



联合国

# 联合国 人权条约体系

核心人权条约及  
条约机构介绍

人  
权

人  
权

概况介绍

第 30 号



联合国人权事务高级专员办事处



# 联合国 人权条约体系

核心人权条约及条约机构介绍

概况介绍第 **30** 号



---

## 目 录

	<u>页 次</u>
简称表.....	v
导 言.....	1
<b>第一部分 制订人权标准：条约及其任择议定书.....</b>	<b>3</b>
世界人权宣言(1948年).....	3
消除一切形式种族歧视公约(1965年).....	6
国际人权宪章.....	7
公民权利和政治权利国际盟约(1966年).....	8
经济、社会、文化权利国际盟约(1966年).....	9
消除对妇女一切形式歧视公约(1979年).....	10
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(1984年).....	11
儿童权利公约(1989年).....	12
保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际 公约(1990年).....	14
将所有条约看作一个整体.....	15
<b>第二部分 监督人权标准落实情况：条约机构.....</b>	<b>17</b>
什么是条约机构？.....	17
条约机构做些什么？.....	19
条约机构审议缔约国的报告.....	19
国家的报告义务.....	20
报告的目的.....	21
各条约机构是如何审查缔约国的报告的？.....	22
条约机构建议后续工作的重要性.....	26
如果国家不提出报告会怎么样？.....	27
对声称其权利受到一个缔约国侵犯的个人投 诉的审议.....	28
谁可以投诉？.....	29
我该怎么投诉？.....	29

---

## 目 录(续)

	<u>页 次</u>
调 查.....	29
什么国家会受到调查? .....	29
调查程序 .....	30
《禁止酷刑公约》任择议定书和防止酷刑小组委员会.....	31
国家对国家的投诉.....	31
解决国家间关于一个公约的解释或适用问题的争端 .....	32
一般性评论 .....	32
连日的一般性讨论/专题辩论 .....	33
缔约国会议和与缔约国举行的会议 .....	33
条约机构之间的协调.....	33
主席联席年会.....	33
委员会间的会议.....	34
<b>第三部分 联合国人权条约体系的进一步发展.....</b>	<b>35</b>
扩展人权条约体系: 起草新的文书 .....	35
提高条约体系的效力 .....	36
(1) 加强各条约机构之间的协调 .....	36
(2) 制定条约报告制度 .....	37
人权条约体系加强国家级人权保护制度的作用 .....	38
进一步了解联合国人权条约体系的情况 .....	40
与条约机构有关的技术术语 .....	41
一个国家如何成为一个条约的缔约国 .....	53

---

## 简称表

### 条约和任择议定书

中文简称	英文简称	全 称
人权宣言	UDHR	世界人权宣言
禁止酷刑公约	CAT	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
消除对妇女歧视公约	CEDAW	消除对妇女一切形式歧视公约
公民权利和政治权利公约	ICCPR	公民权利和政治权利国际盟约
消除种族歧视公约	ICERD	消除一切形式种族歧视国际公约
经社文权利盟约	ICESCR	经济、社会、文化权利国际盟约
儿童权利公约	CRC	儿童权利公约
移徙工人权利公约	ICRMW	保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约
儿童权利公约 — 卷入武装冲突问题议定书	CRC-OPAC	儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书
儿童权利公约 — 买卖儿童问题任择议定书	CRC-OPSC	儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题任择议定书
《公民权利和政治权利盟约》第一议定书	ICCPR-OP1	公民和政治权利国际盟约任择议定书(关于个人投诉问题)
《公民权利和政治权利盟约》第二议定书	ICCPR-OP2	旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际盟约第二任择议定书
	OPCAT	《禁止酷刑公约》任择议定书

### 条约机构

	CAT	禁止酷刑委员会
	CEDAW	消除对妇女歧视委员会
	CERD	消除种族歧视委员会
经社文权利委员会	CESCR	经济、社会和文化权利委员会
保护移徙工人权利委员会	CMW	保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会
	CRC	儿童权利委员会
	HRC	人权事务委员会

---

## 联合国机构

CHR	人权委员会
DAW	提高妇女地位司
DESA	经济和社会事务部
ECOSOC	经济及社会理事会
FAO	联合国粮食及农业组织
ILO	国际劳工局或组织
OCHA	人道主义事务协调办公室
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
UNAIDS	联合国艾滋病规划署
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教育、科学和文化组织
UNFPA	联合国人口基金
UN-HABITAT	联合国人类住区方案
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金
UNIFEM	联合国妇女发展基金
WHO	世界卫生组织

## 其 它

Art.	条
MDGs	千年发展目标
NGOs	非政府组织
NHRIs	国家人权机构

---

## 导 言

本概况介绍仅对核心国际人权条约以及负责监督缔约国执行情况的各委员会，或“条约机构”，作一般性的介绍。<sup>1</sup> 这七个核心人权条约为保护和增进人权规定了国际标准，各国可以通过成为条约的缔约国来认同这些标准。每一个缔约国都有义务采取步骤确保其国内人人都能享受在条约中所阐明的权利。条约机构通过监督执行情况以及建议进一步的行动来帮助缔约国做到这一点。虽然每一个条约都是单独的法律文书，各国可以选择接受或不接受，但每一个条约机构是一个专家委员会，是独立于其他委员会的，这本小册子介绍了联合国人权“条约体系”的情况。各条约和条约机构在一起作为一个体系能在多大程度上发挥作用，这取决于两个因素：第一，各国需要成体系的接受所有核心国际人权条约并将其条款付诸实施（普遍和有效的批准）；第二，各条约机构需要协调其活动以便对监督国家一级的人权落实情况采取一致的系统的作法。

人权高专办就七个核心条约的每一个条约都发表了专门的概况介绍，每一份介绍都含有关于各自条约机构的资料。对某一条约或条约机构感兴趣的读者可参阅这些出版物，其清单见第 60 至 61 页。本概况介绍从更为总体的角度审视所有的条约和条约机构，目的是要了解在多大程度上它们能、并且确实在一起作为一个单一、完整和综合的体系为增进和保护人权发挥作用。

---

<sup>1</sup> 将根据条约所设立各委员会称为人权“条约机构”已被人们所接受，尽管各条约的条款是专指其本身的“委员会”。应当指出，“经社文权利委员会”在技术上并不是一个条约机构，因为它不是直接根据《盟约》的条款成立而是由经社理事会的一项决议设立的。虽然如此，为方便起见，对负责监督各人权条约执行情况的所有七个委员会现仍采用“条约机构”一词来称呼。

---

第一部分介绍目前已经生效的七个人权条约。这些条约是自 1948 年联合国大会无异议通过《世界人权宣言》以来，半个多世纪连续不断精心审议的产物。

第二部分介绍根据条约条款设立的七个人权条约机构的工作。这些条约机构负责监督那些已经接受条约的国家对于条约中所阐述的各项权利的落实情况。条约机构制度是一种主要的场合，各国置身其中就有义务在一个国际论坛上就人权在其国内的落实情况开展严格但具有建设性的对话。所有这些条约机构都放在一起介绍，重点是其授权和工作方法中的共同点；至于在实际中的个别差异请参看相关的专门概况介绍。

第三部分阐述人权条约体系所面临的挑战。这部分介绍做了哪些努力，特别是通过精减国家汇报程序，来提高条约体系的效力。这部分还讨论了关于要建立和支持国家一级的保护制度这一新的重点对于条约体系的影响。

为了帮助读者了解有关条约和条约机构的专有名词，还提供了一份条约及其条约机构的技术术语词汇表。

《世界人权宣言》明确指出，所有人权都是不可分割互相联系的，应当给予每一项权利以同等的重视。所有国家都有义务推动对《宣言》中所规定的权利和自由的尊重，并在国家和国际层面上采取措施确保这些权利和自由得到普遍有效的承认和遵守。这七个人权条约详细规定了一种全面的法律框架，在此框架内，各国在条约机构的支持下可以履行其对于增进和保护普遍人权的承诺。

---

## 第一部分

### 制订人权标准：条约及其任择议定书

在 20 世纪最初的年代，保护人权开始发展成国际社会所关切的问题。在第一次世界大战结束时成立的国联领导下，曾试图制订一种国际法律框架和一套国际监督机制来保护少数人。第二次世界大战造成的浩劫促使国际社会下决心要确保这样的暴行永远不能再次出现，并为建立一种有约束力的国际人权保护体系的现代运动提供了动力。

### 世界人权宣言(1948 年)

1945 年《联合国宪章》宣布，联合国的宗旨之一是增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。在艾琳娜·罗斯福以及雷纳·卡辛、查尔斯·马利克、张彭春和约翰·汉佛莱等人士的大力支持下，各国有史以来第一次力求在一个单独

#### 《宣言》是习惯法吗？

《宣言》的某些条款现在已成为习惯国际法的规则，这已被广泛接受。禁止酷刑和种族歧视就是这方面的例子。这些准则虽然未在条约中列出，但通过各国的实践已被看作具有法律约束力的规则。确实，一些评论家认为整个《宣言》都具有这种地位。

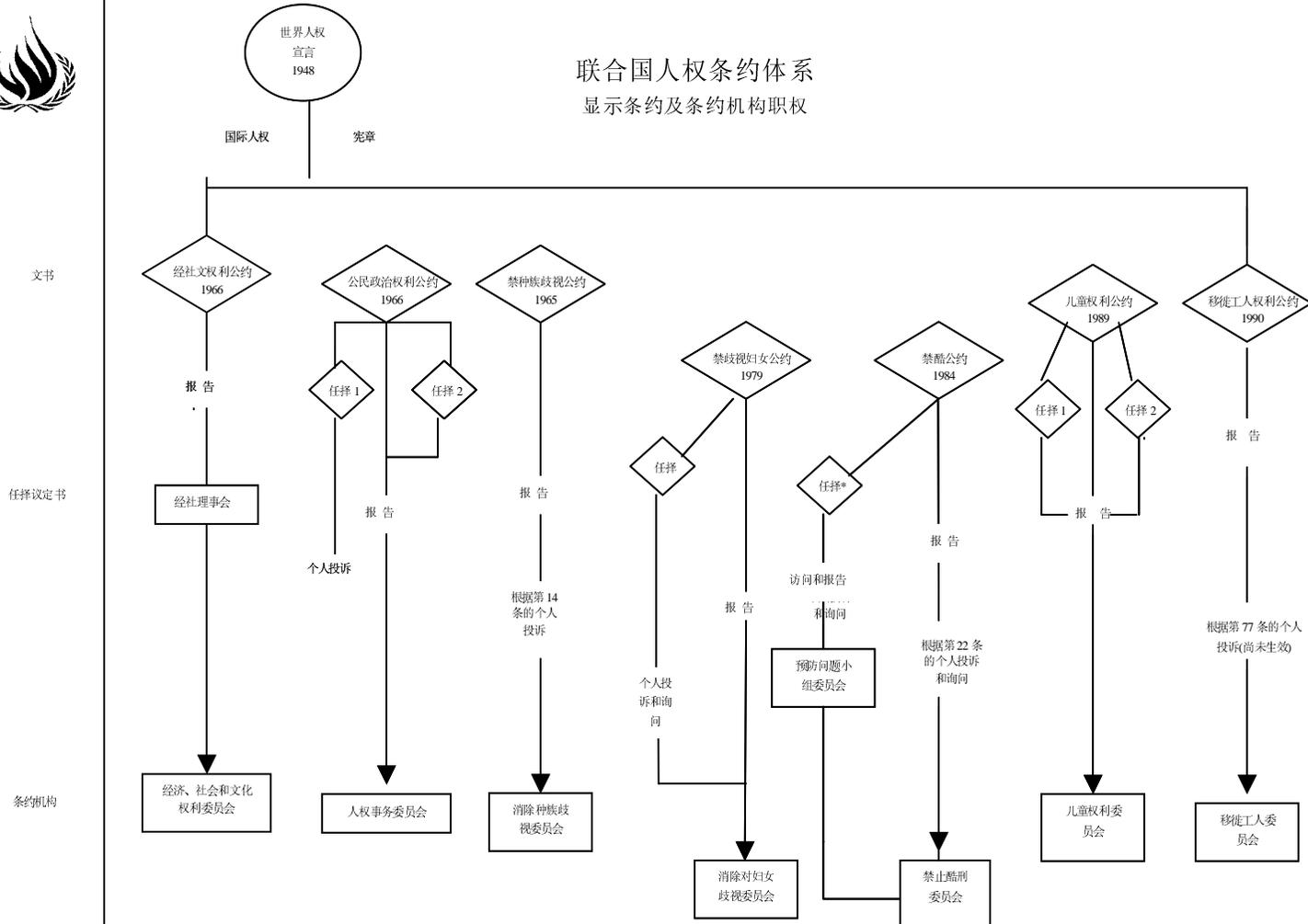
的文件中阐明那些凭人类身份人人应有的基本权利和自由的范围。这些努力的结果便是 1948 年 12 月 10 日联合国大会无异议地通过的《世界人权宣言》，那一天也因此成了“人权日”。这一文件“作为所有人民和所有国家努力实现

