



人权理事会

第五十一届会议

2022 年 9 月 12 日至 10 月 7 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

民间社会活动空间：COVID-19—复苏之路与民间社会必不可少的作用

联合国人权事务高级专员的报告

内容提要

人权理事会在第 47/3 号决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，详细审视民间社会在冠状病毒病(COVID-19)疫情背景下在线上和线下面临的主要挑战，并审视最佳做法。

本报告系以各国和民间社会提供的材料以及 COVID-19 疫情背景下民间社会活动空间方面出现的挑战相关研究为基础。高级专员在报告中呼吁更系统地在各级切实、安全且包容的参与方面投资，同时采取有效措施保护获取信息，为辩论营造有利环境，并使发声者免于面临不安全。



一. 导言

1. 冠状病毒疾病(COVID-19)疫情让大多数人猝不及防。疫情影响了无数人的生活，所引发的危机对生活的方方面面产生了重大冲击。正如包括局部疫情和全球疫情在内的其他紧急情况所示，民众对各级决策进程的信任是成功克服难关的关键因素。¹ 信任有赖于多元化，有赖于开展包容性辩论以就结果达成一致意见，也有赖于进行开诚布公的对话，让各种社群参与其中并认真对待其所关切的问题。就此，网上调查的一个答复者指出：疫情凸显了中央部委和基层民众之间的距离；来年有必要进行一次全面盘点，以便吸取教训。

2. 人权理事会在第 47/3 号决议中认识到，在就实地形势和需求提供准确信息，制定包容、安全且有利的应对措施，提供基本服务，就复苏及应对措施提供反馈，以及实现透明和问责等方面，民间社会至关重要。秘书长在提交联大的题为“我们的共同议程”的报告² 当中将信任视为其全球合作未来相关愿景的一大支柱，并强调迫切需要确保此前代表性不足的人员和群体能更系统地参与，包括妇女和青年在内。

3. 理事会在该决议中认识到，疫情加剧且加紧了包括人权维护者在内的民间社会活动空间在线上和线下业已面临的挑战，包括：在参与方面缺乏多样性；攻击、报复和恐吓行为，包括抹黑运动和仇恨言论；准入过程和认证过程中存在不足之处；利用法律和行政措施来限制民间社会的活动。此外，疫情在获取资源方面，以及在和平集会和结社自由权及表达自由权方面造成了限制，并加剧了数字鸿沟的影响。

4. 在上述背景下，理事会请高级专员详细审视 COVID-19 疫情之下民间社会在线上 and 线下面临的主要挑战，并审视最佳做法。本报告系以下列材料为基础编写：对会员国和民间社会行为体进行的线上调查；联合国实体和人权机制的报告；与主要的民间社会网络进行的交流，包括在健康相关问题、妇女平等、建设和平以及人道主义等领域开展工作的民间社会网络在内；公民空间和 COVID-19 疫情影响方面的其他相关材料。线上调查系于 2021 年 12 月 1 日至 2022 年 1 月 14 日期间进行。收到了 16 个会员国、2 个国家人权机构以及国际、区域、国家和地方各级 160 多个民间社会行为体的回复。

二. COVID-19 对民间社会活动空间的影响，以及主要挑战

5. 因 COVID-19 疫情而施加的限制，在社会和经济影响方面对所有人口群体均产生了多重影响，在人们如何能开展辩论和参与决策方面也产生了多重影响。

6. 国际人权法承认国家为应对特殊情况可能需要特殊权限，与此同时强调此种权限应有时限，且应以尽快恢复全面适用国际人权法为目的。即使在未正式宣布进入紧急状态的情况下，国家也可出于保护公众健康目的采取可能对某些人权造成限制的特别措施，但上述措施必须合法、必要、适度且不具歧视性。此类情况

¹ 见 <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338000/9789240015814-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_en.pdf.

² A/75/982.

下，国家应以本国所有官方语言和其他语言，并以便于阅读的方式，向受影响人口告知适用相关措施确切的基本内容、地域范围和时间范围。

7. 2020 年 1 月 1 日至 2022 年 4 月 13 日期间，秘书长从 24 个会员国收到至少 111 份根据《公民及政治权利国际公约》第四条第三款实行紧急状态和减免履行义务的正式交存通知，内容包括延长实行或开始实行专门针对 COVID-19 疫情的限制措施。

8. 据报告，超过 175 个国家以法律或其他形式实施了限制公民自由的疫情应对措施，包括限制集会自由、结社自由和表达自由在内。³ 线上调查的答复者强调，COVID-19 疫情相关限制措施对一系列广泛的民间社会行为体造成了影响，改变了后者触及其所服务的社群、与对口的国家机构和其他机构接触以及影响决策的方式。在很多国家，上述措施系基于已不合时宜的紧急状态相关法律、法令和条例，或是基于转用于此的安全相关法律，且实施期很长或是没有终止日期。⁴ 民间社会对线上调查的答复也显示，绝大多数紧急措施是在未经与相关社群进行任何磋商的情况下实施的。努力让民间社会参与审查相关措施有效性的情况也很少见。

A. 流动限制对民间社会参与应对 COVID-19 疫情产生的负面影响

9. 国际人权法保护在不受任何歧视也不受不合理限制情况下在从本地到全球的各级参与公共事务的权利。社会各阶层以及民间社会切实而安全地参与影响其生活的决策进程的权利，在任何危机期间就应对措施进行辩论和作出决定时，均尤其具有现实意义。

10. COVID-19 疫情在获取信息方面造成了障碍，加剧了歧视，且导致民间社会资源匮乏。联合国人权事务高级专员办事处关于各国在利用《关于切实落实参与公共事务权的准则》方面的良好做法和所面临挑战的报告⁵ 当中，广泛谈及了公众参与方面的障碍。本节将讨论就民间社会参与决策和应对 COVID-19 施加限制的影响。

11. 答复线上调查的大多数民间社会组织认为，尤其是在疫情之初，现场参与受限且普遍缺乏完善的线上渠道，对参与造成了极大限制。上述组织还发现：起初很难获得疫情动态和应对措施方面的最新信息；很少有为讨论和决定疫情应对措施而建立的参与机制，大多数情况下根本没有。由于上述不足之处，就可选的疫情应对方案开展的辩论很有限。即便是在政府试图建立起参与渠道的情况下，上述渠道也往往不具包容性，且不如现场参与有效。线上调查受访对象指出，上述情况在部分程度上导致对疫情相关政策缺乏信任和理解。

12. 很多政府成立了工作队和技术工作组来负责应对疫情。上述工作队和工作组通常由政府部门、卫生主管部门、医疗机构和研究机构以及私营部门组成。据报告：在疫情初始阶段，并非所有国家均将本国的疫情工作队成员名单公之于众，在向谁征求意见、向谁征询信息方面几乎没有透明度；民间社会组织以及疫情应

³ 见 <https://www.icnl.org/covid19tracker/>.

⁴ 见 https://www.americanbar.org/groups/human_rights/reports/covid-19-related-state-of-emergency-measures-impact-and-response/.

⁵ A/HRC/49/42.

