



人权理事会

第三十五届会议

2017 年 6 月 6 日至 23 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

自人权理事会成立以来在开展的加强技术合作和能力建设的主要活动中取得的进展和遇到的挑战

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 33/28 号决议提交，理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份报告，说明自人权理事会成立以来在开展的加强技术合作和能力建设的主要活动中取得的进展和遇到的挑战。

报告载有人权领域技术合作方面的全球做法和经验的资料。本报告依据人权高专办对全球、区域和国家经验的研究。



一. 导言和方法

1. 本报告系根据人权理事会第 33/28 号决议提交，理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份报告，说明自人权理事会成立以来在开展的加强技术合作和能力建设的主要活动中取得的进展和遇到的挑战。
2. 本报告包含依据人权高专办技术合作方案制定的一些做法，这些做法由人权高专办执行或与联合国其他实体和区域实体合作执行，以支持各国努力促进和保护人权。这些做法旨在说明在制定和实施此类方案过程中所取得的成就和进展以及遇到的挑战。
3. 在编写报告时，从与东道国政府密切合作的人权高专办总部和外地派驻办事处、区域和国家办事处、联合国维持和平特派团的人权小组和联合国国家工作队的人权顾问那里收集了关于各种经验的资料，包括使用的方法和吸取的教训。人权高专办在编写本报告时还直接征求了各国的意见。以下国家提供了非常令人赞赏的意见：德国、科威特、卡塔尔、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国。
4. 自人权理事会成立以来，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信托基金董事会每年向人权理事会届会介绍情况并参与技术合作小组讨论，所以其作用和建议变得越来越重要。董事会与人权高专办管理层和工作人员、政府官员和国家机构、民间社会组织和受益于高专办所提供方案的特定团体进行会晤和讨论，收集了关于实地情况、请求和拟议的方案的相关性、方案执行的效率和实效的信息。获取的信息有助于了解通过技术合作实现的结果的影响力和可持续性。为此，本报告还借鉴了自理事会第 18/18 号决议通过以来董事会在人权理事会会议期间提供的意见和建议。
5. 如人权理事会所指出的，过去五年中董事会的另一重大贡献是剖析了良好合作方案的关键组成部分，董事会在提交给人权理事会的报告中对此进行了详细阐述。¹ 在依据技术合作议程项目的讨论中，各国对所提及的组成部分表示赞赏。为此，也为了便于在本报告中汇编经验和结果，人权高专办以董事会在其报告中阐述的各种组成部分作为本报告每一节内容的依据。

二. 自人权理事会成立以来技术合作和能力建设方面的经验和做法

A. 建立和加强保护人权的国家框架和机构

1. 与行政部门、司法机构和议会的技术合作

6. 以下各节旨在提供过去十年人权高专办技术合作活动中多样且典型的例子，而不是全面介绍人权高专办的技术合作活动。

¹ 例如，见 A/HRC/26/51，第 27 段。

人权高专办支持过渡期正义举措

7. 在过去十年中，过渡期正义作为一个重要的人权领域日益受关注，在规范和实践方面也实现了广泛发展。因此，许多政府和社会寻求人权高专办的技术合作，以了解基本概念，获取其他国家的比较经验，并在建立过渡期正义机构和程序时适用最佳做法。

8. 人权高专办与国际过渡期正义中心等专家组织密切合作，制定了一系列指导工具，构成了过渡期正义技术援助的概念性基础和最佳做法基础。这些工具汇集在人权高专办的系列出版物《冲突后国家法治工具》中，并涵盖关于过渡期正义的真相委员会、起诉、赔偿、赦免、审查和全国协商等领域。²

9. 过去二十年来，人权高专办支持各大洲的过渡期正义程序，促进采取以受害人为中心的办法，促进政府考虑采取司法和非司法过渡期正义措施，如设立真相委员会和赔偿方案以及起诉举措，从而建立了一套全面的比较经验体系。

10. 例如，在斯里兰卡，过渡期正义是 2016 年人权高专办与该政府接触的关注重点。具体而言，人权高专办通过人权顾问向外交部和协调和解机制秘书处提供关于制定和执行全国协商进程的技术支助，并支持由政府任命的杰出民间社会成员工作队进行的协商。进行协商是为了征求广泛利益攸关方的意见，探讨如何设计过渡期正义机构和程序，以促进问责与和解。

11. 在尼泊尔，2006 年的全面和平协议启动了过渡期正义程序，包括设立真相与和解委员会。人权高专办与所有利益攸关方合作，就真相委员会在过渡期的作用、赔偿以及司法和问责程序提供技术咨询和能力建设。例如，它向政府提供了关于真相与和解委员会的专家文件、其他国家的真相与和解委员会立法文本、人权高专办关于真相与和解委员会自有法治工具的翻译版本，并向主要群体(包括女立法者)介绍关于真相与和解委员会的情况。后来，人权高专办发布了对该国真相与和解委员会及其失踪人员调查委员会的授权法的分析，为遵守国际标准提供指导。这一分析得到广泛参照，包括尼泊尔最高法院决定废除授权法中的特赦条款时也参考了该分析。

