



## 人权理事会

### 第三十二届会议

#### 议程项目 3

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

## 人权与国际团结问题独立专家的报告

### 秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交人权与国际团结问题独立专家弗吉尼亚·丹丹根据第 26/6 号决议编写的专题报告。在这份报告中，独立专家概述了授权就各族人民和个人的国际团结权宣言草案开展的一系列区域磋商的结果，该草案最初于 2014 年 6 月向理事会提交。本报告重点介绍了 2015 年至 2016 年初在五个区域收集的一般性意见和建议，结论部分载有下一步措施。



## 人权与国际团结问题独立专家的报告

### 目录

	页次
一. 导言.....	3
A. 区域磋商的背景.....	3
B. 目标和预期成果.....	4
C. 形式和方法.....	4
二. 西欧和其他国家以及东欧区域.....	4
A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论.....	5
B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议.....	5
三. 非洲区域.....	7
A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论.....	7
B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议.....	8
四. 拉丁美洲和加勒比区域.....	8
A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论.....	9
B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议.....	10
五. 亚洲和太平洋区域.....	11
A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论.....	11
B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议.....	12
六. 中东和北非区域.....	13
A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论.....	13
B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议.....	14
七. 结论.....	15

## 一. 引言

1. 人权理事会第 26/6 号决议决定，人权与国际团结问题独立专家应召开一系列区域磋商会，以听取尽可能多的会员国对她 2014 年 6 月提交理事会第二十六届会议审议的拟议宣言草案的意见(A/HRC/26/34)。理事会还请人权事务高级专员办事处(人权高专办)协助她举办这些会议。为此，理事会在同一份决议中，还请独立专家整合并考虑所有区域磋商的成果，向人权理事会第三十二届会议提交一份磋商报告，并在她第二届任期结束前向理事会和大会提交一份订正宣言草案。

2. 独立专家对人权高专办举办五次区域磋商并充分参与其中表示感谢。她总结区域磋商情况如下。

### A. 区域磋商的背景

3. 鲁伊·巴尔塔扎尔·多斯桑托斯·阿尔维斯在向增进和保护人权小组委员会提交的关于人权与国际团结问题的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2004/43)中得出的一个结论是：国际团结作为实现人权的一种手段，是国际生活中的现实，需要进一步发展。在文件第 37(c)段，巴尔塔扎尔先生提出了一项初步工作计划，其中建议“研究新的国际环境、新的挑战和为什以需要确定有利于澄清国际团结与人权领域责任的原则、目标和优先事项”。该工作文件和前任独立专家鲁迪·穆罕默德·里兹克的工作都受到国际法的历史和哲学基础的启发，在一定程度上也受到与国际法联系的启发，并受到国际团结原则及其在国际关系中价值的启发，这些都将成为国际团结权的基础。

4. 现任独立专家在被任命为第二位人权与国际团结问题任务负责人后向理事会提交的第一份中，将其工作计划划分为三个阶段。简言之，她将从侧重将国际团结作为一项原则转变为将国际团结作为一项权利，以便拟定和达成一项关于各族人民和个人国际团结权的宣言草案。独立专家的上一份报告(A/HRC/26/34)详细介绍了拟订和撰写拟议宣言草案的过程，该草案于 2014 年 6 月提交人权理事会。就目前情况来看，该草案汇总了现任及前任独立专家的工作，以及国家、民间社会，学术界专家以及联合国人权机制，包括人权理事会咨询委员会的意见和建议。

5. 理事会因此决定，拟议宣言草案的案文应作为一系列区域磋商的重点，磋商最终在 2015 年至 2016 年初举行。在日内瓦与西欧和其他国家以及东欧国家的代表举行了磋商；在亚的斯亚贝巴与非洲国家的代表举行了磋商；在巴拿马城与拉丁美洲和加勒比国家的代表举行了磋商；在苏瓦与亚洲和太平洋国家的代表举行了磋商；在多哈与中东和北非国家的代表举行了磋商。

## B. 目标和预期成果

6. 在区域磋商的具体安排上，独立专家挑选了一些更有挑战性的问题，列出具体议题和专题，请小组成员发言，并鼓励其他与会者思考，通过讨论，就改进拟议宣言草案的案文提出意见和建议。每次磋商预期得出一份意见汇编，以便为独立专家编写提交人权理事会第三十二届会议的概要报告提供指导，并帮助她最终完成拟议宣言草案。

7. 区域磋商的目的是使与会者能够：

- (a) 从逻辑、结构和内容角度讨论拟议宣言草案的案文；
- (b) 就拟议宣言草案的案文提出具体意见，以回答案文引起的问题；
- (c) 就实地落实国际团结权提出进一步建议。