对措施的非 COVID-19 健康、社交和社会影响方面的其他专家总体而言未能参与其中。⁶ 同样，欧洲民间社会的代表报告称：与政府就疫情应对措施进行的线上交流，其质量和影响在很大程度上取决于各部委及其与民间社会组织原有的关系；全国磋商只是走个流程，并未对政策和应对措施产生具体影响。⁷

13. 由于长期存在着诸如歧视性法律和制度等障碍，COVID-19 疫情进一步削弱了妇女参与正式决策的能力。⁸ 妇女占包括助产士、护士、药剂师和一线社区保健人员在内的医疗保健工作者的 70%，⁹ 但在 COVID-19 工作队中，她们仅占 24%。¹⁰ 此种情况可能已导致缺乏顾及性别差异的措施。

14. 尤为引人注意的是影响学校和学习机构的措施。学校关闭和远程学习导致超过 10 亿儿童的教育出现重大空白，而在疫情相关决策中很少能听到他们的声音。¹¹ 据报告，学校的关闭导致妇女不得不承担起过多的照管责任，对其参与民间社会活动的的能力造成了影响。¹² 更泛泛而言，随着国家的疫情应对措施加大了原已存在的保护差距——其中一些诸如特定封控等措施仅适用于儿童，COVID-19 疫情暴露出儿童权利方面法律上和政策上的不足之处。¹³

15. 表达批评意见的民间社会成员，包括在报道当中抨击会议和媒体吹风会的新闻记者在内，往往不仅遭到排斥，还要面临具体的掣肘，从而导致不同意见实际上被噤声，辩论也受到限制。疫情还加剧了无法切实获得数字工具的本土建设和平民民间社会行为体和社群遭排斥的现象。此种现象在疫情之前发生的背景是，本土的建设和平基础设施薄弱或缺失，且自上而下推行的旨在维持和平的政策和方案当中未能体现实际经历。¹⁴

16. 指望民间社会和媒体支持接种疫苗和提高认识运动，但却很少建立起开展切实磋商的渠道或反馈机制，以为疫苗的研发、采购和分发相关决策提供参考。因此，民间社会尽管对抗击疫情至关重要，但却频频被排除在关键进程之外。更完善的咨询渠道本可使主管部门得以在基于证据的前进之路基础上与各种各样的当地社群开展切实磋商，并以易于理解的方式回答迫切需要回答的问题，且本可有助于解决在接种疫苗方面犹豫不决的问题。¹⁵

⁶ 见 <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/5/5/e002655.full.pdf>.

⁷ 欧洲非营利法律中心提交的材料。本报告所述民间社会提供的信息见 <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5113-civil-society-space-covid-19-road-recovery-and-essential-role>.

⁸ 见 <https://www.idea.int/news-media/events/impact-covid-19-pandemic-women-politics>.

⁹ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf; <https://data.undp.org/gendertracker/>.

¹⁰ 见 <https://data.undp.org/gendertracker/>.

¹¹ 1,000 多名受访教师中约有三分之一称，在欧洲以及在中东和北非，学生在封控过程中没有机会参与决策。见 <https://rm.coe.int/finalpublication-theimpact-of-covid19-on-student-voice/1680a42e52#:~:text=The%20vast%20majority%20of%20young,a%20result%20of%20the%20pandemic>.

¹² 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf.

¹³ “儿童权利联通”组织提交的材料。

¹⁴ “防止武装冲突全球伙伴关系”网络提交的材料。

¹⁵ 举例来说，见 <https://www.who.int/news/item/14-03-2022-who-released-a-new-operational-guide-to-promote-covid-19-vaccination-uptake-and-tackle-vaccine-hesitancy-among-refugees-and-migrants>; <https://www.unicef.org/easterncaribbean/press-releases/covid-19-vaccine-hesitancy>.

17. 还有报告称，未以当地语言提供疫苗相关信息，尤其是在偏远地区，从而在事实上将当地社群排除在就疫苗及其分发所作的决策和讨论之外。疫情相关限制往往会加剧妇女及特定人口群体在疫情应对措施和医疗保健相关决策中代表性不足的问题，包括青年、儿童、残疾人、老年人、移民、难民、少数民族、土著民族、慢性病及其他传染性或非传染性疾病患者、艾滋病毒携带者/艾滋病患者、LGBTIQ+人员和性工作者在内。

18. 疫情期间，联合国各项人权机制在其决议、决定、函件以及向各国和其他各方提供的指导意见当中，一再就获得 COVID-19 疫苗、药品、医疗技术和诊断方面机会不平等提出关切，包括就受影响者无法切实地在知情情况下参与决策提出关切。

19. 在很多国家，疫情相关措施还赋予行政部门更多权力，从而削弱了其他政府部门及其所提供的至关重要的监督职能。例如，中止了司法程序，从而削弱了民间社会针对 COVID-19 催生出的侵犯权利的法律和政策提起诉讼的能力。¹⁶ 很多政府还狭义地界定“基本工作人员”，将诸如律师等排除在外，从而有效地使其无法向客户提供基本法律服务，也无法进入法院和诉诸司法，包括在 COVID-19 封控背景下。¹⁷

B. 对公众自由的影响和向线上渠道的转移

1. 进入线上渠道与数字安全

20. 疫情相关封锁和流动限制所带来的一个关键变化是，转而以线上和数字平台作为与民间社会和整个社会接触的主要渠道。在一些情况中，事实证明线上参与渠道是保持对话必不可少的手段，有时还帮助拓宽了推广和接触渠道，从而触及了此前被排除在外或代表性不足的社群。在另一些情况中，线上参与渠道产生了相反的效果，因数字基础设施、信息技术工具和/或数字素养有限或缺乏等诸多因素相结合而降低了代表性。此类限制加深了能够获得信息和参与决策进程者与不能获得信息和参与决策进程者之间的鸿沟。

21. 一般来说，技术负担能力、上网以及数字工具知识方面的限制主要影响着贫困人口、少数民族、土著民族、基层和偏远社群、老年人、残疾人以及儿童。很多基层的民间社会行为体缺乏将其业务转到线上的基础设施和技能，而在疫情期间，至少在疫情之初，没有额外的供资来支付相关费用。随着人们越来越依赖互联网获取信息，包括与疫情有关的信息，关停互联网¹⁸ 以及征收互联网和电信税，对能挽救生命的医疗保健信息的流动和获取产生了限制效果。

22. 大规模转向数字平台，还加剧了相关风险，包括侵入人们的私生活、在适当保障措施缺失的情况下扰乱网上内容，以及协同发起线上敌对行为。上述线上敌对行为往往是基于性别，以妇女、女孩和 LGBTIQ+群体为打击目标，使其噤声，还会因批评疫情相关措施或数据而以记者、博主、学者、科学家和吹哨人为打击目标，使其三缄其口。根据民间社会的表述，与视频会议平台的安全问题有

¹⁶ 国际非营利法律中心提交的材料。

¹⁷ 见 https://www.americanbar.org/groups/human_rights/reports/covid-19-related-state-of-emergency-measures-impact-and-response/。

