



人权理事会
第十九届会议
议程项目 5
人权机构与机制

人权理事会咨询委员会关于加强人权领域国际合作的研究报告*

概要

咨询委员会在根据人权理事会第 13/23 号决议编写的本研究报告内，借鉴联合国人权事务高级专员关于在人权领域内加强国际合作报告(A/HRC/13/19)内所载观点以及各国与利益攸关者的观点，探讨了在人权领域内加强国际合作的方式方法并提出了有关建议。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 关于人权领域国际合作的基本文件	7-25	4
A. 联合国宪章中的国际合作	8-11	4
B. 大会一般性文件中的国际合作	12-13	5
C. 具体人权文书中的国际合作	14-25	5
三. 人权领域国际合作的挑战	26-56	8
A. 国际合作的诸多方面	28-39	9
B. 人权领域的国际合作	40-50	11
C. 国际合作与人权	51-56	13
四. 前景	57-60	14

一. 导言

1. 由埃及以不结盟运动名义提交的未经表决通过的关于加强人权领域国际合作的人权理事会第 13/23 号决议，“重申通过国际合作等途径促进、保护和鼓励尊重人权和基本自由是联合国的宗旨之一，也是所有会员国的责任”（第 1 段）。对国际体系中的所有行为者而言，决议强调在预防、能力建设和技术援助方面（第 8 段），“按照《联合国宪章》所载宗旨和原则及国际法在人权领域进行国际合作”的法律层面（第 6 段）。最后，理事会具体要求“请人权理事会咨询委员会探讨加强人权领域的国际合作的方式方法”（第 14 段），以促进在这方面交流信息和最佳做法，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。

2. 为此，人权事务高级专员根据人权理事会第 10/6 号决议于 2009 年 12 月 30 日提交了关于加强人权领域国际合作的报告(A/HRC/13/19)。但必须承认，在此探索阶段，从 8 个会员国(阿尔及利亚、巴林、布基纳法索、伊拉克、约旦、摩纳哥、塞尔维亚和乌克兰)，以及从罗马教廷和联合国儿童基金会、国际劳工组织、两个国家机构(约旦和卡塔尔)以及一些非政府组织收到回复，回复共 15 份，尽管初步收到的答复颇有价值，但开展的磋商仍有限。

3. 为了落实第 13/23 号决议，咨询委员会根据第 5/4 号建议成立了一个由赛图尔辛先生任主席的起草小组，委托其在预定于 2011 年 1 月举行的第六届会议上开展深入讨论之前开展准备工作。起草小组报告员德科先生编写了一份工作文件(A/HRC/AC/6/CRP.4)，旨在澄清人权领域国际合作的法律基础，讨论围绕这两个概念的关键性辩证问题。在第六届会议上，为说明其任务之性质，起草小组举行了一次由第 13/23 号决议的提案国参加的非正式会议，以说明其任务的意图。起草小组审查了报告员提交的工作文件，然后在咨询委员会内对该文件进行了公开讨论。咨询委员会于 2011 年 1 月 21 日通过了第 6/4 号建议。咨询委员会注意到初步讨论，并要求向其第七届会议提交一份修订文件。此外，咨询委员会注意到起草小组决定编写一份问卷，以便利所有利益攸关方适时进行广泛磋商。

4. 人权理事会在第十六届会议上未经表决通过了 2011 年 3 月 25 日的第 16/22 号决议。该决议案文由埃及以不结盟运动的名义提交。这项决议转载了第 13/23 号决议的要点，请各国和联合国的机制和特别程序继续注意“互相合作、了解和对话在确保增进和保护所有人权方面”的重要作用(第 14 段)。在其决议中，人权理事会注意到，咨询委员会为履行所赋予的任务进行讨论，“根据理事会 2010 年 3 月 26 日第 13/23 号决议，探讨加强人权领域国际合作的方式”（第 15 段）。人权理事会没有为咨询委员会设定明确的时限，指出其将在 2012 年继续讨论该问题。

5. 在咨询委员会第七次会议上，委任布瓦松·德·沙祖尔纳女士作为起草小组报告员。起草小组主席赛图尔辛先生介绍了起草小组已起草的报告。在讨论了报

告之后，咨询委员会委托起草小组向咨询委员会第八届会议提交最后报告。2011年9月1日，咨询委员会秘书处发出答卷，时至2011年10月，已收到10份答复。八个成员国(喀麦隆、古巴、法国、希腊、洪都拉斯、伊拉克、塞尔维亚和乌拉圭)和一个非政府组织向联合国人权事务高级专员提交了其意见与评论。

