



2016 年届会

2015 年 7 月 24 日至 2016 年 7 月 27 日

议程项目 19(f)

社会及人权问题：人权

## 预警与经济、社会及文化权利

### 人权事务高级专员的报告

#### 摘要

联合国人权事务高级专员在按照大会第 48/141 号决议提交的本报告中，审议了侵犯经济、社会及文化权利的现象与暴力、社会动乱及冲突之间的关联，并提出，对所涉各项权利的享有状况开展一次分析，可以为预警努力提供信息，以便采取有效的预防行动。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 经济、社会及文化权利与暴力、社会动乱和冲突之间的关联.....	3
A. 粮食危机.....	5
B. 青年失业.....	6
C. 健康危机.....	7
D. 水危机.....	7
E. 流离失所和强制动迁.....	8
三. 预防冲突和预警机制.....	9
A. “人权先行”倡议和机构间常设委员会.....	9
B. 防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问办公室.....	10
C. 特别程序.....	11
四. 风险因素和指标.....	12
A. 交叉风险因素.....	13
B. 专题风险因素.....	14
C. 有效预警分析的挑战.....	15
五. 结论.....	16

## 一. 导言

1. 在现代生活中，自然资源、水、土地及对适足生活水平至关重要的其他要素面临着日益加剧的竞争和枯竭的危险，对经济和社会权利的剥夺越来越经常地处在暴力和社会动乱的中心。
2. 对经济、社会及文化权利的侵犯源于多种因素，包括权力分配不均、歧视和不平等。例如，2010 年早些时候和 2011 年突尼斯发生的导致“阿拉伯之春”的动乱，是一名街头商贩为了表示抗议而自杀所触发的。但是，随后发生骚乱的根本原因是长期的不平等、失业率居高不下、生计机会有限和不稳定以及解决现状的能力十分有限。<sup>1</sup> 较为近期的 2014 年，巴西人民在世界杯足球赛的前夕对不能享有经济和社会权利发起了抗议。<sup>2</sup> 美利坚合众国的弗格森和巴尔的摩最近的暴乱是另一个例子。两起事件的最初起因都是黑人青年被警察射杀或在警察拘留期间死亡，但是很多人都认为，随之发生的暴乱和动乱都与族裔少数群体一贯受到歧视和得不到就业、高质量教育和保健的平等机会有关。<sup>3</sup>
3. 在本专题报告中，联合国人权事务高级专员力求阐明经济、社会及文化权利与暴力、社会动乱和冲突之间的关联。报告突出说明了应当用来为联合国系统内外的预警和预防冲突努力提供信息的人权分析应具有的关键要素。最后，报告审视了人权事务高级专员办事处(人权高专办)2015 年在日内瓦和曼谷举行的经济、社会及文化权利与预警问题专家会议的结论。

## 二. 经济、社会及文化权利与暴力、社会动乱和冲突之间的关联

4. 经济、社会和文化权利是国际人权法律框架的一部分，在此框架下所有人权均为普遍、不可分割、相互依存和相互关联。<sup>4</sup> 与公民权利和政治权利一样，这些权利旨在通过确立国家义务以保护权利持有者的尊严。经济、社会及文化权利反映了为确保免于恐惧和匮乏所需的最低条件，以及这些条件的不断改善。<sup>5</sup> 《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》等各种人权文书中均确认了这些权利。《宣言》和《公约》规定了，除其他外，工作权利、享受公正和良好工作条件的权利、组建和参加工会的权利、保护家庭、母亲和儿童的权利、享有社会保障的权利、适足生活水准权、健康权和参与文化生活的权利。各种其

<sup>1</sup> Ryan Rifai, “时事经纬：突尼斯的起义”，半岛电视台，2011 年 1 月 23 日。

<sup>2</sup> Maria Tadeo, “世界杯开赛之前巴西里约热内卢和圣保罗发生大规模抗议，政府派兵弹压”，独立报，2014 年 5 月 16 日。

<sup>3</sup> Valerie Strauss, “从弗格森到巴尔的摩：政府纵容种族隔离的后果”，2015 年 5 月 3 日。

<sup>4</sup> 《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/24(第一部分)，第三章)，第 5 段。

<sup>5</sup> 见人权高专办概况介绍第 33 号，关于经济、社会和文化权利的常见问题，2008 年 12 月。

他具有约束力的国际和区域人权文书也规定了促进和保护经济、社会及文化权利。<sup>6</sup>

5. 真相委员会的工作可提供关于侵犯经济、社会和文化权利的行为与冲突之间关系的洞见。设立真相委员会是冲突后重建计划的一部分，有助于饱受战乱的国家向和平过渡，并揭示冲突和政治暴力的根本原因(这方面的工作通常被称为“过渡期司法”)。真相委员会的任务通常持续时间有限，侧重于调查以往侵犯人权的行为；真相委员会还经常提出建议，以纠正这些违法行为所造成的伤害。

6. 近几十年来世界各地设立了约 35 个真相委员会，源于它们的调查而积累的知识可用于诊断冲突的根本原因。<sup>7</sup> 大多数真相委员会侧重于调查蓄意侵犯公民权利和政治权利的行为，但它们往往也会分析这些侵权行为的历史背景和更深层次原因。

