



经济及社会理事

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1997/74  
27 March 1997  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十三届会议  
议程项目 15

根据联合国各项人权文书设立的机构  
有效行使职权的问题

秘书长的说明

秘书长谨向人权委员会转交独立专家菲利普·阿尔斯顿先生编写的关于提高联合国人权条约制度的长期有效性的最后报告。

## 附 件

### 关于提高联合国人权条约制度的长期有效性的最后报告

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 13	4
A. 背景.....	1 - 3	4
B. 自独立专家提交前两份报告以来取得的进展.....	4 - 6	4
C. 现况概述.....	7 - 8	5
D. 本报告依据的前提.....	9 - 13	6
二、当前主要的政策问题.....	14 - 79	8
A. 逐步实现普遍批准.....	14 - 36	8
B. 逾期很久未提交报告问题的对策.....	37 - 47	13
C. 现行制度在处理及时提交的报告方面能力有限.....	48 - 52	17
D. 文件方面的问题.....	53 - 59	19
E. 电子数据库的开发和使用.....	60 - 66	21
F. 大众宣传.....	67 - 71	23
G. 咨询服务.....	72 - 77	24
H. 特别报告.....	78 - 79	26
三、中期和长期问题.....	80 - 101	27
A. 导言.....	80	27
B. 正在出现的挑战的性质.....	81 - 84	27
C. 各种备选方案.....	85 - 89	28
D. 综合报告.....	90	29
E. 取消现行的全面定期报告.....	91 - 93	30
F. 逐步实现条约机构的合并.....	94	31
G. 采取另外主动措施的必要.....	95 - 97	31
H. 修订条约.....	98 - 101	32

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
四、其他问题.....	102 - 109	34
A. 不宜讨论的语言问题.....	102 - 106	34
B. 与专门机构和其他机构的合作.....	107 - 108	35
C. 结论性意见的质量.....	109	36
五、主要建议.....	110 - 122	37

## 一、导 言

### A. 背 景

1. 本报告由秘书长根据大会 1988 年 12 月 8 日第 43/115 号决议和人权委员会 1989 年 3 月 6 日第 1989/47 号决议任命的独立专家菲利普·阿尔斯顿先生提交。他曾向大会第四十四届会议提交第一份报告(A/44/668)，并向世界人权会议提交一份中期报告(A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1)。大会和人权委员会随后都要求最后完成报告。本报告目的是尽量简要地提出一些为改善联合国人权条约制度切实行使职能状况而可能采取的措施。

2. 本报告以前两份报告为基础。前两份报告中的分析和建议基本未在本报告中重复。本报告旨在根据最近的动态更新以前的分析，并就一系列问题提出具体建议，供有关机构考虑。

3. 独立专家现任经济、社会、文化权利委员会主席，并且曾担任世界人权会议举行之时组织的会议主席兼报告员。这次会议首次使非洲人权和民族权利委员会、欧洲人权法院、欧洲人权委员会、美洲人权法院和美洲人权委员会、联合国六个条约机构以及国际劳工组织公约和建议适用问题专家委员会的主席、院长或其代表聚集到了一起。联合国人权条约机构主席迄今为止共举行了七次会议，独立专家参加了其中的五次(1988、1990、1992、1994、1996 年)。他还曾担任人权委员会 1989 年设立的计算机化工作组主席兼报告员。<sup>1</sup> 在上面几个情形之下进行的讨论是一个极为重要的信息来源，有助于本报告的编写。

### B. 自独立专家提交前两份报告以来取得的进展

4. 前两份报告所载的建议有许多已经付诸实施。1989 年报告中的这些建议有：编写一份关于不同的条约中相互重叠条款和在报告中采用相互参照方法的可能性的研究报告；修改《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》和《消除一切形式种族歧视国际公约》，规定提供经常预算经费并采取临时措施落实所需经费；延长几个条约机构可利用的会议时间；多数委员会事先准备一份书面问题

清单，以便利与缔约国对话；将各种消息来源均视为可能有用的来源；通过的最后意见应当有实质内容、有重点；定期公布各项国际人权标准制定活动的清单。

5. 1993 年报告中的这些建议有：确定至少某些条约获得普遍批准的具体日期；继续寻求不提交报告问题的切实对策，必要时即使无报告也对有关情况进行审议；减少要求国家在以公约为基础的报告制度之外提交报告的次数；在日内瓦为条约机构的一位或两位成员提供起码的办公设施；着手在中心内建立一个文件资料设施；进一步重视电子信息源；其他一些次要的改革措施。

6. 与此同时，许多建议仍未得到处理。本报告将再次谈及其中的一些建议。

### C. 现况概述

7. 尽管近年来取得了一些进展，但自独立专家于 1993 年提交中期报告以来，情况的主要特点未出现重大变化。下面是这方面的一些主要情况：

- (a) 自 1993 年以来，批准国数目增加大约 26%，《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》批准国数目增加最为显著。然而，目前有 31% 的国家两项国际盟约都尚未加入，将近 50% 的国家尚未加入《禁止酷刑公约》；
- (b) 《禁止并惩治种族隔离国际公约》的有关活动已经暂停。这对整个制度来说是件幸事，因为逾期未在该公约之下提交报告的情况相当严重，一位经验丰富的观察家将这一情况称为“惨败”。<sup>2</sup>
- (c) 未设立新的条约机构，无新的规定设立监督机构的条约生效。但是，有三个委员会的经核准的会议时间增加显著；
- (d) 逾期未交的报告数目增加 34%，从缔约国提交报告到报告得到审议间隔的时间很长，有些国家要等将近 3 年时间才轮到对其报告作审议；
- (e) 在各种申诉程序下得到处理的来文数目大为增加，但目前积压的情况已达到不能接受的程度。同时，目前显然需要建立更多申诉制度，以确保恰当重视经济、社会、文化权利和妇女的各项权利。与《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》有关的具体建议目前正在考虑中；

- (f) 为条约制度的此种明显扩大提供服务所需资源实际上减少了，而不是增加了，各委员会尤其是主席会议一直要求提供更多的资源，更好的服务；这些要求在增多，而且在变得越来越强烈；
- (g) 同时，日内瓦的会议事务人员已提议将缔约国报告的页数限为平均每份 50 页。简要记录的编制现在限用两种语文(英、法文)，将记录译成第二种语文(不论哪一种)现在总的来说间隔时间相当长。

8. 鉴于条约监测制度本身存在不少缺陷，一些关注此事的人提出了一些彻底的解决办法。例如，1994 年，有一位评论者建议：将达不到根据有关条约制定的一套最低要求的国家驱逐出条约制度；中止国家提交报告的做法；条约机构对每个缔约国进行现场实情调查；使对所有 6 项条约之下的申诉权的承认具有强制性。<sup>3</sup> 这位评论者在 1996 年 8 月为国际法协会撰写的一份报告中认为，目前出现“很严重的执行危机”。<sup>4</sup> 她认为，“由于长期的不遵守，条约制度的重要性已经降低，这对条约的实质性条款来说是这样，对现行执行机制来说也是如此”。<sup>5</sup> 另一些人对监测制度达到目标的可能性所持的看法则要乐观得多。<sup>6</sup>

#### D. 本报告依据的前提

9. 本报告依据几个前提。第一个前提是，条约监测制度的基本设想是合理的，并且仍然完全站得住脚。换句话说，根据所有有关方面提供的大量信息和投入，通过客观、积极的对话，要国家对不遵守条约义务的行为负责这项原则，在实践中证明是正确的，而且可能是一项据以促进对人权的尊重的重要、切实的手段。现已确立的其他做法或机制根本无法取代此种手段可能发挥的作用。第二个前提是，近年来，各个条约机构都取得了相当大的成绩，然而，这方面的状况很不均衡。第三个前提是，提高监测质量和有效性方面以及改进程序和改革机构方面的进展，必然是一个缓慢的过程，“灵丹妙药”是找不到的。

10. 第四个前提是，现行制度难以维持，要使总体制度实现其目标，需要进行大幅度改革。这是由于一些情况的出现而造成的，这些情况有：人权条约制度在不到 20 年时间里大幅度扩大；区域人权制度的作用和要求增加；其他领域尤其是环境领域的报告义务增加；政府和联合国系统日益受到要求削减预算开支和方案的压力。条约机构不能，也不应当设法逃避这些压力。

11. 的确，对可利用资源今后可能达到的水平的预测，对考虑需在条约制度方面采取何种步骤来说至关重要。尽管肯定的预测最乐观地讲也很难作出，但目前几乎没有任何理由认为，今后几年中现有资源会有明显增加。这一点部分地反映了世界各国的预算压力，也反映了这些压力对整个联合国的影响。但是，更为重要的是，这一点表明，政府不愿为完善也许能够更为有效地监测其人权状况的机制提供充足的资源，这或许是必然的，然而却是一种目光短浅、令人遗憾的做法。

12. 从许多方面来看，这对认为有必要改革条约制度的人和不认为有必要这样做的人来说都是关键问题。对条约监测制度的前途的考虑，在很大程度上取决于对资源今后的可得性所作的假设。如果设想今后即便不是最近的将来，可以得到的资源比现在多得多，那么应当着重设法完善或者至少改进现行制度。但是，如果假设现有经费今后几年中不可能增加，那么现行制度根本就无法维持，我们会看到各条约机构得到的支持将不断减少，各机构切实行使职能的能力将不断削弱。

13. 在探讨具体的改革建议之前，宜提及独立专家早些时候在中期报告中表示的谨慎看法：“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其捍卫人权的能力不会因为模糊不清的精简和效率而受到损害” (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1,第 12 段)。

## 二、当前主要的政策问题

### A. 逐步实现普遍批准

14. 联合国六个核心人权条约的普遍批准，将为各国努力促进对人权的尊重奠定最好的基础。独立专家在 1993 年的中期报告中建议将 2000 年预定为实现这一目标的日期。为此，世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》中就批准问题核准三套措施：

- (a) 会议确定下列目标：预定 1995 年为普遍批准《儿童权利公约》的日期(第一部分第 21 段)；2000 年为普遍批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的日期(第二部分第 39 段)；并且针对其他公约，敦促“普遍批准人权条约”(第一部分第 26 段)；
- (b) 会议“强烈建议作出协调一致的努力，鼓动和便利批准和加入或继承在联合国系统框架内通过的国际人权条约和议定书，以期争取它们得到普遍的接受。秘书长应与各条约机构协商，考虑同未加入这些人权文书的国家展开对话，以便认清障碍，寻求克服障碍的办法”(第二部分第 4 段)；
- (c) 会议还建议，在 1998 年对《维也纳宣言和行动纲领》的执行情况作五年一次的审查时，“应特别注意评估朝向普遍批准……这一目标所取得的进展”(第二部分第 100 段)。