的共同标准”阐明了覆盖生活所有方面的范围广泛的权利。其第一条就是关于基本人权理念的著名论断：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。”



# 联合国人权条约体系

显示条约及条约机构职权



预防小组委=预防问题小组委员会  
\*禁止酷刑公约任择议定书尚未生效

---

《宣言》在对禁止歧视作了总的论述之后列举了权利的具体类别：公民、文化、经济、政治和社会。第三条至第二十一条阐述典型的公民和政治权利(包括寻求庇护权和财产权)。第二

十二至二十八条保证了一系列经济、社会和文化权利，在二十八条中有一个重要的确认：“人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，本宣言所载的权利和自由能获得充分实现”。

虽然顾名思义，《宣言》并不是有直接法律约束力的条约，但对其重要性不应低估。它具有很高的道义力量，为属于全体人类的权利首次提出了国际商定的定义，这一定义是在《宣言》中所描述的权利遭到大规模侵犯的阴影中通过的。

#### 享受人权方面的不歧视

所有核心人权条约都反映了《宣言》所通过的总的原则，即享受条约中所规定的权利不应有任何区别。《宣言》第二条列出了被禁歧视理由的不完全清单：

- 种族或肤色；
- 性别；
- 语言；
- 宗教；
- 政治或其他见解；
- 国籍或社会出身；
- 财产、出身或其他身份。

两公约的第 2 条也包括了同样的清单。随后的条约进一步扩充了清单。

两个条约，即消除种族歧视公约和消除歧视妇女公约，分别专门针对消除某种形式的歧视：种族歧视和对妇女的歧视。

《宣言》也直接为其后几十年中要确立的条约结构奠定了基础。《宣言》将不同类型的权利全面地综合在一起，从而强调了所有权利的共同性、互相关联性和互相依存性。这一点具有根本意义，多年以后在 1993 年世界人权会议维也纳宣言中再次予以肯定。

关于《世界人权宣言》的详情见人权高专办概况介绍第 2 号：国际人权宪章。

---

## 消除一切形式种族歧视公约(1965 年)

当《宣言》通过的时候，已经存在着广泛的共识：《宣言》中所载的权利应以条约固定为法律形式，对同意其条款各国具有直接的约束力。这导致了在人权委员会内的旷日持久的谈判。人权委员会是一个由国家代表组成的政治机构，每年在日内瓦开会讨论范围广泛的人权问题。鉴于当时由于南非种族隔离制度引起的政治迫切性，要缔结的第一个条约便是处理种族歧视这一特殊现象：1965 年 12 月联大通过的《消除一切形式种族歧视国际公约》。

《公约》在确定了种族主义的定义，禁止基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别之后，为制止这种灾难，以六个条款详细规定了缔约国的义务。《公约》除了明确要求各国

### 什么是种族歧视？

“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使”（第一条）。

从上到下在所有层面都不要有这种行为之外，还要求国家对社会中根深蒂固的种族主义(包括各种团体和组织鼓吹的种族主义思想)采取适当措施。《公约》还阐明了范围广泛的各种具体的人权——在公民和政治、经济、社会和文化领域中，其中大

多数已在《宣言》中列出——必须予以保证，不得以种族原因做任何区别。最后，《公约》规定通过法院或其他机构制止种族歧视行为这一有效补救方法为一项基本权利。

《公约》第二部分要求所有缔约国向为监督条约条款执行情况而设立的消除种族歧视委员会定期报告。根据第十四条，各国还可以选择承认委员会有权审议来自个人的投诉(第十四条)。

关于《公约》的更详细的资料见人权高专办概况介绍第 12 号：消除种族歧视委员会。

---

## 国际人权宪章

在《消除种族歧视公约》正在商定的同时，关于两项重大协定的谈判正在进行：《公民权利和政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》。在 1948 年通过《世界人权宣言》之后马上就开始了起草一个载有《宣言》所列权利、法律上有约束力的文书的过程。最初曾设想搞一个包括所有人权的单一的盟约。但是，联大经过长时间讨论之后，要求人权委员会拟订两份单独的盟约，并具体规定这两份文书应载有尽可能多的类似的条款，以“强调目的一致”。<sup>2</sup> 这两个《盟约》最终于 1966 年 12 月获联大通过，并于 1976 年生效。两《盟约》与《世界人权宣言》合在一起被称为“国际人权宪章”。

这两个《盟约》有类似的结构并且一些条款采用了同样或非常类似的措辞。这两个文书的前言部分确认所有人权的互相依存性，指出只有在创造了使人可以享有其经济、社会、文化、公民和政治权利的条件的前提下，人权的理想才能实现。两个《盟约》的第一部分，所有人民都有自决权和自由处置他们的天然财富和资源的权利，是完全一样的。其第二部分阐述了禁止歧视的一般性规定（《公民和政治权利盟约》第二条第 1 款和《经济、社会、文化权利盟约》第二条第二款），并强调在享受盟约规定的权利以及对于这种享受可允许的限度方面男女权利平等（两盟约的第三条）。每个盟约的第三部分都载有实质性的条款，详细阐述了《世界人权宣言》中所载的权利。

---

<sup>2</sup> 第 543(VI)号决议，第 1 段。

---

## 公民权利和政治权利国际盟约(1966年)

《公民权利和政治权利国际盟约》详细阐述了《宣言》中所规定的公民权利和政治权利，但财产权和寻求庇护权除外(另外包括在1951年《难民地位公约》中)。它还包括了其他权利，例如第十条中的被拘留者的权利以及第二十七条中的保护少数人。

除了关于不歧视的第二条(1)和第三条(反映在《经济、社会、文化权利盟约》中)，第二十六条确保法律面前人人平等，和受在一国内普遍生效的法律的不受歧视的保护。此外，如同《消除种族歧视公约》，第二条规定对违反《公约》规定的权利有得到有效补救的权利，包括要有一个独立和公正的论坛受理对这类侵犯的指控。然后，《公约》列出了一份关于主要公民权利政治权利和自由的长长的清单。第二十五条载有对政治权利的保证：自由参加公共事务的权利，特别是通过公正和定期的选举。

《公约》第四部分要求各国定期向人权事务委员会提出报告，该委员会是为监督《公约》条款的实施而设立的。

两个任择议定书是对《公约》的补充，使各国可以接受额外的义务。1966年的第一任择议定书规定了个人向人权事务委员会提出申诉的权利；1989年的第二任择议定书提倡废除死刑。

关于公民权利和政治权利国际盟约的更详细的资料见人权高专办概况介绍第15号：公民权利和政治权利：人权事务委员会。

---

## 经济、社会、文化权利国际盟约(1966年)

### 主要的经济、社会和文化权利：

- 不受歧视的权利
- 工作权
- 公正和有利的工作条件
- 工会权
- 享受社会保障权
- 保护家庭
- 获得相当的生活水准的权利
- 享受健康权
- 受教育权
- 参加文化生活的权利

《经济、社会、文化权利盟约》象《公民权利和政治权利盟约》一样相当详细地展开了《世界人权宣言》中相应的权利，具体说明了为全面实现这些权利应采取的步骤。例如，关于受教育权利，《经济、社会、文化权利盟约》经济、社会、文化权利盟约采用了《世界人权宣言》中的措辞，但专门用了两条(第十三和第十四条)

论述其不同的方面，具体规定了确保免费义务初等教育和采取措施争取实现免费中等和高等教育的义务。享有健康的权利，

《世界人权宣言》是作为获得相当的生活水准的一个方面提出的，《盟约》有单独的一条：第十二条确认有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准，并包括了具体的与健康有关的问题，例如环境卫生、传染病和职业病等。第六条工作权由第七条作了补充，第七条详细阐述了享受公正和良好的工作条件的权利，规定要有安全和卫生的工作条件，提级的同等机会和公共假日报酬。

两《盟约》之间的一个值得注意的差别是，《经济、社会、文化权利国际盟约》第二部分中的逐渐达到原则。第二条第一款规定每一缔约国“承担尽最大能力采取步骤，[……]逐渐达到[本盟约]中所承认的权利的充分实现”。逐渐达到的原则承认了缔约国由于现有资源的限制可能面临的困难。然而，它也规定了为全面实现《盟约》规定的权利要采取周密、具体和有针对性的步骤这一眼前的义务。《盟约》在《世界人权宣

---

言》第二十二和二十八条规定的原则基础上还确认了国际社会更广泛的作用(第二条第一款、第十一条第二款、第十五条第四款、第二十二和二十三条)。

第四部分要求所有缔约国定期向经济及社会理事会提出报告。1985年，经社理事会设立了经济、社会和文化权利委员会以履行监督《盟约》条款执行情况的职能(经社理事会决议1985/17)。

关于《经济、社会、文化权利盟约》更详细的资料见人权高专办概况介绍第16号：经济、社会和文化权利委员会。

#### 消除对妇女一切形式歧视公约(1979年)

1979年，国际社会通过了一项针对一种特殊现象的新的条约：基于性别的对妇女的歧视。性别歧视同种族歧视一样在两个《盟约》中是以一般性措辞加以禁止的。然而，《消除对妇女歧视公约》从男女平等的角度更详细地阐述了禁止性别歧视意味着什么。该《公约》对这一特殊问题的一系列大纲和政策方面作了规定。

《公约》采用的形式是仿效《消除种族歧视公约》，但也包括了若干反映《公约》通过以来15年中发展动态的创新条款。同《消除种族歧视公约》一样，《公约》一开始就给基于性别的歧视下了定义。《公约》最初几条规定各国义务在自

##### 什么是对妇女的歧视？

“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由”(第1条)

己的行为中避免基于性别的歧视并要采取行动争取在生活的所有方面做到事实上和法律上的平等，包括打破社会上的歧视态度、习俗和惯例。第六条明确要求各国禁止一切形式拐卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为，尽

---

管这些现象可能隐含在其他文书的禁止奴役和强迫劳动的规定中。第七条和第八条详细规定了确保妇女与男子平等参与公共生活和政治生活的义务。第九条和第十条详细阐述了国籍平等和教育平等，而第十一、十二和十三条则论述了妇女在就业、健康和经济社会生活的其他方面的权利。第十四条将一般性的原则应用于一种特殊的现象，是各条约中处理农村妇女所面临的特殊问题的唯一条款。第十五和十六条阐述了法律面前的平等权利以及在婚姻和家庭关系中的平等权。

《公约》第五部分要求各缔约国定期向消除歧视妇女委员会提出报告，该委员会是为监督本条约条款的实施而设立的。

《公约》的一项任择议定书于 2000 年生效，授权委员会可审议个人来文并对接受这一权限的缔约国开展调查。

关于《消除对妇女歧视公约》的更详细的资料见人权高专办概况介绍第 22 号：对妇女的歧视：《公约》和委员会。

#### **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 (1984 年)**

1984 年另一个对付特殊现象的条约获得通过：酷刑和其他虐待行为。《公民权利和政治权利国际盟约》第七条载有禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的规定，但同一名称的《公约》在为防止和惩罚这些行为而制定一种法律制度方面更进了一大步。《公约》在给酷刑下了定义之后明确指出，无论任何情况，包括来自上级的命令，都不能作为实行酷刑的理由——这一禁止是绝对的。与此密切相关的是载于第 3 条关于“不遣返”的一项关键禁止：如有充分理由相信一个人在一个国家将受到酷刑，不得将该人引渡、遣返或以其他方式送回该国。缔约国必须将酷刑行为定为刑事犯罪并规定适当的惩罚。

由于惩罚酷刑行为的必要性会超越国家边境，第 4 至第 9 条确定了一种制度，规定其境内犯下酷刑罪行或其国民作为罪犯或受害者涉及这种罪行的国家对该罪行有管辖权。这样的国

### 什么是酷刑？

“为了向某人或第三者取得情报或供状，为了他或第三者所作或涉嫌的行为对他加以处罚，或为恐吓或威胁他或第三者，或为了基于任何一种歧视的任何理由，蓄意使某人在肉体或精神上遭受剧烈疼痛或痛苦的行为，而这种疼痛或痛苦是由公职人员或以官方身份行使职权的其他人所造成或在其唆使、同意或默许下造成的”。（第 1 条）

家可以要求将被指控的犯罪人从任何其他国家引渡——如引渡被拒绝——则拒绝引渡的国家必须自己将被控犯人起诉。这些条款的目的是要确保犯有条约所禁止行为的人无藏身之地。第 10 条和第 11 条是执法人员的教育和其方法的审查。本《公约》没有采用其他条约中所载的

