



人权理事会

第三十一届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

加强人权领域的国际合作

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 28/2 号决议提交。本报告以各会员国提供的材料为基础，并结合了以“加强人权领域的国际合作”为主题的高级别小组讨论情况。



## 一. 引言

1. 人权理事会在其关于加强人权领域的国际合作问题的第 28/2 号决议当中，请联合国人权事务高级专员办事处经与各国磋商，并考虑到将人权纳入主流问题高级别小组在理事会第二十八届会议期间开展的主题为“加强人权领域的国际合作”的讨论情况，编写一份报告，说明在包括理事会在内的联合国人权系统内加强国际合作的方式和方法、面临的障碍和挑战以及克服这些障碍和挑战的相关建议，并将报告提交理事会。为了落实这项任务，联合国人权事务高级专员办事处征求了所有国家的意见。收到了巴林、俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国提供的材料。<sup>1</sup>

2. 本报告描述了此前围绕人权领域的国际合作这一主题提出的各项倡议(第二部分)，<sup>2</sup> 提供了各国呈文的摘要(第三部分)，并归纳总结了第二十八届会议期间开展的小组讨论过程中提出的观点(第四部分)。第五部分载有结论和建议。

## 二. 人权领域的国际合作：实质层面、程序层面和机构层面

3. 过去几年间，理事会在若干决议当中谈到了在推动和鼓励对人权和基本自由的尊重方面开展国际合作的问题。<sup>3</sup> 人权理事会咨询委员会在其关于加强人权领域的国际合作问题的研究当中注意到，国际合作这一概念含义可能多种多样(见 A/HRC/19/74, 第 26 段)。咨询委员会全面研究了人权领域有关国际合作的主要文书，比如《联合国宪章》、各项国际人权条约、《维也纳宣言》以及《德班宣言和行动纲领》，承认这一概念涉及到范围广泛的参与方、领域和语域(同上，第 26 段)。

4. 按照咨询委员会的看法，国际合作概念不能简单地归结为仅仅是将各国国家利益联结在一起，也不能简单地归结为是权力关系逻辑的延伸，而是基于三个假设：首先，国际合作概念的前提是存在着真正的伙伴关系和共同的事业；其次，合作意味着参与某一过程，但合作本身并不是目的，而是达成目的的一种手段；第三，合作传达着某种“共同理想”之意(见 A/HRC/19/74, 第 35 至 37 段)。按照后一种释义，正如报告当中所指出的那样，合作不仅仅是一个睦邻友好、共存共处或互惠互利关系的问题，而是一个甘愿超越相互利益以推进全体利益的问题(见 A/HRC/19/74, 第 37 段)。

5. 关于实质性问题(比如发展、社会、人道主义、安全和文化方面的合作)，咨询委员会在其报告当中重点强调，人权应纳入各国在诸多领域合作开展的工作当中(见 A/HRC/19/74, 第 19 段)。普遍定期审议为各国、联合国系统、区域组织、民间社会、国家机构以及发展参与方开启了在人权领域加强共同努力与合作的机会(见 A/HRC/23/20, 第 8 段)。在这方面，咨询委员会谈到了与各监测机构合作的义务、

<sup>1</sup> 回复的全文在秘书处有存档，可供查阅。

<sup>2</sup> 有关这一问题，更多信息见 A/HRC/19/74、A/HRC/26/41。另见 A/HRC/23/20。

<sup>3</sup> 同上。

加强上述机构的方法以及针对上述机构提出的建议采取后续行动的问题，并就实地改善人权状况的措施提出了建议(见 A/HRC/19/74, 第 44 至 50 段)。

6. 重要的是，咨询委员会认识到这一概念不断演变的本质，指出为国际合作分门归类可能为时过早。实际上应当制定一个系统的框架，以便将涉及到的所有参变因素均考虑在内。只有这样，才有可能为该问题构想出一个动态的而非静止的处理方法，以确定加强人权领域国际合作的最佳做法。这些最佳做法通过专家访问以及研究和报告来确定和传播。普遍定期审议、各论坛以及国家、区域和国际各级交流信息的其他平台也是传播最佳做法的载体(见 A/HRC/19/74, 第 27 段)。

7. 咨询委员会进而试图为这一包罗万象的主题理清轮廓(见 A/HRC/26/41)。它考虑了诸如提高国家人权机构和民间社会在联合国各人权机制中的参与程度等参变因素。

