联 合 国 A/HRC/26/41

大 会

Distr.: General
13 May 2014
Chinese
Original: English

人权理事会
第二十六届会议
议程项目 3 和 5
增进和和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

人权理事会咨询委员会关于人权领域国际合作的方式和方法的研究报告

GE.14-02835 (C) 060614 100614
1402835

请回收

目录

		段次	页次
一.	导言……	1-4	3
二.	人权领域国际合作的一些主要挑战	5	4
三.	加强民间社会的参与	6-8	4
四.	加强国家人权机构的参与	9	5
五.	大力实现发展权	10-13	5
六.	深化人权领域的南南合作	14-19	7
七.	加强人权教育	20-21	8
八.	加强人权合作的全球框架	22-35	9
	A. 普遍加入人权文书和机构	22	9
	B. 合并和同步提交国家报告	23	9
	C. 加强人权理事会的附属机构和特别程序	24-26	10
	D. 改善与区域机构以及区域机构间的协调	27-28	11
	E. 加强普遍定期审议制度	29-31	11
	F. 改进后续行动系统	32-35	12
九.	加强自愿基金	36-42	13
十.	将人权贯穿于全球制度体系	43	14
十一.	加强移徙领域的人权合作	44	15
十二.	结论……	45	15

一. 导言

1. 人权理事会在关于人权领域国际合作的第 13/23 号决议中，请咨询委员会探讨加强人权领域国际合作的方式和方法，同时考虑到各国及相关利益攸关方的意见，并将这方面的建议提交理事会第十九届会议。为执行该任务，咨询委员会根据其 5/4 号建议设立了一个起草小组，由迪鲁杰拉尔·西图辛格任主席。任命埃马纽埃·德科担任起草小组第一任报告员。埃马纽埃·德科离开委员会后，由劳伦斯·布瓦松·德·沙祖尔内接替他的工作。咨询委员会第十六届会议审议了起草小组提交的关于该任务的工作报告后，在第十七届会议上审议了关于同一专题的进度报告，并向理事会第十六届会议提交了该报告。在那次会议上，咨询委员会还编写并分发了问卷调查，进一步征求缔约国和相关利益攸关方的意见。委员会分析了有关案文以及对问卷调查的答复后，向人权理事会第十九届会议提交了最后报告(A/HRC/19/74)。

2. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2013 年 2 月 15 日举办了关于增进人权领域国际合作的多利益攸关方研讨会。该研讨会除其他外，讨论了咨询委员会的最后报告。根据理事会第 19/33 号决议，向理事会第二十三届会议提交了研讨会报告(A/HRC/23/20)。

3. 理事会第二十三届会议在第 23/3 号决议中，请咨询委员会与各国协商，就增强人权领域国际合作的途径和方法编写一份重点突出的深入研究报告，报告范围包括但不局限于根据开展协商后所收到的答复，查明可进一步取得进展的领域，并向理事会第二十六届会议提交一份进展情况报告。

4. 为落实第 23/3 号决议，咨询委员会根据其 11/2 号建议，在第十一届会议上成立了一个起草小组，成员包括赛义德·穆罕默德·法伊哈尼、劳伦斯·布瓦松·德·沙祖尔内、马里奥·科廖拉诺、拉蒂夫·侯赛诺夫、艾尔弗雷德·恩通杜古鲁·卡罗科拉、奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔(报告员)、凯瑟琳娜·帕贝尔、迪鲁杰拉尔·西图辛格(主席)，以及 2013 年 9 月 30 日任期届满的坂本茂树。此后，米哈伊尔·列别杰夫和让·齐格勒也加入了起草小组。咨询委员会让起草小组负责编写进展情况报告草稿，以便为 2014 年 2 月第十二届会议上的深入讨论提供指导。起草小组还在该届会议期间就任务展开初步讨论，并在得到咨询委员会的批准后，准备了一份问卷调查，之后分发给各国。起草小组报告员随后编写了报告草稿，在委员会第十一至第十二届会议闭会期间审议并批准了该报告草稿。[1] 该草稿是进展情况报告的基础。

[1] 起草委员会委员感谢加拿大多伦多约克大学奥斯古德堂法学院的 Aaron Stone 和 Basil Ugochukwu 在起草本报告过程中提供的重要投入。

二. 人权领域国际合作的一些主要挑战

5. 人权领域国际合作的挑战众所周知，这里便不再深入讨论。然而，鉴于这些挑战往往严重拖延在全球实现人权的进度，因此值得任何关于该问题的研究给予一定的讨论。正如咨询委员会指出的(见 A/HRC/19/74，第 23 至 25 段)，赋予人权理事会任务的案文的总体基调是强调有建设性的国际对话及合作。但是，如果没有相互容忍和尊重，为在各地实现人权而开展的这类对话及合作则不太可能有建设性(见理事会第 13/23 号决议)。[2] 当然，这种文化敏感性不应理解为文化绝对论。[3] 同样重要的是，高度选择性可能削弱在世界各地迅速、有力地推动人权文化的道德权威和能力。值得一提的是，建立并执行人权理事会普遍定期审议机制的决定在一定程度上便是基于这样的认识(大会第 60/251 号决议，第 4 段)。委员会还曾指出，人权领域的国际合作如果沦落为国家利益的并列或是权力关系的逻辑也会受到损害(A/HRC/19/74, 第 35 段)。对话如果不是秉持人权知识应当在世界人民之间多方向流动这一理念，就不太可能成为推动并反映有意义的国际合作的建设性对话。同样重要的是，人权理事会内外都越来越认识到资源不足的严重后果，那样将无法帮助某些国家参与普遍定期审议进程，也无法协助它们落实审议中提出的建议(见理事会第 19/33 号和第 23/3 号决议)。

