



大会

Distr.: General
12 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 73(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·丹丹依
照人权理事会第 26/6 号决议规定提交的报告。

* A/70/150。

** 迟交。



人权与国际团结问题独立专家的报告

摘要

本报告是人权与国际团结问题独立专家弗吉尼亚·丹丹遵照人权理事会第 26/6 号决议提交的报告。在 2015 年向人权理事会提交的上一份报告 ([A/HRC/29/35](#)) 中, 独立专家开始探讨国际团结作为国际法的一项基础原则, 如何应当放到国际团结权利拟议宣言草案的背景下加以理解。在该报告的基础上, 独立专家在本报告中分析了预防性团结和国际合作, 以及在各国人民和个人的国际团结权利拟议宣言草案的背景下国际团结的组成部分。

根据人权理事会第 26/6 号决议的授权, 拟议宣言草案案文目前是正在进行的 2015 年和 2016 年初一系列区域磋商的焦点。迄今进行了两次磋商, 一次是 2015 年 4 月在日内瓦与西欧及其他集团和东欧国家集团, 另一次是 2015 年 7 月在亚的斯亚贝巴与非洲集团。以后的区域磋商将于 2015 年 9 月在巴拿马与拉丁美洲和加勒比国家集团, 2015 年 11 月在苏瓦与亚洲-太平洋国家集团举行。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 国际团结及其组成部分：预防性团结和国际合作的国际规范性依据	4
A. 《联合国宪章》	4
B. 《世界人权宣言》	5
C. 国际人权条约	5
D. 人权和发展领域的联合国宣言	6
E. 区域一级的人权和团结框架	8
三. 国际团结权利拟议宣言草案背景下的预防性团结和国际合作	9
A. 预防性团结	9
B. 国际合作	11
四. 结论和建议	16

一. 导言

1. 本报告着重介绍了作为人权背景下国际团结的组成部分的预防性团结和国际合作，重点是其国际规范性依据且以各国实践为例证。本专题完全符合人权理事会的前身，即人权委员会确立的人权与国际团结任务。它也符合人权理事会第 9/2 号决议的要求，即，独立专家应进一步制定准则、标准、规范和原则，以促进和保护人民和个人获得国际支持的权利。因此，虽然独立专家怀着深切的敬意，承认全世界多样化的文化传统所尊奉和固守的各种古老的团结形式以及各国人民经过世代相传形成的悠久合作传统，但这些实践并不在下文讨论的范围内，只会保留在各国人民和个人的国际团结权利拟议宣言草案(A/HRC/26/34, 附件)范围内。从更实际的角度来讲，本报告将是 2015 年和 2016 年初就拟议宣言草案结合人权理事会第 26/6 号决议所载的这方面的决定持续进行的一系列区域磋商的一个有益参考。这些区域磋商的结果将包括宣言草案详细而重要的分析，将是独立专家后续报告的主题。

二. 国际团结及其组成部分：预防性团结和国际合作的国际规范性依据

2. 报告的这一部分简要介绍将国际法和国际团结联系在一起的框架，进而介绍了本报告中探讨的后者的组成部分——预防性团结和国际合作。该框架源于三个基本来源：《联合国宪章》；《世界人权宣言》和国际人权条约；以及各国在联合国国际会议、首脑会议和大会决议中通过的人权和发展方面的多项承诺。

3. 《世界人权宣言》是国际人权条约的先行文件，如下文讨论所述，其优先地位仅次于《联合国宪章》。

A. 《联合国宪章》

4. 《联合国宪章》第一条呼吁采取集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，暗示本组织建立在国际团结原则基础之上。第一条第三项具体指出，联合国的一项宗旨是：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。同样，第五十五条指出，本组织应促进较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展；……国际间经济、社会、卫生、及有关问题之解决；国际间文化及教育合作；以及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。另外，第五十六条可以理解为确立了国际合作方面的国际法律义务，因为本组织各会员国担允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第五十五条所载之宗旨，这包括促进解决国际经济、社会、卫生和相关问题，以及国际文化和教育合作。

B. 《世界人权宣言》

5. 《世界人权宣言》第二十二条包含了预防性团结和国际合作概念，指出，每个人，“作为社会的一员，有权享受社会保障，并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并依照各国的组织和资源情况。”社会保障既是一种保障措施，又是一个安全网，其目的是，一方面是降低与卫生、生计和残疾等有关的社会和经济风险，另一方面为不能自理的人提供帮助，从而包含了预防和反应功能。第二十八条规定，人人“有权要求一种社会的和世界的秩序，在这种秩序中，本宣言所载的权利和自由能获得充分实现”，它唤起了预防性团结和国际合作在建立这种秩序中的重要作用。

