



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/104
14 March 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 19

人权领域的咨询服务和技术合作

秘书长的报告

内容提要

本报告根据人权委员会第 2004/81 号决议提交。报告着重于人权领域技术合作自愿基金(下称“自愿基金”)董事会讨论的技术合作政策问题。自愿基金当前的财务状况以及现行项目在本报告的附件中作说明。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1	3
一、自愿基金在人权领域技术合作的财务状况.....	2	3
二、人权领域技术合作自愿基金董事会.....	3 - 6	3
三、联合国的改革、联合国人权事务高级专员办事处 的行动计划以及技术合作方案.....	7 - 10	4
四、技术合作方案的业务和政策框架.....	11 - 34	5
A. 人权领域技术合作方案说明.....	13 - 14	5
B. 技术合作介入的标准.....	15 - 23	5
C. 技术合作的执行模式.....	24 - 25	7
D. 实质性和方案特性.....	26 - 31	8
E. 人权领域技术合作自愿基金与管理问题.....	32 - 34	9
<u>附 件</u>		
一、2005 年的技术合作活动.....		10
A. 完成的项目.....		10
B. 正在执行的项目.....		11
C. 新收到的申请.....		13
二、人权领域技术合作自愿基金的收支报表.....		14
三、联合国人权事务高级专员办事处行动计划概要.....		15

导 言

1. 秘书长向人权委员会提交关于人权领域技术合作的年度报告，反应人权领域技术合作自愿基金(自愿基金)董事会的讨论情况。本报告根据人权委员会第2004/81号决议提交，该决议请秘书长就落实人权领域咨询服务和技术合作方案取得的进展、具体成果和遇到的障碍以及就自愿基金的合作和管理等问题向委员会第六十二届会议提交进一步的分析报告。

一、人权领域技术合作自愿基金的财务状况

2. 自愿基金于1987年根据经济及社会理事会第1987/147号决定设立。对自愿基金的捐款逐年增加。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的执行能力不断提高，现在它的承诺和支出超过收入。截至2005年12月31日，自愿基金就2004-2005两年期收到了约1,870万美元，而这两年期的支出为1,900万美元。关于支出和捐款的更详细情况载于本报告附件。

二、人权领域技术合作自愿基金董事会

3. 董事会的董事由秘书长任命，他们就技术合作方案工作方法和程序的简化和合理化向人权高专办提供咨询意见。现任董事是：主席 Thomas Hammarberg(瑞典)； Ligia Bolivar Osuna(委内瑞拉)、 Mary Chinery-Hesse(加纳)、 Vitit Muntarbhorn(泰国)和 Viacheslav Bakhmin(俄罗斯)。

4. 董事会从原来逐项审查各项目转而在更广泛的方案层面上就政策方向、全球观点和战略向高级专员办事处提供咨询意见。董事会作用的演变受到高专办的赞赏。高专办从董事会的经验和智慧中受益匪浅，特别是在这过渡时期和改革时期。

5. 董事会每年举行两次会议。第二十三届会议于2005年6月举行，第二十四届会议从2005年11月推迟到2006年1月，是因高专办和联合国人权议程中发生的重大变化而作的调整。

6. 在每届会议上，董事会都要与成员国举行会议，向它们简要介绍它的工作情况并就共同关心的与技术合作方案有关的问题交换意见。

三、联合国的改革、人权高专办的行动计划 以及技术合作方案

7. 《技术合作方案》自 1955 年启动以来一直在不停地扩大和变化。它从早年举办专门研讨会和讲习班的职能发展到今天，已能够通过民间社会和联合国伙伴的参与下，并与双边机构或其他多边机构协商，通过国内的需求评估而制定出多年，多组成部分的项目。

8. 根据秘书长的联合国改革倡议，人权高专办近年来开展了一个进程，在董事会的指导下对《方案》的政策方向作调整。1997 年以来的联合国改革倡议将人权放在本组织的中心地位，为人权工作带来了新的机会。同时，这种倡议也对人权高专办提出了角色认同方面的挑战。它一直在发展领域扩大知识，在提供咨询和保持自身的独立方案之间寻找正确的平衡。人权高专办认为，业务和咨询作用既必不可少，也密切相关。这不是一个两可的问题。只有提高独立编制方案和落实技术合作方案的能力，高专办才能获得更好地与其他机构合作的专门知识和经验。

