



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/41
24 June 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十七届会议
临时议程项目 6

具体人权问题

人权领域的技术合作

由格维兹门迪尔·阿尔弗雷德松先生和
易卜拉欣·萨拉马先生编写的工作文件 *

* 作者因磋商及合作的需要而迟交文件。

内 容 提 要

小组委员会在其 2004/115 号决定中，请格维兹门迪尔·阿尔弗雷德松先生和易卜拉欣·萨拉马先生，在不涉及经费问题的情况下，编写一份关于人权领域技术合作的内容和提供方式的工作文件，以求对这一方面的工作有所改进，并将该文件提交小组委员会第五十七届会议。

根据这一决定，为鼓励人们展开辩论，争取对这一方面的工作有所改进，作者对人权领域技术合作的内容和提供方式进行了审查。他们还将这些问题与目前正围绕着对本组织的人权机制及其工作方法加以改革所展开的讨论结合起来。文件中所提出的问题全面涉及联合国系统内的有关机制，包括：将人权和基于权利的活动纳入主流工作；以联合国所通过、并得到各国认可的人权文书为坚实依据，开展技术合作，其中包括为实现经济、社会和文化权利而开展的技术合作；着重开展关于积极经验方面的对话与交流，例如关于一些国家机构的成功经历的对话与交流；把“国家拥有”当作实现可持续发展中的一个关键要素；以及在技术合作的提供方式上应顾及一些技术性考虑，例如国家和国际行为者、当地专长以及独立评估等。

导 言

1. 开展增进人权的工作是成功实现人权的关键所在，因此增进人权被列为联合国的主要目标之一。技术合作是可用来增进人权的手段之一。这一合作值得人们在全世界各地总结出的经验教训的基础上，予以不断关注和进行创造性思考。本简短工作文件的宗旨，正是要了解并提出一些可能令小组委员会感兴趣并值得展开辩论的问题，从而加强技术合作对增进人权所做出的贡献。

2. 通过对技术合作问题展开辩论，可以提出一些相关因素，以便在目前正对本组织的人权机制及其工作方法进行的改革当中加以考虑。如果不以综合全面、富有创造性的方法解决真正的问题，那么一切都不会有太大转机。光靠机构改革是不太可能解决这些问题的。除有助于积极的国家发展之外，改进技术合作还可以为解决这些问题提供重要的切入点，从而推动改革进程向前发展。

3. 与人权领域技术合作有关的许多问题，都可以通过创新的办法来着手处理和加以考虑。这些问题可以涉及以下方面：(a) 联合国系统内的机制问题，包括将人权和基于权利的活动纳入主流工作；(b) 以联合国所通过、并得到各国认可的人权文书为坚实依据，开展技术合作，其中包括为实现经济、社会和文化权利而开展的技术合作；(c) 着重开展关于积极经验方面的对话与交流，例如关于一些国家机构的成功经历的对话与交流；(d) 把“国家拥有”当作实现可持续发展中的一个关键要素；以及 (e) 在技术合作的提供方式上应顾及一些技术性考虑，例如国家和国际行为者、当地专长以及独立评估等。所有这些方面的考虑，同时还可能在人权进步方面，有助于改善联合国系统外的国际政治气氛。

机构安排和主流工作

4. 对于秘书长所指出的“经济及社会理事会往往落到全球经济和社会治理的边缘地位”(A/59/2005, 第 165 段)这一观点，人们定有同感。这一负责发展合作的主要机构，经历了一场至今尚未渡过的危机，而且面对新的现实，无法处理人权领域技术合作的问题。如果秘书长有关经社理事会的建议得以落实，将为人权领域的技术合作打开新的局面。实际上，秘书长对新的经社理事会提出展望所依据的是，“需要审查国际发展合作的趋势，增进不同行动者发展活动间的协调性，加强联合