6. 咨询委员会在第八届会议上审议并通过了提交人权理事会第十九届会议的本研究报告。

二. 关于人权领域国际合作的基本文件

7. 鉴于不可能引用所有有关的联合国法律参考案文，简单进行概述足以。例如，第13/23号决议的序言本身包含了许多参考案文。然而，在本阶段，主要的重点是澄清联合国系统内的国际合作法律框架。汇集其他国际组织的做法，特别是区域一级的做法，以及多边和双边条约的合作协定取得的经验，对这一简要概述予以补充是有益的。

A. 联合国宪章中的国际合作

8. 人权领域的国际合作始终是联合国职责的一个重要组成部分。《宪章》指出，联合国的宗旨之一是“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”(第1条第3款)。第十三条规定：

“大会应为此目的发起研究，并提出建议：

(a) 促进政治上之国际合作，并提倡国际法之逐渐发展与编纂；

(b) 促进经济、社会、文化、教育及卫生各部门之国际合作，且不分种族、性别、语言或宗教，助成全体人类之人权及基本自由之实现。”

9. 同样，《宪章》关于“国际经济和社会合作”的第九章第55条和第56条规定，“各会员国担允[……]采取共同及个别行动与本组织合作”(第56条)，以达成上述条款宗旨，包括“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”(第55条(c)款)。《宪章》还规定了各专门机构之间的协调(第57条及后面几条)。最后，《宪章》具体提到将与“非政府组织”的磋商纳入经济和社会理事会的各项事务之内(第71条)。

10. 这些条款清楚地表明，国际合作领域严格地说比人权领域更加广泛，同时这种“经济与社会合作”的广阔视野显然包括人权。因此，不但在解决“经济、社会、文化和人类福利性质之国际问题”与增强人权之间，而且在政治合作与“逐步发展国际法”，包括编纂国际人权法之间，需要采取不断发展的辩证法则。同样，必须强调文化、教育和人权之间的联系。这种全方位合作形式加强并包括人权方面，人权虽不能说是一个条件，但应该是合作的一个因素。

11. 当人权以国际作为广阔背景时，涉及的行为者人数倍增。首先，《宪章》既是针对会员国，也是针对联合国本身，强调了联合国与会员国之间复杂关系，因为各国在双边和多边基础上与联合国合作开展工作。因此可以断定，成员国也有责任通过其关系与体制框架内采取的“联合与个别”行动进行合作。此外，这种多边合作的机遇是向专门机构和区域组织开放的，尽管谈论“多边—多边主义”为时还太早，但必须考虑非国家行为者，包括民间社会组织、非政府组织、各种基金会、商业界、公司与工会。随着近期的合作基层化趋势，以及区域与地方当局的更加深入参与，国际合作便不仅仅在“超国家”和“国家间”层次或者在国内层次进行，并且还在“跨国”层次进行。

B. 大会一般性文件中的国际合作

12. 大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议在促进和平共处的前提之下，通过了《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(以下简称《1970 年宣言》)。阐述了七项基本原则，即不威胁或使用武力之原则、和平解决争端之原则，有关“依照《宪章》不干涉任何国家国内管辖事件之义务”之原则，各民族享有平等权利和自决权之原则，各国主权平等之原则和各国“一秉诚意履行其依宪章所赋义务之原则”。《宣言》第四项原则涉及“各国依照《宪章》彼此合作之义务。”

13. 在《宣言》文本中对这种“义务”做了解释：“不论各国在政治、经济和社会制度上有何差异均有义务在国际关系之各个方面彼此合作，以期维持国际和平与安全，并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利、及不受此种差异所生歧视之国际合作”。为此，除其他外：“(b) 各国应合作促进对于一切人民人权及基本自由之普遍尊重与遵循，并消除一切形式之种族歧视及宗教上一切形式之不容异己。”应该指出——鉴于人权理事会在第 6/30 号决议内吁请纳入性别观点之事实——《1970 年宣言》绝大部分地解说了《宪章》的基本条款，但略去了所有基于性别的歧视和性别平等原则的提法。合作被设想为“在经济、社会和文化领域”和“为努力促进全世界的经济增长，尤其是发展中国家的经济增长”的合作。

