



Distr.: General
30 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

文化权利领域特别报告员的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递文化权利领域特别报告员卡里玛·贝农依照人权理事会第 37/12 号决议提交的报告。

* A/74/150。



文化权利领域特别报告员的报告

摘要

报告阐述了公共空间对于行使文化权利的重要性以及必须解决的挑战，以便人人都能进入和享受空间。报告审查了现有框架，并提出了一种更全面的、基于人权的决策方法。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 文化权利语境中的公共空间	5
三. 国际法律框架	8
四. 公共空间决策的关键问题：文化权利清单	10
A. 人人使用公共空间	11
B. 保障公共空间安全	15
C. 公共空间中的文化习俗、活动和艺术表达	16
D. 公共空间中的纪念物、广告、建筑和语言使用	17
E. 自然空间	18
F. 网络空间	18
五. 公共空间私有化及其对文化权利的影响	18
六. 结论和建议	21

一. 引言

1. 在本报告中，特别报告员重点阐述了公共空间在享受人权，特别是文化权利方面发挥的关键作用。她还强调了尊重文化权利在哪些方面有助于创造充满活力、有意义和无障碍的公共空间。她强调，国际文件中所载的许多人权保障，特别是与文化权利有关的人权保障，必须理解为要求所有人不受歧视地享有足够的公共空间。因此，她敦促将公共空间问题视为人权问题，并敦促在这些领域的决策中采用以文化权利为中心的基于人权的办法。

2. 自 2009 年规定了关于文化权利的任务授权以来，任务负责人制定了文化权利的工作定义。除其他外，文化权利保护：(a)人类创造力的多样性和行使它的条件；(b)身份的自由选择、表达和发展，其中包括选择不加入特定集体的权利，以及退出集体的权利，并在平等的基础上参与确定集体的过程；(c)个人和团体参与或不参与其选择的文化生活的权利；和(d)互动和交流的权利，不论所属团体或国界；(e)享受和获得艺术、知识和个人以及他人文化遗产的权利；和(f)参与确定和贯彻对行使文化权利产生影响的政策和决定的权利（见 [A/HRC/37/55](#)，第 15 段；和 [E/C.12/GC/21](#)，第 15(c)段）。两位任务负责人都经常强调，授权的目的是保护文化本身，而是保护让人人不受歧视地以不断发展的方式获得、参与和促进文化生活的条件。¹此外，他们还明确表示，文化权利是普遍人权框架的一部分，不能成为歧视或侵犯其他国际保障人权的理由。

3. 所有人都能平等和有尊严地共同享有的充足和无障碍的公共空间是实现包括文化权利在内的普遍人权的必要条件，其中许多权利要求有可能在公共空间中自由表达和互动。²尤其是，如果没有这样的空间和同等使用权，那么人们就无法享有不受歧视地参加文化生活的权利、艺术表达和创作自由，以及许多其他权利，包括表达、集会、结社和宗教或信仰自由的权利、发展权、教育权和适当住房权，以及残疾人和妇女等特定群体的权利。

4. 各种利益攸关方都提出了与公共空间有关的问题，他们主要在自己的领域内或从特定群体的视角处理这些问题。特别报告员指出，这些办法往往不够全面，也并非基于人权的。因此，本报告的目的是试图综合该领域的某些工作，从人权的角度进行概述，提供一份关键问题目录，包括人人都能进入公共空间、整个文化生态系统的行为体在进入这些空间时所面临的挑战、他们为享有这些空间所采取的战略，以及这对文化权利的影响。报告坚持，国家在确保公共空间成为或继续成为审议、文化交流、享有普遍人权、社会凝聚力、共同生活、相互理解和多样性的领域方面承担责任，同时其他行为体在其中发挥作用。

¹ 见 [A/HRC/14/36](#)，第 9 段；[A/67/287](#)，第 7 段；[A/HRC/31/59](#) 和 [A/HRC/31/59/Corr.1](#)，第 9 段；和 [A/HRC/40/53](#)，第 15 段。

² 关于公共空间的社会角色，见 Eric Klinenberg, *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life* (Random House, 2018)。

5. 为了撰写本报告，特别报告员广泛分发了一份调查问卷。特别报告员收到了70多份答卷，可在其网站上查阅这些答卷。此外，特别报告员很高兴能咨询来自世界各地的很多专家。她向本报告的所有贡献者表示感谢。

二. 文化权利语境中的公共空间

6. 联合国各机构、民间团体行为体³和学者⁴对公共空间提出了若干定义。大多数定义要求公共空间是开放的，所有人都可以不受歧视地进入。联合国教科文组织(教科文组织)强调，公共空间可指公园和广场等聚集场所；街道和人行道等连接空间；和虚拟空间。⁵对于和平集会自由权和结社自由权特别报告员来说，公共空间是“可以自由地进行讨论和辩论，从而就如何有益于社会的问题达成共识的公共领域”（见 [A/HRC/35/28](#)，第10段）。联合国人类住区规划署（人居署）列出了公共空间为促进实现实质性平等、多样性和尊严而应具备的若干特点，包括可获得性、无障碍性、可负担性、灵活性和高质量，并补充称，公共空间作为一种共同利益，意味着一种“公共服务精神，除了有助于提高城市生活的整体质量之外，没有任何其他目的”。⁶有些定义认为，虽然公共空间的使用应该得到保障，但以有利于集体的方式促进公共空间也很重要。⁷

7. 从调查问卷中收到的答复可以看出，世界各地在国家一级使用的公共空间的确切定义即趋同也有分歧，术语也各不相同。⁸共同之处包括公共空间作为行使人权的场所的性质、非歧视和无障碍性被纳入这类空间的通用设计的重要性，以及把这种场所理解为社会正义空间。⁹另外还存在一些变化，例如乡村地区私人空间和公共空间之间的界限模糊，以及有些地区存在共享空间的概念。¹⁰

8. 在纵览了一系列定义之后，特别报告员将把公共空间视为人人都可以不受歧视地进入的公有场所，在其中，人们可以参与到建设基于人权、平等和尊严的共同社会的工程中来，他们可以找寻发展共同生活的方法，在培养和表达自我的同时，建立共同之处和分享共同人性。公共空间包括文化场所，以及开放的、自然的、虚拟的城乡空间、公共设施和街道。这类空间本质上具有多样性，由许多人以集体和独特的方式共享。这种毫无歧视的空间的存在及以尊重人权的方式对此

³ 例如，见国际图书馆协会联合会的定义和《公共空间宪章》（2013年）第6段中的定义。

⁴ 例如，Perla Korosec-Serfaty, “La sociabilité publique et ses territoires: places et espaces publics urbains”, *Architecture & Comportement*, Vol. 4, No. 2 (1988), pp. 111–132。

⁵ 见 www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/urban-development/migrants-inclusion-in-cities/good-practices/inclusion-through-access-to-public-space。

⁶ 联合国人类住区规划署(人居署),《全球公共空间工具包:从全球原则到地方政策和实践》(2015年),第24页。

⁷ 见 Temba Middelmann 贡献的材料。

⁸ 相关术语包括“公共领域”(阿根廷贡献的材料)和“公民空间”(见 [A/HRC/32/20](#))。

⁹ 例如，见墨西哥、挪威和卡塔尔贡献的材料。

¹⁰ 见马里贡献的材料。

种空间加以管理，是享有文化权利和许多其他普遍人权的必要先决条件。追求社会凝聚力并不意味着公共空间中不会发生争议和辩论。在这些场所，可以发表各种不同的，有时是对立的世界观，在尊重所有人的人权的情况下，可以就争议问题进行辩论。

