



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1
22 April 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

世界人权会议
筹备委员会
第四届会议
1993年4月19日至30日,日内瓦
临时议程项目 5

世界会议的出版物、研究报告和文件的准备情况

秘书处的说明

增 编

菲利普·阿尔斯顿先生就最新研究报告编写的临时报告

1. 大会在1988年12月8日第43/115号决议第15段第(a)分段中,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,参照条约机构主持人会议的结论和建议、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. 根据该项决议,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机构和未来机构有效运作的可能长期办法编写一份研究报告,编写报告时要考虑到人权条约机构主持人会议的结论和建议”,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,秘书长任命菲利普·阿尔斯顿先生从事这项研究。向大会第四十四届会议提交了这份研究报告(文件A/44/668),后来还向人权委员会第四十六届会议提交了这份研究报告。

4. 大会在1992年12月16日第47/111号决议第2段中表示“对独立专家...的研究报告表示满意”,并且“根据人权条约机构主持人第四次会议报告所载的结论和建议,要求增订独立专家的报告以提交人权委员会第五十届会议,并向大会第四十八届会议提交一份临时报告,于1993年6月提交世界人权会议”。人权委员会在1993年2月26日第1993/16号决议第6段中也对该份研究报告表示满意,并要求增订报告。

5. 本文件的附件载有关于最新研究报告的临时报告。临时报告由菲利普·阿尔斯顿先生编写。菲利普·阿尔斯顿先生是澳大利亚国立大学国际法教授兼高级法律研究中心主任,现为哈佛法学院访问法学教授,并担任经济、社会和文化权利委员会主席。

有效执行国际人权文书,包括有效履行国际
人权文书所规定的报告义务

秘书长的说明

菲利普·阿尔斯顿先生就最新研究报告编写的临时报告

1. 大会在1988年12月8日第43/115号决议第15段第(a)分段中,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,参照条约机构主持人会议的结论和建议、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. 根据该项决议,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机构和未来机构有效运作的可能长期办法编写一份研究报告,编写报告时要考虑到人权条约机构主持人会议的结论和建议”,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,秘书长任命菲利普·阿尔斯顿先生从事这项研究。向大会第四十四届会议提交了这份研究报告(文件A/44/668),后来还向人权委员会第四十六届会议提交了这份研究报告。

4. 大会在1992年12月16日第47/111号决议第2段中表示“对独立专家...的研究报告表示满意”,并且“根据人权条约机构主持人第四次会议报告所载的结论和建议,要求增订独立专家的报告以提交人权委员会第五十届会议,并向大会第四十八届会议提交一份临时报告,于1993年6月提交世界人权会议”。人权委员会在1993年2月26日第1993/16号决议第6段中也对该份研究报告表示满意,并要求增订报告。

5. 本文件的附件载有关于最新研究报告的临时报告。临时报告由菲利普·阿尔斯顿先生编写。菲利普·阿尔斯顿先生是澳大利亚国立大学国际法教授兼高级法律研究中心主任,现为哈佛法学院访问法学教授,并担任经济、社会和文化权利委员会主席。

附 件

关于研究如何促进联合国人权条约制度 长期有效性的临时报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
结论和建议简述		6
一、导言	1 - 22	11
A. 职权	1 - 3	11
B. 采用的办法和审查的问题	4 - 14	11
C. 从更广泛的角度看待条约机构的改革	15 - 22	14
二、审查各条约机构迅速变化的工作环境	23 - 90	15
A. 人权条约制度的长期演变史	24 - 41	16
B. 普遍扩大多边人权活动对条约 制度的影响	42 - 52	20
C. 条约制度是联合国人权方案的基石	53 - 71	22
D. 普遍参与条约制度	72 - 90	27
三、缔约国报告情况	91 - 182	30
A. 报告程序的重要性及其效用	91 - 102	30
B. 报告程序目前的问题	103 - 108	33
C. 对付不交报告问题	109 - 122	36
D. 多重报告制度的负担	123 - 138	38
E. 减少相互重叠的报告要求	139 - 155	42
F. 增强整个条约制度处理具体专题的能力	156 - 163	46
G. 会带来根本变化的长期备选方案	164 - 182	48
四、条约机构的运作：财务和行政问题	183 - 206	52
A. 筹资安排	183 - 184	52
B. 各委员会的会期和会议周期	185 - 193	52
C. 专家的服务条件	194 - 196	54
D. 秘书处服务	197 - 206	55

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、各条约机构的运转：实质性问题	207 - 254	57
A. 更有效地监督执行情况	207 - 237	57
B. 促进统一规范	238 - 244	64
C. 与主要区域性人权机制的关系	245 - 254	65
六、其他某些长期问题	*	
A. 长期加强条约机构的现有网络	*	

* 将作为本文件的增编分发。

结论和建议简述

1. 本临时报告是在对原应1989年大会请求编写的研究报告彻底修改和更新的基础上拟订的。自那时起，原报告载述的许多建议已得到落实。因此，本研究报告不再阐述已获处理的问题。

2. 条约制度（和《世界人权宣言》一道）是国际人权工作的基石（第53-71段）。发展条约制度是联合国的一大成就。

3. 这一制度面临关键考验。要使这一制度将来顺利演变，就需要确认现存挑战的规模和紧迫性，需要重申整个条约制度的极端重要性，并需要锲而不舍地力求找到有创见和有效的解决办法。在这样做时，必须努力确保制度的完整性，特别是要确保其保障人权的能力，使其不会因难以捉摸的精简和效率而受到损害（第7-13段）。

4. 在1968年召开德黑兰会议时，没有一个人权条约机构。仅仅过了四分之一世纪，现在已有了七个这样的机构。过去十年来，条约制度的复杂程度、范围和潜在重要性急剧增加。仅在1989年至1992年期间，主要条约的缔约国数目就增加了27%。到2000年，参加这六项条约中每项条约的缔约国很可能平均超过160个国家，每一报告周期可能会有近一千份报告，各委员会每年将编写近两千页的报告，详尽罗列与法律相关的材料（第23-41段）。

5. 至少从某些方面看来，改革条约制度是与改革总体人权方案紧密相连的。过去十年来，由于持续积累，这一方案急剧扩大，毫无章法可言。这就产生了秘书长或一名或多名独立专家是否应总体审查根据《宪章》建立的制度长期发展所涉的某些方面的问题（第15-22段）。

6. 人权事务中心的任务现已十分繁重，今后似乎一定会日益迅速地变得更为繁重。由于各方提出的需求与该中心得到的资源之间存在差距，情况更为恶化。在受这些问题影响的许多领域中，本研究报告特别论述极需得到总体审查的以下四个领域：咨询服务、新闻、与联合国其他机构和部门合作以及与联合国各人权机构以及与其相应的区域机构之间的关系（第15-22段）。

7. 各条约机构越来越与联合国的总体人权方案缠绕在一起。虽然应热烈欢迎这一现象，但必需努力划清界线，一方面要促进最有效的交流，另一方面又要确保条约规定的各委员会监督职能的独特性不会变得模糊不清或甚至完全丧失（第53-71段）。

8. 鉴于许多原因（其中包括可探讨文化因素在应用人权规范中的作用这一复杂的问题），各国普遍加入这六项主要的条约是一项极为重要的目标（第72-75段）。

9. 目前，只有60%左右的国家加入了两项《盟约》，仅有40%的国家加入了《禁止酷刑公约》。迄今为止，为改善这一状况作出的努力支离破碎，过度依赖不断教诲，既缺乏深度，也缺乏资金（第76-80段）。

10. 联合国应立即实行以下三点方案，促进各国普遍加入条约：

(a) 应将各国普遍加入六项核心条约看作是人权方案的一块基石。此外，应敦促只加入其中一项《国际人权盟约》的6个国家尽快加入另一项《盟约》（第82段）。

(b) 该方案应针对须解决的具体问题制定解决这些问题的有效战略。例如，应关注尚未批准任何一项《盟约》的有二百万或二百万以下人口的30个国家的具体问题和忧虑。如果可以采取措施，使这些国家能批准或加入《盟约》，那么，《盟约》的缔约国总数可增加25%左右（第83-88段）。

(c) 应确定普遍加入的日期（2000年），并为达到这项目标而制定一项战略。应由专家监督方案的执行情况，并应为有关活动拨出专款（第89-90段）。

11. 对于国际人权制度而言，报告程序极端重要。应将报告工作看作是在国内外有多种用途的多方面工作（第91-94段）。

12. 各国际条约机构主要起催化作用。各国的有关机构则在报告工作中担任主角。各条约机构的主要职能最好是监督国内监督者。各条约机构应系统重视以下问题：(a) 用当地语言散播有关文书；(b) 拟定国别报告的格式；(c) 各方向条约机构提交与审查国别报告有关的资料；以及 (d) 在国家一级讨论委员会和缔约国对话的结果（第95-102段）。

13. 目前积欠的报告已超过1,000份，问题十分严重，这一状况是完全不能接受的。一旦容忍这一现象，整个制度的可信度会受到影响，政府会一味拒不履行义务，并表明有人批评报告制度软弱无力或毫无效果并非毫无道理（第103-111段）。

14. 具有讽刺意味的是，目前，条约制度是因为缔约国继续违背义务才能运转。一旦解决了这一问题，将不可避免地需要对现制度进行重大改革（第106段）。

15. 各条约机构和政治部门一味倾向于说服各国提出报告，而并没有设法为解决这一问题确定适当的鼓励措施和阻碍办法。目前极需以创新精神坚定解决这一问题。

16. 应考虑采取以下四个步骤：(a) 向积欠报告两年以上的缔约国提供与目前咨询服务十分不同的咨询服务；(b) 必须取消不提出报告国家目前享受的免受审查权，并计划审查这些国家的情况，即使该国不提出报告，也应进行审查；(c) 根据《宪章》设立的各个机构应在决议中列明长期欠交报告的缔约国；以及 (d) 应通过提供额外技术援助，积极鼓励各缔约国提交报告(第109-122段)。

17. 目前，要求各国提供人权情况的数量过多。鉴于现有的能力，超过某一限度，额外要求可能会产生反效果。许多要求是很必要的，但有些要求则是可以减少或避免的。任何解决办法必须满足以下两项标准：(一) 尽量减轻国家的负担和 (二) 尽量提高保障尊重人权措施的效力(第123-125段)。

18. 应根据条约义务提出的请求或按照《宪章》机构确定的特别程序而提出的请求与其他要求区别开来，减轻国家负担的主要重点是减少以上两种请求以外的其他请求(第126-135段)。

19. 应特别采取措施，在秘书处应《宪章》机构要求准备许多文件的工作中，少对各国和各非政府组织发动文件大战。但目前的情况却正是这样(第134段)。

20. 最近完成的加强国家报告方针工作是一重要创举，但只能部分解决报告要求相互重迭这一远更为重大的问题(第139段)。

21. 由于不同条约机构的职权大量重迭，各国可能需向五个以上的不同机构报告事实上完全相同的问题。为减少这类重迭现象，应鼓励各缔约国在编写报告时有效和适当地标明可相互参照之处。如有必要，并且如果有资金，应通过咨询服务方案协助有关国家从事这项工作。每一条约机构也可考虑在此方面向各缔约国提供一些指导(第152段)。

22. 各国还可考虑在本国指定一具体行政部门协调应向各条约机构提交的所有报告的编写工作(第152段)。

23. 鉴于有必要更好地了解劳工组织制定的标准和联合国条约标准之间目前的相互重迭情况，应要求国际劳工局考虑更新并扩大它于1969年编写的关于比较劳工组织有关公约的规定和联合国各项人权条约标准的分析报告，以供参考。此外，各条约机构还可进一步协调，力求充分考虑缔约国已就同一专题报告劳工组织的情况(第142-143段和155段)。

24. 应具体授权主持人会议根据秘书处提出的备选政策，审议各委员会如何可以在处理具体问题(如儿童权利)上减少相互重迭或重复现象(第146-148段)。

25. 不同条约机构的职权相互重迭可能会导致一国不得不向几个不同的条约机构报告实际上完全相同的问题。为减少这类重复现象，应鼓励每一缔约国自行确

定如何可在编写报告时有效和适当注明相互参照之处。还可以采取措施,指定一具体行政部门协调所有这类报告的编写工作。各条约机构和劳工组织也应促进制订更为有效的方法(第149-155段)。

26. 鉴于提请各条约机构特别注意的具体专题(如妇女权利、残疾人和老年人问题等)越来越多,应考虑是否可采用灵活的方法,分派某一机构主要负责处理某一问题所涉某一方面的内容(第156-163段)。

27. 应考虑减少报告负担的各种长期方案。其中包括:(一)减少条约机构的数量,从而减少所需报告的数目(第164-166段);(二)鼓励各国向各有关条约机构提交一份“全面”报告(第167-173段);以及(三)用具体报告代替综合定期报告(第174-182段)。

28. 改革各条约机构的筹资安排是近些年的一大成就。应鼓励两项有关条约的缔约国尽快批准修正案(第183-184段)。

29. 总体而言,各条约机构的会期持续增加,但仍不足敷用。1993年,可能总共共有34周会议,6周工作组会议。如果整个系统有效运行,可能需要增加一倍会期(第185-193段)。

30. 目前,在六个委员会中,只有三个委员会的委员有津贴。应向所有委员会的委员提供津贴(第194-196段)。

31. 秘书处向各条约机构提供的现有服务的水平完全不够。应加速电脑化;建立一文献部门;列出委员会需求清单;由人权事务中心向消除对妇女歧视委员会提供服务;在现有服务安排作出重大调整后,秘书处必须掌握专门知识;应大量提供各种资源(第197-206段)。

32. 各政府间机构必须参与条约机构的工作,但参与方式应远比目前的作法明智。各机构必须超越过去,从事大量有效和有针对性的总体协调工作(第209-217段)。

33. 各条约机构与各非政府组织之间的关系极需审查。需要在人权事务中心内设立一非政府联络处(第218-237段)。

34. 应最大限度地促进各种规定的连贯性。由于各种标准和新的条约机构越来越多,相互矛盾之处可能也会越来越多,这可能会造成混乱并有损信誉。从较长远的角度来看,必须非常认真地衡量增设条约机构将产生的影响。从短期来看,应重申力求各种规定连贯一致的益处,并应力保秘书处提请有关机构注意任何潜在的不连贯之处(第238-241段)。

35. 秘书长可以考虑修改或增订《联合国在人权领域中的行动》,以便提供

更便于使用的各机构的法理档案。还应考虑促进秘书处掌握更多的专门知识问题(第242-243段)。

36. 目前,联合国和各区域人权条约机构很少注意彼此的法理。为促进总体国际人权制度的连贯发展,并为了减少出现极为不同、甚至完全背道而驰的方法和解释的可能性,必须努力鼓励相互参照彼此的工作。应向各条约机构提供其他地方的情况,全球系统与区域系统之间应进行更有深度和更实质性的交流,有关条约机构或其代表应不时会面,并应建立数据库,以便使其他机构能了解某一机构的各种规定(第245-254段)。

为编写最后研究报告征求意见

37. 正如大会要求的那样,本报告是一份临时报告。将向1994年人权委员会第五十届会议提交最后报告。应指出的是;最后报告将阐述本报告未涉及的若干其他问题,特别是新闻和咨询服务等问题。

38. 在最后报告中还将考虑本独立专家在此期间收到的任何评议。热烈欢迎各方进行评议。

一、导 言

A. 职 权

1. 这是一份作了大量修订的更新研究报告。本报告重点阐述了根据联合国各项人权文书所设的现有和未来机构更有效运作的长期办法。独立专家在编写这份研究报告时必须参考人权条约机构主持人第四次会议报告所载的结论和建议(A/47/628,附件)。

2. 此外,还参考了大会、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最近在有关议程项目下举行的讨论情况。还大量参考了联合国各人权条约机构的报告以及其他大量有关文件。

3. 另外,鉴于大会要求独立专家向世界人权会议提交关于这项研究工作的临时报告,独立专家还特别牢记,世界会议临时议程(大会第47/122号决议附件)要求世界会议建议:

- (a) 依照《联合国宪章》和各项国际人权文书,在人权领域中加强国际合作;
- (b) 在审议人权问题时,确保普遍性、客观性和公正性;
- (c) 加强联合国活动和机制的效能;
- (d) 为联合国人权领域活动争取必要的财政和其它资源。

B. 采用的办法和审查的问题

4. 可以推断,委托独立专家编写本研究报告的目的是,促进解决各人权条约机构目前面临的问题以及今后十来年可能成立的一些人权条约机构将面临的问题带来的一些更为困难和影响深远的难题。此外,想提高效率,就必须审议可能不能马上达成共识的各项问题,因此,可通过专家研究报告这一方式,进一步澄清需要不断思索和辩论的问题。还可以通过这一适当机制处理与各种颇有差异的机构运转有关的各项问题。这些机构不受任何部门统管,难以把它们套进任何具体的组织结构或领导系统中。

5. 本修订研究报告阐述了联合国有关机构在讨论过程中和各条约机构自己在审议工作中提出的各种问题,但本研究报告并不力求全面或详尽探讨每一问题。

6. 本作者在编写研究报告的修订本时力图时刻牢记两项颇为不同的目标。第

一项目标是比较广泛地阐述各项问题,并促进人们思考短期看来可能显得不现实或甚至没有必要、但长期看来可能无法避免的各类方法。考虑到各条约机构在全球人权制度中的核心地位和各条约机构的工作环境正不断变化的速度,在某一时点总要从从事这样的长期分析工作,而大会和人权委员会显然是最适合从事这项工作的机构。因此,本报告提出的一些问题也许不是人们眼下关注的迫切问题,但如果要使今后的人权制度更有效力和效率,就必须对这些问题进行总体分析。

7. 研究报告修订本的第二项目标是,审查分析需立即解决的直接影响现有条约机构有效工作的若干问题,大会和人权委员会最近通过的各项决议以及1992年各人权条约机构主持人会议明确列明了这些问题(见A/47/628)。这些问题有:

- (a) 促进普遍批准或加入主要国际人权条约的重要性;
- (b) 对付越来越多的保留似乎不符合有关条约目的和宗旨的问题;
- (c) 不同文书规定的报告义务不断扩大和重叠,对许多国家造成了日益沉重的负担;
- (d) 一些缔约国过度拖延提交报告,各条约机构在力求鼓励这类国家提交到期报告方面遇到困难;
- (e) 一些缔约国提交的报告欠妥;
- (f) 各条约机构因资源不足不能有效开展工作;
- (g) 秘书处因编制不足而不能向各条约机构提供所需的行政和技术协助;
- (h) 如果要使各条约机构的工作具有效率和效力,必须不断探索更有创意的程序;
- (i) 必须更有效地利用新闻活动;
- (j) 有人担心设立更多的条约机构将会加剧现有的问题;以及
- (k) 旨在保障获得经常预算资金的对两项条约的最新修正案须尽快获得缔约国的批准并生效。

8. 有人指出,上述问题造成了危机,使得“监督联合国各项人权公约执行情况的国际程序濒临窘境”(A/C.3/43/5,第6页)。还有人评论说,联合国“处理人权事务的机构...必须根据...新的思维...加以重组”。¹此外,人权事务委员会的一名委员于1989年警告说,“成功的国际机构总会遇到要么向前进、要么开始解体的关键时刻,有些人竭力称赞(人权事务委员会的成就),而我则看到《公民权利和政治权利国际盟约》面临危险”。²

9. 虽然有些观察家比其他人持更为批评的态度,但人们似乎一直认为,必须持续改革,因此,作为背景介绍,指明最近的一些诊断是适当之举。由经验丰富的人权

事务委员会委员组成的一专家小组就《公民权利和政治权利国际盟约》规定的报告程序编写了一份研究报告,该研究报告指出,“越来越多的国家发现其报告义务已变得过于繁重,整个程序可能会变成千篇一律的熟套”。³该份报告最后指出,“如果找不到新的办法,支持的程度可能会越来越低”。⁴然后,该份报告指明了其他人也曾阐述的一系列问题。例如,最近发表的关于委员会工作的全面审查报告指出了以下问题:

“关于编写报告的指导方针不够充分,报告有欠充分和完整,未能涉及现实问题...; 缺乏关于确定提交的报告是否充分的程序; 缔约国拖延提交国别报告; 未就要求(提交额外报告)的程序达成协议; 各专门机构和非政府组织在报告程序中未能发挥任何正式的作用; 对国家代表提出的问题和对其施加的压力相互重复; 关于具体国家的人权情况,缺乏任何明确的‘委员会意见’...; 内部(即在人权事务委员会内部)意见分歧...结果不要求提交国别报告...; 以及经社理事会和大会发挥的作用有限等。”⁵

10. 虽然列出的问题很多,任何认真观察人权事务委员会工作的人不得不承认,在过去几年中,该委员会已着手解决许多问题。⁶同样,其他条约机构也程度不等地准备采取创新措施,力求解决所发现的问题,促进工作效力。

11. 但许多观察家并不满意迄今采取的创新措施,大会和人权委员会继续呼吁改进这一制度,还有人则对整个条约制度继续持甚至更为尖刻的意见。例如,最近有人提出人权制度软弱无力,这在很大程度上得归咎于各条约的缔约国:

“大量缔约国未能及时编写报告,它们在编写报告过程中不参加改革活动,所编写的报告不够充分,派出不了解情况的代表参加条约机构审查报告工作,在审查期间未能回答问题,阻止新闻界更为注意审查报告工作,在本国不散发报告和审查结果,向各条约机构推举非独立人员或政府雇员,不反对保留,以及未能通过额外途径对所作的保留提出质疑”⁷

12. 不管怎么评述目前的情况,但人们普遍承认,联合国人权委员会条约监督制度已走到了关键的十字路口,要使这一制度今后能顺利演变,必须确认各项现有挑战的规模和紧迫性,重申整个条约制度的极端重要性,并坚定和大力地寻找富有创造性和有效的解决办法。同样,在这样做时,必须承认迄今为止取得的非常可观的成就以及本着敏感和明智的态度开展工作的重要性,以便确保这一制度的根本完整性,特别是要确保其捍卫人权的能力,而不会因为模糊不清的精简和效率而受到损害。

13. 一方面可能需要从事深刻、甚至是根本性的改革,另一方面,要从事改革,最好必须认真考虑、制定并不懈执行各项措施,也许这是唯一的方法。换句话说,还

应将面临危机和挑战之时作为从事建设性改革和改良之机。

14. 需通盘审议这些问题,在着手审查这一总体范围之前,需重申一下,过去四年来(即自拟定本研究报告初稿以后),因注意促进条约监督制度有效运转,已取得了一些重大进展。暂时撇开各条约机构采取的许多改革措施不讲,在消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的供资安排上,由大会发起并由缔约国有关会议予以执行的重大改革措施也许是最为重要的全面性创举。虽然并未一劳永逸地解决这一问题,⁸但所采取的措施极为重要,它表明对人权领域各监督机构活动的供资工作不能听任想蓄意通过拒不付款而破坏程序的缔约国摆布。⁹

C. 从更广泛的角度看待条约机构的改革

15. 联合国即将步入新的时代。冷战结束了,许多国家恢复了活力,再度走向民主,人们再度认识到了倡导尊重人权的《宪章》准则的重要性及其对国内外秩序的深远影响。在这些因素的推动下迎来了新的时代,在新时代中,鉴于粗暴并往往反复发生的一系列侵犯人权行为的规模和严重程度,联合国及其各成员国已不再可能象过去那样以各种借口对这些违法行为无动于衷。在联合国各人权论坛中,曾经人为阻挠人们在许多问题上取得进展的许多意识形态障碍已消失。人们认识到,机构的更新和改革不仅是可能的,而且是必要的,这既带来了机会,又带来了挑战。

16. 条约制度是本研究报告的直接重点,但随后的分析则是建立在条约制度已成为联合国系统总体人权方案的组成部分这一推想之上。对此,人们不禁要问,对根据《宪章》建立的促进和保护人权系统的长期发展作类似的总体研究是否适宜,甚至是否必要。

17. 在过去十年中,联合国总体人权方案发展神速。由于各种综合因素,联合国的任务比从前繁重得多,这在十年前似乎是不太可能、甚至是完全不可能的。这些因素有:国际制度发生了迅速变化,人们越来越认识到人权与和平、安全、发展以及其他问题之间相互依存的关系,新的通讯技术日新月异,在世界各地新闻事件发生的同时立即向世界各地传播这些新闻的能力越来越强,所有有关机构和人员(各国政府、各非政府组织以及人权受害者)的期望越来越高,各国政府也愿意授权从事以前因为意识形态或其他原因而遭封杀的各种活动。

18. 虽然因此工作量增加了,但秘书处内部,特别是人权事务中心内部却缺乏充分的工作人员或资金。结果,所提出的要求和所提供的资源之间严重失衡,这意味着人们没有时间和机会思考如何以最佳的方式扩大、巩固和改革这一制度。人权委

员会最近在讨论特别程序时提到必须思考这些问题(第1993/58号决议),但联系各条约机构极为关注的许多活动进行这类讨论则似乎更为关键。第四次主持人会议的报告明确作出这一结论,该报告指出:“如果不进行较深入的财务、人事和行政改革,就不能满足条约机构的许多迫切需要”(A/47/628,第49段)。

19. 某些领域的活动不断增加,几乎不受任何限制,因此,同样也需要对这些领域的活动结果进行一些持续的管理和政策分析。无节制增长的过程就有点象玩垂直积木游戏,如果不断往上堆积木,而不保证有牢固的基础或不在建筑不断增高的过程中加固建筑,最终整个建筑就会垮下来。就本研究报告而言,有几个领域十分突出,其中有:提供咨询服务;安排新闻传播;与联合国其他部门和机构从事建设性合作的可能性;以及联合国各人权机构与相应的区域性机构之间的关系。

20. 虽然本研究报告在后面较详细地阐述了其中的每一项问题,特别是阐述了与各条约机构有关的问题,但在此提出这些问题还是适当的。咨询服务方案的发展受到很大的财政限制以及其他限制,但各式各样要求提供这类服务的申请越来越多。关于各类不同问题的决议几乎总会包括这方面的内容,新闻领域的情况似乎也是这样。

21. 近些年,联合国各人权机构与联合国有关机构(例如劳工组织、教科文组织、开发计划署或世界银行)开展合作的潜力有所增强。但同时需求也大增,因此缺乏协调,也缺乏重点,一般很少引起反响,这也许并不奇怪。关于区域人权机构,由于全球制度和区域制度过于膨胀,而两者之间的协商又少之又少,致使甚至最为简单的协调都会因为显得过于复杂而难以考虑。至少在其中的一些领域中,继续目前的做法可能会使有关活动瘫痪或通过很少得到或能够得到实施的决议和决定。

22. 因此,似乎应该采取措施,重估现有的做法,并在每一领域采用更为连贯的战略。¹⁰由于缺乏对每一领域中的政策需求和选择作详尽的技术分析,人权委员会或任何其他主要机构似乎都不太能从事这样的重估工作。因此,应委托秘书长或一名或一名以上的独立专家进行这样的分析。

二、审查各条约机构迅速变化的工作环境

23. 联合国人权条约制度有一长期自相矛盾之处。一方面,必须认为每一条约制度有其自身的价值、特别的规范和程序,而另一方面,出于某些原因,实际上又不能将各制度彼此隔裂开来,也不能将这些制度与包容这些制度的更为广泛的人权方案隔裂开来。事实上,过去一些分析的问题就是,倾向于把各条约机构隔裂开来,似

乎各条约完全自成一体。因此,为了能找到可能有效、可被接受和持久的解决办法来对付条约制度目前面临的一些挑战,有必要(简单)阐述一下这一制度的长期演变过程和它与发展整个人权方案之间的关系。

A. 人权条约制度的长期演变史

24. 依照多数标准来看,现行人权条约制度只是最近才出现的新事物。在1968年举办德黑兰世界人权会议时,还没有任何一个条约机构。自那时起,在不到四分之一世纪的时间里,条约制度急剧膨胀,但急剧发展也带来了可能从前不难预见的一系列问题。也许最好是通过比较1993年总体情况与1970年和1980年时的情况来看一下演变和发展过程。

1. 1970年时的条约制度

25. 1970年,即不到20年前,消除种族歧视委员会是当时联合国唯一的人权条约机构。该委员会于1970年1月举行第一次会议。该委员会提交大会的第一份年度报告不到40页,而且大多涉及程序问题。¹¹该委员会是根据大会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》成立的。当时只有41个国家加入了该项《公约》,而13年后,该份《公约》规定的任择请愿制度才在凑足宣言数目后生效(1982年12月3日)。当时,在人权领域中,除此之外,没有任何其他条约规定了来文程序。大会在1966年12月16日第2200A(XXI)号决议中通过了两项《国际人权盟约》,但这两项《盟约》十年后才生效。

2. 1980年时的条约制度¹²

26. 仅仅十年之后,就有了四个不同的条约机构。除消除种族歧视委员会以外,其他的三个机构是:根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》(第3068(XXVIII)号决议附件)设立的三人小组;关于执行《经济、社会、文化权利国际盟约》的会期工作组;以及人权事务委员会。当时,共有104个国家加入了《消除一切形式种族歧视国际公约》,消除种族歧视委员会就该项《公约》编写了一份135页的报告¹³。三人小组负责当时已有49个国家加入的《禁止并惩治种族歧视国际公约》,但三人小组在1979年会议上只收到五份报告,三人小组后来向人权委员会提交了一份六页的报

告(E/CN.4/1328)。会期工作组则协助经济及社会理事会监督当时已有56个缔约国的《经济、社会、文化权利国际盟约》的执行情况,该工作组于1979年举行首次会议,并向理事会提交了一份六页的报告(E/1979/64)。

27. 1980年,人权事务委员会已成立了四年,它负责监督当时已有58个缔约国的一份《盟约》的执行情况,其中约有四分之一的缔约国在最后两年才批准了该份《盟约》。其中只有21个缔约国批准了《任择议定书》,10个缔约国根据第41条的规定(关于国家间的来文规定)发表了公告。国家间来文程序刚刚正式生效(1979年3月),而委员会才收到53份根据《任择议定书》提交的来文(涉及9个国家)。其中五分之四以上的来文(总共有43份)只涉及两个国家。到1979年底,委员会根据《任择议定书》第5条第4款只通过了一套最后意见。根据第40条第4款通过一般性评论意见是现在经常从事的非常重要的活动,但当时刚刚开始这项活动,人们甚至未能就可以采用何种工作方法达成任何协议。委员会1979年度的报告共有130页。¹⁴

28. 因此,到1979年,大会直接收到两个条约机构(即两个委员会)的年度报告,它同时还在决议中提到其他两个机构(即三人小组和会期工作组)的工作。这样,大会共要审议276页的报告。这些报告未载述人权事务委员会通过的任何一般性评论意见,也未载述消除种族歧视委员会通过的关于非程序性问题的任何决定或一般性建议,报告只载有关于个人来文的一套最后意见。这四项条约加起来总共有267个缔约国,平均每份条约有67个缔约国。

3. 1993年时的条约制度

29. 到1993年,与1980年时的情况相比,人权条约制度已有重大变化。简单地说,现有共有七个条约机构,自1980年以来增加了消除对妇女歧视委员会(1982年)、禁止酷刑委员会(1988年)、和儿童权利委员会(1991年),而会期工作组则由经济、社会和文化权利委员会取代(1987年)。截至1993年1月1日为止,六份文书加在一起共有678个缔约国(每项条约平均有113个缔约国)。¹⁵ 批准《任择议定书》国家的数目是10年前批准国数目的三倍。根据1992年的报告计划,参加大会或人权委员会会议的代表必须阅读这六个条约机构总共939页的年度报告,这比三年前增加了50%。¹⁶

30. 因此,从数量上来看,与仅仅十几年以前的工作量相比,大会第四十七届会议需要审议已增加50%以上的条约机构(从四个增到六个)的报告,需要负责已是从前2.5倍以上的缔约国(从267个增至678个)的文书,并需要阅读总量比以前增加

2.5 倍的文件(从276页增至939页)。比较一下1993年初时的数字和仅仅三年以前本研究报告初稿时所用的数字,看一下条约制度的增长率,也同样说明问题。缔约国的数目增加了27%(从533个增至678个),平均每一条约的缔约国数目从90个增至113个。因此,从总体上来看,在3年期间,各委员会的潜在工作量增加了25%以上。

31. 但最大的变化是质变,而不是量变。与十多年前相比,现在,年度报告的程序性内容一般要少一些,而超出条约制度界线的实质性内容则要多得多。1980年,没有任何条约机构通过任何一般性评论。而到1993年1月,人权事务委员会已通过了21项一般性评论(其中2项取代了以前的评论),经济、社会和文化权利委员会通过了4项一般性评论并预计还要通过一些评论,禁止酷刑委员会根据有关《公约》的规定有权通过一般性评论,消除对妇女歧视委员会已通过了20项一般性评论和3项建议,消除种族歧视委员会已通过了10项一般性建议并作出了大量决定。

32. 这些声明的总数或篇幅并不是最重要的。其真正的意义在于,有关委员会重视其内容,各缔约国和其他有关观察家在解释或运用有关条约规定时也会参考其内容和影响。因此,这些声明具有累积意义,也就是说,如要充分了解某一具体委员会1993年的工作,就必须要了解该委员会本年度报告未刊载的前些年已通过的一系列一般性评论。¹⁷

33. 除了通过一般性评论和发表其他类似声明外,现在所有委员会在结束审议国别报告时还通过具有实质和评估价值的“一般性意见”。由于已从审议初步报告转为审议定期报告,而且由于各委员会在要求各国提交详尽材料时要求得更为具体和更为复杂,这些最后意见也已变得更为详尽和简炼,从法律角度来看,意义也更大。因此,人们越来越认为,这些意见不仅对有关缔约国有用,希望充分了解委员会对待规范性(实质性)和程序性问题所用方法的观察家也必须考虑到这些意见。

34. 最后,1993年时的情况和1980年时的情况迥然不同。首先,特别是人权事务委员会收到的来文数量很不同,其次是,许多有关决定的法律意义和复杂程度也很不同。该委员会1988年报告指出:“所收到的来文数目急剧增加”,并指出它在1986年底共有33宗未了案件,而此后两年则分别有49宗和116宗未了案件。¹⁸ 到1992年7月,该委员会共需处理153宗未了案件。¹⁹

35. 此外,人权事务委员会早年的许多决定涉及生理和心理侵害案件,当时争辩的主要是事实,而不是法律,而且主要重点往往是程序问题,而不是实质性问题。近些年,该委员会处理问题的范围大大增加,其作出的法律解释产生的影响有时远远超出直接有关案件的范围。例如,该委员会1992年报告载有就来文作出的多项重要决定,其中涉及的问题有:参与主持公共事务的权利、获得公正审判的权

利、一事不再理规则、被告与律师接触的权利、关于引渡问题的程序保障规定、在“合理时间”内进行审判的定义、在社会保险福利方面不受歧视的原则以及合理的居留条件等。²⁰ 因此，作出这些决定时所用的方法直接适用于联合国其他人权论坛处理具体事务。

4. 2000年时的条约制度：展望未来

36. 仅仅看一下几个事实，就足可想象从现在算起7年以后条约制度的前景。首先，目前关于增设至少一个条约机构(负责移徙工人权利)的建议到那时可能兑现，使条约机构的总数增到八个。此外，到2000年，很可能这些条约会有大量任择议定书，其中一些任择议定书将为各缔约国规定更多的程序性和实质性义务(在这方面，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》任择议定书草案(E/CN.4/1993/28)是极好的例子)。

37. 其次，缔约国的数目可能会持续稳定增加，报告义务的总体规模也会相应增加，而且，随着关于移徙工人的新条约和一些任择议定书相继生效，报告义务将进一步增多。到2000年，假设在这六项主要条约中每一项条约都有160个缔约国，那么将需要提交近1,000份不同的报告。这样的工作量可能会对所有有关方面造成巨大影响。如果保留现有程序，而且如果要如期提交报告，每一条约机构将需要大大增加会期(下面将较详尽地探讨这一问题)。

38. 此外，所有条约机构都已表明，它们准备制定一连串的特别程序。为了应付有关条约确认的各项权利遭到侵犯的紧急情况，似乎非如此不可。可以断定，到2000年，将有大量这类程序，而且大量缔约国每年必须提交额外材料，补充其根据各项条约提交的定期报告中的材料。那时，需处理的材料总量将大大增加，所需秘书处服务的程度也将相应增加。

39. 随着人们越来越了解人权事务委员会的工作，随着有关《公约》第14条规定的消除种族歧视委员会的程序远远超出目前相当原始的阶段，随着禁止酷刑委员会开始收到大量来文，也许那时处理的来文数目会急剧增加。

40. 此外，那时可能已通过了《消除对妇女一切形式歧视公约》和《经济、社会、文化权利盟约》的任择议定书，人们可以根据这些任择议定书提交来文。人们还有充分的理由期望，在今后几年中，各国接受来文安排的速度将有所加快，甚至会比近些年已相当快的速度还要快一些。随着来文程序越来越普遍，并且随着所出现的问题越来越复杂和影响越来越大，工作人员处理申请和对所提出的问题进行

初步法律分析的压力也会越来越大。

41. 最后，十分明显的是，各条约机构将普遍运用通过一般性评论和类似声明的方法。这也就更需要进行协调和磋商，并需要参考对各条约越来越多的法律解释。如果出现所有这些趋势，预计到2000年，8份年度报告的总页数可能会轻而易举地比1992年的水平高一倍，达到2,000页。这样的预测似乎并不过份。

B. 普遍扩大多边人权活动对条约制度的影响

42. 在过去20年中，无论是人权条约制度，还是联合国的人权方案，都有很大发展。其他多边机构的情况也是这样。虽然显然应对这类事态发展表示欢迎，但也必须承认，它们使各条约机构面临的挑战也变得比通常要复杂得多。鉴于目前的情况，必须指出得到特别扩展的四个领域。

1. 各项标准的数目不断增长并越来越详细

43. 第一个领域是订立人权标准领域。人们公认，这是联合国人权方案取得最引人注目进展的一个领域。通过这项活动，不仅通过了条约和根据这些条约建立了各条约监督机构，而且还订立了一系列其他国际标准。例如，1988年版的联合国《国际文件汇编》²¹ 汇集了1948年至1986年期间通过的65份文书的案文（以及分别于1926年和1930年获得通过的两份其他文书）。虽然在此期间通过新标准的平均速度一直相对稳定，但经过40年不断的活动，已积累了大量标准。在多数情况下，这些标准直接适用于一个或多个条约机构的工作。虽然并不要求各条约机构应用其组织文书载述的标准以外的任何标准，更不会要求它们解释这样的标准，但为了避免可能发生的不连贯和混乱现象，各委员会的委员们显然应该熟悉所有有关的国际标准。随着文书的数目不断增加，掌握有关国际法律规定也越来越难。

2. 各宪章机构活动的扩展情况

44. 与各条约机构的工作直接有关的第二个已获扩展的领域涉及各主要《宪章》机构、特别是人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的活动范围。过去10年来，这些机构的工作大获扩展，特别在专题程序、国别程序、咨询服务活动和研究以及普遍适用的订立标准活动等方面正是如此。在监督各缔约国履行条约义务

时,各委员会显然应充分了解其他领域的有关情况。这就需要不断审查越来越多的文件。此外,人权委员会、小组委员会和妇女地位委员会以及其他机构(当然还有大会和经济及社会理事会)越来越倾向于在本机构的决议中直接提及各条约机构的活动。不管这类决议对个别条约机构而言有无正式地位,但显然必须重视其中相当明确的政策建议。

3. 直接有关的国际政策的范围不断扩大

45. 联合国各项活动的范围越来越大,这是第三个已获扩展的领域。各条约机构要充分有效地开展工作,就应该相当了解这些活动的情况。例如,各条约机构的成员国显然应该知道目前在人权领域拟订新标准的情况。再说,并非所有这类活动都是人权专门机构从事的活动。社会发展委员会、妇女地位委员会和预防犯罪和刑事司法委员会某些方面的工作可能与一个条约机构直接有关。

