



人权理事会

第四十九届会议

2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 日

议程项目 2 和 5

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

人权机构和机制

全系统为支持各国履行国际人权义务和承诺而提供和资助技术援助和能力建设的当前情况和现有差距

秘书长的报告*

概要

本报告是根据人权理事会第 45/31 号决议编写的。人权理事会在该决议中请秘书长编写一份报告，分析全系统为支持各国履行国际人权义务和承诺而提供和资助技术援助和能力建设的当前情况和现有差距，并提出建议，以便改进和扩大全系统为建设国家复原力而提供和资助人权领域技术援助和能力建设的工作。报告的重点是社会享有和致力于人权的程度与其应对危机的能力之间的关联性。报告强调，需要将人权纳入联合国共同分析和方案制定，加强联合国与伙伴之间的协同作用，并增加技术援助和能力建设方案的资源和专长。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 45/31 号决议编写的。人权理事会在该决议中请秘书长编写一份供理事会第四十九届会议审议的报告，分析全系统为支持各国履行国际人权义务和承诺而提供和资助技术援助和能力建设的当前情况和现有差距，并提出建议，以便改进和扩大全系统为建设国家复原力而提供和资助人权领域技术援助和能力建设的工作。
2. 本报告依据的是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与联合国对应方进行的协商。

二. 人权技术援助和能力建设在建设国家复原力方面的核心地位

3. 在生态系统研究中，“复原力”指的是应对威胁的吸收、适应和变革能力。¹ 联合国系统行政首长协调理事会的 2017 年风险和复原力分析框架将“复原力”界定为个人、家庭、社区、城市、机构、系统和社会在面临广泛风险时积极、有效和高效地预防、抵御、吸收、适应、应对和恢复的能力，同时维持可接受的运作水平，而不损害可持续发展、和平与安全、人权和所有人福祉的长期前景。²
4. 对复原力的这种更广泛的理解反映了根据人权理事会第 38/18 号决议任命的报告员的报告³ 中概述的“上游预防”概念，第 45/31 号决议对此作出了回应。作为一种概念，上游预防旨在查明危机根源，处理系统性侵犯人权行为，并降低其长期可能性。
5. 解决根源问题是大会和安全理事会的保持和平概念的重要组成部分。⁴ 因此，秘书长制定了整个联合国的共同愿景、共同制度和能力，以便持续和充分地支持会员国按照不让任何一个人掉队的承诺，努力保持和平，并建设有复原力和繁荣的国家。⁵ 在这一背景下，人权被确定为保持和平的“关键基础”以及有助于确定冲突根源和对策的工具。秘书长还呼吁和平与安全支柱和发展支柱更好地利用现有人权机制及其为支持会员国而提出的各项建议。⁶
6. 在 2020 年 2 月发起的“最高愿望：人权行动呼吁”中，秘书长强调了社会享有和致力于人权的程度与其应对危机的能力之间的关联性。大会 2021 年 11 月表示欢迎⁷ 的题为“我们的共同议程”的秘书长报告⁸ 中提到了同一方法，该报告将人权置于“重续的社会契约”的核心，这一契约寻求通过打击不平等和排斥问题以及建立信任和社会凝聚力，重建人类与旨在为其服务的机构之间的关系。

¹ 例如，见 <https://www.oecd.org/dac/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf>。

² [CEB/2017/6](#)，附件三，附录。

³ [A/HRC/43/37](#)。

⁴ 大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议。

⁵ [A/72/707-S/2018/43](#)，第 5 段。

⁶ 同上，第 21 段。

⁷ [A/76/L.8/Rev.1](#)。

⁸ [A/75/982](#)。

在一项人权行动呼吁和“我们的共同议程”中，人权都被作为解决问题的工具以及设计和执行联合国方案、发展援助和预防危机举措的参考点。

7. 冠状病毒病(COVID-19)疫情在实践中表明了人权与建设复原力的行动之间的关联性。全球卫生危机迅速扩大为经济、社会和人权危机。它加剧了在社会中已经掉队的人的脆弱性，突显出严重的经济和社会不平等以及卫生和社会保障制度不足，这不仅需要紧急关注，还需要立足于人权的长期对策。⁹ 在这一背景下，大会第 75/233 号决议呼吁联合国发展系统各实体实现和致力于重建得更好，可持续包容各方地顽强复苏，以人中心，敏感对待性别问题，尊重人权。最近通过的《联合国帮助建设有复原力的社会的通用指南》¹⁰ 强调，建设复原力需要采取超越人道主义、发展、人权以及和平与安全支柱的统一方法，为设计和执行具有成本效益的综合方案提供指导，以降低多重风险和预防危机。

8. 人权技术援助和能力建设方案是建设复原力的关键。正如人权行动呼吁和“我们的共同议程”中明确表明的，联合国提供各种支助和能力建设方案，以满足特定群体的具体需要。这类方案包括人权教育；促进和保护人权和法治的民主体制和国家框架的加强；向过渡期正义进程提供的支持；保护公民空间的行动；打击腐败和减少经济不平等的措施；以及保护弱势群体并增强其权利主张能力的方案，特别是妇女和女童、儿童、青年、难民和移民、经济弱势群体、残疾人、少数群体、土著人民以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等。

