



第七十三届会议

临时议程* 项目 74(a)和 127

促进和保护人权：人权文书的执行情况

联合国改革：措施和提议

人权条约机构体系的现状

秘书长的报告

摘要

大会第 68/268 号决议请秘书长每两年向大会提交一份综合报告，说明人权条约机构体系的现状。本报告是根据这一要求提交的第二次报告。

本报告连同在人权高专办网站(www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/2ndBiennialReportbySG.aspx)上提供的 24 份统计附件提供信息，说明了第 68/268 号决议的执行进度。该决议以缔约国报告数和收到的个人来文数以及决议中具体规定的工作量目标为根据，确定了用于评估各条约机构今后所需会议时间以及相应的所需人力和财政资源的标准。本报告详细讨论了在该决议确定的各项要素方面取得的进展和为了人权条约机构的有效运作，必须在哪些方面实现改进。本报告指出了没有得到相应的足够资源来应对的剩余挑战，例如各条约机构开展的活动不断增加。本报告还强调指出，在大会于 2020 年审查人权条约机构体系之前，必须以开放、透明和兼容并蓄的方式举行讨论，确保人们充分了解人权条约体系为满足会员国的需要所作贡献，并找到适当的方案来解决现有挑战。

* A/73/150。



一. 引言

1. 本报告是按照大会第 68/268 号决议提交的第二次报告，大会在该决议中请秘书长每两年向其提交一份综合报告，说明人权条约机构体系的现状以及人权条约机构在加强其工作方法的效率和功效方面所获进展。
2. 大会的同一决议还决定在不迟于该决议通过之日起六年內(即，在 2020 年 4 月 9 日之前)审议人权条约机构体系的状况，以检查所采取措施的功效。
3. 人权条约机构体系由 9 项核心条约和 8 项任择议定书构成，这些文书为其各自的缔约国规定了法律义务。此外，《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》设立了防范酷刑小组委员会，为其规定了防范酷刑的明确任务。
4. 人权条约机构由 10 个独立专家委员会组成，其成员人数从 10 人到 25 人不等，任务授权来自 9 项核心条约和《禁止酷刑公约任择议定书》。条约机构履行若干旨在审查缔约国如何执行各项条约和议定书的职能。除防范酷刑小组委员会外，所有其他条约机构的任务都包括收取和审议缔约国的报告，其中详细说明各自国家对条约各项规定的适用情况。有 8 个条约机构¹ 根据各自的任择议定书或具体规定，可以收取和审议声称其权利受到侵犯的个人的投诉或来文，但前提是有关国家接受该程序。² 防范酷刑小组委员会的任务之一，是访问所有有人或可能有人被剥夺自由的地方。各条约机构根据有关条约履行若干其他职能，例如紧急行动、调查、要求提供更多与执行条约有关的资料(也称为后续程序)、国家间投诉、一般性评论和预警程序。
5. 总共有 172 名条约机构专家经具体条约或议定书的缔约国选定，担任 10 个委员会的独立成员。这些专家无偿工作，以个人身份任职。
6. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，特别是人权条约处，为各条约机构提供实质性法律支助以及程序、行政和后勤支助。联合国日内瓦办事处提供会议服务支助，为此管理会议室和提供同声传译，还包括提供手语和字幕、编辑、笔译和文件出版。联合国新闻处编写和传播背景和综合新闻稿以及英文和法文公开会议摘要，并在可以得到经费的情况下提供网播服务(实况录制和存档)。
7. 一个国家一旦加入或批准了一项人权条约，必须在条约生效后一年或两年内提交初次报告，此后一般应按照相关条约或条约机构规定的间隔提交定期报告。还鼓励缔约国提交和更新一份共同核心文件，在其中提供一般性事实陈述，说明该国所加入的所有条约的执行情况。条约机构在日内瓦举行会议期间，将通过标准或简化报告程序审查一个缔约国对有关条约下的法定义务的履行情况，该国代表团将出席审查。根据标准报告程序，对一个缔约国的审查是根据该国提交的报

¹ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 77 条尚未生效。

² 一个委员会审议个人来文的权限或是通过根据条约中的某项具体规定发表的国家声明得到承认，或是通过批准相关任择议定书得到承认。

告以及其他可以得到的信息进行。缔约国对委员会编写的一份问题清单提交书面答复，这些问题是为了提供信息，帮助与该缔约国代表团进行对话。在简化报告程序下，委员会将采用一份“报告前问题清单”。缔约国在提交报告前对问题清单所做答复将构成报告的基础。在这些情况下没有其他问题清单。对话的结果是结论性意见，包括对接受审查的缔约国提出的建议。在两个报告程序下，条约机构都依靠人权高专办工作人员提供的支助，包括对照有关条约义务研究分析所涉缔约国的特定人权情况，并协助起草问题清单或报告前问题清单以及结论性意见。