对于侵犯的一般性“有效补救权”，而是在第 12 至 14 条规定了对酷刑的指控进行迅速而公正的调查，并对受害者提供应有的公平和充分的补偿使其充分康复。根据第 15 条，通过酷刑收集的证据不得在法庭中使用。最后，第 16 条要求各国防止残忍、不人道或有辱人格的待遇或未达到酷刑程度的惩罚。

《公约》第二部分要求每一个缔约国向为监督条约各条款执行情况而设立的禁止酷刑委员会定期提出报告。各国也可根据第 21 和 22 条选择接受委员会有权审议来自其他缔约国或个人的投诉。

2002 年通过了《公约》的任择议定书，在满 20 个国家接受时议定书将生效。议定书规定了由国际和国家机构定期访问拘留地点的制度，目的是防止酷刑和其他虐待行为。

关于《禁止酷刑公约》的更详细的资料见人权高专办概况介绍第 4 号：反酷刑斗争和概况介绍第 17 号：禁止酷刑委员会。

### 儿童权利公约(1989 年)

全面处理一个特定人口群体的权利的第一个条约就是《儿童权利公约》。儿童作为 18 岁以下的人类当然享受其他条约中所

规定的所有人权,但在一份单独的全面文件中重申这些权利,强调儿童的特殊情况,为制定与儿童相关的额外规定提供了机会。

公民和政治权利公约第二十四条和《经社文权利盟约》第十条都规定儿童有权享受其作为儿童所要求的一切特别保护措施。《儿童权利公约》对这些措施作了详细得多的规定。例如,特别规定了儿童的身份权(第 7 和第 8 条),与其父母分离(第 9 条),家人团聚(第 10 条),非法将儿童转移(第 11 条),保护不受虐待(第 19 条)和收养(第 21 条)。第 22 条针对儿童难民的特殊情况。认识到儿童的特别脆弱性,因此明确规定了保护免受经济剥削(第 32 条),吸毒(第 33 条),性剥削(第 34 条)和对其诱拐、买卖或贩运(第 35 条)。第 23 条特别规定了对残疾儿童的照顾。第 38 条重申各国在武装冲突中根据国际人道主义法应承担的义务,并要求他们不要招募和尽可能不要使用未满 15 岁的儿童作为战士参加敌对行动。

#### 落实儿童权利的四条“普遍原则”

儿童权利委员会指出了公约中所载的四条普遍原则应成为各国落实儿童权利的指南:

1. **不歧视:** 各国有义务在其管辖范围内尊重并毫不歧视地向每个儿童确保公约中所阐述的权利(第 2 条);

2. **儿童的最大利益:** 关于儿童的一切行动均应以儿童的最大利益为一种首要考虑(第 3 条);

3. **生命、存活与发展权:** 儿童固有的生命权和缔约国有义务最大限度地确保儿童的存活与发展(第 6 条);

4. **儿童对于其自身情况的意见:** 儿童有权“对影响到其本人的一切事项”自由发表意见的权利,其意见“应按照其年龄和成熟程度”给予适当的看待(第 12 条)。

更详细的资料见儿童权利委员会一般性意见第 5 号(CRC/GC/2003/5)。

《儿童权利公约》除了从保护的角度重申儿童权利的规定之外,还拓展了新的方面,从儿童的角度阐述了《公民和政治权利盟约》中所载的典型的公民权和政治权,以及《经社文权利盟约》中所载的经济、社会和文化权利。例如,儿童享有充分的自由发表言论的权利(第 13 条),思想、信仰和宗教自由的权利(第 14 条),自由结社及和平集会的

权利(第 15 条)和隐私权(第 16 条),获得信息的权利(第 17

---

条), 以及享有健康的权利(第 24 条), 社会保障的权利(第 26 条)和相当的生活标准的权利(第 27 条), 尽管他们年龄小并且并不成熟。

使儿童介入武装冲突、贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品等问题比较详细地写入了 2000 年通过的《公约》的两个任择议定书中。

《公约》第二部分要求所有缔约国定期向为监督条约各条款执行情况而设立的儿童权利委员会提出报告。

关于《儿童权利公约》更详细的资料见人权高专办概况介绍第 10 号: 儿童权利。

#### 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约(1990 年)

《移徙工人公约》是最新的人权条约, 处理的是需要保护的一个特定群体的权利问题: 所有移徙工人及其家庭成员。

《公约》适用于整个移徙的过程, 包括移徙的准备、出发、过境以及整个逗留期间和在雇佣国家的有报酬的活动以及回到原籍国或习惯居住国。多数权利是与接受国相关的, 虽然也有些义务是具体规定为遣送国的。

《公约》以人们熟悉的禁止在享受《公约》规定的权利方面的歧视为开始, 然后列出了两类单独分开的权利, 一是, 所有移徙工人及其家属, 不论其移民地位如何, 二是, 有证件的移徙工人及其家属的额外权利。在界定移徙工人的公民权和政治权的时候, 《公约》采用了与《公民权利和政治权利公约》非常接近的措词。一些条款重申了这些权利, 并考虑到了移徙工人的特殊情况, 例如在被逮捕时的领事通知权和关于违反移民法、销毁身份证和禁止集体驱逐的具体规定。此外, 最初受到《宣言》保护但没有载入《公民权利和政治权利公约》的财产权也特别地为移徙工人列出。

---

《公约》根据移徙工人的特殊情况界定了经济、社会和文化权利。例如，必须象给本国国民一样地提供紧急医疗护理，以及移民工人的子女，不论其法律地位如何，应有权获得教育。持有适当证件的工人有额外的权利，以及对特定类别的移徙工人，例如边境工人、季节性工人、行旅工人和项目工人等，也提供额外权利。

《公约》第七部分要求所有缔约国向为监督条约条款执行情况而设立的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会定期提出报告。第 76 和 77 条还规定其他缔约国或个人的申诉权利，条件是该缔约国接受委员会在这方面的权限。

关于移徙工人和本《公约》的更详细的资料见人权高专办概况介绍第 24 号：移徙工人的权利。

#### 将所有条约看作一个整体

为了充分理解一个国家根据这些条约所承担的义务，有必要将该国所参加的所有人权条约合起来看作一个整体。这些条约虽然是各自分开、互相独立的条约，但也是互相补充的，有一系列原则将它们连结在一起。每一个条约都明确地或隐含地包括以下基本原则：不歧视和平等，有效保护不受对权利的侵犯，对特别弱势者的特殊保护和将人理解为对其所处国家的公共生活以及影响其自身的决定的积极和知情的参与者，而不是当局决定的一个被动的对象。所有这些条约以这些共同原则为基础，是互相依存、互相关联和相辅相成的，其结果是，任何权利的完全享受都不可能是孤立的，而是要取决于对其他所有权利的感受。这一互相依存是人权条约机构对其活动采取更为协调做法的一个理由，特别是鼓励各国把执行所有条约的条款看作是一个单一目标的一部分。

这七份联合国条约并不是一个国家人权义务的最后的清单。许多国家，除了参加联合国人权条约体系之外，也加入了

---

区域人权文书，这些文书可进一步扩大对国家管辖范围之内的人的保护。此外，其他一些条约，包括《难民地位公约》和劳工组织的一些公约，例如劳工组织关于禁止最有害的童工形式第 182 号公约，和关于土著民族权利的第 169 号公约，这些都是有明显的重要的人权内容的文书。在评价一个国家对于保护人权方面的责任时应将所有这些国际法律义务合在一起考虑。

---

## 第二部分

### 监督人权标准落实情况：条约机构

条约机构是专家委员会，负责监督各缔约国对于核心人权条约条款的执行情况。第二部分解释条约机构的工作以及为什么其工作与全世界人民的生活相关。

#### 什么是条约机构？

七份核心国际人权条约为缔约国在国家一级增进和保护人权设定了法律义务。当一个国家通过批准、加入或继承接受了一个这样的条约，它就承担了落实该条约所阐明的权利的法律义务。但这仅仅是第一步，因为在纸面上承认权利并不足以保证这些权利能在实际中被享受。当通过第一个条约的时候，人们认识到缔约国需要在履行其国际义务方面得到鼓励和协助，以便落实必要的措施确保该国内每一个人都能享受条约所规定的权利。因此，每一个条约都设立了一个国际独立专家委员会，通过各种手段来监督其条款的执行情况。

七个核心人权条约的执行情况是由七个人权条约监督机构监督的。

1. **消除种族歧视委员会(CERD)**是所设立的第一个条约机构，自 1969 年以来一直监督《消除一切形式种族歧视国际公约》的执行情况。

2. **经济、社会和文化权利委员会(CESCR)** 于 1987 年设立，负责完成经济及社会理事会(经社理事会)根据《经济、社会和文化权利国际盟约》所承担的监督任务。

3. **人权事务委员会(HRC)** 于 1976 年设立，负责监督《公民权利和政治权利国际盟约》的执行情况。

4. 消除对妇女歧视委员会(CEDAW) 自 1982 年以来负责监督缔约国对于《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行情况。

5. 禁止酷刑委员会(CAT) 于 1987 年设立, 负责监督《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》的执行情况。

6. 儿童权利委员会(CRC) 自 1990 年以来监督缔约国对《儿童权利公约》及其与儿童军人和剥削儿童有关的两个任择议定书的执行情况。

7. 移徙工人委员会(CMW) 于 2004 年 3 月举行了第一届会议并将监督《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的执行情况。

**各条约机构的组成情况**

CERD:	18 位成员
HRC:	18 位成员
CESCR:	18 位成员
CEDAW:	23 位成员
CAT:	10 位成员
CRC:	18 位成员
CMW:	10 位成员

成员选举产生, 任期 4 年。  
每两年选举一半成员。

每一个委员会都由在人权领域有公认资格的独立专家组成(人数自 10 人至 23 人不等), 由缔约国提名并选举产生, 固定任期为 4 年, 可连选连任。该委员会在纽约联合国总部开会; 其他条约机构一般在日内瓦联合国办事处开会, 虽然人权事务委员会 3 月份的会议通常在纽约举行。所有条约机构都得到

到了日内瓦的人权高专办条约和委员会科的支助, 但消除对妇女歧视委员会除外, 该委员会由纽约的提高妇女地位司(DAW)提供服务。

---

## 条约机构做些什么？

条约机构履行一系列职能，以监督缔约国是如何执行条约的。所有条约机构都被授权接受并审议由缔约国定期提交的报告，其中详细说明条约条款在其本国的执行情况。他们发出准则协助各国编写其报告，制定一般性评论解释条约条款并就与条约相关的专题组织讨论。有些(不是全部)条约机构，还履行若干额外的职能，以强化缔约国对条约的执行工作。一些条约机构在缔约国选择这一程序的情况下可以审议个人声称其权利被缔约国侵犯的投诉或来文。有一些还可以进行调查。

下文是对条约机构根据其各自的授权所开展的活动的调查。虽然这七个条约机构是一起作为一个协调的条约监督体系的一部分加以介绍的，但是应当指出，每一个条约机构都是一个独立的专家委员会，有监督一个特定条约执行情况的授权。虽然各条约机构都继续努力协调其活动，但由于每一个委员会根据相关条约和任择议定书的授权有所不同，其程序和做法也各不相同。<sup>3</sup>

## 条约机构审议缔约国的报告

所有委员会共同的首要任务是通过审查缔约国根据条约规定定期提交的报告对相关条约的执行情况进行监督。在这一基本授权范围内，条约机构制定了做法和程序，这在仔细检查各国在履行其根据所参加的人权条约所承担的义务方面做到了多少并鼓励进一步落实方面被证明十分有效。以下介绍条约机构审查国别报告过程的最基本的共同特点：

---

<sup>3</sup> 对具体条约机构确切程序感兴趣的读者请查阅该委员会的相关概况介绍。

---

## 国家的报告义务

每一个缔约国除了有执行条约实质性条款的义务之外，还有义务就这些权利是如何落实的向相关的条约机构定期提出报告。

通过审查报告来监督人权的想法最初是 1956 年的经济及社会理事会的一个决议中提出的，该决议要求联合国成员国就推进人权的进展情况定期提出报告。<sup>4</sup> 这一模式写入了 1965 年的《消除种族歧视公约》，1966 年的两个《国际盟约》以及此后每一个其他核心国际人权公约。

条约规定的报告期限		
条 约	初 次 报 告	定 期 报 告
消除种族歧视公约	1 年内	2 年
经社文权利盟约*	2 年内	5 年
公民和政治权利盟约	1 年内	4 年 <sup>+</sup>
消除歧视妇女公约	1 年内	4 年
禁止酷刑公约	1 年内	4 年
儿童权利公约	2 年内	5 年
移徙工人权利公约	1 年内	5 年
儿童权利公约 — 买卖	2 年内	5 年或同下一次儿童
儿童问题任择议定书		权利公约报告一起
儿童权利公约 — 卷入	2 年内	5 年或同下一次儿童
武装冲突问题议定书		权利公约报告一起

