



人权理事会

第四十一届会议

2019 年 6 月 24 日至 7 月 12 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

执行和加强人权领域的国际合作

联合国人权事务高级专员的报告

内容提要

本报告系根据人权理事会 2018 年 7 月 5 日通过的第 38/3 号决议编写。考虑到《2030 年可持续发展议程》和联合国改革进程提供的促进人权机会，报告认为普遍定期审议是一个关键切入点，可借以将人权纳入发展工作，同时加强会员国、联合国和更广泛国际社会在国家一级落实所有人权机制建议的合作努力。报告回顾了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为国家报告和后续行动机制、国家人权行动计划以及将人权纳入可持续发展目标的工作提供的支助，分析了区域机制和技术合作的作用，以及如何才能更好地动员联合国系统的援助来满足国家需求，包括通过更有效地利用现有官方发展援助，从而加强国家人权保护制度，同时强化国家所有权，增强援助的有效性。



一. 导言

1. 人权理事会 2018 年 7 月 5 日的第 38/3 号决议请人权事务高级专员编写一份报告，以提交理事会第四十一届会议，说明人权高专办在执行和加强人权领域国际合作方面的工作，提出可能的方法来应对促进和保护人权包括发展权方面的挑战。

二. 加强国际合作的有利环境

2. 正如秘书长在其关于“促进国际合作并重视非选择性、公正和客观以加强联合国在人权领域的行动”的报告中所概述的那样，在过去几年期间，人权领域出现了建设性、合作性接触的新势头(见 A/72/351)。《2030 年可持续发展议程》的通过、联合国改革进程的启动以及人权理事会第三轮普遍定期审议的开启已成为国家执行工作的催化剂，推动将人权纳入《2030 年议程》及可持续发展目标的具体目标和指标，利用所支持的普遍定期审议建议作为关键切入点，形成国家主导、国家所有的多项进程，这将促成与会员国更具建设性的接触。

3. 《2030 年可持续发展议程》以《世界人权宣言》和国际人权条约为依据、以《发展权利宣言》等其他文书为参考，设想了“一个普遍尊重人权和人的尊严、法治、公正、平等和非歧视，尊重种族、民族和文化多样性，尊重机会均等的世界。”¹ 因此，《2030 年议程》的落实应充分符合国际人权准则和标准，而可持续发展目标的实现则应以国际人权机制建议为指导。对会员国的建议是，自愿国别评估至少应反映所支持的普遍定期审议建议，更广泛而言则应包括其本国人权报告，这将大大改进协调和后续行动，并减轻其报告负担。

4. 人权高专办是联合国对可持续发展目标 16 和 10 下五项官方指标的监管机构，这些指标分别关于国家人权机构(16.a.1)、暴力侵害人权维护者(16.10.1)、歧视普遍程度(10.3.1 和 16.b.1)及冲突相关死亡(16.1.2)。人权高专办参与实现目标 5、10、16 和 17，重点是在“规范”层面向人权机制提供支助，以及在国家一级提供行动支助。

5. 秘书长发起的联合国改革进程设想了人权和国际合作潜力。在发展方面，改革包括新一代联合国发展援助框架，这是管辖联合国在国家一级追求可持续发展目标的工作、从而为解决根本人权问题提供机会的核心规划和执行文书。和平与安全改革以预防冲突和保持和平为优先事项，从而在维持和平行动与特别政治任务之间建立一致性，目的是形成单一、综合的和平与安全支柱。如秘书长提交大会的首份报告所示，在这一背景下，联合国系统为增进人权所作的集体努力应有助于确定冲突的根源和应对措施，并更好地利用现有人权机制及其各项建议(见 A/72/707, 第 21 段)。

6. 普遍定期审议是一个周期为四年半的机制，以合作和建设性对话为基础，涉及对每个会员国的人权记录进行同行评审，同时确保对所有国家一视同仁，在评估受审议国的人权记录时要考虑联合国系统、区域机制、国家人权机构和民间社

¹ 大会第 70/1 号决议，第 8 段。

会的信息，目的是协助各国采取具体措施，推动在国家层面促进和保护人权。普遍定期审议提出建议，由受审议国在人权理事会详细说明其支持哪些建议。本轮，即第三轮审议于 2017 年 5 月 1 日开始，重点是执行议程，鼓励会员国至少在下一轮审议之前就其所支持的建议采取后续行动。

7. 人权理事会在其第三十七届会议期间举行了人权主流化问题年度高级别小组讨论会，重点讨论了根据普遍定期审议促进和保护人权的挑战和机会。高级别小组认识到普遍定期审议所提建议的重要性，认为这是与会员国、联合国系统和包括捐助方在内的更广泛国际社会进行合作并由其采取行动的关键切入点。高级别小组指出，审议提出的实质性问题与诸如条约机构和特别程序等其他人权机制的建议不谋而合，从一个侧面反映了国家层面的关键性人权问题。这些问题如果得以解决，将加强国家人权保护制度，建设更易复原的社会，维持发展与和平。

