



Distr.: General
7 August 2015
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十届会议

议程项目 3 和 5

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

地方政府在增进和保护人权方面的作用——人权理事 会咨询委员会的最后报告



目录

	页次
一. 导言	3
二. 地方政府的定义	3
三. 国家和地方政府：相互辅助、共同承担尊重、保护和实现人权的义务	5
四. 地方政府在增进和保护人权方面的作用	6
五. 地方政府在增进和保护人权方面面临的主要挑战	8
六. 地方一级的人权机制	9
七. 人权城市：概念框架和指导原则	10
八. 间社会在规划和执行促进在地方一级增进和保护人权的的活动方面的作用	12
九. 最佳做法	13
十. 结论和建议	15

一. 引言

1. 2012年8月,人权理事会咨询委员会向理事会提交了一份关于地方政府与人权的研究专题建议(A/HRC/AC/9/6),供理事会审议和批准。
2. 2013年9月26日,理事会通过了第24/2号决议,在决议中提到上述研究专题建议,请咨询委员会编写一份研究报告,探讨地方政府在增进和保护人权,包括将人权纳入地方行政和公共服务方面的作用,以便汇总最佳做法和主要挑战,就此向理事会第二十七届会议提交一份进展报告。
3. 理事会又请咨询委员会为编写上述报告,向各会员国、有关国际组织和区域组织、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和有关特别程序、以及国家人权机构和非政府组织征求意见和建议。
4. 咨询委员会在2014年2月举行的第十二届会议上设立了起草小组负责编写上述报告,并任命以下委员会委员为起草小组成员:马里奥·柳斯·科廖拉诺、胡达·艾尔萨达、拉蒂夫·侯赛诺夫(报告员)、阿南托尼亚·雷耶斯·普拉多、迪鲁杰拉尔·西图辛格(主席)和伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。凯瑟琳娜·帕贝尔后来加入了起草小组,接替西图辛格先生担任主席,艾尔萨达女士接替侯赛诺夫先生担任报告员。徐昌禄和劳拉·玛丽亚·克勒丘内安随后也加入了起草小组。
5. 起草小组依照理事会第24/2号决议拟订了一份调查问卷,分发给各个利益攸关方。迄今共收到67份答卷:国家政府22份、国家人权机构20份、非政府组织10份、地方政府12份、国际组织或区域组织3份。
6. 根据人权理事会第24/2号决议,咨询委员会向理事会第二十七届会议提交了进展报告,建议理事会请咨询委员会向理事会第三十届会议提交最后报告。理事会在第二十七届会议上通过了第27/4号决议,赞赏地注意到咨询委员会的进展报告,请咨询委员会继续开展研究,并向人权理事会第三十届会议提交一份最后报告,说明地方政府在增进和保护人权方面的作用。
7. 理事会又请咨询委员会在编写最后报告时,列入地方政府在增进和保护人权方面所面临的主要挑战,并根据将人权纳入地方行政和公共服务的最佳做法,提出应对这些挑战的建议。

二. 地方政府的定义

8. 地方政府通常被定义为国家的基层公共管理机构。单一制国家的地方政府通常包括二级或三级政府,而联邦制国家的地方政府构成三级或四级政府。地方政府旨在使政府靠近基层民众,令公民得以有效参与影响其日常生活的决策。地方政府是最贴近公民的管理机构,原则上较中央政府更适于处理需要了解当地情况、立足于当地需求和优先事项进行管理的事项。

9. 各国地方政府的组织结构和运作方式相去甚远。不同国家对地方政府机构使用的名称也不尽相同(包括县、府、区、市、镇、行政区、教区、自治市、村,等等)。城市和农村地区都有地方政府。

10. 地方政府拥有法律或上级政府法令赋予的某些权力。¹ 这些权力大体包括规范和管理某些与当地环境相关的公共事务和提供某些公共服务。地方政府的权力范围应参照地方当局与中央政府或地区当局之间的关系加以分析。一般说来,在单一制国家,中央政府往往负责计划、规划、管理和出资修建住房,而地方政府负责执行工作,拥有不同程度的自主权。但是在联邦制国家,地方政府在住房规划、政策和执行方面常拥有更多的自主权(适足生活水准权所含适足住房问题以及在此方面不受歧视权问题特别报告员莉拉妮·法尔哈的报告(A/HRC/28/62))。地方政府的一个主要特点是它在行使职能方面拥有具体的从属性的管理权,但此权力要符合法律的规定。

11. 虽然“地方政府”和“地方自治政府”在一些国家可以通用,但考虑到不同国家地方政府的形式不同,应该对这两个概念加以区分。行使地方行政管辖权的不仅有地方自治政府机构(如自治市),还有国家行政部门的地方机构;前者由地方居民直接选举产生,享有广泛的自主权,后者是上级政府的代理机构,官员由上级政府任命并对上级政府负责。因此,地方自治政府依据的是地方分权原则,而国家地方管理机构依据的是放权原则。

12. 地方当局享有的自治程度可被视为真正民主的关键要素。在这方面,政治、财政和行政分权对于在地方推行民主和人权至为关键。应该铭记,不尊重人权不可能实现民主;不推行民主也不可能实现人权。然而,地方自治政府不能自动实现参与式民主。虽然地方分权通常会增强公民的决策权,加强公民对政策的控制力,但是必须妥善落实某些措施和程序,才能创造必要的环境,使民主参与成为可能并行之有效。

