



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 10

技术援助和能力建设

国家政策与人权：关于将人权纳入主流的良好做法、挑战、
经验教训和建议汇编

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 35/32 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)收集将国际人权法所载人权纳入国家政策主流以促进实现可持续发展目标方面的良好做法、挑战、经验教训和建议，编写一份汇编材料。

本报告介绍了世界各地根据国际人权规范将人权纳入国家政策主流和促进实现可持续发展目标的做法和经验。本报告依据人权高专办对全球、区域和国家经验的研究。

* 本报告在截止日期之后提交，以反映最新情况。



一. 导言和方法

1. 本报告根据人权理事会第 35/32 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处收集将国际人权法所载人权纳入国家政策主流以促进实现可持续发展目标方面的良好做法、挑战、经验教训和建议，编写一份汇编材料，并提交人权理事会第四十一届会议。

2. 享有人权对于实现可持续发展目标至关重要。《2030 年可持续发展议程》明确以《世界人权宣言》和国际人权条约为依据，并参照了《发展权利宣言》等其他文书。¹ 可持续发展目标“要让所有人享有人权”，² 普遍适用于所有国家的所有人，包括发达国家和发展中国家。重要的是，《2030 年议程》将以符合国际法和“不让任何一个人掉队”的承诺的方式实施。《2030 年议程》将平等和不歧视原则置于核心位置——承诺不让任何一个人掉队，并首先尽力帮助落在最后面的人。它重申所有国家都有责任“尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由，不分其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾与否或其他身份等任何区别”。³ 它包括两个关于消除歧视和不平等的专门目标(关于实现性别平等和增强所有妇女和女童权能的目标 5 和关于减少国家内部和国家之间不平等的目标 10)，并特别关注一系列广泛的边缘化群体。

3. 本着这种精神，人权高专办自 2015 年以来一直努力支持会员国落实这一愿景，包括就立足于人权执行《2030 年议程》的工作提供技术援助，通常是与联合国其他机构密切合作。例如，联合国开发计划署(开发署)于 2018 年启动了《2030 年议程》法治和人权加速器倡议，为可持续发展目标提供方案支持，特别是在受危机影响的国家。⁴ 人权高专办与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)共同领导了一个进程，在支持落实可持续发展目标和不让任何一个人掉队之承诺的背景下，加强联合国发展系统对日益加剧的不平等和歧视的关注，这一方针为联合国所有实体所采用，并反映在联合国系统行政首长协调理事会 2017 年发布的关于不让任何一个人掉队的《联合国系统共同行动框架》中。此外，人权高专办帮助将人权纳入新的《联合国发展援助框架指南》和《联合国发展集团支持关于可持续发展目标的国家报告的准则》。

4. 人权高专办还加强了联合国对在国家一级落实可持续发展目标的支持，包括发展同业交流群，帮助确定并利用落实和监测可持续发展目标与实施人权建议并采取后续行动之间的协同作用。

5. 人权高专办作为目标 10(减少国家内部和国家之间的不平等)和目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)下四项指标的监管机构，制定了落实这些指标的方法。

¹ 《2030 年可持续发展议程》，第 10 段。见 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>。

² 同上，序言。

³ 同上，第 19 段。

⁴ A/HRC/40/34，第 22 段。

这需要汇编以下数据：各国是否存在独立的国家人权机构；对记者和其他媒体人员、工会成员和人权倡导者的杀害以及其他形式的暴力行为；与冲突有关的死亡人数；基于国际人权法所禁止理由的歧视的普遍性。⁵

6. 本报告选列了一些国家举措和在人权高专办技术合作方案范围内形成的做法，这些举措和做法证明是有效的，并在支持国家使国家政策、战略和法律符合国际人权规范和可持续发展目标，包括其各项具体目标和指标方面产生了明显的效果。为编写报告，人权高专办请会员国提供具体的经验和做法实例。还从人权高专办总部和外地派驻办事处、人权高专办区域和国家办事处、联合国维和特派团的人权部门以及通过技术合作和咨询服务支持各国的联合国国家工作队人权顾问那里收集了各种经验，包括使用的方法和吸取的教训。

二. 支持各国制定和执行旨在实现可持续发展目标的基于人权的国家政策的经验和做法

A. 利用指标和改进的统计数据实现可持续成果

7. 《2030 年议程》——包括目标 17——求将各国政府、国际社会和民间社会聚集在一起，加强全球伙伴关系，以支持和实现其宏大目标。一个具体方面是致力于改善数据收集、监测和问责(具体目标 17.18 和 17.19)。这对确保行动有重点和监测实际进展也至关重要。人权高专办利用其在人权指标方面的专门知识，协助各国制定国家政策和能力，使它们能够衡量、监测和报告执行《2030 年议程》的进展情况。然而，鉴于数据收集、使用和传播中的人权风险，所有国家都必须采取基于人权的办法，帮助保护数据主体的人权。