人权高专办柬埔寨国家办事处将技术合作与人权监测有效结合

12. 1993 年人权高专办在柬埔寨设立第一个办事处。它在该国长期工作，充分了解当局面临的人权挑战，这有助于它与政府一起选择优先的技术合作举措。自 1993 年以来，人权高专办柬埔寨国家办事处开展的人权监测活动大大有助于了解人权状况，从而有助于合理设计针对该国的技术合作方案。

13. 2015 年 4 月，董事会在柬埔寨举行年度会议，得以近距离观察到人权高专办与柬埔寨司法系统(特别是司法部和内政部)成功的技术合作。人权高专办在柬埔寨的技术合作举措包括司法制度改革、监狱改革和执行《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》及其任择议定书等。³

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/TransitionalJustice.aspx。

³ 见 A/HRC/29/48, 第 14-24 段。

14. 在会议期间，董事会与当局一起访问了第一号惩教中心。董事会目睹了人满为患的问题，因此赞扬人权高专办为解决目前大量人员被审前拘留的情况而作出的努力。人权高专办还为制定和执行新的《刑事诉讼法》提供了技术支助，令人赞赏。作为补充措施，人权高专办和联合国开发计划署(开发署)支持改善柬埔寨司法系统的基础设施，包括建造磅士卑法院。⁴

15. 值得注意的是，董事会认为，人权高专办在柬埔寨的优先事项符合国家利益攸关方的期望，人权高专办驻柬埔寨国家办事处在成立二十多年后仍被视为可靠的伙伴，能够有效回应援助请求。⁵

人权高专办支持安全部门改革

16. 2012 年，人权高专办对其在安全部门改革领域的全球支助进行了摸底调查。调查显示，人权高专办几乎所有的外地派驻办事处(当时有 56 个)都以某种形式与执法、军事和情报机构接触。吸取的经验教训表明，必须采取系统性的方式在安全部门改革领域开展技术合作，并避免与个别单位开展孤立且往往不可持续的的人权培训。

17. 根据人权高专办的经验，培训只是加强一个执法机构尊重人权的许多潜在的干预措施之一。在决定开展人权培训之前，必须分析将在何种背景下开展这种培训，将为哪些挑战寻求解决办法，以及为确保培训的实效而需要采取的补充行动。

18. 正如人权高专办外地派驻办事处的经验表明，开展一次性介绍人权的活动几乎没有意义，除非与其他能力建设举措相关联。可持续的参与包括参与内部改革进程和接触培训学院，进行课程开发以及在职培训。

19. 合作项目应紧紧围绕受援机构的需求，并基于特定安全部队的受益情况。人权高专办与有关受益机构联合设计的安全部门改革合作项目有很多很好的实例。例如，人权高专办太平洋区域办事处开展了一系列讲习班，为警察学院制定行动计划，派驻巴布亚新几内亚的人权高专办人权顾问则支持为新人制定人权培训模块。人权高专办在伊拉克、约旦、尼日利亚和突尼斯的外地派驻办事处也为参与反恐活动的执法机构制定了全面的人权参与活动。

通过审查国籍法加强塞内加尔的两性平等

20. 人权高专办西非区域办事处根据消除对妇女歧视委员会的建议，向塞内加尔政府提供关于起草新国籍法的技术咨询意见，以期终止通过婚姻、生育和收养传递国籍时的男女差别待遇。

21. 人权高专办与非政府组织塞内加尔妇女法学家协会合作，为将《家庭法》与国际人权标准协调统一提供了技术援助，进而根据国际人权机制的建议起草一份需要协调统一的国家法律的简编。

⁴ 同上，第 19 段。

⁵ 同上，第 24 段。

支持司法机构调查暴力侵害妇女行为

22. 过去十年来, 人权高专办在性别相关的杀戮现象(所谓的杀害妇女)方面积累了宝贵的专门知识, 过去十年中这个问题引起了人权理事会各届会议的关注, 特别是拉丁美洲一些国家的问题。一个国家的经验会得到有效记录, 并与该地区其他人权高专办外地派驻办事处分享, 使人权高专办能够协助制定相关法律框架, 并支持本地区若干国家努力加强调查和司法对策。

23. 2011 年, 人权高专办中美洲区域办事处支持拟订一项关于调查萨尔瓦多杀害妇女案的规程, 得到了检察长的批准。基于这项工作, 人权高专办和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)共同制定了拉丁美洲地区调查杀害妇女案的示范规程。该规程旨在确保在提出假设、分析犯罪现场和确定必要的专家证据时顾及到性别方面。

泰国政府和联合国联合制定女性囚犯待遇标准

24. 2009 年, 泰国政府向经济及社会理事会的一个附属机构——预防犯罪和刑事司法委员会提交了一项决议, 承认在主要针对男子建立的监狱体系中被监禁妇女的脆弱性。该决议启动了一系列会议, 大会最终于 2010 年 12 月通过了第一套重点关注女性囚犯的联合国规则:《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(《曼谷规则》)。2009 年 11 月, 由联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)组织并由泰国政府在曼谷主办了专家会议, 人权高专办通过其设在曼谷的区域办事处在此专家会议上对《曼谷规则》的最终草案做出了贡献。

