



第五十九届会议

议程项目 45 和 55

联合国经济、社会及有关领域各次  
主要会议和首脑会议成果的统筹  
协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

大自由：实现人人共享的发展、安全和人权

秘书长的报告

增编

2005 年 5 月 26 日秘书长给大会主席的信

谨随函转递我在题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005）中请联合国人权事务高级专员提出的行动计划（见附件）。

我欢迎许多会员国在大会讨论过程中对加强联合国人权机制，特别是高级专员办事处所表示的支持。你会发现，该计划有力、全面地分析了高级专员为应付国际社会和联合国在人权领域面临的挑战所需采取的举措。

请将本文件提请大会成员注意为荷。

科菲·安南（签名）



附件

联合国人权事务高级专员提出的行动计划

执行摘要

“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、安全和人权”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，途径包括设立政策和规划股；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。

本行动计划的重点虽然是人权高专办的工作，但在编写计划时，正在围绕秘书长关于由升格后的人权理事会取代人权委员会的提议，进行关于人权委员会去向的讨论。人权高专办坚决支持有关提议，即应当通过有效、公平、透明的同侪审查制度来进行国家审查，并且该制度应立足于普遍审查的原则。人权高专办随时准备参与讨论，商讨以何种最佳方式实现这一提议。

本计划将带来不少战略、业务和物质方面的后果。第五节开列综合行动要点，以供参考。

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。目前，人权方案仅得到联合国预算的 1.8%。因此，人权高专办的大部分资源，包括用于联合国各机构要求开展的主要活动的资源，均为预算外捐款。人权高专办的年度预算总额为 8 640 万美元。我们估计，要想处理秘书长报告中指出的不足之处，并认真按照本行动计划提出的思路加强办事处的工作，人权高专办的资源总额将需在今后五至六年内增加一倍。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	5
二. 挑战 .....	6-32	7
A. 人权方面的挑战 .....	10-21	7
B. 执行方面的挑战：消除差距 .....	22-32	10
三. 对策 .....	33-114	11
A. 目标和战略：概述 .....	33-44	11
B. 与各国的对话和接触 .....	45-74	13
C. 领导能力 .....	75-88	17
D. 与联合国人权机构合作 .....	89-105	20
E. 与联合国机构和民间社会合作 .....	106-114	22
四. 建设人权高专办的能力 .....	115-126	24
A. 管理、行政和规划 .....	116-118	24
B. 人员配置 .....	119-122	24
C. 在纽约的存在 .....	123	25
D. 筹资 .....	124-126	25
五. 行动要点 .....	127-159	26
A. 国家接触 .....	127-133	26
B. 发挥领导作用 .....	134-141	27
C. 伙伴关系 .....	142-144	27
D. 联合国人权机构 .....	145-150	28
E. 管理、人员配置和规划 .....	151-158	28

“……国际人权保护系统如今不胜负荷。因此，必须进行改革，使联合国能在其各项工作中，保持长期在高级别处理人权问题……在本组织的整个工作中，都应将人权纳入决策和讨论……[人权高专办]应对国际社会面临的众多人权问题的手段仍严重不足。会员国既已宣称对人权的承诺，就必须提供相应的资源，加强高专办履行重要职责的能力。”（见 A/59/2005，第 141、144 和 145 段）

## 一. 导言

1. 人权在联合国更广泛的任務中所占据的中心位置无可置疑。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（A/59/2005）重申了人权作为与发展和安全相提并论的联合国三大主要目标之一的重要性，并提请我们注意，保护人权对于建设一个更安全、更繁荣的世界至关重要。然而，联合国人权方案过去 60 年来虽取得了历史性进展，但其政治机构如今遇到困难，其监测作用薄弱，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）长期以来资源和能力不足。在一个承诺促进和保护人权的组织中，这是采取行动的号角。在一个侵犯尊严和自由事件无日无之的世界中，这是对良心发出的呼声。

2. 本行动计划以过去六十年来人权领域取得的进展为基础，为加强人权高专办制订了方略，以便高专办更有能力去应对当今紧迫的人权问题。该计划首先确认，在全球范围内，落实人权的工作远远落后于宣传人权的工作。我们的目标应当是，协助消除在联合国殿堂上发表的人权伟论与严峻的现实之间的差距。行动计划呼吁改善人权高专办的形象，加强其能力，采取新做法，改进其规划和管理，大大增加其资源。

3. 高级专员的人权任务由会员国一致商定，内容广泛，包括促进和保护所有人的所有人权的責任。高级专员负责支持各人权机制的工作，并在整个联合国系统中承担对人权问题的主要責任。为履行这些职责，人权高专办雇用约 580 名工作人员，其中 310 名部署在总部，其余部署在大约 17 个国家办事处和七个区域和次区域办事处。高专办 2004 年预算总额为 8 640 万美元，其中 5 260 万美元为自愿捐助，其余 3 380 万美元来自联合国经常预算。

### 方框 1

#### 联合国人权事务高级专员的任务规定

大会第 48/141 号决议规定联合国人权事务高级专员是“主要负责”联合国人权活动的联合国官员，其任务包括：

- 促进和保护所有人的所有人权

- 向联合国系统各主管机构提出建议，以期改进所有人权的促进和保护
- 促进和保护发展权
- 提供促进人权的技术援助
- 协调联合国在人权领域的教育和新闻方案
- 发挥积极作用，消除实现人权方面的障碍
- 发挥积极作用，防止侵犯人权事件的持续发生
- 与各国政府进行对话，以期确保所有人权受到尊重
- 加强国际合作
- 协调整个联合国系统内促进和保护人权的活动
- 调整、加强和精简人权领域的联合国机制并使之合理化

4. 人权高专办与联合国人权方案的其他部分在一个多层面的系统中密切合作，这些部分的各种作用和能力互为补充。但该系统存在严重的不足和缺欠。人权高专办缺少足够资源和业务能力，在日内瓦以外的存在不足，并面临人权委员会、大会和联合国其他机构和厅处提出的越来越多、互不协调（而且资金往往没有着落）的要求。人权委员会被指责存在选择性、双重标准、政治化和区域分歧妨碍工作等问题。执行机制薄弱，使该系统的信誉和效力进一步受损。条约制度尾大不掉。本行动计划虽以人权高专办为重点，但整体目标必须是使联合国人权方案的所有方面得到加强。人权方案的各个组成部分相互依存，如果方案的一部分缺乏信誉或资源不足，整个方案就要不可避免地受到影响。

## 方框 2

### 联合国人权方案

联合国人权方案的主要部分包括：

- 联合国人权事务高级专员办事处
- 人权委员会
- 委员会的特别程序
- 促进和保护人权小组委员会
- 人权条约机构
- 人权领域的技术合作方案
- 支助基金（酷刑受害者、土著居民、奴隶制、种族主义）

5. 本行动计划列出我们要实现的目标、我们为实现目标将要推行的主要战略、我们将使用的各种工具以及执行计划所需的改革和资源。计划的成功在很大程度上将取决于会员国和其他伙伴是否具有共同的目标和决心。没有这些，我们的人权目标将仅仅是美好的愿望。本行动计划所载的提议有节有度，但志在不小。为了应付艰巨的人权挑战，理当如此。

## 二. 挑战

6. 尽管基本人权原则获得普世的赞同，但空谈与现实之间的差距的确很大。简言之，挑战就是要消除这种差距。人类的苦难和不人道情事无日无之，司空见惯，人权以多种不同方式受到剥夺和侵犯。本行动计划是为了加强人权高专办为改变这一现实情况的努力所作的贡献。

7. 秘书长在其上述报告中，令人信服地列出今后的任务，即通过处理与不发达和不安全状况有关的各种问题，建立更安全、更繁荣的世界。用他的话说，没有安全，人类就无法享有发展；没有发展，人类就无法享有安全；不尊重人权，人类既不能享有安全，也不能享有发展（见 A/59/2005，第 17 段）。