9. 虽然有所不同，但一些私人所有的空间有时可能会被用作公共空间，我们也会考虑到这种情况。这些可能包括人们用作休闲和聚会空间的商场，以及乡村地区村井周围的空间，这些空间位于私有财产上，但具有公共访问和使用的惯有权利。特别报告员指出，土著人民等群体有时可能需要自己的“公共空间”，并非所有人都能进，或者只有在某些条件下才能进入这些空间。这种空间必须受到尊重，但它们也受到人权标准的制约，例如禁止歧视，包括对妇女的歧视。

公共空间的多样性及相关挑战

10. 特别报告员使用“公共空间”一词的复数形式，强调这些空间以及人们使用这些空间方式的多元性和多样性。下面部分概述了这种多样性。

11. 空间的性质、形式和规模可能会有所不同。如上所述，公共空间不仅包括城市空间，还包括乡村和自然空间（包括广场、公园、墓地、公共交通、森林、山区和海滨）、真实和虚拟空间、文化场所、公共设施（包括公共住房、图书馆和博物馆、公立学校和市政厅）和街道。每种空间都可能产生其本身特有的人权机会和关切。

12. 在当今世界，快速城市化带来了许多与公共空间相关的挑战。缺乏对不同使用者需求的了解，或者缺乏将不同使用者纳入参与过程的承诺和战略规划，可能会阻碍包容性公共空间的设计。公共工程中的腐败和利益攸关方之间的沟通不力进一步构成障碍。¹¹

13. 在乡村地区，人们聚在公共空间进行讨论，互动，行使公民身份之权利，处理环境事项，并在安全条件下获得水和土地等资源，而围绕公共空间的问题仍然至关重要。谁来决定和管理这些空间的问题可能会产生重要的人权后果。在乡村地区，如村庄或流动图书馆，保护文化空间的斗争在许多情况下都很困难，同样应该得到支持。与乡村公共空间有关的问题很少受到关注，值得进一步思考。

14. 虚拟空间添加了一个新维度，对真实空间构成补充，而没有替换真实空间。特别报告员强调，虚拟公共空间的增加并不会降低人们见面和面对面交流的真实空间的重要性。虽然虚拟空间为行使文化权利和建立全球和区域联系提供了重要的新机会，但它们也提出了紧迫的人权问题，并可能鼓励人们优先考虑虚拟空间，而不是实际的相互交流，从而破坏真实空间。此外，越来越多的人在公共空间使用个人电子设备，也影响了人与人之间的交流。

15. 由于人人都可进入公共空间，其实现了许多功能，包括提供资源、为文化习俗提供场所，以及允许与这些空间建立关系。根据日期和时间的不同，人们使用

¹¹ 见 Janett Jimenez Santos 贡献的材料。

公共空间的方式也有所不同。¹²根据个人的年龄、性别和文化背景，他们会，出于许多不同的原因，以单独或成群的方式聚集在公共空间。例如，他们从家里到其他地方、休息和休闲、与环境互动、做运动、参加文化、传统和宗教活动、与家人呆在一起或社交，或集会要求他们的权利。

16. 重要的是，我们要考虑无障碍性的条件，包括金融无障碍性，以便最大限度地实现空间参与和平等。虽然大多数公共空间是而且应该是免费的，但博物馆和图书馆等有些空间，可能需要收取门票或使用费，这是为某些项目提供资金所必需的。即使是合理的，这些费用也会限制处于边缘地位的人口进入公共空间，因此应该慎重考虑。收费不得带有歧视性，也不得有意将某些群体排除在外。在无法避免收费的情况下，应制定政策，尽量减少可能的排斥情况，例如在特定日期或公共假日提供免费进入，并为失业人员、青年、学生和老年人提供免费或低费进入。

17. 公共空间的多重维度反映了相互依存和不可分割的人权框架。公民或市民维度是指允许民间社会和个人自由行使其公民身份之权并自由影响其周围的文化、政治和社会结构的一系列条件。¹³它与政治维度有关，后者强调表达意见、公开辩论和民主交流。公园、广场和街道一直是许多具有里程碑意义的示威（以及随之而来的镇压）场所，这突显了公共空间有可能被用作强大的政治工具。公共空间还有重要的社会维度，因为它们是共享的、受监督的、为共同或集体使用而建造的空间，是人们进行社交和了解他人的场所。¹⁴经济维度则涉及诸如获得包括土地、粮食和水在内的资源以及在公共空间进行经济活动等问题。

18. 从文化权利的角度，或者说文化维度来看，公共空间是对与他人接触需求的回应，传达了重要的社会和文化意义。¹⁵公共空间促进了文化表现形式和社会参与的多样性。这包括前往教育场所和历史遗迹；欣赏象征性和建筑景观；出席、观察或者参与艺术、表演和文化活动；以及与他人的交流。参与文化生活权和艺术表达自由权都意味着一种公共、共享维度的可能性。有必要保护现有的公共空间，同时创造新的空间，让人们学习、发展其创造力、体验他人的人性，并促进公民参与。¹⁶

¹² 例如，见 the spontaneous and organized uses of Zizhuyuan Park, Beijing, in Linnea Hagenbjörk, “An analyse of Chinese urban public space” (2011)。

¹³ 见全球公民参与联盟对“公民空间”的定义，可查阅：<https://monitor.civicus.org/FAQs>。

¹⁴ 见哥伦比亚贡献的材料。

¹⁵ Luc Gwiazdzinski, “Les nouveaux arts du faire” in Fédération nationale des arts de la rue, Manifeste pour la création artistique dans l’espace public (2017), pp. 47–51.

¹⁶ A/HRC/34/56, 第 25 段。

三. 国际法律框架

19. 《2030 年可持续发展议程》目标 11.7 明确提出“向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间”。必须优先实现这一目标，以确保许多人权的享有。

20. 文化权利¹⁷建立在众多国际条款的基础上，特别是《世界人权宣言》第二十七条和《经济、社会及文化权利国际公约》第十五条，这些条款保障每个人不受歧视地参与文化生活以及艺术和科学自由的权利。《公民权利和政治权利国际公约》第 18、19、21 和 27 条以及保护包括妇女、儿童、残疾人、少数群体、土著人民和移民在内的特定群体的权利的条款中也有这些规定。

21. 虽然必须考虑民族和区域特殊性以及各种不同的历史、文化和宗教背景，但各国，不论政治、经济或文化制度，都有义务增进和保护所有人权和基本自由。¹⁸这样，“任何人都不得以文化多样性为由，侵犯国际法所保障的人权，也不得限制其范围”。¹⁹

22. 人们往往只在公民和政治维度提到表达自由和集会自由，而忽略了同样重要的文化维度。²⁰公共空间中的文化表现形式和集会，和政治表达和集会一样受到人权规定的保护，而且二者也往往重叠（见 [A/HRC/23/34](#) 和 [A/HRC/37/55](#)）。

23. 在某些情况下，特别是在出现侵犯其他人权的有害风俗情况下，可能有必要对文化权利施加限制。根据《经济、社会及文化权利国际公约》第四条，限制必须是为了正当的目的，与这些权利的性质相一致，而且在促进民主社会普遍福祉的过程中是绝对必要的。因此，任何限制都必须是合适的，这意味着在可施加多种限制时，必须采取限制性最小的措施。必须考虑到对与文化权利有本质联系的权利限制作出规定的现有国际人权标准，包括思想、良心和宗教自由、意见和表达自由，以及隐私权、和平集会和结社自由等方面人权标准（见 [E/C.12/GC/21](#)，第 19 段和 [A/HRC/14/36](#)，第 35 至 36 段）。因此，对无障碍享受公共空间权的可能限制必须符合所有这些相关标准，且往往先适用最严格的标准。

24. 对公共空间内权利行使的限制必须根据空间、时间和使用者的具体情况进行调整。例如，城市公园有特定的开放时间，考虑到对邻近居民的潜在滋扰和环境保护。施加限制可能是为了保护与某个地方、土地或场所有更密切关系的特定群体的权利。²¹例如，游客可能被限制进入某特定场所，来保障当地人口的出入，或者国家公园可能每年向公众关闭几次，以便土著人民庆祝他们与此地的特殊关

¹⁷ 定义见 [A/HRC/14/36](#)，第 9 段；[A/67/287](#)，第 7 段；和 [A/HRC/31/59](#) 和 [A/HRC/31/59/Corr.1](#)，第 7 段。

¹⁸ 《维也纳宣言和行动纲领》，第 5 段。

¹⁹ 联合国教科文组织（UNESCO）《世界文化多样性宣言》，第 4 条。

²⁰ Mylène Bidault, *La protection internationale des droits culturels* (Brussels, Bruylant, 2009), pp. 23–24.