7. 大部分真相委员会发现，侵犯公民权利和政治权利行为的大多数受害者属于边缘化群体，他们在暴力爆发之前长期遭受社会经济不平等待遇。在努力重建司法和重建冲突后的社会结构过程中，真相委员会(如东帝汶接纳、真相与和解委员会和塞拉利昂真相与和解委员会)往往得出结论认为，冲突的根源是经济、社会和文化权利遭到侵犯。<sup>8</sup> 东帝汶的委员会确定侵犯适足生活水准权、健康权和受教育权是根本原因。它认为，印度尼西亚作为占领国歧视帝汶岛人，而且未能“满足某些基本需求，如食物、住所、基本药物和基本教育”。<sup>9</sup> 塞拉利昂的委员会发现，爆发冲突是因为“普遍的贪婪、腐败和裙带关系剥夺了国家的尊严并导致大部分人陷入贫穷”，从而侵犯了他们的经济、社会和文化权利。<sup>10</sup> 回顾关于暴力和冲突的社会科学文献，可证实社会动乱通常源于长期存在的平等、边缘化、失业、歧视和缺乏补救办法。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> 这些文书包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《残疾人权利公约》。

<sup>7</sup> Priscilla B. Hayner, 《难以言说的真相：过渡时期司法与真相委员会的挑战》，第二版(纽约，Routledge, 2011 年)。

<sup>8</sup> 人权高专办，《过渡时期司法以及经济、社会和文化权利》(日内瓦和纽约，2014 年)，第 17 页。

<sup>9</sup> 《Chega!》“东帝汶接纳、真相与和解委员会的报告”(CAVR, 2005 年)，第 7.9 章，第 7 段。

<sup>10</sup> “见证真相：塞拉利昂真相与和解委员会报告”，第二卷，第二章，第 13 段。

<sup>11</sup> 见 Steven C. Poe、Nicolas Rost 和 Sabine C. Carey, “冲突研究中评估风险和机会：人权分析”，《冲突解决杂志》，第 50 卷，第 4 号(2006 年 8 月)，第 484-507 页；Oskar N.T. Thoms 和 James Ron, “侵犯人权行为是否会导致内部冲突？”，《人权季刊》，第 29 卷，2007 年，第 674-705 页；以及 Paul Collier, “国内冲突的经济原因及其对政策的影响”，世界银行，2000 年 6 月 15 日。

## A. 粮食危机

8. 在 2007/08 年度和 2011/12 年度期间，孟加拉国、布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、埃及、埃塞俄比亚、几内亚、印度、肯尼亚、马达加斯加、毛里塔尼亚、摩洛哥、莫桑比克、塞内加尔、索马里、突尼斯和津巴布韦等国家在人们抗议粮食价格和生活成本上涨的过程中爆发了暴力骚乱。<sup>12</sup>

9. 研究还证实，粮食危机会引发冲突和社会动乱。<sup>13</sup> 若干学者已经确定了具体的粮食价格门槛值，高于该门槛值可能引发抗议活动，他们强调指出，2008 年骚乱以及 2011 年北非和中东暴力抗议的时间恰逢全球粮食价格达到峰值之际。<sup>14</sup>

10. 人群或社区之间争夺粮食生产所需的自然资源控制权，例如土地、水和种子，由此产生的紧张关系可能导致冲突。在获取粮食方面存在的社会、政治和经济不平等性也会强化现有的不满并酝酿走向冲突的势头；例如，多位提交人发现，在导致阿拉伯叙利亚共和国内战的诸多根源中，东北部库尔德地区连续发生四次干旱造成的紧张局势也是其中之一，已迫使 200 万小规模农户迁移到阿勒颇和大马士革的城市地区。<sup>15</sup>

11. 同样，食物权问题特别报告员在访问阿拉伯叙利亚共和国期间注意到，连续干旱已对小规模农户和牧民产生了巨大的影响，他们的收入大幅下降。许多家庭被迫减少食物摄取量，主要靠面包和糖茶存活，还被迫出售生产性资产，这进一步削弱了他们未来恢复生计的能力。由于教育费用变得让人难以负担，需要额外劳动才能创造收入，所以儿童离开了学校。一些儿童从事季节性工作，例如在大马士革地区的棉花田或纺织行业做农场工人，而另一些儿童则永久搬迁至该国西部地区以期找到工作，尽管他们普遍资质较低，而且没有任何形式的援助(A/HRC/16/49/Add.2, 第 13 段)。未采取措施应对干旱造成的破坏性影响，无法让所有群体获得粮食，这种局势与其他因素共同产生影响，引发了内战。

<sup>12</sup> Hossain, N. et al,《他们吃饱喝足(但我们饥饿难耐): 孟加拉国、印度、肯尼亚和莫桑比克的粮食权利斗争》，英国国际发展部—英国经济与社会科学研究理事会研究项目“粮食暴动和粮食权利”的综合报告，发展研究所，布赖顿，2014 年。