8. 在会议期间，各委员会还审查从个人收到的称自己在相关条约下的权利受到侵犯的来文。人权高专办工作人员将进行必要的准备工作，包括审查刚收到的来文，研究委员会关于可否受理和案情的判例，对提交的材料进行法律分析，为专家起草建议，根据要求提供补充信息，为决定或意见定稿以及协助分析和评估关于其执行问题的补充信息。

9. 防范酷刑小组委员会的专家访问所有有人或可能有人被剥夺自由的地方。这项工作是在人权高专办工作人员的支助下进行，后者将进行法律分析并筹备和参加访问，以确保采取必要的后续行动和起草报告供小组委员会审议。

10. 过去几十年中查明了条约机构体系面临的若干挑战，包括国家不遵守报告义务；一些条约机构的工作积压；实行沟通程序的条约机构在案件登记和最后决定之间的时间滞后日益增加；条约机构文件浩如烟海，费用高昂；各国编写国家报告的能力问题；体系的协调一致问题；条约体系的活动增加，导致资源不足。2012年，联合国人权事务高级专员提出了一套解决这些挑战的综合建议(A/66/860，第2.3节)。2012年启动了一个不限成员名额的政府间进程，2014年4月通过了第68/268号决议。

11. 当前的评估是以秘书长关于人权条约机构体系现状的第一次报告(A/71/118)以及对条约机构体系费用的全面详细评估(A/68/606)为基础，后者是作为背景资料提供给这个政府间进程。

12. 本报告使用的参照期间为2016年1月1日至2017年12月31日，以显示自上次报告以来的进展情况，附件中的相关数据所涵盖的期间比较长，为2014年至2017年。

缔约国的意见

13. 人权高专办就决议执行问题，特别是那些具体针对国家所作规定的执行问题征求缔约国的意见。人权高专办的网站载有收到的所有答复，包括从其他利益攸关方收到的答复。³

14. 作出答复的国家重申继续支持条约机构体系和人权高专办，承诺继续执行该决议。一些国家认为，简化报告程序是有益的，所有委员会都应提供这种程序。其他一些国家则更愿意采用标准报告程序，作为质疑强调指出，并非所有方面提

³ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>。

议的简化报告程序都采用同样的方式。提出的其他问题包括必须尊重使用多种语文原则、及时翻译报告和需要更好地利用与缔约国举行的会议。

二. 大会第 68/268 号决议的执行进展情况

15. 大会在第 68/268 号决议中商定了一套措施,用以精简各条约机构的工作,并根据对其各自工作量(以前几年收到的缔约国报告和个人来文平均数为依据)的客观评估和既定工作量目标(每星期审查 2.5 份缔约国报告(在《儿童权利公约任择议定书》下提交的 5 份报告)和审查 23 份来文)有效地分配资源。此外,今后可以使用相同的公式重新评估工作量和所需相关资源并进行必要调整,每两年更新一次。还根据该决议设立了人权高专办的能力建设方案,用以协助各国履行报告义务。重要的一点是,根据该决议做出的变动实际上不影响预算,新举措引起的费用为精简措施的相应节省所抵消,节省的例子包括对缔约国报告实行严格的字数限制和把条约机构的工作语文数目减少到三个。

16. 下文分析了大会如决议第 26 和 27 段所述,为确定 10 个条约机构当中 9 个机构的年度会议时间分配所使用的标准。防范酷刑小组委员会和主席会议由于任务规定不同,未列入上述计算。

批准书

17. 上次报告(A/71/118)印发以来,18 项人权条约和任择议定书的批准书总数,包括承认委员会有权审议个人来文的声明,从 2015 年的共计 2 300 份增至 2017 年的 2 386 份,增加了 86 份,即 3.7%(附件一)。这几乎赶得上 2013 年至 2015 年期间增加 5% 的幅度。如果所有条约和任择议定书全部得到批准,包括声明在内将需要 4 925 份批准书。

18. 关于来文程序的《儿童权利公约任择议定书》的批准书增幅最大,该议定书在 2015 年底有 22 份批准书,在 2017 年底有 37 份,增幅为 68.1%。

报告义务履行情况

19. 截至 2017 年 12 月 31 日,197 个缔约国中有 34 个充分履行了报告义务,没有逾期未交报告,占有所有缔约国的 17%(附件二)。

20. 其余 163 个缔约国在提交初始报告或定期报告方面没有履行一项或多项报告义务。截至 2017 年 12 月 31 日,有 578 份报告逾期未交。对逐项条约进行的分析显示,逾期未交报告数目在各委员会之间差异很大。

缔约国报告

21. 在 10 个条约机构中,有 9 个对缔约国报告进行审查。为计算所需会议时间的目的,注意到每个条约机构每年收到的缔约国报告平均数略有下降,2012 至 2015 年期间为每年 132 份,2014 至 2017 年期间则为每年 128.8 份,减少了 3 份(附件三)。

22. 待审查报告(也称为积压报告)数从 2015 年 12 月的 258 份减至 2017 年 12 月的 230 份,即减少 11%(附件四)。残疾人权利委员会的积压量最大,有 47 份待审查报告,占总积压量的 20%。

