



## 人权理事会

## 第四十二届会议

2019年9月9日至27日

议程项目2和10

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  
技术援助和能力建设

## 柬埔寨的人权状况

## 柬埔寨人权状况特别报告员的报告\*

## 概要

柬埔寨人权状况特别报告员述及柬埔寨的最新人权状况，并分析了柬埔寨可持续发展目标。特别报告员指出，与民主和公民空间有关的紧张局势持续存在，以往报告中谈及的问题仍未解决。特别报告员欢迎柬埔寨通过可持续发展目标框架，但她指出，柬埔寨的目标未能反映可持续发展目标中一些与人权有关的重要方面。在本报告中，特别报告员特别侧重问责制、不让任何一个人掉队和参与问题，这些是从人权角度审视可持续发展目标时具有关联性的交叉主题。

\* 本报告因提交过程中出现技术错误而迟交。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 近期动态.....	3
A. 政治权利.....	3
B. 向条约机构提交报告和普遍定期审议.....	5
C. 柬埔寨法院特别法庭.....	5
三. 柬埔寨与可持续发展目标.....	5
四. 柬埔寨可持续发展目标执行过程中的人权因素.....	8
A. 不歧视和平等.....	8
B. 参与和伙伴关系.....	12
C. 问责制.....	14
五. 结论和建议.....	17

## 一. 导言

1. 在审查年度内(2018年6月至2019年6月)，特别报告员继续监测柬埔寨国内的人权状况，收到了包括政府、民间社会组织、联合国机构和普通公民在内的不同利益攸关方提供的资料。特别报告员于2018年10月29日至11月8日和2019年4月29日至5月9日对柬埔寨进行了两次访问。在本报告中，她参考了两次访问的调查结果以及在整个审查年度收到的其他资料。

2. 特别报告员对政府给予充分配合表示赞赏。

3. 特别报告员在访问期间会见了政府代表和其他利益攸关方，包括民间社会组织、联合国国家工作队和发展伙伴。她会见了副首相兼内政部长，副首相兼外交与国际合作部长，副首相兼财经部长，副首相兼国土、城市规划和建设部长，国务大臣兼计划部长，以及国家统计局局长，司法部大臣，新闻部大臣，卫生部大臣，环境部大臣，农林渔业部大臣，社会福利、退伍军人和青年改造部大臣，金边市市长，柬埔寨人权委员会主席，反腐败委员会副主席，国家禁毒局秘书长和柬埔寨发展委员会副秘书长。她还广泛会见了相关的利益攸关方，包括政党代表。

4. 令人遗憾的是，柬埔寨再次拒绝特别报告员与被拘留者，特别是与曾为政党主要领导人的根索卡进行保密面谈，根索卡仍然被拘禁在家中，受到司法机关限制和监视。不过，她得以突击访问金边社会事务中转中心(Prey Speu)，并收到了今后对戒毒中心进行现场访问的邀请。特别报告员重申，她应当能够在执行任务的过程中访问任何拘留所并会见任何被拘留者。

## 二. 近期动态

### A. 政治权利

5. 本节述及特别报告员2018年提交人权理事会的报告增编(A/HRC/39/73/Add.1)中所提问题的最新动态。就与柬埔寨政治权利有关的问题而言，几乎没有发生变化。执政的柬埔寨人民党赢得国会全部125个席位，并压倒性地控制了参议院(同上，第81段)。柬埔寨救国党仍然处于解散状态，该党所有乡长职位和几乎所有乡议员职位都转移给未经选举的柬埔寨人民党党员，从而使柬埔寨人民党在乡一级占据了逾95%的职位。这实际上导致在2017年乡选举期间投票支持柬埔寨救国党的约44%的选民无法行使投票权。省、市和区议会选举于2019年5月举行。这些选举是间接选举，由乡议员投票。全国选举委员会6月8日宣布，柬埔寨人民党赢得98%的席位；其他三个政党获得4,114个席位中的80席。

6. 2018年9月6日，依据皇家法令设立了最高咨询建议委员会，由参加全国选举而未获成功的政党的代表组成，以就制订政策和起草法律向政府提供意见和咨询，并监督法律和政策的执行情况。有十五个政党参加；四个政党拒绝加入。特别报告员应要求会见了参与最高咨询建议委员会的一些政党的代表，并进一步了解到委员会的工作情况。特别报告员强调，这样一个机构的存在并不能改变事

实，即：采取立法行动的议会完全由执政党主导，会对柬埔寨的民主和政治权利的享受产生严重影响。

7. 2018年12月13日，115名国会议员一致投票赞成修正《政党法》。该法第45条增加了一款，准许以往被最高法院禁止从事政治活动的个人通过向首相提出请求，寻求由国王恢复其政治权利。根据2018年12月3日的国会通告，这项修正旨在加强多党民主和法治以及促进民族团结精神。修正案对于恢复被禁止参政的党员的政治权利没有起到什么作用。虽然有些人可能能够重返政坛，但无法在现已解散的柬埔寨救国党旗帜下重返政坛。此外，他们能否重返政坛将由政治对手决定，而不是由一家独立机构决定。另外，修正案未能为在2017年地方选举中当选，随后又被免职(除非他们转而效忠柬埔寨人民党)的柬埔寨救国党逾5,000名乡一级公务人员提供解决方案。截至2019年5月29日，仅有九名柬埔寨救国党前领导人成功援引这项修正案。

8. 柬埔寨救国党前主席根索卡先生自2017年9月3日夜间被捕以来仍被拘留，在特本克蒙省3号惩教中心关押了近一年。虽然他表面上于2019年9月9日被调查法官释放，条件是接受“司法监督”，但他被禁止离开住宅周围的区域(约0.0525平方公里)，<sup>1</sup>与任何外国人、政党前领导人或与案件有关的其他个人会面，或开展任何政治活动。司法部向特别报告员解释，根索卡先生在接受司法监督，面临调查法官施加的限制，有些限制是为保障他自身的安全，且司法监督可能是无限期的。然而，根据国际人权法，根索卡先生实际上仍被拘留，<sup>2</sup>且拘留时间超过了柬埔寨法律所允许的最长审前拘留期限，即180天。<sup>3</sup>特别报告员再次呼吁解除对根索卡先生的拘留并迅速完成对他的指控的调查或者撤销指控。

9. 被解散的柬埔寨救国党的许多领导成员仍在海外。其中包括森朗西，他在2018年12月被任命为该党代理主席。2019年3月，对森朗西和出席2019年1月在国外举行的会议的该党常设委员会其他七名成员签发了逮捕令，指控其涉嫌“阴谋”和“煽动”。特别报告员收到关于警察或法院对该党逾140名前党员和国以下各级民选官员所采取行动的资料，其中包括特别报告员2019年4月和5月访问期间马德望省签发的逾35张传票。这种行为不利于加强政治权利和民主空间。传票的主要指称是违抗最高法院2017年11月解散该党的决定。

