

国家人权机构

历史、原则、作用和职责



联合国人权事务
高级专员办事处

人
权



联合国

专业培训丛刊

4 (REV.1)



联合国 人权

联合国人权事务高级专员办事处

国家人权机构

历史、原则、作用和职责

专业培训丛刊第四辑(第一次修订版)



说明

本书所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其他当局的法律地位或对于其边界或界线的划分表示任何意见。

*
* *

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

HR/P/PT/4/Rev.1

联合国出版物
出售品编号：C.09.XIV.4
ISBN 978-92-1-730203-9

照片来源：© 联合国资本发展基金/罗杰·亚当斯，照片以下部分例外：图右上方：© 国际劳工组织/P. 德洛什，图左中段：© 国际劳工组织/A. 加纳尔

© 2010 联合国
全球版权所有

目录

	页次
本出版物简介	vi
章次	
一. 联合国人权体系与国家人权机构	1
学习目标.....	1
导言.....	1
A. 人权体系	3
B. 联合国与国家人权机构	6
结论.....	10
二. 国家人权机构概述	11
导言.....	11
学习目标.....	11
A. 什么是国家人权机构?	11
B. 国家人权机构的模式	13
C. 国家人权机构的优势	19
D. 国家人权机构的作用	19
结论.....	28
三. 国际协调委员会和《巴黎原则》	29
导言.....	29
学习目标.....	29
A. 《巴黎原则》	29
B. 国际协调委员会及其认证制度	43
结论.....	53
四. 增进人权.....	54
导言.....	54
学习目标.....	54
A. 什么是增进人权，为什么增进人权很重要?	54
B. 一般原则	56
C. 公众教育	58
D. 公众认识.....	65

E. 出版物.....	67
F. 文件中心.....	68
G. 基于社区的举措.....	69
结论.....	70
五. 保护人权.....	71
导言.....	71
学习目标.....	71
A. 人权调查.....	72
B. 调查个人申诉.....	76
C. 非诉讼争端解决办法.....	88
D. 查询.....	91
结论.....	96
六. 向政府和议会提供咨询意见.....	97
导言.....	97
学习目标.....	97
A. 《巴黎原则》.....	97
B. 接收咨询意见的实体的责任.....	97
C. 审查现行法律、政策或惯例.....	98
D. 审查拟议的法律、政策或惯例.....	99
七. 监测人权状况.....	104
导言.....	104
学习目标.....	104
A. 什么是监测？.....	104
B. 监测活动的原则.....	105
C. 在监测活动中利用采样调查.....	106
D. 监测国家的人权状况.....	107
E. 监测拘留场所.....	110
结论.....	115
八. 协调与合作.....	116
导言.....	116
学习目标.....	116

A.	司法与法治	116
B.	与议会的关系	119
C.	国际人权体系	120
D.	其他的国家人权机构和区域网络	122
E.	与民间社会的关系	123
	结论	124
九.	冲突和冲突后局势中的国家人权机构	125
	导言	125
	学习目标	125
A.	冲突局势中的国家人权机构	125
B.	冲突后局势中的国家人权机构	128
	结论	132
十.	支持国家人权机构	133
	导言	133
	学习目标	133
A.	建立前阶段	133
B.	建立阶段	137
C.	巩固和加强国家人权机构	145
	结论	146
附件		
一.	大会第 48/134 号决议附件《巴黎原则》	147
二.	经国际协调委员会认证的国家人权机构一览表(截至 2010 年 6 月)	150
三.	增进和保护人权国家机构国际协调委员会章程(以及所附的国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则)	158
四.	资格认证小组委员会：一般性意见(2009 年 6 月)	174
五.	大会第 60/154 号决议	180
六.	大会第 63/169 号决议	183
七.	大会第 63/172 号决议	185
八.	大会第 64/161 号决议	189
九.	人权委员会第 2005/74 号决议	192

本出版物简介

本出版物的目的是向读者介绍**国家人权机构**，重点是介绍作为国家保护和增进人权这两项工作基石的国家人权机构及其与国家以及国际人权体系的关系。

目标受众

要尊重人权，每个国家政府、个人、社会团体和机构都必须作出协调一致的努力。因此，本出版物的目标受众是所有希望对以下方面有所基本了解的人：国家人权机构的概况，它们开展哪些工作，它们如何与国家、民间社会及国际社会进行互动，以及如何支持它们的工作。

学习目标概述

总体目标：使读者对国家人权机构、它们的性质及其工作方式有所基本了解

目标1：说明国家人权机构在其中开展工作的环境和体系，包括国家、区域和国际人权体系，并说明国家人权机构在所有这些级别的体系中具有什么特别重要的意义。

目标2：明确地解释什么是国家人权机构以及存在着哪些不同的模式，并解释国家人权机构的作用。

目标3：解释国家人权机构在增进人权方面的作用。

目标4：解释国家人权机构向政府和立法机关提供咨询意见的作用。

目标5：解释国家人权机构在保护人权方面的作用(监测、调查和查询以及采用非诉讼争端解决办法)，包括通过确保加强尊重法治保护人权。

目标6：说明在建立国家人权机构之前以及在建立和加强这些机构期间的各个发展阶段会遇到哪些严峻的挑战，并说明可利用哪些机会对它们提供支持。

一. 联合国人权体系与国家人权机构

学习目标

读完第一章后，读者将了解：

- 人权体系的基本要素，包括：
 - 联合国如何支持增进和保护人权；
 - 国家对增进和保护人权、尤其是对增进和保护它已批准的国际人权条约确认的人权承担的责任；
 - 区域人权体系；
 - 将人权机构置于国家责任的范畴；
- 国际协调委员会以及《有关国家机构地位的原则》(《巴黎原则》)的基本作用；
- 联合国、尤其是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在支持国家人权机构方面的作用。

导言

自联合国成立以来，人权一贯是它关注的核心问题之一。尊重、保护和落实人权是国家的责任。国家批准国际人权文书，并必须建立保障人权的机制。

处理人权的工作很复杂，所涉的范围又很广。参与这项工作的有政府的所有部门以及其他各种国家机构和民间社会组织：独立的司法系统、执法机构、有效和具有代表性的立法机构、以及采用人权方案的各级教育系统。国家人权机构¹在其中则占有独特的地位。

联合国一直在全面地参与建立和加强国家人权机构的工作。这项工作是人权高专办以及联合国开发计划署(开发署)等联合国系统其他机构的一项优先任务。²

国家人权机构的数目在过去 15 年期间急剧增多，这主要是由于联合国向它们提供了“实际性”支助。国家人权机构应承担广泛的保护和增进人权的任务，但这种数目剧增的状况带来了重大的涉及它们运作的挑战。

¹ “国家人权机构”和“国家机构”是文献中通用的用语。除非引用使用不同用语的某一资料来源或文件，本出版物使用“国家人权机构”。

² 例如见《高级专员 2010-2011 年战略管理计划》和《开发署 2008-2011 年战略计划》。

第一种挑战涉及国家人权机构的数目剧增与**体制多元化**。人权高专办 2009 年的调查显示，美洲和非洲国家人权机构的数目分别在 1990 年代初期和中期急剧增加，亚洲和太平洋区域在 1990 年代末期也有所迅速增加，欧洲则自 1990 年代中期以来就一直在稳步增加。³ 不过，这种演变既不是有序不乱也不是直线上升的发展动态。

国家人权机构的任务和权力视其所在区域、国家及法律制度的不同而大相径庭。有些机构，如公众保护办公室和监察员办公室等负有人权任务，但许多机构并非如此。有些国家还赋予人权机构更多的其他类型的任务，例如处理弊政或反腐等任务，于是出现了一些“混合型”机构。有些国家则由负有不同任务的若干机构(例如两性平等委员会)分担人权职责。

第二种挑战涉及**专题多元化**。民众指望国家人权机构成为强劲有力和有效的国家人权保护体系的“关键组成部分”，从而有助于确保国家法律和实践遵守国际人权标准，支持政府确保在国家一级落实、监督和处理各种核心的人权关注问题如施加酷刑、任意拘留、贩运人口和移民人权问题，支持人权维护者的工作，并有助于消除一切形式的歧视。⁴ 获得通过的各种新文书往往要求国家人权机构发挥作用。例如，《残疾人权利公约》要求国家人权机构发挥其第三十三条明确规定的的作用。人们还指望国家人权机构与数日日增的非政府组织团体、公民组织、网络系统以及区域机构开展互动，并处理一些新的问题，例如过渡时期司法、气候变化和发展问题。

第三种挑战是必须采用**最低标准**，使无论采用何种结构或负有何种任务的国家人权机构都可以获得公平的评估和资格认证。《巴黎原则》发挥这一作用。按照《巴黎原则》认证国家人权机构的资格，是增进和保护人权国家机构国际协调委员会的职责。

第四种挑战涉及**核心保护活动**的重要性。这些活动包括关系到防止酷刑和任意拘留、监测拘留状况和保护人权维护者的一般活动。这项工作的重要性是再强调也不会过分的：这是国家人权机构、尤其是在有严重人权问题的国家中的人权机构受到最严密注视的一项职能。

在面对这种复杂状况和急剧变化之时，国家人权机构以及与它们合作的机构必须了解它们在其中开展工作的广泛背景。有针对性和有实效地支持国家人权机构的工作比以往任何时候都更为重要。60 多个国家人权机构对上述人权高专办的调查所作的答复确认了各种挑战和缺陷，其中包括经费不足、需要获得与组织管理和资源管理相关的技术援助、需要了解国际人权体系、必须与公共机构和民间社会建立关系，以及必须贯彻本国政府对人权机构所提的建议。许多国家人权

³ 人权高专办，“国家人权机构调查：关于发给全球国家人权机构的问卷调查的结果和建议的报告”，2009 年，可查阅 www.nhri.net。

⁴ A/HRC/13/44, 第 108 段。

机构在调查中特别要求开发署和人权高专办就这些事项以及其他的相关事项采取更有力的行动，并向它们提供支助。大会第 63/172 号决议(见下文附件七)认识到这些需求，并鼓励联合国人权事务高级专员“鉴于有关国家机构的活动有所增加，确保作出适当安排和提供预算资源，继续进行并进一步扩大支助国家人权机构的活动”，还请各国政府“为此目的提供额外的自愿资金”。

A. 人权体系

1. 联合国与人权

《联合国宪章》第一条宣布，联合国的宗旨之一是开展国际合作，促进和鼓励不分种族、性别、语言或宗教地尊重全体人类的人权和基本自由。

联合国一直在力求实现这一宗旨，这首先是制定各种国际准则。如今，这些标准已几乎涵盖了人类的每一个活动领域。

联合国开展了多种多样的宣传活动，并开始实施一项技术合作方案，据以切实支助各国努力增进和保护人权。

1993 年世界会议后设立了联合国人权事务高级专员的职位⁵。高级专员通常的任务是负责加强联合国旨在确保人人享有所有人权和基本自由的努力。由于成立了人权高专办和设立了人权事务高级专员的职位，联合国系统内外更高度地注重人权问题。世界会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》确认所有的人权是普遍、互相依存和不可分割的，并为二十一世纪制定了目标宏伟的人权议程。

人权高专办在人权领域发挥主导作用，而且有联合国系统的各个部门与它合作。⁶ 2005 年世界首脑会议强调必须为增进人权加强联合国的机构间合作。⁷

2. 区域人权机制

非洲、美洲、亚洲和欧洲的区域人权机制也日趋活跃。它们发展各种惯例并制定各种政策，具有法院系统的机制还制定判例法，从而使国际人权标准适用于各种特定的社会、历史和政治传统以及区域的现实。区域人权机制和国家人权机构在增进和保护人权方面存在着一种互利共生的关系。

西非国家经济共同体(西非经共体)和南部非洲发展共同体(南共体)等区域经济和发展机构也参与人权工作。

⁵ 大会第 48/141 号决议。

⁶ 见“加强联合国：进一步改革纲领”(A/57/387)。

⁷ 见大会关于 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议。

3. 非政府机构

非政府机构是不属于政府部门的实体。它们包括民间社会、媒体和工商企业。

民间社会可发挥推广普世人权文化的特殊作用，尤其是通过非政府组织专心致志的工作发挥此种作用，因为非政府组织具有独立性和灵活性，往往可以比任何政府或政府间组织更自由地发表意见和采取行动。宗教机构和社区服务组织也是至关重要的行动者。

4. 国家的作用

保护人权的首要责任在于国家政府。近几十年来，大多数国家已成为主要人权条约的缔约国。每项文书都责成国家履行这些条约所载人权标准的法定义务。

批准国际人权条约意味着国家必须承担尊重、保护和履行该文书所载权利的责任。**尊重**是指国家不得采取有悖于受条约保障的权利的任何行动或实施任何此种措施。**保护**是指国家必须采取扶植行动，确保个人的人权不致遭到拒绝。国家必须建立据以保护人权的机制。妥善的法律、独立的司法系统、制定和实施保障个人的措施和补救措施，以及建立和加强民主机构，这些都是要求国家采取行动的事项。**履行**的责任则要求国家采取不只限于预防的积极措施。例如，这一责任可能不止是仅仅颁布若干项通过全国教育和宣传活动来增进人权的法律。

在国家批准某项人权文书时，它们必须确保所涉的权利成为国家法律体系的组成部分，或获得国家法律体系的承认。国家必须按照要求采取“一切适当措施”，包括但不限于法律措施，据以确保这些权利在国家一级得到落实。这些措施就是所谓的“有效的国家执行”，而此种执行已引起国际社会的重大关注并促使它们采取行动。许多国家实施或恢复实施民主治理，其着眼点都在于重视国家人权机构等民主机构，将之视为履行国际义务的关键因素之一。

5. 区域网络

国家人权机构的区域和次区域网络以及协会是国际体系的重要补充成分。国家人权机构的区域网络有权以观察员的身分参与人权理事会的工作并与理事会各机制进行交往(见下文)。它们使来自同一区域的机构得以更经常地聚集一堂并讨论共同关心的问题。这些网络包括：

- 非洲国家人权机构网络；
- 美洲增进和保护人权国家机构网络；
- 亚太国家人权机构论坛；
- 欧洲增进和保护人权国家机构集团。

大会第 63/172 号决议欢迎在各区域内加强国家人权机构之间的区域合作以及国家人权机构与各区域人权网络之间的区域合作(见下文附件七)。

非洲

非洲人权机构网络建于 2007 年。⁸ 该网络按照《巴黎原则》鼓励非洲国家人权机构提高效能并开展合作。该网络已认识到国家人权机构可在选举和民主治理方面更全面地发挥重要作用，从而促进民主和发展，并支持司法独立。

2010 年 6 月，该网络有 15 个具有“A”级地位的国家人权机构(见下文附件二)。

2009 年，西非国家人权机构在班珠尔举行的一次会议期间建立了次区域网络，并已开展早期工作，以期使该网络开始运作。

美洲和加勒比

2000 年，在人权高专办的支助下建立了美洲增进和保护人权国家机构网络。该网络的目的是发扬尊重人权的文化；进一步承认并履行各项国际承诺；为民主发展作出贡献；加强现有的国家人权机构，并按照《巴黎原则》支持发展新的和建立中的人权机构。该网络邀请不具有“A”级认证地位的国家人权机构以观察员身分参加。

2010 年 6 月，该网络有 15 个具有“A”级地位的国家人权机构(见附件二)。该网络在人权高专办支助下于 2009 年在日内瓦举办了有关普遍定期审议与国际人权体系的讲习班。国家人权机构交流了有关与国际人权体系互动的经验和最佳做法。

亚洲及太平洋

亚太国家人权机构论坛是经授权支持在该区域建立和加强国家人权机构的组织。该论坛参加了 1996 年在澳大利亚举办的第一次国家人权机构区域讲习班。1997 年，国家人权机构的概念正式为人们所接受。

该论坛的年度会议使来自亚洲及太平洋区域的国家人权机构、联合国、国家政府和非政府组织聚集一堂，共同探讨如何通过促进和加强国家人权机构改善该区域的人权合作。该论坛提供了机会，使各成员机构的高级代表得以审视并规划它们的活动，并讨论与该区域相关的人权问题。

该论坛向其成员组织、国家政府和非政府组织提供实际的援助和支持，使之能更切实有效地开展保护、监测、增进和宣传人权的工作。2010 年 6 月，亚太论坛有 15 个具有“A”级地位的成员组织(见附件二)。

⁸ 该网络取代了 1996 年设立的非洲国家人权机构协调委员会。非洲国家人权机构第六次会议(基加利，2007 年 10 月)签署了网络《章程》，其中规定在内罗毕设立常设秘书处，由人权高专办提供资助。

欧洲

欧洲增进和保护人权国家机构集团由欧洲各国家人权机构组成，其中大多数具有“A”级地位(见附件二)。该集团定期举办区域会议和圆桌会议，并积极参与人权理事会、普遍定期审议、人权条约机构和特别程序等联合国人权机制的工作。它同欧洲联盟基本权利机构、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、欧洲委员会、以及包括欧洲人权法院等其他组织开展合作。

欧洲各国家人权机构也参与阿拉伯—欧洲人权对话，目的是促进在欧洲和阿拉伯世界国家人权机构间开展富有成果的对话。此种对话是丹麦人权研究所和约旦国家人权中心于 2005 年启动的。对话为该两个区域提供了一种论坛，可据以讨论各种共同的人权问题，通过交流最佳做法和经验加强机构能力，并协助阿拉伯区域的国家人权机构建立区域网络。⁹

B. 联合国与国家人权机构

1. 历史概述

在《世界人权宣言》成为“所有人民和所有国家努力实现共同标准”之前两年的 1946 年，经济及社会理事会审议了国家机构的问题，并请各会员国考虑设立信息小组或地方人权事务委员会。

1978 年，人权委员会¹⁰ 举办一次研讨会。该会议制定了有关机构的结构和运作的准则草案。人权委员会和大会随后认可了该准则。大会请还没有此种机构的国家采取建立这些机构的适当步骤，并请秘书长提交有关国家人权机构的详尽报告。

1991 年在巴黎举行了第一届增进和保护人权国家机构问题国际讨论会。会议的重大成果是制定了《关于国家机构地位的原则》(《巴黎原则》，见下文附件一)。今天，《巴黎原则》已被广为接受，被视为对某一机构的合法性和可信度的试金石，并已成为人权用语的组成部分。

1993 年在维也纳举行的世界人权会议，是对国家人权机构的一个重大转折点。该会议首次正式承认符合《巴黎原则》的国家人权机构是增进和保护人权工作中重要和具有建设性的行为者，并正式鼓励建立和加强此种机构(《维也纳宣言和行动纲领》第一部分第 36 段)。1993 年世界会议还巩固了 1991 年在巴黎建立的国家机构网络，并为该网络的后继机构增进和保护人权国家机构国际协调委员会奠定了基础。

⁹ 以下网址可提供更多的信息：<http://aehrd.info/j02/>。

¹⁰ 在述及 2006 年 4 月前的期间，本手册有时会提到“人权委员会”。人权理事会于该月份取代了人权委员会(见大会第 60/251 号决议)。人权理事会有着不同的成员和职责，但也承担“人权委员会的所有任务、机制、职能和职责”，并必须在必要时予以“改善和合理化”。

2005 年，人权委员会在其第 2005/74 号决议(见下文附件九)中重申了必须建立和加强独立和多元化的符合《巴黎原则》的国家人权机构并加强它们之间的合作。人权委员会规定：

- 具有“**A**”级地位的国家人权机构享有就其所有议程项目发言的权利；
- 国家人权机构拥有专门的席位；
- 国家人权机构享有以其本身的文号印发文件的权利。

此外，人权委员会还请秘书长继续为举办国际协调委员会会议和国家人权机构国际和区域会议提供援助。¹¹

秘书长提交人权理事会的关于增进和保护人权国家机构的各次年度报告都载有人权高专办每年为国家人权机构开展工作的情况。¹²

2. 国际协调委员会国际会议

自 1993 年世界会议起，联合国一直在支助国家人权机构举办各种定期国际会议。¹³ 每次会议的重要议题都包括信息交流和讨论一些特别令人关注的问题，有时还将这些问题与具体的专题挂钩。有关这些国际会议的名称、专题和成果的完整的一览表可查阅 www.nhri.net 网站。

3. 国家人权机构、人权高专办和国际人权体系

人权高专办是联合国秘书处的组成部分，并主导实施联合国的人权方案。1993 年以来，人权高专办一直由人权事务高级专员领导，并与范围不断扩大的一系列行为者共同工作，这些行为者不仅包括政府和国家人权机构，还包括民间社会和工商企业。人权高专办同这些行为者一起，逐步使国家作出落实人权的全面承诺。

人权高专办增进和保护《联合国宪章》和国际人权法载明的人权。高级专员努力将人权标准纳入联合国所有方案的主流，以求确保联合国系统的三大支柱即和平与安全、发展以及人权相互挂钩并相辅相成，并确保人权成为联合国所有活动的基础。

人权高专办主要通过**国家机构和区域机制科**开展与国家人权机构相关的活动。该科与人权高专办其他部门合作，通过国家和区域办事处、人权顾问和联合

¹¹ 这些安排后来纳入了人权理事会第 5/1 号决议。

¹² 例如见关于国际协调委员会认证程序和方法的最新报告 A/HRC/13/44 和 A/HRC/13/45。

¹³ 举行这些会议的地点和时间如下：突尼斯(1993 年 12 月)；马尼拉(1995 年 4 月)；墨西哥城(1997 年 11 月)；拉巴特(2000 年 4 月)；哥本哈根和瑞典隆德(2002 年 4 月)；首尔(2004 年 9 月)；多民族玻利维亚国圣克鲁斯(2006 年 10 月)；内罗毕(2008 年 10 月)；联合王国爱丁堡(2010 年 10 月)。

国维持和平部队人权部门、并通过其他联合国伙伴(包括开发署)和国家和人权机构区域协调机构提供咨询意见和援助，目的是建立和加强国家和人权机构。¹⁴ 人权高专办提供技术合作方案，并提供有针对性的咨询意见，这些意见的内容涉及与建立国家和人权机构的工作相关的宪法框架或法律框架，并涉及这些国家和人权机构的性质、职能、权力和职责。具体而言，人权高专办的活动包括：

- 审视建立国家和人权机构的法律草案；
- 就这些机构是否符合《巴黎原则》提出咨询意见；
- 就国家和人权机构相关问题编写指导说明、提供方法工具、并介绍最佳做法和经验教训；
- 向国际协调委员会、包括其资格认证小组委员会提供秘书处支助；
- 促进国家和人权机构与联合国国家工作队之间的伙伴关系，并促进人权高专办与国家进行交往；
- 支持与司法系统、议会及非政府组织开展切实有效的互动；
- 支持国家和人权机构与国际人权体系、包括条约机构、特别程序和人权理事会建立伙伴关系；
- 与国家和人权机构交流特定主题的相关信息，包括有关司法、人权、法治、过渡时期司法和防止酷刑等主题的信息；
- 提供比较分析、技术合作需求评估、项目制定和任务评价服务。

国家和人权机构、人权高专办及联合国统一瞥

截至 2010 年 6 月，有 67 个国家和人权机构经国际协调委员会根据《巴黎原则》认证为具有“A”级地位的机构(见附件二)。

开发署和人权高专办与全球 80 余个国家和人权机构开展合作。

人权高专办国家机构和区域机制科编写有关国家和人权机构的定期信息说明，重点是国家、区域和国际发展动态。见 www.ohchr.org。

合作：人权高专办同下列机构开展合作：法语国家政府间机构、法语国家国家和人权委员会协会、各国议会联盟、欧洲委员会、欧安组织民主体制和人权事务处、伊比利亚—美洲监察员联合会、拉丁美洲和加勒比监察员和国家和人权机构特别基金、非洲联盟、非洲人权和人民权利委员会以及西非经共体。2007 年，人权高专办参加了设立英联邦国家和人权机构论坛的会议。现在该论坛正在与现有

¹⁴ A/HRC/13/44。

的区域国家人权机构的协调机构合作下加强国家人权机构保护和增进英联邦境内人权的能力。该论坛促进不同国家人权机构间的网络联系和交流。详情可查阅 www.commonwealthnhri.org。

联合国人权事务高级专员办事处在以下区域设有区域办事处：南部非洲(比勒陀利亚)、东非(亚的斯亚贝巴)和西非(达喀尔)；拉丁美洲(圣地亚哥和巴拿马市)；中东(贝鲁特)；太平洋(苏瓦)；东南亚(曼谷)；中亚(比什凯克)；欧洲(布鲁塞尔)。人权高专办还负责中非次区域人权和民主中心(雅温得)的工作。这些办事处将继续为建立和加强国家人权机构提供咨询意见和援助。

联合国开发计划署和人权高专办日益参与建立和(或)加强国家人权机构的工作，与国家人权机构的交往已成为该两个机构的优先事项。一些重大的举措包括：

- 开发署启动的人权问题电子讨论会：联合国人权政策网络(“人权大家谈”)。该电子讨论会还注重讨论人权高专办和开发署的作用和共同的责任。
- 与联合国国家工作队进行互动：联合国国家工作队在显著存在着人权问题的国家开展工作，国家人权机构则可在改善人权状况方面发挥至关重要的作用。2007年4月，人权高专办印发了一份信息说明，阐述联合国驻地协调员可如何促进建立或加强国家人权机构的工作。¹⁵ 世界各区域对此作出了积极回应，因此目前正在对若干项联合活动进行讨论。

开发署和人权高专办于2010年为国家工作队编写了一套说明如何支持国家人权机构的文件。这些文件是由两名国际专家在指导委员会主持下与人权高专办和开发署的代表以及丹麦、印度、南非和乌干达国家人权机构的代表共同编写的。这是一种很独特的宝贵资源，因为这些文件是人权高专办和开发署同国家人权机构以及联合国国家办事处、区域中心和总部的工作人员共同编写的，其目的是在文件中体现最新和实用的经验。这套文件使联合国和世界各地实际从事人权工作的人员在向国家人权机构提供支助时采用统一的概念并使用相互一致的方法。文件提供了指导意见和工具，据以加强人权高专办和开发署在支持国家人权机构的工作中开展合作，而此种合作的基础，是它们对按《巴黎原则》支持独立、有效的国家人权机构时采用的政策和方针的共同理解。国家人权机构也可以支持联合国机构处理有关少数群体融入和参与国家社会经济和政治生活的问题。

¹⁵ 可查阅 http://www.osce.org/documents/odihr/2007/07/25616_en.pdf (2010年10月6日登录)。

结论

人权是联合国关注的核心问题，国家人权机构则是据以落实人权的关键机制。联合国已按照《巴黎原则》加强它旨在建立和加强国家人权机构的活动，以此作为在国家一级确保落实人权的重要因素。人权高专办制定了表明成功程度的指标，作为它《2008-2009 年战略管理计划》的内容之一。这些指标包括经认证具有“**A**”级地位的国家人权机构的数目，或其认证地位有所提高的机构的数目，还包括其国家人权机构和民间社会在普遍定期审议进程中向条约机构、特别程序和人权理事会提交了资料的国家的数目和比例。

与联合国提高其注重国家人权机构的情况相称的是，国家人权机构本身日益提高了它们在国际社会中的参与度，并作出了更切实有效的努力，将自己在国际和区域两级组织起来。

二. 国家人权机构概述

导言

本章概述什么是国家人权机构、现有的各种类型或模式以及它们的主要作用。本章还阐述国家人权机构在切实落实人权方面具有的重要优势。

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 大致说明什么是国家人权机构以及它们对国家所作的人权承诺有哪些影响；
- 了解目前存在哪些模式的国家人权机构并了解它们的特点；
- 了解国家人权机构可在国家一级发挥哪些最重要的作用；
- 解释为什么妥善组成的国家人权机构具有改善国家人权状况的能力。

A. 什么是国家人权机构？

国家人权机构是负有保护和增进人权的宪法和(或)法律任务的国家机构。它们是国家机器的组成部分，并由国家提供经费。

国家人权机构、至少是符合《巴黎原则》的机构是国家人权保护体系的基石，而且日益成为国际人权准则与国家之间的中继机制。¹⁶

国家人权机构具有独特的性质，因此不同于政府的其他部门：它们不直接隶属于行政、立法或司法机构，不过通常要直接或间接地对立法机关负责。它们与政府保持一定的距离，但其经费则完全或主要由政府提供。国家人权机构的成员并非经选举产生，但有时则由民选代表委任。将国家人权机构归类为公共机构，这对管控其问责制、筹资和报告安排具有重要的意义。如果国家人权机构管理和支出公共资金的情况受到政府管控，这种管控不得有损于国家人权机构独立和有效地发挥其作用的能力。¹⁷

¹⁶ 通常可参阅 Morten Kjærum 著：“什么是国家人权机构”，可查阅 www.humanrights.dk/about-us/what-is-a-nhri (2010年10月6日登录)。

¹⁷ 另见国际协调委员会资格认证小组委员会一般性意见，第2.10段(下文附件四)。

国家人权机构不是非政府组织。国家人权机构具有法定的法律依据，并负有作为国家机器组成部分的具体的法律责任。非政府组织与国家人权机构最显著的区别或许在于调查申诉的工作方面。国家人权机构是中立的实地调查机构，不会偏袒一方或另一方。国家人权机构必须是、而且必须被公众视为独立于非政府组织的机构，就像它们必须独立于政府一样。国家人权机构在开展调查时可在依法确定的框架范围内工作，但必须遵守司法和法治的总体原则。

国家人权机构不仅是强劲有力的国家人权体系的核心组成部分，它们还是民间社会与政府之间的“桥梁”。它们使国家的责任与公民的权利相挂钩，并使国家法律与区域和国际人权体系相关联。同时，国家人权机构还经常对创建并资助它们的国家提出批评。由于国家往往是人权投诉的对象，它们的这种行动就不足为奇。

1. 授权法律

国家人权机构是国家结构的组成部分，也是法律的产物：它们的存在和行动都有赖于法定的依据。《巴黎原则》要求国家人权机构具有宪法依据或法律依据，或两者兼而有之。行政文书则不符合这一要求。¹⁸

2. 国家人权机构的名称

就像没有标准的模式一样，国家人权机构没有任何标准的名称。视不同的区域、法律传统和常见的用法，国家人权机构可采用如下等等不同的名称：

- 公民权利保护者
- 专员
- 人权委员会
- 人权研究所或中心
- 监察员
- 议会人权监察员或人权专员
- 公设辩护律师/保护者
- 议会人权倡导者

名称本身无关紧要，但此种名称必须明确地向公众表明：**(a)** 国家人权机构从事哪些工作，**(b)** 它是公共机构而不是非政府组织。当然，至关重要的是国家人权机构必须符合《巴黎原则》。

¹⁸ 同上，第 1.1 段。

3. 地域管辖权和域外作用

国家人权机构的工作通常涵盖全国领土的地域范围。上文提及的人权高专办最近进行的调查显示，对调查作出答复的国家人权机构中有多数(58 个)机构的工作范围涵盖国家全境。

通常的标准是每一个国家设有一个国家人权机构，但在非常特殊的情况下，会出现不止一个的国家机构要求获得国际协调委员会资格认证的情况。但该委员会《章程》第 39 条规定，每一个国家只应有一票发言权和一票表决权，并在如经当选后只能担任主席团的一名成员。¹⁹ 下文 B 节将更详尽地讨论这一问题。

为数不多的(14 个)国家人权机构享有域外管辖权。

B. 国家人权机构的模式

《维也纳宣言和行动纲领》指出，国家有权选用最适合于它们的框架，但必须符合国际人权标准。虽然《巴黎原则》规定了国家人权机构的作用和职责的最低标准，但并未对国家人权机构的模式或结构作出硬性规定。不同的体制结构正在急速演变，因此，有多少不同的地理区域和法律传统，国家人权机构就有多少不同的模式或结构。²⁰

目前有着众多不同种类的广义的“国家机构”。审计长和“经典的”监察员是其工作可略微涉及人权问题的有自主权的国家机构，但其授权法律并未赋予他们人权任务，因此它们不是国家人权机构。不过，监察员机构也往往负有与人权相关的具体职责。

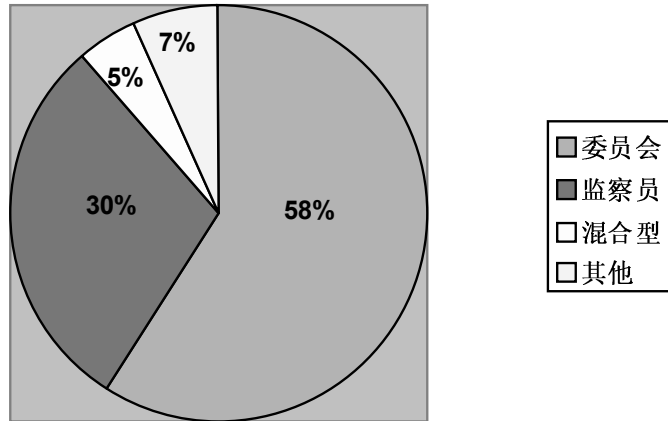
只有在认真阅读了授权法律和任务后，才可确定某个机构是否是国家人权机构。然而，有些监察员办公室采取的立场是它们可以在实践中处理人权事务，即使该国已经有了一个单独的国家人权机构也是如此。在这种情况下，应该鼓励这些机构共同工作，避免出现工作重叠或混淆不清的现象。

应该指出，有些非政府组织的名称中也用了“委员会”一词，但非政府组织不是国家人权机构。

¹⁹ 同上，第 6.6 段。

²⁰ 特定的模式往往可见于某些区域，而且是该特定地区法律传统的产物。例如，国家人权机构被视为属于西语和法语地区或英联邦地区传统的产物，非洲和亚洲多数地区采用的是可受理申诉的多成员机构，拉丁美洲则采用单一成员的 *defensores del pueblo*，北欧国家设立监察员，欧洲则普遍设立咨询机构。见国际人权政策理事会和人权高专办，《评估国家人权机构的实效》(2005 年)。

机构类型



资料来源：人权高专办，国家人权机构调查，2009年

2009年的调查显示，国家人权机构的类型差别相当之大，但它们之中有一些占主导地位的模式。人权委员会占国家人权机构总数一半有余。监察员机构位居第二，其中以美洲尤甚，约占总数的三分之一。

监察员机构是东欧、中美洲和南美洲以及独立国家联合体常见的模式。人们日益认识到国家人权委员会和监察员机构在增进和保护国家、区域和国际各级人权方面的作用，并鼓励按照《巴黎原则》加强区域和国际监察员协会与国家人权机构的合作以及这些机构与整个联合国系统的合作。在这方面应该提及人权理事会于2009年9月举行的关于按照大会第63/169号和第63/172号决议提出的范围讨论监察员、调解员和国家人权机构在联合国增进和保护人权系统中的作用的若干次会议的成果。²¹

国家人权机构中有少量的混合型、咨询型和研究型机构。

最后，有些国家有着不止一个的负有人权职责的国家机构。有些国家的宪制结构可能规定应该为不同的地区建立不同的人权委员会。在另一些国家，不同的机构负有不同的专题职责(例如妇女权利、种族平等或儿童权利)。在这种情况下，所有机构提供的总“覆盖面”的范围可能接近于由一个拥有广泛权力的单一机构提供的“覆盖面”。

但应该指出，拥有增进和保护人权的全面权力的单一国家人权机构是效能最高的模式，因此这是在考虑建立符合《巴黎原则》的国家人权机构、或是在与国家一起合并不同的机构时建议采用的模式。

²¹ A/HRC/13/44, 第109段。

1. 人权委员会

“委员会型”的模式具有下述的共同特点：²²

- 它们是负有明确的保护和增进人权任务的国家机构，其中许多承担广泛的任务，另一些则承担处理诸如妇女权利等有具体重点的任务；
- 它们通常由专职和(或)兼职的决策成员主持工作；
- 调查是它们的核心职能之一；
- 许多人权委员会可受理个人申诉(《巴黎原则》称之为“准管辖权”)；
- 许多委员会仅具有在开展调查后提出建议的权力(这是更为典型的模式)。

人权委员会通常由数名成员组成。这确保了符合《巴黎原则》的基本标准之一即成员的多元化或多样性。委员会成员可为专职或兼职成员，委员会主任则为专职成员。多元化具有其优势，但过于分散的领导权可能会减缓决策进度并增加相关费用。

拥有调查人权问题和(或)个人申诉的权力，显然是以切实的方式应对人权关注事项的核心所在。与此同时，其决定或调查工作需受法院司法审查的人权委员会在开展调查时往往会十分小心翼翼，这可能会导致延误调查和采用走过场的做法。这将有损于委员会应该拥有的相对优势。拥有此种权力的委员会的所需费用可能也确实相当之高，在它们向上法院或专门法庭申诉的人提供免费法律服务时更是如此。

若干人权委员会仅注重于从事有关平等权利和反歧视的工作。此种实例可见于美国和许多英联邦国家，包括澳大利亚、加拿大、新西兰和联合王国。但在大多数情况下，国家人权机构都负有增进所有人权的广泛任务。

2. 人权监察员机构

监察员制度有着悠久的传统，其历史远远早于国家人权机构。瑞典等北欧国家在几个世纪前就开始设有监察员。他们的工作重点是进行调解，从事“斡旋”，调查和处理申诉。他们很重视保密。他们倾向于迅速解决问题，因此通常不侧重于开展正式的法律调查。

有些国家人权机构是监察员机构(西班牙语国家称之为 *defensor del pueblo*，中欧和东欧部分地区称之为公设辩护律师)。这些机构的结构通常以一名主管成员为中心，这类似于“经典的”监察员办公室的对应结构。不过，这些机构负责具体地增进和保护人权的工作，而不是主要注重于促进公共行政的善治。

²² 应该指出，有些机构使用“委员会”这一用语，不过它们并不是本文使用的意义上的委员会。

这种模式的成效在很大程度上有赖于监察员本身的声誉、正直的人格和领导能力，也有赖于这一职位在社会中行使的权力。

“监察员式”的国家人权机构通常具有下列特点：

- 它们是国家机构，其任务是保护和增进人权；
- 它们通常以一名决策成员主持工作(不过有些机构也设有副手)；
- 它们承担的主要任务是处理人权问题，不过也可以专门处理诸如妇女权利等单一的人权问题；
- 它们调查人权问题，并往往可受理个人申诉；
- 它们通常仅限于提出建议。但近来有些机构被赋予一种权力，可在它们的建议遭到忽视或拒绝的特定情况下上法院或专门法庭提出申诉。因此，这一特点并非一成不变。

拥有提出建议的权力的监察员机构属于多数，这种机构可能会以更灵活、更迅速的方式处理申诉事宜。它们的决定必须有理有据，还必须有证据予以支持，但这些决定通常不具有约束力。

由单个成员主管委员会工作的做法会使多元化的要求变得更为棘手；来自多数集团或占优势集团的单个成员可能会降低该机构在社会其他阶层间的可信度。在这方面可采用诸如设立咨询委员会或理事会等办法来避免这一问题。大会题为“监察员、调解员和其他国家人权机构在促进和保护人权方面的作用”的第63/169号决议强调了人权监察员机构的作用。该决议强调了监察员、调解员和其他国家人权机构的自主和独立的重要性。该决议还鼓励会员国考虑建立或加强独立和自主的监察员、调解员和其他国家人权机构，在这些机构之间酌情建立合作机制，以便相互协调行动、强化取得的成果和交流经验教训。

近来，大会在其第64/161号决议中鼓励国家人权机构与区域和国际监察员协会加强合作。该决议还鼓励监察员机构积极采用国际人权文书和《巴黎原则》中列举的标准，以加强其独立性，增强其作为国家人权保护机制的能力。

3. 混合型机构

“混合型”国家人权机构是拥有多重任务的单一国家机构。它们处理人权问题，但也可以处理弊政、贪污或环境事项。例如，西班牙和拉丁美洲司法管辖区的做法是建立结合人权和传统监察员职能的单一机构。²³

²³ Linda C. Reif: 《监察员、良政与国际人权制度》(荷兰莱顿, Martinus Nijhoff 出版社, 2004年)。

它们通常有一些与“监察员式”的国家人权机构相同的特点：由单一成员领导，只拥有建议权，等等。²⁴

它们还有着一些相同的相对优势和弱点。

混合型机构拥有综合性任务具有的另一种优势：它们可以为一系列问题提供“一站式”服务。它们体现出规模经济的效益，因为它们无须支付额外的基础设施费用。最后，混合型国家人权机构还可促成产生协同作用，从而可以以更具合作性的方式处理涉及若干不同问题的申诉。

它们的弱点体现在难以切实有效地处理多重任务，因为它们在体制上将人权问题和诸如弊政或腐败等其他问题置于同等地位。人权是关键和不可剥夺的权利。但无论弊政或腐败现象多么严重，打击这两种现象的努力都不可与处理人权问题同日而语。因此，综合性的任务可能会有损于赋予人权的重要性和价值。

4. 协商机构和咨询机构

协商委员会往往拥有代表性十分广泛的成员，有来自许多社会阶层的人员参与它们的工作。它们拥有保护和增进人权的权力，但并非全都可以调查个人申诉。协商委员会的工作重点倾向于就重大的人权问题向政府提供咨询意见，并就特别显著的问题提出报告。但它们只能提出建议，而且通常还负有就政府承认的一系列人权各方面的问题开展全面的研究和提出咨询意见的任务，但一般不具有受理或调查个人申诉的权力。

这些委员会中有些会以收回成本的方式开展工作(即提供收费服务)，另一些则将其工作范围扩大到国际一级。它们的其他特点是：

- 它们利用社会力量的多元性，因此成员人数往往较多；
- 它们通常没有调查案件的授权任务，但可以就一系列人权问题提供范围广泛的意见和咨询服务；
- 它们的工作重点是就人权问题向国家提供咨询意见和(或)开展人权研究。

这些国家人权机构具有高度的多元化性质，从而可使它们在民众和政府中享有信誉，而在政府中享有信誉的原因是它们的意见带有社会力量的影响力。然而，成员人数众多的状况可能需要支出大量经费，并可能有碍于迅速完成决策工作。

此种机构着重于提供咨询意见和进行人权研究，这有助于从事深入分析和获得更好的成果。它们的研究重点可能较具学术性质，但涉及这些机构的主要关注

²⁴ 其中许多机构也是国际协调委员会和国际监察员协会的成员，不过未必是国际监察员协会的正式成员。

问题是它们没有处理个人申诉的直接经验，从而使它们的工作与直接保护人权有所距离。同其他许多(但并非所有的)机构一样，此种机构不负有调查个人申诉的任务，这可能被视为限制了它们的效能。但另一方面，此种机构将拥有更多的时间和资源，可用来专注于审视各种范围更广的系统性的人权问题。与多数其他的模式一样，这些机构只能提供意见或提出建议。如果它们的意见未得到采纳或经常遭到忽视，它们的信誉就会受到影响。

此种机构主要可见于欧洲，但也可见于非洲，尤其是非洲的法语国家。

5. 研究所和中心

为数不多的机构属于人权研究所或中心这一类别。同协商委员会一样，人权研究所或中心的成员通常具有非常广泛的代表性，从而可使社会各阶层的代表聚集一堂。它们传统上都不具有处理个人申诉的权力。它们与协商委员会的不同之处在于其广大成员通常不直接参与决策工作(这是由专业工作人员负责的工作)，而是制定人权中心据以开展工作的总体政策框架。人权中心也往往更侧重于开展人权研究。

6. 多重机构

日渐普遍的现象是同一个国家存在着担负增进和保护具体权利(例如与性别、儿童或土著人民相关的权利)的职责的多重机构。

有人建议应统筹协调此种国家人权机构之间的关系，目的是以能确保保护和增进人权的方式履行和行使它们的职能和权力。国际协调委员会及其资格认证小组委员会都认识到世界若干区域出现的这种动态，并指出，在与多重国家机构交往方面目前存在着种种改善协作的战略，包括应对职责重叠和处理申诉问题的谅解备忘录或其他协议，还包括一些非正式安排，各机构可按照这些安排将个人案件移交最适当的机制处理。这在监察员机构和国家人权机构并存的一些国家尤其如此(不过应该倍加小心，确保不致将申诉案件像皮球一样在各机构之间踢来踢去)。

联合国人权事务高级专员在 2009 年 6 月举行的国际监察员协会第九次世界会议发言时指出：

人权高专办还认识到，虽然监察员机构并没有承担明确的保护人权的任务，但鉴于此种机构在确保政府承担责任和加强法治方面的作用，它们可以作为国家保护人权系统的另一个组成部分而作出重要的贡献。许多侵犯人权行为其实与弊政、行政渎职行为或政府缺乏问责制相关。因此，作为监察员机构受权维护的行政法基础的程序公正性这一基本概念，是在个人与政府当局进行互动时保护个人权利的关键。

对于负有充分的任务但受地域划分的国家人权机构而言，正式的网络系统可以使它们在国家一级以同一个声音发表意见。

C. 国家人权机构的优势

国家人权机构可使国家得以履行其“采取一切适当行动”的国际责任，从而确保国际义务在国家一级得到落实。

国家人权机构从国家获得权力：这种正式身分使它们拥有法定机构特有的合法性和权力，不过，如果它们的效能不彰或无法达到国际标准，这种合法性就可能遭到滥用。国家人权机构有机会与政府和决策者进行接触，政府通常会听取它们的建议，但未必一定会付诸实施。

国家政府显然对人权负有首要责任，但它们未必一定能找到一种中立的空间来与其他的行为者、尤其是民间社会进行互动和交流想法。事实上令人遗憾的是，在讨论人权问题时，人们往往将政府和民间社会视为对立的双方。国家人权机构是独立的实体，而且是政府设立的实体，因此它们处于可以使民间社会同政府相互联系的独特地位。为处理人权问题提供中立的交汇点和协调中心有助于开展对话和促进合作。由于国家人权机构没有明确的支持群体，也没有公共利益之外的既得利益，因此它们处于一种理想的地位，可提供与民众应享权利相关的公允的信息。

D. 国家人权机构的作用

本节将简要概述国家人权机构的关键作用，在随后的章节中还将予以详尽阐述。

《巴黎原则》将国家人权机构的职能或活动称为“职责”，这表明这是此种机构必须开展的工作。²⁵ 《巴黎原则》要求国家人权机构发挥尽可能广泛的作用，具体而言是履行两大职责：

增进人权，即营造一种国家人权文化，使宽容、平等和相互尊重的风尚普遍盛行。国家人权机构的合法作用始终源自授权建立这些机构的法规或宪法条款，或同时源自两者。

保护人权，即协助查明和调查侵犯人权行为，将应对侵犯人权行为负责的人绳之以法，并向受害者提供补救办法和补偿。国家人权机构负有依法确定的任务，据以履行这些职能并表明意见、提出建议、甚至要求法庭采取补救措施。但在所有情况下都应该提及其授权法律。

²⁵ 国际人权政策理事会和人权高专办，《评估国家人权机构的实效》。

增进和保护人权这两项核心作用产生了若干项贯穿各领域的责任和职能，其中包括涉及这两个方面的以下要素：

- 向政府和议会提供咨询意见；
- 同以下方面开展合作：
 - 国家利益攸关方、民间社会、其他国家的国家人权机构、区域人权机构；
 - 国际人权体系，例如向人权条约机构、特别程序任务负责人、以及人权理事会及其各种进程、尤其是普遍定期审议提交独立的报告和文件；
- 保护和增进特定群体的权利，包括因性别、年龄、残疾、性取向、移民或其他少数群体地位而成为弱势者的权利。这些权利往往具有争议性，而国家人权机构通常是可以大声疾呼捍卫没有发言权者的权利的唯一机构；
- 通过注重人权的方针、特别是通过落实经济、社会和文化权利，将人权与发展举措相挂钩。

国家人权机构还经常受权履行额外的职责，即在冲突和冲突后局势中支持或管理建设和平以及过渡时期司法问题。

最后，国家人权机构还发挥一种新的和益发重要的作用：与工商企业界合作并监测工商企业界的状况，从而认识到私营部门在国家、区域和多国环境中发挥的至关重要和相关的作用。

1. 增进人权

《巴黎原则》规定，所有的国家人权机构都应该增进人权。这些原则直接提及以下各项义务：

- 协助制定和实施各项教育举措；
- 宣传人权；
- 提高公众对人权的认识，包括通过媒体提高此种认识。

国家人权机构使民众了解人权，并促进他们理解和尊重他人的权利。只有机构资源的多少和创造力的大小，才可能成为限制它们增进人权活动的规模和范围的因素。但一般而言，大多数国家人权机构将从事以下的活动：

- 通过宣传运动对公众进行人权教育；
- 为一般民众以及重要的群体如非政府组织、警察、监狱人员、军队、记者和司法机关人员举办培训活动；

- 编写年度报告和特别报告等出版物；
- 举办研讨会和讲习班；
- 开展基于社区的活动(体育、戏剧、电影、公共艺术等)；
- 同教育部门合作，为从小学到中学和中学后的各级学校制定教学大纲；
- 举办媒体活动、发布新闻稿和举办新闻发布会。

国家人权机构还可以成为储存人权文件和对人权有重大影响的其他文件的国家储存室或档案馆。这项工作可获得负责系统地收集人权相关数据并予以分类的国内档案馆或文件中心的支助，这些数据不仅可供内部使用，也可供学生、律师、非政府组织和广大公众使用。

2. 保护人权

保护人权的任务以法治、司法和打击有罪不罚现象的工作为中心。²⁶ 国家人权机构在促进法律改革以及加强包括警察和监狱系统的司法和安全机构方面至关重要。这些机构是政府立法部门的产物并必需对立法部门负责，但它们享有自主的运作权。国家人权机构不是政府司法部门的组成部分，不过，有些国家的人权法庭或人权事务管理局以法院系统组成部分的身分行使职能。

国家人权机构可支持遵守国际标准并支持实施内部问责制，也有助于确保司法工作符合人权标准，并提供尤其是向少数群体和最脆弱的社会群体提供有效的补救措施。

调查侵犯人权行为是这一作用的核心所在。不同的国家人权机构履行保护职责的方式有所不同，但典型的作用和职责是：

- 开展调查；
- 采用非诉讼争端解决办法；
- 通过法院或专门法庭谋求纠正或补救措施，包括在有正当理由时以法庭之友的身分诉诸法院；
- 受理个人申诉(具有准管辖权的国家人权机构)；
- 进行公开查询；
- 从事监测工作。

²⁶ 一般可见“经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》”(E/CN.4/2005/102/Add.1)以及“严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则”(大会第 60/147 号决议附件)。

核心保护活动的重点首先应该是防止酷刑、任意拘留、失踪和保护人权维护者。与此相关的是国家人权机构应发挥监督机构的作用，检查拘留设施条件、对拘留设施进行突访、并要求同被拘留者私下面谈。