23. 就工作量而言,大多数审查缔约国报告的条约机构都达到了决议所规定的工作量目标(附件五)。2015 至 2017 年,各委员会在 66.3 个星期的时间内平均每年审查 166.2 份缔约国报告,达到了每星期审查 2.5 份的目标。⁴

个人来文

24. 10 个条约机构中有 8 个可以收取个人来文。2016 和 2017 年平均每年登记的个人来文数增加了大约 2 份,从 2014 和 2015 年平均登记 297.5 份增加到 2016 和 2017 年的 300 份(附件六)。人权事务委员会登记的来文数特别高,2016 和 2017 年平均每年登记 189 份,占有 8 个条约机构登记的所有来文的年平均总数的 63%。儿童权利委员会登记的年平均来文数增幅最大,从 2015 年底的 1 份增加到 2017 年底的 29 份。

25. 待审查来文数从 2015 年的 769 份增加到 2017 年的 977 份,增幅为 28%(附件七)。人权事务委员会的待审查来文最多,在 977 份中占 693 份,即总数的 71%。儿童权利委员会的待审查来文数增幅最大,从 2015 年底的 1 份增加到 2017 年底的 35 份。

26. 在达到关于个人来文的工作量目标方面,2015 至 2017 年期间,8 个审查个人来文的条约机构在 66.3 个星期的期间内平均每年通过关于 197 份来文的最后决定,即每个星期 31 份,超过目标(23 份)三分之一,其中包括全部停止审查的来文(附件八)。

防范酷刑小组委员会的出访

27. 防范酷刑小组委员会根据其任务规定,在 2014 年进行了 7 次出访,2015 年进行了 8 次,2016 年和 2017 年各进行了 10 次(附件九)。

28. 该小组委员会自 2007 年成立以来每年举行三次为期一个星期的会议,2017 年也是如此。

能力建设

29. 2015 年至 2017 年期间,能力建设方案增进了 135 个国家 350 多名国家官员的技能和知识(附件十)。这些官员已成为关于条约报告问题的培训员,并成为次区域国家官员网络的一部分。此外,在大约 70 个国家就具体的人权条约和相应的报告义务提供了技术援助。由于这些援助,收到了新的批准书;提交了最新的共同核心文件和此前迟交的缔约国报告;改善了建设性对话;一些国家对建立国家报告和后续行动机制的兴趣日益增加,这个机制是为了确保各国可持续地参与

⁴ 9 项条约每个星期审查的缔约国报告平均数是 2.6 份(23.5 份/9);《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题以及关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书的这一数字是 4.3 份(8.6 份/2)。

所有人权机制并不断提出报告和执行其各项建议。最重要的是，一些以前长期拖欠报告的国家目前正再度参与条约机构的工作。

30. 为支持这种参与，人权高专办于 2016 年出版了一份实用指南，题为《国家报告和后续行动机制：国家有效参与国际人权机制的实用指南》；一份关于向联合国人权条约机构提交报告的培训指南；一项供国家官员和其他利益攸关方使用的关于条约报告的电子学习工具。其他关于具体条约的指南正在编写之中。

无障碍环境

31. 目前没有为条约机构分配任何用于提供无障碍服务的资源，但残疾人权利委员会除外。该委员会自 2017 年以来便在日内瓦万国宫的一个最近翻修的完全无障碍会议室举行会议，该会议室确保提供优质的无障碍服务，包括视需要提供手语翻译、远程同传字幕和盲文印刷(附件十一)。

32. 2017 年 12 月，联合国日内瓦办事处发起了一个特别项目，以简明的语言和易读的格式制作一系列数目有限的与《残疾人权利公约》有关的核心文件，以提高受众，特别是智障人士，一目了然理解这些文件的能力。目前没有任何经常预算拨款用于制作条约机构文件的简明易读版本。

33. 人权高专办和联合国日内瓦办事处继续为有残疾的专家特别提供合理的便利。需要可持续的解决方案来为出席所有委员会和会议的残疾人提供合理的便利和无障碍服务。

网播和运用信息和通信技术

34. 该大会决议在原则上决定尽快对条约机构的公开会议进行网播。决议请新闻部报告是否能以每个委员会各自使用的所有正式语文进行网上直播和提供视频档案。上次报告(A/71/118)补充资料的附件二十载有可行性研究报告，⁵ 但迄今尚未分配任何资源用于网播。

35. 大会还要求向缔约国提供机会，使其能通过视频会议参加条约机构对本国报告的审议，从而为更广泛地参与对话提供便利。关于国家代表团通过视频会议远程出席的资料载于附件十二。联合国日内瓦办事处确保为网播和视频会议提供顺畅的操作支持，尽管这些服务没有专门的资源。网播和通过视频会议远程出席都是重要的无障碍举措，可以提高条约机构体系的能见度，扩大其影响范围。