13. 地方当局的作用不应仅局限于执行它们未参与制订的决定和政策。另一方面,地方的独立性应该受到法律规定的一些限制,还要有机制监督地方当局活动的合法性。要增强地方政府落实人权的能力,民主监督和平衡机制至关重要。较之于不必对选民负责的官员,需要负责的政府官员更有可能对公民的要求作出回应。²

14. 要确保地方治理有效,在地方层面充分落实人权,必须要有关于地方政府的适当的法律框架。应在法律中对地方政府的组织结构、权力和职能做出明确规定。此外,国家法律还应在中央政府和地方当局之间清晰划分责任和权力。

15. 地方政府最好在国家宪法中得到承认;事实上,若干国家的宪法明确保护地方政府的自主权。应该着重指出,宪法保护提供了最有力的稳定性保障。国家议会就地方政府通过专项法律是次优办法。有几个国家制订了法律保障措施,维护地方政

¹ 在巴西,根据《宪法》规定,自治市不只是隶属于州的分区,而是联邦的一部分。

² 国际民主和选举援助学会,“民主问责制和提供服务:书面材料审评”,2013年1月,可登陆 <http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm> 查阅。

府管理法的稳定性。例如，在匈牙利，通过或修订《地方当局法》须得到在场议员的三分之二多数票。这一规定也适用于限制与地方政府有关权利的任何法律。

16. 值得注意的是，若干国家将辅助性原则、地方分权和问责原则明确视为地方政府的主要原则。此外，相关法律还规定，地方当局有权为确保上述原则得到尊重而寻求司法补救。

三. 国家和地方政府：相互辅助、共同承担尊重、保护和实现人权的义务

17. 在国际法的概念中，无论国家属于单一制还是联邦制，也无论其内部行政分区如何，国家就是单一的实体。就此而言，国家只有作为一个整体才受制于其缔结的国际条约所产生的义务。因此，在成为一项国际人权条约的缔约国后，国家便承担了尊重、保护和实现人权的义务。具体而言，只有国家才有义务按照有关的普遍人权条约或区域人权条约的规定提交报告，而且也只有国家才能成为根据此类条约提出的个人申诉或国家间申诉的主体。此外，接受国际人权申诉机制调查的国家不能自我辩护，声称据控侵权行为由地方当局实施。

18. 还应强调，根据普通国际法，由中央政府所代表的国家要为其机关和代理机构的所有行为负责。³ 此外，无论国家的内部组织结构如何，一旦涉及国家责任，要根据习惯国际法适用几项原则。首先，国家的组织结构、国家机关的职能、甚至是如何界定构成国家机关的条件，通常不属于国际法管辖。决定如何组织本国的行政机关及赋予中央和/或地方政府哪些职能，属于一国主权范围之内。然而，虽然国家仍然可以通过法律和实践自行决定其内部结构和职能，⁴ 但是为国际责任之目的，国内承担公共职能并行使公权的机构和行政部门，即使国内法律将这些机构视为自治机构且/或独立于中央行政政府，其行为仍可归于国家。

19. 习惯国际法承认，“任何国家机关，不论它行使立法、行政、司法或任何其他职能，不论它在国家的组织中具有何种地位，也不论它作为该国中央政府机关或一领土单位的机关的特性，其行为应视为国际法所指的国家行为”。⁵ 经济、社会、文化权利委员会在第 16 号一般性意见中强调，“对于《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

³ 在这方面，可比照提及《公民权利和政治权利国际公约》第五十条；根据这一条，公约的规定“应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外”。

⁴ 国家对国际不法行为的责任条款草案：国际法委员会第五十三届会议(2001 年)通过，《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 4 条第 2 款。

⁵ 同上，第 4 条第 1 款。

造成”。⁶ 应该指出，某些行使公权的机构，即使国内法律将其视为自治机构且独立于中央行政政府，其行为仍可归于国家。⁷

20. 包括地方政府在内的任何公共权利机构的不法行为，即使越权或违反了国内的法律和指令，仍可归于国家。这一点直接源于《维也纳条约法公约》第二十七条所载原则，根据这项原则，缔约国“不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。

21. 中央政府负有增进和保护人权的主要责任，地方政府则发挥辅助作用。国家批准一项国际人权条约后，可委托地方当局等下级政府执行履约工作。在这方面，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。地方当局必须在其能力范围之内，履行其因国家的国际人权义务而承担的义务。实际上，地方当局是国家人权战略和政策的实践操作者。因此，地方当局的代表应该参与起草此类政策。在地方分权的国家，地方政府能够在保护和增进人权方面发挥更加积极主动的作用。中央政府和地方政府在人权领域开展制度化合作，能够对国家履行国际人权义务的水平产生积极影响。

22. 地方当局要履行其人权责任，应拥有必要的权力和财政资源。地方当局要充分落实人权，尤其是经济、社会、文化权利，需要财政资源，但财政资源并非处处皆有；国家和国际层面均应将这个因素考虑在内。尤其应该强调的是，无论赋予地方当局怎样的权力，若不提供行使权利所需的财政资源，权力便无法发挥效力。

23. 联合国人权条约机构已在若干场合强调了各级政府共同承担保护和增进人权的这一原则。经济、社会、文化权利委员会在第 4 号一般性意见(适足住房权)中指出，《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国应采取步骤，“确保各部委和地区和地方当局之间的协调，以便使有关政策(经济、农业、环境、能源等)和《公约》第十一条所规定之义务保持一致”。⁸