## C. 形式和方法

8. 磋商为期两天，包括小组发言和讨论。然后邀请与会者提出一般性意见，自由讨论拟议宣言草案的理念、结构和内容。请每次磋商的小组成员就具体议题发言，开启讨论。如有可能，邀请拥有政府政策执行经验的专家，包括可持续发展、减贫、粮食安全、公共卫生、国际发展合作、贸易、金融、环保、减少和管理自然灾害风险领域的专家。磋商以英文进行，酌情以该区域通用语言提供同声传译。

9. 每次区域磋商都有一名人权高专办代表出席，说明磋商的理念和背景，正式介绍独立专家并欢迎与会者。每次磋商之初，在会议开幕后，由独立专家介绍拟议的宣言草案并解释其背景、目标和磋商的预期成果。她强调，国际团结通过国际合作实施，因此必须铭记，鉴于国际合作是一种国家义务，需要审查国际合作对国家遵守和履行国际人权义务的能力的影响。以下概述不包括介绍环节。

10. 本报告不包含与会者在草案案文条款的个人审评期间提出的详细意见。这些意见将体现在案文草案的修订中，然后将于 2017 年提交人权理事会。此外，为了磋商的目的，本报告仅简要概述发言情况，留出充分的篇幅介绍五次区域磋商期间就拟议宣言草案的理念、结构和内容提出的重点意见和建议。

## 二. 西欧和其他国家以及东欧区域

11. 2015 年 4 月 20 日和 21 日，独立专家在日内瓦与西欧和其他国家以及东欧国家的代表举行了区域磋商。有 19 人参加磋商，其中包括六个国家以及欧洲联盟的代表，以及联合国条约机构系统和人权理事会特别程序机制的专家。人权高专办代表、民间社会成员、包括学术界人士，以及非政府组织的代表也出席了会议。

12. 人权高专办发展与经济和社会问题处处长致开幕辞，强调国际团结是应对当前全球问题和悲剧的一项重要原则。他说，基于国际人权法的现有规定认真讨论国际团结与人权问题的时候到了。他重申，人权高专办承诺支持磋商，并致力于为实现所有人权——公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，包括发展权——推进国际团结。

#### A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论

13. 发言涉及以下方面的问题：现行国际法中国际团结的依据、对国际团结问题域外适用人权法、国际团结产生的权利和义务、《经济、社会及文化权利国际公约》背景下的国际团结。

14. 在发言中，与会者重申，国际团结不限于国际援助与合作、慈善和人道主义援助。为了说明国际团结原则及其法律基础，广泛援引了国际人权条约及联合国有关宣言和决议的各项条款。与会者讨论了《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》，以解释人权法在国家域外义务方面的潜力和局限。有关通过国际合作打击贫困的人权法被认定为一个可以确立国家有提供援助以实现经济、社会和文化权利的域外义务的领域。虽说国际团结权宣言可以围绕现有的合作法(该法规范国家与联合国的关系)框架，但是将国际团结作为一项权利仍然具有挑战性。有人强调，要想促进基于团结的合作，应对主权原则予以应有的重视。关于将国际合作作为国家义务，重点提到了经济、社会及文化权利委员会的判例。委员会不断重申，必须在系统适用核心人权原则的框架下提供国际合作援助。

15. 小组发言和讨论后，与会者分成小组，以便深入讨论，并确保所有人积极参与。各组讨论了将人权纳入国际合作的问题以及国际团结在行使和落实人权中的作用。

#### B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议

16. 提出的主要问题以及关于拟议宣言草案的理念、结构和内容的一般性意见和建议如下：

(a) 总体而言，国际团结原则与国际合作法密切相关，但是从一开始就提出了两个重要问题。一是宣言目的是确立国际团结权作为一项可以要求的权利，还是作为一个有道德力量的原则。二是国际团结权意味着可以从中获益，还是意味着有权要求适用国际团结原则；

(b) 认为拟定国际团结权宣言为时尚早，讨论了可否采取循序渐进的办法，即先拟定“国际团结宣言”，在此基础上逐步、系统地发展为“国际团结权宣言”；

(c) 确认国家的域外义务和国家主权是国际团结权讨论中的重要概念。在这方面，强调拟订国际团结权宣言的进程将遇到挑战，因为这一进程可能被理解为试图确立国家提供援助的义务，导致与发展援助有关的国家合作模式发生变化；

(d) 国际团结权可以巩固公认的国际团结原则。国际团结不仅仅是一项原则，国际团结权直接源自《联合国宪章》和《世界人权宣言》，其中体现了人类大家庭、平等和公平的价值观。因此，国际团结权可以发展成为一项有助于在全球化世界中实现所有其他人权的权利；

