



## 人权理事会

### 第十八届会议

#### 议程项目 2 和 3

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

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 联合国人权事务高级专员办事处关于预防工作对增进和保护人权的作用讲习班的报告\*\*\*

### 概要

人权理事会第十四届会议通过了关于预防工作对增进和保护人权的作用的第 14/5 号决议。根据该决议，理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以调查问卷的形式，就预防工作增进和保护人权的概念问题及实践问题，向各国、国家人权机构、民间社会和其他相关利益攸关方征求意见，并汇编和公布各方的答复。在这项调查的基础上，理事会还请人权高专办开办讲习班，在通过调查问卷收集到的资料的基础上进一步探究预防工作对于增进和保护人权的作用，并向理事会第十八届会议提交讲习班会议纪要。

向各国、国家人权机构和非政府组织分发了调查问卷，收到 53 份答复，其中特别涉及到各国的法律框架、职能能力需求、核心的增进和保护活动、优先专题领域、从人权角度看待千年发展目标、法治和民主、统计资料和数据收集、国际人权制度的参与水平以及同非政府组织的互动。

\* 延迟提交。

\*\* 关于科索沃领土、机构或人口的所有参考资料，都应在安全理事会第 1244(1999)号决议背景下加以理解，并且不妨碍科索沃的地位。

在调查问卷结果的基础上，人权高专办举办了一次讲习班，在增进和保护人权的背景下探讨预防问题。该讲习班以防止酷刑和虐待以及防止与人口贩运和移徙有关的侵犯人权行为为主题，目的是进一步深入探究调查问卷中关于结构问题的调查结果。

关于国家及非国家行为者理解预防侵犯人权行为并采取相关行动的能力，调查问卷和讲习班揭示了四项主要调查结果。这些主要调查结果是：

(a) 有必要进一步阐述预防工作的实际意义。需要进一步完善人权背景下的预防概念；

(b) 在所有国家职能中就人权问题采取综合性战略行动，将增强预防工作的成效；

(c) 改善与人权直接相关的统计资料 and 数据的收集及分解工作，将对预防侵犯人权行为产生重大影响；

(d) 消除歧视，特别是针对弱势群体的歧视的措施，应适用于所有各类社会弱势群体。

根据上述调查结果，提出了两项主要建议：

(a) 建议深入研究预防的不同方面以及如何统一关于预防的不同定义和方法，以此作为对调查问卷的答复和讲习班讨论的后续行动。有必要促进国家、国家人权机构和非国家行为者深入理解预防的影响和实际应用，特别是因为预防工作关乎歧视的各个方面；

(b) 建议开发实际工具来支持国家和其他行为者理解预防的作用，并通过制定国家一级的战略性综合预防政策加以指导。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-11	4
A. 背景 .....	1-3	4
B. 调查问卷 .....	4-6	4
C. 讲习班 .....	7-11	5
二. 国家 .....	12-21	6
A. 立法、政策和方案 .....	12-16	6
B. 机构、结构和机制 .....	17-19	7
C. 人权教育和宣传 .....	20-21	7
三. 国家人权机构 .....	22-27	8
四. 非政府组织 .....	28-33	8
五. 主要调查结果 .....	34-50	9
A. 预防的概念 .....	34-37	9
B. 战略行动 .....	38-40	10
C. 统计资料 and 数据的收集 .....	41-45	10
D. 对歧视多样性的理解 .....	46-50	11
六. 结论和建议 .....	51-57	12
附件		
一. 收到的答复 .....		13
二. 各区域的答复 .....		15
三. 调查问卷 .....		16
四. 讲习班议程 .....		20

## 一. 导言

### A. 背景

1. 人权理事会第十四届会议通过了关于预防工作对增进和保护人权的作用的第14/5号决议。在该决议中，理事会对世界各地持续发生侵犯人权行为表示关注，并重申各国根据《联合国宪章》负有促进普遍尊重和落实人权及基本自由的义务。

2. 人权理事会强调，必须将有效的预防措施纳入增进和保护人权的总体战略，并强调各国有必要促成有利于防止侵犯人权的环境。人权理事会还认识到，各国对于增进和保护人权，包括防止侵犯人权，负有主要责任，且这项责任涉及国家的所有部门。此外，理事会鼓励设有国家人权机构的国家加强这些机构的授权和能力，以使其能够根据关于增进和保护人权的国家机构地位的相关原则(《巴黎原则》)，发挥防范作用。

3. 人权理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以调查问卷的形式，就预防工作增进和保护人权的概念问题和实践问题，向各国、国家人权机构、民间社会和其他相关利益攸关方征求意见，并汇编和公布各方的答复。在这项调查的基础上，理事会还请人权高专办开办讲习班，在通过调查问卷收集到的资料的基础上，进一步探究预防工作对于增进和保护人权的作用，并向理事会提交讲习班会议纪要。本报告载有调查问卷答复摘要和讲习班会议纪要。