8. 人权高专办通过制定六项关键原则，支持各国采用基于人权的方法收集数据：

(a) 所有身份类别都必须通过参与性方法来制定。数据收集不应造成或强化歧视、偏见或陈规定型观念。

(b) 参与是基于人权的数据处理方法的核心，应确保相关利益攸关方，特别是最边缘化人口群体自由、积极和有意义的参与。

(c) 为了揭示发展进程中的根本差异，突出不同人口群体面临的具体挑战，根据国际人权法所载的歧视理由进行分类至关重要。

(d) 透明原则与国际人权法所载寻求、接受和传递信息的权利相关。确保透明意味着民间社会能够获得关于监测和实现人权的数据。

(e) 作为责任承担者，国家机构有义务承担责任，并确保在开展统计工作时尊重、保护和实现人权。这包括确保统计数据收集的独立性。

(f) 获取信息必须兼顾隐私权。为统计目的收集的数据必须严格保密。⁶

⁵ 人权高专办，《2017 年联合国人权报告》，第 35 页。

⁶ 可持续发展司，经济和社会事务部，“自愿国别评估：综合报告”(2017 年 11 月)，可查阅 <http://bit.ly/2h1PMN0>。

9. 许多国家还就制定和使用人权指标以衡量进展和成果向人权高专办寻求技术支持。人权高专办协助墨西哥制定人权指标，以衡量司法机构在保护若干权利——特别是与健康、公平审判、生命、人身自由和人身安全有关的权利以及囚犯的人权——方面取得的进展。此外，在墨西哥城，公共安全部和监狱系统副秘书长根据一套关于生命权、自由权、安全权、人身完整权和禁止酷刑的人权指标，制定了警察问责制框架。

10. 在巴拉圭，社会行动秘书处在民间社会行为者的积极参与下，设计了一套与贫困、经济、社会和文化权利以及社会保护有关的人权指标，包括针对残疾人的指标。这些指标与可持续发展目标和秘书处实施的社会方案都相关联。

11. 在多民族玻利维亚国，一个追踪和监督人权建议实施情况的在线系统目前已与一个包含 400 多个定性人权指标的网页相连，涵盖九个优先领域：(a) 粮食、(b) 教育、(c) 健康、(d) 住房、(e) 工作、(f) 妇女享有无暴力生活的权利、(g) 水和卫生设施、(h) 免遭贩运和偷运的生命权、(i) 诉诸司法和获得公平审判。这些指标主要由司法部、国家统计局和人权高专办制定。

12. 在肯尼亚，人权高专办协助国家统计局和肯尼亚国家人权委员会制定了关于白化病和土著人民自我认同的指标。2017 年 7 月 26 日签署的谅解备忘录确保统计和人权工作相结合，为该国执行《2030 年议程》提供指导。这将有助于确保有重点的政策干预。

13. 在乌干达，人权高专办就人权指标和基于人权的数据处理方法提供了培训后，可持续发展目标国家工作队及其技术工作组的成员分析了哪些群体可能构成“掉队”的人群。目前正在努力推动总理办公室、乌干达人权委员会、国家规划局和乌干达统计局之间通过一项谅解备忘录，以便就“掉队”群体的名单达成共识。这些措施将有助于推动制定指标，纳入国家可持续发展目标框架，以加大对政策和方案的影响。

14. 在巴勒斯坦被占领土，人权高专办与当局协调，制定了一个关于人身自由和安全权的全面和详细的指标框架。

15. 根据 2017 年普遍定期审议的建议，人权高专办与危地马拉土著妇女运动合作，加强该国制定与具体国情和具体人权挑战相关的人权指标的能力。

16. 在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等中亚国家，分列和高质量的数据仍是一项主要挑战，在收集、监测和评价数据时缺乏包容性也是一项挑战。人权高专办支持以基于人权的方式收集、编制、分析和传播数据。人权高专办还帮助各国制定相关的人权指标，并将其纳入国家人权战略。

17. 执行联合国所有人权机制的建议与落实可持续发展目标各项具体目标之间的联系已经纳入吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的国家报告和后续行动机制以及国家人权协调中心开展的七项能力建设活动。在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，人权高专办协助政府制定国家人权行动计划，特别关注人权指标以及在可持续发展目标与国家人权执行和监测机制之间建立联系。

18. 2018 年，澳大利亚外交和贸易部严格评估了工商业、政府部门、民间社会组织和其他方面落实可持续发展目标的情况。为了制定“目标”相关指标，澳大利亚统计局开展了一项数据映射工作，以确定可以使用的政府拥有的数据源。澳

大利亚仍在努力为目前没有公认数据收集和分析方法的一些可持续发展目标指标确定数据收集和分析方法。政府还在开发一个可持续发展目标数据平台，以提供关于可持续发展目标指标的相关政府数据集。这个平台将显示澳大利亚所有 232 项指标的数据收集状况。该平台将有助于确定进展，并将成为可持续发展目标的报告平台，为未来的自愿国别评估提供支助。⁷

为就人权建议和可持续发展目标落实情况采取后续行动的在线数据库

19. 发展政策往往需要许多部委和合作伙伴的积极参与，以及获取资料的渠道。过去十年中，取得进展的一个领域是开发在线工具，方便获取人权资料和人权机制的建议，以确保国家发展规划、政策和方案参考并遵循这些建议。巴拉圭的建议监测系统(SIMORE)是最早的在线系统之一，后来被其他国家效仿，其中一些国家从 SIMORE 系统中获得灵感。巴拉圭帮助智利、多米尼加共和国、危地马拉、洪都拉斯和乌拉圭建立了 SIMORE 系统；并将在阿根廷建立 SIMORE 系统。巴拉圭还收到了哥斯达黎加、老挝人民民主共和国和其他国家关于建立 SIMORE 系统的请求以及美洲人权委员会关于在委员会的国家报告和专题报告中
使用 SIMORE 系统的请求。⁸