<sup>13</sup> 见 Julia Berazneva 和 David R. Lee,“解释 2007-2008 年非洲粮食暴乱：经验分析”，《粮食政策》，第 39 卷，2013 年 4 月，第 28-39 页；Henk-Jan Brinkman 和 Cullen S Hendrix,“粮食不安全和暴力冲突：原因、后果以及应对挑战”，第 24 号不定期文件，世界粮食计划署，2011 年 7 月；Hendrix, C.S 和 Brinkman, H-J,“粮食不安全和冲突动态：因果联系和复杂反馈”，高级别专家论坛，罗马，2012 年 9 月 13 日至 14 日；以及 Mark Notaras,“粮食不安全和冲突陷阱”，《我们的世界》，2011 年 8 月 31 日。

<sup>14</sup> Marco Lagi, Karla Z. Bertand 和 Yaneer Bar-Yam,“北非和中东的粮食危机和政治不稳定”，新英格兰复杂系统研究所，2011 年 9 月 28 日。

<sup>15</sup> Peter H. Gleick,“叙利亚的水、干旱、气候变化和冲突”，2014 年 7 月；以及 Sarah Johnstone 和 Jeffrey Mazo,“全球变暖和阿拉伯之春”，《生存：全球政治和战略》，第 53 卷，第 2 号(2011 年 4 月至 5 月)。

12. 在其调查结果中，朝鲜民主主义人民共和国调查委员会表示关切的是，结构性问题(包括侵犯适足食物权和免受饥饿权的法律和政策)依然存在，这可能导致该国再次发生大规模饥荒(A/HRC/25/63, 第 55 段)。

## B. 青年失业

13. 在世界范围内，金融和经济危机的持久影响已导致青年失业率急剧上升(见 E/2013/82)。自 2007 年经济危机以来约丧失了 6,700 万个就业岗位，导致更多人面临饥饿和无家可归的问题，适当的医疗保健和教育中断，收入差距扩大，社会保护大幅削减。这场危机对于享受经济和社会权利而言是一大重挫。<sup>16</sup>

14. 全球有 18 亿 10 岁至 24 岁的年轻人，其中大多数在发展中国家。<sup>17</sup> 许多研究认为青年失业与社会动乱之间有关联，在某些情况下，与极端主义有关联。<sup>18</sup> 例如，国际劳工组织已确认失业与社会动乱之间存在明显的联系。经过 2007 年危机之后数年动荡，许多地区对经济和社会形势表现的不满越来越少；但是，2013 年经济形势又开始恶化，特别是在发展中国家，社会动乱再次开始蔓延。相比之下，发达经济体出现复苏迹象，同时社会稳定性得到改善，而新兴经济体几乎没有变化。青年男子的失业率(在发达经济体仍然很高)往往是政治和社会运动的一个关键驱动力。<sup>19</sup>

15. 在非洲，70%的人口年龄不到 30 岁，略超过 20%的人在 15 岁至 24 岁之间。这里的青年失业问题非常严重，远超过其他地区。薄弱的国家劳动力市场和持续的严重贫困加剧了这一问题。<sup>20</sup>

16. 对青年失业问题采取人权应对措施，就公共和私营部门实施问责制、社会投资、改善职业培训和创造就业机会的政策，以及健全的社会保护制度作出规定，可能会大大减少社会动乱和暴力风险。

<sup>16</sup> 国际劳工组织，《2016 年全球就业趋势》，日内瓦，2016 年。根据国际劳工组织资料显示，2015 年失业人数达到 1.971 亿，比前一年增加近 100 万，比危机前水平多了 2700 万。2015 年求职者数目激增，主要对新兴国家和发展中国家产生了影响。

<sup>17</sup> 联合国人口基金(UNFPA)，《18 亿人的力量：青少年、青年和未来的转型》，2014 年世界人口状况报告。

<sup>18</sup> 例如，见 Paul Collier 和 Anke Hoeffler，“非洲内战中的贪婪和不满”，《牛津经济论文集》，第 56 卷(2004 年)，第 563-595 页；Jacopo Ponticelli 和 Hans-Joachim Voth，“财政紧缩和无政府状态：欧洲预算削减和社会动乱，1919-2009 年”，2011 年 12 月；以及 Horace Campbell，“博科圣地：‘经济原教旨主义’和贫困导致失业青年加入宗教民兵”，全球研究，2014 年 6 月 4 日。

<sup>19</sup> 国际劳工组织，《2016 年全球就业趋势》(见脚注 16)，第 22 页。

<sup>20</sup> 见 Therese F. Azeng 和 Thierry U. Yogo，《部分发展中国家的青年失业和政治不稳定》，非洲开发银行集团，第 171 号工作文件，2013 年 5 月；以及 Kingsley Ighobor，“非洲青年：是‘定时炸弹’还是机会？”，《非洲复兴》，2013 年 5 月。

## C. 健康危机

17. 截至 2016 年 3 月，据报几内亚、利比里亚和塞拉利昂共有 28,603 例确诊、可能和疑似埃博拉病毒病例；据报自 2014 年 3 月埃博拉爆发以来至少已导致 11,301 人死亡。来自几内亚的报告称，国家当局实施严厉措施之后出现民间动乱。埃博拉疫情的爆发首先表明，在执行公共卫生对策时不尊重人权可能导致社会动乱，如果不迅速解决，社会动乱可能会迅速恶化。埃博拉疫情的发展和公共卫生应对举措不仅暴露了卫生系统的薄弱，还表明需要充分保护患者、弱势群体、受影响社区、医疗保健工作人员和紧急救援者的人权。<sup>21</sup>

