



大会

Distr.: General
3 August 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

人权与国际团结

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权与国际团结问题独立专家弗吉尼亚·丹丹依照人权理事会第 26/6 号决议规定提交的报告。

* A/71/150。



人权与国际团结问题独立专家的报告

摘要

本报告是人权与国际团结问题独立专家弗吉尼亚·丹丹依照人权理事会第26/6号决议提交的报告。独立专家在2016年6月提交给人权理事会第三十二届会议的前一份报告(A/HRC/32/43和Corr.1)中概述了区域磋商期间各族人民和个人国际团结权拟议宣言草案(A/HRC/26/34,附件)的讨论情况。鉴于记录的信息量太大,该报告不能透彻分析区域磋商过程中一再提出的各个关切问题。

因此,独立专家在本报告中简要探讨了甄选出来会对2017年6月提交给人权理事会的宣言草案的最终版本产生重大影响的四个问题。因此,对以下问题的讨论必须而且仅限于拟议宣言的范围:更新序言部分,加强国际团结的法律框架;阐明国际团结权的概念形成过程和性质;在审议国家的域外义务时考虑到经济、社会和文化权利及公民权利和政治权利;确定拟议宣言草案中谈到了哪些非国家行为体,阐述国际团结权要求他们发挥哪些作用。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 区域磋商中提出的关键问题	5
A. 国际团结的法律框架：国际团结权源于国际法来源.....	5
B. 国际团结权的性质	9
C. 国际团结和国家的域外义务	12
D. 非国家行为体及其在国际团结方面所起的作用	14
三. 结论	18

一. 引言

1. 2016 年 6 月，人权与国际团结问题独立专家弗吉尼亚·丹丹依照人权理事会第 26/6 号决议向人权理事会提交了前一份报告(A/HRC/32/43 和 Corr.1)。她在报告中概述了她就各族人民和个人国际团结权拟议宣言草案主题召集的区域磋商情况(A/HRC/26/34，附件)。召集一系列区域磋商的目的是希望会员国和其他利益攸关方提供尽可能多的意见，为修订独立专家的案文草案提供指导。最后的宣言草案将于 2017 年 6 月提交给人权理事会第三十五届会议。

2. 独立专家在联合国人权事务高级专员办事处的协助下，2015 年 4 月在日内瓦与西欧和其他国家区域和东欧区域代表、2015 年 7 月在亚的斯亚贝巴与非洲区域代表、2015 年 9 月在巴拿马城与拉丁美洲和加勒比区域代表、2015 年 11 月在苏瓦与亚洲及太平洋区域代表、2016 年 1 月在多哈与中东和更广泛的亚洲区域代表举行区域磋商会议。会员国的有关专家和从业人员、政府间组织、联合国各机构，包括各区域经济委员会以及包括学术性非政府组织在内的民间社会参与了磋商。组织一系列磋商是为了使与会者能够讨论拟议宣言草案案文的逻辑、结构和内容；提出具体意见，阐明看到的案文中出现的问题以及为在实地执行国际团结权提出进一步的建议。

3. 与会者在区域磋商期间通过讨论就以下主题提出了各种观点：如何理解国际团结权；认为国际团结和国际合作之间有何关联；国际团结在国家一级处理发展、贫困和不平等(包括性别不平等)，特别是在实施新的可持续发展目标方面的作用；国际组织在积极协助推广和实施国际团结方面的作用以及非国家行为体在积极推广作为实现人权的一个手段的国际团结方面的作用。

4. 与会者对拟议宣言草案的概念形成及草案的结构、内容和组织等总的方面以及通过逐条审议对案文的更具体、更详细修订提出了看法，包括评论意见和建议。鉴于记录的信息量太大，独立专家的上一份报告只能突出区域磋商中提出的主要问题。但独立专家在人权理事会第三十二届会议上介绍该报告时澄清，她在修订拟议宣言草案案文过程中将审议和分析所有意见，无论这些意见是否在报告中强调过。她还指出，将在下一份报告中讨论磋商中再次提出的关切问题。

5. 若干关切问题在区域磋商期间一再被提出并加以讨论，但上一次报告却无法透彻分析这些问题。在本报告中，独立专家依照对最终修订拟议宣言草案形成最后版本的重要性审议了以下四点：

(a) 应审查更多最新的法律参考资料，特别是关于习惯国际法的参考资料，加强案文草案的序言部分，进一步完善国际团结权的法律框架基础；

(b) 有必要澄清如何理解国际团结权，这是一项可主张的权利，还是一项有道德约束力的权利，是一项可享有的权利，还是一项可要求适用国际团结原则的

权利。在此方面，建议概述这一权利的执行机制，制订准则，确定各利益攸关方的作用，列出具体的行动案例，加强国际团结权；

(c) 有代表对“非国家行为体”一词的使用表示关切，认为该词的使用应当更加具体，因为这一术语被用来泛指各种行为方，包括商业实体、非政府组织以及武装团体和恐怖组织。因此，宣言草案中需明确指出谁是非国家行为体，包括跨国公司和非政府组织，同时明确阐述他们的职责和义务；

(d) 更加强调国家的域外义务将增加宣言草案的附加价值。在此方面，必须将域外义务延伸至涵盖经济、社会和文化权利以及公民和政治权利领域以及气候和环境问题中的人权。

6. 下文提出的论点取自各方面表达的不同意见，包括联合国有关文件、学术出版物和独立专家本人在人权工作中获得的第一手理论和实践方面的经验。独立专家重申，审查本报告中提出的问题是拟议宣言草案作为出发点的。因此，虽然研究这些问题涉及审查这些问题的各个方面，但本报告仅涉及改进和完善当前拟议宣言草案案文应考虑的基本点。

