



第六十三届会议

临时议程* 项目 67(b)

促进和保护人权：包括增进人权和基本自由切实享受的
各种途径

人权与极端贫穷问题独立专家的报告

秘书长的说明

秘书长荣幸地向大会成员传递由人权与极端贫穷问题独立专家玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳女士根据人权理事会第 8/11 号决议提交的关于人权与极端贫穷问题的临时报告。

* A/63/150 和 Corr. 1。



人权与极端贫穷问题独立专家的报告

摘要

本报告是根据人权理事会第 8/11 号决议提交的。前人权委员会第 1998/25 号决议确定了人权与极端贫穷问题独立专家的任务。确定这方面任务的目的在于加强国际、区域和国家的减贫努力，并通过维护和促进人权来减轻贫穷的后果。

第七届人权理事会任命玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳女士为人权与极端贫穷问题独立专家。根据第 8/11 号决议，人权理事会补充并再次强调了这方面的任务。这位新任命的独立专家在本报告中概述了现行的概念框架和行将指导其活动并在任期内予以考虑的一些主要关切事项。本报告还提出一套拟议的初步行动建议。两个导言部分阐述了该项任务。第三部分介绍了概念框架，其中包括极端贫穷的定义，贫穷与人权的关系，以及采用人权办法应对极端贫穷所产生的增效作用。接下来的部分提出了行将指导其任内工作与活动的主要关切事项，其中包括歧视和社会排斥的影响，妇女、儿童和残疾人面临的特殊挑战，缺少穷人实际参与的情况，公共政策对极端贫穷人口的影响，以及对贫穷作为一个人权问题缺乏认识等。报告还提及与各方利益攸关方和相关伙伴的协同配合和信息传播活动。报告的结尾简要说明了准备在 2008-2009 年内处理的政策问题。

消除极端贫穷并非慈善问题，而是一个既重要又紧迫的人权问题。各国对生活在极端贫穷中的人们负有法定义务，而这些义务广泛联系到公民权利、经济权利、政治权利、文化权利和社会权利。从人权观点来说，但凡寻求处理贫穷人口状况的任何举措都必须以平等和不歧视、参与、透明及问责制等项原则为指导。

人权理事会决定，该独立专家继续考察享受人权与极端贫穷之间的关系，同时要特别注意各种歧视问题以及妇女、儿童、残疾人和其他易受伤害群体的状况。她将谋求通过与各国、各政府间组织、区域机构和民间社会行动者等一系列利益攸关方的密切配合来开展工作。她还谋求与诸如私营部门和基于社区的组织等新的战略伙伴开展合作。

目录

	页次
一、 导言	4
二、 独立专家的任务	5
三、 概念框架：人权与极端贫穷的关系	6
A. 贫穷的定义	6
B. 人权与极端贫穷的关系	7
C. 采取人权办法应对极端贫穷的增效作用	7
D. 采取人权规范和原则消除贫穷	8
四、 主要关切领域	10
A. 歧视和社会排斥的影响	11
B. 极端贫穷境况对妇女、儿童和残疾人的影响	11
C. 缺少穷人的实际参与	13
D. 公共政策和干预对极端贫穷人口的影响	13
E. 缺乏对贫穷作为人权问题的认识	14
五、 与利益攸关方和相关伙伴的合作	15
A. 国际和区域人权机制与机构	16
B. 基金、方案、专门机构、区域组织和其他政府间机构	16
C. 社区组织与极端贫穷群体	17
D. 包括非政府组织在内的民间社会行动者	17
E. 各国的人权机构	17
F. 私营部门	17
G. 促进特定进程	18
六、 传播活动	18
七、 2008-2009 年的工作重点——现金转移方案的人权办法	18
八、 结论和建议	19

一、 导言

1. 人权理事会通过第 8/11 号决议扩大了首先由人权委员会第 1998/25 号决议确定的联合国人权与极端贫穷问题独立专家在另一个 3 年任期内的任务。该决议要求该独立专家继续考察享受人权与极端贫穷之间的关系，同时要特别注意歧视问题和妇女、儿童、残疾人以及其他易受歧视群体的境况。决议还要求独立专家为与消除贫穷有关的各种国际努力做贡献。同时要求她每年向人权理事会和联合国大会提交报告。

2. 消除贫穷与促进人权是相互关联的两项目标，从《联合国宪章》到《千年宣言》和《千年发展目标》等许多核心文件都对此进行了阐述。¹ 尽管以往 60 年来做出了各种承诺，而且全球经济实现了大幅增长，但是人们普遍承认不平等的差距拉大了，² 而贫穷一直在损害着世界各国人民的权利和尊严。因此迫切需要进一步做出努力，从人权角度减轻和消除极端贫穷，这一点是很明确的。

3. 极端贫穷是全世界各个地区普遍存在的一个问题，而不论其发展水平如何。去年，正值朝着实现千年发展目标的既定期限走到一半的时候，联合国秘书长声明，虽然减贫工作有所进展，但仍有将近 10 亿人生活在极端贫穷之中。³ 即便某些地区在减贫方面取得了进展，这种进展也是不均衡的，一些国家的极端贫穷人数依然有增无减。据世界银行报告，过去两年来粮食和燃料价格上涨可能会使 1 亿人口陷入贫穷境地，从而抵消以往 10 年取得的成果。⁴

4. 现有估计数据表明，受贫穷影响最严重的是妇女和儿童。据联合国儿童基金会的《2006 年世界儿童状况》报告，贫穷是造成儿童发病率高和死亡率高的根源。有 10 多亿儿童被严重剥夺了维持其生存、发育和茁壮成长所需的至少一种基本物品或服务。⁵

