



联合国

联合国人权事务高级专员的 报告

大会

正式记录

第五十九届会议

补编第 36 号 (A/59/36)

大会
正式记录
第五十九届会议
补编第 36 号(A/59/36)

联合国人权事务高级专员的报告



联合国 • 2004 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	页次
一. 导言	1
二. 高级专员就冲突情况向人权委员会提出的紧急报告	1
三. 人权委员会第六十届会议	2
四. 联合国各人权机关的活动	4
五. 设定标准的活动	6
六. 人权与发展	7
七. 发展各国在人权领域的能力	8
八. 发展各国在人权领域的能力	12

一. 引言

1. 本报告是根据设立联合国人权事务高级专员职位的大会第 48/141 号决议提交的。它介绍了联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）过去一年内的各项活动，并补充今年早些时候向人权委员会（E/CN.4/2004/12 和 Add. 1-3）和经济及社会理事会（E/2004/89）提交的报告。

二. 高级专员就冲突情况向人权委员会提出的紧急报告

2. 长期以来人权委员会一直将审议冲突中尊重人权和人道主义法的情况或是审议紧急状况作为其常规工作，委员会在每一届会议上都就若干冲突情况通过决议和（或）建议。委员会各条约机构和特别程序也处理这种问题，并制订了这方面的适当工作方法。同样，根据对大会第 48/141 号决议所规定的高级专员的任务的一般性了解，高级专员负有主动或应有关机构的要求、汇报所指称的严重人权状况的具体责任。去年我的前任就科特迪瓦局势向安全理事会提出紧急报告，并在利比里亚政权更替前就该国境内侵犯人权情况向人权委员会提出报告（E/CN.4/2004/5）。在本报告所述期间，代理高级专员着手就伊拉克和苏丹（达尔富尔）局势采取类似的主动行动。

3. 我坚信向人权委员会和（或）联合国其他机构提出这种紧急报告是大会第 48/141 号决议所揭示的高级专员的任务的核心部分。不论就向联合国各机构提供适当而及时的信息、还是就情况需要时要求有关机构紧急采取适当的补救行动来说，这都是一项无可替代的工作。我打算在必要时根据这些前例，提请人们注意有关紧急情况，并请有关方面采取必要的措施矫正严重的大规模侵犯人权行为。

4. 现将本报告所述期间的有关事态发展说明如下。

5. **苏丹（达尔富尔）**。关于苏丹达尔富尔地区的人权状况的紧急报告（E/CN.4/2005/3）简要说明了我的前任针对有关所指称的严重侵犯人权情事的报导所派遣的两个特派团的调查结果。该报告突出介绍了达尔富尔状况所造成的严重的人道主义后果，并强调许多侵犯人权行为是金戈威德民兵在正规部队的积极支持下犯下的。报告说明了苏丹政府根据国际人权和人道主义法必须承担的责任，并说明了一种令人不安的无视人权和人道主义法基本原则的模式。叛军似乎也违反人权和人道主义法，但是特派团很难确定其严重程度。报告最后说，达尔富尔地区显然已经陷入恐怖统治之中。特派团不断收到民众的申诉，指控政府军和民兵犯有种种罪行：不分青红皂白地袭击平民、强奸和其他严重形式的性暴力、破坏财产和抢劫、强迫流离失所、强迫失踪、迫害及歧视。

6. 已要求苏丹政府在最高层次毫不含糊地公开谴责所有违反人权和国际人道主义法的行为，对这种行为进行调查，并将行为人绳之以法。除其他外，特派团还建议：(a) 立即解除金戈威德和其他民兵组织的武装并且将其解散，应允许人

道主义工作者顺利无阻地进入达尔富尔地区；(b) 政府应执行民族和解政策，制止有罪不罚现象并确保法治和保护少数；(c) 应允许难民和流离失所者自愿返回家园，应归还其财产并对其损失给予公平的赔偿；(d) 应成立一个国际调查委员会，以便评估形势，查明所犯下的罪行及其行为者，评估当局的责任并建议确保问责制的措施。

7. 代理高级专员还就达尔富尔人权情况直接向安全理事会负责。

8. **伊拉克**。多年来伊拉克境内的人权情况一直是人权委员会所关切的一个问题。委员会的有关特别报告员十多年来一直监测该国境内的人权情况并提供大量文件证明萨达姆·侯赛因政权所犯下的侵犯人权行为。上一任特别报告员向委员会第六十届会议提交了关于过去伊拉克境内侵犯人权情事的报告(E/CN.4/2004/36 和 Add.1)。虽然该特别报告员的任务期限没有得到延长，但特别是鉴于国际上日益注意监测冲突情况下违反人权和人道主义法的行为，代理高级专员决定就伊拉克境内的人权现况向委员会提出报告。2004年5月，人权高专办的一个工作队前往安曼为该报告收集证据并接见了30多名伊拉克人。除了媒体有关阿布格赖卜监狱内的虐待和酷刑事件的报导外，证人们还提到任意逮捕和拘留。所提出的其他问题包括在各种经济和社会权利的享受(包括受教育和获得保健服务的机会)方面受到种种限制及妇女遭到骚扰和虐待的情事有所增加等问题。

9. 该报告(E/CN.4/2005/4)于2004年6月4日印发。其中载有指导人权高专办在伊拉克境内人权活动的规划的若干关键性建议。这些建议包括(a) 由伊拉克临时政府颁布伊拉克人权政策；(b) 成立一个国家人权机构；(c) 成立伊拉克法律和司法改革委员会，以便就不符合国际人权标准的伊拉克法律提出改革建议；(d) 评估是否需要成立一个伊拉克真相和和解委员会；(e) 加强人权事务部；(f) 支持旨在增进和保护人权的伊拉克民间社会组织；和(g) 继续为伊拉克政府官员、法官、检察官和律师以及非政府组织和民间社会的代表提供人权培训等。

