



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6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

民间社会参与国际和区域组织的相关程序和做法

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 32/31 号决议当中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，编集民间社会参与包括联合国机构、专门机构、基金(会)和计(规)划署在内的区域和国际组织的程序和惯例，以及民间社会对其工作所作的贡献及存在的挑战和最佳做法的相关资料。

本报告突出显示了民间社会在参与区域和国际组织过程中，在宣传、专业知识和实施工作上发挥的重要作用。本报告总结了其中一些组织在民间社会参与方面采取的良好做法，包括认证、获得信息和问责机制方面的良好做法。本报告还指出了民间社会在参与当中遇到的挑战，例如报复、缺乏透明度和参与机会，以及民间社会代表的多样性有限。本报告根据国际人权规范，建议区域和国际组织建立明确而有效的渠道，以供民间社会切实、平等地参与和接触。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 民间社会如何为区域和国际组织的工作作出贡献.....	4
A. 宣传倡导和提高认识.....	4
B. 专长和知识.....	5
C. 实施、监测和评价.....	5
三. 民间社会参与区域和国际组织的相关程序和做法.....	5
A. 民间社会参与的监管和体制框架.....	6
B. 认证.....	7
C. 参与会议的机会和模式.....	8
D. 民间社会干预的其他途径.....	10
E. 获得信息.....	11
F. 问责机制.....	12
G. 保护民间社会免遭威胁和报复.....	12
H. 确保民间社会代表的多样性.....	13
I. 促进和资助民间社会参与.....	14
四. 结论和建议.....	15

一. 导言

1. 人权理事会在第 32/31 号决议当中强调了民间社会在分区域、区域和国际组织中的根本作用。在这方面，理事会重申人人有权单独地或与他人一起，不受阻碍地接触分区域、区域和国际机构及其代表和机制，并与之沟通。理事会进一步申明，民间社会有助于实现联合国的宗旨和原则，因此对民间社会空间施加不该有的限制对实现联合国的宗旨和原则具有负面影响。就此，理事会请联合国人权事务高级专员编写一份报告，编集民间社会参与区域和国际组织的程序和惯例、民间社会对其工作所作的贡献以及存在的挑战和最佳做法的相关资料。

2. 给予民间社会以空间，不是一件可为可不为之事。人人有权单独地和与他人一起，在社区、国家、区域和国际各级促进和争取使人权和基本自由得到保护和落实，有权行使意见和表达自由以及和平集会和结社自由，也有权获得信息和参与公共事务。国际法还保护民间社会行为体的生命、自由、人身完整性和隐私。

《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》(《人权维护者宣言》)第 5 条承认人人有权单独地和与他人一起，在国家一级和国际一级同民间社会或政府间机构进行联系。

3. 人权赋予各国以尊重、保护和落实每个人的意见和表达自由权、获得信息权、和平集会和结社权以及参与公共事务权的义务，还赋予各国以保护个人不受干涉的义务，包括不受非国家行为体的干涉。上述权利适用于国内层面以及其他层面的决策，包括在政府间领域。¹ 联合国各实体必须尊重它们帮助载入人权文书的各项规范和自由，包括民间社会的发展和运作所必不可少的各项权利和自由。越来越多影响(有时是深远影响)普通人生活的决定是在区域和国际层面，包括在联合国各论坛上作出的。实践当中，在组建或加入团体、获得信息、表达自己观点和参与决策方面拥有不受阻碍的权利，对于民间社会在各级的有效参与必不可少。对民间社会的切实、有效参与施加限制，基本上会使各组织理应为之服务的人们噤声。

4. 人权理事会在第 32/31 号决议当中确认，不受阻碍地参与各项国际和区域进程至关重要，各级的透明和问责也至关重要，对于建设和平、繁荣和民主的社会均必不可少。秘书长在对理事会的一次讲话当中申明，理事会越来越多地与民间社会接触，使理事会的很多工作得到了加强，在民间社会的空间在如此之多的地方日益萎缩之际，理事会的这种做法尤为重要。² 秘书长还指出了民间社会在可持续发展目标方面的重要作用。³ 可持续发展目标 16 要求促进和平和包容的社会以推动可持续发展、为所有人提供诉诸司法的机会，并在各级建立有效、负责和包容的机构(具体目标 16.6)，还要求确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7)。

¹ 另见人权事务委员会关于参与公共生活和投票的权利的第 25 号一般性意见(1996 年)第 5 段，其中委员会确认参与开展公共事务的权利涵盖“国际、国家、区域和地方各级政策的拟定和执行”。

² 见 www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-02-27/secretary-generals-remarks-human-rights-council-scroll-down-french。

³ 见 www.un.org/development/desa/en/news/ecosoc/civil-society-engagement-for-sdgs.html。

5. 本报告的依据是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2016 年 11 月 31 日向会员国、国家人权机构、民间社会组织以及国际和区域组织发出提交意见、建议请求之后收到的 82 份书面材料。

二. 民间社会如何为区域和国际组织的工作作出贡献

6. 民间社会对联合国工作的贡献,在《联合国宪章》序言当中即已得到承认。宪章第七十一条规定,经济及社会理事会应努力支持民间社会参与联合国系统。在民间社会的参与问题上,其他区域和国际多边组织的规则和程序借鉴了《联合国宪章》。另有一些实体为民间社会的参与制定了具体的程序和安排——一般以假定其目标符合国际或区域实体的宗旨和任务为前提。

7. 民间社会组织提请国际社会关注本地和全国的关切问题,并倡导变革,从而将国际舞台与本土各级联系在一起。民间社会在提高区域和国际两级对妇女权利和性别平等的认识,以及在增强处于最严重的边缘化和脆弱境况者的权能并使之发出声音方面,一直发挥着重要的作用。在挑战社会规范以及区域和国际组织的组织文化方面,民间社会也作出了贡献。

