



## 人权理事会

## 第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

## 议程项目 3

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

## 人权与国际团结问题独立专家的报告\*

## 秘书处的说明

这是奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔作为人权与国际团结问题独立专家提交的第一份报告。报告根据人权理事会第 35/3 号决议提交，独立专家在报告中阐述了他对任务的设想，总结了历任独立专家开展的工作，概述了他的目标和工作方法，并讨论了任务可能的专题优先事项。

\* 独立专家感谢加拿大多伦多约克大学奥斯古德法学院及该大学的跨国人权、犯罪和安全问题 Nathanson 中心协助编写本报告。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 任务的背景情况.....	3
三. 任务简史.....	4
四. 独立专家的活动.....	5
五. 目标和具体目标.....	6
六. 工作方法.....	6
七. 专题优先事项.....	8
八. 结论.....	15

## 一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 35/3 号决议提交，人权与国际团结问题独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔总结了前任独立专家开展的工作，概述了他自任命以来的各项活动，阐述了他的目标和工作计划，讨论了可能的专题优先事项。
2. 报告分为八个部分。在简短的导言后，简要介绍了任务的背景，之后简短讨论了任务的性质。第三部分介绍了历任任务负责人开展的工作。第四部分介绍了现任任务负责人自上一报告周期以来的活动。第五部分概述了独立专家任务的目标和具体目标。第六部分提出了独立专家为履行任务所打算采用的工作方法。第七部分指出了独立专家在任期内可能处理的专题优先事项。第八部分是结束语，包括关于利益攸关方与任务开展持续合作的必要性的说明。
3. 独立专家对历任任务负责人自任务于 2005 年设立以来所开展的广泛工作深表感谢。他对任务的设想源自各位前任独立专家所开展的值得赞扬的工作，并以这些工作为基础。
4. 人权理事会强调应遵循《联合国宪章》的宗旨和原则开展促进和保护人权工作，还通过设立独立专家的任务确认，国际团结对于更加充分地实现人权，包括发展权以及经济、社会及文化权利的重要性以及对有效执行《2030 可持续发展议程》的中心作用没有得到充分认识。<sup>1</sup> 独立专家认为，就大幅减少这种关注不足现象的方法和手段向人权理事会提供咨询意见是他任务的重要方面之一，特别是在减缓和适应气候变化、公正和有效地管理移民和难民流动、减少甚至消除与相关非法资金流动和避税地有关的众所周知的弊病等问题以及本报告详细说明的其他一些共同的全球挑战方面。
5. 独立专家在履行其任务时认识到有必要考虑(国际)非国家行为体和利益攸关方的意见，它们是促进和保护人权努力的重要驱动力量，也是世界各地权利持有人的中间方。这一认识反映在他对任务的设想和拟议的专题优先事项之中。

## 二. 任务的背景情况

6. 联合国人权委员会通过第 2005/55 号决议于 2005 年设立人权与国际团结问题独立专家的任务。替代人权委员会的人权理事会于 2008 年通过第 7/5 号决议将任务延长了三年。2011 年，理事会通过第 17/6 号决议将任务再次延长三年。理事会通过 2014 年第 26/6 号决议将任务延长三年。2017 年理事会通过了第 35/3 号决议，重申以往关于任务的所有决议。任命现任任务负责人依据的是最后的这项决议。
7. 设立和管理任务的决议表明，设立任务的目的如下：
  - (a) 研究人权与国际团结问题，并编写各族人民和个人国际团结权宣言草案；<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 人权理事会第 35/3 号决议。

<sup>2</sup> 人权委员会第 2005/55 号决议，第 7 段。

(b) 在执行任务时，寻求各国政府、联合国各机构、其他相关国际组织和非政府组织的意见和书面材料，并考虑到经济和社会领域所有大型联合国和其他全球首脑会议和部长级会议的成果；<sup>3</sup>

(c) 推动实现各族人民和个人的国际团结权，特别是通过进一步制定准则、标准、规范和原则，加强这一基本权利的享有；在区域和国际各级采取措施，促进和巩固对发展中国家的发展努力的国际援助，推动创造全面落实所有人权的条件；<sup>4</sup>

(d) 探讨采取何种方式和方法，消除现有和正在形成的妨碍落实各族人民和个人国际团结权的障碍；<sup>5</sup>

(e) 就逐步全面落实各族人民和个人国际团结权的可能步骤以及应对国际合作所面临的日益增多的挑战提出建议；<sup>6</sup>

(f) 与所有国家、政府间和非政府组织以及代表尽可能广大利益和经验的其他相关行为方在其各自职责范围内密切合作，将切实落实各族人民和个人的国际团结权充分纳入联合国活动的主流；<sup>7</sup>

