



人权理事会

第二十七届会议

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

关于地方政府在增进和保护人权，包括将人权纳入地方行政
和公共服务主流方面的作用的进展报告 *

* 迟交。

GE.14-60394 (EXT)



* 1 4 6 0 3 9 4 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 地方政府的定义.....	6-12	3
三. 地方政府的法律和监管框架.....	13-22	4
四. 各级政府在履行国家的国际人权义务方面的作用.....	23-29	6
五. 地方政府在尊重、保护和履行人权方面的作用.....	30-37	8
六. 人权城市：概念框架和指导原则.....	38-47	10
七. 地方一级的人权机制.....	48-51	13
八. 民间社会在规划和执行促进在地方一级保护和 增进人权的活动方面的作用.....	52-55	14
九. 最佳做法.....	56-59	15
十. 拟纳入最后报告的其他要素.....	60	16

一. 引言

1. 2012年8月，咨询委员会向人权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20日，理事会通过了第24/2号决议，在决议中注意到上述研究专题建议，并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的主流方面的作用，以便汇总最佳做法和主要挑战，就要求提供的研究报告向理事会第二十七届会议提交一份进展报告，以供其审议。
3. 理事会又请咨询委员会为编写上述研究报告，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24日至28日举行的第十二届会议期间设立了起草小组，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：科廖拉诺先生、艾尔萨达女士、侯赛诺夫先生(报告员)、雷耶斯-普拉多女士、西图辛格先生(主席)和伊盖祖先生。
5. 在同一届咨询委员会会议上，起草小组依照理事会第24/2号决议拟订了一份调查问卷，分发给各利益攸关方。截至2014年8月4日共收到67份答卷：国家政府22份、国家人权机构20份、非政府组织9份、地方政府12份、国际组织或区域组织4份。

二. 地方政府的定义

6. 地方政府通常被定义为特定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，而在联邦制国家，地方政府是作为第三级、有时是第四级政府。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)。从地理上来说，城市和农村地区都有地方政府。
7. 地方政府履行三大主要职能：为了公民的利益，促进辖区内成功的可持续发展；组织、委托、资助和提供既普遍适用又针对最需要的人的基本公共服务；为民主代言，为本社区发声。¹

¹ 见欧洲委员会，《欧洲地方自治宪章》和《解释性报告》(斯特拉斯堡，2010年)。可登陆www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_sgi_EN.pdf 查阅。

8. 地方政府旨在使政府靠近基层民众，使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，与中央政府相比，地方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. 地方政府拥有法律或上级政府指令赋予的某些权力。这些权力大体包括规范和管理某些公共事务和提供某些公共服务。地方政府的权力范围应始终参照地方当局与中央政府或(联邦国家)地区当局之间的关系加以分析。地方政府的一个重要特征是，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。

10. 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。行使地方公共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，享有广泛的自治权，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。

11. 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，不尊重人权就不可能实现民主；不推行民主也不可能实现人权。

12. 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决策。另一方面，地方的独立性应该受到法律明确规定的一些限制，还要有机制监督地方当局活动的合法性。

三. 地方政府的法律和监管框架

13. 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、权力和职能作出明确规定。此外，国家法律还应在中央政府和地方政府当局之间清晰划分责任和权力。

14. 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。在这方面，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，维持地方政府管理法的稳定性。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地方自治政府相关权利的一切法律。

15. 值得指出的是，一些国家将附属、地方分权和问责制等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。

16. 原则上，国际法未涉及国家的内部领土结构。一国与其地方政府之间的关系通常被认为是内部问题。换句话说，下列事项是国家的主权权利：根据国内立

法组织地方政府，并自由决定地方政府是通过选举还是任命产生，地方政府能够独立运作还是须经上级政府明确批准，以及地方政府需提供哪些公共服务。

17. 然而，在国际和国家层面都已经制定了一些直接涉及地方政府的规章制度。应该强调的是，这样的规则很少具有法律约束力。特别值得一提的是《欧洲地方自治宪章》，这是 1985 年在欧洲委员会框架内通过的区域条约。欧洲委员会 47 个成员国悉数批准了《宪章》，这是保障社区权利及其当选政府权利的首个具有国际法律约束力的文书。它规定了通用的欧洲标准，以保护地方自治当局的权利。

