



多元性别权益： 从草根到联合国

LGBTI Rights: From Grassroots To UN



人人享有，平等权利







多元性别权益：
从草根到联合国

LGBTI Rights: From Grassroots To UN

人人享有，平等权利



出品：同语
资助：英国驻华大使馆
统筹：徐玢
作者：鸽子，黄天元
校对：karen
设计：朦朦，艾琳
版次：2016年第一版，2017年修订

© 2016 同语 版权所有 不得转载

关于同语

同语是一个民间非营利组织，成立于2005年1月。同语关注中国在性倾向或性别身份上遭受压迫的群体，旨在通过社群动员、公共教育和政策倡导，推动公众对多元性别议题的认知，消除歧视，争取平等权益。

同语的核心价值：平等，多元，开放。

2008年，同语获得荷兰妈妈现金基金会“她改变了世界”奖。

邮 箱： tongyu.org@gmail.com

网 站： <http://www.tongyulala.org>

新浪微博： @同语拉拉资讯 <http://weibo.com/tongyulala>

微信公号： 同语 (tongyulalazixun)

前言*

70多年前，在一个二战后的“新世界”里，人权机制开始在国家、区域和国际的层面成型。那时的普遍状况是，几乎没有国家的法律体系中有认可人权的相关内容。然而，尽管前途未卜，西方的男女同性恋者却已经开始小心翼翼地组建起了他们的第一个现代活动团体。

对LGBTI社群而言，今天的世界，情况似乎已与70年前大为不同了。以联合国层面为例：2005年，有32个国家签署了一项支持男女同性恋者平等权利的声明，2006年，支持这项声明的国家增加到54个，2008年这个数字增加为66个。2010年，在一项谴责对男女同性恋者实施法外处决的投票中，93个国家投了赞成票。2011年6月，支持SOGIE议题的第一个实质性决议在联合国人权理事会（Human Rights Council）获得通过。这类议题多年以来一直遭到撒哈拉以南非洲地区国家和伊斯兰会议组织的反对，而西方政党和拉美国家之间结成的联盟使这种形势开始发生转变。LGBT非政府组织如今在联合国已经十分活跃，并在主要的国际人权非政府组织中有了不少重要的同盟。这些转变在历史上是前所未有的。

然而，LGBTI¹群体与日俱增的可见性和LGBTI运动所取得的成就，却也引发了激烈的反攻。随着可见性的提高，针对LGBTI人群的暴力也变得更加普遍。自20世纪90年代以来，某些国家领导人不断重复着“恐同”的言论。2010年，有55个国家在联合国大会上反对在“谴责法外处决”所列出的受害者清单中保留同志群体。2011年6月，人权理事会通过的那项具有里程碑意义的17/19号决议，实际仅是以微弱优势得以投票通过的，并且在此之后，反对者们仍然在无视已通过的决议而肆意行动着。时至今日，在很多地方，LGBTI人群依然普遍深藏柜中。大量同性恋者无法向父母或在工作领域“出柜”。在大众传媒中类似“某某领导人出柜”的新闻话题，并不能真正改变这些现实状况。“恐同”在很多社会中变得更加肆无忌惮，有时甚至被认为是一种可以被接受的“偏见”，而这些往往又与政治利益/利用相关，例如，乌干达在2012年通过了更为激进的新刑法，而正如西方媒体所评论的，类似修订刑法这类事件的真正目的，恐怕是政客期望借助宣扬恐同来转移国内的其他矛盾。

在今天，国际LGBTI运动的首要框架已经变成了“人权”框架，强调各种人权之间“彼此依存、相互联系、不可分割”。因此，世界各地的LGBTI社群活动家们在以各种方式开展权益和倡导工作时，也亟需了解和掌握在国家、区域以及国际层面的运动形式、以及不同层面中的人权机制运作模式。参与联合国人权机制的国际倡导，也许是其中最为可行的选择之一。因此，本手册旨在促进中国民间组织深入了解和掌握国际人权机制的运作模式，从而促进、保护和推动LGBTI人群的相关权益。

* 前言部分的英文翻译由任佳琪提供。

1. LGBTI (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex) 女同性恋, 男同性恋, 双性恋, 跨性别, 间性人。

Over 70 years ago, in the “brand new world” following the end of WWII, human rights mechanisms started to form at national, regional and international levels. Generally speaking, back then there was barely any country that had proper recognition of human rights written in their laws. In spite of the uncertainties, however, gays and lesbians in western countries have already started to carefully build their first modern activist group.

For LGBTI communities, the situation in today’ s world is completely different from 70 years ago. As an example from the UN: In 2005, 32 countries signed a declaration supporting the equal rights of gays and lesbians. This number increased to 54 countries in 2006, and to 66 countries in 2008. In 2010, 93 countries voted in favor of the condemnation of extrajudicial executions of gays and lesbians. In June of 2011, Human Rights Council passed the first substantial resolution supporting SOGIE related rights. Such issues have always faced opposition from countries in the Sub-Saharan African region, and from the Organization of the Islamic Conference, but the situation finally began to change with the alliance between Western political parties and Latin American countries. Nowadays, LGBTI NGOs are very active in the UN, and many important international human rights NGOs have become their allies. These changes in recent years are unprecedented in history.

However, the increased visibility and the progress made by LGBTI movements have also caused strong opposition, and violence against LGBTI people has become more common. Since the 1990s, leaders from certain countries have repeatedly made homophobic remarks. In 2010, 55 countries voted against keeping LGBTI people on the list of victims in the “condemnation of extrajudicial execution” . In June of 2011, the milestone resolution of 17/19 was passed with only a slight advantage. Furthermore, opponents went on with their own way in disregard of this resolution. To this date, LGBTI people in many regions of the world are still deeply closeted, and many gays and lesbians are unable to “come out” to their parents or at work. Mass media hot topics such as “out-of-the-closet celebrities” bring no substantial change to the reality. Homophobia has become increasingly prevalent in some societies, sometimes even considered as “acceptable bias” . The rise of homophobia is more often than not connected to political interest or manipulation. For example, in 2012, Uganda passed a very harsh new criminal law. As Western media commented, the true intention behind the amendment of the criminal code was using homophobia as a means to divert attention from domestic social conflicts.

Nowadays, “human rights” has become the primary framework for international LGBTI movement, highlighting that “Human rights are interdependent, interrelated and inseparable” . Thus, in their various forms of advocacy work, LGBTI activists worldwide need to familiarize themselves with movement momentums as well as human rights mechanisms at national, regional and international levels. Getting involved in international advocacy using UN human rights mechanisms might be one of the most feasible options. This handbook aims at fostering a deeper understanding of international human rights mechanisms for Chinese civil society organizations, in order to promote, protect and advance equal rights for LGBTI people.

目录

1	第一部分 历史与发展
1	SOGIE议题在联合国层面经历了怎样的发展历程？
19	作为中国的LGBTI民间组织，了解国际人权机制及其发展历程与我们有什么关系？
21	近年来，中国政府在联合国层面有哪些重要举动与SOGIE议题相关？
32	第二部分 联合国人权机制
32	人权高专办、人权理事会和人权条约机构
33	人权理事会（HRC）
35	普遍定期审议（UPR）
36	特别程序
38	国际人权公约机制
45	第三部分 LGBTI民间组织参与联合国人权机制之一：公约机制
48	案例一：中国LGBTI民间组织参与CEDAW审议
69	案例二：香港LGBTI民间组织参与国际公约审议
73	案例三：中国残障组织参与CRPD审议
83	第四部分 LGBTI民间组织参与联合国人权机制之二：普遍定期审议
89	案例四：中国LGBTI民间组织参与中国第二轮普遍定期审议
99	第五部分 LGBTI民间组织参与联合国人权机制之三：特别程序
100	案例五：中国LGBTI民间组织参与联合国妇女歧视问题工作组对中国的访问
108	第六部分 三种人权机制的比较
108	普遍定期审议（UPR）
109	特别程序
110	人权条约机构
113	附录一 各项国际人权公约（及委员会一般性意见）涉及SOGIE的条款
113	《经济、社会、文化权利国际公约》
115	《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》
117	《消除对妇女一切形式歧视公约》
120	《儿童权利公约》
124	附录二 民间组织参与核心国际人权条约的信息备忘
147	附录三 民间组织参与普遍定期审议的信息备忘
153	附录四 工作组和特别报告员访问中国情况一览表
154	附录五 人权词汇表

L CONTENTS*

1	PART ONE Historical Development
1	A Historical Review of SOGIE Issues at the UN Level
19	International Human Rights Mechanisms and Chinese LGBTI Civil Organisations
21	Recent Major Moves of Chinese Government at UN Regarding SOGIE Issues
32	PART TWO UN Human Rights Mechanisms
32	OHCHR, HRC and Human Rights Treaty Bodies
33	Human Rights Council (HRC)
35	Universal Periodic Review (UPR)
36	Special Procedures
38	International Human Rights Conventions
45	PART THREE Engaging LGBTI Civil Organisations in UN Human Rights Mechanisms 1: Human Rights Treaty Bodies
48	Case One: Chinese LGBTI Organisations Participate in CEDAW Review
69	Case Two: Hong Kong LGBTI Organisations Participate in Review of International Conventions
73	Case Three: Chinese Disability Organisations Participate in CRPD Review
83	PART FOUR Engaging LGBTI Civil Organisations in UN Human Rights Mechanisms 2: Universal Periodic Review
89	Case Four: Chinese LGBTI Organisations Participate in China's Second Universal Periodic Review
99	PART FIVE Engaging LGBTI Civil Organisations in UN Human Rights Mechanisms 3: Special Procedures
100	Case Five: Chinese LGBTI Organisations Participate in Country Visit of UN Working Group on Discrimination against Women
108	PART SIX Comparison of the Three Human Rights Mechanisms
108	Universal Periodic Review (UPR)
109	Special Procedures
110	Human Rights Treaty Bodies
113	ANNEX ONE SOGIE Related Articles in International Human Rights Conventions (and General Comments of the Committee)
113	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
115	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
117	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
120	Convention on the Rights of the Child
124	ANNEX TWO Information Memo for Engaging Civil Organisations in Core International Human Rights Treaties
147	ANNEX THREE Information Memo for Engaging Civil Organisations in Universal Periodic Review
153	ANNEX FOUR List of Working Groups and Special Rapporteurs' Visits to China
154	ANNEX FIVE Human Rights Glossary

* 目录部分的英文翻译由karen提供。

第一部分 历史与发展

□ SOGIE议题在联合国层面经历了怎样的发展历程？¹

什么是人权？人权基于人人享有基本的人性尊严和平等这一原则，主张人权是与这一原则相关的一系列权利，这些权利由一系列法律进行定义，并规定了政府对其公民和国际社会的责任，即尊重、保护和实现这些权利。1945年，二战之后的世界各国为“促进世界和平与安全、防止历史悲剧重演”，合作促成了联合国的诞生，而“人权”一词在《联合国宪章》中一共出现了七次。也就是说，自诞生之初，促进和保护人权就被确定为联合国工作的重要目标和指导原则。1948年，第一份关于人权的全球声明——《世界人权宣言》——将人权列入国际法范畴。此后，为了阐释和扩展《世界人权宣言》中的基本原则，联合国专家又起草了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。这两份公约连同《世界人权宣言》，构成了我们通常所说的“国际人权宪章”。

也许在今天的LGBTI²社群看来，“人权”作为运动的基本框架是不争的事实，但从历史上看，将“性倾向³、性别认同和性别表达（SOGIE）⁴”视作人权却是一个逐渐演进的过程。在创建早期，联合国层面的人权法律文书极少涉及“性”。在联合国正式的政府间会议上也很少出现“性倾向”和“性别认同”等词语。而时至今日，日内瓦的人权理事会正在就LGBTI群体的权利展开辩论，讨论着如何将政治性的议题落实于国家层面的反歧视法律和实践中，以及如何推动国家依据国际人权法在立法和政策实施中承担责任、履行义务等。

上述历史性的转变，一方面与社会运动的不断推动有关，比如战后早期，西方世界中由生物学家、心理学家和律师这三股独立潮流所推动的对于性多元的反思，再比如20世纪60和70年代由第二波女权主义运动和HIV/AIDS为同性恋运动家们所提供的社会机遇和政治机会。另一方面，

1.本手册的第一部分很大程度参考了Douglas Sanders精彩的述评，“Sexual Orientation, Gender Identity and Human Rights”，部分段落则是基于D. Sanders原文进行了编译，基于便利性的考虑，后文的段落未做单脚注，特在此作一说明。

2.由于“LGBTI”这一表述是在2006年11月的日惹原则（Yogyakarta Principles）之后成为在国际层面较常见的一种表述，因此，在本手册中，除所引用的原文中未使用LGBTI的情况（如在《蒙特利尔宣言》中使用的是“LGBT人权运动”的表述，或者在联合国层面的文件、会议或活动中使用诸如LBT、LGBT等表述）以外，其他行文均统一使用“LGBTI”这一表述形式。

3.在本手册中，“性取向”与“性倾向”互用，指Sexual Orientation；“性别认同”与“性别身份”互用，指Gender Identity。

4. SOGIE（Sexual Orientation, Gender Identity and Expression）性倾向、性别认同和性别表达。本文亦使用“同志权益”泛指和SOGIE相关的权益。

推动转变的力量也来自那些在司法和政治领域中细碎的、隐微的、日积月累的不断斗争的结果。正如Douglas Sanders指出的，为了不断细化、充实和具体化“国际人权宪章”等划定的框架，从而搭建起一个包括国家、区域和国际不同层面的人权体系，LGBTI社群在以下三个方面不断进行着努力：

- ◆ 在不同政治体中司法及准司法决定的不断推进；
- ◆ 在欧盟、联合国、世界会议等不同政治体中围绕SOGIE议题展开的斗争；
- ◆ 借助专家以及条约机构等机制的运作。值得注意的是，自20世纪90年代以来，随着欧盟等跨国政治体与联合国体系的一些关键性的推动，这一历史性的转变有了加速发展的趋势。

本手册着重关注民间组织在联合国人权机制中的参与，因此在手册的第一部分，我们将围绕一些关键性事件，重点回顾LGBTI相关议题在联合国层面的概要发展历史。限于篇幅，涉及联合国以外的政治体（如欧盟）或其他非联合国层面的司法与政治决定等则不多做论述。

《联合国宪章》、《世界人权宣言》与两项人权公约（ICCPR、CESCR）

二战后期，为了促进世界和平与安全，使屠杀与浩劫永不再发生，很多国家协力合作，促成了联合国的成立。1945年4月25日，在美国旧金山召开的联合国国际组织会议上（也称为旧金山会议），50个国家的政府及诸多非政府机构共同起草了《联合国宪章》（the United Nations Charter）。作为联合国的基本大法，《联合国宪章》于1945年10月24日被批准生效。自此，联合国正式宣告成立，而《联合国宪章》自其诞生之始，即规定和赋予了联合国这个新生的国际组织以推进和保护人权的责任。

旧金山会议，不仅促成了联合国的成立，也促成了经济及社会理事

经社理事会便受委托负责起草一份人权宣言文件。在起草过程之始，该文件就被拆分成一份列明人权的基本原则之宣言，和一份包含具有约束力的承诺之公约。前者在1946年由联合国人权委员会负责起草后，于1948年12月10日提交联合国大会表决，并最终在56个出席成员国中以48票赞成，0票反对，8票弃权，2国代表缺席的结果得以通过。这份联大通过的文件（联大第217号决议，A/RES/217），就是《世界人权宣言》——一份旨在保障人类基本权利的文件。

作为国际人权宪章体系的第一个文件，《世界人权宣言》共包括序言和30项条款，其中19项涉及公民和政治权利，6项涉及经济、社会和文化权利。《宣言》是战后联合国通过的第一个关于人权的专门性国际文件，也是有组织的国际社会第一次就人权和基本自由作出的郑重宣言，不失为世界人权史上的一个重要里程碑。

《世界人权宣言》诞生后，人权委员会开始起草具有约束力的国际人权公约。随着起草工作的继续，联合国各成员国在公民和政治范畴的权利以及经济、社会和文化范畴的权利这两种权利的重要性及其优先程度方面开始产生严重的分歧：当时的西方世界普遍强调公民和政治范畴的权利，而社会主义阵营则强调经济、社会和文化范畴的权利。鉴于公民和政治权利与经济、社会和文化权利难以共享一套监督机构，1952年第六届联大决定，将原公约拆分为两份公约，其中一份包含政治权利，另一份则包含经济、社会和文化权利，这两份公约应具有相类似的条文，且同时开放签署。这就是《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR，1966年12月联大通过，1976年3月生效）和《经济、社会及文化权利国际公约》（CESCR，1966年12月联大通过，1976年1月生效）。

从根本上讲，国际人权公约，特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》两份文件，主要是为了阐释和扩展《世界人权宣言》中所指出的人权保障原则，因此这两个公约连同《世界人权宣言》，一般又被合称为“联合国人权宪章”。

然而我们也注意到，在人权宪章等最早的几份联合国人权文书中，与性别相关的表达，只限于类似“男人和女人”享有结婚和组成家庭的权

利，以及被描述为“社会的自然和基本的组织单位”的“婚姻”及其被赋予的“受到社会和国家保护”的权利等内容。正如D. Sanders指出的，无论是《世界人权宣言》，或早期的国际公约，都尚且未能对与性倾向或性别认同相关的表述给予充分的重视。

20世纪80年代到90年代的联合国世界大会

对男女同性恋群体而言，要在联合国层面推动改革，参与联合国的世界大会是最早的途径之一。更早的时期，女同性恋群体是被排斥在女权主义运动之外的，而从1960年代以后，情况逐渐有所改变，在1975年到1995年间召开的四次世界妇女大会上，女同性恋者提出了性权利的主张。联合国大会为国际妇女运动创造了平台，这对那些活跃在世界不同国家和地区的女同性恋群体来说，也是重要的机遇。

1975年在墨西哥举行的第一次世界妇女大会上，女同性恋者的身影还鲜有出现。然而，据Nancy Cardenas回忆，一些来自不同国家的具有权利意识的女同性恋者，在大会之外联合召开了小型会议，而这成为了女同性恋群体参与国际性大会的起点。1985年，荷兰政府的一位副部长，Joke Swiebel，在内罗毕召开的第三次世妇会上起草了一份声明，呼吁承认同性恋群体的权利，这是联合国内部第一次为同性恋群体发声，同时也是首次在联合国“论坛”（forum）引入同性恋议题。

联合国世界大会本质上是改革取向的，它旨在促成特定领域中新的理解和新的政策的形成，然而联合国的政府间性质也决定了那些不愿改革的国家必然也会侧身其中表达其反对立场。所幸，20世纪90年代是一个处处洋溢着改革气息的年代，它仍为种种改革提供了机遇，这期间一系列大规模的世界性大会相继召开，包括1992年里约的联合国世界环境与发展会议，1993年维也纳的世界人权大会，1994年开罗的国际人口与发展大会，1995年哥本哈根的联合国社会发展问题世界首脑会议，1995年北京的第四次世界妇女大会，2001年的联大艾滋病问题特别会议，以及2001年德班的联合国世界反种族主义大会。

这一系列世界会议为LGBTI运动家们提供了很多新的机遇。例如，1993年的维也纳世界人权大会上，关注男女同性恋群体权益的非政府组织第一次在联合国论坛获得认证，随后的1995年北京第四次世妇会上，也有类似的认证。¹这些世界大会对新兴社会组织开放认证，而且特别强调要避免将公民社会发展水平较低的发展中国家的新兴组织排除在外。1995年的北京世妇会上，第一次出现了在联合国论坛就倡导同性恋权利所展开的大论争，北京世妇会也因而被认为是在联合国层面上同性恋议题的真正起锚。

具体来说，在1993年的维也纳世界人权大会上，有三个男女同性恋组织被认证，而此前它们都未曾获得过联合国的谘商地位。另外，在全体会议的非政府组织特别会议环节、以及在主要委员会环节中，先后有六项由男女同性恋活动家提出的声明被宣读。LGBTI活动家们还参加了非政府组织平行会议。五个国家（澳大利亚，奥地利，加拿大，德国和荷兰）在它们的全体会议发言中对男女同性恋议题表示了支持，而新加坡是当时唯一提出了负面评价的国家。

1995年的北京世妇会上，有11个LGBTI组织获得了认证。在非政府组织论坛中，还有“女同性恋帐篷”和1995年9月5日的女同性恋游行等活动。不过，当两名来自加拿大的女性在主会场的观礼台上打出“女同性恋权利与人权”的条幅时，保安迅速出现并制止了她们。在世妇会的预备会议上，多个国家的代表提到了有关“性倾向”的措辞。有代表建议，会议应该涉及妇女所遭受的多种形式的交叉歧视，例如性与种族、性与残障、性与性倾向等。而在一次起草委员会的会议上，与会人员激烈讨论了有关“性倾向”的四项表述。在进行完有关性倾向的一小时辩论后，主持人评论认为，这是有史以来第一次在联合国场合里就此议题做实质性讨论。尽管如此，鉴于当时的主流意见倾向于达成某种外交上的共识，主持人建议将争议搁置，因而上述四项表述未能加入最终的决议文件。不过，在《北京行动纲领》中，妇女“有权利控制和自由并负责地决定她们的性，包括性健康与生殖健康，以及免于被强制、被歧视和遭受暴力等权利”这一点，最终得以确认。²

1.认证主要是指包括非政府组织（NGOs）和国家人权机构（NHRIs）在内的组织或个人以观察员身份出席联合国层面的若干会议时需要经过正式注册程序以获得经社理事会的正式许可和为其颁发通行证。

2.参见《北京行动纲领》。

国际LGBTI运动开始突破身份政治这一点，其实也起始于联合国的世界大会。实际上，考察1994年开罗人口与发展大会和1995年北京世妇会上的那些会间辩论以及会议的成果性文献便不难发现，国际社会对于性的自主权的承认，在两次会议期间已经达到了一个高度。到2006年时，LGBTI权利大会和会议产生的《蒙特利尔宣言》中，LGBTI运动家们被号召要“寻求与妇女运动的合作，强调两者的共同立场。……对自己身体的掌控权和选择自我生活方式的权利是（LGBT人权运动和妇女运动的）共同点所在。我们的共同目标是挑战既有的僵化的性别角色分工和异性恋男权规范及其相关利益。这个目标不是边缘的，而将是整个LGBT人权运动的核心事业”。当然，2011年6月联合国人权理事会通过了南非决议之后，LGBTI运动中那一套曾经由性别认同占主导的“普世化”语言，已经被所谓“性倾向与性别认同和性别表达（SOGIE）”的一套新的语言所替代或者说更新了。

联合国之外：来自欧盟的重要进展

《联合国宪章》，《世界人权宣言》，还有自20世纪60年代开始不断得以扩充的人权条约体系，20世纪90年代以来的历次世界性大会，以及联合国自2006年新成立的人权理事会及其新创制的普遍定期审议（UPR）机制，所有这些变革，都为在联合国层面提出SOGIE议题逐渐开拓了空间。然而，这些成就仍然难以跟欧盟在20世纪90年代对于SOGIE议题所提供的政治开放度相提并论。因为在联合国的层面，SOGIE议题始终被限制在“如何将之加入到既有的文本中”、或“成为某项独立的决议”这样的语境中被思考和谈及，而无法像欧盟那样，将SOGIE议题作为独立的新法条、或者被作为一揽子改革中的某项改革那样的方式被推动。

按照Joke Swiebel的说法，欧洲从20世纪90年代开始放开了男女同性恋者的政治权利，而这实质上是欧盟为了应对当时欧洲所爆发的种族主义问题所做出的一种制度性反应。当时，奥地利反外来移民的右翼自由党成功通过选举上台，这使得当时的欧洲领导人陷入一种尖锐的政治窘境之中。为了应对这些问题，欧洲政治领导人决定把“人权”纳入到欧盟的法律之中。之所以如此，是因为欧盟在一开始是依托于贸易共同体而建立的，但随着区域一体化的进程，欧盟已逐渐演变为某种具有超国家性质的

政府间组织。而在1949年制定的《欧洲人权公约》则是由另一个机构——欧洲委员会起草的。

另一点需要注意的是，欧盟体系开放“人权”，发生在欧盟大规模制度变革的时期。欧盟原有的法律仅规定了禁止基于性别的歧视（尤其是在劳动力市场的领域），而在1994年欧洲议会上颇有影响力的Roth报告则号召，应当引入性倾向议题的改革，当时甚至还提到了婚姻与收养的问题。这些都促成了将性倾向纳入到某类歧视的范围（不过当时只谈及“性倾向”而没有包括“性别表达”，后者被纳入进来要等到著名的P v S案和Goodwin决议之后）。当时存在着五项禁止歧视的议题，即性别、种族、性倾向、年龄、宗教和残障。尽管性倾向在其中最富争议，但由于有新成立的由欧盟资助的ILGA-Europe¹的游说，以及欧盟内部的改革者们在议会中所结成的男女同性恋者组间联盟（Intergroup on Gay and Lesbian Rights, Joke Swiebel也是其成员）等努力，最终，性倾向被成功纳入到了欧盟新的条约中。与此同时，欧盟还通过了一项要求禁止基于性倾向的就业歧视的政府令，这无疑将推动新条约的实施。这项政府令在2000年10月生效，并成为了当时欧盟层面上LGBTI运动“皇冠上的明珠”，因为它是当时世界上唯一一项禁止性倾向歧视的国际性立法。

自此以后，在欧盟的其他议题上，一石激起千层浪，例如在移民、接纳新成员、以及2000年的欧盟《基本人权宪章》等多项法案中，性倾向议题都得以被纳入。另外，截至2013年，欧盟的基本人权机构已经公布了三项有关恐同²与歧视的研究（2008年两项，2010年更新一项）和一系列国别报告。

2000年以后：联合国围绕SOGIE议题的争论

了解了同时期欧盟的一系列进展后，让我们再次将目光聚焦到联合国的层面。实际上，进入千禧年以后，在联合国层面围绕SOGIE议题发生了若干次意义重大的斗争，其中特别值得我们了解的包括（但不限于）以下

1. ILGA即国际男女同性恋者协会，是International Lesbian and Gay Association的简称，致力于实现LGBTI群体的等权利。ILGA的成员约有1200余人，分布在包括泛非地区、亚洲地区、欧洲地区、拉丁美洲和加勒比地区、北美地区和大洋洲地区在内的六个地区。

2. 恐同，即同性恋恐惧症（homophobia，简称恐同症），是指对同性恋的排斥，包括反感、鄙视、厌恶、仇恨、偏见和歧视，可能是基于非理性的恐惧，有时也涉及到宗教信仰。可推广至性别歧视的一环。对同性恋的恐惧在很多国家有法律上的定义，例如在有争议的同性恋恐慌防卫（gay panic defense）、精神障碍辩护或在仇恨罪行（hate crimes）立法中。（本条注释参考Wikipedia：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%90%8C%E6%80%A7%E6%81%8B%E6%81%90%E6%83%A7%E7%97%87>）

这些事件：

- ◆ 国际LGBTI组织争取获得联合国谘商地位；
- ◆ 2003-2006年间的“巴西决议”及其一系列后续事件；
- ◆ 围绕法外处决问题特别报告员是否应该在其报告中关注SOGIE议题，各国曾争论并展开数次联合国表决；
- ◆ 以及围绕其他特别报告员的一些国家间的论争以及相应的表决。

1) 国际LGBTI组织：获得联合国的非政府组织谘商地位

谘商地位是什么？又是怎么来的？这要从联合国的经社理事会(ECOSOC)说起。成立于1946年的经社理事会，一直以来负责监督和协调所有联合国人权倡议(initiatives)，并且是唯一可以决定哪些NGO能得到“谘商地位”的认证、从而有资格参加联合国机构会议的机构。经社理事会主要通过其下属的“非政府组织委员会”，从每年大约几百家申请获得谘商地位的机构中选出三分之一左右予以通过。而它进行甄选的主要根据是地理上的代表性(UN ECOSOC, 2013)。换言之，对要想进入联合国大门的民间社会而言，经社理事会就是联合国的“看门人”。根据经社理事会的网站信息，截止到2014年7月30日，已经有4165个NGO获得了谘商地位，其中147个组织有所谓的“一般谘商地位”(general consultative status)，2774个组织拥有“特别谘商地位”(special consultative status)，还有979个属于为特别目的而认证的组织，例如为出席2012年的联合国可持续发展大会(Rio+20)而认证的组织，以及前文提到的为参加1993年世界人权大会、1995年世妇会等而认证的组织等。

然而，直到2006年，LGBTI组织几乎一直被挡在经社理事会谘商地位的大门之外。尽管如前文提到的，在1994年的开罗世界人口与发展大会上，LGBTI民间组织第一次作为非政府组织在联合国层面获得了参会认证，并且在1995年和1998年，他们再次在世妇会和公约环节获得这一地位，不过随后，LGBTI民间组织却没能保住他们在联合国层面稳定的出席权。

根据经社理事会的“整合民间社会组织体系”数据库(iCSO, ECOSOC's integrated Civil Society Organizations System database)的信息显示，截止到2013年，在数据库中已经注册的42个与LGBTI

议题相关的非政府组织中，只有12个是获得了经社理事会的谘商地位的。而这12个组织里面，7个在西欧，2个在美国，2个在澳大利亚，1个在巴西。换言之，12个具有经社理事会谘商地位的国际LGBTI非政府组织中，有11个是来自所谓的“西方集团”(WEOG)的。

根据iCSO数据库，LGBTI组织第一次被经社理事会批准“进门”是在1998年。1999年有一个组织获得了“特别谘商地位”，此后直到2006年，才又有3个组织被批准迈入联合国的大门。从2007到2011年，每年都有一个新的组织被批准获得谘商地位。2009年7月，来自巴西并得到巴西政府积极支持的巴西同性恋协会(ABGLT)成为了第一个获得“第三世界国家”认可的LGBTI组织。2013年，名单上又新增了两个组织。不过，在这些组织里，国际男女同性恋者协会(International Lesbian and Gay Association, ILGA)恐怕是等待时间最久的——早在2006年，ILGA就向经社理事会提交了申请，但是当年就被拒绝。为此，他们发起了一系列活动(Campaign)。2011年，他们终于如愿以偿地拿到了这张门票。

另外一个虽没有在iCSO数据库中列出、但也非常重要的组织，是加拿大的ARC International。它成立于2003年，并在2014年7月15日获得了谘商地位。ARC International在日内瓦有常驻办公室，并在一些联合国人权机构中拥有席位，以策划LGBTI议题的国际倡导、在联合国人权体系中推进LGBTI议题。ARC International业绩斐然，包括曾成功获得人权高专办高级专员的支持、确保联合国成员国在LGBTI人权纪录方面接受国际审查、以及为世界各地NGO组织的工作提供国际支持，等等。¹

除了国际LGBTI组织，在国际人权类非政府组织方面，目前的格局也是比较新的。这其中比较重要的有成立于1961年的国际特赦组织，以及人权观察(人权观察起源于1978年成立的赫尔辛基观察)等。早在1991年，国际特赦组织将因为性倾向而被囚禁的个人列入“政治犯”的范畴，人权观察也差不多同时期开始将男女同性恋议题纳入其工作范围。国际特赦组织于2001年8月拓展了它的工作范围，开始将所有与人权相关的事宜和一切形式的歧视纳入工作范围。在它的许多分部，都设有LGBTI小组。此外，国际特赦组织的成员在同性恋骄傲游行中呼吁反对歧视同性性行为的法律，并支持

1. Sexualities in World Politics: How LGBTQ Claims Shape International Relations.

举办国际人权会议与同性恋运动会。国际特赦组织还推出了一系列与性权利和SOGIE议题相关的演讲以及手册资料等，其中包括2004年发表的由南非大主教德斯蒙德·图图做序言的《性、爱情与恐同》。

可以说，在2006年以前，国际LGBTI组织仍被大规模挡在联合国常规“咨商地位”的大门外时，国际人权组织围绕SOGIE进行的人权倡导是至关重要的。到今天，许多重要的国际人权非政府组织，在性倾向与性别身份议题上都相当活跃，并往往设有一个或多个专门负责该项议题的工作人员。处于领导地位的支持团体包括：国际特赦组织、人权观察、全球权利、国际人权服务中心和国际法学家委员会等。这一格局实在来之不易。

2) “巴西决议”及其后续

2003年4月，在没有任何征兆的情况下，巴西向当时的联合国人权委员会提交了一份名为“人权与性倾向”的决议草案，要求男女同性恋者享有平等人权。

这项决议迅速获得了27个国家的支持，但也遭到了以巴基斯坦为首的伊斯兰会议组织国家的抵制。巴基斯坦首先提出了“无行动”动议，在遭否决后，巴基斯坦、埃及、利比亚、沙特阿拉伯和马来西亚等五国又分别提出了临时修正案，要求删除所有与性倾向有关的条款。由于他们刻意拖延议程，使决议案在大会闭幕之前始终无法进行表决，最后在大会主席提议下，人权委员会以24票对17票，决定将该案延至下个会期，即2004年处理。在围绕“人权与性倾向”决议案的辩论期间，巴西代表表示，这项决议草案并没有创造“新的权利”，仅仅是遵照现行人权公约提出的。有意见认为，巴西决议无法成功的主要原因包括，以巴基斯坦为首的伊斯兰会议组织与梵蒂冈天主教势力结盟，而当时的美国代表则遵从华盛顿小布什政府的指令，在投票表决中弃权。

2004年，在人权委员会会议开幕之前，约有50位LGBTI运动家前往日内瓦，表达对决议的支持。这一游说努力的规模，在历史上也是罕见的。游说者们还在委员会会议期间举行了平行的小组讨论。阿根廷、巴西、德国、加拿大和瑞典等国在高级别会议上发言，表达了对基于性倾向的歧

视的担忧。在发言中，巴西宣布将推行其“巴西不再恐同”的全国性教育运动，但却没有再提及2003年决议的事情。最终，在2004年会议期间，巴西只签署了一项声明，表示为了达成共识，有必要与更多的国家进行咨询。因此，巴西决议又被推延到2005年。

2005年的人权委员会会议召开前，国际法学家委员会（International Commission of Jurists）发布了一份上百页的国际法汇编参考读物，以证明“性倾向”议题早已在特别程序、人权条约机构以及难民法体系中获得了认可。然而最终，巴西决议没能在2005年再次引入，从而该案最终以被撤销告终。当时官方给出的理由是，此项决议草案在人权委员会内部缺乏足够的支持。

值得注意的是，当时的西方国家对于接手巴西决议草案，普遍采取了不情愿的态度。作为相对而言最支持该草案的国家之一，德国代表表示，欧洲的支持可能最后演变成“死亡之吻”，恐怕会令联合国原本就存在的“南北问题”加剧。南非代表则认为，这件事情给发展中国家留下的印象是，巴西是“被欧盟利用来推动这项决议的”，而南非的立场是，除非决议涉及普遍的歧视问题或发展议题，否则南非也无意接手巴西决议。毕竟，南非期望的是保持其在非洲集团中的领袖地位，而支持巴西决议显然与其目标相悖。

尽管如此，巴西决议草案引发的相关事件还是使得一些国家的政治“高层”更多地关注“性倾向”问题。在随后几年中，越来越多的国家开始呼吁关注性倾向问题。2005年，新西兰代表32个国家发表了一份关注性倾向议题的联合声明。2006年，挪威又代表54个国家发表了同主题的声明。2008年12月19日，在联大会议上，67个国家向联大提交了有关人权与SOGIE问题的联合声明，这份后来被称之为“法国-荷兰-阿根廷”的声明，是联大关于性倾向和性别认同议题的首个声明。这份声明起初获得了66个国家的支持，在奥巴马入主白宫后，声明的支持国变为了67个——当然，也只是193个联合国成员国中的67个。到了2011年3月，当哥伦比亚代表85个国家向人权理事会提交了另一份关于性倾向和性别认同议题的联合声明后，南非正式提交了一项决议草案，这即是具有里程碑意义的第

3) 围绕法外处决问题特别报告员的四次表决 (2001, 2002, 2010)

联合国在20世纪60年代就建立了一套称作“特别程序”的机制。这套机制并不直接源于《联合国宪章》的表述或某项具体条约，而主要是在当时的人权委员会（即目前的人权理事会的前身）的授权下，委派一些聚焦特定专题而设立的专家工作组（如任意拘留问题），或者以个人形式委任的“特别报告员”、“特别代表”、“独立专家”等对某个国家（如北朝鲜人权问题）或某项具体问题（如对妇女的暴力）进行人权观察并撰写报告。

在2006年联合国的人权理事会及其“普遍定期审议”的人权机制出现以前，特别程序，尤其是特别报告员机制，往往是在联合国层面纳入和推动SOGIE相关议题的关键性机制。这其中最常为人所提及的一个名字，恐怕就是阿斯玛·贾汉吉尔 (Asma Jahangir)，联合国人权委员会“法外处决、即决处决或任意处决问题”的特别报告员。

在联合国人权委员会2001年的年度会议上，若干国家的代表提出，反对将有关性少数群体的法外处决的案例纳入特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔的报告中。这些代表提出，这些罪行已经超越了她的任务范围。最终，会议作出决议，将明确提到“性少数群体相比于其他群体更容易受到法外处决”等类似的语句尽数删除。

数月后，联合国人权事务高级专员办公室发出一封信件，信中表示，目前有六个专题的特别报告员“有兴趣接收属于各自职责范围内的性少数群体问题”的信息。这表示，与性倾向相关的信息有可能纳入这些特别报告员的年度报告之中。个人和非政府组织都可以将相关信息直接发送给特别报告员。

然而，当阿斯玛·贾汉吉尔继续调查涉及性倾向和性别认同的案例，并向相关政府就此类案件发出紧急呼吁时，她的工作一再受到挑战。2002年的联合国人权委员会上，在讨论延长阿斯玛·贾汉吉尔任期时，巴基斯坦代表伊斯兰会议组织提出，应该删除决议中两处与性倾向相关的表述。不过，巴基斯坦的议案最终以28票反对、15票赞成和9票弃权被否决。这

扭转了人权委员会于2001年所作出的决定，并且，使定期更新的“法外处决、即决处决和任意处决”决议，成为当时唯一被联合国人权委员会采用、并且包含有关于“性倾向”表述的决议。

不过即便如此，当特别程序任务负责人的报告涉及性行为或性/性别等相关内容时，他们仍经常受到一些批评。例如，2009年，特别报告员有关暴力侵害妇女问题和酷刑问题的报告就受到过类似的批评。

到了2010年，反对者们再一次将有关“法外处决问题”的决议作为攻击目标。2010年11月17日，贝宁代表非洲集团在第65届联大第三委员会的46次会议上，提出了一项“删除大会决议中有关‘性倾向’表述”的补充议案，而这一次，这项补充议案以79票赞成、70票反对和17票弃权获得通过。中国和印度尼西亚都投了赞成票，支持删除与“性倾向”有关的表述。印度和美国则投票反对，主张保留有关“性倾向”的表述。而在东盟的十个成员国里，没有一个国家支持保留有关“性倾向”的表述。

对于在联合国层面积极活动的LGBTI非政府组织而言，这次表决无疑是一次沉重的打击。而对人权高专办的高级专员和联合国秘书长来讲，简直像是一记响亮的耳光，因为人权事务高级专员和联合国秘书长都曾在多个场合数次谴责针对性少数群体的定罪和暴力行为。

2010年12月10日，美国宣布，将在联大全体会议的决议之前，提出旨在恢复有关“性倾向”表述的修复提案。在紧张的11天“窗口机会”期间，日内瓦的活动家们敦促各地的LGBTI群体游说本国政府支持这项修复提案。最终，在12月21日，恢复有关“性倾向”表述的提案以93票赞成、55票反对、27票弃权和17个成员国缺席获得通过。回顾历史，在历次联合国与SOGIE相关的表决中，持赞同态度的国家似乎在增长：从2005年的31个，到2006年的54个，再到2008年的66个，现在增加到了93个。尽管这仍然不占联合国会员国的大多数（共193个会员国），但鉴于弃权和缺席的数目，这项提案获得通过。从支持和反对国家来看，反对者主要是伊斯兰会议组织成员国以及撒哈拉以南的非洲国家，南非的立场则明显摇摆不定：在11月的那次表决中，他们赞同“删除”，从而与非洲国家集团保持了一致，但在12月的表决中，他们转而支持美国所发起的提案，恢复