46. 还有一些不那么明显的例子,例如,联合国处理妇女事务的大量机构所从事的活动就与消除对妇女歧视委员会的工作有关。所以,秘书长在“联合国系统提高妇女地位活动的跨组织方案分析”中列明了主要在1975年至1988年期间通过的500多份“法定文书”(决议和决定等)(E/1989/19,第17段)。虽然委员会成员在执行《公约》赋予的任务时显然并不需要对所有这些文书(或导致这些文书的方案)了如指掌,但有某种程度的了解显然还是很有必要的。

47. 此外,还可提一下国际劳工组织和联合国教育、科学、文化组织负责监督各缔约国履行一系列人权条约义务的各专家委员会的工作。这些机构的工作与各条约机构的工作直接相关,这至少有三个原因。首先,这些组织制定的各项标准与各条约机构的标准之间往往有直接关联。例如大量反歧视规定、关于妇女、土著人民和各易受侵害群体权利的规定以及关于诸如结社权、参加工会权以及教育权等具体权利的规定正是这样。

48. 其次,与主要区域性机构的决定(见以下的讨论)一样,这些监督委员会的决定也可能对各条约机构的工作十分有用。第三,在联合国某一条约机构审查的某一缔约国报告中,至少有些问题可能已经获得劳工组织或教科文组织监督委员会的审议。虽然联合国有关条约机构并不会因为某一问题以前曾获审议而丧失审查该问题的管辖权或责任,但该条约机构最好要了解、甚至要充分了解以前的审议情况。

4. 各区域的情况

49. 最后一个得到扩展的领域是其他多边人权活动、特别是主要的区域性组织从事的人权活动。大会一再强调,它重视区域性人权活动,认为这些活动充实了联合国的活动。大会最近在第47/125号决议中就曾强调了这一点。与此相类似,人权委员会经常收到欧洲委员会、非洲统一组织和美洲国家组织及其各人权机构的代表提供的材料,并听取了他们的发言。

50. 特别是在过去十年中,美洲人权委员会和美洲人权法院与欧洲人权委员会和欧洲人权法院就人权问题作了大量决定,解释了多项文书,在这些文书中,许多规定与联合国各人权条约所载的规定相类似。非洲人类权利和民族权利委员会的活动也逐渐得到扩展,这将会进一步促进这方面的规定。此外,还可能会设立其他区域性专家机构。例如,欧洲预防酷刑和残忍或有辱人格的待遇或处罚委员会已经成立,以后一定还会成立其他这样的机构,例如可能会成立《非洲儿童权利和福利宪章》所设想的非洲儿童权利和福利专家委员会。

51. 必须强调指出,想要把一区域机构根据一项区域性条约采用的做法照搬到国际上(或反方向照搬)是完全不适当的想法。这三个独立的区域机制变得越来越成熟,其所属的各个机构往往与联合国相应的机构并行工作,但这也引起了重大问题,而且这些问题尚未获得解决。本研究报告将在后面审议为了促进规范的连贯性而可能需要采取的首创性措施时探讨其中的一些问题。

52. 此外,在此方面还必须提一提很可能与联合国各人权条约机构的工作直接有关的其他区域性机构的活动,特别是要提一提欧洲安全和合作会议主持开展的各项活动。近些年,欧安会的活动范围急剧增加。

C. 条约制度是联合国人权方案的基石

53. 如前所述,根据严格的法律定义,各条约机构的产品确实只能直接适用于本机构执行有关条约规定的具体任务,因此,根据这样的思路,该机构采用的做法及其各项活动产生的法理只直接适用于对批准条约的国家和条约制度明显适用的情况。但象这样从法律角度狭隘总结各条约机构的作用,说得好一点,是脱离实际,说得差一点,是要引人误入歧途。例如,如果把这逻辑推向极端,则可得出结论说,某一条约机构的有效运转与各决策机构并没有什么特别的关系,或有关条约机构对某一规范的解释并一定会影响另一机构(无论是决策机构,还是另一条约机构)对待一相

同或非常类似的规范。但事实上所有有关机构在政策和做法上都一致驳斥了这类说法。

54. 事实上,人们通过多种不同的角度,认为各条约机构是整个联合国人权方案各项活动不可缺少的基石。过去几年中,各决策机构和条约机构之间相互交流的性质和程度大大提高。如下面的调查所示,这一相互关系表现在若干不同的方面。

1. 各条约机构的解释工作

55. 在大会纪念两项《盟约》通过第二十周年时,秘书长指出,人权事务委员会大大促进了在关键领域进一步拟订国际人权法的工作(A/41/PV.54,第5页)。人权委员会各位报告员以及其他人士后来也阐述了这一点。例如,当时的草率或即决处决问题特别报告员在其1992年报告中指出:

“特别报告员经常引用人权事务委员会通过的‘总看法’以及《任择议定书》就某些情形作出的决定,以指导对于即决和任意处决的国际标准的解释。”(E/CN.4/1992/30,第645段)。

56. 与此相类似,人权委员会特别请求特别报告员适当牢记人权事务委员会在对《盟约》“第6条进行解释时”所作的评论(第1993/71号决议,第9段)。

57. 另外,当时的酷刑以及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员在其1993年报告中大量引用了人权事务委员会的有关一般性评论。他最后指出:

“如果各国政府确实重视该委员会的观点和意见,检查本国的制度(原文如此)是否符合这些观点和意见,并开始实行必要的改革,那么,禁止酷刑运动将会获得新的动力。人权事务委员会是一个很有权威性的机构……应最严肃地对待……其观点。”(E/CN.4/1993/26,第594段)。

58. 经济及社会理事会第1987/4号决议可能最明确地表明了该委员会的工作与联合国总体人权方案有着重大和直接的关系。经社理事会在该决议中欢迎人权事务委员会继续努力制订关于统一执行该项《盟约》的标准,并呼吁处理类似人权问题的其他机构接受人权事务委员会在一般性评论中所提的建议,尊重这些统一的标准。鉴于经社理事会在人权领域负有特别的协调任务,阐明这样的政策是特别重要的。

59. 该委员会自己也承认,通过广泛界定其根据《任择议定书》作出的决定的潜在对象,其影响会远远超出联合国系统的范围。该委员会认为,将这些决定公之于

众,对政府各部、研究人员和一般公众都极为有用。²²而有些人则不那么乐观。据一专家组估计,该委员会的一般性评论对各缔约国的影响“微乎其微,即使明确将其列为审议报告时将予以审议的问题,情况也是如此”。²³

60. 消除对妇女歧视委员会在国际上从事了大量活动,力求解决歧视妇女问题,其工作十分重要,已远远超出有关条约制度的直接范围。正如提高妇女地位司司长在该委员会第八届会议开幕式上所指出的那样,在确定全球政策方面,该委员会的工作发挥了极为重要的促进作用。²⁴妇女地位委员会也指出了消除对妇女歧视委员会的工作与其他有关机构的工作之间的重要关系。该委员会在第33/3号决议中指出,它同意消除对妇女歧视委员会的看法,认为其建议应与处理提高妇女地位问题或人权问题的政府间机构通过的各项建议协调起来。

2. 促进条约机构与《宪章》机构之间的协调工作

61. 各条约机构积极地适当协调了其工作的某些方面与其他《宪章》机构工作之间的关系。可以列出很多例证,例如:防止歧视及保护少数小组委员会和消除种族歧视委员会于1991年举行了联合会议;儿童权利委员会与人权委员会贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题特别报告员进行了对话;经济、社会、文化权利委员会向小组委员会各专题报告员(分别有Turk、Despouy、Eide和Sachar先生等)提供了机会,并进行了对话;禁止歧视委员会委员与人权委员会的特别报告员就酷刑问题交换了意见。

62. 由于有人说现在处理同一问题的机制太多,因此,协调问题尤为重要。虽然本研究报告反复强调必需促进各条约机构之间的协调,但应指出的是,各条约机构和专题机制本应履行相当不同的职能。事实上,它们能够、而且也往往寻求相互补充,而不是重复彼此的工作。酷刑以及其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚问题特别报告员在最近提交人权委员会的报告(E/CN.4/1993/26,第6-18段)中认真阐述了这方面的差异。该报告强烈主张继续实行相互补充机制,但如果各条约机构和其他有关机制不继续努力确保适当协调的话光是这样主张不会有多少用处。²⁵但在这方面的一个主要难题是要进行这样的协调,就必须大力依赖秘书处提供适当的建议和分析,但主要由于资源不足以及其他原因,秘书处并不总能向各条约机构提供适当的指导和分析。

3. 提出供各条约机构审议的特别建议问题

63. 从理论上来说,除《经济、社会、文化权利国际盟约》之外,没有任何规定涉及各条约机构与诸如人权委员会及其小组委员会之间任何直接的关系。但尽管有这样的漏洞,人权委员会近些年仍理所当然地经常提到各条约机构。委员会和小组委员会的各特别报告员也经常建议各条约机构如何开展工作。

64. 举一下委员会第四十九届会议的几个例子,就足可说明这一点。在该届会议上,委员会从事了下述工作:邀请各条约机构特别关注受人类免疫病毒(HIV)感染者或艾滋病患者及其周围的人的权利(第1993/53号决议,第4段);请儿童权利委员会研究在审查报告时可否参考《消除剥削童工行为行动方案》(第1993/79号决议,第5段);请各条约机构在报告中载述关于恐吓或报复以及阻碍联合国人权程序的指控,并载述它们为此采取的行动(第1993/64号决议,第4段);鼓励经济、社会、文化权利委员会与儿童权利委员会特别关注赤贫问题(第1993/13号决议,第3段和第4段);请各委员会特别关注当代奴役形式问题(第1993/27号决议,第14段);并请各条约机构向人权委员会的有关机制提供一切有关和准确的材料阐述属其管辖的制造或影响难民与流离失所者的各种人权情况(第1993/70号决议,第4段)。

65. 各委员会是联合国总体人权制度的组成部分。在很大程度上,这一说法值得称道。但也可认真考虑需要在此方面实行何种适当的限制。例如,如各条约机构提交和通过的报告所载的材料是公开发表的材料,其他机制当然应予以考虑。但如要求各条约机构向人权委员会提交专题报告可能就并不一定合适。

4. 条约机构向《宪章》机构通报情况

66. 各条约机构多次向《宪章》机构通报了它们对某些问题的看法。它们特别阐述了对世界人权会议的看法,并可能就拟议召开的全世界社会发展问题首脑会议和1994年国际人口与发展会议等事件阐述自己的看法。另外,消除种族歧视委员会也促进了拟订关于消除种族主义和种族歧视第三个十年行动方案草案。²⁸

67. 另外,一些条约机构还向依据《宪章》设立的机制阐述了特别令人关注的情况。例如,1992年8月,消除种族歧视委员会对前南斯拉夫发生的事件表示严重关切,并表示“相信”人权委员会将在专门召开的一次特别会议上“迅速采取有效措施”。该委员会还表示,“它愿意在其职权范围内协助此项工作”。²⁹消除对妇女歧视委员会在1993年第十二届会议上也致函人权委员会的特别报告员,对前南斯拉

夫境内发生的暴力事件表示关注。

68. 同样，秘书长也建议应设法“授权秘书长和各个专管人权问题的机构将大规模侵犯人权的事件提请安全理事会注意，并建议可以采取的行动”。²⁸此后，第四次主持人会议表示完全支持这一建议(A/47/628，第43段)。去年前后，每一条约机构都决定要就特殊或紧急的情况采取特别行动，可以将此看作是根据秘书长建议向安全理事会提交这类情况的必不可少的步骤。也许更为重要的是，如果人们认为各条约机构对大规模侵犯人权行为或事关直接属其主管问题的其他紧急状态熟视无睹，各条约机构将丧失信誉。

69. 应对此动向表示热烈欢迎，但它似乎也引起了若干重要和复杂的协调问题。各条约机构也许应根据秘书处为其编写的一份分析文件具体解决这些问题。主持人会议也应在此方面发挥作用。

5. 关于各条约机构行使新职能的建议

70. 原则上，《宪章》机构只能正式授予经济、社会和文化权利委员会新的职能(因为该委员会是经济及社会理事会设立的机构，因此理事会有权决定其职权)。各《宪章》机构不能扩大其他条约机构的正式职能。因为要采取这项措施，就必须首先根据有关条约规定的程序修订该项条约。但事实上，这并未妨碍它们建议如何通过不同或更大的方式行使已有的职能。例如，人权委员会邀请各条约机构“监督各国履行其根据有关人权文书作出的承诺情况，以便确保残疾人充分享有这些权利”(第1993/29号决议，第7段)。秘书长最近编写的关于《发展权宣言》的报告也提出了类似建议，他建议可请人权事务委员会与经济、社会和文化权利委员会“在审查缔约国报告时....考虑该项《宣言》”，并建议还可要求经济、社会和文化权利委员会“在处理发展中国家和发达国家的报告时，牢记其根据《宪章》第56条所负有的义务”(E/CN.4/1993/16，第53-54段)。

71. 这仅仅是一部分例子，它们表明，各条约机构的工作已越来越与联合国的总体人权方案紧密缠绕在一起。在很大程度上，这一现象十分值得称道，这表明各条约机构和各《宪章》机构都是在促进和保护人权。但同时还必须认识到即使难以划分界限，仍必须维持界限。一方面，需要促进最有效的协作，另一方面，又应确保各委员会监督条约职能的特点不会变得模糊不清，甚至完全丧失。因此，所有有关方面都应记住，必须在此方面维持适当的平衡。

D. 普遍参与条约制度

72. 从许多方面看来,各国普遍参与国际人权条约制度是长期有效实行这项制度的关键。因此,这也是本研究报告至关重要的讨论重点。

73. “普遍”一词指两种颇为不同但却相互关连的概念。第一种用法指的是,力求各国普遍批准或加入主要的国际人权条约。第二种用法指的是,普遍人权概念适应不同的文化、宗教以及其他传统的程度。根据第二种解释,有时人们将普遍概念说成是,包括各项权利在内的所有价值观念在文化上都是相对的,也就是说,它们不能脱离有关文化或社会,因此,不可能真正普遍化。

74. 这些概念往往被混淆在一起,这是无济于事的。赞成文化在对待和应用普遍标准方面发挥适当作用,并不一定会影响力求各国普遍参加人权条约制度工作。事实上,从许多角度看来,最有说服力的做法并非如此。如果各国普遍加入和积极参加全球人权制度,就能以最具建设性的方式设法解决文化在应用人权标准方面所起作用这一复杂的问题。欧洲委员会为筹办世界人权会议而举办的区域间会议通过的各项结论强调了这一对话的重要性:

“我们必须倾听别人的意见。必须进行更多的思索和努力,明确尊重其他的非西方宗教和文化传统,以此丰富人权对话。找到以宪法为依据的价值概念与伊斯兰教或印度—佛教传统或其他传统核心的概念、思想和结构之间的联系,就可以扩大人们支持各项基本权利的基础,并可实现普遍性。就基本人权而言,西方并无垄断权或专利。我们必须尊重文化的多样性,但同时又要尊重普遍的最低限度标准。”²⁹

75. 最好在各条约机构中以有条不紊、富有思想和建设性的方式继续进行这样的对话。因此,各国普遍参与是最为重要的目标。

76. 大会和人权委员会无数次呼吁各国加入这些条约。近些年,许多条约的缔约国越来越多,表明这一方法似乎至少已部分奏效。虽然在此成功面前,必须承认许多新缔约国是新独立的国家,它们从前是加入有关条约的另一缔约国的一部分,但在世界各地,确有几个极为重要的国家近些年大大扩大了参与条约制度的程度。但尽管如此,截至1993年1月1日为止,在国际社会中,只有略高于60%的国家批准了两项《国际人权盟约》,并且只有约40%的国家加入了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。

77. 因此,如何最有效地促进普遍参与程度是联合国面临的主要挑战。显然,国际社会“坚持”各国接受任何特定的国际条约义务的程度是有限度的;似乎

接受这样的义务仍纯属国家主权，各国有权根据其宪法以及其他程序就此作出决定。但与此同时，也不能太过份，使联合国各机构不愿化适当的精力追求普遍性。

78. 从实质上来看，人们迄今为止共采取了三种不同的方法。第一种方法主要是，各《宪章》机构以及由这些机构设立的包括专题报告员和特别报告员在内的各机制极力说服各国。秘书长和负责人权事务的副秘书长也经常敦促各国批准或加入各项国际人权文书(HRI/MC/1992/2，第8段)。

79. 第二种方法是，请各国说明未能加入有关条约的原因，主要是防止歧视及保护少数委员会采用这一方法。有一次曾发出这样的请求，但未收到任何答复(E/CN.4/Sub.2/1992/27，第7段)。最近，人权委员会请尚未批准或加入奴役问题条约的国家“以书面形式说明为什么未能批准或加入的原因……”(第1993/27号决议，第4段)。国际劳工组织在订立标准活动中有效地采用了类似的方法，这似乎是由劳工组织的程序结构所造成的，似乎并不能表明各国政府普遍愿意回答这样的问题。

80. 第三种方法是，向各国提供咨询服务，协助它们加入主要的文书。虽然委员会最近通过的第1993/15号决议第3段也阐述了这一点，但人们很早就看到了咨询服务与鼓励普遍加入之间的关系。也许找不到令人满意的标准来衡量这一战略的效力，但同样也很难找到现有的服务在此方面起到关键作用的情况。

81. 总之，尽管有关各方用意真诚，但迄今为止推行的战略大多支离破碎，缺乏深度，也缺乏资源，这似乎是公正的结论。联合国现在必须采用更为持久和更认真规划的方案，力求实现普遍性。这一方案应有三项主要内容：

(a) 应将普遍参与条约制度定为人权方案的一块基石

82. 应该指出，最好通过这种方法巩固条约制度的普遍基础并促进更敏感和更有建设性地审议执行人权所涉的文化内容。要做到这一点，就应将作为本研究报告重点的六项文书看作是联合国人权制度的基本核心。应尽可能将这些文书看作是一个整体，因此，应最强烈地敦促只正式加入其中一些文书的国家加入所有这些基本文书。尤其是，应敦促只加入一项《国际人权盟约》的国家，出于普遍性的考虑，并出于维护这两套权利地位平等这一基本准则，尽快批准另一份基本文书。截至1993年1月1日为止，共有六个国家只批准了一项《盟约》。³⁰

(b) 应在普遍战略中确定需解决的具体问题和应清除的障碍

83. 毫无疑问，有些政府是因为缺乏政治意愿而未能批准主要的条约。但有些政府未能加入这些条约，还有另外一些原因。有时，这些原因可能相当平淡无奇，涉及官僚、行政或财政事务。各国政府大多不会以书面形式阐述这些原因，也不会在这迄今为止在咨询服务方案下召开的区域或分区会议上探讨这些基本问题。

84. 很可能阻碍一些国家批准或加入的原因有：需要在政府采取行动前做好准备的中级官员对文书的含义缺乏了解；缺乏训练有素的人员老练地向政府有关部长详尽解释批准文书的意义；各条约机构程序与人权委员会特别程序之间有些混乱；在预算上不重视在批准或加入文书前后需采取的措施，例如审查现有法律和惯例、拟订必要的法律或规章以及培训官员等；本国人民缺乏了解，因此不能支持政府关于批准或参加意向书的倡议；以及害怕本国的报告义务过于繁重等。

85. 这些都是极为现实的困难。也许最好的解决办法是，派一名专家访问所有有关国家，由其调动有限的资源解决其确定的具体问题。此外，该方案也可以着手确定未接受某些文书的国家似乎都有的一些特点，然后订出对付有关问题的适当战略。

86. 只举一个例子来说明这一点。在尚未加入任何一项《国际盟约》的国家中，显然绝大多数是人口较少的国家。事实上，截至1993年1月1日为止，共有30个不到200万人口的国家属于这类情况。其中21个国家的人口不到50万人。在这21个国家中，14个国家可被归类为小型岛国。在这30个国家中，2/3国家的年均国民总产值低于2,000美元。³¹

87. 在作这样的概括时通常都须小心谨慎，在此前提下，可从这些数据中得出几项合理的结论。首先，至少一些小国可能担心，由于它们人口不多，加入《盟约》所涉的法律、官僚和行政任务可能过于繁重。其次，报告义务很可能会起到相当阻遏的作用。第三，人口极少而人均国民总产值又不高的20个国家很可能会深受资源的限制，深怕批准文书对资源造成影响。因此，可以通过以下方式促进这些国家加入《盟约》：仔细解释最好如何通过各种方法履行随之产生的义务、培训国内人员、提供技术援助、协助拟订必要的法律和报告、或协助政府官员亲自向有关条约机构提交报告。