8. 根据咨询委员会的看法，国际合作可通过以下手段予以加强：加强普遍定期审议；加强人权理事会的各项附属机制和特别程序；加强使国家报告工作更加统一、更加同步的各种方法和手段；改善全球对人权文本的遵守和对人权机构的尊重情况；改善与各区域机构以及各区域机构彼此之间的协调配合情况；加强后续行动制度；加强自愿基金；在整个全球机构体系内将人权纳入主流；在移徙领域加强人权合作。

9. 理事会在其第 28/2 号决议当中论及国际合作的实质层面、程序层面和机构层面，考虑到了人权领域国际合作的上述诸多方面(另见 A/HRC/19/74, 第 8 至 13 段和第 28 至 39 段)。该决议谈到在以符合《联合国宪章》所载之宗旨和原则的方式增进、保护和全面落实所有人权和基本自由过程中须奉行的普遍性、非选择性、客观性和透明等原则，并强调人权领域的国际合作对于全面实现联合国的各项宗旨(包括切实增进和保护所有人权)必不可少。

### 三. 加强人权领域的国际合作：各国呈文摘要

#### 巴林

10. 巴林强调国际合作应将国家主权以及国内情况考虑在内。巴林还表示，“点名和羞辱”可能不是最具建设性的方法，且国际合作不应用以推进“尚未在国际上达成共识的要求”。

#### 俄罗斯联邦

11. 俄罗斯联邦强调，各国负有确保人权得到保护和促进的主要责任。国际机构和机制要在对各国具体的国家、宗教、文化和历史情况以及社会经济发展水平给予应有注意的情况下，通过在平等和相互尊重基础上开展的对话，支持各国履行自己的义务。人权对话应是建设性的，且应促进各国之间的和睦关系。俄罗斯联邦指出，人权理事会的设立理由是为了加强国际人权保护制度，并增进各国、各国际组织和民间社会之间的建设性对话。俄罗斯联邦进一步强调，各个不同国家集团尖锐对立的利益为切实、公正地讨论人权问题制造了困难。俄罗斯联邦还提到在设立特别程序任务时有必要避免重复，且各特别程序任务负责人有必要遵守其任务授权和《人

权理事会特别程序任务负责人行为守则》。俄罗斯联邦指出，普遍定期审议是国际人权保护架构中的一个重要组成部分。在这方面，俄罗斯联邦强调各国应在客观性、非选择性和非政治化等原则基础上合作，而对抗和双重标准则应予避免。

#### 阿拉伯叙利亚共和国

12. 阿拉伯叙利亚共和国描述了人权领域开展国际合作面临的若干挑战，其中之一是在处理人权问题时选择对待的问题——这种选择对待表现为将一组权利置于另一组权利之前，或是只评估某些国家的人权状况，却不评估另一些国家的人权状况。阿拉伯叙利亚共和国还强调了加强文化多样性和了解各国国情的重要性。阿拉伯叙利亚共和国还指出，联合国各人权机制有必要提供更加确切、更有针对性的建议，以使落实工作更加完善。阿拉伯叙利亚共和国建议，人权领域的技术援助和咨询项目应免除附加的政治条件，且应根据相关国家的国家工作重点与其共同商定。阿拉伯叙利亚共和国强调了根据《联合国宪章》所载并在其后的宣言和决议当中重申的各项原则实现国际合作的重要性。

## 四. 以“加强人权领域的国际合作”为主题的将人权纳入主流问题高级别小组讨论概要

### A. 开幕辞

13. 人权事务副高级专员在开幕致辞中强调了《联合国宪章》通过以来所取得的进展，例如儿童存活率有所提高、受教育和获得医疗保健的机会有所改善，以及贫困问题有所缓解。自那时以来，维护和平和创建和平的努力也为解决众多冲突作出了贡献。人权，尤其是妇女的权利，已有所进步。但尽管如此，暴力和歧视依然对妇女和女童造成影响，而性别成见仍顽固地损害着妇女的权利。虽然各国曾聚集一堂承诺合作，但却未能以同样的力度一起行动。

