



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/85
4 February 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十四届会议
临时议程项目 14

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

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 4	3
二、独立专家建议及所收到的有关意见和秘书长的 看法的摘要.....	5 - 133	4
A. 逐步实现普遍批准.....	5 - 19	4
B. 逾期很久未提交报告的问题.....	20 - 31	7
C. 处理及时提交的报告.....	32 - 34	9
D. 文件方面的问题.....	35 - 45	10
E. 电子数据库的开发和使用.....	46 - 49	12
F. 新闻宣传.....	50 - 57	13
G. 咨询服务.....	58 - 68	15
H. 特别报告.....	69 - 74	18

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
I. 报告及条约机构的合并.....	75 - 98	19
J. 修订条约	99 - 103	24
K. 语言问题	104 - 108	25
L. 与专门机构和其他机构的合作	109 - 112	27
M. 最后意见的质量.....	113 - 118	28
N. 其他问题	119 - 133	29

一、导 言

1. 最初关于根据联合国各项人权文书设立的机构有效行使职权问题的研究是大会 1988 年 12 月 8 日第 43/115 号决议和人权委员会第 1989/47 号决议提出、由菲利普·阿尔斯顿先生在 1989 年至 1992 年期间进行的，报告编在 A/44/668 号文件的附件中提交大会。

2. 大会在 1992 年 12 月 16 日第 47/111 号决议中要求增订该报告以提交人权委员会第五十届会议，还要求向大会第四十八届会议提交一份临时报告，并提供给 1993 年 6 月的世界人权会议。根据该决议以及人权委员会 1993 年 2 月 26 日第 1993/16 号决议，阿尔斯顿先生着手增订最初的报告，分别以 A/CONF.157/PC/62/Add.1/Rev.1 号文件和 E/CN.4/1997/74 号文件提出了临时报告和最后报告，最后报告于 1997 年提交人权委员会第五十三届会议。人权委员会在第 1997/105 号决定中请秘书长向联合国各机关、各国政府、各专门机构、政府间和非政府组织以及感兴趣之人士征求对独立专家报告的意见，就此向人权委员会第五十四届会议提交一份报告，包括秘书长自己对该报告的建议所涉法律、行政管理和其他问题的看法。

3. 本报告载有根据第 1997/105 号决定被征求意见的各方提出的意见和看法的摘要以及秘书长自己对独立专家报告的建议相应之处所涉法律、行政管理和其他问题的看法的摘要。为便利讨论，本报告在编排上先列出独立专家提出的问题和建议，再就其中每一项归纳所收到的答复。

4. 收到澳大利亚、加拿大、塞浦路斯、芬兰、以色列、荷兰、挪威、大韩民国等国政府的意见。提出意见的联合国部门和专门机构有：预防犯罪和刑事司法司、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际劳工组织。下列非政府组织提出了看法：难民问题教会间委员会、(魁北克)克里人大理事会、二十一世纪南北合作会、非政府组织支持儿童权利公约小组。此外还收到在人权委员会第 1997/105 号决定所指范围内的“感兴趣之人士”的意见：莱奥·茨瓦克先生和伊内克·布瑞芬女士，荷兰人权研究所研究员；米歇尔·奥弗莱厄蒂先生，人权条约机构问题专家，著有有关著作；克雷格·斯科特先生，多伦多大学法律教授。收到的所有意见的全文可到秘书处档案中查阅。此外，1996 年 9 月举行的人权条约机构第七次主持人会议详细讨论过如何改进人权条约机构的运作。在 1997 年 9 月的第八次会议上，各条约机构主持人讨论了独立专家最后报告中提出的建议。

两次会议的结论分别载于 A/51/482 和 A/52/507 号文件的附件，应与本报告一起阅读。

二、独立专家建议及所收到的有关意见和 秘书长的看法的摘要

A. 逐步实现普遍批准

独立专家的建议

5. 独立专家认为，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。他在最后报告中提出了四项具体建议：(a) 与有关的主要国际机构进行磋商，探讨它们怎样参与促进批准条约的运动；(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；(c) 探讨一些特别的措施，简化人口不多的缔约国的报告程序；(d) 对其他一些重要的非缔约国给予特别注意(E/CN.4/1997/74,第 14、31-35、111 段)。

政府的意见

6. 澳大利亚政府认为，为愿意批准六个核心条约中的一个或多个条约的国家提供援助，这是促进普遍批准的重要工作之一。在这方面，应进一步考虑人权事务高级专员办事处咨询服务方案的作用、增加资源的途径和办法及如何加以最佳利用。

7. 加拿大政府也认为，为愿意批准人权文书但面临实际困难的国家提供援助是促进普遍批准的重要工作之一。这种援助应以现有资源为限度。这方面应特别考虑咨询服务方案的作用，应设法为这类行动寻找额外供资来源。加拿大认为，为便利批准条约，应简化人口不多的国家的报告程序。

8. 塞浦路斯政府注意到独立专家建议以创新的办法处理已经和将来要提出的对人权条约的修订。在采取这种办法之前，塞浦路斯先提出一项建议，或许会对那些经常需要“处理”国际协定的政府有所帮助。每次只要有一项修正案或新提案获得核准，人权事务高级专员办事处就应为每个国家政府的行政和立法两部门提供一份详细的、格式标准的备忘录。以及一份宣布有关修正或议定书生效的法规草案范

本。提供这种法规范本对于那些法律制度要求通过授权法实施国际条约的国家会有帮助；这样会便利小国批准条约。

9. 芬兰政府对人权领域标准制订与标准执行之间的差距表示关注。联合国的六个人权条约及其议定书对于促进和保护一切人权是一种坚实、全面的法律基础。正如世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》中着重建议的那样，实现普遍接受这些条约极为重要。

10. 荷兰政府支持关于任命人权事务高级专员特别顾问的建议，特别顾问可以为在批准条约方面有困难的国家提供宝贵的协助。荷兰建议还可任命一名法律问题专家。单靠一名政治顾问和一名技术顾问不足以处理国际条约的加入或批准方面的复杂的法律问题。增设一名法律顾问可以确保愿意批准公约但需在国家执行措施方面取得咨询意见的国家得到适足的专家支助。

联合国机构和机关的意见

11. 儿童基金会表示，自从大会于 1989 年通过《儿童权利公约》以来，该基金会一直在积极促进普遍批准该公约。为此，儿童基金会在全球、区域和国家三级采取了广泛的行动，争取使公约得到必要的政治支持。这些行动涉及与世界各地区一些伙伴的合作，特别是非政府组织和政府间组织，诸如非洲统一组织、英联邦、欧洲联盟、伊斯兰会议组织等等。驻有关国家的办事处开展了咨询和社会动员活动，通过广泛联系议员、宗教界领袖、市长和市政领导人、青年团体以及许多其他方面来在一国之内增进对批准条约的支持。

12. 劳工组织一直在协调开展一项旨在争取普遍批准该组织各项基本人权公约的运动。自从总干事于 1995 年 5 月发出呼吁以来，批准这七项公约的国家已有 80 个，其中约有 30 个国家批准了所有七项公约，预计不久还会有许多国家批准。

