



大会

Distr.: General
1 September 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 69(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

秘书长谨向大会转递人权与国际团结问题独立专家弗吉尼亚·丹丹按照人权理事会第 26/6 号决议的规定提交的报告。

* A/69/150。

** 迟交。



人权与国际团结问题独立专家的报告

摘要

人权与国际团结问题独立专家弗吉尼亚·丹丹按照人权理事会第 26/6 号决议的规定提交本报告。本报告提供信息，说明自 2013 年向大会提交上一份报告以来在执行任务规定工作方面所取得的进展，特别是关于 2014 年 6 月独立专家向理事会第二十六届会议提交的各族人民和个人国际团结权宣言草案方面的进展情况。

本报告力争促进目前拟订未来的可持续发展目标的进程，以便使这些目标符合普遍人权标准，其中重点是让国际团结权为拟订这些目标时提供资料，并按照国际团结权来拟订，从而增加这些目标的价值。

本报告的主要正文载于第四节，简要分析了拟议的国际团结权宣言草案，侧重于同未来目标有关的三个关切领域：克服不平等、消除贫困和歧视；建立有效和问责的机构及和平的社会；国际合作：加强落实和振兴全球伙伴关系。报告的结论一节中载有源于新兴的国际团结权的特殊的几点，说明这一权利在有效执行未来 2015 年后联合国发展议程及成果方面可发挥的关键作用。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 推进未来的可持续发展目标.....	5
三. 拟议的各族人民和个人国际团结权宣言草案概况.....	6
四. 2015 年后联合国发展议程：通过国际团结权宣言草案的角度来看拟议的未来可持续发展目标	7
A. 克服不平等及消除贫穷和歧视	9
B. 建立有效和问责的机构及和平的社会	13
C. 国际合作：加强落实和振兴可持续发展全球伙伴关系.....	15
五. 结论	17

一. 导言

1. 在第二十六届会议上，人权理事会 2014 年 6 月第 26/6 号决议将人权与国际团结问题独立专家的任务期限延长三年。理事会欢迎独立专家的报告和她所做的工作，赞赏地注意到其报告附件中所载的拟议的各族人民和个人国际团结权宣言草案。¹ 在同一决议中，理事会决定，为了收集尽可能多的会员国对拟议的宣言草案的投入，独立专家将召开讲习班形式的区域协商，并在这方面请联合国人权事务高级专员办事处协助她组织这些区域会议。理事会还请独立专家合并和审议所有区域协商的成果，并向理事会第三十二届会议提交一份有关这些会议的报告。理事会还请她在第二个任期结束之前向理事会和大会提交一份经修订的宣言草案。²

2. 向理事会提交拟议的各族人民和个人国际团结权宣言草案，³ 或此后简单地称之为国际团结权，标志着人权和国际团结任务的一个里程碑。除了在人权理事会咨询委员会的协助下连续两任任务负责人的研究结果、活动和所作的工作外，该文件合并了联合国、学术界和民间社会，特别是非政府组织等各方专家的来稿。

3. 总而言之，独立专家拟订拟议的宣言草案的工作，是通过三个方法阶段来进行的：第一阶段，奠定国际团结的概念和规范基础；第二，超越国际团结概念的基本定义，逐渐赋予作为一项人权的国际团结有意义的内容；第三，拟订拟议的宣言草案。在采取这一办法时铭记，虽然总体而言，各国对国际团结对实现人权的重要性没有明显的意见分歧，但有一些概念问题需要加以解决和澄清。

4. 在拟订拟议的宣言草案的内容的进程中，独立专家开展了涉及与任务相关的重点领域的其他活动。她对 2015 年后发展议程的正式参与始于参加 2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会和与可持续发展大会平行举行的实现社会与环境正义的人民峰会，她在可持续发展大会上谈到国际团结在全球可持续发展议程中的作用，敦促各国和民间社会共同努力，利用其共同之处，以合作伙伴和相互尊重的精神，为共同未来克服分歧。理事会第 21/10 号决议欢迎独立专家参加联合国可持续发展大会，并鼓励她继续积极参与 2015 年后发展议程。理事会后来的各项决议重申了这一同样的请求，以期促进和强调国际团结作为一个关键要素在实现可持续和更具包容性的发展中的作用。

5. 正是在这一背景下，独立专家一直密切关注，并在可能时积极参与，2015 年后发展进程所取得的进步和进展，包括国际和区域两级各种会议和协商的成果。在本报告中，独立专家探讨了将拟议的国际团结权宣言草案的诸多条款适用

¹ A/HRC/26/34 和 Add.1。

² A/HRC/26/L.16。

³ A/HRC/26/34，附件。

于 2015 年后发展议程高级别名人小组建议的说明性目标和大会可持续发展目标开放工作组的拟议可持续发展目标的可能性。

二. 推进未来的可持续发展目标

6. 2013 年 5 月 30 日，2015 年后发展议程高级别名人小组共同主席致信秘书长，并随信提交小组报告“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”。本报告载有该小组关于 2015 年后发展议程的建议，其中设想一个由“五大转型变革所驱动的普遍议程”，将第五个变革描述为“最为重要的改革就是向着团结、合作与互信进行新的思想精神的转变，这种精神必将成为我们拟定 2015 年后发展议程的基础依据”，即所有人携手共进；以可持续发展为核心；经济转型推动就业与包容性增长；为所有人创建和平和有效、开放且问责的制度；打造新型的全球伙伴关系。⁴

7. 高级别小组认为，下列 12 个指示性目标必须互动，以取得成果：⁴

- (一) 消除贫困；
- (二) 增强女孩和妇女权能并实现性别平等；
- (三) 提供接受优质教育和终生学习的机会；
- (四) 保证健康的生活；
- (五) 确保粮食安全和优质营养；
- (六) 实现饮用水和卫生设施的普及；
- (七) 保护可持续能源；
- (八) 创造就业机会、可持续生计和公平增长；
- (九) 可持续管理自然资源资产；
- (十) 确保良好的治理和有效的制度；
- (十一) 确保社会安定和平；
- (十二) 创造有利的全球环境并促进长期资金融通。

