



## 人权理事会

### 第四十二届会议

2019年9月9日至27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

联合国人权事务高级专员在本报告中重点论述哪些有效方法可推动地方政府与当地利益攸关方之间的合作，以便在当地切实促进和保护人权，包括提高对可持续发展目标的认识。高级专员介绍了其中涉及的挑战及相关良好做法，并就此提出建议。



## 一. 导言

1. 人权理事会在第 39/7 号决议中请联合国人权事务高级专员与各国以及相关政府间组织、联合国机构、基金(会)和计(规)划署、人权理事会相关特别程序、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磋商,编写一份报告,说明哪些有效方法可推动地方政府与当地利益攸关方之间的合作,以通过地方政府的各项方案在当地切实促进和保护人权,包括提高人们对可持续发展目标的认识,并指出这方面的主要挑战和最佳做法。根据这一请求,向理事会提交了本报告。
2. 为编写报告,高级专员办事处(人权高专办)向上述机构和专家征求了意见。共收到 59 份意见。<sup>1</sup>
3. 本报告中,高级专员借鉴了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),该报告在人权框架内探讨了地方政府的问题,<sup>2</sup>还借鉴了 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(见 A/HRC/38/22)。
4. 磋商过程中,人权高专办在日内瓦会晤了咨询委员会成员、民间社会利益攸关方以及适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员。人权高专办还对普遍定期审议以及条约机构和特别程序任务负责人提出的相关建议进行了研究。
5. 本报告中,高级专员根据人权理事会第 39/7 号决议的要求审查了在地方层面促进和保护人权的法律、政策和方案,推动地方政府与当地利益攸关方之间的合作促进和保护人权的有效方法,地方政府提高对《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》的认识并为之出力的方式,以及地方政府与联合国人权系统建立联系的方式。随后高级专员审议了地方政府在促进和保护人权方面面临的主要挑战,并提出了结论和建议。

## 二. 地方层面促进和保护人权的法律、政策和方案

6. 符合国际人权法的法律框架及相关政策和方案对于促进和保护人权至关重要。下一节中,高级专员概述了地方政府和其他相关行为者为在地方层面促进和保护人权而制定的法律、政策和方案。文中的实例借鉴了本报告编写过程中收到的材料,为寻求进一步使法律框架、政策和方案与人权规范相符的地方政府提供了重要经验。
7. 地方政府制定了推进人权和将人权纳入公共治理的战略和行动计划。阿尔巴尼亚关于地方自治的法律以及《权力下放和地方政府战略》(2015-2020 年)使市政当局得以提供地方社会服务,维持健康的环境并促进可持续发展。在墨西哥,

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/LocalGovernment/Pages/Index.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/LocalGovernment/Pages/Index.aspx).

<sup>2</sup> 本报告中,高级专员使用了咨询委员会对地方政府的定义(A/HRC/30/49,第 8-16 段),并肯定了委员会对国家和地方政府在增进和保护人权方面共同且互补的职责的阐释(第 17-23 段)以及地方政府在保护和促进人权方面的具体作用(第 24-30 段)。高级专员还注意到对人权城市(广义上指全世界以人权指导治理的城市)的描述(第 42-50 段)。这些方面不再进一步探讨。

20 个地方政府公布了人权方案，23 个州设有人权办公室。大韩民国通过了有关人权的地方政府令。一些法令规定设立地方人权委员会，负责审查地方政府的人权行动计划，并就地方人权问题提供咨询意见；例如，2012 年，首尔颁布了一项人权法令。首尔设有人权部，并通过其 2018-2022 年人权行动计划将人权纳入公共治理。印度尼西亚的地方当局有权制定地方人权条例；仅帕帕克县就通过了 10 项地方人权条例。<sup>3</sup> 西班牙马德里市制定了一项战略计划，在市政政策中纳入了人权、性别和跨部门原则。其人权论坛允许参与政策设计和评估，同时基于人权的“全球公民与国际合作政策 2018-2021 年战略框架”<sup>4</sup> 影响着市政政策规划。加拿大蒙特利尔市通过了与人权有关的宣言作为该市各项活动的基础，并制定了指南、政策和做法，以确保市政生活的多元参与。

8. 地方政府通过独立的定期审查帮助推进人权。例如，日内瓦的民间社会根据《日内瓦州宪法》第 42 条，编写了基本权利“独立定期审查”。<sup>5</sup> 这项法律规定使民间社会能够追究地方当局在实现人权方面的责任。

9. 地方政府在确保逐步实现经济和社会权利，如适当住房权方面发挥着关键作用。西班牙泰拉萨市就是一例。自 2013 年起，该市政府以“不遵守住房的社会用途”为名制裁空置房产的银行。同时进行了战略诉讼，向宪法法院提出上诉，要求维持适用此类制裁，以促进住房权并质疑住房商品化。巴塞罗那(西班牙)、阿姆斯特丹、纽约和蒙得维的亚的地方政府意识到适当住房战略可以保障人权，特别是在不平等、无家可归和绅士化问题加剧的城市地区，因此各自出台政策应对绅士化。<sup>6</sup> 迄今已有六个城市通过了《无家可归者权利法案》。<sup>7</sup>

10. 地方政府还可以帮助确保新技术有效地减少现有不平等，并鼓励利用技术在地方层面加强对人权的保护。例如阿姆斯特丹的“阿姆斯特丹开放城市”提供数字参与工具以促进居民为决策建言献策。<sup>8</sup> 巴塞罗那的“开放式数字化计划”产生了“伦理数字标准”政策工具包，旨在帮助城市制定透明的数字政策。<sup>9</sup> “城市数字权利联盟”遵循共同的原则，在地方和全球层面在互联网上保护和维护人权。<sup>10</sup>

11. 地方政府在促进和保护属于特定群体的个人的权利方面也发挥着关键作用。地方层面务必认真处理面临歧视风险者的权利问题，尤其因为地方政府直接向这些人提供服务，可能无意中成为交叉歧视模式的一方。下文所述实例说明了地方政府的法律、政策和方案如何直接影响面临歧视风险的特定群体。

<sup>3</sup> 国际非政府组织印度尼西亚发展问题论坛提交的材料。

<sup>4</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/LocalGvt/Local/20190218Madrid3.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/LocalGvt/Local/20190218Madrid3.pdf)。

<sup>5</sup> 见 [http://libradio.org/wp-content/uploads/2019/04/Rapport\\_EPI\\_2019.pdf](http://libradio.org/wp-content/uploads/2019/04/Rapport_EPI_2019.pdf)。

