



 International Service
for Human Rights

联合国特别程序 实用指南

2025

关于国际人权服务社

国际人权服务社 (ISHR) 是一个独立的国际非政府组织 (NGO), 致力于通过支持人权捍卫者并加强人权标准和机制来促进和保护人权。我们通过研究、倡导、监测、协调和能力建设的战略组合来实现这一目标。

国际人权服务社多年来一直与人权维护者处境特别报告员以及其他与人权捍卫者工作直接相关的特别程序密切合作。我们持续支持非政府组织与特别程序专家进行战略性接触, 并倡导任命高素质的独立专家, 并推动各国有效落实其建议。

致谢

国际人权服务社非常感谢 ARC 国际 (ARC International) 允许使用其宝贵的出版物《联合国特别程序——与性取向和性别认同有关的人权倡导者的指南》和《让联合国为您服务——跨性别活动人士工具包》, 与欧洲跨性别组织 (Transgender Europe) 联合出版。

制作人员

作者: 原版由海伦·诺兰 (Helen Nolan) 创作。

由法比亚娜·莱布尔 (Fabiana Leibl)、李忠伦和何塞·路易斯·特维尼奥·伊尔斯利 (José Luis Treviño Illsley) 更新。

翻译: Doni (简体中文)

平面设计: 纳迪亚·朱伯特 (Nadia Joubert)

封面照片: 秘书长会见特别程序协调委员会。埃斯金德·黛比 (Eskinder Debebee) /

© 联合国图片

版权与发行

© 2025 国际人权服务社

2019 年首次出版。2025 年更新。

免责声明

本出版物内容可复制用于培训、教学或其他非商业用途, 但须注明来源为国际人权服务社 (ISHR)。欢迎您分发本出版物或在您的网站链接至本出版物, 并注明来源为国际人权服务社 (ISHR)。未经事先明确许可, 不得用于商业用途的复制。

尽管我们已尽一切努力确保本出版物中信息的准确性和可靠性, 但国际人权服务社 (ISHR) 对任何错误或对本材料的任何使用不承担任何法律责任。如发现任何错误, 请联系我们: information@ishr.ch

目录

关于手册	4
------	---

一、特别程序是什么?其作用是什么?

特别程序是谁?	6
特别程序起什么作用?	7
1. 发送有关侵犯人权的来文	7
2. 进行国家访问	8
3. 发布专题报告	8
4. 参与公共宣传和提高认识	9
5. 为标准制定做出贡献	9
6. 就任意拘留问题通过法律意见, 并就强迫失踪案件与各国政府进行保密接触	9

二、特别程序如何支持您的人权工作?

特别程序的主要特点	14
特别程序与联合国其他机制有何不同?	15

三、人权捍卫者如何与特别程序合作?

来文	17
1. 可以发送哪些类型的来文?	17
2. 谁可以提交信息?	19
3. 信息应发送至何处?	19
4. 提交后会有什么结果?	21
5. 可以做些什么来跟进来文?	22
国家访问	23
报告	25

四、人权捍卫者如何安全地参与特别程序?

确保安全参与	26
了解报复	27



土著人民权利问题特别报告员阿尔伯特·K·巴鲁梅 (Albert K. Barume) 以及由国际人权服务社及其合作伙伴共同主办的妇女人权倡导周的参与者在人权理事会第六十届会议期间的一次边会上发表讲话。© 国际人权服务社

关于手册

特别程序是由联合国任命的独立人权专家。这些专家——无论其头衔是“特别报告员”、“独立专家”还是“工作组”成员——均受命就全球范围内某些专题权利的保护和促进情况，或特定国家的人权状况进行报告。

他们是应对侵犯个人和群体权利行为的最有效的国际工具之一。他们介入了涉及环境和土地权利捍卫者遇害的案件；突显了女性人权捍卫者面临的挑战；揭示了LGBTI 群体的处境；并帮助揭露了民间社会行为者在高度限制的环境中面临的拘留和酷刑风险。他们的独立性通常使他们能够直接与政府讨论那些被认为过于“敏感”而无法进行内部讨论的问题。

这也使他们能够迅速采取行动——通常是公开的——以解决处于危险中的个人或群体的处境，或解决不符合国际人权标准的立法草案。

本手册旨在为那些相信特别程序能够支持其人权工作的民间社会和人权捍卫者提供实用指南。我们希望此处提供的信息能够帮助非政府组织 (NGO) 更具战略性地与特别程序合作，以增强其工作在世界各地的影响力。



玛丽·劳勒 (Mary Lawlor) 出席一场边会。© 国际人权服务社

一、特别程序是什么?其作用是什么?

特别程序是谁?

“特别程序”是指由联合国 (UN) 任命的一组人权专家的统称,负责监测和报告世界各地的人权状况。他们还为落实这些权利提供咨询和建议。大多数特别程序由个人 (特别报告员或独立专家) 组成,但也有一些是由五名成员 (每个联合国官方区域各一名) 组成的工作组。不同的名称主要反映了任务的制定方式,但实际上,它们的工作方法非常相似。特别程序由联合国人权理事会 (HRC) 的决议设立。

特别程序分为两大类:国别任务和专题任务。“任务”一词可以理解为人权理事会规定的一种工作描述。“**国别任务**”¹ 报告特定国家的人权状况,

¹ 国别任务列表可在此处查阅: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=zh>

而“专题任务”²关注全球范围内的某一特定问题，例如酷刑或受教育权。截至2025年6月，共有46个专题任务和14个国家任务。

这些专家(有时也被称为“任务负责人”)并非联合国工作人员，其职位是无薪的，这旨在强调其独立性。然而，这也意味着他们通常无法将所有时间都投入到职位中，而且通常还兼任其他工作(例如，学者或律师)。

特别程序起什么作用？

任何特别程序的具体任务均根据设立其授权的人权理事会决议而有所不同。每位特别程序专家的官方网页都提供了关于这些决议及其工作范围的更详细信息。不过，特别程序可用的工具大多相同：

