



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/44/668
8 November 1989
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十四届会议
议程项目 109

有效执行国际人权文书、 包括国际人权文书所规定的报告义务

秘书长的说明

1. 在 1988 年 12 月 8 日的第 43/115 号决议第 15(a) 段中，大会请秘书长“在现有资源范围内考虑委托一名独立专家编写一份研究报告，参照条约机构主席会议的结论和建议、人权委员会的审议结果及其他有关材料，说明对新的人权文书的监督工作可能采取的长期办法，提交大会第四十四届会议”。

2. 根据该决议，人权委员会通过了第 1989/47 号决议，其中第 5 段请秘书长“委托一名独立的专家在现有资源范围内负责就提高根据联合国各项人权文书所设的现有和未来机构有效运作的可能长期办法编写一份研究报告，要考虑到人权条约机构主席会议的结论和建议”，并要求将此报告提交大会第四十四届会议和人权委员会第四十六届会议。

3. 根据上述各项决议，秘书长任命澳大利亚国立大学国际法教授兼高级法律研究中心主任和经济、社会和文化权利委员会报告员菲利普·阿尔斯顿先生进行了这项研究，现谨将研究报告送交大会第四十四届会议，并将提供给人权委员会第四十六届会议。

附 件
目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
结论和建议摘要		4
一、 导言	1 - 8	10
A. 任务规定	1 - 2	10
B. 所采取的工作方法	3 - 8	10
二、 条约机构运作的环	9 - 30	12
境发生的急剧变化总览		
A. 人权条约制度的发展过程	10 - 20	13
B. 多边人权活动普遍扩大对条约制度的影响	21 - 25	16
C. 作为联合国人权方案基础的条约制度	26 - 30	18
三、 缔约国的报告	31 - 53	20
A. 报告程序的重要性和职能	31 - 33	20
B. 当前报告程序方面的问题	34 - 35	22
C. 并存报告制度的负担	36 - 42	23
D. 减少重叠的报告要求	43 - 53	25
四、 条约机构的职责：财政和行政问题	54 - 107	29
A. 现存和未来条约机构的财政安排	54 - 97	29
B. 委员会长期的长短与次数	100 - 105	48
C. 专家的工作条件	106	50
D. 秘书处服务	107 - 109	51
五、 条约机构执行职务：实质性问题	110 - 136	52
A. 更有效监测遵守情况	110 - 125	52
B. 促进规范一致	126 - 131	58

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 新闻	132 - 136	60
六、制定标准的长期远景	137 - 174	62
A. 问题的定义	137 - 138	62
B. 会不会出现过多的标准?	139 - 149	63
C. 优先实施现有文书的方法	150 - 160	68
D. 使制定标准的程序更有效	161 - 174	72
七、其他一些长期问题	175 - 197	77
A. 长期巩固现有的条约机构网	179 - 183	78
B. 通过新条约赋予现有条约机构以新职能	184 - 189	80
C. 以附加议定书的方式赋予现有条约机构新职能	190 - 192	82
D. 修正条约	193 - 197	83

结论和建议摘要

1. 这项研究涉及与联合国现有和未来的人权条约机构的有效运作有关的一系列广泛问题。总的来说，它是基于下列前提的：

(a) 通过和广泛（最为理想的是普遍）批准一系列条约文书，是联合国在人权领域的行动的一个重要组成部分。

(b) 有关条约的缔约国必须尊重这些条约关于执行的规定；缔约国的执行情况必须由适当的国际机构进行有效和有效率的监测。

(c) 条约制度（加上《世界人权宣言》）构成国际人权努力的基石。因此，各个条约机构不应互相分离或与联合国其他广义地说同人权有关的各种各样机构分离来孤立地看待（第26—30段）。

(d) 自二十年前第一个重要的条约机构建立以来，总的环境已发生巨大变化。这些变化既有量变（从条约数量和联合国及区域性的其他有关机构的数量大大增加，以及所从事的活动范围大大扩展的意义来说），也有质变（从这些活动不断扩大的复杂性及其衍生影响的范围来说）（第10—25段）。

(e) 由于这些变化，需要进行重大努力，以保证和促进现有条约制度的完整性，并适应新的标准和为数有限的新监测安排（第7和8段）。

2. 对国际人权制度来说，报告程序是最为重要的。提供报告应被视为一项为国内外多种目标服务的多方面的任务（第31—33段）。

3. 为减少各国提供报告的总负担，各决策机关应考虑到要减少并非根据条约而要求提供的报告的数量及范围，或使之合理化（第38段）。

4. 延长报告周期的政策已产生一个协调得较好、造成较少负担的制度，这种制度的好处在不久的将来便会开始被感受到。将来在起草条约时，在报告周期的问题上应考虑给予条约机构一定程度的斟酌决定权（第39和40段）。

5. 将“国别概况”方面的报告准则予以合并,是一个有益的倡议,但只解决了要求报告的内容重复这个大得多的问题的一部分(第43段)。

6. 由于不同条约机构的权限有广泛(并且可能正在扩大)的重复,因此,各国可能被要求就几乎同一问题向几个不同的机构提出报告。为了减少这种重复,应鼓励各缔约国为其自己的目的,确定在编写报告时可以有效和适当地利用相互参照的情况。若有必要,且有资源的话,应通过咨询服务方案协助有兴趣的国家进行这项工作。各条约机构也可考虑在这方面向缔约国提供指导(第43-52段)。

7. 应考虑请国际劳工组织(劳工组织)更新和扩展其在1969年对劳工组织各项有关公约的条款与联合国各项人权条约中的标准所作的比较分析以供参考(第53段)。

8. 就所涉的原则而言,似可提出许多理由来强烈反对由缔约国为人权条约提供经费的安排。除其他外,这些理由包括:(a) 整个国际社会是一个有效的条约制度的主要受益者(第66-67段);(b) 条约制度是促进《联合国宪章》与人权有关的目标的一个重要的、甚至是不可或缺的手段(第68段);(c) 条约机构在报告方面负起的职责,过去完全是由经常预算提供经费的(第69段);(d) 当批准条约需要承担财政义务的时候,争取普遍批准的目标就遭到破坏(第70段);(e) 不能让人权条约机构由于少数缔约国不履行财政义务而无法运作(第71-72段)。

9. 一般说来,条约机构的经费以自愿方式提供的作法,在原则上和实际上都是不可取的(第77段)。

10. 如果将来设立的条约机构是由缔约国提供经费,那么,有各种理由可以相信,某些现存机构当前面临的问题不久以后就会重演(第80段)。

11. 在为当前影响消除种族歧视委员会并且可能也会影响禁止酷刑委员会的问题寻找解决办法时,必须尽力平衡两种考虑。条约义务必须得到拥护和尊重,同时,必须保证条约机构的有效运作(第82-85段)。从长远来看,应考虑对条约的

修正(第84段)。从短期来看,除非伴随着其他主动行动,以自愿方式提供经费的作法难以奏效(第86-88和97段)。

12. 在审议中止拖欠大笔分摊款项的缔约国的投票和(或)提名权的建议时,不应基于《联合国宪章》第十九条的类推,而应基于反映在《维也纳条约法公约》的一般条约法原则(第89和90段)。虽然这种办法也应考虑,但要得到一致同意(第91和92段)。

13. 关于各国间交往的《维也纳公约》第11条的规定,也许可以援引来处理拖欠缴款的缔约国,但其最终有效性尚不清楚(第93段)。这同样也适用于将这种事情提交国际法院处理的建议。如果许多缔约国在这方面有保留意见,就会产生另一个问题(第94-96段)。

14. 最合适的短期解决办法似乎是,在大力寻找其他短期和长期办法的同时,授权由经常预算提供临时经费(第98和99段)。

15. 有些条约机构的开会时间显然不够,从较长远来看,需要寻找适当的解决办法(第100-103段)。从短期来看,尤其是对消除对妇女歧视委员会而言,也宜采取另一些措施(第104和105段)。

16. 从较长远来看,应考虑给予委员会成员适量的酬金(第106段)。就目前的任务而言,秘书处的工作人员显然也不够。从短期来看,秘书长应倡议一些所涉经费不多的措施(第107-109段)。

17. 提前将委员会关心的主要问题的清单交给缔约国代表的作法,对条约机构和缔约国均大有好处,应予鼓励(第110-113段)。

18. 各条约机构应继续探讨所有能使它们更容易从可靠来源获得信息资料的途径,包括在适当情况下来自其他人权机构、专门机构、个别专家和非政府组织的资料(第114-122段)。

19. 在进行建设性对话的框架里，各委员会应考虑鼓励将专家们重点比较明确的结论记录下来，尤其是在所得到的反应令人不够满意的情况下。每个条约机构应考虑它审议补充资料的程序是否足够（第123—125段）。

20. 应尽力提高规范上的一致性。随着标准的增加和新条约机构的建立，前后不一致的现象将继续增加，结果可能产生混乱，使可信性下降。从较长远来看，要非常审慎地考虑增设条约机构所涉及的问题。从短期来看，应当反复地讲做到规范一致性的好处，并作出一切努力确保秘书处将任何潜在的不一致之处提请有关的机构注意（第126—129段）。

21. 秘书长可以考虑修改或补充《联合国在人权领域的行动》，以提供一个较易得到的来自各个机构的判决记录。也应考虑在秘书处以内发展更专门化的专长能力（第130和131段）。

22. 为了把关于各个条约机构的新闻工作做得更好，关键是要使人们更易于得到各种年度报告。它们现有的形式和写法应予审查。还应努力做到不时编订可持续性强的、有关它们工作的综合材料。应鼓励在国家和地方各级开展新闻活动（第132—136段）。

23. 正在制定的人权标准总数，以及起草这些标准的方式，是对条约机构很有关系的问题。有人认为正在制定的国际标准太多了，这种情况不仅局限于人权领域，尽管该领域目前有不少活动（第137—145段）。

24. 制定标准的工作做得太快，无论有何好处，也会给秘书处、外交代表、各国的官僚机构以及司法和行政机器带来重大开支。对联合国而言，在制定标准方面投入的资源越多，就可能意味着可以用于其他活动（包括执行工作）的资源越少。在考虑制定新的标准时，这些因素应列为全面考量中的一部分（第146—149段）。

25. 已有不少建议要求确保今后会按照1986年12月4日大会第41/120号决议的规定, 优先进行执行活动, 而非制定标准的活动。 暂停制定新标准是不可取的, 也是不可行的。 设立一个专门制定标准的机构似乎也是不合适的。 定下优先次序理论上可能是好的, 但实际上似乎行不通(第150-159段)。

26. 应定期编制和更新所有制定国际人权标准活动的清单, 以便在决策时能更了解情况(第160段)。

27. 既要认识到制定标准的程序必须保持灵活性, 同时也应考虑作出程序上的改革, 以增进其有效性。 那些建议制定新标准的人应充分考虑到第41/120号决议中所列举的各项因素。 在作出任何要开动起草进程的正式决定之前, 一般应该进行一项开动前研究或可行性研究。 也许可以由人权委员会负责作出这项决定。 要让制定标准的机构随时都能得到一份收录现有的所有有关标准的综合分析汇编(第161-167段)。

28. 在可能和适当的情况下, 应优先起草无约束力的标准, 而非新条约。 在通过新文书时, 应注意不要滥用“世界宣言”和“宣言”等字眼(第168-170段)。

29. 在新文书定稿前, 一定要进行一次技术性审查。 非政府组织在制定标准中的关键作用应得到正式确认。 《准备工作》应特别慎重地编写, 在可能情况下, 应鼓励编制附加注释的指南(第171-175段)。

30. 应尽快开始讨论使条约制度合理化的长期办法。 最终需要进行这样的合理化, 似乎是这个制度以相对来说个别的方式各自发展起来的一个无可避免的结果。 暂停建立新的条约机构既不可取, 也不可行。 从长远来看, 将各个条约机构合并成一个或两个机构, 是一个值得考虑的办法, 但也有许多潜在的缺点(第174-182段)。

31. 原则上，现有的条约机构可以根据新的条约承担新职责，但要将现有的条约加以修正。这方面的一个例外是经济、社会和文化权利委员会，它可由经济及社会理事会授权承担额外的职责（第183—188段）。

32. 有许多强有力的论据，支持在适当的情况下，为现有的条约通过议定书。然而，应注意某些缺点（第189—192段）。

33. 某些现有条约可能需要修正。修正的程序并非过于麻烦，但过程必定是费时的（第193—197段）。

一. 导言

A. 任务规定

1. 本研究报告的重点是在于提高根据联合国人权文书而设立的机构和可能设立的机构的工作成效的长期办法。本报告的编写工作是秘书长按照大会1988年12月8日第43/115号决议第15(a)段(要求研究对新的人权文书的监督工作可能采取的长期办法)和人权委员会第1989/47号决议第5段(要求就提高联合国人权文书而设立的和可能设立的机构的工作成效的长期办法)的要求,委托一名独立的专家进行的。按照这些决议的要求,本报告现正提交给大会第四十四届会议和人权委员会第四十六届会议。

2. 促成进行这个研究的近因是各人权条约机构负责人1988年10月10日至14日在日内瓦举行会议向大会提出的建议(A/44/98,第84段)。该专家在编写这项报告之前,已被知会要考虑到该次会议的结论和建议。此外,并且考虑到最近在大会、经济及社会理事会、人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的有关议程项目下进行的讨论。报告并且大量援引了联合国各条约机构的报告和一系列其他有关文献。

B. 所采取的工作方法

3. 可以合理地假设,本报告交由独立的专家拟订,目的在于便利对一些较困难的和影响较深远的问题进行探讨。这些问题是各人权条约机构当前面对的问题引起的,也有一些是预期未来十年很有可能出现的问题。此外,要追求更大的效益,必然需要审议不大可能立刻产生一致意见的问题。因此,搞一个专家报告,对需要不断思考和辩论的问题提出更多的看法,是一个好办法。这也可能是处理其他一些问题的适当办法,例如同不受任何一个机构完全管辖、并且不容易将其归纳于某一特别的组织结构或等级的各种各样的机构的运作有关的问题。

4. 本报告的内容涉及联合国有关机关及各条约机构本身在讨论中提出的各种问题。但是,本报告的目的并非要对每个问题进行深入详尽的讨论。

5. 报告的作者在编写报告时一直铭记着两项相当不同的目的。第一是要从较广的范围来看待这些问题,并激起对于一些在短期内似乎不切实际或甚至不需要、但从长远来说可能是不可避免的方针政策的思想。鉴于各条约机构对世界人权制度的重要性以及其运作环境变化之速,必须在一定时候进行此种长期性分析,而很明显,这件事最适宜由大会和人权委员会去做。因此,这里提出的一些问题虽然不一定是立即迫切的问题,但是如果要使明日的人权制度发挥更大的作用和更有效率,则无论如何要在全盘分析中加以考虑。

6. 本报告的另一个目的是对十分紧迫的、并且直接影响现有条约机构的有效运作的若干问题提出总的看法和分析。大会和人权委员会最近通过的决议,以及1988年各人权条约机构负责人会议所指出的问题,已经清楚地显示了这是些什么问题(见A/44/98)。这些问题包括:

- (a) 沿用的财政安排并不保证条约机构能够如期举行会议和定期举行会议;
- (b) 汇报义务的增加和重叠对许多国家来说是一个日益沉重的负担;
- (c) 一些条约国拖延太久才提交报告;
- (d) 条约机构在敦促有关国家提交已逾期的报告时所遭遇的困难;
- (e) 不充分的报告问题;
- (f) 资源不足,条约机构未能有效地运作;
- (g) 秘书处由于人手不够,未能向各条约机构提供所需的行政和技术支助;
- (h) 需要较具创意的程序,这样各条约机构特别是捐赠基金较少的条约机构才能够有效地运作;
- (i) 人们关切设立更多的条约机构会使现有问题更复杂。

7. 有人提出，所有这些问题形成了危机局势，并说“即将出现一个僵局，影响监督各国遵守联合国人权公约的情况的国际程序”（A/C.3/43/5，英文本第6页）。其他评论员承认，“负责人权事务的联合国机构……需要以……新的思想来进行改革”¹。同样地，人权事务委员会一名成员最近警告说，“任何成功的国际机构都会在其生命过程中出现一个关键时刻，既可能向前迈进，也可能开始瓦解。而在所有的赞美声中（赞扬人权事务委员会的成就），我见到公民权利和政治权利国际公约有危险”²。

8. 不过，不管人们用什么词语来描述当前的局势，一般同意，联合国人权条约监察制度已经到了危急关头。这个制度要能够发展和成长，则一：必须认识到现存问题的严重性；二、心须重申整个条约制度的非常重要性；三、要下决心大力地寻求创新的有效解决办法。同样的，在寻求解决办法的时候，必须承认迄今取得了很大的成就，要认识到进行此项工作，一要敏感，二要头脑复杂，这样才能确保这个制度的根基健全，特别是确保其保障人权的能力不致为寻求空泛的效率及精简机构而被牺牲。换言之，出现危机和挑战，也可以视作进行建设性的改革和改进的机会。

二. 条约机构运作的环 境发生的急剧变化总览

9. 联合国人权条约系统的一个长期矛盾是，一方面每一个条约制度都必须从其本身的作用及其具体的准则和程序来考虑，但是，另一方面，为了一些目的，要孤立地看待每一个条约制度，或将其脱离其作为一部分的较广泛的人权方案来看待，都是不切实际的。事实上，过去进行的分析中，部分有一个问题，也就是它们常常把每个条约机构分门别类，好象它们是完全自成一体的制度。因此，为了寻求可能有效的、可以接受的持久办法来应付条约制度当前面临的一些挑战，必须（简要地）审议该制度的发展过程，并将其放在整个人权方案的发展过程的适当位置上。

A. 人权条约制度的发展过程

10. 以大多数的标准来衡量，现有的人权条约制度是非常新的事物。仅在20年前，还没有任何条约机构在运作。但从那时起，整个条约制度急剧膨胀，随之而来的是一系列也许不难预见的问题。要说明条约制度的演变和发展过程，最好的办法是将今天局势的大轮廓同一、二十年前加以比较。

1. 1970年的条约制度

11. 1970年——不到20年前，只有一个联合国人权条约机构存在——消除种族歧视委员会。该委员会的首次会议于1970年1月举行；其提交大会的首个年度报告不足40页长，而且大多与程序性事项有关³。授权成立该委员会的公约——大会1965年12月21日第2106A(XX)号决议通过的《消除一切形式种族歧视国际公约》，只吸引了41个缔约国，而其建立的任择性请愿制度却过了13年（于1982年12月3日）才获得足够的声明，使其生效。当时的人权领域没有其他以条约为基础的通讯程序。大会在1966年（12月16日第2200A(XXI)号决议）已经通过了关于人权的各项国际公约，但是这些公约过了十年之后才生效。

2. 1979年的条约制度

12. 在不足十年之后，已经有了四个不同的条约机构，即消除种族歧视委员会；按照禁止并惩治种族隔离罪行国际公约设立的三人小组（第3068(XXVIII)号决议附件）；《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况会期工作组；人权事务委员会。消除种族歧视委员会提出了一项135页长的关于在当时有104个缔约国的一项公约的报告。三人小组的工作与一个有49个缔约国的公约有关，但其1979年届会只有5个工作报告。它向人权委员会提出了一项6页长的报告（E/CN.4/1328）。会期工作组当时在协助经济及社会理事会监测一个当时有

56个缔约国的公约，其首次会议于1979年举行；该工作组向理事会提出了一项6页长的报告（E/1979/64）。

13. 1979年，人权事务委员会仅仅成立三年，当时它在监察一个有58个缔约国的公约——近四分之一缔约国在前两年批准了该公约，只有21个缔约国批准了任意议定书。10个缔约国作了第四十一条（关于国家间的通讯）要求的声明，而该委员会在任意议定书下才一共登记了53件信函（属9个国家），其中超过五分之四（共43件）的信函只是同两个国家有关。迄1979年底，委员会只按照该任意议定书第5(4)条通过了一套最后意见。一般性评论（第40(4)条所规定），现已成为经常性活动，十分重要，但当时，其审议通过工作还未开始，甚至还未协议如何进行这项工作。1979年该委员会的报告长130页。’

14. 因此，到1979年，向大会直接提交年度报告的只有两个条约机构（该两个委员会），除此以外，大会在其决议中注意到其他两个机构（三人小组和会期工作组）的工作。因此大会需要审议的报告共有276页。这些报告没有一般性评论（由人权事务委员会通过），没有关于程序性以外问题的决定或总的建议（由消除种族歧视委员会通过），只有一套对个人来函所表示的最后意见。该四项条约共有267个缔约国，平均每项条约67个。