<sup>6</sup> 见 [www.housingrightswatch.org/billofrights](http://www.housingrightswatch.org/billofrights)。

<sup>7</sup> 见 [www.housingrightswatch.org/billofrights](http://www.housingrightswatch.org/billofrights)。

<sup>8</sup> [www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/openstad-online/](http://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/openstad-online/)。

<sup>9</sup> 见 [www.barcelona.cat/digitalstandards/en/init/0.1/index.html](http://www.barcelona.cat/digitalstandards/en/init/0.1/index.html)。

<sup>10</sup> 联合国人类住区规划署(人居署)提交的材料。另见 <https://citiesfordigitalrights.org/assets/NYC-AMS-BCN-LaunchGlobalCoalitionToProtectDigitalRights.pdf>。

12. 地方政府通过市政法律和政策保护和促进男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者的权利。例如，多民族玻利维亚国关于“在拉巴斯市促进和尊重不同性取向或性别认同者的人权”的第 311 号自治市法适用于关于不歧视的市政政策。特立尼达和多巴哥第 247/2018 号国内法宣布 5 月 17 日为特立尼达市政府反对仇视同性恋和变性者日。墨西哥科阿韦拉德萨拉戈萨州的《民法》改革出台了平等婚姻的条款并消除了同性伴侣收养子女的障碍。阿姆斯特丹市出台了“2015-2018 年粉色议程”；该市关于男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者权利的新政策旨在增加社会对女男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者的接受程度。意大利那不勒斯市当局设置了同性民事结合登记；维也纳市反歧视办公室则倡导同性和跨性别生活方式的权利，并打击对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者的歧视。

13. 地方政府还通过政策和方案，在确保残疾人和老年人参与方面发挥关键作用。希腊城市残疾人创造性工作中心除其他外，侧重残疾人职业培训、辅导和社会支持。马来西亚的 1984 年《统一建筑附则》提供了一份以通用设计和无障碍为基础的清单，地方政府官员使用该清单确保残疾人和老年人可以利用基础设施。墨西哥科阿韦拉德萨拉戈萨州通过了一项关于包容残疾人的法律，由此产生了关于无障碍的公共政策，并引导公共和私营基础设施项目考虑无障碍。哥斯达黎加戈伊科切亚县制定了关于残疾和平等的政策。

14. 土著人民方面，地方政府在使立法和实践符合关于土著人民事先知情同意的国际标准方面发挥了作用。在多民族玻利维亚国的查拉瓜镇，瓜拉尼土著人民建立了一个土著自治市，得以按照自身决策进程，遵循瓜拉尼人的认同、世界观和文化实行自治。<sup>11</sup> 秘鲁的《事先协商法》规定，土著人民有权就直接影响其集体权利、自然存在、文化认同、生活质量或发展的立法或行政措施受到咨询。例如，该法规定，拟议将土著土地用于能源或其他地方项目时应与土著人民协商。<sup>12</sup>

15. 地方政府还发挥关键作用，利用行动计划和方案支持面临风险的群体融入社会。阿尔巴尼亚制定了地方行动计划，以执行《罗姆人和埃及人融入问题国家行动计划》(2016-2020 年)。<sup>13</sup> 克罗地亚通过了《国家罗姆人融入战略》(2013-2020 年)，<sup>14</sup> 一些市县也有自己的融入行动计划。克罗地亚有三个城市加入了欧洲罗姆人融入城市和地区联盟，<sup>15</sup> 其他城市参加了罗姆人融入社会项目。葡萄牙里斯本市通过 Somos 方案<sup>16</sup> 解决对少数群体的歧视问题，这项人权教育方案通过提高意识和向市政府官员提供培训来促进社会凝聚力。哥伦比亚麦德林市实施了

<sup>11</sup> 见 [www.regionsunies-fogar.org/en/media-files/254-the-first-indigenous-autonomy-is-born-in-bolivia](http://www.regionsunies-fogar.org/en/media-files/254-the-first-indigenous-autonomy-is-born-in-bolivia).

<sup>12</sup> 见 [www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/reporte-la-consulta-previa-en-el-peru](http://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/reporte-la-consulta-previa-en-el-peru).

<sup>13</sup> [www.rcc.int/romaintegration2020/docs/7/the-national-action-plan-for-integration-of-roma-and-egyptians-2016-2020](http://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/7/the-national-action-plan-for-integration-of-roma-and-egyptians-2016-2020) — albania.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/roma\\_croatia\\_strategy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/roma_croatia_strategy_en.pdf).

<sup>15</sup> 见 [www.roma-alliance.org/uploads/bloc770/list\\_of\\_cities\\_and\\_regions\\_participating\\_to\\_the\\_alliance.pdf](http://www.roma-alliance.org/uploads/bloc770/list_of_cities_and_regions_participating_to_the_alliance.pdf).

<sup>16</sup> 见 <https://pjp-eu.coe.int/en/web/coyote-magazine/somos>.

一项文化计划，以巩固和平与民主参与，该计划承认非洲裔哥伦比亚人、土著人民和国内流离失所者的文化权利。<sup>17</sup>

16. 城市和地方政府在以保障流动人口权利的方式应对国家内部和国家间大量人口流动带来的挑战方面也发挥着关键作用。墨西哥的科阿韦拉德萨拉戈萨州是移民的过境、接收和居住地，该州制定的科阿韦拉德萨拉戈萨州《民事登记法》第14条保障所有人的身份权，不论移民身份。在西班牙巴塞罗那，非常规移民在驱逐或拘留程序前可出示证明某人与该市之关联的“邻里文件”。与之类似，加拿大蒙特利尔市专门为新来者融入通过了一项2018-2021年行动计划，以建设包容性社区。

17. 一些地方政府为吸毒者采取了减少危害的措施：比利时的列日开设了一个毒品使用室，以降低血源性疾病传播和吸毒过量的风险；南非茨瓦纳大都会自治市投资于减少伤害的措施，以便提供无菌注射设备和阿片类药物替代疗法；布宜诺斯艾利斯的立法者和公务员在制定夜总会减少伤害干预措施时征求了非政府组织 Intercambios 的意见。<sup>18</sup> 鉴于烟草对健康权的挑战，瑞士各州通过了当地空气无烟法，随后联邦政府起草了联邦立法，强调地方政府可先于国家政府采取行动并对其施加影响。<sup>19</sup>

