



大会

Distr.: General
23 December 2013
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十五届会议

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

联合国人权事务高级专员关于公共服务作为善政必要组成部分 在增进和保护人权方面作用的报告

概要

本报告首先介绍善政与人权的一些背景资料以及相关概念的定义。然后叙述公共服务作为善政必要组成部分在增进和保护人权方面的作用，并指出公共服务在促进和保护人权中面临的重大挑战。报告还根据各会员国、政府间组织、国家人权机构、非政府组织和联合国观察员国提交的资料汇编出若干良好做法。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 善政与人权概念的背景和定义	4-10	3
A. 界定公共服务作为善政组成部分的作用以及 与人权的联系	4-7	3
B. 善政与人权：互补还是融合？	8-10	4
三. 以人权为本方针如何有助于改善公共服务？	11-48	5
A. 在公共服务中坚持以人权为本方针的更大意义	11-13	5
B. 在公共服务中适用人权原则	14-21	5
C. 公共服务的人权法律框架	22-41	7
D. 国际一级的公共服务	42-48	11
四. 公共服务中影响人权的主要挑战	49-53	12
A. 公共服务的组织机构	49	12
B. 私营与公共部门伙伴关系	50-51	12
C. 腐败	52	13
D. 冲突、灾害和经济转型国家	53	13
五. 根据所收到的资料汇编的良好做法	54-74	13
六. 结论和建议	75-79	16

一. 导言

1. 人权理事会在关于善政对增进和保护人权作用的第 19/20 号决议中，请人权事务高级专员办事处编写一份关于公共服务作为善政必要组成部分在增进和保护人权方面作用的综合报告，包括根据联合国会员国、国家人权机构和非政府组织提交的资料汇编出的良好做法，提交人权理事会第二十四届会议。理事会在第二十四届会议上获悉，按照理事会专题决议的日历，该报告将提交理事会第二十五届会议。
2. 人权理事会请各利益攸关方说明“公共服务在促进和保护以及尊重人权方面的组织、培训和教育的良好做法以及这方面的看法”。所提交的资料应包括对“公正、问责和透明度，最高标准的效率、能力和诚信以及协助和支持公共服务所开展活动”的意见。
3. 35 个会员国、4 个政府间组织、一个非政府组织、2 个国家人权机构和 1 个联合国观察员国提交了意见。

二. 善政与人权概念的背景和定义

A. 界定公共服务作为善政组成部分的作用以及与人权的联系

4. 善政的定义随时间不断演变，已从旨在提高经济效率和增长的施政重点转向最能促进更大自由、真正参与、可持续人类发展和人权的施政政策和制度。国际社会通过一系列声明和其他全球性会议文件，直接或间接地将善政、人权和可持续发展相互联系起来。在将善政与人权联系起来的人权理事会第 7/11 号决议指出，透明、负责、问责和参与性的政府能够回应人民，包括妇女和弱势及边缘化群体成员的需要和愿望，是善政赖以存在的基础。它还指出，这样的基础是充分实现人权，包括发展权不可缺少的条件。¹
5. “公共服务”没有普遍承认的定义。公共服务从广义而言往往与公共行政和公共部门施政相提并论。据联合国发展计划署，“公共行政是指：(一) 总体机制……由国家预算供资，负责政府行政事务的管理和领导，并与国家、社会和外外部环境的利益攸关者互动；(二) 管理和执行有关实施政府法律、规章和决定

¹ 善政概念较早是前人权委员会在 2000 年和 2005 年期间的一些决议中提出的。人权委员会第 2000/64 号决议将善政的主要属性归纳为：透明度、责任、问责制、参与和回应人民的需求和愿望。决议还明确将善政与创造有利于享有人权及促进增长和可持续人类发展的有利环境联系起来。

的一整套政务活动；与提供公共服务有关的管理”。² 与此密切相关的是公共部门施政的概念，按照《确定施政和公共行政基本概念和术语》(E/C.16/2006/4)，是指“限制、规范和授权提供公共支持的货物和服务的法律、规则、司法裁决和行政惯例等制度”(第 26 段)。

6. 由于定义各不相同，本报告具体论述公共行政和公共部门施政的某些方面，涉及公共服务的提供和公平获取、预算和公共财政的透明度、回应人民的意见、人民参与与自己有关的决策和加强问责制度。

7. 善政范围内的各种主题都不可避免地促进和保护人权相联系。四个突出的主题是：(a) 加强民主制度；(b) 改善服务的提供；(c) 法治；(d) 打击腐败。³ 具体而言，“在向公众提供国家服务的领域，善政的改革如果使国家更有能力履行职责，提供对保护某些人权——教育、保健和食物权利至关重要的公共产品，那么可以推进人权发展”。⁴