9. 联合国人权领域技术合作自愿基金董事会确定了制定健全的技术援助方案的七个组成部分。它们是：(a) 有必要将技术合作立足于所有人权的普遍性和不可分割性，既包括保护也包括促进；(b) 通过技术合作和咨询服务建立和加强人权领域的国家框架和机构至关重要；(c) 执行人权机制建议所需的支持；(d) 有必要反映旨在实现可持续发展目标的国家发展目标，并为其提供指导；(e) 必须与实地的所有实体建立伙伴关系；(f) 需要确保尽可能广泛地参与设计和执行技术合作方案；(g) 有必要将人权纳入每个国家和地区的联合国方案和行动。¹¹ COVID-19 疫情说明了其中至少一项原则，即有必要将技术合作立足于所有人权的普遍性和不可分割性，因为显然可以看出，保护经济和社会权利与保护公民和政治权利同样至关重要。¹² 例如，全民医疗保险制度加强了各国遏制公共卫生威胁的能力，社会保障和保护制度、性别平等、劳工权利、能够快速切换到远程学习的资源充足的教育系统以及获得信息和使用互联网的机会也是如此。

10. 此类方案的设计和执行的还应确保社会各阶层尽可能广泛的参与。还应寻求在实地建立伙伴关系，并将人权技术合作纳入联合国所有方案的整个工作的主流。合作方案还应反映旨在实现可持续发展目标的国家发展目标，为其提供指导，并支持执行人权机制的建议，秘书长的人权行动呼吁和最近提交人权理事会的报告都强调了人权机制的预防作用和影响。¹³

⁹ 见 <https://www.un.org/victimsofterrorism/fr/node/5814>.

¹⁰ 见 <https://unsdg.un.org/fr/node/71673>.

¹¹ 见 <https://www.ohchr.org/EN/Countries/VFTC/Pages/ReportFund.aspx>.

¹² 见 <https://www.un.org/victimsofterrorism/fr/node/5814>.

¹³ 特别见 A/HRC/43/37 和 A/HRC/48/21.

三. 将人权纳入联合国共同分析和方案制定的重要性

11. 为做到行之有效，人权领域的技术援助和能力建设方案应由事先进行的人权分析提供指导，以了解此类方案预计将在何种背景下执行，并评估在这些背景下产生的需要。

12. 在发生人道主义危机时，通过人道主义需求评估进行人权分析，可为战略规划提供基线。这些评估是与所有人道主义行为体协调实施的，人权高专办经常参与这一过程。这些评估每年编制两份人道主义需求概览。最近更新的指南指出，人道主义需求概览应当包括与违反国际人道法和人权法有关的风险评估，以便更好地确定受影响人口的保护需要。¹⁴

13. 在难民危机的背景下，在联合国难民事务高级专员公署(难民署)的领导下制定了难民应对计划。难民应对计划也以难民紧急状况的需求评估为依据，预计将在其中纳入人权关切和要求。在这方面，2020 年 11 月，难民署在《人权参与战略》中承认，与人权对应方的进一步合作，特别是通过协调的规划和方案制定开展的合作，产生了积极的保护成果。¹⁵

14. 在发展背景下，大会授权¹⁶ 实施的联合国发展系统改革规定了新一代共同国家分析，构成了联合国可持续发展合作框架的基础，是联合国在国家一级的主要规划和方案制定工具。2019 年 4 月，联合国可持续发展集团发布了帮助国家工作队制定联合国可持续发展合作框架的指南。¹⁷ 该指南指出，此类框架应由六项核心原则主导，以整体方式执行。这些原则如下所述：不让任何一个人掉队，基于人权的方法，性别平等和妇女赋权，复原力，可持续性，以及问责。人权是所有这些原则的基础。

(a) 不让任何一个人掉队的原则是《2030 年可持续发展议程》的核心。其执行需要对性别歧视、空间不平等和其他多重匮乏、不利处境以及直接和间接歧视、其跨领域性以及它们如何加剧排斥进行基于人权的分析。为此，联合国可持续发展集团 2019 年发布了关于如何实施不让任何一个人掉队原则的指南。¹⁸

(b) 自 2003 年获得联合国发展集团的认可以来，¹⁹ 基于人权的方法被认为是联合国共同方案制定的主要指导原则之一。此后，联合国许多实体都制定了在发展方案中执行这一方法的准则，包括联合国发展集团，人权高专办，²⁰ 联合国开发计划署(开发署)，联合国教育、科学及文化组织，联合国人口基金和世界

¹⁴ 见 <https://assessments.hpc.tools/km/2021-humanitarian-needs-overview-annotated-template>。

¹⁵ 见 <https://www.unhcr.org/protection/operations/5fb681264/unhcrs-human-rights-engagement-strategy-2020-2023.html>。

¹⁶ 见大会第 72/279 号决议。

¹⁷ 见 <https://unsdg.un.org/resources/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework-guidance>。

¹⁸ 见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>。

¹⁹ 见 <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>。

²⁰ 见 <https://unsdg.un.org/resources/frequently-asked-questions-human-rights-based-approach-development-cooperation>。

卫生组织(世卫组织)。人权高专办领导的一个机构间工作队目前正在审查基于人权的方法的应用情况,以及更广泛而言,将人权纳入合作框架的情况。审查结果将在 2022 年公布。

(c) 根据联合国可持续发展集团 2018 年商定的最低要求,²¹ 性别平等和增强妇女权能要求联合国国家工作队参与编制共同方案时评估有关国家与性别有关的国际人权要求的满足情况,首先从《消除对妇女一切形式歧视公约》的要求开始。对消除性别歧视的强调确保合作框架响应人权行动呼吁和“我们的共同议程”中规定的性别平等目标。2021 年,根据一项人权行动呼吁编制了废除性别歧视法律的核对清单,使联合国国家工作队能够确定国家法律框架中的障碍和可能采取的应对行动。

