



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/WG.19/2
18 August 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
加强人权委员会机制的有效性问
题
会期间不限成员名额工作组
第一届会议
1999年9月27日至10月1日

阿尔及利亚、不丹、中国、古巴、埃及、印度、
伊朗伊斯兰共和国、马来西亚、缅甸、尼泊尔、
巴基斯坦、斯里兰卡、苏丹和越南代表团就人权
委员会第五十四届会议主席团根据人权委员会第
1998/112号决定提交的报告(E/CN.4/1999/104)提
出的评论、意见和备选建议 *

* 目前正在分发本案文的一个未经编辑的版本，仅有英文本，作为 E/CN.4/1999/120 号文件的一个附件。

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	3
A. 一般评论.....	5 - 27	4
B. 详细分析.....	28 - 93	8
C. 展望未来.....	94 - 102	26
附 件 建议汇编.....		31

导 言

1. 提交本文件的各个代表团赞赏主席团在起草其关于审查人权委员会特别机制(下称“审查”)的报告(下称“报告”)方面所作的努力和工作。报告具有的一个好处是激励人们就影响人权委员会及其各种机制工作的许多重大问题开展辩论。但是,用来编写报告的办法似乎是不全面的,在许多方面是不完整的,主席团看来采取了一种选择性的办法,仅仅集中于某些问题,而忽视了必须以一种总体的观点来看待人权领域面临的一系列问题,特别是《维也纳宣言和行动纲领》中指明的问题。

2. 本文件是对主席团报告中所载各项提议的一个反应,编写本报告是为了丰富关于真正改善全世界人权情况的各种方法和手段问题的辩论。本文件载有对主席团提议的分析,并努力提出各种备选建议。从而努力提出一种未来人权领域国际合作的新观点。

3. 主席团的授权来自人权委员会通过的第 1998/112 号决定¹。L.2 号决定草案提出之后,一些国家对其进行了重新起草,以便列入古巴在人权委员会第五十三届会议上提出的 L.105 号决议草案中的主要内容,第 1998/112 号决定就是这方面妥协的结果。L.2 号决定草案要求谈判有更大的透明度,要求建立一种机制,使委员会所有成员以及联合国其他各成员国最大限度地参与人权委员会的谈判进程。古巴 1997 年提出的题为“人权委员会的改组和振兴”的 L.105 号决议草案主要要求委员会考虑(a)重新安排议程;(b)委员会的文件;(c)委员会的工作方法(发言时间限制、届会期间的磋商,非政府组织的参加);(d)审查特别程序制度和(e)审查人员编制政策。

4. 在这一背景下,令人失望的是,审查没有谋求提出一种超越流行的正统观念的观点,也没有提出一种有关促进和保护人权的备选意见。

¹ 第 1998/112 号决定如下:“人权委员会在 1998 年 4 月 24 日第 60 次会议上,为了加强人权委员会机制的有效性,未经表决决定任命主席团着手审议这些机制,以便向委员会第五十五届会议提出建议”。

A. 一般评论

5. 理想的情况是，审查进程应当为一项技术工作，旨在通过确保各种机制遵循客观、公正、普遍和非政治化以及所有权利不可分割的理想来加强人权委员会各种机制的效力。但是，主席团的总体办法却是将效力完全等同于加强监督和遵守情况。对主席团而言，提出国家情况的权利必须为神圣的权利。而且，根据主席团的提议，将利用各种机制来监督国别情况。这实际上将意味着整个委员会的届会变成了一项集中于国别情况的工作，这一工作将：(a) 在审议专题机制的报告期间；(b) 根据 1503 号程序；和(c) 关于国别情况的议程项目进行三次。

6. 主席团的提议据称是要加强人权委员会及其机制的有效性，但实际上很可能只会起反作用，使人权委员会及其活动进一步政治化。而且，主席团未能解决发展中国家有关更加政治化、双重标准和选择性问题的关注以及必须确保不让任何国家利用人权来实现政治或任何其他与人权无关的目标这些关注。

7. 人权委员会及其机制的“有效性”并非来自通过狭隘的注重监督和指责来强制或压制各国的能力。有效性也随着其通过查明各种避免政治化和选择性的办法，接触基层找出解决办法便利有效地享受人权，特别是通过建立和加强国家能力而给人以信心和进行合作的能力而变化。在这方面应当承认，扩大和加强人权委员会各机制的监督作用、扩大关于国别情况的讨论范围将人权委员会及其主席团用作迫使各国与人权机制合作的工具不大可能真正促进人权委员会的有效性。

8. 考虑到上述建设性的办法，一些想法相同的国家在 1996 年开始了一个进程，谋求在人权委员会消除不信任和南北分裂，呼吁结束政治化和选择性的指责，要求促进对话、合作和建立协商一致意见。这也是亚洲集团在集体提交的文件中、以及许多单个国家在提交主席团的文件中所强调的一个问题。但是，这些问题却被主席团搁置一旁，推到将来，理由是在需要做什么的问题上目前没有足够的协商一致意见。

9. 现在，人权问题的辩论局限于个人为请求人、国家为人权侵犯者这种僵硬的概念。但是，越来越快的全球化的步伐和目前的事态发展证明，全球化本身的结构和作法常常可能直接或间接地为侵犯人权的原因，不仅在经济、社会和文化权利方面如此，而且在公民和政治权利方面也是如此。这一现象的意义有三个方面：

- (a) 不考虑普遍的国际结构，依靠谋求指责和处罚国家的人权机制显然是不合适的。
- (b) 由于现行国际法仅适用于可查明的行为(即国家的行为)，而不适用于与超国家力量(即全球化)有关的作法，超国家力量提供了行为的环境，因此，监督的办法也许能够处理侵犯人权事项的后果，但却不能治本。
- (c) 国际结构为侵犯人权事项的一个原因这一事实突出了人权领域国际合作的重要性。

10. 从上文中可以清楚看出，国际合作有两个方面：

- (一) 国际合作是与对抗截然不同的一种办法；
- (二) 国际合作是处理侵犯人权事项原因之一的国际结构问题的一种主要手段。

11. 但是，报告从法律和实际的角度将国际合作解释为仅仅是结果的义务。就是说，报告的整个重点在于国家有义务做的事项，毫不考虑人权委员会机制的重要性、可信度和责任。不幸的是，国际合作的开展要求更加注重促进方面(而不是完全注重遵守和监督)，要求使技术合作成为所有人权活动的主流这一事实看来被人忽略了。

12. 主席团的报告看来还忽略了《维也纳宣言和行动纲领》所实现的平衡，《维也纳宣言和行动纲领》重申了人权“普遍、不可分割、相互依存、相互联系”的性质，重申国际社会必须“站在同样的地位上，用同样重视的眼光，以公平、平等的态度全面看待人权”。主席团的报告一方面主要注重促进公民和政治权利，另一方面则谋求合并和削弱有关经济、社会和文化权利的授权。因此，通过直接处理公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利之间现有的不平衡来确保人权不可分割的原则这一需求看来被忽略了。

13. 而且，维也纳文件承认“民族特性和地域特征的意义，以及不同的历史、文化和宗教背景”，但这些“特性”也没有得到反映。看来报告打算同样对待所有国家，而不管其发展程度、宗教和文化趋向如何。

14. 国家与机制之间不合作的问题不能简单地归结为一个缺乏政治意愿的问题。对于大多数国家而言，与机制的合作和对机制的接受取决于许多客观要素，如机制对有关国家具体问题是否敏感，在处理有关问题方面是否有用，及其能够在多

大程度上鼓励人们逐步采取措施促进和保护人权。正是在这一方面，有关机制行为守则变得相关和重要。

15. 矛盾的是，人权委员会及其主席团将在人权事务高级专员的协助下对各国义务遵守机制要求的情况进行更加详细的审查，而各国却被要求放弃其起草行为守则的责任，有人谋求将这一任务交给联合国秘书长。实际上，人们甚至不指望各国监督和评价人权委员会各机制的运转情况，而指望人权委员会各机制自己处理这些问题，并与人权事务高级专员一道编写最佳做法。显然，正是人权委员会、而非联合国秘书长应当确定各机制的行为守则并定期评价其绩效。