1. 发送有关侵犯人权的来文

特别程序可以向各国政府，在某些情况下，也向企业或其他行为体发送正式来文。这些来文重点关注涉嫌侵犯人权的行为，并要求其澄清或采取行动。这些来文通常基于民间社会和受人权侵犯影响者提交的信息。

致各国政府的来文由日内瓦联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)发送给该国常驻日内瓦联合国代表团，后者随后将来文转发给其政府内部的相关行为体，以采取行动和作出回应。

两个或多个特别程序任务授权联合发送来文的情况很常见，尤其是在情况涉及多项人权关切时。在这种情况下，通常由一个任务授权牵头，并邀请其他任务授权参与。例如，一个涉及任意拘留一名组织抗议活动的人权捍卫者的案件，可能需要由关注人权捍卫者、任意拘留以及集会和结社自由等问题的多个任务授权联合发送来文。

所有来文和政府答复均在人权高专办网站的数据库³中提供，并可能以汇总形式纳入人权理事会(HRC)每届常会上提交的报告中。⁴

² 专题任务列表可在此处查阅：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?-Type=TM&lang=zh>

³ 已发送来文和政府答复的数据库可在此处查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/>

⁴ 报告(“来文的联合报告”)可在此处获取：<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/communications-reports-special-procedures>

2. 进行国家访问

特别程序进行国家访问，直接评估人权状况。这些访问可以是官方访问（应政府邀请进行），也可以是非正式访问（通常与非国家行为体（例如非政府组织或大学）组织的会议或活动有关）。

正式访问结束后，专家将发布一份访问结束声明，概述主要的初步调查结果。随后，专家将发布一份更全面的报告，其中包含关于如何改进促进和保护权利的建议。该报告随后将提交给人权理事会（HRC）。每位专家的正式访问次数不尽相同，但通常每年不超过三次。

专家也可能进行非正式访问，但非正式访问不会产生报告，其费用也不由联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）承担。专家每年进行的非正式访问次数没有固定限制。

3. 发布专题报告

所有特别程序均需向人权理事会提交年度书面报告。报告通常包含年度工作总结、并处理新出现的专题问题。报告含有附件，涵盖所有已进行的国家访问，有时还包含已发送来文和已收到回复的摘要。报告通常会在人权理事会会议召开前的几周内发布在人权理事会网站⁵上。

专家们还会就其提交给人权理事会的报告进行口头陈述，并与各国和非政府组织进行**互动对话**。在这些对话中，可以就专家们当前和未来的工作以及其职权范围内各项权利的规范发展情况向专家们提出意见和问题。专家们也可能被要求在其通常的报告周期之外向人权理事会汇报最新情况，特别是在应对其职权范围内的紧急人权状况时。

大多数专家还向联合国大会第三委员会提交报告。在这种情况下，他们仅与各国进行互动对话。然而，非政府组织仍然可以通过在委员会会议召开前的几周内与各国进行双边或非正式的宣传倡导来影响讨论。

5 <https://www.ohchr.org/zh/hr-bodies/hrc/sessions>

4. 参与公共宣传和提高认识

特别程序通常在公共领域开展工作，以增进公众对其所保护权利的理解，或引起公众对特定问题的关注。此类工作的一个主要例子是发布**新闻声明**，这些声明通常是针对专家认为紧急或严重到值得公众反应的情况而发布的。与来文一样，这些声明通常是联合发布的。

专家还可以通过接受媒体采访、使用社交媒体、撰写文章或参加会议和活​​动来参与公众教育或倡导，以提高认识。一些专家会发起专题宣传活动或参与教育活动——例如，与学校、大学或非政府组织合作，以促进公众对其职责范围内权利的理解。非政府组织和其他利益攸关方可以邀请专家在活动中发言、参加小组讨论或发表主旨演讲。这些机会不仅有助于公众教育，也使专家有机会直接听取社群的意见——当由于缺乏政府邀请而无法进行正式的国家访问时，这一点尤为重要。

5. 为标准制定做出贡献

一些特别程序也通过参与新标准的辩论和直接起草，为各自领域的**标准制定**做出了重要贡献。最近的一个例子是专家们参与起草并于2024年批准了《宣言+25》，这是一份具有里程碑意义的文件，是对1998年《联合国人权维护者宣言》的补充。更新后的宣言反映了过去25年来区域和国际法理学的发展。

6. 就任意拘留问题通过法律意见，并就强迫失踪案件与各国政府进行保密接触

两项特别程序任务——任意拘留问题工作组 (WGAD) 和强迫或非自愿失踪问题工作组 (WGEID) ——除了前文所述与其他任务共享的职能外，还履行额外的、独特的职能。

任意拘留工作组可以通过法律“意见”，根据国际人权法确定对个人的拘留是否构成任意拘留。这些意见基于准司法对抗程序，该程序会考虑信息来源和国家提供的信息，并向相关国家提出建议，包括释放被任意拘留的个人。虽然这些意见不具有法律约束力，但具有强大的法律和道德权威，并已促使拘留做法发生变化和被拘留者的获释。任意拘留工作组要求相关政府在六个月内答复，并提供落实该意见所采取措施的信息。自2017年以来，任意拘留问题工作组在其意见中将中国任意拘留的范围和规模定性为“可能的反人类罪”。意见可

在任意拘留问题工作组的网页⁶及其数据库中查阅⁷。更多信息, 请参阅人权高专办第26号概况介绍(修订1):任意拘留问题工作组⁸及其工作方法⁹。

强迫或非自愿失踪问题工作组 (WGEID) 肩负着独特的“人道任务”, 即从家人或组织处获取有关被强迫失踪人员案件的信息, 建立失踪人员家人与相关政府之间的沟通渠道, 并将这些案件转交给相关政府, 以澄清失踪人员的命运或下落。虽然强迫或非自愿失踪问题工作组每年都会报告¹⁰ 根据其授权审议的案件数量, 但不会披露案件的身份或任何细节; 这种方式旨在加强与国家当局的合作, 并增加取得积极成果的可能性。强迫或非自愿失踪问题工作组为寻求答案的家人提供了一个重要渠道, 帮助他们解决可能缺乏法律救济的困境, 并持续关注案件进展, 直至真相大白, 即确定失踪人员的命运或下落。¹¹ 更多信息, 请参阅人权高专办的第6号概况介绍(第四次修订版): 强迫失踪问题¹² 和强迫或非自愿失踪问题工作组的工作方法¹³。

