

目录

1. 关于本指南	1
2. 民间社会行动者与民间社会空间	3
2.1 联合国人权体系——概览	5
3. 实现自由和独立民间社会的条件	7
3.1 有利的政治和公共环境	7
3.2 支持性的监管框架	8
3.3 自由的信息流动	9
3.4 长期的支持和资源	9
3.5 共享对话与协作空间	9
4. 民间社会行动者面临的挑战	14
4.1 阻碍民间社会工作的法律或规章措施	14
4.2 武断的措施	15
4.3 法外的骚扰、恐吓和报复	16
5. 我可以做什么？向联合国求助	21
6. 文献资源	28
7. 联系我们	29



“民间社会行动者为人权事业努力和奋斗的所展示的
决心和执着令我谦卑，使我感到责任重大，更令我坚定了继
续为实现所有人的平等和不可剥夺的尊严与权利而奋斗的意
愿；希望你们也有同感。”

扎伊德·拉阿德·侯赛因 (Zeid Ra' ad Al-Husseini) ，
联合国人权事务高级专员，
2014年10月



1. 关于本指南

言论自由、结社自由、和平集会自由和参与公共事务的权利都属于人权，这些人权使人们可以交流思想、形成新的观点，并与他人联合起来共同伸张，诉求自己的权利。正是通过行使这些公共自由，我们才能够对经济和社会发展做出知情的决定。也正是通过这些权利，我们才能够参与公民活动，建立民主的社会。限制这些自由和权利，只会损害我们的集体进步。

本指南是联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）编写的民间社会人权实用指南系列丛书中的第六册，应在人权高专办目前的优先工作重点主题之一——“扩展民主的空间”的背景下阅读。



本指南重点介绍了与民间社会行动者的工作有关的事项。指南首先阐述了“民间社会”和“民间社会空间”的工作定义，概括介绍了建立自由和独立的民间社会所需要的条件和环境，包括与言论自由、结社自由、和平集会自由以及参与公共事务的权利相关的国际人权标准。

本指南收录了一些具体事例，讲述了政府与民间社会行动者如何通过共同的努力为民间社会开拓空间，使其能够为促进所有人享受所有人权（公民、文化、经济、政治和社会权利）而开展工作。书中指出了民间社会工作遇到的障碍和限制，包括民间社会行动者受到的骚扰、恐吓和报复。本指南邀请民间社会行动者利用联合国的人权体系在地方一级拓展和保护民间社会空间。在结尾处详细列出了可用的资源及联系方式。

本指南的主要目的是为尚不熟悉联合国人权体系的民间社会行动者或组织提供帮助，其编写工作从起草阶段起，便得益于来自多方民间社会行动者提出的意见和建议。



2. 民间社会行动者与民间社会空间



“如果领导者不主动聆听人民的呼声，人民就会让他们听到自己的呐喊，这些呐喊将来自大街、广场，或者像我们经常见到的那样，来自战场。而有一种更好的办法表达这些呐喊，即更多的参与，更完善的民主，更多的交流和更大的公开性。也就是说，创造最大限度的民间社会空间。”

联合国秘书长潘基文在支持民间社会的高级别活动上的讲话，
2013年9月23日

本指南定义的民间社会行动者是指围绕与联合国维护和平与安全、实现发展、促进和尊重人权目标相符的共同利益、宗旨或价值观而自愿介入多种形式的公众参与和行动的个人和团体。

联合国为改善人们生活所做的努力根植于对人权的尊重。如上面的定义所述，无论是否明示，民间社会工作者因其工作的内容或性质，都在努力促进和保护人权。

民间社会行动者提高权利意识，协助社区表达关切，影响政策和法律，并推动问责。民间社会行动者收集和转达社区观点，使公共政策的决策能有更充分的信息支持。民间社会行动者还为众多领域中有风险、易受伤害的人们提供服务。



“人人有权单独地和与他人一起在国家 and 国际各级促进争取保护和实现人权和基本自由。”（第一条，强调是后加的）

《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》（联合国大会第53/144号决议），通常称作人权维护者宣言。

举例而言，民间社会行动者包括：¹

- ▶ 人权维护者，包括网络活动家；
- ▶ 人权组织（非政府组织、协会、受害人支助团体）；

¹ 《参与联合国人权事务：民间社会手册》，人权高专办，2008年，第vii页。



- ▶ 联盟和网络（涉及的领域，例如：妇女权利、儿童权利、环境问题、土地权利以及男女同性恋、双性恋、变性人和双性人等）；
- ▶ 残疾人及其代表机构；
- ▶ 以社区为基础的群体（土著人民、少数群体、农村社区）；
- ▶ 基于信仰的组织（教会、宗教团体）；
- ▶ 职业联合会（工会以及记者协会、法官协会和律师协会、治安法官协会、学生联合会等专业协会）；
- ▶ 社会运动（和平运动、学生运动、民主运动）；
- ▶ 为公众享有人权而直接做出贡献的专业人士（例如：人道主义工作者、律师、医生和医务工作者）；
- ▶ 侵犯人权行为受害人亲属和协会；以及
- ▶ 从事促进人权活动的公共机构（学校、大学、研究机构）。

民间社会行动者积极努力解决和处理对社会具有重要意义的问题和事项，例如：

- 消除贫困、腐败和经济不平等
- 应对人道主义危机，包括武装冲突
- 促进法治和问责制度
- 促进公众自由
- 倡导政府预算透明
- 保护环境
- 实现发展权
- 为属于少数群体和其他有风险群体的人赋权
- 反对一切形式的歧视
- 支持预防犯罪
- 促进企业社会责任和问责制
- 打击人口贩运
- 为妇女赋权
- 打击仇恨言论
- 为青年人赋权
- 促进社会正义和消费者保护
- 提供社会服务