(d) 复原力是分析和方案制定的一项关键原则,联合国可持续发展集团认为这是联合国的人权、和平与安全以及发展这三大支柱的共同主线。在这方面,在《联合国帮助建设有复原力的社会的通用指南》中,复原力被视为一种降低风险的手段,包括与自然和人为灾害、暴力冲突、流行病和大流行病、金融系统以及粮食价格波动有关的风险。该指南确定了多种风险驱动因素:贫穷、气候变化、不平等、歧视和排斥、极端主义、人口压力、无规划的城市化、生态系统退化、体制薄弱以及对人权的尊重下降。指南提出了建设复原力的八项原则:(一)不让任何一个人掉队,以促进性别平等的方式帮助最有需要和风险最大的人;(二)确保平等、不歧视和基于人权的方法;(三)对寻求包容性伙伴关系负责;(四)不伤害;(五)长期致力于并承诺采取灵活但有战略性的方法;(六)采取针对具体情况和量身定做的方法;(七)及早采取行动,以预防或缓解危机;(八)凭借地方和国家能力,加强自主权和领导力。该指南鼓励立足于人道主义、和平与安全、发展和人权干预的比较优势,共同解决问题并取得集体成果。

(e) 可持续性要求本身回应了《2030 年可持续发展议程》,确保永久保护地球及其自然和文化资源,支持包容性和持续的经济增长,消除所有层面的贫穷,并增进人类福祉。尊重和实现社会、经济和文化权利是实现这一雄心的关键。

(f) 合作框架预计将加强联合国发展系统在向各国提供集体支持以实现《2030 年可持续发展议程》方面的问责。执行问责原则要求联合国方案与国家优先事项保持一致,并加强国家机制,以监测和报告可持续发展目标的实现情况。它还要求开发和利用优质、方便、及时和可靠的分类数据,为联合国方案制定提供信息。为此,人权高专办发布了关于基于人权的数据方法的指导说明,其中概述了数据收集的六项原则:(一)对数据收集过程的参与,特别是边缘化群体的参与;(二)分列数据,以防止基于性别、年龄、族裔、残疾、性取向或宗教的歧视;(三)不会进一步加剧歧视弱势群体的自我认同;(四)数据收集过程的透明度;(五)受访者的隐私,并对其个人数据保密;(六)数据收集和使用方面的问责。²² 此外,人权高专办还为联合国可持续发展集团的数据和报告工作队作出了贡献,该工作队支持联合国国家工作队在共同分析和方案制定中使用数据。

²¹ 见 https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNCT-SWAP_Gender-report_Web.pdf.

²² 见 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.

15. 对共同分析和方案制定采取基于人权的方法还应确保广泛参与。2020 年发布的联合国发展援助框架中的多利益攸关方参与最低共同标准²³ 鼓励国家工作队确定在共同分析和方案制定过程中应向其征求意见的利益攸关方，其中包括：民间社会组织；人权维护者；地方政府；议员；工人组织；工商企业和雇主成员组织；以及研究组织和学术界。在人道主义方案制定中也有同样的参与要求，其中鼓励地方和国家当局、民间社会和受影响社区参与编制人道主义需求概览。

16. 将人权机制提出的建议纳入联合国共同分析和方案制定也有助于达到参与要求，因为这些建议在很大程度上是与各国和民间社会对话的结果。普遍定期审议进程正是如此，民间社会组织和国家人权机构一直参与这一进程，并已证明这对普遍定期审议的成功至关重要。²⁴ 此外，受审议国在就所收到的建议作出最后决定之前，通常都会与相关部委、现有国家执行、报告和后续行动机制以及其他利益攸关方接触。同样，在国别访问期间，特别程序任务负责人在提出建议之前会进行广泛协商，而条约机构审查的依据不仅包括国家报告，还包括其他利益攸关方提交的材料和与有关国家进行的对话。

17. 更广泛而言，对共同分析和方案制定采取基于人权的方法要求将人权机制建议纳入规划进程。在“我们的共同议程”中，秘书长呼吁更加充分地利用人权系统，包括普遍定期审议、条约机构和特别程序。共同国家分析应当利用人权机制对有关国家的问题所进行的评估，而可持续发展合作框架应包括支持执行人权机制建议的方案和举措。联合国可持续发展集团编制了关于加强与国际人权机制接触的指南。²⁵ 2020 年，人权高专办与秘书长办公厅和联合国其他实体协调编制了关于联合国在国家一级参与的实用指南，以支持执行会员国所提出并得到接受的普遍定期审议建议。²⁶

18. 联合国国家工作队根据“联合国关于采取即时社会经济措施应对 COVID-19 的框架”，²⁷ 为应对 COVID-19 疫情的社会经济影响而制定的社会经济应对计划中载有基于人权的方案制定办法。该框架特别建议国家工作队评估 COVID-19 疫情的人权影响以及应对措施对人权的尊重程度。为此，联合国发展系统发布了一套 10 项关键指标，以监测和评估 COVID-19 危机的人权影响，包括社会经济影响以及与不让任何一个人掉队的要求有关的各个方面。人权高专办还与发展协调办公室和开发署一道，就如何将基于人权的方法用于社会经济应对计划向驻地协调员和联合国国家工作队提供了指导。²⁸ 此外，作为联合国可持续发展集团不让任何人掉队工作队的一员，人权高专办协调了对全世界约一百项社会经济应对

²³ 见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/UNSDG-Common-Minimum-Standards-for-Multi-Stakeholder.pdf>.

²⁴ 见 https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_info_cso_compendium_en.pdf.

²⁵ 见 <https://unsdg.un.org/2030-agenda/strengthening-international-human-rights>.

²⁶ 见 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf.

²⁷ 见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/UN-Framework-for-the-immediate-socio-economic-response-to-COVID-19.pdf>.