每年, 每个工作组都会举行三次会议来审议这两项程序下的案件: 任意拘留问题工作组于三月/四月、八月/九月和十一月举行会议; 强迫或非自愿失踪问题工作组于二月、五月和九月举行会议。

这些程序并不相互排斥, 并且可以与任何特别程序提交的来文同时进行。例如, 特别程序可以就个案向各国发送来文, 而任意拘留问题工作组或强迫或非自愿失踪问题工作组也可以同时推进上述程序。

6 任意拘留问题工作组通过的意见 <https://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-arbitrary-detention/opinions-adopted-working-group-arbitrary-detention>

7 任意拘留问题工作组意见数据库 <https://wgad-opinions.ohchr.org/>

8 第26号概况介绍(修订1):任意拘留问题工作组 <https://www.ohchr.org/zh/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-26-rev-1-working-group-arbitrary-detention>

9 任意拘留问题工作组的工作方法 <https://docs.un.org/A/HRC/36/38>

10 强迫或非自愿失踪问题工作组年度报告 <https://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/annual-reports>

11 该个人仍可能被任意拘留, 因此仍处于任意拘留问题工作组的管辖范围内。

12 第6号概况介绍(第四次修订版): 强迫失踪问题 <https://www.ohchr.org/zh/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-6-rev-4-enforced-disappearances>

13 强迫或非自愿失踪问题工作组的工作方法 <https://docs.un.org/A/HRC/WGEID/1>



国际人权服务社学院插图。© Attic Media 为国际人权服务社制作

二、特别程序如何支持您的人权工作？

特别程序拥有一系列支持人权捍卫者的工具，但与其合作需要时间和战略重点。对于在压力和资源有限的情况下工作的人权捍卫者来说，与日内瓦的特别程序专家合作似乎与他们日常工作相距甚远或脱节。特别程序不具备执法权。他们拥有的是通过专业知识、知名度和公众压力来施加影响的能力。

那么，为什么要与他们合作呢？

1. 他们可以帮助制止或扭转侵权行为

各国政府有时确实会根据特别程序的来文改变其行事。在某些情况下，例如当个人面临酷刑风险或被非法拘留时，紧急求助于联合国系统可以挽救生命。

例如：多个特别程序已通过[公开声明](#)和[来文](#)向中国政府提及被监禁的维吾尔族医生古丽仙·阿巴斯一案。2024年8月，中国政府[回应](#)联合国的一份来文，承认她已被正式监禁，并首次明确了她的拘留地点和指控。虽然她尚未获释，但中国这一罕见的承认是联合国专家和其他国际行为体持续施压的结果。

2. 他们有助于人权捍卫者获释或改善他们的待遇

特别程序可以在人权捍卫者面临任意拘留、出于政治动机的起诉或不公正审判程序的案件中发挥作用。即使人权捍卫者没有立即获释，他们的参与也能带来有意义的改善，例如获得医疗服务、法律代理或改善拘留条件。

例如：特别程序的干预，包括发给中国政府的来文，有时已使得中国人权捍卫者羁押条件有所改善。虽然无条件释放的情况很少见，但一些被羁押的人权捍卫者及其家属报告称，在特别程序介入后，他们获得了医疗、法律代理等条件，或得到了监狱当局更好的待遇。公开声明和来文也有助于增强被羁押人权捍卫者及其家属的道德韧性，表明国际社会对他们处境的持续关注。

3. 他们放大了当地民众的声音和关切

特别程序专家的声明或信函可以强化当地活动人士已经表达的信息，并增添联合国专家的权威性。在某些情况下，特别程序可以公开讨论当地团体无法自行提出或政府拒绝在国内讨论的问题。通过这种方式，特别程序可以将当地的关切提升到国际舞台上。

例如：2024年7月，特别程序发出一份[联合来文](#)，就中国政府镇压和平反对康托克(岗托)水电站的藏人表示关切。此次干预提高了当地藏人的声音，他们曾因抗议该国有项目造成的强制迁离祖居村落、文化遗址被毁以及环境影响而面临严厉报复的风险。

4. 他们提供专家建议或技术援助

特别程序可以支持法律改革，提供详细指导，或建议各国进行政策调整，帮助它们履行人权义务。这类支持可能更容易被各国政府考虑，因为各国政府有时认为这种援助比公开批评其人权记录的声明更具“建设性”，或者各国政府可能正在寻求专家指导，了解在特定情况下应采取哪些行动来履行其人权义务。

例如：2022年12月，15位特别程序专家向中国政府发出联合来文，列出了七项基准，这些基准汇集了特别程序以往提出的建议，旨在为新疆维吾尔地区带来有意义的人权变革。这些详细的建议敦促中国使其法律和实践符合国际标准，包括释放所有被任意拘留的个人、修改允许集体惩罚的反恐法律、终止针对维吾尔人的大规模监控，以及全面开放独立监察机构。尽管中国政府尚未就这些建议采取行动，但这些基准提供了一个可信且权威的框架，继续指导民间社会和国际行为体推动问责的倡导工作。

5. 通过国际参与建立支持

即使向联合国发出呼吁未能取得明显进展，呼吁并让国际社会代表介入案件也能提升当地团体的可信度，并提供至关重要的支持和声援。这清晰地传递了受害者并非孤军奋战的信息。这一点在被视为敏感或有争议的人权领域尤为重要——例如性健康和生殖健康权利——在这些领域，此类抗争往往会让人感到孤立无援。在国际层面开展工作也能让活动人士有机会拓展其组织的影响力：结识其他组织、建立联盟并更有效地协调各方努力。