(e) 宣言草案应明确提及所有国际行为方，包括跨国公司和政府间组织，并明确阐述其职责和义务；

(f) 应当更加准确地定义国际团结权，并明确强制执行机制，除其他外，制订准则，说明不同利益攸关方的作用，并举例说明强制执行国际团结权的行动；

(g) 国际团结权应涵盖所有人权，包括经济、社会和文化权利，以及公民权利和政治权利。拟议宣言草案还应提及代际公平，这是国际法律框架中需要加强的一项原则。此外，案文在提到妇女的基本权利时，不应局限于与基于性别的暴力有关的权利；

(h) 尽管国家之间广泛奉行国际团结，但还是要强调，国家对其主权领土内个人的人权承担首要责任。另外，有人认为国际团结原则不符合法律概念以及人权本身的要求，因此怀疑该原则是否可以转化成一种权利。还有人指出，国际团结的概念仍然过于含糊。有人担心，试图将国际团结确立为一项人权可能导致以空话取代法律内容，从而损害国际团结原则。有人建议独立专家考虑这一事实，即人权理事会没有就起草关于各族人民和个人国际团结权的宣言草案达成共识。

(i) 案文应缩短，应删减序言段落，但是要专门列出现有法律框架以及国际团结权的依据。各项定义，包括国际团结原则的定义应放在《宣言》的执行部分。此外，执行段落一开始就应定义国际团结权；

(j) 拟议宣言草案逐条列出权利和义务，这种结构被认为与公约过于相似。使用传统的宣言形式将更加有益于该进程。案文应当是明确的声明，附带评注，这才是典型的联合国宣言的形式。还有与会者补充道，指南可能有助于解释国家和非国家行为方实施国际团结的做法。

(k) 宣言草案应使用更有力和肯定的语言，确切地提及体现国际团结原则的现有文书。有人指出，基于国家实践可识别的习惯法应纳入案文草案中的正式法律框架。

### 三. 非洲区域

17. 2015 年 7 月 21 日和 22 日，独立专家在亚的斯亚贝巴举行了第二次磋商会议，2015 年 7 月 13 日至 16 日那里刚举行了第三次发展筹资问题国际会议。有 30 人参加磋商，其中包括 10 个非洲国家、非洲联盟委员会、非洲人权和人民权利委员会、联合国实体、联合国条约机构和民间社会、包括非政府组织和学术界的代表。

18. 人权高专办东非区域代理代表致开幕辞，欢迎在亚的斯亚贝巴举行磋商，因为非洲的合作和团结属于非洲联盟的框架范围。鉴于最近发生的事件，包括西非埃博拉危机，他对磋商的相关性和及时性表示肯定。他补充道，国际团结与当前关于 2015 年后发展议程的讨论、尤其是第三次发展筹资问题国际会议讨论的问题密切相关。

#### A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论

19. 发言涉及以下专题：国际人权法与国际团结、《儿童权利公约》框架下理解的国际团结、国际关系中的国际团结问题、发展筹资与国际团结、国际团结与气候公正。

20. 小组发言不仅概述了人权和国际团结的国际法律框架，还涵盖了国际团结在相关关切领域的意义。有人指出，国际团结可以来自传统价值观，例如非洲的世界观“乌班图”，意思是“我因你而在”。乌班图体现了团结，《非洲人权和人民权利宪章》正是建立在团结原则之上。与会者讨论了《儿童权利公约》的有关条款，特别是呼吁就普遍实现儿童权利开展国际合作的条款，国家不仅在国家层面上，而且在主权领土范围外也有义务实现儿童权利。区域文书被确定为自下而上实施国际团结的关键。一位小组发言人称国际团结是《非洲宪章》的一项核心原则，并指出团结义务应当与倡导非洲一体化的《宪章》第二十九条一并阅读。虽然再次确认保护和增进所有权利的责任主要在国家，但是也强调了区域组织在这方面的作用。

21. 关于全球化的讨论涉及其定义——“世界在经济、政治、通讯和许多其他领域的联系更紧、同时差异更大”，该定义表明全球化有利有弊。在这方面，确定域外义务发挥有益的作用，因为域外义务在国家势力范围的地理界限之内和之外巩固了国家义务。在讨论第三次发展筹资问题国际会议的成果时，建议拟议宣言草案的案文可以反映已发现的不足，包括没有坚定致力于发展援助领域的结构性改革，例如有效执行官方发展援助 0.7% 的基准。表示关切的是，国际机制一直未能应对新出现的重要挑战，例如气候变化对人权造成严重影响，对能力和资源有限的国家的弱势群体造成不成比例的影响。除了国际一级的努力，还需要在区域一级建立合作，同时在应对气候变化的不利影响时采取立足人权的方针。