9. 人权高专办行动计划于 2005 年 5 月制定，它正在对高专办开展工作，包括《技术合作方案》的工作方式带来深刻的变化(该计划的概要载于本报告附件三)。《行动计划》是改革议程的一个重要部分，载于秘书长题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告附件(A/59/2005)，它得到联合国大会第六十届会议高级别全体会议的确认。它重申人权是联合国三大支柱之一，是和平与安全、经济和社会发展之根本。全体会议赞成采取措施确保联合国按《联合国宪章》所要求的认真程度，切实地在实地推进对人权的落实，这要求将人权高专办的预算翻一番。结果文件为将人权纳入整个联合国系统的主流提出了第一个明确、广泛和高层次的政府间任务。

10. 在这个发生根本性变化的时代，明确的业务和政策指导对确保连续性和共同谅解特别重要。高专办在董事会的指导下采取步骤，通过合并、更新并简化过去的讨论和立场，为《技术合作方案》拟订了一项业务和政策框架。

四、《技术合作方案业务和政策框架》

11. 《技术合作方案》根据联合国立法机关的各项决议以及“维也纳宣言和行动纲要”所列的宽泛的指导方针进行运作。高专办多年来形成了一些政策立场，但尚未明确建立一个对各种立场作更新和巩固的框架。这种框架的目的是指导人权高专办工作人员的工作，并确保与各伙伴的共同谅解。

12. 在2006年1月30日至2月1日举行的第二十四届会议上，董事会就拟订《技术合作方案》的业务和政策框架问题举行了一次专门讨论。董事会强调必须拟订明确一致的指导，并对高专办认真作出的努力感到高兴。它支持高专办处理《技术合作方案》的总方向，并提出了如下一般和具体的建议。

A. 人权领域技术合作方案说明

13. 《技术合作方案》起源自大会1955年12月14日第926(X)号决议，并以一系列不断演变的立法任务为指导，其中包括经济及社会理事会1987年5月29日关于建立自愿基金的第1987/147号决定、人权事务高级专员的任务以及人权委员会的各项决议。

14. 简捷明了地描述《技术合作方案》，被认为是讨论技术合作问题的一个重要起点。董事会认为，以下说明抓住了《方案》的实质：

《联合国人权领域技术合作方案》的宗旨是，推动和支持将国际人权标准纳入国内的法律、政策和做法，并开展国内人权能力和基础设施的建设，以实现保护和增强权利。它与人权条约机构和特别程序机制一起，构成一个联合国人权方案。该方案的执行应将实现国家发展目标与联合国系统协调行动配合起来。它构成政府同意的长期介入的战略的一部分，与广泛的国内行为者合作执行。

B. 技术合作介入的标准

15. 高专办的责任是多方面的：它与所有政府和其他国家行为者合作的普遍任务、它在国家一级支持联合国行动的责任以及它确保其工作对权利所有人产生影响的专业义务。从根本上说，高专办的工作是为了促进积极的变化。因此，作出选择

是《技术合作方案》的一项艰巨而又根本性的任务，它直接关系到《方案》的效力。找到正确的重点和适当的方法，能提高《方案》的效力和价值。

16. 指导《技术合作方案》的方向和方法的基本原则是什么？董事会指出，2005年5月《行动计划》为高专办的所有工作领域提供有用的全面指导：将保护和增强权利作为主要目标、将国家介入、领导、伙伴关系和加强管理作为战略方针。

17. 《行动计划》强调以更加协调的方式与各国政府和参与保护人权的国家努力的其他行为方进行合作，对分析落实过程中的障碍和克服这些障碍的工作至关重要。国家介入的情况各不相同，人权高专办拥有一系列的工具，但全部归结为一，即广泛的联合国人权方案。如何选择活动和介入的主要对象将取决于与政府密切协调对每种情况的需求作的战略评估。