8. 在同一份报告中，高级别小组重申了载于其 2013 年新的全球伙伴关系巴厘公报的愿景“……启动改革性的、以人为本且保护地球环境的发展议程，而实现这一议程需要所有利益攸关方建立平等合作。这种合作关系应该以平等、可持续发展、团结一致、尊重人性以及责任共享为依据，同时还要考虑到各尽其能。”⁵

⁴ 联合国，《建立新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷并推动经济转型》，2015 年后发展议程高级别名人小组的报告(联合国出版物，出售品编号 E.13.I.10)。

⁵ 高级别小组巴厘岛公报，2013 年 3 月 28 日；可查阅 www.un.org/sg/management/hlpptest2015.shtml。

9. 可持续发展目标开放工作组的建议的导言表示，其载于可持续发展大会成果文件“我们希望的将来”(第 66/288 号决议，附件)中的任务：制定一套可持续发展目标，供大会审议和采取适当行动。这一任务规定也是构思可持续发展目标的基础，这些目标应“与 2015 年后联合国发展议程保持一致，作为该议程的组成部分。”⁶ 为本报告的目的，必须指出，工作组在其建议的导言的第 4 段指出，人民是可持续发展的中心，并重申承诺全面实施联合国的各次国际会议所达成的协议和作出的决定，并在第 6 段列出了每一文件的名称。

10. 总而言之，高级别小组建议了 12 个说明性指标，开放工作组提出了 17 个拟议的可持续发展目标，后者涵盖前者的所有内容，但提法不同。这两套目标，连同其各自的具体目标，涵盖了反映可持续发展的社会、经济和环境方面的一系列广泛问题。有趣地注意到，一方面，说明性目标的第十二个和最后一个目标是创造有利的全球环境并促进长期资金融通，但没有特别提及“全球伙伴关系”。另一方面，拟议的可持续发展目标的第十七个和最后一个目标规定要加强实施手段、振兴可持续发展全球伙伴关系。那些具体目标共同涵盖金融、技术、能力建设、贸易、体系性问题、多方利益攸关方伙伴关系、数据、监测和问责制。实际上，这最后两个目标类似千年发展目标 8：制订促进发展的全球伙伴关系。

11. 这两套目标重叠或拥有强有力的共同点，虽然它们直接关系到享受和行使人权，但它们没有用人权词汇来表达，也没有与现有的国家人权条约义务明确挂钩。在这方面，应该回顾，秘书长对开放工作组的初步投入(A/67/634)中强调的联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组的报告“实现我们希望人人享有的未来”，呼吁 2015 年后发展议程，除其他外，必须吸纳人权、平等和可持续性的核心价值观；议程应该是真正全球性的，所有国家分担责任，同时还意味着全球发展伙伴关系的重新定义(A/67/634，第 9 段)。这一声明呼应了高级别小组的愿景，转型变革将需要全新的思想精神，超越习以为常的方式，因此，一种新的全球伙伴关系将要求每个人深刻并显著地改变他们的世界观。⁴

三. 拟议的各族人民和个人国际团结权宣言草案概况

12. 拟议的宣言草案将国际团结定性为：人民、个人、国家及其国际组织之间在利益、目的和行动上趋于一致，以便根据它们为推动和平与安全、发展和人权而实施和奉行的国际责任规范制度，维护秩序，保障国际社会的生存，并实现需要采取国际合作和集体行动才能实现的共同目标。⁷

13. 国际团结权是一项基本人权，凭借这一权利，各族人民和个人可自由地，并在平等和不受歧视的基础上享受和谐国际社会的利益，因为这样的社会拥有一个

⁶ 不限成员名额工作组报告的全文，可查阅：www.sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html。

⁷ 见 A/HRC/26/34，附件，第 1 条。

公正和公平的国际政治和经济秩序，并能充分实现所有人权和基本自由。值得注意的是，拟议的宣言草案指出，国际团结权借鉴了国际法律文件业已编撰的人权规范和原则，因此，这一权利包括现有的应享待遇以及国际人权条约牢固确立的各国的义务。此外，草案阐明了各族人民和个人，按照人权和其他适用的国际文书的规定，单独并与所在国境内外的其他人一道享有的权利。⁸

14. 拟议的宣言草案确定权利持有者为“各族人民和个人”，并指出，“各族人民”除了适用于象土著人民和少数民族等主导和更熟悉的模式外，还适用于哪些人。“各族人民”一词包括那些处于边缘地位或受排斥和(或)无人代表的人，如生活在偏远和孤立的村庄的地方和基层社群；超越国家边界的社会层面的群体，例如跨国社群和侨居社群；跨国倡导网络；和通过互联网和数字媒体建立起联系的个人组成的虚拟社群。⁹ 这些群体的特点是，它们存在于大型的民间社会和组织之外，但共同分享和建立类似的价值观和世界观，因此，在某种程度上是有组织结构的。¹⁰ 这与高级别小组以下的话产生了共鸣：

“这是一个充满挑战的世界，然而，如果我们在共同人性与里约原则的基础上发扬团结一致、互相尊重以及互惠互利的新思想精神，这些挑战又将为我们带来各种机遇。”⁴

并与开放工作组的下列言论产生了共鸣：

“人民是可持续发展的中心，为此，里约+20 承诺，要努力创造公正、公平、包容的世界……造福万众……没有诸如年龄、性别、残疾、文化、种族、族裔、出身、移徙状况、宗教、经济地位或其他身份等任何区别。”¹¹