8. 是什么使我们无法消除人权空谈与现实之间的差距？这方面的挑战是巨大的，可以分为下列两类：

- (a) 助长侵犯人权行为的一般状况、形势或背景所引起的人权问题；
- (b) 更具体地妨碍保护人权的执行问题。

9. 要想提出有效对策，我们必须逐一理解这些挑战及其相互关系。

### A. 人权方面的挑战

#### 1. 贫穷和全球不平等现象

10. 贫穷是世界上最严重的人权问题。不论从受影响的人数（超过 10 亿人），还是从贫穷对各项人权的累积影响来衡量，贫穷的影响远远超过其他祸患。富国和穷国之间的差距，以及这种情况所表明全球不均现象，对我们实现人权普遍性的承诺构成严重挑战。在人权方面，贫穷既是征兆，也是根源：持续、严重的匮乏表明受影响的人生活在没有尊严的状况中，并因此处于权利被剥夺的状况；而穷人和处于社会边缘地位的人首先是被剥夺了提出权利主张的能力。几乎所有极端贫穷的社区都有一个显著特点，那就是它们没有平等利用推行人权的政府机构和服务的机会。这种机会上的不平等，特别是向法院申诉机会的不平等，往往同基于其他理由的歧视相关联。这种不平等虽然通常被视作经济和社会权利问题，但穷人在生活中既面临经济匮乏，也受到压迫，实际上两者是互为关联的。

11. 任何全球人权议程都必须突出穷人和贫穷问题，并予以优先处理。秘书长在其上述报告中，特别督促人权行动者为根除贫穷的努力更有效地作出贡献。必须为此提倡从享有权利的角度理解贫穷现象，采取权利本位发展方针，并在国家和国际一级推动发展权。

## 2. 歧视

12. “歧视”一词实不足以说明由于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治见解或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份而被掌握权力者视为能力低下和不应得到同等待遇的人所遭受的种种不平等和屈辱。各项国际人权标准都把关于“不歧视”的保证放在显著地位，因为人有高低之分、不平等的观念或对人作出不当的区别，均有悖于人类一家的理念，而人类一家的理念正是这些人权标准的道德基础。

13. 在世界上的所有区域，都仍有一些国家在法律上，还有很多国家在实际做法上，允许或容许歧视，特别是对妇女和女孩的歧视。性别歧视实际上仍然是最普遍的侵犯人权行为之一。此外，尽管联合国几十年来一直注意种族歧视问题，种族歧视仍然无处不在，而且可能是由于移民情况，在某些区域甚至更加恶化。

14. 即使在那些制定了适当法律的地方，由于根深蒂固的社会和文化偏见或传统、不容忍以及仇外心理的并发作用，争取实现社会融合与平等的努力受到妨碍。特别令人不安的是，尽管全球经济和政治的一体化不断发展，但人们日益感到正在形成按宗教或区域分界的全球两极分化。

## 3. 武装冲突和暴力

15. 世界上很多最严重的侵犯人权行为在武装冲突中发生。像大屠杀、有目标杀害或滥杀平民、强迫流离失所、强奸、失踪、大规模拘留、驱逐和摧毁平民财产等侵犯人权行为在战争或武装政治暴力局势中最为普遍。

16. 解决冲突的政策必须把保护人权作为核心。很多国际行动者仍然认为，人权只是在冲突结束时才具有现实意义。这是序列谬误，以为解决当前人道主义需要和结束冲突的努力与保护人权的努力相左。事实上，保护人权在冲突的所有阶段都很重要。侵犯人权的局面是暴力冲突的主要先兆，如果有效地加以制止，可以防止冲突的升级。在冲突当中，保护人权的努力对于拯救生命来说必不可少，并会给冲突本身带来降温作用。那些未能把人权考虑在内的和平协定不大可能持久，而冲突后环境中的不安全感会破坏对和平进程的信心。

17. 绝大多数的冲突是内战，发生在政府与叛乱部队之间或武装集团之间。在很多国家，这样的武装集团都有严重侵犯人权的行为。同时，国际武装冲突和外国占领依旧存在，也在人权问题上引起严重关注。无论在国家范围还是国际范围，

恐怖主义组织仍使人权受到严重威胁。与此同时，各国用来镇压武装集团和恐怖主义的一些手段也引起了人权方面的关注。

#### 4. 有罪不罚

18. 法律如果屡遭违反而毫无后果，就不可能受到尊重。令人遗憾的是，这正是许多国际人权法规在具体国家的遭遇。如果实施酷刑而逍遥法外，如果全国大赦法允许犯罪行为人为人获得自由，如果关于过当使用武力的“调查”拖延时日而毫无结果，如果要求向受歧视之害的人提供补救办法的法院命令得不到执行，如果经济和社会权利在法院上得不到维护，人权法即不能取信于人。我们虽然通过新的标准和追诉国际刑事责任，在惩罚最令人发指的罪行方面取得了一些进展，但在国家一级执行基本的人权保障措施方面还有很多工作有待去做，特别是需要确立和维护司法独立。

#### 5. 民主赤字

19. 上述秘书长的报告强调，民主制度对于使世界更安全和更繁荣的任务具有中心作用。然而，即使那些实施酷刑、即决处决和法定歧视做法的国家也宣称自己是民主国家。任何有意义的民主概念都必须以人权标准为基础，保护人身安全，保证参与、选举、集会、结社、见解、言论和信息自由。真正的民主制度允许异议和反对意见，保障少数人、妇女以及弱势、处境不利和边缘群体的权利、利益和“发言权”。这些自由如果被剥夺，真正的民主制度便荡然无存。为了落实民主原则，就必须有政权的和平转移、积极和充满活力的民间社会、人权捍卫者、自由和负责的媒体、有效的司法系统和独立的监督机制。此外，还需要制定强有力的法律和建立议会等民主治理机构。

#### 6. 机构薄弱

20. 如果人人像《世界人权宣言》所说的那样，“以兄弟关系的精神相对待”（见大会第 217 A(III)号决议，第 1 条），我们便可以在加强对人权的尊重方面取得进展。然而，保护人权还需要而且最终取决于更为有效的机构，首先是政府机构。法院、警察、法庭、议会、国家人权委员会、监督和监察机构以及许多其他机构都提供了可以使人权保障措施得到执行的手段。在很多情况下，这些机构，特别是司法和安全部门的机构，能力薄弱，效率低下或贪污腐败，而且往往是三个弊端兼而有之。

21. 当然，这六项挑战是相互关联的。穷人作为一个群体在世界各地都受到歧视，在富裕国家也不例外。有罪不罚可能是故意策划的，是官方的政策，也可能是司法制度没有效率，个人缺乏申诉途径的必然结果。贫穷、歧视和薄弱的机构破坏民主制度。在发生冲突的国家中，难以建立强有力和公正的司法制度。恐怖主义使公众容忍歧视性镇压手段；强硬的反恐怖主义措施经常设法规避（因而破坏）司法保障。

## **B. 执行方面的挑战：消除差距**

22. 各会员国责成高级专员促进和保护人权的切实享受。《世界人权宣言》规定了所有会员国的义务，而所有会员国都在一项或多项联合国人权条约下作出了具体承诺。同样明确的是，落实人权的首要责任在各国政府。只有在国家一级采取行动，国际人权义务才会成为现实。

23. 那么，在国家一级有哪些差距妨碍着人权的落实？人权高专办的经验显示，为了解决执行问题，需要消除以下四个明显的差距：

### **1. 知识差距**

24. 为了把尊重、保护和落实人权的义务转化为现实，需要了解通过法律和政策来实现这个目标的最佳途径。当然，政治意愿是必不可少的。为了解决许许多多的人权问题，有各种不同的备选办法。当局可能需要理解这些备选办法，对其进行明智的分析，以确定根据本国的具体情况，如何结合运用法律、规章和政策才适于解决本国问题。即使今后的方针看来很明确，决策者仍将通过比较其他地方的经验教训而获益。

