



## 人权理事会

### 第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

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

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 民间社会空间：参与国际组织和区域组织的活动

### 联合国人权事务高级专员的报告

#### 概要

人权理事会第38/12号决议请联合国人权事务高级专员编写一份报告，说明民间社会参与国际和区域组织活动的进展。

本报告根据联合国不同实体和民间社会的意见编写。报告概述民间社会参与联合国进程、促进公民空间和保护民间社会行为者这三个方面的发展情况。它还载有关于加强区域和国际组织处理民间社会空间问题的具体步骤的建议。



## 一. 导言

1. 在《联合国宪章》中，各签署国决心维持和平与安全，增进并激励尊重人权和基本自由，促成社会进步和发展，并创造适当环境，俾克维持正义，尊重由条约与国际法其他渊源而起之义务，久而弗懈。在所有这些支柱上取得进展的一个重要先决条件是创造一个安全、开放、自由和有利的空间，以便围绕各种主题和不满让所有人的呼声得到听取、人人都能发表意见、进行辩论和汇聚起来。参与决策是人权和法治的基础。遵守《2030 年可持续发展议程》中“不让一个人掉队”的承诺意味着加倍努力，确保人们、包括一直受到排斥的人发出的呼声都得到听取。

2. 2019 年是《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》二十周年。秘书长在提交大会的报告(A/73/230)中建议，要制定更加一致和全面的办法为《宣言》提供支持，首先需要完成对积极做法和差距的进一步摸底，包括采取全系统办法加强民间社会的空间，并就联合国接触和支持人权维护者提供指导意见。

3. 秘书长 2020 年 2 月发出的行动呼吁在所有小标题下均触及公民空间问题，包括扩大民间社会在各个层面的参与。秘书长指出，需要为联合国系统制定一个考虑到不同保护需求的保护议程，并需要为人权维护者和环境活动人士的实地保护机制提供更多支持。他说，联合国将促进有利的环境，支持各国在国家层面扩大公民空间。他指出，联合国将设计一项关于公民空间的全系统战略，并将向实地的联合国领导人提供指导，同时提供以下机制：(a) 积极与对话者接触，以促进和保护公民空间；(b) 应对不当限制公民空间的情况；(c) 保护不同利益攸关方表达意见的空间。

4. 人权理事会第 38/12 号决议明确重申，人人有权单独地或与他人一起，不受阻碍地接触区域和国际机构及其代表和机制，并与之沟通。它还大力鼓励联合国所有有关机构审查并酌情修订与民间社会接触的框架，确保这些框架反映和应对所面临的挑战，以支持民间社会更好地参与国际组织和区域组织的活动。在同一决议中，理事会请联合国人权事务高级专员编写一份报告，阐述在改善民间社会参与国际组织和区域组织的活动方面取得的进展。

5. 本报告根据 2019 年 4 月至 5 月期间举行的联合国在线调查的结果编写，总部和实地层面的 100 多个实体对调查作出了答复。2020 年 1 月 13 日至 24 日还举行了全球民间社会在线磋商，来自各个区域 80 多个国家的 260 多个民间社会行为者参加了磋商，并就联合国在保护和促进公民空间方面的作用发表了意见。<sup>1</sup> 此外，联合国各实体开展的一些民间社会磋商，<sup>2</sup> 包括社区参与准则<sup>3</sup> 进程和北京+25 审查方面的磋商也提供了相关意见和智慧。

6. 联合国的调查和全球民间社会磋商指出了一些需要改进的领域。本报告介绍联合国各实体的现行政策和做法，着重指出联合国系统内的丰富经验以及存在的差距和不一致之处。

<sup>1</sup> 见 [www.globaldevhub.org/civicspace](http://www.globaldevhub.org/civicspace)。

<sup>2</sup> 例如，见 [www.globaldevhub.org/](http://www.globaldevhub.org/)。

<sup>3</sup> 见 [www.platform4dialogue.org/en/a/uncecg/ad/](http://www.platform4dialogue.org/en/a/uncecg/ad/)。

## 二. 民间社会：变革的推动者

7. 寻求对涉及我们生活和未来的决定施加影响是一种普遍的愿望。公民空间就是让人们能够获取信息、形成观点、参与有关其生活的决策和动员他人的环境。虽然作出决定的责任最终在于公共当局，但社会各阶层的参与使它可以了解人民和各个社区的真正需求，探索政策选择及其对特定个人和群体的影响，并帮助平衡利益冲突。这进而可增强国家决策的合理性以及社会全体成员对这些决策的主控权。

8. 人权理事会一贯承认包括人权维护者在内的民间社会在地方、国家、区域和国际各个层面的重要作用。理事会还一贯强调，民间社会有助于实现联合国的各项宗旨和原则，民间社会空间受到不当限制会对实现这些宗旨和原则产生负面影响。理事会第 38/12 号决议尤其强调民间社会对区域和国际组织的重要贡献，包括通过宣传和认识、分享专长和知识，以及实施、监测和评估进程。

9. 网络空间已经成为公民空间不可或缺的一部分，并对人们获取信息、辩论、动员、组织和抗议的方式产生了深刻的影响。具体而言，在线平台和互联网技术对公民空间既有正面影响，也有包括网上仇恨言论在内的负面影响。促进和保护意见和表达自由权特别报告员以及和平集会自由权和结社自由权特别报告员都强调了数字技术的好处。<sup>4</sup> 与此同时，他们强调，通过使用监视技术和传播煽动仇恨和暴力的虚假信息 and 消息，数字技术可以用于威胁和压制不同意见。<sup>5</sup>