## B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议

22. 重点提出了下列问题、一般性意见和建议：

(a) 提出了四种思路，供独立专家推进宣言草案时考虑：(一) 将国际团结理解为实现权利的先决条件，各国应共同努力，实现自给自足；(二) 将国际团结仅仅定义为一项规范国际关系和合作的原则；(三) 将国际团结作为一个价值观，不含任何法律内容，各行为方虽然没有采取集体行动的法律义务，但有道义上的义务，这样做的假设前提是，作为一种道德规则，各国应当考虑采取行动和不采取行动的影响，而不是只考虑其自身利益；(四) 确立国际团结为一项权利，明确提到国家的域外义务；

(b) 为了应对经常受到的怀疑，建议拟议宣言草案使用现有和已商定的国际人权措词；

(c) 更加强调国家的域外义务将对拟议宣言草案有利，并增加其附加值；

(d) 建议不仅将国家视为责任承担者，也视为权利享有者。与会国普遍支持这一观点，但也有人从国际人权法角度提出了质疑；

(e) 建议为达成共识对拟议宣言草案的标题略作修改，删除“人民”一词，只在描述权利享有者的适当条款下提及；

(f) 还建议，为了更加清楚，加上四个小标题，将草案案文分为以下部分：(一) 国际团结的概念、原则和要素；(二) 国际团结权、权利享有者和责任承担者；(三) 以立足人权的方式实施；(四) 消极义务；

(g) 序言应缩短，但应另外提及国际公认的具体的的人权规定，以回顾国际团结权是直接源自现有的法律框架。还建议考虑使用“积极团结”一词，以便与导致侵犯人权的“消极团结”作出区分。在这方面，有必要大致提及恐怖主义，作为消极团结的例子；

(h) 有人提出，“非国家行为方”一词在国际人权法中可能存在问题。需要考虑到国家是国际法的主体，而非国家行为方不是，澄清这一问题。

## 四. 拉丁美洲和加勒比区域

23. 2015年9月22日和23日，独立专家在巴拿马城召开了第三次区域磋商。有35人参加磋商，其中包括拉丁美洲和加勒比国家代表10人、联合国实体、包括人权高专办的区域代表，以及学术界和非政府组织的代表。

24. 巴拿马代表致欢迎辞，他指出，在国际一级，团结必须被视为不同国家实现凝聚力和可达成共同和集体目标的方式。他强调巴拿马重视就拟议宣言草案开展的区域磋商，并作为东道国，邀请现场的拉丁美洲和加勒比国家重申对合作与团结的承诺，积极为磋商进程贡献力量。



25. 人权高专办中美洲区域代表在开幕辞中对磋商表示欢迎，她指出，磋商旨在让地方、区域和国际行为方加入关于人权以及参与与国际合作等更广泛问题的对话。她强调，拉丁美洲和加勒比的一些区域和次区域机制可作为通过国际合作实现国际团结的典范。

#### A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论

26. 第一个专题小组从拉丁美洲和加勒比区域的角度探讨了国际法中的国际团结问题，并从美洲人权委员会的角度探讨了区域人权合作问题。发言强调了出于历史和文化原因，该区域如何为支持拟议宣言草案提供了沃土。该区域的一些危机激励了区域内国家采取集体行动，帮助彼此克服挑战和困难，并证明了团结不仅可能，而且有效。发言强调，在开展技术合作和国际团结的同时，与当地社会和土著人民进行有意义的磋商至关重要。有人认为，国际团结的目标应该是防止剥夺和侵犯人权。还有人说，如果各项国际举措真的以人权为核心，那么目前的许多危机就不会长期存在。

27. 第二个专题小组讨论了国际团结对推动社会经济发展的作用、环境保护和气候变化中的团结与合作，以及利益攸关方参与区域一体化进程和国际发展合作。

28. 小组成员讨论了一系列与区域内国际团结有关的问题。与会者提请注意，需要继续减免加勒比国家的债务，并强调制定税收原则和标准时缺乏参与和透明度。有人指出，讨论社会保护问题时必须更加重视国际移徙。拉丁美洲和加勒比经济委员会大力推动了基于平等、人权和区域团结的公共政策，该区域可以说是全世界收入差异最大的区域。有人强调，首先需要在国内社会实现团结。在这方面值得称道的是，拉丁美洲所有的区域一体化机制，从最早的机制到最新的机制，都提到了民间社会和其他行为方的参与。因此，“多个行为方”层面应视为该区域团结做法的一个重要因素。还应当承认，南南合作模式是拉丁美洲和加勒比区域对国际发展合作最显著的贡献。

