

联合国人权事务高级专员将根据人权理事会第 32/31 号决议的要求，编写一份关于民间社会参与区域和国际组织的程序和做法的报告，**中国人权**谨向高级专员提交本报告。

正如在参加联合国会议时民间社会参与者遭到报复、骚扰和恐吓事件所突显的——专制政府的国内政策和做法显然对民间社会空间产生了影响，而且远远超出了国界。对中国民间社会行动者而言，日益加剧的国内人权挑战不仅破坏了安全和有利的国内环境，而且严重影响了他们安全有效地参与国际人权程序的能力。为了确保在联合国人权体系中建立一个安全、有利的民间社会空间，多边程序和做法必须解决这些挑战对排除独立和多样的民间社会参与的影响。

在中国，特定法律和政局急转以及意识形态运动造成了敌意、压制和危险的国内环境，包括：

- 加强对律师的镇压，包括拘留律师和迫害其家人；
- 颁布法律和法规，以全面保障国家安全之名进一步监管网上和网下的言论；
- 限制获得外国支持和合作——仅限于在警察监管下开展活动的官方认可团体；
- 开展意识形态运动，要求教育工作者和法律专业人员将对中国共产党的忠诚置于其职责之上；
- 攻击法治和普世价值，如抨击司法独立、宪政民主和普世价值观念，将其视为西方的“有害”影响。

透过中国在国内和国际的做法所表现出来的挑战，本报告将：

- 检查人权理事会普遍定期审议机制的指导方针和实施、人权条约机构的做法和程序，以及它们对中国民间社会和人权捍卫者参与的影响；
- 确认在普遍定期审议中和由条约机构展开的一些有效的现行做法；以及
- 提出具体建议，以利于和保障民间社会行动者和利益相关方在国内严厉监管的条件下包括在目前中国环境下的运作。

在程序和做法方面，我们强调的具体问题包括：

- 关于人权机制、程序以及参与机会信息的传播；

- 在准备关于会员国或缔约国的报告时，广泛咨询民间社会行动者的意见；
- 民间社会团体提交的报告和建议；
- 民间社会团体在审议中的认证和现场参与；
- 民间社会团体的远程参与和获取信息；
- 传播审议成效和结果，使民间社会能够监督和推进落实工作。

尽管我们注意到当前有一些可以加强的有益做法，但我们更关切的是，这些方面的程序和做法通常不足以有效地促进高级专员提出的创造安全和有利环境所需的五个要素。除了以下关于确保获取信息、扩大透明度和监督，以及将监督、审议和公开报告纳入主流的具体建议之外，我们首先分享在本次提交的报告中所重点强调的与联合国机制和整个联合国人权体系有关的两项最重要的关注和建议。

首先，联合国人权机构对确保安全和有利环境的目标的任何承诺必须得到具体实施资源的支持。在没有实施资源的情况下，单独修改规则和程序不会产生具体的改进。人权高专办秘书处应该有更充分的资源，以便更有效地执行其任务，包括支持民间社会的充分参与。为了可持续地扩大目前的努力，高专办必须有适当的资源，包括支持加强通讯工作，维持更新的网站，以及制作和传播网上方便用户使用的、在语言和文化上可以获得的联合国官方资源，如关于条约和条约义务以及参与条约审议的机会等方面的实用信息。

其次，单独地改进规则和程序，如果它们是在存有敌意的环境中实施，那是没有什么用的。高级专员办事处的独立性必须得到尊重和保护，避免其在工作报告和过程中受到直接和间接的压力、政治恐吓和攻击。在高专办的内部业务、政策和项目中，任何资金捐助或预算控制必须与任何实质性或政治性的干预脱钩。一个组织的、结构的和运营上的重要挑战是如何确保各国预算和资源的问责制和透明度，但同时要保持和尊重秘书处和人权高专办以及条约机构的独立性。这里必须再次强调，如果民间社会以及高专办和秘书处被迫在一个不透明的具有政治挑战性的环境中工作，那么改进后的规则和程序也不会有效。

根据目前的做法，民间社会参与多边人权机构可包括与政府就其国家报告进行磋商，为联合国审议国家的执行情况向特别程序或特别报告员提交信息，与特别程序机构举行会议，通过会见条约专家和对其提出的问题清单提供意见来参与条约审议和普遍定期审议，并监督各国对条约机构、特别程序、普遍定期审议工作组和人权理事会其他机构提出的建议的执行情况。在接下来的部分中，我们将考察中国民间社会的参与问题，重点是中国参与人权理事会两个不同的人权机制——普遍定期审议和专家条约机构审议——的记录，并就每项记录提出具体建议。

中国人权对普遍定期审议的建议

认证

- 联合国秘书长应召集一个多方利益相关者论坛，审议经社理事会在普遍定期审议参与以及促进更多民间社会参与的其他方式的认证挑战，包括人权专家条约机构对非政府组织的注册要求。论坛的结果应是一个给联合国大会的进一步行动的报告。

各国与民间社会就普遍定期审议报告的磋商

- 加强对普遍定期审议的报告要求，应要求各国提供其为建立透明、包容性的磋商程序所做的工作的信息，包括与独立的民间社会团体和不隶属于或不受国家控制的行动者进行磋商。
- 要求各国报告其如何将独立民间社会的意见纳入到国家行动，以促进遵守作为普遍定期审议义务一部分的条约义务。

远程参与和监督建议的执行情况

- 继续目前采用网络直播普遍定期审议这一好的做法，包括用受审议缔约国的语言来直播工作组和全体会议通过的最后报告。此外，人权高专办还应进一步采取后续行动，评估是否有可靠的国内互联网通路连接视频，包括实况和存档会议录像；也许可以用其本国语言开展一项调查，对民间社会对审议的了解和参与及其在技术上访问网络直播的情况进行评估。

促进缔约国、人权高专办和民间社会利益相关方的信息传播，以提高人们对普遍定期审议和其他人权机制的认识，包括通过扩大利用当地社交媒体了解远程和监测机会。

- 要求缔约国报告它们是如何传播关于今后参与机会和前两轮结果信息的，包括在官方网站和通过社交媒体。

中国人权对人权条约机构的建议

- 修改和澄清规则和程序，要求各国在所有相关的政府部委和各级地方政府部门和机构的网站上，以本国语言广泛传播由联合国和该国制作的关于条约和条约机构审议的信息，以及关于民间社会参与条约机构审议程序的技术性信息。
- 修改和澄清规则和程序，以加强报告准则，应要求提供关于传播工作的具体资料以及传播工作的范围和影响的数量和质量指标。包括公共教育倡议，在地方和国家层面与民间社会合作，就如何参与条约机构审议程序向民间社会提供实际帮助。
- 虽然每个专家委员会可能需要处理有关条约提出的具体问题，但各条约机构主席或由专家主导的程序应考虑协调和加强有关报告的指导方针，及有关信息传播和成果的具体信息的条约机构规则。
- 继续目前将专家委员会与缔约国代表以其本国语言接受审议进行互动对话的网络直播的有益做法。此外，人权高专办还应进一步采取后续行动，评估是否有可靠的国内互联网通路连接视频，包括实况和存档会议录像；也许可以用其本国语言开展一项调查，对民间社会对审议的了解和参与及其在技术上访问网络直播的情况进行评估。
- 条约机构委员会主席应该在人权高专办秘书处的支持下承担这项任务，因为他们最适合评估规则，然后制定、加强和实施这些规则。目标应该是鼓励民间社会参与的多样性和有效性。