16. 主席团所用办法中的一个关键要素是扩大自己的范围和职能，远远超过过去任何主席团和联合国系统其他任何此类机构所担负的职能。除其他外，包括将任命小组委员会成员的权利交给委员会主席，并使主席团具有实质性的监督和审查的作用。报告无视议事规则仅规定了在程序问题上作出决定的职能，谋求使主席团成为人权委员会监督活动的一个固有和永久的部分。这是一种不健康的事态发展，将只会导致降低主席团的信誉。

17. 从法律角度来看，主席团主要具有一种代表性，并不享有任何独立的权利。主席团成员首先是代表各区域集团的观点，因此其行为在任何时候都完全反映这一点。主席团没有任何余地或可能代替人权委员会，以有损于人权委员会本身职责的方式和把向主席团成员授权的各区域集团置于无关紧要地位的方式采取行动和履行职责。主席团实际上完全没有执行的职责。

18. 报告中说，区域集团是委员会工作政治化和南北分裂的主要原因之一。但必须指出，政治化并非按区域划线而由发展中国家所引起，相反，区域主义的原则经常为一个区域集团所用，作为指责他人的一种手段。

19. 报告还试图赋予高级专员和秘书处一种侵扰性的监督能力，甚至建议高级专员可以是委员会具体国别决定的提出者之一。此种建议只会使增加国家之间的合作和减少政治化的努力归于失败。

20. 尽管审查的目标之一是避免重复和重叠，但主席团的有些提议却正好走的是反面。例如，提议的对 1503 号程序的改革对减轻(1503 号程序和主题机制)报告义务重复问题于事无补，也不会确保仅将那些有关重大或系统侵权事件的指控转交各国。它还将损害保密性，并将指控送达人权委员会的时限减到一种不实际的程度。

而且，它将取消独立的小组委员会专家的客观过滤，将决定交到由委员会主席任命的一个未经考验的新的五人专家组手中。而且，提议的改革设想秘书处在筛选来文方面发挥更大的作用，此举政治上不可取，而且鉴于秘书处目前的工作量，实际上也不可能。

21. 因此，筛选来文必须继续由一个公正的机构进行，必须保留目前由小组委员会成员组成的来文工作组以及由区域集团成员组成的情况工作组的结构。所需的唯一的改革是让来文工作组举行两次会议，首先筛选来文并决定将哪些送交各国政府请其答复，然后在政府答复的基础上决定将哪些来文送交小组委员会。

22. 改革一个机构的任何努力都应当致力于改善其职能，而不应当以其实际上的逐步消除为目标。关于小组委员会不应当通过决议，而应当突出其思想库作用的建议值得欢迎，但其他的提议却没有充分的根据。尤其是在小组委员会已着手进行一系列自己的改革并正在逐步更加注重各种有关经济、社会和文化权利的问题之时更是如此。

23. 在有关工作组问题方面，有人争辩说，在起草确定标准的文书中并不总是需要协商一致意见。这一提议将只会损害在普遍基础上确保国际合作促进人权的目標。它还有悖于大会有关决议的精神，大会决议呼吁确立得到尽可能广泛支持的标准。

24. 最后，报告未就如何建立和维持一种平衡的人权办法提出任何见解或概念性意见。报告中也没有反映人权事务高级专员办事处需要通过提供充分的工作人员和资源，以一种平衡和非挑选的方式保持人权方案中的所有要素。

25. 最后，主席团报告中所载的建议本来应当更加平衡，本来应当把通过进一步促进国际合作加强人权委员会各机制的有效性作为其主要目标。

26. 一项过早和过于雄心勃勃的改革人权委员会的努力不应当使至今为止在人权领域所取得的成就有所退化，特别是在各国之间有限的合作水平方面。(鉴于人权事务高级专员办事处资源不充分，鉴于所有各国之间的合作对动员更多资源这一任务至为关键的事实，情况就更是如此)。

27. 根据第 1998/112 号决定的规定，主席团通过提出其建议而完成了授权的任务。现在应由人权委员会和各国来决定未来的行动方向。主席团的提议应当得到广泛和深入细致的审查，而不应当零散的考虑。为此，至为重要的是要设立一个国家

之间不限成员名额的工作组，审查主席团未能充分处理的所有各项重要问题，审查主席团的提议，以便酌情予以修订。

B. 详细分析

28. 主席团在报告第 3 段中说，与审查进程有关，各国政府和各专门机构提出了书面意见和提案，但是，报告并未公平地反映所有这些提案。而且令人遗憾的是，主席团没有让区域集团涉及报告编写的所有阶段，这种情况使主席团扮演了一个拥有自己权利的“独立机关”的角色，而不是一个成员国地域代表的角色。这也许是一个令人感兴趣的概念，但完全没有反映人权委员会的现行做法和法律前提。

29. 在整个案文中，只有第 6 段提到了 L.2 号文件。在此，主席团仅仅提到了这些问题，就得出结论认为，迄今为止举行的审议有限，不足以构成充分的基础，就这些问题立即提出或提出确定性的建议，主席团满足于鼓励在这一领域不断努力。鉴于审查进程本身的背景，L.2 和 L.105 号文件本来应当为审查进程的起点。在这方面应当进一步指出的是，亚洲集团在集体提交的文件中明确表示，这一工作应当被视为人权委员会工作合理化整个进程的一部分，应当续之以全面审查人权委员会和联合国大会第三委员会的工作。

备选建议 1：设立一个不限成员名额国家工作组讨论 L.2、L.105 号文件问题及委员会的报告和各国代表团提出的提案

30. 主席团在报告第 7 段中排除了有关人权事务高级专员授权问题的任何讨论。同时还依照大会第 48/141 号决议向高级专员提出建议。大会这一决议中最重要的一个方面是高级专员在执行发展权方面的作用。不幸的是，这一领域被主席团所完全忽略。同样，报告中也漏掉了建立和设立平衡的人权方案，拨付充分的人力和财力资源用于能力建设，用于发展权、经济、社会和文化权利、技术合作等需求。

备选建议 2：将确立一个平衡的人权方案问题列入上述工作组议程

31. 主席团报告第 9 段忽略了一个事实，即人权委员会一直在逐步完善和改进小组委员会的授权，特别是通过过去几年的各项决议。报告第 19 段中的分析承认特

别程序任务激增，反对任意削减或限制任务数目。但是，随后的建议却提议采取与这一分析相反的行动，武断地建议合并或结束某些任务。选来合并或结束的任务是一些对发展中国家十分重要的任务，例如合并结构调整问题特别报告员和外债问题特别报告员的任务。报告没有评论有关公民和政治权利与经济、社会和文化权利之间主题机制和相关机制不平衡问题的关注。

32. 报告第 11 段中的指导目的未能充分表达许多发展中国家政府在下列问题上的愿望：

必须避免政治化、双重标准和选择性，避免将人权用于实现政治和经济目标；

必须在个人和集体权利之间求得平衡；

日益需要落实和具体实施发展权，特别是在这个贸易自由化和经济全球化的时代。因此，指导目的可以被视为是《维也纳宣言和行动纲领》成就的一个倒退。

另一方面，审查机制工作的定义和目的混淆了两个不同的概念：“加强”委员会机制的“有效性”——这是商定的目的，和“加强机制”——这是实现上述目的的可能方法之一。

33. 主席团在意见 1 和 2中将其任务叙述为加强联合国促进和保护人权和防止人权遭到侵犯的能力。主席团说，最大限度地非政治化对促进上述目的十分关键。尽管有这一说明，但报告建议的实质却旨在强化监督机制，扩大有关国别情况的讨论范围并将人权委员会及其主席团用作迫使各国与各人权机构合作的工具。此种努力很可能起反作用，很可能导致进一步的政治化。

34. 意见 3清楚地表明了报告的重点，及强制那些所谓“桀骜不驯的政府”与人权委员会及其机制合作。主席团认为，委员会及其机制的效力依靠的根本基础是各国政府与这些机制充分合作的责任。无须争辩，各国政府必须与人权委员会及其机制合作，但需要指出，上述看法是一种过于简单化的意见。它不仅把监督驱动的办法作为人权的特性，而且还忽略了绝大多数国家正与各种机制合作的事实。所需的是要找出为什么有些机制带来合作而另一些却没有。