14. 副高级专员还指出，“千年发展目标”带来了进步，但过于注重总体经济增长，因而忽略了最弱势的人们。正因如此，必须将公平和法治延伸至经济领域，而在联合国确定 2015 年后的发展议程时，应当以坚定地致力于实现人权作为其工作的基础。上述议程若要革故鼎新，采用前瞻性方法来衡量可持续发展至关重要。对不止监测平均值的新的数据收集工作进行投资，从而对所有社会群体取得的进步进行监测，这一点很重要。

### B. 主题发言人和小组讨论

15. 伊朗伊斯兰共和国常驻副代表阿巴斯·巴盖尔普尔·阿尔德卡尼指出，对不同观点的宽容与尊重会深化和丰富对实现人权的承诺，而实现人权的承诺应以真正的合作和包括普遍定期审议在内的所有相关论坛上开展的建设性对话为基础。因此，国际合作应把重点放在通过应其要求开展的适当的技术合作和能力建设来加强各国履行义务的能力上面。

16. 阿巴斯先生认为，文化多样性应当是团结的缘由，而不是分化的缘由，应使之充当创造力、社会正义、宽容和理解的载体，而不是充当意识形态和政治对抗的依据。当代错综复杂的各种挑战呼唤全球性的解决方案，也要求建立一个民主而公平的国际秩序。国际合作可帮助解决社会、经济和文化各不同领域内正在出现的各种挑战。应加强创新机制，以加快落实发展权。发展权需得到更多的关注。应大张旗鼓地宣传发展权，并将之置于 2015 年后发展议程的核心地位。

17. 南方中心执行主任马丁·霍尔指出，需要开展国际合作，因为国家一级为实现人权而采取的行动是不够的。经济全球化对各国可以推行人权政策的方式产生了影响。举例来说，在某些国家，主权债务使政府无力向其公民提供基本的服务。在某些情况下，发展中国家已因农业补贴取消、关税降低以及廉价补贴食品涌入而对粮食援助产生了依赖。在医疗卫生领域，获取药品依然成问题。尤其是落实健康权与严格遵守知识产权规定之间的冲突，阻碍了该领域取得进展。

18. 霍尔先生强调，有必要重新审视贸易、技术、知识产权和金融投资方面的国际制度。他提出了如下建议：各国际组织应审视其政策对实现人权的影响；各国应考虑其政策对在国外实现人权的影响；人权理事会应进一步讨论如何在国际经济和社会体系中将人权纳入主流。此外，应给予秘书处资源，用以研究政策的影响并本着将人权纳入主流的目的，对 2015 年后发展议程加以利用。

19. 前国际劳工组织总干事、区域间政策合作问题特别顾问胡安·索马维亚谈到了 2015 年后发展议程的问题，以及发展权的核心意义。他指出，过去围绕上述主题召开的会议期间曾得出结论：问题的存在是由于根源性原因和结构性原因。上述结论导致“千年发展目标”得以制定，并将联合国置于围绕上述主题开展的讨论工作的中心位置。不过，该进程的缺点在于采用了按部门划分的做法，从而妨碍了对总体形势的认识。其结果是，不平等大大加剧，而充分就业和性别平等则尚未实现。尽管有人以为全球化进程有助于实现既定目标，但事实上它却阻碍了既定目标。

20. 索马维亚先生还警告说，在 2015 年后发展议程和可持续发展目标问题上，可能会犯类似的错误，因为没有哪个国家或区域在全球政策方面表现出领导力。他强调，有必要意识到在很多社会里，体制和民众之间的距离拉大了。有鉴于此，为了在全球发展问题上取得进展，需要界定不同的增长道路。如果继续用金融的逻辑思维来界定全球经济，而不把人权为本的方法考虑在内，那么发展模式是不会改变的。

21. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)战略伙伴司司长克里斯廷·赫特勒指出，在妇女权利领域，已经取得了很多成就。不过，进展之缓慢让人无法接受，且妇女的权利依然面临着威胁。为了取得进展：应确保《消除对妇女一切形式歧视公约》得到普遍批准和全面贯彻；须采取紧急行动，废除针对妇女的歧视性法律；须加大性别平等和妇女权利方面的投资，且相关法律和政策须辅之以充足的资源；应加强问责机制，以确保妇女获得主张自身权利的能力；须解决不平等问题；须通过收集准确分类的数据，触及被边缘化的妇女。法律和政策与妇女享有权利的实际情况之间的差距必须弥合。

