



联合国

# 联合国人权事务高级专员的 报告

大会

正式记录

第六十一届会议

补编第 36 号 (A/61/36)

大会  
正式记录  
第六十一届会议  
补编第 36 号(A/61/36)

## 联合国人权事务高级专员的报告



联合国 • 2006 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	段次	页次
一. 导言 .....	1	1
二. 与各国的接触 .....	2-32	2
A. 加强总部支持与各国进行接触的能力 .....	5-10	2
B. 加强人权高专办的外地存在 .....	11-21	3
C. 加强联合国内的伙伴关系 .....	22-31	5
D. 逾越闭门政策 .....	32	6
三. 战略专题领域的进展情况 .....	33-62	7
A. 发展、减少贫穷和千年发展目标 .....	33-39	7
B. 经济、社会和文化权利 .....	40-42	8
C. 妇女权利 .....	43-45	8
D. 平等和不歧视问题 .....	46-50	9
E. 移徙和贩运问题 .....	51-57	9
F. 法治和民主 .....	58-60	11
G. 企业界的人权责任 .....	61-62	11
四. 人权理事会的成立、全球定期审查以及对任务和机制的审查 .....	63-79	12
五. 条约机构的改革 .....	80-88	15
六. 国家接触 .....	89-93	17



## 第一章

### 引言

1. 本报告是根据大会第 48/141 号决议提交的。报告着重介绍了自大会第六十届会议以来的发展情况，其中包括我本人的《行动计划》和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)《战略管理计划》的实施情况、人权理事会的设立和条约机构的改革。阅读本报告时应结合我今年早些时候提交给人权委员会和人权理事会的报告 (E/CN. 4/2006/10)。

## 第二章

### 与各国的接触

2. 根据秘书长提交大会的题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(A/59/2005)，我本人的《行动计划》强调，“与各国接触和对话将是人权高专办力求确保人权得以落实的主要手段”。

3. 将以各种形式与各国接触，其目的是通过一个协商进程协助各国弥补在人权保护方面的差距。这个协商进程涉及政府、民间社会以及其他相关的国家对应方和国际对应方，其中包括联合国内的对应方。人权高专办不是仲裁者或裁判，它视自己的工作为开展持续对话，联合义务承担者和权利拥有者为更有效促进和保护人权而努力。为此目的，监测人权在国家一级的发展和收集相关资料是客观分析人权情况的不可或缺的手段，而这种分析又对制订最适当的技术合作方式至关重要。

4. 在我本人的《行动计划》中，预期采取行动的第一个领域是：“加强与各国的接触，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”。

#### A. 加强总部支持与各国进行接触的能力

##### 1. 加强各地域事务股的能力

5. 为了在各级推行更有效的国家接触战略，加强总部能力至关重要。根据我本人的《行动计划》的构想，总部各地域事务股将予加强，办法是大幅度增加工作人员编制。这将使人权高专办能更密切地关注和更透彻地分析各区域有关人权的发展情况，并在此基础上更有效率地与各国进行接触。这还将使人权高专办能以最佳方式利用一整套国际人权机制-条约机构、特别程序和人权理事会的工作，并监测其各项建议的执行情况。

##### 2. 设立快速反应股

6. 设立快速反应股是为了加强和协调人权高专办对人权危机的反应。快速反应能力的主要构成部分之一是能在较短时间内部署人权干事。就黎巴嫩而言，自危机于7月12日开始后，尽管环境极为恶劣，安全状况甚为紧张，但我还是采取措施在地面部署了一名人权干事。这使人权高专办能更好地分析情况，查明优先关注的人权问题，并提出对策。

7. 加强该股也很重要，因为过去多年来，人们日益要求人权高专办支持设立和参与快速反应举措，如实况调查团、调查委员会、开办工作团和由于未预见的需要而须加强的行动。该股协助规划、设计和执行这种举措，并正与联合国机构建

立伙伴关系，以及制订一个内部和外部合格工作人员备用名册，以获得足够的备用资源。

8. 2005年，高专办向达尔富尔问题国际调查委员会、多哥问题实况调查团以及人权高专办就乌兹别克斯坦安集延事件向吉尔吉斯斯坦派遣的工作团成功提供了支助。2006年，人权高专办支持了类似的举措，即东帝汶问题特别独立调查委员会和黎巴嫩局势高级别调查委员会。

9. 此外还开展了一些准备性工作，以加强人权高专办在调查领域特别是开发方法工具以指导人权高专办开展工作及提供训练的能力。已与专家机构接触，以便在这个领域进行可能的协作。已编写了关于人权高专办在实况调查团和调查工作团进行的工作的研究报告(E/CN.4/2006/89)。

### 3. 支持国家人权机构

10. 国家人权机构是人权高专办与国家接触战略的一个重要部分，在一个国家或区域处理人权问题的任何长期办法中，它们都是不可或缺的行动者。人权高专办协助设立和加强国家人权机构，使其成为重要的工作伙伴。2006年期间，人权高专办就设立或加强国家人权机构的下列问题提供了咨询意见：任命程序(塞拉利昂，与联塞特派团合作；斯里兰卡)；设立国家人权机构的授权法(科摩罗；伊拉克；毛里塔尼亚，与开发署合作；巴基斯坦，与巴基斯坦议会人权委员会合作；尼泊尔；苏格兰，联合王国；乌拉圭；智利)。