例如：2025年初，美国政府暂停所有对外援助90天，导致美国国际开发署80%的项目停摆，数百万人的生命受到威胁。几天之内，各地区民间社会网络协调一致，记录了此次事件的后果——通过调查、国家平台和紧急简报分享数据。他们的共同努力促成了一项具有里程碑意义的举措：35个联合国特别程序联合向美国发出来文，警告称此举将对流离失所者、女性主导的非政府组织和多元化项目造成毁灭性影响。

特别程序的主要特点

特别程序的工作方法有几个关键特点，对非政府组织和人权捍卫者特别有用：

紧迫性：发出紧急呼吁的能力是特别程序独有的，在侵权行为持续发生或即将发生的情况下至关重要。在某些情况下，这种能力挽救了生命。

可及性：联合国非政府组织认证制度¹⁴ (获得联合国咨商地位，又称经社理事会地位) 需要投入大量的时间和资源。对于致力于政治敏感问题的非政府组织来说，认证尤其困难。¹⁵ 向特别程序提交信息**无需任何认证**——任何受害者或团体都可以参与该机制。

普遍覆盖：特别程序的另一个关键优势在于，无论一国是否批准了具体的人权条约，其运作都是独立的。他们可以在其授权范围内处理世界上任何国家的侵犯人权行为。

无需用尽国内补救措施：与一些国际人权机制不同，特别程序并不要求受害者在采取行动之前用尽所有国内救济途径。

独立性：特别程序的一个重要特征是，一旦被任命，他们就独立于政府。这使得他们能够处理政治敏感问题，并以其他机构可能无法或不愿的方式挑战政府。他们还可以提出并支持对国际法的进步解释，加强人权标准，并将具体问题保留在国际议程上，即使在各国因压力而怀有敌意或犹豫不决的情况下。

14 有关如何使用联合国认证系统的指南，请访问：https://academy.ishr.ch/upload/resources_and_tools/ishr_3rd_com_handbook_en.pdf

15 更多信息和更新请访问：<https://academy.ishr.ch/learn/accessing-the-un-1/ecosoc-accreditation>

特别程序与联合国其他机制有何不同？

	普遍定期审议 (UPR)	特别程序 (SPs)	条约机构 (TBs)
这是何种监测？	国家: 普遍定期审议审查各国整体的人权记录。	国别/专题: 特别程序要么监测一个国家的人权状况,要么关注人权主题作为总体概述的一部分。	国家: 条约机构审查一国如何履行其已批准或加入的条约中所规定的义务。
谁提出建议？	国家: 各国相互提出建议。	专家: 个人或小组主要向国家提出建议,但也向企业等其他行为体提出建议。	专家: 专家委员会向各国提出建议。
涵盖哪些人权？	全部: 普遍定期审议涵盖所有人权。	一些: 根据人权理事会的授权,特别程序重点关注国家或特定主题。	一些: 条约机构仅关注其监督履行情况的条约所涵盖的权利。
他们可以进行国家访问吗？	否: 普遍定期审议过程中不包含国别访问。	是: 所有特别程序机制均可进行国家访问,但只有受到国家邀请才可以进行“正式”访问。	是: 一些条约机构可以访问国家,例如防止酷刑小组委员会。
监测频率是多少？	每 4-5 年进行一次 ,期间可自愿提交中期报告。	持续进行中。 每项特别程序 每年 就其负责的国家或专题向人权理事会和联合国大会提交一至两份年度报告。如果一个国家发生严重侵犯人权的行为,特别程序还可以在年内发送 来文 。	不定期: 各国大约每4年接受一次审查,但通常频率较低。这是因为审查流程取决于各国提交信息的时间以及条约机构自身的积压情况。
涵盖哪些国家？	全部	全部: 尽管一些特别程序被授权审查某个特定国家的状况。	部分: 条约机构只能审查已批准其负责监督履行情况的条约的国家。
这些建议的权威性如何？	政治性: 普遍定期审议的建议始终带有政治色彩,因为各国之间会相互审议。有些建议具体明确、注重行动,并符合国际人权标准,但有些建议则相当模糊。各国可以选择接受建议或仅作记录,但如果该国不遵守建议,不会受到任何制裁。	专家: 这些建议由独立专家提出,因此具有相当的权威性。建议本身不具约束力,这意味着只是鼓励各国落实这些建议。	具有约束力: 条约机构的建议是关于各国应如何履行其具有约束力的法律义务的权威性陈述,这意味着各国必须落实这些建议。但是,如果各国不执行,不会受到任何制裁。这些建议通常以法律术语表述,并且可能非常具体。

人权高专办的作用

人权高专办为所有特别程序提供支持，并实际担任其秘书处职能。该机构在多个领域提供协助，包括法律和区域专业知识、研究、分析支持以及实况调查。

每位专家都由常驻日内瓦的人权高专办工作人员直接提供支持——通常每个任务只有一到两名工作人员。他们协助专家进行报告研究、起草来文和新闻稿，并在专家缺席时代表其与民间社会组织在日内瓦进行会晤。他们还负责安排正式国家访问以及偶尔进行的非正式访问的后勤和日程安排。

由于人权高专办的资源有限，工作人员可能难以及时处理来自民间社会和各国的大量信息。在某些情况下，专家们也可能获得外部工作人员或机构的支持。

人权理事会的作用

特别程序是由人权理事会任命的独立专家，其任命基于其专业知识和经验，旨在为人权理事会提供实质性建议。然而，特别程序由人权理事会——一个由各国组成的机构——设立，这意味着各国政府之间的政治谈判和紧张关系，塑造着每个任务的设立、职权范围、任期续延或终止，以及未来发展方向。