35. 主席团报告第 15 段没有完全涉及实现此种合作的各种障碍。不合作不当仅仅从缺乏政治意愿的观点来看待。人们完全可以想象有些不合作情况的合理

由，即主观性、双重标准、选择性、滥用机制以及有时与特定国家国内形势和条件相关的一些具体情况。

36. 侵犯人权的情况发生在每一个社会，人权委员会的有效性必须通过其在世界所有各地在实现对人民更高程度的保护方面取得的成果来判断。只有在有利的国际环境之下，通过国家机构的工作、通过旨在建立国家能力的技术合作方案才会实际发生真正的变化。监督本身不能产生国家意愿，也不能解决任何问题，如果没有合作，那么各机制在这方面也有责任。如各国政府不合作，人权委员会有义务审查为什么会出现这种情况，以及如何能够补救。人权委员会必须问自己，这一问题是否仅仅是由于各国政府缺乏政治意愿实施变革和改进。如果提出的解决办法基于政治而非人权的考虑，国家是否有义务合作？无论以任何估计来看，合作的国家远远多于不合作的国家。是否这些国家的人权状况自动得到了改善？如果人权委员会能够将国际社会的集体力量引向这些国家而不是劳而无功地试图迫使那些由于各种原因而不愿合作的国家合作，人权委员会不是会更加有效吗？还必须认识到，这种强制超出了人权委员会或联合国的能力，需要帮助各国找出解决办法，协助它们进行能力建设。

备选建议 3：将采取有效办法促进人权和为此进行国际合作问题列入上述工作组议程

37. 主席团报告第 16 段建议制定一项适当的战略和具体的行动计划，确保从联合国经常预算得到所需资源，以保证有效地采取报告中所设想的措施。这一建议必须遵照在纽约第五委员会讨论的正常程序。此外，还必须考虑到目前在满足发展方案所需财政要求方面的各种限制(这与促进和保护人权直接相关)，包括官方发展援助水平的下降。

38. 主席团在提案 1中呼吁秘书长制订一项适当战略和具体的行动计划，在下一个两年期中保证拨出所需正常预算资源，确保落实报告设想的措施。提案还敦促将节省的会议服务开支转拨给人权事务高级专员办事处预算。谈论采取措施的资源为时过早，这一问题未经人权委员会讨论或商定。而且，秘书长明确保证，联合国系统中任何地方的任何节余都将用于发展活动。主席团的建议与秘书长的立场相左。无论如何，不能在不讨论如何使人权事务高级专员办事处财务活动更加透明及其现

有资源如何使用的情况下讨论给人权事务高级专员办事处更多资源的问题。重要的是，各国要审查人权事务高级专员办事处是否将所有人权作为不可分割的权利对待，是否在促进所有权利方面平衡地分配工作人员和资源。同样，自愿资金的作用问题也还需要更详细的审查。各位特别报告员所得资金的性质是什么，其中是否有任何歧视？

备选建议 4：将审查人权事务高级专员办事处资金和开支情况以及平衡地分配工作人员和资源问题列入工作组议程

39. 在意见 4中，主席团指出，需要保证各机制的活动对稀少的现有资源的利用既合理又有效。但是，其随后关于合并和结束任务的建议却显得羞羞答答，似乎忘记了上述意见。

报告第二章：特别程序

40. 主席团在意见 5中将特别程序说成是委员会的主要成就之一，并重申了《维也纳宣言和行动纲领》的结论：应保留和加强特别程序制度，各国应与它们充分合作。这是一项可以接受的主张，但是，这些机制不能够强加于各国，这样做的任何努力都将起反作用。回到《维也纳宣言和行动纲领》，必须指出，所用措词并未表示任何强制性（“请所有各国充分合作”。）报告本应重申《维也纳宣言和行动纲领》的措词。

备选建议 5：人权委员会应通过一项决议或决定重申与机制合作的自愿性质

41. 主席团报告第 19 段提到对特别程序任务激增及因此对秘书处和各国造成压力问题的关注。这一关注必须处理，但十分重要的是要牢记，这一关注是在设立特别程序检查公民、政治权利的各个方面工作几乎完成，而在经济、社会和文化权利方面的类似工作刚刚开始之时提出的。

42. 主席团的建议 1提议：(a) 合并结构调整问题特别报告员和外债问题特别报告员的任务，(b) 将有毒废料问题特别报告员的任务改为人权与环境问题特别报告员的任务，(c) 将任意拘留问题工作组改为特别报告员，(d) 将非自愿失踪问题工

工作组改为特别报告员，(e) 结束使用雇佣军问题特别报告员的任务并将这一问题交给第六委员会和(f) 结束小组委员会关于当代形式奴隶制问题工作组的任务并新设一个特别报告员。

43. 一方面，这些建议仅仅针对发展中国家倡议的机制。另一方面，在公民和政治权利方面，大多数国别报告员和专题报告员都未被触动，尽管有明显的重复。关于如何合并或结束某些公民和政治权利方面的任务没有提出任何建议。例如，亚洲集团关于合并任意处决与酷刑任务的建议未得到考虑。目前有 16 个具体的国别报告员。主席团根本没有努力查看是否有些任务可以合并。例如，一位特别报告员可以负责乍得、赤道几内亚和索马里，而卢旺达、刚果民主共和国和布隆迪可由另一位特别报告员负责。有关妇女和儿童以及言论自由和法官独立性这些任务本来都可以考虑合并。国内流离失所者问题独立专家的任务本来可以结束，而请人道主义事务协调办事处就这一问题向人权委员会提交报告。同样，对那些批准了《禁止酷刑公约》或就其国家情况提出了全面报告、受到酷刑问题委员会详细审查的各国而言，酷刑问题特别报告员的作用问题本来也是主席团应当处理的问题。

44. 主席团关于合并结构调整问题特别报告员和外债问题特别报告员任务的建议将使个人权利和集体权利之间的现有不平衡更加严重，特别是在国际社会正在努力解决经济全球化和贸易自由化的负面影响及由此引起的各种挑战之时。至于有毒废料问题特别报告员的任务，这一任务不应当触动，因为需要研究某些国家的立法与在生产和出口有毒废料的作法方面的矛盾。

备选建议 6：将上文第 44 和 45 段中提出的问题列入议程供工作组讨论

45. 主席团在意见 6 至 10 中讨论了国别情况。首先，主席团明确断定，人权委员会必须具备有效能力，采取针对具体国家的措施。主席团接着作了有限制的说明，说此种行动最好应该在协商一致的基础上确定，可能的话让有关国家参加。主席团进一步补充说，任何程序办法都不能保证协商一致。(没有解释程序为什么不能修订。)最后，主席团多少提到了需要非政治化、反省和更多地依靠专题机制的报告。然后主席团认为，迄今为止进行的讨论有限，不足以构成得出建立下列程序是否可能或适当的结论的基础，即有可能补充，限制或取代政府发起国别公共程序的特权的程序。并进一步补充说，委员会应该在将来更深入地审议该问题。

46. 由此看来，很明显，没有充分注意 L.2 号文件，没有充分注意以非选择性、对话与合作原则为基础的协商一致的精神和建设性的办法。主席团没有进入到针对具体国别的决议是否起作用以及此种决议是否在实地产生具体结果等实质性方面。以过去曾就其通过了此类决议的国家现在认为此举不错为论据是一种非常有限的观点。这些是例外的案例，不信任和南北分裂的问题并非从这些案例中而来。有关国别决议和关于国别情况的整个议程项目必须从人权委员会和这些决议带来的政治化对委员会整个工作的影响这个更大的范围来看待。并非仅有一组国家有人权问题。世界各地都存在此类问题。主席团的立场是否意味着所有国家都应当有针对它们的决议，尤其是在仅有一个国家集团有选择性地针对它国提出此类决议的情况下。在目前，针对一些国家的决议都是由一个特定的国家集团有选择性地带头提出的。也不清楚为什么主席团决定限定其关于协商一致的呼吁，而不是使其成为必须，特别是对国别决议而言。实际上，协商一致和有关国家参与的要素是影响委员会行为效力的最重要的因素。由于机制审查的整个进程始于 L.2 号文件，而现在主席团选择将这一问题留待将来处理，那么只有在这一问题解决之前将报告中所有其他建议也都挂起来才合乎情理。

47. 在这方面，为了“减少围绕具体国家情况的敌对气氛和政治化”而提出的一项令人感兴趣的措施是对“区域或其他集团利益或南北冲突问题”轻描淡写。应当指出，通过区域集团开展工作的做法在联合国系统十分普遍。这一原则反映了国际制度的现实，而远远不是助长了敌对气氛。无论如何，发展中国家并非滥用这一原则的国家。

