



人权理事会

第五十三届会议

2023年6月19日至7月14日

议程项目2和10

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

技术援助和能力建设

改善人权领域的技术合作和能力建设

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51/34号决议提交，其中载有关于如何改进人权领域的技术合作和能力建设的建议。报告将作为理事会第五十三届会议就人权领域技术合作问题加强互动对话的基础。在编写本报告时，联合国人权事务高级专员办事处于2023年4月20日在日内瓦组织了一次闭会期间的会议，题为“人权理事会的技术合作和能力建设工作：继往开来，不辱使命”。会议内容包括就国家、区域和全球在技术合作方面的经验和良好做法交流信息。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 51/34 号决议提交。理事会在决议中决定在其第五十三届会议之前举行一次闭会期间会议，主题为“人权理事会的技术合作和能力建设工作：继往开来，不辱使命”，以便让各国、联合国有关机构、基金和方案、国际组织、国家人权机构、民间社会组织和其他利益攸关方指出并思考取得的成就和面临的障碍，并分享这方面的最佳做法和经验。也在该决议中，理事会请联合国人权事务高级专员向人权理事会第五十三届会议介绍一份报告，考虑到闭会期间会议的讨论结果，就如何改进人权领域的技术合作和能力建设提出建议，随后举行强化互动对话。

2. 闭会期间的会议于 2023 年 4 月 20 日在日内瓦举行。¹ 在编写本报告时，考虑了会议的结果。

3. 在闭会期间会议上进行讨论时，与会者强调通过循证分析(包括监测和报告情况)指导技术合作的重要性，并强调理解侵犯人权行为和冲突的根本原因和结构性原因的重要性以及人权机制建议的重要性。一些与会者提到联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与联合国各实体之间密切合作，设计和实施了关于各种问题的技术合作方案，加强了国家能力，改变了当地的现状。会议突出指出多边合作和国与国合作(包括南南合作、南北合作和三方合作项目)在地方、区域和全球各级不同部门行为体之间促进多利益攸关方伙伴关系和联盟的良好做法。与会者强调，需要交流良好做法和经验教训，以促进国与国之间的合作，并与国家人权机构、国家统计局、私营部门和学术界等国家主要利益攸关方接触。此外，与会者认识到可持续发展与人权相辅相成，互为一体，因此强调需要在发展合作中加强落实人权，以实现《2030 年可持续发展议程》，促进联合国系统、国际金融机构、国家机构、发展伙伴、民间社会组织和其他利益攸关方之间的伙伴关系，包括需要为实现清洁、健康和可持续环境权利的工作奠定更坚实的基础。与会者突出强调，技术合作需要包容各方，共同参与，并支持开放和多元化的公民空间。因此，应该与民间社会组织、弱势群体和边缘化群体以及其他有可能掉队的群体协商设计和实施方案和项目。让民间社会能够监测人权的进展情况，并让不同行为体参与，将有利于以参与方式开展技术合作。与会者承认对技术合作的需求日益增加，但可用于满足这些需求的资源却有限。他们强调需要使技术合作更有成效，同时扩大分配用于人权方面技术合作的资源。

4. 编写本报告时还参考了阿塞拜疆、智利、厄瓜多尔、伊拉克、意大利、毛里求斯、墨西哥、卡塔尔、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国儿童基金会(儿基会)和非洲人权和民族权法院提交的材料。

5. 本报告载有会员国在与人权高专办和联合国其他实体、以及与支持各国努力促进和保护人权的其他国际组织和区域组织合作实施人权方案的过程中开展技术合作的做法实例。这些实例旨在说明设计和实施技术合作方案和项目方面的良好做法和经验教训。本报告第二节审查了：(a) 人权高专办在提供技术合作以促进和保护切实享有各项人权方面的作用；(b) 在国际范围提供和资助人权技术合作；(c) 基于人权的可持续发展伙伴关系；(d) 将人权技术合作纳入联合国工作

¹ 见<https://media.un.org/en/asset/k19/k19etutzgg>。

和方案的主流；(e) 在人权技术合作中将国家利益攸关方包括在内。第三节载有如何改进人权领域技术合作的建议。

A. 现状

6. 人权理事会的授权任务是促进咨询服务、技术援助和能力建设。这些工作应与有关国家协商并在后者同意下开展。² 人权理事会通过各种机制、文书和论坛履行其授权任务，诸如普遍定期审议、特别程序和执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金。理事会还通过其编写的报告、其常会和特别会议以及年度专题讨论包括在议程项目 10(技术援助和能力建设)下进行的讨论，为技术合作做贡献。

7. 人权机制的监测、指导、调查结果和建议为技术合作奠定了基础。例如，普遍定期审议是促进会员国、联合国系统和国家利益攸关方之间开展对话和交流做法的重要合作论坛。受审议国收到的建议为技术合作提供了框架，以便应对最紧迫的人权挑战，并查明可能掉队的人。