8. 高级别小组强调了大力协调会员国执行工作的重要性，注意到国家报告和后续行动机制在这方面发挥的决定性作用，进一步强调了国家人权机构和民间社会行为体的作用，而且认为落实人权机制的各项建议为会员国提供了一个绝佳的机会，可将人权与发展努力统一起来，以人权为核心，推动实现可持续发展目标。

9. 高级别小组指出，联合国系统在联合国发展援助框架内以及在各个机构、基金和方案充分根据各自具体任务进行的规划和方案制订过程中，能够从国家层面支持会员国通过采纳其所支持的普遍定期审议建议等人权机制建议而开展的执行工作。高级别小组还呼吁在南南合作和提供官方发展援助范围内加强与人权相关的工作。

10. 第三轮普遍定期审议以执行议程为中心，呼吁会员国加倍努力，将人权融入可持续发展目标的具体目标和指标，从而确保就目标提出的报告也涉及人权工作。普遍定期审议中期报告的自愿做法和可持续发展高级别政治论坛的自愿国别报告为会员国提供了更多机会，以评估实现可持续发展目标和人权的进展。

11. 2019 年 1 月 16 日在日内瓦举行的闭会期间人权与《2030 年可持续发展议程》对话合作会议得出结论认为，应将可持续发展目标的实现情况逐渐纳入普遍定期审议，人权条约机构和特别程序应继续对可持续发展目标保持敏感，而会员国和其他利益攸关方则应在实现可持续发展目标的背景下更好地利用人权机制，分享经验和良好做法(A/HRC/40/34, 第 100 段)。

12. 副秘书长在其 2019 年 3 月 7 日与人权理事会的对话中敦促会员国利用多边体系确保在国家层面落实《2030 年议程》和人权的工作取得进展并为其追加资源，包括为最不发达国家、内陆最不发达国家和小岛屿发展中国家追加资源。她进一步鼓励会员国与联合国系统所有机构和部门接触，特别是与人权系统接触，同时指出普遍定期审议和其他人权机制对这一努力必不可少，因为这些机制提出的重要建议有助于在国家层面推进实现可持续发展目标。

13. 副秘书长指出，各国也可以利用普遍定期审议等人权报告程序介绍其实现可持续发展目标的进展，这将为利益攸关方提供讨论和合作空间，同时指出那些审议进程可作为对可持续发展高级别政治论坛自愿国别评估的补充。

14. 人权高专办的任务包括为国家一级实施国际人权准则提供技术支持，以及通过其在 70 多个国家的驻地机构和对联合国国家工作队的大力支持，努力将人权纳入联合国各方面工作的主流。联合国可持续发展集团为此提供便利。这些工作

以全面、综合的方式开展，考虑了所有国际人权机制的成果和建议，包括条约机构、特别程序和普遍定期审议的成果和建议。

三. 国家层面的关键要素

A. 建立国家报告和后续行动机制

15. 人权系统在国际和区域层面的大幅扩展对会员国提出了越来越多的要求，要求它们向国际和区域人权机制提出报告，并对各机制的建议或成果采取后续行动。因此，越来越多的会员国正通过建立一种名为国家报告和后续行动机制的新型政府架构，来采取更全面、有效和可持续的办法。

16. 国家报告和后续行动机制确保不同政府实体之间的协调，从而建立国家所有权和一致性，增强各职能部委的权力，发展可持续的专门知识，同时还会考虑到与议会、司法机构、国家人权机构和民间社会的程序性、形式化接触，加强具有参与性和包容性的、基于人权的负责任治理。

17. 这些机制地位独特，能够率先对建议进行归类并确定其优先顺序，拟订全面的国家人权行动计划或具体的执行计划，以便对建议采取后续行动，以及推动将建议纳入实现可持续发展目标的国家政策。一些国家的这种机制还协调编写提交普遍定期审议的中期报告。这类报告系自愿提交，但提交的国家越来越多(目前为 73 个)。

18. 为了行之有效，这些机制通常还具备四项补充能力：

(a) 接触能力：与国际和区域人权机制接触和联络、集中协助编写报告及来文和后续问题的答复以及对此类机制的建议或决定采取后续行动的能力；

(b) 协调能力：传播信息以及组织和协调从政府实体和其他国家行为体收集资料和数据以便提出报告并对建议采取后续行动的能力和权威；

(c) 协商能力：促进和领导与本国国家人权机构和民间社会进行磋商的能力；

(d) 信息管理能力：跟踪国际和区域人权机制发出的建议和决定、系统收集并按主题归类成果、确定负责执行的政府部委和(或)机构、制订后续计划以及管理条约规定和建议执行方面的信息(包括为了起草下一次定期报告)的能力。

