

联合国特别程序对国家层面实施人权规范的贡献作用¹

泰德皮科内 (Ted Piccone), 高级研究员兼外交政策项目副主任

美国华盛顿特区, 布鲁金斯学会

特别程序作为联合国系统内的独立专家, 在提请注意新的和长期的人权问题以及号召各国根据国际法改善执行成效方面, 有着独特作用。但是, 目前尚无实证研究记载他们在国家层面上起到何种作用。我们的研究团队详尽审查了 174 个国家 17 个专题任务的近 9000 份信函, 开展了实地研究, 采访了 200

余名专家, 最终得出的结论是这一机制在影响政府行为的过程中起到了直接、积极但不均匀的作用。缺乏国家合作是特别程序开展工作的主要障碍。同时, 他们的工作还受到其他一系列挑战所阻挠, 包括资源不足和培训不足、对开展工作的当地环境缺乏了解、缺乏系统性建议跟进程序等。尽管存在这些障碍, 特别程序机制仍然是国际人权体系最有效的工具之一, 但是需要进一步的巩固和支持。

关键词 : 人权、特别程序、独立专家、联合国

导论

在这个只能说服而不能强迫主权国家行正义之事的世界里, 如何促进全世界对普遍人权原则的尊重是国际事务最重要的问题之一。过去数十年来, 我们建立了以个人人格尊严权利为中心的强大国际条约基础, 部署了各种工具来监测各国对其义务的履行情况, 现在应该实际检验一下这些机制在促进人权尊重方面的实效了。在国家层面对人权的国际促进和保护方面, 到底什么能够起到作用?

本文试图回答这个问题, 因为这一问题与“独立专家”这一联合国人权体系组成部分息息相关, 他们由政府委任, 负责报告各国对人权的实际尊重情况, 又称为“特别程序”。“特别程序”一词指由联合国政治机构委任的特别报告员、特别代表、独立专家和工作组, 他们负责

¹ 本篇英文原文刊于人权国际期刊2011年15期第2号 206-231页

The original English version of this chapter was published in the International Journal of Human Rights, volume 15, issue 2, February 2011, pages 206-231.

监测和报告人权侵犯情况，还负责推荐促进和保护人权的方法。ⁱ

三十多年前，联合国成员国就开始创建这些机制，作为联合国的独立耳目，评估国际人权规范在具体情况中的实施效果。

特别程序通过以下途径行使这一职能：前往相关国家执行实情调查任务；向政府签发信函（包括紧急呼吁），要求采取纠正措施；提请公众注意具体的侵犯情况；详细阐释人权规范；定期向联合国人权理事会和联合国大会进行报告。在由条约机构、政治决议、人权事务高级专员办事处、技术协助和驻地办事处组成的大系统中，他们以不同的、独特的方式连接系统的每一部分，在其中扮演关键角色。他们为全球各地的受害者和人权捍卫者充当这一系统的主要入口，为促进和保护人权提供实用论坛。大体而言，他们在国际人权规范的形成过程中扮演了关键角色，揭示了各国对此类规范的遵守情况，加强了各国改善人权规范尊重情况的措施。正如联合国秘书长安南所言，在许多人眼中，他们都是“整个制度的最宝贵的组成部分”。ⁱⁱ

虽然他们在国际人权体系中取得了应有的地位，但是目前尚无针对这些关键机制对国家层面实施国际人权标准的贡献作用进行的详尽实证研究。这种情况导致人权和外交政策学术研究方面存在漏洞，对辩论联合国人权体系的贡献作用和不足之处造成了不便。这种辩论在 2006 年人权理事会建立后日益激烈，并且在成员国于 2010 至 2011 年间进行的理事会五年审查中得以继续。

日内瓦的联合国人权理事会是专为处理这些事务而建立的主要国际机构，一直面临着严格审查。出于各种原因（最主要的是人权的高度政治敏感性），人权理事会已成为各国保卫内部名誉和国际名誉的战场。本文并未试图在人权理事会进行五年审查之时评价其相关利弊，而旨在评价理事会工作的一个重要部分，希望有助于联合国和全球各国更加客观公正地评估在促进人权方面能够有所成效的行动。

方法

为此目的，布鲁金斯学会外交政策项目的一个研究员团队在 2009 年 6 月执行了一个项目，评估联合国特别程序在国家层面上的影响。在评估特别程序的工作及其对国家行为的影响过程中，项目着重考察了各国对任务负责人发出的各种信函和建议的回应。典型而言，信函传达了对一个或多个特殊程序任务范围内的持续或即将发生的人权侵犯情况的指称，通过指称信函或紧急呼吁提交至相关政府。根据人权理事会决议，政府应就指称内容将所有相关信息及时回复给任务负责人，包括其为应对指称的人权侵犯情况所采取的措施（如适当）。ⁱⁱⁱ

为探索各国如何回应这些信函，项目团队分析了五年间（2004 年至 2008 年）记录在案的对 19 名专题任务负责人发出的信函的官方政府回复。^{iv} 研究过程的这一部分涉及对发给 140 余个国家的 5000 余份信函中包含的成千上万份指称的国家回复进行分类。团队确定了五个值，为每份国家回应分配一个值。最低为无回应，最高为采取行动解决指称。^v

通过这种方法，团队不仅针对国家回复的及时性和质量得出了结论，还针对此类信函在国家行为方面和在国家层面推动人权方面的影响得出了结论。

项目团队还评估了特别程序的另一关键工具——国别访问——的作用。现场任务获得相关国家同意后方可进行，在执行任务时，任务负责人会见政府官员、国家人权机构人员、相关非政府组织人员和据称受害者，从国家层面评估与他们各自的任务相关的情况。访问结束后，任务负责人向人权理事会发出任务报告，其中包括访问结果和建议。^{vi} 虽然大多数国家并不会正式回复国别任务报告，但是会有部分国家向人权事务高级专员办事处或人权理事会提交笔录、发出公告或答复特别程序发出的跟进询问。

研究团队以此类国别访问的典型为重点，进行了定性研究，包括实地访问一系列特别程序访问过的特定国家。这些国家包括西班牙、摩洛哥、英国、印度尼西亚和哥伦比亚。在实地访问中，研究团队访问了特别程序访问过的当地非政府组织、人权捍卫者、独立专家和政府官员，进行了独立研究。这些访问的目的是对各国和其他利益攸关方如何回应特别程序的国别访问进行第一手评价，同时理清访问结果和建议。项目团队口头和书面访谈了近30名现任特别报告员和前任报告员以及200余名政府官员、非政府组织代表、人权事务高级专员办事处工作人员和独立专家，访谈主要依托一份包括数十道特别程序活动相关问题的问卷进行。

值得注意的是，此项目并不着眼于判定特别程序的建议和国家实施国际人权规范之间的确切因果关系。这种判定不可能实现，因为这需要证明一国之所以对具体人权问题采取行动是因为受到特别程序活动的直接影响。当然，一国决定采取此类行动的因素有很多，要单独挑出联合国责任人的特别作用是不现实的。尽管如此，特别程序作为国家行动促进因素或催化剂的作用或影响力是可以有所把握也衡量的。例如，很少有人将任务负责人视为合规专员就可以说明这一点。但在一般情况下，如果政府在实施特别程序的建议方面取得进展，它们不会将任务负责人视为激进或传统的根源。在那些最典型的政府行动叙述中，本项目旨在说明特别程序在实施过程中起到何种增值作用，辨别最佳做法和不足之处，为进一步加强机制提出建议。我们还进一步希望辨别促进或削弱任务负责人在具体国家的活动效力的因素。

在为期18个月的研究过程中，项目召集了由前特别报告员、人权领袖、政策制定者、学者、律师和外交官组成专家工作组，请他们就项目方法和范围提出建议，并总结与核可最终结论和建议。专家工作组成员名单列在致谢词中。这一工作组在华盛顿召开过两次会议，并在线参与了数十次实质交流。专家工作组为起草最终报告做出了极其宝贵的贡献，并就核心建议和研究结果达成了共识；但从另一方面来讲，研究结果由作者本人单独负责。作者还参加了联合国成员国和研究机构就人权理事会现行工作及其有关五年审查的审议召开的各种会议与简介会，从中获益良多。^{vii}

特别程序的工作方法

联合国的特别程序体系是一套独特而有效的机制，为独立、定期、实地详细审查国家尊重人权的记录提供了条件。截至2010年7月，共有31个专题任务，比2000年增长了47.6%；现有八项国别任务正在进行，同比减少了42.8%。^{viii} 这种转变反映了两个重要趋势：第一，就特别关注的经济、社会和文化权利对发展中国家设立新任务；第二，一些国家，尤其是人权记录不良的国家，在避免国别任务常用的“点名指责”策略，转而青睐定期统一审查中的同等审查和技术协助方面取得了成功。

人权理事会任命为特别程序的专家独立于政府，凭个人能力服务，以志愿形式执行任务。他们的权威来自他们客观处理具体人权情况的专业资质，以及他们从人权理事会接到的政治任务。^{ix} 他们最大的资产是对人权事业的热情和奉献精神，而这种热情和奉献精神与主题专长、政治技巧和良好的判断力结合在一起，形成了催生关注和行动、保护人权的强大动力。

特别程序经验一国人权记录的主要参照点非常广泛，从《世界人权宣言》的一般规定和其他国际公认的人权标准，到他们的人权理事会任务的具体条款，不一而足。他们可能特别倚仗“硬性”条约法文书，以及相关联合国宣言、决议和指导原则等“软性”法律文书。在这一方面，他们相比条约机构而言拥有若干重要优势：他们不受任何公约条文的限制；他们可以审

查任何联合国成员国 而不仅仅只是批准某一条约的国家；他们可以对全球任何国家进行实地访问（假设有有关政府予以同意）；而且他们可以接受个人投诉并采取行动 无需事先穷尽国内补救方法。这些特点结合在一起 使他们在这一体系中能够发挥特别灵活而独立的作用；如果没有他们 这一体系将会由政府主导。

了解国家配合特别程序的责任范围是评估特别程序影响的重要部分。虽然《联合国宪章》规定各国有责任促进“全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教”，^x 并且与联合国合作实现这一宗旨，但并没有具体的条约文书约束他们配合特别程序或遵行他们的建议。然而 人权理事会强烈敦促“各国配合并协助各特别程序履行其任务，及时提供一切资料，并对特别程序转发给它们的信函作出回应，不作无故拖延”。^{xii} 此外，成立人权理事会之时，联合国大会决定，当选进入新机构的国家应“与理事会充分合作”。^{xiii} 几乎所有争取理事会席位的国家都承诺合理事会及其机制，包括理事会的独立专家。这些条款赋予了特别程序一些力量来获得国家合作，但是他们又必须依靠政治压力和道德劝说来影响国家行为。正如下文将进一步说明的那样，存在各种因素帮助判断各国外对针对其人权表现进行的国际审查的回应。

在执行任务的过程中，理事会的独立专家运用各种工作方法消除国际规范和国家实施情况之间的鸿沟。这些方法包括：进行国别访问；就具体侵犯情况向受害者及其代表直接发送信函；向政府发出指称信函和紧急呼吁，至少每年一次向人权理事会提交并在受到委托时向联合国大会提交专题报告和国别报告；发表独立或联合声明；以及召开新闻发布会。其中，国别访问和信函与评估特别程序对国家层面实施国际规范的贡献最为直接相关，因此，这两项是本研究的核心侧重点。

为了支持特别程序，人权事务高级专员办事处充当了特别程序所有正式信函和国别访问的贮藏库，并且设有专门部门，为特别程序提供专业人士团队担任支持人员，围绕这一体系开展工作。^{xvii}