8. 大会在第 48/141 号决议中，责成联合国人权事务高级专员应有关国家的请求和酌情应区域人权组织的请求，提供咨询服务和技术及财政援助，以期支助人权领域的行动和方案(第 4 段(d))。人权高专办履行这一任务的方式是应国家请求与其直接接触，并与民间社会组织、人权维护者、企业和其他相关利益攸关方直接接触。人权高专办还协助培养国家和其他利益攸关方参与普遍定期审议和其他人权机制的能力。大会在该决议中，还责成高级专员协调整个联合国系统内促进和保护人权的活动(第 4 段(i))。为此，人权高专办缔结伙伴关系，以有助于在国家一级增进人权，包括与联合国国家工作队、驻地协调员办公室和联合国各个机构、基金和方案以及秘书处发展协调办公室联合开展工作。

9. 大会在关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 75/233 号决议中，确认联合国对促进所有人权以利可持续发展所作的贡献，促请联合国发展系统所有实体根据各自的任务规定，应政府请求并与其协商，协助政府努力尊重和履行国际法规定的人权义务和承诺，以此作为落实不让任何一个人掉队这一承诺的重要工具(第 28 段)。同样，秘书长强调，国际人权框架为保持和平提供了一个重要基础，并强调联合国系统为增进人权所作的工作应有助于确定冲突的根源和应对措施，和平与安全支柱和发展支柱仍必须更好地利用现有人权机制以及它们提出的各项建议，为会员国提供支持。³ 例如，大会和安全理事会鼓励会员国在参加普遍定期审议时考虑建设和平的人权层面。⁴

10. 人权领域的技术合作有助于当地的长期变革。这种合作需要所有相关行为体大力协调、互补、分析、宣传并参与方案，包括联合国系统、捐助方、国际金融机构、国家人权机构和数据办公室、区域组织、会员国、民间社会、权利持有人和国家的其他利益攸关方。秘书长的人权行动呼吁和《我们的共同议程》均强调互补性和伙伴关系的重要性。人权理事会在议程项目 10 下进行的讨论是加强这

² 大会第 60/251 号决议，第 5(a) 段。

³ [A/72/707-S/2018/43](#)，第 21 段。

⁴ 大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016) 号决议。

些伙伴关系、以评判的眼光交流经验、及时提供有针对性的援助解决最紧迫的人权问题、防止发生侵犯人权行为的一个重要论坛。

B. 规范框架和政策框架

11. 《联合国宪章》(第一条和第五十五条)、《世界人权宣言》(第一条)和《维也纳宣言和行动纲领》(第 1-7 段)将人的尊严和自由置于联合国一切努力的核心地位,并承认人权、和平与安全以及社会 and 经济发展之间的联系。人权所具有的普遍、相互依存和不可分割的性质以及人的尊严的实现都要求对人权方面的技术合作采取全面方针,即顾及所有权利,包括发展权和健康环境权;⁵ 牢固建立在理解侵犯人权行为根本原因的基础上;并认识到侵犯某些权利也就包括侵犯其他权利。这种全面办法需要以加强能力从而促进和保护所有权利为目标。

12. 以考虑这些权利的普遍性、不可分割性和相互依存性的方式对待人权领域的技术合作有助于在发展政策、方案和项目落实所有权利,从而实现可持续发展目标,并确保不让任何一个人掉队。《2030 年议程》遵循《联合国宪章》的宗旨和原则,包括充分尊重国际法。该《议程》以《世界人权宣言》、国际人权条约、《千年宣言》和《2005 年世界首脑会议成果》为依据,并参照了《发展权利宣言》等其他文书。

13. 要以基于人权的方针进行可持续发展,⁶ 就要理解发展问题背后的不平等,并理解阻碍进步和致使所寻求的持久变革无法实现的歧视性做法和边缘化问题。面对当前存在的多重危机以及前所未有的经济不平等和债务困扰,包括尤其影响全世界最贫困国家和权利持有人的生活成本高昂和走出冠状病毒病(COVID-19)疫情的缓慢进展,这种方针就特别具有现实意义。⁷ COVID-19 疫情突出表明,需要加强合作和伙伴关系,以应对气候变化等当今其他全球挑战,⁸ 并为逐步实现经济和社会权利作出贡献。

14. 人权方面的技术合作也是预防冲突的有效机制。加强落实人权的能力就能查明冲突的根源,并消除因无法参与决策、缺乏机会和不安全而引发的不满。⁹ 在开展技术合作时考虑基于国际人权法和国际人道法的风险与机会分析可改善会员国预防和管理冲突的能力。¹⁰ 为了行之有效,需要使民间社会、私营部门以及区域组织和国际组织参与加强预防工作。¹¹

⁵ 见人权理事会第48/13号决议。

⁶ 见<https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>; <https://unsdg.un.org/resources/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework-guidance>。

⁷ 见<https://www.un.org/en/desa/un-secretary-general-calls-radical-transformation-global-financial-system-tackle-pressing>。

⁸ 见大会第75/1号决议。

⁹ 世界银行,《和平之路:预防暴力冲突的包容性办法》(2018年,华盛顿特区),第77页。

¹⁰ 见A/72/707-S/2018/43。

¹¹ 世界银行,《和平之路》,第3-7页、第276页和第277页。

二. 改善人权领域的技术合作和能力建设

15. 人权领域的技术合作包括设计和实施各项举措和方案，以支持和推进旨在建设和加强将对履行国际人权义务产生长期积极影响的国家和区域机构、法律框架、政策和服务以及利益攸关方能力的进程。¹²