20. 2012 年，厄瓜多尔根据其接受的一项普遍定期审议建议，建立了一个名为“Si Derechos”的人权信息系统。它是由司法、人权和宗教事务部在人权高专办的支持下制定的。“Si Derechos”提供了一个报告库，概述了与该国的《宪法》承认的 73 项人权有关的建议和信息。该系统还帮助促进社会对公共事务的有效参与，并加强透明和问责，以监测落实人权的进展情况，并将人权纳入所有国家和部门政策的主流。一旦收集到资料，便可通过统计分析评估每项建议或权利的完成程度。这样，就可以同时确定执行方面的进展和障碍。该门户网站的另一个好处是改善职能部委之间在国际报告进程中的协调和内部人权信息管理。这一经验突显出关于人权报告和落实的信息系统和机制的巨大潜在附加值。这种全国性的在线平台是构建人权指标以及将发展议程与人权议程联系起来的重要方法学基础。⁹

B. 在政策和实践中切实履行不让任何一个人掉队的承诺，把重点放在落在最后面的人身上

21. 如上文强调的，《2030 年议程》重申所有国家都有责任“尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由，不分其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾与否或其他身份等任何区别”。¹⁰事实上，只有通过落实所有“目标”，才能实现不让任何一个人掉队的总承诺：包括确保平等和防止歧视，这两者都是关键人权原则和人权高专办的优先事项。加强平等和反对歧视也是联合国人权事务高级专员方案的一项全球性和专题性的

⁷ 见 www.devex.com/news/what-australia-s-voluntary-national-review-for-sdg-implementation-shows-92973。

⁸ A/HRC/40/34，第 54 段。

⁹ “人权和可持续发展目标：寻求协同性”，丹麦人权研究所(2017 年 12 月)，第 12 页。

¹⁰ 《2030 年议程》，第 19 段。

预期成就。因此，可持续发展目标 5、10 和 16 的具体目标与人权高专办在加强平等和打击歧视领域的优先事项趋于一致，是有益的。例如，会员国在可持续发展目标具体目标 10.3 中关于减少不平等现象和消除歧视性法律、政策和做法的承诺与这些优先事项高度一致。¹¹ 人权高专办在这一领域与各国合作的一些实例如下。

确定掉队的人

22. 在肯尼亚，国家统计局和国家人权委员会得以开始确定比较有可能无法享有公民、政治、经济、社会和文化权利的群体，即那些有可能掉队的群体。在分析了国际人权机制向肯尼亚提出的建议后，初步列出了肯尼亚有可能掉队的 25 个人口群体，包括土著人民、残疾人、贫民窟居民和最贫困地区的妇女。

解决种族歧视问题

23. 2018 年 10 月，突尼斯议会通过了一项消除一切形式种族歧视的法律，这是阿拉伯世界的第一项此类法律，非洲大陆的第二项。该国还与民间社会进行了磋商。人权高专办向负责起草法律草案的部长级小组以及议会人权和自由委员会提供技术咨询，以确保案文符合国际标准。人权高专办继续支持该国努力解决歧视问题，例如在继承权平等和残疾人权利方面的歧视。

24. 在中美洲，巴拿马政府通过了《设立非裔巴拿马人发展问题国家秘书处的法律》。这个新机构旨在确保公共政策将非裔巴拿马人纳入其中，并解决他们在历史上遭受的歧视和边缘化。¹²

对罗姆人的歧视

25. 欧洲联盟已采取措施，指责捷克、匈牙利和斯洛伐克教育系统中对罗姆人的隔离，并指责意大利针对罗姆人的大量仇恨言论。在人权高专办的倡导下，2018 年 7 月，欧洲议会举行了一次特别会议，审查意大利高级官员的仇恨言论。

26. 2018 年期间，人权高专办继续鼓励就当前的欧洲联盟罗姆人融入框架采取基于人权的后续行动，欧洲联盟委员会采取了步骤落实人权高专办的建议，加强欧洲联盟解决隔离问题的政策，并采取行动承认和打击反吉普赛现象。欧洲联盟委员会在 2018 年 5 月制定的 2020 年后拟议预算中列入了这方面的明确供资承诺。此外，2018 年 6 月，欧洲联盟通过了加强国家反歧视机构的新标准，保证它们具备更强的独立性和能力。

保护移民权利

27. 正如国际人权准则和可持续发展目标 8 所承认的，移民往往面临特殊挑战，需要通过立足于权利的政策和立法来应对。在中美洲(萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯)，各国外交部在人权高专办的支持下，制定了有效应对移民失踪案

¹¹ 具体目标 10.3：确保机会均等，减少结果不平等现象，包括取消歧视性法律、政策和做法，推动与上述努力相关的适当立法、政策和行动。

¹² 见 www.asamblea.gob.pa/crearan-secretaria-nacional-para-afropanamenos/。

件的方案。危地马拉议会在人权高专办的支持下通过了新的《移民法》。然而挑战依然存在，《移民法》通过两年后，必要的执行机构尚未建立。自 2018 年 10 月以来，中美洲出现了一种被称为“移民大篷车”的新移民模式，让人们在危地马拉和墨西哥在移民大量过境流动的背景下履行其人权和可持续发展目标承诺的能力产生了严重关切。

