



---

人权理事会  
咨询委员会  
第七届会议  
2011年8月8日至12日  
临时议程项目3(a)(七)  
人权理事会决议对咨询委员会提出的要求  
委员会目前正在审议的要求  
增进人权领域的国际合作

## 关于加强人权领域国际合作的报告

由咨询委员会起草小组报告员埃马纽埃尔·德科编写

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 关于人权领域国际合作的基本文件.....	6-24	4
A. 联合国宪章中的国际合作.....	7-10	4
B. 大会一般性文件中的国际合作.....	11-12	5
C. 与人权有关的具体文件中的国际合作.....	13-24	5
三. 人权领域国际合作的挑战.....	25-50	8
A. 国际合作的诸多方面.....	27-38	9
B. 关于人权的国际合作.....	39-45	11
C. 国际合作与人权.....	46-50	13
四. 未来工作前景.....	51-59	14
A. 工作局限.....	52-54	14
B. 工作方法.....	55-59	15

## 一. 导言

1. 由埃及以不结盟运动的名义提交且未经表决通过的关于加强人权领域国际合作的人权理事会第 13/23 号决议，“重申通过国际合作等途径促进、保护和鼓励尊重人权和基本自由是联合国的宗旨之一，也是所有会员国的责任”（第 1 段）。对国际体系中的所有行为者而言，在预防、能力建设和技术援助方面（第 8 段），其重点是“按照《联合国宪章》所载宗旨和原则及国际法在人权领域进行国际合作”的法律层面（第 6 段）。最后，该决议明确“请人权理事会咨询委员会探讨加强人权领域的国际合作的方式和方法”（第 14 段），以促进在这方面交流信息和最佳做法，同时考虑到“各国及相关利益攸关方”的意见并将这方面的建议提交理事会第十九届会议。

2. 为此，人权事务高级专员根据人权理事会第 10/6 号决议于 2009 年 12 月 30 日提交了关于加强人权领域国际合作的报告(A/HRC/13/19)。但必须承认，在此探索阶段，无论已经收到的资料有何价值，仅八个会员国(阿尔及利亚、巴林、布基纳法索、伊拉克、约旦、摩纳哥、塞尔维亚和乌克兰)、罗马教廷和联合国儿童基金会、国际劳工组织、两个国家机构(约旦、卡塔尔)以及一些非政府组织提交回复——各种类别的回复约 15 份，开展的磋商仍然有限。似乎有必要考虑一种不仅更加广泛和系统的磋商，从各国和包括区域组织在内的国际组织开始吸收所有利益攸关方参加，而且应从咨询委员会制定一个解读表开始，考虑一种更有针对性的磋商。也可以由在这方面具有特别丰富经验的区域组织和专门机构开展广泛磋商；为此，鼓励“非政府组织积极参与这项工作”将是可取的，一如第 13/23 号决议第 12 段倡导的那样。最后，可以在国家人权机构国际协调委员会每年于日内瓦举行会议之际调动国家机构网络。

3. 为了落实第 13/23 号决议，咨询委员会根据第 5/4 号建议成立了一个由塞图尔先生任主席的起草小组，委托他在预定于 2011 年 1 月举行的第六届会议上开展实质性讨论之前对该问题进行初步研究。有鉴于此，德科先生以起草小组报告员的身份编写了一份初步工作文件(A/HRC/AC/6/CRP.4)，旨在说明人权领域国际合作的法律基础，并介绍集中于这两个概念之间的辩证问题。在第六届会议上，为说明其任务的意图，起草小组举行了一次由第 13/23 号决议的提案国参加的非正式会议，以说明其任务的意图。起草小组审查了报告员提交的工作文件，然后在咨询委员会内对该文件进行了公开讨论。咨询委员会于 2011 年 1 月 21 日通过了第 6/4 号建议。咨询委员会注意到初步讨论，并要求向其第七届会议提交一份修订文件。此外，咨询委员会注意到起草小组决定编写一份问卷，以便所有利益攸关方适时进行广泛磋商。

4. 人权理事会在第十六届会议上未经表决通过了埃及以不结盟运动的名义提交的 2011 年 3 月 25 日第 16/22 号决议。这项决议转载了第 13/23 号决议的要点，请各国和联合国的机制和特别程序继续注意“互相合作、了解和对话在确保增进和保护所有人权方面”的重要作用（第 14 段）。在其决议中，人权理事会注意

到，咨询委员会为履行所赋予的任务进行讨论，“根据理事会 2010 年 3 月 26 日第 13/23 号决议，探讨加强人权领域国际合作的方式”（第 15 段）。人权理事会没有为咨询委员会设定明确的时限，指出它将在 2012 年继续讨论该问题。