为了加强对独立专家的支持，还有很多工作要做。例如，支持国别任务的人权事务高级专员办事处工作人员仍然在一栋独立建筑的独立分支部门中工作，资源稀少而责任繁多。^{xiv} 一些特别程序抱怨他们从日内瓦得到的专业支持不足，另一些特别程序则表示满意。特别程序的独立性和人权事务高级专员办事处的支持职能之间经常出现紧张状态，尤其是在资源分配、公共交流和《行为规范》方面，这需要高级专员及其高级工作人员持续予以关注。

主要研究结果

我们研究发现，在提请注意长期与新的人权问题和推动改善人权的实际尊重（包括对受害者的直接支持）方面，联合国的独立专家发挥了重要作用，在某些情况下甚至是决定作用。同时，各国与特别程序的合作极不平衡，普遍令人失望，仅有少数显著例外。各国的合作力度也有所不同，有些国家经常接受多名独立专家的国别访问，并且信函回应率高，而有些国家则基本对报告员没有任何认可，也没有任何对话。正如下文将进一步说明的那样，各国不履行职责、不配合特别程序、不采纳他们提出的建议是特别程序完成各国委托任务的主要障碍。

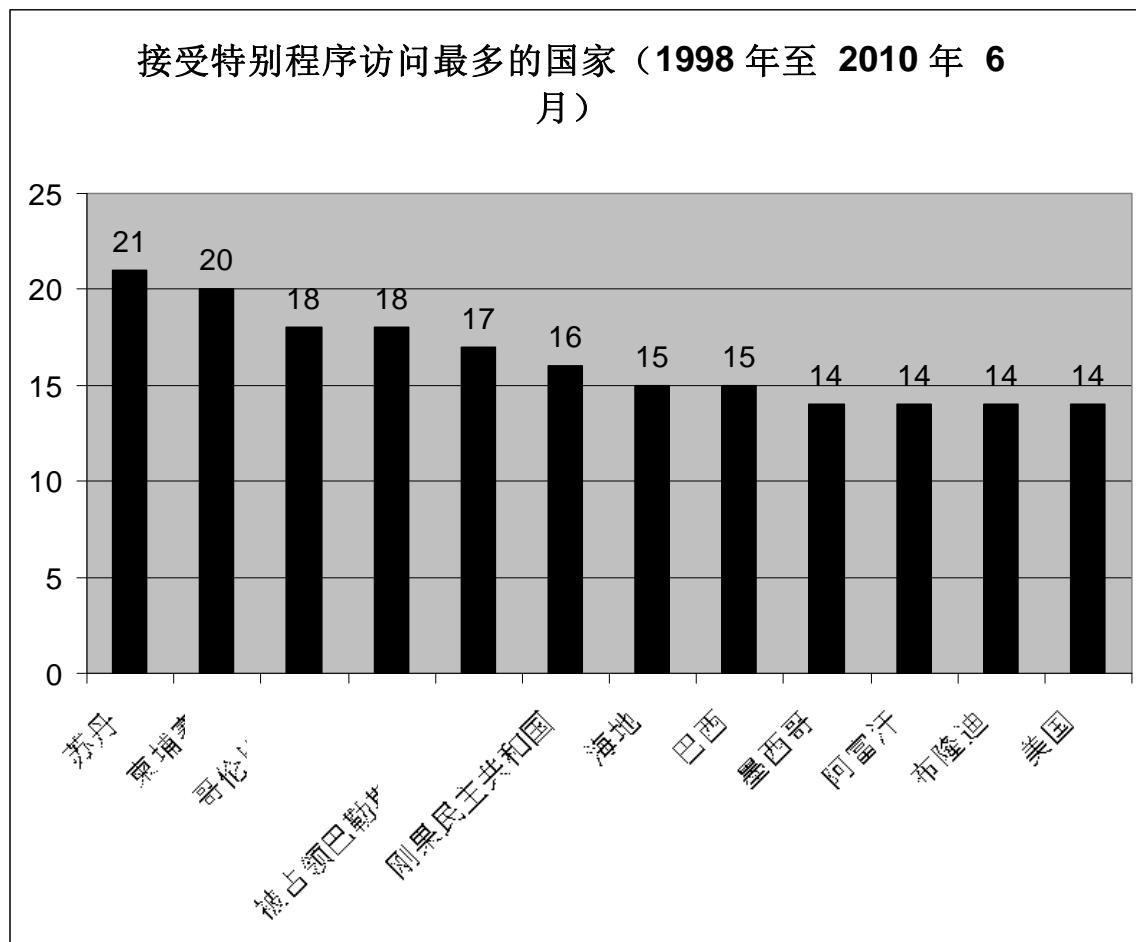
特别程序还受到其它一系列挑战的阻碍，包括资源和资源不足、对开展工作的当地环境缺乏了解、缺乏系统性建议跟进程序等。尽管存在这些障碍，特别程序机制仍然是国际人权体系最有效的工具之一，但是需要进一步的巩固和支持。

国别访问

特别程序是多产工作者，他们每年进行数十次国别访问，拟定数百份国别报告和主题报告，对个别政府发出成千上万份信函。自2005年以来，特别程序每年平均进行了50次国别访问。这一数字从2006年的38个国家48次访问上升到2008年的48个国家53次访问，再上升到2009年的51个国家和领土73次访问。^{xv} 绝大部分国别访问都拟定了提交给人权理事会的报告。2009年，特别程序共向人权理事会和联合国大会提交了160

份报告，其中近 70 份报告与具体国家形势相关，60 余份讨论专题问题。^{xvi} 过去数年间，报告总数大致持平，从 2006 年到 2008 年，他们每年平均提交了 150 份报告。^{xvii}

虽然特别程序在过去十年间年均访问国家总数有所上升，但是给定年份里的国家和任务的统计分析和方法有所不同。相比其它地区而言，拉丁美洲和加勒比国家集团与非洲国家集团的国家接受访问的意愿日益提高。1999 年，拉丁美洲和加勒比国家集团和非洲国家集团分别接待了 13 次和 9 次访问，2009 年则分别接待了 23 次和 19 次访问。亚洲、西欧和其他国家集团与东欧国家集团的国家在 2009 年接受的访问次数较 1999 年略高。^{xviii} 接受访问最多的国家（过去 10 年间接待过 10 次及以上访问的国家和领土，见图一）接待的任务负责人多元程度日益提高，反映了新的关注领域的出现，尤其是与经济、社会和文化权利与群体权利相关的主题。^{xix} 在某些情况下，有些国家过去十年间曾接待过同一专题任务的多次访问。



总体而言，国别访问是特别程序最重要的工具。特别程序的国别访问所具备的监测功能本身对给定国家的人权情况有积极影响。这主要是因为大多数政府、民间团体和媒体都严肃对待特别程序的访问。特别程序进行访问时携带的蓝色联合国旗帜赋予他们有接触当地的主要行动者，使他们能够在追求实现更高的人权尊重时发出更大的声音。他们在一国的出现为人权侵犯受害人和他们的捍卫人士带来了更高的、国家层面的倡导平台，并且为这些人提供了进入复杂的、充满繁文缛节的联合国体系的直接入口。

特别程序的国别访问一般为期 5 至 15 天，他们在这段时间内近距离探查具体的人权情况，鼓励政府内外的主要行动者集中精力找出事实、确认侵犯情况并推荐补救措施。对于民间团体行动者而言，国别访问尤为重要。他们付出了大量精力向专家通报该国人权问题、拟定实质报告

、帮助专家联系受害者，并提出建议方法以供改善国家对联合国标准的遵守情况。在许多情况下，这种访问可以促进或加强不同的非政府组织之间的合作机制，有助于将它们的工作专业化，并且促进持续合作，引导它们进行更为有效的倡导宣传。而任务负责人也可以通过国别访问直接向最高级政府官员提出问题，并就具体改革提出建议。

由于他们备受瞩目，作为联合国独立专家进行国别访问有时可能是政治雷区。因此，有效的国别访问取决于独立专家及其工作人员在访问前、访问中和访问后进行的深入、实质的准备工作。要成功执行任务，就需要与许多相关行动者进行密切磋商，包括人权事务高级专员办事处、条约机构和联合国国家工作队工作人员、政府官员、人权捍卫者和专家、政党领袖和国会议员，以便了解具体政治环境，确定主要挑战。

在放大国别访问重点、向政府施压使其做出回应的过程中，媒体起到了关键作用。一般而言，特别程序在抵达一国后就会对媒体进行简要介绍，说明任务期限和访问目的，然后避免任何进一步公共声明。仅在离开时召开新闻发布会，提供有关审查主题的初步调查结果，并提出一些建议。在这种通常由媒体大力报道的公开报告之前，特别程序会向政府官员召开简介会，给他们机会直接向专家作出初步回应，并随后向媒体进行展示。这种非公开磋商和公共报告的过程受到了大多数有关行动者的好评，应视为可取之法。^{xx}

从另一方面来说，特别程序在抵达一国之前发表的公开声明也可能使国别访问复杂化，除非他们采取了谨慎的中立态度。

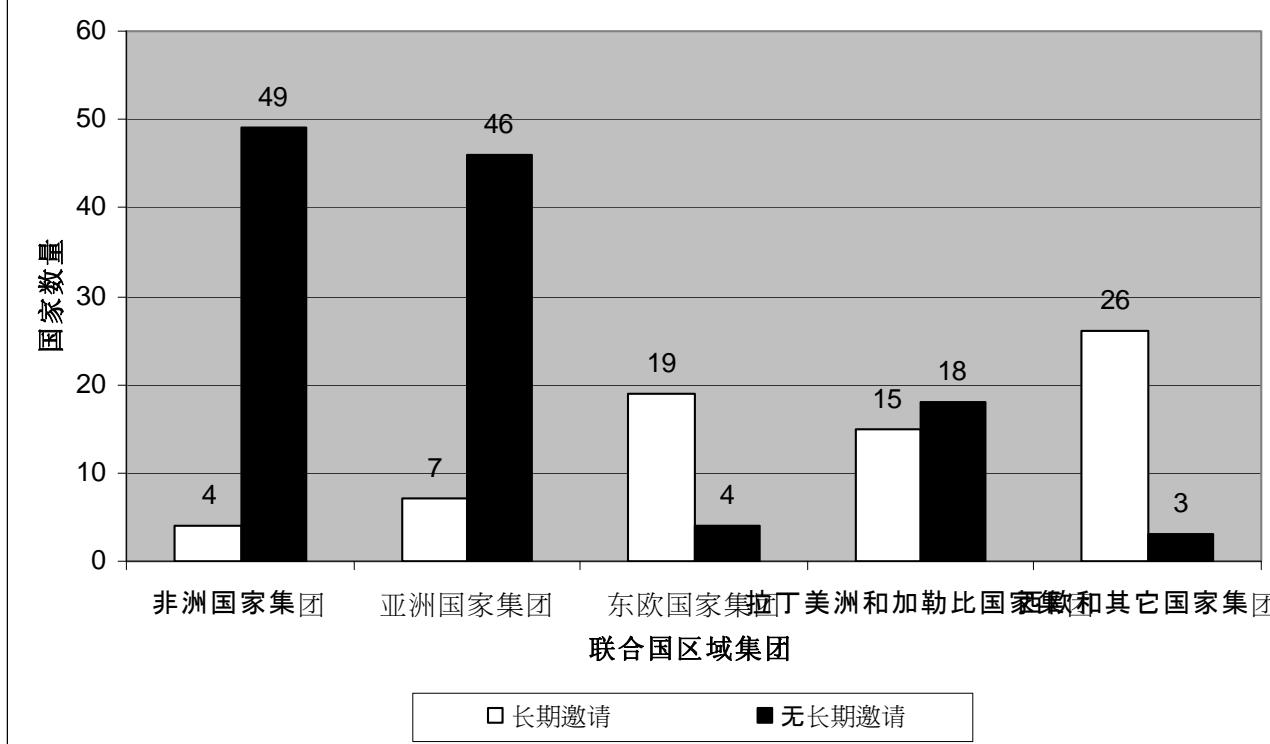
特别程序需要数月时间来拟定和发布最终报告，政府官员和人权活动者均会仔细阅读这种报告。然而，从实际倡导人权的角度来看，特别程序在一国发布的大量公共声明，特别是总结新闻发布会时的声明，才是最重要的。为一份以外语书就的报告等上一年甚至更长的时间往往会使国别访问带来的动力。发生这种情况时，通过与成员国进行简短的“互动对话”向人权理事会提交报告就头重脚轻，往往会被议程上的其它关切问题所掩盖，失去冲击力，对于相关国家来说更是如此。^{xxi} 最终报告在国家内部的广泛传播极不均匀，很少能以当地语言提供，或者是要附带多时才能是其本国语言版本。