四. 地方政府在保护和增进人权方面的作用

24. 一些国家的法律，有些情况下是宪法法律，明确要求地方政府尊重人权(如澳大利亚、科特迪瓦、摩洛哥和斯洛文尼亚)。还有些国家的相关宪法规定适用于所有公权(如奥地利、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、德国、肯尼亚、立陶宛、马来西亚、南苏丹、西班牙和多哥)。在卢森堡，市镇政府必须依法行使权力，即必须尊重法律所保障的人权。有些国家的法律将地方政府尊重人权的义务限制在具

⁶ 第 16 号一般性意见(2005 年): 男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第三条), 第 42 段, 可登陆 <http://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html> 查阅。

⁷ 国家对国际不法行为的责任条款草案评注(见上文脚注 4, 第 4 条第 2 款), 第 82 页, 可登陆 http://www.eydner.org/dokumente/darsiwa_comm_e.pdf 查阅。

⁸ 经济、社会、文化权利委员会第 4 号一般性意见: 适足住房权(《公约》第十一条第一款), 第 12 段, 1991 年 12 月 13 日经济、社会、文化权利委员会第六届会议通过, 可登陆 <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> 查阅。

体权利或原则范围内。例如，塞尔维亚《地方自治政府法》规定，自治市必须确保增进和保护少数民族和族裔群体的权利。斯洛文尼亚的法律要求自治市管理机构重视将性别问题纳入主流。爱尔兰关于地方政府的法律没有对增进和保护人权做出具体规定，但是要求地方当局在行使职能时考虑到促进社会融合的需要。印度关于地方政府的法律也没有在地方政府的责任中具体提到保护人权，但是宪法授予市政当局的职能直接关系到人权，例如落实促进民主融合的举措、福利措施和地方司法制度。

25. 通过法律明确规定地方政府有义务增进和保护人权，似乎是更为可取的做法。这样地方当局便能了解自己所负的人权责任，明白若有任何履行责任不力的情况，都要根据国家法律以及国家的整体国际义务追究其责任。此外，这种规定要求地方当局明确承担义务，在界定的权限范围内采取立足于人权的方针提供公共服务。因此，这种规定可以鼓励权利持有人向地方当局主张自己的权利。

26. 地方当局贴近公民的民生需要，每天都要处理人权问题。因此，人权与地方政府之间存在明确而紧密的联系。地方当局行使职能时，尤其要做出有关教育、住房、健康、环境、法律和秩序的决定，这些决定与落实人权息息相关，还会增加或减少当地居民享有人权的可能性。此外，地方政府总是有可能对被当地社区视为外来者的移民或少数族裔等群体采取歧视做法。例如在住房领域，“迁怒于、诋毁和歧视无家可归者”的做法在地方层面往往更为突出。将人权观纳入地方政府的所有举措，对于解决这些侵权行为十分重要。事实上，难以想象在没有地方当局提供必要服务的情况下，如何实现人权。因此，地方官员在日常工作中负责处理形形色色的人权问题。然而，无论是政府当局还是公众，都很少将这项工作视为落实人权。因此，在地方层面的大部分政策和实践中，人权只是作为局外的参照系或分析框架，而事实上这些可能就是实际的人权工作。⁹ 在这方面，应该牢记，在地方层面才能感受到人权的真实影响。

27. 地方政府的人权义务沿袭了传统意义上国家的三重义务，即尊重、保护和实现人权的义务。尊重的义务是指地方官员不得通过自己的行动侵犯人权。此项义务要求地方政府避免干扰辖区内所有人员享有权利和自由。例如，就宗教自由而言，地方政府不得超出可允许的限制范围，禁止宗教群体利用公共广场或市政建筑举行宗教庆祝活动。在健康权方面，地方政府不得剥夺某些社群或群体使用保健设施的机会。保护的义务要求地方政府采取措施，确保个人的权利和自由不受第三方的侵犯。例如，地方当局应采取行动，确保不会有人妨碍儿童入学。保护的义务要求地方政府创造更安全的城市环境，减少暴力风险，如妇女遭受暴力侵害的风险。实现的义务是指地方政府必须采取积极行动，为享有权利和自由提供便利。例如，地方当局必须维护良好的教育系统，以实现受教育权。要履行实现个人不受歧视权这项义务，可以设立监察员等地方人权机制或打击歧视的专门机构。

⁹ 地方和地区政权代表大会(欧洲委员会)，第二十六届会议，2014年3月25日至27日，斯特拉斯堡，CG(26)5FINAL，“欧洲委员会成员国及其他国家在地方和区域层面落实人权的最佳做法”(报告员：欧·莫林)，第365(2014)号决议，解释性备忘录，第8段、第14段，可登陆http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6 查阅。

28. 此外，地方当局应通过教育和培训促进辖区内所有人员对人权的理解和尊重。地方当局尤其应该为当选代表和行政人员系统地组织人权培训，并向公民传播关于其权利的信息。地方当局可以通过宣传人权在社区内推动建设一种人权文化。

29. 地方当局应特别注意增进和保护残疾人、少数族裔、土著社群、性别歧视受害者、儿童和老年人等弱势群体和处境不利群体的权利。在这方面，地方政府为此类群体提供的服务的质量“检验”了地方政府在实践中尊重人权的程度。¹⁰

30. 一些国家努力将人权纳入地方当局的活动。它们采取措施促进参与式治理，开展立足于人权的审计和影响评估，将当地关切的问题表述为人权问题，设立程序核实地方政策条例是否与人权并行不悖，报告当地遵守人权条约的情况，为当地的公务员提供系统的人权培训，提高公众对人权的认识，等等。起草一份地方人权宪章(或人权法令)¹¹，列明地方政府具体承担哪些人权责任，可以看作是将人权工作地方化的另一重要步骤。在这方面，地方当局最好设有人力和财力充足的人权办公室，能够全面管理地方权限之内的人权问题。