这也使得人权理事会成为专家独立性的最大潜在威胁。即使特别程序设立后，一些国家仍可能试图通过后续决议或设立“竞争性”或“制衡性”任务授权来干预其工作。越来越多的国家利用与专家的互动对话，质疑任务授权的合法性或批评专家自身的行为。

尽管存在这些风险，但人权理事会——联合国在人权领域拥有专属管辖权的最高机构——授予特别程序任务授权这一事实，赋予了其政治分量。这有助于增强特别程序的影响力，鼓励各国合作，并有助于实现有意义的人权变革。



2025年人权捍卫者倡导计划 (HRDAP25) 参与者学习如何与特别程序开展合作。
© 国际人权服务社

三、人权捍卫者如何与特别程序合作？

特别程序可用的每项工具都为捍卫者提供了机会。本节概述了如何充分利用这些机会。

来文

来文是特别程序可用的最有效工具之一，尤其对于面临紧急风险的人权捍卫者而言。本节将解释如何提交来文、后续流程以及如何跟进以发挥最大效力。

1. 可以发送哪些类型的来文？

特别程序主要采用三种来文类型。每种来文类型均可由单个专家发出，也可由多名专家联合发出。

紧急呼吁是用于制止正在发生的侵权行为或预防即将发生的侵权行为的应急手段。特别程序机制旨在收到可靠信息后迅速发出这些呼吁，要求政府澄清受影响个人或群体的状况，并提醒当局履行其人权义务。

例如：2024年11月，一组特别程序专家向中国发出**紧急呼吁**，对被监禁的法律学者许志永的恶劣拘留条件表示关切。据报道，许志永在狱中绝食抗议其人权受到侵犯后，健康状况恶化。

指控信则针对的是已经发生的人权侵犯行为。这类信函概述了相关的指控，要求政府就指控事项提供信息，并说明为受害者提供救济所采取的措施。指控信还可以包含对政府应采取行动的建议。指控信既可涉及侵害个人或群体的侵权行为，也可就特定国家的人权状况提出更广泛的关切。

例如：2024年1月，一组特别程序专家向中国政府发出了一封**指控信**，涉及《苹果日报》创办人黎智英遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。黎智英目前被监禁，并面临违反香港国安法的指控。

提示：若您不确定应该申请紧急呼吁还是指控信，请不必担心——实际上，这两种方式对您的维权工作没有区别，因为它们都是发送给贵国政府的信函。专家获得所需信息后，将自行决定信函的分类标注。



政策或立法的来文（通常称为“其他信函”）旨在表达对现有或拟议的法律、政策或做法可能对特定个人或群体的权利享有造成负面影响的担忧。

例如：2019年11月，12名特别程序专家**联名致函**中国，就《中华人民共和国反恐怖主义法》（简称《反恐怖主义法》）的效力及适用情况发表意见，认为该法具有不必要且不成比例的特征。他们深表关切的是，该法在中国多个地区将基本权利刑事化，“可能导致特定少数群体成员进一步激进化，造成日益严重的恐惧、怨恨和疏离感”。

特别程序专家还分别于2020年9月和2024年3月联名致函中国，对《香港国安法》和《维护国家安全条例》表示关切，指出这些法律不符合国际人权标准。

国际人权服务社已将自2018年以来联合国特别程序(来文、新闻声明、意见)、条约机构和人权高专办的所有专家建议汇编到一个在线资料库中。

2. 谁可以提交信息？

大多数情况下，任何人都可向特别程序提交信息。组织无需在联合国注册，个人同样可以提交信息。然而，任意拘留问题工作组和强迫或非自愿失踪问题工作组的要求略为正式，仅接受相关个人、其家属或代表(包括律师和非政府组织)提交的信息。

3. 信息应发送至何处？

为确保提交材料得到审议，任何希望联系特别程序机制的人士均可使用**在线表格**¹⁶。材料也可通过电子邮件提交。各特别程序机制采用的具体标准——包括其在准备来文时认为最有价值的信息类型——可在**专题**¹⁷或**国别**¹⁸任务网页上查阅。提交材料应使用英语、法语或西班牙语。

提示：如果您特别希望各特别程序采取联合行动，请务必向所有相关任务授权方提供信息，并阐明联合行动的重要性(即为何联合行动能产生更大影响?)。若您明确不希望采取联合行动，也应说明原因。



人权捍卫者掌握的信息通常可以在资源相对有限的情况下转化为一份强有力的材料。为确保您的材料被采纳，请避免仅依赖媒体来源。尽可能使用第一手资料或直接文件作为信息依据。

16 向特别程序提交信息的在线问卷可在此处获取：<https://spsubmission.ohchr.org/>

17 专题任务列表可在此处查阅：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?-Type=TM&lang=zh>

18 国别任务列表可在此处查阅：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=zh>

在准备提交材料时，请务必回答以下问题——其中大部分问题也包含在在线提交的表格中：

- 1. 信息发送方是谁?**请提供联系方式。
- 2. 情况是否紧急?**为什么?是否存在影响政策或阻止进一步侵权行为的特定时机或窗口期?
- 3. 受害者的姓名、年龄、性别、籍贯和/或居住地是什么?**若指控涉及一个大型群体，您可以将多名受害者的信息合并到一份提交材料中。
- 4. 您是否获得当事人同意?**同意书可由受害者本人、其家属或律师提供。在某些情况下，工作人员可能会要求以书面形式提供此类信息。
- 5. 发生了什么?**请注明日期和地点。如果涉及法律或政策，请以附件形式提供相关文件(如有英文、法文或西班牙文译本，请一并提交)。
- 6. 肇事者是谁?**如果可能，请提供姓名、头衔/职务以及任何可能的动机。
- 7. 事件背景是什么?**专家应该了解哪些法律框架信息——这对于涉及一般情况的提交尤其重要。
- 8. 已采取哪些应对措施?**这是指国家或国际层面的行动，包括受害者或其代表已寻求的补救措施。
- 9. 特别程序应采取哪些行动?**建议专家可以采取哪些步骤或措施来更好地应对这种情况，包括他们应该提出的问题，以及您是否希望他们考虑发布新闻稿(并说明原因)。