13. 此外，国际劳工组织理事会在 1997 年 6 月的第 269 届会议上决定考虑可否在 1998 年——《世界人权宣言》及劳工组织 1948 年《关于结论自由及保护组织权的公约》(第 87 号公约)五十周年纪念——国际劳工大会第 86 届会议的议程中增添一个关于拟订一项基本权利宣言(包括一个适当的贯彻机制)的项目。基本权利宣言的目的是要通过国际劳工大会的一项庄严声明明确确认国际社会就目前全球背景下

一些基本权利的特殊意义达成的共识，并表示与会者坚决支持劳工组织加强这些权利的普遍应用。

14. 基本权利概念可追溯到劳工组织的章程，缔约方在该章程中确认，所有工业社会都应在各自具体情况允许的前提下争取应用规范劳工条件的方法和原则，而其中有些具有特殊、紧迫的重要性。

非政府组织的意见

15. 二十一世纪南北合作会指出，安全理事会的有些常任理事国还不是各项主要法律文书的缔约国，这一情况使较小的国家举步不前。

感兴趣人士的意见

16. 茨瓦克先生和布瑞芬女士指出，朝鲜民主主义人民共和国最近宣布退出《公民权利和政治权利国际盟约》和牙买加最近宣布退出该公约的任择议定书一事违背了《维也纳宣言和行动纲领》，有损于为促进和保护人权而建立起来的整个国际机制。人权事务委员会最近就盟约义务延续性问题通过的第 26(6)号一般性意见是相关机构采取进一步行动的基础。

17. 在这方面，奥弗莱厄蒂先生提议人权事务高级专员利用斡旋职能和技术合作方面的资源协助各国，使它们的关注问题能得到解决而不必采取退约的做法。他还认为宜处理条约体系与非国家实体的关系，特别是条约机构或许可在适当情况下发挥的作用和承担的责任。他认为，在以上方面，一些反叛团体以及波斯尼亚—黑塞哥维那的《代顿协议》各当事方承诺尊重人权文书实质性规定的情况可供参考。

18. 奥弗莱厄蒂先生还提请注意在个人申诉程序方面出现的与批准条约有关的关注。有些国家有时表示不愿意接受《公民权利和政治权利国际盟约》任择议定书或联合国的其他申诉程序是因为它们已参加了《欧洲人权公约》的机制。有些已批准任择议定书的国家表示，由于同样的原因，没有必要再接受《消除一切形式种族歧视国际公约》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》之下的申诉程序，否则就是多余的。关于这些问题，宜考虑利用技术合作方面的资源帮助有关国家打消这些误解。

秘书长的意见

19. 秘书长重申决心促进普遍批准国际人权条约，对独立专家就此提出的建议表示欢迎。目前正在向与人权事务高级专员办事处合作开展有关《世界人权宣言》五十周年纪念和《维也纳宣言和行动纲领》五年审查的活动的联合国部门和专门机构了解它们对促进普遍批准作出的贡献。有关这些贡献的资料将编入提交大会第五十三届会议的(《宣言和行动纲领》)五年审查报告。(《世界人权宣言》)五十周年在高级专员提交大会的报告中称为“人权年”，在为五十周年的开始举行的活动中，秘书长和人权事务高级专员向各国政府发出了呼吁，建议它们考虑批准尚未批准的核心条约。

B. 逾期很久未提交报告的问题

独立专家的建议

20. 独立专家指出，不提交报告已经成了老大难问题。他提出，除了考虑对整个制度进行改革外，应实施一项特别拟订的提供咨询服务的计划。应针对长期不提交报告的情况促请所有条约机构采取一些程序，从而最终在没有报告的情况下也可以对国别情况进行审查。这样的做法应反映出透彻的研究，并应由此提出详细、准确和全面的“最后意见”(同前，第 37-45、47、112 段)。

政府的意见

21. 加拿大政府表示支持条约机构采取适当程序以便在没有报告的情况下也可以审议长期不交报告的缔约国的情况。如果允许有的国家可以不履行报告义务、逃避条约机构的监督，而与此同时却要求提交报告的国家履行承诺，那将是不公平的，而且也违背公约的基本目的。

22. 芬兰政府强调，所有缔约国应同等地接受定期监测。芬兰支持制订有关方法，使条约机构即便在一缔约国不履行报告义务时也能审查该国的情况。

23. 以色列政府也认为，不提交报告的情况归因于技术性质的困难或缺乏政治意愿，而单靠条约机构单方面采取措施或一再催问是解决不了的。处理这个问题的较积极的办法是降低报告制度对缔约国在要求上的难度。

24. 以色列认为，没有报告而要审查一国的情况，这不存在既定的法律依据。虽然规定即便没有报告也能审议一国的情况对于有能力报告而不提交报告的国家能起一种促动作用，但目前的政策并不区分问题归因于缺乏能力还是缺乏意愿。此外，以色列认为，在没有政府方面报告的情况下以非政府来源作为整个审议的基础不符合条约的文字、宗旨和原则。

25. 以色列还指出，虽然存在长期迟交报告的情况，但条约机构要求提交以后报告的时间安排很僵硬，不考虑前次报告的审查时间。特别报告的情况尤其如此，而特别报告所涉的事项往往与一般报告相同。因此，计算应交报告的日期时应考虑到已提交的所有报告，不论是一般报告还是特别报告都应考虑到。

联合国机构和机关的意见

26. 儿童基金会表示，它通过在 161 个国家的活动以及与 38 个全国委员会的合作，定期监测《儿童权利公约》之下缔约国报告的提交情况。儿童基金会还鼓励及时提交报告，在编写报告方面为有关政府提供技术援助。儿童基金会支持儿童权利委员会的监测作用，并且参加委员会审议缔约国报告的会议。

非政府组织的意见

27. 二十一世纪南北合作会对人权事务委员会 1994 年以来形成的对那些屡经催问仍不履行报告义务的缔约国公开点名的做法表示欢迎，但委员会应注意不要造成一方面遵守义务的缔约国受罚而另一方面不遵守义务的缔约国事实上反而受奖的情况。在没有一缔约国报告的情况下，联合国的公约机构理应进而通过一切手段审查该国的情况。非政府组织可参与这种行动。

感兴趣人士的意见

28. 茨瓦克先生和布瑞芬女士认为，对于不履行报告义务的缔约国必须制订某种制裁办法。条约机构年度报告中的所谓“黑名单”似不足以说服缔约国提交逾期

未交的报告。茨瓦克先生和布瑞芬女士同意独立专家的意见：在有关缔约国不交报告的情况下，条约机构别无选择，只能对该国的“情况”进行审查。这应当作为最终的补救办法，在这种情况下尤应确保广泛分发最后意见。

秘书长的意见

29. 秘书长深为关切地注意到逾期不交报告的严重情况。许多国家不遵守报告义务，这大大减损了条约体系为国际社会服务的能力。

30. 参加缔约国提交条约机构报告的编写问题培训班的学员一致表示感到满意，认为既学到了方法，又长了见识。秘书长将继续开办这类培训方案，并将继续促请选派学员的国家为他们结业返回后向同事进行传授提供机会。

31. 秘书长吁请所有缔约国履行报告义务，因为这些义务是国际人权条约体系的基石。他鼓励条约机构继续发挥创造性，主动处理有关长期迟交乃至不交报告的缔约国的问题。

C. 处理及时提交的报告

独立专家的建议

32. 独立专家指出，现行监测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(同前，第 48-52 段)。