36. 2016 年 9 月至 2017 年 6 月，网络直播了 200 多次缔约国审查会议和条约机构的其他公开会议，并将其制作成联合国电视台上的视频档案，可在世界各地观看。之所以能够推出网播，要感谢欧洲联盟作为试点项目捐赠的预算外资源，该项目计划于 2018 年 6 月 30 日结束。鉴于对网播服务的高度需求，正在紧急寻求更多预算外资金，以使其能够继续下去(附件十三)。根据第 68/268 号决议的规定，应通过经常预算资源为网播提供资金。

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/FirstBiennialReportbySG.aspx。

三. 2020-2021 年期间的预计需求和仍然存在的挑战

37. 大会第 68/268 号决议核准了若干措施，以提高条约机构体系的运行效力和效率。对该体系审理缔约国报告和个人来文的能力进行了评估，以确定每星期工作量目标，并根据评估结果以及对今后报告和来文提交量的预测分配必要的会议时间。大会还决定根据以往四年期间实际提交报告的情况每两年审查一次分配的会议时间，并在两年期方案预算中对会议时间分配进行必要修订。

38. 每一个星期的会议时间所需资源根据以下因素而异：取决于成员数目的专家旅行费用、不同的文件需求和条约机构开展的活动类型。审查缔约国报告的每一个星期会议时间需要 15 个星期的专业工作人员支助，而审查个人来文的每一个星期时间需要 70 个星期的专业工作人员时间，此外，每一个星期的这两类会议都需要 4 个星期的普通事务人员支助。与缔约国的报告相比，个人来文需要的处理和审查时间比缔约国报告长得多。⁶

2020-2021 年所需会议时间

39. 条约机构体系的 2020-2021 年所需会议时间是按照决议第 26 和 27 段规定的标准评估得出(附件十四至十六)。2012 至 2015 年期间登记的个人来文数急剧增加，确认了上次报告指出的趋势，即收到的缔约国报告数目逐年波动并因条约机构而异(见 A/71/118，第 18-21 段)。虽然提交的缔约国报告数没有增加，但收到的个人来文数却大大增加，而随着最近生效的《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》来文程序更加广泛地为人所知和得到利用，个人来文数还会进一步大幅度增加。

40. 因此，评估得出的 2020-2021 年条约机构每年所需会议时间为 91 个星期，⁷其中包括 57 个星期用于审查缔约国报告，16 个星期用于审查个人来文和 18 个星期用于开展其他授权活动(附件十七)。

41. 用于其他授权活动的 18 个星期指的是该决议为 9 个条约机构中的每一个分配的两个星期额外会议时间，包括在 91 个星期的年度总数当中。为这 18 个星期中的每一个星期提供的资源相当于为每个星期审查缔约国报告的会议所提供的资源。2015 年以来的证据表明，这些资源不足以开展工作和支付以下方面引起的费用：紧急行动、调查以及对建议、决定和意见的落实情况采取后续行动。

42. 关于上述所有程序，非常需要调整分配的会议时间与开展工作所需工作人员和财政资源之间的对应关系，下文第 57 至 71 段表明了这一点。

仍然存在的挑战

43. 将在某个年度收到的报告数无法预测，取决于各国，但由于批准书的数目持续增加，而且正通过针对性的能力建设方案向缔约国提供更多支持，提交的缔约

⁶ 考虑到法定假日、应享休假、所需协调、行政责任和强制培训，每一名工作人员可以为条约机构提供支助的时间为每年 40 个星期，即 200 个工作日。

⁷ 为 2015-2017 年评估得出的会议时间是 92.6 个星期(缔约国报告 66.3 个星期加个人来文 8.3 个星期加其他授权活动 18 个星期)，2018-2019 年为 93.2 个星期(缔约国报告 59.2 个星期加个人来文 16 个星期加其他授权活动 18 个星期)。

国报告预计将在中期和长期内总体上有所增加(见 A/71/118, 第 18 段)。由于更广泛的外联工作和对程序的更多了解, 个人来文数预计也会增加。批准书的增加还意味着防范酷刑小组委员会将进行更多出访。

44. 为帮助编写缔约国报告和互动对话, 大会鼓励使用简化报告程序。这会减少缔约国的报告工作量并提高报告的侧重性和质量, 因为缔约国在编写报告之前对问题清单的答复便构成了提交的缔约国报告。

45. 目前, 条约机构没有足够的经验证据来确定使用简化报告程序的影响, 或确定该程序是否有可持续的资源。使用简化报告程序最多的两个条约机构, 即人权事务委员会和禁止酷刑委员会, 目前正在评估其影响和所涉工作量问题。但是, 在编写本报告时尚未见到评估结果。