48. 主席团报告第 23 和 24 段呼吁以一种改变其任务性质的方式更多地承认各专题机制在有关世界各地侵犯人权情况方面权威的信息和分析来源的作用。但是，这可能使委员会工作更加政治化，因为它建议扩大专题程序的授权，这些专题程序在目前阶段没有得到协商一致。主席团关于更多地承认委员会各专题机制在有关世界各地侵犯人权情况方面权威的信息和分析来源作用的提议必须仔细审查。任何特别报告员的报告最多不过是一位个人对任何情况的评估，不能被视为权威来源。

备选建议 7: (a) 将深入审查国别情况项目列入工作组议程; (b) 所有关于“国别情况”的讨论都应当在非公开会议上进行; (c) 如果客观非政治因素证明有理,对那些目前每年就其通过决议的国家,应考虑两年审查一次其人权情况; (d) 主席团应安排关于国别情况决议的谈判:谈判应当由主席团一位成员主持,应由提案国代表和有关国家参加; (e) 应当定期审查国别监督情况,以便根据每一情况的客观非政治要素考虑予以终止; (f) 应当寻求确保提起和终止国别情况决议的客观非政治标准的方法和手段。

49. 主席团在意见 11中叙述了特别程序工作的一些一般目标,如坦率和真诚的对话,查明机会向愿接受的政府提供良好意见和技术援助,事实调查的客观性和质量等。但是,意见却完全忽视了必须确保人权事务高级专员办事处和国际社会就各项技术合作建议采取后续行动。如果国际社会不愿向发展中国家进行必要的资源转让来支持有关批评和劝告,则批评各国的人权记录并劝告它们着手开展技术合作项目就没有什么意义。

50. 尽管主席团报告第 25 段涉及各种机制作用和任务的主要特点,但却没有谈到常常引起许多国家关注的一些最重要的问题,如必须确保尊重国家立法,避免双重标准、尊重人权的普遍性和不可分割性、在作出任何结论之前在所有问题上都与有关国家磋商,以及确保尊重国家传统、文化和宗教特性等。

备选建议 8: 将设法增加技术合作方案资源的具体方法和手段问题、包括从人权署经常方案中拨出一定百分比用于这一目的列入工作组议程

51. 主席团在意见 12中认为发出紧急呼吁的做法对特别程序起着至关重要的作用。而且,在建议 2中,主席团说,委员会主席应发挥作用,帮助特别程序获得对此种紧急呼吁的答复。经济及社会理事会各职司委员会议事规则以详尽的方式界定了委员会主席和主席团成员的权利,其中没有规定任何此种实质性的职能。按议事规则规定,人权委员会主席和主席团仅在程序问题上有决策权。这样的做法仅会导致进一步的政治化,有损于所有各主席和主席团将来履行职责。此举将导致主席的独立性降低,损害其作为公正领导的信誉。还会进一步导致不恰当地扩大主席团的作用和职能。

评论 1：主席团建议 2 应予以完全拒绝

52. 主席团在意见 13 中呼吁使包括妇女权利和儿童权利在内的跨部门问题成为主流。但第 27 段没有提到发展权，尽管发展权作为具有跨部门性质的最重要的人权问题之一处于中心的地位。

53. 主席团在意见 14 中列出了挑选来履行特别程序职责的人员应当达到的标准和应当具有的品质。意见尽管强调了独立性、客观性等要素，但却忽略了公平地域代表性问题。

54. 主席团在建议 3 中提议，特别程序职位由委员会主席经过与委员会主席团磋商后任命。这样做看来与确保特别程序为人们所广泛接受这一需要相背。所有这些任命都应当由主席团与各区域集团磋商，而非仅仅与主席团其他成员磋商。其中还包括充分考虑有关国家的任何反对意见。应当回顾，各国是以区域集团代表的身份，而非以其独立的身份成为主席团成员的。

备选建议 9：主席团建议 3 应予以拒绝，人权委员会应通过一项程序动议，澄清所有任命都必须有区域集团的核可

55. 在提议 2 中，主席团请人权署在各国政府、各非政府组织提名的基础上拟订并保持一份具备所需资格的人员名单。在这方面，到目前为止的做法是，只有国家提名特别报告员职位的候选人。本届主席团首次开始接受非政府组织、人权署等的提名。尽管采用了这种做法，但事实仍然是，这种做法并未得到委员会或区域集团的核可。还应当提到的是，关于人权署为技术合作等项目各项任命而保持的名单，人权署从来就没有透明度。

备选建议 10：人权委员会应当通过一项程序性动议，澄清只有国家才有确认的地位提名候选人，未经有关国家同意不应当任命其国民

备选建议 11：应请人权署致函所有各国，请其为人权署名单提名候选人，应每年公布一份报告，载列人权署所有名单上最新的专家名单，注明其资格、国籍等

56. 主席团在建议 4 中请经社理事会通过一项一般性决定，授权委员会一俟提出新的任务，便立即临时开始执行，建议经社理事会举行特别春季会议，审议委员会提出的所有特别程序任务建议，并请经社理事会 5 月份组织问题例会列入审议委员会的建议。主席团在此显然侵入了经社理事会的领域，主席团给人的印象的是，经社理事会关注的只有人权委员会，而没有任何其他附属机构。这些问题只能由经社理事会根据其自己的先例和做法来解决。不可能仅给人权委员会以特殊待遇。

评论 2：人权委员会在上述事项中没有作用可以发挥，上述事项纯粹是经社理事会授权中考虑的问题

57. 在建议 5中，主席团建议对专题机制继续采用标准三年期限的做法，但是，主席团接着建议，关于国别任务应逐例考虑超过一年的任务期限，这是一项难以理解的提议。没有任何保证委员会将决定年复一年地延长国别任务授权的期限。为国别机制规定较长的时期就是抢先夺取人权委员会作出决定的特权。

评论 3：主席团建议 5 第二部分应予以拒绝

58. 主席团在建议 6中说，个人在某项任务中的任期都不应超过 6 年。作为一种过渡措施，允许任期超过三年的现任官员再续期三年。同时，主席团还建议，所有此类个人都有资格被分配担任其他职务。主席团建议的第一部分值得欢迎，但难以理解，为什么已经任职六年的个人还应当有资格被分配担任其他职务。这样一种做法将只会导致人权圈子中的少数个人以不同的特别报告员的身份一再出现。

评论 4：主席团建议第一部分值得欢迎，其第二部分应予以拒绝

59. 主席团意见 15和提议 3涉及需要尊重给予特别程序职务官员的特权和豁免问题。主席团呼吁秘书长审查联合国在发放联合国通行证方面的做法。Param Cumaraswamy案看来涉及这一豁免问题，在这方面，只有在国际法院最后判决的基础上才能发表意见。有关这方面特权的具体性质尚有待国际法院裁定。因此，主席

团抢在了国际法院的决定之前。尽管如此，各特别报告员并非联合国的雇员。因此，他们不能持有联合国通行证。尽管各国应当尊重给予履行职务者的特权和豁免，但个人也必须尊严行事，充分尊重国家立法以及国家传统、文化和宗教特性。

评论 5：主席团提议 3 应予以拒绝

60. 主席团在第 35 段中强调，特别程序对保持各种机制的完整至关重要，所以有关官员必须认真履行职责。主席团说，*拟定行为守则的想法很值得考虑*，并指出，*特别程序代表对这一想法表示支持*。但是，在提议 4中，主席团接着就请秘书长尽快着手拟定行为守则。主席团认为，一旦拟定了行为守则，*特别程序年度会议便可定期审查任职官员违反守则的指控，并向委员会提出意见或建议*。

61. 主席团接受拟订行为守则的想法很值得欢迎，但是，由于特别程序为委员会所设立，任何此类守则都必须由委员会本身而非秘书长来拟定。秘书长的作用是便利特别程序的工作。负责确定其行为应当如何，是否有任何违反事项，若有违反事项需采取哪些行动，这些都是委员会特权范围内的事项。因此，必须重新开始为所有特别程序拟定此种行为守则的工作。将 1997 年的 L.86 和 L.87 号决议草案用作第一份草案。