政府的意见

33. 芬兰政府指出，以独立专家最后报告的统计数字来看，整个制度处于严重的困难之中。如果一国报告提交后要经过 1-3 年才会审议，其内容就会过时。这一情况的另一后果是，按现行办法可以审议个人申诉的三个条约机构难以找到足够的时间审议申诉。这种不应有的情况有损于整个人权监测制度。芬兰支持关于把申诉程序推广到其他公约的建议，只是这样做会增加现有的工作量。

34. 大韩民国政府认为，鉴于报告的提交和审查都存在长期迟误的问题，目前的报告——审查机制需要改革。大韩民国政府支持独立专家在最后报告第 86 段中提出的第二种方案，即：条约机构对现有的程序进行深远的改革。把大量的权力交托给秘书处，由秘书处对各国报告进行初步审查。秘书处工作人员将由实习人员和初级专业人员辅助。秘书处审查的结果应报告给小型的工作组，工作组成员应是委员会成员，由他们提出评估意见。小组达成结论后再由委员会全体会议予以核可。

D. 文件方面的问题

独立专家的建议

35. 独立专家指出，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。他认为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(同前，第 53-54、114 段)。

36. 此外，独立专家提请注意提交条约机构的大量文件未予正式记录，要求秘书处采取适当的措施。他认为编写简要记录在整个制度中是不可少的内容，建议把及时地编写简要记录放在优先地位。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。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尽快发表，包括以电子形式发表(同前，第 55、58-59、115 段)。

政府的意见

37. 澳大利亚政府欢迎人权事务高级专员办事处在万维网上设置主页，鼓励广泛使用文件的电子出版和分发形式，但它也承认并非所有国家都能接通互联网。澳大利亚政府还鼓励想方设法确保普及人权信息、提高其针对性，在基层尤应如此。

38. 加拿大政府认为审查缔约国报告时备有充足的文件很重要，同时也表示认识到限制文件篇幅造成的困难。它还确认需考虑到财政困难，并确保委员会成员要处理的文件量不致超过合理预期的能力。因此，加拿大政府支持加强报告的重点，

以此调和这些不同的优先考虑。关于简要记录，加拿大认为这是了解缔约国报告情况的重要途径，它鼓励以电子形式及时发表这类记录。

39. 芬兰政府主张必须保障能接触各方提供的信息以及与其他联合国机构的合作。

40. 以色列政府也认为，鉴于报告要处理的问题范围很广，把报告篇幅限为 50 页是不切实际的。此外，这样限定还会造成一种情况，即，一个国家在提供信息时需注意限制，但到后来却会因没有报告某些问题而受到责难。一方面要解决处理长篇报告的困难，另一方面也不能因此而减损报告的完整性。

联合国机构和机关的意见

41. 儿童基金会报告说，它在世界范围内定期以多种语文散发与《儿童权利公约》有关的、范围广泛的出版物和宣传材料。它还为在有关国家散发缔约国报告及最后意见的工作提供支助。

非政府组织的意见

42. 非政府组织支持儿童权利公约小组表示，它认为从短期来看条约机构相互交流信息可加强报告制度。虽然条约机构数据库有助于保证联合国的正式信息得到交流，但就确保将已有的非政府组织信息转发给可能正在审议同一缔约国情况的其他条约机构而言，联合国范围内的制度很薄弱，非政府组织范围内则更是不存在这种制度。

感兴趣人士的意见

43. 奥弗莱厄蒂先生提请注意委员会会议磁带录音的做法的重要作用。他提到，在有些情况中，一国的非政府组织在一个条约机构审查该国报告之后有效地利用根据磁带录音整理的记录稿作为施加压力的工具。他建议继续进行这种录音的做法并为取得这类录音提供便利。

秘书长的意见

44. 联合国的财政危机也影响了文件的产出，从而对条约机构的运作造成了影响。报告、条约机构简要记录和其他文件的处理发生迟误，原因主要在于各语言部门工作超负荷，因为这些部门的能力受到大幅度削减。文件迟交和文件量过大的情况影响了对文件的正常处理。由于很难了解缔约国何时提交报告篇幅如何，因此必然难以预告需处理的缔约国报告数量。自 1995 年以来，提交给在日内瓦工作的五个条约机构的国家报告总页数增加了 30% 以上，即从 4,512 页增加到 1997 年的 5,926 页。

45. 在遵守大会关于控制和限制文件量的规则的同时，条约机构必须能够行使其监测职能。如果要求报告突出重点、避免面面俱到并要求限定简要记录涵盖的议程项目，则文件量可能会有所减少。所有正式文件发表后即按常规输入条约机构数据库，该数据库与联合国人权网址相联。

E. 电子数据库的开发和使用

独立专家的建议

46. 独立专家认为，互联网中为高级专员/人权事务中心设置新的主页虽然姗姗来迟，但毕竟是十分令人欢迎的进展。他建议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系统性、协商性和透明度教育的过程。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)。难民署和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(同前，第 60-66、116 段)。

联合国机构和机关的意见

47. 儿童基金会欢迎为《儿童权利公约》开发的信息提取及数据库系统，主张将其扩大到包含其他人权条约。儿童基金会支持并参与与人权事务高级专员办事处合作开展的活动。

48. 难民署注意到独立专家对难民署在互联网上的国别数据和其他数据提供方面的时滞表示的关注。难民署确认它的政策是优先为难民署每 6 个月更新一次的

只读光盘(CD-Rom “Refworld”)收集和编制法律资料和国别资料。之所以这样做，是因为这个光盘的主要使用者——难民署外地办事处——与互联网的连接时断时续或根本连不上，因此互联网对之不成其为可以依靠的研究工具。世界各地许多国家的政府，司法系统、难民事务律师、图书馆及研究中心都购买“Refworld”光盘。此外，还为表示有兴趣使用的一些条约机构专家提供了这个光盘的拷贝；还有一些专家表示他们可以到图书馆或大学查阅。因此，难民署认为，凡是需要的人都很容易获取“Refworld”上的资料，对条约机构系统而言，使用费并不很高。

秘书长的意见

49. 秘书长对有关万维网上联合国人权站点引起的积极反应表示欢迎，该站点是要作为有关联合国人权方案的公众信息资料的最全面来源之一，它联通一个易于检索的、关于条约机构信息的全文本数据库，自1996年12月10日推出以来，对该站点的访问平均每周3000次，已向条约机构专家介绍了该网址及数据库的使用方法。希望他们继续提出改进意见或建议。

F. 新闻宣传

独立专家的建议

50. 独立专家认为，介绍各条约机构工作的宣传材料比要求还差得很远。他建议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。他还建议专门设立一项宣传预算，以支持基层一级的宣传活动，以便以适合文件特点和较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。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(同前，第66-71、117段)。

政府的意见

51. 加拿大政府考虑把宣传条约机构的新闻运动安排为《世界人权宣言》五十周年纪念活动的一部分或作为其后续活动。

非政府组织的意见

52. 二十一世纪南北合作会表示对关于委托学术机构和其他外部机构编拟某些出版物的建议有兴趣，但同时也提出了一项保留意见：政府对这项工作不应施加任何影响。由于可能很难选择真正“独立的”大学，最好的替代办法或许是仿照选择国际法院法官的做法，把同样的职能既交托给北方国家的一些机构，也交托给南方国家的一些机构。

