



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20日

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

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

关于善治在促进可持续发展中的作用以及在这方面落实可持续发展目标包括目标16的最佳做法闭会期间研讨会

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

没有各级的善治，就不可能充分实现人权和可持续发展目标。目标16在这方面特别相关，因为它体现了促进和平和包容性社会以促进可持续发展、为所有人提供诉诸司法机会以及在各级建立有效、负责和包容性机构的承诺。因此，衡量这一目标的实施进展至关重要，这也有助于实现其他各项目标。



一. 导言

1. 人权理事会在 2018 年 3 月 22 日第 37/6 号决议中，请联合国人权事务高级专员在人权理事会第四十一届会议之前召开一次为期半天的闭会期间研讨会，讨论善治在促进和保护人权方面的作用，并分享在这方面落实可持续发展目标，包括目标 16 的最佳做法。研讨会于 2019 年 6 月 14 日在日内瓦举行，善治和人权专家参加了研讨会。
2. 研讨会的背景文件包括人权事务高级专员提交人权委员会的一份说明和一份报告(E/CN.4/2003/103 和 E/CN.4/2005/97)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的一份研究报告(《保护人权的善治做法》，联合国出版物，出售品编号：E.07.XIV.10)和高级专员提交人权理事会的一份报告(A/HRC/34/28)。
3. 闭会期间研讨会的目标是：
 - (a) 讨论善治对实现人权和可持续发展目标，包括目标 16 的重要性；
 - (b) 查明各国在实现人权和可持续发展目标，包括目标 16 方面遇到的治理挑战；
 - (c) 分享支持善治的最佳做法，包括国际合作方面的最佳做法；
 - (d) 确定挑战并分享衡量善治的最佳做法；
 - (e) 建议包括人权理事会在内的联合国系统为支持各国努力加强善治可采取的行动。
4. 闭会期间研讨会由波兰常驻日内瓦联合国办事处和其他国际组织代表 Zbigniew Czech 担任主席，并由人权理事会咨询委员会委员 Changrok Soh 主持。人权高专办发展权科科长 Ayush Bat-Erdene 代表人权高专办致开幕词。
5. 专家小组包括：公共行政专家委员会主席团成员兼报告员 Louis Meuleman、联合国开发计划署(开发署)日内瓦办事处主任 Maria Luisa Silva、经济合作与发展组织(经合组织)公共治理司政策顾问 Carina Lindberg 和经济、社会及文化权利委员会委员 Zdzislaw Kedzia。

二. 开幕

6. 主席在开幕致辞中强调，善治是民主稳定的基石，也是实现可持续发展不可或缺的要害。主席援引经济、社会及文化权利委员会关于食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)，重申善治对实现所有人权至关重要，包括消除贫困和确保人人享有满意的生活。善治在确保能够实现促进和保护人权及可持续发展的环境方面发挥关键作用。
7. Bat-Erdene 先生认为，可持续发展目标 16 概括了善治的本质，因为它认识到确保法治、减少腐败、加强参与、确保有效、负责和透明的机构、增加获取信息的机会和保护基本自由的重要性。在目标 16 上取得进展可以促进和加快在整个 2030 年可持续发展议程上取得进展。反之，目标 16 进展停滞将导致受治理不善影响的人更加脆弱和边缘化，并阻碍 2030 年议程其他领域的进展。人权和善治是相辅相成的，因为国际人权法为指导治理进程和评估绩效结果提供了一套标

准。因此，善治是充分实现人权不可或缺的条件。两者都是建设和平、公正和包容的社会以及实现可持续发展所必须的。

8. 他强调，善治需要独立和公正的司法机关、新闻自由、信息渠道、广阔的公民空间、打击腐败的有效努力以及对反腐败行为者和举报人的保护。它还需要认真勤奋和反应积极的公务员群体以及承担人权尽职调查责任的私营部门。研讨会将提供一个机会，以确定治理挑战，交流在支持基于和尊重国际人权标准的善治机构和进程方面的经验和良好做法。