三. 人权委员会第六十届会议

10. 人权委员会于2004年3月15日至4月24日举行了第六十届会议，共有5 000千多人——包括各会员国、政府间组织和非政府组织、联合国各机构和国家人权机构的代表——参加了会议。高级别部分会议所吸引的部长级与会者达到创纪录的88名之数，瑞士外交部长提出了一项非正式倡议，结果女外交部长们通过了一项关于对妇女的暴力行为的宣言。同委员会特别程序的受权者和非政府组织的代表们进行了交互对话，并同各国家人权机构的代表们举行了聚焦会议，凡此种种都突显了这类行为者在委员会工作中日益增加的重要性。委员会还纪念了1994

年卢旺达种族灭绝反思国际日并听取了秘书长宣布其防止种族灭绝行动计划的讲话。

11. 委员会通过了创纪录的 120 项决议、决定以及主席关于针对具体国家情况和关于各种贯穿各领域的人权问题——例如艾滋病毒/艾滋病、两性平等、对妇女的暴力行为、儿童权利、残疾、消除贫穷、发展权利和恐怖主义等问题——的说明。但是在第六十届会议上，不但区域组的集团投票数显著增加，而且总的说来提案表决数也有所增加，从而可以看出委员会内日益政治化的现象。针对具体国家的决议仍然使一些国家感到关切；同时在继续前几年的一种趋势，即将越来越多的这类决议从在项目 9——“在世界任何地区人权和基本自由遭受侵犯的问题”——下审议，改为在项目 19——“人权领域的咨询服务和技术合作”——下审议。尽管面临上述挑战，委员会确定了五项新的国家任务，除了关于朝鲜民主主义人民共和国（第 2004/13 号决议）、白俄罗斯（第 2004/14 号决议）、乍得（第 2004/85 号决议）和苏丹（第 2004/128 号决定）的任务外，还根据经济及社会理事会第 1503(XLVIII)号决议所规定的机密程序确定了关于乌兹别克斯坦的任务。

12. 建立保护侵犯人权行为受害者的机制仍然是委员会的一项重要成就。在题为“既打击恐怖主义，又保护人权和基本自由”——第六十届会议的一个重要问题——的第 2004/87 号决议中，委员会决定任命一名独立专家，任期一年，协助高级专员在该问题上持续进行的工作，并要充分考虑到大会第 58/187 号决议要求进行的研究以及大会所进行的讨论和各国就此表达的意见。除了有关恐怖主义的任务外，委员会还确定了贩卖人口，特别是妇女和儿童问题特别报告员主要着眼于贩卖人口行为受害者的人权问题的新任务（第 2004/110 号决定）。委员会还请秘书长指定一名独立专家，任期一年，负责更新 1997 年《采取行动打击有罪不罚现象，保护和增进人权的一套原则》（第 2004/72 号决议）。

13. 经济及社会理事会在其 2004 年实质性会议上核可了委员会提出的所有新任务。

14. 委员会还继续在促进人权方面采取重要的主动行动。委员会决定按照发展权工作组的建议设立一个发展权落实问题高级别工作队（第 2004/7 号决议）；核可促进和保护人权小组委员会设立有关少数群体活动自愿基金的建议，以资助发展中国家的少数群体代表和专家参加有关人权问题的会议（第 2004/114 号决定）；通过一项特别针对新纳粹主义的新决议（第 2004/16 号决议）；并建议大会第五十九届会议作为 1995-2004 年联合国人权教育十年的后续行动，宣布一项世界人权教育方案，从 2005 年 1 月 1 日开始（第 2004/121 号决定）。

15. 最后，虽然未能就扩大主席团今年提出的改革建议达成协商一致意见，该建议也没有得到全体会议的核可，但是委员会仍然作为 1998 年开展的持续改革进程的一部分，继续重新审查过去一年的工作方法。委员会作为联合国处理人权问题的主要机构，应进一步推动改革程序，以对它所面临的挑战作出更充分的反应。

我的前任们提到一些为人们所关注的问题（除其他外参看 A/57/36，第 55 至 58 段），包括按集团投票的情况明显增加而且存在如果不能达成共识就不采取行动的倾向这一问题。最近有人问到委员会在谴责一些国家严重侵犯人权的行为方面应发挥的确切的作用，以及委员会议程项目 9 和项目 19 之间的相互联系。在处理这些问题的同时应考虑到委员会一向在按照理事会第 1235 (XLII) 号或第 1503 (XLVIII) 号决议处理严重侵犯人权情况方面所发挥的关键作用。任何新倡议都应当在上述历史背景下、以及秘书长在向委员会所作发言和提交大会的报告中所表明想法、和我的前任们所提出的各种建议和倡议的背景下提出。

四. 联合国各人权机关的活动

促进和保护人权小组委员会

16. 该小组委员会是人权委员会的一个下属机关，由 26 名独立专家组成。该小组委员会已经召开第五十六届会议，审议了其成员提交的 25 份报告，并通过了 53 份决议和决定。该届会议最重要的内容是决定在明年成立一个会期工作组，负责审议在打击恐怖主义过程中保护人权的详细原则和准则(第 2004/109 号决定)，并把跨国公司工作方法和各项活动问题会期工作组的任务授权再延长 3 年（第 2004/102 号决定）。小组委员会还审查了其特别报告员就下列问题编写的三份最后报告：促使实现饮水供应和卫生权（E/CN.4/Sub.2/2004/20）、土著人民对其自然资源的永久主权（E/CN.4/Sub.2/2004/30 和 Add.1）及恐怖主义与人权（E/CN.4/Sub.2/2004/40）。

17. 由于小组委员会不再通过针对某个国家的决议、决定和主席声明（根据委员会第 2000/109 号决定），因此启动了一个进程，用于审查及改革小组委员会根据其议程中有关所有国家侵犯人权情况的项目 2 所开展的工作。