### B. 调查问卷

4. 向各国、国家人权机构和非政府组织分发了调查问卷，以期获取资料，并评估通过预防侵犯人权的政策、方案和项目设立的预防机制。这些答复为开办讲习班和在今后开展与预防有关的、旨在从个人和集体两方面促进和保护人权的其他举措奠定了基础，其中包括那些影响联合国人权机构工作的举措。调查问卷全文载于本文件附件三。人权高专办收到了24个政府、21个国家人权机构和8个非政府组织的答复，总计53份(见附件一)；非洲9份，美洲7份，亚洲和太平洋地区10份，以及欧洲26份(见附件二)。

5. 调查问卷的评估对象之一是各国法律框架、职能能力需求、核心的增进和保护活动、优先专题领域、从人权角度看待千年发展目标、法治和民主、统计资料 and 数据的收集、国际人权制度的参与水平以及同非政府组织的互动。该调查问卷还提出了多个定性问题，要求答复者做出深入解释说明，而且鼓励答复者详述各自关于增进和保护人权的政策、方案和项目。

6. 根据答复者所做的答复和特别评述体现出的趋势，能够就与制度特点(如法律框架、授权和预算)和业绩(如资源分配、工作方法和关系)有关的核心问题和能力需求得出一般性结论。对这些结果的简单概述显示：

(a) 绝大部分答复者业已出台了旨在防止侵犯人权的法律、政策和方案。但这些机制的执行情况在多数国家仍成问题；

(b) 多个答复者正在开展关于人权教育和研究的相关活动。但多个答复者指出，缺乏开展此类活动的能力和资源；

(c) 多数答复者认识到，有必要改善针对弱势群体和少数族裔的工作。

### C. 讲习班

7. 在调查问卷结果的基础上，人权高专办于 2011 年 5 月 20 日举办讲习班，在增进和保护人权背景下探索预防问题。该讲习班分两次会议举行，一次会议注重公民权利和政治权利，另一次会议注重经济和社会权利，以便进一步深入探究调查问卷中关于结构问题的调查结果。从国家、国家人权机构和非政府组织角度所做的案例研究注重防止酷刑和虐待以及防止与人口贩运和移徙有关的侵犯人权行为，特别是其中的歧视问题。包括国家、国家人权机构和非政府组织在内的众多行为者参加了该讲习班。讲习班议程载于附件四。

8. 上午的会议注重探讨对于预防概念的理解，这关系到酷刑和其他虐待行为，小组成员强调国家在制定和参与旨在消除酷刑和虐待的正式框架方面的作用。此次讨论的核心是探讨《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任择议定书》成效，新西兰国家人权机构说明其作为指定的国家预防机制是如何开展实际工作的。小组成员一致认为，预防的关键在于了解并消除导致侵犯人权的深层原因。在酷刑和虐待问题上，有人指出，对预防而言最重要的结构领域是法律框架、政治背景、刑事司法制度的组织和效率以及司法机构的独立性。还有人指出，在权力全面失衡的情况下，例如在被捕初期、被警方拘留期间或是在不同拘留地点之间的转移过程中，遭受酷刑和虐待的风险较高。为防止出现酷刑和虐待事件，各国必须检视这些领域，并确保其以透明、公开的方式运作。在设立机制来支持预防工作的问题上，小组成员承认《任择议定书》作为国际层面正式机制的重要作用，帮助各国不断完善并确保遵守《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》。大家认识到，《任择议定书》取得成功的关键在于，这是一项支持各国更加全面履约的自愿机制。《任择议定书》作为预防机制的另一个成功之处是其在各个领域发挥作用，例如进入拘留地点、获得拘留相关文件以及约谈包括被拘留者在内的相关个人。这种方式是全面的，而且考虑到各国的具体状况，特别是监狱系统的运作情况，以及更广泛的系统运作。一国建立全面的监管框架并制定全面的政策，将确保降低发生侵犯人权行为的可能性。

9. 午后会议以移徙、人口贩运和歧视为背景，凸显出理解侵犯人权行为的发生背景及其风险因素的重要性。全体小组成员明确表示，为充分预防因移徙和人口贩运而导致的侵犯人权行为，必须了解并应对发生此类活动的经济背景。有人指出，人们受到歧视，经济和社会权利被剥夺，因而容易受到人口贩运的侵害。有人进一步建议，应该在世界经济危机的背景下理解这一现象。由于普遍存在的的社会不平等、缺乏就业机会、粮食和生计没有保障、暴力、冲突、歧视和贫困，潜在受害者人数正在迅速增长。为此，小组成员认为，还必须关注贩运的需求方面，这包括促成并维持贩运市场的社会、政治和经济因素。要预防因移徙和人口贩运而导致的侵犯人权行为，必须减少导致这一交易的、带有剥削性质的性需求和劳务需求；这些需求与目的地国扭曲的市场动力以及纵容有罪不罚现象的国家、区域和国际框架缺陷有关。