9. Soh 先生将 2030 年议程称为人类最雄心勃勃的任务清单。他赞同前秘书长潘基文的观点，即有效、负责和包容的机构是可持续发展的推动因素(A/69/700)。为了实现目标 16，需要真正包容的多利益攸关方伙伴关系，即所有利益攸关方共同参与、努力和分享利益。扩大利益攸关方的参与是政策制定的关键，尤其重要的是纳入弱势和边缘化群体的声音。

10. 他强调，没有各级政府的善治，就不可能充分实现人权和可持续发展目标。目标 16 在这方面特别相关，因为它体现了促进和平和包容性社会以实现可持续发展、为所有人提供诉诸司法的机会以及在各级建立有效、负责和包容性机构的承诺。然而，良好的制度需要加强人民的参与能力，因为人民是善治的受益者。

三. 专题讨论纪要

11. 开幕式后，专题讨论嘉宾作了发言。Meuleman 先生介绍了促进可持续发展的回应性和有效治理的原则。Silva 女士谈到开发署在建设支持善治的能力方面的经验。Lindberg 女士讨论了实现可持续发展目标的治理挑战及确定应对这些挑战的治理机制的问题。Kedzia 先生介绍了经济、社会及文化权利委员会关于善治、可持续发展目标以及实现经济、社会和文化权利的观点。

A. 专题讨论嘉宾的发言

12. Meulement 先生谈到回应性和有效治理对可持续发展的至关重要性以及相关挑战。治理是规范性的，因为它基于一套价值观。三种类型的公共治理方式可以结合起来，相互削弱或支持：(a) 等级制或自上而下的治理；(b) 网络型治理；和(c) 市场型治理。创建三种方式的情境化组合可以称为“元治理”或“治理的治理”。可持续发展目标是“元政策”的一个例子，因此需要元治理。

13. 公共行政专家委员会确定了确保有效治理以促进可持续发展的 11 项原则，并于 2018 年 7 月得到经济及社会理事会核可。这些原则植根于目标 16，但延伸到其他各项可持续发展目标。这 11 项原则分为三类：

- (a) 有效性：能力、健全的决策和协作；
- (b) 问责制：廉正、透明和独立监督；
- (c) 包容性：不让任何人掉队、不歧视、参与、辅助性和代际公平。

14. 这些原则必须纳入普遍使用的战略，以实施回应性和有效的治理，其中许多原则已经得到联合国各个论坛、决议和条约的承认和核准。此外，这些原则可以适用于不同的治理结构、国情、能力和发展水平，同时尊重国家自身的政策和优

先事项。此外，这些原则可以作为建立有效治理的指南，也可以用来分析现有治理框架。就挑战而言，关于包容性的第三组原则往往是最薄弱的，并且显然联系或体现人权原则。不过，所有有效治理的原则都与确保人权相关，应作为设计和评估人权治理的参考。

15. Silva 女士主张，实现可持续发展目标的努力必须从善治开始。有了善治，和平、自由和人权得到保障，那么显然人民的生活会更好。善治是所有可持续发展目标的促成因素，对人类安全至关重要。除了需要创建和加强包容性政治进程、反腐败机构、法治和坚实的核心政府结构之外，能力发展对于推进目标 16 也至关重要。

16. 她介绍了推进善治的三个实践领域作为例子，即：(a) 强大的民主机构和公民参与的场所，这对巩固民主成果至关重要；(b) 通过加强和协助政府的反腐败政策提高治理质量，这对预防冲突至关重要；(c) 支持恢复包容性和负责任的核心公共机构，这对实现包容性和问责制以及提供平等机会至关重要。

17. 在所有这些行动领域，开发署都努力确保不让任何人掉队。此外，它努力确保性别平等，这既是一项人权，也是实现包容和繁荣的社会和经济的先决条件。性别平等也是所有其他可持续发展目标的加速器。开发署观察了出台性别平等战略和政策以缩小尚存性别差距的那些国家政府。然而，尽管有这些政策，如果没有有效的治理、实施、问责制和监测提供支持，政府的努力也会达不到预期。因此，需要采取结构性和系统性的方法，将 2030 年议程视角纳入各项政策、条例、预算和其他结构性改革。