²⁸ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19/Checklist_HR-Based_Approach_Socio-Economic_Country_Responses_COVID-19.pdf.

计划的人权审查。如下文所述，这次审查揭示了将人权纳入应对计划方面的严重不足。

19. 自 COVID-19 疫情暴发以来，人权机制敦促各国在应对疫情时尊重人权。人权机制主要通过信息说明、声明和新闻稿发布了指导和建议。特别程序任务负责人所采取的行动汇总在专门的网页中，²⁹ 而条约机构则提供了 COVID-19 疫情下所发表声明的汇编。³⁰ 人权高专办除了发布自己对 COVID-19 疫情的人权层面的分析³¹ 以外，还发布了 COVID-19 背景下的人权条约法视角和判例工具包。³²

四. 加强协同作用和伙伴关系的需要

A. 联合国各支柱之间的协同作用

人权与发展

20. 在概念层面，各国国家元首和政府首脑在 2019 年 9 月在纽约举行的可持续发展目标峰会上通过的政治宣言中强调了人权与《2030 年可持续发展议程》之间的联系，以及不让任何一个人掉队原则的核心地位。³³ 在这方面，人权理事会通过了一系列关于促进和保护人权以及执行《2030 年可持续发展议程》的决议，³⁴ 并因此举行了三次闭会期间会议，会上建议会员国和其他利益攸关方更多地利用普遍定期审议、条约机构和特别程序的成果，为实现可持续发展目标的规划、后续行动和报告提供指导。世界人权索引³⁵ 目前已将人权机制建议与可持续发展目标联系起来，这是朝着这一方向迈出的重要一步。联合国人权事务高级专员在普遍定期审议后发给各国外交部长的信中包括与可持续发展目标相关联的主题分类建议汇总表。人权高专办还在开发一个在线平台，旨在衡量各国对执行人权标准和实现可持续发展目标的接受程度、意向和承诺。

21. 在实践中，2011 年设立的人权主流化机制多捐助方信托基金³⁶ (现人权主流化基金)是加强人权与发展支柱之间的业务协同作用的关键一步。该基金支持联合国机构和国家工作队将人权纳入主流，并加强对国家技术援助和能力建设需求提供协调一致的应对，特别是通过在驻地协调员办公室部署人权顾问。自 2011 年以来，人权顾问在一些国家提供了关于将人权纳入共同分析和方案主流化的国内技术援助。他们还就如何与人权机制接触和建立国家执行、报告和后续行动机制提供了指导。他们积极支持加强国家人权机构。在过去两年中，人权顾问建议国家工作队在 COVID-19 应对措施中倡导基于人权的方法。他们还建议将人权

²⁹ 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx>.

³⁰ 见 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf.

³¹ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx>.

³² 见 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/HRTB_toolkit_COVID_19.pdf.

³³ [A/HLPF/2019/L.1](#).

³⁴ 人权理事会第 37/24 号和第 43/19 号决议。

³⁵ 见 <https://uhri.ohchr.org/en/>.

³⁶ 2019 年 12 月，该基金出于推广目的，更名为人权主流化基金。

原则、不让任何一个人掉队、性别平等和增强妇女权能纳入人道主义和社会经济影响分析和应对计划。³⁷

人权及和平与安全

22. 人权与和平之间的关联性早已得到承认，安全理事会一贯在和平特派团中列入强有力的人权任务便证明了这一点。2011 年，人权高专办与联合国维持和平行动、政治事务司和外勤支助部制定了将人权纳入和平行动和政治任务的联合政策。在这一背景下，人权高专办为和平特派团的人权部门制定了人权方法、培训和指导，并努力将人权纳入联合国维护国际和平与安全政策的主流。人权高专办还利用会员国自愿捐款提供的预算外资源，为一些和平特派团的人权技术合作活动和基于项目的人事费提供资金。2021 年，在联合国的 13 个和平特派团部署了国际和国家人权干事。³⁸ 在和平行动中开展人权工作有助于使任务侧重于为最终过渡到冲突后恢复可持续和平与发展奠定基础。过渡期间及以后的人权能力建设有助于加强复原力，并降低重新陷入冲突和暴力的可能性。

23. 开发署与政治和建设和平事务部的建设国家预防冲突能力联合方案支持在许多驻地协调员办公室部署和平与发展问题顾问，以提供关于预防和建设复原力的分析和技术支助。³⁹ 2021 年在世界各地部署的 108 个和平与发展问题顾问往往与人权顾问一道工作，产生了积极影响，有助于巩固人权能力建设与预防之间的联系。

24. 2008 年以来，开发署一直在执行加强法治和人权以保持和平和促进发展的全球方案。⁴⁰ 该全球方案在近 40 个受危机影响的国家开展工作，为联合国全球法治协调中心提供支持，这是秘书长 2012 年建立的平台，目的是进一步提供法治援助，以应对和防止暴力冲突，保护人权，并为受冲突影响的人民恢复正义和安全。全球协调中心由开发署和维持和平行动部共同领导，将秘书长办公厅、人权高专办、难民署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国项目事务署以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)召集在一起，共同设计和执行法治和人权项目。截至 2021 年 6 月，全球协调中心已在 23 个国家和地区投入运作。⁴¹

25. 大会和安全理事会 2016 年通过的关于保持和平的双决议以及秘书长随后关于建设和平和保持和平的报告⁴² 进一步认识到，国际人权框架为保持和平提供了关键基础。在 2020 年建设和平架构审查中，人权高专办编写了一系列专题文

³⁷ 见 <https://mptf.undp.org/factsheet/fund/HRM00>.

