



人权理事会

第五十一届会议

2022年9月12日至10月7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

地方政府与人权

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告中，联合国人权事务高级专员重点论述了地方政府在促进和保护人权方面的作用及其面临的机遇和挑战，包括结合平等和不受歧视的权利以及保护弱势和边缘化群体加以论述。报告着重论述了在促进和保护人权以及确保不让任何人掉队方面地方政府有前景的做法和面临的挑战，并就此向中央和地方当局提出了建议。报告还指出了地方和国家政府保护和促进人权指导原则的可能内容。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 引言

1. 人权理事会在第 45/7 号决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，内容为地方政府在促进和保护人权方面的作用以及面临的机遇和挑战，包括结合平等和不受歧视的权利以及保护弱势和边缘化群体加以论述，以便在这方面确认指导地方和国家政府的原则的可能内容。根据这一请求，向理事会提交了本报告。

2. 为编写报告，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向各国和相关政府间组织、联合国各机构、基金和方案、人权理事会特别程序、人权理事会咨询委员会、条约机构、国家人权机构、包括非政府组织在内的民间社会以及地方政府征求了意见。人权高专办共收到 45 份意见。¹ 此外，人权高专办还研究了条约机构的相关判例和建议，并研究了普遍定期审议产生的建议和特别程序任务负责人提出的建议。

3. 根据咨询委员会的意见，地方政府应理解为包括一国内部最低一级的公共行政部门。单一国的地方政府包括二级或三级政府，联邦制国家的地方政府则构成三级或四级政府。²

二. 地方政府为促进和保护人权以及不让任何一个人掉队而开展的行动

A. 法律、政策、方案和有前景的做法

4. 为确保地方政府能够在其职权范围内发挥重要作用，促进和保护人权，包括平等和不受歧视的权利以及弱势和边缘化群体的权利，国家和地方当局都必须作出政治承诺并采取战略行动以建立基于人权的地方治理制度。为履行这些任务，世界各地的国家和地方政府通过了法律、政策、方案并采取了其他有前景的做法。报告在本节中概述了世界各地为确保地方政府能够有效地促进和保护人权而采取的干预措施类型。报告借鉴了收到的资料，将重点论述一些旨在保护和促进人权的一般性干预措施，并将特别突出旨在推进平等和不受歧视的权利以及弱势和边缘化群体的权利的干预措施。

国家法律框架

5. 保护平等和不受歧视的权利，以及广而言之，保护弱势和边缘化人群的权利，通常载入了宪法或立法框架，从而规定了包括地方政府在内的各级政府的义务。据估计，全世界 98% 的宪法都包括关于平等和不歧视的一般性规定。³ 人权高专办收到的资料提到了适用于地方政府的各种实例。例如，布隆迪、洪都拉斯

¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-report-local-government-and-human-rights>。

² A/HRC/30/49，第 8 段。

³ 见 <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Why-and-How-Constitutions-Matter-en.pdf>。

和印度的宪法规定了平等和不歧视的权利，尼日利亚则以联邦法律(如 2003 年《儿童权利法》)保护这项权利。宪法和法律框架对于保护平等和不受歧视的权利至关重要，对于符合国际人权规范和标准的各级政策而言，宪法和法律框架是基石。对于遵守会员国在通过《2030 年可持续发展议程》时作出的不让任何一个人掉队的政治承诺的政策而言，宪法和法律框架也是基础。

地方法律和政策

6. 地方政府还通过对促进和保护人权至关重要的各种不同的法律规定，其中规定了地方当局作为义务承担人的责任，并将个人视为权利持有人。⁴ 这对个人具有增强权能的作用，有助于提高对个人权利的认识，并提供了对未能保护个人责任的地方当局追究责任的手段。

7. 奥地利的格拉茨市于 2001 年通过了一项《人权宣言》。大韩民国的广域市于 2012 年通过了《人权宪章》。

8. 加拿大的蒙特利尔市正式提出了 12 项消除系统性种族主义的承诺。哥斯达黎加的拉乌尼翁县通过了一项关于女童和青少年的县级政策和一项关于男女平等的政策。荷兰的乌得勒支市被誉为“乌得勒支：全球目标的城市”，该市在人权方针中纳入了多项社会政策。⁵ 菲律宾的马卡蒂市通过了经修订的性别与发展法和一项儿童法。

9. 地方政府还正在采取步骤，对立法进行人权影响评估，从而确保在其主管的所有领域将人权纳入主流。⁶ 奥地利的维也纳市已责成市人权办公室评估法律是否符合人权标准。大韩民国的广域市设置了人权影响评估系统，以便在通过或修订法律之前对法律进行评估。西班牙的巴塞罗那市根据人权标准对市政条例进行了修订。

行动计划

10. 地方政府应通过履行人权义务的行动计划，在计划中确认需求，制定可实现的目标，为执行工作制定具体和现实的步骤和活动，并促进与其他国家或地方方案的关联。⁷

11. 地方政府一直在出台行动计划，以激励保护人权的行动，不让任何一个人掉队。奥地利的格拉茨市每三年制定一项打击种族主义的行动计划。法国的巴黎市出台了一项平等计划，以协调促进性别平等、残疾人权利和打击歧视的行动；大韩民国的广域市定期制定多年期和年度行动计划。

⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, “Human rights cities in the EU.A framework for reinforcing rights locally” (2021), p. 15.

⁵ 同上，第 18 页。

⁶ 同上，第 25 页。

⁷ 见人权高专办，《国家人权行动计划手册》(2002 年)，第 1 页。另见 European Union Agency for Fundamental Rights, “Human rights cities in the EU.A framework for reinforcing rights locally”, p. 25.