18. 立法执行方面存在差距时，民间社会在地方层面具有重要作用。《消除对妇女一切形式歧视公约》城市<sup>20</sup> 赋权民间社会和市政当局执行《消除对妇女一切形式歧视公约》(尽管未批准该公约造成了国内法律空白)，例如颁布了圣克拉拉县第 NS-300.919 号法令<sup>21</sup> 等要求地方政府解决性别不平等问题的条例。<sup>22</sup>

### 三. 推动地方政府与当地利益攸关方之间的合作促进和保护人权的有效方法

19. 地方政府的政治意愿以及公开透明对促进和保护人权的合作至关重要。希腊通报称，地方政府内部有一种“强烈的社会意识”，部分原因是社会问题和人权是市长办公室工作的一项主要职权。市长、他们的工作人员和他们服务的民众之间的日常互动以及虚拟通信工具，例如市政网站上的互动帮助平台，有助于促进合作与开放式的地方政府。特立尼达和多巴哥开发了政府门户、网站和社交媒体，以便人们获取有关当地服务的信息。

<sup>17</sup> 见 [www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/good\\_practices/medellin-eng\\_def.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/good_practices/medellin-eng_def.pdf) (人居署提交的材料)。

<sup>18</sup> 国际减少伤害协会提交的材料。

<sup>19</sup> 吸烟与健康行动提交的材料。

<sup>20</sup> <http://citiesforcedaw.org/background/>。

<sup>21</sup> 圣克拉拉大学法学院提交的材料。

<sup>22</sup> 东北大学法学院人权与全球经济项目和哥伦比亚人权研究所提交的材料。

20. 市长的领导力是建立地方政府文化的重要因素。例如，首尔市每年举行一次市长人权会议。市长也可以发展和平文化：“和平市长会议”网络<sup>23</sup>制定了2017-2020年行动计划，旨在通过发展安全和有抗御力的城市及消除核武器实现和平与可持续发展。<sup>24</sup>

21. 收集有关市政当局情况的数据对于制定有力的人权保护政策至关重要。哥斯达黎加为本报告对所有市政当局进行了数字调查。各市提供的数据之分析结果显示，仍有一些改进空间，因为只有两个市制定了人权政策。

22. 与国家人权机构合作可帮助地方政府促进和保护人权。科特迪瓦地方政府和国家人权委员会之间的合作有助于实施实现受教育权、打击基于性别的暴力和促进妇女权利的各项方案。韩国国家人权委员会的五个区域办事处与当地管理机构举行会议，讨论人权问题。国家人权机构履行的信息共享和协调职能或许是地方政府非常有用的资源。<sup>25</sup>

23. 监察员处理投诉并可进行监督访问。这两个职能可以成为推动地方政府和地方利益攸关方之间合作的有用方法。国家层面，马里的监察员办公室收到了除其他外事关国家行政部门和地方当局运作的投诉。<sup>26</sup>乌克兰的监察员对地方政府进行的访问带来了关于社会保护和医疗保健的新方案。地方或区域一级也可受理投诉；例如，韩国国家人权委员会的区域办事处处理投诉和与文件有关的统计数据。<sup>27</sup>巴塞罗那还提供当地监察员。<sup>28</sup>

24. 地方政府可采取行动，为受害者寻求补救。印度尼西亚亚齐省政府2012年颁布第17/2013号地方条例(Qanun)之后，设立了真相与和解委员会，负责揭露发生在亚齐的侵犯人权行为背后的真相，并就有效补救受害者提出建议。<sup>29</sup>

25. 地方政府层面公务员的人权教育和培训至关重要。埃及为在该国各省地方行政单位工作的公职人员提供人权培训。塞内加尔为当地民选官员提供培训，强调需要在反歧视措施和平等待遇方面发挥领导力。墨西哥科阿韦拉德萨拉戈萨州对执法官员进行移民人权问题培训，对民事保护人员进行保护处境脆弱的残疾人的培训。阿姆斯特丹、布达佩斯和维也纳也通报了培训活动，韩国国家人权委员会同样通报了培训活动，该委员会为江原道的公职人员制定了人权培训课程。

26. 地方政府借助与民间社会的对话与合作发展了人权知识，这种对话与合作是地方层面人权进步的催化剂。例如，在巴西圣保罗，来自政府和民间社会的同等人数成员组成的无家可归者问题特别委员会(Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua)举行了公开听证，评估了解决无家

<sup>23</sup> [www.mayorsforpeace.org/english/](http://www.mayorsforpeace.org/english/)。

<sup>24</sup> 法国格里尼市提交的材料。

<sup>25</sup> 东北大学法学院人权与全球经济项目和哥伦比亚人权研究所提交的材料。

<sup>26</sup> [www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/mali-mediateur-de-la-republique-du-mali/](http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/mali-mediateur-de-la-republique-du-mali/)。

<sup>27</sup> 大韩民国和光州提交的材料。

<sup>28</sup> 见 [www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/what-R2C\\_digital-1.pdf](http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/what-R2C_digital-1.pdf)，第21页。

<sup>29</sup> 见 <https://asia-ajar.org/2017/11/press-release-first-year-anniversary-aceh-trc/>。印度尼西亚发展问题国际非政府组织论坛提交的材料。

可归问题的公共政策，并确认获得住房为主要优先事项，听证会后成立了一个小组委员会，以便更有效地解决无家可归问题。维也纳的地方政府和民间社会开展了为期两年的参与式进程，最终宣布维也纳为人权城市。<sup>30</sup> 瑞典皮特奥市开展了外联运动，目标是通过与民间社会合作找到人权问题的解决办法。<sup>31</sup> 同样，德国纽伦堡的人权办公室通过人权问题圆桌会议与民间社会接触，圆桌会议是融合与人权领域以及各残疾人、难民和移民委员会的“理事会”。

27. 机构间协议尤其有助于地方政府将人权纳入主流。多民族玻利维亚国的机构间协议促进地方政府和当地利益攸关方之间的合作，以促进和保护人权。2019年1月，拉巴斯与埃尔阿尔托两市政府签署了一项关于废物处理和地方病预防的合作协议；塔里贾市、规划部和国家生产与社会投资基金达成了另一项为农村地区提供饮用水的项目协议。采用基于人权的方针的机构间协定不仅对于实现获得水和卫生设施的权利，而且对于实现适当生活水准权都是有效方式。