第九届国家人权机构国际会议(内罗毕，2008年10月21日至24日)通过的《内罗毕司法宣言》述及国家人权机构在司法中的作用，并鼓励它们参与防止酷刑的工作。《内罗毕宣言》有若干条款直接涉及防止酷刑的工作，例如培训执法人员和监狱工作人员；对警署和拘留所进行突访；审查相关的标准和程序；促进批准联合国《禁止酷刑公约》及其《任择议定书》。在国际协调委员会会议期间对《内罗毕宣言》执行情况进行年度审查，这向国家人权机构提供了更多的机会，使之能更积极地参与防止酷刑的工作。²⁷

保护人权维护者是国家人权机构从事人权保护工作的薄弱环节之一。上文提及的人权高专办对国家人权机构的调查表明，在对调查作答的机构中，开展保护人权维护者活动的机构为数不多(62.2%)。这一百分比以亚太区域为最高(11个作答机构)，其次是美洲(7个作答机构)、非洲(11个作答机构)和欧洲(9个作答机构)。只有三分之二的机构开展了专门涉及人权维护者的活动。因此，今后必须建设和加强这方面的能力。

在此提到的所有核心保护领域中，国家人权机构在履行任务时负有特别顾及两性平等的具体职责，并确保国家采取紧急行动对付暴力侵害妇女的行为。在国际一级，一系列的性暴力罪行已列入国际刑事法院《罗马规约》以及各种特设国际刑事法庭的规约。此外，联合国安理会在其第1820(2008)号决议中指出，强奸和其他形式性暴力行为可构成战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪。

3. 向政府和议会提供咨询意见

《巴黎原则》规定，国家人权机构普遍有责任以提出“意见、建议、提议和报告”的方式向政府、议会和其他机构提供咨询意见。有些国家不使用“议会”这一名称，但这里所说的“议会”是指国家立法机关。

《巴黎原则》指出，国家人权机构可应请求提供咨询意见，或“无须向上级请示”而主动提供意见。它们必须可以自由地宣传本身的意见而不受任何制约，并享有适当的豁免权。此种咨询意见为有关一系列人权问题的政策和法律信息提供至关重要和现成的来源。国家人权机构可以促进对话并促进与政府和议会的合作：这些对话和合作对于在国内营造强势人权文化都很重要。

这种咨询意见的一个具体和重要的组成部分涉及批准国际文书、取消对国际文书的保留、并将这些文书所述的权利纳入国内法的条款。²⁸

²⁷ 例如见预防酷刑协会、亚太国家人权机构论坛、人权高专办：“防止酷刑：国家人权机构业务指南”(2010年)。

²⁸ 例如人权事务委员会，第31号一般性意见(2004年)：《公约》缔约国的一般法律义务的性质，第15段。

4. 合作与协调

开展合作和协调是《巴黎原则》的要求，也是实际需要。国际协调委员会资格认证小组委员会指出，国家人权机构应该同从事增进和保护人权工作的其他机构合作并交流信息。这种活动涵盖政府、非政府组织和其他机构。国家人权机构在向资格认证小组委员会提出资格申请时应说明此种合作情况。²⁹

民间社会

强势和有效的民间社会，对充满活力的人权体系至关重要。《巴黎原则》要求国家人权机构确保实现多元化。多元化不仅涉及内部结构，也涉及如何开展对外联系和方案拟订工作。《巴黎原则》要求国家人权机构保持与民间社会组织的关系，这些组织包括：

- 人权组织(非政府组织、协会、受害者团体)；
- 基于相关问题的组织；
- 联盟和网络系统(有关妇女权利和儿童权利等的联盟和网络系统)；
- 残疾人及其代表组织；
- 基于社区的团体(土著人民、少数民族团体)；
- 基于信仰的团体(教会、宗教团体)；
- 联合会(工会以及专业协会如记者协会、律师协会、裁判官协会、学生会)；
- 社会运动(和平运动、学生运动、民主团体运动)；
- 人道主义工作者、律师、医生和医务工作者等专业人员组织；
- 受害者亲属组织；
- 公共或准公共机构(学校、大学、研究机构等)。³⁰

国家人权机构可作为国家的人权事务协调中心，但它必须尊重民间社会在支持增进和保护人权方面发挥的重要作用。民间社会并非它的小伙伴。

因此，国家人权机构在发展民间社会的关系时，绝不应该企图拥有支配或控制的权力，因为此种企图不仅会遭到民间社会代表的摒弃，将之斥为不妥之举，同时也不利于改善国家的人权状况。

²⁹ 资格认证小组委员会，一般性意见，第 1.5 段。

³⁰ 人权高专办，《参与联合国人权方案—民间社会手册》(2008 年)。

其他国家主管机构

国家人权机构应该与负责保护和增进人权的其他机构进行协商。³¹ 这些机构可包括处理弊政现象的“经典的”监察员办公室、特别调解员、或负责处理妇女或儿童权利等具体权利的政府实体。增设另一些机构如儿童监察员机构、两性平等委员会、反腐机构等等的做法可令人无所适从，并可能造成其管辖权与国家人权机构重叠的现象。

尽管从人权的角度来看，单一的机构或许更受人欢迎，但其他的机构则可提供全面处理复杂问题的机会。国家人权机构可鼓励其他机构采用注重人权的办法执行其任务，同时得益于这些机构的专题专门知识。

在参与司法工作方面，国家人权机构应该与国家当局和各利益攸关方密切合作，尤其是在诉诸司法、与司法系统和执法机构联系以及视察拘留设施等方面开展合作(见《内罗毕司法宣言》)。

与国际人权体系合作

《巴黎原则》指出，国家人权机构应该与联合国以及联合国系统各组织、尤其是人权理事会及其各种机制(特别程序任务负责人)和普遍定期审议机制合作。³² 这通常意味着国家人权机构应参与这些机制和审议的工作，并在国家一级落实相关的建议。此外，国家人权机构还应该与国际协调委员会积极交往。

国家人权机构还可在条约机构的进程中发挥重要作用，确保条约机构的意见和建议得到考虑和贯彻。由于拥有实际经验，这些机构是国际社会在制定新的人权标准的工作中的有益合作伙伴。

与其他国家的国家人权机构及区域机构合作

《巴黎原则》要求国家人权机构与其他国家的国家机构合作。³³ 举办涉及国家人权机构的活动和各种会议以及设立国家人权机构区域协会的做法，是加强各机构之间就各种具体问题开展合作的良好战略。

如第一章所述，目前有着在世界所有区域运作的国家人权机构区域网络，而且这些机制日趋活跃。

当然还有欧洲、美洲和非洲区域人权体系。东南亚国家联盟(东盟)也在 2009 年 7 月宣布将建立一个名为东盟政府间人权委员会的区域人权机构。此外，西非经共体和南共体等区域经济和发展机构也正在日益参与人权工作。

³¹ 《巴黎原则》，业务方法，(f)段。

³² 见人权理事会关于对其第 5/1 号决议的后续行动的第 6/102 决定，其中有三次特别提到了国家人权机构。

³³ 《巴黎原则》，权限和职责，第 3 段(e)。

5. 保护和增进特定群体的权利

各项人权相互依存和不可分割，但国家人权机构负有特别的责任帮助自助能力最差的群体。特定群体的权利往往备受质疑和争议。国家人权机构通常是能够并确实做到大声疾呼捍卫下列群体权利的唯一机构：

- 人权维护者
- 土著人民
- 同性恋者、双性恋者和变性者
- 移民工人
- 残疾人³⁴
- 艾滋病毒/艾滋病患者
- 种族和民族少数群体
- 难民和境内流离失所者³⁵
- 妇女。³⁶

在《残疾人权利公约》生效后，国家人权机构积极鼓励政府批准和执行该项《公约》，并正在发挥监测作用。该《公约》第三十三条第二款特别呼吁缔约国：

维持、加强、指定或设立一个框架，包括一个或多个独立机制，以促进、保护和监测本公约的实施。在指定或建立这一机制时，缔约国应当考虑与保护和促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则。（下划横线为本文所加，以示强调。）

6. 国家人权机构与经济、社会和文化权利

并非所有的国家人权机构的任务都涵盖经济、社会和文化权利。具有此种任务的国家人权机构负有包括增进和保护这些权利这两方面的职责，但其授权法律另有规定者例外。

³⁴ 关于国家人权机构在《残疾人权利公约》方面发挥作用的讨论，见 Michael Ashley Stein 和 Janet E. Lord：“作为社会变革手段的联合国残疾人权利公约”，载于《残疾人权利公约国家监测机制》（墨西哥城，墨西哥国家人权委员会，2008年）。三语出版物可查阅 www.nhri.net。

³⁵ 国家人权机构可采取以下行动发挥增进和保护人权的作用：(a) 支持获得人道主义援助的权利，(b) 进行人权监测，促进需求评估和战略规划，以此作为实施有效援助方案的基础（例如监测弱势群体的粮食权、住房权、保健权和受教育的权利，并查明保护工作中的重大的空白）。

³⁶ 见消除对妇女歧视委员会第6号一般性意见（1988年）：有效的国家机制和宣传。另见《妇女经济、社会、文化权利蒙特利尔原则》（2002年）。

落实经济、社会和文化权利是特别棘手的问题。处理侵犯公民权利和政治权利的行为是较为短期但却是更为迫切的要求。相形之下，对处理经济、社会和文化权利的要求往往黯然失色，在涉及保护问题时尤其如此。此外，处理此类复杂的权利并非总是轻而易举之事，因为这需要采用从长计议的办法，还需要政府采取“积极”行动，通常是制定相关的方案并提供经费。

《经济、社会、文化权利国际公约》和其他有关的人权文书载有许多相关的法律标准。经济、社会、文化权利委员会第 10 号一般性意见(1998 年)详述了国家人权机构在保护和增进这些权利方面发挥的作用：

- 推广教育和宣传方案，提高一般公众和公务员、司法机构、私营部门和劳工运动等特定群体对经济、社会和文化权利的认识和理解；
- 认真审查现行的法律和行政法令以及法案草案和其他提案，确保这些文书符合《公约》的要求；
- 在经济、社会、文化权利方面提供技术咨询意见或展开调查；
- 制定衡量落实经济、社会和文化权利程度的国家基准；
- 在全国范围内或在特定社区内进行研究和调查，查明落实特定经济、社会、文化权利的程度。

7. 冲突和冲突后局势中的国家人权机构

国家人权机构对处理冲突和冲突后社会中人权问题的各个环节作出了更直接的贡献。有些机构在促进实现和平、鼓励努力开展和平进程和支持执行和平协定方面发挥了积极作用。它们还可以建议并支持开展冲突后的过渡和恢复性司法进程。³⁷

国际协调委员会资格认证小组委员会指出，在政变或紧急状态期间，国家人权机构在执行任务时将提高警惕并加强其独立性。³⁸

可确保追究责任和打击有罪不罚现象的方式是记载和调查侵权行为，并监测和记录冲突期间和过渡时期的侵权行为。这些工作可支助实施今后采取的检察举措，支持调查真相和阐明真相机构的工作，采取赔偿措施和开展审查进程。国家人权机构可通过以下行动支助受害者：确保受害者获得平等和切实诉诸法律的机会；向他们提供充分、有效和及时的赔偿以补偿他们遭受的伤害；并使他们有获得相关信息的机会。国家人权机构还可以支持复员部队人员、流离失所者和回返

³⁷ 一般可见关于国家机构在冲突和冲突后局势中作用的国际圆桌会议(2006 年)的“圆桌会议议事报告”，可查阅 http://www.nhri.net/pdf/Final_report_RT_Belfast.pdf(2010 年 10 月 12 日登录)。

³⁸ 资格认证小组委员会，一般性意见，第 5.1 段。

的难民重新融入社会生活，并支持执行为儿童兵和被绑架儿童采取的特别举措；采用对性别有敏感认识的方针实施过渡时期司法。³⁹ 它们还可以采取搬迁和安置等措施协助受害者和证人。

各种机制将有所不同：调查真相/阐明真相机制、赔偿进程、机构改革(包括审查)以及和解委员会和调查委员会，都是有可能采用的机制。

某一国家人权机构是否负有发挥其中任何作用的职责，这至少部分取决于该机构的授权法律或其他可能赋予其额外权力的法律。有些国家人权机构仅有权处理在创建它们时出现的事项；另一些机构则承担可处理以往侵权行为的更广泛的义务。若干国家人权机构本身就是过渡时期司法进程中作为机构改革组成部分而成立的。

2009 年，第七次非洲国家人权机构会议通过的《拉巴特宣言》强调了国家人权机构在过渡时期司法方面发挥了总体作用并在促进和支持过渡时期司法机制和进程方面发挥了作用，从而确保了追究责任、伸张正义以及实现和解与和平。

8. 国家人权机构与工商企业

国家有责任提供保护，使人权免受包括工商企业的第三方的侵犯。人权理事会 2008 年 6 月通过的第 8/7 号决议认识到必须保护所有人权免受跨国公司和其他工商企业所作的侵权行为或它们参与的侵权行为之害。该决议还将人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表的任务期限延长至 2011 年。

人权高专办以特别代表的名义进行的一项调查显示，许多国家人权机构从事处理工商企业与人权问题的义务，但在这方面的义务大多程度有限。各种委员会往往注重于不歧视和相关的劳动权利，另一些委员会则承担广泛的保护义务。对工商企业与人权问题的调查显示，43 个国家人权机构中有 13 个机构报告说，它们缺乏处理针对公司的申诉的法律机制。⁴⁰ 在某些情况下，这种状况源于一种错误的观念，即认为人权仅限于个人与国家间的关系。在这种情况下，国家和机构都应该评估在私营部门提供类似保护的必要性。

³⁹ 过渡司法是“包含与一个社会为抚平过去的大规模虐害行为所遗留的伤痛，确保究问责任、伸张正义、实现和解而进行的所有相关进程和机制。这些进程和机制可以包括国际社会参与程度各有不同(或根本不参与)的司法和非司法机制、起诉个人、补偿、真相调查、制度改革、审查和革职办法，或其中任何一些的组合”(S/2004/616, 第 8 段)。

⁴⁰ 人权高专办，“商业与人权：国家人权机构惯例调查—联合国人权事务高级专员办事处开展的一项调查的结果”(2009 年)。

2009 年，国际协调委员会设立了人权与工商企业问题工作组，其任务包括：

- 战略规划(用以处理工商企业与人权问题，并拟定国家人权机构联合方案)；
- 能力建设和资源共享(促进工作人员发展，以及为国家人权机构提供交流最佳做法和工具的平台)；
- 制定议程和开展对外联系(促进国际协调委员会和国家人权机构参与重要的国际、区域和国内有关工商企业与人权问题的辩论)。

国家人权机构现在可利用两种资源：

- BASESwiki 在线门户(www.baseswiki.org)。这是特别代表与哈佛大学肯尼迪学院企业社会责任倡议、国际律师协会以及世界银行集团遵守权利问题顾问/监察员共同采取的一项举措，其目的是协助工商企业和社会探索解决不满情绪和争端的办法，包括为解决不满情绪提供资源、建立问责机制、聘用专家进行友善解决争端工作。
- 联合国秘书长工商企业与人权问题特别代表门户网站(www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home)。

结论

国家人权机构是国家主办和资助的组织，但这些机构以独立于政府的身分在国家一级从事增进和保护人权的工作。按照《巴黎原则》建立的国家人权机构可对其本国的人权状况产生重要和积极的影响。尽管所有的机构都应该在其任务、职责和权力方面具有共同的基本特性，但它们的模式有所不同。不过日渐明显的是，这些模式间的区别正在日渐变得模糊不清。但比机构采用的名称更为重要的是，它们的任务、职能和权力都必须符合《巴黎原则》的文字和精神。

三. 国际协调委员会和《巴黎原则》

导言

《巴黎原则》是国际标准，是国家人权机构要使其同行和联合国系统将之视为可信的机构而必须达到的最起码的条件。

增进和保护人权国家机构国际协调委员会是独立的国际机构，其任务是按照《巴黎原则》促进建立和加强国家人权机构。

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 了解《巴黎原则》所载的每个实质性问题；
- 大致了解《巴黎原则》对每个问题规定的要求；
- 大致说明可能对机构的管辖权施加的限制(主题事项、客体事项和及时性)，并确定这些限制可获得接受的程度；
- 解释为什么多元化很重要，并说明可如何实现多元化；
- 了解可通过哪些机制加强国家人权机构的独立性，并了解此种机制应如何运作；
- 说明机构在审查任何事项、包括通过调查进行此种审查方面应该拥有的权力；
- 说明认证进程。

A. 《巴黎原则》

国家人权机构于 1991 年通过了《有关国家机构地位的原则》(《巴黎原则》)。这些原则为国际协调委员会资格认证小组委员会评估或“认证”拟建的、新建的和现有的国家人权机构提供了基准。在认证进程中确认的缺陷或不足之处，可作为据以改善国家人权机构的路线图或模板。《巴黎原则》是所有国家人权机构都必须遵守的标准，其中还载有仅适用于具有“准管辖权”权限的机构的附加原则。

《巴黎原则》要求国家人权机构：

- 保护人权，包括通过受理、调查和解决申诉、调解冲突以及监测活动保护人权；
- 增进人权，通过教育、推广活动、媒体、出版物、培训和能力建设、以及向政府提供咨询意见和协助政府工作增进人权。⁴¹

⁴¹ 另见资格认证小组委员会，一般性意见，第 1.2 段。

仅适用于具有“准管辖权”权限的机构的附加原则将在稍后予以讨论。

《巴黎原则》规定了什么是充分运作的国家人权机构，并确定了这些机构要取得成功所必须达到的以下 6 项主要标准：

- 任务和权限：以普世人权标准为基础的范围广泛的任務；
- 独立于政府的自主权；
- 获得法规或《宪法》保障的独立性；
- 多元化，包括通过成员和(或)有效的合作实现的多元化；
- 充分的资源；
- 充分的调查权。

本章概述《巴黎原则》所述的涉及每项原则的所有要求，然后讨论此种标准之所以重要的原因，并在适当时讨论如何实现此种标准。本章结尾处载有符合《巴黎原则》要求的核对表。

1. 任务和权限

《巴黎原则》规定：“应赋予国家机构尽可能广泛的授权，对这种授权在宪法和立法案文中应有明确规定，并具体规定其组成和权限范围”。

“增进和保护”的权限

要充分保障实现人权，就必须采取全面的行动增进和保护人权。其任务仅限于其中之一的机构则不符合这项要求。这项要求认为，必须采取增进的行动才能改变相关的态度和行为。最后，这种包容性处理人权的方针强调了人权的普遍性和相互依存的性质，这是与国家人权机构任务的广泛性相关的因素之一。

尽可能广泛的授权

关于国家人权机构应该有“尽可能广泛的授权”的要求反映了现有机构模式的多样性。

直接根据国际条约获得授权并处理人权问题的国家人权机构最符合人权不可分割、相互依存和普遍的性质，因此被视为“最佳模式”。不过，有些机构的任务仅限于处理公民权利和政治权利，从而将经济、社会和文化权利排除在外。但此种限制往往仅适用于它们的调查任务，因此这些机构具有充分的增进所有权利的权力。

诚然，如前所述，有些国家人权机构只处理妇女和儿童等特定群体的权利。另一些机构则限于处理歧视案件，至少在其调查作用方面是如此。这种机构虽然承担较为有限的任务，但仍然可能符合《巴黎原则》的要求。

宪法或法律规定的授权

《巴黎原则》规定，“应在宪法和立法案中明确规定对国家人权机构的授权”。资格认证小组委员会指出，这项要求规定：政令和命令等行政文书不符合《巴黎原则》的要求。⁴²

宪法或法律提供的依据，可确保这些机构拥有更长的持久性(因为此种任务不大可能仅仅根据行政命令予以改变或撤销)，具有更高的独立性(因为此种任务不大可能因国家人权机构采取了政府不同意的行动而遭到改变或撤销)，并具有更高的透明度。

人权高专办最近进行的一项调查表明，约有三分之一的国家人权机构是根据宪法建立的，三分之一是根据法律建立的，另有 15%则同时具有宪法和法律依据。⁴³

在有宪法依据的情况下，最好还应该制定单独的実施法律，因为宪法通常不适于确定建立和授权国家人权机构运作所需的详尽规定。例如，法律可能比宪法更适于确定某一机构的性质、宗旨和运作权力。通过立法进程还可以更容易地赋予附加的权力。

只具有法律依据的国家人权机构仍然符合《巴黎原则》的要求。然而，与受到宪法保护的机构相比，立法进程更有可能被用来削弱这些机构的权力。

在某些情况下，国家人权机构的授权法律具有准宪法地位。这就绝对意味着，违反人权的法律或政府政策将会因有悖于人权法而被视为无效。在有此种规定的国家(例如加拿大)，国家人权机构拥有强有力的手段，可据以请求人权法庭对这种问题作出裁决，使受到指责的法律丧失效力。

管辖权

《巴黎原则》仅仅要求在宪法或法律中规定机构的“权限范围”。显然，国家人权机构的任务范围是履行其权限和管辖权的职能，而权限和管辖权是两个相互关联的概念。因此，国家人权机构应该按照为其任务规定的标准拥有尽可能广泛的管辖权。《巴黎原则》还规定，机构可审议“属于其权限范围内的任何问题”。(在机构的管辖权不明确时，曾经有过要求法院对之作出解释的情况。)

对问题类型的限制。确定管辖权及其范围是法定解释的事项。在实践中，许多授权法律对国家人权机构可处理的问题的类型有所限制。

⁴² 资格认证小组委员会，一般性意见，第 1.1 段。

⁴³ 本节取自人权高专办，“国家人权机构调查”。

这些限制的范围鲜有扩大到诸如公共教育等增进人权的活动。但例如机构可执行的权力的类型等可能会受到限制。有些机构或许只能处理公民权利和政治权利；有些机构只能保护某一特定群体(如少数群体或妇女)的权利；有些机构只能处理歧视问题。这些限制以及类似的限制很常见，但其本身不致妨碍机构符合《巴黎原则》。

在某些情况下，如果国家人权机构认为其本身的立法授权范围过于狭窄，又如果该机构具有出庭资格，它可在许可的条件下要求对其授权法律进行司法复审，使之符合宪法规定。而且，机构当然还可以利用它可审查和评论法律或向政府提供咨询意见的身分，力争取消它认为是过度的限制。

涉及议会的限制。国家人权机构通常不拥有凌驾于议会之上的权力，它们也不能以任何方式影响立法会议员传统上享有的豁免权和特权。这些豁免权的目的是保护政治言论自由，因此民主社会普遍坚定地维护此种豁免权。

然而，这种情况不致使立法议会的工作完全免受国家人权机构的审视。国家人权机构可以对法案进行评论，以确保法律符合人权标准；有些机构还可在法庭提起诉讼或进行干预，对某些法律是否符合宪法提出质疑。此外，议员因雇用其办公室的工作人员或因从事不属于公务或不属于议会工作的行动而产生的人权诉讼相关责任不得予以豁免。豁免的范围因国家不同而异，机构将遵循适用的法律和议会程序的指导。

法院和司法机构通常免受国家人权机构的监督。法院和在法院工作的法官享有为确保充分尊重法治所不可或缺的独立性。尊重法治要求行政机关不得参与法院的上诉或复审工作。然而，这并不妨碍对法院的活动进行监测和报告，也不妨碍提出独立的建议，以便改善在法院实施人权原则，或消除司法程序中的不当延误现象。

许多国家人权机构不得处理涉及**私营部门(公司和企业)**的人权问题。(关于这方面的进一步的讨论见第二章)。

国家人权机构通常不得调查涉及**武装部队、安全事务部门和(或)政府有关国际关系的决定**。这些限制与《巴黎原则》的文字并无抵触，但确实有悖于《巴黎原则》的精神。资格认证小组委员会的一般性意见规定：

许多国家机构的任务范围因国家安全的理由而受到限制。虽然这种倾向本质上并不违反《巴黎原则》，但小组委员会指出，必须考虑到确保不致不合理或任意地施加此种限制，并必须按照正当的程序作出此种限制(第 5.2 段)。

有些机构在国家安全明显受到威胁而且司法当局已宣布确实如此之时有可能获得敏感文件，在这种情况下，对这些机构施加限制或许是合理的，但应避免一概而论地取消它们的管辖权。这种范围广泛的限制可能会在事实上导致有罪不罚现象，并容忍严重侵犯人权的行为。受到此种限制的机构应该尽量设法减轻受影

响的程度，包括建议根据国家宪法修订法例或争取法庭发布命令，据以扩大其任务范围。

时限。大多数国家人权机构只能处理在它们成立后出现的问题。这是较为常见的限制。此种时限可使机构着眼于未来，并有助于确保它们不致因为忙于对付一大堆陈旧的申诉案件而无法正常工作。

有些机构的任务范围扩大到处理也已经构成犯罪的侵犯人权行为。对这些机构而言，着眼于未来的行动也可避免追溯性问题。

许多授权法律规定了6个月、一年或两年的时限，过了这一时限后，相关的申诉就失去时效。不过在某些情况下，国家人权机构可保留听讯过期案件的司法管辖权，但这又要视其章程而定。此种限制具有双重理由。第一，这有助于确保各当事方不致处理其证据已经消失或对其记忆已经不清的案件。首选的办法是由该机构决定将调查哪些案件并决定何时进行调查。这可以为该机构留下自由斟酌的余地，因为推迟调查可能有其正当的理由。第二，在冲突后局势中，国家人权机构可能受权调查以往的侵权行为，目的是防止出现有罪不罚现象。不过，应该考虑设立专门的机构负责处理以往的侵权行为，或确保合法地赋予国家人权机构行使过渡时期司法的任务。

职责和业务方法

《巴黎原则》阐述了属于机构业务任务范围的一系列职责。国家人权机构可审议属于其职权范围的任何问题，无论此种问题的起因为何。在决定审议某一问题前，它们无须获得上级机关的批准。

国家人权机构应履行以下职责：

- 就下述问题向政府、议会或其他主管机关提出咨询意见、建议、提案和报告：
 - 立法或行政规定以及相关司法组织的规定；
 - 一般的人权状况或较具体的人权问题；
 - 国家任何地区存在的侵权状况。
- 鼓励国家法律和惯例与国际人权文书协调一致，并鼓励有效执行这些文书；
- 鼓励批准和执行国际人权文书；
- 为编写国家人权报告作出贡献，包括在必要时就报告所讨论的事项提出独立的意见；
- 与国际和区域人权机关以及其他国家人权机构开展合作；
- 协助并参与制定人权教育和研究方案；

- 通过宣传、提供信息和开展教育并利用新闻机构，提高公众对人权以及对打击歧视尤其是种族歧视的努力的认识。

有关提供“意见、建议、提议和报告”的职责，《巴黎原则》明确指出，首先，机构必须拥有主动提供意见的权力，而不是仅仅应主管当局的要求提供意见。其次，机构必须有权不受任何制约也无须事先批准地将其意见自由地公诸于众。还应该认识到，《巴黎原则》所列的第一项职责(就立法和侵犯人权状况提供意见)通常包括：

- 受理和调查指称的侵犯人权行为并提出相关的意见和建议(尽管它可能不具有受理个人人权申诉的具体权力)；
- 监测和报告一般的人权问题特别是被拘留者的境况。

《巴黎原则》并未指出上文所列的要求包括了国家人权机构的全部职责；它们只是**最起码的或基本的职责**。不过，《巴黎原则》未被解释为要求机构实际履行其列出的所有职责，而只是要求如果机构决定履行这些职责时，不应该有任何法定或宪法规定的限制制止它们采取此种行动。机构可出于战略或财务原因，决定使一些职责享有优先于其他职责的地位。

按照《巴黎原则》运作的机构有权为审议其受理的问题而“听取任何人的陈述和获得任何必要的资料及文件”。国家人权机构应有权了解或调查任何问题。这强化了机构的独立性原则：确定调查议程是机构本身的工作。

国家人权机构还应该有权强制要求相关个人提供证据或证词，并有权保护个人不致因采取此种行动而遭到打击报复。获得任何资料及文件的权力也意味着机构有权强制要求提供文件并行使、或致使主管当局行使搜查和没收的权力。听取任何证人提供证词的权力还意味着，拒绝提供、销毁或伪造资料和文件的行为将受到某种惩罚。

定期举行会议。《巴黎原则》要求国家人权机构举行定期会议，并召集全体成员出席这些会议。定期和在必要时举行会议这一要求的目的，是确保机构对需求作出积极的回应。成员未定期举行会议或在出现危急情况时未举行会议的机构，将被指责为效能低下甚至是无关紧要的机构。拥有定期或在有需要时举行会议的权力意味着该机构拥有固定的场所，也具有确定其本身议程的能力，而这两者都是机构独立性的关键因素。

设立工作组。许多机构设立了工作组负责履行某些核心职能。这些工作组通常向全体成员汇报工作，使所有成员能随时了解当前的情况，从而可在这一进程中拥有发言权。有些问题如制定整体政策的问题，应该由数名成员本身或一个成员小组负责处理，从而无须全体成员参与所有的方案活动和决策工作，在这些活动具有高度专业化性质或只是例行活动时更是如此。

同定期举行会议的要求一样，设立工作组的权力也突出体现了机构对本身的程序拥有自主权，从而体现出它们是独立的机构。

区域和地方办公室。许多国家必须建立一种接近民众的机构，其原因是它们疆域辽阔、在地方一级面临的问题很复杂、或因财政拮据或其他原因难以要求相关人员必须到中央才能获得各种服务。但无论是出于什么原因，许多国家人权机构可以用分散的方式提供服务，使它们更接近民众。

分散的方式可适用于提供一系列的服务。这无疑是最有效的办法，但同时也对管理工作造成了挑战，而且可能是成本昂贵的挑战。有些机构则采用其他的办法，例如设立一些较小的类似“邮局”的地方办公室。在这种情况下，地方办公室并不直接提供服务(这仍然要通过总部提供)，但确实可以通过应总部调查人员的要求接受申诉或获取信息等方式提供协助。此外，地方办公室或许也可以提供一些服务。机构可采用的另一种办法是设立流动办公室，安排总部工作人员定期前往此种办公室为当地提供服务。

协商自由。《巴黎原则》规定机构负有与从事增进和保护人权工作的其他组织、尤其是“监察员、调解员和类似机构”进行协商的责任。具体而言，监察员和调解员负有与国家人权机构的职责密切相关的共同职责，而且它们往往享有与独立机构同等的地位。(事实上，国家人权机构国际网络的若干成员同时也是国际监察员协会的成员)。尤为重要的是分担人权相关职责的各机构应该建立各种机制，据以协调它们旨在促进方便与公众联系的活动，确保工作不致重叠，并防止为不同的目的开展工作。

《巴黎原则》还要求国家人权机构同“致力于增进和保护人权工作的非政府组织发展关系”。还应当指出，《巴黎原则》表明，机构的多元化和组成应促进与“参与增进和保护人权工作”的社会力量开展“有效的合作”。

报告和问责制。国家人权机构有两个层次的问责制，一是向国家负责，一是向公众负责。向公众负责也可增强它们的独立性。国家人权机构可向政府、议会或任何其他主管机构提交报告。《巴黎原则》还要求国家人权机构“宣传人权……并利用所有的新闻机构……[提高]公众认识”。《巴黎原则》关于“业务方法”的一节规定，机构必须特别是为了广为公布其意见和建议，直接或通过任何新闻机构公诸舆论。

大多数机构通过编写并向适当的国家机关提交年度报告和专题报告的形式履行它们对国家进行报告和问责的职责。机构通常通过年度报告中的财务报表说明财务责任问题。如果国家人权机构向议会负责，它将直接向议会提交年度报告。建立机构的法律应载明机构应履行的报告义务，并规定提交报告的次数、提交临时报告和特别报告的可能性、报告所涉的问题、以及审查报告的程序。

《巴黎原则》要求，机构向国家报告时使用的方法不应有损于其独立性。例如，《巴黎原则》一再明示或暗示无须事先获得批准就可提出建议、咨询和(或)意见。同样，这些原则还表明，机构无须事先批准就可利用媒体公布其意见。

然而，机构在编写建议、意见或报告时必须认真地收集和分析事实。归根结底，评估机构可信度的依据是其所提的建议和意见质量的高低以及是否具有相关性。如果这些建议和意见经常无凭无据或谬误百出，该机构将发现有关各方多半将会予以抨弃，而它其后提出的建议将不会得到认真对待。

《巴黎原则》还要求机构使公众随时了解它们的工作情况，特别是了解它们的建议和意见，并促进为此目的利用媒体。

除了就具体的工作领域提出报告外，机构还应该对照具体、可确定的目标衡量其取得的成绩，以此进行正式的绩效评估。为了体现透明度和表明承担责任，绩效评估工作应该公开进行。显然，应该将此种评价的结果以及既定的业绩目标公诸于众。通过这些行动，机构可以激励在机构内部作出优越的成绩，并确保公众了解该机构及其确定的业绩标准。这种透明度将必然会提高机构在外界的可信度。

2. 组成和多元化

《巴黎原则》要求

国家机构的组成……，不论是通过选举产生还是通过其他方式产生，……应确保 (民治社会的)社会力量的多元代表性……，特别是要依靠那些能够促使与以下各方面代表，或通过这此代表的参与，建立有效合作的力量：**(a)** 负责人权和对种族歧视作斗争的非政府组织、工会、有关的社会和专业组织，例如律师、医生、新闻记者和著名科学家协会；**(b)** 哲学或宗教思想流派；**(c)** 大学和合格的专家；**(d)** 议会；**(e)** 政府部门。

小组委员会在其一般性意见(第 2.1 段)中指出，可通过国家机构的组成实现多元化，例如通过确保：

(a) 使理事机构的成员代表《巴黎原则》述及的社会各阶层；

(b) 通过国家机构理事机构的任命程序实现多元化，例如规定可由不同的社会群体建议或推荐候选人；

(c) 通过促使不同社会群体有效合作的程序如咨询委员会、网络、协商或公众论坛实现多元化；

(d) 通过代表不同社会群体的工作人员的多样性实现多元化。

小组委员会还强调指出，多元化的原则包括确保妇女切实参与国家机构的工作。

多元化的要求难以通过社会力量的存在而得到实现。例如，在存在着许多族裔或宗教少数群体时，此种要求往往就行不通。此外还有一些实际的考虑因素：成员的人数多到什么程度就会妨碍有效的运作和决策？成员众多的情况会产生哪些财务影响？

目前可采用一些战略，据以平衡成员多元化与机构的效能和成本间的关系。首先，由于成员的组成并非静止不变，要实现充分的多元化仍需时日，因此并非必须使所有的群体都在任何同一个时刻都有代表参与机构的工作。第二，各种社会力量可组成伞式组织，由其中任何一个成员作为其代表。第三，成员可以仅担任兼职职务。这将可以扩大成员的代表性，而所需的成本则较低。若干机构、特别是发展中国家的机构其实已感受到因其成员过多而造成的实际困难。如果全职成员人数过多，机构的运作成本也会过高，从而降低了建立专业工作人员全职骨干队伍的可能性。发达世界的机构或许可聘用兼职成员担任无偿或等效的职务，但在其他地方，这种可能性或许并不现实。

来自政府的成员只应以顾问的身分参与机构工作，这可以消除与该机构并非完全独立的任何联想。《巴黎原则》还述及延长成员任期的问题(见下文第 3 节)，指出此种延期不得有损于实现多元化的可能性。

多元化还可以反映在国家人权机构的工作方面，例如如何选择讲习班的主持人和与会者等，还可以反映在为研究项目和研讨会选定的主题以及为公众教育采用的材料方面。

任命。议会应该成为正式遴选进程的组成部分，从而使这一进程具有更高的可信度和透明度。议会可提出一份入围候选人名单，然后提交行政部门审议并作出最后选择，它也可以审议行政部门提出的入围候选人名单并从中作出选择。

小组委员会在其一般性意见(第 2.2 段)中指出，在遴选和任用进程中顾及下列因素至关重要：

- 透明的进程；
- 在整个遴选和任命进程中广泛开展协商；
- 广泛刊登空缺职位广告；
- 从一系列社会群体中推荐尽可能多的候选人；
- 遴选以个人身分而不是以其所代表的组织的名义任职的成员。

社会力量参与遴选进程可提高多元化的程度。可以委派一个有代表性的专家委员会履行开展提名和遴选进程的职责，政府或议会也可与社会力量进行协商，征求它们的意见。专家委员会可提出一份入围者名单，议会或行政部门将根据该名单作出最后选择。

国家人权机构通常选定一名成员主持机构日常工作，并有一名或数名副手。机构主持人通常称为首席专员、主席、首席监察员或主任。在某些情况下，主持人也可能称为首席执行官。在其他情况下，组织的业务主管可能以执行董事或秘书长的身分发挥此种作用。遴选这些职位任职人员的方法也与多元化和透明度有关。议会或行政部门可根据行政部门或议会委员会的建议任命担任这些职务的人员。有些机构采用的另一种办法是由成员自己选举领导人。但这种办法通常又

将取决于相关的授权法律，因为此种法律应载明国家人权机构由什么人担任其业务负责人而不是名义上的负责人。

无论采用哪种方法，都必须记得要实行多元化原则。机构的主席和副主席通常拥有广泛的行政权力，并具有确定机构性质的能力。此外，他们通常是机构的主要发言人。他们应该是该机构为之服务的民众的代表。显然，鉴于上述种种原因，或许不可能在任何一个时刻都体现出多元化原则，但久而久之应该证明确实可以体现出这一原则。一贯是半边天的妇女应该在国家人权机构高级成员中始终占有一席之地。

在机构的成员组成明显反映出在该国发挥作用的各社会力量之时，可以最好地体现出多元化的程度。但这并不意味着该机构必须在任何时刻都拥有所有群体的代表，而只是意味着这些群体会逐渐感到它们都被包括在内。在这方面要记得以下几点：

- 拥有若干名成员的机构最容易实现多元化；
- 仅有一名主持人或高级成员、或成员人数极少的机构，可以通过利用咨询委员会或相当的机制实现多元化；
- 机构的成员、包括高级职位的成员中必须始终有妇女代表；
- 其组织结构规定只能有一名成员时，应考虑轮流任命妇女担任这一职位；
- 在所有情况下，国家人权机构都应该同其他利益攸关方开展协作和合作，因为此种行动本身就是对它们实现多元化承诺的试金石。

多元化与工作人员组成。如果工作人员的组成也反映出社会现实，多元化和多样性就能得到加强。这意味着多样性反映在组织的所有部门，也反映在所有的资历级别中。例如，如果女性担任某一机构 50% 的职位，但这些职位都属于秘书和支助级别，这就不算是实现了多样性。

工作人员一级的多元化可以使机构关于实现充分参与的承诺更为清晰可见，并可对机构方案的可信度和效益产生积极影响。这种多样性不是《巴黎原则》的正式内容之一，但可以使机构对执行《巴黎原则》的承诺更令人瞩目。应该指出，小组委员会在其一般性意见(第 2.4 段)中对国家人权机构可能向政府借调人员的人数作出了限制。

3. 自主权和独立性

《巴黎原则》要求国家人权机构有充分的经费并拥有自己的办公房舍和工作人员，“以便独立于政府”。独立性或许是最重要的原则：不过这大概也是最难以实施和最具争议的原则。真正的独立性对机构能否获得成功至关重要。无法独立运作的机构就无法成为有效的机构，无论它在《巴黎原则》的其他方面表现得

多好也无济于事。如果它没有独立性，或是人们认为它没有独立性，该机构就极不可能具有长期存在的价值。独立性涉及以下若干因素：

- 成员的任期“应通过一项正式法令予以确定，这种法令应规定明确的任务期限”，因为稳定的任务是独立性的前提；
- 成员的任期应该可以根据多元化的需要予以延长；
- “业务方法”一节规定的原则中有许多有助于加强独立性，本章稍后部分将对此进行讨论。

国家人权机构是国家资助的国家机构，这一事实本身提出了一些难题。可能有人问，此种机构怎么可能具有独立性？这一问题在其政府并不完全尊重人权的国家尤为明显。对这一问题最直接的答复是：政府也资助其他重要的独立机构，其中最明显的是法院和审计长办公室。事实上，这种情况本身并不意味着法院绝对无法独立。经验表明，法院大体上可以而且确实做到了独立于当时的政府行事。

然而，独立性是一种相对的概念。根据其定义，机构由国家建立并通过宪法条款或法律获得授权。据以建立机构的法律确定机构的业务参数及其向国家报告的关系，该法律还可能对机构享有独立性的程度作出限制。有鉴于此，必须根据旨在确保机构享有高度业务独立性的若干现有的结构性和程序性因素来看待独立性问题。下文一些段落将讨论这些因素。但归根结底，尽管这些因素至关重要，独立性的关键和明证却在于机构的行动及其成员的承诺。无论存在着哪些结构性保障措施，机构将因为它的作为而在国内和国际社会迅速为人所知。

法律自主权

据以建立机构的宪法条款或法律应赋予该机构明确的法律人格，使之能独立地作出决定和独立行事。例如，作为政府部委部门之一的机构不享有独立性。向部委报告或通过部委报告的机构享有的独立地位比不上直接向议会或国家元首报告的机构。

业务自主权

机构应具有不受任何外界影响地处理日常事务的能力。这意味着它们有权拟定本身的议事规则，外部机关不得予以修改。机构的建议、报告或决定无须外部机构批准或要求予以事先审查。这同样适用于机构的方案活动。

国家人权机构的所有工作人员最终应向机构的主管报告并对之负责，但主管的日常职责可委托他人代行。只有经机构主管作出决定，最好是在与全体成员协商后，才能任命或罢免高级工作人员，否则会严重有损于机构的独立性。

《巴黎原则》指出，国家机构应有权为检查它正在从事的工作而听取任何人的陈述和获得任何必要的资料。据以建立机构的法律或授权法律应规定此种合法权力。事实上，这一合法权力是机构享有调查权的先决条件。(第五章将更详尽地阐述这一问题。)

财政自主权

《巴黎原则》要求确保国家机构有资源可据以拥有自己的工作人员和办公房舍。财政自主权至关重要。不能控制其经费或控制如何使用其经费的机构就无法实现独立。小组委员会的一般性意见(第 2.6 段)规定：

国家应提供充分的经费，使之至少可用以：

- (a) 为至少在总部提供适足的住宿条件拨出经费；
- (b) 向工作人员支付与公务人员薪金及服务条件相当的薪金和福利津贴。
- (c) (适用时)向专员支付薪酬；
- (d) 建立通信系统，包括电话和因特网。

充足的经费应该在合理的程度上确保逐步和循序渐进地改善机构的运作并提高它执行任务的能力。

发展伙伴等外部来源提供的资金不应成为国家人权机构核心资金的组成部分，因为提供核心资金是国家确保机构有最低限度活动预算的责任，从而使机构能为执行其任务开展工作。

国家人权机构的财务系统应该使机构具有完全的财政自主权。这应该是机构对之具有绝对的管理和控制权的单列的预算项目。

据以建立机构的法律应确定机构经费的来源和性质，而此种经费至少应能满足履行其基本职能的需求。有些国家人权机构可编制自己的预算，然后直接提交议会或国家立法机构，并力争立法机构予以核准。议会然后负责审议和核准该预算拨款，并审议和评价为说明这些经费用途有正当理由而提交的财务报告。

将机构的财政预算与政府某个部委的预算挂钩是不太明智的做法。即使没有实际的干扰，这种做法也会给人以缺乏独立性的印象。这对可审理申诉的机构尤其如此，因为财务关系可能会引起实际的或表面的利益冲突。

这些资金还应该安全可靠，这就是说，应该保护此种资金，不得在预算所涉期间任意裁减。这将防止利用机构的决定或行动作为裁减其经费的理由。议会显然是开支事项方面的最终权威，在出现财政困难时，议会有义务也有责任监督开支状况，并在必要时限制国家开支。在这种情况下，削减国家人权机构预算的幅度，至少应该与履行其他核心职能、尤其是法治领域职能的机构的预算削减幅度相称。

通过任免程序体现独立性

机构仅享有与其成员同等的独立性。所以任免程序至关重要。因此，宪法条款和(或)据以建立机构的法律应载明规范任免事项的条款及条件。⁴⁴

任命方法：见上节。

任命标准：机构成员应具有专业资格和执行其工作经验。任命标准应明确清晰和广为人知。这些标准应包括经认可的处理人权事务的能力和经历，并包括能表明其廉正性、能力和独立性的个人简历。规范成员任命工作的条款及条件应该透明清晰，即应该在宪法条款或据以建立国家人权机构的法律(或两者)中作出规定。这些条款及条件应包括：

- 任命方法；
- 任命标准(专业资格、经认可的能力、载有表明廉正性和独立性等方面的完整的个人简历)；
- 任期或再任用的可能性(有保障的定期任用，并可能延长任期)。

任期和再任用的可能性：国家人权机构成员应获得有保障的定期任用。任期的长短可能有所不同，但应足以确保机构能有效运作。在某些情况下，此种任期应长于政府的正常任期(五至七年)，这将使机构拥有固定、长期和稳定的领导层。拥有若干名成员的机构应考虑交错安排任期结束的时间，从而保障机构的工作具有连续性。《巴黎原则》规定任期应该可以延续。

过短的任期(例如两年的任期)可能会限制独立性或被视为限制独立性。成员可能会认为，他们能否获得续聘要取决于当时的政府可否接受他们。此外，两年或不足两年的短期任用无法使成员有时间表明一种愿景并付诸实践，从而可能会对机构的潜在效能产生不利影响。

谁有权罢免机构成员的职务？可凭什么理由罢免其职务？不得任意罢免成员职务的规定对机构的独立性至关重要。由于机构有权对政府的行动发表评论，它们有免受打击报复的权利。因此，据以建立机构的法律应详尽规定罢免成员职务的条件。罢免职务的行动应限于针对犯有严重错误、作出显然不当行为或严重丧失工作能力的成员。处理罢免事宜的机制如高级法官委员会和法院应独立于行政部门，或应该通过议会表决作出决定。在赋予议会这种权力时，过半数表决往往不足以决定罢免事项。这种规定的目的是最大限度地减少执政党独断独行的可能性。资格认证小组委员会在其一般性意见中还指出：

(a) 罢免任何成员的职务或强迫其辞职的行为可能导致对国家人权机构的认证地位进行特别审查；

⁴⁴ 另见小组委员会，一般性意见(第 2.9 段)。

- (b) 罢免行动应严格遵守法律规定的所有实质性和程序性要求；
- (c) 不得仅依据任命当局的自由裁量权罢免成员。

独立性、任期和罢免问题一瞥

人权高专办的一项调查表明，近 80%的作答机构表示其成员的任期为 3 至 5 年，这对于确保成员的任期是合理的。不过，不到 70%的作答机构的授权法律规定了可罢免成员职务的理由，载有成员免职程序的此种法律则为数更少(不足 60%)。

通过特权和豁免权体现的独立性

国家人权机构成员应享有涉及公务行为的民事和刑事诉讼的豁免权。这种特权和豁免权赋予成员法律保障，使之免受心怀不满的当事方进行打击报复等行动之害，从而有助于确保机构的独立性。因此，特权和豁免权对有权受理涉及侵犯人权行为的申诉并对之采取行动的机构可能尤为重要。小组委员会极力建议国家法律载明保护国家人权机构的条款，豁免其以官方身分采取行动时的法律责任(一般性意见，第 2.5 条)。

此外，应该将机构成员和工作人员视为不可侵犯的人员，不得搜查、扣押、征用、没收或以任何其他方式干扰办公室或他们拥有的档案、卷宗、文件、来往信件、财产、资金和资产。这种豁免权对于保护国家人权机构收集和保持证据及文件的能力很重要，对确保申诉人和证人的安全也不可或缺。这本身又是国家人权机构履行职责的必要条件之一，因为这些职责往往要处理涉及对权势人物包括担任警察、军队和安全部门要职的个人侵权行为的指控。

4. 适用于具有准管辖权的国家人权机构的原则

所有国家人权机构都应拥有保护人权的一般权力和受理“任何侵犯人权的情况”的具体权力，并有权审议“属于其权限范围内的任何问题”。此外，有些机构还可审议“有关个别情况的申诉和请愿”。这种权力称为“准管辖权”。

在这方面，《巴黎原则》未作出尽可能明确的规定。本文讨论时提及的“准管辖机构”，是指履行具有与个人申诉相关的裁判职责的行政职能或准管辖职能的国家人权机构。受理个人申诉的机构受行政法一般原则的规范：这些原则可能因管辖权不同而异，但它们通常包括诸如程序公平性、正当程序、以及适当下放权力和适当行使自由裁量权等概念。这些原则应反映在机构的授权法律和内部程序之中。国家人权机构还拥有与调查相关的合法权力，并可以直接行使这些权力。这些权力可包括强制证人出庭并要求提供证据。

拥有处理申诉职能的机构主要分为两类。第一类是其本身可在调查后作出对各当事方有约束力的决定的国家人权机构。第二类比第一类较为常见。这一类机构可作出调查结论，然后将此事项移交独立于该机构的专门委员会或法庭或法

院，由它们作出有约束力的决定。国家人权机构可根据其法定任务在这一进程中代表申诉人或公众利益行事。在有些情况下，申诉人必须有自己的代理人。

与传统的法院系统相比，具有准管辖权的机构为处理侵犯人权行为提供了更快、费用较低和更易于利用的途径。可由本身作出裁决的机构可无须提交法院就解决相关事项。但这种情况提出了涉及偏见的关注问题，因为通常不应该由对之进行调查的同一个组织对相同的案件作出决定。有鉴于此，政府已在许多司法管辖区设立了独立的委员会或法庭，将裁决与调查职权彼此分开。

由机构审理案件的进程往往更易于利用，因为它们通常不需付费也不需使用律师，而且采用较不正式的形式。国家人权机构尤其是专门法庭采用较深的专门知识，并力图提供基于恢复性司法而不是惩罚措施的纠正办法。不过某些类型的行为可能会导致作出刑事制裁和确保遵守法纪的其他裁决。

拥有准管辖权的国家人权机构有权在调查后通常以最后报告的形式提出调查结果。它们可以向有关当局提出修订或改革法律的建议。各当事方可选择遵从国家人权机构的裁决，国家人权机构也可将此事项移交专门法庭或委员会或法院审理。许多管辖区然后会对该案件进行全面的审理。

B. 国际协调委员会及其认证制度

增进和保护人权国家机构国际协调委员会最初是由国家人权机构在 1993 年于突尼斯举行的国家人权机构国际会议上设立的。

该委员会的任务是统筹协调符合《巴黎原则》的国家人权机构在国际一级开展的活动，其中包括：

- 协调与联合国系统的互动和合作；
- 协调国家人权机构与区域集团及区域协调委员会之间的协作和统筹活动；
- 协调成员之间以及与利益攸关方的交往并酌情协调与一般公众的交往；
- 发展和管理知识；
- 制定指导准则、政策、声明；
- 实施各项举措；
- 举办会议。