感兴趣人士的意见

53. 茨瓦克先生和布瑞芬女士也认为需探讨在多大程度上可将出版物交托给其他机构编拟。荷兰人权研究所等一些机构已在设法推广普及有关材料。如果得不到人权事务高级专员办事处的支持，这些项目的继续开展不没有保证。虽然可能需探索以商业性的办法来处理这个问题，但决不能因此而妨碍尽可能广泛地普及这些材料。

54. 奥弗莱厄蒂先生对是否应着重考虑让条约机构成员参与开展新闻宣传运动表示疑问。这不是他们的专门领域。与此相反，他建议仔细选聘一些专门人才来做这方面的工作。他还建议人权事务高级专员办事处编拟在互联网上散发的培训材料和教育材料。欧洲委员会在这方面提供了一个典范，包括最近万维网上设置的欧洲反对种族主义与不容忍现象委员会站点。

秘书长的意见

55. 秘书长注意到关于在今后制定有关条约机构的决策时直接听取这些机构意见的建议。在这方面，他提请注意人权出版物方案与条约机构之间已存在的密切的合作关系。所有与条约机构工作有关的出版物都是听取这些机构意见之后编拟的，有关章节往往是由这些机构的成员自己拟出的，包括《人权报告手册》和关于条约机构的《概况介绍》丛书。

56. 秘书长注意到独立专家建议专门设立一项宣传预算，以支持基层一级的宣传活动，以便以适合文化特点和较喜闻乐见的方式宣传各条约机构的工作，秘书长表示他也认为难就难在基层一级的工作。近年已作了进一步的努力，请联合国的各

新闻中心注意宣传条约机构的工作。这些努力包括：在一条约机构要处理一个缔约国的报告时，确保有关新闻中心也能收到报告的复制件，继而分发关于有关条约机构特定会议的新闻稿，以及向该新闻中心转发就报告通过的最后意见。这项战略成功与否取决于一些因素。第一个因素是新闻中心承受额外工作负担的能力和地方新闻界对这类信息的兴趣。第二个因素是条约机构议事情况的相关性和对之的兴趣。另一个因素是最后意见的质量。虽然这方面成效参差不齐，但在一些情况下联合国新闻中心通过工作使所在国当地各界对条约机构进行的与各该国有关的议事情况产生了很大兴趣。

57. 秘书长鼓励条约机构思考如何以通俗易懂的方式向公众介绍调查结果。设立宣传预算应与条约机构的这种努力相结合。

G. 咨询服务

独立专家的建议

58. 独立专家认为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费用很大，却不大可能产生相应的效果。他建议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(同前，第 72-77、118 段)。

联合国机构和机关的意见

59. 《儿童权利公约》为儿童基金会规定了促进和保护儿童权利的法律义务。第 45 条具体提到儿童基金会在下列方面的责任：参加审议缔约国报告；就公约实施问题提供专家意见；就公约实施情况向儿童权利委员会提交报告；响应委员会关于提供技术咨询或为缔约国提供援助的请求。报告工作对儿童基金会是一个特殊的机会，可借以加强在国家和地方两级实施公约的努力。儿童基金会倡导的报告程序应是参与型的、透明的，并且能够促动社会各阶层关心儿童权利。这项工作很重要，可以增进政府官员、非政府组织和儿童基金会工作人员的能力建设。

60. 儿童基金会组织了一些国家和区域讲习班，帮助上述人员熟悉与《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》有关的报告程序。这些方案包括介绍

人权条约及条约机构的情况。1997年在斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、南非、科特迪瓦和土耳其等国开办了讲习班。

秘书长的意见

61. 近年来集中精力设法加强各国向条约机构提交报告的能力。1993年以来，人权事务高级专员办事处根据请求培训了来自超过81个会员国的约134名官员。独立专家的建议为思考这方面的经验教训提供了值得欢迎的机会。

62. 近来的最重要进展之一是拟出了一整套与条约制度报告工作有关材料，包括：《人权报告手册》、《人权报告问题学员指南》、《基本人权文书袖珍指南》。这些都是与设在都灵的联合国职员学院项目合作编拟的，现在可向所有会员国提供。

63. 在国家、区域和分区域三级都定期组织培训活动。在区域和分区域两级，培训做法和方法侧重师资培训(“对培训者的培训”)，使他们能够在国家一级制订和实施教训方案。这种做法注重国家能力建设而不是直接援助，活动中注意让学员能在国家一级进行有效的贯彻落实。师资速成培训的目标是使负责报告工作的官员通过培训能利用实地工作者的经验在国家一级开展培训活动。学员结业回国前要编拟一份行动计划，使他们能够思考如何在国家一级组织培训活动，以确保产生“倍增效果”。此种效果的另一部分保证则在于有关国家的政府。从许多学员在参加培训班期间的积极意见可以看出，办事处培训教员需在国家一级追踪了解情况。鉴于当前财政紧张，培训后的要求只能靠预算外资源来解决。

64. 与都灵联合国职员学院项目共同开展的“合作培训”是一项正在进行的工作；自1994年以来，在开发计划署支持下开展了三个培训计划，此外，1997年7月和1997年12月在联合国职员学院项目资助下还分别在亚的斯亚贝巴和塔那那利佛开展了培训活动。

65. 从缔约国派员参加培训班以来提交的报告数目或许可以看出这些培训方案的效果。1994年，来自19个国家的代表在人权事务高级专员办事处接受了编制本国报告的培训。截至1997年12月，这些国家当中有12个提交了总计27份报告。

1995 年培训班有来自 28¹ 个国家的代表参加，其中 18 个国家后来提交了条约之下应交的报告，共计 38 份。1996 年，来自 13² 个国家的代表参加了培训班，其中 4 个国家提交了 5 份报告。1997 年，又有来自 26³ 个国家的代表参加了人权事务高级专员办事处或联合国职员学院项目组织的一个培训课程。

66. 在国家一级，现已在严重欠缺报告能力的一些国家组织了培训班。以人权事务高级专员办事处的经验来看，国别培训方案与区域或分区域培训方案一样，结束之后也需追踪了解，而这也需要有资源。如果资源充裕，有多方面国家官员参加的国别培训班无疑比每个参加国只有一、两名国家官员参加的区域培训班更为有效。不过，就以同样多的可得资源来满足同样数目国家的需要而言，集中援助(有关国家)的做法不如目前的区域和分区域做法。

67. 独立专家报告第 75 段所指仿照劳工组织的做法利用区域顾问的设想值得探索。开发计划署也制订了利用区域顾问在该署重点领域直接不断地提供实质性支助的计划。这方面的主要问题仍将是有无资源的问题；为此至少需设四个员额。各国不妨就如何落实这项建议进行讨论。

68. 在此不妨提及，1998 年开发计划署和难民署将在南部非洲开展一个联合项目，该项目设想要设立一个区域顾问职位。一位人权问题区域顾问将与该分区域的有关政府和联合国驻地协调员密切合作，就地提供有关人权事项的支助、咨询和援助，包括有关向条约机构报告的支助、咨询和援助。