五. 地方政府在增进和保护人权方面面临的主要挑战

31. 地方政府在增进和保护人权方面面临的主要挑战包括政治挑战、经济挑战和行政挑战。地方政府面临的巨大挑战是缺乏政治意愿，在非民主制国家或民主处于萌芽状态的国家尤其如此。国内的政策冲突和紧张局势使情况进一步恶化。这种国家的地方政府苦于缺乏自主权，而且没有长期远景/规划和/或承诺。某些情况下，尤其是在动荡或冲突的局势下，中央和地方政府之间有可能关系紧张并存在权力斗争。此外，在高度集权的国家，可能难以在地方层面实施有力的促进人权的政治举措。由于缺乏自主和自治权，地方政府在落实人权方面的问责性和责任感被削弱。集中采取的政策和结构调整措施往往会妨碍地方政府履行人权。

32. 妨碍地方政府落实和增进人权的另一个挑战是机构能力和/或资源不足，其原因可能在于缺乏赋权于地方政府的政治意愿，也可能是国内经济形势困难。适足生活水准权所含适足住房问题以及在此方面不受歧视权问题特别报告员莉拉妮·法尔哈在关于地方和国家以下各级政府的作用的报告中强调了以下结论：“地方分权并不总是有利于实现适足住房权。”(A/HRC/28/62,第 71 段)。因为即使地方分权有可能促进参与式民主、公民的参与、透明和问责，但这些积极因素仍然取决于是否存在实行民主治理的机制和政治意愿。缺乏必要的资源和预算，无法在地方执行项目和提供服务供资，削弱了地方政府的能力，也削弱了地方政府在本地社区的合法性。

33. 第三个挑战是中央和地方政府之间缺乏充分的协调。若有关中央政府和地方政府权责分配的法律不够简单明了又不便于使用，也会出现问题。各级政府之间的权力分配清楚明晰，是确立问责制的先决条件，也是落实人权的先决条件。拥有公权

¹⁰ 同上。

¹¹ 可特别提及美利坚合众国几个城市通过的人权法令(第一项是旧金山消除对妇女歧视委员会的法令)，因为这些法令是将人权纳入地方政策措施的良好范例。

的任何机构均必须尊重、保护和实现人权，这一点必须做到不言自明。行使公权和履行人权之间的联系常常/有时在地方一级被忽视。

34. 另外一个挑战是缺乏资料，不了解在地方层面落实人权产生的要求。地方政府的每一位管理者均须了解因人权产生的义务。他们对人权的内容和范畴往往缺乏透彻的了解。因此，许多地方政府未能理解人权，也未能将人权纳入地方政策和实践。缺乏透明度影响了加强人权协调工作的努力。¹²

35. 地方政府面临的第五个挑战是民间社会的作用和贡献得不到认可。与此同时，地方政府往往对人权缺乏了解。对民间社会的不予认可和不予合作，影响到地方政府接触边缘化群体的努力。

36. 地方政府面临的另一个挑战是，在地方分权的背景下，捐助方和国际发展机构没有将人权义务列入其优先事项。例如，在印度尼西亚，国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署和其他捐助机构都积极促进地方分权，但却没有关注人权。¹³

六. 地方一级的人权机制

37. 保护人权需要有独立的人权机制。此类机制在不同社区中可能采取不同的形式，以下几例便是落实人权的机构可采取的形式：地方监察员、消费者投诉委员会、医疗事故投诉委员会、反歧视机构，等等。这些机制的权限和组织结构可能五花八门，但必须将其视为保障人权和率先处理公民申诉的重要手段。重要的是，设立地方人权机制可以凸显地方当局在保护人权方面的作用。要使这些机制有效履行职能，必须为其提供充足的人力和财政资源，而且要便于所在地区的居民使用。

38. 2000年在圣丹尼通过的《欧洲城市维护人权宪章》¹⁴规定设立监察员作为预防机制，同时也作为在地方一级维护人权的手段。监察员对地方管理机构实行监测，确保管理机构不会违反《宪章》所列各项权利和原则。

39. 仅有少数国家设有地方一级的人权保护机制。例如，瑞士的几个城市设立了监察员办公室。这些办公室属于独立机关，调解个人与当局之间的冲突。尽管办公室无权做出具有法律约束力的决定，只能提出建议，但事实证明，它们可以成功地解决争端。大韩民国的几个地方政府设立了人权委员会。在荷兰，可以就侵犯人权行为向国家监察员或市立申诉机制提出申诉。丹麦哥本哈根的公民顾问是国内首家由

¹² 哥伦比亚法学院人权研究所。

¹³ Christopher Silver, “捐助方所为是否正确？印度尼西亚的地方分权和地方治理变局”，载于《全球化与城市发展》，Harry W. Richardson 和 Chang-Hee Christine Bae 编辑。(柏林，斯普林格出版社，2005年)。摘自适足住房问题特别报告员的报告，第25段。

¹⁴ 这份重要文件的筹备工作始于1998年为纪念《世界人权宣言》50周年在巴塞罗那举行的“促进人权的城市”大会。数百名市长和政界代表到会，联合呼吁提高政治认可度，作为在高度城市化的世界中保障人权的关键因素。可登陆 <http://www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdft.dpuf> 查阅。