¹ 大会和前促进和维护人权小组委员会通过了许多与极端贫穷问题有关的决议。其中不少决议是在确立独立专家的任务之前通过的。关于大会决议，一般可参见第 52/134 号、55/106 号和第 57/211 号。关于纪念“国际扶贫日”，见第 47/196 号决议。关于纪念“国际消除贫穷年”，见第 48/183 号决议。关于纪念“国际消除贫穷年”和“联合国第一个消除贫穷十年宣言”，见第 50/107 号决议。关于落实“联合国第一个消除贫穷十年”（1997–2006 年），其中包括关于设立“世界消除贫穷团结基金”建议，见第 56/207 号决议。关于落实“联合国第二个消除贫穷十年”（2008–2017 年），见第 62/2005 号决议。关于前人权委员会决议，见：E/CN.4/RES/2000/12；E/CN.4/RES/2001/31；E/CN.4/RES/2002/30 及 E/CN.4/Sub.2/1996/2。关于前促进和维护人权小组委员会的决议，见：E/CN.4/SUB.2/RES/2001/8 和 E/CN.4/SUB.2/RES/2002/13。

² 在这方面有几项可靠的研究成果，比如见经济学家 Branko Milanovic 为世界银行进行的调研，题为：“明显高于以往预期的全球不平等”，2007 年 12 月 28 日。

³ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 1 号》（A/62/1）。

⁴ 世界银行，《全球粮食危机应急方案——粮食和能源价格简况》，2008 年 7 月 9 日。

⁵ 联合国儿童基金会，《2006 年世界儿童状况——被排斥和被遗忘的人》，2006 年。

5. 消除极端贫穷显然是一个重要而紧迫的人权问题。各国对生活在极端贫穷之中的人们负有法定义务，而这些义务是与一系列公民权利、经济权利、政治权利、文化权利和社会权利相关联的。

6. 新的独立专家玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳女士自 2008 年 5 月 1 日上任以来一直忙于非正式磋商，以界定和阐述她在任职初期的重点工作和活动。她在本报告中描述了现行的概念框架和行将在其任期内指导她的工作和活动的主要关切事项。独立专家还提出了一套初步行动建议。并提到了解与各方利益攸关方的协作和信息传播活动。报告最后简要述及了将成为独立专家在 2008-2009 年阶段主要工作重点的问题。

二、 独立专家的任务

7. 根据人权理事会第 8/11 号决议，独立专家将集中致力于下述工作：

(a) 进一步审查享受人权与极端贫穷之间的关系；

(b) 确定在区域、国家、国际、公共机构、社团法人和社会层面排除包括体制缺陷在内的一切障碍，让所有极端贫穷者充分享受人权的各种备选办法；

(c) 确定——包括与国际金融组织合作确定——在国家、区域和国际层面上采取使极端贫穷者能充分享受人权的最有效的措施；

(d) 就如何使极端贫穷者参与能充分享受其人权并持续改善其生活质量的进程——包括通过在各个层面增强其能力和调动各方资源来实现这种可能——提出建议；

(e) 与处理人权问题并积极参与消除极端贫穷的其他联合国机构发展合作关系；

(f) 参与评估联合国第二个消除贫穷十年、《千年宣言》中国际公认的目标、2002 年 3 月举行的发展筹资问题国际会议通过的《蒙特雷共识》⁶ 以及《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》；

(g) 牢记 2001 年 9 月举行的“反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界大会”通过的《德班宣言和行动纲领》，努力消除歧视对极端贫穷的影响；

(h) 特别注意极端贫穷妇女的境况及其能力的增强，从男女平等的角度支持他（她）的工作；

⁶ A/CONF. 198/11，第一章，第 1 号决议，附件。

(i) 特别注意极端贫穷儿童以及包括极端贫穷的残疾人在内的最易受害群体；

(j) 提出有助于实现《千年发展目标》尤其是其中目标 1 的建议，该目标是到 2015 年使每日收入少于 1 美元的人口比例和遭受饥饿的人口比例减半，同时要考虑到在加强国际减少极端贫穷行动方面发挥国际援助与合作的作用；

(k) 继续参与相关国际会议及活动并为其做贡献，以便促进减少极端贫穷。

8. 关于人权问题的第 8/11 号决议吁请各国政府配合并协助独立专家的工作，同时邀请相关的联合国机构、基金和方案、条约组织，以及包括非政府组织和私营部门在内的民间社会部门与独立专家充分合作，以完成她的任务。该决议进一步请求联合国人权事务高级专员办事处把极端贫穷与人权的关系问题摆在高度优先的地位，并与该独立专家充分合作。

三、 概念框架：人权与极端贫穷的关系

A. 贫穷的定义

9. 2001 年，联合国经济、社会和文化权利委员会将“贫穷”定义为：“由于持续或长期被剥夺必要的资源、能力、选择、安全和权力而不能享受适当的生活水准和其他公民权利、文化权利、经济权利、政治权利及社会权利的一种人类生活状况”。⁷

10. 前任人权与极端贫穷问题独立专家阿尔琼·森古普塔博士提出了一项有效实用的定义，指出“极端贫穷”包含了“收入上贫穷、人类发展上的贫穷以及社会排斥等因素”。⁸ 就极端贫穷的根源、表现形式和后果而言，这个定义不仅考虑到它的多层性质，而且还体现了所有人权的不可分割性、相互依存性和相互关联性。它承认收入的匮乏是极端贫穷的一个关键特征，而且从人权观点来看，贫穷不仅限于经济剥夺，还意味着严重的社会剥夺、文化剥夺和政治剥夺。⁹

⁷ 见 E/C.12/2001/10，第 8 段。

⁸ 见 A/HRC/7/15，第 6 段。

⁹ 见 1993 年 6 月 25 日举行的世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，特别是第 14 段至第 25 段；1995 年 3 月 12 日社会发展问题世界首脑会议通过的《哥本哈根宣言》；2002 年可持续发展问题世界首脑会议通过的《约翰内斯堡宣言》(联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1 和增编)，第一章，第 1 号决议，附件，第 3、7、11 和第 21 段；以及 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议通过的《德班宣言》(A/CONF.189/12 和 Corr.1，第一章)，第 18 段。

B. 人权与极端贫穷的关系

11. 人们似乎普遍认为贫穷是剥夺人权的一个方面，¹⁰ 但是还需要做更多的工作，以便进一步分析，并从经验上更准确地确定人权与极端贫穷之间的联系。考虑到其他人权机制和机构在这个问题上已经开展的工作，独立专家着重指出，人权与极端贫穷至少以三种方式相互关联：

