



人权理事会

第二十八届会议

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和秘书长的报告

技术援助和能力建设

为支持国家一级的包容性和参与性发展和减贫而提供的技术援助

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 27/20 号决议提交，在该决议中理事会请人权事务高级专员编写一份报告，介绍高级专员办事处为支持国家一级的包容性和参与性发展和减贫而提供的技术援助，提交人权理事会第二十八届会议。

报告提供了一些实例，说明了联合国人权事务高级专员办事处单独或与其他联合国机构为促进包容性和参与性发展和减贫而提供的技术援助和咨询服务类型。

报告强调了高专办在外地和总部收集的方法、良好做法和吸取的经验教训。



目录

	段次	页次
一. 导言和方法.....	1-4	3
二. 立足人权的技术合作、发展和减贫框架.....	5-10	3
三. 支持包容性和参与性发展和消除贫困的国家经验.....	11-68	5
A. 包容性减贫和发展的立法、计划和政策.....	11-38	5
B. 为自由、知情和有意义地参与公共决策赋予权力.....	39-62	10
C. 透明度、问责制和获取信息.....	63-68	14
四. 吸取的经验教训、挑战和前进的方向.....	69-73	15

一. 导言和方法

1. 本报告系根据人权理事会第 27/20 号决议提交，在该决议中理事会请联合国人权事务专员编写一份报告，介绍高专办为支持国家一级的包容性和参与性发展和减贫而提供的技术援助，提交人权理事会第二十八届会议。本报告将作为理事会第二十八届会议在议程项目 10 下举行的专题小组讨论的基础。
2. 在其第 27/20 号决议中，理事会重申每个国家必须对其自身的发展承担主要责任，并强调了国家政策和战略在实现可持续发展和消除贫困工作中的作用。它鼓励各国确保按照不歧视、参与、透明和问责原则制定和实施这些政策和战略，以促进赋予最贫穷和最弱势者权力并实现他们的权利。它强调各国必须与所有利益攸关方对话，并促进它们自由、知情和有意义的参与，尤其是参与直接影响其生活的决策工作。理事会还鼓励各国采取行动，确保透明度和问责制，提供便捷和充分的信息。
3. 本报告涵盖五年时间(2009-2014 年)，这是一个可以提供初始结果的合理期限。它说明了响应会员国的请求和意向在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)技术合作方案内开展的工作类型。它介绍了根据人权理事会第 27/20 号决议确定的优先领域促进发展和减贫的包容性和参与性政策及战略方面已显示出良好潜力的举措。报告还包括人权高专办与联合国其他机构合作开展的一些联合倡议。
4. 报告强调了人权高专办在外地和总部收集的方法、良好做法和吸取的经验教训。它还提及人权高专办关于将人权纳入国家政策方面的技术援助和能力建设可选办法的报告(A/HRC/27/41)，该报告概述了将人权纳入国家政策方面的技术援助和能力建设可选办法，并含有关于加强参与和社会包容的一些实例，这些在本报告中作了进一步阐述。

二. 立足人权的技术合作、发展和减贫框架

5. 缺乏经济资源很少是贫穷、边缘化和社会排斥的唯一或最具决定性的原因。从人权的角度来看，贫穷被理解为剥夺一个人实现和享受一系列关键权利的能力，如食物权、健康权、教育权、安全权、诉诸司法和政治参与权。国际人权法也要求不能仅仅考虑机会平等而不考虑永久延续不平等、社会排斥和贫困的基本结构。实现事实上的人人平等在国际人权框架下需要的是消除社会、经济和政治自由的障碍，并制定终止歧视的特别措施。人权高专办支持包容性发展和减贫工作遵循立足人权的方针，这种方针充分认识到贫穷的多面性。
6. 歧视通常深深植根于社会结构，使某些人群更容易遭受贫困和排斥。例如，由于性别歧视女性更容易陷入贫困境地。这种歧视在世界各地仍然存在，是妇女家庭和护理工作负担过重的根源，女性的工资越来越低，工作不稳定，对妇女的特殊健康需求缺乏足够的重视，普遍存在侵害妇女的暴力行为，以及其他侵犯人权行为。这些侵权行为反映出贫穷的多面性。

7. 根据国际人权法，所有人都有权自由获取信息和参与影响他们的决策。为了承担这种积极的角色，他们必须能够有效和有意义地行使自己的公民权利和政治权利。经验表明，社会各界人士积极参与国家的发展和减贫工作能显著增加实现可持续结果的可能性。这种方法应该用于发展进程的各个阶段，从概念到实施、监测和评价，才能实现其全部潜力。发展和减贫战略还需要赋予人民权力，特别是赋予最边缘化和弱势群体权力，以主张自己的权利，并开发义务承担者履行义务的能力，才能有效。这包括为问责和提供服务建立强有力的司法、政治和行政机制。