18. 小组委员会继续履行“智囊团”职能，继续担任新想法的实验场。小组委员会开始就非国家行为者在国际人权法中的责任等新主题编写工作文件和其他文件，并评价人权领域技术合作的内容和交付情况。还将就下列问题继续开展工作：人权和人类基因；基于工作和血统的歧视；债务对人权的影响；对被判刑但刑期已满人员的歧视；女囚犯；腐败对人权的影响；通过军事法庭实行司法行政；确定性暴力犯罪的罪行和/或责任的难度；以及其他问题。小组委员会关于其第五十六届会议的报告（E/CN.4/2005/2-E/CN.4/Sub.2/2004/48）将提交给委员会第六十一届会议。

19. 去年，代理高级专员在小组委员会第五十五届会议开幕式上发表讲话，其中提出了一些问题，并就小组委员会在当前和未来局势下的作用和地位提出了一些建议。在这一方面，小组委员会成员在第五十六届会议期间发起或讨论了小组委员会工作安排和工作组织新倡议。对所有这些倡议都值得进行认真研究，以期加强改革进程，并最终改进小组委员会的工作方法。

条约机构

20. 第七个人权条约机构，即保护所有移徙工人及其家属权利委员会，于 2004 年 3 月首次召开会议。
21. 作为审查及加强条约机构系统工作持续进程的一部分，各会员国、联合国各人权条约机构、联合国系统、非政府组织和民间社会其他部分之间继续协商，探讨加强各人权条约机构间合作，更好地在国家一级执行人权文书的方法。
22. 条约机构间更好的合作有助于开展努力，制定共同工作方法，尤其是跟踪落实程序及提交过期报告的统一方法。条约机构还同意继续开展这些努力（见 A/59/254）。各条约机构还强调后续行动讲习班和研讨会的重要性，并且秘书处已经应缔约国的要求开展这类活动。
23. 第二次委员会间会议和人权条约机构主席第十五次会议（见 A/58/350）都要求秘书处拟订共同核心文件和针对特定条约的报告准则草案（HRI/MC/2004/3），供 2004 年 6 月第三次委员会间会议和人权条约机构主席第十六次会议审议。两个会议尽管清楚表明该准则草案需要进一步制定，但仍表示欢迎，并建议将这些草案送交每个人权条约机构讨论及提出意见。参加委员会间会议的一名代表获提名担任关于此事的报告员，并请人权事务高级专员办事处与提高妇女地位司/经济和社会事务部协商，继续就这些准则开展工作，并纳入各条约机构、缔约国、联合国系统、非政府组织、国家级人权机构和民间社会其他部分提出的不同意见和建议，以期制定订正准则，提交 2005 年 6 月第四次委员会间会议。两个会议都同意，希望用准则草案拟订报告的缔约国应该有权这样做，但也鼓励他们在这方面请秘书处提供技术援助（见 A/59/254）。

特别程序

24. 根据 1967 年 6 月 6 日经济及社会理事会第 1235 (XLII) 号决议，为处理侵犯人权指控建立了一些特别程序，用于检查、审查及公开报告全世界的重大侵犯人权事件（专题任务），或者某些国家或领土内的人权局势（国家任务）。把联合国人权保护系统的支柱部门考虑进去，人权委员会目前共有 41 个特别程序任务（27 个专题任务，14 个国家任务）。这些任务由每个专家以个人名义承担。
25. 此外，特别程序还在收到声称实际存在侵犯人权事件、即将发生侵犯人权事件或存在值得关切的总体局势的资料时，致函各国政府。这些信函及各国政府的答复，都以摘要形式载于提交委员会每届会议的报告中，并产生重要的保护影响。在报告所述期间，特别程序通过人权事务高级专员办事处快速反应出台，向 119 个国家政府发出了 900 多个紧急呼吁和大约 570 封指控信，要求保护有此需要的个人或群体。这些信函中 60% 以上是联合信函。

26. 通过这些具体的专题调查，特别程序在澄清及阐明各项人权准则和标准的内容和涵义，以及查明需要改革的具体领域等方面都发挥关键作用。

27. 特别程序在早期预警和预防行动方面也发挥关键作用。特别程序通过非常广泛的信息网络，在查明即将发生的人权危机及建议采取适当补救或预防行动方面有特殊优势。在需要时，特别程序可以迅速通知联合国相关机构，其中包括安全理事会和大会。例如，2004年6月，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在一次非正式会议上，向安全理事会成员简要介绍了最近完成的对苏丹的访问。特别报告员访问的具体重点领域之一，就是该国西部达尔富尔地区正在展现的危机。

28. 2004年6月21日至25日在日内瓦举行了人权委员会特别程序和咨询服务方案特别报告员/代表、独立专家和工作组主席（任务执行人）第十一次会议。26位任务执行人出席会议并讨论了各类问题，包括：增强特别程序制度效力的措施；通过人权高专办的实地存在、技术合作活动以及与国家级机构的共同努力，将其工作纳入人权高专办活动的方式方法，以及根据秘书长改革议程，将其工作纳入整个联合国系统（见E/CN.4/2005/5）。

29. 在报告所述期间，任务执行人在其实况调查活动的框架内访问了60多个国家。他们在执行任务期间，努力与各国政府、联合国机构、国际机构、非政府组织和其他有关行为者开展建设性的对话。这类访问的最终目的是加强国家一级的人权促进和保护能力。我希望提醒所有利益有关者，与任务执行人开展有效合作至关重要，其中一个重要组成部分就是向他们发放长期邀请，及/或在他们要求访问某个国家或一组国家时做出积极反应。这方面一个受人欢迎的事实，就是决定发放长期邀请的国家的数目不断增加，到2004年7月达到了50个。我希望这一数字在人权委员会下届会议之前将大幅度增加。

五. 设定标准的活动

关于拟订《经济、社会、文化权利国际盟约》任择议定书的选择

30. 人权高专办对2004年2/3月举行的拟订《经济、社会、文化权利国际盟约》任择议定书草案的不限成员名额工作组第一届会议提供了支助。特别是人权高专办组织了两个专家小组——一个是特别报告员小组，另一个是条约文本专家小组——向工作组说明技术性问题。人权高专办的代表也参加了2004年5月在里斯本举行的关于盟约任择议定书和工作组问题的讲习班（由国际法学家委员会和葡萄牙举办）。