A. 联合国人权事务高级专员办事处在提供技术合作以促进和保护切实享有各项人权方面的作用

16. 人权高专办提供的技术合作为各国在地方、国家和区域各级面临的复杂问题提供解决办法。人权高专办在实地的存在对其能够以符合国家和区域具体情况的方式提供技术合作至关重要，能使这种合作适当解决最紧迫的人权问题，并促进会员国、联合国实体、民间社会组织、人权维护者和其他利益攸关方之间的合作，从而提高享受人权的水平。

17. 例如，2022 年，人权高专办在人权顾问与国家当局和其他利益攸关方密切合作的基础上再接再厉，在布基纳法索设立了一个国家办事处。该国家办事处向国家人权委员会、民间社会和其他对应方提供技术援助，帮助制定和实施促进和维护区域和国际人权标准的战略和方案。例如，人权高专办在联合国国家工作队内部设立了一个仇恨言论问题工作组，并就这一问题为人道主义国家工作队的保护专题组举办简报会。人权高专办还为 33 名记者组织了一次关于仇恨言论的提高认识会议，进而为记者建立了信息共享机制。

18. 2022 年，人权高专办太平洋区域办事处与联合国实体合作，以在线和面对面混合形式为斐济和巴布亚新几内亚的法官举办能力建设活动，使参与者更好地认识全球和区域本身的环境问题(如气候变化)、环境法和法律原则、人权与环境之间的关系，气候变化诉讼和法院在保护环境中的作用。

19. 人权高专办发现，为了对挑战提出有针对性而且有效的解决方案，并真正加强各国和其他利益攸关方的人权能力，必须使人权领域的技术合作建立在不断对国家和区域情况、趋势(包括前沿问题)和侵犯人权行为的根本原因透彻进行循证分析的基础上。

20. 在柬埔寨，人权高专办为该国提供支持的方式是对获取信息的法律草案进行法律分析，并设立禁止酷刑国家委员会，从而确保遵守人权标准。在厄瓜多尔，人权高专办提供技术援助，对监狱危机进行基线分析，得出的结果帮助确定了优先行动领域，并为制定总统 2022 年初推出的社会康复公共政策提供了信息。

21. 在利比亚，人权高专办在 2022 年期间监测网上仇恨言论和煽动暴力的趋势，并向当局和其他利益攸关方报告案件。人权高专办还与脸书、油管 and 推特合作，删除煽动暴力侵害妇女和青年活动人士的在线内容。

22. 人权高专办在建设和平的努力中落实人权，并参加人道主义专题群组，加强这些群组在国家一级协调促进和保护人权工作的能力。早期预警和早期行动使人权高专办得以为快速反应和适应性提供支持，并通过更好地保护人权维护者的方式防止侵犯人权行为。人权高专办与南非人权委员会合作，将基于人权的方针纳

¹² 见A/HRC/52/80。

入应对夸祖鲁-纳塔尔省毁灭性洪水的人道主义行动。在哥伦比亚，人权高专办协助拟定了六个针对人权维护者的风险评估，并就他们在该国不同城市的工作制定了五份公共政策文件。

23. 人权高专办还与区域组织合作提供技术合作。人权高专办、联合国系统和区域组织之间的协调与合作对提高促进和保护人权工作的效率、效力和连贯一致以及使技术合作适合当地需要至关重要。¹³ 人权高专办与美洲人权系统、东盟政府间人权委员会和其他机构合作，促进信息交流。人权高专办与这些区域机构联合开展技术合作活动，以增强它们的能力，使其能在青年权利、打击腐败、普遍定期审议和报告机制所涉能力建设等各种人权问题上协助国家和其他利益攸关方。人权高专办、非洲联盟、非洲联盟法院以及非洲人权和民族权委员会审查了现有的谅解备忘录，¹⁴ 并于 2022 年制定了一份全面的成果文件，详细说明了优先事项和为加强协同作用和避免重复而将开展的联合行动。

B. 在国际范围提供和资助人权技术合作

24. 人权方面的技术合作方案和项目，诸如旨在支持行政部门、司法机构、议会和国家人权机构的工作以及加强其执行和后续落实人权机制建议能力的方案和项目，就其性质而言，是复杂而又长期的努力。这种技术合作方案还需要互补行动，诸如支持权利持有人发展和提高其行使权利、提出诉求、追究义务承担人的责任和寻求补救的能力。因此，必须确保经常预算和自愿捐款为技术合作提供充足和可预测的资金，以充分满足现已增加的这些需求，并正视需要加强预防和应对全世界面临的多重危机而且从中恢复的迫切性。

25. 秘书长强调了人权在整个联合国系统工作中的核心地位；¹⁵ 而技术合作则被认为是确保这种核心地位的一个重要工具。例如，秘书长已建议通过提供更多捐款，进一步支持人权高专办的能力建设方案以及人权主流化多捐助方信托基金和联合国人权领域技术合作自愿基金。¹⁶

26. 尽管秘书长发出呼吁，但 2023 年为人权高专办编制的经常预算仅为 1.78 亿美元，略高于联合国经常预算总额的 5%。到 2023 年 4 月，自愿捐款占人权高专办总预算的 64%，支持了关键技术合作活动的开展。显然，目前的技术合作资金不足以满足会员国要求提供支持的大量而且日益增长的需求。