29. 第三个专题小组重点讨论了实现国际团结权和巴西推行“团结外交”的结构性层面。有人强调，一国的经济状况在很大程度上决定了该国能否履行国际人权义务——特别是需要立即履行的核心义务——以及逐步实现其他权利。经济状况与国际合作义务相关，从人权角度来看，开展国际合作正是为了协助缺乏资源的国家遵守其人权义务。在这一意义上，承认国际团结权被视为可以有助于实现其他人权。有人指出，巴西在 2010 年将食物权作为一项人权写入《宪法》，是该国更广泛地实现其他权利的重要步骤。巴西通过横向的合作伙伴关系，将团结作为外交重点。还强调了权力下放的重要性，并着重指出地方一级的非国家行为方可以如何积极推动国际团结，将其作为行使和落实人权的工具。此外，确认就开展集体行动和建立平等伙伴关系而言，人道主义合作是比救助或援助更好的方式。

## B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议

30. 以下段落概述了提出的主要问题、一般性意见和建议：

(a) 建议案文草案在开头明确说明，国际团结的目的是确保对人权的保护。这将为“宣言”及其内容确立一个路线图。拟议宣言草案应视为旨在改变世界，而不是当前案文所说的“维护秩序”。独立专家应回顾《联合国宪章》所载国际法的两个组成要素，即国际法的编纂和逐渐发展，这样便能清楚地阐明国际团结权建立在法律逐渐发展的基础之上，被写入了国际人权条约；

(b) 此外，还建议独立专家考虑作出战略性决定，决定在拟订案文时是采取最保守的立场，以便达成“协商一致的共识”，还是争取拟定更全面的案文，但这样可能无法达成更广泛的共识；

(c) 注意到案文偶尔前后不一致、甚至矛盾，多次指出文件需要进一步澄清概念。在这方面，许多与会者认为，为准确起见，需要进一步审查国家和非国家行为方的义务。注意到若干区域组织，包括美洲国家组织和非洲联盟已将国际团结原则纳入其创始文件，再次建议独立专家在序言中也提及区域宪章；

(d) 此外，序言应指出涉及环境权利、提及国际合作与团结的国际文书，例如《关于环境与发展的里约宣言》。同样，有人指出，序言和整个案文提及环境时，应涵盖气候变化更广泛的方面，而不是仅限于全球减少温室气体排放；

(e) 关于结构和处理方法，有人建议缩短序言，因为它占拟议宣言草案目前案文的四分之一。为此，序言的一些内容可以放到执行段落中，并以更加直接、更注重行动的方式表述。拟议宣言草案应该更加言简意赅。

(f) 建议提及硬性和软性国际法，以及其他法律来源，如经济、社会及文化权利委员会的判例，它们为人权的发展做出了贡献。还提到了美洲人权法院的判例，该法院发展了与国际团结密切相关的概念；

(g) 再次强调需要更准确地界定“非国家行为方”。有人指出，基本上，商业实体、非政府组织、甚至恐怖组织都可以称为非国家行为方。再次指出，非国家行为方不是国际法中的典型行为方，因此拟议宣言草案目前提到非国家行为方的方式不符合国际法。在这方面，应认真考虑国际法以及《维也纳条约法公约》的解释规则，该公约在讨论责任承担者时，规定了国家的义务。人权的主体最好是个人、民族和社区，而不是目前案文中列出的那些；

(h) 普遍认为，虽然不能要求国家对私营部门的作为或不作为负责，但国家有责任执行国内法，因此有义务确保私营部门履行劳动法、环境法和人权法规定的国家和国际义务。若国家未能根据有关人权机制的现有判例，对私营部门在其领土内的行为加以调查、防范或惩处，则应承担相应责任；

(i) 与会者就权利享有者包括哪些表达了不同见解。正如与非洲国家的磋商，一些人认为，国家也应从国际团结权中获益，另一些人则反对草案将国家作为国际团结权的享有者。与会者进一步强调，虽然国家可能希望谈判达成一项关

于国家享有国际团结权的公约，但是需要在其他形式的论坛上谈判。还有人表示，案文应将个人作为唯一的权利享有者；

(j) 最后，再次强调拟议宣言草案必须考虑权力下放问题，并主张在各级，特别是地方一级确认国际团结，在地方一级，参与权对国际团结至关重要。

## 五. 亚洲和太平洋区域

31. 独立专家于 2015 年 11 月 18 日至 19 日在苏瓦举办了第四次区域磋商。有 18 人参加磋商，其中包括一名国家代表、斐济国家人权机构的成员、联合国机构、包括人权高专办的代表，以及民间社会、包括学术界和非政府组织的代表。