二. 区域磋商中提出的关键问题

A. 国际团结的法律框架：国际团结权源于国际法来源

背景

7. 《国际法院规约》第三十八条确定了国际法的四个来源：国家之间的条约、国家实践中产生的习惯国际法、文明各国认可的一般法律原则、作为确定国际法规则的一种辅助手段的司法裁决和“最权威的公法学家”的著作。¹ 这份清单常常被批不够完整。大会决议虽然不具有法律约束力，但却对法律制定过程具有重要影响。大会决议依据的是各国的立场，反映了他们所能接受的内容和实践，因此，作为国际习惯法发展的一部分，体现了国际法的一项规则。一些决议是条约制定过程的一部分，条约案文必须是大会各会员国在联合国框架内谈判达成。鉴于大会决议对国际法影响很大，因此，大会决议已成为上述清单的一部分。² 这是开始简要讨论习惯国际法的背景，区域磋商的与会者认为，这是国际团结法律框架的一个重要来源。

¹ 见 Greenwood, C., “Sources of international law: an introduction”, 可查阅 www.legal.un.org/avi。

² 同上。

8. 习惯国际法源于各国出于义务普遍、一贯遵循的做法。³ 习惯国际法的定义存在差异可能是因为认识到习惯法中存在两个要素，即国家做法(习惯)以及他们相信有遵循这一做法的义务(法律确信)。⁴ 在确定“国家一贯做法”的组成时，我们可以考虑国家在外交关系中的作为以及在此方面发表的官方政策。但可能更难确定的是，一国这样做是出于义务，还是出于礼貌或习惯。确定的途径之一是审查该国在类似情况下的作为或不作为。在此，值得考虑的一个建议是，一种做法是否可以被视为是习惯性国际法不一定是被普遍遵循的，但必须是得到广泛接受的。⁵ 还应考虑到的一个概念是，国际习惯是无意识、无意图的立法，不是通过刻意的立法程序制订的。⁶ 无论如何，本段提出的定义已经能够完全满足本节的具体目的，本节中就拟议宣言草案，特别是宣言序言部分案文的讨论，将以习惯国际法问题为指导，而序言部分将确定国际团结权的法律框架。

9. 国际团结框架源于三个基本来源：《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际人权条约；以及各国在联合国国际会议、首脑会议以及大会的各项决议中通过的有关人权和发展的大量承诺。独立专家在前几份报告中开始探讨和审查可以推导出国际团结权适用的人权框架。她在此重申，制订拟议的关于各族人民和个人国际团结权宣言的目的不是为了制订新的规范和义务，而是为了强调现有义务，促进在实现人权方面的落实和问责。针对区域磋商过程中大家提出的意见，为进一步支持国际团结权的合法性，独立专家在下文强调了与国际团结原则直接相关的国际公认的法律规定。

10. 独立专家记得，在 2015 年 8 月 12 日向大会提交的前一份报告(A/70/316)中，她介绍了她所谓的国际团结原则的国际规范基础。这些国际规范基础包括《联合国宪章》、《世界人权宣言》和规定经济、社会、文化权利及公民和政治权利的各国国际人权条约，强调与国际合作义务直接相关的具体条约规定，这些都是国际团结的组成部分。

11. 此外，独立专家着重指出人权和发展领域的几个联合国宣言，将它们视为各国在人权和发展领域所做大量承诺和诺言从而有力彰显国际团结的证据。独立专家简要讨论了其中几个宣言，特别是 1970 年的《关于各国依联合国宪章建立友

³ 见 Sahl, S., “Researching customary international law, State practice and the pronouncements of States regarding international law”, 可查阅 www.nyulawglobal.org/globalex/Customary_International_Law.html。

⁴ 同上。

⁵ 见 “Customary international law”, in *International Judicial Monitor*, vol. 1, No. 5 (December 2006); 可查阅 www.judicialmonitor.org。

⁶ 见 Da Rocha Ferreira, A., “Formation and evidence of customary international law”, *Federal University of Rio Grande do Sul* (2013), p. 186; 可查阅 <https://www.ufrgs.br>。

好关系与合作的国际法原则宣言》、⁷ 1986 年的《发展权利宣言》和 1993 年的《维也纳宣言和行动纲领》。

12. 该报告还讨论了适用的区域一级框架，同时考虑到一些将团结原则纳入其正式文件，同时重申尊重、保护和实现人权的区域条约。⁸ 其中包括 2000 年通过的《非洲联盟组织法》；2004 年通过的《阿拉伯人权宪章》；2007 年通过的《东南亚国家联盟宪章》；2000 年公布、2009 年与《里斯本条约》一同生效的《欧洲联盟基本权利宪章》以及 1948 年通过的《美洲国家组织宪章》。

13. 独立专家在本报告中尽力根据人权和国际团结领域的最新进展更新国际团结的法律框架。她强调，在完善拟议宣言草案过程中，将汇编、分析和考虑调查研究的所有材料及包括论坛和磋商在内的各种来源的其他资料。