8. 若干多边机构着重谈到民间社会对其工作作出的主要贡献,其中包括:(a) 在可持续发展目标的“本土化”过程中,鼓励以人为主导的进程,从而为联合国人类住区规划署(人居署)的工作作出贡献;(b) 建设信息和知识社区,从而为国际电信联盟(国际电联)的工作作出贡献;(c) 围绕各种复杂的社会问题建立伙伴关系,从而为联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的工作作出贡献;(d) 影响非国家行为体,从而为世界卫生组织(世卫组织)的工作作出贡献。

A. 宣传倡导和提高认识

9. 民间社会合作伙伴的宣传倡导工作使人权最容易遭到侵犯的人们发出了声音,国际机构对之非常重视。举例来说,联合国粮食及农业组织(粮农组织)提到民间社会在复杂的人道主义灾难情境中的饥饿和赤贫问题上发挥的关键作用。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)强调,民间社会在应对诸如艾滋病等全球卫生问题方面发挥了至关重要的作用。经济和社会事务部回顾说,民间社会组织为加强代表性最不足、最被排斥在决策之外的人们的参与作出了贡献,并认为主要团体及其他利益攸关方的宣传倡导工作和所作贡献对于《2030 年可持续发展议程》的革故鼎新本质具有核心意义。联合国裁军事务厅着重谈到,民间社会能动员受害者,并提高他们对影响自身的各种问题的认识。做到这一点,往往是通过结成民间社会网络来共同开展宣传倡导工作。据建设和平支助办公室称,民间社会在安全理事会第 2250 (2015)号决议的通过方面发挥了关键的宣传作用,包括作为动员年轻人的主要合作伙伴发挥作用。据“民间社会组织发展工作队”称,民间社会组织还倡导采取具体行动落实全球一级的承诺,从而在国家一级提高了认识。

B. 专长和知识

10. 民间社会组织所贡献的知识和专长，是政策制定、咨询服务、会议、专题小组讨论以及各种政府间谈判过程中使其脱颖而出的资产。民间社会为辩论提供了信息，并向区域层面和国际层面的决策体系和方案提供知识，包括来自各个社群的知识。此外，民间社会智库和知识中心在研究和汇总数据基础上，制作了宝贵的教育资源。民间社会组织确实已经发展壮大，形成了一种就人权的发展问题施加国际压力的体系。⁴ 举例来说，由大约 400 个团体组成的民间社会组织“国际废除核武器运动”，因支持《禁止核武器条约》的谈判和通过而获得 2017 年诺贝尔和平奖。此外，国际可持续航空联盟为国际民用航空组织(民航组织)航空环境保护委员会就技术问题开展的工作作出了贡献，其中包括制定标准。

C. 实施、监测和评价

11. 民间社会与基层组织和个人联系密切，具有附加优势，因而可以帮助提高联合国在地方一级的干预效力。国际农业发展基金在项目的设计和实施方面与民间社会合作，而粮农组织则指出，民间社会组织往往在政府无力直接提供诸如食品生产等适当服务的复杂的人道主义灾难情景中运作。艾滋病规划署指出，民间社会组织对各国实现全球艾滋病相关目标的进展情况进行监测和报告，并充当艾滋病毒预防、治疗、护理和支助服务的提供者。在项目的规划和实施方面加强民间社会伙伴关系，已在建设和平方面取得了长足进展。举例来说，建设和平支助办公室的“性别平等与青年促进倡议”通过其建设和平基金，向作为建设和平资金直接接受方的民间社会组织提供了支持，从而促进了维持和平联合项目等项目的落实。

12. 某些多边组织让民间社会组织参与影响其工作的规划层面。信息社会世界峰会论坛是一个独特的聚会，会议的活动和议程完全由利益攸关方集思广益。在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，民间社会组织可以充分、单独和一道为各项目标、优先事项以及方案拟定周期建言献策，包括具体的中期战略草案以及方案和预算草案。为了制定人权、民主和法治论坛的议程，人权高专办要求范围广泛的利益攸关方建言献策，并利用所收到的建议来确定讨论的主要议题。

三. 民间社会参与区域和国际组织的相关程序和做法

13. 联合国是公认的独特而宝贵的全球会议场所。⁵ 本报告以收到的意见、建议为基础，围绕参与、获得信息和发展能力问题，介绍区域和国际组织在民间社会参与方面的程序和做法。本报告还在相关之处着重提到具体的例子。⁶

⁴ 见 W. Korey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights* (Palgrave Macmillan, 1998), 第 18 页。

⁵ 见 W. Foster and A. Anand (eds), *Whose World is it Anyway? Civil Society, the United Nations and the multilateral future* (United Nations Assn, 1999), 第 45 页。

⁶ 另见 A/69/365。

A. 民间社会参与的监管和体制框架

14. 多数区域和国际实体都有使经认可的民间社会代表得以在不同程度上参与的程序，包括参与其理事机构。举例来说，粮农组织通过了其内部的“与非政府组织和民间社会组织合作的政策和战略”，而世卫组织则有“与非国家行为者交往的框架”。欧洲委员会已承认国际非政府组织大会是一个机构。⁷ 该机构积极参与了2017年9月通过的“民间参与政治决策准则”的制定工作。⁸

15. 与此同时，即使在获得了认证时，民间社会组织也经常面临着阻碍其有效、切实参与的种种挑战，其中包括官僚作风的障碍。⁹ 一些论坛和会议闭门举行，没有了参与的空间。在某些情况下，由于信息保密和在安全方面具有敏感性，举行闭门会议可能具备合理理由，但尽管如此，对民间社会的参与施加此类限制，应在必要情况下根据明确的规则适度进行。正如促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员在其2017年报告当中指出的那样，每个机构都需要确定人权法下适用的限制是如何适用于其特定情境的(见A/72/350，第21段)。