28. 地方政府、民间社会和国际行为方之间的伙伴关系是促进合作以克服当地挑战的另一种重要方式。2015年难民危机以来，民间社会组织和国际行为方与希腊各城市就人权保护问题开展了合作。地方政府在联合国难民事务高级专员公署的支持下，借助欧洲平民保护和人道主义援助业务总司(欧洲联盟)的资金，得以执行了“提高认识和赋权打击贩运儿童”项目以及“移民和住宿紧急支助”方案，除其他外，这些方案的目的是向难民提供医疗保健和教育，从而确保体面的生活条件。<sup>32</sup> 地中海城市到城市移民方案，<sup>33</sup> 帮助改善北非和中东城市基于权利的移民治理，<sup>34</sup> 通过与欧洲城市建立伙伴关系和交流良好做法开展活动，重点是移民的融入和包容。

29. 一些国家的政府和地方当局已达成协议，在地方层面加强人权。例如，瑞典政府和瑞典地方当局与地区协会于2014年签署了一项协议，该协会是一个由所有市和县议会组成的代表和支持地方政府的机构。除其他外，该协议规定采取措施提高民选官员和公务员的人权意识，因此是确保履行影响市县议会活动之人权承诺的有效手段。

30. 纪念活动、周年纪念和其他特别活动是促进地方政府和地方利益攸关方合作以促进和保护人权的另一有效方法。Stolperstein项目就是一例，<sup>35</sup> 该项目在获得地方当局的许可后，在受害者的最后居所前放置一块牌匾，以此纪念纳粹的受害者。<sup>36</sup> 布宜诺斯艾利斯的 Barrios x Memoria y Justicia 开展了类似的纪念，自2005年起，该项目在各社区铺设瓷砖，向军事独裁的受害者致敬。<sup>37</sup> 索罗卡巴

<sup>30</sup> 见 [www.wien.gv.at/english/social/integration/pdf/human-rights-declaration.pdf](http://www.wien.gv.at/english/social/integration/pdf/human-rights-declaration.pdf).

<sup>31</sup> 瑞典地方当局和区域协会和拉瓦尔·瓦伦贝格人权和人道主义法研究所提交的材料。

<sup>32</sup> 见 [https://ec.europa.eu/echo/blog/home-away-home-refugees-greece-empowered-through-rented-accommodation-and-cash-assistance\\_en](https://ec.europa.eu/echo/blog/home-away-home-refugees-greece-empowered-through-rented-accommodation-and-cash-assistance_en).

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/mediterranean-city-city-migration-mc2cm-phase-ii\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/mediterranean-city-city-migration-mc2cm-phase-ii_en).

<sup>34</sup> 人居署提交的材料。

<sup>35</sup> [www.stolpersteine.eu/en/](http://www.stolpersteine.eu/en/).

<sup>36</sup> Eliza Apperly, “The Holocaust memorial of 70,000 stones”, BBC, 29 March 2019.

<sup>37</sup> 见 [www.telam.com.ar/notas/201503/98952-dia-de-la-memoria-baldosas.html](http://www.telam.com.ar/notas/201503/98952-dia-de-la-memoria-baldosas.html).

(巴西)、格里尼(法国)和纽伦堡(德国)均强调了教授大屠杀事件和纪念第二次世界大战的重要性。格里尼市专门以同和平相关的名字命名公共空间。西班牙吉普斯夸市共存和人权事务局的职能包括历史纪念活动。

31. 多个城市<sup>38</sup> 签署的“关于人权与文化遗产：承诺的城市共同努力的日内瓦宣言”<sup>39</sup> 重申了保护文化遗产的重要性，因为文化遗产的破坏会抹去人类的记忆并诋毁人类的价值观。<sup>40</sup> 宣言促请各城市以人民及其权利为政策的中心，并概述了文化遗产修复的参与式机制。

32. 图书馆是地方政府推进人权的重要工具。地方政府负有特别的责任，确保图书馆得到必要支持并准许它们自由运作。<sup>41</sup> 图书馆提供的服务促进了受教育和参与文化生活和公共事务的权利。它们还使人们了解自己的权利、传播自己的文化和维护社区，从而为获取信息提供便利。<sup>42</sup> 它们还可以提供互联网服务，并就线上隐私问题提供培训。

#### 四. 地方政府与执行《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》

33. 地方政府是将《2030 年可持续发展议程》<sup>43</sup> 和联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)通过的《新城市议程》中所作承诺本土化的关键行为方。地方政府官员的专业知识是执行《2030 年议程》，包括不让任何人掉队和以落在最后面的人为目标的承诺的有利条件。执行和审查的责任通常由国家和地方政府分担。2019 年 1 月举行的人权理事会关于人权与《2030 年议程》的闭会期间会议上，联合国人权事务高级专员指出，执行 2030 年议程需要各级利益攸关方加强伙伴关系。<sup>44</sup> 拉乌尔·瓦伦贝格人权和人道主义法研究所在其 2018 年题为“人权城市与可持续发展目标”的报告<sup>45</sup> 中指出，与追求可持续发展时忽视人权的城市相比，人权城市在实现可持续发展目标方面处于更有利的地位。

34. 地方政府可使用传统和创新的方法帮助提高对可持续发展目标的认识。多民族玻利维亚国拉巴斯市参加了第十二届伊比利亚—美洲城市大会，并签署了“伊比利亚—美洲地方政府承诺书”，以实现可持续发展目标。<sup>46</sup> 挪威的地方政府借助地方利益攸关方的参与和地方当局制定的促进可持续土地利用的市政规划战略和总体规划提高认识。荷兰乌得勒支市着重教育当地利益攸关方并将地方举措与国家与国际发展相关联，从而促进实现可持续发展目标的努力。该市的全

<sup>38</sup> 见 [www.ville-geneve.ch/themes/geneve-internationale/declaration-geneve/villes-signataires/](http://www.ville-geneve.ch/themes/geneve-internationale/declaration-geneve/villes-signataires/)。

<sup>39</sup> [www.ohchr.org/Documents/Issues/CulturalRights/Declaration26March2018\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/CulturalRights/Declaration26March2018_EN.pdf)。

<sup>40</sup> 见 [www.standup4humanrights.org/en/highlights\\_16.html](http://www.standup4humanrights.org/en/highlights_16.html)。

<sup>41</sup> 国际图书馆协会联合会提交的材料。

<sup>42</sup> 那不勒斯市提交的材料。

<sup>43</sup> 见 <https://rwi.lu.se/publications/human-rights-cities-and-the-sdgs/>。

<sup>44</sup> 《人权与 2030 年议程：赋权人民并确保包容与平等》，人权高专办，2019 年 1 月 16 日。

<sup>45</sup> 参阅 [https://portal.research.lu.se/portal/files/53375782/HR\\_Cities\\_and\\_SDGs\\_print\\_updated.pdf](https://portal.research.lu.se/portal/files/53375782/HR_Cities_and_SDGs_print_updated.pdf)。