10. 尽管民间社会在许多问题上作出了积极贡献，从结束殖民主义和种族隔离的斗争到争取妇女权利的运动，但是反对民间社会的浪潮依然强大。敌对言论以及网上和网下的辱骂和骚扰、虚假信息和诽谤活动不断增多。卫生、教育、住房和人道主义援助等不同领域的民间社会组织可能面临资金限制和复杂的登记规则等往往以国家安全为借口设置的限制。2019 年 7 月，以可持续发展目标 16 为重点的报告促进和平、公正、包容性社会进展情况全球联盟，根据与民间社会的六次区域磋商以及来自不同区域和发展背景的 25 个国家的案例研究，发布了一份报告。该联盟发现越来越多的民间社会受到法律和政治障碍压制和削弱的案例。它强调，不断缩小的公民空间很可能会阻碍或逆转减少不平等、确保包容性和提高可持续性方面取得的进步。<sup>6</sup>

11. 人权维护者经常遭到攻击、刑事定罪或杀害。这些维护者可包括独立记者、博客作者、和平建设者、人道主义工作者、青年活动人士、争取妇女平等和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者人权的活动人士、少数群体和土著群体、土地活动人士、环境维护者以及从事移民和强迫流离失所工作的活动人士。2018 年 1 月 1 日至 10 月 31 日，联合国记录并核对了 41 个国家发生的 397 起杀害人权维护者、记者和工会成员的事件。每周平均有 9 人在建设更加包容平等的社会的第一线被杀害。<sup>7</sup> 无论是以国家名义还是以其他团体名义实施杀人、攻击和骚扰的人往往不受惩罚。

<sup>4</sup> 见 A/66/290 和 A/HRC/41/41。

<sup>5</sup> 见 A/HRC/41/41、A/73/348、A/74/486 和 A/HRC/41/35。

<sup>6</sup> 见 the Global Alliance for Reporting Progress on Peaceful, Just and Inclusive Societies, “Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SDG 16+: anchoring peace, justice and inclusion” (United Nations, New York, July 2019)。

<sup>7</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-16/>。

### 三. 联合国关于公民空间和民间社会参与的政策和做法：三个要点

12. 自 2018 年以来，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和妇女署一直在牵头开展一项联合国保护和促进公民空间的举措，其中包括 2019 年上半年普查联合国关于民间社会参与和公民空间的政策和做法，全球和国家层面的 100 多个联合国实体参与其中。虽然调查答复并不反映整个系统的情况，但可以说明联合国系统不同部分与民间社会互动的总体趋势。这些努力，再加上 2020 年 1 月举行的联合国在保护和促进公民空间方面的作用的全球民间社会磋商以及联合国其他部门举行的类似磋商，确定了联合国需要改进的一些领域，这些领域可以围绕参与、促进、保护这三个要点组织。

13. 联合国必须首先加强关于民间社会参与和民间社会伙伴关系的政策和做法，并消除与其接触的障碍，从而确保民间社会的平等和多样化参与。第二，联合国必须积极促进公民空间，为不同的民间社会团体安全参与国家决策进程提供咨询意见并积极宣传，抓住机会扩大公民空间，并系统地突出民间社会的积极贡献。第三，联合国必须通过有效、协调和强化的应对措施保护民间社会行为体者，包括保护与联合国合作或寻求与联合国合作的人免遭恐吓和报复。

14. 根据收集到的信息，联合国系统的许多部分确实有关于获取信息和参与的政策，特别是涉及某些群体的政策，如妇女、青年和与特定任务相关的群体。就各实体的接触对象的多样性而言，《2030 年议程》和可持续和平背景下的改革取得了一些值得注意的改进；但在参与模式和有效接触有可能被落下的群体，特别是少数群体和土著群体方面，仍然存在许多差距。少数联合国实体报告了促进公民空间和保护民间社会行为体的明确详细政策和既定做法。它们还强调联合国系统内需要促进交流良好做法和经验教训。

#### A. 涉及全部三大要点的总体政策

15. 在发展支柱下，联合国可持续发展集团 2019 年制定的《联合国可持续发展合作框架》下的多利益攸关方参与最低共同标准，含有与这三个要点有关的指导意见。在民间社会参与方面，该标准强调联合国在以下方面发挥作用：

- (a) 确保利益攸关方公平和有代表性地参与业务；
- (b) 方便获取信息和各种便利；
- (c) 倡导有利的环境；

(d) 保证利益攸关方参与包括在线参与的安全，特别是在公民空间受到威胁的情况下。

16. 联合国可持续发展集团 2019 年为联合国国家工作队编写的“不让一个人掉队”业务指南，就如何落实这一承诺提供了逐步指导，包括评估哪些人掉队、确定行动优先次序和监测进展情况。该指南旨在：

(a) 加强联合国的问责制，促进多利益攸关方与掉队群体和人民开展包容一致的接触；

- (b) 确保就威胁和恐吓的情况提供保护；

(c) 鼓励国家工作队公开发声，反对表达自由、结社自由及和平集会自由遭受攻击的情况。

17. 在和平与安全支柱下，联合国目前正在考虑通过的建设和平和维持和平社区参与全系统准则，着眼于支持联合国和平特派团和国家工作队制定针对具体国家的社区参与战略。该准则还就如何与民间社会行为者在地方层面上更有效地互动，参与建设和平和维持和平提供业务指导。