(g) 继续参加各种相关的国际会议和活动，并对其作出贡献，以促进落实各族人民和个人的国际团结权；<sup>8</sup>

(h) 继续参加有关国际论坛和重大活动，宣传国际团结对实现《2030 年可持续发展议程》，特别是与经济、社会和气候问题有关的目标的重要性；<sup>9</sup>

(i) 根据人权理事会和大会各自的工作方案定期向其提出报告。<sup>10</sup>

### 三. 任务简史

8. 独立专家任务自 2005 年设立以来，在世界各地促进人权与国际团结，推动围绕国际合作和国际团结进行全球对话，并进行了几次国别访问，以探讨国际团结与人权在国家实践中的体现方式。现任任务负责人的前任对巴西、摩洛哥、挪威和古巴进行了访问。<sup>11</sup>

9. 迄今为止，任务主要致力于讨论、编写和提交国际团结权宣言草案的工作，前任独立专家弗吉尼亚·丹丹分阶段概述了这一进程。

<sup>3</sup> 同上，第 8 段；人权理事会第 7/5 号决议，第 1 (b) 段；第 35/3 号决议，第 13 段。

<sup>4</sup> 人权理事会第 7/5 号决议，第 1 (a) 段；第 17/6 号决议，第 1 (a) 段。

<sup>5</sup> 人权理事会第 7/5 号决议，第 1 (c) 段；第 17/6 号决议，第 1 (c) 段。

<sup>6</sup> 人权理事会第 7/5 号决议，第 1 (d) 段；第 17/6 号决议，第 1 (d) 段。

<sup>7</sup> 人权理事会第 7/5 号决议，第 1 (e) 段；第 17/6 号决议，第 1 (e) 段。

<sup>8</sup> 人权理事会第 7/5 号决议，第 1 (f) 段；第 17/6 号决议，第 1 (f) 段。

<sup>9</sup> 人权理事会第 26/6 号决议，第 9 段；第 35/3 号决议，第 11 段。

<sup>10</sup> 人权理事会第 26/6 号决议，第 13 段；第 35/3 号决议，第 14 段。

<sup>11</sup> 见 A/HRC/23/45/Add.1、A/HRC/32/43/Add.1、A/HRC/35/35/Add.1 和 A/HRC/38/40/Add.1。

10. 这一进程的“第一阶段”始于 2004 年，当时的人权委员会促进和保护人权小组委员会一名委员鲁伊·巴尔塔扎尔·多斯桑托斯·阿尔维斯向该小组委员会提交了一份关于人权与国际团结问题的文件。第一阶段在第一任人权与国际团结问题独立专家鲁迪·穆罕默德·里兹克的工作下继续推进，他从各国、联合国机构、其他国际机构、区域组织和民间社会收集关于任务主题的想法，并利用这些想法确定人权与国际团结问题的概念和规范框架的要素。

11. 随着弗吉尼亚·丹丹 2001 年被任命为第二任独立专家，任务开始了“第二阶段”，内容涉及深入研究相关问题、原则、标准和规范，重点从国际团结原则转向了国际团结权。

12. 随后，丹丹女士将工作推进到“第三阶段”，内容包括综合和分析前两个阶段的成果；编写和分发宣言草案初稿，以供协商；汇总收到的更多评论和意见；完成宣言草案初稿的定稿，提交人权理事会。

13. 丹丹女士在向人权理事会提交的最后一份报告<sup>12</sup>的附件中提出了国际团结权宣言草案，并向全世界和所有相关利益攸关方介绍了宣言草案。该文件是以前历任任务负责人多年研究和深思熟虑的结果，也是各国、民间社会和主要学者的重要投入的结果。现任独立专家认为，宣言草案“是一份非凡的文件，是在全世界扩大国际团结和人权的真正实用工具，其最终目标是实现《世界人权宣言》的承诺：能够实现所有人权和基本自由的一种社会的和国际的秩序”。<sup>13</sup>

14. 此外，宣言草案认识到，国际团结是各国根据《联合国宪章》开展相互合作的义务的基础，并反映在《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》以及整个国际法之中。

15. 宣言草案规定，国际团结的定义是：个人、各族人民、国家和国际组织团结精神的表现，包括在利益、目的和行动上一致，并承认实现共同目标的不同需要和权利。国际团结的组成部分被确定为预防性团结，即利益攸关方采取行动，积极应对共同挑战；反应性团结，或国际社会应对危机状况的集体行动；国际合作。宣言草案为各国和利益攸关方提供了具体指导，指导它们必须如何合作才能实现这一原则并履行其人权义务。