国际合作是国家的义务

14. 虽然全部列举和审查联合国的所有相关宣言超出了本报告的范围，但独立专家重申并再次确认，按照《宪章》第五十五条和第五十六条的规定，为实现《宪章》规定的联合国宗旨，各国需要开展合作。1970 年《关于各国依联合国宪章建立友好关系与合作的国际法原则宣言》(大会第 2625(XXV)号决议，附件)的想法更长远。该《宣言》强调，各国“不问在政治、经济及社会制度上有何差异均有义务在国际关系之各方面彼此合作，以期维持国际和平与安全，并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利、及不受此种差异所生歧视之国际合作”。该《宣言》还申明“各国应合作促进对于一切人民人权及基本自由之普遍尊重与遵行，并消除一切形式之种族歧视及宗教上一切形式之不容异己”。独立专家重申，国际合作是国际团结的手段，正如她在上文提到的、在前一份报告中详细讨论过的，只有通过国际合作才能坚持和实现国际团结。⁹

必须通过国际团结应对各项全球挑战

15. 大会在 2012 年举行的联合国可持续发展大会上通过了题为《我们希望的未来》会议成果文件(第 66/288(2012)号决议，附件)，其中各国在第 11 段重申，他们致力于加强国际合作，应对持久存在的各种挑战，为所有人实现可持续发展，尤其是在发展中国家做到这一点。各国在第 260 段强调南南合作应被看作是国家之间在其共同经历和目标基础上团结与合作的表现。该文件是一个真正的全面路线图，概述了各国为采取行动实现可持续发展做出的集体承诺。

⁷ 见 A/70/316，第 15 至 19 段。

⁸ 同上，第 20(a)段至 20(c)段。

⁹ 同上，第 34 至 53 段。

16. 《我们希望的未来》中列出了一长串愿望，包括与气候变化有关的愿望。实际上，该文件确立了环境、促进可持续发展与促进国际合作与团结之间不可分割的联系。特别是，各国在第 18 段表示决心重新显示出政治意愿，增强国际社会的承诺，推进可持续发展议程，实现国际商定发展目标，包括千年发展目标；还再次承诺实现自 1992 年以来国际社会商定的关于经济、社会和环境问题的其他相关目标；因此，决心采取具体措施加速履行关于可持续发展的承诺。三年后，2015 年，在关于通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议上通过了题为《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》的成果文件，其核心是替代 2015 年底到期的千年发展目标的可持续发展目标。

17. 《2030 年可持续发展议程》序言中坚定承诺，所有国家和所有利益攸关方将携手合作，共同执行这一计划。在踏上这一共同征途时，我们保证，绝不让任何一个人掉队。可持续发展目标 17 体现了必须在执行《议程》过程中通过恢复活力的全球发展伙伴关系加强全球团结的精神。同样，在第三次小岛屿发展中国家问题国际会议题为《小岛屿发展中国家快速行动方式》(“萨摩亚途径”)的成果文件(大会第 69/15(2014)号决议，附件)中，尽管各国重申，小岛屿发展中国家及其人民的福祉首先取决于国家行动，但他们还认识到，迫切需要加强合作，在国家以下各级、国家、次区域、区域和国际各级建立真正、强大、持久的伙伴关系，解决小岛屿发展中国家特有的、特别的脆弱性，确保这些国家的可持续发展。此外，各国重申，小岛屿发展中国家是平等伙伴，建立享有权能、真正、持久的伙伴关系的基础是相互合作和自主权、信任、协调、统一、尊重、注重成果、问责制和透明度，同时需要政治意愿以便做出和履行长期、可预测的承诺。¹⁰

18. 《联合国气候变化框架公约》中强调跨越国家边界和代际的团结。该《公约》第三条要求各缔约方在公平的基础上，并根据它们共同但有区别的责任和各自的能力，为人类当代和后代的利益保护气候系统。因此，发达国家缔约方应当率先对付气候变化及其不利影响。这阐述了所有国家都有保护集体利益、团结一致行事的集体责任，同时要求最有能力的这些国家本着各国之间国际合作义务的精神，承担义务，积极解决他们造成最多的共同挑战。

19. 在联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届大会成果文件(即《巴黎协定》)中，缔约方大会认识到，气候变化是人类社会和这个星球面临的一项紧急且可能无法逆转的威胁，因此，需要所有国家尽可能开展最广泛的合作，参与有效、适当的国际应对行动，以求加快步伐，减少全球温室气体排放。¹¹ 各缔约方认识到支持适应努力并开展适应努力方面的国际合作的重要性，以及考虑发展中国家缔约方的需要，尤其是特别易受气候变化不利影响的发展中国家的需要

¹⁰ 见第 69/15 号决议，附件，第 21 段和第 100 段。

¹¹ 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 1/CP.21 号决定，附件。

的重要性。¹² 《协定》第九(3)条规定,作为全球努力的一部分,发达国家缔约方应继续带头,从各种大量来源、手段及渠道调动气候资金。《协定》的措辞意味着有义务提供援助,使发展中国家缔约方,特别是那些最脆弱的缔约方能够实现缓解和适应,从而维护共同但有区别的责任的原则。此外,《协定》要求在相互尊重的基础上,根据伙伴关系原则开展合作,同时承认个人参与的重要性,而且个人应成为这种合作的最终受益者。

通过国际团结促进发展筹资

20. 2002 年《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》中首次强调,2008 年《发展筹资问题多哈宣言》再次确认,团结在发展筹资框架中发挥重要作用。2015 年《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》(大会第 69/313 号决议,附件)重申,必须本着全球伙伴关系和团结精神解决此类融资问题。