46. 提交的报告和来文数的增加也将对待审查的报告和来文总数产生影响。由于 2015 年增加了会议时间而且委员会和秘书处不断努力实现每星期进行 2.5 次缔约国审查的工作量目标, 2015 至 2017 年积压的缔约国报告数略有减少。然而, 尽管委员会和秘书处不断努力并且超出了工作量目标, 即每星期审查 31 份来文, 而不是计划中的 23 份, 积压的个人来文仍有所增加。之所以如此, 是因为条约机构收到和登记供审议的来文数大幅度增加, 而且由于工作量已经很高, 无法在现有资源范围内吸收增加的来文。

防范酷刑小组委员会

47. 《禁止酷刑公约任择议定书》建立了一个制度, 由防范酷刑小组委员会定期访问有人或可能有人被剥夺自由的地方, 以防范酷刑和虐待。

48. 防范酷刑小组委员会由于无法继续以现有的人员配置吸收每年增加的 2 或 3 次访问, 最近减少了出访次数, 从每年 10 次减少到 7 次或 8 次。鉴于当前的批准书数目, 小组委员会将需要十多年的时间才能把所有缔约国都访问一遍。

49. 每次访问由小组委员会 4 至 6 名成员进行, 有 2 或 3 名专业工作人员提供支助, 进行法律分析、筹备和参加出访并确保采取后续行动, 包括起草提交各国和国家防范机制的报告。每次出访需要总共 20 个星期的专业人员时间, 并需要一名一般事务工作人员提供 6 个星期的筹备性后勤和行政支助。

50. 由于第 68/268 号决议规定的会议时间公式不包括防范酷刑小组委员会的工作, 需要把小组委员会增加的活动量与支持这些活动所需工作人员联系起来。

工作方法和协调

51. 由于各项条约的生效时间不同, 各委员会开始工作时相互独立, 根据需求和各自条约的具体情况自行制定工作方法和做法。这导致了目前的情况, 即每个委员会采用的工作方法不同。

52. 过去几十年, 在秘书处的积极支持下, 条约机构就不同工作方法和做法的协调统一问题进行了大量讨论。大多数委员会采用了关于人权条约机构成员的独立性和公正性的亚的斯亚贝巴准则(A/67/222 和 A/67/222/Corr.1, 附件一)和关于禁

止恐吓或报复的圣何塞准则(HRI/MC/2015/6),或确立了处理此类问题的做法。同样值得一提的是为统一调查方法所进行的重大努力。虽然在一定程度上实现了工作方法的协调统一,但在大会第 68/268 号决议指出的各个方面,各委员会之间仍存在重大差异。目前正在努力统一工作方法。这些努力特别集中于简化报告程序(附件十八)、建设性对话(附件十九)、结论性意见(附件二十)和一般性意见(附件二十一)。在改善条约体系的可及性以及为利用该体系的缔约国和利益攸关方提供必要的可预测性方面已经取得了很大进展。

53. 1988 年以来,各人权条约机构的主席每年举行一次一个星期的会议,分享信息和改进工作协调,包括审议如何提高整个条约机构体系的效力。自 2008 年第二十次会议以来,主席们已将工作方法的统一纳入议程,并达成关于工作方法需要改进的共识(见 A/63/280,附件,第 21 段)。

54. 在 2018 年 5 月 29 日至 6 月 1 日的第三十次会议上,主席们讨论了人权高专办编写的文件(HRI/MC/2018/3 和 HRI/MC/2018/4),肯定了各条约机构为协调若干方面的工作方法和做法所取得的进展。主席们还讨论了应在哪些方面继续努力,进一步协调工作方法(见 A/73/140)。

55. 但是,仍然存在一些挑战。其中首先是条约机构成员对各自主席的作用和权威缺乏共识。其次是主席们可用于开会和讨论关键问题,包括在休会期间进行讨论的时间和资源有限。第三是主持条约机构的个人不断轮换,使得共识难以达成和保持。

56. 需要作出协调一致的努力,将主席会议作为一个积极主动和注重解决方案的平台,目标是找到共同方法,从而确保提高条约机构体系的效力。各委员会必须有机会在举行届会期间和年度主席会议之前讨论和比较工作方法,以有利于做出集体决定,授权各自的主席在年度会议上讨论并核准工作方法和做法。⁸

为其他授权活动增加的两个星期时间

57. 各条约机构除审查缔约国报告和个人来文外,还行使一系列其他职能,审查缔约国对法律义务的履行情况。某些委员会的这种职能包括采取紧急行动、进行国家调查和/或访问以及要求更多信息,说明公约执行情况(也称为后续程序)。

58. 证据表明,为开展其他授权活动所分配的 18 个星期(9 个条约机构各增加 2 个星期)的对应工作人员资源远远不足以应付这些活动产生的实际工作量。为计算开展其他活动的 1 个星期会议时间所对应的工作人员支助,采用的依据是为 1 个星期的缔约国报告提供支助的工作量,即 1 名专业工作人员 15 个工作周,1 名

⁸ 已经对每个委员会以前在内部讨论和商定的决定采用了这个程序。所有条约机构都必须采取这样的措施,除非某个委员会随后表示不同意(见 A/70/302,第 88 段和都柏林第二次会议关于加强联合国人权条约机构体系的成果文件(见 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/Documents.aspx>,第 26 段))。