### B. 加强人权高专办的外地存在

11. 通过扩大其在国家和区域两级的外地存在，人权高专办将能够发挥最大影响。事实上，实地存在使我们得以最直接地认识、理解和分析人权问题和发展，便于加强同包括权利拥有者在内的所有对应方的关系，从而提升机构信誉和加强信任。监测性的存在可以产生重大的预防和保护影响。因此，外地存在依然是人权高专办国家接触的首选形式。不过，国家办事处和区域办事处要发挥有效作用，须有能力执行第48/141号决议所述高级专员任务规定的全部内容，并应配备足够的人手和资源。

12. 因此，本人的《行动计划和战略管理计划》设想在国家和区域两级增加业务部署。

#### 1. 设立新的区域办事处

13. 我打算加强人权高专办现有的七个区域和次区域办事处。特别是在黎巴嫩危机之后，目前正在贝鲁特重振和改组中东和海湾区域办事处。

14. 设立四个新区域办事处以及一个人权培训和文献中心的工作正在取得进展：

- 2006年6月，将一名区域代表部署到吉尔吉斯斯坦，负责中亚地区；

- 人权高专办已着手准备在达喀尔开设西非区域办事处，并在阿布贾设立办事分处；
- 本办事处就设立开罗北非区域办事处进行了协商。已经向埃及政府提供了东道国协定草案，以及有关区域办事处任务、职能和活动的概念文件；
- 就我们未来的中美洲区域办事处选址事宜进行了评估，并将在 2006 年 10 月前作出决定；
- 应大会 2005 年 12 月 16 日第 60/153 号决议的要求，正在同卡塔尔政府进行协商，为西南亚和阿拉伯区域设立联合国人权培训和文献中心，预期 2006 年开始运作。

15. 有了区域办事处，人权高专办就能同区域各国政府、相关的区域和次区域政府间和非政府组织在人权、国家人权机构以及联合国国家工作队（国家工作队）等领域开展建设性协作。因此，区域办事处将有助于制定和执行针对所有有关国家的接触战略。

## 2. 扩大国家办事处

16. 预计 2006-2007 年将扩大国家办事处，不过规模有限，因为目的是要加强现有存在。人权高专办现有 10 个国家办事处，将在多哥和玻利维亚新设两个办事处。同多哥政府的协商取得显著进展，预期到 2006 年底，将在该国设立人权高专办办事处。就玻利维亚而言，人权高专办在 2006 年 9 月初向拉巴斯派出了技术评估团，以启动同政府的协商。

17. 去年，我在尼泊尔、危地马拉和乌干达设立了办事处。在这三个国家，我们进行的接触均富有成果，从三国政府提供的合作来看，人权状况有望得到改善。

18. 我们在尼泊尔各地的存在被誉为有助于保护弱势群体。大家还赞扬我们的存在促进了冲突各方保持节制。双方都请求人权高专办协助继续监测人权状况。本办事处决心继续进行接触。

19. 在危地马拉，人权高专办办事处协同政府、监察员、司法部门、国会和民间社会，大力参与处理由来已久的人权问题，包括土著人民面临的歧视、贫穷和缺乏公共安全的状况。该办事处坚定致力于进一步协助政府开展并落实和平协定所引发的改革。

20. 在乌干达，本办事处同政府和安全部门机构进行公开对话，以防止出现侵犯人权现象。

21. 同时，人权高专办正在逐步减少其在波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国的存在。高专办在这些地方的存在已有超过 10 年的历史。鉴于人权方面的严重关注和即将形成的挑战，人权高专办将继续存在于该区域，加强其在科索沃的办事处。

## C. 加强联合国内的伙伴关系

22. 通过加强与联合国其它部门的伙伴关系，我们的国家接触活动无疑将产生更大的影响——这符合我关于在本组织内发挥更大领导作用的目标。

### 1. 同和平特派团增加接触

23. 我本人的行动计划指出，解决冲突的政策必须把保护人权作为核心。该计划还预期审查对和平行动人权部分的支助情况，以便提高工作成效，加强向民事、警察和军事部分提供咨询和培训的能力。2005年，人权高专办协调了部门间的协商，秘书长后于2005年10月就综合特派团内的人权工作作出决定。该决定是将人权纳入和平特派团工作核心的一大步骤，为巩固维持和平行动部、政治事务部和人权高专办以及国家工作队之间的合作奠定了基石。

24. 该决定指出，联合国所有实体都有责任确保把人权纳入外地行动并巩固外地特派团内的核心人权职能。该决定规定，综合特派团内的所有核心人权职能将由一个人权部门协调，重申人权高专办作为人权行动“牵头机构”的作用。重要的是，和平特派团人权部门主管成为我的代表，从而也是联合国国家工作队的正式成员——因此有可能使国家工作队能够在维持和平方面更系统地开展人权工作，并扩大能力建设活动的范围。人权高专办正在同维持和平行动部、政治事务部、各个和平特派团以及其他伙伴密切协作，以执行此项决定，并制定了行动计划。