基于残疾的歧视

28. 2018 年，人权高专办与黎巴嫩社会事务部密切合作，评估关于残疾人权利的第 220 (2000)号法律是否遵守国际残疾标准。人权高专办进行了一项比较研究，找出了国家立法中的差距，并提出了改进建议。

29. 在西非，贝宁和塞内加尔通过了促进和保护残疾人权利的法律，冈比亚起草了残疾法案，几内亚政府正在审查保护残疾人的法律草案。尼日利亚的四个州通过了关于残疾人权利的立法。

30. 一些国家还采取了其他重要的反歧视措施，经常得到人权高专办或其他联合国机构的支持。塞尔维亚、南非和乌干达在制定残疾问题国家行动计划、政策和战略方面取得了一些进展。此外，在埃塞俄比亚，负责执行《残疾人权利公约》的国家委员会为工会推出了残疾包容指南。摩尔多瓦共和国批准了符合国际标准的残疾判定新框架。

避免青年人边缘化

31. 东帝汶是亚洲最年轻的国家之一，25 岁以下人员占人口的 62%。该国致力于到 2030 年将当前的青年人口激增转变为“人口红利”，并于 2016 年通过了《国家青年政策》。联合国根据人权顾问提供的技术咨询，正在支持实施 2016 年《国家青年政策》。该政策特别关注青年中的残疾人以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者，努力增加他们获得教育、卫生服务和就业的机会，并解决歧视和暴力问题。

C. 参与并为加强成果问责制奠定基础

32. 在《2030 年议程》中，特别是在可持续发展目标 16 中，会员国承诺确保“确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性”。¹³ 会员国进一步承诺可持续发展目标的后续行动和审查进程“对所有人开放，做到包容、普遍参与和透明”。¹⁴ 参与公共事务和决策也是一项关键的人权原则，对实现“目标”至关重要。生活在弱势处境中的群体必须能够有效参与决策并做出贡献，否则他们将继续落在后面。需要建立正式和非正式机制，并创造有利环境，保障人民的集会权和表达自由权等权利。

33. 2019 年 3 月，阿富汗独立人权委员会发起了一项关于妇女在阿富汗和平与安全中的作用的全国调查。与民间社会合作，在喀布尔省、巴米扬省、赫拉特省、赫尔曼德省和坎大哈省组织了公开听证会。与此同时，政府为实施《第

¹³ 具体目标 16.7。

¹⁴ 《2030 年议程》，第 74 (d)段。

1325 号国家行动计划》第二阶段，即 2019 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日，提出了一项新的计划草案。此外，联合国阿富汗援助团促成了 39 次民间社会主导的圆桌讨论和研讨会，以促进民间社会的空间和对和平进程的包容性参与。

34. 在阿塞拜疆，国家可持续发展协调委员会秘书处与联合国国家工作队于 2018 年协助民间社会举办了一次关于可持续发展目标本地化和优先排序的联合讲习班。讲习班侧重于确定“目标”、具体目标和指标的优先次序，并结合可持续发展目标加速平台、¹⁵ 巴库原则和自愿国别评估优先事项文件，根据国情调整“目标”、具体目标和指标。讲习班的成果为筹备 2019 年阿塞拜疆自愿国别评估和编写《阿塞拜疆 2020 年：未来愿景》发展概念做出了贡献。

35. 非洲采取了一些举措，经常得到人权高专办的支持。例如，在南苏丹，联合国南苏丹特派团人权司与开发署一道，协助负责建立真相调查机构的技术委员会发挥作用，与社会各界开展广泛有效的协商，为建立真相、和解与消除创伤委员会的立法草案奠定基础。如此广泛地参与过渡时期司法机构的设计，是实现社会各阶层的自主权和重要合作的一种公认的国际最佳做法。

36. 塞内加尔司法部人权司在人权高专办的支持下，建立了一个人权团体联盟，名为“促进和保护人权平台”，以确保民间社会组织和政府之间加强协调和共享关于正在开展的各种人权举措的信息。

37. 继几内亚政府于 2018 年 4 月 18 日批准《保护和促进残疾人权利法》后，人权高专办与社会事务部以及致力于残疾人权利工作的非政府组织网络密切合作，出版了一本关于新法律的小册子，并针对年轻人、妇女和残疾人开展了一系列外联活动。这有助于提高对相关人权原则和标准的认识，并有助于权利持有人有意义地参与公共进程。

38. 在肯尼亚，在人权高专办的技术支持下，关于公众参与的国家政策草案有了显著改善，现在与《关于各国切实落实参与公共事务权的准则草案》(A/HRC/39/28) 相一致。政策草案现由司法部长保管，并将提交内阁。一旦获得批准，该政策将为公众参与政策制定和执行提供一个框架。

39. 在利比里亚，权利持有人更多地切实参与影响其根据国际人权法和《2030 年议程》享有的权利的政策进程。例如，建立了民间社会人权宣传平台，以促进对公共政策采取基于人权的方法。由民间社会组织组成的人权论坛参与了《国家人权行动计划》的执行，并与国家当局一起倡导农村人口参与国家预算的管理和分配。

40. 南美洲也实施了一些有益的举措。在制定与人权相关的政策和立法的背景下，在公共机构和民间社会之间搭建桥梁，已成为人权高专办对政府履行国际人权义务和落实可持续发展目标的重要贡献之一。