12. 巴西里约热内卢州的新伊瓜苏市公布了一项人权计划，其内容包括数据收集行动。⁸ 墨西哥城通过了一项防止和消除歧视的计划。斯洛伐克的布拉迪斯拉发州和尼特拉州通过了打击暴力侵害妇女行为的行动计划。⁹ 西班牙的巴塞罗那市通过了一项反对仇视伊斯兰的计划和一项题为“权利之城巴塞罗那方案”的方案，该方案采取了基于人权的办法，着眼于打击仇恨言论和歧视，以符合人权的方式使用公共空间，并促进移民的权利。西班牙的纳瓦拉市通过了一项基于平等原则的共存战略计划。

循证决策、监测和评价

13. 地方政府制定的战略和行动计划应基于对当前形势的全面评估，并应包括明确的目标和绩效指标，以供监测和评价。¹⁰ 旨在保护人权和不让任何一个人掉队的政策必须有据可依才能有效并可持续。¹¹ 在这方面，指标是政策制定和评价的重要工具。¹² 此外，数据处理应包含基于人权的数据处理方法。¹³

14. 制定衡量地方政府落实承诺的情况的指标可有助于支持有力的政策制定、人权影响评估和透明度。¹⁴ 地方政府一直在制定评估人权落实情况的指标。

15. 大韩民国的广域市与民间社会和韩国国家人权委员会协商，制定了多项人权指标以评估该市的人权状况，并制定了有效的政策。土耳其的七个城市采用了相同的人权指标。¹⁵ 大不列颠及北爱尔兰联合王国的约克市发布了一份年度指标报告，以评估该市在人权方面的进展，报告所用指标通过参与性的进程确认。¹⁶

16. 多个地方政府建立了人权战略与行动计划的监测和评价机制。在法国，每年向巴黎市政厅提交平等计划的评估结果。西班牙的巴伦西亚市正在建立一个歧视和仇恨问题观察站，观察站将负责评估本市共存计划的执行情况。土耳其的土耳其经济社会研究基金会开发了一个数字工具，用于监测和评价市政当局战略计划。

17. 地方政府还开展了人权评估，以评估具体领域的进展情况。奥地利的维也纳市每三年发布一份融合和多样性监测报告，介绍在移民权利保护方面取得的进展，以此确保公开辩论有据可依。美利坚合众国的匹兹堡市性别平等委员会编写了一份研究报告，着重指出了种族差异与性别不平等和排斥之间的相互关系。¹⁷

⁸ 见 [A/HRC/51/53](#)。

⁹ 斯洛伐克国家人权中心提供的资料。

¹⁰ 人权高专办，《国家人权行动计划手册》，第 19 页。

¹¹ 土耳其经济社会研究基金会提供的资料。

¹² 见人权高专办，《人权指标：测定和实施指南》(2012 年)。

¹³ 见

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>。

¹⁴ 见人权高专办，《人权指标》，第 28 页。

¹⁵ 拉乌尔·瓦伦贝格研究所提供的资料。

¹⁶ 约克市人权网络提供的资料。

¹⁷ 美国国家人权城市联盟提供的资料。

地方机构和机制

18. 为了履行人权义务，地方政府需要体制能力，现有的结构和机构内部有时可以发现这种能力。然而，在许多情况下，体制能力需要建立或强化处理人权问题的地方机构。

19. 一些地方政府设立了负责促进和保护人权的机制或实体。印度尼西亚的沃诺索博市成立了人权委员会，由政府工作人员、宗教领袖和弱势或边缘化群体的代表组成。¹⁸

20. 奥地利的格拉茨市设立了一个人权咨询理事会，成员包括市政府官员及司法机关、执法机关和民间社会的代表。法国的塞纳—圣但尼省于 2018 年设立了一个支助孤身未成年移民的单位，并设立了一个暴力侵害妇女行为观察站，为暴力行为受害者妇女提供服务。突尼斯的苏塞市设立了一个性别平等专门机构。¹⁹ 土耳其的许多城市设立了社会平等单位。²⁰ 美国北卡罗来纳州的阿什维尔市议会设立了一个社区赔偿委员会，负责处理系统性种族主义造成的损害。²¹

方案

21. 为在地方层面保护平等和不受歧视的权利及弱势和边缘化群体的权利，制定了一些定向方案。阿根廷的布宜诺斯艾利斯市制定了一项名为“移民 BA”的方案，以支持移民融入。墨西哥的克雷塔罗市与联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)联合制定了一项名为“携手保护您的安全”的方案，以解决老年人的脆弱性问题。²² 古巴的地方当局恢复了公共基础设施，以改善脆弱街区的生活质量。²³

22. 挪威的卑尔根市制定了旨在打击人口贩运和确保采购过程顾及人权做法的专题计划。瑞典的西约塔兰省实施了一个试行项目，着眼于以基于人权的方法管理精神科诊所。

23. 莫桑比克的克利马内市借助一项恢复红树林的方案，将环境行动与消除经济不平等相结合。大韩民国的广域市制定了便利残疾人无障碍访问媒体和网络的方案。美国伊利诺伊州的埃文斯顿市议会通过了一项有资金支持的赔偿方案，以承认并解决代际种族奴役差异。²⁴

基于人权的预算方针

24. 地方政府预算是一项重要的经济政策和规划文件，是评估政府实现人权之努力的重要手段。在这方面，至关重要的一点是，地方政府在增加收入、分配、支出和审计预算方面切实了解如何履行其人权责任。同样，人民需要了解并参与预算分

¹⁸ 拉乌尔·瓦伦贝格研究所提供的资料。

¹⁹ 世界城市和地方政府联合组织社会包容、参与性民主和人权委员会提供的资料。

²⁰ Yereliz 提供的资料。

²¹ A/HRC/47/CRP.1, 第 260 段。另见 <https://www.ashevilenc.gov/news/category/reparations/>。

