



## 人权理事会

### 第三十二届会议

#### 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

## 参考良好做法和经验教训，为民间社会创建和维持安全有利的环境而编写的实际建议

### 联合国人权事务高级专员的报告

#### 内容提要

人权理事会在 27/31 号决议中，请联合国人权事务高级专员参考良好做法和经验教训，编写一份关于为民间社会创建和维持安全有利的环境的实际建议汇编。

在本报告中，高级专员着眼于优化民间社会转型潜力的做法实例。他明确了这方面的 5 个根本要素：符合国际标准、维护公众各项自由及有效诉诸司法的健全法律框架，有利于民间社会工作的政治环境，获取信息的机会，民间社会参与决策进程的渠道，以及给予民间社会的长期支持和资源。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 为民间社会创造空间的条件：良好做法.....	4
A. 支持型法律框架和有效的诉诸司法.....	4
B. 有利的公共和政治环境.....	7
C. 获取信息.....	8
D. 参与政策制订、规划和决策.....	9
E. 给予民间组织的长期支持和资源.....	14
三. 结论.....	17
四. 建议.....	17
A. 对会员国的建议.....	17
B. 对区域和国际实体的建议.....	19

## 一. 导言

1. 人权理事会在第 27/31 号决议中，认识到民间社会在各个层面积极参与通过透明和问责制的办法促进良治的重要性，这对于建设和平、繁荣和民主的社会是必不可少的；决议请联合国人权事务高级专员参考良好做法和经验教训，编写一份关于为民间社会创建和维持安全有利的环境的实际建议汇编。
2. 为此，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2015 年 4 月 28 日向各会员国、国家人权机构、民间组织以及国际组织和区域组织发出普通照会，后于 2015 年 7 月 8 日发出提醒。共收到 89 份答复，表明了第 27/31 号决议所涉问题得到的重视。<sup>1</sup>
3. 本报告以会员国、国家人权机构、多个民间社会行为体(包括国际和区域网络、学术界和信仰组织)以及联合国和区域性实体所作答复为基础，反映所有区域的意见。
4. 在民间社会空间在世界范围内不断缩小的背景下，应该交流突出为民间社会创造和维持有利环境的益处的做法。高级专员把本报告的重点放在优化民间社会转型潜力的积极做法的实例上。<sup>2</sup> 他明确了这个方面的 5 个根本要素：符合国际标准的健全法律框架，以及维护公众自由、有效诉诸司法的强有力的国家人权保护制度；有利于民间社会工作的政治环境；获取信息的机会；民间社会参与政策制订和决策进程的渠道；以及给予民间社会的长期支持和资源。
5. 给予民间社会空间不是可有可无的。国际人权法规定各国义务尊重民间社会发展、开展工作不可或缺的权利和自由，包括意见和言论自由、和平集会和结社自由以及参与公共事务的权利。国际法还保护民间社会工作者的生命、人身自由、人身安全和隐私免受国家的任意干涉。
6. 即便法律没有要求，也有令人信服的理由保护民间社会空间。公民参与的有效途径有利于社会团结，给予包括少数群体和处于社会边缘群体在内的民众一个发出声音的渠道。民间社会还在促进参与公共生活方面发挥关键作用，可使民众对政策制订甚至是决策作出贡献。强有力的民间社会还具有很有说服力的企业和经济意义。实际上，企业和民间社会在尊重言论和结社自由权、多元化且不歧视、维护法治并促进透明和知情权的环境中具有共同利益。

---

<sup>1</sup> 本报告不能反映出提交的全部材料，全部材料可查阅 [www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ReportHConCivilSociety.aspx](http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ReportHConCivilSociety.aspx)。

<sup>2</sup> 联合国独立专家向人权理事会提交的多种报告、联合国人权事务高级专员的报告和发言，以及秘书长关于个人和团体因与联合国合作而遭受报复的报告详细记述了各种限制民间社会活动的措施。

7. 允许人们发出声音，即便表达的是批评或不受欢迎的意见，这是对决策者问责并确保审查政策、吸取教训和作出改进的关键。民间社会空间得到保护的国家在长期稳定方面收获巨大的红利。

8. 民间社会积极参与联合国人权系统，对于有效保护和促进人权是必不可少的。民间社会行为体指明国际架构中在人权和其他方面的空白，向国际社会发出紧迫危机的警示，并且发起制订新标准和机制的运动。它们的参与丰富了这一系统的应对措施，把这些应对与国家层面正在发生的情况联系起来。

9. 不过，民间社会在太多的地方受到攻击，而且用于攻击的武器种类越来越多样。试图限制民间社会空间的国家继续寻找各种新手段对民间社会施加压力，不论是用法律限制自由，还是采用压迫或暴力办法压制被视为批评性的意见。这些办法很容易被复制，并且越来越多地被复制到所有区域。民间社会还面临来自非国家武装团体等其他行为方的威胁。包括环境和土地权利活动人士在内的民间社会行为体还受到私营部门的恐吓和威胁，这方面的指称越来越多。在许多国家，女性民间社会人士由于歧视性成见，受到国家和非国家行为体不成比例的负面反应，这些行为体试图剥夺她们工作的正当性，将她们与自己的社区隔开。

10. 人权高专办“扩大民主空间”全球专题战略提供了一个加强与民间社会工作的框架，为扩大和保护民间社会空间的各项努力提供支持。人权高专办通过在总部和世界各地驻地的 500 多项活动执行这一优先任务。