三. 加强民间社会的参与

6. 民间社会团体、尤其是非政府组织在人权领域发挥的重要作用广受赞誉，这里无需详细讨论。整个联合国，特别是人权理事会目前面临的重要工作是探索如何最大限度地发挥民间社会团体为联合国人权工作贡献力量的潜力。正如咨询委员会指出的(见 A/HRC/19/74, 第 49 段)，不能再纸上谈兵，现在是开展实际体制改革的时候了，这将落实理事会就推动民间社会参与人权领域国际合作的必要性达成的广泛共识。

7. 首先，正如咨询委员会在关于本专题的第一份报告中指出的，经济及社会理事会的一个常设委员会—非政府组织委员会目前完全由国家组成，可能需要改组以便吸收民间社会组织正式、合法的代表以某种身份，例如顾问身份加入。在这方面，国际劳工组织(劳工组织)采用的三方模式或许值得借鉴。劳工组织充分吸收劳资关系领域的所有重要利益攸关方(国家、雇主团体和工会)，在该组织的主要机构中赋予它们一席之地和发言权。

[2] D.A. Bell，“The East Asian challenge to human rights: reflections on an East West dialogue”，《人权季刊》，第 18 卷，第 3 期(1996 年 8 月)，第 641-667 页；J. Donnelly，“The relative universality of human rights”，《人权季刊》，第 29 卷，第 2 期(2007 年 5 月)，第 281-306 页。

[3] C. Nyamu，“How should human rights and development respond to cultural legitimization of gender hierarchy in developing countries?”，《哈佛国际法学刊》，第 41 卷，第 2 期(2000 年春)，第 381 页。

8. 其次，在直接、积极和有意义地参与联合国人权工作的团体中，地方民间社会组织，尤其是发展中国家的这类组织的比例偏低。这对民间社会组织的全球代表性、问责制和合法性提出了问题，它们往往占联合国人权系统内“其他利益攸关方”中的大多数。[4] 显然，至少需要探索如何解决联合国人权系统内民间社会组织代表面明显不足的问题。其中一个建议是改变它们参与联合国讨论的方式。例如，不再要求希望参加联合国人权工作的民间社会组织必须先获得咨商地位，可以开创其他途径，使发展中国家中获得区域和/或国家人权机构授予的类似认可和地位的地方民间社会组织自动获得参与联合国人权机构工作的机会。

四. 加强国家人权机构的参与

9. 重点是如何最大限度地加大国家人权机构对联合国人权工作的贡献。首先应当指出，国家人权机构在全球或区域一级开展的正式和非正式合作已成为常态而非特例。增进和保护人权国家机构国际协调委员会在日内瓦成立和办公，在该委员会的框架和结构下，各国家人权委员会定期举行洲一级或其他级别的会议，交流经验和最佳做法，倡导推动人权事业的新议题。[5] 有充分的证据显示，例如从国际协调委员会与尼日利亚国家人权机构的接触中就可以看出，机构间的这种互动和合作，特别是它们划分和惩处未达标机构的机制，极大地推动了落实人权的工作。不过，联合国系统要想充分发挥国家人权机构推动落实人权的潜力，必须加强这些机构及其各类全球和区域协会对联合国人权工作的参与。例如，可以为它们提供更多资源，包括向它们借调更多工作人员，以及在情况类似的机构之间交流信息。咨询委员会调查问卷的答复显示，各国普遍认识到加强这些机构的必要性。大多数国家还表示，已经为此目的开展了国家间的合作。

五. 大力实现发展权

10. 克服实现许多经济、社会和文化权利以及某些公民权利和政治权利的基本结构性障碍，例如贫困和发展不足，必须开展国际合作，这一点在人权理事会内外几乎没有异议。[6] 在这方面，联合国人权机构，尤其是人权理事会在探索如何在国家内部和国家之间实现发展权问题上拥有比较优势。

---

[4] K. Anderson，“The Ottawa convention banning landmines, the role of international non-governmental organizations and the idea of international civil society”，《欧洲国际法学刊》，第 11 卷，第 1 期(2002 年)，第 92 页；D.B. Reiser 和 C.R. Kelly，“Linking NGO accountability and the legitimacy of global governance”，《布鲁克林国际法学刊》，第 36 卷，第 3 期(2011 年)，第 1020 页。

