



## 大 会

Distr.  
GENERALA/CONF.157/PC/62/Add.1  
5 April 1993  
CHINESE  
Original: ENGLISH

世界人权会议  
筹备委员会  
第四届会议  
1993年4月19日至30日，日内瓦  
临时议程项目 5

世界会议的出版物、研究报告和文件的准备的情况

秘书处的说明

增 编

大赦国际的来文

1. 筹备委员会注意到大赦国际撰写的题为“面对失败：联合国改进保护人权的建议”的来文，该来文随附于本说明之后。在该报告内，大赦国际就与其经常往来的机构--专题机构和条约监督机构--提出了一系列详细建议。

2. 大赦国际在其提交的来信中陈述，它“一直积极参加世界会议的计划和筹备”。它相信，25年来首次举行最高级世界人权会议应是一个历史性时刻，应审议大胆和有创造性的建议以加强和提高联合国解决严重侵犯人权问题的能力”。之后，

它总结说，“应采取新的重要行动”，它呼吁联合国成员国，“设立一个人权特别专员的职位在联合国体系内行使新的高级政治权力。”此外，大赦国际还建议，“这应辅之以现存机构和程序的渐进改革方案，因为这些机构和程序在振兴和加强人权方案方面发挥重要的作用”。此类改革应包括“急需为方案和人权中心提供额外资源使它能进行其重要的工作”。

---

# 大 救 国 际

---

## 世 界 人 权 会 议

面对失败：联合国改进保护人权的建议



1992年12月

A1 Index: IOR 41/16/92

Distr: SC/CC/PG

联合王国，伦敦 WC1X 8DJ, 伊斯特街1号, 国际秘书处

---

大赦国际

---

世界人权会议

面对失败：联合国改进保护人权的建议

1992年12月

摘要

大赦国际索引: IOR 41/16/92

---

DISTR: SC/CC/PG

严重的是，联合国未解决一些最为基本的侵犯人权的行为，这些行为当今在世界上以令人惊骇的规模不断发生。广泛的人权机构和程序——其中一些已建立10年之久——不断记载各国政府所犯下的侵权行为，但未能取得丝毫进展铲除这些令人憎恶的行为。联合国成员国方面明显地缺乏政治意愿，未能授与其人权机构必要的地位，权力和行动能力使联合国能够在促进和保护人权方面发挥有效的作用。尊重人权是联合国的基本原则之一，但其人权方案尚不足该组织整个预算的1%。

1993年联合国世界人权会议是25年来首次举行的高层世界最高级会议。其主要目的包括全面评价联合国在人权领域所采取的方法和机制，并为提高其效力制定具体的建议。并希望大会提出建议以确保为人权方案提供必要的财政和其他资源。世界人权会议应是一个历史性的时刻。成员国不仅要有承诺和理想，还应采取大胆和创造性的措施，为在21世纪真正促进和保护人权制定一项积极进取、高瞻远瞩的议程。

联合国必须具有有效的权利，能够公正和独立地处理任何国家的人权问题。联合国应改进其在人权领域内的事实调查和早期警告的能力，确保人权论题和问题成为联合国其他活动的一部分。联合国必须有能力在紧急情况下作出快速反应，不仅在人权机构开会期间而且在联合国系统内任何时刻采取行动。联合国必须能够在任何情况下以协调一致的方法处理所有侵犯人权的行为。联合国必须有能力针对特殊人权形势制定新的保护措施，包括需要较长时间监督时的实地进驻。联合国应改进处理和影响人权的活动的协调性和一致性，包括将人权的专门知识更加直接地用于冲突解决措施和其他联合国方案的计划、贯彻、评估和后续活动。联合国应有公开的责任，并应能深入地方、区域和国际非政府组织。

为使联合国人权方案确实有效必需有大胆的改革措施达到这些标准。在1993年世界人权会议筹备过程中提交的这份报告内,大赦国际呼吁联合国成员国设立一个人权特别专员的职位,并通过一项辅助改革方案和加强现存的人权机构,特别是其专题机构和条约监督机构。人权特别专员应有行使新的高级政治权力的职能,在紧急情况下有能力采取快速和独立的行动,能够协调联合国的人权活动和把人权充分地结合到联合国工作的其他领域内,并在联合国系统内普遍地加强和突出人权方案。同时,现存的人权机构应予加强,--特别专员并不替代这些机构或者或重复它们的工作,而是和这些机构紧密地一起工作执行一项全面加强和振兴的人权方案,对联合国今天面临的机遇和挑战作出反应。

关键词: 联合国1/失踪/酷刑/虐待/法外处决/武装冲突/派出团组/妇女/少数民族/普通罪犯/人权文件/情报处理/国际会议/伊拉克/阿富汗/危地马拉/南斯拉夫/海地/萨尔瓦多/柬埔寨/格鲁吉亚/拉托维亚/

本报告概括了一份39页的文件(17,690字),世界人权会议:面对失败:联合国改进保护人权的建议(大赦国际索引:IOR 41/16/92),由大赦国际于1992年12月出版。凡想要得到进一步详细资料或对此问题采取行动者须参阅文件全文。

联合王国, 伦敦 WCX8DJ, 伊斯特街1号, 国际秘书处

## 世界人权会议

### 面对失败：联合国改进保护人权的建议

#### 一、导言

1993年6月在维也纳举行的联合国世界人权会议将是一起历史性事件。它不仅仅是25年来首次召开的联合国人权世界最高级会议，而且总的说它是在联合国发展的紧要关头召开的，因为该组织面临着冷战后新的机缘和严峻挑战。

正如大会第45/155号决议规定的那样，世界人权会议的目的包括，评价联合国在人权领域所采取的方法和机制的效力，拟定具体的建议，通过旨在促进，鼓励和监测对人权的尊重的方案，改进联合国活动和机制的效力。

如果这些目的在维也纳得以完成，世界会议必须严格地、坦率地审查联合国人权方案的成绩和缺点，不应满足于许诺和理想而停滞不前。应通过具体的建议，不仅维持和加强方案内那些运行良好的方面，还需解决那些国际社会应该、但尚未积极有效解决的影响当今世界的严重人权问题。

“重申对基本人权”和“人格尊严与价值之信念”是联合国宪章的奠基石之一。正如联合国宪章第一条所规定的那样联合国的宗旨包括“不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。因而促进和保护人权应是整个联合国活动范围的基础。世界人权会议是一个天赐良机，使联合国的成员国能全面地审查人权方案的整个范围和它与本组织其他方案和活动之间的紧密相互关系。大会应提出大胆和创造性的建议，以不负对如此高级的全球最高级会议之期望，应为在21世纪促进和保护人权制定一项积极进取和高瞻远瞩的议程。

严重的是，联合国没有解决一些最为基本的侵犯人权的行为，这些行为在整个世界以令人惊骇的规模不断发生。尽管制定了为数众多的国际标准和程序，人权方案仍有一些基本的缺点必须予以解决。有许多可能改革的领域可以在世界人权大会议上予以探讨。但是大赦国际认为至关重要的是，联合国的成员国修正目前系统内的弊端。为解决这些弊端，大赦国际在向世界人权会议的筹备过程提交的本报告内提出了一项联合国人权范围内的双管齐下的改革方案。

首先，很清楚需要进行一项重大的改革，大赦国际呼吁设立一个联合国人权特别专员的职位。人权特别专员将以新的高级政治权力发挥职责以期在保护和促进国际

人权领域内，取得更大的工作效率，行动速度，和协调一致。

第二，与此同时，必须有一个渐进改革的加强现有人权机制和程序的相应方案。大赦国际相信，诸如人权特别专员的主要行动和现有方案内的一项渐进改革方案能够，并应该同时进行和绝不应相互排斥。高级特别专员的职务不应代替现存的机构，因为这些机构的职责和任务范围如此之广，是不可能由一个人来担负的。相反，现存的机构和专家应和人权特别专员一起紧密地工作，与此同时，继续在一个得到振兴和加强的人权方案内执行它们具体的任务。

大赦国际是世界范围的自愿运动，其工作是防止政府严重侵犯基本人权的某些行为。其行动的重点是为释放所有的政治犯而工作——这些政治犯因他们的信仰或者因他们的种族、性别、肤色或者语言而被拘留，他们并没有使用和宣传暴力；大赦国际还为所有政治犯的公正和及时的审讯而工作；为废除死刑，结束酷刑和其他虐待罪犯的行为，法外处决和“失踪”而工作。该组织还反对反对派武装组织的作恶施虐，如扣押人质，对罪犯施以酷刑和杀害囚犯，和其他蓄意和任意杀害等与人道主义最起码标准相违背的行径。本报告提出的改革联合国人权方案建议的主要目的在于加强联合国的能力，以便处理大赦国际工作领域内和该组织与联合国在这些领域内工作历史遇到的侵权行为。

但是，大赦国际承认，人权是不可分割和相互依赖的，并致力促进《世界人权宣言》和其他国际人权文件——经济、社会、文化、公民和政治权利内规定的所有人权。大赦国际承认，还迫切需要在联合国人权方案的其他许多领域内加强联合国的能力和效率。大赦国际希望，各国政府、人权专家和在这些领域内具有特别专长的非政府组织也能够提出其他建议以加强联合国人权方案的这些领域。

## 二、需有一个新的开端

自1948年通过《世界人权宣言》以来，和自1968年在德黑兰举行上届重要的国际人权会议以来，联合国人权方案有了重大的发展和扩大。通过了一套广泛的国际人权标准并建立了范围广阔的机制以监督和保障这些标准的实施。然而，尽管取得这些成绩，仍有一些严重的缺点影响了联合国的效力，特别是影响了对严重人权问题作出快速和适当反应的能力。