(a) 贫穷可能既是侵犯人权行为的根源又是这种行为造成的后果。换言之，虽然不实现人权往往带来贫穷，但在许多情况下贫穷也是侵犯人权行为的一个根源；¹¹

(b) 全面实现人权和努力消除极端贫穷这两方面相辅相成，互为增强。维护人权有利于减少极端贫穷，而消除贫穷的一切努力均应以人权为基础；

(c) 人权规范和原则提供了减轻和/或消除贫穷的框架。人权框架提出了具有法律约束力的义务（主要是国家的义务，但是对其他行动者也有约束力），以此来指导消除贫穷的工作。人权办法未必规定所需要确切政策措施，因为国家可以斟酌决定制订最适合本国国情的减贫政策。可是人权办法的确要求各国在制订与减贫和/或消除贫穷有关的政策和其他举措时要将其国际人权义务考虑在内。这些具有法律约束力的义务不单指最终结局而且指所采用的方式方法。虽然资源制约因素迫使决策者不得不在各种备选目标之间进行权衡，但是人权办法对决策者施加了某些条件，并做出硬性规定，要求他们把保护极端贫穷者的那些目标和进程摆在优先地位，以防止有关措施损害其基本人权。国际人权法律在适用于减贫和/或消除贫穷方面要求各国确保一切政策或举措都必须保护和促进极端贫穷人们的权利。此外，人权办法还规定各国有义务保证在制订和实施有关政策或其他举措的时候一定要把极端贫穷人们的权利及其关切事项摆在优先地位。因此，国际人权法律并不否定而是限制各国和其他实体制订政策的斟酌决定权。

C. 采取人权办法应对极端贫穷的增效作用

12. 联合国各专门机构在许多场合都承认采取人权办法应对极端贫穷所产生的增效作用。特别重要的是人权理事会确立的这项使命以及把人权与极端贫穷联系

¹⁰ 例如见：《维也纳宣言和行动纲领》第 1-25 条 (A/CONF. 157/23)；《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)，第 11 段；以及大会的许多决议，例如第 47/196 号和第 61/157 号决议。

¹¹ 例如见大会第 60/209 号决议和第 61/157 号决议。同样，在 2006 年纪念人权日之际，37 位特别程序任务执行者在一项公开声明中承认，“贫穷往往既是否定人权的复杂制度的起因又是这种制度的结果。在这种制度下，侵犯公民权利、文化权利、经济权利、政治权利和社会权利的行为相互作用、相互加强，起到种种破坏作用”（见《联合国国际年人权日独立专家称各国必须紧急应对贫穷》，2006 年 12 月 8 日）。

起来的无数决议。¹² 通过各种行动和决议，人权理事会、前人权委员会和联合国大会坚定地将贫穷问题纳入人权议程的主流。

13. 在本报告中，独立专家强调采取人权办法应对极端贫穷有以下几方面的好处：

(a) 凝聚共识，加强合法性。各主要国际条约和国内立法中提出的人权标准是一套普遍公认的赋予各国法定义务的价值观。人权办法有助于在国家、区域和国际层面凝聚社会共识，以支持旨在减少和/或消除极端贫穷的方政策和干预措施。与此同时，人权办法还增加了自身的合法性，因为它提出了一套公认的规范；

(b) 增强穷苦人的能力，使他们受到关注。人权办法在本质上就是增强弱勢和处境不利群体的能力的办法。这种办法侧重于权利和义务，有助于鉴别谁有资格提出权利要求，谁有义务采取行动来帮助那些提出合法权利要求的人增强能力。虽然生活在极端贫穷之中的人们在很大程度上尚未引起决策者的注意，但是人权办法有助于提高他们的可见度，因为这个办法要求赋予人们以话语权。人权办法需要采取旨在保护极端贫穷者的直接干预措施；

(c) 在制订、实施和评价旨在减少和/或消除贫穷的公共政策方面提供指导。人权准则提供了帮助各国制订和实施减贫政策的规范框架。再者，公共政策必须与人权相一致，而不得在任何情况下对任何人的权利产生不利影响。

D. 采取人权规范和原则消除贫穷

14. 人权框架赋予各国和其他行动者以各种法定义务。能否履行这些义务，对于保护极端贫穷的人们和预防、管理并克服其弱勢状况至关重要。

15. 鉴于人权的不可分割性和相互关联性，所有人权都与极端贫穷有关系。由许多权利——比如获得公平而平等工作报酬的权利、社会保障的权利、受教育的权利、医疗保健的权利和享受适当生活水准的权利——提供的法律体制不但保护贫穷的人，而且对于减少陷入贫穷的可能性和摆脱贫穷的能力也是至关重要的。

16. 国际公认的人权不但限制各国在政策选择方面的酌处权，而且还确立了法律上要求国家必须提供的最低限度保护。譬如讲，全面实现经济、社会、文化权利需要逐步做出承诺，而经济、社会和文化权利委员会现已确定了对一些人权（比如食物、教育、工作、保健和供水方面的权利）给予最低限度基本保护的方针。这些最低限度的基本保护体现了核心权利内容，国家有法定义务确保立即实现这些层面的权利。因此从人权观点来说，为了履行本国的国际义务，无论发达国家

¹² 例如，见大会第 61/157 号决议和人权理事会第 8/11 号决议。

还是发展中国家都必须切实保护最低限度层级的人权。这些义务合在一起，形成了一个所有社会和公共政策都必须努力达到的国际最低极限。¹³

17. 一些公民权利和政治权利也对消除极端贫穷至关重要。譬如讲，为了保护极端贫穷的人并改善其生活状况，就必须特别注意在法律面前承认其作为人的权利，法律面前平等的权利，以及在诸如公共服务享用机会、禁止酷刑和其他非人道待遇、免遭任意逮捕或拘留的自由，以及求助司法和有效补救办法的权利等方面受到法律平等保护的權利。同参与公共生活的权利密切相关的一些权利也十分重要，诸如言论自由、集会自由、结社自由、选举权和被选举权、成立和加入工会的权利，以及知情权等。¹⁴

