



大会

Distr.: General  
20 July 2020  
Chinese  
Original: English

第七十五届会议

临时议程\* 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

## 人权与国际团结

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转交人权与国际团结独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔  
依照人权理事会第 35/3 号决议提交的报告。\*\*

\* A/75/150。

\*\* 独立专家感谢加拿大多伦多约克大学奥斯古德·霍尔法学院；我感谢同一所大学的内桑森跨  
国人权、犯罪和安全中心以及瑞士日内瓦国际与发展问题研究生院赫希曼民主中心的访问研  
究金，感谢他们协助编写本报告。



## 人权与国际团结独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔的报告

### 摘要

本报告是人权与国际团结独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔先生为大会编写的第三份报告。报告由独立专家依照人权理事会第 35/3 号决议提交，其中讨论了一些形式的当代民粹主义与享有或缺乏基于人权的国际团结之间的联系。它强调了这种民粹主义对建立和维护国际团结的负面影响，以帮助实现世界各地每个人的人权。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 民粹主义在全球话语与实践中的概念、意义与兴起.....	5
三. 民粹主义的形式：消极民粹主义和积极民粹主义？ .....	8
四. 民粹主义与基于人权的国际团结的交集.....	11
五. 反动民粹主义对享有基于人权的国际团结的负面影响.....	13
六. 国家、区域和全球应对反动民粹主义抬头对以人权为基础的国际团结的负面影响 .....	16
七. 民粹主义与当代国际法 .....	18
八. 结论 .....	19
九. 建议 .....	20

## 一. 导言

1. 人权与国际团结独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔在 2019 年 10 月向大会提交报告后,于 2020 年 6 月向人权理事会提交了第三份专题报告(A/HRC/44/44),其中讨论了气候变化背景下基于人权的国际团结。独立专家感谢玻利维亚多民族国和哥斯达黎加对其访问请求的积极答复,希望能够尽快访问,同时考虑到当前世界范围的流行病和旅行限制。他提醒其他国家需要对他的访问请求作出积极答复。
2. 人权与国际团结独立专家在根据第 35/3 号决议向人权理事会提交的第一份报告(A/HRC/38/40)中,提供了背景资料及其任务简史。本报告还介绍独立专家计划开展的活动、任务的目的和目标以及独立专家为实现任务目标打算采用的工作方法。报告阐述独立专家在其任期内打算落实的主题优先事项。
3. 独立专家确定,这些主题优先事项之一是,民粹主义对国际团结原则及其促进实现人权的能力构成的威胁。他指出,民粹主义在世界太多地方抬头,对弱势个人和群体享有或实现人权构成严重威胁,包括移民、难民和寻求庇护者、非洲人后裔、族裔和宗教少数群体、妇女、女童和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者。具体而言,独立专家承诺(a) 分析对享有基于人权的国际团结具有负面影响的某些民粹主义运动的性质、以及兴起和掌权的原因;(b) 强调国家及其机构,以及政治领导人、工会、媒体、宗教组织和民间社会有责任抵制这种民粹主义运作甚至抬头的令人担忧的趋势;(c) 举例说明为反对这种民粹主义而采取的良好做法和措施,作为增进所有个人和人民享有基于人权的国际团结的一种方式,包括《国际团结权利宣言》草案中规定的方式(A/HRC/35/35, 附件)。
4. 独立专家关于这一专题的工作,与整个联合国的关切相吻合,对我们时代一系列事态发展对享受人权的负面影响十分关切,如秘书长将这些事态发展称为“反常的民粹主义和极端主义现象”,<sup>1</sup> 他正确地将其确定为“在种族主义、仇外心理、反犹太主义、反穆斯林仇恨和其他形式不容忍行为日益猖獗的狂热中相互助长。”<sup>2</sup> 大会在其第 73/262 号决议中指出,它“对基于意识形态并试图宣扬民粹主义、民族主义、右翼政纲和种族优越论的各种种族主义极端运动在世界许多地区扩散感到震惊”。
5. 因此,大会在第 73/262 号决议中还正确着重指出,“需要促进容忍、包容和尊重多样性,必须在不同文明之间和每一文明内部寻求共同点,以通过合作、伙伴关系和包容来迎接人类所面临的共同挑战,这些挑战威胁到我们共同的价值观、普遍人权和反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的斗争。”
6. 本报告就是在这背景下提出的,包括引言在内,共分九个部分。第二部分分析民粹主义的概念,其含义,及其最近在全球政治中的再度兴起。第三部分探讨当代民粹主义风潮的各个层面,探究是否可从这种意识形态中争取到任何人权

<sup>1</sup> 联合国新闻,“在日内瓦,联合国敦促在民粹主义和极端主义抬头的情况下维护人权”,2017 年 2 月 27 日。

<sup>2</sup> 同上。

收益。在第四部分，报告深入探讨民粹主义与享有或缺乏基于人权的国际团结之间的联系。第五部分探讨某些当代形式的民粹主义对享有人权领域的国际团结的有害影响。第六部分阐述强调各国和各地区针对民粹主义的有害后果已经采取的一些行动。第七部分研究可以用来打击民粹主义的国际法规范。第八部分给出了一些结论想法。最后，第九节部分提出一些建议。

## 二. 民粹主义在全球话语与实践中的概念、意义与兴起

7. 人们如今强烈感觉到，自由民主正处于民粹主义反叛的包围之中。<sup>3</sup> 在全球，一股所谓的民粹主义浪潮正威胁着，或实际上正在把长期以来依法治理的价值观念抛在一边。<sup>4</sup> 而且，越来越多的独裁者转向受民粹主义领导人控制的政府，不受自由主义或宪法秩序的约束。<sup>5</sup> 这类领导人常常利用只是所谓的“经济焦虑、生存不安全和日益增长的恐惧文化”，<sup>6</sup> 来煽动偏执和不宽容的余烬；他们首先利用这些言论夺得政治权力。

8. 然而，民粹主义尽管在全球历史的此时此刻很流行，但并非新的现象。不过，要确切说明民粹主义的历史轨迹，理解什么是民粹主义、什么不是民粹主义，十分重要。学者们一致认为，没有任何单一定义能够涵盖民粹主义的各种表现方式，及其在国家内部和跨地域的具体细微差别。<sup>7</sup> 随着民粹主义在世界范围的发展，在理论上厘清其本质和特征，对于设计应对策略具有重要意义。另一方面，缺乏清晰认识，只会破坏这些努力。例如，不清楚民粹主义言论是否仅仅是言辞，抑或政治、文化和经济动员战略，或者比这更为深入，成为一种更持久的政治或民族主义意识形态。<sup>8</sup> Michael Kazin 认为，民粹主义是一种信条、一种风格、一种政治策略、一种营销策略，或者是上述所有东西的某种组合。<sup>9</sup> 另一方面，Cas Mudde 将民粹主义定义为“一种意识形态，其认为社会最终被分成

<sup>3</sup> 例如，见“民粹主义在亚洲的兴起：民主受到围攻”，*Socdem Asia Quarterly*, vol.6, No.3(December 2017), p.1; see also Matthew David Ordoñez and Anthony Lawrence Borja, “Philippine liberal democracy under siege: the ideological underpinnings of Duterte’s populist challenge”, *Philippine Political Science Journal*, vol. 39, No.2(October 2018); and Dambisa Moyo, “Ten warning signs that democracies are under siege”, Aspen Institute, 11 June 2018.