民间社会行动者在地方、国家、区域和国际等各个层面开展活动。

民间社会空间是民间社会行动者在社会中享用的空间；民间社会运作的环境和框架；以及民间社会行动者与国家、私营部门和公众之间的关系。

2.1 联合国人权体系概览

促进和保护所有人的所有人权与在全世界维护和平与安全 and 努力实现社会经济发展，共同构成了联合国的三大支柱。这是由《联合国宪章》和国际人权法所确定的。

联合国通过三种基本方式努力促进和保护人权：

1. 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）是联合国内部从事促进和保护人权工作的主要机构。它与联合国各专门机构、基金和项目机构密切合作（例如：世界卫生组织、联合国难民署、儿童基金会、国际劳工组织、教科文组织等），使人权工作尽可能产生更大的影响。
2. 国际人权条约（盟约和公约）设立了独立专家小组或条约机构，定时定期审议各国履行人权义务的情况。
3. 为讨论人权问题和局势而设立的由联合国会员国组成的政府间机构或大会。人权理事会（理事会）是为此目的设立的首要政府间机构，理事会的职能还得到由独立专家组成的“特别程序”和一个称为“普遍定期审议”的机制支持。

上述三个部分既相互独立，又相互补充。

对这些授权和机制的详细说明见《参与联合国人权事务：民间社会手册》（第6部分：资源）。《手册》以联合国的六种正式语文提供，并且还有以数字无障碍信息系统光盘格式提供的版本，供视力障碍者和阅读障碍者使用。



民间社会行动者的参与为联合国人权体系的工作提供支持。在国际范围，民间社会提供专门知识，帮助提高认识，并对人权问题和侵犯人权的行为进行监督并做出报告。民间社会行动者帮助制定新的人权标准，建立人权体系和体制，并动员资源和公众为人权事务提供支持。



联合国人权理事会有关民间社会的行动

联合国人权理事会通过了多项对民间社会尤其具有重大意义的决议，例如关于言论自由、结社自由以及和平集会的各项决议；关于恐吓和报复问题的决议；以及关于人权维护者的决议。2013年和2014年，联合国人权理事会通过了关于民间社会空间的第27/31和第24/21号决议，确认“民间社会务必在各级积极参与治理进程和促进善政，包括在各级实现透明和问责，这对建设和平、繁荣和民主的社会是必不可少的。”



3. 实现自由和独立民间社会的条件



“自由和独立的民间社会是在地方、国家和全球各级实现健康和顺应民意的治理的基础。”

摘自联合国秘书长潘基文

对人权理事会第二十五届会议的视频讲话，2014年3月

各国的国际法义务要求它们在经济、政治、社会、文化、法律等多方面创造条件，积极支持人们独自或与他人一起参与公民活动。

公共主管当局与民间社会行动者之间的关系须遵守以下人权原则：

- ▶ **参与**——民间社会在社会中的作用得到认可，民间社会行动者可以自由地独立采取行动并宣传与公共主管当局不同的立场。
- ▶ **不歧视**——邀请并帮助所有民间社会行动者参与公共生活，没有任何形式的歧视。
- ▶ **尊严**——公共主管当局与民间社会行动者发挥不同的作用，但都以改善人民生活为共同目标。互相尊重对它们之间的关系至关重要。
- ▶ **透明和问责**——为公共利益行事要求政府官员的行为公开、负责、清晰、透明，并接受问责。它也要求民间社会行动者相互之间以及对公众保持透明，接受问责。

民间社会良好实践的关键条件如下：²

3.1 有利的政治和公共环境——珍惜和鼓励公民做出贡献的政治和公共环境。在实践中，机构和政府官员在与民间社会行动者的经常性互动中有责任对后者的要求做出回应。

² 人权维护者处境问题特别报告员的报告，“为人权维护者营造一个安全和扶持环境：要素”，A/HRC/25/55。



突尼斯——民间社会参与制定了对人权和民主至关重要的新法律和新政策，在建设新突尼斯的过程中发挥了重要作用。在民主过渡期间，民间社会组织应邀对政府首批颁布的多项法案发表了意见，其中包括一项对政治犯的大赦法令，以及关于加入四项国际条约的法案（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》、《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》和《国际刑事法院罗马规约》）。民间社会组织还参与建立了基本的民主机构，这些机构颁布了新的选举法，并通过了一部关于结社自由的新法律，其中对国家资助非政府组织以及来自外国的资助做出了规定。自2011年9月通过该法律以来，在突尼斯已新成立了数千个社团。在2011年大选中，民间社会发挥了根本性的作用，这是突尼斯历史上的首次民主和透明选举。大选中史无前例地动员了一万多名民间社会活动者在国际社会的协助下对制宪议会的选举进行监督。民间社会、特别是妇女组织倡导在新的宪法草案中写入男女充分平等的条款，2014年1月新宪法在制宪议会中以压倒多数获得通过。

《人权理事会关于增进和保护民间社会空间重要性的小组讨论会概要》，A/HRC/27/33。

3.2 支持性的规范框架——法律、行政规定和实践均符合国际标准并保护民间社会的活动。民间社会行动者能够诉诸司法，国家人权机构具有独立性和有效性，人们有机会求助于国际人权体系，这些都是上述框架必不可少的要素。健全的法律和政策固然至关重要，但是如果不能得到有效执行，将无法发挥效力。



