



人权理事会

第三十一届会议

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

增进和保护所有人权—公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

关于按照立足人权的方针在公共服务中实现善治问题的
小组讨论结果

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告根据人权理事会第 25/8 号决议提交。报告概述了理事会第三十届会议期间于 2015 年 9 月 24 日举行的关于按照立足人权的方针在公共服务中实现善治问题的小组讨论。



一. 导言

1. 人权理事会根据第 25/8 号决议，在第三十届会议期间于 2015 年 9 月 24 日举行了关于按照立足人权的方针在公共服务中实现善治问题的小组讨论。
2. 小组讨论的目的有四个方面：(a) 就公共服务在增进和保护人权方面的作用交流意见；(b) 查明按照立足人权的方针在公共服务中实现善治的挑战，并分享这方面的良好做法；(c) 研究联合国人权事务高级专员关于公共服务作为善治必要组成部分在增进和保护人权方面作用的报告(A/HRC/25/27)的结论；(d) 促进更好地理解与公共服务有关的国际人权规范和标准。
3. 小组讨论由人权理事会主席担任主席，由马克思·普朗克比较公法与国际法研究所所长 Anne Peters 主持。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)人权条约司司长致开幕词。小组成员有：尼日利亚社会经济权利与问责项目执行主任 Adetokunbo Mumuni；首尔国立大学国际研究学院国际发展学教授 Kim Taekyoon；联合国残疾人权利委员会委员、土耳其大国民议会副议长兼议员 Safak Pavay；乌拉圭国家人权机构主任兼监察员 Mariana González Guyer；波兰国立公共管理学院院长 Jan Pastwa。¹

二. 小组讨论开幕

4. 人权条约司司长在开幕词中表示，在公共领域每个方面实现善治是每个国家的核心任务。人权与善治在本质上相互联系且相互依存。要按照立足人权的方针实现善治，需要国家保障在提供公共服务时不歧视并实现平等。善治也是增强公众信心、推动和平与可持续发展的有力因素。若国家运作的各项进程与机制政务透明、接受人民的问责、运行效率和效力高且尊重法治，则会增强公众信心，减少公众不满，提高公众福利，并推进经济和社会进步。
5. 尽管如此，实现善治仍然存在多种挑战，包括紧缩政策、不受控制的私有化、腐败、冲突和暴力。未提供重要的公共服务或公共服务质量下降造成丧失合法性、无法维持发展，引发社会动荡、不安全和移民。不歧视、参与和问责等人权义务和核心原则应成为政府工作的参照。各人权条约机构已经提供了有关善治的指导，例如，经济、社会和文化权利委员会在关于食物权的第 12(1999)号一般性意见中表示：“良好的治理是实现所有人权—包括消除贫困并确保所有人过上满意的生活—的基本条件。”

¹ 小组讨论完整的网播存档可查阅 <http://webtv.un.org/search/panel-discussion-on-human-rights-based-approach-to-good-governance-23rd-meeting-30th-regular-session-of-human-rights-council/4505293520001?term=good%20governance> (访问日期：2015 年 12 月 21 日)。

6. 公共服务的私有化趋势不断增强对人权造成了潜在的不利影响。开幕词中提到了受教育权问题特别报告员最近的一篇报告(A/HRC/29/30)，该报告阐述了允许教育部门私有化和商业化可能如何导致无法确保全民教育并损害受教育权。公共服务被私有化或是通过公私伙伴关系提供的情况下，国家必须确保其符合人权，并推行有效的质量控制、问责和监测机制。

三. 议事情况纪要

7. Peters 女士在开幕词中介绍了各位小组成员。她提到了人权高专办关于公共服务作为善治必要组成部分在增进和保护人权方面作用的报告(A/HRC/25/27)，并指出小组讨论基于这一理念：通过人权视角分析公共服务可以带来政策上的裨益。她重申，人权与管理得当的公共服务之间存在相互加强的关系。普通公民与本国或区域公共服务机构的接触关系到这些公民的人权。这也关系到公务员的人权，特别是被选举、聘用和不受歧视地晋升的权利；只有得到适当薪酬且人权得到尊重的公务员才会愿意并且能够做到廉洁奉公。

