



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

关于地方政府在促进和保护人权方面的作用的闭会期间小组  
讨论会纪要

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会第33/8号决议提交。报告概述2017年9月4日举行的关于地方政府在促进和保护人权方面的作用的闭会期间小组讨论会的情况。



## 一. 导言

1. 人权理事会第 33/8 号决议决定在理事会第三十五届和第三十六届会议之间举行一次关于地方政府在促进和保护人权方面的作用的闭会期间小组讨论会，目的是确定地方政府如何能够与国家政府密切合作，有效地促进、保护和实现人权，尤其是在执行《2030 年可持续发展议程》的背景下。理事会请联合国人权事务高级专员联络各国及联合国有关机构、基金(会)、计(规)划署、条约机构、人权理事会的有关特别程序、国家人权机构和民间社会等所有利益攸关方，以确保它们参加小组讨论会。
2. 人权理事会第 33/8 号决议还请高级专员以纪要形式编写小组讨论会的报告，提交人权理事会及理事会第三十八届会议。本报告应这一要求编写。
3. 副高级专员宣布讨论会开始，小组讨论会由人权观察社日内瓦办事处主任约翰·费希尔主持。小组成员有：人权理事会咨询委员会委员、林茨大学公法教授凯瑟琳娜·帕贝尔；大韩民国忠清南道知事安熙正；联合国开发计划署(开发署)治理与和平建设小组冲突预防与伙伴关系顾问萨拉·塞肯内斯；国家协调员、“社会责任协会”创始人之一万吉鲁·吉科尼奥。

## 二. 开幕发言

4. 副高级专员在开幕发言中说，小组讨论会所要讨论的是治理中的权力、可能性、目的和贴近性。这个问题是指政府在行使相对于居民和环境而言最基层、最贴近和最直接的权力时如何能够做到体现人性化、避免去人性化。这是一个国家的第三级乃至第四级政府的“故事”，这是人民最直接接触因而可能最需对人民负责的层级，却尚未充分放置到被人权舞台的中心。
5. 副高级专员又说，这事关所有个人的日常生活和服务、公用事业、自由与空间，而这些都是《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》规定的人权之具体表现。这影响着国家如何设法在地方一级确保学校、法院、医院、道路、警察、社区中心、垃圾清理、水和环境卫生系统交织成一个令人们日常生活有尊严、有希望、有生产动力的居住环境。
6. 副高级专员说，为各级政府建言的权利根植于人权情形，并且显然对地方层面的民主至关重要。她强调，民间社会对于有效地方行政而言不只是伙伴；民间社会的运作是要让人们得以汇聚，解决共同的问题，表达共同的愿望，追求共同的利益，帮助政府注意各种问题，从新的需求到长期未决的问题都包括在其中。民间社会组织是地方政府至关重要的战略和工作伙伴；它们发挥咨询作用，协助人权规划与实施；它们还具有监测和评估地方政府如何落实人权的作用；它们是能力建设者，可以帮助加强地方政府官员的人权知识和认识，为地方政府和居民之间的沟通提供一种规范的公开渠道。
7. 副高级专员指出，《2030 年可持续发展议程》有力地肯定了地方政府的作用。除可持续发展目标 11 (重点是建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区)之外，另外一些目标也同样相关，包括：目标 2, 关于消除饥饿、实现粮食安全；目标 3, 关于确保健康的生活；具体目标 4, 关于包容和公平的优质教育；目标 6, 关于为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理；

目标 8, 关于持久、包容和可持续的经济增长, 促进充分的生产性就业和人人获得体面工作; 目标 16, 关于让所有人都能诉诸司法, 在各级建立有效、负责和包容的机构。履行这些责任首先需要极大地集中注意包容和不让任何人掉队。副高级专员指出, 人权理事会咨询委员会关于地方政府在促进和保护人权方面的作用的报告(A/HRC/30/49)也强调了这一首要目标, 并指出, 地方治理务必集中注意不歧视、对性别问题的敏感性、少数群体的代表性, 以及积极容纳在其他方面被边缘化的人。

8. 副高级专员指出, 如今城市人口多于农村地区, 城镇化正以前所未有的速度扩张。她认为, 快速城镇化通常导致差距扩大、不平等深化和歧视加剧。然而, 她补充说, 现在为时不晚, 仍可扭转局面, 开拓新空间, 新建基础设施, 以便为所有人创造真正人性化的环境。她又说, 没有人就不存在乡村、城市、贫民窟, 而没有人权就没有人, 因此必须保护、尊重和坚持人权。