在**斯洛文尼亚**，自由结社权保护所有社团，包括未注册社团，并规定参加未注册社团的个人拥有从事任何活动的自由，包括举行和参加和平集会的自由。

和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，A/HRC/20/27。

在**黎巴嫩**和**摩洛哥**，法律规定民间社会组织接受国内和国外资助不需要事先获得政府批准。

《联合国和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告》A/HRC/20/27。

3.3 自由的信息流动——民间社会行动者能够自由接触到各种想法、数据、报告、倡议和决定，从而认识和了解有关问题，阐明关切，积极参与，并为找到解决办法做出贡献。

3.4 长期的支持和资源——采取措施，增强被边缘化群体的能力，并确保所有民间社会行动者都能够获得资源、集会场所和技术。



在**克罗地亚**，政府2007年通过了《为社团方案和项目分配赠款的良好实践、标准和规范法》，为各级政府的公共主管当局分配公共赠款制定了透明的基本规则和程序。

欧洲非营利法中心，《为民间社会组织提供公共资金：欧洲联盟和西巴尔干半岛的良好实践》，2011年。

3.5 共享的对话和协作空间——确保民间社会在决策过程中占有一席之地。



在**马尔代夫**，政府于2014年支持举办了一个为期五天的论坛，在该论坛上，妇女权利倡导者与一些区域非政府组织和国际组织一起，交流并讨论了在伊斯兰框架内实现性别平等的区域经验。

在**墨西哥**，2012年《人权维护者和记者保护法》规定设立一个处理威胁人权维护者和记者问题的国家机制。民间社会行动者与议会一起参与了该法律的起草，一些国际非政府组织和机构以及人权高专办墨西哥办事处提供了支持。

在**尼泊尔**，在民间社会、全国达利特人委员会和人权高专办国家办事处的参与下，起草了《反种姓歧视和贱民制法》。该法于2011年5月获得通过。

在**新西兰**，2011年在残疾人协会的参与下起草了《残疾人法案》。

联合国和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，A/HRC/20/27。

在**瓦努阿图**，政府于2013年成立了一个普遍定期审议委员会，由瓦努阿图非政府组织协会的代表出任委员会的副主席。此外，民间社会在全国人权委员会中也有代表，该委员会是负责协调瓦努阿图履行人权报告义务的机构，同时还负责协调国家人权机构的建立。2013年，在起草提交残疾人权利委员会的报告过程中广泛听取了从事残疾人工作的各组织的意见。

与民间社会工作有关的国际法律标准

为民间社会的工作提供安全和有利环境离不开建立在国际人权法基础上的健全国家法律框架的支持。

言论自由、结社自由、和平集会自由和参与公共事务的权利使人民可以动员起来推动积极的变革。每个人都可以单独或与他人一起享有这些权利。这些权利对公民活动具有至关重要的意义。



大多数核心的国际人权文书都包含与保护公众自由直接有关的条款，并且都提及不歧视原则：

- ▶ 《世界人权宣言》（第十九、第二十和第二十一条）；
- ▶ 《公民权利和政治权利国际公约》规定了意见和言论自由、和平集会和结社以及参与公共生活的权利（第十九、第二十一、第二十二和第二十五条）；
- ▶ 《经济、社会及文化权利国际公约》规定了组建或参加工会以及参与文化生活的权利（第八和第十五条）；
- ▶ 《消除对妇女一切形式歧视公约》规定妇女拥有参与政治、经济和文化生活的权利（第三条）；
- ▶ 《消除种族歧视国际公约》禁止在言论、集会和结社以及处理公共事务方面的歧视（第五条）；
- ▶ 《儿童权利公约》规定了言论、结社以及和平集会的自由（第十三和第十五条）；
- ▶ 《残疾人权利公约》保障意见和言论自由权利以及获得信息、参与政治和公共生活及参与文化生活的权利（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》规定了自由组织和参加有关组织和协会的权利，以求查明强迫失踪的案情和失踪者的下落，及为强迫失踪受害人提供帮助（第二十四条）；以及
- ▶ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》规定了结社权（第二十六条）。

言论自由、结社自由、和平集会自由和参与公共事务的权利是行使许多其他公民、文化、经济、政治和社会权利的手段。它使妇女、男子和儿童有权利和能力参与有关活动，为社会带来良好的变革。

言论自由。言论自由包含了寻求、接受和传递各种信息和思想的权利，包括在政治和宗教谈话、公共事务、人权以及文化和艺术表达中的信息和思想。其范围包括了可被视为严重冒犯性的言论，但对此有一些限制规定（例如，见关于禁止构成煽动歧视、敌意



或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》，2012年10月5日）。一切言论表达形式及其传播手段都受到保护，包括口头、书面形式和手语，以及图像和艺术品等非言语表达。言论的表达途径包括书籍、报纸、小册子、海报、漫画、标语、服饰和法律意见书。这包括所有影音形式，以及电子和以互联网为基础的言论表达方式。

结社自由。结社是指集体采取行动表达、促进、追求或维护某一领域共同利益的任何个人组成的群体或实体。举例而言，结社自由包括加入和参加或者选择不参加民间社会组织、俱乐部、合作社、非政府组织、宗教协会、政党、工会、基金会或网络社团的自由。“不论社团有多小，寻求、获取和使用资源的能力都是社团生存和有效运作的关键。结社自由权包括了从国内外和国际社会寻求、收到和使用人力、物力和财力资源的权利。”（A/HRC/23/39, 第八段）

和平集会自由。和平集会是指为了某一具体目的在私人或公共空间举行的临时性的非暴力聚会。这包括示威、罢工、游行、群众大会或静坐。

参与公共事务的权利。公共事务是一个广泛的概念，涉及行使政治权力，特别是行使立法、行政和管理权力。它涵盖了公共管理的所有方面，以及国际、国内、区域和地方各级政策的制定和实施。参与既可以通过自由选择的代表，也可以是直接的；参与的事务包括批准或修改宪法、起草立法和制定政策、通过全民公决决定公共事务、参加对地方问题有决策权力的公民大会等。结社自由权利，包括组建和加入与政治和公共事务有关的组织和社团的权利，对参与公共事务的权利而言是必不可少的。