备选建议 12：提议 4 应予以拒绝。人权委员会应确定行为守则并评价各机制的绩效。1997 年 L.86 和 L.87 号决议草案应重新提出

62. 主席团在提议 5中请人权事务高级专员办事处向特别程序官员提供有力和有效的行政支助，对其履行职责过程中支出的所有直接费用全部及时地给予报销。主席团还要求考虑能否给予任职官员每年一美元的联合国职员地位。这一提议全面的重要性不清楚。此种联合国工作人员地位意味着什么，为什么直接费用应当报销，此种决定的财务影响是什么？谁来决定哪些费用可以报销？此种问题能否通过方案预算解决？所有这些问题都需要澄清。每一机制得到的资助和开支之间应当平衡。有些机制得到慷慨的对待，而另一些机制却缺乏资源。无论直接费用是否报销，在给予每个机制的财政和人力支助方面应当有一致性。

评论 6: 提议 5 不实际、无法执行, 应予以拒绝

63. 在意见 16中, 主席团强调特别程序需要能够与各国政府、各非政府组织等进行有效的合作, 主席团建议人权事务高级专员办事处与特别程序合作制定一个手册, 并要求不断发展“最佳做法”。原则上不可能有人反对制定这样一个手册, 但这也是一个与行为守则, 以及与促进人权的方法密切相关的问题。人权事务高级专员办事处和特别程序不能够自己制定手册, 任何此种手册的内容都应当得到政府间的仔细审查。

备选建议 13: 人权委员会应当确定哪些内容应列入意见 16 中提到的手册

64. 主席团在意见 17中表示需要使群众了解特别程序的工作; 需要确保团体或个人不会因为向特别程序提供材料而遭受报复, 需要向来文提交者发出收到来文通知和进度报告等。同时主席团还指出, 特别程序有责任采取一切可能步骤, 恪守所有适当的原则和惯例, 核实提请其注意的所有材料的可靠程度。我们认为, 这一意见的最后部分极其重要, 构成亚洲集团建议的一部分。但是, 主席团却将其塞到了一个不起眼的角落, 没有给予应有的重视。而且, 整个报告并未实质性地考虑非政府组织发挥的作用, 并未详细考虑其参与和介入的时机是否已经到来的问题。

备选建议 14: 调整非政府组织的参与以提高人权委员会和小组委员会届会效率的方法和手段应当全面讨论, 并酌情向经济及社会理事会提出关于非政府组织代表任命和与会程序的修正案

65. 意见 18 和 19有关政府与机制合作的问题。主席团认为, 凡人权委员会的机制合理地表明希望到有关国家调查的, 各国都应给予邀请。主席团还呼吁各国政府尊重有关工作的基本工作准则。这是努力将一种自愿的行为变为一项义务的或强制性的责任。主席团事实上甚至提到了在不予合作的情况下实施“制裁”问题。国家方面接受需要合作, 但必须牢记, 此种合作是一种自愿行为, 而不是一种强制性的责任, 以别的方式来争辩则是歪曲了《维也纳宣言和行动纲领》和《联合国宪章》对国际合作的解释。

备选建议 15：人权委员会应当确定意见 18 和 19 中提到的“基本工作准则”的内容

66. 建议 7 直接跟随上述意见。主席团建议，委员会每届会议都应该对涉及政府不与或拒绝与委员会或其机制合作的严重事件和情况进行定期、集中和系统的审查。这一建议相当于设一个新的国别情况议程项目，因为只有根据政治标准才能确定哪个国家合作或不合作。就其通过国别决议的许多国家拒绝根据这些决议任命的特别报告员，因为它们认为这些决议出于政治动机。如果上述提议付诸实施，这些国家就将首先在关于国别决议的议程项目之下，然后在上述有关其拒绝允许特别报告员访问的讨论中当众受辱。这一提议将不会导致更好的合作，而会导致更加政治化和对抗。讨论每一章“不合作”案件的提议是一种有罪推定，有违于合作的自愿性。通过真诚对话的真正合作绝不能意味着因其合法地持有与机制不同的意见而谴责一个国家。

评论 7：主席团建议 7 应予以拒绝

67. 主席团在意见 20中说，如有可能，在特别程序报告定稿之前，应给有关政府以合理的机会审读这些报告，并提出意见和澄清问题。主席团说，若有关政府愿意，并时间允许，应将这些意见和澄清以报告增编形式提交委员会。主席团在此采纳了亚洲集团的一项建议。但是，主席团用如有可能这样的措词将这一问题留给特别程序/秘书处酌情处理，而没有使上述程序成为强制性程序。

备选建议 16：应当使主席团的意见 20 成为一项强制性做法

68. 意见 21 有关继续举行特别程序年度会议，以及需要特别程序与联合国其他机构之间更好协调的问题。今天，各国面临的最大负担之一是各种不同机制就同一主题反复来文。人权事务高级专员办事处至今为止未能协调这一进程。主席团完全忽略了从特别程序和根据 1503 号程序收到的来文重复这个根本问题。而且，尽管特别程序年度会议可能是一项有用的工作，但令人关注的一个问题是，此种会议秘密举行，各国几乎不了解进行的讨论或各特别报告员发表的意见。为了透明和公开起见，所有此类会议都应当对可能有兴趣旁听会议的任何国家完全开放。

69. 主席团报告第 44 段未能证明委员会特别程序与“联合国其他有关机构或其他国际机构”如此广泛的信息交流和活动协调的使用有理有据，尤其是在各种财政限制正在对人权领域的情况产生不利影响之时。能够合理设想的此种扩大的唯一目的——许多国家并不接受——是在保护人权的借口之下在更广泛的国际合作方面提出和引入新的条件。

备选建议 17：来文的协调应当是特别程序会议议程中的主要问题。所有这些会议都应当向各国政府开放

70. 意见 22 呼吁制定一项战略，确保并管理机制手续的预算资源，提议 6 呼吁建立有效的年度工作计划制度和采用现代技术等。意见 23 强调了继续和加强特别程序与高级专员实务活动之间协调的重要性。上述所有建议都值得欢迎，但主席团再次忽略了发展中国家相当关注的一个关键问题，即在人权方案所有各部分之间、特别是在经济、社会和文化权利发展权和经济合作方面平衡地分拨工作人员和资源的问题。目前，人权事务高级专员办事处现有资源如何使用及拨用于经济、社会、文化权利和发展权利之间的款额问题透明度极小，在制定任何增加资源的战略之前，首先应当在现有资金、包括自愿基金方面要有透明度。而且，在为增加总的预算资源的战略寻求支持之前，应当明确承诺加强用于至今为止遭到忽略的人权方案各方面的资源，如用于发展权方面的资源。

71. 建议 8 涉及报告的编写和分发。该建议呼吁将未经编校的人权委员会报告，在提交人权事务高级专员办事处的同时，预先发给各代表团。建议要求所有报告都应包含一份内容提要，突出报告中的建议以及各国政府与机制合作的问题。所有这些内容提要都应当单独汇编，汇编中又应当单列一章。载述关于拒绝与委员会或其机制合作的严重事件。还建议允许各机制提交最新情况和紧急情况报告，并提请主席团注意。

72. 提出这一建议的目的看来是要努力加强国家与机制的合作。尽管内容提要本身值得欢迎，但试图使其突出所谓的不合作国家看来就是在请特别程序具体针对某些国家。这样做只会损害这些程序的完整和信誉。如前所述，采纳这一提议只会导致另设一个国别情况项目，使委员会的工作进一步政治化。而且，在报告太多之时要求再加一份报告汇编所有内容提要听起来不合逻辑。我们再次指出，这样一种

趋势会给主席团一种超出其授权的实质性作用。实际上，这样一种过于简化的或机械地以监督驱动的制度所完全缺乏的正是承认遵守取决于对国家整个情况的客观评估。这些报告是在指那些实施法制并有充分国内补救办法的国家还是我们在评估非政府组织报告的可信度？如果不将这些因素考虑在内，所得出的结论就几乎肯定是不可信的或错误的。

评论 8：主席团建议 8 为多余和重复的，应予以拒绝

73. 建议 9 也是继续先前的建议。在此主席团建议，将内容提要用作主要基础，组织讨论每一机制的意见和建议，过去有关建议的执行情况，对包括要求访问在内的合作程度的关注等问题，建议说，应鼓励有关政府，并向其提供一些机会说明其立场，建议人权委员会下一届会议开始上述对话。