16. 一些多边组织建立了咨询委员会，负责就具体的关注领域为其提供指导。联合国开发计划署(开发署)民间社会咨询委员会作为就战略和政策开展对话的主要机构机制，为开发署工作的方方面面作出了贡献，并使开发署与民间社会之间的磋商制度化。艾滋病规划署是联合国首个在其理事机构——方案协调委员会当中有正式的民间社会代表的计(规)划署。联合国人口基金(人口基金)为执行主任设立了一个全球非政府组织咨询小组，以在基金的宣传战略和具体举措方面加强与民间社会组织的合作伙伴关系。人居署设立了两个咨询委员会来为执行主任提供指导：青年咨询委员会和性别问题咨询小组。教科文组织设有一个独特的集体合作问题非政府组织联络委员会，使之得以在非政府组织之间就协调行动交流信息。欧洲联盟基本权利机构在其创立章程当中建立了一个基本权利平台，以此作为交流和共享知识的机制。该平台促进了欧洲联盟基本权利机构与来自欧盟各地的350多个民间社会组织之间及其彼此之间的合作。上述组织围绕一系列多种多样的基本权利问题开展工作。¹⁰

17. 几个区域和国际组织设立了专门的民间社会事务部门或职能，主要负责沟通和外联，在获取信息和发展能力方面提供支持。举例来说，联合国环境规划署(环境署)民间社会股为认证申请提供支持，而联合国日内瓦办事处非政府组织联络股则通过召开吹风会，促进与该办事处1,500个民间社会联络对象的信息共享。毒品和犯罪问题办公室的民间社会小组管理着一个在线数据库，其中约有3,240个围绕毒品和犯罪相关问题开展工作的非政府组织，而国际移民组织则设有一个专门的联络部门，为区域民间社会组织提供支持并与之合作。在联合国儿童基金会(儿基会)，几名总部工作人员专门重点围绕民间社会参与问题的诸多方面开展工作，并负责管理合作伙伴关系。

⁷ “公民空间倡议”。

⁸ 可在以下网址查阅：<https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>。

⁹ 善牧修女会。

¹⁰ “公民空间倡议”。

B. 认证

18. 认证是民间社会组织获得区域和国际机构会议和活动入场机会的共同要求，尤其是那些具有政府间性质的机构。多数国际组织要求民间社会组织或是具有咨商地位、专门咨商地位，或是具有联络地位。这类地位决定了准许民间社会参与的程度。无一例外的是，那些不具备此类地位的组织未获得认证，无法参加会议和进入会议场所。咨商地位通常是给予团体而非个人，因此，个人或私人与某个具有咨商地位的组织之间的隶属关系是其参与的先决条件。

19. 经济和社会事务部非政府组织处向经济及社会理事会非政府组织委员会提供秘书处支助。该委员会是负责授予非政府组织理事会咨商地位的政府间机构。反过来，上述地位是获得会议入场机会的基础，例如人权理事会、小型武器特设进程、经济及社会理事会附属机构的会议，以及大会主席组织的特别活动。不同的子机制适用的规则不同。举例来说，参与人权理事会各项特别程序无需认证。新闻部拥有经济及社会理事会的授权，可以进行认证，尽管它不授予咨商地位。据经济和社会事务部称，4,800 多个组织具有经济及社会理事会的咨商地位，且对该地位的需求依然很高。举例来说，2016 年新申请增长了 26%，2017 年增长了 19%，其中有 40% 来自发展中国家的非政府组织。这表明各组织更有兴趣为政府间论坛上的全球讨论作出贡献。

20. 几个会员国¹¹、区域组织和民间社会组织着重谈到，经济及社会理事会的认证程序是民间社会参与联合国论坛的一大障碍。事实上相当于拒绝的推迟处理情况，似乎不成比例地针对围绕人权相关问题开展工作的民间社会。和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员在 2014 年的报告当中指出，认证被一再推迟的 48 个组织当中，有 46 个围绕诸如儿童和妇女权利、少数群体和国家状况等人权问题开展工作(见 A/69/365, 第 74 段)。她谴责这种做法，并坚决表示各国和联合国有法定义务加强民间社会对联合国的参与，包括通过确保人们能够在多边舞台上行使其和平集会自由权和结社自由权(同上，第 57 段)。据报道，有些决定推迟了长达九年，最后还是否决了认证请求，而有些仍在等待最终决定。¹²

21. 一位评论员指出，非政府组织委员会的做法反映出全球层面对民间社会施加的限制越来越多，而与此同时国家一级的限制又使与联合国接触变得愈加重要。¹³ 提交的一些材料表明，某些认证做法已变得政治化¹⁴，可能构成一种报复形式¹⁵。例如，有材料指出，委员会会议期间的提问环节被当成阻止批评声音的手段，导致申请经济及社会理事会咨商地位屡遭推迟和事实上遭拒¹⁶。据报告，

¹¹ 例如，见美利坚合众国、爱尔兰和瑞士政府提交的材料。

¹² 例如，世界维吾尔代表大会、阿尔卡拉马基金会(自 2015 年以来)、世界基督教联合会(自 2009 年以来)、保护记者委员会(自 2012 年以来)和国际达利特人团结网(自 2008 年)。新闻工作者和作家基金会的申请被新闻部撤销。

¹³ 见 www.freedom-now.org/wp-content/uploads/2016/05/ECOSOC-NGO-Committee-Reform-Letter.pdf。经社部、阿尔卡拉马基金会、国际达利特人团结网以及其他机构也就委员会的政治化问题提出了类似的关切。