8. 促进权利持有者，特别是妇女和受歧视群体的人参与决策过程是载于人权高专办 2014-2017 年管理计划的预期成果之一，该计划指导人权高专办在国家、区域和全球一级的工作。人权高专办的技术合作方案旨在帮助各国确定并填补在知识、能力和问责方面阻碍保护所有人权的空白。在整个工作中，人权高专办支持各国履行其国际人权义务，包括执行联合国人权机制一条约机构、特别程序和普遍定期审议的建议。为此，人权高专办应各国政府的请求直接与他们一起开展工作，并与所有相关国家利益攸关方积极合作，其中包括政府部门、议会、司法机构、过渡司法机制、安全机构、国家人权机构和民间社会以及统计和信息系统。人权高专办还支持保护弱势群体的机制，包括平等机构，并与发展行为者、民间社会和社区组织合作，使他们能够在国家发展进程的各个阶段承担其作为知情和有效参与者的角色。在国家发展和减贫背景下人权高专办主导的项目和举措包括人权评估、提供关于机构建设的技术咨询、加强立法和政策、促进有效和有意义的参与、培训和能力建设，以及各国之间分享良好做法。

9. 在国家一级，人权高专办支持各国确保其国家发展和减贫战略符合其人权义务，并充分纳入非歧视、参与和问责及法治的基本原则。在许多情况下，联合国国家工作队或联合国各机构对支持将人权纳入国家发展政策可发挥有效作用。为此，人权高专办积极将人权纳入联合国发展政策、业务活动和援助框架的主流，包括通过加强联合国在国家一级的人权领导和推动采取连贯的立足人权的方针进行方案编制。人权高专办还与区域和次区域组织合作，加强促进和保护人权的区域安排，包括通过交流立足人权、参与性和包容性发展和减贫战略的良好做法和经验。

10. 人权高专办得到负责监测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务和技术援助自愿基金——人权高专办提供技术援助的两个主要资金来源——的董事会对其技术合作工作的战略政策指导。作为其咨询作用的一部分，董事会确定了有效技术合作的几个关键要素，一如联合国人权领域技术合作自愿基金董事会主席的报告(A/HRC/26/51,第 27 段)所述。许多这类要素在本报告强调的做法中得到反映。

三. 支持包容性和参与性发展和消除贫困的国家经验

A. 包容性减贫和发展的立法、计划和政策

哥伦比亚：人权支持包容性发展和减贫

11. 2011 年 11 月，哥伦比亚政府建立了一个新的行政部门“社会繁荣部”，作为负责制定和实施旨在消除贫困和促进弱势群体社会包容政策的中央机关。应该部的请求，人权高专办一直在支持其工作，进行系统的监测、评价和宣传，加强将人权标准纳入公共政策的实施。人权高专办特别重视两个关键的社会保护方案：“*Más Familias en Acción*”，该方案向家庭提供直接货币转移，以子女入学和定期体检为条件，以及“*Red Unidos*”方案，该方案通过个性化的支持和后续行动帮助生活极端贫困的家庭。

12. 2014 年 2 月，人权高专办驻哥伦比亚办事处以其第一份关于实现适足生活水准权的报告介绍了社会繁荣部，其中载有如何增加社会繁荣部方案影响的战略建议。这包括加强“*Más Familias en Acción*”涵盖的妇女权利；消除儿童保健的障碍和残疾儿童受教育的障碍；解决实施国际劳工组织关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约(1989 年)的障碍；改进政府机构之间的协调；解决生活极端贫困人群的处境问题；以及加强获得适足住房。社会繁荣部成立了一个由有关地区的官员组成的工作组，以实施人权高专办的建议。

13. 自向社会繁荣部提交其第一份报告以来，人权高专办继续为赋予该国边缘化最严重的弱势社区权力开展工作。这包括，除其他外，向社区介绍社会繁荣部的方案，协助他们评估建议的执行情况，并支持他们向该部伸张自己的权利。

欧洲：促进残疾人独立和儿童家庭式照料

14. 2014 年，人权高专办欧洲区域办事处通过欧洲从机构照料转入社区式照料专家组继续与欧洲联盟及其成员国接触。国际组织与欧洲民间社会组织的这种联盟致力于维护在照料机构的或有可能被安置到照料机构的弱势人口的人权。在这方面，人权高专办正在与联合国其他机构、特别是联合国儿童基金会合作，以促进在欧洲联盟层面的重要政策变革，如欧洲联盟结构和投资基金法规的调整。这提高了欧洲联盟成员国遵守国际人权标准、包括《残疾人权利公约》的水平。

15. 在欧洲委员会的财政和政治支持下，在保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚举办了关于社区式照料的全国磋商，涉及广泛的利益攸关方，如相关部委、国家人权机构、欧洲联盟官员和代表权利持有者的国家民间社会组织。在所有这些国家中，机构安置是照料的主要形式，要使国家做法符合国家根据《残疾人权利公约》和《儿童权利公约》承担的义务就需要进行广泛的改革。要使改革取得成效，权利持有者和民间社会就需要充分参与进程的所有阶段。所

有行为者——往往在该技术领域专业知识有限的政府官员以及需要权能的民间社会代表——的能力建设对改革进程的成功至关重要。在这方面，人权高专办启动的全国磋商有助于确保所有相关行为者参与。