市议会设立的公民咨询机构，在哥本哈根设立了独立监察员的职位。如今丹麦已有 21 个市设立了公民咨询机构。在挪威，市政府在某些行政领域设有监察员。波斯尼亚和黑塞哥维那的一些地方政府设立了人权委员会，虽然这些委员会本身不是人权保护机制，但它们担任市议会的咨询机构。澳大利亚的维多利亚平等机会和人权委员会为地方政府论坛提供便利。该委员会为地方政府开发了工具箱，应邀审查地方政府的方案和做法，以确保其符合《维多利亚人权和责任宪章》，并为地方议会提供培训。阿塞拜疆于 2003 年 4 月在监察员机构内设立了独立专家理事会，理事会成员包括从事人权保护工作的有影响力的非政府组织和民间社会的代表。委员协同非政府组织举办会议、培训、圆桌讨论会和其他活动。¹⁵

40. 在阿塞拜疆、爱尔兰和斯洛文尼亚等一些国家，国家监察员办公室不仅有权调查对国家机构的申诉，还有权调查对地方政府机构提出的申诉。

41. 危地马拉《市政法》规定，地方政府有义务召集市内社会各界人士参与制定本市的公共政策及城乡发展规划，并参这些政策规划的制度化进程。该法律还规定，按照各个群体的价值观、语言、传统和习俗，保护和增进它们享有文化身份认同的权利。法律还规定设立履约委员会。

七. 人权城市：概念框架和指导原则

42. “人权城市”的理念是在全球层面制订的推动在地方开展人权工作的举措之一。这一理念的依据是承认城市在增进和保护人权方面能发挥关键作用；“人权城市”所指通常是地方政府和本地民众在道德和法律层面都受人权原则管辖的城市。这个概念于 1997 年由非营利性国际服务组织人权教育人民运动(PDHRE)率先提出，¹⁶后来得到进一步发展，尤其是在大韩民国光州市举行的一年一度的世界人权城市论坛上成为一个规范性概念。

43. 2011 年世界人权城市论坛于 2011 年 5 月 17 日通过的《光州人权城市宣言》，将人权城市定义为“在人权作为基本价值观和指导原则发挥关键作用的地方背景下的地方社区和社会政治进程”。人权城市要求在地方开展共同的人权治理，由地方政府、地方议会、民间社会、私营部门组织和其他利益攸关方携手努力，秉承基于人权标准和规范建立伙伴关系的精神，共同提高所有居民的生活水平。立足于人权的地方治理方针包括民主原则、参与、负责任的领导、透明、问责、不歧视、赋权和法治。人权城市的概念还强调必须确保所有行为方和利益攸关方的广泛参与，尤其是边缘和弱势群体的参与，还必须设有人人均可使用的有效、独立的人权保护和

¹⁵ 阿塞拜疆，人权委员会。

¹⁶ 人权教育人民运动开展的人权城市方案内容包括：建设 30 个人权城市，在 4 个区域人权教育进修学院培训 500 名青年社区领袖。

监测机制。这一概念认为，在致力于增进和保护人权的城市之间必须开展地方间合作及国际合作，并保持团结一致。¹⁷

44. 2014 年世界人权城市论坛于 2014 年 5 月 17 日通过的《光州人权城市指导原则》载有以下各项人权城市的原则：城市权；不歧视和平权行动；社会融合和文化多样性；参与式民主和负责的治理；社会正义、团结和可持续；政治领导和制度化；将人权纳入主流；有效的制度和政策协调；人权教育和培训；补救权。

45. 全球已有若干城市正式宣布为“人权城市”，¹⁸ 还出现了几个国际城市网络。

46. 在理论和实践中还发展出其他一些概念，基本上力求实现同一目标。其中一个概念是法国哲学家亨利·列菲弗尔率先提出的“城市权”；¹⁹ 主要指城市居民和“使用者”参与地方公共事务和界定城市空间的权利。²⁰ 到目前为止，“城市权”的概念已经以有限的方式得到制度化，例如巴西的《城市规约》(2001 年)、《蒙特利尔权利与责任宪章》(2006 年)和墨西哥城的《城市权宪章》(2010 年)。

47. 《全球城市权宪章》(2005 年)专门列入了城市权；²¹ 联合国教科文组织和联合国人居署等多家组织和网络参与拟定了这份重要文件。宪章将“城市权”定义为按照可持续、民主、平等和社会公正的原则平等地利用城市。这是城市居民的一项集体权利，赋予他们采取行动和组织起来的合法权利，以尊重差异、文化表现形式和文化习俗为基础，行使其自决权，实现适足的生活水准。城市权与国际公认的其他人权相互依存，包括国际人权条约中界定的公民、政治、经济、社会、文化和环境权。

48. 近几十年出现了“城市的权利”这个概念，作为中央政府和国家政府在全球化的市场中卸下责任和撤回资源之外的一种选择。许多城市越来越受制于中央决策机构、公共预算和投资，市政当局不得不自谋生路和/或争夺用于发展和服务的资源，它们往往无权征收税费或有效参与影响拨款的决定。这种情况下，地方当局所面临的前景是借助于将公共产品和服务私有化(这样做通常会给穷人造成不利的经济后果)和/或向私人金融市场寻求财政支持。这个概念可能是指地方政府相对于国家/联邦当局的行政、政治和经济权利，以及地方当局相对于国际机构和多边机构(联合国、世界银行、国际货币基金组织等)的身份和角色。