18. 2000 年，安全理事会通过了关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议。此后，安理会又通过了九项决议，确认妇女在预防和解决冲突中发挥领导作用和有意义的参与，以及更全面与民间社会接触等问题的重要性。<sup>8</sup> 同样，安理会在第 2250(2015)号决议及关于青年、和平与安全的第一次报告(S/2020/167)中，表示认识到青年参与和平与安全进程的重要性。

19. 大会 1991 年第 46/182 号决议设立的机构间常设委员会，是历史最长、级别最高的人道主义协调论坛，负责确保各项努力协调、制定政策和讨论优先事项，从而加强人道主义行动。该委员会将民间社会视为从政策制定到执行结构和进程的正式组成部分。一个非政府组织联合会通过专门分配的成员席位参与其中。它确保政策和人道主义行动符合实地需求，并参与委员会的问责机制。

## B. 民间社会参与联合国相关进程和论坛的情况

20. 《联合国宪章》序言和第七十一条承认民间社会对联合国工作的贡献。《世界人权宣言》第二十一条申明，人人有权直接或通过自由选择的代表参与治理本国。此外，国际人权法保护每个人参与公共事务的权利。

21. 民间社会行为者作为变革的推动者，提请国际社会注意地方和国家关切的问题。民间社会也有助于《2030 年议程》的实施；有助于维护和平与安全；往往为代表比例最低、被排除在决策之外的个人大声疾呼，要求各方关注侵犯和践踏人权的行爲；并提供拯救生命的人道主义援助。联合国依靠民间社会行为者监测政治发展情况，提供预警，记录侵害行为，实施发展、人权、人道主义和其他方案，并支持调解和冲突后活动。

22. 联合国系统的许多部门都有关于参与和相关问题的政策，包括登记和认证方面的政策，其中一些政策已在我的上一份报告(A/HRC/38/18)中谈及。秘书长在最近的行动呼吁中指出，联合国依赖民间社会行为者的积极参与，它们对于实现可持续发展目标和应对气候变化至关重要。

23. 作为 2020 年 1 月开展的全球民间社会在线磋商的结果，建议联合国与民间社会接触时避免重象征轻实质的态度，并根据《2030 年议程》“不让一个人掉队”的愿景，优先考虑最受排斥和歧视的群体。民间社会也建议联合国保证与民间社会接触的直接渠道并使之多样化，包括通过使用安全的在线互动论坛，并建立反馈渠道，以便民间社会通过这些渠道提出联合国改进工作的建议。

<sup>8</sup> 安全理事会第 1820(2008)、第 1888(2009)、1889(2009)、第 1960(2010)、第 2106(2013)、2122(2013)、第 2242(2015)、第 2467(2019)和第 2493(2019)号决议。

## 1. 参与联合国政府间进程

24. 如前所述，非政府组织和民间社会组织，无论是否具有经济及社会理事会咨商地位，在参加政府间论坛时仍面临多重障碍，其中许多障碍长期存在。非政府组织委员会的规则经常被说成不利于民间社会参与联合国。有一个工作流的透明度和民间社会的参与度特别薄弱，即制定和实施依法依规处理和打击恐怖主义和极端主义的标准进程。<sup>9</sup>

25. 民间社会参与政府间进程的积极例子包括：

(a) 世界粮食安全委员会是唯一一个通过自主建立的协调机制(民间社会机制)促进民间社会参与的政府间论坛；

(b) 根据议事规则第 70 条，联合国环境大会及其附属机构和小组委员会的会议公开举行，允许经认证的主要团体和利益攸关方参加并提供书面和口头意见。《联合国气候变化框架公约》管理着 2,400 个认证的民间社会观察员，并实施基于配额的制度，为不同的民间社会群体提供空间；

(c) 建设和平委员会鼓励民间社会参与届会，包括来自委员会审议国家的国家和地方民间社会组织；

(d) 人权理事会允许具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织出席和观察理事会的所有会议(申诉程序下的审议除外)，提交书面陈述，做口头发言，并组织关于理事会工作相关问题的平行活动。<sup>10</sup>

## 2. 参与其他全球和国家层面的联合国进程

26. 大多数不同级别的联合国实体都有关于民间社会参与的总体政策，大多数实体也都制定了关于民间社会如何参与的规则。此外，多个实体具有关于与妇女领导组织和妇女权利组织互动的具体准则和工具，有时还包括与青年等其他群体和团体互动的内容。根据联合国的普查，只有三分之一的受访单位拥有相关机制，使民间社会得以对限制民间社会参与的障碍提出异议。2019 年，秘书长启动了联合国残疾包容战略，这是一个旨在加强整个联合国系统的残疾人组织无障碍环境和残疾人权利主流化工作的政策和问责框架。

27. 多个联合国实体提出了各种措施来改善民间社会的参与，从传统措施(如直接支持、培训班、磋商、会议和信息共享)到更具创新性的方法和平台：

(a) 民间社会继续在各实体的民间社会咨询委员会、小组和理事机构中发挥关键作用，包括负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和妇女署，这使得民间社会行为者能够参与各机构的工作、决策和方案执行。人口基金还管理着全球青年咨询小组，该小组由来自各个地域的 21 名 15 至 24 岁的青年组成；

<sup>9</sup> European Center for Not-for-Profit Law, “Soft law, hard consequences”. 2020 年 4 月 12 日访问。

<sup>10</sup> 人权理事会，“A practical guide for NGO participants”，2013 年(修订版)。可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NgoNhriInfo.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NgoNhriInfo.aspx)。