10. 关于国际人权文书，尽管近三十年来在应对移徙和贩运问题上取得了进展，但仍存在与不适用国际标准相关的差距和挑战。有人以《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》为例强调指出，只有少数几个国家批准了这项公约。国际法明确指出各种贩运形式以及各国在正确处理受害者方面的义务，但在某些国家内部以及在原籍国和接收国之间，在保护方面仍然存在差距。

11. 调查问卷广泛注重国家、国家人权机构、非政府组织和其他行为者当前在结构和政策方面的应对措施，以便反映出预防工作在其各种职能中发挥的作用。行为者的答复各有不同，但可以从中就每一部门总结出一些普遍答复和结论。

## 二. 国家

### A. 立法、政策和方案

12. 除自愿保证和承诺外，各国报告称，正在通过批准国际人权条约并采取执行措施，确保保护和增进人权。批准《欧洲社会宪章》等区域宪章，是制定这些保护措施的另一方式。

13. 很多国家正在编制修正案并进行法律改革，以期确保在立法框架内加强人权保护。各国普遍报告称，国家宪法是确保保护人权的主要根本立法，在某些情形下，由关于某些人权问题的具体立法对宪法进行补充，例如歧视、平等机会和待遇以及向贫困人口提供法律援助。一些国家的立法还针对就业中的不平等待遇和骚扰问题规定了制裁措施。在一些国家，基于歧视的罪行被视为加重处罚情节，在其他国家，基于宗教的歧视属于刑事犯罪。

14. 在确定优先事项和政策方面，各国报告称，正在制定、实施和更新国家人权行动计划。此外还提到关于人权教育、卫生、社会福利、少数族裔和暴力侵害妇女问题的专题行动计划。确保经济、社会和文化权利的相关政策包括全面的养老金制度、国家住房方案以及针对危机时期和旨在预防及减少贫困的社会方案。

15. 为确保合作和凝聚力，一些国家指出，已经在指定的政府部委和机构设立了人权问题协调中心。针对不落实经济、社会和文化权利的做法，某些国家正在进行罚款和制裁。各国还支持在国家层面开展工作的人权组织，其中包括民间组织和国家人权机构。这些支持措施多种多样，包括奖励办法、补贴以及为特殊举措提供赠款。培训机构正在向公务员、执法人员、法官和检察官开展人权教育。

16. 国家政策极为关注弱势群体。随着移徙现象的增加，各国政府采取措施在合法及非法移徙的背景下保护本国公民的权利，同时，一些国家制定了保障移徙工人权利的双边协定。实施了项目，将移徙儿童纳入教育制度，并采用以人权为本的方法，制订新的学校课程。开展了针对残疾学生的包容方案，同时为促进残疾人就业提供奖励办法。

## B. 机构、结构和机制

17. 当问到设立了哪些组织或结构作为预防机构时，各国提及委员会、专门委员会、监察员和公设律师。其中一些机构是遵守《巴黎原则》的正式国家人权机构。

18. 各国还报告称，在缺乏具体机构的情况下，各国形成了开展预防工作和保护人权的做法及结构。这其中包括人权问题议会委员会、部际小组以及关于人权或人口贩运、腐败、家庭暴力、酷刑和虐待等专题的机构间理事会。一些国家在内政部和其他执法机构设立了人权协调中心和专职部门。各国确保非国家行为者参与这些机制。

19. 还有一些机构致力于保护其人权和其他权利受到侵犯的特定群体的权利。这其中包括少数族裔管理部门、民族问题办事处和宗教团体办事处。此外，委派一些机构关注具体问题；例如，因特网非法图像和煽动仇恨现象监测部门，打击人口贩运办事处，以及负责处理非政府组织问题的办事处。

## C. 人权教育和宣传

20. 多数国家将人权教育视为优先事项，并采取措施将其纳入教育系统。各国报告称，在促进人权教育、发现可能存在的差距、进而确定缩小这些差距的措施等方面，同国家人权机构和非政府组织密切合作。

21. 一些国家报告称，制作了大量电视和广播节目，用于唤起公众认识。建立了培训机构，用于加强司法人员、检察官、监狱工作人员和执法人员的认识。此外还为决策者和国家高级官员制定了简报和特别方案。一国为执法机构的新员工和法官开办了人权必修课。在其他背景下，为防范侵权行为并确保安全，武装部队正在接受更多的人权培训。

### 三. 国家人权机构

22. 国家人权机构提交的资料显示，这些机构认为自己在保护和增进人权方面起到重要作用。这些机构发挥这一作用的重要方式之一是参与将人权纳入国家立法框架，并将基于人权的做法引入政府政策。

23. 在一些国家，国家机构在立法改革过程中以及在制定消除歧视的国家政策方面是重要的行为者，从而能够在防止侵犯人权方面发挥作用。在这一框架下，国家人权机构被赋予应对歧视问题的具体职能和责任；为完成这项任务，国家人权机构开展了关于种族歧视的提高认识培训、提倡宽容的公众宣传活动和其他举措，其中包括增强妇女的权能。