74. 实际上，这一提议规定了一种制度，许多国家将由此而被置于被告地位——首先是因为不邀请机制访问，如果已经邀请，则又因为不执行建议。这样将导致将这些讨论完全转换为另一场国别情况辩论，使人权委员会成为一个审判庭，在此各国政府将被唤出庭，被要求作出解释。而且，对于如何找到时间来进行这样的辩论，此种措施是否可能被用作延长委员会届会的借口这些问题，主席团未置一词。

评论 9：主席团建议 9 为多余和重复的，应予以拒绝

75. 在建议 10中，主席团建议人权事务高级专员办事处每年 9 月份编写一份新文件，概述有关机制建议方面的进展情况和采取的措施，供主席团在大会进行人权辩论之前审查。主席团将审查它可以采取的步骤。或可能向当事方提出的有关后续行动的建议。主席团可与有关国家进行非公开对话，然后将举行一次公开的情况通报会，向委员会所有成员代表通报它可能考虑提出的任何意见和结论。这些意见十分令人反感。主席团每年 9 月审查人权事务高级专员办事处与特别程序合作编写的一份文件的想法：(a) 将给主席团以监督和审查的作用；和(b) 还将给秘书处一种不为人们所接受的作用。显然，这是试图使主席团成为一个超级监督机构或一个法官。这不仅超出了主席团的合法权限，而且将加剧政治对抗。没有为主席团设想任何此种作用，此种作用也不可能为人所接受。秘书处没有任何确定的地位就国家是否执行了建议作出价值判断，让秘书处这样做将会有损于其非政治性和公正性。

这是一个只有特别程序本身能够履行的任务。同样，主席团也没有任何确定的地位，对国家进行审判，更不用说就后续行动举行秘密会议或公开会议以作出结论了。

评论 10：主席团建议 10 为多余和重复的，而且是对主席团的信誉和公正性的一个威胁，应予以拒绝

76. 意见 24 呼吁向可能利用建议提供技术合作的联合国发展机构和其他机构或向联合国其他部门及非政府组织散发特别程序的工作成果。除其他外，这一意见使人担心有些机构和捐赠者寻求将这些建议用作发展援助的条件。它还引起人们对人权概念的模糊性及可能被人滥用问题的关注。还有一点也很有意思，即有人在寻求将技术合作的责任交给其他机构，而人权事务高级专员办事处则完全被排除在外。

77. 主席团报告第 50 段提出了公民社会的一些新的特权，监督成员国履行其在人权领域义务的情况，有些权利甚至未包括在人权捍卫者宣言之中。与国内“有关团体和个人”接触为相互对抗性的指责敞开了大门，不可能有助于人权事业。应当重申，完全依据非政府组织的报告并将其作为“证据”进行监督对促进人权于事无补。

评论 11：主席团意见 24 应予以拒绝。应当强调人权事务高级专员办事处在技术合作方面的首要作用

第三章 1503 号程序

78. 主席团报告第 52 段着重说明了主席团所认为的 1503 号程序的缺陷。该段中说，1503 号程序无效、复杂、繁琐不堪。但是，主席团没有谈到的一个方面是，该程序是在其他程序均不存在的 1960 年代后期启用的。现在，1503 号程序导致了系统内的重复。但这一点并没有为主席团所认识到。

79. 在指出了困扰系统的各种问题之后，主席团在意见 25 中得出结论，认为该程序继续提供了一个重要的申诉渠道。得出这一结论的两条理由是：(a) 未参加条约所述来文程序的国家以及除此以外难以接触国际人权机构的脆弱群体认为该程序有用，和(b) 维持这个机密程序很有价值，因为有助于确保有关政府建设性地参与。

80. 首先，无论是否为任择议定书缔约国，所有各国均在酷刑、失踪等特别程序的范围之内。它们收到这些程序的来文并予以答复。同样，各特别程序以同 1503 号程序完全相同的方式收到来文。任何人都可以写一封平信，控告侵犯人权事项，如果特别程序认为值得将其转交有关政府，即予以转交。实际上，关键的不同在于，在 1503 号程序之下，几乎每一封信件、包括一些奇怪的信件都由秘书处送交各国政府，不予挑拣，而各项特别程序，至少在一定程度上在来文是否应当转交方面则有自己的想法。最后，关于保密性的价值，主席团发表的意见很重要。正是由于其保密性，该程序继续收到最高比例的答复。但是，所需的并非是在保密程序之内重复有关国别情况的公开程序，而是将公开的“国别情况”的辩论转为秘密的。即使是在试验的基础上，这样做也有可能便利建设性的接触和真正的对话，而不会助长目前的对抗和严厉的态度。

81. 主席团建议 11提议了一项备选的 1503 号程序，要设立一个由主席任命的 5 位独立专家组成的新机构。但是，却没有提出理由，说明为什么目前由小组委员会 5 位委员组成来文工作组这样的安排不能够进行这项工作。主席团认为，新机构将首先在 9 月份开会，审查来文和迄今收到的政府答复(从而意味着不很好地审查其是否符合适当的标准而向各国送交来文的现行做法将继续下去)。该机构将决定那些来文应送交有关国家要求澄清。然后该机构将在 1 月份开会，再次审查来文、政府答复以及从联合国其他来源，包括条约机构和各特别程序收到的任何补充资料。(言下之意是，来文将转交给所有其他来源，从而破坏整个工作的保密性)。该机构然后将决定，哪些情况应交给委员会，列出所涉的主要问题，并提出解决这些问题的方法。实际上，这是由一个独立专家组成的新机构——它们没有国际法上的授权——开庭审理各国——这些国家没有任何条约义务使自己受到任何此类仔细审查。此外，除了负责审查有关情况的专家之外，主席团还建议由人权委员会主席任命由 5 位专家组成的新机构，这一做法本身就是确保各机制的审查通过一种由所有地域集团参加的更加民主的进程进行这一程序的倒退。

82. 然后还有这一工作的第二阶段。在这一阶段，人权委员会将首先在届会之初开会，以进行有意义的对话，然后再在委员会届会即将结束之时再次开会，决定采取何种适当行动，包括是否在公开程序中讨论这一问题，主席团认为，在政府未

给予充分合作的情况下，这是一个主要的选择。因此，该提议看来旨在支持和加强关于国别情况的讨论。

83. 在这方面令人感兴趣的还有，主席团接着强调了人权事务高级专员办事处在将来文送交有关政府方面以及在筛选看起来明显没有根据的来文方面的重要作用。各国多次指出，最大的问题是秘书处在有效履行这一任务方面面临的困难。重新安排整个 1503 号程序并最终请秘书处筛选明显没有根据的案件当然不是解决任何问题的办法。

84. 主席团这些努力的最后结果是用一种两级筛选程序替代目前的四级筛选程序。考虑到该程序中所有已知的缺陷，这样做可能是危险的，正好会导致发生主席团所要努力避免的情况，即不值得考虑的情况也送交委员会，对有关国家政府造成不应有的后果，也使委员会的信誉受到损害。目前在一两年之内所做的事情将在 6 个月之内进行，对大多数国家而言，在 6 个月的时期内甚至难以得到基层的实际反馈。

85. 总而言之，最好的选择办法是保持现状，对现行制度稍作改动，使目前的来文工作组每年开会二次，先决定哪些来文应送交各国，第二次再决定哪些应送交小组委员会。

86. 在上述方面，还必须提到，出于公平，在 1503 号程序的每一阶段，在一个情况从一个机构转到另一个机构之时，有关国家应被该机构明确告知转交有关情况的理由，并向其提供一份有关补充信息的详细问题单以及希望该国政府作出的澄清。采取这样一种做法将确保与有关国家进行更加真诚和卓有成效的对话。

备选建议 18：应维持 1503 号程序的现状，并规定来文工作组每年开会两次

第四章. 小组委员会

87. 在意见 27中，主席团说，“持续不断地改进小组委员会工作方法的努力，似乎没有解决这一机构某些根本性的问题，所以主席团认为应该考虑彻底的改革措施”。主席团接着说，小组委员会是人权委员会各机构中花费最大的机构，其费用比人权委员会本身还高。主席团还评论说，难以认清小组委员会发挥了独特和具体的