虽然各国一般均受鼓励与特别程序对话并进行合作，但大多数国家却并不会对国别访问发出官方回应，因此，很难分析这些国家到底如何评估是交给联合国的最终报告，也很难分析它们采取何种行动进行回应。从项目团队进行的访谈结果来看，特别程序拟定报告之时，接受国别访问的国家会利用机会提供相关问题的背景信息，并与特别程序进行直接对话。^{xxii}

但是部分政府官员表示了失望，因为他们提供的资料并未始终在最终报告中反映出来。在更为突出的情况下，政府对特别报告员提出的批评反应恶劣，当它们认为这些批评的措辞过于尖锐或有所攻击时尤为如此。它们甚至会阻止对报告进行实质性考量。

自2004年起，人权委员会就极力鼓励各国向特别程序发出长期邀请，以便促进他们及时进行国别访问。^{xxiii} 目前，仅有72个成员国发出了长期邀请，但事实上有很多国家也允许了国别访问。^{xxiv} 如果按照区域集团划分，各国对于长期邀请的态度从非洲和亚洲地区政府的鲜明差异上就可见一斑。

发出长期邀请的联合国区域国家集团数量



总体而言，如果一国向特别程序发出了长期访问邀请，特别程序访问该国就会更容易。在已经发出长期邀请的72个国家中（见图二区域统计分析），接到访问请求的所有国家（64个）都至少接待过一次访问。^{xxv}

另一方面，在其他未发出长期邀请的120个国家中，接到访问请求的国家有80%

接待过至少一名报告员的访问；从未接到过请求的19个国家（见图三）共计占了41次未实现的访问请求。^{xxvi}

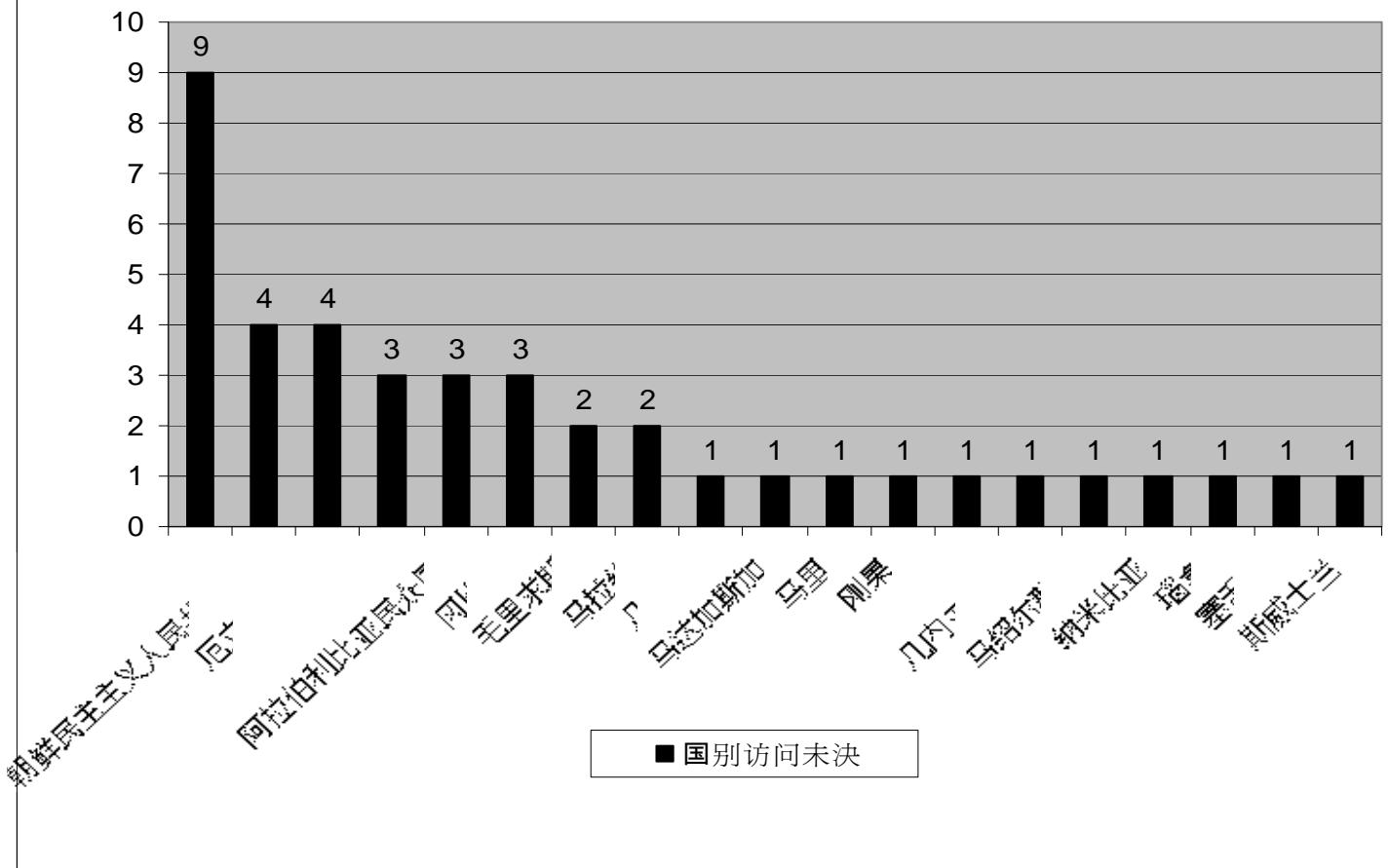
从另一个角度来看，自1998年起，发出长期邀请的国家平均接待了4次特别程序访问，并且拥有1.5

次特别程序待定访问，而未发出长期邀请的国家则平均接待了3次访问，并且拥有3次待定访问。^{xxvii}

这一趋势中存在一些显著例外，并且各国的实际行为也大相径庭。以伊朗为例，其曾发出长期邀请，但在2005年后从未允许国别访问，现在共有7

次待定访问。部分访问权限请求更是已搁置了十余年；即使政府接受一次访问请求，也要在五年多之后才会进行访问。有悖常理的是，由于特别程序不能在未经政府允许的情况下访问一个国家，人权问题严重却拒不合作的政府（例如津巴布韦、利比亚、厄立特里亚和叙利亚）可以逃避特别程序的审查，反而是允许访问的国家不可避免地会得到更多关注。

未接受特别程序国别访问请求的国家（1998 年至 2010 年 6 月）



在进行访问之前，特别程序会就访问的职权范围与受访国进行直接协商。这些在特别程序的《程序手册》中有所说明。这些方针包括行动自由、所有囚犯和拘留所的访问权限，以及在无人监督的情况下与证人秘密联系（必须保护证人免遭报复）。^{xxviii}

协商通常因为国家意欲影响专家访问时间、范围和行程而变得异常复杂，而且受访国还会给访问专家带来多种报告要求的工作负担。由每名报告员独自决定访问条件是否会削弱其独立监测该国人权情况的能力。为标准的职权范围开特例会为其他报告员提供不良先例，为各国开放坚持下次访问范围宽松的大门。例如，中国就曾与任意拘留问题工作组过实地方问的职权范围，并要求工作组特别报告员采取同样的职权范围，而特别报告员拒绝在此情形之下进行访问。^{xxix}

国外访问对国家行为的影响

通常，在特别程序进行国别访问之后，受访国会根据特别程序提出的建议采取适度却重要的措施，实施这些建议。这些国家采取行动的原因复杂，不一而足。在多数情况下，特别程序进行的国别访问旨在将人权问题提升至政府高层，以催生具体行动，解决相关问题。不

少人权捍卫者表示，对于他们多年前就向政府提出却始终悬而未决的问题，一经特别程序确认并向政府提出，政府立即就对问题做出了正面回应。

有时候 特别程序的建议与一国实施具体行动有直接联系。例如 联合国移民权利问题特别报告员利用其掌握的与印度尼西亚政府和马来西亚政府签订的秘密协议相关的信息，推动了相关改革。该双边协议允许马来西亚雇主扣留印度尼西亚移民工人的身份证明文件，从而导致出现大量侵犯人权的现象。政府官员最初否认该指称，随后威胁说 如果报告员坚持在其报告中提及该《谅解备忘录》，他们将采取反制措施。在报告员坚持原则公布了该谅解备忘录之后，政府官员废除了该文件，从而使相关人权问题得以立即改善。^{xxx}

最近 柬埔寨人权问题特别报告员访问了因非罪指控而被关押的两名记者，随后官方对待他们的方式迅速改善，其中一名记者还得到了释放。^{xxxi}

尽管如此，在一般情况下，很难证实特别程序的建议与政府所采取的行动之间的直接联系。部分原因是相关政府机构要么不愿意承认是联合国机制促使其采取行动，要么其行动是由于国内政治因素。

我们的研究收集了大量例子，表明特别程序在国别访问期间提出议题后相关政府采取了积极行动。简要说明如下：

(a) 2004

年，调查阿富汗人权状况的独立专家成功说服政府机构释放了数以百计的非法拘留人员。在考察 Pol-e Charkhi 监狱时，该独立专家发现有 734 名巴基斯坦和阿富汗拘留人员已被强制拘留超过 30 个月之久，拘留环境极其恶劣。2004 年 5

月，总统卡尔扎伊将该情况告知司法部长，释放了其中 534 名犯人，随后发布特赦，释放了多名其他犯人。^{xxxii}

另外，通过利用有关监狱恶劣生活和健康条件的文件，该独立专家设法让两名医生进入监狱，他们检查出了数百例肺结核病例，并予以了治疗。^{xxxiii}

(b) 特别报告员于 2002 年对土耳其进行了国别访问，并于 2005

年对该国进行了一项工作性跟进行访，在此过程中促成了土耳其境内流离失所者政策的制定和实施。^{xxxiv} 土耳其政府根据特别报告员的建议，决定开始收集境内流离失所者的数据和统计资料，向各地方省长下达有关对待境内流离失所者的指导原则，并着手解决由于迁徙引起的财产损失补偿问题。^{xxxv}

政府决定对境内流离失所者的人数进行独立调查，向制定计划解决境内流离失所者问题和相关人权组织所关注的问题迈出了重要一步。特别报告员还制定行动计划解决境内迁徙问题会见了土耳其相关地方当局，并为他们提供了技术支持，尤其是在凡城省。