B. 善政与人权：互补还是融合？

8. 因概念的不同起源和使用，善政与人权的关系很复杂。在早期的涵义中，善政概念有某些技术官僚的偏向，目的是为经济发展创造尽可能好的条件。

9. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和开发计划署 2004 年联合举办的“善政促进人权实践”的研讨会指出，善政与人权之间具有相辅相成的关系(E/CN.4/2005/97, 第 2 页)。“人权原则提出了一套价值观念，用以指导政府和其他政治和社会行为者的工作……。此外，善政努力的内容体现了人权原则：在立法框架、政策、方案、预算分配和其他措施的制订中离不开人权原则。如果没有善政，人权不可能得到可持续的尊重和保护。人权的实现依赖于有利的扶持性环境，包括适当的法律框架和制度，以及回应人民权利和需求的政治、管理和行政程序”。⁵ 此外，“施政是有效制定和执行政策，包括综合提供教育、水、卫生设施和保健”等基本服务的中心内容”。⁶

10. 人权理事会在第 19/20 号决议中阐述了以下善政原则：问责、透明度、诚信、不歧视、参与、平等、效率和能力。其中的许多原则与人权原则相重叠，但当这两个概念联系在一起时，最好按人权原则和人权标准的现有规范性解释来宽

² 开发计划署，“公共行政改革：实务说明”，第 1-2 页。详见 www.undp.org/content/dam/aplps/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf。

³ 《善政保护人权的实例》(联合国出版物，销售编号 E.07.XIV.10)，第 3 页。

⁴ 出处同上，第 2 页。

⁵ 出处同上，第 1-2 页；另见 E/CN.4/2005/97, 第 8 段。

⁶ 关于治理与 2015 年后发展框架的全球专题磋商：磋商报告，2013 年，第 4.1.1 节。

泛地界定和指导善政。以人权为导向的方针也适用于善政原则，如本身不属于人权原则的诚信原则，因为在善政背景下，诚信是补充问责和透明度概念的关键要素。

三. 以人权为本的方针如何有助于改善公共服务？

A. 在公共服务中坚持以人权为本方针的更大意义

11. “国家负责向本国人民提供各种服务，包括教育、卫生和社会福利。这些服务的提供是保护人权，如住房、保健、教育和食物权不可缺少的”。⁷ 公共部门作为服务提供者或私人提供服务的监管者的作用，对实现所有人权，特别是社会和经济权利至关重要。某些服务，如警察或司法裁判，主要保护个人自由；其他服务，如教育、保健和食物，则具有显著的社会特性，是培育可持续发展所需要的人力资本以及实现经济和社会权利所必须的。

12. 在公共服务中坚持以人权为本的方针，有利于设计、实现、实施和监督所有公共服务的提供。首先，人权规范框架是衡量公共服务设计和提供情况以及是否惠及所有权利主体的重要法律尺度。人权框架赋予权利主体以权利，要求国家作为责任主体履行自己的人权义务。其次，人权原则有助于指导和改善公共服务，完善现有的价值体系，如公共服务意识以及效率、能力和诚信等其他善政原则。这一方针也可改善公共服务成果和提高公共服务质量。第三，公共服务提供者不应低估侵犯人权的经济或声誉损失和由此带来的公众信任缺失、士气低落和较差公众认知。第四，以人权为本的方针还可以防止歧视，测试现有的公共服务系统能否保护弱势和边缘化群体的权利，因为贫穷、残疾或其他形式的排斥阻碍了他们获取公共服务。

13. 公共当局常常处理广泛公共服务领域内与人权有关的投诉，但缺少的正是对人权问题的意识和考虑。公职人员和发展专家可更多地利用以人权为本的方针来影响决策，使决策符合国家承担的国际人权义务。

B. 在公共服务中适用人权原则

14. 遵循以人权为本的方针，必须在公共服务的决策和各方面公共服务中适用主要人权原则。

15. 如《确定施政和公共行政基本概念和术语》(E/C.16/2006/4)所指出的，“问责制必须追究负责公共任务的当选官员或委任官员的责任，务使他们对自己的行动、活动和决策负责”(第 48 段)。社会问责在公共服务领域尤其重要。人权高

⁷ 《善政保护人权的实例》(联合国出版物，销售编号 E.07.XIV.10)，第 38 页。

专办和经济和社会权利中心在最近的报告中指出，“‘社会问责’是指个人和公民社会组织直接或间接行动，动员人们提出问责要求的各种活动……。他们经常使用参与性的数据收集和游说方法，通过增加透明度，获得所需要的信息，用以评价预算，监督公共开支和公共服务提供，建立公民和社区评分卡，进行社会审计等。在新的信息和通信技术的协助下，公民社会组织和社会运动颇富创意地发明了社会问责新方法，包括通过人群聚集和全球定位系统来进行社区绘图，展示和分析服务提供信息”。⁸ 公民参与是社会责任的核心要素，具有赋予公民权利和提升最弱势群体声音的潜力。公共行政专家委员会第十二届会议报告强调了对公民参与十分重要的几个问题，包括公共服务文化，以及如何促进最高水准的公共服务(E/2013/44-E/C.16/2013/6, 第 34 段)。