³⁸ 在中亚和西非、阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、海地、伊拉克、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹以及科索沃。提及科索沃之处，应在安全理事会第 1244(1999)号决议框架内理解。

³⁹ 见 <https://dppa.un.org/en/peace-and-development-advisors-joint-undp-dppa-programme-building-national-capacities-conflict>.

⁴⁰ 见 <https://www.rolhr.undp.org/content/ruleoflaw/en/home.html>.

⁴¹ 阿富汗、布隆迪、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、牙买加、利比里亚、利比亚、马拉维、马里、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹(达尔富尔)、东帝汶、也门以及科索沃。

⁴² 见 <https://www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/policy/sg-reports>.

件，阐述了人权系统各个方面对建设和平和保持和平的实际贡献。⁴³ 近年来，建设和平支助办公室和人权高专办通过了 2019-2020 年和 2021-2022 年的连续两个联合工作计划，加强了战略伙伴关系。2020 年，建设和平支助办公室首次为普遍定期审议进程作出了贡献，就塞拉利昂和索马里的第三轮审议提交了材料，又于 2021 年提交了关于海地和南苏丹的材料，依据是这些国家与建设和平基金的接触。包括特别程序和条约机构在内的人权机制的建议也为分析和设计建设和平基金所支持的方案干预措施提供了信息，例如在几内亚比绍和洪都拉斯。

26. 自 2006-2007 年成立以来，建设和平基金一直是支持建设和平方面的人权技术援助和能力建设方案的重要供资工具。基金为将人权纳入以下领域作出了贡献：诉诸司法和法治；加强国家人权机构；过渡期正义与和解；人权监测和侵权行为预警系统；打击仇恨言论和虚假信息；促进公民空间；保护人权维护者和建设和平行为者；以及人权教育。2020 年，基金每年一度的性别平等与青年促进倡议的主题是保护妇女、青年和平建设者和人权维护者的人权。2021 年，该倡议再一次将人权专题作为优先事项，重点是促进和保护公民空间，特别是土地、土著人民和环境问题。自 COVID-19 疫情暴发以来，基金还优先支持旨在应对在疫情中发生的侵犯人权行为或促进从中恢复的项目，如打击仇恨言论和虚假信息的项目。

人权与人道主义行动

27. 人权高专办对人道主义进程的参与加强了人权与人道主义行动之间的联系。例如，作为全球保护群组的成员，人权高专办为将基于人权的方法纳入该群组的 2020-2024 年战略框架、宣传战略和保护分析框架⁴⁴ 的制定工作作出了贡献。人权高专办还推动在该群组的工作流程中促进人权，包括对保护群组的成员进行关于人权国际框架和机制的培训。此外，人权高专办对人道主义国家工作队的参与使人权能够更好地纳入人道主义分析和方案制定工作，并使国家人权行为体更多地参与其中。人权高专办还加强了与机构间常设委员会在政策层面的接触，并且目前正在帮助审查该委员会的保护政策执行情况。

28. 关于供资，中央应急基金将更广泛的与人权有关的活动纳入了有资格获得支助的活动。然而，相较于其他人道主义工作领域，保护活动的资金仍然不足。⁴⁵

B. 与其他行为体的伙伴关系

29. 提交人权理事会的一些报告⁴⁶ 中强调了符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)⁴⁷ 的国家人权机构和民间社会组织在防止侵犯人权行为方面发挥的关键作用。

⁴³ 见 <https://www.un.org/peacebuilding/content/ohchr-thematic-papers>.

⁴⁴ 见 <https://www.globalprotectioncluster.org/2021/08/11/protection-analytical-framework/>.

⁴⁵ 见 <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/breaking-the-glass-ceiling/breaking-the-glass-ceiling--a-smarter-approach-to-protection-financing-report.pdf>.

⁴⁶ 特别是 A/HRC/18/24、A/HRC/30/20 和 A/HRC/39/24.

⁴⁷ 见 <https://ganhri.org/paris-principles/>.

30. 联合国对国家和人权机构的支持主要是通过国家和人权机构全球联盟、开发署和人权高专办之间的三方伙伴关系提供的。⁴⁸ 2015 年，国家和人权机构的代表在关于国家和人权机构在冲突和冲突后局势中的作用的基辅宣言中，承认了此类机构在全球受冲突影响和脆弱的环境中防止冲突以及确保尊重和保护人权方面发挥的作用。2021 年 10 月，建设和平支助办公室和人权高专办向所有国家和人权机构发出联合信函，向纳入人权以及建设和平的方法和目标的活动和方案提供支持。这封信函是这两个机构与国家和人权机构在建设和平领域进行更加协调的接触的第一步。2021 年 2 月，难民署与国家和人权机构全球联盟联合发布了关于与国家和人权机构接触的指南。⁴⁹ 该指南说明了如何利用作为支持难民署任务的关键保护伙伴的国家和人权机构的任务和能力。

31. 民间社会组织和其他行为者，包括人权维护者、记者和活动人士是技术援助和能力建设活动的主要接受者。此外，如上所述，在设计相关活动时，必须征求他们的意见并让他们参与其中。这种参与应与保护和促进公民空间的努力同时进行，这种努力已被秘书长在其人权行动呼吁和“我们的共同议程”中确定为联合国优先事项。在这方面，2020 年 9 月，联合国系统通过了关于保护和促进公民空间的指导说明。⁵⁰ 这份说明强调，作为关键干预领域，有必要确保民间社会有意义地参与决策，保护面临风险的民间社会行为体，并促进开放的公民空间，包括促进线上和线下辩论的法律和政策框架。