(c) 法外处决、即审即决和任意处决问题特别报告员于 2009

年对哥伦比亚进行了国别访问，再次引起媒体和国际社会对哥伦比亚特赦的“误报”丑闻的关注。数年间，非政府组织一直在收集和公布有关哥伦比亚军方将手无寸铁的平民当成游击队成员处决的信息。该丑闻在 2008 年达到顶点，当时发生在哥伦比亚索亚查的一起悲剧造成近 20 次“误报”处决。由于该事件，政府免除了包括 3 名司令在内的 27

名军官，而在此之前，政府一直否认该问题的存在。该事件证实了受害者亲人和民间社会的指称。丑闻期间，特别报告员访问了哥伦比亚，证实了受害者亲人和民间社会的指称，确定了士兵被指军宦唆使雇佣“游击队员”以换取优待好处处，从而促成了针对相关人员的进一步解职、调查和起诉。特别报告员直接向乌里韦总统和其他高级别官员提出了问题。他的调查结果进一步证实那些谋杀是军方人员所为，并非孤立事件，从而促使官方进行了更多的逮捕和起诉行动。^{xxxvi}

(d) 2003 年，酷刑问题特别报告员对西班牙进行了一次非常艰难的访问，该访问激起了政府长达 80 页的驳斥性回应，反驳了任务负责人提出的几乎每条建议。尽管如此，特别报告员的一项建议却得以采纳，并产生了切实效果。为防止酷刑和虐待，任务负责人建议在所有审讯室安装摄像机。2008

年，政府决定在所有警察局和宪警局的羁押区域安装摄像头。尽管政府最初驳斥了特别报告员的报告，但特别报告员提出的建议最终却使拘留人员得到了更好对待。^{xxxvii}

解释国别访问影响的主要因素

为促使受访政府对国别访问做出积极回应，应注意以下主要因素：

- **联合国作为制定和捍卫普遍规范、促进国际合作的全球首要机构在受访国的信誉**。联合国的“蓝色旗帜”所代表的道义力量、其所传达的国际支持以及联合国专家通常引起广泛公共关注都会促使受访国采取积极行动。
- **与受访国政治和人权状况相关的访问时机**。较之困于内部冲突或累于封闭型政体的国家，处于转型期的、正在远离冲突或集权统治的和向更公开、和平与民主的社会转变的国家通常更容易接受外部影响。对于政治严重对立化的国家，反对派会利用特别报告员的访问报告对其有利的信息，从而限制了访问的影响力。当然，这并不是说应该放弃接触政权或回避冲突场景，因为联合国专家通常是考察和报告这些地方的人权问题的唯一渠道。
- **特别程序的研究、分析和建议的质量与明确性以及访问前的准备水平**。一方面，主要的政府部门和非政府部门行动者均已强烈意识到，具有确凿证据、有力法律论证和切实建议的报告是实现进展的最重要元素之一。^{xxxviii} 另一方面，一般性和愿景式的建议不但影响微乎其微，而且使后续跟进难于进行。在有些案例中，有关国家利用特别程序的事实性错误或被认为太过苛刻或失衡的陈述，对特别程序的工作乃至其它联合国机构进行攻击和贬抑。报告员使用的语言、语调和风格与要表达的内容几乎同样重要。对于确实已取得的进展进行积极肯定，可以使政府官员更容易接受报告员报告中更具批判性的结论。据一名高级政府官员解释，如果报告未能传达政府方面的立场，政府必然会将报告“视如敝屣”。
- **相关政府配合特别程序访问的意愿**。对于特别程序工作的开展及其建议的实施，主管高官或议会领袖的支持往往非常关键。政府各部门协调的意愿和能力是解决特别程序所提问题的另一个关键因素。相反，如果存在政府机构的阻挠和干预，则特别程序的工作会寸步难行或徒然无功。一些政府官员对联合国专家存在不现实的预期，认为他们的使命就是肯定政府的政策，而非对其进行客观的批评，因此，一旦专家报告对其提出负面批评，政府便会从此关闭合作之门。
- **当地和国际非政府组织以及受害者团体进行及时有效申诉和参与后续跟进的能力**。在很多情况下，政府采取跟进行动的主要原因是有关非政府组织将特别程序的建议作为其长期倡议活动的平台。例如，在北爱尔兰，一个由“英国爱尔兰权利观察”领导的联盟与法官和律师的独立性问题特别报告员（Param Cumaraswamy先生）密切合作，为其访问做准备，并跟进其建议的实施情况。经过六年的坚定倡导，除一项建议之外，他的所有建议都已被相关政府部门付诸实施。另一方面，特别报告员必须时刻警惕访问被操纵的风险，预防非政府团体利用其访问无根据地声称政府侵犯人权，以此作为其宣传活动的一部分。
- **媒体报道特别程序活动的自由度**。在大多数国家，由于强大、消息灵通的新闻集团的报道，联合国专家的访问往往会引起广泛关注。在这方面，特别程序在访问结束时向媒体进行报告的惯例得到了各政府和特别程序的欢迎。^{xxxix} 另一方面，特别程序与媒体的自由接触也使其使命复杂化，激起了政府的强烈批评。近期的例子包括美国对负责国内流离失所者问题的秘书长代表有关美国在卡特里娜飓风后行为的报告的批评性回应、西班牙政府对在打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员访问巴克斯地区期间所作评论的谴责，以及巴西对食物权问题特别报告员有关种族灭绝的评论的公开抨击等。
- **联合国国家工作队和其它联合国机构（如联合国难民事务高级专员办事处和联合国开发计划署）的能力和关注**。这些联合国机构对国别访问的成功可以做出巨大的贡献，但实际情况却不尽相同。联合国机构在各国的规模和能力各不相同，小至一个办事处，只有几名工作人员在特别程序访问之前、之间或之后为其提供协助；大至一个大型分支机构，有数十名当地工作人员帮助组织特别程序的访问，在一些关键方面为其提供建议，并在其离开后将其调查结果和建议整合为工作计划。由于特别程序提出的话题敏感，有些联合国国家工作队倾向于与他们保持适当距离。其它一些联合国工作队则承认，特别报告员只要需要，就可以做出严厉批评，他们的报告为进行改革和提供技术支持提供了依据。

国别访问跟进

对于联合国人权体系而言，国别访问之后后续进展如何仍是最具挑战的问题之一。主要由于若干具备额外资源的特别报告员的倡议，已经建立了一系列良好实践，如持续向相关政府部门索取信息、对主要利益攸关方进行问卷调查、向人权理事会就一国的人权进展或缺乏进展的现状进行年度报告，以及由特别报告员或其继任者对相关国家进行后续访问等。尽

管如此，对于跟进特别程序的国别访问，目前尚未形成对称性机制。通常，特别程序本身并不具备相关资源（如时间或工作人员），无法进行持续的访问或沟通。只有在少数情况下，通常是在具备额外资源的情况下，特别程序才能对其建议在一国的实施情况进行系统性报告。^{xli}

类似地，特别程序或其继任者可以出于跟踪先前建议实施进展的明确目的，在初次访问两年或更多时间之后，对受访国进行后续访问。^{xlii}

其他进行过跟进访问的是有关法官和律师的独立性问题、人权捍卫者问题、住房问题和移民问题的特别程序。

在这一方面，除联合国人权事务高级专员办事处的大部分地区分支之外，联合国国家工作队和其它联合国机构并非总是热心或可靠的合作伙伴，而非政府组织合作项目则往往要么是临时安排，要么资源不足，要么需要处理更紧急的事项。通过新建立的普遍定期审查机制，特别程序确实可以建议在一国的四年同等审查期内至少再一次对其予以关注，但要判断该机制对成员国实施建议的作用，现在还为时尚早。

信函

根据人权理事会的《特别程序任务负责人行为守则》，来自特别程序的信函所基于的信息应符合以下要求：

来文应当由声称人权和基本自由受到侵犯的受害者个人或一批人提交，或者由任何真诚依照人权原则行事……并称直接或可靠了解侵权情况且有明确资料佐证的一个人或一批人，包括这样的非政府组织提交。信函不应完全依据大众传媒的报道。^{xlii}

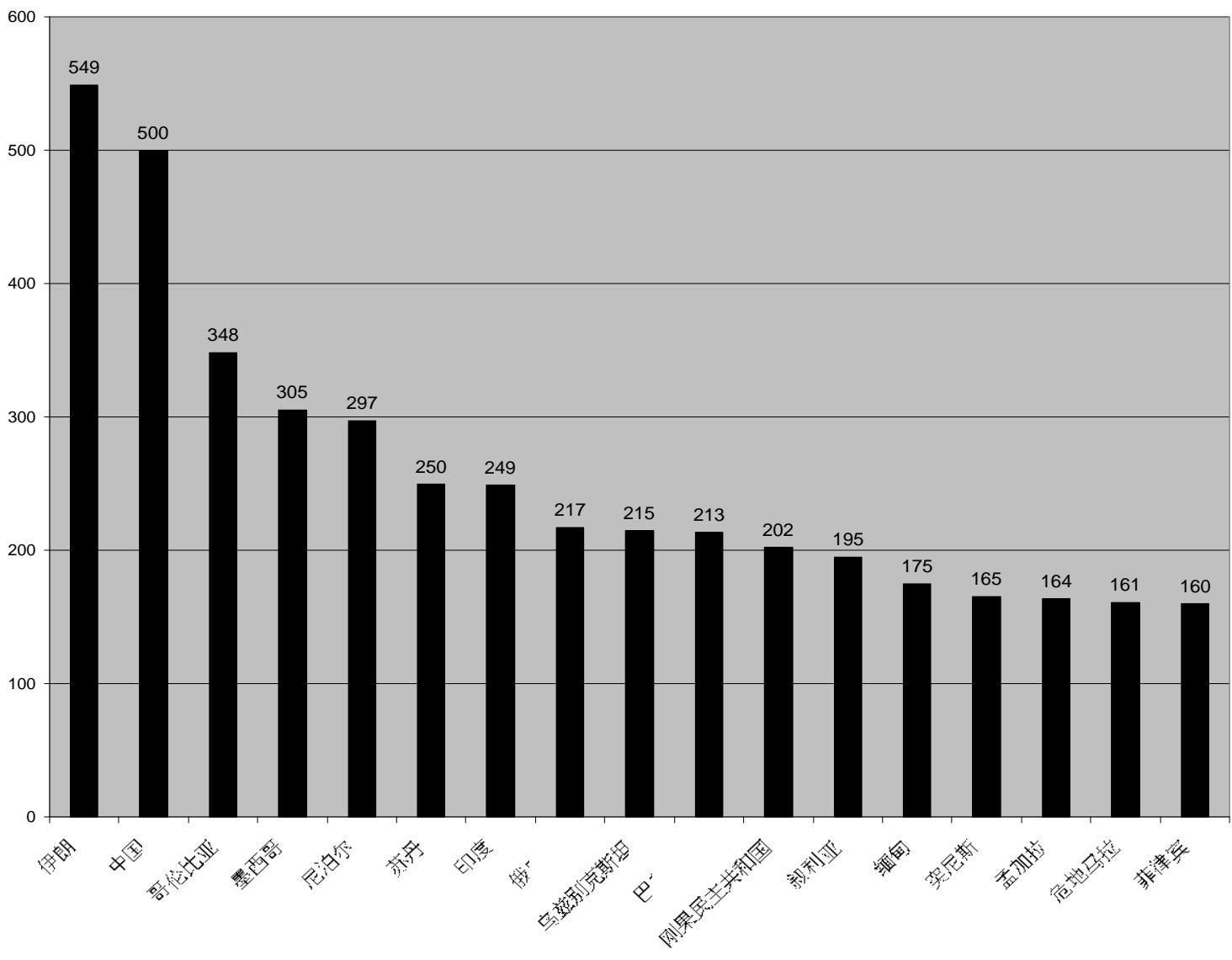
遗憾的是，联合国人权事务高级专员办事处尚未建立正式的一致性程序，以便对请求特别程序进行干预的信函进行编录；是否对一项请求予以回应，最终全由各特别报告员裁量。因此，无法确定特别程序每年收到的申诉数量或申诉回应比例。另一方面，条约机构有正式的申诉提交程序和接受标准。2009年，条约机构收到了9900封申诉信函，其中仅受理了110封。^{xliii}