C. 具体人权文书中的国际合作

(a) 《国际人权宪章》

14. 《世界人权宣言》本身以《宪章》规定的各项义务为基础，《宣言》的序言申明：“各会员国业已誓愿同联合国合作以促进对人权和基本自由的普遍尊重与遵循”。《宣言》主要着重于个人之人权，但在第 26 条第 2 款内声明，教育：“应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊，并应促进联合国维护和平的各项活动”。此外，28 条声明：“人人有权要求一种社会的和国

际的秩序，在这种秩序中，本宣言所载的权利和自由能获得充分实现”。因而，只有在这两个公约置于一起时才清楚地阐明了促进人权的合作的承诺完整意义。

15. 因而，根据《经济、社会、文化权利国际公约》，“每一缔约国承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，逐步达到本公约中所承认的权利的充分实现……”（第 2 条第 1 款）。更具体而言，关于“人人享有免于饥饿的基本权利”，《公约》规定各国“个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施”（第 11 条第 2 款）。同样，各国“认识到鼓励和发展科学与文化方面的国际接触和合作的好处”（第 15 条第 4 款）。在《公民权利和政治权利国际公约》内，除第 1 条之外，没有找到相同的措辞。第 1 条是两个公约共有的，提到了“不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务”自由地处置天然资源。除了为促进经济、社会和文化权利而明确规定的“国际援助与合作”，难道不应该通过国际合作，首先在公务员的教育和职业培训领域内通过法律合作和技术援助促进所有人权？

(b) 其他国际人权条约

16. 在某些条约内，明确提到了国家当局与联合国进行合作的条款。一个例子是 1951 年《关于难民地位的公约》的第 35 条，该条具体地提到了联合国难民事务高级专员办事处。但主要是在最近的条约内明确地提到了合作。1989 年的《儿童权利公约》的序言部分最后一段承认“国际合作对于改善每一国家，特别是发展中国家儿童的生活条件的重要性”，从而强调了合作与发展之间的紧密联系。第 45 条声明，“为促进本公约的有效实施和鼓励在本公约所涉领域进行国际合作”，专门机构，如儿童基金会，有权利参与儿童权利委员会的工作。

17. 《儿童权利公约》序言部分的措辞再现于《残疾人权利公约》，该条也承认“国际合作对改善各国残疾人，尤其是发展中国家残疾人的生活条件至关重要”。第 32 条并未单指专门机构，而以十分广泛的意义论述了国际合作的问题：

“1. 缔约国确认必须开展和促进国际合作，支持国家为实现本公约的宗旨和目的而做出努力，并将为此在双边和多边的范围内采取适当和有效的措施，并酌情与相关国际和区域组织及民间社会，特别是与残疾人组织，合作采取这些措施。除其他外，这些措施可包括：

“(a) 确保包容和便利残疾人参与国际合作，包括国际发展方案；

“(b) 促进和支持能力建设，如交流和分享信息、经验、培训方案和最佳做法；

“(c) 促进研究方面的合作，便利科学技术知识的获取；

“(d) 酌情提供技术和经济援助，包括便利获取和分享无障碍技术和辅助技术以及通过技术转让提供这些援助。

“2. 本条的规定不妨碍各缔约国履行其在本公约下承担的义务。”

18. 此外，题为“缔约国与委员会的合作”的第 37 条在第 2 款内阐明委员会应该充分考虑：“提高各国实施本公约的能力的途径和手段，包括为此开展国际合作”。由此，将两个完全不同形式的合作相提并论。同样，在关于“委员会与其他机构的关系”的第 38 条中，也提到了促进：“本公约的有效实施和[鼓励]在本公约所涉领域开展国际公约”。

19. 换言之，这涵盖合作的方方面面：国家之间的合作；国家与国际组织之间的合作；机构之间的合作；与民间社会的合作。关于合作安排的第 32 条提到了：“国际发展”、“能力建设”和分享最佳做法；“获取科学与技术知识”、“技术援助”、“经济援助”、和“技术转让”。大多数术语都含有团结合作的形式，这可能包括南北合作，但也可能包括南南合作。第 32 条第 2 款提请注意进行国际合作的义务并不免除国家的首要责任。《公约》所采取的特别详细的做法可作为对早先各项条约解释的参照。