非歧视。所有个人的上述所有权利均得到保障，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、性别认同、民族或社会出身、财产、出生或其他身份而有任何区别。这些权利适用于妇女、儿童、土著人民、残疾人、属于少数人群体或处于被边缘化或被排斥的群体的人（包括因性倾向和性别认同而受到歧视的人）、非本国人（包括无国籍人）、难民或移徙者，以及社团，（包括未注册社团）。



这些国际标准适用于一国的所有三大部门，即行政、立法和司法；也适用于国家、地区或地方等各级其他公共或政府主管机构。国家还必须保护人们免遭私人或私营实体可能妨碍他人享受自由的行为。各国对促进和保护人们行使这些权利负有首要责任。

言论自由、结社自由以及和平集会自由本身带有特殊的义务和责任，因此行使这些自由可能会造成某些限制。任何限制必须由法律做出规定，并且严格限于尊重他人的权利或名誉、保障国家安全或公共秩序或保护公共健康或道德所必需。决不能以此作为钳制倡导多党民主制、民主原则和人权的理由。

人权事务委员会第34号一般性意见，第十九条：意见和言论自由，CCPR/C/GC/34；以及第25号一般性意见，第二十五条：参与公共事务的权利，CCPR/C/21/Rev.1/Add.7。联合国和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，A/HRC/20/27；以及A/HRC/23/39。



“任何人，包括政府在内，都无法仅凭自己就能掌握所有事实，拥有最好的想法，或者知道我们试图解决的问题的根本原因。我们只能求助于集体的智慧。因此我们在做出决定以前必须听取所有各方的意见，特别是聆听被边缘化的声音。例如，人权事务委员会从广泛的来源收集信息，包括政府本身、联合国和民间社会。这样做有助于使我们的结论性意见和建议做到有据可依，并为各国政府制定出切实的步骤，帮助它们使本国的法律和实践更加符合其在批准的人权条约中承担的各项义务。”

奈杰尔·罗德利爵士、教授，
联合国人权事务委员会主席，

2014年10月

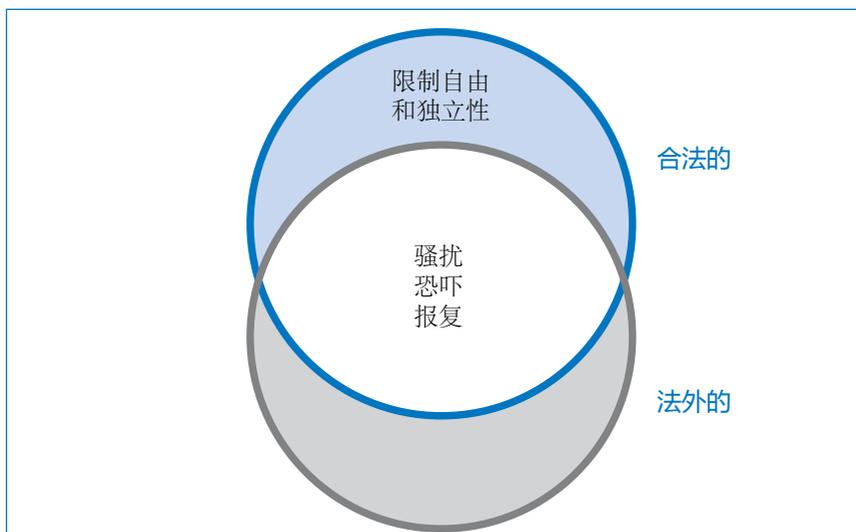


4. 民间社会行动者面临的挑战

在地方、国家、区域或全球各级，民间社会行动者因其对政府立场、政策或行动的批评或反对，可能遇到意在防止、削弱、停止，限制或压制其合法活动影响的种种障碍。

这些障碍可能包括限制其自由和独立性，或对民间社会行动者进行骚扰、恐吓和报复（即惩罚或报复）。

防止、削弱、停止或逆转民间社会工作的影响的方式



4.1 阻碍民间社会工作的法律或规章措施

例如，由于以下各种方法，法律和规章可能会限制民间社会行动者的自由和独立性：

- ▶ 规定必须注册，但不提供任何支持（例如税收方面的优惠）；
- ▶ 对可从事活动的类型做出限制；
- ▶ 对未注册的活动实施刑事处罚；



- ▶ 限制特定社团的注册，其中包括国际非政府组织、接受外国资助的社团或从事人权活动的团体；
- ▶ 为哪些人或团体可以开展活动设定标准，或者对活动设定限制；
- ▶ 限制资金来源（例如来自国外的资助）；以及
- ▶ 在有关和平集会、结社和言论自由的法律中包含歧视性条款或对某些群体有负面影响的条款。

此外，繁琐的行政程序和酌定措施也会阻碍或延误民间社会行动者开展活动。

当信息自由权受到遏制时，民间社会行动者在决策领域进行有效干预的能力也会受到削弱。对参与决策过程的方式限制过度或过严（例如：给予民间社会行动者“观察员地位”，或限制其发言权）也会给参与设置障碍。结社自由的标准不仅在国家和地方层面适用，在国际层面也同样适用。³

4.2 武断的措施

当民间社会批评或反对政府的立场、政策和行动时，法律中的一些模糊条款便可能在合法性和正当性的幌子下（例如：反洗钱、反恐、国家安全、公共道德、诽谤、维护国家主权）被武断地适用，以至于：

- ▶ 任意管理审查和内部治理；
- ▶ 威胁注销或实际注销；
- ▶ 强迫关闭办事机构；
- ▶ 搜查和没收财产；
- ▶ 过度罚款；
- ▶ 捏造事实提出起诉；
- ▶ 任意逮捕和拘押；
- ▶ 禁止旅行；