<sup>4</sup> 见 Daniel Stockemer, “Introduction”, in *Populism Around the World: A Comparative Perspective*, Daniel Stockemer, ed. (Cham, Switzerland: Springer, 2019), p.1.

<sup>5</sup> 见 Kurt Weyland, “Populism’s threat to democracy: comparative lessons for the United States”, *Perspectives on Politics*, vol.18, No.2(June 2020).

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> Yasmeen Serhan, “Populism is meaningless: by reducing the term to a political pejorative, we risk rendering it worthless”, *The Atlantic*, 14 March 2020; see also Lucie Calléja, “The rise of populism: a threat to civil society?”, E-International Relations, 9 February 2020, available at [www.e-ir.info/2020/02/09/the-rise-of-populism-a-threat-to-civil-society/](http://www.e-ir.info/2020/02/09/the-rise-of-populism-a-threat-to-civil-society/); and Neil Walker, “Populism and constitutional tension”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, No. 2 (April 2019).

<sup>8</sup> Weyland, “Populism’s Threat to Democracy”, p.2.

<sup>9</sup> Michael Kazin, “Trump and American populism: old whine, new bottles”, *Foreign Affairs*, vol. 95, No.5 (November/December 2016).

两个同质的对立群体，即‘淳朴民众’和‘腐败精英’，认为政治应是表达人民的普遍意志。”<sup>10</sup>

9. 历史上，民粹主义与世界不同地区不同时期威权人物的崛起有牵连。虽然这一概念往往与消极的社会和政治内涵联系在一起，包括对许多人享有国际团结和人权产生负面影响，但众所周知的事实是，一些知名历史人物名声显赫，盖过独裁人物，但也曾利用过民粹主义倾向和特征，以此博得公众支持和认可。

10. “民粹主义”一词似乎首先用于 19 世纪的特定政治运动。<sup>11</sup> 这些运动包括 19 世纪 90 年代美国的农业运动，其最终成为人民党。<sup>12</sup> 其成立是为了反对白银的去货币化，支持公众对铁路、银行和政治精英的质疑。<sup>13</sup> 民粹主义历史演变中的第二场著名运动，是 19 世纪 60 年代和 70 年代的俄罗斯纳粹派运动。<sup>14</sup> 这是一场革命学生和知识分子的运动，他们把农村农民理想化，认为他们应该成为推翻沙皇统治的革命的基础。<sup>15</sup>

11. 不可忽视或遗忘的是，民粹主义在催化导致第二次世界大战的事件中所发挥的作用，而一些作者倾向于在民粹主义对许多社会负面转变的历史叙述中，将其排除在外。希特勒和斯大林在历史上被描述为极权主义者——不大像是民粹主义者——但民粹主义和极权主义之间似乎有着不可思议的联系。一些作者甚至指出两者之间的“明显”联系——两者都深陷种族主义言论中，包括“反对难民”、“阻止世界犹太教”和“侮辱穆斯林”等严重令人反感的目标。<sup>16</sup> 汉娜·阿伦特有先见之明，在论述“泛运动”和“民族主义”时阐明了这一现实<sup>17</sup> (这些都是民粹主义的变体，尽管她自己从未用过这个词)。在她看来，这些概念正是将世界推入第二次世界大战的极权主义者的定义，其中一人要对大屠杀负责。<sup>18</sup> 阿伦特认为，这种运动的特点(除了种族主义和反犹太主义之外)还包括“公开无视法律和法律机构及其对政府和权力[的概念]，而是高高在上，恣意忘形。”<sup>19</sup>

<sup>10</sup> Cas Mudde, “The populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, vol.39, No.4(September 2004), p.543.

<sup>11</sup> Cristóbal Rovira Kaltwasser and others, “Populism: an overview of the concept and the state of the art”, in *The Oxford Handbook of Populism*, Cristóbal Rovira Kaltwasser and others, eds., (Oxford, Oxford University Press, 2017), p.2.

<sup>12</sup> Jordan Kyle and Limor Gultchin, “Populism in power around the world”, paper(London, Tony Blair Institute for Global Change, November 2018).

<sup>13</sup> 同上，第 5 页。

<sup>14</sup> 同上，第 6 页。

<sup>15</sup> 同上。另见 Stockemer, “Introduction”, in *Populism Around the World*, p.3.

<sup>16</sup> 见 Camille Nessel, “Populism through the eyes of Hannah Arendt: now and then”, *Eyes on Europe - The Student Magazine*, 21 October 2016. Available at [www.eyes-on-europe.eu/populism-through-the-eyes-of-hannah-arendt-now-and-then/](http://www.eyes-on-europe.eu/populism-through-the-eyes-of-hannah-arendt-now-and-then/).

<sup>17</sup> 见 Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*(New York: Meridian Books, 1958)at pp.241-242.

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 同上，第 243 页。

12. 然而，直到 20 世纪 50 年代，“民粹主义”一词才广泛使用。Kyle 和 Gultchin 认为，民粹主义“与各种各样的现象联系在一起，如支持拉丁美洲某些国家有魅力的领导人的政治运动(例如，阿根廷的胡安·庇隆或巴西的热图利奥·瓦加斯)，支持社会革命的非洲军事政变(例如，加纳的杰里·罗林斯)，以及美国的麦卡锡主义。”<sup>20</sup> 此外，关于民粹主义早期文献中一个突出主题是，将其视为对现代化的反应。例如，知名现代化理论家西摩·马丁·利普塞特曾言，民粹主义为“希望回归更简单、前现代生活的人的焦虑和愤怒的政治表述。”<sup>21</sup>

13. 民粹主义是一个用以表述因“社会转型进程和经济危机加快”而诞生的政治运动的概念。这些运动的特点是，由(或多或少)有魅力的领导人领导，他们熟知问题和人民的愿望，懂得如何动员群众以实现某些目标。<sup>22</sup> 在这种情况下，民粹主义的宣传目标是那些在社会上“感觉不到在既定政治体系中有代表的人。”<sup>23</sup> 在这种政治背景下，民粹主义言论所针对的对象“是没有强烈政治观点的选民，成为完美的宣传对象。此外，民粹主义者在没有任何具体政治计划的情况下聚集群众。他们拥护基于种族或阶级意识形态的空泛口号。”<sup>24</sup>

14. 斯大林主义的俄罗斯和纳粹德国经常被认为是被民粹主义狂怒取代、变成极端极权主义体系社会的例子。<sup>25</sup> 随着当代民粹主义的反复出现，魅力型人物的名声越来越大，他们玩弄“基于种族或阶级意识形态的空泛口号”来占领政治空间。在大多数情况下，这些领导人的崛起因两个重要因素而加快。第一，他们利用了那些相信其宣传目标、口号和方法的人们意识中已经潜藏的极端意识形态——如上述的“大肆诋毁难民”；“阻止世界犹太教”；指责穆斯林、非洲裔人、拉丁美洲人和其他人是野蛮人。<sup>26</sup> 第二个原因是，他们利用了相关社会上一些人对这些社会上再无任何结构的担忧，同时还利用了随之而来的感觉——真实的或想象的——即这些人周围的世界正在分崩离析。<sup>27</sup>

15. 关于世界正在分崩离析的感觉，人们认为，这是“对全球化带来的社会混乱的一种独特反应。”<sup>28</sup> 值得注意的是，一些人称，民粹主义正是因此最近出现了

<sup>20</sup> Kyle and Gultchin, “Populism in Power Around the World”, p.6.