16. 与问责有关的另一问题是是否存在对侵权的便捷和有效补救渠道。个人投诉渠道包括国家人权机构、公共服务的内部申诉程序，以及国家法院的法律诉讼等。相关机构必须拥有裁定赔偿和执行裁定的权力；裁决应该透明，并广为人知，因为不知情可能阻碍有效实现人权，导致无法防止滥用。

17. 举报在确保对侵犯人权行为问责方面起着重要作用。如果法律不能对揭露公共服务管理中违法或渎职行为的人加以保护，他们就更不可能公开可能具有重大公共利益的信息。保护举报人措施应包括举报机制和保护举报人的法律规定。

18. 透明度确保自由获得关于决策和效绩的及时可靠信息。联合国各机构强调，负责管理社会救助金⁹、采掘业¹⁰ 以及公安和刑事司法部门¹¹ 的官员，以及服务私有化或外包领域，需要增加透明度。¹²

19. 公共行政专家委员会在最近举行的第十二届会议上指出，“强调获取信息权是因为它在促进透明度方面的作用。各国政府不仅应承认获取信息权，还应该积极主动地披露信息，并取消提供先验证据的限制要求……。司法机构必须有能力强强制落实这些权利和(或)可以授权负责机构保证落实这些权利”(E/2013/44-E/C.16/2013/6,第 56 段)。增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员在 2013 年报告中指出，“获得信息的权利是《世界人权宣言》(第十九条)、《公民权利和政治权利国际公约》(第十九条第 2 款)以及一些区域人权条约所确定的见解和言论自由权的重要组成部分”(A/68/362,第 2 段)。专家委员会还列出了一些对保障知情权至关重要的核心原则，包括尽量公布、发布的义务、促进政府开放、例

⁸ 人权高专办和经济和社会权利中心，“谁来问责？人权与 2015 年后发展议程”(纽约和日内瓦，联合国，2013 年)第 44 页。

⁹ 经济、社会和文化权利委员会，E/C.12/UZB/CO/1, 第 54 段。

¹⁰ 有毒废物问题特别报告员，A/HRC/9/22/Add.2,第 106 段。

¹¹ 普遍定期审议工作组，A/HRC/15/14,第 69.3 段。

¹² 儿童权利委员会，CRC/C/MYS/CO/1,第 54 段。

外情况的范围应有限、便利获得信息的程序、有限的费用、公开会议，以及披露优先于不符合知情权的法律(A/68/362,第 76 段)。

20. 不歧视和参与的原则支撑着国际人权法平等这一永恒主题。不歧视是指任何个人或团体因种族、宗教、民族、性取向或任何其他显著特征而受到不公正待遇。¹³ 为招聘目而设置的标准，如申请人必须具备一定的学术成就，不属于歧视，因为是为了在提供服务中保持较高专业水准。临时特别措施，如对妇女或残疾人就业规定一定配额，也不属于歧视，但这些措施必须合理，而且不是永久性的。¹⁴

21. 个人或个人群体的参与，有利于共同决策和公共服务接受者的自主意识。¹⁵ 这一原则反映在《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条和《发展权宣言》第三条，其中强调所有个人积极、自由和有意义地参与发展，也意味着参与公共服务的提供和决策。阻碍有效参与的因素包括：语言障碍、社区地处偏远、贫穷、得不到基本服务，以及行政管理部门效率低下和腐败。为了在公共服务中促进人权原则和善政，可利用信息通信技术这一有效工具动员人们广泛参与。¹⁶ 公共行政专家委员会第十二届会议指出，“不可否认，信息和通信技术支持的框架对于公共行政是必不可少的，特别是对有效提供公共服务而言”(E/2013/44-E/C.16/2013/6, 第 78 段)。

C. 公共服务的人权法律框架

1. 公共服务包含哪些人权义务？

22. 公共服务的人权法律框架可归纳为：各国根据人权条约和相关国家法律负有核心人权义务，这些义务适用于所有公共服务，包括积极义务和消极义务，以及确保不歧视和平等的义务。如果在公共服务提供中发生侵权，则必须问责，特别是提供补救。

23. 《世界人权宣言》第二十一条承认参与性政府的重要；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。