²¹ 例如，关于文化遗产内容见 [A/HRC/17/38](#)，第 62 至 63 段。

系。任何这种特性都需要在具体情况下仔细评估，同时考虑到所有相关人员的权利。

25. 根据《经济、社会及文化权利国际公约》第 5(1)条，人人参与文化生活的权利不得解释为隐示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏《公约》所承认的任何权利或自由或对它们加以较《公约》所规定的范围更广的限制的活动或行为。

26. 许多联合国人权机制的工作中都直接或间接提到了公共空间。历任文化权利领域特别报告员都在专题报告、²²国家报告和信函中讨论了这些问题。²³有关信函中提出了在冲突背景下或以翻修为由，破坏公共空间的案例。²⁴

27. 在关于人人有权参与文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)中，经济、社会及文化权利委员会讨论了老年人和残疾人以及生活贫困人口进入提供文化表演或服务的场所，如剧院、博物馆、电影院和图书馆，以及可能的话，进入纪念馆和具有民族文化重要性的场所的无障碍性问题（见 [E/C.12/GC/21](#)，第 16 和 31 段）。该委员会还系统地重申，各国义务保护和促进少数族裔和土著人民语言在公共生活中的使用（例如，见 [E/C.12/POL/CO/6](#)，第 58 段；和 [E/C.12/AGO/CO/4-5](#)，第 55 段）。人权事务委员会讨论了公众集会的限制问题（见 [CCPR/C/SDN/CO/5](#)，第 45 段）、通过暂停社交媒体关闭公共空间（见 [CCPR/C/COD/CO/4](#)，第 39 段）、公共集会的事先授权制度（见 [CCPR/C/MAR/CO/6](#)，第 45 段）、“发生在公共场所的同性恋行为可受到处罚，予以入罪”（见 [CCPR/C/BHR/CO/1](#)，第 23 段）以及公共场所的性骚扰未纳入性骚扰法案问题（见 [CCPR/C/JAM/CO/4](#)，第 23 段）。消除对妇女歧视委员会讨论了在公共空间和公共交通上暴力侵害妇女和女童的普遍现象（见 [CEDAW/C/CRI/CO/7](#) 和 [CEDAW/C/VNM/CO/7-8](#)）。法律和实践中的歧视妇女问题工作组发现，在 100 个国家中，只有 8 个国家颁布了禁止公共场所性骚扰的法律，并指出，父权和歧视性家庭法律或做法可能会限制妇女在公共场所的行动自由（见 [A/HRC/26/39](#)，第 104 段；和 [A/HRC/23/50](#)，第 58 段）。儿童权利委员会讨论了残疾儿童在享受权利方面所面临的障碍问题，例如在进入公共建筑和公共交通方面的障碍。²⁵

²² 例如，见 [A/HRC/25/49](#)、[A/69/286](#)、[A/HRC/23/34](#)、[A/HRC/34/56](#)、[A/72/155](#)、[A/HRC/37/55](#)、[A/67/287](#) 和 [A/71/317](#)。

²³ 见关于前往奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞浦路斯、摩洛哥、俄罗斯联邦、塞尔维亚和科索沃的访问团的报告（其中凡提及科索沃，其含义均应以安全理事会第 1244（1999）号决议的有关规定为准）。

²⁴ 致巴林政府（2014 年 7 月 11 日 BHR9/2014）、新加坡政府（2012 年 5 月 29 日 SGP2/2012）、巴基斯坦政府（2016 年 1 月 12 日 PAK1/2016）、沙特阿拉伯政府（2015 年 10 月 14 日 SAU7/2015 和 2017 年 3 月 27 日 SAU3/2017）、土耳其政府（2016 年 9 月 21 日 TUR5/2016 和 2018 年 11 月 23 日 TUR13/2018）和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府（2017 年 7 月 20 日 GBR3/2017）的信函。

²⁵ 见 [CRC/C/BEL/CO/5-6](#)，第 40 段；[CRC/C/LAO/CO/3-6](#)，第 39 段；[CRC/C/SLB/CO/2-3](#)，第 34 段；[CRC/C/ECU/CO/5-6](#)，第 24 段；和 [CRC/C/VCT/CO/2-3](#)，第 43 和 56 段。

28. 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条，各国承诺禁止和消除一切形式的种族歧视，并保证人人有权享有“进入或利用任何供公众使用的地方或服务的权利”。然而，委员会表示关切的是，有些公共场所和通用设施将非公民或不同种族或国籍的群体排除在外（见 CERD/C/JPN/CO/7-9），寻求庇护者在有些城市公共空间的行动自由受到限制（见 CERD/C/CHE/CO/7），以及某些群体，尤其是乡村地区群体，在进入礼拜场所、住房、教育、水源、市场等公共场所时，遭遇了事实上的隔离（见 CERD/C/IND/CO/1）。

29. 和平集会自由权和结社自由权特别报告员认为，只有为包括民间社会和人权维护者在内的广大公众创造了有利和安全的环境，且公众参与的空间没有受到过度或不合理限制时，人们才有可能充分和自由地行使和平集会自由的权利。对违法行为的过度和不均衡惩罚以及对公共空间使用的不合理限制会对和平集会自由产生负面影响。

30. 许多联合国机构和联合国人权事务高级专员办事处也就公共空间问题开展了工作。联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）倡导，在其“安全城市”倡议的背景下打造安全的公共空间，从而改善妇女的安全。²⁶联合国教科文组织通过无障碍公共空间促进移民的社会融合，²⁷并主张：“作为促进社会包容的所有公民的文化遗产，充满活力的公共空间应该向所有人开放。”²⁸在这些例子中，公共空间被视为实现人权议程核心方面的必要条件。

31. 鉴于许多公共空间属于地方政府的管辖范围，地方政府也推动了与公共空间治理有关的标准的制定工作。2004 年通过的《21 世纪文化议程》等宣言和文件，以及 2015 年批准的《21 世纪文化：行动》等工具包，都是由世界城市和地方政府联合组织制定的，它们作为城市政策的基础促进了文化权利。《21 世纪文化：行动》包含关于文化、城市规划和公共空间的所有章节，促进了在所有城市规划进程中使用文化影响评估。

四. 公共空间决策的关键问题：文化权利清单

32. 为人人享有文化权利创造和维持足够的公共空间，需要在国家和地方各级制定周到的、全面的基于人权的公共政策，这些政策须符合国际标准并得到全面落实。为将全球原则转化为地方实践，联合国人居署开发了《全球公共空间工具包》，该工具包确定了创造、管理和享受公共空间必须解决的几个制约因素。²⁹有些限制与文化权利相关密切，例如城市社交的日益商品化、公共空间的投资减少以及空间不安全。