18. 在涉及流行病的健康危机背景下，为避免社会动乱或骚乱，有必要向公众提供准确和全面的信息，这可作为一项建立信任措施，特别是在人们对医疗保健工作者和当局普遍不信任的情况下。提供关于预防、早期诊断和治疗的信息，以及努力应对疫情的状态的信息，这应作为优先事项。利比里亚将限制行动自由作为应对埃博拉疫情的一部分，包括实施全国范围的宵禁和禁闭。在流行病高峰期，塞拉利昂的报告表明，被隔离的人没有获得粮食、水和医疗保健。在利比里亚，据称由于军方参与强制隔离区导致过度使用武力，包括致命武力。

## D. 水危机

19. 与水有关的争端会导致社会动乱和暴力抗议。例如，2007 年 12 月，在印度奥里萨邦，30,000 名农民与警察发生冲突，因为政府已决定允许大量工业企业从希拉库德大坝取水，剥夺了农民的灌溉水源。<sup>22</sup> 50 名抗议者在与警察的对抗中受伤。

20. 糟糕或不公平的水服务管理也会引起社会动乱。关于郊区或农村地区的通水、服务责任以及价格的问题可能会产生争端。鉴于在许多国家都是由国家政府负责提供饮用水，社区与国家当局之间经常出现关于水供应管理的争端。如果公众怀疑当局以腐败的方式管理水服务或公共资源转用于私人利益，则尤其可能出现抗议。

21. 水供应管理引起的问题可能导致暴力冲突，多民族玻利维亚国第三大城市科恰班巴的供水设施私有化之后在 2000 年爆发的冲突即可为证。科恰班巴当时长期缺水，供水服务不正常。为了确保更好的服务和更高的通水率，政府与国际私营水财团 Aguas del Tunari 于 1999 年 9 月签署了 40 年的特许权合同。2000 年 1 月，饮用水关税大幅度增加，一些家庭不得不将每月收入的一大部分用于支付供水服务。消费者认为服务质量仍然那么糟糕，他们却需要为此支付更多的费

<sup>21</sup> Alicia Ely Yamin, “埃博拉、人权和贫困相互关联”，开放的民主，2014 年 10 月 23 日。

<sup>22</sup> “30,000 名农民需要希拉库德大坝之水”，印度环境门户网站，2007 年 12 月 30 日。

用，所以他们在 2000 年 2 月采取罢工、路障和其他形式的民间抗议，导致该城市关闭了四天。<sup>23</sup>

22. 来自周围城市的农民加入了科恰班巴的抗议活动，然后抗议蔓延到该国其他地区。国内动乱持续了几个月，最终政府决定派遣军队进入科恰班巴并宣布国家进入紧急状态。持续数天的暴力导致 100 多人受伤，1 人死亡。最终政府同意撤销该财团的特许权并将公用事业管理权交还市政当局，此后抗议活动才有所缓解。

## E. 流离失所和强制动迁

23. 在世界各地，从家园和土地被强制动迁和流离失所是暴力、社会动乱和冲突的主要原因和后果。<sup>24</sup> 当冲突结束时，因对住房、土地和财产的争端未解决，无法为人们重返家园达成持久的解决方案，也威胁到该国的和平与稳定。

24. 根据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的数据显示，被迫流离失所的人数从 2013 年的 5,120 万增至 2014 年底的 5,950 万。<sup>25</sup> 流离失所者遭受多种强迫流离失所的现象很普遍，包括被从难民营或非正规居住区驱逐。收容社区与流离失所者之间通常关系紧张，流离失所者可能面临歧视、侮辱和社会排斥。

25. 虽然通常以发展和基础设施项目之名为令强制动迁，以满足“公共利益”，但通常不会为最脆弱群体提供保护或程序性保障和适当程序；许多发展和基础设施项目都是如此，例如大型水坝或采掘工业、大规模土地收购、城市改建、城市美化或大型国际商业或体育活动，如奥林匹克运动会。通常是以违背个人、家庭和/或社区意愿的方式暂时或永久地将他们从自己的家园和/或他们居住的土地强制动迁，而没有法律保护或其他形式的保护。

26. 根据《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》，强制动迁会强化不平等、社会冲突、隔离和“贫民窟化”，并且总是影响到最贫穷、社会和经济上最弱势以及被边缘化的社会阶层，特别是妇女、儿童、少数群体和土著人民。<sup>26</sup>

27. 歧视往往是强制动迁的一个因素。歧视是指基于各种理由的任何区别、排斥或限制行为，其影响或目的是损害或取消对人权的认可、享有或行使。这与特定人群的边缘化有关联，通常是社会中基本的结构性不平等现象的根源。公共或

<sup>23</sup> Annika Kramer et al, “管理关于水的冲突和合作的关键”，《科学世界》，第 11 卷，第 1 号 (2013 年 1 月至 3 月)。