¹⁷ 《光州人权城市宣言》，宣言全文可登陆 http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf 查阅。

¹⁸ 其中包括：1997 年成为首个人权城市的罗萨里奥（阿根廷）、万隆（印度尼西亚）、巴塞罗那（西班牙）、比哈奇（波斯尼亚和黑塞哥维那）、波哥大（哥伦比亚）、邦戈（加纳）、哥本哈根（丹麦）、格拉茨（奥地利）、光州（大韩民国）、高雄（中国台湾省）、卡蒂（马里）、科罗戈乔（肯尼亚）、墨西哥城（墨西哥）、莫加勒（南非）、蒙特利尔（加拿大）、那格浦尔（印度）、阿雷格里港（巴西）、马里兰州乔治王子县（美国）、圣丹尼（法国）、堺市（日本）、捷斯（塞内加尔）、乌得勒支（荷兰）、维多利亚（澳大利亚）。

¹⁹ 亨利·列菲弗尔（Henri Lefebvre），*Le Droit à la Ville* (Paris, Ed. du Seuil, 1968)。

²⁰ 国际人居联盟及其住房和土地权网络过去十年来一直在努力宣传“城市权”并为之拟订定义。

²¹ 全文可登陆 <http://portal.unesco.org>, <http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf> and www.hic-net.org 查阅。

49. “城市中的人权”这个概念主要源自于《欧洲城市维护人权宪章》和《全球城市人权宪章—议程》，²²其含义包括：致力于在地方层面尊重、保护和履行国际公认的所有人权；重点关注边缘化群体和生活在脆弱条件下的人群；将人权方针纳入地方政策的主流(不仅仅是落实人权方案)。

50. 同时，这方面的最佳做法包括：一些政策举措承认建立“人权栖息地”的做法有效，它含有更具包容性的城乡统一体概念，自觉承认城市居民的权利同样适用于城市周边的其他居民，以及更偏远地区的居民。在首届内罗毕公民论坛(2002年)上，内罗毕已采用这一称谓，宣布本市为“人权栖息地”。这一举措得到了当地 Mazingira 研究所的支持。而且，国际人居联盟及其住房和土地权网络过去十年来一直在努力宣传“城市权”并为之拟订定义。

八. 民间社会在规划和执行促进在地方一级增进和保护人权的的活动方面的作用

51. 关于民间社会在规划和执行促进在地方一级增进和保护人权的的活动方面的作用，对调查问卷做出回复的大部分国家都没有回答这一问题，或者仅给出了笼统的答案。然而，答卷中的例子提到了民间社会组织参与培训工作(布隆迪)。其他国家报告称，非政府组织行动活跃，但不一定是与政府合作(格鲁吉亚、匈牙利、黎巴嫩、斯洛文尼亚和瑞士)。

52. 民间社会在决策中仍然要退居幕后，而不是作为伙伴参与决策。有报告称，非政府组织在一些国家的工作条件受到政府的限制，政府不准其接受资金，还有答卷者声称，非政府组织的言论自由权和结社权受到了大量侵犯。

53. 大多数答卷者声明，他们增进人权的动机主要是希望对目睹和/或遭受的侵权行为和痛苦进行抗争。大韩民国光州市的人权城市模型，本着5月18日光州民主化运动的精神传播到其他城市。马里兰州乔治王子县(美利坚合众国)的答卷提到，他们增进人权的根本原因在于该县曾为蓄奴县的经历。²³许多答卷者指出侵权行为持续发生，引发侵权行为的原因包括：经济不稳定和金融危机；腐败和武装冲突；独裁政权；基于性别、种族和肤色的歧视。

54. 土耳其的盖齐公园抗议活动过后，民间社会发挥了越来越重要的作用，组织会议，编写报告说明特定群体对地方政府当局的期望。积极的例子包括：SpoD(全国性的男女同性恋、双性恋、变形者和两性人非政府组织)实行的举措、两项通过互联网发起的社会运动、妇女候选人支助和培训协会(KA.DER)、人民城市运动、

²² 《宪章》由城市和地方政府联合会(UCLG)社会融合、参与式民主和人权委员会起草。2011年由当选的代表、专家和来自世界各地的民间社会代表讨论并通过。

²³ 乔治王子县人类关系委员会。

IULA-EMME(地方当局国际联合会)、东地中海和中东区域分会(现称UCLG-MEWA)。²⁴

九. 最佳做法

55. 对调查问卷收到的回复所作分析表明,各国民间社会在推动地方就人权领域采取行动方面发挥着重要作用。例如,匈牙利的非政府组织可依法参与市级条例与方案的规划和执行。在布隆迪,民间社会积极参与人权培训活动,执行宣传和认识方案。印度的民间社会代表一直推动地方政府发挥更大的作用,有效落实当地被边缘化公民的权利。在瑞士,非政府组织可自行提出各种方案,例如打击种族主义的方案。卢森堡的全国外籍人士理事会是民间社会参与增进和保护人权的范例。该理事会由民间社会代表组成,是一家研究外籍人士的处境及融入情况的咨询机构。理事会就政府的计划提出建议并向政府献计献策。尽管如此,但还应指出,有些国家的民间社会在地方人权保护工作方面没有发挥任何作用。

56. 有些举措提高了地方政府和当局开展人权工作的能力:布隆迪实行专项政策开展人权培训;墨西哥为公务员举行说明会,介绍新的宪法原则,包括人权原则;格鲁吉亚的能力建设活动直接面向公民,而非地方政府;澳大利亚地方政府协会和澳大利亚国家人权委员会合作在地方开展人权工作。