18. 另一项具有法律约束力的文书是非洲联盟在 2007 年 1 月通过的《非洲民主、选举与治理宪章》²。该《宪章》包含涉及地方政府的一些条款。特别是，它要求各缔约国“根据国家法律规定，将权力下放给民主选举产生的地方当局”（第 34 条）。《宪章》还规定，“鉴于传统当局持久和重要的作用，特别是在农村社区，缔约国应努力寻找适当的方法和手段，以在更广泛的民主制度内提高其融合与效力”（第 35 条）。

19. 在欧洲委员会的支持下通过了一些旨在维护地方当局权利的文书，其中包括：《关于领土社区或当局间跨越边界合作的欧洲纲要公约》（1980 年公约及其三项议定书）；³《欧洲地方和区域民选代表廉政行为守则》（1999 年）；⁴《欧洲景观公约》（2000 年）；⁵《欧洲城市宪章一》（1992 年）；⁶《欧洲城市宪章二——新城市主义宣言》（2008 年）；⁷以及关于参与地方当局事务权利的《欧洲地方自治宪章附加议定书》（2009 年）。⁸还应当提及欧洲委员会部长委员会向成员国提出的载有与地方当局的管辖权、财力和能力有关的重要原则和规范的以下建议：关于监督地方当局行为的 Rec(1998)12 号建议；关于地方和区域当局边界和/或结构改革进程的 Rec(2004)12 号建议；关于地方和区域当局财政资源的 Rec(2005)1 号建议；关于公民参与地方公共生活的 Rec(2001)19 号建议；以及关于地方和区域两级财务和预算管理的 Rec(2004)1 号建议。⁹

² 可登陆 www.au.int/en/content/african-charter-democracy-elections-and-governance 查阅。

³ 可登陆 www.coe.int/t/congress/texts/conventions/conventions_en.asp?mytabsmenu=6 查阅。

⁴ 同上。

⁵ 可登陆 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=176&CL=ENG> 查阅。

⁶ 可登陆 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405> 查阅。

⁷ 可登陆 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971> 查阅。

⁸ 可登陆 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=1&CL=ENG> 查阅。

⁹ 可登陆 www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp 查阅。

20. 联合国人类住区规划署(人居署)理事会于 2007 和 2009 年批准了两套指导方针，即与权力下放和加强地方当局有关的指导方针，以及使所有人都能获得基本服务的指导方针¹⁰，它们应当被视为是对地方政府领域的国际标准制定过程的重要贡献。联合国会员国批准了这些文件，承诺促进权力下放和加强地方当局，以及使所有人都能获得基本服务。

21. 地方政府现有监管框架还包括全球和区域地方政府协会制订的规则和指导方针。因此，欧洲市政和区域理事会(欧洲最大的地方和区域政府协会，汇集来自 41 个欧洲国家的全国地方和区域当局协会)制定了一些规范性文件，其中包括：《欧洲市政自由宪章》(1953 年)；¹¹《欧洲男女平等参与地方生活宪章》(2006 年)；¹²《欧洲涉及全局利益的地方和区域服务宪章》(2009 年)。¹³

22. 城市和地方政府联合会成立于 2004 年，是全球最大的地方政府组织，为制定关于地方政府特别是城市的全球规范性框架作出了极大的贡献。应该特别提及《全球城市权宪章》(2005 年)和《城市人权全球宪章议程》(2010 年)等重要文件。¹⁴

四. 各级政府在履行国家的国际人权义务方面的作用

23. 在国际法的概念中，无论国家属于单一制还是联邦制，也无论其内部行政区划如何，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要求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这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拿所指控的侵权行为乃由地方当局实施来为自己辩护。

24. 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所有机关和代理机构的所有行为负责。¹⁵ 普遍认可的是，“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

¹⁰ 可登陆 <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=NjkkLmhvdGxpbnms> 查阅。

¹¹ 可登陆 www.ccre.org/docs/charter_municipal_liberties.pdf 查阅。

¹² 可登陆 www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf 查阅。

¹³ 可登陆 www.ccre.org/docs/charter_sgi_en.pdf 查阅。

¹⁴ 见本报告第六节。

¹⁵ 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”。

的国家行为”。¹⁶ 人权事务委员会在其关于《公约》缔约国承担普遍法律义务的性质的第 31(2004)号一般性意见第 4 段中明确指出，国家、区域或地方各级的公共机构或者政府机构均应承担缔约国的责任。同样，经济、社会和文化权利委员会在其关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16(2005)号一般性意见第 42 段中强调，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为、不行为或疏忽失职而造成。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。¹⁷