19. 许多会员国已作出自愿承诺，或已接收并支持关于特别是在普遍定期审议范围内建立国家报告和后续行动机制的建议，正共同努力分享这方面的经验。机制之友小组为所有区域的各个国家、联合国机构、国家人权机构、民间社会和其他相关的利益攸关方提供广泛的非正式平台，以共享有关国家执行、协调、影响、报告和后续行动的良好做法，并讨论共同挑战和所汲取的教训。该小组由葡萄牙牵头，由 27 个国家组成。

20. 人权高专办就国家报告和后续行动机制向会员国提供咨询和援助，包括通过其条约机构能力建设方案、执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金及联合国人权领域技术合作自愿基金提供咨询和援助。2018 年，人权高专办支持约 11 个国家建立了此类机制，或加强了其能力。例如，在柬埔寨，人权高专办支持机构间委员会制订了普遍定期审议和其他国际机制建议后续行动方案。在区域一级，

为了分享关于国家报告和后续行动机制的良好做法，人权高专办组织了三次同行学习活动，分别在塞尔维亚(有来自 6 个国家的代表参加)、乌拉圭(有来自 18 个国家的代表参加)和日内瓦(与国家报告和后续行动机制之友小组联合组织)举行。

21. 2018 年，人权高专办在以下城市组织的三个关于第三轮普遍定期审议范围内的执行工作良好做法的区域讲习班也突出强调了建立或加强国家报告和后续行动机制的重要性：坎帕拉(与国家人权机构合作组织、有来自 18 个国家的代表参加)、达喀尔(与法语国家国际组织(法语国家组织)联合组织、有来自 36 个国家的代表参加)、普拉亚(与葡萄牙语国家共同体和联合国开发计划署(开发署)联合组织、有来自 9 个葡萄牙语国家的代表参加)。

B. 制订国家人权行动计划和人权机制建议执行计划

22. 国家人权行动计划通过将人权改进措施列入公共政策范畴，提供了一种加强实现人权的结构化实用办法。这些计划的范围和重点各不相同，目的是查明和弥补国家人权保护制度的漏洞。对现行国家法律、政策和其他体制框架进行了审议，目的是通过政府各部委、各政党和民间社会团体之间的合作，弥补经与所有利益攸关方协商后根据基线评估确定的人权保护漏洞。这些计划涵盖公民权利和政治权利以及经济、社会及文化权利，具体而言，通常目的是让可能处境脆弱的特定群体平等获得和享有人权。

23. 自 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》提出国家人权行动计划的构想以来，许多国家已制订了国家计划或部门计划。人权高专办编制了一份关于国家人权行动计划的综合指导手册，并就制定这些计划向会员国提供了技术援助。

24. 建议执行计划将国际人权机制的所有建议按主题进行归类，确定其优先次序，将执行责任分配给各部委和国家实体，并说明执行时间表以及资源和指标。

25. 国家报告和后续行动机制增强了协调能力，这对于加强会员国制订国家或部门人权行动计划或建议执行计划的能力以及将计划与各国实现可持续发展目标的工作挂钩的能力都至关重要。人权高专办的支助旨在加强这方面的国家能力。例如，2018 年，人权高专办为海地、瑙鲁、摩尔多瓦共和国、萨摩亚和乌干达建立或加强国家报告和后续行动机制提供了支助，此外还为制订或修订国家人权行动计划提供了技术援助(见 A/HRC/40/3)。

C. 将人权纳入实现可持续发展目标的国家政策

26. 为了支持会员国努力加强落实国际人权建议并将这些建议纳入实现可持续发展目标的国家政策，人权高专办开发了许多工具，包括支持建立信息管理系统，以促进对建议进行归类并确定其优先顺序，以及编制人权指标。

27. “世界人权索引”是一个基于网络的数据库，旨在方便访问条约权机构、特别程序和普遍定期审议提出的人权建议，经证明是一个有用的工具，可以按国别生成建议概览，并将建议与 17 项可持续发展目标一一挂钩。2018 年，作为人权高专办与丹麦人权研究所协议的一部分，启动了一个数据库，将第一轮和第二轮普遍定期审议期间提出的逾 50,000 条建议与特定可持续发展目标挂钩，以期扩大数据库，列入所有人权机制的建议(A/HRC/38/28, 第 17 段)。

28. 人权高专办还在许多国家应请求试验了一项特殊工具——国家建议跟踪数据库，旨在方便记录、跟踪和报告国家一级建议落实情况，以及为落实建议制订路线图和分配责任，做到预算、成功基准和时间表均清晰明确。该数据库让会员国可直接从“世界人权索引”导入联合国人权机制针对其本国提出的建议，对这些建议进行归类并确定优先次序，制订执行计划，包括指标和负责机构，并就落实情况提出报告。会员国可用多种参数搜索和检索所有这些资料，包括专题领域、受影响个人或群体以及可持续发展目标及其具体目标。