25. 可以利用很多知识，包括联合国的材料，来协助各国政府和其他国家一级的行动者，但这方面也存在差距。必须更多地注意知识差距。人权高专办必须设法消除差距，并为此开展合作。

### **2. 能力差距**

26. 即使有了明确的行动方针，如果存在很大的能力差距，即缺乏人力、财力或其他资源，这一方针仍无法成为现实。每个国家不论其物质条件如何，都可以采取很多步骤来尊重和保护人权。然而，为了充分落实人权，需要很多资源，较不发达国家将面临种种困难，特别是加强法院之类的国家机构方面的困难。为了落实人权，还需要训练有素和具有专长的人员，并需要专门的政府部门。

27. 人权高专办可在推动增加国际合作方面发挥更大作用。人权高专办还可以帮助各国政府查明自己的能力需要，并通过技术合作方案帮助开展有关人权问题的能力建设。

### **3. 承诺差距**

28. 如果政府缺乏进行改革或纠正侵犯人权惯行的承诺，那么，不论进行多少政策分析或筹集多少资源都无济于事。承诺差距分为两类：一类是政府决心继续奉行违反其国际人权义务的行动方针；另一类是政府承认有违反义务的情况，但没有努力进行必要的改革。承诺差距也会出现在国际一级，即各国政府奉行的政策助长了他国侵犯人权的现象。

29. 不论存在何种具体问题，例如惰性、冷漠的态度或对人权规定本身抱有的敌意，联合国的明确任务都是提醒各国政府履行自己的义务，并适当结合运用对话、援助和倡导来协助各国政府进行必要的改革。各会员国建立的监督机构应在这方面担负首要责任。同时，高级专员的任务也包括同各国政府开展对话，并建议如何克服实现人权方面的障碍。

#### 4. 安全差距

30. 第四个差距并不是产生于无知、没有能力或漠不关心，而是产生于政府或武装集团的领袖故意奉行的直接威胁个人安全的政策，其手段是镇压、恐吓和暴力，命令、纵容或容忍政治杀害、屠杀、失踪、任意摧毁平民财产、剥夺基本医药和食品、实施酷刑、强迫流离失所和饥馑，或有系统和有针对性地剥夺少数群体的权利。这样的情况大多数是武装冲突造成的，其中对人权的侵犯达到极其严重的地步，需要我们采取相称的保护对策。

31. 秘书长就安全理事会防止灭绝种族和危害人类罪的行动提出了具体建议。在这些局势和一些不那么严重的局势中，除了使用武装力量来保护个人之外，还可以而且应该进行很多其他工作来加强保护，包括为此部署人权干事。人权高专办可以在这方面发挥重要作用。

32. 当然，这些差距并不是全部差距。在多数国家，落实人权方面的障碍至少包括头三个差距中的某些成分。我们选择采用根据具体情况专门制定的对策，以便在弥补执行差距时保证所有有关行动者，即政府、联合国人权机构和高级专员，都履行其义务，但尽管如此，为了克服这些问题和上述挑战，我们必须果敢行事。

### 三. 对策

#### A. 目标和战略：概述

33. 我们的共同任务是找到办法来把国际人权承诺化为现实，以使个人和社区都看到自己的生活发生真正的变化。我们面前有很多挑战，由于这些挑战，各种各样的国家和国际行动者虽然竭尽全力，但仍遭到挫折。人权高专办为了尽自己的努力来克服这些挑战，将争取实现两个最高目标，即保护和增强能力。

##### 1. 保护

34. 我们将共同努力，集中精力保护人权。保护人权指的是以具体方式确保尊重个人人权。保护人权不是指具体的工具或手段，而是指期望取得的结果，这就是，承担义务的人承认、尊重和落实人权，从而加强尊严和自由。如果通过具体行动，使可能面临危险或有可能被剥夺权利的个人因此能够充分行使人权，人权便得到了保护。保护人权是以国际法为基础，必须注重在人们受到威胁时立即采取的对策，也必须注重在国家内部和在全球范围开展的长期工作，以建设和加强保护人

权的法律和机构。从造福于个人的具体成果的角度来理解保护，将确保人权高专办的工作以产生实际影响为目标。

35. 高级专员的任务包括负责保护所有人对所有权利的切实享受，并协调联合国系统内的人权保护活动。

## **2. 增强能力**

36. 增强能力是一个广泛的概念，但我采用的是其中两个含义。很多国家的经验向我们显示，如果增强人们行使和主张自身权利的能力，人权就最容易得到尊重、保护和落实。因此，我们的工作应该是增强权利所有人的能力。

37. 此外，保护人权的成功战略取决于政府对权利主张作出的有利反应。增强能力是指使有责任落实人权的人具备所需的手段。

38. 考虑到增强能力的这两个含义，我们应当切记，为了使人们充分享受人权，最好的办法是在当地采取措施和对策。国际行动者的作用是支持和鼓励各国的改革措施。

39. 将通过以下三个主要战略来争取实现保护和增强能力这两个目标：与各国接触，以克服落实人权方面的挑战；发挥领导作用，以积极发现问题和提出解决办法；建立伙伴关系，包括在联合国内部和外部建立这种关系。下文第 40 段至第 44 段逐一简介这三项战略第 45 段至第 114 段详加阐述并提出具体方案。

## **3. 各国接触**

40. 为了把国际人权义务化为现实，主要依靠在国家一级采取的行动。人权高专办和其他行动者担负的是次要责任，首要责任应该由国家承担。因此，为了落实人权，首先需要与各国政府一道努力。为此目的，人权高专办将积极与各国政府进行对话，这是高级专员的任务规定中明确提出的一项任务。这种对话和接触的目的是分析在落实人权方面存在的障碍，并争取克服这些障碍。这种接触将利用整个联合国人权方案提供的资源。

## **4. 发挥领导作用**

41. 高级专员除了在联合国系统内担负处理人权问题的“主要责任”之外，还须积极克服人权方面的挑战，并防止侵犯人权的行为。这两项责任都意味着，高级专员应在人权问题上发挥领导作用，应在必要时采取主动行动，提请注意人权问题，制定对策，并动员各国政府、民间社会和有关各方提供支持。联合国各人权机构的权威性声明和建议将是高级专员行动的重要依据。

42. 人权高专办通过加强关键领域内的能力，在联合国系统内发挥更大的领导作用，也将有助于发挥协调职能，促进全系统的协调一致。

## 5. 建立伙伴关系

43. 人权高专办只是行动者之一，但正如上文指出的那样，面前的挑战十分艰巨。为了克服执行方面的挑战，我们除了与各国政府密切合作之外，还必须在联合国系统内外发展和建立其他伙伴关系。人权高专办越来越积极地与联合国各人权机构进行合作，共同努力寻找提高工作效率的办法。人权高专办、条约机构、人权委员会和特别程序如果都得到加强，并更为密切地合作，就会发挥更大的效力。

44. 除此之外，人权高专办需要继续建设与联合国各机构和方案之间的现有伙伴关系。加强与各国接触，将使我们能够为协调机制提供更有用的帮助，向联合国的国家工作队提供更好的建议和支持。人权高专办还需要建设和加强与民间社会之间的伙伴关系。

## B. 与各国的对话和接触

45. 为了查明和努力消除落实人权方面的差距，人权高专办必须以更加协调一致的方式与各国政府和参与本国保护人权工作的其他人士进行协作。

46. 为了利用联合国人权系统的全部专门知识、咨询意见和建议来弥补这些差距，需要增加专门负责具体国家的工作人员和专门知识，增加部署在国际和区域一级的业务力量，并更适当地整合人权高专办的所有相关部门。当前，我们在总部和外地一级都没有足够的力量来执行一项充分的国家接触方案。