支持欧盟成员国对贩运人口和边境管制问题采取立足人权的方针

25. 人权高专办欧洲区域办事处与毒品和犯罪问题办公室、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、国际劳工组织(劳工组织)和妇女署联合为一些欧洲联盟实体提供技术支助, 包括欧洲议会妇女权利和两性平等委员会, 帮助它们制定一项关于预防和打击人口贩运并保护受害者的立足人权的指令。该指令在 2011 年通过, 考虑了联合国各实体对现有相关国际人权标准的贡献。

26. 人权高专办还向欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局(对外边境管理局)提供了技术援助, 使其政策与新框架保持一致。人权高专办与对外边境管理局的培训部门密切合作, 并在欧洲联盟基本权利机构、毒品和犯罪问题办公室、难民署、儿基会、妇女署、国际移民组织、欧洲安全与合作组织等机构的协作下, 为制定针对边防警卫的两个专门培训方案提供了法律和方法方面的建议, 遵循国际和区域人权标准。

用立足人权的办法处理移徙问题: 制定一项保护黎巴嫩移徙家庭佣工的行为守则

27. 自 2005 年以来, 人权高专办中东区域办事处一直在与黎巴嫩政府、劳工组织和非政府组织密切合作, 以减轻黎巴嫩家庭佣工遇到的困难, 这是其为加强该国法律遵守国际人权标准而开展技术合作工作的一部分。设立了一个指导委员会来制定国家行动计划。委员会的第一个主要成就是起草统一的合同, 为保护移徙家庭佣工提供一套通用的标准。人权高专办与劳动部、黎巴嫩招聘机构业主联盟

和 Caritas 黎巴嫩移民中心密切协商，并与劳工组织协调，为制订针对招聘机构的行为守则提供了支持。

加强塞尔维亚国家和地方当局保护移徙者和难民权利的能力

28. 2015 年和 2016 年，在人权高专办的支持下，塞尔维亚公民保护专员(监察员)实施了“改善在塞尔维亚共和国境内的难民和移徙者保护工作”项目，政府表示，该项目加强了国家和区域当局加强实现难民和移徙者的权利的能力。因此，据政府称，沿“巴尔干路线”的移徙者和难民可以进一步行使权利，联合国与国家机构之间关于促进和保护人权的区域合作得到加强。此外，人权高专办支持由该国人权和少数群体权利办公室和劳动部组织的针对部委和机构代表的反歧视培训。⁶

2. 为国家人权机构的建立和最佳运作提供技术合作

29. 关于建立和加强国家人权机构的技术合作一直是人权高专办过去十年的明确优先事项，这些国家人权机构是根据关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(“巴黎原则”)⁷ 而组建和运作。这种技术支助通常受到人权理事会的热烈欢迎，包括在最近几项决议中也是如此。例如在理事会第 33/15 号决议中，人权高专办采取多种援助形式，涵盖多个合作领域，包括支持起草关于设立国家人权机构的立法，与政府、议会和民间社会等主要利益攸关方组织关于“巴黎原则”的全国协商，对国家人权机构成员和工作人员进行能力建设。人权高专办与开发署和国家人权机构区域网络协作，对已建立的国家人权机构进行能力评估，作为能力建设方案和活动的依据。人权高专办还与国家人权机构区域网络、区域组织和民间社会合作制定出版物和工具，以加强国家人权机构的能力。

30. 在过去十年中，人权高专办对国家人权机构的支助已实现长足发展和扩展。越来越多的国家人权机构受益于人权高专办的技术支助。2015 年，71 个国家的国家人权机构获得了人权高专办关于建立或加强此类机构的技术援助(部分例子见下文)。此外，人权高专办长期以来一直为国家人权机构国际联盟提供秘书事务支持。2016 年，该联盟更名为国家人权机构全球联盟。人权高专办作为全球联盟秘书处为全球联盟的年度大会、主席团会议、认证小组委员会会议及其国际会议的举办提供支持。

31. 人权高专办向国家人权机构提供的最重要的援助是国家和地方层面的援助，许多国家办事处、人权顾问、维和特派团的人权小组或人权高专办区域办事处与各大洲的国家人权机构携手合作。例如在伊拉克，联合国伊拉克援助团的人权办公室和开发署已为国家人权机构的专员和工作人员开展了能力建设活动，包括拟订 2014 年和 2015 年能力发展行动计划。

⁶ 人权和少数群体权利办公室对人权高专办调查问卷的答复，2017 年 3 月 21 日。

⁷ 见大会第 48/134 号决议。

32. 2013 年 6 月，索马里政府通过了关于设立人权委员会的立法。联合国索马里援助团的人权小组向议员们介绍了关于该法案草案遵循“巴黎原则”情况的评估，并建议与各地区和民间社会进行更广泛的磋商。

33. 自塞拉利昂人权委员会成立以来，联合国塞拉利昂建设和平综合办事处人权科一直提供财政和技术支助，2013 年侧重于加强委员会的监测能力。

B. 通过技术合作支持国家发展目标和人权承诺

34. 正如董事会认为的那样，有效的技术合作应反映国家发展目标，以建立真正的自主权，从而确保活动的可持续性。因此，人权高专办技术方案优先支持那些确保将人权纳入国家和地方发展规划和执行计划的举措。这种支持确保技术方案以需求为导向，并反映出国家优先事项和承诺，包括在 2030 年“可持续发展议程”框架下制定的优先事项和承诺。此外，人权理事会第 31/5 号决议欢迎人权高专办旨在实现经济、社会及文化权利的技术合作工作。