(b) 联合国粮食及农业组织确保在工作和会议中与民间社会建立性别和年龄平衡的伙伴关系，要求妇女在民间社会代表中占 50%，青年代表至少占 33%；

(c) 联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会和世界粮食计划署创建了联合国伙伴门户网站，这是一个共享数据库，旨在促进联合国与民间社会之间协调、高效和便捷的合作。联合国难民事务高级专员公署 70% 以上的民间社会伙伴是地方组织；

(d) 开发署关于社会和环境标准的指导说明以及《2018-2021 年性别平等战略》就所有利益攸关方切实参与各项活动作出规定；

(e) 使用艾滋病署的艾滋病毒应对措施性别评估工具和艾滋病毒感染者羞辱指数 2.0，可以评估阻碍妇女和女孩参与艾滋病毒应对措施的障碍，接触促进性别平等的民间社会，以及主要利益攸关方参与艾滋病毒数据收集。艾滋病署在建立罗伯特·卡尔基金会方面发挥了关键作用，该基金向全球和区域民间社会网络提供资金，支持它们应对艾滋病毒/艾滋病的活动；

(f) 经济和社会事务部为信息社会世界峰会论坛提供便利，这是一个支持执行《2030 年议程》和实现可持续发展目标的多利益攸关方平台。峰会的方案和议程完全是众包的结果，包括来自民间社会的贡献；

(g) 国际农业发展基金的农民论坛和土著人民论坛、世界卫生组织与非国家行为者互动框架以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与 392 个非政府组织和 33 个基金会的正式伙伴关系，促进了与各种民间社会行为者在政策制定和方案执行过程中的有组织接触。

### 3. 努力克服国家层面上阻碍联合国与民间社会接触的障碍

28. 尽管民间社会参与方面有一些良好做法，但在国家层面上仍然存在一些阻碍联合国实体与民间社会接触的障碍，包括与妇女、青年和其他受排斥和代表性不足的人群接触。例如，某些国家的国家当局要求民间社会实体获得正式登记后才能与联合国建立伙伴关系，特别是在联合国的人道主义、建设和平和民主基金等方面。

29. 联合国民主基金支持世界各地的民间社会旨在加强民间社会声音、促进人权、鼓励所有群体参与民主进程的各种项目。联合国的一些国家工作队通过小额捐款和赠款支持性别平等和基层活动人士。

30. 为解决性别方面的独特障碍，联合国国家工作队<sup>11</sup> 报告说，联合国发展援助框架进程将性别平等主流化作为核心组成部分。这些进程包括利用性别记分卡指标评估妇女的参与情况，开展性别筛选，并在国家工作队项目的规划、预算编制和执行中为妇女和青年设定配额。

<sup>11</sup> 多民族玻利维亚国、巴西、哥斯达黎加、刚果民主共和国、加纳、印度尼西亚、约旦、科威特、缅甸、尼泊尔、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、卢旺达、土耳其、乌兹别克斯坦。

31. 联合国的几个国家工作队设立了青年咨询小组或理事会，让青年参与设计旨在解决影响这些国家青少年的问题的政策、战略和方案。<sup>12</sup> 一些国家工作队与私营部门合作，支持、培训青年难民并增强他们的权能。

32. 联合国海地司法支助特派团与年轻人、学生和学者、艺术家和作家接触。它的流动小组与农村居民和当地民间社会行为者讨论广泛的政治、法治、安全、经济和社会问题。联合国南苏丹特派团定期组织全国和地方开放日；提高对解决南苏丹冲突的重振协议以及妇女、和平与安全框架的认识；并通过特派团广播电台面向最广泛的受众以当地语言播放节目。

#### 4. 民间社会获取信息和外联

33. 获取信息的权利是意见和表达自由权的核心组成部分，它与参与国际和区域组织密不可分，因为无法获取信息就不可能有效参与。<sup>13</sup> 促进和保护意见和表达自由权特别报告员得出结论认为，仅仅采取信息获取权政策是不够的。这些政策必须严格、有原则，基于国际法认为有权获取公共当局所掌握的信息这一获得全球广泛认同的看法(A/72/350)。

34. 大多数联合国实体都有关于获取信息的政策。然而，根据普查结果，不到三分之一的实体明确界定了此类获取信息的任何例外情形，并且具备民间社会对限制提出质疑的机制。尽管存在许多主要由能力制约造成的挑战和差距，但所有联合国实体都利用各种渠道与民间社会行为者分享信息，主要渠道包括正式文件、公开报告、网站、会议、会晤、研讨会、社交和其他媒体、在线工具、网络研讨会和电子平台、通讯和列表服务及任何其他沟通渠道，包括为残疾人提供信息。

35. 包括国际劳工组织、开发署、环境署、人口基金、世界银行和世界粮食计划署在内的一些联合国实体都有公开的政策，其中将支持信息披露定为预设，并明确界定了限制或例外的情形。其中大多数还规定了限制和拒绝披露的复议或上诉程序。这些例外均有明确具体的理由，<sup>14</sup> 包括：

- (a) 信息受法律特权或监管程序约束；
- (b) 信息属于私人性质；
- (c) 属于特定机构的行政信息(如财务和医疗信息，以及与安全和就业有关的信息)，信息的披露可能危及个人或成员国的安全或安保；
- (d) 披露信息可能侵犯包括隐私权在内的人权；
- (e) 信息与正在进行的司法或公诉案件有关。

<sup>12</sup> 阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、柬埔寨、蒙古、尼泊尔。

<sup>13</sup> 见人权事务委员会关于参与公共事务和投票权利的第 25 号一般性意见(1996 年)，以及关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)。