C. 国际人权条约

6. 预防性团结和国际合作是国际团结的基本特征，是已编入现有国际人权条约中的各项自由和权利的保障措施，这些条约涉及经济、社会和文化权利，公民权利和政治权利，发展权利以及国际劳动标准。批准这些条约，表示各国明确同意受条约义务的约束：尊重、保护和履行各项人权，并采取必要措施，预防和终止对人权的侵犯、否定和忽视。每个国家在批准一项条约后即成为全世界集体预防性团结努力中的一员。

7. 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款规定，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，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。《公约》第十一条第一款申明预防和合作的核心地位，规定缔约国：

承认人人有权为他和家庭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。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。

8. 该国际公约第二十二规定，经济及社会理事会得提请有关的联合国专门机构注意在本公约下提交的报告所引起的任何事项，“这些事项可能帮助这些机构在它们各自的权限内决定是否采取有助于促进本公约的逐步切实履行的国际措施”。在相同的背景下，第二十三条更进一步，规定为实现本公约所承认的权利而采取的国际行动应包括“签订公约、提出建议、进行技术援助、以及为磋商和研究的目的同有关政府共同召开区域会议和技术会议等方法”。此项规定可以解释为确定了一种办法或方法，将为国家间的国际合作和协定提供依据，实际上还将支持国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务原则。

9. 该国际公约的这些规定强调了国际合作和援助在促进实现人权中的作用。在这方面，经济、社会和文化权利委员会强调，根据《联合国宪章》第五十五和第

五十六条，按照广为接受的国际法原则和《公约》本身的规定，国际合作是所有国家的一项义务。¹《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》关于国际援助和国际合作第十四条重申了此项规定，第十四条第三款进一步充实这一规定，指出“应设立信托基金……以便为缔约国提供专家和技术援助，加强《公约》所载权利的落实，推动根据本议定书在经济、社会和文化权利领域内的国家能力建设。”

10. 《儿童权利公约》序言部分认为，团结是《宪章》宣告的主张之一。《公约》第四条规定，“关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施”，因此，正如儿童权利委员会第 5 号一般性意见所指出的，缔约国一旦批准《公约》，即有义务不仅在其管辖范围内予以实施，而且有义务通过国际合作促进全球范围内的执行。”此项一般性意见还强调，执行《公约》是世界各国的一项合作运动。此项规定明确规定国际合作以及国家人权义务的域外性质。

11. 同样，《残疾人权利公约》第四条第二款指出，关于经济、社会和文化权利：

各缔约国承诺尽量利用现有资源并于必要时在国际合作框架内采取措施，以期逐步充分实现这些权利，但不妨碍本公约中依国际法立即适用的义务。

12. 《公约》第三十二条是关于国际合作的一项综合规定。该条规定，缔约国同意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。

D. 人权和发展领域的联合国宣言

13. 拟议宣言草案的序言部分提到各国在“关于人权和发展的大量承诺和诺言”中表达的国际团结的普遍表现，并引述了一些实例，最著名的有：1986 年《发展权利宣言》；1993 年《维也纳宣言和行动纲领》；1995 年社会发展问题世界首脑会议的《社会发展问题哥本哈根宣言和行动纲领》；1995 年《北京宣言和行动纲要》和 2000 年《千年宣言》。

14. 虽然全部列举和审查联合国的所有相关宣言，超出本报告的范围，但独立专家重申并再次确认，按照《宪章》第五十五条和第五十六条的规定，为了其中阐述的联合国宗旨，各国需要合作。下文介绍了三个例证。

15. 按照 1970 年《关于各国依〈联合国宪章〉建立友好关系与合作的国际法原则宣言》(第 2625(XXV)号决议，附件)第四项原则的规定，各国义务按照《宪章》规定彼此合作，尤其是：

¹ E/1991/23，附件三，第 3 号一般性意见，缔约国义务的性质，第 14 段。

(a) 各国应与其他国家合作，以维持国际和平与安全；

(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循，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；

(c) 各国应依照主权平等及不干涉原则处理其在经济、社会、文化、技术及贸易方面之国际关系。

该宣言第七项原则要求，“各国应一秉诚意履行其依宪章所负义务”。

16. 大会在《宣言》最后一段中发出以下声明：“本宣言所载之各项宪章原则构成国际法之基本原则，因之吁请所有国家在其国际行为上遵循此等原则，并以严格遵守此等原则为发展其彼此关系之基础。” 此项措辞严肃的宣言阐述了《宪章》所产生的具体的国家义务，而《宪章》本身就是国际团结文书。