³ 和平集会和结社自由权利问题特别报告员关于多边机构背景下行使和平集会和结社自由权利的报告，A/69/365。



- ▶ 剥夺国籍；以及
- ▶ 任意限制或取消抗议或集会。



联合国人权理事会关于在法律和实践上为民间社会创建和维护一个安全和有利的环境的第24/21号决议指出，“某些情况下，国内法律和行政规定……以违反国际法的方式，试图或者被滥用来阻挠民间社会的工作和危害其安全。”

4.3 非法骚扰、恐吓和报复

除了依法施加限制以及武断适用法律可能限制民间社会空间以外，对民间社会行动者的恐吓或其他形式的心理施压或身体攻击也会阻止他们自由地工作。

这样的例子包括：

- ▶ 恐吓电话；
- ▶ 监视；
- ▶ 身体侵犯或性侵犯；
- ▶ 破坏财产；
- ▶ 剥夺就业或损失收入；
- ▶ 诬蔑诽谤，称民间社会行动者为“国家的敌人”、“叛徒”或为“国外利益”服务；
- ▶ 失踪；
- ▶ 酷刑；以及
- ▶ 杀害。



“人们以及民间社会团体经常冒着生命危险去改善他人的生活。他们公开发表意见，哪怕明知会因此而永远无法出声。他们鲜明地指出其他人忽视或甚至根本不知道存在的问题。他们捍卫着我们的权利。他们理应享有自己的权利。”

联合国秘书长潘基文在支持民间社会的高级别活动上的讲话，

2013年9月23日



“骚扰、恐吓和报复行为给人权活动者或证人施加了压力，以阻止他们表达关切并与联合国或其他国际行动者合作。与此同时，这些行为还给广大公众带来恐惧，并创造出一种压迫性的环境，使民主社会必不可少的言论自由、结社自由以及和平集会自由受到压制。”

劳拉·杜佩·拉塞尔大使，
乌拉圭常驻联合国日内瓦办事处代表、
人权理事会主席（2011-2012年）

女性人权维护者

女性人权维护者遇到的风险类型与男性人权维护者相同，但是作为女性，她们还受到或接触到专门针对其性别的威胁和暴力侵害。女性人权维护者的工作通常被视为对传统家庭观念以及社会中不同性别角色的挑战，因此可能招来公众和有关当局的敌意。一些社区领袖、信仰团体、家庭和社区认为女性人权维护者的工作威胁了宗教、名誉或文化，因此对女性人权维护者进行丑化和排斥。

此外，这项工作本身或者她们努力实现的目标（例如：实现妇女权利或任何与性别有关的权利）也使她们成为攻击对象。她们的家属也成为威胁和暴力侵害的对象，其目的是孤立女性人权维护者，并阻止她们从事自己的工作。女性人权维护者比男性人权维护者更容易遭受某些形式的暴力侵害以及其他侵犯、偏见、排斥和反对。必须承认这些特定的挑战，以便在地方和国际层面加强对她们的保护机制以及对她们的关切所做的其他回应。对于针对女性人权维护者的恐吓、威胁、暴力和其他侵害，无论是国家所为，还是非国家行为者所为，都必须迅速、彻底地进行调查。

2013年，联合国大会通过了其历史上第一个关于女性人权维护者的决议，即第68/181号决议，对所有年龄的女性人权维护者都面临系统性和结构性的歧视和暴力表示尤为关切，并吁请各国采取一切必要措施，确保对她们的保护，并在努力为维护人权营造安全有利环境时纳入性别平等观点。



在**科特迪瓦**，2014年《促进和保护人权维护者法》包含了《人权维护者宣言》中确认的多项权利，包括言论自由权、组建社团和非政府组织权、获得资源的权利、向国际机构提交资料的权利，以及免遭报复的权利。该法律还规定了保护人权维护者及其家属和住所免遭攻击以及在攻击发生后对其进行调查和惩处的义务。它承认女性人权维护者遇到的特殊威胁和对保护的特别需要。科特迪瓦的这部法律受到了包括科特迪瓦人权维护者联盟和西非人权维护者网络在内的民间社会组织的欢迎。

对与联合国合作的个人和团体的恐吓和报复



“民间社会对于推动联合国所有议程上的工作起着至关重要的作用，不仅在人权领域是如此，在和平与安全以及发展领域亦是如此。民间社会从未像今天这样，如此重要，如此不可或缺。对与联合国合作的个人所进行的报复和恐吓是不能接受的，这不仅是因为他们是在帮助我们开展《宪章》和《世界人权宣言》授权的工作，而且是因为这种报复和恐吓的用意是阻止其他人与我们合作。我们必须在各个层面采取行动，加强民主的声音。”

联合国秘书长潘基文在支持民间社会的高级别活动上的讲话，

2013年9月23日



“如果没有那些与我们合作的人，联合国就无法为促进人权开展宝贵的工作。当他们受到恐吓并成为报复的对象时，虽然受害的是他们，但是我们所有人的安全都受到削弱。当他们的合作遭到压制时，我们在人权领域的工作就会受到损害。”

联合国秘书长潘基文在报复问题高级别小组讨论会上的讲话，

2011年，纽约



针对在人权领域与联合国合作的个人和团体采取的恐吓和报复行为格外令人震惊。尽管全球普遍承认个人和团体理应而且有权参与联合国人权系统的工作，但是有关这些行为的报道继续出现。

个人民间社会行动者因其与联合国机制或官员的接触（例如发言、提交的材料、会议等）而可能受到恐吓或报复，例如：被政府官员威胁或骚扰，包括通过高级别主管当局的公开声明；可能被阻止旅行，以致无法参加会议；以及民间社会行动者可能会发现自己的活动受到监督或限制。在社交媒体、印刷品或电视上开展的刻意抹黑行动并不少见。威胁可以通过电话、短信或直接联系的方式，民间社会行动者可能遭到逮捕、殴打，甚至被杀害。