11. 可以把民间社会参与看成一个门槛问题：如果存在民间社会参与的空间，各项权利就更有可能得到更好的保护。反之，民间社会空间缩小以及民间社会活动人士受到威胁和报复是动荡的早期预警信号。针对呼吁采取不同办法或正当主张权利的人们实行的否定其正当性、加以孤立和压制的政策，随着时间的推移，可能加剧挫败感，导致动荡甚至冲突。

## 二. 为民间社会创造空间的条件：良好做法

### A. 支持型法律框架和有效的诉诸司法

#### 1. 立法

12. 意见和言论自由权、和平集会和结社自由权、参与公共事务权，再加上不歧视原则，<sup>3</sup> 是公民活动的载体。正是通过安全、自由地行使这些人权，人们才能为政治、社会、文化和经济发展作出贡献。

<sup>3</sup> 这些权利受到《公民权利和政治权利国际公约》(第十九、第二十一、第二十二和第二十五条)、《经济、社会、文化权利国际公约》(第八和第十五条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第三条)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条)、《儿童权利公约》(第 13 和第 15 条)、《残疾人权利公约》(第二十一、第二十九和第三十条)、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(第二十四条)和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 26 条)。

13. 纵观各个区域，各国宪法均保障意见和言论自由权、和平集会和结社自由权、参与权以及参与性民主的原则。然而，条文与行使公共自由的日常情况之间可能存在非常巨大的差距。一个符合保护公共自由方面的国际标准的全面法律框架(如立法、习惯法以及行政规则、做法)是为民间社会开展活动创造一个安全有利的环境的前提。

#### 意见和言论自由

14. 人权事务委员会在关于意见自由和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见中说，在任何一个确保意见和言论自由以及享有《公民权利和政治权利国际公约》其他权利的社会中，自由、不受审查和妨碍的新闻或其他媒体都是极为重要的。欧洲人权法院一直支持民间社会发挥作用，把涉及公共利益的事项带入公开辩论。<sup>4</sup> 媒体有助于在公共空间中辩论涉及公共利益的事项，使包括土著或少数群体、难民和移徙者在内的不同视角以多种语言、用印刷品和在线形式(包括对残疾人无障碍的版本)发出声音。

15. 在克罗地亚，独立、多元的媒体自由地监测、报道人权问题，发挥监督机构的作用。<sup>5</sup> “民间空间倡议”方案把阿根廷和乌拉圭的法律作为用重新分配广播频率的办法反对媒体垄断的典范。<sup>6</sup> 在奥地利，监察员委员会有一档每周一次的电视节目，向公众发布信息并公开讨论对行政不当的投诉和人权问题等敏感事项。政府官员和民间社会代表一起进行小组辩论或接听观众热线；这有助于信息共享，创造了一个倾听不同观点的机会，对透明和知情决策做出贡献。在萨尔瓦多，电视和广播节目提供了一个公开提出并回答问题的机会。<sup>7</sup>

#### 结社自由

16. 法律和行政规定保持在最低限度，便利任何人极少付费或不付费向中立机构简单报备即可结社从事基本运作，不强制要求登记注册，这样的情况最有利于鼓励形成多元、独立的民间社会。《黑山宪法》认可成立社团是一项无需任何形式批准的权利，儿童年满 14 岁便可适用。<sup>8</sup> 在芬兰，注册一家民间组织只需在线报备<sup>9</sup>，而且未经注册的组织也可以自由运作，这符合联合国专家的建议。

<sup>4</sup> 见 Steel 和 Morris 诉联合王国案，第 68416/01 号申诉，2005 年 2 月 15 日的判决。

<sup>5</sup> 克罗地亚常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>6</sup> “公民空间倡议”是一个由国际非盈利法律中心、反对检查制度国际中心—第 19 条、公民社会：世界公民参与联盟、世界民主运动组成的联合体。

<sup>7</sup> 萨尔瓦多常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>8</sup> 黑山常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>9</sup> 芬兰常驻联合国日内瓦办事处代表团。另见和平集会自由和结社自由权利问题特别报告员的报告(A/HRC/20/27 和 A/HRC/23/39)。

17. 挪威和荷兰制订了或正在试行自律制度或联合监管制度，规定民间组织可在伞状组织的支持下工作，向其报告；这就减少动用行政资源和收取行政费用的需要，也有利于独立。<sup>10</sup>

18. 墨西哥和科特迪瓦借鉴《关于个人、群体和社会结构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权力和责任宣言》(一般称为《人权维护者宣言》)，颁布了具体保护人权维护者的法律。<sup>11</sup>《宣言》的评注就如何执行《宣言》提供了建议，举出了一些与创造并维持民间社会空间相关的良好做法的实例。人权维护者处境问题特别报告员的报告(例如 A/HRC/31/55 和 A/HRC/25/55)提供了同样有用的指导。

#### 和平集会自由

19. 亚美尼亚和罗马尼亚等国的法律明确确定集会的和平性假定，被认为是良好做法；<sup>12</sup> 还有一些法律具体规定人人均有权无需许可便组织和参与会议、游行，也无需事先授权。不过，在摩尔多瓦共和国等国，当游行人数可能超过 50 人时可能要报备。由组织者指定和培训的管理员可以引导和帮助游行(A/HRC/20/27)。

#### 参与公共事务权

20. 厄瓜多尔等国的宪法详细规定男女享有平等的权利和机会，土著人民和民族享有集体权利，可以参与国家机关和政治机构。<sup>13</sup> 类似条款涉及公民在决策中的领导作用，公共事务的规划和管理，人民对国家机关的控制，以及对政府行为的审计或监督。此外，保护公共自由对确保选举安全、公平且可信而言不可或缺(见 A/68/299，第 56 段)。