国系统规范工作和业务工作之间的联系。为弥补这一空白，经社理事会应充当高级别发展合作论坛”（同上；第 176 段）。

5. 如果经社理事会的作用得到增强、分量更重，还可起到推动人权纳入联合国系统主流工作的作用，并让基于权利的活动进一步确定下来。由于秘书长和人权事务高级专员办事处(人权高专办)提出的举措，目前正在设法系统地将人权纳入联合国所从事的大量工作中去。为此目的，技术合作是可用来完成这些任务的手段之一。

内 容

6. 技术合作的实质内容，必须建立在联合国所通过、并得到各国认可的国际人权文书的基础之上。已制订的文书数以百计，监督程序也有数十种，而且建立了相关的判例法，可以说已具备各种知识和技术专长，以便在各国政府需要时随时向它们提供。此种知识是在国家一级顺利落实人权的一个先决条件。有关专长可以用于对立法进行技术审查、人权培训、翻译文书和判例法，以及交流实际经验等。

7. 今天，技术合作在很大程度上注重公民权利和政治权利，而且注重这一方面的权利有很好的理由。同时，考虑到人权的不可分割性和相互依存的关系，完全有理由积极地、与现在相比更大程度地将技术合作延伸至经济、社会和文化权利。在国际文书中有据可依的其他重点问题，还应包括妇女的人权、人权与卫生和食品、少数群体和土著人民的权利、移徙工人的权利以及申请庇护者和难民的权利。为预防的目的，应特别重视现在或今后可能引起严重冲突的人权方面的缺陷。

8. 一切人权的不可分割性，以及根据《维也纳宣言和行动纲领》平等、公正、客观地处理这些人权的责任，并不是一个枝节问题；而是可以决定现代历史上一个最有政治影响力的运动未来的问题。此外，如果对人权活动的资助有所偏颇，那么国际社会处理人权问题的整个做法就很难做到平衡。这种以战略的眼光来看待技术合作，也许有助于降低围绕人权所进行的争议和政治化程度。在很容易理解为敏感的领域，外国进行不请自来，没有根据地进行干涉，事实上会起到事与愿违的作用。同时，人权问题引起国际关注并要求问责也是合法的，因为各国已就这方面的若干准则和标准达成一致意见。在处理所关注的这些问题时，应以相关人权机构和机制的适当权限范围为限，通过纳入人权工作的联合国其他单位和机构以及通过对话和合作来进行。

9. 除将人权纳入机构工作的主流之外，还应为将一些思维纳入主流提供便利。关于法治、民主和善政的国际标准和指导方针，包括反腐败措施，往往适合纳入人权领域的技术合作。

10. 在过去几年中，许多旨在加速世界各不同地区民主、善政和人权进程的区域和全球倡议，例如，“非洲发展新伙伴关系”(NEPAD)和拟议的民主基金，越来越引起人们的重视。如果加以正确分析的话，现有的国际人权标准涉及到政治改革进程的方方面面。值得记取的是，早在1993年，《维也纳宣言和行动纲领》就通过以下建议在以下方面将民主与人权明确结合起来：

“应优先采取促进民主、发展和人权的国家和国际行动。应特别强调有助于加强和建设人权机构的措施、有助于加强多元化法治社会和保护弱势群体的措施。在这方面，尤有必要应各国政府的要求为举行自由公正的选举提供援助，包括在选举的人权工作和宣传工作方面的援助。提供援助，加强法治，增进言论自由和司法工作，帮助人民真正和有效的参与决策过程，也属同样重要。”(第二部分，第66-67段)。

实际经验与对话

11. 人权领域在过去几十年中取得了显著的成就。建立起了全球标准，一些人权条约得到了广泛而且数量日益增多的国家的认可，而且建立了起了数十种监督程序，涵盖范围十分广泛。这些方面的区域工作也是如此。在国家一级，民主在延伸，人权意识和人权教育有了相当惊人的发展，媒体和非政府组织对各种问题进行报导，越来越多的国家为现有机构提供执行手段，和/或为执行目的建立新的机构。如能对引起这些发展的原因加以分析，考虑应如何吸取教训，以便以最佳的方式开展技术合作活动，将是值得的。