32. 人权高专办根据人权理事会第 33/22 号决议于 2018 年编制的关于参与公共事务权的准则也为增加民间社会参与决策提供了良好框架和建议。⁵¹ 秘书长在其 2018 年关于建设和平和保持和平的报告⁵² 中，呼吁加强与包括妇女、青年团体和广大地方社区在内的民间社会的接触并使之系统化。对此，由政治和建设和平事务部牵头，由和平行动部、人权高专办、开发署、妇女署、防止武装冲突全球伙伴关系基金会、国际和平研究所和贵格会联合国办事处组成的工作组发起了广泛协商，从而在 2019 年发布了《联合国建设和平和保持和平社区参与准则》。⁵³

33. 还应与其他利益攸关方建立或扩大伙伴关系，包括与各国议会进行技术援助和能力建设合作。关于议会与人权的原则草案⁵⁴ 表明，议会是确保优先考虑需要立法改革或预算调整的人权机制建议的关键。人权高专办以及开发署和妇女署等其他实体为议会提供支持，包括与各国议会联盟(议联)合作提供支持，使其能够以有利于有效享有和保护所有人权的方式履行立法和监督责任。例如，人权高

⁴⁸ 这一伙伴关系 2020 年的一些成果概述：<https://www.undp.org/publications/tripartite-partnership-support-national-human-rights-institutions>。

⁴⁹ 见 <https://www.unhcr.org/protection/operations/5f92a5604/guidance-unhcrs-engagement-national-human-rights-institutions.html>。

⁵⁰ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf。

⁵¹ 人权理事会在其第 39/11 号决议中感兴趣地注意到该准则，并将其作为面向各国和其他各方的一套指导方针(见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx>)。

⁵² [A/72/707-S/2018/43](#)。

⁵³ 见 https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/un_community-engagement_guidelines.august_2020.pdf。

⁵⁴ [A/HRC/38/25](#), 附件一。

高专正在与议联合作更新议员人权手册。⁵⁵ 2020 年，人权高专办还与议联和法语国家国际组织合作，促进了议员对普遍定期审议进程的参与。

34. 联合国与区域组织之间的伙伴关系对于设计和提供技术援助和能力建设活动也至关重要，以确保它们适应具体的区域情况。在这方面，人权理事会通过的关于促进和保护人权的区域安排的一系列决议以及人权高专办在这一框架内举办的讲习班对于探讨加强此类合作的办法至关重要。⁵⁶ 例如，2012 年在亚的斯亚贝巴通过的加强特别程序与非洲人权和民族权委员会之间合作的路线图⁵⁷ 是一个可喜的先例，如果得到足够资源的支持，可以使联合国任务负责人与区域组织的独立专家联合开展更多技术援助活动，如联合访问和声明。

五. 加强专长、指导和供资的必要性

A. 加强专长和指导

35. 充足的人力资源和专门的专长对于设计人权技术援助和能力建设方案并确保其执行至关重要。除了人权高专办国家办事处、区域办事处及和平特派团的人权部门以外，提高这一能力的方法之一是在人权主流化机制多捐助方信托基金和联合国人权领域技术合作自愿基金的支持下，在联合国国家工作队部署人权顾问。正如人权理事会多次指出的，人权顾问在提供关于将人权纳入联合国工作的技术援助以更好地支持会员国方面发挥关键作用。截至 2021 年 12 月，仅在 54 个国家部署了人权顾问，这些部署的可持续性取决于持续的自愿捐助。

36. 尽管在扩大专长方面取得了进展，但联合国可持续发展集团不让任何人掉队工作队发现，虽然截至 2020 年 10 月制定的社会经济应对计划中有 70% 包括人权分析，但证据表明，仅有 32% 的计划对所有活动采用了基于人权的方法。此外，只有少量国家工作队制定了纳入人权指标的数据收集战略。因此，为确保在实地大力执行基于人权的方法，在实地一级需要通过部署更多人权顾问来提供更多支持，还需要增加关于人权指标和数据分析的专长。与此同时，可以更好地利用支持驻地协调员办公室和国家工作队的其他能力。例如，加强人权顾问及和平与发展问题顾问之间的联系可以进一步提高联合国对建设复原力的支持的效力。

37. 鉴于人权有助于查明危机的根源，基于人权的分析为联合国系统提供了有力工具，以确保其方案和活动侧重于应对风险和加强国家复原力的解决方案。人权高专办一直在其区域办事处内以应急小组的形式发展其分析能力，以支持驻地协调员和国家工作队提供根据人权信息进行预警和风险分析，以期制定降低风险的早期对策。

38. 此外，2021 年 2 月，人权高专办和开发署启动了由人权主流化机制多捐助方信托基金供资的联合项目，以加强联合国国家工作队和国家和人权机构在可持续发展目标和预防方面的能力。该项目包括向联合国国家工作队和国家和人权机构提供

⁵⁵ 见 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>.

⁵⁶ 见人权理事会第 6/20 号、第 12/15 号、第 18/14 号、第 24/19 号、第 30/3 号和第 34/17 号决议。

⁵⁷ 见 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_UNHRC_ACHPRRoad%20Map.pdf.