47. 与各国进行的接触将因视具体情况而异。人权高专办为此可以运用一系列手段，包括由高级专员进行斡旋、技术合作项目和政策咨询、通过向条约机构提交报告和对其建议采取后续行动来与各国政府进行合作、对特别程序的建议和报告采取后续行动、在区域和国家一级建立存在、监测和发表公开报告。人权高专办不仅可以采用这些手段和其他方法同各国政府进行直接接触，而且还可借此与其他行动者进行合作，其中包括各国的人权机构、联合国国家工作队和（或）其他发展行动者和民间社会。在协作方面对所开展活动和重点接触对象的选择将取决于同政府进行密切协商，对具体情况所需逐一进行战略评估。

48. 应该强调指出，各种手段和方法，包括条约机构和特别程序，都是广泛的联合国人权方案的一部分，其组成部分包括咨询、援助、对话、监督和问责制，而且所有这些组成部分都应相辅相成。

49. 人权高专办将按照高级专员就所有人权问题与所有国家进行对话的任务规定，不偏不倚地执行这项任务。每个国家都可以在改进国内外政策方面，进一步改进本国的人权纪录。本着这个精神，高级专员提议加紧与各国之间的接触，包括由她亲自参与。

50. 人权高专办活动的主要重点是在国家一级落实各项权利。将更好地运用人权高专办的所有职能来支持与各国之间的对话和接触。这将是一项集体努力，需要

在人权高专办各个部门之间进行协作。这项集体努力的一个必要组成部分是总部负责不同地域和国家的事务股。当前，这些事务股的工作人员不到 40 名，鉴于对国家接触的强调，需要投入大量新的资源。

## 1. 在各国和各区域的业务部署

51. 扩大国家和区域的存在，将使人权高专办具有最大的潜在影响力，来建立体制信誉和信任，增强同政府和民间社会的关系。开展任何联合国活动的首选方式，就是在不同地区和国家建立存在，并配备具有必要专门知识、了解当地情况、通晓当地语言的工作人员。开展人权工作也是如此。

52. 找出知识差距和能力差距，需要对某一国家的状况作出缜密分析，而弥合承诺上的差距则需要同政府及国家一级的其他行动者合作。消除安全方面存在的严重差距，特别是在冲突局势中，往往需要部署人权干事。从和平行动和人权特派团获得的经验表明，派驻监测人员会起到保护作用。最后，强化在国家和区域的存在将提高条约机构的效用，因为人权高专办可以更好地鼓励和协助对报告进程的更大参与，促进国家贯彻落实条约机构以及特别程序的建议。尽管人权高专办目前在大约 24 个国家设有办事处（包括七个小型区域和次区域办事处），但这些办事处大都规模不大。**必须持续地扩大人权高专办工作人员在实地的存在。**

53. 建立人权高专办的实地存在有各种方式，下文逐一加以讨论。**人权高专办的明确目的是扩大实地存在，增加对他们的支助，使他们的活动侧重于本行动计划所载的各项目标。**确切的结构还需要进一步审议。这一工作目前正在进行之中，将包括对人权高专办全部现有实地存在的审查。

### 人权高专办在国家内的存在

54. 同各国保持接触的最佳方式，往往是通过人权高专办在国家中的存在。这种存在从中型或大型独立特派团以及和平行动的人权组成部分，到小规模技术合作项目以及在国家工作队工作的顾问，不一而足。一些最明确有效的成果就是我们的独立特派团取得的。

55. 国家办事处在具有足够的规模并配备足够的合格工作人员以执行复杂的人权战略时，才能最切实有效地开展工作。诚然，建立国内存在要经过政府的同意。作出的决定还应该考虑到人权状况的严重性、我们的存在可能对人权状况产生的影响、我们执行广泛授权的能力、以及各国政府及其他行动者能否坦诚地同我们合作来改善人权状况。每个办事处将根据具体形势的演进开展一整套不同的活动，并利用各种手段来弥补执行方面的差距。

### 区域和次区域办事处

56. 如果给予适当的资源和支助，人权高专办各区域和次区域办事处还可以有效地向国家接触战略提供支助。这些办事处可以同各国政府以及区域政府间组织展

开高级别对话，建立同区域民间社会网络的联系。它们还可以对隶属驻有关地区联合国国家工作队的人权顾问提供有益的支助，就可能开展的技术合作项目执行需求评估任务，对在有关区域出现的保护不足问题提出预警。由于办事处设在区域内并熟悉当地情况，因此更能因地制宜地制定办法。

57. 目前，部署在各区域和次区域办事处的人权高专办工作人员不足 20 人。拓展这一存在可以对扩大后的国内存在提供支助，并且在我们没有直接存在的地方，大力改善我们同各国的接触。

#### 联合国和平行动中的人权部分

58. 在联合国部署和平行动的情况下，人权高专办主要负责设计、协助建立和平行动人权部分以及为其招聘工作人员。我们还给予指导，并提供我们的专门知识，但这些工作缺乏应有的系统性。我们打算寻找各种途径，使这种参与更为切实有效。

59. 有效的业务能力取决于能否建立一个充分的行政架构，为及时、安全、有效部署工作人员以及实地办事处有效运作提供所需的人员、财政、后勤和安保支助。人权高专办必须强化这方面的能力。

## 2. 快速反应、实况调查以及调查

60. 必须开展客观公正的监测和实况调查，以评估关于国家实践不符合人权义务的申诉。条约机构和特别程序发挥着重要的作用，但人权高专办也担负着监督和报告人权动态的责任，特别是在部署大规模国内存在的情况下。人权高专办的报告可以向会员国和联合国机构提供有用的资料，确保它们的决定适当兼顾对人权问题的关切。

61. 上述秘书长报告强调了在发生危机时派遣人权干事的重要性，人权高专办也随时准备这么做。因此，人权高专办的组织方式必须着眼于向快速部署提供支助，确保对财政和人员等具体方面的行政支持。名册制度、培训和安保问题必须得到解决，但是，如果获得更多的资源，人权高专办就可以大大增强这方面的能力。

62. 在越来越多的情况下，人权高专办还必须在出现危机或冲突后局面时，向调查委员会或负责调查严重、广泛的侵犯人权情况的实况调查团提供支助和法律专门知识。在过去几年里，人权高专办平均每年向两三个此类委员会或调查提供支助，而且这种情况目前呈上升趋势。这类任务必须认真、彻底地完成，而且还可能需要法医调查等方面的专门技能。对这类工作的支助至关重要，因此，发展人权高专办在这方面的能力是一个优先事项。

### 3. 人权能力建设

63. 多年来，人权高专办的技术合作方案一直在积极开展，我们的经验显示，这一工作具有价值和重要性。这种接触是克服知识差距、能力差距和承诺差距的有效手段。不应孤立地看待或利用技术合作项目，而应将其作为全面国家接触战略的组成部分。正如上述秘书长报告指出：“在基本的保护原则遭到蓄意违反的地方，技术援助和长期机构建设没有任何价值，或者价值甚微”（见 A/59/2005，第 143 段）。具有实质意义的技术合作必须不断对局势进行评估，以便衡量合作所产生的影响。

64. 经验告诉我们，我们的援助项目最能发挥效力的时候，正是我们建立国内存在，并配置足够工作人员的时候，也正是项目成为所在国政府同意的长期接触战略的组成部分，并配有全面的人权高专办工作方案的时候。同包括民间社会在内的各种本国行动者合作，有助于确保人权高专办项目的可持续能力和问责。

65. 一个可喜的动态是，包括联合国行动者在内的各种组织更多地参与进来，向人权改革工作提供协助。然而，这也突显出必须改善协调，以确保各种协助工作的一致性，否则，我们就有使局势恶化之虞。在同联合国各机构和捐助方密切合作时，人权高专办可以通过分享我们独立开展的需求评估等方式，催化必要的改革。