27. 到 2022 年底，联合国人权领域技术合作自愿基金已通过人权顾问、国家办事处、人权主流化项目以及和平特派团中的人权部分，为力求在 69 个区域、国家和领土建立强有力的人权框架的技术合作方案提供资源。然而，基金董事会注意到，会员国越来越多地要求帮助在政策和方案中采取基于人权的方针，并注意需要扩大人权高专办在实地的工作，以保持已经取得的成就，同时充分满足国家和其他利益攸关方在发展人权能力方面的需求。¹⁷

¹³ 见人权理事会第6/20号、第12/15号、第18/14号、第24/19号、第30/3号和第34/17号决议。

¹⁴ A/HRC/52/42，第24段。

¹⁵ 见“最高愿望：人权行动呼吁”和《我们的共同议程》。

¹⁶ A/HRC/49/68，第56段和第57段。

¹⁷ 见A/HRC/52/80。

28. 执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金在为可有助于调动额外资源和特别与更广泛的联合国系统建立伙伴关系的活动提供种子资金方面也遇到制约。这种伙伴关系旨在支持落实普遍定期审议提出的建议。2022年，自愿基金收到的捐款比上一年增加，¹⁸ 但供资水平不足以应对提交的提案数量增多的情况。随着第四轮普遍定期审议的开始，就更是如此。¹⁹ 2023年，该基金收到33个项目提案，但仅能资助8个项目和原已计划的区域交流良好做法活动。这些活动的举办取决于获得更多资金。

29. 日后将在人权高专办区域办事处和联合国国家工作队部署普遍定期审议协调中心。此举将通过纳入普遍定期审议的建议，加强人权方面的技术合作。²⁰ 为了设计执行普遍定期审议建议的多年期项目，并进一步加强人权高专办的区域存在，需要更多自愿捐款，并扩大捐助方基数。

30. 人权主流化多捐助方信托基金支持联合国发展系统努力响应会员国的呼吁，协助国家举措，帮助它们履行人权义务，并落实不让任何一个人掉队的承诺。自2010年设立以来，该基金一直支持有助于加强政策一致性的机构间举措，并通过人权顾问方案向驻地协调员和联合国国家工作队提供支持，以将人权置于工作的核心地位，通过增援倡议²¹ 经济师等向联合国国家工作队提供远程支持，以及设计和实施39个国家“催生变革”项目。²² 然而，该基金的资源严重不足，使这一关键的机构间举措能否持续面临风险。2023年，由于缺乏资金，搁置了7个人权顾问员额，并不得已拒绝了8个部署新人权顾问的请求。

31. 人权领域技术合作的其他资金来源是相互重叠的授权任务，包括中央应急基金和建设和平基金。后者通过将人权纳入建设和平的核心部分，支持不同区域涉及建设和平人权层面的项目。²³ 进一步思考从而推进建设和平基金的人权相关工作是加强联合国系统内部协调和供资机构之间互补的机会。

32. 提供咨询服务、技术援助和能力建设²⁴ 为人权理事会在技术援助和能力建设领域的工作奠定了基础。这一领域已获授权的活动是各国交流最佳做法和开展合作的机会，也是为具体技术合作方案和人权高专办实地活动增加拨款的机会。

33. 发展基金也可用于资助技术合作。例如，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员提供的官方发展援助直接支持人权能力建设。正如2023年4月20日举行的人权理事会闭会期间会议所强调的，发展援助委员会成员已确定全球人权制度为发展行为体的规范框架和业务框架。²⁵ 该委员会的性别平等网

¹⁸ 2022年，7个国家向自愿基金捐款，总额为246,786.63美元(A/HRC/53/57，表3)。

¹⁹ 见A/HRC/53/57。

²⁰ 见人权理事会第51/30号决议；A/HRC/53/57，第64段。

²¹ 2019年设立的增援倡议提供面向实地的技术合作，重点是落实经济、社会及文化权利，加快实施《2030年议程》和预防冲突。见<https://www.ohchr.org/en/sdgs/seedling-change-economy-enhances-human-rights-surge-initiative>。

²² 见<https://mptf.undp.org/fund/hrm00>。

²³ 见<https://www.un.org/peacebuilding/content/project-approvals>。

²⁴ 大会第60/251号决议，第5(a)段。

²⁵ 见世界银行和经合组织，《将人权纳入发展：捐助方的方法、经验和挑战》，第三版(2016年，华盛顿特区)。

络和治理网络已提供指导方针和工具，包括性别平等政策标志，用以深化发展合作对减少不平等以及加强民主权利和自由的影响。需要将这一做法扩大到人权的其他方面。

34. 2021 年，发展援助委员会向人权、妇女权利和制止暴力侵害妇女行为等领域的技术援助项目划拨 10 多亿美元的官方发展援助。²⁶ 2021 年，来自经合组织成员国的官方发展援助净流量共计 1,776 亿美元，占捐助国合并国民总收入的 0.33%，表明可为人权提供更多援助。将官方发展援助流量增加到 0.7%，从而实现可持续发展目标的具体目标 17.2，将能加强人权方面的技术援助。²⁷ 实施支持实现人权的项目为国际行为体提供了加强互补和提高成效的合作机会。在普遍定期审议向各国提出的建议和发展援助委员会开展的同行审议这两者之间建立联系，可促进将人权纳入发展合作。