\* 《盟约》第十七条并没有确定报告期限，但允许经社理事會自己决定其报告的时间安排。

+ 《盟约》第十四条允许人权事务委员会自己决定定期报告应何时提交。一般而言，每四年提交一份。

---

<sup>4</sup> 1956 年 8 月 1 日, E/Res/624 B (XXII)。

---

为了履行报告义务，每一个缔约国必须在条约对其生效之后通常是一年之内提交一份全面的初步报告(《经社文权利盟约》和《儿童权利公约》为两年)。然后必须根据条约的规定就执行条约的进一步措施继续定期(通常为 4 年或 5 年)提出报告。报告必须阐述为实现条约规定国家所采取的法律、行政和司法措施，并且还应提及在落实各项权利方面所碰到的任何因素或困难。为确保报告包含足够的信息使委员会能开展工作，每一个条约机构都对国家报告的形式和内容提出准则。这些准则在一份汇编文件(HRI/GEN/3)内发表并定期更新。各条约机构正在审议关于国际人权条约下统一的报告准则草案的过程中(见第 49 页)。

### 报告的目的

缔约国应当把为条约机构准备报告的过程不仅看作是履行其一项国际义务，而且也是一种机会，为政策规划与执行，可以利用这一机会总结一下在其管辖范围内的人权保护状况。报告的准备过程使每一个缔约国得以：

- (a) 全面审查它采取了什么措施使国家法律和政策与有关的国际人权条约条款规定相互一致；
- (b) 为了全面促进人权，监测在享受条约所规定的权利方面取得了多少进展；
- (c) 认明在缔约国履行人权条约的方法方面出现些什么问题，有些什么样的缺点；
- (d) 评审今后的需要和目标，以便更有效地履行条约；
- (e) 筹划和拟订适当的政策，以争取达到这些目标。<sup>5</sup>

报告制度如以这种方式看待，则对缔约国是一种重要的工具，为促进和保护国内的人权可以用以评估已经取得了哪些成

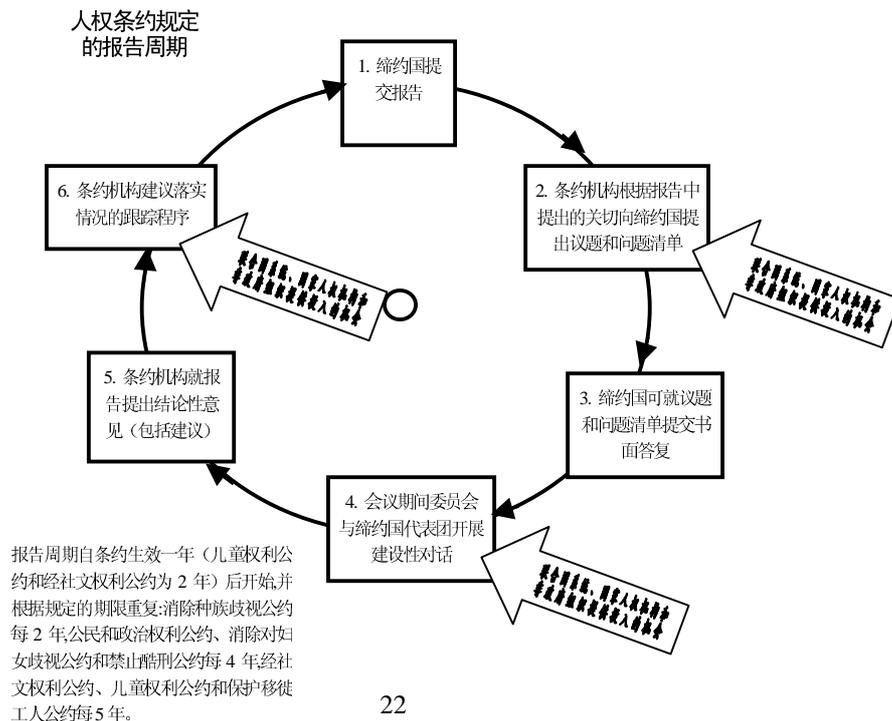
---

<sup>5</sup> 这些目的引自文件 HRI/MC/2004/3。对于报告目的的全面解释见经社文权利委员会一般性意见 1。

就以及还需要作什么。报告过程应在国家一级鼓励并推动民众的参与，公众严格审查政府的政策和方案，本着合作与互相尊重的精神与民间社会开展建设性的接触，目的是推进人人都能享受相关公约所保护的权利。一些国家在其报告中纳入了非政府组织的意见和批评；另一些国家在将其报告最后提交联合国秘书长供相关条约机构审评之前先把报告提交议会仔细审查。

### 各条约机构是如何审查缔约国的报告的？

虽然各委员会在审议缔约国的报告方面所采取的程序各有不同，但以下基本步骤是所有条约机构共同的。关于各具体条约机构程序的更准确的资料可参阅相关委员会的概况介绍。大多数委员会也在其年度报告中阐述其工作方法，人权高专办网站提供相关资料。



---

## 1. 提交初次报告

提交秘书长的报告必须以联合国六种正式语文中的一种写成。然后秘书处对报告加以处理并译成委员会的工作语文。在报告的陈述格式上会有相当大的差别。许多报告很长，这就提出了是否能够或者应该规定篇幅限度的问题。

### 什么叫核心文件？

有些资料——关于国家的基本事实和统计数据、其宪法和法律制度等等——在提交给每一个条约机构的国别报告中都有介绍，是与所有条约相关的。为了避免各国在每一份报告中重复同样的资料，条约机构于 1991 年决定允许各国提交一份“核心文件”，成为提交任何条约机构报告的共同的开头部分。这有助于减少国别报告的篇幅，但各国必须保证在其核心文件中的资料是最新的，或否则就必须提交一份新的报告。条约机构目前正在考虑扩大核心文件范围的建议，以包括与一个以上条约相关的实质性的权利资料(见下文第 37 页)。

在处理完之后，就要排定由委员会的某次例会审查报告。由于一些条约机构有待审查的报告积存长达两年，因此报告在得到审查之前会有一些拖延。大多数委员会试图优先审议初次报告或者那些已经有很长时间没有提交过报告的国家所提出的报告。

## 2. 议题和问题清单

在将要正式审议报告的会议开始之前，委员会拟定一份议题和问题清单提交给缔约国。议题清单使委员会有机会要求缔约国提供在报告中可能遗漏的或者其成员认为对于委员会评估条约在该国执行情况所必要的补充资料的机会。议题清单还使委员会能够就报告中所提出的、其成员特别关心的具体问题开始比较详细的询问过程。许多缔约国认为议题清单对于他们在报告正式审议时可能面临的提问的思路是一个有用的指南。这使缔约国代表团得以作好准备，使与委员会的对话更有建设性、更胸有成竹并且更加具体。

#### 正式语文和工作语文

联合国的正式语文是阿拉伯文(A)、中文(C)、英文(E)、法文(F)、俄文(R)和西班牙文(S)。

除了消除种族歧视委员会不用阿拉伯文以及禁止酷刑委员会不用阿拉伯文和中文之外，各条约机构都采用这六种语文为其正式语文。有五个委员会也采用了更为有限的工作语文如下：经社文权利委员会：A、E、F、R 和 S；消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会：E、F、R 和 S；人权事务委员会和儿童权利委员会：E、F 和 S。

委员会的文件一般只译成工作语文，除非委员会明确决定某一个文件应以所有正式语文提供。

议题清单是在将正式审议报告的会议开始之前制定的。议题清单的起草取决于条约机构的情况，或者是在届会之前或之后马上举行的会前工作组内进行，或者在全会期间进行。大多数委员会都任命其一个成员担任国别报告员，牵头起草特定国家的议题清单。

### 3. 对于议题清单的书面答复

有时候缔约国可以以书面形式提交对议题和问题清单的答复。书面答复构成对报告的补充，在原始报告提出的日期与委员会最后能够审议该报告的日期之间如果有个很长的拖延，那么书面答复就特别重要。

### 4. 委员会可利用的其他信息来源

除了缔约国的报告之外，条约机构还可从其他来源收到关于一个国家人权状况的信息，其中包括联合国机构、其他政府间组织、非政府组织(国际的和国家的)、学术机构以及新闻报导。大多数委员会都特别从全会拨出时间听取联合国机构的介绍，并且大多数也听取非政府组织的介绍。以信息提出的时间而定，有时候这些组织提出的问题可以纳入问题清单，或者在与国家代表团会晤的时候用以充实委员会成员所提出的问题。委员会根据所收到的所有资料来审查报告。

一些条约还规定某些特定的联合国机关在报告审查过程中扮演特殊的角色。《儿童权利公约》第 45 条具体提到了联合

---

国儿童基金会(儿童基金)以及其他联合国机构和机关的作用。  
《移徙工人权利公约》第 74 条对于国际劳工局/组织(劳工组织)的参加也作了类似的规定。

#### 5. 对报告的正式审议：条约机构与缔约国之间的建设性对话

所有条约机构都形成了一种惯例——消除种族歧视委员会开的头——邀请缔约国派代表团参加审议其报告的委员会会议，以便他们回答成员提出的问题以及就其为执行相关条约的条款所作的努力提供补充资料。这一程序并不是逆向的，委员会对缔约国并不作出裁决。目的而是为了进行建设性的对话，以协助政府努力尽可能全面有效地执行条约。建设性对话的说法反映了这样的事实：条约机构不是审判机构，而是为了监督条约的执行情况以及向国家提供鼓励和咨询而设立的。国家并没有义务派代表团参加会议，虽然十分鼓励他们这样做。有些条约机构可能在没有国家代表团参加的情况下着手审议一个缔约国的报告；而其他一些条约机构则要求代表团在场。

#### 6. 结论性意见和建议

报告审议工作以通过“结论性意见”(有的委员会称为“结论性评论”)为结束，意在就如何采取进一步步骤落实条约中所载的权利向提出报告的国家提供实际的忠告和建议。在结论性意见中，条约机构确认缔约国所采取的积极步骤，但也指出为全面落实条约条款需要进一步努力的领域。条约机构力求使其建议尽可能具体和实际。各国被要求将结论性意见在其国内公布，以便充实关于如何推进人权落实工作的公众辩论。

---

## 7. 结论性意见的落实和下一次定期报告的提交

委员会通过了结论性意见之后便结束了对报告的正式审议；但整个过程并不到此结束。由于永远也不可能达到人们可以宣称一个条约的条款已经绝对完全的落实的境界，条约所载权利的落实过程就要求缔约国不断作出努力。缔约国在提出初次报告之后，就要对条约机构定期提出进一步的报告。这些报告被称为“定期报告”。定期报告通常并不如更为全面的初次报告那样长，但必须包含所有必要的信息使委员会能继续监督条约在该国正在落实的情况。任何定期报告的一个重要的内容就是就缔约国向委员会汇报，为落实条约机构在前一份报告的结论性意见中所提出的建议采取了哪些措施，这就使报告周期又回到了出发点。

### 条约机构建议后续工作的重要性

条约机构并没有强制执行其建设的手段。虽然如此，大多数国家都很认真地对待报告进程，各委员会确实在许多国家已成功地对条约的执行情况提出了关切。

#### **后续工作讲习班**

在若干国家举行了区域讲习班为结论性意见的后续工作开展对话，参与讲习班的包括其报告最近已被条约机构审议的国家的代表，以及国家人权机构、司法界、非政府组织和其他感兴趣的机构的代表。

2002年8月在厄瓜多尔基多举行了关于人权事务委员会的结论性意见的第一个这样的讲习班。以儿童权利委员会的结论性意见为重点的两次讲习班分别在叙利亚的大马士革和泰国的曼谷举行。人权高专办网站提供这些讲习班的报告。

其他条约机构的讲习班正在筹备中。

---

为了协助各国落实其建议，各条约机构开始采取一些程序来确保对其结论性意见采取有效的后续行动。一些委员会在其结论性意见中要求各国在商定的时间框架内就为响应具体的建议或“优先关切问题”采取了何种措施向国别报告员或后续工作报告员汇报。报告员然后向委员会汇报。

条约机构的一些成员在缔约国的邀请下访问了这些国家，以便就报告和落实结论性意见开展后续工作。

### 如果国家不提出报告会怎么样？

向条约机构报告对缔约国会是一个相当大的挑战。一个已经批准了所有七个核心人权条约的国家在十年期间要提出 20 多份人权报告：即每六个月一份。各国还必须对问题清单作出