5. 咨询委员会将在其第七届会议期间根据起草小组的建议确定履行其任务的适当方法和目标。本报告更新向第六届会议提交的文件，主要是为了便于根据一份具有所有工作语言的文件进行讨论，并能与所有利益攸关方进行尽可能广泛的磋商。它复述了报告员在其第一份工作文件(A/HRC/AC/6/CRP.4)中所作的分析，然后介绍了在咨询委员会第六届会的讨论中出现的新观点。报告员——其在咨询委员会的 3 年任期行将届满——希望本报告将是塞图尔幸先生任主席的起草小组以变革和连续性其完成任务的一个坚实起点。

## 二. 关于人权领域国际合作的基本文件

6. 由于不能引用联合国的法律中所载的全部参考资料，因此需要简要概述。例如，第 13/23 号决议的序言本身包含了许多参考资料。然而，在本阶段首先是为了说明联合国系统中国际合作的法律框架。应结合其他国际组织的做法，特别是在区域一级的做法，以及多边和双边条约的合作协定取得的经验，对这一简要概述加以补充。

### A. 联合国宪章中的国际合作

7. 人权领域的国际合作一直是联合国组织任务的一个重要组成部分。《宪章》指出，联合国的一个宗旨是“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”（第一条第三款）。第十三条规定：

“大会应发动研究，并作成建议：

(a) 以促进政治上之国际合作，并提倡国际法之逐渐发展与编纂；

(b) 以促进经济、社会、文化、教育及卫生各部门之国际合作，且不分种族、性别、语言或宗教，助成全体人类之人权及基本自由之实现。”

8. 同样，专门涉及国际经济和社会合作的第九章在第五十五条和第五十六条中规定，“各会员国担允[...]采取共同及个别行动与本组织合作(第五十六条)，以达成上述宗旨，包括“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”（第五十五条(c)款）。同一章规定了各专门机构之间的协调(第五十七条及后面几条)。最后，《宪章》明确将“非政府组织”磋商纳入经济和社会理事会主管的事务之中(第七十一条)。

9. 这些规定清楚地表明，国际合作领域严格地说比人权领域更加广泛，同时这种“经济和社会合作”的广阔视野对人权给予充分的重视，要求在解决“经济、

社会、文化或人道主义性质的国际问题”与增强人权之间以及政治合作与“逐步发展国际法”之间采用永恒的辩证法则。同样，文化、教育和人权之间建立的邻里链接值得强调。这种全方位的合作加强并整合了人权方面，构成了一个组成部分，甚至一种条件。

10. 将人权纳入国际合作的更广泛领域与考虑多行为者是一致的。首先，鉴于各国需要与联合国开展双边和多边两方面的合作，《宪章》同时针对会员国和联合国本身，同时强调联合国与各国之间建立关系的复杂衔接。可以推断，会员国也应在一个关系和体制框架内“共同和个别”相互合作。此外，这种多边合作对专门机构和区域组织是开放的，即使还谈不到“多—多边主义”。最后，它必须考虑到非国家行为者，包括民间社会组织、非政府组织和基金会，或商界、企业和工会。因此随着分散合作的最新发展，国际合作已成为超国家、国家间和国内合作，涉及区域和地方政府，而且特别是跨国合作。

## B. 大会一般性文件中的国际合作

11. 1970年10月24日第2625(XXV)号决议认可了在和平共处的背景下通过《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》(以下简称《1970年宣言》)。阐述了七项基本原则，即不使用威胁或武力之原则、和平解决争端之原则、有关“依照宪章不干涉任何国家国内管辖事件之义务”之原则、各民族享有平等权利与自决权之原则、各国主权平等之原则和各国“一秉诚意履行其依宪章所负义务之原则”。第四项原则涉及“各国依照宪章彼此合作之义务。”

12. 在《宣言》文本中对这种“义务”作了解释：“各国不问在政治、经济和社会制度上有何差异均有义务在国际关系之各个方面彼此合作，以期维持国际和平与安全，并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利、及不受此种差异所生歧视之国际合作”。为此，除其他外：“(b) 各国应合作促进对于一切人民人权及基本自由之普遍尊重与遵行，并消除一切形式之种族歧视及宗教上一切形式之不容异己。”应该指出——既然第6/30号决议要求纳入性别观点——《1970年宣言》往往解述《宪章》的基本条文，在此删除了有关基于性别的歧视和男女平等原则的任何提法。设想了各种不同的合作领域，“在经济、社会和文化领域”，包括“努力促进全世界尤其发展中国家之经济增长”。

## C. 与人权有关的具体文件中的国际合作

### (a) 《国际人权宪章》

13. 《世界人权宣言》本身就是基于《宪章》的义务，该《宣言》在序言中回顾说：“各会员国业已誓愿同联合国合作以促进对人权和基本自由的尊重和遵行”。《宣言》特别提到人权的内面，并在第二十六条第2款中指出，教育“应促进各国、各种族和各宗教团体间的了解、容忍和友谊，并应促进联合国维持和