18. 所有人权本身自然是极其宝贵的，而若将这些权利作为整体来看，它们可以切实保障穷人在知情的情况下富有意义地参与决策过程所必要的条件。

19. 从人权观点来处理贫穷问题还意味着，在制订、实施和评价消除或减缓贫穷的政策时必须考虑到基本人权原则。在这方面，独立专家打算拟订一套建议，以便就如何将平等和不歧视、参与、透明、知情及问责制等项原则最恰当地纳入公共政策和其他相关举措提供指导。¹⁵ 这些建议将体现强有力的男女平等观念。

20. 平等和不歧视是加强人权保护的基本原则。人们通常承认，贫穷对社会处境不利群体成员的影响——包括对某些族群或宗教群体、土著人民、妇女、儿童、残疾人和老年人的影响——是十分严重的，因为由于存在形形色色的歧视现象，使得这些群体越来越容易受到伤害。贫穷往往起源于各种或明或暗的歧视性做法。另外，生活在贫穷之中的人们仅仅因为穷而备受歧视和羞辱。¹⁶ 人权办法要求消除任何纵容歧视个人和群体的法律与惯例，并且要求对那些为极端贫穷的人造福潜力最大的活动提供更多的资源。人权义务还要求国家采取专项措施来消除造成贫穷的社会 - 文化、政治和法律障碍。

21. 人权办法还需要生活在极端贫穷之中的人们有效且富有意义的参与。不要把参与的原则仅仅视为达到某种目的的手段，而要把它看作一项凭其本身的权利——即参与处理公共事务的权利——所必须实现的基本人权。¹⁷

¹³ 见经济、社会和文化权利委员会 2001 年 5 月 4 日通过关于“贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》”的声明 (E/C.12/2001/10)。

¹⁴ 关于参与方面权利的分析，见本报告第 21-23 段。

¹⁵ 人权事务高级专员办事处，《人权与减贫：概念框架》，2004 年；《减贫战略的人权办法：原则和指导方针》，2006 年。

¹⁶ 见 A/HRC/Sub.1/58/16，第 12 段。

¹⁷ 见例如《公民及政治权利国际公约》(大会第 2200 (XXI) 号决议，附件，第 25 a 条)。

22. 穷人实际有效的参与，必须尊重、保护并实现一整套广泛的权利，其中包括言论自由、集会自由、结社自由，以及选举和被选举的权利（见上文第 18 段）。实际上，这就需要不同的层级建立特定的机制和做出相应的安排，以确保穷人有发言权并在社区生活中有效发挥作用。

23. 参与原则所要求的并不只是建立断断续续、形式上的穷人参与机制。必须确保对决策过程产生一定程度的影响。因此，从人权观点来说自上而下的办法是不可靠的。参与的原则要求必须协调一致，确保多元参与，并且有公平的个体和群体代表性，而没有基于性别、族群、年龄、种族、文化特征等方面的歧视。

24. 腐败会对极端贫穷人们的生活产生严重损害。腐败不但会减少穷苦人的净收入，而且还扭曲旨在满足穷人基本需求的政策、方案和策略。人权办法强调透明和知情这两项反腐败的保障。凡是有保护知情权、言论自由和参与权的法律文书或独立机构的地方，都不大可能让腐败泛滥。生活极端贫穷的人们往往得不到至关重要的信息，比如关于社会服务、工作机会或关于农业新技术的信息。由于缺乏这些信息渠道，使得极端贫穷的人们更加容易受伤害。人权办法要求通过在公共和私人领域推出广泛倡议，以扩大最贫穷的人获取信息的渠道。

25. 人权办法还要求实行有效而可行的问责制。从人权观点来说，人们应该能够要求和主张个人权利，谋求补救，并确保落实问责制。必须让决策者和对穷人权利有影响的其他行动者实行问责制。各种社会方案必须包括法律和行政安排，以便个人能够在必要和适当的情况下求助于透明而有效的补救机制。

26. 独立专家希望强调指出，虽然上述有些原则和方法和在发展的背景下推行的良好做法没有什么区别，但人权规范对国家来说是强制性的。人权办法并不自命为减贫的灵药或者是发展办法的替代物。采取人权办法可以强化其他努力，从而收到相互加强的效果。经济、社会和文化权利委员会着重指出，“如果把除贫政策建立在国际人权基础上，那么这些政策对于穷人来说就较有可能是可持续的、包容的、平等的和富有意义的。”¹⁸

四、 主要关切领域

27. 极端贫穷的人们需要国家、民间社会和国际社会给予更加强有力的扶助。他们需要予以特殊而紧迫的关注。国家必须在从贸易谈判到技术援助、乃至减免债务的每个政策领域提升贫穷群体的利益。

28. 我们现在面临的多方面挑战，比如时下的食品价格危机、艾滋病毒/艾滋病流行、武装冲突以及冲突后重建与和平建设、气候变化、自然灾害、人口结构变

¹⁸ 见 E/C.12/2001/10，第 13 段。

化等，对生活在极端贫穷之中的人们产生了不成比例的影响。独立专家通过初步磋商注意到下述关切领域。

A. 歧视和社会排斥的影响

29. 穷人多半都是基于出身、财产、民族和社会渊源、种族、肤色、性别和宗教的歧视行为的受害者。形形色色的歧视现象使得人们陷入贫穷，不得解脱，而这种状况又反过来使得歧视穷人的态度和惯例永久化。换言之，歧视造成贫穷，但贫穷也带来歧视。

30. 因此，促进平等和不歧视是应对极端贫穷和促进包容的核心所在。必须把消除贫穷的措施和消除一切形式歧视的努力视为彼此加强、互为补充之举。

31. 歧视行为还可能构成阻止某些人群获得基本服务的障碍，这些群体包括移民、少数民族和族群、难民、国内流离失所者、妇女、艾滋病毒感染者或艾滋病患者，以及因为性别、无国籍或残疾而遭到歧视的人。歧视性的法律、政策和惯例可能意味着，这些群体也被拒绝享受其他权利，比如工作的权利、适当住房的权利，以及尽可能高标准的医疗保健的权利。

32. 独立专家将在其整个工作中确定旨在消除社会排斥、促进所有个人和群体积极而富有意义的参与的方案。特别与这方面有关的是考察研究关注土著人权及其贫穷与财富观的社会政策，这些政策能让土著人在知情和自主的情况下对关系到切身利益的政策问题上预先表示同意。