8. 主持人解释称，“公共服务”或“公共行政”这两个术语是交替使用的，以涵盖由国家预算提供资金、负责行使政府各分支—即立法、司法和执法机关—所承担的国家职能的整个系统。纵观历史，对于国家应当履行哪些职能、采用多大力度以及何种优先次序的问题，不同的文化和政治制度曾经且仍然持有不同的观点。因此，哪些工作属于“公共服务”这一分析性问题可以被分解为以下分问题：(a) 对某个特定社会而言，为了该社会的总体利益(“为”公众)，必须完成哪些工作？(b) 执行工作的机关应当直接还是间接由公众提供资金和设立？(c) 哪些服务应属于“公共”性质，而不是交给私营、个人和商业领域？各国作出的政治选择各异，从非常精简和最低限度的国家和公共行政部门，到公共服务范围广、成熟的福利国家，不一而足。

9. 人权视角既有助于查明公共服务的实质内容，也有助于查明提供公共服务所应通过的程序。举例而言，一国若批准了《经济、社会和文化权利国际公约》，就要承担这样的最终责任，即保证有某种医疗系统能实现健康权。虽然这并不禁止对医疗系统进行私有化，但仍然要求国家成为相关权利的最终保障者。普遍认为，善治包括透明、问责、公开和参与；² 以及廉政、不歧视、平等、高效和称职；³ 还有对人民需求的响应。⁴ 考虑到这些要素之间存在部分重叠，建议将这些要素包含在 1998 年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》中设立

² 人权理事会第 25/8 号决议。

³ 人权理事会第 19/20 号决议。

⁴ 人权委员会第 2000/64 号决议。

的三方兼顾准则(透明、参与和诉诸司法)之内。⁵ 通过人权视角审查这三大支柱可有助于用适应不同文化和背景的内容充实这些要素。

10. 主持人随后请各位小组成员发言。

A. 小组成员的发言

11. Mumuni 先生重点谈到了两个问题：第一，在反腐败机构未能就腐败采取法律行动时，非政府组织在发起此类行动方面的作用；第二，倡导设立国际反腐败法院，以审理高层腐败案并推动将被盗资金归还受害国。

12. 非政府组织可以在打击腐败方面发挥关键作用，包括确保反腐败法律和《联合国反腐败公约》得到切实执行，并通过法律行动，推动反腐败机构妥善调查和起诉腐败案件，以遏制今后发生不当行为。举例而言，非政府组织可以劝说各国政府颁布法律，包括保护举报人的法律，从而对预防腐败作出贡献。考虑到高层腐败(以及对罪犯的有罪不罚)有损公共利益，非政府组织还可提起“公益诉讼”，起诉反腐败机构未能起诉或不会受到其他调查的腐败案件。因此，必须放宽出庭陈述的要求，并鼓励法院受理对腐败案件的公益诉讼和集体诉讼。除了需要有利的法律和司法环境外，他还指出非政府组织需要获得必要的专业知识和资源，以有效使用公益诉讼。

13. 他提出，设立国际反腐败法院可以作为一种调查高层腐败指控的方法。他还指出，许多人已对国内法院和政府打击高级别官员腐败问题的能力失去了信心，在此背景下，国际反腐败法院可以削弱普遍存在的有罪不罚文化，并应对各项妨碍将被盗资产切实归还受害国的障碍。高层腐败是一个造成严重人类痛苦和需要新型解决办法的复杂问题。他以国际刑事法院为类比，指出该法院的过往记录证明，设立一个运作良好的反腐败法院是有希望的。

14. Taekyoon 先生阐述了善治与可持续发展目标之间的联系。可持续发展目标超越了千年发展目标的范畴，因为后者并不包括显著的治理方面的内容。Taekyoon 先生回顾理事会第 25/8 号决议，指出在各级深化善治做法是充分实现包括发展权在内的各项人权的前提条件。