¹⁸ 举例来说，见 A/HRC/50/55。

关的案件以及与保密数据的安全存储和处理有关的问题大幅增多。¹⁹ 此外，数字平台就常见的脆弱之处和所面临危害披露的信息，凸显了这些工具的终端用户所面临风险的严重程度。²⁰ 这些工具可能被利用来侵犯隐私和数字安全。

2. 干扰表达自由和获取信息

23. 切实的参与始终有赖于能以相关的语言和无障碍格式获得及时、最新且准确的信息。尤其是在危机期间，这对于有效传播以证据为基础的信息和支持在知情情况下开展辩论至关重要，而有效传播以证据为基础的信息和支持在知情情况下开展辩论最终可以挽救生命。举例来说，民间社会的代表报告称，在多民族玻利维亚国、巴西、萨尔瓦多和秘鲁，应疫情而采取的紧急措施限制了媒体自由报道的能力，也限制了公众获取信息的渠道，包括获取疫情及公共卫生干预措施的相关关键信息在内。²¹

24. 民间社会行为体还报告了至少 83 个国家所采取的举措。上述举措表面上是为了处理“假新闻”、“不实消息”以及散布虚假信息 and 诽谤行为，其中包括通过语焉不详的法律和条例，旨在打击散布虚假信息行为，却被用以恐吓批评人士、禁言异见人士和将传播信息刑罪化而横加限制。²² 此类措施往往因缺乏透明度而在无公众监督的情况下实施。²³ 举例来说，孟加拉国²⁴、多米尼加共和国²⁵、印度尼西亚²⁶、马来西亚²⁷、菲律宾²⁸ 和坦桑尼亚联合共和国²⁹ 的法律规定所谓的传播不实信息行为可予处罚。在柬埔寨，包括六名妇女和一名 14 岁女孩在内的三十人因就疫情公开发表评论和在社交媒体上发帖而被逮捕，其中一些人被控传播假新闻或不实信息。³⁰ 在埃塞俄比亚，据报告有一名记者和一名律师因在社交媒体上就政府的疫情应对措施发帖而被依据《关于防止和压制仇恨

¹⁹ “立即普及”组织提交的材料。

²⁰ 见 <https://www.cvedetails.com/>。

²¹ 见 <https://cpj.org/2021/06/in-five-latin-american-countries-covid-19-responses-restrict-press-freedom-cpj-trustlaw-find/amp/>。

²² 见 <https://features.hrw.org/features/features/covid/index.html#violence>; <https://findings2021.monitor.civicus.org/>; <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/11/POL3047512021ENGLISH.pdf>; <https://www.icnl.org/covid19tracker/>; 和 https://www.americanbar.org/groups/human_rights/reports/covid-19-related-state-of-emergency-measures-impact-and-response/。

²³ “立即普及”组织的“透明度报告指数”是一个汇集科技公司所披露的隐私和表达自由所面临威胁的数据库。可在以下网址查阅：www.accessnow.org/transparency-reporting-index/#:~:text=Transparency%20reporting%20is%20one%20of,and%20safeguards%20against%20government%20abuses。

²⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19>。

²⁵ 见 <https://cpj.org/2021/06/in-five-latin-american-countries-covid-19-responses-restrict-press-freedom-cpj-trustlaw-find/amp/>。

²⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19>。

²⁷ 见第 MYS 5/2021 号来文。本报告提及的所有特别程序来文均可在以下网址查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

²⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19>。

²⁹ 见第 TZA 4/2020 号来文。

³⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19>。

言论和虚假信息的公告》拘留。³¹ 在土库曼斯坦，据报告有一名独立的记者和人权维护者在据称发布了一张世界卫生组织代表团访问该国的照片后不久被以欺诈罪名判处四年徒刑。³²

25. 更泛泛来说，据报告，疫情背景下，很多国家发生了攻击和羁押人权维护者、新闻记者、医疗保健工作者、学者、吹哨人和其他人员的情况。在白俄罗斯，一名人权维护者因公开批评政府的疫情应对措施而遭到威胁和逮捕。³³ 在中国，据报告有十多名医务专业人员、学者和普通公民因就疫情相关形势和政府应对措施发表意见而遭到羁押，某些情况中遭到正式指控。³⁴ 在埃及，数千名包括医疗保健工作者在内的批评人士因就政府对疫情的处理发声表示关切而被逮捕。³⁵ 在印度，几名记者和至少一名医生因公开批评当局的疫情应对措施而遭到正式指控。³⁶ 在尼加拉瓜，据报告记者、博主和人权维护者遭到威胁和恐吓，尤其是在地方一级，目的显然是不让批评当局的疫情应对措施。³⁷ 在巴拿马，据称有记者因曝光非法接种疫苗而遭到匿名威胁，还有人因就 COVID-19 死亡人数向当局提出质疑而在网上遭到威胁。³⁸ 在俄罗斯联邦，据称一名记者在撰文称疫情在车臣蔓延后受到死亡威胁。³⁹ 在南非，据报告一名记者在拍摄六名警察强制执行疫情封锁措施的照片后，遭到由警察实施的口头和人身攻击。⁴⁰ 在苏丹，据称一名人权维护者在就北达尔富尔州的 COVID-19 病毒发表文章后遭到威胁。⁴¹ 在阿拉伯叙利亚共和国，据报告一名人权维护者因报告与疫情有关的人权问题而被杀害。⁴² 在意大利，据报告 2021 年有几名记者在报道反对疫苗接种要求、口罩令及其他疫情相关限制措施的抗议活动时遭到殴打。⁴³ 在乌拉圭，据报告有一名参议员在接受电视采访时表示，该国政府正在“调查”据称从事反政府活动且有着政治利害关系的记者。⁴⁴ 此外，在马来西亚、缅甸、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南，数以百计的人们因从事例如在社交媒体上发帖等涉及疫情的活动而遭到逮捕和指控。⁴⁵

³¹ 见第 ETH 1/2020 号来文。

³² 见第 TKM 1/2021 号来文。

³³ 见第 BLR 4/2020 号来文。

³⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19>.

³⁵ 见第 EGY 10/2020 号来文。

³⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19>.

³⁷ 见 https://www.ohchr.org/en/statements/2020/06/44th-session-human-rights-council-global-update-human-rights-and-impact-covid-19?LangID=E&NewsID=26015#_ftn1.

³⁸ 见 <https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2021/Chapters/rele-en.PDF>.

³⁹ A/HRC/46/35.

⁴⁰ 见第 ZAF 1/2020 号来文。

⁴¹ 见第 SDN 4/2020 号来文。

⁴² 见第 SYR 1/2021 号来文。

⁴³ 见 <https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2021/Chapters/rele-en.PDF>。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/asia-bachelet-alarmed-clampdown-freedom-expression-during-covid-19>.