肯尼亚：将人权和性别问题纳入国家发展议程

16. 《肯尼亚 2030 年愿景》是主要的国家发展框架，旨在使肯尼亚成为一个新兴工业化中等收入国家，到 2030 年向所有国民提供高品质生活。它还提出建立一个基于民主原则和植根于国家丰富和多样文化的团结、公平和公正的社会。0 肯尼亚 2030 年愿景》将通过连续的五年中期计划予以实施，这些计划为各级政府工作人员确定了具体部门重点、主要政策措施和改革方案。

17. 2012 年，肯尼亚政府请联合国为编制第二个中期计划提供投入。联合国参加了几个为支持编制该计划而设立的具体部门工作组。人权高专办通过联合国国家工作队人权顾问率先就这一进程提供人权指导，特别是关于治理、法治、安全、弱势群体状况、性别和青年方面。

18. 编制第二个中期计划的一项重要内容是关键利益相关方有效参与规划过程的能力建设。人权高专办通过对政府代表和联合国工作人员在立足人权方针方面进行培训支持了这项工作。此外，它培训了来自肯尼亚国家人权委员会、被指定给每个具体部门工作组的联络员。在人权高专办的协助下，开发了一套立足人权的指标，以便能够进行有效监测并确保在实施计划方面问责。这项工作导致在 2014 年 11 月通过了国家指标手册。

吉尔吉斯斯坦：增进和保护适足住房权的能力建设

19. 在吉尔吉斯斯坦，人权高专办驻中亚区域办事处为编写 2013 年 5 月通过的 0 住房法》提供了技术援助。人权高专办就该法律草案举办了三次议会讨论，民间社会和住房协会的代表参加了讨论。这些讨论有助于提高相关议会委员会对住房立法起草工作考虑人权的重要性的认识。这些讨论能够使议员听取独立的意见，从而促进立法过程的透明度和问责制。

20. 在整个立法过程中，人权高专办向起草者提供了人权咨询和技术援助。最后文本反映了相关国际规范和标准中所载的适足住房权的许多重要方面。它界定了国家和地方自治机构在住房权方面的作用和职责，并责成政府建立一个国家住房基金，以解决资源制约问题。

21. 人权高专办区域办事处还在动员捐助界联合倡导需要对基于发展的搬迁背景下的城市规划采取立足人权的方针方面发挥了关键作用，包括在吉尔吉斯斯坦南部。这些工作成功地获得奥什市长的支持，他公开承诺在实施奥什总体规划时将考虑人权问题。2014 年 7 月，在人权高专办的倡导下，吉尔吉斯斯坦总统签署了一项法案，责成地方当局在其网站上刊登已通过的所有城镇和乡村的总体计划，并在他们的办公室展示这些计划，供公众参考。

22. 区域办事处还在起草 2013-2017 年国家可持续发展战略方面向政府提供了技术援助。该战略在某种程度上包含了参与性发展原则，并强调了在发展进程中维护所有少数民族权利的重要性。

摩尔多瓦共和国：加强社会包容和反对歧视的国家框架

23. 人权高专办通过联合国国家工作队人权顾问支持摩尔多瓦共和国政府在 2008 年开始的关于反对歧视的立法，并协助制订了关键的法律，将禁止歧视的国际规定纳入了国内立法。例如，人权高专办为制订《确保平等法》及随后建立“预防和消除歧视与确保平等委员会”(“平等委员会”)提供了咨询意见。2013 年 5 月，人权高专办的宣传导致摩尔多瓦共和国接受了消除种族歧视委员会审查个人申诉和请愿的权限。人权高专办还为 2013 年 3 月 22 日通过的《罗姆人社区调解员法》的制定工作提供了咨询意见，以根据消除种族歧视委员会和经济、社会和文化权利委员会的建议促进对罗姆人的社会包容。人权高专办还协助制订了 2012 年 3 月通过的《残疾人社会包容法》，其中要求为残疾人提供平等的法律行为能力和合理的便利。

24. 人权高专办向平等委员会提供了广泛支持，包括制定其战略计划和业务机构。在这方面，人权高专办主办了关于国家和国际反歧视标准与摩尔多瓦共和国宗教和信仰自由立法培训班。人权高专办还为法官、检察官、律师和平等委员会成员举办了关于《残疾人权利公约》的培训。提高认识活动深受欢迎，越来越多关于性别平等、歧视和仇恨言论的案件目前正在由摩尔多瓦法院审理。

巴拉圭：包容性和立足权利的减贫能力建设

25. 2013/2014 年，应政府的要求，人权高专办通过其人权顾问，支持了社会行动秘书处将人权纳入其决策和执行的工作。消除贫困是政府的优先事项，秘书处是相关政策的主要执行机构，直接与农村和土著居民社区开展工作。

26. 人权高专办的技术支持促使社会行动秘书处修改了其体制框架，从而将人权纳入其政策、方法和宣传材料，包括其网站。人权高专办还在与土著人民磋商后通过运行一个密集培训方案和协助制订土著人民权利及其参与决策特别议定书方面作出了贡献。这将是该地区直接处理有关磋商和参与重大问题的第一个此类议定书。