17. 在 1986 年《发展权利宣言》序言部分，大会认可与合作和团结集体行动有关的原则和价值观，执行部分段落以这些原则和价值观为基础。《宣言》第二条重点关注以下三方：人、全人类和国家，以及这三方之间的关系。第三条和第四条强调，各国负有义务相互合作，确保发展并消除发展障碍。特别是第四条明确表示，需要采取持久行动，以促进发展中国家取得进展，而且“作为发展中国家努力的一种补充，在向这些国家提供促进全面发展的适当手段和便利时，进行有效的国际合作是至关重要的。” 大会指出，发展权的真正基础是表明团结的义务，这与《世界人权宣言》第一条和第二十八条相联。²

18. 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》序言部分表明，各国决心通过增加可持续的国际合作和团结使人权事业取得实际进展。序言部分还指出，各国人民渴望建立国际秩序，以《联合国宪章》所载原则为基础，包括促进和鼓励尊重所有人的人权和基本自由，尊重平等权利和人民自决原则，实现和平、民主、正义、平等、法治、多元化、发展，提高生活水平，同舟共济。

19. 上述所有文书都需要国际团结，才能得到有效执行，同样，联合国的许多世界会议和首脑会议成果文件都表示，各国集体提出的目标和做出的承诺及决定，要想达到和实现，也需要国际团结。这方面的一个成果文件是，2012 年各国元首和政府首脑在里约热内卢商定了联合国可持续发展会议的成果文件《我们希望的未​​来》。通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议的成果文件草案，“实现世界巨变：2030 年可持续发展议程”³载有构成国际社会承诺的 17 项目标，这些目标尤其旨在消除贫困、饥饿和性别不平等；实现粮食安全，以及确保人人获得饮水和卫生；建造坚实的基础设施；以及消除气候变化不利影响造成的损害。此

² 见 Puvimanasinghe, S., (2011 年)。“相互依存世界中的国际团结：实现发展权”。联合国人权事务高级专员办事处。

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>。

外，2015 年年底，一项应对气候变化问题的具有全球约束力的新协定预计将在联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议期间谈判。

E. 区域一级的人权和团结框架

20. 一些区域性条约也列入团结原则，并申明对人权的尊重、保护和实现，其中包括：

(a) 2000 年通过的《非洲联盟组织法》在序言部分表达了促进非洲人民和非洲各国实现统一、团结、一致与合作的决心。第三条列举了非盟的目标，其中包括鼓励国际合作，同时对《联合国宪章》和《世界人权宣言》给予适当考虑，以按照《非洲人权和人民权利宪章》及其他相关人权文书，促进和保护人权和人民权利。⁴

(b) 1994 年通过的《阿拉伯人权宪章》申明了《联合国宪章》、《世界人权宣言》、两项国际人权公约和《开罗人权宣言》中所载的原则；

(c) 2007 年通过的《东南亚国家联盟(东盟)宪章》表示，该联盟的成员国愿意尊重和保护人权，并且呼吁，在统一和团结的基础上进行协调与合作。2012 年，东盟成员国还通过了《东盟人权宣言》。在该宣言中，它们重申恪守《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》以及东盟成员国加入的其他国际人权文书。

(d) 《欧盟基本权利宪章》将欧盟内部保护的基本权利全部集中在一份文件中。该宪章中所载的各项权利和自由的：尊严、自由、平等、团结、公民权利和公正。该宪章在 2000 年公布，随着《里斯本条约》于 2009 年 12 月生效，对欧洲联盟成员国具有法律约束力。⁵ 团结是《里斯本条约》第 188R 条的焦点，该条具体规定：“如果某个成员国成为恐怖袭击的目标或成为自然或人为灾害的受害者，欧盟及其成员国应本着团结精神联合行动” 必须注意的是，没有哪个国家在加入欧洲委员会之前先加入欧洲联盟。欧洲委员会是欧洲大陆上的主要人权组织，由 47 个成员国组成，其中有 28 个是欧洲联盟成员国。欧洲委员会的所有成员国都是旨在保护人权、民主和法治的条约，《欧洲人权公约》的签署者。欧洲委员会的工作产生了促进欧洲国家合作的标准、宪章和公约。⁶

(e) 《美洲国家组织宪章》于 1948 年在哥伦比亚波哥大通过。美洲国家组织是世界上最古老的联合国区域性机构。该宪章第一条指出，成员国成立美洲国家组织的目的是，“实现和平与公正秩序，促进团结，加强协作，维护主权、领

⁴ 见 http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive_Act_en_0.htm。

⁵ 见 http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights charter/index_en.htm。

⁶ 见 <http://www.coe.int/en/web>。

土完整及独立”。⁷美洲国家组织的主要支柱是民主、人权、安全和发展。1969年通过的《美洲人权公约》以该宪章的原则以及《美洲关于人的权利和义务宣言》和《世界人权宣言》为基础。该公约还设立了美洲人权委员会。⁸