32. 人权高专办太平洋区域代理代表致欢迎辞，她强调，国际团结原则对太平洋区域尤为重要，该区域地势低洼的沿海国家因气候变化面临越来越多的挑战。她指出，大多数太平洋国家除了在实现可持续发展目标方面外，在建立气候抗御力和减缓自然灾害的影响方面也迫切需要支持。她强调，环境退化和由此对实现人权产生的负面影响需要集体行动。她提到，该区域可能因自然灾害而面临很高的移徙风险，由于接收国可能难以应付移民大量涌入，这可能导致进一步的人权侵犯行为。她十分感谢独立专家选择在太平洋区域举办磋商，这里离小岛屿发展中国家更近，这些国家往往因地处偏远、交通不便而被排除在国际讨论之外。

### A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论

33. 第一个专题小组讨论了国际人权法和国际团结问题，以及国际合作与国家在实现人权方面的义务。发言提出了许多要点，包括国际团结权可以理解为一项变革性的工具包，作用是按照新的可持续发展目标，为所有人的利益开展国际合作，不让任何人掉队。团结被称为民主社会的价值观，最终也体现在国家在区域和国际一级的实践中。从国际关系角度来看，对国家在人权领域开展合作的激励因素或动机可能不止一种理解。因此，与会者表示，在审查宣言草案时，必须思考可以提供何种激励以促使国家奉行国际团结。与会者强调，一般而言，关于团结的协定，只有在缔约方从中受益时，协定才能维持。例如，国家或许会利用人权宣传增强软实力，也有可能将团结和人权视为提升声望和形象的手段。

34. 第二个专题小组重点论述了气候变化和共同但有区别的责任、保护文化遗产免遭气候变化的不利影响、国际团结和全球发展伙伴关系、向国际发展基金问责、与太平洋区域框架有关的区域团结，以及国家团结和民间社会对建设抗御力的作用。发言涉及与太平洋区域有关的各种问题，其中一些也涉及全球问题。有人指出，环境退化方面共同但有区别的责任原则——这体现了国际团结原则——是造成联合国系统内国家间关系紧张的根源。国家的域外义务概念也意味着一国有义务追究在其他国家导致环境相关危机者的责任，包括追究居住在那些国家的所谓“污染大户”的责任。有人强调，环境退化通过人口流动和人口迁移，可能产生不可逆转的影响，导致不仅丧失有形文化遗产，而且丧失无形文化遗产，如生

活传统。社区迁移被确认为导致丧失传统文化习俗、集体身份和归属感的原因。此外，保护当地社区的文化遗产据说是为灾害管理和适应极端气候条件建设抗御力的一项重要内容。适应也需要改变国家间的互动方式；国际团结权将提供长久的指导标准。与会者介绍了瓦努阿图通过在援助协定中列入反腐败条款、改进财务管理和提高公共援助的透明度，为加强体制能力和善治所做的工作，包括建立国际援助的问责机制。与会者介绍了 2014 年通过的《太平洋区域框架》。有人强调，该框架展现了区域视角，融合了一套指导政策制定和执行——包括促进和保护人权——的区域价值观，以实现经济增长、可持续发展、善治和安全这四项目标。该框架的主要特点包括：强调政治决定，拟定区域行动政策时强调包容性和磋商，从而促进参与性进程。与会者还提到设立了专家咨询委员会，由独立的代表组成，负责审查建议和制定该区域的议程。这种方式被认为反映了区域一级的团结。

## B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议

35. 以下段落概述了提出的主要问题、一般性意见和建议：

(a) 有人指出，序言部分应概述宣言草案的好处，并说明将国际团结原则变为一项权利将如何为人权框架增添价值，使之对当地人民更有意义；

(b) 再次提议在序言部分纳入近期联合国主要会议的成果，例如关于通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议、气候变化问题首脑会议和第三次发展筹资问题国际会议的成果。序言部分还应说明国际团结权可以如何提供一个协调的概念和行动框架，规范各种治理问题，包括腐败和不良治理对发展合作的负面影响；

(c) 强调要确保团结合作涉及不平等和歧视问题，且发展援助送达预期受益者手中，实现其目的，问责机制是关键。因此，应当更加强调问责原则，在序言部分提及。然后，可以在相关条款中述及问责制的具体应用；

(d) 再次建议重新排列执行段落，放在三、四个小标题下，更有逻辑且更方便阅读；

(e) 一再提出的关于非国家行为方的关切再次被提出，并强调需要区分非国家行为方的责任与国家的责任，并需要更加准确地定义“非国家行为方”一词；

(f) 考虑到国家的团结做法可以促进国际团结，建议拟议宣言草案特别提到独立的国家人权机构为在国家一级保护和促进国际团结发挥的作用；

(g) 强调与国家的域外义务有关的气候和环境问题值得在执行部分单列一段；

(h) 请独立专家考虑在草案中提及外债、妇女权利以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性人的权利等问题。