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> Nessel, “Populism through the eyes of Hannah Arendt.”

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 同上。另见 Chip Berlet, “Taking tea parties seriously: corporate globalization, populism, and resentment”, *Perspectives on Global Development and Technology*, vol.10 No.1(2011) “Right-wing populism in the United States historically has scapegoated indigenous peoples, African slaves, people of color, immigrants, Jews, and radicals—especially socialists and anarchists. More recently Muslims have been added to the list of scapegoats, along with feminists, reproductive justice advocates, gay people and folks who support women’s rights and gay rights”。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 见 Vedi R. Hadiz & Angelos Chrysosogelos, “Populism in world politics: a comparative cross-regional perspective”, *International Political Science Review*, vol.38 No. 4 (2017), p. 400.

反复，首先是“对政治代表和参与性质的失望”，其次是“出现了新型的社会边缘化、生计无着落及对自由主义现代性承诺破灭的失望。”其中包括“……通过追求教育、新技能和尽力工作来改善社会境况和改善物质环境，这一允诺完全落空”。然而，尽管有这种落空之感，某些国家和某些人群中日久天长、根深蒂固的种族主义对某些品牌的民粹主义的形成和动态影响却不容忽视，尽管其有起有落。<sup>29</sup>

### 三. 民粹主义的形式：消极民粹主义和积极民粹主义？

16. 当代形式的民粹主义常常与右翼政治动机交织在一起，但如果就此为止，则是对这一现象的扭曲和不完整的描述。事实上，民粹主义有许多不同形式。David Molloy 认为，“民粹主义政党在政治光谱上可出现在任何地方……(其中一些)在政治光谱的左边。”<sup>30</sup> 不过，Mudds 补充道，“如今最成功的民粹主义者是右翼，尤其是激进右翼。”<sup>31</sup> 因此，除了更广为人知的激进右翼民粹主义，比如美国茶党运动，还有宪法民粹主义，<sup>32</sup> 和左翼民粹主义。<sup>33</sup> 还有其他几种民粹主义：农业、社会经济、仇外心理、反动、专制和进步的民粹主义。<sup>34</sup> 将这些民粹主义联系在一起的，往往是对精英的敌意，有时是以模糊的式呈现；这种模糊可能使其“很容易被任何类型的意识形态所利用，无论是左派还是右派。”<sup>35</sup> 因此，根据 Paul Taggart 的定义，人们经常认为“民粹主义就像变色龙一样，总是适应环境的颜色。”因此，从某种意义而言，民粹主义本身没有核心价值观，意识形态色彩不重。

17. 然而，根据 Jordan Kyle 和 Limor Gultchin 的观点，民粹主义有两个基本特征。<sup>36</sup> 首先，它认为“真正的人民”深陷与“外人”的冲突中。<sup>37</sup> 在此，“外人”一词不一定限于移民或外国血统的人。其次，它声称没有什么或至少很少应该约束真正人民的意志。<sup>38</sup> 在这两个相关的(“我们对他们”)主张中，含有民粹主义者的主要特征及其信息、信仰和动员策略。第一个策略是把人分为内部人和外部

<sup>29</sup> 例如，见 Serge Ricard, “The Trump phenomenon and the racialization of American politics” *Revue LISA*, vol.16 No. 2 (2018), pp. 1-28.

<sup>30</sup> 见 David Molloy, “What is populism, and what does the term actually mean?”, BBC News, 6 March 2018.

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> David Landau, “Populist constitutions”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, No. 2(2018), p.521; and Theunis Roux, “Constitutional populism in South Africa”, case study, Constitutional Populism Project, 31 March 2020.

<sup>33</sup> 见 Giorgos Venizelos, “Left-wing populism? In Europe? Yes, please” *European Political Science*(2020).

<sup>34</sup> Bojan Bugarcic, “The two faces of populism: between authoritarian and democratic populism”, *German Law Journal*, vol. 20 (2019), p. 392.

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> Kyle and Gultchin, “Populism in Power Around the World”.

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> 同上。



人。<sup>39</sup> 民粹主义者接着创建了一种政治风格，通过这种风格，他们认同“真正的人民”。<sup>40</sup> 在将这些真正的人民与外人隔离开来，并认同前者之后，民粹主义者便使用一切可用的手段，来定义和取消那些他们眼里外人的合法性。<sup>41</sup> 此后或与此同时，民粹主义者采用(这种或那种)耸人听闻的词语来突出差别，从而加剧其意识形态上和社会建构上的“真正的人民”与“外人”之间的差别。在此过程的每一个转折点，民粹主义者都明确响亮地表示，任何事情都不应限制人民的意愿。<sup>42</sup>

18. Kyle and Gultchin 也突出了民粹主义者创造和维持“我们对他们”冲突说法的三种方式，近乎全面刻画了民粹主义类型和特征。对他们而言，有三种民粹主义——文化民粹主义、社会经济民粹主义和反体制民粹主义。<sup>43</sup> 文化民粹主义的关键人物是民族国家的所谓“本地”成员，而“他人”则是非本地人、罪犯、少数民族和宗教少数群体和(或)大都市精英。文化民粹主义者强调的关键主题是宗教传统、法律和秩序、国家主权以及把移民看作敌人。<sup>44</sup>

19. 社会经济民粹主义的主要倡导者自认为是勤劳、诚实的工人阶级成员，不一定局限于国界之内。<sup>45</sup> 在社会经济民粹主义者的理解中，“他人”则是大商家、资本所有者和支持国际资本主义制度的外国或“帝国”力量，而其主题则是反资本主义、工人阶级团结以及将外国商业利益视为敌人。<sup>46</sup> 最后，反体制民粹主义者认为自己是特殊利益集团管理的国家中诚实勤劳的直接和间接受害者。政治精英，尤其是前政权的政治精英，是反体制民粹主义者眼中的“他人”，而他们的口号是清除国家腐败，建立强势领导来实施改革。<sup>47</sup>

20. 这些不同的“民粹主义”所传达的信息各不相同，似乎每一种民粹主义所要传达的信息内容及传达方式，对其如何影响国内外各地享有基于人权的国际团结至关重要。在这个意义上有其影响的民粹主义，也应与 David Molloy 所说的“随口而出的政治辱骂”区分开来，<sup>48</sup> 这也是可适用于“民粹主义”一词的一种用法。

21. 明确地说，民粹主义作为一个概念，也常被错误地用作与民族主义相似或可互换的概念。这两个概念往往是相互排斥的，至少在某种程度上，学者们指出了

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> 同上。

<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> 同上，第 13 页。

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> In Argentina, for example, Peronism (named after the country's former President, Juan Perón) is a strain of populism whose backbone was the unions and organized workers. See Wolfgang Muno, "Populism in Argentinian" in Stockemer ed. *Populism Around the World*, p.12.