国际协调委员会还认证成员资格，向受到威胁的国家人权机构提供协助，并鼓励提供诸如教育和培训等技术援助，以求发展和加强国家人权机构的能力。

2008 年，国际协调委员会根据瑞士法律将四个区域有表决权的 16 个成员机构组成了委员会主席团。

联合国人权事务高级专员办事处是常驻资格认证小组委员会观察员，并作为国际协调委员会的秘书处。

2008 年 12 月，大会第 63/172 号决议(见下文附件七)鼓励国家人权机构通过国际协调委员会争取获得认证地位，并满意地注意到认证程序得到了加强以及高级专员办事处继续在为此提供协助。该决议还注意到欧洲区域人权网络、美洲国家人权机构网络、亚太国家人权机构论坛和非洲国家人权机构网络在继续开展工作。

1. 什么是“认证”？

“认证”是正式承认国家人权机构符合或继续完全符合《巴黎原则》。认证工作是根据《国际协调委员会资格认证小组委员会会议事规则》(见附件三)进行的。

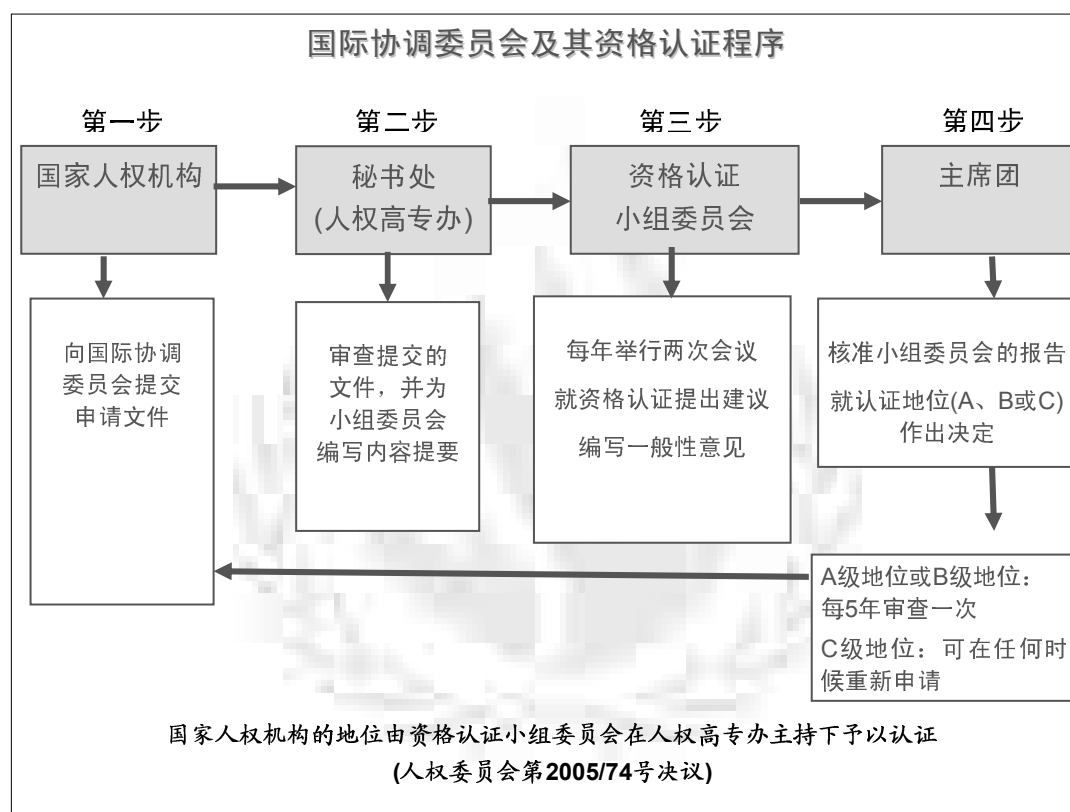
该议事规则规定，资格认证小组委员会的任务是审查和分析国际协调委员会主席转交的认证申请书，并就申请机构符合《巴黎原则》的情况向委员会提出建议。目前有三个级别的认证地位：

- “A” 有表决权的成员：完全符合《巴黎原则》
- “B” 观察员：不完全符合《巴黎原则》，或尚未提交足以作出这种决定的文件
- “C” 非成员：不符合《巴黎原则》

“A”级地位机构表明它们符合《巴黎原则》。它们可以有表决权成员的身分充分参与国家机构的国际和区域工作及会议，它们可以在国际协调委员会主席团或主席团设立的任何小组委员会任职。它们还可以参加人权理事会会议，就其任何议程项目发言，提交文件，并占有单独的席位。

“B”级地位机构可以观察员身分参加国家机构的国际和区域工作及会议。它们没有表决权，也不得在主席团或其小组委员会任职。它们没有国家人权机构的证章，不得就议程项目发言，也不得向人权理事会提交文件。

“C”级地位机构不享有国际协调委员会或联合国人权论坛的权利或特权。它们可应主席团主席的邀请出席国际协调委员会会议。



2. 为什么认证很重要？

认证赋予国家人权机构受国际社会接受的地位，证明它们符合《巴黎原则》并具有诚信的性质，从而敞开了它们参加国际协调委员会的工作和决策进程以及人权理事会和联合国其他机构工作的大门。例如，

经协调委员会认证符合《巴黎原则》的人权机构可以独立机构的身分参与理事会活动并在理事会发言。……必须遵守只有被视为符合《巴黎原则》的国家机构才能在理事会发言的原则。⁴⁵

如果国家机构未能获得认证地位，国际社会就会知道它不是完全独立或有效的机构，因此不是完全可信的机构。认证进程产生的直接效益是资格认证小组委员会提出的建议，这些建议将为今后加强相关机构的努力并促使国家主管机关参与此种努力打下坚实的基础。

截至2010年6月，国际协调委员会认证了67个国家人权机构符合《巴黎原则》。

⁴⁵ A/HRC/4/91, 第15段。

3. 由谁赋予认证地位？

《国际协调委员会章程》规定，委员会资格认证小组委员会负责通过认证进程审查国家人权机构符合《巴黎原则》的情况(第 1.1 条，见下文附件三)。

资格认证小组委员会审查和分析认证申请书，并向协调委员会提出关于申请机构符合《巴黎原则》情况的建议。

资格认证小组委员会由非洲、美洲、亚太和欧洲四个区域集团各出一个经认证为“A”级的机构组成。小组委员会成员由区域集团任命，任期三年，并可连任。

人权高专办国家机构和区域机制科支持主席团和小组委员会的工作。具体而言，它们编写涉及申请机构在符合《巴黎原则》方面各种关键问题的概况，供小组委员会提出认证建议时使用。在作出认证决定后，这些概况将刊登在国家人权机构的网站上。⁴⁶ 秘书长提交人权理事会的关于认证进程的年度报告提供了更多的有关这方面的信息。

小组委员会还作为一项长期任务负责编写一般性意见，这些意见针对的是与《巴黎原则》有关的一些需要解释的共同或重要的问题。一般性意见旨在成为对国家人权机构在认证和执行《巴黎原则》方面的指导准则。它们还有助于国家人权机构推动开展为符合《巴黎原则》所必要的机构改革(见附件四)。

4. 如何作出认证决定？

《国际协调委员会章程》第 10 和第 11 条具体阐述了认证进程(见下文附件三)。该两条规定：

任何要求获得认证地位的人权机构都要向委员会主席提出申请并提供下列支持文件：

- 据以建立和获得授权的法律或其他文书的副本；
- 载列工作人员编制和年度预算的组织结构概要；
- 最近的年度报告或以官方格式或公布的格式发表的同等文件副本；
- 显示其遵守《巴黎原则》的详细说明和有关在任何方面没有遵守《巴黎原则》的概要说明以及保证予以遵守的建议。

小组委员会根据这些文件拟定一份报告，然后由主席团在人权高专办主持和合作下审议对申请作出何种决定。主席团和小组委员会采用促进它们与提出申请的国家人权机构间的对话和信息交流的进程作出公正的决定。

⁴⁶ www.nhri.net。

在实践中，人权高专办国家机构和区域机制科将审查这些文件，并编写具有批评性的概要，其中突出说明任何有问题的方面。该概要表明申请机构是否符合《巴黎原则》的文字，也表明该机构所述的其独立性和效能的实际程度。申请机构会收到概要的副本，并可提供更多的资料、文件或书面意见，对概要所指出的问题作出说明。

认证进程已变得更为严格，并如上文所述，该进程不仅包括进行“书面审查”，还争取联合国外地办事处、非政府组织和其他利益攸关方就某项申请的实情提供意见。小组委员会也会将这些意见转告申请机构，以便该机构可对之发表评论。最后，如果小组委员会认为需要澄清与申请相关的任何事项，它会通过电话与申请机构联系，必要时还会请该机构提供进一步的书面材料。

在这一进程中所提建议的依据，是上述各方提供的意见以及小组委员会本身的一般性意见，这些一般性意见是与时俱进地逐渐制订的。建议具有针对性，在某些情况下还规定了时限，其着眼点是采取纠正措施，以求确保机构符合《巴黎原则》。小组委员会将该建议送交申请机构，该机构可在 28 天内对之提出质疑，然后小组委员会将该建议提交主席团，主席团的决定则是最终决定。

在将该建议转交主席团作出决定时，还同时提交任何质疑以及收到的与申请或质疑相关的任何材料。不同意该建议的主席团的任何成员应在收到建议后 20 天内通知小组委员会主席和秘书处。秘书处将立即向主席团所有成员通报提出的反对意见，并提供据以澄清反对意见所必要的一切资料。如果在收到通报后 20 天内主席团中至少有代表不同区域集团的四名成员通知秘书处说他们也反对该项建议，则必须将该建议提交下次主席团会议裁决。如果在收到通报后 20 天内，至少有来自不同区域集团的四名代表不反对该建议，则该建议应被视为已获主席团批准。该决定为最终决定。

5. 在何时作出认证决定？

首次认证。在国家人权机构首次申请成为国际协调委员会成员时将作出此种决定。该机构还必须根据要求它提供的文件(见上文)，表明它是有效运作的机构。

该机构必须已存在一年或一年以上，否则不得予以首次认证。

被拒获得正式认证地位(“A”级地位)的机构，可在任何时候重新提出申请。这一程序与上述程序相同，不过应特别注意在首次认证进程中指出的不符合《巴黎原则》的方面。虽然还没有任何机构曾撤回其首次认证申请，但目前的立场是将重新申请视同于从未提出过任何认证申请，因此该申请机构在国际协调委员会不具有任何地位。

定期重新认证。对所有的“A”级国家人权机构以及所有未申请复审其地位的“B”级国家人权机构都必须每五年重新认证一次(见第 13 条)，以确保它们保

持并进一步遵守《巴黎原则》。未能表明其持续遵守《巴黎原则》的国家人权机构的地位可能降级(除非它能在 12 个月内提供相反的证据)。

机构必须提供支持其申请重新认证的文件。除非有紧迫和特殊的情况,未提供此种文件的国家人权机构的成员地位将暂停到提供这些文件时为止。成员地位受到暂停的国家人权机构在此期间丧失成员的一切特权。在暂停成员地位后一年内不申请重新认证的国家人权机构将完全丧失其成员地位。成员地位丧失或降级的国家人权机构可重新申请成员地位。

推迟重新认证。在特殊和合理的情况下,可应申请机构的请求推迟重新认证。例如,原定对法国协商委员会进行重新认证的时间恰逢修订其授权法律之时。于是该项工作推迟到了颁布该法律修正案后才进行。

撤回重新认证申请。虽然尚未出现过此种情况,但如果某个“A”级国家人权机构无正当理由地撤回其重新认证申请,这可能会被视同于它未提出申请而暂停其成员地位。情况相同的“B”级国家人权机构则可能保留其地位。

复审。如果国际协调委员会主席或资格认证小组委员会的一名成员认为,机构的情况变化(例如其授权法律已有所修订)会影响其遵守《巴黎原则》,他们可提出对这些“A”级国家人权机构进行复审。“A”级国家人权机构必须将任何此种变化通知主席,不过其他的信息来源也可促成此种复审。对机构遵守《巴黎原则》情况的复审工作必须在 18 个月内完成。国家人权机构在复审期间保留其认证地位。如果受复审的国家人权机构未能在为期 18 个月的期间提供足以使主席团认为它依然符合《巴黎原则》的文件证据,该机构将丧失其成员地位。丧失成员地位的国家人权机构可以重新申请成员地位。

6. 预警

国家人权机构可能面临的一些威胁是:

- 削减经费;
- 限制任务;
- 设立较亲近政府的额外的/具有竞争性的机构;
- 工作人员受到恐吓和(或)死亡或暴力侵害的威胁;
- 罢免专员。

所有这些威胁都将削弱它们切实有效地开展工作的能力。

就国家人权机构而言,“预警”是指根据可靠的实地情报判断对机构的生存能力存在着某种威胁。局外者可能会在该机构本身之前就意识到可能存在的问题。

有时“预警”将涉及政府正在考虑采取的行动，例如：

- 建议以影响国家机构符合《巴黎原则》的方式修订授权法律；
- 建议以较不透明的程序任命专员，或采用其他的可能导致怀疑其独立性的程序任命专员(在任命期间本身就可能会出现这些关注问题)；
- 建议因机构的专员或主要官员采取了可能会被视为违反政府政策的行动而罢免他们在该机构的职务。

国际协调委员会已就在出现罢免上述人员的威胁时机构应采取什么行动制定了指导方针。⁴⁷ 因此预警机制可被视为防止发生可能促成复审认证地位的“情况变化”的一个步骤。

7. 评估符合《巴黎原则》要求的核对表

下列的核对表可能有助于评估机构符合《巴黎原则》要求的状况。这份核对表说明了《巴黎原则》和落实这些原则的最低要求。如果核对表所列的原则或要求或其任何内容并非直接引自《巴黎原则》，该部分将以下划横线标明。

对符合要求的状况不能仅以“符合”或“不符合”的回答予以评估。关于要求机构具有“广泛的授权”的原则就是此种实例之一。这份核对表旨在表明在这些情况下可能存在哪些不同层次的符合状况，据此评估机构达到相关标准的程度，但这绝非意味着符合的程度较低就是不符合该项标准。

这份核对表并非详尽无遗：对机构职责的审查不应该止于该机构能否履行某项特定职能。比开展某项工作的能力要重要得多的是，该机构实际上正在以能体现其至关重要的独立性和专业能力的方式开展该项工作。这份核对表包括了对机构的职责至关重要的活动。鉴于同样的原因，核对表列出具有准管辖权的国家人权机构职责的目的，是在于澄清这些机构是否在切实开展这些活动，而不是它们是否拥有开展此种活动的权力。

⁴⁷ “处境危急的国家机构：预警准则”，可查阅 www.nhri.net。

评估符合《巴黎原则》要求的核对表

原则	要求	符合	不符合
权限 (任务)	任务由宪法或法律规定 授权任务赋予机构增进和保护人权的权力		
权限 (一般管辖权)	由法律规定的机构的权限		
权限 (对事管辖权)	拥有应尽可能广泛的权限(按最广泛的权限到最狭隘的权限开列) <ul style="list-style-type: none"> 包括公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利 包括大多数公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利 仅包括公民权利和政治权利 包括一小部分公民权利和政治权利 仅限于某一单项权利问题(如种族或歧视问题) 		
权限 (对物管辖权)	拥有应尽可能广泛的权限(按最广泛的权限到最狭隘的权限开列) <ul style="list-style-type: none"> 不受限制地⁴⁸对国家和(具有公共职能的)私营部门行使管辖权 不受限制地对国家行使管辖权 受部分⁴⁹限制地对敏感的国家机关⁵⁰行使管辖权 完全限制对敏感的国家机关行使管辖权 		
权限 (时限管辖权)	拥有应尽可能广泛的权限(按最广泛的权限到最狭隘的权限开列) <ul style="list-style-type: none"> 可审查即使是在机构成立前存在的事项 在审查机构成立后发生的事项时不受任何时间限制 对审查“陈旧”案件的限制拥有自由裁量权 审查法律规定的“陈旧”案件的能力受到限制 		
职责 (提供咨询意见)	可就下列事项主动提供咨询意见 <ul style="list-style-type: none"> 法律或行政条款 机构受理的任何侵权行为 国家的总体局势或具体局势 侵权状况以及政府的应对措施 <p>可无须请示直接提供咨询意见</p> <p>可无须请示或事先批准公布咨询意见</p>		

⁴⁸ “不受限制”在此是指不受除了法院和议会以外的限制。

⁴⁹ “部分”在此或者是指限制不适用于所有的敏感的国家机关，或者是指不是绝对的限制。

⁵⁰ “敏感的国家机关”在此是指军队、警察、安全部队或相当的机关。

原则	要求	符合	不符合
职责(其他)	<p>鼓励国家的法律和惯例与国际人权文书协调一致并予以切实执行，<u>包括采用以下办法：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>参与在批准法律和政策时对之进行审查的工作</u> • <u>定期审查法律草案和政策草案并对之提出正式意见</u> • <u>定期审查一般人权状况或关键问题并对之提出正式意见</u> <p>鼓励批准国际人权文书</p> <p>对编写国家人权报告作出贡献(按最大的贡献到最小的贡献开列)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>直接参与拟定完整的报告</u> • <u>拟定有关其本身工作的章节并对报告进行审查</u> • <u>拟定有关其本身工作的章节</u> • <u>审查整份报告或报告的部分章节</u> <p>同国际和区域人权机构以及其他国家机构合作</p> <p>制定并实施人权教育和研究方案，<u>包括采用以下办法：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>协助制定/审查学校教学大纲</u> • <u>协助培训狱警、警察、军队和安全部队</u> <p>通过宣传、教育、提供信息和利用新闻机构提高公众对人权的认识，<u>包括采用以下办法：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>公布年度报告</u> • <u>通过媒体定期报道重要的相关案件</u> • <u>编写有关机构基本情况的手册</u> 		
组成 (一般的多元化)	<p>成员的组成体现多元化(按多元化程度高低开列)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 成员包括大多数社会力量的代表，其中有非政府组织、工会或专业组织的代表 • <u>成员包括最弱势群体(族裔和宗教少数群体、残疾人等)</u> • <u>由单一成员会同有代表性的咨询机构或协商委员会或类似的结构性机制促进并确保多元化参与</u> • <u>单一成员</u> <p><u>成员的组成体现性别平衡</u></p> <p><u>工作人员的组成具有广泛的代表性和性别平衡</u></p>		
组成 (任命程序)	<p>通过正式法令任命成员</p> <p>任命有具体的任期(但不应过短，例如仅为两年，以不致可能影响独立性和效能)</p> <p>任命可予以续延，但必须保障实现多元化</p> <p><u>由法律规定任命程序、任务期限、能否续延和任命标准</u></p> <p>任命程序有助于多元化和独立性</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>提名时考虑到民间社会的意见</u> • <u>议会参与遴选进程</u> • <u>遴选标准包括候选人表明的人权工作经验</u> 		

原则	要求	符合	不符合
组成 (罢免程序)	<p><u>由法律规定可罢免成员的条件</u></p> <p><u>此种条件只能涉及严重行为失检、不当行为、有利益冲突或丧失工作能力的成员</u></p> <p><u>罢免职务的决定必须获得最好由诸如高级法院法官小组等自治机构批准或至少经议会三分之二多数批准</u></p>		
独立性	<p>如果成员中有政府官员，他们仅具有咨询身分</p> <p>机构直接向议会报告</p> <p>成员的公务行动享有豁免权</p> <p>国家提供的经费足以使机构拥有独立的工作人员和单独的办公房舍</p> <p><u>国家提供的经费足以使机构能实施保护和增进人权的核 心方案⁵¹</u></p> <p>机构经费不受财务控制，因为此种控制可能影响其独立性</p> <p><u>由机构编制本身的预算</u></p> <p>机构的预算与任何部门的预算分开</p> <p><u>机构有权直接争取议会批准其预算要求</u></p> <p>预算有安全保障</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>不得任意削减经核准的年度预算</u> • <u>不得任意逐年削减预算</u> 		
业务方法 (审议问题)	<p>机构可根据其成员或任何请愿人的提议，自由审议属于其权限范围的任何问题</p> <p>机构可听取任何人的陈述或获得为开展其工作所必要的任何资料及文件</p> <p><u>可依法强制实施机构听取任何人的陈述和获得任何文件的权利</u></p> <p><u>法律规定机构有为进一步调查而进入任何房舍的权利</u></p> <p><u>可依法惩处妨碍或不准机构接触某人、查阅文件或出入房舍的行为</u></p> <p><u>机构有进入和检查任何拘留场所的合法权力</u></p> <p><u>机构可无须通知进入拘留场所</u></p>		
业务方法 (会议)	<p>机构可采用包括通过媒体的方式使公众了解它的意见和建议，而无须上级批准</p> <p>机构举行定期会议和全体会议</p> <p>必要时可召开特别会议</p> <p>正式召集全体成员举行会议</p>		

⁵¹ “核心方案”在此是指机构拥有足够的经费可用于开展调查、实施一般的外联方案以及出版年度报告。

原则	要求	符合	不符合
业务方法 (组织结构)	机构可设立工作组(其中可包括非国家人权机构的成员) 机构可开设区域或地方办事处		
业务方法 (协商)	机构与负责增进和保护人权工作的其他机构进行协商 机构与从事人权工作或在相关领域工作的非政府组织协商 <u>机构与从事人权工作或在相关领域尤其是宣传和教育等领域工作的非政府组织实施联合方案</u>		

结论

《巴黎原则》是国家人权机构的国际规范框架。这些原则为评估国家人权机构的合法性提供了对照基准。因此，必须使参与机构工作的行为者以及参与建立和加强机构的行为者充分认识到《巴黎原则》的文字和精神。《巴黎原则》未必始终载明应有的明确的要求，而是表明了一整套最低限度的期望。但尽管如此，尤其是由于它们得到了宽泛的解释并在总体上符合国际人权准则，这些原则是在国家和国际人权体系方面的一种重大发展。

四. 增进人权

导言

国家人权机构必须按照《巴黎原则》负有增进人权的任务。本章将增进人权置于保护人权之前，这并非是因为增进人权更为重要，而是因为保护人权任务的需求和紧迫性可能要求给予巨量的资源，以至使增进人权的任务遭到忽视。至关重要的是必须确保不致发生这种情况。机构必须能够吸引和留住合格的通信和公众教育工作人员，并处理好与媒体的关系。

国家人权机构增进人权任务资源来源一瞥

人权高专办的一项调查显示，若干国家人权机构负有人权教育和研究的任务，但它们并没有开展这项工作。许多机构，尤其是非洲、亚洲和太平洋的机构指出，它们没有足够的资源或材料用以开展这项工作。该调查审视了这些活动所需的资源以及可如何开展这些活动。调查的结果有助于了解目前存在的开展一系列增进人权活动的可能性，并为如何切实实现这些可能性提供了一般性指导。⁵²

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 解释为什么增进人权是机构的一项重要职能，并了解机构在履行这项职能时应该遵循的准则；
- 识别和说明国家人权机构通常开展的增进人权活动的类型；
- 制定符合国家需求的增进人权的方案并提出其正当理由。

A. 什么是增进人权，为什么增进人权很重要？

增进人权是国家人权机构的一项核心职能，也是《巴黎原则》的一项基本内容。它可向广大公众和特定目标群体宣传有关人权的信息和知识。最重要的是，它将营造一种人权文化，使社会的每一个人都认同国际和国家人权法律框架反映的价值观，并采取相应的行动。成功的增进人权方案会使人们将知识转化为行动。

⁵² 人权高专办，“国家人权机构调查”。

法律、补救机制和其他措施都很必要，但这些措施依然不够。因此必须予以增进，才能确保社会各成员：

- 了解自己应享的权利，并知道在其权利受到侵犯时可利用哪些补救机制；
- 了解他人应享的权利，并知道人人有责增进和保护这些权利。

担任要职的官员应该了解自己必须履行的人权义务并采取相应的行动。

增进人权与保护人权密不可分。无论侵犯人权是有意或无意的行为，或是结构性的或特定的行为，缺乏知识的情况都可能导致违反人权原则的行为。有时，传统的思维和行为方式会导致侵权行为。在此种情况下，人权教育和宣传人权价值观可促进改变行为，而不需要采取惩罚性的制裁行动。因此，成功地增进人权有助于在一开始就防止发生侵犯人权的行为。

国际条约责成国家履行增进人权的义务。《经济、社会、文化权利国际公约》(第十三条)、《儿童权利公约》(第 29 条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十条)和《消除一切形式种族歧视国际公约》(第七条)都规定人权教育是国家应尽的义务。历次世界会议、包括 1993 年维也纳世界会议发表的宣言和行动纲领也反映了这些义务。

机构可采取多种多样增进人权的举措，限制这些举措的因素只在于机构是否有充分的资源和想象力。以下是常见的举措，但这绝非是一份详尽无遗的清单：

- **开展人权教育和培训**，包括在学校和非正规部门开展此种教育和培训以及专业培训；
- **采取提高公众认识的举措**，包括为一般公众或特定群体开展宣传运动并举办地方性活动和会议；
- **实施媒体战略**，包括举行记者招待会、发布新闻稿和制作报刊宣传插页、接受广播电台和电视采访以及制作公益广告；
- **发表出版物**，包括提供一般资料的手册、年度报告和专题报告，制作网上材料，以及为目标受众编制的材料；
- **举办研讨会和(或)讲习班**，以此作为审查和促进更明确地了解实质性人权问题的手段，有时还可作为倡导变革的手段；
- **采取基于社区的举措**，以此作为通过公众增进人权的手段；
- **制定政策**，确保发展并传播有关新出现的人权问题以及国家人权机构为处理这些问题采用的或将采用的方针的知识。

采用上述办法的程度或者是否还要采用其他的办法，这将取决于：

- 民众人权意识水平的高低(如果这种水平较高，国家人权机构可决定不为一般公众举办相关的会议)；

- 人权关注事项的优先程度(例如, 如果妇女人权未得到尊重, 机构可制定处理此种现象的方案);
- 机构成熟度的高低(新建的机构可能注重于使公众了解它的存在和它可以提供哪些服务, 这种活动对历史较久和知名度高的机构或许不太重要);
- 机构是否富有经验(新建的机构可能需要聘用外部专家为警察等人员开展专门培训);
- 目标群体识字率的高低(电台广播节目或许可取代印刷出版物, 以此惠及僻远地区和大多是文盲的受众);
- 财务资源(电视节目或许效果良好, 但除非电视台同意提供公益宣传, 否则其费用将相当昂贵);
- 是否可能开展合作(例如, 如果与地方非政府组织合作举办有关当地一般人权状况的介绍会, 会议的费用就可降低, 其复杂性也可减小)。

《世界人权教育方案》第一阶段(2005-2009年)的《行动计划》包括“进行教育、培训和信息交流, 以期通过传播知识、传授技能和塑造态度, 建立普遍的人权文化”(A/59/525/Rev.1)。⁵³ 该《行动计划》于2005年7月经大会通过, 并可在人权高专办网站查阅。第二阶段的重点是高等教育以及对各级教师和教育工作者、公务员、执法人员和军事人员实施人权培训方案。

B. 一般原则

1. 基于方案和具有战略性的原则

机构增进人权的活动应以方案为基础, 即应该按照确定的需求进行规划和专门设计, 并应该:

- 适合受众的需求;
- 旨在取得预期的成果;
- 予以评估, 以确定这些成果的大小。

基于方案的活动应具有战略性、合作性并能发挥影响作用。

战略方针是通过规划制定的, 其每项内容都可强化战略优先事项。应采用循序渐进的方式(即先采用基本的方式然后采用更具体和更深入的方式)开展活动。例如, 编写关于人权与艾滋病毒/艾滋病问题的出版物的工作可结合普遍提高认

⁵³ A. Benavot 和 C. Braslavsky(合编): 《从比较和历史的角看待学校知识: 改革中小学教学大纲》(荷兰多德雷赫特, 施普林格出版社, 2007年)。

识的方案进行，并可促成举办有关这一问题的研讨会。这种做法不仅可以强化传递核心信息，还可以降低成本。

一些增进人权的活动可被视为诸如国家人权机构年度报告或有关其工作的出版物的核心内容，但作为整体的增进人权的方案应该适应已经确认的战略要求。战略方针还意味着必须与伙伴开展合作。这将有助于利用资源，扩大传递信息的范围，改善社区关系，并尽量减少工作重叠现象。合作还可以最大限度地减少方案中的重大缺陷，并尽量避免提供相互矛盾的信息。例如，有些机构设立了包括民间社会代表的国家宣传和教育委员会，其具体的目的是鼓励和促进开展合作。

可通过对培训教员培训发挥影响作用，因为妥善开展的此种培训可产生额外的作用，最显著的是增加宣传或培训活动的次数和受惠者的人数。有两个因素是此种培训成败的关键。首先，这种培训必须使培训教员获得可向他人传授的知识和技能。其次，由于培训的成败取决于此种受训者是否具有推广培训方案的经济能力或物质资源，因此必须在制定培训计划的阶段就考虑应该采取和支持开展哪些后续活动。

2. 以学员为中心

培训和教育活动应该以受训者或学员为中心，即应该认识到：第一，参加培训活动的每个人都会带来一些可加以利用的有其特点的事物，第二，最好的个人学习方式是积极参与而不是消极听课。小组讨论、分组讨论和小型专题会议、扮演不同的角色、案例研究和实际工作都是应该采用的方式。

《人权培训：人权培训方法手册》⁵⁴ 促进了此种做法，该《手册》指出，人权培训应该：

- **具有互动性：**由于个人参与培训工作是最佳的学习方式，培训教员应该通过与学员的互动以及他们的积极参与取得经验；
- **具有灵活性：**在出现学员不守时或中断受训的情况时，培训教员必须体谅学员并鼓励他们参与，而不应采取过于严厉的态度；
- **具有相关性：**培训应该与受训学员的日常经验相关，专业培训尤其如此；
- **具有多样性：**培训技术的多样性有助于维持受训学员的积极性和兴趣。

3. 方案应该利用媒体

通常的原则是，在规划增进人权和开展人权教育活动时应考虑到可如何促使媒体参与其间。媒体的正面报道可以提升国家人权机构及其工作的形象，并可鼓

⁵⁴ 联合国出版物，出售品编号：E.00.XIV.1。

励机构利用媒体。此外，媒体的参与还有利于记者了解情况，并更有可能使他们在日常工作中注重人权问题或至少是具有人权意识。机构工作人员应该受到如何与媒体交往和处理与媒体关系的培训，因为媒体可发挥关键性作用，确保国家人权机构获得外界的好评。⁵⁵

鉴于以下若干原因，机构必须将它的决定公诸于众。

- 营造人权文化的工作包括促进对人权进行公开和坦率的讨论。公开利用媒体有助于开展此种讨论；
- 国家人权机构旨在改善现有的人权状况。这要求机构能与新闻机构公开交往，利用新闻机构使公众了解有关情况并动员公众舆论；
- 有罪不罚的现象在秘密的环境中日见猖獗。将察觉到的此种不端行为公诸于众可使这一问题受到公众的严密监视，并有助于追究政府并在必要时追究个人对其行动或不采取行动的责任；
- 向公众报告机构的工作情况，也可使公众知道它的存在，并知道它可采用哪些方式提供协助；
- 任何民主的公共机构的活动都必须公开和透明。国家人权机构必须在这方面以身作则。

传播规划是任何媒体战略的关键组成部分。传播通常被视为只是一种附带活动而已。但事实上，传播是战略规划的重要组成部分，因此应该使它密切配合战略规划，包括分析国家人权机构的优势和弱点，并分析媒体和人权环境的具体特点。

C. 公众教育

1. 正规教育部门的方案

人权教育是发展人权文化的关键，而正规教育部门的人权教育比在任何其他部门都更为重要。国际人权条约载明正规教育部门负有开展人权教育的具体义务，因此，国家人权机构通常会制定相关的方案来确保履行这项义务。

本节阐述机构可如何支持在小学、中学和大专院校开展人权教育。

小学和中学的人权教育

《世界人权教育方案》第一阶段(2005-2009年)的重点是小学和中学。它强调了学校采用注重权利的方针的重要性。教育的所有组成部分和进程，包括教学大纲、教材、方法和培训，都应有利于确保尊重教育体系所有成员的人权。该

⁵⁵ 见 R. Carver, “制定传播计划”，欧洲咨询协会项目、媒体和选举，可查阅 <http://aceproject.org/ace-en/topics/me>。

《方案》的行动计划还提供了有关如何将人权教育纳入中小学教育的有价值的资料 and 切实可行的建议。国家人权机构应该利用该行动计划，将之作为制定和实施具有这种性质的方案的手段。该行动计划提出了以下 5 项行动要素：

- 确保制定适当的教育政策；
- 规划如何实施这些政策；
- 确保学习环境有利于人权学习；
- 处理授课和学习进程中的问题；
- 为教师和其他教育人员提供专业发展条件。

国家人权机构应该在所有这些行动期间发挥作用，并可在确保将某些环节付诸实施方面发挥直接作用。以下一节阐述这 5 项行动要素，并确认国家人权机构可对之作出贡献之处。

制定政策

制定政策的工作在人权教育中有着特殊的作用。教育系统的规范性框架，包括国际法、宪法、法律、条例、教学大纲、行动计划和培训政策，必须反映和促进实施人权原则，尤其是必须提及和载有人权教育问题。制定这些框架时应该采用参与性方式，并体现所有关键利益攸关方的意见。它们应该符合国际商定的教育和人权教育标准，例如《儿童权利公约》所载的标准。它们应该与涉及教育、人权和相关问题(歧视和移民等)的其他的全国性和部门性举措协调一致。

国家人权机构是人权教育的利益攸关方之一，因此在制定教育/人权规范框架时应征求它们的意见。国家人权机构可向教育部提出建议，并确保其专门知识得到利用和确保符合国际标准，据此着手制定此种框架。

举例而言，教学大纲之所以至关重要，是因为它们将指导教师应该向学生讲授哪些内容。因此，教学大纲应妥善和充分地反映人权原则。通常的情况是，教育部的教育专家经常同其他的利益攸关方协商如何制定和审查教学大纲。国家人权机构可在这一进程中发挥核心作用，例如确保教育人员得到充分的有关人权内容的培训。

执行政策

政策只有在获得成功执行后才能奏效。因此，必须认真规划注重权利的教育政策和人权教育政策，确保这些政策得到执行，并衡量其执行程度。这应该包括尊重权力下放、民主治理和自主办学等各种现有的教育管理趋势。上述行动计划提出了成功执行教育政策的指标。在组织层面，这包括制定国家人权教育执行计划，同时确保在教育部设立一个拥有足以开展有效协调工作资源的单位，并确保建立一些机制，负责与其他的全国性和部门性教育举措和人权举措进行顺利的联系和相互协调的工作。在执行层面，该行动计划还建议提供充分的资源，建立便

于利益攸关方参与的机制，公布国家战略，设立资源中心，支持和鼓励开展适当的研究，并建立基于权利的质量保障体系，让学生和教育人员直接参与涉及监测和评估的方案。

如同制定政策一样，应该就制定国家执行计划事宜征求国家人权机构的意见，并在落实该执行计划时发挥它们的作用。

学习环境

人权教育不限于认知学习：它包含了教学进程所有参与者的社会和情感发展。有鉴于此，人权教学必须在注重人权的学习环境中进行，在这种环境中，学校的教育目标、优先事项和组织安排都符合人权价值观和原则。

注重权利的学校是什么样子？这种学校应该有载明学生和教师权利及责任的章程，有禁止暴力、性侵害、骚扰和体罚的行为守则，有不歧视学校所有成员的政策，并有以颁奖、举办庆祝活动等方式表彰人权成绩的机制。学校管理层应该促进学校与广大社区开展互动，例如，提高家长和家庭对儿童权利的认识，促进家长参与人权举措和学校决策工作，并推广实施人权领域课外活动项目和举措。注重权利的学校的教师应该负有开展人权教育的明确任务，其本身应该接受有关人权内容的教育和专业发展培训，并掌握交流创新和良好做法的方法和机制。注重权利的学校的学生应该有以适合其年龄和能力的方式进行自我表达的机会，并有举办活动和维护自身利益的机会。

国家人权机构可通过与学校管理人员及工作人员合作，并通过支持学生开展遵守“权利教育章程”和“行为守则”的典范行动，支持改善学校的人权学习环境。机构还可切实支持实施课外活动项目和举措，例如组织人权俱乐部或举办比赛和颁奖活动，并促进教师接受有关人权内容的教育和专业发展培训。

授课和学习

为了确保提高授课和学习质量，必须考虑到以下各种因素：

- 授课和学习的实践和方法必须符合人权原则；
- 采用适当的授课和学习材料，包括教科书；
- 采用有助于授课和学习的手段，包括网络联系、交流经验、信息共享和利用新技术；
- 评估人权教育的方法。

国家人权机构可通过在次区域、区域和国际各级与其他机构的联系发挥特别有益的作用：它们可支助收集和共享有关人权教育的材料和良好做法。如果国家人权机构设有文件中心，该中心可向从事正规或非正规教育的教师和其他人员提供材料和服务。机构可依据它们拥有的有关人权原则的大量专门知识协助审查教科书。这些专门知识还可用以支助编制和(或)审查其他的人权教育材料如教学指

南、手册或连环画。这些机构可利用它们的网站向教师和学生提供开展互动教育的机会。同样，所有这些原则和构想也在不同的程度上适用于非正规部门的教育。

教育与专业发展

教师的作用至关重要：要使人权教育切实有效，教师必须掌握必要的人权知识，并必须表明他们真正愿意致力于实施他们信奉的原则和价值观；他们的教学方法必须反映人权原则。教师(以及学校的其他人员如校长和督学)的教育及其专业发展必须支持此种作用，而教师的教育及其专业发展是包括教育部、大学、师资培训中心、国家人权机构和工会的许多行为者的共同责任。

上述行动计划较详尽地说明了有关如下方面的要求：制定人权教育教学大纲；制定和使用适当的培训方法；编制和适当地传播相关的资源和材料；切实开展网络联系和合作；促进并参与国际教育；开展培训活动，并对此种活动进行评估。

就中期和长期而言，负责师资培训和认证教师资格的组织应制订各种方案，确保教师拥有和具备为切实开展人权教育所需的知识和个人素质。国家人权机构可支持这项工作，确保师资培训机构负有使教师胜任这方面的工作的任务并具有履行此种任务的能力。同时，如果教师要成功地进行人权教育，他们就必须接受培训。这方面的情况还可参阅下文关于“专业培训”的讨论。

2. 高等院校的人权教育

有些国家人权机构制定了方案，目的是协助高等院校开设具体的人权课程或将人权内容纳入现有的方案。它们还可以支持从事研究的学生，并支持对制定课程或向其学生提供信息材料感兴趣的教育工作者。

国家人权机构还可以为大学生开设特邀讲座，讲座的内容或是一般性的问题，或是涉及法学、政治学和社会工作等关键研究领域的问题。

有些机构积极鼓励大学四年级学生以对人权具有重要意义的问题为主题撰写论文，鼓励的办法包括对优秀论文颁发奖金。这种做法不仅惠及学生个人，还可以鼓励学生从事进一步的研究工作，并普遍提高学生对人权的理解，包括以可能有益于机构的方式从事这些工作。

3. 非正规部门的教育举措

教育举措必须惠及正规学校系统以外的人，尤其是流落街头的儿童、童工和无家可归的儿童和青年。从事这些群体相关工作的非政府组织有时会向它们提供非正规的教育机会。

同样还可以动员政府和(或)社会为开展成人扫盲培训作出努力。有些机构还在这些工作中开展合作，有时仅仅是编制可用以教人识字的与人权相关的材料。

专业培训：一般的培训

专业培训通常包括四个组成部分：

- **信息组成部分**——什么是人权？为什么人权很重要？
- **知识组成部分**——具体的权利标准是什么？如何在专业环境中实施这些标准？
- **实际组成部分**——对正在接受培训的专业人员的工作实施人权标准；
- **认识组成部分**——正在接受培训的专业人员的态度和行为可如何有所改变，以致不会发生侵犯人权的行为？

专业培训的目的是使受训学员充分了解人权标准，并有助于他们将知识转化为业务技能。因此，培训的时间要长于一般的提高认识培训，内容也将更为详尽，而且往往有外来的专家参与。鉴于同样的原因，实施专业培训方案所涉的成本也往往较高。

国家人权机构应该首先就开展专业培训事宜争取相关组织本身的同意并予以合作。如果该组织缺乏这种意愿，就可能必须要与该组织以及政府领导人不断进行协商，以便逐步获得支持。有些情况是，之所以能开展专业培训，是由于因某一侵犯人权行为或因某一申诉而作出了对该组织具有约束力的裁决。此种裁决还可能向该组织指出，如果它可以表明它已经对其雇员进行了适当的人权培训，就可减轻它可能要承担的责任。

虽然培训方案可由国家人权机构实施，在开始时尤其如此，但大多数机构在规划此种工作时就确定由相关的雇主持续承担培训责任。因此，它们在专业培训中往往采用培训培训教员的办法。

专业培训课程必须：

- 适合特定的受众；
- 强调适用于受训专业人员日常任务的国际和国内人权标准；
- 使用来自与受训者属同一领域的有经验的培训教员；
- 确保培训教员采用以成人为中心的学习技巧以及培训培训教员的技巧；
- 指望受过培训的人员本身都将能从事培训工作或传播相关的信息；
- 或者是重点培训已参与过就其专业事项对其他人进行培训的人员，使他们掌握必要的知识和技能，以便将人权切实纳入其本身的教学方案；
- 予以评估。

在培训期间及其后应该提供与人权问题相关的书面材料，使之更易于与他人共享。有效的培训前问卷可使教员制定完全符合受众的教育需求的方案，并向他们提供有关可指望取得哪些成果的信息。培训后的评价可使培训教员判断受训者已从培训中学到了什么。此种评价还有助于国家人权机构修订和完善其培训课程，因此此项工作应该是一种持续不断的进程。

由于培训的目的不仅是确保专业人员了解适当的人权标准，而且还要促成产生变化，因此应该考虑进行更长期的评估。以对狱警的培训为例，机构可能希望知道，它能否确认在培训与发生指称的或经证实的侵犯人权行为这两者之间存在着相关性。

专业培训：培训执法人员、监狱官员和武装部队成员

狱警、执法人员和军队人员往往要与特别易受侵犯人权行为之害的群体打交道。此外，他们还负有确保在其日常工作中遵守人权标准的具体和直接的义务，包括通过其具体的业务程序遵守此种标准。联合国人权事务高级专员办事处可提供一系列的材料，供培训这一专业人员群体之用：

《专业培训丛刊第五辑：人权与执法：警察人权培训手册》；

《专业培训丛刊第五辑增编1：国际执法人权标准：警察使用的人权袖珍手册》；

《专业培训丛刊第五辑增编2：人权与执法：警察人权培训教员参考材料》；

《专业培训丛刊第五辑增编3：警察人权标准与实践：警察使用的人权袖珍手册增订本》

《专业培训丛刊第十一辑：人权与监狱：监狱工作人员人权培训手册》；

《专业培训丛刊第十一辑增编1：人权与监狱：与司法有关的国际人权文书汇编》；

《专业培训丛刊第十一辑增编2：人权与监狱：监狱工作人员人权培训培训者指南》；

《专业培训丛刊第十一辑增编3：人权与监狱：监狱工作人员国际人权标准袖珍手册》。

其他专业人员

国家人权机构还培训法官、律师、议员、政府官员、记者、非政府组织成员、社会工作者、医生、社区领导人等等。培训这些群体的目的通常是确保他们拥有适当的人权知识和见解，以便有效地开展本身的工作。

举例而言，法学院并未普遍讲授人权法，往往只是在最近才开设了这门课程。法官和资深律师可能没有受过必要的培训，因此难以在人权案件中进行辩论

或在裁决时考虑到人权原则。国家人权机构不妨弥补这一培训空缺。议员的主要职责是通过法律、以及促进实施政府的政策和惯例并监督其实施情况。因此至关重要重要的是，他们应该了解人权原则，从而确保他们的工作符合并支持这些原则。媒体在解释和阐明当前的各种问题方面发挥着极其重要的作用，并可监督行政、议会和司法部门的行动。因此它们必须了解人权，以便在其工作中采用人权观点。

同对执法人员、监狱官员和武装部队成员的专业培训一样，采用培训培训教员的方针可能对上述各种专业人员的培训最为有效。

《专业培训丛刊第八辑修订本 1：伊斯坦布尔议定书：酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》；

《专业培训丛刊第九辑：司法领域中的人权：法官、检察官和律师人权手册》。

通过研讨会/讲习班增进人权⁵⁶

“研讨会”是共同关心人权问题的个人的集会，其目的主要是交流信息、观点和知识。研讨会可采用不同的形式：例如关于“人权与艾滋病毒/艾滋病”的研讨会可使相关的活动分子聚集一堂交流信息，并更好地阐述当前各种相关的难题和需求。另一种研讨会可使相关的活动分子同医务人员共同讨论艾滋病毒/艾滋病问题涉及人权的层面，从而使医务人员更能胜任其工作。此种研讨会的目的之一是交流信息，并在一种不如正式的培训活动那么正式和具有威胁性的环境中提高医务人员对人权的认识。最后，研讨会还可使活动分子、政府相关官员和医学界代表在公开的会议上共同讨论这一问题，并提高广大公众的认识。

“讲习班”是人权问题专家的集会，其目的是取得特定的成果：就讨论的事项提出相关的建议、制定相关的行动计划、发表相关的宣言等等。还是以“人权与艾滋病毒/艾滋病”为例，有活动分子和政府官员参加的关于这一主题的讲习班的目的，是制订一项确保艾滋病毒/艾滋病患者在就业方面的人权受到保护的协议。与研讨会相比，讲习班往往较为正式并更侧重于取得成果，因此可能需要有一名干练的主持人主持会议。讲习班的假设是与会者对所涉的人权问题有着充分的共同理解和认可，因此可确保取得积极的成果。

这两类活动都必须予以周密规划：必须确定活动的目的；活动方案必须有助于实现各项目标；必须选定由哪些人参与活动；可能需要提供背景材料；必须对活动进行评估，据以确定此种活动已实现其目标的程度。

同其他的增进人权活动一样，应该考虑为研讨会和讲习班制定媒体战略，从而确保讨论的问题和得出的结论得到广泛宣传。这对讲习班或许尤为重要，因此必须制定宣传和后续战略，确保落实提出的任何建议或意见。

⁵⁶ 本出版物使用的是《专业培训丛书第六辑：人权培训：成人专业人员人权培训指南》(联合国出版物，出售品编号：E.00.XIV.1)所述的“讲习班”和“研讨会”的定义。

D. 公众认识

国家人权机构应促进公众广泛理解和接受人权原则。它们可通过举办提高公众认识的活动方案和(或)利用媒体争取实现这一目标。

提高公众认识的活动可能有两种类型：

- **普遍提高公众认识的活动**，在此期间向公众提供关于人权的基本信息，并说明国家人权机构的作用；
- **有针对性地提高认识的活动**，这种活动的重点是某项具体权利或某一套具体权利。

国家人权机构在成立后不久的启动阶段倾向于采用普遍提高公众认识的做法，在它们认为人权文化程度低下或不广泛盛行的情况下尤其如此。此种活动可让公众进一步了解国家人权机构的性质和它提供的服务。

普遍提高认识的活动虽然行之有效，但其费用较多，工作强度也较高。此种活动涉及在全国各地举办有尽可能多的人参加的面对面的会议。对此种活动也难以进行评估。因此，鉴于其工作面之广，普遍性公众宣传活动通常涉及与其他机构的合作和协调。应该考虑利用媒体宣传作为此类活动的辅助手段或替代方式。公众会议还可以采用短暂和非正式的方式举行，并通常由机构的一名代表与一般公众或特定群体会见。机构在感到某类权利未获得广泛理解或落实时，或机构要鼓励更好地理解并接受在重要的领域和(或)新领域中的人权原则时，可举办有针对性的提高认识活动。例如，在妇女权利未得到很好地理解或接受时，有针对性的活动应该注重于提高妇女的认识，并使男子进一步尊重妇女。

媒体宣传活动

许多国家的媒体是民众表达思想和发表意见的最重要手段。自由和独立的媒体可成为国家人权机构开展增进人权工作的有益合作伙伴：

广播电台和电视台：

- 国家人权机构可制作在可能时使用免费或有补贴的广播时段播放的定期和独立的无线电广播节目。这是简单易行和成本效益高的向大量听众进行宣传的方式，在其媒体希望播放低成本节目的国家尤其如此；
- 有些国家的广播电台和(或)电视台相当流行播放“叩应”节目，这些节目可用以了解与热点问题相关的公众舆论，并可用以对这些问题进行人权分析；
- 播放宣传短片和公益广告。

无线电广播在识字率低和电视不普及的地区占有优势。在资源许可和一般公众有条件收看电视的地区，电视则享有某种优势，其中当然包括可以播放影像。

印刷媒体：

- 在报纸刊登宣传插页(这在阅读水平高和报纸发行面广的地区尤为有效)；
- 在报纸刊登有关国际日的主题或纪念国际日的宣传插页，例如刊登同联合国机构、与妇女权利相关的国家部委以及妇女非政府组织合作编制的有关妇女权利的插页；
- 在报纸专栏发表特约社论。

如果报刊广受欢迎，刊登插页可成为切实有效和成本较低的向公众提供信息的方式。

许多国家人权机构利用纪念日或发表其年度报告等时机举办新闻发布会。大多数机构还定期发布新闻稿和(或)背景文件，使媒体了解其工作情况，包括在调查人权问题后所作的决定。新闻发布会可能发挥效益，但只有在机构可提供真正具有新闻价值的信息时才是如此。媒体可能会取阅新闻稿和媒体背景文件，但往往只有在这些文件以简单的词语和能引起媒体关注的形式发表时才会取阅。

互联网依然是传播国家人权机构相关信息的有效工具：

- 国家人权机构的网站载有其本身的信息和出版物，并载有与在线材料、视频短片和其他互动媒体的链接。这对识字率低的国家的公众进行宣传的作用可能有限，但它确保人权维护者、非政府组织和国际社会能获得有关国家人权机构和该国人权状况的最新信息；
- 社交媒体如 Facebook、YouTube 和网络信息来源可方便和及时地提供、尤其是向青年人提供有关国家人权机构及其活动的信息。