3. 1989年的条约制度

15. 经过十年之后，到1989年，人权条约制度发生了重大的变革。有关当今各方关切的问题的文件与本报告同时在大会及人权委员会面前，因此，无需在此细说当前的情况。简单地说，现在有6个条约机构（1979年之后增加了消除对妇女歧视委员会（1982年）和禁止酷刑委员会（1988年），会期工作组改为经济、社会、文化权利委员会（1987年）。六个条约现共有533个缔约国，（平均每个条约有近90个缔约国）。任意议定书方面，现获两倍于十

年前批准了该议定书的国家的批准。 出席大会或人权委员会的代表如要读所有六个条约机构的年度报告，他们将需要读614页（1988年的数字）的文件。

16. 因此，从量来说，与十年前比较，大会第四十四届会议需要审议多一半的条约机构（4增至6）的报告、需要处理条约国数目已经倍增（267增至533）的这些条约，需要阅读的文件倍增有余（276页增至614页）。

17. 不过，变化最大的是质的方面，而不是量的方面。 同十年前比较，今天的年度报告重点一般不在程序方面，其所包含的实质性资料远超过条约制度本身的范围。 1979年，没有一个条约机构通过任何一般性评论；十年后，人权事务委员会通过了17项一般性评论，经济、社会和文化权利委员会通过了一项一般性评论，并预示将通过其他的一般性评论，禁止酷刑委员会根据有关公约有权通过一般意见，消除对妇女歧视委员会通过了13项一般性建议和2项提议，消除种族歧视委员会通过了7项一般性建议和相当数量的决定。 有这么多各种各样的文件，篇幅这么多，固然重要，但真正的重要性在于相关的委员会对其重视的程度以及它们假定各缔约国和其他有关的观察员在解释或适用有关的条约条款时将考虑到这些文件的内容和意义。 因此，所有这些文件累积起来，十分重要，因为假如要全面了解某一特定委员会在1989年的工作，就可能需要对该委员会往年通过的，但是没有在最新的年度报告中复印的一系列一般意见有一了解。

18. 除了一般意见和其他类似文字外，条约机构的年度报告的其余篇幅大部分为个别缔约国的报告的审议摘要。 随着从审议初步报告过渡到审议定期报告，并随着这些委员会提出更加具体和复杂的资料要求，这些摘要也变得更加复杂。 此外，人们日益认为这些摘要并不只是关系到有关的缔约国。 因此，希望充分了解这些委员会在规范性（实质性）和程序性皆重要的事项上所采取的方针的观察员都必须考虑到这些摘要。

19. 最后，1989年的情况与十年前大不相同，第一，特别是人权事务委员

会收到大量的个人来信，第二，许多有关的决定在法学上甚为重要，其内容也甚为复杂。该委员会1988年的报告指出，“收到的函件数量以几何级数递增”；1986年底有33个案待审议，其后两年分别为49和116⁶。此外，该委员会早年关于案件的是非的许多决定都是关于身心虐待，主要争论的是事实而不是法律。程序性的而不是实质性的事项也常常是主要的重点。近年来，处理的问题范围大增，委员会所采纳的法学解释，有时候其重要性远超过审议中的个案。例如，该委员会1988年的报告提到根据来文作出的一些重要决定，其涉及的问题包括外侨（非公民）的权利、双重审判规则、法律之前人人平等和不歧视原则、婚姻解体时保障家庭和儿童、保障少数民族人士。因此，这些决定的每一项都直接影响联合国其他人权论坛正在进行的具体活动。

4. 1994年的条约制度：展望将来

20. 只须要举几样简单的事实就足以显示5年后的条约制度可能的样子。第一，目前关于最少多设立两个条约机构（专责儿童权利和移徙工人权利问题）的建议，5年后很可能已经有结果，届时条约机构将增至8个；第二，缔约国很可能稳步增加，而该两个新条约生效将会增加报告义务。随着人权事务委员会的工作更为人所知，随着有关公约概述的消除种族歧视委员会的程序脱离目前的胚胎期，变得更为成熟，并随着禁止酷刑委员会开始吸引大量来函，该委员会要处理的来函将大幅增加。此外，很有理由相信各国接受关于来函的特别程序的速度同过去十年比较，将会大大加快。最后，看来不大可能发生的是各条约机构更多地利用通过一般意见和类似文字的技术。如果事实证明趋势确是这样，那么似乎有理由预测8个年度报告的总篇幅在1990年代期内会轻易达到1000页。

B. 多边人权活动普遍扩大对条约制度的影响

21. 过去二十年来，不但人权条约制度大大扩充，联合国人权方案在总体上也

大大扩充。在其他多边类别的范围内也有发生类似的情况。虽然这些情况发展无疑值得欢迎，但必须承认，条约机构要面对的挑战却因而变得复杂得多。在目前的范围内，只要指出四个发生特别的扩大情况的领域就足以说明一二。

22. 第一个领域是人权标准的制订，这被公认是联合国人权方案最给人深刻印象的成就之一。这项活动不但根据各种条约监察机构赖以设立的基础产生了一些条约，而且也产生了广泛系列的其他国际标准。例如，联合国《国际文书汇编》⁷ 载有1948至1986年通过的65个不同的文书（以及分别于1926年和1930年通过的两项文书）。尽管通过新标准的平均率在这个时期中保持相对的稳定，但40年来一贯的活动广泛积累的种种标准大多数是同一个或以上的条约机构直接相关的。虽然条约机构没有被要求落实，更不用说注释，其个别基本文书范围以外的任何标准，但对各委员会的成员而言，熟悉所有有关的国际标准显然是很有用的，这样可以避免可能发生不一致和混乱的情况。随着文书数目不断的增加，掌握国际法律规定的有关机构的困难程度也随着增加。

23. 同条约机构的工作直接有关的第二个扩大的领域涉及到以《宪章》为基础的主要机构、特别是人权委员会和防止歧视和保护少数小组委员会所进行的一系列活动。过去十年来，这些机构的工作有了很大的扩充，其中特别是下列领域的工作：专题程序（处理即决或任意处决、酷刑、失踪和宗教的不容忍问题）、国别程序、咨询服务活动和研究以及一般性质的标准制订活动。在监察缔约国遵守其条约义务的情况方面，每个委员会无疑宜当充分知悉其他方面的有关发展情况。不过，这就需要审查日益增加的大量文献。此外，委员会、小组委员会和妇女地位委员会以及其他各种机关（当然还有大会和经济及社会理事会）日益需要处理条约机构直接在其个别决议中所举行的活动。不论这些个别条约机构的决议的正式地位为何，它们所载颇明确的政策建议无疑必须加以考虑。

24. 第三个扩大的领域是关于广泛系列的联合国活动。条约机构如要充分有

效进行其本身的工作则应当对这些活动有一定的了解。明显的例子包括条约机构的成员宜当知悉同起草人权领域的新条约（例如关于儿童权利和移徙工人的条约）有关的目前立场。较不明显的例子包括同联合国许许多多处理妇女问题的机构的活动（例如消除对妇女歧视委员会的工作）有关的事项。因此，秘书长最近编写的“联合国系统提高妇女地位活动的跨组织方案分析”查明了主要在1975至1988年间通过的500多份“立法文书”（决议和决定等）（E/1989/19, 第17段）。虽然委员会的成员显然不需要详细知悉所有这些文书（或这些文书所产生的方案）来执行《公约》交付他们的任务，但有一定的了解显然是合乎需要的。

25. 最后的一个扩大的领域是关于在其他多边范围进行的人权活动，特别是主要区域组织的活动。大会一向强调区域的人权主动行动对于补充联合国的活动是十分重要的，而人权委员会经常收到下列机构代表提供的资料和听取其意见：欧洲委员会、非洲统一组织（非统组织）和美洲国家组织。尤其是在过去十年，美洲人权委员会和法庭以及欧洲人权委员会和法庭都在诠释载有许多同联合国人权条约类似的规定的文书方面积累了大量关于人权的判决录。最近建立的非洲人权和人民权利委员会将进一步促进建立这个判决录的自体。虽然必须强调，那种认为区域机构根据区域条约所采取的方法就可自动地适用于国际一级的假设是完全不适当的（反过来也是一样），但无论如何，不同机构之间合理地保持对对方的活动的认识是适当和有用的。除了各主要区域机构外，负责监察缔约国遵行一系列有关的人权条约义务的情况的国际劳工组织（劳工组织）和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的专家委员会的工作也可加以参考。

C. 作为联合国人权方案基础的条约制度

26. 较早时曾指出，从严格的法律意义来说，每个条约机构的产出只直接适用于执行有关条约所赋予的特殊任务。因此，有理由可以认为条约机构采取的方法

及其各种活动所产生的判决录只能直接同批准该条约的国家有关并且只能适用于条约制度明显适用的情况。不过，给予条约机构这种狭义的法律特性，说好也不过是武断的做法，说坏则是误导他人。例如，从逻辑上的极端来说，这样可以引伸结论，认为任一条约机构职责的有效行使同决策机关没有特别的关系，或条约机构对有关的某一准则所作的诠释无论如何不一定影响到另一个机构（不论是决策机关或其他条约机构）对一个相同或十分相类的准则所采取的方法。不过，几乎所有有关机构的政策和做法一直都否定这种看法。

27. 只要提出几个例子就足以说明条约机构在整体上被看作为联合国人权方案活动必不可少的基础的程度。以人权委员会为例，1986年当大会纪念《公约》通过二十周年时，秘书长在讲话中指出委员会对进一步阐述主要领域的国际人权法律作出了重大的贡献（A/41/PV.54，英文本第5页）。同样地，委员会本身曾指出，它根据《任择议定书》所作的决定已结集出版，政府各部门、研究者和公众随时方便取用，他们因此受益很大⁸，委员会这些决定所面向的读者范围的广泛性于此可见。经济及社会理事会第1987/4号决议也许最清楚说明了委员会的工作在整体上同联合国方案有着重大的直接关联，其中该决议欢迎人权委员会继续努力制订执行《公约》统一标准并呼吁处理类似人权问题的其他机关尊重人权委员会在一般评论中表示的这些统一标准。由于理事会在人权领域负有特别的协调任务，这个政策说明具有特别意义。

28. 消除对妇女歧视委员会的工作在同歧视妇女问题无关的广泛国际活动方面发挥着重大的、远超有关条约制度的直接范围的影响力。正如提高妇女地位司司长在该委员会第八届会议开幕时所指出的，该委员会的工作在界定全球政策方面发挥着极其重要的增殖作用。⁹ 同样地，妇女地位问题委员会指出委员会和其他有关机构之间在工作上的重要关系。该委员会在其第33/3号决议中赞同委员会的意见，即它的建议必须同政府间机构通过的关于促进妇女地位或人权问题的建议一致。

29. 最后不妨列举两个关于条约和决策机关之间的相互作用的例子。第一个例子关涉到经济、社会和文化权利委员会的活动同防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员 Asbjorn Eide 先生所编写的关于足食是一项人权的研究报告的活动之间的重叠问题 (E/CN. 4/Sub. 2/1987/23)。经济及社会理事会特别促请委员会注意该报告。理事会在其第 1988/33 号决议中请委员会就此向它提出意见。委员会为此邀请该特别报告员介绍该研究报告, 并进行对话。同样地, 委员会第三期会议决定邀请小组委员会关于实现经济、社会、文化权利问题的特别报告员在适当时候向委员会发言。¹¹ 第二个例子是关于禁止酷刑委员会的活动同委员会关于同酷刑有关的人权问题的特别报告员 Kooijmans 先生的活动之间的重叠问题。委员会在第二期会议上同 Kooijmans 先生交换了意见, 其中注意到两者各自的职能和任务不一样, 但在某些方面是相辅相成的。委员会成员的结论认为必须保持联系以便在协调和相互补充方面找出最好的实现办法。¹²

30. 对目前做法的审查结论认为, 条约机构的工作必然同联合国整体的人权方案日益相关。第二次条约机构主管会议的报告 (A/44/98) 也明确承认这一点。这个情况引起了一些重要的后果, 本报告余下篇幅将加以审议。

三、缔约国的报告

A. 报告程序的重要性和职能

31. 报告制度的发展是促进和保护人权的国际制度的核心。早在 1951 年, 在联合国内就已有建立这个同《世界人权宣言》的规定有关的制度的建议 (见 E/CN. 4/517, 英文本第 2 页)。其后人权委员会以其 1956 年第 1 (XII) 号决议中在其范围内建立了一个综合的定期报告制度。这个制度要实现的目标范围并不狭窄。相反地, 这些目标除了建立一个初步形式, 由各国担负其根据《联合国宪章》第五十五和第五十六条规定的责任外, 还包括: 鼓励各国政府作出努力; 作为联合国一般人权活动的资料来源; 帮助各国查明秘书长提供的咨询服务在哪些

领域会使它们受益；和促进人权领域的资料 and 意见的交流。

32. 不过，特别报告制度尽管在原则上得到广泛的支持，但并不执行得很好。因此，联合国人权司前司长在1970年代初深感遗憾地认为该制度“没有得到公正的对待而被任由消衰”。¹³ 然而，其后在条约范围内建立的各种报告程序从1960年代末期开始执行，取代了该制度。大会经常肯定这些新程序的极端重要性，其中包括最近在其第43/115号决议的序言中认识到：

“人权文书的有效执行，需要缔约国向有关条约机构提交定期报告以及条约机构本身有效行使职责，这不仅能加强国际保护和增进人权的义务，而且还为缔约国提供宝贵的机会，审查影响保护和增进人权的各项政策和方案，并作出适当的调整”。

值得注意的是，甚至在履行其报告义务时会遭遇困难的缔约国也承认这些程序的价值。例如一个政府在1988年向人权委员会表示该制度鼓励执行“国际社会要求的都种良心审查”。¹⁴

33. 为了进一步说明报告制度所履行的各种职责，经济、社会、文化权利委员会通过的第一个一般性意见订下了各种目标，而委员会认为这些目标应由提交报告的方式加以实现。¹⁵ 广泛说来，这些目标似乎适用于所有本研究报告述及的报告制度。下面的摘录可说明一般性意见内容的一二：

“2. 对要求有关缔约国在公约生效后两年之中提交的初步报告特别有意义的第一个目标是确保全面审查国家立法、行政规定和程序和惯例，以确保尽可能充分地符合公约……

3. 第二个目标是确保缔约国定期监督有关每项权利的实际情况，从而意识到在其领土内或在其管辖范围内的所有个人享有或不享有各种权利的程度……

4. 监督的目的是详细全面审查目前情况，而这种审查的主要价值是提供一种依据，以便据以拟定审慎地提出了指标的明确政策，包括确定反映公约条

款的优先考虑事项。因此，报告程序的第三个目标是使政府能够表明实际上已进行这种原则性的政策……

5. 报告程序的第四个目标是促使公众对政府在经济、社会和文化方面的政策进行监督，和鼓励各国的经济、社会和文化部门参与制定、执行和审查有关政策……

6. 第五个目标是提供一个依据，使缔约国本身和委员会能够据以有效地评价实现公约所载义务的进度……

7. 第六个目标是使缔约国本身能够更好地理解在逐渐实现充分的经济、社会和文化权利方面所遇到的问题和缺点……

8. 第七个目标是使委员会和使全体缔约国能够促进各国间的资料交流和更好地理解各国面临的共同问题，并且更充分地认识到可以采取哪种措施来促进公约中所载述的每项权利的有效实现……

B. 当前报告程序方面的问题

34. 正如本研究报告的导言所指出的，最近几年，各种报告程序的运作遇到了各式各样的问题。既然主持人权条约机构人士第二次会议的报告和各有关委员会的报告已较详细地描述了这些问题，这里就没有必要重复同样的内容。只提几点就够了，即问题最主要表现在报告内容不够充分或不令人满意，以及不提交报告上。尽管前一个问题一直是各委员会经常评论的主题，但问题的程度一时很难估量。但是后一个问题则可用数字表明。截止1988年6月1日，有146个国家是本研究报告涉及的六项条约中一项或多项条约的缔约国，而拖欠的报告数目共计626（不包括《反对酷刑公约》，因提交关于该公约的报告到那天并未过期）。而相比之下，两年前拖欠的报告共计460（只牵涉不到3个国家）¹⁶。截止1989年9月，《消除一切形式种族歧视国际公约》的87个缔约国拖欠了195份报告。

与此同时，《公民权利和政治权利国际公约》的 37 个缔约国拖欠了 44 份报告。

35. 在下面审查目前问题的某些方面时，似应牢记两个因素。第一，尽管报告制度存在着这样那样的不足或弱点，但还没有二十年就得到非常迅速的发展，而且在许多方面，报告制度已经超出了人们当初对它所抱的适度的期望。因此，指导这个制度的原则依然有效。需要进行的不是彻底的修改，而是作系统化努力以适应变化着的形势。第二个因素是现有的证据表明报告制度的效用和效率与缔约国对其报告义务的认真程度之间存在着积极的相互作用关系。这个论点的最重要意义是条约机构本身在解决某些现存问题时可以发挥重要作用，而发挥作用的一个最佳途径则是展示出来这一进程所取得的成果证明缔约国为充分履行义务所作出的努力是有道理的。从不同的角度来看，这也意味着措施要求不严会使该制度失效，甚至会起反作用。

C. 并存报告制度的负担

36. 最近几年，人们日益频繁地提出，缔约国所面临的最重要问题是向它们提出报告人权问题的要求所产生的累集效应。虽然本研究的重点范围有限，但应注意的是这种泛滥的问题绝不仅仅局限于人权领域。¹⁷

37. 提出报告人权问题的要求泛滥成灾的问题是多方面的。从一个具体国家的角度看，提出要求的可能是下列某个或所有来源：(a) 联合国各条约机构；(b) 联合国各决策机关和最显著的人权委员会以及防止歧视和保护少数小组委员会及其个别的辅属机构；(c) 专门机构，特别是劳工组织和教科文组织；(d) 各区域人权条约机构；和(e) 各区域人权问题决策机关。关于提供资料的要求，还可以列出许多其它较不正式制度化的来源。某些非条约基础的程序事实上相当正式。例如，经济及社会理事会第 1984/47 号决议通过并经大会 1984 年 12 月 14 日第 39/118 号决议核可的《囚犯待遇最低限度标准规则》的有效执行程序。根据

这些程序，要求各国政府尤其是对于秘书长关于执行规则以及所遇到的困难的定期询问作出反应。此外，在各个范围内继续提出关于非约束性标准的类似程序的种种新建议。例如，关于起草土著人民权利宣言的问题，土著人民工作小组就反复强调必须建立一个有效的执行机制。

38. 凡批准有关人权的各项国际公约的国家尊重人权条约的程度一般都比那些没批准的国家要高得多，这一事实也大大加重了这些各种类别的程序的累积负担，（尽管每个程序本身毫无疑问很容易证明各自有理）。在目前的范围内，不言自明的是由于批准（或加入）条约而承担的报告义务与其它来源提出的报告要求之间存在着根本区别。然而，有些国家官员收到的提供资料的要求泛滥成灾，对他们来说，这个区别并不总是记得最清。因此，在国家级减少对主管当局全面压力的一个办法是，设法减少由各决策机关发出的有关提供资料的特别要求的数量，或使之合理化。在这方面，后者应更充分地利用向条约机构提供的资料（当然，假设仍将要求不是有关条约缔约国的国家提供所需资料）。

39. 一般说来，已查明三个措施以减轻许多国家已承担的相当重的报告负担。第一个是延长定期报告的期限。经济、社会、文化权利委员会已直接这样做了，把三年期延长到五年期（尽管五年报告是综合性的，而三年报告每个却只处理与《公约》第三部分中三分之一的实质性条款有关的内容。）此外，消除种族歧视委员会在1988年8月采用了一个订正制度，规定每四年（而不是每两年）提交一份全面报告，而在间隔期间提交简短的最新情况报告，从而也减轻了各缔约国的负担。另外，人权委员会在其第四十五届会议上批准了三人小组提出的建议，即要求《反对种族隔离公约》缔约国每隔四年提交一份定期报告，条件是在这个期间之中，缔约国可随时向三人小组提交新的资料。由于这些变化，所有这些文书的定期性就有了密切协调。两项公约现在要求每隔五年报告一次，而其它四个公约则隔四年报告一次。

40. 经过一段时间后，可以期望这种较不逼人而更加密切协调的定期性会带来许多有益之处。然而，今后在起草条约时，应考虑就报告的定期性赋予条约机构一定的自行裁决权。¹⁸ 这将保证该制度本身有内在的灵活性，而与此同时并不仅仅是让缔约国开会来自行决定它们愿意多长（或多短）时间报告一次。

41. 第二个措施的目的是减轻各国负担，或至少在时间上拉得更开，它设法确保尽可能把某个缔约国根据不同条约的报告提交的截止日期错开。一旦条约制度开始有效地利用计算机，为每个国家制定一个协调的时间表就应该相当容易了。