联合国秘书长在其1992年关于联合国工作的报告中说，“如果说现在已经有了适用于正常情况的标准和程序的话，联合国则还没有能够采取有效行动来终止大规模侵犯人权的事件。面对今天充斥新闻媒介的野蛮行为，联合国不能坐视不顾或漠

不关心。我们整个组织的长久信誉取决于我们对此挑战所作反应的成败。”<sup>1</sup>

侵犯最为基本的人权的行为--包括法外处决、“失踪”、酷刑和任意逮捕和拘留--仍在世界各地区每时每刻大规模地经常发生。人权委员会每年审议由其专家和工作组编写的内容广泛的报告令人震惊地表明世界范围内保护人权的状况极不稳定。例如，其专题机构最近关于“失踪”、即决或任意处决和酷刑的报告清楚地表明这些行为如此猖獗，以至于为消灭这些行为而建立的机构建立了约10年却仍有发生。

1991年，被迫或非自愿失踪问题工作组收悉17,000份有关“失踪”的报告，这是它在多年来收到案件数量最多的一年。它向有关政府转交的4,800份最近报告案件中，据报道636起案件发生于1991年。工作组注意到，这表明“在一些国家内这一问题出乎意料地死灰复燃。新案件的数目远远超过了它能够在一年里处理的能力。”<sup>2</sup>即决或任意处决问题特别报告员注意到，1991年死亡威胁的数字增加，拘禁死亡数惊人地猛增，内部冲突中的即决或任意处决情况增多。向他提交的案件数字急剧上升，他向政府提出申诉的数字几乎增加了一倍。1991年，他向大约65个国家发出了至少174份信件<sup>3</sup>。反对酷刑特别报告员说，1991年期间他也收到了“惊人数字的来信”他在他们中明确说明国家的数字逐步增加，1991年的数字是他开展工作第一年的两倍，这“清楚表明酷刑仍然广泛存在”。尽管在国际一级采取了反对酷刑的行动，他指出“在国家一级所能记载的只是失败”，由此“各国内外行为之间的矛盾可能使口头赞成反对酷刑运动形同空谈”<sup>4</sup>。事情很明白，这些专家身陷日益增多的案件的洪流之中，却不能有力地影响这些公然违背世界公认的基本人权标准的行为。

人们日益希望联合国能够在国内冲突形势中发挥重要的作用，国内冲突引起了极为严重的人权危机，政府部队和武装反对派集团施虐作恶，往往导致国家权力和责任彻底崩溃。尽管在最近的联合国维持和平和缔造和平的活动中产生了一些崭新的具有深远意义的人权行动，但这些行动往往是在特别的和不协调的方式下产生的，与设在日内瓦的人权机构几乎或根本没有任何关系。

<sup>1</sup> 联合国文件A/47/1第101段。

<sup>2</sup> E/CN.4/1992/18, 第4、19段。

<sup>3</sup> E/CN.4/1992/30, 第616段。

<sup>4</sup> E/CN.4/1992/17, 第6、288段。

人权问题在联合国体系里仍往往被抛至一边，或者作为毫不相干的问题，而按照联合国宪章的宗旨，保护人权和促进人权应是所有联合国活动的基础。联合国秘书长说，“我们组织的每个领域都愈来愈认识到人权与其目标和方案有关”。<sup>5</sup>然而，这些努力的绝大部分仍处于相当早期的阶段。例如，人权和发展方案几乎没有相互作用，尽管1986年的《发展权利宣言》清楚地反应了人权和发展之间的紧密相互关系。

人权方案的一些其他领域至今被忽视。妇女权利，尤其是对妇女具有特别影响或者直接具体影响妇女的侵权行为和儿童的特殊需要和易受伤害性仅是应得到所有人权机构和专家更为持久不懈关注的较大领域中的两个范畴。同样，经济、社会、文化权利方面的实施机制远远落后于公民和政治权利领域内早已确立的机制。

### 三、人权特别专员

很清楚，为了解决当今国际社会仍然面临的复杂且广泛的迫在眉睫的人权问题，需要采取一项重要的新的行动。大赦国际建议，可以设立一个联合国特别人权专员的职位来解决这一需要。

提出这一性质的人权职位的建议并非别出新裁。在1960年代和1970年代早期曾经对设立一个“人权特别专员”进行过积极的辩论，但至今未创设这样一个职位。事实上，自从首次对这一职位进行讨论以来联合国人权方案经历了意义深远的发展，原先为此专员设想的许多任务已经被此后建立的条约监督机构和其他人权机制和程序担负起来。大赦国际在1990年代提出人权特别专员的建议时相信，重新审查一个人权特别专员的职位的作用和职责是必要的。<sup>6</sup>

应审议人权法律和程序框架内的所有进展，因为与30年前相比，这会从根本上影响专员目前的工作。还必需审查联合国方案内至今未能有效地解决一些真正的和极其难以对付的人权问题的方式以及其原因所在，以便确定1990年代设立这一新职位怎样才能够最有效地克服这些缺点。

---

<sup>5</sup> 联合国文件A/47/1第109段。

<sup>6</sup> 为了强调仅仅回复到早期提出的“高级专员”的概念是不够的，因为这是在许多年前极为不同的国际气候下设想的，为了避免和作用完全不一样的联合国难民高级专员混淆，大赦国际建议，这一新的职务称为人权特别专员。

## A. 人权特别专员的基本特征

### 1. 职责

人权特别专员应是具有包括经济、社会、文化、公民和政治方面所有权利的唯一和具体承担人权职责的新的高级权力人。目前尚没有高级的联合国官员或机构专门处理人权问题。例如主管人权事务的副秘书长还肩负整个联合国日内瓦办事处的其他重要责任。特别专员应是具有一定资历和政治名望并在人权领域内具有令人信服的专门知识的德高望重的个人,对他应委予权力和必要的独立性以便其公正地,客观地履行其职责。特别专员的任务应是统辖联合国所有人权活动以及它们与其他方案领域的关系;采取行动和协调联合国行动以应付人权紧急情况;确保充分关注世界各国的人权问题;为被忽视或没有充分发展的领域制定方案;制定和监督其他联合国行动,诸如维持和平和缔造和平领域内的人权方面的活动,并且促进联合国人权机构和专家参与这些活动;确保把人权的问题和关切的事项结合到其他所有联合国的活动和方案之中去。

### 2. 独立和公正

委任一名具有充分权力和责任的特别专员,使其能主动地对人权问题作出反应,这将帮助确保联合国根据他/她本人对形势更为独立的判断,而不是根据一个政府机构的明确许可,对世界任何地区值得注意的人权形势公正地客观地采取行动。联合国有选择地对侵犯人权的行为作出反应,往往遭到批判,并且成员国采取的行动经常由于重要的地缘政治考虑而无法正常开展,各国政府有其特殊的双边和多边问题,但只要相当数量的各国政府在特定的形势下对作出适当反应达成一致意见,那么为了某一具体的政治议程,而不是出于对人权的真正关切,某些形势必然将成为采取行动的目标,这样国际上最强大角色的呼声将会占上风。

令人信服的例子莫过于多年来人权委员会在解决伊拉克严重而有系统的侵犯人权的行为中屡遭失败这一事实,因为伊拉克问题特别报告员只是在侵犯了科威特以后才被委任。相反,1991年11月圣克鲁斯大屠杀后,派遣了一名秘书长的特使,这表明在均须依赖成员国作出决定时可采取更加灵活的行动。尽管令人遗憾的是,特使是在事件发生后4个月才出访,他一直没有提供报告,也没有对这一行动采取明显的后续行动。

### 3. 作出有效反应的权力

成员国重视的有关人权问题的有效联合国行动要求在联合国系统内有一个德高望重和具有权威的官员或机构。例如就人权委员会设立的特别报告员和工作组而言仍有许多政府对提供信息的要求根本不作任何反应；作出的反应专横和不适当；对访问的要求置若罔闻；拒不报告实地访问后他们执行建议的情况。委员会本身未采取任何行动来解决影响其本机构效率的这一主要障碍，仅仅在其专题机构工作的决议中泛泛呼吁各国进行合作。如果委员会本身不愿意对不给予充分合作的政府采取强硬的措施，这些机构本身是无能为力来解决这一问题的。但是可能在高层，例如：由联合国秘书长或者区域政府间机构的领导进行斡旋呼吁各政府合作出较为严肃的反应。特别专员的职位具有必要的权力份量，并得到国际社会的信赖，能够确保成员国家更大的合作以解决联合国向它们提出的人权问题。

### 4. 公共责任和公共交流

特别专员应对他/她所有的活动负有公开的责任。尽管在某些情况下，特别专员希望在保密的基础上开始行动，但他/她应最终，并在一定的时间内汇报这些活动和它们的结果。报告应包括对特定国家问题的描述，所采取的行动或者所提出的建议以及有关政府的反应，尤其是，特别专员应确保，保密绝不能被各政府用来作为政治工具回避公众对其人权记录的监督。保密并不一定能保障更有效的行动，而且它可能阻止其他机构或非政府组织的可贵投入。例如，非常令人怀疑的是，至少到目前为止所进行的秘密1503程序是否是一个合适的方法来解决“严重侵犯人权一贯模式”。尤其是一国年复一年置于这一保密程序下而人权形势没有任何进展，更是如此。

还应授权特别专员从包括非政府组织在内的广泛渠道寻找和取得资料。他/她能够在国际一级和区域国内一级，就国家访问或实地活动方面利用这些组织。

## B. 人权特别专员的委任

为保障对政治利益保持一定程度的独立性并保证其活动的适当延续性和连贯性，特别专员的委任任期至少5年并能够展期。这一性质的职位需由联合国--大会委

任，特别专员对大会负有绝对责任，并应向大会作报告。并且，特别专员还应与人权委员会保持紧密联系，向该组织的年会提交活动报告，适当时就可能召开的委员会特别会议审议的具体问题提供额外报告或情报。