10. 特别报告员5月份就两大政治派别经常发表过激言论一事作了评论。她还获悉，欧洲联盟目前在审查柬埔寨享受欧洲联盟针对最不发达国家的“除武器之外一切产品”优惠贸易计划的情况，并意识到，任何可能的暂停将对柬埔寨经济和社会权利造成负面影响。特别报告员建议改变政治文化，使之侧重问题而不是人。做出这种改变，并对集会自由和表达自由给予更有力的司法保护，将有助于克服当前政治局势的挑战，造福所有柬埔寨人。

<sup>1</sup> 金边 Touk Kork 街区的一片区域，毗邻 313 号、311 号和 608 号公路。

<sup>2</sup> 例如见《公民权利和政治权利国际公约》第九条和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》第4条第2款。

<sup>3</sup> 《刑事诉讼法》第208条。

## B. 向条约机构提交报告和普遍定期审议

11. 特别报告员欣喜地报告，柬埔寨在向各条约机构提交到期和逾期未交的报告方面取得了进展。此外，柬埔寨人权委员会表达了审评和更新该国 1997 年共同核心文件的意愿。

12. 柬埔寨定于 2019 年晚些时候接受消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会的审查(见 CEDAW/C/KHM/6 和 CERD/C/KHM/14-17)。特别报告员获悉《经济、社会及文化权利国际公约》第五和第六次合并定期报告很快将提交。向残疾人权利委员会提交的报告也正在编写。

13. 柬埔寨参加了第三轮普遍定期审议，并于 2019 年 1 月在工作组第三十二届会议上接受了审议(见 A/HRC/41/17)。在所提建议中，柬埔寨接受了 173 项建议并注意到 25 项建议。现在必须转而关注柬埔寨所接受建议的执行情况和采取的后续行动。其中包括特别程序任务负责人和条约机构也提出建议的若干领域，而本报告亦涵盖了这些领域。

14. 四份文件(A/HRC/38/54、A/HRC/39/27、A/HRC/40/79 和 A/HRC/41/56)报告了特别程序任务负责人在审查年度内发送的信函。特别报告员欢迎政府对一些信函作出答复；然而，特别报告员感到不满意的是，政府未采取充分行动纠正信函中提出的问题。

15. 特别报告员鼓励政府更新共同核心文件，提交所有逾期未交的报告，并编写一份滚动时间表，以便今后及时提交报告，并就提出和接受的建议进行协商和作出答复。

## C. 柬埔寨法院特别法庭

16. 未提起新的诉讼。审判分庭 2018 年 11 月对涉及农谢(现已去世)和乔森潘的第 002/02 号案件作出判决。完整的判决书于 2019 年 3 月发布，是该法庭发布的篇幅最长的判决书，两名被告均被判处无期徒刑。鉴于本报告强调边缘化和弱势群体，特别值得一提的事实是，审判分庭认定对占人/高棉伊斯兰教徒犯下灭绝种族罪和危害人类罪，包括谋杀、灭绝、监禁、酷刑、基于政治和宗教理由的迫害以及通过被定性为强制迁移的做法实施的其他不人道行为。分庭还认定，曾实施一项全国性政策驱逐居住在柬埔寨的越南裔人，还有一些人被杀害，遭受酷刑和虐待。对佛教徒进行基于宗教信仰的迫害，从而犯下危害人类罪。该判决的另一显著特征是，承认通过被定性为强迫婚姻和强迫婚姻背景下强奸的行为，实施了构成危害人类罪的其他不人道行为。作为对性压迫和性暴力判例的一项贡献，这对柬埔寨及其他国家均有重大意义。

## 三. 柬埔寨与可持续发展目标

17. 柬埔寨目前处于独特的发展阶段。柬埔寨经济连续多年强劲增长并在减少贫困方面取得显著进展，进而树立了到 2050 年成为高收入国家的宏伟目标。为指导柬埔寨实现这一愿景，政府出台了《四角战略》第四阶段政策和柬埔寨可持续发展目标的本地化计划，目前正在确定国家战略发展计划。这三项文件旨在为国家提供连贯的发展战略。

18. 促进和保护人权应当是这一发展框架的有机组成部分。可持续发展目标源自《2030 年可持续发展议程》。与千年发展目标不同，《2030 年议程》和可持续发展目标将促进和保护人权作为推动实现这些目标的一项关键原则。人民被置于发展的中心。事实上，可持续发展目标中逾 90% 的具体目标涉及人权和劳工标准。

19. 人权无疑是《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的依托。《2030 年议程》明确声明以《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际人权条约为依据。实施《2030 年议程》应符合各国根据国际法承担的义务，包括人权义务。柬埔寨收到的与条约机构报告、普遍定期审议以及特别程序任务负责人的报告和信函有关的许多建议直接涉及《2030 年议程》的具体目标。因此，在本报告中，特别报告员宜在柬埔寨人权义务背景下考察柬埔寨可持续发展目标。此外，柬埔寨将于 2019 年 7 月向可持续发展高级别政治论坛提交自愿国别评估。

20. 可持续发展目标与公民权利、文化权利、经济权利、政治权利和社会权利密切相关。可持续发展目标涵盖健康、教育、体面工作、食物、饮水和平等，以及人身安全、诉诸司法和基本自由等领域。许多目标明确提及人权，例如消除一切形式的歧视，保护性和生殖健康权利和劳工权利，禁止酷刑和保护基本自由(目标 5、目标 8、目标 10 和目标 16)。

21. 此外，不歧视和平等、参与和问责等人权原则贯穿《2030 年议程》和各项目标，同时为落实《2030 年议程》和各项目标提供指导。

22. 贯穿这些目标的一项基本原则是“不让任何一个人掉队”。有两项关于消除不平等和歧视的专门目标(关于实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能的目标 5，以及关于减少国家内部和国家之间的不平等的目标 10)，而目标 16 将推动和实施非歧视性法律和政策确定为促进可持续发展的手段(具体目标 16.b)。此外，执行所有目标都应当“不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾或其他身份等任何区别”。而具体目标 17.18 旨在“增加获得按收入、性别、种族、民族、迁徙情况、残疾情况、地理位置和各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠的数据”。柬埔寨于 2019 年 3 月完成全国人口普查。预计这项普查将产生可以分类的数据，以帮助查明面临掉队风险的人。预计 2019 年家庭社会经济调查、2019 年普查间期农业调查和 2020 年人口和保健调查将提供更多数据。然而，特别报告员在与规划部和国家统计局的讨论中获悉，人口普查和上述三项调查可在一定程度上提供必要的分类，以查明和量化面临掉队风险的人。存在数据分类有限的问题，部分原因在于规划部和国家统计局面临技术制约。根据具体目标 17.17，特别报告员建议加强能力建设支助，以处理这一问题。

23. 不让任何一个人掉队的承诺还体现在可持续发展目标的绝对目标(例如确保百分之百获得优质医疗或接受优质教育，或使所有人摆脱贫困和饥饿)以及《2030 年议程》和目标普遍适用于所有国家的所有人民这一事实中。这与平等和不歧视原则密切相关，要求人人享有平等权利，这意味着应惠及每个人，包括最脆弱、最为边缘化和最受排斥的人。要实现普遍目标，需要特别关注最弱势群体或领域，以确保这些群体或领域进展更快，从而逐步减少不平等。