### 三. 小组成员发言

9. 小组主持人费希尔先生认为, 各级政府对人权都负有责任, 地方政府最贴近人民, 因此对人民的日常生活可以具有实在的和有意义的影响, 甚至可以说往往是具有最大的影响。他指出, 与健康、住房、水和环境卫生相关的服务就是地方政府落实经济、社会和文化权利的实例。他又说, 地方政府落实公民权利和政治权利的方式还包括提供诉诸司法的渠道, 为组织和平抗议提供便利, 推行和加强不歧视政策和开展性别主流化。他指出, 地方政府与人民息息相关, 因为人民很大程度上是社区的产物, 社区是他们成长的地方, 塑造着他们的认知。

10. 帕贝尔女士指出, 人权理事会咨询委员会的报告包含若干有用信息。报告中提出了一个关于地方政府的定义, 指出了其促进和保护人权的作用, 并从法律上分析了地方机关的人权义务。她认为, 地方上的工作很少被地方机关或公众感知为对人权的落实。因此, 多数地方政策和做法与人权仍存在很大距离, 而实践中却是真正关乎人权的。

11. 她指出, 报告解释了“人权城市”的概念, 这是一个全球层面构想的倡议, 以人权本地化为目标。这个构想是在地方背景下发展人权治理的一个很有希望的方针, 以此为背景, 地方政府、地方议会、民间社会、私营部门和其他利益攸关方从人权标准和规范出发, 本着伙伴关系的精神, 合力改善所有人的生活质量。

12. 帕贝尔女士回顾了报告中的四项建议: (a) 民间社会应积极参与地方上的人权规划和落实工作; (b) 应鼓励联合国相关机制在监督各国履行国际人权承诺的工作中与地方政府对话, 并让地方机关参与普遍定期审议; (c) 应向地方层面推广国际层面的发展, 例如新建议、指南和最佳做法; (d) 有必要制订关于地方政府和人权的指导原则。

13. 她还指出, 地方机关贴近个体的日常需求并做出与有效实施人权直接相关的决定, 尤其是在教育、住房、卫生、环境、水以及治安方面。可以与《2030年可持续发展议程》之目标建立明晰的联系。地方上的决定既可能增强、也可能削弱个人享有人权的可能性, 必须特别重视促进和保护弱势与弱势群体。

14. 帕贝尔女士最后强调，务必设置合适的法律框架并配备充足资金，以确保地方上治理有效、人权得到充分落实。此外，促进和保护人权的同时，应在地方上并行加强民主参与。

15. 安先生在发言中首先指出，地方政府在实现人权方面是一线责任承担者和变革推动者，因为一个国家中，地方政府是最贴近、最可及的公共管理者。他指出，很多人权根植于可持续发展目标。他随后分享了自己作为忠清南道知事的经验。这个人口逾 210 万的城—乡结合区的道在落实人权方面取得了进步。该道 2012 年颁布了自己的人权法令，随后 2013 年设立了人权委员会，2014 年发表了一项人权宣言，2016 年设立了人权中心，2017 年提出了“2030 年性别平等远景”。他指出，地方机关的人权促进团队处理广泛的人权问题，另有经公众申请程序选任的 150 名成员组成的人权观察组，积极参与道内关于人权认识的研讨会，找出被忽视的人权领域并交流良好做法。

16. 关于挑战，安先生表示，解决城乡差距十分重要，特别是由于农村社区利用住房、教育和文化等享有人权所必需的公共服务的水平不如城镇。他又说，农村社区和农民面临众多挑战。他上任以来采取了三项农业创新举措，在地方发展中扶持农民、农村和农业，这些举措与《2030 年可持续发展议程》的许多目标是共同的。

17. 安先生说，他还设法为地方人权治理创造有利环境。他强调，实现这一点的办法就在于通过公民的真正自由参与建立公民与地方政府之间的信任。为此，该道寻求利用多种渠道，改善与民间社会的沟通合作。他还表示，通过放权加强多层治理对于在人权与民主的基础上将可持续发展目标本地化至关重要，他还说，大韩民国的地方自治体系还可以有所改善，以提高自治水平。

18. 安先生认为，地方政府务必与联合国人权体系连接。他说，地方政府没有得到充足空间，无法有效参与普遍定期审议和人权条约机构的工作。他还说，地方政府在可持续发展目标实施情况自愿国家审议中的作用似乎大幅受限。他表示，希望相关国际标准得到进一步发展，成为地方政府设计促进和保护人权之切实战略的有力工具。