4. 提交后会有什么结果？

人权高专办收到提交材料后，工作人员将评估其是否包含足够的信息，以及该信息是否可信，以便专家向相关政府发送来文。工作人员可能会联系信息提交方，要求提供更多详情。他们还必须确保该问题属于一个或多个特别程序的职权范围。由于能力有限，并非所有提交的材料都会引发后续行动。

提示：有些专家每周都会收到数百份提交材料。为了提高提交材料获得专家关注和采取行动的几率，您应该以简洁的方式呈现信息；重点关注近期或即将发生的事件；阐明为何在特定时刻采取行动是必要的（尤其如果您还希望获得新闻稿）；并考虑整合多个案例以展现趋势。至关重要的是，您必须证明您已获得所有提及的个人受害者或组织的同意。



如果来文已发出，一旦政府的答复期限已过，该来文将被发布在来文数据库中¹⁹。截止日期通常会在来文正文中注明：一般情况下，指控信和紧急呼吁的截止日期为 60 天；如果涉及立法或政策草案，且来文主要为法律性质，则截止日期可能短至 48 小时。

该系统的一个局限性在于，难以追踪提交状态。并非所有特别程序都会确认收到，这可能导致无法确定是否已采取任何行动。如果您想跟进，可能需要发送第二条信息。此外，如果您最初提交的内容有任何更新或变化，也请务必通知人权高专办。

提示：您有时可以通过查看相关特别程序发布的最新新闻稿末尾提供的联系方式，找到负责该项任务的人权高专办工作人员²⁰。如果是联合新闻稿，请仔细检查核对，因为其中的联系方式可能来自支持其他任务的人员！如果您有机会与工作人员见面，请务必索取其名片或联系方式，因为直接致信该人员比发送至任务授权的通用邮箱更为有效。需特别注意的是，工作人员常在不同任务组间轮换，提交信息前请务必再次核实。



19 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>

20 所有特别程序的新闻稿可在此处查阅：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/News-Search.aspx>

5. 可以做些什么来跟进来文？

来文一旦发出并要求政府回复，非政府组织可能会觉得整个过程不再由其掌控。然而，有多种方法可以跟进并保持参与。

首先，如果人权高专办收到政府的回复，可能会联系该来文的原始来源方，征求意见或探讨可能的后续措施。即使没有联系，任何政府对特别程序来文的回复，一旦发布到在线数据库中，均可供查阅。对于政府的回应，尤其是在回复内容与受害者或消息来源方的经历不符的情况下，可以直接向人权高专办提交评论。

提示：您不必等到特别程序发布来文后才引起人们对该案件的关注。您提交信息这一事实本身就可以成为开展倡导工作的有力基础。您可以考虑发起民间社会的宣传活动或与媒体合作，例如强调事态已严重到您不得不向联合国求助的地步。



其次，来文中所包含的事实，以及政府的任何回应（即便不足或含糊不清），都可用于国际和国内的倡导工作。它们既能支持敦促政府履行对特别程序专家作出的承诺，也可用于驳斥虚假或误导性的说法。还可以敦促政府作出回应，并公开强调其未予答复的情况。

一旦来文公开，就可以利用它通过媒体或外交渠道强化倡导力度。与可信赖的记者分享来文有助于揭露侵犯人权的行为，并增强公众监督。同样，将来文提交给外交使团可以促使他们直接向政府提出关切，无论是私下交涉还是在人权理事会发表声明。强调联合国专家已正式处理此事，能为民间社会诉求增添分量，并加大对当局作出实质回应的压力。

国家访问

人权捍卫者可以通过多种方式参与国家访问,以加强自身工作和特别程序的工作。建议查阅人权高专办网站²¹,了解是否有针对本国的访问请求或计划。

首先,民间社会可以鼓励与其工作相关的任务授权的特别程序专家进行国家访问,以期引起国际社会对当地局势的关注。具体可通过致函相关专家阐明访问的及时性和必要性来实现。在寻求访问时,特别程序专家会请求东道国政府发出邀请。若未获邀请,非政府组织可以游说其政府发出邀请。一些政府已发出了所谓的“长期邀请”²²,允许所有特别程序专家访问。虽然每次访问仍然需要正式申请和协商,但这些国家面临着更大的合作压力。

同时,特别程序专家可能对访问的时间和地点有自己的优先考虑,并可能在未事先与当地民间社会接触的情况下提出访问请求。少数情况下,政府本身也可能鼓励访问。在某些情况下,此举是出于善意,反映了政府对改善人权保护的真诚意愿。在另一些情况下,这可能是政府为了宣传其认为有正面报道的领域而做出的努力。

提示:在某些国家,政府极不可能同意特别程序提出的访问请求。一种规避此困境的方法是,由民间社会或学术机构邀请特定任务负责人出席会议或活动,从而促成非正式访问。特别程序在非正式访问后无法发布包含建议的完整报告,但此举有助于与专家建立联系,并提请他们对严重情况或案件的关注。若与政府代表进行良好的对话,这甚至可以为正式邀请铺平道路。



其次,一旦确定了访问计划,非政府组织可提交信息协助专家准备工作并突出优先调查事项。民间社会也可以协助宣传此次访问。虽然议程由任务负责人和相关国家协商确定,但非政府组织可以影响正式会议的议题以及非正式会议的安排。在此过程中,专家的独立性和“不受限制的访问权限”至关重要。

21 <https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/country-and-other-visits>

22 <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=zh>

第三,在访问期间,非政府组织可以与专家会晤,提出关切并解答疑问。这些会晤可通过联系负责协调此次访问任务的人权高专办工作人员安排。鉴于访问周期通常较短,国内非政府组织应相互协调以确保提供广泛多元的意见。