41. 哥伦比亚的领土发展计划为促进权利持有人参与公共政策的制定提供了机会。人权高专办与民间社会行为者一起开展了一些能力建设活动，使他们能够有意义地参与这些进程。例如，国家人权平台 La Alianza 的成员接受了关于如何在

¹⁵ “可持续发展目标加速器”确定并支持能够彻底改变工商企业和各行业的创新巨大的创新和初创企业。见 <http://sdgaccelerator.org/>。

制定省市公共政策时纳入基于人权的方针的培训。培训参与者组成了一个网络，以进一步传播这一信息，并更有效地参与公共政策的制定和监督。

42. 在省一级，通过人权高专办哥伦比亚办事处的技术支持，亚马孙省省长和土著社区达成协议，推动实施全面的跨文化卫生制度，包括参与基础设施建设决策和医疗保险覆盖面扩大到 90% 的人口。

43. 在哥斯达黎加，人权高专办一直协助土著人民和政府建立与土著人民协商的常设国家机制，该机制于 2018 年获得该国总统批准。人权高专办还通过向 24 个土著领地提供支持，加强其内部组织，以参与未来关于可能影响其享有权利的倡议的协商，从而为落实这一机制做出贡献。

44. 在巴拿马，政府与恩戈贝布格勒自治区的土著当局举行了对话，以保证土著人民参与与巴罗布兰科(Barro Blanco)水电项目中自然资源开采有关的决策进程。对话帮助结束了土著人民和安全部队之间的暴力对抗，并促成了一项谈判达成的协议，其中包括对受项目影响社区的赔偿，以及减少项目社会、经济、文化和环境影响的措施。尽管如此，恩戈贝布格勒自治区议会拒绝了该协议，此后没有取得进一步进展。

D. 人权和具体的可持续发展目标

实现经济、社会和文化权利——落实“目标”的途径

45. 可持续发展目标本身并没有明确地用人权语言表述，但实际上所有目标均对应主要的经济、社会及文化权利的内容。几项目标明确地以对应的经济、社会及文化权利为重点，比如：充足食物权(关于消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业的目标 2)；健康权(关于确保各年龄段人群的健康生活方式，促进他们的福祉的目标 3)；受教育权(关于确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会的目标 4)；享有安全饮用水和卫生设施的权利(关于为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理的目标 6)；工作权(关于促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作的目标 8)；适足生活水准权，包括适足住房权以及土地和财产的平等所有权(关于建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区的目标 11)。

46. 有鉴于此，一些国家制定了旨在同时保障经济、社会和文化权利和实现可持续发展目标的国家政策。2017 年，南非启动了一项国家艾滋病毒计划，旨在显著降低感染率并减少歧视和鄙视情况，为此向所有男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者提供了信息、社会心理支助和治疗。¹⁶ 关于危地马拉残疾人的权利，人权高专办就精神健康法草案向该国提供了技术援助。人权高专办危地马拉办事处就残疾人融入劳动力市场提出了建议，并初步勾画了与残疾人权利有关的法律草案。危地马拉办事处还向政府提供支助，以确保该国立法和政策越来越符合与食物权、住房权和土地权有关的国际人权规范。

47. 2018 年 1 月，法国政府发布了一项部际指令，设想法国在五年内消灭贫民窟，并于 6 月成立了一个监督机构来监控其执行情况。由于 2013 年以来所做的

¹⁶ A/HRC/38/37，第 50 段。

努力，法国当局成功地让过去生活在贫民窟的 5,132 人搬入主流住房，让 6,438 名儿童入学。这些都是重要的成就。然而，官方数据显示，法国目前约有 16,000 人居住在大约 570 个非正规贫民窟或非法占用的住房中。人权高专办长期以来一直在法国倡导罗姆人的适足住房权和相关人权，包括通过 2018 年对该国进行访问。¹⁷

48. 印度尼西亚政府重申其加强地方社区对土地和森林享有权利的承诺，并于 2016 年 12 月承认九个土著社区对总面积 13,100 公顷的传统林区的权利。政府承诺到 2019 年共归还 1,270 万公顷的社区森林，这特别提高了在落实目标 1 和 12 下各项具体目标方面取得进展的潜力。

49. 东帝汶通过了土地法，以加强对所有东帝汶人民土地保有权的保障。该法包括一项与弱势群体有关的具体规定，保证“以促进平等和不受歧视权利的方式，为与这些群体协商和他们的参与提供充分的信息”。

50. 柬埔寨的土著代表就《环境法》草案和《农业土地管理法》草案与主管部门进行了磋商。此外，七个省的土著人民参与了与各个部委进行的社区土地所有权确认进程。因此，戈公省、桔井省和蒙多基里省的六个土著社区获得了土著人民身份的登记(社区土地所有权确认进程的第一步)。蒙多基里省的一个社区获得了法人登记(这是进程的第二步)，马德望省的一个土著社区得以推进其土地划界。

51. 关于哥伦比亚的土地权保护，尽管土著和非洲人后裔当局在 2017 年提出了 122 项领地保护请求，但大多数请求没有得到处理。领地完整权和参与权的实现有限，影响了少数民族行使自治和自决，从而加剧了他们的弱势处境。尽管哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量——人民军(哥人民军)于 2016 年签署了和平协议，但在哥人民军曾经控制的地区，由于参与贩毒的新行为体在土地问题上发生争端，产生了新的流离失所现象，并对切实享有土地和领地权造成了限制。