<sup>46</sup> 同上。

<sup>47</sup> 同上。

<sup>48</sup> 见 David Molloy, "What is populism, and what does the term actually mean?"

两者之间的一些明显区别。例如，Benjamin De Cleen 将民族主义定义为“一种围绕‘国家’构建的话语，设想为一个有限的主权共同体，在时间中存在，与某个空间相联，并通过内/外(成员/非成员)的对立来构建。”<sup>49</sup> 他说，相比之下，民粹主义“是围绕着‘人民’这个大而无力的群体与‘精英’这个小而不合法的强大群体之间的上下对立而构建的，民粹主义者声称代表‘人民’。”<sup>50</sup> De Cleen 的立场是，当民族主义因素纳入民粹主义的定义时，这就“阻碍了这一概念用于其他(非民族主义)形式的民粹主义。”<sup>51</sup> 然而，这两个概念可以重叠，尽管只是在某种程度上。

22. 对当代形式的民粹主义现象的分析，倾向于从相当负面的角度来看待这一现象，尤其是从激进的右翼政治形式的角度来看。与此同时，左翼民粹主义往往得到青睐。加拿大作家 Preston Manning 将民粹主义称为“普通人自下而上的能量沸腾，他们对某事不满，遭当权者疏离，另谋出路，”<sup>52</sup> 而且重复了“(加拿大历史上)通过民粹主义运动取得的许多积极进展。”<sup>53</sup> Manning 似乎同意，民粹主义尽管可能具有破坏性，但也可用于积极目标。<sup>54</sup> 不过，他似乎躲过了一个明显现实，即在太多国家，这种民粹主义不满情绪的上升或持续，特别是那些赞成或导致针对弱势群体的不满情绪，部分源自于、也受动于企图纠正历史不公正和扭转社会上长期存在的系统种族主义的社会反弹。<sup>55</sup>

23. 为了解某些形式的民粹主义(特别是消极形式的民粹主义)近年来呈上升趋势的原因，有必要回顾并考虑这样一个事实，即自 1990 年代以来，世界经历了大规模的经济和金融全球化，贸易和商业自由化让世界更加相互联系，相互依存；在这个世界上，信息、货币、货物、服务业和某些类别的人群以人类历史上前所未有的速度和规模跨越国界。<sup>56</sup> 虽然这一制度使全球南方数百万人摆脱了贫困，提高了许多人的生活水平，但同时也带来了严重的脆弱性，影响到那些落在后面的人，主要是全球南方的人。这种全球化的经济体系也造成了财富和收入的不平等分配，财富和收入的分配变得越来越两极化，甚至在全球北方也是如此。<sup>57</sup> 一个例子是，世界上最富有的 1% 人口正以非常快的速度变得越来越富有，集中了越来越多的财富，而发达国家的中产阶级经历了收入增长的损失，发展中国家正

<sup>49</sup> Benjamin De Cleen, “Populism and nationalism”, *The Oxford Handbook of Populism*, p. 242.

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 同上。

<sup>52</sup> Eric Bombicino, “#onpoli: can populism be a force for good?”, TVO, 3 October 2019.

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> 同上。另见 Indu Ratra, “Case for progressive populism: a fresh Indian initiative” *Socdem Asia Quarterly*, vol. 6, No. 3 (December 2017), p. 14.

<sup>55</sup> 见 Serge Ricard, *The Trump phenomenon and the racialization of American politics*。

<sup>56</sup> 见 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*(New York: W.W. Norton, 2002), pp.1-282.

<sup>57</sup> 同上。另见 Boaventura de Sousa Santos, “Globalizations,” *Theory, Culture and Society*, vol. 23, Nos. 2-3 (2006), p. 393.

在看到中产阶级的出现。<sup>58</sup> 这种不平等的状况可能因目前的冠状病毒病大流行而进一步恶化，可能扩大已经令人震惊的经济和财富差距。

24. 始于 2008 年的经济危机(主要发生在欧洲和北美)，加上持续的经济和金融放缓、导致自动化的技术进步以及许多国家的失业，更适于这两个大陆已经存在的民粹主义的兴盛，因为其言论成功地引导了那些被遗忘者的幻灭。工人阶级和中产阶级的消亡在许多民族国家造成了一种“文化焦虑”，许多公民变得更加焦虑，因为他们看到，社会结构因所有这些突然的变化陷于危险之中，而无论是左翼还是右翼，民粹主义言论都起了助长作用。<sup>59</sup> 尽管如此，在此必须再次强调，尽管经济衰退在我们这个时代的负面(和其他)形式民粹主义的增加中发挥了作用，但长期根深蒂固的种族主义和对改革系统性种族主义努力的负面反应，在相关社会的民粹主义加剧中发挥了作用，这一点不容忽视。

#### 四. 民粹主义与基于人权的国际团结的交集

25. 许多对较新形式的民粹主义的负面评价都侧重展示或阐明其对民主的危害，部分原因是民粹主义者往往通过操纵民主结构和制度来获得政治收益。<sup>60</sup> 由于许多民粹主义势力喜欢不惜任何代价支持民众主权——他们往往将民众主权理解为绝对多数主义——因此，“民粹主义可能对自由民主政权产生负面影响，尤其是在捍卫少数人权利和独立宪政机构方面。”<sup>61</sup> 与此同时，应记得，某些形式的“民粹主义也可以对自由民主政权产生积极影响，因为其有助于将边缘化选民群体的想法和利益纳入政治议程。”<sup>62</sup>

26. 纵览全球，对某些国家和全球享有人权和基于人权的国际团结构成最大威胁的民粹主义，似乎侧重选出政治“代表，反对 20 年前推动全球化和国际合作的人”。<sup>63</sup> 这自然总是右翼民粹主义。它对享有人权和基于人权的国际团结构成威胁，因为其追随者“具有仇外、[过度]民族主义特点、[以及]独裁主义倾向、咄咄逼人的领导和[夸张的]反精英主义的信息。”<sup>64</sup> 正是这种形式的民粹主义，成为本报告余下部分的重点，原因很简单，它是对人权、基于人权的国际团结和基于规则的多边全球秩序的最大威胁。

27. 独立专家在提交人权理事会的第一份报告中提到，自 2005 年确立任务以来，其前任已经开展大量工作。这项工作的高潮是独立专家的前任、弗吉尼亚·丹丹

<sup>58</sup> Ian Bremmer, *Us vs. Them: The Failure of Globalism* (New York: Portfolio Penguin, 2018), p. 27.

<sup>59</sup> 同上，第 20-21 页。

<sup>60</sup> 同上。

<sup>61</sup> Cristóbal Rovira Kaltwasser, “Scholars should not just assume that populism is bad for democracy, but should instead concentrate on explaining populism’s positive and negative effects”. Available at <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/10/15/populism-and-liberal-democracy/>.

<sup>62</sup> 同上。

<sup>63</sup> 见 Annalisa Merelli, “The state of global right wing populism in 2019”, Quartz, 30 December 2019.