特别专员的职位设在纽约联合国总部可能最为适当，以便在政治一级严肃对待人权问题，并保证他/她密切参与高级磋商和讨论所有关于促进和保护人权的问题并且促进纽约总部和设在日内瓦的人权组织和机构之间的联系和协调。如果设在日内瓦，他/她需经常去纽约，这将需要以某种形式在纽约设立一个能够有效代表特别专员的，恰如其分的高级代表办事处。

特别专员没有必要率领一个庞大的官僚机构，因为他/她不另外执行现有日内瓦方案以外的备用人权方案。至少开始时特别专员可有为数不多的支助人员——其最重要的组成人员应是4名或5名来自不同地理区域的高级人权专家，各人在世界不同地区负责定期监督特别专员的方案和活动。这些专家还可每天与在纽约和日内瓦的联合国工作人员保持有意义的工作联系，并经常出访他们负责的地区，以发展目前人权方案中板其缺乏的国家和地区专门知识。

### C. 特别专员与现存人权机构的关系

不应希冀特别专员替代现存的任何人权机构或者担负它们或重复它们的活动。它们是早已确立的老机构。例如，今年人权委员会全面执行了1990年经济社会理事会的建议，即延长所有专题机构的任期至3年。这些机构肯定已经逐渐扩大了他们的活动范围和性质。尽管它们需要进一步加强，但它们确实体现了联合国处理严重侵犯人权问题的方法有了重大的进展，因而不能轻易地予以舍弃。但是，国际条约受权的机构和委员会或其小组委员会设立的不同机构之间仍有很大余地改进其合作和协调。特别专员的职位一旦设立，特别专员将致力于处理促进人权和保护人权这一支离破碎的体系，可有助于目前正在举行的关于合理化和改进协调必要性的讨论。他/她能够建议精简活动和避免不必要的重复的方法。

确实，特别重要的是应保证其他人权组织和机构不因设立特别专员的职位而过早地被撤消对它们任务的限制也不能破坏目前国际人权保护的水准和范围，因为这些机构将在一个重获生气和更加广泛的人权方案内发挥重要的作用。

例如，不应设想特别专员能够象专题机构日常工作那样办理大量的个别侵犯人权的案件；也不能希冀他或她象条约机构那样详细地审查所有缔约国执行条约义务的情况；他或她没有资源开展防止歧视和保护少数小组委员会所进行的广泛详细的

研究；特别专员不能替代人权委员会所作的审议和决定。相反，特别专员应是协调和政治权力的中心，应和所有的人权组织和机构，人权事务中心保持密切的关系。

特别专员的目的应是监督日内瓦方案的各个不同方面；利用专门知识和现存的机构和专家所做的工作帮助他或她开展其活动；保证设在日内瓦的组织和机构充分结合到纽约、维也纳和其他地方进行的联合国的活动和方案中去。例如，为解决在其他地方从来没有解决过的，涉及到一系列不同人权问题的形势，特别专员可以要求具有解决有关形势经验的一个或者一个以上的专题机构的代表和一个或者一个以上条约机构的代表组成一个工作组帮助特别专员。在特别专员认为被忽视的人权方案的领域内，他或她可以提请小组委员会注意，并且建议小组委员会授权其成员之一进行研究并提出行动建议。联合国涉及人权问题的各机构的工作如果出现重叠，特别专员应审查两个方案的协调程度并保证重大的人权问题没有被忽视。

#### 四、面对目前制度的失败--人权特别专员的职责

人们希望特别专员具有广泛的职责和灵活地对付不同人权问题的能力。本节论述联合国对人权问题作出有效反应的一些关键特征。这些特征应被视为特别专员职责的重要组成部分，并确定特别专员可以解决的目前联合国体系内的这种不足之处。这里只是说明新职位可能活动的领域，而并非是一份包罗万象的工作单。

##### A. 早期警告作用

联合国应具有更为发达和有效的早期警报能力使其能对可能发生的危机形势保持警觉，使其能够采取步骤对付此类形势存在的问题，以免其发展到不可收拾的地步。正如联合国秘书长在和平纲领<sup>7</sup> 中清楚表明的那样，早期警告能力是发展预防性外交的一个组成因素。在这方面，秘书长还强调事实调查的重要性，包括调查经济和社会趋势以及政治发展的情况，与此同时对这些事实进行严密的分析，并考虑发展和全球趋势。

联合国利用实况调查团作为缓解紧张局势，防止冲突的方法现已公认为早期警告的领域内发挥了作用。越来越多的情况是，许多国家本身可能邀请或者要求联合

<sup>7</sup> 和平纲领，联合国文件 A/47/227-S/24111。

国进行访问评估紧张或者日益恶化的形势。1992年此类派出团体的例子包括摩尔多瓦，纳戈尔内-卡拉巴赫，乌兹别克和塔吉克。人权问题的审议在议程上将突出地占重要地位，但似乎此类团的产生往往与人权机构无关，也不利用它们的知识、意见和专门知识，或者利用日内瓦的人权事务中心的知识、意见和专门知识。尽管承认在某种程度上，通过审查人权形势可以察觉和了解可能发生冲突的早期征兆，仍可以做许多事情来确保让专家和专职人权投入联合国的派出团体。

1992年10月，由联合国日内瓦办事处主任和人权事务中心主任分别率领的格鲁吉亚和拉脱维亚考察团在这方面已迈出了第一步。考察团的报告摘要已发表，在拉脱维亚，考察团促进和保护人权的建议包括将与人权事务中心合作开展的一项咨询服务和技术援助方案。在格鲁吉亚，两名联合国工作人员留在该国作为联合国首次派驻人员，并已提出建议要求联合国在执行谈判解决中发挥作用。但是，尚不清楚的是，人权方案可能进一步参与的程度或者制订怎样的长期计划来促进和保护格鲁吉亚的人权。

人权方案的大部分以一种或另一种方式致力于事实调查，越来越盛行的趋势是对这些事实进行分析。但是，这些活动往往是在真空中进行，与其他联合国关于该国的活动脱节，并且没有有效的渠道，使那些从事事实调查活动纳入更大，更广泛的早期警告网络。特别是由于人权问题不再是冲突问题，并且能够更具建设性和合作地予以解决，因而应充分利用多年来人权方案内积累的大量技术专门知识和广泛的国家经验。

特别专员应与加强了的早期警告系统结合为一体，保证人权组织和机构收集的资料能充分下情上达，并且反映在最终决策可以采取的防范行动的建议内。他或她还应保证在计划、开展和进行此类事实调查团的后续活动中，考虑富有经验的人权输入，保证充分分析所收集的资料，用于特定的情况，促进并将情况通报更大范围的人权辩论。

## B. 应急反应能力

联合国体系必须发展在人权危机和其他紧急形势下的应急反应能力。往往是过了数月以后才有机会在委员会下届年会或者大会常会上审议紧急人权问题，采取行动的机会更是寥寥无几。委员会于1992年举行的关于前南斯拉夫的两次特别会议表明，由全体委员会采取紧急反应至少是可能的。在第一次会议上，决定鼓励委员会的一些不同专业的专家一起参与现场考察，这是对涉及面广泛，且及其严重侵犯人

权的危机作出的具有革新性质的反应。但是，这样的特别会议很可能是特殊的例外，它们的效力将取决于委员会成员达成高度的一致意见。在某些形势下，它们不可能永远是最恰当的机制或者是最好地利用已是很不足的资源。

委员会的专题机构在个别案例中能够并往往快速采取行动，但它们解决大规模的侵权行为的能力往往非常有限。而且它们都准备不足无法对付它们职责以外，涉及一系列不同侵犯人权行为的形势。这最为突出地表现在：1991年，恰逢反对酷刑特别报告员访问东帝汶实地调查酷刑问题时发生盛克鲁斯大屠杀，这时反对酷刑特别报告员却未能进行调查、采取行动、甚至不能详细报告。

特别专员应有能力在任何时候，在联合国体系内对紧急情况迅速采取行动，并能处理所有有关人权的问题。他或她应能够和有关政府、或者必要时可能与其他政府和联合国机构立即进行对话；他或她可以如上面所建议的那样，依靠专题机构、条约机构和其他人权专家的专门知识组织一个事实调查团；汇总联合国、特别是其人权机构在该国家已经采取各种行动的情况；建议并保证实施旨在保障每个处于危险境地的人的生命和身体健全的应急措施。在某些紧急形势下，特别专员有必要自行采取行动，而在其他具有更大政治和其他影响的重大形势下，特别专员可以提出建议和帮助建立在更大程度上协调联合国行动的人权组成部门。

### C. 发扬灵活和创新的反应

人权委员会作出的传统反应并不特别适合于以灵活和创新的方法处理严重的人权形势。近年来，委员会改变其作出反应的范围的试图仅限于制定一项新的国家监督范畴--根据咨询服务方案委任一名独立专家，同时给予其实况调查的任务，以便调查有关国家的人权形势。正如下文IV.D及所示，这将混淆提供咨询服务和调查严重侵犯人权行为之间的界限，而未必能够保证充分发挥这两个作用。

很清楚，在许多严重的形势下，采取比较传统的做法：委派一名国家专家，每年进行一至两个星期的考察，显然是难以解决形势的。但是人权方案对新的机遇作出反应的能力，尤其是在适当的形势下，开展一项由现场人权专家参加行动，似乎是极为有限的。

伊拉克问题特别报告员在其1992年2月提交人权委员会的第一次报告中令人信服地指出“特别严重的形势要求给予特别的反应”<sup>8</sup> 并建议向伊拉克派驻一队人权监督员，直至形势大大好转为止，以便调查侵权行为、考察拘留地点和旁听审讯。委员会在其决议中，只要求特别报告员在其向大会提交的临时报告中进一步提出这一建议。大会对伊拉克人权形势没有任何进展表示深切关注，并明确欢迎特别报告员关于人权监督员的建议，但对此建议没有采取任何行动，仅仅把该建议退回委员会，由其在1993年的会议上采取后续行动，即在对严重紧迫形势首次提出建议一年后再作出反应。尽管特别报告员亲自向安全理事会作了报告，并向它提供了他的调查结论和建议，但是解决该国严重人权形势的实地人权监督和其他方法并未在安全理事会认真予以对待，尽管联合国继续全力以赴把重点放在伊拉克问题上。