[5] D. Seetulsingh，在关于增进人权领域国际合作的研讨会上的发言，2012 年 2 月 15 日，日内瓦。

[6] Z. Kedzia，在咨询委员会就人权领域的国际合作问题发表的讲话，2013 年 8 月 13 日，日内瓦；以及人权理事会第 23/3 号决议。

11. 许多国家都认为 2015 年后发展议程应当遵守人权原则，包括《发展权利宣言》和《非洲人权和人民权利宪章》第 22 条所载人人有权享有经济、社会和政治发展权的原则。[7] 这里提出的基本思想是，落实发展权的工作不应再基于“施舍”的概念，而应当建立在依法赋予每个人和社会免遭极端贫困和匮乏的权利的基础上，并且应当有一个问责制度坚定支持和推动这种权利。在这方面具有指导意义的是，2015 年后发展议程高级别小组在最近的报告中[8] 呼吁联合国及其成员国、区域组织、民间社会及所有相关方开展以下“五项重大改革”：

(a) 从减少贫困到消除贫困(所有人携手共进)；

(b) 以可持续性发展为核心；

(c) 经济转型推动就业与包容性增长；

(d) 建立和平和有效、开放且问责的公共制度；

(e) 打造至少在一定程度上互相负责的新型全球伙伴关系。

12. 构想和阐述这“五项重大改革”时对问责制的强调和重视反映了当今社会就如何推进发展议程正逐渐形成新的共识。秘书长也在关于 2015 年后发展议程的报告[9] 中呼吁将问责制纳入议程的构想和执行中，也反映了这种逐步形成的共识。至少，秘书长报告(一部分基于高级别小组的报告)第 75 段坚定地指出，为使这样的可持续发展议程生根发芽，需要建立用于追踪进展的参与性监测框架以及适用于所有利益攸关方的相互问责机制。该报告第 81 段提到，需要确保国际社会具备适当的机构和工具，以应对在国家一级执行可持续发展议程的各种挑战。可见，全世界参与发展进展的所有人都必须充分负责的观点似乎已经在联合国关于如何推进 2015 年后发展议程的构想中占有重要地位，甚至是核心地位。

[7] 联合国人权事务高级专员办事处，《实现发展权》(人权高专办，2013 年，日内瓦)。

[8] 见《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》，可查阅：www.post2015hlp.org/the-report。

[9] “人人过上有尊严的生活：加快实现千年发展目标并推进 2015 年后联合国发展议程”(A/68/202 和 Corr.1)。另见 S.P.Marks，编，*Implementing the Right to Development: The Role of International Law* (日内瓦：弗里德里西·埃伯特基金会，2008 年)，第 131 页；以及 O.C. Okafor，“The status and effect of the right to development in contemporary international law: towards a South-North entente”，《非洲国际法和比较法学刊》，第 7 卷(1995 年)，第 865 页。

13. 在这种背景下，推动人权领域这一重要方面的国际合作的一种方式是：收集侵犯发展权的主要行为(许多已存在于硬性法律中)，并在增订的《发展权利宣言》(应包括有效的内部追踪、报告和监测机制)，甚至在关于发展权的新条约(理事会已讨论了一段时间)中列出。在这方面，《非洲人权和人民权利宪章》第 22 条以及越来越多解释该条并将其适用于非洲实际情况的合理决定倒是走在了前面。例如，非洲人权和人民权利委员会裁决的著名的 Endorois 案以及肯尼亚服从该判决的事实，很大程度上预示了今后全球一级在这方面的立场。[10] 非洲人权和人民权利委员会在这方面作出的其他重要裁决包括刚果民主共和国诉布隆迪、卢旺达和乌干达(判定存在侵犯发展权的情况)；[11] 布隆迪捍卫和平协会诉坦桑尼亚等国；[12] 以及南喀麦隆案。[13]

六. 深化人权领域的南南合作

14. 联合国系统广泛认识到南南合作是全面加强其工作的一种方式。联合国南南合作办公室认为，这种合作形式是南方国家在政治、经济、社会、文化、环境和技术领域开展合作的广泛框架。只要有两个或两个以上的发展中国家参与，便可以开展双边、区域、次区域或区域间合作。发展中国家分享知识、技能、专长和资源，齐心协力实现发展目标……传统捐助国和多边组织通过提供资金、培训、管理和技术体系以及其他形式的支持，推动南南举措的合作称为三方合作。[14]

15. 南南合作办公室还称，南南合作的主要特点是它完全由发展中国家自己启动、组织和管理。不过，非国家行为方也积极参与。这种国际合作方式的一个重要目标是增加国际发展合作的数量，提高合作质量。这种合作的主要优势是利用现有经验和能力，在发展中国家发展新的能力。另一个公认的优势是，当捐助国是情况类似的国家时，接收国比较容易欣然接受。这种合作还有一个好处就是，执行成本往往远低于其他形式的国际合作。

16. 显然，人权领域适合开展，而且的确积极开展了南南合作。人权高专办 2013 年 2 月在日内瓦举办的关于增进人权领域国际合作的研讨会的报告(A/HRC/23/20)结论肯定了这一点。现在更重要的问题是如何更大范围、更加深