25. 秘书长的决定还强调公开人权报道的重要性。将越来越多地努力开展联合人权报道，包括专题报道，并扩大传播。下列特派团目前正在定期发布公开人权报道：联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国海地稳定特派团、联合国布隆迪行动、联合国科特迪瓦行动、联合国利比里亚特派团、联合国伊拉克援助团和联合国苏丹特派团。后两个特派团的报告是协同人权高专办发布的。

26. 人权高专办协助制定特派团综合规划进程指导方针，参加了若干技术评估团（苏丹/达尔富尔、东帝汶）。人权高专办还推动了维和部维持和平指导项目中有关人权部分的编制工作。在此方面，启动了一个项目，以归并和制定和平行动人权部分的政策和方法指导，以及对各特派团军事、警察和法治部门的人权指导。协同维持和平行动部开展了一些活动，以便在各成员国间传播有关采取基于权利的办法来开展军事维和人员工作的概念和材料，并更新了准备列入全体和平行动人员系列培训的人权基本单元。启动了机构间项目（联苏特派团、人权高专办、开发署、儿童基金会、人口基金），以协助非洲联盟驻达尔富尔特派团加强其人权能力，包括为此开展培训。

## 2. 加强同人道主义行动者的合作

27. 加强同人道主义行动者的协作是人权高专办的一大目标，在冲突或冲突后期间、在抗击自然灾害方面都是一样。过去一年来，人权高专办继续同人道主义机构建立伙伴关系，并同机构间常设委员会（机构间常委会）等有关人道主义的机制保持接触。人权高专办还在发展机构间备用保护能力方面发挥积极作用。此外，在保护问题组工作组中，我们积极参与改革和加强人道主义协调制度，包括为此设计简介、评估标准和培训单元。

28. 我们同样支持为人道主义代表开发工具，在起草新近发布的人道主义协调员人权指导说明方面发挥了主导作用。

29. 本办事处最近还加入了把人权纳入灾后人道主义援助/救济工作主流的重要倡议。2004年以来，在斯里兰卡部署了高级人权顾问，在驻地协调员制度下工作，负责将人权纳入联合国支助和平进程工作的主流，并在海啸后以基于权利的办法处理人道主义应急事宜方面，向联合国国家工作队提供咨询意见。另外，在巴基斯坦发生地震后，从2005年10月起向该国派驻了一名人权顾问。这两名顾问的工作都被誉为大大有助于改进人道主义援助的酝酿和提供。

## 3. 改进同联合国驻地协调员制度的伙伴关系

30. 同驻地协调员制度和联合国国家工作队的合作越来越结构化和系统化。人权高专办遵照其协调联合国全系统促进和保护人权活动的任务规定，并为贯彻秘书长提出的要求，即人权高专办应通过驻地协调员制度努力确保将人权纳入国家一级的分析、规划和方案执行工作，已加强了同国家工作队的合作，部署人权顾问，以便协助驻地协调员处理所出现的复杂人权问题。

31. 人权高专办还同联合国发展集团办公室（联发办）和开发署等联合国伙伴展开讨论，以便配合全系统加强发展和人道主义工作一致性的努力，提高国家工作队人权顾问的效力。作为此项努力的一部分，人权高专办正力求以符合办事处目标的方式，实现向联合国国家工作队部署人权顾问所依据的现行基本条件和作业程序的标准化。人权高专办在格鲁吉亚、巴基斯坦、索马里和斯里兰卡四国派有人权顾问，由人权高专办技术合作自愿基金供资或同联合国其它机构和部门协同出资。2006和2007年全年，预计将在不同区域部署更多的人权顾问。

## D. 逾越闭门政策

32. 虽然有多种多样的国家接触工具，但本办事处以及特别程序任务执行人仍然难以进入一些国家；我想继续或开始同这些国家政府对话，协助它们处理在保护方面所面临的重大差距。我还要重申，闭门政策和不准进入的情况令人严重关切，因为这不仅妨碍对该国人权状况作出准确评估，而且也限制了提供相关技术援助的可能性。

## 第三章

### 战略专题领域的进展情况

#### A. 发展、减少贫穷和千年发展目标

33. 本办事处正在发展权领域和千年发展目标领域提高本身的能力及巩固专门知识，以便更有效地支持会员国落实发展权。在落实发展权问题高级别工作队的工作的基础上，发展权工作组 2006 年 1 月第七届会议通过了一套标准，用以从发展权的角度评价目标 8 所载的全球伙伴关系，并建议将这些标准试用于一些选定的全球伙伴关系。工作组的建议获得人权理事会 2006 年 6 月第一届会议核可，人权高专办目前正在支助高级别工作队准备一些初步步骤来试用上述标准。