21. 2005 年《援助实效问题巴黎宣言》和 2008 年《阿克拉行动议程》(A/63/539, 附件)强调,必须建立更有效、更包容的伙伴关系促进发展,使捐助国的战略与伙伴国家的优先事项相一致,同时加强援助的问责和可预测性。这些文件还强调,必须加强捐助国和伙伴国家的发展政策、战略和业绩对各自国家公民和议会的问责。¹³

22. 2011 年,第四次援助实效问题高级别论坛在大韩民国釜山举行,该论坛首次汇集了发展中国家和发达国家的国家元首、部长和代表,多边和双边机构的主管及各类公共、民间社会,私营部门、议会、地方和区域组织的代表。他们共同商定了此次论坛的成果文件,即《有效发展合作釜山伙伴关系》,该文件宣布,一个新型的伙伴关系将大家团结在一起,这一伙伴关系建立在促进有效国际合作的共同原则、共同目标但有区别的承诺基础上,比以往的伙伴关系更广泛、更具包容性。他们承诺合作采取行动,促进、利用和加强不同资金来源的影响,支持可持续、包容性发展,这些资金来源包括税收和调动国内资源、私人投资、贸易援助、慈善事业、非减让性的公共资金和气候变化融资。¹⁴ 他们还承诺建立一个新型、包容性的全球伙伴关系,促进有效的发展合作。

B. 国际团结权的性质

23. 大家往往表示怀疑的是,虽然国际团结是一项重要的道德原则和一项政治承诺,但它不符合一个法律概念的要求,更不是一个人权概念。大家还对如何理解国际团结权这一根本性问题持怀疑态度,这是一项可主张的权利,还是一项有道德约束力的权利,是一项可从国际团结中获益的权利,还是一项要求适用国际团

¹² 同上。

¹³ 见 www.oecd.org/dac。

¹⁴ 全文可查阅 www.oecd.org。

结原则的权利。这一问题出在关于各国人民和个人国际团结权的拟议宣言草案中提出的国际团结权的定义上，该宣言第 5 条指出：

“应将国际团结权理解为一项基本人权，凭借这一权利，各族人民和个人可自由地，在平等和不受歧视的基础上享受和谐国际社会带来的好处，因为这样的社会拥有一个公正和公平的国际政治和经济秩序，并能充分实现所有人权和基本自由。”

主张国际团结权

24. 本报告这一节是对上文第 23 段提到问题的回应，另外还谈到了与该问题有关的国际法的其他方面。独立专家倾向于同意这样一种观点，即我们对一项权利的理解始终“是不完善、不完整的”，而且主张一项权利最终取决于是否能够有意义、有效地向他人主张这项权利。¹⁵ 尽管有些人认为，权利的主张很有价值、很重要，但不一定总会提出主张要求，但能够主张很可能是权利的一个基本特点。本报告并不深入探讨法律学者对此进行的辩论，只是强调普遍公认的前提是，如果一项权利是可以主张的，那么必须有可识别的权利持有人和义务承担人，规定提出的要求是什么，受约束人是谁。

25. 拟议宣言草案第 6 条阐明了谁享有国际团结权，第 7 条阐明了这一权利所包括的内容。同样，第 8 条确定了义务承担人，规定了义务承担人承担的广义上的责任，而第 9 条至第 12 条规定了更为具体的义务。独立专家重申，拟议宣言草案中写明的国家(首要的责任承担人)的义务是各个国际人权条约已经规定的现有义务。拟议宣言草案的价值在于，正如条约机构相应的一般性意见和一般性建议所述，阐明了如何根据人权条约的具体条款的要求适用或执行这些义务。在这方面，国际团结权是一项要求执行国际团结，以便从中受益的权利。独立专家的观点是，依照上文所述的国际团结权与国际人权法的关系，国际团结权是一项可主张的权利。

26. 曾有一段时间，《经济、社会及文化权利国际公约》被认为是一套简单的道德愿望、大部分内容措词含糊、没有说明如何强制执行这些权利。各国批准该《公约》据说也是出于战略目的。依照正常程序负责监测各缔约国遵守《公约》义务情况的条约机构——经济、社会及文化权利委员会——开始的工作是解释《公约》条款，尽量澄清各条款的含义，明确各项条款的规范性内容，各国和其他行为体的义务以及违反其中所载的权利情况。该委员会通过定期监测缔约国和该领域的联合国各专门机构的报告以及非政府组织提交的类似报告越来越了解情况，在此基础上对《公约》进行的解释成了委员会制订和通过的一般性意见。这些一般性

¹⁵ 见 Etinson, A., “Human rights, claimability and the uses of abstraction”, in *Utilitas*, vol. 25, No. 4 (2013); 可查阅 www.adametison.com。

意见构成了委员会的“软性法律”，成为了与条约规定及新出现的问题有关的规范和标准。

27. 《公约》几十年前生效时没有这些标准和规范。当时，各国自行解释并决定他们应如何执行《公约》所载的权利。各国通过了适当的法律，并为执行法律设立或成立了必要的机构。但即使没有这些法律，各国也为执行《公约》的规定制定了政策、计划和行政措施。任何人都可以查阅记录这一情况说明的《经济、社会及文化权利委员会》现有记录。独立专家之前也是该委员会成员之一，但为节省空间和时间，只能根据个人经验介绍其中的一些轶事。她认为必须写下她对这一问题的观点，这有助于说明她的立场，即我们对人权的理解一开始既不完美，也不完整，从多项国际人权条约即使生效后也无法执行就可以看的出来。只有通过国家、区域和国际各级的法律和政治机构以及人权机制的持续工作和努力才能使人权成为可执行的主张，才能实现人权。