## 四. 独立专家的活动

### A. 报告

16. 自 2017 年获人权理事会任命以来，独立专家参加了属于其任务范围内的一些活动。

17. 2017 年 10 月 17 日，独立专家在大会第七十二届会议首次以独立专家的官方身份发言。在感谢并概述了各位前任独立专家开展的广泛工作后，他介绍了上一任独立专家丹丹女士编写的报告，其中分析了宣言草案所载原则对实现“可持

<sup>12</sup> 见 A/HRC/35/35。

<sup>13</sup> 2017 年 10 月 17 日在大会第七十二届会议上的发言。

续发展目标 17”的适用性。他呼吁会员国将宣言草案所载的愿景纳入其执行《2030 可持续发展议程》的努力，以便实现真正的全球伙伴关系和真正的可持续发展。他还通知大会，他将继续各位前任独立专家开展的工作，宣传国际团结对于实现《2030 议程》和实现人权的重要性。

## B. 参加会议和磋商

18. 2017 年 12 月 4 日至 6 日，独立专家出席了在墨西哥巴亚尔塔港举行的关于安全、有序和正常移民全球契约的评估会议。会议期间，独立专家在关于移民的社区层面的分组会议或“行动小组”上和关于后续行动和执行的全体会议上分别作了一次发言。他的发言，特别是在全体会议上的发言很受欢迎，其中强调将人权数据纳入全球契约问责机制。

## C. 其他活动

19. 自任期开始以来，独立专家参加了向各国政府发出的联合信函。信函涉及属于其任务范围内的广泛主题，包括移民与国际团结的交叉问题。独立专家还与其他任务负责人、条约机构和区域机制发布了联合新闻稿和媒体声明。这些声明和新闻稿涉及与气候变化和环境权利、发展权以及移民等问题有关的国际团结。

## 五. 目标和具体目标

20. 在各位前任任务负责人所开展工作的基础上并根据上述第 2005/55(2005 年)号、第 7/5 (2008 年)号、第 17/6 (2011 年)号、第 26/6(2014 年)号和第 35/3(2017 年)号决议，现任任务负责人致力于实现的主要目标和具体目标如下：

(a) 就任务的专题在各国和其他利益攸关方之间建立更大的共识，包括表明更广泛地享有基于人权的国际团结如何很有可能造福于世界各区域的所有国家和所有民族；

(b) 加大努力，表明基于人权的国际团结与许多重要的国际关系问题之间深刻的相互联系，并更有力地表明享有这种团结如何对有效管理许多此类全球重大关切问题至关重要；

(c) 识别、摸清、解释和分析与宣言草案所载的国际团结权有关的任何可能存在(或可能已存在)的国家惯例和法律确信；

(d) 就任务和国际团结权宣言草案与各国、民间社会和其他利益攸关方加强沟通；

(e) 提高任务和任务负责人工作的关注度。

## 六. 工作方法

21. 独立专家认为，要实现他的重要目标和具体目标，就必须采取一项周密适当的工作计划。在这方面，他打算采用以下工作方法。

## A. 继续与所有相关利益攸关方进行磋商

22. 独立专家打算延续理事会授权的既定做法，与相关利益攸关方进行定期磋商和对话。所涉利益攸关方仍包括人权理事会(包括其附属机构和特别程序任务负责人)、各国、民间社会、政治团体、相关国际和区域组织以及学术界和其他相关利益攸关方。磋商将为独立专家与利益攸关方之间交流意见和想法，包括就下文讨论的专题优先事项交换意见和想法提供机会。磋商还将发挥重要作用，促进在任务的目标与任务负责人提出的建议之间达成更大共识。

## B. 国别访问

23. 现任任务负责人打算进行国别访问，国别访问尽可能遵守地域分布原则，以这种访问为重要手段，帮助他就任务的目标和活动与任务负责人的建议建立和保持共识。国别访问还将发挥重要作用，帮助宣传宣言草案。这些访问还将为与各国、民间社会和受访国家的其他行为方之间进行更具建设性的互动提供另一渠道。此外，独立专家认为，这种访问对于收集更多的证据及加深对于有关国际团结的国家惯例和法律确信的理解至关重要。

24. 迄今为止，独立专家已向下列国家政府提出了访问请求：印度尼西亚、马拉维、荷兰、大韩民国、南非、瑞典和坦桑尼亚联合共和国。独立专家感谢已同意其请求的瑞典政府和荷兰政府，希望其他国家很快对他的提议作出积极回应。

## C. 开展其他类型的研究，记录国家惯例和法律确信

25. 鉴于独立专家的一个目标是查明和分析任何可能存在的与宣言草案所载的国际团结权有关的国家惯例和法律确信，除了为此目的进行国别访问外，他打算开展主要和次要的文献研究，以记录存在于世界各地的有关基于人权的国际团结的国家惯例和法律确信。