88. 如果这类措施奏效的话，加入以这两项《盟约》为基础的核心制度的国家可能很快地增加25%左右。目前，联合国中几乎所有其他的主要条约制度都尽量设法特别照顾许多这类国家的特殊情况，在这样的情况下，人权条约制度一味坚持

不必作出这类安排，似乎没有多大意义。

(c) 应确定实现普遍加入目标的预定日期以及执行战略。应由一名专家监督方案的执行情况，并应为有关活动拨出专款

89. 儿童基金会执行主任最近建议，将1995年定为普遍批准或加入《儿童权利公约》的日期。³² 对其他五份基本条约也应采用类似办法。世界会议应确定2000年为各国充分参与国际人权条约制度的日期。这是各国重要的目标，它将大大协助各国国内主张批准条约的人士开展工作。此外，人权委员会也可就此机会审查进展情况。

90. 最后，只有对所有有关问题了如指掌、掌握适当的语言和其他技术并能将全部时间投入批准方案的个人才能有效执行有效的批准方案。在此方面，不能依靠各委员会的专家委员们，他们只能起辅助作用。还必须为此方案拨出专款，而不应从不一定能用于此目的普通基金中拨款。换句话说，必须十分重视批准方案。

三、缔约国报告情况

A. 报告程序的重要性及其效用

91. 发展报告制度是国际社会促进和保护尊重人权制度的核心。联合国早在1951年就建议根据《世界人权宣言》的规定建立这一制度(见E/CN.4/517,第2页)。后来，人权委员会在1956年第1(XII)号决议中建立了综合定期报告制度。这一制度要达到的目标十分广泛，除了根据《联合国宪章》第55条和第56条的规定确定国家初步责任之外，其他目标还有：鼓励各国作出努力；宣传联合国的一般人权活动；协助各国确定可从秘书长提供的咨询服务中受益的领域；以及促进在人权领域交流信息和思想。

92. 但尽管人们原则上普遍支持特别报告制度，但实际上这一制度运转得并不很顺利。因此，1970年代初，联合国人权司前任司长非常遗憾地指出，报告制度“因为未获得公正机会而日益衰退”。³³ 但事实上，根据1960年代末开始相继生效的各项条约建立的各种报告程序后来取代了这一制度。大会经常重申这些新程序的极端重要性，它最近在第43/115号决议序言中确认：

“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”。

93. 值得指出的是，即使在履行报告义务方面遇到困难的缔约国也认识到了这项程序的价值。一国政府曾于1988年告诉人权事务委员会说，这一制度能鼓励进行“国际社会所要求的良心自审”。³⁴

94. 经济、社会和文化权利委员会通过的第一号一般性评论确定了该委员会认为应通过报告实现的各项目标，进一步澄清了各报告制度的效用。³⁵在很大程度上，这些目标似乎也适用于本研究报告所涉的所有报告制度。可从该项一般性评论的以下摘录中看出其主要内容：

“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决策……

“5. 报告程序的第四个目标是促进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……

95. 如果说有任何因素是贯穿这些职能的主线的话，那就是各国的机构事实上在报告程序的所有阶段所起的重要作用了。各国际条约机构发挥的监督作用多数

只起到辅助性或催化作用，但人们往往会忘记(或忽视)这一点。如果要使这一程序具有真正的效力，各国所有有关机构应该并必须在此程序中发挥主要作用。有关国家公民和居民与这项工作最息息相关，他们最知道和理解当地的情况，因此，他们是人权的最佳促进者和保护者。正如《突尼斯宣言》指出的那样：“社会机构、组织和结构在保证和宣传人权方面也起着重要作用，因此，应当加强并给予鼓励”(A/CONF.157/PC/57,第4段)。所以，各条约机构的主要作用最好是监督各国国内的监督机构并确保政府与国内的社会伙伴在执行和监督过程中开展有效合作。

96. 显然许多国家(甚至是多数国家)目前的情况远非如此。但各条约机构不能因此就不太注意鼓励制订适当的国内程序问题。这类安排是(至少以后可能是)在实际审查缔约国报告期间和前后不可缺少的安排。各国所用的最佳程序方法相当不同，但今后应鼓励各条约机构更为重视某些基本问题。虽然多数基本问题是各委员会在工作中已陆续遇到的问题，但并未系统或持续设法联系参加条约制度的每一个国家的情况解决这些问题。这些基本问题如下。

1. 传播有关文书的案文

97. 这涉及条约已有的文本、每一文本的印数、自由和广泛传播这些印刷品的程度以及为此目的所用的办法等全面情况。如果不能一致努力确保享有这些权利者了解这些权利的内容和行使这些权利的途径，就不可能充分保护个人和全体人民的权利。

2. 国别报告的拟订方法

98. 有人建议，各国政府应“确保民众参与”拟订最初报告和定期报告(人权委员会第1993/14号决议，第3段)，并建议各国的人权机构应协助拟订缔约国报告。³⁶但正如最近的一份报告指出的那样，实际上这种做法很少见：

“关于各非政府组织实际影响各国(起草)程序的材料很少，但估计非政府组织在官方许可的情况下积极参与拟订国别报告的情况一定少之又少”。³⁷

99. 总之，虽然这类贡献可能极有价值，但从法律和实际角度来看，由“民众”团体或国家机构直接参与拟订地地道道的政府报告并不一定是适当的做法。关键是要在国内尽快发表报告案文(而往往实际并非如此)，并趁机在国内对报告内容

进行辩论或讨论。如果并未引起这样的讨论，也许可以推定，该份报告可能无关痛痒和脱离现实，因此不能引起人们的任何兴趣，或可以推定人们未能利用适当的论坛。应鼓励各国政府安排报告日期，以便本国的立法机构开展辩论和各专家委员会或在本国积极活动的非政府团体进行审议，各国政府应向各条约机构报告任何这类讨论的情况。

100. 根据目前的综合报告方针，各国必须说明其拟订报告的方式，但各国似乎很少提交特别有用的有关材料。因此，除了每一条约机构重申它十分重视这一问题外，下一次主持人会议也可联系综合报告方针讨论这一问题。

3. 向条约机构提交与审查缔约国报告有关的材料

101. 本报告在下面讨论材料来源问题时阐述这一问题。

4. 在国家一级讨论缔约国代表与委员会对话的结果

102. 本报告在下面讨论新闻问题时也论及这一问题。但在此须强调的是，不管对缔约国报告的审查是多么认真、多么具有建设性和多么深入，如果在国内未就有关条约机构通过的结论性意见采取一些有效的行动，那么审议报告的本身并无多大意义。由于各条约机构最近才开始作出这类有意义的结论，断言国内后续行动不足尚为时太早。目前不知道究竟有多少国家已制订了有效的后续程序。

B. 报告程序目前的问题

103. 正如本研究报告导言指出的那样，各报告程序近些年遇到了各种问题。由于第四次主持人会议的报告(A/47/628)和各有关委员会的报告已较详细地阐述了这些问题，因此，不必在这里重复相同的内容。可指出的是，这些问题主要表现在：(a) 报告不够充分或不能令人满意；(b) 不提交报告；以及(c) 各条约机构在目前的情况下不能处理缔约国不履行报告义务问题。各委员会反复评述了其中第一个问题，但不容易衡量这一问题的严重程度。而其他的问题则可被量化。

104. 近些年，逾期不交报告的情况持续恶化。截至1988年6月1日为止，共有146个缔约国加入了一项或多项本研究报告所涉的六项条约，逾期未交的报告总数达626份(《禁止酷刑公约》除外，因为根据该项《公约》拟订的报告那时尚未达到

期)。而两年前，缔约国总数只少3个，逾期未交的报告为460份。³⁸ 到1993年3月15日，逾期未交报告的总数已增至971份，如果将《禁止酷刑公约》计算在内的话，499个缔约国总共拖欠1,009份报告。当时各份条约的情况如下：³⁹

表1: 逾期未交报告现况(1993年3月15日)

条 约	缔约国 数 目	逾期未交报告 的缔约国数目	逾期报告 总 数
《公民权利和政治权利国际盟约》	115	64	83
《经济、社会、文化权利国际盟约》	119	65	65
《禁止酷刑公约》	71	36	38
《消除种族歧视公约》	132	112	342
《消除对妇女一切形式歧视公约》	118	78	127
《儿童权利公约》	126	59	59
《禁止种族隔离公约》	95	85	295
总 数	775	499	1,009

105. 必须承认，如果将拖欠几个月未交报告的情况与显然长期拖欠报告的情况区别开来，那么总数可能会少一些，但这仍然不能大大减轻现有问题的严重程度。此外，尚未提交初步报告的缔约国数目极高，有的多达17年未提交初步报告。除了《禁止种族隔离公约》和《儿童权利公约》之外(因为最近才正式生效)，各国共拖欠了108份关于其他5项条约的初步报告。拒不报告在实质上造成的后果可能十分严重(见以下的讨论)，它在程序上也造成了重大后果。

106. 事实上，最成问题的是，考虑到各条约机构目前可支配的会期，它们实际上在很大程度上要靠大量缔约国继续拖欠报告才能履行义务。有人计算，根据1992年的统计数字和目前预期每年召开会议数目，如果各国提交所有的拖欠报告，各条约机构要花32年时间才能审查完所有报告。⁴⁰

表2: 如果提交目前拖欠的所有国别报告,
审查这些报告所需的时间:

	所需会议 数 目。	年均会议 数 目	平均每年 用于审议 报 告 的 会议数目	所需年数..
《消除种族歧视公约》	189次	48次(6周)	33次	6 年
《消除对妇女一切形式歧视公约》	110次	19次(2周)	12次	9 年
《禁止酷刑公约》...	22次	31次(4周)	19次	1 年
《公民权利和政治权利国际盟约》	241次	82次(9周)	42次	6 年
《经济、社会、文化权利国际盟约》	156次	26次(3周)	15次	10 年

- 这一数字是根据审查各类报告(初步报告、第二次定期报告、第三次定期报告等)所花的不同的平均时间以及各类逾期报告(初步报告、第二次报告、第三次报告等)的数目而得出的。
- .. 通常用四舍五入的方法得出整数。
- ... 1992年6月,(即在提交1992年年度报告之后),相当多国家尚未提交第一份补充报告,到1993年3月,许多国家尚未提交这些报告,因此,就《禁止酷刑公约》而言,在各国提交1993年年度报告之后,数字可能会有相当大的变化。

107. 本研究报告的下一节审查了各条约机构面临的一些具体问题。在看待这些问题时应注意两点。第一点是,尽管报告制度有种种缺点或缺陷,但它是在仅仅20多年中发展起来的制度。从许多方面来看,如果从一开始就更为认真规划这一制度的话,这一制度是不可能这样迅速演变的。总体说来,这一制度在若干方面超出了人们一开始可能有的期望。因此,虽然现在可能需要进行深远的改革,但这并不意味着,这一制度的各项基本准则已失去效用。

108. 第二点是,有证据表明,各报告制度的效率和效力与各缔约国严肃对待

其报告义务的程度成正比。根据这一说法，最重要的是，各条约机构自己可以为解决一些现有问题而发挥重大作用，其中最好的办法是，表明这一工作富有成果，因此值得各缔约国努力充分履行其义务。换一种角度来看，这也就是说，想要通过放松制度而提高整个制度效力的任何措施很可能会起相反的作用。

C. 对付不交报告问题

109. 不交报告和长期拖欠报告带来了极为严重的后果。不提交初步报告尤为令人忧虑，因为这首先表明，有关国家未能初步全面审查其法律、政策和实际做法，因此也就不能确定需要采取何种措施来遵守条约的规定。正如上面指出的那样，各国目前共拖欠108份初步报告，其中许多报告已远远超出单纯拖延的阶段。未能随后提交定期报告也很令人担心，因为这很可能反映出，确实存在重大问题，而这些政府很想避免与有关条约机构举行对话。

110. 不提交报告使所有有关方面都受到损失。条约机构付出的代价较小，但从长远的角度来看，其信誉一定会受到影响。从短期角度来看，这很可能会使条约机构不能全面了解世界形势。而缔约国自己则付出更高的代价。政府官员可能会想，批准或加入一项人权条约会带来梦寐以求的荣耀，否则并无多大意义。从许多方面来看，向条约机构提供报告的义务是缔约国承担的不甚繁重的任务，如果拒不执行这项工作，就更不可能在国内法和决策领域严肃对待条约规定的各项标准。最后，如果是这样的话，各非政府组织或政治团体以及其他利益团体就更有理由担心条约制度软弱无力、甚至毫无益处了。

111. 但制度本身可能为此付出最高代价。如果一国可以公开表示接受大量义务，而随后却对委员会嗤之以鼻，那么条约制度就一定会丧失一些可贵的信誉。接受这样的情况还会导致双重标准，因为一些缔约国定期接受各条约机构的监督和审查，而另外一些记录可能远不那么令人满意的缔约国却不受到任何监督。第四次主持人会议对此表示担心，它指出：“应避免发生这样的情况：有关缔约国一贯长期不交报告而不受到监督，而提交报告的国家则受到一丝不苟的监测”（A/47/628，第71段）。事实上，如果各条约机构不坚持履行监督职责的话，这只会怂恿其他缔约国拖延履行或完全不履行其报告义务。

112. 各条约机构长期自得其乐，一味设法敦促各国提交报告，而并不设法通过适当的鼓励和阻遏措施来解决这一问题。有的呼吁确实奏效了，但总的说来，它们显然未能防止出现1,000多份报告逾期未交的情况。因此，各条约机构以及各政

治机构必须以坚定和负有创意的方式解决这一问题。

113. 为解决这一问题，应考虑采取以下四个步骤：

(a) 向两年多未交报告的缔约国提供咨询服务。

114. 这一建议有好几层意思。首先，关键是必须记住，未提交报告(就像未批准条约一样)有时在很大程度上是因为很平常的官僚主义原因造成的。国家缺乏专业知识、有关官僚或政客不能理解实际需要从从事的工作以及以为本部门太小因此无力从事如此繁重任务等可能都是未提交报告的原因。

115. 其次，不应推想为此提供常规咨询服务就一定会引起积极反响，即使问题较小和对此制度相当有好感的缔约国都不一定会有积极反响。因此，指导如何拟订逾期未交报告制度必须更为常规化，应不那么依靠有关国家采取主动。这样做的的原因是：(i) 造成不交报告状况的官僚惰性也很可能对求援申请起到同样的作用；以及(ii) 这类请求仍被看作是等于用某种方式认错，这样的看法往往是没有道理的。

116. 这并不是说应以任何方式强制提供援助。当然不应这样做，因为有关政府根据其主权，有权决定是否履行条约规定的国际法义务。但更为常规化地提供这类援助将十分符合其他地方已采用的方法。例如，《联合国气候变化框架公约》具体规定，有关秘书处的一项职能是：“协助提出请求的国家、特别是发展中国家汇编并提交《公约》规定需提交的材料)。”“

117. 可以采用的一个方法是，指定一名或多名人员，由其专门负责协助各国履行其报告义务。这类人员应具有必要的专门知识，他们应与各国政府建立相互信任的关系，能低调工作，并能应各条约机构的请求与有关政府直接联系。

118. 第三，根据以上的建议，为满足条约制度的需要，必须大大修改联合国咨询服务方案有关部分的内容。下面将更详细地阐述这个问题。

(b) 即使在未收到报告的情况下，安排审议未提交报告国家的情况，使这些国家不再能逃脱审查。

119. 第四次主持人会议已同意这一做法，该次会议建议：“各条约机构在必要时作为最后措施仿效.....做法，对审议一贯未交报告或长期逾期未交报告的缔约国的情况作出安排”(A/47/628，第71段)。一条约机构(即经济、社会和文化权

利委员会)已采用了这一做法,人权委员会对其行动表示欢迎(第1993/14号决议,第4段)。另一个条约机构(消除种族歧视委员会)也对至少已提交初步报告的国家采用了这一做法。但没有什么理由只能对这些国家采用这一做法。由于初步报告是很久以前拟订的,或由于在此期间已有根本性的变化,初步报告可能已完全不能反映目前的情况。无论如何,在处理严重拖欠报告情况时,不应把注意力放在所拖欠的报告是初步报告还是定期报告上。

120. 迄今为止在拟订这一做法时所用的程序明确表明,在一国未交报告的情况下审议其情况纯粹是最后措施。即使已安排审议,仍希望缔约国能通知委员会说,它将在一定(很短)时间内提交一份报告,以此作为该委员会与缔约国代表之间进行例行对话的基础。即使在未收到报告的情况下已开展审查工作,也应向有关缔约国表明,非常欢迎它派代表参加审查工作。在这样的情况下,委员会应特别努力确保从各个适当渠道获得关于该国情况的充分材料。所有条约机构都应尽快采用这一方法,以便维护报告制度的完整和信誉。

(c) 《宪章》机构应在决议中列明长期逾期末交报告的缔约国。

121. 各有关机构未就逾期末交报告确定任何具体的“容忍”度,因为怕一旦确定任何“容忍”度,会助长拖延行为。目前的做法很极端,起了反作用。应斥责任何拖延现象,同时,各条约机构应考虑建议有关《宪章》机构列出已拖延两年多未交报告的缔约国。如果拖延三年多不交报告,条约机构则应决定安排审议有关国家的情况。

(d) 应通过提供额外的技术援助积极促进各缔约国提交报告。

122. 将在下面讨论咨询服务方案时探讨这一问题。在此只需强调的是,要使这类援助成为真正的促进措施,必须在现有援助基础上提供这类额外援助。而目前的援助毫无“额外”可言。

D. 多重报告制度的负担

123. 近些年,人们日益频繁地指出,要求缔约国报告人权情况的负担越来越重,这是各缔约国面临的一个最重大的问题。例如,提交世界人权会议的一份报告

呼吁应改革“现已变得累赘和重叠的报告责任”。⁴²此外，人权委员会第四十九届会议通过的一项决议(以33票赞成、16票反对、3票弃权获得通过的第1993/58号决议)序言部分第6段指出：“由于近些年来，在这一领域所建立机构的增加，许多国家，特别是发展中国家，不得不编写很多定期报告，对关于据说在本国存在的许多事实或情况的广泛询问作出答复，而实际上又不可能完全按照要求或在规定期限内作出答复”。

124. 在处理这一问题时应牢记几个一般前提。首先，重叠问题决不仅仅限于人权领域。⁴³随着国际相互依存程度越来越高，随着越来越多的行动领域日益明显需要国际合作，对国家的要求也会越来越多。其次，虽然各种报告机制是必不可少的，但我们也需要不断检查是否可以精简和协调对各国提出的要求。第三，似乎可以认为，特别是在没有对有关请求的情况和重要性加以区别的情况下，额外要求应有限度，超过这一限度，就会起到反作用。最后，还可推断，日新月异的信息系统提供了重要机会，但迄今为止人们甚至从未探索过这些机会。

125. 本研究报告的重点范围很有限，但要有效审查报告制度中的报告义务问题，就不能将这一问题与影响整个人权制度的紧密相关的问题完全割裂开来。所以，必须区分这一问题不同方面的内容，然后再力求找到可满足以下两项标准的一些解决办法：(i) 尽量减少各国的负担和(ii) 尽量提高促进尊重人权措施的效力。

126. 关于人权报告的要求剧增问题是一个多方面的问題。从一国的角度来看，要求可能来自以下任何机构或所有机构：(a) 联合国各条约机构；(b) 联合国各决策机构，其中最主要的机构有人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会及其各附属机构；(c) 各专门机构，尤其是劳工组织和教科文组织；(d) 各区域性人权条约机构；以及(e) 各区域性人权决策机构。此外还可列出可要求提供资料的其他不那么正规的机构。

127. 为便于分析起见，可将咨询要求分为五类。它们是：(a) 根据条约义务提出的请求；⁴⁴ (b) 根据《宪章》机构确定的特别程序提出的请求；(c) 为执行非条约标准提出的请求；(d) 为进行研究和调查所提出的请求；以及(e) 非联合国机构提出的请求。在各类请求内部和中间都可能会产生重复和越限问题。虽然在研究整个问题时最好详细审查每一类情况，但本研究报告必须主要阐述(a)类情况，同时适当评述与条约制度有关的(b)类至(e)类的情况。