有关“性倾向”的表述。至于在亚洲，提案的支持者主要是印度、日本、尼泊尔、韩国和东帝汶，中国和朝鲜反对该项提案，菲律宾、泰国和越南则投了弃权票。

④ 4) 围绕其他特别报告员的一些争论

不仅是阿斯玛·贾汉吉尔，其他特别程序任务中的独立专家们也经常利用其专业知识推进SOGIE相关议题的研究。

例如，人权理事会健康问题特别报告员，保罗·亨特（Paul Hunt），在他2004年提交的报告中不仅讨论了性与生殖健康相关的权利与问题，还指出，性权利包括所有人都有权在适当顾及他人福祉和权利的情况下表达自己的性倾向，而无须因此而恐惧遭受迫害、被剥夺自由或被社会干预。同时他也提出，对性倾向的歧视是国际人权法所不容许的。许多国家在法律上禁止同性性关系，且普遍缺乏对性少数群体的支持以及使其免受歧视和暴力的保护措施，从而导致LGBTI相关人群在性与生殖健康方面所应享受的权利受到侵害。此外，亨特还追溯到1994年联合国人权委员会在“图能诉澳大利亚案”中所诉诸的原则，并提出，“给同性性行为定罪与为预防艾滋病所推行的项目无疑是背道而驰的。”

保罗·亨特的报告发布后，美国布什政府对这份报告中有关堕胎的“放任立场”以及“暗示性倾向已包含在国际人权框架内”的“错误观点”提出批评。巴基斯坦代表则表示，不接受报告中有关“性倾向歧视是国际人权法所不容许”的结论，并质疑说没有禁止这类歧视的国际人权法公约条文可供保罗·亨特引用。巴基斯坦代表还提出了一个避免LGBTI人群因性倾向遭受歧视的“简单的办法”，那就是让他们“停止”参加非异性恋的活动——按照他的说法，这些具有不同性倾向的人群应当抑制他们的欲望、或者“找医生诊治”以及“服用药物进行治疗”。当时埃及和沙特阿拉伯均对此表示赞同。加拿大和瑞士则表示了反对。

在埃及就保罗·亨特报告中的堕胎和性倾向问题提出质疑后，联合国人权理事会在2007年12月延长了健康问题特别报告员的任务期限。亨特对此的回应是，他的确经过深思熟虑才确认国际法是禁止基于性倾向的歧视

的，“应该以冷静的视角审视不断发展的人权法学”，他说。亨特还举了女性割礼的例子，在十年前，这被认为是“文化敏感性”问题，而现在则已被普遍认为是违反健康权的。也许在未来，人们对于同性恋的看法也会出现类似的改观。

2009年8月，特别报告员马丁·谢宁(Martin Scheinin)在有关人权和打击恐怖主义的报告中，重点谈到了如何解决反恐措施的性别影响问题，其中也关注到同性恋和跨性别者的权益。他指出，“性别问题不等同于女性问题，性别实际上是包含了两性的角色、功能和职责的社会建构，以及对性倾向和性别认同的一系列定义和理解在内的。……国际人权法要求各国确保基于性别、性、性倾向和性别认同的（在法律和事实上的）非歧视和平等。在尼泊尔，无论是反叛力量还是政府，都存在对Meti（女性化的男性或变性者）的袭击和迫害，警察则利用反恐这一大社会环境将袭击Meti作为‘净化’尼泊尔社会的一部分。……为了避免恐怖主义的受害者再次出现，各国政府应对于女性、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性人个体成为恐怖主义袭击目标的这种性别不平等的状况予以纠正。”人权理事会在接收这份报告时，遭到了一些国家的强烈反对，尤其是反对马丁·谢宁在报告中有关“性别是社会建构”的说法。

专家团体：《日惹原则》（2006）

进入千禧年的最初几年，联合国体系内已相当程度上认可了基于SOGIE的平等权利，而这一改变多应归功于包括人权条约机构、独立专家和人权高级专员在内的联合国专家团体的努力。为了巩固和推进这些新近取得的认可，2006年11月6日到9日，两个日内瓦的国际非政府组织——国际人权服务中心（International Service for Human Rights）和国际法学家委员会（International Commission of Jurists）在印度尼西亚的日惹市召开了一个法律专家国际学术会议，邀请了国际人权法领域的众多“大腕儿”参会，其中包括前人权高级专员Mary Robinson、8名联合国特别报告员、12位学术专家（也有些兼任联合国特别报告员）、5位在联合国人权条约机构有工作经验的个人、2名法官以及其他一些与国家人权委员会有联络的个人等。

此次会议顺利通过了著名的《日惹原则》，它是指一系列与性倾向和性别认同相关的国际人权法律的应用原则。会议澄清了《日惹原则》的性质、范围，也明确了在现有人权条约与法律框架下国家应该履行的与性倾向或性别认同相关的人权保障义务。会议指出，国际人权法规定了不能以传统、习俗或宗教的理由对基于性别或种族等的歧视进行辩护，而《日惹原则》则规定，同样的原则在逻辑上也应适用于性倾向和性别认同的议题——即根据国际人权法，也不能以传统、习俗或宗教的理由对基于SOGIE的歧视进行辩护。因此，尽管不属于联合国层面的文件，但对于将SOGIE纳入国际人权框架，《日惹原则》做出了奠基性的贡献。

来自联合国高级官员的支持

SOGIE议题在联合国层面得以不断推进，也与来自联合国高层官员的支持密切相关。这其中，联合国人权事务高级专员办事处（简称“人权高专办”）的领导者——人权事务高级专员——尤为令人瞩目。作为联合国秘书处人权事务的领导者，人权事务高级专员的职位级别及重要性也远高于那些单独负责联合国某部门的领导人。从历史上看，人权事务高级专员已成为一个独立的、专家的声音，其观点往往比很多会员国超前，在SOGIE议题上也同样如此。

前文提到的参加了日惹会议的爱尔兰前总统玛丽·罗宾逊（Mary Robinson），曾在1997-2002年间担任人权事务高级专员。1998年10月，玛丽与ILGA的领导人会面，表示了对于有关同性恋者人权被侵害的相关信息的兴趣。此前，她曾代表参议员诺里斯在欧洲人权法院向爱尔兰的反同性恋刑法发起挑战。她还曾建议召开一次讨论性倾向和性别认同问题的专家会议，但也表示她的办公室将不会组织这样的活动。

在玛丽·罗宾逊之后，路易丝·阿尔布尔（Louise Arbour）接任人权事务高级专员。路易斯在担任加拿大最高法院法官期间就曾支持过男女同性恋者平权。2005年，阿尔布尔专员的办公室网站上，涉及跨领域事项的内容中就包括了“性倾向”的表述。2006年，阿尔布尔专员在加拿大蒙特利尔举行的国际LGBTI人权会议上也发表过讲话。

从2008年至今一直担任人权事务高级专员的纳瓦尼特姆·皮莱女士（Navanethem Pillay）曾指出，“没有人应当仅仅因为其认同的性倾向或性别身份而被剥夺人权。……这些女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别、变性人或间性人，都是人类大家庭完整和平等的成员，都享有被平等对待的权利。”

联合国人权高专办《2010年至2011年战略管理计划》也将打击基于性倾向的歧视列为六个重点专题之一。2011年1月，人权高专办网站的头条新闻是关于人权捍卫者达尼洛·德席尔瓦·穆萨奇（Danilo da Silva Mussagy）的故事。新闻描述穆萨奇是一位“激励着在莫桑比克因性别或性倾向遭受歧视的人们，并为因歧视而遭受痛苦的人们奋斗”的勇士。2011年5月，联合国人权事务高级专员办事处发布了一份名为《与基于性倾向和性别认同的歧视作斗争》的文件，该文件引述了来自21个机构和专家的意见；与文件同时发布的一段视频中，人权高级专员皮莱女士否定了所谓“性倾向和性别认同是‘新概念’”的说法（这是反对者们的经常性说辞），并声明，基于性倾向和性别认同的歧视，与性别歧视、种族主义和仇外心理等“受到普遍谴责”的歧视，其实并没有区别。她宣称，“我们每个人都享有平等的权利，无论他们是谁，无论他们爱谁。这是一项伟大的人权事业，一项我骄傲地支持的事业。”

除了高专办的人权高级专员外，联合国秘书长无疑是最容易受到关注的角色之一。现任秘书长潘基文是第一任就“性倾向和性别认同”议题发表声明的秘书长。2010年9月17日，13个国家和3个非政府组织在日内瓦举行了一次“高级别”专家小组会议，会上宣读了潘基文的声明。当时的联合国人权事务高级专员皮莱女士和来自圭亚那、印度和乌干达等国的公民社会的发言人也参加了这次专家小组。通过视频链接，南非大主教德斯蒙德·图图（Desmond Tutu）和来自菲律宾的跨性别社会活动家萨斯·罗甘多·萨斯欧特（Sass Rogando Sasot）也在这次会议上发言。潘基文发表声明说：“基于性倾向和性别认同而将人定罪的法律，违反了非歧视原则，这些法律同时还在助长暴力、推动恐同合法化、并加剧仇恨的思潮。这就是为什么在今年5月访问马拉维时，我呼吁在世界范围内对这些法律进行改革。毫无疑问，当我们谈论性倾向时，根深蒂固的文化敏感性会被激起。社会态度根深蒂固，这些需要时间来改变。但是，基于文化的任何考虑，都不应该阻碍基本人权的保障和实现。”

联合国的两项决议：17/19号决议（2011）& 27/32号决议（2014）

2011年，南非向人权理事会正式提交了一项决议草案。这促使了有史以来第一次，各国参与到有关性倾向和性别认同决议草案的开放和非正式的磋商过程中。2011年6月，人权理事会通过了第17/19号决议，该决议是联合国关于人权、性倾向和性别认同的第一项决议。虽然决议仅以微弱优势获得通过（23票赞成，19票反对，3票弃权），但却得到了来自各区域的人权理事会成员的强烈支持。第17/19号决议又称“南非决议”，它标志着联合国首度对LGBTI群体的人权表示支持。

南非决议的通过，也为联合国关于相同主题的第一份正式报告铺平了道路。该报告是由人权事务高级专员办事处编写的（名为《基于性取向和性别认同对个人的歧视性法律、做法和暴力行为》，A/HRC/19/41）。高级专员的报告通过大量证据表明，全球各个地区都存在着针对个人性倾向和性别认同的系统性暴力和歧视，其范围从就业、医疗、教育领域的歧视，到刑事定罪和有针对性的人身攻击，乃至杀戮。报告对各国提出了一整套建议，旨在加强保护LGBTI群体的人权。2012年3月7日，人权理事会进行了一次小组讨论，这次讨论是联合国的政府间机构首次就SOGIE相关问题进行正式讨论，而人权高专办的这份报告中的调查数据也为讨论奠定了基础。

2014年9月26日，继南非决议后的又一项举足轻重的决议得到通过，这就是人权理事会所通过的有关性取向和性别认同的第27/32号决议（25票赞成、14票反对和7票弃权）。该决议对世界各地因性取向和性别认同而遭受暴力和歧视的个体表示严重关切，并要求人权高专办对此前发布的A/HRC/19/41报告（即《基于性取向和性别认同对个人的歧视性法律、做法和暴力行为》）中相关内容予以更新，并分享在打击暴力和反歧视方面的良好实践。

人权理事会的这两项重要决议，在促进SOGIE议题获得国际认同、并得到更多国家的重视等方面，具有里程碑式的意义，也为在这一领域工作的民间社会组织和人权活动家提供了更多进行国内、国际倡导时可以援引的依据。

作为中国的LGBTI民间组织，了解国际人权机制及其发展历程与我们有什么关系？

首先，从历史上看，在围绕LGBTI议题的历次国际斗争中，民间社会组织都发挥了至关重要的作用。这一点应该给我们信心。更重要的则是应该认识到，即使在今天，在联合国和国际社会，这一斗争仍在继续，而民间社会则亟需了解和利用现有的斗争成果来继续推进SOGIE相关的人权事业。ARC International的一份调查报告指出，在目前，如何能够在本地的运动家与联合国的倡导之间建立起一座跨越鸿沟的桥梁，如何能够在联合国层面SOGIE相关议题上的南北分野和两极化（比如最近几年的“保护家庭”决议），以及如何对那些民间组织一贯缺乏与政府沟通渠道的国家中，有效利用国际机制来推进国内的政策倡导与改善治理，这些都已经成为当前继续推进与SOGIE相关的人权事业的关键性挑战。相信这对于中国等发展中国家的LGBTI民间组织来说，同样是有启示的。

ARC International曾在2014年调查了近百位各国SOGIE议题的民间活动家、联合国工作人员以及各国的外交人员，询问他们对联合国层面SOGIE议题和相关机制的看法，结果发现：绝大多数受调查者肯定了SOGIE议题在联合国层面得到的关注与支持比以往有了显著进步，而SOGIE相关的组织和活动家们也认可其在能力、工作策略以及盟友等方面的进步（参表1）。在各类联合国机制中，UPR被受调查者认为是使用频率最高也最为有效的一种机制。除此之外，人权理事会（HRC）、公约机制和特别程序（包括特别报告员机制）也是民间组织、活动家等在参与和推动SOGIE议题的发展时最常用和最为认可的几项联合国机制（参表2、3）。

表1 您是否同意？

现在联合国机制对SOGIE议题的关注度提高了。	85%
更多国家在联合国层面支持SOGIE议题。	75%
SOGIE 活动家们现在能运用更多联合国机制了。	74%
SOGIE 组织的活动能力增强了。	70%
SOGIE 活动家现在能够使用更加广泛的工具和策略了。	70%
主流人权组织的活动能力增强了。	67%
SOGIE倡导促成了强有力的联盟的出现。	67%

表2 您认为哪种联合国机制最为有用？

	有用	没用	没用过
普遍定期审议 (UPR)	81%	14%	5%
人权理事会 (HRC)	81%	14%	5%
特别报告员	74%	8%	18%
公约机构	60%	19%	21%
联合国机构	55%	22%	23%
妇女地位委员会 (CSW)	51%	30%	19%
联大及第三次委员会	35%	35%	30%
经社理事会 (ECOSOC)	26%	38%	36%

表3 在用过的机制里面，您认为哪种联合国机制最有用？

特别报告员	90%
普遍定期审议 (UPR)	86%
人权理事会 (HRC)	86%
公约机构	76%
联合国机构	71%
妇女地位委员会 (CSW)	63%
联大及第三次委员会	50%
经社理事会 (ECOSOC)	40%

资料来源：ARC International, How far has SOGII advocacy come at the UN and where is it heading?

民间社会为什么能够利用国际机制来推进国内的政策倡导与改善治理呢？这里仅以参与国际核心人权公约的机制为例。从国际人权法的角度看，如果中国支持某部国际法，它可以采取以下几个步骤：第一，签署该公约，即表明中国支持公约中的条款、并承诺不违背这些条款。第二，批准该公约，即由中国的立法机构通过这项公约，一旦如此，就表示中国正式同意维护该公约。第三，中国需要对本国的法律进行改革，或者制定新的法律，以便使国家法律完全达到所签署人权公约的标准。在理想状态

下，每个国家都会签署并且批准所有联合国层面的人权公约，并且修改本国法律以保障公约所规定的权利在本国的落实，但现实情况往往并非如此，例如，只有少数国家签署和批准了所有人权公约（以及公约的任择议定书）；另外，即便有些国家已经制订了保护人权的法律，这些法律也未必能够得到落实。比如，有些国家已签署了保障健康权的《经济、社会、文化权利国际公约》，但其本国法律并不完全保护健康权。而与作为标准的国际人权宣言和人权公约相对照，我们就能更清晰地推动本国法律的执行和制定更完善的法律。换言之，依据国际人权宣言和人权法标准，每个国家都有责任采取措施使国内状况达到国际人权法标准，而这些标准也可以用来评估国家人权状况的进展。同时，对于已签署和批准了某项公约的本国政府，民间组织通过参与国际人权条约及撰写影子报告等方式，也能够更好地帮助和监督本国政府在国内落实其在国际层面所做出的各项“承诺”。除了国际人权公约机制之外，实际上，人权理事会及其下设的多种人权机制、以及联合国和其他国际层面的世界性会议、论坛等，它们在连接国际倡导与国内政策实施方面，都具有与国际人权公约体系相类似的一些功能。因此，民间组织要想充分参与和利用这些国际机制，推动自身的倡导工作，前提自然是要先充分地了解和熟悉这些国际机制。

□ 近年来，中国政府在联合国层面有哪些重要举动与SOGIE议题相关？

对于期望参与联合国人权机制的中国民间LGBTI组织而言，除了需要熟悉相关的国际机制，另一个重要的前提是应该了解近年来中国政府在联合国SOGIE相关议题上的表态和行动。大体上，中国政府的相关表态和行动主要包括中国在17/19和27/32这两项表决中的投票和意见、中国在参与2013年10月的第二轮普遍定期审议（UPR）中做出的表态、以及截至目前为止中国在参加各项人权公约审议期间所做的涉及SOGIE相关议题的表态和声明。¹

1.需要指出的是“表决”与“表态”的差异。本节所提到的一些“表决”，并不是所有联合国成员国的表决，而是人权理事会成员国的表决。至于“表态”，也是关于投票立场的表态。实际上，有些委员会，如妇女地位委员会，规定了所有联合国成员国都可以对某个议题发言表态，但是如果需要投票表决，那就只有委员会的成员国才可以投票。因此，如梵蒂冈，就没有投票权，因为它只是联合国的观察员国，而不是正式的成员国。

在第17/19号决议和27/32号决议中的表态

在2011年的南非决议（第17/19号决议）上，中国与布基纳法索和赞比亚投了弃权票。虽然中国在此决议上的立场不是积极的，但也没有对该决议进行激烈的反对，而是采取了观望态度。

在2014年的第27/32号决议上，中国投票支持了7项要求修改决议草案的修正案，这些修正案要求在决议草案中剔除明确涉及“性倾向与性别认同”的语句。此7项修正案均未通过。此后，中国对决议草案投了弃权票。中国代表在投票后对投票进行解释时的发言如下：

“谢谢主席先生。中国反对基于一切理由的歧视和暴力行为，支持人权理事会促进该领域的建设性对话与合作。中方同时认为，促进和保护人权应尊重各国的历史、文化、传统、宗教背景和道德观念等。人权理事会不应过度关注国际社会没有广泛共识的问题，以避免导致人权理事会的严重分歧和对抗，因此中方对L.27人权、性取向和性别认同决议草案投了弃权票。谢谢主席先生。”¹

从中国政府支持修正案的行为来看，在将SOGIE议题主流化上中国政府的立场仍然是消极的。但另一方面，从中国政府在决议上投弃权票、以及在投票后进行解释性发言的行为来看，中国对SOGIE议题的消极态度有可能并非来自于对该议题所涉及人群本身的歧视，而缘于中国政府对在此议题上如果采取积极态度所可能带来的政治与社会风险仍抱有疑问。

参加第二轮普遍定期审议中的表态

在中国2013年10月参与人权理事会的第二轮普遍定期审议中，爱尔兰与荷兰在工作组报告（A/HRC/25/5）的“结论和/或建议部分”就性倾向与性别认同相关议题向中国政府提出了建议：

“186.89 设立反歧视法律法规，确保男女同性恋、双性恋和变性者享有平等待遇，包括在学校和工作场所享有平等待遇（爱尔兰）；

1.此段视频见联合国网播记录：<http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/watch/item8-explanation-of-votes-42nd-meeting-27th-regular-session-human-rights-council/3808532187001>

“186.90 按照国际标准，在劳动和就业法律中加入禁止一切歧视的规定，包括基于性取向和性别身份、族裔、宗教和艾滋病毒感染情况的歧视（荷兰）”¹

2014年2月，中国政府在“受审议国对结论和/或建议提出的意见、作出的自愿承诺和答复”（即工作组报告增编：A/HRC/25/5/Add.1）中对爱尔兰和荷兰的建议作如下答复：

“186.89 接受并已经执行。

“同186.85，中国在许多法律中都规定了禁止对不同群体的歧视。

“186.90 接受并已经执行。

“中国《劳动法》规定，劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。《就业促进法》对反对就业歧视作出较为系统的规定。”²

在实践中，中国对于SOGIE议题所涉及的人群的歧视仍然普遍存在，但很明显，在回应荷兰与爱尔兰的两项建议时，中国政府的回复不仅没有正面承认这一情况，反而以极具外交色彩的辞令笼统和模糊地回应了两国的建议，的确有避重就轻、转移话题之嫌。

邀请联合国“在法律和实践中的歧视妇女问题”工作组访华

2013年12月12日至19日，中国邀请联合国在法律和实践中的歧视妇女问题工作组（The United Nations Working Group on discrimination against women in law and in practice）访华。当时该工作组由人权理事会2011年3月的第16届会议上任命的五名独立专家组成。2014年6月发布的工作组对中国的国别访问报告中，在“妇女面临多种歧视”这一部分讨论了中国女同双性恋和跨性别女性面临的问题：

“七. 妇女面临多种歧视

“……

1.A/HRC/25/5. p.19

2.A/HRC/25/5/Add.1. p.6

“D. 女同性恋者、双性恋和变性妇女

“77.工作组感到关切的是，中国的女同性恋者、双性恋和变性妇女在教育机构、劳动场所和家庭中遭到多种歧视。2009年的调查结果显示，三分之一以上的女同性恋者和双性恋妇女遭到家庭成员或伴侣的家庭暴力。许多妇女称有自杀念头。

“78.1997年废除了禁止同性恋的规定，2001年将同性恋从官方精神病清单中移除。但自这两次法律改革以来，中国政府禁止出版关于女同性恋者、双性恋和变性者问题的书刊，妨碍了预防歧视方面的进一步发展。”¹

此外，工作组报告在“结论和建议”部分指出：

“110.为保护处于弱势地位妇女的权利，工作组建议中国政府：(a) 继续采取并加强措施，以便扶持处于弱势地位的妇女，特别是被拘留妇女、难民妇女、残疾妇女、感染艾滋病毒/艾滋病的妇女以及女同性恋者、双性恋和变性妇女，并且便利这些妇女参与经济、社会和政治生活；……”²

这次妇女问题工作组访华，发生在联合国人权理事会的17/19号决议通过、以及中国的两次普遍定期审议已经完成之后，这也是联合国人权理事会特别程序首次将对中国LBT人群的关注纳入其结论性报告中，并明确就此向中国政府提出了建议。而从中国的角度来看，尽管并未对工作组报告和意见中与SOGIE相关的内容做直接回应，但至少可以认为，主动邀请工作组访问，对中国政府而言也是一种进步。

签署国际人权公约和参与公约审议期间的表态

到目前为止，中国已经签署了包括经社文、禁止酷刑、消除妇女歧视、残疾人、儿童等多项国际人权公约。而在参与这些公约的审议期间，中国政府代表公开涉及到与SOGIE相关议题的表态目前有四次：

1.A/HRC/26/39/Add.2. pp.16-17

2.Ibid. p.23

◎ 2008年CAT审议

2008年，在禁止酷刑委员会对中国的第四次审议的问题清单中，涉及了性倾向与性别认同议题，其问题原文为：

“10.在防止酷刑或虐待方面，就《公约》的规定向警方提供了什么特定的培训？是否有某种具体培训的课题涉及针对有特殊需要的人员及弱势群体的酷刑或虐待，如老人、妇女、儿童、残疾人、有不同性取向的人及可能遭歧视的其他人？”¹

不过，中国政府当时未就问题的这一部分做明确答复。

◎ 2014年经社文审议

2014年5月，在经济、社会、文化权利委员会对中国的第二次审议中，中华人民共和国民政部政策法规司副司长李健谈到了性倾向与性别认同议题，并指出：

“在中国法律中，婚姻仅限于在两个不同性别的个体之间缔结。同性婚姻的议题是非常具有争议性的，不过中国政府会密切关注这个领域内的发展”²。原文为：

“15. Ms. Li Jian (China) said that as at the end of 2013 there had been 437,000 registered cases of HIV/AIDS, though it was difficult to know how many people were actually infected because many persons who were at high risk chose not to be tested. National law clearly stipulated that no one should suffer discrimination on the basis of their HIV status, and the fight against discrimination was a major component of the Government’s AIDS policy. In Chinese law, marriage could be entered into only by two individuals of the opposite sex. The issue of gay marriage was very controversial, but the Government would closely follow developments in that area.”³

1.CAT/C/CHN/Q/4. p.8

2.关于李健的信息，见：<http://zfs.mca.gov.cn/article/ldjj/>

3.E/C.12/2014/SR.17. p.4

◎ 2014年CEDAW审议

2014年10月，消除对妇女歧视委员会对中国的第七、八次审议中，在答复日本委员林阳子女士有关中国的性少数女性仍面临健康方面的歧视、同性恋和双性恋被列为精神疾病、以及同性恋、双性恋者依然面临强制性的矫正治疗等问题时，中国代表团成员、国务院妇女儿童工作委员会办公室副主任（Deputy Director-General, Office of the National Working Committee on Women and Children of the State Council）牟红女士代表中国政府做出表态，指出

“无论其性取向如何，中国公民的权利都受到法律保护。在中国，对于同性恋的态度已经变得比过去更为进步。也有社会组织可以向女同双性恋及跨性别妇女提供相关的支持与服务”。¹原文为：

“Ms. Mu Hong (China) said that the rights of all Chinese citizens were protected by Chinese law, regardless of their sexual orientation. In China, social attitudes towards homosexuality were becoming more progressive. There were social organizations that could provide lesbian, bisexual and transgender women with a range of support services.”²

这是中国政府首次在联合国层面公开和明确表示对于LGBTI群体的反歧视原则，对于民间组织的国内倡导来说，这一表态的积极意义和重要性不言而喻。尽管对于声称“中国已有社会组织能够为女同性恋、双性恋和跨性别女性提供一系列支持服务”这一点仍与事实存在严重不符，但总体来说，中国政府的这次进步是值得充分肯定的。

◎ 2015年CAT审议

2015年11月，联合国禁止酷刑委员对中国进行了第五次审议。在审议前的问题清单（第38[b]题）中，委员会要求中国政府补充有关同性恋在中国仍面临“扭转治疗”的相关信息（原文为：“精神卫生机构提供的‘同性恋扭转治疗’，并澄清这种所谓疗法的含义和影响，包括是否经

1.据现场记录，牟红女士说：“在中国，（包括LGBTI人群在内的）任何人都受法律保护，不会因为性倾向被歧视，中国社会对他们也越来越宽容，也有专门提供研究、服务的组织。政府有关机构也尽力为他们提供方便，比如为相关组织提供注册登记。中国的知名舞蹈家金星在变性以后也提供了身份证的更改。我女儿的同事也是同性恋者，但这丝毫不影响其在事业上的发展。”

2.CEDAW/C/SR.1251. p.9

本人自由知情同意。”¹⁾ 但是在中国政府对委员会问题单的书面答复材料中，这一问题没有被回答。

11月17日，在正式审议的委员会提问环节，委员会副主席Ms.Felice Gaer再次提出了在中国同性恋者遭遇矫正治疗以及LGBT人群被拘禁于精神病院等状况的问题，要求中国政府代表予以答复。11月18日，即审议的第二天，中国司法部代表杨建（音译）对Ms. Gaer的问题做了官方答复，他说：

“中国并没有将LGBTI看作一种精神疾病或要求对LGBTI人群进行强制治疗。他们也不会被关在精神病院里。的确，LGBTI群体在社会接受度以及就业、教育、健康和家庭生活等方面都面临着一些实际的挑战，这值得我们关注，但它不应被纳入到公约的范围里。”原文为：

Ms. Felice Gaer (Vice-Chairperson of the Committee) :²

“My final question deals with question38b, which asks for more information on the practice of clinics offering gay conversion therapy. We have been told that these clinics exist in facilities across the country, run by the government as well as private ones, that there are 14 in Beijing alone, that they administer electroshocks to LGBT patients, and in some cases these people are detained at psychiatric facilities. A Beijing district court did provide compensation to one person who was subjected to such therapy. Can you describe to me whether the practices I have described are . . . [inaudible because of microphone problem . . .]. Have there been any actions by the government to investigate these practices, put an end to them . . . [inaudible bc of mic problem] since the 2014 court ruling?”

Yang Jian from the Ministry of Justice :³

1.CAT/C/CHN/Q/5/Add.1

2.<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/Membership.aspx>

3.http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/CHN/INT_CAT_LOP_CHN_22293_E.pdf

“As to the issue of LGBTI, mentioned by Madam Gaer and Madam Mallah. China does not view LGBTI as a mental disease or require compulsory treatment for LGBTI people. They will not be confined in mental hospitals either. Indeed, LGBTI people face some real challenges in terms of social acceptance, employment, education, health, and family life. This deserves our attention, but this does not fall within the scope of the Convention.”

在2014年CEDAW审议中，已经涉及有关中国LGBTI人群面临身体与精神健康、以及被扭转治疗和精神病化等问题，但此次CAT审议是中国政府首次直接对这一问题的回应。

更值得指出的是，禁止酷刑委员会将有关上述问题的建议首次写入了此次公约审议的结论性意见中。这也是中国参与的所有公约审议中，首次于委员会的结论性意见中直接包涵对中国大陆LGBTI议题的相关内容。

结论性意见原文及译文如下：

“Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons

“55.The Committee is concerned about reports that private and publicly-run clinics offer the so-called “gay conversion therapy” to change the sexual orientation of lesbian and gay persons, and that such practices include the administration of electroshocks and, sometimes, involuntary confinement in psychiatric and other facilities, which could result in physical and psychological harm. While noting that in December 2014 a Beijing court ordered one such clinic to pay compensation for such treatment, the Committee regrets the State party’s failure to clarify whether such practices are prohibited by law, have been investigated and ended, and whether the victims have received redress (arts. 10, 12, 14 and 16).

(中文译文：委员会对于那些提供所谓“同性恋扭转治疗”的私营和公共运营的诊所表示关切。这些诊所实施包括电击治疗在内的手段以改变同性恋者的性取向，有时甚至会在精神病院等机构中对其进行非自愿的拘禁等，带来了身体和精神上的损害。委员会注意到，2014年12月，北京的一个地方法庭曾要求某一家这类诊所对受害的被治疗者予以赔偿。但在此次审议中，中国政府并没有能够澄清这类行为是否已被法律禁止、被调查和终止、以及是否受害者已得到纠正和补偿等，委员会对此表示遗憾。)

“56.The State party should:

“(a)Take the necessary legislative, administrative and other measures to guarantee respect for the autonomy and physical and personal integrity of LGBTI persons and prohibit the practice of so-called “conversion therapy” , as well as other forced, involuntary or otherwise coercive or abusive treatments against them;

“(b)Ensure that health professionals and public officials receive training on respecting the human rights of LGBTI persons, including their rights to autonomy and physical and psychological integrity;

“(c)Undertake investigations of instances of forced, involuntary or otherwise coercive or abusive treatments of LGBTI persons and ensure adequate redress and compensation in such cases.

(中文译文：中国政府应该：

(a) 通过立法、行政或其他方式，来确保充分尊重LGBTI人士的独立自主和身心完整的权利，并且禁止所谓的“同性恋扭转治疗”以及其他针对LGBTI人士的暴力的、非自愿的、强制性的或虐待性的做法；

(b) 确保医疗卫生行业从业人员和政府官员等，获得有关于尊重LGBTI群体人权、包括尊重他们独立自主和身心完整的权利的相关培训；

(c) 对LGBTI人士所遭受的暴力的、非自愿的、强制性的或虐待性的对待予以调查，并确保这类案件得到充分的纠正和赔偿。)

小结

简单来说，2008年的第四次禁止酷刑公约审议中，面对委员会在议题清单中的问题，中国政府采取了回避谈及同志相关问题的一贯立场。但在2013年之后，特别是中国接受第二轮UPR审议时，这一态度发生了重要的变化。当面对荷兰和爱尔兰两个国家的代表向中国提出应该在多个领域内推进同志人群的反歧视等建议时，中国政府做出了“接受，并已经执行”的回应。对于这一回应，可以从不同角度解读。一方面，面对LGBTI群体在中国普遍遭遇歧视和缺乏法律保障权利的现状，中国政府笼统地回应以“接受，并已执行”，明显带有以国际政治层面鲜明的外交辞令来掩盖和回避现实的色彩，但是从另一个角度看，做出“接受”的回应也的确至少是在事实的层面上默认了反歧视应当涵盖同志群体相关的领域。因此，虽然不能将此次UPR审议中的政府回应视为对同志议题的一次完全正面或明确的表态，但却应该重视其积极意义。

而在2014年5月的经社文公约审议中，中国政府的代表更加明确和主动地谈及了有关同性婚姻的问题，尽管没有明确表达政府对此究竟是支持或反对的态度，但仍然可以说是较之第二轮UPR中的政府回应更进了一步，毕竟在UPR审议中政府仍未主动谈及同志相关问题。而在2014年底的CEDAW委员会第七、八次审议中，中国政府代表对于同志相关问题的声明，不仅比以往都更为清晰和明确，而且在态度上也远为积极和正面。可以说，这是中国政府首次在公开场合明确申明对于中国LGBTI社群的反歧视原则。因此，这对于中国同志社群尤其是社群倡导而言，也具有重大意义。

继2014年CEDAW审议之后，2015年11月的第五次反酷刑公约审议中，中国政府代表再一次回应委员所提出的有关同性恋扭转治疗和精神健康的问题，而司法部代表“没有将LGBTI视为精神疾病”的这一回应，可以说是此前CEDAW审议中所申明的LGBTI社群反歧视原则的一次更具体化的表述，也是中国政府首次对LGBTI群体所遭遇的权益侵害问题予以明确表态。同时值得指出的是，此次CAT审议中，中国政府代表的回应也开始正视并承认中国社会中的LGBTI群体“在社会接受度以及就业、教育、健康和家庭生活等领域面临着一些现实的问题与挑战”，并表示“政府应当对

回顾近年来中国政府在国际层面对SOGIE相关议题在态度和行为的发展变化过程，可以清楚地看到，中国政府由过去的逃避问题，到逐渐正视问题并以积极的姿态予以应对，这显然是一种进步，而这种进步既得益于联合国和国际社会对SOGIE议题的聚焦和推动，也得益于中国同志的权益问题受到国际社会的更多关注、并不断通过联合国等国际人权机制被提出来，要求中国政府予以回应。而对于中国官员而言，这样国际层面的问答，也是他们接受性别教育的良好机会，从而使政府官员更有机会认识到同志权益议题的重要性。当然，要想使中国政府在国际层面的官方表态真正落实到国内的政策和执行层面，对中国的LGBTI民间组织来说，仍然有太多的路要前行。

第二部分 联合国人权机制

对政府组织有点概念的人都知道，官僚机构往往结构繁复、叠床架屋。因此，联合国作为全球最大的政府间组织，很不幸地，无论在整体组织架构、抑或主要与人权机制相关的机构设置方面，都难免如此。民间LGBTI组织要完全搞清楚上述结构和设置，既不容易，也没必要。实际上，利用联合国人权机制做国际倡导，民间组织应该着重了解和熟悉其中最为关键和常用的几种人权机制。因此，本手册不选择以穷尽的方式将所有联合国层面与中国和SOGIE相关的机制予以逐一列举，而是选择聚焦于普遍定期审议（UPR）、特别程序与国际人权公约这三种对民间组织参与而言最重要的人权机制。¹

当然，在熟悉上述国际人权机制前，不妨先对联合国的三大人权机构——人权高专办、人权理事会和人权条约机构稍作了解。

1. 人权高专办、人权理事会和人权条约机构

国际人权公约机制、普遍定期审议和特别程序这三种不同的联合国人权机制，其实是与联合国不同的人权机构设置相关联的。比如，国际人权公约机制主要与各个人权条约机构（专家委员会）相关，而普遍定期审议和特别程序则属人权理事会所设。除此之外，联合国还有一个叫做“联合国人权事务高级专员办事处”（简称人权高专办）的机构。人权高专办、人权理事会和人权条约机构，可以说是联合国最重要的三大人权机构。

怎么理解人权高专办、人权理事会和条约机构这三者的关系呢？根据联合国官方介绍，这三个机构的存在乃是与联合国“努力促进和保护人权的三种基本方式”相关的：

首先，在人权事务高级专员的领导下，人权高专办（Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR）主要致力于在全球范围内推进和保护人权的工作，通过与各类国际、国内、政府、非政府组织

1. 比如经社理事会给予在SOGIE领域进行倡导的非政府组织以咨商地位的过程，联合国秘书长针对SOGIE议题的讲话，历次人权理事会常会中特别报告员和工作组们在法外处决、言论自由等议题上对SOGIE的涉及等。

的合作，人权高专办致力于落实《联合国宪章》、《世界人权宣言》等各个“基本大法”规定的人权愿景。

其次，跟我们平时的印象一致，人权相关的问题经常会与国际政治与国际环境有密切的关系，而人权理事会（Human Rights Council, HRC）作为由47个会员国组成的、被誉为联合国人权体系内“首要”的政府间机构，便是为了讨论国际人权现状等问题而设立的。实际上，作为人权理事会下设最重要机制之一，普遍定期审议机制的运作就能充分体现人权理事会所具有的这种政府间性质和浓厚的国际政治色彩。相比之下，人权高专办则显得更为“实务”化。另外，虽然根据联合国大会的分别授权，人权高专办和人权理事会是相互独立的实体，但人权高专办隶属于联合国秘书处，在实际运作中，人权高专办便是人权理事会、条约机构以及其他联合国人权机构的秘书处。¹

最后，基于各项国际人权公约所设立的人权条约机构，是由独立专家任职、负责定期地审议各项人权公约的缔约国在保障与促进人权方面的履约状况。与联合国的主权国家和政府间机构等不同，独立专家以其客观独立性和专业性见长。那些发生在人权理事会上的激烈辩论，常常与这些精英的、独立的专家无关。也有人指出，专家团体在联合国体系中与联大和人权理事会平行，这颇有点“三权分立”的意思在里面。此外，人权理事会下设的特别程序，其实也属于这类“专家团体”，从运作机制上讲，特别程序主要是由人权理事会委派一位或几位独立专家，针对某项人权议题或某国的人权状况对相关国家进行访问和考察，并基于此撰写独立的专家报告。

可以看出，人权高专办、人权理事会和国际人权条约机构作为联合国人权机构的三大部分，其构成和功能上显然是既相互独立、又相互补充的。对于它们的熟悉，有助于民间组织更好地参与联合国人权事务。

2. 人权理事会

1. 《参与联合国人权事务·民间社会手册》P61。人权高专办主要通过下属的人权理事会和条约司、以及特别程序司等部门为人权理事会和条约机构提供具体的支持和协调工作，并跟进人权理事会和条约机构所作出的评议等。

前面已经谈到，在民间组织参与联合国的各项人权机制中，普遍定期审议和特别程序都是人权理事会下设的人权机制。虽然是联合国负责处理人权事务最主要的政府间机构，人权理事会实际上却很“年轻”。2006年3月15日，根据联大第60/251号决议，人权理事会成立，取代了此前已广受争议的人权委员会。从机构设置上看，前人权委员会是联合国经社理事会的下属机构，而新成立的人权理事会则被提升为联合国大会的下属机构，这种地位的变化其实也强调了人权作为联合国三大支柱（发展、和平与安全、人权）之一的重要地位。

人权理事会目前由47个推选出来的联合国成员国组成，遵循公平地域分配原则，成员国包括亚洲组13国、非洲组13国、拉美组8国、东欧组6国、西方组7国。人权理事会的成员国任期为三年，且规定连任不得超过两届。

每年在瑞士日内瓦万国宫，人权理事会会召开三次常会（regular session），总共会期不少于十周。而人权理事会的重点会议一般会在每年的三月举行，会期四周左右。除了普遍定期审议和特别程序，人权理事会下设的任务和机制还包括诸如投诉程序、社会论坛等（在图1中，这些机制属于“其他机制”的范畴）。