关于保护所有人不遭受强迫失踪的具有法律约束力的规范性文件草案

31. 人权高专办继续向人权委员会负责拟订关于保护所有人不遭受强迫失踪的具有法律约束力的规范性文件草案的不限成员名额工作组提供支助。人权高专办

除了组织工作组 2004 年 1 月第二届会议外，还协助工作组主席组织 2003 年 9 月的非正式协商。

32. 自从 2003 年 1 月开始协商进程以来，人权高专办根据需要就实质性议题向工作组成员提供了技术咨询意见，以确保起草人员适当考虑到现有国际人权标准以及联合国人权问题主管机构的判例、惯例和意见。

联合国土著民族权利宣言草案

33. 大会在接续的决议中，鼓励各国政府在 2004 年 12 月世界土著人民国际十年结束之前通过一项土著人民权利宣言。但是，负责拟订宣言草案的工作组进展缓慢，截至 2004 年 9 月 1 日为止，45 条条文中只有两条获一读通过。根据委员会第 2004/59 号决议，工作组在年底之前将再举行一个星期的会议（11 月 29 日至 12 月 3 日），但在这一截至期限之前不可能完成工作。不过，各国正在努力，缩小歧异和提出共同立场。加上非政府组织方面或许能够澄清或加强文件的各项提议更具弹性，或可视为一个向正面发展的迹象。在这些情况下，在认识到所进行工作的复杂性的同时，大会不妨设定最后通过宣言的新指标日期。

制订残疾人权利和尊严公约的提议

34. 人权高专办继续向大会第 56/168 号决议设立的“审议关于促进和保护残疾人权利和尊严的全面和综合国际公约的建议”的特设委员会提供支助。特别是人权高专办就实质性问题向特设委员会主席和秘书处提供了技术咨询意见和援助。它在这方面的努力旨在增进残疾人平等与切实享有一切人权和基本自由，并确保起草工作是立足于《世界人权宣言》、七项核心人权条约和其他人权文书规定的现有人权规范与标准以及联合国人权条约机构进行的残疾工作，尤其是经济、社会和文化权利委员会第 5 号一般性评论。人权高专办也鼓励各国（尤其是残疾人设立的）国家人权机构和非政府组织参与不断进行的谈判进程。

六. 人权与发展

35. 国际社会已认识到人权与人类发展之间的有力关联。大会宣示的发展权突出了人类作为发展工作的积极参与者与受益者的意义，因而将发展概念扩大到经济增长与进展的传统思维之外。《维也纳宣言和行动纲领》就此强调，民主、发展与尊重人权是相互依存与加强的。承认经济、社会与文化权利及公民和政治权利的不可分性，已将整个范畴的人权转化为实现可持续人类发展所不可或缺的有力手段。

36. 人权高专办依照会员国的要求，一直设法向人权委员会建立的机制提供支助，以实现发展权。人权高专办按照委员会第 2003/83 号决议的要求，在 2004 年 2 月 9 日和 10 日组织了称为“全球合作促进发展”的发展权讨论会，邀请人

权、贸易、金融和发展领域的相关行动者审查和确定将发展权纳入主要国际组织的政策与业务活动主流的有效战略（见 E/CN.4/2004/23/Add.1）。

37. 讨论会的成果为发展权工作组于 2004 年 2 月 11 日至 20 日举行的第五届会议的讨论提供了要紧的投入。人权委员会在其第 2004/7 号决议中核可了工作组向委员会提出的设立发展权高级别工作队的建议。工作队将由贸易、金融和发展组织的高级别代表和具有不同背景及落实发展权实际经验的五名专家组成。高级别工作队将通过以下方面协助工作组履行（人权委员会第 1998/72 号决议列出的）任务：促进以集体做法分析进展情况、传播最佳做法和审议可能的解决办法以落实发展权。我极为欢迎的一个方面是设想和形成利用这些新的做法处理发展权的创新精神，并将在未来的岁月当中进一步提供支持。

38. 人权高专办按照人权委员会第 2003/83 号决议的规定向小组委员会提供研究支助，以便编写概念文件确定落实发展权的各种选择。人权高专办在 2004 年向小组委员会提供了就以下议题受托编写的五份独立研究报告：“发展权：关于发展伙伴关系的现有双边和多边方案和政策的研究”（E/CN.4/Sub.2/2004/15 和 Corr.1）；“发展权的法律性质和增强发展权的约束性”（E/CN.4/Sub.2/2004/16）；“将发展权纳入国际贸易法和世界贸易组织政策的主流”（E/CN.4/Sub.2/2004/17）；“全球化世界中的发展政策研究：人权途径可以促进什么”（E/CN.4/Sub.2/2004/18）；“探讨以基于人权的办法处理发展问题：概念和影响”（E/CN.4/Sub.2/2004/19）。

39. 作为它对加强联合国发展活动的人权基础的承诺的一部分，人权高专办继续发展各种手段和机制以在国家一级支持联合国国家小组的工作。尤其是人权高专办参与编写载有与人权相关资料的国情简介，包括联合国人权机制提出的建议，以促进编制联合拟订方案文书——共同国家评估/联合国发展援助框架（联发援框架）。人权高专办与联合国系统职员学院和联合国发展集团（发展集团）协作，组织或参与了国家（在报告所述期间共有十国）和（或）区域两级的训练活动，以增加认识特别是联合国发展方案及其政府和民间社会对应方当中人权与人权发展之间的关联。

七. 发展各国在人权领域的能力

联合国人权事务高级专员办事处在国家一级的活动

40. 人权高专办在国家一级的工作重点是促进和保护人权，其目的是执行国际人权准则，尤其是将此种准则转变为各国的法律和行动。在这一框架内，人权高专办在国家一级开展的活动广泛而多样化，其中也许包括技术合作、支持各国人权机构的工作、建立和扶持外地存在（包括维和特派团的人权部分）、支持国家报告员或人权委员会独立专家并就人权局势向高级专员报告。