<sup>14</sup> 国际劳工组织没有外部上诉机制，但说明了拒绝披露的具体理由。

36. 全球和国家层面的例子包括：

(a) 具有艾滋病署方案协调委员会观察员地位的相关民间社会组织可以将与限制获取信息有关的问题提交委员会讨论；

(b) 开发署的透明度门户网站为公众和民间社会提供了公开访问该机构 4,000 多个项目数据的权限；

(c) 妇女署主办了一个终止暴力侵害妇女行为全球知识平台，该平台向公众开放，旨在增进不同行为者之间的知识和协调，以便更有效地应对暴力侵害妇女问题；

(d) 联合国环境规划署(环境署)的环境实况平台促进成员国、相关网络、土著人民和民间社会之间交流和分享最新信息、数据、评估结果和知识；

(e) 联合国驻多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥斯达黎加、危地马拉、缅甸和菲律宾的国家工作队设有由妇女署牵头的民间社会咨询小组，分享关于妇女权利、项目活动和公民参与的重要信息；

(f) 联合国驻巴西国家工作队利用替代性媒体、免费媒体、社区媒体、教育媒体和族裔媒体传播关于种族、性别和族裔的信息。泰国国家工作队为使用土著语言的“黑客松”活动提供便利。在东帝汶，性别平等协调小组与平等和包容事务国务秘书共同召开会议，在民间社会、政府和发展伙伴之间分享关于性别平等的最新情况和信息。

### C. 促进公民空间

37. 一个充满活力和自由、提供安全有效的参与渠道的公民空间，有利于社会更加和平与繁荣。参与公共事务的权利是公民空间的基石，受到国际法的保护和保障。它以基本自由为补充，使民间社会能够发挥效力。联合国发挥着关键作用，可以支持各国履行包括《2030 年可持续发展议程》在内的各项承诺，促成各方包容透明地参与公共事务，并且促进一个包容、安全和有利的环境，使各个利益攸关方都能贡献力量。

38. 然而，法律限制，包括以国家安全为由将公民活动定为刑事犯罪的法律限制，对从事妇女和青年权利、性健康和生殖健康及权利、表达自由与和平集会自由的民间社会活动人士和团体，以及从事报道反恐活动情况和报道歧视与排斥男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利维护者情况的记者和团体产生重大影响。使他们面临的挑战更为艰巨的原因还在于，有的国家和非国家行为者以国家安全关切为由，实行对非政府组织的注册和监管、社交媒体的监管和监测以及网站的关停和封锁等不当限制。

39. 人权理事会关于参与问题的准则<sup>15</sup> 为各国在选举和非选举背景下有效落实参与公共事务的权利提供了一套指导方针和基本原则，其中包括参与国际组织在内的超国家层面的问题。此外，理事会的相关决议和准则、人权高专办以往关于公民空间的报告<sup>16</sup> 中所载的建议、特别程序和其他机制的年度专题报告都可以作为倡导保护和促进公民空间的有益实用信息和指导的来源。

<sup>15</sup> 见 A/HRC/39/28 和人权理事会第 39/11 号决议，其中理事会将准则作为一套指导方针介绍给各国和其他相关利益攸关方。

<sup>16</sup> A/HRC/32/20 和 A/HRC/38/18。

40. 秘书长在最近的行动呼吁中指出，联合国将：

(a) 审查和加强旨在增强民间社会权能、保护公民空间和鼓励所有群体参与民主进程的工具；

(b) 确保驻地协调员、联合国国家工作队和联合国和平行动负责人与民间社会组织合作，为包括妇女组织和妇女权利维护者在内的公民空间创造有利环境；

(c) 增加联合国在实地层面支持促进保护平等参与权和公民空间的法律和政策，包括保护自由和独立的媒体，这是开放、民主社会的基础，在公民要求问责时最为关键。

41. 在全球在线磋商期间，民间社会行为者建议联合国及其领导层更具战略性地向会员国倡导扩大公民空间和废除限制民间社会的法律。需要按照《2030 年议程》的“不让一个人掉队”承诺和国际人权法规定的国家义务进行宣传，优先考虑最受排斥和歧视的群体在国家层面的参与问题。此外，作为倡导扩大公民空间工作的一部分，联合国应继续强调民间社会作为关键伙伴和积极推动变革者的积极贡献。

42. 联合国各实体在不同程度上参与公民空间宣传活动，但往往不成体系：例如，作为经常性的工作，公开倡导表达自由权、和平集会自由权和结社自由权以及参与公共事务权的单位，在联合国普查答复单位中不到五分之一。大多数实体认识到，《2030 年议程》和可持续发展目标提供了促进人权和公民空间问题的机会和切入点：例如，开发署利用全球可持续发展和其他框架为国家层面的切实参与开辟空间，并寻求协助消除限制受歧视人口群体参与的障碍。开发署还长期与各国议会、民间社会行为者和国际组织合作，倡导民间社会行为者切实参与立法和其他议会进程，并就此提供详细指导。

43. 机构间常设委员会的业务政策和咨询小组有一个工作流，旨在处理国家设置的、限制民间社会准入及其开展人道主义活动能力的官僚障碍。艾滋病署、环境署和妇女署与会员国一起倡导为民间社会创造有利的环境、多样化的参与和更好的保护机制。人权理事会特别程序和条约机构就如何确保国家立法符合国际人权向各国提供咨询。