<sup>46</sup> 见 <http://localizingthesdgs.org/index.php/story/view/147>。



球目标仪表盘列出了与可持续发展目标相关的本地数据，并向市政员工展示他们的工作与这些数据的关系。

35. 区域和国际网络提高了对可持续发展目标的认识。人权高专办欧洲区域办事处于 2018 年 5 月与巴勒莫(意大利)、格但斯克(波兰)、马尔默(瑞典)和布里斯托尔(大不列颠及北爱尔兰联合王国)的市长举行了一次集思广益会议，讨论如何借力城市对人权与可持续发展目标的承诺。非正式网络<sup>47</sup>使城市得以讨论可持续发展目标本地化的问题。<sup>48</sup>在大韩民国光州举行的 2018 年世界人权城市论坛<sup>49</sup>审议了城市人权项目与实施可持续发展目标所需行动之间的联系；与会者最终决定在 2020 年之前通过 2030 年人权城市光州议程。<sup>50</sup>将于 2019 年 11 月在南非德班举行的世界城市和全球政府联合大会和世界理事会上，地方政府将讨论实施可持续发展目标的进展情况。<sup>51</sup>

36. 自愿评估可持续发展目标是地方政府跟进落实《2030 年议程》的重要方式。2017 年可持续发展问题高级别政治论坛上通过的部长级宣言强调了让地方当局参与自愿国别评估的重要性。<sup>52</sup>夏威夷州和檀香山市为在夏威夷实施可持续发展目标而采取的参与式进程包括为 2019 年的高级别政治论坛进行一次自愿地方评估。地方政府对可持续发展目标执行进展情况的自我评估可以是一个重要工具。纽伦贝格市编写的可持续发展报告<sup>53</sup>反映了与每个目标有关的政策和方案、目标与人权之间的联系以及当地面临的挑战。

37. 许多地方政府推行与执行可持续发展目标相关的战略。例如，多民族玻利维亚国苏克雷市将在联合国开发计划署(开发署)和一个民间社会指导小组的协助下制定一项将目标本地化的战略。马来西亚的地方政府正在通过“绿色”战略实施可持续发展目标，例如雨水收集或免费低碳排放城市公交车。墨西哥利用国家人权方案作为地方政府执行《2030 年议程》的工具。在马德里，可持续发展目标本土化战略参照了该市基于全球公民身份和国际合作的人权政策。

38. 一些地方政府借助城市化履行根据可持续发展目标作出的承诺。为实现目标 6，塔拉萨市(西班牙)通过当地公共企业将水作为公共服务而不是作为商品进行管理，从而保证该市对供水的所有权和获得水的权利。同样，格里尼(法国)为避免水的商品化并确保平等获得水，将水的生产、管理和分配交由公众控制。

<sup>47</sup> 见 [http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Concept\\_note\\_SAF\\_Utrecht\\_FINAL.pdf](http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Concept_note_SAF_Utrecht_FINAL.pdf).

<sup>48</sup> 欧洲联盟基本权利局提交的材料。

<sup>49</sup> 见 [www.whrcf.org/E\\_p1100.php](http://www.whrcf.org/E_p1100.php).

<sup>50</sup> 见 [www.uclg-cisd.org/en/news/latest-news/new-alliances-aimed-putting-human-rights-heart-2030-agendas-gwangju-hosts](http://www.uclg-cisd.org/en/news/latest-news/new-alliances-aimed-putting-human-rights-heart-2030-agendas-gwangju-hosts).

<sup>51</sup> [www.uclg.org/en/media/events/uclg-world-congress-and-world-council](http://www.uclg.org/en/media/events/uclg-world-congress-and-world-council).

<sup>52</sup> [www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/2017\\_draft\\_ministerial\\_declaration\\_hlpf-hls.pdf](http://www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/2017_draft_ministerial_declaration_hlpf-hls.pdf).

<sup>53</sup> 见 [www.nuernberg.de/imperia/md/umweltreferat/dokumente/4\\_nachhaltigkeitsbericht.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/umweltreferat/dokumente/4_nachhaltigkeitsbericht.pdf).

39. 《新城市议程》是确保利用人权对策应对城市化的挑战 and 问题的独特机会。<sup>54</sup> 当地的认知和执行工作有限，特别是在可持续的城市发展方面。<sup>55</sup> 然而，快速城市化与适当住房权和其他相关人权之间的联系为地方政府带来了在发展规划中使用人权框架进行能力建设的机会。适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员关于适当住房权对制定和执行《新城市议程》的核心作用的报告(A/70/270)中探讨了这一点。已有 30 多个城市加入由特别报告员与联合国城市 and 全球政府社会包容委员会、参与式民主和人权问题委员会以及人权高专办合作发起的全球住房权利运动“转变倡议”。<sup>56</sup> 该倡议旨在恢复和实现适当住房权，使住房成为一项人权而不仅仅是一种商品。

40. 地方政府可发挥关键作用，支持以基于人权的方式实施《新城市议程》。蒙特利尔(加拿大)于 2015 年 10 月主办了关于大都市地区的人居三专题会议，以表明对起草进程的支持。科特迪瓦 2018 年成立了城市事务部，负责领导城市规划和执行《新城市议程》。由于阿比让有超过 144 个危险居民区，有关城市正在与国家技术研究和发 展局和人居署合作，以改善这些居民区。地方政府协会大会正在更多地关注《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》，例如，在布隆迪、喀麦隆、马里和多哥的地方政府日期间。<sup>57</sup> 人居署认为，《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》具有互补性，需要地方、国家和全球层面协调行动才能在执行方面取得进展。<sup>58</sup>

## 五. 地方政府与联合国如何关联？

41. 地方政府越来越多地通过普遍定期审议、条约机构、特别程序和人权理事会授权的论坛与联合国人权系统建立联系。地方政府和联合国实体之间也建立了联系。

42. 地方政府越来越多地参与普遍定期审议并为之作出贡献。多民族玻利维亚国的地方政府通过部门核准讨论会参与起草并核准提交审查的国家报告，除其他外，这些讨论会提供了从市政府获取信息的渠道。出席普遍定期审议工作组会议的国家代表团有时包括地方政府或地方政府各部委的代表(见 A/HRC/36/7, 附件和 A/HRC/38/8, 附件)，尽管这种做法并不普遍。已经向各国提出了许多关于地方政府的建议，<sup>59</sup> 例如建议各国在选举产生的职位上促进两性平等，包括地方