## 2. 诉诸司法

21. 通过独立、有效的司法机关诉诸司法的机会，以及诉诸国家人权机构和诉诸区域、国际人权机制的机会，对于支持民间社会行为体的法律框架是必不可少的。独立的司法机关确保国际人权标准得到执行，激发所有利益攸关方的信心。

22. 法院必须能够及时审查国家当局对民间组织实施的制裁，从而评估这些措施是否合法、必要和相称。例如，当萨尔瓦多社团登记处以有悖公共秩序、法律和道德为理由，对一个监测女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的人

<sup>10</sup> 公民空间倡议。

<sup>11</sup> 国际人权服务社。

<sup>12</sup> 对《联合国人权维护者宣言》的评注，欧洲安全与合作组织民主机构和人权办公室(欧安组织/民主人权办)和平集会问题专家小组，《和平集会自由指南》，第 2 版(华沙，2010 年)。

<sup>13</sup> 厄瓜多尔监察员。

权情况的组织拒不注册时，萨尔瓦多宪法法院肯定了为合法目的成立的社团的注册权，判定该社团的注册申请应得到审议，不论相关人员的性别身份和性取向为何。<sup>14</sup> 土耳其宪法法院审查了一个关于访问“[YouTube](#)”和推特的禁令，认定信息和言论自由权受到侵犯。<sup>15</sup>

23. 鉴于国家人权机构可以在实质上对维持民间社会空间作出贡献，其监管框架必须得到法律保障，而这些法律应充分符合关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)，从而确保其独立性和有效运作。<sup>16</sup>例如在澳大利亚<sup>17</sup>和荷兰<sup>18</sup>，除反歧视监测机构外，还成立了促进和保护特定群体权利的机构，例如负责儿童、残疾人和少数社区的监察员，所有这些机构都与国家人权机构密切合作。

24. 宪法条款还可明确保障国际法优先于国内法，以及保障个人和社团诉诸国际和区域机构、机制和法院的权利。此外，它们还可就执行国际机构的决定作出规定。

25. 在国家司法机关脆弱或缺乏独立性时，诉诸某些区域机制(包括法院)可以成为一个伸张正义的有效办法。民间社会求助于这些机制的模式多种多样。萨尔瓦多政府<sup>19</sup>把美洲人权委员会和美洲人权法院等列为向希望使案件和申诉得到审议的个人和民间团体提供便捷、直接途径的机制，而布基纳法索<sup>20</sup>则提到民间社会与非洲人权和人民权利法院以及与非洲人权和人民权利委员会的合作。

## B. 有利的公共和政治环境

26. 确保公共自由得到法律保障、受到各机构维护当然是有利于民间社会自由、独立工作的环境的一个基础。但这必须得到承认民间社会价值、鼓励其参与的政治文化的补充。根据《可持续发展目标》的具体目标 17.17，国家应该在伙伴关系经验和资源配置战略基础上，鼓励和促进有效的公—私部门和民间社会的伙伴关系。

27. 高层发言、奖励和荣誉向公众发出关于民间社会贡献价值的重要信号，国际民主日或人权日等年度纪念活动和其他活动也是如此。

<sup>14</sup> 萨尔瓦多常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>15</sup> 公民空间倡议。

<sup>16</sup> 奥地利、阿塞拜疆、危地马拉等国的国家人权机构。

<sup>17</sup> 澳大利亚常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>18</sup> 荷兰常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>19</sup> 萨尔瓦多常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>20</sup> 布基纳法索常驻联合国日内瓦办事处代表团。



28. 像欧洲委员会一样改变术语发出一个有力信号，通过把国际非政府组织的协商地位变为参与地位彰显民间社会的贡献。

29. 像匈牙利的人权组织那样，通过让学生能为民间组织工作培育志愿文化，具有提高年轻人对民间组织工作兴趣的潜力。<sup>21</sup> 包括律师事务所和网络在内的工商界提供的倡议、志愿项目或为民间社会工作几个月时间，同样为有利于民间社会活动的环境提供支持。

30. 保留义务兵役制的国家往往规定有替代兵役，包括为民间组织工作，这表明为民间社会工作是公民为国服役的一个同等有效的办法。

31. 处理以民间社会行为体为目标的威胁和袭击应该是构建包容文化的一部分。例如，危地马拉政府<sup>22</sup> 认识到具体的保护需求，成立了分析袭击人权维护者事件的单位；这些单位由来自内务部、检察官办公室、人权问题总统委员会的官员以及民间社会代表组成，从而提供一个安全的辩论空间并探索有效的预防和保护办法。

32. 使用贬义词语否定民间社会行为体的正当性，例如在法律或国家支持的媒体中给他们贴上“外国特工”、“间谍”或“不爱国”的标签，总体上的目标是阻止批评，压制自由表达，增加公众对民间社会人士的负面感觉，并分散人们对攸关问题的注意力。国家有义务保护人民不受私人或实体的损害享受意见和言论自由的行为的侵害。<sup>23</sup>

33. 欧洲委员会与一些涉及新闻自由的国际非政府组织和网络签署了一份谅解备忘录，启动了一个促进保护新闻活动和记者自由的互联网平台。联合国各人权机制内部正在努力扩大民间社会空间，并在联合国场所内为民间社会提供一个安全有利的环境。但是，秘书长在关于报复行为的报告(A/HRC/30/29)中提到，人权高专在人权理事会第三十届会议上的致辞中也指出，民间社会人士继续因其与联合国的合作而面临报复和恐吓。多个人权机制为处理报复案件制订了自己的制度或指定了报告员，包括人权条约机构反对恐吓或报复准则(“圣何塞准则”)。