34. 人权高专办所定 2006-2007 两年期方案的优先事项之一是与其它伙伴合作减少贫穷，我可以报告迄今在一些选定领域取得的进展。

35. 人权高专办继续支持保护和促进人权小组委员会属下的社会论坛，或者人权理事会可能决定设立的该论坛的任何后续咨询机构。这将有助于促进在观念上对人权与赤贫之间的关联的共同认识，以及确保在联合国讨论这些问题时听到最贫穷者的声音。

36. 本办事处遵照世界首脑会议所作的决议，正在探讨与世界银行进行更深入协作的前景。应世界银行北欧/波罗的海捐助者邀请，人权高专办向北欧/波罗的海执行主任的人权举措作出积极贡献。由于这些举措，世界银行最终于 2006 年 7 月设立了正义和人权信托基金。目前，正在与世界银行官员探讨在该信托基金下可以进行协作的领域，包括在国家一级开发能力和将人权问题纳入减少贫穷战略。

37. 在 2002 年开展的概念工作的基础上，人权高专办将在 2006 年 10 月出版一套“对减贫战略采取人权方法的原则和准则”。这些准则是一种工具，用于协助各国、国际机构和发展工作者将人权规范、标准和原则落实到有利于穷人的政策和战略中。已加强人权高专办内部能力建设的工作，并调整了方向，以加强对国家和区域的重视，增进人权高专办就这些问题与国家伙伴和多边及双边发展机构进行的对话。

38. 我选定“贫穷与人权”作为今年的人权日，即 2006 年 12 月 10 日的主题。希望人权日将提醒人们注意我们对普及人权和消除贫穷的承诺。将举行各种宣传和活动，通过人们自己的故事，突显贫穷作为世界所有国家中最严重的人权挑战所带来的影响，并说明基于人权框架的战略如何能够帮助个人和社区克服根深蒂固的歧视模式及摆脱贫穷。

39. 还有一些重要的伙伴关系举措正在进行中，这些举措支助人权高专办促进实现联合国全系统的减贫目标。其中重要的举措是人权高专办继续牵头进行秘书长的改革行动“行动 2”，目的在于提高联合国系统支助会员国在国家一级加强人权保护系统的能力。随着在国家一级加强执行“行动 2”，该方案正在扩大对联合国国家工作队的支助，向它们提供举办能力建设活动的创办费。预计到 2006 年年底，将有约 30 个联合国国家工作队受益于“行动 2”方案所提供的支助。

## **B. 经济、社会和文化权利**

40. 根据我本人的 2006-2007 年《战略管理计划》所定目标，人权高专办在经济、社会和文化权利领域着手加强其专家能力，重点是法律保护和宣传——这是我提交经济及社会理事会 2006 年届会的报告(E/2006/86)的主题。

41. 人权高专办支助进行有关起草《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的政府间讨论。该议定书将设立该公约的个人来文程序。人权高专办向任择议定书问题不限成员名额工作组第三届会议(2006 年 2 月 6 日至 17 日)提供了服务和实务支助(E/CN.4/2006/47)。人权高专办出席了墨西哥政府和芬兰政府举办的任择议定书区域协商会议(2006 年 5 月 30 日和 31 日，墨西哥城；2006 年 7 月 27 日和 28 日，赫尔辛基)并作出贡献，目前正在计划向其他区域协商提供支助。人权高专办还将支助主席-报告员召开的一个专家会议(2006 年 9 月 29 日至 10 月 1 日，里斯本)。

42. 人权高专办正与各伙伴协商，拟订其关于经济、社会和文化权利的工作战略。一个主要的目标是提高人权高专办的能力，包括通过其外地存在，应各国请求协助它们加强国家对经济、社会和文化权利的保护，并向联合国人权条约机构和特别程序以及联合国各机构、基金和方案提供专题支助。

## **C. 妇女权利**

43. 作为加强办事处的专题知识以及加强保护和赋予妇女权力工作的努力的一部分，人权高专办正在设立一个新的妇女人权和社会性别股。该股将着重处理的问题包括：克服对妇女的歧视，包括为此纠正歧视妇女的法律和做法；对妇女的暴力行为；打击侵犯妇女人权但不受惩罚的现象。

44. 人权高专办参加了若干从事妇女人权工作的机构间机构。在本报告所述期间，人权高专办除其他外促进了机构间妇女和两性平等网络的工作，支持处理妇女、和平与安全及土著妇女等问题的各个工作队的工作，并支持机构间妇女和两性平等网络与经济合作与发展组织/发展合作局性别平等网络的合作。人权高专办还参与机构间常设委员会性别问题和人道主义行动工作队的工作，包括协助编制《人道主义行动中的性别平等问题手册》。高专办还参与联合国人道主义事务执行委员会(人道执委会)同联合国和平与安全执行委员会(和安执委会)联合设立的防止性剥削和性虐待工作队的工作。

45. 人权高专办与一些联合国伙伴进行双边协作，包括与维和部协作，将性别和妇女人权观点纳入维持和平行动；协助联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和世界卫生组织（卫生组织）将性别和妇女人权问题纳入其工作的主流。人权高专办还根据向妇女地位委员会和人权委员会提出的年度联合工作计划，参与了提高妇女地位司的一系列活动。

