等机构的任务和作用，也应予以考虑。这种援助也为国际发展合作提供了重要的推动力，应根据《发展权利宣言》和上述其他文书予以付款。

22. 大会第 70/1 号决议以协商一致方式通过的 2030 年可持续发展议程，是促进有效落实发展权的最大动力。诚然，可持续发展目标的前身，即千年发展目标仍然远未能实现，尤其是与发展有关的千年发展目标 8，但是，可持续发展目标是有望得到更好的落实的。

23. 一些国家认为，2030 年可持续发展议程解决了关于发展权的争议，并提出了目前被普遍接受的全面发展框架。具体而言，该议程在序言中申明，消除一切形式和表现的贫困是实现可持续发展必不可少的要求，并保证绝不让任何一个人掉队。议程第 10 段指出，议程参照了《发展权利宣言》等其他文书。议程第 35 段确认需要建立和平、公正和包容的社会，在这一社会中，所有人都能平等诉诸法律，人权(包括发展权)得到尊重。

24. 17 项可持续发展目标本身就包括发展权的所有关键要素，例如：在全世界消除一切形式的贫困，消除饥饿和实现粮食安全，确保健康的生活方式，确保包容和公平的优质教育，实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能。这些目标还包括促进包容性和可持续经济增长、所有人充分和生产性就业及体面工作的目标，同时呼吁减少国家内部和国家之间的不平等。关于发展权的目标 17 尤为重要，因为其中承诺加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系。该目标呼吁通过为发展中国家提供国际支助等方式加强国内资源调动，还呼吁发达国家充分履行官方发展援助承诺，帮助发展中国家实现长期债务可持续性。该目标还呼吁加强在科学、技术和创新方面的合作和获取，加强知识共享和国际支助，以便在发展中国家开展高效的、有针对性的能力建设。此外，还呼吁各国推广普遍的、有章可循、开放、不歧视和公平的多边贸易体系。

25. 近期另一项重要的多边成就是第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》¹，议程第一条做出承诺，本着全球伙伴关系和团结精神，应对筹资的挑战并在各级为可持续发展创造一个有利的环境。虽然发展筹资的一些初步问题仍有待解决，但是就为落实可持续发展目标开展的国际合作而言，《亚的斯亚贝巴行动议程》是一个里程碑，从更广泛的意义上讲，还是推动切实实现发展权的一项重要因素。

¹ 大会第 69/313 号决议，附件。

26. 主席承认，以上内容没有全面详尽地综述所有关于发展权的文件。受时间和篇幅所限，只能讨论发展权的最基本要素，并以此为指导，提出一套落实发展权的标准。

四. 发展权落实标准

27. 在理想的世界里，不会就发展权展开辩论，甚至也不会出现争议，而是会确认发展权与所有人权和基本自由一样，属于不可剥夺的权利。遗憾的是，我们的世界远远没有达到我们希望的境界：一个没有歧视和不平等，没有贫困、饥饿、疾病和文盲的世界。虽然这样的世界仍然只是一个美好愿望，至多只能作为长期目标，但是考虑到上文各段所述始终存在的挑战和障碍，我们应该在现实条件允许的范围内，针对发展的核心问题，努力实现较现实、较能达到的目标。在上述因素的限制下，谨此提出以下发展权落实标准，以供审议。

A. 标准一

28. 所有国家均应展示必要的政治意愿和承诺，在国际社会以协商一致方式通过的各项决定和决议赋予的义务、权利和责任的基础上，实现发展权。

B. 标准二

29. 各国应合作创建落实发展权所需的政治、经济和社会环境。具体而言，这项标准要求充分落实关于加强实施手段，重振可持续发展全球伙伴关系的可持续发展目标 17，涵盖金融、技术、能力建设、贸易、制度连贯性和多利益攸关方伙伴关系。最重要的是必须加强调动国内资源，包括采取向发展中国家提供国际支助等方式。发达国家还应充分履行其官方发展援助承诺，例如达到将国民总收入的 0.7% 用于发展中国家的官方发展援助这一目标。除了从多种渠道为发展中国家调动更多资金外，还应酌情通过债务融资、债务减免和债务重组协助发展中国家实现长期债务可持续性。采取行动支持在科学、技术和创新区域的国际合作及加强知识共享，也将极大地促进能力建设，推动在世界贸易组织下建立普遍的、有章可循、开放、不歧视和公平的多边贸易体系。