15. 虽然善治对取得成功的发展成果而言必不可少，但尚不明确可以如何或应当如何在可持续发展目标中反映善治。秘书长 2015 年后发展议程问题高级别知名人士小组曾表示，最好能将善治定为一项单独的目标。⁶ 而另一种办法则是将善治纳入各项针对具体问题的目标。另一个选择是，将治理问题与可持续发展目标中的“执行手段”问题以及发展融资问题结合起来，可以在阐述这些“手段”时附上一套原

⁵ 《在环境问题上参与决策和诉诸法律的公约》缔约方会议，关于促进将《奥胡斯公约》原则应用于国际论坛的第 II/4 号决定(ECE/MP.PP/2005/2/Add.5)。

⁶ “《新型全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷并推动经济转型》。2015 年后发展议程问题高级别知名人士小组的报告”。可查阅 www.post2015hlp.org/the-report (访问日期: 2015 年 12 月 21 日)。

则或准则。善治与可持续发展目标 16 密切相关，该项目除其他外，提到了在各级建设有效、可问责和具有包容性的机构。

16. 善治之所以成为了一个有争议的术语，是因为它在国际发展援助领域的使用。发展中国家感到关切的是，善治目标和指标被作为某种形式的援助条件。可以将可持续发展目标视为一个契机，借此创新地构建考虑到上述关切的新目标和新指标。国际社会制定了通用原则后，国家和地方将能够根据自身情况，按需选择目标和指标。善治的逻辑应当适应各发展中国家不同的发展速度和模式。

17. Pavey 女士谈到了在国家层面执行善治议程的主要挑战。她举例指出了批准人权条约与在国内执行这些条约之间的差距。根深蒂固的主流文化可能导致国际规范无法被有效纳入国内和当地法规。虽然有时会通过改革以取悦国际舆论，但某些国家的执政当局却坐视不良的做法和政策延续下去。她指出，若传统与人权发生冲突，必须打破传统才能保护权利和自由。

18. González Guyer 女士从性别角度阐述了善治方面的挑战和不足。她指出，注重性别是人权视角的本质属性。必须以跨领域的方式将性别平等观纳入治理的不同层面，同时摒弃将妇女视为弱势群体的看法。以善治和公共服务为基础改变性别观念、确保男女受到平等对待，以及在让人们获得和享有权利方面取得进展，这些都是挑战，但也带来了机会。获得公共服务必不可少，但这并不足以确保妇女充分享有所有人权。

19. 机构是更广泛的性别差距的体现和产物，机构的法律和规范、特征、行政做法、非正式机制以及男女在机构中所担任的职位都体现了性别差距。因此，有必要审查政府机构的歧视性做法。理论研究和实证研究均未充分探索过性别与治理之间的关系。妇女任职于行政、立法和司法领域的不同国家机构以及民间社会组织，从而改变了治理进程。本世纪初以来，一直特别注重让妇女参加设计新治理制度的论坛，这是建设善治的一项重要因素。若善治和公共服务忽视性别不平等，就无法保证公民的真正参与，也无法保证遵守问责、不歧视、平等、信息透明和开放以及权利可得到强制执行等重要原则。

20. Pastwa 先生重点谈到了善治方面的法律在公共行政领域的潜力和局限。他表示，法律是一项必要条件，但其本身不足以确保一国的公共行政会实现和追求人权。“采用立足人权的方针实现善治”这一概念带来了实现真正改变的机会。他提到了 1980 年 8 月格但斯克造船厂工人制定的 21 项格但斯克要求，这些要求力争实现所有公众和公民均有平等机会担任公职，并由公开可及的政府领导国家，以真正改变公民的生活。公务员的意识和积极态度也是至关重要的因素，没有这些，仅有法律是不够的。人权是一个良好的基础，可以以此改变公务员的心态，从只处理问题的“冷专业精神方针”转变为关心人民并理解和满足人民愿望的“热专业精神方针”。