¹ 不包括参加过 1994 年培训班又参加 1995 年培训班的三个国家。1995 年参加的国家总数为 31 个。

² 不包括参加过 1994 或 1995 年培训班又参加 1996 年培训班的八个国家。1996 年参加的国家总数为 21 个。

³ 不包括参加过 1994、1995 或 1996 年培训班又参加 1997 年培训班的十九个国家。1997 年参加的国家总数为 45 个。

H. 特别报告

独立专家的建议

69. 独立专家建议有关委员会对“特别报告”和“紧急程序”的效能给予认真的评价。这些程序目前看来增益作用不大。总的来说，应维持条约机构与特别机制之间的分工(第 78-79、119 段)。

政府的意见

70. 加拿大政府一方面认为条约机构不应重复联合国人权特别程序的工作，同时也仍然认为条约机构还是可以发挥自己的作用，即，从专家的角度及时注意正在出现的关注问题。条约机构因为要定期审查缔约国的履约情况，因此能够追踪某些可能预示某一人权状况恶化的趋向。条约机构还十分适于追踪了解人权方面已由联合国特别程序指明的关注。加拿大特别重视鼓励联合国机构更多地利用条约机构的报告。

71. 塞浦路斯政府承认独立专家确实难以详细分析人权条约系统与人权委员会特别报告员、代表、专家系统之间的关系。但是，该政府指出，如要维持两个系统在紧急呼吁方面的“分工”，人权委员会就应为深入透彻地审议特别报告员等提交的报告作出程序规定。人权委员会还应考虑采取什么程序以最佳方式交送反映紧急呼吁的报告。

72. 以色列认为条约机构和特别报告在职能上应有明确区分。首先，条约机构不可能为迫切需要处理的紧急情况提供高效率的框架。第二，对特别报告进行审查就会顾不上缔约国的定期报告。最后，紧急程序的标准含糊，使得条约机构有可能只要对一国感到不满意就动用这种程序。条约机构应就动用紧急程序机制提出详细的书面理由。

感兴趣人士的意见

73. 茨瓦克先生和布瑞芬女士同意独立专家的意见，即，应当审查条约机构过去五年来要求提交特别报告的做法的实际结果。他们指出，从局外人的角度看，完

全不清楚要求提交特别报告时依据的是什么标准，例如，并不清楚在要求提交特别报告方面起作用的究竟是宣布紧急状态还是事实上存在紧急状态。人权委员会的许多特别报告员关注的国家是《公民权利和政治权利国际盟约》等文书的缔约国；不清楚的是，这类职权的存在是否也起了任何作用。应当审查特别报告及有关的审议产生的增益。缔约国可能把提交特别报告的机会视为向国际论坛陈述己方意见的唯一途径。它们肯合作的原因也可能是因为一般认为条约机构没有被政治化，因此这些国家可望得到“公正的听证”。

74. 对于条约机构在复杂的紧迫情况方面的作用的意见，奥弗莱厄蒂先生表示不同意。他指出，独立专家的最后报告并没有提出可核实的证据表明可以认定条约机构在这方面参与的作用不大，也没有区分以报告为基础的程序与其他特别程序。联系到迫切需要在以宪章为基础的机制与条约机构之间发展有效的相互作用关系，在考虑前者的作用时应集中注意如何配合和合作而不是所谓的“分工”。他还指出，《代顿协议》为条约机构规定了引人注目的作用(附件 6, 第十三条; 并参看 1994 年 3 月华盛顿协议所载《波斯尼亚—黑塞哥维那联邦宪法》)。协议中请条约机构自始至终参与和平协定的实施，这对推进委员会工作是一个极好的机会。

I. 报告及条约机构的合并

独立专家的建议

75. 独立专家认为，鉴于目前的趋势，现有的报告制度是不能维持长久的。他指出，各国四种办法可选择：(a) 认定这种担心是小题大做，因而不采取行动；(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)中的一些内容与实行一些深远的改革结合起来。改革措施可包括：编写“综合报告”；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；合并(减少)条约机构。如果对最后一项建议存在着政治意愿，应召集一个小型的专家组会议来研究具体的方式问题(同前，第 81-97、120 段)。

政府的意见

76. 澳大利亚政府支持改革报告制度，目标是精简条约国的报告义务、减少报告篇幅和提高重点、鼓励条约机构之间更多地进行协调和交流信息。澳大利亚认为精简报告的潜力很大。就独立专家提出的两种选择办法——所有条约之下的报告合并为一个报告，或取消关于提交全面定期报告的要求——澳大利亚主张采用第二种办法、初始报告应当全面，而随后的定期报告则应集中在预先及早选定、符合各条约国具体情况的、范围限定的问题上。

77. 另一种办法是编拟集中于特定问题的报告。这些问题的选择应联系委员会对早先报告的评论和最后意见。条约国也可向委员会提供关于报告期内重大发展的资料。定期报告交叉注明有关材料的参考出处可避免不必要的重迭。

78. 澳大利亚政府认为，对于把六个条约机构合并为一个机构的建议尚需进一步仔细考虑。对条约制度应优先进行短期至中期内可实现的改革。

79. 加拿大政府提出，对于任何旨在合并条约机构的建议应当审慎。合并会遇到各种实际困难，而并非所有国家都批准了同一批公约这一情况只是其中最明显的困难。儿童权利或妇女权利等特定问题在综合报告中可能得不到应有的注意，这也会造成困难。更重要的是，加拿大不相信合并一定会大大减少条约国的报告负担。加拿大认为，以合并以报告一次向多个条约机构提供信息的做法会引起实际困难，尽管不是无法克服的困难。感兴趣的国家如果根据具体情况认为宜采取这种办法应当可以选择这样做，但加拿大则怀疑报告合并真的能使效率得到必要的大幅度提高从而使条约机构体系恢复健康。

80. 加拿大认为，为改善联合国人权条约体系的运作可采取的最最重要的步骤是取消提交全面报告的做法，改为集中就关注的具体问题提出报告。虽然这种办法对条约国的初始报告并不可取，但从随后的定期报告着眼则可极大地提高报告制度的效率和效能。在掌握恰当的前提下，具体问题型报告办法可实现几种不同的目标：减少编拟报告所需的工作量、减少报告的重迭、更准确地阐明条约国需贯彻落实的要点。加拿大认为每个条约机构都应自行考虑如何最佳地实行这样一种制度。

81. 加拿大认为具体问题型报告办法的关键要素是：(a) 选择要求条约国在报告中处理的问题时应利用一切可得的数据源，但应特别注意条约机构先前提出的建议；(b) 问题清单要有重点，不应超过限定的优先主题或领域；(c) 应在拟议进行的

审查日期之前及早将要提出的问题告知缔约国，以便有充足的时间准备书面报告；

(d) 缔约国要负责在委员会审议前的规定的起码时限内向条约机构提交报告，使委员会成员有足够的准备时间。

82. 加拿大鼓励每一条约机构为具体问题型报告办法制定灵活的方针或政策并将这方面的决定告知缔约国。加拿大认为，即便没有这样一种政策，只要有关条约机构和缔约国就遵循的程序达成一致，也可立即着手实行具体问题型报告办法。如果近年没有提交任何报告，条约机构或许希望缔约国象提交初始报告一样提交全面报告。