²² 毒品和犯罪问题办公室提供的资料。

²³ 古巴提供的资料。

²⁴ A/HRC/47/CRP.1, 第 275 段。

配过程，才能对地方政府实现人民权利的情况进行问责。这对边缘化和受排斥群体尤其重要，因为预算对他们权利的实现影响很大。²⁵

25. 法国的巴黎市每年发布一份分析报告，分析该市用于性别平等和残疾人权利的预算分配。菲律宾的碧瑶市在编制预算时考虑到当地性别平等的优先事项。²⁶ 西班牙的巴塞罗那市制定了一套用于评估预算对性别平等之影响的方法，并在财政厅设立了性别平等问题协调人。²⁷ 突尼斯的艾尔亚奈市和 Menzel Bou Zelfa 市正在人权高专办的支持下努力采用基于人权的预算规划办法。

26. 参与式预算编制的经验可以给地方治理模式和权力关系带来深刻变化。与联合国人类住区规划署(人居署)合作在墨西哥 Escobedo 市实施的试点方案就是一个实例，该方案让公民得以参与决定用于改善城市的 100 多万美元如何支出。²⁸

公职人员能力建设

27. 上述所有举措都有赖于公职人员根据国际人权义务执行地方政策的能力。应通过定向方案发展专门能力，具体方案可包括培训、提高认识和学习活动以及提供指导工具。²⁹ 条约机构建议各国为国家官员制定能力建设和培训方案。³⁰ 在普遍定期审议方面，各国还建议培训各级公务员。³¹

28. 加拿大的蒙特利尔市提供了关于文化多样性以及降级和控制的培训机会，以此加强执法人员打击种族定性和社会定性的能力。西班牙的巴伦西亚市为公共行政人员提供了持续培训，内容包括用于打击歧视、促进多元文化和打击仇恨言论的创新工具。津巴布韦的米德兰大学地方治理研究系借助拉乌尔·沃伦贝格人权和人道主义法研究所的支持，在课程中开设了一门关于人权和地方治理的新课程。

29. 非洲城市和地方政府联合组织为地方政府官员举办培训，内容为在地方一级保障妇女权利和促进人权与民主的方法。³² 世界城市和地方政府联合组织亚洲太平洋分部还与广域市和拉乌尔·沃伦贝格研究所一道，定期为地方政府官员举办区域人权课程。³³ 各级地方政府网络还定期提供能力建设，包括同行学习，例如年度“世界人权城市论坛”和由智利 Chiguayante 市举办的主题为“人权是每个人的任务”的全国城市研讨会等活动。

²⁵ 见人权高专办，《通过政府预算实现人权》，2017年。

²⁶ 拉乌尔·瓦伦贝格研究所提供的资料。

²⁷ 见

https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/118879/1/Methodological%20guidelines_3_%20Municipal%20budget%20and%20tax%20system.pdf.

²⁸ 人居署，“探讨参与式预算编制在加速实现可持续发展目标方面的作用：在墨西哥 Escobedo 采取的多层面办法”，第12页。

²⁹ 见《联合国人权教育和培训宣言》第二和第七条。

³⁰ CRC/C/ECU/CO/5-6，第13段；CMW/C/UGA/CO/1，第24-25段；CERD/C/AUS/CO/18-20，第39段。

³¹ 例如，见 A/HRC/36/6，第144.66段。

³² 见 <https://www.uclga.org/>.

³³ 见 <https://uclg-aspac.org/>.

30. 人权高专办通过其技术援助和能力建设任务，支持加强地方政府官员的能力，例如在马达加斯加、突尼斯和乌干达。

31. 意大利普利亚大区的福贾市和巴里市的地方卫生单位和地方医疗协会发布了医务和行政人员具体准则，以确保无障碍的环境。³⁴ 秘鲁的利马市警卫队编制了关于查明和移交人口贩运案件的操作程序手册。

参与情况：政治参与和直接参与决策

32. 参与公共事务的权利包括直接参与执行公共事务的权利、选举权和被选举权以及获得公共服务的权利。³⁵ 地方政府应在地方职权范围内，确保民间社会有意义并且具有包容性地参与地方决策进程，确保不受歧视地享有选举权和被选举权，并确保平等获得公共服务，使机构能够具有包容性并代表地方人口的多样性。这对于确保顾及有可能掉队的人的需要至关重要。在这方面，地方政府一直在制定许多创新做法。

33. 在马达加斯加，人权高专办与联合国教育、科学及文化组织和驻地协调员办公室一道，支持当地建立了 9 个区域人权观察站，为青年提供一个与地方当局接触的平台，以解决人权问题。葡萄牙动员各省市将代表受歧视群体的地方协会纳入本省市的磋商机制。大韩民国的广域市设立了一个改善人权委员会，由民间社会组织的代表组成并担任共同主席。

34. 加拿大的蒙特利尔市承诺在该市的政策服务处内部任命一名社区发展和与土著人民联络问题当地顾问。墨西哥的墨西哥城设立了多个论坛，用于与民间社会交流男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的权利问题。

35. 各条约机构向各国指出，各国应采取措施，增加当选官员的多样性和代表性，包括在地方一级这样做。³⁶ 关于性别平等问题，秘书长曾表示，地方公共行政部门中妇女的代表性不足，并建议在地方一级采用法定员额。³⁷ 在毛里求斯和南非，规范地方选举的立法规定了员额，以确保妇女的代表水平。³⁸ 奥地利的格拉茨市建立了一个制度，让外国人有权投票选举在市议会陈述意见的外国人理事会。在地区选举方面，丹麦人权研究所发布的报告披露了参加 2021 年地区选举的候选人遭受骚扰和威胁的经历。