26. 联合国教育、科学及文化组织根据国际新闻学会提供的数据，报告了 2020 年 1 月至 2021 年 5 月间发生的 102 起限制获取信息事件、215 起逮捕和指控事件、95 起审查媒体事件以及 238 起口头或人身攻击事件——其中至少有 76 起是因报道或批评疫情应对措施而针对记者实施的攻击。⁴⁶ 此外，30 多个国家的医疗保健工作者在 2020 年最初几个月内因分享疫情相关信息和发声反对政府措施而成为打击目标，遭到骚扰和恐吓。⁴⁷

3. 侵犯隐私权

27. 自疫情开始以来，据报告已有 60 多个国家采取了影响隐私的措施，包括使用对接触情况进行追踪的应用程序、利用手机数据来管控人员流动、对社交媒体进行网上巡逻以及其他措施。⁴⁸ 追踪接触情况的数字应用程序和数字疫苗证书往往是在未经与相关社群和民间社会进行磋商的情况下开发和部署的，且缺乏适当的安全保障措施，有可能使用户的隐私面临重大风险。⁴⁹ 有民间社会组织着重谈到，更多地针对记者和人权维护者使用包括“飞马”手机监控程序⁵⁰ 在内的线上监控技术，以及更多地使用诸如闭路电视摄像头、人脸识别装置和无人机监控等其他监控技术来强制实施隔离及其他疫情应对措施，也是引起关切的主要原因。⁵¹

4. 侵犯和平集会权

28. 由于世界各地实行的保持物理距离要求，集会遭到禁止和限制，有时是过分和具有歧视性的禁止和限制。⁵² 很多国家为了监控紧急措施的实施情况而扩大了警察和军队的权限，从而为以针对和平抗议者施以高额罚款、恐吓、抹黑和羁押等手段更严格地管控——有时是镇压——各种运动及和平抗议活动创造了条件。⁵³ 据报告，至少有 10 个国家禁止或驱散了针对政府的疫情应对措施举行的抗议活动。⁵⁴ 参与建设和平的当地民间社会行为体被削弱了组织、示威和动员的权利，尤其是在拉丁美洲和加勒比国家。⁵⁵

⁴⁶ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618.locale=en>. For additional information see <https://ipi.media/rush-to-pass-fake-news-laws-during-covid-19-intensifying-global-media-freedom-challenges/>.

⁴⁷ 见 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/health-workers-rights-covid-report/>.

⁴⁸ 见 <https://www.icnl.org/covid19tracker/>.

⁴⁹ “立即普及”组织提交的材料。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/ICNL-Surveillance-and-Covid-Event-Summary.pdf>.

⁵² 见 <https://www.ohchr.org/en/2021/01/press-briefing-notes-uganda>; see also https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226108/No.30_Restrictions_on_the_right_to_demonstrate_in_the_context_of_the_fight_against_Covid-19.pdf.

⁵³ https://www.americanbar.org/groups/human_rights/reports/covid-19-related-state-of-emergency-measures-impact-and-response/.

⁵⁴ 见 <https://www.hrw.org/news/2021/02/11/covid-19-triggers-wave-free-speech-abuse>.

⁵⁵ “防止武装冲突全球伙伴关系”网络提交的材料。

29. 据报告，例如阿根廷⁵⁶、巴西⁵⁷、德国⁵⁸、危地马拉⁵⁹和荷兰⁶⁰等国家违反必要性和适度性原则，针对和平的示威和抗议活动过度使用了武力。在中国香港，亲民主的活动人士遭到逮捕，并被控组织和参与出于疫情防控目的限制举行的集会。⁶¹在圭亚那，当局2021年曾以据报道决定不向支持举行为期三天的罢工和参与抗议疫苗接种政策的教师支付薪酬等办法，试图防止针对疫情管理举行示威活动。⁶²乌干达在2021年1月14日选举之前和之后援引疫情相关限制措施来遏制和平抗议活动。⁶³泛泛而言，还有报告谈到在危机局势中遏制和平抗议活动的全球重要趋势。⁶⁴

5. 影响获得资源的措施

30. COVID-19 疫情以及紧急应对措施严重影响了各级民间社会组织和活动人士的运转及其获得资源和供资的机会，对本土和社区一级的中小型组织产生了巨大的影响。举例来说，答复问卷的民间社会组织指出，作为小型协会，它们已经受制于诸如特别税、财务报告和严格管控外国资金等措施。它们还报告称，某些情况下，疫情相关措施加剧了上述已经令人望而却步的要求。此外，为解决与 COVID-19 有关的问题而对资源和资金进行的自愿和非自愿转用、重新安排优先次序和重新分配，使民间社会行为体无法继续在各领域开展工作，包括建设本土和平、预防有组织犯罪、支持毒品政策、监督反腐败措施以及在诸如艾滋病毒/艾滋病、传染性和非传染性疾病以及性健康和生殖健康及权利等领域提供支持。

31. 2020 年，欧洲联盟基本权利署与民间社会组织开展了线上磋商。根据其所开展的研究和磋商活动，该机构发现，上述组织中有 60% 以上难以获得足够资金，42% 以上直接因疫情相关措施而面临财政困难。⁶⁵据报告，捐助方在向围绕被视为敏感问题开展工作的基层组织提供支持方面面临着越来越大的困难。⁶⁶

C. 参与联合国系统的论坛和进程

32. 由于 2020 年 3 月以来实行的疫情相关限制和封锁措施，总部和驻地的很多联合国实体推迟或取消了疫情之初的现场出席会议，并随后建立起虚拟参与模式。此举大多是遵行东道国的健康和安全指示。除其他因素外，上述转型取决于

⁵⁶ 见 <https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2021/Chapters/rele-en.PDF>.

⁵⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/brazil-un-expert-decries-erosion-democracy-urges-safe-space-civil-society>.

⁵⁸ 见第 DEU 6/2021 号来文。

⁵⁹ 见 <https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2021/Chapters/rele-en.PDF>.

⁶⁰ 见第 NLD 1/2022 号来文。

⁶¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/hong-kong-urged-not-silence-peaceful-protest-criminal-charges>.

⁶² 见 <https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2021/Chapters/rele-en.PDF>.

⁶³ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/12/uganda-un-experts-gravely-concerned-election-clampdown>.

⁶⁴ 见 A/HRC/50/42.

⁶⁵ 见 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-protecting-civic-space_en.pdf.

⁶⁶ “立即普及”组织提交的材料。

会议类型、地点、现有基础设施以及联合国各种不同进程的要求，还取决于可用于向线上参与模式转型的技术和资金资源。

33. 民间社会代表提出关切称，自疫情开始已有 18 个多月，但即使是在会员国代表已获准进入联合国区域，且有时记者也获准进入的情况下，经认证的非政府组织仍然无法进入位于纽约的联合国总部，包括联大、安全理事会和经济及社会理事会的区域在内。⁶⁷ 线上参与形式有时会取消或缩短发言时间，并带来上传视频发言方面的技术挑战以及虚拟参与过程中口译方面的弊端。有时，缺乏灵活性的会议议程和会议时间未能虑及与会人员来自不同时区的情况。老年人和残疾人在切实参与方面往往面临着更多技术障碍，其中包括使用无法照顾到各种无障碍要求的线上平台，以及与会人员缺乏使用这些工具的知识。此外，大多数联合国进程未能就儿童参与问题采取积极主动的制度化办法，无论是在线上还是线下。⁶⁸