42. 第三个措施是力求减少报告要求的重叠程度，我们现在来谈这个问题。

D. 减少重叠的报告要求

43. 减轻各国的重复报告负担，也许最重要但也是最困难的办法是鼓励各条约机构以及各缔约国本身，采取旨在减少现存报告要求的重叠的措施。做到这一点的最简便办法是协调和统一报告的指导方针。然而，这仅仅对于称之为“国家简介”或每个缔约国报告的第一部分来说，是可行的。由各条约机构的主席参加的两次会议原则上同意这种办法（见A/39/484，第29段，和A/44/98，第79段），而且还在1989年期间经过各委员会的详细审议。可以指望通过这种办法节省报告国的时间，并确保各委员会收到的是关于缔约国的一个相当综合的全面简介。但这对解决重叠这个较大问题的帮助并不很大。

44. 各条约机构之间的职权重叠问题是联合国采取的不同于如欧洲理事会的办法的必然后果。后者开始只制定了一个核心条约（欧洲人权宣言），后来围绕着这个核心增加了同心圆，从而扩大了范围。而联合国却愿意以一系列独立的，重点日益狭窄的文书来作为两个主要公约的补充，而这些文书所针对的问题，在很大程度上也是该两项公约所针对的问题，只不过更为详细，更为具体罢了。此外，由于每个文书的宗旨是一个国家可以成为其缔约国而不一定必须成为任何其他条约的缔约

国，而且由于每一条约机构完全独立，职权重叠实际上保证出现。

45. 举例才能最好地说明问题的性质和范围。许多不同权利都可用来说明问题，但结社自由的权利也许最能说明问题。本项研究所涉及的六项条约中有五项都承认这个权利。有关儿童权利和移民工人权利的公约草案也都分别含有此内容。此外，国际劳工组织两项关于这一权利的主要公约（截至1989年1月1日）获99个国家批准（即《关于结社自由和保护组织权》的1984年第87号公约），并获115个国家批准（即《关于组织权和集体谈判权》的1949年第98号公约）。¹⁹因此，凡加入所有或大部分这些条约的国家都有义务根据每项条约提交定期报告，详细报告，除其他事项外，有关结社自由权利的情况。

46. 载有不歧视的原则的条约就更多了，从而产生了不同条约机构的职权重叠这类更为复杂的问题。经济、社会和文化权利委员会提出要求，并得到经济及社会理事会第1988/4号决议赞同，请秘书长编写一份文件，“清楚说明各主要人权条约处理的问题方面任何重叠的范围和性质，酌情减少不同的监督机构重复提出有关某缔约国的问题。”秘书长应此要求进行了分析（E/C.12/1989/3），说明联合国六个条约机构之间重叠问题总范围的一些迹象。

47. 然而，解决职权重叠的问题远比确定其范围要难得多。用正式的语言来说，最主要的困难就是每个条约都构成一个独立的法律制度，有其自己的明确义务，其自己具体制定的规范，其自己的缔约国组及其自己的监督机构。因此，例如有人建议没有必要向人权委员会提供向另一个条约机构提交的报告所涉及的问题的有关资料，对此委员会的一位成员最近写到：

“各国根据条约A，有提供资料并提交供审查的义务，却宣布一部份因在其他国家根据条约B有了新的安排，而没有提供资料的必要了，这无论是法律问题，还是其它问题，怎么能是对的呢？既使后一个条约的监督和遵守条款同样有效（一般不是这种情况），此项建议也是不可接受的。各国将会发现人权

委员会对这个今后如何处理报告事宜的建议有非常强硬的反应：公约执行程序
的完整性似乎将岌岌可危。”²⁰

48. 然而，这个反应似乎是出于对这些建议的一种误解，当初提出这些建议是
为解决问题提供一个最佳中期办法，而事实上看起来也的确是。建议并不是说，缔
约国不应因为已根据一项条约提交了报告就免除了另一项条约的报告义务。而是指
当一个国家已经在向一个条约机构提交的报告中提供了资料，它就认为另一个条约
机构也应该加以考虑，有关资料无需提交和复制两次（或更多次）。只需引述另一
份报告即可。这种程序绝不在怀疑或破坏某条约机构要求任何所需额外资料的权力，
而且一个条约机构对资料的审议也绝不妨碍另一个条约机构对待同一资料方面可能
采取的办法。因此，这完全符合维护每个条约机构的自主权的原则。²¹

49. 《经济、社会、文化权利国际公约》（见大会第 2200(XXI)号决议，附
件）第 17(3)条甚至更明确地规定了这种类似的相互参照的程序，该条说：

“凡有关的材料业经本公约任一缔约国提供给联合国或某一专门机构时，
即不需要复制该项材料，而只需确切指明所提供材料的所在地即可。”

儿童权利的例子也可以表明过渡到更和谐的相互参照制度的适宜性。一旦儿童权利
公约草案（E/CN.4/1989/29）获得通过并开始生效，该公约缔约国而同时又是
两项《公约》的缔约国的国家就必须非常类似地向三个不同的条约机构报告。的
确，人权事务委员会最近通过对《公民权利和政治权利国际公约》第 24 条的一
般评论（第 17(35)号）所提出的许多问题都是公约草案具体处理的同样问题（见
CCPR/C/21/Add.7）。在这种情况下，似乎没有必要先要求某一国家向拟议中
的儿童权利委员会提交极为详细的报告，而后又要求该国在向人权事务委员会提交
的另一份报告中复制大部份同样的资料。此外，根据《经济、社会、文化权利公约》
第 10 条，经济、社会和文化权利委员会也可以要求获得类似资料。

50. 在国际劳工组织主办下通过的一些人权条约也出现了同样的重叠问题。消

除对妇女歧视委员会最近提出的一般建议13（1989年第八届会议）就是个很好的例子，其中它在第1段内建议：

“为了全面执行《消除对妇女一切形式歧视公约》，应鼓励尚未批准国际劳工组织第100号《公约》的缔约国批准之”。²²

因此，既然该委员会鼓励批准国际劳工组织第100号《公约》（关于男女同工同酬问题），就有理由期望该委员会考虑允许已批准两项《公约》的缔约国，在它们提交消除对妇女歧视委员会的报告中关于同工同酬的那些部分，参考已提供给国际劳工组织的资料。经济、社会和文化权利委员会也可考虑类似办法，因为国际劳工组织《公约》与该《公约》第6至第9条所载之权利有直接关系，（关于工作权、公正合理的工作条件，社会保障以及工会权）。

51. 关于鼓励相互参照的建议最困难的部分是怎么才能更好地促进落实该建议。可以在三个不同的级别作适当的努力。也许最重要的级别是缔约国本身。每个国家应根据其已批准或准备在不久的将来批准的文书，努力查明可以有效地、适宜地运用相互参照的地方，而后相应地起草报告。²³ 虽然有些国家已经开始这样做了，但是对于用于报告的现有资源非常有限的国家，做到这点就难免十分困难。因此，人权中心在这方面提供咨询服务可能有特别的现实意义。从广义上说，“具体优先于一般”（A/C.3/43/5，附件，第12页）的原则是指导减少重叠现象的努力方面一个适宜的经验常识原则。然而必须努力防止把这种经验常识原则上升为刻板的、一成不变的规则。此外，正如上面所述，绝不能把使用相互参照的办法解释为解除了向某一特定机构报告的必要（即，义务），而只能解释为提供一种不太麻烦的方式。

52. 可采取行动的第二个级别是条约机构。可要求每个委员会考虑向缔约国提供一些指导，指出那些地方适宜考虑用相互参照的办法。在这方面，条约机构的工作如有可能实现计算机化，显而易见，将极大地便利在这方面的努力。

53. 第三个级别是在专门机构，特别是国际劳工组织。1969年，国际劳工局进行了一次详尽的“国际人权宣言和国际劳工公约和建议的比较分析。”²⁴ 该分析可极大地有助于指导各条约机构采取何种办法以利用国际劳工组织的标准以及各缔约国提供的资料。因此应鼓励该局考虑编写一份最新的、内容扩充了的分析，其中将包括本研究报告涉及的联合国的所有六项条约。其他有关机构也可进行同样的分析，目的是能使人感到因此而最终减少了报告重叠的现象。

四. 条约机构的职责：财政和行政问题

A. 现存和未来条约机构的财政安排

1. 各类安排

54. 秘书长在给经济及社会理事会的一份说明（E/1988/85）中已详细介绍根据不同人权文书资助有关条约机构的活动所采用的不同办法。总的来说，已采取三种不同的安排：

(a) 完全由联合国经常预算资助。这种情况适用于人权事务委员会（有一个非常小的例外）²⁵、经济、社会和文化权利委员会、消除对妇女歧视委员会和三国小组。²⁶

(b) 部分由经常预算资助，部分由各缔约国资助。这种情况适用于消除种族歧视委员会，尽管只要求各缔约国负责委员会成员的旅费和津贴费，这些费用大约占总开支的10%。

(c) 完全由各缔约国资助。该情况适用于禁止酷刑委员会，它也是两份分别关于儿童权利和移民工人的权利的公约草案中方括号里仍有的两项选择之一。属于该范畴的还有反对体育领域种族隔离委员会，它将按照1988年4月3日生效的《反对体育领域种族隔离国际公约》（1985年12月10日第40/64 G号决议，附件）不久就将建立。这个将建立的条约机构未列入本项研究的职权范围，因此，这里未加具体说明。

2. 近年来遇到的问题

55. 近年来，有三个不同因素促成各条约机构所面临的与财政有关的问题。第一是联合国所面临总的财政危机，该危机使现有资金的水平大大下降，并且需要削减资金，尤其是条约机构的资金。第二是有些缔约国未根据有关条约义务支付它们分摊的会费。第三与前面两个因素密切相关，它涉及条约机构为应付不断增加的工作量而不断扩大的需求。由于这些因素，绝大多数条约机构都在某方面受到巨大影响。

56. 因此，人权事务委员会于1986年取消了其预定的秋季会议，只能在其第二十九届、三十届和三十一届会议前召开原定两次会前工作小组会议中的一次。它在其1988年报告中指出，“一个工作小组显然无法充分应付大量的会前筹备工作”。²⁷

57. 经济、社会和文化权利委员会未受任何削减的影响，但由于财政紧张，其关于延长会期和增加一次特别会议的要求未获通过。同样，消除对妇女歧视委员会也未能举行它希望举行那样久的会议。结果，对其有关1989年会议增加八次会议（共四天）的要求未采取任何行动，这只是其中一例。由于该委员会员额问题，它在第八次会议上，大力支持有关作出财政安排使其能有效工作的建议。三国小组未受到财政危机的直接影响。

58. 1988年禁止酷刑委员会未能举行第二次会议，而其第一次会议只召开一周。结果，1988年6月各缔约国提交的报告直到1989年4月才得到委员会的审议。委员会主席已指出，“如果没有缔约国忠实履行财政义务的合作，《公约》预定的包括报告程序在内的一切活动是否能长期进行，无法得到保证”。（A/44/98，第45段）。鉴于消除种族歧视委员会在这方面所遇到的严重和持久的困难，若这种问题在可预见的将来不出现，将是令人惊讶的。

59. 消除种族歧视委员会长久以来一直面临因缔约国未付会费而造成的财政不稳定，但问题给避免了，直到1985年底，这是由于在未收到拖欠会费前可由联合国普通基金预支的作法。 财政危机使这种作法无法继续实行，因此，委员会1986年夏季会议只好取消，并无法按照《公约》的规定，向大会报告当年的活动。 《公约》缔约国会议和大会发出紧急呼吁才得以将欠款从\$262 611（截止1986年6月16日）减至\$159 319（截止1987年7月31日）。 尽管欠款减少，秘书长宣布，截止1987年6月底，现有资金远远不足达到召开委员会下届会议所需的资金。 然而，在磋商之后，并鉴于有些国家可能提早交会费，秘书长授权在1987年8月召开一次会期减为一周的会议，使委员会得以通过其1986—87年度报告。 *

60. 在那次会议上，委员会也作出了一项决定，表示对下列事实的严重关切，即“尽管大会、缔约国会议、秘书长和委员会本身就按照《公约》缴付分摊会费提出了种种紧急呼吁，阻挠委员会适当运作的情况继续恶化”。 ** 因此，它向大会建议，“在找到一个充分满意的解决目前困难的办法以前，考虑过去的作法，授权秘书长继续预付委员会成员的费用，使委员会能继续其重要的工作”。 ** 大会没有赞成该项建议，截止1988年9月1日，拖欠的分摊会费达\$149 328。 那年，委员会只召开一次会期减为两周的会议。 秘书长当时通知委员会，今后预定会议实际上是否照开和开多长时间“将取决于缔约国是否提交足够的会费”。 ** 委员会在其1988年报告中再次呼吁大会授权秘书长能在找到一个更为持久的解决办法之前，** 保证临时性地资助委员会。 后来，《公约》缔约国第十二次会议决定，作为一项例外措施，委员会应在可能的情况下，于1989年召开一次延长会议。 ** 大会在1988年12月8日第43/96号决议第8段中重申这项办法。 因此，产管截止1989年8月14日，欠款总数已超过上一年，达\$172 560，委员会仍召开一次为期四周的会议。

61. 由于《公约》所建立的资助制度，以及相当多缔约国未交分摊的会费，消除种族歧视委员会较其他任何条约机构受危害更重。其后果并非微不足道。《公约》所规定的整个监督制度处于不确定的状态，缔约国和委员会成员均不确定预定的会议是否召开，而若召开，也不知开多久。到1988年年底，该委员会已积压84份报告（来自54个缔约国），许多缔约国的代表不得不推迟向委员会提交报告。此外，该委员会被迫花大量时间讨论资金问题，而无法进行实质性讨论。而且，大会审议其报告时，主要也讨论该问题。

62. 在接连几年直接或通过若干中间机构发出呼吁未有结果之后，现有制度在未来几年里显然已不可行了。尽管已提出各种理论，有关缔约国拖欠会费的理由尚不清楚。有人认为拖欠分摊会费的缔约国与那些未交报告的国家之间有很大的关联，经仔细比较有关清单后，这种看法只被证明部分正确。然而，在拖欠名单上，发展中国家显然占多数，这可能表明，一般国际财政情况，包括债务危机，是一个重要因素。但是，鉴于绝大多数的案例都只涉及非常小的数目（每年只有几百美元），上述解释也就无法完全令人满意。无论查明了是那几种原因，事实仍然是现有的求助途径已失败，该委员会仍处于一个十分岌岌可危的境地。

63. 因此，最有建设性的办法似乎是，按照大会在其第43/96号决议第10段中所承认的办法，去寻找别的法律和行政措施。但是，这种寻找的办法只有作为解决条约监测系统所面临的密切相关的问题的一整套办法中的组成部分，它才有可能有效。

64. 在检查这方面可能有的各种选择之前，为了使情况更为全面，应提请注意，有人在第四十四届会上已要求大会确定是否应建立一个新的条约机构（儿童权利委员会），而且如果应该建立，应根据什么财政安排。《公约》草案中的两个选择办法分别反映了人权事务委员会（完全由经常预算资助）的模式，和禁止酷刑委员会（完全由缔约国资助）的模式。此外，在起草《保护所有移民工人及其家属权

利国际公约》时，很可能也会出现相同的选择，该《公约》的最后文本可能会在大会第四十五届会议上提出。因此任何解决现有条约机构财政问题的办法都将需要考虑这些因素。

3. 经常预算对缔约国提供经费：一些原则性问题

65. 在暂时不考虑目前状况具体特点的情况下，审查已经提出赞成两个主要资助办法的某些论据，似乎是有益的。总的来说，至少有三种理由赞成缔约国资助的办法，它们是(a)原则上，只有条约制度的受益国（即缔约国）应为执行该条约支付资金；(b) 缔约国，而非经常预算资助的办法，能更好地达到削减开支和提高效率；(c) 经常预算资助办法是一种无限制承付款项的承诺，它开创了一个今后各个条约机构将由联合国资助的先例。

(a) 使用者付款原则

66. 这些论据中的第一个，起码在某种程度上毫不令人奇怪地反映出越来越多的经济学家所赞成的看法，即使用者应支付任何有关服务或活动的费用，以保证不削弱对争取效率的适当刺激。在人权条约领域，假定的原则是，那些自愿成为某个具体条约的缔约国，应自动承担资助有关条约机构的费用。然而，必须指出，任何想要将人权领域与诸如污染、通讯、贸易、农业等领域进行直接类似的作法，都是危险的，因为，政治原动力极不相同，理由则无需细叙，而且，任何具体国家的自身利益在这些领域里也是不很重要。

67. 然而，只要该原则定得比较宽，的确是可以在人权领域实行。但是，不可缺少的因素是，承认人权条约制度的主要受益者首先是整个国际社会，然后才是那些人权因此得到促进和保护的个人和团体。所以，国际社会作为主要受益者应承担有关费用。下列几个理由可进一步证实上述主张。第一，如上所述，若将主要条约和条约机构视为一体，它们是国际人权系统的基石。条约机构的工作对

联合国决策机构，和真正努力保证人权得到尊重的各国（无论是否选择批准或加入有关文书），都会直接和不断产生利益。

68. 其次，也是同样重要的理由是，《联合国宪章》（尤其是第一、五十五和五十六条）规定联合国的主要宗旨之一是对人权问题制订一项有效和全面的解决办法。《宪章》（第十三条）本身阐明逐步发展和编纂国际法是实现这项目标最适当的办法之一。³³ 因此，具体条约（连同促进履行这些条约的有关体制性的安排，如条约机构）应被认为是整个联合国人权系统的一个不可分割的组成部分。1945年在旧金山通过《宪章》以及三年后在巴黎通过《世界人权宣言》时一再重申这种期望。从那以后，联合国的有关决策机构也不断反复重申了相似的希望。

69. 此外，正如1988年人权条约机构负责人会议所强调，大会对这些机构的正常运作负有非常特殊的责任，因为建立这些机构的目的是监测大会本身通过的文书是否得到执行（见A/44/98，第70和83段）。另外，还可以认为条约机构正在发挥人权委员会和经济及社会理事会在过去近二十五年所发挥的重要作用，即审议缔约国关于人权事务所提交的定期报告。³⁴ 在各项人权公约生效之后不久，上述原来的安排终于停止，各有关机构开始接受缔约国向它们提交的报告。在采取原先安排时，委员会审议定期报告的全部费用由经常预算负担。尽管该制度被经济及社会理事会第1074 C（三十九）号决议认为是一个重要的“情报来源”，且“为宝贵之激励办法，可以激发各国政府努力保护人权及基本自由”，最终还是证明专家条约机构能比委员会更为有效地发挥相同和更多的作用。³⁵ 在这方面，建立条约机构可被歧为完成理事会和委员会认为极为重要的任务，并为经常预算节约了原先花在执行旧的定期报告制度方面的费用。

70. 另一个赞成经常预算资助的重要理由是，任何将大量开支强加在成为人权条约缔约国国家的安排，会起抑制批准该条约的作用，因此，直接违背了经常提倡的取得普遍批准主要条约的目标。由缔约国资助的安排所产生的不合理的结果是，那些因批准有关条约而加强整个制度的缔约国在财政上却遭到惩罚，而那些不参加

该制度的国家实际上却受益。此外，后者可以开支为由支持不批准有关条约。而且，还会出现“免费乘车”的现象，因为，非批准国国民不花费他们国家任何费用，而在缔约国国土上享受各种条约的保护。由于大会和人权委员会一贯重视普遍批准的目标，因此，如果为新的和现存条约机构建立显然不会促进该目标，而事实上可能直接破坏该目标实现的财政安排，似乎完全不合逻辑的。

71. 在这方面的最后一点是，若接受为某些条约机构实行经常预算资助，同时又坚持其他条约机构实行缔约国资助的方式，那么，会产生预想不到的后果，即不同机构间出现令人反感的差别，因此不言而喻地反映出某些问题的优先地位，而损害了其它一些问题。例如，从原则角度出发，人们会难以理解，为何要用经常预算，使经济、社会和文化权利委员会定期举行会议，并有效运作，而不以任何方式促进禁止酷刑委员会或消除种族歧视委员会的努力。理论上，也许能够想象出只涉及完全次要问题、并主要是使某些预料会付款的国家受益的条约，但是，酷刑和种族歧视显然不应属于该范畴。因此，很难作为一项原则，保护有些具体条约机构不受某些缔约国不履行其财政义务的影响，尤其在大会继续极为重视其在联合国整个人权方案中的作用之时。

(b) 效率论据

72. 常常被引用的第二个论据是，缔约国资助更有利于提高效率，且可以作为减少开支全面努力的一部分。该论据似基于以下几种假设：(a) 让供求自然法则运作是保证效率的最有效办法；(b) 条约各缔约国比大会更有条件保证有关条约机构有效运作。第一个假设建立在下述信念，即如果缔约国珍视有关产物（条约机构），它们会为其运作付款，如果它们不付，该产物必定在某方面是有缺陷的。但是，这种推断是不真诚的，因为它不仅忽视了某个特定缔约国无法支付，或因某些差错而未付的许多原因，更为重要的是，它忽视下述现实，即采取事实上否决的原因是很少一些缔约国因它们在阻止有关条约机构的运作（或起码是有效运作）中有