非政府组织可以参与人权理事会的会议，前提是，必须拥有经社理事会谘商地位。拥有谘商地位的非政府组织可以以观察员身份参与理事会会议，并在以下几个环节享有特别权利和安排：

- ◆ 在人权理事会届会召开前，单独或与其他非政府组织联名向理事会提交书面陈述，理事会受理后，此书面陈述即成为人权理事会会议的正式文件的一部分；
- ◆ 在人权理事会会议中的各环节（包括一般性辩论、互动对话和小组讨论等）涉及所有实质性的议程项目上，都可以发言；
- ◆ 组织与人权理事会工作主题相关的“平行活动”，即筹办与人权理事会工作议题相关的公共活动，一般利用会议间歇的午餐时进行。

由此也不难理解，为什么前文提到的ILGA等国际LGBTI组织，长久以

来便致力于争取获得经社理事会授予的咨商地位了，因为这对于在联合国层面推进SOGIE相关议题而言，实在是非常重要。

3. 普遍定期审议 (UPR)

新成立的人权理事会最为重要的一项机制创新，便是所谓的“普遍定期审议” (Universal Periodic Review, 简称UPR) 机制。UPR其实是伴随着联大建立人权理事会的第60/251号决议而产生的。¹通过UPR，人权理事会能够在每四年（或准确说是四年半）的一个周期内，对所有193个联合国成员国的人权状况进行审议。以中国为例，在每一轮普遍定期审议期间，中国要通过国家报告等形式，向各国公开中国的人权状况，包括中国政府和其他部门在这四年中就履行人权的义务和承诺已采取了哪些行动、尚有哪些不足，等等。然后，各个国家可以就相关议题向中国进行提问、表达意见、做出批评和建议等（UPR中把这些统称为他国的“建议”， recommendations），而中国则要进一步就所有建议做出答复，阐释自己的相关立场，有时则做出针对下一步行动的承诺等。可以看出，普遍定期审议强调被审议国家与其他成员国和观察国之间的互动对话，是一种合作机制，其目的还是为了促进一个国家吸收别国的最佳经验，改进本国的人权状况。

在实际的运作中，普遍定期审议由“普遍定期审议工作组”来主持进行，而这个工作组的成员其实就是人权理事会的47个成员国。在具体每一次的审议中，又会根据抽签选出3个国家组成“3国小组”（又称“三架马剧组”）担任报告员，负责协助具体的国别审议工作。不过，193个联合国成员国中的任何一国，即便不属于人权理事会成员国，也都可以参与具体审议，如与被审议国进行讨论和对话、提出建议等。

较之此前被诟病为“针对少数国家和地区”的前人权委员会，普遍定期审议这个新机制的优势在于平等性、普遍性、定期性，即它强调所有联合国成员国都会定期被审议，以确保公平，避免有选择和针对性地关注个别国家的人权审议。此外，普遍定期审议涉及对每个国家保护人权的各个方面做全面和统一的审议。

¹ A/RES/60/251, para.22. 该决议授权人权理事会“在尊重所有国家的基础上，采取能够确保普遍和平对待的方式，根据客观和可靠的信息，定期普遍审查每个国家履行人权义务和承诺情况”的权利。

对于民间组织来说，普遍定期审议机制的一项贯穿始终的重要原则便是非政府组织参与原则，即要确保包括民间社会和非政府组织在内的所有利益攸关方，都能参与其中¹。通过普遍定期审议，民间社会组织与人权活动家可以更直接和更有针对性地了解政府在相关议题上的立场，并通过提交信息或者出席会议等方式，参与到对受审议国的审议中，由此开展国内与国际的倡导。

在SOGIE议题上，普遍定期审议总体持开放态度。事实上，近年来，国际LGBTI运动在联合国层面越来越重视普遍定期审议机制，目前它已然成为不少国际LGBTI组织和活动家们眼中最为重要的一种国际人权机制了。

4. 特别程序

“特别程序”虽然目前是人权理事会的下设机制，但它其实比人权理事会或者普遍定期审议（UPR）都要“古老”一些。如前文提到的，特别程序是在20世纪60年代由人权理事会的前身——人权委员会予以确立的，2006年新成立的人权理事会则继承了这一人权机制。特别程序的本质是任命独立专家对某国的人权状况（国别任务）或者全球范围内某项侵犯人权的议题（专题任务）进行审查、监督、公开报告和提供建议等。这些被委任为特别程序任务负责人的独立专家，可以是个人（特别报告员、秘书长特别代表、秘书长代表或独立专家），也可以是群体（工作组）。特别程序的负责人任期最长可达六年，他们自愿申请任职，就职后亦不收取任何薪酬或其他经济报酬。

作为一种独立人权专家机制，特别程序系统涵盖了经济、政治、文化和社会等多方面的人权问题，截至2015年3月27日，总共展开了41个专题任务和14个国别任务。自成立之初，特别程序还有一项任务便是接收人权被侵犯的案件信息，并通过发函（或紧急发函）等方式向被怀疑有侵犯人权行为的相关国家或行为人发出呼吁。有时，这些特别程序任务组或专家是向国际社会发出某些人权问题警报的唯一机制。与普遍定期审议和下面

1.A/HRC/RES/5/1, annex, para.3 (m)。此处所谓“利益攸关方”（Stakeholders），包括非政府组织、国家人权机构、人权拥护者、学术机构和研究机构、区域组织以及民间社会的代表。

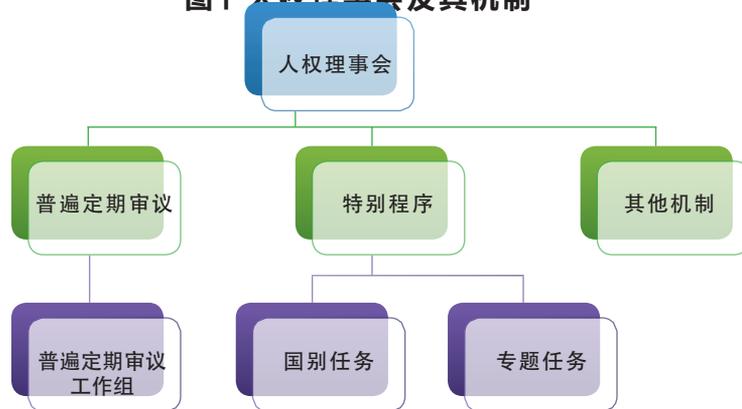
将要介绍的国际人权公约机制不同，特别程序的一个最重要特点是它的快速反应能力，即通过特别程序，可以最为迅速地响应世界各地任一时刻中对于侵犯人权的指控。此外，特别程序还负责撰写专题报告、组织专家讨论会、制定和完善国际人权标准、从事宣传和公众倡导活动、以及为技术合作提供咨询意见等任务。

作为人权理事会的下设机制，实际上，每个特别程序任务都是根据人权理事会的相关决议而设立的。同时，除非人权理事会另行决定，每项专题任务一般是每三年续期一次，国别任务则是每年续期一次。特别程序每年要向人权理事会作年度报告，另外，特别程序的大多数任务也需要向联合国大会报告。还需要了解的是，在人权理事会设立或者延长某项特别任务的决议中，一般也涉及对该任务内容的具体定义问题。¹这也就是前文所提到的各国在联合国法外处决问题特别报告员延长任务的决议中，会涉及到是否要将SOGIE相关议题包含在内或予以删除的根据所在了。

特别程序的工作组或特别报告员主要在联合国人权高专办的支持下开展国家访问活动（人权高专办下属的特别程序司专门负责相关事宜）。

图1列出了人权理事会、普遍定期审议与特别程序的关系结构示意图。

图1 人权理事会及其机制



1.本部分的简介是根据联合国人权高级专员办公室出版的《参与联合国人权事务：民间社会手册》中关于特别程序的第六章和人权高专办网站上的特别程序主页上的信息编辑而成的，更具体的信息见 <http://www.ohchr.org/CH/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx>

5. 国际人权公约机制

自1945年以来，目前已经有九部核心国际人权公约被相继通过，这些国际人权公约与习惯法共同构成了国际人权法体系的主干。¹而基于每一部国际核心人权公约，则建立相应的“人权条约机构”。如前所述，人权条约机构的本质是由一些独立专家所组成的专家委员会，负责监督人权公约的各个缔约国对于这些公约的落实情况。

具体来说，以中国为例，对于中国已加入的公约，相应的人权条约机构会定期审议中国就实施该公约的情况所提交的报告，在报告中，中国须陈述已采取了哪些措施落实公约。然后，相关的人权条约机构会在中国代表团在场的情况下，对报告进行审议。审议的依据是所有相关信息，包括中国提交的进一步的书面信息、在报告审议过程中的口头陈述，以及来自民间社会等利益攸关方为审议所提交的影子报告等。在审议之后，人权条约机构会针对中国的履约情况出具一份所谓的“结论性意见”，其中包括对缔约国履约情况中积极层面的肯定，也包括对缔约国应采取的进一步措施的建议。²

前文已经提到，从国际人权法的角度来讲，中国对某项国际人权公约表示支持的方式有签署、批准、加入等。它们的区别在于，例如，当中国签署了某公约，即是从立场上表明中国支持公约中的条款、并承诺不违背这些条款；而在中国批准了某公约，即中国的立法机构要通过这项公约，而一旦如此，就表示中国正式同意落实该公约。如果说中国加入了某公约，则基本可视为批准了该项公约，但加入意味着在程序上未经过签字的环节。一旦批准或加入某公约，则意味着中国需要对本国的法律进行改革，或制定新的法律，以便使国家政策法律达到该人权公约的标准。³

表4列出了九部主要的国际人权公约（及其通过时间）、与各公约对

1. 国际人权法确立了各国必须遵守的义务。成员国在成为某项国际人权公约的缔约国时，也便同时承担起国际法所规定的义务和责任，承诺尊重、保护和兑现人权，其中，“尊重”的义务是指国家必须避免干预或限制人们享有人权，“保护”的义务是指国家必须保护个人和群体的人权不受侵犯，“兑现”的义务则是指国家必须采取积极行动以便于人们享受基本人权。对于人权的尊重，要求在国际层面和一国内部加强法治建设。

2. 《参与联合国人权事务民间社会手册》，第29页，http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/OHCHR_Handbook_Ch.pdf

3. 参考亚促会(Asia Catalyst)的《了解：人权知识框架》手册。

应的人权条约机构、以及中国目前加入各条约的状态。可以看到，中国已经签署并且批准的公约，目前有五部，即：《经济、社会、文化权利国际公约》（ICESCR）、《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）、《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》（CAT）、《儿童权利公约》（CRC）以及《残疾人权利公约》（ICRPD）。另外，《消除一切形式种族歧视国际公约》中国已加入，而《公民权利与政治权利国际公约》（ICCPR）中国已在1998年签署，但尚未批准，近年来中国政府也多次在国际上表态要加快批准该公约的步伐。¹

表4 各主要国际人权公约、人权条约机构及中国的状态

国际人权公约	通过日期	人权条约机构	中国
《消除一切形式种族歧视国际公约》(ICERD)	1965年12月21日	消除种族歧视委员会 (1970年成立)	加入：1981年12月29日 生效：1982年1月28日
《公民权利与政治权利国际公约》(ICCPR)	1966年12月16日	人权事务委员会 (1977年成立)	签署：1998年10月5日
《经济、社会和文化权利国际公约》(ICESCR)	1966年12月16日	经济、社会及文化权利委员会 (1985年成立)	签署：1997年10月27日 批准：2001年3月27日
《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)	1979年12月18日	消除对妇女歧视委员会 (1982年成立)	签署：1980年7月17日 批准：1980年11月4日
《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》(CAT)	1984年12月10日	禁止酷刑委员会 (1987年成立)	签署：1986年12月12日 批准：1988年10月4日

1.有关《消除一切形式种族歧视国际公约》，中国政府于1981年12月29日交存加入书，并对《公约》第22条，即关于争端解决方式的规定提出保留。《公约》于1982年1月28日对中国生效。

通常情况下，全国人大常委会对条约作出批准决定或加入决定的区别如下：

（一）如果我国政府已代表我国签署了某个条约或协定，或者某个条约或协定规定只有在缔约国完成批准程序后该条约或协定才生效，那么全国人大常委会需要对该条约或协定作出批准的决定；

（二）如果某个条约或协定规定了有限的签署期，而我国政府在签署期内并没有签署该条约或协定，那么，要成为该条约或协定的缔约国，全国人大常委会就需要对该条约或协定作出加入的决定。

来源：http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdl/fzjs/2006-12/27/content_355801.htm

《儿童权利公约》(CRC)	1989年11月20日	儿童权利委员会 (1991年成立)	签署：1990年8月29日
《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(ICRMW)	1990年12月18日	保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会 (2004年成立)	批准：1992年3月2日 未加入
《残疾人权利公约》(ICRPD)	2006年12月13日	残疾人权利委员会 (2008年成立)	签署：2007年3月30日
《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(ICPED)	2006年12月20日	强迫失踪问题委员会 (2010年成立)	批准：2008年8月1日 未加入

从民间社会参与的实用性角度考虑，本手册将着重于以上七部中国签署、批准或加入的人权公约及其人权条约机构。当然，对于中国尚未加入的公约，民间社会也是可以通过多种方式推动政府加入该公约的。在理想状态下，每个国家都会加入所有的人权公约，并且修改本国法律以保障公约所规定的权利。不过实际情况并非如此。比如虽然有些国家已签署了保障健康权的经社文公约，但其国内法律并不完全保护健康权。有时即便国家制订了保护人权的法律，也未必能保证这些法律在现实中得到较好的落实。对照国际人权准则，有助于更清晰地推动本国法律的执行、并促进更加完善的立法。因此，对民间组织来说，了解国际人权机制十分重要，依据作为更高标准的国际人权法，可以推动和监督国家采取措施使国内状况达到国际人权法的标准，以及依据这些标准来评估国家的进展。

当然，民间LGBTI组织也要了解，国际人权条约关注的议题各有区别，目的是更有针对性地在各项议题（比如反对酷刑、消除针对妇女的一切歧视、保护儿童权利等等）上监督和帮助国家履约。当民间组织要利用不同的人权公约切入与SOGIE相关的议题时，也需要找准角度，各有侧重才行。由于各公约的具体条款在通过后一般不会被变更或修订，要想在公约中体现SOGIE相关议题，各条约机构往往通过发布“一般性意见”的方式体现其对于SOGIE相关议题的关注。“一般性意见”作为专有名词，指委员会发布的对其负责监督公约的解释或扩充公约文本的文件，它因此也是执行公约的指导意见，也具有约束效力。以CEDAW为例，委员会已

经通过一般性建议明确规定，基于SOGIE的歧视也属于公约监察的歧视范围。实际上，到目前为止已经有下列四项国际人权公约通过“委员会一般性意见”的方式纳入了SOGIE相关的议题，它们分别是：经社文公约、消除妇女歧视公约、反酷刑公约和儿童公约。这与整个联合国系统正越来越重视性少数人权问题的趋势是一致的。在本手册的附录1中，列出了这些公约的一般性意见的详细内容及其文件编号等信息，以便于民间组织参与相关公约倡导时参考。

以下简要介绍对本手册涉及的、同时也是中国（大陆、香港和/或澳门）批准的条约及条约对应的人权机构。

人权事务委员会（在本段简称“委员会”）监督公民权利与政治权利，是监督缔约国对《公民权利和政治权利国际公约》（在本段简称《公约》）落实情况的独立专家机构。所有缔约国都有义务向委员会提交有关其如何落实相关权利的定期报告。各国必须在加入公约一年后提交初次报告，之后应委员会要求随时提交报告（通常每四年一次）。委员会对每份报告进行审议，并以“结论性意见”的形式提出对缔约国的关切和建议。除了报告程序外，《公约》第41条还规定委员会可以审议国家间投诉。委员会通常每年在纽约或日内瓦召开三次会议，并且还发布其对人权规定内容的解释，被称为有关专题问题的一般性意见或其工作方法。¹

经济、社会和文化权利委员会（CESCR）（在本段简称“委员会”）监督经济、社会及文化权利，是监督缔约国落实《经济、社会及文化权利国际公约》（在本段简称《公约》）情况的独立专家机构。所有缔约国有义务定期向委员会提交关于权利落实情况的报告。各国必须在加入公约后的两年内进行首次报告，随后每五年进行报告。委员会审议每一份报告，并以“结论性意见”的形式对缔约国提出委员会的关注问题及建议。委员会在日内瓦召开会议，通常每年举行两次会议，每次会议包括为期三周的全体会议和为期一周的会前工作组。委员会也会发布《公约》规

1. 见人权事务委员会（CCPR）简介，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIntro.aspx>

定的解读，被称作一般性意见。¹

消除种族歧视委员会（CERD）（在本段简称“委员会”）监督种族平等和非歧视问题，是监督缔约国落实《消除一切形式种族歧视国际公约》（在本段简称《公约》）情况的独立专家机构。《公约》的所有缔约国有义务定期向委员会提交关于权利落实情况的报告。各国必须在加入公约后的一年内进行报告，随后每两年报告一次。委员会审议每一份报告，并以“结论性意见”的形式对缔约国提出委员会的关注问题及建议。除了报告程序，《公约》设立了让委员会履行其监督职能的另外三项机制：早期预警程序、审议国家间投诉以及个人投诉。委员会通常每年在日内瓦召开两次届会，每届会议持续三周。委员会还发布其对人权规定内容的理解，被称作关于专题问题的一般性建议（或一般性意见）并组织专题讨论。²

消除对妇女歧视委员会（CEDAW）（在本段简称“委员会”）是监督缔约国落实《消除对妇女一切形式歧视公约》（在本段简称《公约》）情况的独立专家机构，由23名来自世界各地的妇女权利专家组成。所有缔约国应该定期向委员会提交关于公约规定权利落实情况的报告。委员会在每次届会上审议各个缔约国的报告，并以结论性意见的形式向缔约国提出委员会关注的问题及建议。委员会还制定面向各国，并涉及公约条款或专题的一般性建议和意见。³

禁止酷刑委员会（CAT）（在本段简称“委员会”）监督酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的预防情况。委员会由10名国际独立专家组成，他们负责监督《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》（在本段简称《公约》）缔约国落实公约的情况。所有缔约国有义务定期向委员会提交关于权利落实情况的报告。各国必须在加入公约后的一年内进行报告，随后每四年报告一次。委员会审议每一份报告，并以“结论性意见”的形式对缔约国提出委员会的关注问题及建议。除了报告程序，《公约》设立了让委员会履行其监督职能的另外三项

1.见经济、社会和文化权利委员会（CESCR）简介，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx>

2.见消除种族歧视委员会（CERD）简介，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx>

3.见消除对妇女歧视委员会（CEDAW）简介，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx>

机制：委员会还可以在特定情况下审议声称其《公约》所规定权利被侵犯的个人投诉或来文、进行调查并审议国家间投诉。委员会通常每年在日内瓦召开两次届会，每届会议持续四周，其中一次届会在4月或5月，另一次届会在11月。委员会也会发布对《公约》规定内容的解读，被称作专题问题的一般性意见。¹

儿童权利委员会（CRC）（在本段简称“委员会”）监督儿童权利问题，它由18名独立专家组成，负责监督缔约国落实《儿童权利公约》（在本段简称《公约》）的情况。委员会还监督公约两项任择议定书的落实情况，即关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书。所有缔约国有义务定期向委员会提交关于权利落实情况的报告。各国必须在加入公约后的前两年提交首份报告，随后每五年提交定期报告。委员会审议每一份报告，并以“结论性意见”的形式对缔约国提出委员会的关注问题及建议。委员会还审议由加入了《公约》前两项任择议定书，即关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书的国家提交的报告。委员会通常每年在日内瓦召开三次届会，包括为期三周的全会和为期一周的会前工作组会议。委员会还出版其对人权规定方面内容的解读，即关于专题问题的一般性意见，并举办一般性讨论。²

残疾人权利委员会（CRPD）（在本段简称“委员会”）是负责监督缔约国落实《残疾人权利公约》（在本段简称《公约》）情况的独立专家机构。《公约》对残疾人采用了广泛的分类方法，重申所有类型的残疾人务必享有一切人权和基本自由。它明确并核准了所有类型的权利如何适用于残疾人，还指明了针对残疾人有效行使权利而必须进行调整的领域、残疾人权利受到侵犯的领域、以及必须加强权利保护的领域。所有缔约国有义务向委员会提交关于权利落实情况的定期报告。各国必须在接受《公约》后的前两年进行首次报告，随后每四年进行报告。委员会审查每一份报告，并对报告提出其认为合适的意见和一般性建议，还需将这些意见和建议转交给当事缔约国。委员会通常每年在日内瓦举行两次会议。³

1.见禁止酷刑委员会简介，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CAT/Pages/CATIntro.aspx>

2.见儿童权利委员会简介，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>

3.见残疾人权利委员会简介，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>

图2 本手册涉及的人权条约机构

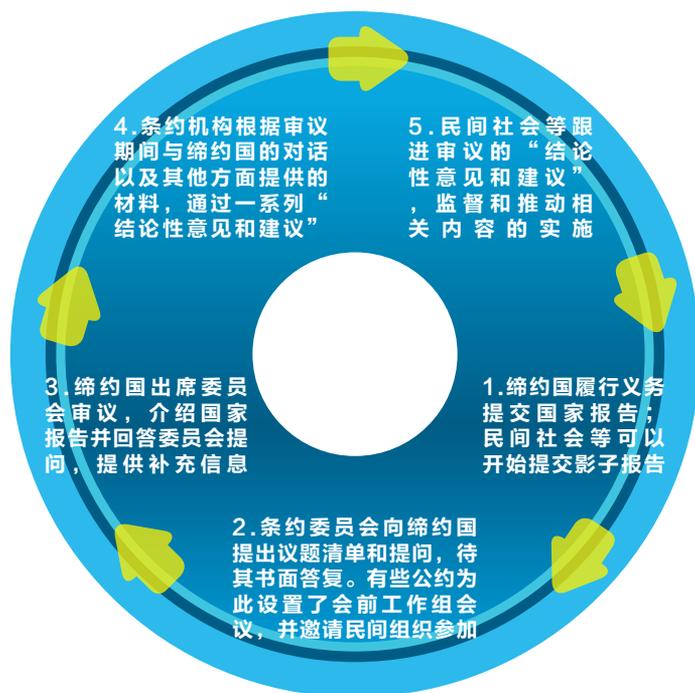


第三部分

LGBTI民间组织参与联合国人权机制之一：公约机制

各个联合国人权条约机构本质上是独立专家组成的委员会（为方便起见，本章中也将人权条约机构称为委员会），它的主要职能是监督缔约国执行条约的情况。虽然聚焦主题不一，但所有的人权条约机构的工作方式都是类似的，主要是围绕每一个缔约国的履约情况展开国别审议。只不过，不同委员会在细节规定上略有差别。图3是人权条约机构展开工作的一般性流程，大致可以分为五个阶段。

图3 人权条约机构国别审议的一般性流程



实际上，关于民间组织如何参与公约机制的一般性流程，联合国的相关手册中已经做了非常详细的流程和信息介绍，本手册不再重复。不过为方便手册使用者查阅，在手册的附录2中按照不同公约，列出了各公约委员会的审议方式、工作流程以及注意事项等信息。由于本章关心的是中国

的LGBTI民间组织如何参与这些国际人权公约机制，因此这里主要聚焦在中国已批准的几个公约（经社文/CESCR、妇女消歧/CEDAW、儿童/CRC、残疾人/CRPD、反酷刑/CAT）。为了帮助理解，增加实感，我们在后面的部分分享了中国大陆及香港的民间组织实际参与CEDAW、CRPD、CESCR以及CAT等人权公约的几个案例。

与普遍定期审议不同的是，民间组织在参与人权条约机制时，不需要其有联合国经社理事会的谘商地位。这意味着公约机制对民间组织的开放程度远远大于UPR。对于LGBTI组织来说，这显然是很好的消息。在具体参与人权公约机制时，民间组织最好能明确公约审议的每个阶段中，有哪些可以参与其中的切入点（entry points）。

首先，在准备文件阶段，撰写和提交影子报告（shadow report）是关键。由于受审议的国家会在委员会规定日期之前提交一份国家报告，民间组织因此被委员会建议提交与国家报告的格式类似的书面报告，即通常所说的影子报告。对中国的LGBTI组织来说，可以将中国LGBTI社群人权状况、以及相关的建议，通过影子报告的形式呈递给委员会，以供委员专家参考。同时，提交影子报告，也为LGBTI民间组织在公约审议的后续阶段中联系和游说专家委员，让专家委员就影子报告中反映的问题等向中国代表团提问等，铺设了前提和基础。

其次，在正式公约审议开始的数月之前，委员会一般会先召开一次“会前工作组”会议，有时简称为“会前会”。在这个会议上，委员会将拟定一份向缔约国提问的“议题清单”（List of Issues，有时也叫问题清单），要求缔约国予以书面回复。这份国家的问题回复将与此前提交的国别报告一起，作为对国家进行正式审议时的依据。所以，在会前会这个阶段，民间组织可以与公约审议委员会联系，争取出席会议，以影响议题清单的拟定。好消息是，到目前为止，CEDAW委员会、经社文委员会和儿童委员会已经制度化地在会前工作组会议上为民间组织预留了时间发言。LGBTI组织如果能够前往日内瓦，出席会前会并做发言，游说委员会将SOGIE相关的议题列入议题清单，便可以获得政府对相关议题的书面回复；针对政府的回复，在后续审议环节中，民间组织也可以进一步提出更有针对性的问题或建议。不过，如果经费有限，也可以选择不去参加会前

会，而是向会前工作组提交自己的问题清单，因为各公约委员都在会前会阶段向民间组织广泛征集书面材料，作为拟定议题清单的参考信息。这么做虽然可能没有出席会议的效果直接，但也很有意义，而且成本低，别忘了开会地点毕竟是在瑞士日内瓦。

在会前工作组会议结束的几个月后，正式审议国别报告的人权条约机构会议（也称委员会会议，或者届会）才会召开。民间组织可以提前向委员会提交参会申请。整个届会期间，民间组织可以在不同场合争取到多次发言机会。最常见的两个场合，一个是通常在正式国别审议之前的一到两天，公约委员会将组织参会的民间社会活动家、NGOs与委员会成员进行一次非正式会面活动，经社文和CEDAW委员会则已经把这种非正式会面发展为一次公开会议的形式，一般也称为“委员会与非政府组织/NGOs对话会”。这个NGOs对话会正突出了公约委员会对于来自民间社会的意见的重视，NGO可以在对话会上口头申述对国家执行状况的关切，帮助委员会了解情况。另一个重要的场合，则一般在国别审议的前一天或当天，利用午餐休息时间组织各民间组织与委员会专家的见面交流活动，UN官方一般称为“非正式简要陈述”环节，但通俗点就叫“午餐吹风会”。午餐吹风会由非政府组织出面安排。（不过据有多年UN参会经验的专家透露，即使不参与这种规模大格调高的午餐会，如果有面子请某个委员会专家单独吃个午餐，买个三明治，这种约谈机会那也是极好的。）总之，在NGOs对话会和午餐吹风会上，民间组织都有机会与委员会的专家委员们直接交流和展开“游说”，以期通过专家委员能将本组织的议题反映在委员向国家代表团的提问与建议环节，以及最终由专家将相关议题写入审议最重要的成果文件——“结论性意见”中。如果这几个目标都能达到，那么民间组织的这次日内瓦之行可谓是圆满了。

在参加完公约审议后，民间组织可以依据审议通过的最终文件（“结论性意见”），以多种方式在国内层面开展公约审议的后续行动和倡导活动，常见的跟进方式包括：与政府展开相关项目或议题的合作、促进国内相关的立法改革与政策制定、监督国家法律政策的实施、通过媒体和公共倡导使公众了解公约审议中的政府承诺，等等。

以下通过三个具体的案例，来展现大陆民间组织参与不同公约审议的

实况，涉及到参加审议前的风险评估和准备工作、撰写与提交影子报告、以及现场参会时的行动策略等。这三个组织分别是：彩虹社区（化名，参与2014年消除妇女歧视公约（CEDAW）的审议）；思进会（化名，参与2012年残障公约的审议）；以香港源全社（化名）为代表的香港LGBTI民间组织（参与过多次CEDAW公约、经社文公约和反酷刑公约的审议）。

案例一：中国LGBTI民间组织参与CEDAW审议

2014年10月23日（当地时间10点到17点），CEDAW委员会（即消除对妇女歧视委员会）审议了中国执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的第七第八次合并报告。按照委员会规定，中国应该每四年提交一次审议报告，但从历史上看，往往是两次报告合并为一次，所以，距离上一次针对中国的审议，已有八年。与前次相比，这次审议无论赴会人数还是参与深度上都有很大变化，很多大陆的民间妇女组织和活动家们以各种方式发出了声音，彩虹社区也参与其中。民间社会共向CEDAW委员会提交了46份文件（包括影子报告和提交给会前工作组会议的信息），其中1/3是活跃在中国大陆的民间组织提交的，其他来自香港、澳门及海外组织。在正式审议前，10月20日下午，举行了委员会和NGOs非正式对话会。22日中午，委员会和中国NGO代表进行了午餐吹风会。10月23日，CEDAW委员会对中国执行公约的状况进行了逐条审议。在这次审议中，彩虹社区不仅提交了影子报告和给委员会会前会的问题清单，也派代表前往日内瓦参加了全程审议。

1.1 形势分析与风险评估

2012以前，彩虹社区曾对参与CEDAW做过评估，风险性是当时的主要顾虑。担心参与后被政府打击报复，影响到国内工作无法继续，这显然得不偿失。但回顾来看，从写影子报告到参与CEDAW现场审议的整个过程，彩虹社区的每一步决策都是不断依据对前期的形势和风险评估而做出的。具体来说，有几个关键事件的影响：

首先，2012年中国第一次参加了联合国残障公约的审议，当时大陆有几个残障领域的民间组织提交了影子报告。其中一个组织是思进会。它不仅提交了报告，还比较正大光明地发布了提交影子报告的消息。审议结束后，组织也没出什么问题。（见本手册案例3）。但残障审议的案例又是复杂的，因为彩虹社区得知有别的残障组织尝试参与，低调提交了报告，但却遭到了比较重大的打击。虽然彩虹社区与思进会算比较熟，但也并不清楚审议过程和具体原因，不过，残障领域的这个“喜忧参半”的消息给彩虹社区的启发是，参与公约审议这类活动，应该还是有一定空间的，但又不是谁都能做的，也许会与组织在政府那里的形象、或者组织特点等彩虹社区无法确定的原因有些关系。

第二，2010年彩虹社区得知这次CEDAW审议中，中国妇联方面有组织代表官方邀请了众多妇女NGO参与联合影子报告的写作项目。这让彩虹社区感觉，中国政府这次审议的确是开放民间组织参与，包括彩虹社区认识的一些妇女维权类组织，他们平时的公益律师维权等工作是有一定敏感性的，但这些组织还能参与这个报告的写作，所以彩虹社区推测，妇女议题总体是较为安全的，因为毕竟男女平等还是国家的基本国策，而妇女权益的议题可能也没有想象中那么敏感。另外，政府的这个信号也可能表明中国政府需要在国际上更加重视人权，所以需要开一些门路，特别是2013年底，中国政府还邀请了联合国妇女歧视工作组访问，它也是联合国人权机制的一种，彩虹社区当时也参与了工作组和民间妇女组织的交流会。综合这些信息判断，妇女议题的参与和残障议题可能差不多，总体应该属于比较安全的议题。

第三，2013到2014年，中国LGBTI民间组织参与了中国的第二轮UPR审议，这也对彩虹社区的行动策略和风险评估产生了影响。UPR的国别审议发生在2013年10月，那时彩虹社区已经做了影子报告的培训和初步撰写工作。在2013年10月和2014年3月，参与UPR的大陆LGBTI民间组织都找到了国际代表发言，虽然不是以直接露面的方式，但他们最终在UPR中参与了影子报告的提交和发言环节，审议结束后，组织也没有受到什么影响。这也给彩虹社区启发：即使决定参与国际人权机制，参与方式还是有选择的，比如参与CEDAW，也可以只提交报告，而且提交报告也可以托国际组织交，自己完全不露面，这些都是存在灵活的策略空间的。彩虹社区最后提交影子报

告的方式，没有通过国际组织、但以中国女同志组织的联合名义（署名“中国LBT权益推动”，China LBT Rights Initiative）提交了报告，这也属于匿名方式的一种。

最后，2014年春天，UNDP官员主动与彩虹社区接触，表示愿意支持彩虹社区参与CEDAW，在UN方面专家的技术支持下，彩虹社区完成了影子报告的定稿并提交。此外彩虹社区还受到了UN Women方面的支持。由于有了UNDP和UN Women的“加持”，彩虹社区最终才决定派代表前往日内瓦参加CEDAW审议，而审议的资助也是由UN方面提供的。

1.2 多方筹措和组织培训资源，积累经验

彩虹社区做CEDAW影子报告的前后，曾参与和组织了多次相关培训，以积累经验和资源。2006年，艾美丽（化名）在日内瓦的ILGA大会上参加了一个关于LGBTI民间组织如何参与国际人权机制的培训工作坊，对公约审议等有了最初的了解。2010年，彩虹社区得知中国妇女研究会在组织民间妇女NGOs撰写联合影子报告的项目中，会就影子报告的写作做相关培训¹。为此，艾美丽积极联系负责项目的赵老师，期望彩虹社区能够参与其中。虽然得到了对方正面的回应，但彩虹社区最终未能得以参与。

2012年底，经过集体决策，彩虹社区决定开启CEDAW影子报告的写作，并为此自己筹资进行影子报告的培训。培训进行了两次。第一次主要是介绍CEDAW的扫盲式培训，邀请了熟悉国际人权机制的专家程万秋（化名）来做讲解。这次培训结束后，虽然90%的小组表示感兴趣，但大部分组织（包括彩虹社区自己）表示不确定是否真的会参与，也有直接表示暂时不准备参与的，只有三个组织当时明确表示会参与。第二次培训邀请了A机构的刘茜婷（化名），在台湾推动组织参与CEDAW的赵东雨（化名）、以及Z大的一位心理学博士来做培训，主题聚焦于方法的培训，即学习如

1. 根据赵介绍，妇女研究会的影子报告项目是由澳大利亚人权中心和瑞典罗尔·瓦伦堡人权与人道法研究所资助、UN妇女署和全国妇联国际部支持、中国妇女研究会组织。该项目共邀请了全国20个妇女非政府组织的45位代表在2010年4月北京进行了专题培训。此后还前往澳大利亚和瑞典参观学习。在调研和几轮专题讨论、修改后，完成了11个专题的影子报告，并于2012年12月上交给中国妇女研究会。但是2014年8月提交给消歧委员会的英文报告，却被中国妇女研究会修改，与此前非政府组织提交的报告存在若干出入，如较大篇幅增加了政府的成就、取消了农村妇女土地问题等专题、删除了教育中的“招生歧视”、民间妇女维权受阻等敏感问题，等等。为此，影子报告小组努力争取，将上述被删除和弱化的议题重新写成简要的专题报告，并在CEDAW审议期间将专题报告提交给委员会的中国报告员，在NGO对话会和午餐吹风会等环节也就相关议题争取发言。

何利用焦点小组讨论的方法、以及跟踪调查和记录侵权案件的方法，来收集撰写影子报告所需要的证据。彩虹社区负责撰写影子报告的法律背景的研究员，也参与了这次培训。

两次培训使用的资料，包括一本对CEDAW机制和中国参与CEDAW情况的简介性手册，一本由IGLHRC开发的针对LGBTI组织如何参与CEDAW的手册（这部手册被彩虹社区翻译为中文版《平等而不可分割》），以及亚促会开发的艾滋人权议题系列培训手册中关于如何做歧视案例记录（documentation）的手册，这本手册是方法培训的主要资料。

1.3 社区动员：培训草根小组，收集歧视案例

在整个参与CEDAW的过程中，彩虹社区与苹果之家（化名）保持了合作。在共同组织的两次CEDAW培训中，受邀请的组织大致相同，主要是来自北京和各地的有社群基础并持续活跃的10多个LBT草根组织。由于这些小组有较好的社群基础，有利于在当地发现线索，找到典型案例，并做跟进研究。

其实在两次培训结束后，从原定提交CEDAW报告的时间表上看，已经很紧张了，但很多专家鼓励彩虹社区继续做下去，因为他们估计距离真正的审议可能还有很长时间，来得及。因此，彩虹社区原计划给各地小组3个月的时限，让他们回到各自社群，收集当地拉拉遭到歧视的线索或信息，并通过访谈等做案例的跟进，但最后收集歧视案例的时限延长到了半年，截至到2013年的5月左右。最终，大约一半参与培训的小组进行了实地调查并提交了最后的成果。

完成各地案例的收集后，可以开始撰写影子报告。但此前，彩虹社区的撰写报告团队还做了一些准备工作，主要由彩虹社区的法律研究小组做了与女同志歧视相关的研究文献的回顾，不过也发现，既有文献比较有限。此外，这时也发现由各地新收集的案例存在的问题。一般来说，CEDAW报告中倾向于引用那些造成了较严重后果的案例，具有典型性。但各地小组新收集的案例中，并没有真正造成严重后果的，多数是有关因性别刻板印象而遭受言语侮辱的，以及跟家庭压力有关的。从人权侵

害的程度上，家庭压力更像一种隐形的歧视，如有学者提出过对女性的压力会更隐形地影响个人对生活、家庭的选择之类，但是这些案例在影子报告中毕竟不太好用。另一方面，既有的研究中有关女同志的歧视案例也很少。这种证据上的薄弱和欠缺，也成为了彩虹社区在影子报告后期的写作中遇到的一个困难之处。

2. 影子报告的撰写与提交

2014年的CEDAW审议中，中国大陆民间组织共提交了14份影子报告。根据CEDAW委员会的建议，民间组织的报告篇幅须控制在10页以内。想一想，义务劳动的23名CEDAW委员会专家，不仅要在短时间内阅读长篇巨幅的缔约国报告，还要参考数量更多的影子报告和多方数据信息等加以比对、验证，工作量的烧脑程度可想而知。其实，写出一份各方面合格的影子报告已属不易，而要想通过议题、格式乃至文字各方面的推敲，达到令委员眼前一亮的效果，对很多组织来说，那简直是可遇而不可求的事了。

不过，技巧也不是完全没有的。比如，联合国人权高专办出版的那本著名的《参与联合国人权事务：民间社会手册》里，就提示了一些小窍门。

◆“最有效的报告往往是由许多民间社会活动者联合撰写的，民间社会活动者因此被鼓励联署提交关于特定国家的书面材料。”彩虹社区后来的亲身经历证明，这条建议十分重要。

◆一定要记好提交报告的最后截止日期，“有关的信息可在任何时间提交，不过最好在工作组会前会议前的两周、或委员会会议前的两个月”。不过需要指出的是，如果万一不慎错过截止日期，也应该想办法进行补救，以彩虹社区的经验看，如果能找到UN内部的人帮忙协助，那么在审议的最后一分钟把材料放在审议委员的桌子上，也是算数的。不过与其“铤而走险”，还是推荐提早一点规划好时间。

◆“所有信息必须同时提供电子版本和打印本（至少35份），并提交至消歧委员会秘书处在日内瓦的地址。非政府组织和其它学术机构等民间社会活动者，也可将其书面信息寄到国际妇女权利行动观察（亚太区）(IWRAW-AP)，该组织专门为民间与消歧委员会之间的信息往来提供支持。”这里应

么简单，联合国手册上没告诉你的是，其实这个组织经常手握决定委员会与NGOs对话会上到底每个NGO能获得多长时间发言的“生杀大权”！按UN官方说法是，他们有“仲裁权”——毕竟CEDAW委员会的专家们负责审议报告就忙得够呛了，很多实际的秘书类工作其实都被委员会授权给这个机构了。当然，由于不能只提交电子版而要邮寄打印版本，所以赶上截止日期的时间预算还要考虑到邮寄的时间。

从2013年5月起笔，到2013年11月左右，影子报告的初稿完成，2014年8月，彩虹社区影子报告的最终版本定稿，大约历时15个月。

2.1 报告的议题筛选

在有限的篇幅中选择哪些议题，是影子报告写作的核心问题。联合国手册建议选择3-5个议题。彩虹社区选择了4个聚焦的议题：家庭暴力、精神健康、校园霸凌、法律歧视。总的来说，选择议题的标准是应该紧紧扣住《消歧公约》的具体条款。