29. 对人权机制提出的建议进行归类并将其与可持续发展目标挂钩，可以产生强大的协同效应。2017 年，巴拉圭在人权高专办支持下建立并扩大了跟进国际人权机制建议的在线数据库，将人权建议与可持续发展目标及其具体目标挂钩。此外，添加了一项新功能，让民间社会组织得以监测每项建议的后续落实情况，并能够提出意见和看法，从而为参与执行和监测建议及可持续发展目标的各个利益攸关方建立了首个对话空间(A/HRC/38/28, 第 18 段)。2018 年，人权高专办支持与阿根廷分享巴拉圭经验，培养了相关官员运用同一方法、对建议进行专题归类以及确定联邦协调中心的能力。

30. 人权指标使各国能够评估本国实现人权和遵守国际条约的进展，并为民间社会提供了监测进展和确保问责制的工具。为了满足对人权指标日益增长的需求，人权高专办制订了定量和定性指标的概念和方法框架，为根据国际人权准则和原则确定背景相关的可行性指标提供指导。

31. 人权高专办还开发了指导工具，促进将人权指标和分类数据用于落实《2030 年议程》，并就此向会员国提供了支助。例如，在肯尼亚，人权高专办提供的支助促使其人权顾问、国家统计局和国家人权委员会于 2017 年签署了一份谅解备忘录，就制订人权和可持续发展目标指标及数据收集建立了机构合作框架。随着时间的推移，这项备忘录将促使国家统计局在其衡量指标中纳入目标 10 和目标 16，进而实现对人权义务和关切的全面把握(A/HRC/38/28, 第 27 段)。对可持续发展目标落实和后续行动的参与至关重要。应人权理事会要求，人权高专办为各国编制了有效落实参与公共事务权利的准则。2018 年 10 月，人权理事会第 39/11 号决议感兴趣地注意到该准则草案，并将其作为各国和其他相关的利益攸关方的一套指导方针。

D. 加强国家人权机构

32. 国家人权机构完全符合关于促进和保护人权的国家机构地位问题的原则(《巴黎原则》)，在促进和监测国家一级有效实施国际人权标准情况中发挥着至关重要的作用。有效的国家人权机构还可作为国家与民间社会之间的桥梁，促进广泛参与制订政策和落实国际人权制度的建议。

33. 在国际层面上，国家人权机构通过提交资料和审查人权建议执行进展(或缺乏进展)，与人权条约机构、特别程序和普遍定期审议积极接触。国家人权机构负有特殊监督职责，监督各国政府贯彻国际人权制度建议，特别是各国政府在前几轮普遍定期审议中所支持的建议的政策和行动。国家人权机构在对国家报告和后续行动机制的参与中、在支持与《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标相结合的人权行动的实施和后续工作的过程中，具有决定性作用。应当指出，

在本轮普遍定期审议期间，90%以上具有 A 类地位的国家人权机构已为人权高专办的简要报告提交了书面文稿。

34. 人权高专办与国家人权机构全球联盟密切合作，正进一步发展各个国家人权机构的战略伙伴关系，尤其是通过开发署、国家人权机构全球联盟和人权高专办于 2017 年 2 月签署的三方意向书。此外，人权高专办在建立和加强国家人权机构方面提供技术援助，包括通过就建立国家人权机构的立法框架提供法律咨询意见，开展能力建设活动以及分享最佳做法，还鼓励国家人权机构参与国际人权机制，并支持其努力将人权纳入国家发展政策的主流。例如，人权高专办与乌干达人权委员会联合举办了两个讲习班，分别关于利用人权指标以及乌干达可持续发展目标衡量和落实采用的基于人权的数据收集方法(A/HRC/39/20, 第 17 段)。2018 年 3 月，在国家人权机构全球联盟年度会议期间，人权高专办组织了一场会外活动，就国家人权机构在选举中的作用以及如何更好地与选举观察组织合作等问题分享了最佳做法。

E. 加强各国议会的作用

35. 议会作为政府的一个分支机构，在为编写会员国国别报告提供文稿方面，在参与各种国际人权机制，尤其是普遍定期审议方面，在确保需要议会进行立法改革或采取其他行动的建议后续行动方面，以及在审查为执行建议起草的立法方面，都发挥着至关重要的作用。因此，议会有助于确保会员国遵守其国际人权义务，并有助于建立和确保国家人权保护制度的适当运行。议会的作用在于奠定法治基础，加强法治建设，监督政府和国家机构职能，并确保国家预算考虑到基于权利的各种办法，因而对促进会员国执行国际人权机制建议以及推动落实《2030 年可持续发展议程》至关重要。