B. 互动讨论

21. 小组讨论期间有两轮问答，以下国家和组织的代表作了发言：阿尔及利亚(还代表非洲集团)、澳大利亚、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、比利时、中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、法国、格鲁吉亚、加纳、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、黑山、摩洛哥(还代表法语国家国际组织)、纳米比亚、巴基斯坦(代表伊斯兰合作组织)、波兰(代表人权理事会第 25/8 号决议的核心提案国集团)、卡塔尔、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞拉利昂、新加坡、南非、突尼斯、土耳其、美利坚合众国和欧洲联盟。以下非政府组织的代表也作了发言：非洲之声、人权机构、促进巴林民主和人权的美国人联盟、阿拉伯人权委员会、权利与发展全球网络、《儿童权利公约》非政府组织小组，以及国际和平、正义和人权研究所。

22. 各位发言者着重指出了善治与人权之间的联系，并强调了在各级(包括在国际组织内)加强善治的重要性。许多代表提出并分享了各自国内旨在改善治理和公共服务的努力和最佳做法，包括改革司法和行政部门、确保透明并加强公民对决策进程的参与、将人权纳入学校课程以及警察和司法培训方案、推行电子政务、对医疗、教育和住房等服务进行投资，以及努力打击腐败。坚持效率、能力及廉政最高标准的专业、可问责和透明的公共服务是善治必不可少的组成部分。公共服务中的善治原则和标准是针对各种形式腐败的预防机制。代表们指出，对难以获得公共服务的人群，包括儿童、老人、残疾人、少数群体，有时还包括妇女，需要予以特别关注，以确保其人权不受侵害。

23. 讨论中着重指出，公正、法治和打击腐败的原则对实现善治以及培养人力资本和实现发展权具有至关重要的意义。代表们认识到，应当整合国家、区域和国际各级的良好做法。确保采用立足人权的方针实现善治是一项全球挑战。某代表团提到了援助制度，这一制度往往因其附加条件而被有关国家视为没有帮助。一些代表团介绍了本国促进善治和让公民更多地参与公共行政的努力，包括通过国家人权机构和监察员、国内立法、国家行动计划和电子政务举措作出的努力。讨论中还简要介绍了通过联合国以及经济合作与发展组织等渠道作出的国际努力。此外，代表们强调，必须在国际组织的工作中确保善治。一名发言者着重指出，各国需要通过税收等措施调集足够的资源，用于实现儿童权利，并在所有决策中都优先考虑儿童的最大利益。

24. 代表们重申，提供公共服务必须采用立足人权的方针。讨论中指出，治理不力是发展挑战的核心问题，会导致浪费、腐败、商业信心下降、歧视以及无法提供人们享有各项人权所需的基本服务。讨论中提出了以下问题：公共服务在实现可持续发展目标方面有哪些作用，以及 2015 年后发展议程如何能够促进各方在提供公共服务时始终采用立足人权的方针。

C. 小组成员的答复

25. Pastwa 先生就公共行政中实现善治的问题作了发言，并强调有必要调整将要采取的措施，以适应所要实现的目标。采用注重实效的方针实现善治必须有适当的法律框架和预算，还需要参与执行工作的各方发挥充分的领导作用。必须树立榜样并查明和交流良好做法。关于公共服务在落实 2015 年后议程可持续发展目标方面的作用，他认为，公共服务可对外部利益攸关方开放，并请这些利益攸关方广泛参与治理和政策制定，同时还应铭记目标 16 中提出的大量问题。这些利益攸关方还可加强在这一进程中的伙伴关系。各国应提供必要的预算手段、组织手段和技术手段，确保人们可以诉诸司法。需要向公务员提供培训，同时应教导公民如何行使自己的权利。他强调，提高透明度并让人们能更容易获取信息是一种非常宝贵的投资，需要有充足的预算。建议使用数字手段大幅降低这方面的成本。应当提供腐败危害个人和社会的实例。还必须向公务员提供培训，教导如何打破腐败的恶性循环，以及避免腐败的组织文化。