<sup>24</sup> 见人权高专办，强制动迁，概况介绍第 25/Rev.1 号，第 12-15 页。

<sup>25</sup> 难民署，境内流离失所者数据。

<sup>26</sup> A/HRC/4/18，附件一，第 7 段。

私人领域都可能存在歧视，国家(包括通过其机构)直接或间接的作为或不作为可能会导致权利受到侵犯。

28. 土地是冲突和争端的一个重大根源。如果土著人民的权利没有得到充分保护或承认，有时会爆发关于土地的社会动乱和冲突。土著人民有权享有所有人权，包括那些专门适用于他们的权利，如承认土著人民与其传统土地的独特文化关系的权利，以及获得所需的保护免受流离失所。根据《联合国土著人民权利宣言》，土著人民享有特殊的保护措施，以确保防止或纠正导致他们土地被剥夺的行动。在此背景下，在没有事先获得自由知情同意，未商定公正和公平赔偿的情况下，不能强行将土著人民从他们的土地上驱逐。<sup>27</sup>

29. 如果国家允许在没有有意义的协商或有效的申诉机制的情况下强占土地和进行大规模开发项目，则国家未能遵循其人权义务，这会助长未来发生动乱和潜在冲突。

### 三. 预防冲突和预警机制

#### A. “人权先行”倡议和机构间常设委员会

30. 预警可被理解为对关于危机原因的资料进行收集和分析，以期确定和建议预防措施的战略备选方案。提请国际社会注意新出现的问题，这是预防和管理地方、区域和全球各级的暴力冲突、人道主义危机、自然灾害和其他令人关切的局势的一个关键部分。

31. 联合国内的一些声音发挥了预警的作用。早在 1994 年，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员就警告称卢旺达境内即将发生灭绝种族行为(见 E/CN.4/1994/7/Add.1)。<sup>28</sup> 关于联合国在 1994 年卢旺达发生灭绝种族事件期间所采取的行动的独立调查报告(见 S/1999/1257, 附件)和秘书长关于斯雷布雷尼察的陷落的报告(A/54/549)都强调联合国未能适当注意警告信号并采取适当的应对步骤。2012 年，秘书长关于联合国在斯里兰卡的行动内部审查小组在其报告中再次强调，联合国对斯里兰卡新出现危机的应对举措不充分，因其未能就预警信号采取行动。

32. 特别是上述关于斯里兰卡的报告促使 2013 年制定了“人权先行”倡议的行动计划，旨在加强联合国在不同层面对危机局势的应对。该倡议要求联合国系统

<sup>27</sup> 见消除种族歧视委员会第 23 号一般性建议，《土著和部落人民公约》，1989 年(第 169 号公约)，国际劳工组织。

<sup>28</sup> 见 Micah Zenko 和 Rebecca R. Friedman, “联合国预防冲突预警”，《国际维和》，第 18 卷，第 1 号(2011 年 2 月)，第 21-37 页；以及安全理事会报告，“人权和安全理事会——不断演变的作用”，2016 年 1 月 25 日。

警惕日益恶化的人权状况，并呼吁建立有效的预警渠道和更好的协调，包括为预警和预防性行动提供政治支持。在国家一级，联合国国家工作队将定期分析风险因素并继续关注严重侵犯人权的风险。人权高专办进行的人权分析支持该风险分析。如果确定了关切的问题，将制定联合国国家战略以减轻风险，同时对方案拟订和宣传活动进行相应的调整。<sup>29</sup>

33. 预防是“人权先行”倡议的根本前提，目标是改变联合国根据《联合国宪章》履行其保护责任的方式，促进更具凝聚力、跨领域和横向的行动，以就联合国行动的三大支柱(和平与安全、发展及人权)进行合作。

34. 2016年1月在总部举行关于“人权先行”倡议的大会互动对话期间，常务副秘书长解释了该倡议的目的是确认侵犯经济、社会和文化权利如何成为危机和冲突的根源，并补充道，侵犯财产权、接受教育权和就业权往往使整个社区被边缘化，导致发展失败、社会和政治危机，甚至冲突。

35. 其他的预警机制包括通过机构间常设委员会部署在人道主义领域的机制。每六个月，委员会发布一次预警报告，由一组联合国分析员撰写，人权高专办积极参与其中，委员会在报告中审查未来六个月的情况，确保做好应对准备。这一过程汇集了来自整个联合国人道主义系统和国际非政府组织的信息，并共享个别分析和方法，以解决令人严重关切的局势。反过来，该过程有助于作出决定，确定应将资源和注意力投入哪些重点领域。通过这种方式，委员会寻求提供一份详细而简洁的评估，说明潜在的令人关切局势和联合国为作出相应反应的准备，包括更新应急计划和提前采取相关的准备行动。

## B. 防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问办公室

36. 2004年秘书长首次任命了防止灭绝种族罪行问题特别顾问(见S/2004/567)，该职位的任务是提高对灭绝种族的原因和动态的认识，在发现存在灭绝种族的风险时提醒相关行为体，并倡导和动员采取适当行动。

37. 2007年秘书长首次任命了保护责任问题特别顾问(见S/2007/721)，该职位发挥主导作用推动保护责任在概念、政治、机构和业务上的发展。

38. 两位特别顾问的任务不同但互补。他们的工作包括提醒相关行为体注意灭绝种族、战争罪行、族裔清洗和危害人类罪行的风险。他们的作用是加强联合国的能力以防止这类罪行(包括煽动这类罪行)，并在发生此类罪行时与会员国、区域和次区域机制以及民间社会机构合作制订更有效的对策。