很多自身利益。总之，供求法则在有关人权条约机构的情况中起反作用（甚至反常的作用）。如果供方强（例如，如果委员会有效运作），求方很可能弱（例如，有些缔约国可能不欣赏委员会的努力）。相反，如果缔约国的要求很强，至少可能是因为委员会被认为是无用和无效的。然而，重要的是，一个负责监测缔约国履行人权义务情况的机构是无法保持其独立性和公正性，如果它受制于那些它要监测履行情况的缔约国的直接和完全的财政管制。（甚至条约机构目前在大会关于资助决定的独立程度在过去也受到各委员会的质疑，理由是这种安排不符合它们的独立地位。）

73. 第二种支持效率论据的假设是，缔约国比大会更有条件促进效率。然而，近几年的经验并没有证明这种假设。一方面，缔约国只有一种钝器在手，即不付款或拖欠分摊会费。这种武器只能因不履行条约义务支付会费才使用，除此之外，它无法使缔约国促进产生旨在保证最有效使用现有资金的具体程序性的建议。另一方面，部分因为大会和经济及社会理事会的敦促，各委员会在近年已提出了一系列旨在促进效率、同时维持、甚至提高效力的广泛措施。在这方面，应指出的是，如果条约机构负责人会议将定期举行，它能成为不断反映和促进有关措施和新方案的一个重要机制。

74. 在不得不强加预算限制的情况下，大会是最有条件保证所采取的各项措施具有原则性，并且可普遍实行。将各条约机构的命运任其自然发展的办法，可以被认为最不能促进独立性、预测性，甚至无法保证一分钱一分货。

(c) 关于无限制承付款项的担忧

75. 为反对用经常预算资助人权条约机构而重新提出的论据是，这种政策意味着大会要作出一个无限制承付款项的承诺，以便未来资助少数的新机构。尽管这种恐惧心理易于被夸大，然而，它似乎有些道理。用经常预算资助在大约五年时间里，可能高达八个不同条约机构的开支，是一个相当大的预算负担。此外，除

非迄今为止采用的假定大为改动，有理由预料在今后的一、二十年里，将会提议建立（甚至可能建立）各种新的条约机构。因此，关于总开支的担忧有助于加强本研究报告其他地方提出的建议，即对效率、一贯性、可管理性和透明度的考虑均赞成鼓励对建立新的条约机构的限制。鉴于联合国整个人权预算是有限的，增加新的机构几乎肯定会减少各委员会，包括现存委员会现有的资金和人员。

76. 如果这种推理可以被接受，大会应开始参考采取什么手段可以限制，或者也许更准确的是，禁止建立新机构（已经在建立的机构除外）。本研究表明，有某些手段可达到该目标，而不影响现存制度的效力。唯一所需的是一种即可保证现存机构的有效运作，（以及那些与儿童权利和移民工人权利有关的机构），又可鼓励限制建立需要经常预算资助的新条约机构的办法。这种办法既可控制资金总数的增加，又可更直接和更公开地解决问题。相反，现存的办法因为继续无法保证有些委员会的活动，使其他的活动又无法有效进行，并建立那些固有经济基础不稳定的新委员会，所以这种办法根本没有解决基本问题。因此，需要有一个全面的解决办法，以保证一个持久、稳定、独立和有效的人权监测制度能根据联合国长期和经常重申的承诺发展起来。

4. 自愿捐款

77. 有时有这种建议，即除了缔约国资助和经常预算资助外，应寻找第三种办法。它主要应为各国（无论它是否是有关条约的缔约国）或对某个问题特别感兴趣的国际机构的自愿捐款（例如联合国儿童基金会〔儿童基金会〕对建议中的儿童权利委员会的捐款，或国际劳工组织对根据有关移民工人的公约草案的建议而建立的委员会的捐款）。但是，这种解决办法经不住仔细推敲，也无推荐的意义。首先，所需的款项很可能得不到，原因很多，在此无需赘述。其次，这种办法将使得各有关委员会完全受制于捐款国或捐款机构的变化无常的政治和预算的影响。第三，这种依靠各国或各机构慷慨解囊的办法，完全不符合一个超越具体国家利益的独立和公正条约机构的构想。那么，总的来说，自愿捐款的选择其实等于否定建

立专家监测机构的基本原则，也等于是大会（作为负责起草有关条约安排的机构）放弃其责任的作法。

5. 由经常预算提供经费所涉实际问题

78. 大会对一些条约机构岌岌可危、令人不满意的财政情况几次表示担忧。前一部分的分析显示，从原则上讲，用经常预算给所有条约的机构提供经费是将来避免或解决此类问题的最好的办法。但是，实际做起来，情况要复杂一些，任何分析都要考虑到各个条约机构不同的地位。为此目的，可以区分三类条约机构：(a) 完全由经常预算提供经费的现有条约机构；(b) 由缔约国提供至少部分经费的现有条约机构及(c)新的条约机构。

79. 第一类经费方面不存在原则问题，至少只要大会继续保证提供足够的经费。这类机构包括人权事务委员会，经济、社会和文化权利委员会，消除对妇女歧视委员会以及属于关于种族隔离《公约》的三人小组。

80. 目前第三类机构也没有出现法律性问题。如果大会在考虑关于儿童权利的公约和关于移民工人权利的公约时，同意由经常预算提供经费的原则，就不会遇到阻碍。以后的艰巨任务，保证从已经拮据的预算中抽出必要的资金，不属本文研究范围。可以说，如果这些新公约也选择缔约国提供经费的方式，那么很可能几年之内大会就会再次面临类似过去几年来在它的议程上占突出位置的经费问题。

81. 关于第二类机构，已经出现了相当大的问题，说明原则上应该由经常预算提供经费，有两个条约机构属于这一类：禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会。第一个机构的问题还不怎么严重，第二个机构的问题则已是燃眉之急。因而，大会在其第43/96号决议第10段明确承认需要探索“可行的行政和法律措施以改善委员会面临的局面。”

82. 如果总的来讲能够接受本研究报告前一部分的结论，即由经常预算为主要

条约机构提供经费最为适宜，那么对这两个委员会显然应作这样的安排。实际上所有当局都把这两个委员会各自处理的问题（酷刑和种族歧视）列为对所有国家都具有约束力的一般国际法的规则。³⁶ 事实上大多数当局甚至把禁止酷刑和种族歧视定为绝对准则（绝对法），决不允许违背。此外，国际法院对巴塞罗那电车案（第二阶段）常被引用的裁定指出，某些人权义务具有基本的重要意义，因此“可以认为保护这些人权义务对所有国家来说都具有法律利益；它们是普遍适用的义务”。³⁷ 法院具体提到的是种族歧视和奴役，但是，几乎毫无疑问今天国际法院会把酷刑定为同一类别。因此，从对所有国家来说禁止酷刑和种族歧视具有普遍承认的国际法律利益推出一个非常有力的论据说明保证这两个机构的有效运作也符合所有国家的利益。

83. 但是，这两个条约各自关于经费的规定是执行这一政策的主要障碍。《关于条约法的维也纳公约》第26条的规定反映了“条约必须遵守”的国际法基本原则，即“所有生效的条约对缔约各方具有约束力，各方须忠实执行该条约”，这一点既适用于一项条约的执行性条款也适用于实质性规定和规范性条款。因此，不能通过单方面行动或通过大会的行动免除各国对有关条约所承担的义务。

84. 因此，长期的解决方法看来是引用这两个条约的修正案条款，以便作出由大会承担提供经费的责任的规定。本研究报告的最后部分论述提议和通过此类修正案所需采取的步骤。

85. 对目前问题任何恰当的短期解决方法需要权衡两个同样重要的考虑。第一，保证有关条约机构的有效工作，这一点后面我们还将谈到。第二，坚持缔约国必须遵守其所有的条约义务，包括与财务有关的义务，尽一切努力来提高对条约必须遵守之原则的尊重。大会及其他有关机构（包括各种条约缔约国会议）应该继续强调迅速支付分摊费用的重要性，而且应该指出做不到这一点构成不遵守有关条约义务。但是，鉴于这种性质的鼓励支付的具体措施迄今很少成功，也许需要探索其他途径。

86. 有人提出了一项积极的措施，即要求进行自愿捐款，以弥补未交付的分摊捐款。这对《消除一切形式种族歧视公约》来说财政上可能是行得通的，因为付清目前所有欠款所需开支不到20万美元。对《禁止酷刑公约》来说，如果很多国家欠款，这种办法就不怎么行得通了。因此，举例来说，1990-1991年两年期方案概算估计需要为禁止酷刑委员会的两年期活动提供350万美元的经费。”

87. 在这个问题上对自愿捐款最明显的反对意见认为，自愿捐款并非支付欠款缔约国本身拖欠的款项。但是，如果捐助国以所捐资金必须专门用于支付欠联合国的有关款项为条件向欠捐国提供定为专用的资金，这一法律形式问题就可以轻易解决。另一种反对意见认为，如上述争论一样，自愿捐款的原则不怎么符合有关条约机构的独立性和公正性。如果很多国家提供捐款（从而减少委员会可能看起来受惠于某一国家的危险），而且这种做法建立在下不为例基础之上，使之不带可能的做交易的含意，那么这种反对意见也可以部分说服的。

88. 但是仍然还有两种有力的反对意见。首先，这种行动造成一种不幸的先例，即欠款国事实上得到了财政奖励，并造成一种期望，即必要时可以很容易重复这种做法。第二，事实上，这种办法只是临时应急手段，远远不是长期的解决办法，这一点具有最重要的实际意义。没有任何东西可以防止欠款国在第二年照样行事，从而在一、两年内又造成一种完全相同的困境。

89. 也许正是出于这些原因，有人提出了各种消极措施。其中最重要的一项建议是《消除一切形式种族歧视公约》缔约国会议应暂时停止那些不交付欠款的国家的表决权。对这个问题，有时与《联合国宪章》第19条的规定相提并论，该条规定：

“凡拖欠本组织财政款项之会员国，其拖欠数目如等于或超过前两年所应缴纳之数目时，即丧失其在大会投票权。大会如认拖欠原因，确由于该会员国无法控制之情形者，得准许该会员国投票。”

从表面看，这种相比看来就不那么有说服力。例如，一项目标范围有限而重点具体的人权的条约能不能与《宪章》这样一项主要目的在于创立一个国际组织并具有根本的和持久的重要意义的条约相提并论，是有疑问的。但是，不仅如此，主要问题还在于，《宪章》的停止表决权是直接明确地在该条约中作了规定的，而《公约》本身则没有这样的规定。因此，采取制裁应建立在条约法的基础之上，而不是建立在与《宪章》作一个简单比较的基础上。

90. 虽然对这个问题进行充分的法律分析不属本研究报告的范围，但是作一个初步的评价可能是合适的。虽然从法律上来讲，1969年《关于条约的维也纳公约》⁴⁰不能正式适用于《消除一切形式种族歧视公约》，因为《维也纳公约》是在1980年1月27日生效的，⁴¹而后者则早就通过了，但是可以将《维也纳公约》作为一个参考，而且今天人们普遍把它看作是国际习惯法规则的反映，这就可以认为它适用于本文讨论的条约。⁴²

91. 从实际上讲，控诉不付款或大量欠款的国家就是说出现了实质违反有关条约的情况。换言之，就《消除一切形式种族歧视国际公约》而言，第8(6)条的规定“缔约国应负责支付委员会委员履行委员会职务时的费用”受到违反。在这种情况下，《维也纳公约》第60条的规定看来适用。⁴³第60条第2(a)段的有关部分规定如下。

“二. 多边条约当事国之一有重大违约情事时：

(甲) 其他当事国有权以一致协议…：

(一) 在各国与违约国之关系上，将条约全部或局部停止施行”。

《国际公约》缔约国会议因此可以选择采用这个程序，以停止执行第8(1)条的有关部分(该条规定“由缔约国从其国民中选举”委员会成员)和第8(4)条的有关部分，即关于缔约国会议的表决，涉及那些不支付分摊捐款的国家。(会议可以自己决定是对所有欠款国家、无论所涉数目或时间同样执行这一规则，还是制定一些标准，例如：在两年或更长的时间内拖欠1 000美元或更多。)对这一程序法律上的主要反对意见会以《维也纳公约》第60(5)条为依据，该条规定：第60(5)条(其他条款此

略)“不适用于各人道性质之条约内所载关于保护人身之各项规定,尤其关于禁止对受此种条约保护之人采取任何方式之报复之规定。”但是,对此可以作出有力的答辨:只是在有企图停止旨在促进尊重人权的公约的实质性规定时,上述规定才适用,对一项纯粹程序性的规定,这一条并不适用。

92. 这一建议所存在的主要实际问题在于,暂时停止某一国的表决权(也许加上委员会候选人的提名权)需要所有其他缔约国的一致同意。另一困难是,实行这样的惩罚不一定足以使欠款国交付欠款。另一方面,也许仅仅是要采取这样的行动的威胁就可以突出情况的严重性,从而足以促使遵守规定。

93. 提到的另一个消极制裁是援引该公约的第11条,该条规定:“本公约一缔约国如认为另一缔约国未实施本公约的规定,得将此事通知委员会注意。”条约的起草人也许并未预料会在这种情况下采用这一程序,但是只要一缔约国准备作出所要求的正式通知,也没有任何有力的理由说明不能这么做。赞成这一程序的主要考虑看来是难堪因素。在事情的另一方面,要考虑到不可能向一大堆欠款缔约国提出控诉,还要考虑到以下事实:每一争端所涉的两个缔约国得支付所有费用(根据第12(6)条,这笔费用要比欠款本身高不少;即使在采用了相应的程序以后,便难于使有关国家听从建议,支付欠款和上述程序的费用。

94. 上一段的许多考虑也适用关于采用《消除一切形式种族歧视国际公约》的第22条的建议,该条规定:

“两个或两个以上缔约国间关于本公约的解释或适用的任何争端不能以谈判或以本公约所明定的程序解决者,除争端各方商定其他解决方式外,应于争端任何一方请求时提请国际法院裁决。”

《禁止酷刑公约》第30(1)条有一个相似的、但并不相同的规定,即关于《公约》的解释或适用的争端,如不能通过谈判或仲裁解决,可在符合国际法院《规约》的范围内提交该法院。

95. 援引该规定的一个主要问题是,1987年12月1日,《消除一切形式种族歧视

公约》的29个缔约国发表声明有保留意见,表示不接受第22条或只有当全体缔约国同意执行时才接受。与此相似,《禁止酷刑公约》的13个缔约国于同一天在签署或批准该公约时作了相似的声明。

96. 但是,对这个问题值得注意的是,苏维埃社会主义共和国联盟在1989年2月28日的信中(A/44/171,附件)通知秘书长,苏联建议将来如出现由联合国六个人权公约(包括本文正在分析的两个)所引起的争议,应接受国际法院的强制性管辖权。虽然这个通知并不改变整个现状,但它令人高兴地代表了对下述原则的肯定,即由于这些公约引起的争端,应尽量并尽可能恰当地通过现有的法律程序加以解决。本着同样的精神,大会可以进一步审议将来把关于不交付欠款的争端提交国际法院的可能性。此外,大会还可以探索可能的途径,呼吁有关缔约国重新考虑它们对《消除一切形式种族歧视国际公约》的第22条和《禁止酷刑公约》的第30(1)条分别所持的保留态度。如有必要,这种重新考虑只限于关于,例如,遵守财政义务的争端。

97. 在结束对这个问题的分析时,首先应注意《禁止酷刑公约》的情况在几个重要方面与《消除一切形式种族歧视公约》的情况不同,所以,根据后一个公约可能采取的措施或许对前一个来说则不能。对后一个公约,除了上面考虑的选择,大会看来还有其他一些选择。其中一个寻求一项该条约的修正案,规定如果不交付欠款,就暂时停止行使提名、表决和/或其他权利。另一个简单得多的选择是设想出新的方法,向目前尚不缴付拖欠的分摊款项的缔约国施加压力。其中的一个可能是定出标准(就拖欠的数目和牵涉的时间而言),在此基础上,大会可在决议中具体指出缔约国欠款已达上述标准。另一个选择是结合不同的措施,例如,呼吁进行只此一次的自愿捐款,结合召开缔约国会议以达成一项谅解或协议,即将来任何超过某一限定的拖欠将被一致视为对《公约》的实质性违反,将导致暂时停止有关国家行使表决权。

98. 上面所分析的各种各样选择均是实现本文前面85段讨论的第二个考虑的恰当措施。但是,同时还应采取实行第一个考虑的措施,即找到一个切实可行的短

期解决办法。因此，有必要在目前的危机解决之前，还要采取措施，以保证条约机构在短期内有效地发挥作用。看来最合适的措施是大会授权，暂时由经常预算提供经费，弥补短缺，使条约机构能继续发挥其作用。这种短期支助的假想前提是，在努力解决大量缺款的短期问题的同时，还要努力面对保证财政安排不至于崩溃这一挑战。

99. 任何以条约本身并未对这种暂时提供经费作具体规定为由的反对意见看来在下述事实面前是站不住脚的：至少可以举消除种族歧视委员会为例，直到1986年，当目前的财政危机开始时，秘书长一直采取了相似的做法，并得到了所有会员国的默许。同样，如果采取必须维护条约的一字一句这种形式主义立场肯定会导致破坏条约制度本身完整性的结果，再以这种立场为理由来反对上述暂时措施，看来就很难是诚实的了。如果面临考验的是与联合国本身的存在理由同样重要的消除种族歧视和禁止酷刑问题，那么，坚持空洞的原则看来至少是不合适的。

B. 委员会会期的长短与次数

100. 各条约机构主持人第二次会议给予相当程度注意的一个事项是关于各条约机构届会的长短和次数的现有安排是否适当。目前，机构之间有相当大的不同。例如，人权事务委员会一年举行九个星期的会议，各工作组还要另外举行三个星期的会议，而经济、社会、文化权利委员会开会的时间只有人权事务委员会开会时间的三分之一（即三星期再加一个工作小组的一星期）。消除对妇女歧视委员会根据有关条约第二十条的规定，“通常每年的开会时间不超过两个星期”。作为一项例外措施，大会有一次曾批准消除对妇女歧视委员会多举行八次会议（四天）。

101. 这种差别的主要后果是，审议每一缔约国报告的时间因所涉机构的不同而长短悬殊。因此，人权事务委员会通常花四次会议（两天）讨论一篇报告，可是消除对妇女歧视委员会、经济、社会、文化权利委员会和消除种族歧视委员会通常至多花一次会议（即三小时）讨论一篇报告。例如，消除种族歧视委员会在第三十四

届会议上创造了在14个工作日审查26篇报告的记录。“人权事务委员会拥有的时间必然使该委员会能够进行更为详尽和透彻的审查。该委员会一位成员最近写道：“虽然文字冗长不能保证价值，但是一篇严肃的报告必须具有某种长度；严肃的审查也是一样。十页的报告和两小时的审查是没有意义的”。”同样，在第二次主席会议上曾指出，“委员会至少需开两次会议才能透彻地审查一份缔约国报告并同一个缔约国开展真正建议性的对话”（A/44/98，第40段）。虽然不应低估在三小时内进行一项全面审查的种种困难，但是目前的现实是，目前一些条约机构除了尽力而为以外别无选择。每一机构都曾表达过需要更多时间的看法，但是由于种种原因，主要是财政原因（对消除对妇女歧视委员会而言，则是法律原因），这一希望未能实现。

102. 近年来各委员会已认识到这些问题并努力通过采取旨在尽可能有效地利用现有时间的程序的办法来解决这些问题。大会在第43/115号决议中“欣悉各个条约机构作出努力精简报告程序并使之合理化，特别是延长报告周期、提高工作效率、协调并简化报告准则”。不过在不损失或不破坏报告制度效率的情况下，可以采取的精简措施有其限度。

103. 从中期说，尤其是一旦精简努力取得效果，则必须有系统地注意现有的某些条约机构需要延长或更多地召开（或两者）会议。随着更多的国家成为有关国家的缔约国，随着报告准则日益精密（并有可能更严格），并且随着报告质量的提高，需要较多时间的问题将更加迫切，不容忽视。这并非建议所有条约机构在一切方面仿效人权事务委员会，也并非建议这些机构获得和人权事务委员会同样的会议时间。事实是，不同的条约机构之间存在并且应该存在程序和强调重点方面的相当程度的差异。达成完全的一致性的企图将会损害各机构以充分反映该机构独特职能范围的方式发展的能力。