¹⁴ 美利坚合众国和瑞士政府提交的材料。

¹⁵ 阿尔卡拉马基金会。

¹⁶ 美利坚合众国、爱尔兰和瑞士政府提交的材料。

上述做法专门针对民间社会组织，因为它们与联合国人权机制以及其他区域和国际组织接触。

22. 提交的材料还指出，在咨商地位的授予方面缺乏透明度和问责，且非政府组织委员会在就咨商地位申请提出建议方面缺乏正当程序和申诉机制。秘书长在关于与联合国合作问题的报告当中，敦促非政府组织委员会在就认证民间社会组织做决定时，以及在其整个工作方法当中，以公平和透明的方式适用评估各组织的标准(见 A/HRC/33/19, 第 15 段)。经济及社会理事会第 1996/31 号决议第 56 条规定，应就所作决定提供书面理由或解释，而民间社会应有机会递交答复，以供非政府组织委员会妥善考量。但是，已有几起案例见诸报告，其中未向感觉受到不公待遇的利益攸关方提供充分的合理解释。由于缺乏透明度，无法判断决定是否系以非歧视方式作出。也没有任何途径可就该委员会不遵守其所适用的规定提起上诉。¹⁷ 不过，一个受人欢迎的事态发展是，理事会在 2017 年 4 月召开的协调和管理会议上决定，非政府组织委员会今后的会议将进行网络直播，以提高该委员会会议情况的透明度。

23. 还有人提出关切称，有国家援引据称与恐怖主义之间存在的联系以及其他安全关切来阻碍民间社会组织参与或获得认证。¹⁸ 举例来说，几个提交材料方指出，某些组织(其中包括女性人权维护者在内)因签证拒签、安全以及其他关切问题而受阻，无法出席妇女地位委员会第六十一届会议。¹⁹

24. 在诸如粮农组织等一些组织当中，由组织内不同的部门负责授予各种不同的认证地位。除经济及社会理事会的认证外，毒品和犯罪问题办公室还要求申请观察员地位。一些实体有自己独立于经社理事会之外的认证程序，如土著问题常设论坛。而老龄问题不限成员名额工作组则允许参与，无需经社理事会认证。国际民航组织理事会主要通过授予民间社会组织临时观察员地位来就参与问题作出决定。

25. 关于授予民间社会组织认证地位以使其获得资格出席人权理事会设立的各项附属专家机制届会的相关规则，对民间社会的参与起到了鼓励作用。²⁰ 为了充当就相关问题开展对话与合作的平台，上述机制向具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织开放，也向目标和宗旨“符合《联合国宪章》的精神、宗旨和原则”的其他非政府组织开放。

C. 参与会议的机会和模式

26. 如果辩论当中不反映真人的经历，那么人们的需求、观点和想法将依旧隐而不现，不会传达给决策者。民间社会出席会议，是其参与区域和国际组织的主

¹⁷ 见 O. de Frouville, *NGOs in International Law* (2008), chap. 2, “and yet the governmental structure of the Committee makes it impossible for it to fulfil its missions”。

¹⁸ 阿尔卡拉马基金会、记者和作家协会。

¹⁹ 另见 <https://wilpf.org/at-the-csw61-wilpf-raises-issue-of-missing-voices-to-the-highest-level/>。

²⁰ 见人权理事会第 6/13、第 6/15、第 6/36、第 17/4、第 28/14 和第 33/25 号决议。

要渠道，尤其是在得以与国家代表进行宝贵接触方面。²¹ 诸如工作组、任务组会议和专家小组等其他论坛允许民间社会就具体问题定期建言献策。多边机构通常会举行开放、公开的会议，但尽管如此，多数机构仍要求取得相关认证机构的咨商地位。其他实体以邀请、主席批准和/或代表“请求”作为准入的前提。另一些情况中，出席资格根据具体情况逐一决定，取决于会议的类型、形式和模式，而会议的类型、形式和模式在不同的联合国实体和区域组织之间可能会有所不同。通常来说，与全体会议平行举行的多数决议或决定草案政府间非正式磋商会议都是闭门举行，但人权理事会的非正式磋商会议除外，一般不会闭门举行。

27. 就具体例子而言，人居署允许经认证的民间社会组织在其理事会会议期间出席就具体专题举行的对话会议，并创建了几个以问题为基础的多方利益攸关方网络，作为将民间社会纳入规范以及业务活动和方案的工具。在理事会主席的邀请之下并经理事会批准，可能有机会作实质性介绍，然后与会员国进行对话或讨论。环境署通过年度的民间社会组织区域会议来确保区域的观点为其工作提供信息。毒品和犯罪问题办公室启动了两个区域反腐平台，以促进进一步对话。

28. 《联合国反腐败公约》和“《美洲反腐败公约》实施工作后续行动机制”的审查机制明确承认民间社会的参与具有重要意义，但尽管如此，民间社会的代表还是被排除在其国际会议之外。²² 继关于联合国建设和平架构审查问题的安全理事会第 2282(2016)号决议和大会第 70/262 号决议于 2016 年通过之后，出现的一个受人欢迎的事态发展是，民间社会参与了建设和平委员会的工作方法。让民间社会参与，是建设和平委员会国别组合会议上的惯常做法。经济合作与发展组织(经合组织)反腐败网络的“伊斯坦布尔行动计划”审查机制允许民间社会作为积极的参与者而非观察员出席其全体会议。《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)允许民间社会参与缔约方会议，除非有三分之一的缔约方表示反对。几个提交材料方呼吁各国举行允许民间社会参与其中的更开放的非正式会议，包括在安全理事会内。