52. 在德国，可持续发展目标的落实激发人权方面进展的例子包括 2017 年 5 月通过了一项关于同工同酬的新法律。这项法律改革是目标 5 中所包括基准的直接结果。同样，《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(《伊斯坦布尔公约》)获得通过，是“目标”落实情况国家审查进程的结果，而德国《工商业与人权指导原则行动计划》则是受到目标 8 的启发。¹⁸

工商企业与人权

53. 在《2030 年议程》中，会员国承诺“扶植有活力和运作良好的企业界，同时依照《工商业与人权指导原则》……等相关国际标准和协定以及这方面的其他倡议保护劳工权利，遵守环境和卫生标准”。¹⁹

54. 企业如果遵守人权标准，就可以帮助实现所有可持续发展目标。当所有企业坚定地将尊重人权作为出发点时，它们就有潜力为推进社会发展和实现《2030

¹⁷ 见 <https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/NO%20ONE%20LEFT%20BEHIND%20ENG.pdf>。

¹⁸ “人权和可持续发展目标：寻求协同性”，丹麦人权研究所(2017 年 12 月)，第 11 页。

¹⁹ 《2030 年议程》，第 67 段。

年议程》做出贡献。它们可以创造体面的就业机会，推动关键的投资技术和创新，并为可用于发展的国内收入做出贡献。

55. 在泰国，政府通过了符合《工商业与人权指导原则》的《工商业与人权国家行动计划》。国家立法议会还修订了《刑法》，允许法官驳回公司对受其活动影响的社区提起的诉讼。在落实可持续发展目标的第一年，泰国就将这些目标本国化，纳入了未来 20 年的国家战略(国家经济和社会发展计划)。内阁随后指定各省省长为可持续发展目标协调人，负责接受民间社会、私营部门和学术界的意见，从而将这些目标本地化。²⁰

56. 在非洲，肯尼亚政府正在领导一个指导委员会，制定一项关于人权和工商业的行动计划和政策。在马达加斯加，与民间社会、政府和矿业公司的代表制定了三方宪章，以促进法律和政策制定中的参与、透明和问责原则，并确保政府的总体政策和部门政策纳入立足于人权的方法。莫桑比克也开展了若干活动，支持制定工商业与人权国家行动计划，包括制定国家基线评估，并建立由政府实体、民间社会组织和工商企业组成的国家协调机制。

57. 在哥伦比亚，安蒂奥基亚省和马格达莱纳省制定了工商企业与人权公共政策，包括设计非司法补救机制。在将人权原则纳入工商企业运营方面，旨在制定尽职调查准则的多行为体倡议“哥伦比亚指南”(Guías Colombia)，通过了在其成员、承包商和供应商的运营中评估、预防和减轻人权影响的强制性尽职调查标准。现有准则涉及各种问题，如安全、体面工作和土地。2017 年的一项评估显示，向“哥伦比亚指南”报告的工商企业中，约 60%在执行准则方面取得了重大进展。

58. 在洪都拉斯，全国工业家协会成立了一个委员会，目的是在其成员中促进人权，而在危地马拉，环境和自然资源部致力于制定一份指导文件，以便在与自然资源开发有关的环境影响研究的初始阶段与土著人民协商。智利政府制定并启动了一项工商业与人权国家计划。

包容性社会提供诉诸司法的机会，并建立有效、负责任和包容性的机构

59. 保障诉诸司法的权利既是一项人权义务，也是实现目标 16 的核心所在。人权高专办通过其在南高加索的人权办事处，加强了其向阿塞拜疆在获得社会服务和享有经济、社会和文化权利方面处于弱势地位的群体扩大法律援助的能力。这一努力促成了免费的专业法律援助，以补充弱势群体，包括残疾人和低收入人口可获得的有限法律服务。

60. 2018 年，格鲁吉亚议会通过了一项法律，授权国家监察员调查对执法官员严重侵犯人权的指控，并监控对个人数据的保护。这项法律得到了人权高专办、国家人权机构和非政府组织的广泛支持，是该国一贯倡导人权的成果。

61. 2018 年 9 月，欧洲议会在欧洲联盟历史上第一次广泛采用联合国人权标准就一个成员国侵犯价值观和权利的行为采取行动。2018 年 5 月，欧洲联盟委员会决定对欧洲联盟资金的使用提出法治条件，2018 年 10 月，欧洲议会着手为欧洲联盟成员国的人权工作设立欧洲联盟基金。人权高专办的持续参与，特别是在

²⁰ A/HRC/40/34，第 9 段。

匈牙利和波兰的监测和宣传，加强了国家、区域和国际行为体更有效应对法治挑战和应对这些国家中公民空间所遭受威胁的努力。

62. 2018 年 12 月，尼日尔根据《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)通过了一项关于保护和援助境内流离失所者的法律。该法加强了预防、减轻和消除可能导致境内流离失所现象的情况的国家措施，并呼吁保护和援助境内流离失所者。境内流离失所者人权特别报告员在同年 3 月访问尼日尔期间，鼓励该国通过一项关于保护和援助境内流离失所者的国家法律。这尤其涉及具体目标 16.1 和 16.3。