<sup>54</sup> 人权高专办，《人居三：“与人民共建人民的城 市”，联合国人权专家敦促》，新闻稿，2016 年 10 月 13 日。

<sup>55</sup> Mistra Urban Futures 提交的材料。

<sup>56</sup> [www.unhousingrapp.org/the-shift](http://www.unhousingrapp.org/the-shift)。

<sup>57</sup> 人居署提交的材料。

<sup>58</sup> 人居署，《实现包容性、安全、有抗御力和可持续的城市和人类住区进展跟踪》，可持续发展目标 11 综合报告——2018 年高级别政治论坛(参阅 <https://unhabitat.org/sdg-11-synthesis-report/>)。

<sup>59</sup> 见 A/HRC/32/7, 第 123.49 段；A/HRC/32/11, 第 104.76 段；A/HRC/38/4, 第 145.45 和 145.159 段；A/HRC/38/7, 第 114.80 段；A/HRC/38/12, 第 96.95 段；A/HRC/38/13, 第 105.126 段；A/HRC/39/3, 第 114.34 段；A/HRC/39/4, 第 125.125 段；A/HRC/39/7, 第 101.145；A/HRC/39/16 段, 第 24.155 和 24.318 段。

层面的职位。<sup>60</sup> 接受审议的国家在普遍定期审议的介绍和互动对话期间强调了地方层面的人权活动。<sup>61</sup>

43. 条约机构向地方政府提出相关建议，地方政府为条约机构审查做出贡献。常见的一项建议是，中央政府应将一国收到的建议传播给地方政府和其他相关行为方。<sup>62</sup> 其他建议涉及以下方面：少数民族、<sup>63</sup> 非洲人后裔、<sup>64</sup> 土著人<sup>65</sup> 和地方政府中的妇女<sup>66</sup>，特别是关于改善地方和国家政府之间的协调<sup>67</sup> 以及确保地方当局认识到自己的责任，除其他外，向地方当局传播指导意见。<sup>68</sup> 条约机构提出的建议还侧重于以下方面：地方政府在总体人权方面的能力建设；<sup>69</sup> 对性别平等问题的敏感度；<sup>70</sup> 满足残疾儿童需求的措施；<sup>71</sup> 关于儿童权利的培训<sup>72</sup>；防止种族歧视；<sup>73</sup> 以及边缘化人口和少数族裔的权利。<sup>74</sup>

<sup>60</sup> 见 A/HRC/31/8, 第 133.33 段；A/HRC/38/10, 第 137.235 段。

<sup>61</sup> 见 A/HRC/38/8, 第 116 和第 125 段；A/HRC/39/3, 第 98 段；A/HRC/39/6, 第 89 段；A/HRC/39/9, 第 12 段；A/HRC/39/10, 第 70 段；A/HRC/39/12, 第 14 段。

<sup>62</sup> 见 CEDAW/C/GTM/CO/8-9, 第 52 段；CEDAW/C/KEN/CO/8, 第 55 段；CEDAW/C/NOR/CO/9, 第 52 段；CEDAW/C/BFA/CO/7, 第 56 段；CEDAW/C/SGP/CO/5, 第 49 段；CEDAW/C/NGA/CO/7-8, 第 50 段；CEDAW/C/GAB/CO/6, 第 49 段；CRPD/C/LUX/CO/1, 第 61 段；CRPD/C/PAN/CO/1, 第 67 段。

<sup>63</sup> CERD/C/SVK/CO/11-12, 第 20 段。

<sup>64</sup> CERD/C/URY/CO/21-23, 第 19 段。

<sup>65</sup> CERD/C/PRY/CO/4-6, 第 28 段；CCPR/C/NZL/CO/6, 第 48 段。

<sup>66</sup> 见 CEDAW/C/THA/CO/6-7, 第 29 段；CEDAW/C/NER/CO/3-4, 第 27 段；CEDAW/C/FSM/CO/1-3, 第 31 段；CEDAW/C/BTN/CO/8-9, 第 23 段；CEDAW/C/EST/CO/5-6, 第 23 段；CEDAW/C/HND/CO/7-8, 第 15 段；CEDAW/C/MMR/CO/4-5, 第 31 段；CEDAW/C/MNG/CO/8-9, 第 23 段；CEDAW/C/JPN/CO/7-8, 第 31 段 (b) 和第 45 段；CEDAW/C/SEN/CO/3-7, 第 15 段和第 25 段 (a)；CEDAW/C/GMB/CO/4-5, 第 27 段 (a)；CEDAW/C/NAM/CO/4-5, 第 27 段；CEDAW/C/ERI/CO/5, 第 25 段 (b)。

<sup>67</sup> CMW/C/ECU/CO/3, 第 13 段；CEDAW/C/NGA/CO/7-8, 第 46 段；CEDAW/C/ITA/CO/7, 第 22, CRC/C/OPSC/BTN/CO/1, 第 17 段；CERD/C/MDA/CO/10-11, 第 21 段；CERD/C/CYP/CO/23-24, 第 27 段；CRPD/C/BIH/CO/1, 第 17 段；CRC/C/OPSC/MWI/CO/1, 第 12 段；CRC/C/EST/CO/2-4, 第 7 段；CRC/C/OPSC/GAB/CO/1, 第 13 段；CRC/C/NPL/CO/3-5, 第 25 和第 40 段；CCPR/C/SWE/CO/7, 第 5 段；A/HRC/32/35/Add.3, 第 94、第 100 和第 104 段；CRC/C/ZWE/CO/2, 第 35 段 (b)；CRC/C/BEN/CO/3-5, 第 37 段 (f)；CEDAW/C/TLS/CO/2-3, 第 11 段 (c)；CRC/C/OPAC/CUB/CO/1, 第 10 段；CRC/C/CHL/CO/4-5, 第 13 段 (d) 和第 15 段 (b)。

<sup>68</sup> E/C.12/SWE/CO/6, 第 8 段。

<sup>69</sup> CERD/C/TKM/CO/8-11, 第 25 段；CRC/C/NZL/CO/5, 第 12 段 (b)；E/C.12/AGO/CO/4-5, 第 10 段。

<sup>70</sup> CMW/C/IDN/CO/1, 第 57 段；CEDAW/C/ECU/CO/8-9, 第 15 段 (c) 和 (d)。

<sup>71</sup> CRPD/C/LUX/CO/1, 第 17 段。

<sup>72</sup> 见 CRC/C/MWI/CO/3-5, 第 11 段。

<sup>73</sup> 见 CERD/C/AUS/CO/18-20, 第 39 段。

<sup>74</sup> 见 CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 20 段；CERD/C/NLD/CO/19-21, 第 8 段；A/HRC/33/61/Add.2, 第 93 段。