国际社会在发展国际法和国际人权法方面的作用

28. 限于篇幅，独立专家的本份报告对国际团结原则的研讨不可能超出前几次报告的范围。然而，她想简略谈谈关于国际社会和国际团结的能动关系，这一问题在今后需要进一步探讨，因为一旦能够集体强制实施共同原则，这一问题同国际团结权将起何种作用大有关系。¹⁶ 从连带主义观点来看，¹⁷ 国际社会可以界定为意识到某些共同利益和共同价值观念的一组国家结为一个社会，认定彼此关系遵从一套共同的规则并分享共同体制的运作。¹⁸ 独立专家认为，尽管不应忘记学者们对“国际社会”(international society)和“国际社会”(international community)二词在规范意义上的异同意见纷纭，但联合国及其《宪章》是这方面的明显例证。从连带的角度来看，国家的共同利益和价值观范围广泛，不仅限于国家共存的范围，而是把个人提升为国际法的主体。一方面，连带主义主张就促进、保护和落实人权、人的发展和环境保护等一系列广泛的问题持续开展合作。此外，它从各国以共同做法和条约来体现的实际共识中汲取国际法的规则。¹⁹ 另一方面，传统的多元主义观点认为，国家是国际法唯一合法的主体，并认为，国家在国际关系中的目标是通过严格遵守主权和不干涉原则保持相对的和平共处。这种观点意

¹⁶ 见 Knudsen, T. B., “International society and international solidarity: recapturing the solidarist origins of the English school” (2000), p. 16; 可参阅 <http://ecpr.esc/Filestore/PaperProposal/4d037102-75c3-494a-827a-018d7cddeeff.pdf>。

¹⁷ 英国国际关系理论学派中的一派。

¹⁸ 见 Bull, H., *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2nd ed. (London, Macmillan, 1977), p. 13。

¹⁹ 见 Knudsen, T. B., “International society and international solidarity: recapturing the solidarist origins of the English school” (2000), p. 16; 可参阅 <http://ecpr.esc/Filestore/PaperProposal/4d037102-75c3-494a-827a-018d7cddeeff.pdf>。

味着遵守某些规则和规范的唯一动机是追求生存和承认，并认为国际法的基础是普遍自然法，后者通过人类的共同理性而形成。²⁰

29. 独立专家支持以下论点，即道德标准可以进入国际法律和政治领域，从而得以通过延伸解释实现逐步变革，以及修正国际规范和规则。目的不是要彻底改变现行国际法，而是在适用或发展国际法规则时引入道德判断因素。这一连带主义自然法学说遭到反对，认为法律不能基于道德和理性这种有争议的东西，但也有人支持这一学说，认为法律论点的有效性不取决于其来源的性质，而取决于论点提出后国际社会是否接受。因此，从理性和道德得出的原则可成为标准作业程序和国家惯例，并最终成为实在国际法规则，从而有可能得到无法以其他方式获得的国际承认。²¹ 独立专家认为，同样的程序也适用于把国际团结权发展为实现、增进和保护普遍人权的根本权利。

C. 国际团结和国家的域外义务

经济、社会及文化权利领域

30. 在这个全球化时代，各国履行其域外义务已进入关键阶段，特别是在经济领域，国家和非国家行为体对能否实现经济、社会和文化权利影响很大。2011 年《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》澄清了国家域外义务的范围，并确认在各种国际法来源中人居首要地位。尽管人权具有普遍性，但许多国家将其人权义务解释为仅适用于边界之内。²²

31. 《马斯特里赫特原则》涉及国家和其他行为者在国界以外的义务。这些原则提出国际合作的一般责任，其中原则 19 至 40 与拟议宣言草案关系最大。这些原则范围广阔且对如何执行作了明确规定，但本报告无意对这些原则详加阐述。此外，域外一语明指边界以外，在此是指与经济、社会和文化权利相关的问题，再讨论域外概念实属多余。

32. 对《马斯特里赫特原则》的评注更详细地讨论了这些原则背后的复杂问题，这些问题起草者拟定案文前必得解决。这些原则和国际团结之间的联接在于国际合作，国际合作是国际团结的两项内容之一，另一项内容是预防性团结。²³ 国际合作问题可以说是《马斯特里赫特原则》的核心，因此，同拟议宣言草案密切相关。仅举评注的一部分为例，“必须从广义上将国际合作理解为包括制订国际规则，为落实人权和提供财政或技术援助建立有利的环境。国际合作还包括有义

²⁰ 同上。

²¹ 同上。第 24 页。

²² 见域外义务联合会，《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》，（德国海德堡，2012 年）；可参阅 www.etoconsortium.org。

²³ 关于预防性团结和国际合作是国际团结的两个组成部分的讨论，见 [A/70/316](#)，第 23 至 53 段。

务不废除或减损其他国家的人权，确保国家能够影响的非国家行为体享有的这些权利不会受到减损。”²⁴ 这种说法提出了三个与拟议宣言草案的内容直接相关的问题，同时也展现了典型的三重人权义务：尊重、保护和实现。不减损人权为尊重义务；禁止第三方减损对人权的享有为保护义务；为落实人权建立有利的环境为实现义务。