57. 匈牙利要求地方政府分析本地区处境不利的群体的生活条件,促进他们享有平等机会。卢森堡设立了社会融合问题咨询委员会,这些委员会向地方政府提出建议。布隆迪指出,地方政府与联合国系统开展合作是最佳做法。卢森堡促进公共服务如移民融入服务中的多种语言和多元文化。

58. 澳大利亚维多利亚平等机会和人权委员会为地方政府论坛提供便利,并且为地方政府开发了工具箱。该委员会将应邀审查地方政府的方案和做法,以确保其符合《维多利亚人权和责任宪章》,委员会还将为地方议会提供培训。²⁵

59. 1980年,日本堺市政府承认人权神圣不可侵犯,并且申明将动员各方力量成为“保护人权的城市”。堺市随之提出了立足于人权原则的政策,后来又与其他地方政府一道制订了自己的教育和启蒙计划——《堺市联合国人权教育十年行动计划》。2007年,堺市以此前的工作为基础,制订了《建设尊重和平与人权的社区市政令》和《堺市人权政策宣传计划》,自此一直在全面系统地推动人权政策。

²⁴ 土耳其伊斯坦布尔比尔基大学人权法研究中心。

²⁵ 澳大利亚基础设施和区域发展部。

60. 始于 1998 年的“人权教育人民运动”方案，内容包括建设 30 个人权城市，在 4 个区域人权学习机构培训 500 名年轻的社区领袖。到 2007 年为止，人权教育人民运动方案已经培训了 100 名社区领袖，还有 17 个人权城市正在建设中。²⁶

61. 大韩民国的几个地方政府和城市一直在国内和国际率先开展人权城市运动。2010 年，光州市成为韩国乃至亚洲首个公开宣布的人权城市，拥有完整的人权方案，包括《人权宪章》、载有人权指标的人权行动计划、监察员，等等。其他地方政府，例如城北区和忠清南道，也采用了人权城市框架，以此应对本地作为大都市内的区、市和城乡结合地区面临的挑战。

62. 大韩民国首都首尔也已宣布为人权城市，并于 2012 年通过了市政法令，保护和增进本市公民的人权。法令在市政府内设立了人权司、制订了人权政策、设立了一名人权监察员，还规定了具体措施和指南，以保障适足住房，保护公民免遭强行驱逐。其他人权法令包括《增进残疾人人权法令》和《保护和增进青少年人权法令》。人权机制包括：负责开展人权教育方案并与民间社会建立合作的人权司、监察员、首尔人权委员会和人权案件公民陪审团。人权司执行的主要人权政策包括将人权纳入全面行政工作的《首尔人权行动计划》。通过对公务员开展人权教育及支助人权组织和人权活动，增强了社会中的人权意识。

63. 类似于巴西开创性的《城市规约》(2001 年)，《墨西哥市宪章》也从某些个人权利的集体层面(如财产的社会功能)出发，确立了新的权利。这是城市所有权的关键要素，会带来根本性的城市改革和对城市土地的再分配和管理，以构建更加公正、更加包容的城市。《墨西哥市宪章》还纳入了由列菲弗尔最早提出来的至少两项关于城市所有权的重要原则：(a)参与影响城市居民的决策和创建城市空间的权利；(b)正确使用城市空间，突出其使用价值而非交换价值的权利。值得注意的是，这些内容包括法律权利、社会诉求、政治诉求和物质条件。

64. 德国促进民主和容忍极端主义和暴力联盟集中力量推动德国各地区的城市采用成功的方案和可能的解决办法。在某些城市，区域政府或地方政府设立了地方平等机构以及区域委员会、人权中心、平等机构及其他机构，这些机构受到法律保护。²⁷ 格拉茨市(奥地利)的“市人权理事会”便是一例。²⁸

65. 斯洛文尼亚《地方政府法》(第 39 条)规定，少数民族和罗姆人有权在市议会得到正式代表，其他城市可以设立市级机构处理人权问题。解决罗姆人定居问题的方案由国家管理，资金来自国家预算拨款。

²⁶ 罗萨里奥(阿根廷)；格拉茨(奥地利)；圣克鲁斯(多民族玻利维亚国)；比哈奇(波斯尼亚和黑塞哥维那)；阿雷格里港(巴西)；埃德蒙顿、温尼伯(加拿大)；特木科及瓦尔帕莱索(智利)；邦戈、牛顿、瓦城、尼马莫比、瓦莱瓦莱(加纳)；那格浦尔(印度)；科罗戈乔(肯尼亚)、基塔、卡蒂、卡耶、锡卡索、廷巴克图(马里)；布凯市(菲律宾)；穆沙(卢旺达)；捷斯(塞内加尔)；莫加勒(南非)；高雄(中国台湾省)。

²⁷ 奥地利欧洲人权与民主培训研究中心。

²⁸ 同上。

66. 美国采取“全面了解人权：国家和地方政府如何能够利用人权推动地方政策”等举措，将人权纳入地方行政工作。这包括：做出宏伟的人权承诺、提高人权意识、将地方关切的问题表述为人权问题、报告地方履行人权条约的情况、开展立足于人权的审计和影响评估、促进参与式治理。联邦政府在州和地方两级尊重和保障人权方面的作用包括：促进实施更多的报告、监测和教育举措。美国哥伦比亚法学院人权研究所致力于在国内增进人权和确保美国遵守国际人权标准。该方案与各州和地方机构直接合作，推动加强联邦、州和地方之间的协调，在美国国内增进和保护人权。然而，各州和地方做出的努力随意而又缺乏系统性，极易因预算削减而被取消。²⁹