34. 在疫情之初，联合国人权机制数量有限的常会因疫情相关限制而被推迟。举例来说，人权理事会于 3 月 13 日暂停了第四十三届会议，并于 2020 年 6 月 15 日以全部线上的形式复会，随后以混合形式举行届会。自 2020 年 3 月以来，人权理事会和普遍定期审议工作组的届会期间，没有非政府组织在万国宫现场举办会外活动，导致民间社会参与理事会和普遍定期审议机制方面迄今一直受限。

35. 所报告的国家和非国家行为体针对与联合国合作或试图与联合国合作者实施恐吓和报复行为的情况，数量依然很多。一些国家以为应对疫情而采取的措施为借口来遏制民间社会并定向打击与联合国接触者。很多个人和团体因害怕遭受伤害或报复而进行自我审查，避免在线上和线下与联合国接触。⁶⁹

36. 还报告了民间社会参与联合国进程有限的其他实例。例如，2021 年，民间社会行为体对《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议的参与模式感到关切，原因是谈判开始时缺乏线上参与，且新的线上平台出现技术故障。据说，这使访问该平台成为一场后勤上的噩梦。⁷⁰ 麻醉药品委员会在第六十四届会议，即其首届线上会议期间，大幅减少了参与其会议进程的民间社会代表数量，包括参与全体委员会就决议进行的谈判的民间社会代表数量。一些组织报告说，其结果是，民间社会代表没有机会与国家代表互动。⁷¹ 在制定一项关于预防、防范和应对大流行病的公约、协定或其他国际文书的世卫组织进程方面，有组织对如何利用与感兴趣的利益攸关方举行的虚拟公开听证会的结果等问题表示关切。⁷²

37. 就公平地获得 COVID-19 相关医疗技术问题，尤其是就“获取 COVID-19 工具加速计划”的工作，提供了意见、建议。该计划是一项全球协作，旨在加快 COVID-19 检测、治疗和疫苗的开发、生产和公平获得。民间社会的代表报告

⁶⁷ 国际人权服务社提交的材料。

⁶⁸ 见 <https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/Together-We-Decide-6th-pp.pdf/>。

⁶⁹ A/HRC/48/28，第 138 至第 140 段。

⁷⁰ 见 <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/08/cop26-legitimacy-questioned-as-groups-excluded-from-crucial-talks>。

⁷¹ 国际毒品政策联合会提交的材料。

⁷² 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/05/negotiations-international-instrument-pandemic-preparedness-must-be-guided-human>。

称：该计划在其确定优先要务、管理以及问责制度中为中低收入国家的民间社会和社群组织提供的参与机会有限；该计划缺乏无障碍的沟通和信息共享渠道。⁷³

三. 疫情背景下促进民间社会活动空间的实践方法

38. 继在疫情初始阶段采取诸如封锁和保持物理距离等紧急措施后，一些国家作出了努力，寻找确保民间社会参与的途径，并让民间社会参与疫情应对措施的相关决策，包括有关提供服务和推出疫苗的决策在内。国际、区域、国家和地方各级的民间社会行为体在提高广大公众对 COVID-19 相关安全和卫生要求的认识方面，发挥了至关重要的作用。联合国系统总部和驻在国一级的实体也为支持应对疫情而召集了各方。

A. 国家在确保鼓励参与的扶持性活动空间方面的实践

1. 对紧急措施进行审查

39. 不断对紧急措施的必要性、适度性、合法性和非歧视性进行评估，是国际人权法的一项关键要求。澳大利亚议会人权联合委员会仔细审查了与应对疫情有关的法律，以确保相关措施合理且适度。在奥地利，联邦社会福利、卫生、护理和消费者保护部所发布的特别条例在 10 天至 4 周后须经议会批准。在伯利兹，民间社会参与了议会就 COVID-19 相关措施进行的辩论，还参与了国家监督委员会监测上述措施实施情况的工作。⁷⁴ 在爱尔兰，司法部对限制措施的持续时间进行了限制，而国家警察，即和平卫队，则让非政府人权组织参与监督执行措施。

2. 确保能获得信息

40. 及时获得信息对于拯救生命至关重要，且有助于以包容和鼓励参与的方式应对疫情。在智利，采用传播公共信息的车辆“信息大巴”以及求助热线来传播信息。爱尔兰针对疫情发布了国家行动计划，以分享关于志愿者如何参与的信息，并为老年人提供求助热线信息，为规模较小的社区获取信息提供服务台支持。为了确保疫情最新相关信息能传播到所有社群，日本政府制作了多种语言的网站和传单。

3. 听取各种不同声音

41. 让各种不同声音参与 COVID-19 疫情的决策和应对，对于取得切实而有效的成果至关重要。在奥地利，联邦内政部一个名为“警察、权力、人民、权利”的项目充当了警方和民间社会之间开展对话的论坛，以解决集会和示威活动、新闻自由受限、COVID-19 相关措施的透明度以及针对寻求庇护者的健康保护措施等方面的人权挑战。智利政府设立了被称为“弱势群体委员会”的工作组，其中包括民间社会、学术界和企业界的代表，负责制定应对疫情的战略。

⁷³ “全球获得治疗健康项目”提交的材料；另见 <https://covid19advocacy.org/wp-content/uploads/2021/10/Statement-on-the-ACT-Accelerator-Strategic-Review-12-October-2021.pdf>。

⁷⁴ 国际非营利法律中心提交的材料。

4. 主动触及代表性不足的群体

42. 为了听取各种不同的声音，采取了旨在触及代表性不足和受排斥群体的特别措施。在智利，负责培训和公民参与的部门为社群领袖和民间社会以虚拟形式参与提供了支持，并积极寻求让老年人参与培训课程和对话。哥斯达黎加政府制定了技术指南和行动计划，以确保土著社群参与 COVID-19 的预防和治疗。在厄瓜多尔，负责多样性问题的副部长通过一项有围绕 LGBTIQ+ 群体权利开展工作的人权维护者和组织参与的进程，在磋商和自主作出的知情同意基础上，制定了 2021-2025 年多样性行动计划，在八个瓦欧拉尼社区优先实施疫苗接种计划。日本通过就 COVID-19 相关措施举行线上会议，加强了民间社会对决策过程的参与，包括残疾人组织在内。

5. 建立反馈渠道

43. 为批评性反馈意见和投诉提供渠道，是确保政策植根于现实且可以采取纠偏措施的关键所在。在奥地利，任何人均可参与的数字讨论平台“COVID 弹框中心”旨在促进交流想法和提出应对方案。在印度尼西亚，政府重新利用了现有的“国家公务投诉管理系统—人民线上愿望和投诉服务(SP4N-LAPOR!)”平台，供任何人针对 COVID-19 相关公共政策和服务提交投诉或建议。在毛里求斯，“公民支持门户网站”允许公民就当局在疫情背景下提供的服务提交个人请求、需求和建议。

6. 确保获得资源和供资

44. 民间社会畅通无阻地获得资源和供资，可以抵消疫情对民间社会行为体的运转造成的负面影响，使其切实成为抗击疫情过程中的合作伙伴。举例来说，爱尔兰政府为确保民间社会能获得资源而实施了几个供资项目，其中包括用于为 LGBTIQ+ 社群提供服务、帮助移民和难民融入社会以及让残疾人参与的供资。在巴勒斯坦，当局为抗击疫情设立了“有尊严地挺立(Waqfit Izz)”基金。民间社会参与其中，包括参与资金的管理，以确保透明。在斯洛伐克，与民间社会讨论了旨在减轻人口经济负担的措施。另有一些国家，包括捷克、德国、匈牙利和荷兰在内，就个人和企业向民间社会捐款提供了税收方面的激励和减免措施。