### C. 获取信息

34. 获取信息是言论自由的一部分，对民间社会有效开展工作尤为重要。公众需要获取多种信息来源，从而了解影响其生活的问题、表达关切、建设性地参与

<sup>21</sup> 公民空间倡议。

<sup>22</sup> 危地马拉常驻联合国日内瓦办事处代表团。另见联合国人权事务高级专员关于驻危地马拉办事处活动情况的报告(A/HRC/28/3/Add.1 和 Add.1/Corr.2)。

<sup>23</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 7 段；法律推广协会。



并对解决办法作出贡献。<sup>24</sup> 芬兰国家人权机构指出，除有具体行为另行规定外，芬兰立法将信息视为属于公共范畴，从而鼓励透明。

35. 南非《宪法》规定，人人有权获取国家掌握的任何信息，以及任何由他人掌握、为行使或保护任何权利所必需的信息。塞拉利昂 2013 年《知情权法》中也可找到类似语言。在巴西，立法规定与侵犯人权行为相关的信息不得保密，国家决定向公众开放国家以往档案；这些被引述为良好范例。<sup>25</sup>

36. 引入网播并且让非政府组织通过传递视频信息远程参与人权理事会和条约机构，提高了透明度和对国际人权机制的理解，使非政府组织能够获得关键的第一手信息。官员和民间社会在这些活动后举行的会议可以促进对意见的有效后续工作并丰富建议执行进程。

## D. 参与政策制订、规划和决策

37. “我们的事情应由我们自己参与”这个口号通常与起草《残疾人权利公约》的进程中的残疾人权利运动相联系。在决策过程透明且决策者考虑多种观点和信息时，发展成果具有可持续性的机会更大。各种不同行为者的参与能更全面地代表人口，既丰富进程也丰富成果。

### 1. 合作互利

38. 各种多利益攸关方倡议(例如政府、国家人权机构以及学术机构、商业企业及基金等民间社会行为体的联盟，有时也有联合国或区域组织的参与)表现出合作的诸多互惠，可以汇聚专门知识、打开对话空间并提供资金支持，从而寻求用可持续解决办法处理重大问题。<sup>26</sup>

39. 在突尼斯，政府、企业、工会和人权活动者联合努力创造出全新的办法，处理反恐问题并构建、维护一个以法治和人权为基础的和平社会(见 A/HRC/27/33，第 32-35 段)。古巴政府说，目前正在就广泛的问题开展磋商，发动全体公民帮助解决该国最紧迫的问题，包括复杂的经济改革和物价上涨问题。<sup>27</sup>

40. 尤其是转型国家，往往依赖民间社会提供的专门知识和服务。国家可把人道主义服务委托给民间社会，主动吸收其参与制订新宪法、管理国家机构和选举的法律，以及解决问题和规划未来等进程。<sup>28</sup>

<sup>24</sup> 多哥外国人之友组织。

<sup>25</sup> 公民空间倡议。

<sup>26</sup> 联合国工商业与人权工作组，《工商业与人权国家行动计划指导》，第 2 版(日内瓦，2015 年)。

<sup>27</sup> 古巴常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>28</sup> 捷克共和国常驻联合国日内瓦办事处代表团。

41. 萨尔瓦多<sup>29</sup>、危地马拉和洪都拉斯参与了一个国家与民间社会伙伴关系计划，目的是改善幼儿生活并解决与迁徙到美国的无人陪伴儿童相关的人道主义和社会问题。

42. 以立陶宛为例，国家与民间社会就制订残疾人等具体部门的政策开展磋商，制订并执行推动残疾人参与公共事务和社会融合的联合计划。在厄瓜多尔，与民间团体和失踪人员家庭举行的会议提出了积极的政策建议，而与非洲人后裔代表团体举行的磋商形成了共同努力反对歧视的承诺。<sup>30</sup>

43. 卡塔尔政府等报告，民间社会在推动社会关爱、在人道主义或其他危急状况的背景下一有时在危险条件下一开展工作或进入偏远社区等方面发挥作用，这突出了与政府一道共同设计并规划项目的重要性。<sup>31</sup> 例如，在西非，包括民间社会在内的所有相关行为体开展合作，强化了消除埃博拉的努力。<sup>32</sup> 从一开始就让各组织作为部委的合作伙伴，参与制订战略和执行机制，参与项目的审评、设计和成本规划，可以提高有效性和相关性。

44. 民间社会行为体自己也一直在创造空间，跨越国家和区域界限，把侨民社区联合起来，并组织国际和区域磋商处理共同关切问题；<sup>33</sup> 它们还为具体事件或活动建立网络和联盟。<sup>34</sup> 例如，在哥伦比亚，几十个家庭在正义与和平教会间委员会以及国际和平旅的支持下，联合为处在特别严酷暴力环境中的社区创造人道主义空间，通过禁止非法武装团体进入设法保护平民。<sup>35</sup> 信仰团体和宗教领袖传递的信息在各自社区内发挥有影响力的作用，鼓励宽容、警惕煽动仇恨和暴力并处理家庭暴力等问题。不同信仰的领袖联合起来支持援助难民和迁徙者，为扩大辩论空间作出贡献。<sup>36</sup>

45. 学术机构可以提供一个表达和质疑不同观点的安全环境，适合与民间社会结成鼓励创造性的伙伴关系，把理论和实践结合起来。<sup>37</sup> 同样，艺术家经常为社会活动作出贡献(见 A/HRC/27/33, 第 28-29 段)。自由的艺术表达可以超越国界，激发、质疑思想和偏见，揭露不公、践踏人权或腐败行为，并且促进社区利益和合作。