C. 基于人权的可持续发展伙伴关系

35. 《2030 年议程》代表当前全球在可持续发展问题上的政策共识。在可持续发展目标的 169 项具体目标中，逾 90% 反映相应的国际人权和劳工标准的内容。²⁸ 在《2030 年议程》中，会员国重申人权的普遍性、不可分割性和相互依存性。这包括所有人权。可持续发展的 17 个目标是对实现平等和不歧视、不让任何一个人掉队、首先帮助落在最后面的人的承诺。人权领域的技术合作应该支持将落实所有人权包括发展权以及享有清洁、健康和可持续环境的权利纳入会员国的经济政策和实现《2030 年议程》的努力之中。

36. 人权理事会已通过关于促进和保护人权以及落实《2030 年议程》的决议。²⁹ 在根据这些决议组织的闭会期间会议上，与会者突出强调利用普遍定期审议的产出、条约机构和特别程序对指导实现可持续发展目标的规划、后续落实和报告工作的相关意义。世界人权索引³⁰ 将人权机制的建议与可持续发展目标联系起来是朝这一方向迈出的重要一步。最近，理事会在第 52/14 号决议中请人权高专办应国家请求，增加对它们的支持、技术援助和能力建设，以采取将促进和保护人权与实现《2030 年议程》相结合的办法。

37. 其他实例表明，人权高专办特别通过提供咨询意见的方式，支持会员国加强人权、发展和经济政策之间的相互联系，从而确保逐步实现经济、社会及文化权利。在约旦，人权高专办和人权顾问与联合国国家工作队和约旦经济及社会理事会合作，通过让各种国家和非国家利益攸关方参与，包括通过编写题为“国内税收：基于人权解决不平等问题的办法”政策简报，将民众置于公共财政政策的核心地位。政策简报突出强调务必调动必要资源，对经济、社会及文化权利进行投

²⁶ 经合组织，“贷方报告制度”，经合组织。统计数据库，可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>。

²⁷ 2022 年《可持续发展目标报告》(联合国出版物，2022 年)，第 60 页。

²⁸ A/HRC/51/9，第 3 段。另见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/SR/AddisAbaba/SDG_HR_Table.pdf；丹麦人权研究所，“可持续发展目标人权指南”。

²⁹ 第 37/24 号、第 43/19 号、第 52/8 号和第 52/14 号决议。

³⁰ 可查阅 <https://uhri.ohchr.org/en/>。

资，并在公共支出中优先考虑民众的需求和权利。编写的政策简报后续落实普遍定期审议、消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会、残疾人权利委员会和禁止酷刑委员会提出的建议。

38. 人权方面的技术合作也有助于履行不让任何一个人掉队的承诺。在发展中纳入基于人权的方针可以解决发展问题背后的不平等，并可寻求纠正阻碍进步和致使所寻求的长期变革无法实现的歧视性做法和边缘化。应塞尔维亚人权、少数族裔权利和社会对话部的请求，人权顾问在增援倡议的支持下，领导制定了一个关于通过包容各方的参与性进程不让任何一个人掉队的指导工具。该工具提供具体建议，说明如何确保最边缘化和最受排斥的群体，包括处境不利的妇女和女童，得以查明、确认并切实参与其中。这一实例表明，解决掉队者问题是防止进一步侵犯人权的一个机制。³¹ 该工具已被纳入实施反歧视新战略的行动计划。

39. 人权高专办还为建设经济促进民众权利和福祉而提供援助。这是实现长期发展进步的一个关键因素。在肯尼亚，人权高专办对 2021/22 财政年度和 2022/23 财政年度的国家预算进行基于权利的全面预算分析，通过这一方式提供技术合作。分析审查了近期财政年度的社会部门拨款和支出趋势。随后，联合国国家工作队与议会可持续发展目标及商业核心小组进行对话，强化其采用基于人权的预算编制方法的能力，并讨论在财政空间缩小和有可能采取紧缩措施的情况下，确保社会部门拨款的战略，例如国家综合发展计划。人权高专办还在努力支持郡一级的的发展和预算进程，通过民间社会和社区参与促进公民参与，并倡导拨款，以满足关键的优先发展重点。

40. 此外，顾及所有人权的技术合作通过查明经济和其他方面的不平等和歧视是发展失败、不稳定、冲突和暴力的潜在触发因素，增强了根本原因和结构性原因分析的力度。2022 年，人权高专办对乍得牧民与农民之间冲突的根本原因进行了基于权利的分析，帮助人们了解了为获得粮食资源(特别是土地和水)而发生的暴力冲突。这些冲突进而导致社区内和社区间的暴力和无数侵犯人权行为。分析发现，人口压力、COVID-19 的社会经济影响和气候变化的影响正在加剧对抗。对该国两族间冲突所进行的分析以食物权这一根本原因为重点，同时审查了社会文化、司法、预算和其他结构性问题，并提出了建议。主要建议已纳入 2022 年举行的全国包容各方主权对话通过的最终成果。