24. 《2030 年议程》强调参与原则的重要性，要求在所有国家、利益攸关方和人民的参与下，本着伙伴合作精神执行可持续发展目标。目标 17 强调伙伴关

系，包括鼓励和推动建立“有效的公共、公私和民间社会伙伴关系”（具体目标 17.17）。同时，目标 16 要求国家“各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性”，包括确保公众获得各种信息和保障基本自由（具体目标 16.7 和 16.10）。

25. 各国应当在国家、区域和全球各级建立问责框架。这包括高级别政治论坛下的自愿评估机制和国家一级的参与性监测机制。问责制涵盖国家和非国家行为体的行动，包括工商部门的行动，这些行动应当遵循《工商企业与人权指导原则》。具体目标 17.18 所触发的数据革命对问责制具有重要意义，这场数据革命设想数据能够完全分类，包括基于国际人权法所确认的理由。

### 柬埔寨可持续发展目标和人权

26. 部长会议于 2018 年 11 月 19 日批准了《柬埔寨可持续发展目标框架》，规划部于 2019 年 3 月 11 日公布该框架。该框架提出了国家目标、具体目标和指标、数据来源、国家基线和年度目标，并确定了负责落实的机构。该框架说明了如何将柬埔寨目标纳入参照政府《四角战略》第四阶段政策制订并即将出台的国家战略发展计划。柬埔寨目标包括 88 项国家具体目标和 148 项全球和本地界定的指标，此外还有一项关于消除地雷和战争遗留爆炸物负面影响以及促进援助受害者的追加目标。

27. 从人权角度看，不让任何一个人掉队的重要性在柬埔寨可持续发展目标中得到承认，这体现在框架的各个方面，并被认定为在执行阶段确定目标优先次序和划分阶段的标准之一。<sup>4</sup> 同样，柬埔寨目标反映出可持续发展目标中许多与人权间接相关的方面。然而也有遗漏，特别是在柬埔寨目标 16 中。可持续发展目标 16 下的 12 项具体目标中，柬埔寨目标仅引入了 3 项（政府称这是因为数据不足，并称将为其他具体目标采用间接指标）。虽然这些指标（促进法治和诉诸司法；确保在各级作出反应灵敏，具有包容性、参与性和代表性的决策；以及为所有人提供法律身份）很重要，但并不都与相关具体目标的愿景相称。例如，为关于促进法治和确保人人平等诉诸法律的具体目标 16.3 确定的指标是“参与传播法律的人员的比例”。此外，其他同等重要的与人权相关的具体目标也有所缺失，包括涉及以下方面的具体目标：减少一切形式暴力；制止对儿童的虐待和酷刑；减少腐败并建立负责的机构；确保公众获得信息和保障基本自由；加强国家机制，以预防暴力和打击犯罪行为；推动和实施非歧视性法律和政策以促进可持续发展。考虑到柬埔寨从联合国人权监测机制收到许多涉及可持续发展目标 16 的建议，特别报告员建议审查与柬埔寨目标相关的具体目标和指标，以便更好地反映现有差距和政府为弥补这些差距而作出的承诺。

28. 可持续发展目标中还有一些与人权有关的方面未被引入柬埔寨目标。例如，虽然柬埔寨目标中包括所有可持续发展目标，但并未反映某些与人权有关的具体目标或与以下具体目标有关的执行手段：提供负担得起的基本药品和疫苗（具体目标 3.8）；确保人权教育和性别平等教育（具体目标 4.7）；给予妇女平等获取经济

<sup>4</sup> *Cambodian Sustainable Development Goals (CSDGs) Framework (2016–2030)*，可查阅 <https://opendevelopmentcambodia.net/dataset/?id=cambodian-sustainable-development-goals-framework-2016-2030>。



资源的权利，以及享有对土地和其他形式财产的所有权和控制权(具体目标 5.A)；使所有男女，包括青年和残疾人有体面工作，并做到同工同酬(具体目标 8.5)；根除强迫劳动、当代形式奴隶制和最恶劣形式的童工劳动(具体目标 8.7)；保护劳工权利，并为所有工人，包括移民工人创造安全和有保障的工作环境(具体目标 8.8)；取消歧视性法律、政策和做法，并推动与上述努力相关的适当立法、政策和行动(具体目标 10.3)；确保获得适当、安全和负担得起的住房(具体目标 11.1)。

29. 在指标层面可以更明显地看到，《柬埔寨可持续发展目标框架》中实际去除了许多人权方面的内容，缺失与人权有关的重要指标。这在与可持续发展目标 8 和目标 16 有关的领域最为明显。在其他领域也存在一些差距，包括衡量多利益攸关方伙伴关系，这是促进参与执行和监测柬埔寨目标的一项重要内容。

30. 还有一些与人权有关的指标出现在柬埔寨目标中，但从人权角度看有显著变化。这在与数据分类有关的方面尤为突出。例如，指标 1.3.1 衡量“社会保护最低标准/系统覆盖的人口比例，按性别分列并区分儿童、失业者、老年人、残疾人、孕妇、新生儿、工伤受害者、穷人和弱势者”。柬埔寨目标中的这项指标是“获得社会救急和救济服务的穷人和弱势者的比例”。因此，缺失了可持续发展目标中一个与人权有关的重要方面，即不让任何一个人掉队。<sup>5</sup> 然而，必须指出，柬埔寨目标的指标 17.18.1 衡量“按照官方统计基本原则在国家一级编制的就有关目标做了全面分列的可持续发展指标的比例”。这将有助于确保继续关注改善数据分类，并坚持注重于不让任何一个人掉队。

31. 在 2019 年 5 月访问期间，特别报告员获得确认，即柬埔寨目标有可能在自愿国别评估之后重新审议。这将使与政府政策和优先事项对应的以下特定具体目标和指标得以纳入：目标 16，制订法律援助政策，努力减少审前拘留，打击腐败，或制止暴力侵害妇女和儿童。

## 四. 柬埔寨可持续发展目标执行过程中的人权因素

### A. 不歧视和平等

32. 在《柬埔寨可持续发展目标框架》中，政府指出，“不让任何一个人掉队的原则以及处理落后于其他方面的目标、领域或人口组别的必要性是首要考虑因素”，并指出，“展望未来，新出现的差距和不平等将是确定优先事项的关键基准”。政府还指出，柬埔寨千年发展目标下“未完成的任务”属于这类优先问题，对国以下各级的分析凸显了各省的差异，特别是在关于贫困的目标和若干公共服务目标方面。例如，在教育、儿童或孕产妇死亡等领域，一些省级变化模式反映出，政府优先关注的领域得到高于平均水平的改善，相反，其他一些领域则需要持续或更多有针对性的努力。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 柬埔寨目标的指标未反映可持续发展目标指标中分类的其他例证包括指标 1.4.1、指标 4.1.1、指标 4.5.1、指标 4.5.2 和指标 5.4.1。

<sup>6</sup> 见 *Cambodian Sustainable Development Goals (CSDGs) Framework (2016–2030)*, p. 17。