选取议题时，首先应该了解的是，《消歧公约》的关注点是女性的权益，而彩虹社区作为LGBTI组织关注的往往是同志社群的权益。怎么找到两者的共同点呢？首先，主体自然应该是各类性少数女性，个体或群体。其次，同志社群最经常遭受的挑战，往往与歧视相关，此外也有暴力议题。所以两者的结合，就构成了影子报告的主题：突出性少数妇女所遭受的各类歧视和暴力问题。

从CEDAW公约针对妇女的暴力的角度出发，性少数妇女遭受的家庭暴力是一个重要议题。中国的性少数人群受到来自家庭的压力和家庭中不被接纳、甚至因性少数身份与家庭发生冲突，都是非常普遍的。另一方面，家庭暴力的立法是中国政府非常关注的，CEDAW委员会也非常关注中国政府何时能出台一个家暴法，展开更多性别暴力相关的工作。而家庭暴力的立法倡导也是彩虹社区长期在做的工作之一。总之，无论同志社群、还是CEDAW委员会或中国政府，针对性少数妇女的家庭暴力议题都容易受到关注，与社群权益的关联也很密切，这类议题在CEDAW影子报告中是最理想的。

另外几个议题的选择也是类似的逻辑。比如心理健康，是CEDAW公约中健康类的一个重要议题，它也与家庭暴力有关，特别是很多青少年同志被家人强迫送去看医生、强迫接受所谓性倾向的扭转治疗的问题。另外，校园霸凌等议题则主要与CEDAW公约中有关对妇女的性别刻板印象有关。特别是校园霸凌中涉及一些跨性别女性，由于不太符合常规的性别规范而特别容易遭到言语的攻击甚至一些性的骚扰。所以这部分是一个经典的议题，也是CEDAW委员很重视的一个议题。最后，与法律政策相关的歧视是首要和基础性的议题。法律和保护涉及到国家的责任，即国家应该通过法律去保障人人平等，不因为性别或性倾向而受到暴力。这一点在CEDAW公约的“一般性建议”部分已有了明确的表述。这涉及同志相关的法律权益，因为目前同志或SOGIE相关权利在中国没有任何法律的认可，无论个人层面还是同志社群或NGOs都面临着诸多法律的限制。所以这个议题的建议也涉及推动同志NGO合法注册、同性伴侣因不被认可而缺少福利等问题。

2.2 议题呈现与体例选择

选定议题之后，还要在报告中通过适当的形式呈现出来。CEDAW委员会对影子报告的体例没有严格的一定之规，这给不同组织撰写报告留下了发挥的空间，但也带来了选择的困难。比如，某个议题如果缺乏大规模定量数据的支持，那么也可以采用典型个案论证的方式，或者专注于对相关法律和政策条款的分析，等等。然而，对没有做过影子报告的彩虹社区来说，由于初期缺乏专家指导，培训资料中又多为原则性论述、缺乏具体的技术细节指导，所以，彩虹社区的研究小组在起步阶段基本靠的是艰难的自学。他们在网上收集了来自香港及主要是一些亚洲国家的女同志组织撰写的CEDAW的报告进行研究学习，并通过对不同报告模版的比较，确定了适合彩虹社区的模版。

彩虹社区最终的影子报告包括六个部分：摘要(Executive Summary)、背景(Background Information)、方法(Methodology)、现状分析（详细列出四个领域的歧视）、政策建议(Policy Recommendations)、参考资料(References)。这个报告的体例是在前期确定的模版基础上，经过了专家建议而最终确定的。其中，现状分析部分的内容是：

- ◆对歧视的定义及相关的法律和政策（包括性少数妇女的伴侣权利歧视、生育权歧视、对LBT NGO的法律政策歧视）；
- ◆针对性与性别角色的刻板印象（包括校园霸凌、职场歧视、来自其他公共场合对SOGIE的歧视、性少数女性的家庭压力等）；
- ◆性少数妇女的健康（包括精神健康、生育健康服务、对跨性别女性的健康服务等）；
- ◆针对性少数妇女的暴力（包括家庭暴力、涉及跨性别性工作者的劳教制度、寻求援助时来自国家或服务提供者的二次歧视问题等）。

在政策建议部分，则主要针对现状部分的四条提出：

- ◆通过立法和政策以明确界定并禁止基于SOGIE的歧视；
- ◆消除基于SOGIE的刻板印象，在教育机构、媒体和职场等领域完善相关的问责机制；
- ◆扩展针对性少数女性的健康服务，保证同性恋全面去病理化；
- ◆全面消除针对性少数女性的暴力，包括来自家庭领域、学校、职场、公共场所以及国家机构的各类暴力，使家暴立法包涵性少数女性。

特别需要指出的是，整个影子报告的摘要部分是非常关键的，在这一部分，需要把整个报告的背景、动机、问题及主要的政策建议简洁有力地呈现出来，如果阅读的委员专家感兴趣，需要了解更多细节，可以再细读后面的内容。实际上，许多提交联合国的报告比如UPR影子报告等，都会包涵甚至要求有Executive Summary的部分。

2.3 向会前会提交问题清单

影子报告的初稿完成后，2014年2月，彩虹社区忽然得知CEDAW的会前工作组会议（会前会）即将召开，而正式审议的时间定在10月份。会前会请民间组织在3月份提交问题清单。彩虹社区此前对CEDAW机制不够熟悉，因此没有提前准备问题清单，但仍觉得不应该放弃这次机会，因此比较仓促地邀请了一位熟悉国际人权机制的专家依据影子报告的初稿撰写了一份问题清单，提交给委员会，同时也附带提交了一份报告初稿的简版。但实际上直到此时，彩虹社区仍不清楚民间组织其实是可以参加会前会并在

会上发言，以游说委员会将与SOGIE相关的议题纳入给中国政府的问题清单中，确保这个议题能在对中国政府的正式审议时被提到。问题清单出来后，并没有包括有关大陆LBT女性的议题。这的确是一个遗憾之处。

Tips1 争取尽早获得专家的技术支援

彩虹社区在写作影子报告时，遇到的困难不仅是在起步阶段。根据CEDAW委员会的指导意见，这份影子报告不应该仅是一份LBT女性权益受侵害的事实清单，它需要明确其与《消歧公约》的联系，用证据指出侵犯人权的事实违反了《消歧公约》中的哪些条款。然而，对于公约内容和体例不熟悉是很难做好这项工作的，这也成为彩虹社区完成报告初稿后感到不满意却无从下手的难点。在艾美丽看来，这是彩虹社区在做影子报告时最重要的一个教训，即应该认识到自身在专业领域中能力的有限性，尽早寻求专家或者说专业性力量的介入和支援。

2014年5月，彩虹社区得到了来自UNDP一个项目的支持，帮助彩虹社区找到了一位熟悉消歧公约的专家对影子报告的初稿进行修改。在与彩虹社区进行讨论后，专家着手一稿的修改，完成后在彩虹社区的专家咨询会上进一步收集了建议，并在8月底完成了影子报告的终稿。

Tips2 以什么名义提交影子报告？

在提交影子报告时，涉及到以什么样的名义提交的问题。虽然彩虹社区是影子报告主要的发起者，但也有苹果之家的参与，苹果之家的社群代表性更高，负责人对于国际倡导也比较熟悉。所以影子报告发起人是否署名的问题最终由彩虹社区和苹果之家共同讨论决定。为了表明是中国本土组织所做，又兼顾匿名性的要求，同时能够体现组织联合的色彩，最后的策略是，报告中不出现彩虹社区或苹果之家或任何地方小组的真实名字，而是取了一个联合的名字，叫“China LBT Rights Initiative”（中国LBT权益推动），这样听起来有点像一个联合项目，然后在做介绍的时候，说这是由中国的12个LBT民间组织一起参与的一个报告。

采取这样一种策略主要是与安全方面的考虑相关。实际上，联合报告的形式对中国政府而言本身可能更敏感，因为涉及多组织参与，而本次CEDAW审议中绝大部分大陆组织提交的报告都是一个组织提交的，最多有两个组织联名。其次，彩虹社区做影子报告是与各地小组合作的模式，即各地小组收集证据，彩虹社区团队负责撰写。而如果要以真实名义提交，参与的草根小组都需要授权，但他们也可能选择不列名，至于作为跨区域组织的苹果之家则更为敏感，因此苹果之家已提出不能署名了。显然，如果有组织无法选择共同署名、风险共担，则所有组织应该都不署名，以便确保每个组织的安全。

不过需要注意，彩虹社区和苹果之家商定的这个策略，并不是“最高级别的安全措施”，原因很简单，如果政府确实要就此报告进行来源追踪，由于大陆女同志组织数目有限，定位到彩虹社区不会是多困难的事情。所以，这与由国际组织代交的完全匿名方式还是有区别的。另一方面，这个策略也与一般的联合报告提交不同，比如香港的组织提交的joint report，虽然是以一个联合的名义，但会把所有参与的组织的名字都列出来，而彩虹社区提交的这份影子报告中并没有列出每个组织的名字。

彩虹社区最初期望加入中国妇女研究所主持的影子报告的联合撰写，但未能成功。与妇女权益NGOs联合撰写报告，虽然报告总体能有更好的代表性，受到委员会的欢迎，但缺点是联合报告有限的篇幅中要提及妇女种种权益，女同志权益往往会在其中边缘化，可能整个报告只有几行相关内容。而LBT性少数女性的相关问题是涉及方方面面的，同时，种种针对性少数女性的歧视和暴力的可见性很低，不仅国内政府不知道，CEDAW委员会的专家委员实际也不了解。因此，一份能涵盖多方面议题的独立报告又是重要的，它让女同志议题被更多人看到。当然，香港女同志组织的模式可能是最理想的，他们参与公约的经验丰富，一般的模式是不仅各组织联合撰写一份joint report，也各自独立提交一份影子报告。

3. 现场游说

◎ 3.1 派谁参会？安全性的考量

2014年5月，UNDP支持了彩虹社区报告的专家修改，UNDP的项目官员也表示愿意资助彩虹社区参与CEDAW。事情看起来“有了希望”（艾美丽）。但另一方面，从2014年5月开始，大陆的环境有明显收紧，北京一些妇女组织的活动遭到打击，彩虹社区的一系列活动也受到严重影响无法开展，在这种情况下，是否派代表参与日内瓦审议，派谁参与，都成了严重的问题。

彩虹社区最初设想的是由帮助改写影子报告的专家前往日内瓦，从各方面看这都是最合适和稳妥的，因为专家本人主要来自妇女运动的相关领域，与同志议题关联较小，因此相应的风险也会降低不少。因此一开始专家欣然同意了。但随后专家告知彩虹社区，由于他还获得了其他资助可以前往日内瓦，建议彩虹社区不要浪费名额，可以再派一个人参会。经过多重考虑，彩虹社区最终确定由当时正在欧洲读书、并曾做过彩虹社区研究员的李遥（化名），代表彩虹社区前往日内瓦。由于不涉及签证问题，李遥的参与也不会受到中国政府的干涉和阻拦（事实上参与这次CEDAW审议的艾滋妇女组织代表就因签证问题被政府阻拦，未能成功前往日内瓦）。苹果之家方面则由丁小菲（化名）代表参加审议，由于苹果之家人员基本不在境内，所以他们参与国际倡导也是相对安全的。

为了做到万无一失，彩虹社区从2014年10月到12月，针对CEDAW审议后的三个月特别时期，还启动了一套风险机制，做了一次内部安全培训。实际上，2014年5月，在警察上门找另外一个机构时，偶然发现了彩虹社区所有正在办公的工作人员，结果被逐一询问，尽管警方当时对彩虹社区参与CEDAW并不知情，情势仍是十分紧急。这次事件后，彩虹社区在相当一段时间内采取了流动办公的措施，还花费很多时间进行了包括配置安全号码、通讯安全等措施，针对每个人和整体上都设置了一套安全计划。

◎ 3.2 事先准备

在参会之前，需要提前熟悉CEDAW审议的相关流程。比如，参会前应该按程序向CEDAW委员会秘书处发注册申请，但也要注意，CEDAW开放登记的时间不会太早，一般是正式审议开始前的一个月。民间组织应该多去联合国网站或直接联络CEDAW委员会秘书处查询。

由于正式审议是国家政府代表和CEDAW委员会之间的对话，NGO只能旁观，不能发言，因此在正式审议之前NGO代表和委员们的对话会，就是NGO陈述诉求游说委员最重要的机会之一。也因为如此，有限的时间可能会变得非常宝贵、甚至争抢也是常事。有鉴于此，CEDAW委员会经常会授权一些国际组织，在对话会开始之前对参会NGO进行机制和游说的培训，并召开协调分配各个NGO发言时间的会议。参与这个协调会，对于争取NGO对话会上的发言时间，重要性不言而喻。但要注意，这类会议授权并非正式和制度化的，有非正式安排的色彩，另外，被委员会授权的组织也不一定熟悉中国NGOs的状况。为了避免因对CEDAW的议程安排不熟悉而错过这类重要时机，强烈建议各个民间组织在参会前的一段时间里，积极与委员会秘书处联络，及早得知各项正式和非正式会议的安排时间等。另外，在会议议程开始前的一到两天提前到达日内瓦，也是一种选择，虽然成本较高，但可能会事先得到更多来自现场的有用信息，也不易错过一些重要的临时活动。

实际上，这次彩虹社区和苹果之家参与审议，在10月20号召开NGOs对话会的前几天，IWRAW-AP（亚太妇女权利观察）就在CEDAW委员会的授权下组织了部分参加审议的NGO进行关于公约机制和游说的培训，并在培训的最后一天（10月19日上午9点到12点）召开了一次NGO发言时间的协调会（前面提到过IWRAW-AP这个组织，它与CEDAW委员的关系密切，网站也有很多有关CEDAW的资料可供查阅，建议参考和查询）。尽管没有参加培训，当时已经抵达欧洲的丁小菲争取到了参与这次时间分配协调会的机会。而事实上，包括彩虹社区在内的众多中国民间组织都并不知道会有这次分配时间的会议，IWRAW-AP也没有提前通知，不少组织都错过了。在历时3个小时的协调会上，来自中国妇联、中国草根NGO和来自香港的民间组织的代表们就如何分配总共15分钟的中国NGOs发言时间展开了激烈争论。妇联最初想占用绝大多数时间，遭到其他组织的反对和质疑，甚至有组织提出，妇联作为GONGO实际上是政府机构，根本没有资格参加这次

NGO对话会。在僵持不下之时，丁小菲提出了按代表组织的数量分配发言时间的建议。最终IWRAW-AP仲裁中国大陆与香港地区的组织各有9分钟和6分钟时间，其中妇联代表的组织有4-5分钟发言时间，大陆草根NGO有6分钟发言时间，而作为大陆草根组织的彩虹社区和苹果之家则争取到了宝贵的90秒发言时间，显然这是斗争之后达成的妥协。

除了提前多方收集信息外，也应该在参会前准备好各类用于游说的材料。这些材料主要用于在审议期间游说委员和政府代表。除了准备更多份的影子报告外，也可以准备一些传单。一种传单聚焦于游说议题，就是在一页纸上简明列出一到两个重点游说议题。由于事先准备较少，彩虹社区的议题传单是赶在李遥从北京出发前往日内瓦的前一两天才设计和制作完成的。彩虹社区的影子报告原本聚焦在四个议题领域，但梳理下来发现摘要过长，都印在传单上并不利于现场阅读，因此最后商定聚焦于家暴和精神健康这两个议题，前者是CEDAW最关注的基本议题之一，后者则能突出边缘化的性少数女性受侵害的特点。除了议题传单，还有印有具体政府建议的传单，也采取单张形式。政府建议的具体内容由丁小菲草拟，并得到了IGLHRC的帮助，程万秋也在现场提出了修改意见。据李遥说，在派发传单时，“我们是只要有机会见到委员就会派，然后给他highlight出来，介绍我们，其实也是混个脸熟。就是你不停地跟他（专家委员）说性少数议题，到最后他就记得住你是谁了。”除了派发传单以外，还应该准备一段重点议题的简短发言，时长设计在一到三分钟左右，以便随时开展游说。

◎ 3.3 委员与NGO非正式会面（即NGO对话会）

10月20日，在日内瓦万国宫的16号会议室里，接下来一周将接受审议的中国、波兰、委内瑞拉和加纳四国的NGO代表，将在一小时内与CEDAW委员会委员进行对话，各国均有15分钟发言机会，而对于中国大陆和港澳地区的众多民间组织，15分钟显得格外宝贵。会上，彩虹社区做了90秒钟发言。发言稿是前一天晚上丁小菲和李遥敲定的，发言时用于现场派发的传单也是临时做好的。李遥做了发言，90秒钟的发言聚焦在了性少数女性的家暴问题上，她指出，调查数据显示，中国大陆的LBT人群遭遇的家庭暴力要高出一般水平，并提出建议，即在未来的家庭暴力防治法中

应该承诺保护LBT女性的权利。李遥说，“在时间很短的时候，要让人记住的话，我们觉得内容不要谈得太杂，就讲一件事情让人印象深刻，然后给出数据，给出委员前几年的结论性意见。把这样一个事情表达清楚，我觉得90秒的时间已经很紧张了，所以就没有讲其他的东西了”。

其余组织也做了发言。不过，当天到场的委员并没有在现场做更多回应，只提出了一个针对中国大陆的问题，是与妇女人权相关的，即是否有更多人权迫害的案例和证据以及保密法的修改对妇女人权是否有影响等。丁小菲在参加完这次NGO见面会后就离开了日内瓦，李遥则一直参与全程审议。

◎ 3.4午餐吹风会

前面说了，CEDAW审议除了NGO对话会环节外，还有一个NGO游说委员的重要场合，就是所谓的午餐吹风会。按照惯例，每个参加审议的国家在被审议前，都有一个跟委员吃午餐的机会，每个国家有30分钟。但由于这次香港和海外代表提出妇联是GONGO，跟妇联一起没有安全空间，所以向委员会要求将30分钟分为前15分钟妇联和国内NGO的时间，后15分钟是港澳和海外代表的时间。委员会同意了他们的要求。

但在现场的李遥看来，这种情况令她颇感为难，担心“如果我们被分到前一半时间的话，委员们会不会觉得我们也是GONGO；如果我们参加后半场的话，妇联会不会觉得我们站在对立面。这个对于香港的代表很重要，对我们就比较为难。到最后，我们就在开始之前私底下跟委员解释了我们和妇联之间的关系，就是既不对立，也不是完全站在政府的那一边。然后，在那个会上，我们就跟香港的代表协商说，我们能不能也参加后半场15分钟的时间，然后她们说可以，只要你们不说话，因为她们的时间也很紧，我们就说可以。……但是这个时间也是很重要的。因为要让委员看到你也在香港这边，对他们来说，就是他们心里也知道谁是GONGO谁不是。所以我们就是参加了整个三十分钟。”

在前面15分钟里，李遥争取到了一个发言机会。午餐会的十五分钟同样很紧张，本来午餐会的

了拖时间，避免谈实质的问题，就让委员和每个人都做了一遍自我介绍，妇联代表团有十几个人，这么一圈下来，时间就用掉了好多。后来终于到谈议题的部分了，并没有几个人发言，妇联自己的发言又比较啰嗦，进不到正题，这些让李遥着急得够呛。据参加了这次午餐会的程万秋回忆，她当时也要谈一个有关妇女土地权利的议题，感觉也很不容易插上话，后来借一个合适的话茬才赶紧引到了自己要谈的议题上。同样，李遥在委员向NGO提问的过程中，一直在留意哪个委员的提问可以跟彩虹社区的报告挂钩，所幸，在午餐会最后快结束的时间，有委员提到了刻板印象的问题，这是彩虹社区报告中的议题，李遥便赶紧抓住机会最后一个发了言。她的发言主要围绕了对LBT女性的二次伤害、以及不符合性别规范的女性遭受校园霸凌的问题，这些都属于刻板印象的范畴。在午餐会上李遥选择议题的策略是，选择与此前NGO对话会上的发言互补而不是重复的议题，这也是听取了有经验的香港代表的建议。不过，由于妇联占了绝大部分时间，加上午餐会没有翻译，只能用英文发言，最后除了妇联的人之外，只有很少的组织在午餐会上发了言。

在丁小菲看来，在争取发言时间等问题上，单纯强调自己组织的代表性（例如彩虹社区和苹果之家共代表12个组织）虽然原则上可以理解，但现实中未必就是有效的，尤其是当面对妇联的时候，因为妇联可以声称自己代表最多的组织，所以很多时候现场博弈还是关键的。当然她也指出，在策略上可以考虑与妇联和和妇联的“反对派”都保持相对的距离和空间，说白了就是最好“别让妇联的人觉得你是反政府的，也别让其他人觉得你是政府的”。而彩虹社区则总结认为，以后类似的发言场合中，在大陆做妇女议题但却不属于妇联系统的民间组织之间应该商议和建立一个联合的策略，这样才能更好地为大家共同争取一些机会，以及避免让妇联占据了主要的空间。

◎ 3.5 游说委员

确保影子报告的议题和建议得到CEDAW委员会的关注，最佳方法是向单独的专家委员进行游说。但如何确定游说目标？又如何展开游说呢？

彩虹社区在参与审议之前，对于游说委员可以说完全没有经验和准

备。比如CEDAW委员会的众多委员所负责的议题和国家各自不同，虽然联合国网站上也有部分委员的简要信息，但不足以确定哪些专家对同志议题是比较支持的。丁小菲就此向有国际倡导经验的专家询问，通过她们所识的人脉获得了一部分对LGBTI友好的委员的信息，比如有来自巴西和以色列的委员。此外，在中国的审议开始前，她们也积极旁听对其他国家的审议，以观察哪些委员更多地提及LBT相关的问题。最终她们选择了不超过5个委员作为她们重点游说的对象。

从20日参与NGOs对话会后，李遥和丁小菲便开始主动与委员联系。她们利用会前和休息时间把传单拿到委员面前，向他们介绍主要的议题，希望得到关注。建立初步印象后，当与委员再次见面时，便可以询问他们是否有机会在国家审议时就LBT相关议题提问，或者将其写入结论性意见中。

在第一天游说之后不久，李遥和丁小菲就得知此次CEDAW审议中专门负责中国的是林阳子女士（日本），她将最后负责给中国政府写“结论性意见”，因此非常想跟她进行私下交流。刚好有一天，她们在电梯里碰到了林阳子女士，便询问是否有时间做短暂交流。林阳子女士非常热情，直接邀请她们去了办公室。在把相关议题再次向专家做了强调后，她们也提出把LBT议题写入结论性意见的期望，对此，当时林阳子女士的回应很乐观，认为有机会写入（不过最后的结论性意见中中国大陆这部分没有提出有关LBT的建议，不知原因为何）。

林阳子女士由于恰好也负责分配议题，因此她把分配哪一条公约由哪个委员负责来提的安排也抄给了李遥和丁小菲一份，这样便有利于就相关议题（如家暴议题、或刻板印象议题）去直接游说委员了（也向负责相关议题的委员重点发了邮件）。实际上，在游说之后，委员们往往很强调的一点是要把向他们陈述的内容再向他们发邮件以备忘，否则很容易忘记，文字性的东西则便于专家委员作参考、甚至引用在结论性意见中。因此每次游说之后，应该及时向委员发邮件说感谢，并把议题和要点在邮件中表达出来。

◎ 3.6 审议现场

日内瓦当地时间10月23日上午10点到下午5点，CEDAW委员会对中国执行公约的状况进行逐条审议。由于前期问题清单中没有LBT相关的议题，彩虹社区一直比较担心在审议环节没有委员会就LBT相关议题提问。因此，在游说委员时，彩虹社区的目标重点设定在了能够有委员提出问题，只要有问题提出来，“我们这人就算没白去，就很成功了”（艾美丽）。值得欣慰的是，当天的审议现场，有来自巴西、以色列和日本的委员就涉及LBT的议题向中国政府提问。而更令彩虹社区感到“惊喜”的是，中国政府发言人首次对同志议题做了回应，而且是一个正面的回应。

除了游说委员，彩虹社区在本次CEDAW审议中的另一个目标则是希望有机会游说中国政府代表团的官员、以及妇联系统的人（包括研究妇女议题的学术机构人员等），因为在平时接触到政府和妇联的高层官员的机会都非常之少，CEDAW则提供了一个机会。为此，彩虹社区不仅准备了相关的资料，也事先就游说的态度和策略稍做了一些准备。由于政府代表只在审议当天出现，她们走的通道与NGO走的通道也不太一样，政府代表在审议快开始的时候才来，审议结束后就迅速离场了，不知道是否与害怕被其他海外势力纠缠有关。不过，政府代表的通道上有一个桌子，所有的NGO都可以把他们的资料放在上面。彩虹社区也就把影子报告的中文版和双语传单放在了上面。政府代表离场之后，桌上资料都被拿走了。

审议当天上午，先后共有三位委员的提问涉及彩虹社区和LBT相关议题，其中两个问题直接与LBT相关。首先提问的是来自巴西的Silvia Pimentel委员，她的问题是：“中国政府如何保障司法体系能具有性别敏感度，让所有女性都能获得司法救济，包括农村妇女、残障妇女、流动人口妇女，以及同性恋、双性恋、跨性别、间性人？”对此，政府代表仅对保护妇女权益进行了模糊而宽泛的回答，并没有涉及具体保护性少数妇女权利的措施。

第二轮提问中，来自以色列的委员Ruth Halperin-Kaddari提出了关于家庭暴力的定义和性别刻板印象的问题，这个问题实际也涉及LBT女性，不过政府代表仅回复称，反家暴立法正在起草中，下一步可能向社会公开征求意见，却没有详细阐述家暴的定义。至于性别刻板印象，政府代表只回答了“男尊女卑”、“男主外女主内”等观念在逐渐改变，没有涉及男女二元

性别之外的性少数群体的意思，这反映出政府代表的性别观念依然比较陈旧落后。

随后，来自日本的林阳子女士谈到了女性的健康问题。她指出，性少数女性仍然面临健康方面的歧视，同性恋和双性恋被列为精神疾病，同性恋、双性恋者依然面临强制性的矫正治疗，想请问中国政府如何理解有关精神病分类的国际标准，以及如何保证社会各界理解了相关标准。

对这个问题，中国发言人牟虹女士回答说，“在中国，任何人都受法律保护，不会因为性倾向被歧视，中国社会对这些人也越来越宽容，也有专门提供研究、服务的组织。政府有关机构也尽力为他们提供方便，比如为相关组织提供注册登记。中国的知名舞蹈家金星在变性以后也提供了身份证的更改。我女儿的同事也是同性恋者，但这丝毫不影响其在事业上的发展。”可以说，牟红的这一官方表态，确实是中国政府首次在联合国层面公开并且清晰地谈到有关中国同志反歧视相关的问题，或者说首次清晰地阐明了性倾向非歧视的原则。意义不可谓不大。

不过，在现场的李遥看来，“林阳子问到了拉拉被精神病的问题，她的表述里面比如‘去病理化’呀、‘精神健康’啊，我觉得中国的代表根本就不熟悉这一块，她们可能就是听漏了或者没听到。其实委员当天上午问了两个关于LBT的问题，都是比较具体的，但是中国政府那边，我们也看到回答是比较笼统的。我觉得有可能是因为（政府代表）没有get到这个问题的点在哪儿。”为此，在中午休息的时间，李遥决定利用机会再与牟红做一些沟通和跟进。“去到那里的时候，她的态度非常积极，挺和善的那种，……我就跟她提，我说非常感谢你把LBT的问题带到CEDAW的层面上来，（政府）不再歧视（同性恋）啊这个挺好的，但是你可能不太了解很多人的生存状况。我就跟她说了下长春拉拉受家暴的事情。还有就是很多NGO注册不了的事情。她说，啊？她都不知道呢。还说，‘我说的都是真事，我女儿的同事就是，我一点都不歧视；而且我觉得你们现在年轻人不都觉得没什么吗？现在中国不都挺开放的了嘛！’我说一部分是这样，但是你要看到还有很多拉拉在受歧视，受家暴，或者是很多其他各种各样的问题。然后她说她之前不知道，我就跟她讲那今后要不要有机会合作呀？她说可以。在我跟她讲这些的时候，旁边也有一些听上去比较感兴

趣的委员，我就顺便把我们的报告，我们的手册给她们一人一份。”

利用中午这段时间，李遥也与林阳子委员进一步沟通，指出牟红的回答里有哪些不符合现实，包括很多NGO目前还是无法注册的问题。林阳子委员请李遥立刻把这个问题写成邮件发过来，她作为资料补充。但由于有关NGO注册的内容未在彩虹社区的准备中，而与此问题相关的研究和证据也没有更多积累，最终彩虹社区没能给委员发出相应的邮件。

CEDAW审议最后的委员会“结论性意见”中，没有在大陆部分提到LBT问题，只在香港的部分谈到了。这不能不说是一个遗憾之处。尽管哪些议题最终会出现在结论性意见中，是由专家委员会来决定的，并且往往在报告出来之前的一到两年，基本议题就已经确定了，但不能说在这个环节完全没有游说的可能性。至少在审议结束后，NGO还是应该努力把自己的议题和建议结合审议过程补充相关的议题或证据材料，整合后发送给相关的委员。这个形式至少是应该尝试的。毕竟在CEDAW游说委员时，文字性的材料是非常重要的。

4. 后续跟进

2013年11月上旬，CEDAW委员会发布和通过了此次审议中国的结论性意见。虽然结论性意见中最终未能涉及中国大陆的性少数妇女议题，但在艾美丽看来，彩虹社区这次参与CEDAW审议的结果，已经超出了原有的预期。最初彩虹社区的目标只设定了三步，第一步是提交影子报告，第二步是参与现场审议，第三步是有委员会委员向中国政府的提问中明确提到LBT议题。其实每一步在筹划和行动的时候，也并不能确定是否会真的完成。但结果是，不仅三步都顺利走完，在正式审议时，有两个委员的提问明确谈到了LBT性少数女性，而且最超出预料的部分是，中国政府给出了一个清晰和明确的公开回应，一个在同志权益上正面和积极的回应，一个非歧视/反歧视的回应。实际上，2013到2014年中国接受第二轮UPR审议时，当时中国政府在面对两个国家代表提出中国应该推进同志人群反歧视的建议时，其做出的回应基本是在原则上默认了反歧视涵盖同志相关的领域，但仍有较强的国际政治层面外交辞令的色彩，因此并不是从正面对同志议题的明确表态。而在2014年5月经社文公约审议中，中国政府代表则

更确切地谈及同性婚姻的问题，尽管没有对此表达政府支持或反对的明确态度。而这一次在CEDAW审议中，中国政府不仅给出了更为清晰明确的回应，态度上也更加积极，申明了对中国LGBTI社群的反歧视原则，这对于中国同志社群尤其是社群倡导来说，有超出预期的意义。

IGLHRC的《平等而不可分割》手册中谈到，除了结论性意见之外，利用缔约国代表与委员对话誉本的总结记录，对于民间社会开展跟进和倡导活动也是非常有效的。那么，如何利用这一成果展开国内倡导呢？

为了制定CEDAW跟进的行动策略，彩虹社区在2014年12月主动开了一次跟进讨论会，邀请了UNDP、UN Women方面的官员以及前期支持彩虹社区参与CEDAW审议的专家。但讨论会的意见是，在跟进CEDAW方面，彩虹社区等LGBTI组织目前至少面临两点主要困难：一是在正式的CEDAW审议结论性意见中没有明确出现同志相关议题，二是对应政府框架来看，LGBTI民间组织的地位仍显尴尬，缺乏能与同志“对口”的政府部门或政策机会，因此，展开国内政策倡导和游说的目标就非常模糊，这一点与艾滋妇女组织在CEDAW审议之后通过与CDC的项目合作来推动新一轮的国家艾滋政策的倡导，形成了对比。

目前，彩虹社区认为可以跟进的工作主要有两个方面：

- ◆ 第一是加强公众宣传，在国内的不同场合对中国政府在国际上的这个表态进行宣传，包括对国内的政府官员也应该做这类宣传。
- ◆ 第二是在结论性意见中，尽管没有直接涉及LBT议题，但仍有不少议题可以跟进，并与目前和未来彩虹社区的工作目标相关，比如推进LGBTI民间组织的NGO注册、继续参与反家暴立法、以及推进就业歧视领域与同志相关的政策倡导等。LGBTI民间组织的NGO注册，是牟红的发言中明确提到的，同时又是LGBTI民间组织面临的一个实际需求。目前彩虹社区已经初步完成了LGBTI民间组织NGO注册研究，并准备尝试邀请牟红参加相关的专家咨询会。再比如就业歧视方面。在2015年的深圳的国内首个同性恋就业歧视案中，当事人曾援引中国政府在CEDAW审议时对同性恋的非歧视表态，尽管本案一审的判决结果仍然是同志败诉了同志败诉了。但这大概是第一个跟进CEDAW的案例，因为此前在

中国没有任何可以援引的有关性倾向歧视的明文。彩虹社区则将新的就业歧视立法视为倡导的契机，期望能在参与立法的过程中继续推进有关性倾向反歧视的工作。

5. 简短的小结

在访谈中，艾美丽谈到有关本次参与CEDAW审议的感受：

- ◆ 第一，参与国际倡导，要认识到它对实际工作能够有什么样的帮助和推进。难以与国内跟进有关联的国际参与不是彩虹社区现阶段的重点。
- ◆ 第二，参与公约审议，学习是很重要的，因为国际机制在很多方面具有专业性，无论是参与审议还是撰写报告等。回顾来看，彩虹社区作为一个草根NGO，走过整个过程其实挺痛苦的。这个经历也说明，不仅是同志领域，其他领域的草根组织参与国际机制，都还是应该争取获得更多国际专家的支持，利用专家与相关领域民间组织的合作，将专业性跟一线经验结合，可能才能更有效地利用这些机制。
- ◆ 第三，彩虹社区作为LGBTI草根组织参与这次国际倡导，来自联合国机构的支持是非常重要的。公约审议本身就是一个联合国机制的倡导，而彩虹社区在参与审议的后期得到来自UNDP、UN Women的介入和支持，不仅解决了专家的技术问题，也帮助彩虹社区大大降低了风险性，毕竟联合国的这些驻华机构跟中国政府有很多的合作，UN Women的工作中本身也包括支持民间组织参与CEDAW审议，因此她们的支持名义上也非常恰当。即使出现问题，跟中国政府交涉起来也会更加安全。
- ◆ 第四，如何跟进公约审议，监督和帮助政府在国内层面落实这些国际层面的承诺，是普遍的挑战。但即便如此，在一个日益全球化的时代，还是应该鼓励更多领域的民间组织去了解、使用国际公约和国际标准，并通过参与国际机制来改善与中国政府的对话。期望在未来看到LGBTI民间组织能够参与到更多不同的公约审议和其他国际机制中。

案例二：香港LGBTI民间组织参与国际公约审议

香港LGBTI民间组织迄今已参与过多部公约的审议，包括2014年5月中国的第二次经社文公约的审议、2014年10月中国的第七第八次妇女消歧公约的审议、2015年11月中国的第五次反酷刑公约的审议等。在经社文公约和反酷刑公约的审议中，香港的益合（化名）等五个LGBTI组织联合提交了影子报告，而2014年CEDAW审议中，他们不仅提交了影子报告，参与了正式审议，在2014年3月，他们还出席了会前工作组会议，并在会上成功游说委员在给政府的议题清单中加入了两条与LBT议题相关的问题。据在CEDAW现场的一些大陆组织观察，“在日内瓦消歧公约审议的会场上，……代表着9家NGO，由十几个人组成的香港代表团常常同进同出，景象颇为壮观。”实际上，这正反映出香港LGBTI民间组织在参与各项公约审议中具有成熟和优秀的多组织协作经验，而这也是本案例关注的一个重点。此外，案例中还将重点介绍益合等组织参与CEDAW会前会的相关经验。本案例主要是基于对香港益合和源全社（化名）的组织负责人Chris Chow（化名）的访谈。

1. 报告文书的协作

在参与几次公约审议中，益合等几个组织所联合提交的影子报告，主要由益合的人权小组负责撰写。人权小组的两位成员本身是男同志，有着比较强的法律背景，对人权相关议题比较熟悉，写作技巧也很好。因此影子报告的合作模式是由他们起草以后，再邀请Chris从跨性别视角提出相应的建议和修改意见。对于文书的写作，经常会有很多细节上的推敲和改动，他们则是通过线上文档（Google Doc）的方式来协调各类文稿的修改。

在益合等五个组织的经社文影子报告中，给受审国提出的核心要求和建议主要有两条，即关注性少数群体的反歧视（No.16,建议1）以及跨性别群体的权益（No.43,建议2）（*摘自经社文公约）。而在益合等五个组织联合香港申鸣会所提交的CEDAW报告中，这两条建议之外又增加了涉及跨性别和性少数女性的发展权、刻板印象、教育、医疗以及婚姻伴侣权

等问题。所以，经社文和CEDAW公约的影子报告都是聚焦于跨性别和女同志等领域。不过，据Chris介绍，在今年第五次CAT（反酷刑公约）审议中，他们所关注议题的侧重点有所变化，即在跨性别议题外，又特别增加了对间性人（intersex）议题的关注。Chris解释说，一方面，较之消歧公约（CEDAW），其实反酷刑公约对于讨论跨性别者的非人道手术问题要更加容易一些；另一方面，间性人的议题其实并没有在2014年的CEDAW影子报告中提及，但是随着有关跨性别、变性人在香港的处境于2015年开始有了重要改变（特别是在著名的W小姐结婚权案件胜诉后，变性人在香港已经赢得了以改变后的性别与异性结婚的权利），所以，这次CAT审议的议题也要有所更新和推进。因此，在Chris与目前香港主要作间性人工作的X老师沟通以后，在2015年的CAT影子报告中，加入了有关间性人的重要议题。

在前往日内瓦参加CEDAW审议时，Chris坦言，自己对将参与的会议流程和安排所知无多。这次参与CEDAW审议的香港代表团中，除了各个NGO，还有平等机会委员会以及立法会议员等。在代表团出发前，一个叫社群力量的香港组织，由于熟悉各项联合国条约、并有多次参与审议的经验，因此它会出面统筹参与审议的不同团体，统计参会团体、期望发言的内容、以及主要的发言人等，并进行内部协调。在抵达日内瓦后，所有香港代表团的成员会一起开会协商。

为了更好地帮助各个组织在审议期间游说委员，社群力量还将各个专家委员及其所偏重的议题等信息发给各个参会组织。Chris认为，“这个也是很重要的，就是他们会一直就教我们怎样去找委员。因为委员是有个名单的嘛，他们已经找了很多资料，就是那些委员每一个人的经验是什么样的。他们会教我们应该去找哪些委员，比如‘这个比较好找’，‘那个比较忙’，‘那个比较不理你’之类的。所以我们出发之前就已经打印出来资料，关于哪个人是怎么样，哪个委员见面是什么样的，等等。所以我们就这样去找（各位委员）。”

需要有专人与委员会秘书处联络沟通比较好，而在香港代表团中，则有一到两个人会专门负责这项工作。除了一些会议的流程安排之外，Chris认为，如果要安排类似午餐吹风会、或者更具非正式色彩的与委员专家的约谈和见面等，那么跟CEDAW委员会秘书处的这种专门的协调和商量就是很必要的。而负责这项工作的人，应该是对所有机构都较为熟悉、并且擅长沟通的。实际上，在正式审议期间，当要游说某个委员时，香港代表团也往往有团体与委员沟通的相关经验。

3. 现场发言策略

与绝大多数来自大陆的民间组织不同，益合等香港的LGBTI民间组织在参与审议的不同发言环节时，往往会注重和强调多组织之间进行协作和整合议题等技巧。

例如，在决定CEDAW会前会的发言时，起草影子报告的人权小组成员和Chris做了讨论。最初他们计划聚焦于拉拉和跨性别两个议题，但后来发现拉拉议题不够突出，没有跨性别议题有力，因此决定将会前会有限的发言时间集中于跨性别议题。这里的主要考虑是，当时香港的跨性别W小姐结婚权的案子，法院到那时还一直没有判下来，所以，较之拉拉议题，跨性别议题有更好的游说机会。不过，由于对具体的会议议程不熟悉，特别是对于究竟会不会获得发言机会、以及发言的具体日期和发言时长等信息，他们也一概不清楚，因此，在前往日内瓦参会前，Chris与同事商定了很多套不同的发言方案：