C. 标准三

30. 和所有人权一样，发展权也应以人为本，并在国家层面予以促进，为此要以负责任的善治为基础，采取全面和包容性的方针。但是，由于发展水平不同，必须通过区域合作、国际援助和国家、区域和国际各级发展机构的捐款，以及民间社会组织和媒体的投入，来加强各国的努力。

31. 执行这项标准的指导方针应该是，履行 2030 年可持续发展议程所作“不让任何一个人掉队”的承诺，承认消除一切形式和层面的贫困是可持续发展不可或

缺的要求。这需要实行符合本国国情的面向全民，尤其是极端贫困和弱势群体的社会保障制度和措施。此外，必须确保穷人和弱势群体享有平等获取经济资源的权利，享有基本服务，获得对土地和其他形式财产的所有权和控制权，继承遗产，获取自然资源、适当的新技术和包括小额信贷在内的金融服务。

32. 要有效实现上述目标，需要有一个环境，以促进国家和国际层面的法治，推动平等诉诸司法，减少腐败，加强体制的问责和透明，在所有各级实行包容性、参与性和代表性的决策。

33. 为了补充发展中国家有限的资源和能力，必须要开展双边、区域和国际合作与援助，以确保从各种来源充分调动资源，包括多利益攸关方的捐款。为此，还需要在国家、区域和国际各级建立健全的政策框架(见可持续发展目标 1.1 至 1.56)。

D. 标准四

34. 虽然国际和平、不歧视，自决和平等是为了创造有助于可持续发展的环境而应该实现的长期目标，但是也应该满足人类以下最基本或核心的需求：脱贫、食物权、水和卫生、保健、教育、住房和性别平等。

35. 解决贫困问题，特别是赤贫问题，不仅需要国际社会，而且还需要发展中国家采取一致行动，同时由区域和国际援助予以补充。在国家层面，政府应确保穷人，特别是生活极端贫困者和弱势群体有权平等获取经济资源、基本服务、土地和财产所有权以及金融资源，例如可提供小额贷款和收入支助方案，以及通过职业和技术培训开展能力建设。

36. 解决饥饿问题和确保食物权，应执行可持续发展目标 2 和其他国际商定的文件中确定的政策。这些措施包括：全年提供安全、营养和充足的食物，解决营养不良问题，提高农业生产力和收入，包括渔业生产力和收入。这还需要提供资源和平等获得土地、其他生产资源和要素、知识、金融服务和市场的机会以及增值和非农就业机会。还必须为采取具有抗灾能力的农作方法提供资源，以提高生产力和产量，并加强适应气候变化、干旱和洪涝的能力。就发展中国家而言，这将需要区域和國際的援助与合作。在成功执行这一标准方面所不可或缺的还有，必须开展国际合作，维持农业产品和原材料国际价格的稳定。国家和国际层面的另一重点领域，是发展农村基础设施，以及在植物和牲畜的保护和改良方面交流最新技术。

37. 在卫生保健方面，可持续发展目标 3 和其他国际商定的有关文书提供了宝贵的指导意见。首先，需要各国及国际社会做出努力，降低产妇死亡率、新生儿死亡率和可预防的新生儿死亡。必须开展国际合作，消除在各国间流行的肺结核、疟疾、肝炎、艾滋病和其他传染性疾病。需要通过各国的努力和国际合作，实现全民健康保险的总体目标，使人人享有优质的基本保健服务，人人获得安

全、有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗。还应加强合作，支持研发主要影响发展中国家的传染和非传染性疾病的疫苗和药品。

38. 与健康密切相关的一个目标是可持续发展目标 6 提出的为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理。目标必须是实现人人普遍和公平获得安全和负担得起的饮用水，确保人人享有适当和公平的环境卫生和个人卫生。这要求减少污染，消除倾倒废物现象，把危险化学品和材料的排放减少到最低限度。它还需要通过在各级开展水资源综合管理，包括通过国际和区域合作等方式，来提高用水效率，解决缺水问题。在与水和卫生有关的活动，包括雨水采集、海水淡化、提高用水效率、废水处理、水回收和再利用技术等方面，需要扩大与发展中国家的国际合作和向它们提供的能力建设支持。