29. 有材料提交方指出，民间社会组织的在场最必不可少的会议，往往是其可着重谈及其国内的人权、安全和其他问题的会议，而这些会议(如普遍定期审议)也恰恰是其无法参加的会议。²³ 尤其值得一提的是，有必要让民间社会保有参与全球和区域政策制定、规划和决策空间的机会，这一点也适用于围绕妇女权利相关问题开展工作的实体²⁴，以及围绕以促进性别平等的方式实现《2030 年可持续发展议程》开展工作的实体。经济和社会事务部指出，在会员国的要求和决议的法律规定与利益攸关方的需求之间取得平衡，仍然是一项复杂的任务。诸如欧洲投资银行和亚洲基础设施投资银行等地区性投资银行，被举为所提供的公众参与途径寥寥无几的例子。²⁵ 很多实体并不一定会反思并设法解决妇女和女童以及从事性别平等(包括女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、双性人和对自我

²¹ 见 P. Willetts (ed.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System* (Brookings Institution Press, 1996), 第 43 页。

²² 透明国际。

²³ 美国政府。很多非政府组织在其提交的材料当中提出了类似的关切。

²⁴ “立即平等”组织、母亲会。

²⁵ 中东欧银行观察网。

性别存有疑问者的平等)相关工作的人们在参与当中所面临的性别特定障碍、挑战和制约。

30. 所提交的材料描述了与会议模式有关的限制，其中包括那些只有在与会员国互动后民间社会才能发言，且留给民间社会的时间往往有限的会议模式。另有提交的材料当中报告称，有的国家会援引就程序问题发言的权利²⁶、通过单边否决申请来阻挠认证(包括撤销地位)²⁷、质疑某些组织的正式发言角色，以及在代表正式发言期间予以打断。所描述的其他手段包括：以表示“无异议”或者说实际上否决民间社会参与的方式，将民间社会组织排除在外，包括经过认证的组织；利用为会议确定了模式的大会决议，作为一种限制可以与会的民间社会组织类型的手段；或是在很多情况下仅限于让会员国参与。²⁸ 有材料建议，若主席团成员或委员会主席能要求那些打断民间社会组织的国家遵守程序，那么滥用就程序问题发言权利的问题就有望解决。

31. 作为切实参与的一个障碍，着重谈到了缺乏可预测性的问题。某些情况中，出席会议的条件由会议主席酌情决定。举例来说，安全理事会的规则和程序为非政府组织提供了很多参与其公开会议和阿里亚会议的机会，但与会机会最终取决于哪位安理会成员主持会议。在经济和社会事务部的论坛上，各组织需要协调。它们有一个代表较大团体发言的机会。鉴于可持续发展问题高级别政治论坛的高级别会议和一般性辩论期间可用的时间有限，这一直是一个令人沮丧的缘由。某些情况中，民间社会作口头陈述面临着物理障碍，具体而言，是在会议场地没有席位。

32. 另一个被认定为不足的因素是，参与区域和国际活动的相关费用高得令人望而却步，尤其是在日内瓦和纽约。这导致全球南方的民间社会代表性薄弱，而北方的民间社会在制定区域和国际政策的会议上占优势。对行动自由施加的更多限制，包括旅行禁令、繁琐的申请程序和拒发入境签证在内，使上述情况进一步恶化。一些提交材料方对安保措施表示不满，尤其是联合国重大会议期间的安保措施。上述安保措施对民间社会进入会议场地造成了限制，或是剥夺了他们将宣传材料带入会场的机会。²⁹

D. 民间社会干预的其他途径

33. 一些区域和国际组织及论坛为民间社会进行干预和提交材料提供了其他渠道。举例来说，通过《奥胡斯公约》秘书处，民间社会组织可就需要谈判的文件提交评论意见，并有可能在时间允许的情况下与政府代表平等地发言。在公共行政专家委员会的年度会议上，民间社会组织的建言献策被正式纳入了会议报告。若干组织(例如国际民航组织)指出，他们所收到的大部分材料是由政府提供的，来自民间社会的材料往往有限。

²⁶ “公民空间倡议”。

²⁷ 爱尔兰政府提交的材料。另见人权观察组织，《国际倡导的代价》报告。可在以下网址查阅：www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/chinaun0917_web.pdf。

²⁸ 美国政府提交的材料。

²⁹ 前线卫士、国际毒品政策联合会、世界维吾尔代表大会。

34. 有报告称，民间社会在提交独立的材料方面面临着障碍。举例来说，高级别政治论坛进程，包括可持续发展目标国家自愿报告进程在内，据报告未能为民间社会提交材料提供足够的空间，而在提供了空间的情况下，据称所提交的材料被用来装点门面。³⁰

35. 在国家一级开展公开的包容性磋商，以为重要的区域和国际决策进程提供材料，是推动参与的一种有效手段。举例来说，爱尔兰在 2011 年和 2016 年的普遍定期审议进行之前，就已通过建立网站来通报信息和接收意见，并在国家媒体上刊登广告来吸引人们关注该过程，从而与各种民间社会行为体进行了广泛的磋商。

E. 获得信息

36. 获得信息是与多边组织进行任何切实接触的先决条件，也是表达自由一项公认的、不可或缺的要素，与参与公共事务权密切联系在一起。³¹ 若干多边组织认识到，获得信息对于民间社会切实参与其工作(包括参与决策和政策制定)至关重要，并为此制定了特定的程序和做法。人权理事会在第 32/31 号决议第 14(b)和(c)段中呼吁各国加强获取信息的途径，包括通过就公共当局所掌握信息的披露问题出台明确的法律和政策，并规定在遵守国际公认的相关限制情况下有权索取和接收信息。