27. 该项目受益于最高层面持续的政治支持，并成功地将更强的人权观点逐步纳入秘书处履行其职能的方式。目前正在开展工作，为监测减贫方案采用一种基于详细分类数据的人权指标框架。2015 年，社区领袖和家庭也将在影响他们生活的决策和政策制定中如何发挥更积极和知情作用方面得到培训。还准备提供进一步支持，与联合国促进两性平等和增强妇女权能署密切合作，将性别问题纳入工作方案的主流。

巴勒斯坦国：一个包容性和立足权利的发展框架

28. 2011 年，巴勒斯坦民族权力机构司法部请求人权高专办协助制订一个立足权利的国家发展议程框架。2012 年 12 月 10 日在拉马拉举行的一个大型公众会议上启动了广泛的国家磋商，旨在为正在同时起草的国家发展计划制定优先事项确定立足权利的目标。在会议的后续行动中，一个巴勒斯坦顾问小组在人权高专办的支持下，从人权角度分析了发展差距和需要，包括通过广泛的磋商和审核研讨会，该研讨会提供了众多利益攸关方的意见，其中包括政府官员和巴勒斯坦人权机构的代表、民间社会、社区组织、劳工工会、学术界和受影响的群体以及联合国机构和外交界。其结果是一个全面的指导性文件指出了如何更有效地将人权纳入 2014-2016 年巴勒斯坦国家发展规划以及其他未来的发展和恢复框架。

29. 该指导文件是由司法部、规划和行政发展部及人权高专办在 2014 年 1 月审定的，并举行了正式签署仪式，确认政府对该进程的承诺。指导文件中提出的多数建议已于 2014 年 2 月被纳入“巴勒斯坦国家发展计划”，为该计划涵盖的四个部分即社会发展、经济发展、基础设施和治理提供了一个强有力的立足人权的框架。

30. 巴勒斯坦国在 2014 年 4 月加入七个核心国际人权条约为人权高专办提供了一个机会，使其在上述与巴勒斯坦权力机构以及巴勒斯坦独立人权委员会和民间社会工作的基础上，根据条约包含的法律义务履行巴勒斯坦国家发展计划中所含的政治承诺。计划开展广泛的磋商，作为政府报告工作的一部分。

塞拉利昂：应对埃博拉病毒病爆发

31. 2014 年 5 月，塞拉利昂开始第一次爆发埃博拉病毒病。除疫情造成的死亡和给人带来的痛苦外，连锁反应将对塞拉利昂未来数年的发展造成毁灭性影响，可能会削弱战争结束以来取得的成果。其后果并不仅限于卫生部门，因为大部分国家经济正在受到疫情严重破坏。在宣布紧急状态后学校也已关闭，紧急状态旨在通过限制公众集会和行动自由控制疾病的传播。同样，据说法院不审理刑事案件。这导致监狱人口稳步上升，这除了增加囚犯的健康风险外，还增加了拘留设施内部骚乱的可能性。

32. 认识到政府在控制埃博拉病毒病和提供紧急人道主义援助方面的作用，联合国驻塞拉利昂办事处在支持政府正在进行的努力方面显著加强了其反应。自其于 2014 年 4 月抵达以来，联合国国家工作队人权顾问¹为提醒决策者和人道主义部门注意有关疫情的严重人权影响和关切(特别是对弱势和贫困群体)提供了实质性指导。

¹ 人权顾问是根据联合国发展集团人权主流化机制部署的。

33. 政府和国际社会的共同努力加快了步伐，至关重要的是，人权方针不断用于指导联合国和塞拉利昂人权委员会的工作，由相关利益攸关方指导倡导活动并作为联合国和政府的预警系统。人权顾问在应对疫情方面也正在努力促进更多的参与和包容。这将对确保按照立足人权的方针以透明和负责任的方式进行迫在眉睫的恢复和重建工作至关重要。

西非：将妇女权利和赋权纳入国家政策

34. 过去几年，人权高专办西非区域办事处继续促进将妇女权利纳入该区域国家政策和战略的制定与实施。在布基纳法索、冈比亚和塞内加尔，为实施安理会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议和关于冲突中的性暴力的第 1820(2008)号决议通过了国家行动计划。人权高专办为这些行动计划的制定、审定和公布提供了资金和技术支持，并促进了利益攸关方的能力建设，以确保实施。在冈比亚，人权高专办通过提供技术和财政援助，包括对执法人员进行关于人权和基于性别的暴力讲习班师资的培训，为国家行动计划的实施提供了支持。

35. 在国家法律与国际人权标准协调统一方面也取得了进展。在塞内加尔，人权高专办就制定一项法律允许女性将其国籍传递给子女或配偶提供了咨询意见。在 2013 年通过该法律后人权高专办还与民间社会一起努力提高公众对该法律的认识。2013 年，人权高专办协助政府编写了《消除一切形式对妇女歧视公约》规定的报告。在 2012 年和 2014 年举行的选举期间，区域办事处对民间社会监测 2010 年妇女参与国家政治生活平等法的实施给予了支持。2014 年，人权高专办支持了为议员编写一份性别和人权手册的过程，并为女性议员开展了能力建设的工作。