22. 赫特勒女士还认为，性别平等、妇女的增权赋能以及妇女和女童的人权问题应当是 2015 年后发展议程的一项核心要务。2015 年后发展议程要想真正革故鼎新，须改变权力的不平等分配格局，并将那些导致性别不平等、贫困、弱势和环境恶化等问题长期存在的因素考虑在内。欲实现这种变化，需找到重视平等、人权以及经济、社会和环境可持续力，也重视国际合作的替代方法。

23. 俄罗斯联邦常驻代表阿列克谢·博罗达夫金指出，全球化、相互依存程度的提高以及冲突可能性的加大对国际合作有影响。极端主义和恐怖主义阻碍着国际合作的加强。因此，在增进人权过程中，必须把打击暴力和恐怖主义极端势力的必要性作为工作重点。联合国内部的双重标准、主观主义、针对各国政府的不实指控以及政治化等问题限制了开展合作的可能性，也对打击恐怖主义造成了消极影响。人权理事会的反恐相关活动也需要调整方法。该方法应以通过组织研讨会和培训项目来分享最佳做法等手段开展的广泛合作为基础。必须加强对话，并加强对文化多样性和不同文明的尊重。他还强调了合作与技术援助的重要性。普遍定期审议是促进和加强此类合作与对话的最佳机制。

24. 马德里孔普卢顿大学政治学教授胡安·卡洛斯·莫内德罗·费尔南德斯-加拉谈到了落实人权过程中的政治选择问题。他确定了三个重要领域：在全球结束不平等现象；认知上的不公正；历史沿袭的不公正。不平等现象不应忽视，集体权利不应受阻，对于人的尊严这一概念的理解不应受限。人权必须成为全纳性对话的内容，而不应作为强势者训诫弱势者、男性训诫女性、异性恋训诫同性恋或多数人训诫少数人的独白内容来讨论。

## C. 各国及其他利益攸关方的发言

### 1. 国际合作、2015 年后发展议程以及发展权

25. 与会人员表示，从发展权的角度处理国际合作问题可以为推动国际合作提供一个良好的框架，也可以为采取综合对策应对人权挑战提供一个良好的框架。奉行国际团结原则实现发展权，还可以扭转现有的不平等状况。在这个问题上，理事会不应以经济、社会及文化权利(包括发展权)为代价，过分注重公民权利和政治权利。代表们还表示，在将发展权确立为工作重点的问题上，理事会应当牵头。他们指出，发展权的主流化应辅以国际层面的结构性改革，而关于 2015 年后发展议程的论述可为其主流化作出极大的贡献。

26. 与会人员还强调，有必要坚持采用权利为本的方法处理国际发展和 2015 年后的发展议程问题。国际合作应以加强各国履行其人权义务的能力为宗旨。各国负有其公民实现发展权的主要责任。代表们还强调了开展任何形式的合作以支持各国努力在国家一级履行其人权义务的重要性。他们所持观点认为，2015 年后的发展议程应以人的尊严为核心，而有关发展权的意见分歧不应阻止国际社会实现发展权。一位代表指出，问责与透明在实现可持续发展问题上很重要，在确定 2015 年后发展议程的过程中应纳入考虑。与会人员认为，开展持续不断的对话以及让更广泛的民间社会利益攸关方参与进来，对于确保问责至关重要。

## 2. 在增进和保护妇女权利、性别平等以及多样性方面开展国际合作

27. 代表们强调，国际合作可支持将妇女权利和性别平等问题作为主流纳入所有的发展目标。尽管已取得了进展，但性别不平等、歧视以及暴力侵害妇女和女童等问题宿弊难除，依然是可持续发展的一大障碍。在这个问题上，代表们对以下事实表示赞赏：实现性别平等以及增强妇女和女童的权能问题已作为一项单列目标，纳入了开放工作组的“可持续发展目标”提案，而该提案充当着 2015 年后发展议程的基础。为了将性别视角切实纳入理事会的工作当中，有人提议理事会的讨论工作应当体现世界各地男人、妇女、男童和女童的不同情况和不同经历。