#### **“审评程序”——在没有报告的情况下 对一个国家条约执行情况的审议**

根据这一程序，相关的委员会可以即使在没有收到国家报告的情况下着手审议缔约国对于有关条约的执行情况。委员会邀请有关缔约国派代表团出席会议，并可为其制定一个议题和问题清单。委员会可接受来自联合国伙伴和非政府组织提供的资料，并在这一资料以及与缔约国对话的基础上提出其结论性意见(包括建议)。即使缔约国拒绝派出代表团参加会议审评仍可进行。审评程序只是在非常情况下才使用；在许多情况下，委员会的一个通知表示打算在没有报告的情况下审议某国的情况就足以说服该缔约国在一个短暂的时限内提出报告。

答复并要做好准备出席条约机构的会议，然后也许要就结论性意见的后续工作提出进一步的报告。这合在一起就是一个相当重的报告负担，所以国家跟不上报告的时间表，或者在某些情况下根本没有提出报告，也许并不奇怪。

条约机构认识到许多国家在履行其报告义务时所面临的困难，并一直在考虑如何便利其完成任务(见

下文第三部分)。虽然如此，报告的义务如同其他因批准条约

---

而产生的义务一样是各国自由接受的国际法律义务。条约机构力求鼓励各国准时提出报告。各国在面临特别困难时可寻求人权高专办和提高妇女地位司的技术援助。但是，在国家长时期没有提出报告并对委员会的报告的要求没有答复的情况下，条约机构就采取在没有报告的情况审议一国情况的程序——有时候被称为“审评程序”。

#### 对声称其权利受到一个缔约国侵犯的个人投诉的审议

四条约机构(人权事务委员会、消除种族歧视委员会、禁止酷刑委员会和消除对妇女歧视委员会)在某些情况下可以审议来自那些认为其权利受到一个缔约国侵犯的个人的投诉或来文：

- 人权事务委员会可审议个人针对《公民和政治权利盟约》第一任择议定书缔约国所提出的来文；
- 消除对妇女歧视委员会可审议个人针对《消除对妇女歧视公约》任择议定书缔约国所提出的来文；
- 禁止酷刑委员会可审议个人针对已根据该《公约》第 22 条作了必要声明的缔约国所提出的来文；
- 消除种族歧视委员会可审议个人针对已根据该《公约》第十四条作了必要声明的缔约国所提出的来文；
- 《迁徙工人权利公约》也载有允许保护迁徙工人权利委员会审议个人来文的条款；当有 10 个国家根据第 77 条作了必要声明之后这些条款即可投入运作。<sup>6</sup>

这一程序对于缔约国是可自由选择的：除非有关国家根据条约相关条款作了声明或通过接受相关的任择议定书来明确确认条约机构在这方面的职权，否则条约机构不能审议与该缔

---

<sup>6</sup> 《经社文权利盟约》的一项任择议定书目前正在审议中，其结果可能赋予经社文权利委员会审议关于《盟约》的个人来文的职权。

---

约国相关的投诉。虽然在某些方面这一程序是“准司法型的”，但委员会的决定不可强制执行。然而在许多情况下，缔约国执行了委员会的建议，并给投诉者以补救。

#### 谁可以投诉？

任何声称其根据公约所规定的权利受到该条约的一个缔约国侵犯的个人都可以致函相关的委员会，条件是有关国家已经承认该委员会有权受理这种投诉。只要有关个人已经书面同意或在他们没有能力作这种书面同意的情况下，投诉也可以由第三方代表有关个人提出。

#### 我该怎么投诉？

关于条约机构的个人投诉程序，包括如何投诉的建议和说明可查阅概况介绍第 7 号：来文处理程序，或检索人权高专办网站。

#### **调 查**

两个条约机构——禁止酷刑委员会和消除歧视妇女委员会——可以自己主动发起调查，如果它们收到可靠的信息说明在一个缔约国内有确凿的迹象表明公约受到了大量、严重或系统的侵犯。

#### 什么国家会受到调查？

只有对那些已经确认相关委员会在这方面的权力的缔约国才可进行调查。《禁止酷刑公约》缔约国在批准或加入时根据第二十八条作出声明，可选择不参加这种程序；《消除对妇女歧视公约》任择议定书的缔约国也可根据第十条作出声明来排

---

除委员会的这一职权。任何选择不参加这一程序的国家都可在以后决定予以接受。

### 调查程序

《禁止酷刑公约》第二十条和《消除对妇女歧视公约》任择议定书第八条至第十条为相关委员会进行紧急调查规定了以下基本程序：

1. 如果委员会收到可靠情报表明《公约》中所载的权利受到缔约国的系统侵犯即可启动这一程序。就《禁止酷刑公约》而言，该情报应包括确凿的迹象说明在该缔约国的领土内酷刑是一贯的做法；就《消除对妇女歧视公约》而言，该情报应表明《公约》中所阐述的权利正被一个缔约国严重地或系统地侵犯；
2. 调查的第一步要求委员会邀请缔约国在审查信息方面提供合作，提出其意见；
3. 委员会在缔约国的意见和其掌握的其他相关信息的基础上可决定指定其一位或更多的成员进行秘密调查并尽快向委员会提出报告。《消除对妇女歧视公约》程序特别授权，在有必要并得到该国同意的情况下可以对有关国家实地访问；根据《禁止酷刑公约》的程序也设想可以进行这种访问；
4. 然后由委员会审议其成员的调查结果并将这些结果连同任何适当的评论或意见/建议转交该缔约国；
5. 《消除对妇女歧视公约》的程序规定了六个月的期限让缔约国就委员会的调查结果、评论和建议提出其自己的看法，并在委员会的邀请下向其介绍采取了何种措施来对调查作出响应；
6. 委员会在与缔约国磋商后可决定在其年度报告中纳入关于其审议结果的简要说明。

---

这两种情况下，这一程序都是保密的，整个过程自始至终都必须寻求缔约国的合作。

### 《禁止酷刑公约》任择议定书和防止酷刑小组委员会

《禁止酷刑公约》任择议定书(OPCAT)在有了 20 个缔约国时就将生效，它为推进防止酷刑和其他形式的虐待这一《公约》目标提出了一个新的机制。该议定书将确立一种制度，由互补的国际和国家独立机构定期访问拘留所。一个新的国际机构，“防止酷刑小组委员会”，最初由 10 名在处罚或拘留领域的独立实践者组成，可对所有缔约国的拘留所进行访问。该小组委员会将向缔约国提出内有其建议的机密报告。与这一国际机构相应，缔约国必须设立独立的国家预防机制(例如国家人权机构，巡视官或议会委员会)，以便根据议定书对拘留所进行定期访问。

关于《禁止酷刑公约》任择议定书和防止酷刑小组委员会的更详细的资料见人权高专办概况介绍第 17 号：禁止酷刑委员会。

### 国家对国家的投诉

虽然这一程序从来没有被使用过，人权条约中有四个载有这样的条款，允许缔约国对于声称另一个缔约国违反了条约而向相关的条约机构提出投诉。《禁止酷刑公约》第二十一条和《保护移徙工人权利公约》第 76 条规定了一项程序，由相关的委员会本身来审议一个缔约国认为另一个缔约国没有执行公约条款而提出的投诉。这一程序要求首先要用尽国内补救办法并只是适用于已经作了声明接受委员会在这方面的权限的缔约国。《消除种族歧视公约》第十一至十三条和《公民权利和政治权利盟约》第四十一至四十三条规定了更为详细的程序，通过设立一个特设调解委员会来解决缔约国之间关于一个国家是

---

否履行其根据相关公约/盟约所承担的义务的争端。这一程序也要求首先要用尽国内补救办法。该程序对于《消除种族歧视公约》的所有缔约国通常都适用，但对于《公民和政治权利盟约》只适用于已经作了声明接受委员会在这方面的权限的缔约国。

#### 解决国家间关于一个公约的解释或适用问题的争端

《消除对妇女歧视公约》第二十九条、《禁止酷刑公约》第三十条和《保护移徙工作权利公约》第 92 条规定，缔约国之间关于公约的解释或适用的争端首先要通过谈判解决，或者，如谈判未能解决，则通过仲裁解决。如果有关各方未能在六个月之内商定仲裁的条件，当事人的任何一国都可将争端提交国际法院。缔约国通过在批准或加入时作一声明便可将自己排除在这一程序之外，在此情况下，根据对等的原则，它们也不得对其他缔约国提出诉讼。象国家间投诉程序一样，这一程序也从来未被使用过。

#### 一般性评论

每一个条约机构都以一般性评论的形式发表其对于所监督的人权条约的条款的解释(消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会使用的术语为“一般性建议”)。条约机构的一般性评论涵盖的题目，从对实质性条款的全面解释(例如生命权或获得适足食品权)，到关于应纳入国家报告的与公约的具体条款相关的资料的一般性指南，范围广泛。一般性评论还处理更为广泛的交叉性问题，例如国家人权机构的作用、残疾人的权利、对妇女施暴和少数人的权利等。

条约机构的一般性评论和一般性建议的汇编定期制作并更新(见文件 HRI/GEN/1 的最新修订本)。

---

## 连日的一般性讨论/专题辩论

一些条约机构就其关心的某一特定专题或问题举行连日的一般性讨论。这些专题讨论通常对外开放，例如联合国伙伴、缔约国的代表团、非政府组织和专家个人。这些讨论的成果可以协助条约机构起草新的一般性评论。

## 缔约国会议和与缔约国举行的会议

每一项条约(《经社文权利盟约》除外)规定每两年举行一次缔约国正式会议，通常在联合国总部举行，以便选举条约机构的一半成员。

《儿童权利公约》第五十条规定，为表决对《公约》的任何拟议的修正案要举行缔约国大会。

大多数委员会还采取了与各自条约缔约国定期举行非正式会议的做法，以讨论与条约的执行和条约机构工作相关的互相关心的事项。

## 条约机构之间的协调

### 主席联席年会

1983 年联大确认了人权条约机构之间协调的必要性，要求各人权条约机构的主席一起开会，以便讨论如何提高工作。1984 年举行了第一次主席联席会议。自 1995 年以来，条约机构的主席每年在一起开会。

会议为七个人权条约机构的主席提供了一个论坛，以讨论其工作并审议如何加强条约机构制度作为一个整体的效果。在这些会议上讨论的问题包括：简化并全面改进人权报告程序；协调各委员会的工作方法；世界会议的后续工作；和财务问题等。

---

与缔约国以及联合国伙伴和非政府组织的非正式磋商也是主席联席会议的一个特点。自 1999 年以来，主席们会晤了人权委员会的特别程序权限持有者(专题权限和国家权限)。讨论的重点是技术性问题，例如增加条约机构与特别程序之间的信息交流。还讨论了实质性问题，包括全球化对于享受人权的影响(2003 年)和反恐措施与人权(2004 年)。

#### 委员会间的会议

自 2002 年以来，除了主席联席年会以外还举行了“委员会间的会议”，人员包括来自各委员会的主席和另外两名成员。第一次这样的会议的主要重点是协调各委员会之间的工作方法。这种会议制度的设立受到了缔约国的欢迎。每一个委员会增加了与会的人数使得对与工作方法相关的建议的讨论比原来主席联席会议要更加详细。

委员会间的会议和主席联席会议通常由同一个人主持，即由各人权条约机构主席轮流担任。

---

## 第三部分

### 联合国人权条约体系的进一步发展

虽然《世界人权宣言》是 50 多年以前起草的并且起草国际人权宪章(人权宣言加上两个《盟约》)的进程已于 1966 年完成,但是随着一些新的文书的通过以及设立了新的条约机构,国际人权条约体系仍然在继续壮大。范围广泛的文书和机构确保了国际社会所关心的一系列具体领域的人权得到更大的保护,但对这一体系也提出了重要的挑战:如何最大限度地确保不断增长的体系的不同的部分能为增进和保护人权有效地合作。

#### 扩展人权条约体系:起草新的文书

自 2000 年以来,有若干新的人权文书达成或者生效。2000 年 5 月,通过了《儿童权利公约》的两个任择议定书,关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题的任择议定书(CRC-OPSC)以及关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书(CRC-OPAC)。这两个任择议定书都于 2002 年生效。2002 年 12 月通过了《禁止酷刑公约》任择议定书(OPCAT)。该议定书在其缔约国数目达到 20 个的时候将生效。《保护移徙工人权利公约》于 2003 年 7 月生效,移徙工人问题委员会于 2004 年 3 月举行了第一届会议。

还有一些国际人权文书正由各国讨论,可能在今后几年通过。2002 年联大设立了一个特设委员会,目的是起草“一份关于保护和增进残疾人权利和尊严的全面完整的国际公约”。特设委员会的目标是到 2005 年年底通过一个含有监督机制的公约。2002 年,人权委员会决定设立“一个不限名额的工作组以便审议关于拟订一项《经济、社会、文化权利国际盟约》任择