36. 蒙特利尔市致力于确保公共行政的多样性和包容性，包括为所有单位和各区设定了目标。

³⁴ 联合国人权高专办欧洲区域办事处，“有利移民享有健康权的有前景的地方做法”（2019 年），第 17 页。

³⁵ 《世界人权宣言》第二十一条和《公民及政治权利国际公约》第二十五条。

³⁶ CEDAW/C/AUT/CO/9，第 27 段；CEDAW/C/GUY/CO/9，第 32 段；见 CERD/C/AUS/CO/18-20，第 39 段；CERD/C/TKM/CO/8-11，第 25 段；CMW/C/MDG/CO/1，第 22 段；CCPR/C/MUS/CO/5，第 13-14 段。

³⁷ E/CN.6/2021/3，第 18-19 和第 64 段。另见 <https://localgov.unwomen.org/>。

³⁸ 南非地方政府协会和毛里求斯提供的资料。

提高认识和公共宣传活动

37. 在促进和确保本着参与、包容和负责的精神发展和实施的人权教育和培训方面，地方政府负有主要责任。³⁹ 关于人权的提高认识和公众宣传运动是增强人们的权能，让人们能够行使自身权利并尊重和维护他人权利的有效方法。

38. 阿根廷的布宜诺斯艾利斯市提出了“跨性别之家”举措，这是一个与民间社会共同管理的空间，着眼于培训对跨性别者权利的认识。奥地利的格拉茨市通过人权教育组织的网络维护着一个人权培训库。巴西的圣保罗市为 2014 年发起自由与平等运动做出了贡献。

39. 加蓬的利伯维尔举行了一次活动，以强调 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间职业女性在照护服务中发挥的关键作用。摩洛哥的纳祖尔市举办了移民周非洲文化间博览会，以促进移民和难民的融入。⁴⁰ 西班牙的巴伦西亚市制定了关于平等和不歧视以及预防仇恨犯罪的社会教育方案，目标受众是各水平的学生。

B. 地方当局在不让任何一个人掉队方面面临的挑战

40. 所收到的资料表明，国家和地方当局努力确保地方政府能够发挥作用，保护和促进人权，特别是平等和不受歧视的权利以及弱势和边缘化群体的权利。但资料中也指出了这方面面临的一些挑战。地方政府必须在疫情的背景下履行其人权责任，这进一步加剧了 2008 年金融危机后采取的紧缩措施的持续影响。⁴¹ 此类措施严重削弱了各级当局保护这些权利的能力。对于社会中最脆弱和最边缘化的群体而言尤其如此。⁴² 疫情进一步凸显了许多人已经面临的结构性不平等，而交叉性放大了这些影响。⁴³

41. 一些地方政府需要在极端主义和反权利民粹主义运动抬头，再加上歧视、仇外和相关不容忍、仇恨言论和仇恨犯罪的背景下解决日益增加的移民流动问题。⁴⁴ 这可能导致基于人权的政策明显不受欢迎。为减轻这种情况，需要制定持续的政策，以确保所有移民的人权，并打击基于各种理由的歧视。⁴⁵

42. 材料中强调，中央政府一级缺乏促进和保护人权的政治意愿是政府较为专制的国家的市政当局面临的一大挑战，尤其是在同时有集中决策倾向的国家。⁴⁶ 在某些背景下，地方政府缺乏必要的自主权和权力，包括财政自主权，无法制定

³⁹ 见《联合国人权教育和培训宣言》第七条。

⁴⁰ 世界城市和地方政府联合组织社会包容、参与性民主和人权委员会提供的资料。

⁴¹ 苏格兰人权委员会和欧洲委员会地方和区域当局大会提供的资料。另见 Koldo Casla, “Making the right to housing real in Newcastle” (June 2021)和 A/73/179。

⁴² 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf。

⁴³ 苏格兰人权委员会提供的资料。

⁴⁴ 地方和区域当局大会、维也纳市、斯洛伐克国家人权中心和广域市提供的资料。

⁴⁵ 另见人权高专办，“关于建立基于人权的移民者和移民叙述的七要素”（2020 年）。

⁴⁶ 拉乌尔·瓦伦贝格研究所提供的资料。

和执行必要的方案以确保保护人权，不让任何一个人掉队。⁴⁷ 国家和地方当局之间明确的责任分配和协调对于履行人权义务也至关重要。然而，收到的材料强调，中央政府向地方政府分配权限的过程并不明晰。例如，在芬兰，正在进行的卫生改革有可能模糊在地方一级将由哪一机构履行确保健康权的责任。⁴⁸ 国家和地方政府之间明确的协调框架对于成功交付服务至关重要，塞纳-圣但尼暴力侵害妇女行为观察站的工作就体现了这一点(见上文第 21 段)，该观察站向受害者提供支助的能力有赖于与司法部和国家教育部等国家机构的有效协调。地方政府也可能通常缺少参与制定影响地方政府工作的国家政策的机会。⁴⁹

43. 一些资料中还强调，地方政府缺乏财政和体制能力。⁵⁰ 地方政府掌握的用于促进和保护人权的资金有限。为应对疫情而提供的额外资金对于缓解地方当局在其核心资金方面面临的持续挑战作用甚微。⁵¹ 国家政策或许规定了地方政府的人权责任，但通常没有为履行这些责任提供充足资金。由于预算拨款可能只涵盖一年期，一些地方当局无法进行中期或长期规划，这使得情况更加困难。⁵² 某些情况下，地方政府通过发展合作基金向外部来源寻求项目资金。⁵³ 在这方面，老年人享有所有人权问题独立专家曾指出，财政权力下放将使地方政府能够增加对社会服务和社区服务的拨款。⁵⁴