15. 自维也纳会议以来，主要条约的批准速度明显加快。1993 年 1 月 1 日，六项条约的缔约国数目为 678。到 1996 年 6 月 30 日，这一数目增至 853,增加 175 个或 26%。这是一具不小的成绩，但也要看到问题的另一面，即 31%的国家(193 个中有 59 个)两项国际人权盟约至少有一项尚未加入，尽管这些国家对总的人权制度至关重要。

16. 同样令人惊奇的是，几乎有 50%的国家(93 个中有 95 个)尚未加入《禁止酷刑公约》。《儿童权利公约》全面禁止对该公约涵盖的所有的人(主要是指所有未满 18 岁的人)施用酷刑，因此，不清楚为何这么多国家可以接受这项义务而不接受《禁止酷刑公约》所载的相同的义务。同样，有 36 个国家接受了《公民权利和政治权利国际盟约》之下不施用酷刑的义务，但尚未批准《禁止酷刑公约》。



17. 还需要联系作为成功的部分原因的三个重要因素来看待批准国总数的增加。第一个因素是，一些新国家在这一时期继承了有关条约，从而使批准国总数增加，但并没有使到维也纳会议举行之时尚未加入各项条约的国家的数目减少。第二个因素是第四次世界妇女大会(举行之前和之后)在鼓励各国批准《消除对妇女一切形式歧视公约》方面产生的影响。该公约的批准国数目由 1993 年 1 月 1 日的 114 个增至 1996 年 6 月 30 日的 153 个，缔约国增加 39 个或 34%。《北京行动纲领》呼吁到 2000 年普遍批准这项公约。

18. 第三个因素是，推动批准《儿童权利公约》的工作取得极大成效。因而，这三年半时间里批准国增加的总数中，30%(53 个)完全是这项公约的批准国，该公约的缔约国数目由 134 增至 187。这两个公约的批准国数目加在一起，在新批准国中占到 92 个，或约占 53%。

19. 近年来，许多国家批准了上述两项公约，可从这两个公约取得的成功中得出一些重要经验。第一条经验是，政治意愿很重要，不论此种意愿是通过举行国际会议，给予所涉公约应得的重视来表达，还是通过国际组织作出不懈努力来表达。相比这下，社会发展问题国际会议(哥本哈根)和人类住区国际会议(伊斯坦布尔)的筹备根本没有重视推动批准有关人权条约的努力。第二条经验是，有必要调动国内支持者(妇女和儿童非政府组织)支持条约中的目标和机制，从而使政府较为容易批准公约。

20. 第三条经验，就《儿童权利公约》来说最重要的经验，是国际机构提供协助和提出意见，这一机构在此处是指联合国儿童基金会。此类机构只要接到请求，就能以各种方式向政府和主要社会伙伴提供协助，这些方式有：解释整个条约及其具体条款的意义；宣传条约，便利国内协商和讨论；在政府批准条约时解释条约的规定；提供协助，以便在批准前确定并采取必要的措施；在报告的编写方面提供协助，既通过机构自己对形势的分析间接提供协助，又通过在必要时提供专家来直接提供协助；尤其使发展中国家确信，批准条约将便利其利用执行条约的主要条款所需的至少部分专门人力或经费。

21. 在这方面，推动《儿童权利公约》得到批准的努力取得的成功表明，参与人权监督安排这项原则目前没有(或至少不再)受到顽固的抵制。鉴于这项公约较为全面，还鉴于尊重儿童权利和尊重社会其他成员的权利之间有着不可分割的联系，

人们可能会认为，以往使各国不批准所有六项核心人权条约的理由已不再合理，各国将对更多地参与总的条约制度持新的开放态度。但实际上，目前出现了这样一种奇怪的情况：除四个国家以外，所有其他国家均已加入这项意义深远的公约，而仍有几乎三分之一的国家上文提到的两项国际盟约至少有一项尚未加入。

22. 《儿童权利公约》取得的成功以及促使其取得成功的因素，也似可证明独立专家提交维也纳会议的中期报告所载的下列分析是正确的：

“很可能阻碍一些国家批准或加入的原因有：需要为政府采取行动作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详细地向政府有关部长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之前或为配合批准或加入需采取的措施，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加入某项文书的建议；以及担心本国的报告义务过于繁重等” (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1,第 84 段)。

23. 为了加强和巩固联合国人权制度的普遍性基础，强调推动普遍批准极为重要。尽管有些评论者有顾虑，但寻求普遍批准不应对整个条约制度产生不利影响。一位评论者，Bayefsky 教授认为，目前出现的“执行危机”的部分原因是“故意重视批准”，批准对许多国家来说“本身成了一种目的，一种用空洞的姿态轻易得到赞赏的手段”。<sup>7</sup> 她认为，批准往往是以“一种代价换来的，这一代价是义务被削弱，监测放松，不遵守几乎不会有任何后果”。<sup>8</sup> 但是，这种分析似乎混淆了两个过程，这两个过程应当分开，并且总的来说是分开的。条约机构放松监测以吸引更多国家承担所涉义务的论点难以接受。的确，《儿童权利公约》的情况似乎显然与此种分析不一致。儿童权利委员会是迄今为止要求最严格、最尽责的条约机构之一，但这丝毫没有阻碍《儿童权利公约》几乎获得普遍批准这一引人注目的进程。独立专家认为，应当多作努力，设法消除到目前为止一直不愿批准有关公约的某些类别国家的正当、而不是不恰当的顾虑。

24. 或许最突出的一类国家是人口为 1 百万或 1 百万以下的国家。29 个这样的国家两项国际人权盟约至少有一项尚未批准。截至 1996 年，这些国家中有 21 个国

家每年的人均国民生产总值估计不到 5,000 美元，11 个国家的人均国民总产值每年不到 2,000 美元。<sup>9</sup> 关于这些国家，独立专家在中期报告中作了如下分析：

“在作这样的总结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》所涉的法律行政管理方面的任务可能过于繁重。其次，报告义务很可能会起到相当阴遏的作用。第三，批准所涉的资源问题可能使人口极少而人均国民总产值又不高的国家受到极大影响” (A/CONF.157/PC/62/ Add.11/Rev.1, 第 87 段)。

25. 这转而引起了这一问题：国际社会是否应当提供资源，便利这类国家批准条约并协助其履行随后的报告义务，至少在初期这样做？令人难以理解的是，人们尚未认识到，此类活动对为建立人权受到尊重的稳定、和平的世界奠定基础至关重要，应在联合国框架范围内得到足够的经费。人们似乎认为，如果进展是以某种代价如必要的技术援助换来的，那么提倡接受人权准则的努力就不是那么光彩。但与此相反，这项原则早已在环境领域得到确认，在这一领域，结合几项主要条约作出的许多安排规定提供资金和其他形式的援助，帮助各国进行必要的监测，编写报告，落实某些需要落实的措施，以确保遵守条约义务。

26. 因此，目前的主要问题是：为了便利实现六项核心条约的普遍批准这一再三确认的目标，可以采取哪些措施？世界人权会议之后，大会 1993 年 12 月 20 日第 48/121 号决议核准了《维也纳宣言和行动纲领》(第 2 段)，并请秘书长执行有关建议(第 9 段)。当时，曾规定就鼓励批准问题开展一项研究，就与保留有关的问题开展一项研究并就这些问题举行两次区域会议。在此后的三年中，这两项研究都未能委托进行，区域讨论会也只举行了一次。这次讨论会于 1996 年 5 月在亚的斯亚贝巴举行，着重讨论了非洲区域的情况。为期 4 天的讨论会没有提出正式报告，但提出的非正式报告表明，上文提出的各个要点的重要性得到了大力肯定。

27. 在探讨为推动普遍批准可采取的具体措施之前，宜看一下人权事务高级专员之外的机构在这方面正起的和可能起的作用。冷战结束产生的重大影响之一，是本身并不属于狭义界定的人权框架的一部分的政府间组织，对其活动的人权方面的重视程度大为提高。大会第 48/141 号决议为人权事务高级专员规定的协调任务就具体表明了这一点。同样，一些机构，如联合国开发计划署、世界银行等，已认识到

在其本身方案的大的范围内，尊重人权(以及民主化、政府管理、法治等密切相关问题)的重要性。然而，奇怪的是，这些机构从来不认为努力推动核心条约的普遍批准与本机构的工作直接相关。但是，举例来说，《消除对妇女一切形式歧视公约》所确认的权利对这些机构的方案至关重要，因此，人们自然以为这些机构会采取旨在鼓励批准的积极措施。两项国际人权盟约的情况也是这样。

28. 各条约机构主席认识到，上述机构可在推动实现普遍批准方面发挥极为重要的作用。在 1995 年举行的第六次会议上，主席们建议这些机构发挥这项作用，并为此建议在第七次会议上“与包括开发计划署在内的主要组织和机构的高级官员举行对话”(A/50/505,第 18 段)。但是，开发计划署、世界银行、粮农组织没有派代表参加第七次会议，卫生组织和教科文组织的代表没有自始至终参加会议，而且没有发言。换句话说，高级别对话未能进行，甚至根本未就这些机构可能对推动普遍批准所起的作用进行对话。同样，一位开发计划署高级官员曾在消除对妇女歧视委员会第十六届会议(1997 年 1 月)上发言，并被问及开发计划署可在鼓励批准或协助国家编写报告方面发挥的作用，但有关的新闻稿(WOM/948)却没有记录任何答复。

29. 还应探讨的一个相关问题是：曾在推动批准某些人权条约方面发挥积极作用的机构——如分别推动批准《儿童权利公约》和劳工组织公约的儿童基金会和劳工组织——是否也可以负责明确鼓励批准几项主要条约，如两项国际盟约和《消除对妇女一切形式歧视公约》等。

30. 还可以请区域组织为鼓励普遍批准的工作出力。欧洲安全和合作组织(欧安组织)尤其能在这方面发挥作用。欧安组织许多与人权有关的活动并不基于正式具有约束力的文书，因此，该组织的各种准则和其他规定大量基于国际盟约和其他条约。所以，欧安组织和联合国极宜在联合国六项核心条约的批准方面共同作出努力。