平的各项活动”。此外，第二十八条强调，“人人有权要求一种社会的和在国际的秩序，在这种秩序中，本宣言所载的权利和自由能获得充分实现”。但正是两个公约对合作为人权服务的承诺进行了充分发挥。

14. 因此，根据《经济、社会和文化权利国际公约》，“每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”（第二条第一款）。更具体而言，关于“人人享有免于饥饿的基本权利”，《公约》规定各国“个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施”（第十一条第二款）。同样，各国“认识到鼓励和发展科学与文化方面的国际接触和合作的好处”（第十五条第四款）。在《公民权利和政治权利国际公约》中没有找到相同的说法，但两个公约第一条的规定除外，这两条涉及自由处置天然资源“而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务”。除了在涉及经济、社会和文化权利时明确指出“援助与合作”外，难道不应该考虑从公务人员教育和职业培训方面的法律合作和技术援助开始，所有人权都能受益于国际合作吗？

#### (b) 其他国际人权条约

15. 在某些条约中，有些明文规定涉及“国家当局与联合国的合作”。1951年《关于难民地位公约》第三十五条即如此，提到了联合国难民事务高级专员办事处。但是，尤其是在最近的条约中明确提到了合作。1989年《儿童权利公约》序言的最后一段承认“国际合作对于改善每一国家、特别是发展中国家儿童的生活条件的重要性”，因此，强调了合作与发展之间的密切联系。第四十五条规定“为促进本公约的有效实施和鼓励在本公约所涉领域进行国际合作”，儿童基金会等专门机构有权参与儿童权利委员会行使监测。

16. 该《公约》序言中的提法在《残疾人权利公约》中改变了词序。《残疾人权利公约》认识到“国际合作对改善各国残疾人，尤其是发展中国家残疾人的生活条件至关重要”。第三十二条针对“国际合作”，从十分广泛的实质性意义而非仅从各专门机构的角度考虑：

“1. 缔约国确认必须开展和促进国际合作，支持国家为实现本公约的宗旨和目的而作出的努力，并将为此在双边和多边的范围内采取适当和有效的措施，并酌情与相关国际和区域组织及民间社会，特别是与残疾人组织，合作采取这些措施。除其他外，这些措施可包括：

- (a) 确保包容和便利残疾人参与国际合作，包括国际发展方案；
- (b) 促进和支持能力建设，如交流和分享信息、经验、培训方案和最佳做法；
- (c) 促进研究方面的合作，便利科学技术知识的获取；
- (d) 酌情提供技术和经济援助，包括便利获取和分享无障碍技术和辅助技术以及通过技术转让提供这些援助。

2. 本条的规定不妨害各缔约国履行其在本公约下承担的义务。”

17. 此外，第三十七条题为“缔约国与委员会的合作”，在第二款中比较奇怪地规定，委员会应关注“提高各国实施本公约的能力的途径和手段，包括为此开展国际合作”，因而将两个非常不同的合作形式并列。同样，在涉及“委员会与其他机构的关系”的第三十八条中，也是“促进本公约的有效实施和鼓励在本公约所涉领域开展国际合作”。

18. 换言之，是在各层面开展合作，既是各国之间的合作，也是它们与国际组织的合作，既是机构间的合作，也是与民间社会的合作。此外，第三十二条说明了合作的方式，相继涉及“国际发展”、“能力建设”和分享良好做法、“科学技术知识的获取”、“技术援助”、“经济援助”和“技术转让”。这些条款大部分涉及某种形式的合作，可能是北南合作，但也可能是南南合作。第三十二条第二款提请注意，这种国际合作的要求并不免除国家的主要责任。因此，上述《公约》中绘制的这种特别准确的图解可作为早期条约的解读表。

(c) 《维也纳宣言和行动纲领》

19. 《维也纳宣言》是一个转折点，阐述了国际合作在促进和保护人权方面的作用。序言在回顾《联合国宪章》第五十六条之后，强调“国际社会决心[...]更努力、持续地从事国际合作和团结，使人权事业能取得实际的进展”。从该《宣言》第一部分第1段第2款开始，会议在回顾各国的国际义务后强调，“加强人权领域的国际合作对于充分实现联合国的宗旨至关重要”。此外，第4款规定，“促进和保护所有的人权和基本自由必须按照联合国的宗旨和原则，特别是国际合作的宗旨，视为联合国的一项首要目标。在这些宗旨和原则的框架内，促进和保护所有的人权是国际社会合法的关注”。除了主要针对发展的技术合作外，《宣言》对包含保护所有人权的政治合作给予了充分重视。第10段指出：“各国应互相合作，确保发展和消除发展障碍。国际社会应促进有效的国际合作，实现发展权利，消除发展障碍”（第13段）。

