



向谁问责？

人权与后2015发展议程报告

摘要



联合国
人权
高级专员办事处



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

向谁问责？

人权与后2015发展议程报告

摘要

所出现的种种不足，并非因为目标遥不可及或时间短促，而是因为我们偏离了轨道，未能兑现承诺、资源不足、重点不明确和缺乏问责制。

联合国秘书长潘基文

随着2015年的临近，从突尼斯到纽约、圣地亚哥均可听到共同的呼声：社会、政治和经济新秩序应当实现“免于恐惧及免于匮乏的自由”的承诺。民间社会团体呼吁人们的积极参与、对政府和国际机构更高层次的问责制、结束歧视和排斥、更好地分配经济和政治权力，以及保障法治赋予他们的权利。“联合国人民”往往冒着巨大的个人风险在表述心声，听取他们的呼声并在后2015议程中反映出他们合理担忧的程度将决定议程的合法性和成功性。

联合国人权事务高级专员纳维·皮莱

注：

在本出版物中所使用的名称和提供的材料，所涉及到的任何国家、领土、城市或地区，或其当局的相关法律地位，或其边界或国界的划定，并不隐含联合国秘书处的任何立场。

联合国文件的标识为大写字母与数字组成。
这里的数字表示引用了联合国的某个文件。

HR/PUB/13/1/Add. 1

封面照片提供者：IRIN/Zahra Mooloo，所有照片©联合国版权所有（完整版本的照片所有权归摄影师所有）



© UNDP

简介：后2015发展框架中的人权问责制

联合国千年发展目标（MDGs）体现了前所未有的国际共识：减贫作为一项共同的全球性事业，被制定为发达国家和发展中国家都应当负起责任的为数不多的几项承诺之一。千年发展目标促使人们认识到贫困是一个多维问题，需要做出努力和提供资源的优先和重点发展领域。通过围绕一系列指标制定可量化和有时限的目标，传达出共同的紧迫感，并且为可靠跟踪各国的进展提供了统计基础。因此，希望将发展目标作为问责制度的工具和付诸行动的激励措施。

然而，过去12年的经验表明，问责制承诺更大程度上停留在口头而不是实际行动上。由于没有明确谁应该向谁以及为何事负责，问责制度始终未能实施。无论是发展中国家还是在工业化国家的政府，在他们将无所进展归咎于其控制之外的因素时，很少受到质疑。虽然“千年宣言”重申了所有国家、国际机构、私营部门和民间社会团体的“共同责任”，但对于履行承诺，千年目标并没有明确说明有区别的责任。根据国际人权标准，千年目标也没有反映出政府及其他责任人原先就已存在的职责。其第八项在富裕国家应当承

担的责任方面特别有难度，与其他目标相比，措词不够精确而且难以衡量。此外，目标监督和报告机制的不足使得这些宣示性的政治承诺难以履行。世界对不守诺言已经厌倦。未来的承诺几乎毫无信誉可言而且不可能实现，除非在各个层面得到有效的问责机制的支持，并转化成人们生活中的有形结果。根据国际人权条约，将发展目标更加明确和连贯地与各国现有的具有约束力的义务相结合，这不仅是在法律上必须履行的责任，还可以强化激励机制，提升决策执行力。因此，人权问责制有助于确保2015年新达成的承诺能在实践中得以兑现。

2015年的目标审核和更改程序为解决问责制的漏洞提供了不容错过的机会，确保下一个可持续发展的承诺不会引起一连串无法兑现的承诺。为后2015框架奠定重要基础的人权呼吁在全球各个民间团体和各类社会运动中回荡。这一呼吁已体现在2010年千年发展目标联合国大会高级别全体会议、2012年联合国可持续发展大会（“里约+20”）的成果文件中，以及联合国系统工作组就后2015联合国发展议程的建议书中，其中提议：后2015框架应当建立在人权、平等和可持续的基本原则之上。在联合国秘书长高级别名人小组就后2015发展议程的讨论会上，清楚地听到了这样的呼声；该小组在2013年5月公布的报告中肯定地说：“新的目标和指标必须以尊重普遍人权为基础。”