¹³ 见：消除种族歧视委员会，CERD/C/MAR/CO/17-18；移徙工人问题委员会，CMW/C/GTM/CO/1；消除对妇女歧视委员会，CEDAW/C/TKM/CO/2；人权事务委员会，CCPR/C/CHN-HKG/CO/3。

¹⁴ Manfred Nowak, 《公民权利和政治权利国际公约》：评论(Kehl am Rhein, Engel, 2005)，关于第二条的章节，第 34 段。

¹⁵ 见：儿童权利委员会，CRC/C/15/Add.139；消除对妇女歧视委员会，CEDAW/C/TUV/CO/2；享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员，A/HRC/18/33/Add.2。

¹⁶ 关于治理与 2015 年后发展框架的全球专题磋商：磋商报告，2013 年，第 4.2.3 节。

24. 《公民权利和政治权利国际公约》第二条要求缔约国尊重和保证本公约所承认的权利，并采取必要步骤落实这些权利。

25. 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条规定，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，以便用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现。经济、社会和文化权利委员会在关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)中指出，“为了第二条第一款的目的被认为“适当”的其他措施包括但不限于行政、财务、教育和社会措施”(第 7 段)。这些措施可被解释为包括公共服务的提供。

26. 经济、社会和文化权利委员会在关于充足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)中指出，善政是实现所有人权，包括消除贫困和确保所有人过上满意生活的基本条件(第 23 段)。此外，“在国家方面.....需要有能力的公共部门机构，包括有效的立法、选举、监管和反腐败机构以及独立的司法机构。还需要对私营部门等其他责任主体进行监督。另一方面...，权利主体需要有能力参与决策过程，并对负责制定政策和提供服务的人进行问责”。¹⁷各国不应采取可能导致倒退的步骤，应确保履行最低核心义务。

27. 《世界人权宣言》第二条提出了确保平等和不歧视的义务，这项义务也见于许多联合国人权文书，如《公民权利和政治权利国际公约》(第二条和第二十六条)、《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款、《儿童权利公约》第二条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 7 条和《残疾人权利公约》第五条。在公共服务方面，意味着各国负有直接义务，采取审慎和针对性措施确保实质性平等，所有人都有平等机会享受获得公共服务的权利。

28. 各国还应当为权利遭受侵犯的个人提供有效补救，并建立公平有效的司法或行政机构裁定个人权利和侵犯个人权利的情形。《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 条提到了“有效的补救”。经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)第 5 段和关于《公约》在国内适用的第 9 号一般性意见(1998 年)第 3 和 9 段都提到了需要提供司法或其他有效的补救措施。

29. 具体条约也提到了与公共服务有关的义务。根据《残疾人权利公约》第二条，“‘合理便利’是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由”。儿童权利委员会在解释《儿童权利公约》时提到了政府协调儿童福利政策的能力以及下放服务提供和决策权限问题。还说腐败是实现《公约》目标的主要障碍。

¹⁷ 出处同上，第 4.1.1 节。

2. 与公共服务有关的实质性人权标准

30. 人权标准要求各国提供机会使人民获得有关服务，包括教育、保健、住房、食物、水和卫生设施。虽然主要由国家负责执行人权标准，但问责延伸到国家授予权力的各级政府以及其他机构。

31. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条(丙)款规定了平等获得公共服务的权利；第二十五条(甲)款载述了参与公共事务的权利。此外，《公约》其他条款以及《世界人权宣言》和《禁止酷刑公约》也都指出，公共服务与促进和保护一些其他公民和政治权利相关，包括生命权、自由和安全权、公平审判权、言论自由、思想、良心和宗教自由、和平集会自由、结社自由、选举权和出生登记权，以及禁止酷刑和其他形式虐待。

32. 在公共服务方面，明确牵涉到一系列经济、社会和文化权利。譬如经济权利包括免受强迫劳动权、良好工作条件权以及同工同酬权。社会权利包括适足生活水准权、健康权、水权和卫生设施权、食物权、住房权和受教育权。文化权利包括参加文化生活权和享受科学进步及其应用所产生的利益权。

33. 水权规定人人享有“个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取和价格合理的供水”的权利。¹⁸ 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员在“2015 年后议程”中提出了有关目标，包括每个人在家里都拥有水、卫生设施和个人卫生用具。¹⁹ 为了实现这项人权，国家必须拨付资金，通过各自地区当局对水进行有效分配和处理，并确保对所提供服务的有效监督。

34. 健康权涵盖有利于健康生活的各种社会经济要素，包括食品和营养、住房、安全饮用水和健全的卫生设施、安全和工作条件，以及有益于健康的环境。²⁰ 国家应该促进和监管与健康相关服务的可提供性、可获取性、可接受性和质量。这项职责涉及各种与健康有关的服务，从控制传染病传播到保障孕产妇保健和足够的儿童设施。关于卫生系统和资金问题，人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题特别报告员指出，各国应保证充足、公平和可持续的卫生事业资金。²¹