25. 包括地方政府在内的任何公共权力机构的不法行为，即使越权或违反了国内的法律和指令，仍可归于国家。¹⁸ 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由而不履行条约”。

26. 中央政府负有履行国家的国际人权义务的主要责任，地方政府则发挥补充作用。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措施，尤其是要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。地方当局的代表应该参与起草国家人权战略和政策。实际上，地方当局是这些政策的实践操作者。在地方分权的国家，地方政府能够在增进和保护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。

27. 地方当局要履行其人权责任，应当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、社会和文化权利，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。尤其应强调的是，无论赋予地方当局怎样的权力，若不提供行使权力所需的财政资源，权力便无法发挥效力。¹⁹

28. 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责任这一原则。因此，在经济、社会和文化权利委员会关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见第 12 段中指出，《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国应采

¹⁶ 题为“国家对国际不法行为的责任”的大会第 56/83 号决议，附件。

¹⁷ 国家对国际不法行为的责任条款草案评注；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)，IV.E.2 章，第 82 页。

¹⁸ 大会第 56/83 号决议附件第 7 条(见上文脚注 16)。

¹⁹ 《欧洲地方自治宪章》(见上文脚注 1)规定，“在国家经济政策范围内，应使地方当局自己拥有充足的财政资源，并且可以在其权力框架下自由处置”，它们的资源“应与宪法和法律规定的责任相称”(第 9 条，第 1 和第 2 段)。

取步骤以，“确保各部委和地区及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。”暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员在 2012 年访问意大利时，不仅与国家政府和多个非政府组织的代表交谈，还访问了罗马、米兰、博洛尼亚和那不勒斯，她在随后的报告(A/HRC/20/16/Add.2)中明确提到了地方政治意愿对解决针对妇女的暴力行为的重要性。欧洲人权法院在一项判决中指出，“国家的地方机构当局是履行宪法和法律赋予它们的职能的公法机构。就此而论，法院重申，“在国际法中，‘政府组织’的表述不能仅指国家政府或中央机关。当权力随着地方分权而分散时，它指的是任何行使公共职能的国家机关。”²⁰

29. 在监测国内履行国际人权承诺的情况时，也可以鼓励相关联合国机构与地方政府进行对话。地方当局应当参与关于其政府的普遍定期审议；这将改进所接受的建议的后续行动质量。中央政府应将普遍定期审议期间提出的建议和各条约机构的结论性意见传达给地方政府。另外，还应提及向条约机构提交报告的协调准则(HRI/MC/2005/3)，其中鼓励报告国说明中央、区域和地方一级的政府部门参与编写定期报告的情况，并酌情说明联邦和省级部门的参与情况(同上，第 50 段)。

五. 地方政府在尊重、保护和履行人权方面的作用

30. 一些国家的立法，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体权利或原则范围内。例如，塞尔维亚的《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。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，但是要求地方政府在行使职能时能考虑到促进社会包容的需要。同样，印度关于地方政府的法律也没有在地方政府的职责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核心人权，例如落实促进民主包容的举措、福利措施和地方司法制度。

31. 通过法律明确规定地方政府有义务保护和增进人权，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，这种规定要求地方政府当局明确承担义务，在界定的权限范围内采取立足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。

²⁰ *Assanidze* 诉格鲁吉亚案，第 71503/01 号申请，2004 年 4 月 8 日的判决。可登陆 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61875> 查阅。

32. 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。实际上，难以想象在没有地方当局提供必要服务的情况下，如何能够实现人权。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。²¹ 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。

33. 地方政府的人权义务可划分为三大类，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，地方当局必须采取行动，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专门的反歧视机构。

34. 此外，地方当局应通过教育和培训促进辖区内所有人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。

35. 地方当局应特别注意保护和增进残疾人、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。²²

36. 一些国家努力将人权纳入地方当局活动的主流。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和条例是否与人权并行不悖，报告当地遵守人权条约的情况，明确分配用于落实人权的市政预算，为当地的公务员提供系统的人权培训，

²¹ 见欧洲委员会、地方和地区政权代表大会，斯特拉斯堡，2014年3月25日至27日，第二十六届会议，CG(26)5FINAL号文件，“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和第14段。可登陆 www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6 查阅。