公民权利和政治权利领域

33. 在区域磋商过程中，数次有人敦促拟议宣言草案中提到的国家域外义务除经济、社会和文化权利外还应包括公民权利和政治权利。《马斯特里赫特原则》虽然侧重经济、社会和文化权利领域的国家域外义务，但同时在原则 3 中确实明确规定，“所有国家有义务在境内和域外尊重、保护和实现人权，包括公民权利、文化权利、经济权利、政治权利和社会权利。”²⁵

34. 各国的政策和行动影响个人在一国领土内外享有人权。举例来说，战争行为、领土占领和其他军事行动、移徙政策、制裁和胁迫性措施、特别引渡、无人驾驶飞机的袭击以及开设域外拘留和审讯战斗人员、移民和难民的设施等会对公民权利和政治权利产生域外影响。²⁶ 总之，国家域外义务是否延及公民权利和政治权利，这一问题具有争议，含糊不明。各国就这一问题采取不同的立场，从不情不愿到断然拒绝。²⁷

35. “管辖”是一个有争议的问题，它使讨论更加复杂。《马斯特里赫特原则》试图在原则 9 中解决“管辖范围”问题，却发现国家的有效控制和作为或不作为的可预见影响使问题变得更加复杂。²⁸ 一些国际人权文书，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《儿童权利公约》和《禁止酷刑公约》以及《欧洲人权公约》

²⁴ 见 De Schutter, O, A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon and J. Seiderman, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, in *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (Johns Hopkins University Press, 2012), p.1104.

²⁵ 见域外义务联合会,《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》, (德国海德堡, 2012 年), 第一.3 节。

²⁶ 见 Wilde, R., “The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights”, in *Routledge Handbook of International Human Rights Law* (London and New York, Routledge, 2013), chap. 35, p. 635.

²⁷ 同上, 第 636 页。

²⁸ 见域外义务联合会,《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》, (德国海德堡, 2012 年), 第二.9 节。

和《美洲人权公约》等区域文书²⁹ 虽然将国家义务与国家管辖相挂钩，却未提及缔约国义务的适用范围。

36. 对《马斯特里赫特原则》原则 9 的评注界定了《公民权利和政治权利国际公约》的适用性，并举出在这方面现有的案例法支持这一定义。为此，“管辖权的概念是指在任何地方发生侵犯人权事件时个人同国家之间的关系，据此国家在领土之外采取的行动或此种行动产生的效果可视为属于该国管辖之下。”³⁰

37. 独立专家相信，上述简短讨论足以确立拟议宣言草案所提国家域外义务应能延及公民权利和政治权利。此外，在某些情况下，国家在境内的行动和控制证明国家对即使在其管辖外受影响的个人和群体负有责任，国家义务依然适用。在这方面，不妨回顾 1992 年《关于环境与发展的里约宣言》原则 13 请各国迅速并更坚定地进行合作，进一步制定其管辖或控制范围内活动对其管辖外地区造成的环境损害的不利影响的责任和赔偿的国际法。独立专家将进行进一步的研究，分析其他资料来源。证明拟议宣言草案将公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利并提是合法的。国家域外义务适用于这两个领域的权利，这将为审议气候变化和环境问题确立背景。

D. 非国家行为体及其在国际团结方面所起的作用

38. 非国家行为体在国际关系中扮演重要角色，包括许多情况下，在国际法和人权法方面扮演重要角色。它们参与合法利益和法律进程并施加影响。此外它们对制定法律，执法和解决争端等法律进程可能产生直接、间接、正式或非正式的影响。“非国家行为体”往往包括民间社会、宗教团体、公司、武装团体和恐怖团体。³¹ 在拟议宣言草案中，国际团结权涉及国际合作和伙伴关系，而《科托努协定》³² 第 6 条对非国家行为体定义的脉络更清晰、更加恰当，它提到私营部门、包括工会组织在内的经济和社会合作伙伴以及具有民族特点的形形色色的民间社会。虽然该条承认国家(地方、地区和国家)和非国家行为体为“合作行为体”，但该条规定：“缔约方承认非国家行为体取决于后者在多大程度上解决人民的需

²⁹ 见 Wilde, R., “The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights”, in *Routledge Handbook of International Human Rights Law* (London and New York, Routledge, 2013), chap. 35, pp. 637 and 638.

³⁰ 见 De Schutter, O, A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon and J. Seiderman, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, in *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (Johns Hopkins University Press, 2012), p.1106.

³¹ 见 Clapham, A, “Non-State actors”; 可参阅 <http://ssrn.com/abstract=1339810>.

³² 非洲、加勒比和太平洋国家集团成员为一方与欧洲共同体及其成员国为另一方之间的伙伴关系协定，2000 年于科托努签署，2010 年修订；可查阅 www.europarl.europa.eu。

要，是否具备具体能力和是否以民主和透明的方式进行组织和管理。”³³ 独立专家认为，制定这一规定是为了排除某些非国家行为体，如武装团体、恐怖分子和其他可能宗旨不符合合作目的，且活动又违反民主概念和透明原则的行为体。有些说明和做法意味着非国家行为体有人权义务，但很少直言，说法也不统一。为了消除对人权义务的任何疑虑，《世界人权宣言》³⁴ 序言部分规定了这方面的明确标准。