<sup>64</sup> 同上。

编写了一份国际团结权利宣言草案。独立专家认为，宣言草案承认，“国际团结是各国根据《联合国宪章》相互合作的义务的基础，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》，以及整个国际法中。”<sup>65</sup>

28. 在宣言草案中，国际团结被定义为个人、人民、国家和国际组织之间团结精神的表达，包括利益、宗旨和行动的统—，以及承认实现共同目标的不同需求和权利。<sup>66</sup> 因此，在宣言草案中，国际团结分为两个部分：预防性团结，通过这种团结，利益攸关方积极应对共同挑战；反应性团结，利用国际社会的集体行动应对危机局势。<sup>67</sup>

29. 宣言草案中的国际团结也包括国际合作。国际合作的义务要求有能力单独或共同提供国际援助的国家，以符合国际法和国际人权法基本原则的方式，帮助其他国家实现人权。<sup>68</sup>

30. 如果以人权为基础的国际团结与国家或非国家行为者为应对潜在或现有全球危机和挑战而采取的联合行动是一致的，那么，它就是反动民粹主义的对立面，这种民粹主义是要建立更多的隔离各国人民的边界，按照先入为主的成见，包括对种族、宗教和族裔血统的成见，将各国人民分开。<sup>69</sup> 此外，这种反动民粹主义与国际合作背道而驰，因为现在有大量众所周知的证据表明，当代反动或消极的民粹主义者常蔑视全球化，他们宣扬“国家第一”的理论，认为国际团结及其带来的合作是问题所在，需要解决，而非解决全球人权挑战的来源。

31. 特别是在 1990 年，许多国家和国际律师都抱有某种期望，认为合作阐明和实施某些法律概念和国际法，包括法治和民主治理权，对于创造公正和支持人权的世界十分重要，必不可少。<sup>70</sup> 因此，尽管存在问题，但全球商定的普遍人权标准和机构，被广泛视为在对国际团结的共同理解的基础上促进或能够促进全球社会利益的体制。<sup>71</sup> 最近，这种对全球商定的人权的实际或可能效用、以及对国际团结在实现这些权利的努力中的重要性近乎一致的看法似乎正在下降，即使在迄今为止最强大的社会也是如此。

32. 下降的一个主要原因是日益增长的反动民粹主义，这与人权和基于人权的国际团结所要实现的美德形成鲜明对比，这些美德包括尊重国际法、国际合作和拒绝可能威胁或实际破坏国际和平与安全的行动。如果这些美德要回归其在国际法

<sup>65</sup> (A/HRC/38/40, 第 14 段)。

<sup>66</sup> A/HRC/35/35, 附件, 第 1 条。

<sup>67</sup> 同上, 第 2(a)和(b)条。

<sup>68</sup> 同上, 第 2(c)条。另见《联合国宪章》第五十五条和五十六条。

<sup>69</sup> 例如, 见 Hannes Swoboda and Jan Marinus Wiersma, eds. *Democracy, Populism and Minority Rights*, PSE Socialist Group in the European Parliament and the Renner Institute(2008)。

<sup>70</sup> 见 Heike Krieger, *Populist governments and governments and International law*, KFG Working Paper No. 29 (2019), Berlin Potsdam Research Group, “The international rule of law - rise or decline?” Published in *European Journal of International Law*, vol. 30, No. 3 (2019)。

<sup>71</sup> 同上, 第 9 页。

和国际关系中的突出重要地位，就必须有持续的国际行动来反击反动民粹主义，因为它涉及拒绝或严重无视国际商定的人权标准，破坏基于人权的国际团结。

33. 值得注意的是，目前由右翼民粹主义政权统治的国家也往往拒绝或废除重要的全球多边机构。在这样做的时候，他们往往在不同程度上否认国际团结，而这种团结一直鼎力协助，建设一个更加和平与安全的世界，这才是更充分地实现世界上每个人所有人权的必要条件。

34. 独立专家感到关切的是，反动民粹主义的兴起对基于人权的国际团结构成了威胁，因为受民粹主义领导人统治的国家往往过分关注本国受众及其福祉，忘记了《联合国宪章》和其他文书以及国际团结权利宣言草案所包含的原则，特别是在需要应对潜在或现有全球危机和挑战之时，需要采取协调一致的共同行动。冠状病毒病大流行造成的当前全球局势清楚地表明，只有国际协同行动和团结，才能使人类渡过目前面临的挑战。独立专家特别关注的是，许多由民粹主义领导人掌权的捐助国大幅减少了发展援助和国际合作。同样，关注权利的全球议程，如联合国 2016 年通过的可持续发展目标，也可能受到这种倒退运动的威胁。<sup>72</sup>

35. 在北美一个国家，自右翼民粹主义政府当选以来，当届政府已提议削减对外援助支出 21%。<sup>73</sup> 2018 年至 2019 年，在民粹主义联盟统治的一个西欧国家，这一时期的外国援助支出有所下降，对难民和移民的援助也有类似削减，<sup>74</sup> 尽管这一趋势随着联盟辞职而结束。其一个欧洲邻国也是如此，这个国家也由一个短命的民粹主义联盟政府所统治。<sup>75</sup> 在一个由右翼民粹主义政府统治了几年的东欧国家，2016 年至 2017 年间，发展援助下降了 29.7%。<sup>76</sup> 下文第五节更集中探讨这些运动对基于人权的国际团结的负面影响。

## 五. 反动民粹主义对享有基于人权的国际团结的负面影响

36. 当代反动民粹主义最显著的影响之一是，它对维持增进现今国际团结多边共识产生了负面影响，包括国际合作，不利于向政治官员——尤其是反动民粹主义者——对各自国家的人权状况问责。因此，一些会员国的右翼民粹主义已成为保护和促进世界各地弱势群体，包括非洲人后裔、移民、寻求庇护者和难民的人权，以及表达基于人权的国家间团结的最严重挑战之一。<sup>77</sup>

<sup>72</sup> 例如，见 Amanda Shendruk and others, “Funding the United Nations: what impact do United States contributions have on United Nations agencies and programs?”, Council on Foreign Relations, 8 June 2020.

<sup>73</sup> 见 Carol Morello, “Trump administration again proposes slashing foreign aid”, *Washington Post*, 10 February 2020.

<sup>74</sup> 见 [www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/8.1.a-factsheets-IT.pdf](http://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/8.1.a-factsheets-IT.pdf).

<sup>75</sup> 见 [www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf](http://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf).

<sup>76</sup> 见 Organization for Economic Cooperation and Development, *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind* (Paris, OECD Publishing, 2018), pp.331-332.

