



联合国

HSP

HSP/GC/24/2/Add.7

UN HABITAT

联合国人类住区规划署  
理事会

Distr. General  
11 February 2013

Chinese  
Original: English

## 第二十四届会议

2013年4月15-19日，内罗毕

临时议程\*项目5

联合国人类住区规划署的活动

### 联合国人类住区规划署的活动

执行主任的报告

增编

### 人居署矢志奉行以人权为本的发展方法

#### 概要

人居署向来推动对人权的尊重。这一点在 1996 年《人居议程》的人权定位、有关使用权保障和城市治理的全球运动、它在处理重大的强制迁离案例方面的经验，以及它与人权事务高级专员办事处之间的协作当中体现得最为彰明较著。

人居署有责任协助各国政府尊重、实现和保护人权，尤其是享有适当住房的权利和享有安全用水与卫生设施的权利。对上述责任起补充作用的，是所有联合国实体共同承担的支持消除女性歧视的责任——这一责任在支持女性的住房、土地和财产权利方面与人居署尤为相关。这些具体权利的实现要循序渐进，需要由主要涉及弱势群体的增能赋权、不歧视、参与和问责等内容的广义权利充当后盾。

\* HSP/GC/24/1。

## 一、 导言

1. 人居署向来推动对人权的尊重。这一点在 1996 年《人居议程》的人权定位、有关使用权保障和城市治理的全球运动、它在处理重大的强制迁离案例方面的经验，以及它与人权事务高级专员办事处之间的协作当中体现得最为彰明较著。
2. 人居署于 2004 年成立了“强制迁离问题咨询小组”，力求藉此更加突显人权——尤其是强制迁离问题的重要性。遗憾的是，该小组面临着某些无法克服的挑战，影响了它实现预期目标的能力。该小组受命完成的任务一到期，人居署便抓住时机，重新审视其人权立场。结果是，人居署执行主任作出决定，将人权作为 2014 年及其后的战略规划当中四大跨领域要素之一，并决定重新考虑建立一个咨询实体的问题。
3. 联合国现任和前任秘书长已重申，人权问题在整个联合国的职责与使命当中居于核心地位。已经以联合国所有实体均赞同的对人权的共同理解的形式，针对以人权为本的方法，编写了指导意见，而人权事务高级专员办事处也已针对以人权为本的方法，发布了权威性的指导意见，供联合国各实体使用。为以人权为本的方法相关举措供资的各捐助国政府，已大体上将人权作为其发展援助政策的基石。

## 二、 以人权为本的发展方法分析

4. 尽管以人权为本的方法所具有的合理性在联合国系统内已得到确认，但人居署在贯彻这一方法过程中，仍面临着诸多挑战。针对侵犯人权情况的补救措施通常要靠法律制度来采取，但并非所有败坏人权的情况均可轻易诉诸法律，也并非所有法律上的补救措施均可强制执行。此外，依靠法律制度除了既耗资又耗时外，在大幅扩大对人权的享有这个意义上，发展潜能可能有限。
5. 尽管如此，以人权为本的方法，其优势仍然大于劣势，一个相当重要的原因在于城市人权已在国际法中扎下根基，使其拥有了反之无法拥有的地位和威力。各缔约国家面对国际审查机制的负责水平越来越高，增强了上述权利的说服力。
6. 此外，以人权为本的方法不仅注重增益权利主张方维护自身权利的能力，而且注重增益责任承担方履行自身责任的能力，从而为人居署获得更大的影响力打开了大门，使人居署向各国提供的发展支助得以成功。此外，它还使人居署得以将权力关系置于分析的核心位置，并将行动的重点放在为边缘群体增能赋权上，从而以比以往更根本的方式，着手处理城市不平等和排斥现象。它为人居署提供了一个在国家一级更为深入地参与“一体行动”的机会。

## 三、 以人权为本的发展方法实施战略

7. 欲使以人权为本的方法在人居署获得成功，须将该方法作为主流纳入人居署的所有活动当中。需赋之以特定的成功标准，需通过各联络点组成的体系结成网络，需对之进行一致的监测和评估，需以适当的预算和人员配置予以支撑，最重要的是，需得到管理高层一以贯之、无所吝惜的支持。应由一个专门的部门主导主流化工作。

8. 采用以人权为本的方法，关键词应当是实施，而实施必须在实地具体落实。采用以人权为本的方法，将重塑人居署与某些国家政府之间的关系，也将导致人居署与现有伙伴的互动和与新伙伴的合作方式发生变化。

9. 城市规划将会是实施以人权为本的方法的一个重要工具，而现代化的城市立法以及处理土地和土地使用权问题的新方法亦将如是。通过国家的城市规划和政策以及人居署的国家方案文件，可以成功地实现城市人权。围绕以人权为本的方法针对工作人员进行全面培训至关重要，且培训必须高度重视外勤人员的需求。

10. “对于城市的权利”在概念上的进一步发展，将成为未来某项工作方案的一大重要特征。该工作方案最起码将由以下内容组成：对现有各项城市人权的梳理；进一步确定上述城市人权的最低限度基本水平。此外，该工作方案还可能致力于为土地权确立法律依据。

#### **四、 主要举措**

11. 鉴于在人居署内采用以人权为本的方法所具有的复杂性和新奇性，提议成立一个人权问题咨询小组。该咨询小组将提请执行主任以及管理高层关注各种人权议题，并就此提供建议——包括就各项人权政策、战略、方案和项目，以及推动建立相关战略联盟。该小组将负责处理广义上的人权问题，而一个小组委员会（或“吸纳小组”）将负责处理强制迁离这一具体问题。该咨询小组的成员将由执行主任选拔，任期特定，不实行终身制。

12. 目前正在以人权为本的方法背景下开展的其他举措包括：编写一份方案文件；精雕细琢一份公开政策声明；编写针对人居署员工的指导说明以及一份良好实践方法目录。有必要作为优先事项制定一个培训方案，而制定显示指标、成功标准以及以人权为本的方法的遵行程序则是必行之举。最后，人居署将更加深入地参与 2015 年后发展目标的制定工作——上述发展目标很可能具有浓厚的人权内容。