20. 更具体而言，第二部分C节题为“合作、发展和加强人权”，规定“优先采取促进民主、发展和人权的国家和国际行动”（第66段）。第67段中提及的措施涉及“加强多元化的民间社会”和选举援助以及国家机构，包括监狱和律师及法官培训。此外，第74段强调，“发展合作领域的参与者应铭记发展、民主和人权之间的相辅相成关系。合作应立足于对话和透明度”。

(d) 《德班宣言和行动纲领》

21. 《德班宣言和行动纲领》的条文也包括多次呼吁进行国际合作。它重申“必须加强国际合作，以便促进和保护人权，实现反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的各目标”。在其广泛的概念中，会议还提到了“合作、伙伴关系和一体化”以及“团结和国际合作精神”或“国家间合作与和平”。因此，已通过的战略十分重视合作：“我们认识到各国、有关国际和区域

性组织、国际金融机构、非政府组织和个人必须进行合作，在全世界范围内反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，为了在这项斗争中取得成功，必须具体考虑到此种歧视受害者的痛苦、意见和要求。”(第 110 段)。同样它主张“与有关团体合作”。合作也旨在加强国际机制、“双边、区域和国际合作”(第 60 段)，以及与非政府组织合作(第 69 段)或国家机构的发展(第 91 段(c))。

#### (e) 人权理事会新任务中的合作

22. 大会第 60/251 号决议经常把重点放在合作上。在上述决议序言部分，大会强调指出，“促进和保护人权应以合作和真正对话的原则为基础，目的是增强会员国履行其人权义务的能力，以造福于所有人”。除指导其行动的其他原则外，人权理事会本身借鉴“建设性对话及合作”(第 4 段)。至于普遍定期审议，这是一个“基于互动对话的合作机制”(第 5 段)。更一般地，赋予理事会的使命尤其是：“(f) 通过对话及合作，协助预防侵犯人权行为，并及时应对人权紧急情况；[...] (h) 在人权领域与各国政府、区域组织、国家人权机构和民间社会密切协作。”

23. 人权理事会第 5/1 号决议复述了这些主要指导方针。根据上述决议，普遍定期审议旨在“支持在增进和保护人权方面的合作”(第 4 段(e))和“鼓励与人权理事会、其他人权机构和联合国人权事务高级专员办事处全面合作和交往”(第 4 段(f))。其目的是加强人权领域的合作(第 27 段(c))。可以指出，人权理事会在其决议中还保留了一个国家在普遍定期审议中“坚持不合作”的假设(第 38 段)。关于申诉程序，其机密性必须“增强与所涉国家的合作”(第 86 段)，还设想了“明确无误缺乏合作”的情况(第 104 段)。但是，总的基调仍是为合理调整各项任务进行“建设性国际对话与合作”(第 54 段)。更不必说，国别任务应考虑到“合作及真诚对话”(第 63 段)，即使考虑到了国家缺乏合作的情形(第 64 段)。

24. 更一般的用语载于大会第 60/1 号决议，该决议尤其涉及“鼓励不同文化、文明和人民之间的包容、尊重、对话与合作”(第 14 段)。它们在人权理事会第 13/23 号决议序言段中得到呼应，重申“不同宗教、文化和文明之间在人权领域的对话有助于大大加强这个领域的国际合作”，然后着重指出“相互了解、对话、合作、透明度和建立信任，是所有促进和保护人权活动的重要内容。”因此合作达到了一个文化层面而没有失去其原有意义。正如《千年宣言》第 32 段(最后一段)所指出：“联合国是整个人类大家庭不可或缺的共同殿堂，我们将通过联合国努力实现我们全人类谋求和平、合作与发展的普遍愿望。因此，我们庄严承诺毫无保留地支持这些共同目标，并决心实现这些共同目标。”

### 三. 人权领域国际合作的挑战

25. 这一简要概述清楚地表明合作概念本身的含义多种多样。在试图探讨一个“一网打尽”概念的法律意义，即非常不同的行为者、领域、记录以前，应与类

似术语加以区分。引用的条文增加了许多同义词，特别是针对“建设性对话”或“参与”。此外，当涉及动员所有利益攸各方的努力时，想法可能是隐蔽的，没有“合作”这种词出现。咨询委员会根据人权理事会第 8/5 号决议开展的关于促进建立民主和公平的国际秩序或根据人权理事会第 9/2、12/9 和 15/13 号决议开展的关于人权和国际团结的并行工作，与人权和国际团结问题独立专家的工作一样，在这方面特别相关。

26. 即使进行分类的时机仍不成熟，仍有必要系统地勾勒出一个解读表，尽量考虑涉及的所有参数。只有这样，才有可能设想一种已不是主题静态而是主题动态的做法，探索加强人权领域国际合作的良好做法。