24. 事实上，很多国家人权机构都认为自己在提高公众认识和人权教育方面的工作是重要的预防手段。国家人权机构举办培训、研讨会和讲习班，特别是针对执法机构的代表。国家人权机构报告称，已为高层决策者、议员、政府官员、法官和记者制定了人权培训方案，其中一些机构要求新员工必须接受这些培训。一些活动包括旨在批准国际人权条约的宣传活动，并促进营造人权文化。

25. 国家人权机构的出版物、媒体节目和教育课程同信息技术进步带来的机会相辅相成。因特网上的社交网络为国家人权机构的活动做出了巨大贡献。借助这些机遇，国家人权机构不仅能够迅速了解其最新活动，还能增加对民意的影响力。国家人权机构继续同学术界和研究机构密切合作，努力促进人权教育。

26. 国家人权机构报告称，在监测和评估各国就实现千年发展目标所做承诺的履行情况时，注重经济、社会和文化权利。

27. 国家人权机构还报告称，负有重要义务，通过联合调查、项目赠款以及培训、研讨会和讲习班等提高认识活动，促进同包括民间组织在内的众多利益攸关方的合作。

### 四. 非政府组织

28. 民间组织声明，在根据国家人权义务和承诺倡导法律改革方面起到积极作用。各国政府日益认识到非政府组织在审查国家立法、条例、政策文件、程序和执法机构的行为方面起到独特作用。



29. 事实上，各国将民间组织视为重要的合作伙伴，并寻求进一步合作。一些国家的部委或政府机构同非政府组织合作，开办法律培训，其中包括法律改革和修订。

30. 一些地方设立了专职办事处和机构，负责为非政府组织提供支持，并协助解决非政府组织关切的问题，克服其面临的挑战。为确保政府行为的透明度，一些部委还建立制度，时常向非政府组织的代表通报最新情况和事态发展。

31. 一些国家报告称，举办了关于人权问题的非政府组织年度论坛。杰出的非政府组织得到承认，而且获得多个部委和机构的咨商部门成员资格。此外，各国报告称，非政府组织直接参与并介入立法草拟进程。

32. 非政府组织还报告称，通过不断监测和报告，在确保有效执行立法和方案方面起到重要作用。

33. 人权培训和提高认识是非政府组织用于增进和保护人权的主要工具。民间社会以独立或合作的方式开展了多项人权活动。非政府组织报告了在不同背景下用于营造人权文化的多种方法。

## 五. 主要调查结果

### A. 预防的概念

34. 在调查问卷中，参与者被问及采取了哪些措施来预防侵犯人权和确保尊重人权。调查问卷要求参与者列出明确且专门预防侵犯人权行为的立法框架、政策、方案和行政措施。对这一问题的答复各不相同，各类措施包括宪法保护、设立国家人权机构、司法部或类似部委的存在、法院系统和禁止侵犯人权的法律。参与者指出，针对这个问题，各方给出的答复都是旨在禁止侵犯人权和消除有罪不罚现象的积极且广受欢迎的措施，但涉及范围大且详情不足，说明侵犯人权背景下的“预防”概念需要进一步完善。

35. 针对执行了哪些政策和方案来预防侵犯人权的问题，各国列出多项举措，证明本国在预防方面所做的工作。这包括制定国家人权行动计划、监狱行动计划、少数族裔群体融合方案、儿童教育战略和方案、教育政策、艾滋病毒/艾滋病和性传播疾病预防方案、针对少数族裔和弱势群体的卫生政策和战略、为残疾人创造平等机会的政策、两性平等、儿童权利、不歧视、性暴力、移徙和其他问题。

36. 在关于预防酷刑的讲习班会议上，讨论小组区分了两种形式的预防：

(a) 直接预防，旨在通过减少导致酷刑的风险因素来防止发生酷刑；

(b) 间接预防，在酷刑已经发生时采取的预防方式，旨在通过司法和赔偿避免其再次发生。

37. 调查问卷的多数答复者和讲习班的参与者都认识到，教育和提高认识是促进预防侵权行为的关键。从对调查问卷的答复来看，行为者主要关注间接预防，并提出了旨在纠正侵权行为、而不是直接防止侵权的机制。为此，有必要进一步完善并宣传预防概念。

## B. 战略行动

38. 参与者指出，从对调查问卷的答复来看，有必要采取人权保护的战略行动。据称，很多国家颁布了国家行动计划，其中引入了基于人权的方法，用以指导各国满足本国的人权需要，提高政府官员、安全主管部门、民间组织和公众对于人权问题的认识，在合作的氛围中调动广泛的社会群体，拟定实际可行的活动和可以实现的目标，并加强同其他国家方案的联系。然而，尽管有上述积极说明，但参与者承认在执行和后续行动方面仍存在不足，仅有半数答复者表示，在负责实施战略的现有政府机构内建立了正式框架。