44. 地方政府缺乏体制能力，特别是公职人员缺乏人权能力，导致出现了其他挑战。⁵⁵ 公职人员的轮换率高可能加剧这种情况。需要持续开展必修培训方案，从而增加系统的能力建设机会，以弥补这一差距。⁵⁶ 还应为地方立法机构的成员提供培训机会。⁵⁷ 缺乏收集和分析关于人权状况和落后人群的数据的机构能力也被强调为一个主要关切。⁵⁸ 还可以加强地方政府与国家人权机构之间的合作，因为这些机构可以向地方政府提供潜在支持，包括为支持决策提供培训和建

⁴⁷ 马特和平、发展和人权基金会和美国人权城市联盟提供的资料。

⁴⁸ 奥布大学提供的资料。

⁴⁹ 苏格兰人权委员会提供的资料。

⁵⁰ Yereliz、拉乌尔·瓦伦贝格研究所、马特和平、发展和人权基金会、美国人权城市联盟、尼日利亚国家人权委员会、挪威国家人权机构和世界城市和地方政府联合组织社会包容、参与性民主和人权委员会提供的资料。

⁵¹ 苏格兰人权委员会提供的资料。

⁵² 同上。

⁵³ 斯洛伐克国家人权中心提供的资料。

⁵⁴ [A/HRC39/50/Add.2](#)，第 110 段。

⁵⁵ 波斯尼亚和黑塞哥维那人权监察员机构提供的资料。

⁵⁶ Yereliz 提供的资料。

⁵⁷ 拉乌尔·瓦伦贝格研究所提供的资料。

⁵⁸ 世界城市和地方政府联合组织社会包容、参与性民主和人权委员会、Yereliz、土耳其经济和社会研究基金会、马特和平、发展和人权基金会、拉乌尔·瓦伦贝格研究所和厄瓜多尔提供的资料。

议。⁵⁹ 国家人权机构还可加强与国家统计局的伙伴关系，以加强基于人权的数据处理办法，并确保编制可协助地方政府决策的数据。⁶⁰

45. 地方政府在人权方面作出的承诺很多是宣言性质，并未规定地方当局的法律义务。⁶¹ 这可能阻碍履行承诺，因为在选举进程之外，少有渠道可以让人们就具体权利问题的进展对地方当局进行问责。由此还导致的问题是，履行承诺的情况往往更依赖个人的政治承诺而不是机构的承诺，从而影响了政策的效力、可扩展性和可持续性。通过具有法律约束力的法令和条例，并设立专门机构以监测履行承诺的情况并接受投诉，可有助于应对这一挑战。⁶²

46. 加强地方政府与国际人权机制之间的合作仍然是核心需要，⁶³ 高级专员在以往一份报告中曾论述这一问题。⁶⁴ 在这方面，秘书长概述了他对于更具包容性的多边主义的愿景，其中也包括加强地方政府的参与，包括为此设立一个地方和区域政府问题咨询小组。⁶⁵ 在此背景下，人权高专办和世界城市和地方政府联合组织于 2021 年采取了行动以加强合作，包括促进联合国、人权高专办、人权机制和地方政府之间交流与合作的行动。⁶⁶

三. 地方和国家政府保护和促进人权指导原则的内容

47. 人权理事会在第 45/7 号决议中请高级专员确认指导地方和国家政府在地方一级保护和促进人权的可能的原则的内容。本节中，高级专员概述了规范国家和地方当局在尊重、保护和实现人权方面的共同和互补义务的国际规范框架，以此为基础，帮助理解地方和国家政府在这方面应遵循哪些原则，并进一步指出了可能的指导原则的要素。

A. 尊重、保护和实现人权的共同和互补义务

48. 根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》，各国负有促进普遍尊重和遵行人权和基本自由的一般义务。⁶⁷ 人权事务委员会曾明确指出，“有关人类基本权利的规定是普遍适用的义务”。⁶⁸ 除了受到适用的习惯规范的约束之外，一国加入国际人权条约后，也承担尊重、保护和实现人权的义务。就习惯国际法而言，

⁵⁹ 斯洛伐克国家人权中心、苏格兰人权委员会、挪威国家人权机构和格鲁吉亚公设辩护律师(监察员)提供的资料。

⁶⁰ 见

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.

⁶¹ Yereliz、拉乌尔·瓦伦贝格研究所和马特和平、发展和人权基金会提供的资料。

⁶² 拉乌尔·瓦伦贝格研究所和广域市提供的资料。另见 A/HRC/40/61/Add.1，第 97 段(m)(v)项。

⁶³ 例如，见美国人权城市联盟提供的资料。

⁶⁴ A/HRC/42/22。

⁶⁵ 《我们的共同议程》，第 106 和 119 段。

⁶⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/about-us/what-we-do/partnership/local-governments>。

⁶⁷ 另见《公民及政治权利国际公约》序言。

⁶⁸ 第 31 号一般性意见(2004 年)，第 2 段。

任何国家机关的行为都视为该国的行为。⁶⁹ 不论该机关作为该国中央政府机关或一领土单位的机关的特性，都是如此。⁷⁰ 在这一背景下，行使公务权力的机构的行为归于国家，即便国内法认定这些机构是不受政府行政部门管理的自主机构。⁷¹

49. 条约机构曾强调，不论国家、区域或地方哪一级别的公共当局都应承担缔约国的责任。⁷² 条约机构还指出，对于一项国际人权公约所载各项权利的侵犯可以通过缔约国、该国的国家或地方机构或机关之直接行动、不行动或疏忽失职而造成。⁷³ 在这方面，国家不应当以某一有悖人权义务的行动是地方当局所为作为理由，推卸国家的责任。⁷⁴