## D. 加强与媒体和社会的外联，提高任务的关注度，以加强和促进国际团结

26. 独立专家认为，鉴于国际团结对于实现人权的重要性，必须提高媒体和社会对任务的认知和关注度。因此，独立专家在注意到特别程序任务负责人需要保持独立的同时，打算以尽可能建设性的方式与知名人士、媒体组织和其他相关利益攸关方进行接触，以期利用他们的高关注度提高公众对基于人权的国际团结表达不足这一紧迫问题的认知和关注度。他希望这种外联活动将帮助形成更有助于实现任务的重要目标的全球社会政治环境。

## E. 加强与联合国其他机构和其他国际机构的互动

27. 独立专家注意到人权委员会第 2005/55 号决议要求他在履行任务时考虑到所有的联合国大型会议和其他全球首脑会议及部长级会议的成果，并征求联合国各机构和其他有关国际组织的意见和书面材料。

28. 因此，独立专家在其工作计划中将进一步加强与国际机构的互动作为优先事项。因此，独立专家 2017 年 10 月在纽约会见了联合国开发计划署的有关官员，

2017年11月在日内瓦会见了联合国难民事务高级专员公署的有关官员，并参加了2017年12月在墨西哥巴亚尔塔港举行的关于安全、有序和正常移民全球契约的政府间会议的筹备(评估)会议。

#### F. 继续与民间社会进行互动

29. 独立专家认为，与倡导社会变革的民间社会进行互动对于有效履行其任务至关重要。因此，他打算在其国别访问以及在日内瓦对人权理事会和在纽约对大会的访问中以及更广泛的场合，与国际和地方民间社会团体进行更积极的互动。事实上，2017年10月在纽约向大会发言时以及2017年11月访问日内瓦出席为新任命的特别程序任务负责人举办的就职培训班期间，他会见了一些民间社会代表，并与他们进行了富有成果的交流。

#### G. 加强与其他特别程序任务负责人的协调

30. 独立专家认识到其任务与其他特别程序的任务之间的相互联系。在铭记必须保持其任务的独立性和范围的同时，独立专家与其他任务负责人，特别是与职责与本报告第五节所讨论的专题优先事项密切相关的任务负责人进行了互动及合作。他打算继续这样做。所设想的互动将旨在确定独立专家与其他任务负责人之间可能的合作领域，为彼此的工作增加价值。

#### H. 广泛传播最佳做法和建议，以在关切领域作出改善

31. 许多国家、民间社会团体和其他利益攸关方已实施和采取了基于人权的国际团结方面的良好做法。独立专家将尽可能广泛地传播此类良好做法，以更积极的方式帮助形成任务领域的规范环境，并帮助指导其他利益攸关方的想法和行动，从而为加强基于人权的国际团结作出重大贡献。

32. 同时，一些利益攸关方有意或无意地采取了从基于人权的国际团结的角度来看绝对不值得赞赏或遵循的做法。独立专家期望在其作为任务负责人的任期内，为实现上一段落中所讨论的同样目的，投入大量精力以查明、分析和提出切合实际的建议，以在这些关切领域作出改善。

### 七. 专题优先事项

33. 在任期内，独立专家希望侧重下文简要阐述的几个专题优先事项。独立专家强调，他认识到其中一些专题优先事项与其他特别程序任务有关，但在此必须指出，他只打算根据其任务规定，处理这些专题与基于人权的国际团结相结合和相互作用的概念和实践领域。独立专家认为，表达基于人权的国际团结以及各族人民和个人享有这种团结的权利，对于改善、管理、甚至解决我们全球社会目前面临的许多重要人权问题至关重要。但独立专家希望强调，在其整个任期内，根据全球事务的发展情况，其他专题领域也可列入这份清单。



## A. 移民与国际团结

34. 独立专家的专题优先事项之一是国际团结与当前移民挑战(尽管这种挑战由来已久)的交叉。独立专家将分析基于人权的国际团结在解决当今时代与移民有关的一些重要关切和问题方面的作用。为此,独立专家打算处理以下问题,如在最近备受关注的世界各地大规模移民事件中,对移民者表现出比通常更多团结精神的国家的特性、做法、规范指南和动机;对向移民者表示团结的个人和群体(特别是人权活动分子)定罪的做法是否符合国际人权法的问题;以及在移民领域利用和滥用国际团结概念和做法的情况。这方面的一个重要目标将是协助人权理事会和联合国其他机构努力制定一个更好的框架,以应对全球移民挑战——一个能够更公平地兼顾各国感受到的压力与尊重移民者人权的必要性的框架。在这方面,独立专家将密切关注预计在 2018 全年围绕全球移民契约进行的持续讨论和谈判。