三. 国际团结权利拟议宣言草案背景下的预防性团结和国际合作

21. 只有在发生人道主义灾难、自然灾害、传染病等灾祸之后，有时在面对恐怖主义行为及其他形式暴力行为时，人们才会经常援引国际团结。确实，在这些可怕且悲惨的灾难面前，人们才会理解并无限放大“国际团结”这一需要。拟议宣言草案特别规定，应将国际团结理解为：人民、个人、国家及国际组织之间在利益、目标和行动上趋于一致，以便实现需要国际合作和集体行动才能实现的共同目标，从而促进和平与安全、发展和人权。在这方面，各国有必要永远尊重所批准的国际人权条约中规定的人权标准，并遵守现有的条约义务。独立专家强调，因此，不应将国际团结错误地解读为与各国采取的违反其所加入的任何国际人权条约的集体行动有任何关联。国际团结也不涉及非国家行为体可能采取的、结果造成伤害和暴力或维持不公正、不平等、歧视和排斥的任何形式的集体行动。

22. 拟议宣言草案提出了一个要点：预防性团结和国际合作是国际团结的组成部分。预防性团结是国际团结的实质性部分，涉及必须构成集体举措依据的人权标准和义务。而且，国际合作是使预防性团结举措得到实施的业务部分。因此，国际团结只有通过这两个部分的双重影响才能实现。

A. 预防性团结

23. 独立专家把预防性团结和被动团结看作是一个事物的两个方面。她强调，国际团结的真正价值在于为集体目标和预防性团结行动提供依据的各个过程及其长期的潜在结果。从长期来看，各项政策和措施能得到落实和实施，以确保人权标准为整个过程提供依据，并且解决否定人权和侵犯人权现象(如果存在的话)的根源。预防性团结是积极主动且有目的的集体行动的规范性框架，旨在预测有害情况和(或)试图防止有害情况发生，或者有害情况一旦发生，减轻其不利后果。协调前瞻性措施的实施，以避免自然灾害的严重后果，以及在紧急情况下采取及时而充分的应对措施，设立国家和国际储备金，都是激发预防性团结过程的实例。这种预防性过程的有效程度时常只在适当的时候才明显。这或许说明了为什么预防性团结不太被承认和赞同。另一方面，被动团结的期限较短，从它只在不良事件发生后才进行动员这一点来说，它往往是临时的缓和手段。不足为奇，被动团结是一种更为人熟悉的团结形式，由需要紧急行动的特定严重事件触发，以帮助处于困境中的个人和民众。

⁷ 见 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20119/volume-119-I-1609-English.pdf>。

⁸ <http://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>。

24. 在国际团结权利拟议宣言草案的背景下，需要强调的是，无论是预防性团结，还是被动团结，其目标不仅是减轻苦难和缓解进一步损害，更重要的是，要切实确保对各种人权的尊重、保护和实现，无论是经济、社会、文化权利，还是公民和政治权利，特别是通过各国为履行国际法下的国际人权义务所采取的集体行动来实现。对于人民、个人、民间社会及其组织来说，拟议宣言草案要求他们通过在这方面开展的活动，对国家的工作进行补充。

25. “预防性团结”一词的源于何处、它如何开始用在人权委员会关于权利与国际团结问题的文件中，都不得而知。人权委员会在其第 15/13 号决议中明确提到国际团结的预防性层面，申明：

由于全球和世界各国所面临的挑战十分严峻，天灾人祸接二连三地发生，而且贫困和不平等问题日趋严重，因此需要开展更多的；理想的团结应当是预防性的，而不是仅仅对已经造成的不可逆转的巨大损失作出反应，理想的团结必须同时处理天灾和人祸。

26. 此后，“预防性团结”一词被人权理事会用在其决议中，而且被前任独立专家以及支持人权和国际团结任务的某些利益攸关方使用。⁹现任独立专家扩展了预防性团结概念，把它定为国际团结的组成部分。在各国按照国际人权条约规定的最低基本义务尊重、保护和实现人权的实践中，预防性团结的影响最为明显。

27. 前任独立专家在其提交第十五届人权理事会的报告(A/HRC/15/32)中指出，预防性团结必须“解决的核心需求是，国家和国际两个层面的公正和平等问题；这是针对国际社会所面临的各种共同挑战问题，实现长期持久解决的唯一办法。”他主张，“既然团结的目的是铲除贫困的根源，那么与其事后团结，不如事前即抱成一团，其依据是预防胜于治疗的真知灼见。”事件发生之前的团结与各种问题紧密相关，包括世界贸易、国际机构改革、民间社会参与、世界和平、知识产权、农业政策和全球移徙，这些问题在联合国内部和其他论坛上审议。