18. 如果谈到人权领域的合作，《人权高专办行动计划》有一个明确的构想，即：它应该被看作是一项贯通一致的国家介入战略的组成部分，而不应孤立零碎地看待。它指出，技术合作项目，只要有高专办的存在，人员配备充分，而且构成政府同意的长期介入战略的一部分，涉及到人权高专办的全部方案，那么它在这个国家产生的效果就最大。与一系列行为者，包括民间社会的行为者合作，有助于确保技术合作的持久性和可靠性。

19. 董事会支持这个构想，它阐明了总的标准框架，概述了执行《联合国人权领域技术合作方案》的条件：

- (a) 高级专员任务的完整性；
- (b) 技术合作作为国家介入战略的组成部分；
- (c) 在国内的存在，并进行长期的方案编制；
- (d) 必须与各政府和各伙伴，包括民间社会密切合作。

20. 以上是高专办得以使其技术合作的影响最大化的条件。这种框架意味着，虽然人权高专办的技术合作介入也许在最近的将来在数量方面较有限，但其重点是放在质量上，目的是通过与政府和其他的行为者的深入、全面和长期的介入来产生影响。高专办以这种全面的方式介入的国家这些年来在逐渐增加。

21. 在这项标准框架的总体指导下，将根据国家介入战略拟定的情况考虑一般性的援助要求。国家介入的概念，自从2005年5月拟定《人权高专办行动计划》以来一直在发展。高专办慎重采取了一项战略，不让它的国家介入完全受到危机局

势的左右。应该指出，人权高专办与政府和其他伙伴的合作采取多种多样的形式。许多技术援助要求可以不必拟定全面的长期项目得以解决。对于不必制定全面的技术合作方案的一个具体问题，就对此提出的一次性临时咨询要求而言，高专办原则上应作出及时积极的反应。但是，必须注意这种反应只限于高专办能够直接提供专门知识的领域，不扰乱国家介入战略和长期规划的正常思路。

22. 董事会多次强调技术合作作为人权高专办实际存在正式方案的组成部分的重要性。技术合作和人权监测与人权保护和赋予权利的同样目标密切相联，相互增强，董事会建议对所有人权实地办事处采用标准的职权范围，以确保将各种要素纳入一个单一的连贯方案。精确安排它的工作，包括在不同时间适当重视不同的工作领域，是高专办的一个专业判断问题。

23. 董事会建议高专办为实施既定的标准确立一个健全的系统决策进程，以尊重确立的优先秩序，并在处理新出现的情况方面实现某种程度的灵活性。如果对议定的标准方面必须作出例外，则必须严格把握好这种例外，以保证质量，尽量减少限制因素。

C. 技术合作落实方式

24. 人权委员会“重申，一旦收到要求，联合国在人权领域的外地活动就应该由咨询服务和技术合作项目予以补充，以便通过提高国家能力和加强国家体制而产生可持续的效果”（委员会，2004/81，第9段）。高专办得出经验，国家高专办，如果人员配置充足，并有全面的授权和长期的承诺，就是人权高专办执行技术合作项目的最有效的途经。在这种情况下，人权高专办最能够与一系列的行为者合作，并将监测和援助以相互支持的方式有意义地联系在一起。

25. 如果没有国家高专办，区域办事处和人权顾问则比日内瓦的人权高专办更能够了解各国的情况。但是，鉴于只有一个人的办事处需要处理区域许多国家的工作，加上这种办事处授权范围相当广泛造成一定的局限性，使之不可能专注于技术合作项目管理。区域高专办和人权顾问在评估需求和设计技术合作项目以及提供咨询服务方面发挥宝贵的作用。没有外地办事处而通过日内瓦的高级专员办事处管理的项目例外。

D. 实质性和方案认同

26. 《技术合作方案》是一个单一的联合国人权大方案框架内在人权领域提供实质性咨询和援助的一条途经。首先，它不是对外部制定的项目的供资来源，它采取全面的方案编制方法，支持建立强大的人权框架的国家努力。必须解决一系列相互关联领域的问题，以加强国家人权框架。这些领域包括一个强大的法律框架、有效的国家人权体制、一个独立的司法机构、一个有活力的民间社会以及在权利和责任方面有教养的社会。