31. 在上文分析的基础上，就普遍批准提出下列各项建议。

32. 应当请人权事务高级专员与包括开发计划署、世界银行、教科文组织、卫生组织、粮农组织等在内的有关国际组织进行磋商，确定这些组织准备采取哪些措施来鼓励与其有关系的国家批准六项核心条约中尚未加入的任何一项或多项条约。应当请高级专员向定于 1997 年 9 月举行的第八次主席会议提交书面报告。

33. 世界人权会议建议的旨在“找出障碍并设法克服这些障碍”的对话应当进行。此种对话应当以有计划、公正、建设性的方式进行。由于资金方面的限制——这

是有组织或有计划的对话至今未能进行的部分原因——建议设立一项专门基金，以便聘用两名高级专员顾问，负责批准和提交报告事宜。这两名顾问的任务是以上述方式向各国提供协助。一人担任政治顾问，另一人担任技术专家，负责进行或指导批准前调查以及初步报告的编写。这一单位设立期限应为三年，并应得到足够的专项经费，据以在各国首都而不是在日内瓦提供协助。应敦促批准问题特别顾问确定几类需优先给予协助的国家，以便最大限度地提高他们的活动的有效性。

34. 应从咨询服务方案中拨出专项经费，支持新批准公约的发展中国家编写初步报告。随后的报告的编写总的来说要容易得多，编写初步报告时取得的经验将大为便利这些报告的编写，因此，随后的报告的提交不会是一项过于繁重的任务。

35. 应当请主席会议考虑据以简化报告程序，并使提交报告对所有人口 1 百万或不到 1 百万的国家不造成沉重负担的方法。

36. 批准和报告问题特别顾问应当探索并报告最恰当的方法，据以使 32 个或仅批准了《儿童权利公约》，或已批准该公约和另一项条约(多数为《消除一切形式种族歧视公约》或《消除对妇女一切形式歧视公约》)的国家编写一份综合报告，这样，在这些国家必须编写的一份或两份报告基础上，将使这些国家能够在不使报告任务大为增加的情况下加入余下的条约。

#### B. 逾期很久未提交报告问题的对策

37. 多数委员会仍对大量逾期很久未提交的报告产生的影响表示关注。表 1 是独立专家 1993 年编写中期报告之时的情况与 1996 年底情况的比较。

表 1. 1993—1996 年逾期未提交的报告方面的趋势

条 约	缔 约 国		逾 期 未 提 交 报 告 的 缔 约 国		逾 期 未 提 交 的 报 告 总 数	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
《经济、社会、文化权利国际盟约》	119	134	65	97	65	115
《公民权利和政治权利国际盟约》	115	134	64	84	83	114
《消除一切形式种族歧视国际公约》	132	147	112	126	342	401
《消除对妇女一切形式歧视公约》	118	153	78	115	127	189
《禁止酷刑公约》	71	98	36	61	38	67
《儿童权利公约》	126	187	59	71	59	71
合 计	680	853	414	554	714	957

38. 禁止酷刑委员会在 1996 年年度报告(A/51/44)第 1 段中指出,《禁止酷刑公约》缔约国有 96 个,并在第 21 段中指出,逾期未提交报告的缔约国有 55 个。该委员会接着对一些缔约国逾期 4 年多仍未提交报告表示遗憾,并指出,秘书长曾发送许多封催交信函,委员会主席也曾多次发出信函。委员会采取了两项对策。一是单独印发一份列出逾期未交报告的文件。二是在委员会届会结束后举行的新闻发布会上公布这份清单。

39. 人权事务委员会在 1996 年年度报告(A/51/40)中对“超过三分之二的缔约国逾期未提交报告”表示“严重关切”,并指出,“这种状况严重影响了委员会监督《盟约》执行情况的能力”(第 45 段)。<sup>10</sup> 委员会仍在寻求据以鼓励逾期未交报告的缔约国提交报告的新途径。除了定期发送催交信函以及委员会主席团成员与有关国家常驻代表举行会议之外,委员会于 1994 年开始在年度报告主要部分单列一份清单,上面列出逾期未交的报告不止一份的国家。委员会在 1996 年报告中采取进一步

措施，“保留在每届会议之后的新闻发布会上公布迟交报告的国家名单的权利”（第 32 段）。

40. 上述两个委员会采取的措施表明，委员会相信其年度报告会拥有大量读者，也相信一国逾期未向一联合国机构提交报告会有报道价值。不过，仍不得不得出的结论是：这些措施不可能对有关国家的行为产生重大影响。例如，就人权事务委员会而言，有 5 个国家在 10 年或 10 年以上的时间里各收到 20 封或 20 封以上的催交函，但这 5 个国家仍未能采取行动(A/51/40 号文件第 45 段)。

41. 其他措施包括在某些情况下降低报告要求等。例如，消除对妇女歧视委员会第十六届会议审议了一缔约国作的口头报告。但是，该委员会强调指出，审议口头报告是一个例外，是对所涉缔约国代表团的一种照顾。该委员会坚持要求确定提出书面报告的日期。<sup>11</sup> 人权事务委员会于 1996 年决定，“在极例外的情况下”，如果“由于遇到实际困难”而逾期未提交报告，可请所涉缔约国派代表团来讨论这些困难或请其提交一份仅涉及《盟约》某些方面的临时报告(A/51/40 号文件第 32 段)。这样做引起了两个问题。第一个问题是，从实际角度看，此种安排是否可能使更多的国家提交报告。只有时间才能提供明确的答案。但是，似乎只有在各缔约国必须依照总的准则提交报告这项原则方面作出个别的重大让步，才能使许多国家提交报告。这就引起了第二个问题，即是否可在不损害报告制度的宗旨的前提下作出真正让步(能吸引拒不提交报告的国家提交报告的那一类让步)。

42. 另一个办法是取消提交目前的定期全面报告这项义务，这项办法可全面采用，而不是针对个别情况采用，同时将使人们用较为恰当、灵活的方式对待报告的提交。下文将讨论这一办法。

43. 笼统地说，各国不提交报告原因有二：行政能力不足，包括缺乏专业知识或者缺乏政治意愿，或两者兼而有之。在第一种情形下，再三呼吁几乎肯定不可能产生效果。因此，问题的解决办法是在报告的提交方面执行更为切实、专门、更具针对性的咨询服务方案。下文将简要讨论这一办法。

44. 在第二种情形中，政治意愿的缺乏主要是有关国家作这样的盘算：因不提交报告而在国内和国际上造成的影响与因履行报告义务而付出行政和政治代价相比，前者不如后者重要。针对此种情况，条约机构和/或政治机构唯一可行的做法是设法提高不履行义务的“代价”。未能制订此种恰当对策所产生的后果，将远远超出

给任何单个缔约国造成的影响。有大量国家不提交报告，是对整个报告制度的嘲弄。这将造成此种状况：许多不履行义务的国家实际上不受任何惩罚，而履行义务的国家却受惩罚(将自己置于条约机构的监督之下)。这样，定期提交报告的国家会不断减少，另一些国家几乎绝不会提交报告。

45. 然而，关键问题是哪些旨在提高不履行义务的代价的措施是恰当的，在维护制度的完整性方面可能切实有效，与有关条约的法律框架相一致，并在政治上和其他方面可以接受。现在有好几种办法可以采用，本报告在别的部分详细讨论了这些办法。这些办法包括：取消报告做法，代之以提出必须作出答复的一些详细的问题；编写一份符合多项不同要求的单一的综合报告；广泛采用更具有专业性的咨询服务方案，以协助报告的编写。但是，最终，在对付最难处理的情形时，这些办法可能都不能起作用。因此，条约机构可采用的唯一可行办法，是在未收到报告的情况下着手审议一缔约国的状况。经济、社会、文化权利委员会几年来一直采用这一做法，消除种族歧视委员会采用非常相似的做法。儿童权利委员会和禁止酷刑委员会尚未经常出现这种情况，就前者而言，是因为该委员会成立时间仍很短；就后者而言，是因为该委员会的缔约国比其他委员会少得多。消除对妇女歧视委员会直到最近为止会议时间一直很少，因此，该委员会不可能采取任何会增加工作量的步骤。

46. 不过，这几个委员会——人权事务委员会自然也不例外——迟早都得考虑这一步骤，这一步看来是在所难免。尽管此类措施的确切的法律基础需要在各项有关条约的行文中得到确立，但主要根据可在目的论的解释方法中找到，这一解释方法确认，任何其他结果都是毫无道理的，因为它使逾期未提交报告的缔约国得以使执行条款的目标和宗旨成为泡影。在这方面，宜提及大会第 51/87 号决议，该决议尤其“鼓励各条约机构努力审查所有缔约国在履行人权条约承诺方面取得的进展，无一例外”(横线后加)。

47. 在采用这一做法方面，经济、社会、文化权利委员会的经验很有启发性。该委员会对有关国家给予充分的通知时间，就迄今为止处理的多数情形而言，一些引人注目逾期未交的报告突然提交了。除此之外，极为重要的是，该委员会能够开展详细的研究工作，并且能够将多方提供的信息作为审议的基础。审议后得出的“最后意见”必须详细、准确、全面。如果不是这样，而是采用例行公事或机械的做法，根本不确定真正的责任，未提交报告的国家就会再次逃避惩罚。在这方面，清除种



族歧视委员会迄今为止在审议有关国家的情况之后得出的结论是否达到上述标准，现在不清楚。

C. 现行制度在处理及时提交的报告方面能力有限

1. 无法处理应予提交的报告

48. 现行监测制度只是由于许多国家逾期未交报告现象极为严重才能够运转，许多国家要么根本不提交报告，要么在规定日期过了之后很久才提交。这很难为建立切实可靠、高效率的监测制度奠定基础。例如，消除对妇女歧视委员会在 1994 年的年度报告(A/49/38,第 12 段)中指出，如果缔约国如期提交报告，委员会每届会议就需要审议 30 份报告。