(a) 根据条约义务提出的请求

128. 后面将阐述这一类的情况。

(b) 根据《宪章》机构确定的特别程序提出的请求

129. 不十分熟悉整个制度的法律细节和其他详情的人可能会将各条约机构提出的报告请求与各特别报告员、专题报告员、工作组提出的请求以及根据其他这类特别程序提出的请求等同起来,对于这些人来说,这也许是很合逻辑的事,但事实上必须牢记这两类请求的根本区别。这些区别有若干层次。从法律根据的角度来看,根据某项条约提交报告的义务源于该项条约的具体规定。因此,人权委员会或任何其他政治机构无权“安排”减轻这些义务,例如无权在国家更充分遵守特别程序的情况下减少其义务。就所要得到材料的性质而言,条约报告安排按定义必须是全面的,其期限较为固定。就紧迫性而言,各条约机构只在极例外的情况下才要求紧急提供材料,因此,这些条约机构在处理据称侵犯人权行为时丝毫不指望行使与特别程序一样的职能。最后,各条约机构只负责有限国家的情况,而根据《联合国宪章》的规定,各特别程序则须处理各国的情况。

(c) 为执行非条约标准所提出的请求

130. 一些非条约程序实际上相当正式。关于有效执行经济及社会理事会在第1984/47号决议中通过并由大会在1984年12月14日第39/118号决议中核准的《囚犯待遇最低限度标准规则》的程序也许是最好的例子。根据这些程序,各国政府需答复秘书长就《规则》的执行情况和遇到的困难定期提出的询问。

131. 此外,人们不断提出新的建议,建议在执行非拘束性标准时采用类似程序。举几个例子来说明一下。关于《奴隶制公约》,人权委员会最近在第1993/27号决议第7段中鼓励防止歧视及保护少数小组委员会“详细讨论关于建立执行《禁奴公约》之有效机制的方式和方法的建议”。此外,人权委员会在设立负责执行《发展权宣言》的发展权专题工作组时指出,该工作组将根据“各成员国以及其他适当渠道提供的”材料开展工作。最后,土著居民工作组在拟订土著居民权利宣言时经常强调必需建立有效的执行机制。

132. 根据这些以及其他报告程序所要求的材料一定会在不同程度上与必须向

各条约机构提交的材料相互重叠。因此,至少在原则上,寻求避免随之产生的重复问题是很有余地的。要这样作,就需要对现行程序至少作两处变动。第一处变动是,允许已向一条约机构报告有关确切问题的国家在答复特别请求时只提一下有关报告段落。第二处变动是,坚持改进根据有关条约提交报告的工作,以便确保充分解决特别程序中令人关注的各项问题。

(d) 为进行研究和调查所提出的请求

133. 近几年,人们为此请求各国提供材料的情况特别多。与(c)所列情况一样,大可利用向各条约机构提交的报告已载述的材料。但必需在前一段阐述的两处变动的基础上采用这一作法。

134. 另一倡议是,授权秘书处收集已公开发表的材料,然后再以普通照会的形式向各国政府提出正式请求,这可大大减轻这些要求造成的负担。如果秘书处能设立早就应设立的资料和文献中心的话,可很容易采用这一作法。例如,在研究某一具体问题时,可参考人权事务中心现有的法律条文和分析性材料,并在必要时,经仔细斟酌后,提出具体和有针对性的索要材料请求,而不是象目前这样,一旦《宪章》机构要求秘书处提供文献,就往往会发生文件满天飞的现象。

(e) 非联合国机构提出的请求

135. 联合国各机构显然无权确定有关区域以及其他组织所采用的方法,但可以更努力协调有关活动,并交流材料,而不需要重复提出请求。这一问题是与下面所阐述的与各区域组织关系这一更广泛的问题联系在一起的。

(a) 根据条约义务提出的请求

136. 本研究报告初稿(A/44/668,附件)指出,如延长各条约文书的报告周期,会有助于减轻负担。几乎所有的机构都在此方面采取了适当措施,结果,根据两项《盟约》提交报告的周期现在为5年,而根据其他四项公约提交报告的周期则为4年。

137. 采用了这一不那么严格、但却更为协调的周期,以后可能会有相当多的益处。但在以后拟订公约时应考虑在报告周期方面给予条约机构一定程度的斟酌

权。这样做不仅会确保条约制度有内在的灵活性,而且又不会让缔约国会议自行确定各缔约国提交报告的周期。

138. 本研究报告初稿还建议采取其他两项措施。一是力求尽量错开缔约国根据不同条约提交报告的日期,以此减轻国家的负担,或至少使负担更均匀些。一旦条约制度有效开始实行电脑化,那么协调各国提交报告的时间就会比较容易。二是要减少报告要求相互重复的程度。我们现在开始讨论这一问题。

E. 减少相互重叠的报告要求

139. 由于联合国采用的方法,必然会产生各条约机构职权重叠问题。而欧洲委员会则不同,它是根据一项核心条约(《欧洲人权公约》)开始人权工作的,后来又围绕这一核心增添了一些内容,扩大了活动范围。⁴⁵ 联合国在通过两项主要《盟约》之后,通过了一系列内容越来越狭隘的独立文书,更为详细或更为具体地阐述了两项《盟约》大多已提到的各项问题。此外,由于在拟订每一项公约时都考虑到,一国不必加入任何其他条约即可加入该项文书,而且每一个条约机构都与其他条约机构完全分开,所以不可避免地会出现职权重叠现象。

140. 要减轻国家的总体报告负担,也许最重要、也是最困难的办法是,鼓励各条约机构和各缔约国自己采取措施,减少现有的报告要求相互重叠现象。

1. 核心文件或国家概况

141. 要做到这一点,协调并巩固报告方针是最简单易行的办法。但综合来看,只有对国家概况或“核心文件”才可以这样做。根据这一制度,每一缔约国必须提交一份核心文件,以便各有关条约机构联系该缔约国提交的专门涉及有关文书的实质性报告进行综合审议。目前,所有条约机构都已批准了这一制度。若干国家现已提交了这样的报告,但绝大多数国家尚未这样做。⁴⁶ 估计采用这类核心文件会节省报告国的时间并保障各委员会能相当全面地了解缔约国的概况,但要解决相互重叠这一更大的问题,仍远远不够。

2. 开展更广泛协调的可能性

142. 最好举几个例子来说明这一更广泛问题的性质和范围。可以举出许多不

同的权利来说明问题,但结社自由权也许是最好的例子。在本研究报告所涉的七项条约中,六项条约确认了这项权利。《关于保护所有移徙工人及其家属权利的国际公约》也载述了这项权利。此外,劳工组织也通过了关于这项权利的两项主要公约。截至1992年1月1日为止,共有98个国家批准了《关于结社自由和保护组织权的第87号公约》(1948年),共有113个国家批准了《关于组织权和集体谈判权的第98号公约》(1949年)。“因此,已加入所有或大多数这些条约的任何国家有义务根据各项文书的规定提交定期报告,详细阐述实行结社自由权的情况。

143. 涉及不歧视准则的条约数目甚至更多,这使不同条约机构的职权相互重叠问题更为复杂。经济及社会理事会在第1988/4号决议中核准经济、社会、文化权利委员会请求秘书长编写一份报告,“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”,秘书长应邀编写的分析报告(E/C.12/1989/3)阐述了联合国六个条约机构相互重叠的程度。

3. 发展相互参考制度

144. 解决职权重叠问题比弄清该问题的程度要困难得多。主要的困难是,严格说来,每项条约即构成单独的法律制度,它规定了明确的义务和具体的规范,并有缔约国和监督机构。有人曾建议,如果已在提交另一条约机构的报告中提供了关于某些问题的情况,就不必再向人权事务委员会提供同样的情况,该委员会的一名委员最近就此写到:

“如果各国义务根据A条约提供材料并接受审查,但却宣布因为和某些其他国家一道根据B条约达成的新的安排而宣布不必提供材料,这无论从法律角度或是从其他的任何角度来看,怎么能对?即使第二份条约的监督和执行规定同样有效(通常并非如此),这一建议也是无法接受的。关于今后如何安排报告的建议,人权事务委员会将非常坚定地答复各国:这似乎关系到《盟约》执行程序完整性。”⁴⁸

145. 但这样的反应似乎是误解了所提出的建议。事实上,这些建议似乎是解决这一问题的最好的中期办法。各缔约国不得因为已根据一项不同的条约报告了情况就不履行另一项条约规定的报告义务,这不是有关建议的内容。有关建议的内容是,如果一国已在提交一条约机构的报告中提供了情况,并认为另一条约机构也应参考这一材料,那么就不必再次(或甚至好几次)提交有关材料。只提一下另一份报告

也就够了。条约机构索取必要附加材料的权利绝不会因这一程序而受到非议或损害,一条约机构审议材料也决不会影响另一条约机构处理同样材料的方式。因此,这完全符合维护每一条约机构自主权的工作。”

146. 《经济、社会、文化权利国际盟约》(见大会第2200(XXXI)号决议附件)第17条第3款甚至明确规定了类似的相互参照程序,该款规定:

“倘有关之情报前经本盟约缔约国提送联合国或任何专门机关在案,该国得仅明确注明该项情报已见何处,不必重行提送。”

147. 可以通过儿童权利这一例子来说明建立更为协调的相互参照制度是多么适当。《儿童权利公约》于1990年正式生效,到1993年1月1日为止,共有128个国家批准了该项《公约》。在这些缔约国中,还加入两项《盟约》的国家预计必须就十分相同的问题向三个不同的条约机构报告情况。事实上,人权事务委员会关于《公民权利和政治权利国际盟约》第24条的第17号一般性评论(35)提出的许多问题正是《儿童权利公约》专门载述的问题。在这样的情况下,似乎不必在先要求一国向儿童权利委员会详细报告情况后再要求该国向人权事务委员会提交另一份报告,重复基本上同样的材料。此外,经济、社会、文化权利委员会(根据《经济、社会、文化权利国际盟约》第11条)和消除对妇女歧视委员会也可索取类似材料。

148. 为确定如何处理这一潜在重叠问题的最佳方式,经济、社会、文化权利委员会建议应召开一次会议,由儿童权利委员会、人权事务委员会、消除对妇女歧视委员会和经济、社会、文化权利委员会分别派一二名代表参加会议,讨论如何监督管理条约义务相互重叠问题的最佳方式。第四次主持人会议赞同这一建议,但指出,由于缺乏资金,未能召开这次会议。它呼吁大会考虑提供所需的资金(A/47/628,第88段)。这样做的目的是,减轻各国的负担,提高有关条约机构的效率,而要这样做,就非要最高层作出具体的财政安排(而此事已经拖了3年多),这明确表明,制度有缺陷,并需要弥补缺陷。

149. 目前,必须遵循一定的程序,才能促进总体条约制度的有效运转,而至少在有些方面,这些程序不仅累赘和耗时,而且甚至还会起到威慑作用。需要力求在财务和行政方面提高条约制度的灵活性。大会在第47/111号决议第10段中决定每两年举行一次主持人会议并确保从经常预算中拨出资金这一决定也许会使主持人会议将来能行使协调职能。如果出现这样的情况,各条约机构将来应更多和不断考虑提出它们希望主持人会议处理的具体问题。

150. 劳工组织通过的一些人权条约也有重叠问题。消除对妇女歧视委员会通过的第13号一般性建议(1989年第8届会议)就是一个很好的例子,其第1段建议:

“为充分实施《消除对妇女一切形式歧视公约》，鼓励那些尚未批准《劳工组织第100号公约》的缔约国批准该《公约》”。⁵⁰

151. 该委员会既然鼓励批准劳工组织关于男女同工同酬的《第100号公约》，可以期望该委员会会考虑允许已批准这两项公约的缔约国，在提交消除对妇女歧视委员会的报告中关于同工同酬问题的有关章节中，列明已向劳工组织提交的材料。经济、社会和文化权利委员会已就直接涉及《盟约》第6条至第9条列载的各项权利（如工作权、获得公正合理工作条件权和社会保障权以及工会权）的劳工组织公约采用了这一方法。例如，关于《盟约》第6条，该委员会通过的报告方针指出：

如果贵国已加入（劳工组织）以下任何公约：……并已向有关监督委员会提交与第6条规定相关的报告，则不妨注明那些报告的有关章节，而不必在此载述同样的材料。但应在本报告中阐述一些报告未充分载述的涉及本《盟约》的所有问题。⁵¹

152. 如何以最佳方式促进执行工作是这一鼓励相互参照建议的困难之处。可在三个不同的层次进行适当努力。缔约国自己也许是最重要的层次。各国应根据其已批准或拟议在不远的将来批准的文书，力求找出可有效和适当相互参照之处，并以此方式编写报告。⁵²一些国家已开始这样做，但在编写报告方面资源十分有限的国家一定难以完成这项工作。人权事务中心可以在此领域提供极为有用的咨询服务。总而言之，为减少重复，“具体高于普遍”（A/C.3/43/5，附件，第12页）准则是适当的粗略指导规则。但须谨防这一粗略规则成为定规。此外，如上所述，不得将采用相互参照方法解释成再也不必（也就是说没有义务）向某一机构报告情况。这只是一种负担较轻的报告方式而已。

153. 各国还可以考虑采纳第二次主持人会议提出的建议，在本国设立专门行政单位，尤其负责编写本国向所有条约机构提交的报告。象这样集中主要报告职能可能会比几个不同的单位在毫无协调的情况下提交报告协调得多。《21世纪议程》就环境与发展问题采用了类似作法，它规定：

“各国不妨考虑设立一个负责《21世纪议程》后续工作的国家协调机构。这个机构将利用各非政府组织的专门知识，并可向联合国提出意见和有关资料”（A/CONF.151/26（第三卷），第38章，第40段）。

154. 各条约机构也可采取行动，这是第二个层次。可要求各委员会考虑指导各缔约国确定适当相互参照之处。在此方面，各条约机构工作电脑化显然将大大促进这方面的任何努力。但应承认的是，这需要各条约机构进行一定程度的协调和磋商，但各条约机构尚未能做到这一点。此外，主持人会议的作用也很关键。但只有在秘

书处列出一系列明确的备选方案后,这一论坛才会取得很大的进展。

155. 各专门机构(尤其是劳工组织)也可采取行动,这是第三个层次。1969年,国际劳工局编写了详细和准确的“对国际人权盟约与国际劳工公约和建议的比较分析”。⁵³这一分析可能对各条约机构极为有用,能指导它们利用劳工组织的各项标准和各缔约国向该组织提供的材料。因此,应鼓励劳工局考虑编写一份最新的扩大分析报告,在报告中考虑到本研究报告所涉的所有六项联合国条约。其他有关机构也可进行类似分析,以便最终减少报告重叠现象。

F. 增强整个条约制度处理具体专题的能力

156. 可对不同条约机构的主要职能作非正式分工,在此方面存在协调问题,但人们并未充分认识到这一点,更未能解决这一问题。如上所述,各条约机构在处理儿童权利、结社自由和不歧视等问题时有所重叠,因此,才产生了这样的问题。至少一些委员会负有处理某些问题的明确职能,但却忽视这一问题,这似乎至少说明,各方缺乏协调。

157. 在此方面,妇女权利是最引人注目、也是在某种程度上最难以解决的问题。目前,人们公认,联合国各人权机构倾向于忽视这一极为重要的问题,认为已有机构处理这一问题(例如妇女地位委员会或消除对妇女歧视委员会),这至少是忽视这一问题的部分原因。在一定程度上,这一看法并没错,但许多观察家认为,所有的人权机构都应在其活动和职权范围内努力促进妇女权利。因此,如果任何特定的条约机构的职能明确包括消除性别歧视,那么它就没有任何理由认为任何其他机构已代它或可以代它开展部分工作。有鉴于此,妇女地位委员会以及世界人权会议各区域性筹备会议都敦促应更为重视妇女的人权问题。⁵⁴

158. 消除对妇女歧视委员会专门就各条约机构的工作向世界会议提出建议,它建议“应在所有人权文书的执行工作中充分考虑按性别排列的材料和分析”。⁵⁵毫无疑问,这一做法是正确的。难以否认的是,一些条约机构很少花精力处理这些问题。这一建议确实提出了是否可以进行非正式分工以便更有效保障能远比目前更为系统和全面地审查妇女人权专题的问题。人们怀疑,要求所有五个条约机构广泛和毫无限制地重视这一问题实际上并未导致任何机构从事多少工作。如果更为明确地建议哪一个机构应确切从事哪一种工作,可能会更有成效。

159. 每一委员会的职权各不相同,有关文书已对各委员会的职权作了明确规定,因此,纯粹从法律角度处理这一问题并不特别有益。《消除对妇女歧视公约》和

《经济、社会、文化权利盟约》明确规定须保护妇女的经济权利,《儿童权利公约》也涉及到这一点。因此,完全可以围绕每一份文书以及《公民权利和政治权利盟约》中的禁止歧视规定和《消除一切形式种族歧视公约》有关规定来深刻探讨这一问题。

160. 在着手进行这样的分析之前,应强调指出的是,虽然妇女人权问题极为重要,但它并不是人们目前关注的唯一问题。事实上,在目前的安排中,其他一些问题甚至遭到更为普遍、但却并无恶意的忽视。在此方面,可以举出许多与歧视相关的问题。没有任何委员会系统探讨过老年人的窘境,经济、社会和文化权利委员会才刚刚开始这样做。虽然所有有关条约机构都应关心残疾人问题,但残疾人境况很少引起注意。土著人民、移徙工人、人体免疫病毒携带者或艾滋病患者以及其他这类群体的情况也是如此。除这些部分涉及歧视的问题外,还有许多实质权利问题属不同的条约机构管辖,有时这些问题往往会被遗漏。

161. 随着《宪章》机构越来越意识到各条约机构在总体人权制度中的关键作用,它们越来越倾向于请这些条约机构重视令人特别关注的问题。有时向具体的机构提出了这样的要求,有时却没有这样做。例如,人权委员会在其第四十九届会议上:

- 请人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会“以及其他类似机构”处理与人体免疫缺损病毒或艾滋病有关的各项问题(第1993/53号决议,第4段);
- 邀请“各人权条约机关,尤其是经济、社会和文化权利委员会和人权事务委员会,监督与残疾有关的问题”(第1993/29号决议,第7段);
- 建议“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和儿童权利委员会”特别关注与当代奴隶制形式有关的问题(第1993/27号决议,第14段);以及
- 就童工问题指出,“联合国各人权机构应继续关注这一问题”(第1993/79号决议,附件,第29段)。

162. 还可以举出其他的例子,但这并无多大用途。要点是,人们越来越要求一般条约机构特别关注某些问题,但没有多少证据表明迄今为止这类请求对各条约机构的工作方法有重大影响。我们认为,这在很大程度上是一个需要加强协调的问题。

163. 人权委员会也许认识到了这一事实,它最近鼓励“消除对妇女歧视委员会与其他条约机构”进行更密切的合作,“促进、保护和实施妇女权利”(第1993/46

号决议,第5段),并请秘书长就该决议的“执行同包括各条约机构在内的所有联合国人权机构进行协商”(同上,第7段)。各条约机构似乎可以利用这一机会,在有关国家参加几项条约的情况下,考虑是否能够在各条约机构间找到一些办法,指定由某一机构主要负责处理问题的某一方面的内容。这类安排必须灵活多变,并应在报告方针中得到反映。

G. 会带来根本变化的长期备选方案

164. 为了减轻本研究报告所涉的所有或至少几项条约的缔约国的报告负担,可以考虑至少三项备选方案。但在开始就此讨论时必须强调指出的是,这样做,共有四个前提。第一个前提是,通过报告形式监督各缔约国履行其条约义务情况是条约制度的关键内容,这不仅仍是可行的方法,而且还可能成为非常有效的手段,因此,应考虑取消这一做法。第二个前提是,由于总的条约制度在缺乏协调的情况下在各方面迅速发展,最终必须考虑更深刻地改变做法,超越本报告前几章阐述的各种做法。