## B. 难民与国际团结

35. 与基于人权的国际团结密切相互作用的第二个(相关)重要领域是世界各地难民和寻求庇护者的待遇。难民从原籍国外流继续对许多国家以及整个国际社会构成挑战。这些难民的分布仍然很不均衡,给某些国家造成了更大的负担。例如,非洲和中东国家现在收容了世界上超过 56% 的流离失所者,但其中许多国家缺乏足够的资源。<sup>14</sup> 在这种情况下,出于这一原因和其他原因,任何可行和公正的难民保护制度都必须建立在加强基于人权的国际团结的基础上。

36. 独立专家将分析基于人权的国际团结在处理许多国家和国际社会目前面临的与难民有关的一些重要问题方面的作用。因此,他打算处理和报告以下问题:(a) 难民领域某些类型的国家伙伴关系中缺少基于人权的团结;(b) 显著加大其他国家和行为方向收容大量难民的国家表现出的基于人权的团结的方法和手段;(c) 对向难民和寻求庇护者表示团结的个人和团体(特别是人权活动者)定罪的做法是否符合国际人权法的问题;(d) 现有的责任分担框架和做法中基于人权的团结不足;(e) 较受欢迎的目的地国向难民大幅增发签证的可能性;(f) 与签署难民重新接纳协定相关联的有条件援助现象;(g) 难民权利领域使用和滥用国际团结概念和做法的情况。

## C. 气候变化与国际团结

37. 独立专家认为,气候变化带来的挑战及其对人类和环境的不利影响是各国和整个国际社会极为关切的问题。这实质上是一个全球问题,其有效解决显然需要国际和地方行为方采取集体行动。1972 年在斯德哥尔摩宣布的《联合国人类环境会议宣言》承认“需要有共同的展望,共同的原则,以激发和指引全世界的人民”。<sup>15</sup> 此外,1992 年的《关于环境与发展的里约宣言》强调了国家间合作与可持续发展之间的联系;关于气候变化的国际法坚定地载入了“共同但有区别的

<sup>14</sup> 联合国难民事务高级专员公署,“数字一览”,可查阅 [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html)。

<sup>15</sup> 见 A/CONF.48/14/Rev.1,《宣言》序言部分。

责任”原则——即每个国家因造成环境退化的程度不同而负有不同责任，但所有国家都有必要采取行动消除这些危害。<sup>16</sup> 这些多边文书呼吁“本着全球伙伴关系的精神”开展国际合作，以保存和保护地球生态系统。显然，这是一个与基于人权的国际团结密切联系并相互作用的问题。

38. 独立专家将研究、评论和报告属于气候变化与国际团结范围内的一些问题，包括：(a) 新的气候资金框架中的公平性(例如，受气候变化影响最脆弱的国家是否应获得最多资金?)；(b) 气候资金与逐步实现世界上人人享有经济、社会及文化权利之间的联系；(c) 将气候变化领域的共同但有区别的责任作为该领域国际团结的基础。这项工作将与《联合国气候变化框架公约》缔约方会议今后的工作特别相关。它还与执行关于气候变化的《巴黎协定》的更广泛的工作相关。

#### D. 域外人权义务与国际团结

39. 独立专家认为，国家或其他行为方(因各种人权条约的生效及其他人权文书的通过)承担的人权义务在这些国家的边界外是否适用——即某一国家是否因此有义务在其边界外遵守这些义务，这个问题对于在全世界尽可能充分地实现人权的工作来说具有重大意义。

40. 治外法权问题与基于人权的国际团结相互交叉和相互作用的方式是同样重要的问题，至少从本任务的角度来看是如此。例如，确保各族人民和个人有权享有基于人权的国际团结的工作是否要求各国——至少在某些时候——在域外保护、尊重、履行和以其他方式落实其国际人权义务？对这个问题的肯定或否定答案是否会产生问题，会产生何种问题？域外人权义务的限制是什么，特别是在国家主权和国家脆弱性的背景下？如果认为人权义务不具域外层面，基于人权的国际团结是否可能实现？独立专家打算在专门阐述这一问题的专题报告中研究和讨论这类问题。

#### E. 民间社会与国际团结

41. 民间社会作为国家和国际体系内社会政治变革和经济变革的推动因素所发挥的重要作用现在已经得到了广泛承认。<sup>17</sup> 这些行为方帮助形成舆论，推动政策，使某些因素和治理形式成为合法或非法，并推动社会改革。他们还倾向于相互表示团结，并向其所在国家境内和境外的个人、群体和社区表示团结。

42. 在此背景下，独立专家认为，必须研究、评论和报告支持民间社会团体表达基于人权的国际团结的规范框架和概念机制；民间社会团体表达基于人权的国际团结的方式；以及实现手段。独立专家还将分析这些团体在试图表达这种团结时所面临的具体困难，以及在其他行为方对这类团结表达的反应方面可能查明的最佳做法。此外，他将利用世界各地的民粹主义运动以及妇女和其他少数群体权利