35. 在若干国家，人权高专办对于将人权纳入国家和地方发展计划作出了贡献。在墨西哥，这项工作的出发点是政府在人权高专办的技术支助下在国家和州层面开展一系列人权评估(诊断)。2006 年，人权高专办墨西哥办事处启用一种方法，在州层面制定人权评估和方案。后来，这种方法使瓦哈卡州采用立足人权的方式制定其 2011-2016 年发展计划。⁸

实行乌干达发展的人权愿景

36. 2013 年，乌干达政府启动了《2040 年乌干达愿景》，这是一个总体的全国规划框架，将人权视为发展的先决条件。《2040 年乌干达愿景》由国家规划局与其他国家利益攸关方和伙伴经磋商制定，人权高专办乌干达办事处为起草过程作出了贡献。根据《2040 年乌干达愿景》，“政府应确保将立足人权的发展方针纳入各项政策、法律、计划和方案中”。⁹

37. 国家规划局要求人权高专办提供技术支助，将人权有效地纳入部门和地区政府发展计划，并最终纳入第二个五年国家发展计划。

38. 在这方面，人权高专办与德国国际合作署在挪威的资助下合作提供技术合作。2014 年 5 月，在人权高专办和德国国际合作署的支持下，国家规划局发布了包含立足人权方针的新规划指南。为了进一步将人权纳入各项计划并确定和完善各项指标，人权高专办针对来自 66 个区和 16 个专题部门的规划干事、首席执行官干事、社区发展和人口官员推出了战略培训方案。培训受到好评，国家规划局要求人权高专办在其余 46 个地区也开展培训，由开发署提供资金。

⁸ Coordinación para la Protección de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, Derechos de las Personas Afrodescendientes (2013)。可查阅 www.hchr.org.mx/images/doc_pub/08_Afrodescendientes_oax.pdf。

⁹ 国家规划局，“2040 年乌干达愿景”，第 108 页。

C. 通过协商和尽可能广泛的参与制定和实施技术合作方案

39. 正如董事会所建议的，社会各阶层的最广泛参与增加了技术合作项目获得实效和成功的机会。¹⁰ 此外，技术合作活动的中期和长期可持续性往往取决于该活动在受益人及其组织内扎根的程度，或在负责促进和保护特定权利持有人群体的权利的机构内的扎根程度。在设计技术合作项目时，人权高专办通过设计活动系统地确保了主要利益攸关方(特别是直接受益人)的参与。

1. 人权高专办突尼斯办事处支持各方广泛参与宪法改革进程

40. 人权高专办突尼斯办事处和著名的民间社会组织联合主办了关于宪法、法治和人权的全国协商会议，2012 年 7 月 18 日至 20 日在突尼斯马赫迪耶市举行。在协商会议上，约有 100 名民间社会代表讨论了需要有一个基于法治、符合国际人权标准的宪法，这很重要。协商会议的结果是，民间社会行为者制定了一项关于改进宪法草案的联合提议，又称《马赫迪耶宣言》，也为民间社会组织向全国制宪会议的宣传提供了一个共同的平台。

2. 危地马拉战略性诉讼和玛雅方案

41. 玛雅方案设立于 2009 年，旨在增强土著玛雅人、辛卡人和加里富纳人、社区和组织的权能，以实现更大的谈判权和公共生活的参与程度。该方案由人权高专办、开发署和儿基会执行，由指导委员会负责监督，该指导委员会由总统职位规划和方案拟定秘书处、人权高专办、开发署和儿基会的代表组成。在该方案的第一阶段，即 2009 年至 2013 年，有 18 个土著组织向行政或司法机构提起关于各种问题的案件，涉及与土地、领土和自然资源有关的权利、歧视、诉诸司法、协商、自决发展和文化权利。五起案件获得了有利裁决，三起案件用尽了国内补救措施，已提交美洲人权委员会。

42. 人权高专办与土著人民组织合作的干预措施取得了积极成果，例如为从事土著权利工作的组织建立支助网络，而且这些组织也越来越多地利用国家和区域保护制度。玛雅方案还对司法官员进行能力建设，并推动将法官视为义务承担者的法律和政治文化的变革，以使它们能够按照国际法进行裁决。项目的第二阶段于 2014 年启动。

3. 在摩尔多瓦共和国通过广泛参与取得成果

43. 人权高专办努力确保利益攸关方广泛参与其技术合作项目，人权高专办项目“在摩尔多瓦共和国包括德涅斯特地区打击歧视”(2014 至 2015 年)的外部评估¹¹ 就承认了这种努力。在摩尔多瓦共和国，人权高专办决定实施一个反歧视项目，让一个残疾人组织，一个罗姆人非政府组织和一个女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者组织参与。此外，还聘用了一个罗姆人与“罗姆人社区调解员”一起工作。这些执行伙伴均选自属于目标社区或与目标社区合作的组织/个人，

¹⁰ 见 A/HRC/29/48, 第 30 段。

¹¹ “人权高专办项目‘在摩尔多瓦共和国包括德涅斯特地区打击歧视’(2014 年至 2015 年)的外部评估”，关于良好做法的部分，2015 年 12 月，可查阅 www.ohchr.org/Documents/AboutUs/Evaluation/CombatingDiscriminationRepMoldova.pdf。