与这些建议一致，后2015议程必须包括一个以人权标准为依托和由人权机制支持的强有力的**问责制框架**。这意味着后2015议程在公民、文化、经济、政治和社会权利方面与现有的国际（包括条约）义务保持一致，明确权利人和所有相关责任人对于每个授权行为的相应责任。这将意味着根据关键的人权标准和原则来为发展目标建立明确的、可衡量的标准和指标，这些可以作为严格的定期监督的依据。这意味着确保在国际、国家和地方各层面的人权机制到位，以确保相关机构对自己的承诺负起责任，而且若不履行则会受到强制执行。这些机制包括在新框架下建立的监督和审查程序，以及现有的政治、行政、司法和准司法问责机制，这些也可以确保符合发展和人权的承诺，尤其是在国家层面。这还意味着，将问责制的评估与现有的国际人权机制（如联合国条约机构、特别程序和普遍定期审议）结合起来。最终，决策者必须确保能够借鉴国际上任何新的问责机制和加强现有的问责制度，而不是偏离这些机制。



© ITCILO / Gio Palazzo

什么是问责制？

问责制有三个维度：它指的是当权者对自己行为承担责任的义务；为受其影响的人们承担责任；以及如果他们的行为或解释有欠缺，便会受到某种形式的强制处罚。责任要求那些处于权力位置的人明确界定其职责和业绩标准，让自己的行为得到透明和客观的评估。回应能力要求政府官员和机构向那些受他们决策影响、监督机构以及广大选民和市民提供合理的理由。强制执行要求实施这些机制，监督政府官员和机构遵循既定标准的程度，并确保违背承诺时能采取适当的纠正和补救措施。

问责制是人权框架的基石，其本身就是一个规范体系，用来控制当权的“责任承担者”和受其行为影响的“权利人”之间的关系。要想在后2015发展框架中加强问责制可以借鉴人权准则和机制，以增强问责制的三个维度。

首先，人权标准能够划定政府及其他部门应当在发展过程中的哪些方面负责。由绝大多数国家批准的核心国际人权条约制定了具体措施，他们有义务采纳以尊重、保护和履行一系列与发展政策的实质性目标相关的人权。如果

将这些已有的人权义务作为加强人类发展承诺的基础，实现目标的问责制便会成为法律义务，而不是可做或可不做的慈善行动。

其次，依附人权标准的发展承诺可有助于创造条件，让当权者对他们的行为负责。保证言论、信息、集会和结社的自由对于问责制尤为关键，从而使人们有意义地参与决策过程，质疑政府官员的行为和行使积极的公民权。

第三，人权框架内的基本发展承诺通过提供其他机制来加强问责制，人们可以因当权者没有履行发展承诺而造成的后果行使自己的权利并要求赔偿。一系列国家及国际人权机制的存在是为了评估那些遭受不公正待遇人民的申诉和不满，通过公平和透明的程序来确定责任，并提供适当的补救办法。

问责制具有矫正功能，可以解决个人或集体的不满，由负责机构来制裁不法行为。然而，问责制还有预防功能，帮助确定哪些方面的政策或服务有效力，因而可以巩固和加强；哪些方面需要调整。问责机制可以帮助找出需要加以克服的系统性失灵问题，以便更有效、响应力更强地制定政策和提供服务。

如果将后2015发展议程作为比以前更有效的问责制框架，就必须清楚地表述在发展过程中所有责任承担人有区别的责任。它必须创造条件，针对能够反映其行为标准的人权义务，让行使权力的人对那些生活受他们影响人们负起责任。它也应该使那些被剥夺了得到公平、透明和有效机制的权利、生活在贫困中的人们提出他们的诉求并获得适当的补救。



© UN Photo / Albert Gonzalez Farran

向谁问责？

国家与公民之间的问责约束力是精心编织在一起的相关责任的核心。后2015发展框架必须勾勒出对实现发展和人权目标有影响和有责任的众多承担者的共同但有区别的责任。这些责任承担者包括国家和地方政府、第三国、商业企业、私人基金会，政府间机构和多边发展机构和金融机构。