“我们就准备了好多不同的发言策略——比如，如果委员会让我们每个组织都可以发言，我们怎么讲；如果委员会不给每个组织发言机会，而是让我们其中的一个人或两个人来发言，那我们怎么将所有议题都集中在一起，能够让这一两个人集中发言。然后就有几个版本啊，比如有15分钟（的发言时间）怎么讲，如果只有5分钟该怎么讲，如果只有3分钟怎么讲……”

最终，委员会秘书处告知香港组织，总共的发言时间有10分钟，每个组织可以有2分钟发言时间。秘书处还告知参会团体，在会前会上，各组

织不可以游说委员（这与CEDAW正式审议会的规定不同）。不过，Chris还是争取与委员在非正式场合谈论了几句。最终Chris等人的游说结果非常成功——在给政府的议题清单的20条问题中，有2条涉及到了香港性少数女性的权益问题。

在会前会半年后的CEDAW正式审议期间，来自香港地区的组织也展现了他们组织协作的技巧和力量。例如，在CEDAW委员与NGOs的对话会上，中国大陆组织总共有10分钟发言时间，香港地区组织则共有6分钟。与大陆的9个组织每人汇报1分钟左右的形式不同，香港代表团充分整合了议题，并由Chris和另一位代表进行了每人3分钟左右的综合议题发言。参会的十几位香港代表，代表了20多个组织参会，其议题涉及了残障和智障妇女、女性精神健康、少数民族女性、性少数女性、女性性工作者、人口贩卖、女性贫困化、女性政治参与等诸多的议题。因此，为了充分利用6分钟时间，香港代表团就发言方案进行了充分沟通，并决定聚焦于NGO最为关注的一些主题。最终的方案是，Chris与另一位发言人采取了这样的分工：由她更多谈论性少数妇女相关的议题，另一位代表则主要谈与妇女的一般性议题。Chris的发言中涉及到消除性别认同歧视、取消对变性人士的不人道手术规定、争取性工作者的工作权、香港政府对女性残障人士的服务缺失，以及消除教育制度中的种族隔离等议题。这样的发言策略，可以说取得了重要成果：在委员会与NGO对话会上，专家委员对香港的议题表现出了格外的关注，因此针对中国地区的问题绝大多数集中在香港，而中国大陆组织仅被问及了一个有关妇女人权的问题。

此外，即便在其他发言或游说的场合，也存在着组织间协作的技巧。例如Chris谈到，在审议的发言环节，她与代表大陆组织的丁小菲事先进行了沟通，决定将双方的发言相互照应起来，“就是我们也来讲大陆，她们也会讲香港，这样子。后来我们两边都有这样做。”此外，在参加了两次CEDAW审议之后，Chris还发现自己的一个发言策略具有很好的效果：“后来我发现一个很重要的事情，就是我的发言从一开始就是先很简单地介绍我是谁——‘我是Chris，是跨性别女同志，基督徒’。然后两次（指会前会和正式审议的发言）所有委员都看过来——其实我看不见他们，当时我很紧张，这是其他人跟我讲的——但是这样一来他们（指专家委员）就会有一个很深的印象，就是：哦，她就是一个跨性别啊，还是拉

拉，那就会怎么怎么样，然后议题就比较容易提出来。”

不过，最让Chris记忆深刻的一件事情是，在NGO对话会上，委员虽然问了香港代表很多问题，却没有就智障妇女的相关议题提问。为此，两个智障妇女组织的代表感到比较失望，担心在之后的提问和报告中这个议题遭到忽略。为此，香港各组织的十几个代表决定一起帮助智障妇女的代表与负责该议题的委员沟通：“那个委员，后来找到了，然后他也答应会去找其他两个委员。然后我们十几个人就在那边一直帮助那智障团体的三位代表去跟委员沟通。然后他们（指委员）差不多好像有一个小时，就是都有很耐心去听他们讲什么，然后我们其他团体就什么也没有讲，就是因为希望他们两个议题能够出来吧。我觉得这是很感动的，就因为他们有三个是智障的人，不好说么，就是他们都没有很有胆量去找人，所以我们十几个人就傻傻地帮他们一起去找人，然后好开心就这样子，有好多的人围着，就让他们去找人。……真的很感动，我差不多哭了。”

4. 简短的小结

对LGBTI民间组织而言，公约机制往往具有更确切的法律约束力和更少的来自国际政治因素的干扰，而专家委员会也能就政策和法律方面提出其有针对性的改进意见和建议。然而，对于LGBTI民间组织来说，公约机制的一个重要局限性在于各项公约有各自的主体，而当涉及SOGIE相关议题时，除了利用既有的公约内与SOGIE相关的条款外，还要更好地考虑SOGIE议题以何种角度来切入到各项公约的既定主题中。此外，考虑到未来参与公约审议的民间组织可能越来越多，因此LGBTI民间组织如何通过与其他议题相关组织的有效协作等策略来争取更多共同发言的空间，也是重要问题。在上述两个问题上，即多议题的选择与切入、以及如何在审议的空间有效整合多组织的发言等策略方面，香港LGBTI民间组织的探索和实践都是值得大陆同仁学习和借鉴的。

案例三：中国残障组织参与CRPD审议

1. 背景信息

2006年12月13日，联大通过了《残疾人权利公约》（以下简称CRPD）。中国政府于2008年6月26日加入该《公约》，并于2010年8月31日向联合国残疾人权利委员会（本案例中简称委员会）提交了首份履约报告。同时，中国规模最大、发展最为成熟的残障人自助组织（Disabled Person Organization,简称：DPO）一加一（北京）残障人文化发展中心（以下简称“一加一”）于2012年4月11日，针对中国的履约情况向联合国提交了中国的残障领域第一份独立的、非官方的、民间的影子报告，题为《〈残疾人权利公约〉中国实施情况：一加一报告》。此后，一加一虽然没有前往日内瓦参与CRPD的中国审议，但也通过其他方式与委员会进行了交流。这次审议结束后，一加一并没有就此停止，而是继续利用公约审议的成果，在国内进行CRPD实施的倡导。

2.缘起：集体决策突破心理禁区

2010年8月31日，中国政府向联合国残疾人权利委员会（本案例中简称委员会）提交了首次履约报告。对于多年来有国际交流与合作经验的一加一而言，得知这一消息后，应该如何借助此次联合国第一次审议各国CRPD履约情况，以推动国内残障事业的发展现状？成为摆在一加一面前的一道思考题。当他们了解到各国DPO参与CRPD的公约审议可以通过一种方式，就是DPO递交民间的影子报告（又名平行报告）。此时，思考题成了选择题，写，或不写，递交，或不递交，摆在了一加一的面前。据一加一的机构负责人解岩回忆，当时大家的感受是，参与公约审议肯定是有意义，更是DPO的责任和权利，但写影子报告“就像给联合国打小报告一样，听起来就是件很危险的事情”。

就这样时间来到了2012年，一加一还是感到，写影子报告是很有意义的事情，可当时中国公民社会的诸多领域都很少见到完整的影子报告，至少残障领域的本土NGO从来没做过。无据可依，一加一感到很难评估提交影子报告可能给机构甚至个人带来的影响或后果。最后，他们选择了组织内部员工一起讨论的方式，集体决策到底要不要做影子报告。在这个过程中，大家也对做影子报告的目标和安全策略等做了一些分析。最后的投票结果是，决定要写。等于说，一加一是通过集体决策先突破了自己的“心理禁区”。

3. 提交影子报告：制定多层次目标

根据一加一的机构负责人解岩的说法，一加一在考虑撰写和发布这个《影子报告》时，是有多重目标设置的。

首先一个目标是想要以此“试探政府的底线”。解岩认为，相比妇女、HIV或环保等领域，残障领域在公民社会的发展方面相对薄弱，长期缺乏独立的声音，大家都在关注服务和救助，而涉及到权利就没人敢提了，或者没有实际的行动。因此一加一想知道，在残障领域，通过国际人权公约做权利倡导，政府的底线在哪里？CRPD提供了一个探测的契机。解岩说，“很多本土NGO有一个不好的毛病是总在‘猜测底线’，甚至是自我设置底线，自我审查。我们不想猜，而是希望通过行动来验证。我们相信这个底线会根据不同的时期和背景在不断变动，之前被认为是触碰底线的事情，未来也许就算不了什么。我认为底线是探出来的，不是猜出来的。”

再一个目标是期望借助参与公约审议和影子报告的形式来推动国内残障人权利倡导的状况改变。解岩表示，能够作为本土DPO主动地、而不是被安排地参与到国际事务中，是有意义的，但相比之下，一加一更侧重于国内的改变。而作为一家DPO，一加一期望在做影子报告的过程中，改变国内残障领域中一直以来的专家学者、国际机构或者GONGO代表残障社群发声的现状，期望从权利的视角，而不是专家学者多采取的社会福利和社会保障的视角，来发出残障人独立的声音。

一加一还为写影子报告设置了一个“最低目标”。在开始策划做影子报告时，一加一预估，如果其他目标都无法达到，或者干脆报告就提交不出去，至少能够通过这个影子报告把机构自2006年成立以来的工作做一个梳理，并对未来几年的宏观背景做一个系统的分析。“其实是把预期就降得比较低，也就是无欲则刚吧”，解岩表示。

明确了目标之后，需要重点制定行动策略，特别是在安全和风险控制

方面。实际上，早在2007年的时候，由于被国内同行助残类机构恶意举报为台湾特务，一加一曾因此被安全部门调查。虽经调查发现举报不实，但也发现了一加一有接受国际资金的资助，因此一加一就以这样另类的方式被盯上了。所以，在2012年准备做影子报告的时候，一加一的风险系数其实已经不低。不过这次经历也令他们积累了不少与政府打交道的经验。解岩说，当时组织商议的安全策略，首要的两点是，第一，写影子报告这件事情要保证其独立性，就是不仅写报告的人是机构内部工作人员，而且做影子报告的资金来源也不涉及任何方面的资助：“万一它（有关部门）要是找我们什么茬儿的时候可以说清楚是怎么回事……不是说接了谁的资助让我们写的这样一份报告”。第二个决定是，要光明正大地做影子报告这件事：“既然交的话，我们就公开地交，因为它（有关部门）本来就觉得你是打小报告嘛，所以你要再鬼鬼祟祟地交就更……坐实了。所以首先我们要做出一个姿态。”这两点原则的确贯穿在后来的整个行动中。

5. 提交报告的风险管理：一层层揭开面纱

在计划撰写《影子报告》之前，一加一就预计到了可能来自有关部门的压力。为了使这个压力不至于发展到不可控的地步，他们设计了一系列举措来分步骤减压。解岩说，“举一个不太恰当的例子，当你父母还不知道你谈恋爱了，就突然告诉他们你已经结婚了，一般情况下父母肯定接受不了；保险的方式是先介绍你的男/女朋友给父母认识，即使他们不喜欢，经过不断的接触，最后也很有可能接纳或者会默认。这和我们的行动计划是一个道理。”

一加一在2012年3月已经完成了影子报告的写作，4月份准备提交报告。但在此之前，他们决定利用一加一在行业内的知名度和影响力，率先引起有关部门的注意，而不是突然抛出这个影子报告。因此，在2012年的3月2日，一加一发布了一个招募八名员工的招聘启事，其实当时机构总共才十几个人。这样做就是为了让别人推测，“DPO一下子招8个人，太有钱了，一加一要做什么？”其实这是以另类的方式向外界表示，一加一接下来可能有什么大动作。在此之后三天，也就是3月5日，一加一又发布了一个《〈残疾人权利公约〉履约情况一加一报告征询意见启事》的消息，内容是要公开征集大家一起写影子报告。发布这个启事，一加一主要目的其

实是要公开宣布自己做了这个影子报告。解岩说，“说实话，当时我们的报告其实已经完成了”，也预期“肯定是没有组织说跟我们一起写”；发了（消息）以后，确实也没人找我们提出建议。然后我们就把这份报告提交给公约委员会了。……之后就正式对外宣布我们提交了这样一个（报告）”。可以说，通过设计多个步骤的“试探”，一加一成功实现了阶段式的风险管理与释放。

在选择提交报告的具体时间上，一加一也多有考虑。解岩说，“4月20日，联合国残疾人权利委员会将对中国政府的履约情况进行问题提问，期间中国政府将就问题准备复议，9月份进入最终审议。为了将风险进一步降低，我们并没有马上提交，早交效果不一定好。于是我们就坚持到了4月11日才正式把报告提交给了联合国，并公开发布了提交声明，对于审议流程的熟悉，也是保障有效提交的基础信息，必须事前了解。”

6. 利用媒体扩大影响、规避风险

在提交影子报告的过程中，一加一还策划了媒体策略。4月11日晚，一加一向公约委员会提交了报告，12日，北京的《财新》杂志就发出了一篇新闻稿：《〈残疾人权利公约〉中国履约不力：民间报告全面解析》。这家媒体是一加一主动联系的，步骤也是事先策划好的。之所以这样做，解岩解释说：

“（联系媒体）说白了就是为了规避风险。……至少在残障领域，我们发现他们（有关部门）有一个现状，其实是基于他们对残障的理解有限吧，所以他（有关部门）并不在乎你做什么，他在乎的是他不知道你在做什么，他只在乎这个。因为你要是堂而皇之地告诉他，我在干这个干这个干这个，他一般还好，但万一他从别的渠道知道了你在干个什么，他就会非常地紧张，他就觉得你是不是要干点什么呀。所以……我们也不会主动向他们（有关部门）汇报的嘛，但是他通过公开的渠道就可以看到……我们没有做什么偷偷摸摸的事情。……所以我们当时，在那个时候，也是找了《财新》杂志，也是找的熟人嘛，给我们发了一篇报道。然后给他（财新记者）解释了一下我们为什么做这个事儿，做这个事儿的过程中我们是很公开的，很独立的，然后也是为了提建议。也是为了从一个侧面让他们

万一要调查的时候，能够看到这些证据嘛。”

解岩也谈到，选择财新合作，也因为它的“一贯的风格和敢于担当的个性”，“虽然是一家经济类媒体，但也非常关注法制和公民社会议题”。不过，在一加一与《财新》杂志合作的过程中，也出现了一个插曲。起初，一加一把这篇文章的题目定为《民间报告直述〈残疾人权利公约〉履约情况》，但在发布时为了达到更好的传播效果，《财新》杂志编辑把主题改为了《〈残疾人权利公约〉中国履约不力：民间报告全面解析》。对此解岩的感想是，“其实我们也有点被媒体推着走的感觉，媒体就是这样，语不惊人死不休。”

总之，利用媒体报道，既达到了公共宣传的目的，更重要的是减压和规避风险的策略。在一加一看来，“因为递交报告的行动被媒体报道后，有关部门就不好把报告半截拦下了。而且在新闻稿中也包括了《影子报告》中的主要观点，这也是保障报告能够通过联合国公布的一个策略。”

7. 应对多方压力的策略

在提交报告并对外公布之后，如前所料，的确有一些相关部门，包括残联、外交部等找到一加一，说要看这个报告。但为了保证报告的独立性，一加一没有答应。解岩说，“我们没有给他们看，理由是说，因为公约委员会那边，入库以后是会在联合国网站上公开公布出来的，然后我们就说，在没有登出来之前，我们是不能给他们（指政府方面）看的。因为，万一如果看到这个，（有人）逼着让我们改，那我们怎么办。说实话，我们要是不改，好像似乎也抗不过去。所以我们干脆就不交，就不给他们看，说我们的报告你们到联合国网站上去下载吧，那边会有的。”

一经媒体报道，不只是政府部门，也有包括公益界的同行等更多的人开始与一加一联系，希望看到报告全文，但一加一都没有提供。对此一加一的考虑是，“从程序上来讲，我们这份报告是提交给联合国的，并且要求是公开在联合国网站上的，不是私下递交的，如果联合国的网站上还没有发布，就已经通过其他的渠道传播出去，在流程上不太合理。”

面对来自政府和其他方面的各种压力，一加一也采取了一些措施减压，避免生出枝节。按照联合国一般的工作流程和效率，影子报告从审阅到发布在联合国的网站上，大概需要2-3周的时间。为了减轻压力，一加一首先在回复联合国人权高专的邮件中，态度坚定地确认影子报告可以实名公开，并上传到联合国网站上，供大家公开下载。第二步，一加一联络了CRPD委员会的委员：“这个时候我们通过公约委员会（指CRPD委员会），因为他那个审议是有两周的过程然后才在网站上公布出来，所以我们当时就说，我们担心国内压力太大，你们能不能快点？……然后大概用了一个星期的样子，影子报告就在网站上登出来了。最终我们把下载链接发给他们（有关部门），并且在一加一网站上也把影子报告登出来了。”就这样，在报告提交的第8天（4月19日），联合国网站上发布了一加一的影子报告，4月20日，一加一在机构网站上将报告的中英文版本发布出来供大家公开下载。

8. Skype参与工作组会前拟定议题清单

在提交了影子报告之后，一加一接到了CRPD委员会前往日内瓦参与CRPD履约情况审议的参会邀请。一加一也就此咨询了一些相关合作伙伴，得到的意见普遍是，由于这次是中国政府第一次参审，不确定结果如何，为安全起见，还是只提交报告、不要参与公约审议的会议了。因此一加一最终没有参与公约的现场审议。不过，CRPD委员会及中国审议报告的主笔人在拟定议题清单时，也主动联络到了一加一，并通过Skype与一加一进行了通话。在通话中，委员会再一次向一加一确认了中国的国别报告与一加一影子报告在一些问题和表述上的出入，并在此后将影子报告中的一些问题列入了给中国政府的问题清单中。例如，一加一影子报告中有一条教育类建议，指出CRPD公约和国际上的普遍趋势是提倡残障人的融合教育，但中国政府在2010年推出的《中长期教育规划纲要2010-2020》中却表示要大力发展特殊教育学校，还将这个作为成就放在了CRPD的国家报告中。CRPD委员便将这条意见放在了问题清单中，请中国政府就大规模推动特殊教育的原因等做出解释。据解岩说，当时“外交部收到这个问题之后，就觉得很困惑，然后就发给了教育部，让教育部解释这个问题。然后教育部就找到残联，然后又找到民间机构，然后他们才了解到底融合教育是怎么回事儿。当然根本就没承认自己错了，……但是现在再也不提要建

那个特教学校的事儿了。后来还推出了特殊教育提升计划，在新修定的残疾人教育条例草案送审稿里悄悄地把融合教育加进来了。”

因此，虽然没有奔赴日内瓦，一加一也算是有效地“出席”了审议的相关会议。

9. 后续跟进

实际上，在提交影子报告后，一加一获得了一份“意外之喜”。在CRPD审议结束后，残联向一加一反馈的意见称：一加一的影子报告从某种意义上而言，还帮助了中国政府，但递交行为的确是非常敏感，“你们是机会主义者，这次递交的时机掌握很好，下次就不好说了”。之所以如此，是缘于CRPD委员会曾向中国政府指出，如果这次审议中国民间无人提交影子报告的话，中国政府将会受到更大的质疑，而有了民间组织的影子报告，才显得更加真实和完整。这样一来，一加一没有被政府打压，反而与残联等机构建立起合作的基础，这对公约的后续跟进和倡导推动也是颇有受益的。

回顾起来，一加一认为在参加审议后的这两年，还是逐渐看到了中国政府在残障领域的一些变化。比如，一加一曾在影子报告中指出，中国政府对于残障的定义还处于传统的所谓“医疗模式”，而不是CRPD公约所规定的“社会模式”。报告因此从权利视角上提出建议，比如，把“助残日”改为“残障人日”，把“残疾人”改为“残障人”等，这突出了残障本身作为一种社会环境所设置的障碍的涵义，这些诉求明显蕴含了很强的权利味道。解岩说，“我们把这个问题提出来之后，这个事情他们（指中国政府）倒也意识到了，但是就是讨论了好久接下来往哪个方向改，他们就一直没有动作。……改吧，他们嫌麻烦。08年就提过《残疾人保障法》的这个‘残疾人’要换成残障，然后他们（立法组）就说，第一是这样一来残联的所有系统的所有的东西都要换，然后关键是牵扯到别的部门的事情人家也要改，这个我们不一定推得动。所以就停滞在那儿了”；“但是到现在，官方层面（虽然）还没有解决，私底下他们都在改，包括我们看到很多官方的文件，……他们在各个场合的说话的用词，都已经在改了。”

再比如，一加一在最近两年成功推动了残障人参与高考的改革。而当教育部出台《残疾人高考管理暂行办法》的草案时，没有进行公开征集，但在内部征集意见时也找到一加一提建议。解岩认为，“尽管没有达到我们理想的状态，但是至少他（最终出台的办法）从结构上和表述上彻头彻尾地改了，往好的方向改了一些了。”有些小细节，比如，一加一当年在影子报告中曾强调过的“合理便利”这个词，也被用在了新的法规上，尽管在解岩看来“用得不太对”，不过至少把这个词加进来了，表明政府“不再像之前完全不重视这个事儿了”。

在跟进审议推动政策变化方面，一加一认为自己的策略是“影响关键人物”。而从效果上看，目前一加一对残联的影响比较大，其次对教育部的影响也是比较大的。既然在政策倡导时强调准确定位相关部门以及“关键人物”，那这些“内部知识”又是从哪里获得呢？据解岩介绍，这些主要是靠一加一在与政府合作提供服务的过程中，逐渐积累了很多有关政府内部运行机制的经验和信息，而这些对于跟进公约、推动国内倡导来说，是很有用的。

10. 小结

一加一的案例为民间组织撰写和提交影子报告提供了一些值得借鉴之处：

◆首先是保持独立性。这个独立性不仅是不受政府的影响和干预，也是注意避免政府方面借资金来源等问题进行不必要的干预和质疑。从根本上说，独立性则是指由社群自己发声，以权利的视角发声，而不是由他人代言。另外，如果在报告撰写时邀请专家参与，也应该考虑避免社群自己的声音受到专家的影响。一加一指出，尤其残障领域，从权利视角出发的专家是特别缺乏的。正因为如此，一加一的这份影子报告主要由机构内部人员自己花了六个月时间完成。

◆其次是保持公开性。与一般的直觉相反，在此次提交影子报告的过程中，保持行动的公开性是整个过程顺利进行、没有出现安全问题或风险的一个至为关键的策略。公开性策略的制定，建基于对中国政府行动逻辑的

深刻了解。解岩认为，从立场上说，不应该把自己的角色从一开始就设想为反对派，而应该设定为建设性角色，也不要因害怕而对政府刻意隐瞒，有时候光明正大反而能产生更大的保护性效果。这一点也颇值得中国的民间组织反思。当然，一加一与中国的LGBTI组织在具体处境上的差异，如何决定不同类型组织的行动策略，这本身也值得做进一步的分析和探讨。

与此相关的，在撰写影子报告时，除了注重提出问题和批评，更重要的可能是提出有针对性的、具体可行的建议，因为提交报告乃至机构工作的最终目的是希望促进政府行为和整个社会的改善。

◆再一个是注重报告的专业性，重视证据的累积。影子报告的专业性很重要，是很有技术含量的。能否做好主要取决于组织的积累和对本领域的了解程度。比如此次参与CRPD前，一加一就是因为此前一直关注《联合国残疾人权利公约》和中国的履约情况，因而能抓住这次倡导的时机。解岩认为，写影子报告更像是一个“厚积薄发”的过程，没有长时间的积累和沉淀，是很不容易的。报告的专业性还体现在提到的问题要有足够的证据收集和证明。不过解岩也表示，这一次的影子报告，在更专业地剖析问题、数据搜集、以及法律相关的梳理方面仍显薄弱，需要改进。

◆此外，在参与审议的过程中，一加一相关负责人认为，国际经验和帮助民间组织熟悉公约的机制的培训是很有必要的，虽然不一定是必须，但有这些国际经验与合作组织的资源，能够使事情做得更好。

◆在跟进审议方面，一加一的经验表明，通过服务等日常与政府的项目合作来逐渐积累政府部门运作机制的知识和人脉资源，有助于推动国内的政策改革。在这一过程中，与残联这样的GONGO保持有边界的合作也是非常重要的。此外，在当前INGO法的大背景下，除了与残联这样的GONGO合作外，与联合国机构、大学等机构加强合作也是不错的选择。

第四部分

LGBTI民间组织参与联合国人权机制之二：普遍定期审议

本部分首先将介绍民间组织参与普遍定期审议的流程和技巧，然后结合案例对中国大陆LGBTI组织如何参与普遍定期审议做一分析。

如果说人权公约机制本质上一种独立专家机制，那么普遍定期审议（UPR）则是一种同行审议（Peer Review）的机制，只不过它是发生在国家之间的。UPR的机制创新之处，在于它制度化地促进了国家之间的互动性对话，而对话所产生的“结果文件”（其中包括所有向被审议国所提的“建议” recommendations和受审议国家的回应等内容）会经过人权理事会的两次会议得以通过。

普遍定期审议要让所有193个联合国成员国都参加一遍审议，周期自然排得很长，官方说法是四年一轮，实际可能要四年半一轮。不管怎么说，这样安排下来，每年要有48个国家接受普遍定期审议，在UPR工作组的主持安排下，每年这48个国家又分为三次进行审议，每次审议16个国家。对各国的审议都是在UPR工作组会议期间进行的，因此，工作组会议每年召开三届。按惯例，这三届会议的时间一般安排在每年的2-3月、4-5月和11-12月。当然，联合国官网会提前排出所有国家在一轮审议中的具体时间表，只要上网搜索便可了解。人权理事会的47个成员国则自动作为“普遍定期审议工作组”（UPR Working Group，下文将简称之为“UPR工作组”）的成员。此外，在UPR工作组会议期间，具体负责协助会议流程的是所谓的“三国小组”（Troika），这三个国家是根据区域代表性原则由随机抽签程序选出的，三位国家的代表一般也称为“报告员”。

UPR的第一轮审议从2006年开始，2011年结束，其间，所有联合国成员国均已接受审议。而随着UPR工作组的第13届会议的召开，第二轮审议周期自2012年5月正式启动。第二轮审议国家的次序与第一轮审议一致。在2013年10月到2014年4月期间，针对中国的第二次普遍定期审议已经完成。

图4是一轮普遍定期审议的大致流程，可以分为五个步骤。而对于想

要参与UPR的民间组织来说，在每个步骤中，都有一些关键点可以参与进来。有国外机构推荐，任何准备参与UPR审议的民间组织，应该先按照表5的格式制作一份重要时间表，以便于及时跟进每一个步骤。

图4 参与普遍定期审议流程图



表5.参与普遍定期审议的时间表
(以美国2010年为例，摘自UPR Toolkit)

民间组织提交报告截止日期	2010年4月19日
国家报告提交截止日期	2010年8月23日
国别审议（互动对话）	2010年11月26日星期五
结果文件的非正式通过	2010年11月30日星期二
结果文件的正式通过	2011年3月

1) 准备审议文件阶段

准备审议文件是在UPR审议开始之前，主要有三类文件将作为UPR审议时的依据，即：

- ◆ 受审议国家所提交的一份20页以内的国家报告；
- ◆ 由人权高专办（OHCHR）基于联合国各独立人权专家和小组（包括人权理事会特别程序、人权条约机构以及其他联合国机构）的信息而汇编的一份10页左右的文件。
- ◆ 由人权高专办基于来自非政府组织、国家人权机构等其他利益攸关方的信息而汇编的一份10页左右的文件。

在工作组会议期间，任何参与审议和互动对话的国家都可参考这些文件信息。

在准备审议文件阶段，一些国家的民间组织被鼓励参与到本国政府UPR国家报告的撰写中。不过这一点对于目前中国的LGBTI组织而言可行性很低。更具有可行性的是通过提交影子报告的方式参与其中。

与人权公约机制类似，普遍定期审议也鼓励民间组织提交“影子报告”，反映本国人权状况。不过，与公约机制不同的是，影子报告将不直接作为UPR审议的依据性文件，而主要取决于该影子报告中的内容是否被收录进那份人权高专办整理汇编的10页左右的利益攸关方信息文件中。从这个角度看，提交影子报告对参与UPR机制而言，似乎没有在公约机制中的重要性高。

不过，要想在UPR中提交一份成功的影子报告，仍然有一些值得注意的技巧。比如，UPR涉及的基本都是国家层面的议题，但如果能在影子报告中引用一个地方性的案例、并说明它同时也具有全国的普遍适用性，这种突出地方经验又将之与国家议题相衔接的技巧，便有可能引起人权高专办的兴趣，将其纳入汇编文件中。又比如，影子报告的内容应着重于提出解决问题的方案或建议、而不是以呈现问题为主。还有，提交机构联合报告，或者协作完成一组报告的形式，会有助于被纳入OHCHR的汇编文件中，甚至可能在UPR审议中被提出。根据人权高专办的要求，如果机构以单独名义提交报告，篇幅应在5页以内，而提交联合报告的篇幅最长可为

10页。当然，最理想的状况可能是，一个机构同时提交了独立报告、并参与联合报告的一部分、然后背书了一份非政府组织的国家报告。

值得注意的是，OHCHR要求民间社会提交的影子报告必须包涵机构信息等，并将所有报告在联合国网站公开，因此，对中国的民间LGBTI组织来说，如果想要提交UPR影子报告，首先还是应该考虑安全措施问题，比如考虑是否以匿名或其他形式提交。

2) 国别审议阶段

国别审议是在普遍定期审议工作组会议上进行，真正的审议过程，主要是指受审议国与其他HRC成员国及观察国之间会进行3小时左右的互动对话（第一轮审议中时间为3小时，第二轮审议已延长为3.5小时）。其间，任何联合国成员国都可向受审议国家提问、发表评论、或提出批评和建议等（这些在UPR程序中统称为“建议”，recommendations）。在这3小时左右的时间里，会有2个小时留给各国提建议，1个小时留给被审议国（主要是介绍国家报告的20分钟、回应各国提问和建议的30分钟、以及最后5-10分钟的总结发言时间）。虽然只有短短的3小时，但由于参与国家众多，为避免混乱，“三国小组”（Troika）作为实际的“会务组”，要负责对受审议国所提出的议题或问题归类，以确保互动对话能有条不紊地进行。

在UPR的国别审议阶段，非政府组织（即便有经社理事会磋商地位的）只能出席会议，但没有发言的权利。虽然有磋商地位的组织也可以通过在会议审议期间（或审议前）举办平行会议等形式发声，但是要想在UPR国别审议的现场发声，非政府组织唯一能做的，便是游说各个成员国和观察国来提出自己组织的相关人权议题和建议了。那么，如何才能展开成功的游说，其中有哪些技巧呢？

首先，也是最重要的，你的组织应该找出可供游说的国家，往往它们应该是那些对游说的议题持同情态度的国家。如何找出这些国家？从它们过往的行动来判断最靠谱。表6列出了一些国外组织总结的不同议题上可供游说的国家，可以看到，在LGBTI权益相关的议题上，荷兰、加拿大、瑞

表6 可游说的国家（摘自UPR Toolkit）

经常预先提交问题清单的国家	经常提出与土著人相关问题的国家	经常提出与移民相关问题的国家	经常提出与种族歧视相关问题的国家	经常提出与死刑相关问题的国家	经常提出与LGBTI权益相关问题的国家
荷兰	墨西哥	墨西哥	阿尔及利亚	意大利	捷克
瑞典	玻利维亚	阿尔及利亚	墨西哥	墨西哥	荷兰
丹麦	英国	加拿大	埃及	巴西	斯洛文尼亚
英国	丹麦	埃及	加拿大	英国	加拿大
德国	阿尔及利亚	菲律宾	巴西	智利	瑞典

当然，这里也要介绍一个更加高大上的办法来定位可供游说的国家，那就是利用UPR自己的开放数据库进行查询。在upr info的数据库中，先选择“SOGIE相关议题”，然后选择“提出建议的国家”，便可以将所有曾提出SOGIE议题的国家的记录一一以列表方式调出来。这样便可以准确而方便地统计出曾有哪些国家、分别曾有多少次、在什么时候、对哪些国家提出过SOGIE相关的建议。这样一来，列出游说国名单就是分分钟的事情啦。当然，在不同国家中，也应该优先考虑那些“重要”国家，所谓重要，就是它们的意见不会被中国政府轻易忽略的国家。这个要求略高，也不是必须的，因为这可能需要更多的国际政治背景知识。

在定位了要游说的国家名单后，你的组织应该努力与该国内国或者在日内瓦的代表（如大使、领事、代表团等）联系和会面。理论上说，去到日内瓦的人权理事会会议上，也有民间组织游说的机会，不过这对中国的民间组织来说，如非特殊条件，游说成本还是比本国要高一些。此外，如果你的组织与一些国家的代表机构有比较好的联系或过往的合作，这时也可以联系它们，对于游说也是很有帮助的。

还有一点要做的，就是别忘了将你的组织要进行游说的议题和建议做一份清单，发给尽可能多的在你的名单上的国家，以增加成功的机会。

3) 国别审议后的两次HRC会议上：结果文件的非正式通过与正式通过

通常在3小时的国别审议结束后，UPR工作组就要在48小时内整理出一份报告，其中记录了各国在审议期间向被审议国提出的全部问题和建设，被审议国对这些问题和建议的回应，比如接受、拒绝还是搁置答复等，以及被审议国做出的任何自愿性承诺等内容的记录。这份报告主要由“三国小组”在被审议国和人权高专办的协助下负责准备。

国别审议结束两个工作日后，这份报告会交给人权理事会，并在人权理事会的会议上有30分钟的时间予以非正式通过（informally adopted）。这样就形成了所谓的“结果文件”（outcome document）。

结果文件被非正式通过以后，一般要等到四个月以后的下一届人权理事会常会（regular session）上予以正式通过。在普遍定期审议的程序中，这通常被称为人权理事会全体会议（the plenary session of the HRC）。这次会议正式通过文件的时间为1小时，在这1小时中，开始的20分钟由被审议国发表一个正式的声明，接下来20分钟由各个国家发表它们对这份结果文件的看法（HRC成员国有4分钟时间，观察国有3分钟时间），最后的20分钟，则是非政府组织发表所谓“一般性意见”（general comments）的时间。在这次会议上所有国家和非政府组织等利益攸关方的意见，会被整理为一份单独的文件存档，名为“观点与一般性意见的总结”（Summary of Views and General Comments）。在所有相关方发言之后，理事会全体会议将对结果文件予以表决通过。

由于只有拥有经社理事会磋商地位的NGOs可以出席这次人权理事会全体会议，所以发言的组织也在其中。显然，对民间组织来说，这20分钟的NGOs发言时间非常宝贵。HRC规定每个组织最多只有2分钟发言时间。为了充分利用20分钟的时间，各NGOs一般会提前协商好发言时间和顺序。从发言的顺序来说，如果是多组织的联合声明（joint statements），则会享有优先发言的权利，这可以说是一个争取发言机会的技巧。其实前文提到CEDAW公约审议中NGO代表发言规则的争取也有类似之处。另外特别需要注意的一点是，根据UPR的官方规定，如果一些非政府组织的发言没有针对结果文件中的特定段落展开，则有可能被打断。

对于中国的LGBTI民间组织来说，由于没有咨商地位，在UPR的人权理事会全体会议上争取发言的机会可以通过委托具有谘商地位的国际组织来实现。

4) 后续的跟进

在一轮普遍定期审议结束以后，被审议国有责任落实结果文件中的结论、建议、自愿承诺等内容。而民间组织在监督和推动政府实施相关责任方面，有关键的作用，因此也应该有清晰的倡导规划。

一些经常用来跟进UPR审议的方式包括：

- ◆组织发布会：公布已被受审议国批准的结果文件，特别是其中有关政府已接受的建议和做出的自愿性承诺等部分，同时，也应当指出哪些建议遭到了拒绝和搁置。
- ◆利用媒体宣传：社交媒体等平台可以用来发布信息，教育公众，从而对政府履行UPR相关义务施加压力。
- ◆组织会议：讨论结果文件中与本社群相关的内容，并对社群成员如何参与跟进实施等问题集思广益。
- ◆有策略地监督实施：在下一轮审议开始之前的四年中，组织应该监督政府在相关议题上取得的进步与存在的局限性。
- ◆参与实施过程：NGOs也应该增加与政府的对话，分享在人权领域中遇到的问题，以及如何改进程序和方法以促进实施更有效和有针对性。

案例四：中国LGBTI民间组织参与中国第二轮普遍定期审议

2013年10月到2014年4月期间，人权理事会进行了对中国的第二轮普遍定期审议。中国大陆的LGBTI组织中，北京智成中心（化名，以下简称智成）参与了这一轮审议，主要参与了国别审议环节和人权理事会全体会议的NGOs发言环节。

1. 准备阶段：邀请多组织参与影子报告建议征集

2013年智成参与了UPR，按照机构负责人胡颖（化名）的说法，起因是有点“怪异”的。虽然在2013年的泰国同志大会上，胡颖已经听到一些组织参与UPR的事例，并且在此后也曾与北京的一些组织谈论过UPR，但他“一直觉得UPR是一个特别高大上的东西”。直到有一天，智成收到了来自ILGA的邮件，说Sexual Rights Initiative (SRI) 已经向第二轮中国的普遍定期审议提交了一份目前中国LGBTI状况的联署报告，在这份报告的最后还包含了对中国政府的十几条建议（recommendations）。由于SRI也经常与ILGA合作，所以当中国第二轮UPR审议临近之时，SRI也期望通过ILGA来收集更多大陆LGBTI活动家和民间组织就SRI这份报告提出的意见和想法，特别是关于提到的建议（recommendations）。ILGA便因此向包括智成在内的一些在中国的LGBTI活动家或民间组织发送了邮件，以广泛征集意见。

收到ILGA的邮件后，智成决定积极参与。尽管据智成当时负责国际倡导工作的林泉（化名）回忆说，“其实我们对UPR也不是特别熟，但开始的时候，也没有想太多——ILGA就让我们提一些意见，特别是关于提到的建议中哪些在我们看来最重要的，因此我们就跟全机构开了一个小会，一起谈了一下，然后给了ILGA一个回答。”

为了邀请和支持更多活动家和组织参与UPR，除了收集有关影子报告的意见和建议外，ILGA还提供了一笔资金用以支持个人前往日内瓦参加UPR，但由于资金有限，理想的情况是邀请当时恰好在欧洲的林泉参与。而在林泉看来，这是个不错的机会，可以跟ILGA更好地讨论和研究UPR这个国际参与机制，“也是看一下我们还能够做什么”，因此，他接受了ILGA的邀请，前往日内瓦参与了中国第二轮UPR的国别审议会议。

2. 国别审议：展开游说

在ILGA与大陆LGBTI民间组织联络的时候，智成也得知，SRI不仅提交了报告，也和合作伙伴在北京做了一些对外国政府的游说工作，尽管不清楚

具体细节，智成也决定积极想办法展开游说。由于从时间上看已经比较紧急、甚至可以说是“匆忙”了，智成决定主要通过自己的网络进行游说：一方面，联系以往认识的在北京的大使馆，跟一些大使馆写了信，另一方面，也试图通过其他网络包括私人关系网络等，比如与林泉在日内瓦的一些朋友联络等，来展开游说。林泉说，“因为我有几个朋友就在日内瓦工作，所以我就通过他们去问一下，能不能有一个大使馆在那边给我们一个 recommendation（指给中国政府提建议）……包括后来我去日内瓦，ILGA帮我安排了几次会，我就与其他的一些代表商量说，能不能做一个关于中国LGBT的情况的 recommendation。……我的一个好朋友的爱人是爱尔兰在日内瓦的大使馆代表团的一个外交官，所以我也给他写了信，他就提交了这个建议给他们的政府团，他们也需要申请，结果得到回复说他们很感兴趣”。