<sup>29</sup> 萨尔瓦多常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>30</sup> 厄瓜多尔监察员。

<sup>31</sup> 卡塔尔常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>32</sup> 联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)。

<sup>33</sup> 亚洲民主网络。

<sup>34</sup> 斐济妇女权利运动。

<sup>35</sup> 国际和平旅。

<sup>36</sup> 非国家酷刑反对者组织。

<sup>37</sup> 体面生计奖基金会。

## 2. 磋商进程

46. 国家与民间社会的正式和非正式磋商增进了相互理解，构建起信任并强化了协作潜力。<sup>38</sup> 有关参与式进程的良好做法反映在联合国的诸多报告中，包括有关参与公共事务的报告(A/HRC/30/26)以及关于赤贫人口参与权的报告(A/HRC/23/36)。进程的可预测性、包容性的方针和各种不同沟通手段，再加上切合实际的时间框架，是开展有意义的磋商和辩论的前提。用少数群体的语言和对残疾人无障碍的格式等办法准备文件可加强包容性并方便参与。

47. 在萨尔瓦多，为了提高多样性和参与，各体制机制为磋商创造便利条件，其中包括总统经济和社会委员会，这是一个基础广泛的参与空间，使传统上被排除或边缘化的人参与进来。

48. 哈萨克斯坦政府协调委员会每年召开两次与非政府组织的互动会议，由非政府组织代表和政府相关官员出席。委员会为执行关于会议期间所讨论社会问题的决定制订指示。<sup>39</sup>

49. 俄罗斯联邦政府说，国内规范和方便民间组织与国家机构互动的步骤包括：在总统授权下成立了一个独立专家委员会，提供人权方面的建议并提出加强公民参与公共事务的措施；还成立了一个协调“开放型政府”活动、促进行政当局与民间社会互动的政府委员会。<sup>40</sup>

50. 区域机构、机制和会议为民间社会参与提供宝贵机会，尤其是在国内空间受限的地方。区域性会议可以帮助面临同样挑战的民间社会行为体开展合作，为危机中的国家的民间社会提供支持，提供一个表达团结并通过集思广益探讨前进道路的安全环境。<sup>41</sup>

51. 多种在线参与平台和社交媒体服务使全体公众能够发起或参与他们关切的讨论。<sup>42</sup> 巴林政府说，该国具有具体面向年轻人的这类服务。<sup>43</sup> 芬兰试点了一个创新项目，鼓励磋商并处理传统政治生活中参与水平不高的问题。这个项目的具体做法是组建一个公民委员会，其成员随机遴选，主要在网上工作，以会议为补充。<sup>44</sup>

<sup>38</sup> 瑞士常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>39</sup> 哈萨克斯坦常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>40</sup> 俄罗斯联邦常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>41</sup> 亚洲民主网络。

<sup>42</sup> 芬兰常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>43</sup> 巴林常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>44</sup> 芬兰人权中心。

52. 要便利开展市政一级的协商，可以采取集中编制并按照地方用途改编材料的方式，同时为与包括媒体在内的民间社会合作的地方委员会提供援助，以及为建立地方网站提供技术支持。市级儿童委员会帮助儿童参与关于影响他们的问题的决策，培养他们对政治进程的理解。<sup>45</sup>

53. 如同联合国其他机制一样，如果没有民间社会的投入，各人权条约机构以及特别程序任务负责人的工作是无法想象的，因为这些投入提高专家讨论形成的结论和建议的相关性和可信度。一些国家已经采取积极步骤，除鼓励民间社会独立提交报告之外，也在撰写提交给各机制的报告时与民间社会磋商。

54. 普遍定期审议要求在编写国家报告时开展磋商并鼓励民间社会提供基础广泛的材料，总体上证明有助于促进国家机构与民间社会各不同部门的对话。对于执行建议和监测进度而言，维持这种对话更是极为重要。

55. 在许多国家，人权高专办驻地人员主办或推动各种不同的伙伴关系以及多利益攸关方倡议，其中包括马拉维的一个工商业与人权问题国家对话平台，以及乌拉圭的一个专题工作队，工作队由政府 and 民间社会人员组成，负责普遍定期审议和其他人权相关建议的后续工作。

56. 人权高专办以及联合国其他在国家和区域层面工作的实体发挥汇聚各方的作用，为民间社会行为体提供一个安全、中立的环境，让它们可以讨论和支持建立具有共同利益的网络的努力<sup>46</sup> 方便政府官员与民间社会行为体开展对话。例如，联合国开发计划署(开发署)认识到民间社会在确保千年发展目标进展方面至关重要的作用，帮助在全球、区域和国家层面创造与政府对口部门对话的空间，讨论如何用改善政策和法律环境的办法根除艾滋病病毒疫情。<sup>47</sup>

57. 虽然民间社会在联合国论坛上具有诸多机会，但较小组织或在线网络可能觉得不同的机制、模式和要求令人困惑或遥不可及。具体而言，获得经济及社会理事会的咨商地位才能参加人权理事会等大多数政府间会议的要求，被看作是一个阻碍参与联合国工作的障碍。此外，非政府组织取得咨商地位的大量申请被延期处理，有时被推迟数年，<sup>48</sup> 而且据报还有以随意理由被推迟的情况；这些情况使得无法对民间社会的重要意见开展国际辩论。<sup>49</sup>

<sup>45</sup> 拯救儿童联合会。

<sup>46</sup> 联合国开发计划署(开发署)、妇女署。

<sup>47</sup> 开发署。

<sup>48</sup> 国际达利特人团结网。

<sup>49</sup> 这些挑战和其他挑战是联合国日内瓦办事处总干事办公室召开的磋商活动讨论的问题。见“联合国与民间社会—70年共同努力：我们如何在日内瓦造就不同？”，简报，2015年6月。