---

议定书的各种备选方案”。<sup>7</sup> 这样一种任择议定书可以赋予经济、社会、文化权利委员会审议个人投诉并进行调查的权力。关于强迫失踪问题文书草案的工作组也可能产生一个新的文书。

### 提高条约体系的效力

随着国际人权文书的数目在继续增加，强调各文书之间的互补性以及各条约和为监督其落实情况而设立的机构能作为增进和保护人权的一个完整的体系有效的一起合作十分重要。联合国秘书长在其 2002 年报告“加强联合国：进一步改革的议程”<sup>8</sup>中指出，条约系统内进一步现代化是增进和保护人权这一联合国目标中的关键因素。他要求人权条约机构考虑两条措施：第一，对其活动制定一种更加协调的做法和将其互不相同的报告要求统一起来；第二，允许各国提出单独一份报告，归纳其对所参加的所有人权条约的遵守情况。各条约机构作出了响应，针对秘书长建议中所提出的两个关切领域开始了磋商与改革进程：（一）加强各条约机构之间的协调，包括简化工作方法；（二）制定条约报告程序，包括统一报告要求。

#### (1) 加强各条约机构之间的协调

各条约机构在完成其任务方面是做得成功的，特别是通过报告进程使各国参加了关于执行人权条约方面的问题的公开和坦率的讨论。尽管如此，直到不久以前，各条约机构往往在独立于其他条约机构的状态下开展工作，尽管在许多方面它们的活动是互相重叠的。根据各自条约所设立的委员会的临时的方式意味着它们是自由地制定其自己的程序和做法，并且，虽然

---

<sup>7</sup> 委员会第 2002/24 号和 2003/18 号决议。

<sup>8</sup> A/57/387。

---

在各条约机构的运作方式方面有许多相似的地方，但也存在着相当多的差别；这有时候会导致混乱和缺乏连贯性。

多年来，各条约机构不断努力通过简化和统一其工作方法和做法寻求提高效率的方式。秘书长的建议给这一进程以新的推动。在委员会间会议和主席联席会议上讨论了关于统一术语和文件编号等方面的建议，各委员会也在审查其自身的工作方法，以便采取其他委员会的最佳做法。同时，人们认识到在做法上的某些不同是合理的，或严格根据相关条约的规定甚至是必要的。

## (2) 制定条约报告制度

近年来，为确保更有效地执行人权条约所做的努力的重点是国别报告。随着这一体系的壮大，在提交和(或)审议报告方面出现拖延，报告逾期和不报告，以及各条约机构的报告要求方面的重复等，造成了棘手的问题。改进人权条约体系的效力一直是各条约机构、主席联席会议、人权委员会和联大的心头大事。

为响应秘书长关于统一报告要求和能否提交单独一份报告的呼吁，条约机构开始起草根据所有七项核心人权条约提交报告的统一的准则。这些准则鼓励各缔约国将它们所参加的所有人权条约的义务看作一个协调体系的一部分，而不是将各个条约分开来处理。根据准则汇编的报告将提供一个供委员会开展工作的统一的报告框架，避免了不必要的重叠和规定了对所有委员会都一致的报告标准。

各条约机构在与缔约国、联合国机构、非政府组织和其他感兴趣的单位进行广泛磋商之后得出结论：单独一份报告对于缔约国是个巨大的挑战，并不能达到秘书长提出建议的初衷。因而它们选择扩大核心文件的范围，既要全面介绍一国内增进和保护人权的法律框架，又要有关于一个以上条约之间共同的实质性人权条款的执行情况的资料。这一扩大的核心文件将提

---

交所有的条约机构，并同时提交一份对每一个条约机构具有针对性的报告，提供专门关于相关条约的资料。因此，提交条约机构的国别报告将包括一个总体介绍人权落实情况共同文件和集中介绍各委员会特别关心的与其条约有关的事项的具体条约文件。

### 人权条约体系加强国家级人权保护制度方面的作用

人权条约是法律文书，为世界范围内增进和保护人权规定了国际标准。各国批准了条约就表示同意这些标准并承诺在国家一级落实这些权利。条约机构鼓励并支持各国在这方面的努力。这一人权条约体系看上去似乎是集中于国际一级；然而，很明显，增进和保护人权最要紧的是在国家一级。在条约中所阐述的国际上商定的标准要求国家一级的有效落实，以便确保在各个国家所有男男女女老老少少都能享受这些权利。

条约机构是为监督条约中所阐明的国际人权标准执行情况而设立的机构，在支持国家一级的努力以加强对人权的保护方面可发挥重要作用。首先，向人权条约的报告过程本身就是发展国家人权保护制度的一个重要部分。第二，条约机构的工作成果就如何最好地执行这些条约为各国提供了实际的建议和协助。

### 报告进程在国家一级的重要性

努力鼓励各国对报告要采取全面整体的做法，要看到它们所认同的所有义务，这并不只是为了使各国更容易地向国际条约机构报告。虽然是国际机构要求报告的，但是产生每一份报告的过程在国家一级是非常重要的。各国为履行其根据条约所承担的报告义务，要开展一种自我评估的过程以便衡量在国内人权得到有效保护的程度。收集国家一级人权落实情况信息的过程是帮助政府规划并实施以权利为本的发展方案的重要手段。许多国家同时开展条约报告，制定国家人权行动计划，

和实施国家发展计划的过程。把这些过程结合起来能确保将人权置于国家战略规划的核心地位，从而确保在全国更有效地落实人权标准。从编写报告经过审议报告的国际进程，到国家对条约机构建议的答复这一报告过程，也有助于推动普通百姓对人权的全国性辩论和造就新的人权拥护者群体。

### 来自条约机构的切合实际的建议和援助

条约机构的工作成果能为各国，以及联合国国别工作队和捐助方，提供有益的指导，使它们了解为加强对人权的保护还

**千年发展目标与人权**

2000年，联合国成员国商定了八项目标——或《千年发展目标》——所有国家，发达的和发展中的，将一起努力到2015年实现。所有这八个《千年发展目标》都可与人权条约规定或条约机构的一般性评语(GCs)挂钩。

**目标 1 消除极端贫困和饥饿：**经社文权利公约(第11条和一般性评语12)；儿童权利公约(第24(2)和27(3)条)；

**目标 2 普遍实现初等教育：**经社文权利公约(第13和14，和一般性评语11)，儿童权利公约(第28(a)条和一般性评语1)，消除种族歧视公约(第5和第7条)；

**目标 3 促进性别平等和增强妇女权力：**消除对妇女歧视公约；经社文权利公约(第3和第7(a)(i)条)；公民权利和政治权利公约(第3、6(5)和第23(2)条)；儿童权利公约(第2条)；消除种族歧视公约(一般性评语25)；

**目标 4 减少儿童死亡率：**儿童权利公约(第6和第24(2)(a)条)；经社文权利公约(第12(2)(a)条和一般性评语14)；

**目标 5 改善母亲健康：**消除对妇女歧视公约(第10(h)、11(f)、12(1)、14(b)条和一般性评语24)；消除种族歧视公约(第5条 e iv)；经社文权利公约(一般性评语14)；儿童权利公约(第24(d)条)；

**目标 6 防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病：**关于艾滋病毒/艾滋病与人权的国际准则；经社文权利公约(一般性评语14)；儿童权利公约(第24(c)和一般性评语3)；

**目标 7 确保环境的可持续性。安全饮用水：**经社文权利公约(一般性评语15和14)。贫民窟居住者：经社文权利公约(一般性评语4和7)。儿童权利公约(第24(c))；

**目标 8 发展全球伙伴关系促进发展：**联合国宪章(第1(3)条)，经社文权利公约(第2条)，儿童权利公约(第4条)。

需要在哪里采取更多的行动。缔约国一旦提出了报告并经条约机构审议之后，那些切合实际并有针对性的结论性意见和建议是对可能需要的予以注意的具体领域的准确的意见。各委员会针对个人投诉所表示的意见是具体指导的另一个来源，其重点是采取行动的特定问题领域。条约

---

机构的一般性评论是关于应如何执行条约的更为详细的补充信息。

条约机构的工作成果在一个国家内可产生重大影响，例如，通过建议新的立法，或者为国家官员提供更好的人权培训等，来帮助确保各条约能更有效地实施。影响的程度不仅取决于政府，而且还取决于其他有能力影响在国内保护和增进人权的方式的其他行为者，包括国家和区域的议会、国家人权机构、法官和律师、以及民间社会。

### 进一步了解联合国人权条约体系的情况

要进一步了解各条约和条约机构的情况，请访问人权高专办网站，点击“人权机构”即可。该网站提供关于国家提出报告的过程，包括各国的报告完成情况的资料。条约机构的文件，包括缔约国的报告和结论性的意见可从该网站下载。

人权高专办就条约机构的工作出版了以下概况介绍：

来文处理程序(第 7 号)；

儿童权利(第 10 号)；

消除种族歧视委员会(第 12 号)；

公民权利和政治权利：人权事务委员会(第 15 号)；

经济、社会、文化权利委员会(第 16 号)；

禁止酷刑委员会(第 17 号)；

对妇女的歧视：《公约》和委员会(第 22 号)；

移徙工人的权利(第 24 号)。

这些概况介绍由人权高专办出版办公室免费提供，或登在以下网站：<http://www.ohchr.org/english/about/publications/sheets.htm>

#### 条约机构建议的电子邮件通报

如果您对条约机构的工作感兴趣并想随时了解其活动情况，为什么不订阅条约机构的免费“按名单服务呢”(listserv)? 您将定期收到条约机构建议的电子邮件通报，包括在审议缔约国报告之后发表的结论性意见、解释各相关条约的一般性评论、关于个人投诉的决定(在适用的地方)以及其他活动。如要订阅，请访问人权高专办网站，地址如下：<http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/subscribe.htm>

---

## 与条约机构有关的技术术语

### 积压的工作

尽管有缔约国逾期或不交报告的问题，一些条约机构发现很难跟上每年它们要审议的报告的数量。如果等待委员会要审议的报告积压过多意味着从缔约国提交报告之日到委员会开始审议报告内容之时会有长达两年的拖延。大多数条约机构采取了发出问题清单的做法，其原因之一是因为需要要求提供最新资料。采取效率更高的工作方法可以减少积压，一些委员会已经提出了有创意的做法。例如，儿童权利委员会从 2005 年开始将在两个会议厅同时举行会议审议报告。

### 主席团

主席团通常由一名主席、若干名副主席、一名报告员或任何其他由委员会指定的成员组成，主席团开会决定与委员会工作相关的程序性和行政方面的事项。

### 主 席

每一个条约机构从其成员中选出一名成员担任主席，任期两年。他(或她)根据商定的议事规则主持每次会议。各条约机构的主席一年一度在一起开会协调各条约机构的活动，并与其委员会的其他两名成员一起参加委员会间会议。

### 共同文件

“扩大的核心文件”另一名称。

### 结论性评论

见“结论性意见”。

---

## 结论性意见

条约机构在审议了一个缔约国的报告之后发表的意见和建议。结论性意见既提及一个国家条约执行情况的积极的方面，也提及条约机构建议该国需要进一步采取行动的领域。条约机构发表具体、有针对性并且可以实施的结论性意见责无旁贷，并且越来越重视能确保对其结论性意见进行有效落实的措施。一些委员会根据其条约的措辞也将其称为“结论性评论”。

## 在没有报告的情况下审议一国的情况

见“审评程序”。

## 建议性对话

所有条约机构都采取的做法：邀请缔约国派一个代表团参加审议其报告的会议，以便使他们能回答成员提出的问题并就其如何努力执行相关条约的条款提供补充资料。“建设性对话”这一说法强调了条约机构不是司法机关(哪怕其某些职能是准司法性的)，而是为监督条约的执行情况而设立的。

## 核心文件

由一个缔约国提交秘书长的文件，其中载有关于该国与所有条约相关的一般性资料，包括关于土地和人民、总的政治结构和人权在该国受到保护的总的法律框架的资料。核心文件是1991年由主席联席会议作为减少各国提交各条约机构的报告中某些资料重复的一种办法而提出的。核心文件构成提交各条约机构的所有报告中共同的开头部分。

---

## 国别报告员

大多数委员会都为正在审议的每一份缔约国报告任命一位成员作为国别报告员。国别报告员通常带头起草议题清单，在会议期间向代表团提出问题，以及起草结论性意见供委员会讨论并通过。

## 国别报告工作队

人权事务委员会将以前由会前工作组做的关于审议报告的筹备工作交给在全会期间开会的国别报告工作队。国别报告工作队由主席提名的 4 至 6 人组成，其中 1 人是国别报告员，总体负责议题清单的起草工作。