39. 关于移徙和人口贩运问题的讨论参与者指出，原籍国和接收国之间没能确保采用合作战略方法来处理移徙问题，导致保护移民方面存在缺陷。

40. 再者，关于预防酷刑的会议明确指出，《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任择议定书》取得成功的关键因素之一是其涉及到可能导致酷刑和虐待情况的多种因素。通过对法律和行政框架、被告的程序性权利和对公平审判的保障进行缜密分析，视察拘留地点，会见被拘留者和其他人，以及收集相关资料，防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会能够清晰地了解整个系统，并且能够处理偶发事件以及系统缺陷。

## C. 统计资料 and 数据的收集

41. 调查问卷和讲习班发现，一个重大障碍正在妨碍所有行为者开展有效的预防工作，这就是缺乏能够表明问题的深度和广度的统计资料和数据。

42. 几乎所有国家都报告称，设有官方机构，负责按照标准化方法在国家 and 地方一级收集数据。但有人指出，各国没有研究如何利用这些资料来监测公民权利、政治权利以及经济和政治权利。

43. 从国家人权机构的角度来看，人们认识到通过统计分析能够摸清侵犯人权的情况，确定重点优先领域，因而是国家人权机构开展虐待和侵权早期预防工作的有效工具。尽管有此认识，但国家人权机构不适合开展技术性数据收集和分析工作。一些国家人权机构正在制定具体指标来评估本国人权状况，但用于分析和监测工作的主要资料来源仍然是申诉和请愿登记册。在这方面，国家人权机构得益于同众多政府组织及非政府组织实现资料共享，但此类资料的准确性和负责收集资料的各机构之间的团结依然是个问题。另一个引发关切的问题是，残疾人等特定群体的权利落实情况的专项统计调查的资金来源。

44. 在移徙问题上，国际层面的数据收集工作也存在不足，有人指出，关于贩运受害者的数据匮乏。有人担心，由于无法了解人口贩运问题的整体情况及其背后的驱动力量，限制了各国有效应对这个问题的能力。

45. 参与者报告称，统计资料和数据被视为了解侵犯人权情况以及制定有效政策和立法措施的关键所在，但数据收集工作仍存在严重不足。这些不足削弱了各国和国家人权机构的能力，使其无法准确将侵犯人权问题作为优先事项，进而使其无法采取防范行动。一些国家和国家人权机构要求人权高专办提供支持和指导，以便更好地理解如何制定人权指标，用于全面了解国内人权状况。

#### D. 对歧视多样性的理解

46. 调查问卷要求各国、国家人权机构和非政府组织说明其采取的消除歧视的措施，特别是针对种族歧视、基于性别或宗教原因的歧视以及对边缘化群体的歧视，其中包括移徙背景下的边缘化群体。此外，还要求这些答复者说明在执行现行措施的过程中出现的问题，这些措施旨在向易受歧视的特定群体提供人权保护，例如宗教团体、少数民族、妇女、语言或文化少数群体、土著人、残疾人、移民、难民、非洲后裔、贩运受害者、艾滋病毒感染者/艾滋病患者、贫困人口和其他人。有关方面采取一系列行动保护最易受到侵害的群体，防止其人权遭受侵犯，必须对这些行动进行评估。

47. 在调查问卷中，很多国家指出，不仅制定了消除歧视的立法和政策框架，而且还对歧视做法规定了制裁和处罚；其他国家则设立国家机构，专门负责处理妇女儿童、残疾人、贫困人口、土著民族、老人、被拘留者、性少数群体、移民或外侨以及少数族裔等少数群体和弱势群体的问题。这些机构包括国家人权机构、监察员机构、平等委员会和旨在除消除歧视待遇和歧视做法外确保所有人享有平等待遇和平等机会的其他机构。

48. 各国都制定了旨在融合边缘化群体以及鼓励宽容、包容社会和文化多样性的方案和政策。多个欧洲国家制定了促进罗姆人实现社会融合及改善其处境的方案和政策，特别是针对儿童和青年。

49. 多个答复者还建立了专职政府部委并制定了专项方案和战略来处理具体问题，例如残疾人融入社会的战略、两性平等国家方案、综合性社会服务制度方案以及预防和消除歧视方案。一些国家设立了具体行政部门，例如消除歧视专员，负责拟议针对歧视做法行为人的行政和刑事处罚措施。

50. 一些国家设立了专职部门或单位来处理歧视问题，其中包括专注如下问题的部门：种族歧视(20个国家)；移徙工人(7个国家)；残疾问题(40个国家)；宗教歧视(10个国家)；族裔歧视(9个国家)；语言歧视(2个国家)；歧视男女同性恋、两性人和变性人(5个国家)；以及歧视艾滋病毒感染者/艾滋病患者(5个国家)。一些参与者指出，通过设立特殊部门获得庇护的群体范围有限，这令人担心各方没有充分认识到其他群体遭受歧视。明显的疏忽之一是没有设立专职部门致力于防范基于年龄、经济地位、性别和移徙状况的歧视。