²⁶ 联合国妇女署，《安全城市和安全公共空间：全球成果报告》（2017 年）。

²⁷ 联合国教科文组织和人居署，《移民融入城市：创新的城市政策和实践》，2010 年。

²⁸ 联合国教科文组织，《文化：城市未来——关于文化促进可持续城市发展的全球报告》（巴黎，2016 年），第 7 章。

²⁹ 联合国人居署，《全球公共空间工具包》，附件 1。

33. 公共空间传达信息和意义，可能反映特定世界观或旨在实现特定功能，这些可能都会通过使用而随着时间的推移而变化。法律框架和社会规范塑造了这些空间中所接受的行动和互动范围。应定期重新评估这些公共空间对人权、文化权利和文化多样性的影响。

34. 从文化权利的角度来看，当特定说法或世界观——无论是商业的、宗教的、政治的、民族的还是只反映多数群体观点的——占据较强的主导地位，使多样性消失不见时，可能就会出现问题。无论是否有意，其结果都是公共空间可能不会被视作接纳所有人的共享空间。当有资源填补这些空间的人发出反人权的信息时，这种情况就变得极其严峻。有关公共空间的政策应明确优先考虑促进人权和包容的信息，并找到应对和挑战不利于推进权利的或排斥性议程的方法。

A. 人人使用公共空间

35. 确保公共空间是所有人的空间对于文化权利至关重要。包容性公共空间的障碍一般包括排斥性政策、社会规范或做法；公众对现有公共空间的位置和使用缺乏认识；以及威胁、暴力和骚扰。

36. 当局应：(a)使公共空间和人人享有公共空间的权利更加广为人知；(b)采取措施使这些空间更加友好；和(c)为在公共空间中的社会互动提供更多机会。例如，《马德里社会和文化共存计划》³⁰旨在将移民和新来者引入城市公共空间，促进不同居民之间的积极互动，并围绕公共空间的使用发展一种共享文化。

37. 虽然目标应该涵盖社会各行各业，但有些群体在进入公共空间时面临特别的障碍，这需要给予更多的关注。由于本报告的篇幅限制，这里不能涵盖所有相关群体。移民和老年人等其他群体情况也同样需要有针对性的关注。

妇女

38. 妇女充分参与公共空间使她们能够享有平等的文化权利，并明显地体现了平等的公民身份。性别平等是“安全、包容和无障碍公共空间的推动因素，也从中受益”。³¹综上所述，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 3、7 和 13 条保障公共和文化生活中的平等，强调妇女享有进入和享受公共空间的平等权利。在其公共空间政策中，公共当局必须全面履行《2030 年可持续发展议程》中对性别平等（目标 5）的承诺，包括公共生活中的充分平等（具体目标 5.5），而且必须“特别关注”妇女在提供适当个人卫生和环境卫生（具体目标 6.2）和安全、无障碍交通系统（具体目标 11.2）方面的需求。

³⁰ 可查阅：

www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Inmigracion/EspInformativos/MadridConvive/Present/Ficaheros/ResumINGLES%20PLAN%20Madrid-WEB-1.pdf。

³¹ 《会议：联合国住房和可持续城市发展大会》（人居三大会），（人居三大会秘书处），第 92 页；可查阅 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-the-conference.pdf>。

39. 在实践中，由于威胁、骚扰和暴力，³²以及社会建构的性别规范，占公众人数一半的妇女在进入公共领域和平等参与公共生活方面往往面临相当大的障碍。³³一位女性曾这样说：“当我们访问公共空间时，我们进入的是男性的空间。”根据一位社会地理学家的说法，通常“男性控制着公共空间”。³⁴这可能体现在对女性独自外出或晚上外出的限制，以及对“端庄”服装的强制要求上。公共当局必须有效应对基于性别的威胁、暴力和排斥。

40. 有些事实上的和法律上的规范将妇女完全排除在某些公共场所之外，如体育场、混合音乐会、咖啡馆、礼拜场所或遗产景区，它们不符合国际人权准则，必须予以废除。倡导工作非常重要，也值得我们支持，比如伊朗伊斯兰共和国的“开放体育场”运动，³⁵或争取女性与男性共同参加体育活动的权利的努力、为女性在许多地方“拿回夜行权”的努力，或记录公共场所的骚扰行为的努力，如埃及“骚扰地图”。文化、传统和文化权利不是排除妇女享有平等和有尊严地进入和享受公共空间的权力的可接受理由。特别报告员对印度最高法院最近在妇女争取进入寺庙的运动促动下作出的判决表示赞赏，该判决承认将妇女排除在寺庙之外侵犯了妇女享有平等、自由和宗教自由的基本权利。³⁶

41. 此外，公共空间的特定特征可能有助于，也可能限制妇女享有文化权利。对性别问题具有敏感认识的专家参与公共管理可以打造更具包容性的环境，因为他们可以解构有意识和无意识的性别偏见。³⁷例如，当局可以通过改造公交和有轨电车站台，提供安全的换乘和候车区，来改善市政交通，也可以培训工作人员对骚扰事件采取干预措施。精心设计的公共空间还可以改善公共街道的安全，增加妇女的行动自由，或确保在包括学校在内的公共场所有安全、充足的公共卫生间，可以获得全面的经期卫生服务。³⁸在参与妇女署“安全城市和安全公共空间”倡

³² 联合国妇女署，《安全城市和安全公共空间：全球成果报告》；和 [CCPR/C/JAM/CO/4](#)。

³³ 见 [A/67/287](#)，第 47 段；另见 International Action Network for Gender Equity and Law, “Women, cultural rights and public spaces; analysis and recommendations to advance women’s human rights” (2019); Mali 贡献的材料；和 <http://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2018/01/11/577154367/apps-let-women-say-metoo-about-street-harassment?t=1563710749649>。

³⁴ Milota Sidorova, “Woman’s Rights to the City. Amman in Context”, interview by Women Public Space Prague (24 February 2017).

³⁵ 见 @OpenStadiums 的推特账户。

³⁶ Indian Young Lawyers Association vs The State of Kerala, writ petition (civil) No. 373 of 2006, Supreme Court of India, judgment of 28 September 2018.

³⁷ 家庭卫生间和哺乳空间可以使公共空间对育儿妇女更友好。见欧洲联盟城市发展网络方案的性别平等城市倡议。

³⁸ “Women’s menstrual health should no longer be a taboo, say United Nations human rights experts”, 8 March 2019. 可查阅：
www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24256&LangID=E。

议的 27 个城市中，它们与地方当局开展了积极合作，对新的城市规划项目采用基于性别的办法。³⁹

42. 应该承认妇女在公共空间中发挥的作用，并鼓励其对公共空间作出贡献。⁴⁰ 例如，在坦桑尼亚联合共和国，女性商人联合起来成立了协会和工会，使市场对女性商人更加安全。⁴¹ 在乡村地区，妇女可以利用进入农田的机会来促进文化权利，例如危地马拉努力通过玛雅-阿奇食品系统⁴²发展保健和营养项目，保持文化特性。通过参与政策制定、公共艺术、规划设计或活动策划，妇女能感觉到她们实际上也“拥有”公共空间，并主张自己有权进入和使用这些空间。

残疾人

43. 无障碍性是享受人权的前提条件，也是经济、社会、文化和政治赋权、参与和包容的手段。对于残疾人来说，从道路和住房到公共建筑和空间等环境缺乏无障碍性，直接影响到其独立生活和充分参与包括文化生活在内的各方面生活的能力。

44. 最近的证据表明，残疾人普遍缺乏进入公共空间的机会，⁴³即使有些国家将合理调整基础设施以满足残疾人需要纳入立法，情况也是如此。⁴⁴应从公共空间设计的初始阶段，以及在建设和重建公共基础设施、其他设施和服务的过程中使用无障碍性或包容性“通用设计”原则，包括为盲人提供的触觉和音频提示。我们已经收录有成功的案例，⁴⁵且研究表明，如果从初始阶段即将之纳入，通用设计几乎不增加或仅增加 1% 的额外成本。⁴⁶各国还有责任保证公共空间不是碎片