## A. 国际合作的诸多方面

### (a) 国际合作的主题

27. 要考虑的第一个参数是有关行为者的多重性。最初，在 1945 年的《联合国宪章》中，国际合作被理解为会员国对本组织的义务和各国彼此间相应的关系。这是国家间法律与本组织法律的十字路口。这种做法是合乎逻辑的，因为本组织本身就是一个合作项目，各国为共同目标根据《宪章》采取行动。在这种意义上，合作是会员国因其加入而承担的一种“义务”，作为爱好和平之国家“接受本宪章所载之义务和[...]确能并愿意履行该项义务”(《宪章》，第四条第一款)。在这一原则层面，合作不仅是一种善意的政治姿态，而且是一种善意的法律需要。合作的义务与根据《宪章》真诚履行所承担义务的承诺之间有密切联系，正如上述《1970 年宣言》已经指出的那样。

28. 这第一层面不仅涉及联合国大家庭的所有机构，包括金融机构，而且涉及其他国际组织，特别是区域组织。这种国际组织的多样性涉及它们之间、各机构之间或各种机构的机关之间的合作。在不同程度上，国际组织与会员国之间需要合作，服从一致性、协同作用和效率的迫切需要。谈论多—多边主义足以强调这种任务的挑战，体制和社会的惯性强大。

29. 除了这种超国家层面外，合作也使国家和国家集团面对国家间关系，无论是双边还是多边关系。无疑在这方面探索良好做法将最有帮助。但是，如上所述，通过分散合作，同时突出地方政府或基于各国议会间合作的议会外交，公共合作本身已经多元化。应该给予国家保护人权机构特殊地位，这些“第三类行为者”处于政府与民间社会的交会处。

30. 但是，国际合作已不是国家结构的本义。它具有了跨国性，综合了企业和工会构成的经济行为者，以及民间社会行为者、非政府组织、协会、宗教信仰和各种思潮。联合国和其他国际组织与这些非国家行为者建立的更具结构性的伙伴关系为国际合作开辟了一个新的层面。但很显然，对国际机构而言这种伙伴关系更多地涉及信息、咨询、参与或分包方面而不是共同决策、共同管理或共同责任方面。

31. 最后一个层面是非国家行为者之间建立的、属于国际私法以及诸如运动等具体安排的关系层面。在这方面，全球危机突出强调了私人实体服从国际标准多么重要，国家首先有义务不加歧视或选择地尊重、保护和落实一切人权及基本自由。我们发现通过自愿标准替代对国际社会具有约束力的普遍适用的国际义务使国际人权法私有化的风险持续存在。

## (b) 国际合作的方式

32. 国际合作的对象与其主题一样多种多样。这正是国际组织的宗旨。国际合作的领域与国际关系的所有领域交叉，超越了《宪章》中列出的“经济和社会合作”的各种领域。长期以来，正如《经济、社会和文化权利国际公约》的规定所证明的，合作的概念与经济发展和技术援助有关。但此后法律合作在更广泛的概念中已取得应有的地位，涉及国家法制建设、人权和发展，无论是在培训层面还是在立法层面。在另一个层面，合作与国际法的编纂和逐渐发展同时并进。在打击恐怖主义的斗争中也提出了司法和警务合作的要求。此外，主要属于教科文组织范畴的文化合作在人权教育和培训以及反对种族主义和一切形式的歧视方面取得了显著进展。最近关于在文明、文化和宗教之间开展合作的呼吁符合这种逻辑。最后，如果没有政治合作，这些不同方面的国际合作将一事无成，政治合作是双边或多边外交的核心。

33. 在这些不同形式的国际合作背后，应研究合作概念本身是否有一个公分母。“合作”的现代概念首先是一个社会哲学问题，如同它在十九世纪随组织社会学出现的那样，而在古典时期开始时，埃米尔·利特雷认为，它具有神学意义。除了合作和互助运动发展的内部框架外，合作理念反映在国际上是建立一个国际组织的运动。国际联盟(国联)的一些先驱，如莱昂·布尔茹瓦、艾伯特·托马斯或乔治·塞勒，非常接近埃米尔·涂尔干在法国创建的社会学实证主义。因此，《国联公约》序言提到了加强“国与国之间合作”的愿望。《联合国宪章》反映了相同的意图。格奥尔格·施瓦岑贝格、沃尔夫冈·弗里德曼或保罗·路透等大法学家将“力法”过渡到“共存法”和“合作法”理论化<sup>1</sup>。这正是戴高乐将军呼吁超越封锁逻辑，逐步探索“缓和、理解与合作”的意义。