在胡颖和林泉看来，联系爱尔兰驻日内瓦的外交官这件事，可谓是“急中生智”的一个办法，有点“碰运气”的色彩，最终的结果却很理想——爱尔兰政府向中国政府提出了LGBTI相关的议题。不过，回顾整个游说政府的过程，却其实相当复杂和充满了不确定性。

林泉在抵达日内瓦之前，其实对于如何游说、以及UPR中的相关程序等都不太清楚，很多都是在现场学习。到达日内瓦后，林泉与那位爱尔兰的外交官朋友吃饭时，朋友便向林泉解释了UPR国家审议中的发言过程的大致情形，并表示爱尔兰大使虽然对于向中国政府提出LGBTI相关议题的建议很感兴趣，但不一定保证能在正式审议环节提出，而这是有原因的：“那个过程（指游说政府）是很有意思的一个过程”，林泉说，“因为好多国家他们都是当天做决定，要（向中国）做哪个建议。他们都会先听别的国家说做什么建议，然后他们会做一个PlanA；但如果PlanA的这个建议有很多别的国家已经说过，他们就会选择PlanB。所以，怎么说呢，反正他们不是很早之前做决定，是临时做那些决定。（比如）可能第一个（指PlanA）是他们觉得最需要的，就比如可能跟酷刑（torture）相关，因为这属于比较严肃的议题吧，但如果他们发现这个已经有别人提了比较多，他们就会考虑改成PlanB，就会做另外一个。所以那时候，Ireland（爱尔兰）——反正我的印象是他们还没有真正地准备好要做一个什么样的建议——反正我也不是特别清楚，只是我估计他们的Plan

A可能还是别的一个议题，但是因为有好多欧洲或者西方国家已经提出来了，他们就（换）到了这一个（指LGBTI议题），他们可能就也觉得也挺好，因为好像那时候爱尔兰自己国家也在做一些关于LGBT的一些（议题），所以他们觉得就很合适。虽然开始的时候他们还是考虑这个（指LGBTI议题）做为PlanB，但到最后他们还是提出来了。……其实审议当天，只是百分之百地知道荷兰会做一个建议¹，他们已经百分之百说了，LGBTI议题是他们的planA，肯定会做。爱尔兰那时候还算是planB，就真正是当天才知道了”。

另外，林泉发现，由于各个国家的发言顺序不能提前确定，每个国家发言的时间长短也不能提前确定，“发言的时候很多还是大使自己做决定——他们肯定是自己有一些会，肯定跟欧洲的国家就会比较，这里面会做建议，肯定会有——其实那天，当时，还是要听别的国家的发言，还是会有好多比较重要的决定是他们临时做的。”这也说明在UPR中国家发言环节具有高度的机动性。假设爱尔兰在审议当天的发言在顺序上被排在一开始的位置，那么很有可能他们planA的议题就不会遇到与其他国家重复的情况，而这样一来，作为planB的LGBTI议题也就很可能无缘提出了。相应的另一种情况林泉也碰到了，就是在对阿根廷的游说时：“那时候ILGA帮我联系到其他一些国家中，还有阿根廷，他们也格外感兴趣，然后我跟那个人（指阿根廷负责UPR的外交官）也有了几分钟的很短的一个见面。她说，啊，对，我们也感兴趣，觉得LGBTI这个议题非常合适。但其实，他们那时候还有另外一些建议肯定要提，所以LGBTI议题就算是他们的一个planD或者planE，所以最后他们就没有提出来。……他们只能说两条，他们的时间特别短。”

实际上，关于发言时间，林泉有个重要的观察发现：“其实，虽然每个国家都是同样的发言时间，但是我在那边（指日内瓦）也学到了，反正就是，中国——也有别的国家——如果不想其他国家说太多太严肃的意见，他就让他的朋友（国家）都申请发言时间，提出意见，每个国家要提出一个意见的话，就要申请一个时间段，所以一般来说，好朋友（国家），就不会提出（真正的）意见，或者他们就说，‘对，我们觉得非常好……’，其实他们就没有什么必要去说；但是只要更多的国家申请的

1. 作为另一个向中国提出LGBTI相关议题的国家，荷兰是由SRI进行游说的。

话，那个时间（指每个国家的发言时间）就会少，所以，这也是一个国家用的strategy（策略），如果你不想让你的敌人说太多，那就让你的朋友都申请那个时间段——一般来说，（每个国家的发言时间是）一分钟或者两分钟，但如果有那么多的话，就变成30秒。那时候，中国就让很多它的朋友都提出意见都申请时间段，所以就会变得这样子。……所以这个是，所有国家经常用的一个strategy，他们就让所有的朋友都申请，这样就没有一个国家可以真正说出来他们想说的。”

SRI还联系到了挪威大使馆，挪威大使馆由于已经确定了他们的两个给中国政府的建议，因此没有答应在国别审议时做LGBTI相关的建议，而是采取了在国别审议前利用提出“有待澄清的问题”（question for clarification）这一环节中提出一个关于LGBTI的问题的办法。但林泉认为，这与当面向中国政府提建议的价值毕竟还是不同，因为在审议前提出的问题中国政府“可以回答，可以不回答，没有那么重要”。

最终在2013年10月中国第二轮UPR的国别审议环节，爱尔兰（智成游说）和荷兰（SRI和合作伙伴游说）向中国提出了两条与SOGIE相关的建议（186.89；186.90）。

3. 拟定人权理事会全体会议上的发言

在2013年9月的国别审议会议到2014年3月的人权理事会全体会议期间，智成主要继续保持与爱尔兰使馆方面的联络，除了表示感谢外，智成也在2014年2月得到中国政府对这条建议的反馈时与爱尔兰大使馆联络过。“我们就问他们，你们看了这个报告了吗？如果你们觉得这个跟中国现实并不是一样的情况，那么也可以（向中国政府）提出来……但最后他们也没有回答，没有做别的。我们也不太好意思催他们做太多”，林泉说，“他们其实也不能做太多。因为在日内瓦的爱尔兰使馆，他们在审议完中国后又要继续审议别的国家。他们也很忙。也许下次我们可以多跟在中国的爱尔兰使馆联系”。

尽管与游说国的跟进遇到一些困难，但更好的机会出现了。2014年3月18日，ILGA再次向此前联络过的一些组织发邮件，通知说在即将进行

的中国第二轮UPR的人权理事会全体会议上，中国的LGBTI组织可以有一个两分钟的发言机会。在这次会议共30分钟的NGO发言环节中，ILGA也向会议主席团提交了发言申请，但未获通过，荷兰的COC Netherland则获得了发言机会，经过ILGA与COC Netherland的协商，COC同意为中国的LGBTI组织代言。发言的内容则是对此前UPR国别审议时中国政府回应爱尔兰和荷兰的两条SOGIE相关建议做一声明，以中国民间LGBTI组织的名义。（此前，2014年2月，中国政府对于这两条建议做出的回应都是“接受，并已经执行”。）智成也了解到，SRI也会在NGO发言阶段做一份声明，但他们的声明将选择只聚焦于反歧视这一个主要议题。

由于时间紧急，胡颖将林泉所拟的一份statement的初稿通过群发邮件方式发给了彩虹社区等组织以及一些关注同志议题的法律专家，征集大家的意见。多方经过邮件小组讨论的方式，确定在这份声明中尽可能增加明确和具体的法律政策建议，并将多个议题纳入了这份声明中，涉及媒体、公共教育、HIV/AIDS、强制扭转治疗、家庭暴力、跨性别者的学历证明、LGBTI非政府组织的注册等。但在COC Netherland的建议下，最终没有将“同性婚姻”放入声明中，原因是怕会引起有关“传统价值”的争论，却无助于关心的议题的表达。此外，有关性工作和性工作者的相关建议也未能放入，理由也是类似的，害怕因此而牵涉到其他议题的讨论。

在林泉与COC Netherland的沟通中，荷兰方面提出，虽是代为发言，但开场白必须说明是代表中国的LGBTI机构，否则缺乏代表性。林泉将意见转达给邮件小组，最后经过大家讨论决定，将COC Netherland原来拟写的开场白做了措辞的修改。COC声明开场原为：“这个声明是由一些从事人权工作的组织所做，但由于他们的工作可能为其带来的极大的风险，因此只能由我这样一个与中国没有联系的人来宣读，为的是保护他们的安全”。邮件组决定将其改为语气明显缓和而不敏感的一种说法，即“我们在此代表中国关注SOGIE议题的LGBTI组织联盟做此声明。”

4. 人权理事会全会：审议当天现场的突发事件

中国在人权理事会全会的审议事实上被推迟了两天。在审议当天到来

之前，大陆的LGBTI民间组织只知道审议被推迟，却不了解其中的原因。在当天人权理事会审议中国结果文件的会议上，本应是1小时结束的会议，却拖延到了2个小时，这主要是在20分钟的NGO发言环节中，出现了“意外”。大致的背景是中国的一位人权活动家在2013年试图从北京前往日内瓦参加UPR时被逮捕，此后一直被关押，但就在2014年3月，人权理事会全会即将召开前的一周，这位活动家因病在关押期间去世。为此，在3月20日的人权理事会全会上，一些国际人权非政府组织决定联合起来就此事谴责中国政府，因而会议在NGO发言的第一个国际组织ISHR (International Service for Human Rights) 就提出了这一事件，建议将自己的2分钟发言时间中留出一分钟为这位人权活动家默哀，并希望所有NGO组织都能这么做。

在ISHR提出这一建议后，中国政府立刻提出了point of order，反驳说ISHR的这一发言不符合UPR相关会议的程序。紧接着，在会议主席和三国小组的主持下，各个国家开始就中国提出的这一问题是否符合程序进行逐一发言和表决。当时林泉在欧洲观看了现场视频，他觉得有点糊涂，也有些紧张，“反正当时就是不知道有什么事，也觉得很有意思——这个过程好像目的是，中国想拿到所有的机会不让NGO说话，不让他们有时间可以说出他们想真正说出的东西。……然后反正也就是比较紧张吧，因为，我有点害怕最后COC可能不会读我们的statement了。……也不知道这个事件会有什么影响吧”。但在漫长的40多分钟后，主席决定继续让ISHR之后的NGOs发言。随后国际反酷刑组织发言。然后就轮到COC Netherland发言。

令智成未料到的是，COC代表发言的第一句话是“Mr President, we fully support the moment of silence.” (主席先生，我们完全支持默哀的倡议)然后开始宣读智成与各组织事先写好的那份声明。林泉事后表示，COC在发言之前并没有就此事与他沟通过。随后COC的发言人向林泉解释说，她表示支持默哀确实只是COC自己的决定，是为了表示与其他国际NGO的团结，他们在很短的时间内做了这个决定。

不过据当时在会议现场的一些人听起来，COC这样的开场白似乎形成了一种效果，就是开头对默哀的倡议使后面的声明也显得政治化了，同时，据他们说，在审议结束后很多人才了解到，之所以中国的审议被推迟

了两次，是因为在审议的前两天开始，就有一家国际NGO在试图游说不同国家的代表以及NGO支持他们在发言中针对中国活动家过世的默哀活动，并且该NGO也曾向人权理事会主席提出了申请，但遭到了主席的拒绝，不建议他们这样做。不过审议的当天，他们还是做了。在中国提出第一个point of order打断了他们的发言后，据在现场的人观察，“这个时候，所有的国际NGO都站了起来。那已经不是他们之前游说的默哀，而是公然抗议”，“这家NGO是第一个发言的，差一点因为这个事情剥夺了其他NGO的发言机会”。后来，当经过40分钟的国家表决，主席宣布NGO可以继续发言后，SRI与发表宣言的Action Canada for Population and Development (ACPD) 沟通，要求他们只按照原计划阅读声明，不添加额外的语句，因此在COC之后由ACPD宣读的SRI的声明中没有出现COC发言的那一幕。

对于这个事件，林泉表示还是有些后怕的。实际上，在COC发言之后，紧接着是中国残联的发言，再之后是国际人权联盟（The International Federation of Human Rights Leagues, FIDH）的发言。而FIDH发言一开始便说，自己是与Human Rights in China以及International Campaign for Tibet共同发言，随后不到10秒钟之内，中国提出了第二次point of order，质疑后两个组织没有经社理事会咨商地位，因此没有发言的权利。随后又进入表决环节，英国、美国、巴基斯坦等几个国家表达了立场¹。最后主席团决定不支持中国的这次提议，并让包括SRI在内的后面的NGO做完了发言。但林泉认为，以中国对FIDH进行质疑的逻辑来说，如果以同样的逻辑来质疑COC Netherland或者SRI的发言，其实也是可能的，只是所幸在当天两个组织的发言没有被中国提出point of order。林泉期望，这样的行为乐观地看也许表示中国政府对于LGBTI组织的发言可能没有那么敏感。然而一切也只能是猜测。

在当天的整个审议结束后，智成和其他LGBTI民间组织在邮件组中进行了讨论，并认为在安全问题上仍然要引起足够的重视。为了谨慎起见，也没有再发布原计划的新闻稿。

1.比如当时英国代表认为，由具有咨商地位的NGO为没有此地位的组织代言是符合规则的，而且也是自由表达权的一部分，FIDH有权利表达它想表达的内容，而中国的质疑不合理。巴基斯坦代表则重申本国与中国一样对这类国际组织的声明表示担忧。

5. 小结

作为中国民间组织对UPR的第一次成功参与，其意义和重要性毋庸置疑。简要总结智成参与UPR的整个案例，大致可以从总结成功经验和分析潜在问题这两方面做一点梳理。首先是成功经验的总结，这方面至少有三点值得肯定：

◆多组织参与协作的意识和经验：

通过前文对UPR参与机制的分析以及智成的案例，可以清楚地说明积极寻求多组织之间的协作对于民间组织参与UPR非常重要，这不仅意味着能够在影子报告、拟写声明等环节中更好地涵纳来自社群的不同声音，同时，组织联合的形式能够以更大的代表性在参与过程中争取发言机会、以及意见被采纳的机会。此外，利用多组织资源来拓展游说渠道，也是很重要的。

◆保持策略的灵活性：

近年来已经日益突出的问题是在国际层面的LGBTI运动越来越与人权运动紧密相关，但是在中国，国内的特殊政治情势使得LGBTI权益倡导需要与人权问题保持距离，才不至于成为政府忌惮的敏感领域。较之人权公约机制，UPR的政治与人权色彩都更浓厚，因此，在参与UPR这类国际机制时，既要了解国际国内运动在逻辑与脉络上的差异，又要在在此基础上保持行动和话语策略的灵活性，这对于行动的成功，比如游说外国政府或者与国际LGBTI民间组织展开合作等，都是十分关键的。

◆重视安全措施：

总的来说，UPR作为一个国际政治的场域，较之公约机制可能会存在更多的现场的不确定性，政治敏感性也会很强。因此在任何情况下，谨慎和安全都应该是第一位的考虑。智成在参与UPR的整个过程钟，都始终注意保持机构的匿名性，并且在拟写声明等环节尽可能降低发言的敏感性。LGBTI民间组织A在这方面也采取了谨慎为各项策略。正因为如此，虽然审议现场出现了一些意外，但没有影响到参与和后续机构的安全等。可以说这些都是重要经验。

其次，从这次的案例来看，也存在一些可以在将来改进和完善的地方：

◆对机制的熟悉程度不够：

由于对UPR的机制尚未完全熟悉，因此这次智成没有能够更早地着手准备和参与事项。比如UPR的影子报告实际需要在审议开始前的5个月到半年即提交，而显然那时包括智成在内的很多组织尚对UPR缺乏全面的了解。而在下一轮中国审议开始前，中国的LGBTI组织应该可以更早地开始准备。

此外，在理事会审议现场遇到意外也说明，中国的民间组织对于这类国际政治中的常见事件还缺乏了解和熟悉，所幸即时反应的措施都较为得当。但随着了解的深入，相信会在之后的参与审议中制定更完善的安全应对策略。

◆多组织协作和文书撰写方面的技巧应该加强：

多组织协作沟通的技巧还可以加强，相关议题的写作方面的技巧也可以加强。比如，在商议和撰写声明以及影子报告的环节，邮件组讨论虽然是一种方式，但在以后有充裕时间的情况下，也可以尝试其他方式，比如焦点小组（focus group）等。另外，在这次拟定Statement的过程中，也反映出如何在议题选择上落实组织协作，是一件看似简单实则复杂的事情。智成虽然最终采取的方式是将一揽子与SOGIE相关的议题放在声明中，好处是令不熟悉此议题的中国政府有机会听到更多的事实，但缺点则是缺乏具体可实施的、以及有针对性的建议。如果能够更好地研究和策划，可能会令发言有更大的建设性。实际上，这一次中国政府在回应荷兰与爱尔兰提出的意见时，采取了含糊其辞敷衍了事的回应方式，本身也与向中国政府提出的建议较为一般化、容易使政府的外交辞令钻空子有关系。更重要的是，如果无法获得政府在具体议题上的表态或承诺，对于后续跟进UPR审议、利用政府承诺推进国内倡导等，设置了更多的难题。换言之，更充分的前期准备，可能会使对UPR的后续跟进、以及利用UPR的审议成果推进国内倡导等更为有效。

第五部分

LGBTI民间组织参与联合国人权机制之三：特别程序

前文已经提到，人权理事会特别程序，本质上是一种独立专家机制。但与国际人权公约机制不同，特别程序的启动并不以一国批准相关的文书或条约为先决条件，也不以穷尽国内补救办法为前提。这就意味着，对于想要参与其中的民间社会来说，特别程序实际上是更为灵活的，因为只要可以纳入其任务范围之内，特别程序就可以适用于任何国家或任何人权问题。

根据联合国相关手册，民间社会活动者可以通过以下几种方式参与特别程序的工作：

- ◆ 向有关的特别程序任务负责人提交指控违反人权的个案；
- ◆ 支持国别访问，为特别程序任务负责人提供有关侵犯人权的信息和分析结论；
- ◆ 在全国和当地跟进特别程序的建议，尤其是向工作对象宣传特别程序任务负责人的相关工作和调查结果。

具体分析上述几种方式在中国的适用性：

首先，向特别程序任务负责人提交指控违反人权的个案，显然是缺乏可行性的。原因是按照特别程序的相关规定，被侵犯人权的当事人的名字会被通报给相关政府当局并出现在特别程序公开报告中。不过，如果受害者属于儿童，或者是遭受性暴力等特定类型的侵害，受害者可能被匿名。即使如此，这种方式仍然具有较高的敏感性。至于向特别报告员报告侵犯人权的新的立法，则风险性相对较低一些。

其次，民间社会活动者可以鼓励本国政府邀请任务负责人进行国别访问。一旦收到了相关任务组进行国别访问的确认，民间组织和活动者也应该对此进行宣传。在独立专家进行国别访问期间，民间社会活动者或民间组织可以用过多种方式联系任务负责人或人权高专办在日内瓦或者在驻地的工作人员，提出与任务负责人会面的要求。在工作组访问结束后，民间

社会也可以通过多种方式跟进工作组的报告、调查结果及建议等。

可以看出，直接与特别报告员或工作组负责人联络进行申诉类的活动，在中国的适用性很低，但是围绕特别程序任务的国别访问，民间社会组织展开一系列参与行动，则是具有较高的适用性和可行性的。实际上，近10年来，中国政府已陆续接受或主动邀请了10个以内的工作组或特别报告员访问过中国。其中，2013年12月访问中国的“在法律和实践中对妇女的歧视问题工作组”的访问，是特别程序首次将对中国的女同性恋、双性恋和跨性别妇女纳入其结论性报告中，并明确就此向中国政府提出了建议。彩虹社区当时就参与了该工作组访问中国时与民间妇女组织安排的一次会面。

案例五：中国LGBTI民间组织参与联合国妇女歧视问题工作组对中国的访问

1. 背景

2013年，由于中国在当年新一届的人权理事会改选中当选为副主席，为了表现在国际人权领域的积极姿态和对人权的重视，中国政府邀请了“在法律和实践中对妇女的歧视问题工作组”（以下简称妇女歧视问题工作组）访问中国。据工作组专家介绍，当时已有四个国际机构要求访问中国，其中另外三名特别程序任务负责人都是在2013年10月中国接受第二轮UPR审议期间向中国政府提出访问要求的，当时中国政府的回应是“有兴趣”，不过此后，中国优先选择了邀请妇女议题工作组访问，也许较之宗教自由、反酷刑等议题，妇女议题还是中国政府较愿意谈论的。

妇女歧视问题工作组是在人权理事会2010年9月的第15届会议上设立的，它的重点任务是通过与国家的交流收集最佳实践的案例、并就相关国家对妇女有歧视性影响的法律提出建议。此外，工作组还负责编写一份有关于废除歧视妇女的法律的最佳实践。2011年3月，人权理事会任命了工作组的五位成员，她们均为联合国独立专家。妇女歧视问题工作组由组内委任一名专家为主席兼报告员，任期一年，并采取轮换制。

妇女歧视问题工作组在2013年受邀访问中国，是属于“国别任务”的范畴。该工作组每年会根据所收到的成员国的邀请，商议决定进行两到三次国家访问。当然，收到该成员国的邀请是国别访问的前提。国家访问一般由主席兼报告员和工作组中另一名来自访问国家所在区域的成员一起来完成，但会尽量避免工作组成员对自己原籍国进行正式访问。2013年12月12日至19日期间访问中国的工作组成员是主席兼报告员弗朗西丝·拉德、伊莉奥诺拉·叶林斯卡和上任主席卡马拉·昌德拉吉拉那。按照标准做法，代表团的最后组成会在准备访问时通报给相关国家政府。

根据人权理事会的任务授权，工作组访问中国的目标是就以下问题与中国政府和其他利益攸关方开展对话：消除法律和实践中对妇女的歧视；确定废除歧视妇女的法律或其执行或影响具有歧视性的法律的良好做法；就促进妇女平等和赋予妇女权力的方式方法提出建议，等等。工作组特别侧重于妇女的经济和社会生活问题，这是工作组2013-2014年的优先主题。

在其联合国网站，妇女歧视问题工作组列举了在国别访问中与各利益攸关方接触的若干常规工作方法，包括：与访问国政府对话；与国家、人权机制、政府间机构、相关联合国实体、地区和国家人权机构、专家和民间社会组织开展对话和合作；向各利益攸关方征集与事先确定的专题领域相关的信息、文件和材料，并通过发放专题问卷、召开协商和专家会议等形式来进一步审查和补充信息和经验做法；以及，接受由国家、国家机关、政府间或非政府组织以及任何其他组织或个人提交的信息，在审查信息后工作组会采取适当行动。

在2013年访问中国期间，尽管只有短短8个工作日的访问时间，工作组还是到访了北京、上海和云南省的昆明市以及西双版纳傣族自治州，并与国家和地方政府部门、民间社会代表、学术界、基层妇女团体领导人以及联合国机构代表等多方进行了会谈磋商。联合国人权理事会和中国外交部分别提前公布了工作组访华的消息。一些中国的非政府组织表示通过邮件收到了工作组散发的信息：“欢迎各独立民间机构向小组提供任何有关于女性受歧视的资料，并联系小组邀请其在国内期间会面”，并附有工作组的邮箱。

根据A机构的报道，在北京，工作组于12月12日与一些非政府组织座谈，17日，在全国妇联召开了专家座谈会，18日，工作组再次约见非政府组织代表和专家。一位性别专家说：“两次与非政府组织座谈的区别是，第一次是让大家说自己所代表的组织或个人做的工作及关注的议题；第二次是她们带着问题寻求理解和答案。”本案例中彩虹社区参与的是12月12日的座谈会。

2. 如何参与工作组访问？

妇女歧视问题工作组在中国的访问行程，主要由工作组秘书处来负责联络和安排事宜，并全程知会中国政府。当工作组试图联络中国当地的民间妇女组织进行见面会谈时，她们委托了中国的妇女问题国际专家程万秋来做这项工作。由于工作组专家本身也属于国际从事妇女运动的专家和活动家、或作为重要妇女组织的成员，因此通过国际妇女专家和运动家网络，他们联络到程万秋。在访问中国之前，工作组专家已经进行了很多研究调查工作，通过不同渠道了解中国有哪些妇女组织在做工作，因此当联系程万秋时，工作组已准备了一份希望会面的当地妇女组织的名单，这些组织工作领域涉及妇女法律权益、经济赋权、家庭暴力、就业、女性健康等不同议题，工作组就这份名单向程万秋咨询，并请她来做邀请和组织工作。程万秋看过清单后，补充了她认为重要的组织，回复给工作组，根据她的回忆，起初彩虹社区并不在专家所列的名单上，是由程万秋补充进清单中的。在联系各组织的邮件中，程万秋也向他们大致介绍了此次工作组访问的基本情况。

对彩虹社区而言，这是首次有机会参与工作组访问这种国际人权机制。尽管此前艾美丽也曾听说过该机制，但并不清楚其具体内容。她认为，“从参与机制上讲，因为特别报告组提供了一个重要的参与机会，因此彩虹社区的目标是非常明确的，就是要参与，要发言，要争取把同志议题写入特别报告组的报告中，因为报告会给中国政府看，中国政府也应该对报告做出回应。所以在这方面目标和行动都比较清楚。”

3. 安全性考虑

从程万秋的角度来看，邀请什么样的组织并非完全不需考虑，她认为那些在自身工作领域比较突出、同时也有丰富国际经验的组织较为合适。另外，在这次专家组与NGO见面会议的地点选择上，经过考虑，她向工作组和UN方面建议，会场应选在UN的场地内，因为这样既看起来名正言顺，同时也多了一重降低风险的安全保障。实际上，据程万秋回忆，她在组织这个见面会的时候也收到过妇联那边的电话，对方了解到她在组织的会议时，表达的意见是既然妇联也会组织一场与专家组的见面会，就不需要再另办一场了吧。但程万秋的回答是，由于人都已经通知到了，不好再改变计划，所以还是开吧。最终，在2013年12月12日下午4点，在UNDP的会议室中，会议按原计划进行了。

从彩虹社区的角度讲，工作组首次受邀访问中国这件事，本身传递了一个信号，即表明在国际人权机制上中国政府的态度转向积极，特别是在妇女议题上，可能会进一步开放，而且当时的彩虹社区正在筹划参与CEDAW审议的问题，妇女问题工作组的访问让彩虹社区感到这个议题可能是相对安全的，这一点十分重要，也在事实上影响了彩虹社区参与CEDAW的决策。

不过在参会的实际过程上也出现了小波折。由于最初不在专家所列的邀约名单中，不知出于何种原因，直到开会当天彩虹社区都没有收到工作组发出的正式邀请确认函（邮件署名为“human rights officer”），因此艾美丽及时联系程万秋，表示不清楚能否参加，得到的答复是“来吧”。彩虹社区就这样参加了会议。

座谈会开始时，有一个简单开场，首先由工作组向各参会组织简要介绍工作组访问的机制，以及此次访问目的等，随后请参会组织做简短的自我介绍，就进入正式的议题讨论阶段了。由于工作组专家的一项主要任务是撰写一份报告，座谈会的形式便是帮助他们向各方收集意见，因此在会前，专家已事先列好了需要咨询的问题，逐一提出由各组织为其提供资料，类似一个咨询会。这样一来，会议中并不设置专门给组织进行提问的环节。显然，这对于准备发言也是具有挑战性的。工作组专程从日内瓦带

来英文翻译，因此现场发言使用中文或英文皆可。

◎ 议题筛选

在会前准备和选择议题上，彩虹社区当时的考虑是，工作组访问可能主要涉及法律层面和反歧视相关问题，而同志议题在法律层面讲得有限。为避免泛泛而谈，结合当时彩虹社区正在写作的CEDAW影子报告的相关内容，艾美丽重点选取了几个与法律与政策直接相关的主题做准备：首先是家庭暴力议题，这是彩虹社区一直在做的也比较熟悉的；其次是精神健康（包括依然存在的扭转治疗），这其实也属于歧视或暴力的范畴；还有就业歧视、校园霸凌等议题，都属于法律层面。而在政策方面，主要涉及言论自由，因为彩虹社区当时已经做了两年多有关电影审查的倡导，这个议题是到2014年以后才有所松动的，在2013年它依然是彩虹社区的一个聚焦议题。考虑到独立专家在撰写报告时会涉及具体的年份、数据、来源等，因此在发言内容中也尽量包含一些关键性的数字（如家暴调查数据）或事实（如某政策规定）。

◎ 抓住发言时机

不过，由于时间非常有限，每个参会组织仍然可能只有一到两次陈述发言的机会。为此，专家工作组会留下联系方式，以便参会组织在会后将重要内容发给他们。据艾美丽回忆，当时是由负责联络的秘书处向大家发了名片，但专家本人并不是每个人都交换了名片。此外需要注意的是，向专家工作组发送材料时，不论摘要、报告或者其他材料，都需要发送英文版。（这一点也提示LGBTI组织，为了在参与各种国际机制中更顺畅有利，在资料开发和积累方面要注意英文版资料的开发与保存）。

据程万秋介绍，会议环节最终会确保每个参会者有发言机会，但在艾美丽看来，由于会上每个组织都有自己聚焦的议题，都希望在有限的时间内将意见传达，因此发言陈述的内容多少，还是取决于如何抓住宝贵的发言时机。彩虹社区总共做了一到两次陈述发言。工作组专家如果专门问及同志相关的问题时，彩虹社区是能够直接回答的，但如果不问同志而是在一般性问题，比如法律援助或一般妇女的就业歧视方面，想要发言就只有抓机会。比如在问及言论自由问题时，彩虹社区就可以抓住时机讲一下在同性恋电影审查方面的问题。

5. 工作组报告与新闻发布会

在工作组结束对中国的访问后，最终报告会在6个月以后，即2014年6月在人权理事会26届会议上提交。但在即将离开中国前，2013年12月19日工作组在北京渔阳饭店召开了新闻发布会。在新闻发布会上，工作组以《处在十字路口的中国妇女》为题公布了对中国妇女歧视问题的初步观察和结论。一些联合国驻华机构和驻华使馆人士及中国记者与会，新闻发布会允许记者提问。但彩虹社区或程万秋均未有参加。据程万秋介绍，“他们（专家组）走之前有一个发布会，会把他们访问的一些情况向媒体还有相关单位汇报一下。那天我是有别的事就没去成。发布会与访问组织类似，他都会发一些邀请。这次发布会请了媒体，还请了UN机构，还有记者，因为他们这次来访的行程都是UN机构给安排的。对外发布新闻，包括那个中文和英文的新闻稿，就是讲他们在中国访问了什么，有什么感受等等。UN网站上也会有相关的报道。……我听一些参加这个发布会的朋友说，他们这个发布会上不是特别批评的一个态度，还是比较平和和中立的。这个工作组本身也是公开透明，也是公开透明地收集信息。”

在新闻发布会的发言中，工作组谈到了性少数妇女的议题，原文是：“工作组欣赏政府尤其在经济和社会转型时刻对农村妇女、残疾妇女、以及少数民族妇女特殊需求予以关注。其他易受歧视和暴力的妇女同样需要有效以及赋予权力的保护措施，例如，被拘留妇女、难民妇女、艾滋病毒、艾滋病妇女，以及不同性取向和性别认同妇女，工作组强调对于弱势群体采取保护性的做法应发展成为以权利为基础的方法，这样可以保证所有妇女能够充分、有效地参与到经济、社会和政治生活中。”

而在2014年6月的最终报告的第七部分“妇女面临多种歧视”中，也包涵了与性少数妇女相关的两个条目：

“77.工作组感到关切的是，中国的女同性恋者、双性恋和变性妇女在教育机构、劳动场所和家庭中遭到多种歧视。2009年的调查结果显示，三分之一以上的女同性恋者和双性恋妇女遭到家庭成员或伴侣的家庭暴力。许多妇女称有自杀念头。

“78.1997年废除了禁止同性恋的规定，2001年将同性恋从官方精神病清单中移除。但自这两次法律改革以来，中国政府禁止出版关于女

同性恋者、双性恋和变性者问题的书刊，妨碍了预防歧视方面的进一步发展。”

6. 如何跟进？

对于新闻发布会以及最终报告，彩虹社区的反应是，一方面，发现在报告中确实包涵了女性性少数群体的问题，而且这个报告也应该是要给中国政府看的，所以“当时也挺高兴的，就是我觉得从我们当事人的角度，我们就知道要参与它，要把同志写进去，然后就差不多达成了我们的目的。”但是另一方面，彩虹社区的困惑是对于工作组所做出的报告，以及中国政府对于报告的回应，这些能怎么用，其实不太清楚，好像也没有听过别人说怎么用——“因为感觉这类一般性的机制其实是有限的，不好说在中国怎么用，因为它可以给你一个一般性的机制，但这个机制不一定在中国适用。而且从后来中国政府在人权理事会上对这份工作组报告的回应看，也是非常泛泛的，根本没有专门回复同志相关的问题¹。”

对此，程万秋的看法是，首先，报告是由专家在大量研究基础上撰写的，是有其价值和深度的。其次，报告在性质上是独立的，也不是通过联合国相关机构审核的，而是作为独立专家的意见汇集。当然有不同国家对报告有不同意见，甚至表示不接受，这也很正常。但在倡导的层面，报告仍然是有意义的——“因为，比如说，现在报告里提到的一些东西可能刚好是政府不愿意接受的，所以政府看到这个东西可能气不打一处来。但是毕竟这个议题拿出来了，就是你有机会来说，或者说你提出这个议题本身，就是一个成果。”

当然，与CEDAW这类公约机制以及跟UPR机制比较而言，工作组访问的机制在涉及政府承诺的问题上仍然是有差异的。因为条约机制的法律效力要更强，签署公约的政府就相当于做出了承诺，因此也有提交报告、促进实施等责任和义务。但是专家工作组访问的报告则不同，它不具有任何法律的强制意义，独立专家的这个立场也不代表任何政府，不代表联合国。因此他们的意见和批评即便在报告中向该国政府提出来，政府也可以表示不同意，或者拒绝承认报告的准确性、否认相关事实。这是要利用工

1. 视频地址：<http://webtv.un.org/search/clustering-id-wg-on-discrimination-and-sr-on-education-14th-meeting-26th-regular-session-of-human-rights-council/3625086640001?term=A/HRC/26/39/Add.2#full-text>

工作组访问进行国内倡导时需要认识到的一点局限性。

7. 如何推进国际层面的倡导工作？

另一个问题是，由于专家都是定期选出，专家组一般是为期三到四年的任期，因此可能会存在连续性问题，或者说，如何看待与某一专家工作组、或者与专家个人建立可持续联系的问题？

艾美丽认为，工作组访问的机制本身就表明与国际专家建立联系以及维护联系都是非常重要的。比如，如果没有与国际专家程万秋的联系，彩虹社区甚至不会知道存在这样的参与机会，也自然无缘获得邀请。因此这首先得益于专家资源。

其次，对于期望将国际倡导作为主要工作目标的组织而言，最好是有专门的人做国际倡导，与国际专家的圈子保持联系，但是对目前像彩虹社区这类组织来说，国际倡导仍然是作为工作的手段而非目标，因此暂时不会有专人从事国际倡导，则保持与合作良好的国际专家的联系，可能是更为实际的工作方法。

当然，最根本的一点是，对于性少数议题的倡导，任何不同的国际机制彩虹社区都会抱着能参与的就都要参与的心态。正如程万秋在接受访谈时指出的，“最重要的是，不管政府的态度如何，你清楚自己的议题就可以了。政府对此有没有放开讨论、或者他不接受议题，这些都不妨碍你来谈（这个议题）。而且应该利用不同的机制来谈。比如说特别报告员或工作组，他如果能在报告里面涉及这个问题，让政府看到，那就是好的。其实从历史上看，妇女议题一开始也不是很受关注的，暴力侵害妇女问题的特别报告员也是在1994年才成立的，也挺晚的，都是从无到有，从少到多的过程，这就是一个议题推动的结果。所以从这个角度看还是觉得有很积极的意义的。而且，LGBTI议题本身并不是UN设置的，更多来源于社会运动的推动，就好比艾滋病的议题，正是这么多艾滋运动家和感染者们的不懈倡导，才会在今天给予这么高的重视。所以在推动议题上，不应该给自己设限，而是应该诚实地谈，通过熟悉更多的国际机制、充分利用这些机制有策略地谈。谈总比不谈好。”

第六部分 三种人权机制的比较

ARC International在2014年调查了近百位各国SOGIE议题的民间活动家、联合国工作人员以及各国的外交人员，询问他们对联合国主要的三种人权机制（普遍定期审议、特别程序和人权条约机制）的看法。

□ 普遍定期审议（UPR）

◆ 绝大多数人认为，UPR是三种人权机制中最有用的，因为它能赋予公民社会更多的机会参与和影响对于国家的建议（Recommendation）。¹ 比较而言，公约更适合处理既定议题领域的法律执行与完善，特别程序则在回应紧急行动和议题方面更有效率，但UPR却不需要受限于某项公约的条文或者某个专门的议题，就可以向某个国家提出更宽泛的人权议题，包括有关SOGIE的建议。换言之，UPR为在联合国层面提出和扩展SOGIE相关的议题提供了最大的空间。

◆ 也有不少人认为，UPR是最为有效的公民社会策略，因为在每轮UPR审议中，国家需要做出更多的即时回应（immediate responses）。特别是目前，SOGIE议题已成为每轮UPR的常规性议题，这让很多活动家感到欣慰。同时，UPR也显著提高了包括亚洲国家在内的众多SOGIE活动家们参与联合国人权事务的深度。正如一位拉美运动家指出的，在UPR诞生以后，“国际组织现在可以在某国接受审议的时候联系自己在该国的成员组织，看这些成员是不是愿意参与进程。而对于地方活动家来说，他们现在有机会去到日内瓦游说自己国家的政府，也可以提升自己在国际倡导方面的技巧，积累联合国相关的知识，甚至还有机会在人权理事会（HRC）等场合参与发言。”²

◆ 不过，UPR也不是没有其问题的。一些来自非洲和太平洋国家的活动家就提出，在自己的国家中想要与政府合作，如果不是不可能，也会是非常困难的，所以UPR的机制就显得很重要，但是，这也得有个前提条件，那就是这些国家真的会在意其他国家和人权理事会的看法，否则，UPR就

1.当然，这个结果也可能与被调查的参与者本身更关注和参与UPR有关

2. “How far has SOGII advocacy come at the UN and where is it heading?” , ARC International (2014): 15.