165. 第三个前提是,同时加入几项条约的国家的负担是很重的,所有才考虑这些备选方案。只加入一二项条约的国家似乎没有太多的理由抱怨负担过重。第四个前提是,各国是自愿接受每项条约所载的报告义务的;因此,不应认为要它们履行这些法律承诺本身有任何不公之处。

(a) 减少条约机构的数目,从而减少所需报告的数目

166. 在此背景下,第一项(也是最激进的一项)长期备选方案是,巩固条约制度,减少条约机构的数目,从而减少加入几项条约的国家必须提交报告的数目。可以在有限的范围内巩固条约制度,由二三个委员会代替六个委员会的工作,并将报告减至同样数目。也可以作彻底变动,只须向一个委员会提交一份报告即可(也许还要提交具体的补充报告)。本研究报告最后一章将更详尽地探讨这一备选方案。

(b) 一份‘全面’报告

167. 从某些角度来看第二项备选方案,与第一项备选方案有联系。根据这项方案,每一缔约国应编写一份‘全面’报告,然后向该国依法必须报告的每一有关条约机构提交这份报告。在第三次和第四次主持人会议上,都有人提出这项建议,但建议

得不太详细。由于本研究报告的范围有限,不能分析因这一方法产生的所有问题,但至少可以探讨一下一些主要问题。

168. 也许有人会争辩说,这样做不符合各项条约的规定。但没有道理说一定会如此。事实上,至少在原则上,一国今天似乎可以单方采用这一方法,编写一份全面报告,并大约同时向几个条约机构提交该份报告。如果该国遵守每项条约规定的报告方针,并在每一委员会可以接受的期限内提交这份报告,似乎就不会出现什么困难。但如果各条约机构必须具体赞同这一方法,那么就很有理由要大力协调报告要求,并设法确定各国同时报告的时间。最终也可以相应修改有关条约,但这似乎并不急迫,甚至并不是非这样做不可。

169. 因此,这一建议的实际内容比法律内容更值得注意。显然,这一建议有很大的优点,但也有一些明显的缺点。至于优点是否毫无疑问地大过缺点,这得由各国定夺。讲到优点,首先,提交全面报告这一事实本身即会有力地证明各项权利相互平等准则。每一委员会将真正全面地了解缔约国的总体情况,并能更充分地理解造成具体问题的环境。提交全面报告还将一劳永逸地解决各委员会如何避免在处理问题时相互重叠这一极为复杂的问题(下面将再次探讨这一问题)。从缔约国的角度来看,这一建议的主要优点是,每五年只需编写一份报告。编写这份报告所花的时间显然会多得多,但因不必在不同时间编写一系列往往相互重复的报告,因此,这一定会大大节省时间。

170. 目前,每一国需要提交六份报告,但这些报告并不是十分明确或很全面的定论,而采用新的建议,国家在详尽阐述人权情况方面的动力会比目前大得多。目前,各国必须在不同时间向不同的国际机构提交重点各不相同的报告,而且各机构的审议程序也很不同,由于这些原因和一些其他原因,从有关国家的人民这一最重要的读者的角度来看,集中注意阐述本国人权状况的一份报告比搞清楚令人晕头转向的一系列报告要容易得多。在国内围绕一份报告开展真正对话的可能性似乎要比围绕一系列报告开展对话的可能性要大得多。最后,在编写全面报告的过程中,高层决策者更有可能介入,咨询服务可能更为有用,各国也会更需要这类服务。

171. 另一方面,也有一些很大的不利之处。首先,缔约国每五年才需要提交一次报告,就人权而言,时间太长了。近些年,适当延长报告周期的一个因素是,大多数国家是向一个以上的委员会报告情况,因此,国际机构在五年期间会以某种方式好几次审查缔约国的情况。在情况需要时,各委员会越来越要求各国在提供定期报告外还提供特别或补充报告,考虑到这一点,问题就不那么严重了。所

以，即使每五年只需提交一份正式的全面报告，也可以要求各缔约国提交重点更为突出的报告。

172. 全面报告也许会很长，这是另一个缺点。不过，虽然编写这样的报告并不容易，但与目前的做法相比，仍会节省大量的资金。从一特定委员会的角度来看，阅读量会大得多，但由于报告的范围较广，可能就不必提出目前往往会提的许多问题。此外，每一委员会实际上主要关心的只是报告中某一部分的内容，例如关于儿童、妇女、酷刑等问题的内容。

173. 为此制定的报告方针一定会很广泛。但如果只需提交一份报告，这可能会比目前制度远更为有效地解决报告方针相互重叠的问题。如果各国对此方案很感兴趣，建议请秘书处进行详细的可行性研究，以便协助进一步考虑这一问题。

(c) 由具有具体重点的报告取代综合定期报告

174. 可以要求缔约国就有关委员会事先确定的范围有限的具体问题提交一份报告，而不必象现在这样要求缔约国提交包括有关条约所涉的所有问题的定期报告。经济、社会和文化权利委员会提到了这一可能性，但并未加以深刻探讨。

175. 考虑这一备选方案，有两个主要原因。第一个原因是，加入所有六项主要条约的国家目前的报告负担太重。有些国家目前事实上并不感到负担过于沉重，但必须承认的是，如果它们要以每一委员会所要求的方式满足报告要求，情况就会不同，所以，与其说它们能应付总体要求，还不如说目前提交的报告有欠充分。

176. 第二个原因是，现有的报告要求过于广泛，一些国家难以或根本不可能完全满足这些报告要求。在此方面举一下经济、社会和文化权利委员会的例子就很可能说明问题。在该委员会于1987年举行首次会议时，其工作方针是10年前制定的方针。最好举例说明其所用的方法。第7条(b)款涉及较不重要的“安全和卫生的工作条件”问题。根据报告方针，各国必须提交所有的“主要法律、行政条例、集体协议和法院裁决”以及“保障在各工作场所有效遵守这些规定的主要安排和程序(包括负责促进或监督工作场所和健康与安全问题的国家、工业、当地或企业督察部门和机构)”(E/C.12/1987/2)。本作者已在别处指出：“如果要认真满足报告要求，一个中型工业国就必须向日内瓦万国宫运送半卡车的文件”。⁵⁶

177. 当该委员会决定修改报告方针时，它有两种选择。第一个选择是，精心选择报告专题，只要求各国提供数量有限的材料，从而顺利开展报告工作，并提高以后获得详尽全面报告的可能性。但人们对此方法所持的主要异议是，报告方针忽

视许多极为重要的问题，从而实际上使各国逃脱阐述这些问题的责任。

178. 该委员会最终作了另一选择，即就方针所涉的所有问题拟订详尽的报告方针，请各国提供分类材料，阐述一系列不同的“容易受害和处于不利地位群体”的具体情况。结果，缔约国必须提交大量材料来忠实地满足所提的所有要求。但这带来的一个风险是，报告可能只会相当浮浅地载述广泛的问题。这样，即使并非不可能，委员会也很难以足够的深度调查某一问题，并抓住这一问题的核心。委员会在审查联邦制国家的报告时，问题会更大。

179. 确实，在讨论经济、社会和文化权利时，这一问题极为严重，但应指出的是，关于儿童、妇女和种族问题的其他三项条约都多处提到这类权利，所以，它们也处于类似窘境。

180. 那么，采用何种办法才可以奏效呢？事实上，要采用与现有制度完全相反的办法。首先，将由委员会（或其指定的工作组）确定缔约国需要就何种关键问题报告情况，而不象现在这样先提交国家报告，然后才确定委员会将重点审查的各项具体问题。委员会将在掌握所有情况的基础上确定这些问题，通常不会要求各国就似乎没有什么大问题或困难的事项提交材料。这也就是说，缔约国不必提交综合报告，而只需就所确定的各项问题提交详细的报告。所以，在大多数情况下，这将大大减轻总体报告负担，从而促进各国及时提交具体材料。

181. 采用这一方法，还将协助各缔约国在选派代表团参加委员会会议时更加注意所需的专业知识。如果往往就范围非常广泛的问题提问，各国仍会派经验丰富的多面手参加会议。但比方说，如果缔约国事先知道会议将主要探讨监狱条件、司法制度、选举制度或社会保障安排，就会指派适当的专家参加会议。与这样的专家进行对话至少可能会比在现有安排下进行的许多对话的成效要大得多。

182. 由于最初全面审查情况是整个工作的重要内容，因此，这一方法当然不适用于根据任何条约予以提交的初步报告。采用这一方法，委员会个别委员仍可提问已被定为主要审议问题之外的问题。此外，各委员会不必以同样的方式运用这一办法。例如，人权事务委员会，也许还有禁止酷刑委员会，可以继续要求缔约国提交定期报告，而其他委员会则可在一定程度上根据本文提出的方针调整现有做法。

四、条约机构的运作：财务和行政问题

A. 筹资安排

183. 在1989年提交本研究报告的初稿时，当时极为重要的问题是确保作出适当的筹资安排，以便当时已设立的两个条约机构和其他两个可能设立的条约机构有效运作。事实上，这是初稿花最大篇幅探讨的问题。此后，各方采取了有效的外交行动，通过了《消除一切形式种族歧视国际公约》和《禁止酷刑公约》的修正案。结果，已请秘书长采取适当措施，从1994-1995两年预算期开始，从联合国经常预算中为这两个委员会提供资金(大会第47/111号决议)。

184. 这样，有关条约机构再也不会因为少数国家拖欠会费而影响会议筹资工作，因此，应对此表示热烈欢迎。现在，最为重要的是，这两项条约的所有缔约国应批准修正案，以便使其尽早生效。

B. 各委员会的会期和会议周期

185. 关于各机构会期和会议周期的现有安排是否充分问题是将来需要处理的相当重要的问题。目前，各个机构的情况相当不同。例如，人权事务委员会每年召开9个星期的会议，另外各工作组还要举行3个星期的会议，而经济、社会和文化权利委员会通常只有人权事务委员会三分之一的会期(即3个星期，另外唯一的工作组举行1星期会议)。虽然两项《盟约》的缔约国数目几乎完全一样，但仍有这样的差异。经济及社会理事会采取了一项非常措施，准许经济、社会和文化权利委员会于1993年5月增加3周会期，以便审理现有积压报告。

186. 消除对妇女歧视委员会根据有关公约第20条的规定“一般应每年召开为期不超过两个星期的会议”。事实证明这一会期明显不够，因此，大会数次授权有限延长会期。大会最近在第47/94号决议中批准了该委员会的请求，同意该委员会第十二届和第十三届会议应分别有3周会期。此后，该委员会第十二届会议建议修订《公约》“以便取消第20条规定的限制，提供充分会期”(E/CN.6/1993/CRP.2, 附件一，第6段(b)分段)。

187. 儿童权利委员会这一最新的条约机构也发现最初规定的会期不够。因此，大会核准了《儿童权利公约》缔约国会议的建议，同意该委员会每年应召开两届会议，每届会议的会期可长达三周，另外，在每届会议前，会前工作组应举行为

期一周的会议(第47/112号决议,第10段)。但值得注意的是,即使在作出此项决定之后,人权委员会仍对该“委员会的工作量不断加重因而使其难以履行其职责表示关注”(第1993/78号决议,第15段)。

188. 各条约机构用来审查每一份缔约国报告的时间十分不同,造成这一状况的部分原因是,各条约机构的会期有差异。人权事务委员会一般要花三次到四次会议(相当于1天半到2天)来审议每一份定期报告,而消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会最近在审议每一份报告上所花的时间还不到一次会议(即不到3个小时)。例如,消除种族歧视委员会在其第三十四届会议上在14个工作日中审查了26份报告,创下了记录。⁵⁷ 经济、社会和文化权利委员会目前审议每一份报告则需要花两次多一点的时间。

189. 人权事务委员会的会期较长,因此,该委员会能更为详细和更为透彻地审查报告。该委员会的一名委员曾写道:“篇幅长并不一定有价值,但严肃的报告一定需有一定的篇幅;严肃审查报告也需有一定的时间。编写10页报告和花2个小时审查报告纯粹毫无意义”。⁵⁸ 第二次主持人会议也指出:“至少需开两次会议才能透彻地审查一份缔约国报告并同缔约国开展真正建设性的对话”(A/44/98,第40段)。但虽然用3小时全面审查报告的困难是不容低估的,但目前几个条约机构别无选择,只有试着这样做,这就是现状。各条约机构曾分别表示,最好能有更多的时间但由于各种原因,这一希望未能兑现。

190. 近些年,有关委员会已认识到这些问题,并试图通过程序改革来解决这一问题,最大限度地有效利用现有时间,但能开展的调整和精简工作是有一定限度的,否则会损害或甚至完全毁灭报告制度的有效性。

191. 从中期来看,有必要更系统地注意增加现有一些条约机构的会期或允许其更频繁地举行会议,或同时采取这两项措施。随着越来越多的国家加入有关文书,随着报告方针变得越来越精确和复杂(也许要求也越来越高),并随着报告的质量得到改善,需要更多时间,时间需要将变得十分迫切,因此,这一需要不容忽视。这并不是说,所有条约机构都应在各方面仿效人权事务委员会,或各条约机构应有人权事务委员会同样的会期。各条约机构在程序和重点上事实上有、而且应该有相当大的变通余地。

192. 本报告初稿提出,短期可以采取三项措施,使一些委员会能最大限度地利用现有的时间和资源。近些年,在相当大的程度上广泛运用了这三项措施。第一项措施得到第二次主持人会议的特别核准,其目的是鼓励:“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)。这一方法特别适用于编

写一般性评论或进行类似分析以及分析有关委员会普遍关注的各项问题。第二项措施是确定在待审报告的数目过多时不应采用委员会“正常”会期。一旦待审报告超过某一具体数目,大会即可授权举行一届非常会议,使情况重新恢复正常。第三个建议是,向委员会的一个或一个以上的委员会提供资金,使其能在会前或两届会议之间举行会议。

193. 尽管通过采取这些措施提高了工作进度,但在1993年,许多条约机构之所以能在现有会期内完成工作,只是因为逾期未交的报告数目极高,而且各条约机构审议每份报告的时间显然不够。一旦各委员会开始安排审议未提交报告的缔约国的情况,总共所需的会议时间将大大增加。1993年,这六个委员会预计总共将举行34周的会议,此外,各会前工作组将举行至少7周会议。如果(一)花合理的时间审查每份报告;(二)缔约国数目大增;以及(三)及时提交报告的比例大大增加,为适应这三种情况,总会期也许会毫不费力地翻一番。这就需要要么大量增加资金,要么对整个制度进行一些重大变革,或者同时采取这两项措施。

C. 专家的服务条件

194. 大会迄今为止尚未面对各条约机构委员们的酬金问题。自从1981年以来,人权事务委员会的18名委员一直有酬金(主席一年收到5,000美元的酬金,其他委员每年收到3,000美元的酬金)。⁶⁰最初提出酬金安排时,参照了国际法委员会的做法(该委员会的委员有酬金)。这一做法引起两个问题。第一个问题是,其他人权条约机构的委员们为何没有这样的酬金。一种说法是,《盟约》第35条就酬金问题作了明确规定,《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》的有关条款也作了这样的规定。而另外三个委员会则不给其委员任何报酬。但各委员会负责的任务很相似,因此,完全不明白为什么会有这样的差别。

195. 第二个问题是,人权事务委员会的每一名委员每年要花近三个月的时间参加委员会各次会议,但酬金为什么这么少,只相当于人权事务中心一名中低级专业人员两个星期的薪水?最简单的答案是,多数委员(如果不是所有委员的话)从其固定的雇主处领取年薪。但这等于默认了目前制度中的一个固有的问题,即除政府官员、大学教授或退休人员之外,很少有专家能在没有相当报酬的情况下花这么多时间参加某一条约机构的工作。随着人权事务委员会延长总会期,这一状况将更成问题。可以指出的是,欧洲人权委员会的专家委员们目前每年开14周的会议,只比人权事务委员会的多数同事多参加两周会议,但根据规定,他们自动“用三分之二的工作

时间在欧洲委员会工作”，并相应领取酬金。⁸⁰

196. 至少与本专题有着某种关系的最后一个问题是，当各条约机构的委员们在日内瓦行使委员会职能时，他们在工作上毫无便利可言。这听起来很容易觉得是件小事，但事实并非如此。委员们被迫在咖啡厅或图书馆编写报告、查阅现有材料、拟订一般性评论或阅读背景材料。在图书馆，委员们并不自动享有借阅特权，而且不一定能找到桌子伏案工作。专家们绝无任何办公设备，如没有文字处理机或电传机等。这部分反映出了人权事务中心的工作人员不得不忍受的“原始”（这是第四次主持人会议的说法-A/47/628，第49段）工作条件。目前已在努力改善该中心的工作条件，但同时也应考虑委员们的窘境。

D. 秘书处服务

197. 各条约机构在最近的报告中不断指出，秘书处必须连续不断地提供更多的服务。1988年，第二次主持人会议指出，这类服务的水平和数量是各委员会能否“有力和高效运转的一个重要决定性因素”（A/44/98，第72段）。四年后，第四次主持人会议注意到，能调用的资源仍远远不够。各机构的主持人指出：

“这一不足…造成有时无法满足各条约机构的援助要求的情况，尽管由于认识到现有资源不可能提供更多的援助已将这种要求人为地压到很低水平”（A/47/628，第50段）。

198. 各委员会经常指出，其得到的服务不够，阻碍了各机构更有效的运转，而各主持人的意见只是基本上概述了各委员会的意见而已。举人权事务委员会的例子即可说明问题，无论从分到的工作人员的数量来看，还是从这些人行使的职能来看，该委员会得到的服务水平一直是任何条约机构中最高的，即使这样，该委员会1992年报告仍指出：“需要大量增加”“指派给委员会从事关于为监测缔约国的报告和《任择议定书》提供服务的专业工作人员”。⁸¹目前多数其他机构得到的协助基本上停留在例行汇编以及有时草草分析极为有限的材料上。这一状况完全不符合人们目前的普遍看法，人们认为，“要使各委员会最佳运转，就必须由合格和拥有适当工作人员的秘书处拟订问题清单和编写其他背景文件”。⁸²

199. 由于不同机构的职能和结构也有所不同，在相互比较时必须极为谨慎，这份报告意识到这一点，它指出，负责监督劳工组织公约执行情况的劳工组织实施公约和建议书专家委员会得到秘书处20-25位受过法律训练的人士的协助。欧洲人权委员会和欧洲法院也分别有32位律师和10位律师。⁸³相比之下，人权事务中心国际文

书科只有大约8名工作人员行使六项主要人权条约的所有报告职能。

200. 第四次主持人会议建议，“最好由一名独立专家深入研究秘书处为提供充分服务所需的所有措施”(A/47/628, 第50段)。这类研究远远超出本报告的范围,但可提出若干建议,以此作为起点。首先,为协助各条约机构的工作,必须建立电脑数据库,但在进行这一必不可少工作方面却进展十分缓慢。人权委员会三年多前核准的各项计划(E/CN.4/1990/39)的执行工作也鲜有进展。造成这一问题的主要原因是,秘书处没有任何专家能负责建立和使用数据库。只要人权事务中心仍完全依赖外部协助(包括秘书处其他部门的协助)或依赖对数据库稍有兴趣、但无明确职权的官员的话,估计就不会取得什么进展。

201. 其次,特别需要在人权事务中心中设立资料或文献部门。自1988年以来,各机构主持人和各委员会一直呼吁应设立这样的部门。极需重视这样的问题。令人极为高兴的是,1993年,这一问题终于开始得到注意。各国必须极力支持这一新倡议,提供资金,建立充分的数据库,收集基本参考材料,并提供一名熟练资料员的工资。

202. 第三个问题是,必须确定每一委员会需要秘书处提供何种服务,这是进行下面讨论的十分迫切的调整工作的先决条件。目前人权事务委员会得到下述具体服务:编写分析研究报告;为国别报告员拟定问题清单;编写各种说明(例如关于提交报告、紧急状态、国家保留和报告简况等的说明);为编写一般性评论从事研究并提供其他协助;送发以前的报告以及根据各项人权文书提交的其他报告;向劳工组织和有关非政府组织索取某些国家的情况;以及向有关缔约国送交委员会的评论。“其他委员会也多少能够得到这类服务,但要比人权事务委员会得到的服务少得多。除非各委员会明确提出自己的需求,否则就不可能很现实地审查究竟需要秘书处提供什么样的服务。