28. 拟议宣言草案第 3(a)条将预防性团结定性为：

开展集体行动，以保障和确保实现所有人权……预防性团结对代际或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责任的核心组成部分。

29. 这种表述方式在先前提及的区域磋商中正得到进一步讨论，虽然预计这一表述方式最终可能会修正，但在早期阶段预防性团结的实质性内容似乎保持不变。

30. 2015 年后发展议程举例说明了拟议宣言草案背景下的预防性团结。将通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议的成果文件草案序言部分为该议程确定了基调，将它定为一个为人民、地球和繁荣制定的计划，所有国家在“协作伙伴关

⁹ 例如，见人权理事会第 18/5 号、第 21/10 号和第 23/12 号决议。

系”中开展行动。它反映了世界领导人决心“……使人类摆脱贫穷与匮乏之苦，治愈地球创伤，让今世后代安危无虞”，它引导世界踏上可持续之路，在开启这一共同征途之际，“决不让一个人落在后面”。该议程超出其前身，《千年发展目标》，“除了继续实施诸如消除贫穷、卫生、教育、粮食安全与营养等优先发展事项”外，还列入了“范围广泛的经济、社会和环境目标”。

31. 新议程以《宪章》和国际法为指导，以《世界人权宣言》为基础，并以《发展权利宣言》等其他国际文书为依据。它再次肯定了《关于环境与发展的里约宣言》的所有原则，包括共同但有区别的责任原则。该议程设想“一个人权和人类尊严得到普遍尊重、存在法治、正义、平等和不歧视的世界……能够充分发挥人的潜力，同时促进共同繁荣。”

32. 就拟议宣言草案而言，最重要的是，它提及了可持续发展议程 17 项目标和 169 项具体目标：

世界领导人前所未有地就如此广泛且普遍的政策议程承诺采取共同行动，为之共同努力。我们一起踏上通往可持续发展之路，作出集体努力，共同谋求全球发展，谋求“共赢”合作，这可以为世界所有国家、所有地区带来巨大收益。……造福于今世未来世代。为此，我们重申我们对国际法的承诺，强调将以符合各国根据国际法所承担的权利和义务的方式来实施本《议程》。

33. 以上引用内容已被转载，因为它们对于把预防性团结概念理解国际团结的一个组成部分具有现实意义。可持续发展议程将于 2016 年 1 月开始执行。该议程包含 17 项可持续发展目标和相关的具体目标，构成了预防性团结的一个集体行动计划。世界领导人在认可该议程时承诺，以符合各国根据国际法所承担的权利和义务的方式，实现可持续发展目标。各国根据国际法所承担的义务包括其国际人权条约义务，构成了预防性团结的实质内容，因此，需要通过国际合作采取集体行动，以实现国际团结。

B. 国际合作

34. 如上文所述，国家方面的预防性团结集体行动是国际合作义务的补充，它以这样一种实际情况为前提，即某些国家可能不具有履行其人权义务所必需的资源，因此，应寻求并进而接受其他国家以及国际组织为此提供的援助。这种现实情况明确表明，通过国际合作实现的国际团结的预防性价值是基本的，也是必须的，而不是可以敷衍的或有选择的，特别是在国家履行其核心义务的能力方面。

35. “核心义务”概念来源于经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性意见(E/1991/23，附件三)，是指缔约国达到《经济、社会、文化权利国际公约》所保护的每项权利的最低基本水平的核心义务。该委员会指出，如果归纳在一起，核心义务规定了在制定所有发展政策时，应该遵守的国际最低限度。所有能够给予

帮助的角色尤其有责任帮助发展中国家达到这种国际最低限度。¹⁰核心义务是即时的，而且是不能减损的，即使在发生冲突、紧急情况和自然灾害时，它们也将继续存在。¹¹正因为核心义务的即时性，《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》才要求各国“优先履行核心义务以实现最低基本水平的经济、社会和文化权利，并尽可能迅速、有效地采取进一步行动，以充分实现经济、社会和文化权利”。¹²

36. 如上文几段所述，国际合作作为一项义务已非常明确。在最近的实践中，各国，特别是经济合作与发展组织(经合组织)成员国承诺将其国民总收入的 0.7% 用作海外发展援助。各国应当铭记，国际合作义务在履行时不应附加任何条件，且以相互尊重为基础，按照《宪章》的宗旨，充分尊重国家主权，同时顾及各国的优先事项，所有国家都有权自主决定其优先事项。这与国际团结一致，牢记拟议宣言草案的序言，它重申国际团结是一种不限于援助、慈善或人道主义援助的非常宽泛的概念。国际团结包括国际关系(尤其是在经济领域)的可持续性，平等的伙伴关系以及利益的公平分享和负担的公平分担。