37. 环境署在获得信息问题上的全面政策，使经认证的参与方得以在没有充分理由根据该政策当中所列的例外情况保密的情况下，获得与成员国相同的文件以及环境署所掌握的任何信息。为了确保民间社会能够监督并充分参与《奥胡斯公约》和议定书机构的相关活动，所有的正式文件和重要的非正式文件均在该公约网站上发布。此外，公众可以要求提供信息，而保密仅限于清楚界定并严格解释的免于提供信息情况。该政策确定了必须提供信息的时间表，任何拒绝提供信息的情况均必须给出合理理由。任何拒绝提供信息的情况均可通过既有的内部司法机制提出上诉。

38. 总的来说，由于等级和官僚结构，在区域和国际会议上获得信息的机会有限³²，包括欧洲联盟的会议在内。³³ 一些腐败问题审查机制(例如金融行动任务组、《联合国反腐败公约》和经合组织贿赂问题工作组)未就其国际会议公布任何获取信息的相关规则。³⁴ 有材料提交方建议，应鼓励上述机构加强现场获取信息的机会并主动披露信息。³⁵ 不充分通知民间社会，可能会成为其参与的障碍。举例来说，根据其程序，美洲人权委员会提前一个月就公开听证会发布通

³⁰ 经济和社会权利中心、“共同走向 2030 年”。

³¹ 见 A/72/350，第 9 至第 22 段。

³² 欧洲军事协会组织。

³³ 见“欧盟境内从事人权工作的民间社会组织面临的挑战”(欧洲联盟基本权利机构，2018 年)，第 43 页。

³⁴ “透明国际”。

³⁵ “透明国际”列出的机构有：“联合国反腐败公约”、经合组织、《美洲反腐败公约》实施工作后续行动机制，以及“金融行动任务组”。

知，而这在实践当中对于区域民间社会组织的参与来说是不够的。由于信息缺失、过时或是不相关，有质量地获取在线信息(包括不同语言的在线信息在内)方面也可能受到限制，而时间表和议程则要么分享得过迟，要么根本不分享。在这方面，有材料提交方建议非洲人权和民族权利委员会公布其所作决定的所有依据，建议联合国各条约机构可早日提前就拟予审议的个人申诉提供信息。³⁶

39. 材料提交方认为，对于等着了解是否已采取行动的受害者来说，特别程序来文从发出到发布的间隔期太长(在已通过联合来文报告发出后，最长达六个月)。³⁷

40. 经济和社会事务部利用社交媒体，采用数字卡片、信息图表、推文和散列标签，分享内容合适的信息，以吸引其关注者。人居署正通过经过更新的内部沟通系统，包括于 2018 年推出合作伙伴信息管理系统，改进分享合作伙伴就项目实施提供反馈意见的方式。

F. 问责机制

41. 为了落实参与权，必须有追究政府及其他职责承担方责任的途径。这对于国际和区域两级同样适用。正如人权理事会第 32/31 号决议第 7 和第 14(a)段所指出的那样，获得司法保护是落实民间社会权利以及挑战公共当局和私人当事方原本为非法之行为的必须要素。区域和国际机构内部缺乏司法和上诉机制，与《联合国宪章》的精神不符。区域和国际机构理应倡导并协助在国内层面实施的，恰恰就是上述原则。表达自由问题特别报告员在上述报告第 42 段中强调，政府间组织应确保设有独立的上诉程序。该程序受到保护，免遭政治干涉，并有权作出有约束力的决定。可上诉的理由应当广泛，且应规定明确的程序，包括时间表。

42. 《奥胡斯公约》规定了一项履约机制，其成员由缔约方和非政府组织提名，并以私人身份任职。任何个人或群体(包括非政府组织在内)均可向委员会指称发生违反《公约》情事。其他机制的范围更有限，例如世卫组织的与民间社会组织关系监督程序及其规划委员会年度报告。教科文组织协助非政府组织国际会议审查其民间社会参与情况。

43. 在正当程序问题上，指出了区域和国际组织缺乏正式投诉机制的问题。令人关切的还有，对决策过程的结果缺乏问责、缺乏裁决和调解机制，缺乏可能存在的机制的相关信息。³⁸

G. 保护民间社会免遭威胁和报复

44. 根据人权规范和标准，更具体地说，根据《人权维护者宣言》第 2 条，会员国有责任保护从事人权问题相关工作的个人免因其工作而遭受伤害。所提交的多数材料指出，对包括联合国在内的政府间机构的操守和正当性构成最大威胁

³⁶ 国际正义资源中心。

³⁷ 国际人权服务社、“公民空间倡议”。

³⁸ 加拿大促进性健康行动组织、“公民空间倡议”。

的，是对就人权问题与这些机构合作的个人和民间社会组织所遭受的威胁和报复不追究责任。某些参与领域，例如妇女权利和两性平等领域，呈现出特有的风险，因为这些领域往往是在挑战社会规范，可能导致家庭、社区等的报复。

45. 秘书长在提交人权理事会第三十六届会议的报告(A/HRC/36/31)当中对报复行径表示了严重的关切。他点名指出了 29 个曾实施此类行径的国家，其中包括人权理事会的成员国。很多国家在 2010 年以来的几乎每一份此类报告当中都榜上有名。秘书长指出，有些国家似乎是在推行防止人们与联合国合作的战略，而那些行径主要是由国家官员实施或纵容实施的。许多报复行径都因害怕产生后果和遭到进一步报复而未予举报。报告当中列出的报复行径包括：旅行禁令、冻结资产、非法解雇、吊销律师执照、监视、有辱人格的媒体污蔑运动(包括被贴上恐怖分子标签)、司法骚扰或“借起诉来迫害”、非法逮捕、任意拘留和长期拘留、强迫失踪、绑架、酷刑、强行进行精神病治疗，以及性侵犯(尤其是针对被拘留人员的性侵犯，包括强奸在内)。据一份材料称，利用网上“巨魔”对活动人士进行骚扰、诋毁、欺凌和威胁的现象，也已扩大成为复杂的网络，有时是由政府赞助或支持的。此外，这些“巨魔”往往持有高度的性别偏见，厌恶女人，尤以妇女和女孩为针对目标。³⁹