<sup>77</sup> 例如，见当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员的报告 (A/73/305)，特别是第 11-13 段。

37. 右翼民粹主义已经并能够对世界各地享有基于人权的国际团结产生的负面影响，最近在一个北美国家的姿态和行动中变得特别明显；该国长期以来支持发展多边国际机构，其依据是：解决全球问题需要世界各国之间的相互团结，相互声援，无论其社会、经济或发展状况如何。该国总统甚至把该国退出了人权理事会和世界卫生组织，而且此前在这两个论坛非常活跃。<sup>78</sup>

38. 这个北美国家的政府目前对多边人权行动的态度总体上是消极的，而多边人权行动是实践和享有基于人权的国际团结的一项重要要求，这种态度似乎发出了错误的信号，助长了某些其他反动民粹主义政府攻击多边人权机构，如人权理事会及其一些特别程序任务负责人。例如，在理事会 2019 年 7 月批准了调查一个亚洲国家总统涉嫌侵犯人权的决议后，该国外交部长称负责调查的人权专家为“混蛋”，发誓拒绝他们进入该国。<sup>79</sup> 当时，该国的“禁毒战争”导致约 6 700 起法外处决。<sup>80</sup>

39. 在一个南美洲国家，部分由于其与上述北美反动民粹主义政府的密切联盟，政府对履行该国的国际承诺，特别是在人权利领域的承诺表现出类似的消极态度。<sup>81</sup> 据称，政府已经放弃了《安全、有序和正常移民全球契约》，并取消了本应在首都举行的气候会议。<sup>82</sup> 据称，它还通过削弱该国防止和打击酷刑的国家机制，违反了《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，<sup>83</sup> 还干预其国家人权机构的工作，违反了关于促进和保护人权的国家机构地位原则(《巴黎原则》)。

40. 2018 年，一个东欧国家的反动民粹主义政府向议会提交了三项法案，将惩罚和限制从事庇护和移民问题的团体的自由和数量。<sup>84</sup> 这些法案旨在实现三个目标。首先，它们要宣布，帮助逃离迫害的人在该国获得庇护，对国家安全的威胁。<sup>85</sup> 第二，根据这些法案，任何从事移民、难民和寻求庇护者工作或倡导其权利者，都将被迫接受国内安全检查，为任何外国资金支付额外税款。<sup>86</sup> 第三，法律将赋予政府权力，禁止其国民在边境地区为移民和寻求庇护者工作，因为众所周知，在这些地

<sup>78</sup> 见 United States Withdraws from the United Nations Human Rights Council, shortly after receiving criticism about its border policy”, *American Journal of International Law*, vol. 112, No. 4, (17 October 2018), pp.745-751; and Robbie Gramer, and others, “Trump cuts United States ties with World Health Organization amid pandemic”, *Foreign Policy*, 29 May 2020.

<sup>79</sup> 见 “Duterte minister scoffs at United Nations desire to investigate drug war in Philippines”, CBC, 11 September 2019.

<sup>80</sup> 同上。另见 “United Nations News, “United Nations rights chief denounces ‘unacceptable’ charges of terrorism by Philippine’s Duterte against United Nations expert”, 9 March 2018.

<sup>81</sup> 见 Pierre Albouy, “In elections to the United Nations Human Rights Council, Brazil is not suitable”, *Conectas Human Rights* 1 October 2019.

<sup>82</sup> 同上。

<sup>83</sup> 同上。

<sup>84</sup> 见 Human Rights Watch, “Hungary: bills seek to block migrant support”, 17 February 2018.

<sup>85</sup> 同上。

<sup>86</sup> 同上。

区，当局经常虐待这些群体。此外，<sup>87</sup> 在该国从事移民和难民事务的外国人被禁止入境。这种限制移徙者和声援移徙者权利的人的权利，显然是为了对享有人权和基于人权的国际团结产生负面影响。这些企图对该国国内和全世界保护弱势移徙人口及其援助者享受人权造成了寒蝉效应，实际上在这两方面都产生了负面影响。<sup>88</sup>

41. 在 2018 年对人权理事会的讲话中，同一东欧国家的总统谴责了移民和“种族混合”。<sup>89</sup> 他的讲话在人权理事会第三十七届会议上被时任联合国人权事务高级专员谴责为种族主义和仇外心理。之后，该国外交部长称高级专员“不称职，无力履行职责和职务”，<sup>90</sup> 实质上是要求他辞职。该国总统和外交部长的行为显然是对移民和少数族裔人权的大胆正面攻击，也是对高级专员表示的基于人权的国际声援的攻击。

42. 2018 年 3 月，上述国家政府强烈反对《安全、有序和正常移民全球契约》，这是一项当时正在谈判的不具约束力的全球政策，部分目的是帮助改善全世界移民的状况。<sup>91</sup> 该政府发起了一场反对该协议的负面“宣传运动”，<sup>92</sup> 阻止了欧盟层面的政策谈判。

43. 虽然可以说，世界上没有一个国家可免于侵犯人权的指控，但这种反动极右民粹主义政府的政策和做法，使其倾向于并推动他们更普遍、更恶劣地侵犯人权和基于人权的国际团结，特别是针对其领土内外的弱势移民和少数族裔人口。这种政策和做法使这些弱势群体成为其国家经济危机所造成恶劣影响的替罪羊，将其说成对有关国家社会和文化遗产的所谓威胁。它还倾向于并推动各国对多边人权国际机构采取更加敌视的态度。<sup>93</sup> 例如，一个北美国家不仅退出了人权理事会，<sup>94</sup> 而且还毫不留情地批评理事会。时任理事会主席、斯洛文尼亚沃伊斯拉夫·苏克对该国退出理事会的反应极为精辟：“在多边主义和人权价值和力量每天都受到挑战之时”，他说，“我们必须维护一个强大和充满活力的理事会，承认其是二十一世纪联合国的核心部分。”<sup>95</sup>

<sup>87</sup> 同上。

<sup>88</sup> 见 Zack Beauchamp, “Hungary just passed a ‘Stop Soros’ law that makes it illegal to help undocumented migrants”, Vox Media, 22 June 2018 and The Guardian, “Hungary passes anti-immigrant ‘Stop Soros’ laws”, 20 June 2018.

<sup>89</sup> Todor Gardos, “Hungary’s Government turns on the United Nations”, Human Rights Watch Dispatches 15 March 2018.

<sup>90</sup> Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary, “United Nations High Commissioner for Human Rights unfit and unworthy of his position”, 27 February 2018.

<sup>91</sup> 见 Pierre Albouy, “In elections to the United Nations Human Rights Council, Brazil is not suitable”.

<sup>92</sup> 同上。

<sup>93</sup> 见 David Bosco, “For the United Nations, a rise in populism reveals an old challenge”, The Wilson Quarterly, fall 2018.

<sup>94</sup> 见 “United States withdraws from the United Nations Human Rights Council, shortly after receiving criticism about its border policy”, *American Journal of International Law*, vol. 112, No. 4 (17 October 2018), p.745.

<sup>95</sup> 联合国人权理事会主席沃伊斯拉夫·苏克大使(斯洛文尼亚)声明，日内瓦，2018 年 6 月 19 日。

44. 独立专家还感到关切的是，在一些国家，反动民粹主义者设法通过多数政府或联合政府夺取权力，其国内的后果也削弱了该国内部和国家之间的团结，因为其后果是最高收入者和最弱势公民之间的社会和经济差距进一步加剧。<sup>96</sup> 同样，通过惠及最富裕人口的大规模减税计划，以及社会计划资金的减少，民粹主义政府或联盟领导的国家进一步扩大了富人和穷人之间的差距，并打破了团结和共同公民的原则；正是这些原则使这些社会团结一致。<sup>97</sup>