19. 塞肯内斯女士说，为落实人权并实现成功和平等的发展，地方必须有自主权。本地化意味着，可持续发展目标的设计、实施和监测应体现当地人民的优先事项。她指出，《2030 年可持续发展议程》的核心信息是，发展要可持续，就必须包容所有人并且不落下一人。成功在很大程度上取决于地方行动、社区参与和地方领导力。参与十分重要，地方政府应接触所有利益攸关方，包括民间社会、传统领袖、宗教组织、学术界、私营部门、人权维护者和国家人权机构(如果有的话)的地方办事处。应努力接触妇女和青年及最贫困和最边缘化的群体。

20. 塞肯内斯女士解释说，地方机关应在相互之间并与地方和政府各级伙伴开展互动和知识交流。她支持分权化的合作模式，合作基础是地方机关和地方发展行为方相互交流专长。地方政府应发挥作用，协调地方利益和创建共同发展视角，以便在地方一级安排开支的轻重缓急。信息获取和意见得到听取的权利等人权以及合法性和问责等法治原则需纳入公共服务交付。

21. 塞肯内斯女士说，开发署正在与全球地方和区域政府工作队及联合国人类住区方案(人居署)合作制作工具和指南库，供地方和区域政府相互借鉴(localizingthesdgs.org)。开发署在该领域为超过 35 个国家提供支持。她强调没有

一刀切的方针，并列举了几个合作的实例。在厄瓜多尔，开发署正在与国家及次国家级政府以及厄瓜多尔城市协会合作，将可持续发展目标纳入国家和次国家规划，并确保监测和审查其实施情况。在巴西，开发署与国家城市联合会合作，加强地方政府在可持续发展目标本地化方面的作用。联合举措旨在提高认识，将可持续发展目标纳入地方规划，并建立监测和问责体系。在摩洛哥，开发署与地方政府合作成立了发展局(maisons de développement)，着重促进所有发展行为方的交流与发展伙伴关系，并为它们提供协调统一发展工作的实际场所。在阿拉伯叙利亚共和国和也门等脆弱的环境下，开发署扶持与其他方面的合作，以加强地方上的服务能力，保持人们获取公益物和服务的途径。

22. 吉科尼奥女士说，《非洲人民参与发展和改革宪章》(1990年)是非洲国家首次协同承诺促进公众参与。《宪章》确认，建设国家无法脱离人民大众的充分参与，而这种参与使得人民能够在治理中发挥有效作用。有效公众参与的障碍包括：非民主体制和有些情况下的民主初创所导致的缺乏政治意愿、国家和次国家级政府缺乏有效合作的机构能力，以及缺乏关于人权义务的信息；不认可民间社会组织的作用；国家治理框架中没有鲜明的人权义务。她指出，肯尼亚2010年通过了一项进步的宪法，其中包括广泛的权利法。权力下放载入《宪法》，《宪法》还将公众参与定为一种全民价值观，而且从《宪法》的高度要求在政策制订纳入中公众参与。《宪法》规定了性别平等、经济包容与公平。国家性别与平等委员会、肯尼亚人权委员会和监察员办公室也都在受宪法保护之列。她补充说，肯尼亚已将《2030年可持续发展议程》纳入国家规划框架。

23. 吉科尼奥女士指出，地方政府为自下而上转型提供机会，但也承认中央政府有时态度不够变通。她强调，国家政治仍通过国家政策决定影响着地方政府行动，但创建地方政府权力中心可制衡全国性政党的支配地位。

24. 吉科尼奥女士指出了关于公众参与和人权的若干经验。机构民主化是最能说明政治意愿的方面之一，其他方面还包括权力分立、横向问责和保护公务员在行政程序中不受执政干预。信息民主化也是关键，因为信息获得权是对于公众参与而言是一项扶持性权利。最大的挑战之一是，在构想公众参与时，将其定为少之又少的行政要求，而不是当作地方治理中活跃的参与性进程。她说，需要根植于与地方社区的伙伴关系的服务交付模式，同时辅以透明、公众监督和与地方社区共享收入的原则。她补充说，以社区为中心的服务交付模式对于很多政府使用的私营部门模式构成挑战。

25. 关于可持续发展目标6(确保为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理)，吉科尼奥女士说，这是肯尼亚的一个问题，很多居民没有连上废物处理系统，还需要更多的公众参与。关于目标8(促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作)，她指出，非正规部门在肯尼亚就业中占82.7%。她还指出，尽管公共政策大致体现了这一现实，但促进融入正规经济及支持非正规部门的努力大多不成功。非正规部门虽持续增长，却并未收到所需的支持。城市规划进程将非正规贸易边缘化，非正规贸易商仍受到骚扰。她又称，再分配政策有名无实。“政府俘获”及由此产生的腐败仍是实施已出台之进步法律的最大障碍。