表 2. 审议目前到期的所有缔约国的报告所需的时间，  
设想这些报告于 1996 年底提交

	审议每份报告的 会议平均 次数	审议已到期 报告所需的 会议次数	每年举行的 会议平均 次数	每年专门用来 审议报告的会议 平均次数	所需时间 (年)
《经济、社会、文化权利国际盟约》	3	3×115=345	58	45	7.6
《公民权利和政治权利国际盟约》	3	3×114=342	85	45	7.6
《消除一切形式种族歧视国际公约》	2	2×401=802	55	33	24.3
《消除对妇女一切形式歧视公约》	2	2×189=378	49	18	21
《禁止酷刑公约》	2.2	2.2×67=134	36	20	6.7
《儿童权利公约》	3	3×71=213	85	54	3.9

49. 简言之，从表 2 可以看出，假定每一个在两项盟约中的任何一项之下有一份逾期未交的报告缔约国明天提交这份报告，依现有的安排，最后收到的一份报告的审议，要到 2003 年之后才能得到。到那时，有关委员会将审议的是一份已耽搁八年之久的报告，而且还将积压大量后来提交的报告。

50. 看待这一情况的一个更为合理的办法，是设想《儿童权利公约》的每个缔约国将按照要求每五年提交一份定期(而不是初步)报告。从理论上讲，这将要求儿童权利委员会在五年中审议 187 份报告。以目前审议报告的速度，审议每份报告需举行三次会议，或者说共需举行 561 次会议。这一数字除以 5(年)，每年需举行 112 次会议来审议这些报告。目前，按全体会议历时 9 周、工作组会议历时 3 周计算，委员会每年能举行 54 次会议审议报告。因此，委员会会议时间至少需增加一倍，即 18 个星期的全体会议加上 6 个星期的工作组会议。这样，这一拥有 10 名成员的委员会至少一半人员需要每年用 24 周时间举行会议，这还不算委员会迄今为止在正式会议时间之外开展的所有其他活动。这将对秘书处、会议服务设施、口笔译及编辑服务等造成极大负担。

## 2. 报告的提交到审议之间的时滞问题

51. 消除对妇女歧视委员会 1994 年的年度报告指出，“从一缔约国提出其报告到委员会审议其报告，平均历时三年”。该委员会接着指出，“这对提出报告是个抑制因素，导致国家必须提供新资料，以增订报告，这样又增加了委员会必须审议的文件的数量” (49/38,第 12 段)。这一分析目前仍对多数委员会适用。例如，据现有数字，一份 1996 年 12 月提交儿童权利委员会的报告，要到 1999 年 1 月才得到审议。就人权事务委员会和经济、社会、文化权利委员会而言，相应的审议日期可能分别为 1998 年 7 月和 1999 年 5 月。

52. 这一情况对各委员会和有关国家乃至对其人权是关注的中心的人来说，显然是不能接受的，处理此种情况可采用的办法，本报告将在后面进行探讨。现在，只需要指出的是，有一种办法是显然不能令人满意的，即在很短的时间里安排审议大量报告，这样，每份报告将只得到粗略的审议。除非在这样做之前进行极为详细的准备工作，并且此种做法表明它仍能够取得令人信服、准确的结果，否则，这一办法就等于装装样子，走过场，而且还可能背离整个制度存在的理由，即促进对人权的尊重，确保真正负起责任。

## D. 文件方面的问题

### 1. 对缔约国的报告规定 50 页的篇幅限制 ?

53. 本报告开头已经提到，日内瓦的会议服务人员 1996 年在第七次主席会议和各委员会的会议上发言时，曾建议将缔约国提交的待处理和翻译的报告篇幅限为平均 50 页。由于此种限制将适用于文件处理（编辑、打字、复制）和翻译，它甚至将使委员会无法审议长一些的报告原文。这项建议尚未充分执行，但人们在许多方面感受到它的影响。讨论这项建议可能牵涉的问题超出了本报告范围，但有两个程序问题值得提及，因为这两个问题关系到今后与条约机构有关的改革进程的方式。首先，主席会议和条约机构本身得到的证实需要采取所建议的那一类严厉措施的可靠的统计资料都很少。这项建议甚至主要是口头传达的，而不是以能为仔细考虑其他办法奠定基础的详细的书面分析方式传达的。其次，人权事务中心并没有提出对可能得到考虑的其他办法所作的任何分析。鉴于难以得到关于系统运转和所涉费用等方面的信息，不作此种分析或情况介绍就会大为增加采取考虑欠妥和缺乏创造性的对策的可能性。

54. 也许最能证明提议的限制不恰当的是这一点：儿童权利委员会 1996 年 10 月通过的关于提交定期报告的总的准则(CRC/C/58)有 49 页。<sup>12</sup> 换句话说，将要求缔约国对 49 页的问题和问题清单作出答复，在完全同样篇幅的报告中就这些问题和清单提供资料。这显然是不可能的，一些联邦制国家更不可能做到这一点，因为这些国家须报告其各个组成领土适用的各种不同法律和做法方面的情况。此外，将报告篇幅限为 50 页的建议与多数委员会的这一趋势不一致，即要求缔约国提供更准确、详细的资料，以便专家们能够更清楚地了解情况。另一方面，相对简短的报告总的来说并没有给禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会造成什么困难。但是，这主要是因为这两个委员会处理的问题的范围要窄一些，而不是因为它们比别的委员会节约。

### 2. 短时间内出现的或未予记录的文件

55. 值得提及的另一个问题是，越来越多的文件，尽管在许多情况下对对话至关重要，但只是在短时间内出现或未予正式记录。换句话说，政府代表提交的详细

资料，有时是已经公布的材料（因此原则上在别处也能得到），但更多时候是答复各条约机构事先提出或示意的问题的有具体针对性的资料。由于此种资料既不载于缔约国报告中，而且除了间接和附带提及以外，也不反映在简要记录中，因此这类资料实际上丢失了，而且不属于任何长期保存或可查阅的对话记录的一部分。虽然此种资料可能对委员会的行动产生有决定作用的影响，但是，当时不在场或无资格查阅文件的人是得不到此种资料的。

56. 如同本报告谈到的许多问题一样，制定恰当对策要比发现问题更为困难。第一步是使年度报告所列的资料更为系统，详细说明在审查报告时所依据的主要参与材料。第二步是建立较为有系统的文件档案，将其至少保存到审议同一缔约国的随后一份报告之时。但是，由于条约机构秘书处连一名训练有素的资料员都没有雇用，不具备保存档案的良好设施，而且尚未开始重视此类问题，因此，除了要求重视这一问题之外，提出极为详细的建议是否有用，目前还不清楚。

### 3. 简要记录编制方面的时滞

57. 条约机构面临的另一个问题是，简要记录现以两种语文（英文、法文）编制，而且将简要记录译成第二种语文（不论哪一种）总的来说耽搁的时间很长。出于一些原因，这一点尤其不容忽视。首先，出于预算和其他方面的考虑，条约机构都从年度报告中取消了同各缔约国进行的对话摘要，直到最近，对话摘要一直是年度报告的一项内容。取消的依据是没有必要重述简要记录反正会以更为系统的方式提供的资料。其次，简要记录是为对话提供主要依据的责任进程的最重要的内容之一。如果在审议报告和通过最后意见之后的较短时间内无法得到简要记录，简要记录的相当一部分价值就会失去。

58. 同样，人权事务委员会出版一套正式纪录（以前称为委员会《年鉴》，转载所有简要记录和其他已经印发的文件，是否有充分的增值价值，目前还不清楚。消除对妇女歧视委员会要求为其印发更多的年鉴，尽管几年前已经印发了一些年鉴，儿童权利委员会也提出了类似的建议。如果资源充足，这些活动当然是可取的，因为这样做能使记录更为便于查阅和参考。但是，在财政极为紧张，会议室连纸张、铅笔都无法向条约机构专家成员提供的情况下，此种开支当然不属于优先事项。

59. 不论如何，由于电子信息源日益重要，尤其是通过互联网络，年鉴的重要性已大为降低。尽管条约机构的简要记录还不能以此种方式获得，但这无疑只是时间问题，因此，应当优先发展电子信息。出于下文所述的理由，在记录电子化方面投资的好处远远大于编制象《年鉴》（正式纪录）这样庞大笨重的文件。因此，第一步应当将现有的《年鉴》输入电子数据库，第二步应当共同努力，等简要记录一完成就以电子方式及时将其公布。

## E. 电子数据库的开发和使用

### 1. 人权事务中心主页

60. 在简要记录方面提倡采用的做法，是与人权事务高级专员负责的最近一项极为令人鼓舞的工作完全一致的。1996年12月10日，在万维网上推出了一个较大的人权资料电子数据库，因而该数据库可通过互联网络调阅。<sup>13</sup> 最后意见，各国的报告乃至简要记录等，均将以电子方式提供给数百万潜在读者。这一点与油印件原件和印刷的正式纪录（《年鉴》）卷册的情况形成鲜明对照。所有这些文件印数都不多，而且销售网络很有限，几乎不包括国家一级非政府组织、工业化国家以外的学者以及其他重要的潜在读者。维持一批条约机构文件的复制件的费用相当高，全世界只有少数图书馆出资收藏一批此类文件以供查阅使用。此外，与电子文件相比，文件复制件用途非常有限，而前者都可供人们前面查找、获取，并在极短时间内有选择地印出。

61. 有人担心，重视新技术不一定会照顾资金有限或居住在无法随意或可靠地接通互联网络的国家的人的需求。此种担心不无道理，需要得到处理。但是，还应当注意的是，这类国家和个人目前几乎无法获取印制文件（“复制件”），而且，即便是这些国家的重要人士，不论是政府部门、学术界人士还是活动分子等，都很难得到印制的联合国文件。在这方面，互联网络以及与其等效的系统为普及资料的查阅并确保有系统地提供迄今为止极难获取的文件资料提供了一个独特机会。

62. 但是，就目前不具备现成访问手段者而言，这些发展的充分潜力要得到发挥，就必须为此制定一项周密的战略。这转而需要发起一项比迄今为止所发起的更有系统、更注意协商而且更为透明的进程。在这方面，人权事务中心可参照最近的

两个行动。第一个行动是由提高妇女地位司、联合国妇女发展基金以及提高妇女地位国际研究训练所联合执行的“妇女观察”(“Women Watch”)项目。该项目的目的是思考、设计一个全球妇女信息互连网络共同空间,并将其投入使用,可通过万维网、gopher 及电子邮件技术等访问这一网址。<sup>14</sup> 该项目的目的包括确定目前的最佳做法、改进访问途径、提供培训、与其他行动者建立合作联系等。