33. 由于缺乏有关被边缘化的个人和人口状况的资料收集工作，致使极端贫穷与基于各种理由的歧视相结合所产生的破坏性影响往往不大为人所知。在这个意义上，独立专家将力主建立综合可靠的数据收集系统，以便就不同群体提供分列数据，作为制定和评价除贫措施及旨在消除相关歧视的措施的前提条件。

B. 极端贫穷境况对妇女、儿童和残疾人的影响

34. 贫穷人口的大多数是妇女。¹⁹ 这是因为性别歧视限制了她们受教育和获得土地、信贷及其他生产性资产的机会。同样，不论在正规部门还是在非正规部门，对于同等价值的工作，妇女薪酬往往少于男子。由于妇女通常是儿童和老年人的主要照料者，所以她们在家庭以外寻找有报酬工作的难度比较大。暴力行为也时常影响到妇女能否获得某些工作，并且限制了她们选择何时和是否要孩子的能力。

35. 妇女在最贫穷社会阶层的代表性过高，而与此同时在决策机构和过程中则一般代表性过低。凡是旨在消除极端贫穷的努力都必须考虑到妇女遭受歧视的多面性，即：这不仅是其性别造成的，而且也是诸如种族、血统、残疾、阶级、性别

¹⁹ 联合国开发计划署，《人的发展报告——男女平等与人类发展》，1995年。

取向、年龄、国籍等其他因素造成的。独立专家将在工作中特别注意妇女获取财产和土地权利的机会，在继承权方面的平等地位，及其生育健康状况。在这方面，独立专家将致力于提高对国家通过实施各项国际和区域人权条约——如《消除对妇女一切形式歧视公约》——承担的许多法定义务的认识。

36. 极端贫穷还通过有别于对成年人的方式影响到儿童。儿童基金会的一项最近的研究结果概括了如下几个要点：（1）贫穷不但在近期内对儿童有影响，而且在较长时期对其发育能力产生影响；（2）儿童和成年人的区别就在于，通常他们基本上没有能力改善个人处境——他们依赖其家庭、社会和国家的行动和决定；（3）儿童特别依赖公共服务为其提供在贫穷中成长所需的条件，尤其是保健、社会福利和教育方面的服务。²⁰

37. 童年时期的贫穷会损害儿童的生存、发育和茁壮成长的能力。贫穷会扩大社会、经济和性别上的差距，反过来会妨碍儿童享受平等的机会并破坏家庭和社区环境，使得儿童易于遭受剥削、暴力和歧视。童年的贫穷也是成年贫穷的根源。

38. 独立专家将考察研究极端贫穷对儿童的影响并提高对这个问题的认识。她将致力于确保根据《儿童权利公约》的要求，在制定和实施消除极端贫穷倡议的时候考虑到儿童的最大利益。独立专家还将尽力确定如何在适当情况下让儿童参与制定和实施相关措施，以消除直接影响其生活的贫穷。

39. 生活在极端贫穷之中的人们由于种种雪上加霜的因素而有较大可能罹患残疾，比如营养不良、没有住房或居住条件差、从事有危害的职业、遭受暴力侵害的可能性增大等。例如，有数百万人因患小儿麻痹症而致残，但此种疾病是可以通过接种疫苗加以预防的。

40. 同样，残疾人容易陷入或难以摆脱贫穷，因为他们被剥夺了工作的权利、享受社会保障和医疗保健的机会。残疾人及其家属往往因为康复费用高昂而陷入贫穷。此外，深陷贫穷的残疾人倍受歧视和社会排斥的影响。他们往往被剥夺了享受包括参与权在内的其他人权的机会。

41. 独立专家将让人们进一步了解贫穷对残疾人的严重影响，并将协助实施旨在保护残疾人各项权利的措施。独立专家将致力于提高对各国通过国际条约尤其是《残疾人权利公约》及其《任择议定书》承担的相关法定义务的认识。她还将促进国家早日批准这两项条约。

²⁰ 儿童基金会，《2006年无依儿童问题社会监测》，“了解东南欧和独联体儿童的贫穷状况”。

C. 缺少穷人的实际参与

42. 如果极端穷者的感受依然被忽视，那么极端贫穷状况就不可能被消除或缓解。唯有在保证倾听极端贫穷的人们发表的意见并且在决策时能适当考虑他们的意见的情况下，他们的需求才能得到理解。

43. 在设想参与的情况的时候，参与的过程往往缺乏实际意义。通常只是形式上的参与，或者只是停留在征求意见层面，而不是真正让极端贫穷的人对决策产生富有意义的影响。参与过程时常被当地精英所把持，而且把妇女和其他甚至在穷人当中也被边缘化的群体排除在外。

44. 尽管穷苦人的参政十分重要，但是边缘化和歧视却阻止他们富有意义地参与其中。富有意义的参与需要各方利益攸关方（国家、私营部门行动者和民间社会）采取措施，以增强穷人参与政策辩论、探索政策解决办法和维护自身权利的能力。

45. 独立专家将谋求鉴定和促进旨在增强有代表在政府内外参政的穷人的能力：她将鼓励国家采取规范性和体制性措施与程序，以确保穷人不是政策和干预措施的消极接受者。尤其是她将谋求鉴定旨在促进参与的成功对策（如参与性的预算编制过程），并且概述妨碍极端贫穷的人们富有意义地参与的一些障碍。

D. 公共政策和干预对极端贫穷人口的影响

46. 有些旨在消除或缓解贫穷的社会方案和干预措施尽管有良好愿望，但有时却不能完全符合人权，而且可能违反某些特定的权利。在另外一些情况下，政策和其他干预措施根本不考虑穷人当中最穷者或备受多重歧视的人。从人权观点来说，社会政策必须把极端贫穷的人们摆在优先地位。就此而言，虽然经济增长对于减贫至关重要，但是它本身还不足以达到这个目的。光靠“涓滴效应”还不足以保护极端贫穷的人们。因此，人权框架发挥着确保公共政策积极处理极端贫穷问题的支撑作用。

47. 独立专家将在任职期间鼓励决策者确保其旨在减少或消除贫穷的各项政策、社会方案和干预措施（补助金、食物援助、社会帮助、资源和服务转让等）符合基本人权规范，并且从人权观点来制订和实施。