(c) 《维也纳宣言和行动纲领》

20. 《维也纳宣言》是一个转折点，阐明了国际合作在促进和保护人权方面的作用。会议回顾了《联合国宪章》第 56 条，在《宣言》序言部分重申，“国际社会决心[……]更努力、持续地从事国际合作和团结，使人权事业能取得实际的进展”。在回顾了各国的国际承诺之后，会议在《宣言》第 2 款中声明：“加强人权领域的国际合作对充分实现联合国的宗旨至关重要”。此外，在第 4 款内重申“促进和保护所有的人权和基本自由必须按照联合国的宗旨和原则，特别是国际合作的宗旨，视为联合国的一项首要目标。在这些宗旨和原则的框架内，促进和保护所有的人权是国际社会合法的关注”。除了主要针对发展的技术合作外，《宣言》对包含保护所有人权的政治合作给予充分重视。第 10 段指出：“各国应互相合作，确保发展和消除发展障碍。国际社会应促进有效的国际合作，实现发展权利，消除发展障碍。”此外，其具体地指出，国家与国际组织应该“与非政府组织合作”(第 13 段)。

21. 更具体而言，在《宣言》题为：“合作、发展和加强人权”的第二部分 C 节内建议“优先采取促进民主、发展和人权的国家和国际行动”(第 66 段)。第 67 段中提到的措施涉及“加强多元化的民间社会”并包括“帮助进行选举”，其还涉及国家结构，包括惩罚机构，培训律师与法官。此外，第 74 段声明：“发展合作领域的参与者应铭记发展、民主和人权之间的相辅相成关系。合作应立足于对话和透明度”。

(d) 《德班宣言和行动纲领》

22. 《德班宣言和行动纲领》的条文多次呼吁进行国际合作并重申：“必须加强国际合作，以便促进和保护人权，实现反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的各目标”。《德班宣言》广泛地提到“合作、伙伴关系和一体化”、“团结和国际合作精神”和“国家间合作与和平”。因而，它明确地承认合作的重要性：“我们认识到各国，有关国际和区域性组织、国际金融机

构、非政府组织和个人必须进行合作，在全世界范围内反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，为了在这项斗争中取得成功，必须具体考虑到此种歧视受害者的痛苦、意见和要求”（第 110 段）。《德班宣言和行动纲领》建议“与有关团体合作”，但也提到旨在加强国际机制的合作，“双边、区域和国际合作”（第 60 段），与非政府组织的合作（第 69 段）和国家机构的发展（第 91(c) 段）。

(e) 人权理事会新任务中的合作

23. 大会第 60/251 号决议反复强调合作的重要性。在上述决议的序言中，大会指出：“促进和保护人权应以合作和真正对话的原则为基础，目的是增强会员国履行其人权义务的能力，以造福于所有人”。人权理事会本身的工作必须遵循“积极性对话及合作”的原则（第 4 段）。普遍定期审议被认为是“一个基于对话的合作机制”（第 5 段）。更普通地讲，授予理事会的任务是：“(f) 通过对话及合作，协助预防侵犯人权行动，并及时应对人权紧急状况”；和“(h) 在人权领域与各国政府、区域组织、国家人权机构和民间社会密切协作。”

24. 人权理事会第 5/1 号决议复述了这些思想的主要要点。根据上述决议，普遍定期审议的目标包括“支持在增进和保护人权方面的合作”（第 4(e)段）和“鼓励与人权理事会、其他人权机构和联合国人权事务高级专员办事处全面合作和交往”（第 4(f)段）。这个进程的目的在于加强人权领域的合作（第 27(c)段）。在同一项决议内，人权理事会还提到了国家与普遍定期审议进程“顽固不合作”的可能性（第 38 段）。关于申诉程序，申诉程序的保密性质旨在“增强与所涉国家的合作”（第 86 段），还设想了“明确无误缺乏合作”的可能性（第 104 段）。然而，总的基调是“积极的国际对话与合作”以合理地开展各项任务（第 54 段）。因此，国家任务是以“合作和真诚对话”原则为基础的（第 63 段），尽管考虑到了国家不予以合作的可能性（第 64 段）。

25. 大会第 60/1 号的措辞更为普通，该项决议呼吁努力“[鼓励]不同文化、文明和人民之间的包容、尊重、对话与合作”（第 14 段）。人权理事会第 13/23 号决议的序言中采取了同样的措施，重申：“不同宗教、文化和文明之间在人权领域的对话有助于大大加强这个领域的国际合作”，并继续提到“相互了解、对话、合作、透明度和建立信任，是所有促进和保护人权活动的重要因素。”因而，合作在保留其原来意义的同时添加了文化层面。如《千年宣言》第 32 段（最后一段）所指出的那样：“联合国是整个人类大家庭不可缺少的共同殿堂，我们将通过联合国努力实现我们全人类谋求和平、合作与发展的普遍愿望。因此，我们庄严承诺毫无保留地支持这些共同目标，并决心实现这些共同目标。”