一般事务工作人员 4 个工作周。2016-2017 年，额外活动的强度使工作人员的工作量增加了 20%。⁹ 应该承认和解决这个问题。

59. 条约机构的运作所必需的其他活动的工作量尚未量化，需要将其考虑在内。这些活动包括编写和通过议程和工作方案、选举主席团成员以及讨论和通过主席会议产生的议事规则、工作方法和做法以及建议。

紧急行动

60. 紧急行动¹⁰ 是强迫失踪问题委员会的一个程序，目的是紧急搜寻和找到失踪者。登记的紧急行动数几乎翻了一番，从 2015 年底的 274 项增加到 2017 年底的 445 项，截至 2017 年 12 月 31 日，其中 405 项正在审议之中(附件二十二)。这意味着紧急行动增加了 50% 以上。如上次报告强调的那样(A/71/118，第 46 段)，为了应对这一情况，必须立即采取措施。

61. 为委员会的紧急行动提供支助的工作人员负责以下工作：登记新的行动请求；编写索取信息的请求；分析缔约国的答复和提交人的评论；编写采取临时措施请求；起草委员会的建议；起草附有委员会建议的致有关缔约国的信函。

62. 每一项紧急行动平均需要 1 名专业工作人员的 2 个工作日和 1 名一般事务人员的 1 个工作日。考虑到 2016-2017 年平均每年登记 402 项紧急行动，将总共需要 1 名专业工作人员的 161 个工作周和 1 名一般事务人员的 80.4 个工作周。

调查

63. 6 个条约机构如果收到可靠资料，有充分依据显示在某个缔约国发生了严重、重大或系统违反条约规定的事件，则可以发起调查。这些调查包括对信息进行审查和深入分析，并可能包括访问有关国家(附件二十三)。虽然提供了文件费用以及一些委员会的成员和工作人员进行调查访问的旅费，但没有为访问期间的口译提供任何经费。¹¹

64. 为调查提供支助的工作人员负责分析、审查和处理收到的资料，编写送交有关缔约国和资料来源的信函并与其互动。如果条约机构决定发出访问请求，工作人员将筹备和参加访问并确保必要的后续行动，包括起草报告。

65. 每一项调查如果不包括访问或报告，平均需要 1 名专业工作人员的 15 个工作日，如果没有访问但包括一项报告，则需要 30 个工作日，既包括访问也包括提出报告的调查则需要 55 个工作日。为支助条约机构进行一项调查，分别平均需要一般事务人员的 1 个、2 个或 5 个工作日。

⁹ 专业人员支助：161 个星期(紧急行动)加 43 个星期(调查)加 70 个星期(后续行动)加 48 个星期(一般意见)，总共 322 个星期；此外还有 18 个星期会议时间乘以 15 个星期的支助，总共为 270 个星期。一般事务人员支助：80.4 个星期(紧急行动)加 3.4 个星期(调查)加 7 个星期(后续行动)，总共 90.8 个星期；此外还有 18 个星期会议时间乘以 4 个星期，总共 72 个星期。

¹⁰ 见《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，第 30 条。

¹¹ 当前没有为《儿童权利公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》下的调差提供任何资源。

66. 考虑到 2016-2017 年期间平均每年有 6 个新的调查和/或访问请求，每年有 0.5 次调查没有访问但有报告，2 次调查既有访问也有报告，总共将需要 43 个工作周的专业工作人员支助和 3.4 个工作周的一般事务人员支助。

要求提供更多资料，说明公约执行情况(也称为后续程序)

67. 大多数条约机构制订了程序，用以审议缔约国为落实报告程序下的建议¹²以及个人来文程序下的决定和意见所采取的步骤，这些步骤也称为建议和意见的后续行动。2017 年，条约机构体系编制了 15 份这种与结论性意见有关的报告和 10 份与决定或意见有关的报告。

68. 工作人员负责以下工作：与缔约国进行沟通并就关于来文的意见与来文提交人沟通；收取缔约国、民间社会组织和来文提交人提供的资料；编写该资料的概要以供初步评估；编写报告或程序草稿；与报告员一起审查报告草稿；进一步致函缔约国，并就关于来文的意见致函来文提交人，告知他们条约机构的有关决定。

69. 这样一项与结论性意见有关的流程或报告需要两个星期的专业工作人员时间和 1 天的一般事务人员时间。与意见有关的流程或报告需要 5 个星期的专业工作人员时间和 2 天的一般服务人员时间。如果采用 2016-2017 年期间的平均工作量来确定今后的年度需求，即 15 份与结论性意见有关的报告和 8 份与意见有关的报告，所需相关人员配置为 70 个工作周的专业工作人员支助和 7 个星期的一般事务人员支助。