33. 除地理差异外，还需要关注最易掉队的特定群体。特别报告员在以往的报告中特别关注不歧视和平等，并确定了一批最有可能掉队的个人和群体(见 A/HRC/36/61 和 A/HRC/39/73)，其中包括妇女、儿童、土著人民、寻求庇护者和难民、流落街头者、有依赖问题的毒品和药物使用者、被拘留者、残疾人、被驱逐出自己的土地或家园的人、占人以及越南裔和下高棉人社群。此外，还应当包括女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和间性者、非正规经济部门的工人、移民工人和老年人。还有必要将穷人和准穷人确定为面临掉队风险者。本报告的增编(A/HRC/42/60/Add.1)进一步提请关注其中若干群体。

34. 有针对性的努力要求相关群体“可见”，包括从统计角度看。传统的住户调查有助于确定全国平均水平，但往往会掩盖差距，并可能将最穷的人或最脆弱和边缘化的人口群体排除在外。土著人民就是一个例子：在柬埔寨总人口中所占比例不到 1.5%的土著人民被全国平均值所掩盖。<sup>7</sup> 不让任何一个人掉队与数据分类问题密切相关，在设定国家目标和监测进程时都是如此。

35. 有时，地理差异可能与群体之间的差异相吻合。例如，土著人民总体而言往往更贫穷，在生计方面往往更依赖农业和林业，因此，经济土地特许权、采矿特许权、水电大坝、土地掠夺、毁林和非法采伐对土著人民的影响尤为显著；此外，土著人民也更有可能是无法获得卫生服务和辍学。虽然土著人民在全国人口中所占比例很小，但在柬埔寨东北部省份占多数：在腊塔纳基里省和蒙多基里省人口中所占比例分别为 64%和 58%。<sup>8</sup> 这两个省均属于在若干社会经济指标上落后的省份，反映出健康权、受教育权和适当生活水准权的享受受到限制。在其他省份，土著人口从几百人到近 4,000 人不等，因此，旨在“让掉队者赶上”的任何行动都需要被置于特殊的优先位置。

36. 除特定群体以外，不让任何一个人掉队还需要考虑到更广泛的人口阶层。根据国家定义的贫困线，柬埔寨的贫困率从 2007 年的 47.8%大幅降至 2012 年的 17.7%，2014 年降至 13.5%，2019 年则降至 10%以下。然而，大多数脱贫家庭仅略高于贫困线。近 450 万人，即人口的 28%仍然是准穷人，并且容易返贫。<sup>9</sup> 据估计，只要每日收入减少 30 美分，贫困率就会升至 40%。<sup>10</sup> 穷人和准穷人仍然非常脆弱，因此需要采取更多措施，使他们能够迎头赶上，并通过扩大经济机会和加强社会安全网，逐步减少不平等。政府告知特别报告员，基尼系数已逐渐下降(从 2004 年的 0.38 降至 2014 年的 0.29 和 2017 年的 0.28)，表明柬埔寨人口的收入不平等程度正在下降。

37. 柬埔寨可持续发展目标的具体目标 10.1 旨在“维持最底层 40%人口的收入增长，并确保其增长率高于全国平均水平”，这反映出政府使人民摆脱收入贫困并优先考虑最贫困群体的意愿。然而，仅衡量货币贫困并不能反映出全貌。多维

<sup>7</sup> 柬埔寨近期向消除种族歧视委员会提交的报告(CERD/C/KHM/14-17)显示，柬埔寨有 221,953 名土著人，占总人口的 1.39%，包括 24 个不同的土著群体，分布在 15 个省份。

<sup>8</sup> 见联合国儿童基金会，《柬埔寨多语言教育国家行动计划独立评价》，最后报告，第一卷(2019 年 5 月)。

<sup>9</sup> 见《世界银行与柬埔寨：简介》(2017 年)，可查阅 [www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview](http://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview)。

<sup>10</sup> 见世界银行，《转型中的柬埔寨农业：机遇与风险》(华盛顿特区，2015 年 5 月)，第 12 页。

贫困分析有助于使最穷和最弱势的民众在统计上可见，并有助于确定必要措施，以消除可持续发展目标 1 所述的“一切形式”的贫困。在这方面，特别报告员欢迎联合国儿童基金会和规划部的联合报告，该报告通过多种重叠缺失分析，从保健、营养、水、教育和住房等若干关键层面审视儿童贫困问题。<sup>11</sup> 报告对关于货币贫困的信息形成补充，因为有些儿童不一定在金钱方面贫困，但在若干层面有所缺失，对他们实现其权利和充分发挥潜力构成阻碍。在这方面，特别报告员认为柬埔寨目标中纳入衡量“以国家定义的多个维度衡量的贫困儿童比例”的指标 1.2.2 很有价值。同许多国家一样，柬埔寨也有证据显示财富集中度增加。更好地理解这一点，能够加深对其对立面，即贫困集中度的认识，并有助于实施脱贫计划。

38. 通过《2016-2025 年社会保障政策框架》以及为全面社会保障改革继续投资对逐步实现最弱势群体的权利至关重要。根据该计划，柬埔寨正在扩大非缴费型社会救助，以便将老年人、残疾人、孕妇和儿童纳入保障范围，而缴费型计划将涵盖退休年龄的养老金和疾病医疗保险。必须为该框架提供充足的资金，并设法为非正规经济部门的群体和准穷人提供保险，因为这些人往往极易受到冲击。

39. 特别报告员在最后两次访问期间记录了两类面临掉队风险的个人和群体的处境：洞里萨湖沿岸浮村的村民和有依赖问题的吸毒者。在强调这些群体时，特别报告员就其处境以及如何更好地将其纳入《柬埔寨可持续发展目标框架》提出了一些建议。

#### 洞里萨湖沿岸浮村

40. 首先，受搬迁计划影响的磅清扬省洞里萨湖浮村社群凸显出高棉人社群与越南裔社群所受待遇的重大差异。当局采取了搬迁行动，以保护生物多样性和环境，减少污染，从而直接促进可持续发展目标，特别是目标 14 和目标 15。受影响最大的是穷人，他们面临掉队风险。许多人现在住在临时(有些是永久的)搬迁安置点。

41. 特别报告员指出，一些搬迁安置点缺乏可支持社区适当生活水准的安全饮水、卫生设备、电力、交通基础设施和维持适当生计的充足机会。她对以下事实表示欢迎：在她 2018 年 11 月访问之前，地方当局决定暂不将越南裔搬迁至一个名为 Damboh Krakas 的地点，以改善享受经济和社会权利的机会。在 5 月份举行的省级会议期间确定了更多暂停举措。这是确保这些社群在柬埔寨努力实现可持续发展目标的过程中不掉队的适当举措。

42. 然而，特别报告员自 2019 年 5 月访问柬埔寨以来，仍然对临时搬迁安置点的情况感到关切。除上述问题外，她深感关切的是，临时搬迁安置点，特别是奇诺德鲁乡大量固体和塑料废物以及未处理的污水将在水位上升时导致严重污染，对居民的健康权和水权造成负面影响。她还感到关切的是，临时安置点乃至部分永久安置点的许多安置房屋目前低于高潮线，但是当水没过土地时可能不再能够浮出水面，这引起了对适当住房权的关切。特别报告员还感到关切的是，人们被搬迁至被联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)视为生物圈保护区的泛滥地