50. 人权理事会咨询委员会指出，促进和保护人权的主要责任在中央政府，地方政府则发挥辅助作用。⁷⁵ 一国在批准一项国际人权条约时，可将执行工作交给低一级政府，包括地方当局。在这方面，咨询委员会还注意到，中央政府也许需要在地方层面采取必要措施，尤其是建立程序和实行管制，以确保履行国家的人权义务。⁷⁶ 地方政府作为公共当局，有义务履行由国家的国际人权义务产生的职责。这意味着，地方当局必须在全部工作中顾及并遵守人权规范和标准，包括但不限于其地方职权范围包含直接负责促进某一具体权利的情况。

B. 基于人权的治理方针

51. 咨询委员会曾指出，为确保保护和促进人权，地方当局在地方治理中必须采取基于人权的方针。⁷⁷ 基于人权的方针是以国际人权标准为规范基础，以促进和保护人权为行动方向的治理概念框架。⁷⁸ 如果地方当局希望分析可能是地方问题之核心的不平等现象并纠正歧视性做法，这一方针尤其重要。在地方一级贯彻执行这种方针，将能够使人权在地方政府所有相关政策和方案中纳入主流。

52. 指导地方和国家政府在地方一级保护和增进人权的原则应具备以下要素：普遍性和不可剥夺性；不可分割性；相互依存和相互关联；平等和不歧视；参与和包融；问责与法治；这些要素并非穷尽，而是更广泛地思考用于指导国家和地方政府的全面原则的起点。

⁶⁹ 见《关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议》，咨询意见，《1999年国际法院案例汇编》，第62段。

⁷⁰ 《国家对国际不法行为的责任》，第4条第2款。

⁷¹ 《国家对国际不法行为的责任条款草案及评注》，第82页。

⁷² 人权事务委员会，第31号一般性意见(2004年)，第4段。

⁷³ 见经济、社会及文化权利委员会第16号一般性意见(2005年)，第42段。

⁷⁴ 人权事务委员会，第31号一般性意见(2004年)，第4段。另见《维也纳条约法公约》第二十七条。

⁷⁵ A/HRC/30/49，第21段。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ 同上，第25段。

⁷⁸ 《关于发展合作中的人权方针的常见问题》，人权高专办，2006年。

普遍性和不可剥夺性

53. 地方治理应承认人权是普遍和不可剥夺的。普遍性是指人人自由，在尊严和权利上一律平等。《联合国宪章》规定，各国必须促进人权及自由之普遍尊重及遵守，人权的不可剥夺性意味着人的权利不能被剥夺，除非在有限的严格限制的情况下。因此，地方当局作为国家机关，在履行其担负的职能时，应尊重、保护和实现人权。尊重的义务是指地方官员不得由于其行动而侵犯人权。保护的义务要求采取措施，确保第三方不侵犯个人的权利和自由。最后，履行的义务是指地方政府必须采取积极行动，促进享有权利和自由。⁷⁹

不可分割、相互依存和相互关联

54. 人权不可分割。不论是公民、文化、经济、政治或社会性质的权利，都是每个人的尊严所固有的。因此，这些权利具有平等地位，不能自行排列权利的等级顺序。⁸⁰《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》都承认，只有人人都能享有全部权利，即公民、文化、经济、政治和社会权利，才能实现享有公民及政治自由以及免于恐惧和匮乏的自由人这一理想。此外，一项权利的有效实现往往全部或部分取决于其他权利的实现。这构成了包括地方一级政府在内的政府与人民之间社会契约的基础。⁸¹国家和地方政府必须在与地方一级决策有关的所有举措中承认各项权利的不可分割性、相互依存性和相互关联性，并认识到各项权利在加强对机构的信任方面的价值。

平等和不歧视

55. 所有个人作为人都是平等的，每个人都有固有的尊严。《世界人权宣言》规定，人人有权享受人权，不受种族、肤色、性别、族裔、年龄、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、残疾、财产、出生或其他身份等任何歧视。国际人权条约也载有平等和不受歧视的权利，例如，《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》规定，人人享有各项公约所载的一切权利，不得因上述任何理由而有所区别。如上文第二节所述，地方政府经常执行旨在打击这种歧视的政策和方案。这方面应谨记，交叉性的概念涵盖两个或多个组合形式的歧视的后果，并涉及这些歧视形式如何导致多层次的不平等。⁸²

56. 在地方政府通过和执行政策的过程中，国际人权规范和标准可能具有相关性。关于对妇女的歧视，《消除对妇女一切形式歧视公约》规定了国家消除歧视和实现实质平等的义务。⁸³消除对妇女歧视委员会经常提及地方政府在执行《公约》方面的作用，包括欢迎在地方政府一级执行性别反应预算编制，并建议加强地方政府处理妇女权利和性别平等问题的任务和能力。⁸⁴

⁷⁹ 见经济、社会及文化权利委员会第 14 号一般性意见，第 33 段，以及关于执行《经济社会文化权利国际公约》的林堡原则。

⁸⁰ 联合国可持续发展集团，“基于人权的发展合作办法：争取联合国各机构达成共识”（2003 年）。

⁸¹ 见《人权行动呼吁》和《我们的共同议程》。

⁸² A/HRC/35/10，第 7 段。

⁸³ 《妇女权利是人权》（联合国出版物，2014 年）。

⁸⁴ 例如，见 CEDAW/C/MKD/CO/6 第 15 段，和 CEDAW/C/NPL/CO/6 第 13 段。

57. 关于残疾人,《残疾人权利公约》明确表示,《公约》的规定适用于联邦制国家的所有地区,没有任何限制或例外,并要求在各级协调执行《公约》。⁸⁵ 人权高专办的“包容性可持续发展目标政策准则:可持续城市和社区”还为实施可持续发展目标 11 的相关措施提供了指导,该目标事关以平等惠及残疾人的方式使城市安全、具有包容性、复原力和可持续性。