国家人权机构应制定媒体关系战略，其中应载明各项目标(与谁联系，如何联系，媒体报道范围，战略评价)。国家人权机构必须授权发言人就所有或部分问题发表意见，同时指定后备联系人员，并就发言人能阐述的各类问题与媒体订立协议关系。几乎所有媒体的行动限期都很短促，推迟听取媒体的意见，可能意味着会就此丧失机会。该战略还应该对媒体取阅其资料的可能性抱现实的态度。即使是实质性的报告提供了令人信服的重要信息，但指望媒体会对之作出其本身的分析也可能不切实际。新闻稿和背景文件可简化媒体的这项任务，从而促进和改善媒体的报道工作。

机构的官员和宣传工作人员应接受适当的媒体培训，包括如何处理媒体采访的培训。工作人员还应接受如何编写新闻稿和举办新闻发布会的培训。鉴于媒体可发挥的重要作用，许多国家人权机构聘用了公共关系专家或媒体人员，以求确保充分利用一切途径来开展它们增进人权的工作。

E. 出版物

本节将察看机构广泛使用的各种出版物：

- 核心出版物；
- 年度报告；
- 专门人权问题出版物。

所有这些出版物都可以纸印版本提供并可在网上查阅。在线出版物必须符合视力残障者国际无障碍标准。

1. 核心出版物

国家人权机构通常编制核心人权材料，使公众对人权大致有所认识，并了解机构的工作：

- 说明国家人权机构的性质及其开展的工作，并说明与机构的联系方式；
- 解释关键的人权和基本原则；
- 解释特定群体的权利。

通俗易懂的语言和清晰的版面设计，可使材料对读者产生直观的吸引力，并易于读者查阅和理解。在使用不止一种官方语言的国家，机构应该以不同的语文提供此种材料，从而拓宽读者面。应该以不同的格式(大字体本、盲文本和有声读物)向残疾人提供此种材料。

出版只是这项工作的一个环节。切实有效地发行和传播也很重要。应该在网
上、国家人权机构办公室和社区组织或地市政府办公室提供这些材料。应该在由机构赞助举办或由机构本身举办的地方性提高认识或培训活动中定期分发这些材料。鉴于发行量很大，基本出版物的成本往往较低。

2. 年度报告

法律通常要求国家人权机构提供年度报告，将之作为一种基本手段，据以实施机构问责制(即国家人权机构与政府间的问责制)，提高一般公众对国家人权机构工作的认识，并了解机构如何使用分配给它的资源。

年度报告通常叙述机构在过去一年内开展的调查或查询工作的情况。具有准管辖权的国家人权机构则报告它们收到、调查和处理了多少起申诉。年度报告还概述机构提供的信息和举办的培训活动的种类和数目，它们开展的研究项目等活动的数目，以及专用于开展这些工作的资源。许多机构不止于提供信息，它们还可以利用年度报告作为教育和宣传工具。这方面的做法例如有在报告中载明有关该国人权状况的实质性意见，并说明政府对机构的建议(包括在调查申诉后提出

的建议以及在进行了任何特别的研究或审查后提出的建议)作出回应或未作出回应的情况。

年度报告有若干种目标受众，其中包括议会、或机构应对之负责的另一个适当的权力机构；关键的合作伙伴；媒体和广大公众。这提出了一种挑战：年度报告的内容必须综合全面，可足以向议会和从事人权工作的其他群体展现国家人权机构的工作情况，同时又能使媒体和公众易于利用。国家人权机构经常利用媒体，例如发布新闻稿、举办记者招待会、在报纸刊登插页和在电台播送节目，据此更广泛地并采用更容易理解的方式传播其年度报告的内容。它们可鼓励议会或议会所设的委员会审查其年度报告，以求提高媒体和公众对报告的关注度。有些机构还采用成本较低的方式发表报告的部分内容，例如分析国家人权状况的部分，并更广泛地分发这些章节。拥有必要的资源和技术能力的机构，还可能会确保民众可在网上查阅和下载其年度报告。

3. 专门人权问题材料

国家人权机构可编制更专门化的出版物。它们可能会为一般的受众出版定期通讯或杂志，也可能会为较为专业化的受众发表涉及实质性人权问题的出版物或研究报告。鉴于所涉及的费用，希望出版此种材料的机构必须制定信息战略，确保其出版物能满足真正的需要。

如果机构认为编制实质性的专门出版物对于促进发展有关人权问题的一般知识和专门知识具有重要意义，如果机构想推动公众对重要的问题进行讨论，又或者(或者)它希望有助于确保责成政府对其行动负责，机构可以考虑编制此种专门出版物。如果机构认为，它可以结合当地的现实，以受众更易于接受和更切实的方式向当地民众说明某个问题，它也可以编制专门出版物。

F. 文件中心

国家人权机构是国家人权工作的协调中心，因此它们应成为国家和国际人权文件的保存机构。有些机构已成立了文件中心，以便确保对人权材料进行维护和编目，并确保提供这些材料。这些中心是国家人权机构成员和工作人员以及包括学生、学者和人权工作者的公众获得参考资料的有益来源。

此外，在设有其他的文件中心例如设在开发署办事处、大学或人权非政府组织的文件中心的地区，国家人权机构的文件中心可同它们商定不同的专业领域，也可以商定交流资料的协议。

要开设和管理文件中心，就必须配备具有信息管理技能的人员，建立并维持合适的分类系统，并提供阅读、书写和复印设施。所有这些都要求拥有足够的资源。不具有开设此种中心的空间和资源的机构，应考虑通过其网站建立一个简单的在线数据库，从而可以大大低于实体文件档案室的费用，设立一个载有各种材料和链接的虚拟文件中心。

除了作为其本身材料的查阅点之外，国家人权机构还应该收集并提供联合国和其他的国际、区域和国家组织定期编制的一系列范围广泛的人权材料，其中有许多是以好几种语文编制并可向一般民众提供的材料。

除了本身的材料外，国家人权机构还应该掌握以下的核心资料：

- 国际人权文书和标准(包括所涉国家批准这些文书和标准以及所提保留的相关信息)；
- 国家提交条约机构的报告以及条约机构对这些报告提出的结论性意见；
- 在国际、区域和国家各级就具体的人权领域编制的信息和培训材料；
- 国内人权法律以及关于解释或实施此种法律的行政和司法决定；
- 关于国内保护人权机制(包括其他的国家人权机构、议会委员会、部委委员会和非政府组织)的信息；
- 关于国际执行机制的结构和运作的信息；
- 人权研究报告以及各部委、非政府组织和国际组织的报告。

此种信息大多可从联合国等政府间组织、各政府部门和非政府组织获得。国家人权机构可要求许多人权组织将它们列入其邮寄名册。它们也可要求成为联合国和区域人权机构人权文件的保存机构。

G. 基于社区的举措

基于社区的活动是有地方社区或其次级部门直接参与的增进人权活动。此种活动有助于社区提高其民众对人权原则的一般性认识，而不是提高特定的认识。

基于社区的活动的一些实例有：

- 举办以人权为主题的歌咏、舞蹈、戏剧或绘画比赛。对较正规的教育或培训活动或许对之并不合适的一些青年人而言，这些活动是特别具有吸引力的促进提高他们认识的方式；
- 开展以人权为主题的体现合作精神的体育活动；
- 举办展览会和特别活动，纪念诸如国际妇女节(3月8日)、世界艾滋病日(12月1日)或人权日(12月10日)等周年纪念日 and 特别节日；
- 向人权界对落实人权和基本自由作出重大贡献的个人或团体颁发人权奖。

国家人权机构可参加社区举办的与人权并无关联的欢庆活动如交易会、展览会、社区纪念日等，借以提高其知名度并提高民众对人权的一般性认识。

结论

增进人权和开展人权教育是国家人权机构的关键职责之一，也是可采用多种方式履行的职责。机构将开展哪些具体的活动将取决于多种因素。不过，几乎所有的机构都会编写和分发包括年度报告的人权相关资料；举办提高公众对人权认识的活动；为关键的社会群体进行专门培训；利用媒体提高民众对人权的理解和认识以及对机构本身工作的认识；努力确保在学校开设人权课程。机构必须发展知识、技能和能力以及工具和技术方法，据以营造一种强势人权文化，并确保切实接受和落实国际人权准则。

五. 保护人权

导言

《巴黎原则》规定国家人权机构应该增进和保护人权。这项任务中涉及保护的环节要求国家人权机构应该拥有调查和监测人权状况的权力，并在许多情况下拥有受理和调查个人申诉的权力。

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 了解国家人权机构从事保护人权的基本形式；

在所有形式的调查方面：

- 说明机构为开展切实有效的调查而应该拥有的权力；
- 了解调查程序；

在调查个人申诉方面：

- 说明人权调查的目的；
- 叙述调查申诉的各个典型阶段以及每个阶段的目的；
- 说明会对机构作出调查某项指控的决定产生影响的主要问题和考虑因素；
- 了解在调查过程中可能收集到哪些类型的证据，并了解每类证据可能得到的重视程度及其原因；
- 大致说明面谈的过程，并说明应采用哪些主要方式确保在面谈中收集到必要的信息；
- 说明在认为指控属实后应采取的补救措施的目的，并举出可能采取的补救措施的实例；
- 按本章所述的逻辑顺序说明调查可能采取的步骤；

在非诉讼争端解决方面：

- 说明各种机构采用的非诉讼争端解决机制的不同办法；

在一般的查询方面：

- 了解机构为审视某种系统性或普遍的人权问题可能开展哪些类型的调查；
- 说明公开查询的功能。

A. 人权调查

保护人权工作的主要重点是行使调查的权力。但必须记得，国家人权机构不能替代执法官员或妥善行使职能的司法机关。

国家人权机构是互补性机制，其目的是确保所有公民的权利都得到充分的保护。国家人权机构可发挥法律体系或其他制度化进程无法发挥的一些作用。具体而言，由于它们以人权为重点，因此可以发展和应用专门知识，并确保将人权纳入它们对之拥有管辖权的所有领域。

1. 适用于所有调查的总体进程

下述的一般进程适用于所有的调查，无论是调查哪种类型的权利。仅限于具有准管辖权的国家人权机构采用的步骤以下划横线标明。

接案和早期解决：

- 收集信息和进行监测，以便确定需要调查哪些方面；
- 支持接受和编写申诉书的进程；
- 确定所涉问题是否在管辖范围之内；
- 将各种申诉按性质分类，确保优先案件和紧急情况得到妥善处理；
- 向各有关方提供早期信息和咨询服务，告知它们有关其权利和义务的信息；
- 采用早期非诉讼争端解决办法，鼓励在一开始就予以友善解决。

调查申诉：

- 强调战略性和系统性的案件管理战略；
- 向申诉对象提供咨询服务并向其提供对指控作出回应的机会；
- 开展调查；
- 报告调查结果；
- 制定、评估和讨论可供受影响者作出选择的办法。

公布建议并争取提供补救措施：

- 传播调查结果和建议；
- 对案件作出决定和(或)争取执行某项决定，或争取在法律许可时通过法院获得补救措施；
- 支持根据相关的任择议定书向条约机构和(或)区域机构提交来文，争取使已用尽国内补救办法的案件获得补救办法。有些国家人权机构享有在人权法院等区域机构出庭的地位。

调查指称的侵犯人权行为和状况对大多数国家人权机构的工作至关重要。这也是相当严峻的挑战。

调查是中立的进程：调查既不偏向于申诉人，也不偏向于申诉对象。调查时将收集与对侵犯人权的指控相关的资料，并力图确定实际发生的情况，并确定指控是否有充分的根据。

开始调查前通常会首先收到一项指控，其中声称已发生了某种作为或不作为，或声称享受某项权利的程度受到了威胁。任何调查的目的是要回答以下两个问题：

- 是否发生了属于无论是国内机构或国际机构权限范围内的违反人权法的行为？
- 如果确实如此，谁应该对此种违法行为负责？

《巴黎原则》指出，国家机构责无旁贷，必须就“它决定处理的任何侵犯人权的情况”向政府或其他适当的主管机构提出意见和建议(下划横线为本文所加，以示强调)。

调查时开展这项工作的方式是收集物证、证词和文件证据，并对证据进行研究和评估。

少数机构开展的调查限于系统性或普遍性的问题。另一些机构除了调查个别问题外还选择调查系统性或普遍性的问题，或者是不调查个别问题。有些机构则综合采用这些调查手段。但在所有的情况下都应该提及相关的授权法律。

2. 机构是否具有管辖权？

国家人权机构可调查属于其权限范围内的“任何”问题。授权法律应明确规定机构的调查权限或管辖权。

国家人权机构在涉及其调查的主题事项、地域限制、时间限制和可对之进行调查的组织类别等方面的权限和任务会受到某些限制。对这些限制的讨论见第三章。

3. 调查的权力

《巴黎原则》规定或默示了国家人权机构应拥有的某些权力，包括“为评估……情况，听取任何人的陈述和获得任何必要的资料及文件”的权力。

《巴黎原则》规定机构有权为开展调查工作查阅所有必要的文件并接触所有必要的人员。其他的权力都源自《巴黎原则》和调查工作本身的性质。应该由法律明确规定并予以合法保障的权力包括：

- 强制提供文件和证人的权力；
- 进行必要的现场调查的权力，包括视察拘留设施等的权力；

- 要求各当事方接受审讯的权力；
- 听取调查机构认为知悉所调查的问题或能以其他方式协助调查的每一个人(包括专家和政府机构的代表以及适当时包括私营实体)的陈述并对之进行盘问的权力。

获得信息和文件的权力同时使机构具有对妨碍其进行这项工作的行为施加惩罚的能力。法律应禁止对当事方、证人或在调查中提供合作的任何人进行回击(通常称为“报复”)的行为。国家人权机构还应拥有在它们受到任何方式的阻挠或干扰时施加制裁或谋求予以制裁的权力。

在某些情况下，机构的章程会载有一项一般性条款，规定国家人权机构有权从事所有(未作具体规定的)它们认为是为开展适当的调查所必要的活动。此种总括条款将允许国家人权机构具有灵活性，但它们应认识到自己有责任在调查的每个阶段都尊重所有人的人权。

有些机构拥有在调查期间发布临时禁令或临时救济令的权力。这可能是极有价值的权力。这种临时措施通常旨在确保因受调查事项影响的个人的处境不致在调查期间有所恶化，或确保随后发生的事件不致妨碍这一进程。因此要再次强调，法律必须明确赋予机构此种权力。

主动开展调查的权力

《巴黎原则》规定，机构可审议提请其注意的属于其权限范围内的任何问题，包括“根据其成员的提议”审议此种问题。这在本质上表明机构具有主动开展调查的权力(有时称为自行调查的权力)。据以建立机构的法律应明确规定这种权力，从而不致出现任何不明确的现象。

主动开展调查的权力具有极为重要和深远的意义，这对于不太可能与国家人权机构取得联系、或不太可能拥有足够的资源用以将本身的处境告知国家人权机构的弱势群体尤为重要。主动开展调查的权力也可使国家人权机构得以确保弱势群体获得公开表达心声的机会，并确保无论在何处发生的侵犯人权行为都能成为获得普遍认识和关注的问题。通过主动调查，隐藏的问题可成为公众议题的部分内容，而这正是与公众打交道的一个不可或缺的步骤。

选择需要调查的问题

可通过对提交(负有受理申诉任务的机构)的申诉进行趋势分析、进行有系统的媒体审视、接着进行战略规划、或通过监测工作，来确定需要注意哪些问题。社区和非政府组织可能会提请机构注意当地的紧迫问题。媒体报道可能会提供某种迹象，表明存在着某种潜在问题，从而可能促成机构主动开展调查。

4. 系统性调查和查询

系统性调查审视各种系统即法律、政策、惯例、行为模式和根深蒂固的态度可如何以歧视性的方式或更普遍地以违反人权法的方式运作。此种模式、政策或惯例可能具有结构性特点，因为它们开始运作时依据的前提是：侵权行为在社会结构中相互交织，因此是普遍可见和广为盛行的行为。

例如就在不久之前，人们还认为拒绝接受育龄妇女就业或解雇怀孕妇女是正常和可接受的惯例，因为人们将此种妇女视同于长期离职的其他员工。

系统性调查不仅可揭露普遍性问题，它们也比调查若干个人申诉更为有效。

机构可采用各种各样的方法。

修改处理系统性问题的调查程序

国家人权机构可修改调查个人申诉的程序，确保采用包括集体诉讼等方式审查和处理更广泛的政策问题。例如，有权受理申诉的机构可采用此种程序处理系统性问题。

机构可在较早的阶段对个别案件进行分析，目的是断定它们是否意味着可能存在更广泛的问题。

实例：收取学费与受教育的权利。国家人权机构可能会收到有关收取学费及其对贫穷家庭影响问题的个人申诉。然而，受这种做法影响的必然不止一个家庭。国家人权机构可能会决定提出适用于所有家庭而不仅是一起申诉的更广泛的建议。如果收取学费是普遍现象，调查只能显示已知的事实而已。更好的做法是直接向有关当局提出具有系统性质的建议。同样，涉及直接适用某项法律或政策的个人案件不会使调查发现特别的“事实”。此种调查于是就成为对法律或政策的分析，以便断定这是否构成了侵犯人权行为。或者，如果机构拥有出庭的权力，它可能会决定直接上法庭对此种收费规定提出质疑，而不是进行本章所述意义上的调查。

有时，国家人权机构会收到一系列全都涉及某一类似问题的申诉。于是机构可能会决定将这些申诉汇总在一起处理，以求确保采取补救办法的涉及面广于个别解决的办法。有些机构定期审视收到的资料有哪些类型，据以确定相关的模式或趋势。

有些国家人权机构采用一种审查所有申诉的程序，以便首先确定这些指控是否涉及系统性问题，然后优先处理涉及系统性问题的案件，因为它们影响着若干个人群体。

利用集体诉讼处理系统性问题

若干国家人权机构会利用集体诉讼，受侵犯人权行为影响的某一个人可通过此种诉讼不仅以其本身的名义、同时也代表受类似影响的其他人提出申诉。进行此种“集体诉讼”或提出代表性申诉的可能性，将有助于确保不致将普遍存在的问题作为孤立的错误行为处理。不过，如果此种案件是属于将要诉诸法庭的技术性集体诉讼案件，它们必须符合可被视为集体诉讼案件的初步技术性要求。

在有可能提出集体诉讼时，通常有严格的既定准则，可据以确定某个问题或某项申诉是否适于采用此种解决手段。例如，国家人权机构可能会在接受某项申诉前要求该申请必须符合下列所有的或部分的条件：

- 申诉人必须是受到影响或可能受到影响的集体的成员；
- 申诉人必须亲身受到指称的侵权行为的影响；
- 受到或可能受到影响的人的集体的人数必须众多，以致不可能只需将若干名经指定的个人加入申诉人的行列就可处理此事；
- 此种集体的成员有着共同的法律问题或事实问题，而且申诉人的申诉对该集体的申诉具有典型性；
- 多重的申诉很可能产生相互矛盾的结果；
- 采取行动的理由显然适用于整个集体，从而使向整个集体提供补救措施成为合适的做法。

B. 调查个人申诉

《巴黎原则》规定，具有准管辖权的机构除了开展一般性调查的权力外还可以“听取和审议由个人、……第三方、……或……代表性组织……提交此机构的……有关个别情况的申诉和请愿”（下划横线为本文所加，以示强调）。个别的国家人权机构采用不同的手段，但要开展有效的调查，机构必须拥有充分的合法权力，并获得训练有素的工作人员的支持。

这些具体原则还详尽说明了机构应该如何行使其调查职责。具有准管辖权的机构应该：

- 向申诉人告知其权利、可获得的补救措施、以及如何获得这些措施；
- 听取申诉人的陈述，或(按法律规定)将其陈述转告另一个主管机构；
- 力求通过调解或(按法律规定)作出有约束力的决定实现友善解决。

程序手册

国家人权机构应制定适用于调查的标准和准则(包括议事规则)。调查申诉的准则和标准应公诸于众。这将有助于使申诉人了解调查程序，也可能有助于提高

公众对作为接受涉及侵犯人权行为的指控并对之采取行动的主管机构的国家人权机构的信任度。在这方面适用下列一般原则：

- 准则应反映并符合赋予机构的职责及赋予其履行这些职责的权力；
- 准则应该使机构具有必要的业务灵活性，但还应该制定一项固定的程序，除了有明确规定的情况外，机构不得偏离这项程序；
- 准则应该提出有关效率和及时性的可衡量的目标；
- 准则应该公平对待争端各方。

本节大致说明调查进程的以下三个不同阶段：

- **接案：**决定可否接受申诉并予以调查，也就是说，确定此种案件是否属于机构的管辖范围，并确定是否有可以解决这一问题的其他机构。在接案后到正式开始调查之前，往往会采用安排合理的早期非诉讼争端解决办法。
- **调查：**收集和分析证据。有些机构开展初步调查(确定是否可以仅仅根据申诉各当事方(即申诉人以及申诉所针对的人员/机构)的陈述和提交的材料对案件作出决定，以此作为调查的第一步，或作为单独的预备性步骤。
- **决定(机构正式对申诉作出决定，并就随后为确保这一决定得到遵守而应采取的所有行动作出决定)。**

这些阶段说明了调查进程的一般情况，而并非旨在成为一种规范。

1. 接案

提出申诉的程序应该简单明了，而且不应规定必须聘用律师。过于正式的程序可能会阻碍受害者寻求帮助并造成延误。

什么人可以提交申诉？

授权法律一般都规定什么人可以提交申诉，而这必须始终是这一程序的起始点。

《巴黎原则》还提供了更多的相关指导，其中指出具有准管辖权的机构可接受“个人、他们的代表、第三方、非政府组织、工会联合会或任何其他代表性组织”提交的申诉。

法规条款通常会规定是否允许集体诉讼或由代表提出申诉。

有些法规不准匿名申诉。机构通常要求受害人或经法律授权的他人或实体在书面申诉上署名。禁止匿名申诉有正当的理由，包括国家人权机构无法核实匿名申诉是否真伪，也无法向匿名受害人提供补救措施。不过机构务必确保对申诉保密。(见下文。)

有些机构面临的问题是：“任何人”可否包括不是法人实体的相关人员协会。有些国家人权机构采取的立场是：如果受指称的侵权行为影响的是具有经确认的实体身分的一个组织，而不仅仅是其成员之一，该组织就有权提交申诉。在法律中作出明确的规定是可取的做法，因为详尽的条款可防止进行技术性辩解。同样，在出现疑问时，应记得《巴黎原则》在这方面具体提及了“代表性组织”。

虽然《巴黎原则》承认第三方有提交申诉的权利，但最好还是由指称出现侵权行为的人本人提交申诉。因为最了解事件情况和可妥善地自由决定是否提出申诉的人毕竟是声称受害者的人。然而，受害者未必一定具有提出申诉的能力。年纪太轻或患有身体或精神残疾的受害者就是如此。在这些情况下，采取行动的通常是家长、监护人或拥有委托书的人。

此外还可能出现多重或系统性的侵权行为。在这些情况下，代表性组织最适于提交申诉，并可保护受害者免遭打击报复。

在另一些情况下，侵犯人权行为的受害者可能已经失踪、可能遭到羁押、被单独禁闭或已经死亡。由于这些都是非常现实的可能性，至关重要的是必须作出正式的规定，准许亲属、朋友、法定代表人或非政府组织代表据称的受害者提出申诉。

向申诉人提供支持

国家人权机构应促进申诉人落实其权利和获得补救措施。这显然既适用于国家人权机构提供的权利和补救措施，也适用于存在于其他方面的权利和补救措施。国家人权机构的工作应该有利于可能遭受过侵犯人权行为之害的人。如果该机构具有相关的管辖权，它有责任不仅使申诉人知道自己有哪些权利和可能获得哪些补救措施，而且还有责任通过这一进程向申诉人提供协助。但同时必须记得，在这一阶段还没有证实任何指控。

- 这些程序对于具有特定的识字程度、文化传统和获得服务机会的申诉人(例如允许申诉人在听过有关人员将其内容大声朗读后的文件上按指印而不是签名)是否适当？
- 这些程序有没有对受害者造成不必要的不便之处，例如要求一开始就必须提供宣誓书证明指控属实，或在提交申诉时申诉人必须长途跋涉亲自到场？
- 有没有向残疾人、讲少数族裔语言的人或其他群体采取提供译员、手语译员等措施或其他形式的协助？
- 通过电子手段或传真提交申诉会不会加快这一进程？

大多数机构通常要求以书面形式提交申诉，不过它们也可接受口头申诉。

提交申诉时应免收费用。不应该要求申诉人支付直接或间接费用。但有些人权法准许在认定申诉怀有恶意或提出申诉时居心不良的情况下，申诉对象可要求追回相关的费用。但这是一种难以满足的要求，而且仅适用于在调查后表明情况属实的明确的案件。此外还应该谨慎行事，确保可能存在的有关费用的条款不致成为可据以报复的手段。

正式的申诉表通常被用来收集和整理有关该指控的信息。申诉表应提供为作出申诉可否受理的初步决定和在决定可受理后开始调查时所需的所有信息。这些信息通常包括：

- 申诉人和(如果不同于申诉人的)受害者的姓名和详尽的联系方式；
- (可能已知的)被控施害者的姓名和详尽的联系方式；
- 指控或情况概述，包括发生了什么事情，何时发生这些事情，受影响者是谁，是谁作出的行动，如何作出此种行动，在什么情况下作出此种行动；
- 这一事项是否在此前或曾经由任何其他权力机构予以裁决或目前正在由另一主管机构审理之中。

申诉人可亲自或通过电话提出申诉，在这种情况下，相关人员通常会协助填写申诉表。此外还可邮递或以电子方式提交申诉表。

或许有益的做法是在全国各地特别是僻远地区设立联系点，负责接受申诉和协助填写申诉表。如有可能，最好是由申诉人直接向机构提出申诉。利用政府机构或议员等转交的做法，必然会推迟这一过程并使之复杂化。这种做法还会给人以该机构没有独立性的印象，申诉人的隐私也可能会受到损害。

2. 确定是否接受申诉并予以调查

许多法规载有具体的规则，规定国家人权机构是否可处理某类申诉。虽然个别法律之间有所不同，但典型的不得处理的申诉包括有时限的申诉、用意不良的申诉、针对议会或法院的申诉、以及已经处理或解决的申诉。

在作出此种断定时通常涉及以下等项考虑因素：

- 机构对该事项是否具有管辖权？
- 是否存在可解决这一指控的另一种更合适的途径？
- 是否及时地提出了申诉？

据以建立机构的法律应该对所有这些因素都作出规定。

管辖权

有关对国家人权机构在涉及其调查的主题事项、地域限制、时间限制和可对之进行调查的组织类别等方面的权限和任务所作限制的讨论可见第三章。

所涉事项是否应移交其他机构处理？

有些管辖区域还允许机构在它认为存在可更适于处理所涉申诉的其他机制时拒绝受理本来也属于其任务范围的申诉。

授权法律应明确规定机构的合法权力，从而确保不致在具有纠正权力的组织之间出现工作重复的现象。但这不仅仅是一种被动的要求：如果某一机构不具有管辖权，它必须推介申诉人向适当的机构提出申诉。

举例而言，如果本来应该通过工会冤情投诉程序处理的事项尚未进入处理进程，机构就不应该首先处理这一事项，而是将之发回工会处理。在适用此种限制的情况下，机构应享有某种程度的灵活性和自由裁量权。可能出现的情况是，“其他机制”无法运作，因此不是真正合适的机制。除非组织的章程对拒绝申诉一事有明确的规定，这是机构可自行决断的事项。

时限

第三章已述及时限和时效问题。

无关紧要、琐屑无聊和无理取闹的申诉

国家人权机构还通常有权初步拒绝受理它认为是琐屑无聊或居心不良的申诉。在某些情况下，国家人权机构还可驳回看起来就没有正当理由或没有合理的胜诉机会的申诉。章程的条款应确定该机构是否拥有此种权力。

决定不予调查

如果可适用本节所述的任何条件，机构即有权决定对申诉不予调查。至关重要是，机构应告知申诉人拒绝调查的理由，并告知存在哪些可采用的任何其他程序。应该避免在作出拒绝调查申诉的决定并将之告知申诉人的过程中出现任何延误。在这一初步阶段采取迅速行动，将确保申诉人能充分利用非诉讼补救办法。这还将提升机构在公众中作为称职和有益的机构的形象。

3. 调查

调查是对指控进行正式审查，以便确认现有的证据能否证明指控属实。授权法律通常对与调查相关的权力以及调查程序(或至少是其某些部分)有所规定。最概要而言，调查涉及收集证据，对该证据进行分析以形成意见并编写报告，以便根据证据作出决定。

开始调查

申诉在正式记录后将分配给调查人员，由该调查人员通知各当事方。

适用于所有机构的原则也适用于具有准管辖权的国家人权机构。这意味着在此也适用上文提及的强制提供证言和证据的权力，这些机构也希望其授权法律载明这些权力。这对于具有准管辖权的机构或许尤为重要，因为在它们决定受理个

人申诉时，不致会对其权力的性质和程度产生误解。此外，最好是该机构能直接行使而不是通过法院行使这些权力，从而可确保该机构可轻易、迅速地处理它正在调查的问题。

保密

如有情况表明受害者和证人有遭受打击报复的危险，他们应受到保护。尽管无法有绝对的保障，但机构应该发展各种结构并制定相关的程序，据以尽可能从收到申诉之时开始并在整个调查过程中支持保密工作。当然，机构不应该违背申诉人的意愿对他们保密。不过在有些情况下，通常出于与申诉人或他人人身安全相关的原因而必须进行保密，但程序的公正性则要求个人应该了解对自己指控的内容，并能够为本人辩护。

机构必须使各当事方和证人知道，他们提供的信息可能被用于编写调查报告，如果将此事诉诸法庭，就可能无法为他们的身份保密，而这种情况是可能发生的。当人身安全成为正当的关切问题时，接受面谈者必须就是否要继续申诉作出知情的决定。因此极其重要的是，调查人员决不可承诺将采取他们并没有能力予以保障的任何行动或保护措施。

使申诉对象了解情况

程序公正性的原则要求国家人权机构使申诉对象了解申诉内容，并使他们有合理的期限对相关事件提出其自己的说法。申诉对象所作回应的性质会影响调查的范围。例如，被指控的施害者可能会接受申诉人对事件的看法，这或许表明立即进行调解是可行的。即使被指控的施害者只是接受指控的某些内容，这些问题就不需要予以进一步调查。

调查程序准则应列出所需证据的标准。应该考虑采用民法的“概率权衡”标准，而不是刑法的“无合理怀疑”标准。鉴于可能存在于许多疑似侵犯人权行为状况中的证据问题，也鉴于大多数调查机制的目的是进行纠正而不是予以惩罚的事实，采用此种标准或许是合理的。

国家人权机构可呼吁借调专家支助调查工作。有些机构可选用它们认为是最适于执行其现有任务的政府官员以及警察部队或其他部队的成员。在采用这种做法时，至关重要的是这些专家必须能独立于其上级单位而在国家人权机构的指挥下开展工作。同样重要的是，不得从与受调查的个人或机构属于政府同一个分支机构或领域中聘用此种专家。

制定调查计划

调查计划应以书面形式载明：

- 有哪些当事方，包括其详尽的联系方式；
- 要求提供的物证、文件证据和证人证据的类别；

- 拥有证据的人员或组织；
- 证人的身分以及他们与各当事方之间可能存在的关系；
- 可能需要的专家证词；
- 调查工作各步骤的时限；
- 申诉人所提的关键问题概述以及为证实或核查相关事实而要求采取的步骤。

调查期间可对该计划进行修改，以便考虑到新的事实和动态，但最初制定计划时应该以申诉人的指控和相关的佐证文件以及被指控为施害者的反驳材料为依据。

收集证据

人权调查可能需要收集三类证据：物证；文件证据(实物文件和数字信息)；证人证据。

物证是可据以证明指控真伪的任何具有实体性质的证据，例如血液、武器、声称受害者的指纹或身上的瘀伤。

文件证据是指可有助于证明指控真伪的证据，例如照片；有助于回忆事件、感受或观察资料的笔记；信件；(非政府组织，警方等提供的)报告；医院或警方记录、备忘录等。电子邮件和计算机记录以及其他形式的电子或数码信息也日益成为重要形式的证据。

证人证据包括各当事方和证人的陈述，但也包括或许能证实一项或另一项证据的人的陈述。

进行面谈

由于人权案件的许多证据是通过面谈收集的，极其重要的是调查人员必须充分掌握面谈技巧。与证人面谈时应采用结构分明、安排妥善和专业性强的方式。面谈人员应在面谈期间作笔记，并在面谈结束后立即将笔记整理定稿。笔记应该具体、准确，并应该记下证人提供的涉及对案件十分重要的问题的关键信息。除非证人的原话至关重要，笔记不应该是面谈的逐字记录。

有些机构可能会记录某些证人证据。虽然这是确保调查人员不致曲解证据的良好方式，但如果未得到证人的知情同意，就不应该记录证词。这在人身安全和(或)保障成为关注问题时尤为重要，在这种情况下应该采用保护接受面谈者身分的程序。但录音通常必不可少。

面谈可分为以下几个阶段：面谈准备工作；介绍面谈过程并引起证人对面谈的重视；听取证人陈述；记录面谈内容；最后是评估证据。同划分调查阶段一样，上述的说明仅用于本单元的目的，因此可能不完全符合某一机构如何面谈的惯例。

准备面谈。调查人员应该为面谈作好充分准备，并预先考虑好面谈的目的。他们应确保手头备有所有的相关资料，并准备好可引导接受面谈者提供所需信息的问题。在面谈前还应该考虑到并作好一切相关的后勤安排。

介绍面谈过程。调查人员应该作自我介绍，并说明面谈的目的和过程。应该使接受面谈者感到轻松自在，如果接受面谈者希望在调查期间予以保密，就应该对此作出保证。可采取各种措施确保做到保密：调查报告可不提及接受面谈者的姓名；如果确实存在着对证人或某一当事方的威胁，可对申诉对象隐瞒接受面谈者的身分。因此，调查人员必须权衡这些措施与申诉对象了解针对他们的案件的权利这两者之间的关系。

获取证词。听取接受面谈者的陈述是面谈过程的活跃阶段，这是面谈中最关键的部分。调查人员应该让接受面谈者陈述而不要打岔。(如果接受面谈者离题越来越远，调查人员可引导该人回到有关的问题。)尤为重要是必须使用积极倾听的技巧，与谈话者保持目光接触，不时地点头表示你在倾听并听懂了该人所说的话；总结一下该人说了些什么，以此鼓励该人自由和坦率地说话。但是，调查人员应该迅速记下可能需要追问的一些问题。

然后调查人员应该弄明白接受面谈者已经说了些什么。在这个时候，必须确保使接受面谈者讲出所有相关的细节，从而调查人员能充分了解该人正在说的话，并可在必要时判断接受面谈者的可信度。

调查人员应该使用下列普遍接受的面谈技巧：

- 采用答案不受限制的问题，避免使用负面措辞或对答案有诱导性的问题；
- 避免发表判断性意见；
- 以“你是怎么知道的？”这一问题核对谈话者所说的假设情况；鼓励谈话者集中精神回顾事件真相(请证人闭上眼睛，回想事件的经过，并在头脑中再现过去的感受)；
- 避免使用行话/技术语言；
- 在证人讲完后再等待一下，确认证人没有更多的话要补充。

在可信度有问题时，调查人员可考虑采用“跳来跳去”的提问方式，也就是不按次序提问，或是在不同的时候提出同样的问题，或是以不同的说法提出同样的问题。同样重要的是，调查人员决不能告知证人另一名证人所说的话。这不仅违反保密原则，也会影响证人要说的话。

记录面谈内容。调查人员应记录面谈内容，最好是在面谈时或其后不久进行记录。这通常涉及对面谈作笔记，即记下证人所提相关信息的概要。应该将这些笔记让证人过目，而证人应该表示同意。有些机构要求证人在笔记上签字，以此确认他们同意笔记内容。但在所有情况下，调查人员都应该在笔记上注明日期并签名，使之成为证据。

衡量证据的重要程度并编写调查报告

虽然不可能明确地确定证据积累到了哪种程度就算“足够”，但应该记得某些原则。

国家人权机构在作出决定时通常采用的证据标准是“概率权衡”，而不是“无合理怀疑”的标准，后者通常是适用于刑事法院的标准。“概率权衡”是较低的标准，它仅仅意味着大量的证据表明该指控“可能”成立或者不成立。

调查人员应该对证据进行审查，确定其完整性、证明价值和重要性，并确定证人的可信度。必要时还可以进行第二次面谈作进一步的澄清(不过这应该是例外的做法)。调查人员还必须确定取得的证词可在何种程度上证实其他的证据和证词，并确定该证词是否表示还应该获得其他的证据。

评估证据的价值。物证被认为是(证明价值最高)的最好的证据形式，因为这是最客观的证据，是可能最不需要予以解释的证据。但如果没有注意确保可表明它没有被做过手脚，它的价值就可能会降低。这就是所谓的确保证据的保管链。

在发生事件的当时或接近发生事件之时，在正常处理事务期间编写的官方文件具有很高的证明价值。例如，在紧接事件发生后所写的警方正式报告，将被认为要比在事件过后几天并已开始调查后写的报告、或警务人员在日记中私下所作的笔记具有更高的价值。官方记录更易于验证，并载有准确的日期。

其他要考虑的因素是该文件是否为原件，或是已经过公证或以其他方式得到验证的文件。此种文件比仅仅是副本具有更高的价值。评估文件证据的价值还需要对书面文件本身进行评估，并将之与所有其他类型的证据进行对照评估。文件是否显示出所涉个人声称它显示的内容？它是否与案件直接相关？

证人证据虽被广泛采用，但其证明价值较低。它可受到人的观念、动机和错误的影响。传闻(即描述他人所说情况的证人证据)也是一种证人证据，不过其证明价值更为有限。

证人证据的可信度(或真实性)可受到若干因素的影响。申诉双方都关心审理的结果，这可能会影响他们对事件的看法。同样，友谊或亲属关系也可能产生忠于申诉的一方或另一方的情感，从而会在证词中偏袒一方。还可能存在着与支持一方或另一方相关的真实的或表面上的经济利益或其他利益。同样还可能存在着真实的或感受到的担忧心情，即担心自己所说的话可能会被视为会对权势人物造成伤害。或者是证人或许只是对该事件或对涉足其间的必要性。任何这些因素的存在可能不致使证词丧失效力，但调查人员应该意识到这些因素。

证词的可靠性(或准确性)也可受到若干因素的影响。所涉个人在作证时的身体状况与此有关，在何种情况下发表意见也是如此。该人是否需戴眼镜？如果确实如此，该人在发生事件的当时有没有戴眼镜？当时是否有任何障碍物妨碍该人看到或听到发生了什么事情？当时的能见度有多远？该人离发生事件之处的距离

有多远？该人有没有喝醉或处于昏昏欲睡的状态？等等。调查人员必须考虑到这些因素。

评估证词的可信度和相关性的工作，涉及评估个人的陈述及其与其他证词和证据的关系。如上所述，传闻证词不如直接观察可靠。但即使是出于直接观察的证词也应予以审查，确保此种证词不致自我矛盾，也就是必须符合逻辑和始终前后一致。调查人员还不妨确保个人证词中所作的推论或断言与他人的证词一致。调查人员还必须评估证人证据与包括物证的其他证据是否一致。最后还必须对该人的动机或利益加以考虑。

编写调查报告

机构通常会编写调查报告。虽然不同的机构要求有所不同，但此种报告通常包含以下内容：

- 关于申诉、事实和证据以及主要结论的概述；
- 确认所涉的相关人权条款(法律、国际文书、宪法权利)；
- 对相关的物证、文件证据和证人证据的说明；
- 为确认指控可能具有的真实性而对证据进行的分析；
- 明确地根据对证据的分析作出的结论；
- 关于机构应采取哪些行动来解决问题的建议。

决定

决定是调查进程最终的一步，机构的授权法律通常对此有所规定。

通常的做法是由机构的一名或数名成员作出决定，采用委员会模式的机构则由专员小组全体会议作出决定。

但这并非是普遍的情况。有些机构会委托一名官员或少数几名官员履行作出决定的权力，但在这种情况下，该机构通常会设有检查这一进程的机制，可据以确保所作的各项决定正确合理并相互一致。

机构可作出决定的范围通常有限，其中包括可以：

- 裁定已经发生了侵犯人权行为，因此必须采取适当的补救措施；
- 在权衡证据后，裁定并未发生侵权行为，因此申诉应予驳回；
- 裁定在可作出最后决定前必须作进一步的调查；
- 将所涉事项移交主管当局处理。

在第一种情况下、即裁定已发生了侵权行为时，除了作出这一裁定外，拥有相关权力的机构还通常会就应采取哪些措施解决这一问题提出建议，具有准管辖

权限的机构则会对它将争取实施或已经实施的补救办法作出说明。许多机构的授权法律对机构可以实施或可争取实施的补救措施作了具体规定。

虽然对在机构裁定已经发生侵权行为时应该争取或规定实施哪些补救措施的事宜没有普遍接受的标准，但原则上此种补救措施应该力争：

- 使受害者完整无损；
- 确保对施害者采取适当的行动；
- 防止再次发生类似的侵权行为。

使受害者完整无损是指使受害者恢复他们在受侵权行为之害前的原有境况。虽然不可能完整地说明可采取哪些行动来达到这一目的(其部分原因在于这些行动在很大程度上将取决于侵权行为的性质和严重性及其对受害者的影响程度)，但可以列出在个人案件中应考虑采取的一般类型的补救措施，例如：

- 命令停止侵权行为；
- 命令向受害者因遭受物质损失而提供补偿，此种损失包括间接损失如预期的就业收入、保健和康复费用；
- 命令向受害者因遭受由侵权行为直接造成的痛楚和苦难而提供补偿；
- 命令相关机构为减轻伤害而采取必要的行动，例如重新雇用以违反人权准则的理由予以解雇的人。

旨在确保追究施害者对其行为的责任而提供的补救措施，也将因侵权行为的性质而有所不同。某些侵权行为具有刑事性质。机构虽然不拥有进行刑事制裁的合法权力，但可建议提起刑事指控，或在某些情况下由机构本身向法院提起此种指控。在这种情况下提供的补救措施，将是经国家刑事司法系统认可的措施。

补救措施中最受到忽视的环节或许涉及如何防止今后发生侵权行为。人权法规定，以正式身分或受雇身分行事的个人的行动，例如在受雇期间采取的行动，视同于主管机构本身的行动。这意味着雇主应该对其雇员的行动承担责任，并因此应该在任何申诉中将雇主列为申诉对象。如果在调查期间，雇主能证明他们已采取了一切合理的行动来确保不发生该侵权行为，并已在知道或应当已经知道发生了侵权行为后立即采取了一切合理的行动处理此种侵权行为，雇主的责任就可能因此得到减轻。否则，雇主也应该对该行动承担责任，机构也应该追究其责任。这可能包括采取已讨论过的行动(使受害者完整无损和提起刑事起诉)。但除此之外，雇主还必须采取其他的行动，以防止发生进一步的侵权行为，这些行动包括对其雇员进行有关人权责任的培训，就面临的问题制定适当的政策，或建立更有效的机制来执行现有的政策。

同样，如果侵权行为的起因是缺乏适当的政府法律、法规或政策，或现行的法律、法规和政策不足或实施不当，机构可建议在这些方面采取行动，以此作为

补救措施的组成部分，目的是确保应对产生侵权行为的根本原因或系统性原因，以求不致发生类似的侵权行为。

执行提议的补救措施的权力

国家人权机构具有使其提议的补救措施得到执行的权力，这些权力包括：

- 提出建议的权力；
- 移交案件的权力；
- 作出可强制执行的决定的权力。

提出建议的权力

仅拥有提出建议权力的机构将向适当的主管机构提出建议。当然，这些建议不具有约束力。收到建议的主管机构可决定予以采纳或拒绝采纳。如在第六章讨论时所述，法律可要求收到意见的主管机构必须对这些建议正式作出回应。此外，机构还可以通过其年度报告或其他渠道公开报告其建议获得落实的程度。

移交案件的权力

国家人权机构有权将它已经调查的案件移交另一个机构处理，包括移交有关部委、其他政府机构或为此目的设立的法庭、议会、司法机构或检察机关处理。

机构通常会在如果出现以下等情况时移交案件：

- 某项建议或决定未得到执行；
- 案件未得到解决；
- 商定解决办法的条款未得到执行；
- 机构认为阻碍调查的行为和(或)缺乏合作的态度致使调查无法进行；
- 调查显示存在着一种合理的可能性：已犯下了必须由检察机关进行干预的法律所述的罪行或违纪行为；
- 调查显示另一个机关或机构可能更适于处理此案。

机构仍然可以保留对该案件的某些责任。例如，如果已将案件移交法院或法庭审理，机构有权出庭听审。在其他情况下，机构或许还会监测案件的审理情况，确保申诉中所提的问题最终得到充分和适当的处理。应该制定准则和程序，规定将案件移交其他部门处理的机构的义务、责任和权力。

作出可强制执行的决定的权力

国家人权机构可受权作出可依法强制执行的命令和有约束力的决定。这种权力通常准许机构在某一当事方在特定期限内拒不执行其决定时将此事项提交上级机构(如法庭、法院或检察官办公室)处理。

即使已将实际执法程序交托另一个机构执行，此种可作出可强制执行的命令的权力将依然有利于国家人权机构，因为这将大大加强它处理涉及侵犯人权行为的申诉的权力。

公布决定

《巴黎原则》赋予国家人权机构自由公布其建议和决定的充分权力。严格而言，这并不是一种纠正权力，因此，在这方面的权限通常应该与其他的补救和纠正机制共存。然而，国家人权机构公布其调查结果的职权，是树立申诉机制的公信力并确保在其规定的权限内发挥最大效益所必不可少的先决条件。

公布决定有助于公众了解情况并鼓励公众对此进行讨论。如果申诉的起因是一些范围更广的歧视行为或不公平现象，而此种申诉接着可能必须由议会或政府的另一个部门予以处理时，公布决定就尤为重要。公布调查结果还可以成为一种有效的手段，使目前和今后的申诉人确信该机构将严肃处理此种事项。

公布调查结果和决定时，应尽量考虑到各当事方关于保密的要求。例如未必一定要公布有关申诉人的详情。

C. 非诉讼争端解决办法

《巴黎原则》指出，具有准管辖权的国家人权机构应“通过调解……求得满意的解决”。虽然只提到了“调解”，但人们普遍认识到还可以采用若干非诉讼争端解决手段得到满意的解决。

非诉讼争端解决办法指的是在正式法律进程之外开展和采用的一系列进程和手段，其目的是试图应对各方的利益并解决争端。这是对抗性较低而且通常是非正式的解决办法。如果在解决进程的早期予以采用，这种办法尤为有效。它使各方都有机会提出自己的说法，并承担解决分歧的责任。

国家人权机构本身其实就是一种形式的非诉讼争端解决办法：许多机构在建立之目的就是向法院提供非诉讼补救机制。结果是许多机构，即使是并不处理申诉的机构，都采用调解和(或)调停的办法。

非诉讼争端解决办法如果获得成功，将会载入和解协议之中。

多数的情况是由一个中立的第三方(主持人、调停员或调解员)协助各方找到相互可以接受的解决办法。

非诉讼争端解决办法通常不适用于对下述行为提出的申诉：严重侵犯人权的行为，诸如性攻击等的犯罪行为，或诸如施加酷刑、强迫失踪等侵犯核心公民权利和政治权利的行为。

本节的讨论重点是调解和调停，因为它们已成为越来越受人欢迎的处理人权申诉的战略。

1. 调停和调解的定义

人权进程中的调停工作要求国家人权机构在解决争端中发挥积极作用。调停员可发挥一种结构合理的作用，允许当事方向他们陈述其一面之词，从而确保公平地处理各方间的权力均衡问题并促进解决争端。

调解是国家人权机构采用的另一种形式的非诉讼争端解决办法。调解员使各方拥有更多的空间和机会由它们自己达成和解。调解工作往往在调查进程的后期进行，调解员发挥的作用是向各方说明其所持立场的相对优势。

早期解决的进程往往更侧重于利益，因为调查尚未确定各当事方各自的权利。机构可在这种情况下采取较中立的立场。但再往下去，在可能更适于进行调解时，机构将已经积累了证据，从而将具有某些依据，可对指控的力度作出表态，并从而采用注重权利的观点，这是一种根据证据形成的并可确定公众利益利害所在的观点。如果在此种情况下采用纯粹注重利益的办法，将无视已掌握的证据。有些机构可能会在完成调查后进行调解，甚至在它们已查明指控具有优势时还可能将调解作为强制性步骤纳入这一进程。在这种情况下采用注重利益的方法就不合适，除非其结果会解决双方提出的人权关注问题。

在进程的早期进行调停时，注重利益的方法获得成功的可能性很高：有些机构报告称，自愿接受调解的案件获得解决的成功率高达 75-80%。对当事方而言，这是对抗性较低的解决问题的方式，这在认为改变态度或行为比惩罚侵权行为更为重要之时具有特别重要的意义。但应该记得，无论机构采用哪种手段，它们都必须维持发挥它们作为公众利益捍卫者的作用。

有些条件特别有利于成功地进行调解和(或)调停。对这两个进程而言，这些条件包括：

- 双方是否愿意并准备参与调解和(或)调停(强制的非诉讼争端解决办法其实是只能通过法律授权才可采用的方式)；
- 双方是否有保持良好关系的愿望；
- 双方在多大程度上希望避免作进一步的调查或采取其他的行动；
- 双方是否希望尽快解决分歧；
- 双方是否拥有解决问题的权力：如果任何一方都有代理人，该代理人必须拥有解决这一问题的权力。如果申诉的对象是公司，其谈判代表必须拥有解决这一问题的法定权力。

具体就调停而言：

- 每个当事方希望能在多大程度上控制所讨论的问题和这一进程；
- 双方是否都希望由中立的第三方听取其本身的说法而不必有所担心。

2. 调停/调解进程

目前没有任何单一的得到普遍接受的调停和(或)调解进程。有些机构采用的调停进程可能不同于调解进程。

下述的一种通用程序仅供举例说明之用，而并非意味着所有的案件都只应采用一种方法。在视机构对进程的性质采取的立场而可能适用有实质性区别的程序时，下文将对这些不同之处作出说明。

同意基本规则

双方应该完全了解要采用的进程的性质以及需要对讨论的情况及协议保密的程度。有些机构以保密的方式处理非诉讼争端解决手段，以便在如果解决进程未获成功并应采取进一步的行动(如调查)后，在这一进程中谈到的任何事情都不得用来针对任何一方。这往往会鼓励采取坦率的态度，使当事方说出它们决不会在审讯时说的任何事情。