#### **D. 平等和不歧视问题**

46. 我们在促进平等和不歧视方面的工作取得了显著的进展。本办事处为大会特设委员会通过的一项残疾人权利国际公约草案提供了实务专门知识和支助。在草案获得大会通过后，我相信这一公约将为约占世界人口 10%、人权受到最极端形式的剥夺的残疾人提供真正保护。我期待与各国和民间社会协力支助将根据公约新设的残疾人权利委员会。

47. 另一个里程碑是人权理事会通过了经长期谈判方才达成的《联合国土著民族权利宣言》。本办事处继续致力促进和保护土著民族的人权，途径是在实务和组织两个层次支助与土著民族有关的现有人权机制，支助制定标准的工作，宣传机构间合作，将土著民族权利问题纳入联合国系统和国家工作队的工作主流，赋予土著组织和社区权力，并协助各国处理这些问题。人权高专办正通过土著研究金方案以及人权高专办/开发署加强人权项目在玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉和肯尼亚的活动，加强其以土著民族为对象的能力建设工作。

48. 反对种族主义、种族歧视和仇外心理是本办事处的优先事项。人权高专办的主要重点是《德班宣言和行动纲领》的有效执行。我们继续向下列机构的工作提供实务和组织性支助：有效执行德班宣言和行动纲领政府间工作组、非洲人后裔问题专家工作组和独立知名专家组。

49. 人权高专办支助了美洲国家反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍区域会议。该会议由巴西和智利两国政府组织，于 2006 年 7 月 26 至 28 日在巴西利亚举行，主题为有效执行《德班行动纲领》的进展情况和仍要面临的挑战。

50. 本办事处在 2006 年 3 月 21 日为纪念消除种族歧视国际日开展和组织了一系列活动，包括与国际劳工局（劳工局）和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）协作举办主题为“反对日常生活中的种族主义”的小组讨论。

#### **E. 移徙和贩运问题**

51. 移徙问题在 2006 年国际议程上占有恰如其分的突出地位。定于 2006 年 9 月举行的大会国际移徙与发展问题高级别对话在联合国系统内以及整个国际社会引发了一场关于移徙问题的重要辩论。

52. 本办事处为高级别对话的筹备工作做出了积极的贡献，并一直努力将人权问题推向辩论的中心。尊重人权不仅仅是一项法律义务，它还是我们的社会在和平

与安全中发展和繁荣的一个前提条件。人权高专办对秘书长关于国际移徙与发展问题的报告(A/60/871)的概要和草稿提供了评论意见。人权高专办网站上提供了下列信息：一份关于移徙、发展与人权之间的相互联系的文件，一套关键信息，以及联合国人权系统关于移民人权问题的结论和意见汇编。这些是人权高专办对高级别对话所做的贡献。

53. 从人权角度处理移徙问题的办法包括确认移民享有权利，原籍国、过境国和目的地国均有义务尊重其权利，在这方面，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》为各国提供了保护移民权利的最全面的框架。从人权角度处理移徙问题的办法还需要各国除其他外，确认以下几点：发展不仅仅是一个经济参数，而且也包含人权问题；必须解决人权方面的欠账，以便使移徙成为在知情的情情况下作出的选择；歧视是移民之所以脆弱的深层原因，因为歧视限制或抹杀了移民对发展的贡献，因此需要大力解决这一问题。迫切需要采取措施保护人口贩运和人口偷运活动受害者的人权，并提供关于安全合法移徙的信息，方便人们查阅。还有必要使移徙政策和方案对性别问题有敏感认识，以确保对移徙妇女的特殊情况给予充分关注。

54. 人权高专办自2005年12月至2006年3月担任日内瓦移徙小组主席，该小组在人权高专办担任主席期间更名为全球移徙小组。全球移徙小组旨在加强对移徙带来的机遇和挑战作出的机构间对策的总体效力，我们仍然是该小组的一名活跃成员。

55. 人权高专办正在与玻利维亚人民监察员和国家机构国际协调委员会一道，筹办国家人权机构国际会议第八届会议。该届会议将于2006年10月23日至27日在玻利维亚圣克鲁斯举行，主题是：“移徙：国家人权机构的作用”。该会议的宗旨包括：发展和加强各国家人权机构之间在移民和人权问题上的合作；促进实行移徙和人权方面的战略；制定国家人权机构在处理移民问题上的准则；通过关于国家人权机构和移徙问题的一项声明和一项行动计划。

56. 人权高专办支持各项人权机制，包括专门处理移民人权问题的机制，即移徙工人委员会和移民人权问题特别报告员。2006年7月，委员会在2005年12月15日进行的一般性讨论的基础上印发了文件，<sup>1</sup>作为其对移徙与发展问题高级别对话的贡献。2006年4月28日，委员会通过了关于马里初次报告的结论意见。<sup>2</sup>这是对一缔约国根据《移徙工人公约》第73条提交的报告作出的首次结论意见。