[10] 少数权利发展中心(肯尼亚)和代表 *Endorois* 福利理事会的少数权利国际诉肯尼亚，非洲人权和人民权利委员会第 27 次年度活动报告，2009-2010 年，附件五。另见少数民族之声编辑室(Minority Voices Newsroom)，www.minorityvoices.org/news.php/fr/1462/Kenya-mrgs-head-of-law-visits-endorois-community-in-the-rift-valley。

[11] 第 227/99 号来文，非洲人权和人民权利委员会第三十三届常会，2003 年 5 月。

[12] 第 157/96 号来文，非洲人权和人民权利委员会第三十三届常会，2003 年 5 月。

[13] 第 266/2003 号来文，第 26 次活动报告，2009 年，附件四。

[14] 联合国南南合作办公室，“什么是南南合作？”可查阅：http://scc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html。

入地在人权领域采用这种重要的国际合作形式，以及人权理事会可以为实现这些目标发挥什么作用。例如，经验和能力不足的发展中国家能否借鉴某些南方国家已有的经验和能力，从而以较低的成本、有效地发展人权领域的新能力？如有可能，三方合作可以在这方面发挥什么作用？

17. 以非洲为例，一些国家的人力资源较为丰富。从这些国家调集人权专家，帮助区域内人力资源不足的国家通常成本更低、更符合社会、文化和政治习惯，因此从长期来看效果更好。但是非洲国家都不富裕，因此三方合作可以在筹集资金、为这类项目提供重要技术方面发挥重要作用。人权高专办参与的三方合作也可以作为一种质量保证机制。

18. 在这方面，实施已久的尼日利亚技术援助团方案(几乎完全由该国政府供资)是重要示范，为人权理事会可通过人权高专办开展合作、提供资金和支持并最终利用的方案和项目提供了指导。[15] 该方案与英联邦秘书处开展了密切合作，并签署了谅解备忘录。技术援助团成立于 1987 年，按照相关国家的要求，派有资历的人员去工作两年，帮助非洲、加勒比、英联邦及其他一些区域的国家实现社会经济发展。该方案明确提出的一项重要目标是，与接收国分享尼日利亚的知识和专长。迄今已有超过 35 个国家从该方案中获益。

19. 正如一些国家在回答咨询委员会问卷调查时指出的，应当在国际社会，尤其是人权理事会的支持下扩大和深化这类南南交流。

七. 加强人权教育

20. 虽然有局限性，但人权似乎是我们质疑权力野蛮主义的唯一工具。[16] 人权教育和培训是实现人权的重要途径，有鉴于此，亟需郑重地将这类教育和培训视为人权领域国际合作的一个重要方面。在咨询委员会的协助下，人权理事会为此做出了大量努力。2011 年 3 月，理事会基于咨询委员会编写的草案，通过了《联合国人权教育和培训宣言》。案文后来在大会第 66/137 号决议中通过。除其他外，《宣言》强调人权教育应当成为学校课程中不可分割的一部分，许多国家也强调了这一点。同样重要的是，《宣言》第 12 条强调，在各级开展的国际合作需辅助和加强在地方一级开展的人权教育和培训工作。[17] 不能否认，人权教育是推动人权最有效的方式之一。[18] 它是实现人权领域国际合作最实用的方法之一。[19]

[15] 技术援助团董事会，可查阅 www.tacng.org/brief_history.php。

[16] U. Baxi，*The Future of Human Rights* (德里，牛津大学出版社，2006 年)，第 4 页。

[17] D. Seetulsingh，在关于增进人权领域国际合作的研讨会上的发言，2012 年 2 月 15 日，日内瓦。

[18] 同上。

[19] 同上。

21. 不过，就设计和执行人权教育项目开展的国际合作要想充分发挥潜力，需要改变一些模式。这里应当强调，人权教育应当比目前更多地基于民族和文化间的建设性对话，而不是基于某些国家对其他国家人权问题的指手画脚，这种做法容易加深隔阂，毫无帮助。虽然各国尊重人权规范的程度不同，但全世界还没有哪一个地方的大众文化做到了绝对尊重人权。[20] 因此每个社会都有可以从其他社会学习的地方。因此，人权教育不能是单向的，不能只是从世界的某一部分单向地流向另一部分。[21] 人权教育领域真正的国际合作应当涉及信息、观点和知识双向或多向的交流。人权高专办 2013 年 2 月在日内瓦举办的关于增进人权领域国际合作的研讨会的报告结论部分(A/HRC/23/20, 第 52 段)充分肯定了这一点。

八. 加强人权合作的全球框架

A. 普遍加入人权文书和机构

22. 正如咨询委员会在关于加强人权领域国际合作的第一次报告(A/HRC/19/74)中指出的，这类国际合作的一个主要优先事项应当是根据维也纳世界人权大会所确定的目标确保普遍实施国际人权文书。自 2006 年提出并设立普遍定期审议机制以来，批准人权条约的速度成倍增长。[22] 然而，并非每一个国家都批准了所有人权条约。在增强意识活动中，包括普遍定期审议进程本身，需要进一步强调普遍批准和适用条约的必要性。委员会在第一次报告中还指出，人权理事会应发起“保留对话”，劝告各国撤销毫无意义的保留意见，并劝告各国尽量不要提出有悖于有关条约宗旨和目的的保留意见(同上，第 41 段)。还应鼓励各国在必要的情况下发表声明，表示接受这类条约设立的机构的监督。此外，国际合作还应当注重联合所有国家及行为方为增进和保护人权共同努力。应当不遗余力地确保各国普遍参与这类合作。