66. 鉴于人权高专办在这一方面的预算并不宽裕，因此必须明确优先事项。就所侧重的实质性领域而言，人权高专办同条约机构和特别程序之间的密切关联，可以在查明和消除执行差距方面带来更多的效益。明确优先事项虽然可以确保现有资源的有效利用，但显而易见的是，现有资源数额仍旧严重不足。

### 4. 专题专门知识

67. 发展并加强我们的实质性人权专门知识，是支持有效的国家接触，并在全球一级采取行动的关键所在。在业务活动以及同各种人权机制的合作方面，人权高专办已在各种人权问题和方法上发展了重要的专门知识。为了满足日益增长的需要和需求，实现我们的战略，我们将巩固并加强已有的专门知识，必要时发展其他领域的的能力，以更好地应对目前在人权方面的挑战。

68. 重点领域包括：

(a) 人权法、政策和体制（国际规范的解释和适用；经济权利和社会权利的可诉性；国家人权委员会；国家人权规划；民间社会）；

(b) 人权方法（监测；调查；教育；培训；需求评估；方案拟订）；

- 反歧视和特殊群团（例如针对种族、宗教、少数族裔、土著民族、移民、境内流离失所者、残疾人、妇女的歧视）

- 法治和民主（司法部门；过渡时期司法；有罪不罚；补救措施）
- 以人权本位方针处理各种问题（和平与安全，包括反恐举措；发展；人道主义工作）。

69. 这些领域的专门知识加强后，可以用于消除执行差距，作为人权高专办开展技术合作、倡导、培训、政策拟订、分析以及向合作伙伴提供咨询的基础。这些专门知识将有助于拟订人权工作方法和确定良好做法。此类专门知识还将利用并促进特别程序和条约机构的工作。

70. 将定期审查优先领域，以确保人权高专办有能力解决正在出现的人权挑战。正如下文所述，正在成立的政策和规划股将协助我们确定优先次序。

## 5. 研究和政策分析

71. 人权高专办以及参与人权活动的许多其他机构所进行的大部分研究工作着重罗列和描述人权问题，而不是提出解决人权问题的办法，对查明今后将影响人权问题的趋势给予的关注太少。人权高专办将大量的现有研究能力专门用于为联合国人权机构编写专题研究和报告，而其中许多报告究其性质几乎没有实际价值可言，或者说到底并不总是善加利用。

72. 高专办的研究能力将得到加强，并将更多地自行采取措施来查明需要分析的优先人权问题。目标是提出消除知识差距以及解决其他人权问题的实际建议。做法之一是腾出现有的研究能力。关于设立新的人权理事会或改革人权委员会的讨论提供一个大好机会，可以借此使人权高专办编写专题研究、报告及说明合理化。高级专员将审查这方面的情况并提出建议。

73. 在加强这方面的工作时，我们将依靠同世界各地许多不同的学术和研究机构、包括同联合国系统内的机构开展的密切合作，力求与各国政府、民间社会团体以及所有相关行动者建立合作进程，以期消除知识差距。

74. 政策拟订与更加积极的研究方案密切相关。提出解决人权问题的建议，需要仔细审议所涉法律和政策问题。做法前后一致分析严谨，是信誉的关键所在，为此，人权高专办需要一个中央政策核准职能来确保所提立场的一致性和质量，这一职能将划归新的政策和规划股。

## C. 领导能力

75. 在当今世界中，众多的社会、经济和政治问题是通过国际进程决定的，但对当地的人权状况产生深刻的影响。尽管与国家接触十分关键，但是，人权高专办还必须在全球一级积极努力，影响并促进有关保护人权问题的国际辩论。人权高专办必须在联合国系统发挥特别积极的作用，迎接将人权问题全面纳入联合国发

展与安全议程的核心这一挑战。基于同样的理由，人权高专办必须建立专题的专门知识，强化具体人权问题的工作。

### 1. 人权、发展和千年发展目标

76. 《联合国千年宣言》开宗明义，申明自由和平等是二十一世纪国际关系所不可或缺的基本价值。会员国在《宣言》中承诺尊重、保护和促进所有人的人权，捍卫易受伤害的人，加强法治。《宣言》在申明发展权时，承认各国在本国和全球维护人的尊严、平等与公平原则方面负有个别和集体责任。千年发展目标要求富国协助穷国实现减贫的共同商定目标。如果理解正确，千年发展目标本身就是希望实现的人权目标。

77. 为了使这些承诺化为现实，人权高专办将设立一个专门负责千年发展目标的单位，以此大力增强高专办在这一领域的工作。我们将努力参与各种全球性讨论，确保在落实千年发展目标的过程和成果方面均适当关注人权问题。我们将侧重于倡导对权利问题有敏感认识的减贫战略，对发展采取权利本位方针，推进发展权。在这方面，我们将强调权利所有人进行自由、积极和切实性参与，义务承担人接受问责，在各个级别不存在歧视，以及增强那些通过发展脱贫的人的政治和经济力量。此外，我们还将利用人权框架，巩固和落实较富有国家作出的承诺。

### 2. 保护经济、社会和文化权利

78. 尽管一再申明，人权不可分割，联合国必须适当关注所有人权，但经济、社会和文化权利，包括这些权利的可诉性，仍然受到质疑。在讨论设立程序听取个人就侵犯《经济、社会、文化权利国际盟约》所载权利的行为提出的申诉时，可以看到这种情况。在大多数国家，这些权利的法律地位仍然较低。一些人认为，逐步实现这些权利的原则在问责方面造成特殊困难。经济、社会、文化权利委员会以及许多特别程序讨论了所涉法律问题，在过去几年里，大大拓宽了我们对经济、社会、文化权利的范围和内容的认识。然而，还有许多工作要做，包括说服常持怀疑态度的民众及各国政府，使他们相信人权的确是相互依存、不可分割的。

### 3. 人权、和平建设和维持和平

79. 上述秘书长报告提请注意人权高专办在预防冲突工作以及在向危机局势部署人权干事方面发挥的作用，并吁请高级专员在安全理事会以及在拟议设立的建设和平委员会的审议工作中发挥更为积极的作用。

80. 如上所述，人权高专办在人权危机方面随时准备通过其独立的办事处部署人权干事，执行实况调查和调查任务。此外，我们将继续与人道主义界合作，把人权纳入它们的工作和方案之中。在部署联合国和平行动时，需要作出更大的努力，确保和平行动的各个组成部分，尤其是民警和军事部分，以具体行动促进人权。

81. 在预防冲突方面，现有的联合国人权资讯大都可以更广泛地用于联合国的预防外交。然而，只有资讯是不够的。任务是确保对资料进行分析，并提请负责采取行动者注意这些资讯。扩大人权高专办与国家的接触有其明确的含义，即办事处将更有能力对酝酿中的人权危机做好准备，并突显正在发生的危机所涉的人权问题。

82. 人权高专办必须提高能力，提供人权问题的法律和政策方面的专家意见，协助解决冲突的工作。人权高专办日益要求向正在摆脱冲突以及最近曾经历大规模侵犯人权事件的国家提供协助，其中包括通过采取各种程序来查明事件的真相，调查并核实大规模的侵犯人权行为，审查公职人员，改革和恢复司法制度。为此，人权高专办将与许多合作伙伴一道加强努力，在和平特派团、联合国国家工作队以及设在联合国总部的政策与协调机构的范围内采取辅助行动。处理有罪不罚以及历史犯罪问题固然重要，但是，为了建设持久和平，还必须考虑许多其他的人权问题。不仅如此，人权高专办扩大后的实地存在本身，可以有助于创造解决冲突的契机，因为就人权问题与各交战方接触为讨论政治问题制造了空间。