也门：土地纠纷的包容性和参与性管理

36. 自 2013 年 5 月以来，人权高专办和联合国发展计划署驻也门办事处参加了过渡司法联合项目，以支持考虑和处理土地问题委员会(土地委员会)和强行解雇也门南部员工问题委员会(解雇委员会)。这两个委员会是 2013 年作为建立信任措施成立的，以解决 1994 年战争后也门南部人民抱怨的根源。还为土地征用和指称的民事安全和军事人员立即解雇案件建立了特别补偿基金。

37. 迄今，土地委员会已收到 10 万份有关非法征用的个人申诉，其中 3 万份在编写本报告时已经解决。解雇委员会已收到逾 10 万份申请，其中 2 万份已在 2014 年 12 月以前处理。这两个委员会和补偿基金的资金和人员长期短缺，政治支持疲弱。

38. 人权高专办——开发计划署联合项目促进了透明度和问责制，包括通过一项战略，允许民间社会监测这两个委员会的工作及其建议的落实情况。人权高专办和开发计划署为这两个委员会的工作人员组织了赴德国和秘鲁的考察访问，使他们了解处理类似案件和适用高标准透明度和问责制的经验和使用的良好做法。该项目支持建立了两个委员会的互动门户网站，使个人能够监测其案件的处理进

度。在整个项目期间，也与当地媒体开展了定期合作，鼓励新闻报道、对决策者采访和新闻调查。两个委员会的决定尚待执行。人权高专办和开发计划署将继续对国际和当地合作伙伴进行宣传，使该问题保持在政府政治和发展议程的中心。

B. 为自由、知情和有意义地参与公共决策赋予权力

柬埔寨：土地和住房权方面的地方能力建设

39. 人权高专办驻柬埔寨办事处继续开展工作，进一步提高土著社区对人权的认识，特别是对言论自由与和平集会自由以及土地权与住房权的认识。人权高专办监测土著社区、机关和企业之间持续未解决的纠纷，参与促进对话，法院监督和提供法律及程序咨询意见。2013 年和 2014 年，人权高专办还向 11 个土著社区提供了支持，使他们完成法人实体注册，并提交集体土地所有权申请。其结果是，现在这些社区在捍卫和伸张自己的土地和生计权方面处于更有利的地位。

40. 人权高专办驻柬埔寨办事处还编制了关于土地和住房权的出版物，并与土著人民网络组织合作编制了一本关于商业与人权的土著民族画册。其目的是逐步加强土著社区在国家保护系统中的作用，并通过加深认识和理解，让他们有意义地参与影响他们的决策。为此，自 2013 年以来人权高专办一直在向民间社会组织和社会提供有关监测经济、社会和文化权利以及关于执行工商业与人权指导原则的培训。还与政府反腐败机构、捐助方、企业和专业协会分享了商业与人权信息。

41. 人权高专办继续监测可能影响土著人民土地和住房权的立法情况。这包括支持环境部主导的环境影响评估法案的磋商进程。人权高专办促进土著领袖与受开发项目影响和涉及土地纠纷的社区的其他代表参与协商进程。人权高专办还就该案与国际标准协调一致问题提供了咨询意见。

42. 人权高专办还参与促进和保护行使言论自由与和平集会自由。2013 年，它组织了五期关于执行《国际人权公约》和言论与集会自由国际标准的培训班。培训阐述了示威游行的组织者与当局各自的责任，并就如何依法进行示威游行对参与者进行了指导。此外，人权高专办就如何监测和平集会的权利对非政府组织的工作人员进行了培训。人权高专办还与内政部合作，制作了概述示威游行的组织者与地方当局各自作用和责任的压膜卡。目前正在向政府官员、民间社会和广大公众散发该卡。此外，人权高专办制作了一系列电台广播材料，当地组织参与了制作并讨论了有关言论自由与和平集会自由的问题。

哥伦比亚：促进土著人民事先、自由和知情磋商的权利

43. 由于非洲裔和土著人民日益要求他们事先磋商和自由、知情同意的权利得到认可，人权高专办在 2012 年制定了一个与有关社区广泛磋商的项目。人权高专办邀请土著人、非裔哥伦比亚人、Palenquero 人、Raizal 人和罗姆人参与该进程。它包括人权高专办在全国组织和促进的 82 场区域对话。来自加勒比、太平

洋、奥里诺科、亚马逊和跨安第斯山谷地区的约 3,000 名代表参加了这一进程，这有助于对事先、自由和知情磋商的重要性达成全国共识。

44. 人权高专办在一份题为“哥伦比亚少数民族人民关于磋商与自由、事先知情同意权的声音和关键意见”的报告中汇编和记录了该进程提出的意见和结论。人权高专办随后与内政部联系，鼓励采用议定书，通过文化敏感程序确保参与、磋商与自由和知情同意权。