³⁹ 参与城市的例子，见联合国妇女署，《安全城市和安全公共空间：全球成果报告》。蒙得维的亚在 2018 年受到了“从性别平等出发的文化政策”评审团的特别表彰（见 www.agenda21culture.net/award/award-editions/3rd-edition-2017-2018）。另见 Women Public Space Prague, a network of women experts in urban planning, www.wpsprague.com/about-the-project。

⁴⁰ 另见 International Action Network for Gender Equity and Law, “Women, cultural rights and public spaces”, p. 15。

⁴¹ 联合国妇女署，《案例研究：坦桑尼亚——使市场对女性商人更安全》，2017 年 3 月 8 日，可查阅 <http://untf.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2017/03/tanzania-making-markets-safer-for-women-traders>。

⁴² 见 Groundswell, Women’s Project Preserves Cultural Heritage of Mayan Food System In Guatemala, 8 June 2018, www.groundswellinternational.org/guatemala/womens-project-preserves-cultural-heritage-of-mayan-food-system-in-guatemala/。另见 A/67/287。

⁴³ 见《无障碍城市发展的良好做法：让城市环境具有包容性和完全可供所有人无障碍享用》（ST/ESA/364）。

⁴⁴ 见 Collectif des experts et entrepreneurs culturels 关于喀麦隆的材料和 Escola de Gente 关于巴西的材料。

⁴⁵ 例如，见乌拉圭拉阿米斯塔德国家公园对儿童游戏的改编，遵循包容性设计。有关信息可查阅 www.montevideo.gub.uy/areas-tematicas/personas-y-ciudadania/personas-con-discapacidad/accesibilidad/parque-de-la-amistad。

⁴⁶ 《城市发展中的无障碍性和残疾包容性》，联合国秘书处为《残疾人权利公约》编写的文件（2015 年），第 2 页。

式的，残疾人可以从一个建筑环境或公共服务区顺利转入另一个建筑环境或公共服务区，不存在物理障碍。⁴⁷

隔离政策

45. 即使在法律规定不歧视的国家，消除一切形式种族歧视委员会也对一些隔离做法表示关切，这些做法阻止包括达利特人（[CERD/C/NPL/CO/17-23](#)）在内的边缘化种姓、非公民和寻求庇护者进入某些公共场所和使用通用设施，如礼拜场所、餐馆和商店，违反了《公约》第 2 条和第 5 条（见 [CERD/C/JPN/CO/7-9](#)，第 15 段；和 [CERD/C/CHE/CO/7-9](#)，第 17 段）。公共当局必须根据国际人权标准采取有效行动，终止包括基于出身、国籍和族裔的任何此类歧视性做法。

性取向和性别认同

46. 利用公共空间是争取尊严和平等斗争的重要工具，也是使人们更加关注那些因其性取向或性别认同而受到歧视和暴力的人的权利主张的重要工具。世界大部分地区举行了“骄傲”大游行和其他纪念游行。

47. 与此同时，公共空间仍然是侵犯人权、仇恨犯罪、歧视（包括通过法律和条例）以及基于性取向和性别认同施加暴力和骚扰的场所。通常，这些侵权行为都是打着“公共道德”的旗号。⁴⁸必须有效地解决这一问题。

48. 公共当局有必要采取行动，确保保护女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者、多样性别者和间性者在公共空间中不受到羞辱、排斥和虐待，包括改变歧视性态度。这种观念的改变需要持续地让其参与以及发出强有力的包容和官方支持的信号，例如开展提高公众意识的活动，以及在公有建筑上悬挂彩虹旗。

儿童和青年

49. “青少年享有休息和休闲以及自由参与线上和线下游戏、娱乐和艺术活动的权利，这是他们探索身份认同的基础，使其能够探索自己的文化、打造新的艺术形式、建立人际关系并不断发展。”⁴⁹公共空间往往是青少年能够追求这些目标，并发展他们与其他青少年和社会其他人的关系的唯一场所。⁵⁰

50. 公共空间对青少年的害怕和敌意，以及缺乏对青少年友好的城市规划、教育和休闲基础设施，都可能限制他们参与娱乐休闲活动和体育活动的自由。宵禁和

⁴⁷ 见 Janett Jimenez Santos 贡献的材料。

⁴⁸ 见国际法学家委员会贡献的材料及其报告 *Living with Dignity, Sexual Orientation and Gender Identity-Based Human Rights Violations in Housing, Work, and Public Spaces in India* (June 2019), p. 104。另见 contribution by Equal Ground asking for the amendment of Laws 365 and 365A in Sri Lanka; [CCPR/C/BHR/CO/1](#)，第 23 至 24 段；和防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家向联合国大会提交的 2019 年报告（[A/74/181](#)），特别是第 29-32 段和第 101 (e) 段。

⁴⁹ 儿童权利委员会关于落实青少年期儿童权利的第 20 号一般性意见（2016 年）（[CRC/C/GC/20](#)，第 75 段）；

⁵⁰ Karen Malone, “Street life: youth culture and competing uses of public space”, *Environment & Urbanization*, vol. 14, No. 2 (October 2002).

高频声音设备（只有儿童和青少年才能听到）有时会被滥用，以达遏止他们进入公共空间的目的。⁵¹

51. 虽然认识到有时可能需要加以一些限制，以便使人人都能进入公共空间，但各国应基于包容、参与和非歧视的原则，努力保障儿童自由参与适龄的娱乐活动、文化生活和艺术的权利，包括确保他们不分国籍或族裔出身，都能进入适足的公共空间。在这方面，各国应该特别关注残疾儿童。

无家可归者

52. 对于街头流浪者和儿童来说，进入公共空间和公共空间的安全是他们特别关注的问题，因为他们除此，别无私有空间可用。他们在公共空间里生活和进行一系列活动，包括工作、社交和休闲、栖身、睡觉、做饭和洗衣，他们还依赖公共厕所和卫生间，以便在陷入困境时保持最低限度的隐私和人类尊严。

53. 在许多国家，公共当局通过了有针对性的规则和条例，进一步损害他们的人权，⁵²并在公共空间安装了各种装置来阻止他们进入。中产阶级化进程有时会导致无家可归者流离失所，该进程增加了视频监控和街道巡逻，降低了隐私感，也遏止了弱势群体进入公共空间。

54. 应以基于人权的办法防止出现无家可归者，该方式应符合适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员提出的建议，以及儿童权利委员会关于街头儿童问题的第 21 号一般性意见（2017 年）（见 [A/HRC/31/54](#)、[A/71/310](#) 和 [CRC/C/GC/21](#)）。

B. 保障公共空间安全

55. 保障公共空间安全是保证无障碍性的一个重要方面。应采取有效且符合国际标准的保障公共空间安全和预防犯罪的措施。当局可以通过立法，例如，制定对公共场所骚扰行为的惩罚措施，并监管更安全的市场。⁵³提高安全感的措施可以采取的形式包括改善公共照明、整合城市设备以使空间更具吸引力，⁵⁴或者促进开发和使用技术或热线电话来举报暴力事件。在自然空间中，可以采取的措施包括提供足够信息以避免危险，或对空间采取物理安保措施，例如，在悬崖或山区设置栏杆。保障公共空间安全还包括针对网络骚扰提供保护。

⁵¹ 见欧洲委员会关于青少年驱散装置的第 1930 (2010) 号建议和 Patsy Eubanks Owens, “No teens allowed: the exclusion of adolescents from public spaces”, *Landscape Journal*, vol. 21, No. 1 (January 2002)。

⁵² 在某些地方，相当于把在公共空间生活和睡觉定为刑事犯罪。见 [A/HRC/31/54](#)，第 23-24 段；和 2018 年 6 月 20 日 OL HUN4/2018 号信函。

⁵³ 联合国妇女署，《安全城市和安全公共空间：全球成果报告》，第 13-14 页。

⁵⁴ Joseph Rowntree Foundation, “The social value of public spaces” (2007), p. 11.