增值作用，其工作重点不突出，与人权委员会的活动相重叠，项目越来越多，其工作方法带有政治色彩，与人权委员会更加接近，而不象一个独立专家机构。从这些评论中可以清楚地看出，小组委员会的改革努力完全被忽略了。也完全没有提到小组委员会通过对有关收入分配、食品权、恐怖主义等问题的研究在经济、社会和文化权利领域、以及通过在少数民族问题和土著问题等方面的工作发挥的重要作用。

88. 主席团建议 12提议将小组委员会改名；委员人数减到 15 人，由人权委员会主席与主席团协商提名(这是以委员会普遍的成员资格和区域集团为代价，努力扩大主席和主席团作用的又一个例子)；每位专家最多任职两个 4 年的任期；委员不应同时受雇于政府行政部门，届会时间减少到两个星期。主席团说，小组委员会的重点应是审查调查和研究报告及专家意见。应提供分析报告而不应该判决议。还应当用足够的时间进行非公开审议。小组委员会应继续就世界各地的侵犯人权事项进行年度辩论，辩论情况应作为小组委员会年度报告的一部分，摘要提交人权委员会。小组委员会少数群体和土著居民问题工作组应继续工作，土著居民问题工作组应工作到土著人民常设讲坛问题得到解决为止。最后，主席团建议，在 2000 年第五十六届会议前实施这些改革。

89. 许多国家过去对小组委员会表示的最大关注是其有关国家情况的行为。主席团在这方面的建议很好，值得欢迎，因为它提议完全废弃通过所有决议的做法，包括国别决议在内，并重申了小组委员会“思想库”的作用。但是，主席团建议保留国别情况辩论，并建议将一份摘要提交给人权委员会，尽管小组委员会与人权委员会重复的主要领域正是国别情况辩论。实际上，这一辩论也是小组委员会政治化的主要原因。

90. 关于缩短小组委员会年会的时间问题，应当指出，这方面的任何举动都必须取决于年度届会的工作方案和议程，而不取决于主观的指导方针。这方面的灵活性更有助于维护小组委员会的重要性。还必须指出，主席团关于减少小组委员会专家委员数量的建议将会对小组委员会的地域代表性产生不利影响，不利于对更多来自发展中国家的专家的需要。考虑到小组委员会思想库职能的一部分是促进不同文化之间的对话，更合乎逻辑的步骤是增加而非减少来自发展中国家的专家人数。这样做会有助于更好地反映全世界丰富多采的文化、宗教和文明的多样性。

91. 有关该建议的另一个问题是，有人试图将人权委员会成员直接选举的民主程序改为由主席提名的非民主程序。这显然不能接受。与特别报告员不同，小组委员会成员由委员会直接选举，只要继续得到委员会的信任，他们就有权在小组委员会任职。这也适用于小组委员会那些在政府行政部门等机构任职的委员。

92. 小组委员会一直在改进其工作方法，在经济、社会和文化权利以及在恐怖主义问题方面正在开展一些重要的研究。我们认为，没有理由如此匆忙地着手实际上解散整个机构。

备选建议 19：主席团建议 12 应予以接受，但不改变选举程序，不改变该机构的规模及缩短届会时间。向人权委员会提交小组委员会辩论汇编的提议应予以拒绝，小组委员会关于国别情况的辩论应当完全废除

第五章. 制订标准工作组

93. 主席团在建议 13中提议，人权委员会应在着手进行任何新的制订标准工作之前，请小组委员会编写一份案文草案，应就每一项工作商定一个不超过 5 年的具体时限，若工作没有进展，应规定一年或两年的间歇期，所有工作组主席应始终有权在休会期间举行非正式磋商。建议还说，没有任何议事规则要求人权委员会、经社理事会和大会以协商一致方式通过制订标准文书，而且不乏没有达到协商一致的先例。实际上，这一立场看来明显违反了报告中所引大会决议的精神。需要避免任何主观或具体的时限，要求工作组在这一时限内完成其任务。而且，协商一致应当一直是任何立法工作的最基本和最终的目标。在人权领域，任何成就要具有普遍性、得到广泛执行和尊重，这是一个先决条件。很遗憾，主席团报告所建议的恰恰相反。

备选建议 20：修订议事规则，澄清制订标准工作组必须在协商一致的基础上工作

C. 展望未来

94. 四季之交是一个很好的时机，放弃冷战心态，进一步反思我们未来在人权领域工作中的指导原则，以便更好地保护和促进人权。在这一工作中，我们的努力

必须有助于建立一个以法治和《联合国宪章》原则为基础的新的和公正的国际政治和经济秩序。

95. 平等和相互尊重必须继续是国际关系的指导原则，是人权委员会未来工作的基础，特别是在其决策和磋商程序中。

96. 人权应当是所有人类的理想，应当通过国际合作在平等的基础上实现。它们不应当被用作干涉各国内政或捞取政治好处的工具。改善人权情况和充分享受人权是一个长期的进程。没有任何国家免于这一义务。

97. 所有人权均为普遍、不可分割和相互依存。国际社会应当站在同样的地位上，用同样重视的眼光，以公平、平等的态度全面看待人权。

98. 民族和区域特性的意义、以及各种历史、文化和宗教背景必须得到尊重。这对于确保有关人权问题的解决办法具有文化方面的合法性十分重要。

99. 根据《联合国宪章》的宗旨和原则，国际合作在解决经济、社会、文化或人道主义性质的问题方面、在增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重方面十分重要。因此，促进和保护人权的最佳办法是对话与合作，而不是对抗。

100. 所有人民都有自决权。他们因此而自由地决定其政治地位，自由地从事其经济、社会和文化发展。因此，在促进和保护人权方面，国家有权依照《联合国宪章》的宗旨和原则，依照国际法，并酌情根据自己国家的情况，决定自己的实施方法和手段及优先事项。

101. 在上文 100 至 106 段确立的前提基础上，这种观点依据的是下述事实：即促进和保护人权在将人权愿望变为现实方面涉及两个层面的行动：

促进国际标准和机制以及国家法律；

在国际和国内创造一种有益的社会经济环境。

102. 提交本文件的各代表团相信，没有充分考虑到两个行动层面的办法都必然是不完整的，特别是因为第二个层面经常被人忽略。一些代表团认为，下列提议构成对未来看法的要素。

(a) 必须确保充分有效地实施《维也纳宣言和行动纲领》。

(b) 必须在集体权利和个人权利之间求得平衡。机制审查成功与否的最好判别标准是看是否能够通过具体的提议，如在公民和政治权利与经济、社会和文化权利之间平等分配预算和人力资源来实现这样一种平衡。

- (c) 在联合国系统中“使人权成为主流”并非一项商定的目标，因为它未得到界定，很容易被人用来证明滥用职权、附加条件及在优先事项上的争论有理。即使未予商定，但为了辩论起见，需要有一个初始阶段，在这期间，某些特定权利可以成为主流。发展中国家许多人认为，发展权本身是一项权利，又涵盖所有其他权利，因而显然是要成为主流的最重要的权利。因此需要用发展的办法对待人权，要牢记所有人权均不可分割，需要充分注意经济、社会和文化权利。这种基于“权利”的对待发展的办法通过提出“发展”的条件而突出了人权，发展本身就是一项基本人权。
- (d) 全球化和贸易自由化的不利影响极大地影响到人权及其享受。随着未来全球化的发展，这些不利影响很可能只会更多。一个平等真诚地关注所有人所有权利的人权委员会绝不能够拒绝或低估这样一个关键的事实。因此，人权委员会应设立一个单独的关于全球化及其对充分享受所有各项人权的影响的程序项目。
- (e) 需要确保尊重文化特性，以便在人权领域开展更好和更有成效的对话与合作。应在机制审查有关实际业务和技术合作等工作中，通过实际措施和具体提议解决这一问题。
- (f) 在法律和其他方面处理类似问题应当有一项一贯的制订标准的政策。国家应在所有制订标准工作中采取一贯的立场，避免矛盾。
- (g) 机制审查是平衡密切相关的权利和责任之间概念的一个机会。
- (h) 民间团体、尤其是非政府组织在人权领域可以发挥越来越重要的作用。因此，首先应当注意并研究其运转情况和活动。第二，应当以人道主义领域的类似努力为模型，为非政府组织制订一个“行为守则”，涉及其财务透明度、目标的真实性、以及尊重其作用和授权等问题。第三，应当有一种机制确保遵守提议的“行为守则”。
- (i) 必须确保和保证官方发展援助。用这种方式使发展成为主流是促进和保护人权的唯一直接和可信的办法。