B. 民间社会应对疫情，以及 COVID-19 相关措施

45. 很多国家的民间社会行为体通过提供拯救生命服务、倡导以人为核心的决策、推广疫苗接种运动、就疫情及其应对措施提高认识和传播信息——包括有时向未连接互联网和其他媒体的偏远社区传播信息，为应对疫情作出了至关重要的贡献。

1. 响应社群需要

46. 佛得角的一个民间社会平台在答复线上调查时指出，发挥作用的最佳方式是响应当地社群的需要并确立积极的论调以促进行为改变和提高认识。在尼日利亚，民间社会团体针对公共卫生和应对政策的一些不足之处发声，有时导致当局采取纠正行动，并使贫困和受排斥群体在疫情背景下获得了更多关注。

2. 传播健康信息

47. 尼泊尔的志愿者传播健康信息，定期收集健康数据，并将信息翻译成当地的语言，包括为听障人士提供上述服务。同样，很多国家的残疾人组织为了解决政府服务中的信息空白和其他差距而参与进来，以便于残疾人理解的方式提高认识并分享重要信息。⁷⁵ 在很多国家，民间社会帮助消除了关于疫苗的错误信息。举例来说，在印度，民间社会团体主动与代表性不足的群体接触，提供线上和线下咨询，并帮助解决移民工人和偏远村庄中关于疫苗的错误信息和犹豫不决态度。在乌干达，民间社会就接种疫苗的好处和途径，针对不同社群发起了宣传运动。

3. 就线上监控和线上内容开展运动

48. 很多民间社会组织提高了人们对滥用监控以及内容管理问题的认识，并探讨了确保线上内容可以问责的战略。在印度，因特网自由基金会及其他民间社会行为体与“印度人民健康运动”一道，就与疫情有关的过度监控问题开展了宣传活动，凸显出不同民间社会团体之间开展协作和共享知识所具有的价值。在黎巴嫩，数字权利组织对政府利用数字技术处理疫情的情况进行了审查，并向公共卫生部提供了详细的反馈。在巴勒斯坦，一个来自中东和北非的非正式民间社会联盟与脸书、推特以及“即时视讯(Instagram)”进行了讨论，目的是敦促提高透明度和停止删除不当内容，包括在疫情背景下。

4. 发挥影响力和供资

49. 民间社会行为体将其部分供资用于 COVID-19 相关事业，以及用于提高公共资金使用方面的透明度。在马拉维，一个人权维护者联盟意识到有发生腐败的风险，领导了一场成功的公众施压运动，要求对政府的 COVID-19 相关支出进行审计。⁷⁶ 在尼泊尔，很多在卫生领域开展工作的民间社会组织调动自己的资金和人力资源，包括调动高达 20% 的预算，为卫生机构提供支持。另一个例子是“打击跨国有组织犯罪全球倡议”的复原力基金。该基金向民间社会团体提供资金，以便后者调整自己的活动，从解决犯罪问题转向在柬埔寨、哥伦比亚、刚果民主共和国、危地马拉、印度、利比里亚、菲律宾和南非等国就 COVID-19 疫情提供支持，以应对各社群的迫切需要。⁷⁷

5. 就紧急措施采用战略性诉讼

50. 在多个国家，律师、人权维护者和少数群体权利活动人士、律师协会以及其他人士为应对 COVID-19 紧急措施及其他措施的过度限制对人权造成的负面影响而进行了战略性诉讼。在诸如巴西、萨尔瓦多、印度、以色列、肯尼亚、马拉维、马来西亚、尼泊尔、菲律宾、南非和乌干达等国，一些申请人直接作为当事方针对紧急状态措施向法庭提出异议，另一些则作为法庭之友参与。⁷⁸

⁷⁵ “全球残疾包容”组织提交的材料。

⁷⁶ 见 https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Corruption-and-Covid_ICNL-Event-Summary.pdf。

⁷⁷ “打击跨国有组织犯罪全球倡议”提交的材料。

⁷⁸ 举例来说，见 https://www.americanbar.org/groups/human_rights/reports/covid-19-related-state-of-emergency-measures-impact-and-response/。

6. 志愿活动

51. 民间社会行为体帮助弥合了基本服务和保护边缘群体方面的差距。举例来说，在阿尔及利亚，“希拉克抗议运动”重点致力于为生活在受病毒影响地区的人们组织食品和医疗用品。⁷⁹ 在伊朗伊斯兰共和国，一群企业和志愿者向伊朗卫生工作者发放了 70,000 个防护口罩和其他防护装备。在突尼斯，超过 10 万人加入了一个脸书群，将志愿者汇聚在一起，以筹集资金、收集医疗用品、消毒公共场所和与地方当局合作发现有紧急经济需要的家庭等方式，帮助抗击病毒。

52. 一个覆盖亚洲和东南亚 21 个国家和地区的联合学术项目记录了由个人和组织发起的 COVID-19 相关举措实例。上述举措旨在发现和填补人权保护方面的空白，尤其是就处境脆弱的人员和社群而言。举例来说，在印度尼西亚，小学教师经调整后的“上门教学”法以实例体现了平凡的社区行为体是如何能具备人权意识，并在尽管存在与 COVID-19 有关的各种限制情况下，为保护人权作出重大的特定贡献。菲律宾灾害抗御能力基金会的一项倡议加强了民间社会与其他利益攸关方在保护人权方面的协调配合，目的是提供食物，尤其是向社会最贫困阶层提供食物，并分发疫情期间可用以在超市购买食品的凭证。⁸⁰

C. 与全球和区域进程有关的实践

53. COVID-19 改变了民间社会参与联合国进程的方式。信息通信技术借助远程参与——包括妇女、性别多元人士和 LGBTIQ+ 群体、儿童和青年的参与在内，使参与方式更加多元化、更具包容性，但也带来了新的限制。

1. 全球和政府间进程

54. 人权理事会允许非政府组织以视频发言形式参与理事会的常会和特别会议，而与疫情之前相比，非政府组织向理事会提交的书面发言数量增加了 63%，在部分程度上抵消了非政府组织未现场举办会外活动和现场出席有限的情况。⁸¹ 线上模式也使更多儿童得以直接向理事会主张自己的权利。来自印度和南非以及来自亚马逊地区和加沙地带的儿童维权者在理事会第四十六届会议上发言。几个联合国人权条约机构以虚拟形式与地方和基层的民间社会组织和受害者举行了会议和情况简介会。

55. 很多虚拟活动提供手语同传和隐藏式字幕服务，并通过联合国网络电视流媒体服务和联合国社交媒体平台进行直播。举例来说，联合国日内瓦办事处为所有公开会议提供了“实时收听”流媒体服务。在妇女地位委员会第六十五届会议期间，非政府组织“妇女地位委员会论坛”使 27,000 名民间社会参与人员得以参加 700 多场非政府组织会外活动。2021 年，可持续发展高级别政治论坛以及麻醉药品委员会第六十四届会议提供了参会指南，并发布了线上会外活动一览表。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署在筹备 2021 年 6 月的艾滋病病毒/艾滋病问题高级别会议过程中，采用了多方利益攸关方方针，并主动与艾滋病病毒携带者/艾滋病患