56. 在公共空间发生创伤性事件后，返回这些空间已被用作一种复原手段。2019年6月27日，突尼斯发生恐怖袭击，在之后几个小时内，突尼斯人聚集在咖啡馆和街头，以示他们的团结、对恐怖主义的抵制以及维护公共生活的决心。⁵⁵

57. 在提供安全保障措施时，各国应考虑到集会是与商业活动同样合法的利用公共空间的行为，因防止出现过多的可能会阻碍自发接触和互动并导致排斥或歧视的影响。

C. 公共空间中的文化习俗、活动和艺术表达

58. 文化倡议有助于设计包容性空间和促进人权。许多艺术家参与社会事务，他们的作品涉及政治和社会问题（见 A/HRC/37/55 的举例）。在阿尔及利亚，自 2017 年以来，“艺术乃公共”倡议作为一种公民动员和社会变革手段，组织了涉及青年的街头艺术项目和社区清理活动。⁵⁶

59. 许多文化习俗都发生在公共空间。它们可以采取不同的形式，包括街头集市、节日、游行、音乐会、市场、节日庆典或特别事件的纪念活动、表演、艺术项目和游行。人们还可以在公共空间进行体育、休闲和其他娱乐活动。

60. 公共空间中的文化活动应被视为与政治活动同等重要，并应适用与任何其他集会相同的国际人权标准和限制。⁵⁷对于促进和保护和平集会等文化活动和合法行使参与文化生活的权利，各国都负有积极义务。应在法律上明确且明示地确立支持这一自由的推定，并将之转化为政策，仅受相关国际标准允许的限制。⁵⁸地方当局应尊重和包括艺术自由在内的文化权利，特别是就专门为出现在公共空间而设计的艺术形式而言。

61. 在许多国家，可能需要许可证用于不同的目的，例如管理噪音水平、酒牌、公共安全和交通管制。根据活动的类型、规模和地点，适用不同的流程和规则。组织者有责任遵守法律义务，指定当局则有责任按照国际标准以透明和非歧视性的方式实施这些规则。⁵⁹

62. 凡在须通知公共当局才可使用公共空间的情况下，国家对建立不妨碍文化权利行使的适当机制和流程，负有首要责任。流程应避免繁琐、官僚或不必要的冗长，并应允许对所作决定提出质疑。为了帮助组织者遵守流程，应该鼓励一些好

⁵⁵ 见 kapitalis.com/tunisie/2019/06/27/attaques-a-tunis-les-ministres-de-linterieur-et-de-la-sante-au-chevet-des-blesses 和 www.linternaute.com/actualite/monde/2222407-direct-attentat-a-tunis-le-scenario-des-attaques-precise。

⁵⁶ 见 www.facebook.com/notes/lart-est-public/lart-est-public/265507707728233 和全球城市权平台 (<https://righttothecity.org>)。

⁵⁷ 见上文第 27 段引用的人权事务委员会的结论性意见。

⁵⁸ 在法国，例如见 Mission nationale pour l'art et la culture dans l'espace public (2016 年 6 月)。

⁵⁹ 见世界城市和地方政府联合组织引用多民族玻利维亚国拉巴斯的第 031/2018 号市政法令和巴西圣安德烈的第 9.902/2016 号市政法。

的做法，例如提供清晰和透明信息的指南。⁶⁰应优先考虑与组织者就公共空间文化活动的安全要求进行交流，以避免对文化表现形式和艺术家与观众之间的互动产生负面影响。⁶¹为公共空间（包括交通和人群管理）提供足够的保障和安全的费用一般应由公共当局承担。

63. 公共空间中的艺术作品对文化景观作出了重大贡献。公共当局⁶²应促进公共空间中的艺术存在，作为获得各种艺术表达的权利的一部分，并在决定展出哪些艺术作品时征询当地民众的意见。这方面值得注意的举措包括将公共建筑工程费用的一定比例用于实现那些将被纳入项目的艺术作品。⁶³艺术品有时会引发争议和辩论，已有一些例子表明，包括委托制作的艺术作品在内的艺术作品在遭到投诉后从公共空间撤下。⁶⁴公共当局应努力坚持符合国际标准的艺术自由原则，避免侵犯艺术家的表达自由和公众享受艺术的权利。

D. 公共空间中的纪念物、广告、建筑和语言使用

64. 公共空间中展示的许多建筑元素，从政治人物雕塑到宗教符号、纪念物、艺术作品和建筑，都讲述了一个地方的历史。本特别报告员以往的报告详细讨论了公共空间中的纪念物和广告对人权的影响（见 [A/HRC/25/49](#) 和 [A/69/286](#)）。

65. 政策制定者必须认真考虑城市设计和建筑，以及有关语言使用的政策。⁶⁵两者都有助于公共空间的无障碍性，塑造着文化和象征性景观，使之对不同群体的包容性和友好性或增或减。

66. 在某些情况下，可能会建造特定类型的建筑或强制使用一种语言，作为主要的象征性标志。2019年5月，俄罗斯联邦叶卡捷琳堡的居民抗议在该市仅存的几个绿色空间之一当中修建新的大教堂，并要求就该空间的使用举行全民投票。⁶⁶

⁶⁰ 例如，见 Cabinet Office of the United Kingdom, “Guidance: organising a voluntary event: a ‘can do’ guide” (February 2019), 可查阅 www.gov.uk/government/publications/can-do-guide-for-organisers-of-voluntary-events/the-can-do-guide-to-organising-and-running-voluntary-and-community-events ; 和 Artcena, Comment organiser un événement dans l’espace public (2017)。

⁶¹ 见 In Situ 和 Fédération nationale des arts de la rue 贡献的材料。

⁶² 有些国家，如澳大利亚和德国，设有专门的委员会。

⁶³ Fédération nationale des arts de la rue, Manifeste pour la création artistique dans l’espace public, p. 29.

⁶⁴ National Coalition against Censorship, “Nude sculpture removed from public view in Michigan”, 25 June 2009.

⁶⁵ Jorge Garza, “The role of language in the use of public spaces in Montréal”, Master’s research project, McGill University (2015).

⁶⁶ 见 BBC, “Activists storm Yekaterinburg Russia park in protest against new church” (15 May 2019), 可查阅 www.bbc.com/news/world-europe-48276170?intlink_from_url=&link_location=live-reporting-stor ; 和 Leonid Bershidsky, “Modern Russia Is Putin deciding a park use dispute”, Bloomberg, 20 May 2019, 可查阅 www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-05-20/yekaterinburg-cathedral-dispute-shows-how-russia-and-putin-work 。

在未充分咨询所有利益攸关方，特别是少数群体的情况下，不应决定在公共空间中新建、展示或改变什么及其原因，包括更改地名。

E. 自然空间

67. 人们可能想要进入自然空间进行娱乐活动（散步、观光、家庭聚会）、奉行文化和精神习俗或仪式、或者进行具有象征意义和历史意义的活动。无论公有还是私有自然空间，享受自然空间都会直接影响到文化权利的行使。⁶⁷自然空间应尽可能向公众开放，仅受按国际标准可允许的限制。

68. 有些国家已通过政策和立法，准许进入公有或私有的自然空间——土地、森林、山脉、湖泊和河流——进行娱乐活动⁶⁸。在其他国家，这项权利仅限于某些自然空间，例如海滨。在给予通行权和享受海滨权利的同时，国家在某些情况下仍然会出于安全原因施加限制，例如限制洗澡或使用无人机。前特别报告员在访问圣文森特和格林纳丁斯之后，建议通过具体立法，规定所有私营业主都必须为公众提供进入海滩的通道（见 [A/HRC/23/34/Add.2](#)，第 64 段）。一些国家建立了公共人行道，并与农场主签署了自愿协议，允许人们在一般情况下进入乡村，而在许多其他国家，进入自然空间的途径有限，依赖于难以获得的许可证。⁶⁹