²² 国际人权政策理事会，《地方政府和人权：提供良好服务》(韦尔苏瓦，瑞士，2005年)，第6页。可登陆 www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf 查阅。

提高公众对人权的认识，等等。起草一份地方人权宪章(或者，最好是人权法令，使章程具有法律约束力)²³，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。

37. 地方政府在增进和保护人权方面面临的主要挑战包括：缺乏政治意愿、没有长期远景/规划和/或承诺；缺乏自主权、机构能力和/或资源；普遍集权和/或非民主政权；国内政治冲突和紧张局势；国内经济状况困难；民间社会的作用和贡献得不到认可；中央和地方政府之间缺乏充分的协调；地方政府一级缺乏对人权的认识。

六. 人权城市：概念框架和指导原则

38. “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。这项举措源自以下理念，即国际人权准则和标准是有效的，城市的所有居民需要学习和认识到人权是其地方社区可持续发展的框架。这个概念于 1997 年由非营利国际服务组织“人权教育人民运动”率先提出。²⁴ 后来得到进一步发展，尤其是在大韩民国光州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。

39. 2011 年 5 月 17 日通过的《光州人权城市宣言》²⁵，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。²⁶ 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(理事会)、民间社会、私营部门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，共同提高所有人的生活质量。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、透明度、问责制、不歧视、增强权能

²³ 可特别提及美利坚合众国几个城市通过的人权法令，第一项是旧金山关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的法令，因为这些法令是将人权纳入地方政策和措施的良好范例。

²⁴ 人权教育人民运动开展的人权城市方案包括：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。

²⁵ 可登陆 www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf 查阅。

²⁶ 人权教育人民运动将人权城市定义为：“一个城市或社区，其政府、组织和机构内的良善者尝试让人权框架指导社区生活的发展”(见《人权学习和人权城市：成果报告》，2007 年；可登陆 www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf 查阅)。人权城市也被定义为“社区所有成员——从普通公民和社会活动家到决策者和地方官员——根据人权规范和标准，寻求开展全社区对话和采取行动改善妇女、男子和儿童的生活和安全。”见 Stephen P. Marks 和 Kathleen A. Modrowski 及 Walther Lichem，《人权城市：公民参与社会发展》。(人居署—人权教育人民运动，2008 年)，第 45 页。可登陆 www.pdhre.org/Human_Rights_Cities_Book.pdf 查阅。

和法治。人权城市的概念还强调必须确保所有行为者和利益攸关方的广泛参与，尤其是边缘化群体和弱势群体的参与，还必须设有人人均可使用的有效和独立的人权保护和监测机制。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。²⁷

40. 下列因素可能被看作是导致“人权城市”兴起的主要原因：(a) 从标准制定到执行的转变，特别是在政府一级，也就是最有条件实现人权，特别是经济和社会权利的地方政府；(b) 始于 1980 年代的全球趋势，努力实现政府权力下放，事实上，数十年来，世界上大多数国家已将重要权力转交给地方当局；(c) 全球人口的变化：2008 年，世界上超过一半的人口居住在乡镇和城市，这是前所未有的，而且该数据预计在 2030 年增加至接近 50 亿。城市对于增强人类权能和解决社会和环境问题具有独特的潜能。与此同时，城市面临社会凝聚力方面的重大挑战。来自许多不同领域和背景的人们聚集在一起，他们搬迁到城市通常是为了寻求个人自主，公民和政府都力求证明这样的论道：团结城市居民，形成共同的参考框架，其中列明城市及其居民对彼此的期望。²⁸

41. 2014 年 5 月 17 日在第四次世界人权城市论坛上通过的《光州人权城市指导原则》²⁹ 载有以下各项人权城市原则：城市权；不歧视和平权行动；社会包容和文化多样性；参与式民主和负责的治理；社会正义、团结和可持续性；政治领导和制度化；人权主流化；有效的制度和政策协调；人权教育和培训；以及补救权。

42. 全球已有若干城市正式宣布为“人权城市”，³⁰ 还出现了几个国际城市网络。

43. 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”；³¹ 主要指城市居

²⁷ 《光州人权城市宣言》(见上文脚注 25)。

²⁸ B. Oomen 和 M. Baumgärtel, 《人权城市》，第 4 页，可登陆 <http://mensenrechten.verdus.nl/upload/documents/Oomen%20Baumgartel%20Human%20Rights%20Cities%20v2%20March%202013.pdf> 查阅。