104. 然而，短期措施也可能是适当的，提出这一点似乎不无道理。这尤其适合

消除对妇女歧视委员会所处的状况。考虑到公约第20条施加的限制，有三种可能采取并且相互加强的解决办法。这些办法也可在不同程度上适用于其他一些委员会。首先，第二次主席会议明确核可的是鼓励“各条约机构考虑如何在两届会议之间最佳利用其成员的专长”（A/44/98，第100段）。这项方法尤其适用编写一般评论和比较分析，适用对委员会一般关心事项的分析。第二项办法是确定委员会的“正常”会期在有待审查的报告数量非同寻常时不适用。因此，如果超过某一具体数量界限，大会可作为当然事项，授权举行一届特别会议，以便恢复正常状况。第三项办法是提供资源，使委员会的一个或若干个工作组能够在会议之间或会议之前召开会议。

105. 各条约机构在不同的程度上已经正在使用这些方法。例如，消除种族歧视委员会在最近的年度报告中指出该委员会已经开始“采用国家报告员编写”对缔约国报告的“分析报告”，并且认为，这项制度有利于减少审议每篇报告所需的时间并加强了和各缔约国代表的对话。⁴⁶ 不过重要的是确保为促进有利于这些方法所必需的有限资金。

C. 专家的工作条件

106. 在整个联合国系统处于财政紧缩时期，提出各条约机构专家成员服务条件的问题时间上可能不理想。但是本研究报告如果不提出，至少是顺带提出一些有关问题，则不完全。第一个问题是关于酬金。自1981年以来，人权事务委员会的18位成员就收到这种酬金（每年主席\$5 000，其他成员\$3 000）。⁴⁷ 在最初提出付酬的时候，同成员接受酬金的国际法委员会作了类比。这种做法带出两个问题。其一是，为什么其他人权条约机构的成员没有收到任何此类酬金。一种回答是，公约第35条明确允许酬金，不过《消除对妇女一切形式歧视公约》第17(8)条也有此内容。不过不清楚的是，为什么区别对待担负类似任务的各委员会。其二是，为什么酬金如此之少。委员会每位成员每年花费两个半月参加委员会会议，而酬金少于联合国系统初级专业人员一个月的工资。简单的回答是，大部分成员已经

从其主要雇主处获得年薪。这就是将目前这一制度内在的问题视为理所当然，即除政府官员、大学教授或退休人员外，能够花费如此多时间用于条约机构工作而没有相当报酬的专家寥寥无几。如果人权事务委员会成员的任务进一步扩大，或者人权事务委员会的届会延长，这种局面尤其成问题。可以指出的是，欧洲人权委员会专家成员（他们目前每年举行14个星期的会议，只比人权事务委员会大多数成员多一个星期）在不远的将来将“被任命以其工作时间的三分之二服务于欧洲理事会”。⁴⁸ 另外一个较小但是同样有关的事项是，提供各条约机构的每一位成员参加在个人从事联合国工作的时候适用个人的事故保险的机会，确保条约机构成员获得这种机会是否可取。

D. 秘书处服务

107. 各条约机构近期报告中一再出现的一个主题是需要提供更多更持续的秘书处服务。主席会议指出，这种服务的水平和数量是各委员会“能否有效和高效率运转的一个重要因素”（A/44/98，第72段）。不过近几年来情况并不尽如人意。消除对妇女歧视委员会第七届会议的报告由于秘书处服务不足，不得不以通信方式通过。因此消除对妇女歧视委员会在第八届会议报告中请求立即提供比较充分的人员资源。⁴⁹ 委员会指出需要工作人员起草报告，提供充分的翻译服务，并使基本的筹备研究能够按委员会的要求进行。同样值得注意的是，目前在所有条约机构中获得最多服务的人权事务委员会在1988年报告中指出，人权事务委员会秘书处需要加强，只有这样它才能充分处理日益增加的工作量。⁵⁰ 目前向大多数其他机构，如经济、社会、文化权利委员会，提供的那种水平的援助实际上不包括有关报告程序的任何研究或其他分析工作。这种状况和提交大会第三委员会的一篇报告中表达的观点形成直接的对比，该报告的观点大意是，“一个人员配备充分的称职的秘书处拟定问题清单并编写背景文件，这对各委员会充分行使职能是必不可少的”。⁵¹

108. 虽然只有本着极其谨慎的态度才能进行比较（因为涉及的任务和结构不同），

不过同一篇报告指出，监督劳工组织公约遵守情况的劳工组织公约和建议遵守情况专家委员会有一个由20至25名经过法律训练的人员组成的秘书处的协助。同样，欧洲委员会和欧洲人权法院分别有32和10名律师为其服务。”与此相比较，人权事务中心国际文书科只有六名工作人员处理根据以下文书承担的所有报告职能：有关人权的两项国际公约、《禁止酷刑公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《禁止种族歧视公约》。近年来，在工作量大幅增加的同时，工作人员人数实际上反而显著减少。

109. 联合国目前的财政状况可能事先排除了显著增加可用工作人员资源的办法，鉴于这一事实，应当同时进行一切努力，探讨至少可能减轻因工作人员不足而带来的不利影响的其他倡议。在这方面，应当欢迎设立一个工作组，审查利用计算机协助各条约机构的潜在可能性。秘书长还应优先注意第二次主席会议报告中提到的建议，即“在日内瓦设立一个委员会资源室”，以便使委员会成员有机会获得目前基本上无法获得的基本文件。

五。条约机构执行职务：实质性问题

A. 更有效监测遵守情况

110. 大会有项发言说得对，“如果制订的标准遭到公然蔑视，那么，制订标准并不能保护人权……单单批准是不够的。执行工作是摆在我们面前的一项基本任务”（A/41/PV.54，第11页）。在这方面，国家一级的行动显然至为重要。但是，与此同时，各条约机构在切实担负国际责任的观念方面也应发挥重要作用。大会第43/115号决议序言部分特别注意到国际责任这一观念的重要性，编写本研究报告的要求也是由该决议提出的。确保这种国际责任的关键是订出并运用一套有效程序，监测各缔约国遵守条约义务的情况。因此，如果本报告只注重使这一制度继续运作的手段、而不同时考虑如何使之有效运作的问题，便不会是一份完整的报告。

111. 建立一个有效的监测制度、并寻求找出任何必要的改进措施，这一任务归根结底属于每一个条约机构。然而，决策机关在监测人权方案的总的发展方面起着中心作用；在这方面，它们也一直关心触及条约机构的效力的各种问题。本研究报告只讨论具有特别现实意义的若干问题。

1. 协助缔约国代表的任务

112. 六个条约机构大体按照消除种族歧视委员会在1970年代初开创的模式，都已各自逐步形成一套制度。按照这种制度，报告国的一名或几名代表应邀向委员会提出口头报告，并回答委员会个别成员提出的问题，参加建设性的对话。这套制度大体行之有效，但在一些条约机构的实施过程中，看来还有改进余地。要做到这一点，有一个办法已获某些委员会采用，并得到第二次主席会议的赞同；这项办法在于有效“利用个别报告员或协调员和工作组，以促使及时有效地审议定期报告”（A/44/98，第91段）。从缔约国的观点来看，（最好提前很长时间）收到各委员会的成员可能提出的一些关键问题的清单所可能带来的好处有助于准备准确而确切的答复。这样可以减少有时仍出现的情况，即代表面临着一大堆要求提供资料的长篇复杂的请求，而必须在几小时之内，至多在一、两天内作出回答。这种过于压缩的进程不可能正确地处理提出的问题或理想中应该引发的回答。从条约机构的眼光来看，提前准备一份主要问题的清单可以使问题措词简洁、精确，有助于其他委员会成员在拟定直接向代表提出的补充问题时避免重复，并能极大地增进得到一个经过深思熟虑的充分的答复的可能性。

113. 不妨指出，这种程序绝不对任何专家提出补充问题或不同问题的能力作任何限制。而且，可以认为，报告员或工作组将努力采纳尽可能反映委员会对所涉报告的比较普遍性的关切的问题，而避免看来可能只有一名专家关心的问题。

2. 改善获得资料的途径

114. 在联合国人权方案的早期，曾有人提出，唯一应该考虑的资料是有关政府

直接（甚至是正式）提供的资料。但是，每一个人权机构在实践中都一贯摒弃这一主张，所以现在已很少有人提出这一主张，更不用说加以实行了。然而，可以不无道理地说，一些条约组织对于所参考的资料来源的态度有时含有某种程度的保留或胆怯。这种态度看来完全与国际惯例的一段演变脱节，结果形成了一种不必要的自我束缚的政策，这种政策使条约机构无法取得为公正而全面地了解任何缔约国境内的现状所必不可少的资料。因此，作为一项原则事项，采取有助于让各机构获得多种多样的但却是消息灵通的消息来源的程序，可以有助于各条约机构进行有效的监测工作。

115. 在这方面的一个重要步骤是确保提供“与条约机构审议缔约国报告工作有关的”统计资料；这一步骤已得到大会第43/115号决议第7段和第二次主席会议的赞同。在这方面，主席会议特别建议，“委员会成员应至少可以获得一份联合国的《统计年鉴》和国际货币基金组织的年度统计报告……并应每年收到一份世界银行的《世界发展报告》和儿童基金会的《世界儿童状况报告》所附的统计表”（A/44/98，第86段）。同样，消除对妇女歧视委员会最近也指出，“要了解每一个公约缔约国内的妇女的真实状况，统计资料是绝对必须的”²²因此，该委员会要求各缔约国自己尽量收集并提供适当分类的数据，²²并请秘书处为每一提出报告的缔约国“编制简要统计数字，并从联合国资料来源提供与委员会的工作有关的其他资料”。²³

116. 尽管至少对于某些条约机构的工作来讲，统计数字可能确实具有重大价值，然而，还必须有系统地审议何种统计数字最有用、如何能够最准确地使用这种统计数字，以及这类资料最好以何种形式向各委员会提出等问题。否则，各委员会可能被一大堆用处值得怀疑的统计数字所淹没，或者收到一些意义不明的原始数据。因此，应当考虑要求编写一份专家报告，概要说明有关各委员会如何最佳利用统计数据。

117. 另一个重要而可靠的资料来源是联合国各专门机构。令人不解的是,过去往往很少利用这一资料来源。这些机构拥有针对个别问题和国家的大量资料,这些资料往往对各委员会的工作有相当直接的关系。然而,由于各种主要是历史上的原因,各条约机构未曾广泛运用这类资料。不过,这一趋势看来已在改变,虽然是在逐渐地改变。例如,第二次主席会议就建议,“各条约机构向各专门机构提出的资料要求应尽量明确”,“还应努力与有关机构的主管官员直接开展对话”(A/44/98,第96段)。消除种族歧视委员会在1988年的报告中“赞赏地注意到劳工组织公约和建议书执行问题专家委员会的报告。”⁵⁴经济、社会、文化权利委员会第三届会议决定邀请各专门机构的代表就若干不同的问题与该委员会进行对话。同样,儿童权利公约草案也规定,有关条约机构可邀请专门机构、儿童基金会和其他主管机构酌情向它提供专家意见和报告。⁵⁵因此,总而言之,各条约机构似应牢记,可以从有关机构征求具体意见和资料。

118. 与此密切有关的一个问题是各条约机构能否从某一特别相关领域的合格专家处征求意见(它们当然可以不接受这种意见)。例如,在编写一般性评论时,委员会没有理由不请大家对具体问题提出技术性意见,如果委员会认为这种意见可能有用的话。随着各条约机构的工作的着重点日益明确且日益复杂,越来越可能出现一些问题,而委员会内没有与这些问题有关的专业知识,秘书书处内可能也没有。在这种情况下,征求外来专家的意见可能有用。

119. 各条约机构可能可以利用的另一个极为重要的资料来源是非政府组织。报告所涉的大多数条约中都没有具体谈到利用这类资料来源提供的资料的问题,而且,大多数条约机构在早期都对这种资料表现出明显的矛盾态度。然而,在我们进入1990年代之际,可以看到非政府组织在大量的国家和国际活动中的重要性在近几年里大为增加。因此,《1989年世界社会状况报告》中指出:

“民间机构的激增和干劲是改变1980年代社会环境的重要力量。在许多国家,参加这种组织是一个自发的现象,但也得到政府的鼓励。与此同时,它在联

联合国赞助通过的国际文书和行动计划方面发挥了更加突出的作用。”⁵⁶

由于这些发展,正如主管国际经济和社会事务部副秘书长在对经济及社会理事会非政府组织委员会的讲话中所指出,现在大家已普遍认识到,“联合国机构和非政府组织间目前形式的合作已经超越了理事会第1296(XLIV)号决议的设想”(E/1989/40,第36段)。

120. 在许多方面,这些发展已经反映在各条约机构的工作中,这些机构的成员以个人身份定期收到并经常使用非政府资料来源提供的可靠资料已经很久了。但是,这种安排大都仍是非正式的,由此造成的资料的地位以及提供这类资料的程序至多也是不明确的。然而,现在看来,至少是就长期而言,应该鼓励各条约机构比较系统地审议这一问题。例如,人权事务委员会的一名成员最近曾强调,“非政府组织在国际舞台的立法进程中的作用日增”;他认为,“这些组织往往表达了人类共同的价值观念和利益”。⁵⁷

121. 一些条约机构已经开始与非政府组织发展建设性的关系。例如,消除对妇女歧视委员会已建议在编写一份详细的报告手册、协助各缔约国履行其报告义务时,应特别注意到关心国际妇女权利行动组织发表的一份指南。⁵⁸禁止酷刑委员会已作出规定,允许非政府组织按其所有程序提供有关的资料,⁵⁹虽然委员会在起草议事规则时未采用有关让这些组织在征得委员会同意后在委员会的公开会议上发言的建议。⁶⁰同样,经济、社会、文化权利委员会也已作出规定,接受非政府组织直接向它提出的书面说明。⁶¹

122. 鉴于这些组织在国家和国际事务中所普遍发挥的重要作用以及它们已经享有的出入绝大多数国际人权机构的机会,看来每个条约机构都应考虑如何最好地发展与这些组织的关系。至今已取得的经验表明,非政府组织能够在协助各条约机构的工作方面发展重要的、建设性的、负责的作用,从而促进这些机构更有效地运转。而且,本着条约机构的利益和缔约国的利益,这种组织所提供的资料不应局限于一个其正式地位不明但其潜在影响实际上不受影响的不明地带。当然,对这种资料

最好尽可能地公开讨论,有关缔约国最好能有机会适当地作出反应。不用说,这并不是说,不应加以某种限制,也不是说,每个条约机构的办法都应完全一样。

3. 审议报告获得更有效结果

123. 所有条约机构都强调,审查缔约国的报告的进程必须建立在监测机构与缔约国的建设性对话的基础上。如果建设性的对话可能不是适当的、或最有效的处理某种局势的办法,那么,一般认为联合国人权决策机关能够提供比条约机构更有效的论坛。这种非正式的、不太明确的分工办法把条约机构与必定围绕着可能产生的一些比较有争议的问题的某些政治因素隔离开来。为了强调委员会工作的建设性,也为了助长一种以协调一致意见为基础的办法,各条约机构(我认为是正确地)寻求避免有人作出任何推断,说它们是在根据对某一缔约国的报告的审查工作对该缔约国的表现下结论。

124. 然而,从长期看,各条约机构很难避免寻求建立更为有效的手段,以在对话结束时表示,还有某些问题至少未能令委员会的某些成员完全满意。在对于某一问题所提出的问题均未得到回答、尽管委员会成员极表关切、或者提出的解释显然不够时,为了确保委员会有效运行,看来需要采取某种具体的后续行动。本着这一精神,若干委员会已在制订程序,让个别专家成员能够发表结论性意见,提出任何遗留的问题。今后的一项重要挑战将是各位专家寻求更明确地说明他们认为可以从已经举行的对话中适当地作出的结论。

125. 此外,若干委员会还须订出具体程序,注意缔约国应委员会在审查报告过程中提出的具体要求而提供的补充资料。随着平均报告周期转为四至五年,这种补充资料的重要性也进一步增加。(缔约国在五年以后再在下一次应交的定期报告中答复迫切关心的问题往往意义不大。)至今为止,一些委员会收到的对这类要求的答复率较低,尽管缔约国代表保证将提供补充资料。至少在某种程度上,这可归结于缺乏审议这种报告的适当程序。由于要求提出进一步资料是一项重要且由来已久的做法,看来应该考虑应该遵循的最佳程序,如果还不存在这种程序的话。

B. 促进规范一致

126. 秘书长就两项国际公约通过二十周年纪念之际在大会发言时特别提到“我们必须永远保持警惕，不使任何事情违反这些规定”（A/41/PV.54，第4页）。然而本研究报告的序言部分（第9—30段）明白指出诸如最近这些标准（具约束力的和不具约束力的）的扩散、决策机构的活动范围越来越大和加深、以及条约机构越来越多等因素合并起来会使将更难维持一个合理程度的规范一致。最近对这个问题表示关心的是经济及社会理事会在其第1987/4号决议第8段中呼吁处理类似人权问题的机构尊重人权委员会的一致标准。

127. 由于不同的条约制度各有其独特性，因此设法实现规范一致将遭受若干明确的限制。但是一般的作法是联合国某个人权机构对某一规范的解释应尽可能同另一机构通过的规范一致。只要完全一致是既不可能也不适当——由于有关条约条款具有的理由——就应该对产生这种分歧提供原则性的说明。但是虽然这些原则不成问题，至少在观念上，相当多的各种条约机构的存在及提议成立若干新机构，必然会引起一些问题。人权事务委员会的一个成员最近以下列的话说明这些问题：

“前一个条约的解释或后一个条约的解释占上风？专题条约所作的解释比较一般性的条约对特定权利的解释有更大的权威吗？在任何一个主题领域里，每个机构要保护的每项条约的完整是否谨慎地不超越它自己的法律体系？是否一个提出解释的机构的权威和地位要同另一个提出解释的机构的权威和地位较量？”⁶²

随着被称为“可透性”的现象出现的情况日益广泛，预料已经在这个领域⁶³发生的问题会变得更常发生和更多麻烦。可透性⁶⁴指的是利用一项文书所载的准则来解释另一项文书所载的准则。因而，例如人权事务委员会可能会考虑到《经济、社会及文化权利国际公约》所载的经济权利，尤其是当决定根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》向它提出的案件时。这种情况确实发生在最近的几个案件中，对于这些案件，人权事务委员会认为后一公约的第26条——这条规定法律

的同等保护——适用于社会安全法规（另一项公约第9条探讨了这个问题）。⁶⁵

128. 长期看来，规范不一致的例子会大量增加以及会产生重大问题似乎是不可避免的。可能发生最坏的后果包括对特定权利的“正确”解释出现重大的混乱，破坏一个或多个条约机构的信用，最终威胁到条约制度的完整。虽然我们希望通过这些情形不会发生，但是它们可能足以引起国际社会犹疑，除那些已经在拟议中的外，不愿创立新的条约机构，这种可能性是存在的。这也是必须考虑长期的措施以使现今的制度合理化的一个重要的理由（见下文第六章）。

129. 短期而言，信用问题和完整问题也或许会产生。此外，整个制度的透明性（就是各国政府及其人民是否能容易地了解这个制度的规范和体制）很可能受到威胁。主要的短期解决办法有两方面。第一是条约机构和决策机关认识到这个问题及其潜在的严重性，除非清楚认识这个问题，否则无法求得其解决方法。第二个解决方法是制订某种程序，旨在保证当联合国任何一个人权机构审议一个特定问题时，尽量将有关资料提请它注意。特别是应责成秘书处促请该机构（不论是条约机构或决策机关）注意它认为涉及或可能涉及规范不一致的任何提案。决策责任当然在于有关的机关，但是其审议至少应根据充分的资料，并且应尽量协助它避免不一致。

130. 这项解决方法主要的实际困难是它给工作人员已经不足的秘书处再加上一项负担。虽然这个问题是在本研究范围之外，但可以提出两项建议。第一项建议是考虑更新或补充《联合国在人权领域的行动》⁶⁶这一出版物的概念，这项出版物的格式同筹备1968年在德黑兰举行的国际人权会议时第一次出版的格式基本相同。它目前成为关于体制发展的极宝贵的记录，而且事实上提供一项必不可少的体制上的记忆。然而它对于各种条约机构对具体规范采取的办法或解释，未提供任何一种完整的或综合的总的看法。例如，如果要找关于禁止基于社会地位或社会起源的歧视的规范内容的资料，则这项出版物所提供的直接协助即使有也是很

少的。另一项备选的行动方针是开始编制一项全新的出版物（或许采用活页的形式），这项出版物将设法提供各缔约国、人权机构和条约机构的专家或成员在需要时可以咨询的那种资料。

131. 另一项建议是秘书处考虑试着根据不同的主题或题目领域建立更大程度的专家专门知识，而不要在职务或体制基础上分配一切人力资源。只要差不多完全采用后一办法，就不太可能有任何工作人员能充分了解关于条约机构、决策机关、专门机构或其他机构或区域人权组织进行的特定项目的一切活动。