## 六. 结论和建议

51. 通过调查问卷和起到交流作用的讲习班落实人权理事会第 14/5 号决议，表明各国、国家人权机构、非政府组织和专家认识到预防对于增进和保护人权的作用的重要性。参与者一致认为，理事会的核心工作更加侧重处理侵权情况，但理事会的长期成效将取决于预防工作。因此，必须将预防侵犯人权作为一项核心工作。

52. 参与者指出，虽然有着这样一个良好的意愿和承诺，但很多行为者并不清楚预防的实际意义，从而制约了各方在这个问题上的行动能力。曾经在国际层面举行关于预防的讨论，众多人权文书也多次提及预防问题，但均未明确说明预防的含义以及如何在国内或国家背景下适用预防手段。

53. 参与者指出，各国往往不会采取战略行动来解决各项职能当中的侵犯人权问题，这种情况进一步加深了对于预防应有作用的不了解。一些国家制定了行动计划，但极少有国家采用以人权为本的方法，旨在预防侵犯人权或旨在增进和保护人权的多项行动因而在范围上受到限制。关于《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任择议定书》的讨论说明，这一进程的优势在于更加全面地审视各国国情，考虑到旨在消除导致酷刑和虐待的各种原因的建议和行动。这可以为其他人权行动树立榜样。

54. 缺乏确定问题领域所需的相关数据和统计资料，这说明在制定综合性人权行动计划方面存在差距。很多国家和国家人权机构开展数据收集工作，但有人指出，收集的资料并非针对人权问题，无法突出与预防侵权有关的问题。一些参与者要求获得支持，以便了解如何制定数据集和监测人权状况衡量方案，这将使其能够确定目标，并制定循证方案。

55. 讨论揭示，各方支持并愿意在这一领域深入开展工作，所有行为者都认识到预防侵犯人权对于增进和保护人权的重要作用。在讲习班上开展的讨论和做出的承诺表明，需要开展进一步研究并制定框架，协助各国和其他行为者扫清障碍，使其顺利地认识预防对于增进和保护人权的作用并将其纳入主流。

56. 在对调查问卷的答复和讲习班讨论的基础上，有人建议进一步研究预防的不同侧面以及如何统一预防的各种不同定义和方法。有必要加深各国、国家人权机构和非国家行为者对于预防的影响和实际应用的认识，特别是因为这关系到歧视的方方面面。

57. 此外，有人建议在这次讲习班结束后制定实用工具，支持各国和其他行为者了解预防的作用，并通过制定战略性综合国家预防政策给予指导。

## 附件

## 附件一

## 收到的答复

	国家或地区	政府	国家人权机构	非政府组织	共计
1	阿尔及利亚	•	•		2
2	奥地利		•		1
3	阿塞拜疆		•		1
4	塞浦路斯	•			1
5	厄瓜多尔	•	•		2
6	德国	•			1
7	希腊			•	1
8	科索沃 <sup>a</sup>		•		1
9	立陶宛	•			1
10	马来西亚		•		1
11	摩尔多瓦共和国	•	•		2
12	新西兰		•		1
13	尼日利亚		•		1
14	巴拉圭		•		1
15	苏格兰 <sup>b</sup>		•		1
16	斯洛文尼亚	•			1
17	多哥		•	•	2
18	智利	•			1
19	匈牙利		•		1
20	马尔代夫		•		1
21	法国		•		1
22	芬兰		•		1
23	印度		•		1
24	埃塞俄比亚	•			1
25	黑山		•		1
26	阿尔巴尼亚	•			1

	国家或地区	政府	国家人权机构	非政府组织	共计
27	危地马拉	•			1
28	葡萄牙	•	•		2
29	黎巴嫩	•			1
30	伊拉克	•		•	2
31	斯洛伐克	•			1
32	意大利	•			1
33	保加利亚	•			1
34	西班牙		•		1
35	塞尔维亚	•			1
36	南非		•	•	2
37	罗马尼亚			•	1
38	澳大利亚	•		•	2
39	塞内加尔			•	1
40	苏里南	•			1
41	格鲁吉亚	•			1
42	洪都拉斯	•			1
43	日本	•			1
44	安道尔	•			1
	<b>总计</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>52<sup>C</sup></b>