48. 为此，独立专家将评估国家、区域和国际政策、方案和其他干预措施的人权影响，以便鉴定这些举措对极端贫穷者的人权产生的正反两方面的影响。这方面工作的一个关键要素就是评估生活在极端贫穷之中的被边缘化最严重的人能在多大程度上被摆在优先地位。

49. 独立专家将就如何加强保护和促进极端穷者的权利进一步提出建议。其中将涉及到找出阻止极端穷者完全享受人权的种种障碍，同时也需要鉴定国家在

实施各种举措时所面临的从缺乏适当资源到实施能力不足的重重困难。该受权持有者的这方面评估将不仅考虑到政策和其他举措的最终结局，而且还涉及到评估所采用的方法。

50. 在可能的情况下将结合对有关国家的访问进行上述评估。通过访问，独立专家将同参与设计、实施和评价具体方案的一系列广泛利益攸关方以及这些方案的目标受益者开展对话。

51. 通过访问国家和与广泛利益攸关方直接对话，独立专家可以进行较为深入细致的分析，而重要的是，可以提出侧重于具体行动的建议。同时，这样做也有助于找出阻碍除贫的主要挑战，鉴定与保护和促进穷人权利有关的最佳做法。

52. 在这方面，独立专家首先要进行的是从人权观点出发对“现金转移方案”进行评估，以便分析特定方案与极端贫穷者享受权利之间的关系（见下文第七节）。

E. 缺乏对贫穷作为人权问题的认识

53. 虽然国际人权条约并没有明确包含“贫穷”这一词语，也没有明文规定免于贫穷的权利，但是许多国际和区域人权文书都突出强调了实现人权与缓解并根除贫穷之间的趋同共存关系。²¹

54. 应对极端贫穷的人权办法是一项相对较新的任务，因而引起活跃的辩论。不过，这种办法还需要得到进一步的支持。独立专家将谋求支持将人权纳入减缓和消除极端贫穷的各种努力。她将致力于有系统地提高意识，要求在提请她注意的任何旨在消除贫穷的政策或干预措施中都要考虑到人权方面。

55. 如上所述，这些年来国际、区域和各国的人权机构越来越多地阐述人权义务的范围和内涵。可是，若想在极端贫穷的背景下实行所有相关的人权（公民权利、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利），还需要做更多的工作。独立专家将通过进一步考察人权与极端贫穷的关系来倡导和推动把人权纳入减贫倡议和技术援助。

56. 促进和维护人权小组委员会 2006 年拟订的极端贫穷与人权指导原则草案是朝着确认处于极端贫穷之中的人们面临的多方面问题和提高对相关人权含义的认识所采取的另一重要步骤。独立专家将积极致力于关于指导原则的协商进程以及根据人权理事会第 7/27 号决议将由人权高级专员办事处召开的一次讨论会。

²¹ 例如，《经济、社会、文化权利国际公约》序言段落声明：“确认，按照《世界人权宣言》，只有在创造了使人可以享有其经济、社会、文化权利及其公民和政治权利的条件的前提下，才能实现自由人类享有免于恐惧和匮乏之自由的理想”（大会第 2200 (XXI) 号决议，附件）。

57. 围绕分担减贫方面国际责任和发达国家与发展中国家结成合作伙伴共同应对极端贫穷的问题现已做出许多政治承诺。²² 虽然这些承诺不一定得到遵守，²³ 但独立专家想要强调的是，提供国际援助与合作的义务不仅是道义或政治性的问题，而且有其国际人权法的依据。例如，国际人权条约中有许多条款（《经济、社会、文化权利国际公约》第 2.1 条和 11 条；《儿童权利公约》第 4 条）²⁴ 赋予各国有法定约束力的义务。独立专家将致力于进一步分析与减缓和消除极端贫穷有关的国际援助与合作义务的范围和内涵。

58. 对处于武装冲突及冲突过后状况下的穷苦人所面临的人权问题缺乏认识。跟在其他境况下一样，穷人也是不成比例地受到战争和流离失所的较大影响。譬如讲，当战斗打起来之后，通常极端贫穷的人因为缺少资金而不能转移到安全地区重新定居，他们不得不留在、或被迫背井离乡前往缺乏基本食物、医疗和社会福利供给的危险地区。独立专家将进一步致力于阐明武装冲突与极端贫穷的人享受人权之间的关系。

五、与利益攸关方和相关伙伴的合作

59. 消除贫穷需要采取多方面的举措，综合利用各种知识领域的专门技能，并采取跨学科的解决办法。因此，独立专家将谋求同各方利益攸关方开展广泛对话。

²² 除其他外，这些承诺包括：《发展权利宣言》（1986 年）（大会第 41/128 号决议）；《千年宣言》（2000 年）（大会第 55/2 号决议）；2001 年第四届世界贸易组织部长级会议发表的《多哈宣言》（WT/MIN (01) /DEC/1）；发展筹资国际会议《蒙特雷共识》（联合国出版物，出售品编号：E.02.II.A.7，第一章；第 1 号决议，附件）；以及关于可持续发展问题的约翰内斯堡世界首脑会议（2002 年）《执行计划》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1 和增编，第一章，第 2 号决议，附件）。《千年发展目标》目标 8 明确提出：需要建立全球合作伙伴关系来解决当前在全球贸易体系中存在的不平等现象；有必要处理债务问题；以及确保科学技术进步造福于所有国家。

²³ 例如，根据经济合作与发展组织发展援助委员会的资料，2006 年经合组织成员国提供的官方发展援助实际下降了，见 2006 年《官方发展援助的最终流量》（DCD/DAC/RD (2007) 15/RD2，2007 年 12 月 10 日）。对比之下，根据斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）的资料，2006 年全世界军费开支实际价值增长了 6%——1998 年以来增长了 45%。见《2008 年和平研究所年鉴：军备、裁军和国际安全》，可上网查阅：<http://www.sipri.org>，第 2200 (XXI) 号大会决议。

²⁴ 《经济、社会、文化权利国际公约》第 2.1 条：“每一缔约国应承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”；同上，第 11.1 条：“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。”另见大会第 44/25 号决议，附件，《儿童权利公约》第 4 条：“缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施。”