### 3. 立法的起草和审查

58. 立陶宛<sup>50</sup>把法律草案张贴在网上供评论和反馈。在芬兰，关于立法草案的磋商进程持续至少六周，汇总出一份对磋商进程和收到的评论的总结，与法案一并呈交立法机关。公民如获得 5 万名登记选民的支持，也可提议修改和废除法律或制订新法。例如，一场由民间社会牵头要求同性婚姻在芬兰合法的运动在争取到足够人数的公众支持后，于 2014 年得到议会批准。澳大利亚等国成立了含有民间社会代表的议会人权问题联合委员会，可为民间社会提供一个更直接的论坛，在立法问题上与议会合作。<sup>51</sup>

59. 争取民间社会和国家人权机构参与起草进程的积极措施可以暴露出空白和缺失的信息。在奥地利，国家人权机构主动与民间组织合作，为落实该国批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》起草法案。<sup>52</sup>

60. 国际和区域人权机制在改进立法进程和案文方面也可发挥至关重要的作用。例如，非洲人权和人民权利委员会表达自由和获取信息问题特别报告员通过与各国政府和民间社会进行广泛磋商，推动信息自由立法工作，随后起草了一份法律范本，最终被一些非洲国家采纳。<sup>53</sup>更广泛而言，许多机制都提供有益的指导意见，确保许多领域的立法符合国际人权规范和标准。例如，在反恐中增进与保护人权和基本自由问题特别报告员提供了一些建议，确保关于国家安全和反、反洗钱及反煽动仇恨的法律在不损害人权和民间社会活动的前提下解决正当关切(例见 A/HRC/16/51)。民间社会和国家人权机构的专家以及学术界积极参与起草和审查进程，有助于维护对公共自由的保护。<sup>54</sup>

### 4. 政策监测和审查

61. 持续不断的政策监测对于评估制度和进程的绩效并加以必要调整而言至关重要。磋商和监测必须有广泛的基础，不是仅限于惯常的合作伙伴。吸收新的民间组织或基层网络，而不论其是否正式注册，可以给这些进程注入活力。<sup>55</sup>在国家与民间社会的各项安排中要保持警惕，以保持后者的独立性。

62. 在某些情况下，通过设立由受益社区的个人组成的机构审查政府项目的绩效。例如，萨尔瓦多设立了公民监督委员会，由城市发展研究所提供培训，监测

<sup>50</sup> 立陶宛常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>51</sup> 澳大利亚常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>52</sup> 奥地利监察员委员会。

<sup>53</sup> 公民空间倡议。另见：[www.achpr.org/instruments/access-information](http://www.achpr.org/instruments/access-information)。

<sup>54</sup> 公民空间倡议。

<sup>55</sup> 意大利促进和保护人权委员会(Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani)；苏格兰人权联合体。



项目执行情况并确保资金管理中的透明和问责。芬兰政府编写了一份回顾过往做法的国家报告，以期加强对未来民主政策的执行。<sup>56</sup>

63. 独立的媒体监管机构可帮助确保多元性和独立性，警惕煽动仇恨和其他侵权行为。突尼斯的独立媒体监管机构——视听通信独立高级管理局(Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle)就是如此，它依照宪法设立，工作建立在国际人权标准基础之上。2014年，一个监测区域媒体中煽动仇恨问题的民间社会网络在突尼斯成立，得到人权高专办的支持，符合关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》(见A/HCR/22/17/Add.4)。

## E. 给予民间组织的长期支持和资源<sup>57</sup>

64. 国家可以对民间社会的发展投资，采取构建参与能力的措施(尤其是为被边缘化的声音构建参与能力)，以及为获得多种来源资金和技术创造便利，以此创造和维持一个有利于公民活动的环境。赋予民间社会权能和加强其能力有助于建设一个保护性的环境(A/HRC/31/55)。

### 1. 教育、提高意识和培训

#### 人权教育

65. 帮助儿童和年轻人掌握参与公共生活的信息和技能有助于民间社会空间的增长。

66. 人权教育方案和资源往往是由国家、学术机构、国家人权机构和民间社会合作提供。当教师经常接受公民或人权教育方面的培训，实际教学得到鼓励宽容、重视多样性的校园文化的补充时，相关益处就会得到优化。

67. 考虑到幼儿的接受能力，对公民教育的投资应该从小学开始，并得到家庭环境的支持。在芬兰，鼓励年轻人更多参与社会事务的措施有：加强民主、平等和人权方面的教育，并引入民间社会方面的研究生学位。

68. 政府、国家人权机构和民间社会联合举办的提高意识运动可以鼓励参政或参与遏制种族主义以及其他形式的歧视。澳大利亚的反种族主义运动就是一例。使用不同媒体、得到包括知名人物在内的社会各界拥护的创新型运动可以改变公众行为、遏制污名化，并创建一个人们感觉可以安全地公开表达心声的环境。

<sup>56</sup> 芬兰人权中心。

<sup>57</sup> 参见人权高专办关于在现有人权法背景下增进、保护和落实参与公共事务的权利：最佳做法、经验和挑战及克服挑战的方法的报告(A/HRC/30/26)提及增强权能的部分，和赤贫与人权问题特别报告员关注贫困人口参与问题的报告(A/HRC/23/36)。