⁷⁹ 见 <https://carnegieendowment.org/2020/04/21/civil-society-and-coronavirus-dynamism-despite-disruption-pub-81592>。

⁸⁰ 见 <https://www.pdfr.org/news/report-on-covid-19-responses-by-non-governmental-actors/>。

⁸¹ 国际人权服务社提交的材料。

者接触，其中包括青年、妇女、土著民族、性工作者和 LGBTIQ+ 人员以及以信仰为基础的组织和私营部门的人员。

56. 其他国际组织中在民间社会参与方面也出现了积极的政策动态。举例来说，2021 年 7 月，经济合作与发展组织的发展援助委员会编写了具有突破性的建议，内容关于让民间社会得以参与发展合作和人道主义援助，包括通过尊重、保护和促进公民空间，包括在 COVID-19 疫情背景下。⁸² 世界银行也认识到在 COVID-19 疫情背景下参与的重要性，包括通过其“环境和社会框架”参与的重要性，以及通过“社会问责全球伙伴关系”的信托基金支持民间社会进行监督的重要性。⁸³ 在 COVID-19 疫情期间，欧洲联盟扩大了与民间社会和人权维护者的接触，完全以线上形式举办了 2020 年全球发展政策论坛，并大力倡导让民间社会参与确定联大活动参与模式的决议谈判过程。⁸⁴

2. 国家一级的进程

57. 联合国开发计划署在阿尔巴尼亚、亚美尼亚、孟加拉国、多民族玻利维亚国、柬埔寨、智利、刚果民主共和国、加纳、伊拉克、利比里亚、墨西哥、摩尔多瓦、蒙古、索马里和突尼斯等国，将政府和民间社会汇聚到一起应对疫情。⁸⁵ 2021 年 4 月 1 日至 6 月 30 日期间，世界卫生组织的“COVID-19 团结应对基金”拨款 500 万美元，用以加强 54 个前线民间社会组织在国家和地方层面的 COVID-19 应对工作中的参与，从而惠及了世界各地 40 个重点国家易受影响社群中的 8,000 多万难以惠及的被边缘化人员。⁸⁶

58. 联合国儿童基金会(儿基会)就 COVID-19 如何影响儿童和青少年，并就减轻伤害措施，与儿童和青少年进行了磋商。⁸⁷ 举例来说，儿基会东亚及太平洋区域办事处在疫情早期阶段对 6,700 名青少年进行了脸书直播线上调查。联合国难民事务高级专员公署(难民署)作为“本土化”进程的组成内容，加强了向受影响者所组建和管理的组织提供的直接支持。2020 年难民署“非政府组织创新奖”表彰了由难民领导的组织所制定的具有创新性的 COVID-19 解决方案和应对措施。⁸⁸

四. 从疫情中汲取的教训

59. 在绝大多数情况中，民间社会记录并报告称，COVID-19 相关紧急措施使对决策的参与减少，且降低了参与决策的安全性和包容性。大多数民间社会组织认为，线上渠道并不适于取代面对面接触，因为很多社群(尤其是最贫困和最受排

⁸² 见 <https://legalinstruments.oecd.org/Instrument%20s/instruments/OECD-LEGAL-5021>.

⁸³ 见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/875401606251371090-0090022020/original/FactSheetCitizenEngagementandStakeholderConsultationsduringCOVID19.pdf>.

⁸⁴ 欧盟对外行动署提交的材料。

⁸⁵ 见 <https://www.undp.org/publications/strengthening-governance-during-covid-19-pandemic-snapshot-undps-work-across-globe>.

⁸⁶ 见 <https://covid19responsefund.org/wp-content/uploads/2021/11/SRF-Impact-Report-April-June-21-4.pdf>.

⁸⁷ 见 <https://www.unicef.org/innovation/U-Report>.

⁸⁸ 见 <https://www.unhcr.org/innovation/unhcr-ngo-innovation-award-2020/>.

斥的群体，包括老年人、妇女和女童、土著民族以及生活在农村地区者)无法利用线上渠道，且线上渠道复制或扩大了线下存在的限制，批评之声尤其会受到审查、线上敌对行动和监控的影响。

60. 全球各地都记录了往往违反人权法的重大干预信息流动情况，表面上是为了在疫情背景下解决定义模糊的“虚假信息”概念和控制信息。上述情况包括：通过往往不符合国际人权法的对表达施加限制的法律；任意提起行政或刑事指控；因批评政府的疫情相关措施和质疑官方的疫情相关信息是否准确而实施拘留和监禁。所报告的其他常见的侵犯人权情况包括，在保持物理距离和流动限制背景下就集会、隐私和结社施加具有任意性或歧视性的限制。

61. 参与公共事务的权利以及表达、思想、结社和集会自由权在任何时候都受到国际人权法的保护。民间社会的代表，包括人权维护者、记者甚至抗议者在内，是重要信息和反馈的来源。上述重要信息和反馈使国家得以制定有效、可持续且促进性别平等的政策。与民众和社群的对话和交流——尤其是与有可能掉队者的对话和交流，充满活力的辩论，以及供民众左右自己的未来和找到共同点的安全而有效的渠道，是与虚假信息作斗争和促进信任的关键所在。而事实已证明，信任是决策基础广泛和复原力增强的先决条件。⁸⁹

62. 信任、对话以及行使权利，包括参与在内，在卫生突发情况中形成应对之策时意义甚至更为重大。诸如审查内容、压制辩论、限制媒体的独立性和民间社会的运转能力、禁止抗议以及压制独立声音等措施，很可能会放大健康危机的负面影响，有时甚至可能导致生命损失，还可能削弱为抗击疫情而采取的措施的有效性。对于全体民众和所有社群的各项自由和知情权进行的任何干预措施的透明度，对于克服此类危机均至关重要，且被视为健康权的一项关键要素。

63. 本报告的研究结果确认，有效应对危机以及增强信任和复原力的诀窍是，更系统地在各级切实、安全且包容的参与方面投资，同时采取有效措施保护获取信息，营造有利于辩论的环境，并保障发声者的安全，对其进行全面的保护。秘书长认识到信任对于有复原能力的社会，对于可持续发展与和平均至关重要，将信任置于其 COVID-19 应对工作的核心，⁹⁰ 包括在《最高愿望：人权行动呼吁》和题为“我们的共同议程”的报告当中。

五. 建议

64. 本节所载建议为建立信任提供了公民空间配方。考虑到上文所述的挑战和实践方法，联合国人权事务高级专员确定了维护和增进信任的三个关键领域。信任是每一个健康社会的核心所在，但在紧急情况和健康危机期间，甚至更为至关重要。应当更系统地衡量和报告上述每个领域的进展情况。

65. 高级专员敦促各国，并酌情敦促其他行为体，包括根据《工商企业与人权指导原则》敦促企业以及敦促捐助方和联合国系统各实体：在包容且多元的参与方面投资；为权能增强的民间社会以及充满生机的辩论提供空间和手段；确保民间社会的保护性环境。实现上述目标的具体步骤如下：

⁸⁹ 见 [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)00172-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)00172-6/fulltext).