27. 《技术合作方案》努力将最大的人权能力、教育方法、文化敏感性和健全的战略构想结合在一起。《方案》利用高专办与人权机制的独特联系、高专办内部广泛的人权专门知识及其便于交流良好做法和比较经验的、即有权又合法的普遍性授权。

28. 就实质性主题的专门知识而言，《行动计划》承认扩大和加强高专办的实质性人权专门知识是支持有效的国家介入的关键。高专办开展了一个巩固和加强现有专门知识和在新的领域发展能力的进程。高专办面临的挑战是确保《技术合作方案》与各实质性领域之间有系统的联系，并将实质性专门知识变成切实有用的方法工具和发展合适的能力。这种任务，需要有兢兢业业的工作人员就方案编制开展工作。在人权培训方法和编制培训材料，包括为各种专业群体等方面，办事处具备了一定的专门知识。为提供广泛的人权专门知识，高专办还需要对有效的专家名册管理进行投资。

29. 在将《联合国人权方案》各部分归并到一个连贯的大方案方面，《技术合作方案》可发挥关键作用。它有助于为条约机构和专门程序在国家一级提出的建议注入活力。

30. 人权高专办通过它的《技术合作方案》，支持其伙伴开展与人权有关的方案。各组织，包括联合国行为者日益参与援助人权改革，这是一个令人欢迎的新发展。但是，人权高专办强调必须加强合作，以确保各种援助努力的一致性。在与联合国各机构和捐助方密切合作中，人权高专办可以发挥推动必要的改革的作用，包括交流独立的需求评估。

31. 《行动计划》重申人权高专办对行动 2 的承诺。它强调人权高专办的强有力存在是支持他人的一个有效途经“……凡人权高专办没有办事处并能与之直接合

作的国家，人权高专办向国家工作队提供的咨询意见和支助就能发挥最大的效力。因此，我们相信，我们加强国家接触和建立外地办事处和次区域办事处的战略将能使人权高专办更好地向联合国国家工作队提供支助”。

E. 人权领域技术合作自愿基金和管理问题

32. 董事会向成员国强调，自愿基金的重要性不会因经常预算的增加而下降。它鼓励成员国无条件加强普遍支持。增加捐款，使高专办更加有意义地介入该领域。

33. 人权高专办通过拟定国家介入战略，并将技术合作作为一个组成部分，对规划和方案编制采取了一个整体性方法。《技术合作方案》为总结经验教训、最佳做法以及方案编制和项目管理提供了一个框架。

34. 鉴于最近实行了新的两年期战略规划进程，因此，高专办计划更新并进一步发展自愿基金和项目评定制度方面的现有程序和准则。自愿基金将涵盖所有技术合作项目，包括由独立的国家办事处执行的项目。这些项目以前是不包括在内的。这将有助于保持方案的总体状况，便利于方案的拟定和报告。

附 件

附 件 一

2005 年技术合作活动 *

A. 已完成的项目

下列项目于 2005 年完成。

全球项目

全球(GLO/00/AH/20)支持落实联合国人权教育十年。

全球(GLO/02/AH/05)维持和平的警察和军人的人权培训。

全球(GLO/02/AH/09)加强人权高专办在人权和反恐方面的能力。

全球(GLO/04/AH/04)支持联合国国家工作队(MASCOTT II)。

非洲区域的项目

非洲区域(RAF/02/AH/19)南部非洲区域方案高专办。

非洲区域(RAF/04/AH/07)支持非洲联盟加强促进和保护非洲的人权。

塞拉利昂(SIL/02/AH/14)援助塞拉利昂综合项目(SIL/00/AH/02 的后续活动)。

乍得(CHD/05/AH/03)加强乍得人权领域的国家能力。

阿拉伯区域

阿拉伯区域(RAB/01/AH/15)加强阿拉伯非政府组织在人权领域的能力。

阿拉伯区域(RAB/01/AH/32)阿拉伯区域国家的发展与人权。

* 人权高专办在人权领域的技术合作项目方面详细资料可在人权高专办网站上查阅 (<http://www.unhchr.ch>)。更详细的资料可在联合国人权领域技术合作自愿基金秘书处的文档中查阅。