²⁹ 可登陆 www.uclg-aspac.org/uploads/Gwangju_Guiding_Principles_for_Human_Rights_City_adopted_on_17_May_2014.pdf 查阅。

³⁰ 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)、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)。

³¹ 亨利·列菲弗尔(Henri Lefebvre), *Le Droit à la Ville* (Paris, Ed. du Seuil, 1968)。

民和“使用者”参与地方公共事务和界定城市空间的权利。³² 到目前为止，“城市权”的概念已经以有限度的方式被制度化，例如《巴西城市规约》(2001年)，³³ 《蒙特利尔权利与责任宪章》(2006年)³⁴ 以及《墨西哥城城市权宪章》(2010年)。³⁵ 后者确认了促进城市权所必不可少的六项基本原则：(a) 在城市充分行使人权；(b) 城市、土地和财产的社会功能；(c) 城市的民主管理；(d) 城市及其内部的民主产生；(e) 城市及其周边地区公共物(自然、文化遗产和能量资源)的可持续和负责任管理；(f) 城市的民主和公平享受。

44. 《全球城市权宪章》(2005年)³⁶ 专门列入了城市权；联合国教科文组织和联合国人居署等各种组织和网络参与拟定了这份重要文件。宪章将“城市权”定义为按照可持续发展、民主、公平和社会正义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，以尊重他们的差异、文化表现形式和文化习俗为基础，以行使自决权和实现适足的生活标准为目标。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、文化和环境权利。《宪章》还主张拥有国际条约法尚未明确载列的某些价值观的权利和相应义务。其中包括社会生产住房/居住地的权利以及“城市可持续和公平发展”的权利。《宪章》还维护公共交通和流动性的权利以及环境权利。

45. 近几十年出现了“城市的权利”这一概念，作为中央政府和联邦政府在全球化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策。在这种情况下，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助。这一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，以及地方当局相较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。

³² 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。

³³ 可登陆 www.ifrc.org/docs/idrl/945EN.pdf 查阅。

³⁴ 可登陆 http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL 查阅。

³⁵ 可登陆 www.hic-net.org/articles.php?pid=3717 查阅。

³⁶ 可登陆 portal.unesco.org and www.hic-net.org 查阅。

46. “城市中的人权”这一概念主要源自于《欧洲城市维护人权宪章》³⁷和《全球城市人权宪章—议程》³⁸，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)。

47. 除了普遍采用人权作为政策框架的城市以外，还有很多城市选择基于特定条约制订政策，并且在这样做时超越国内设定的标准。采用这种方法的一个例子是，旧金山于 1998 年将《消除对妇女一切形式歧视公约》采纳为一项地方法令。在通过该法令时，旧金山同意遵守《公约》的人权保护标准并成立了相关工作队。多年来，该工作队侧重于开展性别分析和专题领域研究，例如针对妇女、职场女性和女童的暴力行为。国际反对种族主义城市联盟是城市重点关注特定人权问题的另一个范例，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于 2004 年发起了一项倡议，建立有意分享经验的城市网络，以改进其打击种族主义、歧视、仇外心理和排斥的政策。³⁹

七. 地方一级的人权机制

48. 保护人权需要独立的人权机制。此类机制在不同社区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出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，就必须为地方当局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。

49. 2000 年在圣丹尼通过的《欧洲城市维护人权宪章》规定设立监察员作为预防机制，同时也作为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》所规定各项权利和原则。

³⁷ 这份重要文件是 1998 年为纪念《世界人权宣言》五十周年在巴塞罗那举行的“促进人权的城市”大会筹备工作的成果。数百名市长和政界代表到会，并作为在高度城市化的世界中保障人权的重要行为者，联合呼吁提高政治认可度。详情见 www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf。

³⁸ 《宪章》由关于社会包容、参与式民主和人权问题城市和地方政府联合委员会起草。2011 年，来自世界各地的民选代表、专家和民间社会代表讨论并批准了该宪章。《全球城市人权宪章—议程》的附加价值是，该文件所强调的每一项人权都附有一项行动计划，作为地方政府采取具体步骤的参考。签署城市应邀制定有截止时间和指标的地方议程，以便评估其执行这些权利的效率。《宪章》全文可登陆 www.cdp-hrc.uottawa.ca/uploads/Charter_Agenda_oct_2010_EN.pdf 查阅。