67. 丹麦启动了“市政府和民间社会”发展计划(2008年)，以检验市政府与民间社会共担责任这种新方式能够在何种程度上促进地方政府提高完成任务的质量。还有潜力有待开发：可以在新的领域加强密切互动，也可以让新的志愿者团体加入进来。³⁰

68. 格拉茨是欧洲城市反种族主义联盟执行委员会、“欧洲获奖城市论坛”和“关爱儿童的城市”城市联盟的成员，而且是2003年欧洲文化之都。2009年11月，格拉茨请伙伴城市交流有关打击种族主义、促进移民融入的成功办法。格拉茨与其他城市和非政府组织联合举行了打击种族主义和反歧视的活动。

69. 市议会通过“麦德林保护人权”方案，努力确保该市能够全面保护、承认、恢复和补救人权。负责落实这一目标的机构是人权分部，该机构由包括人权股在内的三个单位组成，人权股的活动和一些方案由合作方确定。人权股有义务与各类国家机关、社会组织和非政府组织协调行动。股内设有一个市人权信息系统，包含收集、处理和分析与人权和国际人道主义法有关的信息的工具。

70. 旧金山市宪章修正案要求妇女地位委员会每两年对各市政委员会和董事会进行一次性别分析。“旧金山性别平等原则倡议”方案帮助全球企业实现性别平等，通过切实执行该举措提高工作场所的生产力。“预防和干预暴力侵害妇女行为补助金方案”处理旧金山各社区发生的家庭暴力、性攻击和贩运人口行为。2010年启动的“旧金山打击贩运人口合作行动”汇集了各类基于社区的组织和政府机构，致力于在本市消除当代社会的奴隶现象。³¹

十. 结论和建议

71. 民间社会应积极参与地方的人权规划和落实工作。民间社会可以敦促地方当局采取立足于人权的方针，使当局更投入地开展人权工作。民间社会还可发挥重要的

²⁹ 哥伦比亚法学院人权研究所。

³⁰ 丹麦，丹麦人权学会，关于地方政府与人权的调查问卷，可登陆 <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Denmark%20-%20Danish%20Institute%20for%20Human%20Rights.pdf> 查阅。

³¹ 旧金山市妇女地位部。

监测作用，就地方政府的表现提供独立的信息并进行评估。民间社会组织还可以直接与地方政府合作，提高政府有关人权的专门知识和认识。

72. 地方官员应与公民和民间社会继续保持对话。必须为这种交流与合作提供完备的渠道。

73. 应在国家和国际两个层面采取措施，加强民间社会监测地方政府及与地方政府打交道的能力。在大城市之外，民间社会往往力量弱小，在监测地方政府及与之合作方面经验不足。³² 城市和地方政府联合会等国际城市网络可以发挥关键作用，为此开发工具箱，促进研究工作，提供同行之间相互学习的机会，发展采取行动的群体。

74. 中央政府有责任就人权及其在地方层面的影响向地方政府提供的有价值的信息。中央政府应向有关地方机构提供的信息既包括国家宪法或其他法律中的人权，也包括国际法所保障的人权。必须将国际社会改善人权方面的最新进展(如新的条约和公约、建议、准则和最佳做法实例)传达到地方。这个过程中，最重要的是不能只提供抽象的信息。需要使人权更为具体、更易于操作，以满足地方的具体需求。尤其是在涉及国际人权保障的问题上，中央政府应将人权保护的有关问题转化为可采取的具体措施或可遵循的标准。

75. 要增强地方人权工作的可行性和效果，应该确定哪些具体领域与在地方层面有效落实人权紧密相关。例如，若公共服务由地方提供，可视之为必须保障无歧视享有的一个领域。要支持地方政府落实人权，应为这些具体领域拟定落实人权“路线图”。这些路线图可以成为促进在地方层面(由非人权专家)落实人权的宝贵工具。

76. 咨询委员会在提交人权理事会的报告中强调了腐败对于享有人权的不利影响(A/HRC/28/73)。委员会建议制定一项增进人权与打击腐败的综合战略。这一报告结果与在地方层面增进人权也息息相关。应特别关注在地方一级容易滋生腐败的任何领域，尤其是提供公共服务的领域。一方面，应将采取反腐措施视为一个人权问题；另一方面，不采取反腐措施，便不可能成功、有效地增进人权。因此，对于就此采取的任何预防措施，均应给予重视。

77. 有关联合国机制还应在监测各国履行国际人权承诺的背景下，鼓励各国与地方政府开展对话。地方当局应参与本国政府的普遍定期审议；这将提高已接受建议的执行工作的质量。中央政府应向地方当局传达普遍定期审议的建议和联合国条约机构的结论性建议。还应提到《包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则》，其中鼓励报告国确保“中央、区域和地方各级政府部门的参与，并酌情确保联邦和省级部门的参与”(HRI/MC/2005/3, 第 50(a) 段)。

³² 地方政府与人权：提供良好服务，第 76 页。

78. 还有必要参照与地方政府和城市在落实国际公认的人权义务方面的作用有关的标准，拟定“地方政府与人权问题指导原则”。此类指导原则一俟通过，将成为一项有益的工具，有利于明确各行为方和机构的作用，也有利于制定具体战略，以落实本报告的建议和人权理事会特别程序、理事会普遍定期审议机制和联合国条约机构的其他建议。