的技术援助，以收集分类数据，落实不让任何一个人掉队的原则。在这方面，在秘鲁和乌干达部署了数据和人权指标专家，帮助国家工作队将人权指标纳入共同分析和方案制定，包括社会经济应对计划。计划对其他国家进行类似的部署。该项目还使孟加拉国、埃塞俄比亚、菲律宾、摩尔多瓦共和国、卢旺达、突尼斯、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦能够将人权指标纳入可持续发展合作框架。

39. 还需要更多关于经济、社会和文化权利的专长，这对建设国家复原力至关重要。在这方面，2019 年，人权高专办在人权主流化机制多捐助方信托基金的支持下启动了增援倡议。其目的是加强以国家为重点的咨询，使各国在努力加快实现可持续发展目标、消除不平等、促进经济转型以及通过将经济和社会权利与冲突联系起来而强调预防时，落实在经济和社会权利方面的义务。自启动以来，增援倡议促进了为 82 份共同国家分析和联合国可持续发展合作框架的起草工作提供咨询，并与 29 个国家的驻地协调员办公室的经济学家进行了协商。此外，增援倡议为 38 个催生变革的国家项目提供了技术和财政支持，目的是生成深度分析和宣传内容，支持分类数据集，收集证据，为 COVID-19 社会经济复苏规划、方案制定和政策改革提供参考。⁵⁸ 然而，增援倡议需要更多资金，以维持其现有活动，并在长期扩大活动规模。

40. 关于性别平等问题和妇女权利，自 2014 年以来，人权高专办向四个区域办事处(亚的斯亚贝巴、贝鲁特、达喀尔和巴拿马城)派驻了区域性别平等顾问。2017 年进行的一项评估发现，区域性别平等顾问提供的技术援助加强了人权高专办外地机构和联合国国家工作队将性别包容和基于人权的方法纳入其工作主流的能力，还帮助它们和与性别平等问题有关的人权机制进行接触。⁵⁹ 然而，区域性别平等顾问网络缺乏可持续的供资，这威胁到人员配置的连续性和在人权高专办其他六个区域办事处增加新顾问的前景。

41. 在冲突背景下，根据安全理事会第 1888(2009)号和第 1889(2009)号决议，在负有与冲突有关的性暴力任务的维和特派团中部署了妇女保护顾问，以制定和执行打击性暴力的综合战略，并确保将性暴力考虑纳入行动的主流。他们的工作由根据安全理事会第 1888(2009)号决议设立的法治与冲突中性暴力问题专家组加以补充，以协助国家当局加强法治，确保对与冲突有关的性暴力行为实施者追究刑事责任。⁶⁰ 此外，根据安全理事会第 1379(2001)号决议，在维和特派团部署了儿童保护顾问，以便与国家相应方一道加强其处理保护儿童问题的能力。⁶¹ 所有这些顾问和专家都面临资源有限的问题。

42. 2014 年通过的大会第 68/268 号决议还规定在人权高专办区域办事处部署专门的人权能力建设干事，以支持各国履行人权条约义务。在区域一级加强这种专长有助于将人权机制建议纳入共同分析和方案制定。然而，对各国和联合国国家工作队的支助请求的回应能力仍然有限。

43. 在加强专长的同时，还需要提供指导，进一步将人权视角纳入联合国全系统的分析和方案制定，以期了解和利用人权在建设国家复原力方面的作用。除了本

⁵⁸ 更多信息，见 [E/2021/77](https://www.un.org/en/peacekeeping/our-work/team-of-experts/)。

⁵⁹ 见 <https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/Evaluation/RegionalGenderAdvisorsStructure.pdf>。

⁶⁰ 见 <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/our-work/team-of-experts/>。

⁶¹ 更多信息，见 <https://peacekeeping.un.org/en/child-protection>。

报告提到的秘书处印发的出版物以外，联合国的一些机构还编写了自己的材料。2021 年 6 月，国际劳工大会通过了一项全球行动呼吁，即在 COVID-19 危机后实现以人为中心的包容、可持续和有韧性的复苏。⁶² 在 2021 年世界健康日，世卫组织启动了一项为期一年的宣传活动，以建立一个更加公平和健康的世界，为更加公平、没有歧视的卫生系统作出贡献，并支持会员国在实现健康权方面取得的进展，包括可得、可及、可接受和优质的公共卫生以及卫生设施、用品和服务。⁶³ 此外，世卫组织目前正在与约翰斯·霍普金斯联合会和世卫组织学院合作开发关于性别、公平和人权的培训模块，以增加关于人权、性别和健康公平概念，包括利用联合国人权机制建议的技术能力和知识。

44. 2021 年，毒品和犯罪问题办公室发布了将人权和性别平等纳入刑事司法干预措施主流的工具包，支持会员国设计针对具体情况和基于权利的活动，以防止和打击贩运人口和偷运移民，并为受害者提供援助和保护。⁶⁴ 毒品和犯罪问题办公室还为其项目管理人员开发了一个工具包，以评估将人权，包括人权机制建议纳入该组织各项活动的情况。难民署也正在致力于加强其工作人员与人权系统的接触。为此，难民署 2020 年启动了关于在实践中进行人权参与的学习方案，并于 2021 年通过关于与人权系统接触的电子学习课程对其加以补充。难民署还启动了关于与人权机制接触的内部良好做法看板。

B. 加强供资

45. 秘书长在其人权行动呼吁和“我们的共同议程”中强调了人权在整个联合国系统工作中的核心地位。人权高专办提交的 2022 年经常预算为 1.099 亿美元，略高于联合国经常预算总额的 3%。⁶⁵

46. 2022 年，人权高专办将在其技术合作经常方案中优先考虑最不发达国家、小岛屿发展中国家、刚摆脱冲突的国家和其他有特殊需要的国家的需要。人权高专办将侧重于：协助会员国通过设立新的国家人权机构或加强现有此类机构能力的法律；增进政府、国家人权机构和民间社会组织在各自区域内的合作，以解决人权问题；提高政策制定者、公职人员以及区域和次区域组织工作人员在国际人权标准和机制方面的认识、知识和技能；推动将人权纳入发展进程，以促进执行《2030 年可持续发展议程》。

47. 关于预算外资源，自愿捐款约占人权高专办 2021 年预算总额的 62%，不足以满足所有技术援助和能力建设请求。此外，人权高专办仅获得了 2021 年技术合作和能力建设活动经常预算和预算外捐款合并项下所需资金总额的大约 68%。因此，人权高专办无法满足其 2021 年年度呼吁中确定的所有援助请求和需要。因此，需要会员国和其他捐助方为人权高专办提供更多财政支助，以满足 2022 年及以后的所有技术合作和能力建设需求。

⁶² 见 https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS_806092/lang--en/index.htm.