¹⁸ 经济、社会和文化权利委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2012 年)，第 2 段。

¹⁹ 详见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/eliminatingSheetPost2015.pdf。另见享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的报告(A/67/270)。

²⁰ 经济、社会和文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 4 段。

²¹ 人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题特别报告员的中期报告(A/67/302)。

35. 受教育权既是一项人权，也是实现其他人权的必要手段。²² 无论是公立还是私立教育，国家都应采取人权本位方针，确保达到适当标准，而且不因种族、宗教、地域或任何其他明显特征而将任何儿童排除在外。

36. 适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员指出，除了立法措施，还需要采取行政、司法、经济、社会和教育步骤，以确保提供足够的住房。²³

37. 国家需要监督所有地区粮食的分发情况；还应该监督供水和卫生设施是否惠及每个人，并符合卫生标准。此外，各国需要认真考虑将水和食物等某些基本服务私有化是否妨碍边远地位和极端贫困人口获得这些服务。食物权问题特别报告员强调，各国必须保证人民在经济上能够获得足够食物。²⁴ 所有社区的权利和需求都应该满足，例如偏远地区人民也应该保证接受教育和得到饮用水。

3. 弱势和边缘化群体

38. 在考虑公共服务如何促进人权的实现时，各国必须铭记，每个社会都有一些获得公共服务有困难的人口群体，如妇女、儿童、移民、残疾人、土著人以及老年人。²⁵ 各国需要确保这些群体的人权不受损害，能够获得足够的公共服务。

39. 普遍定期审议向各国提供了一些建议，要求加强措施，充分实现土著人民权利，特别是在公务员和公共机构中的代表权。²⁶

40. 在管理公共服务的提供时，还需要考虑妇女的参与和切实向她们提供服务。由此可见，各国为了质量控制的目的，应该经常监督这些服务的落实情况。

41. 贫困可成为获得公共服务的主要障碍。对于贫困人口而言，当务之急是保障他们获得服务，利用多种渠道确保公共服务切实和充分惠及有关受益群体。²⁷ 社会保障权对保证人的尊严，特别是极端贫困人口的尊严至关重要。²⁸ 为了确保贫困不成为获得足够公共服务的障碍，需要采取措施，如以参与性方式编写向穷人倾斜的预算，在预算编制、执行、监督和控制中直接关注公民。²⁹

²² 经济、社会和文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，第 1 段。

²³ 见 www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/housingindex.aspx。

²⁴ 食物权问题特别报告员的中期报告(A/63/278)，第 9 段。

²⁵ 见“人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题特别报告员关于落实老年人健康权问题的专题研究”(A/HRC/18/37)。

²⁶ 见“普遍定期审议工作组关于阿根廷的报告”(A/HRC/8/34)。

²⁷ 见“人权与极端贫困问题独立专家的报告”(A/HRC/17/34)。

²⁸ 经济、社会和文化权利委员会，关于社会保障权的第 19 号一般性意见 (2007 年)，第 1 段。

²⁹ E/C.16/2006/4, 第 52 段。

D. 国际一级的公共服务

42. 近年来，国际、区域和次区域组织在实力和数量上迅速增长。在当今全球化的社会中，它们不断加强与国家的合作，改善公共服务的管理，特别是在冲突、冲突后和发生灾害的情况下。

43. 实现全球发展议程——千年发展目标，与提供有效的公共服务密切联系。许多千年发展目标，如普及小学教育，目的在于改善公共服务的提供。鉴于千年发展目标的预定日期 2015 年日益临近，现在不仅在联合国内³⁰ 而且各国都集中关注“2015 年后的发展”。2015 年后发展议程高级别知名人士小组报告³¹ 提出了普遍目标和国家目标、全球问责制度，以及对各国执行国家计划的协助。在制订“2015 年后发展议程”时，必须确保利用以人权为本的方针提供和监督公共服务位于衡量成就指标和目标，包括国际发展伙伴的优先位置，以确保为发展，转而公共报务提供可靠持续的资金。

44. 联合国在区域和全球各级开展工作，关注专题以及国别和地区问题。以下机构广泛涉及公共服务提供问题：联合国开发计划署、联合国毒品和犯罪问题办事处、公共行政和发展管理司、联合国儿童基金会和联合国促进两性平等和妇女赋权实体(妇女署)。