45. 在北美一个国家，统计数据证实，在实施大规模减税政策后，收入不平等达到了最高水平，有利于人口中最富裕的部分，同时削减了社会支出。<sup>98</sup> 在该国家，最富有的 1% 人口拥有财富净值总额的三分之一，而最贫穷的 50% 人口仅拥有 1.2%。<sup>99</sup> 在一个经历了 2018-2019 年民粹主义反动政府的西欧国家，削减社会服务也导致妇女变得更加脆弱，因为这些福利对她们产生了不相称的影响。<sup>100</sup> 在一个以贫富差距巨大而闻名的南美国家，当前的反动民粹主义政府削减了社会福利计划，加剧了这些经济差距，迫使数百万家庭，包括非洲裔人、寻求庇护者和难民，重新陷入贫困或更大程度的贫困。<sup>101</sup> 这与前几届政府在缓解该国经济脆弱性方面取得的巨大成功形成了鲜明对比。<sup>102</sup>

## 六. 国家、区域和全球应对反动民粹主义抬头对以人权为基础的 国际团结的负面影响

46. 反动民粹主义对保护每个人(特别是弱势少数族裔和移民人口)的人权和促进基于人权的国际团结的努力构成如此严重挑战，其原因之一是，那些对其崛起负有责任的人也要参与多边努力，以结束这一现象，或至少尽量减少其更有害的后果。世界上至少有 23 个国家的右翼民粹主义政党掌权，另外 13 个国家的右翼民粹主义政党是有影响力的反对派。<sup>103</sup> 其中许多国家在人权理事会都有代表，并且都在大会有席位。

47. 国内和国际社会有四个部分，其中的行动和命运随着时间的推移将决定何时以及是否可能赢得或输掉反对反动民粹主义的斗争，因为这种民粹主义对享有人权和基于人权的国际团结产生了负面影响。第一部分由非常反动的民粹主义者组

<sup>96</sup> David. Ricci, *A Political Science Manifesto for the Age of Populism: Challenging Growth, Markets, Inequality and Resentment* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2020)。

<sup>97</sup> 见 <https://time.com/5859209/donald-trump-administration-inequality/>。

<sup>98</sup> 见 <https://inequality.org/research/trump-tax-cuts-inequality/>。

<sup>99</sup> 见 [www.fastcompany.com/90427855/while-trump-boasts-of-economic-growth-inequality-deepens](http://www.fastcompany.com/90427855/while-trump-boasts-of-economic-growth-inequality-deepens)。

<sup>100</sup> 见 [www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf](http://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf)。

<sup>101</sup> 见 [www.theatlantic.com/international/archive/2019/01/heres-how-jair-bolsonaro-wants-to-transform-brazil/580207/](http://www.theatlantic.com/international/archive/2019/01/heres-how-jair-bolsonaro-wants-to-transform-brazil/580207/)。

<sup>102</sup> 见 [www.irishtimes.com/news/world/how-the-bolsonaro-government-is-waging-war-on-brazil-s-poor-1.4191695](http://www.irishtimes.com/news/world/how-the-bolsonaro-government-is-waging-war-on-brazil-s-poor-1.4191695)。

<sup>103</sup> 见 Annalisa Merelli, “The state of global right-wing populism in 2019”。



成，他们已经在世界一些国家掌权。第二部分是组成反对派政党/运动的反动民粹主义，他们准备或有可能在某些国家掌握政权。第三部分是国家社会严重关切反动民粹主义对享有人权和基于人权的国际团结的负面影响的部分。最后一部分由国际行为者和机构组成，它们在某些条件下可能能够向反动民粹主义政权施加足够的压力，遏制许多或所有受到指责的政策和做法。这包括作为联合国及其专门机构。

48. 反动民粹主义的命运及其对享有人权和基于人权的国际团结产生负面影响的能力，将取决于这一系列行为者是否做出努力。如本报告第七节所示，有足够的国际法律规范支持这种努力，以消除反动民粹主义对人权和基于人权的国际团结的负面影响。然而，这些规范的有效性显然将取决于上述一系列行为者采取或不采取的行动。

49. 在国家层面，指望民粹主义政权能够治愈或缓解他们自己制造的社会紧张局势是徒劳的，而且在太多情况下，他们从政治上获利。事实证明，一旦获得政治权力，民粹主义政权不会遏制其更加独裁的冲动，缓和其威权主义和侵犯人权的行为，反而权威冲动更强，往往将社会进一步推向危机。<sup>104</sup> 因此，相当明显的是，在国内层面应对反动民粹主义的最佳方式是，确保以民主方式唾弃民粹主义，阻止其获得政治权力。<sup>105</sup> 然而，这并非总是可能的。

50. 在区域一级，重要的是经济和政治一体化团体和其他团体制定成员和参与标准，尊重国际人权和全球团结的价值观。欧洲联盟为实现这一目标树立了一个良好的榜样，理想的做法是制定措施，确保接受欧盟资助的政党遵守欧盟关于人权和基本自由的原则。2014年，欧洲联盟发布了关于欧洲政党和欧洲政治基金会章程和资金的第1141号条例。2018年第673号条例修订了该条例。<sup>106</sup>

51. 该条例再次确认，只要欧洲政党和欧洲政治基金会尊重《欧洲联盟条约》第2条，就可从欧洲联盟获得欧洲联盟的资助。该条例还设立一个独立机构来登记、监测和制裁欧洲联盟政党和政治基金会；并设立一个独立知名人士委员会，帮助其研究欧洲联盟价值观的遵守情况，从而大大加强了这一现有义务的遵守情况核查的可能性。<sup>107</sup>

52. 《欧洲联盟条约》第2条规定，“联盟的基础是尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治和尊重人权，包括属于少数群体的人的权利。在一个多元化、不歧视、宽容、公正、团结和男女平等盛行的社会里，这些价值观是成员国共

<sup>104</sup> 见 generally Ernst Hillebrand and others, *Right Wing Populism in Europe: How do we Respond?* (Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014); see also Natalie Nougayrède, “The far right didn’t sweep the European Union elections. Europe’s centre is holding”, *The Guardian*, 27 May 2019.

<sup>105</sup> 同上。

<sup>106</sup> 见 John Morijn, “Responding to ‘populist’ politics at the European Union level: regulation 1141/2014 and beyond”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, No.2 (April 2019), p. 617.

<sup>107</sup> 同上。

有的。”<sup>108</sup> 这是向欧洲政党和基金会明确表示，欧洲联盟不会容忍反动民粹主义的目标和活动。

53. 除欧洲联盟这项举措之外，独立专家不知道是否还有其他明显表达类似反对反动民粹主义的区域战略。不过，如下文第七节所示，其他区域人权机构拥有先进的规范，可用于减轻或消除一切形式的反动民粹主义。

54. 在全球一级，秘书处通过了《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》。<sup>109</sup> 该文件包含某些关键承诺，即：收集相关数据，监测和分析仇恨言论；消除驱动仇恨言论的根本原因和因素；仇恨言论受害者的参与和支持；召集主要行为者重新探讨问题，寻找解决办法，建立联盟；与新媒体和传统媒体建立伙伴关系；跟上技术创新；利用教育解决和打击仇恨言论；促进和平、公正和包容的社会；开展宣传；利用与政府在内的利益攸关方的伙伴关系。

## 七. 民粹主义与当代国际法

55. 国际法包含一套规范，除其他外，能够规范民粹主义情绪、政策和行动。这并不奇怪，因为反动民粹主义和民族主义是导致世界陷入第一次和第二次世界大战的情绪、政策和行动的核心。上文第二节已经承认这种密切联系。