60. 最近几十年来，一系列组织在有关减贫政策方面创造了相当多的知识。独立专家将鉴定和分享在减少和交出极端贫穷方面将人权原则和规范考虑在内的良好做法范例。虽然减贫政策需要结合具体背景，但是采取对比的方法可以使决策者能够找到基于以往经验和最佳做法的适当解决办法。

61. 独立专家的工作任务有助于在致力于除贫工作者与致力于保护和促进人权的工作者之间收集和交换知识与经验。独立专家还将利用现有网络传播调研成果并促进在除贫方面采取人权办法。因此，与全球、区域各国和当地为数众多的利益攸关方合作将是一个持续不断的关注事项。

62. 具体来讲，独立专家将谋求下述合作伙伴的积极参与。

A. 国际和区域人权机制与机构

63. 极端贫穷是许多国际和区域人权组织机构的一个关切问题。这些机构确定了各种侵犯极端贫穷者人权的行爲，并且提出了确保采取基于权利的办法解决贫穷问题所需要的相关步骤。尤其是，这些处理经济权利、社会权利和文化权利的机构和独立专家曾在无数场合处理过对极端贫穷的人们有影响的侵犯人权的问题。²⁵

64. 因此，独立专家将吸取各人权机构的现有经验，尤其是联合国各条约机构，诸如经济、社会和文化权利委员会，儿童权利委员会，消除对妇女歧视委员会，消除种族歧视委员会，移徙工人委员会，以及行将建立的残疾人权利委员会。

65. 独立专家还将谋求与人权理事会的其他相关特别程序密切合作。独立专家将把联合国各机构有关极端贫穷问题的考虑汇编成册。

66. 保护和促进人权的区域组织也是同样重要的合作伙伴。区域组织机构往往对国家和地区的具体特征及背景情况比较了解。非洲人权委员会、欧洲社会权利委员会和美洲人权委员会都与这个问题有关，且有理想的条件执行传播概念和相关资料。

B. 基金、方案、专门机构、区域组织和其他政府间机构

67. 独立专家将谋求与联合国的各种基金、方案和直接主管和监督缓解极端贫穷影响举措的专门机构。除其他组织外，独立专家将谋求与开发计划署、教科文组织、儿童基金会、妇发基金委员会、世卫组织、粮食计划署、难民专员办事处和

²⁵ 例如，消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会及经济、社会和文化权利委员会经常对妇女、儿童的持久贫穷和缺乏相关数据表示关注，比如见 CEDAW/C/KOR/CO/6 号文件（2007 年）第 31 段；CRC/C/15/Add.267（2005 年）第 61 段；CRC/C/SWZ/CO/1（2006 年）第 57 段；E/C.12/1/ADD.107（2005 年）第 98 段；及 E/C.12/1/ADD.102（2004 年）第 33 段。经常有些特别程序涉及贫穷者的权利问题，见例如：作为适当生活水准权利组成部分的适当住房权利特别报告员的报告（E/CN.4/2006/41/Add.3，第 81 段）；以及人人有权享受尽可能高标准身心保健权利特别报告员（A/HRC/4/28/Add.3，第 17 段）。

国际劳工组织等合作。这些机构都具备理想的条件提供有关联合国领导和主办的倡议活动的宝贵信息，这些倡议用鉴定挑战和最佳做法所需要的知识与经验来影响消除极端贫穷的努力。独立专家尤其将与联合国的相关中心——如国际贫穷问题研究中心（隶属开发计划署）和儿童基金会所属无依儿童问题研究中心——合作并利用它们的专业技能。

68. 国际开发银行和金融机构在制订和实施全球除贫战略方面发挥核心作用，因此与独立专家完成任务密切相关。独立专家将与世界银行及其他区域和国家开发银行展开对话，以便了解现行和计划中的各项举措，尤其是他们在公共影响评估方面所做的工作。

C. 社区组织与极端贫穷群体

69. 独立专家将特别注意同基于社区的组织和直接与穷人合作或者由穷人组织起来的草根运动开展对话。她将致力于确定可以让穷人卷入和富有意义地参与她的活动的方式方法，其中包括她本人参加人权理事会的社会论坛。独立专家还将在社区组织的支持下谋求向极端贫穷的人提供有关她的任务的信息，并且通畅及时地传播她的调研成果和建议。

D. 包括非政府组织在内的民间社会行动者

70. 各种非政府组织、学术和科研机构，以及专业协会和个体人权维护者经常在促进和维护极端贫穷者的权利方面发挥主导作用。这些个人和组织所积累的知识以及他们在主要选区提高意识、激励承诺方面发挥的核心作用，强化了用人权办法推动解决极端贫穷问题。在非政府组织这方面，独立专家承认各种不同的组织在不同领域工作的专门技能，它们在减缓和消除贫穷方面都取得了重要经验。因此，她将谋求与各个领域——比如发展、减贫、人权、人道主义援助和解决冲突等领域——的非政府组织建立伙伴关系并与其分享知识。

E. 各国的人权机构

71. 在许多国家，国家人权机构提供了一个维护和促进人权的关键论坛。有些国家人权机构已经针对贫穷挑战做出反应，并可以通过分享信息和在监督促进扶贫或者影响极端贫穷者的措施方面发挥重要作用。

F. 私营部门

72. 支持社会责任倡议的私营部门和实体在减贫和除贫方面发挥着关键作用。私营部门的行动者还有独特而重要的观点可供分享。独立专家将谋求与私营部门一道工作，以确定有助于减贫的举措并评估它们的一体化人权办法。

G. 促进特定进程

73. 最后，独立专家将直接为与减贫和除贫有关的许多国际进程做贡献。人权理事会第 8/11 号决议提出，独立专家将就促进实现《千年发展目标》拟订建议。该决议还要求独立专家为“联合国第二个消除贫穷十年”做出贡献。

74. 如上所述，独立专家参与人权理事会的社会论坛工作。²⁶ 该论坛应为联络各种不同的社会实体、促进合作、鉴定并传播最佳做法提供相关的空间。此外，亦如前述，将继续就“极端贫穷与人权：穷人的权利”指导原则草案进行专家磋商。