63. 人权事务中心应当召集举行一次专家研讨会,讨论人权信息和文件资料方面的问题。应当拨出足够资金,确保新设立的网址得到进一步开发,其内容得到充分更新。还应考虑聘用一个外来专家咨询小组,以协助开展电子信息活动,尤其是与条约机构有关的电子信息活动。

64. 中心应当设法参照的第二项活动是,儿童基金会向儿童权利委员会全体成员提供了“笔记本”式计算机。这些计算机安装的程序提供电子邮件访问手段,并提供访问成员们履行监测职责所需的主要数据库和资料源的途径。如果这项尝试获得成功,应当对另外 5 个条约机构成员采用类似做法。

## 2. 让更多的人利用劳工组织和难民署的电子数据库

65. 与条约机构直接有关的当今信息技术发展的一个奇怪现象是,一个属于最早采取行动而且取得了一些最佳成果的机构——劳工组织——仍不放弃一项已不再属于最佳做法而且目前对该组织的服务对象相当不利的战略。劳工组织开发了一个非常全面、完备的数据库,这一数据库对条约机构各方面的工作乃至整个人权领域具有重要、直接的意义。但是,劳工组织只是以 CD-ROM 方式向外部读者提供该数据报告,CD-ROM 必须购买,而且仅有计算机和互连网络连接还不够,还须为此购置单独设备。结果,条约机构所有成员、非政府组织或学者等都无法利用该数据报告,除非他们个人花费相当大一笔经费购置软件和设备。

66. 在难民署编制的数据库资料的提供方面似乎也有相当长的时滞。这些数据库资料先是编在 CD-ROM(“Refworld”)上,后来隔了很长时间才在其网址上提供。<sup>15</sup> 这种“谁用谁付钱”的做法也许能创造一笔可观的收入,但是,这样做付出的代价,如在信息获取方面受到不必要的限制以及对有关组织的工作的信任因此降低等,看来是相当大的。希望这两个机构尤其是劳工组织重新考虑目前的做法,尽可能及时地向广大用户提供其非常重要的资源。

## F. 大众宣传

67. 近年来通过的<sup>16</sup>建议中一直谈到需要改进专门介绍条约机构工作的大众宣传材料。然而，由于秘书处预算的紧缩、所沿用的繁琐和费用昂贵的程序、必要的人力和其它资源的缺乏，所以不足为奇的是，几乎没有产生多少介绍各条约机构工作的宣传材料。例如，人权事务委员会多年来一直呼吁出版第三卷《人权事务委员会按照任择议定书所作决定选编》，<sup>16</sup> 但一直未见结果。第二卷涉及了从 1982 年 10 月到 1988 年 4 月这段时间从 1992 年起就在编辑第二卷《人权：国际文件汇编》，尽管新闻部报告说“目前正予以增订”，<sup>17</sup> 但该文件从来没有出版过。除了极为珍贵的《联合国在人权领域的行动》<sup>18</sup> 每 5 年出版一次外，直接与人权条约机构有关材料几乎没有。专业培训系列丛书很可能是最严肃最有价值的一套出版物。到目前为止共出版了 25 集《概况介绍》，印数可能很大，但其整体上的有用性，以及实际分发的效果，很难得到外部专家的高度评价。

68. 为各个条约机构的工作所作的宣传通常看起来缺乏想象力，不是特别有助于公众的了解，这样说并不想低估有关工作人员所面临的困难，他们所掌握的资源很少，所获得的政治支持出乎意料之外也很有限。对今后可能加以考虑的各种替代性做法加以详细的审查，这远远超出了独立专家的职责范围。这里只需要说，有三个途径值得探索。第一个途径是，给予各条约机构以直接的信息投入，使他们了解具体的公共宣传预算资金应怎样使用。为此目的，应编写一份备选方案文件，并由条约机构主持人会议根据各个委员会的讨论情况进行讨论。第二个途径是承认现在亟需在基层散发宣传材料，而不是在日内瓦和纽约，现在看来很大部分现有的材料是在这两个地方散发的。但这也不是简单地意味着应由联合国各地的新闻中心更广泛地散发小册子，而是说，应有一笔公共宣传预算，支持基层的宣传活动，结合各地文化特性并以更令人欢迎的形式和传播媒介来宣传条约机构。

69. 第三条途径是探讨在多大程度上可以把某些出版物例如《决定选编》的编辑工作委托给乐意这样做的学术和其它外部机构。然后可以用商业方式出版，其费用要比在联合国内部进行编辑和印刷工作的费用低得多。这种做法也等于响应了行政和预算问题咨询委员会的号召，该委员会要求在出版联合国材料方面探讨替代性的和经济实惠的办法。有关条约机构仍可以对内容方面的适当标准加以坚持，整个出版过程很可能会快许多，费用也肯定低许多。

70. 总之，似乎很有理由不时地召集一个外部咨询小组开会，审查与人权有关的出版物方案并就此提出建议。目前，这方面的做法明显地缺乏透明度，有关的专家人士也没有机会提供投入。在这种情况下产生的出版物的性质和质量的确忠实地反映了整个出版过程的封闭和官僚特性。

71. 值得注意的另一个小小的问题涉及大会在第 50/170 号决议中所提的要求，即每个国家的联合国新闻中心应提供下列文件：该国家最近向条约机构提交的报告，反映对这些报告审查情况的简要记录以及条约机构所通过的有关最后意见。虽然秘书长已经报告说为此已经采取了一种程序(见 A/51/45)，但还是应该请秘书长提交一份描述实际情况的最新报告。从非政府组织提交的非正式报告来看，没有理由认为在国家一级已经就这些宣传材料采取了积极的散发计划。

#### G. 咨询服务

72. 本报告的若干地方提到，提供“咨询服务”或人权领域的技术合作，对帮助某些国家履行条约义务来说具有极为重要的作用，这些国家没有足够的行政能力、技术专长或财政资源，以完成它们按照有关条约所担负的编写报告的法定义务。同样，这类问题也阻碍着有关条约的普遍批准。

73. 咨询服务方案中列出了 20 项“实质性主题”(E/CN.4/1996/90,第 23 段)，其中之一是“条约报告和国际义务”，但独立专家从现有的文件中没有找到任何实际的例子说明，在这方面提供了具体的援助，用于对批准人权条约之前的必要措施进行考察，或是编写提交条约机构的报告。可能主要的例外涉及柬埔寨和海地的情况，在这两个国家，大型援助计划中有一小部分针对了这一类活动。这一评估意见很可能低估了为这类活动提供的实际援助，但很显然，整个方案似乎没有给这些活动以充分的重视。很可能有人说，这些问题上的主动行动必须由政府来采取，如果有关政府不提出请求，那么方案实在没有什么可做的事情。但这种情况实际上是“鸡和蛋”的情况。由于这方面缺乏资金充分的基金，也没有找出具有技术专长的专家，同时也没有针对某些国家建议它们利用这方面援助，因此，提出这类援助要求的国家仍然会很少。结果是，咨询服务方案对于减少未履行报告义务的情况或对于提高报告的质量不会作出较大的贡献。



74. 咨询服务方案资助的活动中有一项是组织区域或分区域培训班，讲解有关报告的事项。然而现在根本说不上这种做法是经济实惠的作法。仅举一个例子，为某一地区国家举行的关于报告义务的区域培训班在 1996 年 11 月共举行了 5 天，花去了联合国 143,800 美元。按照预算，参加培训班的有 30 名政府代表，另有 6 名顾问和 3 名工作人员。如果该地区每一国家政府派一名代表参加，那么培训班在每一个有关国家所产生的影响将取决于有关受培训者是否从培训班中获得了很大益处，他是否处在能对报告负起责任的职位上，他是否能在该职位上呆较长的时间以便使他的培训发挥效益，取决于他是否有时间、决心以及技能将他所学来的专长或知识传给在本国内参与报告工作的其他人。虽然可能有一些参加者满足所有这些条件，但很可能大部分参加者不符合这些条件。因此这笔较大开支的“乘数效应”是极为有限的。相比之下，一个经过特别培训的官员(或顾问)可以深入到一个具体国家花费一个月时间，向各种人员(政府或非政府人员)实地提供认真准备的培训和咨询意见，而所花去的费用不超过 15,000 美元。因此，用同样的钱，或者用较少的钱可以向 10 个不同的国家提供这种较为集中的援助，每个国家提供一个月。

75. 利用专家的问题，也有待处理。人们往往似乎假定，各条约机构的成员具有必要的技术特长、教育专员和起草文件的技能、以及随时能够履行这类职责。暂且不说在这类情况下是否会产生利益冲突，聘用或培训具有必要技能的个人显然比依赖能力必然十分不平衡的任何特定条约机构成员要强得多。鉴于国际劳工组织长期以来开展了利用区域顾问提供这类专家咨询服务的方案，所以人权事务中心应当直接吸取这方面的经验，并探索开展合作培训和咨询活动的可能。

76. 因此应当请人权事务高级专员拟定一项具体计划，以便提供必要的财政和技术资源，用于帮助那些显然缺乏必要资源的国家编写报告。这项计划应反映从劳工组织经验中所得的教训，并必要时讨论与劳工组织合作的可能性。

77. 技术合作自愿基金董事会应该把编写提交给条约机构的报告列为具体的优先计划。但从目前董事会已经批准的优先项目(见 E/CN.4/1996/90,第 47 段)并看不出这种趋势。

## H. 特别报告

78. 近些年来一些条约机构的工作有一个明显特征，就是强调“特别报告”或“紧急程序”。人权事务委员会和消除种族歧视委员会都大量使用了这些程序，这些程序的目的是用消除种族歧视委员会的话说，便是“对需要紧急注意的问题作出反应，以防止严重违反公约事件或限制其规模或次数”(A/51/18, 26段(b))。这些措施可以追踪到秘书长于1992年提出的一项建议，即应探讨以何方式“授权秘书长和各个专管人权问题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”(A/47/1, 第101段)。后来，第四次人权条约机构主持人会议注意到各条约机构在力图预防和对付侵犯人权行为方面可发挥的重要作用。该会议然后说：

“因此，各条约机构应紧急审查在其职权范围内可采取的一切措施，防止发生侵犯人权行为，并更密切地监测在缔约国管辖范围内发生的各种紧急情况。如果需要为此改进程序，应尽早加以考虑”(A/47/628, 第44段)。