三. 人权领域国际合作的挑战

26. 这一简要概述清楚地表明合作概念的含义多种多样。即使在开始考虑一个能够包括各种各样不同行为者、领域和记录的“一网打尽”概念的法律意义之

前，我们应首先将其与类似的术语区分。上述引文采用了一大堆集中于“积极性对话”和“参与”的同义词。此外，在涉及调动所有利益攸关者的努力时，可以不言明这个意思，不实际采用“合作”这个词。与此特别有关的是人权理事会咨询委员会根据人权理事会第 8/5 号决议开展的关于促进建立民主和公平的国际秩序和根据人权理事会第 9/2、12/9 和 15/13 号决议开展的关于人权和国际团结的并行工作，以及人权与国际团结问题独立专家开展的工作。

27. 尽管进行分类为时尚早，但仍然可以制定一个系统框架，以便考虑所涉及的所有参数。只有这样，才有可能对这一问题设想一个充满动力的而不是死气沉沉的做法，来确认在人权领域内加强国际合作的最佳做法。通过专家的访问，以及通过研究和报告来确认和宣传这些最佳做法。普遍定期审议，和国家、区域和国际各级的交流信息的论坛和其他平台也为其宣传提供了一个载体。

A. 国际合作的诸多方面

(a) 国际合作的主题

28. 首先要考虑的参数是参与者的多样性。例如，在 1945 年《联合国宪章》的框架内，国际合作被解释为会员国对本组织的义务，由此推断。亦是各国彼此间的关系。国家间的法律和本组织的法律在此汇合。这样做法是合乎逻辑的，因为本组织本身是一个合作的尝试，各国在《联合国宪章》的框架内为一个共同的目标采取行动。在这种意义上，合作是一种“义务”，要求各成员国按照其作为成员国的地位，以爱好和平的国家行事，“接受本《宪章》所载之义务和[……]确能并愿意履行该项义务”(《宪章》，第 4 条第 1 款)。在这一原则层面，合作不仅仅是一种善意的政治姿态，而是一种良好意愿的法律需要。合作的义务与根据《宪章》章程履行所承担义务的承诺之间有密切联系，正如上述《1970 年的宣言》已经指出的那样。

29. 在第一个层面，这一概念不仅包括其金融机构在内的联合国大家庭的所有组织，并且还包含国际和区域组织。各种各样国际组织的存在必然要求在其中间，以及在其各种机构和机制之间努力进行合作。国际组织和会员国应根据一致性、协同增效和行之有效之目的在各个层面进行合作。由于如此多的机构和社会因素一起参与，“多边—多边主义”的术语强调了此类任务所涉及的种种困难。

30. 除了这种超国家层面外，合作也包括国家或国家组织，而不论其为基于双边或多边基础之上的合作。在这里确认最佳做法的工作是极为有益的。然而，如上所述，由于分散合作安排已经将重点转向基于国家议会之间合作之上的地方当局或议会外交，公共合作本身变得更加多样性。

31. 国家人权机构是第三类利益攸关者，应承认其自成一体。这些国家人权机构处于公共当局与民间社会之间。鉴于其在本国内的独立性质以及具有影响力的地位，这些机构有可能在国家和区域甚至国际各级的各种利益攸关者之间制定和实施促进有效与积极合作的措施。

32. 国际合作不再是国家独有领地。国际合作已经具有了跨国的层面，包括了代表商界、工会、民间社会行为者、非政府组织、各种协会、宗教组织和不同思想学派的经济行为者。联合国及其他国际组织和这些不同的非国家行为者已经建立的日益结构强大的伙伴关系为国际合作增加了新的层面。然而，必须承认，各国际机构从信息、磋商、参与、甚至外联等方面，而不是从联合决策、联合管理或者联合负责的方面看待此类伙伴关系的目的是。

33. 最后一个应考虑的局面是：由国际私法管束的非国家行为者之间的关系和由体育界采用的特别制度管制的那些非国家行为者之间的关系。在这方面，国际危机的作用是仅仅强调，鉴于国家有义务在没有任何歧视或偏向的情况下尊重、保护和实施所有人权和基本自由，确保国际标准管束那些私营实体的重要性。目前存在的风险是，国际人权法可能因自愿标准替代国际社会受约束的国际普遍义务而被“私有化”。