四. 2015 年后联合国发展议程：通过国际团结权宣言草案的角度来看拟议的未来可持续发展目标³

15. 在下文的讨论中，17 个拟议的可持续发展目标，被简称为“拟议目标”，将是分析的主要议题，因为它们也与 12 个说明性目标相似。拟议目标按照与拟议的国际团结权宣言草案平行的主要主题分组。这一专题的方法是以整体观点看待所涉及的相互联系和多层面的发展问题，同时也是符合人权的普遍性、不可分割性和相互关联性。拟议的可持续发展目标如下：

⁸ 同上，第 5 条。

⁹ 同上，第 6 条。

¹⁰ D. Newman, K. De Feyter 在下列著作中引用：“达成有关展权的框架公约”。(2013 年，日内瓦：弗里德里希·埃伯特基金会)。

¹¹ 可持续发展目标开放工作组建议(2014 年)的导言，第 4 段；可查阅 www.sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html。

- (一) 拟议目标 1: 在世界各地消除一切形式的贫穷;
- (二) 拟议目标 2: 消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业;
- (三) 拟议目标 3: 确保健康的生活方式、促进各年龄段所有人的福祉;
- (四) 拟议目标 4: 确保包容性和公平的优质教育, 促进全民享有终身学习机会;
- (五) 拟议目标 5: 实现性别平等, 增强所有妇女和女童的权能;
- (六) 拟议目标 6: 确保为所有人提供和可持续管理水和环境卫生;
- (七) 拟议目标 7: 确保人人获得负担得起、可靠和可持续的现代能源;
- (八) 拟议目标 8: 促进持久、包容性和可持续经济增长, 促进实现充分和生产性就业及人人有体面工作;
- (九) 拟议目标 9: 建设有复原力的基础设施、促进具有包容性的可持续产业化, 并推动创新;
- (十) 拟议目标 10: 减少国家内部和国家之间的不平等;
- (十一) 拟议目标 11: 建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区;
- (十二) 拟议目标 12: 确保可持续消费和生产模式;
- (十三) 拟议目标 13: 采取紧急行动应对气候变化及其影响;
- (十四) 拟议目标 14: 保护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展;
- (十五) 拟议目标 15: 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象、遏制生物多样性的丧失;
- (十六) 拟议目标 16: 促进有利于可持续发展的和平和包容性社会、为所有人提供诉诸司法的机会、在各级建立有效、负责和包容性机构;
- (十七) 拟议目标 17: 加强实施手段、重振可持续发展全球伙伴关系。

16. 本讨论不是要进行全面分析, 因为这样做需要的篇幅大大超过本报告允许的范围。此外, 虽然不打算预先判断这些拟议目标, 然而, 还是要指出其中一些突出的问题, 供酌情审议。本报告的这一部分力争促进目前关于 2015 年后发展议程的讨论, 以便使这一议程符合普遍人权标准, 其中重点是让国际团结权为拟订未来可持续目标提供资料, 并按照国际团结权来拟订, 从而增加这些目标的价值。虽然意识到这一拟议的宣言草案尚不是其最后形式, 但要强调指出, 国际团结权应借鉴反映核心的经济、社会和文化权利、公民权利和政治权利、发展权和国际劳工标准的国际人权文书所载的各项自由和权利, 辅之以双边、多边、区域和国

际各级各相关领域的自愿承诺和决定所产生的其他责任。¹² 因此，正是在这些国际文书的背景下，目前草案形式的国际团结权获得了对下文讨论中特别提及的国际人权文书的适用性和相关性。

A. 克服不平等及消除贫穷和歧视

17. 拟议目标中没有对贫穷的定义，可以理解为，拟议目标 1 确定的各项具体目标中暗含着贫穷。即使没有一个全球接受的贫穷定义，也不应将贫穷仅仅界定为如何衡量贫穷，要由其关系和其他定性因素来界定贫穷。贫穷的定义至关重要，因为它对解决办法有影响。由于在界定贫穷时，价值判断是不可避免的，所以没有“正确”的定义。直到最近，贫穷被狭隘地定义为没有足够的收入来购买最起码的一揽子货物和服务。今天，贫穷被更广泛地理解为缺乏过上尊严的生活的基本能力(E/C.12/2001/10)。从人权的角度来看，特别是根据《国际人权法案》，贫穷可以定义为“……这样一种人类生活状况：由于持久或长期地被剥夺资源、能力、选择、安全和权力而不能享受适当的生活水准以及其他公民、文化、经济、政治和社会权利”(E/C.12/2001/10)。极端贫穷被界定为“……收入贫困、人类发展贫困和社会排斥的组合”(A/HRC/7/15，第 13 段)。这些定义意味着贫穷与生活贫穷的人所经历的各种形式的不平等、不公平和歧视以及无能为力有着固有的和不可分割的联系，并加强了这一看法：贫穷正在越来越多地被概念化，被理解为被剥夺人权。

18. 拟议目标 1 是从继承关于消除极端贫困的千年发展目标 1 而来，后者激发了重大进展，导致世界各国不同程度上减少了贫穷。然而，衡量减少贫穷方面进展情况的统计数据和总数量，未能反映出伴随贫穷的种种不平等。在最近的声明中，联合国人权事务高级专员指出，不仅贫穷事关重大，而且人们之间的关系如何以及彼此之间的差距有多大也很重要。¹³ 贫穷根植于深刻的结构性鸿沟，这些鸿沟使得人们之间以及全球各国之间的经济、社会、文化、政治及其他鸿沟永久化。不平等可以是造成各种形式的贫穷的原因，或是其带来的影响。同样，不平等和贫穷可以是人权遭侵犯、剥夺和拒绝的原因或是其带来的影响。为了向前迈进，真正的、以人为本的发展，必须承认并酌情处理相互交织和相互加强的不平等和贫穷现象。

19. 国家之间、国家内部和男女之间存在财富、权力和资源的不平等。除其他被禁止的歧视理由外，男女之间以及女孩和男孩之间的不平等，往往与社会分配给他们的歧视性性别角色相互交织。不平等可能是不受限制的市场运营和法律、政策、习俗或传统中的歧视造成的结果。¹³ 两性不平等因对妇女的歧视而产生，这