另一些机构认为调停进程存在此种保密性，调解进程则不然。这种观点可用以推动各当事方较早就参与调停进程，而不是要等到双方的立场已经十分坚定而且利害关系更为严重时才开始参与此种进程。同样，有些机构对解决协议保密，而调解协议解决则属于公开的范畴。不过，如果当事方不遵守协议条款，机构可要求它们放弃保密要求，这时有些国家人权机构有权要求司法机关强制执行该项协议。但这又将取决于该国家人权机构在法庭的权力和身分。

各当事方应该在进程开始前就知道将采用其中的哪一种办法。

单独听取意见

调停员或调解员不妨首先分别听取每一方的意见。这有时被称为穿梭调停，并对各当事方权力不平衡的案件特别有益。

此种程序可鼓励各当事方采取坦率的态度，并可更好地了解利害关系所在。在这一进程中，调停员或调解员必须愿意倾听，并应保持中立。最后，调停员或调解员必须确保各当事方愿意在进入下一阶段前相互见面。

使各当事方在中立地点见面

调停和调解应始终在中立地点进行。双方见面的地点应该是委员会的办公场所或其他中立的办公室，从而不致向任何一方提供有利因素。

确定调停员的作用

调停员在调停中的作用是：

- 使各当事方能表明本身的观点；
- 协助各当事方达成解决办法；

- 解释基本人权原则；
- 确保不致使调停进程的任何一方处于不利地位；
- 协助各当事方记录解决办法；
- 确保遵守解决办法；
- 如果调停未成，将档案退回供调查之用。

在多数情况下，调停期间查明的事实不得供调查之用。

确定调解员的作用

调解员在调解中的作用是：

- 让各当事方了解调查结果，适当时包括可能出现的结局；
- 允许各当事方表明本身的观点；
- 协助各当事方弄清各自的利益所在；
- 确保双方都能接受的解决办法符合双方的利益及公众利益；
- 协助各当事方记录解决办法并提交委员会核准，同时提出建议；
- 确保解决办法的条款得到实施。

谈判和解协议

和解协议应采用书面形式并经双方签署。此种协议通常采用法律合同形式，因此可予以强制执行。和解协议的条款应符合国际和国家人权法，应该消除各当事方的怨恨情绪，而且这应该是可持续的状况，即应该发展在今后处理此类争端的持续能力。通过调解达成的和解协议应有利于公众。

D. 查询

查询的目的应该是察看事故和情况，据以确定是否发生了侵权行为。查询可促成提出确保纠正侵权行为的建议。《巴黎原则》没有具体规定应采取哪些补救措施，但建议的范围应该宽泛，应足以确保侵权行为就此停止，确保不发生类似的侵权行为，确保进行必要的制裁，并确保在可能和适当时“使”受害者“完整无损”。

1. 权力

国家人权机构负有对政府、某一成员或某一个别申请人提出的问题进行审议的职责。它们可为评估这些问题听取任何人的陈述和获得任何必要的文件。它们应向政府或其他的适当主管机构就“它决定处理的任何侵犯人权的情况”提出意

见和建议。《巴黎原则》还指出，如果已发生了侵权行为，机构应负责建议采取制止侵权行为的行动，并“对政府要采取的立场和作出的反应提出意见”。

即使是不负有调查个人申诉任务的机构，也可使用上段所述的权力和职责查询系统性的或普遍的人权关注问题。它们采取这种行动的目的是确保在国家一级有效落实所涉的权利，并在必要时建议负责当局采取纠正缺陷的行动。

机构应采用的办法主要取决于该机构的性质、它拥有的权力、以及它已经和正在审议的问题。下文介绍了一些普遍采用的办法。国家人权机构可利用其权力查询某一事项和(或)监测特定的情况或事件(见第七章)。其他的战略包括：

- 进行案头审计，其目的是审查公共领域的资料以及机构请求有关当局提供的资料。案头审计采用的程序将反映出受审议问题的性质以及机构的运作程序，但也可能包括审视文献以及相关主管机构和专家提出的有针对性的质疑；
- 举办全体成员参加的或分小组参加的特别讲习班或研讨会，目的是为提出某项建议讨论某个问题。可邀请外部专家参加讨论，以此提高决策能力，或者可请有关当局提供说明某种立场以及采取该立场的理由的资料，还可邀请受影响的有关方提交材料。第四章讨论了与讲习班和研讨会相关的各种考虑因素；
- 进行正式的公开查询(见下节)。

机构可在查询活动中混合和配合使用上述各种办法，也可采用其他的办法，收集供作出决定之用的资料 and 文件。

多数国家人权机构不具有采取补救措施的权力。它们只能提出建议。但《巴黎原则》确实规定，机构可对政府对这些建议的立场和作出的反应表明意见。例如，机构可利用报刊和其他手段，力求鼓励政府以符合其建议的方式作出反应。国家人权机构还可在其年度报告中载明政府对其建议作出回应的程度。对具有受理申诉案件权力的国家人权机构而言，查询的结果可能会导致涉及查询领域的人权申诉案件数目有所增加。这可能会对政府施加更大的压力，使之作出建设性的回应。

2. 公开查询

有些机构负有明示或默示的进行公开查询的任务：虽然这可能仅涉及某一起单独的严重侵权事件，但公开查询通常会审视系统性的或普遍的人权问题，因为这是特别适合此种查询的问题。查询进程可使机构得以深入地从人权的观点审视某一问题。

政府某一部门对例如无家可归现象的查询可能仅集中于可否提供住房的问题。注重人权的查询则更有可能根据按性别、种族或族裔血统分类的数据，审视可否获得住房和能否提供住房、此种住房是否适用、以及住房的成本等问题。此种查询还可能审视有关因造成无家可归现象的社会或经济力量包括歧视行为所致的住房分配情况的数据。人权问题的查询范围很广，这一事实可确保通过此种查询提出的建议也将涉及很广的范围。

开展公开查询的决定应基于以下各项考虑因素：

- 国家人权机构授权法律载明的权力；
- 有计划的、明确和透明的目标和成果；
- 成本(预期可产生的效益必须与预期的努力和成本相称)；
- 规划，特别是有关媒体和宣传的规划。

应该使国家人权机构了解现有的资源状况。例如，亚太论坛在 2007 年主办了国家人权机构会议，目的是汇集有关举办国家公开查询活动的经验和专门知识，以此作为一项试办培训方案的组成部分。⁵⁷ 会议确认公开查询是处理系统性歧视行为和侵犯人权行为的有效手段。正式的研讨会和小组讨论会提出了有关“如何”开展以下工作的实用战略：

- 安排开展公开查询，包括选定查询主题，确定查询范围，制定适当的方法，确定利益攸关方，并进行充分的规划和准备；
- 为国家查询活动提供资源，包括促进专员和工作人员参与其间，向此种活动提供经费和社会资源；
- 对社会各界进行教育并使之了解相关的情况，包括实施与记者和媒体合作的战略；
- 规划后续活动，并倡导采纳通过查询提出的建议。

与公开查询相关的权力

经具体授权可进行公开查询的机构应享有强制提供证词和证人的充分权力。这些机构应拥有与上文所述的在调查中使用的权力相当的相称的权力。

⁵⁷ 2007 年制作了题为“面向公众：实施切实有效的国家查询战略”的 DVD 光碟。2007 至 2008 年期间，亚太人权论坛与拉乌尔·瓦伦贝里人权及人道主义法研究所共同为亚太人权论坛成员研究所举办了一系列次区域培训讲习班，介绍在印度尼西亚和印度开展有效查询的情况。见 www.asiapacificforum.net。

有些机构可举办有关受关注问题的查询会议，但不拥有强制性权力。它们可依靠自愿证人，并争取公众和非政府组织成员提供资料，但不具有开展基于法规的较正式的对抗性进程的正式权力。

顾名思义，公开查询通常是召开公开会议进行查询。不过，公开查询小组应该有权在认为必要时以不公开的方式听取证词。如果在个别受害者将提供个人资料或敏感信息、或是存在安全关切问题时，这或许是适当的做法。

明确的职权范围

公开查询应该根据确切的职权范围进行。这些职权范围应尽量确切地确定查询的性质和范围。此种职权范围只有在时间和资源条件许可下才可予以扩大；过广的职权范围可能会使公众产生不切实际的期望。

查询小组

查询小组通常由一人或多人管理其工作。该小组负责控制议事程序、按要求主持证人宣誓、听取证词并编写最后报告。重要的是必须确保该小组成员能处理类似法庭的程序，并熟悉查询的主题。有时，国家人权机构可利用其本身的成员，有时则可能会聘用可使机构获得更多的专门知识、提高其独立性或公信力的外部专家。

咨询委员会

查询小组可让咨询委员会筹备查询工作、解释查询结果和审议各项建议。这种做法在有些情况下可能很有效益，这些情况的实例之一是：查询的主题涉及某一特定的弱势群体，而查询小组希望能确保该弱势群体的代表能发挥作用。如果设立了咨询小组，就应该使该小组明白：只有查询小组才有资格负责筛选通过查询获得的证据和衡量这些证据的重要性，并负责编写最后报告。掌握查询进程的是查询小组和机构，而不是咨询小组。

准备查询

查询进程必须具有灵活性，但仍然应该对它作出认真的规划。必须进行的工作是确定要传呼哪些证人，要求提交哪些材料，需要进行哪些研究来支持这一进程。此种检查也将有助于确定为支持这一工作所需的经费预算和工作人员，并确定适当的时限。

查询小组需要获得大量的信息以便得出正确的结论。查询进程通常用来发现事实，但查询小组成员和支助该小组工作的人员往往必须在听讯之前就要对相关的问题具有充分的认识。这将使他们能更好地确定需要传呼哪些证人，确定要求证人提供哪些证据，并确定在信息和研究方面还存在哪些空白。因此，该机构必须在开展查询前收集和获得尽可能多的信息、文件和知识，以求确保查询进程获得成功。

信息的可能来源以及提供信息的形式

查询应力求获得所有适当来源提供的信息，这些来源包括受相关问题直接影响的社区、专家、非政府组织和政府官员。如果查询所审查的是对某一特定群体有影响的问题，就必须充分征求该群体代表的意见，以确保该群体接受查询，将之视为可信赖的进程。同样重要的可能是必须确保声称的受害者有机会向查询人员提出他们的意见，包括有关他们遭受伤害的陈述。

为查询提供的信息可采用口头或书面形式，因此未必一定要相关的个人亲自出面。

促进媒体参与

公开查询应推动公众讨论和审视各种重要问题，切实阐明隐蔽的问题或对知之甚少的问题。因此，这一进程应鼓励和促进媒体参与其间。在进行听讯前应认真制定与媒体交往的战略，必要时应向媒体代表提供所有适当的支持，包括向媒体提供相关的背景资料。宣传查询进程，也将确保拥有重要信息的人提供此种信息。

有效的报告

公开查询的主要“产品”是编写一份关于相关问题的全面报告，其中载有采取相关行动的建议。报告只有在令人可信时才会对决策和舆论产生影响，因此，查询小组和参与查询工作的其他人员必须充分掌握各种起作用的问题，并在得出任何结论前必须认真和审慎地审视和分析所有的证据。这意味着在进行公开查询之前、查询期间和查询之后都应该留出时间，用以认真审视和研究证据。

在不损害进程完整性的前提下，应审慎地拟定建议，使广大公众和政府都能接受并予以实施。这些建议还应考虑到国家的传统、文化和财政现实。

后续行动

有些机构具有在查询后争取法院或专门法庭提供补救措施的权力。不过，大多数机构仅限于向政府有关部门或机构转交根据其查询结果提出的建议。

无论具有可采取哪种后续行动的具体权力，国家人权机构都应该尽力确保向公众公布查询结果，并尽可能广泛地予以宣传。机构应认真监测对其建议采取措施的情况，并或许通过年度报告，向公众报告政府或立法机构对其建议作出回应的情况。在过了一段适当的时间后，机构甚至可安排举行公开的后续会议，直接询问政府官员已在这方面采取了哪些行动。机构的工作重点应该是促成产生积极的变化，广泛的宣传和积极的后续行动将有助于促进做到这一点。

结论

调查是所有国家人权机构的重要职能。调查的重要性是凭其本身的效能所体现的：往往正是通过调查，机构才能最有效地直接防范侵犯人权行为。此外，处理此种侵权行为的有效和独立机制的存在，其本身就对侵权行为产生了强大的威慑力。调查之所以很重要，还在于这是十分令人瞩目的活动，是可能据以判断机构的独立性、效益和公信力的活动之一。有鉴于此，机构必须充分认识到它在调查中的作用。本章力图在这方面提供协助，但无法取代更具实质性的培训和指导意见，而此种培训和指导意见是确保参与调查进程的人员能以专业的方式履行其职能所必需的。必须重申，机构能否成功地履行它有关调查的义务，也直接取决于它是否拥有必要的权力和资源来切实和高效地履行其职能。而赋予此种权力和提供资源，正是国家应尽的义务。

六. 向政府和议会提供咨询意见

导言

《巴黎原则》指出，国家人权机构负有向政府就人权问题提供咨询意见的职责。本章将对此种职责进行一般性的讨论，并讨论可能适用于就现行的和拟议的法律以及国际条约规定的义务提供咨询意见的主要考虑因素。

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 说明审查现行的或拟议的法律、政策和惯例的重要性，并说明此种审查通常采用哪种方法；
- 说明机构通常可在哪些情况下就国际条约提供咨询意见；
- 说明机构在国家编写某些条约机构所需的报告时可发挥什么作用。

A. 《巴黎原则》

国家人权机构有权“应有关当局的要求，或通过行使其在不需向上级请示逕行听审案件的权力，在咨询基础上，就有关促进和保护人权的任何事项，向政府、议会和任何其他主管机构提出意见、建议、提议和报告……”。

载明机构权力的宪法条款和(或)法律应明确准许机构主动提出建议，以此确保机构的行动具有独立性。

除了向政府和议会提供一般性咨询意见的职责外，国家人权机构还向具体的部委、部门和委员会以及所有相关的主管机构提供咨询意见。例如，在涉及因实施某部委所作的决定而产生的某项特定的政策和惯例时，国家人权机构可认为最适当的做法是直接向该部委提出建议。

如果某项法律、政策或某种惯例反映了政府的举措，机构可认为适当的做法是直接向政府提出与此相关的建议。这些职责比通过定期汇报向议会负责的职责更为重要。

B. 接收咨询意见的实体的责任

提供咨询意见的权力使接收实体负有必须切实考虑这些意见的责任。资格认证小组委员会指出，这意味着政府有关部委以及议会各主管委员会通常应在不超过 6 个月的合理期间内讨论国家人权机构的年度报告、特别报告或专题人权报告

所载的建议。在为了确定应采取哪些适合于任何特定情况的必要的后续行动时，尤其应该讨论这些建议。⁵⁸

这一进程应该透明、显而易见和具有协商性质。例如，据以建立机构的法律可要求政府将所涉建议提交议会辩论，同时提出它提议的应该对某一报告或其他文件作出的回应。个别部门或部委可能必须作出书面答复，载明它们正在采取哪些行动对建议作出回应，并说明为什么没有采纳某一特定建议的原因。政府应认识到，无视机构所提建议的行为可能导致广大民众并在有些情况下导致国际条约机构对它们在国内增进人权的意愿提出质疑。

C. 审查现行法律、政策或惯例

国家人权机构应系统地审查现行的法律、政策和惯例以“维护和扩大保护人权”。这一职责范围应扩大到所有的法律和情况，而不仅仅是维护和保护人权的法律和情况。此外，《巴黎原则》还授权机构可不受限制地建议通过新的法律或修订现行的法律或行政安排。

《巴黎原则》规定，机构有权不受限制地公布其对它决定受理的侵犯人权行为提出的意见。《巴黎原则》还规定国家人权机构有责任就当地侵犯人权的状况提出意见，包括对政府对此种状况“要采取的立场和作出的反应”提出意见。在每一种情况下，此种意见都可能是机构在开展调查和(或)监测活动后提出的。

这一进程可能涉及下述一些或所有的工作：

- 选定可根据其职责审查和检查的法律、政策和惯例；
- 查明适用的国家和国际人权标准；
- 评估法律、政策和惯例在确保落实所涉权利方面已达到何种程度；
- 确认可采用哪些方式改善法律、政策或惯例，并确认谁对此负有职责；
- 查明广大公众对拟议的改革有哪些期望，并确认获得成功的指标(以有助于在其后予以审查)；
- 编写载有建议的报告；
- 发表该报告；
- 游说政府确保审查它的报告并采纳它的建议；
- 向公众报告这些建议获得采纳的程度。

⁵⁸ 一般性意见，第 1.6 段。

国家人权机构可利用调查研究、公开查询、国家研讨会或讲习班、应用研究、比较研究和各种报告宣传它们的工作情况。

有些机构负有明示或默示的授权任务，可以在提出立法建议时对起草工作提供详尽的意见。不过，并非所有的机构都拥有此种具体的专门知识，或都认为这是它们应该发挥的作用。当然，应该由机构本身决定它采用哪种做法，但除非机构的工作人员拥有起草法律的专门知识，审慎的做法或许是仅限于对法律的主旨而不是对起草的细节提出意见。

在进行这种审查时，必须更大程度地与民间社会合作，其部分目的是确保采用一系列不同的观点开展这项工作，另一部分的目的是得益于从事受害者工作的专家和非政府组织的意见。

提供咨询意见仅仅是开端而已：国家人权机构还应该监测并在必要时追踪了解其建议得到落实的情况。这些工作可通过下述活动进行：

- 编写年度报告或专题报告；
- 开展监测活动；
- 游说政府实施改革，包括新订或修订法律或政策；
- 发布新闻稿和举行记者招待会。

D. 审查拟议的法律、政策或惯例

1. 机构的职责

即使授权法律未具体授权某一国家人权机构可对拟议的法律提出意见，但基于若干理由，该机构依然可利用向政府提供意见的一般权力参与对拟议的法律和(或)政策举措的讨论，这些理由包括：

- 一旦政府已决定了某项行动方案，修改法律草案要比废除或修订现行法律更为容易；
- 事先更正法律、政策和惯例可防止在以后出现问题，例如在事后进行人权调查或由法院进行干预；
- 参与拟定阶段的工作可促进公众对法律的目的和预期影响进行公开讨论，并有助于确保使处于弱势和边缘化地位的个人的需求成为此种公开辩论的内容之一。

应该使政府认识到这种协商和合作以及认真考虑并采纳机构所提建议的益处。

这一审查进程类似于上节概述的进程。

机构越早参与这一进程，就越容易对其结果产生积极影响。这是因为行政官员不想为了达到某一目标而投入太多的时间和精力：那是他们可能不愿见到被浪

费的时间和精力。立法行动提案往往始于相关的职能部委，因此，当这些提案送到可能是负责拟定法律草案的司法部时，认真思考草案内容的工作都已告结束。在这一时刻才加入讨论可能为时已晚，因为各种立场或许都已经确定。

为了确保可对提案提出意见、并可在拟定提案的早期提出意见，机构应该建立并维持与下述人员的定期和实质性的联系：负责拟定法律、法规、政策和程序初稿的工作人员以及拥有更大影响力的官员。建立这些工作关系，将有助于确保机构知道早先已计划要采取的某些举措，从而使它能提出对这些举措作出必要更改的建议。

2. 关于将国际准则纳入国内法的意见

《巴黎原则》尤其要求国家人权机构将国际准则纳入国内法。但必须记得，以法定方式或以其他方式确保国内法符合国际人权准则是国家的责任。立法部门、司法部门和行政部门应该促进履行这些责任。

国家人权机构可促进确保在国家一级履行各项国际义务，并以“善意的批评者”或促进者和支持者的身份行事，但显然不得以这些准则执行者的身份行事。机构通常负责促进和支持开展下述各项工作：

- 使国家的法律、法规和惯例与国家已成为其缔约国的国际文书保持一致；
- 批准或加入国家尚未签署的人权条约；⁵⁹
- 国家向联合国条约机构和程序以及区域机构提交报告；
- 取消国家可能已提出的保留。

简而言之，这些工作的目标是确保将国际公认的权利纳入国家的法律、法规和惯例。⁶⁰

3. 对法律、政策或惯例进行有针对性的审查

就执行国际标准的事项向政府提供意见和协助的国家人权机构，应该以国家特定的法律传统为指导。

国家在批准某项国际人权条约时，必需确保该条约的条款反映在国家法律之中。有些国家的宪法规定，经批准的文书应自动成为国内法。在另一些国家，国际人权文书必须在正式纳入国内法后方能生效。多数国家则采用混合的做法。

⁵⁹ 资格认证小组委员会(一般性意见第 1.3 段)将此视为一项关键职能。

⁶⁰ 人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年)：《公约》缔约国的一般法律义务的性质，第 15 段。

在国家考虑是否批准某项条约或接受某项任择议定书时，通常会就这一问题进行一次全民讨论。国家人权机构可发挥重要的咨询作用，尤其是在强调执行该项条约或议定书将可如何改善国家状况方面发挥此种作用。

如果政府正在考虑是否要对某项条约提出保留，国家人权机构也可对此提供咨询意见。（“保留”是指政府发表声明，表示该条约的某些方面不适用或只能部分适用于该国。）一般的原则是，机构不大可能会支持提出保留，而是会试图查明有哪些可接受的法律或其他机制可据以消除提出保留的必要性。机构还将有助于政府了解保留将对国家和国际社会产生的后果。如果国家仍然决定提出保留，机构应尽可能设法限制保留的范围，并要求对保留进行定期复审。

国家人权机构还可鼓励政府接受某些条约的任择议定书，并就采取此种行动会产生哪些影响的问题向政府提供咨询意见。

机构应该定期向公众提供信息，使公众了解国家已批准了哪些国际和区域人权条约，国家对这些条约所作保留的性质和范围，以及国家已接受了哪些任择议定书。机构应该在这方面对国家不断施加压力，并鼓励国家尽可能广泛地接受和落实现有的保护人权举措。

4. 批准人权文书

有权就遵守国际条约事项向政府提供咨询意见的国家人权机构可协助就国家在批准某项条约后应履行的义务的确切性质提供咨询意见。

这可能涉及审议国内法是否已符合这些文书所载的标准(见上节)，或是否还必须采用额外的立法举措。在联邦制国家，机构还可以提出意见，说明接受所涉及的标准可能会对中央政府与组成国家的关系产生何种影响。

国家人权机构可通过以下方式支持开展这项工作：有系统地审查现行的法律以及拟议的法律，以求确保它们符合人权准则。如果国家从未进行过此种审查，它可要求某一机构进行审查。（机构也可进行此种审查，将之作为它监测国家人权状况总体努力的组成部分，但第七章将单独对此进行讨论。）

机构可作为某个成员广泛的审查委员会的成员参与此种审查，而不是由其本身负责进行审查。或者，机构也可以独立的外部监督机构的身份，就重要的立法问题向国家或既有的审查委员会提供意见和建议。

5. 从立法到执行

立法是遵守国际标准这一进程中重要的第一步，但这通常不足以使国家履行其各项义务。国家还必须将法律付诸实践。例如，人权委员会发布了关于“国家一级的执行”的第3号一般性意见(1981年)：

委员会注意到《公约》第二条一般让有关缔约国在自己的领土内选择它们在该条所规定的范围内的执行方法。它特别承认，执行工作并不完全依靠颁布宪法或法律，因为它们往往本身就不足。

国家人权机构可向政府就另一些可能采取或应该采取的措施提供咨询意见，这些措施的目的是履行国家的国际义务，例如修订财政或货币政策；改变提供社会服务方面的优先次序和惯例；建立部委内和部委间报告机制，以及实施平等权利行动方案和开展公众教育活动。国家人权机构应该熟悉这些不太直接而且往往受到忽视的执行机制(通常称为“文书”或“政策文书”)，从而通过其咨询职能，确保政府认识到国家现有的或可能要履行的国际义务的范围和必须达到的程度。

此外，实际的做法可能会也可能不会反映出正式的准则和计划。据以执行人权法或政策的机制或进程，可能会比对法律本身的评论意见对享有人权产生更深刻和更直接的影响。因此，国家人权机构应该认真审视实际的实际做法。

6. 有关向条约机构提交报告的咨询意见

目前，下列联合国条约和条约机构要求提交定期报告：

- 《公民权利和政治权利国际公约》(人权委员会)；
- 《经济、社会、文化权利国际公约》(经济、社会、文化权利委员会)；
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(消除种族歧视委员会)；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》(消除对妇女歧视委员会)；
- 《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》(禁止酷刑委员会)；
- 《儿童权利公约》(儿童权利委员会)；
- 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(移徙工人问题委员会)；
- 《残疾人权利公约》(残疾人权利委员会)；
- 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

除了这些国际条约外，若干区域条约(如欧洲的一些条约)也要求提交定期报告供类似的专家机构审查。有关这方面的进一步详情可查阅这些机构的网站。⁶¹

国家提交的报告阐述它们执行条约的情况。这些报告还说明国家已建立了哪些机制负责促进执行工作并纠正出现的问题。

条约机构在审查国家报告时会征求各利益攸关方的意见。这通常涉及国家和国际非政府组织提交的关于该国人权状况的材料，或在审议国家报告时由这些来源直接提交的材料。

⁶¹ 例如查阅 www.coe.int。

国家人权机构是此种材料的来源之一：国家报告应该说明该机构本身的情况、机构的作用和职责以及该机构在报告所涉期间取得的主要成绩。因此，国家人权机构至少会参加关于报告中提及该机构本身的内容的拟定或审查和评论的工作。举例而言：

- 按《禁止酷刑公约》的要求提交的报告可能载有某一国家人权机构开展的任何监测监狱的工作或调查结果，因为这些工作和结果涉及施加酷刑的严重程度；
- 提交儿童权利委员会的报告可能载有机构对女孩受教育的权利在多大程度上得到尊重的审查结果。

机构编写的年度报告和特别报告、研究报告以及公开查询的结果都可能会受到条约机构的审查。由于公众已越来越容易获得这些信息来源，条约机构对这些信息进行审查也就成为理所当然之事。(机构可直接向条约机构提交报告。例如，如果机构认为国家报告载有不准确或会令人误解的有关目前状况的信息，而且机构作出的旨在更正此种信息的其他努力都无济于事，它就可直接提交报告。)

国家人权机构至少应该对国家报告进行一次审查，确保其中涉及它们的工作或它们的调查结果的陈述准确无误。另一些国家人权机构可能会被用作协调中心，据以汇集各部委、部门和组织提供的资料。如果作为协调中心，国家人权机构本身可受委托编写一份报告草稿，然后提交有关部门审查。在这种情况下必须记得，履行提交报告的义务是国家的责任，提交专家委员会的报告是国家报告。

有些机构在这方面的工作可能不止于此，而是会对编写国家报告作出切实的贡献。国家人权机构对报告进程所作贡献的大小将取决于若干因素，包括机构的职能以及政府是否有争取机构提供协助的意愿。在很多情况下，国家人权机构可直接向负责编写国家报告的政府部门提供信息、数据或统计资料。

条约机构将根据它们对国家状况的审视和评估对国家的业绩表现发表评论意见，并提议国家应采取哪些行动。这些评论意见和建议旨在协助国家履行其国际或区域义务。机构应认真审查这些评论意见和建议，还不妨就政府可如何对这些意见和建议作出积极回应向政府提供咨询意见。机构也可以在制定和实施本身的方案活动时考虑这些评论意见。例如，某一条约机构的评论意见指出了某种缺陷并提议采取纠正行动，这就可能促使机构决定在其总体监测方案的框架内监测这一具体问题。

七. 监测人权状况

导言

几乎所有的国家人权机构都监测人权状况。许多机构系统地评估国家的普遍人权状况，或是评估涉及特别重要问题的人权状况。

监测是普遍保护任务的一个关键环节，它还包含了增进人权方面的一些重要特性(这在汇报工作成果时尤为明显)。监测工作包括：

- 监测国家状况；
- 注重于问题的监测，例如根据对某一选定的专题问题的长期处理办法进行监测，这些专题问题例如关于随时跟踪了解人权状况或特定群体成员待遇的决定；
- 注重于事件的监测，即旨在查明某些具体事件事实真相的监测；
- 对拘留场所的监测，目的是防范酷刑、尽量减少审前和防范性拘留行为，并确保遵守国际标准；
- 监测实现国际商定发展目标的进展情况。

国家人权机构必须根据它们的战略规划优先事项及其法定任务制定监测方案。机构的工作人员应接受有关人权监测工作的基本培训和高级培训。

监测的目的不仅仅是记录现状，还在于促进产生积极的变化。

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 说明什么是监测；
- 说明指导机构监督活动的一般原则；
- 说明如何制定和实施一项方案，据以监测国家采用“逐步实现”的方针落实人权的状况；
- 说明如何制定和实施一项方案，据以监测被拘留者的权利；
- 说明机构可在哪些情况下对某一“事件”进行监测。

A. 什么是监测？

监测是指对某一情况或事件进行观察、收集、归类、分析数据和提出报告的活动。根据不同的情况，监测的目的可以是记录侵犯人权行为，以便建议采取纠正行动以及预防措施和教育措施，或将此种记录用于宣传目的。机构应力图证实

它对事件或情况的说明属实无误。但尽管如此，监测报告基本上只是陈述机构已直接观察到的或是其他机构已报告的情况。因此，与据以指导机构调查申诉案件并根据调查提交报告的标准相比，指导机构编写此种监测报告的标准通常不如那么严格。

有些机构还可监测选举进程，但由于这不是典型的活动，而且是高度专业化的活动，本出版物将不予讨论。有关选举监测的信息可见于《人权监测培训手册》。⁶² 许多机构还监测政府制定法律 and 政策的职能。由于这种监测的具体目的是向政府提供咨询意见，第六章已对这项活动作了说明，故此不再在此重复叙述。

B. 监测活动的原则

联合国制定的标准

目前已有说明监测职能的各种出版物，其中尤为重要是上述的《人权监测培训手册》。该《手册》列出了 19 项可据以规范开展人权监测工作的原则。这些原则都很重要，但以下各项原则与国家人权机构的工作特别相关：

- 不造成伤害；
- 熟悉标准；
- 准确和精确；
- 具有公正性、完整性、客观性和专业性。(这些原则在《手册》中分别列出，但为方便起见，在此已对它们作了归类。)

“不造成伤害”无疑是适用于人权监测工作的最重要的原则。这项原则与可信度、保密性和安全等其他原则直接相关。简单而言，这一原则是指人权监测人员绝不应该以可能会伤害他人的方式行事。

“熟悉标准”的要求是指监测人员必须充分了解他们据以衡量业绩的国际或国家人权准则。参与监测工作的每一个人还必须对这些标准有相同的解释，在独自收集数据的情况下尤其如此。监测人员和由他们代表开展这项工作的机构还必须一致同意这些标准的性质和意义。监测后提出的结果必须准确和精确。熟悉正在采用的标准有助于确保做到这一点。此外，用以收集数据的方法必须有助于符合准确和精确的标准，监测人员还必须确保在必要时核实收集到的数据准确无误。至于数据收集工作，参与监测工作的人员已经发展了受控词汇的概念，以便他们都能以相同的方式收集信息并为信息编码。

⁶² 联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2。

“公正性、完整性、客观性和专业性”是相互关联的标准，并要求监测人员在收集和分析数据并提出结果时采用尽可能最高的标准。

监测：一项方案活动

一般而言，由机构开展的监测活动应该：

- 得到管理(有所计划、拥有资源、有所控制和予以评价)；
- 具有持续性和经常性；
- 通常具有周期性；
- 主动积极又符合优先次序；
- 注重成果。

有时，某些情况会迫使机构开展无计划的一次性监测活动，但这应该只是例外而不是惯例。

大多数监测活动都按照下述各项可预料的和周期性开展的步骤进行。首先，机构确定要予以监测的优先事项。这要求该机构了解国家的人权优先事项以及存在的机遇和风险，查明和熟悉现行的人权准则，并对其本身开展监测工作的能力进行切合实际的评估。机构必须对其资源能力抱有特别现实的态度，因为监测是一项长期和耗资不菲的活动。其次，机构对监测活动作出规划：决定采用哪种方式、使用什么方法和规定多长的时限，并确定数据框架(即查明数据需求和来源，确定或发展收集数据的手段)。第三，机构收集、核实并评估与正在监测的问题相关的数据。最后，机构通过报告监测工作的情况和倡导变革而争取获得成果。

C. 在监测活动中利用采样调查

采样调查对汇编监测所需的信息非常有用。不过，在进行采样调查之前必须相当审慎：在设计、实施和分析采样调查时可能需要获得专业意见。但机构应该大致了解用于收集数据的采样类型。一般而言有三类样本：概率或随机样本；判定样本；或偶遇样本。

随机抽样要求机构只使用一种有限的样本。顾名思义，从中得出数据的来源是使用数学概率论随机确定的。这通常要求在设计 and 解释抽样调查时使用统计人员。举例而言，某一地区有 100 个社区，因此应该在每个社区都举办有关选举权的公民教育。机构希望对这项活动进行监测，以确保确实开展了此种教育活动，并确保这是一项公平和完整的活动。机构没有监测每个社区的公民教育情况，而是采用抽签的方式随机选定 10 个社区予以监测，并从这些结果中得出推论。

判定样品是任何受到人为判断影响的样品。举例而言，假设所涉的情况与上述情况相同，只是该地区住着不同的族裔。在这 100 个社区中，约有半数社区的居民主要是多数族裔群体，另一半的居民则是处于弱勢的少数族裔群体。因此，机构希望确保少数群体受到公平的公民教育。机构的调查方法是用抽签的方式任意挑出占有可观的代表比例的少数族裔社区。

偶遇样本仅仅是没有任何特别计划地抽取在当时情况下可得到的任何样本。虽然这种样本不如其他样本可靠有效，但它仍然可以表明更大范围的情况。

D. 监测国家的人权状况

1. 确定监测活动的范围

人权监测活动的范围可包括从经济和社会问题直到涉及政治权利和公民权利等事件的人类活动的几乎每一个领域。这些领域可查阅：

- 《人权监测培训手册》；
- 《经济、社会、文化权利：国家人权机构手册》。⁶³

没有任何国家人权机构能够每年都监测和报告国家人权状况的每个方面。多数机构都不这样做。它们的做法是查明国内有哪些权利最令人关注，并或是每年或是逐步地集中精力监测这些权利。或者，它们也可制定一份监测权利的多年时间表，使所有的权利都得到审查，不过要用上好几年的时间。

2. 规划监测活动

大多数机构随时监测相关的进展情况。这要求监测人员必须能及时地了解在某一特定时刻的情况(“基线”)，并知道哪些因素(“指标”)将表明已经出现了积极的变化。有时，监测人员还会对从事增进和保护权利的人员规定若干项目标(“基准”)。这种方法可用于监测所有各类权利的落实情况，但在跟踪了解涉及经济、社会和文化权利的成绩方面特别有用，这是由于这些权利有许多是打算予以逐步落实的权利。

在监测逐步落实权利的情况时通常采用两类指标：进程指标和成果指标。进程指标显示已经采取哪些行动(与法律、法规、政策和惯例相关的行动)来确保所涉的权利正在得到有效的落实和获得充分的保护。

成果指标则显示某项权利目前得到落实的程度。政府通过了一项禁止酷刑的法律，这是一项进程指标。施加酷刑的现象有所减少，这是一项成果指标。

⁶³ 联合国出版物，出售品编号：E.04.XIV.8。

确定进程指标的办法较为简单：

- 查明直接或间接适用于所涉权利的法律、法规、政策和惯例；
- 查明此种法律、法规、政策或惯例的既定目标。

确定成果指标的办法则较为复杂。联合国条约机构已制定了有关提交报告和发表一般性意见的格式和内容的准则，其中规定了对国家报告的数据要求(见 www.ohchr.org)。这些参考文件的内容相当全面。机构可利用这些文件作为模板，从中选用对它们的某项监测活动最相关和最重要的指标。

在某些情况下，机构或许必须确定其本身的成果指标。如果确是如此，它们必须是相关的、可理解的和可使用的指标。良好的指标应该可以衡量它自称能衡量的状况。

3. 开展监测活动

收集数据

关于监测活动的文献大多注重于第一手的研究和实况调查。然而，大多数国家人权机构的评估工作会在相当大的程度上凭借二手资料来源(即他人获得的数据)。二手数据很有效益，因为其所需费用较少，获取此种数据所需的劳力强度较低。此外，国家通常会开展相当大量的数据研究和收集工作，因此重复进行现有的努力将无济于事。

目前有若干可能提供二手数据的来源：

- 预算文件可表明国家赋予某个问题的优先地位，并便于进行逐年比较以及与该区域其他国家政府的业绩进行比较。这种比较在发展中世界各区域尤为有效。例如，由于国家经济状况不佳，教育经费可能不足。但如果用于教育的预算拨款低于该区域的平均水平，该国就可能没有达到最大限度地投入资源的要求；
- 国家统计数据；
- 行政数据：政府各部委也通常会收集与各自的任务直接相关的数据；
- 查询委员会可提供相关数据，另一些机构可能会委托其他机构进行可获得有益信息的研究，从而也可提供相关数据；
- 非政府组织经常从事研究和其他调查工作。政府间组织也是如此。

大多数国家人权机构也使用本身的数据和资料，这通常是内部的和行政性质的资料和数据，例如申诉统计，从监测监狱状况等具体监测工作中获得的数据，以及关于具体人权问题的国家会议或讲习班的成果。此外，机构还可能进行、或委托其他部门进行第一手研究或实况调查。在现有数据出现空白或认为现有数据不可靠时，这种做法或许很有必要。

国家人权机构应该在拥有定量数据的同时拥有定性数据。例如，现有数据可能表明，与男孩相比，女孩在小学毕业后进入中学就读的可能性较小。这种数据是定量数据，可表明可能存在着某种问题。机构可能会通过采用调查或设立重点小组的方式，决定试图解释为什么会出现这种情况。这些工作产生的数据将是定性数据，可有助于机构提出解决该问题的有效办法。

分析数据

国家人权机构既使用进程指标，也使用成果指标。

分析进程指标的目的在于：

- 评估法律、法规、政策或惯例的实施程度：
 - 足以确保落实所涉的权利；
 - 得到切实的实施；
 - 切实达到了其旨在实现的目标；
- 确定必须如何修订或改进法律、法规、政策或惯例，以确保实现人权条款规定的目标。

这大体上是分析性事项，但涉及的数据收集或数据分析工作相对甚少。成果数据将用以显示进程指标发挥作用的程度。

成果指标可用以：

- 说明所需数据的类型；
- 构成可据以衡量随后进展情况的基线；
- 跟踪了解进展情况；
- 支持随后进行的分析工作。

在制定了指标和收集了数据后，国家人权机构会在必要时公布研究和分析结果，以此对有关当局施加压力，促使当局改善相关情况：

- 监测方案将促成发表诸如年度报告或特别报告等公开报告；
- 报告将在可能时确认各种问题并提出行动建议；
- 机构将作出适当的努力，促进采纳这些建议。

如果机构的年度报告是提出监测结果的主要手段，就应该持续地开展数据收集工作。等到要拟定年度报告时才开始收集和分析数据，将会导致编写报告的工作遭到延误或作出不符合标准的分析。机构还可以决定编写单独的有关人权状况的特别报告。

在所有的情况下，国家人权机构在提出出自二手来源的数据时应该倍加谨慎小心。机构应该指明资料来源，这是为了使研究报告完整可信，也是为了遵守公认的引文惯例，但同时还应该表明，机构只是在引用该项材料，而不是担保该材料准确无误。不应该以结论性的词语提出此种数据，除非是这些数据已得到了研究和验证，最好是在这方面提及其他可靠的来源和权威机构。

应该对照涉及批评机构本身的数据，反复核对显示政府政绩不佳或其他组织业绩不佳的数据，在提出与其他公布的数据相矛盾的数据时应倍加小心。必须考虑到数据的来源；有些组织可能会夸大其成果，或是要达到某种意图。这会影响到数据的可信度。在来自政府的数据与来自其他来源的数据有矛盾时，必须认真考虑应采用哪种数据。政府的官方数据载于公开记录之中，政府官员可用来反驳机构本身的数据或使之丧失可信性，因此应该审慎行事。为了表明公平，审慎的做法是可以同时提出两组数据，除非有令人信服的理由、例如有第三组数据或有一名独立专家的报告可以认为，一组数据比另一组数据更为可靠。作出一些解释，说明为什么一组数据比另一组更具有权威性，总比仅提出一组数据而无视另一组数据要好。

如果机构还可以提出既切实又可行的建议，它就可以增强作出积极变革的可能性。为数不多的关键性建议，通常要比不切实际或要求过高的(或看起来是如此的)冗长而详尽的建议更为可取。

发表数据和报告仅是一个步骤而已。机构应考虑如何以最佳的方式介绍它的调查结果，这些方式包括利用媒体进行介绍，并利用其它的社会力量鼓励和协调开展对公众的相关宣传。最重要的是必须鼓励公众了解监测结果及其对享受人权的重要意义。

E. 监测拘留场所

虐待被拘留者的行为几乎是普遍现象。对拘留场所进行监测的活动可衡量这些场所是否符合国际人权标准，并可以防范虐待行为。不符合国际标准、尤其是不符合《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑公约》及其《任择议定书》和《囚犯待遇最低限度标准规则》所载标准的现象，未必一定是监狱官员有意造成的。但可悲的事实是，关注囚犯权利通常不是国家政府的高度优先事项，因为这往往不是大多数公民最关心的问题。拘留设施不当的原因往往在于资源不足，而这通常超出了监狱官员的控制能力。

国家人权机构负有**为确保人道待遇**的目的监测拘留场所的一般义务。《公民权利和政治权利国际公约》第十条要求应人道地对待“所有被剥夺自由的人”。⁶⁴这一要求的适用范围不止于囚犯，而是包括了所有被剥夺自由的人。按照该《公约》第七条，“不人道待遇”的意义要比“酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”更广。

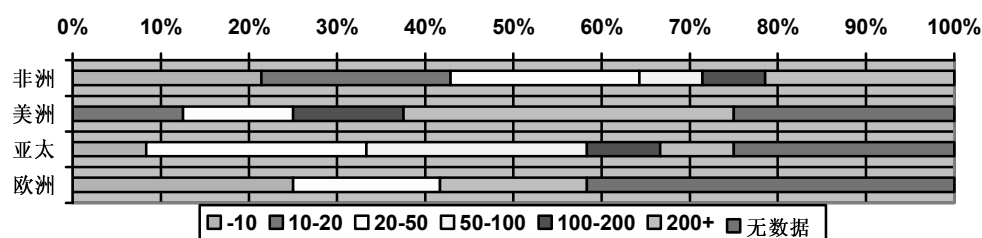
监测工作应该以切合实际的基准为依据，机构应该同监狱官员以及负责分配预算经费的人员、包括财政部官员和国会议员一起衡量相关的进展情况。

“拘留场所”并不限于监狱和看守所。这一用语还包括其他一些设施如移民拘留中心和医疗中心(包括治疗精神残疾者的设施)。然而，由于在拘留设施出现的特殊和紧迫的保护问题，这里讨论的重点是这些拘留设施。但国家人权机构决不应该忽视它们更广的任务范围，或忽视其他各类设施中可能存在的侵权行为。

重要的是，法律应该规定机构拥有开展监测活动的合法权力。机构应该有权：无须提出事先警告就可进入任何拘留场所；查阅必要的正式记录并复印此种记录；在无人监督的情况下单独会见囚犯和听取他们的陈述，并要求会见某名被拘留者。这些权力将确保监测人员可得到为他们妥善评估拘留场所状况所需的资料。

最近的一项调查表明，75%的国家人权机构指出它们收到过被拘留者提交的申诉，其中以亚太区域的机构为最多(100%)、接着是美洲(88.8%)、非洲(73.6%)和欧洲(57.2%)。在对调查作出答复的国家人权机构中，共有 36 个机构提供了有关酷刑和虐待申诉的统计数据。现将这些数据按区域开列如下：

申诉统计——酷刑和虐待



资料来源：人权高专办，“国家人权机构调查”。

作答机构报告了从酷刑到虐待的一系列问题，包括保安人员施行的殴打和暴虐行为、饮食不足、条件恶劣、人满为患、不必要的隔离监禁、以及被迫成为医学实验对象。

⁶⁴ “剥夺自由”是“任何形式的拘留或监禁或将人置于公共或私人扣押之下并由于按照任何司法、行政或其他公共机关的命令而不准其凭意愿离开”(《禁止酷刑公约任择议定书》，第 4 条)。

此外还预计国家人权机构将按照 2006 年生效的《禁止酷刑公约任择议定书》发挥更有效的作用并更引人瞩目：

- 《任择议定书》责成国家设立独立的**国家预防机制**，负责审查被拘留者的待遇状况，向政府当局提出加强免受酷刑的建议，并就现行的或拟议的法律发表评论意见。《任择议定书》载明了这些机制的结构灵活程度，而且近年来，许多已批准该《议定书》的国家实际上已指定现有的国家人权机构(如委员会和监察员)作为其国家预防机制。
- 《任择议定书》规定的对拘留场所的查访具有预防性质，但其目的和方法不同于国家人权机构可以进行的其他类型的查访，尤其是不同于为进行调查或记录被拘留者提出的个人申诉而进行的查访。《任择议定书》载明了某些可有助于解决这一挑战的保障措施和权力。

《禁止酷刑公约任择议定书》规定，缔约国应指定独立的国家预防机构负责监测“存在被剥夺自由者的地点”，包括监狱。此种监测的目的是“预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”。缔约国可指定国家人权机构作为国家预防机制，但这些机构必须符合《巴黎原则》。《任择议定书》要求各国确保国家预防机构拥有履行这一职责的资源和权力，包括不受限制地查访任何拘留场所的权力。

如《人权监测培训手册》所述，监测人员必须“熟悉标准”。在这方面有若干项适用的标准，例如：

- 《公民权利和政治权利国际公约》(第七、第九、第十和第十一条)；
- 《禁止酷刑公约》；
- 《囚犯待遇最低限度标准规则》；
- 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》；
- 《执法人员行为守则》；
- 《有关医务人员，特别是医生，在保护被监禁和拘留的人不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚方面的作用的医疗道德原则》；
- 《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)。

上述各项《公约》对已批准它们的国家具有法律约束力。虽然各国还鼓励国家人权机构采用其他的标准，但那些标准都不具有法律约束力。

机构必须认真审视适用的标准，据以确定监测活动应包括哪些方面。可能的情况是，某些权利或标准已在有些国家受到普遍的保护和遵守，因此不必将它们包括在内。有些问题与某一国的关联程度可能高于另一国，所以机构必须决定它应该积极监测哪些问题。

1. 规划监测活动

监测活动的范围应包括所有的拘留场所，以求加强预防工作，并确保在全国各地统一实施各项标准。这项活动应该包括非正式的拘留和审讯场所。机构应该对拘留场所进行不止一次的查访。这对于以下两个方面很有必要：衡量拘留场所个别和集体地取得进展的状况；确保拘留场所的状况不致因国家人权机构的监测重点转移他处而有所恶化。

涉及监测拘留场所的工作大部分将以成果指标为重点。在这方面必须采用各种监测手段。许多机构利用核对表汇编有关被拘留者人权状况的信息，这有助于确定监测工作的范围，并确保监测人员能集中精力处理与国家有关联的问题。核对表还可使数据标准化，并有助于确保数据具有可比性和可以查明各种趋势。

此外，使用“受控词汇表”可有助于确保数据汇编工作前后一致和便于进行分析。受控词汇表是指监测人员使用尽可能详尽和互斥的用词或描述用语一览表，供数据收集和信分析人员使用其中的首选用语。事先的规划工作可确保相对全面和有控制地利用此种信息。这反而可以防止采用过于狭隘或僵化的办法，从而使国家人权机构得以判断问题的范围。例如，《囚犯待遇最低限度标准规则》要求在正常的情况下每一个独居房或寝室只应住一名囚犯。但仅仅是记录是否达到这项标准的工具并不能收集到重要的数据，用来说明任何人满为患现象的范围和严重程度，或用来评估这种现象在有些地区是否比另一些地区更为严重，或是比有些类型的拘留场所更为严重。

国家人权机构的规划工作还应该包括有关确保被拘留者权利得到保护的进程指标，因此必须收集这方面的信息。例如，《囚犯待遇最低限度标准规则》要求建立被拘留者申诉制度。其他的标准包括必须对与被拘留者有接触的官员进行具体的人权培训。规划监测活动时应确定适用于当地情况的主要进程指标。此外还应该有一种程序，使被拘留者家属有机会向设有申诉程序的国家人权机构报告违规行为。国家的行动还可以支持国际人权体系、尤其是任意拘留问题工作组的工作。

2. 开展监测活动

监测拘留场所的工作涉及通过实地视察拘留场所收集原始资料以及随后分析监测结果。此外还必须收集和分析“进程信息”(即与被拘留者权利相关的法律、法规、政策和惯例)。

国家人权机构应该利用其可进行突访的权力，确保此种视察能揭露事实真相：例如，如果在事先通知后才进行视察，监狱的物质条件如饮食是否清洁卫生、质量的好坏和数量是否足够等就可能有所改变。同样，如果在事先通知后才进行视察，个别的被拘留者可能会被转移到另一个设施。这就是机构有权无需事前获准就可进入和视察拘留场所之所以重要的原因。

同样，被拘留者对拘留场所状况的评估也可能会有所不同，这取决于在与被拘留者面谈时是否有监狱官员在场，也取决于会见被拘留者是否是在无监督的环境中进行。国家人权机构必须有权与被拘留者私下面谈。

国家人权机构应尽可能地证实面谈期间向它们提供的信息。许多机构会同被拘留者进行一般性的交谈，然后再单独会见一些或所有的被拘留者。这种做法可以判断他们的总体说法和个人的陈述是否一致。

如果监测活动显示可能已作出了侵犯人权的行为，机构就必须通过调查进程，利用它的程序和权力处理此种情况。机构应制定迅速和有效处理此种情况的程序。例如，机构可授权监测人员立即接受申诉。监测工作组的成员也可包括一名具有立即处理这一问题所需技能的调查员。

必须按照可接受的标准及时分析收集到的数据。这有时是较为简单易行的工作。

例如，机构应该要求监狱维持一份所有被拘留者的**登记册**，其中包括列出监禁某人的日期和原因，并注明由谁授权监禁该人。监测进程可通过查阅该登记册判断监狱是否进行了这项工作，并根据查访期间从被拘留者收集到的信息对该登记册进行交叉对照分析。例如，如果机构发现监狱中的某名被拘留者未列入登记册，这就表明可能已产生了严重的侵权行为。