如果存在安全隐患,人权捍卫者可考虑在私密场所或安全的虚拟空间会见任务负责人。如果该国缺乏或根本没有独立民间社会活动的空间,可改在其他国家或日内瓦举行会晤。会晤可在访问前、访问期间或特定情况下于访问后进行,并可由国际伙伴非政府组织协助安排。

最后,访问结束后,专家将撰写一份报告并提出建议,随后提交人权理事会。由于这一过程可能需要长达一年的时间,许多专家会在访问结束后发表一份详细的新闻声明,其中会指出报告中可能包含的重点关注或关切的核心理题。

国家访问报告可成为一项重要的倡导工具。各国非政府组织可据此份报告敦促落实关键建议,尤其当政府态度消极时。该报告还可与媒体和外交渠道分享——在民间社会无法安全或公开接触政府官员的情况下,此举尤为重要。

例如:2022年,和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·武莱(Clément Voule)访问巴西,评估该国对和平集会和结社自由权利的尊重程度。土著人民、工会和非裔拉丁裔妇女领导的团体参与制定了访问行程,在全国各地与专家会面,并将他们的关切纳入[2023年人权理事会的报告](#),该报告强调了民间社会在将巴西转变为更加平等和公正的社会方面发挥的关键作用。

报告

在特别程序专家向人权理事会作口头陈述后的互动对话环节,由经社理事会认证的非政府组织可发表声明并提出问题。这些发言可用于鼓励专家关注新议题,提请关注特定国家或受关注群体,或要求专家进一步阐述其工作细节。由于专家通常亲自出席人权理事会,这也是在日内瓦与专家及其团队会晤的良机。

此外,可以事先游说专家在口头报告中重点强调特别严峻的局势,或通过引用具体国家的案例,将民间社会的关切纳入专题报告。

一些特别程序专家每年还会向联合国大会提交专题报告。民间社会无法在大会发言,但如果您能够前往纽约,专家们通常会组织边会,并与民间社会组织举行非公开会晤。

提示:即使您的组织未获经社理事会的认证,或者您无法前往日内瓦,您仍可与具有经社理事会地位的非政府组织合作,共同准备一份声明,您或他们可以在与特别程序专家的互动对话中宣读该声明。自2020年起,个人也可以通过预录视频远程宣读声明。请注意,这些声明的时长严格限制为90秒!





国际人权服务社学院插图。© Attic Media 为国际人权服务社制作

四、人权捍卫者如何安全地参与特别程序？

与联合国专家或其工作人员接触有时会增加人权捍卫者面临的风险。因此，您务必充分了解潜在的危險、可采取的风险缓解措施，以及因接触特别程序而遭受恐吓或报复时的应对方式。

确保安全参与

通常情况下，向特别程序提供信息的人员身份会对接收信息的国家或非国家行为体保密。您也可以委托其他非政府组织代表您提交信息，以加强保密性。

提示：如果您担心数字安全问题，一些特别程序也使用加密电子邮件或即时通讯平台，例如 Proton Mail 和 Signal。可信赖的合作伙伴亦可协助获取此类信息。



您可进一步标注提交材料中需保密且不得向相关政府披露的部分。然而，由于该程序基于具体侵权行为及个人或群体展开，若无法向相关政府提供充分细节，特别程序将难以采取行动。

这意味着在敏感案件中须谨慎权衡：一方面要提供足够的信息，以便特别程序采取有效行动；另一方面，避免增加报复风险或对相关人员造成进一步伤害。

提交信息时，务必考虑对被提及人员的潜在影响。因此，**征得同意**是特别程序的核心关注点。提交信息的机构应明确说明是否已获得相关个人或家庭的同意。

特别程序充分意识到其来文中存在的潜在风险，并遵循“不伤害”原则。若评估认为风险过高，可能会决定不采取行动。

提示：风险不仅限于个人。家庭成员、同事甚至整个组织都可能受到影响。在向特别程序提交案件之前，请与所有可能受到影响的人员协商，评估可能的后果，并制定应对报复的计划。请参阅国际人权服务社 (ISHR) 关于评估和降低风险的**工具包**²³。



了解报复

在任何情况下，对一个国家或其他强大机构发出反对声音都可能使您面临风险。“**报复**”²⁴一词用来描述任何与联合国或区域人权机构合作、曾经合作或寻求合作的个人或团体所遭受的恐吓或攻击行为。近年来，人权活动人士和人权捍卫者在地方、区域或国际层面所遭受的威胁、恐吓和报复日益受到关注。

报复行为通常由强大的国家机构实施，例如警察、军队或安全部队，或司法部门，其目的是保护国家免受批评。非国家行为体，例如企业、犯罪集团成员或武装团体，也经常实施报复，这些行为体与国家的联系可能是直接的、间接的，也可能是完全没有联系的。这些侵犯人权的行为包括：对人权捍卫者的活动进行不合理的限制，对其组织进行不公平的审查，对其进行监视或诽谤，

²³ 国际人权服务社 (ISHR) 用于评估和降低与联合国接触而遭报复的风险的工具包：<https://ishr.ch/zh-hans/资源/报复-评估和降低与联合国接触而遭报复的风险的/>

²⁴ 如何利用联合国机制应对报复行为并促进问责的指南可在此处获取：<https://ishr.ch/zh-hans/资源/报复国际人权服务社有关人权捍卫者的《报复手册》/>

剥夺其获得资金的途径，或遭受任意逮捕、人身暴力甚至死亡。除了用于惩罚之外，报复行为通常也被用作一种威慑手段。

在某些特定情况下，遭到报复的风险会增加。在当局不希望其糟糕的人权记录被曝光时，风险便随之攀升。当人权捍卫者将国内问题提交联合国人权机构，揭露政府人权记录时，风险也可能加剧。各国政府都不愿在区域或国际舞台上被描绘成侵犯人权者。针对揭露政府行为的人权捍卫者的反制手段可能极其严厉，尤其当国家享有有罪不罚的特权时。