79. 独立专家积极参与了关于上一段声明的协商一致意见，这段话后来经过大会以及人权条约机构主持人会议的核准。然而今天，专家对完成这一任务的方式是否明智表示怀疑。面对大规模侵犯人权现象，条约机构不得不保持沉默，这确实令人感到沮丧，这样做很可能发出一种条约机构无能为力的信号，或许还有条约机构受到轻视以及肯定不太重要的信号。另一方面，针对由于危机或重大武装冲突而发生持续的侵犯人权现象的国家援引一些相对来说形式主义和僵硬的程序，看来很可能不起什么作用。到今天为止，经验似乎基本上证明了这一结论。在这方面不应该也不可能有任何僵硬和严格的规则，而且尽管各条约机构应当保持其适当的灵活性，但保持人们所指的“分工”还是有理由的，“按照这种分工，[人权委员会等机构的]特别报告员、代表或专家将对紧急呼吁负责，而各条约机构将主要侧重于各缔约国的报告”(E/CN.4/1997/3,第43段)。

### 三、中期和长期改革问题

#### A. 导 言

80. 大约在八年之前，独立专家就第一次提出可以考虑编写提交给条约机构的综合报告，同时还可考虑最终将现有的各条约机构合并为“一个或许两个新的条约机构”。独立专家还呼吁就这些建议开展“持续的意见交换活动”(A/44/668, 第 179 和 182 段)。自那时以来，学术界人士和其他方面的观察员已经开始讨论这个问题，<sup>19</sup> 而各条约机构自己、条约机构主持人会议以及政策部门都基本上保持了沉默。各条约机构保持沉默有很好的理由。它们的成员正在花费大量的时间和精力，使现有的程序发挥效用，期望它们热心于消除它们正努力于加以完善的程序或消除目前存在的那些委员会是不现实的。不清楚的是为什么政策部门不大愿意参与这种讨论。本报告中所反映的趋势已经表明这种讨论是具有紧迫性的，不论怎样，由于现有的做法是不能持久的，最终将迫使人们在不到十年之内进行这一种或那一种巨大改革。唯一实际的问题是改革是临时性质的、反应性的和不完全的，还是事先有条理有系统地规划好的。

#### B. 正在出现的挑战的性质

81. 本报告所载的资料和分析对若干结论具有支持作用，这些结论涉及条约机构系统的未来演变。在今后十年里，很可能实现六个核心条约的几乎普遍的批准。在履行其报告义务方面，各国将感受到越来越大的压力；为帮助它们履行报告义务也将提供大量的技术和财政援助。没有提出报告的国家反正也往往受到审查。缔约国需要提出六份报告，需要参加六种不同的“建设性对话”，需要答复六个委员会的另外的临时要求，并需要对或许有四个或更多的单独的来文程序所产生的指控作出反应。缔约国还需要充分地考虑到六个不同的委员会所产生的一般评论(或类似的意见)，需要对同样多的委员会所产生的越来越详细的结论性意见作出反应。

82. 除了这些义务外，在十年之内，另会有相当多的国家可能需要按照《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》提出报告。这就有了第七个报告程序，

又增加了另一个委员会，这将要求缔约国就所有人权条约中最复杂、最详细和最冗长的条约提出报告。

83. 各国负担加重并不是唯一的后果。各条约机构需要至少把目前的开会时间增加一倍，单是儿童权利委员会每年将开会近六个月。会有更多的委员会拥有大量的未审的来文，这些委员会都需要找到足够的时间和专家来处理越来越复杂的问题，处理那些必然会提交给它们的复杂问题。服务于各条约机构的秘书处的规模将至少增加一倍，才能维持目前的服务水平(每个条约机构都抱怨说目前的服务水平根本不够)。会议事务费用(特别是文件的翻译和口译费用)将指数式地增长，使目前正受到大幅度削减的经费更为吃紧。各国国内的非政府组织将很快失去对每年向一个不同的条约机构提出报告的兴趣，而国际非政府组织也将无法满足每年由这个或那个条约机构提出的事关每个国家的要求。国内和国际新闻界对这种频繁使用且很可能是肤浅的程序将更不会感兴趣，何况现在的兴趣本就不多。

84. 条约机构的成员将不得不把自己三分之一到一半的时间用在日内瓦或纽约，其中一些成员(人权事务委员会、消除对妇女歧视委员会以及儿童权利委员会的委员)每人每年将收到 3,000 美元(除了每日津贴以外)，另一些人(经济、社会、文化权利委员会、消除种族歧视委员会以及反对酷刑委员会的委员)除了每日津贴以外，将什么也收不到。在这种情况下，能够参加得起委员会的人只有那些由各国政府支付薪水的政府官员(这种情况难以保障他们的独立性或具有专长)、由其政府补贴的学者(在今天削减预算和用户自付费用的大气候下，大多数大学不大可能资助学者提供半年的国际服务)、或者退休人员。

### C. 各种备选方案

85. 从根本上讲，各国似乎有四个备选方案可以用来对付这样的未来情况。第一个方案是把这种担心看作小题大作，没有根据，因为实际情况将不会是这样。各国将不会出现普遍批准的情况；各国将继续旷日持久地拖延提交报告；各国在与条约机构打交道中将越来越不那么用心。而条约机构所作的反应将基本上与现在的相同，对资源的利用效率可能会略有提高，以便能够维持现状。申诉程序的数量不会增加，来文数量也将保持在稳定的水平。《移徙工人公约》将不会生效。按照这一方

案，随着时间的推移，报告制度将不过是一种花钱费力的表面文章，因为它没有能力以任何有意义的方式处理所担负的各种职能。

86. 第二种方案相当于实现一些改革家和大多数预算削减能手的理想：条约机构将对现有的程序进行深远的改革，并且将利用现有的资源维持下去。将把大量的权力下放给秘书处，由秘书处对报告进行初步的处理。秘书处的工作人员将基本上是实习人员，即由工业化国家自愿支付薪水的年轻专业干事，另外是由基金会或由本国政府资助的其他个人。委员会的委员将负责起草评估意见，评估意见将在小型的工作组会议上进行审查，除了具有特别争议性的问题外，在全体会议上将迅速通过。任何“对话”基本上以书面形式进行。在全体会议上对任何报告的审议都不将超过一个或两个小时，每一位专家仅有五分钟的发言时间(这样在涉及两项人权盟约的委员会中，共有 90 分钟的发言时间)。对于来文也将作相同的处理。简要记录将省掉，而文件翻译仅限于委员会的最后产品。口译服务仅提供给全体会议，剩余的工作将由说不同语言的人组成的小组进行，基本上用英语。

87. 除了实现这些改革所存在的困难以外，这一方案的主要问题是，许多假设将需要大幅度改变，而现有的制度正是根据这些假设发展出来的。大体上来说，各国尚未有进行这种改革的意愿。另外，这样改革后，工作成果的质量，以及是否能够令人尊重并在各国内产生必要的反应，很有可能没把握。

88. 第三个备选方案是大量增加预算资源，全面支持各项程序，以便或多或少地维持现状。将为秘书处增加编制、笔译和口译服务等提供资金，并且将拨出数额较大的技术合作预算资金，以资助广泛的咨询服务，帮助各国履行其广泛的报告义务。且不论这一方案实际是否可行，目前以及可预见的将来的预算趋势似乎与这一方案正好背道而驰。

89. 第四个方案是较为复杂的方案，它吸取了其他方案的要点，并基本上以采纳下文所述的一些或全部改革措施为基础。

#### D. 综合报告

90. 独立专家提交的中期报告简要介绍了一项建议，即由每个缔约国编写一份综合报告，提交这样的报告以满足每个国家所参加的条约的要求。这项建议当由各个国家考虑并决定是否采纳。它并不需要联合国机构或条约机构予以核准或采取其

他的正式行动。大会在第 51/87 号决议中所要求的详细的分析报告一旦完成后，会有助于编写这类综合报告。最终来讲，只有为编写这种报告并围绕着这种报告进行工作而作出具体努力，才能决定性地回答人们提出的问题和忧虑。

#### E. 取消现行的全面定期报告

91. 另一项建议，独立专家先前曾提出过，但未曾详加讨论，是取消如下一项要求，即各缔约国的定期报告应该是全面报告。相对于初次报告而言，这种做法显然不是合适的。同样，对于其中某些条约机构而言，这种做法可能更为合适，它可能不是在任何情况下都适用的。条约范围越是广泛，似乎就越适于把报告所处理的问题的范围加以限定。实际上，报告准则将针对每个国家的具体情况而写。在许多方面，这种做法是人权事务委员会 1989 年以来所遵行的做法的自然延伸。

92. 由于可以采取各种不同的做法，下面所述的过程仅仅是指示性的。首先委员会在 A 届会议上作出决定，要求在 B 届会议上拟定问题清单。在 A、B 两届会议期间，将请所有有关方面提供资料，并请秘书处编写国别分析报告。会前工作组然后在 B 届会议举行前或举行期间开会，并拟定具体和有限的问题清单。在 B 届会议上通过之后，清单将立即转交给缔约国，要求在 C 届或 D 届会议前及时提交书面报告(以便有充分的翻译时间)。这样的程序将侧重于在有限的问题上开展对话；完全排除了编写冗长的报告的必要，而这种冗长的报告就有关国家而言涉及了许多并不重要的问题；将确保目前具有重要性的问题成为主要的侧重点；将保证能按期地审查报告；将使得对所审查的问题具有专长的个人能够参加代表团；使直接参与报告编写工作的政府部门减少；提高了委员会中的专家成员为对话作良好准备的能力；为更详细、更有明确侧重点的最后意见提供了坚实的基础。

93. 因此，建议每个委员会应考虑在多大程度上其一部分或全部主要监督职能可以在下述报告基础上来完成：不是按照普遍适用的报告准则而编写的一般报告，而是按照上文所述的有限和特别具体的要求而编写的报告。

#### F. 逐步实现条约机构的合并

94. 独立专家在1989年编写的报告(A/44/668,第182-183段)中就同意和反对这一改革的意见进行了讨论。为此这里不再重复。限于篇幅,这里只需要指出,这一改革倡议固然有很大的法律和程序问题,但首要的问题是是否存在着政治意愿,是否愿意开始详细地探讨这种改革的轮廓。如果有这种政治意愿,技术方面的困难是可以解决的。因此,这里建议,应考虑召开一个小型专家组会议,并适当地侧重于国际法律专长,由该小组就在这方面可以考虑的方式方法问题编写一份报告。