¹² 见 A/HRC/26/34，附件，第 5 条第 3 款。

¹³ “平等和不歧视：可持续发展目标必不可少的一项人权”，联合国人权事务高级专员的发言。可持续发展目标开放工作组成员第八届会议。2014 年 2 月 4 日。

反过来又会产生一切形式的暴力侵害妇女行为。在一个排斥、贫穷和被剥夺人权的恶性循环中，不平等与歧视相关联。拟议目标 5 的第一个具体目标是消除一切形式对所有妇女和女童的歧视，其他具体目标重点关注增强妇女和女童的权能的其他手段。然而，拟议目标 5——实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能——在其各项具体目标中并没有明确提及妇女权利以及妇女和男子有平等权利享有和行使其所有经济、社会和文化权利及其公民和政治权利。如果妇女和女童的权利没有明确得到承认、尊重、保护和实现，要增强其权能令人难以置信。

20. 在各国内部的不同群体之间、城乡社区之间、地区之间和世界各国之间，不平等现象也很明显。拟议目标 10，在其各项具体目标中，除其他外，提到在 2030 年之前，以高于全国平均数的比例，实现和维持最底层 40% 人口的收入增长，以及增强所有人的权能和促进他们融入社会、经济和政治生活，而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰或经济地位或其他地位；并采取政策，逐步实现“更大的平等”。虽然拟议目标 10 的一些具体目标与财政、工资和社会保护方面的不对称现象有关，但没有任何具体目标要求采取措施应对结构性根源，这种结构性根源把不同人群和国家之间的自然历史和文化差异变成对抗、分裂，甚至冲突，并倾向于扩大范围和跨代重复。拟议目标 4 的具体目标 7，呼吁促进和平和非暴力文化，但提及“了解”，而不是尊重和保护文化多样性和“文化对可持续发展的贡献”。虽然可能显而易见，但还应当强调，通过政策或宣传思想，无论出发点多么良好，除非配以实际行动和实施，否则，不能向前推进目标。

21. 克服不平等和消除贫穷是一项极为重要的人权，得到国际人权文书的保护。虽然《经济、社会及文化权利国际公约》未提及“贫穷”一词，但其条款中谈及这一现象的主要构成部分。法律和实践中有平等和不歧视的条款对《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》通用。¹⁴ 这两个国际人权条约共同确保，男女有平等权利享有所有人权，无论是经济、社会、文化还是公民和政治权利。平等和不歧视是明确地载于“世界人权宣言”并受国际法保护的人权原则，从而使其对所有国家具有法律约束力。因此，平等和不歧视是享有所有人权的基础。实现平等和消除歧视是各国不容减损的即期义务。因此，应对这些问题的具体目标不应属于为其他具体目标所设的时限内，以便按照国际人权标准和国际法调整这些具体目标。

22. 国际团结权，作为其他人权本质上依靠的一项基本人权，人们必须在平等和不歧视的基础上享有。¹⁵ 这一权利要求国家应按照国家已批准的国际人权条约

¹⁴ 见《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》第 3 条。

¹⁵ A/HRC/26/34，附件，第 5 条第 1 款。

恪守义务。¹⁶ 这一权利还确立，国际团结是当代国际法的一项新的基本原则，符合转型变革的需求，包括适用于所有发展中国家和发达国家的公平、成果平等、可持续性、安全、社会正义和赋权等目标。¹⁷

23. 拟议目标 1 至 11 是相互关联的，实现每一个目标都有可能有助于拆除妨碍平等的结构性障碍，并消除贫穷。这一群组下的拟议目标处理的是与决定一种生活方式或生活水平的社会和经济发展的愿望。从人权的角度来看，这些愿望转变为应享待遇——男女有平等的权利享有所有人权、工作权、享有适当生活标准的权利，包括适足的住房、充足的食物、水和卫生设施的权利，享有能达到的最高标准的健康和教育的权利。这些权利对消除贫穷和克服根植于体制并深深扎根于形成家庭和社区内部关系的社会价值观中的种种不平等现象有着直接和即期影响。此外，基于权利的办法要求优先注意处于社会边缘地位的群体和弱势群体，包括那些生活在贫困之中，日常经历特点是无能为力、缺乏选择、能力和机会的人。

24. 国际团结权提请注意这些边缘化群体和弱势群体，他们经常被忽视，不被考虑在内或甚至根本不被视作群体。国际团结权特别将他们确定为权利持有者，包括在大型民间社会和组织中不能自我代表或代表人数不足，或者被孤立在这种社会和组织之外的没有发言权的地方和基层社群；以及超越国家边界的社会层面的群体，如跨国社群和移民社群，包括移民及其家庭。⁹ 这些权利持有者包括土著人民，他们中的许多人生活在偏远社区，地处森林、山脉和水域，因为他们的祖先历代都这样做。其祖传领地传统上靠近自然，他们从自然的慷慨中获得生计，他们的文化和做法并随之演变。散居国外者社区，包括移徙工人及其家庭成员，广泛分散在外国，远离其原籍国和环境，其中许多人生活在非正规就业的岌岌可危状况下，使他们无法控制影响到他们的现在和未来的各种情形。

25. 拟议目标 2 及其具体目标希望消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业。所有这些愿望都包括在充足食物权中，国际法下的几项文书中都承认这一权利。《经济、社会及文化权利国际公约》比任何其他文书都更全面地处理这项权利。该公约规定人人有权获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能“不断改进生活条件”，并规定立即采取紧急措施确保“免于饥饿和营养不良的基本权利”。¹⁸ 拟议目标 2 中所载的粮食安全概念与充足食物权不是一样的，尽管粮食安全是这一权利的一个重要组成部分。充足食物权的核心内容包括所提供食物在数量和质量上均可满足个人的饮食需要，不含任何有害物质，并符合特定文化习惯；此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取