69. 自然空间还面临着气候变化带来的严重风险，例如由于干旱导致的海滨侵蚀或火灾。对气候紧急情况作出有效和及时的反应，对于维持享有与这些空间有关的文化权利的能力至关重要。最近在澳大利亚，来自低洼岛屿的土著人民声称，由于国家未能对气候变化采取行动，他们维持自身文化的权利正受到侵犯。⁷⁰

F. 网络空间

70. 在数字时代，公共空间不再局限于严格的物理空间，还包括网络空间。这意味着，在线上空间，人权保障继续适用，但须遵守国际人权法承认的针对具体权利的相同限制制度，⁷¹而公共机构为履行人权义务，可能需要采取措施，确保人人都能进入和参与网络空间。这是一个内容广泛的问题，值得今后本特别报告员编写一份专门报告。

五. 公共空间私有化及其对文化权利的影响

71. 在许多情况下，私有化趋势可能会在人权享受方面对公共空间的无障碍性和适用性产生重大影响。极端贫困与人权问题特别报告员解释说：“私有化是私营部门越来越多地负责或完全负责传统上由政府执行的活动，包括许多专门为确保实

⁶⁷ 见巴西贡献的材料。

⁶⁸ 包括奥地利、捷克、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、拉脱维亚、立陶宛、挪威、瑞典和瑞士。

⁶⁹ 见阿根廷国家人权机构贡献的材料，了解巴塔哥尼亚的湖泊因位于私人财产上而导致人们无法进入的例子。

⁷⁰ 关于向人权事务委员会提交的申诉资料，见 <http://ourislandsourhome.com.au/#about>。

⁷¹ 见人权理事会第 20/8 号决议。

现人权而开展的活动的进程”（见 A/73/396，第 1 段）。由于对私有化而言，“利润是凌驾一切的目标”，特别报告员担心，这可能会系统地让人权保护问题消失并将平等和不歧视等考虑因素搁置一旁（同上，第 82 段）。

72. 公共空间私有化和准公共空间的创建可能会有损于文化权利地享受。这些空间是私人拥有和开发的，但免费或收费开放给公众使用，例如商场、美食广场和主题公园，它们可能取代主要街道成为聚会场所。人们可能会觉得自己身处公共空间，但他们所享有的权利可能会更少。例如，商场的目的是为了消费，而不是为了表达思想或观点或相互交流。自发跳舞或唱歌可能受到限制，示威活动可能被禁止，安保人员或监视设备可能限制某些人群的进入——主要是青年、老年人和低收入者。因此，开放性和无障碍性无法得到充分保证。由于对某些活动的限制，这些空间可能被视为比实际的公共空间更舒适，特别是对于富人而言，从而导致基于阶级的空间划分。⁷²在多哥，当局认为公共空间私有化正在导致基于社会类别的歧视。⁷³在克罗地亚，观察人士强调，目前城市空间规划由投资者主导。⁷⁴

73. 在许多城市，海滨正日益成为“私有化公共空间”，专门用于商业用途。此外，封闭式社区和街道私有化也限制了公共空间的行动自由。公共空间的这种私有化一旦表现出来，就会对文化多样性产生不利影响。

74. 民间社会组织提出了私有化进程，并就这些进行启动磋商程序。在阿根廷的科摩多罗里瓦达维亚，Centinelas del Patrimonio 组织指出，私有化举措往往没有经过事先协商，没有进行环境影响研究，也没有提供获取信息的途径。⁷⁵

75. 公共空间私有化提出了一个问题，即谁来保障公共空间权、公共空间的可持续性以及公共当局在保护和维护公共空间的公众福祉方面发挥的作用。应对这项挑战的一种解决方案是制定分区法规，要求各地都有包括绿色空间在内的重要公共空间，这些空间处于中心地带，足以让人们聚集，以奉行文化习俗和表达自己的观点（包括艺术观点），从事商业、工作、旅行、社交以及分享想法和不同的观点。“一个政府声称保障表达、集会和结社权利，但却没有提供用来保障这些权利的空间，则是对其公民的空洞承诺。”⁷⁶

76. 私有化和文化活动过度依赖私人赞助也可能影响公共空间的文化活动，例如节日。随之而来的风险包括私人赞助商的审查（公共当局不再保障艺术表达自由时），以及多样性的减少。

⁷² Marco Kusumawijaya, “Common space and public space in contemporary urbanization” in *Public Space in Urban Asia*, by William S.W. Lim (World Scientific Publishing Company, 2014), pp. 138–153.

⁷³ 见多哥贡献的材料。

⁷⁴ 见 Ana Zuvella 贡献的材料。

⁷⁵ 见其贡献的材料。

⁷⁶ Gregory Smithsimon, “The right to public space”, 10 March 2015, 可查阅：www.metropolitiques.eu/The-Right-to-Public-Space.html。

77. 在公私伙伴关系中，政府应保留治理方面的权力。他们继续负有人权义务。公私伙伴关系基于长期和包容性合同，其中应包括保护人权不受私人行为体的侵犯。据人居署称，自上世纪 90 年代以来，全球几乎所有国家都经历了某种形式的公私伙伴关系投资。这些可以是节省成本、加强及时交付和公共管理的重要手段，但也存在责任感缺失或对公共资产的控制减弱的风险，这些问题应该得到解决。

78. 公私伙伴关系可以有效地提供安全和清洁的公共空间。虽然这在某些情况下导致了排斥现象，但在另一些情况下，它提供了促进包容的相对开放和无障碍的空间。例如，虽然南非约翰内斯堡的甘地广场租给了私人公司，由私人管理，但在某些方面，它是一个高度公共的空间。这种开放性对于在不同的地方为文化权利打下基础非常重要。⁷⁷若让私营部门完全不可能参与公共空间，则也同样存在危险，尤其是在地方政府工作繁重、资源不足和/或面临腐败问题的城市。

79. 在某些情况下，私人空间可能允许某些在公共空间不可获的表达形式。例如，在巴基斯坦的卡拉奇和拉合尔，开放私人创意空间被视为乡村集市传统的积极发展和延续，被用作公共娱乐空间。2019 年，卡拉奇有 10 个这样的私人空间，为关于文化、人权和性别平衡的公开对话提供了场所，并鼓励新兴艺术家。⁷⁸各国必须考虑如何认可和促进这些创意空间作为文化景观的一部分，包括予以资助，同时确保这些空间继续尊重表达自由和非歧视原则。无论如何，从人权的角度来看，维持或发展充分的公共空间仍然必不可少。

旅游与遗产

80. 旅游业也会对进入和享受公共空间产生影响。虽然将旅游业发展视为一种经济资产会对文化遗产的修复和保护产生非常积极的影响，但应从战略上思考和管理旅游业，以免造成排斥现象。城市中心日益受到旨在吸引游客的品牌战略的影响，这可能会增加中产阶级化进程，并将那些不符合所选品牌形象的人群排除在外。⁷⁹另外，还存在为照顾游客消费而稀释文化资产和公共空间“剧院化”的风险。⁸⁰

81. 将一个文化遗址列入国家或国际遗产名录，等于明确承认该遗址对更大群体（国家或甚至全球）的重要性，从而在一定程度上暗示了某些权利，例如这些人有权进入该遗址。保障人人获得文化遗产的权利，包括他人的权利，十分重要。然而，特定遗产的无障碍性有时可能受到合法限制，来保护某些人或群体，如与相关遗产有与众不同联系的土著人民和当地人民，以便他们奉行传统文化的用途