阿富汗问题特别报告员在其最近提交大会的临时报告中，也建议应请阿富汗政府接受联合国在人权领域内进行监督和咨询服务，以便稳定该国的人权形势。他建议《萨拉姆行动》应当得到资助，使其能够监督公民和政治权利以及经济、社会和文化权利。<sup>9</sup> 但是大会在其最近关于阿富汗的决议中没有提到这一建议。

人权委员会有关其他三个国家的专家--赤道几内亚、危地马拉、海地--在他们向1992年会期提交的报告中也呼吁在那些国家设立某种形式的实地人权派驻机构。在某些情况下，似乎这些派驻形式主要与提供咨询服务和技术援助有关。但是在这些情况下，委员会本身也对这些建议没有采取任何行动，尽管1992年10月，危地马拉政府和居住在墨西哥的难民代表达成协议，打算在遣返安排方面设立一个驻扎在该国的联合国危地马拉专家代表。关于前南斯拉夫，曾经决定实施特别报告员的建议，即实地派驻联合国工作人员，但执行这一建议的进展非常缓慢。大会曾经建议向特别报告员提供此类工作人员，以保证继续在前南斯拉夫领土上监督人权形势，并与联合国保护部队协作工作。

1992年秘书长在独立国家联合体的一些国家内设立了含宣传和发展部门的联合国临时办事处，这表明了秘书处和联合国实地发展方案之间采取了更为紧密配合的新行动。此类步骤也可成为和人权方案进行更为紧密的配合重要典范，并且可成为一种方式，在必要的时候把促进和保护人权的工作结合到联合国实地派驻工作的更为广泛的框架中去。但是，这需要开展有人权专家密切参与的进一步研究，以便制

<sup>8</sup> 联合国文件 E/CN.4/1992/31, 第156段。

<sup>9</sup> 联合国文件 A/47/656, 第141段。

定此类行动。

人们越来越认识到，一些类似联合国实地派驻的形式能最有效地解决特殊人权形势，但也急需进行仔细、深入的政策问题研究，并充分解决大量的政治、后勤和财政问题，才能开展这类活动。还很重要的是，监督和调查侵犯人权问题的现场进驻人员的作用不能混同于提供咨询服务的派驻人员，两者之间应保持清楚的界限。委员会本身的个别国别专家并不能最有效地进行这类分析，委员会和大会面对此类建议几乎束手无策。

特别专员在制定政策和实行中应发挥关键的作用，以便对人权问题作出创造性的更为多样化的新的反应，恰到好处地满足特殊形式的需要。这包括可能在人权方案内实地派驻工作人员，监督和调查人权形势，或者在适当的形势下，出谋划策，帮助实施咨询服务和技术援助的项目。他或她应能够进行所需要的比较分析，参加关于其他形式的联合国实地派驻计划和决策过程，以确定它们在人权工作中的关系和作用。特别专员作为高级人物，应有权与有关政府开展初步讨论，筹建实地派驻的工作。一旦此类实地进驻完毕。特别专员还应该保证实地人权监督员和其他联合国代表，如难民署和开发计划署人员之间的必要协作和合作。联合国人权实地派驻人员可能是长期的或者较为短期，仅几个月而已，根据形势而定。这需要大量的额外资源以资助，可能还需设在农村和城市充分活动的工作班子，还需在人权事务中心提供足够的后补支援。

在其它形势下，派遣一个以上，包括国家专家和适当的专题机构，以及医疗、法医和其它专家组成的，扩大的联合调查团可能足以胜任。但至今未成立此类联合调查团。前南斯拉夫的情况是一个重要的例外，而且证明它非常有效。特别专员得在适当的国家内，特别是在紧急形势下，或者在那些尚未置于人权委员会严密监督下的国家内，协调和监督联合调查团。

#### D. 改进技术援助方案

对作出明确政治许诺并公认该政府具有解决人权问题的能力的国家，提供咨询服务和技术援助是联合国解决该国具体需要的有效适当方法。咨询服务方案和技术援助自愿捐款管理最近取得了一些改进，特别是在确定、实施和评价项目领域内更是如此。但是，人权方案领域尤其是在制定和评价项目方面仍没有达到其应该有的公开和透明程度，面铺得过大，且有的领域似乎相互重复。国家和国际一级的非政府组织的作用应该更加明确更加广泛，他们的资料和专家应予以利用。

然而咨询服务方案的主要缺点之一是在具有严重人权问题的形势下滥用咨询服务方案。有严重人权问题的国家逃避这一方案规定的严格监督和责任。尽管一再强调，咨询服务绝不能替代人权监督和调查，该方案由于委员会成员往往出于政治理由作出决定而用于完全不恰当的形势，使方案严重失去其信誉。在这样的情况下，毫不奇怪，它在解决这些国家非常切实的人权问题时的影响变得无足轻重。海地就是一个明显的例子，1987年它从秘密1503程序转为咨询服务方案。2年后，海地问题专家的任务扩大到包括进行事实调查，但仍向该国提供咨询服务长达一年之久。一年后，为了在1991年，也就是发生推翻阿里斯蒂德总统政府的政变的七个月之前对海地恢复实行咨询服务方案，委员会把该国转为公共监督。还有其它一些例子涉及到在无法用技术援助解决严重人权问题情况下，滥用咨询服务方案的事情。

委员会还常常混淆根据方案委派承担事实调查任务的国别专家向一国提供援助，和对严重人权形势进行监视和两者之间的界线。应对人权形势进行透彻的分析，然后作出决定把该国置于咨询服务之下，援助方案不应年复一年地继续下去，而不进行客观的评价和分析实行该方案后情况得到多大程度的改善，并且达到了商定的目标。利用方案回避强硬的监督措施必然会导致方案政治化，这可能导致真正能够受益于咨询和援助的国家不愿意在委员会试图解决严重的人权形势的同一方案内被突出出来。

特别专员能够在彻底检查咨询服务方案中发挥重大的作用。特别是他或她能够发挥作用，使方案脱离政治争斗舞台，使其符合可以受益地位，且政府有政治意愿这么做的国家的真正需要。在进行咨询服务前，特别专员可以首先对人权形势进行彻底和客观的分析，或者可以要求进行专家研究。委员会专题机构和条约机构以及政府和非政府组织提供的信息应予以考虑。该资料能够提供比较客观的基础以便确定咨询服务和技术援助项目是否能够真正在该国促进和保护人权。特别专员可以依据公开发表的政策路线和标准，在制定和评价项目时帮助推行有更大透明度的进程。他或她应保证非政府组织充分参加这一进程，并保证咨询服务方案逐步发展，在适当的项目内把非政府组织列为受益者和合作者。特别专员还应该保证人权咨询服务和技术援助方案和联合国防止犯罪方案主持下，从维也纳展开的活动进行更好的协调。最近成立的防止犯罪和刑事司法委员会特别强调咨询服务，在防止犯罪领域内有许多援助方案，诸如旨在培训法律执行官员，加强司法机构和加强法治等，这些方案和解决人权问题也有很大关系。在这方面，特别专员也可以作为联系纽带和协调中心，以保证援助方案不重复，相反能够相互加强并在统一评价和决策上的基础上，促成实现共同目标。

#### E. 人权和解决冲突活动

与诸如选举监督等其它活动一样，联合国维持和平和缔造和平活动，正在迅速扩展和发展。联合国秘书长在《和平纲领》中指出，在维持和平活动中，文职人员，包括人权监督员，和军事人员一样越来越起着中心的作用。他还指出，在冲突之后缔造和平的行动中，保护人权是防止危机再起，加强恢复社会和平所必须的全面措施的一个组成部分。但是，《和平纲领》并没有进一步或者更为详细地阐述这类行动的政策问题和人权方面的作用和未来发展。

尽管，在联合国解决冲突的行动中，特别是在萨尔瓦多和柬埔寨的行动中，已确定了具有深远意义的人权创议，但这些创议的制定往往比较杂乱无章，而且在计划、制定和实施这些行动中往往没有联合国本身的人权专家参与。

关于联合国萨尔瓦多观察团（萨尔瓦多观察团），设在日内瓦的机构在制定广泛的人权部分中根本没有发挥作用，尽管委员会的萨尔瓦多特别代表已任职数年，在萨尔瓦多观察团开始活动时他仍然在继续工作。但是，委员会在其1992年会议的1992/62决议中又委任了一名萨尔瓦多独立专家，“考虑该国的人权情况以及《和平纲领》对切实享受人权的影响，并调查双方对特别代表最后报告中所载建议和联合国萨尔瓦多观察团和在谈判过程中设立的各委员会所作建议的实施状况”。因而该任务应朝着在人权委员会和缔造和平行动之间建立必要的联系的方向发展。同样，柬埔寨过渡时期联合国临时权力机构（临时机构）包括一个全面监督人权的职责、一项人权教育方案和调查申诉和采取纠正行动的特别人权部门。除了初步审议可能的咨询服务活动外，联合国人权机构至今没有在这一广泛的行动中发挥任何作用，尽管《巴黎协议》明确规定，在过渡阶段以后委任一名人权委员会的特别报告员。

另方面，就前南斯拉夫的情况而言，委员会特别报告员在考察了设有由军事和文职人员组成的联合国保护部队的地区以后提出的建议对保护部队的活动已有了一定的影响。例如，他的人权资料导致了关于扩大和部署保护部队维持和平者的决定，而且能够帮助关于安全地带和人道主义救济走廊的概念的辩论。