41. 尽管取得了所有这些成就，但要使技术合作保障可持续发展立足人权则依然充满挑战。要实现可持续发展目标，就要大幅扩大人权高专办和其他已采纳基于人权的发展方针的行为体所提供的技术合作。人权高专办也需增强自身实力，以便为促进民众权利和福祉的经济建设提供技术援助。

D. 将人权技术合作纳入联合国工作和方案的主流

42. 要可持续地向和平、繁荣、包容和有复原力的社会转型，就要将人权置于任何举措的核心地位。将技术合作纳入人权主流增强了联合国系统为支持会员国和其他利益攸关方而采取的行动。这一主流化进程要求查明并理解侵犯人权行为与

³¹ 人权高专办、联合国塞尔维亚国家工作队和塞尔维亚共和国人权、少数族裔权利和社会对话部，“将‘不让任何一个人掉队原则’引入塞尔维亚共和国立法行为和战略行为的工具”（2022年，贝尔格莱德）。

困扰社会的各种问题包括贫困、不平等、普遍存在的暴力和气候危机等各种危机之间的深层联系。

43. 联合国发展系统改革³² 引进了新一代的共同国家分析，为联合国可持续发展合作框架奠定基础。此举有助于将人权纳入实现可持续发展目标的项目和方案，包括不让任何一个人掉队，并且还促进改善了人权高专办、发展协调办公室和其他发展伙伴之间的伙伴关系。到 2022 年，人权和不让任何一个人掉队已分别纳入 20% 和 40% 的国家一级联合方案。³³

44. 在阿塞拜疆，2021-2025 年期间联合国可持续发展合作框架以不让任何一个人掉队的共同国家分析为基础，查明该国掉队的群体(儿童、妇女和其他群体，包括残疾人和生活在农村地区的境内流离失所者)，并查明歧视这些群体的根本原因，从而更好地解决这些问题。监察员与驻地协调员 2022 年组成的联合工作组将支持把人权、法治、性别平等、防止歧视和善治纳入合作框架。突尼斯 2021-2025 年合作框架包括加强民间社会和民众(特别是最边缘化群体)参与决策能力的具体措施。目的是让民间社会参与界定和实施改革，并使民间社会行为体具备公平和参与性地管理自然资源和环境问题的工具和能力。

45. 共同国家分析和联合国可持续发展合作框架也越来越多地考虑人权机制的建议、调查结果和指导。到 2022 年，92% 的共同国家分析采纳了普遍定期审议的建议，83% 采纳了条约机构的建议，69% 采纳了特别程序的建议。同年，71% 的合作框架采纳了普遍定期审议的建议，66% 采纳了条约机构的建议，50% 采纳了特别程序的建议。这促进了一致性和效率，同时也确认建议中反映的会员国对援助的需求。有许多实例表明这种做法很有用。

46. 作为老挝人民民主共和国 2021 年共同国家分析筹备工作的一部分，联合国国家工作队主要根据人权机制的建议，对人权风险进行了一次评估，包括评估少数民族权利、表达自由和集会自由权利以及宗教自由权利。政府接受的普遍定期审议建议均已纳入共同国家分析，并纳入了根据联合国可持续发展合作框架开展的技术合作。危地马拉 2020-2025 年合作框架纳入了消除种族歧视委员会 2019 年提出的建议，最终创立了工作队和其他机制，使土著社区代表参与联合国方案的设计和监测工作，并参与项目指导委员会，形成了一个就消除种族歧视问题进行对话的常设论坛。

47. 然而，为了确保人权在纳入共同国家分析后成为联合国可持续发展合作框架的战略优先事项，并确保这两项文书都考虑人权机制的建议，还需要作出更多努力。³⁴ 获取关于当地情况的分类数据以及关于人权指标和数据分析的更多专门知识对实地落实基于人权的方针至关重要。2022 年，联合国可持续发展集团人权协调中心网络推出了一个有两张核对清单的在线工具，目的是帮助驻协调员办公室和联合国国家工作队将人权、不让任何一个人掉队的原则以及性别平等和增强妇女权能纳入共同国家分析和合作框架。这些工具拥有将人权进一步纳入发展方案编制工作和增加人权方面的技术合作的巨大潜力。

³² 见大会第72/279号决议。

³³ E/2023/62，附件二。

³⁴ 虽然66%的共同国家分析纳入了人权评估，但只有40%的联合国可持续发展合作框架的战略优先事项涉及已确定的最紧迫的人权问题。

48. 此外还应将人权技术合作纳入联合方案的主流。在 2023 年 4 月 20 日举行的人权理事会闭会期间会议上，菲律宾驻地协调员展示了他促进建立共识和伙伴关系的方式方法，以促进执行理事会第 45/33 号决议。该驻地协调员发挥其召集作用，汇集国家工作队的能力开展技术合作，并制定联合国人权联合方案，从解决问题的角度提供促进伙伴关系、包容和参与以及问责的技术合作。

49. 另外也应考虑将人权技术合作纳入预防和恢复举措的主流，因为这有助于认识冲突的驱动因素和风险因素。实践证明，人权是解决冲突、帮助建设有复原力的社会和防止产生不满情绪的有效工具，但这取决于创建一个尊重人权、实施善治和法治的文化以及一个充满活力的公民空间和自由的媒体。³⁵ 例如，在斯里兰卡，人权顾问协助联合国国家工作队涉及安全部队或内设安全部门的实体的所有活动中适用关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，并支持斯里兰卡人权委员会筛查维持和平行动候选人。