<sup>11</sup> 见《柬埔寨的儿童贫困问题》(2018 年)，可查阅 [www.unicef.org/cambodia/reports/child-poverty-report-cambodia](http://www.unicef.org/cambodia/reports/child-poverty-report-cambodia)。

森林内。她建议有关当局作为紧急事项，确保包括临时和永久安置点在内的所有搬迁安置点的条件尊重个人和群体的经济和社会权利。

43. 特别报告员强调指出，越南裔家庭处境特别脆弱，他们世代生活在柬埔寨，但没有公民身份和行政证件。越南裔比能够获得具有更好配套设施(公路、电力、水)的土地的高棉人社群更易受搬迁影响，缺少行政和公民身份证件更令越南裔面临额外风险，因证件是享受社会权利的必要条件。特别报告员欢迎政府努力向越南裔提供证件，包括永久移民卡，但指出，持有这些证件并不附带权利。越南裔社群的儿童可能无法进入学校，因为他们无法获得出生证，从而被剥夺了受教育权。<sup>12</sup> 鉴于这一社群具有脆弱性，因此需要特别重视处理他们的权利，以确保实现某些与保护环境和生物多样性有关的柬埔寨可持续发展目标不会导致剥夺其他社会权利，也不会阻碍实现与健康生活、优质教育、人人享有水和减少不平等有关的柬埔寨目标。对越南裔社群而言，实现可持续发展目标中关于为所有人提供合法身份，包括出生登记的具体目标 16.9 至关重要。

### 吸毒者

44. 面临掉队风险的第二类群体涉及吸毒者，吸毒者是 2017 年 1 月启动的国家反毒品运动的打击对象。打击有组织犯罪，包括毒品领域的有组织犯罪具有重要意义，并在可持续发展目标的具体目标 16.4 中得到确认(但特别报告员指出，柬埔寨目标中不包括这一特定具体目标)。苯丙胺类兴奋剂特别令人关切，柬埔寨已成为主要的毒品转运国，尽管柬埔寨药物管制法规定了具有威慑力的严厉处罚。<sup>13</sup>

45. 然而，在实现一项目标时，此处是指促进可持续发展目标的具体目标 3.5(加强对滥用药物的预防和治疗)时，必须关注面临掉队风险的群体，以使其他目标不会受到负面影响。自禁毒运动开始以来，监狱人口已从约 22,000 人增至逾 31,000 人，其中约 50% 的人因与毒品有关的罪名被拘留。国家禁毒局和司法部大臣告知特别报告员，所有被拘留者(许多人被审前拘留)均被控犯有贩毒罪这一严重犯罪，没有人仅因持有自用毒品而受到指控。然而，特别报告员在访问期间听到相反的说法。

46. 特别报告员特别关注柬埔寨正在实施的戒毒治疗方案。她参观了棉吉区中央医院提供的基于社区的戒毒服务，并访问了 Orkhas Khnom 和 Chivit Thmey 的封闭式戒毒康复中心。她还了解到针对吸食鸦片者的美沙酮治疗服务，该服务仅在两家医院提供。特别报告员欢迎政府努力改善美沙酮治疗的可取得性和优先提供基于社区的戒毒服务，但指出，这一点并未充分反映在柬埔寨可持续发展目标中。<sup>14</sup> 政府称，这是由于指标具有限制性，但卫生部将鸦片类和苯丙胺类兴奋剂纳入了设有精确指标的 2016-2020 年战略卫生计划。特别报告员欢迎卫生部出

<sup>12</sup> 除其他外，见联合国儿童基金会，《伊斯兰学校、佛教寺院学校和水上学校的包容性和质量》(2018 年 6 月至 9 月)。

<sup>13</sup> 见联合国毒品和犯罪问题办公室，《柬埔寨概览》，可查阅 [www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/cambodia/overview.html](http://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/cambodia/overview.html)；和国家禁毒局的报告(2018 年 11 月)，可查阅 [www.nacd.gov.kh/wp-content/uploads/2018/11/report\\_9\\_month\\_2018.pdf](http://www.nacd.gov.kh/wp-content/uploads/2018/11/report_9_month_2018.pdf)。

<sup>14</sup> 柬埔寨目标的指标 3.6.1 是已接受戒毒治疗者的百分比，但仅衡量“加入美沙酮维持治疗服务的鸦片成瘾病例数”，而未衡量针对非鸦片类药物成瘾的其他类型的认知行为治疗。

台关于保健中心最基本成套业务的临床指导方针，培训基于社区的辅导员，并强调让受影响的人员重新融入社区。她指出，必须确保为受影响的人员提供适当的职业培训机会，并防止他们在随后寻求重新融入社会时，包括在工作中遭到歧视。

47. 然而，特别报告员还强调指出，她对吸毒者非自愿入院感到关切。完成康复方案的重要性可以理解，但目前对封闭式戒毒中心的依赖以及强制收治被亲属送入戒毒所的吸毒者等问题引起了关切，即：人们在无适当授权和监督的情况下被非自愿拘禁。关于戒毒治疗的人权原则提倡在社区进行自愿循证治疗，而不是在封闭环境下强制治疗。<sup>15</sup> 伴随规模更大的新中心的建设，这类设施正进一步远离吸毒者可以重新融入的社区。

### 社会事务中心

48. 最后，特别报告员再次访问了金边社会事务中转中心。她指出，中转中心的人数较以往显著减少，但许多智力和社会心理残疾者仍然留在中心内。这些人是在违背本人意愿和/或基于残疾的情况下被拘禁在中心的，这引起了对任意拘留、缺乏适当照顾和侵犯残疾人权利的严重关切。特别报告员自 2019 年 5 月访问以来收到了关于该中心人数增加的信息，并获悉一人(据称是一名由家属送入的有精神残疾的吸毒者)在中心死亡，他的遗体在家属得到通知和对死因进行外部调查之前已被火化。这引起了严重关切：在封闭的中心内发生的任何死亡都应当被认为是可疑的，需要由主管当局，如检察官进行独立调查。

49. 特别报告员建议对此案进行独立调查，并对中转中心进行深入审查，包括审查该中转中心是否应当继续运作。如果金边社会事务中转中心要成为支助残疾人的场所，必须遵守柬埔寨批准的《残疾人权利公约》。根据《公约》，在任何情况下均不得以残疾作为剥夺自由的理由，应当支持残疾人生活在社区内，而不是予以隔离。而如果要金边社会事务中转中心作为无家可归者的收容所，则应当重新考虑选址问题，并应将其迁至更靠近金边市中心的地点。该中转中心的援助对象和无家可归者应当能够根据自己的意愿自由进入和离开收容所。在当前的制度下，该中转中心继续作为任意拘留场所运作，应当予以关闭。

## B. 参与和伙伴关系

50. 人人都应当参与推动可持续发展目标的本地化并参与监测其执行情况。所有利益攸关方不仅承担变革驱动器的角色，而且承担变革加速器的角色。根据可持续发展目标的具体目标 17.17，各国应当鼓励和推动建立有效的公共、公私和民间社会伙伴关系。从人权角度看，与民间社会组织的伙伴关系特别重要，因为这类组织注重政策工作和提供服务，这两者都能够使权利持有人(特别是最边缘化和代表性最低的人)在执行和监测柬埔寨可持续发展目标的过程中发表意见。简言之，规划、落实和监测应当是民主的，而不是官僚的。