58. 《消除一切形式种族歧视国际公约》规定了确保国家或地方一级的公共当局不参与种族歧视行为的义务。消除种族歧视委员会还强调,各国应为非洲人后裔参与国家和地方各级政府提供平等机会。⁸⁶ 高级专员的《进行变革,争取实现种族正义和平等的议程》还为解决生活各个领域针对非洲人和非洲人后裔的系统性种族主义问题提供了更多指导。⁸⁷

59. 平等和不歧视原则要求国家管辖下的所有人,包括所有移民,不论其移民身份如何,都能不受歧视地享有所有人权,只有少数经严格限定的例外。为了制定和实施有效的移民政策和做法,需要采取整体政府办法,确保政府各部门各级政策协调一致。⁸⁸ 《全球移民契约》强调了这一点,许多地方政府参与了该契约的制定和执行。移民工人问题委员会曾指出地方政府在保护移民工人权利方面的重要作用。⁸⁹

60. 《联合国土著人民权利宣言》强调,土著人民享有自决权,也就是自由决定自己的政治地位,自由谋求自身的经济、社会和文化发展的权利。这要求地方政府采取措施,确保各种结构和进程顾及土著人民的权利。在一些国家,土著人民行使自决权的方式是举行按土著人民自己的习惯管理制度加以管理的市政选举,建立市政府和议会,从而在国家结构内部建立自治。⁹⁰

61. 关于儿童权利,儿童权利委员会曾强调,各国必须保留权力,要求分权行政单位或地方当局充分遵守《儿童权利公约》,以确保尊重儿童权利而不予歧视。⁹¹ 地方政府在促进青年人的权利方面也具有关键作用,《2030 年议程》承认青年人是变革的推动者。在这方面,地方政府还应遵循代际公平原则,平衡当代人的短期需要和后代人的长期需要。⁹²

参与和包融

62. 人们有权直接或经由自由选择之代表参与政事。⁹³ 人权事务委员会认为,公共事务涉及政治权力的行使,包括公共行政的所有方面,也包括在地方一级制

⁸⁵ 见《残疾人权利公约》,第四条第五款和第三十三条。另见 [CRPD/C/DEU/CO/1](#), 第 8 段。

⁸⁶ 《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款和第五条。另见 [CERD/C/URY/CO/21-23](#) 第 19 段和 [CERD/C/PER/CO/22-23](#) 第 31 段。另见《德班宣言和行动纲领》。

⁸⁷ [A/HRC/47/53](#)。

⁸⁸ 大会第 73/195 号决议,第 15(i)段。

⁸⁹ [CMW/C/GTM/CO/2](#), 第 27 和第 33 段; [CMW/C/UGA/CO/1](#), 第 24-25 段; [CMW/C/UGA/CO/1/Corr.1](#)。

⁹⁰ [A/HRC/48/75](#), 第 24 段; [A/74/149](#), 第 72 段。

⁹¹ 见委员会第 5 号一般性意见(2003 年)。

⁹² 见《促进可持续发展的有效治理原则》([E/2018/44-E/C.16/2018/8](#), 第 31 段)。

⁹³ 另见《世界人权宣言》第二十一条,以及《公民及政治权利国际公约》第二十五条。

定和执行政策。⁹⁴ 参与公共事务的权利需要一个环境，这种环境下，所有人权，特别是平等和不歧视、意见自由和表达自由以及和平集会和结社自由的权利，都得到充分尊重，并且所有个体都享有这些权利。⁹⁵ 地方政府必须积极促进和保护安全、有利和包容的环境，在这个环境中，所有个人、民间社会和媒体都能为公共辩论和决策作出贡献。为此，需要特别重视促进有可能受到边缘化或歧视的人的参与。

63. 地方政府应建立正式的常设参与结构，并在作决定之前、期间和之后请民间社会参与。⁹⁶ 这对于确保决策更加知情和可持续以及确保地方公共机构更有效力、负责和透明至关重要，同时有助于确保按照可持续发展目标之具体目标 16.7 的要求，在各级作出反应迅速、包容各方、具有参与性和代表性的决策。地方当局应以公开和透明的方式履行职能，包括在制定和执行政策方面，还应保障获得信息的权利。在地方一级，当局、人民和他们所面临的问题之间距离近，因此环境特别有利于公众参与，所以许多参与举措是在地方一级落实的。

问责与法治

64. 地方政府有责任根据国际人权规范和标准履行其人权责任。为此，地方政府应在其职权范围内采取立法、预算、司法、行政、宣传、教育和其他适当措施，以便为履行国家促进和保护人权的法律义务助力。⁹⁷ 在这方面，以全面、结构化的办法进行人权规划至关重要。⁹⁸ 这种办法应认识到，促进和保护人权是长期进程，需要采取可预测的措施，这些措施应不受政府变更的影响，并且不受政治争端的影响。采取的所有措施都应当是可持续的，并且应当为执行这些措施分配充足的资金和能力。在这方面，各级当局有义务最大限度地调动和分配现有资源，以便逐步实现经济、社会和文化权利并促进公民权利和政治权利以及发展权。⁹⁹

65. 尊重、确保尊重和执行国际人权法的义务还包括采取适当的立法和行政措施及其他适当措施以防止侵权行为的责任，以及有效、迅速、彻底和公正地调查侵权行为，并酌情根据国际法对所称责任人采取行动的责任。¹⁰⁰ 因此，地方政府有义务在其地方职权范围内采取措施，以确保防止侵犯人权行为，并确保这些措

⁹⁴ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 5 段。

⁹⁵ 同上，第 12 和 25-26 段；《各国有效落实参与公共事务权利的准则》，第 14 段。

⁹⁶ 《各国有效落实参与公共事务权利的准则》，第 56-94 段。

⁹⁷ 见人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年)，第 7 段；经济、社会及文化权利委员会第 14 号一般性意见，第 33 段。