阿拉伯区域(RAB/02/AH/01)增强民间社会的能力,进一步增进该区域的人权(阿拉伯研究所)。

巴勒斯坦(PAL/02/AH/07)增强国内人权基础设施方案。

亚洲和太平洋区域

伊朗(伊斯兰共和国) (IRA/04/AH/01)支持伊朗伊斯兰共和国加强学校的人权教育。

欧洲和北美区域

俄罗斯联邦(RUS/97/AH/03)增强人权教育能力。

拉丁美洲和加勒比区域

无。

B. 执行中的项目

全 球

全球(GLO/01/AH/21)(原为 GLO/99/AH/25)消除贩运和保护被贩运者的权利。

全球(GLO/05/AH/01)加强维和行动中的人权。

全球(GLO/05/AH/06)支持第一阶段(2005-2007)的世界人权教育方案——第一部分。

非洲区域

非洲区域(RAF/02/AH/13)加强欧洲联盟、非洲统一组织和东非区域对人权的增进和保护。

非洲区域(RAF/02/AH/17)在中非提高民间社会人权方面的能力。

利比里亚(LIB/04/AH/05)在人权领域援助利比里亚。

西非经共同体(RAF/05/AH/08)加强西非对人权的增进和保护。

大湖地区(RAF/05/AH/15)加强大湖地区各国在人权领域的区域和国家能力。

阿拉伯区域

巴勒斯坦(PAL/05/AH/14)在巴勒斯坦为增进人权建立伙伴关系。
阿拉伯区域(RAB/05/AH/13)2005年阿拉伯区域项目。

亚洲和太平洋区域

亚洲区域(RAS/01/AH/14)亚洲和太平洋地区增进和保护人权。
亚洲区域(RAS/04/AH/10)执行两年期(第二阶段)的《亚太地区增进和保护人权区域合作框架行动方案》。
中国(CPR/01/AH/37)2002年技术合作活动方案,《联合国人权事务高级专员办事处与中国的谅解备忘录》第二阶段。
尼泊尔(NEP/03/AH/05)对联合国尼泊尔国家工作队的人权支助。
斯里兰卡(SRL/02/AH/21)对联合国斯里兰卡国家工作队的人权支助。
东帝汶(ETI/02/AH/23)加强东帝汶的国家人权能力。
斐济(RAS/04/AH/12)加强太平洋地区保护人权的国家系统。
蒙古(MON/05/AH/01)加强蒙古的人权。

拉丁美洲和加勒比区域

拉丁美洲和加勒比区域(RLA/01/AH/40)增进和保护拉丁美洲区域和加勒比的人权(区域代表)
墨西哥(MEX/02/AH/06)的技术合作方案第二阶段。
乌拉圭(URU/04/AH/02)支持乌拉圭国会发挥人权作用。

欧洲和北美区域

欧洲和北美区域(RER/02/AH/24)人权高专办中亚区域项目。
欧洲和北美区域(RER/02/AH/28)东南欧次区域战略。
阿塞拜疆(AZE/03/AH/02/Rev.)提高增进和保护人权的基础设施的能力。
克罗地亚(CRO/02/AH/27)克罗地亚人权中心。

前南斯拉夫的马其顿共和国(MCD/05/AH/16)前南斯拉夫的马其顿共和国技术合作综合方案。

俄罗斯(RUS/05/AH/10)可持续增强俄罗斯联邦增进和保护人权领域的国家能力。

格鲁吉亚(GEO/05/AH/17)援助联合国国家工作队，提高格鲁吉亚和高加索南部增进和保护人权的国家能力。

C. 新收到的要求

非洲区域

中非共和国、刚果、刚果民主共和国、圣多美和普林西比、津巴布韦、全非联合会、非洲联盟儿童权利和福祉委员会。

拉丁美洲区域

阿根廷、玻利维亚、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、圭亚那、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)。

阿拉伯区域

埃及。

亚洲和太平洋区域

中国、东帝汶。

欧洲和北美区域

克罗地亚、乌兹别克斯坦。

附件二

人权领域技术合作自愿基金的收支报表(AH)
(2005年12月31日)