国际发展合作模式：南北合作、南南合作和三角合作

37. 下文对三种国际发展合作模式进行的讨论是为了说明情况，而没有延伸。使用“国际发展合作”一词，是为了把国际合作的含义缩小到它作为国际团结业务部分的特点，与此同时，表明其目的或意图，即促进发展。这三种国际合作模式——南北合作、南南合作和三角合作——彼此相联。这些术语指明了援助从源头到终点的流动方向，多年来，已变得越来越重要了。

38. 简言之，南北合作是“传统”的国际发展合作形式，由发达国家流向发展中国家，而南南合作是水平流动，由一个发展中国家流向另一个发展中国家。南南合作不可替代南北合作，而是南北合作的补充。南北合作是基于历史责任和北方与南方的经济水平差异。南-南-北伙伴关系被称为三角合作。三角合作是两个或两个以上发展中国家(即，南南)之间技术合作的结果，这种合作由北方捐助方或国际组织提供财政、技术或其他支持。

39. “发展援助”、“发展合作”和其他类似术语的含义有一些混淆。“对外援助”似乎是最为熟悉的统称性术语，是指外来援助，特别是北方对南方的援助。从最广泛的含义上讲，对外援助包括援助方向受援方转移的各种资源——实物货物、技能和技术专长、赠款或赠品以及优惠利率贷款。¹³“援助方-受援方”动态关系始终是各种研究和分析以及关于许多问题(包括条件性和所谓的“附带条件

¹⁰ E/C.12/2001/10(2001 年)，第 17 段。

¹¹ 同上。第 18 段。

¹² https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-uk_web.pdf。

¹³ 见 Riddell, R., 《对外援助真的有用吗？》，牛津大学出版社，纽约(2008 年)。

的援助”)的辩论的主题。一种较为狭义的从富国到穷国流动、帮助解决人类苦难或贫穷及发展问题的对外援助,通常被称为“发展援助”。

南北合作

40. 给援助下定义的最实质性工作是由经合组织发展援助委员会进行的,它仅考虑援助方向穷国提供的总体援助部分,称其为“官方发展援助”,此后经常被称为“ODA”。1969年由发展援助委员会商定且在1972年进一步修改的官方发展援助定义如下:

官方发展援助由官方机构(包括国家和地方政府)或其执行机构提供的、流向发展中国家和多边组织的援助构成,每笔交易都符合以下两个标准:(1)在管理上以促进经济发展和发展中国的福利为其主要目标;(2)具有优惠性质,包含至少25%的赠予成分(按10%的折扣率计算)。¹⁶

41. 本定义并未包括所有发展援助,并且排除了私人组织、非政府组织或个人筹集或分配的资金。经合组织成员国提供的官方发展援助主要由南北合作组织。经合组织成员国商定的官方发展援助分配基准是国民总收入的0.7%。

42. 挪威的国际发展合作活动,由挪威发展援助署实施,是南北合作的一个典范。在其2012年向联合国经济、社会和文化权利委员会提交的第五次暨最新的定期报告(E/C.12/NOR/5)中,挪威提供了关于其国际合作活动的信息。挪威告知委员会,在其2009年预算中,挪威实现了将国民总收入的1%分配给官方发展援助的目标,超过了经合组织成员国0.7%的基准。在寻求通过发展合作促进人权的挪威发展政策中,国际人权公约构成了其规范性依据。

43. 该报告指出,建设和平、人权和人道主义援助是挪威发展政策的五大优先事项之一。人权义务构成与各受援国政府谈判的依据,以期增强其保护和促进人权的能力。潜在弱势和边缘化群体,如儿童、妇女、残疾人和土著人民,是挪威资助的发展方案和项目的优先目标群体。报告列举了挪威为其他国家实现经济、社会和文化权利所做的贡献。挪威国际发展合作工作的相关领域包括卫生、教育、住房、水、体面工作、人道主义援助、气候变化和可持续发展。

南南合作和三角合作

44. 全球发展合作形势在迅速变化。发展中国家和新兴经济体不仅在贸易和投资方面,而且在全球和区域发展方面,已成为重要行为体。自1978年《促进和实施发展中国家间技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划》通过以来,南南合作始终保持着稳定的增长势头,并显示出鼓舞人心的趋势。为了本报告,独立专家引述了载有联合国支持南南合作和三角合作的业务准则框架的秘书长说明(SSC/17/3),该框架以2009年联合国南南合作高级别会议的成果文件为基础,将南南发展合作定义如下:

两个或多个发展中国家通过交流知识、技能、资源和技术特长，并通过区域和区域之间的合作行动，包括建立由各国政府、区域组织、民间社会、学术界和私营部门参加的伙伴关系，从而实现其在各区域内和区域之间单独和(或)集体的惠益的过程。南南合作不是对南北合作的替代，而是对南北合作的补充。

45. 在同一文件中，三角合作的工作定义如下：

三角合作是指由南方驱动、两个或多个发展中国家在一个或多个发达国家或多边组织的支持下为执行发展合作方案和项目而建立的伙伴关系。有证据表明，在许多情况下，从事发展合作的南方在向其他发展中国家提供援助的过程中，需要多边和(或)发达国家伙伴的财政技术支持和专门知识。北方伙伴则利用不断加强的南方机构能力和多个南方伙伴的资源来增强援助拨款影响力，从中受益。越来越多的发达国家表示大力支持这种发展办法，表示愿意分享经验教训，但条件是，为取得发展成果，三角合作必须由南方行为体领导和拥有。

46. 本报告不可能对南南合作的所有不同方面和不同形式进行全面讨论，三角合作也是如此。但是，南南合作的重要原则不能忽视。南南合作是南方人民和国家在其共同经验、共同目标、相互尊重和团结精神基础上开展的共同努力。它以尊重国家主权和所有权原则以及国家发展计划和战略确定的优先事项为指导。它是平等行为体之间不附加任何条件的伙伴关系。它采用多方利益攸关方办法，其中包括非政府组织、私营部门、民间社会、学术界及其他利益攸关方，他们都致力于按照国家发展战略和计划，努力应对发展挑战和实现发展目标。

47. 有许多南北合作典范原本可以作为本报告中的实例，但独立专家却分享了她在巴西进行国别考察访问时收集的第一手资料。在考察访问期间，她考察了在南南合作和三角合作范围内的巴西国际发展合作方案的各项政策和做法(见 [A/HRC/23/45/Add.1](#))。巴西是世界上少数几个在 2015 年最后期限前实现大部分千年发展目标的国家之一。¹⁴

48. 《巴西联邦宪法》中规定的原则，如国家独立、普遍实现人权、自决、不干预以及各国人民合作以促进人类进步，指导了巴西的国际关系，而且形成了巴西合作活动的特征。巴西寻求通过分享吸取的教训、从成功经验中取得的知识以及最佳做法，推动其他国家的社会和经济进步。巴西利用国内创造和形成的办法来支持在克服其发展障碍方面面临类似困难的其他国家。

49. 巴西的合作是根据其他国家提出的请求开展的，开展合作时首先考虑到其具体需要，并响应国际专门机构的人道主义呼吁。这些合作没有强加任何条件，而

¹⁴ 联合国开发计划署，“千年发展目标进展报告：拉丁美洲和加勒比实现平等方面的千年发展目标：进展与挑战”，2010 年 8 月。

且不以营利为目的。这种合作是以团结为驱动力的，且符合《巴西宪法》中关于不干预、尊重主权、自决和人权的要求。巴西技术合作的一个重要特点是，合作伙伴在交流经验和知识过程中相互学习，从而确认了各国人民之间的“相互团结”。这是一种参与性合作，即伙伴国家不是被动的受援者，而是从谈判最初阶段就积极参与，从而确保合作方法适合当地的现实情况。

50. 农业是巴西与南方伙伴进行合作的一个主要领域。农业、牲畜和粮食供应部下属的巴西农业研究公司是国内农业技术合作方面的一个最重要的行为体。其任务是开展研究、开发和创新，以便为应对农业可持续发展方面的挑战寻求可行的办法，从而造福巴西社会。该公司的工作是巴西热带农业取得成功的关键，这促使面临类似问题和挑战的各国与该公司寻求信息和合作关系。国际合作在建立和巩固该公司方面发挥了关键的作用，该公司当今被视为世界上最先进的热带农业研究机构。公司目前有 46 个研究中心，是巴西与一些国家进行合作的一个主要渠道，目的是转让其经验和技能，并使这些经验和技能适合伙伴国家的当地条件。巴西政府与发展中国家分享最佳做法，扩大了巴西合作的地理范围，并实行了在巴西成功执行旨在使人民脱贫的政策和方案。除农业外，巴西国际发展合作的重要领域还有粮食安全和营养、卫生、教育和职业教育，伙伴国家包括非洲葡萄牙语国家：安哥拉、佛得角、几内亚比绍、莫桑比克及圣多美和普林西比。亚洲合作项目的主要重点是东帝汶，最近还有四个最不发达国家：阿富汗、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸。