⁶³ 见 <https://www.who.int/campaigns/world-health-day/2021>.

⁶⁴ 见 <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2021/February/new-unodc-toolkit-puts-human-rights-and-gender-equality-at-the-forefront.html>.

⁶⁵ 见秘书长的人权行动呼吁、“我们的共同议程”和大会第 76/247 号决议。

48. 为人权主流化机制多捐助方信托基金制定了涵盖 2021-2024 年的多年成果框架，以确保充分筹资。实现所确定的成果所需的资金总额为 8,430 万美元。截至 2022 年 1 月，仍需筹集 6,840 万美元。2020 年，基金指导委员会委托对基金进行了首次独立评估。评估表明，基金在支持将人权纳入整个联合国可持续发展集团的主流方面显示出了独特的附加值，同时承认联合国发展改革和秘书长的人权行动呼吁为基金实现目标提供了新的机会。⁶⁶ 评估强调，虽然需要继续加强部署人权顾问，但也应进一步支持与人权顾问方案无关的活动。评估建议基金更多地投资于发展强有力的知识管理职能，在整个联合国可持续发展集团收集和分享人权信息。⁶⁷

49. 如前所述，还需要财政支助来维持上述在实地一级加强专长的举措，包括增援倡议、部署性别平等问题和妇女权利问题的专家以及提供技术援助，以执行人权机制建议。

50. 在这方面，秘书长在“我们的共同议程”中表示愿与各国合作，设法使人权机制有更可持续的财政基础。这应包括思考如何增加向这些机制所建议的技术援助和能力建设活动提供支持。尽管迄今采取了各种努力，⁶⁸ 但人权机制所提大量建议的执行和每年的报告对于许多国家仍是一项挑战。为增强各国执行建议的能力，近年来采取了一些措施，包括协助各国建立国家执行、报告和后续行动机制的举措。⁶⁹ 由挪威和新加坡牵头的另一项举措建议在人权理事会项目 10 下创建一个自愿平台，供各国报告在执行建议方面取得的进展，提供关于不足或进展障碍的信息，并请求提供国际能力建设和技术援助，以帮助它们克服这些障碍。⁷⁰ 这些倡议值得理事会进一步审查。

六. 结论和建议

51. 正如秘书长在其人权行动呼吁和“我们的共同议程”中着重指出的，COVID-19 疫情强调了社会享有和致力于人权的程度与其应对危机的能力之间的关联性。在这方面，技术援助和能力建设方案和活动是支持各国履行国际人权义务和促进建设国家复原力的关键。

52. 在这些内容的基础上，本报告主张，需要将人权纳入联合国共同分析和方案制定，以制定具有包容性和针对具体情况的人权技术援助和能力建设方案，充分满足国家一级的需要，并强调需要应对的风险。在这方面，对分析和方案制定采取基于人权的方法需要利用分类数据实现不让任何一个人掉队的目标。还应纳入人权机制的分析和建议，并确保其设计和执行中的广泛参与。人道主义需求评

⁶⁶ 最终评估报告，第一卷，第 11 页。可查阅：<https://mptf.undp.org/factsheet/fund/HRM00>。

⁶⁷ 同上，第 12 页。

⁶⁸ 努力包括执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金以及支助最不发达国家和小岛屿发展中国家参与人权理事会工作的自愿技术援助信托基金。

⁶⁹ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRP_PracticalGuide.pdf。

⁷⁰ 在人权理事会第三十五届会议期间举行的关于提供国际人权能力建设和技术支持的小组讨论中也提出了这一建议。见 <https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21787&LangID=E>。

估、难民应对计划以及发展背景下的可持续发展合作框架应当充分纳入这些要求。

53. 在实践中，人权领域的技术援助和能力建设方案的有效性取决于联合国支柱与实体之间的协同作用，以及与国家利益攸关方的伙伴关系，包括国家人权机制、民间社会组织、更广泛的公民空间行为体和国家议会以及区域组织。

54. 最重要的是，实地需要足够的专长来制定有效的人权技术援助和能力建设活动。在这方面，本报告主张，需要加强对人权高专办的区域和国家办事机构的支持，在联合国国家工作队部署人权顾问，增加对建设国家复原力至关重要的其他资源，包括所有人权领域的专长、人权指标和数据分析以及人权干事，以协助各国执行人权机制建议。有鉴于这些结论，建议人权理事会成员国审查是否可能：

55. 倡导通过经常捐款增加对联合国人权支柱的财政支助；

56. 通过提供更多捐款，进一步支持人权高专办的技术援助和能力建设方案，以确保人权高专办能够满足其年度呼吁中确定的援助请求；

57. 通过向人权主流化机制多捐助方信托基金和联合国人权领域技术合作自愿基金提供更多捐款，进一步支持在联合国国家工作队部署人权顾问；

58. 进一步支持旨在建设实地一级的复原力的举措，包括增援倡议和应急小组，以及在人权高专办区域办事处部署区域性性别平等问题顾问和人权干事，以支持各国执行人权机制建议；

59. 进一步思考如何增加对技术援助和能力建设活动的支持，以执行人权机制建议，特别是在人权理事会议程项目 10 之下。