36. 强化议会在人权问题上的作用可以大大促进加强国际人权机制建议的落实，更好地将人权与国家发展工作联系起来，增强国家人权机构和民间社会组织的有效性。人权高专办在与各国议会联盟(议会联盟)密切合作编写的、关于“各国议会对人权理事会工作及普遍定期审议的贡献”的报告中指出，50%以上普遍定期审议建议需要议会采取行动来予以落实(A/HRC/38/25, 第 11 段)。

37. 出于这一原因，人权高专办建议各国议会考虑设立专门的人权委员会，以加强和简化这些努力，并加强其同国际人权机制，特别是普遍定期审议的接触(同上，第 63 段)。报告所附的《议会与人权原则草案》为希望设立这类人权委员会的各国议会提供了相关指导。

38. 在人权理事会第三十九届会议期间，厄瓜多尔代表核心国家小组(厄瓜多尔、意大利、马尔代夫、摩洛哥、菲律宾、罗马尼亚和西班牙)发表的一份关于各国议会对人权理事会和普遍定期审议工作所做贡献的联合声明也对此报告表示了欢迎，还称赞了人权高专办和议会联盟为推动建设性地讨论这一问题所作的努力，并鼓励各国留意该报告的建议，以便在不久的将来以这一重要倡议为基础继续努力。

39. 人权高专办组织了 2018 年 11 月 22 日至 23 日在日内瓦举行的以“议会促进人权、民主和法治的作用”为主题的人权、民主和法治论坛第二届会议。议会联盟秘书长兼论坛主席马丁·琼贡提到关于“各国议会对人权理事会工作及普遍定

期审议的贡献”的报告及《议会与人权原则草案》(A/HRC/38/25 及其附件一)时,鼓励各国议会参与普遍定期审议和其他国际人权机制。议员需确保联合国人权机制的建议得到落实,特别是因为落实建议往往需要修改立法。他提到国际和区域议会组织在加强议会对人权问题的关注方面发挥的作用。琼贡先生在关于论坛的报告(A/HRC/40/65)中呼吁所有与会者审查本报告中的建议,并考虑如何予以落实。在法语国家组织和议会联盟密切合作下,预计 2019 年 6 月,参加普遍定期审议的法语国家议会成员与世界各地现有议会人权委员会主席将进一步接触。2018 年 11 月,英联邦秘书处和普世权利小组发表了一份研究报告,指出“在国内履行世界人权义务和承诺是国际政治议程的首要项目”。² 研究报告的结论提到人权高专办的报告及其附件中的原则草案。作者指出,这些文件的要求与英联邦“在促进思考和阐释指导各国议会与联合国人权系统和机制接触的普遍原则”方面的工作如出一辙。³

F. 确保司法机构强大而独立

40. 秘书长在其最近一份关于“司法工作中的人权”的报告中表示,平等、有效地诉诸司法是获得有效补救权利的重要组成部分,且只能通过独立和公正的司法体系来实施(A/73/210, 第 4 段)。秘书长还指出,若干人权机制都强调了诉诸司法在人权法律保护中的重要性,并就其实施提供了指导。

41. 人权高专办为联合国司法领域的整体努力做出了贡献,包括通过支持宪法改革或立法改革,以确保遵守人权法;保护被剥夺自由者的人权;强化司法人员和执法人员的人权知识;以及支持过渡期正义进程和机制。

42. 人权理事会决议和普遍定期审议向会员国提出的各项建议也越来越多地以独立司法机构在确保平等、有效地诉诸司法方面的作用为主题,这也为在国家层面讨论这类问题开辟了空间。人权高专办应会员国要求,向世界各地的法官和律师提供支助,包括支持落实人权建议。例如,2018 年,人权高专办通过其人权顾问支持牙买加落实普遍定期审议建议,重点是加强法官、律师和检察官对国际人权准则的认识,以确保国家法院考虑这些准则。为此,针对司法机构开发了关于国际人权法的在线培训课程。这项培训共有四个模块(国际人权法概论;被剥夺自由者的权利;公正审判权;艾滋病毒携带者的权利;及残疾人权利),包括视听材料及相关书目和判例法链接。

43. 人权高专办参与了维持和平时行动部和开发署在联合国其他伙伴支持下领导的冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心。全球协调中心开展联合评估,在最需要援助的国家制订国别计划、提供专门知识并重点关注法治优先事项,从而在预防冲突工作和维持和平中发挥重要作用。

44. 人权高专办对国际律师协会及其人权研究所发挥的作用表示欢迎,特别称赞了 2018 年 5 月关于普遍定期审议在少年司法中促进儿童权利的作用的报告。人权高专办鼓励人权研究所和世界各地的律师协会加强与联合国人权机制接触。