34. 国际合作的理念事实上不能归结为国家利益并列或权力关系逻辑。这意味着，至少有三个基本事实。首先，必须有一个真正的伙伴关系，一起工作。这种国家间的伙伴关系以主权平等为基础。但是，正如我们所知，这是承诺和接受对主权加以限制的主权本义。不过，很难想象没有互惠的合作，舍此将是一种援助形式，而不是在平等基础上的配合。每个国家必须充分参与合作事业，并具有参与感及其所有权。不同性质的实体、国际组织和非国家行为者之间的国际合作，需要以尊重各自技能和责任为基础的其他伙伴关系形式。合作的概念不挑战体制机制或专门知识独立程序的中立性和公正性。

<sup>1</sup> 埃马纽埃尔·德科，《国际公法》，Dalloz，巴黎，第7版，2010年。

35. 合作理念还涉及参与一个进程。当然，面对人道主义灾难或难民涌入，国际合作可能具有应急的特点。然而，在大多数情况下，合作是长期的，“一起工作”，通过一项政策或一项协议、一项行动计划或一个方案，在任何情况下都在一个确定阶段、目标、指标和基准的总体框架内进行。换言之，合作本身并不是目的，而只是一种手段。它必须为实现目标而动员共同努力。透明度、问责制和定期评估是这一持续进程的组成部分，目的是衡量取得的结果。

36. 最后，合作理念应体现一个“共同理想”。这不仅是睦邻、共处或互惠，而且是在寻求普遍利益中超越共同利益。合作不仅是以对话代替对抗，而且是为了同一目标共同努力。合作理念意味着国际社会的存在超越国家关系。正是在这方面，关于人权的国际合作才有其全部意义，因为它与实现 1945 年《联合国宪章》和 1948 年《世界人权宣言》确定的理想不可分割。在缺乏一个正在孕育的国际社会时，会员国对集体保障郑重宣布的权利负有共同责任。

37. 现在的问题是这些源于国际合作理念本身的法律逻辑原则如何延伸到成文法领域。《宪章》第五十六条规定会员国有义务“采取共同及个别行动与本组织合作”，以达成前述之宗旨，尤其包括“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”(第五十五条(c)款)。《1970 年宣言》一般地提到“合作的义务”；但是，对人权作出的法律承诺是正式的。拟定《宪章》第五十五段和第五十六段的筹备工作对解释这些条文的适用范围启发性不大，最多反映出美国不愿意损害国家主权<sup>2</sup>。但是，国际判例法以真诚谈判义务提供了类比。国际法院在 1996 年 7 月 8 日的咨询意见中认为，“这项义务的法律含义不仅仅是纯粹的行为义务；这里涉及的义务是取得一种确切结果的义务[...], 即采取一项特定的行动方针，即就该事项真诚地进行谈判。”<sup>3</sup>

38. 正是在这一总体框架内确定了关于国际合作其他角色或特殊形式的其他具体义务。其他国际组织承担的义务即为此种情况，特别是在区域层面或通过双边友好合作条约网络。国际合作的严格定义以及由此产生的法律义务不应导致忽视合作的更广泛概念。人们说过，合作不能沦为简单呼吁对话和共存，或理解与对抗的相反。但是，建立对话可能是实现真正合作的第一个具体步骤。

## B. 关于人权的国际合作

39. 正是基于这种理由，首先必须探索加强国际合作的良好做法，即使它们并不一定符合所界定的理想型的所有组成部分，即使它们往往限于促进所建立的体系的普遍“有效性”。这不仅是针对促进人权，而且要考虑有效保护人权。事实

<sup>2</sup> Jean-Pierre Cot、Alain Pellet 和 Mathias Forteau, 《联合国宪章：逐条评论》，第三版，经济出版社，巴黎，2005 年。

<sup>3</sup> 《1996 年国际法院文集》，1996 年 7 月 8 日咨询意见，“威胁或使用核武器的合法性”，第一卷，第 263 页，第 99 段。

上，必须针对所有人权外交，包括各国的法律政策和国际组织的行动方案，以制定一项促进人权的真正的集体战略。

40. 第一项要求应当是按照维也纳世界大会确定的目标普遍实施国际人权文书。在这方面，大会二十周年可能是对所做承诺进行总结的机会。应加快普遍批准，并应有针对性的开展宣传工作，以查明影响有效普遍性的最后障碍。同样，应鼓励“保留对话”，以鼓励各国撤回不必要的保留意见，特别是要避免提出违背条约宗旨和目标的保留意见。这些措施可在联合国框架内执行，但也可在区域层面或在国家之间政治对话的框架内执行，欧盟与中国在国际条约上的对话即为此种情况。除了批准条约及其任择议定书外，重点是通过宣传、培训和信息方面的努力在国内有效实施条约。