39. 确保落实与减贫、粮食安全、健康和清洁饮用水及卫生设施有关的目标，关键在于实现可持续发展目标 4 所设想的教育目标。目标必须是确保所有儿童有平等机会获得免费、公平和优质的中小学教育，并确保所有男女平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育，包括大学教育，以便为就业、体面工作和创业做好准备。还必须消除教育中的性别差距，确保包括弱势群体在内的所有人都能平等获得各级教育和职业与技术培训。于此相关的还有掌握必要的知识和技能，促进可持续发展、人权、性别平等、和平和非暴力。在发展中国家实现这些目标，需要得到国际援助，以确保能够获得教科书和奖学金，以及信息和通信技术。

40. 适足住房是一项也被确认为基本人权的重要发展目标。可持续发展目标 11 及联合国机构的若干决议呼吁，确保人人获得适当、安全和负担得起的住房。实现这一目标的唯一途径是各国集中努力，发展中国家还要获得区域和国际援助，在包容性、参与性和综合性的人类住区规划的基础上，在城市、近郊和农村地区建设可持续、有抗灾能力的住房。发展中国家应就地取材，利用当地的技术，这也可以创造收入和就业机会。除住房外，还应注意空气质量和废物管理等有关的环境问题。同样还应普遍提供包容、无障碍、绿色的公共空间。

41. 鉴于妇女占人口的一半，并且在抚育家庭方面发挥着关键作用，因此必须如可持续发展目标 5 所设想的那样，确保实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能。这需要适当、合理的国家政策和立法，消除一切形式的歧视、暴力和剥削，并确保妇女全面有效参与政治、经济和公共生活，并在其中有平等的机会担任各级决策层的领导。也必须给予妇女平等权利，使之能够获取经济资源，享有对土地和其他形式财产的所有权和控制权，获取金融服务、遗产和自然资源。此外，必须努力加强技术，特别是信息和通信技术的应用，以增强妇女权能。应该通过区域和国际援助，并使民间社会机构等其他利益攸关方参与其中，以支持发展中国家开展上述工作。

五. 监测

42. 一些国家主张采用可衡量要素监测发展权落实标准的执行情况。虽然在这个问题上存在分歧，但主席认为这不应妨碍达到已提出的标准。至少在初期，实现这一目标的一个机制可以是，在国家甚至区域一级进行自愿报告，还可以包括相关国际组织向人权理事会进行报告。各国可利用普遍定期审议进程这一论坛，以自愿向理事会通报已采取哪些步骤在国内落实发展权，并在双边、区域和国际各级以及(或)通过多边倡议做出了哪些努力。除普遍定期审议之外，另一个机会是理事会举行的关于发展权的讨论。有关国际组织和非政府组织也可以利用这一论坛来突出强调它们为落实发展权所做的贡献。

43. 从长远来看，可在各国达成一致意见的前提下，制订不仅能衡量各国的努力，还能衡量对国际努力所做贡献的更多的定量标准，以衡量为落实发展权所做的贡献。目前正在落实 2030 年可持续发展议程的背景下，着手制订此类衡量手段。

六. 结论

44. 最后，主席希望强调，要维护，保护和增进人权，不能采取相互脱节或有选择性的方针，因为所有这些权利都是不可分割、相互依存、相互关联、相互包容的。既然不满足人的需求便不可能有人权，那么旨在满足人的需求的发展权便是所有人权不可分割的组成部分。因此，必须将发展权当作一项对实现所有人权——公民权利和政治权利，以及经济、社会和文化权利等至关重要的权利来处理。

45. 实现本文件所述四项标准不是最终目的，而是在充分落实发展权的征程上的起点。这些标准应被视为是通往最终目标的基石或路线图。这些标准的重要性及关键意义在于，它们依据的是各国及民间社会的协商一致和无争议的共识。希望这些目标至少将有助于启动落实发展权这个已经停滞了几十年的进程。一旦通过落实这些基本标准积聚了必要动力，充分实现发展权将指日可待。