根据国际人权法，各国义务尊重、保护和履行其管辖范围内的人们的权利，并在他们的权益受到侵害时提供有效的补救。这些职责要求各国采取立法、行政、司法、财政及其他措施来创造条件，让在其有效控制之下的人们能够实现他们的权利，包括他们的经济、社会和文化权利。众多的国家机构（包括行政、立法和司法部门），按照国内法规和行政法规所定义的不同职责，各自对其发展计划的设计、实施、监督和评估以及这些计划对人权产生的影响负责和承担责任。

由于正在转向所谓的网络治理，国家机构的责任界限越来越复杂。在千年发展目标的背景下，国家机构责任制的弱点源于各种各样的因素，包括官僚分裂、国内政策缺乏连贯性、疲弱的税收管理以及由于不相称的资源保障而

造成的服务责任分散。这些以及其他问责制漏洞往往源于缺乏政治意愿，而不是缺乏资源。

过去十年的经验也突显出个别国家尊重、保护和履行其人权义务的能力是如何形成的，及其怎样受到超出本国法规的全球政治经济的约束。国际和区域性金融机构、多边发展银行、出口信贷机构和非国家行为体（包括跨国公司、信用评级机构和私人基金会）在塑造发展环境方面发挥了越来越有影响力的作用。

当前千年发展目标框架中间责制的长期不足在于难以按照第八项发展目标的设想让工业化国家对其全球伙伴关系承诺承担责任，并且难以让他们对其发展、援助、贸易、税收、金融和投资政策对跨国人权的影响承担责任。在跨境经济、贸易和金融关系日益相互依存的系统中，确保在国际层面上政策的连贯性是全球治理的关键维度，而这正是后继框架所要解决的。1986年的联合国“发展权宣言”原则以及人权约法应成为制定国际社会对这些问题解决方法的框架。

后2015发展框架应建立在开发适用于商业部门问责制度已取得的重要进展上，促进坚持“商业与人权指导原则”和解决企业责任自愿和自我监管系统至今存在的弱点。该框架应能推动国际金融机构和其他超国家机构以有影响力的发展作用来承担并遵循其人权责任。国际人权标准，作为具有法律约束力的标准和代表发展终极目标的更高政策目标，应成为全球和国家层面政策连贯性的准绳，同时应借鉴贸易协定以及其他领域的经济和社会政策的人权评估经验。



© UNDP

为何事问责？

千年发展目标和指标在许多方面低于国际人权标准。这种不一致削弱了作为政府及其他部门的工具在发展领域中承担人权义务的有效性。九个核心联合国人权条约以及一系列阐述其规定的工具，制定了让所有人都能有尊严的生活的普遍最低要求。这些各国在批准这些条约时承诺要坚持的标准必须作为陈述新的发展承诺时的关键参考点，必须表明各国以及其他非国家行为体在新的框架下应当承担的责任。保持发展目标与人权标准一致意味着：

- ▶ **努力和成果的问责制：**国家应该不仅为他们所取得的发展成果，而且要为他们做出的政策努力，以及付出这些努力的过程和投入的资源，负起责任。
- ▶ **全方位的人权问责制：**后2015发展目标的总体框架必须权衡包括公民、政治、经济、社会和文化权利以及环境权利在内的人权义务。除了确保国家尊重人权、不直接或间接干预之外，新的框架还必须让国家负起保护人权以免受到第三方伤害的责任，包括监管和制裁侵权私营公司的责任。新框架还必须反映国家的积极义务，采取立法、行政、司法、预算以及其他措施，为实现这些权利创造条件。

- ▶ 针对进展速度和优先次序的问责制：国家须负责尽可能迅速地通过国内资源和国际合作，调动最大的可用资源逐步实现经济、社会和文化权利。国家必须防范蓄意倒退，即使是在经济衰退时期，优先实现这些权利最低基本水准的所有其他政策目标。
- ▶ 满足一定标准服务的问责制：国家须负责确保社会服务符合一定的标准。例如，医疗服务应该普遍可供使用、可获得（身体上、经济上以及所有方面），可接受（如文化或性别差异的敏感性）和具有足够的高质量。在制定后2015目标和指标时应考虑这些标准。
- ▶ 解决不平等和歧视的问责制：国家须负责消除助推发展差距的歧视性法律、政策、计划和支出。在新框架下解决各种形式的不平等的承诺必须遵循具体的义务，包括打击各种理由的歧视（如性别、种族、民族、残疾和土著）的人权标准。
- ▶ 跨国界的问责制：新的发展框架必须认可国家跨国界尊重、保护和实现人权的问责制。国家被要求参与国际合作（金融、技术及其他），以帮助其他国家实现人权，特别是经济和社会权利，这更多地依赖于资源的可用性和国际经济政策的连贯性。国家还必须负责双边或多边的政策措施对跨国人权的影响。