83. 塞浦路斯政府表示支持(独立专家报告)第 120 段的建议，即召集一个小型的专家组会议来研究条约机构合并的方式。塞浦路斯政府还支持那种认为即便在采取其他措施之前也可实行报告合并的意见。报告合并可减轻小国编拟六份报告的沉重负担，而且这些报告在许多方面还是重迭的。如果向各条约机构提交报告的到期日不同，合并报告提出的时间早于应向有关条约机构提交报告的日期十八个月以上，应鼓励缔约国就与该条约机构主管范围具体相关的事项提出简明的更新报告。

84. 芬兰政府同意独立专家的看法：目前的制度无以持续，需要进行重大的改革。许多成员国报告逾期未交，部分原因是许多国家缺乏适足资源。编写报告及条约机构审议报告的工作量很大。独立专家的最后报告针对这个问题提出了一些措施。芬兰认为放宽报告要求尤有助益。提高报告办法的针对性和灵活性是可考虑的办法之一，其中包括取消面面俱到的报告的做法，改为就范围限定的问题提交报告，问题的选定可依据就前项报告提出的最后意见。

85. 以色列政府支持关于把提交不同条约机构的报告合并的建议。全面单一报告的连贯性优于人为划定不同报告的做法。以色列政府指出，清除种族歧视委员会已对定期报告的内容作了改革，现在的规定是下一次报告可仅限于更新上一次报告的情况。推广这一做法有助于缓解目前的局面，尤其是如果明确说明全面报告与更新报告在范围上的差别则更有助益。以色列欢迎独立专家关于召集小型专家组研究条约机构合并方式的建议。

86. 荷兰政府指出，国家报告往往仅提供有关缔约国愿意透露的资料，因为这方面所依据的原则是由缔约国自己提供关于各自执行人权标准的措施的资料。这往往导致一种矛盾的情况：很少发生或不发生侵犯人权情况的国家提交对确实存在的

问题持批评揭露态度的报告，而侵犯人权情况较多的国家却不那么愿意提交全面报告。针对这个问题，荷兰提议向缔约国发送问卷调查表，其中有些问题要具体针对各该国的情况提出。可根据这些问题提出具体报告。这样，缔约国或许会开始把条约义务与本国做法相联系，最终有可能使人权情况得到改善。

87. 大韩民国政府说，人权文书越来越多，催索报告的情况也越来越多，因而缔约国特别是发展中缔约国的负担也越来越重。大韩民国认为各条约机构的不同程序和机制的重迭以及缺乏协调是加重这一负担的另一原因。大韩民国也认为现行的报告制度无以持续，原因在于逾期很久未交的报告很多，而且提交报告与审议报告之间的时滞很严重。

88. 鉴于这些重要问题，大韩民国认为必须减轻在缔约国报告方面对缔约国本身和对条约机构存在的行政负担。大韩民国支持简化程序的改革，认为独立专家关于单一合并报告的建议是一个切实的解决办法。各人权条约机构报告的规定内容往往相似，因此，大韩民国认为可将其合为一个，把报告周期定为五年，这样可消除对缔约国的行政要求的重迭。

89. 大韩民国建议各条约机构与人权事务高级专员办事处合作制订一套合并报告编写准则。报告可分为两部分：第一部分叙述对所有缔约国普遍相关的共同议题，第二部分处理具体针对不同缔约国的具体事项。

联合国机构和机关的意见

90. 关于缔约国提交单一合并报告的建议，儿童基金会坚持认为需要关于各领域、特别是关于儿童的具体资料。提交单一报告的做法有可能冲淡重要的问题，既不利于审议，也不利于拟订具体建议。

非政府组织的意见

91. 非政府组织支持儿童权利公约小组就报告制度面临的问题提出了看法。《儿童权利公约》之下报告的积压长达两年之久，其他条约机构也有类似积压，等到要审议一国报告时，不仅报告内容已经过时，而且非政府组织提供的资料也可能已过时，使得报告程序丧失势头。针对这些问题需采取大胆的解决办法，条约机构

合并或报告合并从长远来看是唯一可行的办法。报告体系的重迭是很明显的，对于缔约国和参与监测条约执行情况的各方都构成了一种负担。

92. 难民问题教会间委员会谈到关于设立一个由支薪专业雇员构成的统一的条约监测机构的建议。考虑到独立专家临时报告所述“名目一致”问题和与区域人权机制的关系，难民问题教会间委员会认为设置单一的申诉机制的设想很有价值。从短期来看，这既是可能的、也是可取的。该委员会还主张设立一个只有作用平和的“咨询”职权的人权法庭。美洲人权法庭采用的就是这样一种职权，现已证明是有助益的。

93. 难民问题教会间委员会表示不相信把各条约机构分别审议缔约国报告的做法改为统一审议的做法会提高条约执行的效能。会议时间对主要是自愿提供服务的专家确实构成问题，但似乎还可探索一些其他工作方式。没有专门的条约机构，很难设想如何从不同的角度去处理妇女、儿童、防止酷刑等等不同的问题。

94. 难民问题教会间委员会欢迎关于缔约国提交合并报告的建议。它认为这项建议并不违背关于保持从上述不同角度分别进行审议的建议。各方面总括在一起的报告可能为各条约机构根据各自的关注分别进行审议提供坚实的基础。

感兴趣人士的意见

95. 茨瓦克先生和布瑞芬女士指出，虽然缔约国报告是它们与条约机构对话的主要渠道，但各条约机构目前也利用来自官方和非官方的其他资料。因此，缔约国报告不再是唯一的资料来源，再过一段时间甚至可能不会再是最重要的资料来源。此外，许多报告很少提供立法措施以外的资料。报告中几乎不提供关于实际操作的资料，有时只是在与缔约国代表的对话中才能了解到较多的情况。

96. 茨瓦克先生和布瑞芬女士提议探讨是否应从主要方面改变缔约国的做法。缔约国可编拟一份报告，内含若干章节，分别对应于加入的各条约。这种做法如要行得通，前提是政府派出参加委员会对其报告进行讨论的代表团必须十分了解情况。还需进一步研究如何调整报告准则，以确保不漏缺各专项条约下需提供的资料，也就是说，合并的报告不应仅是两项盟约之下报告的合并，而应充分顾及其他有关条约的所有方面。合并报告的重要连带效果之一是可使公民权利和政治权利与经济、社会、文化权利的相互依存关系得到加强。

97. 克雷格·斯科特先生说，如果加以仔细考虑并联系财务方面正在变化的实际情况，关于研究条约机构合并方式——包括可能减少条约机构——的建议可能证明是不可取的。具体而言，条约机构的合并会损害专知、经验和名目重点交互多样性原则——保持这项原则是集体决策机制运作的中心要素。斯科特先生还建议确立一种与人选有关的国际程序，先经过这个程序之后再在缔约国会议上就候选人进行选举。

秘书长的意见

98. 秘书长确认需要精简报告程序并表示支持就这一重大问题进行讨论，同时提请注意条约机构需进一步思考重点报告的目标以及如何针对各缔约国选择主要问题。请条约机构仔细考虑重点报告的目标并就问题的选择提出具体办法。