57. 全球人口贩运现象的升级，其日益加深的复杂性，包括其与移徙和跨国有组织犯罪之间的联系，都是人权高专办打击贩运方案的重点关注问题。预防贩运活动的工作包括查明这一问题与包括法治、非正常移徙、强迫劳动和性别歧视在内的的发展问题之间的关联。保护贩运活动的受害者涉及加强法律和政策举措，包括向贩运活动的受害者提供援助和保护的收容所、技能培训和重返社会机制。贩卖

人口和偷运移徙者问题政府间联络小组的成员包括人权高专办、劳工组织、国际移徙组织、联合国儿童基金会、卫生组织和非政府组织核心小组。通过协调该联络小组，人权高专办继续与民间社会组织合作，在联合国系统内支助从人权角度开展有关贩运问题的有效宣传。

## F. 法治和民主

58. 本办事处回应了过渡期司法和法治问题在政策指导、咨询服务、方法和专门知识方面提出的需要。人权高专办《冲突后国家的法治工具》已出版，其中概述了在构建司法部门、起诉措施、真相委员会、审查和监测法律制度方面的基本原则。人权高专办进一步着手编写另外两项关于混合法院体系和赔偿方案的政策工具。人权高专办还正与维和部进行合作，制定冲突后国家司法部门的业绩计量制度。2006年3月，本办事处参与了联合国与布隆迪政府在布琼布拉进行的谈判，议题是根据安全理事会第1606(2005)号决议的规定，在布隆迪成立并运作一个真相与和解委员会和一个特别法庭。

59. 人权高专办继续研究在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的问题，并通过我向大会和人权委员会提交的年度报告等途径，提出了关于各国在这方面的义务的建议。在处理与恐怖主义对人权的影响有关的一系列广泛问题方面，本办事处支持人权理事会及其特别程序任务以及各人权条约机构及促进和保护人权小组委员会的工作。人权高专办与禁毒办合作，为法官和检察官开办了一项特别培训课程，并正在编写一系列工具，诸如关于恐怖主义和人权问题以及国际人道主义法与人权法之间关系问题的概况介绍。本办事处参加了禁毒办2006年5月为西非和中非国家政府举办的国家反恐怖主义法律框架问题会议。人权高专办正在与欧安组织-民主人权办一道举办一个专家讲习班，该讲习班的目的是加深和提高在国际反恐合作中对人权准则和标准的理解和认识，特别是在来自相关国家部委、执法部门和司法部门的安全专家和法律顾问中加深和提高这种理解和认识。

60. 在我的行动计划中，我将民主方面的欠账确认为对人权的一项主要挑战。人权高专办向秘书长于2005年7月成立的联合国民主基金提供大力支持。人权高专办在方案咨询小组中发挥积极作用，就方案供资标准和项目提案提供咨询。人权高专办还借调给联合国民主基金秘书处一名高级工作人员。

## G. 企业界的人权责任

61. 我欣慰地注意到，联合国全球契约倡议已经获得联合国所有国家元首和政府首脑以及大会的认可。在过去一年中，人权高专办与全球契约办公室和企业界密切合作，以加深对人权的理解，并为承诺将人权纳入其业务核心的企业编写工具。

62. 人权高专办还协助秘书长人权与跨国公司和其他企业问题特别代表开展工作。特别代表的临时报告对影响人权与企业问题的各种背景因素进行了令人信服的分析。

## 第四章

### 人权理事会的成立、全球定期审查以及对任务和机制的审查

63. 在作出成立人权理事会的决定后，人权高专办在确保从人权委员会向人权理事会平稳过渡方面发挥了核心作用，并向 2006 年 6 月 19 日至 30 日举行的理事会成立会议、理事会关于巴勒斯坦和其他被占阿拉伯领土人权状况的第一次特别会议(2006 年 7 月 5-6 日)和关于黎巴嫩境内人权状况的第二次特别会议(2006 年 8 月 11 日)提供了实务和技术支助。

64. 理事会迅速采取行动，执行大会交给它的任务，即推动普遍遵守对所有人权和基本自由的保护，并取得了显著成就，如通过了《关于保护所有人不遭受强迫失踪的公约》和《联合国土著民族权利宣言》。

65. 理事会还采取了一系列初步但关键的步骤，处理在建立新的和更强有力的政府间人权机构过程中许多随之产生的复杂程序性问题，这些步骤是：制定第一年的工作方案；将原来人权委员会的各项任务、机制、职能和职责延长一年，以防止在过渡期中出现人权保护真空；设立两个闭会期间不限成员名额政府间工作组，分别负责审查上述所有任务和机制及制定全球定期审查的模式。

66. 人权高专办将支持上述两个政府间工作组的工作，包括准备关于原来人权委员会任务及机制运作情况的背景资料，以及关于其他国际或区域组织现有全球定期审查机制的背景资料。人权高专办还正在收集所有利益攸关方的意见，供两个工作组参考。