## 能力建设

69. 包括克罗地亚、捷克共和国和立陶宛等在内的一些国家认识到自由、活跃的民间社会的价值，已经优先安排投资于民间社会的发展和专业化。培训民间社会的例子包括布基纳法索的专家方案，对经历歧视的群体成员(包括残疾人)<sup>58</sup>开展关于参与公共事务的培训，以及把民间社会行为体纳入出席国际论坛的政府代表团，使他们参与国际会议并逐步掌握宣传和谈判技巧。人权高专办驻地人员也为民间社会提供人权培训。

70. 在克罗地亚，培训提高在国家和地方层面工作的政府官员对与民间社会合作的重要性的意识。面向政府官员的培训方案往往与来自各界的民间社会代表一道制订并联合讲授，某些情况下与相关的国际人权标准和人权建议的执行工作联系在一起。通过加强妇女和女童技能的方案增强她们的权能至关重要。由萨尔瓦多社会包容部实施的“城市妇女”总统方案提供了一个安全、支持性的环境，妇女可以得到人权方面的建议以及经商和技术支持方面的培训。

71. 人权高专办驻地人员为民间社会团体提供信息和咨询，组织培训课程和研讨会，加强他们的人权倡导工作并促进与联合国人权系统的合作。<sup>59</sup>

## 2. 资金

72. 核心资金的可预测性对民间组织有效独立地工作、开展长期规划，并适应不断演变的情况极为重要。<sup>60</sup> 和平集会和结社自由权利问题特别报告员指出，结社自由权包括能够从国内外和国际社会寻求、接收和使用人力、物力和财力资源(见 A/HRC/23/39，第 8 段)。

73. 促进民间组织财务独立的步骤包括：(如克罗地亚等)减免税收和简化税务要求，减少并简化财务报告和审计，以及(如捷克共和国等)降低银行利率和转账成本，<sup>61</sup> 并对企业和其他捐助方采取税收激励措施。

74. 民间社会活动的资金可以像荷兰、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国的情况那样，通过公开透明的进程，从国家或私营彩票及其它博彩活动中获得；从各种基金获得；<sup>62</sup> 或者像布基纳法索那样，通过各自部委的专项预算获得。捐助方的灵活性非常重要，可确保具备民间社会长期合作伙伴所需的资金，并为非正规团体和非传统行为体创造机会。<sup>63</sup> 日本政府开发了一套向从事特定

<sup>58</sup> 国际残疾人联盟。

<sup>59</sup> 人权高专办，《民间社会空间和联合国人权系统：民间社会实用指南》(日内瓦，日期不详)。

<sup>60</sup> 布鲁塞尔公开对话基金、欧洲政治基金会网络。

<sup>61</sup> 欧安组织/民主人权办。

<sup>62</sup> 公民空间倡议。

<sup>63</sup> 自由之家。

非营利活动的组织授予法人地位的制度，以此促进公民的自由社会行动方案的发展；还开发了一套向特定非营利社团提供认证的制度，这些社团通过具备公平管理结构的适当商业活动帮助促进公共利益。<sup>64</sup>

75. 如果国家机构或企业在接收外国资金方面不受限制，同样的条件也应适用于民间组织。法律可规定由独立机构对账户进行审计的要求。<sup>65</sup> 任何限制民间组织获取资金的措施均应由法律加以规定，应是民主社会的必要措施，而且应与所要保护的利益相称，并且逐案适用。当存在有关国家安全、恐怖主义、洗钱或类似严重问题的关切时，应由独立主管机构进行评估。

76. 包括妇女署、开发署和人权高专办在内的几乎所有联合国机构、基金和专门机构都有一定的款项可用作支持民间社会的赠款和资金。<sup>66</sup>

### 3. 获取通信技术和连通性

77. 一个自由、开放、安全、有保障的互联网对于获取各种不同来源的数据和分析、使个人能做出知情决策，以及动员人们要求正义、平等、问责和更好地尊重人权是必不可少的(见 A/HRC/17/27，第 2 段)。在线信息共享和社会活动在争取变革的运动中越来越多地创造出一种活跃的聚合体，尤其是在往往引领这些倡议的年轻人中间。清晰的信息和简单的行动产生了基础广泛的意识、公开的讨论以及远远超越国境的运动组织能力。

78. 国家越来越多地利用在线通信和社交媒体接触年轻人，以及其他在形式更为传统的政治辩论和组织中代表人数不足的部门。

79. 许多民间社会行为体开发了自己的在线空间，有时创造出正规的网络结构。环境和土地权利维护者，或在不安全、不利环境中工作的女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人活动人士的经历表明，通过与他人在线通信进行策划和合作，实现共同目标，交流经验或显示团结，起到扩大空间并减少孤立或边缘化的作用。<sup>67</sup>

80. 生活在偏远或农村社区的人们在获取信息和通信技术方面比城市人口更为不利，向他们提供相关服务有助于解决技术鸿沟问题(见 A/HRC/27/33，第 22 段)。土著社区、难民、移徙者和国内流离失所者已经从免费或低成本的信通技术中获益，帮助他们获取信息并方便他们参与公共生活和影响他们的决策进程。

<sup>64</sup> 日本常驻联合国日内瓦办事处代表团。

<sup>65</sup> 欧安组织/民主人权办。

<sup>66</sup> 人权高专办，《人权基金、赠款和研究金：民间社会实用指南》(日内瓦，日期不详)。

<sup>67</sup> 进步通讯协会。

81. 盗版、匿名、加密和数字安全问题是互联网用户的核心关切(A/HRC/29/32)。监听举措必须充分结合人权原则，以避免大规模监听或滥用“定向”监听措施，避免侵入个人电子邮件账户以及劫持、封锁或关闭网站。