六、传播活动

75. 独立专家将主要通过向人权理事会和联合国大会提交报告传播其活动信息、调研成果和建议。参加协商、讨论会、学术会议和其他公开讲座，为独立专家提供了与各方利益攸关方交往、收集信息和传播有关贫穷与人权的关键信息的机会。

76. 向人权理事会和联合国大会提交的年度报告将提供有关国家访问、协商和与各种不同的利益攸关方对话的信息。独立专家将在合作伙伴的支持下尽可能多地编写并且向包括在社区以及工作的人和极端贫穷的人群在内的更广大的受众散发各种最贴切的报告和建议。

七、2008-2009 年的工作重点——现金转移方案的人权办法

77. 对以特定“有条件现金转移”的形式开展的现金转移方案进行分析，将是独立专家所要处理的第一个主题。这种分析将谋求描述这些举措对极端贫穷的人享受人权产生的总体影响，并从人权观点来审查相关方案的实施情况，即是否符合平等和不歧视、参与、透明及问责制等核心原则。

78. 现金转移方案以贫穷或极端贫穷家庭为对象提供直接财务支援。这些方案仅向在教育、保健或营养方面对某些目标做出承诺的家庭提供现金转移。在国际机构的支持下，各国政府越来越多地把这些方案当作消除贫穷的有效工具。这种方案现已在世界各地普遍实施。

79. 不论有条件还是无条件的现金转移，其明确目标都在于促进极端贫穷家庭儿童的营养、保健和教育。往往通过收益家庭主妇进行资源转移，所以对增强她们的能力明确表示关切。

80. 虽然现金转移的核心焦点集中在收入方面（因为这些举措的主要特点是资源转移），但这方面的方案所处理的是方方面面的贫穷问题及其多种起因。

²⁶ 经由人权理事会第 8/11 号决议授权。

81. 现金转移方案所规定的条件，意在应对极端贫穷者面临的经济和社会挑战。这些方案对贫穷有近期和长期两种影响。货币的直接分配意在快速缓解极端低收入的毁灭性影响。与此同时，对条件的定义——比如有关学校出勤率的定义——则是为了能够进行中期变更，目的在于打破代际贫穷复制循环。

82. 现在已有一些国家当局和国际组织进行的研究概述了现金转移方案对社会和经济指标产生的影响。独立专家将对这些研究的主要成果进行汇编整理，以说明这些方案对极端贫穷者的人权状况产生的影响。

83. 如前所述，此项分析还将评估以下几方面：(a) 在鉴别和遴选受益人的程序方面实行的不歧视原则；(b) 对方案所有方面的参与情况；(c) 透明度，知情权；(d) 问责制和实施过程的监督机制；(e) 向受益人提供服务的享用机会和服务质量；(f) 在适当情况下，对评价受益人是否符合条件以及有条件对无条件现金转移的成本效益评价所采用的方法从人权观点进行评估。

84. 独立专家将考虑现金转移方案对两性关系、易受伤害和处境不利群体（比如儿童、残疾人、土著居民和少数民族）的影响。分析中还将考虑实施这些政策所遇到的体制上的障碍。

85. 该项研究的准备有赖于实施和评价各地区现金转移方案的实体所做的贡献。尤其是，将邀请在不同的背景环境下效仿有条件和无条件现金转移举措的国际和区域组织共享信息，并且为此项分析供稿。还将邀请政府行动者和民间社会提供有关其评价现有举措的信息。最后，独立专家还将谋求在其首次进行国家访问的时候聚焦于这些方案方面。

八、 结论和建议

86. 人权理事会要求新任命的独立专家在 2008 年 6 月向联合国大会提交一份报告，而独立专家认为现在提出结论和建议为时尚早。因此，她倒愿意简单强调一下本报告的要点。

87. 与贫穷抗争是联合国许多核心文件——从《联合国宪章》到《千年宣言》和《千年发展目标》——的中心所在。尽管有这么多的承诺和倡议，加之许多地区的巨大经济增长，不平等的差距还是拉大了，贫穷依然在破坏着世界各地将近 10 亿人口的权利和尊严。

88. 在减贫和除贫问题上采取人权办法的必要性从来没有像现在这样紧迫。人权理事会通过修订人权与极端贫穷问题上的任务重申极端贫穷并非慈善问题，而是一个既重要又紧迫的人权问题。人权理事会进一步强调有必要谋求富有创造性的新办法，从人权观点来消除极端贫穷。

89. 从人权观点来说，各国对生活在极端贫穷之中的人们负有无数法定义务。这些法定义务包括从公民权利、经济权利、政治权利、文化权利和社会权利中引申出来的权利。

90. 从人权观点来处理贫穷问题，就意味着把平等和不歧视、参与、透明度及问责制等项原则摆在所采取的任何行动的中心地位。公共政策和策略以及向穷人提供的服务都必须符合国家宪法和法律体制，并且要发扬和具有法定约束力的国际人权法律条款。

91. 虽然理解人权与极端贫穷之间的联系所需的框架还需要进一步考虑，但是在概念领域业已开展的工作足以指导朝着用人权办法处理极端贫穷问题的操作化进展的实际努力。除贫政策的人权办法把应对贫穷的任何政策或举措对享受、维护和促进一切人权所产生的潜在和实际影响摆在优先地位。因此，人权办法需要评估这些政策和举措如何为维护和促进人权实际做贡献。

92. 人权办法无意自命为政策万应药，也不是为应对极端贫穷提供独一无二的解决方案，或者充当发展努力替代物。实际上，人权办法预见到互相强化的作用，为的是促进较为全面而合法的程序、政策、举措和做法。

93. 独立专家将通过履行她的使命，谋求就人权框架如何协助和加强消除极端贫穷的努力拟订注重行动、讲究实效的指南和建议。这些实务指导原则和建议将使得各个方面的一系列行动者——包括国家、国际组织、区域组织、非政府组织、捐助者、跨国公司和私营部门——能够考虑人权办法的实际影响。他们还将谋求确保在各个层面都能听到穷苦人的声音。

94. 以后的报告将确定根据独立专家工作提出的具体建议，供大会审议。