在经过长期冲突后产生的国家内已在选举监督中开展了一些维持和平的行动。在这样的形势下，人权问题又是至关重要的，因而需要积极的措施重新建立对人权的尊重，为公正选举过程确保必要信任和安全环境。在政府或者联合国未能充分对待人权问题时，侵权行为很可能继续发生，整个过程可能置于危险之中。尽管联合

国西撒哈拉行动(撒哈拉特派团)尚未完全开展活动，但在拉开公民投票序幕时，对人权问题未给予丝毫的注意，不由让人由衷地感到担忧。在安哥拉，暴力行为一直延续到选举开始和选举之后，而联合国从一开始就没有充分准备确保把侵犯人权问题作为联合国在安哥拉行动(安哥拉核查团2)的一个组成和一个首要方面予以对待。

现在急需进行专家审查，坦率地比较分析这些行动中的各种人权因素以及能够实现其目的的程度。此类分析还能帮助制定将来维持和平行动中人权因素方面的政策和工作方针。还需密切注意在联合国大规模行动突然撤走后，动荡不定的人权形势可能会出现的问题。需要有充分的后续措施，以确保发展促进和保护人权的宪法和立法保障使有效机构能有更加长期的进程。如对柬埔寨问题设想但尚未正式定型的那样，很可能还包括由联合国人权机构继续进行监视。在那样的情况下，这应包括在维持和平部队离开后继续在该国派驻工作人员监督人权的促进和保护。

特别专员可对维持和平和缔造和平行动的人权组成部分进行比较分析，并在制定和实施向一个国家继续派遣联合国人权进驻人员，或者其他恰当的后续机构中发挥重要的作用。并且，随着未来行动中的人权构成部分的发展，特别专员应保证，有关人权机构的人权专门知识和投入应用于计划、实施和后续行动之中。他或她应保证，联合国的各项方案相互支持，而不是相互竞争，保证在这一进程中应有地方和国际的非政府组织的投入和参加。在联合国解决冲突的活动中，从特别专员或者通过特别专员得到的人权投入不仅应保证人权专业人员的充分参加，并且要和政治谈判保持必要的界线和距离，因为在政治谈判中，人权问题往往由于政治解决的复杂性和困难性而受到损害。特别专员还应该保证，人权机构和在某一形势下，其活动具有人权方面因素的任何其他区域性政府间组织之间更加紧密地结合。

#### F. 在被忽视的领域内制定一项人权方案

联合国人权方案内，有一系列领域一直被忽视，因而更需要进行大量的工作，无论是在概念发展、各国形势的比较研究、发展监督和实施机制还是把这些领域结合到现成的人权机制的工作中去都是如此。

例如，妇女人权和处理特别针对妇女或者对妇女有极大的影响的侵权行为的措施似乎人权委员会和设在维也纳的妇女地位委员会两不管。结果，这两个机构谁也没有适当地处理特别与妇女有关的人权问题。针对妇女的侵犯人权行为应该是人权方案领域的一个问题，在这领域内有很多事情可以做，而不会与其他联合国机构和

方案出现重复和重叠。应让国别和专题报告员以及工作组敏感地意识到，有必要更加深入地调查和汇报影响妇女权利的问题或法律，并提出解决这些问题的建议。有时这可能需要对受害者的影响进行更加深入和具体的研究，而不仅仅对侵权行为的政治原因和解决这些问题的一般制度性办法进行研究。1992年9月，妇女地位委员会工作小组通过的《消除对妇女采取暴力行为宣言》新草案是联合国在这领域制定国际标准中迈出的可喜的一步，但是对妇女施暴的问题不仅要向解决妇女权利的联合国机构的工作通报，而且要向包括人权委员会专题机构在内的其他联合国机构的工作通报。但是监督实施《消除对妇女一切形式歧视公约》的条约机构与其他联合国人权工作完全脱节，因为其设在维也纳而不是在日内瓦，需要把它更为紧密地结合到人权方案中去。

特别专员能够发挥关键作用，协调和综合处理妇女人权问题的各联合国机构的工作。他或她能够保证人权方案不忽略侵犯妇女人权的敏感领域，各机构的工作能够相互支持，取长补短而不要重复。他或她还能够起促进作用，保证建立的机构能够极其得力的处理侵犯妇女人权问题和妇女权利的其他方面。当然，特别专员在这方面的作用不需要，也不应该排除两个委员会和其他处理人权和妇女权利机构之间的紧密直接的合作。

人权方案要更多地关注易受害阶层，包括儿童、土著居民、残疾人、宗教、种族、性别和语言少数以及人体免疫缺陷病毒患者和艾滋病人。在某些情况下，进行了一些工作或者正在开展工作，处理保护此类群体的人权问题，但在监督和实施领域内尚做得不够。

在经济、社会和文化权利领域内，也有许多工作需做，从概念上发展这些领域，建立机构监督和帮助实施这些权利。防止歧视和保护少数小组委员会特别报告员提交的四份中最后一份关于实现经济、社会和文化权利的有力报告中对将来的行动提出的建议清楚地表明了这一点<sup>10</sup>。在这些领域的许多方面，执行机构落后于为公民和政治权利设立的执行机构。在促进和保护公民和政治权利方面所取得的经验应适用于并适应经济、社会和文化权利领域。人权专家和在这些领域内，具有特别专长的非政府组织应和联合国一起积极开拓一些方式，使这些权利能够充分地得到保护，能够更加集中地结合到人权方案中去。

---

<sup>10</sup> 联合国文件E/CN.4/Sub.2/1992/16。

陈陈相因地照搬整套研究报告、机制和程序不可能是在这些领域开展工作的最有效的方法，肯定有余地可以把其中一些问题结合到现存的机制内。特别专员可以作为一种动力促进对这些问题的辩论，可以帮助它们进一步发展，在必要时，和对从事可能对这些讨论和活动有影响的工作的其他联合国机构和方案进行协调。

#### G. 协调对人权有影响的联合国活动

特别专员对整个人权方案具有监督作用，他可以发挥重要的作用改进协调其他对人权有影响的，或者有人权问题需要解决，但往往没有充分给予考虑的其他联合国活动。

就上文IV.F节所讨论的，负责人权和妇女权利的联合国机构而言，人权委员会以及其防止歧视和保护少数小组委员会为一方面和以新建立的防止犯罪和刑事司法委员会为另一方面两者同样需要更紧密的协调和合作。在这方面，同样存在着基本人权问题可能被防止犯罪和刑事司法委员会忽视的危险。对防止犯罪方案进行重要审查后通过大会第46/152号决议把保护人权列入司法裁判和该方案的优先项目中的防止与控制犯罪的内容之中。但是，1992年4月举行的委员会第一次会议对人权问题几乎没有进行建设性的讨论，委员会自己确定的优先项目内也没有提到人权问题。一些成员国政府在发言中指出，它们认为人权问题不属于该委员会，而应由人权委员会来处理。

事实上，在过去，设在维也纳的联合国防止犯罪方案和前预防和控制犯罪专家委员会在制定刑事司法领域内的主要人权文件中发挥了关键的作用，并为国际人权框架作出了重大贡献。就人权方案而言，目前这一新的防止犯罪和刑事司法委员会所面临的主要挑战之一是：应怎样保证更有效地实施和监督在这领域内已通过的重要文件。应与人权方案紧密合作，来开展这一工作，因为该方案常常引证和依据这些文件。人权委员会最近设立的专题机构--反对任意拘留工作小组--的工作也应该有利和有益于防止犯罪委员会。

更加紧密地结合防止歧视和保护少数小组委员会的工作也是至关重要的。特别由于反对犯罪委员会决定不再设立任何长期专家机构来支持其工作后，小组委员会从事各种直接与防止犯罪方案以及新的防止犯罪委员会工作有关的活动。例如，小组委员会的反对拘留工作小组最近一直在审查少年司法、使用死刑和监狱私有化等问题。小组委员会关于公正审讯的研究和其特别报告员关于司法部门、陪审员和评审员的独立性和公正性的工作是另外两个领域，不言而喻这两个方案的论题和问题

趋同一致。

已经采取了一些步骤协调两个方案，但是这往往是临时性和零敲碎打的。因此人权特别专员能够在这些不同组织之间发挥重要的和更加广泛的协调作用，以保证重要的人权问题由其中一个组织来处理，而会不出现不必要的重复。他或她还应该保证监督实施防止犯罪方案中产生的非条约性质的人权文件的重要工作得以良好地开展，并且如上文所指出的那样，监督在防止犯罪领域和人权领域内的咨询服务和技术援助方案进行更好地协调。

另一个需要更大协调和一体化的领域是发展和人权领域。对人权和发展之间的关系早已有所认识，但从未把这两个方案结合起来。《发展权利宣言》第6条指出“对实施，增进和保护公民、政治、经济、社会和文化权利应予以同等重视和紧急考虑”，并且“各国应采取步骤，以扫除由于不遵守公民和政治权利以及经济、社会和文化权利而产生的阻碍发展的障碍”。最近联合国秘书长在宣读他1992年报告中，又一次重申人权与发展的相互关系：“人权是可持续发展的一个必要组成部分。不尊重人权，就不可能有可持续的发展”<sup>11</sup>。因此特别专员还可以进一步制定这些联系的概念基础，和把人权问题更加直接地纳入发展方案的方式，反之亦如此。

## 五、改革一些现有联合国人权方案机制的建议

很清楚，需要采取重大的改革行动，诸如需要设立一个人权特别专员来解决联合国人权方案某些的根本性缺陷。与此同时，还应该对现有人权机制采取一些不断改革的措施，这些措施在改进这些机构的工作和效率方面能够作出很大贡献。在设立诸如人权特别专员这类具有加更深远意义的改革之前，不断进行改革和加强现存机构的方案在短期内特别重要，以便立刻加强联合国解决人权问题的效力。从长远利益而言，加强这些机构是至关重要的，以便应付以特别专员为首的，重新得到加强和振兴的人权方案所面临的要求和挑战。如上文所指出的那样，并没有设想特别专员应该接管现有机构的职责，而是吸收它们的专门知识和资源，以便更有效地执行其任务。