特别程序发出的信函一般采取指称信函或紧急呼吁的形式，通过相关国家在日内瓦的外交使团发送至该国家。紧急呼吁旨在向有关国家当局警示正在进行或即将发生的时间敏感且威及生命的侵犯事件，而指称信函则旨在传达有关不太紧急的过往事件的信息。它们所发挥的重要作用体现在能以书面形式记录受害者的控诉，并将之提交适当政府渠道。但是有人权捍卫者抱怨称，他们并未收到过有关联合国人权事务高级专员办事处已登记他们的案件或特别程序已对之采取任何回应措施的确切通知。

本研究考察了2004年至2008年期间17个专题特别程序（不包括任意拘留问题工作组和失踪问题工作组）所记录的发往174个国家和10个非国家行动者的8713封信函。^{xliv}

其中一些国家所收到的信函远多于其它国家。在本研究所涉及的五年中，位列前四的是伊朗、中国、哥伦比亚和墨西哥，它们分别收到594、500、348和306封信函。这四个国家所收信函占所有国家收到的信函的近20%。如图四所示，所有同期信函中有一半发往17个政府。

接受半数以上特别程序信函的 17 个国家（2004 年至 2008 年）



在国家的回应和执行质量方面，该工作方法所记录的相关国家受到的影响在总体上令人失望（见表一）。在我们考察的全部信函中，大部分信函（58.56%）未收到相关国家的回应或实质性回应，这让对影响评估的工作变得很困难。在与相同的17个任务相关的相同五年期内，只有18.31%的回应显示了相关政府采取了措施处理潜在指标或启动了具体措施确定指标的真实性，而在21%的回应中，政府否认了相关指标的真实性，但未说明采取了何种措施对指标进行调查。

记录的信函总体比例统计分析（2004 - 2008 年）

任务	总计 #	NR		IM		NR/IM		VR		RI		S
		小计	总计	小计	总计	小计	总计	小计	总计	小计	总计	

教育权问题特别报告员	35 100%	16 45.7%	2 5.7%	18 51.4%	4 11.4%	9 25.7%	11.4
粮食权特别报告员	126 100%	64 50.8%	15 11.9%	79 62.7%	15 11.9%	24 19.1%	4.8
促进和保护言论和见解自由权问题特别报告员	2,191 100%	1,187 54.2%	141 6.4%	1328 60.6%	521 23.8%	248 11.3%	1.4
人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员	148 100%	80 54.1%	7 4.7%	87 58.8%	29 19.6%	18 12.2%	7.4
适足生活水准权所含适足住房及此方面非歧视问题特别报告员	137 100%	75 54.7%	12 8.8%	87 63.5%	14 10.2%	23 16.8%	3.7
人权捍卫者状况问题特别报告员	1,843 100%	924 50.1%	163 8.8%	1087 59.0%	395 21.4%	275 14.9%	2.0
法官和律师独立性问题特别报告员	610 100%	316 51.8%	30 4.9%	346 56.7%	129 21.2%	74 12.1%	5.4
土著人权和基本自由情况问题特别报告员	232 100%	108 46.6%	20 8.6%	128 55.2%	28 12.1%	53 22.8%	9.9
移民人权问题特别报告员	135 100%	62 45.9%	11 8.2%	73 54.1%	26 19.3%	29 21.5%	5.2
当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员	79 100%	38 48.1%	6 7.6%	44 55.7%	11 13.9%	20 25.3%	5.1
宗教或信仰自由问题特别报告员	320 100%	133 41.6%	21 6.6%	154 48.1%	87 27.2%	52 16.3%	5.6
买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员	124 100%	65 52.4%	14 11.3%	79 11.8%	12 9.7%	18 14.5%	12.1
去外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员	678 100%	343 50.6%	51 7.5%	394 58.1%	94 13.9%	149 22.0%	5.6
酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员	1,563 100%	777 49.7%	136 8.7%	913 58.4%	370 23.7%	216 13.8%	3.3
非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对享受人权的不良影响问题特别报告员	21 100%	7 33.3%	3 14.3%	10 47.6%	2 9.5%	6 28.6%	14.3
贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员	49	24	2	26	8	11	

	100%	49.0%	4.1%	53.1%	16.3%	22.5%	8.2%
暴力侵害妇女、其原因和后果问题特别报告员	424 100%	202 47.6%	48 11.3%	250 59.0%	83 19.6%	65 15.3%	40 10.0%
总计	8,715 100%	4,421 50.7%	682 7.8%	5,103 58.6%	1,828 21.0%	1,290 14.8%	30 3.5%

NR: 无回应
IM: 非实质回应
VR: 无证据而否认违反情况
RI: 有回应但不完整
ST: 已采取行动解决指称
in: 正在翻译中

如表二所示，除少数例外情况，这些趋势在联合国五个官方地区集团间存在显著不同。非洲国家集团收到了所有信函的20%，其无回应或非实质回应的比例最高，占73.16%，其采取对勘或处理指称的回应的比例最低，仅为7%。东欧国家集团只收到所有信函数量的6.4%，其在无回应或非实质回应方面所占的比例最低，仅为36.72%。总体上，在采取某种形式的政府行动的信函回应中，西欧和其它国家集团、东欧国家集团与拉丁美洲和加勒比国家集团所占比例最高，分别占35%、34%和34%。^{xlv}拉丁美洲和加勒比国家集团的回应统计分析同样引人关注。截至目前，在无证据而否认违反情况方面，该地区所占比例最低，仅为8.6%，但该集团中的国家在无回应或非实质回应方面所占的比例居第二位，高达57.4%，与收到信函最多的亚洲国家集团持平。^{xlvii}

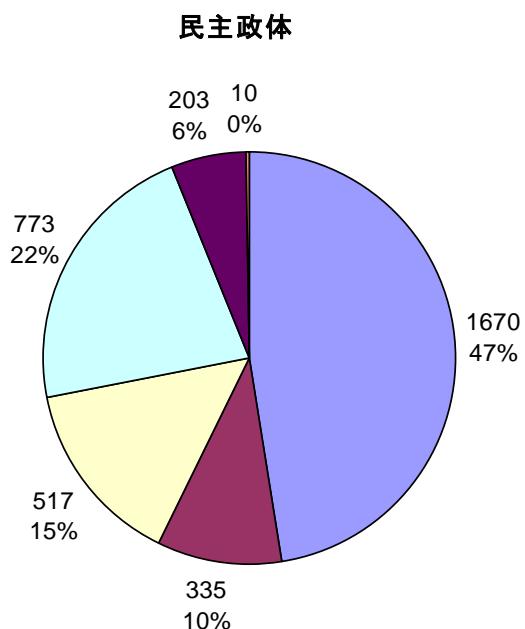
地区比例统计分析（2004 - 2008年）

	总计	NR	IM	NR/IM	VR	RI	ST	RI/ST	in
亚洲国家集团	4,216	48.3%	9.2%	57.5%	26.1%	10.2%	2.4%	12.6%	3.8%
非洲国家集团	1,763	68.7%	4.4%	73.2%	19.6%	5.1%	1.8%	6.9%	0.3%
拉丁美洲和加勒比国家集团	1,582	49.9%	7.5%	57.5%	8.6%	29.3%	4.6%	33.9%	0.1%
西欧和其它国家集团	563	34.6%	12.1%	46.7%	18.3%	22.9%	12.1%	35.0%	0.0%
东欧国家集团	561	32.1%	4.6%	36.7%	25.3%	29.1%	4.8%	33.9%	4.1%
非国家	28	32.1%	10.7%	42.9%	0.0%	50.0%	7.1%	57.1%	0.0%
总计	8,715	50.7%	7.8%	58.6%	21.0%	14.8%	3.5%	18.3%	2.2%

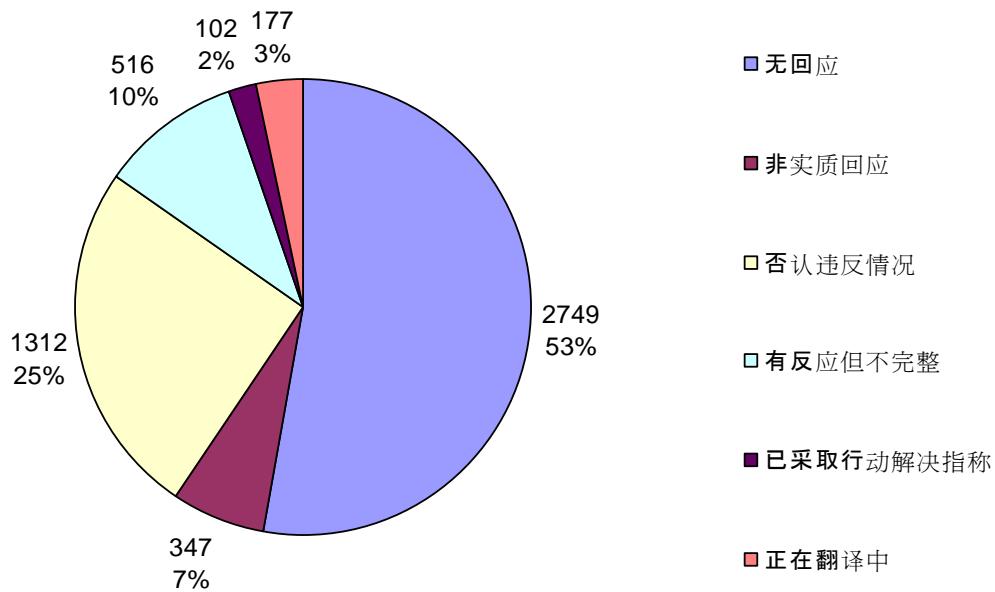
NR: 无回应
IM: 非实质回应
VR: 无证据而否认违反情况
RI: 有回应但不完整
ST: 已采取行动解决指称

研究数据还显示，在回应特别程序信函方面，民主政体和非民主政体存在显著差别。在本研究中，民主政体指受邀参加2009年在葡萄牙首都里斯本举行的世界民主共同体部长级大会的国家，而非民主政体指未进入大会受邀名单的国家。⁴⁷如图五所示，在对特别程序信函的回应方面，民主政府的回应比例显著高于非民主政府，其无回应的比例也更低。具体来说，在“采取行动解决”和“有回应但不完整”类别中，民主共同体政府占28%，而非民主共同体政府仅占11%。在“无回应”方面，民主政体占47%，非民主政体占53%。