<sup>29</sup> 例如，关于朝鲜民主主义人民共和国人权状况的调查委员会呼吁联合国通过并立即适用一项共同“人权先行”战略，以确保与朝鲜民主主义人民共和国的所有交往均切实考虑并处理人权问题，并防止危害人类罪再发生或继续(A/HRC/25/63, 第94段(g)项)。

39. 防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问办公室从多种渠道收集信息。秘书长赋予的任务侧重于收集现有资料，特别是来自联合国系统内的资料。该办公室还开发了外部资料来源网络。信息管理干事每天审查所有资料来源，然后分发给地理区域协调人，后者也积极搜索有关令人关切局势的资料。该方法假定暴行不是孤立或偶发事件，而是需要时间、规划、资源和支助以及适当环境的一个复杂过程。这样，在整个过程中有可能确定预警迹象或指标，可促使国家和国际社会采取预防性行动。

40. 该办公室基于《暴行罪分析框架》概述的因素，收集关于有可能恶化成灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的局势的资料。<sup>30</sup> 由于任务具有敏感性，但该办公室的许多工作仍不为公众所知。然而，当特别顾问认为在特定情况下公开他们的关切可能会减少犯暴行罪的风险，他们可能会采取非常规举措，发表公开声明，并应要求向安全理事会通报情况。

41. 基于该框架，信息收集系统对多种因素进行评估；有些因素涉及武装冲突的风险，有些关于使国家承受压力并形成有利于实施暴行的环境的状况。其他因素关于尊重和遵守人权义务的状况，包括经济、社会和文化权利；有的关于主要国家机构的优点和弱点；有的关于社会恢复力的缺陷或减缓来源；还有关于可能引发暴力的因素。

### C. 特别程序

42. 人权理事会的特别程序(包括特别报告员、秘书长特别代表、独立专家和工作组)负责监控和公开报告专题问题或特定国家的人权状况。当任务负责人意识到某种局势可能导致侵犯人权行为、暴力、社会动乱和冲突升级时，他们可以通过提交定期报告(向人权理事会和大会)、紧急呼吁和指控信来提请注意该局势。

43. 特别程序机制可通过紧急呼吁和其他来文的方式直接向各国政府就其任务所覆盖的侵犯人权行为的指控提出关切。干预措施可能会涉及到已经犯下、正在进行或可能发生的侵犯人权行为。该程序包括致函相关国家，函中说明指控的事实、适用的国际人权规范与标准、任务负责人的关切和疑问，以及关于后续行动的要求。来文可涉及个别案例、侵犯人权行为的一般模式、影响特定群体或社区的案件，或被视作不完全符合国际人权标准的立法草案或现有立法、政策或做法的内容。在某些情况下，也向政府间组织或非国家行为体发送来文。

44. 一些例子表明，特别程序在预警进程中发挥实际或潜在作用。2010年，食物权问题特别报告员确定阿拉伯叙利亚共和国的粮食无保障问题可能引发冲突(见上文第11段)。适足生活水准权所含适足住房问题及在此方面不受歧视权问题特别报告员对印度尼西亚的具有排斥性的和不公平的土地所有权制度提出了警

<sup>30</sup> 《暴行罪分析框架：预防工具》，联合国，2014年。

告(A/HRC/25/54/Add.1, 第 55 段)。特别是, 任务负责人强调改变土地的使用对依赖森林社区的土权利产生了重大影响; 例如, 棕榈油生产是森林土地使用变化的一项主要因素。缺乏协商、未能处理申诉以及司法机构效率低下, 导致公众示威和封锁道路, 以抗议收购土地。<sup>31</sup>

45. 2013 年, 土著人民权利问题特别报告员敦促洪都拉斯当局保护土著人权维护者免遭报复(见 A/HRC/27/52/Add.4)。他特别提到需要保护 Berta Cáceres, 她反对在瓜尔克切尔河上建 Aqua Zarca 大坝项目, 因为瓜尔克切尔河对土著 Lenca 人而言是神圣的。Cáceres 多年遭到威胁, 2016 年 3 月被杀害。

46. 预防性行动的有效沟通渠道和制度化合作应该得到加强, 以确保在政治、社会、经济及其他相关领域(特别是在和平与安全领域)从事预警相关工作的机构和实体认真且系统地注意到特别程序提供的资料。<sup>32</sup>

#### 四. 风险因素和指标

47. 具有不同发展水平、政治和治理体系以及人口结构的国家都有可能爆发暴力行为、社会动乱和冲突。没有任何单一的普遍模式可以确切地预测, 在没有预防性措施的情况下, 何时何地爆发动乱和冲突。如上文所述, 一些关于经济、社会和文化权利的核心要素往往是社会动乱和冲突的关键, 这些核心要素可以为预警分析和预防性工作提供有效信息。