---

<sup>11</sup> 联合国文件.A/47/1第100段。

世界会议的目标包括制定具体的措施，以便改进现有人权活动和机制的效率，提出建议，保证人权方案有足够的财政和其他资源。因此，会议对各国政府是一个关键的考验，检验各国政府在何种程度上作出真正的承诺，致力于一个具有充分资源开展其工作的、有生气有效力的人权机构的联合国人权方案。

本节对两组人权专家机构的一系列不断改进措施提出了建议，这两组人权专家机构是：人权委员会建立的专题机构和由国际人权条约建立的、审查这些文件执行情况的监督机构。其中一些建议在实践中并不需要投入大量的额外资源。相反，它们要求联合国成员国方面作出更大的承诺和政治意愿给予人权机构必要的地位、权威和采取有效行动的权力。但是，只要各国忽视或者拒绝严肃对待它们自己建立的机构提出的调查结果和建议，那么联合国的人权方案仍将处于软弱无力状态，无法应付严重的侵犯人权行为，其专家机构也永远不可能在实践中完成联合国决议或国际文件规定的任务。

同时，迫切需要向人权方案提供足够的资源是许多这些建议的一个共同的关键问题。人权方案在联合国系统内所处地位的令人沮丧的现象是其总预算还不到该组织预算的1%，它的一些重要的活动依赖于各种形式的、不稳定的自愿筹款和捐款。长期以来，各政府、非政府组织和人权机构本身的成员对人权机构的希望远远超过了她们的财政资源和它们的人员配备。缺乏足够资源严重地影响了采用具有创造性和革新的工作方法，而且越来越威胁到这些机构有效开展极其日常和传统的工作的能力。如不相应地大量增加资源就无法现实地考虑进一步进行改革和加强工作。若没有必要的财政手段开展工作，人权事务中心不增加秘书处的力量提供服务，也不能继续建立新的机构，和指望他们有效地开展工作。

#### A. 专题机构

人权委员会建立的专题机构往往被誉为是其解决侵犯人权行为的最有效、最有生气的机构。建议加强它们工作和效力基本上是针对和大赦国际一直密切配合工作的机构提出的——如：反对强迫或非自愿失踪工作小组、即决或任意处决特别报告员和反对酷刑特别报告员。但是，其中许多观点可能也同样适用于其他专题机构。有些建议早已被一个或一个以上专题机构用作自己的一种工作方法，但仍作为建议包括在此，可能有益于其他现有或者将来的专题机构采用。

解决“失踪”、即决或任意处决和酷刑问题的机构，是对极其严重，且似乎是对难以解决的侵犯基本人权的某些行为作出的一个创造和创新的反应，每个机构由有

许多不同的因素构成，这些因素是保护人权国际框架的组成部分。它们有能力处理任何国家发生的侵权行为；若有必要，它们能够整年采取紧急行动；它们受理个别案例；展开实地查访，针对这些国家的情况提出具体的建议；它们审查有关侵权行为的现象，并制定适用于所有政府的、全套的、一般性保障措施和建议；它们能够成为推动力，鼓励制订新的国际标准；它们是政府和侵权行为受害者、他们的亲属和非政府组织之间进行联系的渠道。

一专题机构的年度报告表明，过去几年来它们如何改进和发展它们的工作方法，并寻找处理它们职责范围内的侵权行为的更有效的新方法。这些报告还令人震惊地控诉了在全球范围内这些违法行为是多么普遍地存在。这些建议的目的旨在采取进一步的方式加强它们的工作。与此同时，人权委员会担负着主要的责任，密切注视它们的报告和建议，对年复一年的报告中所述严重侵权行为采取行动，向坚持拒绝与专题机构合作的政府提出，并表明国际社会有解决这些问题，并保证消除这些违犯行为的政治意愿。

## 建 议

1. 所有专题机构应在申诉源和有关政府之间建立对话，并例行地把政府的答复交给申诉源，以征求进一步的意见和信息，然后把进一步的信息转交给政府，必要时注意保密以保护申诉人。

2. 这些机构应对政府的答复规定时间限制，在紧急申诉的情况下，应大大缩短这种时限。凡在规定时限内，没有收到政府的答复或得到政府的合作，专题机构应能够把从可靠来源得到的资料视为正确，并采取其认为适当的行动。在它们的报告中，应点名坚持不予答复的政府，并提请人权委员会注意采取进一步行动。例如，委员会在其关于专题机构工作的决议中，可以明确地要求这些被特别点名的国家予以合作。

3. 当对一个政府提出大量严重指控时，或者一种形式的侵权行为被揭露，而该政府顽固拒绝给予合作，或者在提出实地查访的要求后，仍然拒绝允许进行实地查访，专题机构应把所有的情况转呈人权委员会，以便采取进一步行动。

4. 在没有收到答复、答复不充分或者无法使专题机构感到该案件已得到妥善的解决时专题机构应保持一个未决案件的系统。按国家划分的未决案件的统计数据应列入年度报告。

5. 各机构应对不同类型的案件政府给予充分、满意的答复规定商定的标准。

这可能包括政府对某一案件进行调查调查结果文件、尸体解剖和其他医疗报告的文件、以及包括法院诉讼程序和判决的法律文件。一案件应作为悬案直至根据这些标准收到全面的答复为止。

6. 即使在受害者的直接危险消除后,各机构仍应继续有关案件的工作,以保证提供适当的赔偿如补偿、医疗和重新安居,并保证受害者不因其提出或者曾是一项来文的主体而遭到惩处。不能仅凭释放一名受害者这一事实,而自动地停止专题机构查询例如在拘留期间在何处曾发生过据称使用酷刑的情况,或者何处未给予恰当的补偿等问题。可能有必要把一项未决案件从一机构转到另一个机构。例如,如果一个“失踪”的受害者复出,并指控遭受酷刑或者失踪者的尸体被找到,这些案件应分别转交给反对酷刑特别报告员和关于即决和任意处决特别报告员。同时涉及明显任意拘留的酷刑或者“失踪”案件的调查,应把其转交给反对任意拘留工作小组。

7. 专题机构收到关于涉及大量个别案件的侵权行为的可靠和拥有大量事实记载的资料时,或者在没有提出具体个别案件时,也应采取行动。此类指控的摘要应转交给政府,要求给予答复,并连同建议一起载入年度报告,向人权委员会报告,以求采取进一步行动。在这样的情况下,比较恰当的往往是专题机构坚持要求进行实查访,如果不发查访邀请,委员会应要求该政府接受这样的查访,或者采取步骤解决这一形势。

8. 实地查访应是专题机构更为经常的一部分工作,应提供足够的财政和人员配备等资源。当专题机构收到严重侵权指控时,或者多次提出的查访要求被拒绝,或者对此没有得到任何反应时,专题机构应把这一事实和指控摘要一起提请人权委员会注意,以采取进一步行动。

9. 实地考察报告应总是作为主要报告的单独附录发表,以便广为散发。各政府应在下次年度报告之前详细汇报他们在实地查访后,实施建议所采取的具体步骤。每一项建议都应予以执行,各政府应指出他们在实施这些建议中可能遇到的困难,提出实施尚未执行的建议的时限。新立法的文本是重要的,但总应附有一份说明,解释该立法执行所提出的建议的方法,以及在实际中是如何起作用的。执行建议的资料或者缺乏执行建议的资料均应反映在年度报告内,人权委员会应采取进一步步骤,迫使尚未完全作出反应的政府这么做。专题机构应不断提醒尚未提供这类资料的政府,并在他们的报告中记载这一事实,直到收到这些信息或者由委员会着手处理这一问题为止。

10. 若在查访后提出大量的建议,或者专题机构注意到有特别需要解决的问题时,在合理的时间内再进行一次或者一次以上的后续查访应成为实地查访的惯常做

法,以便审查这些建议是如何实施的,并提出进一步的建议和意见。若在查访的过程中,发现问题超越了该机构的具体职责,必要时专题机构还应该,建议政府和人权委员会派遣另一个机构进行查访。

11. 凡已确定发生一系列不同性质的侵权行为时,人权委员会应该建议,或者专题机构本身主动地要求进行联合查访。可编写一份联合报告,反映总的建议,各机构也可针对它们各自的职责范围内的侵权行为提出具体的建议。各机构还应该能方便地和有资源聘用具有专长的专家,如医疗或法医学专家,若有必要,和他们一起进行个别或联合查访。

12. 专题机构应在他们的职责范围内,专门研究针对诸如妇女和儿童等特定群体的侵犯行为的影响,并制定旨在特别保护这些群体的建议。妇女人权专家和那些对儿童的需要和权利具有经验的人才应以予充分利用,以帮助开展这类研究,特别是在促进对受害者进行采访和编制敏感数据时,更应这么作。凡可能采访女性受害者,了解强奸和性骚扰案件等情况下,和专题机构一起进行实地考察的工作队内应有妇女参加。同样,在调查有关侵犯儿童权利时,应有经过培训的调查员担负这一敏感任务。

13. 各专题机构之间应定期和有更有组织的机会进行交流、协调和合作。建议所有专题机构每年应至少会晤一次,交流他们的工作方法和领域,和他们能够更加有效地进行工作的方式,以及审议进行联合查访,或者进行一系列查访,或者其他协调行动将是有用的国别形势。还应邀请国别报告员和非政府组织的代表为进行有关讨论在某些会议上发言。专题机构应将每次会议的情况向人权委员会的下届会议提出报告,并就加强机构工作的办法提出建议,以便委员会采取行动。这些会议将可借鉴现已成为正式惯例的每两年举行一次的,非常有用的条约机构主席会议。同主席会议一样,专题机构的这些会议应是开放的,以便使各条约机构和专题机构的代表能够参加对方的会议。此外,专题机构和条约机构主席应考虑互请对方的代表在他们的会议上,对相互感兴趣和关注的问题发言以促进这两组人权机构之间更紧密的合作。