46. 多数合作涉及到分享信息以及与组织、机构、进程、会议甚至是培训讲习班互动或合作，例如作为安全理事会、人权理事会、联合国各项人权机制、国际劳工组织、《联合国气候变化框架公约》、土著人民权利常设论坛和国际刑事法院组成部分的组织、机构、进程、会议和培训讲习班。秘书长的上述报告未包含与联合国之外的区域或其他国际组织合作者可能遇到的报复情况。

H. 确保民间社会代表的多样性

47. 材料提交方一致认为，不歧视本身就是一项人权，是一项与所有权利均息息相关的原则，其中包括在各级参与的权利。在重要的讨论和谈判过程中听取各种不同的声音具有现实意义，目的也是为了确保政策制定和决策的包容性和可信度，这一点得到了广泛的认可。

48. 但是，民间社会在区域和国际舞台上的代表性，仍然不能充分体现声音的多样性。就妇女(尤其是弱势境遇群体的妇女和女孩)代表性不足这一点而言，情况确实如此，反映出基于性别的歧视几乎无处不在。在很多国家，尤其是妇女艰难地争取平等地获得基本人权和自主权的国家，资金障碍对妇女组织造成的影响过大。一些妇女和女孩还面临着以有害的定型观念和社会规范为基础的障碍，导致其遭到家庭或社群的阻止，无法参与公共空间。在某些情境中，最直接受到影响的群体，比如儿童，无法表达自己的观点，原因包括在参与区域和国际空间方面面临障碍或缺乏渠道。⁴⁰

49. 此外，前往诸如日内瓦和纽约等某些地方参与活动所涉及的高额费用，以及上述活动的入场限制，可能会产生将来自全球南方、妇女、穷人、年轻人以

³⁹ 见大赦国际，“威胁下的人权捍卫者——公民社会空间的萎缩”(伦敦，2017年)，第15页。可在以下网址查阅：www.amnesty.org/en/documents/act30/6011/2017/en。

⁴⁰ 救助儿童会。

及其他群体的代表不成比例地排斥在外的效果。往往致力于捍卫妇女权利的以社区为基础的组织，尤其对国际/区域论坛缺乏了解，得不到资助机会。

50. 在主动联系和提高无障碍性方面，一些条约机构已开始分散地点举行会议。经济和社会事务部推动具有或不具有经济及社会理事会咨商地位的青年组织参与理事会的年度青年论坛。人口基金在创建和加强青年领导工作组方面发挥了重要作用。该工作组在国际人口与发展会议上倡导了与年轻人有关的问题。建设和平支助办公室，举例来说，建立了青年与建设和平工作组，以推动年轻人参与建设和平活动。一些组织更进一步，扩大了自己的支持基础，比如将基于信仰的非政府组织纳入其中，而粮农组织则将社会运动纳入其中。

51. 材料提交方报告称，由政府组织的非政府组织日益增多，扭曲和稀释了民间社会的声音，从而限制了与政府无关的团体作出独特贡献的实际空间。⁴¹ 据报告，有国家利用它们占据划拨给民间社会的一些有限空间，比如让它们越来越经常地提交影子报告，并将其他民间社会行动体排挤出局，包括通过授予它们经济及社会理事会的认证。据说某些民间社会组织在限制他人空间方面积极发挥了作用。

I. 促进和资助民间社会参与

52. 人权理事会第 32/31 号决议第 14(e)段请各国通过教育等手段，为民间社会提供一个长期的支持环境，以加强对人权和基本自由的尊重。一些组织试图通过发展能力、分享知识以及开发工具和培养技能来加强民间社会的参与。联合国训练研究所经常通过培训、教育和发展能力，来为促进和保护民间社会空间提供支持，包括借助一个关于人权和环境的在线课程。裁军事务厅制定了方案并制作了出版物，以协助民间社会组织与会员国就裁军问题进行接触，包括通过一个有关民间社会与裁军的专项倡议进行接触。

53. 信息技术为分享信息提供了具有成本效益的途径。实例包括：国际电联的信息社会世界峰会盘点进程——这是一个利益攸关方为在信息和通信技术方面支持促进民间社会而开展的活动的全球登记册；毒品和犯罪问题办公室维也纳非政府组织麻醉药品委员会设立的一个非政府组织市场项目——这是一个为所有利益攸关方服务的独立的在线平台；“奥胡斯公约”关于利用技术促进参与的指令；设计了人居署年度合作伙伴调查；“合作伙伴门户网站”——这是一个跨联合国各机构的透明的审查系统；联合国难民事务高级专员公署、世界粮食计划署和儿基会建立的一个共享数据库。

54. 诸如欧洲安全与合作组织等区域组织通过方案支助、提供指导方针和手册、加强对话以及在国家和区域两级举办讲习班和会议，为民间社会组织提供协助，拓展它们的知识和能力。欧洲联盟基本权利机构试图与从地方层面到国际层面的各种各样广泛的利益攸关方接触。在国家一级，一些国家人权机构，例如法国国家人权咨询委员会，为民间社会组织与区域和国际人权机构接触提供了协助。

⁴¹ 中国人权组织、国际正义资源中心、促进巴林民主和人权的美国人联盟。

55. 为民间社会组织参与区域和国际平台提供资金是一种良好做法，为资源较少的民间社会代表的参与提供了支持。举例来说，环境署、经济和社会事务部以及“奥胡斯公约”为差旅和能力建设举措提供了资金支持。