<sup>a</sup> 凡提及科索沃的内容，无论涉及领土、机构或人口，都应在安全理事会第 1244 (1999)号决议背景下加以理解，并且不妨碍科索沃的地位。

<sup>b</sup> 苏格兰人权委员会。

<sup>c</sup> 国际非政府组织预防酷刑协会也提交了答复，收到的答复总数为 53 个。

## 附件二

## 各区域的答复

区域	国家提交	国家人权机构提交	非政府组织提交	共计
非洲	1. 阿尔及利亚 2. 埃塞俄比亚	1. 尼日利亚 2. 阿尔及利亚 3. 多哥 4. 南非 <sup>a</sup>	1. 南非 2. 多哥 3. 塞内加尔	9
亚洲和太平洋地区	1. 伊拉克 2. 黎巴嫩 3. 澳大利亚 4. 日本	1. 马来西亚 2. 新西兰 3. 印度 4. 澳大利亚 5. 马尔代夫	伊拉克	10
欧洲	1. 德国 2. 斯洛文尼亚 3. 塞浦路斯 4. 立陶宛 5. 阿尔巴尼亚 6. 斯洛伐克 7. 意大利 8. 保加利亚 9. 塞尔维亚 10. 摩尔多瓦共和国 11. 格鲁吉亚 12. 葡萄牙 13. 安道尔	1. 奥地利 2. 苏格兰 <sup>b</sup> 3. 阿塞拜疆 4. 科索沃 <sup>c</sup> 5. 摩尔多瓦共和国 6. 匈牙利 7. 法国 8. 芬兰 9. 黑山 10. 葡萄牙 11. 西班牙	1. 希腊 2. 罗马尼亚	26
美洲	1. 厄瓜多尔 2. 智利 3. 危地马拉 4. 苏里南 5. 洪都拉斯	1. 巴拉圭 2. 厄瓜多尔		7
国际组织			预防酷刑协会	1

<sup>a</sup> 两性平等委员会。

<sup>b</sup> 苏格兰人权委员会。

<sup>c</sup> 凡提及科索沃的内容，无论涉及领土、机构或人口，都应在安全理事会第 1244 (1999)号决议背景下加以理解，并且不妨碍科索沃的地位。

## 附件三

### 调查问卷

#### 旨在国家层面预防侵犯人权和虐待行为的保护和增进措施

1. 采取了哪些措施来预防侵犯人权，以及保证遵守和享受人权及基本自由，特别是关系到以下内容的措施：

(a) 消除歧视，特别是种族歧视、基于性别和宗教原因的歧视以及针对边缘化群体的歧视；

(b) 打击有罪不罚现象，加强问责制、法治和民主社会；

(c) 实现经济、社会和文化权利，在经济、粮食、水资源和气候危机的背景下消除不平等和贫困；

(d) 在移徙背景下保护人权；

(e) 在武装冲突、暴力和不安全情况下保护人权。

#### 预防侵犯人权的立法、司法、行政和其他措施

2. 贵国政府是否采取、实施或加强了明确且专门预防侵犯人权的国家立法、政策、方案和/或行政措施？

3. 贵国政府是否采取措施促进在政策和方案中采用基于人权的方法，以便将国际人权标准纳入这些政策和方案？

4. 现行措施(即，立法、政策、计划、方案)规定保护易受歧视的特定群体的人权，这其中包括妇女、宗教、族裔、语言或文化少数群体、土著人、残疾人、男女同性恋、两性人和变性人、部落居民、移民、难民、非洲后裔、贩运受害者、艾滋病毒感染者/艾滋病患者、贫困人口和其他人，在执行这些措施的过程中出现了哪些问题？

5. 在实施旨在增进和保护人权的法律、政策、计划和/或方案时面临哪些挑战？请举例说明良好做法和经验教训。

#### 建立和巩固独立的国家专职机构

6. 贵国是否根据《巴黎原则》建立了国家人权机构？该机构是否获得了保护人权的广泛授权？



7. 贵国政府是否加强、审查和/或巩固独立的国家人权机构或致力于保护和增进人权的其他国内机构的成效？
8. 贵国政府是否给予上述机构管辖权和能力，使其能够处理和解决与侵犯人权有关的申诉，或是能够进行调查、研究、教育和开展公共宣传活动，以便预防侵犯人权？请具体说明这些机构的任务。
9. 如果贵国政府尚未设立国家人权机构，请说明阻碍贵国建立该机构的原因，或是正在为建立该机构做出哪些努力。

### 预防侵犯人权的务实政策、做法和战略

10. 贵国政府是否在贵国制定和/或执行了国家人权行动计划？(请简述该行动计划)
11. 贵国政府/机构是否在卫生、教育、工作、环境以及其他社会服务、执法、司法、贸易和财政等所有部门制定了增进和保护人权的方案？
12. 贵国政府/机构是否采用或加强了实现千年发展目标的方案，采用以人权为本的方法来消除贫困、不发达状况、边缘化、经济差异、社会排斥等？
13. 贵国政府/机构是否建立了早期预警机制和法治，通过深化民主来预防冲突以及保护和增进人权？

### 数据收集及分解调查和研究

14. 贵国政府/机构是否保留和分析关于国内人权状况的统计数字记录，以便监测人权状况，为制定预防战略和方案提供资料，特别是针对(据称/已证实的)侵犯人权案件(即，基于事件的数据)。是/否