此处的目标社区指遭受歧视的少数群体。让这些受益人参与该项目是建立受害者网络的重要战略。基于人权高专办的持续支持，这些网络得以成为正式注册的非政府组织和协会，确保了项目活动的高度可持续性。¹²

4. 让民间社会参与与国家利益攸关方的技术合作

44. 在墨西哥，2012 年《保护人权维护者和记者法》规定了一个国家机制，以应对针对人权维权者和记者的威胁。该法律由民间社会行动者和国会参与起草，得到国际非政府组织和人权高专办墨西哥办事处的支持。人权高专办参与政府—民间社会联合项目有时可以促进该进程并改善结果。人权高专办可以提供其他国家的比较经验，有时会增强该项目各参与方之间的信任。

45. 2005-2009 年五年期间，在哥伦比亚，人权高专办、开发署和外交使团作为公认的中立方，有效地促成了富有成效的多利益攸关方对话，并提高了对联合国关于哥伦比亚人权建议的关注，进而产生了具体的政策行动，包括政府打击法外处决的指令。妥善记录的过程提供了重要的经验教训，说明了即使在民间社会与政府关系很紧张的情况下，联合国和外交使团如何能够而且应该发挥桥梁作用。¹³

5. 科索沃性暴力和性别暴力妇女受害者的参与¹⁴

46. 在科索沃，人权高专办积极推动妇女参与确定适当的赔偿措施。人权高专办通过与幸存者进行包容性协商，在 2013 年完成了关于对科索沃武装冲突期间性暴力和性别暴力受害者的赔偿的研究报告，并倡导执行该报告所载的建议，这有助于解决长期的补救要求。

6. 人权高专办在多哥的监测活动提高了选举进程的参与度

47. 2013 年，人权高专办多哥办事处通过全面的人权促进方案和并行的选举监测项目，大大促进了选民的参与度，促使 66% 的选民参与投票。人权高专办多哥办事处的选举项目包括让民间社会组织参与促进和监测对人权的尊重。选举之前，在多哥的 30 个县和洛美的 5 个镇部署了 600 多名维权观察员，监测与选举有关的重要公民权利和政治权利以及独立和公正基本原则的遵守情况。人权高专办向五个行政区域部署工作人员对观察员进行了培训和协调。这使人权高专办能够了解遇到的问题，根据需要进行宣传干预，并与国家和选举当局联络，当局表现出高度的合作意愿和善意。

D. 支持人权机制所提建议的后续行动

48. 过去 20 年来，国际人权体系大幅扩展，监督执行核心人权条约的条约机构数量翻番，在人权理事会范围内的特别程序任务数量也出现类似的增长，并且设立了人权理事会普遍定期审议机制。因此，在执行条约义务、向国际和区域人权

¹² 同上，第 7 个评估问题。

¹³ “Informe de avance del proyecto ‘Apoyo al funcionamiento de la secretaría técnica del G24’”，开发署，2009 年 7 月。

¹⁴ 本文件凡提及科索沃的内容，均应完全按照安全理事会第 1244(1999)号决议理解。

系统提交报告以及对其提出的各项建议或决定采取后续行动方面，各国面临越来越多的要求。因此，人权高专办为这些国家提供支助，使它们能够更好地接触国际人权机制并有效执行这些机制的建议。

1. 国家报告和后续行动机制

49. 大会承认许多国家在履行多重报告义务方面遇到困难，所以在第 68/268 号决议中制定了一个重要的能力建设方案，“支持缔约国在履行其条约义务方面的能力建设”。随后在 2015 年确立的人权高专办条约机构能力建设方案为国家官员组织了培训员讲习班，侧重于条约机构的报告和培训方法。

50. 条约机构能力建设方案还向提出请求的缔约国提供了关于国家报告和后续行动机制以及编写共同核心文件和条约专项报告的协助。在这方面，条约机构能力建设方案推出了实用指南，并附有关于国家接触国际人权机制的研究报告，以寻求确定一个运作良好和有效率的国家报告和后续行动机制的关键要素，借鉴不同国家的做法，而不是提出一刀切的解决方案。¹⁵

51. 2016 年，约有 28 个国家从条约机构能力建设方案获得与国家报告和后续行动机制有关的援助，13 个国家获得了关于建立国家报告和后续行动机制的援助，15 个国家得到了关于其现有国家报告和后续行动机制有效运作的援助。与此同时，在国家层面开展活动之后，来自约 50 个国家的国家官员提升了他们在人权条约方面的知识和技能，以及他们依据条约报告的技能。截至 2016 年底，该方案已加强了来自 77 个国家 170 名国家官员的技能和知识，他们已成为训练有素的条约报告培训员，也是次区域国家官员网络的一部分。

2. 技术合作支助建立国家人权行动计划

52. 1993 年世界人权会议的成果文件《维也纳宣言和行动纲领》建议各国制定国家人权行动计划，并建议联合国制定一项全面方案，以支持各国建立国家人权机构。¹⁶ 此后，人权高专办以技术合作的形式向希望制定国家人权行动计划的国家提供广泛援助。这些计划现在可以通过国家报告和后续行动机制受益于国家层面更强的协调能力。这项工作的一个重要里程碑是，人权高专办制作了一份关于国家人权行动计划的综合指导手册，各国和人权高专办的工作人员在提供技术合作时广泛使用该手册。¹⁷ 人权高专办不久将推出该手册的最新版本。