51. 上文界定的三角合作是对南南合作协定的一个补充，由第三方伙伴提供急需的财政支持。三角合作方案通常涉及更复杂的伙伴之间达成协定的过程。巴西以贯穿其南南合作的相同原则为指导，开展三角技术合作。三角合作使得它有可能利用发展中国家之间的知识分享影响，匹配南南合作和其他发展伙伴(双边和多边)的相对优势。这些因素最终增强了在促进地方发展进程中的积极影响。

52. 巴西及其南南合作伙伴已经执行或正在执行与美利坚合众国、欧洲联盟及其成员国和日本，与非洲国家和拉丁美洲及加勒比国家的三角合作协定。联合国机构，包括联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、联合国人口基金和世界粮食计划署，也在巴西牵头的三角合作中发挥了重要作用。

53. 另一个三角合作典范是联合国儿童基金会(儿基会)建立的伙伴关系，以支持一项涉及柬埔寨和发展伙伴的南南合作方案。该三角合作方案在 2007 年实施，其目标是，通过适当的培训课程，提高政府高级官员的专业技术水平。儿基会支持的柬埔寨方案包括：

(a) 来自教育、青年与运动部官员参加了印度国立教育、规划和行政大学开设的教育统计、报告和规划课程。这所大学被视为发展中国家领先的教育规划英才中心，专门关注发展中国家。2008 年，金边皇家大学设立了教育规划硕士学位课程，该课程有可能通过培训教育部门高级官员推动南南合作；

(b) 柬埔寨官员对印度政府机构进行了参观考察。这次参观考察使参加的官员们学习了印度的政府管理经验，以便将这些经验应用于柬埔寨；

(c) 政府组织教师参加泰国的爱生学校培训方案。泰国为亚太区域学员实施了年度培训方案。泰国已成为爱生教学法的区域培训中心；

(d) 教育、青年与体育部和省教育厅官员参加在曼谷举行的汇集双语和多语教育领域区域专家和从业人员的双语教育会议。在参加会议后，东帝汶和柬埔寨开展了双边合作。2009 年，东帝汶代表团还对柬埔寨进行了访问，作为该方案的一部分；

(e) 来自教育、青年与体育部的教育工作者参加在新加坡举行的区域性儿童早期教育专家培训研讨会。新加坡政府开设了一年一度的幼儿教育“培训者培训”课程。该课程的目标是，让参加者掌握必需的实用技能，以便在自己国家开设儿童早期发展教师培训课程。作为一项政府间倡议，该研讨会促进了有关儿童早期发展的双边和区域合作。

四. 结论和建议

54. 独立专家重申预防性团结和国际合作是国际团结的组成部分。预防性团结是国际团结的实质性部分，与必须为集体协定和倡议提供依据的人权标准和义务有关。国际合作是预防性团结协定和倡议得以实施的业务部分。因此，国际团结只有在预防性团结和国际合作的双重影响下才能实现。

55. 国际团结权利拟议宣言草案是 2015 年和 2016 年初一直进行的区域磋商的焦点。这些磋商几乎将与联合国的两项主要活动同时进行，具有象征意义并且是一个好兆头，这就是通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议和联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议，在会上，会员国将通过两份将影响人类发展未来的文件。在这方面，独立专家强调，本报告发出的最重要讯息是，国际团结对于实现将于 2016 年 1 月生效的可持续发展目标和将在联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议上达成的气候协定至关重要。

56. 本报告阐明了联合国背景下的国际团结内容，认真阅读本报告将弄清“国际团结对于 2030 年实现世界巨变这一承诺必不可少这一主张背后的原因。虽然国际团结权利拟议宣言草案还没有通过，但该草案已有可能成为这些充满挑战、令人不安的时期的有力工具。

57. 世界上没有一个国家能免于二十一世纪的全球威胁。诚然，各国要负责履行其本国的人权义务，但我们的全球化世界已变得越来越相互依存，任何国家，无论穷富，都无法在没有国际社会提供的一种或另一种援助的情况下单独应对其人权挑战。国际合作作为一项义务是对这种相互依存的明确承认。承认国际合作是

一种责任的国家，不但承认人权的普遍性而且承认人性的普遍性，并且认识到，一个国家发生的事情会影响到整个地球的福祉。

58. 独立专家郑重提出，国际团结时机已到，并呼吁联合国会员国清楚地认识到国际团结对其业务的价值。她请各国在持续进行的区域磋商中相互配合，并请它们通过其代表团和政府积极参与这些区域磋商而主张对宣言草案的所有权。独立专家还请各国全力支持和配合她的活动及其他工作，以促进对国际团结的承认，不但将国际团结视为一项原则，而且视为各国人民、个人和国家的一项权利。