63. 2018 年 8 月，哥伦比亚内政部通过了“关于协调开展尊重和保障和平抗议的行动的规程”，其中纳入了人权高专办关于确定保障行使与社会抗议有关的基本权利的机制的建议。同样，危地马拉国家警察在人权高专办危地马拉办事处的支持下，制定了关于示威、道路封锁和驱逐的三项规程。人权高专办与红十字国际委员会以及一个总统人权协调机构²¹ 联合为警察举办了四次讲习班，以改进这些文件并制定一项关于使用武力的单一规程。这与预防暴力和死亡直接相关：具体目标 16.1。

64. 同样在危地马拉，人权高专办为总检察长办公室的土著人民准入政策提供了支助。人权高专办向最高法院内的土著人民秘书处提供了技术援助和咨询，并面向负责人权和司法系统事务的政府机构工作人员，推动了关于土著人民权利的培训进程。在这方面，人权高专办还在司法研究学院的主持下，向大约 31 名法官、检察官和公设辩护人提供了关于土著人民权利的培训。它与司法机构的土著人民秘书处一起组织了四次区域会议，以促进土著司法系统和普通司法系统之间的协调。

65. 2018 年，摩尔多瓦共和国议会批准了《国家人权行动计划》，并设立了常设人权秘书处，以协调和监测《行动计划》的执行。该行动计划基于 2016 年普遍定期审议的结果以及若干条约机构和特别程序在 2017 年发布的建议。常设秘书处管理局是常设人权秘书处和国务院下属其他人权相关机构的管理机构，该管理局的工作人员接受了人权高专办在人权监测机制和执行其建议方面的培训。

66. 一些国家通过了重要的立法改革，以防止酷刑和虐待。在格鲁吉亚，议会修订了现行立法，其中包括对酷刑或不人道待遇罪行规定严厉惩罚，废除这些罪行的诉讼时效，并确定对被拘留者的程序保障。它还解决了立法和细则中的漏洞，这些漏洞使执法机构能够任意行动，从而增加了虐待的潜在风险。

67. 阿尔巴尼亚推行了重大改革，努力确保机构稳定和民主的正常运转，使之能够维护法治和保障尊重人权。阿尔巴尼亚政府自 2016 年以来最重大的改革涉及司法系统重组和法治的运转情况，这也是该国加入欧洲联盟的关键条件。开发署与阿尔巴尼亚政府、议会、独立国家机构和地方政府合作，以提高治理水平，促进可持续发展。对开发署而言，《2030 年议程》完全符合加入欧洲联盟的关键优先事项，特别是关于创建和平、包容的社会以促进可持续发展、让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构的目标 16。²²

²¹ 人权事务行政政策协调总统委员会。

²² 见 www.al.undp.org/content/albania/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding.html。

E. 打击性别歧视、不平等和暴力

通过政策变革解决性别歧视问题

68. 《2030 年议程》特别注重实现性别平等，包括通过目标 5。一些国家在批准打击性别歧视的立法和政策方面取得了进展。例如，2017 年，摩尔多瓦共和国、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚批准了性别平等法律。一些国家还制定了关于特定妇女权利问题的立法，包括白俄罗斯和北马其顿关于家庭暴力的立法、冈比亚关于切割女性生殖器的立法以及吉尔吉斯斯坦关于强迫婚姻的立法。

69. 在阿富汗，内阁性别平等委员会正在考虑批准两项政策，一项关于妇女的继承权和财产所有权，另一项关于在战争和紧急情况下对妇女的保护。第一项政策草案旨在促进妇女的经济赋权和财务独立，第二项政策草案旨在确保国家在紧急情况下为保护妇女采取全面应对措施。联合国阿富汗援助团人权科为这两项政策草案做出了贡献。

70. 摩洛哥议会通过了立法，建立了一个打击歧视和增进平等的国家机构。贝宁通过了一项性别问题行动计划，塞内加尔政府制定并实施了一项打击歧视妇女行为和性别暴力的国家行动计划。

暴力侵害妇女和女童行为

71. 2017 年 7 月 26 日，突尼斯议会通过了《消除暴力侵害妇女行为法》，巩固了该国在中东和北非地区妇女权利领域的领先地位。该法律是一项里程碑式的成就，规定预防和保护妇女和女童免遭暴力侵害，并确保暴力受害者得到充分的照顾并能够诉诸司法。该法律使突尼斯立法与国家宪法以及消除对妇女歧视委员会提出的建议相一致。

72. 在刚果民主共和国，联合国联合人权办公室为实施起诉国际罪行的国家战略提供了支持。该办公室还协助实施该国武装部队发起的打击冲突中性暴力的行动计划，包括通过宣传和对军队指挥官进行关于预防与冲突有关的性暴力的培训。

73. 为了通过执行新批准的关于性别暴力的法律，更有效地捍卫和实现乌拉圭妇女的权利，司法研究中心在人权高专办和联合国国家工作队的支持下，向法官提供技术支持，以加强他们处理性别暴力和侵犯性健康和生殖健康权利案件中有害陈规定型观念的能力。

74. 巴巴多斯和多米尼克修订了各自的《性犯罪法》，将婚内强奸定为犯罪。巴巴多斯最近还推出了适用于工作场所的性骚扰立法。2019 年，人权高专办将与妇女署一道，培训负责执行新立法的政府官员。