45. 国际货币基金向经济陷入困境的成员国提供政策咨询和融资，并与发展中国家合作，协助它们实现宏观经济稳定和减少贫困。在近年经济和金融危机后，世界经济正在设法恢复增长和就业，国际货币基金加大了贷款规模，利用国别经验为成员国提出政策解决方案，支持全球政策协调。它在危机中的这一新角色对正在追求改革的国家具有严重影响，特别是紧缩措施可能不利于有效提供公共服务和实现人权。

46. 世界银行提供财政和技术援助、低息贷款、无息信贷和赠款，以支持在教育、卫生、公共行政、基础设施、金融和私营部门发展、农业、环境和自然资源领域进行投资。

47. 世界银行和国际货币基金组织的贷款可影响贸易自由化、投资、取消管制，以及服务和工业私有化。贷款条件有时要求借款国对公共部门进行改革或对公共服务实行私有化。所以，必须评估改革或贷款条件对人权影响，预防潜在损害和采取补救措施。

³⁰ 见联合国系统 2015 年后发展议程工作组——“实现我们大家共同憧憬的未来”，提交秘书处的报告，2012 年 7 月，详见 www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf。

³¹ 联合国(2013)，“新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型”，详见 Available from www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf。

48. 世界贸易组织为各国谈判协议，减少国际贸易障碍，创造公平竞争环境提供了一个平台。有关活动包括管理和监督世贸组织关于货物贸易、服务贸易和与贸易有关知识产权规则的适用。《总协定》第 1 条确定了世贸组织《服务贸易总协定》的实质性范围，规定《总协定》不适用于“行使政府职权提供的服务”(第 3 款(b)项)，第 1 条第 3 款(c)项又界定了该款的范围。所以，在对服务贸易以及相关协定的任何规则进行评估时，必须考虑其对人权影响。

四. 公共服务中影响人权的主要挑战

A. 公共服务的组织机构

49. 下放权力是指对政府权力进行结构调整或组织，以在中央、地区和地方各级机构之间建立共同责任制度。下放权力有利有弊。好处是有社区参与决策和当地的争端解决及补救机制，可以改善公共服务的提供。通过权力下放，基层可以更好地提供服务，并以结果为导向。缺点是分权可能增加公共服务工作的重叠，造成财政损失，直接影响提供公共服务的资金。另外，不可能保持统一标准和开展员工培训等工作。无论服务的提供是否分散，一致的看法是，战略必须在国家层面制定，而执行活动在地方。因此，在中央制定政策时，必须考虑全国民众的需求。³²

B. 公共与私营部门伙伴关系

50. 将公共服务私有化或建立公私伙伴关系，需要有效的问责机制。无论服务提供是否私有化，都必须认真监督每项服务的质量控制，并制定严格透明的投标程序。公共服务理念应是公共服务本身具有的，而不是服务提供商的地位决定的。

51. 服务提供私有化，可能对人权产生不良影响，如社区对决策过程的参与不够。以权利本位方针理解施政，就应确保私人行为者遵守人权标准。这也体现了提供卫生和教育等服务是践行实现和保障所有人的尊严这一权利的观点。³³2011 年通过的《工商企业与人权指导原则》指出，各国应明确表示它们期望在其领土和/或管辖区域内注册的所有企业在整个经营过程中和提供任何公共服务时尊重人权。³⁴

³² 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的报告(A/HRC/18/33)，第 83 (d)段。

³³ 关于治理与 2015 后发展框架的全球专题磋商：磋商报告，2013 年，第 4.1.3 节。

³⁴ “工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则”，人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表报告附件(A/HRC/17/31)，第 7 页。

C. 腐败

52. 公共服务中透明度、问责制和诚信等善政原则，也可成为预防腐败机制。腐败存在于多种形式，包括裙带关系、对不需要付款的服务付款、收受贿赂或在私有化或第三方提供服务的招标中不实行竞争。在区域和国际层面已经屡作努力打击腐败。³⁵ 可以采取防止腐败的措施，如对公共服务管理中具影响力职位的工作人员进行轮调、定期培训和评估工作人员，确保自由获取有争议问题如出招和预算记录等信息。

D. 冲突、灾害和经济转型国家

53. 冲突、冲突后局势和灾害对任何公共服务部门的有效运作都构成了特别挑战，可能造成行动暂停、分散，在最坏情况下完全停止。人道主义机构在此期间可以提供宝贵援助，否则有可能出现空白。此外，当国家进入冲突后或灾后阶段时，可能需要耗时多年重建行政职能，赢得服务用户的信赖。善政原则在这种脆弱局势下尤其重要，可以确保新的政府行政部门建立在诚信、透明度和能力的基础之上。³⁶