<sup>16</sup> 见 A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I)，原则 7。

<sup>17</sup> 特别见和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员的一些报告，如 A/HRC/35/28 (第 2 段)和 A/HRC/32/36；文化权利领域特别报告员的报告 A/HRC/34/56 (第 21 和第 36 段)。

方面出现的倒退现象的例子来探讨动员跨边界团结可能会与实现人权背道而驰的情况。

## F. 全球公民意识与国际团结

43. 在目前国际社会政治生活和经济生活全球化背景下，一些作者(也许过于乐观地)表示，我们现在生活在“全球社区”中。<sup>18</sup> 无论这一说法的准确性如何，很明显，我们的地球现在比过去任何时候都更加相互联系和融合。那么，这种不可否认的更大程度的全球社会融合对目前占主导地位的公民意识概念有何影响？如果全球公民意识这种想法不能有效代表我们当前的现实，那么它是否是一个适合的中短期理想？它与宣言草案所述的基于人权的国际团结以及各族人民和个人的国际团结权有何关系？我们是否必须塑造和创造某种形式的全球公民意识才能完成这些重要任务，还是这些任务是我们已经享有的某种全球公民意识(无论多么有限和不平衡)的必然后果？独立专家打算在任期内探讨和报告这些问题。

## G. 南南合作是国际团结的一种表现形式

44. 独立专家回顾说，除了参与其他形式的多边合作之外，全球南方各国至少自1955年万隆会议开始，<sup>19</sup> 长期寻求新的创新方法来解决其特有的社会、经济和环境问题。这给全球秩序带来了一些重要变化。

45. 联合国南南合作办公室指出，南南合作的主要特点是“由发展中国家自己发起、组织和管理”。<sup>20</sup> 然而，正如人权理事会咨询委员会谈及联合国南南合作办公室的工作所指出的那样：“非国家行为方积极参与”。<sup>21</sup>

46. 此外，咨询委员会认为：“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并提高其质量’。这种合作形式的一个主要好处是‘利用现有的经验和能力，在发展中国家发展新能力’。第二个好处是，现在已普遍承认，当‘捐助方’是一个情况类似的国家时，接受国往往会少一些怨恨，更欣然接受。另一个好处是，执行这种合作的费用往往比其他形式的国际合作要低得多。”<sup>22</sup> 因此，独立专家认为，南南合作与基于人权的国际团结之间的相互联系应当是显而易见的。

47. 因此，独立专家打算研究以下各类问题并提出报告，其中一些问题人权理事会咨询委员会已预先提出：加强南南合作对人权有何有利和不利影响？如何本着基于人权的团结精神，将某些南方国家已有的经验和能力用于其他在相关方面条

<sup>18</sup> 全球治理委员会，《我们的全球社区：全球治理委员会的报告》(牛津，牛津大学出版社，1995年)。

<sup>19</sup> See Luis Eslava, Michael Fakhri and Vasuki Nesiah, eds., *Bandung, Global History and International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

<sup>20</sup> 见 [http://unosscl.undp.org/sscexpo/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.htm](http://unosscl.undp.org/sscexpo/content/ssc/about/what_is_ssc.htm)。

<sup>21</sup> 见关于增强国际合作的初步研究，可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Session12/Pages/Index.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Session12/Pages/Index.aspx)。

<sup>22</sup> 同上。

件不佳的发展中国家，从而以较低成本和更有效的方式为后者发展新的人权资源能力并产生其他积极成果？<sup>23</sup> 在这方面，三方合作将发挥何种作用(如果有的话)？<sup>24</sup> 如何利用非国家行为方，特别是民间社会组织的专门知识和合法性，来加强这种合作形式对人权的有利影响或消除不利的人权影响？独立专家还计划参加将于 2019 年 3 月举行的第二次联合国南南合作高级别会议。

## H. 技术和创新与国际团结

48. 技术的广泛影响使人们不得不考虑在获取和使用技术及创新和技术诀窍方面的国际团结如何能够更充分地促进普遍实现人权。独立专家注意到，北方与南方、城市与农村、富人与穷人以及青年与老年人在获取数字技术方面的差距日益扩大。同样，技术的迅速发展已开始影响到不同就业类别。在未来几十年里，自动化和机器人的使用可能会改变不同就业类别的分布，并导致几类职业的流失，这些职业通常由低收入的劳动力从事，在许多国家，这些劳动力的成员主要来自移民社区和少数群体社区，其中妇女所占比例往往很高。

49. 独立专家打算研究与这些关系有关的问题并提出报告。他将特别考虑技术转让(缺少技术转让)和数字空间领域的基于人权的国际团结与合作的未来，突出可能受到自动化影响的不同就业类别，并将这些类别与劳动力统计数据联系起来，说明技术、创新与数字鸿沟的变化之间的相互联系。