41. 最近几年，由于人权委员会任务权限以及提供技术援助的请求均有所增加，要求人权高专办对紧急状况和迫切需要作出回应的呼声也日益高涨，因此，针对特定国家开展的业务活动持续扩大。迄今为止，应会员国的请求，在全世界已执行约 40 项技术合作项目。这些项目的主要重点在以下这些实质性领域：宪政和立法改革、国家机构、司法行政、人权教育、对关键的专业群体进行培训（法官、律师、检察官、警察、监狱管理者）以及支助国家议会等等。其中一些项目配制了常驻外地的方案主管（通常是设在联合国开发计划署（开发计划署）办事处内），而其他则与联合国国家工作队成员合作执行。技术合作项目支出已从 2000 年的平均 440 万美元增加至 2003 年的 1 400 多万美元。

42. 与此同时，人权高专办的外地存在已从 1992 年的一个增加至目前共 42 个。其中包括：(a) 人权高专办独立的特派团（布隆迪、刚果民主共和国、哥伦比亚、柬埔寨、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚和黑山）；(b) 联合国维持和平特派团的人权部分（格鲁吉亚阿布哈兹、阿富汗、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚/厄立特里亚、几内亚比绍、伊拉克、利比里亚、塞拉利昂、塔吉克斯坦、东帝汶）；(c) 区域代表（亚的斯亚贝巴、阿拉木图/塔什干、曼谷、贝鲁特、巴勒斯坦、圣地亚哥、雅温得）；以及(d) 技术合作/人权顾问（安哥拉、阿塞拜疆、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、海地、墨西哥、蒙古、尼泊尔、尼加拉瓜、巴勒斯坦、菲律宾、所罗门群岛、索马里、斯里兰卡、苏丹）。

对维和特派团的支持

43. 对联合国维和特派团提供人权方面的支持并与其合作已迅速成为人权高专办的一项核心职能，尤其是因为安理会已系统地将人权规定写入关于维持和平与建设和平的决议中。人权高专办目前参与支持了联合国 14 个维和特派团的人权股，主要是在中非、西非以及中亚地区。这一发展反应了人们日益认识到，人权是解决冲突的一个核心的和必不可少的组成部分。在这一势头基础上，人权高专办正加强其能力并准备以联合国解决冲突努力中伙伴的身份积极参与，以确保在谈判草拟和平协议时充分并明文纳入人权因素。办事处对这一重要工作领域的统筹措施涉及调集广泛的内部资源及有关领域的专才，例如过渡时期的司法（包括真相与和解机制）、法治、人道主义行动和发展。

人权与人道主义行动

44. 与维护和平及建设和平领域工作密切相关的是，人权高专办还努力增强其在人道主义行动方面的作用，尤其是通过加强其存在并积极参与关键性的机构间论坛，例如机构间常设委员会以及人道主义事务咨询委员会。这些机构以及联合国系统内的其他规划和方案拟定办法为人权高专办提供了重要的切入点，从而确保联合国有关人道主义行动的政策依据了人权标准和原则。人权高专办正与其他伙伴机构一道积极参与全系统弥合人道主义紧急状况中保护人权方面的差距的工作，尤其是在保护国内流离失所者方面。办事处与联合国各维持和平特派团合作

的经验也是进一步分析联合国维和人员与当地人道主义行动者之间相互联系的良好基础。正在努力开发办事处的能力，以便在从人道主义过渡到以发展为主导的回应措施的时期，发挥咨询和能力建设作用。为支持这项努力，正在收集和 분석办事处与人道主义、发展及维持和平伙伴单位合作过程中吸取的经验教训和最佳作法的资料。

国家机构

45. 办事处继续下大气力发展和加强各国的人权保护系统。作为这些努力的一部分，人权高专办与全世界约 70 个国家的人权机构进行合作，并就进一步建立和加强国家机构，与各国政府和外部伙伴单位（例如开发计划署）进行合作。在过去的一年，人权高专办在这一领域的主要优先事项包括：(a) 加强对各国机构的支助；(b) 想方设法切实确保在国际范围、包括人权委员会、各条约机构和特别程序能够运用国家机构的经验；(c) 按照《巴黎原则》（大会第 48/134 号决议）就建立和加强国家机构提供咨询；(d) 加强对人权高专办同事和联合国国家工作队在国家机构和执行《巴黎原则》的质量管理方面的指导与咨询；(e) 向各国家机构的区域网络提供援助和支助；(f) 优先重视各国家机构在预防冲突、防止酷刑、人权和反恐方面所发挥的作用。

秘书长的改革议程

46. 自 1990 年代末以来，人们越来越认识到人权在支持和补充联合国系统其他核心活动方面的具有附加价值和大有助益的作用。秘书长 1997 年发表的第一个改革议程把人权问题界定为整个联合国系统的一个优先和贯穿各领域的关切事项。现在，人权已越来越多地纳入联合国的政策和方案拟定之中。联合国和平行动问题小组的 2000 年报告（卜拉希米报告）（A/59/305-S/2000/809）在联合国维持和平特派团采取新思维方面发挥了重要作用，其中包括把人权因素纳入新建特派团的规划阶段和人员配制表。在发展领域的一个具有类似里程碑意义的报告是开发计划署的《2000 年世界发展报告》，该报告全文专门论述了发展领域的人权概念。

47. 秘书长题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告中提出了第二个改革方案（A/57/387 和 Corr. 1），其中阐述了若干与人权高专办工作及其在联合国系统中作用有着直接关系的新的要点。在报告第二章题为“加强人权”的 B 节中，报告列出四项旨在实现所述目标的行动。行动 2 着重关注在国家一级支持人权，并设想人权高专办开展下述行动：(a) 通过部署人权顾问来支持联合国国家工作队；(b) 建立联合国人权机构与各国的工作联系；(c) 加强国家伙伴单位的人权能力。

48. 执行行动 2 方案将大大影响人权高专办在以下方面的作用：支持并领导联合国将人权问题纳入国家一级的工作主流、并加强国际人权系统对联合国及其他国际/区域伙伴工作的针对性。这项行动方案还为人权高专办外地和世界范围的技