56. 还必须铭记，战后建立的国际法律秩序，包括通过联合国建立的国际法律秩序，旨在创造条件，使助长这场战争的政治局势不可能在我们这个时代兴盛发展。最初的立场是 1948 年的《世界人权宣言》，其中称“为所有人民和所有国家努力实现共同标准……”<sup>110</sup> 《宣言》还强调：“对人权的无视和侮蔑已发展为野蛮暴行，这些暴行玷污了人类的良心，而一个人人享有言论和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临，已被宣布为普通人民的最高愿望。”<sup>111</sup>

57. 以联合国为主，努力通过《世界人权宣言》以来，许多其他国际文书和文件也已成为旨在确保所有个人和人民的权利得到共同和单独促进和保护的国际法体系的一部分，作为维护国内和国际和平与安全的第一步。

58. 其他一些相关的国际人权文书包括：《经济社会文化权利国际公约》；《公民及政治权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；《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》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；《儿童权利公约》；《关于难民地位的公约》。早在 1926 年，《禁奴公约》也获得通过。

<sup>108</sup> 见 Regulation(European Union, Euratom) No.1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>。

<sup>109</sup> 见 A/74/285，第 35 段。

<sup>110</sup> 《世界人权宣言》序言部分，大会第 217 A(III)号决议。

<sup>111</sup> 同上。

59. 更具体而言,例如,《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》对传播种族主义和仇外言论施加限制,宣布鼓吹民族、种族或宗教偏见等于煽动歧视、敌意或暴力为非法。消除种族歧视委员会在其第 35 号一般性建议(2013 年)中,解释了缔约国应如何根据公约处理种族主义言论的监管问题。同样,《公民权利和政治权利国际公约》第十九条保护见解和言论自由,不过,其在法律上可能受到限制,如果这种限制是尊重他人权利或名誉,以及保护国家安全或公共秩序或公共健康或道德所必需的。对言论自由的任何限制不仅是必要的,而且必须按比例进行调整,实现限制的合法目的。《公约》第二十条还具体规定,缔约国必须禁止“鼓吹民族、种族或宗教仇恨,构成煽动歧视、敌视或暴力。”

60. 在区域一级,还通过了旨在实现与联合国设定的目标相似目标的各种人权文书。非洲国家通过《非洲人权和人民权利宪章》各项条款做到了这一点。<sup>112</sup> 在欧洲,欧洲委员会成员国通过了《保护人权和基本自由公约》。<sup>113</sup> 在美洲,通过了《美洲人权公约》。<sup>114</sup> 与联合国文书一样,这些区域人权条约都承认,联合和多项保护人权,是区域和国际和平与安全的坚实基础。

61. 这些文书中有许多可能没有考虑到当前的反动民粹主义浪潮,但其涵盖并针对反动民粹主义者共有的大多数行为特征,包括种族主义、反犹太主义、仇外心理和其他形式的偏执、歧视、虐待难民和少数人(族裔、文化和宗教)等。这意味着,这些准则如得到有效实施,就足以至少阻止反动民粹主义的政策和行动,及其对享有人权和基于人权的国际团结的许多有害影响。

62. 重要的是,联合国现在已经开始努力打击反动民粹主义和极端主义/优越论意识形态,及其对享有人权和基于人权的国际团结的负面影响。2019 年初,人权理事会就这一议题举行了一次辩论。<sup>115</sup> 2019 年 2 月,秘书长在各国议会联盟-联合国关于“多边主义面临的新挑战:议会对策”的年度议会听证会上讲话,指出了全球多边主义面临的三大挑战。他说,这其中包括民粹主义和民族主义的呼声。<sup>116</sup>

## 八. 结论

63. 民粹主义,尤其是其反动形式,威胁着基于人权的国际团结、多边人权体系和实现所有人的权利,并不断在言行上进行攻击。

64. 基于人权的国际团结在历史上对全球包容的人权进步至关重要,但是,随着世界范围冠状病毒病大流行,这一国际团结今天面临更大威胁,导致许多受这一

<sup>112</sup> 见 [www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49](http://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49)。

<sup>113</sup> 见 [www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention)。

<sup>114</sup> 见 [www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm)。

<sup>115</sup> 见联合国人权事务高级专员办事处,新闻与活动,“人权理事会举行关于减缓和反制日益高涨的民族主义民粹主义和极端至上主义意识形态的辩论”,2019 年 3 月 15 日。

<sup>116</sup> 见联合国,“在日益高涨的民粹主义中,多边主义是克服全球挑战的关键,重建对政府的信任,秘书长在年度议员听证会上表示”,2019 年 2 月 21 日。见 [www.un.org/press/en/2019/sgsm19468.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2019/sgsm19468.doc.htm)。

大流行病影响的国家严重限制人权，并在一定程度上退出国际团结的实践。除此之外，反动民粹主义对享受这种团结构成了预先存在的威胁。

65. 因此，本报告是在全球冠状病毒病大流行的背景下编写的，这既有先见之明，又令人不安。这有先见之明，是因为这一流行病比近代世界历史上任何其他单一事件都更能表明需要国际团结，克服全球和跨国人权挑战。这令人不安，是因为其表明，在更加缺乏团结的情况下，甚至在严重的流行病期间，享受国际法保障的各种人权在国内和国际上可能会受到更大的损害。<sup>117</sup>

## 九. 建议

66. 在此背景下，独立专家向人权理事会、各国和其他相关利益攸关方建议如下：

(a) 更加突出和有力地认识到反动民粹主义、基于人权的国际团结的减少以及各国和其他利益攸关方在全世界促进和保护人权的能力之间的关系。最近事件表明，在当今历史上，只有基于人权的国际团结才能比以往任何时候都更好地促进必要的资源和行动；在世界面临严重的人权问题或填补重要的人权空白时，这些资源和行动十分必要；

(b) 忆及成员国有义务采取行动打击反动民粹主义的威胁，因为它们《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》等具有约束力的文书的缔约国；这些文书限制传播种族主义和仇外言论，宣布鼓吹民族、种族或宗教偏见构成煽动歧视、敌视或暴力为非法；

(c) 提醒各政党及其领导人，鉴于其对政治气候的重大影响，他们在打击民族主义和反动民粹主义威胁方面发挥作用。所有公共行为者，包括多边机构和区域机构，必须迅速明确地谴责这种反动民粹主义；

(d) 呼吁媒体在处理反动民粹主义言论方面也发挥重要作用，鼓励记者遵守追求真相和准确、独立、公平和公正、人道和问责原则的行为守则；

(e) 考虑在区域和全球级别采用类似欧洲联盟为阻止政党的反动民粹主义而建立的制度，以及更广泛采用《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》来反对民族主义和反动民粹主义言论；

(f) 考虑通过《国际团结权利宣言》草案。特别是在人权领域，如果没有持久的国际团结，国家之间、人民之间、民间社会团体之间以及相互之间的团结，无论从短期还是长期来看，都将一事无成。最近的大流行病使人们突出认识到基于人权的国际团结对全球包容性人权体系的重要性。

---

<sup>117</sup> 见 Obiora Chinedu Okafor, “Solidarity key to post COVID-19 response”, OpenGlobalRights, 28 April 2020.