14. 人权事务中心内应有一个中枢文件中心,供专题机构和其他人权组织使用。提供国别档案,档案应载有涉及某些国家的所有有关联合国和其他来源的材料,包括人权方案以外的联合国方案文件以及特别机构的文件。

15. 人权事务中心电脑化仍应作为优先事项进行--这是至关重要的,以便使专题机构和其工作人员处理他们收到的大量案件、跟踪未决案件和快速有效地编写高质量的函件和报告。他们应能查阅联机资料数据库,并应尽快的扩大提供通讯设

备。由于缺乏现代化的技术和象传真机器那样的基本通讯设备，不仅专题机构，而且其他人权机构和中心的工作人员的工作受到严重影响。现在许多非政府组织在技术和设备上比中心要先进得多。在个人的生命安全往往遭到威胁，紧急情况下联合国工作人员和人权专家处理紧急案件时无法利用最有效、最迅速的通讯、储存和收获资料，这是不能接受的。

16. 凡起草一份有关专题机构工作领域的新的国际文件，该机构应有机会（包括提供必要的资金）参加工作组的会议或者其他起草程序的届会，以便提供他们的观点和专门知识。在时间紧迫，无法这么作的情况下，起草小组主席应特别邀请该机构以书面形式提出看法。专题机构应自始至终参加起草过程，直至委员会通过该文件为止。

17. 委员会应要求联合国秘书处在专题机构的帮助下，出版一本各专题机构多年来为防止和保护其所处理的各类侵权行为而提出的建议的综合性汇编。这应作为联合国文件发表，并予以定期更新，作为各政府的一套指导方针和最低标准。专题机构或许可以在防止歧视及保护少数小组委员会的帮助下，考虑进一步审查和监督所有联合国成员国如何实施它们建议的方法。

18. 就整个联合国人权方案而言，加强专题机构的工作基本在于急需大大地增加财政和足够人员支助方面的资源。目前所有专题机构担负的工作量按目前的人员配备水平是根本无法开展的。专题机构的效力和信誉已经受到影响，应作为优先事项来抓，并考虑专题机构本身就其所需提出的建议。还必须提供财政资源，使它们能够开展包括后续查访在内的实地查访等重要方案，使它们能在这些考察中邀请其他专家帮助作出具专长的投入。

#### B. 条约监督机构

条约监督机构在促进和保护人权国际框架内占有非常特殊和重要的地位。根据国际人权条约条款<sup>12</sup> 建立的条约监督机构的任务是：监督人权义务的实施情况，人权义务对这些条约的缔约国具有法律约束力，是批准加入该条约的有关政府自愿

---

<sup>12</sup> 经济、社会和文化权利委员会不是根据有关条约--经济、社会和文化国际公约的规定而建立的唯一条约监督机构。委员会是经济社会理事会建立的但以其他条约监督机构类似的方式进行工作。

承担的义务。因此这些机构履行准司法的职责。它们的调查结论具有一定的份量，极为有助于对国际人权标准的解释，有助于对不断发展的人权领域内的国际法学体系。

各条约机构并没有完全一致的职责或者工作方法，尽管它们之间有许多相同之处。最近通过的条约如，《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》，以新的和重要的方式扩大了条约监督机构的权力。后来的其他条约机构如，经济、社会和文化权利委员会和儿童权利委员会，也主动地采取了创新的工作方法和议事规则。有一种重要的方法，使所有的条约机构能够得益于相互的工作，这就是条约机构主席两年一次的定期会议。这些会议能够帮助进行有益的意见交流，从而帮助制订创造性的建议，以改进这些机构的工作。在1992年10月第四次和最近举行的这些会议上，各主席深思熟虑后，提出了在促进和保护人权更大框架内改进它们工作和加强它们作用的，极为详尽和全面的清单。然而，极其令人遗憾的是，条约缔约国和有关联合国政府机构以往并没有给予对这些建议以足够的注意，其中一些建议到目前为止已搁置数年。因此尤为重要的是，应特别注意最近在10月会议上拟订的建议，以便立即实施那些建议。

以下列出的其他一些建议是一些条约机构自己个别地，或者在主席会议上提出过的建议。一些建议已经实施，或者早已成为一个或一个以上条约机构的做法，它们可有益地适用于其他机构。贯彻执行这些建议，以及各主席提出的新的建议将极大地加强这些重要人权机构的工作并推动作为促进和保护人权国际系统支柱的国际人权条约的实施。

## 建 议

1. 所有国家应该批准或者加入主要人权条约，将其作为优先事项。普遍批准的目标至今远远没有实现。无法令人接受的是，例如，一些国家可以是联合国主要人权机构--人权委员会的成员，但却没有批准这些重要文件。所有还没有这么做的国家应该制订目标在1993年--世界人权会议年--批准这些文件。一俟批准这些文件，所有国家应该完全承认各条约机构的权力，包括采取必要的步骤，接受个别申诉程序。

凡要求得到帮助或者指导以便使他们国家的立法符合国际条约标准，或者推动其批准程序的国家，应努力从咨询服务和技术援助方案中得到这类帮助。人权事务中心应每一条国际人权条约拟订一套批准咨询意见，供所有国家和非政府组织参

考，说明联合国要求的登记批准步骤，批准后须承担的，包括报告程序和个别申诉机制等主要义务和立法范本，以便在国家一级实施一些比较困难，或者不熟悉的国际义务，如《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》的普遍管辖权条款。

2. 各国应在不作限制性保留、声明或者谅解的情况下批准国际条约。那些在接受国际义务时曾经提出此类限制的国家，应在1993年审查这些限制以便取消这些限制。尤其是，绝不应对一项条约内不可减损的权利提出保留意见，因为根据定义，它们是实现条约目的和宗旨的基本义务，绝不应对彻底保护这些权利施加任何限制。

提出保留意见的国家有责任证明坚持这些保留意见是有理由的。其他条约缔约国应仔细检查这些保留意见，对有损于重要人权保障，特别对不可减损权利提出保留时，或者对不可减损权利具有根本保障的条约条款提出保留意见时，条约缔约国应正式提出反对意见。提出保留的国家应在向有关条约机构提交的定期报告中报告其保留的范围和理由，以及它们在国内的实际影响。条约机构在审查缔约国报告时，应毫无顾虑地就这些保留向有关国家提出问题，并要求撤销限制基本人权保障的保留。就《消除对妇女一切形式歧视公约》而言，保留是一个特别严重的问题。该条约缔约国应特别努力审查和消除这些保留，消除对妇女歧视委员会在审查缔约国报告时应特别注意这些限制。

3. 对紧急状态时减免的条约义务也应予以特别的检查。有关国家一直有责任证明所作的减免是有正当理由的，并证实可以不采用减免方式的比较温和的措施不足以解决这一形势。在所有情况下，各国应严格遵守向联合国通报减免的程序，凡不遵守该程序者，其他缔约国和有关条约机构应视该减免无效。秘书处应向各条约机构全面地，及时地报告在紧急状态下作出的所有减免通知。各缔约国还应该在他们的定期报告中详细说明紧急状态的情况和此类减损的性质和实际影响。有关条约机构应该在必要的时候进一步查问缔约国减免的理由和范围。作为其结论的一部分，条约机构在减免似乎超越形势的严格迫切需要时还应建议，不要采取太广泛的措施。条约机构和其他缔约国应特别仔细地分析在紧急状态下维持减损的问题，因为这些状况往往维持不变，或者年复一年屡屡延期，而国际条约条款清楚地规定这应是对付特殊情况的短期措施。

4. 防止歧视及保护少数小组委员会为扩大非减损权利范围，以便包括诸如：“公正审讯保障领域”的现有非减损权利的基本保证，而正在开展的工作应迅速进行，应拟出不仅人权委员会，而且有关条约缔约国可以采用的具体建议。人权委员会第

1992/35号决议，呼吁所有的缔约国建立一个人身保护权程序，或者类似的补救方法，并保证此类程序是不可减损的，所有缔约国应实施这一决议，并正式把该决议规定由《公民权利和政治权利国际公约》内。

5. 审查定期报告的程序往往不是一个十分有效的方式用以监督紧急状况和其对条约保证的权利的影响，因为当宣布紧急情况时，有关国家可能几年都不会及时提交定期报告。在其他情况下，涉及严重侵权行为的紧急形势可能突然发生而未能正式宣布紧急状况。人权委员会最近已几次要求出现这种情况的有关国家提出特别报告，并在最近一次会议对此进行了审查。所有条约机构在获悉各条约保障的权利可能遭到损害的紧急形势下，应能要求缔约国提出特别报告或者强烈要求得到具体情况，以便确定该条约机构监督的权利遭到损害的性质和范围。

在特别紧急情况下，为了审查特别报告或者其他要求得到的资料可能需要召开有关条约机构的特别会议（如果需要等待几个月才能召开会议的话），或者作出另一种方式的紧急和特别反应。这可能涉及要在此类紧急形势下具有权力的条约机构主席（或者和它的代表）要求有关国家提供情况或者特别报告，以便在主席的领导下，由该条约机构的主席或者有限的成员进行审查，并作出任何必要的临时建议。此类建议应在根据最新的资料，或者有必要的话，根据有关国家进一步提供的报告，在条约机构在下届全体会议上进行充分审查之前制定。