## 声 明

一国可能会自己选择或被要求就其所参加的条约作出声明。声明分为以下几种：

### 解释性声明

一个国家可对其关于载于条约中某特定条款中的事项的理解或对该条款的解释作出声明。这种类型的解释性声明与保留不同，并不意味着排除或修改条约的法律效力。解释性声明的目的是澄清某条款或整个条约的含义。

### 随意性声明和义务性声明

条约可以规定缔约国作随意性和(或)义务性声明。这些声明对于声明者具有法律约束力。这样，例如，根据《公民权利和政治权利盟约》第四十一条，国家可作随意性声明，宣布其接受人权事务委员会有权审议国家间的投诉。同样，《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突的任择议定书的缔约国根据第

---

3(2)条被要求作出具有约束力的声明，规定其允许自愿应征加入本国武装部队的最低年龄，并说明其为确保不强迫或胁迫进行此类招募而采取的保障措施。

### 部分废除

部分废除是一个缔约国采取的一种措施，至少暂时地中止条约的某一条款或多项条款的适用。有些人权条约允许缔约国在威胁到国家生存的公共紧急状态下严格按照局势所要求的程度例外地部分暂时废除若干权利。然而，缔约国也可以不部分废除某些特殊的权利并可采取有区别的措施。国家一般有义务将部分废除通报其他缔约国，说明部分废除的理由，并规定部分废除终止的日期。(见人权事务委员会一般性评论第29)

### 提高妇女地位司

设在经济和社会事务部内的提高妇女地位司在纽约联合国总部，为消除对妇女歧视委员会以及妇女地位委员会提供支助。

### 扩大的核心文件

秘书长建议，应允许各国向所有条约机构提交单独一份报告，条约机构为响应这一建议开展了磋商过程，在此期间提出了扩大核心文件范围的想法。人们感到，单独一份报告难以编写并且不好把握，人们担心各自分开的条约报告中的资料的专一性在一份大的总结性的报告中会消失。扩大的核心文件旨在通过纳入关于所有条约或几个条约所共有的实质性权利条款的资料，进一步减少各报告中的资料重复。据设想，随同扩大的核心文件提交各条约机构的还有一份更有针对性的具体条约的报告。

---

## 后续工作

为确保缔约国根据条约机构的结论性意见中提出的建议或关于在投诉程序下提出的案例所作的决定采取行动而设立的程序。有些委员会采取了正式后续工作程序，所有委员会都要求各国在其定期报告中说明后续工作的情况。议会、国家人权机构、非政府组织和民间社会在后续工作中可发挥重要作用。

## 一般性评论

条约机构对于关于某特定条目或较广泛的专题问题的人权条款内容的解释。一般性评论往往力求澄清缔约国在某些条款方面的报告义务并提出执行条约条款的做法。也称作“一般性建议”(《消除种族歧视公约》和《消除对妇女歧视公约》)。

## 一般性建议

见“一般性评论”。

## 个人来文

见“个人投诉”。

## 个人投诉

一些条约机构有权审议的来自个人声称他(或她)根据一个条约的权利受到了一个缔约国的侵犯的正式投诉。审议个人投诉的权利必须得到有关缔约国根据相关条约条款(对于《消除种族歧视公约》和《禁止酷刑委员会》而言)作出声明，或批准或加入规定了个人申诉权利的条约的任择议定书(《公民权利和政治权利盟约》第一任择议定书和《消除对妇女歧视公约》任择议定书)予以明确承认。《保护移徙工人权利公约》

---

规定的与个人投诉有关的条款尚未生效。《经社文权利盟约》或《儿童权利公约》下目前没有包括个人投诉权。

### 逾期报告

每一个条约都设想定期提交报告；但实际上，许多国家很难严格按照其所加入的条约所规定的期限按时履行其报告义务。报告逾期的问题已被列为条约报告制度所面临的主要挑战之一，各条约机构一直在设法使各国报告更容易一些，例如，通过采用扩大的核心文件来简化报告过程。

关于各条约缔约国报告提交情况的资料可检索人权高专办网站条约机构数据库，或每年更新的文件 HRI/GEN/4。

### 议题和(或)问题清单

议题或问题清单由条约机构在缔约国提交的报告和其掌握的其他资料(来自联合国专门机构、非政府组织等)的基础上制订，在该条约机构将审议有关报告的会议之前传送有关缔约国。议题清单提供了与缔约国代表团进行建设性对话的框架。有些委员会鼓励缔约国事先提交书面答复以便使对话得以很快转向专门议题。议题清单为委员会提供了关于一个报告等待审议可能已达 2 年的国家的最新资料来源。

### 国家人权机构

许多国家为增进和保护人权设立了国家人权机构。这种机构越来越被公认为是任何国家人权保护制度的一个重要部分，条件是其对于政府控制的独立性能够得到保证。为衡量国家人权机构的独立性和完整性，已商定了一套国际标准，俗称“巴黎原则”。

---

关于国家人权机构的更详细资料见人权高专办概况介绍：促进和保护人权的国家机构。

### 非政府组织(NGOs)

非政府组织可一般性地或者以某个具体议题为重点参与促进人权的活动。许多联合国人权机制中包括一种让非政府组织参与的框架，例如给予与经社理事会的磋商地位，这就允许它们参加人权委员会会议。国际和国家非政府组织都密切关注条约机构的工作，大多数条约机构通过提交与某特定国家的条约执行情况相关的补充资料(有时称为“影子”或“平行报告”)等做法来向它们提供为报告进程作投入的机会。各条约机构处理这一资料的方式各不相同。这要取决于该组织是否有与经社理事会的磋商地位。

国际和国家的非政府组织在跟踪条约机构结论性意见中提出的建议在国家一级的落实情况方面，和在报告编写过程中和以后推动就人权落实情况进行全国公众辩论方面，也可发挥重要作用。非政府组织在全世界推动批准人权条约方面也作了重要贡献。

### 不报告

有些国家，尽管已经自由地承担了其所批准的人权条约所附带的法律义务，但没有能够向条约机构提出报告。一个国家为什么没有报告可能会有许多原因，譬如战争和内乱到资源有限等等。人权高专办和消除对妇女歧视委员会提供技术援助协助各国履行其报告义务。条约机构也采取了一些措施确保不报告(即国家没有答复条约机构关于提供资料的要求)的缔约国的条约执行情况得到审评。特别是，委员会是准备好在没有报告的情况下审议一国的情况的。

---

各条约缔约国报告提交情况的资料可检索人权高专办网站条约机构数据库，或每年更新的文件 HRI/GEN/4。该网站也提供关于可向缔约国提供的技术援助的信息。

### 任择议定书

一种与主要文书相连并为愿意接受的国家增加额外法律义务的国际文书。任择议定书可以与主要条约同时起草，或在主要条约生效以后起草。通过人权条约任择议定书有若干理由：允许缔约国签字接受与国际监督执行情况相关的补充义务（《公民和政治权利盟约》第一任择议定书，《消除对妇女歧视公约》任择议定书，《禁止酷刑公约》任择议定书）；允许国家承担主要条约中未包括的补充义务（《公民权利和政治权利盟约》第二议定书）；或更详细地处理特定的问题（《儿童权利公约》的两个任择议定书）。

### 定期期限

每一个条约中规定或由委员会根据条约条款决定的缔约国向条约机构定期提交初次报告或定期报告的时间表。在条约对于有关国家生效之后在一个固定期限内要求提交初次报告；然后要求按固定的间隔时间提交定期报告。定期期限因条约而异。见第 20 页的表格。

### 申 诉

一种包含将投诉提交主管条约机构的各种程序的集合名词。申诉可包括个人或缔约国声称条约规定被一个缔约国侵犯的投诉。

---

## 会前工作组

一些条约机构为制订未来会议的工作计划在每次全体会议之前或之后召集的工作组。会前工作组中开展的工作因委员会而异：一些委员会在工作组起草在审议报告之前向各缔约国提交的议题和问题清单；一些有权审议个人投诉的委员会利用工作组制订关于案件和其他与投诉程序相关的事项的初步建议。会前工作组通常举行闭门会议。

## 建 议

由条约机构发出的正式建议或决定。这一术语的用法前后不一致，有时用作描述关于具体事项的正式决定，或更为一般性的决议，例如经过一天的一般性讨论所产生的决议。结论性意见包含具体的建议，而“条约机构建议”一词有时候当作“结论性意见”的同义词使用。消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会也将其一般性评论称作“一般性建议”。

## 缔约国报告准则

各条约机构为缔约国制订的书面准则，说明缔约国根据相关条约有义务提出的报告的格式和内容。现行的准则在做法上各不相同：一些委员会逐条提出详细的指导，而另一些委员会则提供更为一般性的指导（见报告准则汇编 HRI/GEN/2/Rev.2）。秘书长在其第二份改革报告(A/57/387)中要求条约机构采取统一的报告准则。统一的准则草案正由各委员会审议中。

## 保 留

保留是一个国家作出的声明，据此以排除或修改一个条约的某些条款适用于该国的法律效力。保留可使一个国家参加否则本来不能或不愿意参加的多边条约。各国在签署、批准、接

---

受、核可或加入条约时可提出对该条约的保留。一个国家如在签署时提出保留，则该国必须在批准、接受或核可时确认该保留。

保留须服从《维也纳条约法公约》的规定，不能违反条约的宗旨与目标。据此，各国在签署、批准、接受、核可或加入一个条约时可提出保留，除非：(a) 保留是条约所禁止的；或(b) 条约规定只可提出所指定的保留，而议论中的保留并未包括在内。其他缔约国可对一个缔约国的保留提出反对。缔约国可在任何时候全部或部分撤回保留。

### 审评程序

一种条约机构在没有来自有关缔约国的报告的情况下对该国情况进行审议的程序。在报告逾期过长并且缔约国没有答复条约机构关于提交报告的要求的情况下使用这一程序。在许多情况下，缔约国为避免审评程序而提交了报告；在另一些情况下，一些国家虽然没有能够提交报告，但选择派遣代表团参加条约机构的会议并回答条约机构专家提出的问题。消除种族歧视委员会于 1991 年首次采用了审评程序。其他一些委员会使用“在没有国别报告的情况下审议一国的情况”这一表述。尽管没有报告，一些委员会还是向有关缔约国送交了议题清单。大多数委员会在这一过程的最后提出了结论性意见，虽然这些意见可能会暂时保密以防万一有关缔约国愿意提出报告。

### 议事规则

条约机构为指导其进行工作的方式而通过的正式规则。每一个委员会都经相关条约的授权通过其自身的议事规则。议事规则通常涵盖选举主席团成员和特别是在无法达成协商一致的情况下通过决定的程序等事项。议事规则与工作方法相关，但有区别。

---

## 秘书/秘书处

每一个条约都要求联合国秘书长为其条约机构提供秘书处支助。每一个条约机构都有一个秘书处，由一名秘书和其他国际公务员组成，设在联合国秘书处内，管理委员会的议程并协调其工作方案。《消除对妇女歧视公约》秘书处是设在纽约的经济和社会事务部提高妇女地位司的一部分。其他条约机构的秘书处设在日内瓦的人权高专办。

## 专门机构、基金和方案

开展了联合国许多工作，包括增进和保护人权的联合国系统的各个专门机构、基金和方案。所有条约机构都允许联合国机构通过为某一特定国别报告提供补充国别资料的方式正式参加报告的审议过程。有些专门机构还在履行条约义务和编写提交条约机构的报告方面向各国提供技术援助。参与人权条约体系的联合国专门机构、基金和方案包括：粮农组织、劳工组织、人道事务协调厅、艾滋病规划署、开发计划署、教科文组织、人口活动基金、联合国一生境、难民署、儿童基金、妇发基金和卫生组织。

## 缔约国报告

每个人权条约缔约国被要求根据条约的规定向条约机构定期提交的报告，要说明为执行条约所采取的措施以及所遇到的问题和困难。每一个条约都要求在批准之后一个固定的时间内提交一份全面的初次报告，随后按固定的间隔时间提交定期报告。

## 有针对性的或有重点的报告

见“特定条约报告”。

---

### 条约和委员会科(条委科)

人权高专办内的条委科向除消除对妇女歧视委员会以外的所有条约机构提供秘书处支助。它设在日内瓦的威尔逊宫。条委科还为人权委员会、增进和保护人权小组委员会和联合国援助酷刑受害者自愿基金提供支助。原称“支助服务科”(支助科)。