术合作活动提供了新的指导和更强有力的基础，并加强了国际标准与联合国系统在国家一级开展活动之间的联系。人权高专办在坚持重点放在其核心的保护任务权限的同时，也将积极开展促进人权、能力建设和基础设施建设等领域的活动。然而，这样做，使得办事处越来越多地运用其有限的财力和人力去指导其合作伙伴并提供咨询，而并非直接开展这种活动（除非在没有别人能够这样做的情況下）。因此，人权高专办越来越多地与其伙伴并通过其伙伴开展工作——特别是联合国国家工作队、各国人权机构或国家其他伙伴单位。这样做，强调了建立和发展联合国和非联合国伙伴单位独立开展人权工作的能力，从而使直接提供服务的情况发生了重大转变，而这曾是过去人权高专办外地工作的特点。

49. 此外，人权高专办与各发展和人道主义机构及计划署合作制定了一项行动计划，该计划应大幅度改进应会员国的请求提供援助的情况并使之更具重点。联合国国家工作队是这一努力的主导力量。人权高专办在国家一级一直与联合国各伙伴单位积极合作，从人权角度加强发展合作。例如，通过开发计划署执行的联合加强人权方案，在减贫战略、环境和能源使用以及以权利为基础对开发计划署国家方案进行审查等领域均制定了以人权为基础的发展政策和方案拟定方法。目前开发计划署在其所有区域的国家办事处正积极试行上述政策和方法。通过增强人民维护其权利的意识并加强发展政策拟定和方案拟定方面的问责制，加强人权方案的目的在于显示出“以权利为基础的发展举措”在更加一致和可持续的基础上是如何改善人权和发展成果的。2005年将对加强人权方案作出最后审查，从而确定该方案未来的方向。

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)外地存在方面的战略

50. 为了实现外地一级业务目标，人权高专办正在对一些规模较大自成一体的办事处的简介进行审查，这些办事处承担的任务比较复杂，通常涉及保护及促进人权的活动。在不影响其授权活动的独立性的情况下，人权高专办正在越来越多地将能力建设作为合办方案与联合国国家小组范围内的合作伙伴联手实施。与发展伙伴进行这种形式的合作，在许多情况下使办事处得以将核心保护作用的重点更多地放在国家一级。与此同时，人们认识到，人权高专办需要保持并进一步发展其能力，做到当会员国需要时，能够确立并且维持成熟的、自成一体的业务活动。

51. 另外，极为重要的是，对人权高专办的外地存在的期限和规模加以限制；特派任务有始有终；根据特派任务达到某些具体基准的情况预测何时结束该项任务。基准包括在国家一级建立必要的人权能力和基础设施——即独立的本国人权机构——以及合作伙伴，尤其是本国合作伙伴和联合国国家小组，在独立开展进一步的人权工作方面的能力。因此，是否达到上述核心基准成为作出关于人权高专办实地任务是否实现了其目标的决定的依据。一旦达到上述条件，人权高专办即可将其所担负的责任逐渐移交给国际以及本国合作伙伴。

52. 人权高专办现有的七个区域办事处，对整个区域/次区域范围的各国政府、民间社会组织和联合国国家小组来说，成为一种资源设施。各区域办事处的重点不仅是对各国政府的咨询请求作出反应，而且还包括加强联合国国家小组的能力。为此，除了其他措施外，在区域办事处所在国的联合国国家小组的范围内建立了人权问题专题工作组；发展了用于联合国人权方案的规划工具；促进后续行动以及将联合国人权机构的建议纳入国家一级的联合国总体方案的编制。

53. 区域代表优先考虑的国家和情势通常是：那些没有人权高专办外地存在的国家；那些对其采取的人权行动可为联合国对和平进程的支助作出建设性贡献的情势。例如，去年在亚洲及太平洋区域，人权高专办更深入地参与斯里兰卡和尼泊尔和平进程，特别是通过能力建设以及对本国人权机构的支助。在实施行动 2 的过程中，区域办事处还越来越多承担起关键的联络及技术支助职能，为国家一级能力建设方案提供支助。这样作使人权高专办的工作更加贴近国家一级，并且作为合作伙伴在联合国各主要区域论坛发挥更积极的作用。由于其区域存在得到加强，人权高专办现在具备了充分的条件，与发展集团核心机构建立的共同国家评估/联发援框架的区域支助机制合作，并且通过这些机制开展合作。为了补充和支助其区域办事处，人权高专办还建立了一系列次区域存在。这些存在常常使人权高专办以重点更突出、更贴近国家一级的方式开展项目和活动。

54. 人权高专办现在正在根据联合国驻地协调员的请求，在联合国国家小组部署越来越多的人权顾问。到目前为止，人权高专办聘请了若干人权顾问，在尼泊尔、斯里兰卡、海地和圭亚那开展活动。事实证明，这种接触形式是发展联合国国家小组的人权能力以及支助冲突情势或者冲突后情势和平进程中的人权要素的有效方式。

55. 2003 年 8 月巴格达惨案之后，外地工作人员安全成为联合国以及人权高专办的一个首要优先事项。人权高专办安全股与联合国安保协调员办公室密切合作，协调与人权高专办的总部以及外地工作人员安全有关的所有问题。该领域的优先事项包括在人权高专办加强安全意识以及培训，为人权高专办所有外地活动提供安全支助，跟上安全管理系统方面的发展变化。

八. 具体人权问题

56. 在报告所述期间，开展了一系列活动，在我的前任给大会和人权委员会的各份报告中提及的一些专题领域取得了成果。对人权高专办的主要领域的这类发展变化的简述如下。

种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍问题

57. 人权高专办目前正在加强并且重新认识打击种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍问题斗争方面的活动。不论世界会议之后出现何种争议，对国际社会来说至关重要的是为实现以下崇高目标团结起来：打击上述各种邪恶，并克服