44. 面向民间社会的奖项是彰显其贡献的一种手段。例如，联合国颁发人权奖以表彰个人和组织的杰出成就。教科文组织/吉列尔莫·卡诺世界新闻自由奖授予世界任何地方维护新闻自由的人，特别是面临危险的人。联合国难民事务高级专员公署的南森难民奖表彰和支持努力保护难民、流离失所者和无国籍者的个人、团体和组织。

45. 多个联合国国家工作队强调以下方面的重要性：(a) 促进和支持与民间社会以及民间社会内部建立强有力的伙伴关系，以便更好地与国家当局和其他利益攸关方接触；(b) 提高人权维护者参与向国家当局宣传的可见度；(c) 承认可持续发展目标是与国家当局就民间社会问题进行对话的重要的切入点和平台；(d) 有效利用不断进步的网络技术和社交媒体，将其作为强大有效的沟通工具；(e) 加强民间社会组织的能力及其获得资金的机会；(f) 增加与各种地方和基层民间社会组织的接触。此外，与人权理事会、普遍定期审议、特别程序和条约机构等联合国人权机制相关的进程提供了加强民间社会作用和参与的宝贵切入点，以人权为本的办法创造对话空间并找到解决公民空间受限问题的方法，包括在敏感背景下。

46. 在解决阻碍妇女和女孩参与的特定性别障碍的措施方面，联合国海地司法支助特派团与几位女性部长合作推动性别权利议程，并倡导各政党将至少 30% 的(根据《宪法》规定的)候选人和决策职位分配给妇女。联合国南苏丹特派团倡导提高妇女参与水平和代表性以及性别平等，包括在和平进程和其他政治决策机制中的参与和代表性，特派团的一些单位定期向社区领导人和当局宣传促进和加强妇女和女孩参与的必要性。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)倡导并支持民间社会努力促进妇女参政，任命了两名女族长参加南基伍省和刚果中央省议会。联刚稳定团还培训了 860 多名记者，帮助促进媒体和选举报道中采用对性别问题有敏感认识的非歧视性传播。

47. 联合国伊拉克援助团定期呼吁该国政府保护抗议者的生命，并确保追究侵犯人权行为的责任。2019 年 12 月，特派团召集了 15 名 12 至 17 岁的青年活动人士，讨论人权事务委员会关于和平集会自由权的第 37 号一般性意见草案。2019 年，联合国中非共和国多层面综合稳定团建立了一个民间社会平台，以系统化应对煽动仇恨行为，将其作为支持国家当局的一部分。同样，联合国索马里援助团帮助建立了政府和民间社会之间的讨论解决当地不满的平台，并试行根治暴力极端主义和极端化的干预措施。此外，联刚稳定团促进当局和民间社会之间对话，从而帮助找到和平解决冲突的办法。

#### D. 保护民间社会行为者

48. 国际规范和标准保障人民享有生命、自由和人身安全权，享有免受酷刑、任意逮捕和拘留的权利，享有隐私权，享有(表达、集会和结社等)公共自由不受不当干涉的权利和参与权。对民间社会行为者的威胁和攻击以及对公共自由和权利的不当限制是对《联合国宪章》价值和原则的攻击，直接违反相关国际规范和标准。

49. 人权理事会第 38/12 号决议基于国际人权法促请各国：

(a) 采取一切必要措施，防止对民间社会行为者的威胁、攻击、歧视、任意逮捕和拘留或其他形式的骚扰、报复和恐吓行为；

(b) 调查任何此类指称的行为；

(c) 确保诉诸司法和问责制；

(d) 终结对这种侵害和践踏行为的有罪不罚现象，包括落实相关法律、政策、机构和机制(在必要时进行审查和修改)，以营造安全有利的环境，使民间社会能够不受阻挠、不遭报复地安全运作。

50. 民间社会的安全空间不仅是切实的人权进步的先决条件，也是可持续发展与和平的前提条件。联合国普查显示，不到三分之一的联合国实体明确详细规定了保护民间社会行为者免受威胁和攻击的政策。事实上，在全球磋商期间，民间社会行为者敦促联合国更好地了解面临风险者，包括最受排斥和歧视的群体的多样性和具体保护需求，并及时公开和明确谴责针对所有民间社会行为者和人权维护者的人身和网络攻击、威胁、恐吓和报复。

## 1. 政策和方法举例

51. 整个联合国系统涉及保护问题的做法差异很大，以下是努力改善保护工作的几个例子：

(a) 环境署的环境维护者政策和环境权利倡议促进加大对环境维护者、个人和团体的保护，并确定减少滥用环境权利的选项。环境署还实施一项关于环境维护者的特别方案，重点关注妇女和受歧视群体；

(b) 人道主义事务协调厅的共同保护生命框架旨在加强联合国与国际非政府组织和其他组织的安全合作，处理共同的安全关切和安全运送人道主义及发展援助的问题；

(c) 维持和平行动部于 2019 年发布了一项关于联合国维持和平中保护平民的修订政策，其中包括保护民间社会行为者、人权维护者和记者的规定。该政策还有关于民间社会参与的非强制性准则；

(d) 艾滋病署具有关于应对艾滋病毒方面各种形式的人权危机的指导方针，包括处理从事艾滋病毒工作的民间社会组织或从事最有可能感染艾滋病毒者工作的组织受到攻击的情况；