#### G. 采取另外主动措施的必要

95. 除了考虑是否有可能采取措施减少现有的条约机构数目以外,联合国参与设计新程序的部门还必须牢记有必要限制新增加的机构的数目。孤立地来看,并且单就各个机构的优点来看,建立新的改进的机制的建议显然是有吸引力的。然而,在看待这种吸引力时还必须考虑到新机构对整个系统产生的影响,因为新机构必然要争夺本已稀少的资金,而且起码在某些方面可能会不必要地重复对缔约国的要求。在这方面,目前可能至少有两项努力是有关的。

96. 第一项涉及已经在条约中固定下来的一项程序。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第72条规定在公约生效后六个月之内应选出一个保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会。当20个国家成为缔约国之后公约才生效。虽然公约在六年前就通过了(1990年12月),但截至1996年11月1日,只有七个缔约国。干脆现在就修改条约,规定公约原拟委托给一个新的委员会承担的监督职能将由目前存在的一个委员会来完成(比如经济、社会、文化权利委员会或人权事务委员会),这样联合国便无需建立一个全新的监督机构,而省下一大笔费用,这样各缔约国也就不必向更多的委员会提交报告,提交报告并对报告进行评价的次数也会减少,而对条约修正案加以批准的国家的数目也将是最低限度的数目。现在如不采取行动只会使情况更糟糕,许多国家现在已经认为情况到了运转不灵的地步。此外,改革面临的主要障碍之一是某些人对于维持现状已经具有既得利益(包括专家、秘书处官员、各国政府、非政府组织等),他们抵制改革。目前采取行动遇到的这方面的阻力相对来说很少。但如果拖延不决,形势很可能难以收拾。

97. 另一个例子涉及《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》的任择议定书草案，目前这一草案的起草工作正由人权委员会的一个工作组进行。该议定书除其他外将规定将由一个专职的专家组到拘留地点进行访问。在最近的一届会议上，工作组注意到两项不同的意见，分别涉及新的任择议定书与现有公约之间的关系以及拟议建立的新的小组委员会与现有的禁止酷刑委员会的关系。会上提出的说服力意见是赞成将议定书与公约分开，小组委员会完全独立于委员会(见 E/CN.4/1997/33,第 14、16、19 段)。但不论这些建议有多大的好处，无疑会在很大程度上促使文书和委员会的进一步增加，而这样做对于改善目前的形势无补于事。一个较为合适的解决办法似乎是这样：接受新程序的国家将免除公约所规定的大部分报告义务(如果不是全部的话)；并且探讨委员会成员也能够为新机制起作用的所有可能办法。在这种情况下，似乎应请秘书处编写一份分析文件，以创造性的而不是机械性的方式探讨不同的备选方案。

#### H. 修订条约

98. 自从 1989 年提交第一份关于条约机构改革的报告以来，六项条约中有三项条约的修正案已经得到有关的缔约国会议的批准，并得到联合国大会的核准。这些修正案是为了确保消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的活动都由联合国经常预算提供资金(而不是像目前两项条约中所规定的部分或全部由缔约国承担)，也是为了使消除对妇女歧视委员会能够突破该公约所规定的每年开会不超过两个星期的限制。第四项拟议的修正案拟把儿童权利委员会的成员由 10 人增加到 18 人。各自的缔约国会议以及大会都同意了这些修正案。这说明改革的必要性以及各国政府赞同这种改革的意愿。

99. 尽管有这种明确的共识，但这些修正案还没有一项生效，在近期内生效的可能性也不大。例如，在四年的时间里(截至 1997 年 2 月 19 日)，《消除一切种族歧视国际公约》的 148 个缔约国中只有 20 个缔约国接受了修正案。在《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇和处罚公约》的问题上，在 101 个缔约国中只有 20 个缔约国接受了修正案(见 E/CN.4/1997/73, 第 7 段)。问题不是缔约国反对修正案，也不是它们不愿意看到修正案生效。因为实际上每个缔约国会因修正案而在财政上获得益处，所涉及的费用将在联合国全部会员国中分摊，而不是仅由有关条约



的缔约国分摊。因而应是非缔约国基于财政方面的理由反对这种修正案，但在大会进行表决时它们并没有这样做。实际上，问题在于在批准一项条约的修正案需要满足所有的国内法律和政治条件。很显然，许多政府都面对着越来越多的国际文书要“处理”，它们认为处理过程太费时间，太繁琐，实在不值得花费力量。

100. 大会在每项修正案上都尽可能地准许采取临时措施，以在生效之前改善有关的情况。这种灵活性是必不可少的，尽管它无意中可能产生如下后果，即进一步使缔约国不愿意采取必要的国内步骤，以在法律上接受修正案。

101. 由此种情况产生了好几项建议：

- (a) 今后所有人权条约应对修订有关程序性规定的方法加以简化。人权委员会对此项建议具体加以核准，虽然对于今后的任何谈判不可能具有约束力，但这构成明确的政策指导，有助于在今后采纳这种灵活性；
- (b) 应请法律顾问提交一份报告，对如下可行性进行探讨：能否制订出新的办法，处理对人权条约的现有的和未来的修正；
- (c) 大会应请求有关条约缔约国会议讨论以何方式鼓励有关国家优先批准已经核准的修正案；
- (d) 应立即考虑按照下述建议修订《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；
- (e) 鉴于有关缔约国会议以及大会在 1992 年都同意修订《消除一切形式种族歧视国际公约》第 8 条第 6 款，从而取消各国对于委员会成员的费用所负的责任，因此现在应采取行动一笔勾消在这方面拖欠的分摊款项。目前有 57 个缔约国总共拖欠 225,506 美元，平均每个国家拖欠不到 4,000 美元(见 A/51/430, 附件二)。鉴于这些摊款早已经过时，而联合国为计算、订正并且报告这些情况所花费的费用将很快超过所欠的款项，因此应设法达成协议由经常预算来弥补这笔款项，从而了结这笔账。出于法律和政策原因，应该指明这样做不会开创一个在更大范围适用的先例。

## 四、其他问题

### A. 难于说出口的语文问题

102. 本报告对于语文问题基本上未加讨论。在很大程度上，这不过是准确地反映了联合国一些会员国没有能力解决整个联合国组织所面临的最具有争议性和最难解决的问题之一。令人遗憾的是，这同时也是对于条约机构具有特别重要意义的问题。独立专家解决这种难题的任何企图都是自不量力的，必定失败的。尽管如此，还是应该提出一些有关的意见。

103. 首先，条约机构受财政困难以及在其他地方所做的决定所迫，不得不过多地使用秘书处的两个主要工作语文。这反映在简要记录和新闻稿的制作以及绝大部分起草工作上。除了在特定要求的情况下，把这两种工作语言口译成其他语言(西班牙语除外)，这在条约机构的日常工作中越来越少见。其次，英语在各委员会中作为主要工作语言的事实上的支配地位在过去几年里有明显的加强。虽然就维护语言平等以及多样化而言，这是令人遗憾的事情，但这基本上也反映出各国的趋势，这是条约机构所不能左右的。这种趋势在今后几年内似乎还会加强，这因为英语在商业、信息技术、科学、媒介和其他活动领域的重要性将越来越明显。第三，出于一系列联合国所不能控制的原因，英语材料往往在迅速增长的大量信息中占据主导地位，这些材料往往在各条约机构审查个别国家报告的过程中构成能得到的背景材料。

104. 联合国内部对这些趋势所作出的正式反应在一定程度上是矛盾的。一方面，大会重申和坚决贯彻语文多样化的原则，秘书处也再次强调一项古老的原则，即文件的不同文本应同时印发。与此同时，各种政策以及实际做法使得各条约机构以尽可能少的语文来进行工作。能够以电子手段获取国际组织的文件的迅速增多的个人、团体以及机构，如果他们是使用英文而不是以其他任何语文进行工作的话，肯定处于较大优势地位，而且这种趋势还会继续加强。

105. 正式的规则适当地反映了对多种语文的承诺，在资源充分时，这有助于维持适当的平衡。但在财政极为紧张的情况下，这种僵硬的做法一方面会造成破坏，另一方面会导致人们采取各种手段来避开这行不通的规则。这种规避战略无疑会增加总体费用，至少从长远来讲，会产生一系列低效率、不透明和反效果的做法。人

们对外部因素往往严重破坏了语文平等政策所表现出的不满是可以理解的，但这往往也破坏了另一方面的努力，即寻找一系列中期和长期的战略，以更为精细的方式对付正在出现的新的现实情况。

106. 在条约机构中，由于多种原因，维持语文多样性的重要性是无可置疑的。同时，在用于口译服务资金没有大量增加的情况下，各委员会也的确需要探讨不同的方式，使各工作组和其他非全体会议能够在没有正式翻译的情况下举行。应更多地重视条约机构候选人以三种主要语文中的至少一种最好两种语文工作的能力。应寻找出适当方式，使只用一种语文提供的材料的内容能够更有效地用于整个委员会的工作。需要考虑将某些责任下放给各工作组，即那些能够不用翻译也能工作的工作组。对于这些以及其他创造性和灵活的措施，各委员会很可能不大情愿地给予审议，但事情的发展很快将证明不得不这样做。

#### B. 与专门机构和其他机构的合作

107. 专门机构与条约机构之间的合作仍然存在着很大问题，这比人们一般所了解的要复杂得多。有好几个进行合作的突出例子，特别是儿童权利委员会与儿童基金会、劳工组织、教科文组织以及难民署之间的合作，以及劳工组织与好几个条约机构的合作。然而整体情况并不令人满意。人们已经许多次呼吁要求进行磋商，以便查明最有效最持久的合作形式，但至今没有动静。正如上文所指出的，第六次条约机构主持人会议曾要求在第七次会议期间在高层次上举行这样的讨论(1996年)，但对此作出积极响应的只有很少几个机构，还未能就这一问题采取任何重要的措施。同样，人权委员会在1993年以来所通过的各种决议<sup>20</sup>中曾一再要求与国际金融机构一道举行一次专家讨论会，尽管世界银行愿意这样做，但迄今为止人权事务中心并没有任何行动。虽然人权事务高级专员在1996年7月与世界银行总裁举行了一次会晤，但就条约机构的工作而言没有导致任何具体的结果。<sup>21</sup>因此可以说，现在正在失去重要的机会。