45. 作为该进程的一个重要组成部分，向一些族群，包括 Wayuu 和 Arhuaco 土著人民和拉托马非洲裔社区供了咨询意见，以加强他们伸张自己权利和参与决策的能力。人权高专办还为内政部以及市和区政府工作人员举办了关于事先磋商的培训班。还向公务员、民间社会代表和学生提供了关于土著人民权利的培训。

危地马拉：加强能力，保证实现农业工人的劳动权

46. 在危地马拉，人权高专办国家办事处为劳动部编制一份可用于核查农业工人劳动权落实情况的手册提供了技术援助。它还推动和支持建立了一个由农业工人、基层组织和工会组成的农业工人人权工作组。人权高专办提出的参与性方法得到了劳动部监察总局的批准，以启动手册起草过程。2012 年，举办了 4 次区域研讨会，90 名劳动监察员参加了这些研讨会，他们分享了自己的经验并讨论了在国内尊重农业工人劳动权的主要挑战。人权高专办与国际劳工组织协调，提供了关于国际人权标准的投入，并支持了手册设计和起草过程，它还获悉了工作组提出的问题。2014 年，工作组编制了关于危地马拉农业工人状况的报告，并敦促劳动部讨论报告中确定的一些关键人权挑战。

47. 2014 年，劳工部长正在完成发布手册的批准程序，作为监察总局的一般操作议定书的一部分。该手册反映劳动权的许多重要方面，如禁止童工和强迫劳动以及对妇女的歧视。该手册将是劳动监察员处理危地马拉一些地区农业工人面临的严重人权状况的实用工具。

墨西哥：通过行动计划加强参与

48. 自 2006 年以来，人权高专办驻墨西哥办事处一直在支持人权计划的设计工作，特别是与联邦一级的内政部人权公共政策总局(Secretaría de Gobernación)和州一级的部委或人权办公室合作。自 2006 年以来，制定了约 15 个这样的计划。人权高专办在支持国家努力确保民间社会组织和边缘化群体参与方面的援助受到特别赞赏。妇女权利组织积极参与这些计划的编制工作，所有这些计划都纳入一个强有力的性别框架。人权高专办支持联邦计划的一个主要目的是加强当局与民间社会之间的合作。借助这种合作努力，人权高专办协助拟订了一项国家人权评估、三项国家人权计划和若干项地方人权方案。

49. 2014 年 6 月 25 日联邦政府介绍了 2014-2018 年国家人权方案，该方案是该国明确采用人权高专办人权指标方法以及美洲体系经济、社会和文化权利指标衡量是否全面实现人权的第一个此类方案。下一步将是帮助开始制定州一级的人权方案。

尼泊尔：解决紧迫的平等问题

50. 2012 年 9 月，尼泊尔政府与联合国国家工作队签署了 2013-2017 年联合国发展援助框架。按照立足人权方针的方法制定了尼泊尔这五年的联合国工作战略框架，该框架被赞誉为联合国发展援助框架的一个良好范例。

51. 在制定联合国发展援助框架之前，国家工作队在人权高专办的支持下，准备了共同国家分析，特别侧重于尼泊尔人民面临的不同类型的脆弱性，以及这些脆弱性的根源。这样做的目的是最终帮助缩小潜在的政策和体制问题，这些问题可能构成联合国在尼泊尔开展的发展工作的核心。国家工作队使用该分析了解该国弱势群体的状况，研究脆弱性的结构性原因，并更好地了解哪些群体特别容易受到未来冲击，这些冲击可能大大逆转近年来取得的发展成果。

52. 为了更深入理解该问题，国家分析针对特定人群，其脆弱性根据联合国发展行为者的经验和专业知识进行了说明。其结果是，下列 19 个群体被纳入联合国发展援助框架的设计：受到性虐待和性剥削的妇女；中、西部偏远地区的妇女；生育年龄的妇女；少女；濒危和高度边缘化的土著人；其他弱势妇女和女童；贱民；残疾人；未接受基础教育的儿童；营养不良的儿童；就业不足和失业青年；农业工人及其家庭；农村无地和少地者；债役和强迫劳工；城市贫民窟居民和棚户区居民；受冲突影响的人；文盲；表现最差的地区的人；以及特别容易受气候变化影响的地区的人。为每一个群体准备了详细的介绍材料，并与广泛的利益攸关方进行了审查。这些材料的重点是分析每一群体脆弱性的根源。进行了综合分析，旨在对各群体的特点进行识别、确定主题和分类，也许最重要的是找到其脆弱性根源的共同点。

53. 虽然社会包容是连接联合国在联合国发展援助框架下开展的所有工作的主线，但设计和实施了具体方案，以确保采取有针对性的方法覆盖和影响所确定的 19 个弱势群体的生活，并促进他们参与决策过程。联合国积极协助该国努力确保以包容的方式实施其政策，并适当考虑性别问题以及被边缘化地区 and 社区的特殊利益。