B. 合并和同步提交国家报告

23. 鉴于许多国家，包括咨询委员会编写本报告过程中调查的国家都抱怨报告负担过重，现在越来越认识到需要探讨向联合国不同的人权机构合并和同步提交报告的方式和方法，以减少各国的相关工作量，减轻对许多发展中国家和小国稀

[20] P. Houtondji，“The master’s voice – remarks on the problem of human rights in Africa”，教科文组织《人权的哲学基础》(巴黎，教科文组织，1986 年)，第 320-332 页。

[21] O.C. Okafor 和 S.C. Agbakwa，“Re-imagining international human rights education in our time：beyond three constitutive orthodoxies”，《莱顿国际法学刊》，第 14 卷(2001 年)，第 563-590 页。

[22] Suzanne Egan，“加强联合国人权条约机构体系”，《人权法评论》，第 13 卷，第 209 期(2013 年)，第 211 页。

缺资源造成的沉重压力，提高效率并推动报告国提交全面的报告。[23] 这对于维持它们参与人权领域国际合作的能力至关重要。目前的一项建议是，探讨如何协调国家的报告周期，确保每个国家每几年向所有条约机构提交一份全面的报告即可。[24] 不过，需要明确指出的是，普遍定期审议报告将独立于条约机构的报告系统。

C. 加强人权理事会的附属机构和特别程序

24. 现在普遍认识到，人权理事会附属机构和特别程序可用的财力和人力资源充其量只是有限，咨询委员会调查的许多国家的答复也肯定了这一点。[25] 有鉴于此，理事会在第 16/21 号决议中，请秘书长确保在人权高专办的经常预算内提供充足的资源，支持特别程序充分履行其任务(第 32 段)。此外，理事会还认识到，需提供预算外经费支持特别程序的工作，欢迎成员国进一步提供自愿捐款，并强调应当尽量不指定这些捐款的用途(第 33 段)。理事会应加大努力，确保其附属机构和特别程序获得充分的资源。还应注意到，特别亟需为咨询委员会提供更多资源，该委员会目前的资源水平甚至低于资金不足的特别程序，其成员得以有效地开展工作，很大程度上是依靠联合国系统外的资源。

25. 特别报告员特别面临的另一类挑战是，许多国家不愿与它们合作，特别是不愿向它们发出访问该国的长期有效的邀请。[26] 即便理事会经常重申国家与特别程序合作的必要性(见理事会第 16/21 号决议，第 23 段)，仍然如此。迄今为止，只有不到 40%的成员国发出了长期有效的邀请。然而，长期有效的邀请是国家通过邀请特别程序任务负责人前去开展工作而显示合作姿态的机会。在保持邀请的自愿性质的前提下，理事会应考虑建立一个选择退出机制，不愿发出邀请的国家必须主动选择退出，规定日期前没有选择退出的国家将视为同意发出长期有效的邀请。

[23] Felice D. Gaer，“A voice not an echo: universal periodic review and the UN treaty body system”，《人权法评论》，第 7 卷，第 109 期(2007 年)，第 117-118 页；以及联合国人权事务高级专员在人权理事会第十二届会议上的发言，2009 年 9 月 14 日，可查阅：www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD。

[24] Allehone Mulugeta Abebe，“Of shaming and bargaining: African States and the universal periodic review of the United Nations Human Rights Council”，《人权法评论》，第 9 卷，第 1 期(2009 年)，第 8 页；以及 Felice D. Gaer，同前，第 215 页。

[25] Paulo Sergio Pinheiro，“Being a special rapporteur: a delicate balancing act”，《国际人权学刊》，第 15 卷(2011 年)，第 162-171 页。

[26] Ted Piccone，“Catalysts for rights”，布鲁金斯研究所(2010 年)，第 9 页，可查阅：www.brookings.edu/~/media/research/files/reports/2010/10/human%20rights%20piccone/10_human_rights_piccone.pdf；以及 Surya P. Subedi，“Protection of human rights through the mechanism of UN special rapporteurs”，《人权季刊》，第 33 卷，第 201 期(2011 年)，第 211 页。

26. 此外，还需要加强理事会的附属机构与特别程序，附属机构之间以及特别程序之间的协调。2005 年设立了特别程序协调委员会，主要任务是促进特别程序之间的协调，以及特别程序与人权高专办、民间社会及广大联合国人权系统之间的协调。[27] 不过，这方面还可以开展更多工作。例如，不同特别程序任务负责人可以协调并联合开展对某个国家的访问，以减少东道国为配合他们花费的资源和时间，使国家更愿意也更有能力开展这类合作，最终加强人权领域这方面的国际合作。特别程序和咨询委员会也应当定期沟通，至少每年一次，以便交流意见和分享知识。