51. 要使参与有效，需要在民间团体与政府之间建立信任，共同创造参与空间，并提供适当资源使参与得以实现。在特别报告员 2018 年 11 月访问期间，内政部

<sup>15</sup> 见联合国开发计划署和其他机构，《人权与毒品政策国际准则》(2019 年 3 月)。



大臣向特别报告员通报了在他领导下创建政府—民间社会组织伙伴关系论坛的情况，设立该论坛的目的是定期与民间团体进行协商。已经举行了两次会议，一次是在 2018 年 6 月，另一次是在 2019 年 1 月。2019 年 1 月，外交与国际合作部还组织了一次与外国非政府组织的协商会议，这是自《结社和非政府组织法》颁布以来首次举行此类会议。2019 年 1 月 17 日，内政部大臣宣布已指示各省级行政当局每六个月与非政府组织召开一次类似会议。2019 年 2 月/3 月，柬埔寨发展委员会组织的会议就省级伙伴关系对话指导方针进行了交流，这是政府《发展合作和伙伴战略(2019-2023 年)》的组成部分。

52. 这类论坛成功与否将取决于它们是否是实质性协商，可为立法、政策和实践提供信息并产生影响。至关重要的是，这些进程应具有包容性，使所有希望参与的民间团体和非政府组织都能够参与。只有到那时，柬埔寨才能开始建设更具包容性的社会，在有意义的协商和参与中听到所有人的呼声。

53. 特别报告员在以往的报告和信函中对有关民间团体参与的法律和政策框架提出了关切。<sup>16</sup> 其中许多关切依然存在。特别是《结社和非政府组织法》中某些条款需要审查或澄清，具体而言包括第 8 条(登记)、第 9 条(未注册的非政府组织不得运作)和第 24 条(非政府组织的中立性)。还有一些与《工会法》有关的类似关切。政府启动了对《工会法》的审查进程，这一事实令人鼓舞，政府对审查《结社和非政府组织法》明显持开放态度也令人鼓舞。特别报告员强调指出拟订获取信息法草案的进程。在新闻部大臣和教科文组织的领导以及民间社会组织和联合国人权事务高级专员办事处的积极支持下，这一进程促使各种行为体(许多来自民间团体)以有意义的方式为该法的制订作出贡献。特别报告员建议政府考虑通过制订参与式法律起草准则，在法律和政策制定中将这种程度的参与制度化。获取信息法目前亟待通过，特别报告员鼓励政府确保资源充足，以有效执行这项法律。

54. 参与同保护齐头并进。参与柬埔寨可持续发展目标以及其他国际承诺和义务的规划、落实和监测，应当是开放的过程，同时不必担心受到指责和起诉。特别报告员仍对将倡导人权定为刑事犯罪感到关切。民间社会组织倡导人权不一定是表达政治反对意见。人权应当是每个人的语言，也应当是政府的优先事项。上述问题是在自由表达空间缩小这一更广泛的背景中出现的。除以往报告的对集会自由、表达自由和结社自由的限制外，柬埔寨还在依据 2018 年 3 月的《刑法》修正案(大不敬条款)进行起诉。限制表达自由可能会对民间团体和公众的参与造成寒蝉效应，包括在执行和监测柬埔寨目标方面。

55. 特别报告员欣喜地报告，内政部已经撤销 2017 年 10 月的通告，该通告要求民间社会组织举办任何活动均须提前三天通知。新指示鼓励根据可适用的法律，“给予民间社会组织在柬埔寨王国不受阻碍地开展活动的充分自由和权利”。然而，并非所有国以下各级主管机构都在这方面取得了进展。特别报告员收到了许多报告，称地方警察擅自参加活动、培训班或会议，拍摄照片，询问组织者和议程，或要求提供参加者信息。她还收到了关于民间团体代表及其家属受到严密监视的信息。柬埔寨设立了一家部际协调机构，以处理非政府组织的投诉和请求。

<sup>16</sup> 见 A/HRC/33/32; KHM 2/2015; A/HRC/33/62, 第 28-34 段; A/HRC/36/61, 第 44-49 段; 见 A/HRC/39/73, 第 61-65 段。

如果地方当局限制或干扰活动，非政府组织可以直接与该机构联系。鉴于民间社会组织对确保有效和透明地处理投诉和请求抱有合理关切，特别报告员建议开放该机构，将民间社会组织纳为成员。

56. 和平集会的权利尤其受到质疑。公共区域的集会和游行，包括国际妇女节(3月8日)和国际人权日(12月10日)的集会和游行，在金边市、班迭棉吉省、戈公省和柏威夏省等至少四个省市一直遭到拒绝。特别报告员被告知，这些限制是处理交通问题的必要举措，即使拟举行的游行定在公共假期。《和平示威法》及其实施准则明确规定了何时可以加以限制。《和平示威法》实施指南具体指出，“示威将造成交通堵塞，这一风险不一定会造成危险或……严重危害安保、安全和公共秩序”。特别报告员建议适用《和平示威法》，并使和平集会正常化，从而加强民间团体的参与，并使边缘或弱势群体能够表达他们的关切。

### C. 问责制

57. 可持续发展目标 16 侧重和平、诉诸司法和建立有效的机构，强调各国政府应当像对待人权一样，在与所有可持续发展目标有关的方面对人民和其他国家负责。问责制本身是一项目标，也是一项应当适用于所有目标的原则。问责制要求建立有效的机构，这些机构应以透明方式运作，并接受公众对其落实目标情况的审查。

58. 在这方面，需要高度重视打击腐败。政府指出，基于民众的投诉以及民间社会组织 and 政府内部提出的许多要求，反腐败工作被视为优先目标之一，因此应当反映在柬埔寨可持续发展目标中。在透明国际 2018 年清廉指数中，柬埔寨在 180 个国家中排名第 161 位，得分为 20 分(满分 100 分)，因此，打击腐败应当作为落实柬埔寨目标的优先事项。处理司法机构的腐败问题在这方面尤为重要。司法机构面临挑战，包括有关贪污贿赂行为的指控，对其工作的行政干预，以及由此导致的公众信任缺失。<sup>17</sup> 在这方面，特别报告员指出，柬埔寨未就 2016 年至 2018 年联合监测指标中确定的司法廉正研究采取行动。这样一项调查将提供机会，可借此详细了解司法廉正问题以及阻碍提高透明度和影响司法机构有效运作的障碍。

59. 这一点很重要，因为司法机构本身是确保社会中问责制的关键，在处理与腐败有关的刑事起诉时发挥重要作用。当获得补救的渠道和问责手段缺失或有限时，对国家和国家机制的信任可能会下降。特别报告员建议政府将司法廉正研究纳入 2019 年至 2023 年期间的联合监测指标，并建议司法部尽快推进这项研究。她还建议政府修订柬埔寨可持续发展目标的具体目标和指标，以便能够明确衡量在打击腐败方面取得的进展，特别是在公共机构中。与此有关的一点是，特别报告员从司法部欣喜地获悉，所有法院现在都醒目公布获准收取的服务费用。她鼓励司法部不断更新这些公示信息，并以醒目的方式公布。