© UN Photo / Rick Bajornas

如何确保问责制？

人们普遍承认，下一期的发展目标必须在国家和国际层面上有更有效的问责机制来支持。问责制可以在后2015框架下通过创建或加强某些机制来监督商定目标的进展情况来得到加强。但它也可以通过在发展框架内确保现有的问责机制（包括行政、立法、司法和人权机构）更有效地参与审查履行这些承诺的努力、提供可倾诉不满的系统以及在他们的权利受到侵犯时给予补救来加强。

首先是要在国家这一层面上确保问责制。所以，要有一系列能够始终被用来让决策者对其发展承诺负责的机构和机制。这些包括政治问责机制，如国会委员会；行政问责机制，如公务员或公民咨询小组的章程和行为守则；独立的监督机构，包括人权委员会和监察专员办公室；以及社会问责机制，比如社区级的审计。这些领域的最佳实践（在完整报告中强调）应该在问责制基础架构的设计中根据后2015框架来建立。

当个人或社区受到发展相关政策的不利影响时，如果他们的权利受到侵犯，这些机制必须能够让他们向当权者提出申诉，并要求适当的补救。司法机制是这方面的关键。尽管存在障碍，贫困群体可以通过法院获得公正，诉讼可以是问责制度的重要途径，其功能是预防、转型和纠正。应当采取措施（包括提供获得法律援助）来清除阻碍贫困群体获得法律补救的障碍，并确保经济、社会和文化权利的保障能够使用国内法强制执行。除了法院，其他行政机制或独立监督机构均可行使准司法职能，对人权侵犯提供替代性的争端解决程序。

这些不同的问责机制在实践中不是孤立的，而是可以通过相互关系或“生态系统”的问责来相互加强。例如，保护经济和社会权利的诉讼与政治动员结合起来往往是更有效的。虽然他们的职能和任务的变化各有不同，前面提到的各种问责机制均必须以人权作为其规范框架，监督遵守以国家发展承诺为依托的相关标准，独立审查政府的表现，并提出补救措施的建议，在出现不遵守的情形下采取纠正或其他纠错办法。最终的目标不只是制裁那些应该对渎职负有责任的人，而是要创造一种问责制文化，促进问责制度不断学习和完善。最终，人权问责制应当被整合在政策周期的各个阶段，从最初的规划、预算、执行、监督到评估，形成一个被描述为良性的“问责圈”。

国际问责机制通常有监察或监督的作用，而没有执法职能。然而，这些机制可以在加强责任感方面发挥重要作用，例如，约定可在国内使用的目标和基准。他们还可以加强回应能力，例如，审查国家层面的机制是否有足够的补救措施。他们提供另外的论坛来提出和讨论怨气，尤其有助于那些意见常被本国政府忽视的群体。诸如联合国人权理事会普遍定期审议、联合国条约监督机构、特别程序以及对应的区域性机构这样的国际人权机制，应该获准为新的全球发展目标更一致地考虑采用监督和报告流程。

此外，注重国家行为体在本国的行为，国际问责机制还能够在确保行为体的问责制在全球层面的执行中发挥作用，包括在塑造发展环境中越来越有影响力的国际间合作、国际金融机构和非国家行为体的问责制。全球治理的国际机制没有那么完善，但应建立或调整适当的机构，以便解决这个不足。相对重要的是援助在减少，更重要的是，全球经济治理的机构在致力于让国内和全球范围内与发展相关的不同政策制度有更好的连贯性，包括贸易、投资、金融、税收和知识产权。人权应当是评估国内和国际政策连贯性的基准和度量。后2015协议必须包含成员国在这些问题上的明确承诺。