44. 人权理事会特别程序向地方政府提出相关建议，地方政府也与特别程序接触。特别程序还在国家访问期间会见地方政府并提出建议。<sup>75</sup> 例如，吉普兹科阿省议会共存和人权事务局长(见上文第 30 段)在 2019 年少数群体问题特别报告员访问西班牙期间介绍了该局关于多样性的工作。<sup>76</sup>

45. 特别程序解决地方层面人权问题方式包括：来文，例如关于罗马的妇女权利及保护免受家庭暴力和基于性别的暴力；<sup>77</sup> 公开声明，例如关于弗林特市(美利坚合众国)供水污染的声明；<sup>78</sup> 非正式访问，例如就断水对人权的影响访问底特律市(美国)。<sup>79</sup>

46. 特别程序在专题报告中也讨论了有关地方政府的问题；例如，适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员在关于地方和其他国家以下各级政府在适足住房权方面的责任的报告(A/HRC/28/62)和关于为住房权诉诸司法的情况的报告(A/HRC/40/61)中探讨了地方政府。受教育权特别报告员在关于治理与受教育权的报告中探讨了提供教育方面的权力下放问题(A/HRC/38/32, 第 70-81 段)。国家外债和其他相关国际金融义务对充分享有人权，特别是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家在提交人权理事会第四十届会议的报告中“经济改革之人权影响评估指导原则”的部分探讨了地方政府(A/HRC/40/57；见原则 4 和原则 21 评注 21.3)。

47. 国际人权机制所提建议之报告与后续方面的国家机制有助于加强政策一致和国家自主。<sup>80</sup> 墨西哥的联邦机构和地方政府协调提供关于人权状况的信息，以遵守人权机制提出的建议，这一事实突出了人权机制的建议对报告和后续行动的重要性以及中央政府与地方政府合作的重要性。除其他外，全国州长会议的人权委员会负责审查人权的落实情况。

48. 地方政府参与向联合国人权机制的报告尚在初始阶段，但维也纳市人权办公室已为普遍定期审议和一些条约机构编写与奥地利的国家报告。联合国各实体和地方政府之间仍需要更密切的联系，以确保适当编写报告和对提出的建议采取后续行动。纽伦堡市认为，更透明、更具参与性的联合国体制以及更多与当地人权工作有关的联合国项目可以促进建立联系。东北大学法学院人权与全球经济项目和哥伦比亚人权研究所认为，联合国与城市以及指导城市与国际人权机制互动的机制加强接触可能有所帮助，联合国不妨考虑发展新的监测机制，以支持地方执

<sup>75</sup> A/HRC/30/39/Add.2, 第 84 段(j); A/HRC/32/31/Add.2, 第 60 段(e)和(g)和第 65 段(a)和(b); A/HRC/35/32/Add.1, 第 49-51 段; A/HRC/31/54/Add.1, 第 94 段(b)(i); A/HRC/39/50/Add.2, 第 110 段。

<sup>76</sup> [www.ohchr.org/Documents/Issues/LocalGvt/Local/Gipuzkoa5.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/LocalGvt/Local/Gipuzkoa5.pdf)。

<sup>77</sup> 见第 OL ITA 5/2018 号来文，参阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocument>。

<sup>78</sup> 人权高专办，《弗林特：“不止于水，是人权”——联合国专家在奥巴马总统访问之前提醒》，新闻稿，2016 年 5 月 3 日。

<sup>79</sup> 人权高专办，《适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员和享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的联合新闻声明：2014 年 10 月 18 日至 20 日访问美利坚合众国底特律市》，2014 年 10 月 20 日。

<sup>80</sup> 见人权高专办，《国家报告和后续行动机制：关于国家接触国际人权机制的研究》，纽约和日内瓦，2016 年。

行建议。瑞典地方当局和区域协会以及拉乌尔·瓦伦贝格人权和人道主义法研究所建议，联合国可以支持一份出版物，结合当地背景详细说明何为基于人权的方针。

49. 联合国具有力量召集会议，为讨论如何促进地方政府与地方利益攸关方之间的合作以促进和保护人权提供空间。总部设在日内瓦的人权论坛讨论了有关人权和地方政府的问题。例如，2018年11月举行的第二次人权、民主和法治论坛呼吁各国采取基于人权的方针处理移民问题，并建议各国议会促进有地方当局等方面参与的关于移民问题的包容性对话(A/HRC/40/65, 第40段)。2018年的社会论坛上，国际奥委会可持续发展事务主管指出，为使奥运会主办城市有效借力大型体育赛事，各国政府和地方当局应将赛事视为长期发展计划的一部分(A/HRC/40/72, 第37段)。有人建议，未来几年不妨有一次会议侧重于地方政府和人权问题。<sup>81</sup>

50. 与联合国各实体合作有助于地方政府履行其人权责任。例如，由于科阿韦拉德萨拉戈萨州与人权高专办墨西哥办事处、民间社会和学术界开展的工作，起草了国家人权方案，并且科阿韦拉德萨拉戈萨做出了加入消除对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者群体的歧视的“自由平等”运动的决定。奥地利格拉兹市与联合国教育、科学及文化组织就不同方案进行了接触，包括与人权城市有关的方案。<sup>82</sup> 匈牙利布达佩斯市与国际移民组织合作建立了移民信息服务。人权高专办乌干达办事处提供的技术援助帮助地方政府开展人权能力建设、提高认识并加强人权机制。开发署的权力下放和地方治理项目促进了地方政府与地方利益攸关方之间的合作，除其他外，通过支持省政府制定人权政策和地方政府的能力建设协助巴基斯坦有效促进和保护人权。

## 六. 地方政府在促进和保护人权方面面临的主要挑战

51. 地方政府在实现人权方面面临各种挑战。<sup>83</sup> 它们可能缺乏自主权，或者在与其他级别政府联系方面遇到困难。它们可能遇到资源减少的情况，或服务的压力增加。它们还可能面临国家层面结构变化对地方政策的影响，中央政府不断变化的议程，或难以建立地方机制以强化尊重人权。一些地方当局可能对自身人权责任缺乏认识或承诺。