(e) 妇女署在与国际、区域和国家各级民间社会和妇女人权维护者广泛磋商的基础上制定了一项内部战略，列出一系列支持妇女人权维护者的战略和实际选择；

(f) 全球传播部努力确保民间社会行为者在会晤和会议期间的安全，包括在土著问题常设论坛会议期间为土著媒体代表设立专门的“媒体区”；

(g) 教科文组织是联合国关于记者安全和有罪不罚问题行动计划的全球协调方，通过总干事关于记者安全和有罪不罚危险问题的两年期报告，支持全球监测袭击记者事件并对杀人案件采取司法后续行动；

(h) 联合国人权机制，尤其是特别程序和条约机构，有助于保护民间社会行为者和人权维护者。例如，特别程序单独或联合定期提请各国政府注意侵犯人权的指控，这些指控往往与公民空间有关。

52. 多个联合国国家工作队就保护民间社会和人权维护者问题与各国和其他利益攸关方积极接触。在诸多其他活动中，国家工作队还多次为民间社会提供安全和中立的空间，培养民间社会对报复问题的了解和认识，在与民间社会接触时遵循“不造成伤害”原则，在某些情况下适用联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策中的风险评估框架。一些国家工作队使用加密和安全的通信平台，而不是电子邮件、电话或短信。肯尼亚国家工作队为一个由 12 个联合国实体组成的平台提供便利，该平台提供季度综合分析，包括汇编有关公民空间和人权维护者安全的趋势和模式的信息。

53. 联合国和平特派团：

(a) 通过人权监测培训方案支持民间社会和人权维护者；

(b) 在选举和其他背景下，就民间社会问题与国家警察和安全部队接触；

(c) 与国家人权机构、监察员办公室和外交使团接触，实施协调一致的保护对策；

(d) 尽可能开展风险评估，维护民间社会行为者和人权维护者的数据库和普查情况，并定期将民间社会的保护需求和案件提交联合国人权机制。

## 2. 关于与联合国合作受到恐吓和报复问题的政策和方法

54. 与联合国合作的人提供关于不断变化的实地情况的宝贵见解和信息并倡导相关行动，对于他们，各方负有更大的责任。报复和恐吓他们就是对联合国的攻击，并有破坏其工作的危险。几个联合国实体报告说，它们制定了应对与联合国系统合作的人受恐吓和报复的政策和指南。

55. 包括人权理事会、特别程序和条约机构以及人权高专办在内的联合国各人权机构和机制，针对与联合国合作的报复行为制定了应对措施。自 2016 年以来，主管人权事务助理秘书长一直在协调和领导联合国全系统的努力，包括编写年度报告，以处理个人和团体因在人权领域与联合国合作或寻求与联合国合作而遭到报复和恐吓的问题。秘书长还宣布，他有意加强收集此类侵害行为的信息，要求联合国系统所有部门定期报告此类案件，并呼吁它们进一步与各国和合作伙伴接触，鼓励审查和问责，从而支持后续行动并寻求解决报复案件。

56. 合规顾问监察员办公室是世界银行集团下属国际金融公司、多边投资担保机构和私营部门分支的独立问责机制，该办公室发布了题为《在合规顾问监察员业务中应对威胁关切和报复事件的方法》的指南。世界银行还制定了《检查小组减少小组进程中报复风险和应对报复行为准则》。

57. 维持和平行动部和外勤支助部经修订的联合国维持和平行动中保护平民政策指示维持和平特派团的所有组成部分避免平民因与特派团合作而面临风险或遭受伤害。该政策包括个人保护等防止报复的措施，并要求对军事和警察部门进行风险评估，以便在开展行动之前减轻对平民的伤害。

## 四. 结论和建议

58. 正如《2030 年可持续发展议程》所反映的那样，强大和积极的民间社会是可持续发展、和平、安全和稳定的先决条件。民间社会参与决策、促进公民空间和保护民间社会这三个要点是相互依存的。有效参与国际进程和机构有赖于民间社会拥有在国家层面上自由和充满活力的参与空间，而这进而要求尊重基本自由、获取信息和保证敢于发声者的人身安全。应用这三个要点的结构有助于确保采用全面方式处理公民空间问题。

59. 本报告表明，联合国的每个支柱都在不同程度上发展出与这三个要点有关的良好做法，但仍然存在差距和不一致之处。各国尤其应再接再厉确保政府间机构的规则符合关于参与的人权标准，并允许提高多样性。此外，参与其他联合国进程将受益于更加统一的规则，以及更加有效地交流有效干预的经验并分享相关工具。在促进公民空间方面，需要更多地确保在国家层面上迅速采取联合行动。保护民间社会行为者也是如此，在这方面尤其明显的是应该具备更强有力的政策。确保整个联合国范围内关于这三个要点的政策保持一致，将提高民间社会参与的成效，并将改善本组织工作的总体成果。

60. 回顾秘书长的人权行动呼吁，联合国必须在这三个要点上加紧努力：增加对民间社会，包括人权维护者，特别是妇女权利维护者和环境维护者及记者的支持并增强其权能；改善法律政策并提高保护机制，扩大民间社会的活动空间；在联合国整个系统采取保护公民空间的战略。在这些努力的基础上，所有相关机关和

机构都应在其任务范围内制定各自的民间社会行为者的参与、促进和保护政策及战略，并建立监测和衡量进度的机制。

61. 多种多样的民间社会行为者参与制定区域和国际组织的政策以及参与规划和开展各组织业务活动，有助于实现可持续和平、发展以及人道主义和人权目标。接触那些声音可能没有被听到的群体对于不让任何人掉队至关重要。提高参与、信息获取与接触不同民间社会团体的框架的一致性也将促进民间社会的参与。