12. 根据许多国家的成功经验，国家独立人权机构应被视为人权领域技术合作的重要伙伴。它们在国家一级发挥着“催化”作用。其在技术合作中的作用，由于具有确保真正、持久的改革和“文化合法性”这一独特性，理应引起人们更大的关注，并得到额外的财政资源。此种机构可以发挥填补在人权国别做法与人权标准之间经常出现的鸿沟。

13. 人权方面出现的问题，不能总是归因于缺乏政治意愿，还可能因为缺乏确保尊重各国相关义务的适当或足够的国家能力所致。由于国家独立人权机构所发挥

的独特作用，应制定全面计划，尽量在所有国家推广和普及这一经验。应鼓励各国在其国家人权计划和方案中，优先建立和/或增强独立的国家人权机构。

14. 应鼓励国家独立人权机构对技术合作需求进行评估，并为技术合作方案制定详细的方法和指标。许多目标都可以通过这种方式来实现：符合具体国情的舆论，将文化因素和国家所有的概念纳入合作程序中，确保开展能力建设的后续行动以及提高可持续性。

15. 必须实行南南合作，其中包括为能力建设作出贡献和实物捐献。技术合作应当以技术合作的终端接受方为目标。从这一角度出发，应特别侧重于使人权宣传和保护重要领域的当地培训者具有工作资格。在发展中国家尤其如此。这可以起到培养国家人权文化的作用。对国内教员进行培训本身即应成为技术合作方案中的中心内容，应当反复开展，并应纳入司法学院、警察学校及其他类似机构的学校的教学大纲之中。这一做法不仅在可持续性方面，而且在减少合作方案的费用并提高其效率方面，都十分有益。

国家所有

16. 如上所述，“国家所有”在增进人权方面发挥着重要的作用。实现建立人权领域的国家能力的目标，最好的办法是以“发自内部”的方式，尊重人民的愿望和当地的文化。这对于使人权准则和标准具有真正的普遍性以及避免指称的或真正的政治滥用，十分重要。

17. 要做到公平和准确，需要认真、平等地注重各社会之间的法律、文化和社会差异。人权的概念和人权运动，并不是从 1948 年通过的《世界人权宣言》才开始的，人权也不只是属于某一种文明而已。要对人权领域的文化因素加以分析，就需要有一种不太经常发生的程序。然而，不幸的是，这种分析往往是在带有怀疑和对立的心态进行的。这一点是可以理解的，因为在许多情况下，文化特性的概念常常显示出其负偏的一面。宣传权利和自由，可能会挑战那些由来已久地拒绝给人以平等机会和平等待遇，却因时间关系获得了某种社会的合法性的信念、传统或政府做法。这些信念、传统或做法无论在形式，还是在实质上，都没有任何宗教上的基础或根基，而且还经常与各不同宗教声称或宣扬规范和价值相矛盾。因此，只要仍然以各不同文化之间的相互尊重和加深理解为目标，一定程度的怀疑主义是必要的。

由于这些原因，显然需要不仅在各种文化之间，而且还需要在各种文化内部进行对话。对宣传和保护人权构成的最大障碍，莫过于将其视为强加西方观念。

18. 虽然技术合作方案适用的是国际人权标准，但我们不能对各国的具体国情、当地文化和特性视而不见，因为如果正确定义，它们可以作为促进改革的一种动力，作出富有建设性的贡献，并有助于以更好、更可信的方式增进和保护人类。积极的文化特性只要不违背各国在人权领域承担的义务，即应受到尊重，可以产生积极的能量。事实上，与普遍看法不同的是，一些西方国家也在传承着自己国家的特性；有一种能接纳人民所认可的文化特性的心态，最终可能使人权运动更加丰富。