52. 财政资源和经济约束是地方政府面临的主要挑战。例如，在特立尼达和多巴哥，缺乏资金令地方议员无法执行其全部计划。影响一国和某一地区的更广泛经济问题也可能影响地方政府。西班牙巴塞罗那至今仍面临2008年经济危机带来的挑战：不平等和贫困加剧导致获得住房、能源和粮食方面的问题。据土耳其城市联盟记录，各城市接待来自阿拉伯叙利亚共和国的360万寻求庇护者的费用有所增加。中央政府提供的市政资金事实上不足以支付相关额外费用，而国际组织和民间社会组织提供的赠款只能部分弥补费用缺口。

<sup>81</sup> 夏威夷州和檀香山是提交的材料。

<sup>82</sup> 见 [www.etc-graz.at/typo3/index.php?id=1371](http://www.etc-graz.at/typo3/index.php?id=1371) 和促进地方和区域人权国际中心提交的材料。

<sup>83</sup> 咨询委员会发现，地方政府在保护和促进人权方面面临的主要挑战在于政治、经济和行政方面。见 A/HRC/30/49, 第31段。

53. 缺乏协调、信息共享和资源有限可能给地方政府带来严峻挑战。<sup>84</sup> 相较于大城市，小城市对人权问题关注较少，部分原因是官员所获资料数量。<sup>85</sup>

54. 腐败是地方层面的另一挑战。<sup>86</sup> 公民社会—公民参与世界联盟在一份报告中指出，“腐败和个人统治的一些最糟糕的例子出现在地方层面，政客和官员可能在几乎没有监督的情况下享受个人领地”，而且地方层面的选举可能更难以监督，即使在健康和包容的民主国家也是如此。<sup>87</sup>

55. 地方政府缺乏人权工作框架带来了另一问题。尽管有欧洲联盟基本权利局和维也纳市 2018 年 5 月举办的人权城市政策实验室这样的探索如何成为人权城市的活动<sup>88</sup>，尚无关于如何成为人权城市的共同框架和方法。<sup>89</sup> 区域人权城市网络等同行学习机会可简化良好做法。与之类似，为解决缺乏共同框架的问题，2018 年世界人权城市论坛建议利益攸关方发展全球人权城市网络。

## 七. 结论和建议

56. 联合国人权事务高级专员在本报告中探讨了地方政府与当地利益攸关方合作以促进和保护人权的多种良好做法，包括地方政府提高认识的举措、地方监察员和其他可帮助找到解决方案和促进人权的协助机制、一些城市系统地将人权原则纳入政策制定的做法以及致力于战略诉讼。虽然地方政府通常将人权考量纳入日常工作，但全世界只有小部分地方政府专门提出基于人权的方案或倡议。

57. 当然，保护公民空间和为民间社会参与创造有利环境不仅对尊重权利，而且对确保地方政府工作的有效性和可持续性至关重要。一些地方当局已与民间社会组织进行了对话和协作。应促进地方利益攸关方更多参与地方政府活动和公共事务，以在地方层面促进和保护人权。

58. 世界人权城市论坛等会议提供了重要机会，便于深入了解地方层面促进和保护人权的更有效方法，并成为各城市分享经验的场合。虽然这种会议具有重要意义，应予以支持，但地方政府还需更持久的参与，特别是与联合国人权保护系统进行接触。本报告编写过程中提交材料的各方提出了在日内瓦的联合国人权论坛之一讨论人权和地方政府问题的可能性；不妨考虑人权、民主和法治论坛或社会论坛。

59. 需加大力度，对地方政府官员和地方行为方进行人权培训，包括关于如何将人权保护纳入各级治理的培训。这方面，欢迎为地方政府官员建立人权培训和学习中心的计划<sup>90</sup>，这些计划应在所有区域推广。最后，制定关于地方政府与人权

<sup>84</sup> 东北大学法学院人权与全球经济项目和哥伦比亚人权研究所以及塞内加尔提交的材料。

<sup>85</sup> Catherine Le Bris 提交的材料，第 5 页。

<sup>86</sup> 公民参与世界联盟和印度尼西亚发展问题国际非政府组织论坛提交的材料。

<sup>87</sup> 公民参与世界联盟，《人人享有民主：超越想象的危机》2018 年，第 21 页。

<sup>88</sup> 见《维也纳+25：建立信任：使人权成为人的现实》，附件。

<sup>89</sup> 人权城市网络提交的材料。

<sup>90</sup> 光州提交的材料，第 17 页；大韩民国提交的材料，第 18 页；人权城市网络提交的材料，第 5 页。

的指导原则或许也有益处(见 A/HRC/30/49, 第 78 段; A/HRC/38/22, 第 46 段)。任何这样的进程均应有地方政府和所有利益攸关方参与。

60. 鉴于此, 联合国人权事务高级专员提出以下建议。

61. 中央政府对促进和保护人权负有主要责任, 但地方政府也具有重要的补充作用。中央政府应向地方政府提供有关人权和国家义务的信息。中央政府应与地方政府合作, 确保它们拥有资金和非资金资源, 以有效应对实现人权方面的挑战。地方政府应争取至少有一名指定官员负责在地方层面实现人权。

62. 地方法律、政策和方案应以人权规范和标准为基础。地方政府应进行自我评估, 以监测人权的遵守情况。应鼓励地方政府探索通过基于证据的法律、政策和方案, 以创新方式在地方层面落实人权。同时, 地方政府应促进人权的实现, 协助当地落实《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》。

63. 必要时, 应与国家人权机构密切合作, 发展地方层面处理人权问题的申诉机制(如果尚不存在这样的机制)。地方政府应开展提高人权认识的举措和人权教育, 并开展地方官员能力建设。应鼓励形成市长和城市网络, 以分享良好做法和经验教训。

64. 国家和地方政府应增强民间社会行为方的权能, 包括开展能力建设, 使之能够有效行使参与公共事务的权利, 并在人权问题上与地方政府进行真正接触。鉴于积极的民间社会有助于促进透明度和问责并帮助加强决策者的人权专门知识, 地方政府和民间社会应持续进行公开对话。关于各国切实落实参与公共事务权的准则(见 A/HRC/39/28)提供了相关指导。

65. 地方政府应越来越多地参与区域和国际人权机制并执行相关建议。地方政府应更多地参与普遍定期审议工作组和条约机构会议的国家筹备工作和国家代表团的会议。地方政府应继续提供分列数据, 以纳入提交人权机制的国家报告。地方政府和人权理事会的特别程序应定期相互接触, 特别是在国家访问期间。

66. 联合国应采取步骤, 支持地方政府履行人权责任, 特别是参与国际人权机制, 例如提供指导和能力建设, 更系统地邀请地方政府代表参加联合国会议, 以及在联合国活动中讨论人权和地方政府的议题。