¹⁶ 同上，第 8 条第 2 款。

¹⁷ 同上，第 4 条第 1 款。

¹⁸ 《经济、社会及文化权利国际公约》，第 11 条。

(E/C.12/1999/5, 第 8 段)。获得适当食物的权利与人的固有尊严不可分割联系在一起,对于实现其他人权不可或缺。同样,同一公约规定的享有能达到的最高标准的健康的权利密切关系到和取决于其他人权的实现,这些人权包括获得粮食、住房、工作、教育、人的尊严、生命、非歧视、平等、受保护免受酷刑、隐私和信息以及结社、集会和行动自由。拟议目标 3 的各项具体目标包括身体健康的决定因素,但是,在大多数情况下,在促进“福祉”的决定因素上沉默不语,而这个词,如贫穷一词一样,是可作不同解释的,因为社会决定因素涉及考虑到特定文化、政治和经济背景而做出的价值判断。

26. 拟议目标 1 的具体目标 1.3 是关于执行适合本国国情的全民社会保护制度,包括最低标准,到 2030 年大规模覆盖穷人和弱势者的,它确实是一个可喜的消除贫穷方面的指标,但还应包括不平等。提到适合本国国情的社会保护制度、措施和最低标准,就是适当承认,每个国家负责根据其社会需求和财政制约的特定情况确定用来实现其发展目标的不同政策。然而,它们的特殊选择必须符合国际人权标准和它们批准的人权条约的义务以及它们在诸多国际论坛上作出的国际承诺和达成的协议。国际劳工组织(劳工组织)将社会保护最低标准界定为“国家界定的一套基本社会安全保障,以获得旨在防止或减轻贫穷、脆弱性和社会排斥的保护”。根据社会保护最低标准倡议,社会保护最低标准包括一套基本的社会权利和现金及实物转拨,以向所有人提供最低水平的收入和生计保障,推动有效需求和获得必需品及基本服务;提供基本水平的货物和社会服务,如保健、饮用水和卫生设施、教育、食品、住房,以及所有人都能获得的生命和资产救助信息。社会保护最低标准强调必须保障整个生命周期的服务和转拨,从儿童,到收入不充足的在业人口,再到老年人,通过考虑贯穿所有年龄段的主要特征,如性别、社会经济状况、种族、残疾、艾滋病毒/艾滋病感染者、移民、受到自然灾害和极端天气现象等外部不利影响和/或对此极为敏感的人口,对弱势群体给予特别关注。¹⁹

27. 劳工组织第 202 号建议书的全面范围涵盖大多数拟议目标下列的一系列可能的具体目标。该范围超越了任何单个的联合国机构的单个任务规定,需要这些机构在国家一级开展联合和协调一致的努力。劳工组织第 202 号建议书是建立在社会保障权基础上的,但它包括经济、社会和文化权利的整个范围。因此,《经济、社会及文化权利国际公约》所带来的义务,对各国来说是可操作的。在这方面,适用国际团结权也是可操作的,特别是拟议宣言草案的第 10 条第 3 款,其中规定,各国应遵循劳工组织关于国家社会保护最低标准的第 202 号建议书,以期保障人人均能享有各类社会服务。拟议目标 9 的具体目标 3,呼吁增加小产业和其他企业获得金融服务,包括负担得起的贷款的机会,并将其纳入价值链和市场,国际团结权宣言草案同样的第 10 条第 2 款也对此予以保护,该款规定国家

¹⁹ 见劳工组织第 202 号建议书;可查阅 www.ilo.org/dyn/normlex/en。

应促进支持并优先扶持微型、小型和中型的社区企业与合作企业，包括给予国家和国际赠款以及优惠贷款，因为这些企业创造了全球的大部分就业。合作社是人们自愿联合组成的自治协会，通过共同拥有和民主管理的企业，实现他们共同的经济、社会和文化需要和愿望。他们共同努力，通过其成员核准的政策促进其社区的可持续发展，并通过地方、国家、区域和国际结构为合作社运动服务。合作社有着业经证实的创造和维持就业的记录，今天提供 1 亿多个就业机会并为促进体面工作作出贡献。²⁰ 这些企业在其社区中发挥着重要的经济和社会作用，并将加强关于充分和生产性就业及人人有体面工作的拟议目标 8 的各项具体目标，促进“持久、包容性和可持续经济增长”，并加强拟议目标 4 和 10 下的一些具体目标。

B. 建立有效和问责的机构及和平的社会

28. 实现拟议目标 16 应当是最终决定在有关未来的可持续发展目标方面采取什么执行手段的关键，不仅对有关该目标的各项具体目标，而且对其他各项拟议目标来说均如此。对拟议目标 16 非常重要，在国家、区域和国际各级建立有效的和负责任的机构及和平的社会。这一拟议目标下提及的“法治”概念，可以在不同学者中有很大的差异，在这里，它基本上可以是正式的和狭义的。为本报告的目的，可按照秘书长一份发言的精神来理解法治，他将法治定义为：“这样一个治理原则：所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。法治还要求采取措施，确保遵守法律至上、法律面前人人平等、权力分立、参与决策、法律的确定性、避免任意性以及程序和法律透明等原则(见 S/2004/616，第 6 段)”。对拟议目标来说，这一定义中提及的所有原则都同样重要和具有相关性，但鉴于本讨论的限制，将重点关注三项原则：治理、特别是善治、问责制和参与决策。这三项原则对达到各项具体目标和实现各项拟议目标很重要。

29. 善治可以简单地定义为通过透明和问责并鼓励公众参与的政治和体制进程来行使权力。²¹ 上文界定的法治要求建立一套体制、法律和做法，防止任意行使权力。然而，由于若干问题，包括腐败，这些机构和进程并不总是有效的，因此，不能防止任意行使权力，结果，不能兑现发展目标。善治暗含性地与人权标准相关联，例如，与在拟议目标 11 下的具体目标 1 下确保获得基本服务，包括适足的住房和改造贫民窟的人权标准相关联，并与通过以符合《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》方式规划和管理的政策促进有秩序的、安全、正常和负责任的移徙活动相关联。善治是总体上有效保护环境的一个先决条件，特别是实现拟议目标 13 所呼吁的减缓和适应气候变化、减少影响和预警方面的机