五. 根据所收到的资料汇编的良好做法

54. 收到了以下会员国提交的资料：阿根廷、澳大利亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、喀麦隆、智利、哥伦比亚、捷克共和国、埃及、爱沙尼亚、法国、格鲁吉亚、危地马拉、伊拉克、哈萨克斯坦、拉脱维亚、立陶宛、毛里求斯、墨西哥、摩尔多瓦、黑山、摩洛哥、巴拉圭、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙、斯里兰卡、坦桑尼亚、泰国和阿联酋。也收到了以下政府间组织提交的资料：欧洲委员会、欧洲经济委员会、公共行政和发展管理司、经济和社会事务部和世界气象组织。还收到了两个国家人权机构提交的资料：联合国平等和人权委员会和卢旺达国家人权委员会。马里的非政府组织——非洲国际团结组织提交了资料。教廷以联合国观察员国身份提交了资料。³⁷

55. 以下是对这些资料所述良好做法的总结归纳。

³⁵ 见“腐败对享受人权不利影响问题小组讨论会简要报告(A/HRC/23/26)。另见联合国毒品和犯罪问题办事处打击腐败和经济犯罪行为，详见 www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/。

³⁶ 见人权理事会“在灾后和冲突后增进和保护人权”的决议草案(A/HRC/22/L.23)。另见规划工具包，详见 www.un.org/en/peacekeeping/publications/Planning%20Toolkit_Web%20Version.pdf。

³⁷ 所提交资料的全文，可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/Documents.aspx。

公开服务承诺

56. 一些国家公布了一套有助于培养问责意识的目标。例如，摩洛哥颁布了《公共服务宪章》，斯里兰卡出台了《公民宪章》。

招聘

57. 几乎所有会员国都通过考试或公开竞争来招聘公务员，这样做有助于增加透明度和诚信。也保证在雇用管理公共服务的工作人员时，坚持可能的最高水准。例如，摩尔多瓦强调，现有公务员和首次招聘人员的进步考核指标都基于才能和业绩的任人唯才制度。

培训

58. 许多会员国将人权教育纳入了公共服务领域员工的培训之中，但培训并不总是强制性的，频率也各不相同。在黑山，是每年举行培训。在卡塔尔，人权教育是一项法律要求。在阿拉伯联合酋长国，公务员培训实行学分制度。在一些国家，如格鲁吉亚，尽可能广泛举办人权培训。塞尔维亚指出，“保护和尊重人权的教育，只有在一贯行使和尊重人权的环境中才能取得成功”。在许多国家，如澳大利亚和爱沙尼亚，培训由机构负责人组织安排，意味着中央政府不负责。在布基纳法索，人权部协助组织培训。在毛里求斯，国家人权委员会为警察举办讲座。在拉脱维亚，由公共行政学院举办培训。斯洛文尼亚有专门的行政学院，并有强制性人权教育课程；坦桑尼亚设有专门的公共服务学院。

评估公共服务部门雇员

59. 一些成员国使用关键绩效指标，并参照网络社区的意见，对公务员进行考核。拉脱维亚出台了新的规定，允许对公共服务领域员工进行 360 度绩效评估。

电子技术

60. 许多会员国利用电子技术，对公共服务体系进行现代化改造，因为越来越多的人在使用移动电话，即使在布基纳法索和摩洛哥的边远贫困地区也是这样。喀麦隆建立了公共服务网站(以及广播节目等)。毛里求斯开辟了人权电子门户网站。

公共服务系统的现代化

61. 从法国和俄罗斯联邦的来文可能看出，各国反复强调的一个问题，是努力简化繁复的官僚程序，使其现代化和规范化。在格鲁吉亚，设置了“一站式商店”，获取信息和表格方便快捷；还可登录网站获得类似服务。人们希望，公共服务由此将从官僚机构变为以成果为导向的组织，履行政府与公民的社会契约，建立信誉和信任，格鲁吉亚就是这样。埃及等国提到将逐步建立和使用多种服务提供系统，譬如在邮局、呼叫中心和服务站都可以得到公共服务。

临时特别措施

62. 许多会员国，如哥伦比亚，使用临时特别措施，招聘妇女在公共服务岗位任职。有时，这一措施扩展到残疾人。在一些国家，如阿根廷和斯里兰卡，规定了残疾人士配额，但没有妇女配额。各国配额制度不尽相同：法国规定了男女最低各占 40% 的配额，对不遵守配额政策的公共机构给予经济处罚。

公共服务中尊重平等和多样性

63. 许多国家有促进和保护平等的国内法律。澳大利亚在公共服务方面有工作场所多样性计划。斯里兰卡许多人口讲不同语言，所以鼓励公务员学习多种语言。法国有促进公共服务均等化宪章。