53. 在东南亚，人权高专办促进了印度尼西亚、马来西亚和泰国关于制定国家人权行动计划的经验交流。在人权高专办的建议下，马来西亚官员访问了泰国，借鉴泰国制定计划的经验。

¹⁵ 人权高专办，《国家报告和后续行动机制：国家与国际人权机制有效互动的实用指南》(2016 年)。

¹⁶ 见 A/CONF.157/23, 第 69 段。

¹⁷ 人权高专办，国家人权行动计划手册(专业培训系列文件 10 号)(2002 年 8 月 29 日)。

3. 巴拉圭关于建议执行情况的在线报告系统

54. 人权高专办的外地派驻办事处也正在提供关于加强与国际人权机制接触的技术合作。在巴拉圭，人权顾问支持国家(行政、立法和司法部门)、检察长和监察员在其联合倡议中建立一个机构间机制，以监测、跟踪和报告联合国和区域人权机制提出的有关巴拉圭的建议的执行情况。该进程的一个重要成果是建立了在线建议监测系统，¹⁸ 以便上传联合国机构通过的关于巴拉圭的人权建议，并提供资料说明执行建议的后续行动，包括负责执行的国家机构、所有相关政策和方案以及行动、指标和挑战。

4. 利用人权建议加强联合国发展援助框架(联发援框架)以及欧洲和中亚的国家发展计划

55. 在过去十年中，人权高专办已经大幅提升其在世界各地参与联合国发展援助框架进程的程度，特别是在欧洲和中亚。已通过以下举措产生了影响：关于立足人权方针的培训，人权高专办在联合国国家工作队/联合国发展援助框架协调机构的积极参与，联合国人权机制提出的诸多建议，关于国家重要人权挑战和风险的分析以及人权高专办对联合国发展援助框架草案初稿的投入。此外，在欧洲和中亚地区，人权高专办已成功支持国家人权行动计划的制订和执行，同时确保它们与所有人权机制的建议(尤其是普遍定期审议的建议)同步，并符合可持续发展目标。通常情况下，可持续发展目标指标可以与联合国发展援助框架指标保持一致，并体现出人权机制建议中确定的目标和挑战。在大多数情况下，人权高专办对联合国发展援助框架进程的支持由外地派驻办事处提供，包括人权高专办中亚区域办事处以及驻地协调员和国家工作队的人权顾问，而日内瓦人权高专办总部则作为联合国系统非常驻实体，从日内瓦或通过特派团参与欧洲和中亚各国的联合国发展援助框架进程，所以即使未设有人权高专办外地派驻办事处也可参与。

5. 在老挝人民民主共和国和泰国利用联合国发展援助框架贯彻普遍定期审议建议

56. 随着 2012 年普遍定期审议第二个周期的启动，人权高专办东南亚区域办事处为该地区各国在关于普遍定期审议建议的报告和后续行动方面提供支助。

57. 在这方面，人权高专办为加强联合国老挝人民民主共和国和泰国国家工作队的能力作出了贡献，以支持这两个国家在其联合国发展援助框架范围内的后续行动和报告工作。两国的联合国发展援助框架文件都融合了立足人权的方针，并载有旨在协助各国执行普遍定期审议优先建议的具体成果，其中包括将人权纳入国家政策的主流。

58. 通过联合国发展援助框架提供支助，进一步加强国家自主权和承诺，目的是协调和统一方案优先事项与国家发展优先事项。

¹⁸ Sistema de Monitoreo de Recomendaciones, 通常简称为西班牙语缩写 SIMORE。

E. 其他联合国机构和计(规)划署及各区域组织提供的人权技术合作

59. 可以肯定的是，所有联合国机构都向国家和国家利益攸关方提供了某种形式的技术合作，涉及直接影响权利持有人享有人权的问题。令人遗憾的是，由于本报告的篇幅限制，无法囊括所有这些重要的活动。在此，只能说明几个机构处理的部分优先问题。董事会在提交人权理事会的报告中已说明，联合国其他机构的这种技术合作往往是以向各国提出的人权建议为指导。董事会表示，人权高专办发挥了重要作用，支持将这些建议纳入联合国发展援助框架和各机构方案，特别是通过联合国国家工作队若干人权顾问的工作来实现。¹⁹

1. 通过联合国发展集团人权主流化机制帮助各国将人权主流化

60. 2009 年 11 月，联合国发展集团创建了人权主流化机制，有 19 个联合国机构、基金和计(规)划署参与。人权高专办主持该机制，实行轮流担任副主席的方式，确保获得其他机构的充分支持。鉴于会员国在关于人权主流化以及如何将立足人权的方针应用于国家发展战略方面的技术援助需求日益增加，该机制直接响应会员国的这种需求。该机制还寻求加强联合国的协调应对能力，以处理会员国在履行国际人权承诺方面的支持请求。此外，最近联合国发展集团还为驻地协调员和联合国国家工作队发布了一份关于人权的指导说明，这将进一步协助驻地协调员和国家工作队通过技术合作来支持各国的工作。