人权理事会就此问题已通过数项决议，包括第24/24和第12/2号决议。秘书长每年就涉嫌对人权领域与联合国的合作实施报复的案件做出年度报告。秘书长和人权事务高级专员都曾一再声明，这种报复是不可接受的，联合国必须更团结、更协调一致地对此种行径做出回应。其他人权体系也采取了公开强烈的反对报复的立场。

人权条约中关于报复问题的条款

经济、社会及文化权利国际公约任择议定书第十三条

缔约国应当采取一切适当措施，确保在其管辖下的个人不会因为根据本议定书与委员会联络而受到任何形式的不当待遇或恐吓。

儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书第四条

缔约国应当采取一切适当措施，确保在其管辖下的个人不会因为根据本议定书与委员会的联系或合作而遭到任何侵犯人权行为或受到任何虐待或恐吓。

消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书第十一条

缔约国应采取一切适当步骤确保在其管辖下的个人不会因为根据本议定书同委员会通信而受到虐待或恐吓。



在**奥地利**，1982年《监察局法》第18条规定：“任何人不得因为向防范酷刑小组委员会、监察局或其设立的委员会提供信息而受到处罚或以其他方式被置于不利境地。”

在**黑山**，2007年《宪法》第五十六条规定：“人人有权为保护本宪法保障的权利和自由诉诸国际机构。”

法律和行政上的制约，连同骚扰、恐吓和报复，会削弱民间社会作为政府合作伙伴所应发挥的积极和补充作用。其目的是阻止、削弱、诋毁、停止或压制民间社会工作的影响。国家若无法增进和保护这个空间并确保安全和有利的环境，便是直接违反了其承诺的国际人权法承担的义务。

虽然各国对保护民间社会行动者负有首要责任，但当民间社会空间或民间社会行动者因其促进人权的工作而置身于危险之中时，国际社会也有共同的利益和责任向他们提供支持和保护。



5. 我可以做什么？向联合国求助

国际人权法提供了一个独一无二的国际平台，民间社会行动者可向其寻求支持和指导。这一平台中包括联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、各人权条约机构以及人权理事会及其各项机制（特别程序任务、普遍定期审议等）。



“国际人权标准提供了一个全球性的框架，使民间组织能够倡导实现国际商定的规范。这些标准不仅使民间组织的活动合法化，而且还为独立监督和报告政府履行人权义务的情况提供了一个有益的平台。国际人权体系已成为倡导为民间社会创建更有利环境的必不可少的平台。在民间社会团体受到尤其严格限制的情况下，联合国的人权机构为其提供了一个至关重要的切入点，使其能够在一些敏感问题上提高人们的认识并展开对话。”

丹尼·斯里斯坎达拉加博士，
公民社会：公民参与世界联盟秘书长，
2014年10月

联合国人权体系可以通过两个渠道保护民间社会空间：⁴

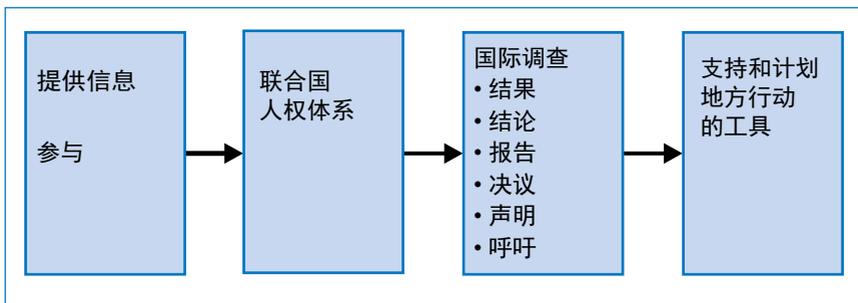
记录关于各种障碍、对民间社会空间的威胁以及良好实践。关于人权形势的文献构成了联合国人权体系进行干预的基础。由民间社会行动者详细记录并核实的信息为采取行动提供了有力的根据，而且更可信、更有说服力、更难以辩驳，是促进和保护人权的有效途径。欢迎民间社会行动者分享关于存在的障碍、对民间社会行动者的威胁以及他们的工作空间的文献（例如：准确的事实性资料、细致的分析以及具体的建议）并将他们的良好实践转告联合国人权体系。

⁴ 对这些机制的主要特征尚不熟悉的读者可以参阅人权高专办编写的《参与联合国人权事务：民间社会手册》。在《民间社会实用指南》系列丛书中，包括在《如何跟进联合国的人权建议》中，可找到进一步的指导和建议。



使用现有的空间。欢迎民间社会行动者充分利用出席国际大会和会议或者专家访问的机会。提交材料、组织情况通报会、在与与会者之间建立联系以提高对民间社会空间问题的认识，以及交流建议和成功策略等等，这些都是可以有效利用的机会。

与联合国人权体系合作解决民间社会空间问题使民间社会行动者有可能将取得的成果（例如：在法律、行政和其他措施等问题上的国际调查结果以及就这些问题向政府提出的建议）用在他们的工作当中，从而在地方一级努力保护民间社会空间并增强民间社会行动者的权能。



联合国人权任务和机制的成果示例：

- ▶ 条约机构的结论性意见，以及关于个案的意见和建议；
- ▶ 人权理事会特别程序（独立专家）的国别访问报告、专题报告和关于个别案件的来文中所载的评价、建议和结论；
- ▶ 普遍定期审议的建议；
- ▶ 人权理事会和联合国大会的决议和决定；
- ▶ 人权理事会设立的调查委员会、真相调查团和其他特设人权调查机制的报告；



- ▶ 联合国秘书长的声明；
- ▶ 联合国人权事务高级专员的讲话、报告和研究报告（例如：驻地代表/代表处的活动报告；人权理事会和联合国大会授权编制的国家人权状况和专题形势报告和研究报告）；
- ▶ 秘书长关于对人权领域与联合国合作的个人或团体的恐吓或报复案件的年度报告；以及
- ▶ 秘书长、人权事务高级专员或人权专家在公开声明中向各国发出的呼吁。