28. 还有人建议，应制定最佳做法，以保护因性取向和性别认同而面临歧视者的人权。代表们强调，国际合作的首要目标是确保基本权利和自由得到保护，并通过相互尊重、宽容以及认识并接受文化和宗教多样性来维护和平。在实现上述目标方面，打击种族主义政治言论、仇外行为、伊斯兰恐惧症、仇恨言论以及煽动仇恨行为至关重要。国际合作应谋求解决交织在一起的多种形式的公正和不平等问题，包括与性、性别、年龄、种族、族裔、性倾向、宗教和能力有关的那些不公正和不平等问题。

## 3. 在普遍定期审议和能力建设领域加强国际合作

29. 代表们强调了通过交流经验、分享最佳做法、互相帮助以及南南合作开展国际合作的重要性。尤其是技术合作和能力建设，被视为实现可持续发展的重要手段。与会人员认为，在按照国际规范和标准的指导对各国解决落实工作面临的挑战和努力建设能力等需求作出回应方面，联合国各机构之间妥善的协调配合必不可少。为加强保护人权的集体能力而作出的努力应以中立原则和非选择性原则为基础，以期促进一种团结的文化。

30. 与会人员还认识到普遍定期审议机制的重要性，因为该机制有助于开展真正的对话，并在加强国际合作方面不断地强化着自身所具有的重要意义。增进和保护人权国家机构国际协调委员会的代表补充道，各国家人权机构有义务兑现致力实现人权的承诺，这使它们可以在彼此之间以及与其他利益攸关方之间开展合作，以克服政治分歧。为了加强对人权的尊重，国际协调委员会承诺继续支持所有区域间的合作，并期待着与相关利益攸关方一起努力。

## D. 小组成员的结束语

31. 小组成员在结束语中强调，在将人权纳入主流的同时，国际社会有必要在确保发展中国家能够实现其发展目标方面开展合作。霍尔先生回顾了在国家层面和国际层面解决发展目标所面临障碍的必要性。为达此目的，发展中国家需要援助、债务减免和贸易优惠。与此同时，这些国家必须优先制定和实施与发展权相符的国家政策。

32. 索马维亚先生指出，观点虽然存在分歧，但政治家们必须诚实正直、通情达理，且注重寻找解决方案。国际发展机制应平等地适用于所有国家，而其建立不应附加任何条件。

33. 赫特勒女士欢迎各国发言重申致力于实现《北京宣言》和《行动纲要》的各项目标。她强调了全面落实所作之承诺的重要性，并强调言语必须转化为行动。

34. 博罗达夫金先生对注重开展和深化与民间社会的合作的重要意义表示赞赏。尽管这让人乐观，但有一点很清楚：在合作概念上存在着不同的看法。他表示希望各国将来能找到解决方案，尤其是在国际合作领域。

35. 费尔南德斯-加拉先生指出：各国应注重合作；有必要提高人们对妇女作用的认识；人权不应仅从强国的视角来界定。

## 五. 结论和建议

36. 通过开展国际合作有望实现对人权的普遍保护和促进，这是《联合国宪章》和各项国际人权条约的固有内容。大会认识到对人权的普遍保护是无法通过各国单独行动来切实实现的，而必须通过国际合作，在其设立了人权理事会的第 60/251 号决议当中承认，人权机制的有效运转是以各国之间的合作为先决条件的。

37. 国际合作在以人权(包括发展权和男女平等)和普遍性、非选择性、客观性以及透明等原则为基础时最有成效。在这个问题上，作为《北京宣言》和《行动纲要》的部分内容作出的各项承诺依然有效，而各国就此重新作出的承诺应予欢迎。欲使国际合作有成效，与民间社会的合作至关重要，应予加强。

38. 2015 年 9 月，会员国通过了《2030 年可持续发展议程》，展现了一幅以人和地球为中心、以人权为本且对性别问题有敏感认识的革故鼎新的可持续发展愿景——这幅愿景深深地植根于国际人权。该议程力求不使一国落后，并以平等和不歧视为核心。“可持续发展目标”共有 17 项目标和 169 项相关具体目标，体现了涵盖所有公民权利、文化权利、经济权利、政治权利、社会权利以及发展权的国际人权框架。目标 17 以及各目标之下的很多国际具体目标针对与国际合作义务和发展权有关的问题，包括南南合作和三方合作。具有普遍适用性的《2030 年议程》将带来新的契机，有望在未来十五年内通过包括加强国际合作等手段将所有的人权纳入全球政策以及发达国家和发展中国家的国家政策，以期实现“可持续发展目标”与普遍保护和增进人权的目標。