- (j) 还需要确保使技术合作和对发展中国家的援助在整个人权系统成为主流，确保联合国所开展人权活动的所有方面都还有内在的技术合作和咨询服务方案。
- (k) 经济、社会、文化权利委员会在一般评论中说，对一些国家的制裁对其人民享受人权具有不利影响。这项一般评论要求采取后续行动，确保有关国家的人民充分享有各项基本人权。在这方面，需要处理、界定和避免各种与人权无关的目标，如促进战略、政治、经济、贸易利益或其他既得利益等目标以确保人权领域的非政治化和非选择性。
- (l) 应继续进一步努力开展人权领域的对话与合作。
- (m) 恐怖主义问题越来越令人震惊，直接影响到尊重人权。因此同样需要加以注意和研究。认为只有国家能够侵犯人权的传统人权观已经过时，必须根据当今的现实重新审查。
- (n) 协商一致规则是实现普遍人权的先决条件。能够和应当讨论的是避免可能滥用协商一致规则的标准，而非主席团报告中所指的协商一致规则本身。
- (o) 尊重人权不能通过外部压力强加于人。只有社会内部出现的、适应有关社会情况的解决办法才能成功。在这方面，必须强调国家立法和国家机构的作用，以确保在不同社会中深入人心的人权文化的发展。
- (p) 目前结构的人权署实地业务是否有价值值得怀疑。任何实地业务都应当仅在例外的情况下、在提供了有关情况的充分理由之后并根据一项明确的政府间授权进行。所有此类业务的首要重点应当是建立国家能力，使有关国家能够尽快自立。在这方面必须重点考虑最大限度地利用发展中国家能够提供的适当的专门知识。
- (q) 以监督为首要目标的实地业务应当尽快转为技术合作项目，所有国际监督都应由国家机构取代。人权署应当与各国密切磋商制订并采取一项有关上述问题的明确政策，并提交人权委员会核可。
- (r) 为了确保人权活动客观和公正，未经政府间机构许可，人权署不应与各国政府或其附属机构订立协定。这一点特别适用于涉及难民署与有

关政府或机构一道工作并协调资源和人员使用、以建立稳定的政府、防止种族冲突等为目标的各项协定。

- (s) 重要的是，对人权署活动的自愿财政捐款不以任何方式扭曲政府间机构确定的优先事项，不应根据捐赠者的优先事项而加剧各种权利之间现有的不平衡。
- (t) 需要进一步努力在起码共同标准的基础上在所有国家更好地保护少数人及移民人口的人权。

附 件

建议汇编

备选建议 1：设立一个不限成员名额国家工作组讨论 L.2、L.105 号文件问题及委员会的报告和各国代表团提出的提案

备选建议 2：将确立一个平衡的人权方案问题列入上述工作组议程

备选建议 3：将采取有效办法促进人权和为此进行国际合作问题列入上述工作组议程

备选建议 4：将审查人权事务高级专员办事处资金和开支情况以及平衡的分配工作人员和资源问题列入工作组议程

备选建议 5：人权委员会应通过一项决议或决定重申与机制合作的自愿性质

备选建议 6：将上文第 42 和 45 段中提出的问题列入议程供工作组讨论

备选建议 7：(a) 将深入审查国别情况项目列入工作组议程；(b) 所有关于“国别情况”的讨论都应当在非公开会议上进行；(c) 如果客观非政治因素证明有理，对那些目前每年就其通过决议的国家，应考虑两年审查一次其人权情况；(d) 主席团应安排关于国别情况决议的谈判：谈判应当由主席团一位成员主持，应由提案国代表和有关国家参加；(e) 应当定期审查国别监督情况，以便根据每一情况的客观非政治要素考虑予以终止；(f) 应当寻求确保提起和终止国别情况决议的客观非政治标准的方法和手段。

备选建议 8：将设法增加技术合作方案支援的具体方法和手段问题、包括从人权署经常方案中拨出一定百分比用于这一目的列入工作组议程

备选建议 9：主席团建议 3 应予以拒绝，人权委员会应通过一项程序动议，澄清所有任命都必须有区域集团的核可

备选建议 10：人权委员会应当通过一项程序性动议，澄清只有国家才有确认的地位提名候选人，未经有关国家同意不应当任命其国民

备选建议 11：应当请人权署致函所有各国，请其为人权署名单提名候选人，应每年公布一份报告，载列人权署所有名单上最新的专家名单，注明其资格、国籍等

备选建议 12：提议 4 应予以拒绝。人权委员会应确定行为守则并评价各机制的绩效。1997 年 L.86 和 L.87 号决议草案应重新提出

备选建议 13：人权委员会应当确定哪些内容列入意见 16 中提到的手册

备选建议 14：调整非政府组织的参与以提高人权委员会和小组委员会届会效率的方法和手段应当全面讨论，并酌情向经济及社会理事会提出关于非政府组织代表任命和与会程序的修正案

备选建议 15：人权委员会应当确定意见 18 和 19 中提到的“基本工作准则”的内容

备选建议 16：应当使主席团的意见 20 成为一项强制性做法

备选建议 17：来文的协调应当是特别程序会议议程中的主要问题。所有这些会议都应当向各国政府开放

备选建议 18：应维持 1503 号程序的现状，并规定来文工作组每年开会两次

备选建议 19：主席团建议 12 应予以接受，但不改变选举程序，不改变该机构的规模及缩短届会时间。向人权委员会提交小组委员会辩论汇编的提议应予以拒绝，小组委员会关于国别情况的辩论应当完全废除

备选建议 20：修订议事规则，澄清制订标准工作组必须在协商一致的基础上工作

评论 1：主席团建议 2 应予以完全拒绝

评论 2：人权委员会在上述事项中没有作用可以发挥，上述事项纯粹是经社理事会授权中考虑的问题

评论 3：主席团建议 5 第二部分应予以拒绝

评论 4：主席团建议第一部分值得欢迎，其第二部分应予以拒绝

评论 5：主席团提议 3 应予以拒绝

评论 6：提议 5 不实际、无法执行，应予以拒绝

评论 7：主席团建议 7 应予以拒绝

评论 8：主席团建议 8 为多余和重复的，应予以拒绝

评论 9：主席团建议 9 为多余和重复的，应予以拒绝

评论 10：主席团建议 10 为多余和重复的、而且是对主席团的信誉和公正性的一个威胁，应予以拒绝

评论 11：主席团的意见 24 应予以拒绝。应当强调人权事务高级专员办事处在技术合作方面的首要作用

展望未来

- (a) 充分有效地实施《维也纳宣言和行动纲领》。
- (b) 必须在集体权利和个人权利之间以及在政治权利与经济、社会和文化权利之间求得平衡。
- (c) 使发展权成为主流。

- (d) 审查全球化和贸易自由化的不利影响如何影响到人权及其享受。
- (e) 必须尊重文化特性，以便在人权领域开展真正卓有成效的对话与合作。
- (f) 在制订标准工作中采取一贯的政策。
- (g) 平衡各种权利和责任。
- (h) 以人道主义领域的类似努力为模型，为非政府组织制订一个“行为守则”。
- (i) 确保和保证在人权领域向发展中国家提供官方发展援助和技术合作。
- (j) 使技术合作和对发展中国家的援助在整个人权系统成为主流。
- (k) 通过处理各种与人权无关的目标，确保人权领域的非政治化和非选择性。
- (l) 进一步努力开展人权领域的对话与合作。
- (m) 更多地审查恐怖主义与人权之间的关系。
- (n) 承认协商一致规则是实现普遍人权的先决条件。
- (o) 强调国家立法和国家机构，培养人权文化。
- (p) 在所有人权活动中最大限度地利用发展中国家能够提供的专门知识。
- (q) 将实地业务的重点转向国家能力建设方面。
- (r) 人权署与各国政府或其附属机构之间订立的协定均须得到政府间机构的许可。
- (s) 自愿财政捐款不应扭曲政府间机构确定的优先事项，不应根据捐赠者的优先事项而加剧各种权利之间现有的不平衡。
- (t) 更好地保护少数人和移民的权利。