腐败

64. 一些会员国采取措施防止腐败，如俄罗斯联邦对理想职位的公务员进行轮换；还通过培训防止腐败。格鲁吉亚采取各种步骤消除公共服务中的腐败现象，包括出台利益冲突与腐败问题法律。目前正在建设以消费者为导向的公共服务模式。一些国家，如布基纳法索、智利和危地马拉，公开披露费用。智利设立了透明度和善政的法律框架，以及透明度委员会。危地马拉颁布了获取公共信息的法律，还成立了善政与人权问题工作组。

审计

65. 一些国家建立了监督机构和/或进行审计。这些行动可发挥问责机制的作用，有助于提高透明度。

国际、区域和联合国的援助

66. 一些会员国介绍了与区域和国际援助组织的合作情况，或是在反腐败举措和评估方面合作，或是在培训方面合作，如哈萨克斯坦。联合国机构在协助重建公共服务，特别是冲突、宣布独立和发生灾害之后协助重建公共服务方面发挥了关键性作用。在伊拉克，政府间组织已经、现在仍在参与公共服务的提供。在公共服务受到损害的情况下，如在伊拉克，国家直接借助于国际法原则。毛里求斯指出，开发计划署和联合国毒品和犯罪问题办事处协助该国改革警务，以实现“符合人权标准的组织”。

营造人权文化

67. 一些会员国和欧洲委员会强调指出，它们在积极努力营造一种人权文化。在哥伦比亚，称为“人权文化”；在毛里求斯，称为“人权气氛”；在欧洲委员会和法国，称为“尊重人权的文化”。

社区参与

68. 许多会员国，如斯里兰卡，鼓励公众和社区参与，包括联合决策过程。在格鲁吉亚，公民可以在网上参与公共采购过程；还有公民社会代表与政府官员平等讨论的争端解决委员会。

双边关系

69. 一些会员国利用双边支持机制，使两个国家的公共服务从中受益，哥伦比亚和西班牙就是这种情况。

投诉程序

70. 许多会员国开辟了多种渠道，包括监察专员、法院和服务委员会，对政府官员、事件或投标过程进行投诉。

问责

71. 国家人权委员会在确保对服务提供者问责方面起着重要作用，因为委员会监督服务提供者的活动，可以提出投诉，还提供培训。公共行政和发展管理司指出，“促进公共服务的首要目的是支持和平与安全、重返社会以及人权和发展”。卡塔尔叙述了它与非营利性组织和开发计划署的合作情况；在卡塔尔的一些非政府组织也提供某些公共服务。

人权教育

72. 毛里求斯计划将人权教育纳入全国高中课程，以营造关于人权意识的民族文化。

第三方提供

73. 拉脱维亚对第三方提供公共服务设置了种种限制，但不得委托第三方提供的某些公共服务可以是例外。坦桑尼亚颁布了关于绩效管理制度的公共与私营部门伙伴关系法，规定非国家行为者只能履行提供服务的非核心职能。

国家目标

74. 一些国家，包括墨西哥、摩尔多瓦、卡塔尔和罗马尼亚都有突出人权原则的国家发展计划。

六. 结论和建议

75. 公共服务的管理，是责任主体与权利主体之间的重要联系纽带。服务机构，如医院和学校，以及基础设施和能源、水和卫生设施等其他基本服务的提供者，对实现人权至关重要。如何规划和实际提供这些服务，对国内评估施政水平

影响极大。当一项公共服务停止运转，缺乏工作人员和基础设施，勉强提供基本服务，资金和其他资源管理不善，出现腐败和效率低下，将使人们对所有其他方面的施政丧失信心。此后，需要长时间努力，将人权原则和标准纳入公共服务，以及广义的施政中。

76. 应该在国家公务员队伍中提倡和灌输这些原则和标准，为此对所有提供或管理公共服务的人员进行强制性教育和能力建设。

77. 可以采取实际措施，在公共服务中进一步贯彻人权方针，包括：(a) 在人员招聘中纳入人权考量；(b) 对所有工作人员进行人权培训和提供人权指导；(c) 将人权纳入行为守则和操守准则；(d) 在公共服务中坚持透明、快速反应、包容和参与的方针；(e) 对人权与公共服务的成就给予奖励；(f) 在所有服务以及相关法律和财务事项中纳入和适用人权标准；(g) 建立适当的申诉机制和提供有效的补救措施；(h) 系统衡量提供服务对国际法保障的人权的影响。

78. 改善公共服务的国际努力散见于多个国际条约体系和组织中。有必要按照以人权为本的政策进行统一和协调，以支持公共服务的全面改善。

79. 国际金融和贸易机构通过各自政策和规则，对公共服务提供发挥着重要影响。国际金融机构和联合国机构应该更好地协同合作。如此可根据人权义务，协助建立公共服务的可信透明的全球问责框架。