² 见“落实人权全球议程:各国议会的作用”,第 12 页和第 40 页。

³ 同上,第 41 页。

G. 为民间社会维护安全、有利的环境

45. 一个能自由运作、充满活力的、多样化的独立民间社会是确保在国家和国际层面保护和促进人权的一个关键因素。民间社会行为体监测国家层面的人权状况，动员公众支持人权问题，并举报侵犯人权行为，从而为国际人权机制的有效运作做出关键性贡献。人权理事会的若干决议都突出强调了民间社会的重要作用，以及维护其能自由运作的安全、有利环境的必要性。人权理事会保持留心对人权维护者的任何威胁或对与联合国或其机制的任何形式合作的报复。

46. 加强民间社会在国家、区域和国际各级的作用是人权高专办的战略优先事项。过去几年间，人权高专办制订了一系列实用指南，旨在增加民间社会行为体与国际人权机制的接触，促进对这些机制提出的建议采取后续行动。人权高专办倡导将民间社会纳入国家报告和后续行动机制，并倡导由其积极参与落实人权建议的工作，加强所有人，特别是最弱势者，对人权的享有。在普遍定期审议方面，除其他外，高度重视同大赦国际、公民参与世界联盟、人权观察、国际人权服务社、“普遍定期审议信息网”和普世权利小组的伙伴关系和接触。

四. 国际和区域层面的关键因素

A. 加强联合国层面的协调

47. 大会关于重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议授权秘书长确保联合国能堪其任，以便支持《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的成功实现。开发署署长在人权理事会第三十七届会议的高级别小组讨论会上发言时强调了《2030 年可持续发展议程》与普遍定期审议之间的互补性，指出所有会员国对两者都做出了承诺，这为国际发展界带来了独特机会，以支持所在国充分实现人权。副秘书长 2019 年 3 月 7 日在理事会的发言强调，重新定位的驻地协调员制度将为各国当局提供协调一致的联系窗口，让其接触到联合国为各国所领导的发展和人权行动提供的协调、透明、负责任的响应性支助。

B. 区域组织的作用

48. 区域一级的国际合作为促进和保护人权提供了更多支助。国际人权机制对会员国进行审查时，需要考虑区域人权机构的报告和结论。参考区域人权机制的判例和其他文件可以支持其结论。

49. 就采纳区域一级出现的良好做法而言，加强与区域机制的接触让联合国系统也受益匪浅。人权理事会第 6/20、第 12/15、第 18/14、第 24/19、第 30/3 和第 34/17 号决议承认区域安排、次区域安排和区域间安排在促进和保护人权方面发挥的重要作用，并请人权高专办就如何加强联合国与区域人权机制之间的合作提出具体提议。

50. 2019 年 2 月 9 日，非洲人权和民族权法院与人权高专办签署了一份谅解备忘录，为两个实体在国际和区域人权准则和标准、国际和区域人权法学、司法行政以及国际和区域法院和法庭惯例等共同关心领域的合作提供了一个框架，涵盖交流意见和做法，促进与联合国人权机制的合作，以及培训法官和司法人员。

51. 人权高专办与美洲国家组织总秘书处通过美洲人权委员会执行秘书处发表的《2014 年联合声明》概述了一个加强促进和保护人权方面合作的总体框架，设想举行联合年度会议和特别协商，让对口组织代表能够参加其各自机构的会议。该协议促进了有关国际和区域人权机制工作的信息交流，推进了多项措施，以确保在彼此工作、报告和行动计划中考虑国际机制及美洲人权委员会的人权承诺和建议，就落实人权条约机构、特别程序及普遍定期审议所提建议进一步寻求建立合作机制，以及为协助美洲国家组织成员国政府落实建议寻求建立合作。该协定还旨在为促进联合宣传工作以及关于优先专题问题的合作提供便利。

52. 欧洲理事会与人权高专办之间关于加强合作的《2013 年联合宣言》列出了一份关于采取适当措施以确保在彼此工作中考虑条约机构和监测机构各自的法律文书、建议和结论的协定，此外还指出，各方将合作协助欧洲理事会成员国政府落实欧洲理事会和联合国相关国际人权机制的建议，包括普遍定期审议的建议。同欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室也商定了类似安排。

53. 与区域人权机制的合作日益增加，在国家层面与国际层面之间建立了重要联系，既可以在国家一级加强保护人权，又可以将区域性集体经验和努力纳入国际人权机制的运作，从而提高效率，增强相关性和影响力。

C. 技术合作与发展援助

54. 为了确保更好地促进和保护人权，大会在 1950 年代中期制订了人权领域的技术合作方案，旨在应请求帮助各国建立或加强直接影响促进和保护人权的国家基础设施。该方案侧重于：将国际人权标准纳入国家法律和政策；建立或加强国家机构；拟订促进和保护人权的国家行动计划；人权教育和培训；以及促进人权文化。

55. 随着援助请求增加，该方案显然需要补充，便设立了联合国人权领域技术合作自愿基金。秘书长任命的五名成员组成的董事会提供的咨询意见让人权高专办通过该基金实施的各项方案受益匪浅。该董事会同时也是执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金的董事会。董事会主席定期在议程项目 10 下向人权理事会春季会议提出报告，最近一次报告于 2019 年 3 月 21 日提出。