26. 关于民间社会，吉科尼奥女士说，非洲已呼吁民间社会发挥双重作用，在培养转型政治的同时帮助巩固民主的成绩。然而，全世界民间社会的行动空间正

在缩小，包括非洲，尤其是在肯尼亚。她说，需要加大对民间社会的扶持，使之能够参与地方治理问题，并提倡消除地方机构“俘获”及其各种表现。

## 四. 讨论纪要

27. 讨论中发言的代表有：巴西、智利、埃及、格鲁吉亚、印度尼西亚、伊拉克、以色列、马达加斯加、大韩民国(代表四个成员国)和罗马尼亚。以下非政府组织也做了发言：城市和地方政府联合会、国际非政府组织印度尼西亚发展问题论坛。

### A. 一般意见

28. 很多发言者指出，地方政府是最贴近人民、最可见、最可及的政府。讨论中还指出，地方政府的这种 贴近特点不仅体现在有形的方面，也体现在族裔和文化方面。一些发言者说，地方政府最经常负责社区的一系列基础和基本服务，例如教育、保健、住房、水和环境卫生，因此与落实人民的人权密切相关。讨论中指出，地方政府的作用不限于经济、社会和文化权利，也事关公民权利和政治权利。为行使和平集会权提供便利的义务就是一例。讨论中指出，地方政府有义务在地方上为每个人保证平等与正义，保护妇女和儿童、少数群体、残疾人、移徙者、难民、贫困人口和边缘化人群等特定群体的人权。

29. 讨论中强调，地方政府贴近人民这一特性是一种资产，可用以提供便利，以利与个人和群体就保护和促进自身人权持续对话。一位发言者说，地方政府应支持公民参与决策及政务财务管理，并且应当力求发现人民的需求。

30. 一位发言者认为，各国赋予地方政府的权力范围不同。另一发言者指出，中央政府为地方政府提供资源，以便他们执行国家层面在卫生、教育和安全等领域通过的决定。一些发言者表示认为，自治措施对于地方政府有效落实人权十分重要。一位发言者强调，必须具备一种法律框架，规定地方政府的作用、责任和专属权以及它们与中央政府关系的性质。

### B. 将人权纳入地方政府

31. 一些发言者指出，地方政府需要民主、透明、负责并高度廉洁，才能有效促进、保护与实现人权。一位发言者认为，有效与否取决于是否认识到，公民由于关注社区的福祉，因此是地方政府最重要的资产，是地方政府机构最诚实可信的盟友。一些发言者强调，地方政府需要与广大民间社会行为方打造伙伴关系，以便将人权真正纳入公共服务，并监测和评估公共服务的交付情况。一位发言者指出，需要强大的领导力以及中央和次国家层面的承诺，才能使人权对于地方需求而言更加具体和切合实际。

32. 一些发言者强调，地方政府务必就国家人权法律与国际人权文书开展公务员能力建设和培训。多位发言者指出，他们已在地方上落实了公务员人权培训；一位发言者说本国为提供这种培训制订了与联合国人权事务高级专员办事处技术合作的方案。

33. 另一发言者说，成立国家人权机构有助于政府将人权纳入实施工作的努力，地方上的人权民主化工作重在与民间社会合作提高认识和开展培训。除旨在提高人权认识和培训地方政府官员的措施之外，这位发言者还提及所采取的涉及利益攸关方的旨在消除有悖人权的有害习俗的具体措施，包括面向传统领袖、宗教领袖和教师的人权教育工作，以及促进保护人权的积极措施。这位代表发展中国家的发言者指出，地方政府在促进和保护人权方面面临多项挑战，包括：国内各地普遍缺乏基础设施；缺乏物资和资金；需要开展地方政府官员能力建设，尤其是执法人员、治安法官和社会工作者以及为民间社会组织工作的人员。

34. 一位发言者强调，务必采取行政措施，将人权保护问题转变为切实措施或需遵循的标准，作为对地方政府的指南，并说，地方政府之间分享最佳做法是促进和保护人权的一项基本措施。

35. 一些发言者指出，他的国家已将人权问题纳入关于人权的国家行动规划。一位发言者指出，国家行动规划旨在与地方政府合作以增加与少数群体的接触，以少数群体的母语为他们提供信息，改善少数群体的教育机会并促进文化多元。

36. 一位发言者指出，地方机关联合会是地方政府与中央政府各部委的有效连结，就住房、水、教育、安保(自然灾害情况下的安保)及各类规划等一系列问题为中央政府部委提供咨询意见。

37. 一位非政府组织的代表提及一些城市和地区已出台了“人权城市”地方规章，而另一些城市和地区正在准备出台这一框架的进程中。在这方面，这位发言者强调，非政府组织、地方政府、国家人权机构和中央政府(包括主责部委)务必全力合作。