无法产生任何实质性的意义。还有一些运动家认为，即便到目前为止，也只有相对比较少的国家接受了与SOGIE相关的UPR建议。而且，即便有些国家表示了接受，也未必会在现实中实施。一位马来西亚的运动家失望地说：“马来西亚在回应其他国家涉及SOGIE的建议时，竟然对SOGIE本身一字未提，而人权理事会竟然也没提出什么，这简直让活动家们丧失真诚和信念！但其实我们也知道，人权理事会没有办法真的对这些国家的政府实施问责”。另外一项常见的担忧则是认为UPR最近开始变得比以往更加政治化，但也有一些活动家认为某些议题的建议好像在变得越来越“软”。

◆对于中国的LGBTI组织来说，要向中国政府提出与SOGIE相关的、甚至于更宽泛和更新的议题，UPR的确可能要比公约机制或者特别程序好用，因为它不需要受限于公约的严格性，也不限于特别报告员或工作组的某项议题。UPR是个更少限制的平台。但是也必须认识到，UPR机制本身就更多的带有国际政治而不是国际法的色彩，因此也就更加不容易就政府的回应用于真正问责，甚至有人开始担心，UPR的这种性质可能会使它最终沦为国家间的政治游戏。另一方面，一旦变得更像政治游戏，在中国特定的背景下，UPR可能因此而敏感化，从而阻碍民间组织参与其中。因此，为了更好地利用和完善这一新兴的人权机制，期望参与UPR的民间组织将面对的一个关键问题恐怕是如何能够更富有创造性地利用这一机制，令政府的回应变得更具有可问责性。

特别程序

◆在很多人看来，特别程序最重要的作用，是它在历史上曾经发挥的作用——在2000年前后的几年中，报告组和特别程序员的机制对于在联合国提出与SOGIE相关的议题至为关键，因为当时并不存在其他的联合国机制能更好地涉及或者覆盖这类议题。这也正是当我们回顾历史的时候，Asma Jahangir的特别报告需要被记住的原因。此外，直到现在，在推动某些特定议题的深入调查研究方面，特别程序也会比其他机制更有效率，比如被委派的专家曾经对跨性别和间性人经历的非人道手术做特别报告的案例。

◆对民间组织来说，参与特别报告员或工作组，不涉及什么资金的投

入，也不需要去纽约或日内瓦开会。而且特别程序相对简单，更容易被民间组织了解和应用。尤其是在特别程序进行国别访问时，当地活动者们也更容易与之接触。

◆特别程序的主要问题在于它的权利有限，比如工作组或特别报告员要进行国别访问，就需要事先得到受访国政府的邀请，否则将无法成行。此外，从历史上看，特别报告员和报告经常遭到一些国家代表的反对、干涉或否决。从根本上说，要完善特别程序机制，就需要考虑如何在这一机制中引入更宽泛的专家授权，以及如何增强这一机制对于国家实施问责的能力。

◆对于中国的LGBTI组织来说，近年来的一个好消息是中国政府开始开放更多的特别程序和工作组访问中国（见附录四）。因此，研究这一人权机制以便更好地参与其中，对民间组织来说是有空间和意义的。

表7 几个被认为对SOGIE议题倡导最有用的特别报告员
(ARC International, 2014)

特别报告员	被认为有用的比例	案例
人权维护者处境问题特别报告员	61%	乌克兰案例 (2010)
酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员	41%	跨性别与间性人议题
人人享有能达到的最高标准的身心健康权利问题特别报告员	32%	跨性别与间性人议题
暴力侵害妇女、其原因和后果问题特别报告员	31%	纳米比亚案例
和平集会和结社自由权利问题特别报告员		博茨瓦拉案例
有关获得安全饮水和环境卫生的人权义务问题独立专家		跨性别者被拒绝入厕问题
人权和反恐问题特别报告员		跨国跨性别者的证件问题

□ 人权条约机构

◆人权条约机制，普遍被认为是制定关键性标准的机制。它们也往往在那些可见性较低、但同样重要的议题上展开工作。

◆在各公约将SOGIE纳入一般性建议

动家们来说限制较多，参与公约的专业性要求或者说难度也更高。但目前，SOGIE议题已经被全面包含在联合国人权标准中，大多数公约也将SOGIE纳入其一般性建议中。因此，对民间组织而言，参与公约机制更有空间和意义了。

◆ 公约机制中的结论性意见（concluding observations）和关于个案的决议（decisions on individual cases），虽然看起来比较像是专家的、技术性的工作，缺乏人权理事会的那种光鲜和可见性，但正如一位东欧的活动家指出的，“结论性意见”最能够衡量一国的国际义务（obligation）与国内现状之间的差距，并展示如何才能切实可行地改善这一现状。因此，较之人权理事会的两种机制（UPR & 特别程序），公约机制更能作为国家的一个工具或帮手。

◆ 公约也存在一些局限性。除了门槛高，特别是参与的专业性要求高之外，也有不少人指出，公约的结论性意见仅仅是能算开头，最关键的还是取决于当地的活动家们如何让公众更多地了解以及将之运用在国内倡导中。另一个常见的问题是，总会有某些国家不提交每四年左右一次的国别报告，甚至在更久的时间拖欠报告。即便是提交报告，很多国别报告中也根本没有包含SOGIE议题。此外，委员会的专家委员有任期的限制，如果他们不是持续性地支持SOGIE议题，对于参与的民间组织来说实施监督和跟进也颇有困难。

表8 几项被认为对SOGIE倡导最为有用的公约机制

公约名称	认为有用的比例	案例
ICCPR（公民权利与政治权利公约）	62%	2013，乌克兰
ICESCR（经济、社会及文化权利公约）	36%	平等、非歧视议题
CEDAW（消除针对妇女歧视公约）	23%	LGBT儿童遭受霸凌和暴力
CRC（儿童权利公约）	23%	

◆ 条约机构未来的改革：人权条约机构的工作程序和工作方法近年来成为联合国整体改革的一个议题。人权条约机构改革迄今的焦点一直是协调和统一工作方法，包括采纳“最佳实践”、使用共同核心文件和有针对性地 在条约报告方面简化对缔约国的报告要求。此外，人权条约机构也在努力 地与人权理事会建立有效的合作关系，特别是在UPR方面，以及探索与特 别程序的任务负责人加强互动的模式等方面。随着人权条约机构和程序不 断增加，更多结构性的改革也列入讨论范围，比如前任人权事务高级专员 （路易斯·阿尔布尔）就在2005年提出过设立一个统一的常设性条约机构 的构想。¹

◆ 对中国的LGBTI民间组织而言，正如前文已多次谈到的，公约机制较之普 遍定期审议机制而言，具有更确切的法律约束力，也更少来自国际政治因 素的干扰，特别是由专家所组成的公约委员会，更利于针对中国或某个国 家在政策和法律方面的不足提出其具体和专业的改进意见和建议。当然， 对于LGBTI民间组织而言，公约机制的一个重要局限性在于公约有各自的主 题，而要涉及SOGIE议题，除了利用已有SOGIE相关条款的公约外，还要更 好地考虑SOGIE议题以何种角度切入各项公约的既定主题中。还有重要的 一点是中国未来参与公约审议的NGO可能越来越多，因此LGBTI民间组织 如何通过与其他议题相关组织的有效协作等策略来争取共同的发言空间， 也是值得思考和探索的问题。总之，参与CEDAW等国际公约的审议，可能 是目前循序渐进地试探和寻求与政府建立对话点和合作契机的一种较好的 选择。LGBTI组织广泛参与不同的公约审议中，也有利于在法律和政策的层 面寻找可能的切入点或者说突破口。

1. 《参与联合国人权事务·民间社会手册》P39。

附录一 各国际人权公约（及委员会一般性意见） 涉及SOGIE的条款

《经济、社会、文化权利国际公约》

委员会对公约的一般性意见（共3条）

文件名称：第18号一般性意见 工作权利
《经济、社会、文化权利国际公约》第6条
文件编号：E/C.12/GC/18
文件时间：6 February 2006

二、工作权利的规范性内容 ……

12.从事各种形式和各种水平的工作要求存在下列相互依存和必不可少的要素，其执行取决于每一缔约国目前的条件：

(a) 拥有性缔约国必须拥有专门的服务，以协助和支持个人，使他们能够找出并找到现存的就业；

(b) 可利用性劳务市场必须向缔约国管辖下的所有人开放。4 可利用性包含三个层面：

（一）《公约》第二条第2款和第三条禁止在取得和保持就业方面，以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生、身体和精神障碍、健康状况（包括艾滋病毒/艾滋病）、性取向，或公民、政治、社会或其他地位为理由，实行旨在或具有妨碍或破坏以公平为基础的行使工作权效果的歧视。根据劳工组织第111号公约第二条，缔约国应“宣布并奉行旨在通过与国家状况和习惯相辅的做法，促进再就业和职业方面机会和待遇平等，以便消除其中的任何歧视”。许多措施，例如“享有能达到的最高健康标准的权利”一般性意见第14号(2000)第18段中所强调的，旨在消除与就业有关的歧视的大部分策略和方案，可通过采纳、修改或废除法律或传播信息，在不涉及财力的情况下加以执行。委员会回顾，即便在财力最短缺的时候，也必须通过费用较低的有针对性的方案，保护弱势和被边缘化的个人和群体；

（二）实际可能性是就业可能性的一个方面，恰如关于“残疾人”的一般性意见第5号第22段所作出的解释那样；

(三) 可获得性包括通过在当地、区域、国家和国际各级建立数据网络，寻求、获得和传播关于取得就业途径的权利； (Pp.4-5)

文件名称：第 19 号一般性意见 社会保障的权利（第9条）

文件编号：E/C.12/GC/19

文件时间：4 February 2008

二、社会保障权利的规范性内容

……

B. 广泛采用的特别主题

1. 不歧视和平等

29. 缔约国有义务确保人民在没有歧视的情况下享有社会保障的权利（《公约》第二条第二款）以及男女平等享有权利（第三条）。这项义务在履行《公约》第三部分所规定的所有义务时也均适用。因此，《公约》禁止以种族、肤色、性别、23 年龄、24 语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、身体或精神残疾²⁵健康状况（包括艾滋病毒/艾滋病）、性取向以及公民、政治、社会或其他身份为由进行任何直接的或间接的歧视，因为这种歧视会导致取消或损害平等享有或行使社会保障的权利。（P10）

文件名称：第20号一般性意见 经济、社会和文化权利方面不歧视（《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第2款）

文件编号：E/C.12/GC/20

文件时间：2 July 2009

二、国家义务的范围

……

私人领域

11. 在家庭、工作场所以及其他社会部分，经常遇到歧视。例如，私人住房领域的主管者（如私人房主、信贷提供者和公有住房提供者）可能出于族裔、婚姻状况、残疾或性取向等原因直接或间接拒绝提供住房或抵押，而某些家庭则可能拒绝让女孩上学。因此，缔约国必须采取包括立法在内

的措施，确保私人领域的个人和实体不因禁止的理由而歧视。（P5）

……

三、禁止的歧视理由

15.在第二条第2款中被称为禁止的歧视理由是：“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份”。将“其他身份”包括进去，表示这个清单不是详尽的，其他理由也可列入这一类。下面讨论的就是“其他身份”所包括的一些明确理由和暗含理由。本节所述差别待遇的例子只是示范性的，不代表出于相关禁止理由的所有可能的歧视性待遇，也不代表得出最后结论认为：这种差别待遇就等于每一种情况下的歧视。（P6）

……

B. 其他身份

……

性取向和性别认同

32. 第二条第2款所承认的“其他身份”包括性取向。缔约国应确保一个人的性取向不成为实现《公约》权利的障碍，例如，在行使幸存者抚恤金权利方面。另外，性别认同也被认定为禁止的歧视理由；例如，变性人、换性人或两性人的人权往往遭受严重侵犯，如在学校或工作场所被骚扰。（P11）

❑ 《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》

委员会对公约的一般性意见（共2条）

文件名称：第3号一般性意见（2012年）缔约国对第14条的执行

文件编号：CAT/C/GC/3

文件时间：13 December 2012

恢复

8. “恢复”系指，考虑到每个案件的具体情况，旨在恢复实施违反《公约》行为之前受害者状况的一种救济形式。《公约》下的预防义务要求缔约国确保，不将接受此种恢复的受害者置于面临再次遭遇酷刑或虐待的危险境地。在某些情况下，受害者可能认为，由于侵权行为的性质，恢复已不可能；但是，国家应向受害者提供获得救济的充分途径。为使恢复切实

有效，应作出努力，着手处理侵权行为的结构原因，包括与例如性别、性取向、残疾、政治或其他见解、种族、年龄、宗教和所有其他歧视理由相关的任何形式的歧视。

.....

使用获得救济的机制之途径

.....

32.在保护人权方面，不歧视原则是一项基本而普遍的原则，而且，对于解释和适用《公约》而言具有根本意义。缔约国应确保，司法途径和索求与获得救济的机制途径现成可用；采取积极措施，确保所有人都能平等获得救济，不论种族、肤色、民族、年龄、宗教信仰或归属、政治或其他见解、原国籍或社会出身、性别、性倾向、性别认同、心理或其他残疾、健康状况、经济或土著地位、被拘留的原因如何，包括被指控犯有政治罪或恐怖行为的人、寻求庇护者、难民或其他受国际保护的人，也不论任何其他地位或不利差别如何，包括基于上述因素被边缘化或弱势化的人。应向具有同样身份认同的群体例如少数群体、土著群体和其他群体提供具有文化敏感性的集体赔偿措施。委员会指出，集体措施不排除个人救济权。

.....

34.为避免对酷刑或虐待受害者造成再次伤害和使其蒙受耻辱，上段所述各项保护同样适用于基于身份认同和群体（例如第32段在不歧视原则下列出的群体）而被边缘化或弱势化的任何人。在司法和非司法程序中，对任何此类人员必须使用敏感性做法。因此，委员会指出，司法人员必须接受关于酷刑和虐待各种影响包括对边缘化和弱势群体的受害者的影响的专项培训，和关于如何对酷刑和虐待（包括表现为性暴力和基于性别的歧视）受害者使用敏感性做法的培训，以防止再次伤害受害者和使其蒙受耻辱。

文件名称：《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》第2号一般性评论 缔约国执行第2条

文件编号：CAT/C/GC/2

文件时间：24 January 2008

五、保护因遭受歧视或被边缘化而处于弱势地位的个人和群体

.....

21.对特别有可能遭受酷刑的某些少数或边缘化个人或人群加以保护，是防止酷刑或虐待义务的一个组成部分。就《公约》引起的义务而言，缔约国必须确保其法律实际上适用于所有人，而无论其种族、肤色、族裔、年龄、宗教信仰或教派、政治见解或其他见解、原籍或社会出身、性别、性倾向、变性身份、心智残障或其他残疾、健康状况、经济状况或土著身份、拘留理由等，其中包括被控犯下政治罪行或恐怖主义行为的人、寻求避难者、难民或其他受到国际保护的人或具有任何其他地位或不利特性的人。因此，缔约国应确保特别有可能遭受酷刑的群体成员受到保护，全力起诉和处罚对这些人施行的一切暴力和虐待行为，并确保实行其他预防性和保护性积极措施，包括但不限于上述各项措施。

22. 国家提交的报告往往不说明与妇女相关的具体而又充分的《公约》执行情况。委员会强调，性别是一个关键因素。女性的身份加上诸如种族、国籍、宗教、性倾向、年龄、移民身份等其他特性或身份，可以决定妇女和女孩遭受或可能遭受酷刑或虐待的方式及其后果。妇女遭此危险的情况包括被剥夺自由、接受医疗(特别是涉及生育决定)以及遭受社区和家庭中的私人行为者施行暴力等情况。男人也有可能遭受某些基于性别的违反《公约》的行为之害，诸如强奸或性暴力和虐待。男女以及男孩女孩都有可能因为实际上或被认为不符合社会决定的性角色而遭受违反《公约》的行为之害。委员会要求缔约国在其报告中说明这些情况并说明采取了何种措施来处罚和防止此种行为。

❑ 《消除对妇女一切形式歧视公约》

委员会对公约的一般性意见（共4条）

文件名称：关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议

文件编号：CEDAW/C/GC/30

文件时间：1 November 2013

B. 处于冲突及冲突后情况中的妇女

.....

5. 流离失所、难民和寻求庇护者（第一条至第三条和第十五条）

.....

57.委员会建议缔约国：

.....

(b)解决易受多重和交叉歧视形式影响的不同的境内流离失所和难民妇女群体的具体风险和特殊需求，包括残疾妇女、老年妇女、女孩、寡妇、女户主、孕妇、感染艾滋病毒/艾滋病的妇女、农村妇女、土著妇女；在族裔、民族、性或宗教上属于少数群体的妇女及妇女人权维护者；(P14)

文件名称：关于《消除对妇女一切形式歧视公约》第十六条的一般性建议（婚姻、家庭关系及其解除的经济后果）

文件编号：CEDAW/C/GC/29

文件时间：30 October 2013

四. 家庭的各种形式

.....

24.相当一部分缔约国的法律、社会和文化不接受某种形式的关系，即同性关系。但如果缔约国承认这种关系，不论是作为事实结合、登记伴侣还是婚姻，就应确保这种关系中的妇女经济权利受到保护。（P4）

文件名称：关于缔约国在《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条之下的核心义务第28号一般性建议

文件编号：CEDAW/C/GC/28

文件时间：16 December 2010

三. 第二条所载的一般义务

A. 第二条引言

.....

18.交叉性是理解第二条所载缔约国一般义务范围的根本概念。以性和性别为由对妇女的歧视与影响妇女的一些其他因素息息相关，如种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、年龄、阶级、种姓、性取向和性别认同等。以性或性别为由的歧视对这类群体妇女的影响程度或方式不同于对男子的

影响。缔约国必须从法律上承认这些交叉形式的歧视以及对相关妇女的综合负面影响，并禁止这类歧视。缔约国还需制订和实施消除这类歧视的政策和方案，包括根据《公约》第四条第1款和25号一般性建议，酌情采取暂行特别措施。（P4）

……

B. (a)项至(g)项

30. 第二条笼统地概括了缔约国执行《公约》的义务。其实质性要求为第二条(a)至(g)项和《公约》所有其他实质性条款中规定的具体义务提供了执行框架。31. (a)、(f)和(g)项规定，缔约国有提供法律保护和废除或修订歧视性法律和规章的义务，作为消除对妇女的歧视政策的一部分。缔约国必须确保通过宪法修订或其他适当的立法手段，将男女平等和不歧视的原则载入国内法，并使之享有优先和强制执行的地位。缔约国还必须颁布法律，禁止在《公约》规定的妇女生活的所有领域及妇女的整个生命期内对其加以歧视。缔约国有义务采取步骤，修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例。一些特定群体的妇女，包括被剥夺自由的妇女、难民、寻求庇护者和移徙妇女、无国籍妇女、同性恋妇女、残疾妇女、人口贩运的女性受害者、丧偶和老年妇女等，尤其易受到民法和刑法、规章和习惯法和惯例的歧视。缔约国批准或加入《公约》，即承诺将《公约》纳入其国内法律制度，或允许公约在其国内法律秩序中发挥适当的法律效力，以确保在国家层面执行《公约》条款。在国家层面直接适用《公约》条款的问题涉及宪法法律的规定，取决于各条约在国内法律秩序中的地位。然而，委员会认为，在《公约》自动地或通过特定融合程序成为国内法律秩序的组成部分的国家，《公约》所载妇女在其生命周期内在生活的所有领域不受歧视和享有平等的权利可能受到更强有力的保护。委员会敦促尚未将《公约》纳入国内法律秩序的缔约国考虑将《公约》纳入其国内法，例如，可制订有关平等的一般法，以便为充分实现第二条要求的《公约》权利提供便利。（Pp.6-7）

文件名称：关于老年妇女问题和保护其人权的第27号一般性建议

文件编号：CEDAW/C/GC/27

文件时间：16 December 2010

特别关切领域

……

13.老年妇女所经历的歧视往往是多方面的，其年龄因素使其他形式的基于性别、族裔、残疾、贫困程度、性取向和性特征、移民地位、婚姻和家庭状况、文化程度及其他原因的歧视更加复杂化。属于少数群体、少数民族或土著群体、国内流离失所或无国籍的老年妇女常常受到过度的歧视。(P3)



《儿童权利公约》

委员会对公约的一般性意见（共5条）

文件名称：关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第15号一般性意见(2013)（第24条）

文件编号：CRC/C/GC/15

文件时间：17 April 2013

二.落实儿童健康权工作的原则和前提

……

B.不受歧视权

8.为充分落实所有儿童的健康权，缔约国有义务确保儿童健康不因受歧视而遭到破坏，这是一个造成脆弱性的重要因素。《公约》第2条概述了禁止歧视的若干理由，其中包括儿童、家长或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、残疾、出生或其他状况。这种理由还包括性取向、性别认同和健康状况，例如艾滋病毒状况和精神健康。此外还应注意可能破坏儿童健康的任何其他形式的歧视，多重形式歧视的影响问题也应处理。

文件名称：第14号一般性意见（2013年）儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权利（第3条第1款）

General comment No. 14 (2013)

文件编号：CRC/C/GC/14

文件时间：29 May 2013

五. 执行：评判和确定儿童的最大利益

.....

A. 对最大利益的评判和确定

.....

1. 在评判儿童最大利益拟予考虑的要素

.....

(b)儿童的身份

55.儿童并不是一个完整划一的群体，因此，在评判儿童的最大利益时必须考虑到他们各自迥异的情况。儿童的身份包括了，诸如性别、性取向、民族血统、宗教和信仰、文化多样性、个人性格等不同的特点。虽然，儿童和青少年有着普遍的基本需求，但这些需求则取决于一系列广泛的个人、生理、社会和文化层面因素，包括其各自演化的能力，会呈现出不同的表达方式。《公约》（第8条）保障且必须尊重儿童维护他或她本人身份的权利，并且应在评判儿童最大利益时加以考虑。

文件名称：第13号一般性意见（2011年）儿童免遭一切形式暴力侵害的权利

文件编号：CRC/C/GC/13

文件时间：18 April 2011

六. 暴力侵害儿童问题国家协调框架

.....

72.应归入国家协调框架的方面。对于各种措施（法律、行政、社会和教育措施），以及在干预的各个阶段（从预防到康复和重新融入），以下方面都应归入国家协调框架：

.....

(g)处于潜在危险处境中的儿童。可能面临暴力风险的儿童群体包括但不限于：生身父母不在身边，受到各种形式的替代性照料的儿童；出生时未登记的儿童；流落街头的儿童；与法律有实际或可见的冲突；有肢体残疾、感觉残疾、学习障碍、心理障碍、认知疾病、获得性及/或慢性疾病或严重行为障碍的儿童；土著儿童和其他少数族裔的儿童；宗教或语言少数群体的儿童；男女同性恋、变性或跨性别儿童；可能受害于传统习俗的

儿童；早婚儿童（尤其是女童，尤其但不限于强迫婚姻的情况下）；从事危害性童工，包括最有害的童工形式的儿童；搬迁中的移徙或难民儿童、流离失所和/或遭贩运的儿童；曾遭受暴力的儿童；在家中或社区中遭受或目睹暴力行为的儿童；经济社会及城镇化水平较低的环境下的儿童，儿童在这种环境下可能很容易接触到枪支、武器、毒品和酒精；居住在事故、灾害多发地区，或受有毒物质污染的地区儿童；受到艾滋病毒/艾滋病影响、或感染艾滋病毒/艾滋病的儿童；营养不良的儿童；由其他儿童照料的儿童；本身是照料者或户主的儿童；父母未满18岁的儿童；被遗弃儿童、早产或本身是多胎之一的儿童；住院时监护不周或与照料者接触不够；在保障、监督不力或自身权利不足，因而难以自我保护的情况下接触信息和通信技术。在社会和武装冲突、自然灾害或其他复杂、长期的紧急状态下，社会体系崩溃，使儿童与其照料者分离，照料及安全的环境受到破坏甚至毁坏，这种紧急状态下的儿童极易受到暴力侵害；……

文件名称：第4号（2003年）一般性意见 在《儿童权利公约》框架内青少年的健康和发展 GENERAL COMMENT NO. 4 (2003)

文件编号：CRC/GC/2003/4

文件时间：1 July 2003

一、基本原则和缔约国的其他义务

……

不受歧视权

6. 缔约国有义务确保所有18岁以下的人不受歧视地享有《公约》所载的一切权利（第2条），包括不因“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份”而有任何差别。上述这些还包括青少年的性倾向和健康状况（包括艾滋病毒/艾滋病以及精神健康状况）。遭歧视的青少年更容易蒙受虐待、其他类型的暴力和剥削，并使他们的健康和发展面临更大的风险。因此，他们有权得到社会各界的特殊关注和保护。

文件名称：第3号（2003年）一般性意见 艾滋病毒/艾滋病与儿童权利 GENERAL COMMENT No. 3 (2003) HIV/AIDS and the rights of the child

文件编号：CRC/GC/2003/3

文件时间：17 March 2003

三、《公约》对艾滋病毒/艾滋病的看法：以儿童权利为基础的综合方法

……

A. 不受歧视权（第2条）

……

8. 特别值得关注的是，基于性别的歧视加上禁忌以及对女孩性活动采取的消极和审判态度，通常限制她们得到预防措施和其他服务。还值得关注的是基于性取向的歧视。在制定与艾滋病毒/艾滋病相关的战略时，遵守《公约》所规定的义务，缔约国必须认真考虑社会中规定的性别规范，以消除基于性别的歧视，因为这些规范影响到女孩和男孩感染艾滋病毒/艾滋病的脆弱性。缔约国应特别认识到在艾滋病毒/艾滋病背景下的歧视对女孩造成的影响通常比男孩更严重。

附录二 民间组织参与核心国际人权条约的信息备忘

不同的人权条约机构对民间社会组织的参与有着不同的要求。总的来说，民间社会组织可以通过以下几种渠道参与人权条约机构对国家的审议。

首先是参与会前工作组的工作，包括提交自己的问题清单和/或直接参加会前工作组会议。

第二种是参与届会，包括作为利益攸关方提交报告和/或实际出席届会。

民间社会组织针对会前工作组会议和/或届会提交报告的时间均应当提前于会议召开的时间，有意参加工作组会议和/或届会的民间社会组织要以一定流程提交申请，对提交报告的截止日期与参与会议的申请方式与资格，不同的人权条约机构有不同规定。

本附录中列出了民间组织在参与目前对中国（不含香港、澳门与台湾地区）适用的六种核心国际人权条约（不含任择议定书）的工具性信息。这六项公约分别是：《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《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》、《儿童权利公约》、与《残疾人权利公约》。

同利用普遍定期审议进行倡导一样，民间社会组织首先要关注的基本信息同样是相关日程、时间表的查询方式，联合国方面相关负责人员与机构的联系方式，以及国别文件的查询方式。因此，以下将先提供这三项基本信息，再分别针对这六种国际人权条约及依条约建立的国际人权机构概述民间社会组织的参与方式、流程与注意事项。

时间表的查询方式

◆ 会期在此查询：

经济、社会和文化权利委员会（CESCR）：

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?TreatyID=9&Lang=zh

消除种族歧视委员会（CERD）：

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?TreatyID=6&Lang=zh

消除对妇女歧视委员会 (CEDAW) :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?TreatyID=3&Lang=zh

禁止酷刑委员会 (CAT) :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?TreatyID=1&Lang=zh

儿童权利委员会 (CRC) :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?TreatyID=5&Lang=zh

残疾人权利委员会 (CRPD) :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?TreatyID=4&Lang=zh

◆ 会议日程在此查询 (统一数据库) :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=zh

◆ 缔约国提交文件的截止日期在此查询 (统一数据库) :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=zh

相关人员与机构的联系方式

◆ 经济、社会和文化权利委员会 (CESCR)

秘书处联系方式页面: <http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CESCR/Pages/Contact.aspx>

经济、社会和文化权利委员会 (CESCR)

联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)

Palais Wilson - 52, rue des Paquis (威尔逊宫)

Palais Wilson - 52, rue des Paquis

CH-1201 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

通讯地址

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 22 917 90 00

传真: +41 22 917 90 08

电子邮件: cescr@ohchr.org

◆ 消除种族歧视委员会 (CERD)

秘书处联系方式页面: <http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CERD/Pages/Contact.aspx>

消除种族歧视委员会 (CERD)

人权条约司 (HRTD)

联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)

Palais Wilson - 52, rue des Paquis (威尔逊宫)
CH-1201 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

通讯地址

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 22 917 97 57

传真: +41 22 917 90 08

电子邮件: cerd@ohchr.org

◆ 消除对妇女歧视委员会 (CEDAW)

秘书处联系方式页面: <http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CEDAW/Pages/Contact.aspx>

消除对妇女歧视委员会 (CEDAW)

人权条约司 (HRTD)

联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)

Palais Wilson - 52, rue des Paquis (威尔逊宫)

CH-1201 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

通讯地址

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 22 917 94 43

传真: +41 22 917 90 08

电子邮件: cedaw@ohchr.org

◆ 禁止酷刑委员会 (CAT)

秘书处联系方式页面: <http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CAT/Pages/Contact.aspx>

Committee against Torture (禁止酷刑委员会)

Human Rights Treaties Division (人权条约司)

联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)

Palais Wilson (威尔逊宫) - 52, rue des Paquis

CH-1201 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

通讯地址:

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话：+41 22 917 97 06
传真：+41 22 917 90 08
电子邮件：cat@ohchr.org

◆ 儿童权利委员会（CRC）

秘书处联系方式页面：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/CRC/Pages/Contact.aspx>

Committee on the Rights of the Child（儿童权利委员会）

Human Rights Treaties Division（人权条约司）

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights（
人权高专办）

Palais Wilson - 52, rue des Paquis
CH-1201 Geneva, Switzerland（瑞士日内瓦）

通信地址：

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland（瑞士日内瓦）

电话：+41 22 917 91 41

传真：+41 22 917 90 08

电子邮件：crc@ohchr.org

◆ 残疾人权利委员会（CRPD）

秘书处联系方式页面：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/CRPD/Pages/Contact.aspx>

残疾人权利委员会（CRPD）

人权条约司（HRTD）

联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）

Palais Wilson - 52, rue des Paquis（威尔逊宫）

CH-1201 Geneva, Switzerland（瑞士日内瓦）

通讯地址：

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland（瑞士日内瓦）

电话：+41 22 917 97 03

传真：+41 22 917 90 08

电子邮件：crpd@ohchr.org

◆ 关于各国际人权条约的批准情况、报告周期与某一报告周期的所有文件的信息，可以从联合国人权高专办网站上的“人权机构”页面进入“人权条约机构的报告状态”数据库进行查询：

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?Lang=ZH

1. 《经济、社会、文化权利国际公约》

民间社会组织参与经济、社会和文化权利委员会（以下简称“委员会”）对国家的审议所依据与参考的主要文件是2000年及2001年通过的E/2001/22与E/C.12/2000/21的附件5：非政府组织参加经济社会文化权利委员会的活动，该附件是委员会专门提供给民间社会组织的参与指南。据此文件，委员会可以对非政府组织开放的主要活动是：

- (a) 审议缔约国的报告
- (b) 一般性讨论日
- (c) 起草一般性意见

在此仅对(a)进行展开。

在中国成为条约缔约国后，中国的民间社会组织就可以与委员会建立联系，并在委员会收到中国提交的国家报告到审议该报告的时段中提交任何有关资料作为对中国国家报告的补充。民间社会组织同时被鼓励直接向负责起草问题清单的委员会成员提交资料（同时向秘书处送交一份副本），向秘书处提供书面资料，或者在会前工作组会议上进行口头介绍。针对问题清单提交的资料可以成为委员会起草针对中国的问题清单的参考。在预定审议缔约国报告的会议上，民间社会组织可以在委员会举行非政府组织听证会的框架内，向秘书处提供书面声明，或以报告的形式提供资料，或直接在委员会会议上介绍情况；观察委员会与缔约国代表团进行的对话。¹

委员会对民间社会组织提交材料的内容、格式与方式的要求与普遍定期审议工作组有相似之处。向委员会提交的所有材料必须：

- (1) 与公约有具体的关系；
- (2) 与委员会或会前工作组正商议的事项有关；
- (3) 有据可查并适当地标明资料来源；

¹E/2001/22, E/C.12/2000/21, 第154页至第155页

(4) 简明扼要；

(5) 资料可靠，没有谩骂之词。

民间社会组织既可以就《公约》的所有条款提供有关的资料，也可以就某些条款或仅仅一项条款提供资料。

在这份附件中，委员会同时表示：

建议各国的非政府组织在向委员会提交资料时进行协助协调和相互磋商，只要有可能，就应该提供代表一系列非政府组织广泛一致意见的、单一的、经过**整合的文件**。与此同时，各非政府组织可以就自己优先关注的领域提交篇幅较短、更有针对性和更详细的文件。这种经过协调的活动将有助于秘书处和委员会成员清楚地了解公约在特定缔约国内实施的现状。从非政府组织的角度来看，联合提交的文件一方面消除了非政府组织在提交资料时有可能出现的重复和矛盾。重复会造成效率低，增加委员会成员的负担，而资料上的矛盾有可能削弱非政府组织文件的可信度，这两点都会削弱非政府组织的立场和论点。另一方面，资料的一致性和准确性以及所表现出的协调一致会使提交的文件更具有专业水准，提高可信度，确保非政府组织的意图得到实现。¹

民间社会组织如果希望参加委员会的届会、会前工作组会议或委员会非政府组织听证会，则应事先取得秘书处的认可。希望在会上发言的民间社会组织也应该表示它们是否需要视听设备，这有助于秘书处规划有关的活动，并确保所有与会者在发言时有足够的时间和适当的设备分配。给每一个民间社会组织的发言时间平均是**15分钟**，但具体的发言时间长短依发言的民间社会组织数量而定。

委员会的工作语言是英文、法文、俄文和西班牙文。用英文提交的文件应用范围最为广泛。然而，如果非政府组织的财政情况允许，除了提交的文件所用的语言外，最好至少提供用委员会工作语言写的资料摘要。在会议之前以及会议期间，秘书处将通过有关政府派驻联合国日内瓦办事处的常驻代表团，向该国发送民间社会组织提交委员会的所有书面材料的副本。²

以下简单对民间社会组织参与会前工作组与届会的渠道与方式分别进行介绍。

在参与**会前工作组**（负责制定问题清单）工作时，民间社会组织可采取以下渠道：

1.同上，第155页至第156页

2.E/2001/22, E/C.12/2000/21, 第156页

(a) 在工作组开会之前直接向有关国别报告员提交有关的资料

建议采取这种渠道的民间社会组织在人权高专办网页上查询、或是联系秘书处了解有关国别报告员的姓名与联系方式。建议民间社会组织定期查询委员会主页上的秘书处的联系方式：

秘书处联系方式

经济、社会和文化权利委员会 (CESCR)

联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)

Palais Wilson - 52, rue des Paquis (威尔逊宫)

Palais Wilson - 52, rue des Paquis

CH-1201 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

通讯地址

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话：+41 22 917 90 00

传真：+41 22 917 90 08

电子邮件：cescr@ohchr.org

同时，也建议非政府组织向有关国别报告员提交任何文件时同时也向秘书处发送一个副本，以便在工作组会议期间向会前工作组的其他成员分发。

(b) 在工作组开会之前向秘书处提交有关资料，以便向工作组的所有成员分发

非政府组织也可通过秘书处向会前工作组提交书面资料。这种资料应采取报告的形式，逐条地讨论缔约国遵守公约的情况，委员会鼓励民间社会组织在所提交的资料中列入可以加入缔约国的问题清单的具体问题。民间社会组织必须在工作组开会一星期之前将报告（和摘要）的10个副本送交秘书处，以便向工作组其他成员分发。

(c) 在会前工作组开会第一天的上午非政府组织代表可以作口头发言

委员会鼓励民间社会组织在会前工作组第一次会议上作口头发言。第一次会议通常是在一个星期一的上午10点30分至下午1点间举行。民间社会组织的发

言应针对公约的具体条款，并侧重于自身认为最紧迫的问题，并提出会前工作组可考虑列入给缔约国的问题清单的具体问题。¹

在参与委员会（届会）工作时，民间社会组织可采取以下渠道：

(a) 提交书面发言

根据E/2001/22-E/C.12/2000/21的附件五，对民间社会组织提交书面发言的要求如下：

在经社理事会具有特别或普通咨商地位的非政府组织或被列入名册的非政府组织可向委员会审查缔约国报告的会议提交书面发言。没有咨商地位的非政府组织也可提交书面发言，但它需由在经社理事会具有咨商地位的非政府组织出面支持。对于在经社理事会具有普通咨商地位的非政府组织，书面发言篇幅不得多于2,000字；对于具有特别咨商地位和被列入名册的非政府组织，书面发言不得长于1,500字。发言稿应采用加倍行距。委员会秘书处如果能在委员会开会前三个月收到发言稿，会将发言稿翻译成委员会的所有工作语言，并作为联合国文件印发。

由于中国SOGIE民间社会组织中尚未有取得经社理事会咨商地位的例子，因此这一方式在目前的适用范围较小。²

(b) 提交报告

由于委员会鼓励所有民间社会组织提交报告作为对国家报告的补充，向届会提交报告是目前中国SOGIE民间社会组织参与审议的最重要也是可操作性最高的方式。

民间社会组织应在委员会开会之前提前一个星期向秘书处提供25份报告和摘要，以便向委员会成员分发。报告提交的具体对象为：委员会成员每人一份（18份），秘书处3份，口译4份。³委员会要求秘书处确保由民间社会组织正式提交的、关于审议特定缔约国报告的书面信息尽快向相关缔约国代表公开。届会前，这通常通过发布在人权事务高级专员办事处网站上的方式公开。因此委员会假

1.同上，第158页至第159页

2.E/2001/22-E/C.12/2000/21，第159页

3.同上，第159页至第160页

定，若在与缔约国的对话中提到任何相关信息，缔约国应已知晓。¹

(c) 在委员会的非政府组织听证会上作口头发言

民间社会组织也可以在非政府组织听证会上表达其意见，这种听证会在每届会议的第一天举行，通常是从下午3点到6点。民间社会组织发言的时间平均限定为15分钟。在口头发言中，需要说明以下内容：

- (1) 对缔约国政府报告的看法
- (2) 在缔约国提交报告期间政府与非政府组织有没有举行过磋商或合作
- (3) 讨论自己向委员会届会提交的报告中的主要论点
- (4) 说明该国的与经济社会文化权利有关的主要趋势
- (5) 提供自非政府组织书面报告提交以来又得到的任何新材料
- (6) 对实施公约过程中遇到的问题提出解决办法建议
- (7) 报告政府在实施公约过程中解决问题的积极实例²

需要注意的是，有关缔约国将会得到听证会的通知，并被邀请为听证会的观察员参加听证会，缔约国在委员会审议其报告期间将有机会就非政府组织的发言做出评论。因此，建议有意参加听证会并作口头发言的民间社会组织注意考虑自己的发言内容中是否有不希望受审议国政府得知的部分，并对此做慎重处理。

关于民间社会组织如何在委员会得出结论性意见和/或某一轮审议结束后继续参与相关后续行动，请见E/2001/22-E/C.12/2000/21附件五的介绍。经济、社会和文化权利委员会对各缔约国进行审议的时间表可见人权高专办-人权机构-经济、社会和文化权利委员会（CESCR）主页的“会议和截止日期”栏目。或者，也可在会期——《经社文权利公约》-《经济、社会及文化权利国际公约》数据库中进行检索。

2. 《消除一切形式种族歧视国际公约》

消除种族歧视委员会（以下简称“委员会”）为民间社会组织准备了《民间社会行为者指南（2011年）》，此份指南有英文版与西班牙文版两个版本，由反歧视运动（IMADER）所制作。在涉及缔约国报告周期（受审议周期）的环节，民间社会组织参与消除种族歧视委员会对缔约国的审议的方式与参与经济、社会与

1. 见人权高专办-经济、社会与文化权利委员会-工作方式页面：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CESCR/Pages/WorkingMethods.aspx#ftn4>

2. E/2001/22-E/C.12/2000/21，第160页

文化委员会类似。民间社会组织可在审议前、审议中（届会上）与审议后（后续行动）三个时段进行参与。在此只对前两个时段的参与进行简要展开。

民间社会组织在委员会正式召开届会审议国家报告之前可以以四种方式进行参与：

(a) 参与国家报告的准备

由于中国国内涉及SOGIE议题的法律政策现状，对于中国SOGIE民间社会组织而言，这一种方式适用性尚不够广泛。

(b) 为议题清单准备并提交材料

民间社会组织可以为会前工作组会议拟定给受审议国的议题清单提供材料，这与参与经济、社会与文化权利委员会的会前工作组工作的方式与流程类似。一般情况下，问题清单会在届会前四至六周前提供给受审议国，因此建议有意参与问题清单形成的民间社会组织在国家报告被公布后尽早提交针对会前工作组会议的材料。

(c) 为届会准备并提交报告

针对届会提交的报告应当至少与相应一次审议的届会开始前两周提交至秘书处。由于在审议整个流程中委员会的工作压力很大，因此建议民间社会组织提交报告的时间越早越好。与此同时，若有更新与补足，也应在届会开始前及时知会秘书处，此时提交的补充信息应简短精炼。民间社会组织提交报告时应同时提交电子版（以电子邮件的方式）与纸质版本（共计24份，提交给秘书处）。需要注意的是，如果民间社会组织不特别提出对所提交的材料进行保密，委员会将在人权高专办相关网页上公开发布所提交的信息。

消除种族歧视委员会会期可在会期——《消除种族歧视公约》-《消除一切形式种族歧视国际公约》系统中查询。

提交材料的语言应为联合国工作语言中的一种，一般建议以英文、西班牙文或法文的形式提交，尤其建议民间社会组织提交英文材料。

消除种族歧视委员会对报告长度没有硬性规定，但是考虑到委员会处理国家人权机构与民间社会组织的工作压力，建议民间社会组织提交尽量简短精炼的信息，并且附上摘要页、目录页与提交信息的民间社会组织的名称与简单介绍。由