目前千年发展目标的具体监督机制总体上受限于薄弱的国家、区域和全球报告系统，其有效性一直被许多国家自愿性的、技术专家和非参与式的做法、大数据问题和常见的无法将国家政策监督程序整合到千年发展目标报告所削弱。然而，前不久，一些具体部门建立了千年发展目标问责机制，在国家 and 国际层面设立了独立监督机构，负责根据人权责任审查所有国内和跨国的相关行为体的努力。特别值得注意的是，妇女儿童健康信息和问责制委员会提出了全球报告制度，对孕产妇和儿童健康目标进行监督和问责。这些举措应该借鉴、推广并作适当调整。任何新的全球性的审查机制应明确提及国际人权标准，并确保有效的民间团体参与和高层次的政治问责。后2015审查机制所产生的数据应系统地纳入国际人权报告程序。会员国应精简后2015审查和国际人权报告的义务，以确保相互之间的强化。



© IRIN / David Longstreath

迈向问责制的后2015决策程序

既定的全球发展目标和指标与现有的人权标准保持一致，这样可以作为加倍努力的强大动力，以消除贫困和相关联的剥夺人权。衡量对问责制至关重要。后2015协议必须包括对在全球、国家和地方各个层面提高统计数据的收集和分析的承诺，包括需要跟踪发展努力是否符合人权原则的数据，例如非歧视和逐步实现。定性和定量的衡量方法都是必要的。统计参数应该被看作是仆人，而不是人们对后2015议程的合法愿望的主人。正如人权事务高级专员所说的，迈向2015年，我们应该衡量我们所珍惜的，而不是珍惜我们所衡量的。

至关重要的是，下一期的发展目标应当通过有意义的参与过程来制定，所有的声音都能被听到，包括民间社会团体、人权组织、妇女、少数民族、土著人和最受排斥和边缘化弱势群体的声音。还必须有明确客观的标准来指导确定适合列入后2015目标的优先事项，务必记住全球目标必须能够最好的服务于具体的目的。在2012年6月的“里约+20”会议上，联合国成员国通过了一整套标准，用以指导未来可持续发展目标的决策。下面的列表概括了“里

约+20”的各项标准，同时还包括国际人权框架的其他标准。这些反映人权标准的已商定衡量准则可用作首选方法来考虑全球和各国磋商提出的诸多后2015建议，并且可以将完整、合法的问责制列入后2015决策过程。在完整报告中，将确定提议的标准和进行更详细的讨论，并且用实例来说明。

后2015发展目标、指标以及统计指标的所提议的准则

适用于发展目标和指标的准则	
标准	问题
促进	这个问题一直在实践并处于国际框架的优先地位，非常重要/紧迫吗？
民主合法性	对于发展目标和指标，是否有很强烈的全球和国内需求，尤其是来自最边缘化的弱势群体？
普遍适用	这是一个全球关注的问题吗？应该并入共同责任，还是有区别的责任？
注重发展的目的，而不是手段	提议的目标是否体现发展的终极目的，而不是手段？
行动导向	提议的目标或指标适合政策选择吗？能够为积极地监督提供有用的标准吗？
与国际法一致	提议是反映或加强了国际法标准，还是削弱了国际法标准？
突显性/沟通度	发展目标与指标会有心理上的突兀吗？还是易于理解？
工具性价值/启动环境	认识有助于或能够为其他目标创造有利环境吗？
重在平等	在公平与平等方面，是否只有一个关注点，还是另有一个潜在的关注点？
主题平衡/叙述	提议能够有助于确保全球关注的不同领域的主题平衡和议程的整体叙述？