拟订一般性意见

70. 所有委员会都编写和发表一般性意见或一般性建议，其中涉及多种多样的问题，包括解释各自条约的具体实质性条款，并就条约缔约国的一般性义务以及结合具体条约就更广泛的共同问题提供指导。

71. 截至 2017 年 12 月 31 日，有 5 个委员会正在编写 8 项一般性意见(附件二十一)。每项一般性意见平均需要 6 个工作周的专业工作人员时间。因此，将需要总共 48 个星期的专业工作人员支助。

对上次报告采取的后续行动

72. 秘书长的第一次报告评估了 2015 年 1 月至 2016 年 6 月期间的第 68/268 号决议执行情况，相对而言这是个比较短的期间。根据报告的工作量确定了条约机构在 2018-2019 两年期为审查缔约国报告和个人来文所需要的时间。建议在 2015 至 2017 年期间的条约机构会议时间，即 92.6 个星期的基础上再增加 0.6 个星期，共计 93.2 个星期，根据报告的工作量分配。具体而言，处理来文的会议时间将从 2017 年的 8.3 个星期增加到 2018 和 2019 年的每年 16 个星期。审查缔约国报告

¹² 《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 9.1 条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第 16.1 条；《公民权利和政治权利国际公约》，第 40.1 条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 18(b) 条；《儿童权利公约》，第 44.4 条；《禁止酷刑公约》，第 19.1 条；《禁止酷刑公约任择议定书》，第 13.4 条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 73.1(b) 条；《残疾人权利公约》，第 35.2 条；《免遭强迫失踪公约》，第 29.4 条。

的会议时间将从 2017 年的 66.3 个星期减少到 2018 和 2019 年的 59.2 个星期。这些变化影响到专业工作人员和一般事务人员向条约机构提供的支助，也影响到所需文件和条约机构专家的旅行。大会虽然核准了经修订的会议时间分配办法，但所申请的相应工作人员资源中只有不到一半得到核准。

73. 主要的影响是，人权高专办没有足够的工作人员配置来编写必要文件和在各委员会举行会议之前、期间和之后提供实质性、法律、行政和后勤支助及咨询。¹³ 为委员会的一些劳动密集型程序提供的工作人员支助不得不降低到目前的人员配置可以达到的水平。

74. 鉴于工作人员资源不足，2018-2019 年期间不大可能达到与重新分配的会议时间相应的工作量目标。如果批准书增加和按规定提交报告的情况保持稳定，积压的缔约国报告将增加而不是减少。积压的个人来文将继续增加，使条约机构回到与 2014 年通过第 68/268 号决议之前同样困难的局面，而该决议的主要目标之一正是消除这样的积压。

75. 同样，大会核准为防范酷刑小组委员会增加的 1 个星期的会议时间将得不到使用，原因是没有足够的工作人员配置来为小组委员会的出访提供支助。因此，小组委员会计划在 2018-2019 年期间进行的访问次数将减少到每年 7 次或 8 次。

76. 申请的资源不包括条约机构公开会议的网播经费。

四. 进一步采取行动，加强和改进人权条约机构体系的运作

77. 第 68/268 号决议载有一系列针对所有利益攸关方的重要措施。但是，这些措施即使得到充分执行，也不能指望确保条约机构体系的长期生存能力。除非采取进一步措施，否则该体系将继续变得日益复杂，无论对国家还是对权利持有人而言都是如此。执行该决议的经验更清楚地显示，如果不提供足够的资源，各条约机构增加的活动是不可持续的。这种增加势必逐渐削弱这个宝贵的规范框架的可及性和影响力。

78. 因此，必须抓住 2020 年审查提供的机会，及时考虑如何确保在较长时期内维持一个强有力和卓有成效的条约机构体系并就此得出结论。

79. 各个国家、条约机构成员、非政府组织、专家和其他利益攸关方多年来逐步形成了一套丰富的关于条约机构体系的优势和挑战的分析成果，并为解决挑战提出了具体想法。¹⁴ 最近的其他例子包括在日内瓦国际人道主义法和人权学院的协调下就 2020 年条约机构审查学术平台提出的建议，并包括条约机构成员、各国人权机构和非政府组织提交的想法。现在应该收集这些想法并对那些有可能使

¹³ 人权高专办大力鼓励各条约机构商定一个共同的统一程序，用以对结论性意见、决定和意见采取后续行动，该程序应充分精简并减轻工作量，HRI/MC/2018/4，第 5 段和 A/73/140，附件二。

¹⁴ 1988 年以来，联合国采取了四项重大举措来增强条约机构体系的效力：<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>。

条约机构体系更有针对性、精简和合理化，切实让权利持有人受益的想法采取后续行动。

80. 各人权条约机构的主席们强调，归根结底，条约机构体系应该：(a) 加强对权利持有人的保护；(b) 维护条约机构体系的健全以及各委员会及其专家的独立性；(c) 加强履行条约义务和执行条约机构相关建议的工作；(d) 平衡兼顾进一步统一程序和工作方法的必要性和每个条约机构特有的任务规定；(e) 制定更可预测和更加协调的缔约国报告审查时间表；(f) 加强条约机构体系内部以及与其他人权机制之间的协同增效。