²⁰ 见 www.ilo.org/empent/units/cooperatives/lang-en/index.htm。

²¹ 联合国人权事务高级专员办事处，保护人权的善治做法(联合国出版物，出售品编号 E.07.XIV.10)。

构能力的先决条件，是拟议目标 14 的具体目标 1 所要求的防止和显著减少所有类型的海洋污染，特别是陆上活动造成的污染的先决条件。

30. 问责制是一个复杂的问题，为在这里进行讨论，必须缩窄其定义。从人权的角度来看，问责制指的是行为者，主要是国家有义务，对其作为或不作为给人民生活造成的影响承担责任，对这些行为负责，如果他们的行为对享受人权有不利影响，会受到某种形式的可强制执行的制裁。要求政策制定者和其他行为体在这方面问责有助于推动发展需要从慈善领域走向义务领域，从而使得更容易监测进展情况。虽然作为主要责任者的国家本身确定问责的适当机制，但此类机制必须是是可以有机会使用的、透明的和有效的。从广义上讲，有四类问责机制：司法性的，诸如对行政行为和不为行为的司法审查；准司法性的，诸如国家人权机构和国际人权条约机构；行政性的，如编制、出版和检查人权和环境影响评估；和议会的，诸如议会进程。²² 虽然问责机制规定有权利经国内机构获得有效补救以及某种形式的赔偿，但并不一定意味着处罚。²² 然而，只有各国内当局有权给予赔偿时补救才有效，补救可有多种可能的类型，这要取决于侵犯权利行为的严重性。此外，国家应确保主管当局在准予此等补救时应予施行。²² 问责制给建立有效的善治体制赋予了实质内容，因此，应以一种全面的方式纳入整个可持续发展议程的执行手段之中。

31. 国际团结权宣言草案向善治和问责制概念提供了资料。该草案指出，国家是国际团结权的首要义务承担者，非国家行为者，因其工作涉及各族人民和个人，也有责任，其中多项责任可能与国家的相似，或对国家责任起补充作用；国家应按照本国已批准的国际人权条约恪守义务，还应恪守本国在区域和国际各级同意作出的承诺和决定；非国家行为者应遵守其道德责任和行为准则，并尊重各族人民和个人的国际团结权；国家和非国家行为者均应遵循国际团结所立足的各项原则。²³ 此外，它要求国家建立适当的体制框架并采取国内措施，落实各族人民和个人的国际团结权，特别是确保人人都能利用国内和国际上的立法、司法或行政机制，并为之提供便利；²⁴ 以便当国家未能履行在国家、区域和国际各级的承诺而导致无法享有人权和/或人权受到侵犯时，他们可行使寻求和获取补救的权利；当非国家行为者在国家、区域和国际各级的作为和不作为对人权的行使和充分享有造成不利影响时，寻求和获取补救。²⁵

32. 参与的前提是这一概念，即拟议目标应由国家主导和国家拥有，参与意味着政府和所有相关利益攸关方对各种举措的自主权。对参与而言，没有蓝图，因为参与在许多不同背景下和为不同目的发挥作用。参与可被广义地界定为利益攸关方

²² 联合国人权事务高级专员办事处，“关于设法将人权融入减贫战略的原则和准则”。

²³ 见 A/HRC/26/34，附件，第 8 条第 2 和 3 款。

²⁴ 同上，第 10 条第 1 款。

²⁵ 同上。第 7 条 h 和 i 款。

影响和分享对确定优先事项、决策、资源分配和(或)方案执行的控制的进程。因此，参与用来实现拟议目标的各项具体目标的方案的规划和执行很关键，尤其是在社区一级，在城市和农村环境中以及在第一线，最佳做法可以推动向前的势头，包括在有关下列方面的方案中：粮食安全和可持续农业、保护环境、保护文化和自然遗产、可持续消费和生产模式、复原力和适应与气候有关的危害和自然灾害、保护海洋和沿海生态系统、终止过度捕捞、森林管理和遏制生物多样性的丧失。

33. 国际团结权要求各国家采取适当、透明和包容的行动，征求其民众的意见并让他们充分了解本国在国家、双边、区域和国际各级商定的各项决定，特别是影响民众生活的事务的有关决定。²⁶ 国家应通过并有效实施各项政策和方案，除其他外，以保护和增进“……从地方到国际各级充分和自由参与决策的权利”。²⁷ 各族人民和个人有权在地方、区域和国际各级组建、加入、接洽和参与组织、协会、网络和团体，“以倡导和影响涉及到他们的决策和结果”，²⁸ 在国家、区域和国际各级，单独或与他人一道，为本人自由选择从属的社群的文化生活发展作出贡献。²⁹

34. 气候变化是一个紧迫的问题，仅因其力量和规模引起了世界关注。气候变化的影响体现在极端天气事件上，这些事件急剧改变着陆地和海洋的面貌，破坏甚至是最稳定的经济体，最重要的是，造成无数生命的丧失和改变了无数更多人的生活。气候变化影响所有国家的所有人，但最易受伤害的人口是那些生活在发展中国家的贫困人口。未来的发展议程必须面对和现实地预期，气候变化的影响可以在瞬间逆转用了很多年在发展领域取得的所有进展，并造成贫困水平猛升。拟议目标 13 力争采取“紧急行动”应对气候变化及其影响，但其各项具体目标并没有反映出该拟议目标规定的行动的紧迫感。这一言不尽意可能来源于承认“《联合国气候变化框架公约》是谈判讨论气候变化全球对策的首要国际政府间论坛”。不论形势存在任何限制，未来的可持续发展议程必须制定保障措施，应对社会、经济和环境风险以及气候变化带来的后果。国际团结权要求受气候变化影响最大的人民积极参与，并呼吁各国尊重他们的权利，仔细倾听他们的声音，从他们的经验中吸取经验教训和找到解决办法。