特别程序有责任对与其接触的人权捍卫者遭受报复的情况作出回应，例如在国家访问期间或在来文的内容中。特别程序可以采取多种方式作出回应²⁵，包括保密和公开方式，具体行动将视个案而定：

- 特别程序可以就具体案件向相关国家发送来文和/或发布新闻稿，还可以在提交给人权理事会和联合国大会的报告中，或在与这两个机构的互动对话中提及该案件。特别程序还可以与国际或区域层面的其他人权机制合作，协调应对措施。

例如：极端贫困问题特别报告员访问中国后，他会见的人权律师之一江天勇被任意拘留，并被控“颠覆国家政权”。特别报告员在向人权理事会提交国别访问报告时特别提到了这位人权捍卫者，指出“中国政府已明确表示，他们不希望我继续追究这些问题，但我作为独立专家的职责是提出一个平衡的总体观点，这些问题必须得到承认。”国别访问报告明确提及特别报告员为应对在访问期间与他会面或计划与他会面的人权捍卫者遭受的报复而采取的行动，包括发布通报和新闻稿。特别报告员在2017年和2019年的公开声明中继续对江天勇律师的处境表示关切。

25 有关不同类型回应的更多信息，请访问：<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-special-procedures>

例如：特别程序专家分别于2014年²⁶、2019年²⁷和2024年²⁸发表声明，呼吁伸张正义，对中国人权捍卫者曹顺利之死进行全面调查。曹顺利因2013年与联合国接触而遭到报复。这些声明表明，特别程序十多年来一直在持续跟进此案。然而，中国政府至今未作任何官方回应，也未采取任何措施对其死因展开独立调查。

- 特别程序可决定与政府官员会面，以保密方式探讨案件并寻求该国采取行动。特别程序也可向联合国驻外代表和总部代表提出案件，包括秘书长、人权事务高级专员和人权理事会主席。
- 特别程序**协调委员会**²⁹（旨在加强各任务负责人之间的协调，并作为任务负责人、各国政府、联合国系统其他部门和民间社会之间的桥梁）每年都会指定一位报复问题协调人，负责全面记录提交给特别程序的所有报复案件。协调委员会旨在向人权理事会、人权事务高级专员、主管人权事务的助理秘书长（ASG）和秘书长提出报复问题。必要时，经与相关任务负责人协商，协调委员会可采取额外行动，例如联系相关国家或利益攸关方、发表新闻声明等。
- 助理秘书长（ASG）³⁰受命领导联合国努力制止恐吓和报复行为，并确保联合国对恐吓和报复行为作出统一回应。助理秘书长可以通过私下会晤或信函向相关国家提出报复案件。在回应报复指控时，助理秘书长通常会与相关国家私下沟通，但鼓励其在适当情况下向相关国家公开回应。
- 助理秘书长为处理报复案件而采取的行动通常（但并非总是）会纳入秘书长每年九月提交给人权理事会的年度**报复报告**³¹中。民间社会可向助理秘书长办公室提交因参与特别程序而遭受报复的案件。年度报复报告还包括对以往案件的后续信息以及全球报复趋势。

26 <https://www.ohchr.org/zh/press-releases/2014/03/deadly-reprisals-un-experts-deplore-events-leading-death-chinese-human>

27 <https://www.ohchr.org/zh/2019/03/china-un-experts-renew-calls-probe-death-cao-shunli>

28 <https://news.un.org/zh/story/2024/03/1127346>

29 有关协调委员会的更多信息，请访问：<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/coordination-committee-special-procedures>

30 <https://www.ohchr.org/zh/reprisals>

31 秘书长关于因与联合国在人权领域合作而受到恐吓和报复的年度报告清单可在此处查阅：<https://www.ohchr.org/zh/reprisals/annual-reports-reprisals-cooperation-un>



提示:您可以将案件提交至秘书长关于报复问题的年度报告。提交的材料应包含报告期内(5月1日至次年4月30日)发生的事件或趋势信息,并于每年4月15日前发送至ohchr-reprisals@un.org。该报告通常在同年9月提交人权理事会。

- 年度报告³²包含一个关于报复行为的章节,反映了任务负责人在过去一年中的主要关切和采取的行动。



提示:如果您因参与特别程序而遭受恐吓或报复行为,您可以联系:

- 您参与的特别程序
- 人权高专办报复小组: ohchr-reprisals@un.org (可根据要求提供其他安全渠道)
- 人权理事会主席: hrcpresidency@un.org

32 特别程序年度报告可在此处查阅:<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/annual-reports-special-procedures>

《宣言+25》行动指南



本指南旨在指导如何运用、构建并强化《宣言+25》中的各项标准，以保护捍卫权利的权利。它力求加深对《宣言+25》的理解，并鼓励其得到应用和推广。



《报复手册》



国际人权服务社的《报复手册》是所有关注与国际或区域人权体系合作者遭受恐吓和报复的利益相关方的重要资源。该手册目前提供英语、维吾尔语、藏语、简体中文和繁体中文版本。



您觉得这份 出版物有用吗？

我们致力于让知识免费且易于获取，
惠及所有人。

如果您也想帮助我们实现这一目标，
即使是小额捐赠也能带来莫大的帮助。
感谢您的支持！



如需了解更多关于我们工作或本出版物所涵盖议题的信息，请访问我们的网站：
www.ishr.ch 或联系我们：information@ishr.ch



@ishr.ch
[@chinese.ishr.ch](https://twitter.com/chinese.ishr.ch)



International Service
for Human Rights



@ISHRGlobal
[@ISHR_chinese](https://twitter.com/ISHR_chinese)



@ISHRGlobal



@ISHRGlobal



@ISHRGlobal

日内瓦办事处

Varembé路 1 号, 5楼, 邮政信箱 16
CH-1211 日内瓦 20 CIC, 瑞士

纽约办事处

联合国广场777号7楼
10017 纽约州纽约市, 美国