67. 在任务和机制审查方面，应指出，特别程序是联合国保护和促进人权工作的重要组成部分，也是全世界人权状况的独特监测机制。这一制度的基础是特别程序任务执行者的独立地位和专长。特别程序制度的另一特点是，可在人权高专办支持下直接与任务执行者取得联系，包括通过来文机制取得联系。任务执行者还经常与政府和其他利益攸关方直接联系。个人遭到的一些侵权行为得到了妥善处理，并采取了相应的补救措施。

68. 尽管特别程序制度取得了一定的成绩，但各个利益攸关方，包括人权高专办，还是提出了加强该制度的办法。预计任务执行者的任期最长为 6 年的做法将维持不变，因为这是巩固独立地位的重要步骤。人权高专办能够维持一个适合且具有相关专长的资深专家名册，并定期更新。还可成立一个由我主持的咨询小组，由来自世界各区域的专家担任成员，负责拟订一份候选人短名单，提交给理事会主席。

69. 人权理事会可能希望尽量确保全面覆盖所有人权问题，同时着重于需要特别关注的人权状况及国家。其专题任务可大致反映公民及政治权利与经济、社会和文化权利的同等重要性，并力求确保在覆盖面上的区域平衡。同时，需帮助找出

保护工作中的潜在真空，如在面临重大挑战的特定人群或特定国家的方面。为支持全面覆盖和填补保护工作中的任何真空，人权理事会可鼓励各国加强合作，并定期邀请任务执行者，特别是向其发出长期邀请。

70. 在特别程序和政府及其他利益攸关方之间采取建立信任措施，可推动更全面的互动对话，更好地同利益攸关方共享信息和交流意见，并及时筹备所有有关各方参与的访问。

71. 还可推动各任务执行者之间的进一步互动。

72. 人权高专办已向保证该制度达到最高效率的各种措施提供了支持。为促进内部沟通与合作，任务执行者于 2005 年年会上成立了协调委员会。人权高专办还同任务执行者联手开发了供其使用的各种通讯工具，并建立了同会员国联系的中央快速反应台。任务执行者也正在修订其手册，其中列有各项方针和商定的工作方法。人权高专办正在协调一个这方面的公共咨询活动。人权高专办还加强了网站建设，包括介绍良好做法和积极势头。

73. 我赞同许多国家提出的观点，即除了任务和机制审查的结果外，对理事会的最终检验在于设立全球定期审查机制，在此机制下各国须接受对其人权义务和承诺履行情况的定期审查。国际社会对全球定期审查抱有厚望，包括期望通过全球定期审查来矫正厚此薄彼以及过于政治化的问题，尤其是在审议各国人权状况时出现的这种问题，正是这种问题使原来的人权委员会深受其害。而能否做到这一点，主要取决于两个关键因素——即全面覆盖以及对所有会员国一视同仁——能否得到保障并从一开始便充分融入新的机制。

74. 对全球定期审查的可能模式和程序已进行了很多研究思考，这方面的工作将在未来几个月加大力度。就审查周期、审查的资料来源、审查程序、机制和审查者以及结果和后续行动等问题，已提出了各种可选办法。提出的所有可选办法及方案都各有所长，也各有难点。不管制订何种全球定期审查模式，最后商定的程序应是包容各方、注重成果、结构合理、便于管理和透明的。在这一方面，应强调几个要点。

75. 受审查的国家愿意接受真正的调查（从而可能促使采取补救行动），是全球定期审查取得成功和实效的关键。对各国进行评估时，应依据各国参加的人权文书、其承担的其他义务、以及 2005 年首脑会议成果文件和各国向理事会自愿作出的任何保证及承诺。其结果应既能全面反映一国人权状况，同时又有助于找出差距，以便按需要采取协调行动，提高保护能力。

76. 此外，全球定期审查一方面应成为联合国人权制度的有机组成部分，另一方面，它也必须最大限度地利用有关资源和方法，以便同其他人权机制、尤其是特别程序和条约机构协调互补，避免工作重叠和重复。通过这三套保护机制的集体

互动和共同工作成果，将能帮助——并在必要时劝导——各国履行其人权义务和责任，并全面反映各国情况。

77. 理事会应利用特别程序提出的报告和调查结果，包括关于紧急情况应对措施的报告和调查结果。理事会届会的周期应有助于形成新的模式，以加强与特别程序的互动。为此，可考虑在理事会预定在一年中举行的各次届会上安排特别部分，专门同任务执行者讨论各种主要关切的问题。特别程序也可直接或通过协调委员会作出贡献，包括：在工作计划中确定出有待进行全球定期审查的国家的优先次序；或考虑发表关于特别程序已访问过并正在接受审查的国家的最新情况。全球定期审查不仅可以利用特别程序的结果、结论和建议，而且任务执行者可参与审查的讨论。全球定期审查的讨论和结果会激励各国贯彻特别程序提出的建议。

78. 全球定期审查不应影响或削弱 7 个人权条约机构报告程序的效力。在接受全球定期审查期间，各国不应减少同条约规定的程序的合作。不应因全球定期审查而质疑条约机构的决定和建议，而应着重落实这些决定和建议。由于各国出席理事会定期会议，条约机构的后续程序会大大加强。因此，若理事会的建议要求一国立刻执行某条约机构的建议，则会有助于加强条约机制的效力。