四. 结论和建议

56. 国际和区域组织的有效运转，与民间社会的参与密不可分地联系在一起。民间社会的参与确保国际上的讨论和决定能从实地发生的情况当中获取信息，确保各种各样的广泛观点得到听取，还确保决策能从相关专业知识和经验当中充分获取信息。在民间社会的参与受到限制的情况下，安全威胁、发展挑战、环境灾难以及疾病等方面的应对之策可能会有信息不足、举措无力的风险。民间社会的参与为防止暴力、不安全，并进而防止冲突作出了至关重要的贡献。

57. 国际人权法要求各国及其他职责承担方创造并支持一个安全而有利的环境，使民间社会能够充分行使对于其发挥自身反映社会各阶层声音的根本作用来说不可或缺的权利和自由。尊重人权还意味着解决民间社会行为体在参与国际和区域组织空间时可能面临的多重和交叉形式的歧视。

58. 获得信息的权利是民间社会参与区域和国际组织的基础，因而不应受到不必要或过分的限制。一些区域和国际实体制定了程序和做法，已对民间社会的参与发挥了促进作用，其中包括出台承认利益攸关方参与权和获得信息权的明确政策和机构安排，从而促进民间社会组织的参与。此外，就认证确立明确的规则，并为交流和向国际和区域组织的工作建言献策建立可靠的渠道，对于有效参与来说至关重要。其他积极的例子包括以下政策和进程：(a) 通过积极主动地披露信息来最大限度地提高透明度。在披露信息时，可在严格的最低限度上保密；(b) 提供合规机制和问责机制；(c) 为接触到各种各样广泛的民间社会代表创造条件。其中一些做法可在无需大量资源的情况下推行。

59. 与此同时，民间社会的充分和有效参与方面依然存在着诸多障碍，其中包括：(a) 在参与渠道以及有待处理的具体专题和议题方面，无法获得及时而明确的信息；(b) 认证程序不透明且繁琐，在认证遭拒的情况下，没有公正的复议机制；(c) 会议和论坛上的出席权和发言权相关规则复杂且不一致；(d) 前往某些地方的费用令人望而却步，以及签证障碍；(e) 在限制参与的决定方面缺乏问责；(f) 民间社会的某些部分代表性不足。尤其令人不安的是民间社会因与国际和区域组织合作而受到报复，不仅因为此种行径通常分别构成侵犯人权情事，而且还因为它们有可能削弱整个制度的有效性。

60. 几份材料提出有必要改革经济及社会理事会非政府组织委员会的程序和做法。上述程序和做法给很多团体参与国际决策和政策制定制造了重大的障碍。该委员会最近作出的关于播放其会议的决定，被视为朝着正确方向迈出的一步，但还需要作出更多努力，以确保联合国能够从所有相关的民间社会组织的贡献当中充分而经常地获益。

61. 为了使各国和各组织能够提供和促进有效的参与，人权高专办和本报告的材料提交方建议它们：

(a) 就民间社会的参与问题通过承认民间社会贡献的政策和框架，并建立明确、有效、人权为本且对性别问题具有敏感认识的参与和接触渠道；建立诸如咨询委员会等机构机制，以促进民间社会系统、切实地参与；

(b) 提高决策进程的透明度并增加参与公共会议的机会，包括及时以相关语言和最低限制提供信息，以及采用新的通讯工具，根据符合人权的明确政策最大限度地进行外联；

(c) 建立能根据人权标准迅速作出决定的透明、公平且对性别问题具有敏感认识的认证程序，包括建立申诉机制以纠正问题，并解决任何错误的认证决定；

(d) 审查经济及社会理事会非政府组织委员会授予咨商地位的做法和程序，使其完全符合诸如不歧视、问责和透明等国际标准，并确保其符合确保民间社会充分、多样和及时参与的宗旨；

(e) 就获得信息问题通过并实施有力的政策，包括任命联络人和确保安全的信息渠道；

(f) 确保寻求与区域和国际组织接触(包括网上接触)者的安全和平安，防止国家或非国家行为体对其实施任何报复行径，并在此类报复行径确已发生时，予以谴责并确保追究责任和获得切实补救；

(g) 创造条件，由独立的问责机制对针对民间社会在国际和区域层面的参与施加的限制进行及时而客观的审查，例如通过一个审查小组或是监察员进行审查；

(h) 定期报告民间社会的参与情况，包括报告为加强民间社会的参与和增强民间社会合作伙伴的多样性而采取的措施；

(i) 积极主动地接触民间社会中代表性不足的部分，以期通过让妇女、儿童、年轻人、老年人、残疾人、少数族裔、少数民族、语言少数群体、种族少数群体、移民和土著人参与进来，确保民间社会参与的多样性；

(j) 探索途径，使民间社会当中以及个人当中与非政府组织无关或是未组成非政府组织者得以参与，包括开展社会运动者；

(k) 考虑不同的机构安排，例如在国际组织秘书处内建立民间社会咨询委员会和联络部门，以及开发旨在提高让民间社会切实参与的能力的工具；

(l) 确保负责民间社会参与问题的机构拥有必要的资源，并向代表性最不足的民间社会行为体提供其他形式的支助，包括培训和差旅资助。应对那些在获得有效运转所需资源方面面临挑战的组织给予特别考虑，包括因在获得外国资金方面受限而面临挑战的组织。与此同时，通过视频会议和会议中心来扩大远程参与，并在可能的情况下，在易于前往、费用较低的地方或地点组织会议和大会；

(m) 谨防滥用程序、利用程序缺陷和利用参与模式的做法，包括在会议期间不适当地要求就程序问题发言，以及在利益攸关方的参与模式问题上使用限制性措辞；

(n) 推动民间社会参与可持续发展目标的落实和高级别政治论坛的审查工作，目的同样是确保不让任何一方被排除在外。