18. Lindberg 女士强调了各国政府在努力实现可持续发展目标时遇到的巨大治理挑战。具体而言，目标 16 要求各国政府：

(a) 以全政府方式协调、磋商和开展跨政策领域的工作，以确保政策一致性，应对可持续发展目标特有的多层面挑战；

(b) 建设将可持续发展目标纳入日常管理系统的的能力，日常管理系统在涉及公民的工作和与利益攸关方网络合作时，需要更多的协作型领导风格；

(c) 调整预算制度和程序，以促进政策整合，并确保在多个政策领域、不同级别政府和多个选举周期的政策目标的连续性；

(d) 建立创新的衡量标准和数据库，以评估支持可持续发展目标的政策举措的优点和成就。

19. 关于人权方面的治理挑战，她特别强调了诉诸司法和性别平等方面的困难。她介绍了经合组织旗舰出版物《平等诉诸司法促进包容性增长：以人为本》提出的以人为本的服务设计和交付标准。这些标准包括循证规划、平等和包容；可用性、可及性、预防、主动性和及时性；适当性和响应性；注重成果和公平协作；整合性和有效性。为了促进性别平等的公共治理层面，基于性别的分析和影响评估非常重要，以便帮助在政府决策和结构性改革中嵌入“性别视角”。大约一半的经合组织国家已经采用或计划采用性别预算制。对公共采购和监管政策等工具也应加以调整，以解决妇女在获得财政支持和政府合同方面遇到的特定障碍。

20. 荷兰和德国等一些国家建立了实现可持续发展目标并将其纳入国家规划框架的体制机制。然而，大多数国家仍然需要建设将 2030 年议程纳入其日常管理系

统的能力。在经合组织国家，可持续发展目标经常被纳入国家战略(73%的国家)，但纳入国家预算系统的情况较少(57%的国家)。各国应大胆发展伙伴关系，在地方、国家、区域和全球各级实施，并与日常工作决定了可持续发展目标实施方式的那些实际工作者建立联系。

21. Kedzia 先生从经济、社会及文化权利委员会的角度阐述了善治、目标 16 与实现经济、社会及文化权利之间的关系。《经济、社会、文化权利国际公约》没有规定或排斥任何特定形式的政府或经济制度，只要它是民主的，所有人权都得到尊重即可。¹ 但是，委员会强调了民主和尊重人权之间的联系。这种联系得到《公约》序言的支持，序言强调了两组人权(经济、社会及文化权利以及公民和政治权利)的相互依存和不可分割性。如委员会第 12 号一般性意见所述，善治和人权的具体标准包括问责、透明、人民参与、分权、立法能力和司法独立。制订旨在落实权利的战略时应立足于代表性进程，吸收所有可用的国内专门知识。委员会还将善治与消除贫困和社会排斥联系起来，呼吁建设包容性社会。

22. 委员会认为，广泛参与决策过程，特别是受国家政策和决定影响的群体参与决策，是善治的基本特征之一。独立的司法机制和国家和人权机构也至关重要。

23. 他强调从理解缔约国根据《公约》有义务最大限度地利用现有资源逐步实现经济、社会及文化权利的角度来看待治理的其他方面。例如，委员会制定了自己的“紧急原理”，承认在危机时期对某些《公约》权利的落实进行某些调整可能是不可避免的。然而，委员会还确定了一些要求，即使在实施紧缩措施时，各国也必须满足这些要求才符合《公约》。这些措施必须是暂时性的，必要且相称，确保弱势和边缘化个人和群体的权利不会受到不相称的影响，确定权利或社会保护最低标准的最低核心内容，并确保在任何情况下这些核心内容都要受到保护。

24. 委员会关注非法资金流动、腐败和相关有罪不罚现象，呼吁缔约国加倍努力打击这些现象，确保公共事务的透明度，追究肇事者的责任，保证对受害者做出补救和赔偿。

25. 此外，委员会讨论了借款国和贷款国以及国际组织和其他贷款方的人权责任。委员会不同意任何关于国际货币基金组织和国际复兴开发银行等组织的法定文件没有赋予这些组织将人权考虑纳入决策的权力的解释。

26. 鉴于没有一个国家拥有无限的财富，因此需要一种工具来评估缔约国基于对不同目标的权衡取舍而制订的政策是否符合《公约》权利和相关义务，包括最大限度利用可用资源逐步实现经济、社会及文化权利的义务。