48. 人权高专办于 2015 年 7 月 8 日至 10 日在日内瓦以及 11 月 16 日至 18 日在曼谷举行了关于人权和预警问题的专家会议, 虽然关于将人权纳入预警分析的综合性方法尚有待制定, 但这些会议具有开创性意义, 确定了与人权(特别是经济、社会和文化权利)相关的不稳定局势的关键风险因素。下一部分将强调可纳入考虑范围的一些风险因素和指标。

49. 人权高专办为制定人权指标设立了概念和方法框架。<sup>33</sup> 其包括三种类型的指标(结构、进程和成果), 用于评估为纠正不平等现象和确保实现所有人的土权利

<sup>31</sup> 见 Marcus Colchester, 《东南亚的棕榈油和土著人民, 国际土地联盟》, 2011 年 1 月, 第 12 页。

<sup>32</sup> 见人权高专办, “关于特别程序的圆桌会议: 预警和新出现的问题”, 摘要, 2009 年 10 月 23 日。

<sup>33</sup> 人权高专办, 《人权指标: 衡量和执行指南》, 联合国, 2012 年。

而采取的切实措施。<sup>34</sup> 该框架使用不同数据来源，并呼吁在数据收集和监测工作方面采取立足人权的方针。<sup>35</sup>

50. 某些风险因素具有交叉性，可以在任何情况下加以考虑，而有些风险因素则是针对特定的情况。交叉风险因素包括严重不平等、缺乏有效的申诉机制、缺乏有意义的协商、缺乏活跃的民间社会所需的民主空间，以及缺乏媒体独立性。专题风险因素包括不平等获得自然资源(特别是土地)、社会服务的退化和失业问题。

## A. 交叉风险因素

### 1. 严重不平等

51. 严重不平等问题，特别是不同群体之间的横向不平等，<sup>36</sup> 被视为现代冲突的一个促成因素。该问题具有多面性，涉及经济、政治、社会和文化方面。例如，族裔群体之间的经济不平等会提高国内冲突的可能性。鉴于从人权角度而言，歧视是不平等问题的重要推动因素，可以制定明确的指标以评估国家的行动，进而纠正这一问题。在考虑是否存在这一风险因素时，某些指标尤其能说明问题，例如低于收入中位数 50%的人口比例(基于年龄、性别和残疾分类)，或在过去 12 个月内报告个人经历了国际人权法禁止的歧视或骚扰的人口百分比(见 E/CN.3/2016/2/Rev.1, 附件三, 目标 16.b)。

### 2. 缺乏有效的申诉机制

52. 无论是司法还是非司法性的申诉机制，都是问责制的一个关键要素，可向受害者提供补救并追究责任人的责任。获得诉诸司法的机会至关重要，使人能够打破歧视和边缘化的循环。司法执行涉及国家确保和平解决争端、起诉和惩罚罪行，以及有效补救侵权行为的能力。司法制度的独立性，以及司法制度的公正和廉正，是维护法治和确保司法工作不歧视的先决条件。司法机制的障碍仍很普遍，特别是对妇女、儿童、少数群体、移徙者、残疾人、老年人、穷人和被边缘

<sup>34</sup> 结构性指标反映国家对人权问题的明确承诺，主要通过批准国际条约、通过各项法律和政策，或建立相关的机构或机制；进程指标用来衡量将这些承诺转化为实践的情况，例如，通过分配财政和人力资源、确保机构的适当运作、公共方案覆盖目标人口群体、处理申诉，并提高目标人口的认识；而成果指标从权利持有人的角度显示实现人权所采取措施的成果，例如，卫生成果、教育成就、报告的酷刑和司法不公案件，或向侵犯人权行为受害者提供的赔偿。

<sup>35</sup> 见人权高专办，“对数据采集立足人权的方针”，数据收集和分类指导说明，2016年2月。

<sup>36</sup> 见 Frances Stewart、Graham Brown 和 Luca Mancini，“监测和衡量横向不平等”，不平等、人类安全和种族概况研究中心，第4号，2010年6月；Christopher Cramer，“不平等是否会导致冲突？”，《国际发展杂志》，第15卷，第4号，2003，第397-412页；以及 Stewart et al.，“为什么横向不平等很关键：对衡量产生的一些影响”，不平等、人类安全和种族概况研究中心，工作文件，第19号，2005年6月。

化的群体而言。<sup>37</sup> 在这种情况下，为了评估是否存在某个风险因素，包含申诉比例(按群体分类)的过程指标可以非常详细地说明人们诉诸补救机制的机会受限、微不足道或根本没有机会的情况。

### 3. 缺乏有意义的协商

53. 决策人员缺乏有效的和有意义的协商，不尊重土著人民的自由、事先和知情同意权，这种情况会为侵犯人权行为、暴力和社会动乱的升级创造条件。为评估该风险因素，过程指标可以显示就具体政策或项目进行的公众协商的次数，以及就具体项目与社区达成的协议的数量。与土著人民进行的公众协商应遵循《联合国土著人民权利宣言》：通过他们按自己程序选出的代表参与协商(第 18 条)；通过他们自己的代表机构参与协商，以事先获得他们的自由知情同意(第 19 条)。