新闻报道与随意的个案堆砌的报告并不会给委员会留下深刻的印象。因此，建议民间社会组织在编纂与撰写报告时紧扣相关缔约国执行条约的情况，并且有明确的议题指向性。就此，反歧视运动在《指南》中建议民间社会组织在自己的报告中包含以下信息：

- (1) 数据（包含获得数据的方法论，比如：获得数据的手段、时间、场合、以及来源）；
- (2) 学术研究的成果；
- (3) 法庭判例；
- (4) 官方机构的正式文件；
- (5) 对特定案例的可靠媒体报道。¹

民间社会组织在提供信息时务必要尽可能注明相关信息的出处，一方面增加报告的可信度，提高委员会对报告的采纳率，另一方面也是对民间社会组织自身能力建设的锻炼。在报告结构上，《指南》为民间社会组织提出，民间社会组织首先可以撰写国家报告指向的报告，针对国家报告涉及的内容提出自己的认识与见解；其次，民间社会组织可以针对《消除一切形式种族歧视国际公约》的各条款撰写报告，当国家报告在准备与结构上并不完善时，民间社会组织以此种方式组织自己的报告会起到很好的效果；民间社会组织的第三个选项是撰写具有清晰的议题导向性的报告。如果民间社会组织所掌握的资源有限，或是只在特定领域针对特定议题进行倡导，这种组织报告的方式相当有效。²针对中国SOGIE民间社会组织所处现状，在此建议采取第三种撰写报告的方式。

(d) 针对议题清单中的议题提交自己的回应

这一选项主要针对的是在日内瓦设有代表或是合作伙伴的民间社会组织。民间社会组织可以通过这些人士与国家报告员直接接触。

秘书处联系方式

消除种族歧视委员会（CERD）

人权条约司（HRTD）

联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）

Palais Wilson - 52, rue des Paquis（威尔逊宫）

CH-1201 Geneva, Switzerland（瑞士日内瓦）

1.Daisuke SHIRANE (IMADR Geneva Office), ICERD and CERD: A Guide for Civil Society Actors. 2011. p.27
2.Ibid. p.27

通讯地址

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 22 917 97 57

传真: +41 22 917 90 08

电子邮件: cerd@ohchr.org

民间社会组织在届会中可以通过以下方式进行参与:

(a) 在非正式会议上与委员会成员互动

一般情况下, 这种非正式会议在每星期开始时召开, 一次会议的时间长度大约为三个小时。有意参与此环节的民间社会组织需要提前联系委员会秘书处。

(b) 组织针对委员会成员的非正式简报

这一互动通常在午餐时间展开, 有意进行此项互动的民间社会组织需要提前联系委员会秘书处以了解进行非正式简报的可能性。需要注意的是, 由于此简报是非正式的, 委员会成员有权决定是否出席。简报的时长通常为一个小时, 但是在给委员会成员提供午餐时有可能延长到一个半小时。¹

(c) 游说委员会成员

当民间社会组织在日内瓦派驻了代表时可以考虑在正式会议之外与委员会成员进行非正式接触。

(d) 观察委员会审议国家报告的过程

有意作为观察员参加会议的民间社会组织需要进行相关注册。有意参会者必须将填写完整的最新会议登记表 (<http://goo.gl/6zfhnX>) 提交至 Adele Quist 女士 (aquist@ohchr.org) 并抄送委员会秘书处, 为了便于发放进入联合国办公楼的通行证, 登记表须在相关会议召开前两周提交。

提请民间社会组织注意的是, 这一流程对中国政府批准的全部六种核心国际人权条约的审议均可适用。

在最新的登记表格中, 参会的残疾人代表可根据指导说明 (<http://goo.gl/g6f6Gh>) 注明其住宿需求。希望报名参与消除对妇女歧视委员会和人权事务委员会会议的民间社会组织需通过联合国经济和社会事务部 (DESA) 民间社会组

1. Daisuke SHIRANE (IMADR Geneva Office), ICERD and CERD: A Guide for Civil Society Actors. 2011. p.30

织网站进行在线注册。通过该网站注册的参会者将收到一份自动确认回复，请在安全入口出示该回复以进入联合国大楼。¹

关于民间社会组织参与审议后续行动的问题，在此不加赘述，请参阅由反歧视运动准备的《民间社会行为者指南（2011年）》。

3. 《消除对妇女一切形式歧视公约》

民间社会组织可以通过提交报告与出席会议两种方式进行参与。向消除对妇女歧视委员会的秘书处提交书面信息或报告可在任何时间进行，不过最好在工作组会前会议前的两周或委员会会议前的两个月完成信息提交。所有信息必须同时提供电子版本和打印本（至少35份），并提交至委员会秘书处地址。民间社会组织也可将其书面信息寄送至专门的非政府组织-国际妇女权利行动观察（亚太区）（IWRAW-AP），该组织为与委员会之间的信息往来提供支持。

民间社会组织可以观察员身份出席委员会会议，但须事先写信到秘书申请许可。（有意参会者必须将填写完整的最新会议登记表提交至 Adele Quist女士（aquist@ohchr.org）并抄送委员会秘书处，为了便于发放进入联合国办公楼的通行证，登记表须在相关会议召开前两周提交。）

民间社会组织可向会前工作组（通常是第一天早上）进行口头陈述。会前工作组在国别报告审议前的届会会议末期时召开此会议。非政府组织也可在委员会届会会议期间每周第一天进行口头报告。有时委员也进行非正式会议，如有需要可联系秘书处进行安排。²

消除对妇女歧视委员会的**秘书处联络**信息为：

消除对妇女歧视委员会（CEDAW）

人权条约司（HRTD）

联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）

Palais Wilson - 52, rue des Paquis（威尔逊宫）

CH-1201 Geneva, Switzerland（瑞士日内瓦）

1. 见人权高专办-人权机构-认证程序的情况说明网页：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CERD/Pages/Accreditation.aspx>

2. 《参与联合国人权事务 民间社会手册》，第53页，http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/OHCHR_Handbook_Ch.pdf

通讯地址

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 22 917 94 43

传真: +41 22 917 90 08

电子邮件: cedaw@ohchr.org

各次审议的会期信息可在会期——《消除妇女歧视公约》-《消除对妇女一切形式歧视公约》中查询。

由于消除对妇女歧视委员会会在某一轮审议之前公布民间社会组织参与审议的具体时间安排,包括提交相关材料的截止日期、具体提交方式与对材料内容、篇幅与格式的要求,在此建议有意提交材料的民间社会组织密切关注这类信息。请在人权高专办-人权机构-消除对妇女歧视委员会的英文主页上(注意:目前中文主页上的链接无法使用)点击“参与委员会工作”(Participation in the work of the Committee)栏目的“为民间社会组织准备的信息”(Information for Civil Society Organisations and National Human Rights Institutions)。关于民间社会组织提交材料的一般要求,可以参考其他人权条约机构对民间社会组织提出的建议与所作的规定。

4. 《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》

禁止酷刑委员会(以下简称“委员会”)于每年4月-5月、7月-8月和11月-12月在日内瓦召开三次为期三至四周的会议。会议期间,委员会将在会见缔约国代表团并审议其报告之前与民间社会组织进行会晤。

民间社会组织可以在审议进程的不同阶段向委员会提交信息,并在提交相关信息后在届会期间与委员会成员会晤。民间社会组织向委员会提交信息和出席简报会都不需要具有经社理事会咨商地位,简报会在委员会正式审议缔约国报告之前举行。

民间社会组织参与委员会工作的方式包括:

(a) 提交有关议题清单和报告前议题清单的书面信息

在此时提交的信息的对象是负责形成议题清单的会前工作组会议。委员会在审议缔约国报告和会见缔约国代表团的前一届会议上通过议题清单。例如，委员会在11月-12月召开的届会上会通过有关将于次年4月-5月审议的报告的议题清单。

民间社会组织需至少在届会召开前10周将希望提交给委员会的有关议题清单的书面信息交至委员会秘书处。议题清单一旦经委员会通过，则将被转交给缔约国并发布在网站上。缔约国对议题清单的答复也将在线上发布。

民间社会组织提交针对会前工作组会议与议题清单的信息的截止日期可在禁止酷刑委员会网页上查询。届会的时间表可以在“会期——《禁止酷刑公约》-《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》”系统中查询。

(b) 提交有关审议缔约国报告的书面信息

在此时提交的信息的对象是届会。有意提交相关材料的民间社会组织需至少在届会召开前的前2周向委员会提交与缔约国受审议报告相关的书面信息。委员会在截止日期后将不接受任何书面信息。

届会的时间表可以在“会期——《禁止酷刑公约》-《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》”系统中查询。

委员会的六种工作语言与联合国官方工作语言相同，为阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文。如果民间社会组织不能以上述所有六种官方语言提交信息，委员会成员将受理用英文提交的信息，特别是当文件未被翻译时。特定国家报告员的工作语言也是重要的考虑因素。信息必须以电子方式提交并会在网站上公布。在特殊情况下委员会可接受秘密报告，但需民间社会组织予以说明。如果民间社会组织希望向所有委员会成员分发其纸版报告，应至少在届会召开前的前10周向秘书处提交15份复印件。

(c) 民间社会组织的会期间简报会

这一方式要求民间社会组织派遣代表赴日内瓦出席简报会。已向委员会提交了与某缔约国相关的书面信息的民间社会组织可以由此与委员会会面。这类简报会将在委员会与缔约国代表团对话前以非公开会议的形式举行，并提供口译。民间社会组织如有需要可自带口译员。

在为时一小时的简报会中，民间社会组织的代表将有30分钟的时间对委员会发言，剩余时间将由委员会成员提问。在此类简报中，民间社会组织不应重复已提交的书面信息，而应强调和更新最重要的问题。委员会同时建议民间社会组织之

间亦应协调发言，以避免重复。

(d) 作为观察员出席届会

与旁听其他人权条约机构对国家的审议的程序相同，民间社会组织的代表需获得秘书处认证并报名参加简报会和/或会议方能出席届会。有意参加会议的民间社会组织需填写资格认证表格并提前两周发送给秘书处。民间社会组织不能干涉届会中委员会与受审议国的对话过程，但由于会议是公开的，获得认证的民间社会组织代表即使未向委员会提交任何信息，也可以作为观察员参与。

(e) 跟进委员会结论性意见的书面信息

这一方式涉及某一轮审议结束后的后续行动，在此不加以展开，详细信息请见反对酷刑委员会网站上的相关内容。

针对民间社会组织就会前工作组会议和/或届会提交书面材料的内容要求，委员会鼓励民间社会组织间协调信息内容，提交包含真实、可靠、准确且清晰信息的统一报告。民间社会组织提交的信息或报告不得使用侮辱性语言，且必须指明提交的民间社会组织名称，因为匿名信息将不被接受。提交的内容必须与委员会任务和审议缔约国报告相关，并且信息中不得包含受害者姓名，除非涉及公共案件或已取得受害者及其家属的同意。¹

委员会秘书处的联系方式为：

人权条约司 (HRTD)
联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)
Palais Wilson (威尔逊宫) - 52, rue des Paquis
CH-1201 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话：+41 22 917 97 06
传真：+41 22 917 90 08
电子邮件：cat@ohchr.org

1.此部分内容来自联合国人权高专办-禁止酷刑委员会-为民间社会组织和国家人权机构准备的信息页面：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/CAT/Pages/NGOsNHRIs.aspx#section3>

通讯地址

禁止酷刑委员会秘书处 (Secretariat of the Committee against Torture)
UNOG-OHCHR
CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

亲自递送：

联合国人权事务高级专员办事处
禁止酷刑委员会秘书处
Palais Wilson (威尔逊宫)
52 Rue des Paquis
CH-1201 Geneva
Switzerland (瑞士日内瓦)

 **5. 《儿童权利公约》**

与其他人权条约机构的规定类似，民间社会组织同样可以通过提交书面材料与出席相关会议两种渠道参与儿童权利委员会（以下简称“委员会”）的工作。委员会在1999年12月通过的文件的附件八中说明了“合作伙伴（非政府组织和各位专家）参加儿童权利委员会会前工作组的指导方针”，并在人权高专办的委员会主页上提供了帮助民间社会组织提交书面信息的指南。这两份指导性文件均可在委员会网页上找到。

(a) 提交书面信息

希望向儿童权利委员会提交书面信息的民间社会组织应统一在11月1日前（针对2月的会前工作组）/3月1日前（针对6月的会前工作组）/7月1日前（针对9月/10月的会前工作组）提交这些信息。民间社会组织的所有非正式报告应发送至儿童权利联通（Child Rights Connect），该组织与所有全国性的非国家行为者合作，协调每个国家向委员会提交的报告。¹总结来说，有意提交书面材料的民间社会组织也应当至少在会前工作组会议召开两个月前将希望呈递的文件提交至委员会秘书处，每份文件需要有20份复印件。如果民间社会组织希望对提交的

1.见儿童权利委员会网页“为合作伙伴准备的信息”：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/CRC/Pages/InfoPartners.aspx>

材料保密，需要向委员会进行说明。¹

儿童权利联通 (Child Rights Connect)

1 rue de Varamb 

1202 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41(0)22 740 4730

传真: +41(0)22 740 4683

secretariat@childrightsconnect.org

秘书处联络信息

Committee on the Rights of the Child (儿童权利委员会)

Human Rights Treaties Division (人权条约司)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (人权高专办)

Palais Wilson - 52, rue des Paquis

CH-1201 Geneva, Switzerland (瑞士日内瓦)

通信地址:

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 22 917 91 41

传真: +41 22 917 90 08

电子邮件: crc@ohchr.org

需要民间社会组织注意的是，由于委员会工作积压，报告应包含直到上述截止时间之前的材料信息。提前提交的报告不会在截止日期前被审议。关于委员会报告周期的进一步指南请见儿童权利联通网站。

民间社会组织所提交的材料的长度应当少于20,000字（在20页以内），所使用的语言应当为英语、法语与西班牙语。由于英语是委员会最为通用的工作语言，为了保证委员会所有成员均能方便地阅读民间非政府组织提交的材料，强烈建议民间社会组织以英文编纂与撰写所要提交的材料。

在格式上，报告应包括以下信息：

¹CRC/C/90, 附件八, 第116页

(1)标题

(2)所涉及的缔约国

(3)所涉及的条约（指明报告关注的是《保护儿童权利公约》、《条约》的某一或某几个任择议定书还是针对《条约》与任择议定书整体）

(4)提交报告的组织的类别（比如提交报告的组织是某一个民间社会组织，民间社会组织间的联合，或是民间社会组织与国家人权机构的联合等等）

(5)提交报告的组织名称/名单

(6)联系方式

(7)如果所提交的报告有更详细、篇幅更长的版本，或者有其他语言的版本，提供这些版本的标题信息

(8)标注是否希望报告被保密

(9)日期¹

报告在结构上最好包括以下内容：

(1)对现状的分析

民间社会组织应在此对缔约国履行公约的情况进行概览。包括描述法律与实践之间的差距，具有里程碑意义的案例。

(2)评价国家报告

民间社会组织可以提供关于缔约国履约过程中遇到的实践上的挑战，以及国家报告可能遗漏或表达不充分的信息。评价的重点通常与立法有关。

(3)提供确凿的案例

民间社会组织应以具体案例与确凿的证据来支持论点。在展开案例时应注意保护相关当事人的隐私。在介绍案例时可以加入图片，但是对图片的使用应当仅以解释与描述伤害儿童权利的情况为限（比如校舍与拘留设施等）。使用的图片需要加入题注指明其内容。所使用的图片原则上必须是未经修饰的原始图片，对图片的修饰仅限于保护儿童隐私之用。（比如将照片中儿童的脸部图像做马赛克处理）

(4)提出结论与建议

民间社会组织在报告最后可对材料内容进行总结并列建议清单。²

需要在撰写报告上得到帮助与建议的民间社会组织可联系儿童权利联

1.见儿童权利联通为民间社会组织提供的指导：<http://www.childrightsconnect.org/connect-with-the-un-2/crc-reporting/>

2.同上

通：Fegan@childrightsconnect.org。希望阅读撰写报告的案例的民间社会组织，可以在儿童权利信息网（CRIN）的数据库中进行检索。（目前数据库在维护之中，暂时无法使用）

提请民间社会组织特别注意的是，儿童权利委员会并不区分针对会前工作组会议与针对届会提交的报告。

(b) 参加会前工作组会议

请求参加会前工作组会议的民间社会组织需要在会议召开两个月前通过秘书处向委员会提交申请。

委员会会基于民间社会组织提交的文件对民间社会组织进行遴选，并向被选中的民间社会组织发出参加会前工作组会议的邀请。委员会只会邀请那些所提供的材料与委员会对缔约国报告的审议特别相关的民间社会组织，并且将优先考虑邀请在缔约国工作、可以提供与委员会已有材料互为补充的第一手材料、并在规定时间内提交材料的民间社会组织。

在实际出席会前工作组会议与委员会进行互动时，民间社会组织应把握好介绍性发言的时间。一般地，来自驻地国的民间社会组织的发言最多不能超过15分钟，其他人员不能超过5分钟，且介绍性发言只限于已经提交的书面材料的重点部分。

会前工作组会议是不向公众开放的，因此不可以以观察员身份出席。¹

(c) 旁听届会

民间社会组织可以作为观察员旁听届会。有意参会者必须将填写完整的最新会议登记表（<http://goo.gl/6zfhnx>）提交至Adele Quist女士（aquist@ohchr.org）并抄送委员会秘书处，为了便于发放进入联合国办公楼的通行证，民间社会组织的申请须在相关会议召开前两周提交。申请流程可在儿童权利委员会网页上的认证资格栏目浏览。

6. 《残疾人权利公约》

由于《残疾人权利公约》是相对较新的核心国际人权条约，民间社会组织可通过

1.CRC/C/90，附件八，第116页

提交书面信息与参加相关会议两种方式参与审议。在书面材料基础上，委员会将邀请可靠的民间社会组织参加其会议，藉此提供一个机会，就有关缔约国执行《公约》的情况开展对话。民间社会组织可请求与委员会举行非公开会议。委员会主席将决定是否同意这种请求并将相应通知委员会。¹

(a) 提交书面信息

希望提交书面材料的民间社会组织需要至少在举行委员会有关会议两个月前向其交送此类资料。书面报告应考虑到对残疾人的弱势境况产生影响的性别、年龄和其他条件等因素，所提交的材料必须与委员会审议事项相关。委员会不会向提交材料的民间社会组织发出确认函，但是会在至少七个工作日内在网页上张贴所有提交的书面信息（除非信息被标注为保密）。民间社会组织只提交电子版材料即可，提交地址为：jaraya@ohchr.org。民间社会组织需要在邮件主题中写明：“submission”（提交信息）和“国名”（例如：Submission Germany（提交信息 德国））。委员会无法确保及时处理在截止日期后提交的信息，因此为保证所提交的信息及时送达委员会，民间社会组织应注意尽早提交相关材料，不要拖到截止日期之前，以便为电子邮件未能及时投递等突发状况留出余地。

委员会会在网页上定期更新每一次届会审议与问题清单审议所涉及的民间社会组织提交材料的截止日期，有意提交书面信息的民间社会组织应随时关注截止日期的公布与更新情况。

委员会建议民间社会组织提交的文件尽量具体而简明扼要，非正式报告最多不超过10700个单词；其他提交信息最多5350个单词。报告的语言建议使用英文。

委员会强烈建议民间社会组织在编纂与书写书面信息时遵循以下结构：

(1) 提交信息组织的自我介绍，如果是残疾人组织和民间社会组织，简要描述其在国际和/或国家层面开展的活动，使命/理想宣言，残疾人在组织中发挥什么作用，残疾人的融入程度和参与信息起草的程度；

(2) 执行摘要，不得超过一页；

(3) 指出在信息中涉及的《公约》具体条款；

(4) 提出建议。请注意，本部分的要求(a)和(b)并不记入上面建议的文章长度。

委员会要求书面信息应该以可获取的数字或电子格式提交，例如word或纯

¹1.CRPD/C/5/4（《第五届会议通过的残疾人权利委员会的工作方法（2011年4月11日至15日）》），第6页

文本格式。不可以提交PDF格式。

另外需要民间社会组织特别注意的是，材料一旦被委员会在网站上公布，就不能再进行纠正或修改。因此，建议有意提交书面信息的民间社会组织在发送邮件前反复核查附件中的材料。¹

(b) 参与简报会议和/或旁听届会

除了提交书面材料以外，民间社会组织也可以在委员会会议期间参与简报会议（针对会前工作组会议与届会均有简报会议），或是旁听届会对缔约国的审议。有意参会者必须将填写完整的最新会议登记表提交至 Adele Quist女士（aquist@ohchr.org）并抄送委员会秘书处，为了便于发放进入联合国办公楼的通行证，请在相关会议召开前两周提交。在最新表格中，参会的残疾人代表可根据指导说明注明其住宿需求。参加会议的申请流程可见残疾人权利委员会网页的“资格认证”栏目。

委员会的会前工作组会议是闭门会议，不允许民间社会组织参加。但是，委员会的届会是向公众开放的，来自残疾人组织和民间社会组织的参与者可以旁听这些缔约国的代表团与委员会的对话，但他们不能发言或提问。

民间社会组织可以参加与届会和/或会前工作组会议同时期举行的简报。

简报具体分为国家状况简报与专题简报两种。针对国家状况简报，申请参加简报会的民间社会组织的代表需要在提交请求时具体指明：

- (1) 组织名称：鼓励各组织联盟简要描述其成员组织，使命/理想宣言，以及残疾人在组织中发挥的作用；
- (2) 简报活动的主题；
- (3) 简要描述将在国别简报中谈到的问题。
- (4) 发言人的姓名和职责。

联合国提供国际手语翻译和英文字幕。申请组织应该指明其是否会提供额外的无障碍服务，例如国家手语翻译、盲文文件、易读文本和/或其他无障碍工具。

委员会要求发言人在简报之前向秘书处提交发言文本，并且鼓励各个希望做口头发言的组织相互之间对会议时间的使用和分配进行协调。如果无法协调，委员会秘书处会在和委员会主席协商后分配时间。委员会鼓励发言人进行简

¹见残疾人权利委员会网页上的“参会说明”栏目：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/CRPD/Pages/Note-onParticipation.aspx>

短的发言，给委员会专家提问留出时间。由于民主是委员会的基本原则，所有在场的之前申请参会的组织都会得到时间。发言机会将优先给予已经提交书面信息的组织。发言的顺序是：国家残疾人组织，国家联盟，国际残疾人组织和其他民间社会组织。

专题简报与国家状况简报的开展方式相同，专题简报将在非正式会议时间内进行。¹

民间社会若想获得关于委员会历届审议的会期的更多信息，可以在“会期——《残疾人权利公约》-《残疾人权利公约》”数据库中查询。

委员会秘书处联络信息：

残疾人权利委员会（CRPD）

人权条约司（HRTD）

联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）

Palais Wilson - 52, rue des Pâquis（威尔逊宫）

CH-1201 Geneva, Switzerland（瑞士日内瓦）

通讯地址：

UNOG-OHCHR

CH-1211 Geneva 10, Switzerland（瑞士日内瓦）

电话：+41 22 917 97 03

传真：+41 22 917 90 08

电子邮件：crpd@ohchr.org

1.见残疾人权利委员会网页上的“参会说明”栏目：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/CRPD/Pages/Note-onParticipation.aspx>

附录三 民间组织参与普遍定期审议的信息备忘

对所有希望利用普遍定期审议进行倡导的民间社会组织而言，首先需要关注的是获取相关日程与时间表的渠道，联系负责普遍定期审议的联合国相关人员与机构的方式，以及查看相关国家文件的渠道。因此，在此首先介绍这些基本信息，再就具体利用普遍定期审议进行倡导的方式与注意事项进一步展开。

时间表的查询方式

- ◆ 民间社会组织提交相关文件的截止日期可以从普遍定期审议主页进入“非政府组织和国家人权机构”页面查询，此页面的信息会随着审议过程的推进更新：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx>
- ◆ 最近和/或最新一轮普遍定期审议的时间表可在联合国人权高专办网页的普遍定期审议主页上查询：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>
- ◆ 历届普遍定期审议的时间表可以从普遍定期审议主页进入“普遍定期审议的会期”页面上查询：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>

相关人员与机构的联系方式

- ◆ 相关联系信息可以从普遍定期审议主页进入“联系信息”页面上查询：

<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/UPR/Pages/ContactInformation.aspx>

目前，针对希望获取更多信息的利益攸关方：

缔约国请联系：

UPRStates@ohchr.org

其他利益攸关方请联系：

UPRsubmissions@ohchr.org

civilsocietyunit@ohchr.org（非政府组织）

ccastaneda@ohchr.org（国家人权机构）

查询国别文件的方式

- ◆ 普遍定期审议的国别文件可以从普遍定期审议主页进入“文件（按国家搜索）”查询：<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>
- ◆ 中国的普遍定期审议主页：
第二轮审议的文件：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/CNSession17.aspx>
第一轮审议的文件：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/CNSession4.aspx>

目前，民间社会组织主要可以通过两种方式参与普遍定期审议。

第一种方式是直接参加普遍定期审议工作组会议与人权理事会例会——在例会上将审议并通过普遍定期审议的成果文件。不过，只有持有联合国经济和社会理事会（经社理事会）咨商地位的民间社会组织才有资格以观察员身份参加工作组出席会议。目前，这一种方式对中国的SOSIE民间社会组织尚不是特别适用。因此本手册对此不做过多展开，有关参会许可、出席会议、进入公众席、为信息通报会议申请会议室的流程与规则的详细信息可见联合国人权高专办出版的《普遍定期审议：民间社会实用指南》。

另一种参与方式是向普遍定期审议工作组提交报告，这些报告、以及提交报告的民间社会组织的名称将会在普遍定期审议网站上公开提供，并会被摘要汇编为“利益攸关方材料概述”，作为普遍定期审议三类文件中的一类出现，并作为工作组展开审议的依据之一。（另外两份文件是受审议国提交的“国家报告”，以及联合国组织编纂的“联合国信息汇编”）。在工作组会议上，审议期间参与互动讨论的任何国家都可引述民间社会组织提供的资料。¹

民间社会组织提交信息的流程以及注意事项可见《普遍定期审议：民间社会实用指南》。需要注意的是，自2013年3月4日起，民间社会组织作为利益攸关方，应在给定的截止日期前，通过新的普遍定期审议材料在线提交系统（<http://uprdoc.ohchr.org>），为“来自联合国实体和其他各利益攸关方的普遍定期审议文件”提交信息材料。²提交信息时按照系统要求填入相关信息即可。所有普遍定期审议材料务必在给定的期限（晚11点59分）前通过在线系统提交。逾期提交的材料将不会被受理。民间社会组织在使用系统时如遇到问题，可将材料提交至：upr-submissions@ohchr.org。向普遍定期审议工作组提交信息的时间可以通过每轮审议的日程得知。工作组会议的具体日程可以提前在普遍定期审议网站上的“普遍定期审议会期”部分，或是直接在普遍定期审议主页上找到。非政府组织提交信息的截止日期可以在普遍定期审议网站的“非政府组织和国家人权机构”页面上找到。

一般来说，民间社会组织提交信息应当在普遍定期工作组会议开始前5个月

1.联合国普遍定期审议网站-非政府组织和国家人权机构，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx>

2.同上

发送。提交的信息应当只涉及一个国家。¹

根据《普遍定期审议：民间社会实用指南》，民间社会组织在提交材料时应
对以下事项予以特别注意：

1. 审议工作的依据

审议工作的依据是：

- (a) 《联合国宪章》；
- (b) 《世界人权宣言》；
- (c) 有关国家加入的人权文书；
- (d) 各国做出的自愿保证和承诺，包括其申请入选人权理事会时所做出的保证和承诺；
- (e) 适用的国际人道主义法。²

由人权理事会相关决议所确定的审议工作的依据可知，如果受审议国并未签署、批准或加入某一人权文书，那么以这一人权文书对缔约国的要求来评价受审议国的行为可能就将是
不恰当的。

2. 对所提交材料的要求

首先，民间社会组织所提交的材料在内容方面应该注意的是：

- (a) 材料应当专门为普遍定期审议而编制；
- (b) 材料应当包含有关被审议国的可信和可靠信息，特别是关于上一次审议的后续行动的信息；
- (c) 材料应当涉及自上一次审议以来的期间；
- (d) 材料不应当包含任何明显侮辱性的语言。

同时，在提交的资料中如援引来自联合国机关/机构和（或）机制的信息时，民间社会组织应尽量避免罗列所有条约的批准情况以及人权条约机构和（或）人权理事会特别程序的结论性意见和建议或联合国机关/机构的报告，因为这些信息在人权高专办准备的联合国资料汇编中都已反映。

民间社会组织提交的书面材料应包含第一手信息，同时向有关国家提出的

1.见《普遍定期审议：民间社会实用指南》，第16页。

2.同上，第11页。

建议应当与就既定主题而提供的信息相关联。

以上要求意味着，民间社会组织应当尽量避免提交自己为其他场合专门准备的材料，比如为国际核心人权条约机构的审议准备的材料，而是应当尽可能地针对普遍定期审议另外准备需要提交的信息。为了在补充国家报告与联合国信息汇编时达到最好的效果，民间社会组织所提交的材料应当针对某一主题展开，并且避免对其他两类审议文件的重复。并且，所提交的信息不应是流水账式的，而要将重点放在受审议国继上一次审议以来做出的和/或没能做出的改变而展开。民间社会组织提交的信息应当是客观的、有依据的信息，为了体现这一点，应当在不妨害提供信息者与其他利益攸关者的安全与必要的隐私的情况下，尽可能地提供在所提交的材料中引用到的数字、案例及其他信息的来源。

另外，由于普遍定期审议的宗旨包括使“每个国家借此机会公开其为改善国内人权状况而采取的行动及其履行人权义务的情况。”¹普遍定期审议是以“改进”而非“谴责”为目的来评价受审议国家人权状况的平台。因此，民间社会组织在提交信息时不应当也没有必要使用侮辱性的语言。为了体现民间社会组织所提交的材料中包含信息的客观性与可信度，在此并不建议民间社会组织使用言辞激烈或是带有强烈主观感情色彩的描述。

在格式方面，需要注意的是：

(a) 单独提交的书面材料不得超过5页（且不得超过2815个单词），但可在附件中提供补充文献作为参考。利益攸关方联合提交的材料可以多达10页（且不得超过5630个单词）。为了便于参阅，材料须标有段落号和页号。书面材料必须存为WORD格式文件。

脚注/尾注的内容不计入字数/篇幅限制，但在制作利益攸关方材料概述时也不予以考虑。

(b) 书面材料应可被清楚地识别。因此，材料的封面应注明提交材料的机构（信笺抬头、名称、标识、简称、地址和电话/电子邮件、网站等）。最好有一段文字介绍材料（联合）提交机构的主要活动、与经社理事会的咨商地位以及成立时间，特别是那些首次与联合国建立联系的机构。封面不计入字数/篇幅限制。

(c) 书面材料必须以联合国的官方语言提交，最好是英文、法文或西班牙文。

(d) 书面材料必须是终稿；原则上，一经提交，不得再作修改。

1.见普遍定期审议主页，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

(e) 材料的附件中不得包含图片、地图、有关组织的年度报告或其他组织的报告。

(f) 违反上述准则的材料不予考虑。¹

许多中国民间社会组织在向普遍定期审议工作组提交材料——特别是在中国的第一轮普遍定期审议时——并没有按照以上要求来修订自己的文件。这样做的后果首先是使工作组在审议民间社会组织提交的材料时遇到困难（或者是拒绝考虑所提交的材料），第二是使自己提交的材料在与其他民间社会组织、特别在利用联合国人权机制进行倡导方面有丰富经验与经历的国际非政府组织所提交的材料面前相形见绌。文件格式的标准与否虽然与文件内容的真实性与质量没有必然的联系，但是却毫无疑问是展示提交材料的民间社会组织自身的能力、以及对待普遍定期审议的态度的重要窗口。在此，建议有意提交材料的民间社会组织早作准备，并且在最终提交材料前反复核查文件格式。联合国各机制（不仅是人权机制）有各自运行的规则与形式，针对这些规则与形式的要求并不是可有可无的，民间社会组织只有尊重规则、学习规则、遵守规则，才能更好的利用规则为自己的国际倡导服务，这与中国国内在正式规则之外确实存在起到实际作用的各种“潜规则”的情况不同。因此，强烈建议有意在国际舞台、特别是利用国际组织与国际机制进行倡导的中国民间社会组织重视与细节、形式及规则相关的问题。

最后，在提交材料的方法方面，要注意的是：

普遍定期审议鼓励利益攸关方在准备普遍定期审议材料时在国家层面上相互进行磋商。鼓励多个利益攸关方联合提交材料。

普遍定期审议机制不设保密规定，而是依据公开文件开展工作。遵守上述准则的材料将原封不动地在人权高专办网站上在线提供，其中包括提交方的名称。因此，在提及个人案例时，必须保证这样做不会妨碍对有关个人的保护。²

在SOGIE领域工作的中国民间社会组织并不在少数，各个组织之间虽然在进行国际倡导上的经验与能力参差不齐，但是在国内倡导方面各有所长。因此，在此建议有意利用普遍定期审议进行国际倡导的中国SOGIE民间社会组织尽可能地在准备自己希望提交的材料之前相互沟通，这样做的目的首先是避免提交材料时产生信息重复与冗余；其次是可以更加有效率地探索提交信息的形式，为联合提交信息创造更多的可能与空间——毕竟联合提交信息相对各自提交信息更加被普

1.见《普遍定期审议：民间社会实用指南》，第14页至第15页

2.见《普遍定期审议：民间社会实用指南》，第14页

遍定期审议这一机制所鼓励；即使民间社会组织在彼此沟通后仍然希望分别提交自己准备的材料，事前的相互沟通也可以帮助民间社会组织相互学习编纂与撰写所要提交的材料经验，以提高中国民间社会组织向普遍定期审议工作组、甚至是向其他国际机构（比如核心国际人权条约机构的各专家委员会）提交的文件的整体质量与水平。

另外要特别注意的是，由于普遍定期审议机制会公开民间社会组织提交的所有材料，请一定注意在相关场合下出现的信息与信息源的安全与保密问题，比如在涉及个人的案例中使用化名。

附录四 工作组和特别报告员访问中国情况一览表

工作组/特别报告员	状态	时间
任意拘留问题工作组	已报告/已完成	1997年10月6日 - 1997年10月16日
受教育权问题特别报告员	已报告/已完成	2003年9月9日 - 2003年9月19日
危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员	已请求	2005年
人权与赤贫问题独立专家	已请求	2005年
酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员	已报告/已完成	2005年11月20日 - 2005年12月10日
粮食权特别报告员	已报告/已完成	2010年12月15日 - 2010年12月23日
少数群体问题特别报告员	提醒	第一季度 2011年
国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家	提醒	2012年5月21日
法律和实践中的歧视妇女问题工作组的报告	已报告/已完成	2013年12月12日 - 2013年12月19日
国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家	即将报告	2015年6月29日 - 2015年7月6日
适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员	提醒	下半年 2015年
人人享有能达到的最高标准的身心健康权利问题特别报告员	已邀请	下半年 2015年
促进和保护见解和言论自由权问题特别报告员	已请求	2016年
任意拘留问题工作组	已报告/已完成	
宗教或信仰自由特别报告员	已邀请	
和平集会和结社自由权利问题特别报告员	提醒	
人人享有能达到的最高标准的身心健康权利问题特别报告员	已请求	
法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员	提醒	
人权维护者处境问题特别报告员	提醒	
有关获得安全饮水和环境卫生的人权义务问题独立专家	已请求	
法官和律师独立性问题特别报告员	提醒	
强迫或非自愿失踪问题工作组	提醒	
赤贫与人权问题特别报告员	Declined by state	
促进和保护见解和言论自由权问题特别报告员		
有毒和危险产品的不良影响和人权问题特别报告员	提醒	
少数人问题独立专家	提醒	

出处：http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=Zh&country=CHN

附录五 人权词汇表¹

加入 (Accede/Accession)：是指国家表示同意接受某一条约的法律约束的行为。这与批准具有同等法律效力，但没有经过签字。加入的正式过程根据各国法律要求而有所不同。为加入一项人权条约，合法的国家机构（议会、参议院、君主、国家元首或政府首脑，或以上皆有）根据其国内批准流程，做出正式决策，成为该条约成员国。加盟文书应当是正式封印的信件，内容包括该国政府的决议和签字。文书由联合国秘书长准备，并于纽约进行保管。

通过 (Adoption)：是指正式确定条约文本的形式与内容的行为。国际组织（如联合国）内部协商而成的条约通常经由组织中可能参与该条约的成员组成的代表机构（如联合国大会）的决议而获得通过。

条款 (Article)：国际法律文书一般包括“前言”（介绍起草和通过该文书的理由和基本共识），以及一系列“条款”，即缔约国应当遵守和支持的国家责任和程序。有时也可以用“条例”一词来指代涉及的具体条款内容。

宪章 (Charter)：通常用于特别正式庄严的文书，如宣告联合国成立的文件（《联合国宪章》）。

公约 (Convention)：公约是国家之间的正式协定。术语“公约”一般与术语“条约”同义。公约一般向整个国际社会或绝大部分国家开放。通常由国际组织发起协商的文书可使用公约一词，如联合国大会1989年通过了《儿童权利公约》。

宣言 (Declaration)：“宣言”这个术语可用于多种国际文书。国际性的人权宣言不具有法律效力；特意选择使用该术语，一般表示成员并不意图通过该文书来产生约束力，而是想表达共同的愿景。虽然1948年的《世界人权宣言》最初无意有约束力，但该宣言中的条款拥有和习惯法一样的约束力。

1.原文（英文）来自UNICEF人权词汇表<http://www.unicef.org/crc/files/Definitions.pdf>。中文译文摘录自亚洲促进会（Asia Catalyst）相关手册资料《了解：人权知识框架》。

生效 (Entry into Force)：条约并不是一通过就生效。一般条约的条款决定其生效时间，通常是在其批准或有特定数量的国家加盟后的一段时间后。例如，《儿童权利公约》于1990年9月2日生效，是第20个国家加盟或批准文书保管于联合国之后的第30天。条约在给出同意许可的国家生效。

任择议定书 (Optional Protocol)：是对条约进行补充和添加的附属法律文件。议定书可能与原条约的任何议题相关，用于进一步处理条约中的内容，或添加新增内容，补充操作和条约执行的程序，比如增加个人投诉程序。“任择”意味着该议定书并非自动对批准原条约的国家有约束力；国家必须独立对某议定书进行批准或加入。《儿童权利公约任择议定书》关注了儿童参与武装冲突、贩卖儿童、儿童卖淫和色情等问题。

批准 (Ratify/Ratification)：指某一国家签署接受某公约条款法律约束的协定的行为。批准某一公约，国家首先要在该条约签字，并满足公约对国家立法的要求。合法的国家机关（议会、参议院、君主、国家元首或政府首脑，或以上皆有）遵守国家宪法程序，正式决定成为条约成员国。批准文书应当是正式封印的信件，内容包括该国负责当局的决定和签字。文书由联合国秘书长准备，并保管于纽约。

签署 (Signature)：对某一条约的“签署”指一国家为该条约提供的初步赞成。签署并不产生具有约束力的法律责任，但表达了该国家有意在国内审查该条约，并考虑批准该条约。虽然签署并不意味着国家对条约的批准，但责成该国避免做出使该条约的目标和意图失败、或产生损害的行为。

缔约国 (State party)：条约缔约国指该国已经批准或加入某条约，受到该条约条款的法律约束。

条约 (Treaty)：国家之间正式订立和批准的协定。该术语通常用于国际实体（国家或组织）有约束力的国际法律文书。根据《维也纳条约法公约》，条约必须是：

（1）法律约束力文件，缔约方将就此建立法律权利责任；（2）由有条约制定能力的国家或国际组织订立；（3）由国际法律管理；（4）书面形式。

多元性别权益：从草根到联合国





多元性别权益：从草根到联合国



同语
平等 · 多元 · 开放
www.tongyulala.org