许多标准并非十分明确。这里的分析首先应该着重于确定所涉问题的范围：

- 这是普遍的问题，还是某类拘留场所特有的问题(例如，国家监狱往往人满为患，但地方监牢未必如此)；
- 这是某一地点、地区或区域特有的问题，还是普遍如此的问题？

这种分析应该随时提出改进意见：自上次监测查访以来，机构指出的问题是否已得到了某种程度的改善？

对进程数据的分析与对监测一般人权状况的分析相同：其重点是确定现有的程序是否适当？是否已得到切实执行？是否足以实现预期目的？

应该利用监测的结果或成果促进作出积极的变革。同其他类型的监测活动一样，在结束监测拘留场所的活动后，通常会采用年度报告或专题报告的形式发表一份载有建议的公开报告，同时还同媒体以及民间社会的其他部门合作，实施宣传和传播战略。旨在改善被拘留者处境的战略应载明必须努力鼓励公众进一步认识并接受被拘留者的权利，因为这可能是鼓励政府采取行动所必要的因素。

监测可成为用于调查个人申诉的资料来源。

国家人权机构应该在其随后的监测工作中，对官员为达到商定的基准而开展工作的情况作出独立的评估。如果要求国际捐助方提供援助，以下的事实可能会鼓励捐助方提供资助：国家毕竟已经制定了相关的基准，而且将由一个独立的委员会开展持续的监测工作。

结论

机构可监测各种各样的情况，从监测普遍的人权状况，直到监测各种具体问题和拘留场所。

监测可能是复杂和需要大量资源的进程，但它可促成切实改善国家的人权状况。成功的监测要求有具备必要的知识和专业能力的工作人员。实质性的培训和指导至关重要。机构应积极履行监测职责。它们还应该投入时间和资源，确保顺利地履行这些职责。国家必须确保国家人权机构拥有开展这项工作的资源。

八. 协调与合作

导言

国家人权机构是国家人权机制的重要组成部分，但它们仅仅是其中的一个部分而已。因此，它们必须与也发挥人权作用和负有人权职责的其他机构包括法院、执法机构、立法机构以及人权非政府组织共同工作。国家人权机构必须与这些潜在的合作伙伴建立适当和富有成效的关系。同时这也是一种挑战。

本章的重点是阐述国家人权机构与司法部门、议会、民间社会以及国际人权体系之间的关系。(第一章和第二章已讨论了包括工商企业、其他国家机构以及国家人权机构的区域和国际网络等其他的重要合作伙伴。)

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 说明国家人权机构与法院、议会及民间社会之间应该存在的关系以及这些关系对其工作的影响。

A. 司法与法治

国家人权机构是法治的组成部分并支持司法工作。同国家人权机构一样，司法机构也享有独立地位。司法机构有着明确规定的众所周知的职权范围。侵犯司法机构的独立性或权限就是违反法治。

有些国家的司法机构可能效能不彰，独立程度也不如人们所希望的高。存在此种情况的国家应作出努力，作为单独的问题加强司法机构并提高其独立程度。但为此目的而赋予国家人权机构以监督法院的作用是不妥之举。有些国家已建立了诸如司法监督机构等机制，这些机构本身通常由法官组成，负责处理与包括法官的偏见等法官行为相关的问题。司法监督不是国家人权机构的职能。

为了避免混乱，法律必须明确规定国家人权机构的确切作用和职责，并明确指出国家人权机构的管辖权与法院截然不同。国家还必须始终如一和明确地宣传它们不同的职责范围。

实现法治是国家的职责。法治贯穿在整个司法体系包括国家人权机构的工作中，并使之具有体现出实效和完整性的结构。国家责无旁贷，必须尊重、保护

(或确保)和落实人权。⁶⁵ 国家必须建立落实这些权利的机制，国家人权机构正是这些机制之一。国家人权机构在促进在下述领域尊重法治方面享有有力的发言权并可发挥强势作用，而所有这些领域都是增进和保护人权的核心所在：

- (a) 确保国家遵守本国的法律和其他法律文书，并遵守相关的国际准则；
- (b) 促进发展行政问责制；
- (c) 确保司法遵守人权标准并提供有效的补救措施，尤其是向少数群体和最弱势的社会群体提供此种措施；
- (d) 就立法改革提出提案和意见，使国家的国内法与该国已批准或加入的国际人权文书相符。

这种作用对于国家人权机构处理司法和核心行政保护问题的能力尤为关键：

加强法治

司法与司法机构	<p>国家人权机构有没有参与改革和加强司法机构的工作？这方面的努力可注重于：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 立法改革，与国际标准协调一致并遵守国际标准，取消保留，等等； • 与检察官和法官的职等及任命以及律师资格认定工作相关的程序； • 检察官和法官的安全和工作条件； • 司法系统内的机构监测和问责机制； • 司法机构的独立性及其公正和有效判案的能力； • 平等的诉诸公正的司法、尤其是穷人诉诸公正的司法的权利； • 对法官、律师、检察官和司法机关其他人员开展人权教育； • 强调人权和国际人道主义法的法治培训； • 支助图书馆等法律教育设施； • 确保司法符合人权标准，并确保特别是向少数群体和最弱势社会群体提供有效的补救措施。 <p>国家人权机构有没有积极利用人权高专办专业培训丛刊第九辑：《司法领域中的人权：法官、检察官和律师人权手册》？⁶⁶</p>
---------	--

⁶⁵ Asbjørn Eide, “作为人权的经济、社会和文化权利” (编入《经济、社会和文化权利：教科书》，第二次修订版，Asbjørn Eide、Catarina Krause 和 Allan Rosas 合编，(多德雷赫特，Martinus Nijhoff 出版社，2001 年)；关于《公民权利和政治权利国际公约》，见 Manfred Nowak, 《公民权利和政治权利国际公约》，编入《国际保护人权简介：教科书》，第二次修订版，Raija Hanski 和 Markku Suksi 合编(图尔库，Åbo Academi 大学，人权研究所，1999 年)。

⁶⁶ 联合国出版物，出售品编号：E.02.XIV.3。

加强法治

警察

国家人权机构有没有参与改革和加强安全机构的工作？这方面的努力可注重于：

- 建立对参与暴力犯罪行为以及腐败和其他严重罪行的人进行切实和公正审查的制度；
- 通过以下途径确保安全部队具有专业水平：对高级管理人员进行培训包括人权培训，建立以标准作业程序和长期指令为基础的问责机制，建立确保实施这些程序和指令的监测系统，制定可导致采取具体的制裁、包括起诉不当行为的内部调查程序，制定逮捕程序，收集和保全证据，制定保护证人包括必要时为证人保密的程序，制定审讯程序，以及编写报告。

国家人权机构有没有积极利用人权高专办专业培训丛刊第五辑：《人权与执法：警察人权培训手册》？⁶⁷

监狱

国家人权机构有没有参与旨在确保以下事项的工作：

- 惩教设施符合最低国际标准；
- 惩教设施订有规范接收、监禁和转移犯人的条例并遵守这些条例；
- 所有的惩教人员都接受人权培训和适当的面谈和调查技巧培训。

国家人权机构是否获得授权并从事为监测拘留条件查访监狱的工作(进行突访和与被拘留者私下面谈)？

国家人权机构是否处理被拘留者家属就监狱的违规行为向它提出的投诉？

国家人权机构有没有积极利用人权高专办专业培训丛刊第十一辑：《人权与执法：监狱官员人权培训手册》⁶⁸、《与司法有关的国际人权文书汇编》⁶⁹和《监狱官员人权培训培训者指南》⁷⁰？

资料来源：人权高专办，《指导说明：国家人权机构与人权高专办在总部和实地两级的工作》，2010年6月。

《关于法治和司法行政的补充标准》以及国家人权机构的具体作用可见《司法行政问题内罗毕宣言》。

⁶⁷ 联合国出版物，出售品编号：E.96.XIV.5。另见《人权与执法：警察人权培训手册》(联合国出版物，出售品编号：E.03.XIV.1)和《警察人权标准与实践：警察使用的人权袖珍手册增订本》(联合国出版物，出售品编号：E.03.XIV.7)。

⁶⁸ 联合国出版物，出售品编号：E.04.XIV.1。

⁶⁹ 联合国出版物，出售品编号：E.04.XIV.4。

⁷⁰ 联合国出版物，出售品编号：E.04.XIV.6。

B. 与议会的关系

1. 向议会报告

许多机构直接向立法机关或议会报告。这被视为一种积极的惯例，因为这种做法可加强国家人权机构的独立性，并确保国家的代表和民选机构听取其建议、意见和报告。由于议会向人民负责，直接向议会报告也加强了国家人权机构最终是向公众负责的概念。有些机构向部长或部门报告，这种做法虽很常见，但不太可取。

议会制政体国家的议会通常对预算负责。国家人权机构与议会的交往必须透明，这意味着机构愿意并能够为自己的预算要求提出充分的理由。机构的独立性不能使机构免受此种监督，机构也不应该要求免受监督。

2. 适用于议会的原则

2004 年的《阿布贾指南》是涉及议会制民主国家中国家人权机构与议会关系的有用的信息来源。例如该《指南》指出，国家人权机构应该：

- ✓ 向议员定期提供有关国家、区域和国际人权问题的专家的和独立的咨询意见；
- ✓ 对议员进行持续的人权培训；
- ✓ 向议员就所有拟议的法律和宪法修正案以及现行法律的所涉人权影响问题提供咨询意见；
- ✓ 向议会就设立议会人权委员会事宜提供咨询意见。

开发署，《议会与人权问题入门读物》，可查阅 <http://hrbportal.org/>。

3. 向议会提供咨询意见

第六章已述及这一问题。但通常应该重申的是，在政府想修订法律、政策或改变惯例时，或在国家人权机构将履行新的职责时，国家人权机构可成为政府重要和有益的支持者。因此，机构应该发展与议会、议会机构和议员的关系，使机构有机会对政策和方案决策工作发挥影响作用。经常在议会常设委员会或同类机构的会议上提交对政府提案所作的人权分析，是确保这些委员会了解人权问题的重要途径之一。这还将确保这些委员会逐步认识到，人权分析应该是所有议会决策进程的组成部分。

4. 必须采取无党派立场

国家人权机构必须维持其非党派的性质。因此，在与议会交往时，机构应力求发展与所有的政党或派别的关系。虽然国家人权机构可能会对哪种政策就人权而言是适宜的社会政策这一问题持有其本身的观点，但应该注意维持其超越党派政见的立场。这对于机构的独立性和公信力很重要；这也可以强调地体现出机构

是议会的产物而不是某一政党的产物这一事实。尤为重要，机构必须在选举进程中保持政治中立。当然，这确实会具有某种实际影响，因为机构可能必须不时地与新的政府合作，而每届新政府会反映出不同的政治意识形态，因此机构必须具有与它们合作的能力。

这并不是说，机构不能对当今的问题尤其是有政治分歧的问题表明注重人权的立场。不过，机构只应该力争依据严格的人权分析表明本身的立场，而不应该评论不同的政治观点孰优孰劣。

5. 议员豁免权

国家人权机构必须尊重关于议员的特权和豁免权的规则(另见第三章，A节)。

C. 国际人权体系

1. 条约机构

在国家按批准或加入的程序接受某项人权条约时，该国就成为该条约的缔约国，并应履行条约所载的法律义务。一些条约规定应设立独立专家国际委员会(人权条约机构)，负责监测已批准或加入该条约的国家实施其条款的情况。

条约机构负责审查此种实施情况。为此，国家按照条约规定的时间表向条约机构提交报告。鉴于其职责和实践经验，国家人权机构可同负责编写报告的机构合作，通过促进分析或审查和评论报告草稿改进报告工作。国家人权机构正在通过向条约机构提供信息的方式日益发挥更直接的作用。因此，条约机构在评估缔约国提交的报告时有赖于国家人权机构提供的资料。

条约机构则鼓励国家人权机构促进将条约机构的建议和意见纳入其本国的国家方案拟定工作，以便这些建议和意见得到落实。

2. 特别程序

“特别程序”是人权理事会设立的机制，其任务是处理特定国家的状况或超越国界的专题问题。国家人权机构可以用以下若干方式促进这一进程：

- 提名：国家人权机构可推荐特别程序负责人的候选人；
- 信息：国家人权机构可向特别任务负责人提供信息，这种信息可能会随后促成发出紧急呼吁的行动；
- 人权理事会：国家人权机构可参加理事会介绍特别程序报告的会议，并在随后进行的对话中发言。

国家人权机构可鼓励政府向所有的专题任务负责人发出长期邀请并提请他们注意特定的人权动态。必要时，它们可鼓励任务负责人向政府提出访问该国的请求。

国家人权机构可在筹备或实际访问期间向任务负责人提供可靠和相关的对话者。它们还可以向到访的任务负责人提供相关的背景资料/材料，包括年度人权报告或专题人权报告。国家人权机构通常会鼓励任务负责人在其访问日程中安排与它们会见，任务负责人则可能会请国家人权机构协助安排访问日程中“非官方”部分的活动。

在任务负责人结束访问后，国家人权机构应该向机构的全国联系网络包括政府官员、议员和民间社会广为传播并翻译任务负责人的报告。

国家人权机构获得的信息应该成为开展后续活动的依据，并在制定工作计划或支持国家人权行动计划时予以考虑。以下是有关后续行动的另一一些实例：

- (a) 利用国家人权机构区域网络动员公众舆论处理某些人权问题；
- (b) 举办专题会议或研讨会，并邀请相关的任务负责人出席；
- (c) 在拟定立法提案时利用专题研究；
- (d) “A”级国家人权机构出席人权理事会会议，并在相关的任务负责人介绍情况后开展的互动对话期间作口头发言；
- (e) 保持在年度会议上与特别程序任务负责人进行定期互动。这可以为讨论和确认最佳做法以及经验教训提供渠道；
- (f) 监测对在任务负责人访问国家期间与之合作的信息提供者进行报复的行动。国家人权机构应将此类事件告知人权高专办，以提请任务负责人注意。

3. 人权理事会普遍定期审议

国家人权机构可在人权理事会发挥明确的作用：具有“A”级地位的机构同国际协调委员会本身以及代表其具有“A”级地位成员发言的国家人权机构区域协调机构一样，都有权：

- 就人权理事会所有的议程项目作口头发言；
- 提交以独特的文号印发的文件；
- 在所有的会议中拥有单独的席位。⁷¹

普遍定期审议是通过人权理事会建立的一种人权机制。这是联合国大会2006年3月15日第60/251号决议决定设立的机制。⁷² 该机制负责审议联合国每个会员国履行人权义务和承诺的情况。这是一种合作机制，目的是补充、而不是重复条约机构的工作。

⁷¹ 载于人权理事会第5/1号决议的《人权理事会议事规则》第7条规定，国家人权机构的参与要依据人权委员会议定的安排和惯例，包括第2005/74号决议中的安排和惯例。

⁷² 欲了解更多的信息，可查阅 www.ohchr.org。

人权理事会第 5/1 号决议规定了普遍定期审议的审议周期和进程。审议工作每 4 年为一个周期。国家通过广泛的协商进程，其中包括与国家人权机构的协商编写国家报告。

审议工作在一个工作组内进行，审议后将提出一份报告，其中载有审议的议事记要、结论和(或)建议以及所涉国家自愿作出的承诺。这项工作的首要责任当然在于会员国，但第 5/1 号决议授权国家人权机构通过以下方式积极参与其间：⁷³

- 提交资料，用以载入人权高专办编写的其他相关利益攸关方提交的资料概述；
- 出席普遍定期审议工作组会议；
- 在通过工作组的报告前在全体会议上提出一般性意见；
- 参与落实建议的工作(不过国家对此负有首要责任)。

D. 其他的国家人权机构和区域网络

国家人权机构在联合国的一贯支持下建立了国家、区域和次区域协会，其目的之一是促进机构间对话并推动交流最佳做法。因此，应该鼓励和支持新设的机构建立并维持与这些网络的联系。与其他机构开展定期对话，将有助于新设的机构知道它面临的问题是其他许多机构常见的问题。更为重要的是，这种对话是向其他机构学习的机会。

除了经常举行会议外，现已采用下述各种方法鼓励和促进这种交流：

- 促进工作人员交流意见，使机构可得益于其他机构处理某些问题的经验；
- 推广在机构间相互学习考察，因为某一机构在某一领域具有的公认的专门知识，可能正是另一机构希望发展的知识；
- 推广在机构间互派专家，以有助于另一个机构发展其本身的专门知识；
- 举办研讨会和讲习班，由两个或两个以上的机构审查某一个具体问题或有争议的问题，以便进行比较，并从每个组织如何处理此种问题的办法中借鉴经验教训；
- 鼓励在机构间建立正式和非正式关系，使它们得以经常联系，包括在工作人员一级进行联系；

⁷³ 普遍定期审议应“根据大会 2006 年 3 月 15 日第 60/251 号决议和经济及社会理事会 1996 年 7 月 25 日第 1996/31 号决议以及理事会在这方面可能作出的任何决定，确保所有相关的利益攸关方、包括非政府组织和国家人权机构的参与”(第 3 段(m))。

- 就共同关注的人权领域开展国家、次区域或区域培训活动；
- 鼓励采用简单易行和成本效益高的方法，交流有关某一机构如何处理某一问题的信息。

鼓励参加国际和区域网络的做法，也可作为证实新建立的机构具有法律效力的手段。如果该机构获得网络的接受和认证，这就证明它符合《巴黎原则》，并可使该机构具有为执行其任务所需的公信力。如果拒绝予以认证，当然就会产生相反的效果，因此必须从一开始就确保该机构确实符合《巴黎原则》规定的要求。

E. 与民间社会的关系

合作既是要求也是需要

如第二章和第三章所述，《巴黎原则》明确要求国家人权机构与非政府组织合作并确保实现多元化。更切实地说，国家人权机构增进和保护人权的总体职责范围极为广泛，没有其他人权行为者的积极和持续参与是无法履行的。合作是取得成功的必要条件。资源稀缺通常是民间社会尤其是非政府组织的现实。因此必须开展合作和统筹协调，确保有效地利用有限的资源，包括避免开展重复的工作。

民间社会尤其是非政府组织都在基层工作，因此，它们拥有国家人权机构或许不太容易得到的有关当地状况的信息。机构如果要采取应对当前问题的有效举措，就必须掌握此种信息。此种信息还可使机构得以采取预防行动，应对当地在今后可能会成为更严重人权问题的种种问题。国家人权机构也可以向民间社会提供若干有利条件，其中包括：加深有关某些领域的专门知识；拓宽察看人权问题的视角；利用可据以更切实有效地处理此种问题的机制。

民间社会可能会对政府设立国家人权机构的动机产生怀疑。民间社会可能会认为，政府设立此种机构的目的是希望规避批评，而不是真诚地希望有助于落实人权。国家人权机构毕竟是由国家支持和提供经费的组织，因此，民间社会可能对之采取冷嘲热讽的态度情有可原，在如果民间社会不了解国家人权机构可发挥的积极作用时尤其如此。有鉴于此，国家必须尽早促使民间社会参与关于建立国家人权机构事宜的讨论，从而使民间社会认识到，它本身与能否确保该机构遵守《巴黎原则》休戚相关。

民间社会还可能将拟建或新建的国家人权机构视为争取获得捐助经费的潜在竞争对手。其实，国家人权机构和民间社会的作用既相辅相成又有所不同，因此，要在任何国家营造强势人权文化，就需要这两者都开展工作、并有效地开展工作。民间社会必须明白，国家人权机构是一种生活的现实，并能在增进和保护人权方面发挥主导作用。它们可以通过合作与协调，增加而不是减少实施相关方案的机会。同时，国家人权机构接受捐助经费的现象不至于会损害民间社会。此外，捐助经费还可以促进这两个部门间的真诚合作和协调一致，而这正是推动人权文化盛行不可或缺的因素。

结论

本出版物的所有章节都阐述了国家人权机构的作用和职责。不过，这些机构并非是在孤立地工作，因为还有另一些机构也在落实人权方面发挥着重大作用。鉴于落实人权的任务范围极广、意义重大而且十分艰巨，要完成此种任务的途径，是参与增进和保护人权的所有各方尤其是机构、法院、议会和人权非政府组织都了解它们独特的权限范围，并在切实可行和适当之时进行协调和开展合作。每个机构都可极大地促进改善人权状况；每个机构都必须得到尊重和支持；每个机构都必须与其他机构开展建设性合作。归根结底，能否成功地落实人权将取决于此。

九. 冲突和冲突后局势中的国家人权机构

导言

国家人权机构在历史、文化和传统大相径庭的国家中工作，但冲突和冲突后的局势对它们提出了特别的挑战。本章旨在使读者了解在这些局势中工作的国家人权机构面临的困难，并了解此种机构可采用哪些方式改变其应对这些困境的方案。

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 了解在冲突或冲突后局势中工作的机构面临的独特的挑战，并说明这些挑战可能对方案的执行工作产生什么影响。

A. 冲突局势中的国家人权机构

1. 在冲突期间建立机构

冲突期间，正常的政治、司法和其他体系必然无法解决争端。在公共紧急状态时期，可能不存在有关建立国家人权机构的共识或切实的能力，或许这根本就不是一项优先任务。然而，在冲突期间建立国家人权机构可能会推动在冲突双方的温和派之间开展对话。建立此种机构也可能会表明政府打算应对现有的问题，并可在一定程度上制止冲突双方可能作出的侵权行为。所以在冲突期间可在国际社会支持下、或许是在另一国的安全区内及早进行规划，使冲突双方着重讨论如何建立一个可尽快开始应对各种问题的机构。

2. 国家人权机构在冲突时期的作用

在冲突局势中工作的国家人权机构可发挥若干作用，这些作用都直接关系到在不稳定时期以及在更有可能发生严重侵犯人权行为的时期执行的核心保护任务。这些作用可包括：

- 努力促进战斗人员间的对话；
- 努力促进在有代表性的社区建立并发展建设和平机制；
- 努力鼓励作出可接受的和必要的妥协，据以应对可能是冲突根源的重要人权问题。

国家人权机构在冲突时期面临着特殊的要求和挑战。国家人权机构在国家内部冲突时期的作用将有别于它正常的方案职能。国家人权机构可能会根据要求酌

情将方案重点从根本上转向核心保护、建设和平或过渡时期司法等方面。但在所有情况下，活动或新职能的改变都必须符合授权法律的规定：

- **培训、教育和提高公众认识：** 国家人权机构可能会专注于在社区开展培训工作，尤其是有关尊重少数群体权利的培训。在冲突致使大量人口流离失所时，也可能要求对收容地区的民众进行人权教育；
- **调查：** 国家人权机构应认识到可能在冲突局势中出现的特殊的人权问题，例如使用儿童兵作战，或利用性侵犯行为作为对付对方的武器。另一个重要问题是对证人/受害者的身分保密并予以保护；
- **监测人权：** 国家人权机构可能必须对相关事件进行监测而不是进行调查，因为全面的调查可能是不可取的或是无法开展的行动。这项工作要求监测人员充分了解适用的人权法和人道主义法；
- **向政府提供咨询意见：** 国家人权机构有责任在冲突时期向政府提供咨询意见。其实，正是在这一阶段，尊重人权工作面临的风险最为严重。

国家人权机构可能会遭到有关当局及其支持者的批评，说它们更关心的是如何对待侵犯人权者，而不是关心公民和受害者的安全；或是说它们是在责成政府对冲突的另一方无视相关标准的行为负责。为了应对这些批评，国家人权机构除了责成国家对人权义务负责外，还必须确保追究反叛派别对侵犯人权行为的责任。

某些国际权利准则适用于所有的战斗人员，包括叛乱团体。政府有责任保护其本身和人民免遭暴力侵害，但不拥有自由处理此种问题的权力。若干重要的国际协定规定，国家政府拥有为确保公共秩序而限制某些权利的自由。国家可利用一种机制减损条约规定的某些权利，从而暂停或限制实施这些权利，但国家必须遵循若干正式的程序。如果国家打算以这种方式限制某些权利，国家人权机构必须竭力要求国家履行在这方面的职责。此外，某些权利是不得予以减损的，因此国家人权机构必须提请正在考虑限制此种权利的任何政府注意这一事实。

按照定义，叛乱分子是在国家法律框架之外活动的人员。因此，无法以要求政府对侵犯人权行为负责的方式同样地追究叛乱分子的责任。不过，一些国际权利准则适用于所有的战斗人员，无论他们是否是国家行为者。还有一种意见认为，如果叛乱团体已有效地控制了某一地区，它就是该地区事实上的政府，因此它就负有与国家政府相同的责任，并应该同政府一样对违反习惯法行为产生的后果承担责任。国家人权机构有责任使叛乱团体认识到它们也负有人权责任，并最终将追究它们在这方面的责任。

国家人权机构还必须就如何应对造成冲突的根本问题和紧张状况向政府提供咨询意见，因为这些问题和状况有许多可能与人权相关。

建设和平：机构旨在建设和平的工作可能至少涉及：**(a)** 努力促进战斗人员间的对话；**(b)** 努力促进在有代表性的社区中建立建设和平机制；**(c)** 努力鼓励作出可接受的和必要的妥协，据以应对可能是冲突根源的重要人权问题。

促进战斗人员之间的对话。要解决冲突，就必须要求战斗人员进行相互尊重的对话。国家人权机构可力求采用各种方式，确保开始并持续进行此种对话。存在冲突的事实意味着正常的对话渠道已经不通。不过，机构依然有可能在没有这些正常渠道的情况下，使其本身成为战斗人员相互联系的途径。

要做到这一点，机构必须证明它本身是真诚可信的对话者。它必须使非国家行为者相信，它不是在为政府的行动作掩护，也必须使政府相信，它不是叛乱分子的同情者。完成这项工作的最佳方式，或许是机构与其他非政治化的社会力量如宗教、文化、传统领袖共同组成一个和平小组，其唯一的目的是鼓励和平解决冲突，但不提及任何明确的条款和条件。

促进在社区间建设和平的努力。引起叛乱的原因可能是不同社区间存在着敌意。国家人权机构可鼓励和促进在感到愤愤不平的各社区间开展建设和平的努力。即使是在分歧最严重的情况下也总会有温和派。国家人权机构应该找出哪些是温和派，并促进它们相互会见，讨论造成冲突的问题，并讨论可采用哪些方式恢复和平与和谐。可以使教会团体的代表和促进和平的非政府组织的代表、地方领导人物、德高望重的长者聚集一堂，表明可以采取不同于冲突的其他方式作出改变。

提出解决根本问题的办法。国家人权机构应促进采用可接受的办法解决各种根本性问题。这首先要要求机构从双方的角度彻底理解这些问题。机构应该使双方都认为它重视所涉的各种观点，否则将意味着一方或另一方会感到机构没有听取它提出的关注问题。这还意味着机构提出的建议不仅必须对双方的关注问题作出回应，还必须切实可行。可能时，机构可试图在转向较为棘手的问题之前先取得一致意见。与旨在促进和平的其他努力一样，得到战斗人员温和派赞同的提议获得成功的机会最大。

培训、教育和提高公众的认识：在冲突局势中工作的机构不妨考虑确保有关的国家机关了解适用的人权和人道主义准则，并了解破坏这些准则的行为可能产生的后果。这对于境内流离失所者等弱势群体尤为相关。

机构还不妨加倍努力，开展基于社区的人权培训，尤其是开展以下方面的培训：必须尊重其政治观点可能与多数群体不同、或其所属群体的文化、族裔或语言可能与多数群体不同的人的权利。

如果冲突的根源在于实际存在的的不平等现象，机构就必须竭尽全力，确保多数民众了解合理的怨恨情绪的性质以及解决这些问题的必要性。

如果冲突致使大量人口流离失所，就可能需要开展培训，确保有流离失所者进入的地区的民众敏感地认识到这些人的处境以及他们的权利。同样，邻国的机构也应该确保对这种情况已造成问题的地区的公众开展难民权利教育。

监测人权：第七章所载的对监测的一般性讨论也适用于这种局势，但某些问题具有特别重要的意义。必须履行人权工作者“不造成伤害”的绝对责任，对于因属于冲突一方或另一方的原因而可能遭受危险的个人尤其如此。对一般公众和工作人员的安全考虑最为重要；关于对证人/受害人身份保密和予以保护的规则也适用于这种局势。

由于全面的调查或许既不可取也不可行，国家人权机构的工作将可能限于对相关事件开展监测活动。这将要求监测人员充分熟悉适用的人权法和人道主义法。

在冲突局势中工作的机构还可能必须监测境内流离失所者的境况，确保他们的需求得到充分的重视，如果他们属于少数群体，还必须确保他们的权利不致遭到忽视。同样，在邻国开展工作的机构或许也必须特别注意监测抵达该国的难民的权利。

调查：同上述有关监测的讨论一样，第五章所载的适用于人权调查的一般原则也适用于冲突时期的调查工作。同样，与监测活动一样，“不造成伤害”、确保安全以及保护身份的责任，对在冲突局势中开展的调查工作也特别重要。

对叛乱行动的调查未必一定会涉及非国家行为者，因为此种行为者的法律责任与国家有别。此外，许多国家的国家人权机构可能不具有对非国家行为者的管辖权。但尽管如此，国家人权机构仍然可以记录事实，并在可能时查明事实真相。这将使机构得以公布证据，还可以使非政府组织或个人为自行提起诉讼提供有力的事实依据。如果要在冲突结束后设立专门国际法庭或国家法庭，这可能具有特别重要的意义。

国家人权机构应认识到并在可能时充分记载可能在冲突中出现的特殊的人权问题：例如使用儿童兵作战，或利用性侵犯行为作为对付对方的武器。

B. 冲突后局势中的国家人权机构

建立国家人权机构已成为近来的和平提案和协定的特点之一。普遍接受的观点认为，机构可在这种情况下发挥预防和恢复作用。它们在增进人权、促进宽容和尊重方面的作用，可有助于确保以不诉诸暴力的方式解决当地的问题。它们还可有助于以消除其影响的方式处理过去的暴力产生的具体后果。冲突后局势中的机构可发挥它们独特的作用，并可能会更改其正常的方案职能，以便应对它们面临的具体局势。

1. 冲突后局势中的机构的独特职能

长期的冲突可能已毁坏了社会结构，因此，处于冲突后局势的国家必须促进应对不同的、有时是相互竞争的关于伸张正义与实现和解的需求。

和解可确保民众、尤其是遭受过侵权行为之害的人得以表达自己的感受、经历和期望。和解可有助于战斗人员转业和重新融入社会，还有助于营造一种人们可在其中再度共处的环境。确保伸张正义有助于处理过去的侵权行为，从而确保严重侵犯人权的行为不致逍遥法外。

在任何一个国家保持适当的均势是应该由国家及其人民决定的问题，但这种均势必须符合国际标准。机构可发挥有益的作用，包括开展调查民意，确定可在哪些方面保持此种均势。但在所有的情况下，国家人权机构的活动都必须符合其授权法律的规定。

2. 记载过去的侵权行为

在冲突后局势中建立的机构可被赋予接受并记载涉及冲突期间侵权行为指控的权力。机构可能无权调查这些侵权行为，因为这些是在建立机构前发生的行为。不过，赋予机构汇编指控和收集证据的权力可使机构履行若干重要的职能。此种权力将使受害者获得听讯的机会。它可促进建立一个数据库，如果要开展处理此种侵权行为的特别进程，这种数据库将很有用处，因为它将可以提供历史记录。

在冲突已造成严重危害人类罪的情况下，可能需要设立专门的国际法庭或国家法庭。记载了过去侵权行为的国家人权机构可向此种法庭提供证据。

3. 支持重返社会

实现和平后接踵而来的是战斗人员的复员，随着复员而来的则是必须转业和重返社会。国家人权机构可在这方面发挥作用，通过以社区为中心的提高认识方案为这项工作奠定基础，游说政府和其他部门为实施确保前战斗人员受到培训的举措提供财政支助，并支持他们重返社会。机构应迅速和切实有效地处理对侵权行为的指控。鉴于对支持重返社会及实现和谐的需求极为强烈，非对抗性的方法或许最适于处理可能存在的问题。

重新分配土地也可能成为复员工作中有争议的问题。机构必须特别提高警惕，应对可能产生的与此相关的人权问题。机构应迅速并尽可能以非对抗性的方式解决这些问题，因为这项工作的目的是使社区重新实现和谐。

回返的难民和流离失所者也会造成重返社会问题。复员战斗人员的回返可能会引起某种紧张状况，而难民和流离失所者的回返也会引起许多与之相同的状况。

4. 支持实施为儿童兵和被绑架儿童采取的特殊举措

儿童兵和被绑架儿童有着十分特殊的需求。最重要的是必须实施全面的方案，使他们遭受的创伤、其中可能包括性虐待的创伤得到愈合。

还可能必须支持满足前儿童兵或被绑架儿童在重返社会方面的特殊需求。这可能涉及采取特别的教育和培训举措，因为他们的年龄以及其他的因素可能会使他们返回正规课堂学习成为不切实际的做法。这可能意味着必须为没有家庭的儿童实施替代性照料方案。这还可能意味着必须作出特别的努力，促进人们接受这些儿童返回社区，因为出于诸多原因，这些社区或许不太欢迎他们返回。

5. 在执行正常的方案职能时遇到的挑战

培训、教育和提高公众认识：经历过长期暴力和动荡的国家不大可能已发展了强势的人权文化，或是其人权文化可能已遭到严重毁坏。因此，机构可将普及人权认识的培训视为一项优先任务。曾在这种条件下生活过的民众也可能不知道和(或)不信任官方机制、包括新建的国家人权机构。因此，机构必须制定教育方案，使公众了解它们能做些什么，并树立其本身的信誉。

人权维护者、包括非政府组织活动分子往往是冲突期间的攻击目标。许多人可能已经因他们从事的活动而遭到杀害，更多的人可能已流亡异国，或许不能立即返回，甚至永远无法返回。这是国家人权文化的重大损失。因此，国家人权机构可能会确认，在冲突后局势中特别需要支持建立非政府组织，并发展它们的能力。

造成或加剧许多冲突的因素是宗教、族裔、社会、文化、政治或其他少数群体遭受的实际的或感受到的不平等现象。在这种情况下，在冲突后局势中工作的国家人权机构将制定具体的教育方案，据以确保少数群体的权利得到理解和尊重。

军队和(或)警察部队往往涉及侵犯人权行为，这在冲突期间正常的纪律要求和问责制度可能有所松懈或受到忽视之时尤为严重。此外，和平协定或纯粹的政治现实可能要求将前战斗人员整编成为这些部队的组成部分。在所有这些情况下，尤其是在整编了叛乱部队后，对军队和警察进行专业培训的工作将可能成为在冲突后局势中工作的机构的优先任务之一。

向政府提供咨询意见：如上文讨论所述，由于人权问题是过去暴力行为的起因或近因，机构应专注于就如何以防范其再度发生的方式处理这些问题向政府提供咨询意见。

如果国家不是某些国际人权条约的缔约国、或对这些条约有所保留、或没有加入它们关于来文程序的任择议定书，机构可侧重于就采取相关行动向国家提供咨询意见。如果冲突一方或双方可发挥用来缓和最初导致暴力的各种问题，这一点尤为重要。

监测人权：如果人权问题被视为过去的暴力或不稳定状况的直接或间接起因，在冲突后局势中工作的机构很可能将这些问题作为其监测活动的优先事项之一。

无论是临时的或最终的和平协定通常都会载有若干条款，要求冲突一方或另一方采取或避免采取某些行动。在这种情况下，机构可能会希望监测遵守这些条款的情况。如果冲突双方依然抱有某种互不信任的态度，又如果一方或另一方试图作出言过其实或误导性的指称，这种监测尤为重要。

监测战斗人员、难民和流离失所者重返社会的情况，也可能成为国家人权机构的优先事项之一。

调查：机构可能会将调查过去侵权行为的根源、包括可能存在的少数群体的权利问题视为一项优先活动，并将这一活动与它的监测活动相挂钩。机构可能会将公开查询过去暴力的起因与后果视为将根本性的紧张关系公诸于众的方式，从而由公众对之进行讨论并予以解决。这一进程还可被视为恢复性司法进程的组成部分。此外，某些问题可能会对机构具有更重要的意义，因为它们直接涉及建设和平的努力：例如，在重返社会方面对土地的要求和分配土地的工作可能会被视为享有更高的优先地位。在每一种情况下，机构的目标应该是恢复社区内的和谐关系，因此它可能会寻求采用非对峙和非对抗性的方式解决冲突。

6. 过渡时期司法

如果赋予国家人权机构履行过渡时期司法的任务，或要求机构支助履行这一任务，这就认定国家人权机构已负有开展这项工作的法定任务，并明确规定了它将发挥的作用和行使的权力。国家人权机构可开展的活动有：

- 监测和报告
- 调查
- 处理申诉
- 收集、记录信息并将之存档
- 与国家、区域、混合型司法机制或国际司法机制合作。

政府应确保国家人权机构获得适当的资源。

国家人权机构与过渡时期司法：能力建设

问责制	<p>建立有效的问责机制</p> <p>发展知识管理系统，以便记录过去的侵权行为，或支助其他的查明真相/告知真相机制，并保存真相委员会的档案材料</p> <p>制定计划或方案，以便审视和评论真相与和解委员会、特别法庭或赔偿方案的授权法律</p> <p>建立就以下事项提供咨询意见的能力：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 机构改革(作为应对冲突起因的纠正手段) ● 立法改革
重返社会	<p>发展支助复员部队、流离失所者和回返难民重返社会的能力</p> <p>为儿童兵和被绑架儿童采取特别措施，并采用对性别问题有敏感认识的办法</p>
赔偿	<p>国家人权机构是否将与其协助有索偿要求的受害者的能力相关的资料作为外联活动的内容之一？</p> <p>国家人权机构是否促进为受害者采取特别措施？</p>

资料来源：人权高专办，《指导说明：国家人权机构与人权高专办在总部和外地一级的工作》。

结论

在冲突和冲突后局势中工作的机构面临着极端严峻的挑战，这可能要求它们修改其实施的方案，甚至是实施完全不同的方案。尽管这些机构面临着重重困难，但至关重要的是它们应该继续尽可能积极地增进和保护人权，因为正是在这些时期，人权处于最危急的状况。此外还显然的是，在此种极端严峻和艰难的处境中工作的机构应该得到国际社会、包括其同类机构的支持和鼓励。

十. 支持国家人权机构

导言

国家人权机构日益受到关注，其部分原因是人们益发认识到强劲有力的国家机制对于确保在地方一级落实人权很重要。有鉴于此，饱受战争或叛乱蹂躏的国家在国际援助下商定的和平协定越来越多地授权建立国家人权机构。更普遍而言，联合国日益表明国家人权机构是国家履行人权承诺的重要指标，并在这些机构的初始阶段向其提供支助。许多国家的国际援助机构也支助建立和加强国家人权机构。此外，国家人权机构的国际和区域网络也一直在鼓励建立机构方面发挥着有影响力的作用。

本章旨在使读者清楚地了解可如何支持建立国家人权机构，并了解什么是确保这一进程获得成功的关键因素。这一进程始于建立前阶段，其中包括开展广泛的协商。倡导者可对这一进程提供支持，但这一进程必须由国家的意愿驱动。本章接着讨论了在建立阶段的主要考虑因素，并为促成获得成功提出了若干建议。

学习目标

读完本章后，读者将能够：

- 大致说明鼓励和支持建立国家人权机构的分为三个阶段的进程；
- 说明新建的机构可能必须立即应对的管理方面的挑战；
- 说明与其他的国家人权机构建立联系可能带来的益处。

A. 建立前阶段

建立前阶段从评估国家的形势开始，直到支持政府达成一项全国共识，同时开展全国对话，并拟定授权法律。

使国家人权机构符合《巴黎原则》是联合国的优先事项之一。因此，捐助方和国际伙伴应该积极评估努力建立符合《巴黎原则》的国家人权机构的机会，同时注意到所涉的风险。若干政治、经济以及社会法律因素会影响支持建立国家人权机构的决定、采用的方法、以及联合国参与的程度和参与时间的长短。这些因素包括：

- 政治意愿的高低；
- 现有人权文化的程度；
- 包括司法系统的法律框架；
- 国家的稳定程度。

1. 达成国家共识

在建立国家人权机构之前应首先开展国家协商进程，以求达成共识，并最大限度地提高获得公众接受的可能性。

在特殊情况下，往往会通过在联合国主导下作出的努力，在国际一级驱动推进建立国家人权机构的动力，以便在饱受战争和内部分歧蹂躏的国家实现和平和(或)民事重建。但更经常的情况是通过国家向联合国提出的请求产生此种动力或驱动力。这可能会受到若干外部因素的影响：例如普遍定期审议等国际文件所载的建议，或是关键的利益攸关方群体施加的压力。不过，由于国家人权机构按其定义而言是国家赞助的实体，因此，国家本身必须接受建立此种机构的必要性和愿望。

出自国家内部的共识：建立国家人权机构意味着，国家有意识地决心使国家本身、国家机器、国家的决策及其工作人员接受国家人权机构的独立监督。

国家必须真诚地接受如下的事实：它本身很可能是许多人权申诉案件的主要对象，在最近发生过冲突和滥用权力的情况下尤其如此。国家政府可能并不愿意接受人权或致力于落实人权，而往往只是从“政治”的角度看待这一问题。

如果政府或其某些部门已表示对建立机构有所兴趣，联合国国家工作队可为此奠定基础。或者可逐步地通过以下的行动开展这项工作：向关键的利益攸关方宣传有关国家人权机构的概念，举办全国研讨会和会议，支助考察访问和研究。即使建立机构是出自国家本身的想法，国家工作队仍然应该支持达成全国共识的工作，尤其是通过利益攸关方的积极参与支持这项工作。

可采用好几种办法促进达成全国共识，例如举行讨论建立国家人权机构事项的全国会议，并同时举办各种讲习班、公众集会和实施媒体战略。在类似的组织之间开展对话，例如在分类的非政府组织之间开展对话，或是使学术界人士汇聚一堂，这些也都将是行之有效的战略，并可促成思想交流。

2. 利益攸关方参与的重要性

政府可以表明，它正在认真考虑通过促进利益攸关方的参与建立符合《巴黎原则》的国家人权机构。利益攸关方的参与可带来许多益处：

- 确保实现透明度；
- 发展健全和可持续的人权文化；
- 确保机构满足人民的需求；
- 提高符合《巴黎原则》的程度。

促使代表各种不同利益的利益攸关方参与工作可确保这一进程实现多元化，并确保民间社会赞同建立国家人权机构的想法。这些利益攸关方应该包括代表弱势群体利益的组织，还应该包括政府、议会、高级公务员、民间社会、媒体和学术界、以及国际社会和国家人权机构区域网络的成员。

3. 启动进程

国家主管当局可在某个时候决定建立机构。国家人权机构必须具有法律依据，此种依据或是宪法的某项条款或是某项普通法或是两者兼备，但只有国家才可确保做到这一点，因此必须尊重国家在这方面的主权。这意味着旨在促成建立国家人权机构的“官方”进程必须有政府参与，而且往往由政府主导。这时应该确定一个政府联络中心负责监督建立国家人权机构的事宜。

该联络中心可设在其部长支持建立此种机构的某个部委，并由该部委的高级工作人员提供支助。另一种做法是该中心由议会的一个委员会牵头。在某些国家，可由总统办公室或相当的办公室负责监督这一进程。但无论是采用哪种机制，有两个因素极为重要：(a)政府必须认真履行它对开展这一进程的承诺，(b)现有的开展这项工作的进程应尽可能做到透明和具有参与性。

政府可通过以下方式表明它的承诺：公开确认机构将完全符合《巴黎原则》，并促进与所有的利益攸关方开展广泛的协商。确保这一进程维持广泛的基础，也会使关键的人权利益攸关方认为该机构具有合法性。对符合《巴黎原则》和开展基础广泛的进程的承诺，将有助于确保该机构成为尽可能强劲有力和独立的机构，并将有助于该机构最终发挥效益。

在建立国家人权机构的进程中必须认真审视若干关键因素，还必须就新的国家人权机构的性质和任务作出决定。第二章和第三章已讨论了在这种分析中必须审视的各种考虑因素。

可能有益的做法是：设立由社会所有重要部门的代表组成的一个或多个工作组负责审视这些问题，从事国家人权机构相关事务的人员和(或)专家或许可在最初阶段定期或持续地协助工作组开展工作。如果设立的工作组不止一个，所有的工作组应该定期举行会议，确保每个工作组对这一进程持有相同的基本理念和理解。

4. 争取联合国援助

联合国可向发展中国家提供具体和特别的启动经费，并在某些情况下提供核心经费。

如果国家需要联合国提供援助，该国通常必须以信件形式向联合国官员提出正式请求。驻地协调员是此种请求在国家一级的起始点。驻地协调员可以联合国驻地机构和非驻地机构代表的身分动员适当的支持。国家的信件可提交国家驻地协调员和联合国人权事务高级专员。

在任何情况下，如果当地设有联合国代表，国家应该向该代表以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供信件副本。

此外还可能设有一些与人权高专办或开发署就建立国家人权机构事宜开展密切合作的区域协会。国家也应该向这些协会提供信件副本。

人权高专办、开发署以及其他适当的合作伙伴可对有关提供援助的请求作出协调一致的国际回应。这通常会涉及相关的联合国机构、区域协会和非政府组织、国际组织、捐助机构和其他机构。

由独立的区域或国际专家执行的启动任务已证明有益于协助确定潜在需求的参数，并有益于国家工作队制定项目文件框架或其他规划手段。这些启动任务利用专家规划确定方向的阶段，以便开始为建立国家人权机构安排开展国内对话。人权高专办国家机构和区域机制科以及开发署在物色执行此种任务的合适人选方面具有多年的经验。这些通常是拥有国家人权机构相关经验的人。在确定必须执行启动任务后应该与他们共同协商，以有助于更明确地确定各种需求并发展这一项目。

5. 制定法律框架

一旦政府决定希望建立哪种类型的国家人权机构(见第二章)，就必须为制定授权法律奠定技术基础。授权法律必须以宪法或法律或两者为依据(见第三章)。

授权范围

如第二章和第三章所述，有效的国家人权机构通常都担负广泛和不受限制的任务，其中涉及公民、文化、经济、政治和社会权利。它们的方案应注重于处理与国家相关的问题以及被视为对公众、民间社会、政府以及公共机构具有重要意义的问题。

国家人权机构至少应该拥有保护和增进人权这两个方面的权限。适当的做法是在授权法律的较前部分对此作出简单的说明。同样可取的做法是大致地说明国家人权机构有权研究和调查任何人权状况或对之发表意见，而无需获得任何形式的事先批准，也不应受到任何障碍，以确保机构的独立性和自主性。授权法律提及适用的国际文书也是可取的做法。

仅适用于公共部门还是具有更广泛的适用范围？人权法通常至少适用于政府，包括国家的所有部门和行政机关、执法机构、军队、管教和拘留设施、地方政府部门、政府各委员会和机构。人权法还往往涉及国有公司和由政府控制的公司。

重要的是必须确定人权法是否也适用于非政府部门。虽然发展中国家和冲突后国家的人权委员会往往将工作重点放在国家行动方面，但造成侵犯人权行为的也可以是其他部门的其他实体的行动，例如对就业、住房和其他部门拥有实权的公司、合伙企业或个人。

非国家行为者也负有人权责任，因此国家的国际义务还扩大到确保非国家行为者尊重人权。《巴黎原则》始终确认国家人权机构的任务广泛地适用于私营部门和公共部门。

不应该有任何不必要的重复。例如，如果已经设有独立的选举委员会，而该委员会拥有接受和处理涉及参加选举的权利或选举活动的申诉的权力，就没有必要赋予国家人权机构同样的权力，但任何情况都不得排除任何其他机构作出审查侵犯人权行为的独立决定。不过，国家人权机构应该同直接或间接与人权相关的其他机构合作并支持这些机构履行其职能。

应该规划国家人权机构的广泛任务，使之符合其财政能力和人力资源。即使机构在开始时将主要或全部地通过捐助方的援助获得经费，但在某些时候，诸如联合国等国际捐助方将必须实施撤离计划，从而国家人权机构就必须通过国家预算获得经费。如果只规划向机构提供少量的预算经费和为数不多的人员，而且不赋予它调查申诉的权力(因为调查活动一般需要有好几名工作人员)，该机构就不大可能正常地履行其全部任务。

6. 提供经费

第三章已讨论了提供经费的基本要求。简而言之，基础设施和工作人员费用是可预见的，因此可在这一阶段就作出规划。重要的是必须确保在固定业务费用之外还有专项经费，因为计划开展的活动只是在建立机构阶段制定战略规划时确定的。虽然尚不清楚要开展哪些具体活动，但可以在与国家人权机构区域协会以及具有国家人权机构专门知识的其他协会协商下编制概算草案。

小组委员会已在其一般意见中指出，由发展伙伴等外部来源提供的经费不应成为国家人权机构核心经费的组成部分，因为国家有责任确保提供最起码的活动预算经费，使国家人权机构得以开展工作，并努力执行其任务。在这方面，国家有责任支付国家人权机构工作人员的薪金，因为在项目结束后，捐助方必然会停止提供补充经费。

有一种观点认为，在某些情况下，此种补充经费必不可少，因为机构可据以在一开始就能吸引和留住优秀的成员和工作人员，并赢得时间，以便通过立法或行政手段对机构的预算作出更合适和更长期的订正。

B. 建立阶段

建立阶段涵盖紧接着依法建立机构后的时期，该阶段的支助重点将是处理结构性问题、机构发展和开始运作。

- 关键的基础设施(办公房舍、交通、电信、信息技术等)
- 组织发展(领导层、组织结构、战略规划、人力资源和知识管理)
- 财政资源(政府支助、捐助方合作、财力制约因素和财务管理)

- 实质性和专题性领域的人权能力(包括弱势者的权利、核心保护、注重人权的发展办法、过渡时期司法、以及人权与工商企业)
- 职能能力领域(保护人权、增进人权、与利益攸关方合作、国际联络、向政府提供咨询意见)。

1. 办公房舍

政府有责任确保国家人权机构拥有合适的办公房舍。即使在财政严重拮据的国家，政府依然应该提供合适的办公房舍或适于建造办公房舍的土地。⁷⁴ 理想的情况是机构拥有自己的办公房舍(不过许多机构会租用办公房舍)。