79. 我仍然坚信，全球定期审查机制将成为理事会重要的、建设性的和引人注目的活动。

## 第五章

### 条约机构的改革

80. 我在行动计划中表示，将拟订关于设立一个统一的常设条约机构的提案，并邀请七项主要人权条约的所有缔约国考虑举行一次政府间会议。

81. 我的提案所依据的前提是，这一制度尽管取得了成绩，但目前面临严峻的挑战。一些挑战与它的成功相关，根源在于人权文书数目的增加和承担新的法律义务的国家越来越多。最近，设立了监测关于失踪和残疾人问题的条约草案情况的新机构，以及根据 2006 年 6 月 22 日生效的《禁止酷刑公约任择议定书》设立的预防问题小组委员会。许多国家纯粹是在形式上接受条约机构制度，但没有与之进行接触，或者仅进行表面上的接触，这或是因为资源不够，或是由于没有政治意愿。许多缔约国认为条约机构的报告程序过于繁琐和重复，很多报告仍然逾期没有提交。我认为一个统一的常设条约机构是一个解决办法，将可应对这些挑战。

82. 人权高专办已召开或参加了关于设立统一常设机构的提案的若干次协商。2006 年 3 月，我向所有利益攸关方分发了关于该提案的概念文件，并征求其反馈意见。第五次委员会间会议和第十八次条约机构主席会议对这一概念文件进行了深度讨论。2006 年 7 月 14 日至 16 日，在列支敦士登召开的非正式集思广益会议进一步讨论了概念文件以及建立更统一的条约机构制度的其他可能办法。

83. 概念文件将辅以若干份备选办法文件。根据法律事务厅提供的资料编写了一份非正式文件，详述建立统一常设机构的备选法律办法和障碍。在列支敦士登的会议上对备选法律办法文件进行了初步讨论。

84. 一些条约机构成员欢迎我的提案；另一些则表示反对，依据的理由主要是，一个统一的常设机构将损害七项主要人权文书的独特性。在各国和非政府组织中，对我的提案存有类似的意见分歧。

85. 消除种族歧视委员会提出的建立单一机构专门审理个人申诉的提案得到了一些支持，而大多数备选改革办法主要侧重于工作方法的统一。

86. 虽然得出确定的结论为时尚早，但目前看来，建立统一常设条约机构以统一报告和申诉程序的提案可能在短期内无法实现。

87. 与此同时，人权高专办继续支持统一所有条约机构的报告准则，以期使缔约国的报告工作合理化。由七个条约机构各派一名成员组成的一个工作组在 2005 年 12 月和 2006 年 2 月举行会议，最终确定统一的报告准则。第五次委员会间会议审议了关于共同核心文件和条约专用报告的准则草案订正本，并建议所有条约机构灵活适用这些准则，审查其各自关于初次报告和定期报告的准则，并提出在

执行准则方面遇到的任何困难。2008 年的第七次委员会间会议将审查每个条约机构执行合并准则的经验。

88. 若干缔约国表示对共同核心文件的培训感兴趣，人权高专办迄今已在安哥拉、尼加拉瓜和巴拿马开办了培训班。

## 第六章

### 国家接触

89. 在本报告所述期间，联合国保护和促进所有人的所有人权的能力取得了里程碑式的发展。《宪章》将人权确认为本组织职能和责任的一个方面，与安全和发展同等并列。而人权理事会的设立就是这种确认的具体体现。理事会的设立为其今后工作的开展、其工作方法直至其工作结果提出了许多相关问题。过渡期带来的特别挑战是，要确保以往的成功经验得到保留和加强，而过去的失败不会削弱得到更新的保护和增进人权的新架构。

90. 我的办事处利用自己在国家参与、关于各专题的专门知识和为特别程序和人权条约机构提供服务等领域的广泛经验，密切参与这些问题以及由这些问题产生的改革和审查进程。

91. 在本报告所述期间，提出了与各国具体相关的各种关切问题，而人权高专办在这些方面与政府和民间社会合作，为寻求更好保护和增进其人民享有的人权的国家提供了适当支助和援助。人权高专办继续加强其在各项领域中的能力，这些领域给当今世界带来特别严峻的人权挑战。

92. 最后，国际人权文书目录中最近十分令人欣喜地增加了新内容，这要求人权高专办在实现这些文书中确认的权利方面发挥其作用。

93. 在本报告中，我试图让大会成员了解过去一年在执行我的行动计划和人权高专办战略管理计划方面取得的进展。我促请大会成员在今后数年中与我们携手努力，使办事处更加强大，有更好的条件，能够满足各国、机构伙伴和民间社会在人权方面的需要，但最重要的是满足世界各地的权利拥有者、特别是侵犯人权行为受害者的人权需要。

#### 注

<sup>1</sup> A/61/120。

<sup>2</sup> CMW/C/MLI/CO/1。