C. 新闻

132. 每个条约机构的年度报告都要求更多地宣传它们的作品，迄今这差不多已成为一种传统。大会（连同其他有关机关）的答复大致同它在第四十三届会议上的一样，大会1988年12月8日第43/114号决议第20段促请“秘书长……在现有资源内采取坚决步骤，”对人权事务委员会和经济、社会和文化权利委员会的工作“给予更多的宣传”。同样地，在审议了消除对妇女歧视委员会的报告后，大会在1988年12月8日第43/100号决议第16段中请秘书长“提供、便利和鼓励有关委员会和公约的新闻活动”。

133. 毫无疑问，促进与条约机构工作有关的新闻的传统方法应尽量加以推动。然而，尤其是就长期而言，似乎还必须评价那些好象妨碍公众更加了解正在进行的工作的障碍。由于条约机构是整个联合国人权方案的基础，因此无疑必须更加努力以便至少传播每个条约机构的年度报告所载的资料。但是只是印刷更多份及更广泛地分发这种年度报告是无法满足向范围广大的公众提供这类资料的需要的，有时候人们似乎以为这样做就行了。

134. 如要使公众获取有关资料的工作具有意义，就需要以“入会者”（就是那些通过参加或出席条约机构本身的会议或联合国其他人权机构的会议直接参与的人）

这一紧密圈子以外的个人和团体能找到和了解的方式提供这些资料。对于那些对国际组织的工作无专门常识的任何人来说，可以假设年度报告是可能有资讯价值唯一的委员会文件（姑不论缔约国的报告）。但是问题是这些年度报告如果参加一项有关的竞赛，则差不多一定会赢取使普通一名关心的读者不能理解的第一奖。年度报告的陈述不是特别清楚，写作方式相当枯燥乏味，措辞故意转弯抹角，体裁令人思睡。当然可以提出好的理由来为这些特点辩护，但是，根本问题是总的来说它们保证这些报告除了入会者这一选定的人群外，别人是无法接近，也不会认为读之有味。

135. 应采取两个步骤来改善这种情况。这些报告目前的格式和陈述应由一个专家小组有系统地加以审查，这个专家组应由委员会的一二名成员、一名大众新闻专家及一名关心的外部人士组成。目的应该是向委员会建议各种备选方法，以便在不大量影响现有内容的情况下，以更可读、另接近和吸引人的方式编写这些报告。第二个步骤涉及另一种工作，目的是考虑如何提取报告所载资料的精华，然后以有趣味的方式介绍给外行的读者。虽然明显地，委员会的正式产出必须以适当方式编制，并且维持以一致意见通过的经过仔细谈判和精细推敲而产生的措词，但同样明显的是这种材料由于本身性质的关系，因此其形式不利于吸引公众的注意，更不用说广泛的传播。直到尝试了这种办法以后，否则委员会的工作除了这个领域的专家外，其他人会真的感兴趣的可能性很少。

136. 最后一项建议是第二次主席会议提出的，值得重申。这项建议是，在审议缔约国的报告时，有关国家如设有联合国新闻中心，该中心就应尽量广泛地传播该报告的全文和会议进程的摘要（A/44/98，第75段）。说到底，很可能有效的宣传活动，就是在国家和地方各级进行的、有意识地努力使有关材料适合当地环境和兴趣的那些活动。

六. 制定标准的长期远景

A. 问题的定义

137. 大会第四十一届会议具体讨论了在人权领域制定国际标准问题。大会1986年12月4日第41/120号决议中请:

“会员国和联合国机关在拟订人权领域国际文书时考虑到下列准则;这类文书除其他事项外应:

- (a) 同现有的整套国际人权法相一致;
- (b) 具有根本性质并基于人的固有尊严和价值;
- (c) 相当精确地规定有可以确定和可行的权利和义务;
- (d) 适当时提供实际而有效的执行办法,包括报告制度;
- (e) 争取广泛的国际支持。”

人权委员会此后在其1987年3月10日的第1987/24号决议第3段中请秘书长提请“联合国系统内各从事人权领域内的国际标准订立的机构注意”大会第41/120号决议。该决议的导言部分和其他执行段次似乎反映了所关心的两个不同的、但又密切相关的问题。第一个问题有,已经起草的或正在提议考虑以后起草的新的人权标准可能过多。考虑到这一点,因此有人提出,如最近的活动引起了“人权文件的膨胀性增加”,这样带来了“使现有标准贬值的危险”(A/C.3/42/SR.46, para. 11)。大会在其第41/120号决议第1段中呼吁“会员国和联合国机关优先实施人权领域现有的国际标准”,从一个方面来讲,这是对上述担心作出的反应。但是,可能存在具有说服力的理由,有利于支持在某些领域通过新的标准。因此,不仅应当考虑是否存在过多的标准,还要考虑是否存在其他可行的方法。

138. 大会第41/120号决议明确表示关注的第二个问题是保证联合国应当“尽

可能切实有效地”进行制定标准的活动（序言部分第六段）。下面将比较详细地讨论上述每一个问题。在目前情况下，可以看到由于各种原因，这些问题与各条约机构长期地有效发挥其职能有不可分割的联系。首先，第二章已提到，条约机构发生的问题与联合国其他人权方案相互关联，同样，后者的方向和范围也影响前者的工作。其次，有关条约机构应考虑所有新标准的内容。如果新标准看起来完全符合有关条约机构的规定，它们就可以成为有用的解释准则。如果看起来不完全符合，就可能需要解决或以某种方法减少所引起的混乱。第三，就所设想的正式或非正式报告程序而言，即使是非约束性标准也可能直接增加本研究报告在其他章节讨论的问题。最后，新标准的发展很可能最终导致创造出新的条约机构，这不可避免地会对本文所讨论的一些问题产生重大影响。

B. 会不会出现过多的标准？

1. 正确地看待问题

139. 在审查目前正在进行或考虑进行的制定标准活动的范围之前，十分重要的是，先找出从整个国际标准制定的更广泛意义上来说可能被认为存在于人权领域的任何问题对多边条约制定过程（包括所有领域，不仅仅是人权）⁶⁷的最近一个审查得到了许多国家的答复，大体上的内容是整个国际社会制定的条约过多。例如，某一国政府的答复提到“国际性反常活跃”，导致起草工作“过渡增加”⁶⁸；而另一国政府则不屑地说“国际社会对国际文件胃口大得毫无节制，尔后各国又难于消化这些文件”⁶⁹。的确如此，据估计，在任何一年里，会员国在这个或那个阶段得参加至少二十项条约的起草准备工作。⁷⁰如果扩大范围，除条约外还加上非约束性文件，那么负担当然得增加一倍多。在秘书长编纂的审查报告中，各国提出要注意这种标准的集体“贪婪”行为会带来的各种有害后果。本文B(3)部分将分析这些后果。

140. 除了联合国这些广泛的制定标准活动，还应考虑联合国专门机构和区域组

织范围内所进行的与此有关的活动。例如，区域组织中美洲国家组织最近通过了《美洲防止和惩处酷刑公约》和《关于经济、社会和文化领域人权的美洲公约附加议定书》。⁷¹ 欧洲理事会同样继续积极地通过新的标准，包括《关于禁止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或惩罚的欧洲公约》。⁷² 在专门机构中，国际劳工组织对制定标准最积极，截止1989年1月1日，已经通过了168个公约和176项建议。对这个问题，国际劳工组织的“国际劳工标准工作组”在1987年的一份报告中指出：“大多数国家政府”愿意今后放慢通过新标准的速度。⁷³ 两个赞同这一做法的发展中国家政府提出的理由很能说明问题：

“这将促进财力有限的国家行政部门的工作。可以比较细致地调查情况，作出比较准确的结论，以便提出立法文本，审查在较短时间内获得批准的前景，作出更大的努力使国家立法和做法与各项公约相一致并改善立法当局和执法当局相互关系。更加普遍的情况是，这样做会扩大对各技术委员会的参与，提高标准的质量，改善监督和宣传标准的机构的工作状况。”⁷⁴

141. 简而言之，可能有根据得出结论：许多国家开始得了一种可称之为“国际准则疲倦症”的疾病。剩下的问题是这一结论是否适用于联合国人权领域的活动。

2. 正在进行的和提议进行的 联合国制定人权标准活动

142. 自1980年代初以来，联合国机构确定并通过了人权机构的工作所产生的一项公约、三项宣言和两项原则。此外，各种机构正在审议许多种新的文件，其中包括：

(a) 儿童权利公约草案，审议工作于1978年开始进行；

(b) 保护全体移民工人及其家属权利的公约草案，起草工作于1980年开始进行；

(c) 旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约》第二项备择议定书草案，审议工作于1980年开始进行；

(d) 关于属于各国的种族、宗教和语言少数民族的权利的宣言草案，起草工作于1982年开始进行；

(e) 关于由于精神疾病或精神失常而被拘留者的指导方针、原则和保障措施草案，起草工作于1982年开始进行；

(f) 世界土著权利宣言草案，起草工作于1982年开始进行；

(g) 关于个人和社会团体及组织促进和保护普遍公认的人权和基本自由的权利和义务宣言草案，起草工作于1987年开始进行；

(h) 关于每个人享有离开任何国家，包括本国和返回本国的权利的自由和不受歧视宣言草案，1988年送交各国评论；

(i) 关于司法人员、陪审员和陪审法官的独立性和公正性以及律师的独立性宣言草案，审议工作于1985年开始进行；

(j) 保护所有人不被迫或非自愿失踪宣言草案；

(k) 关于禁止不公开地捕人宣言草案，审议工作于1987年起开始进行，

143. 但是，必须强调指出，以上所列的只是部分反映目前的状况。为了得到一个比较全面的图景，应包括联合国预防和控制犯罪方案方面最近开展的活动和正在进行的范围，这些活动与人权机构、包括条约机构有直接的关系。例如，犯罪预防和控制委员会第十次会议的报告提到了最近正在起草的文件中的以下几项文书：非拘留性措施的标准最低限度规则（“东京规则”）；关于已被有条件判决或有条件释放罪犯的监督转移的标准协定草案；关于刑事问题程序转移标准协定草

案；预防青少年犯罪的指导方针草案（“利雅得（Riyadh）指导方针”）；关于保护被剥夺自由的青少年的规则草案；关于保证有效国内立法或其他国内措施以便使有关当局对所有可疑死亡进行适当调查，包括进行必要的尸体解剖的国际标准草案；关于执法官员使用武力或武器的基本原则草案和关于律师作用的基本原则草案。

144. 整个情况的另一个重要方面是已经有人提议要对一连串的问题制定新的文书草案（但尚未行动）。例如可以举出关于下列文书提议：关于消除一切形式的基于宗教或信仰的不容忍和歧视公约草案；关于享有充足食品的权利宣言草案；关于声援权利的新公约；一项具有法律约束力的关于发展权利的文书；关于设立国际刑事法庭以制止和惩罚种族隔离罪和其他国际罪行的公约草案，还有其他许多往往较不明确的建议。

145. 有人也许会问，由于所有这些活动是否可以得出这一结论：现在存在过多的标准，或正在制定过多的标准。但是对这个问题不可能有一个单一的明确回答。很大程度上视提出这个问题的人的优先次序和全盘政策观点而定。看来很清楚，目前一些国际担心制定人权标准活动过多，另一些国家则认为迫切需要在许多不同领域制定新标准。还有一些国家可能同意上述两种观点。但是不管得出什么结论，最好是考虑到这样的事实：制定标准速度过快会产生某些可能的后果，应该对此加以考虑。

3. 大量制定标准的活动引起的某些后果

146. 一般似乎同意，制定人权标准是联合国最重大、可能是最持久的成就之一，但是看起来，也许不可避免的是，特别是过去十年来这方面一阵风似的活动既付出了代价，也有收获。收获相当明显，也很少有争议，而对代价则尚未作过系统调查。因此，在这种情况下对由于一个内容繁多、范围广泛的制定标准方案所可能引起的某些问题予以注意是有益的。

147. 从各国的角度来看，问题可能会在几个级次发生。在国际一级，许多国家无力负担派遣专家代表团观察或参与任何某一时间进行的起草活动。费用可能是主要因素，能否找到必要的专门人才也可能是个主要问题。⁷⁶发展中国家的情况看来更是如此，但是，问题肯定不限于这类国家。其结果之一可能是各国驻纽约、日内瓦和其他地方的外交代表承担极其繁重的工作负担，做所需的准备工作，参加紧张的起草和谈判会议并向国内汇报。另一种结果是一些国家不能如其所期望地紧跟这类起草活动，其结果是拟定的标准不能充分反映所有有关国家的观点。

148. 此外，正在起草的标准的泛滥“可能会对各国国内法律资料造成过大的负担”。⁷⁷有一国家在强调这一国内方面问题的重要性时指出各国政府不可避免地只具有有限的吸收能力：

“各国对条约草案很少并很慢才作出评论，各国派遣代表团参加委员会或出席全权大会的情况不佳，经常有国家因其他事务繁忙而要求延期开会，各国需要很长时间才批准条约（如果批准的话），这一切说明虽然问题也出在现有和未来的机构解释条约的能力，但至少同样也出在各国吸收这些条约和参加其起草的能力方面。”⁷⁸

国内行政机构，也许还包括司法国家机构所承受的另一个负担来自执行雨后春笋般出现的条约的过程。除了大多数条约所规定的作正式报告的义务外，现在联合国机构日益经常地通过设立特设执行机构注意非约束性标准的执行情况，这通常需要作某种形式的自愿报告。⁷⁹

149. 联合国人权机构方面的这类问题之一是对秘书处的要求，它也许不能够提供足够的具有合格专业知识的工作人员为各类起草机构服务。随着标准总数的增加，也大大增加了保证与现有标准一致的困难。甚至有人建议，有时可以鼓励制定新标准工作，其明确目的就是为了提供一个寻求冲淡、削弱或甚至破坏现有标准的机会、或为了将注意力和资源从其他活动上转移开，⁸⁰但是，不管这种建议是否

有用，毫无疑问的是，制订标准既花钱又费时。甚至有人因此暗示从现有资源分配来讲，制定标准可能是一种零和竞赛。例如，某一国家在回答最近一项关于起草新公约的建议时说，其结果是将联合国和会员国的稀少资源从其他紧迫的人权问题上挪开（E/CN.4/1988/44/补编2，第2页）。换言之，如果联合国选择把一定数量的资源用于制定标准，那么联合国本身和其会员国可用于促进和保护人权其他方面工作的资源就会相应减少。由于联合国用于人权的预算百分比相对较小，秘书处具有制定标准所需技术和法律专门知识的人员有限，对各类机关可以获得的有限的会议时间不断增加，以及由于联合国财政危机而造成的巨大紧缩压力，考虑到所有这一切，有十分充分的理由支持关于零和竞赛的假定。事实上，防止歧视及保护少数小组委员会一名成员最近所作的一项分析得出的结论是：目前大规模的起草活动造成的“结果是争相向联合国政策机构提出大量要求，并往往造成这些机构工作的停滞。”⁸¹

C. 优先实施现有文书的方法

150. 大会第41/120号决议和人权委员会第1987/124号决议都促请“会员国和联合国机关优先实施人权领域现有的国际标准”。这一政策带来的挑战是要找出办法：(a) 对上述主要关切作出反应；(b) 能得到很大程度的支持；(c) 符合有助于编纂和逐步发展国际人权法的总目标近年来已提出各种不同的办法。其中包括暂停提出新标准、设立一个制定标准的专家机构以及确定未来活动的优先次序。现简要探讨一下上述各项建议。

1. 暂停提出新标准

151. 由于现在制定标准的活动步伐快、范围广、合起来对各国的要求日增，因此，有些国家呼吁限制提出新标准是不足为奇的。⁸² 另一些国家虽不赞成这种影响深远的建议，但也认为今后十年内需要较少的新标准。秘书长虽然承认“全球生

境的变化”和“人类努力的新领域”可能需要制定更多的标准，但他最近敦促活动的主要焦点应该是“使已经原则上同意的内容在事实上得到普遍尊重”(A/42/512, 附录, 第5页)。然而,在大会第三委员会,对这一建议的反应之一是强调“许多制定标准的工作仍然需要做,例如,关于发展权、充分住房的权利、人权和大批外迁出国、司法方面的人权、移徙工人及其家属、增进社会生活以及加强人权领域的国际合作等方面的工作”(A/C.3/42/SR.40, 第33段)。另一方面,有人认为不再有尚待探讨的全新领域。但这种观点似乎没有得到广泛支持。相反,劳工组织关于有必要继续制定新标准的下述意见似乎更准确地反映了现实,反映了多数国家的态度:

“的确,现有标准已经涉及劳工问题、甚至人权问题的十分广泛的领域,如果认为这些标准已完整无遗,不管从国际范围还是从国家范围来看,这都是一个幻觉。不管在国际上还是在国家内,都不可能有详尽无遗不可改变的法典,在迅速变化的时代尤其如此:随着时间相移,需求和概念都在变化,旧的文书必须得到补充或修订,使其适应于新的要求。”⁸³

上述评价载于劳工组织理事院1987年通过的一份报告,其中确定了劳工组织应考虑通过新标准的大批“可能的主题”。⁸⁴因此,不管放慢制定新标准的步伐会有多少好处,关于暂停的建议看来不会得到广泛接受。此外,不管怎样,要制定一项可接受的措施,实际上限制国家提出新标准的主权的主权权利,是不容易的。

2. 设立制定标准专家机构

152. 另一项建议是将联合国制定人权标准的大部分工作集中于一个新的专家机构,即“人权法委员会”,该委员会“将完全专门致力于人权立法”。⁸⁵主张这种意见的人承认,这一建议“可能会引起疑虑,这种疑虑无疑是有根据的”,因为联合国“已经机构泛滥,而且不能保证人权法委员会一定满足要求”。⁸⁶

153. 鉴于财政危机仍然存在，且最近正努力削减联合国机构总数，这个建议看来没有希望付诸实践。关于这一建议，还会出现其他困难。该建议忽视的一个因素是，需要保持具体研究报告的编写工作与有关标准的起草工作之间现有的重要联系。既然小组委员会和人权委员会是编写研究报告的主要机关，它们理所当然应该保留其制定标准的职能。另一个办法是将编写研究报告的工作交给拟议的人权法委员会，这一办法不论怎么安排，不是会重复现有的活动，就是会剥夺主要机关一个十分重要的智力投入来源。另一个困难是，只要设立一个完全致力制定新标准的新机构，就会（无意中）鼓励人们提出更多关于新标准的建议。因此，建立一个新机构本身不一定有助于对付现存的任何问题，而只会将同样的程序从一个机构转移到另一个机构。

154. 建立新机构的另一不利因素是，国际法委员会和联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）等机构的经验能转移到人权领域的很有限，而人权法委员会似乎主要仿照上述两个机构的模式。首先，人权机构处理的问题多种多样（如发展、宗教、精神病人、失踪、粮食、移民等等），缺乏相对一致性，而贸易法委员会所处理的同一性质的问题，国际法委员会在相当大的程度上也是这样。更加重要的区别是，在制定人权标准的目标和方法方面都经常存在着一定程度的根本分歧。因此，各个问题本身比国际法委员会和贸易法委员会所有效处理的大部分问题更具有政治争议性。关于起草工作的技术性专门知识虽然重要，但这只是人权领域所需的因素之一。

155. 因此，在可预见的将来，看来大会不大可能改变其第41/120号决议核可的政策，该决议重申了人权委员会在制定标准方面的中心作用。

3. 确定优先次序

156. 鉴于继续制定新标准的需求是不可避免的，因此，协调供需关系的最符合逻辑

辑、甚至是“科学”的方法是确定优先次序。的确，这是联合国审查多边条约制定过程中许多国家建议的方法。例如，一个国家得出结论：“只有确定优先次序，同时减少每年产出，才能提供一个补救方法”。⁸⁷ 所有主要区域集团的国家 and 若干国际组织的答复都赞成这一观点。⁸⁸ 原则上，可以在彻底审查人权委员会所有现有建议和新建议的基础上，决定每年只分配一定时间进行起草工作以及只授权为数有限的起草小组进行工作，从而确定制定人权标准的优先次序。各国际组织的工作中有过采取这一方针的先例。同样，也有其他一些例子可以说明，采用一套固定的制定标准的优先次序是无法接受的，部分原因是人们认为有必要“根据情况的变化而自由地做出决定”。⁸⁹ 在联合国范围内，甚至那些承认“这个负担无疑正变得过于繁重”的国家也还是反对确定优先次序：