2004-2005年两年期	以美元计
收 入 *	
结余, 2004年1月1日	7 834 765
收入(截至2005年11月30日的捐款)	18 693 327
上一个时期的调整和结余	1 235 683
* 根据截至2005年11月30日联合国日内瓦办事处的财务报表。	
总收入	27 763 775
支 出	
截至2005年12月31日的项目承诺	
支出和债务总额 *	16 652 080
方案支助费(13%)	2 571 537
* 债务总额2 929 562美元。	
总支出	19 223 617
超支总额	8 540 158
经营现金储备和供拨款的准备金的信托资金	(1 314 162)
基金结余 — 2004-2005年两年期	7 225 996

本资产负债表估算由人权高专办行政部门编制。因此应当作联合国正式财务文件。

附件三

联合国人权事务高级专员办事处 提出的行动计划概要

“没有安全，我们就无法享有发展；没有发展，我们就无法享有安全；不尊重人权，我们既不能享有安全，也不能享有发展。”(见 A/59/2005, 第 17 段)

本行动计划按照秘书长在其题为“大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权”的报告(A/59/2005)中的要求编写，提出了人权事务高级专员办事处(人权高专办)未来方向的战略构想。本计划所依据的是秘书长提出并获得多方赞同的论断，即国际社会需为处理当前对人权的各种威胁做出更多工作，人权高专办的资源必须得到显著改善，使其发挥在应对这一挑战方面的中心作用。

本计划立足于高级专员所肩负的促进和保护所有人切实享受所有人权的任务，尤其力求弥补在“……发挥积极作用，消除目前的障碍，应付充分实现所有人权所面临的挑战并防止世界各地持续发生侵犯人权事件……”(见大会第 48/141 号决议，第 4(f)段)这一规定任务方面长期存在的不足。

联合国人权方案留下的历史遗产主要见之于过去 60 年制订的种种人权规范和标准。然而，若要动用新的资源和能力来应对目前由贫穷、歧视、冲突、有罪不罚、民主赤字和机构薄弱等造成的人权问题，就必须更加注重执行。

因此，本计划着眼于处理实地存在的各种“执行差距”，包括与知识、能力、承诺和安全有关的差距。提供帮助，消除这些差距从而为人们提供保护，并增强他们实现其权利的能力，这些工作必须视作联合国人权办事处的基本使命。

为此，本计划列出五个领域的行动要点：

- (a) 加强与各国接触，途径包括：扩大各地域事务股；向各国和区域部署更多人权事务工作人员；建立快速部署、调查、外地支助、人权能力建设、咨询和援助的常备能力；关于过渡时期司法和法治的工作；
- (b) 加强高级专员对人权事务的领导作用，包括为此加强与联合国各相关机构和行动者的互动和在全系统定期开展人权协商；加强驻纽约的机

构；编写年度人权专题报告；开展促进人权的全球运动；更多参与推进减贫和千年发展目标的工作；

- (c) 与民间社会和联合国各机构建立更紧密的伙伴关系，途径包括：建立民间社会支助职能；支助人权捍卫者；加强对行动 2 下各项活动的承诺，促进人权本位方针和国家保护制度；向驻地协调员制度提供人权指导；
- (d) 增加人权高专办与联合国各人权机构之间的协同作用；举行政府间会议，审议设立统一的常设人权条约机构的各种备选办法，包括审议将消除对妇女歧视委员会迁至日内瓦的可能性；审查特别程序；
- (e) 加强人权高专办的管理和规划，途径包括设立政策、规划、监测和评价股；大幅增加员额编制；采取措施增加工作人员多样性；更新工作人员培训；推行工作人员外地轮调政策；制订新的行政程序。

本计划的各个方面可在今后数月内开始执行，为此需要更有效地安排现有资源的优先次序，并改进规划和政策发展工作，以便高专办的所有组成部分均能更有效地致力于协调、持续地消除国家一级的执行差距。然而，这一计划要得到全面执行，人权高专办就必须得到更多的资源，否则，这个计划将仅仅是美好的愿望。

-- -- -- -- --