83. 人权高专办，特别是其纽约办事处，显然需要扩大在这些领域的的能力，以确保对国家问题和专题问题提供切实有效的投入。

#### 4. 加强法治

84. 长期以来，法治一直是人权高专办的主要工作重点。人权高专办依据国际人权法、人道主义法以及刑法标准，制定了一整套司法部门的工具和指南，并在许多国家得到应用。我们必须加强努力，协助各国制定法律，建体制，这是实施国际标准所必不可少的。

85. 人权高专办有丰富的经验，而且同条约为监督国际人权法的实施而设立的机构以及同特别程序有着紧密、独特的关系，在此基础上，人权高专办在这一领域的工作利用了其在国际人权法方面的专门知识。然而，这种国际法专门知识分散于人权高专办各个部门，已经到了汇总这种专门知识并向其提供更多资源的时候了。这样，可以协调内部的法律专门知识，确保在联合国内外就国家法律与实践遵守国际人权义务的情况提供专家咨询意见。随着与国家接触的增强，对这一专门知识的需求可能会更大。为此设立中央职能，可以使人权高专办在国际人权标准的范围和适用性受到挑战时，更加积极主动地予以捍卫，并就今后人权标准发展的方向提出建议和咨询。

#### 5. 全球人权报告

86. 人权高专办每年将进行专题研究，出版一份《全球人权报告》。这是一个重要的政策和宣传工具，我们可借此确认、分析和争取优先的人权问题，指出影响人权的积极趋势和消极趋势，突出卓有成效的政策。《全球人权报告》还将促进

人权，带头倡导新的思维和做法，宣扬为落实人权而进行的各种努力。这一报告将成为权威的信息来源，反映选定专题领域中的人权趋势。

87. 联合国其他机构的经验表明，全球报告很有用处，但也要求投入大量的资源。与其他机构（包括全世界的学术和研究中心）进行协作将增进这种报告的价值。

## **6. 外联和宣传**

88. 人权高专办要圆满地实现其目标和战略，就要有效地传达这些目标和战略。人权高专办在强调执行（重点在于改善人们享受人权的状况）的同时，需要有一个比以往有力得多的宣传战略。这一战略对改善总的人权知识和支持联合国及人权高专办在这方面的工作至关重要，也使人权高专办能更有效地调动公众对人权原则的支持。这需要更主动地与媒体联系，更好地通过报刊和网站有针对性地提供信息和传播信息。

## **D. 与联合国人权机构合作**

89. 高级专员有明确的责任就克服影响切实享受人权的障碍提出建议，并建议如何改善和协调联合国的人权机制。为了完成这些任务，她需要更为主动积极地与联合国人权机构开展合作。加强这些机构并更密切地与之合作，以确保更有效地进行全面努力，消除执行差距。

### **1. 人权委员会**

90. 秘书长提议以升格的人权理事会取代人权委员会。目前正在积极讨论这一提案，高级专员想借此机会提出几点意见。

91. 新的机构必须寻找有效的方法履行监督责任，因此必须建立某种制度，衡量各国的实践是否符合其人权义务。人权委员会目前的国家审查制度大家都认为不满意。同时，还必须建立某种制度，审查各国的实际人权状况。

92. 因此，我坚决支持以同侪审查制度对各国进行审查的提案，无论在新的人权理事会还是在改革后的人权委员会都是应采用同侪审查制度。这一制度应该以普遍审查的原则为基础，在法律和实践两方面审查各国对人权承担的义务。为了建立这一制度的信誉，取信于人，必须制定一个公平和透明的方式，收集资料供同侪审查。正如秘书长强调的，新的人权理事会应该继续沿用人权委员会向非政府组织开放的做法，保持特别程序的独立作用。

93. 由于目前仍在讨论人权理事会的范围、权力和组成方面的许多细节，因此人权高专办难以细加揣度，推测这一机构建立后会对我们的工作产生什么影响。诚然，一个能全年定期开会的常设机构，尽管值得欢迎，难免也会给人权高专办带来新的要求，我们需要有能力作出回应。同侪审查的确切详情还有待研究，尤其

重要的是，由其他国家进行同侪审查的制度必须与向条约专家机构提交报告的制度区分开来。

94. 无论对新的人权理事会，还是对人权委员会，人权高专办都打算加强努力，本着伙伴合作精神，在寻找如何进一步努力保护人权方面发挥更为积极的作用。

## 2. 条约机构

95. 联合国人权条约系统是联合国的伟大成就之一。条约机构的建立是为了监测执行方面的进展，对条约规定的含义以及国家对保护权利所需采取的措施提供权威指导。条约机构的工作已产生直接影响，使国家改变了法律和政策，并对受害者提供补救措施。所有国家至少是七项条约中一项条约的缔约国，逾 75% 的缔约国参加了四项或四项以上的条约，包括两个盟约。缔约国应将报告程序视为衡量成就和找出执行差距的手段。理想的情况是，这一进程能指导全国对人权问题进行辩论，唤起其他民众支持人权。这正是条约机构存在的理由。

96. 关于现行制度的问题众所周知，而且人们对基本的缺陷已取得相当一致的共识。缔约国对不得不就往往非常相类或重复的问题分别向不同的条约机构提出报告感到很繁重（虽然议定只提出一份扩充的核心文件可望减轻这一负担）。报告往往不能及时提交，提交的报告又往往不彻底，也没有足够的时间审查这些报告。条约机构通过的结论意见往往不够确切，无法指导改革努力，且缔约国通常并不十分重视这些结论意见。

97. 分析和组织方面的支助至关重要。自 1996 年以来，在经常预算之外筹集了大笔新的资源，专用于为负责条约机构事务的单位配备人员。但同时，与其他国际监测程序相比，人权条约的经费非常有限。

98. 大力强化国家接触方案将有助于确保更有力地支助条约机构的审查进程，并且更切合国家一级的人权改革进程。地域事务股和实地部署的工作人员可以与政府和其他利益有关者合作，参与报告程序，对条约机构提出的建议和有关个人申诉的决定采取后续行动。

99. 然而，加强国家接触并不能解决找出的所有其他问题。如果条约一旦如愿以偿地得到普遍批准，则该制度效率低下的弊病就会更严重。自从 2002 年秘书长吁请统一报告要求和探讨是否可能提交单份报告的呼吁以来，条约机构已开始起草提交报告的统一准则。为了使条约机构能够开始作为一个统一的系统行使职能，应该敲定和执行这些准则。但从长远来看，显然必须设法合并 7 个条约机构的工作，建立一个统一的常设条约机构。这是缔约国的事，但高级专员打算提交改革条约机构备选方案，供 2006 年举行的政府间会议审议。

100. 只有所有的委员会都切实合作，才有可能建立一个统一的条约机构系统。这首先需要由同一办公室支助这些委员会的各项任务，以确保办事方式划一，所

作裁判一致。消除对妇女歧视委员会是监测《消除对妇女一切形式歧视公约》的条约机构，该条约是唯一不由人权高专办支助的人权条约。委员会由提高妇女地位司支助。眼下可能是考虑将支助委员会的责任移交人权高专办的良机。

### 3. 特别程序

101. 人权委员会任命的各种报告员、工作组和专家是联合国开展的保护人权工作的必要成分。他们的优点包括：独立、一致专注某个问题或情况、有能力通过访问而与有关国家直接接触、与受害者保持接触、在寻找执行差距方面发挥倡导作用。

102. 与此同时，委员会中越来越严重的政治化倾向影响了特别程序。在规定或延长任务之前往往有一番激烈的辩论，损害程序的信誉。随着任务数量的增加——近几年增加得很快，协调报告员的工作变得更为困难。会员国越来越多地批评负责执行任务者和他们的工作方法，其理由却常常相互矛盾。

103. 特别报告员向委员会 2004 年第六十届会议提交了 100 多份报告，包括关于 39 个国家的人权情况的报告。这些报告是在人权高专办工作人员协助负责执行任务者访问有关国家的基础上撰写的。同年，还就 4 448 起个案向 142 个政府发出 1 300 多封函件。但之后很少就这些报告和函件采取后续行动，而报告员本身（他们是非专职的志愿人员）也无法采取后续行动，尤其是对个案而言。