D. 改善与区域机构以及区域机构间的协调

27. 正如咨询委员会在关于人权领域国际合作的第一次报告中指出的，国际合作至今常常被忽略的一个方面是区域体系的作用(A/HRC/19/74, 第 43 段)。这方面的国际合作可强调两个主要层面：(a) 区域机构之间的合作，包括加强社会经济和政治背景类似的区域机构之间的互动，以及(b) 区域机构与联合国人权体系的协调。不论哪种情况，主要目标都是尽可能广泛而深入地在相关机构之间分享最佳做法，提高运作效率。

28. 要达到这一目标，两个层面似乎需要类似的措施，以扩大和加强合作。主要措施包括扩大和深化相关机构之间工作人员、信息、知识和技术的交流，以及将这些机构间的联合国别访问及其他联合活动方案制度化。不过，只有采取或加强某些执行措施，国际合作的这类改善才能产生最佳效果。为此，建议每个区域机构以及人权理事会/人权高专办设立一个高级别联络点(可以是个人或办事处)，在改善与区域人权机构以及区域人权机构间的协调及合作这一重要领域提供领导和动力，并进行宣传。第二，建议加强对技术的运用，以克服距离产生的障碍，省下大量旅行时间并大幅降低成本。

E. 加强普遍定期审议制度

29. 虽然普遍定期审议已进入第二轮，且民间社会组织的参与在第一轮广泛受到欢迎并视为积极贡献，但是与民间社会利益攸关方，包括与非政府组织的合作仍然是各国的一个争议点。[28] 首先，各国虽然承认利益攸关方已有许多参与审议进程的机会，但是认为很难就推动利益攸关方进一步参与审议进程达成共识。[29] 推动民间社会组织参与审议进程的一项建议称，三国小组应当在普遍定期审议工作组会议前夕与有关的国内民间社会组织及国家人权机构举行非正式会

[27] Ted Piccone，同前，第 35 页。

[28] Allehone Mulugeta Abebe，同前，第 26 页。

[29] 同上。

议，以便更好地了解受审议国近期的动态，并听取对受审议的国家报告的批评意见。[30] 不过，第二轮审议没有达到加强与利益攸关方合作的要求。[31] 第二，大会第 60/251 号决议和人权理事会第 5/1 号决议都没有明确定义“利益攸关方”一词。[32] 不过，在实践中，提到利益攸关方参与普遍定期审议进程时，通常是指非政府组织。这种指代可谨慎地扩大到包括其他利益攸关方，例如区域人权机构。进一步讨论区域人权机构及其他实体的作用应该有助于丰富审议进程中“利益攸关方”一词的定义；与更广泛的利益攸关方合作无疑将推动该进程。

30. 普遍定期审议显然是加强成员国、联合国机制与民间社会合作的机会。审议进程让我们能够明确受审议国决定加强的人权领域。近期经历过大规模严重人权侵犯行为的发展中国家拥有大量关于人权事务的实际经验，能够迅速恢复，开展民主治理并加强关于人权的公共政策。理事会应当建立一个加强成员国合作的系统，以便确保落实审议中接受的建议。

31. 这方面可能需要解决的另一个问题是，使审议过程中提出的大量建议更加合理、紧凑和重点突出，以便受审议国更容易把握。此举有望加强它们尽全力开展合作的能力。

F. 改善后续行动系统

32. 现已广泛认识到，联合国人权体系面临严重的后续行动问题。因此形成了广泛共识：要想更加迅速、有效地实现人权领域国际合作的目标，必须大力改善落实特别程序、普遍定期审议进程和条约机构建议的后续行动系统。特别程序落实建议的资源不足被视为这方面的主要缺陷。[33] 提议的改进措施包括：为特别程序提供落实建议的资源，以及加强特别程序与普遍定期审议后续工作的协调。[34]

33. 关于普遍定期审议的后续工作，特别值得一提的是，规定在第二轮执行对普遍定期审议系统的具体修订时，人权理事会第 16/21 号决议和第 17/119 号决定称，第二个审议周期以及以后的审议周期应当侧重受审议国家在第一个周期接受的建议的执行情况。然而，虽然强调第二个周期和以后周期的重点是后续行动，但是后续阶段仍被视为审议进程中最薄弱的环节，因为除了建议国家向理事会提交自愿中期报告外，没有什么机制为国家提供指导。缺乏机制以及中期报告的自愿性质可能影响审议进程中国际合作的效果。因此，建议人权高专办制定详细的

[30] Theodor Rathgeber，“New prospects for human rights? The Human Rights Council between the review process and the Arab Spring”，德国人权研究所(2012 年)，第 5 页。

[31] 同上。

[32] 同上。

[33] Surya P. Subedi，同前，第 217 页。

[34] Ted Piccone，同前，第 42 页。

指导方针和/或中期报告范本，以协助各国编写中期报告。此外，除了宣布国家自愿提交中期报告外，理事会还可以引入一个选择退出机制，鼓励并推动更多国家做出回应。这样一来，不愿意提交中期报告的国家必须主动选择退出，规定日期前未选择退出的国家将视为自愿接受提交报告的义务。