对信函的政府回复统计分析 民主政体/非民主政体（2004 至 2008 年）



非民主政体



通过抽离^{xi}相关政府回应的4248封信函，我们发现任务负责人平均需要124天才能得到回应。最快的当天即收到了回应，而最长的则会拖至数年。比如，一封买卖儿童问题特别报告员2004年向孟加拉国发出了两封信函，而孟加拉国时隔六年才作出回应。在所有得到回应的信函中，17.35%在30日内得到了回应，20.2%在一至两个月内得到了回应，43.5%在二至六个月内得到了回应。总体而言，在作出回应的政府中，81%的政府在收到信函后六个月内作出了回应。相应地，对于每个回应(质量)类别，最常见的回应时间是二至六个月：该时间段涵盖了42%的无证据而否认违反情况的回应和47%的表明政府已采取行动的回应。有趣的是，非实质回应并未呈现出该趋势——48%的非实质回应的回应时间为两个月以内。

一些得到相关政府针对特别程序指称而采取回应措施的信函所占比例极低，部分案例包括：^{xlviii}

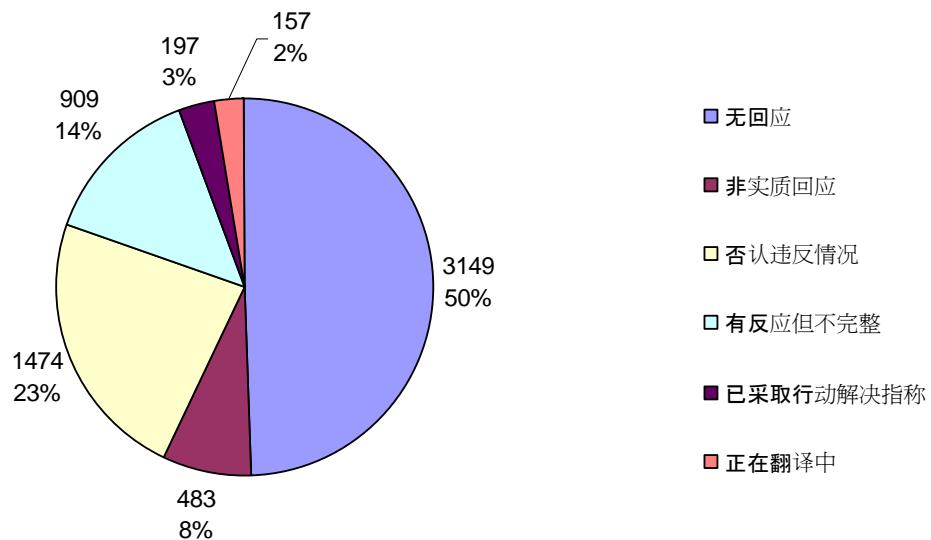
- 巴林释放人权捍卫者；^{xlix}
- 印度惩罚对一名同性恋、双性恋及变性者活动人士进行性侵犯的罪犯；^l
- 巴西保护抗议大坝建设活动者；^{li}
- 克罗地亚拘捕迫记者的警察；^{lii}
- 埃及起斥警察施虐行为。^{liii}

特别程序之间的联合活动和协作

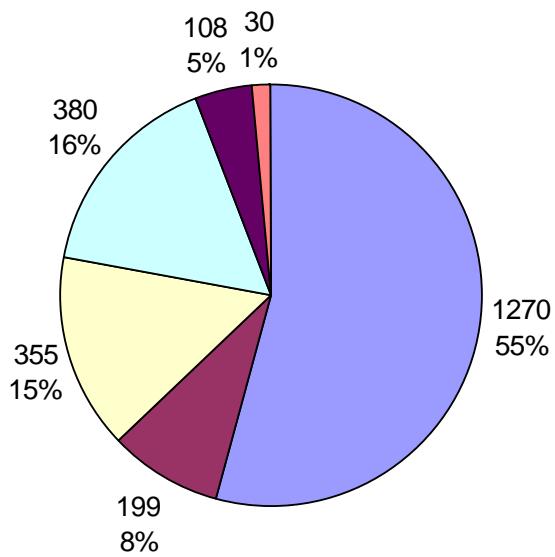
正如稳步增加的联合指称信函、联合紧急呼吁、联合新闻发布会甚至联合国别访问所示，特别程序任务负责人正在加强彼此间的协作。^{lv} 2008 年以前，只有不到一半的信函是由两名或以上任务负责人联合发出的。2008 年和 2009 年，联合信函数量占了所有信函数量的 66%。^{lv} 在 2004 至 2008 年可记录的所有信函中，联合信函占了近 73%。只有宗教或信仰自由问题特别报告员 50% 以上的信函是单独发出的。在研究所涉的五年期内，该报告员独自发出的信函占其发送的总信函的 52%。^{lvii}

在这一方面，联合国人权事务高级专员办事处设立的快速回应服务台为特别报告员的工作带来了便利。该服务台将寄给任务负责人的信函集中起来，同时处理发出的信息。这一机制似乎提升了报告员的效率，便利了彼此间的联合行动。同时，这也增加了各国政府和其它机构对信函议题的关注。如图六和图七所示，联合发送的信函面对无回应或非实质回应的比例（58%）比任务负责人单独发出的信函面对无回应或非实质回应的比例（63%）要低。但是，各国给予的回应质量似乎与信函是否联合发送无关。事实上，在得到积极回应方面，由特别程序单独发出的信函的表现比联合发送的信函略好。^{lviii}

联合信函 - 比例统计分析（2004 至 2008 年）



独立信函 - 比例统计分析 (2004 至 2008 年)



特别程序之间的一般交流，尤其是在特别程序的年度会议上，是交流经验教训、解决共同挑战和提升专业标准的有效途径之一。¹⁹⁹³

年在维也纳举行的世界人权大会得出的诸多结论之一即是需要提高特别程序之间的协调，这促成了特别程序年度大会在次年的设立，以及特别程序协调委员会在²⁰⁰⁵

年的成立。该委员会的主要职责是促进报告员之间的协调，以及充当报告员与人权事务高级专员办事处、更广泛的联合国人权系统和民间社会之间的桥梁。^{lviii}

委员会在联合国大会有关设立人权理事会的辩论期间对于促成统一立场的形成和机制建设方案的谈判方面发挥了关键作用，并在²⁰⁰⁷

年有关删除《行为守则》草案中繁冗的条款方面起到了直接影响。

《行为守则》的制定源自非洲国家有关限制特别程序独立性的诉求。《行为守则》是人权理事会机制建设方案的一部分，旨在监督和规范报告员的行为，但不包含处理特定指称的程序。相关申诉倾向于在与特别程序的互动对话中或通过其它渠道表达。一些专家认为《行为守则》是促进特别程序专业化的重要一步，其他专家则认为这限制了特别程序（以及人权事务高级专员办事处工作人员）对违法行为进行控诉的能力。该问题似乎已变得更为严重，因为近期成员国以据称的任务负责人越权行事为由恶意攻击某些任务负责人，而这其实是某些国家用以回避对特别程序所提问题的实质做出回应的策略。各国通常忽视解决申诉的渠道，而倾向于以人权理事会会议的集中平台表达申诉，而在该平台上，任务负责人只有五分钟的时间答复各国的评论。

针对某些国家对特别程序违反《行为守则》的申诉，特别程序协调委员会制定了“惯例和工作方法审查内部咨询程序”，以便对这些申诉进行规范化管理。该程序是一种自我规范

工具，使特别程序协调委员能够保密地检查有关任务负责人行为的信息，并决定应采取何种指导意见或纠正措施。该信息然后提交给人权理事会主席。^{lx}
尽管协调委员会在这一方面和其它方面起着重要作用，并且在 2008 年的一项主席声明中得到承认，部分国家仍声称其缺乏法律效力，因此拒绝给予其理所应得的承认。

资源和培训

过去十年间，特别程序得到的支持已大幅改善，但其能够支配的资源仍严重缺乏，这显然影响了该机制的效用。据《2009 年人权事务高级专员办事处年度报告》，在其该年度总计 1.588 亿美元的开支中，只有 1100 万美元用于特别程序，仅占总开支的 7%。^{lx} 如果这些资金在该年度总共 39 名特别程序间平分，则每名任务负责人平均只能分配到 28 万美元。在用于特别程序的 1100 万美元的开支中，730 万美元来自联合国常规预算，390 万美元来自以自愿捐款形式给予的预算外捐款。其中近一半的预算外捐款用于人权事务高级专员办事处的地区分支，另有 14% 用于人道信托基金，只有 4% 用于特别程序。^{lxii}

人权理事会独立专家以志愿形式从事工作，只能得到旅行相关花费的报销（按日旅行费用，两国访问外加 40%，外加每年三次前往日内瓦的旅行；如果需要参加联合国大会，外加一次前往纽约的旅行）。人权事务高级专员办事处提供给专题特别程序的资源平均只涵盖每项任务的一名工作人员，这进一步限制了他们开展工作的能力；国别报告员所得的人员支持甚至更少。实际划拨的资源视需求评估结果而定，如报告员的工作计划、沟通内容以及意外情况（如海地地震）。由于职务要求高，同时几乎没有报偿，一些合格的专家可能不愿自荐，或在服务早期即退出，或为满足其主要专业职务的要求而缩减活动。

一些国家和一小部分非政府捐赠者将其捐赠专项用于人权事务高级专员办事处的特定使命或任务，这也限制了人权事务高级专员办事处根据需要分配资金的灵活性。据《人权事务高级专员办事处年度报告》，有 11 个国家要求将捐赠资金直接用于支持人权实况调查程序分计划。^{lxii} 人权事务高级专员办事处不愿具体披露这些国家的专项资金的安排和用途。针对具体任务负责人的专项资金对接收人的好处显而易见，但也可能引起不同任务负责人间公平性的复杂问题。资金来源和分配的不透明性也会引起有关谁在支持哪些任务以及他们对相应工作的影响等问题。

任务负责人和人权事务高级专员办事处面临的另一个挑战是人权理事会建立的但无资金支持的新主题任务、联合地区任务以及临时性实况调查委员会的数量日渐增加。这些没有资金支持的任务与现有任务在争取本已稀少的资金和时间资源方面的竞争日益加剧。

虽然不同的任务有不同的需求，但一些拥有外部捐赠者资源或经验的任务负责人可以从这些捐赠者（通常来自北方和西方）募集额外资源，或从其国内机构得到资源满足这些需求；而其他报告员则可能不具备这些条件，从而引起公平性和有效性方面的问题。来自联合国系统外的资源缺乏透明性，甚至在有关人权事务高级专员办事处工作人员之间也缺乏透明性，这也会引起责任追究方面的问题。

任务负责人就职后将在日内瓦接受人权事务高级专员办事处提供的有关管理、媒体关系和支持体系的基本指导与培训。他们还将熟悉《特别程序行为守则》，包括他们必须签署的一份誓言和《特别程序手册》。但是，他们通常不会得到来自前任与现任任务负责人和其他经验丰富的实践者基于技能的政治培训。从 2009

年秋季起，在人权事务高级专员办事处的协助下，特别程序协调委员会开始启动一项针对新任务负责人的入职计划，其中包括由现任或前任特别程序讲授的课程。不过目前尚无由该体系内经验丰富的实践者就本工作涉及的政治和外交技能编写的书面材料。这就意味着临时任命的或无法参加年度培训的任务负责人将失去这一重要的机会。让人意外的是，许多已离职的报告员并不愿意与新的继任者私下分享他们在职时获得的经验教训，这要么是由于缺乏实践和资源，要么是他们避免以过去的做法妨碍新报告员的个人倾向，或者是因为新报告员存在这方面的限制或顾虑。人权事务高级专员办事处工作人员经常轮换职责，这让任务负责人之间本不平顺的过渡进一步复杂化，也影响了工作的持续性和机构记忆。