81. 在探讨各种备选方案时，各个国家、条约机构成员和其他有关利益攸关方不妨考虑以下五个要求。

保留现有的人权条约规范框架

82. 认为加强条约机构的努力应在现有规范框架内进行的观点得到广泛共识，种种需要修改条约的提议既不现实也不可取。迄今为止产生的一些实际可行的想法表明，可以在不修订相应条约的情况下以持久的方式使条约机构体系大大合理化。

防止条约机构体系不可持续地增长

83. 条约机构体系由于本身性质，将随着新增加的批准书而继续增长，导致越来越多需要认真审议和分析的缔约国报告和来文。为了防止条约机构体系由于不可持续的增长而不堪负荷，以致消亡，2020年审查需要鼓励在缔约国审查、个人来文和其他工作方面出台经过改进、精简和协调一致的程序和工作方法，同时提供足够的资源。

增进对报告义务的遵守

84. 向条约机构提交报告本身并不是目的，而是为各国提供一个手段，用于检查本国在履行人权义务方面取得的进展和面临的挑战，与本国利益攸关方开展人权对话，并从独立专家的评估和建议中受益。那些没有提交报告的国家目前尚未着手实现这些目标。因此，在加强条约机构体系时，应考虑以何种方式创造有利条件，对所有缔约国进行审查。

使建议和判例更加协调一致

85. 任何可持续的加强体系的努力也应促进条约机构的建议和判例的协调一致(见 A/66/860, 第 2.3.5 段)和互补。这将加强体系的整体效力，包括在各项人权条约载有相似规定的方面，例如在不歧视和性别平等方面加强整体效力。必须为各条约机构创建一个共同空间来思考判例方面的各项发展，以确保一致性。

关注成员

86. 条约机构体系的独特之处，在于条约机构专家们作为个人和一个集体所贡献的丰富和深厚的知识和经验积累。条约机构成员需要在人权领域具有最高水平的

公认能力和专门知识，并具备高度的道德水准和独立性。大会第 68/268 号决议鼓励缔约国在提名专家时考虑采用国家政策或程序，并适当考虑到公平地域分配、不同文明形式和主要法系的代表性、均衡的性别代表性和残疾专家的参与。

87. 在建立国家机制，通过更广泛的竞争过程挑选候选人和改进条约机构的性别构成方面进展甚微。上次报告在附件十八中开列的总体男女成员比例没有变化，仍是 44% 为女性，56% 为男性(附件二十四)。儿童权利委员会的成员实现了性别比例相同，防范酷刑小组委员会的 25 名成员中有 12 名女性。消除对妇女歧视委员会只有 1 名男性成员，残疾人权利委员会只有 1 名女性成员(A/72/284，表 5)。

88. 当时的高级专员在其 2012 年的报告中提出的建议，特别是关于提名和甄选专家的建议(A/66/860)，对于 2020 年审查仍然有效和很宝贵。

五. 结论和建议

89. 条约机构体系是保护人权的宝贵工具，是所有其他人权机制的基础，全世界各种行为体都依靠这个体系，将其作为权威。第 68/268 号决议通过条约机构体系内部的节省以费用不变的方式实现了过渡性的改善。该决议的目的不是解决条约机构体系的所有挑战，也不是建议持久地解决该体系面临的问题。为了有条不紊和可持续地解决这些挑战，必须以开放、透明和兼容并蓄的方式增进 2020 年讨论。

90. 该决议的执行过程既有进展，也面临持续的挑战。大多数与工作方法有关的挑战可以通过改进方法来解决，在该个方面已经做了很多工作。还有必要加强主席们的作用，并根据主席们的讨论和分析结果安排必要时间，供各委员会讨论主席会议的议程及其后续行动。还需要更加确认秘书处在支持条约机构的工作方面发挥的必不可少的作用，并分配足够的资源，使其能够以相称的能力运作。

91. 该决议是一种创新的尝试，旨在使会议时间分配以及相应的人力和财政资源合理化。虽然对分配给各委员会的时间进行了必要调整，但没有相应地分配足够的工作人员资源来筹备和参加会议及访问。迫切需要足够的工作人员资源来妥善完成这些工作以及防范酷刑小组委员会的工作，从而确保执行该决议规定的任务。还需要资源来确保条约机构公开会议的网播和增进这些会议为残疾人提供的无障碍服务。

92. 为了确保条约机构能够应付由于其他授权活动，例如沟通、紧急行动和调查而增加的工作量，必须提供工作人员配置和其他资源。

93. 为了确保在各国促进人权和使人们享受人权，并增进人权与维持和平和可持续发展议程之间的联系，包括为此加强条约机构的工作成果与可持续发展目标之间的联系，联合国必须具备能力来继续支持会员国履行报告义务和落实条约机构体系产生的其他要求。