⁷⁷ Temba Middelmann 贡献的材料。

⁷⁸ 见 Sumatra Malik 贡献的材料。

⁷⁹ 关于文化政策和旅游，见世界城市和地方政府联合组织所举关于里斯本、阿姆斯特丹和加拿大蒙特利尔的例子。另见 *Les oiseaux de passage* 有关意大利威尼斯入城税及其后果的材料。

⁸⁰ 这意味着要开展娱乐活动，而不是进行正常的交流活动。见 Marcus Zepf 贡献的材料，第 2 页。

和习俗。⁸¹为了不造成歧视，必须基于每种情况的复杂之处而仔细考虑差异化准入并给出正当理由，绝不应任意授予差别化准入。

82. 虽然通过列入国际遗产名录，从开发、建设或其他类型的改建方面为遗址提供了某些额外的法律保护，但也增加了旅游业的兴趣，这可能导致出于保护遗产的目的而增加使用和访问限制。这对于遗迹或考古遗址以及自然遗产场址尤其如此，政策制定者应予以解决。⁸²

六. 结论和建议

结论

83. 公共空间是实现人人享有人权的途径。⁸³应将人权框架应用于城市、乡村、自然和数字空间等公共空间的设计、开发和维护。如果各国、国际组织和国际社会不认真对待公共空间问题，不把它理解为一个基本的人权问题，就不可能实现文化权利，实际上也不能实现许多其他普遍人权。

84. 鉴于许多人权取决于公共空间的无障碍性，必须将这些权利理解为要求人人不受歧视地享有充足的公共空间。进入和享受公共空间的权利应被视为基于有关公民、文化、经济、政治和社会权利的许多人权规定，尤其是参与文化生活，表达、集会、结社和宗教或信仰自由的权利，以及发展权、教育权和适足住房权。地方当局往往有责任保证公共空间的集体性和参与性，并应在质量、平等、包容、无障碍和通用设计的条件下促进公共空间的创造和再生。

85. 一些专家称人们享有单独的对公共空间的人权，⁸⁴有的国家已经承认这一人权。⁸⁵这个想法值得认真考虑。

86. 作为包括其文化权利在内的国际保障人权的一部分，人人都有权毫无歧视地进入、使用和享受数量充足、可自由进入、足够、负担得起、质量良好并反映文化多样性的公共空间或公共用途空间。人人都有权在公共空间进行交流、互动和聚会，进行社交活动，享受自己的城市、乡村和自然环境，表达自己的身份，并表现自己选择的文化习俗和表现形式，包括以艺术的形式加以表现，仅受依照国际人权标准施加的限制。

87. 国家对保证作为享受包括文化权利在内的全部人权条件之一的公共空间和绿色空间无障碍性和包容性，负有主要责任，国家必须在公共场所尊重人权。公

⁸¹ 见联合国教科文组织有关如何在《保护非物质文化遗产公约》(2003年)中解决这一问题的材料。

⁸² 见 Emek Shaveh 关于旅游与居民使用之间的紧张关系的材料，以及以色列高等法院 2017 年关于“不得在居民没有其他选择的情况下关闭公共空间”的裁判。

⁸³ Jasdeep Randhawa, “Public space: the conduit for realizing human rights in cities for all” (UN-Habitat).

⁸⁴ Gregory Smithsimon “The right to public space”, 以及全球城市权平台和国际生境联盟。另见巴塞罗那和布宜诺斯艾利斯贡献的材料。

⁸⁵ 例如，见墨西哥贡献的材料。

共空间应继续是协商、文化交流、社会凝聚力、多样性和享受所有人权的领域。应特别关注妇女和残疾人等特定群体的需要，及其在享受这些权利时可能面临的特殊挑战。在公共空间的设计过程中，应该征询民间社会和公众的意见。

建议

88. 各国应当：

(a) 认识到提供包容、开放和无障碍的公共空间对享受人权的重要性，并对以文化权利为中心的公共空间采取基于人权的办法；

(b) 在公共空间中尊重、确保、保护和实现人权；

(c) 设计、建造和维护在质量、平等、包容、无障碍和通用设计方面符合相关人权标准的公共空间；

(d) 在可能的情况下，支持免费进入公共空间。若属收费场所，各国则应促进在特定时间免费进入，并考虑对失业者、青年和老年人等边缘群体降低收费。各国还应定期分析在进入公共空间方面的障碍，并努力鼓励让人人能够进入公共空间；

(e) 认识到公共空间中文化活动多样性的重要性，并为此建立透明和非歧视性的程序来组织此类活动；

(f) 鼓励在公共空间展示艺术作品，并为此成立包括艺术家、城市设计师和居民在内的公共艺术委员会，且制定明确的规则；

(g) 确保行政程序不会给公共空间的使用造成过度负担，包括公布关于行政程序的透明信息；

(h) 按照国际标准充分保障公共空间的安全。

89. 国家和地方当局应审查法律框架，并根据可持续发展目标修订公共政策，将“包容性”作为贯穿各领域的目标。特别是，他们应该通过以下方式鼓励包容性公共空间的设计：

(a) 采取措施，确保人人都能有效地进入、享受和自由地促进公共空间，并为在这方面面临障碍的群体提供这种机会；

(b) 对城市规划采用顾及性别平等的方式，系统地考虑妇女和女童的需要，包括投资于公共基础设施，如安全用水和街道、充足的卫生设施和较佳的照明，制定和落实全面的法律和政策，以预防和应对公共空间中基于性别的暴力行为，并开展研究，以确保了解公共空间中的性骚扰和暴力行为，为制定最有效的打击此类行为政策提供参考；

(c) 废除将妇女排除在公共空间之外的实际存在的以及法律上的规范；

(d) 鼓励收集关于妇女使用公共空间的方式和原因的数据，了解其与公共空间的关系以及这种使用所产生的文化利益；

(e) 让妇女参与土地使用和物质环境规划委员会；

(f) 采取预防措施，遏止和惩罚在包括公共交通、教育机构、街头和网络空间在内的公共场所中对妇女、儿童、移民、女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和跨性别者或残疾人一切形式的人权侵犯、暴力、威胁和性骚扰行为，不论是国家工作人员还是私人实施的行为；

(g) 为相关公共官员提供关于包容性公共空间概念的培训。

90. 当局必须建立专门的、跨学科的专业团队，负责设计、维护和保护欢迎所有人进入的公共空间，并建立公民参与管理这些空间的机制。

91. 提请将空间列入国家和（或）国际遗产名录的决定应通过包容性进程作出，并应经所有利益攸关方自由知情同意。

92. 有关当局应考虑在法律上承认城市权和公共空间权，以此作为制定基于人权公共政策的手段。

93. 各国、国际机构和专家应进一步考虑乡村地区拥有充足和无障碍的公共空间的问题，这些问题同样重要。

在自然空间与公共空间权方面

94. 公共当局应采取有效措施保护自然空间，包括使之不受气候紧急情况的影响，并应为人人进入自然空间提供便利，促进无害环境的做法和在这些空间中的表达。

95. 各国应保证有关保护政策覆盖在土著人民等特定人群的文化中具有重要意义自然遗址。

在无障碍性方面

96. 应积极促进无障碍性，将其作为一种造福所有人的集体利益。这需要残疾人及其组织积极和有意义的参与，他们作为权利持有人和发展的推动者和受益者，参与公共空间开发和保护的所有阶段。

97. 无障碍交通的费用，特别是适应残疾人的交通的费用，不应完全由需要这些服务以确保有机会充分和有效参与文化生活的使用者承担。

98. 各国、国际组织和民间社会组织应采用基于人权的办法全面应对公共空间问题。