这些领域可能出现的各种挑战。有必要采取具体步骤和措施，各国政府应当采取国际、区域及国家一级的行动，必须使各国政府能够借助包括联合国系统、区域组织非政府组织在内的所有国际一级主要角色的经验、专门知识和良好的意愿。因此，对有效地实施《德班宣言和行动计划》问题政府间工作组、非洲人后裔问题专家工作组和知名人士小组的工作，人权高专办提供了积极的支助。

全球化

58. 人权高专办向人权委员会第六十届会议提交了一份“人权事务高级专员关于全球化背景下非歧视基本原则的分析研究”(E/CN.4/2004/40)。该研究报告审查了根据国际人权法理解的非歧视原则和国际贸易法理解的非歧视原则。报告指出，这两个原则在某些方面大不相同。人权非歧视原则因其本质而与平等的原则联系在一起，不仅仅限于形式上的平等，并且将这种平等延伸到实质性平等，而贸易非歧视原则主要目的是减少贸易保护主义，改善国际竞争条件，并不力求实现实质性平等。因此，该报告审议了如何使贸易非歧视原则的适用具有人权非歧视原则的特点的问题，特别是在政府采购、农业贸易和社会标识等领域，以此作为手段，在全球化的背景下，实现进一步的平等和公平。人权高专办为《贸易与性别：发展中国家的机会和挑战》一书撰写了一章，题为“人权、性别与贸易”，该书于2004年6月第十一届联合国贸易与发展会议（第十一届贸发会议）期间在巴西圣保罗推出。

适当粮食权

59. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）理事会成立了政府间工作组，以制定一套关于支助在国家粮食安全范围内逐步实现适当粮食权的自愿准则。作为粮农组织理事会在其关于建立该政府间工作组的决议中特别提及的利益有关者之一，人权高专办积极参加了该政府间小组的各届会议，并鼓励联合国其他有关人权机构参与并作出贡献。人权高专办还派代表参加了粮农组织内部成立的特设股，为政府间工作组的工作提供支助。

人权与减贫

60. 2002年9月，人权高专办公布了关于以人权方式实施减贫战略的准则草案。这些准则是根据经济、社会及文化权利委员会的请求拟定的，以探索并阐明如何以人权方式实现减贫。为了补充该准则草案，人权高专办于2004年3月出版了一本书，书名为《人权与减贫：构思框架》。2004年第一季度还完成了由瑞士发展合作署资助的准则草案摘要英文版定稿，并且公布于人权高专办网页。另外，还建立了一个电子邮件地址（prsguidelines@ohchr.org）征求包括各国政府、国际金融机构、联合国机构、捐助者、学术界和民间社会在内的发展执行者的意见和建议。2004年年底将把这些意见汇编成册，以便修订准则草案。

人权与贩卖人口

61. 今天，人权面临的最严峻的挑战之一是贩卖人口罪行，众多妇女和未成年人遭到拐骗、贩卖或者胁迫，沦入被剥削、强迫劳动或者奴隶般的境地。贩卖，顾名思义，即剥夺了尊严生活所必需的所有基本权利。贩卖人口还是一项重大的发展挑战，其根源在于各种重要的发展问题，包括缺乏粮食和生计保障，贫穷、结构不平等和移徙。然而，尽管贩卖人口涉及众多的人权和发展问题，这个问题本身继续作为“法律和秩序”问题处理。跨界贩卖的受害者被作为非法外国人和无证工人受到起诉，而不是作为犯罪活动的受害者看待。被贩卖沦入性行业的妇女和少女往往得不到任何援助，而且常常被指控犯有卖淫罪行。

62. 人权高专办打击贩卖方案的目标是被贩卖的受害者的人权成为所有干预行动的中心。该方案采取了双管齐下的战略，以预防为主，特别是结合发展问题审查贩卖活动的根源，同时为受害者提供保护和援助。人权高专办通过与贩卖和人口走私问题政府间组织联系小组（成员包括国际劳工组织（劳工组织）、国际移徙组织（移徙组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界卫生组织（卫生组织）和非政府组织核心小组）协调，与民间社会组织的合作，进一步参与联合国系统范围内关于贩运问题的基于人权的有效的宣传活动。2004年，人权高专办协助举办了关于贩卖人口以及有关问题的三次重大小组讨论会；与儿童基金会合作进行了关于东南欧和高加索地区贩卖人口的研究；就打击尼泊尔贩卖人口的联合国联合举措结成方案一级伙伴关系。人权高专办还承担了制作以其“建议的人权与贩运人口问题原则”（E/2002/68/Add.1）为基础的多层次宣传工具和手册的任务，目的是建立国际、区域以及国家各级打击贩卖活动执行者的基于权利的能力。

63. 在过去的一年，确立了重要的标准，标志着打击贩卖工作进入一个重要阶段。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》于2003年12月生效，生效的还有该公约的《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（巴勒莫议定书）和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。另外，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》于2003年7月生效。如上所述，根据代理高级专员的提议，人权委员会第六十届会议设立了一项关于贩运人口，特别是贩卖妇女和儿童问题特别报告员的新任务。

妇女人权

64. 在本报告所述期间，高专办继续开展和参与了一系列对妇女来说特别重要的活动。2004年7月，经济及社会理事会审查了1997年商定的关于将性别观点纳入主流的结论的执行情况。我们在机构间网络内对上述审查给予了积极协助。我们还参与了将性别观点更全面地纳入联合国系统人道主义活动的工作和安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第1325（2000）号决议的执行工作，其中特别协助秘书长处理联合国和相关人员参与对国际社会本应帮助和保护的人员进行性虐待和性剥削的令人无法接受的事件。人权高专办继续与提高妇女地位司一

道，按照提交给妇女地位委员会和人权委员会的年度联合工作计划共同开展了一系列活动。我们还加强了与其他机构，尤其是联合国妇女发展基金（妇发基金）的协作，协助各国在国家一级促进和保护妇女人权，例如在哥伦比亚或伊拉克。人权高专办积极致力于协助各国履行十年前在开罗和北京所做的承诺。在本报告所述期间，高专办牵头审查了在落实《北京行动纲要》中受到关注的重要领域，特别是人权方面的进展情况。高专办在开展将性别观点纳入主流、打击针对妇女的暴力、贩运和其他当代形式的奴役行为、促进健康和人权，包括艾滋病毒/艾滋病等方面活动的过程中解决了相关问题。