(b) 国际合作的方式

34. 国际合作的目标与其所涉主题一样多种多样，因而需要国际组织。国际合作纵贯国际关系的所有方面；国际合作并不局限于《宪章》所列举的“经济和社会合作”的领域。长期以来，合作的概念可以从《经济、社会和文化权利国际公约》的条款可以看到是与经济发展和技术援助相关联的。然而，司法援助现已成为一个更为广泛概念的一个重要因素，在培训和立法的前提下，关联制定法治、人权和发展。在另一个层面上，合作与国际法的编纂与逐渐发展同时并进。打击恐怖主义的斗争强调了在司法和警务事务方面进行合作的重要性。同时，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)范畴内的促进文化合作的工作，推动了人权教育和培训方面的发展，推动了打击种族主义和一切形式歧视方面的发展。最近呼吁在文明、文化和宗教方面进行合作就是这一理念的一部分。最后，如果没有政治合作，国际合作的各因素将是毫无意义的，政治合作是双边或多边外交的核心。

35. 国际合作的观念不能归结为仅仅是国家利益的并列或者是权力关系之逻辑。国际合作至少基于三个基本假设。首先，应假设存在真正的伙伴关系和一个共同的任务。伙伴关系必须基于承认国家的主权平等，然而，我们知道主权根据其本质，包括作出承诺和接受主权的限度。难以想像没有互惠的合作，因而这样我们所讨论的是一种援助形式，而不是一种平等的联合。每个国家必须彻底是一种合作努力的伙伴，必须对该项工作具有参与和主人翁的意识。不同实体之间的国际合作，例如国际组织与非国家行为者之间的国际合作，包括不同类型的伙伴关系，其基础是承认他们各自的职责与责任范围。合作不减损与独立专家进行磋商的体制机制或程序的中立性和公正性。

36. 合作还包括参与一个进程。确实，当发生人道主义灾难或者难民大批涌入紧急状况时，国际合作在紧急状况中发挥作用。然而，国际合作往往是一个较长的进程，在这个较长的进程中，各方一起工作，实施一项政策、一项协定、一项

行动计划或者一项方案、或者在任何情况下，在一个明确确定阶段、目标、指标和评估标准的总体框架内采取行动。换言之，合作本身并非是一个目的，而是达到目的的一种手段。合作是动员联合行动的一个方式，以期实现一项目的。透明度，问责制和定期评估是这项不断进行的进程的主要特征，用以衡量效果之目的。其他的评估方式包括由外部机构或定期报告进行的各种研究。

37. 最后，合作的理念表达了一种“共同理想”。这不仅仅是睦邻、共处或互惠一种关系，而是一种超过相互利益推进普遍利益的意愿。进行合作并不仅仅是以对话取代对峙；而是为一个共同的目标一起行动。国际合作的理念以存在着一个超越国家之间关系的国际社会为先决条件。正是在这个范畴内，国际合作在人权领域的重要性表达的淋漓尽致，在这里，合作已经成为实现 1945 年《联合国宪章》和 1948 年《世界人权宣言》所不可分割的。在没有处于萌芽状况的国际社会时，应该由各成员国一起或个别地为保障这些文书中庄严宣称的权利承担责任。

38. 产生于国际合作概念本身的这些法律论点原则如何变为积极的法律还得拭目以待。《宪章》第 56 条吁请所有会员国有义务“采取共同或个别行动与本组织合作”以达成前述条款所阐明的宗旨，特别是要确保“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”（第 55(c)条）。

39. 在这个总体框架内确定了与国际合作其他角色，或其他形式相关的其他具体义务。其他国际组织承担的义务，特别在区域层面，或者通过缔结双边友好关系或者合作条约建立的网络承担的义务，则为此种情况。国际合作的严格定义和相关的法律义务不得混淆对合作概念的更为广泛的认识。如已经指出的那样，合作不能归结为要求进行对话和共存，或者为相互理解与对抗之间的对比。然而，进行对话可以成为开展真正合作的第一步。

B. 人权领域的国际合作

40. 首先必须探讨加强国际合作的良好做法，即使这些做法并不包含所界定的理想模式的所有不同因素，即使其重点往往仅限于已建立的制度的全面“有效性”。这个理念不仅仅是要促进，而且还要确保有效保护人权。确实，为了制定一项真正集体的人权战略，应将重点放在整个人权外交系统上，包括各国的法律政策和国际组织的行动纲领。