结论和建议

我们搜集和分析的证据表明，在将国际规范转变为实际成果方面，特别程序以其独立性、灵活性和实效性起着独一无二的作用。基于以上具体研究成果，为进一步加强特别程序机制，兹提出以下建议：

- 尽管独立专家遴选流程已有所改善，但如能纳入更多合格候选人，同时减少来自成员国的政治干预，这一遴选流程将会更加完善。
- 成员国应履行配合特别程序的义务，签发长期邀请，迅速回应访问请求，接受此类访问的标准职权范围，并及时有效地回应所有信函。
- 应持续记录并公开有关国家与独立专家的配合情况，包括建立记录所有信函的数据库。在选举人权理事会成员和针对各国在资源分配与技术协助方面做出决定时，各国应以此公开记录为依据。
- 特别程序应投入更多时间准备国别访问，以更平衡的方式发布调查结果，提供更具体、更实用的建议，对国别访问进行更仔细、更具战略性的选择，从而不断改善其工作方法。
- 应采取一系列跟进措施强化机制的影响力，如：各国定期提交进展报告、更好地协调特别程序与其工作人员、定期开展跟进访问、将建议纳入联合国国家工作队工作计划，加大民间团体的监督与报告力度。
- 根据特别程序将普遍规范转换为国家改善实践的工作量和质量，各国和联合国体系应为特别程序增加资源，持续减少指定款项情况，并为资金进行导向，从而支持实施专家建议。
- 为支持进一步专业化和提升效力，有必要对特别程序进行全新培训和改良培训，尤其是由前任任务负责人进行的培训和外交与沟通技能的培养。
- 各国必须避免滥用《特别程序行为守则》骚扰独立专家，并需在发生此类行为时进行谴责。对不当行为的投诉应提交至特别程序协调委员会，委员会应将处理指称所采取的措施告知理事会。
- 联合国体系应投入更多努力，将特别程序的工作与联合国的活动、项目和工作计划整合，并寻找将他们的建议与优先拨款联系起来的途径。

致谢

作者深表感谢高级助理研究员 Emily

Alnikoff, 在研究、数据分析、展示主要发现结果与建议和协调一组前途光明、乐于奉献的研究生和年轻律师方面, 她贡献良多。作者还感谢项目专家顾问组成员: Roberta Cohen、Morton Halperin、Peggy Hicks、Hina Jilani、Miloon Kothari、Juan Mendez、Michael O'Flaherty、Paulo Pinheiro、Bertrand Ramcharan、Andrea Rossi、Nancy Rubin、Thomas Weiss、David Weissbrodt 和 Rich Williamson, 感谢他们的建议和对研究建议的核可。

本文为由布鲁金斯学会出版的一份报告的改编版本, 其为《人权催化剂: 联合国独立人权专家特别贡献》(华盛顿特区, 布鲁金斯学会, 2010 年)。

撰稿人介绍

泰德皮科内(Ted Piccone)

是布鲁金斯学会高级研究员兼外交政策项目副主任, 还是马德里俱乐部的顾问。2001 至 2008 年间, 皮科内先生担任民主结合项目执行总监, 之前担任克林顿政府的高级外交政策顾问。他拥有哥伦比亚大学法学博士学位和宾夕法尼亚大学荣誉文学学士学位。

缩略词表

任务

ED – Special Rapporteur on the right to education
FOOD – Special Rapporteur on the right to food

教育权问题特别报告员
粮食权特别报告员

FRDX – Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion or expression

促进和保护言论和见解自由权问题特别报告员

HLTH – Special Rapporteur on the right to everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health

人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员

HOUSE – Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

适足生活水准权所含适足住房及此方面非歧视问题特别报告员

HRD – Special Rapporteur on the situation of human rights defenders

人权捍卫者状况问题特别报告员

IDP – Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons

国内流离失所者问题特别报告员

IJL – Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers

法官和律师独立性问题特别报告员

IND – Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people

土著人权和基本自由情况

问题特别报告员

MIG – Special Rapporteur on the human rights of migrants

移民人权问题特别报告员

RACE – Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员

RINT – Special Rapporteur on freedom of belief

宗教或信仰自由问题特别报告员

SALE – Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child

买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员

SUMX – Special Rapporteur on extrajudicial Summary or arbitrary executions

法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员

TOR – Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment

酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题

特别报告员

TOX – Special Rapporteur on the adverse effects of the movement and dumping of toxic and dangerous wastes on the enjoyment of human rights

非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对享受人权的不良影响问题特别报告员

TRAF – Special Rapporteur on trafficking in persons, women and children

products and
非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对享受人权的不良影响问题特别报告员
especially in
贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员

VAW – Special Rapporteur on violence against women, and consequences

暴力侵害妇女、其原因和后果问题特别报告员

WGAD – Working Group on Arbitrary Detention

任意拘留问题工作组

WGEID – Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances

工作组

被强迫或非自愿失踪问题工

其它:

AL – Allegation Letter

指称信函

EEG – Eastern Europe Group

东欧国家集团

GRULAC – Latin America and Caribbean Group

拉丁美洲和加勒比国家集团

HCHR – High Commissioner for Human Rights

人权事务高级专员

HRC – Human Rights Council	人权理事会
JAL – Joint Allegation Letter	联合指称信函
JUA – Joint Urgent Appeal	联合紧急呼吁
ICCPR – International Covenant on Civil and Political Rights	《公民权利和政治权利国际公约》
NGO – Nongovernmental Organization	非政府组织
OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights	人权事务高级专员办事处
SP – Special Procedures	特别程序
SPB – Special Procedures Branch	特别程序分支
SRSG – Special Representative of the Secretary General	秘书长特别代表
UA – Urgent Appeal	紧急呼吁
UN – United Nations	联合国
UNGA – United Nations General Assembly	联合国大会
UPR – Universal Periodic Review	普遍定期审查
WEOG – Western Europe and Others Group	西欧和其它国家集团
WG – Working Group	工作组

注释

ⁱ 根据人权理事会于 2007

年确立的标准，这些专家依照其专长、人权领域经验、独立性、公正性、正直性和客观性进行选择。联合国人权理事会，第 5/1 号决议，《联合国人权理事会：体制建设》，2007 年，第二部分，A，18。目前共有 31 个专题任务和 8 个国别任务。

ⁱⁱ

“特别程序是整个制度的最宝贵的组成部分。这些程序与人权事务高级专员及其工作人员结合在一起，为切实保护人权提供了必不可少的独立的专门知识和判断力。一定不能使特别程序政治化，一定不能使其为政府所控制。”联合国秘书长科菲·安南，在时代华纳中心的演讲，纽约，2006 年 12 月 8

日，http://www.pfcmc.com/News/ossig/stories/statements_full.asp?statID=39（访问于 2010 年 9 月 1 日）。

ⁱⁱⁱ 联合国人权理事会，第 5/2 号决议，《特别程序任务负责人行为守则》，2007 年，第 1 段。

^{iv}

这些回复由人权事务高级专员办事处进行总结，并纳入任务负责人对人权理事会进行的公共报告。

^v

政府对特别程序信函的回应可分为下列五种类别：无回应、非实质回应、无证据而否认违反情况、有回应但不完整或已采取行动解决指称。由于工作组的工作方面有所不同，评估工作组时对这些类别进行了细微改动。

^{vi} 联合国人权理事会，第 5/2 号决议，《特别程序任务负责人行为守则》，2007 年，第 11 至 13 条。

^{vii} 这些包括 2010 年 1 月就人权理事会五年审查召开的威尔顿庄园会议、2010 年 3 月由新英格兰法学院主办的研讨会和 2010 年 6 月由利兹大学国际治理中心组织的研究专题讨论会。

^{viii} 当前的任务负责人名单请见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm> (访问于 2010 年 9 月 1 日)。《2000 年人权事务高级专员办事处年度报告》称共有 35 个任务，其中 21 个为主题任务，14 个为国别/地区任务。请见

<http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2000.pdf>，第 147 页 (访问于 2010 年 9 月 1 日)。

^{ix} 2007 年 6

月，人权理事会同意了全新的独立专家任命体制，从先前受理事会主席和高级专员紧密控制转变为更加透明和与多方利益攸关方磋商。候选人可由政府、非政府组织、其他联合国组织或个人进行提名。任命标准包括人权专长与任务领域经验、独立性、公正性、正直性和客观性。由来自各个地区小组的代表组成的顾问组对候选人进行审查，并向理事会主席做出推荐，而理事会主席随后继续进行咨询流程，最后将名单提交理事会等待最终批准。联合国人权理事会，第 5/1 号决议，《联合国人权理事会：体制建设》，第 39 至 53 段。虽然这种方法减少了旧有体制下明显存在的幕后往来和操纵，并继续在整体上呈现来自各个地区、令人印象深刻的多元候选人群组，但是仍有部分国家要求选择它们青睐的候选人，2010 年 6 月任命某些任务负责人时即为如此。

^x 联合国，《联合国宪章》(联合国，纽约，1945 年)，第九章：国际经济及社会合作，第 55、56 条。

^{xi} 联合国人权理事会，第 5/2 号决议，《特别程序任务负责人行为守则》，第 1 执行段。

^{xii} 联合国大会，第 A/RES/60/251 号决议，《人权理事会》(联合国，纽约，2006 年)，第 9 段。

^{xiii}

尽管多次收到请求，人权事务高级专员办事处仍无法提供支持特别程序的工作人员人数，包括直接委派给特别程序分支的工作人员人数。

^{xiv} 《2009 年联合国人权事务高级专员办事处年度报告》，18-

19，http://www.ohchr.org/Documents/Publications/I_OHCHR_Rep_2009_complete_final.pdf (访问于 2010 年 9 月 2 日)。

^{xv} 对于自 2006

年起国别访问增加的原因解释之一是因为就贫穷、水资源和文化权利新成立了三个任务。2006、2007、2008 和 2009 年的数据提供了国别访问的年度统计分析。2005 年的数据请见《2005 年人权事务高级专员办事处年度报告》。

^{xvi} 《2009

年特别程序事实和数据》，14，http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts_Figures2009.pdf (访问于 2010 年 9 月 2 日)。

^{xvii} 《2007

年特别程序事实和数据》，16，<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/SP2007FactsFigures.pdf> (访问于 2010 年 9 月 2 日)；《2007

年特别程序事实和数据》，10，<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/SP2007FactsFigures.pdf> (访问于 2010 年 9 月 2 日)；《2008

年特别程序事实和数据》，12，http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts_Figures2008.pdf (访问于 2010 年 9 月 2 日)。

^{xviii} 亚洲国家集团 1999 年接待了 11 次访问，2009 年则为 13 次。西欧和其它国家集团 1999 年接待了 7 次访问，2009 年则为 9 次。东欧国家集团 1999 年接待了 7 次访问，2009 年则为 8 次。

^{xix} 自 1998 年起接待过超过 10 次访问的 16

个国家和领土分别为苏丹、柬埔寨、哥伦比亚、危地马拉、被占领巴勒斯坦领土、刚果民主共和国、海地、巴西、墨西哥、阿富汗、布隆迪、美国、土耳其、厄瓜多尔、英国和印度尼西亚。

^{xx} 《特别程序操作手册》，2008 年，第 71-2

段，http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_FINAL_2008.doc（访问于 2010 年 9 月 10 日）。

^{xxi} 一些报告员报告，纽约的互动对话质量更高、更其实质意义。

^{xxii} 根据《特别程序手册》第 74

段，报告草稿通常在发表之前四到六周提交给政府，以便政府纠正任何误解或实质错误。亦请见《行为守则》第 13(c)