### C. 地方政府落实《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》的作用

38. 一些发言者注意到地方政府落实可持续发展目标的作用及其与人权的关联。一位发言者说，《2030年可持续发展议程》以人民为中心、以人权为基础，又说，地方政府实施人权的出发点应当是对权利所有者需求的高度认识。一位国家代表说，他的国家支持《2030年可持续发展议程》，所有公民应同等共享资源，应争取均衡，惠及所有个人与群体。另一发言者说，地方政府在兑现《2030年可持续发展议程》中不让任何人掉队的承诺方面作用格外重要。值得注意的是，可持续发展目标承诺满足最弱势群体的需求。这位发言者又说，地方政府在协助难民融入新社区方面具有重要作用，有必要学习他国在地方上落实人权的最佳做法。

39. 一位发言者指出，次国家和地方级政府的参与对联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)及其筹备工作十分重要。这位发言者指出，地方政府在人居三大会通过的《新城市议程》之实施工作中被赋予了作用(A/CONF.226/4, 附件)。这位发言者指出，人权理事会题为“城市和其他人类住区中的人权”的第35/24号决议中参照了《新城市议程》及该议程关于人人共享城市的愿景。理事会在决议中还注意到一些国家和地方政府将这一愿景称为“城市权”，努力将之纳入其立法、政治声明和章程。这位发言者说本国的城镇发展政策由各个城市执行，其目的是确保城市的全面社会功能和居民福祉。

## 五. 结论

40. 小组成员在总结发言中说，地方政府务必改善对人权的认识，以便将人权更好地纳入公共服务的交付。为此，可以对地方官员进行人权培训和教育。地方政府在国内和国际层面交流最佳做法也有助益。另一可能的办法是采用一种人权城市模式，其中包含各类所希望实现的人权成果。

41. 小组成员强调，为确保有效地方治理和有效落实人权，地方政府务必设置合适的法律框架并提供适足资金。他们强调，地方政府应从国家的人权义务出发，不带歧视地为人民提供适足公共服务。地方政府尤其应确保为最边缘化群体提供公共服务并实现不让任何人掉队的目标。

42. 小组成员强调，保护与实现人权需要与非政府组织和其他利益攸关方包容合作。地方上在人权的规划与实施、地方政府计划之效力的监测与评估方面应征求非政府组织和其他利益攸关方的意见。这方面可包括制订指标以衡量特定人权之实施程度。

43. 为鼓励地方主导，地方政府务必具备民主机构和决策。小组成员强调了地方政府所作决定的透明与问责。一位小组成员指出，他所在的地区，公共开支全部信息公开，包括开支的性质，均公布在网上，公众可了解详情。这对于维护人民的信任十分重要。小组成员强调，应努力防止腐败，并设立机制应对发生的腐败。

44. 小组成员还强调，地方政府、中央政府和其他各级政府之间需要开展合作并做到一致。政府部门有一种各自为政的倾向，因此务必采取综合方针，以便在地方各部门并在其他各级政府全面将人权纳入主流。中央政府和地方政府必须保持关于人权和关于人权新动态的信息能够连续不断和顺畅地流动，尤其是因为这类信息往往集中在中央政府层面。小组成员又说，在国际层面，包括在联合国各部门、办事处和各计(规)划署之间，也需在方针上加强协调一致，帮助地方政府落实人权和《2030年可持续发展议程》。

45. 小组成员指出，一些国家在促进和保护人权方面仍面临若干挑战。例如，一些国家限制非政府组织活动，严重妨碍了它们在地方政策制订和决策方面发表意见的能力。这些不合理的限制包括不予登记、禁止外国资助或吊销非政府组织举办某些活动的许可。广义上，限制言论自由、和平集会自由与结社自由严重限制了非政府组织和其他利益攸关方的参与权，切断了地方政府获得关于公共服务交付低效或歧视、腐败和其他侵犯人权行为之信息的重要来源。脆弱国家暴力严重、机构退化，地方政府在交付基本公共服务方面面临严重障碍。

46. 关于人权理事会如何保持联系地方政府，小组成员说，制订关于地方政府与人权的指导原则或许是一项有益的办法。小组建议，地方政府在普遍定期审议进程中的应发挥更具体的作用。还有人指出，多位人权理事会特别程序任务负责人都谈到过由地方政府落实的人权，相关任务负责人与地方政府之间应增加接触。人权理事会咨询委员会还可为关于地方政府在促进和保护人权方面的作用的报告(A/HRC/30/49)所提建议的后续工作提供协助。