⁹⁰ 见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID-19-and-Human-Rights.pdf>.

A. 包容且多元的参与

66. 要在包容且多元的参与方面投资，各国及其他行为体应：

(a) 通过借助各个政府机构和部委当中正式的、常设性的、制度化的参与架构(例如联合委员会、参与联络人和民间社会联络人)，以采用配额等暂行特别措施加强妇女的切实参与等办法使当地和区域各级的议会和民选机构更平易近人且更具代表性，借鉴良好的社区接触模式，在技术方面投资，以及采用创新型解决方案(尤其是在疫情背景下开发的解决方案)等手段，促进各种不同的群体、声音和观点在各级决策中的代表性；

(b) 解决各种不同社群和不同关切得到代表方面的障碍，⁹¹ 包括那些有可能掉队的社群和有可能被抛诸脑后的关切在内，并确保包括残疾人在内的各种社群均能无障碍。在设计和审查参与渠道时，应征求各种民间社会的意见。要了解妇女、青年、儿童、残疾人、老年人、土著民族、少数民族、农村社群以及移民等群体的特定处境、挑战和需要，须进行妥善的分析，包括性别分析在内；

(c) 通过创建交流的渠道和平台，包括在基层创建上述渠道和平台，与民间社会建立信任，以促进真正地倾听和交流思想并让民众和社群参与解决问题。借助具有包容性的邻里论坛并主动接触往往被剥夺参与机会者，促进社区的组织工作，并在本土层面的领导技能方面投资；

(d) 在更广泛普及互联网接入方面投资，以让新的声音参与进来，并在需要在获得硬件和必要技能方面向民间社会提供支持；承担差旅费用，或是安排其他使个人得以参与的方式，包括来自农村地区的个人在内；补偿基层民间社会组织因使用新技术(包括联网和电力)而产生的额外费用；承认并解决因年龄、性别和数字鸿沟而造成的障碍；

(e) 借鉴疫情期间汲取的经验教训，利用技术触及公众，例如针对包括青年人在内的不同社群开展社交媒体讨论。与此同时，解决进入和切实参与线上空间方面的特定挑战，为切实在线上参与以混合形式举行的会议创造条件并使之制度化；

(f) 让民间社会参与世卫组织关于大流行病的国际文书的制定工作。世界卫生大会设立的政府间谈判机构应火速、积极地促进各种民间社会实体通过线下和线上渠道切实参与世卫组织关于预防、防范和应对大流行病的公约、协定或其他国际文书的制定进程。

B. 权能增强的民间社会和充满活力的辩论

67. 要为权能增强的民间社会和充满生机的辩论提供空间和手段，国家及其他行为体应：

(a) 使包括学术界和媒体在内的民间社会得以自由地、不受歧视地运转。对民间社会活动可予施加的唯一限制，是那些绝对必要、适度、合法且不具歧视性的限制。必须在包括社群代表在内的民间社会的积极参与下，对上述限制的有

⁹¹ [A/HRC/49/42](#).

效性和持续时间进行定期审查。应从公民空间和性别角度，对限制所造成的影响逐案进行评估。应想当然地认为，对和平集会实行一概限制有违适度原则；⁹²

(b) 为在线上和线下开展充满生机的辩论提供便利，包括就有争议的措施和限制开展辩论。承认和平抗议⁹³ 是一种合法的参与形式。通过最大限度地提高连通性和确保法律框架支持信息自由流动、要求透明以防止任何干扰并保护加密等办法，为举行线上集会创造条件；

(c) 在平等和明确的标准基础上，使民间社会可以获得长期、灵活的供资；简化登记规则；允许在紧急状况下作出调整，允许免税；不要限制接收资金，包括来自外国的资金在内；

(d) 增强民间社会的权能，使之可以监督卫生、教育及其他疫情相关措施的执行情况，并使之可以获得有关预算的分配和使用方面的信息，包括用于药品和疫苗接种的紧急预算和资金在内，以确保可对政府进行问责；向民间社会提供资金，以供其开展监督工作，并积极主动地为其获取所有必要的数据和证据创造条件；

(e) 确保透明，确保媒体多元化，并确保可以获取信息，以与虚假信息作斗争。各国应履行本国责任，以努力提高数字素养、最大限度地提高透明度并让民间社会参与其努力为优先要务，确保可以无障碍的语言和格式充分获取信息。审查制度不仅侵犯表达自由，而且会加剧困惑和不信任，从而加大有效打击虚假信息的难度。删除和限制内容方面不透明的规则和过于宽泛的政策违背公共利益。政府和政府官员不应发表、支持、鼓励或传播无确凿的、可予核实的证据支持的言论。

C. 为民间社会提供保护性环境

68. 为确保为民间社会提供保护性环境，各国及其他行为体应：

(a) 承认并颂扬多元化民间社会在从全球到地方的各级所发挥的关键作用，包括记者、吹哨人、学术界以及人权维护者在内，认真对待其所作的贡献，并真诚地与之合作；

(b) 采取措施保护隐私，并避免使用和输出监控技术。让民间社会参与确定哪些线上渠道最安全、最适宜，并就其数字安全和隐私设置进行联合评估；

(c) 不要实施威胁、防止发生实施威胁情况并针对实施威胁情况作出反应。对于旨在压制不同意见、迫害批评之声、组织针对民间社会行为体的抹黑运动和攻击民间社会行为体多样性的线上和线下威胁，尤其是由政府实施或代表政府实施的威胁，必须进行调查和起诉；

(d) 建立有效的保护机制和规程，以应对发声者遭受攻击的情况，并为上述机制配备资源，使其能够促进性别平等，并能解决包括吹哨人、记者和博主在

⁹² 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 38 段。

⁹³ 另见和平集会自由权和结社自由权特别报告员的声明当中所载国家在公共紧急状态下应遵守的 10 项人权原则，可在以下网址查阅：<https://www.ohchr.org/en/statements/2020/04/states-responses-covid-19-threat-should-not-halt-freedoms-assembly-and?LangID=E&NewsID=25788>。

内的不同群体和社群的具体情况和需要。保护公众参与免遭旨在压制批评之声和不同意见的战略性的诉讼，并支持努力消除上述战略性的诉讼现象；⁹⁴

(e) 确保保护对策虑及线上层面，例如系统地监测并报告线上实施威胁和攻击的情况，记录上述威胁和攻击是如何使民间社会的活动空间萎缩，并作好准备以受害者的福祉为关注重点采取适当措施应对具体事件；

(f) 在促进或影响民间社会参与的所有补助项目和所有计划当中，纳入从人权和公民空间视角进行的风险评估和实施的保障措施。

⁹⁴ 举例来说，见“欧洲反对针对参与公共生活提起战略性的诉讼联盟”，可在以下网址查阅：
<https://www.the-case.eu/tell-eu-stop-abusive-lawsuits>。