104. 加强地域事务股并注重国家接触应使人权高专办能更好地支助特别程序，包括在他们设法对其建议或个别案件采取后续行动时予以支助。支助的一个重要方面是确保在进行国家访问前做好充分的准备。自 2000 年以来，在经常预算之外筹集了一笔相当大的新资源专用于加强对特别程序的支助，但仍然不够。

105. 这一切却都无法解决一些根本的问题，特别是涉及协调、任务重叠、增加程序数量（现已超过 40）而不相应加强人权高专办支助这些程序的能力或委员会切实考虑其建议的能力的问题。委员会已请人权高专办在 2005 年举办两次专门会议，审议改革和合理化建议。高级专员认为这是解决其中一些问题的的大好时机。

### E. 与联合国机构和民间社会合作

106. 关心人权的团体在迅速扩大，包括活动家、学者、民间社会各种各样的代表、专业团体和议员。在国际一级，发展机构、国际智囊团以及联合国系统各个领域（因人权主流化）对人权原则越来越感兴趣。人权高专办必须在国家和国际一级增加外联活动并发展伙伴关系。总的目标必须是建立全球改革联盟，集学习、行动和实践于一体，弥补执行差距。

## 1. 与联合国伙伴合作

107. 人权高专办决心推行 2002 年发起的改革，在国家一级建立强有力的人权保护制度。行动 2 方案旨在建设联合国国家工作队的能力，支持会员国发展这种制度。该方案注重通过建设机构能力和协助国家改革立法而加强法治；进一步实现弱势群体和边缘化群体的权利；批准人权条约并与条约机构和特别程序机制合作；通过人权教育等途径发展人权文化。该方案还力求将人权纳入联合国的发展活动和人道主义活动。

108. 行动 2 方案的部分内容是要求人权高专办向国家工作队提供咨询意见和培训。迄今得出的经验表明，凡有人权高专办存在并能与其直接合作的国家，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果。因此，我们相信，我们加强国家接触和建立外地存在和次区域存在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。同时，国家工作队领导人的有力承诺和工作队的支持对行动 2 的成功至关重要。

109. 随着行动 2 进入执行阶段，国家工作队的人权顾问在人权高专办的提供实务指导和支持下，将发挥更大的作用。此外，人权高专办将进一步加强其提供培训的能力，与我们的机构伙伴合作，编写学习材料，并铭记提供后续支持的必要性。

## 2. 与民间社会接触参与

110. 一个能够自由运作、掌握一定的人权知识和技能的强有力的民间社会是确保在国家一级实现持续保护人权的关键因素。人权高专办多年来与民间社会密切接触。为了在落实人权的努力中最好地利用民间社会并增强其能力，需要加强这种接触，并确保接触是全面、主动和战略性的。这完全符合联合国与民间社会关系知名人士小组报告的建议（见 A/58/817），即民间社会必须要更切实地参与联合国的工作。

111. 联合国本身的人权努力必须联系更广泛的民间社会运动来看。人权高专办可以得益于民间社会的支持、分析和专门知识，并进而向联合国机构提供支助、教育和业务方针咨询意见。重要的是，我们可以发挥作用，为增强民间社会能力创造条件。

112. 我们将加紧努力，通过战略性地使用外地存在和国际一级的干预措施，直接保护那些因和平、合法地捍卫人权而处境危险和面临威胁的民间社会团体。这应该包括集中关注在国家一级加强对民间社会行动者的法律保护问题。高级专员的斡旋职能也可对这些团体提供重要的支持。此外，联合国有牵线搭桥的独特能力，使民间社会与政府合作，为建立信任创造机会。

113. 我们将在人权高专办中设立高级专职，专责支助民间社会，以确保在这一问题上发挥领导作用。

114. 人权高专办还必须借鉴学术界对人权问题不断增长的强烈兴趣，以及非政府组织和政府机构所做的切实的政策工作。的确，目前进行的实证研究和概念研究可极大有助于克服执行差距，我们必须借鉴这种外部的专门知识。

#### **四. 建设人权高专办的能力**

115. 上文说明了人权高专办在落实保护人权方面所面临的挑战及高级专员建议的行动，以便使人权高专办在应付这些挑战中发挥应有的作用。如一开始就指出的，必须为此加强高专办的管理和规划能力，改善人力资源政策，并大幅度增加财政资源。

##### **A. 管理、行政和规划**

116. 如我最近在 2006-2007 两年期拟议预算中所述，人权高专办目前正在加强管理能力。如果我们要实现本行动计划概述的计划和承诺，就必须进一步审查和加强管理能力。我们需要改善安排轻重缓急的能力，更好地规划和执行我们的工作，以便确保有效地交付产出，严格问责。

117. 作为第一步，我们正在创建专门负责中央政策、规划、监测和评价的单位。该单位将与人权高专办的其他部门合作，帮助确保将人权高专办的战略构想转化为具体的优先事项和业务计划。该单位采取的方法将是利用人权高专办的现有专门知识，推动横向和纵向的联系，分析业务环境中的趋势，并更有效地监测成果。

118. 为了提高支助人权方案和推动快速部署的能力，必须采取一系列措施使人权高专办得以更灵活地开展业务，包括在财政和行政事务方面授予更广泛的权力。目前，人权高专办的职权限于采取行政行动，今后应逐渐改变，授予批准和执行所有行政行动的权力，适用联合国其他部厅成功使用的同样程序。作为第一步，将请求授予以下权力：设立应急备用账户；接受捐助；批准拨款和临时员额（由预算外捐助支付）；聘任和管理工作人员的权力；紧急旅行；采购。与此同时，人权高专办将仿照实际作业的联合国基金和方案制定的行政政策，拟订新的行政政策以应付扩大的业务需要。

##### **B. 人员配置**

119. 人权高专办要实现本行动计划的目标，就必须大大地改变人员配置和人事状况。需要改善的主要领域有三个。目前，约有 86% 的工作人员资历较浅，他们向高专办提供了良好的技术专门知识，但经验和管理能力不足。此外，大多数工作人员都是短期合同，缺乏稳定性，并影响工作人员的积极性。高级专员在两年期拟议方案中已针对这种情况提出了一些建议。今后需进一步采取措施，加强管

理能力。目前正在开展的员额转正工作也应有助于进一步稳定人员配置情况。除了利用人权高专办工作人员的人权专门知识、素质和敬业精神之外，同样重要的是，在满足日益增长的人力资源需求时确保关注性别均衡和地域分配力求广泛的原则。

120. 在人权高专办内部实现地域均衡仍将是高级专员的优先事项之一。人权高专办在挑选工作人员时，应以求达才干、忠诚及效率的最高标准为首要考虑，但同时也将适当注意尽可能扩大征聘和挑选工作人员的地域范围。为了扩大合格人权候选人的来源，人权高专办将继续与人力资源管理厅合作，就人权举办专门的竞争性考试，并认真考虑任职人数偏低国家的合格候选人。

121. 人权工作人员要做的工作五花八门，必须与各式各样的人合作和对话，并处理多种实质性问题。为了确保他们能以专业水平从事工作，应付当前和未来的挑战，应使他们有机会受到配合人权工作不断变化要求的系统、全面培训。这应该包括新工作人员的入门培训；外勤人员的部署前训练和随团训练；为确保更新技能而进行的在职培训，并介绍新出现的人权议题和方法。

122. 最后，许多评价和研究表明，人权高专办需确保改善外地与总部的联系，在这方面，已讨论了一阵子鼓励工作人员轮调的政策。这种政策将增加愿意和能够派往外地工作的人权专门人员的来源，提高具有外地经验的人权工作人员的总体比例按照本行动计划提议加强外地存在，应该以这种政策为基础。