## 六. 中东和北非区域

36. 独立专家于 2016 年 1 月 11 日和 12 日在多哈举行了中东和北非区域磋商，这是第五次、也是最后一次磋商。未能参加亚太区域磋商的亚洲与会者也应邀出席。有 33 名与会者，包括来自 11 个国家、摩洛哥国家人权理事会、东南亚国家联盟(东盟)政府间人权委员会和印度尼西亚国家人权委员会的代表，以及联合国专家、人权高专办和民间社会、包括学术界和非政府组织的代表。

37. 人权高专办中东和北非处处长致欢迎辞，强调磋商如何为应对国际团结的观念挑战和实际挑战提供了良机，国际团结这一原则是许多国际规定，包括人权法的基础。

38. 卡塔尔外交部人权司司长致开幕辞。他强调，本着新的《2030 年可持续发展议程》的精神，即不让任何人掉队，卡塔尔的外交政策旨在为实现全球和平与安全促进国际合作，以及通过立足人权的方针推动发展。

### A. 关于人权与国际团结问题的小组发言和讨论

39. 第一个专题小组的发言涉及人权和国际团结问题的当前法律框架、为实现人权和国家在人权领域的域外义务而开展的国际合作、国际可持续发展法和国际团结原则、国际团结及其在区域人权机制工作中的作用。

40. 发言中，结合国际团结在当今全球挑战中的作用，再次重新审视了国际人权法。有人指出，随着时间的推移，团结有了积极发展，从纯粹个人和慈善角度演变为一个在国家一级被明确认可且受到重视的社会凝聚力的要素。在国际一级把团结变为现实的困难不在于缺乏法律框架，而在于对国际团结对所有国家的必要性和潜在作用的理解有限，以及国家缺乏采取一切必要措施、使人权成为人们日常生活一部分的政治意愿。不过，《世界人权宣言》第一次规定了基本人权应得到普遍保护，人人有权要求一种社会的和世界的秩序，在这种秩序中，该宣言所载的权利和自由能获得充分实现。编纂了许多基本人权的《经济、社会及文化权利公约》要求缔约国通过一切适当方式，特别是采取立法措施，逐步充分实现该公约承认的权利。国际人权法并不是国家域外义务及其组成部分的唯一来源。将国际准则作为整体看待，我们发现法律制度的众多来源都支持有义务管理跨界关系的观点，这符合国际法和世界秩序。由此可以推断，所有人，特别是严重侵犯人权行为的受害者都有权获得有效的应对措施。地方政府通过不承认违反国际人权标准的国家和非国家行为方以及不予不合作，在行使域外义务时形成了自己的做法。与会者列举了具体的例子证明国际团结已经发展到了重要关头。还有人指出，团结对实施宣言草案目前没有涵盖的另外两项原则也十分重要：对全球环境共同但有区别的责任，以及分担对难民的承担。这两项原则对中东和北非区域都很重要，该区域被迫流离失所的人数为全球之首，甚至在叙利亚冲突之前就是如此。迫切需要团结和履行在 1951 年《联合国关于难民地位的公约》下作出的

国际承诺。会上强调，当前危机中的大多数难民正得到较贫穷国家的帮助；真正采取行动的反倒是那些最没有力量这样做的国家。

41. 东盟的四个优先领域是移徙、尤其是非正常移徙、环境问题、领土冲突以及该区域不断增加的恐怖主义威胁。有人指出，如果不遵守主权原则，国际团结可能前景堪忧。有人指出，目前的草案没有明确提及区域组织和机制，无论是跨国还是政府间组织和机制，应当考虑这些组织和机制并更明确界定为责任承担者，以期加强它们促进国际团结的作用。有人强调，可以吸取其他区域处理这些问题的宝贵经验和教训。还有人建议列入区域机制的有关条款。有人提到了《非洲人权和人民权利宪章》，特别是以下规定：“自由处置财富和自然资源权利之行使，不得妨碍基于相互尊重、公平交易和国际法原则促进国际经济合作之义务。”

42. 第二个专题小组的发言涉及国家人权机构在促进国际团结方面的作用、团结与环境方面的可持续发展目标，以及跨国移徙中的妇女和儿童问题。讨论指出，国家人权机构可能对实施预防性团结以保障人权尤为重要，特别是在教育和提高认识、参与立法和政策制定进程、监测这三个领域。提请注意需要将国家人权机构在国际和区域一级的工作与加强国家人权机构的跨界网络联系起来。有人表示，环境应视为一项全球公益事业，相关问题应当由所有方面通过基于平等和合作的伙伴关系，积极参与解决。进一步强调，需要协调民间社会对全球问题的应对，并在基层建立强有力的伙伴关系，以期更有效地促进自下而上实现可持续发展目标和国际团结。关于移徙方面的国际团结的发言侧重所谓的边界外部化现象，即一些国家要求邻国实施移民管制，以遏制移民涌入。有人认为，这种伙伴关系导致了对人权的侵犯，应作为不好的团结加以谴责。