J. 修订条约

独立专家的建议

99. 独立专家着重提到需使人权条约的程序性规定变得更易于修改。他提出了下列建议(同前，第 101、121 段)：

- (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销在这方面拖欠的分摊款

项。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。

100. 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(同前，第 108、121 段)。

政府的意见

101. 澳大利亚政府同意应采取步骤简化未来条约和现有条约技术规定和程序规定的修订办法。澳大利亚政府赞同独立专家的建议：请法律顾问就制订新的办法处理对人权条约技术规定和程序规定的现有和未来的修正事宜提出意见。

102. 加拿大政府同意应简化人权条约程序规定的修订办法并考虑这方面的各种选择方案。

联合国机构和机关的意见

103. 儿童基金会表示支持按建议修改《儿童权利公约》，将儿童权利委员会的成员从 10 名专家增至 18 名专家。

K. 语言问题

独立专家的建议

104. 独立专家认为，在条约机构中，由于多种原因，维持语文多样性的重要意义是无可置疑的。但是，在用于口译服务的资金没有大量增加的情况下，他认为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。他提议应更多地重视条约机构候选人以英语、法语和西班牙语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(同前，第 106 段)。

政府的意见

105. 芬兰政府指出报告应及时提供给条约机构成员，但它注意到情况并非都是如此，因为报告只有在各正式语文本都译出后才能分发。

106. 大韩民国政府认为，关于条约机构把英语定为唯一工作语文的建议对减轻秘书处负担具有建设性的意义。不过，它仍然认为最后正式文件还是应按当前的做法既出英、法文本又根据有关缔约国的请求出联合国其他正式语文本。

非政府组织的意见

107. 非政府组织支持儿童权利公约小组表示，它没有能力翻译非政府组织的文件，而联合国又不肯翻译这类文件。因此，非政府组织提出的非英文文件在委员会得不到充分考虑。为弥补这一薄弱环节，该小组建议在国家一级开展工作的国际非政府组织自行将非政府组织的文件译成英文，或为译成英文提供资金。

108. 二十一世纪南北合作会表示遗憾地注意到预算限制竟然导致发生不尊重语言多样性原则的情况。英语占据的优越地位在世界各地自然科学领域只不过是支配形式之一，与经济上的支配地位问题密切相联。在人权领域，语言上的支配地位则牵涉有争议的人权概念。在有些语言中，根本不存在“人权大国”这一语汇，相反，南方的某些语言中存在的某些人文概念在北方国家的语言中则是闻所未闻的。这种多样性反映了联合国应当尊重的不同文化和不同价值观。许多非政府组织，尤其是二十一世纪南北合作会，积极支持大会重申语言多样性的重要意义。

L. 与专门机构和其他机构的合作

独立专家的建议

109. 独立专家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即将开始时举行或在该年会之后紧接着举行。

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(同前, 第 108 段)。

联合国机构和机关的意见

110. 儿童基金会着重提到它与儿童权利委员会的密切关系。儿童基金会从多方面支持委员会的工作, 包括提供技术援助以及确保委员会成员能通过实地访问在国家一级向各方了解情况。儿童基金会还经常帮助委员会成员参加全球、区域和国家各级的相关的会议、讨论会和讲习班。儿童基金会一贯倡导合作努力, 使专门机构也能参与《儿童权利公约》的执行并为儿童权利委员会的监测职能提供支持, 特别是在国家一级支持落实最后意见。

111. 儿童基金会鼓励其他联合国机构支持人权条约机构的工作, 使人权条约得到更有效的执行并促进条约机构与缔约国在人权问题上开展建设性的对话。

非政府组织的意见

112. 二十一世纪南北合作会认为关于加强劳工组织合作的建议是明智的。

M. 最后意见的质量

独立专家的建议

113. 独立专家建议条约机构努力进一步提高其“最后意见”的质量, 做到更清楚、更详细、更准确、更有针对性(同前, 第 109、122 段)。

政府的意见

114. 澳大利亚政府同意需进一步提高“最后意见”的质量, 以确保准确、清楚、详细。如果定期报告基本上要按各方的有关意见及委员会提出的最后意见编写, 这一点就更为重要。

联合国机构和机关的意见

115. 儿童基金会也认为，最后意见必须以有关各国儿童状况的最准确、最全面的资料为依据。最后意见的质量对于在国家一级有效执行建议和增进与缔约国的对话至为重要。条约机构应努力提高最后意见的质量，做到更清楚、更详细、更准确、更有针对性，使有关各方能在国家一级更有效地加以落实。

感兴趣人士的意见

116. 茨瓦克先生和布瑞芬女士指出，最近在通过国别最后意见方面的新做法加强了报告程序这一监督方法，具体而言是考虑到了在国家一级和国际一级采取落实措施的要求。条约机构和缔约国都需在实际工作中更切实地结合落实条约机构建议的工作。尤其是在报告周期相对较长时，条约机构需采取额外措施监测建议的落实情况。例如，可要求提交一份简短的临时报告说明所采取的措施，类似于人权事务委员会采取的贯彻《任择议定书》之下提出的意见的做法。这样也可为国内的非政府组织提供一个督促政府履行条约义务的重要手段，它们如见到实效就会较愿意参加报告程序。

117. 茨瓦克先生和布瑞芬女士注意到，最后意见既提及违反条约义务的情况和关注，也指出积极方面并提出意见和建议。这样，条约机构保持了报告程序的一个重要特点——建设性的特点，同时又增添了新的内容，即表明整个条约机构的关注。广泛发表最后意见、由有关缔约国以本国语文译出、发给国家的有关部门，这是十分重要的。非政府组织在这方面也可发挥重要作用，非政府组织完全同意独立专家关于最后意见应做到详细、准确、全面的建议。

118. 奥弗莱厄蒂先生指出，需要为落实最后意见制订有效的方法。这方面可处理的一个问题是如何更好地安排技术合作活动与最后意见的内容及其执行相联系。在这方面，他认为宜对儿童权利委员会和儿童基金会的正在不断积累的经验进行评估。

N. 其他问题

119. 有些答复中提出了独立专家最后报告所载建议未触及的问题。本节简述这些意见。

1. 非政府组织的作用

非政府组织的建议

120. 非政府组织支持儿童权利公约小组强调，需制订健全的国家监测方法，为有效的国际监测提供尽可能坚实的基础。虽然执行人权条约的责任主要在于各国政府，但非政府组织可在监测遵守程度方面发挥作用。为此，非政府组织须从一开始就成为监测进程的伙伴。

121. 该小组概述了非政府组织在报告程序中的作用逐渐形成的过程。报告往往是在国家一级由通常属外交部的一、两名公务员拟出，很少征求或完全不征求直接参与执行有关条约的政府其他部门或非政府组织的意见。通常并不向民间通报条约机构定于何时审议报告、何时对报告进行了审议或何时通过了结论。

122. 非政府组织支持儿童权利小组注意到，儿童权利委员会很注意让非政府组织参与报告和监测工作，这对委员会和非政府组织方面都是有益的。该委员会与非政府组织之间的这种积极关系得到该小组的支持。该小组着眼于推动委员会与非政府组织交流信息并促进全面执行公约。目前，为条约机构提供的服务受到限制、条约机构的工作量则在不断增多，非政府组织与条约机构的合作应能减轻秘书处的压力，不应增加其工作负担。例如，经济、社会、文化权利委员会要求将待审议的报告分送每一缔约国的一些全国性的非政府组织，这一要求就会给秘书处造成不应有的负担。