19. 争取地区对人权领域的技术合作的支持，也是一个重要的方面，有助于文化合法性和国家所有方面的工作。另外，采取区域途径已为南南技术合作创造了更多的可能性。在此方面，要大大地强调区域组织的作用。

技术合作的提供方式

20. 虽然各国的意愿应当是开展技术合作方案的主要依据，但也有必要考虑各人权机构和特别程序所提出的建议。这对于确保人权制度内部的一致性、避免工作重复和交易行为、取得更好的成果而言，是一项根本的要求。在可能的情况下，应将技术合作方案结合到国家发展政策和计划中去，以便采取一种国家拥有基于权利的做法。对于满足政府以外的其他行动者，例如少数群体或工会提出的技术合作要求的可能性，亦应加以审查(当然，开展此种活动需要得到官方的同意)。

21. 以何种方式提供技术援助最为有效，是永远令人关注的问题。经验表明，派遣外国专家顾问，在有效交流和后续行动方面未必能取得最佳效果，特别是当这些专家或顾问属于短期派遣的情况更是如此。当需要了解特别知识或具体背景时，请这些专家顾问是有必要而且有益的。然而，只要可能，最好在聘用国际专家之前，优先考虑国家或区域专家，并对其进行教育和培训。这一做法可以加深人权文化，并同时确保国家自主管理和可持续的成果。

22. 在政府间组织和非政府组织之间建立教育、培训、研究、智囊及其他学术工作方面的当地和区域机构伙伴关系，将有助于开展人权能力建设，并有助于建立以可持续的方式有效提供技术合作的机制。由此可以实现多项目标，其中包括将真正的地方所有的人权文化纳入主流，并使国际人权合作回到应有的轨道，即落到实处。这样一来，应能使人权高专办发挥其在宣传方面应有的作用：成为一个卓越中

心、联络点、不同经验的大熔炉、协调员、宣传者和促进者、一支动员力量、倡导者、培训教师的培训者和差距的发现者。

23. 根据这些方针，最好建立一个人权领域技术合作方案和项目潜在合作伙伴的名册。该名册中应包括国际和国家合作伙伴，并说明可提供的专门知识领域和语言。它还可以通过让发展中国家能直接获得专门知识而促进南南合作。各个伙伴之间的直接联系，可以收到更好的效果并取得可持续的成果，还将对人权高专办及联合国其他方面的工作予以补充。编辑便于用户使用的良好做法简编，可能也是开展更有效的技术合作一个有用的手段。

24. 为了最大限度地吸取从实践中总结经验教训的益处，执行由人权高专办主持或与其合作开展的技术合作项目之后，均应进行影响评估，而且评估结果应与一切有关各方共享。人权高专办必须确保，技术合作不与其监督活动重叠，因为如有重叠，可能致使两方面的工作受损。对人权高专办的主持或与其合作执行的技术合作项目的定期审查和评估会议，应以透明的方式进行，并在确定未来政策时参考评估结果。最终可以考虑由人权高专办、有关政府代表和国家独立人权机构进行三方评价。

25. 除政府以及技术合作方案和项目其他直接合作伙伴参与进行的评价和评估以外，还完全有理由请独立的外部单位对人权高专办以及这一领域的其他单位进行评价。考虑到要求具备的专业知识以及所涉的利益，这是卓有成效地提供技术合作工作的一项基本内容。

26. 在本文件中，我们未涉及人权高专办为技术合作职能进行的筹资工作，出于主流方面的考虑，也未涉及联合国其他单位在这些方面的工作。我们了解到有些观点认为技术合作的资金应来自联合国经常预算，并认为自愿捐款如果可不受限制地使用，或者未指明用途而划归一项单一的共同基金，将能更好地反映《联合国宪章》的初衷。

结论性意见

27. 作者相信，本工作文件提出的问题虽然仅涉及一个广泛领域的一部分，但仍需进一步关注。正如导言所述，作者希望本文件将能引起小组委员会展开期待已久的辩论和提出新的思想。