75. 在中美洲，人权高专办正在协助制定和使用关于调查杀害妇女行为的规程。在洪都拉斯，这种支持包括与其他联合国机构和伙伴的联合宣传，在公共论坛上分享类似经验，以及组织技术讲习班，所有这些都是基于人权高专办对杀害妇女行为的监测。2019 年，将在“聚光灯倡议”的背景下与其他联合国机构一起继续这项工作，参照《拉丁美洲与性别相关杀害妇女行为调查规程》，审查该国杀害妇女问题股的工作规则。

76. 可持续发展目标的另一项重要具体目标涉及消除一切形式贩运的必要性。人权高专办和开发署正在共同帮助牙买加当局最终确定 2018-2030 年牙买加打击人口贩运的国家政策，该政策为执行、监测和评估人口贩运政策提供了一个综合框架。牙买加政府预计将于 2019 年通过该政策文件。这将是一项重大进展，因为牙买加既是贩运人口、特别是贩运妇女和女童的来源国，也是目的地国。

77. 在阿富汗，政府发布了第 262 号总统令，修订了 2018 年《刑法》，以使 2009 年关于消除暴力侵害妇女行为的法律继续适用。这对于确保妇女和女童继续得到法律保护，免遭性别暴力犯罪而言是必要的。此外，2018 年 5 月，总检察长办公室征聘了 93 名女检察官，从而能够在各省和地区部署更多的女检察官，并把女性领导的、侧重暴力侵害妇女案件的起诉单位从 25 个增加到 31 个。处理这些侵害行为的法院数量也有所增加，从 2017 年的 15 个增加到 2018 年的 22 个。

三. 吸取的经验教训、面临的挑战以及未来之路

78. 这份关于在人权高专办或其他国家、区域或国际人权伙伴的技术支持下，根据国际人权准则将人权纳入国家政策主流或纳入国家政策的经验和做法汇编，重申了合作和伙伴关系在实现《2030 年议程》承诺方面的重要性。《2030 年议程》及其“目标”正式建立在不加歧视地实现所有人的所有人权的承诺基础上，包括公民、文化、经济、政治和社会权利以及发展权。因此，将所有人权纳入旨在实现可持续发展目标的国家政策和做法是有效实现这一宏大议程的重要手段，符合会员国在《2030 年议程》中表达的愿景。

79. 此外，基于人权的数据处理方法对于确保实现参与、不歧视和通过系统的努力不让任何一个人掉队等核心人权原则至关重要。自 2015 年制定可持续发展目标指标以来，人权高专办和会员国对有效利用人权指标和普遍收集分类数据的长期承诺变得愈加重要。正如这份实例汇编所展示，人权高专办应各国的请求，与各国政府统计机构和一些有能力提供可靠的数据基线，并通过基于人权的数据处理方法进行持续监测的其他机构，加强了合作。

80. 联合国人权领域技术合作自愿基金以及财政和技术援助自愿基金董事会都在提交人权理事会的报告中强调，人权领域的技术援助方案作为健全的技术合作的关键组成部分之一，应遵循联合国各人权机制的建议。在会员国和联合国努力全面执行《2030 年议程》的过程中，这些建议为在 17 项目标的 169 项具体目标中确定优先次序，以及通过自愿国别评估进程拟定向可持续发展问题高级别政治论坛提交的政府进度报告，提供了重要参考。普世人权索引现在可以按照各项“目标”搜索人权建议，这项重要改进有助于在审查过程中使用这些建议。

81. 参与是制定、执行和监测人权规范和可持续发展目标进程的一个基本组成部分，这就是为什么人权高专办越来越多地支持和促进民间社会参与政策和立法制定的空间。然而，从这项工作中吸取的一个重要教训是，民间社会必须享有表达自由、结社自由和集会自由，才能够作出重大贡献。因此，通过关于民间社会组织活动的政策和立法限制公民空间有损于人权议程，也有碍于可持续发展目标的落实。

82. 不让任何一个人掉队是可持续发展目标的核心承诺。这一原则在落实普遍人权的过程中也占据中心地位，往往体现在长期以来对防止和打击一切形式歧视和边缘化行为的重视。因此，解决法律、政策和做法中的歧视问题是确保没有人掉队的有效方法。

83. 在执行《2030 年议程》方面有取得进展的例子，但是还有更多的工作要做，《2030 年议程》也尚未走上正轨。许多国家仍远未实现性别平等的目标，而性别平等也是其他可持续发展目标的驱动力，因为妇女的不平等地位仍然是政治赋权、经济机会、人身安全、同工同酬和个人选择自由的重大障碍。现在需要更加紧迫地实现《2030 年议程》，因为只剩下 12 年的时间了。可持续发展问题高级别政治论坛将于 2019 年举行的会议是一个重要里程碑，需要立即加快行动，包括加强各级利益攸关方之间的伙伴关系，以进一步落实可持续发展目标。²³

84. 展望未来，各国与人权理事会以及人权高专办技术方案之间仍有加强合作的空间，以此推进人权和可持续发展目标的落实，包括关于性别平等和不让任何人掉队的目标。除了人权高专办和其他联合国机构提供的技术援助之外，还需要根据目标 17 下制定的详细的具体目标和指标加强资源调动。这些具体目标的某些方面可能涉及技术挑战，但从根本上说，只有通过增加政治承诺、新的创新资源调动战略和对国际合作的坚定承诺，才能充分落实目标 17。

²³ 见 A/HRC/40/34。