34. 一些国家就普遍定期审议的后续工作提出的另一项建议是，向其他国家提供外国援助的捐助国应调整其方案，至少有一部分涉及落实普遍定期审议向受援国提出的建议。希望此举将加大人权领域国际合作与国际发展工作之间亟需的协同增效。

35. 关于改善条约机构建议的执行，建议建立更加协调和全面的后续行动程序，并加强国家与条约机构之间的合作。可以为所有条约机构建立一个专门的委员会间后续行动机制。[35] 合作不仅限于批准、协调或对话，还涉及遵守和履行义务。建立一个监督机构，将全部资源用于鼓励在条约机构工作的后续阶段开展合作，将大力有助于实现这一目标。在这方面，可能需要考虑利用现有机构。

九. 加强自愿基金

36. 这里涉及两项基金：人权理事会第 6/17 号决议设立的促进发展中国家，尤其是最不发达国家参与普遍定期审议机制的普遍定期审议自愿信托基金；以及同一决议设立的财政和技术援助自愿基金，该基金旨在与多边筹资机制一道，在与相关国家磋商并征得其同意的情况下，帮助这些国家执行普遍定期审议中提出的建议。这两项基金对人权领域国际合作做出的以及可能将做出的贡献毋庸置疑。事实上，国家对这两项基金的资助需求越来越大。这一趋势体现在，自 2013 年初以来，人权高专办已审查了不同国家向财政和技术援助自愿基金提出的 20 多项支持它们落实审议建议的新的资金请求(见 A/HRC/24/56，第 20 段)。截至 2012 年初，有 67 项请求处于审批的不同阶段或正得到普遍定期审议自愿信托基金的资助。[36]

37. 正是在这种背景下，人权理事会在第 16/21 号决议第 14 和 19 段中呼吁加强这两项基金。理事会在该决议中称，应当加强财政和技术援助自愿基金并将之投入运行，以提供财政和技术援助，帮助各国落实审议中提出的建议。理事会还要求同样加强普遍定期审议自愿信托基金并将之投入运行。

38. 虽然人权理事会内部一致认为需要加强这两项基金，但是可能尚未就这方面应采取的具体措施达成普遍共识。针对这两项基金的一个共同建议是，探讨如何更加系统、有保障地增加它们可利用的资源。此举实属必要，因为这两项基金

[35] Allehone Mulugeta Abebe，同前，第 234 页。

[36] 人权高专办，“请求自愿基金资助参加普遍定期审议机制”，可查阅：ww.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/VPUFinancialRequest.pdf。

收到的资助要求的确在不断增加，基金很少收到国家的捐助，而且目前拥有的资源整体不足。要想在近期实现加强基金资源基础的目标，很可能需要同时采取多项措施。

39. 首先，目前自愿选择加入的供资制度需要改为同样自愿的选择退出制度，这将鼓励并推动更多国家响应这两项基金的资源需要。除最不发达国家外，其他不愿意捐助的国家必须主动选择退出。规定日期前未选择退出的国家将视为自愿承担按规定的基线金额为相关基金供资的义务。

40. 第二，可能需要更广义地理解对这些基金的捐助，将人力资源和技术投入等实物捐助视为同样重要(见 A/HRC/19/50)。这对于财政和技术援助自愿基金尤为重要，因为人权理事会第 6/17 号决议设立这项基金正是为了使之成为财政和技术援助的来源。实物捐助的形式可以是相关国家派出技术上合格、质量有保障的人力资源。在这方面，尼日利亚的技术援助团可作为典范。

41. 第三，正如许多国家和利益攸关方建议的，需要比当前更重视非传统捐助方和南南合作(见理事会第 23/3 号决议和 A/HRC/19/50)。一些国家和利益攸关方还敦促，在当前情况下必须扩大这两项基金的捐助方基础，并由人权高专办负责推动与这类国家和机构代表的对话。此外，如果将捐助的概念扩大到上文建议的范围，那么理事会和人权高专办在这方面取得进展的能力将大大加强(见 A/HRC/19/50)。

42. 专门就财政和技术援助自愿基金提出的另一项建议是，需要进一步鼓励和支持广泛的利益攸关方在执行普遍定期审议建议方面发挥的补充作用。应重新看待这项基金，将其视为一个不仅支持国家和区域集团，而且支持广泛的利益攸关方，包括国家人权机构和地方民间社会团体的基金(A/HRC/24/56, 第 35 段)。该建议认为，有了更多的技术和财政支持，这些利益攸关方就可以与国家和区域集团合作，进一步参与普遍定期审议进程，并鼓励执行审议建议。这一方针的倡导者还主张，为这些利益攸关方提供支持将提高基金的效率，因为某些非国家利益攸关方可以比国家更加有效地推动某些建议的执行。不过，关于民间社会行为方的合法性、透明度和问责制的长期争论可能构成这方面的一个障碍。

十. 将人权贯穿于全球制度体系

43. 联合国系统，特别是人权理事会和人权高专办不断重申需要将各项人权贯穿于国际关系和合作的各个方面(包括贸易、移徙、知识产权、财政、发展和安全)。[37] 从实际情况来看，出于各方面原因，理事会或人权高专办在确保有效、迅速地将人权贯穿于全球制度体系(人权主流化)方面未必具有比较优势，但是即便理论上和实际上困难重重，它们仍然肩负着宣传并推动实现主流化的首要义