C. 国际合作：加强落实和振兴可持续发展全球伙伴关系

35. 千年发展目标的目标 8——制定促进发展的全球伙伴关系，其中大部分重点关注富裕国家能够和应该做什么，迄今得到的关注最少，其原因过于复杂，本报告无法讨论。然而，可以说，尽管千年发展目标 8 涵盖广泛的愿望，但它不象其他千年发展目标，它没有列入一系列有具体时限的具体目标，使得更难追究国家

²⁶ 同上，附件，第 9 条第 2 款。

²⁷ 同上，第 9 条第 3 款。

²⁸ 同上，第 7 条(c)款。

²⁹ 同上，第 7 条(g)款。

的责任。甚至联合国千年发展目标差距工作队发现，在有关目标 8 方面很难找到取得重大进展的领域。³⁰ 当前的拟议目标 17 使用“重振可持续发展全球伙伴关系”一词，可以说源于千年发展目标框架中的目标 8 方面显然缺乏进展这一情况。一方面，高级别小组建议的说明性目标，没有明确提及一种全球伙伴关系，但说明性目标 12(建立有利的全球环境并促进长期资金融通)下的所有各项具体目标均暗示着全球行动。各项具体目标涉及全球金融体系、贸易体系、官方发展援助、逃税、科学、技术、创新和发展数据以及阻止全球平均气温升高。另一方面，按照联合国可持续发展大会成果文件的精神，拟议目标 17 下的各项具体目标直接提及金融、技术、能力建设、贸易、政策和体制一致性、多方利益攸关方伙伴关系、数据、监督和问责制。

36. 本分析在更广泛的参考框架内审议了全球伙伴关系：国际合作是国际团结的一个核心特点，³¹ 但国际团结超越了国家间及其国际组织间的国际合作，还包括各族人民之间和个人之间的行动以及他们的集体行动，以实现共同目标。《联合国宪章》第一条表示，联合国的宗旨之一是“实现国际合作，以解决经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题，促进和鼓励尊重所有人的人权和基本自由”。这方面的权利概念源自“世界人权宣言”第 22 条，其中规定：“每个人……有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现，……这种实现是通过国家努力和国际合作。”还发现《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》中有相同的阐述。国际合作和援助是 1993 年“维也纳宣言和行动纲领”确认的发展权的一个要素。各国在联合国可持续发展大会“成果文件”的第 11 段中重申，承诺“加强国际合作，应对持久存在的各种挑战，为所有人实现可持续发展，尤其是在发展中国家做到这一点。”

37. 作为国际团结的一个核心特点的国际合作是实现国际团结权的一个关键机制。国际团结权的主要目的是创造一个实现人权的有利环境，只能通过国家的集体行动和国际协定才能实现这一点。正如官方发展援助、慈善或人道主义援助的情况一样，从根本上说，国际团结权超越国际合作和援助的概念和实践。而拟议的宣言草案阐明的国际团结权更广，包括用来规范一系列全球治理问题的一项全面和连贯的概念和业务框架，超出了发展领域国际合作较有限的事例。超越仅仅是国际合作，国际团结权要求采取预防性团结，意在积极预防和消除发达国家和发展中国家之间的不平等的根源和造成全世界的贫穷的结构性障碍，创造一个总的有利环境，逐步实现所有人权。预防性团结，国际团结的另一个核心特点，对代际团结和代内团结的实现都具有至关重要的意义，也是国家在履行人权义务，特别是核心义务方面提供和寻求国际合作与援助这一责任的核心组成部分。³²

³⁰ 全球伙伴关系促进发展——使语言变成现实(联合国出版物，出售品编号：E. 12. I. 5)。

³¹ A/HRC/26/34，附件，第 3 条(b)款。

³² 同上，第 3 条(a)款。

38. 国际团结权是多方向的，而不是单向的，发达国家和发展中国家均要采取行动，履行义务和问责制。因此，国际团结权支持一种有目的的合作，据此，各国间的国际协定应该有意识地着眼于通过实现权利造福人民，团结权要求各国在其集体行动中遵守某些积极义务和消极义务。在应对全球挑战时，国际团结权要求国家间的国际合作和全球伙伴关系必须确保，协定的成果必须充分符合各国现有的人权义务。³³ 要求各国避免在其国际合作行动中强加会妨碍实现人权的条件；国际合作以平等伙伴关系、相互承诺和相互义务以及彼此负责为基础。³⁴ 拟议的国际团结权宣言草案将其适用范围扩大至国家行为体的公务行动以外，还包括各族人民和个人，诸如基层社区和跨国倡导网络等一起采取的跨边界行动。³⁵

39. 正如拟议的宣言草案所阐明的那样，国际团结权要求各国采取措施，确保在其国际政策制定过程中协调一致地适用其国际人权义务。各国有关问题的国际谈判代表应当理解和尊重国家在有关国际合作方面的义务。各国家应记住，国际人权义务代表的是最低限度，其管辖范围内的任何人都不应低于这一限度，²² 因此，其国际发展援助应支持伙伴国家履行其国际和本国人权义务。

五. 结论

40. 高级别名人小组 2013 年报告带着一种乐观意识表示，当 2000 年通过千年发展目标时，全世界各国政府、国际机构和民间社会组织以国际团结的精神团结在这些目标背后。共同努力，他们在过去 13 年中为取得杰出成就作出了贡献：现在生活在极端贫穷中的人减少了 5 亿；每年约有 300 万儿童的生命得以挽救；现在五名儿童中有四名接种一系列疾病疫苗；产妇死亡率得到应有的关注；疟疾造成的死亡下降了四分之一；感染艾滋病毒已不再是自动死刑判决；2011 年，发展中国家创纪录数量的 5.90 亿名儿童上了小学。⁴ 要传达的讯息是，新的发展议程不应从零开始，因为尽管所取得了成就，但仍有许多未完成的工作。在这方面，我们尊重通过千年发展目标已取得的成就，将在 2015 年接手这些目标取得的成就，通过未来的可持续发展目标继续向前推进这些成就。