<sup>17</sup> 见 CCPR/C/KHM/CO/2, 第 20 段； CERD/C/KHM/CO/8-13, 第 13 段； CAT/C/KHM/CO/2, 第 12-13 段； CEDAW/C/KHM/CO/4-5, 第 20 段； E/C.12/KHM/CO/1, 第 14 段； 见 CRC/C/OPSC/KHM/CO/1, 第 22-23 段。

60. 特别报告员指出，打击腐败以及促进透明、负责和高效的机构的一项重要组成部分是不同媒体的公开辩论。尊重新闻出版自由在这方面至关重要，但柬埔寨在新闻出版自由指数方面的得分越来越低，一系列法律被用于起诉言论，如关于社交媒体的“Prakas”（法规）和上文提及的《刑法》中“大不敬”条款。<sup>18</sup> 对自由亚洲电台两名前记者的指控仍未撤销。<sup>19</sup> 特别报告员还感到关切的是，对媒体的限制不仅影响新闻出版自由，而且对更广泛的社会问责造成影响。为确保对柬埔寨目标的有效问责，需要强有力的非国家机构，特别是民间团体、工会和媒体。对表达自由的限制可能会削弱它们发挥这一作用的潜力。

61. 较为积极的是，获取信息法草案使媒体、民间社会组织和其他行为体有可能寻求有关柬埔寨目标执行情况的信息，以此作为促进政府问责的手段。该草案一旦通过，必须高度重视支持实施这项法律，包括在各部委内部设立能够支持公众获取信息的职能单位。

62. 特别报告员在访问中欣喜地了解到一些有助于改善公共机构透明度和效率的举措。首先，一站式服务窗口旨在以简易、透明和负责任的方式让各种服务更接近人民，价格/收费张贴在告示板上，从而减少了腐败风险。特别报告员了解到，这些设施的使用有所增加，例如在金边市。内政部大臣打算在各省推广这些举措。应当对试行的一站式服务窗口进行审查，如果认为是成功的，应当充分提供资源，并在全国各地推广。

63. 预算问责制与透明度对确保用于执行柬埔寨目标的预算分配得到适当拨付和使用非常重要。在这方面，财经部大臣与特别报告员交流了拟议的大规模公共财务管理改革，包括到 2025 年加强基于绩效的预算编制的目标。通过这些举措，政府政策和服务的实际执行情况将成为预算编制的依据。为做到这一点，将在国家和国以下各级设定主要业绩指标，到 2022 年，所有省级主管机构都将设有这些指标。教育青年体育部、公共工程与运输部、水资源与气象部以及社会福利、退伍军人和青年改造部已经开始制订主要业绩指标。其他已实施的举措包括在国家和地方各级加强审计和视察职能。

64. 随着年度预算执行摘要的发布，预算透明度也有所改善。2017 年国际预算伙伴关系公开预算调查表明，政府向公众提供的预算信息很少，但值得一提的是，柬埔寨的得分高于 2012 年，并在 2018 年作了进一步努力。<sup>20</sup> 作为权力下放进程的一部分，乡和分区必须披露其预算和地方投资计划，并征求公民的反馈。财经部目前正同负责权力下放的全国促进地方民主发展委员会一道在地区一级开展工作，以增加向国以下各级的预算转账。

65. 由全国促进地方民主发展委员会于 2013 年 7 月核可的《加强社会问责促进地方民主发展战略计划》为改善与柬埔寨目标有关的问责提供了潜力，因为该计划侧重获得基本服务，而获得基本服务与若干可持续发展目标有关。这项举措的核心目的是赋予公民权能，让政府对当地的服务交付和资源分配负责，从而提供打击腐败和提高透明度的手段。政府随后宣布了社会问责制框架的执行计划，该

<sup>18</sup> 无国界记者组织，2019 年世界新闻自由指数，柬埔寨在 180 个国家中位列第 143 位。

<sup>19</sup> 2018 年 9 月口头更新。

<sup>20</sup> 可查阅 [www.internationalbudget.org/open-budget-survey/](http://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/)。



计划作为委员会与民间社会组织的一项联合举措，从 2015 年运作至 2018 年。执行计划侧重于四个组成部分：获取信息和开放预算；公民监督；便利化和能力建设；以及学习和监测。<sup>21</sup> 第二阶段计划从 2019 年运作至 2023 年。

66. 除通过打击腐败等方式促进建立负责和透明的机构以外，可持续发展目标的问责制还有赖于确保所有人平等诉诸法律。时间、金钱、距离和对司法机构缺乏信任对人们通过正规机制诉诸司法构成阻碍。尽管已经通过增加供资，改善司法部与律师协会之间的协调，使每个省至少有两名律师以及起草该国第一项法律援助政策等措施取得一些进展，但法律援助的提供仍然有限。2019 年 5 月，特别报告员从司法部大臣处获悉，首相又私人资助了一个主要处理妇女和妇女问题的律师组织，以便为妇女提供法律援助。应当采取进一步行动，以确保所提供法律援助的质量，精简和确保所提供法律援助的一致性，保证审判阶段之后律师到位，确保法律援助律师接受专门培训并获得适当报酬(司法部大臣报告，许多律师无偿工作)。通过司法服务中心和区域上诉法院使司法更贴近民众可能也有助益。在建设这些机制的同时，或许可以考虑流动法院。流动法院在其他国家运作良好，尤其是在非洲发展中国家。

67. 确保司法敏感顾及儿童、性别和残疾问题很重要，尤其是在对待与可持续发展目标 16 和目标 5 有关的暴力和贩运受害人时。从不让任何一个人掉队的原则角度看，诉诸司法面临突出挑战。特别报告员以往曾指出在暴力侵害妇女案件中诉诸非正规解决办法的问题(A/HRC/33/62, 第 23-25 段)。由于无障碍和其他可及性措施不到位，包括残疾人在内的特定个人和群体在诉诸司法方面继续面临障碍。尽管柬埔寨在过去几十年中取得了进展，但仍有必要采取进一步行动，以解决诉诸司法方面的歧视、不平等和排斥等结构性问题；确保司法机构无障碍且在经济上可以承受。并创造有利环境，使人们，特别是较弱势的群体能够利用司法系统。作为一项相关问题，特别报告员指出《少年司法法》仍在推广，并敦促为该法提供充足的资源，使所有执法人员接受充分培训，以支持实施该法。

68. 对柬埔寨可持续发展目标的问责将在很大程度上取决于衡量执行情况的数据的质量和可用性。需要用这些数据衡量目标的落实情况，并了解负责落实者的绩效。然而，衡量柬埔寨目标的执行情况超出了传统的衡量概念。特别是，数据分类很重要。收集和分析数据应当摒弃聚焦国家平均水平的做法，纳入关于最落后群体的数据，以查明根本差异。这将需要收集关于个人特征(如民族和性别)的信息和其他相关信息(如地理位置)。鉴于难以接触到某些面临掉队风险的个人和群体，使用民间团体的数据可以作为 2019 年 3 月全国人口普查和人口保健调查等官方数据集的有益补充。