为了确保《巴黎原则》规定的独立性，国家人权机构的办公房舍应该：

- 位于远离政府建筑物之处；⁷⁵
- 便于出入：位于容易到达和进入的中心地区；
- 位于靠近公共交通之处；
- 便于残疾人出入。

国家人权机构的办公房舍不应设在使民众对机构或其任职者的公信力产生怀疑的场所，特别是不应该设在费用昂贵的场所，因为这种房舍会被视为高高在上从而脱离社会现实。

2. 交通

国家人权机构必须具有流动性，可以到社区提供有效的方案服务，例如开展公众教育、监测或调查申诉案件。

3. 电信

电信对方案实施工作至关重要，因此必须成为总体技术支持项目的组成部分。除了对信息技术的要求外，需求评估还应该阐明各种电信需求。随着信息技术和电信技术的趋同，对这两个系统进行综合规划已日益成为标准的做法。尽管办公需求评估已趋向于成为公务部门的标准做法，但依然存在着一一些值得关注的国家人权机构特有的问题。

⁷⁴ 例如见资格认证小组委员会 2008 年 10 月涉及阿富汗的申请的意见，其中说明了人权委员会拥有自己的办公房舍和独立于政府的重要性，可查阅 www.nhri.net。

⁷⁵ 国家人权机构的办公房舍应该易于与政府的办公房舍有所区别。具体而言，应该努力避免与可能会对申诉者产生“恐惧”效应的政府机构合用同一个办公房舍。这些机构包括警署或内政部等。相反，国家人权机构可同其他的独立机构如审计长、监察员、反腐委员会等合用同一个办公房舍。然而，国家人权机构设在政府建筑物或主要由政府部门占用的建筑物中的情况在发达国家并非鲜见。这在很大程度上取决于民主施政和尊重法治的程度，也取决于与安全及保密性相关的风险程度。

电话和传真服务：现已广泛使用电子邮件，但除非通过安全的服务器发送，费用低廉和传递迅速的电子邮件附件并不安全，而且可能会遭到拦截。对于载有涉及人权调查和案件的相关敏感信息的文件而言，这是特别令人关切的问题。这意味着传真依然是一项有实际价值的技术。

手机：移动通信技术的使用已十分普遍，因此在实地出差的公务人员必须配备手机。

4. 信息技术

没有信息技术，任何国家的机构都无法履行职能。必须由一名信息技术专家与电信专家密切合作评估各项机构需求。此种评估应处理机构的迫切需求，例如机构在初步规划阶段或总体项目中的活动需求，还应该评估机构在长期组织发展中的活动需求。

此外还应该考虑以下事项：

- 购买软件和硬件时应同时购买加强售后服务的保证书；
- 储存安全和定期的数据备份，最好是在安全的异地储存数据；
- 通过安全连接使用因特网；
- 提供标准化办公软件包，其中包括文字处理、电子邮件、日历功能、电子表格等软件。
- 使用简单的可收集和储存有关案件管理、行政和管理信息的现成数据库；
- 使用政府办公室提供的单独的服务器和电子邮件域；
- 采用防火墙和保护敏感信息的强化安全功能以及最新的防病毒保护软件。

5. 其他要求

提供标准规格的办公设备是任何拨款计划的组成部分。

此外，虽然具体的要求当然会有所相同，但国家人权机构可能会有一些特有的基本额外要求，其中可能包括：用以记录和安全储存实物证据和证人证词的**供调查人员使用的专门设备**(数码相机、录音机、安全储存器、专用的复印和扫描设备等)。同样，**从事教育和宣传活动的工作人员**将需要用于举办研讨会和讲习班的专门设备，例如银幕、活动挂图、文具箱、扩音器、投影机或手提式白色书写板。各项**共同的要求**也往往已经相对地标准化：除了基本的信息技术和通信设备外，典型的需求评估还将查明和解决另一些相关的要求，这些要求涉及确保对储存的人事和财务信息以及文件进行保密，例如装置安全的文件柜等等。

有些国家，在出现停电、限电或其他供电中断的情况下，发电机是不可或缺的设备。在设计阶段很容易规划采用离网解决办法，例如使用太阳能集热器和其他能源，并使之成为国家人权机构可长期采用的可持续的解决办法。

6. 组织发展

组织发展包括领导层、组织结构、战略规划、人力资源和知识管理。

领导层

至关重要的是必须使任命国家人权机构成员或其理事机构的进程做到可信和透明。由于这一进程与国家人权机构的认证以及符合《巴黎原则》有着内在联系，第三章已予以详尽阐述。

一项调查显示，理事机构多样化是对国家人权机构的挑战。因此，应该在建立阶段而不是在其后才应对这一问题。

➤ 见人权高专办，“国家人权机构调查”。

对国家人权机构领导层的投资对于机构人力资源管理至关重要。领导发展方案应专注于这一群体，其部分原因是机构的成员负有独特的职责。

亚太论坛—开发署—人权高专办能力评估项目已确定了以下各项专题：

- 向领导人介绍战略规划并对他们进行相关的培训
- 介绍领导模式
- 成果管理
- 改革管理层，包括促使利益攸关方参与和处理与外界的关系
- 以注重能力的方针征聘管理人员和工作人员，包括采用对多样性问题有敏感认识的做法
- 谈判技巧和建立共识
- 道德规范
- 人权培训。

➤ 亚太论坛—开发署—人权高专办，“能力评估项目”（见论坛顾问会议，第十五次年度报告，2010年）。

战略规划

新的国家人权机构的需求几乎必然会超过现有的资源。因此，新的机构必须确定为取得成果而需要开展哪些具体的优先活动。战略规划是实现这一目标的关键手段。

战略计划本身并不是目的所在。只有在它们能促成制定具体的行动计划、而这些行动计划又将为了实现目标而经常得到监测和调整时，这些战略计划才会成为有益的“路线图”。良好的战略规划进程应该产生一些基本的成果，例如：

- 阐明国家人权机构的愿景、任务和价值
- 为数不多的高层次战略优先事项
- 成果
- 关键的指标，包括有关指标的基线数据
- 目标
- 评价战略计划的日程安排或方案。

战略计划本身通常会大致提出各项成果、指标和目标，但有关活动及其费用的详情，应载于以有效和协调的方式使资源与目标相符的可行的行动计划之中。

组织结构

在建立机构的阶段，应明确规定每个成员或成员群体的作用和职责。专员或监察员显然应该履行高级官员的职责，但人力资源计划应依据核准的结构明确规定其他成员的作用。组织结构应反映国家人权机构的一般任务、作用和职责，重点是反映其职责的职能范围。

应该对职责、问责制度和权力下放等事项作出明确规定：应尽量减少机构的等级层次。

有效的组织结构将有助于进行良好的人力资源管理、有效和迅速地作出决策、以及规定明确的权力范围。此外，组织还必须支持人权能力的所有方面以及能力的职能领域。

人力资源

新的机构往往难以找到富有经验和合适的任职人选、尤其是担任可能是国家人权机构独特的职位例如人权调查员、调停员和调解员、以及不那么难找的人权监测员的人选。即使是有些任职人员可能具有一些专业技能，例如制定政策、公众教育、研究、法律分析和提供咨询意见的技能，但具有所需专业资格的人未必具有与人权相关的具体经验或知识。因此极有可能的情况是，机构必须对新的工作人员进行实质性的技能和知识培训，并必须在机构获得授权后尽早开展这些工作。

首先应该由高级工作人员编制人力资源手册或整体工作手册、阐明征聘和晋升政策、任用待遇及条件、绩效评估、培训、以及确保机构内部公平和尊重人权的程序和步骤。

国家人权机构应该拥有聘用其本身工作人员的权力。这将有助于确保选用合适的人员履行机构的各项职能。这还将有助于确保机构维护其独立性，因为聘用的人员将效忠于机构本身而不是某些其他的权力机构。

大多数国家公务部门的人力资源政策都适用于所有的政府机构、议会和包括国家人权机构的各种委员会。

然而，国家人权机构在征聘工作中采用公务部门的准则时应该具有灵活性，在有可能从公务员体制外聘用人员时尤其如此。这方面有着诸多的原因：最适于从事国家人权机构工作的人选可能是具有非政府组织工作经验的人，而不是具有政府机构工作经验的人。由于国家人权机构必须表明其工作人员体现的特点是业绩优良、性别平衡、并代表他们为之服务的民众的利益，因此可能必须在已经由政府聘用的人员之外物色其工作人员。

机构必须表明，它在征聘工作中采用了绝对的非歧视性方针，也不涉及任何裙带关系。它必须以身作则。由于机构必须在所有的层面体现多元化和多样性，它还应该酌情采取特别措施，提高代表性不足的少数群体和妇女的地位。最后，机构的所有员工都必须在工作中发挥必要的技能，但为了执行任务，他们还必须对落实人权作出个人的承诺。因此遴选进程必须以不限于考虑技能的方式确定候选人是否宜于在机构任职。机构的征聘和晋升政策必须成为一种典范：它们必须逐步改进，并可包括采用一些特殊或临时性的措施。

资格认证小组委员会在其一般性意见中指出，向工作人员支付的薪金和津贴应该与公务部门的薪金和服务条件“相当”。然而，公共部门的薪金可能未必一定恰当或合适。因此，支付相当的薪金应该是最低限度的标准。

培训和专业发展

鉴于其专业化的性质，国家人权机构的成员或工作人员都不大可能在上任时就充分具备新职务所要求的条件。因此，培训对于国家人权机构的工作人员尤为重要。培训应该满足短期和长期需求，并应该作为更广泛的目标应对专业发展问题。机构必须欣然接受成绩斐然的概念：这意味着机构的成员和工作人员应被视为其本身领域的专家。人权问题随时在发生变化，因此专业培训是“终身学习”理念的一部分。

培训和专业发展不止于一次性地转让知识和技能：它们应力求确保可持续地转让知识和技能，从而使国家人权机构发展自身的能力，据以开展在职培训并制定培训教员方案。这将意味着首选的办法应该是“置身其中的”或参与性的办法。国家人权机构应该设立一个工作人员核心小组，使之参与培训各方面的工作：制定培训方案和编制培训材料，实施培训方案，以及评价培训工作。这也意味着必须由培训教员与国家人权机构核心小组合作，编写机构可用于在其后举办在职培训的培训手册。这种方法虽然在开始时成本较高，但它可促进培训的可持续性，并使国家人权机构得以就核心人权问题对新的工作人员进行培训，使他们熟悉这些问题。

培训应该以需求评估为依据，此种评估对所有的培训需求作出有系统的安排，并将这些需求与职务说明和业务要求以及战略计划相挂钩。

知识管理

规划工作要求开展研究和获得数据，而后者则要求建立有效的信息系统，据以收集、处理和使用数据。这一组活动往往统称为“知识管理”。

知识管理对于任何组织都很重要，但对国家人权机构提出了特殊的挑战。若干国家的经验表明，国家人权机构工作人员的更换率很高，而且专员和监察员等高级官员必然会定期更换。国家人权机构是新的机构，没有转让知识和经验的既定传统和制度，因此它们可能必须有赖于个人的记忆。为了避免这些问题，机构必须发展自身的记忆和能力。⁷⁶ 可实现这一点的途径是建立用以处理数据和趋势的信息系统，并提供管理信息。

(a) 管理信息

能否评估国家人权机构的业绩状况，这取决于能否查阅有效、可靠和定期编制的数据库，包括根据与人权相关的因素(例如种族或性别)分类的数据。这还意味着是否有能力获得与国家人权机构案件管理工作相关的内部信息。有关案例流程、支持工具和信息管理的详情是技术问题，因此要求具有“有过亲身经历”的人的实际经验，这些人应该参与过支持工商企业进程的软件设计工作，因此明确了解“工商企业”方的要求。

(b) 研究

其他类型的知识管理活动要求进行长期规划：

- 内部研究方案(一般地在机构内部或是在专门单位或中心开展研究的方案)；
- 内部档案或文件中心，负责系统地收集数据并予以分类；
- 信息管理系统，用以支持采用注重人权的方针编制、管理并监测社会经济数据。

7. 人权能力

发展在实质性和专题人权领域的的能力，是建立阶段的核心问题。这涉及根据国家既有的和新出现的人权问题制定政策、战略和方案的能力。

⁷⁶ Richard Carver 和 Alexei Korotaev, “评估国家人权机构的实效”(2007年)。由开发署布拉提斯拉瓦区域中心委托编写的研究报告。

此外还有必须在建立阶段处理的贯穿各领域的人权能力，例如**核心保护**(包括防止酷刑)，采用**注重人权**的方针促进发展**经济、社会和文化权利**，并将它们纳入国家人权机构的工作。此外，上述的两个领域即人权与工商企业以及过渡时期司法，也可成为国家人权机构工作的重要方面。

在建立阶段，必须考虑那些可能会以最佳的方式支持专题领域发展的结构和进程：例如：

- 战略规划将确定具体的优先事项；
- 培训成员和工作人员并促进他们的发展将确保工作人员拥有他们所需的知识；
- 国家人权机构可制定结构性解决办法：利用专门部门、单位、中心和个别协调中心根据国情和优先事项处理诸如与易受伤害者相关的问题；
- 开展与选定的专题领域相关的知识管理活动。

8. 调查和处理申诉

处于建立阶段的国家人权机构必须建立可确保迅速有效地开展调查工作的有效体系。对拥有可受理个人申诉的额外权力的国家人权机构而言，这部分的工作具有特别重要的意义。国家人权机构从最早的阶段开始很快就因大量的案件而不堪重负的现象并非鲜见。在既定的和民众已熟悉的治理体制处于转型期、或已遭到破坏或已荡然无存的国家，陷入此种不堪重负处境的危险更为严重。

(a) 有效的案例流程设计

切实有效和妥善设计的案例流程，将确保开展彻底的调查而不致使之过于复杂，确保遵守程序的公正性，并确保在适当的时间和适当的级别作出决定。此外还必须了解案例流程系统，以便发展适当的工作工具，并建立数据收集系统。

(b) 用于案件管理的工作工具

任何组织都必须为其工作人员发展工作工具。新的调查人员不大可能具有调查侵犯人权行为的丰富经验。国家人权机构的专员等成员无论多么干练，也同样不大可能具有此种知识。培训工作将有所助益，但发展标准工具、在手册中载明业务政策或采用类似的工具至关重要。若干国家人权机构在案例管理工作中采用了标准格式和范例，但并非都有明确、全面和定期更新的手册。在完成了案例设计和其他的基本工作程序后，编制手册就是重要的任务，并应该将之视为机构的项目。

这些政策和程序在开始时不必过于详尽，但它们应该向工作人员提供充分的指导意见，说明他们必须如何履行义务，并确保在一定程度上相互一致。这些指导意见将产生额外的益处，因为它们可成为用于培训其后工作人员的有益文件。

此种文件的必要性最明显地体现在处理申诉的工作中，因为人权调查在很大程度上是国家人权机构独特的职能。在申诉进程的所有阶段、监测活动以及诸如监测监狱状况等专门领域可能都需要采用基本的政策和程序。制定这些政策和程序的难度不致太大，因为其他地方的机构已经在使用它们的许多试用范例。

C. 巩固和加强国家人权机构

在建立了国家人权机构后，以及在机构履行了基本职能并制定了活动方案后，就必须采取一项持续的、可以说是关键的步骤，即评估和加强机构的能力，同时采取必要的纠正措施。合作伙伴、民间社会和国家人权机构本身将更适于评估其工作进展是否妥善，或者是否必须改变方向。

与此前的几个阶段不同，本阶段可列举的国家人权机构共有的可预见的活动为数较少。每个机构都将面临独特的挑战，而且尽管可能出现某种趋势，但缺乏一致性的现象意味着，评价工作在上文概述过的所有领域中都至关重要：

- **关键的基础设施：** 办公房舍、交通、电信、信息技术等；
- **组织发展：** 领导层、组织结构、战略规划、人力资源和知识管理；
- **财政资源：** 政府支助、捐助方合作、财力制约因素和财务管理；
- **实质性和专题性领域的人权能力，** (包括弱势者的权利、核心保护、注重人权的发展办法等)；
- **职能能力领域：** 保护人权、增进人权、与利益攸关方合作、支持国际人权体系、向政府提供咨询意见。

国家人权机构目前注重开展的评价类型是**能力评估**。这是对照期望在今后具有的能力对现有的能力进行的分析。此种评估的结果可有助于促进加深对能力资产和需求的认识，而这又可能会促成制定能力发展战略。

能力评估侧重于国家人权机构开展工作的内部能力，因此也就会注重于评估存在着哪些加强此种能力的机会。如果机构还没有开展这项工作，这就表明它并没有理解和(或)尚未执行适当的战略规划进程，因此这就应该成为重新进行能力发展的重点所在。根据经验，应该特别重视以下几点：

- 国家人权机构的声誉在很大程度上将取决于它处理案件数量的能力。然而，要查明问题并改善相关问题并非易事。
- 查明和处理系统性问题的能力是机构是否已经成熟的关键指标之一。
- 现在有若干项指标可据以评估国家人权机构是否拥有足够和适当的办公房舍以便实施与其成熟程度相称的方案。

- 评估机构是否拥有足够的**关键基础设施和人力资源**，是评估该组织是否已取得成功的**关键**。有几个基本的指标可以表明机构的人力资源系统是活力充沛还是步履艰难。
- 成熟的**国家人权机构**应该与联合国系统特别是人权高专办和开发署、地方非政府组织以及**国家人权机构的区域和国际网络**发展持续和实质性的关系。
- 在组织趋于成熟之时，应该对其结构进行检查，确保它可以开始支持**专题重点工作**，并发展某些具体工作领域中的专门知识，这些领域包括两性平等、**儿童权利**和**境内流离失所者**等等。
- **国家人权机构**将选择采用哪种结构用于**专题重点工作和具体的工作领域**，这将取决于各种因素：所涉的问题在该国的重要程度、资源的多少、可否征聘到合格人才、是否感到必须要有一名负责履行机构职责的高职位人员(通常是专员)、领导层的管理理念等等。

评估国家人权机构的能力和评价其工作进展情况，将有助于确定需要改善哪些领域，而这又可为制定今后的行动计划提供“路线图”。

结论

国家人权机构可作为确保根据国情充分和有效实施国际人权准则的重要手段。因此，在过去十年期间已建立了许多此种机构。不过，只有通过有关键的国家利益攸关方直接参与的进程建立的国家人权机构，才有更大的获得成功的机会。在这方面还可以而且应该利用国际专家的知识 and 经验，但最重要的是机构必须反映出全国共识。若干关键的问题将对促成建立机构的讨论至关重要，这些问题包括选定机构的模式、确定机构的任务、以及制定适当的法律。所有这些问题都应该成为透明和富有意义的协商的主题。新建的机构还必须迅速处理一些重要问题，例如确定组织结构、聘用和培训工作人员、以及制定战略计划。应该鼓励并协助这些机构与具有可能对之有益的经验的国家人权机构国际和区域网络建立联系，并与人权高专办建立联系。

附件一

《巴黎原则》

大会第 48/134 号决议欢迎《巴黎原则》并将之作为该决议的附件(见下文)。《巴黎原则》规定了国家人权机构要被人视为合法的机构所必须符合的最低条件。符合《巴黎原则》的国家人权机构负有增进和保护人权的广泛职责，并可独立于政府行事，包括就属于其管辖范围的人权问题提出意见和作出决定并将之公诸于众。

关于国家机构的地位的原则(大会第 48/134 号决议附件)

权限与职责

1. 应赋予国家机构促进和保护人权的权限。
2. 应赋予国家机构尽可能广泛的授权，对这种授权在宪法和立法案文中应有明确规定，并具体规定其组成和权限范围。
3. 国家机构除其他外，应具有以下职责：

(a) 应有关当局的要求，或通过行使其在不须向上级请示迳行听审案件的权力，在咨询基础上，就有关促进和保护人权的任何事项，向政府、议会和任何其他主管机构提出意见、建议、提议和报告；并可决定予以公布；这些意见、建议、提议和报告以及该国家机构的任何特权应与以下领域有关系：

- (一) 目的在于维护和扩大保护人权的任何立法和行政规定以及有关司法组织的规定；为此，国家机构应审查现行的立法和行政规定，以及法案和提案，并提出它认为合适的建议，以确保这些规定符合人权的基本原则；必要时，它应建议通过新的立法，修正现行的立法以及通过或修正行政措施；
- (二) 它决定处理的任何侵犯人权的情况；
- (三) 就人权问题的一般国家情况和比较具体的事项编写报告；
- (四) 提请政府注意国内任何地区人权遭受侵犯的情况，建议政府主动采取结束这种情况的行动，并视情况需要，对政府要采取的立场和作出的反应提出意见；

(b) 促进并确保国家的立法规章和惯例与该国所加入的国际人权文书协调，及其有效执行；

(c) 鼓励批准上述文书或加入这些文书并确保其执行；

(d) 对各国按照其各自条约义务要向联合国机构和委员会以及向区域机构提交的报告做出贡献，必要时，在对国家独立性给予应有尊重的情况下，表示对问题的意见；

(e) 与联合国和联合国系统内的任何其他组织、各区域机构以及别国主管促进和保护人权领域工作的国家机构进行合作；

(f) 协助制定人权问题教学方案和研究方案并参加这些方案在学校、大学和专业团体中的执行；

(g) 宣传人权和反对各种形式的歧视特别是种族歧视的工作，尤其是通过宣传和教育来提高公众认识以及利用所有新闻机构。

组成和独立性与多元化的保障

1. 国家机构的组成及其成员的任命，不论是通过选举产生还是通过其他方式产生，必须按照一定程序予以确定，这一程序应提供一切必要保障，以确保参与促进和保护人权的(民治社会的)社会力量的多元代表性，特别是要依靠那些能够促使与以下各方面代表，或通过这些代表的参与，建立有效合作的力量；

(a) 负责人权和对种族歧视作斗争的非政府组织、工会、有关的社会和专业组织，例如律师、医生、新闻记者和著名科学家协会；

(b) 哲学或宗教思想流派；

(c) 大学和合格的专家；

(d) 议会；

(e) 政府部门(如果包括它们，则它们的代表只能以顾问身份参加讨论)。

2. 国家机构应具备使其能顺利开展活动的基础结构，特别是充足的经费。这一经费的目的是使它能有自己的工作人员和办公房舍，以便独立于政府，而不受可能影响其独立性的财政控制。

3. 为了确保国家机构成员的任务期限的稳定(没有这一点就不可能有真正的独立性)，对他们的任命应通过一项正式法令来实行，这种法令应规定明确的任务期限。只要机构的成员多元化得到保证，这种任务期限可续延。

业务方法

在其业务范围内，国家机构应：

(a) 根据其成员或任何请愿人的提议，自由审议属于其权限范围内的任何问题，不论这些问题是由政府提出，还是该机构无须向上级机构请示而自行处理的；

(b) 为评估属于其权限范围内的情况，听取任何人的陈述和获得任何必要的资料及文件；

(c) 特别是为了广为公布其意见和建议，直接或通过任何新闻机构公诸舆论；

(d) 定期并于必要时，经正式召集后召开有全体成员出席的会议；

(e) 必要时建立成员工作小组，并设立地方或地区分机构，协助国家机构履行任务；

(f) 与负责和促进保护人权的其他机构保持协商，不论它们是否有管辖权(特别是与监察专员、调解人和类似机构保持协商)；

(g) 鉴于在开展国家机构工作的过程中非政府组织所发挥的根本作用，应同专门促进和保护人权、从事经济和社会发展、与种族主义进行斗争、保护特别易受伤害群体(尤其是儿童、移徙工人、难民、身心残疾者)或致力专门领域的非政府组织发展关系。

关于具有准管辖权的委员会的地位的附加原则

可以授权一国家机构负责受理和审议有关个别情况的申诉和请愿。个人、他们的代表、第三方、非政府组织、工会联合会或任何其他代表性组织都可把案件提交此机构。在这种情况下，并在不损害涉及委员会其他权力的上述原则的情形下，交托委员会的职务可根据下列原则；

(a) 通过调解，或在法律规定的限度内，通过有约束力的决定，或必要时在保持机密的基础上，求得满意的解决；

(b) 告诉提出请愿一方其权利，特别是他可以利用的补救办法，并促使他利用这种办法；

(c) 在法律规定的限度内，受理任何申诉或请愿，或将它转交任何其他主管当局；

(d) 向主管当局提出建议，尤其是对法律、规章和行政惯例提出修正或改革意见，特别是如果它们已使为维护其权利提出请愿的人遇到困难时。

附件二

经国际协调委员会认证的国家人权机构一览表(2010年6月)

根据《巴黎原则》和《国际协调委员会章程》，国际协调委员会使用了下列认证分级：

- A级：** 符合《巴黎原则》
B级： 不完全符合《巴黎原则》
C级： 不符合《巴黎原则》

“A级”机构

国家机构	状况	审查年份 ^a
亚洲和太平洋		
阿富汗：独立人权委员会	A级	2007年10月接受审查 2008年11月—A级
澳大利亚：澳大利亚人权和机会平等委员会	A级	1999年 2006年10月
印度：印度国家人权委员会	A级	1999年 2006年10月
印度尼西亚：印度尼西亚国家人权委员会	A级	2000年 2007年3月
约旦：国家人权中心	A级	2006年4月 2007年3月 2007年10月 将于2010年10月进行审查
马来西亚：马来西亚人权委员会	A级 (见资格认证小组委员会2009年11月报告)	2002年 2008年4月 将于2009年下半年进行审查 资格认证小组委员会将在2010年第二届会议上进行审查
蒙古：蒙古国家人权委员会	A级	2002年—有保留地通过 2003年 2008年11月

^a 除非另行注明，否则第三栏中以前年份的认证状况同最近年份的状况相同。

国家机构	状况	审查年份 ^a
尼泊尔：尼泊尔国家人权委员会	A 级	2001 年—有保留地通过 2002 年—A 级 特别审查于 2006 年 4 月开始 2007 年 3 月接受审查 2007 年 10 月 2008 年 11 月—A 级(将于 2009 年 下半年进行审查) 于 2009 年推迟到 2010 年第一届会议 2010 年 3 月：建议给予 B 级资格
新西兰：新西兰人权委员会	A 级	1999 年 2006 年 10 月
巴勒斯坦：巴勒斯坦公民权利 独立委员会	A 级	2005 年—有保留地通过 2009 年 3 月—A 级
菲律宾：菲律宾人权委员会	A 级	1999 年 2007 年 3 月 2007 年 10 月
卡塔尔：国家人权委员会	A 级	2006 年 10 月—B 级 2008 年 11 月—推迟到 2009 年 3 月 2009 年 3 月—A 级 将于 2010 年进行审查(第一届会议) 2010 年 3 月—推迟到 2010 年 10 月
大韩民国：大韩民国国家人权 委员会	A 级	2004 年 2008 年 11 月
东帝汶：人权和正义监察员	A 级	2008 年 4 月
泰国：国家人权委员会	A 级	2004 年 2008 年 11 月
非洲		
喀麦隆：国家人权和自由委员会	A 级	1999 年—A 级 2006 年 10 月—B 级 2010 年 3 月—A 级
埃及：国家人权理事会	A 级	2006 年 4 月—B 级 2006 年 10 月
加纳：人权和行政司法委员会	A 级	2001 年 2008 年 11 月
肯尼亚：肯尼亚国家人权委员会	A 级	2005 年 2008 年 11 月
马拉维：马拉维人权委员会	A 级	2000 年 2007 年 3 月

国家机构	状况	审查年份 ^a
毛里求斯：国家人权委员会	A 级	2002 年 2008 年 4 月
摩洛哥：摩洛哥人权协商理事会	A 级	1999 年—有保留地通过 2001 年 2007 年 10 月 将于 2010 年 10 月进行审查
纳米比亚：监察员办公室	A 级	2003 年—有保留地通过 2006 年 4 月
卢旺达：国家人权委员会	A 级	2001 年 2007 年 10 月
塞内加尔：塞内加尔人权委员会	A 级	2000 年 2007 年 10 月 将于 2010 年 10 月进行审查
南非：南非人权委员会	A 级	1999 年—有保留地通过 2000 年 2007 年 10 月
多哥：国家人权委员会	A 级	1999 年—有保留地通过 2000 年 2007 年 10 月
乌干达：乌干达人权委员会	A 级	2000 年—有保留地通过 2001 年 2008 年 4 月
坦桑尼亚联合共和国：国家人权委员会	A 级	2003 年—有保留地通过 2005 年—有保留地通过 2006 年 10 月
赞比亚：赞比亚人权委员会	A 级	2003 年—有保留地通过 2006 年 10 月
美洲		
阿根廷：阿根廷人民卫士	A 级	1999 年 2006 年 10 月
多民族玻利维亚国：人民卫士	A 级	1999 年—B 级 2000 年 2007 年 3 月
加拿大：加拿大人权委员会	A 级	1999 年 2006 年 10 月
哥伦比亚：人民卫士	A 级	2001 年 2007 年 10 月

国家机构	状况	审查年份 ^a
哥斯达黎加：居民卫士	A 级	1999 年 2006 年 10 月
厄瓜多尔：人民卫士	A 级	1999 年—有保留地通过 2002 年 2008 年 4 月 2009 年
萨尔瓦多：捍卫人权检察官办公室	A 级	2006 年 4 月
危地马拉：危地马拉人权检察官办公室	A 级	1999 年—B 级 2000 年—有保留地通过 2002 年 2008 年 4 月
洪都拉斯：洪都拉斯国家人权委员会	A 级	2000 年 2007 年 10 月 2010 年 10 月对 A 级资格进行特别审查
墨西哥：国家人权委员会	A 级	1999 年 2006 年 10 月
尼加拉瓜：捍卫人权检察官办公室	A 级	2006 年 4 月
巴拿马：巴拿马共和国人民卫士	A 级	1999 年 2006 年 10 月
巴拉圭：巴拉圭共和国人民卫士	A 级	2003 年 2008 年 11 月
秘鲁：人民卫士	A 级	1999 年 2007 年 3 月
委内瑞拉玻利瓦尔共和国：人民卫士	A 级	2002 年 2008 年 4 月
欧洲		
阿尔巴尼亚：阿尔巴尼亚共和国人民律师	A 级	2003 年—有保留地通过 2004 年 2008 年 11 月
亚美尼亚：亚美尼亚人权卫士	A 级	2006 年 4 月—有保留地通过 2006 年 10 月
阿塞拜疆：人权专员(监察员)	A 级	2006 年 10 月 2010 年 10 月对 A 级资格进行特别审查

国家机构	状况	审查年份 ^a
波斯尼亚和黑塞哥维那： 波斯尼亚和黑塞哥维那人权监察员	A 级 (见资格认证小组 委员会 2009 年 11 月报告)	2001 年—有保留地通过
		2002 年—有保留地通过
		2003 年—有保留地通过
		2004 年
		2008 年 11 月—推迟到 2009 年 10 月/ 11 月 将于 2009 年 11 月进行审查
克罗地亚：克罗地亚共和国监察员	A 级	2008 年 4 月
丹麦：丹麦人权研究所	A 级	1999 年—B 级
		2001 年
		2007 年 10 月
法国：国家人权协商委员会	A 级	1999 年
		2006 年 10 月的审查推迟到 2007 年 10 月
		2007 年 10 月
格鲁吉亚：公设律师办公室	A 级	2007 年 10 月
德国：德国人权研究所	A 级	2001 年—有保留地通过
		2002 年—有保留地通过
		2003 年
		2008 年 11 月
大不列颠及北爱尔兰联合王国： 平等和人权委员会	A 级	2008 年 11 月
		2010 年 10 月对 A 级资格进行特别审查
希腊：人权委员会	A 级	2000 年—有保留地通过
		2001 年
		2007 年 10 月
		2009 年 11 月进行了审查 2009 年 11 月维持了 A 级资格
爱尔兰：爱尔兰人权委员会	A 级	2002 年—有保留地通过
		2003 年—有保留地通过
		2004 年
		2008 年 11 月
卢森堡：卢森堡公国人权协商 委员会	A 级 (见资格认证小组 委员会 2009 年 3 月报告)	2001 年—有保留地通过
		2002 年
		2009 年 11 月进行了审查 将于 2010 年 10 月/11 月进行审查
		2009 年 11 月进行了审查
挪威：人权中心	A 级	2003 年—有保留地通过
		2004 年—有保留地通过
		2005 年—有保留地通过
		2006 年 4 月

国家机构	状况	审查年份 ^a
北爱尔兰：北爱尔兰人权委员会	A 级	2001 年—B 级 2006 年 4 月—B 级 2006 年 10 月
波兰：民权保护专员	A 级	1999 年 2007 年 10 月
葡萄牙：正义提供者	A 级	1999 年 2007 年 10 月
俄罗斯联邦：俄罗斯联邦人权委员会	A 级	2000 年—B 级 2001 年—B 级 2008 年 11 月
苏格兰：苏格兰人权委员会	A 级	2009 年 11 月—推迟到 2010 年 3 月 2010 年 3 月
塞尔维亚： 塞尔维亚共和国公民保护者	A 级	2010 年 3 月
西班牙：人民卫士	A 级	2000 年 2007 年 10 月
乌克兰：乌克兰议会人权专员	A 级	2008 年—B 级 2009 年 3 月—A 级

“B 级” 机构

国家机构	状况	审查年份
亚洲和太平洋		
斯里兰卡：斯里兰卡人权委员会	B 级	2000 年 对 A 级资格进行审查 2007 年 3 月 2007 年 10 月 于 2009 年 3 月进行了审查
马尔代夫：人权委员会	B 级	2008 年 4 月 2010 年 3 月
非洲		
阿尔及利亚：国家人权委员会	B 级	2000 年—有保留地通过 2002 年—有保留地通过 2003 年—A 级 2008 年 4 月接受审查 2009 年—B 级 2010 年 3 月：推迟到 2010 年 10 月

国家机构	状况	审查年份
布基纳法索：国家人权委员会	B 级	2002 年—有保留地通过 2003 年—有保留地通过 2005 年—B 级 2006 年 4 月、2007 年 3 月
乍得：国家人权委员会	B 级	2000 年—有保留地通过 2001 年—有保留地通过 2003 年—有保留地通过 2009 年 11 月—B 级
毛里塔尼亚：国家人权委员会	B 级	2009 年 11 月
尼日利亚：尼日利亚国家人权委员会	B 级	1999 年—有保留地通过 2000 年—A 级 2006 年 10 月(特别审查) 2007 年 3 月接受审查 2007 年 10 月
突尼斯：人权和基本自由高级委员会	B 级	2009 年
欧洲		
奥地利：奥地利监察员委员会	B 级	2000 年
比利时：机会平等和反对种族主义中心	B 级	1999 年 2010 年 3 月
荷兰：荷兰待遇平等委员会	B 级	1999 年—B 级 2004 年 2010 年 3 月
摩尔多瓦共和国：人权中心	B 级	2009 年 11 月
斯洛伐克：国家人权中心	B 级	2002 年—C 级 2007 年 10 月
斯洛文尼亚：斯洛文尼亚共和国人权监察员	B 级	2000 年 2010 年 3 月

“C 级”机构

国家机构	状况	审查年份
非洲		
贝宁：贝宁人权委员会	C 级	2002 年
马达加斯加：马达加斯加国家人权委员会	C 级	2000 年—有保留地通过 2002 年—有保留地通过 2003 年—有保留地通过 2006 年 4 月—资格被取消 2006 年 10 月

国家机构	状况	审查年份
美洲		
安提瓜和巴布达：监察员办公室	C 级	2001 年
巴巴多斯：监察员办公室	C 级	2001 年
波多黎各：波多黎各联邦监察员办公室	C 级	2007 年 3 月
亚洲和太平洋		
中国香港：香港机会平等委员会	C 级	2000 年
伊朗伊斯兰共和国：伊斯兰人权委员会	C 级	2000 年
欧洲		
罗马尼亚：罗马尼亚人权研究所	C 级	2007 年 3 月
瑞士：联邦妇女问题委员会	C 级	2009 年 3 月
瑞士：联邦反种族主义委员会	C 级	1998 年—B 级 2010 年 3 月

暂停资格的机构

国家机构	状况	审查年份
非洲		
尼日尔：尼日尔国家人权和基本自由委员会	取消资格 注：委员会于 2010 年 2 月解散	2010 年 3 月：委员会被取消资格，因为它已于 2010 年 2 月解散
亚洲和太平洋		
斐济：斐济人权委员会	暂停资格 注：斐济于 2007 年 4 月 2 日退出 国际协调委员会	2000 年 2007 年 3 月暂停认证资格，于 2007 年 10 月接受审查 该委员会于 2007 年 4 月 2 日退出国际协调委员会

附件三

增进和保护人权国家机构国际协调委员会章程*

第 1.1 条	<p>第 1 节：定义及释义</p> <p>在本《章程》中</p> <p>前《议事规则》是指“增进和保护人权国家机构国际协调委员会”于 2000 年 4 月 15 日通过并于 2002 年 4 月 13 日和 2008 年 4 月 14 日订正的《议事规则》，该《议事规则》现已并入本《章程》；</p> <p>国际协调委员会(ICC)是指联合国人权委员会第 2005/74 号决议和联合国人权理事会第 5/1 号决议提及的根据前《议事规则》组成的增进和保护人权国家机构国际协调委员会，本《章程》已赋予该委员会独立的法人资格；</p> <p>国际协调委员会主席团是指根据本《章程》第 43 条设立的管理委员会；</p> <p>天数：本《章程》提及的天数是指历日数而不是工作日数；</p> <p>人权机构(NHRI)是指国家人权机构；</p> <p>国家机构股(NIU)是指联合国人权事务高级专员办事处国家机构股；</p> <p>观察员是指获准参与国际协调委员会会议或其他公开会议或讲习班、但无表决权、未经会议或讲习班主席邀请也无发言权的机构。</p> <p>人权高专办(OHCHR)是指联合国人权事务高级专员办事处；</p> <p>《巴黎原则》是指联合国人权委员会 1992 年 3 月 3 日第 1992/54 号决议通过并经联合国大会 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议认可的《关于国家机构的地位的原则》；</p> <p>《国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则》是指根据前《议事规则》组成的国际协调委员会的成员于 2004 年 9 月 14 日在大韩民国首尔举行的第十五届会议通过并经 2008 年 4 月 14 日在瑞士日内瓦举行的第二十届会议订正的《国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则》，根据本《章程》的过渡性条款，这些规则依然有效；</p> <p>区域协调委员会是指由本《章程》第 7 节所述的每个区域集团的国家人权机构建立的作为其协调秘书处的机构，即：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 亚太国家人权机构论坛； • 欧洲国家人权机构协调委员会；
---------	--

* 按通过的案文翻译印发。

	<ul style="list-style-type: none"> • 非洲国家人权机构网； • 美洲国家人权机构网； <p>秘书是指按照第 34 条当选为秘书的人，在主席缺席时作为代理主席发挥主席的作用并履行其职能，包括第 49 条所述的职能；</p> <p>资格认证小组委员会是指按照前《议事规则》设立的在联合国人权委员会第 2005/74 号决议中称为“国家机构国际协调委员会资格认证小组委员会”的小组委员会，该小组委员会是在人权高专办主持下认证国家人权机构资格的主管机构，授予其任务的依据是《国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则》；</p> <p>有表决权的成员是指国际协调委员会具有“A 级”认证地位成员身分的国家人权机构；无表决权的成员是指国际协调委员会具有“B 级”认证地位成员身分的国家人权机构；</p> <p>“书面”或“以书面形式”包括任何手写、打字或印刷的资料，包括电传、电报、电子邮件和传真。</p>
第 1.2 条	在《国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则》中提及“国际协调委员会”时应理解为提及根据本《章程》设立的国际协调委员会主席团，提及《国际协调委员会议事规则》时应理解为提及前《议事规则》以及本《章程》中相应的规则。
第 2 条	<p>第 2 节：名称、标识及注册办事处</p> <p>赞同本《章程》的国家人权机构兹根据《瑞士民法》第 60 条及其后各条成立一个非营利协会，作为具有独立于其成员的法律人格的国际协会。协会的名称为增进和保护人权国家机构国际协调委员会协会，在本《章程》称为国际协调委员会。国际协调委员会的任期无限。</p> <p>本《章程》设立的国际协调委员会按迄今依然有效的前《议事规则》赋予国家人权机构的这一宽松的组合作以独立的法人人格。</p>
第 3 条	<p>国际协调委员会以其每一种工作语文说明的正式标志如下：</p> <div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="margin-right: 10px;"> </div> <div> <p>INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE OF NATIONAL INSTITUTIONS FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (ICC)</p> </div> </div> <div style="margin-top: 10px;"> <div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="margin-right: 10px;"> </div> <div> <p>COMITÉ INTERNATIONAL DE COORDINATION DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME (CIC)</p> </div> </div> </div> <div style="margin-top: 10px;"> <div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="margin-right: 10px;"> </div> <div> <p>COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CIC)</p> </div> </div> </div>
第 4 条	国际协调委员会的注册办事处地址为：42 avenue Krieg, 1208 Geneva, Switzerland

第 5 条	<p>第 3 节：宗旨</p> <p>目的</p> <p>国际协调委员会是国家人权机构的国际协会，其目的是促进和加强国家人权机构遵守《巴黎原则》，并在增进和保护人权工作中发挥领导作用。</p>
第 6 条	<p>国际协调委员会大会、国际协调委员会主席团会议和资格认证小组委员会会议以及国际协调委员会国际会议应在人权高专办主持和合作下举办。</p>
第 7 条	<p>职能</p> <p>国际协调委员会的职能是：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 在国际一级协调按照《巴黎原则》建立的国家人权机构的活动，包括诸如以下的活动： <ul style="list-style-type: none"> • 与联合国、包括人权高专办、人权理事会及其各机制、联合国人权条约机构以及其他国际组织开展互动和合作； • 在国家人权机构以及区域集团和区域协调委员之间开展协作和协调； • 在成员之间以及与利益攸关方、酌情包括与一般公众进行沟通； • 发展知识； • 管理知识； • 制定和编写指导方针、政策、声明； • 执行举措； • 举办会议。 2. 促进按照《巴黎原则》建立和加强国家人权机构，包括诸如以下的活动： <ul style="list-style-type: none"> • 认证新成员的资格； • 定期重新认证资格； • 特别审查认证资格； • 向遭受威胁的国家人权机构提供协助； • 鼓励提供技术援助； • 创造和推广旨在发展和加强国家人权机构能力的教育和培训机会。 3. 履行有表决权的成员提交它履行的其他职能。

	<p>原则：</p> <p>在履行这些职能时，国际协调委员会将以强调以下原则的方式开展工作：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 公平、透明和可信的资格认证进程； • 向国家人权机构提供涉及与人权理事会及其各机制以及联合国人权条约机构交往的及时的信息和指导意义； • 向国家人权机构传播人权理事会及其各机制以及联合国人权条约机构的相关信息和指令； • 尊重国家人权机构的法定代表性； • 与人权高专办和区域协调委员会建立反映出互补作用的密切关系； • 灵活性、透明度和积极参与所有的进程； • 尽量根据共识开展包容性的决策进程； • 保持独立性和财政自主权。
第 8 条	<p>国际会议</p> <p>国际协调委员会应按照国家人权机构在 2002 年 4 月 17 日于瑞士日内瓦举行的国家人权机构国际协调委员会会议上通过的《增进和保护人权国家机构国际会议议事规则》每两年举行一次国际会议。</p>
第 9 条	<p>第 4 节：与其他人权机构及非政府组织联络</p> <p>国际协调委员会应与其他人权机构、包括国际监察员协会及非政府组织联络。国际协调委员会主席团可决定赋予此种组织以在国际协调委员会或国际协调委员会主席团的任何会议或讲习班的观察员地位。</p>
	<p>第 5 节：按照《巴黎原则》进行资格认证</p> <p>[注：人权理事会第 5/1 号决议第七部分《议事规则》第 7 条(b)项规定，国家人权机构参与人权理事会的工作要依据人权委员会议定的安排和惯例，包括 2005 年 4 月 20 日第 2005/74 号决议进行。第 2005/74 号决议第 11(a)段准许经资格认证小组委员会认证的国家人权机构在人权委员会及人权委员会附属机构行使参与权。]</p>
第 10 条	<p>资格认证申请程序</p> <p>任何要求根据《巴黎原则》获得资格认证的国家人权机构都应向国际协调委员会主席提出申请。该国家人权机构应通过国际协调委员会秘书处提供下列支持其申请的材料：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 据以建立和获得授权的法律或其他文书的副本； • 载列工作人员编制和年度预算的组织结构概要； • 最近的年度报告或以官方格式或公布的格式发表的同等文件副本；

	<ul style="list-style-type: none"> 显示其遵守《巴黎原则》的详细说明和有关在任何方面没有遵守《巴黎原则》的概要说明以及保证予以遵守的建议。国际协调委员会主席团可决定应以何种形式提供此种说明。 <p>应按照本《章程》第 11 和 12 条对申请作出决定。</p>
第 11.1 条	国际协调委员会主席团应该在审议了资格认证小组委员会根据提交的书面证据编写的报告后，在人权高专办主持和合作下对所有的按照《巴黎原则》进行资格认证的申请作出决定。
第 11.2 条	国际协调委员会主席团和小组委员会在作出决定时，应采用促进在它们与申请机构之间开展被认为对作出公平和公正的决定必不可少的对话和信息交流的程序。
第 12 条	<p>资格认证小组委员会在作出资格认证建议后，应将建议转交国际协调委员会主席团，主席团的决定是最终决定，但必须遵守以下的程序：</p> <ul style="list-style-type: none"> 小组委员会的建议应首先转交申请机构； 申请机构可在收到建议后二十八(28)天内通过国际协调委员会秘书处向国际协调委员会主席提交书面质疑，对某项建议提出异议； 然后将建议转交国际协调委员会主席团成员作出裁定。如果收到了申请机构的质疑书，应将质疑书连同收到的与申请和质疑相关的所有材料一起转交国际协调委员会主席团成员； 不同意该建议的国际协调委员会主席团的任何成员应在收到建议后二十(20)天内通知小组委员会主席和国际协调委员会秘书处。国际协调委员会秘书处将及时向国际协调委员会主席团所有成员通报提出的反对意见，并提供说明反对意见所必要的一切资料。如果在收到通报后二十(20)天内至少有来自不少于两个区域集团的四名国际协调委员会主席团的成员通知国际协调委员会秘书处他们持有类似的反对意见，则须将该建议提交国际协调委员会主席团下次会议裁决； 如果在收到建议后二十(20)天内至少有来自两个或两个以上区域集团的四名国际协调委员会主席团的成员对建议没有提出反对意见，该建议应被视为已获国际协调委员会主席团批准； 国际协调委员会主席团关于资格认证的决定是最终决定。
第 13 条	如果国际协调委员会主席团以不符合《巴黎原则》为由决定拒绝任何一个国家人权机构的认证申请，国际协调委员会主席团或其代表可与该机构就应采取哪些措施解决其符合《巴黎原则》的问题作进一步的协商。
第 14 条	资格认证申请被拒的任何国家人权机构可在任何时候按照第 10 条所述的导则重新申请资格认证。此种申请可在资格认证小组委员会下次会议上予以审议。

第 15 条	<p>定期重新认证资格</p> <p>所有具有“A级”地位的国家人权机构必须每五年重新接受一次资格认证。第 10 条适用于接受重新认证资格的国家人权机构。具体而言，提到申请资格认证时是指初次申请和重新申请资格认证。</p>
第 16.1 条	<p>审查资格认证程序</p> <p>在出现国家人权机构的任何变化可能会影响其遵守《巴黎原则》的任何情况时，该国家人权机构应将这些变化通知主席，主席则应将此事项提交资格认证小组委员会，以便审查该国家人权机构的认证地位。</p>
第 16.2 条	<p>如果国际协调委员会主席或资格认证小组委员会的任何成员认为，按照前《议事规则》认证任何国家人权机构具有“A级”地位时所依据的情况似乎已产生了可能影响其遵守《巴黎原则》的变化时，主席或小组委员会可启动对该国家人权机构的认证地位进行审查。</p>
第 16.3 条	<p>对国家人权机构认证地位级别的任何审查必须在十八(18)个月内完成。</p>
第 17 条	<p>主席和资格认证小组委员会在任何审查进程中应拥有如同第 10 条所述的申请中的一切权力和职责。</p>
第 18 条	<p>改变认证地位级别</p> <p>在作出将撤销某一申请机构“A级”认证地位的决定前，必须先将这一意向通知该机构，并使该机构有机会在收到该通知后一(1)年内以书面形式提供被视为可据以确认其继续符合《巴黎原则》所必需的书面证据。</p>
第 19 条	<p>如果某一国家人权机构未提交有关重新认证资格的申请，或无正当理由地未能在规定的期间提交此种申请，该机构具有的认证地位可能会被暂停。</p>
第 20 条	<p>如果某一国家人权机构在因未重新申请而致使其认证地位被暂停后一(1)年内未提交重新认证资格的申请，或如果根据本《章程》第 16 条受审查的某一国家人权机构未能在受审查的十八(18)个月期间提供充分的文件使按本《章程》确定成员身分的机构相信它仍然符合《巴黎原则》，则该机构的认证地位可能失效。</p>
第 21 条	<p>其认证地位已被暂停的国家人权机构在按照本《章程》确定其符合《巴黎原则》情况的机构确定其认证地位之前，或在其认证地位失效之前，其认证地位维持暂停状态。</p>
第 22 条	<p>其认证地位已失效或已被撤销的国家人权机构只有在按照本《章程》第 10 条的规定重新申请认证地位后方可恢复其认证地位。</p>
第 23 条	<p>如果某一国家人权机构的认证地位失效或被撤销或暂停，所有通过认证地位赋予该机构的权利和特权即告终止。如果某一国家人权机构正在受审查之中，在确定成员身分的机构作出有关它是否符合《巴黎原则》的决定之前，或在其成员身分失效之前，可保留赋予它的认证地位。</p>