56. 技术合作自愿基金旨在为技术合作提供财政支助，以期加强将对国际人权标准的落实产生长期积极影响的国家和区域机构、法律框架和基础设施。2018 年，在会员国和其他伙伴的密切合作下，该基金在 40 个区域、国家和领土实施了多项方案，补充了人权高专办现有的其他筹资工具(A/HRC/40/78, 第 63 段)。

57. 参与普遍定期审议自愿信托基金旨在促进发展中国家，尤其是最不发达国家和内陆发展中国家，参与普遍定期审议，同时，执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金也提供财政和技术援助以促进参与普遍定期审议或落实其建议(见 A/HRC/38/26 和 27)。

58. 2016 年，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会提供了 1450 亿美元官方发展援助。该委员会主席在人权理事会第三十七届会议的高级别小组讨论会上表示，根据国际援助透明度倡议生成的数据，全世界大约有 2,300 个正在实施的项目以人权为重点。2016 年，标记为人权项目的双边项目共计花费了约 7 亿美元。她还指出，发展合作和许多这类项目显然与普遍定期审议建议的落实

直接相关。那一联系还可以加强。这既是受审议国的责任，也是捐助国的责任。除特定人权项目之外，许多捐助方也将人权纳入了其所有活动的主流。虽然发展援助委员会并未采用或讨论过普遍定期审议，但委员会主席强调，对委员会成员而言，普遍定期审议是协调其在特定国家的双边发展合作的一个重要工具。她指出，只要有意愿解决人权问题，发展伙伴和捐助方便应予以支持，并准备根据普遍定期审议期间提出的建议提供量身定制的支助。

59. 大多数发展合作实体都认识到发展与人权息息相关，发展援助委员会通过其同行评审向这些国家实体提供指导。因此，可以鼓励该委员会在那些评审中系统考虑官方发展援助受援国是否切实落实了所支持的普遍定期审议建议以及落实的方式如何。目前，此类评审关注的重点是贫穷、性别、环境和人道主义问题。此外，国际捐助界可以更好地利用普遍定期审议，将其作为在特定国家范围内协调双边发展合作的重要工具，特别是当受援国准备执行所支持的普遍定期审议建议时。这种双管齐下的办法肯定有助于增强援助和国家所有权的有效性。

D. 新出现的良好做法

60. 自 2006 年以来，法语国家组织一直支持其成员国和各国政府执行人权理事会及其机制的任务，特别为法语国家政府设立了一个方案，协助为普遍定期审议作准备。自 2008 年以来，人权高专办和法语国家组织与东道国合作，组织了五次法语讨论会，作为各个国家与其他伙伴之间促进有效执行普遍定期审议的交流、反思和协商论坛。这些活动分别于 2008 年和 2010 年在摩洛哥、2011 年在突尼斯、2014 年在摩尔多瓦共和国以及 2018 年在塞内加尔举行。

61. 在人权理事会第三十九届会议议程项目 6 下的一般性辩论期间，加拿大代表法语国家组织成员和观察员发言时指出，区域讲习班促成了代表团之间卓有成效的交流，形成了加强落实第三轮普遍定期审议建议的多项具体建议。这些建议旨在提高该机制在国家一级的效率并加强其有效性。

62. 法语国家组织成员和观察员强调了就下列建议新达成的共识，并认为这些建议是良好做法：

- (a) 建立国家协调机制，使其具备运作所需的手段；
 - (b) 利用数据库，以便就各部委对可持续发展目标相关行动计划的执行情况采取后续行动；
 - (c) 在下轮审议之前编写中期报告；
 - (d) 利用法语国家组织和人权高专办编制的矩阵(普遍定期审议提出的建议)；
 - (e) 就普遍定期审议，包括可持续发展目标对落实建议的促进作用，提供培训；
 - (f) 在人权理事会议程项目 6 下的一般性辩论范围内分享良好做法。
63. 关于议会、国家人权机构和非政府组织的作用，法语国家组织的发言提到：
- (a) 将非政府组织、议会和国家人权机构纳入国家报告和后续行动机制，并使其参与该进程的所有阶段；
 - (b) 建立数据库，以便与其他利益攸关方共享行动计划；

- (c) 加强各国议会能力，以强化其作用；
- (d) 在国家预算中列入可持续发展目标与人权之间的关系。

64. 葡萄牙语国家共同体是人权高专办 2018 年 11 月在普拉亚举行普遍定期审议暨包容和人权相关可持续发展目标 16+技术磋商区域研讨会的主要合作伙伴。与会者在结论中强调，有必要：