“看来不能设想一项笼统和抽象的决定能够减少正在拟定的条约的数目。如果决定就某一问题拟定一个条约，那是因为有关国家多半认为这样一个条约有必要”。⁹⁰

157. 鉴于这种反对意见，值得注意的是没有一个主张确定优先次序的国家或国际组织就这种制度的实施方法提出过任何具体建议。事实上，过去曾多次试图为联合国人权机构设立长期工作方案。多数此类方案遭到拒绝，少数得到采用的方案也没有取得多少成果。例如1976年经济及社会理事会第1992(LX)号决议请人权委员会拟定一个长期工作方案。人权委员会指定了一个审查小组，该小组实际上否定了这一构想，其理由是“不可能预见将来会有哪些促进人权的新问题值得紧急审议”(E/CN.4/1243, 第10段)。

158. 后来几年，主要在继续审查改进联合国人权系统的“其他办法和方法”的过程中又重新提出过类似的建议。制定标准是这些审查工作的一个经常性的主题，有时也再次提出建议，要求拟定制定标准的长期方案。1984年，委员会的工作组得出的结论是，无法达成任何协议，理由有三条：“难以预见未来的需

要；正式计划的价值有限；这样做会造成工作上的僵化”（E/CN.4/1984/73, 第17(18)段）。

159. 根据上述审查得出的主要结论是，确定一套制定人权标准的长期或中期优先次序，很不可能得到多数国家接受，而且也许更不可能实际减少制定新标准的数目。事实上，如果使各国觉得必须提出尽可能多的新建议以期确保对其具有潜在重要意义的问题不至于被排除在外。那么，上述方法只会起到相反的作用。

160. 可以得出的另一结论是，虽然许多国家严重关注现在制定标准的步伐过快，但在目前阶段采用激进的解决办法不大可能有帮助。较有效的办法是请秘书长编制并定期修订联合国及其各机构正在进行的制定人权标准工作的清单。目前，这种资料还不能从一个地方得到，根据这样的清单得出的结论也许有利于评价新建议。第二个建设性的解决办法是应该努力使起草新文书的程序更有效。以下审查这方面可能的创新。

D. 使制定标准的程序更有效

161. 经常有人建议可以改进起草联合国人权文书的程序。例如，大会第三十五届会议上有人提出，“该领域的许多工作都 无计划，带有任意的性质，步伐紊乱，范围重叠。在第三委员会、人权委员会和小组委员会都设有工作组，难以跟踪了解各种不同的草案。起草工作人员缺乏连续性，也缺乏专门知识”。⁹¹最近，防止歧视及保护少数小组委员会一个成员指出，制定标准活动“是没有适当计划的情况下进行的”。⁹²

162. 下列建议是针对制定标准进程各不同方面。这些建议的目的是促进长期思考，而不是提供一个综合分析。最后，必须牢记，“在尊重‘诚意’谈判和国际强制法规则的限度内，必须允许谈判各方在缔约过程中享有最大的自由，条约必须是自由达成的，不仅其条款如此，而且谈判过程采用的程序也是如此”。⁹³

1. 倡议阶段

163. 最能表现出制定人权标准的工作没有任何成规或既定程序的莫过于倡议起草新文书的过程。例如,有些文书草案的提出事先未经任何有关机构审慎决定认为应该起草文书。因此,尽管没有经过多少磋商来确定是否需要这样的文书、其形式应该如何、最适当的方针是什么、该文书与现有标准的关系如何等问题,文书草案自己就问世了。

164. 作为第一步,今后可以鼓励那些建议通过新标准的人理所当然地考虑到大会第 41/120 号决议明白列出的迫切需要的准则。不管提议者是政府、特别报告员、还是非政府组织,都应该首先考虑到任何新的制定标准活动所造成的广泛影响。

165. 另一可能的步骤是要求进行倡议前研究。许多国际组织都是在完成了详细的初步可行性研究之后才正式开始制定标准的进程。秘书长的一项审查报告中说,“这种研究的目的是确定这项工作有必要、大致能成功、以及找出最佳处理办法。经验表明,适当利用这种研究能使一个组织比较不至于开展一些后来不得不放弃或旷日持久的条约制定项目。”⁹⁴ 多半情况下,是请秘书处进行这种研究,但也能依靠报告员或专家委员会来进行。⁹⁵ 一般说来,这似乎是人权领域的一个适当的方法,不仅符合第 41/120 号决议,而且也同决策机关最近的惯例相一致。此外通常,秘书处应全面编辑并分析所有直接有关的现有标准,提交从事制定标准工作的机构。

166. 另一保障是要求在开始起草文书之前作出具体决定。一些国际组织由一个具体机关(通常是相当于理事会或执行委员会的机关)负责正式发动制定标准的工作,由该机关授权采取某一特定行动,诸如列入一个专门讨论所涉事项的议程项目。但在联合国的政治机关,“制定标准进程的起步通常带有试探性,在其后的

各届会议上，随着其可取性和可行性得到各项报告证实或质疑，这一进程便受到加强或削弱”。⁹⁶

167. 在人权领域，看来由一个机关主要负责正式发动制定标准工作具有很多优越性。尤其是，这能确保更加仔细地协调，并减少在不同场合同时开始制定类似的标准的可能性。承担这项责任的机关可以是大会或人权委员会。然而，关于前者，也许应该指出，不到十年前，当秘书长征求各国对于大会应该在联合国所有条约制订活动中发挥中心协调作用的建议发表意见时，绝大部分的反应是否定的。其原因包括“(一) 让大会起这样的作用会减慢缔约进程并增加大会的负担，而大会议程已经排得很满；(二) 从事特定领域工作的其他机构具有高度的敏感性；(三) 全面协调取决于具体条约的性质以及具体环境，这使一般性的协调变得不可行；(四) 大会不具这方面的适当能力”。⁹⁷ 而经济及社会理事会第1979/36号决议扩大了人权委员会的职权范围，授予其协助理事会协调联合国系统人权活动的职能。此外，大会第41/120号决议重申了除联合国其他有关机构外，人权委员会在拟定人权领域国际文书方面的重要作用。因此，也许可以考虑授权人权委员会正式负责批准发动制定新标准的工作。毫无疑问，人权委员会行使这一职责时仍然是作为经社理事会的附属机关，并应充分考虑大会提出的任何有关意见。因此，拟议的改革是程序性的，而不是实质性的。

2. 文书的种类

168. 本节谈两个问题。第一是拟议的文书打算具有约束力还是无约束力。第二是无约束力的文书使用的术语问题。第一个问题与本研究报告特别有关，因为通常认为一个具有法律约束力的文书(如条约)要规定某种监督程序，但不一定需要建立一个新的条约机构。近年来，越来越倾向于制定无约束力的文书，其原因有以下几点：

“这种文书的好处是可以立即适用于联合国全体会员国(不必因等待各国

批准而受到长期拖延)，并视情况适用于国家和国际一级的其他行为者和社会机构，从而表现出集体和普遍责任。 引用现任联合国秘书长的话来说：‘这些文书不仅代表各国的重要政治承诺，而且也是国际关系的基本行为准则’。⁹⁸ 此外，还可以补充指出，只要涉及人权领域，这些文书也是国内政策的基本行为准则”。⁹⁹

虽然承认对于某些问题来说，具有约束力的文书更可取，但在适当情况下尽可能鼓励采用无约束力的文书看来是合理的。 这样的政策可能非常有助于控制条约机构的增加以及由此带来的对缔约国的要求，尤其是提交报告的要求。

169. 这方面的第二个问题非常复杂，在本研究报告中只能略提一下。 这个问题是，选择诸如“世界宣言”和“宣言”之类术语，而不选择可能更精确地描述文书内容和意义的其他术语，是否经过充分考虑。 前者现已采用过两次，但实际上人们说到世界宣言几乎都是指《世界人权宣言》，而不是指《世界消除饥饿和营养不良宣言》。 后者是世界粮食会议通过的，而不是大会通过的，虽然1974年12月17日大会第3348(XXIX)号决议也核可了该文书。 目前有两项拟议的文书称为“世界宣言”。 看来最好是仔细考虑使用这种术语是否适当的问题。

170. “宣言”的法律地位没有任何确切的正式定义。 然而，经常引用的法律事务厅1962年备忘录指出，“按联合国的惯例，‘宣言’是一个庄严的文件，只在非常少有的情况下，用于具有重大和持久意义的问题，需要得到最大限度的遵守。¹⁰⁰ 当时，在人权领域，联合国在17年内仅通过4个宣言。 从那以后联合国又通过了17个宣言，目前至少还有6个宣言在拟定中。 这种变化带来这样一个问题，即今后是否应该努力减少使用“宣言”的形式，以确保其庄严的意义不因频繁使用而削弱。

3. 拟定阶段

171. 制定标准的拟定或起草阶段的问题大部分超越了本研究报告的范围。 目

前这方面主要关注的问题是确保秘书处或其他适当来源能持续提供充足的专家咨询意见，并努力确保提请起草机构注意任何拟议的条款与现有标准会起实际或潜在的冲突的情况。在这方面，可以考虑请秘书处理所当然地提供一份“技术审查”，其范围类似为儿童权利公约草案所作的审查。¹⁰¹ 那次审查的目标是：

- (a) 查明各条草案之间和条文内部的重叠和重复；
- (b) 核查案文是否前后一致，包括关键术语的用法和使用不分男女的中性用语以及不同语言文本是否一致；
- (c) 与其他得到广泛接受的人权文书，尤其是两项国际公约的既定标准相比较；
- (d) 提出关于案文和编辑方面的建议和提议，以便在二读时纠正已查出的重叠或不一致之处，包括将条文归并或调动位置。

这项要求显然符合起草和通过多边条约的一般惯例。因此，正如秘书长所指出的那样，“实际上，所有拟定条约的机构，不管是专家性的还是代表性的，都在一个或多个阶段将案文提交起草委员会审议”，在许多情况下，这些“委员会也包括秘书处的专家；甚至当委员会里没有秘书处的专家时，秘书处成员通常也在为仅由政府代表或专家组成的委员会服务方面发挥重要作用”。¹⁰²

172. 在同一研究报告中，秘书长也提请注意应该确保不使正在起草的新条约同现行条约之间有冲突，并提请注意秘书处在这方面的作用：

“随着多边条约制定的国际法规则不断增多，现行条约，不论是全球性的、区域性的还是其他范围有限的条约，同新的拟议的文书之间可能发生冲突的问题也越来越大。自然，查明与拟议的主题事项有关的现有文书，就成为有关组织的秘书处在条约制订过程中某一阶段的研究工作的一部分”。¹⁰³

在这方面还可以回顾一下大会第41/120号决议第5段，该段请秘书长“向拟订人权领域标准的联合国机关提供适当的专门性支助”。

173. 顺便也应提及关于起草阶段的最后两项建议。 第一项建议是，应该考虑正式加强非政府组织的作用。 人权委员会儿童权利公约起草工作组在这方面创造了一个重要的先例，该工作组让非政府组织在其工作的所有适当方面发挥重要作用。 由于起草工作变得越来越复杂，就更加需要得到尽可能广泛的投入并促进非政府组织的积极参与，它们对起草进程的支持将大大提高最后案文的潜在的可接受性。 土著居民工作组明确采取了这一方针（E/CN.4/Sub.2/1989/36，第49至92段）。 同样，最近也强调重要的是让非政府组织的专家和代表参与起草关于宗教或信仰自由和关于消除不容忍和歧视的具有约束力的国际文书（E/CN.4/Sub.2/1989/32，第12和13段）。

174. 另一建议是应该尽一切努力确保具体和仔细地编制《准备工作》并提供参考。 此外，应尽可能鼓励编写《准备工作》的详细解说或附加注释的指南。 过去，此项工作常被忽略，结果给理解采用特定程式的理由带来不必要的困难。 提供此种材料，不仅十分有助于政府而且也有助于条约机构和有关各方适用有关条约。

七. 其他一些长期问题

175. 本研究报告前面数章曾指出，条约机构的增加（从1970年的一个可能增加到多达1995年的八个）已引起缔约国方面的关注。 各种评论员和条约机构成员本身进一步加深了这种关注。¹⁰⁴ 本研究报告前面一部分已经审查了已经出现、或今后可能出现的若干问题的性质。 本章考虑的是可用来整顿或合理安排条约制度的一些可能采取的长期方式。 不一定要将这种合理安排视为大刀阔斧的办法。 而应当将这种合理安排视为对条约制度扩展和深化的长期过程的一种自然而然并且终将不可避免的一种反应，因为条约制度本身的性质迄今其发展是以相对说来协调或以临时方式进行的。 实际上在许多方面，可以将进行重大改革的需要视为对各条约机构的成就的赞扬。 这些成就的表现是，各国批准的数目继续增加，所有国家和一般公众对这些国际文书的兴趣日增，条约制度促进加强尊重人权的能

力令人获得显著的发展。

176. 以下分析旨在供大会和人权委员会方面参考。 这项分析并非想为未来的行动提供具体蓝图，分析的内容也不局限于最近的将来似乎可能考虑的行动。

177. 本章主要的但并非唯一的重点是各国为限制设立新的条约机构和/或减少现有条约机构数量可以采取的各种备择办法。 考虑的一种备择办法是禁止设立新的条约机构。 这样一项禁令以政治和法律上说都不可行。 此外，这种办法对改善现有状况助益甚少，并且，在迫切需要一个专家机构执行重要而独特的职能的时候，这样一项禁令可能造成重大困难。 从长远说，如果要逐步发展国际监督人权义务所依据的原则，以便支持一套真正有效的制度，促进承担责任，那么就非常有必要设立全新的机构，这些机构的职能和现有机构现在行使的职能有相当大的差别。

178. 因此，除暂停实行外，可以考虑三种可能的备择办法。 第一，以某种方法巩固现有的条约机构网。 第二，赋予现有的条约机构以新条约规定的新职能。 第三，将增加的文书（议定书）附加到现有条约上，从而扩大有关条约机构处理的事项范围，或扩大这些机构的职能范围。 现在将考虑每一项备择办法。

A. 长期巩固现有的条约机构网

179. 为解决六个条约机构目前遇到的许多问题而提出的最激进的备择办法是将这些条约机构合并成一个或许两个新的条约机构。¹⁰ 这项提议一开始具有相当大的吸引力。 几乎从每一方面说，现有制度都显得“杂乱无章”。 因此人们自然会设想一种替代制度，这项替代制度，除其他外，将使遵循的各种程序标准化；减少文件总量；消除提交多种报告的必要性从而减少缔约国的总的报告负担；假定在有经费保证的基础上进行业务活动；消除职能重复；大幅度减少解释不一致的可能性；促进出现一个极其称职的监督机构，该监督机构可能既具有很大程度的可信性，也具有高度的透明性。 这种办法可能有很大优点，因此就长期而言值得考虑。 但

是这样做必须承认一个事实，即同时必须考虑到许多不利因素。

180. 就目前的目的而言，一个“超级委员会”的具体细节比较不重要。虽然可能提出许多不同设想，但是这项提议的主题是清楚的。实行这一提议要求对整个系统作全面整顿。因此在这一阶段，采取什么方式的问题只具有次要的意义，因为从理论上说，在设计新委员会时，几乎任何因素的结合都是可能的。总之，这个超级委员会将是一个全新的委员会、在组成、专门知识、结构甚至在工作方法方面，不一定类似现在的任何一个委员会。大会在适当时候可以要求编写一份专家研究报告，仔细评估为实现某种程度的合并可采用的不同方式。

181. 合并的支持者可以提出理由说，经常被作为一个非常有效的监督机构典型的劳工组织公约和建议书执行问题，专家委员会是一个可取的模式，因为仅由一个单一的委员会负责监督约达170个不同的条约。但是在联合国和劳工组织各自的条约制度之间存在着基本的区别，不应贸然假设不同的方式可以互换。可以从中汲取经验的另外一个可能的模式是欧洲理事会。近年来，为了评价合并欧洲人权委员会和欧洲人权法院的合理性和可行性进行了广泛的讨论。¹⁰⁶ 比如，一位评论者形容这种合并是解决欧洲人权公约“监督机构目前处于无所作为状况的唯一现实而有效的最终答案”。¹⁰⁷ 在此不妨指出，仅仅数年前，这种提议会被普遍认为是过分激进，不值得认真讨论。现在似乎到了非变不可的转折时刻，因为现有制度面临的困难程度使得较为温和的解决办法显得苍白无力。不过，如果同联合国系统对比，在许多方面，仍不足以使人信服。

182. 暂时不提可能有的类似之处，今后某个时候应当就合并建议带来的一些问题持续交换意见，以便充分讨论合并的得失利弊。在目前，各种论点（赞成和反对）似乎并不泾渭分明。此外，取决于观察者的假设和角度，许多优点同样可以说成是缺点，反之亦然，从而使情况变得大为复杂。不妨举几个例子以资说明。有人可能提出这样的论点；这个超级委员会由于权限过大并且可能几乎是终年开会，所以会逐步产生大量的专门知识。相反的论点是，现有的各种委员会所具有的各

种专门知识多于任何单一的委员会可能拥有的专门知识。 或者也可以提出这种论点，即单一的报告可以提出某一问题的所有方面，但是相反的论点说，单一的报告仍然可能是肤浅的，可能是由有关国家的一两位代表提出，而这些代表对某些有关领域的详细知识了解甚少或者一无了解。 或者也可以论证说，一个单一的委员会将有利于有效地综合不同的问题，如种族歧视和基于性别的歧视，儿童和移徙工人的权利。 持相反论点者认为，某些问题可能干脆置之不理，监督过程不再有助于激励政府和社区中处理或关心某一具体事项的那些部门。

183. 值得特别认真考虑的另外一系列事项是关于任何根本的整顿过程带来的削弱或损害现有制度某些最有效的方面的各种可能性。 考虑到为实现重大合并并需要作出的改变的程度，可能难以防止采取实际上可能降低现有方式的效率的程序或机构上的“革新”。 此外，目前的职能分散做法提供了一种形式的保证，这样，如果一个条约机构不能有效行使职能，其他机构则有可能发挥补偿作用。 从这个意义上说，依靠一个单一的超级委员会是将许多鸡蛋放在一只篮子里。

B. 通过新条约赋予现有条约机构以新职能

184. 在起草《保护人人不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的时候曾提出一项建议，将条约规定的执行职能赋予人权事务委员会（根据《公民权利和政治权利国际公约》第28条设立）。 这个建议带来了两种不同类的问题。 第一类是法律问题，第二类是政策问题。

1. 法律方面的考虑

185. 这项建议从国际法上说是是否适当似乎是《禁止酷刑公约》方面的主要障碍。根据提案国拟订的建议，法律顾问提出以下意见：

“……

“B. 我认为这项建议会造成严重的法律障碍,这项建议如获采纳,其法律效力可受到挑战,因为它修改了《公民权利和政治权利国际公约》的规定,而正是这项国际公约建立了人权事务委员会并确定了该委员会的职权范围。只有通过该国际公约第51条明文规定的程序才能做出这种改动。

“C. 人权事务委员会作为一个条约机构并根据其构成条约的规定行使职能。《禁止酷刑公约》和《公民权利和政治权利公约》第7条的目的基本一致,但是我认为这并不是充分的理由。”¹⁰⁸

根据这个咨询意见,没有对这项建议采取进一步的行动,不过应当指出,所寻求的结果实际上可以通过其他方法达成。一种可能的办法是,赋予人权事务委员会成员以执行新条约的任务,但是这些成员不是以委员会成员的身份,而是以另外一种适当的身份执行这项任务。虽然可以形容这种做法是运用“法律虚构”,但这种技术并不特别少见。

186. 第二种可能性是根据《公民权利和政治权利公约》第51条的规定对该公约作适当修订。从原则上说这是干净利落的,但实际上极其复杂,旷日持久。总之,只要是寻求以特例方式处理就不象是一种可行的解决办法。但是如果考虑修订《公民权利和政治权利公约》(或任何适当条约),列入一项新规定,大意是只要符合某些标准,就可以根据另一条约赋予人权事务委员会以其他职能,那么这种解决办法是可行的。可以设想各种标准。这些标准可包括例如规定在公约缔约国会议上获得三分之二多数赞成,关于现有缔约国对该建议提出反对意见的规定,并明文规定足以阻止这项建议通过的起码票数等等。

187. 另一项办法是利用有关建立经济、社会、文化权利委员会的独特安排。《经济、社会、文化权利国际公约》事先并未具体规定成立该委员会,该委员会的正式作用是就履行公约赋予经济及社会理事会的责任向经社理事会提供咨询意见。然而,因为所有主要决策机构均一贯表示赞成,所以该委员会大体上和其他专家条约监督机构一样行使职能。因为该委员会的任务不受该公约条款的限制,而是由经济

及社会理事会决定,所以赋予该委员会以新的任务不会有任何困难,只要经社理事会迅速批准并在新的文书中规定适当的安排即可。新的文书中也应包括一项应急项应急计划,以备经社理事会在任何一个阶段决定结束委员会的任务。