### C. 在纽约的存在

123. 人权高专办不设在总部，这对确保人权问题成为本组织工作的核心造成了某些障碍。联合国的大多数核心部门和机构的总部都设在纽约，执行委员会和次级机构都在纽约开会，安全理事会、大会及其委员会、经济及社会理事会亦复如是。此外，关于和平、安全与发展问题的联合国政策讨论大部分也在纽约进行。人权高专办纽约办事处积极参与了这些讨论。尽管要求在不断增加，纽约办事处的人员配置却已有多时未变。目前的一轮改革将再次大规模扩大人权高专办在纽约的工作，突出人权问题在联合国系统的地位，加速将人权纳入主流这项必要工作，看来还可能建立一个建设和平委员会及其支助办公室。要满足这些要求，就必须为纽约的人权高专办配备更多的人力资源和财政资源。

### D. 筹资

124. 若将促进和保护人权作为联合国的工作核心，就必须承诺提供同这一任务相称的资源。短期内，人权高专办可开展很多工作，以推动实现本行动计划所述的各项目标。人权高专办打算采取有关步骤，探讨如何对现有资源作最佳利用。

125. 但是，若资源不能大幅增加，包括增加经常预算比例和提供额外预算外支持，本行动计划的大部分建议最终仍将近乎空想。2006-2007 两年期预算进程已经开始，因此，我们将在同秘书长协商后，编制一份追加预算，说明该计划的经常预算费用估计数，并随后发出自愿供资呼吁，以便为其中应使用预算外资源的部分提供资助。在这一过程中，人权高专办将依据适当的执行计划，试图逐步增加经常预算提供的资源比例。

126. 目前，人权方案所用资源仅占联合国预算的 1.8%。人权高专办的大部分资源，包括联合国各机构要求采取的关键行动的经费，主要来自预算外捐款。人权高专办年度预算总额为 8 640 万美元。人权高专办估计，要纠正上述秘书长报告指出的不足，并切实按本计划的要求加强办事处的工作，今后 5 至 6 年内人权高专办的总体资源必须翻一番。

## 五. 行动要点

### A. 国家接触

127. 与各国接触和对话是人权高专办确保人权得以落实的主要手段。特别是：

- 将大幅增加工作人员人数，以加强总部的地域事务股
- 人权高专办将根据目前对人员部署办法的对分析，视需要向国家办事处、区域办事处和次区域办事处增派外地工作人员
- 将建立接令后立即部署人权干事的快速反应能力，包括确定有关人员、进行部署前培训，以及编制名册
- 人权高专办将增加其专门知识，向实况调查团及调查委员会提供法律、技术咨询服务和支助
- 人权高专办正在审查其对联合国和平行动人权部分的支助情况，以便提高工作效率，加强向民警和军事部分提供咨询和培训的能力

128. 人权高专办将加强其技术合作方案，做到重点明晰，并依照同有关政府商定的明确战略、人权高专办在有关国家的存在和长期接触情况以及民间社会的参与情况，执行方案。

129. 国家接触方面的全部工作包括认真关注经济、社会和文化权利。人权高专办将加大依法保护上述权利的工作力度，并加强其在有关法律问题上的专家资源能力。

130. 人权高专办将整合并进一步发展人权专题专门知识，确保将其纳入高专办国别工作，并定期审查优先事项。我们将根据对所有目前规定向联合国各机构提交的专题研究和报告进行的审查，建议如何通过合理化措施腾出研究能力。

131. 各条约机构及特别程序的工作将被完全纳入人权高专办同各国的对话和接触进程。

132. 人权高专办将设立一个单位，领导有关国际人权法，包括关于国家履约情况和法律改革情况的法律倡导和咨询工作。

133. 人权高专办将划拨适当资源，满足对其法治工作日益增长的需求，包括向全系统法治和司法举措提供支助。

## **B. 发挥领导作用**

134. 人权专员将主动提出人权问题的解决办法，并提倡采取有关措施，以改善联合国系统的内部协调，包括举行一年两次的全系统特等干事一级磋商，以便协调并向联合国系统提出建议。

135. 人权高专办将加强其与联合国发展和安全领域的有关机关及机构的合作，以便及时向它们提供人权信息。

136. 人权高专办将设立一个单位，负责千年发展目标和人权本位方针方面的工作，特别是就千年发展目标所载人权承诺提供咨询和评估进展情况。

137. 人权高专办将建立更强大的宣传能力，以便制定有效的战略，传播人权信息和联合国人权方案的工作。

138. 高级专员将开展公共宣传活动，强调经济、社会和文化权利的重要性及其法律地位。

139. 高级专员将每年出版一份专题《全球人权报告》。

140. 高级专员将发起全球人权运动，争取各国政府、联合国伙伴、民间社会及公众的支持，以重申对基本人权原则的承诺，包括呼吁普遍批准所有人权条约并撤回保留。

141. 人权高专办将设立一个中央政策制定职能，以确保所提立场的一致性和质量。

## **C. 伙伴关系**

142. 人权高专办将加大同联合国参与执行行动 2 的伙伴机构的合作力度，根据人权方面的优先事项，提供更多资源，向联合国国家工作队部署人权顾问、优先注意增强培训能力。

143. 人权高专办将同联合国伙伴合作，确保驻地协调员具备适当人权事务能力，并确保所有机构，特别是联合国国家工作队的领导履行人权问题主流化职责。

144. 人权高专办将加强同民间社会的协作，互相配合，为实现长期的人权成就作出贡献。我们将在制定人权高专办战略过程中，优先注重加强民间社会，努力保护结社自由。人权高专办将设立一个高级民间社会事务单位，专门负责领导这方面的工作。高级专员将加大人权捍卫者方面的工作力度。

#### **D. 联合国人权机构**

145. 各条约机构和特别程序对在国家一级更好地履行人权义务至关重要。必须向这些机构和程序提供更有力的支持，使其更具效力。

146. 人权高专办将提供额外资源，用于加强各国自身能力以及伙伴关系，使各国能更好地参与条约的执行和监测进程。

147. 高级专员将拟订设立统一的常设条约机构的提议，并邀请七项人权条约的缔约国参加定于 2006 年举行的一次政府间会议，审议各项备选办法。

148. 应考虑将消除对妇女歧视委员会迁至日内瓦，由人权高专办提供支助。

149. 人权高专办将向各特别程序提供更多支持，以确保向它们提供适当的服务并进行更好的协调，包括同人权高专办的协调及负责执行任务者之间的协调。

150. 人权高专办将在定于 2005 年举行的特别会议上，就如何提高各特别程序的效力及效率问题提出建议。

#### **E. 管理、人员配置和规划**

151. 人权高专办正在着手设立一个专门的中央政策、规划、监测和评价单位，负责确保将人权高专办的战略构想转化为具体的优先事项和业务计划。

152. 人权高专办将加强其行政能力，寻求更大授权，以支持一个更具效力和效率的办事处。

153. 人权高专办将为纽约办事处分配更多资源并增加人员配置。首先要及早部署更多负责法治、主流化、千年发展目标、行动 2、和平与安全方面的工作人员。将开展一次可行性研究，以确定应否将人权高专办的其他职能及人员迁至纽约。

154. 人权高专办将同人力厅一起全面审查人力资源政策，以便制定能满足人权高专办业务需求且能加强多样性、业务能力、管理能力及问责制的征聘和人事管理程序。

155. 人权高专办将采取措施，对候选人进行筛选，以确保在候选人同样符合条件的情况下，优先照顾地域分配平衡。

156. 人权高专办将促使捐助国参与，鼓励它们赞助来自发展中国家的初级专业人员。

157. 人权高专办将制定并按部就班地执行其国际和国家工作人员培训方案。人权高专办将为此利用自己的专门知识及联合国系统内外可用的相关专门知识及方案。

158. 人权高专办将同人力厅一起，参照人力资源专家确定的最佳做法，制定一份工作人员轮调计划。

---