69. 特别报告员强调指出，在有必要进行数据分类时，代表性抽样(例如在人口与保健调查中)存在问题。应将数据分类纳入数据收集方案的规划和设计阶段。分层抽样能够使多种多样的特征得到分开考虑，以确定趋势和进行比较。这可以更好地确保查明面临掉队风险的人，并监测他们的动向。

<sup>21</sup> 见 Asian Development Bank, “Cambodia: process review implementation of social accountability framework (I-SAF)” (October 2017)。

70. 最后，向公众报告柬埔寨可持续发展目标的落实情况，可以成为提高目标执行中的透明度以及加强问责制的重要手段。在特别报告员 2019 年 4 月和 5 月访问期间，政府正为 7 月在纽约举行的高级别政治论坛会议编写关于可持续发展目标执行计划的自愿国别评估。特别报告员指出，是否提交自愿国别评估报告由会员国自行决定，因此欢迎政府决定提交报告。规划部下属的规划总局领导该报告的组织工作。规划部与联合国亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国驻柬埔寨国家工作队合作，于 2019 年 1 月与由约 200 个国家和国际联合会以及非政府组织组成的伞式组织柬埔寨合作委员会共同举办了一次工作会议。特别报告员指出，起草自愿国别评估与起草柬埔寨目标几乎同时进行，这构成了挑战，但特别报告员建议在评估的后续行动中贯彻包容性和参与性方针。

## 五. 结论和建议

71. 自 2018 年 7 月 29 日举行全国选举已有一年，柬埔寨的人权状况仍以压制政治权利为主旋律。柬埔寨救国党仍然遭禁，前党首根索卡仍被拘留，该党支持者和党员的政治权利继续被剥夺，柬埔寨人民党巩固了在国家机构中的绝对主导地位。2018 年最后几个月，民主和公民空间一些表面上的开放似乎并未促成变革：前柬埔寨救国党逾 140 名党员收到了传票，一些人因表达对前领导人的支持或参加集会而被拘留；取消了民间社会组织举办活动须提前三天通知的要求，但并未相应减少对这类活动的官方监视；政府官员的言论往往会诽谤民间社会组织，特别是人权组织。

72. 特别报告员指出，柬埔寨人民党和前柬埔寨救国党领导人的言论过激，这无助于突破目前的政治局势，培育对话与和解精神。在柬埔寨成为事实一党制国家、步入新的政治阶段之际，侧重于解决问题、对不同意见持开放态度和允许自由表达思想的新政治文化，对于确保造福所有柬埔寨人的共同未来将大有帮助。质疑思想和政策是多党自由民主国家正常民主辩论的一部分，这一点载入了宪法。进一步参与决策和强化问责将加强而不是削弱治理。特别报告员仍然致力于以无偏倚的方式听取所有利益攸关方的意见，并支持包容各方的对话，同时继续进行监测并倡导让柬埔寨人人享有人权。

73. 促进享受政治权利本身就是一种目的，对履行该国落实《2030 年可持续发展议程》的承诺也有重要意义。可持续发展目标 16 和具体目标 16.7 非常明确地承认应确保各级的决策具有参与性。还值得注意的是，各部委和机构中女性政府官员的比例从 2016 年的 40% 增至 2018 年的 41%。<sup>22</sup> 在这方面，《柬埔寨可持续发展目标框架》若能更明确地反映《2030 年议程》中的人权内容，其本身也将受益。人权为处于可持续发展目标中心的人民带来活力。在政府的战略发展框架和实际行动中更加明确地阐述人权，将有助于支持国家快速发展，使发展具有包容性、和平和公正，同时不让任何一个人掉队。这将惠及所有柬埔寨人，并为柬埔寨实现成为“和平的绿洲”的愿景提供支持，该愿景建立在民主原则和人权的基础上，侧重于进步、发展和繁荣。

74. 在这方面，特别报告员建议柬埔寨政府：

<sup>22</sup> 柬埔寨自愿国别审评(2019 年)，第 39 页。

- (a) 解除对根索卡的拘留并迅速完成对他所受指控的调查或者撤销指控；
- (b) 处理地方一级的剥夺选举权问题，例如在乡一级举行新的选举，这类选举应尊重人民在真正的定期选举中的选举权和被选举权，同时保证选举人自由表达意志；
- (c) 为政府与反对派政治行为体，包括前柬埔寨救国党党员之间的政治对话创造空间，并进行讨论，包括就恢复被禁止参政的 118 名柬埔寨救国党党员的政治权利进行讨论；
- (d) 向条约机构提交逾期未交的报告，更新共同核心文件，并(与利益攸关方协商)系统处理条约机构的结论性意见以及特别程序和普遍定期审议的建议；
- (e) 允许民间社会组织在国以下各级开展活动，而不受骚扰、监视或任何不当限制；
- (f) 依照《和平示威法》及其实施准则允许和平示威，并停止在对集会进行治安管控时过度使用武力；
- (g) 启动参与性进程，包括与民间社会组织协商，以审查并酌情修正《政党法》、《结社和非政府组织法》、《工会法》和《电信法》，使这些法律符合国际人权标准；
- (h) 通过获取信息法，并以此为手段促进提高政府机构的透明度；
- (i) 考虑通过一项全面的不歧视法，以帮助确保不让任何一个人掉队；
- (j) 审查柬埔寨可持续发展目标 16，以确保全面和更有力度地涵盖可持续发展目标 16 所列的具体目标和指标；
- (k) 确保司法部、反腐败委员会以及国土、城市规划和建设部更深入地参与，以把握柬埔寨可持续发展目标中的关键政策；
- (l) 举行一次全国会议，以便对第三次普遍定期审议的建议以及 2019 年 7 月可持续发展目标执行情况自愿国别评估的结果进行后续落实并促进协调执行；
- (m) 扩大自由新闻出版，包括独立记者运作的空间，并审查或撤销对两名前自由亚洲电台记者的指控；
- (n) 进行一项全面研究，查明在执行柬埔寨可持续发展目标的过程中面临掉队风险的人，并确定改进数据收集、分类和分析的方法，以确保对目标的监测考虑到最易掉队的人；
- (o) 继续开展内政部与民间社会组织之间的对话，扩大和加强国以下各级的对话，并纳入其他部委和政府主管机构；
- (p) 确保在进行任何搬迁之前尊重洞里萨湖沿岸社群的经济和社会权利，并确保越南裔社群的所有成员享有法律身份和出生登记；
- (q) 促进基于社区的戒毒治疗，停止在无适当独立授权和监督的情况下对吸毒者进行非自愿拘禁和治疗；
- (r) 对金边社会事务中转中心是否符合国际标准，包括是否符合《残疾人权利公约》进行独立审查；

(s) 召开一次全国会议，审查 2015 年流落街头者问题全国会议各项建议的执行情况；

(t) 协同努力，以解决司法机构腐败和缺乏透明度的问题，包括通过开展司法廉正研究；

(u) 采取法律援助政策。

---