50. 人权高专办还与政治和建设和平事务部、维持和平行动部和其他行为体合作，在延长 12 个和平特派团任务期限的决议中进一步体现人权，并强化了关键行为体之间的协调。作为萨赫勒五国集团合规框架项目的一部分，人权高专办继续为萨赫勒五国集团联合部队官员举办关于国际人权法和国际人道法的能力建设培训课。³⁶ 这项工作证明，在提供切实有效的咨询意见，从而防止并解决安全部队侵犯人权和违反国际人道法的问题上，人权有其价值。此外，联合国伊拉克援助团人权办公室与政府和民间社会合作，提高对人权的认识和保护。

51. 在人道主义环境中，将人权纳入人道主义评估的做法已表明，人权能有效预防和保护受到暴力冲突、气候危机以及贫困和排斥影响的人。³⁷ 例如，在海地，人权高专办自 2018 年以来，一直与公民保护办公室这一国家人权机构一起领导保护部门。人权高专办得以将基于人权的办法有效纳入保护和人道主义干预工作，尤其是在受武装暴力影响的地区。2021 年，人权高专办在帮派控制的地区领导开展了一次保护评估。该评估除其他外，突出表明武装帮派成员利用性暴力恐吓当地居民，而且这一问题因政治真空和武器扩散加剧而更为恶化。全球保护专题群组已将此评估作为最新保护情况发布。

E. 在人权技术合作中将国家利益攸关方包括在内

52. 为执行人权机制的建议而提供援助，为遵守已批准的国际人权文书而采取行动，这些举动也可被理解为一国接受并承认存在需要改进的领域。此外，当不同的国家实体，包括立法当局、司法机构和国家人权机构，请求开展技术合作以满足自身需求时，可将之视为意在自主掌握应对复杂人权挑战所需的全社会办法的一种方式。

53. 在哥斯达黎加，人权顾问支持司法机构举行会议，对 11 个土著领地(Abrojo Montezuma、Altos de San Antonio、Boruca、Cabagra、China Kichá、La Casona-

³⁵ A/HRC/30/20，第9段。

³⁶ 见<https://www.ohchr.org/en/countries/africa-region/project-supporting-g5-sahel-joint-force-implementation-human-rights-and-international-humanitarian>。

³⁷ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“人权参与战略：纳入其中的理由”(2019年，日内瓦)；难民署，“关于人权系统参与的良好做法汇编”(2022年)。

Coto Brus、Maleku、Rey Curré、Salitre、Terraba 和 Ujarrás)的土著人民诉诸司法情况进行参与性评估。300 多名土著领袖和管理部门成员参加会议。该评估将为司法机构制定关于土著人民诉诸司法的机构政策奠定基础。³⁸ 在莱索托，人权顾问协助教育部与民间社会和私营部门就莱索托全纳教育政策举行了两次公开协商。该政策促进在公平基础上向所有学生(包括残疾学生)提供优质教育。³⁹ 在索马里，联合国索马里援助团的人权和保护小组与一个非政府组织合作，对西南州议会成员和议会工作人员进行促进和保护人权方面的培训。该培训有助于深化地方议员与妇女与人权发展部之间的接触，并为与会者建设地方在人权方面的能力提供工具。儿童基金会报告，过去九年来，儿基会一直在吉尔吉斯斯坦与女议员合作，倡导并支持通过立法修正案，最终改革了《刑法典》，将法定婚龄提高到 18 岁，并加强了对抢婚行为的刑事制裁力度。

54. 2022 年期间，圭亚那、马来西亚和莫桑比克等一些国家建立了国家执行、报告和后续行动机制。人权高专办提供技术合作，加强这类机制的能力，使其能与国际人权机制合作，协调报告与后续行动，并与相关国内行为体和公众进行协商和交流信息。例如，人权高专办支持吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦两国政府编写并提交条约机构报告。在毛里求斯，人权高专办与驻地协调员和外交、区域一体化和国际贸易部合作，举办关于参与公共事务的权利和联合国参与准则的培训班，其中包括国家执行、报告和后续行动机制。妇女署协助在尼泊尔建立了结论性意见监测框架，使全国妇女委员会能够收集关于消除对妇女歧视委员会结论性意见在政府各部门落实情况的数据。

55. 符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的国家人权机构在防止侵犯人权行为、接触落在最后面的人和协助国家更好地履行人权承诺方面发挥着关键作用。⁴⁰ 在卡塔尔，国家人权委员会支持拟订发展战略草案，并将尊重和促进人权的提议(诸如考虑妇女、儿童、残疾人和老年人等弱势群体的权利)纳入这些战略，同时强调将社会保障包括在内。

56. 作为执行国家当局赋予的授权任务的国家行为体，国家人权机构有能力评估需求并请求提供技术合作，以改善一国的人权状况。根据国家人权机构的需求评估提供的技术合作有助于建立国家自主权。因此，创建和加强国家人权机构是一项关键任务。⁴¹ 例如，作为执行普遍定期审议建议的一部分，人权高专办在伯利兹协助外交外贸和移民部开展参与性对话，讨论根据《巴黎原则》建立国家人权机构的事宜。该进程产生了一项建议，即政府逐步加强监察员办公室，使之成为正式的国家人权机构。人权高专办就这一转型提供了技术咨询。该计划将在 2023 年期间提交政府内阁审议。⁴²