(a) 支持国家机关和机构落实人权建议，特别注意各国在普遍定期审议范围内接受的建议；

(b) 创建葡萄牙语工具，如翻译“世界人权索引”和国家建议跟踪数据库，并通过从国家、地区和国际组织筹集资金，支持葡萄牙语国家之间关于可持续发展目标和人权的交流；

(c) 更好地将联合国系统内的现有资金、官方发展援助和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》承付款用于落实上述建议；

(d) 通过让社会参与实现可持续发展目标，特别是目标 16,提升人们对可持续发展目标、人权和包容性的认识；

(e) 支持国家行为体利用人权承诺和建议，确定可持续发展目标相关国家规划和预算编制程序的优先顺序，包括按照“不让任何一个人掉队”的原则确定优先人口群体；

(f) 推广将人权与可持续发展目标相结合的办法，例如鼓励国家协调机构直接合作，以便向人权机制提出报告，以及对可持续发展目标的实现情况进行自愿国别评估；

(g) 促进具有不同背景和机构能力的国家之间交流良好做法(展示报告、监测和执行方面的进展和承诺)，推动语言相似的国家之间相互汲取经验教训，包括组织更多类似的讨论会。

65. 与会者还指出：

(a) 将国家发展计划同可持续发展目标和人权问题统一起来并不足以确保采取行动，各国政府需要制订行动计划，明确责任人，适当分配预算，确定关键基准和时间表；

(b) 缺乏资源来解决围绕和平、正义和包容的关键问题是实现可持续发展目标 16 的一大障碍。

66. 2019 年 3 月 7 日，佛得角代表葡萄牙语国家共同体在人权理事会就议程项目 2 发表声明时强调，共同体的章程规定了促进人权，共同体活动的核心是发展问题，因此，共同体完全赞成要求采取综合办法，将落实《2030 年议程》与实现人人享有全部人权相结合，“不让任何一个人掉队”。根据普拉亚讲习班的结论，共同体鼓励联合国各机构、会员国和所有行为体加倍努力，在所有层面促进人权问题与可持续发展目标之间的协同作用，同时认为有必要从人权角度对《亚的斯亚贝巴行动议程》等不同全球议程采取综合办法，广泛参与动员和适当利用落实《2030 年议程》所需的资源。

五. 结论

67. 正如秘书长最近的一份报告所述,《2030 年可持续发展议程》代表了向一种更加均衡、以人权为核心的发展模式的重大转变。第三轮普遍定期审议建议的相关性、准确性和影响力将得到加强,包括通过加强与联合国国家工作队的协作,人权高专办的现有数据库将所有结论和建议与可持续发展目标挂钩,从而更方便将这些基准纳入国家一级的规划。人权高专办的指标将有助于联合国更好地支持会员国监测其实现可持续发展目标和落实《2030 年可持续发展议程》的进展(A/72/351, 第 81 段)。

68. 秘书长在报告中特别指出,各国在联合国的支助下促进和保护人权的工作能否取得成功,无疑将取决于是否设立了国家报告和后续行动机制,包括制订全面的国家人权行动计划和人权机制建议执行计划,以便通过与国家利益攸关方密切合作和协商,处理落实建议和报告这些工作以及所产生影响的任务(同上,第 83 段)。

69. 秘书长强调,通过人权机制及其建议等方式进行的国际合作为各国在国家一级实现可持续发展目标和保护人权的工作取得更大成果提供了重要基础。秘书长得出结论认为,因此,国际和国家在人权领域的努力和行动应旨在协助各国有效实现可持续发展目标,以及落实国际人权机制的各项建议(同上,第 85 段)。

70. 区域一级为确保将国际人权标准纳入国家范围以及确保国际机制和报告的相关性和影响力提供了一个有益的接口。联合国和区域机制应努力执行关于分享经验和最佳做法以及相互能力建设的协定。

71. 人权高专办的经验表明,不断演进的良好做法为南北和南南三角合作勾勒出了新的轮廓,预示着更强大的国家所有权、更有力的协调以及更强劲的可持续性。事实证明,分享落实区域、分区域和国家各级人权机制建议的良好做法,是将政府的行政与其他职能部分联系起来、加强议会、国家人权机构和民间社会组织监督作用的重要工具。

72. 增强确定人权需求的透明度,将促使联合国系统和国际社会通过官方发展援助和现有信托基金提供更多援助和支持。经合组织发展援助委员会进行的同行评审可考虑人权建议,特别是普遍定期审议建议,尤其是当官方发展援助受援国为就所支持的建议采取后续行动而准备进行改革时。建议国可确保其发展合作实体积极参与官方发展援助受援国的这类执行工作。

73. 秘书长的预防议程和可持续发展目标能否得到成功落实的关键在于各国政府、联合国系统和国际社会之间就实现以人权为核心的可持续发展目标所达成的协议。通过落实人权机制的建议以及将其纳入可持续发展目标而加强人权领域的国际合作,无疑将有助于解决侵犯人权的根本原因,同时会直接加强《联合国宪章》的三大支柱。