203. 第四,人权事务中心应为消除对妇女歧视委员会提供服务,以便强调其人权条约机构的地位,使该委员会获得为其他条约机构提供的服务和便利,并促进该委员会的委员与其他人权机构的成员进行有效交流。第三次和第四次主持人会议赞同这一建议。该委员会在其第十二届会议上主张应由人权事务中心和提高妇女地位司为其提供服务(E/CN.6/1993/CRP.2, 附件一, 第6段(c))。如果解决了另一重要需求问题,那么这一建议的后一部分内容似乎就没有必要实行了。我们现在就谈谈这一问题。

204. 第五个问题是,秘书处需要具备专业知识,而目前的安排反映了过去的思路。过去,人权司秘书处被看作是高尚的邮局和会议组织者,在当时的情况

下，作出这样的安排可能是很适当的。当时要发展特定领域的专门知识，既没有必要，也无政治支持，更无资源。而今天，至少对一些条约机构而言，这一思路已站不住脚。有人曾就经济、社会和文化权利问题指出：

“没有任何一位官员特别了解这些权利，这严重阻碍了联合国制定有效方案，促进经济、社会和文化权利的可能性。在(人权事务)中心中，没有任何人能向特别(专题)报告员、国别报告员、咨询服务专家、条约机构成员、联合国其他机构人员以及非政府组织专家就这些权利提供专家指导或协助。此外，该中心缺乏关于这些问题的材料、书籍或文献”。

205. 关于儿童权利、政治权利、妇女权利、种族主义和酷刑的情况虽不与上述情况完全相同，但很类似。儿童权利委员会第三届会议呼吁秘书处设立一专家部门负责广泛的儿童权利问题。我们不能说，从行政角度来看，为各条约机构提供这类实质性专家协助作出适当安排是轻而易举的事，但显然调整秘书处现有安排是必不可少的起点。目前的做法是向各委员会单独提供服务，这就不可能节约，许多职能多次重复，不能相互受益，并实际排除了从事与行政工作相对的实务工作的机会。

206. 必须拨出更多的人员和财力为各条约机构服务，这是第六个问题，也是最后一个问题。这一问题远远超出本研究报告的范围。我只想说的是，现有资源极为不足，使条约机构的效率和效力大成问题，如果本组织各成员国在此方面推行不那么短视的政策，就可轻而易举地使各条约机构的效率和效力达到正常水平。具有讽刺意味的是，往往是成员国自己因各条约机构的低效而自食恶果。

五、各条约机构的运转：实质性问题

A. 更有效地监督执行情况

207. 有人曾在大会发言时正确指出：“如果已制定的标准遭公然蔑视，光是订立标准并不能保护人权....光批准是不够的，我们面临的关键任务是执行这些标准”(A/41/PV.54，第11页)。如上所述，由各国在此方面采取行动显然是极为重要的。但各条约机构同时也应在应用国际责任观念方面发挥关键作用。大会已多次确认这一观念的重要性。制定并运用关于监督各缔约国履行其条约义务程度的有效程序是确保国际责任的关键。

208. 本研究报告初稿在此方面提到了种种问题(A/44/668，附件，第112段-122段)。虽然其中一些问题，如采取措施促进各条约机构有效和适当使用统计指数问

题或有效利用外界专业知识问题等，只得到有限的反应，但本更新报告将不重复这些问题。各条约机构要有效开展工作，就必须有充分的信息渠道，在此方面，有三个问题极为重要。本报告将重点探讨这三个问题：各政府间机构的作用、各非政府组织的作用以及建立国别档案的必要性。

1. 各政府间机构的作用

209. 联合国与其各专门机构的关系史缠绕难分，十分复杂，远远超过人们通常承认的程度，这也许是不可避免的事情。⁶⁶ 造成这一状况的原因有：彼此的重点不同、政治主流不同、想法不同、因管辖权不同而相互妒忌、一心扩充势力、结构缺陷、想独立自主领导勾心斗角等等。早年，在创立条约机构制度时，也许正是因为其中一些因素，才作出安排，使各专业机构对大多数委员会的工作充其量只能起有限作用。在冷战影响下，这一问题变得十分复杂。

210. 近些年，各条约机构与各专门机构不开展密切合作的多数理由都已消失。在这些条约中，最近缔结的条约最恰当地反映了现况。《儿童权利公约》规定，有关条约机构可邀请各专门机构、儿童基金会以及其他有关机构提供专家指导，并适当向其报告情况。本着同样精神，人权委员会也认识到必须“改善各条约机构间和与包括各专门机构在内的联合国有关机关的协调和信息交流”（第1993/16号决议，第8段）。

211. 具有讽刺意味的是，除儿童权利委员会外，这一新的合作精神并未产生多大效果。造成这一现象可能有若干原因，其中一个原因特别值得我们再度审议一下。以前的情况和现在的情况截然不同。从前，包括各专门机构在内的联合国各机关或机构（象劳工组织和少数明显例外者除外）多年来一直未有效涉足联合国的人权活动。它们认为，卷入这些事务，就是卷入政治纷争，而它们与这些纷争无关，因此，不愿意卷入政治争斗。不管过去这一立场的优劣如何，人们现在已普遍认识到，联合国所有活动都适当反映了对人权的关注，绝对不能将任何领域定为“人权禁区”。

212. 随着思想演变，纷纷收到各种请求，要求各机构协助从事各类人权活动。在某些狭窄领域中，这些请求得到了积极答复，但就多数请求而言，要么毫无答复，要么只是敷衍了事。负责机构间联络的官员往往会参加有关的联合国会议，作最笼统的正式发言，以为这样就完成了任务。但这样做实际上不太会促进协调或交流专门知识或有用的信息。

213. 但不能简单地将造成这一状况的所有罪责都加在各机构的头上、事实上, 包括每一条约机构在内的联合国各类人权机制向它们提出了大量很笼统的请求⁸⁷, 因此, 各专门机构往往敷衍了事, 或根本不作答复, 这很令人失望, 但不会令人感到惊讶。

214. 如果各条约机构与有关专门机构进行有效和有条不紊的合作, 各条约机构可能会大大受益。不应将上述分析看作是低估这些益处。儿童基金会执行主任极好地阐述了这一点, 他呼吁“整个联合国系统必须投入”儿童权利委员会的工作:

“例如, 如果劳工组织提供关于童工和危险工作条件的材料....如果开发计划署报告世界各地的发展方案对儿童的影响情况....如果人口基金会提供与儿童福利有关的人员趋势和计划生育的关键材料....如果教科文组织提供关于基本教育的材料....如果环境署和持续发展委员会协助儿童权利委员会探索发展进程中环境危机与儿童之间的联系....如果裁军事务部指出过于庞大的军事预算对于儿童的影响....如果世界银行和货币基金会在提供重大贷款后提交“儿童影响报告”....如果人道主义事务部和难民署报告战争和自然灾害中儿童的情况....总之, 如果在政策上更为连贯和在行动上更为协调的联合国系统与儿童权利委员会开展更密切合作, 以此促进各国的努力, 那么, 毫无疑问, 我们实际上会有更大进展。”⁸⁸

215. 其他一些条约机构也同样需要“联合国各机构介入”。联合国的许多机构定期就各种问题作出大量、详尽和直接有关的专家分析, 但负责认真监督大量经济和社会权利的三个不同的委员会(即经济、社会和文化权利委员会、消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会)却几乎完全不能利用这些分析, 这在某种程度上近乎荒谬。这些委员会在审议时完全不能获得这类材料, 它们只能依靠各非政府组织的报告或新闻报导, 结果分析水平以及随后产生的影响往往十分有限, 令观察家们疑惑不解。

216. 多数政府间机构不愿与各条约机构合作的部分原因可能并不微妙复杂, 可能只是各机构间习惯性争斗而已。但光这样说不行的。不了解委员会的作用和工作方法几乎肯定也是一个因素。此外, 各政府间机构也许还认为, 各条约机构徒劳无益, 因此, 努力协助它们工作不会有任何结果。最好得由委员会自己消除这样的看法。

217. 急需公开和直接地解决与各政府间机构的合作问题。因此, 建议各条约机构斟酌最需要各政府间机构提供何种合作, 并建议它们与各政府间机构的代表讨论这些请求。不仅需要在主持人会议上较全面地探讨这一问题, 而且还应逐案处

理。因此，每一委员会应指定一名委员与各有关机构开展直接和实质性的讨论，确定真正可以进行何种合作。还必须在远远超越各条约机构的具体和直接关注的情况下解决这一问题。因此，各机构应以比从前更实质性的方式探讨如何有效和有针对性地协调人权领域的工作。

2. 与非政府组织的关系

218. 在开始执行联合国人权方案时，有人曾主张，应考虑有关政府直接(甚至正式)提交的材料。但各人权机构事实上一直未采纳这一建议。现在已很少有人提出这样的建议，更不用说付诸实行了。本研究报告初稿曾指责各条约机构有时在对待可参考的信息来源时无动于衷或过于胆怯。初稿指出：

“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疏忽的政策，这种政策是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、但确实是信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监测工作”(A/44/668，第114段)。

219. 自那时以来，各条约机构在许多方面应付了挑战，目前，各条约机构有效利用了各种信息渠道(但由于秘书处提供的服务不充分，这方面的可能性仍受到人为限制)。与各非政府组织的关系仍是几乎所有条约机构必须系统解决的问题。

220. 近些年，在国际社会中，各非政府组织在人权领域以及其他领域的作用变化很大。造成这一现象的原因多种多样，例如这类组织的成员越来越多，它们更为专业化，更有组织，更紧密参与国家性组织和国际性组织协作网络，并能更熟练地尽量利用各种国际会议和机构提供的机会。由于通讯革命，各国政府已极难不让消息传到国外或只是一味拒绝指控。随着“冷战”结束，某些政府与某些非政府组织之间的紧张关系大多已消失。

221. 此外，许多国家采用了民主管理制度，这使人们更加认识到结社自由的重要性，并表明非政府组织可以在许多关系中成为政府的重要伙伴。最后，人们越来越认识到，许多问题超越国境，人们还进一步认识到，各非政府组织在单独行动或与其他组织联合行动时具有政府无法比拟的力量和潜力。

222. 由于这些变化，在许多国际论坛上，人们对非政府组织的作用持远更为开放的态度。1992年联合国环境与发展会议也许是最好的例子。秘书长指出：“非政府组织……对环发会议的成功作出了很大的贡献”(A/47/598，第31段)。结果，在

《21世纪议程》中议定：

‘联合国系统……应与非政府组织协商，采取措施：

- (a) 制定公开而有效的方法，使非政府组织……都能够参加为审查和评价《21世纪议程》在各级的实施情况而设定的进程……
- (b) 在秘书长提交……的有关报告中，考虑到非政府组织的……结果’ (A/CONF.151/26(第三卷)，第38章，第43段)。

223. 人权委员会在越来越多的决议中也反映了这一点，这些决议确认了非政府组织在许多方面的关键作用。但就条约机构而言，这些机构自己和各评论员都很不清楚究竟应正式让这些组织发挥何种适当或极为理想的作用。例如，最近有一份报告指出：“有人表示，需谨慎处理邀请任何团体提交报告或接触(人权事务)委员会问题”，“而另一份报告则敦促：“必须制定程序，并应为非政府组织……提供更多方便，”使条约机构“获得信息”。⁷⁰

224. 目前，各条约机构对待各非政府组织的态度十分不同。不必在此详尽审查这些安排。仅需指出的是：(一) 现在这类团体大多可以公开向各条约机构的成员提供信息；(二) 已普遍调整正式的程序，使其符合实际情况；(三) 现有安排并不透明，但委员会委员们仍可利用所收到的任何材料；(四) 在大多数情况下，缔约国代表也许并不了解在各委员会收到的材料中有谁究竟对该国政府的执行情况究竟说了什么；(五) 根据现有不太正式的安排，小型或基层非政府组织、特别是发展中国家的这类组织在与各条约机构联系方面不可避免地处于不利地位；(六) 中小团体不太清楚有何机会向各条约机构提供材料，因此未能很好地利用这些机会。

225. 所有这些都表明，各条约机构必须设法以更为开放、合理、透明和平衡的方式处理各非政府组织提交的材料。虽然本研究报告不能在此方面提出任何具体的模式，但仍可提出一些备选方案。

226. 首先，各委员会可公开确认获取非政府组织提供的可靠材料的重要性。这将在很大程度上消除模糊不清之处，并确保不只是设在纽约、日内瓦或维也纳并能在国际上积极活动的大型或富有的非政府组织才能知道这一信息。可以在一般性评论、建议或委员会某种其他“正式”声明中确认这点。

227. 在此方面需解决的主要问题是，是否只有在经济及社会理事会中具有咨商地位的非政府组织才能提供材料。从许多方面来看，各条约机构没有正式理由受用途完全不同的规则的约束。事实上，根据经济及社会理事会第1296(XLIV)号决议所载的各项规则，只在一国积极活动的组织不能获得咨商地位，所以，经济及社会理事会采用的这一方法根本不适用于各条约机构。赞成给予咨商地位的主要论点是，

这样做将提高获取可靠材料的可能性,因为可用某种方式惩处不遵守规定的组织。但各条约机构的情况并非完全如此。为澄清某一缔约国境内的人权状况,只在该国活动而不具有咨商地位的团体事实上可能最有发言权,并可能是最有效和最具建设性的伙伴。

228. 防止太多的人源源不断地提供材料是授予某些组织咨商地位的主要实际原因。但这样做并不容易达到目的。无论如何,至少在现阶段,必须问一下是否在此方面存在实际或潜在的问题。可能除了人权事务委员会之外,多数委员会迄今为止的经验表明,目前从这类渠道得到的材料是太少,而不是太多。

229. 印制这类团体提交的文件所涉的费用是施加限制的另一理由。但目前对多数委员会而言,这根本不是问题。有的条约机构已就这类文件作了规定。禁止酷刑委员会采用的办法足以对付在此方面可能出现的任何问题。该委员会议事规则第62条规定“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。”⁷¹

230. 因此,可以采用这样的办法:(一)表明秘书处将从各种渠道获取可靠的材料,并向各条约机构提供这样的材料;和(二)规定将在委员会的文件中载列具有咨商地位的团体所作的简短说明(也许不到四页,而且也许只用该说明所用的工作语言),此外,委员会主席、报告员或会前工作组将审查不具有咨商地位的团体的说明,以便决定是否列入这类说明。只应将此看作是避免处理显然不当材料的保障措施。

231. 至于各委员会是否应提供任何机会,听取各非政府组织的陈述并就得到的证据进行调查或盘问,这是各委员会最难决定的问题。有人曾建议各条约机构应拨出部分会议时间“邀请国家和国际非政府组织参加正式听证会并公开作证。应在委员会正式审查该国报告之前举行这样的听证会”。⁷²不难设想可围绕这一思路采用各种变通办法。例如,可以限制参加听证会的组织,只允许有关政府授权参加的团体或政府未明确否决的团体或具有咨商地位的团体或委员会自己选出的团体等。

232. 开展建设性对话是各条约机构工作的关键内容,如果一国政府和批评该国政府政策者相互混战,“乱骂一通”,就会不可弥补地损害对话,有这样的恐惧似乎是很有道理的。虽然不会总是如此,但难以设想在许多情况下如何能避免发生这样的事情。此外,在《宪章》机构中似乎更容易发生这样的冲突,事实上,在这些机构中经常发生这样的冲突。因此,要使各非政府组织充分参与实际对话似乎是不适当的。

233. 如果同意不应允许各非政府组织参加涉及政府的正式程序,那么剩下的问题是,是否还有其他选择,是否仍值得探索使用口头陈述这一方法。答案似乎是肯

定的,这有几个原因,其中有:必须放松制度,对政府和各非政府组织更为透明,必须作出更大努力,满足各国团体的需求,并且也许最为重要的是,必须确保各委员会能听到各种意见,使它们能得出很有根据和目光深远的结论。

234. 主要的备选方案似乎是:(1) 在委员会每届会议开始时允许各团体提交直接相关的任何材料;(2) 只允许各团体向委员会会前工作组提交这类材料;或(3) 在委员会正规会议之外安排非正式会议,会上不作简要记录,而且只提供最基本的口译服务。其中第一项备选方案最强,但似乎也有风险,会上可能充满火爆言论,而不是进行建设性对话,这可能会使委员会与缔约国之间的整个对话的重点转移。一旦提出正式指控,有关政府就必须详细答复,事实上,这样的做法有利有弊。

235. 从某些方面来看,第二项备选方案似乎很有吸引力,但可能没那么必要,因为究竟还是会向负责拟订提交各国政府具体问题清单的各会期工作组提供所有有关书面材料。从若干方面来看,第三项备选方案很有吸引力。如果只有很少几个团体想对委员会发表意见,那么可在委员会每届会议一开始举行一次非正式会议。例如,可指定第一周星期一下午举办这样的会议。也可以在某缔约国在其要报告情况的前一天上午9点或下午2点围绕该国报告安排一个小时的会议。所有有关团体和个人以及所有感兴趣的委员会成员都可参加这类会议。委员会至少可指定一名委员向委员会报告这类会议的结果,该名委员也许只需非正式地报告一下情况。

236. 总之,必须指出的是,这些问题既重要,又复杂。不管每一委员会讨论的结果如何,都不应再忽视这些问题。同时,急需改革各委员会与各非政府组织之间的一般性联络安排。目前,通知各届会议待审报告工作很不充分,各团体、特别是国家级团体获得有关文件的可能性微乎其微。只要这一状况继续存在,由各条约机构敦促更多的国家级团体注意其审议情况大多也会无济于事。有人曾建议依靠联合国各信息中心传递信息,对不了解大多数这类中心做法的人来说,这样的建议可能在理论上很有吸引力,但实际上却很不实用。确实难以指望这类中心能在此方面发挥预想的作用。

237. 显然需要人权事务中心设立自己的非政府组织联络处,以便能认真制定战略,与那些能大大协助各条约机构以及其他机制工作的关键团体保持联络。诸如开发计划署、儿童基金会和难民署等联合国几乎所有机构都设有这样的办事处,但在联合国日内瓦办事处中,只有一人负责所有这些活动。虽然这位工作人员极为有效,但无法设想她能独自充分处理人权方案所涉的与非政府组织有关的所有需求问题。

B. 促进统一规范

238. 秘书长在《国际盟约》通过二十周年纪念日时在大会上发言说：“我们必须时刻警惕，绝不许这些规定受到任何损害”（A/41/PV.54,第6页）。但本研究报告导言部分（第9-30段）明确指出，由于具有约束力和非约束力的标准最近大量增加，各决策机构活动的范围越来越大，也越来越有深度，条约机构的数目也不断增加，由于这些因素以及其他因素的影响，要能让各种规范保持一定程度的连贯性可能会越来越困难。经济及社会理事会最近对此问题表示关注，它在第1987/4号决议第八段中呼吁处理类似人权问题的各机构尊重人权事务委员会规定的统一标准。

239. 由于每一条约制度的独特性，实现规范统一会受到某些明显限制。但人们公认，联合国一人权机构对某项规范的解释应尽量符合另一机构确定的规范。由于有关条约规定内在的原因，完全统一既不可能，也不适当，在这种情况下，应从原则上解释一下随之造成的差别。虽然这些原则并不成问题，至少从抽象角度来看不成问题，但因有大量不同的条约机构，而且还拟议设立几个新的条约机构，这不可避免地会造成一些问题。人权事务委员会的一名委员最近曾指出：

“到底是根据以前的条约所作的解释有效，还是根据以后的条约所作的解释有效？根据一专题条约所作的解释是否比根据一项一般性条约对某项权利所作的解释更具权威性？每一机构应认真维护每一条约的完整性，但在处理任何特定的专题领域时，是否会超越自己的法理？是否应参照任何其他解释机构的权利和地位来衡量任何一个解释机构的权利和地位？”⁷³