2. 儿基会协助各国执行《儿童权利公约》

61. 《儿童权利公约》中明确提到儿基会，而且儿基会与各国在执行《公约》方面长期合作，这使其成为技术援助的重要提供者。《公约》若干条款承认在执行《公约》方面需要合作。第 4 条明确鼓励各国在执行《公约》方面寻求和利用国际合作，而第 45 条中特别要求儿基会协助各国确保实现儿童权利。在儿基会设有办事处的 191 个国家都有儿基会支助的技术合作，涉及许多儿童权利问题，包括但不限于儿童与武装冲突、童工、贩运人口、性暴力和性别暴力以及为儿童伸张正义。

62. 儿基会在为《儿童权利公约》报告程序的所有阶段提供支持方面也发挥了越来越重要的作用，采取的行动包括促进各国与儿童权利委员会进行建设性对话，支持涉及社会所有部门的参与性和包容性进程，提交关于各国儿童状况的报告，并为结论性意见的传播、执行和后续行动作出贡献。

3. 开发署：各国、国家人权机构和民间社会日益重要的人权伙伴

63. 开发署向 100 多个国家提供与联合国人权机制相关的政策咨询、技术合作和能力发展。例如，开发署通常与人权高专办密切合作，为普遍定期审议进程提供支助，这属于该机构与人权机制长期互动的范围。普遍定期审议后续设施是开发署在欧洲和中亚的一个项目，也是开发署欧洲和中亚区域中心的一个项目，旨在支持国家伙伴和开发署国家办事处在普遍定期审议方面的能力建设，并支持它们应方案国/联合国会员国的要求执行商定的人权建议。技术合作活动的范围从传播普遍定期审议进程的基本资料到关于执行建议的具体支持，涵盖许多方面。

¹⁹ 见 A/HRC/29/48，第 22 段和第 38-41 段。

开发署主要致力于确保民间社会和国家人权机构更广泛地参与普遍定期审议进程，包括在人权评估(如格鲁吉亚)、报告编写(如波斯尼亚和黑塞哥维那)以及执行普遍定期审议建议的后续行动(如吉尔吉斯斯坦)方面。另一个例子是开发署广泛支持在所有地区建立和加强国家人权机构，并与国家人权机构的区域网络合作。

4. 人权高专办与联合国其他机构密切协作的技术合作，以刚果民主共和国为例

64. 在刚果民主共和国，解决对妇女的性暴力一直是多个联合国机构参与的一个问题。2013 年，联合国人权事务联合办公室，即联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的人权小组，在全国 12 个法律诊所和 25 个法律援助中心向 1507 名性暴力受害者免费提供法律援助。此外，在 2009 年至 2014 年期间，约 33000 名性暴力受害者受益于综合照料服务，联刚稳定团、妇女署、南部非洲开放社会倡议、联合国人口基金和儿基会经常通过当地非政府组织提供法律、医疗、心理和社会经济援助。²⁰

F. 区域组织的人权技术合作²¹

65. 2013 年 9 月，联合国人权事务高级专员和欧洲委员会秘书长签署了关于加强两个机构之间合作的框架合作协定。该协定涵盖定期协商和联合参与活动、交流信息和一般合作。该协定的目标之一是加强实地合作，包括协助各国政府执行联合国和欧洲委员会人权机制的建议。

66. 为应对乌克兰的武装冲突，若干区域组织与当地人权高专办派驻办事处紧密合作，并自行开展了监测和技术合作活动。2015 年 1 月，欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权事务办公室在乌克兰启动了一个项目，对民间社会、宗教或信仰社区和有关国家机构开展能力建设，以查明和应对仇恨罪行，并根据宗教或信仰自由的国际标准促进宗教人士之间的对话以及国家与宗教或信仰社区之间的对话。欧安组织乌克兰项目协调员在许多其他人权领域提供了能力建设和技术合作，包括境内流离失所者的权利、贩运人口、家庭暴力、对法官、律师、记者和执法人员的培训以及制定一项有关安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家行动计划。欧安组织也在巴尔干地区和独立国家联合体提供能力建设和技术合作。

67. 技术合作自愿基金董事会经常鼓励和赞扬人权高专办与非洲区域和次区域人权机制的技术合作工作，如与非洲联盟、南部非洲发展共同体、西非国家经济共同体和政府间发展管理局的技术合作(例如，见 A/HRC/16/66，第 18 段)。

²⁰ 2009 年至 2014 年从 MONUSCO 业绩报告收集的数据。

²¹ 详情见 A/HRC/34/23。

四. 吸取的经验教训、面临的挑战以及未来之路

68. 过去十年来,在与联合国其他机构和区域组织的合作下,与主要国家伙伴制定和执行人权高专办技术方案在成果和发展良好做法方面取得了丰硕的成果。通过人权高专办管理的特别信托基金向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供特别支助,增加了与人权理事会和国际人权系统的互动协作。

69. 为促进和鼓励对人权领域良好技术合作的需求,普遍定期审议是一个关键的进程。该机制及其成果报告也有助于提高联合国系统其他部门对技术支助的兴趣。国际人权体系的总体扩张,包括若干新的人权条约和特别程序任务的生效,也有助于这十年内对技术合作的需求增加。这种扩张(尤其是条约机构数目的增加)需要人权高专办付出额外的努力,以支持各国与人权机制互动的能力,例如本报告所述的人权高专办条约机构能力建设方案。