B. 互动讨论

27. 在全体讨论期间，欧洲联盟、阿塞拜疆、伊拉克、荷兰和罗马尼亚的代表作了发言。此外，下列非政府组织的代表也作了发言：防止酷刑协会、社会经济发展中心、“图帕赫·阿马鲁”印第安人运动和新人类。

28. 发言者表示很高兴有机会介绍在执行 2030 年议程方面的良好做法、经验教训和挑战，并欢迎研讨会特别将善治和可持续发展目标 16 作为重点。他们表示

¹ 见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)。

认同善治在促进和保护人权以及和平、安全和可持续发展方面很重要这一观点。一些发言者强调人权和善治之间内在的相互联系和相互依存的关系，并支持强调善治与可持续发展目标之间的联系，特别是可持续发展目标中提到在各级建立有效、负责和包容的机构。

29. 各代表团介绍了善治以及促进和保护人权方面的良好做法。例如，欧洲联盟理事会通过了一项新的欧洲发展共识，题为“我们的世界、我们的尊严、我们的未来”，该共识为欧洲联盟及其成员国的发展合作规定了基于权利的方法。这种方法需要推动可持续发展目标的人权层面，同时促进包容和参与、不歧视、平等、公平、透明和问责，作为目标实施工作中跨领域的原则。

30. 阿塞拜疆政府建立了阿塞拜疆服务和评估网络，这是一个方便用户、以人为本、反应灵敏和数字先进的公共服务提供系统，以便公民和外国居民高效和透明地获得重要的公共和私人服务。该网络作为全世界最佳公共服务提供机制之一被授予联合国公共服务奖。2018年，阿塞拜疆政府与其他国家政府一道向人权理事会提交了一份决议草案，其中强调了不歧视以及高效、无障碍、负责和透明的公共服务提供系统在建设无腐败环境中的重要性。

31. 罗马尼亚政府通过参与开放政府伙伴关系及相关的2018-2020年国家计划，加紧努力促进治理进程的透明、开放和效率，鼓励公民参与公共生活，鼓励在行政管理中使用新技术。

32. 伊拉克代表团也介绍了在缺乏足够资源和遭受恐怖主义和独裁等重大困难的國家如何确保善治的最佳做法。例如，伊拉克政府组织了权力的和平过渡，在困难的安全条件下举行了议会选举。该国也确保政府机构持续运作，这是善治的基础。这些成就为面临政治和安全问题的国家树立了通过善治促进和保护人权的积极榜样。

33. 发言者们还强调指出，由于可持续发展目标是一个预防议程，因此投资于这些目标意味着投资于进一步发展、维护和平和预防脆弱和不稳定区域的冲突。对结构性贫困、冲突和不稳定案例的研究表明，一贯侵犯人权往往是这些问题的核心。因此，发言者建议，目标16应体现2030年议程的人权层面。但是他们也指出，善治是成功实现可持续发展目标的关键先决条件。

34. 人权原则是善治努力的内容和过程的基础，为立法框架、政策、方案、预算分配和其他治理措施提供参考。因此，善治不仅是实现人权的先决条件，而且还可以提供一套绩效标准，可对照这些标准对政府行为体进行问责。根据专题讨论嘉宾的发言，发言者们一致认为，对有关可持续发展目标的政策和战略采取基于人权的办法对于促进社会凝聚力、预防冲突以及确保和平、公正和包容的社会至关重要。

35. 新人类组织的代表从关于可持续城市和社区的可持续发展目标11出发，指出城市中出现了民主进程的创新版，参与受到高度重视。其他发言者指出，城市可以促成一种新的治理体系，称为“共同治理”，在这种体系中，合作和知识交流可以加强民主。

36. 防止酷刑协会的代表主张，可持续发展和防止酷刑是相互依存的。可持续发展目标16包括大幅减少一切形式的暴力和终止对儿童的酷刑的目标，从而促进法治和确保平等诉诸司法，并在各级发展有效、负责和透明的机构。必须加强负