这些调查结果和建议还可以作为有力的倡导和指导工具，用以支持和筹划地方的活动和对人权的保护。例如，民间社会行动者可以：

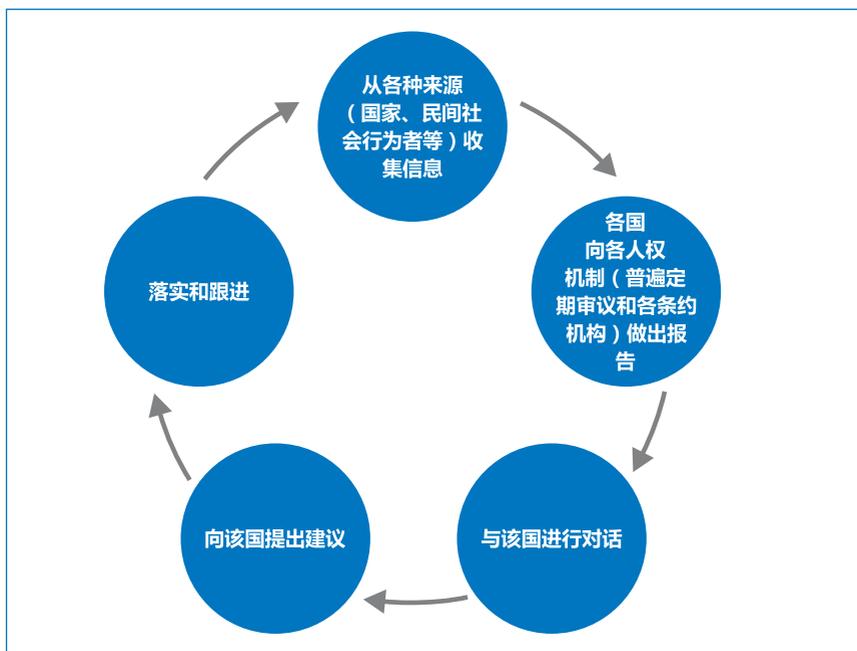
- ▶ 与中央和地方政府合作落实联合国人权体系的各项建议；
- ▶ 增进当地社区对有关该国人权实践的国际分析和期望的认识；
- ▶ 监督和评估中央及地方政府的响应和措施；
- ▶ 通过权威性的客观的表述、有效的战略和良好实践解决方案，强化现有的宣传材料；
- ▶ 在民间社会组织内和组织间以及公众之间动员意见；
- ▶ 建立伙伴关系；
- ▶ 提高与政府官员对话的质量；
- ▶ 为决策做贡献；
- ▶ 规划法律行动/诉讼；
- ▶ 为人权机制的后续程序做出贡献；
- ▶ 对希望向联合国人权机制提交个人申诉的个人进行评估并向其提供技术咨询。

联合国关于其他国家的调查结果也可以为了解其他地方与类似经历相关的战略提供丰富信息。



联合国人权机制的运作方式

总的来说，联合国各人权机制在处理人权问题时遵循相似的程序。人权体系从包括民间社会行动者在内的广泛来源收集和接受信息，并对信息进行分析、核对，以保证信息的一致性、可信性和准确性。人权体系启动与国家的书面或面对面对话，以澄清信息的实质内容。它可以向国家建议如何解决问题，并协助国家落实各项建议。然后会进一步收集信息，对建议的落实进展情况进行评估。





2011年4月，西班牙残疾人代表委员会出席了残疾人权利委员会第五届会议，并为《问题清单》的编写提供了意见。它提交了一份报告，并做了简要介绍，然后又开展了给西班牙的建设的跟进工作。特别是，该委员会发动了一场广泛的运动，以争取为因残疾而被取消投票权的人们恢复投票权，当时处于这一状况中的有大约8万人。残疾人权利委员会建议“审查所有相关立法，确保每位残疾人，不论其残疾程度、法律地位或居住地，都有权……进行投票表决”（CRPD/C/ESP/CO/1，第48段）。西班牙残疾人代表委员会发起了多项举措，支持修订立法，包括编写了一本题为《你有投票权，任何人不能剥夺这项权利》的指南，其中详细介绍了主张和行使投票权的可行性步骤。在该委员会的倡导下，最高法院检察官敦促地区检察官保护残疾人的投票权。西班牙残疾人代表委员会还呼吁政府和议会根据残疾人权利委员会的结论性意见修订立法。拟议的修正案已送交国会和政府的不同成员。

民间社会行动者可以借助国际社会的呼声支持国家战略，以动员当地人民并鼓励政府官员增进和保护民间社会空间。

我可以做什么？

- ▶ 了解并分享与本国有关系的联合国人权文献：



<http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx>

- ▶ 联系距离最近的人权高专办代表处或联合国驻本国代表处，与人权高专办民间社会科分享你编写的关于在民间社会空间方面个人经历的报告：civilsociety@ohchr.org；

- ▶ 了解如何协助并参与人权条约机构的工作：



<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NgoHandbook/ngohandbook4.pdf>

- ▶ 根据人权条约提交申诉，包括视情况请求采取临时措施或紧急行动；



<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.2.pdf>

- ▶ 向人权理事会特别程序专家提交申诉;



<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx>

- ▶ 向人权理事会申诉程序提交申诉;



<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>

- ▶ 在人权理事会的届会上介绍与民间社会空间有关的情况和个人经历;



http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/PracticalGuideNGO_en.pdf

- ▶ 在人权理事会对本国进行的普遍定期审议上介绍与民间社会空间有关的情况和经历;



<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/PracticalGuideCivilSociety.pdf>