41. 首要优先事项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。在这方面，可利用会议 20 周年纪念活动之际审查在所作承诺方面取得的进展。应加紧实现普遍批准的进程，提高认识的各项活动应该针对消除影响有效普遍批准的剩余障碍。此外，应发起“保留对话”，劝告各国撤销毫无目的的保留意见，更重要的是劝告各国尽量不要提出有悖于有关条款宗旨和目的的保留意见。可以在联合国的框架内开展这些举措，也可在区域一级或在国家之间的政治对话下开展这些举措，如欧洲联盟与中国正在开展的有关各种各样国际公约的对话。

42. 除了批准各项条约及其任择议定书之外，还应该优先确保在国内舞台上有效实施这些条约，方法可通过提高认识、进行培训和信息交流等工作，其中可包括派遣专家进行访问，开展体制能力建设项目和教育与知识分享活动。

43. 往往仍被忽略的国际合作方面是区域系统的作用。除了联合国人权事务高级专员(人权高专办)提交的报告外，为了促进经验交流和建立协同功效，联合国应鼓励快速发展的区域系统之间的交流。应考虑未决条件规则，只有建立了一个得以在全球、区域和国家监督机构之间进行信息分享或协调的系统，才能够加强国际合作的效果。这样一种系统当然不应该侵害此类机构的各自任务，可以《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》为模式。应该有系统地评估国际劳工组织(ILO)和联合国教科文组织在开展某些联合监督活动方面的经验，然后若有可能酌情用于区域组织。欧洲安全与合作组织(欧安组织)进行选举和司法监督方面所取得的经验应加以利用，以强化国际标准，促进实地行动的协调。最后，应更加强调区域组织积极参与联合国机构的工作。

44. 各国还有义务充分配合监督机构。令人震惊的是，仍然有一些国家至今尚未向特别程序发出长期邀请，仍有不少国家对任务负责人发出的紧急呼吁或者提供资料的请求没有作出答复。各国应对加强人力资源负有共同责任，使条约机构能够利用这些人力资源开展工作，无论有关缔约国的报告或者审议个人来文工作。

45. 合作的一个重要方面是执行各项建议的问题，这需要有关缔约国和其他利益攸关者的参与。在实施此类建议中，调动有关的利益攸关者，和他们进行磋商与技术援助同样重要。为此目的，应清楚地编制这些建议。此外，处理持续不合作情况的程序必须有效。

46. 实现这一目的的现有机制之一是经济与技术援助自愿基金。这是人权理事会为帮助各国实施产生于普遍定期审议的各项建议，通过第 6/17 号决议建立的一个自愿资金。

47. 当调查发现发生了不执行或者侵犯行为，其结果不应只是宣布应受到惩罚——这种措施在很多情况下仅仅是一种形式而已——而应采取法律行动，提供在当地改善局势的技术援助；国际劳工组织已经实施了这一程序。尤其是，应改革申诉程序，以便一旦来文工作组通知其发生系统性的侵权行为的案件，人权理事会能够采取有效的、具体的步骤。由此，理事会能够作为一个早期预警机制运作。

48. 在国际刑事司法体系内也应该开展人权领域的国际合作。在这方面，各国与国际刑事法庭的合作是至关重要的，以便加速对《罗马规约》的各种罪刑的起诉和定罪。

49. 为了加强国际合作，还要求审查非政府组织的磋商地位。当非政府组织委员会成员完全由会员国家组成，而没有非政府组织本身的适当参与，则很难谈论伙伴关系。一个包括独立专家作为中立方的基于对等的混合制度或者一个真正的

三方制度将是一个明显的改进。形式上呼吁所有“利益攸关者”参与并不足以支持非政府组织在全球捍卫人权的真正作用。在信息交流和共同举措领域内，应努力与独立的非政府组织实现更好的协同增效。

50. 最后，人权领域的国际合作并非专属多边外交领域；它还关系到联合国实地工作。在这方面，应系统地进行评估，以确定联合国开发计划署的驻地代表处、联合国人权高专办建立的人权中心和维和行动在保护和促进人权和支持人道主义法方面的效益。至关重要的是应从一开始就确定履约目标，以确保尊重人权完全彻底地纳入联合国的各项活动，特别要对各种结果进行评估。联合国秘书长正式重申联合国对国际人权原则和义务的承诺的庄严宣言是一个重要的步骤，确保本组织成为实施在其主持下通过的各项规则的正式利益攸关方。这一声明还重申各种机制，双边和多边合作形式在人权领域内的重要性。