⁹⁸ 人权高专办，《国家人权行动计划手册》，第 8 页。

⁹⁹ 见

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/KeyMessageHRFinancingDevelopment.pdf>

¹⁰⁰ 见《公民及政治权利国际公约》第二条和《经济社会文化权利国际公约》第二条。另见《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

施得到有效执行。如果地方政府没有这样做，则权益受到侵害的权利持有人有权获得补救，包括充分赔偿。¹⁰¹

66. 地方政府还应奉行法治，这一治理原则下，所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。¹⁰² 在这方面，地方政府必须遵循至高无上、法律面前人人平等和对法律负责的原则。还应根据可持续发展目标之具体目标 16.6 中在各级建立有效、负责和透明的机构的要求，在其职权范围内，确保公正适用法律，避免任意性并确保程序和法律透明。

四. 结论和建议

67. 本报告重点介绍了国家和地方政府为促进和保护人权，包括平等和不受歧视的权利以及弱势和边缘化群体的权利而采取的有前景的做法。其中包括旨在打击基于一切理由的歧视和打击不平等的措施。还包括旨在加强多方利益攸关方参与以及有意义和包容性地参与地方治理的令人欢迎的举措。

68. 但报告也指出，地方政府采取的许多措施不具有法律约束力，通常主要源于参与决策进程者的个人政治意愿。在制定和执行地方政策和方案方面，需要更有力的体制进程，以确保这些措施的可持续性和可预测性，包括在资金和执行能力方面的可持续性和可预测性，并在地方一级为权利持有人提供有效的补救渠道。

69. 报告还指出，责任分配需要更加明确，中央和地方政府需要在人权相关问题上进行制度化合作，以便在国家各级有效履行国际人权义务。

70. 关于指导国家和地方政府在地方一级保护和促进人权的原则的内容，高级专员建议：

(a) 国家各级当局应遵循以下并非详尽无遗的原则，以确保在地方一级保护和促进人权：

- (一) 普遍性和不可剥夺性；
- (二) 不可分割性；
- (三) 相互依存和相互关联；
- (四) 平等和不歧视；
- (五) 参与和包融；
- (六) 问责和法治；

(b) 这些原则应在国家和地方政府、民间社会和所有区域的其他利益攸关方之间广泛传播和讨论，并作为制定和修订地方法律、政策和方案以保护和促进人权的基础。

¹⁰¹ 见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)。

¹⁰² 见“秘书长的指导说明，联合国法治援助方针”，第 2 页。

71. 此外，中央政府应：

(a) 明确界定中央和地方政府的责任和权力并建立有效的协调，以便保护和促进人权，并确保对这些制度持续进行独立审查和监督；

(b) 为地方政府提供必要的财政资源和技术能力，以便地方政府履行其人权责任。在涉及地方当局责任的影响享有人权的政策(包括国家人权行动计划)中，应为所有有关当局制定明确的战略和目标，并且在制定、执行、监测和评价这些政策的过程中应与地方政府协调；

(c) 鼓励和支持各种规模的地方政府参与关于地方政府的作用与人权的全球讨论。

72. 地方政府应在其职权范围内：

(a) 酌情通过具有法律约束力并且可执行的关于保护人权(包括促进平等和不歧视)的地方法律、条例或政策，并确保不让任何一个人掉队。定期对这些法律、政策和其他措施进行人权评估，以查明可能存在的差距，并查明对特定群体产生差别影响，或可能导致人们，特别是最边缘化群体掉队的差距；

(b) 通过行动计划，履行国家的人权义务，确保不让任何一个人掉队。这类计划应确认并适当解决各类人群的需要，特别是处于或可能面临弱势和边缘化状况的人群的需要，还应确定可实现的目标，制定具体和现实的措施，并促进与其他国家或地方方案的关联；

(c) 确保所有旨在保护人权和不让任何一个人掉队的政策都有据可依，并确保根据明确的人权指标制定和评估这些政策。所有数据处理工作都应遵循基于人权的方针，尊重参与、数据分列、自我认同、透明、隐私和问责等原则；

(d) 建立或加强地方机构和机制，着眼于监测地方一级享有人权的情况以及评估地方政府履行人权责任的情况。在这方面，鼓励与国家人权机构合作，并酌情与其地方分支机构合作；

(e) 在制定和执行增加收入的计划、决定预算拨款和执行计划开支时应以人权责任为指导，并应持续评估预算对实现权利的影响；

(f) 确保对地方政府官员、公务员、法官和执法人员进行充分的人权法培训，并促进对教师、培训人员和其他教育工作者以及代表地方当局行事的私营人员进行充分的人权培训；

(g) 制定并实施方案，以打击社会中一切形式的歧视，终止暴力行为，特别是针对妇女、残疾人、儿童、青年、移民、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者、土著人民和少数群体、非洲人后裔和其他可能遭受歧视和受到歧视的群体的暴力行为，并防止和应对仇外心理、种族主义和相关不容忍行为。这类方案应包括可获得的公共信息和提高认识活动。还应通过并实施注重包容性和公平成果的区域和城市规划战略；

(h) 确保为民间社会参与决策创造有利、包容和安全的环境。应与权利持有人协商，建立便于利用、具有包容性、促进性别平等和具有代表性的正式常设参与结构，并为这些结构提供充足资源；

(i) 与中央当局合作，在地方一级保证保护妇女和面临特定挑战的其他社会群体不受歧视，并保证他们平等参与政治的机会。这包括酌情采取为实现平等可能需要的暂行特别措施，例如员额制；

(j) 继续发展、加强和参与国家、区域和国际地方政府网络，以便分享经验，创造同行学习机会并创建社区以促进行动。