³⁹ 见上文脚注 25。

50. 仅有少数国家设有地方一级人权保护机制。例如，在加拿大，目前许多地方政府(如蒙特利尔和多伦多)都有监察员办公室。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。尽管办公室无权作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。大韩民国的一些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政当局申诉机制提出申诉。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。

51. 在一些国家(如阿塞拜疆、爱尔兰和斯洛文尼亚)，国家监察员办公室不仅有权调查针对国家机构的申诉，还有权调查对地方自治当局提出的申诉。

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活动方面的作用

52. 民间社会应积极参与地方一级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工作。民间社会还可发挥重要的监测作用，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。但是，在大城市以外，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。⁴⁰

53. 地方政府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。

54. 应在国家和国际两个层面采取措施，加强民间社会监测和地方政府工作及与地方政府打交道的能力。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，为此开发工具包，促进研究工作，提供同行之间相互学习的机会，发展采取行动的人群。

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，执行宣传和提高认识方案。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其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

⁴⁰ 国际人权政策理事会，《地方政府和人权》，第 76 页。

此，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。

九. 最佳做法

56. 收到的对调查问卷的一些回复中包含关于地方政府在增进和保护人权方面的作用的最好做法相关信息。本报告的这一节试图对上述信息进行分析。应该强调的是，不同国家为确保地方落实人权而发起了许多其他倡议。下文阐述的最好做法可分为两类：(a) 与一般人权有关的做法，即将人权纳入地方当局活动的主流；和(b) 与具体人权或特定群体的人权有关的做法。

57. 例如，澳大利亚要求包括地方政府在内的所有政府机构根据行为守则行事，其中包括“对人权的认可”。澳大利亚地方政府协会和全国人权委员会开展合作，在地方层面实施人权。此外，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包。全国人权委员会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》，委员会将为地方议会提供培训。美利坚合众国采取“全面了解人权：国家和地方政府如何能够利用人权推进地方政策”等举措，将人权纳入地方行政工作的主流。在布隆迪，根据给予公民平等机会的包容性发展方针，实行将新的国家人权政策纳入地方管理计划的政策。在匈牙利，优先目标是监测普遍定期审议对匈牙利提出的建议的执行情况，这可以并将通过地方政府来执行。在哥伦比亚，市议会通过“麦德林保护人权”方案力求保证城市整体保护、承认、恢复和赔偿人权。人权次秘书处是有关执行这些目标的机关，由包括人权股在内的三个单位组成。

58. 有些举措正在构建地方政府开展人权工作的能力。布隆迪举办了针对警察的人权培训。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。瑞士的最好做法包括瑞士人权专门知识中心的活动，旨在提高对种族主义等人权问题的认识；种族主义相关最好做法的三个范例包括通知、培训和提高不同区域公众意识的行动。

59. 在卢森堡，许多最好做法适用于外籍人士融入社会和促进多语言和多元文化。例如，卢森堡设立了一个欢迎和促进外国公民融合的办公室，以促进社会融合进程，得到了国家、地方当局和民间社会的支助。匈牙利要求地方政府分析本地区内处境不利群体的生活条件，促进他们享有平等机会。“促进民主和容忍——反对极端主义和暴力联盟”重点关注在德国各区域的市与市之间成功转让项目和可能的解决方案。在斯洛文尼亚，《地方政府法》规定少数民族和罗姆人在市议会拥有正式代表的权利，其他市政当局可以设立市政机构来处理人权问题。由国家来管理解决罗姆人定居点问题的方案，并通过国家预算为其提供财政支助。此外，斯洛文尼亚地方政府必须确保并致力于将性别平等纳入主流。1998年4月，美国旧金山成为全球首个通过反映《消除对妇女一切形式歧视公约》原则的

地方法令的城市。妇女地位委员会被指定为《公约》在旧金山的执行和监督机构。

十. 拟纳入最后报告的其他要素

60. 本文件载有对地方政府在增进和保护人权方面的作用相关问题的初步分析。因此，委员会建议人权理事会要求委员会在理事会第三十届会议上向理事会提交一份最后报告(见咨询委员会行动 13/4)。根据设想，这份最后报告将进一步阐明一些问题，包括地方政府在保护和增进人权方面面临的主要挑战，“人权城市”概念的应用，以及关于确保地方落实人权及相关国际和区域举措的最佳做法。