C. 国际合作与人权

51. 国际合作前提下的人权讨论不应仅仅着重于人权而已。除了在人权领域内加强国际合作的问题之外，在开展国际合作的所有领域内的人权问题应采取交叉的方式——纳入主流的形式进行审查。目前的状况仍然有些反常。一方面，在“全球契约”的框架内，各国承担国际义务，商界作了自愿许诺。另一方面，国际组织仍然处于被遗忘的状况，不受到任何权威性的人权法律机构的约束。事实是，一些国家有时根据一个国际组织的具有约束性的决定受到制裁，而该国际组织对其本身的行动并没有任何答案，这种情况指出了一个极其令人遗憾的法律空白。必须将人权问题纳入所有合作政策的主流，从而重申人权在国际合作中的中心地位。

52. 不能忽视某些人权政策的负面影响。经济、社会和文化权利委员会在一项一般性意见中就制裁对有效享有经济、社会和文化权利的影响发表了其意见。需要更为广泛地解决这一问题，以便系统地审查结构调整战略、国际合作政策或者某些条件形式对有效享有人权，特别对弱势群体和被边缘化的个人的有效享有人权的影响。

53. 必须支持促进可持续发展与解决紧要的人身安全的工作。这是秘书长在他的报告《更大的自由：实现全人类的发展、安全和人权(A/59/2005)》所提出的各项提议的要点。他在该报告探讨了安全、发展与人权之间的密切联系。为在2008年金融危机之后的全球体系重建工作中确保人权具有适当的地位，特别值得遵循联合国与劳工组织的联合倡议。然而，人们仍然没有高度重视“具有人情味的全球化”。

54. 目前全球的焦点是移民及其各个方面。这种现象有着许多历史、社会和经济的因素。为了确保有关各国尊重人权，需要在这一领域进行合作。

55. 此外，各国应扶植有利于发展的条件的萌发。实现发展权是实现千年发展目标的一个手段。在国际层次实现这一权利始于人权高专办的一项承诺，并由建

立伙伴关系和合作方案，特别由为进行技术合作及信息与教育活动建立伙伴关系与合作方案予以继续。

56. 还需要在信心建立、安全措施、武器控制、实施人道主义法和刑事司法制度的运作方面更加清楚地界定人身安全与国际合作之间的关系。欧洲安全和合作会议从一开始就确定在安全、合作和“人的层面”之间有着密切的联系，欧洲安全和合作会议的经验将值得进一步研究，因其有助于确认最佳做法，探讨人权、合作和此种条件限度之间关系的重要性。

四. 前景

57. 目的是着重于人权领域的国际合作，在这个阶段不处理人权在国际合作中的地位问题，包括条件性的敏感的问题。人权在国际发展援助中的作用，特别对此类援助的范围与方式需要进行经验评估。

58. 即便联合国大家庭内的协调和与其他国际和区域组织的合作没有失去丝毫相关性并应用来开拓与利益攸关者的磋商途径，但仍应着重于联合国的人权体系。而且，铭记《宪章》规定的各国义务，特别在第 55 和 56 条中，《宪章》强调，“各会员国担负[……]采取共同及个别行动与本组织合作”以实现在先前条款中所阐述的各项目的，特别要确保“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”，因而应着重于各国之间的关系。这些条款是如此地至关重要，以至于汉斯·凯尔森在其对《联合国宪章》的评论中提出了从 1948 年《世界人权宣言》开始，将所有关于人权的发展全部纳入“国际合作”的栏目之下。

59. 对主要参考文件的审查清楚表明，各会员国“采取共同及个别行动与本组织合作”的法律义务在存在的 60 多年以来已经多元化和多层面化。当今人权保护进程的所有利益攸关者都应邀参与这个国际合作的体系，该体系包囊各种各样的行为者，同时牢记尊重各个利益攸关者的职责与责任。尽管国际合作这个概念就其严格的意义而讲，意味着为了实现一个共同的目标在平等基础上采取行动的意愿，但是对话、接触和交流的模糊形式可以作为建立相互信任的有益的初步步骤，只要不将其视为目的本身。这种对话不能由各国垄断，而应包括民间社会的所有组成部分，首先是非政府组织。

60. 在人权领域内有着许多有助于加强的国际合作的方式与措施。这要求在国际、国家和地方各层次有各种各样利益攸关者的参与。应该鼓励普遍批准各项条约，并鼓励在国家领域内有效地予以实施。各国与监督机构之间的对话也发挥重要的作用，但必须向后者提供必要的方式方法。