### 三. 结论

82. 行使公共自由是公民活动的精髓，是一种促进繁荣、稳定、和平的最重要的投资政策。秘书长在 2015 年 9 月 15 日国际民主日之际发表的声明中指出，进步与公民参与携手并进；自信的国家允许公民发出声音，在国家发展中发挥作用。单靠政府解决不了所有问题，清除行使公共自由的障碍符合政府的利益，这样才能发挥民间活动的创造性和才智，从而提出解决方案。

83. 为民间社会创建和维持安全有利的环境有 5 个关键要素：符合国际标准的健全法律框架，以及维护公共自由、确保有效诉诸司法的强有力的国家人权保护制度；有利于民间社会工作的政治环境；获取信息的机会；民间社会参与决策进程的渠道；以及给予民间社会的长期支持和资源。通过创造这些条件，政府、国际社会和其他利益攸关方可以更好地在地方、国家和全球层面促进符合全体人民利益的信任与合作氛围。

### 四. 建议

#### A. 对会员国的建议

84. 在支持型法律框架和诉诸司法方面，会员国应：

(a) 通过法律并在实践中保护民间社会行为体开展工作所必需的权利，包括意见和言论自由权、和平集会和结社自由权，以及参与公共事务的权利，包括在线参与；

(b) 审查并撤销或修订所有阻碍民间社会行为体自由、独立工作的法律条款；确保影响其工作能力的所有立法符合相关国际人权法和标准以及《人权维护者宣言》；利用人权高专办开发的行使公共自由指标，<sup>68</sup>以及其他工具；

(c) 允许未注册的社团开展工作；最低限度的法律和行政规定，仅需向独立行政机构简单报备，便于人人仅需极少付费或无需付费即可结社；

(d) 通过独立有效的司法机关确保诉诸司法的机会，并且确保诉诸符合《巴黎原则》的国家人权机构以及区域、国际人权机制的机会；

<sup>68</sup> 有关意见和言论自由以及参与公共事务权的一系列说明性指标可参见《人权指标：衡量和执行指南》(纽约和日内瓦，人权高专办，2012年)。另见：[www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx)。

(e) 在公民空间问题可由民间组织管理的领域实施共同监管或自我监管制度；

(f) 确保一切影响民间社会的反恐措施符合所有相关国际人权法及标准。

85. 在有利的公共和政治环境方面，会员国应：

(a) 通过公开声明和公共信息运动，对公民活动的独立性和多样性展现出高层政治支持；

(b) 制订并执行国家行动计划，以实施《联合国工商业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》，包括促进和激励工商业尊重和支持国内外民间社会行为体的承诺；

(c) 确保对任何恐吓或报复民间社会行为体的行为问责，确保迅速、彻底、公正地调查行为人并将其绳之以法；

(d) 制订或更新国家政策框架及行动计划，以指导执行本报告提出的各项建议以及与民间社会空间相关的所有国际人权法和标准。

86. 在获取信息方面，会员国应：

(a) 制订清晰的法律、规章和政策，保障主动披露公共机构(包括履行公共职能的公共机构)掌握的信息，规定一项请求和获得此类信息的一般权利，仅对符合国际人权法和标准、得到清晰严格定义的情况存在例外；当私营机构掌握的信息对行使或保护人权至关重要时，应确保获取此类信息的权利；规定就任何拒绝披露信息的决定向独立机构上诉的权利；

(b) 向政府官员提供关于落实知情权的培训，向公众宣传关于知情权及其实现进程的信息。

87. 在参与政策制订、规划和决策方面，会员国应：

(a) 在立法中承认参与公共决策进程的权利。这方面应包括及时、清晰、准确、适足的材料，各种信息和问题要易于理解；对成果的广泛宣传，再加上对进程的描述；接受或拒绝民间社会提议或意见的理由；反馈和补救的机会；以及为参与划拨的适足预算；

(b) 制订与民间社会行为体合作的国家行动计划，责成公共机构在政策的制订和执行中与民间社会磋商；

(c) 把信通技术和社交媒体作为一个实现平等获取信息和基础广泛的磋商的手段加以利用，以此吸收新的参与形式；

(d) 系统地评估拟议的立法或政策改革是否对妇女具有负面影响或含有针对不同性别的要素，是否会影响特定人群；

(e) 对政府官员提供培训和指导意见，以此支持及时、有效的磋商进程。

88. 在向民间组织提供长期支持和资源方面，会员国应：

(a) 认识到对资金的不当限制是一种违反结社自由权的行为，确保民间社会行为体可寻求、接收和使用国内外资金及其他资源，无需事先授权或不受其他不当妨碍；<sup>69</sup> 如果国家机构或企业接收外国资金不受限制，同样的条件也应适用于民间组织；

(b) 用简化程序向民间组织提供灵活的核心资金，通过公开、透明的进程提供任何用于民间社会活动的资金；

(c) 在尽职财务做法的框架下，对民间组织采取免税措施，对捐助方采取税务激励措施，并为允许跨境转账的银行优惠条件创造便利；

(d) 把人权和公民教育纳入各级课程大纲和培训方案。

## B. 对区域和国际实体的建议

89. 区域和国际实体应：

(a) 确保民间社会的办公场所安全，在发生威胁、恐吓或报复情况时提供咨询意见；

(b) 依照不歧视、言论、结社及和平集会自由以及参与公共事务权的国际标准，允许民间社会有效地全程参与各项活动和进程；

(c) 通过网播等手段增加公开会议的透明度，包括经济及社会理事会非政府组织委员会的会议等；

(d) 使定期监测、审查和公开报告公民空间问题及挑战成为各实体的主流做法。

---

<sup>69</sup> 参见：<http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/05/Funding-report-factsheet-final.pdf>。