39. 独立专家提请注意《科托努协定》，因为它与拟议宣言草案尤其是其中第 8 条有关联，该条确认“国家是”国际团结权的“首要”义务承担者，“非国家行为者，因其工作涉及各族人民和个人，也有责任，其中多项责任可能与国家的相似，或对国家责任起补充作用”。该条还广泛地规定了国家对已批准的人权条约的义务。该条同样规定，非国家行为体应遵守其道义责任和行为准则，尊重各族人民和个人的国际团结权。文中“因”字增强了以下信念，即在拟议宣言草案中，非国家实体工作涉及各族人民和个人时便承担了国际团结权的相关责任。拟议宣言草案如此措词意在把“非国家行为体”这一术语的范围大大缩小到工作涉及各族裔的非政府组织。然而，由于所有区域磋商都一再提出关切的问题，下文将讨论私营企业包括跨国公司在拟议宣言草案中的作用和义务。

非政府组织

40. 很难确定当今世界上有多少非政府组织在活动，因为没有这方面可靠的统计数据。总之，“非政府组织”一语在多种语言中已为人熟知。现有资料来源证实了独立专家的意见，即非政府组织往往最广为人知的是开展两类活动：向有需要的人民提供基本服务和组织活动倡导变革。非政府组织还活跃于一系列更专业的领域，如协助应急救灾包括极端气候事件，并开展宣传运动倡导公众保健。简言之，非政府组织在不同的国家发挥不同的作用。因此对于此类组织颇感一言难尽。就结构而言，非政府组织可大可小，可以是正规或非正规，可以是地方性、国家性、区域性或国际性。许多由外来供资，而另一些则依靠当地筹到的资源。

41. 非政府组织更近常识的定义则偏重致力推进社会、政治或经济变革的组织，这一议程通常与发展的概念相关联。³⁵ 这使人更加认为，非政府组织主要在地方、国家和国际各层从事不同领域的工作，如保健、小额供资、紧急救济和人权。事实上，非政府组织提供服务的工作一直在增加，主要是因为捐助方和政府以供资合同换取此类服务和有关的具体工作，包括自然灾害救助。³⁶ 随着通讯的改

³³ 同上，第 6 条。

³⁴ 可查阅 www.ohchr.org。

³⁵ 见 Lewis, D., and N. Kanji, “Non-governmental organizations and development”, in *Routledge Perspectives on Development* (London and New York, Routledge, 2009), p.7。

³⁶ 同上，第 13 页。

善，更多的当地团体，人称基层组织或社区性组织，也通过网络组成各种同盟，活跃于国家甚至全球层面。³⁷ 除提供服务外，许多发展性非政府组织也倡导国家和国际层面的政策变革。在人权、环境和反对暴力侵害妇女行为领域进行倡导的跨国网络中，联盟和核心小组发挥重要作用。³⁸

42. 干劲十足用心良好的千万个非政府组织在世界大部分地区特别是在发展中国家提供公共产品，这一集体现象雄辩地证实它们日益受到欢迎。然而非政府组织的优点，包括其堪称楷模地服务于发展中国家的穷人，也可以在制定议程、决策或向有需要的人提供服务的方式的先后缓急上变成相应的弱点。³⁹ 许多非政府组织有自愿行为守则，这显然属于自律，然而尤其是服务基层的组织，几乎没有任何制度确保问责。这就是为何拟议宣言草案第8条的行文确定了上述义务承担者及其义务。正如独立专家收到的许多评论所建议的，在该条中确实需要把提及“非国家行为体”之处写得更加确切、具体。

工商企业和跨国公司

43. 人权法旨在管制对受辖于公共权力者使用公共权力。因此，人权法首先适用于作为公共权力持有人的国家。⁴⁰ 然而，从概念上讲，人权义务的适用范围几乎无限。人权法的依据是人的尊严，这适用于所有个人，而无论其是否有能力影响人权义务。国际人权法的基石是《世界人权宣言》，其中提到“人人”有资格享有该宣言所载的权利，却未列举人权义务适用何人。因此，人权理论根本不排斥将法律义务加诸国家以外的其他行为体。事实上，能够侵犯人的尊严的实体绝非国家一家。最理想的情形是，对人权的保护应因此推及所有危及人权的情况，无论肇事者为谁。⁴¹

44. 工商企业被认为具有强大的力量，能够带来经济增长，减少贫困和增加对法治的需求，从而有助于实现一系列广泛的人权。⁴² 但是如果要做到最佳，企业就必须在具有规则、惯例和机构的监管框架内运营。如果没有一个适当的监管框架，企业也可以犯下严重侵害人权的行为。跨国公司既有经济实力又有能力影响国家当局，特别是那些追求投资的国家当局，并因跨国经营，可逃避国家管制。因此，企业可以影响到几乎所有国际公认的权利，因而作为经济行为体负有独特

³⁷ 见 Willetts, P., “What is a non-governmental organization?” (2006); 可查阅 <https://www.scribd.com>。

³⁸ 见 Werker, E., and F. Z. Ahmed, “What do non-governmental organizations do?” (2007), p.19; 可查阅: www.hbswk.hbs.edu。

³⁹ 同上，第 17 页。

⁴⁰ 见 Ronen, Y., “Human rights obligations of non-State actors”, in *Cornell International Law Journal*, vol. 46, No. 1, art. 2 (2013), p. 22; 可查阅 <http://scholarship.law.cornell.edu/citj/vol46/iss1/2>。