乌干达：关于对孕产妇和儿童死亡率采取立足权利的方针的多方利益攸关方对话

54. 妇女和儿童死亡率居高仍然是乌干达的一个重大挑战。该国还拥有世界最高的青少年怀孕率。

55. 2013 年以来，人权高专办驻乌干达办事处与联合国人口基金和卫生部一起支持多方利益攸关方对话，旨在在降低孕产妇和儿童发病率和死亡率的国家工作中促进立足人权的参与性和包容性方针。该举措以 2013 年 11 月在马拉维举行的区域研讨会开始，会议召集了来自马拉维、南非、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的政府、国家人权机构、民间社会和联合国机构的代表，以探讨在各自国家如何对孕产妇和儿童死亡率采用立足权利的方针。

56. 继研讨会之后，人权高专办委托进行了一次乌干达妇女和儿童健康与人权状况评估，并于 2014 年 11 月向联合国人口基金、世界卫生组织和卫生部在坎帕拉联合组建的国家级多方利益攸关方小组进行了介绍。除性别、劳动和社会发展部、财务部和第一夫人办公室的代表和区级官员外，该小组还包括议员、私营卫生保健机构、民间社会、乌干达人权委员会和联合国的代表。该小组审议了人权高专办评估的主要结论，并确定了支持孕产妇和儿童保健的行动要点，其中包括：倡导法律改革和实施立法(《刑法》、《婚姻和离婚法》和《死亡登记法》)；倡导更多参与国家预算编制过程；产生更多更好的优质分类数据；以及将人权培训纳入卫生工作者课程。乌干达政府承诺将人权纳入即将进行的规划活动，包括编制国家发展计划。

57. 该过程有助于使广泛利益攸关方聚集一堂，并有助于提高民间社会和政府机构对规划和决策更充分采用包容性和参与性方针的认识。据预计，在该项目下测试和开发的这种方法可能成为标准国家规划过程的一部分，并在其他部门推广。

坦桑尼亚联合共和国：打击对白化病患者的排斥和暴力行为

58. 在坦桑尼亚联合共和国，白化病患者长期以来一直面临其家庭和广大社会的歧视、排斥和断然拒绝。许多人还遭受身体暴力，因为他们被追杀、肢解和割去身体部位用于巫术仪式。极端社会排斥对患白化病儿童带来灾难性影响，由于歧视、欺凌和暴力，他们往往无法上学。

59. 当局已经采取措施打击这些犯罪，并在民间社会的支持下建立了特殊中心，向患白化病儿童提供安全避难所。虽然欢迎这些步骤，但人权高专办继续对这些儿童被隔离和制度化的风险表示关注，并强调迫切需要加强司法系统，以应对这些犯罪。白化病患者针对他们的犯罪往往无法诉诸司法并且因害怕报复和进一步受害而不愿意作证。

60. 联合国国家工作队人权顾问¹帮助提高对这种情况的认识，并促进政府、国家人权机构、民间社会和联合国对需要采取协调一致和立足人权的方针来解决这一问题的共识。正在制定一项强有力的联合国保护和促进白化病患者权利的战略，并带有具体的行动计划和监测框架，以补充政府的努力。

61. 针对白化病患者的暴力行为并非仅限于坦桑尼亚联合共和国。自 2000 年以来，人权高专办收到了 15 个非洲国家逾 200 次祭祀攻击的资料。人们认为，由于所涉及的耻辱和隐匿，许多攻击仍未记录和报告。

赞比亚：促进 Abatwa 土著社区的社会包容

62. 赞比亚 Abatwa 土著社区长期以来一直遭受歧视、社会排斥和贫困。为了提高人们对这种情况的认识，联合国驻地协调员和联合国国家工作队与赞比亚副总统办公室启动了一个项目，以制作一部关于 Abatwa 社区情况的电影记录片。国家工作队人权顾问¹提供了指导，以确保影片侧重于 Abatwa 社区在边缘化和歧视方面面临的诸多挑战，以及迫切需要确保他们参与关键决策。纪录片从人权角度观察 Abatwa 的状况，已成为说明 Abatwa 遭受剥夺和排斥的重要宣传工具。它还有助于确定联合国支持政府更好地处理该弱势社区状况的优先领域。

C. 透明度、问责制和获取信息

厄瓜多尔：社会经济不平等状况图表集

63. 2011 至 2013 年，应厄瓜多尔政府的请求，人权高专办和国家规划与发展秘书处进行了密切合作，以加强将人权纳入国家发展方案。这项工作导致通过了制定公共部门政策的准则和将立足人权的方针纳入国家发展计划和编制社会经济不平等状况图表集的准则。

64. 2013 年推出的社会经济不平等状况图表集是国家规划与发展秘书处、人权高专办和联合国其他机构、规划和社会调查中心以及安第斯西蒙·玻利瓦尔大学之间密切合作的结果。该图表集是一个创新的数据库，对实现经济、社会和文化权利方面的差距绘制图表，并提供了一系列决定因素的分类数据，包括种族、性、性别、年龄和地区。该图表集中包含的信息可用于制定更适于从多维角度测量贫困的新的社会指标。该图表集是国家消除贫困战略的基准，并为实施 2014-2017 年国家发展计划提供数据。其目的是在未来几年使用该图表集作为制定和实施旨在解决厄瓜多尔长期不平等问题的针对性政策指南。