41. 独立专家感谢高级别名人小组和开放工作组分别就可持续发展说明性目标和拟议目标所做的宝贵工作，并欢迎其重申“世界人权宣言”和与人权有关的国际文书和国际法的重要性，³⁶ 这些体现了联合国可持续发展大会的共同愿景。

42. 其工作成果是本独立专家报告的大部分基础，本报告力争促进目前拟订符合普遍人权标准的未来可持续发展目标的进程，其中重点是按照国际团结权来拟订

³³ 同上，第 8 条第 2 款和第 9 条第 1 款。

³⁴ 同上，第 11 条第 2 款。

³⁵ 同上，第 9 条第 3、4 和 5 款。

³⁶ 可持续发展目标开放工作组建议的导言，第 7 段。

这些目标，增加这些目标的价值。国际团结权是一种综合的、跨部门权利，有能力和潜力在国际关系，特别是国际经济关系中影响可持续性问题，在平等伙伴关系以及以深刻和变革的水平公平分享惠益和负担中影响可持续性问题，这一权利是嘹亮的号角声，号召人们加强执行和振兴全球伙伴关系，以实现未来可持续发展目标。

43. 与上文讨论的目标有关的建议太多，无法在此一一列出，但值得一提的是，其中一些建议来源于在制定拟议目标的过程中与“人民是可持续发展的中心”的主张的明显脱节。³⁷ 目前制定的各拟议目标，给人留下的印象是，人民是被动的受益者，而不是转型变革的积极推动者，他们的积极参与，在很大程度上是发展努力的成功和可持续性所仰仗的。例如，没有提及获得土著人民自由、事先知情同意，这一同意会增强他们防止森林退化和保护他们居住地附近的天然水体的能力，这些森林和水体构成了应对自然灾害和减轻与极端天气事件有关的气候变化的不利影响的第一道防线。只是从流动性的角度在具体目标中提及移徙工人，而没有计及他们对自己的国家和东道国实体经济作出的贡献，也未考虑到必须解决他们易受剥削和压迫的境况。只是抽象地提及食物、住房、保健和教育权，并没有在这些权利如何与权利持有者产生关系的背景下提及这些权利。要真正做到以人为本，未来可持续发展目标应直接提及，而不是仅仅暗示人权。以目前的形式提出的拟议目标没有明确提及妇女的权利、土著人民权利和移徙工人及其家属的权利等。

44. 独立专家承认，在制定这一议程时，没有任何蓝图，没有放之四海而皆准的办法。因此，的确应该给国家政策和适应本国国情留下空间，这些政策和适应应该以“总体愿景及其基本原则”为指导，但这些应符合国际法。在这方面，将问责机制纳入今后的可持续发展目标是必不可少的。独立专家呼吁各国铭记其现有的人权义务，这些义务是它们在批准各项国际人权条约时自愿接受的。因此，他们有责任确保，而且也符合其最佳利益，这些目标应符合人权并基于人权，以便在实现这些目标的同时也履行了其人权条约义务。

45. 上述讨论和意见构成了合理理由，可通过在国际和国家各级应用新出现的国际团结权来提出以权利为基础的未来可持续发展议程，国际团结权要覆盖这一议程的全面范围。独立专家认识到实现未来的可持续发展目标需要国际团结，从拟议的国际团结权宣言草案得出几点见解和说明性观点，并将它们作为建议提出，供在采取下一步行动时审议。

46. 尊重人权和法治需要各级建立有效的和问责的机构，从国家和区域一级到国际一级。在拟订和执行其国际协定时，各国应确保程序和结果完全符合，除其他外，在有关下列事项方面的人权义务：国际贸易、投资、金融、税收、气候变化、环境保护、人道主义救济和援助、发展合作和安全。

³⁷ 同上，第4段。

47. 联合国发展议程要求在各国际决策进程中协调一致地适用国际人权义务，以指导各项目标。例如，国际关系领域的国家代表应尊重并充分考虑到各国与国际合作有关的义务；例如，在就有关问题进行国际谈判期间的金融和贸易方面的代表以及负责多边发展政策和项目的国家代表，包括那些在国际金融机构的代表。

48. 联合国最适合通过一个加强后的监督和问责制框架提供用于进行报告和审查的平台，该框架要利用联合国人权条约机构和人权理事会特别程序已在开展的工作。这一平台应确保民间社会，包括非政府组织、私营部门、媒体和其他相关利益攸关方，特别是未来属于他们的青年的积极和有意义的参与。

49. 在国家一级实现这些目标，要求国家支持强有力的、充满活力的民间社会，让其能够成为国家的伙伴，协助政府努力提供服务和宣传，以及促进所有行为体在执行未来的可持续发展目标中进行问责。

50. 国际合作是一项国家义务，其目标是各国对在国家一级履行其人权义务负有首要责任。各国应建立和实施适当机制，以确保国际合作以平等的伙伴关系和相互承诺以及伙伴国家都对彼此负责和在国家一级对各自的选民负责的义务为基础。置身于这一更广泛的国际合作框架内的全球伙伴关系，可以恢复在千年发展目标 8 的框架内失去的一些势头和信誉。

51. 独立专家重申其意见，尽管当发生侵犯人权行为或这种行为不可否认地十分明显时，援引人权很容易涌现出来，但人权作为世界事务体制中一种积极的干预办法的真正价值仍然停留在抽象领域和口头上。认识到我们在这方面有疏忽将是一个真正的范例转变，采取纠正行动的确是一个根本性的转变，将影响一切未来的可持续发展目标。