⁴¹ 同上，第 21 页。

⁴² 见 A/HRC/8/5，第 2 段。

的责任。如果这些责任与国家义务相互交织，那就几乎不可能搞清楚实际上谁负责何事。⁴³

45. 《工商企业与人权指导原则》规定，虽然在通过颁布和实施有效的法律和规章保护其管辖范围内的个人的权利，防止和处理企业犯下的侵犯人权行为以及保障获得有效的补救办法方面国家负有主要责任，但企业在人权领域有不同但互补的直接责任。《指导原则》概述了三个关键要素：国家有义务保护人权不受第三方，包括工商企业侵犯；企业有责任尊重人权；更有效获得补救的必要性。工商企业不论其规模、行业和经营地点，均有尊重人权的责任。因此，公司必须了解自己的实际或潜在影响，防止和减少侵权行为，并处理其业务带来的不利影响。⁴⁴ 《指导原则》10(c)规定，国家在作为处理企业相关问题的多边机构的成员时，应根据这些《指导原则》促进达成共识，推动在企业与人权挑战管理方面的国际合作。

46. 关于跨国工商业务，国际团结同企业的社会责任密切相关。企业及其外包伙伴必须查明和处理它们的产品和业务在整个供应链中对人权的影响。应将适当资源用于减轻其业务的负面外在影响，并应向有关群体和居民分发有关此类影响的资料。通过多边机构开展的集体行动可帮助各国创造公平的竞争环境，确保工商企业尊重人权。国家、多边机构和其他利益攸关方之间的合作可在这方面发挥重要的作用。⁴⁵

47. 除了不利用运营地的脆弱性，评估其人权影响，补救和减轻负面的外部效应外，工商企业和跨国公司还可履行其他承诺或开展其他活动支持和促进人权，这有助于其运营所在的社区享有人权。它们还可自愿作出更多的人权承诺，促进特定的权利，用作慈善，或用以保护和加强其信誉和形象，创造新的商机。联合国人权事务高级专员办事处 2012 年出版物《企业尊重人权的责任：解释性指南》指出，在一些情况下，国家法律和条例可以要求企业开展更多的活动促进人权。例如，企业可以确定需要作社会投资，如投资于当地保健或教育，使周围社区支持或持续维持支持其业务。支持人权也是《联合国全球契约倡议》⁴⁶ 签署方所作的部分承诺，该倡议的主要目标是创建一个可持续的、包容性全球经济，给人民、社区和市场带来持久的惠益。该倡议通过遵守人权、劳工、环境和反腐败领域的基本责任，促进无论在何处经营，都以有原则的办法开展业务。

⁴³ 同上，第 6 段。

⁴⁴ 见 A/HRC/17/31，附件。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 见 *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide* (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012), p. 14。

48. 在特定情况下，企业的责任能否超越尊重人权进而谋求促进人权，对此各方意见不一。虽然《指导原则》侧重于尊重人权的责任，但企业在多大程度上有责任促进人权，把社区的佳惠回馈社区这一问题值得探讨。从国际团结的角度来看，企业可通过支持其运营地的社会发展，在促进全球可持续发展方面发挥积极的作用。《联合国全球契约倡议》努力确保商业活动促进战略和业务与人权的普遍原则、劳工标准和清洁和健康的环境等协调一致，让人民生活、社区和地球增值。同样，拟议宣言草案为界定工商企业在国际合作框架内对可能受其活动影响的社区、群体和个人负有何种积极和消极的义务提供了一个机会。

三. 结论

49. 以上讨论的是五次区域磋商中提出了一些问题，而上述讨论远未穷尽广泛尚须更深入分析的相关议题。但讨论已达到概略介绍拟议宣言草案某些因素的目的，这些因素将在修订现有案文以形成最后案文的进程中加以考虑。独立专家力图避免把讨论变为纯粹的学术活动，但必须指出，不引述知名学者的著作，人权讨论便不成其为讨论，这些著作大都是在严格的研究基础上为建立和测试理论而撰写的法律论文。

50. 经过五次区域磋商，独立专家更加坚信，拟议宣言草案拟订的国际团结权是可行的，也可以强制执行。此外，仔细阅读上述讨论问题的现有有关文献也可以看出，独立专家在这方面的立场成立。尽管在本报告中不适宜讨论这些立场，但独立专家谨重申她自担任任务负责人之初一直采取的立场：即国际团结权是一项可主张的权利，是可行的，也可强制执行。某些因素不仅影响到拟议的国际团结权，而且影响到被称为“集体权利”的其他权利，有鉴于此，仍然存在一定程度的疑虑也就不足为奇了。举例来说，可能缺乏可靠和可用的手段来强制执行国际团结权所产生的义务。在某些情况下，法院可能不愿或无法就这一权利作出裁决。

51. 五次区域磋商强烈证明，各国已有执行国际团结权所需的工作体制和机构。因此对拟议宣言草案的抵触并非源自在地工作的人，后者显然具备在实践中成功运用的知识和经验。国家和区域行为体的经验证明，虽然需要时间克服一些障碍，但国际团结权可用文化上多样的方式有效地执行而绝不降低拟议宣言草案所载的标准。这表明必须先有人权，后有对人权的理解。人权是一项在建工程，当地行为体在实地用实干不断发展人权的各个方面，使人权充分伸展生成，成为可强制执行的权利主张。

52. 独立专家提请注意上文第 29 段，她再次申言，希望获得支持，即国际团结原则符合成为法律标准的所需条件，因此，一旦国际社会认定这是一项权利时，便可成为一项权利。