适用于统计指标的准则

标准	问题
主题相关指标	建议的指标是如何密切反映主题的？
突显性/沟通度	指标和目标会有心理上的突兀吗？还是易于理解？
数据的可用性和可比性	数据具有可比性吗？是建立于全球范围的吗？有提高数据可比性和覆盖面的支持吗？如果没有，国内设定的衡量标准足以刺激行动，或者甚至是首选？
稳健性、可靠性、有效性	数据是否可靠、有效？能否得到外部核实？
行动导向	具体目标/指标适合政策选择吗？能够为积极地监督提供有用的标准吗？
普遍适用	需要所有国家的进展相同吗？如果不需要，是否有可以用于其他国家的互补目标/指标？
与国际法一致	建议的指标是否具体涉及成员国根据人权条约已承诺的法律义务？
衡量政策努力和结果	建议的指标作为一个整体，是否有助于衡量成员国的实际承诺以及为实现既定的后2015成果而投入的财政和政策努力？
平等 - 敏感性	是注重于平等还是仅关注分散的目标？
无不正当激励措施	是否有不正当的激励措施，如果有，能够采取互补的目标/指标来克服吗？

为国家和地方各级量身定制后2015发展目标和指标对问责制至关重要。但如果后2015议程的问责制（及其他）目标未能有效落实，还需要既定的标准来指导国家和地方制定目标。正如成员国在“里约+20”会议上所强调的，确保与国际法一致的要求显得尤为重要。考虑到这一点，国家设定的目标应包括以下八项措施：

1. 国家和地方的目标和指标与适用于有关国家的人权条约标准相匹配；
2. 设置国家和地方的目标、指标和基准，并且通过参与程序监督进展情况；
3. 整合非歧视和平等原则，确保最弱势群体和地区的优先级；
4. 解决权利不能实现的主要瓶颈和制约因素，选择干预措施以增加积极成果，为实现人权创造有利环境；
5. 寻找整体框架的协同效应和差距，并确保其体现出人权和可持续发展问题的充分平衡；
6. 确定时间框架和目标水平与国家可提供的“最大资源”的客观评估相一致；
7. 为财政和政策以及结果的努力设定目标和指标；以及

8. 利用一系列指标和所有可用的信息（定性和定量）和人权的各个方面（公民、文化、经济、政治和社会），以帮助监督发展进展。

还有更多的工作要做。雄心勃勃的新全球发展目标是必要的。其最终目标应该是实现全方位的权利，所有的人都应该享有有尊严的生活。正如目前的发展目标在许多方面做的，下一期的可持续发展目标必须予以加强，而不是削弱联合国成员国的问责制对其现有人权的承诺。这样做可以帮助我们将新的政治承诺转化为我们这个时代健全的全球性社会契约。

所出现的种种不足，并非因为目标遥不可及或时间短促，而是因为我们偏离了轨道，未能兑现承诺、资源不足、重点不明确和缺乏问责制。

潘基文
联合国秘书长

我们珍视我们所衡量的东西——这也许是把位置弄颠倒了。在我看来，我们应当衡量我们所珍视的东西。

纳维·皮莱
联合国人权事务高级专员

关于本出版物

这本出版物《向谁问责？人权与后2015发展议程报告》由人权事务高级专员办公室（OHCHR）与经济和社会权利中心办公室（CESR）联合出版，着重从人权角度理解和讨论了问责制问题。以两个关键弱点为前提，它们削弱了目前千年发展目标框架有助于贫困人群实现权利和愿望的作用。首先，目标和实施计划均没有从人权的角度做出充分表述。这意味着在设计和实现目标中，各国已做出的人权承诺被忽视和削弱。第二个相关的弱点就是问责制。这些发展目标代表着也许是有史以来最严肃的消除贫困折磨的全球承诺。然而，在实践中，健全的机制尚未能够让各国及其他责任人去考虑他们为履行承诺做了什么，以及对数以百万计人因此继续遭受本可避免的剥夺人权应当负有的责任。这本出版物将有益于联合国成员国、政策制定者、发展工作者、人权和民间社会组织以及所有为更加公正和可持续的全球发展议程努力的人们。

完整的报告可从www.ohchr.org以及www.cesr.org网站获取。

向谁问责？
人权与后2015发展议程报

联合国人权高级专员办事处

Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10 – Switzerland
Telephone: +41 (0) 22 917 90 00
Fax: +41 (0) 22 917 90 08
www.ohchr.org

Center for Economic and Social Rights (CESR)

162 Montague St.
Brooklyn, NY 11201 - USA
Telephone: +1 718 237 9145
Fax: +1 718 237 9147
www.cesr.org