## B. 关于拟议宣言草案的一般性意见和建议

43. 下文列出了主要的一般性意见和建议，特别是应列入拟议宣言草案案文的意见和建议：

(a) 再次建议充分利用新的《2030 年可持续发展议程》，特别是目标 17，倡导拟议宣言草案的重要性。应当特别提到国际团结对应对暴力、极端主义和恐怖主义的重要性。应强调从根源上解决这些问题、以维持世界和平的必要性。建议提及被占领的个人和民族，还应特别提到难民是权利享有者；

(b) 强调国际团结应理解为对已认可的建立公正国际秩序的必要性的确认，这种秩序以可持续性为基础，同时考虑到承担共同但有区别的责任的每个区域和国家的需求、能力和利益，促进所有国家的共同发展；

(c) 有人指出，宣言标题“各族人民和个人国际团结权”改为“国际团结权”更为恰当。作为一项所有人的人权，国际团结不仅将确立国家的责任，还将确立国际组织、民族、个人、民间社会和私营部门的责任；

(d) 有人指出，必须由国家和非政府组织——主要是通过人权教育以及承认国际团结权是一项基本人权——促进国际团结。知悉全球行动和承诺的权利是国家和非国家行为方的共同责任，这反过来又要求国家承担责任，不仅包括对其在本国的行动负责，还包括对其在外国的行动以及该国加入的国际组织的行动负责；

(e) 序言应当解释发展国际团结权有什么好处，包括对实现人权的潜在影响。在这方面，在序言第二段提及《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》至关重要；

(f) 应将国际人道主义法列入拟议的宣言草案。草案需涵盖全球共同关注的所有问题，除经济、社会和文化权利外，还有安全问题；

(g) 应结合共同但有区别的责任原则明确定义国际团结。国际团结可以作为呼吁建立新国际秩序的第四代权利的一部分；

(h) 出于国际团结采取的任何集体行动应推动《联合国宪章》所载原则。拟议宣言草案应明确指出，任何行为方不得以任何方式援引和利用国际团结损害人权或违反国际人权条约；

(i) 草案应反映工商企业和人权原则，并与私营部门行为方的责任挂钩；

(j) 另外提及大会第 2625 (XXV)号决议——《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》，并提到国际法和强制性规范的整体系统，而不必具体列出全部，将是有益的。强调国际法体系着眼于国家所服务的人民，各族人民和个人应始终作为权利享有者，而国家是责任承担者；

(k) 最后，再次指出应当更准确地定义“非国家行为方”。草案还应在执行段落，而不是序言部分更好地反映民间社会，包括其促进和建立国际团结的责任。

## 七. 结论

44. 人权与国际团结问题独立专家在本报告中概述了关于拟议宣言草案的五次区域磋商。她感谢所有参加磋商人员、派代表参加磋商的国家、联合国条约机构系统和人权理事会特别程序机制的独立专家、联合国实体的代表、包括联合国人权事务高级专员的代表，以及来自区域和国家机构、学术界和非政府组织的人权专家。独立专家感谢他们的合作、帮助和积极参与，并感谢它们为该项目作出的宝贵贡献。

45. 推进人权与国际团结工作的下一步是系统地整合就拟议宣言草案的理念、结构和实质内容发表的一般性意见和建议，以及每次区域磋商在审评条款时提出的具体意见。整合工作正在进行，同时独立专家正在研究每项意见和建议，并考虑它们将给拟议宣言草案带来的附加值。

46. 独立专家将就可能存在分歧的问题和/或涉及法律的问题开展磋商和征求意见。然后，她将结合五次区域磋商的结果，酌情对宣言草案进行第一次修订。在具备资源的前提下，独立专家希望召开一次专家会议，审查草案的第一次修订版，以期为定稿提出具体建议，按照人权理事会第 26/6 号决议的要求，独立专家将在 2017 年 6 月任期结束前提交宣言草案的终稿。

47. 独立专家注意到区域磋商中反复提到、但尚未解决的问题，包括界定“非国家行为方”，确定国际团结权的权利享有者和责任承担者，以及该权利本身的定义。独立专家将适当考虑所有反复出现的问题，进一步征求这方面的意见和建议。她将在今后的专题报告中，结合拟议宣言草案探讨这些问题及其意义。

48. 独立专家将继续与国家及其他利益攸关方举行磋商。她期待在宣言草案定稿前得到他们的宝贵支持、合作和帮助。

---