108. 为了纠正这一情况，建议人权委员会请高级专员召开一次为期两天的高级别会议，邀请各主要专门机构和其他机构(包括劳工组织、卫生组织、粮农组织、教科文组织、儿童基金会、难民署、开发署、人口基金以及世界银行)的高级代表以及人权事务中心的高级官员和六个条约机构的主持人参加。为了把费用降到最低限

度并利用其他协调努力，会议应在一次主持人年会之前或之后紧接着举行。开会的目的应是探讨这些机构与人权方面的各委员会如何以最建设性、最适当、最节省、最相互有利的方式开展合作。

### C. 最后意见的质量

109. 在 1990 年，经济、社会、文化权利委员会首次采用了通过最后意见的做法，这些意见反映了整个委员会的观点，在结构上具有系统性并尽可能具有针对性。虽然是人权事务委员会在 1984 年最初使用“最后意见”这一短语，但直到 1992 年该委员会才开始对每个国家的报告作出集体评价。消除种族歧视委员会在 1993 年也开始这样做。在这样做之前，有关政府、联合国、条约机构以及其他有关方面所作的各种努力最后的结果只不过是几段零散的、有时相互不一致的意见，而且是以委员会个别成员的名义提出的。虽然目前的做法是相当大的进步，但最后意见的质量还有很大提高余地，特别就其用语的清晰度、详细程度、准确度以及针对性而言。而这尤其需要秘书处对于这方面的工作提供更持续的专家贡献。要使报告程序最终对得起所花费的费用和精力，就必须大幅度地提高最后意见的质量。

## 五、主要建议

110. 这一章概述了本报告中所提出的一些建议。

111. 实现对六个核心条约的普遍批准的目标一再得到确认。现在需要使之变为现实的具体措施。这些措施应包括：(a) 与主要的国际机构进行磋商，探讨它们怎样参与促进批准的活动(第 32 段)；(b) 任命在批准和报告事务上具有专长的特别顾问，并为此专门拨发资金(第 33-34 段)；(c) 应探讨一些特别措施，简化人口不多的缔约国的报告程序(第 35 段)；(d) 应对其他一些重要的非缔约国给予特别注意。

112. 不提交报告已经成了老大难问题。除了考虑对整个制度进行改革外(见下文所述)，应实施一项特别拟订的提供咨询服务的计划。针对长期不提交报告的情况，所有条约机构应该采取一些程序，从而最终在没有报告的情况下也可以对有关情况进行审查(第 37-45 段)。这样的做法应反映出透彻的研究，并应导致详细、准确和全面的“最后意见”(第 47 段)。

113. 现行的报告制度之所以能够运转，只是因为大量的缔约国不按照规定办事，或者根本不提交报告，或者很晚才提交报告。如果许多缔约国都按时提交报告，现有的大量积压情况会更为严重，重要的改革措施将显得更为紧迫(第 48-52 段)。

114. 在实行现有程序的情况下，提出的关于对文件设立限制的建议是不可行的。需要以更为透明的方式处理这一问题，对于任何削减建议都应该提出充分的理由。秘书处应拟订详细的备选方案文件，使各委员会能够根据其具体需要作出具有创造性的反应(第 53-54 段)。

115. 有许多文件对于对话至关重要，但未予正式记录，这是一个严重的问题，需要秘书处采取适当的措施(第 55 段)。在现行的制度中，编写简要记录是不可缺少的内容，及时地编写简要记录应该处于优先地位。在目前资金困难的情况下，继续印制经过编辑和装订的《人权事务委员会正式记录》(以前称作《年鉴》)缺乏充分的理由(第 58 段)。应优先考虑将现有的资料转到电子数据库中，确保所有简要记录能够及时地印发，包括以电子形式传播(第 59 段)。

116. 在互联网中为高级专员/人权事务中心设置新的主页，虽然珊珊来迟，但毕竟是十分令人欢迎的进展。应该维持并扩展这一主页，并拟订适当的战略使更多的人能够进入这一主页。今后在发展数据库时应反映出更具有系统性、磋商性和透明性的过程。为此应举行一次专家讨论会，并任命一个外部咨询小组(第 60-64 段)。

劳工组织应考虑在万维网中提供其宝贵的数据库，供人权界人士和其他方面使用(第 65 段)。

117. 介绍各条约机构工作的宣传材料比要求还差得很远。在今后制订有关这方面的决策时，应直接听取各条约机构的意见。应专门设立一项宣传预算基金，以支持基层一级的宣传活动，以便以适合文化特点和更喜闻乐见的方式宣传各条约机构的工作。应考虑与学术界和其他外部机构建立伙伴关系，以提高宣传方案的效能。应请一个外部咨询小组审查与人权有关的出版方案并提出建议(第 66-70 段)。秘书长应就联合国各地新闻中心拥有与条约机构有关的材料的实际情况作出报告(第 71 段)。

118. 咨询服务方案对于批准人权条约之前所需要的调查以及对于需要援助的缔约国编写报告没有提供足够的支持。与报告有关的区域和分区域培训班虽然费用很大，但不大可能产生相应的效果。应考虑制订一项特别计划，解决这方面的需要，并且应给予优先重视(第 72-77 段)。

119. 有关委员会应对“特别报告”和“紧急程序”的效能给予认真的评价。这些程序目前看来所具有的作用似乎不大。总的来说，应维持条约机构与特别机制之间的分工(第 78-79 段)。

120. 鉴于目前的趋势，现有的报告制度是不能维持长久的(第 81-84 段)。各国可有四种备选方案：(a) 认为这种担心是小题大做，不需要采取行动；(b) 敦促各条约机构进行深远的改革和调整，以便在现有资源范围内处理现有和新的需求；(c) 为维持现状而大量增加预算资源；(d) 将(b)和(c)中的一些内容与通过一些深远的改革结合起来(第 85-89 段)。改革措施可包括：编写“综合报告”(第 90 段)；取消现行的全面定期报告，代之以针对每个国家具体情况的报告准则(第 91-93 段)；合并(减少)条约机构的数量(第 94 段)。如果对以上建议存在着政治意愿，应召集一个小型的专家组会议来审查具体的方式问题。另外还应考虑一些主动措施，包括修订《移徙工人公约》，把监督职能委托给一个现有的委员会，并且更系统地考虑拟议中的《禁止酷刑公约》任择议定书在机构方面具有的影响(第 96-98 段)。

121. 人权条约的程序性规定需要变得更易于修订。为此提出了各种建议(第 101 段)。需要对于工作语文这一个令人忌讳的问题给予建设性的注意(第 102-106 段)。与各专门机构以及其他机构所定的现有合作安排在某些方面已有改进，但仍然

很不理想。高级专员应召集一次高级别会议探讨如何更好地开展与条约机构的合作(第 108 段)。

122. 条约机构需要努力进一步改善其“最后意见”的质量,提高其用语的清晰度、详细程度、准确性以及针对性(第 109 段)。

### 注

<sup>1</sup> 工作组报告见 E/CN.4/1990/39 号文件。

<sup>2</sup> C. Tomuschat, “Human Rights, States Reports”, in R. Wolfrum and C. Philipp (eds.), United Nations: Law, Policies and Practice (Munich, Beck and Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), vol. 1, p. 631。

<sup>3</sup> Bayefsky, “Making the Human Rights Treaties Work” in L. Henkin and J.L. Hargrove(eds.), Human Rights: An Agenda for the Next Century, Studies in Transnational Legal Policy No.26 (Washington DC, American Society of International Law, 1994), p. 229 and p. 264。

<sup>4</sup> Bayefsky, “Report on the UN Human Rights Treaties: Facing the Implementation Crisis”, in First Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice, International Law Association, Helsinki Conference (1996), p. 11。

<sup>5</sup> 同上, p. 12。

<sup>6</sup> E.g. M. Banton, International Action Against Racial Discrimination(Oxford, Clarendon Press, 1996); M. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (Oxford, Clarendon Press, 1995); M. O’Flaherty, Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies (London, Sweet and Maxwell, 1996); E. Verhellen, (ed.), Monitoring Children’s Rights (The Hague, Martinus Nijhoff, 1996); and D. Harris and S. Joseph(eds.), The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law (Oxford, Clarendon Press, 1995)。

<sup>7</sup> Bayefsky, 注解 4, p. 11。

<sup>8</sup> 同上, p. 12。

<sup>9</sup> 据世界银行 From Market to Plan: World Development Report 1996(New York, Oxford University Press, 1996), 表 1 和 1a 所载的资料。

<sup>10</sup> 委员会曾在一年前发表几乎相同的看法(A/50/40 号文件, 第 58 段)。

<sup>11</sup> WOM/950 号新闻稿, 1997 年 1 月 31 日, p. 9。

<sup>12</sup> 49 页这一数字是指英文本。其他文本可能更长。

<sup>13</sup> 网址是<www.unhchr.ch>。

<sup>14</sup> 妇女观察专家讨论会报告: Global Information through Computer Networking Technology in the follow-up to the Fourth World Conference on Women, New York, 26-28 June 1996, Annex II。

<sup>15</sup> 由于难民署在开展业务活动时, 电子通信设施在许多情况下要么不具备要么根本不可靠, 因此, 该机构仍重视 CD-ROM 技术的理由要比劳工组织充分得多。

<sup>16</sup> 联合国出版物, 出售品编号 E. 84. XIV. 2 和 E. 89. XIV. 1。

<sup>17</sup> A/51/558, 第 24 (b) 段。

<sup>18</sup> 联合国出版物, 出售品编号 E. 94. XIV. 11。

<sup>19</sup> 见 Y. Le Bouthillier and D. Rouget, “La procédure des rapports périodiques en applications des traités relatifs aux droits de la personne: L’après-conférence de Vienne”, Annuaire canadien de Droit international [1994] 173, at 212。

<sup>20</sup> 人权委员会第 1993/14 号决议, 第 18 段; 第 1994/20 号决议, 第 17 段; 和第 1995/15 号决议, 第 17 段。

<sup>21</sup> 见 A/51/45, 第 22 段, 该段在叙述今后的主要合作领域时, 没有具体提到各条约机构的工作。虽然主持人在 1996 年 9 月就得知将在 1996 年 11 月还举行一次会议, 但到 1997 年 3 月时, 没有举行任何另外的会议。