[37] HRC13/012E，2013 年 3 月 1 日。

务。理事会和人权高专办为该主流化项目提供实际价值的一种可行方式是，例如通过联合国发展集团的人权主流化机制(由人权高专办担任主席)，加强它们已经实施的机构间联络和合作战略。可通过酌情设立高级别联络点(可以是个人或单位)实现。

十一. 加强移徙领域的人权合作

44. 通过更好地协调政策制定和保护工作，推动移徙领域的国际人权合作可改善全球 2.32 亿移民的人权状况。2012 年 11 月在毛里求斯举办的题为“增进移民的人类发展及其对社区和国家发展的贡献”的移徙与发展全球论坛第六次会议向原籍国和目的地国提出了打击劳动剥削和人口贩运、同时保护受害者的重要建议。移徙者人权问题特别报告员在关于气候变化与移徙的报告中，强调需要协调就气候变化所致移徙开展的国际合作(A/67/299, 第 90-93 段)。应鼓励接收国将移徙工人视为弱势群体，鼓励接受国在保护人权方面给予移民与本国公民同等的待遇。此外，接收国和原籍国可共同努力，通过双边或多边劳动协议，例如毛里求斯与加拿大签署的协议，建立需求驱动型移徙制度。将移徙者融入东道国社会可加强对核心的普世人权价值观的尊重，因此必须作为人权领域国际合作的重要组成部分。

十二. 结论

45. 本文提出了以下实用建议，理事会可依据这些建议立即采取行动：

(a) 经济及社会理事会非政府组织委员会目前完全由国家组成，可能需要改组，以便吸收广大民间社会组织正式、合法的代表以某种顾问身份加入；

(b) 发展中国家已在区域或国家人权机构享有咨商地位的民间社会组织，可自动获得在人权理事会的咨商地位；

(c) 理事会应采取措施加大对国家人权机构的支持，例如为在职或新晋人员以及为情况类似的国家人权机构之间的知识交流提供更多资金；

(d) 需探讨如何启动追踪、监测和同侪审评机制，例如通过就增订版《发展权利宣言》开展谈判以及将发展权贯穿于普遍定期审议进程；

(e) 应通过支持发展中国家或类似情况的国家之间开展进一步的人权合作，深化人权领域常规和三方南南合作，同时利用一国的现有能力帮助其他国家。尼日利亚的技术援助团方案是当前南南合作的典范，可在理事会的支持下深化和扩大；

(f) 应通过确保人权教育比目前更具有双向性，深化和加强人权教育；

(g) 需要通过以下方式加强人权领域的国际合作框架：

(一) 为保护全球移徙者开展更多、更有效的国际人权合作，因为他们迫切需要保护；

(二) 鼓励普遍批准人权文书，并尽可能让所有国家及行为方参与人权领域的国际合作进程；

(三) 合并和同步提交国家报告，以减少国家的“报告疲劳”；

(四) 为理事会的附属机构和特别程序提供更多资源；

(五) 不同特别程序任务负责人协调和联合开展对同一个国家的几乎所有访问，以减少东道国为配合他们花费的资源和时间；

(六) 在向特别程序发出长期有效的邀请方面，实行自愿选择退出制度；

(七) 通过鼓励在每个机构设立负责协调工作的联络点以及加强这方面的技术运用，改善理事会与区域机构以及区域机构间的协调；

(八) 通过请三国小组在普遍定期审议工作组会议前夕与有关的国内非政府组织及国家人权机构举行非正式会议，以及更加努力让其他利益攸关方，例如区域人权机构参与审议进程，加强普遍定期审议机制；

(九) 为特别报告员落实其建议提供更多资源；

(十) 制定详细的指导方针和/或报告范本，以协助各国编写普遍定期审议中期执行报告，实行选择退出机制以鼓励提交中期报告；

(十一) 鼓励捐助国调整其方案，至少有一部分涉及落实普遍定期审议的具体建议；

(十二) 例如利用一个现有机构，为所有条约机构建立一个专门的委员会间后续行动机制；

(十三) 财政和技术援助自愿基金和普遍定期审议信托基金需要从目前自愿选择加入的供资制度改为同样自愿、但更加合理和有效的选择退出制度。

(十四) 比现在更加重视对财政和技术援助自愿基金和普遍定期审议信托基金的实物捐助，例如人力资源和技术投入；

(十五) 扩大财政和技术援助自愿基金和普遍定期审议信托基金的捐助方基础，吸收更多非传统捐助方；

(十六) 适度扩大财政和技术援助自愿基金的资助范围，不仅支持国家和区域集团，还支持广泛的利益攸关方，例如国家人权机构和地方民间社会团体；

(h) 还需要加强人权高专办为将人权贯穿于全球制度体系已采取的实际措施，方法包括：鼓励在尚未设立联络点的所有有关组织，例如贸易、移徙、知识产权、安全和发展组织设立机构内联络点，以及在人权理事会内部酌情设立类似的办公室。