## I. 城市和地方政府是国际团结的推动者

50. 城市及其他地方机构和地方政府可发挥重要作用，促进和落实人权，构想和实践基于人权的国际团结。

51. 独立专家回顾指出，城市和地方机构往往更接近其选民，有时比国家层面的对应机构在政治上更加进步和多样化。大型城市和人口密集地带往往如此。此外，地方机构和地方政府往往承担提供教育、住房和保健等对实现经济和社会权利至关重要的服务。

52. 独立专家清楚地意识到，世界各地许多城市和地方机构越来越多地向来自或位于世界其他地方的个人、团体和社区表达基于人权的团结。例如，许多城市对移民和难民表示团结，包括通过支持与这些群体有关的公平政策，支持和发起抗议，甚至违抗或削弱其地区政府或国家政府发起的一些反移民和反难民政策、做法和仇外言论。这些“庇护城市”行使权力对抗国家政府，表示团结并保护难民和移民。

53. 独立专家还注意到，虽然一些国家政府退出了某些国际合作方面的多边协定，但一些城市和地方政府反对其国家当局的决定，承诺继续致力于这些协定。同样，一些城市和地方政府已采取重大步骤，通过投资和推广清洁和可再生能源减少碳排放，或以其他方式执行可持续性政策。

<sup>23</sup> 同上，第 16 段。

<sup>24</sup> 同上。

54. 鉴于上述情况，独立专家打算研究城市和地方政府就气候变化、移民和难民流动等重要问题促进和表达基于人权的国际团结的作用，并就此提出报告。在此过程中，他将评估这些地方机构所表达的国际团结如何为推动促进和保护人权提供新机会。

## J. 民粹主义对国际团结原则的威胁

55. 独立专家回顾指出，其他几位特别程序任务负责人在过去的报告中关切地注意到世界上一些国家和地区当前的民粹主义趋势。<sup>25</sup> 虽然民粹主义运动的兴起是一种复杂现象，但研究表明，造成更多接受极端主义意识形态环境的助长因素包括对全球金融和经济危机的广泛关切、国家内部和国家之间扩大的经济差距、对全球化经济制度的批评、恐怖主义的蔓延、移民流动不断增加的印象以及种族主义思想的传播。

56. 民粹主义的兴起对弱势个人和群体(特别是移民、难民和寻求庇护者、非洲人后裔、族裔和宗教少数群体以及妇女和女童)构成了重大挑战。这些群体往往成为民族主义、仇外心理、厌女心理、仇视同性恋和种族主义言论的目标，将矛头指向他们的人将自己所经历的经济困难归咎于他们。民粹主义政党往往试图利用选民对移民可能造成的财政负担的恐惧赢得支持和吸引选民，他们往往受益于一些通常错误的观念，如外国人犯罪比例很高，抢走了国民的资源和工作，对民族特性构成威胁，或其宗教习俗与现代社会格格不入。同样，民粹主义意识形态影响力在一定程度上因这些反移民运动和其他此类运动和团体的活动而扩大，妨碍人们享有基于人权的国际团结。其原因在于，随着时间的推移，民粹主义的活动及其发挥的影响往往使社会的民族主义更加严重，并使其与国际合作、发展援助和国际人权法的原则相隔绝。

57. 独立专家打算探讨民粹主义带来的危险和挑战及其对享有基于人权的国际团结权产生的影响。他将分析这些运动兴起和得势的原因，强调国家、国家机构和政治领导人、工会、媒体、宗教组织及民间社会有责任抵制这一令人担忧的趋势，并举例说明为抵制这一现象以增强享有基于人权的国际团结权而采取的良好做法和措施。这些良好做法和措施可为会员国提供指导。

## K. 税收与国际团结

58. 独立专家清楚地认识到，不当避税、逃税和避税地往往从根本上违背了国际团结原则。因此，它们往往也会不当妨碍各族人民和个人享有基于人权的国际团结权。这些偷税漏税做法往往使各国无法获得履行其人权义务、减轻贫困、重新分配财富、改善司法、确保问责(特别是对侵犯人权行为受害者负责)、建设基础设施、创造就业以及提供社会福利、优质保健服务和教育所需的收入。

<sup>25</sup> 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员关于打击美化纳粹主义、新纳粹主义及其他助长当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的做法的几份报告；最近的报告为 A/HRC/35/42 和 A/72/291。另见 A/HRC/34/57/Add.1 和 A/HRC/35/29。