26. Mumuni 先生谈到了如何预防高级官员腐败或挪用公款的问题。高层腐败案件证明，有必要设立一个国际反腐败法院，处理国内法院不愿或无法受理的腐败案件。这一法院会对企图以公谋私的人具有威慑力。他还就如何让公共行政更好地响应公民的普遍利益发表了意见。他承认，在某些情况下，腐败是导致人民没有受益于公共服务的主要原因，在发生违规案件时，需要严格并不偏不倚地执行适用于公务员的各项规则。有种说法是，缺乏政治意愿是造成人权增进和保护工作不力的原因，但其实恰恰相反，只有具备有力的机构，才能确保个人无论有多大权力，都无法破坏制度。

27. Taekyoon 先生谈到了如何促进国际金融机构与联合国之间在善治政策和公共行政政策方面的协同作用。可以建立一个共同备忘录，规定公共服务的最高标准并加强信息和最佳做法的分享，从而加强协同作用。他评论了关于营造有利于改善公共服务的国际环境的问题，以及关于建立具体国际机制以协助财力有限的国家的问题。他指出，发展融资对在受援国落实可持续发展目标和其他国际发展目标具有至关重要的作用。在这方面提到了三种不同层面的支持：(a) 改革国内税收制度，以便对非正规部门控制的隐藏资金课税，并让公民能够就税款的使用问题向政府问责；(b) 在国际层面，通过官方发展援助和外国直接投资提供支持；(c) 推行团结税等创新解决办法。

28. González Guyer 女士回答了人权理事会如何能够进一步在公共服务中促进善治的问题。她指出了各种途径，例如普遍定期审议以及各条约机构建议的后续行动，理事会可以通过这些途径施加影响。国家人权机构虽是政府机关，但是享有自主权，因而也可以在这方面发挥重要作用。因此，国家人权机构应当得到加强，并与民间社会密切合作以提高自身效力。国家人权机构是确保国家遵守人权的监督机制，还可以编写提交各条约机构的独立报告。此外，国家人权机构和监察员可帮助制定国际标准，同时在国内同步执行各项标准。关于私营企业在治理方面的作用，有必要特别关注水、教育和医疗等公共服务不断增长的私有化趋势。国家必须成为保障者，

并肩负确保尊重所有人权的最终责任。González Guyer 女士着重指出了电子政务和新技术在实现和监测人权方面的潜力，特别是在获取信息方面的潜力。但是她也强调，电子政务和获取信息本身并不能保障人权方针。

29. Pavey 女士扼要介绍了公共服务外包产生的各种最常见的挑战，并着重指出有必要在制定公共政策时更加透明。紧缩和私有化重新界定了各方的作用，而市场经济则带来了新的价值观和政策，在许多国家已成为公共政策的一部分。因此，有必要对文化转型进行投资，而不仅仅是对立法变动进行投资。她在回答关于残疾人获得和参与公共服务的问题时表示，不歧视这一核心人权原则对实现善治而言必不可少；公共服务应当具有包容性，且残疾人应当能不受阻碍地获得公共服务。她指出，主流文化的抵制是造成残疾人获得和参与公共服务机会有限的主要原因。在人口稠密的国家，资源不足导致社会更加抵制在残疾人与非残疾人之间分享各项服务。在这方面，她着重指出了教育、提高认识、公务员培训和分享最佳做法的重要性。

四. 结论

30. 主持人在总结讨论时指出，小组讨论证明，必须打击腐败，并加强透明和信息共享。讨论中明确了在公共行政中加强善治的以下要点：(a) 在国际层面：利用人权文书和机制，并吸取各特别程序和条约机构的建议和指导，以及国家报告准则和普遍定期审议；(b) 在国家层面：提高透明度并让人们更容易获取信息和查阅官方文件，以帮助向公民赋予权力，担当有效公共服务的监督者。