41. 国际合作被忽视的一个方面是考虑区域系统。除了联合国人权高级专员办事处提交的报告外，联合国促进蓬勃发展的区域系统之间的交流将是有益的，以便分享经验并促进协同作用。除了诉讼未决制度的技术规则以外，全球、区域和国家一级的监测机构之间在尊重各自法定权力的情况下就《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》的范本互通信息，甚至协调，只能加强国际合作的效率。同样，对国际劳工组织和教科文组织参加某些监测活动的经验应系统地评估，然后酌情扩大到区域组织。区域组织，如欧洲安全与合作组织(欧安组织)关于选举观察和司法观察的经验应加以利用，以强化国际标准，推动对实地活动的协调。最后，应提升区域组织积极参与联合国机构的工作。

42. 各国也应充分履行他们配合执法机关的义务。令人相当惊讶的是，仍有会员国没有向特别程序发出长期邀请或许多国家没有回应任务负责人的紧急呼吁和关于提供资料的要求。在集体责任层面，会员国应加强各条约机构为完成其任务，无论是定期报告和个人来文，所掌握的人力资源。发现欠缺或违规行为不应导致对有关国家往往是柏拉图式的谴责，而且应采取法律监督和技术援助措施，以改善实地情况，国际劳工组织的诉讼程序即如此。更何况，改革投诉程序应使人权理事会能够在来文小组向其转交系统侵犯案件时公开采取切实有效的措施，并发挥必要的预警功能。

43. 加强国际合作也经由非政府组织更新的咨询地位。如果非政府组织委员会完全由会员国组成，没有非政府组织本身的适当参与，很难谈论伙伴关系。一个双方代表人数相对的混合体制，或含有一个由独立专家代表的中立组成部分的真正三方机制，将是一种明显的改进。形式上呼吁所有“利益攸关方”参与不会冲淡非政府组织在全世界捍卫人权的不可替代的作用。在共享信息和倡议方面应探索改进与独立的非政府组织的协同作用。

44. 这也将涉及对专业知识的概念进行彻底反思。一切都好像是 2006 年的改革导致增加了国家代表和国际官员的责任而不利于独立专家，其地位正变得越来越不稳定且行动受到监视。此外，国家本身提出的能力、独立性、公正性和可用性标准在挑选时并非总是得到考虑。某些调查委员会的混合组成是一种不当类型的

混合，混淆了外交合作、斡旋和事实的确定。此外，不得不令人再次感到遗憾的是在人权体系的核心缺乏一个具有普遍管辖权和集体倡议权的独立的合议机构——人权小组委员会曾经如此，国际法委员会现在如此——通过对衍生法进行解释能够在保护人权方面找出差距并对国际法的发展开展实质性研究，无论是软法的主要标准还是次要标准。加强人权领域的国际合作，也应该意味着承认咨询委员会的“测试实验室”的作用。

45. 最后，人权领域的国际合作不仅属于多边外交，而且必须将联合国在实地的存在纳入其中。在这方面，联合国开发计划署(开发署)驻地代表处、联合国人权事务高级专员办事处建立的人权中心以及维和行动切实负责保护和促进人权，包括人道主义法，应得到系统地评价。重要的是从一开始就确定履约目标，以便将尊重人权完全纳入联合国的工作，尤其要评价取得的结果。联合国秘书长正式重申本组织对有关人权原则和国际承诺的一项庄严声明将是使本组织成为在其主持下通过的标准的一个利益攸关方的重要步骤。

### C. 国际合作与人权

46. 将人权纳入国际合作框架不能仅限于人权领域。除了加强人权领域的国际合作外，还应考虑人权在国际合作所有领域的地位，倡导一种横向方法，一种主流化形式。现在的情况是自相矛盾，因为，除了各国承担的国际义务和企业根据全球契约承担的自愿承诺外，国际组织停留在一种失重状态之中，没有任何关于人权的参考法律文集。各国有时因执行一个国际组织的有约束力的决定而受到惩罚，而同一组织却逃避对其自身责任的质疑，这种情况构成了一个令人相当不满的法律真空。必须将人权重新置于国际合作的中心，在所有合作政策中纳入人权问题。

47. 这种行动首先必须得到积极考虑。为此，联合国系统的技术组织宣布他们对《国际人权宪章》的承诺将是十分有益的。甚至可以设想建立一个定期报告制度，以便公开评估这些组织的决定和活动对人权状况的影响，甚至是向调解机构或独立机构投诉的制度。普遍定期审议工作可以在自愿的基础上有计划地扩展到所有利益攸关方，包括国际组织。

48. 某些政策对人权的消极影响不可忽视。经济、社会和文化权利委员会在一份一般性意见中已经评论了制裁对经济、社会和文化权利“有效性”的影响。应延伸这一问题，以系统地考虑结构调整战略、国际合作政策或某些形式的条件对切实享受人权的影响，特别是对弱势群体和边缘人群的影响。