70. 对过去十年技术合作的回顾表明人权合作需要采取系统性的方法,在设计并提出必要的支持和期望的行动方案之前,与国家对应方评估更广泛的制度和规范性环境以及挑战。

71. 人权高专办最适合提供的技术合作不应被视为孤立的的活动,而应被视为根据高级专员的全面和全球性任务制定的综合多维人权战略的一部分,拥有附加价值、比较优势和协作优势。而且,除非结合更强的问责制,否则单凭技术合作很少获得实效。正如联合国人权事务副高级专员所解释的那样,“建立健全高效的技术合作和能力建设方案需要扎实地了解和分析局势和现有的多方面挑战,而这只能通过独立和可靠的监测活动才能实现”。²² 据联合国人权事务高级专员介绍,“人权高专办的监测活动产生的信息和分析是确定能力建设需求和技术合作机会的重要依据。”²³

72. 技术合作已被证明是联合国与国家、地方当局、国家人权机构和民间社会直接接触的一个自然切入点,以更好地了解 and 补救日常工作中面临的挑战。这种联合合作通常能建立信任,这对于通过监督、宣传和咨询来缩小知识和能力差距以及承诺差距而言至关重要。此外,本次回顾表明,人权高专办也有助于加强当局与民间社会人权界之间的信任,这是有效合作的必要条件。民间社会人权界已经作出了具体的努力,以接触边缘化和弱势群体,这些群体通常不了解自己的权利,而且接触地方当局的机会有限。

73. 与国家、地方当局的全面接触及其实际情况要求人权高专办外地派驻办事处的稳定和长期授权,以及确保供资预测,以避免缺乏适当后续行动的短暂和不可持续的干预措施。人权高专办最有效的技术合作活动大部分都持续五到十年或更长时间,这些活动的成功得益于循序渐进的方法,受益于与国家对应方建立的信任。

²² 摘自弗拉维娅·潘西里 2013 年 11 月 9 日在德国波恩举行的“维也纳世界人权会议后二十年:评估”会议上的开幕致辞。

²³ 摘自纳维·皮莱 2014 年 6 月 25 日在人权理事会第二十六届会议上所作发言,关于通过法律和制度框架(包括公私伙伴关系)推动残疾人权利的技术合作和能力建设小组讨论的开幕致辞。

74. 这次回顾表明，技术合作成功案例的有效推广仍有空间，不仅限于由人权高专办或联合国系统实施。许多会员国也完全能够提供人权领域的技术合作，包括涉及许多领域和地区的创新性南南合作。这方面的一个重要步骤是进一步记录和分享从技术合作经验中吸取的教训，例如在执行方面的国家协调机制或国家人权行动计划。

75. 自人权理事会成立以来，人权高专办作为一个完全以结果为导向的组织加强了其能力，提高了监测其技术合作方案执行情况和影响的能力，包括通过其业绩监测系统和定期评估。能力得到增强，有助于有效复制成功案例。因此，开发适用于整个地区的工具(示范法、规程等)将是一个重要途径，可提高国家促进、保护和实现权利的能力。

76. 联合国所有机构都向国家和国家利益攸关方提供了某种形式的技术合作，涉及直接影响权利持有人享有人权的问题。这种合作在联合国发展援助框架下得到日益加强，其制定方式符合国际人权体系的人权建议或受这些建议的指导。一些规模较大的联合国机构、计(规)划署和基金都有极为广泛的外地办事处网络，在旨在促进、保护和实现权利的技术合作中的参与程度也最高，通常与人权高专办密切合作。

77. 区域组织在支持实现各项权利方面可发挥关键作用。然而，大部分侧重于对各国的区域条约义务的执行情况进行监测并提供咨询意见，而非设计和执行技术合作项目。

78. 展望未来，技术合作将成为使第三轮普遍定期审议进程(2017-2021 年)取得成效的不可分割的一部分，这对与政府和其他国家利益攸关方密切合作并在国际社会的支持下在国家层面跟进和推进人权成就至关重要。各国、国家人权机构和民间社会行为者将能够依靠联合国的技术合作支持，但还需要做更多工作，以便在国家层面更好地协调发展和人权工作，以有效处理落实人权方面的差距，从而解决根源问题。

79. 技术合作也被证明是一个重要的工具，以支持和促进国家发展目标与人权标准保持一致。在全球层面，千年发展目标和现在的可持续发展目标指导了并正在指导国家发展政策，这些政策日益转化为在经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利方面更明确的国家承诺。解决侵犯人权行为的根源问题也是秘书长再次强调的预防的一部分。技术合作可以在执行普遍定期审议和其他人权机制的建议方面发挥重要作用，这是实现发展和预防危机的关键一步。

80. 《2030 年议程》确认和平与安全，发展和人权是相互关联和相辅相成的。会员国致力于确保所有人免于恐惧，免于匮乏，不受歧视。为此，人权高专办与在联合国系统内外的伙伴密切合作，支持执行《2030 年议程》以充分实现人权。其最重要的工具之一是技术合作方案，在过去十年中，该方案在将人权纳入发展计划的主流方面获得了非常丰富的经验。在这方面，人权高专办制定的人权指标将有助于联合国更好地支持各国监测实现可持续发展目标和 2030 年议程的进展情况。