法治和民主

65. 自大会上届会议召开以来，人权高专办在民主和法治领域的工作颇有进展。我们的工作重点是在总部和外地建立伙伴关系，包括与维持和平行动进行合作，制定有助于加强国际社会和各国在这一领域工作的框架、政策和实用工具。

66. 在过渡时期的司法方面，人权高专办发起了一个查明对过渡期国家可能有所帮助的法治政策工具的项目。这个称为“冲突后和危机后国家建立注重权利的过渡性司法机制”的项目是专为参加外地行动的联合国人员和过渡当局服务的。该项目的成果是，编写了一本业务手册，确定了对于外地特派团和冲突后国家过渡当局具有实用价值的主要政策工具。这一工具和其他法治工具将在 2004 年 9 月举行的讲习班上进行分析。

67. 为促进法院在人权保护方面的作用，人权高专办将法官、律师、检察官、执法官员作为推动应用人权准则的重要力量，已开始拟订具体方案。2004 年，高专办开展了实质性宣传活动，包括举办了有关司法中的人权：法官、检察官和律师人权手册区域讲习班。举办这一系列活动的目的是向法官、检察官和律师介绍国际人权法和相关的全球性和区域性机构和国家法院的判例。宣传活动是与国际律师协会共同策划的，人权手册是作为专业培训丛书第 9 册出版的。

68. 人权高专办还参与制定了司法行政标准和惯例，对于有罪不罚和赔偿问题给予了特别关注。一项关于最佳做法的独立研究，包括如何帮助各国加强打击有罪不罚现象的能力的建议提交给了人权委员会（E/CN.4/2004/88）。人权委员会以该项研究中的各项建议为出发点，请秘书长任命一位独立专家，对通过打击有罪不罚现象的行动保护和增进人权的一套原则进行更新。

69. 2003 年 10 月举行的磋商会议拟订并讨论了“违反国际人权法和人道主义法行为受害者补救和赔偿权基本原则和准则”修订稿（见 E/CN.4/2004/57）。修订稿将在 2004 年 9 月举行的第三次磋商会上讨论。人权高专办向拟订准则的专家提供支持。

70. 鉴于目前总体形势比较特殊，人权高专办对人权和恐怖主义问题给予特别关注。人权高专办近年来取得的一个主要成就是完成了“联合国和区域组织关于在

反恐怖主义的同时保护人权的判例摘要”的编写工作。判例摘要已经广为散发，预计人权高专办将会定期更新摘要内容。人权高专办还向最近任命的独立专家提供帮助，以便独立专家能够协助我完成人权委员会第 2004/87 号决议所载的在反恐怖主义的同时保护人权的任务。

71. 人权高专办一直在努力设计有助于加强各国人民参与本国公共事务能力的理论概念和操作思路。依照人权委员会的要求，人权高专办在 2002 年 11 月组织了一次民主与人权相互依赖问题讨论会，目前正在筹备民主与法治讨论会。讨论会结果将提交给人权委员会第六十一届会议。

土著民族

72. 今年是世界土著人民国际十年（1995-2004）的最后一年。我是这一运动的协调员。这一国际十年的初步审查结果（E/2004/82）提交给了经济及社会理事会。初步审查结果概括介绍了自国际十年开始以来高专办和联合国所进行的各种活动。虽然成绩很多，但是，在有效保护和促进土著民族的人权方面仍然困难重重。大会本届会议收到了经社理事会在第 2004/290 号决定中转递的关于宣布第二个世界土著人民国际十年的建议。促进和保护人权小组委员会在第 2004/14 号决议中请我在 2005 年初组织一次磋商会议，拟定第二个十年的初步活动计划草案。高专办愿意在有效促进和保护土著民族人权方面发挥重要作用。

少数民族

73. 人权委员会、小组委员会和小组委员会少数民族问题工作组就少数民族问题进行的辩论表明，保护少数民族权利工作存在差距。为加强或创建进一步保护少数民族权利的机制而提出的建议有，设立秘书长特别报告员或特别代表，设立自愿基金，宣布国际年。大会收到了经社理事会提出的积极考虑设立少数民族活动自愿基金的建议（第 2004/278 号决定）。基金的宗旨是推动发展中国家少数民族问题代表和专家参加工作组及其有关活动，促进为落实少数民族权利而开展的其他活动的组织工作。秘书长的改革建议第 19 项行动主张加强联合国与公民社会之间的互动方式，可以认为自愿基金将促进这项目标的实现。

人权教育

74. 在过去的一年里，人权高专办加强了在人权教育领域提供信息、建议和培训的能力。按照共助社区项目的要求设计、开展并评价了当地组织设想的人权活动。从联合国外地办事处和赠款受益者本身得到的反馈表明，在基层开展的共助社区项目产生了积极影响。人权高专办还提供了各种培训和支助材料，包括“狱吏人权培训材料袋”、“简介：讲授人权——中小学的实际活动”和“司法中的人权：法官、检察官和律师人权手册”的电子版。在人权高专办网站上可以查到《世界人权宣言》300 多种国家和地方语言文本，使该网站成为全世界唯一一个取用方便的《世界人权宣言》多语种文库。

75. 人权委员会在第 2004/71 号决议中建议经济及社会理事会向大会建议，宣布从 2005 年 1 月 1 日开始执行世界人权教育方案。人权委员会请人权高专办与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和其他有关政府和非政府行为者合作，以中小学人权教育为重点，拟订世界人权教育拟议方案第一阶段（2005-2007 年）的行动计划，提交 2004 年 12 月大会届会审议和通过。2004 年 5 月，人权高专办和教科文组织确定了行动计划制定联合战略，并已开始实施战略，包括 2004 年 9 月在日内瓦组织召开专家会议。

04-53364 (C) 211004 221004