6. 条约机构的成员可以个人的资格作为专家开展工作。因此，他们应完全独立于他们各自的政府、在他们为条约机构服务时，他们不应该担负与此独立地位不相符合的政府行政职务。他们应该是在人权领域内，特别是在该条约保障的权利领域内具有公认专门知识的个人。一旦当选，他们不再依从任何形式的政府影响或压力。他们还应该能够为条约机构的工作贡献必要的时间，至少应能够充分出席每届会议。缔约国不应该推选不符合这些基本标准的个人，并且当条约机构的成员实际上似乎不能够独立于其政府进行工作时，不具备必要的专门知识或者其承担的其他义务不能够使他们在有关条约机构的工作中充分发挥作用时，缔约国会对此表示关注。

7. 缔约国应保证，及时提交实施条约义务的定期报告，并且符合条约机构规定的提交报告的指导方针。对长期以来一贯不提交报告的缔约国，其他缔约国和大会（或者在经济、社会和文化权利委员会的情况下由经社会）采取更加有力的步骤。确实有困难履行其报告义务的国家应寻求从咨询服务方案中得到帮助，但应通知有关联合国机构已得到此类的帮助，并应在合理的时间内提交所需的报告，不能以此作为坚持不提交报告的托辞。对这些国家的帮助应有的放矢，应有利于确实参加报告程

序的官员。秘书处和条约机构应进行评估和进行后续活动，保证这样的援助方案能够达到它们的目的。不要求此类援助的国家，或者严重过期而没有提交他们报告的国家，应引起高级联合国机构的注意，要求它们给予解释并保证在有关条约机构的下届会议上提交必要的报告。

8. 在与条约报告义务有关的咨询服务方案组织下，召开区域性研讨会时，实际负责报告的政府官员应出席，这些研讨会应该让国际、区域和国家非政府组织出席并积极参加。非政府组织在报告过程中的重要作用应列为此类研讨会议的一个课题。还应该进行适当的评价和后续活动，以保证这些研讨会能够达到其目标，并保证与会国家能在合理的时间内提交必要的报告。应向条约机构完整汇报组织此类研讨会的情况，条约机构的成员应参加这些研讨会，并且应参加后续活动。

9. 即使一个国家不提供必要的报告，它也不可能逃脱条约机构的监察。若一国屡屡不提供必要的报告，条约机构若尚未收到有关的资料，可从其它来源，包括联合国人权机构和非政府组织，设法得到有关资料，并且在这一辅助资料的基础上审查该国实施有关条约的情况。与以往的作法一样，可以事先通知该国，并再次要求该国提交其报告并出席审查，如没有收到任何反应，不管在何种情况下应照常进行审查并通过结论。缔约国不能再三要求推迟审查它们的报告，因为这影响条约机构工作的正常开展，影响非政府组织的投入，并且可能是逃避检查的一个伎俩。条约机构应向缔约国明确指出，除非在特别例外的情况下，只接受一次延期，不论该国是否愿意出席审查将在下届会议上进行。

10. 应该更加努力地宣传条约机构的作用，它们的工作方法和会议日程，审议报告的时间表以及对某些国家的问题所得出的结论。目前新闻界对某些条约机构的工作越来越感兴趣，但其它条约机构的工作仍无人知晓。条约机构应更加充分地利用新闻界，除定期向新闻界吹风外，它们应考虑对它们的工作发新闻稿，以突出问题的某些领域。缔约国的报告，和条约机构的审查记录以及所得出的结论一起应汇集成文件由联合国发表。有关国家，特别是联合国资料中心应及时提供这些文件。

11. 应促进非政府组织在条约审查过程工作中的投入，使其远远超过目前的状况。一些政府确实邀请国家组织参加和投入拟定定期报告，其它国家也应采取这一做法。但是这类报告终究是有关政府的责任，这一投入不应该影响非政府组织独立地按照它们自己的权利向条约机构提供情况。长期以来，非政府组织都向一些条约机构提交特别有关于它们审查缔约国报告的资料，但这往往是在非正式的基础上进行的，没有很多涉及可能拥有有关资料的国家和区域组织。一些近期建立的条约

机构，如反对酷刑委员会，在议事规则中有关条约机构应要求非政府组织正式提文的规定并没有普遍被利用。经济、社会和文化权利委员会和儿童权利委员会邀请非政府组织参加它们的工作的做法更具创造性和开放，所有条约机构应考虑让这些组织更加直接地参加它们正常工作的办法。

例如，在审查一国报告之前，指派的报告员或者条约机构的其它成员可和与会的非政府组织进行会晤，交换情报。如上文所指出的那样，公开宣传和事先通报条约机构的工作和将要审议的报告直接关系到非政府组织，特别是国家一级的非政府组织的更大参与。如经济、社会和文化权利委员会那样，条约机构还可以邀请非政府组织的专家参加届会，对条约机构的工作，有关国际标准或者其它更为一般感兴趣和关注的问题交换意见。

12. 阐述条约条款的解释和范围的《一般性评论或建议》的通过极其有助于在该领域发展国际法学。人权事务委员会通过了一套最为详细的《一般性评论》，所有条约机构应发展这一领域的工作。当然，对《一般性评论或建议》的内容应由有关条约机构最后决定。然而，按照新的国际文书的公认做法，应该广泛散发《评论或建议》的草案，以加强外部，特别是其它人权机构(如有关的专题机构)、人权专家和非政府组织的投入和意见，然后通过新的《一般性评论或建议》或者修改旧的《一般性评论或建议》。

13. 条约机构的工作应是中心，但是大部分仍然停留在人权方案的边缘。它们没有向人权委员会报告，它们对个别国家；或者国际人权标准的性质和范围的调查结果和建议没有普遍地向委员会和其它机构的工作通报，尽管它们的报告是联合国公开的文件。例如委员会的国别和专题机构在审查国家形势时应考虑条约机构的报告，它们实地查访的报告，或者个别案件的资料应该是条约机构在准备审查缔约国定期报告时通常考虑的部分资料。条约机构还可以考虑邀请一名报告员或者工作小组来应付某一国的形势，当某一机制或者其它联合国机构开展实地查访而需要大量专门知识时，条约机构本身的成员可以作为额外资源。

14. 一个中枢文件中心对条约机构的工作也很重要，正如其对专题机构来讲很重要一样(见上文V.A节)。条约机构主席会议早就呼吁在人权事务中心设立一个资源室，并要求提供国家档案。随时查考大量从有关联合国和其它来源得到的被审查国家的资料，包括其它条约机构的报告，对条约机构而言是重要的，对其它人权机构而言也是如此。还很重要的是，保证条约机构之间进行充分的协调和情况交流，对在维也纳，而不是在日内瓦开展工作的消除对妇女歧视委员会而言更是如此。1992年10月召开的条约机构主席会议考虑到工作断编残简缺乏协调，以及人权方案

忽视妇女权利问题的现象，要求把该机构重新搬回日内瓦工作。这一问题急待处理，无论是重新安置或者改进各条约机构和联合国秘书处之间的协调与交往均可。

15. 急需实现人权事务中心电脑化，提供最新技术、通讯设备、以及情报资料库，这一点在上文 V.A 节关于专题机构的建议中已强调，这对条约机构而言，也是最基本的要求。这还能够帮助它们之间和与其它人权机构进行协调和合作。

16. 条约机构还应该探讨新的方法，提高与区域人权机构交流情报和进行合作。它们应邀请区域人权机构的代表，尤其是监督实施区域条约和审查个别申诉的代表，参加它们部分会议以便交流意见，或者参加一部分条约机构主席的会议。最近在厄瓜多尔举行的儿童权利委员会非正式区域性协商，也是一个其它条约机构可以借鉴的榜样，在各区域更好地宣传它们的工作，促进与区域机构、地方非政府组织和区域人权专家进行交流和联系。

17. 有些条约，并没有有关提交和审议个别申诉的条款。即使定有个别申诉程序也是非强制性的。许多国家在批准有关条约时，不接受这些条款。由于条约的义务具有法律约束力，因而总应有各条约机构审议，据称这些义务未得到履行的形势的规定。当一国家成为一国际文件的缔约国时，接受申诉程序应该成为所接受义务的一个公认的要素。事实上，几乎从来没有使用过国家之间的申诉程序，这清楚地表明，这是不够的，必须有某种条款规定非国家行为者能够向条约机构提出申诉。各国在批准一项条约时，应完全接受现存的个别申诉程序。如果它们不这么做，有关条约机构应在审查其定期报告时，询问没有这么做的理由。对目前尚不存在这一申诉程序的那些条约，如《经济、社会和文化权利国际公约》和《消除对妇女歧视公约》，还应严肃考虑制定一个恰当形式的申诉程序。

18. 各条约机构应在平等的基础上，从联合国经常预算中得到充分的资源，以便有效地履行其职责。目前和将来的条约机构绝不应依靠自愿捐款或者依靠缔约国的资助，因为这可能影响它们正常开展工作，可能会影响一国作出成为某条约缔约国的决定。最近接受的有关条约的修正案，把反对酷刑委员会和消除种族歧视委员会的资金情况与其它条约机构等同起来是受欢迎的，应予以正式通过，并且立即予以执行。联合国秘书处应向条约机构提供充分的服务，这一服务应考虑到它们的工作在逐渐扩大。它们工作的周期性和期限也应该与它们的工作量相应。如果有条约机构无法迅速地审议此类报告，将严重影响要求成员国及时提交它们的报告，以及这些报告的正确性。条约机构应有足够的资金和秘书资源使它们能够根据需要而经常会晤以便履行其职责，这应该是比较灵活的，以便在有大量的新的报告提交，或者这些机构更为健全，因而担负新的任务时，它们能够增加会议时间和会

议的经常性。对于条约机构认为工作需要的会前或闭会期间工作小组的此类会议，和如上文(5)点所指明的，可能召集的紧急会议也应提供它们的资源。

XX XX XX XX XX