责防止酷刑和其他虐待的国家机制等各类机构。得到上述加强之后，这些机构可以为创建和平和包容的社会做出贡献，重点是增加透明和问责。

C. 回应和总结发言

37. Lindberg 女士在总结发言中强调需要更多和更好的关于可持续发展目标 16 的数据。虽然存在有关各种治理方面的统计数据，但不同国家的机构、概念和分类的范围各不相同：一个通用的治理概念框架将有助于收集更可靠和有用的统计数据。目前，在目标 16 和目标 16+ 的 44 个可衡量指标中，只有 4 个指标有 163 个或更多国家的数据。应做出更多努力，全面评估现有治理统计数据的质量，作为向统计数据生产者和用户提供一般性建议的第一步。最后，她鼓励国家统计局部门将治理统计数字视为其日常产品的一部分，对其适用与其他社会、经济和环境统计数据相同的质量标准和要求。为了支持为监测目标 16 的执行情况开发和收集更可靠的数据，经合组织正在为治理统计普拉亚小组做出贡献，特别是在有关回应、信任、开放和公正的衡量问题上。

38. Meuleman 先生回顾在促进可持续发展目标和人权时背景的重要性。实现目标和人权的有效治理必须放到具体背景下看待。由于治理以价值观为基础，因此是规范性的，其有效性取决于是否注意与治理框架应用背景相匹配。公共行政专家委员会制定并经经济及社会理事会核可的 11 项有效治理促进可持续发展原则应作为设计和评价人权治理的参考。人权是普世的，但是落实和确保人权的方式应当因时因地因背景制宜。他认为，共同但有区别的责任原则也适用于人权。

39. 关于善治面临的挑战问题，专题发言嘉宾们指出需要重点打击“消权”。这将需要对公共部门的质量进行投资，对参与公共部门运作的人员进行培训，并特别注重赋权地方当局和民间社会团体，因为它们最了解问题和挑战所在。

40. 关于治理结构的变化，专题发言嘉宾们强调需要收集更多信息和数据。此外，各国应投资于议会和公务员等国家所有部门，但也应投资于青年等民间行为体和运动。

41. Silva 女士说，各国应通过确定能够加快进程的政策来关注 2030 年议程。需要考虑的其他行动是民主化进程和那些掉队者的融入。应特别重视善治原则和脆弱国家的特殊需要。

42. Soh 先生强调了新技术和善治之间的联系。人工智能、区块链和云计算等新的数字技术正在从根本上改变治理的本质。虽然这种技术的潜在利益是无限的，但其潜在的危险也是无限的，包括对隐私权的危害。他建议，应对新工具采取克制和认真研究的態度，特别是在国家一级。

四. 结论和建议

A. 结论

43. 与会者强调，善治、人权和实现可持续发展目标是相互关联和相辅相成的，善治是促进、保护和实现人权的先决条件。

44. 人权的实现和适当治理模式的实施必须因时因地因背景制宜。善治和人权需要透明、参与、响应、有效和不歧视，还需要能够解决绩效不佳、管理不善和犯罪活动的问责机制。善治和目标 16 是 2030 年议程的基石。

45. 区域和国际组织可以促进善治和可持续发展目标，为此可与各国合作，建设强大的民主机构和公民参与场所，提高治理质量，建设包容和负责的公共机构。

B. 建议

46. 各国以及区域和国际组织应考虑如何改进关于善治的数据收集和指标。

47. 上述利益攸关方和私营部门应分享利用新技术推进善治的最佳做法，同时铭记这些技术可能对隐私权构成的风险。

48. 为了确保有效治理促进可持续发展，应把经济及社会理事会核可的下述 11 项原则纳入实施回应型和有效治理的所有战略：(a) 在有效性类别下的能力、健全决策和协作原则；(b) 在问责制类别下的廉正、透明和独立监督原则；(c) 在包容性类别下的不让任何人掉队、不歧视、参与、辅助性和代际公平原则。

49. 各国应进行人权影响评估，包括基于性别的分析，以帮助在政府决策和结构改革中嵌入人权和性别视角。

50. 各国应铭记，善治方面的创新往往始于地方一级，并应查明和分享良好做法。地方一级的行动对于有效针对那些落在最后者至关重要。

51. 必须将强有力的反腐败战略纳入所有善治举措。

52. 各国应将人权原则和义务纳入预算周期的所有阶段：制定、批准、执行、评价和审计。