海地：监测经济、社会和文化权利的能力建设

65. 2009 年以来，联合国海地稳定特派团(联海稳定团)人权科一直在执行一个创新方案，以开发一些贫困地区的民间社会监测和倡导经济、社会和文化权利的能力。监测项目的公共政策的主要目标是鼓励当局与民间社会之间以立足人权的方针就公共政策的优先事项进行对话，并加强民间社会组织参与决策和公共政策及预算制定与监测的能力。

66. 该项目使公民社会更加面对公共决策，并有助于它与地方和国家当局之间更开放和定期的信息共享。政府的总体反应是积极的，部长和议员积极参与。在 2012-2013 年的国家预算过程中已考虑该项目的结果和建议。

67. 在某些情况下，该项目因能力薄弱和国家机构之间缺乏协调与合作而受到阻碍。获取公共文件和资料也证明有时具有挑战性，特别是在首都以外的地区。联海稳定团人权科正在评估该项目，并与政府、民间社会和联合国系统合作探索如何将其扩展到该国其他地区。

突尼斯：加强民间社会监测经济、社会和文化权利落实情况的能力

68. 2012 年以来，人权高专办驻突尼斯办事处与国际特赦组织合作，在首都以外举办了一系列培训班，以加强在贫困地区工作的民间社会行为者的能力，更好地评估经济、社会和文化权利的落实情况。这包括在宣传、活动方法和立足人权的预算分析方面的培训。2013 年，大约 300 名来自全国各地的人权捍卫者和民间社会的代表参加了这些活动。在西北、中部、东南和加夫萨采矿盆地地区成立了四个区域民间社会联盟。他们开展了批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》的全国性运动，并在当地市长参与下对地方预算进行了人权评估。

四. 吸取的经验教训、挑战和前进的方向

69. 本报告中介绍的实例突出了共同特点和方法，证明有助于支持立足人权、包容性和参与性发展和减贫方案。大多数已经确定的成功的关键决定因素与国家自主权有关——项目是应国家行为者的要求并以确保问责制、透明度和所有利益攸关方有意义参与的方式规划和实施的。在这方面，经验表明，所有相关国家和非国家利益攸关方从最初的概念开始到实施、监测和评价参与这些举措的所有阶段至关重要。这种参与若涉及多个部门的规划和决策并需要各种部门和机构的专门知识，如实施多部门发展和减贫战略的专门知识时则更为重要。在这方面，立足人权的方针有助于确保政策的一致性，包括通过突出公民、政治、经济、社会和文化权利的相互关联和相互依存。

70. 妇女特别面临社会排斥的风险，因为她们往往暴露于基于性别、种族或社会经济地位的多种形式的歧视。需要采取特别措施，确保妇女充分参与公共生活特别是参与具体影响她们的决策的平等权利。

71. 为了加强监测、问责制和透明度，往往需要收集和分析详细分类信息的能力建设，并制定人权指标。这类数据对确定基于主要社会决定因素，包括性别、种族、经济地位和地理位置的空白和差距至关重要。免费获取当前数据可使公众通过发展和减贫方案监测落实人权的进展情况。制定专门适合当地情况的指标框架的经验表明在这方面特别有希望。

72. 促进将人权纳入国家预算过程已成为人权高专办工作的一个日益重要的领域。增进和保护所有人权需要预算资源，在经济、社会和文化权利的情况下，各成员国有义务为“逐步实现”这些权利提供“尽量多的现有资源”。政府预算是政策实施的基本工具和确定国家发展优先事项是否正在实施的有效途径。从人权的角度来看，预算监测、分析和宣传可以提供政府毫无歧视地努力尊重、保护和实现人人享有所有人权的具体证据。

73. 人权高专办的经验还表明，虽然参与性和包容性进程对可持续和有效发展至关重要，但它们本身对有关各方也是复杂和困难的。因此任何旨在使具有各种诉求和利益的广大利益攸关方参与的举措必须考虑有足够的时间和资源来建立权利持有者和义务承担者的意识和能力，以知情和反应敏捷的方式充分承担各自的作用。这种进程还需要弹性，准备好保证并愿意与各种对应部门进行积极有效的沟通。人权高专办关于减少残疾人机构照料的工作提供了如何通过开放和包容性进程改革国家法律和做法的有益实例。也许更重要的是，有意义的参与和包容显然需要超越单纯的信息共享和磋商，并需要为积极参与决策赋予人民权力，以确保考虑不周的参与活动不被用于使预定结果合法化。在这方面，人权高专办在许多情况下起到了促进作用，并设法使权利持有者和义务承担者共同讨论和解决往往复杂的人权问题。这些经验表明，赋予权力和建立信任需要齐头并进，以解决妨碍被边缘化群体，如土著社区和弱势少数民族有效参与的歧视问题和文化障碍。