240. 由于“渗透程度”越来越普遍，这方面已有的问题⁷⁴可能会越来越频繁，越来越麻烦。⁷⁵相互渗透指的是在应用一项文书所载的规范时考虑对另一文书所载的规范所作的解释。例如，人权事务委员会可参考《经济、社会、文化权利国际盟约》所载的各项经济权利，当该委员会就人们根据《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》提交其审议的案件作出决定时应尤其如此。最近实际上曾数次发生这样的事情，人权事务委员会认为，规定人人享受同等法律保护的《公民权利和政治权利国际盟约》第26条适用于社会保障法律（另一《盟约》第9条就此问题作了规定）。⁷⁶

241. 从较长期的角度来看，各种规范的不统一之处似乎一定会越来越多，并随之带来相当大的问题。可能发生的最糟糕的情况有：出现大量混乱，弄不清对某项权利的那种解释是“正确的”，这会损害一个或多个条约机构的信誉，并最终威

胁到条约制度的完整性。希望最终不会发生这些情况,但确有可能发生这样的情况,因此,国际社会应考虑是否设立已拟议设立的新的条约机构。由于这一重要原因,也必须考虑旨在改善现制度的长期措施(见以下第六章)。

242. 从短期来看,也可能出现信誉和信用问题。此外,整个制度的透明度(即各国政府和各国公民可轻易理解这一制度的规范和体制结构的程度)也很可能会受到损害。主要的短期解决办法有两个。首先各条约机构和决策机构必须看到问题及其潜在的严重性。除非明确认识到问题,否则,就不会解决问题。其次,必须制订程序,确保联合国任何人权机构在审议某一具体问题时应尽量得到有关材料。尤其是,秘书处应有权提醒有关机构(不管是条约机构还是决策机构)注意秘书处认为导致或可能导致规范不统一问题的任何建议。当然,最终得由有关机构作出决策,但该机构应至少根据充分的材料进行审议,并应尽量促进避免前后不统一之处。

243. 采用这一办法的主要实际困难是,这会给已经人手不够的秘书处增添负担。这一问题超出了本研究报告的范围,但可以提出两项建议。首先,可考虑重新规划或补充《联合国在人权领域中的行动》这一出版物的内容⁷⁷。自从为筹备1968年德黑兰国际人权会议首次编写这一手册以来,它的格式基本没有变化。它极有价值地记录了机构发展情况,事实上,这是不可或缺的机构演变史。但它并未能对各条约机构就具体的规范采取的立场或作出的解释进行任何综合审查。例如,如果要了解关于禁止基于地位或社会出身进行歧视的规范内容,这一出版物并无多少直接的用处。另一办法是,着手编写一本全新的出版物(也许以活叶形式),以便各缔约国、人权机构和各条约机构的专家在必要时查阅其中的材料。

244. 另一项建议是,秘书处应考虑设法积累专门知识,更多地了解不同的专题或专题领域,而不是把所有人力资源都花在处理机构的日常事务上。如果几乎完全采用后一种做法,那么,任何官员都不太可能详细了解某一条约机构、决策机构、专门机构或其他机构或区域性人权组织就具体专题采取的所有有关行动。

C. 与主要区域性人权机制的关系

245. 如上所述⁷⁸,三大区域机制(即非洲、欧洲和美洲机制)应用的各项规范彼此之间和与有关联合国规范相比各有不同,但仍有极多的相似标准,此外,人们都认识到,这些机构的共同目标是促进对国际上确认的各项人权准则的理解和尊重。这并不是说要制订绝对同样的标准;事实上,人们有时援用的建立区域制度的原因是:(1)想确定更为苛刻的标准;或(2)设法制订标准,以便更准确地反映有关地

区具体的文化以及其他传统,而普遍标准是不可能做到这一点的。人们普遍认识到,“应以区域文书补充普遍公认的人权标准”,并认识到,“国际文书和区域文书的规定有某些出入,可能会引起执行方面的困难”。⁷⁹

246. 要促进各级机构相互适当补充,最有效的办法是,确保建立个人有效的联络渠道,交流各机构作出的决定。虽然大会和人权委员会曾多次阐明加强联络的重要性,但目前的情况远非如此。例如,大会在第47/125号决议中重申:“区域安排对于人权和基本自由的切实享受可能作出重大贡献...在这个领域的资料和经验的交流仍可改进”(序言部分第8段)。

247. 但目前没有任何定期(或甚至偶然的)聚会,因此,联合国各条约机构的成员无法了解各区域机构,也无法就共同关心的问题交流看法。⁸⁰此外,更成问题的是,无法确保联合国或各区域机构在其工作方针中考虑到另一方已经采用的直接有关的工作方法。

248. 这并不是说,象人权事务委员会这样的联合国条约机构在处理具体问题时必须依照美洲人权委员会或美洲人权法院的规定行事。但各机构都致力于制订尽量在总体上连贯一致的国际人权法规,所以,应尽力确保每一机构都能了解到每一条约制度的法规,并在适当时具体考虑到这些法规。这样做,有时会导致抛弃或大大改动另一机构的工作方法,事实上,往往一定会发生这样的情况,有时也许还应该发生这样的情况,即使这样,明确认识到其他机构所做的工作将协助制订更好和更完备的国际人权法规。

249. 有人会批评说,目前,各条约机构很少花时间探讨法理问题,以便更好地了解与某一特定情况相关的某一规范的法律和政策内容。审查根据一项任择程序提交的来文是这方面最明显的例子,主要只有人权事务委员会从事这样的工作,根据《消除一切形式种族歧视公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》所应用的程序在规模上则小得多。但这么指责可能低估了在今后若干年中似乎会越来越多地应用这些程序的程度,而且这也忽视了事实,因为已有人提出在《消除对妇女一切形式歧视公约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》下通过新的来文程序。⁸¹

250. 此外,虽然法理问题并不与各条约机构关注的其他主要问题明显或明确相关,但它们事实上仍紧密相关。例如,随着审查缔约国报告的工作越来越复杂和精细,各委员会的委员们必须较详细地进行法律分析,说明某项法律或做法不符合或不能满足某一条约规范规定的各项义务。此外,由于编写一般性评论的重要性越来越大,并由于各条约机构对于法律、学术、政府和非政府事务的影响也越来越大,各条

约机构必须加倍努力,确保它们协助作出的规范性解释考虑到各区域已有的法规。如果不这样做,就一定会引起混乱,并最终损害全球性和地区性法规的权威。

251. 在此方面决不只是条约机构应该这样做,例如,如果认真审查一下欧洲制度导致的各项法规,似乎极有可能表明,这些法规极少参照人权事务委员会的最后意见或一般性评论。当然反过来也是这样。从较长期的角度来看,缺乏互动可能造成的后果是,各方对基本上几乎完全一样的规范作出相当不同、也许还不协调的解释和推想。各机构为力图表现出适当的特点会有一些理解差距,也许这正是造成许多差别的原因,但如果不对其认为必要的不同做法和解释作出说明的话,就很有可能在规范解释中掺进模糊不清的文化相对论内容。

252. 在此分析的基础上考虑具体的政策建议时,应探讨四种办法。第一个办法是,制订旨在专门确保联合国各条约机构和有关区域机构相当了解彼此活动的行动方案。第二个办法是,秘书长应设法满足大会对其提出的请求,“继续加强联合国与处理人权问题的区域政府间机构的交流”(第47/125号决议,第6段)。但必须承认的是,双方并未在迄今为止开展的多数交流工作中有多少真正的协调。相反,它们只是一味举行这样或那样的区域或分区会议,有关区域机构的参与程度微乎其微,如只提供场所或协调一些行政安排等。

253. 第三种备选办法是探讨联合国各条约机构和各区域性机构的代表定期(即使相隔很长也没有关系)举行会议的可能性。在这类会议上应该详尽阐述主办机构的工作,但并不仅限于此。例如,如果在非洲委员会总部班珠尔举行会议,那么,联合国各条约机构的代表可通过这一宝贵机会亲自了解该委员会所作的工作、其遇到的主要问题和它们将来采取联合行动的机会。

254. 第四种备选方案最为重要,也最为艰难。联合国各机构和各区域性机构越来越急需充分和相当容易地获得其他机构的法规。最好通过一些领域中越来越复杂的数据库来做到这一点,但必须指出的是,联合国人权事务中心甚至还未着手执行人权委员会指定的电脑化问题工作队三年半前(即1993年6月)确定的相当基本的活动方案(E/CN.4/1990/39)。显然,不会随着时间的推移就自动或一定会解决提供、交流和得到这类材料的问题,需要任命由区域和联合国系统(包括在此方面已取得相当进展的劳工组织)的适当专家组成的专家小组并授权该专家小组就今后采取何种行动拟订一系列具体的建议。

注

¹ Alexei Glukhov, "A Two-Way Street", International Affairs, July 1988, 31 at 34.

² Rosalyn Higgins, "The United Nations: Still a Force for peace", 52 Modern Law Review 1 at 20 (1989), The title of the article was subsequently corrected to read "The United Nations: Some Questions of Integrity".

³ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective (Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, Publication No. 8, 1991), p.

⁴ 同上。

⁵ Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights (Oxford, Clarendon Press, 1991), p. 499.

⁶ 例如见 Manfred Nowak, "The Activities of the UN Human Rights Committee: Developments from 1 August 1989 through 31 July 1992", 14 Human Rights Law Journal 9-19 (1993)。

⁷ Anne Bayefsky, "Making Human Rights Treaties Work", unpublished manuscript, University of Ottawa, 1993, p. 37.

⁸ 第四次主持人会议指出: (1) "各个缔约国须尽速批准这两项条约的(有关)修正案"; 和(2) "在这些修正案生效之前, 仍急需向这两个有关委员会提供充足的资金, 使其能充分履行监督职能"。A/47/628, 第47-48段。

⁹ 本研究报告初稿详细探讨了这一问题(A/44/668, 第54-99段), 但本报告将不进一步审议这一问题。

¹⁰ 在此方面见世界人权会议拉丁美洲和加勒比区域筹备会议通过的《圣何塞宣言》。该《宣言》指出, "需要评估联合国人权制度……", A. CONF. 157/PC/58, 第8段。

¹¹ 《大会正式记录, 第二十五届会议, 补编第27号》(A/8027)。

¹² 此节所用的统计数字实际上是1979年的统计数字，而不是1980年的统计数字。将在本更新研究报告的定本中列入1980年的统计数字。

¹³ 同上，《第三十四届会议，补编第18号》(A/34/18)。

¹⁴ 同上，《补编第40号》(A/34/40)。

¹⁵ 《国际文书现况：截至1993年1月1日为止的批准表》，ST/HR/4/Rev.7。

¹⁶ 由于儿童权利委员会到1992年年底尚未审议任何缔约国报告，而且消除种族歧视委员会原定开六周会议，但只开了两周会议，因此，今后各年的数字将比目前的数字高得多。

¹⁷ 最近已在 HRI/GEN/1(1992)这一汇编中载列了所有的一般性评论和一般性建议。

¹⁸ 同上，《第四十三届会议，补编第40号》(A/43/40)，第642段。

¹⁹ 《大会正式记录，第四十七届会议，补编第40号》(A/47/40)，第615段。

²⁰ 同上，附件九。

²¹ 联合国出版物，销售品编号 E.88.XIV.1。

²² 《大会正式记录，第四十二届会议，补编第40号》(A/42/40)，第28段。

²³ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op cit., p. 25。

²⁴ 同上，《第四十四届会议，补编第38号》(A/44/38)，第8段。

²⁵ 在此方面十分重要，人权委员会欢迎“(任意拘留问题)工作组重视与委员会的其他机制以及各条约监督机构的合作”。第1993/36号决议，第7段。

²⁶ 人权委员会第1993/11号决议，附件，第二部分。

²⁷ 《大会正式记录，第四十七届会议，补编第18号》(A/47/18)，附件七。

²⁸ 《大会正式记录，第四十七届会议，补编第1号》(A/47/1)，第101段。

²⁹ “爱尔兰总统兼总报告人Mary Robinson的结论”，《21世纪前夕的人权状况》，欧洲委员会1993年1月30日文件CE/CMDH(93)16，第3页。

³⁰ 见 ST/HR/4/Rev.7。只批准《公民权利和政治权利国际盟约》的国家有：海地和美利坚合众国。只批准《经济、社会、文化权利国际盟约》的国家有：希腊；几内亚比绍；洪都拉斯；所罗门群岛和乌干达。

³¹ 这一数据是在比较ST/HR/4/Rev.7 所载的截至1993年1月1日为止的批准情况表和参考开发计划署在《1992年人类发展报告》(纽约, 牛津大学出版社, 1992年)后得出的。见表22--人口变化--人类发展概况--1989年人均国民收入。

³² 见 James P. Grant先生在关于联合国和各非政府组织在执行《儿童权利公约》中作用问题协商会议上的发言“从疯狂到希望”, 教科文组织大楼, 1993年3月24日, 第5页。

³³ John Humphrey, “The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century”, in M. Bos (ed.), The Present State of International Law and other Essays (Deventer, Kluwer, 1973) 75 at 91.

³⁴ 《大会正式记录, 第四十三届会议, 补编第40号》(A/43/40), 第486段。

³⁵ 《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。

³⁶ 《世界人权会议非洲区域筹备会议报告》, 突尼斯, 1992年11月2日至6日, A/CONF.157/PC/57, 第AFRM/2号决议, 第4段(d)分段; 和促进与保护人权国家机构问题国际研讨会通过的“关于各委员会的地位及其咨询作用的准则”, 巴黎, 1991年10月7日至9日, A/CONF.157/PC/42, 第82段和第3段(d)分段。

³⁷ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, *op cit.*, p. 25.

³⁸ 这些数字载于为各人权条约机构主持人第二次会议编写的文件 HR1/MC/1988/L.2。

³⁹ 这是人权事务中心提供的1993年3月15日的情况。可以指出的是, 就《经济、社会、文化权利盟约》而言, 要不是委员会将报告周期从2年或3年(根据报告类型而定)提高到5年的话, 预期未交的报告数目会多得多。

⁴⁰ 该表摘自Bayefsky, *op cit.*, p. 16。

⁴¹ 转载于31 International Legal Materials (1992), p.

⁴² 北欧国家人权专题研讨会报告(Langarvatn, 冰岛, 1991年6月9日至10日), A/CONF.157/PC/7, 第56段。

⁴³ 例如见 Benedetto Conforti, “Proliferation organique, Proliferation normative et crise des Nations Unies: reflexions d'un juriste”, in D. Bardonnet (ed.), The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations, (Dordrecht, Martinus Nijhoff for the Hague Academy of International Law, 1986), p. 153.

⁴⁴ 但这类请求并不包括一国应批准《联合国宪章》而提出的请求。如果列入这类请求, 所列请求的范围可能会广泛得多。

⁴⁵ 但应指出的是, 欧洲制度本身并不统一, 因为在此制度中, 既有根据《欧洲社会宪章》设立的独立专家委员会, 也有欧洲防止酷刑委员会。

⁴⁶ 截至1992年7月31日为止, 在《公民权利和政治权利盟约》112个缔约国中, 共有13个缔约国提交了核心文件。《大会正式记录, 第四十七届会议, 补编第40号》(A/47/40), 附件V.F.。

⁴⁷ Jean-Bernard Marie, “International Instruments Relating to Human Rights: Classification and Status of Ratifications as of 1 January 1992”, 13 Human Rights Law Journal (1992), p. 55 at 62.

⁴⁸ Rosalyn Higgins, op. cit., p. 9.

⁴⁹ 见 the summary of the Presentation by Mr. Pocar in document CCPR/C/SR.859, Para. 8.

⁵⁰ 《大会正式记录, 第四十四届会议, 补编第38号》(A/44/38), 第392段。

⁵¹ 经济、社会和文化权利委员会第五届会议的报告, 《经济及社会理事会正式记录, 补编第3号》, (E/1991/23), 附件四, B部分第1节。

⁵² 在此方面可指出的是, 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求适当的解决办法”(《大会正式记录, 第四十三届会议, 补编第40号》(A/43/40)), 第28段第(4)分段。

⁵³ 劳工组织, 第52号《官方简报》, 第181-216页, 1969年。

⁵⁴ 例如见世界人权会议非洲区域筹备会议通过的题为“保护妇女人权”的第AFRM/13号决议, A/CONF.157/PC/57。

⁵⁵ 消除对妇女歧视委员会第十二届会议通过的第4号建议第1段(a)分段, 载于 E/CN.6/1993/CRP.2, 附件一。

⁵⁶ Philip Alston, "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", in P. Alston (ed.), The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal (Oxford, Claredon Press, 1992), p. 497.

⁵⁷ 《大会正式记录, 第四十二届会议, 补编第18号》(A/42/18), 第60段。

⁵⁸ Rosalyn Higgins, op. cit., p. 19.

⁵⁹ 根据大会第35/218号决议。

⁶⁰ Henry G. Schermers, "Has the European Commission on Human Rights Got Bugged Down?", 9 Human Rights Law Journal p. 175 at p. 179 (1988)。

⁶¹ 《大会正式记录, 第四十七届会议, 补编第40号》(A/47/40), 第22段。

⁶² 荷兰外交大臣1988年9月29日致函秘书长, 并随函送交荷兰人权和外交政策咨询委员会关于在联合国主持下执行各项人权公约情况的咨询报告(A/C.3/43/5), 第17页。

⁶³ Schermers, co. cit.

⁶⁴ 这一清单直接引自秘书处应第四次主持人会议的请求而编写和在该次会议上分发的一份文件。

⁶⁵ Philip Alston, "The Importance of the Inter-play Between Economic, Social and Cultural Rights and Civil and Political Rights", Paper Presented to the Interregional meeting organised by the Council of Europe in advance of the World Conference on Human Rights, Strasbourg, 28-30 January 1993, Council of Europe doc. CE/CMDH (93) 7, Para. 33.

⁶⁶ 见 K.T. Samson, "Human Rights Co-ordination Within the UN System", in Alston (ed.), op. cit., pp. 620-675.

⁶⁷ 人权委员会最近通过的关于小组委员会当代奴隶制形式问题工作组的一份决议就是一个典型的例子。该委员会请：

“各政府间组织、联合国系统有关组织，包括联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国大学、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织、世界银行、国际货币基金、世界旅游组织、国际刑事警察组织和各有关非政府组织继续向当代奴隶制形式问题工作组提供资料。”

人权委员会第1993/27号决议，第5段。

⁶⁸ Grant, *op. cit.*, p. 7。

⁶⁹ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, *op. cit.*, p. 37。

⁷⁰ 北欧国家人权专题研讨会(Laugarvatn, 冰岛, 1991年6月9日至10日), A/CONF.157/PC/7, 第61段。

⁷¹ 《大会正式记录, 第四十三届会议, 补编第46号》(A/43/46), 附件三。另见该委员会提交大会第四十四届会议的报告(《大会正式记录, 第四十四届会议, 补编第46号》(A/44/46), 附件四), 规则76(4)(关于《公约》第20条所规定的各项程序)。

⁷² Michael Posner, “The Establishment of the Right of Non-Governmental Human Rights Groups to Operate”, Paper Presented to American Society of International Law's Project on an International Human Rights Agenda for the Post-Cold War World, Washington DC, March 1993, p. 15。

⁷³ Higgins, *op. cit.*, p. 8。

⁷⁴ 同上, 第8-11页。

⁷⁵ Craig Scott, “The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights”, 27 *Osgoode Hall Law Journal* 769-878 (1989)。

⁷⁶ 《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。

⁷⁷ 联合国出版物, 销售品编号 E.88.XIV.2。

⁷⁸ 见以上第二章的讨论。

⁷⁹ 大会第47/125号决议，序言部分第九段。

⁸⁰ 一般说来，这方面的例外情况纯属偶然，与某一政策决定无关。例如，有人向禁止酷刑委员会阐述了欧洲禁止酷刑委员会执行《欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的活动情况。但这是由该委员会的一名委员阐述情况的，该名委员同时也是该欧洲委员会的委员。见《大会正式记录，第四十七届会议，补编第44号》(A/47/44)，第13-14段。

⁸¹ 《禁止对妇女歧视委员会的报告；经济及社会理事会正式记录，1993年，补编第3号》(E/1993/22)，附件四。但应指出的是，消除对妇女歧视委员会否决了关于针对袭击妇女问题通过一项任择议定书的一项具体建议。见《大会正式记录，第四十七届会议，补编第38号》(A/47/38)，第464段。

XX XX XX XX XX