49. 2006 年的改革使经济和社会理事会边缘化，与其在整个战后重建时期原有的使命背道而驰，使得建立一个国际论坛比以往任何时候都更有必要，该论坛能够整合促进可持续发展的努力和人类安全的迫切需要。这是科菲·安南在其 2004 年题为“更大自由”的报告中所提建议的含义，它使安全、发展和人权紧密相连。联合国和国际劳工组织的联合倡议对赋予人权在重建世界体系项目中应

有的地位特别有益，世界体系受到 2008 年危机的影响，而“具有人情味的全球化”仍然是经济合作与发展组织(经合组织)或世界贸易组织(世贸组织)的一个非常微弱的优先事项。

50. 还应当更好地了解在建立信任和安全措施方面人类安全与国际合作之间、武器控制和实施人道主义法与刑事司法之间的相互关系。欧洲安全与合作会议(欧安会)从一开始就在安全、合作问题与“人的方面”建立了紧密联系，会议的经验值得考虑，以探索良好做法，同时思考人权和合作与这种条件限制联系的重要性。

#### 四. 未来工作前景

51. 这一分析足以说明起草小组如果要在合理的时间完成根据第 13/23 号决议委托、第 16/22 号决议认可的任务，同时在字面上和内容上忠实于任务，就必须做出选择并确定优先事项。在起草小组内进行的初步磋商和初步讨论可以对方法进行初步选择。

##### A. 工作局限

52. 首先建议重点关注人权领域的国际合作，在此阶段不处理人权在国际合作中的地位问题，包括敏感的条件问题。在此情况下，应从严格意义上理解合作，以区别于相互理解或“文明对话”等其他概念。在这方面，工作组应关注枝节问题的发展，包括人权和国际团结独立专家的任务，其任期已根据 2011 年 3 月 25 日以 32 票对 14 票通过的第 16/18 号决定延长至 2011 年 6 月。也有必要明确说明“援助与国际合作”之间的相互影响，因为这些词在实践和法律中，如在《经济、社会和文化权利国际公约》第二条第 2 款中，是联系在一起的。

53. 还决定将重点放在联合国的人权体系上，即使联合国大家庭内的协调及与其他国际和区域组织的合作保留了其所有相关性，并应导致与有关利益攸关方磋商。同样，鉴于《宪章》规定的各国的义务，尤其是第五十五条和第五十六条规定“各会员国担允[...]采取共同及个别行动与本组织合作”，以达成其所载之宗旨，尤其是“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”，应以各国之间的关系作为重点。这些规定十分重要，以致汉斯·凯尔森在其对《联合国宪章》的评论中，从 1948 年《世界人权宣言》开始，将所有关于人权的发展全部纳入“国际合作”的栏目之下。

54. 对主要参考文件的审查表明，“各会员国采取共同及个别行动与本组织合作”的法律承诺在存在 60 多年以来已经多元化并得到丰富。在尊重各自权限和责任的情况下，人权保护体系的所有利益攸关方现正应邀参加这一多方利益攸关者的国际合作。虽然在严格意义上国际合作概念本身表达了为实现共同理想在平等基础上采取共同行动的愿望，但对话、接触和交流的模糊形式可能是促进相互

信任的初步必要步骤，只要不将其视为目的本身。这种对话不能由国家垄断，而应考虑到民间社会的所有组成部分，从非政府组织开始。

## B. 工作方法

55. 关于为加强人权领域的国际合作提出建议，首先应从一个准确的解读表开始与所有利益攸关方，包括国家、国家机构、政府间组织和非政府组织开展广泛的公开磋商，该解读表将由起草小组决定。令人感兴趣的是，为此编制的问卷尤其能够：

- 确定人权领域国际合作的“法律基础”、体制或传统基础；
- 确定双边、多边框架内或国际机构内人权领域国际合作的形式和方式；
- 确定人权领域国际合作手段和结果的义务的内涵；
- 查明不同利益攸关方提出的“良好做法”以及评价人权领域国际合作成果的目标、标准和方法；
- 酌情确定不合作的法律后果，以及可能提供的补救措施。

56. 如果咨询委员会在其第七届会议后能够在联合国人权高级专员办事处的支持下广泛分发这些问卷，从而能够在 2012 年年初举行的第八届会议上产生初步准则，那将是有益的。

57. 起草小组也可以进行具体研究，根据国际机构的惯例从公约机构或负责与国家开展国际合作的独立专家开始。起草小组的一名代表列席委员会间会议和特别程序会议将是可取的，以便在日内瓦进行直接磋商。

58. 同时，官方推荐国家机构网络将能够在国际和区域层面调动这一领域的体制经验。同样，起草小组应在一个特定的基础上征求政府间组织的意见，并邀请它们举办讲习班或研讨会，为咨询委员会的集体思考提供建议。

59. 最后，起草小组应研究本报告中提到的各种工作思路是否可行和是否可以接受，以便咨询委员会能够酌情考虑采取具体的后续行动。