- ▶ 提供详细且经过证实的材料, 举报对与联合国、联合国代表和人权领域机制合作的个人或团体实施骚扰、恐吓或报复的案件, 为秘书长关于报复问题的年度报告提供素材: reprisals@ohchr.org
- ▶ 为联合国秘书长或人权事务高级专员的专题报告提供信息和意见;
- ▶ 为特别程序的专题报告和国别报告提供信息和意见;



<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NgoHandbook/ngohandbook6.pdf>

- ▶ 订阅民间社会科的邮件, 随时了解联合国人权体系的活动情况。



<http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx>



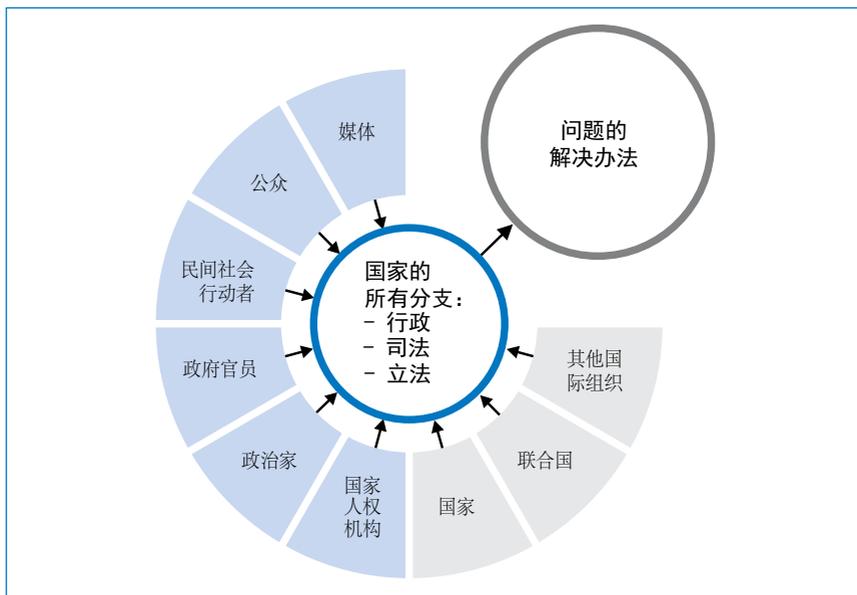
期望管理

国家对促进和保护言论自由、结社自由、和平集会自由和参与公共事务的权利负有首要责任。民间社会行动者与联合国人权体系和其他行动者一起可以帮助各国履行这些义务。

依据法律和规章消除民间社会空间遇到的障碍需要长期努力才能有所改变，而针对民间社会行动者的骚扰、恐吓和报复行为则需要我们紧急关注。根据案件的实际情况利用相关的联合国任务和机制，这一点很重要。

在上述任何一种情况中，影响并带来积极结果的能力是一种集体努力，而且通常取决于是否能够动员广泛的行动者参与，其中包括当地公众、（当地的和国际的）其他民间社会行动者、国家人权机构、媒体、政府官员、政客、其他国家，以及区域社区和国际社会。

民间社会行动者参与联合国人权体系的工作是增加和放大变革声音的一种途径。它是旨在增进和保护民间社会空间的有效全面宣传战略的一个组成部分。





6. 文献资源

联合国文献

参与联合国人权事务：民间社会手册——



http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_en.pdf

如何跟进联合国的人权建议：民间社会实用指南——



<http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/HowtoFollowUNHRRRecommendations.pdf>

人权高专办2014年至2017年管理计划，“扩大民主空间专题战略”（第72-83页）——



http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/10_Democratic_space.pdf

人权维护者宣言——



<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>

人权事务理事会关于增进和保护民间社会空间重要性的小组讨论会概要，A/HRC/27/33

人权委员会第34号一般性意见——第十九条：见解自由和言论自由，CCPR/C/GC/34

对结社自由相关立法的评价：人权维护者处境问题特别报告员的报告，A/64/226

关于女性人权维护者的研究报告：人权维护者处境问题特别报告员的报告，A/HRC/16/44

人权维护者安全和有利环境的要素：人权维护者处境问题特别报告员的报告，A/HRC/25/55

社团筹资的能力：和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告，A/HRC/23/39

秘书长关于与联合国、联合国代表和人权领域机制的合作的报告（A/HRC/27/38、A/HRC/24/29、A/HRC/21/18、A/HRC/18/19、A/HRC/14/19）

人权高专办人权监督手册，第十六章：与民间社会的互动和伙伴关系——



<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Chapter16-MHRM.pdf>

民间社会和其他来源的文献精选

国家法律原则和要素清单（国际非营利法中心）——



<http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/checklisten.pdf>

关于民间社会参与决策进程方式的良好行为守则，欧洲委员会——



http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_en.asp

关于报复行为的手册（国际人权服务社）——



<http://www.ishr.ch/news/reprisals-handbook>

2013年有利环境指数（公民社会：公民参与世界联盟）——



<http://www.civicus.org/downloads/2013EEI%20REPORT.pdf>

7. 联系我们

人权高专办民间社会科的联系方式如下：

civilsociety@ohchr.org

电话：+41 (0) 22 917 9656

民间社会电子邮件广播系统提供有关所有人权任务和机制的最新资料以及关于基金、赠款和研究金申请事宜及申请期限的信息。如需订阅，请访问民间社会网页



<http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx>



Made of paper awarded the European Union Eco-label, reg.nr FI/11/1, supplied by UPM.

民间社会实用指南 民间社会空间与联合国人权体系

人权高级专员办事处

Palais des Nations

CH 1211 Geneva 10 – Switzerland

电话：+41 (0)22 917 90 00

传真：+41 (0)22 917 90 08

www.ohchr.org



联合国
人权

高级专员办事处