如果是，请简要说明使用了何种类型的统计资料和数据收集来源(例如，申诉机制、受害者证词、证人、媒体提供的资料、由人权监测机制和非政府组织处理的数据)。

15. 贵国政府/机构是否借鉴其他统计数字资料(例如普通社会经济统计数据)来支持预防战略、方案和其他相关活动的评估工作？是/否

如果是，请简要说明使用了何种类型的统计资料和数据收集来源(例如行政记录、统计调查、普查数据)。

16. 在确保系统收集和编制关于潜在侵犯人权现象的资料方面，存在哪些主要挑战？
17. 为增进和保护人权，贵机构是否与统计主管部门(例如国家统计局、统计委员会和/或政府机构)就收集和编制关于预防战略、方案和增进及保护人权的相关活动的定义和/或评估进行交流？是/否

如果是，请简要说明交流的目的(例如收集/公布新的统计数据、数据分列、数据保护和/或与统计立法相关的其他问题)，以及为与统计主管部门进行交流所做的相关制度安排(例如立法规定国家人权机构参与统计方案规划；国家人权机构的协商作用；等等。)

18. 贵国政府/机构是否希望人权高专办就如何利用统计数据和其他指标来促进和监测人权落实情况提供更多资料和/或支持？<sup>1</sup> 是/否

如果是，请详细说明何种类型的资料和/或支持有益于贵组织和贵国。

### 教育和提高认识

19. 请指出贵国政府/机构采取了哪些措施来提高民众对于人权的认识并促进贵国的人权文化。在这方面，贵国政府/机构是否针对儿童、妇女、残疾人、贫困人口、少数群体和媒体制定了宣传方案，用以预防侵犯人权？成效如何？

20. 请指出贵国政府/机构采取了哪些措施来建设和增强公职人员在人权问题上的能力，包括司法人员，特别是执法、司法、惩治、监狱和安全人员，以及保健、教育、社会福利、劳动、移徙和边境部门的工作人员。

21. 贵国制度是否将人权教育和培训视为优先事项？如果是，法律依据是什么(例如国际法、宪法、国家立法、行政做法及其他)？

### 批准并有效执行关于人权问题的相关国际及区域法律文书

22. 如果贵国不是附件一所列的一项或多项国际或相关区域文书的缔约国，请说明：

(a) 阻碍贵国批准或加入上述文书的原因是什么？

(b) 为批准或加入这些文书，采取或计划采取哪些措施？

### 加强同民间社会的伙伴关系

23. 贵国政府/机构采取了哪些措施来加强同非政府组织以及民间社会所有其他行为者之间的合作，并与其缔结伙伴关系，以便利用后者的经验和专门知识来增进和保护人权？

### 在国家层面提供有效的补救方法、追索和其他措施

24. 有哪些国家措施可用于调查和起诉侵犯人权和虐待行为？

<sup>1</sup> 关于这项工作的资料见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/index.htm>。

25. 为侵犯人权的受害者提供了哪些司法和其他补救方法？是否对这些补救方法的成效和是否充分进行过评估？

如果是，结果如何？

26. 贵国是否是《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国？

27. 采取了哪些措施使公约条款全面适用于贵国司法系统？

28. 贵国政府/机构在确保受害者获得有效补救问题上有哪些主要成绩和良好做法，存在哪些差距和障碍？

### 未来之路

29. 您认为应制定并采取哪些具体措施在国家、区域和国际层面上确保预防侵犯人权？

30. 您认为贵国在保护和增进人权方面，或是在需要从国家、区域或国际层面着手处理的预防侵犯人权方面，出现了哪些新问题？请详细说明。

## 附件四

### 讲习班议程

根据第 14/5 号决议召开的关于预防工作对增进和保护人权的作用讲习班

国际讲习班，瑞士日内瓦，2011 年 5 月 20 日  
万国宫，第十九号会议厅

- 10:00 - 10:30 讲习班开幕：
- 姜京华女士  
人权事务副高级专员
  - 西哈沙大使阁下  
人权理事会主席
- 上午会议：  
预防侵犯政治权利及公民权利
- 10:30 - 12:00 主席：Mykola Maimeskul 先生阁下  
乌克兰驻联合国日内瓦办事处大使
- 预防酷刑和其他虐待问题专题讨论会
- Olivier Obrecht 先生，成员，  
联合国防范酷刑小组委员会
  - Rosslyn Noonan 女士，主席，  
新西兰人权委员会
  - Mark Thomson 先生，秘书长，  
预防酷刑协会
- 12:00 - 12:50 讨论和问答
- 12:50 - 13:00 主席总结发言
- 午后会议：  
预防侵犯经济、社会和文化权利
- 15:00 - 16:30 主席：Omar Hilale 先生阁下  
摩洛哥王国驻联合国日内瓦办事处大使

人口贩运、移徙和歧视问题专题讨论会

- El Jamri 先生，主席，  
移徙工人委员会
- Mariana Katarova 女士，反对贩运问题高级顾问，  
欧安组织民主制度和人权办公室(民主人权办)
- Pregaluxmi Govender 女士，副主席，  
南非人权委员会

16:30 - 17:30	讨论和问答
17:30 - 17:40	主席总结发言
17:40 - 18:00	未来之路

---