2. 政策方面的考虑

188. 这项建议还提出了各种政策考虑。对许多国家来说,最麻烦的问题是,批准新文书但是没有参加现有条约(如《公民权利和政治权利国际公约》)的缔约国将不能参加选举委员会成员,除非通过修正案,作出适当的法律安排。随着参加条约制度的国家日益增加,这一问题的范围将缩小,不过在可预见的将来,可能会有若干“无选举权”国家。在经济、社会和文化权利委员会方面也有这种困难,但在这种情况下,作为公约缔约国和选举委员会成员的权利这两者之间的联系多年前即已切断。自从1986年第一次选举委员会成员以来,并在此之前选举该委员会的前身(经济、社会、文化权利国际公约执行情况全期工作组)的时候,投票是在经济及社会理事会,而不是在缔约国会议中进行。因此,即使根据新的文书赋予该委员会以新职能,与该委员会成员的选举有关的选举惯例将不受影响。

189. 其他的政策考虑主要涉及这样一些问题,如一个委员会是否能够拥有或发展不同领域所需的专门知识,委员会的效率是否会因增加新问题或新职能而降低,缔约国对这种情况将会作出何种实际反映。

C. 以附加议定书的方式赋予现有条约机构新职能

190. 在原则上和实际上,利用现有条约附加议定书的方式似乎是避免设立新条约机构的适当途径。《公民权利和政治权利国际公约》已经有了一项备择议定书,第二项备择议定书正在积极考虑之中。在其他主要人权条约方面也可以采取类似的方式,依所处理的问题或赋予条约机构的职能的性质和范围而定。在这方面,什么可

以斟酌列入一项议定书显然是有限制的,条约的主题和议定书的主题至少应当有明确和直接的联系。

191. 此外还应当注意,利用议定书而不起草新条约这一技术有重大缺陷。因为显而易见的是,只有愿意批准有关议定书的国家才受议定书的约束,所以应当考虑是否允许不是基本文书缔约国的国家批准一项或数项议定书。在《欧洲人权公约》方面则没有这个问题,因为公约的每一项议定书只对“欧洲理事会成员国即公约的缔约国,开放”。以某种方式起草一项议定书,允许不是原始文书缔约国的国家批准该议定书,这是可以想象的;但是考虑到这些国家将不能参加原始文书缔约国会议(除非原始文书也作相应修正),这种方式似乎实际上并不行。

192. 总之,议定书很可能只开放供原始文书缔约国签署。兹例说明由此产生的缺陷。《公民权利和政治权利国际公约》附有一项详细规定禁止奴隶制的备择议定书(公约第8条)¹⁰⁰,尚未加入为该公约的国家将无法批准该议定书。因此属于后一类别的大约70个联合国会员国将被排除在以这项议定书为基础的新制度之外,如果单独通过一项条约则不会出现这种结果。因此,反对这一立场的论点并非完全没有道理。现在一般认为寻求普遍批准主要的人权条约(尤其是这两项公约)具有重要意义。在这样的时候向后倒退,使一些国家能够承担比较有限的义务,同时能够继续回避批准主要的条约,是有理由认为这种做法不适当的。

D. 修正条约

193. 本研究报告考虑的几个可能的长期抉择只能以修正有关条约的条款的方法来实现。当有人提出修正某一条约的提案时,一个常见的但往往未说出的反应是,认为这个过程太复杂、太花时间及太不确定能否得到一致支持,因此不值得进行。直到现在为止,作此假设可能很有理由。但是,今后要使这个制度合理化,及需要有适当措施确保其有效运作的压力可能很大,因此必须对修正条约的问题加以认真考虑。

194. 不同条约规定的实际程序事实上不会过分复杂，倘若给予足够时间让这个过程完成。换言之，修正案只在作为长期战略的一部分而非短期或紧急措施时才有意义。此处考虑的三个条约载有关于“订正”的完全一样的规定。它们是《消除一切形式种族歧视国际公约》第23条，《消除对妇女一切形式歧视公约》第26条，及《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》第十七条。这项规定内容如下：

“1. 任何缔约国得随时以书面向联合国秘书长提出修改本公约之请求。

“2. 联合国大会应决定对此项请求采取之步骤。”

195. 两项国际公约则载有不同的规定。但是，它们彼此是相同的，内容如下：

“1. 本公约缔约国得提议修改本公约，将修正案提交联合国秘书长。秘书长应将提议之修正案分送本公约各缔约国，并请其通知是否赞成召开缔约国会议，以审议并表决所提议案。如缔约国三分之一以上赞成召开会议，秘书长应以联合国名义召集之。经出席会议并投票之缔约国过半数通过之修正案，应提请联合国大会核可。

“2. 修正案经联合国大会核可，并经本公约缔约国三分之二各依本国宪法程序接受后，即发生效力。

“3. 修正案生效后，对接受此种修正之缔约国具有拘束力，其他缔约国仍受本公约原订条款及其前此所接受修正案之拘束。”

《禁止酷刑公约》第29条也是仿照这个程序拟订的，但有两项重大差异。第1款规定，缔约国三分之一赞成召开会议，必须“在收到这项逐件之日起四个月内”为之。第2款则删除需经大会核可的规定。

196. 第一组的三项条约预期大会将采取符合1969年《维也纳条约法公约》第39至41条规定的一般条件的程序。这样做时，大会很可能选择采取类似第

二组条约规定的程序。在本研究报告中似乎不适宜更深入探讨这种程序可能的细节，因为提议的修正案的性质将部分地影响大会采取的程序，大会在开始进行之前或许想征求法律顾问的意见。

197. 在目前情况下可以得出的主要结论是，政治意志才是主要的条件。如果政治意志存在，作出任何必要的修正应该不会过分困难。

注

- ¹ Alexei Glukhov, "A Two-Way Street" 载于 International Affairs, 1988年7月, 31至34.
- ² Rosalyn Higgins, "The United Nations: Still a Force for Peace", 载于 Modern Law Review 第52期, 1至20 (1989). 该文标题后来更正为 "The United Nations: Some Questions of Integrity".
- ³ 《大会正式记录, 第二十五届会议, 补编第27号》(A/8027).
- ⁴ 同上, 《第三十四届会议, 补编第18号》(A/34/18).
- ⁵ 同上, 《第40号补编》(A/34/40).
- ⁶ 同上, 《第四十三届会议, 补编第40号》(A/43/40), 第642段.
- ⁷ 联合国出版物, 出售品编号 E. 88. XIV. 1.
- ⁸ 《大会正式记录, 第四十二届会议, 补编第40号》(A/42/40), 第28段.
- ⁹ 同上, 《第四十四届会议, 补编第38号》(A/44/38), 第8段.
- ¹⁰ 《经济及社会理事会正式记录, 1989年, 补编第4号》(E/1989/22), 第314段.
- ¹¹ 同上, 第347段. 特别报告员的初步报告, 载于 E/CN. 4/Sub. 2/1988/19号文件.
- ¹² 《大会正式记录, 第四十四届会议, 补编第46号》(A/44/46), 第18段.
- ¹³ John Humphrey, "The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century", 载于 M. Bos(编的) The Present STATE OF International Law and Other Essays (Deventer, Kluwer, 1973) 75至91.
- ¹⁴ 《大会正式记录, 第四十三届会议, 补编第40号》(A/43/40), 第486段.
- ¹⁵ 《经济及社会理事会正式记录, 1989年, 补编第4号》(E/1989/22), 附件三.

- ¹⁶ 这些数字载于为第二届人权条约机构主席会议编制的HRI/MC/1988/L. 2号文件。
- ¹⁷ 见, 例如 Benedetto Conforti, 著 "proliferation organique, prolifération normative et Crise des Nations Unies: réflexions d'un juriste", 载于 D. Bardonnet (编的) The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations (1986年海牙国际法学院, Dordrecht, Martinus Nijhoff 出版社) 第153页。
- ¹⁸ 儿童权利公约草案的情形不是这样。其第44条规定两年内提出相互报告, 此后每五年提出定期报告 (见 E/CN. 4/1989/29)。
- ¹⁹ 国际劳工组织, 各项国际劳工公约的批准图, 1989年1月1日。
- ²⁰ Rosalyn Higgins 著, 同前, 第9页。
- ²¹ 参看 Ms Pocar 的陈述的摘要, 载于 CC PR/C/SR. 859号文件, 第8段。
- ²² 《大会正式记录, 第四十四届会议, 补编第38号》(A/44/38), 第392段。
- ²³ 在这方面可以指出人权事务委员会认为“协调和统一的努力可以通过设立协调机构的方法, 在一个缔约国之内寻找适当的解决办法”(《大会正式记录, 第四十三届会议, 补编第40号》)(A/43/40)第28(4)段)。
- ²⁴ 国际劳工组织, 《正式公报》第52号, 181-216(1969)。
- ²⁵ 这项例外涉及根据公约第42条在国家间事务方面成立的一个特设调解委员会的开支费用。第42(9)条规定“有关缔约国应平等分担委员会成员的一切费用”。
- ²⁶ 三人小组的成员也是人权委员会的成员, 他们在委员会的会议之前或之后立即开会。
- ²⁷ 《大会正式记录, 第四十三届会议, 补编第40号》(A/43/40), 第8段。

- ²⁸ 同上,《第四十二届会议,补编第18号》(A/42/18),第29-33段。
- ²⁹ 同上,第八章,B节,第1(XXXV)号决定。
- ³⁰ 同上,《第四十三届会议,补编第18号》(A/43/18),第11段。
- ³¹ 同上,第七章,第1(XXXVI)号决定。
- ³² 《消除一切形式种族歧视国际公约的正式记录,第十二届缔约国会议,决定》(CERD/SP/35)。
- ³³ 大致参看R. ST.J. Macdonald,著的"The Charter of the United Nations and the Development of Fundamental Principles of International Law"载于 Bin Cheng 和 E. D. Brown 合编的 Contemporary Problems of International Law (伦敦 Stephens 和 Sons Ltd. 出版社,1988年),第196页。
- ³⁴ 这项程序是根据人权委员会1956年3月14日第I(XII)号决议成立的。参看经济及社会理事会1959年7月30日第728B(XXVIII)号、1962年7月24日第888B(XXXIV)号及1965年7月28日第1074C(XXXIX)号决议。
- ³⁵ 中断这项程序的决定是根据人权委员会1981年3月13日第10(XXXVII)号决定做出的。
- ³⁶ 关于这些问题构成习惯法准则的看法,大致参看 Oscar Schachter 著的 International Law in Theory and Practice,载于178 Recueil des cours(1982)第十五章;及 Antonio Cassese 著的 International Law in a Divided World (牛津,克拉伦敦出版社,1986)148-150。
- ³⁷ 巴塞罗纳电车、电灯及电力公司(比利时控西班牙),见1970年国际法院判例汇编3,第33和34段。关于绝对法问题,见Tanaka法官在西南非案件(1966)中的陈述,即“保护人权的法律当然可视为属于绝对法”(国际法院判例汇编(1966)第298页)。同时大致参看 M. Virally 著的 Reflexions sur le jus

- cogens", 12 Annuaire français de droit international 1(1966); E. Schwelb 著的 "Some Aspects of International Jus Cogens as Formulated by the International Law Commission", 载于 61 American Journal of International Law 948(1967), I. Brownlie 著的 Principles of Public International Law (牛津大学出版社, 第三版, (1979) 512-515, 及 V. Alexidye 著的 "Legal Nature of Jus Cogens in Contemporary International Law" 载于 172 Recueil des cours 227(1981).
- ³⁸ I.I. Lukashuk 著的 "The Principle Pacta Sunt Servanda and the Nature of Obligation Under International Law" 载于 83 American Journal of International Law 513(1989).
- ³⁹ 《大会正式记录, 第四十四届会议, 补编第6号》(A/44/6), 第23款, 表23.1. 1988-1989的估计支出只有\$ 2 260 000.
- ⁴⁰ 《联合国条约法会议正式记录, 维也纳, 1968年3月26日至5月24日及1969年4月9日至5月22日》(联合国出版物, 出售品编号E. 70. V. 5), 第287页)
- ⁴¹ 见关于公约无追溯效力的《维也纳公约》第4条。它除其他事项外规定“只适用于各国在本公约对该国生效后签订的那些条约”。
- ⁴² 见, 例如 Restatement of the Law(Third), The Foreign Relations Law of the United States.1987。“这些重新陈述承认圣保罗, 美国法律协会, 《维也纳公约》是规范国际协定的国际习惯法典”(第145页)。
- ⁴³ 大致参看 Bruno Simma 著的 "Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law" 载于 20 Osterreichische Zeitschrift fur offentliches Recht 5 (1970).
- ⁴⁴ 《大会正式记录, 第四十二届会议, 补编第18号》(A/42/18), 第60段。
- ⁴⁵ Rosalyn Higgins, 同前, 第19页。

- ⁴⁶ 《大会正式记录，第四十四届会议，补编第18号》(A/44/18)，第26 (c)段。
- ⁴⁷ 根据大会1980年12月17日第35/218号决议。每年费用总额为 \$ 56 000。
- ⁴⁸ Henry G. Schermers 著的“the European Commission on Human Rights Got Bugged Down?”载于9 Human Rights Law Journal 175 至179(1988)。
- ⁴⁹ 《大会正式记录，第四十四届会议，补编第38号》(A/44/38)，第26 (d)段。
- ⁵⁰ 同上，《第四十三届会议，补编第40号》(A/43/40)，第22段。
- ⁵¹ 1988年9月29日荷兰外交部长给秘书长的信，赞同荷兰人权和外交政策咨询委员会关于联合国各项人权公约的执行情况的咨询报告。(A/C.3/43/5)，第17页。
- ⁵² 《大会正式记录，第四十四届会议，补编第38号》(A/44/38)，第392段，一般建议第9号(1989年第八届)。
- ⁵³ 同上，第26(d)(ii) a段。
- ⁵⁴ 同上，《第四十二届会议，补编第18号》(A/42/18)，第12段。
- ⁵⁵ 参看 E/CN.4/1989/29 号文件，第45(a)条。
- ⁵⁶ 《1989年世界社会状况报告》(联合国出版物，出售品编号E.89.IV.1)，第十章，B节。
- ⁵⁷ A.R.Mullerson 著的“Sources of International Law:New Tendencies in Soviet Thinking”载于83 American Journal of International Law 494 至 512(1989)。
- ⁵⁸ 《大会正式记录，第四十四届会议，补编第38号》(A/44/38)，第26(e)段。

” 禁止酷刑委员会议事规则第 6 2 条规定：

“ 1. 委员会可斟酌情况，请各专门机构、联合国有关机关、各区域政府间组织和具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织，向它提出与《公约》规定的委员会的活动有关的资料、文件和书面说明。

“ 2. 委员会应决定以何种形式和方式向委员会成员提供这类资料、文件和书面说明。 ”

(《大会正式记录，第四十三届会议，补编第 4 6 号》(A/43/46)，附件三)。同时参看禁止酷刑委员会向大会第四十四届会议提出的报告(《大会正式记录，第四十四届会议，补编第 4 6 号》(A/44/46)，附件四)，第 7 6(4)条(关于公约第 2 0 条规定的程序)。

⁶⁰ CAT/C/SR. 2, 第 8 2 - 8 8 段; CAT/C/RR. 5, 第 4 5 - 5 9 段;及CAT/C/SR. 6, 第 2 - 4 段。

⁶¹ 委员会暂行议事规则第 6 9 条规定：

“ 1. 具有与理事会咨商地位的非政府组织可向委员会提交可能有助于充分和普遍承认与实现公约中所载各项权利的书面意见。

“ 2. 委员会可建议理事会请联合国有关机构区域政府间组织在适当时向它提交根据公约展开活动的有关资料、文件和书面意见。 ”

《经济及社会理事会正式记录，1 9 8 9 年，补编第 4 号》(E/1989/22)，附件四。

⁶² Rosalyn Higgins, 同前，第 8 页。

⁶³ 同上，第 8 - 1 1 页。

⁶⁴ Craig Soott 著 “The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights”, 载于 27 Osgoode Hall Law Journal 769-878(1989)。

- ⁶⁵ 《大会正式记录，第四十二届会议补编第40号》(A/42/40)，附件八，意见B、C和D。
- ⁶⁶ 联合国出版物，出售品编号E.88.XIV.2。
- ⁶⁷ Review of the Multilateral Treaty-Making Process，载于《联合国法律汇编》(联合国出版物，出售品编号E/F.83.V.8)。
- ⁶⁸ 同上，第51页(英文本)，第4和5段。
- ⁶⁹ 同上，第43页，第2段。
- ⁷⁰ 同上，第8页，第6段。
- ⁷¹ 分别于1985年12月9日(参看《美洲国家组织条约汇编》第67号)和1988年11月14日(同上，第69号)通过。
- ⁷² 1987年6月26日通过(参看欧洲理事会，《欧洲条约汇编》第126号)；1989年2月1日生效。
- ⁷³ 70《劳工组织正式公报》，特刊，A辑，1987，附录一，第30段。
- ⁷⁴ 同上，第32段。
- ⁷⁵ 《经济及社会理事会正式记录，1988年，补编第10号》(E/1988/20)；同时参看“联合国预防犯罪和刑事司法的规则和准则：执行情况和进一步制定标准的优先次序”(A/CONF.144/IPM/5)。
- ⁷⁶ Review of the Multilateral Treaty-Making Process，同前，第63页，第1(a)段。
- ⁷⁷ 同上，第1(c)段。
- ⁷⁸ 同上，第56页，第4段。
- ⁷⁹ 参看例如载于犯罪预防和控制委员会第十届会议报告(见上面注75)，决议草案五，附件的“有效执行司法独立基本原则的程序；”及“有效执行执法人员行为守则准则”，同上，决议草案六，附件。
- ⁸⁰ 二十年前一名评论员认为，“高姿态”的起草活动“可能使人产生取得成就的

有害幻想，并被用作借口不采取比较实际（也比较困难）的行动途径”（Richard Bilder, “Rethinking International Human Rights Law: Some Basic Questions”, 1969 Wisconsin Law Review 171 至 205）。

- ⁸¹ Theo van Boven 著 “The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations—A Critical Analysis”, 载于 10 Human Rights Law Journal 1 至 6 (1989)。
- ⁸² 例如 E/CN. 4/1988/NGO/36, 第 2 页。
- ⁸³ N. Valticos 著 “The Future Prospects for International Labour Standards”, 载于 118 International Labour Review 679 至 680 (1979)。
- ⁸⁴ 70《劳工组织正式公报》，特刊，A 辑，1987，附录二，第 29—37 页。
- ⁸⁵ Theodor Meron 著 Human Rights Law—Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Processes (牛津，Clarendon 出版社，1986)，P. 284。
- ⁸⁶ 同上，第 291 页。
- ⁸⁷ 参看上文注 67，第 43 页，第 2 段。
- ⁸⁸ 同上，第 63—68 页。
- ⁸⁹ 参看上文注 84，第 11 段。
- ⁹⁰ 参看上文注 67，第 62 页。
- ⁹¹ 参看 A/C. 3/35/SR. 56 号文件第 57 和 58 段内的摘要。引言引自 Meron 引用的逐字记录，同前，第 271 页。
- ⁹² Van Boven, 同前，第 6 页。
- ⁹³ 参看上文注 67，第 47 页。

- ⁹⁴ 同上, 第24页, 第24段。
- ⁹⁵ 同上, 第25页, 第25段。
- ⁹⁶ 同上, 第25页, 第26段。
- ⁹⁷ 同上, 第68页。
- ⁹⁸ 1988年9月6日秘书长在为庆祝海牙和平宫七十五周年而举行的会议上的讲话(新闻稿SG/SM/918, 第3页)。
- ⁹⁹ Van Boven, 同前, 第8和9页。
- ¹⁰⁰ 在E/3616/Rev. 1号文件第105段中引用。
- ¹⁰¹ 这项技术审查已作为E/CN. 4/1989/WG. 1/CRP. 1和Corr. 1和Add. 1号文件印发。
- ¹⁰² 参看上文注67, 第29页, 第37和38段。
- ¹⁰³ 同上, 第32页, 第49段。
- ¹⁰⁴ 例如 Torkel Opsahl, 著 "Instruments of Implementation of Human Rights", 载于10 Human Rights Law Journal 13 (1989)。
- ¹⁰⁵ 例如E/CN. 4/1988/NGO/36。
- ¹⁰⁶ 大体参看 "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights", 载于8 Human Rights Law Journal 1-216 (1987)。
- ¹⁰⁷ 同上, 第108页, 第342段。
- ¹⁰⁸ E/CN. 4/1981/WG. 2/WP. 6。大致参看 J.H. Burgers 和 H. Danelius, 著的 The United Nations Convention Against Torture (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988) 第74-77页。
- ¹⁰⁹ 见, 例如 the "study on ways and means for [sic] establishing an effective mechanism for the implementation of the Slavery Conventions" (E/CN.4/Sub.2/1989/37)。