### 条约、公约、协定或文书

从法律上讲，条约、公约或协定之间并没有区别。这些都是国际法律文书，在国际法上对那些选择接受其中所载义务的国家具有法律约束力。

### 条约机构或委员会

为监督缔约国对每一个核心国际人权条约执行情况而任命的独立专家委员会。各条约自始至终使用的是“委员会”一词，但普遍都称这些委员会为“条约机构”，因为各自都是根据由其所监督的条约的条款所设立的。在许多重要方面，它们独立于联合国系统，虽然它们接受联合国秘书处的支助并向联大报告。有时候也称作“条约监督机构”。

### 特定条约报告/文件

拟议的扩大的核心或共同文件将同一份有针对性的、与有关条约特别相关的问题为重点的特定条约文件一起提交各条约机构。虽然经常被称为“特定条约报告”，提交各条约机构的报告实际上包括为所有委员会的一份共同文件和为各特定条约机构的特定条约文件，这两份文件应看作一个整体，构成缔约国的报告。

---

## 工作方法

各条约机构为方便其工作而制订的程序与惯例。这种惯例并不总是作为议事规则而正式通过。各条约机构的工作方法根据工作量和因素而不断改变。近年来，通过主席的年度联席会议有一种简化并统一工作方法的趋势，特别是在各委员会的不同做法造成混乱和不一致的地方。

## 对议题清单的书面反应/答复

一个缔约国对委员会审议其报告的会议之前提出的条约机构的议题和问题清单的书面答复。对议题清单的书面答复构成对缔约国报告的补充或更新。

## 一个国家如何成为一个条约的缔约国

下文介绍一个国家接受国际法中一个条约条款的约束成为缔约国的过程。进一步的细节可从联合国法律事务厅索取 (<http://untreaty.un.org>)。

## 缔约国

缔约国是同意根据国际法受一个条约约束的国家。为了成为缔约国，一个国家必须：(1) 通过批准、接受、核准或加入的行为表示同意受一项条约的约束，并且(2) 必须已经过了条约对该特定国家的生效日期。有些条约，例如人权条约，只对国家开放，而其他条约也对具备缔约能力的其他实体开放。两个《盟约》和《消除种族歧视公约》都对“联合国任何会员国或其专门机构的任何会员国、国际法院规约的任何当事国、和经联合国大会邀请的任何其他国家”开放签字和批准。其他核心人权条约对所有国家开放。所有任择议定书都仅限于原条约

---

的缔约国，但《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突的任择议定书除外，任何国家均可加入该议定书。

### 一个国家如何成为一个条约的缔约方？

每一项人权条约都载有条款阐明，第一，各国必须如何着手服从条约实质性条款的约束，第二，条约何时生效。

为了成为一项多边条约的缔约方，一个国家必须通过具体的行为表明其愿意接受条约中所载的法律权利和义务。换言之，它必须表示同意接受条约的约束。一个国家根据相关条约的最后条款表示同意接受约束可有几种方式。人权条约允许通过**签字**，继之以**批准、接受或核可**，或通过**加入**，来表示同意。在某些情况下，一个国家也可以通过**继承**来接受约束。

许多条约要求缔约国数必须达到某个最低数字方能在国际法中生效。

### 签 字

多边条约，如人权条约，通常规定要签字，但须经**批准、接受或核可**。在这种情况下，签字行为并不给予国家无条件的法律义务。但是，签字的确表示国家有意采取步骤在以后接受条约的约束。换言之，签字是一个国家走向批准条约的道路上一个准备步骤。签字还产生了一种义务，即在签字与批准、接受或核可之间的一段时间，应以一本诚意避免破坏条约的宗旨和原则的行为。

规定须经批准的签字使各国有时间在国内寻求对条约的认可，并在国际一级根据条约承担法律义务之前，为在国内执行条约制订必要的立法。

---

## 批准、接受或核可

批准、接受或核可都是指在国际一级的最后行为，以此，一个国家确定其同意接受它已经签字的条约的约束。这一行为是通过向联合国秘书长交存“批准文书”来完成的。为批准一个条约，国家必须首先签署条约；如果一个国家不首先签署条约而表示同意接受约束，这一过程称之为加入(见下文)。条约一经批准，国家就作为其缔约国之一在法律上受到该条约的约束。

一般而言，在要求一个国家批准其已经签字的条约方面没有时间限制。一旦一个国家在国际一级批准了一项条约，就必须在国内将该条约付诸实施。

在国际一级批准就向国际社会表明一个国家对根据条约承担义务的承诺，但这不应与国家一级的批准相混淆，一个国家根据其自己宪法的规定在国际上表示接受约束之前可能需要先在国内一级批准。在国家一级的批准还不足以确定一个国家有意在国际一级接受法律约束。还必须采取在国际一级的必要行动。

## 加 入

加入是一个还没有签署条约的国家通过向联合国秘书长交存“加入文书”来表示同意成为该条约缔约方的行为。加入与批准、接受或核可具有同样的法律效力。然而，与必须在事前签字方能产生根据国际法有约束力的法律义务的批准不同，加入只需要一个步骤，即交存加入文书。

加入所需的条件以及所涉及的程序取决于相关的条约规定。希望表示同意接受一项条约约束的国家一般在签字的截止时间已经过去的情况下采用加入的办法。然而，许多现代多边条约规定甚至在条约开放签字的期间也可加入。

---

## 继 承

继承只有在在一个条约的缔约国发生了重大的宪政改革，对其原来表示同意接受约束是否仍然有效产生疑问时才会发生。这类情况可包括独立(例如，通过非殖民化)联邦或联盟的解体，一个国家的分裂或实体脱离一个国家或联邦。在这种情况下，继承国可以选择以自己身份批准或加入有关条约，或者也可通过继承行为表示同意继续接受原缔约国关于同一领土所承担的法律义务的约束。如是这种情况，有关国家要将其继承法律义务的意图通知联合国秘书长。

### 批准/加入和生效之间的区别

一个国家表示同意接受条约的约束这一行为与条约生效是不同的。一个国家通过交存批准、接受、核可或加入文书表明其愿意承担根据某项条约的法律权利和义务。条约对于某一个国家生效是该条约对该缔约国确实在法律上产生约束的时刻。条约并不是马上生效的：通常在条约中具体规定了在交存文书之日与生效之日之间的间隔时间。

## 生 效

条约生效是当条约对条约缔约方在法律上开始有约束力的时刻。条约的规定决定其生效的时刻，通常是在一个月左右的短暂的拖延之后。生效有两种类型：条约作为国际法律文书的最后生效；和对一特定国家的专门生效。

### 最后生效

当一个新的条约对那些已经表示同意接受其条款约束的国家成为在法律上有约束力的文书的时候，该条约最后生效。大多数条约都规定在交存秘书长的批准、核准、接受或加入文书

---

达到规定的数字之后条约生效，在此日期之前，条约在法律上不能约束任何国家，哪怕是那些已经批准或加入的国家(虽然它们有义务一本诚意避免破坏条约宗旨和原则的行为)。

#### 为什么生效日期很重要？

这是条约中所规定的权利在国际法中成为对国家有约束力的日期。任何希望根据条约或任择议定书的条款向条约机构对某一国提出投诉的人必须查清楚该文书对有关国家已经生效。这一日期也决定了国家必须向条约机构提出报告的日期。

我如何才能查明一个条约对某一特定国家是否已经生效？

最后的资料来源是对已交存秘书长的多边条约进行登记的联合国保存机构。其网址如下：<http://untreaty.un.org>。在人权高专办网站上有主要人权条约批准国的清单。

#### 对某一国的生效

一旦条约已普遍生效之后，有另外一些条款决定何时条约对任何希望接受条约约束的新增国家或国际组织生效。

#### 日期

上文所介绍的情况所产生的一种结果是：对于一个国家而言，与条约相关的会有几个日期：

**条约最后生效日期：**条约中所规定的条约在国际法中普遍生效并对已经采取必要措施的国家开始有约束力的日期。

**签署日期：**一个国家签署条约的日期。除了使缔约国有义务不采取行动破坏条约的宗旨与目标之外，这没有其他法律效力。

**交存批准或加入文书的日期：**联合国条约保存人收到表示一国同意接受条约约束的法律文书的日期。

对一个国家的生效日期：条约中所规定的条约在国际法中正式开始对某国有约束力的日期。大多数条约要求在条约成为有约束力之前在交存文书之日以后要经过一个规定的期限。具体的期限因条约而异。

#### 条约生效日期计算

条 约	通过日期	生效日期	对缔约国生效日期
ICERD	1965 年 12 月 21 日	1969 年 1 月 4 日	交存之日起 30 天以后
ICESCR	1966 年 12 月 16 日	1976 年 1 月 3 日	交存之日起 3 个月以后
ICCPR	1966 年 12 月 16 日	1976 年 3 月 23 日	交存之日起 3 个月以后
CEDAW	1979 年 12 月 18 日	1981 年 9 月 3 日	交存之日起 30 天以后
CAT	1984 年 12 月 10 日	1987 年 6 月 26 日	交存之日起 30 天以后
CRC	1989 年 11 月 20 日	1990 年 9 月 2 日	交存之日起 30 天以后
ICRMW	1990 年 12 月 18 日	2003 年 7 月 1 日	交存之日起 3 个月以后的 月份的第 1 天起
ICCPR-OP1	1966 年 12 月 16 日	1976 年 3 月 23 日	交存之日起 3 个月以后
ICCPR-OP2	1989 年 12 月 15 日	1991 年 7 月 11 日	交存之日起 3 个月以后
CEDAW-OP	1999 年 10 月 6 日	2000 年 12 月 22 日	交存之日起 3 个月以后
CRC-OPSC	2000 年 5 月 25 日	2002 年 1 月 18 日	交存之日起 1 个月以后
CRC-OPAC	2000 年 5 月 25 日	2002 年 2 月 12 日	交存之日起 1 个月以后
OPCAT	2002 年 12 月 18 日	尚未生效	交存之日以后第 30 天

(需 20 个缔约国)

---

## 注

- ICERD—消除一切形式种族歧视公约
- ICESCR—经济、社会和文化权利国际盟约
- ICCPR—公民权利和政治权利国际盟约
- CEDAW—消除对妇女一切形式歧视公约
- CAT—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
- CRC—儿童权利公约
- ICRMW—保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约
- ICCPR-OPI—公民权利和政治权利盟约第一任择议定书
- ICCPR-OP2—公民权利和政治权利盟约第二任择议定书
- CEDAW-OP—消除对妇女歧视公约任择议定书
- CRC-OPSC—儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书
- CRC-OPAC—儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书
- OPCAT—禁止酷刑公约任择议定书

---

人权概况介绍：\*

- 第 1 号： 人权机构
- 第 2 号： 国际人权宪章(第一次修订版)
- 第 3 号： 人权领域的咨询服务和技术援助(第一次修订版)
- 第 4 号： 反酷刑斗争的办法
- 第 5 号： 向种族主义和种族歧视进行战斗的第二个十年行动纲领
- 第 6 号： 被强迫或非自愿失踪问题(第一次修订版)
- 第 7 号： 来文处理程序
- 第 8 号： 世界人权新闻运动(第一次修订版)
- 第 9 号： 土著人民的权利
- 第 10 号： 儿童权利
- 第 11 号： 即决处决或任意处决
- 第 12 号： 消除种族歧视委员会
- 第 13 号： 国际人道主义法与人权
- 第 14 号： 当代形式奴隶制
- 第 15 号： 公民权利和政治权利：人权事务委员会
- 第 16 号： 经济、社会、文化权利委员会(第一次修订版)
- 第 17 号： 禁止酷刑委员会
- 第 18 号： 少数人权利
- 第 19 号： 促进和保护人权的国家机构
- 第 20 号： 人权与难民
- 第 21 号： 享有适当住房的人权
- 第 22 号： 对妇女的歧视：公约和委员会
- 第 23 号： 影响妇孺健康的有害传统习俗
- 第 24 号： 移徙工人的权利
- 第 25 号： 强迫迁离与人权

---

\* 概况介绍第 1,5 和 8 号已不再发行。

- 
- 第 26 号: 任意拘留问题工作组  
第 27 号: 关于联合国特别报告员的十七个常见问题  
第 28 号: 雇佣军活动对于人民自决权的影响  
第 29 号: 人权捍卫者: 保护捍卫人权的权利  
第 30 号: 联合国人权条约体系: 核心人权条约及条约机构介绍

---

《人权概况介绍》丛刊由联合国日内瓦办事处联合国人权事务高级专员办事处出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。鼓励用联合国正式语文以外的文字翻译出版，但不得更改其内容，出版组织应通知日内瓦联合国人权事务高级专员办事处并申明原文为人权高专办所编写。

**一切询问请寄：**

---

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14, Avenue de la Paix  
1211 Geneva 10,  
Switzerland

New York Office:  
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations  
New York, NY 10017  
United States of America

---

Printed at United Nations, Geneva  
GE.05-41693-June 2005-10,545

ISSN 1014-5567