57. 国家人权机构全球联盟、联合国开发计划署和人权高专办也根据支持国家人权机构三方伙伴关系，提供技术合作加强国家人权机构。2022 年，该伙伴关系

³⁸ [A/HRC/53/57](#)，第14段。

³⁹ 同上，第20段。

⁴⁰ 见[A/HRC/18/24](#)、[A/HRC/30/20](#)和[A/HRC/39/24](#)。

⁴¹ 可持续发展目标具体目标16.a。

⁴² [A/HRC/53/57](#)，第12段。

组织了一次全球专题讨论会，旨在为国家人权机构提供一个平台，交流保护环境人权维护者的良好做法和经验。⁴³

58. 民间社会组织和其他行为体(包括人权维护者和记者)监测和评估人权状况、在社会不同部门之间搭建桥梁、并通过支持国家履行人权义务和使权利持有人能够主张自身权利的方式带动变革。正如 2023 年 4 月 20 日举行的人权理事会闭会期间会议所述，加强民间社会组织和支持人权维护者、记者和活动人士是技术合作方案的一个要素。在设计技术合作方案的早期阶段就应该征求它们的意见，并应该在保护和扩大公民空间的同时争取它们的参与。⁴⁴ 例如，意大利在通过外交与国际合作部及其外交网络的活动与其他国家接触时，强调与民间社会高度互动。

59. 在巴哈马，人权高专办协助与民间社会组织开会，以加强其撰写人权报告和与国际人权机制接触的能力。2019 年期间，人权高专办评估了墨西哥的人权维护者和记者保护机制。目前人权高专办正在与墨西哥政府合作，推动完成关于加强该机制的建议。⁴⁵

60. 鉴于私营部门在社会中发挥的重要作用，与私营部门建立伙伴关系是一个良好做法。这种伙伴关系还能促使为促进人权而采取的各项举措协调一致而且互补，并将地方和全球的良好做法结合起来。在利比里亚，人权高专办为制定该国的《工商企业与人权国家行动计划》提供支持。此外，人权高专办还召集了一次技术工作会议，由工商业与人权国家指导委员会牵头，司法部和劳工部共同主持。民间社会组织代表和国家人权问题独立委员会代表出席会议，并最终订定了《工商企业与人权国家行动计划》草案。在智利，人权高专办支持执行首个人权与工商业国家计划，并与联合国其他实体和发展行为体合作，向该国提供技术援助，以便与公民协商起草行动计划第二版。

三. 建议

61. 人权领域的技术合作对再次努力争取到 2030 年实现可持续发展目标、预防危机、建设更有复原力的社会和保持和平以及支持联合国努力在伙伴关系和联合拟订方案的整个过程中反映这一认识发挥着关键作用。

62. 在这方面，必须支持人权高专办努力扩大并加强在当地提供技术合作和满足各种援助要求的能力。

63. 根据上述情况，人权高专办建议会员国支持对技术合作采取综合方针，即：

(a) 考虑到所有人权——公民、政治、经济、社会、文化——以及发展权和健康环境权的普遍性和不可分割性；

(b) 针对侵犯和践踏人权行为的根本原因；

(c) 协助各国排除不平等、歧视和边缘化背后的结构性障碍。

⁴³ 见<https://ganhri.org/cop27-symposium-open-letter/>。

⁴⁴ 见A/HRC/18/24、A/HRC/30/20和A/HRC/39/24。

⁴⁵ 见https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf。

64. 人权高专办还建议确保人权领域技术合作的设计：

(a) 以循证分析具体情况为指导，查明关键问题、优先参与事项和相关合作行为体；

(b) 列入根据分类数据等明确制定的力求在短期、中期和长期实现的成果，并分派实现这些成果的角色和责任；

(c) 以可持续性为指导，提供适合国家和区域人权状况的解决方案。

65. 人权高专办还建议推动对发展、和平与安全以及人道主义方案拟订工作采取基于人权的方针，包括为此：

(a) 将方案和项目的成果和产出与国家执行国际人权机制对该国提出的建议明确相连；

(b) 加强国家人权机构、国家后续落实和报告机制、民间社会组织和人权维护者等主要国家行为体参与设计和实施技术方案的能力。

66. 人权高专办建议通过可预测、多年期和长期供资，增加经常预算和自愿捐款对人权高专办用于技术合作的拨款，包括为此：

(a) 考虑在人权理事会议程项目 10 的审议和决议中讨论这一情况，包括请求为具体技术方案追加资金和加强人权高专办在实地的活动；

(b) 扩大联合国人权领域技术合作自愿基金和执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金的捐助方基数。

67. 人权高专办还建议加强其实力，以支持交流实现人权的最佳做法，并支持会员国在设计 and 实行政策、方案和项目方面开展合作。为此，人权理事会不妨考虑促进和支持开发具体工具，以便能够开展这种交流(诸如交流良好做法的论坛和关于具体人权领域的国际合作机构协调中心数据库)。