### 4. 民间社会的民主空间收缩

54. 一个积极的和正常运作的民间社会是确保政府问责制及其法律和政策的基础。民间社会可以帮助评估承诺是否已经落实，国家的人权义务是否已得到充分履行。将人权维护者的活动定为刑事罪可能会导致滋生针对他们的暴力行为和社会动乱。关于该风险因素的一个有用指标是在过去 12 个月中经核实的对记者、相关媒体人员、工会成员和人权倡导者实施杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留和酷刑的案件的数量(见 E/CN.3/2016/2/Rev.1, 附件三, 目标 16.10.1)。

### 5. 媒体自由

55. 媒体言论自由是确保政府问责制并展现边缘化群体的意见和状况的一个关键因素。媒体也会对某一特定群体的污名化起到很大的作用。例如，在一些国家，土著社区抗议发展项目就会被指责为阻碍进步。在其他国家，媒体和政治家对领取社会保障金的人(包括残疾人)进行污名化，导致这些人遭到攻击。在这种情况下，有用的指标可以是国家在世界新闻自由指数中的排名或国家通过关于公众获取信息的宪法、法律和/或政策保障(见 E/CN.3/2016/2/Rev.1, 附件三, 目标 16.10.2)。

## B. 专题风险因素

### 1. 不平等获取自然资源

56. 关于获取土地和自然资源的问题可成为暴力和冲突的核心，特别是在人们依靠土地作为生计和粮食的来源的地区。不平等地获取、控制和拥有土地和自然资源，以及未能公平分配源于投资或发展项目的利益，这在许多情况下导致暴

<sup>37</sup> 见人权高专办，《打开平等大门：达利特社区诉诸司法》，2011 年 12 月。

力、社会动乱和冲突。受影响的人或被剥夺土地的人没有获得足够的赔偿、体面的工作机会或适当的替代性重新安置方案，会使日益严重的不平等现象进一步恶化。商业运作的军事化或安保化(包括更频繁地依赖于雇用警卫)创造了可能导致与当地社区起冲突的条件。能说明问题的指标可以是对商业活动(特别是那些需要土地和水的活动)进行的独立的环境和社会影响评估的数量和质量，以及受土地改革政策和方案影响的人员的有效参与。成果指标可以包括生活在贫民窟、非正式居住区和不适合居住的住房的城市人口的比例(E/CN.3/2016/2/Rev.1, 附件三, 目标 11.1); 自给农的数量; 以及采掘业所使用土地的比例。

## 2. 社会服务退化和失业

57. 如上文所述, 社会服务的缺乏或退化(包括采取紧缩措施的情况)以及私有化对基本服务可得性和可及性的影响, 已经在一些国家助长了暴力和不稳定。设立社会保护最低标准有助于防止动乱和暴力。某些结构性指标可在这方面评估为保证社会保障权、健康权和受教育权而通过的相关立法; 过程指标可显示分配给卫生、教育和社会保障的预算比例; 而成果指标可提供资料, 说明社会保障的覆盖面以及有资格领取福利的人数与有需要的人数之比。成果指标也可以包括目标群体和特定教育水平的失业率, 包括长期失业率(一年或一年以上的失业), 特别是年轻男性。

## C. 有效预警分析的挑战

58. 在日内瓦和曼谷举行的专家会议上(见上文第 48 段), 与会者强调有关预警分析的一项挑战, 即时间, 特别是“预先”的定义和所指的 actual 时间。鉴于许多冲突的循环性质和持续的长期危机数量, 这一挑战尤其具有相关性。只要出现潜在令人关切的问题, 防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问办公室就会启动形势审查。在暴行分析框架下, 办公室强调“越早确定风险因素, 就越有机会及早预防”。

59. 共享信息和管理数据也是预警工作的关键。虽然联合国机构和其他组织共享数据, 但目前没有共同的信息管理系统。多个因素使这一共同系统的开发过程复杂化, 包括缺乏提取必要数据的统一的方法、来源的可信度不同以及相关的保护风险。在这方面, 根据“人权先行”倡议, 人权高专办负责领导一项机构间工作, 以促进定期、共同分析实地一级的信息, 并确保这种信息迅速传递给决策者。

60. 不同要素的复杂性、相互依存和互动性解释了为什么有些局势会导致侵犯人权行为、暴力动乱和/或冲突的升级, 而有些局势却不会。预警分析将考虑这种复杂性和误差幅度, 正如所有的预测一样。

## 五. 结论

61. 本报告中提供的关于食物和健康、水危机、流离失所和强迫驱逐相关权利的案例，说明了侵犯经济、社会和文化权利的行为往往是暴力、社会动乱和冲突的根源。因此，任何国家或国际预警工作的首要步骤就是对经济、社会和文化权利进行分析。

62. 在预警分析中，应特别重视严重不平等、缺乏有效申诉机制、缺乏有意义的协商、缺乏积极的民间社会所需的民主空间、缺乏媒体独立性、不平等获取自然资源(特别是土地)、社会服务的退化和不断上升的失业率等风险因素。

63. 一个全系统的预警机制将使联合国的预防性行动受益，该机制将基于“人权先行”倡议，利用现有的信息来源，包括特别程序。预警分析方法框架应包括基于人权高专办的框架的人权指标，强调经济、社会和文化权利，有助于预测侵犯人权行为、暴力、社会动乱和冲突的升级。

---