123. 所有条约机构的主要关注之一是如何确保收到的信息既准确又客观。非政府组织支持儿童权利公约小组推动从事儿童工作的非政府组织结成全国性的联盟，它们处理的问题与公约的问题范围完全一致。这种联盟成员各有专长、观点各异，有助于较有效地在国家一级监测公约的执行情况。虽然应当承认尚需进一步完善，但儿童权利委员会与非政府组织之间的合作仍不失为其他条约机构的榜样。

124. 难民问题教会间委员会表示大力支持维持让非政府组织发挥的作用，即让非政府组织在国家报告程序方面提供资料。该委员会对非政府组织的资料可能被滥用的情况表示关注，并且以举例的方式提出，如果非政府组织提供的资料被一国政府否定，应让该非政府组织有机会为自己辩护。除了对程序作这样的技术上的调整之外，还必须设法实实在在地让非政府组织一起来处理它们以及条约机构专家共同关注的问题。在这方面，难民问题教会间委员会提议条约机构成员和工作人员与各国国内的和国际上的非政府组织就当前国际关注的议题进行世界范围的磋商。难民署的“行动伙伴关系”项目是这方面的成功实例。难民问题教会间委员会还提议就国家、区域或具体问题安排一般性质的听证会，让条约机构和非政府组织能交流思想和信息。难民问题教会间委员会已参加了美洲人权委员会就一国情况举行的全面听证会，有关政府应邀出席了听证会。这种活动可能在条约机构编拟一般性意见方面有所助益。

125. 难民问题教会间委员会指出，各国国内的非政府组织可发挥的作用之一是推动政府承担起在国内促进条约权利的责任。因此，非政府组织应作为在一个缔约国内促进条约权利的中介。能起到帮助作用的另一项做法是建立独立的国内机构，在一国的有关专业群体——包括公务员、律师和法官——中间以令人信服的方式促进和阐述各项权利和法律知识。按国家机构地位原则(“巴黎原则”)设置全国人权委员会或监察员对国家来说可能是一种促进条约权利的有吸引力的办法。这类机构应对国内人权方面的非政府组织的工作起补充作用，同时也应借助这类组织的工作。

126. (魁北克)克里人大理事会对缔约国报告的审议程序表示关注，在这一程序之下，这些国家的土著人民或报告中提及的其他群体在报告提交联合国之前不能对之先加以审查。克里人大理事会提议，请提交人权文书执行情况定期报告的国家与有关各方——包括妇女组织、土著人民组织等等——一起先对报告进行审查，它们提出的意见应反映在报告中。在报告交付审议时，条约机构秘书处应专门设法听取有关群体的意见。这样，报告程序就能较好地为原定目的服务：判断人权文书在多大程度上得到尊重并解决提出的问题。象目前这样提交报告充其量只是国家自称自赞和混淆视听的手段而已。

感兴趣人士的意见

127. 茨瓦克先生和布瑞芬女士提议鼓励缔约国在报告提交秘书长之后立即分送非政府组织，使它们有足够的时间准备提出意见。如果条约机构表明它们确实使用非政府组织提供的资料，非政府组织就会感到鼓舞。由于往往不清楚成员实际上利用了哪些资料，因此条约组织最好再提供一份列明审议缔约国报告期间收到和/或查阅过的非政府组织报告清单。条约机构目前对非政府组织的开放程度很受欢迎，但还可进一步扩大。非政府组织在报告程序中也可发挥重要作用。然而，非政府组织必须与政府保持距离。它们不应参与起草缔约国报告，这项工作仍须完全由政府负责。

128. 奥弗莱厄蒂先生注意到，独立专家在临时报告中谈到过非政府组织的作用，但在最后报告中却没有触及。最好能说明条约机构在实践中不断取得的进步，例如，为儿童权利委员会的工作争取到的非政府组织的杰出、典范的支持；并宜重新探讨是否应规范条约机构体系对非政府组织的开放程度问题。

2. 其他意见

政府的意见

129. 澳大利亚政府认为报告对来文程序的注意很少，而这些程序很重要，并且人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会在处理来文方面的工作量不断增加，况且还有人建议为《经济、社会、文化权利国际盟约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》制订规定个人来文程序的任择议定书。条约机构关于个人来文的决定还有改进余地。对来文中提出的问题往往处理得很肤浅，或是根本不处理，有时对委员会达成的某项意见几乎不说明论据或理由。由于不说明论据或理由，缔约国就难以审查个别的法律和做法。澳大利亚政府欢迎订有个人来文程序的各委员会设法改进工作方法。澳大利亚政府还希望通过与有关委员会直接对话探讨进一步改革程序的建议。

130. 澳大利亚政府还指出，只有有了充足的资源，人权条约机构体系才能有效运作，也才有可能改进条约机构现行的程序和做法。

131. 加拿大政府认为，在对条约机构体系作重大改革的同时，条约机构本身应承诺采用较灵活、效率较高的工作方法。加拿大认为值得探索的领域包括：

- (a) 更多地利用工作组或小范围讨论的方式，使各条约机构能举行并行的会议；
- (b) 集中处理在各缔约国介绍报告之前发给它的问题清单——目前的问题清单很繁琐、收益不大，介绍报告时很少述及已提出的问题；
- (c) 如同条约机构主持人第八次会议建议的那样制订关于节省时间的做法的准则；以及
- (d) 条约机构加强相互协调，如果多个条约机构都审议同一特定情况，确保对问题的依次讨论能相辅相成。

132. 以色列政府指出，条约机构有时对公约的解释与缔约国的理解不同。这些分歧往往涉及范围和权限问题，但也可能涉及原则问题，因而常会造成深远的影响。条约机构往往以对自己有利的方式解释公约。关于目前审议报告的方法，以色列政府建议所有条约机构都实行有些条约机构已采取的做法，在审议缔约国报告之前及早向它们提供详细的问题清单。

感兴趣的人士的意见

133. 奥弗莱厄蒂先生提出了一些问题，这些问题在独立专家的最后报告中未触及，但可能宜加以进一步研究，其中包括一个根本问题：条约机构对于改善人权保护是否真有成效——必须先在这方面评估条约机构的工作情况，然后才能深入思考条约机构未来的方向。迫切需要进行系统的全面检讨。第二，关于联合国人权事务高级专员的作用，看来对于高级专员任务性质如何影响条约机构的实际工作这一点还没有作过协调的思考。虽然多处说到需要合作，但并非源于临时报告发表以来已发生根本变化的环境。第三，条约机构成员的选举程序不能令人满意，任命不合适的专家担任成员的情况并不少见。此外，主持人会议可能是一种有用的但不完备的联系渠道。应当考虑的问题之一是，这类会议提出的建议在多大程度上得到执行。第五，国际刑事法庭筹备委员会初步决定拟新设的法庭管辖范围不包括《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》等人权条约确定的罪行，对这

项决定是否合适有必要进行思考。法庭规约的起草工作又一次引起了人们已熟悉的问题，即，在就与人权条约有关的事项作决定时条约机构本身却不能参与。

-- -- -- -- --