条（“任务负责人要确保所涉国家政府当局首先收到有关本国的结论和建议并有充分时间作出反应……”）。

^{xxiii} 联合国人权委员会 第2004/76 号决议 《人权和特别程序》（联合国人权委员会 日内瓦 2004 年），第 2(b) 段 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/162/00/PDF/G0416200.pdf?OpenElement>（访问于 2010 年 9 月 4 日）。

^{xxiv}

在十大最常访问的国家（巴西、柬埔寨、哥伦比亚、刚果民主共和国、危地马拉、海地、以色列/被占领巴勒斯坦领土、墨西哥、苏丹和美国）中，四个国家已发出长期邀请（巴西、哥伦比亚、瓜地马拉和墨西哥）。

^{xxv} 这些国家中的八个 (11%)

未收到过访问请求。这八个国家分别为奥地利、塞浦路斯、芬兰、冰岛、摩纳哥、黑山和圣马力诺。

^{xxvi} 叙利亚在 2010 年 9 月接待了首次特别程序访问（食物权）。其它 25 个尚未发出长期邀请的国家从未收到过访问请求。

^{xxvii} 本研究中，“待定访问”定义为原则上已同意但尚未安排的请求的访问。

^{xxviii} 《特别程序操作手册》，2008 年，附件

III, http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_FINAL_2008.doc（访问于 2010 年 9 月 10

日）。保护证人及其亲属日益受到关注，因为曾出现对他们的恶意攻击，其中最值得注意的就是 2009 年肯尼亚两名人权捍卫者在会见外拘留、即审即拘或任意拘留问题特别报告员后惨遭谋杀。

^{xxix} Nigel Rodley, 《访谈》，见于 Amy D. Bernstein 《与酷刑者谈判》(On Negotiating with Torturers)，见于《酷刑：是否保障安全？究竟是否可行？》(Torture: Does it Make us Safe? Is it ever OK?)，由 Kenneth Roth 与 Minky Worden 编辑（纽约：新传媒与人权观察，2005 年），106-17。

^{xxx} Jorge Bustamante, 《印度尼西亚移民权利问题特别报告员报告》，联合国第 A/HRC/4/24/Add.3 号文件，2007 年，<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/112/04/PDF/G0711204.pdf?OpenElement>（访问于 2010 年 9

月 4

日）。根据各种信息来源，现在雇主不再刻意扣留移民的护照；有关其它条款，如改善移民的工作条件，两国仍在进行讨论。

^{xxxii} 其中一名记者的亲属公开表示该名记者的获释归功于特别报告员。Ros Rada, 《给编辑的信》，见于《柬埔寨日报》，2010年1月29

日。根该特别报告员所说，一些柬埔寨国内和国际人权组织的活动也为该成果发挥了作用。

^{xxxiii} Cherif Bassiouni, 《联合国人权委员会独立专家有关阿富汗人权现状的报告》，联合国第A/59/370号文件，2004年，第5页和第20页。

^{xxxiv} Cherif Bassiouni 在2004年至2006

年间担任阿富汗人权问题独立专家，在联合国人权委员会和联合国大会上做过两次报告：A/59/370和E/CN.4/2005/122。报告中有关影响的例子于2010年3月12

日在一名前任任务负责人的访谈中进一步扩充。

^{xxxv} 1992年至2004

年间，“境内流离失所者任务”的官方名称是“联合国秘书长有关境内流离失所者问题的代表”。2004

年，该任务的官方名称变更为“联合国秘书长有关境内流离失所者人权的代表”。这些名称在本文中交替使用。

^{xxxvi}

哈西德佩大学人口研究所每年都进行土耳其移民和境内流离失所者调查，其调查问卷根据“联合国境内流离失所者指导原则”制定。有关更多信息，请访问

http://www.hips.hacettepe.edu.tr/eng/press_release.pdf (访问于2010年10月1日)。

^{xxxvii} Philip

Alston, 《哥伦比亚法外处决、即审即决和任意处决问题特别报告员报告》，联合国第A/HRC/14/24/Add.2号文件。

^{xxxviii} 许多在项目期间接受访问的政府和非政府组织代表均证实了该访问的影响。

^{xxxix} 《特别程序手册》第98

段规定，特别程序的建议应具体、可测、可实现、具有现实性、有时间期限。

^{xxi} 1999

年一项以特别程序获胜为结果的影响深远的案例涉及马来西亚政府以诽谤罪向法官和律师的独立性问题特别报告员 Param Cumaraswamy 索赔 1.12

亿美元的诉讼。最终，国际法庭作出裁决，裁定联合国特别报告员须被视为“有使命在身的专家”，并被授予免于诽谤指控的特权和豁免权。《与人权委员会特别代表司法豁免权有关的区别》，见于《1999年4月29日咨询意见》，国际法庭，<http://www.icj-cij.org/docket/files/100/7619.pdf> (访问于2010年9月10

日)。如需查看国际法庭新闻稿，请访问 <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=154&code=numa&p1=3&p2=1&p3=6&case=100&k=9> (访问于2010年9月10日)。

^{xli}

境内流离失所者问题特别程序和土著人问题特别程序进行了为数最多的跟进访问。有关虐待问题、法外处决、即审即决和任意处决问题以及住房问题的特别程序力求对其本人或前任曾访问过的国家发送跟进问卷，并公布跟进报告结果。

^{xlii}

完整列表请见联合国人权事务高级专员办事处编辑的国别访问列表：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisitsa-e.htm#burundi> (访问于2010年9月10日)。

^{xlii} 《联合国人权理事会行为守则》，第 9 条第 (d) 款和第 (e) 款。

^{xliii} 2009

年联合国人权事务高级专员办事处年度报告》，活动和结果12，http://www.ohchr.org/Documents/Publications/I_OHCHR_Report_2009_complete_final.pdf（访问于 2010 年 9 月 14 日）。

^{xliv} 这些数据高于联合国人权事务高级专员办事处的数据，因为研究团队计算了 2004 年至 2008

年间各任务在其年度报告中所记录的全部信函，无论该信函是否被一名以上的任务负责人记录。2004 年至 2008 年的非国家信函接收者包括世界银行、先正达公司、ITM

Angola、全球基金、可口可乐公司、亚洲发展银行、法国开发署、纽蒙特加纳黄金有限公司、比尔和梅琳达·盖茨基金会以及联合国科索沃特派团，由联合国有关食物、健康、住房、儿童贩卖、有毒废物和反对妇女暴力问题的特别程序发送。考察非国家行动者对人权的影响是一种新趋势，值得进一步深入研究。

^{xlv} 非洲国家集团和亚洲国家集团各由 53 个成员国构成；拉丁美洲和加勒比国家集团有 33 个成员国；西欧和其它国家集团有 29

个成员国，在本研究中该集团还包括了以色列和美国；东欧国家集团有 23 个成员国。

^{xlvii}

在分析回应情况时考虑了非国家行动者，它们在无回应或非实质回应方面的比例最低，仅为 42.8%，在做出回应方面的比例最高，达到

57.14%。不存在任何非国家行动者无事实根据地或空泛地否认指称的案例。

^{xlviii}

民主共同体是唯一的全球性跨政府民主政府论坛，旨在促进合作，加强和支持民主发展。负责组织会议的召集小组根据一套基于《世界人权宣言》和其它国际标准的标准邀请相关政府参加这项两年举行一次的部长级会议。有关民主共同体的更多信息，请参见

<http://www.community-democracies.org/index.php?limitstart=3>（访问于 2010 年 9 月 2

日）。有关其邀请程序，请参见民主共同体里斯本部长级会议国际咨询委员会发布的有关政府邀请的建议，<http://www.demcoalition.org/site09-2008/pdf/FINAL%20IAC%20Brochure%20Lisbon.pdf>（访问于 2010 年 9 月 2 日）。

^{xlii}

所有案例均直接取自附于特别程序提交至人权理事会或特别程序公告板的信函文件，详见联合国人权事务高级专员办事处网站。

^{xlix}

《联合国秘书长有关人权捍卫者情况特别代表报告》，见于《政府去文和回复案例汇编》，联合国第 E/CN.4/2005/101/Add/1 号文件，2005 年 3 月 16 日，16 - 17。

¹

《联合国秘书长有关人权捍卫者情况特别代表报告》，见于《政府去文和回复案例汇编》，联合国第 AHRC/7/28/Add.1 号文件，2008 年 3 月 5 日，209。

^{li}

《联合国见解和言论自由权问题特别报告员报告》，见于《政府去文和回复案例汇编》，联合国第 A/HRC/11/4/Add.1 号文件，2009 年 5 月 27 日，60 - 1。

^{lii}

《联合国见解和言论自由权问题特别报告员报告》，见于《政府去文和回复案例汇编》，联合国第 A/HRC/11/4/Add.1 号文件，140 - 1。

^{liii}

《酷刑和其它残忍、非人道或有辱人格的待遇或惩罚问题特别报告员报告》，见于《信息汇

编》，包括《政府去文和案例汇编回复》，联合国第 E/CN.4/2005/62/Add.1 号文件，2005 年 3 月 30 日，123 - 4。

^{liv} 自 2006

年以来，有关特别程序已对三个地区的国家进行了四次联合访问。有关特别程序已进行的国别访问的完整列表，参见：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisitsa-e.htm>（访问于 2010 年 9 月 2 日）

^{lv} 2005、2006、2007、2008 和 2009 年《事实和数据》。

^{lvi} 不同于与联合国人权事务高级专员办事处的计算结果，我们的数据显示，自 2004 年以来，联合信函数量保持着 70% 的稳定比例。其中在 2009 年更是高达 83%。在分析 2004 年至 2008

年间的联合信函时，研究团队计算了各特别程序在其年度信函文件中记录的所有信函数量，不论联合信函是否出现在一个以上的文件之中。虽然特别程序至少与一名其他报告员发送了大部分信函，这些信函在联合国人权事务高级专员办事处的官方记录里却未必完全一样——

可能记录了不同的数据，记录可能未包括相同的工作任务负责人列表。另外各联合信函总结的指称和政府回应的重心由于各任务负责人关注主题的不同也可能各异。因此，鉴于许多联合信函并非完全以副本形式被记录，我们认为有必要算入各特别程序在该时期所记录的所有信函。同理，研究团队也对出现在各特别程序信函文件中的政府回应——进行了计数。

^{lvii} 在对联合信函的所有回应中，17%

记录于“有响应但不完整”和“已采取行动解决指称”类别，而 21% 的独立信函属于这两个类别。同样，23%

的联合信函收到了“无证据而否认违反情况”回应，而仅有 15% 的独立信函得到该回应。两类信函所得到的“非实质”回应数量相同。

^{lviii} 参见《特别程序手册》第 109 - 14 段。

^{lix} 特别程序协调委员会，《惯例和工作方法审查内部咨询程序》，2008

年，http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annual_meetings/docs/InternalAdvisoryProcedure.doc，

^{lx} 联合国人权事务高级专员办事处，《年度活动和成果报告》，2009

年，19，http://www.ohchr.org/Documents/Publications/I_OHCHR_Report_2009_complete_final.pdf（访问于 2010 年 9 月 10

日）。遗憾的是，人权事务高级专员办事处决定拒绝按用于特别程序的具体金额为我们提供资金数字，因此，资金数额是根据具体参考该系统的各单项进行的估计值。

^{lxi} 《2009 年人权事务高级专员办事处年度报告》，财务报告，180-99。

^{lxii} 《2009 年人权事务高级专员办事处年度报告》，196。这 11

个国家分别为西班牙、挪威、德国、英国、加拿大、芬兰、爱尔兰、俄罗斯、比利时、日本和澳大利亚。