62. 就政府间进程和机构而言，各国以及国际和区域组织，特别是联合国应该：

(a) 促成积极、包容、平等、有效、协调良好和可持续的参与；

(b) 确保会议认证和授予观察员或咨商地位的标准明确、客观、不歧视，登记程序易于使用和理解；

(c) 审查经济及社会理事会非政府组织委员会的做法和程序，并为民间社会参与安全理事会、可持续发展问题高级别政治论坛以及与反恐努力有关的进程制定更加透明和包容的规则；

(d) 确保联合国政府间机构和机制的所有公开会议都有助于民间社会有效参与，包括增加网播和网络存档以及为民间社会提供通过视频会议或视频发言发表意见的明确方式。每当修改工作方法和方式时，都应评估这些变化对民间社会参与的影响，以确保民间社会不处于不利地位或受到过度影响。

63. 国际和区域组织，特别是联合国应该：

(a) 以多种语文和无障碍格式提供信息；

(b) 使用对目标受众最相关和最方便的沟通渠道；

(c) 建立对限制参与提出异议的渠道；

(d) 积极主动地接触面临排斥风险的民间社会行为者，包括维护妇女、儿童、青年、老年人、残疾人、少数群体、移民、土著人民、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利的个人和团体、首都以外的社区和地方民间社会行为者，以及记者、博客作者、和平和人道主义工作者、土地活动人士和环境维护者等其他面临风险的人。

(e) 根据国际人权法制定公开和便于了解的政策，阐明民间社会参与方案进程和获取信息的明确、公正和非歧视性规则，并加强与民间社会的伙伴关系政策，包括提供资金以促进它们更充分的参与，并根据民间社会的反馈定期评估参与的有效性；

(f) 建立直接、灵活和本地化的渠道(例如定期会晤、实体中心以及数字和在线互动论坛)，从而支持民间社会参与联合国在国家 and 地方层面上的发展与和平行动；

(g) 考虑如何克服因缺乏能力、资金和便捷性而产生的障碍；调整业务做法和安排，从而允许、加强和扩大建立伙伴关系的机会，包括为民间社会和联合国之间的合作制定联合战略计划的可能性；并建立“信息反馈回路”，使民间社会能够就方案活动和项目的实施和评价提供反馈。

64. 就促进公民空间而言，国际人权意味着国家有义务支持相关体制、法律和政策框架，使民间社会能够有效和安全地参与国家决策进程并获取信息。促进公民空间也将使发展与和平努力更加可持续。因此，包括联合国在内的国际组织在扩大公民空间的机会出现时，都必须战略性地在网上和网下采取行动。同样，当人权维护者和其他民间社会行为者及其有利环境受到威胁时，必须与发展、和平与安全以及人道主义援助领域的民间社会和其他行为者合作，及时、有针对性和协调地做出反应。

65. 国际和区域组织，特别是联合国应该：

(a) 建立和巩固不同群体有效参与国家层面辩论和决策的渠道，支持各国解决网上和网下的歧视及排斥的模式以及公民空间的主要障碍，包括媒体自由以及表达、集会和结社自由、获取信息和获得资金的渠道受到限制的问题；

(b) 追踪公民空间趋势并明确主要障碍，与民间社会和其他行为者建立伙伴关系，包括与私营部门、媒体界、学术界、国际金融机构以及区域和次区域组织建立伙伴关系，以期制定克服这些障碍的战略；

(c) 制定宣传和传播战略，突出民间社会在可持续发展、善治、长期稳定和进步中的重要作用；鼓励和使用赞扬民间社会对社会贡献的正面表述，反对试图诋毁和削弱民间社会的表述；

(d) 必要时提供政治支持，揭露公民空间受到的限制，表达对公民空间重要性的明确承诺，包括对侵犯民间社会行为者人权的进行干预；

(e) 加强社会不同阶层的能力并促进他们建立更广泛的联盟，其中包括各种网络、不同人口和社区团体、媒体和记者、独立的国家人权机构、议会、私营部门和金融机构等；

(f) 利用人权机制的产出，包括与上述所有要点相关的具体建议，积极支持民间社会参与国家决策进程。

66. 寻求参与各级辩论和决策的人的安全和保障是有效参与的先决条件，即使他们表达不同意见和批评意见。需要加大保护民间社会行为者的工作，特别是人权维护者应免受包括人身暴力在内的攻击、任意拘留、失踪以及网上和网下骚扰，这些攻击试图压制批评的声音。对与联合国合作的人的报复和恐吓违反《联合国宪章》所载的价值观和原则，需要特别注意和坚决反对。

67. 国际和区域组织，特别是联合国应该：

(a) 通过与国际、区域和国家民间社会行为者合作等方式，制定一致的保护对策，其中应包括明确的规程和后续机制。这种政策应针对具体情况并对冲突有敏感认识；反映保密、不造成伤害和知情同意等关键原则；对不同人群面临的不同保护需求和独特挑战保持敏感；确保数字安全；并采用对民间社会安全的沟通渠道和工具；

(b) 对立法、体制和政策框架进行背景分析并以此作为应对措施的一部分，适当关注性别层面，确定向面临风险的行为者提供保护和支助的行为者并与之联系；

(c) 在案件发生时处理紧急保护需求；满足受害者的安全和各种保护需求；与包括国际和区域人权机制、外交界和国际保护网络在内的其他相关行为者协调，并以协调一致的方式采取后续行动，包括通过不事声张的外交或公开曝光、拘留探视和审判监督等方式；记录和收集关于暴力、恐吓、威胁和攻击民间社会行为者的信息；并确保采取后续行动。

---