59. 一些任务负责人<sup>26</sup> 以及人权理事会咨询委员会<sup>27</sup> 概述了国内和跨国公司偷税漏税行为的不利影响，以及这些活动对享有所有人权的直接和间接的重大社会经济影响。这些任务负责人和咨询委员会还主张就公司社会责任问题制定一项有约束力的法律文书，规定国内和跨国公司(甚至是富人)有义务在其收入和利润产生的地方纳税，并禁止将利润转移到所谓的避税地。

60. 独立专家注意到，在税收领域各国间缺少适当程度的基于人权的国际团结——这种情况使得跨国公司和国内公司得以合法地(或许不正当地)将收入和利润从其产生国转移到所谓的避税地，这些避税地的税率可能低得多，甚至根本不存在。全球税收政策的确定过程也明显缺乏基于人权的国际团结，这些政策由某些国家主导，其他国家则被排除在外。独立专家关切地注意到关于避税地管辖权的保密问题，鼓励各国政府认识到有必要制定一项全球或国际税务文书，以停止使用这类管辖权。

61. 关于税收与国际团结的专题报告将研究和评论：(a) 公平和公正的税收对促进人权的必要性；(b) 通过取消避税地和其他这类安排改革财政和预算政策；(c) 堵住国际税收漏洞；(d) 解除避税地保密；(e) 有效的税收制度如何有助于执行国际团结原则；(f) 加强国际合作与发展；(g) 促进发展中国家和其他国家的全面经济进步；(h) 履行各国的国际人权义务。

## L. 国际团结与经济安全

62. 独立专家指出，在全球化的同时，全球北方和南方国家之间的差距不断扩大，贫困和不平等(包括性别不平等、失业、社会侵蚀和环境风险)现象普遍存在。持续发展的贸易和资本自由化(尽管移民流动没有实现自由化)有助于加强个人与国家之间的相互联系和相互依存，这给通过国际合作利用国际团结促进公平、包容和基于权利的国际贸易和投资制度带来了挑战和机遇。

63. 上一任独立专家感兴趣地讨论了“社会保护最低标准倡议”，该倡议主张进行一系列基本的社会转移支付，包括现金支付和实物支付，以便为全体人民提供最低收入和生活保障；并普及基本程度的货物和社会服务供应，如卫生、水和清洁设施、教育、粮食、住房以及拯救生命财产的信息等。<sup>28</sup>

64. 此外，独立专家一直在观察几个国家就落实有保障或无条件的基本收入问题正在进行的辩论，这些国家的所有公民(或永久居民)，不论其就业或收入状况如何，都将无条件获得定期的足以生活的资金。

65. 在这方面，独立专家同意赤贫与人权问题特别报告员的观点，该报告员在最近一份具有开拓性的报告<sup>29</sup> 中主张，在经济和社会结构迅速变化的环境中提倡基本收入办法是可取的，这种环境正在造成日益增长的经济不安全感，影响到许多社会中的大量人群。这种经济不安全和日益不平等的财富分配是对享有所有人

<sup>26</sup> 特别见 A/71/286、A/HRC/28/60 和 A/HRC/26/28。

<sup>27</sup> 见 A/HRC/36/52 和 A/HRC/33/54。

<sup>28</sup> 见 A/HRC/29/35。

<sup>29</sup> 见 A/HRC/35/26。

权，特别是经济和社会权利的威胁。它还对享有基于人权的国际团结权构成重大威胁。

66. 独立专家将探讨“社会保护最低标准倡议”等国际措施和想法如何影响国内政策从而加强国内和跨国团结。他还希望进一步分析几项国家层面的具有示范意义的团结举措，并将这些举措与宣言草案所载的国际团结原则联系起来。这些良好做法实例可在展示国际团结方面发挥作用，并可作为发展合作的模型。它们可以通过向受益人提供获得基本社会和经济权利的机会来做到这一点。

## 八. 结论

67. 在一个相互依存大大加强的世界中，共同的问题和挑战需要共同的解决办法，各国之间的合作必须以基于人权的国际团结为基础。独立专家认为，这种国际团结必须被整体地视为一个双向道路，而不仅仅是从全球北方流向全球南方的价值。在这方面，值得注意的是，如果没有双向的基于人权的国际团结，生活在全球北方或全球南方的任何人都无法逃脱气候变化的严重不利影响。

68. 独立专家还想重申，基于人权的国际团结对于更充分地普遍实现所有人权，包括“可持续发展目标”所体现的人权至关重要。

69. 此外，独立专家打算在其任期内的各项活动中继续宣传国际团结权宣言草案。

70. 独立专家在履行任务时将继续征求各国、联合国机构、其他相关国际机构、非政府组织和其他利益攸关方的意见和书面材料。这些利益攸关方的合作对于成功处理上文讨论的拟议专题问题以及任务其他方面的问题至关重要。

71. 独立专家期待着与各国、民间社会和所有其他相关利益攸关方建立富有成效的工作关系。