	<p>第 6 节：成员</p> <p>资格</p>
第 24.1 条	只有完全符合《巴黎原则》的国家人权机构，即按照前《议事规则》或根据本《章程》确定的程序被认证为具有“ A 级 ”地位的国家人权机构，才有资格成为国际协调委员会有表决权的成员。
第 24.2 条	部分符合《巴黎原则》的国家人权机构，即按照前《议事规则》或根据本《章程》确定的程序被认证为具有“ B 级 ”地位的国家人权机构，有资格成为国际协调委员会无表决权的成员。
第 25 条	任何希望成为国际协调委员会成员的国家人权机构应向国际协调委员会主席提出书面申请。申请成为有表决权的成员需提供其被认证具有“ A 级 ”地位的具体日期；申请成为无表决权的成员则需提供其被认证具有“ B 级 ”地位的具体日期。在这两种情况下，申请机构都必须表明同意接受不时修订的本《章程》的约束(包括缴纳适用的成员年费)。申请应由国际协调委员会主席团审议并对之作出决定。
第 26 条	国家人权机构可在向国际协调委员会主席提交书面辞职通知后停止成为国际协调委员会的成员，但不得损及该国家人权机构履行向国际协调委员会缴纳截至辞职日期的未缴款项的义务。
第 27 条	如果根据本《章程》确定认证地位的机构断定国际协调委员会某一成员不再符合第 24 条所述的成员资格要求，国际协调委员会主席团可通过其决议撤销该成员的成员身分。
第 28 条	如果某一成员在六(6)个月或更长的期间未缴纳应缴的或拖欠的年费，国际协调委员会主席团可通过其决议取消该成员的成员身分。
第 29.1 条	其成员身分已被撤销或因未缴纳年费而被取消的国家人权机构可根据本《章程》第 25 条重新申请成员身分后恢复成员身分。
第 29.2 条	如果其成员身分因未缴纳年费而被取消，在重新被接纳成为成员时须缴纳未缴款项或国际协调委员会主席团将确定的此种款项。
第 30 条	<p>成员的独立性</p> <p>尽管本《章程》有各种规定，但成员的独立性、权力和国家地位以及根据其本身的法定任务拥有的权力、承担的职责和履行的职能及其参与各种国际人权论坛的行动，决不得因成立国际协调委员会或其运作而受到影响。</p>
第 31.1 条	<p>第 7 节：成员的区域集团</p> <p>为了确保国际协调委员会具有公正平衡的区域代表性，现设立了以下的区域集团：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 非洲 • 美洲

	<ul style="list-style-type: none"> • 亚洲—太平洋 • 欧洲
第 31.2 条	任何区域集团内的成员可按照其意愿设立次区域集团。
第 31.3 条	区域集团的成员可制定其本身有关会议和活动的程序。
第 31.4 条	每个区域集团应任命四(4)个具有“A 级”认证地位的成员各派一名代表参加国际协调委员会主席团。
第 32 条	<p>第 8 节： 成员大会</p> <p>大会由国际协调委员会成员组成，是协会的最高权力机关。</p>
第 33 条	大会的职责包括控制国际协调委员会的活动，审查和控制国际协调委员会主席团的活动，批准国际协调委员会的活动方案，修订本《章程》，审议筹资问题并确定具有“A 级”认证地位的成员缴纳年费的数额，但国际协调委员会主席团关于确认认证地位的決定不受大会的审查或控制。
第 34 条	大会批准国际协调委员会主席团成员的任命，并选举主席和秘书。国际协调委员会主席团成员必须是代表第 31 条所述的区域集团任命的具有“A 级”认证地位的国际协调委员会成员的个人。
第 35 条	如果瑞士法律有所规定，大会必须选举一名不得担任国际协调委员会成员的审计员。
第 36 条	大会每年至少举行一次会议，会议应在国际协调委员会主席团至少提前六(6)个星期以书面通知成员后结合人权理事会的一次会议举行。大会还应在依法规定的其他时间、包括有五分之一或以上的成员提出请求时举行会议。
第 37 条	会议议程应随同会议书面通知提交成员。
第 38 条	<p>第 9 节： 表决权和决定</p> <p>只有具有“A 级”认证地位的成员才享有在大会的表决权。具有“B 级”认证地位的成员有权参加大会(以及国际协调委员会所有的其他公开会议和讲习班)并在会上发言。不具有“A 级”或“B 级”认证地位的国家人权机构可在经具体的会议或讲习班同意后以观察员身分与会。主席可在与国际协调委员会成员协商后，邀请不是国际协调委员会成员的国家人权机构和任何其他个人或机构以观察员身分参与国际协调委员会的工作。</p>
第 39 条	联合国每一个会员国只能有一(1)个国家人权机构有资格成为在大会享有表决权的成员。如果一个会员国有不止一(1)个机构符合成员资格，该会员国只有一(1)票发言权、一(1)票表决权，并在如经当选后只能担任国际协调委员会主席团的一(1)名成员。选择由哪个国家人权机构代表某个会员国应该由相关的机构确定。
第 40 条	大会的决定应获得出席或派有适当代表出席的成员的多数通过。大会将仅处理议程概述的事项。必要时，或应出席大会的过半数成员的要求，主席可召开特别大会。

第 41 条	法定人数必须至少为成员总数之半。
第 42 条	国际协调委员会的工作语文为英文、法文和西班牙文。因此，应以这三种语文提供国际协调委员会的文件。
第 43 条	第 10 节：国际协调委员会主席团 国际协调委员会由称为国际协调委员会主席团的委员会管理，该主席团由包括主席和秘书的十六(16)人组成。
第 44 条	如果某一区域集团某一成员的一名代表因任何理由不再能代表该成员，或如果该成员不再具有“A 级”认证地位，或根据第 31.4 条对该成员的任命被撤回时，该代表将不再是国际协调委员会主席团的成员，区域协调委员会应立即任命另一名代表在下次大会前担任国际协调委员会主席团的非正式成员。
第 45 条	主席和秘书应由大会根据地域轮换原则选出，任期三(3)年，不得连任。轮换的顺序应为：美洲、亚太地区、非洲和欧洲。
第 46 条	<p>国际协调委员会主席团的权力</p> <p>国际协调委员会主席团有权通常以国际协调委员会的名义行事，并实施国际协调委员会的宗旨和履行其各项职能。在不限制管理权普遍性的前提下，国际协调委员会主席团有权：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在审议资格认证小组委员会的建议后对资格认证申请作出决定； • 对要求成为国际协调委员会成员的申请作出决定； • 召开国际协调委员会大会； • 与人权高专办及其国家机构股协作和合作，尤其是就国际协调委员会认证进程、国际协调委员会年会、国际协调委员会主席团会议以及国家人权机构国际会议相关的事项与国家机构股合作。此外，国家机构股还将促进和协调国家人权机构参与人权理事会及其各机制以及联合国人权条约机构的工作； • 利用和接受作为国际协调委员会、国际协调委员会主席团及其资格认证小组委员会秘书处的国家机构股提供的服务； • 任命国际协调委员会主席团成员中的一名人员担任国际协调委员会司库； • 购置、租赁、出售或以其他方式处理任何种类的财产； • 开立银行账户、指定其签字人并规定签字权力； • 支付款项，并采取一切它认为可取的措施促进实现国际协调委员会的宗旨； • 委托任何一名指定的人员、由个人或成员组成的常设委员会或小组委员会履行任何职能； • 统筹协调和安排各种会议、常设委员会和小组委员会以及其他活动；

	<ul style="list-style-type: none"> • 聘用或解雇雇员、代理人和承包商或暂停其职务或服务； • 签订合同； • 聘用专业人员协助编写年度报告和其他财务报表，提供法律咨询，并用于任何其他目的； • 编写并向成员分发资料说明、公告和任何种类的文件，并广泛宣传成员可能关心的人权问题相关信息以及与人权理事会及其各机制和联合国人权条约机构以及国际协调委员会的活动相关的信息； • 接受赠款和捐款以及任何形式的礼品； • 通过、修订或废除与国际协调委员会主席团及其小组委员会的工作方法相关的议事规则，以规范或说明本《章程》设想的任何事项。应尽早向国际协调委员会所有成员分发有关通过、修订或废除某项规则的每项决定，并在 nhri.net 网站予以公布。
第 47 条	<p>成员年费</p> <p>国际协调委员会主席团应在其认为适当时建议大会确定成员年费数额。确定年费数额后，主席团应确保制定收取会员年费的程序。国际协调委员会主席团可在确信某一成员无法缴纳全部应缴款项后斟酌决定免除该成员全部或部分年费。</p>
第 48 条	<p>国际协调委员会主席团会议</p> <p>国际协调委员会主席团会议应结合每次国际协调委员会的大会举行，并至少每年举行两(2)次。此外，国际协调委员会主席团可在由其本身或其主席决定的时间及地点举行会议。召开会议的书面的通知应至少提前四(4)个星期发出，除非国际协调委员会主席团同意缩短该次会议的会期。会议议程应随同会议书面通知一并提交成员。</p>
第 49 条	<p>主席和秘书</p> <p>主席或在其缺席时的秘书应指导大会和国际协调委员会主席团的工作。在大会另有决定前，她或他应根据按照前《议事规则》行事的主席采用的既定惯例和权力代表国际协调委员会。</p> <p>具体而言，主席可在人权理事会及其各机制以及联合国人权条约机构发言并应邀在其他国际组织发言：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 代表国际协调委员会就大会或国际协调委员会主席团授权的主题发言； • 在经个别国家人权机构授权后代表这些机构发言； • 为宣传大会、双年度会议、或国际协调委员会主席团决定的政策就专题人权问题发言； • 为促进实现国际协调委员会的目标作一般性发言。

第 50.1 条	<p>国际协调委员会主席团的事务处理</p> <p>国际协调委员会主席团的工作语文为英文、法文和西班牙文。因此，应以这三种语文提供国际协调委员会主席团的文件。</p>
第 50.2 条	<p>国际协调委员会主席团过半数成员即构成法定人数。</p>
第 50.3 条	<p>主席应与国际协调委员会主席团成员协商后拟定每次会议的议程。如经出席议会成员的过半数通过，可增添议程项目。</p>
第 50.4 条	<p>国际协调委员会主席团成员可由顾问、包括相关区域协调委员会的代表随同出席会议。这些人员以其成员顾问和观察员的身分参加会议，并可经主席要求和邀请参加讨论。</p>
第 50.5 条	<p>国际协调委员会主席团每个成员有一(1)票表决权。国际协调委员会主席团在可能时应以协商一致方式作出决定。在无法达成协商一致时，应由过半数的出席并参加表决的成员作出决定。如果票数相等，付诸表决的提案应视为未获得通过。</p>
第 50.6 条	<p>国际协调委员会主席团可邀请无论是否为国际协调委员会成员的国家人权机构和任何其他人员或机构以观察员的身分参与国际协调委员会或国际协调委员会主席团的工作。</p>
第 50.7 条	<p>尽管有第 50 条的上述规定，国际协调委员会主席团可无需正式召集会议就任何事项作出书面决定，但须征得国际协调委员会主席团多数成员的同意。</p>
第 50.8 条	<p>国际协调委员会主席团应通过主席或在其缺席时通过秘书向大会提交有关国际协调委员会、国际协调委员会主席团及主席团成员自上次大会以来开展的活动的情况报告。</p>
第 51 条	<p>其他程序</p> <p>如果出现国际协调委员会主席团议事规则未规定的任何问题，国际协调委员会主席团可采用它认为合适的程序。</p>
第 52 条	<p>第 11 节：财务管理</p> <p>会计年度</p> <p>财政年度于每年 12 月 31 日结束。</p>
第 53 条	<p>第 12 节：国际协调委员会的资产</p> <p>国际协调委员会资产的组成部分和包括的部分为：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 从国际和国家公共组织和半公共组织获得的赠款； • 捐款； • 会费； • 其他组织、协会、企业或机构委托它管理的经费； • 从任何来源收到的任何种类的财产。

第 54 条	国际协调委员会的资产必须仅用于促进实现第 3 节根据第 7 条所述的“原则”规定的国际协调委员会的各项宗旨。
第 55 条	<p>第 13 节：解散和清理结束</p> <p>解散</p> <p>国际协调委员会可经国际协调委员会大会通过的决议予以解散。为此目的举行的大会应特别召集。此种大会必须至少有一半成员出席。如果出席的成员数目不足这一比例，则必须在间隔至少两(2)个星期后重新召开大会。到时大会可在无论有多少成员出席的情况下有效地审议这一事项。在任何情况下，只有占出席会议成员四分之三的多数方可批准予以解散。</p>
第 56 条	<p>清理结束</p> <p>应该由经大会任命的一(1)名或数名清算人从事国际协调委员会的结束工作及其资产的清理结束工作。大会必须授权清算人将净资产分配给与国际协调委员会有类似宗旨的另一个协会或公共组织。可供分配的净资产的任何部分均不得支付给国际协调委员会的任何成员。</p>
第 57 条	<p>第 14 节：议事规则</p> <p>大会可通过、修订或废除与国际协调委员会的工作方法、包括大会和国际会议相关的议事规则，以规范或说明本《章程》设想的任何事项。</p>
第 58 条	<p>第 15 节：修订《章程》</p> <p>本《章程》只可由国际协调委员会大会予以修订。</p>
第 59 条	<p>第 16 节：过渡性条款</p> <p>资格认证小组委员会和《国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则》通过本《章程》继续有效，并在国际协调委员会主席团予以修订或废除之前应继续有效。因此资格认证小组委员会现已成为国际协调委员会主席团的一个小组委员会。《国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则》已作为附件一载入本《章程》。</p>
<p style="text-align: center;">签名人：</p> <p style="text-align: center;">Ms. Jennifer Lynch, Q.C.</p> <p style="text-align: center;">2008 年 7 月 30 日</p> <p style="text-align: center;">经 2008 年 10 月 21 日在内罗毕举行的大会修订</p> <p style="text-align: center;">经 2009 年 3 月 24 日在日内瓦举行的大会修订</p>	

国际协调委员会资格认证小组委员会议事规则

1. 任务

按照增进和保护人权国家机构国际协调委员会协会(国际协调委员会)《章程》(第 1.1 条), 资格认证小组委员会的任务是审查和分析由国际协调委员会主席转交的资格认证申请书, 向国际协调委员会成员提出关于申请机构是否符合《巴黎原则》的建议。

2. 小组委员会的组成

2.1 为确保资格认证小组委员会具有公平平衡的区域代表性, 小组委员会由《国际协调委员会章程》(第 7 节)确定的非洲、美洲、亚洲—太平洋和欧洲四(4)个区域集团的每一个集团中的一(1)个经国际协调委员会认证具有“**A 级**”地位的国家人权机构组成。

2.2 成员由区域集团任命, 任期三(3)年, 得以连任。

2.3 资格认证小组委员会主席以在小组委员会内部轮流担任的方式选出, 任期一(1)年, 最多可连任两(2)期, 使每个区域都能轮流任职。如果轮到提名担任主席的小组委员会成员谢绝担任该职, 主席职位应传给下一个区域或该区域的另一个国家人权机构。

2.4 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)应成为常驻小组委员会观察员, 并以国际协调委员会秘书处的身份支持小组委员会的工作, 作为所有文函的协调中心, 并酌情代表国际协调委员会主席保存各种记录。

3. 职能

3.1 每个区域集团派驻资格认证小组委员会的代表应促进该区域国家人权机构的申请工作。

3.2 区域集团的代表应向其区域的国家人权机构提供与资格认证进程相关的所有信息, 包括对程序、要求和时间安排的说明。

3.3 《国际协调委员会章程》(第 5 节)规定, 要求成为成员或要求重新认证资格的任何国家人权机构都应该向国际协调委员会主席提出申请, 同时通过国际协调委员会秘书处提供一切所需的支持文件。

3.4 应该在小组委员会开会前至少提前四(4)个月向国际协调委员会秘书处提供这些申请书和支持文件。除本规则 3.5 条规定的情况外, 正在接受重新认证但未遵守这一期限的机构, 其认证地位将被暂停, 直到它提交了所需的文件而且小组委员会审查了这些文件时为止。

3.5 在此期限后提交的申请书和文件将只能在小组委员会随后的会议上予以审议，除非国际协调委员会主席认定所涉情况证明有理由可另行处理。如果此种延误涉及要求重新认证资格的机构，只有在该机构提供此种延误有其正当理由的书面说明、而国际协调委员会主席认为这些理由令人信服又很特殊时，才能作出不暂停该机构认证地位的决定。

3.6 任何希望向小组委员会提供与任何资格认证事项相关信息的民间社会组织，应至少在小组委员会开会前提前四(4)个月以书面形式向国际协调委员会秘书处提供这些信息。

3.7 国际协调委员会主席将在国际协调委员会秘书处支持下确保向资格认证小组委员会每一个成员提供申请书和支持文件副本。

3.8 国际协调委员会主席还将在国际协调委员会秘书处支持下提供特定问题的情况摘要供小组委员会审议。

4. 程序

4.1 资格认证小组委员会将在国际协调委员会大会后举行会议，以便根据《章程》第 5 节审议任何资格认证事项。

4.2 资格认证小组委员会主席可邀请任何人员或机构以观察员身分参与小组委员会的工作。

4.3 小组委员会主席可在国际协调委员会主席和资格认证小组委员会成员的同意下召开额外的小组委员会会议。

4.4 当小组委员会认为，如果不进一步审议对之没有任何明确政策的某一问题而无法公正或合理地确定某一特定申请机构的资格认证时，小组委员会可将这一事项直接提交国际协调委员会主席团作出决定并提供指导意见。只有在国际协调委员会主席团作出决定或提供指导意见后，才能就资格认证事项作出最终决定。

4.5 小组委员会可根据《国际协调委员会章程》第 11.2 条的规定，在它认为必要时与申请机构进行协商，以便提出建议。小组委员会还应在建议作出不利的决定时根据第 11.2 条并为该条的目的与申请机构进行协商。这些协商可采用小组委员会认为是最适当的形式，但必须以书面文件予以支持，特别是必须记录口头协商的内容供审查之用。由于对成员地位作出最终决定的是国际协调委员会主席团，因此在协商期间应保留接受审查的机构的成员地位。

5. 认证地位级别

按照《巴黎原则》和《国际协调委员会章程》，小组委员会采用的认证级别为：

A：有表决权的成员——完全符合每项《巴黎原则》；

B：无表决权的成员——不完全符合每项《巴黎原则》，或提交的资料不足以作出决定；

C：无认证地位——不符合《巴黎原则》。

6. 报告和建议

6.1 根据《国际协调委员会章程》第 12 条的规定，资格认证小组委员会在提出有关认证地位的建议后，应将建议转交国际协调委员会主席团，主席团的决定是最终决定，但必须遵守以下的程序：

(一) 小组委员会的建议应首先转交申请机构；

(二) 申请机构可在收到建议后二十八(28)天内通过国际协调委员会秘书处向国际协调委员会主席提交书面质疑，对某项建议提出异议；

(三) 然后将该建议转交国际协调委员会主席团成员作出裁定。如果收到了申请机构的质疑书，应将质疑书连同收到的与申请和质疑相关的所有材料一起转交国际协调委员会主席团成员；

(四) 不同意该建议的任何国际协调委员会主席团成员应在收到建议后二十(20)天内通知小组委员会主席和国际协调委员会秘书处。国际协调委员会秘书处将及时向国际协调委员会主席团所有成员通报提出的反对意见，并提供说明反对意见所必要的一切资料。如果在收到通报后二十(20)天内至少有来自不少于两个区域集团的四名国际协调委员会主席团的成员通知国际协调委员会秘书处他们持有类似的反对意见，则必须将该建议提交国际协调委员会主席团下次会议裁决；

(五) 如果在收到建议后二十(20)天内至少有来自不少于两个区域集团的四名国际协调委员会主席团的成员对建议没有提出反对意见，该建议应被视为已获国际协调委员会主席团批准；

(六) 国际协调委员会主席团关于资格认证的决定是最终决定。

6.2 小组委员会应编写一般性意见，并由国际协调委员会主席团予以核准。

6.3 作为《巴黎原则》解释工具的一般性意见可用于：

(a) 指导人权机构如何制定本身的程序和机制，以确保符合《巴黎原则》；

(b) 说服本国政府处理或纠正与机构遵守一般性意见所述标准相关的问题；

(c) 指导资格认证小组委员会对新的认证申请、重新认证申请或进行特别审查作出决定；

(一) 如果某一机构与一般性意见所述的标准相去甚远，小组委员会可裁定该机构不符合《巴黎原则》。

(二) 如果小组委员会已注意到某一机构在落实任何一项一般性意见方面受到关注，它可审议该机构是否已采取措施在今后落实一般性意见时应对此种关注。如果该机构没有向小组委员会提供证据表明它已作出努力来落实先前所提的一般性意见，或是没有合理地解释它没有作出努力的原因，则小组委员会可将该机构缺乏进展的情况解释为它不符合《巴黎原则》。

经国际协调委员会成员于 2004 年 9 月 14 日在大韩民国首尔举行的委员会第十五届会议上通过。经国际协调委员会成员于 2008 年 4 月 15 日在瑞士日内瓦举行的委员会第二十届会议上修订。

附件四

资格认证小组委员会：一般性意见*

1. 权限和职责：

- 1.1 **建立国家机构：**建立国家人权机构时必须以宪法或法律文书为依据。以行政文书作为建立此种机构的依据不足以确保其长期性和独立性。
- 1.2 **人权任务：**所有的国家人权机构都应受权履行保护和增进人权的具体职能，诸如《巴黎原则》所列的职能。
- 1.3 **鼓励批准或加入国际人权文书：**小组委员会解释指出，《巴黎原则》规定的鼓励批准或加入国际人权文书的职能是国家机构至关重要的职能。因此小组委员会鼓励将这一职能十分明确地载入国家机构的授权法律，以确保该国境内的人权获得最佳的保护。
- 1.4 **与国际人权体系进行互动：**小组委员会强调国家人权机构与国际人权体系、尤其是人权理事会及其各机制(特别程序任务负责人)以及联合国人权条约机构进行交往的重要性。这通常是指国家人权机构对这些人权机制提供投入，参与其工作，并在国家一级落实国际人权体系提出的建议。此外，国家人权机构还应该与国际协调委员会及其资格认证小组委员会、主席团以及区域协调机构积极交往。
- 1.5 **与其他人权机构合作：**国家人权机构应该在诸如国家一级或就专题问题与也是为了增进和保护人权而建立的法定机构以及在人权领域工作的非政府组织等其他组织开展密切合作和交流信息，并应该在向国际协调委员会小组委员会申请认证地位时表明开展了此种活动。
- 1.6 **国家人权机构的建议**

政府相关部委以及议会主管委员会通常应在不超过 6 个月的合理期间内讨论国家人权机构载于其年度报告、特别报告或专题人权报告的建议。这些部委和委员会应该专门举办这些讨论，以便确定在任何特定情况下必须采取哪些适当的后续行动。国家人权机构应确保对它们的报告所载的建议采取后续行动，以此作为履行其增进和保护人权任务的组成部分。

* 按通过的案文翻译印发。

2. 组成与对独立性和多元性的保障因素

2.1 确保实现多元化： 小组委员会注意到确保实现《巴黎原则》所述的多元化要求的各种不同模式。但小组委员会强调国家机构与民间社会维持和谐关系的重要性，并指出在评估认证申请时将考虑到这一点。

小组委员会注意到可采用不同的方式通过国家机构的组成实现多元化，例如：

- (a) 使理事机构的成员代表《巴黎原则》述及的社会各阶层；
- (b) 通过国家机构理事机构的任命程序实现多元化，例如规定可由不同的社会群体建议或推荐候选人；
- (c) 通过促使不同社会群体有效合作的程序如咨询委员会、网络、协商或公众论坛实现多元化；
- (d) 通过代表不同社会群体的工作人员的多样性实现多元化。

小组委员会还强调指出，多元化的原则包括确保妇女切实参与国家机构的工作。

2.2 遴选和任命理事机构成员： 小组委员会指出，遴选和任命理事机构成员的进程对确保国家机构的多元化和独立性至关重要。小组委员会特别强调了下述几个因素：

- (a) 透明的进程
- (b) 在整个遴选和任命进程中广泛开展协商
- (c) 广泛刊登空缺职位广告
- (d) 从一系列社会群体中推荐尽可能多的可能的候选人
- (e) 遴选以个人身分而不是以其所代表的组织的名义任职的成员。

2.3 国家机构中的政府代表： 小组委员会的理解是，《巴黎原则》要求国家机构的理事机构或咨询机构中的政府代表不得拥有决策或表决资格。

2.4 借调工作人员：

为了保障国家人权机构的独立性，小组委员会指出下列事项作为良好的惯例：

- (a) 不得由借调人员担任高级职位；
- (b) 借调人员的人数不应超过国家人权机构人员总数的 25%，并绝对不得超过其 50%。

2.5 豁免： 极力建议国家法律载明保护国家人权机构的条款，豁免其以官方身分采取行动时的法律责任。

2.6 充足的经费： 国家应提供充足的经费，使之至少可用以：

- (a) 为至少在总部提供适足的住宿条件拨出经费；
- (b) 向其工作人员支付与公务人员薪金及服务条件相当的薪金和福利津贴。
- (c) (适用时)向专员支付薪酬；
- (d) 建立通信系统，包括电话和互联网。

充足的经费应该在合理的程度上确保逐步和循序渐进地改善机构的运作并提高它执行任务的能力。

发展伙伴等外部来源提供的资金不应成为国家人权机构核心资金的组成部分，因为提供核心资金是国家确保机构有最低限度活动预算的责任，从而使机构能为执行其任务开展工作。

国家人权机构的财务系统应该使机构具有完全的财政自主权。这应该是机构对之具有绝对的管理和控制权的单列的预算项目。

2.7 国家人权机构的工作人员： 作为一项原则，国家人权机构应有权任命自己的工作人员。

2.8 全职成员：

国家人权机构的成员应包括全职受薪成员，以便：

- (a) 确保国家人权机构的独立性，使之免受实际和表面的利益冲突的影响；
- (b) 确保成员有稳定的任期；
- (c) 确保持续和切实有效地履行国家人权机构的任务。

2.9 保障理事机构成员的任期

国家人权机构授权法律应载明符合《巴黎原则》的罢免理事机构成员的条款。

- (a) 罢免任何成员的职务或强迫其辞职的行为可能导致对国家人权机构的认证地位进行特别审查；
- (b) 罢免行动应严格遵守法律规定的所有实质性和程序性要求；
- (c) 不得仅依据任命当局的自由裁量权罢免成员。

2.10 行政条例

将国家人权机构归类为公共机构，这对管控其问责制、筹资和报告安排具有重要的意义。

如果国家人权机构管理和支出公共资金的情况受到政府管控，这种管控不得有损于国家人权机构独立和有效地发挥其作用的能力。因此，必须明确规定政府与国家人权机构之间的关系。

3. 业务方法

4. 关于具有准管辖权的委员会的地位的附加原则

5. 其他问题

- 5.1 **处于政变或紧急状态的国家和人权机构：**小组委员会期望，作为一项原则，国家和人权机构在政变或紧急状态中执行任务时将提高警惕并加强其独立性。
- 5.2 **出于国家安全考虑限制国家机构的权力：**小组委员会注意到，许多国家机构的任务范围因国家安全的理由而受到限制。虽然这种倾向本质上并不违反《巴黎原则》，但小组委员会指出，必须考虑到确保不致不合理或任意地施加此种限制，并必须按照正当的程序作出此种限制。
- 5.3 **在不稳定环境中履行职能的国家和人权机构：**小组委员会认识到，国家和人权机构在其中运作的的环境可能十分不稳定，以致无法合理地指望国家和人权机构完全遵守《巴黎原则》的所有规定。在这种情况下提出有关认证地位的建议时，小组委员会将适当地考虑到诸如下述各种因素：政治不稳定；冲突或动荡；国家基础设施不足，包括过度依赖捐助资金；国家和人权机构在实践中执行任务的情况。

6. 程序性问题

- 6.1 **申请程序：**由于对建立国家机构的兴趣日增，也由于采用了每五年进行一次的重新认证程序，小组委员会审议的申请数量剧增。为了确保高效和有效地开展认证进程，小组委员会强调了以下各项要求：
- (a) 严格执行申请截止日期；
 - (b) 如果超过了申请重新认证的截止日期，小组委员会将建议暂停该国家机构的认证地位，直到下次会议审议其申请时为止；
 - (c) 小组委员会将根据提供的文件进行评估。不完整的申请书可能会影响对国家机构认证地位的建议；
 - (d) 申请机构应提供以官方格式或公布的格式发表的文件(例如颁布的法律和发表的年度报告)，而不是次要的分析性文件；
 - (e) 必须以纸印文本并以电子方式提交文件；
 - (f) 所有与申请相关的文件均应送交设在人权高专办的国际协调委员会秘书处，其地址为：National Institutions Unit, OHCHR, CH-1211 Geneva 10, Switzerland，并发送电子邮件至：nationalinstitutions@ohchr.org；
 - (g) 申请机构应负责确保国际协调委员会秘书处收到信函和申请材料。

6.2 推迟重新认证申请：小组委员会将对推迟重新认证申请采用以下的政策：

- (a) 如果某一机构要求推迟审议其重新认证的申请，只有在该机构提供了要求推迟的书面理由、而国际协调委员会主席认为这些理由都令人信服又很特殊时方可作出予以推迟审议的决定；
- (b) 推迟重新认证申请至多为一年，过了这段时间后，国家人权机构的地位将告失效；
- (c) 在截至日期后才收到其重新认证申请或未提交申请的国家人权机构的认证地位将予以暂停。这种暂停至多可维持一年，在此期间，国家人权机构可提交重新认证申请。如果在此期间未提交重新认证申请，则其认证地位将告失效。

6.3 受审查的国家人权机构：根据《国际协调委员会章程》第 16 条，¹ 如果国家人权机构的情况似乎已产生了可能影响其遵守《巴黎原则》的任何变化，主席或小组委员会可启动对该国家人权机构的认证地位进行审查。由于这种审查是被认为具有临时性质的一些特殊情况所引起的，因此将推迟定期的重新认证进程，直到审查完成时为止。

在审议受审查的国家人权机构时，小组委员会将采用以下的程序：

- (a) 国家人权机构受审查的时间最长只可为一年半，在此期间该机构可向小组委员会提供资料，表明它在受审查的方面完全符合《巴黎原则》；
- (b) 在审查期间，与该国家人权机构现有的认证地位相关的所有特权将维持不变；
- (c) 如果在审查期结束时，小组委员会关注的问题尚未得到解决，该国家人权机构的认证地位将告失效。

6.4 暂停认证地位：小组委员会指出，暂停认证地位是指将所涉机构的认证地位暂时停止，直到它向小组委员会提供资料表明它在受审查的方面完全符合《巴黎原则》时为止。认证地位被暂停的国家人权机构不享有“A 级”认证地位的权利，包括在国际协调委员会的表决权和在人权理事会的参与权，直到解除暂停或该国家人权机构的认证地位改变时为止。

6.5 提交资料：小组委员会只接受以纸印或电子格式提交的资料。《关于遵守巴黎原则情况的说明》是申请书的核心内容。申请机构应提交原始材料支持或证实该《说明》所陈述的内容，以便小组委员会证实和确认这些陈词。没有支持材料的任何陈词都不予接受。

此外，如果在小组委员会先前所作的建议后提出申请，该申请应直接应对所提的意见，而且除非能解决所有的关注问题，否则就不应提交申请。

¹ 前国际协调委员会《议事规则》第 3 条(g)。

6.6 一个国家有不止一个的国家人权机构：小组委员会认识到并鼓励以一个综合和全面的国家人权机构作为强劲有力的国家保护人权体系的趋势。

在非常特殊的情况下，如果一个国家有不止一个的国家机构要求获得国际协调委员会的资格认证时，应当指出，《国际协调委员会章程》第 39 条²规定，一个国家只有一票发言权、一票表决权，并在如经当选后只能担任国际协调委员会主席团的一名成员。

在这种情况下，小组委员会审议申请的前提条件如下：

- (1) 国家政府(其本身必须是联合国会员国)提交的书面同意。
- (2) 所有相关的国家人权机构之间达成的关于作为国际协调委员会成员的权利和义务、包括行使一票表决权和一票发言权的书面协议。该协议还应载明有关参与国际人权体系、包括人权理事会和条约机构工作的安排。

小组委员会强调，上述要求是审议申请时必不可少的。

6.7 国家人权机构的年度报告

小组委员会认为，如果没有国家人权机构的现行年度报告，即其编写日期不早于小组委员会预定予以审议的时间前一年的报告，小组委员会就难以审议国家人权机构的地位。小组委员会强调国家人权机构必须编写并公布有关涉及一般人权状况和较具体事项的本国情况的年度报告。该报告应该载有关于国家人权机构在该年份为促进执行其任务而开展的活动情况说明，并应该提出它对处理任何人权关注问题的意见、建议和提议。

增进和保护人权国家机构国际协调委员会(国际协调委员会)在资格认证小组委员会 2009 年 3 月会议后以电子邮件的方式通过。

2009 年 6 月，日内瓦

² 前国际协调委员会《议事规则》第 3 条(b)。

附件五

大会第 60/154 号决议

增进和保护人权的国家机构

大会，

回顾大会和人权委员会各项关于促进和保护人权的国家机构的决议，

欢迎全世界各地对建立并加强促进和保护人权的独立、多元化国家机构所表现的兴趣迅速增长，

深信这种国家机构在促进和保护人权和基本自由以及发展和增强公众对这些权利和自由的认识方面起着重要作用并将继续发挥重要作用，

认识到联合国在协助国家机构的发展方面起着重要作用并应继续发挥更重要的作用，

回顾世界人权会议 1993 年 6 月 25 日通过的《维也纳宣言和行动纲领》，¹ 其中重申促进和保护人权的国家机构所发挥的重要和建设性作用，特别是向主管当局提供咨询意见的作用，以及在纠正侵犯人权行为、传播人权信息和人权教育方面的作用，

又回顾《北京宣言和行动纲要》，² 其中敦促各国政府创设或加强独立的国家机构促进和保护人权，包括妇女人权，

重申所有人权都是普遍、不可分割、相互关联、彼此依存和相辅相成的，国际社会必须以公正和平等的方式，在同样的基础上，以同样的重视程度，全面处理人权，

铭记各国和各区域的特点以及不同的历史、文化和宗教背景的重要性，并铭记所有国家不论其政治、经济和文化制度为何，都有义务促进和保护所有人权和基本自由，

回顾 1993 年 6 月世界人权会议期间国家机构在维也纳举行会议时通过的促进和保护人权行动方案，³ 其中建议应加强联合国的活动和方案，以满足希望创设或加强本国促进和保护人权机构的国家所提出的援助请求，

¹ A/CONF.157/24(Part I), 第三章。

² 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13)，第一章，决议 1，附件一和二。

³ 见 A/CONF.157/NI/6。

注意到国家机构在审议人权问题的联合国会议上发挥的宝贵作用和作出的贡献，并注意到这些机构继续适当参与的重要性，

欢迎在各区域内加强国家人权机构的区域合作，及国家人权机构与其他区域人权论坛之间的区域合作，

赞赏地注意到欧洲业已存在区域人权网络，并注意到美洲促进和保护人权国家机构网络、亚洲太平洋国家人权机构论坛和非洲国家人权机构协调委员会继续开展工作，

欢迎加强国家人权机构之间的国际合作，包括通过国家机构国际协调委员会加强合作，

1. 欢迎秘书长的报告；⁴

2. 重申必须根据 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议附件所载关于促进和保护人权的国家机构地位的原则(《巴黎原则》)，发展有效、独立和多元化的促进和保护人权的国家机构；

3. 重申《巴黎原则》依然具有重要性，承认进一步酌情加强适用这些原则的价值，并鼓励各国、国家机构和其他有关各方设法实现这一目标；

4. 认识到根据《维也纳宣言和行动纲领》，¹ 各国有权选择最适合其国家一级具体需要的国家机构的框架，以按照国际人权标准促进人权；

5. 又认识到国家机构可在促进和确保所有人权的不可分割性和相互依存性方面发挥关键作用，吁请各国确保在设立本国人权机构时在其任务规定中适当反映各项人权；

6. 鼓励会员国按照《维也纳宣言和行动纲领》的规定，建立有效、独立、多元的促进和保护人权的国家机构，或加强已有的这类机构；

7. 欢迎越来越多的国家建立或考虑建立促进和保护人权的国家机构；

8. 鼓励会员国建立的促进和保护人权的国家机构继续发挥积极作用，以防止和制止《维也纳宣言和行动纲领》及相关国际文书所列举的一切侵犯人权行为；

9. 满意地注意到有些国家作出努力，使本国国家机构有更多的自主权和更大的独立性，包括授予调查职权或增强此种职权，并鼓励其他国家政府考虑采取类似步骤；

10. 重申已建立的国家机构应发挥作用，除其他外，作为传播人权资料和其他新闻活动，包括联合国的人权资料和新闻活动的适当机构；

⁴ A/60/299。

11. 敦促秘书长继续高度优先考虑会员国提出的要求，作为联合国人权领域咨询服务和技术援助方案的一部分，协助建立和加强国家人权机构；
12. 赞扬联合国人权事务高级专员办事处高度优先从事有关国家机构的工作，鼓励高级专员鉴于有关国家机构的活动有所增加，确保作出适当安排和提供预算资源，继续进行并进一步扩大支助国家人权机构的活动，并邀请各国政府为此目的向联合国人权领域技术合作自愿基金提供更多的捐助；
13. 欢迎设立国家机构网站，作为向国家机构传送资料的重要工具，还欢迎建立一个比较分析国家人权机构处理申诉的程序和方法的数据库；
14. 赞赏地注意到国家机构国际协调委员会发挥越来越积极的重要作用，在联合国人权事务高级专员办事处的密切合作下，根据请求协助各国政府和国家机构贯彻执行关于加强国家机构的相关决议和建议；
15. 又赞赏地注意到国家机构国际协调委员会定期举行会议及国家人权机构参加人权委员会年度会议的安排；
16. 请秘书长同联合国人权事务高级专员办事处合作，继续为国家机构国际协调委员会在人权委员会届会期间举行会议提供必要的协助；
17. 欢迎一些区域的国家机构保留召开区域会议的做法和另有一些区域开始采取这种做法，并鼓励国家机构同联合国人权事务高级专员合作，与本区域各国政府和非政府组织举办类似活动；
18. 请秘书长继续为举行国家机构的国际和区域会议提供必要的协助，包括通过联合国人权领域技术合作自愿基金提供协助；
19. 确认民间社会与国家机构合作，在切实促进和保护人权方面可发挥重要的建设性作用；
20. 赞赏为建立和加强国家人权机构提供额外资源的国家政府；
21. 鼓励所有会员国采取适当步骤，以促进交流有关国家人权机构的建立和有效运作的资料和经验；
22. 鼓励联合国各实体、基金和机构在促进和保护人权方面与国家机构密切合作，在这方面，欢迎通过秘书长行动 2 倡议所作的努力；
23. 请秘书长向大会第六十二届会议报告本决议的执行情况。

2005 年 12 月 16 日
第 64 次全体会议

附件六

大会第 63/169 号决议

监察员、调解员和其他国家人权机构在增进和保护人权方面的作用

大会，

重申其对《联合国宪章》和《世界人权宣言》¹ 宗旨和原则的承诺，

重申各会员国承诺根据《宪章》的规定，促进和确保尊重人权和基本自由，而不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他意见、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别，

回顾大会 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议及其附件欢迎关于促进和保护人权国家机构的地位的原则，

确认现有监察员(不论男女)、调解员和其他国家人权机构在促进和保护人权及基本自由方面的作用，

强调为了使监察员、调解员和已设置的其他国家人权机构能够审议与其管辖领域有关的所有问题，必须保持他们的自主和独立性，

考虑到监察员、调解员和其他国家人权机构在促进公共行政部门善治以及在改进它们与公民间关系和加强公共服务提供方面的作用，

又考虑到现有监察员、调解员和其他国家人权机构在促进有效实现法治和尊重公正和平等原则方面发挥的重要作用，

强调已有的这些机构可以在向政府提供如何使国家立法和国家实践符合国际人权义务的咨询意见方面发挥重要作用，

又强调在人权领域进行国际合作的重要性，回顾区域和国际监察员、调解员和其他国家人权机构协会在促进合作和分享最佳做法方面发挥的作用，

1. 鼓励会员国：

(a) 考虑设置或强化独立和自主的监察员、调解员和其他国家人权机构；

(b) 在已有的这些机构之间酌情建立合作机制，以便相互间协调行动、强化取得的成果和交流经验教训；

¹ 第 217 A (III)号决议。

2. 又鼓励会员国：

(a) 考虑与其他相关行为体开展宣传运动，以便提高民众对监察员、调解员和其他国家人权机构的重要作用的认知；

(b) 认真考虑落实监察员、调解员和其他国家人权机构的建议和提议，以便按照公正、平等和法治的原则，处理投诉者的索偿要求；

3. 请秘书长向大会第六十五届会议报告本决议的执行情况；

4. 决定在大会第六十五届会议上审议这一问题。

2008年12月18日
第70次全体会议

附件七

大会第 63/172 号决议

增进和保护人权国家机构

大会，

回顾大会和人权委员会关于促进和保护人权国家机构的各项决议，

欢迎全世界各地对建立并加强促进和保护人权的独立、多元化国家机构所表现的兴趣迅速增长，

回顾关于促进和保护人权国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)，¹

重申这种国家机构在促进和保护人权和基本自由以及发展和增强公众对这些权利和自由的认识方面起着重要作用并将继续发挥重要作用，

认识到联合国在《巴黎原则》的指导下协助发展独立、行之有效的国家人权机构方面起着重要作用，并又认识到在这方面联合国与这些国家机构之间在促进和保护人权方面有加强合作和互补的潜力，

回顾世界人权会议 1993 年 6 月 25 日通过的《维也纳宣言和行动纲领》，² 其中重申国家人权机构所发挥的重要和建设性作用，特别是向主管当局提供咨询意见的作用，以及在纠正侵犯人权行为、传播人权信息和人权教育方面的作用，

又回顾《北京宣言和行动纲要》，³ 其中敦促各国政府创设或加强独立的国家机构促进和保护人权，包括妇女人权，

重申所有人权都是普遍、不可分割、相互关联、彼此依存和相辅相成的，必须以公正和平等的方式，在同样的基础上，以同样的重视程度，处理所有的人权，

铭记各国和各区域的特点以及不同的历史、文化和宗教背景的重要性，并铭记所有国家不论其政治、经济和文化制度为何，都有义务促进和保护所有人权和基本自由，

¹ 第 48/134 号决议，附件。

² A/CONF.157/24(Part I)，第三章。

³ 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13)，第一章，决议 1，附件一和二。

回顾 1993 年 6 月世界人权会议期间国家机构在维也纳举行会议时通过的促进和保护人权行动方案，⁴ 其中建议应加强联合国的活动和方案，以满足希望创设或加强本国促进和保护人权机构的国家提出的援助要求，

注意到国家机构在审议人权问题的联合国会议上发挥的宝贵作用和作出的贡献，并注意到这些机构继续适当参与的重要性，

欢迎在各区域内加强国家人权机构之间的区域合作以及国家人权机构与其他区域人权论坛之间的区域合作，

赞赏地注意到秘书长向人权理事会提交的关于促进和保护人权国家机构的报告⁵ 以及关于促进和保护人权国家机构国际协调委员会使用的促进和保护人权国家机构资格认证程序的报告，⁶

满意地注意到国家机构国际协调委员会使用的资格认证程序得到加强，

赞赏地注意到欧洲区域人权网络、美洲促进和保护人权国家机构网络、亚洲太平洋国家人权机构论坛和非洲国家人权机构网络继续开展工作，

欢迎加强国家人权机构之间的国际合作，包括通过国家机构国际协调委员会加强合作，

1. 赞赏地注意到秘书长的报告；⁷
2. 重申必须根据关于促进和保护人权国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)，¹ 发展有效、独立和多元化的促进和保护人权国家机构；
3. 认识到独立的促进和保护人权国家机构在与各国政府合作确保在国家一级充分尊重人权方面发挥的作用，包括酌情促进对国际人权机制的建议采取后续行动；
4. 欢迎促进和保护人权国家机构在支持本国政府与联合国合作促进和保护人权方面发挥日益重要的作用；
5. 确认根据《维也纳宣言和行动纲领》，² 各国有权选择最适合其国家一级具体需要的国家机构的框架，以按照国际人权标准促进人权；
6. 又确认国家机构可在促进和确保所有人权的不可分割性和相互依存性方面发挥关键作用，吁请各国确保在设立本国人权机构时在其任务规定中适当反映各项人权；

⁴ 见 A/CONF.157/NI/6。

⁵ A/HRC/7/69。

⁶ A/HRC/7/70。

⁷ A/63/486。

7. 鼓励会员国按照《维也纳宣言和行动纲领》的规定，建立有效、独立、多元的促进和保护人权国家机构，或加强已有的这类机构；

8. 欢迎越来越多的国家建立或考虑建立促进和保护人权国家机构；

9. 鼓励会员国建立的促进和保护人权国家机构继续发挥积极作用，以防止和制止《维也纳宣言和行动纲领》及相关国际文书所列举的一切侵犯人权行为；

10. 认识到依照人权理事会 2007 年 6 月 18 日第 5/1 号和第 5/2 号决议⁸ 以及人权委员会 2005 年 4 月 20 日第 2005/74 号决议⁹ 的规定，促进和保护人权的国家机构在人权理事会(包括理事会的普遍定期审查机制和特别程序)以及人权条约机构中发挥的作用；

11. 满意地注意到有些国家作出努力，使本国国家机构有更多的自主权和更大的独立性，包括授予调查职权或增强此种职权，并鼓励其他国家政府考虑采取类似步骤；

12. 承认国家机构在所有部门加强法治以及促进和保护人权方面的作用，并鼓励酌情与联合国系统、国际金融机构和非政府机构开展合作；

13. 敦促秘书长继续高度优先考虑会员国提出的要求，协助建立和加强国家人权机构；

14. 赞扬联合国人权事务高级专员办事处高度优先重视有关国家机构的工作，鼓励高级专员鉴于有关国家机构的活动有所增加，确保作出适当安排和提供预算资源，继续进行并进一步扩大支助国家人权机构的活动，并邀请各国政府为此目的提供更多捐助；

15. 欢迎国家机构网站¹⁰ 成为向国家机构传送资料的重要工具，还欢迎建立一个比较分析国家人权机构处理申诉的程序和方法的数据库；

16. 赞赏地注意到促进和保护人权国家机构国际协调委员会发挥越来越积极的重要作用，在高级专员办事处的密切合作下，根据请求协助国家政府和国家机构贯彻执行关于加强国家机构的相关决议和建议；

17. 又赞赏地注意到国家机构国际协调委员会定期举行会议及国家人权机构参加人权理事会届会的安排；

18. 请秘书长同高级专员办事处合作，继续为国家机构国际协调委员会在人权理事会届会期间举行会议提供必要的协助；

⁸ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 53 号》(A/62/53)，第四章，A 节。

⁹ 见《经济及社会理事会正式记录，2005 年，补编第 3 号》和更正(E/2005/23 和 Corr.1 和 2)，第二章，A 节。

¹⁰ www.nhri.net。

19. 鼓励国家机构通过国家机构国际协调委员会争取资格认证地位，并满意地注意到认证程序得到加强、高级专员办事处继续为此提供协助，以及国际协调委员会会议办公室提供的协助；
20. 欢迎一些区域的国家机构保持召开区域会议的做法和另有一些区域开始采取这种做法，并鼓励国家机构同高级专员合作，与本区域各国的政府和非政府组织举办类似活动；
21. 请秘书长继续为国家机构举行国际和区域会议提供必要的协助；
22. 确认司法机构、议会和民间社会可与国家机构合作，在更好地促进和保护人权方面发挥重要的建设性作用；
23. 鼓励所有会员国采取适当步骤，促进交流有关国家机构的建立和有效运作的信息和经验；
24. 鼓励联合国所有人权机制以及各机构、基金和方案，在各自任务授权范围内，除其他外，就善政和法治领域的项目与各会员国和各国国家机构合作，促进和保护人权，并在这方面欢迎高级专员办事处努力为支助国家机构发展伙伴关系；
25. 请秘书长向大会第六十四届会议报告本决议的执行情况。

2008年12月18日
第70次全体会议

附件八

大会第 64/161 号决议

增进和保护人权国家机构

大会，

回顾大会以往关于国家机构及其在促进和保护人权方面作用的各项决议，最近一项是 2008 年 12 月 18 日第 63/172 号决议，以及人权委员会关于这一主题的各项决议，

欢迎全世界各地对建立并加强促进和保护人权的独立、多元化国家机构所表现出的兴趣迅速加大，

回顾关于促进和保护人权国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)，¹

重申这种国家机构在促进和保护人权和基本自由、加强参与和法治以及发展和增强公众对这些权利和自由的认识方面，起着重要作用并将继续发挥重要作用，

认识到联合国尤其是联合国人权事务高级专员办事处以《巴黎原则》为指导，在协助发展独立、行之有效的国家人权机构方面起着重要作用，在这方面又认识到联合国、促进和保护人权国家机构国际协调委员会和这些国家机构之间在促进和保护人权方面存在着加强合作与互补的潜力，

回顾世界人权会议 1993 年 6 月 25 日通过的《维也纳宣言和行动纲领》，² 其中重申国家人权机构所发挥的重要建设性作用，特别是向主管当局提供咨询意见的作用，以及它们在防止和纠正侵犯人权行为、传播人权信息和人权教育方面的作用，

重申所有人权都是普遍、不可分割、相互关联、彼此依存和相辅相成的，必须以公正和平等的方式，在同样的基础上，以同样的重视程度来对待所有人权，

铭记各国和各区域的特点以及不同历史、文化和宗教背景的重要意义，并铭记所有国家不论其政治、经济和文化制度为何，都有义务促进和保护所有人权和基本自由，

¹ 第 48/134 号决议，附件。

² A/CONF.157/24(Part I), 第三章。

回顾 1993 年 6 月世界人权会议期间各国家机构在维也纳举行会议时通过的促进和保护人权行动方案，³ 其中建议加强联合国的活动和方案，以满足希望建立或加强本国促进和保护人权机构的国家所提出的援助要求，

赞赏地注意到秘书长向人权理事会提交的关于促进和保护人权国家机构的报告⁴ 以及国际协调委员会所采用的资格认证程序的报告，⁵

欢迎在各区域加强国家人权机构之间的区域合作，赞赏地注意到欧洲国家人权机构小组、美洲促进和保护人权国家机构网络、亚洲太平洋国家人权机构论坛和非洲国家人权机构网络正在继续开展工作，鼓励它们参加高级专员办事处将于 2010 年举办的促进和保护人权区域安排讲习班，

1. 赞赏地注意到秘书长的报告⁶ 及其所载的结论；
2. 重申必须根据《巴黎原则》，¹ 发展有效、独立和多元化的促进和保护人权国家机构；
3. 确认独立的促进和保护人权国家机构在与各国政府合作确保在国家一级充分尊重人权方面发挥的作用，包括可酌情促进对国际人权机制的建议采取后续行动；
4. 欢迎促进和保护人权国家机构在支持本国政府与联合国合作促进和保护人权方面发挥日益重要的作用；
5. 确认根据《维也纳宣言和行动纲领》，² 各国有权选择最适合其国家一级具体需要的国家体制框架，以便按照国际人权标准促进人权；
6. 鼓励会员国建立有效、独立、多元的国家机构，或加强已有的这类机构，以促进和保护《维也纳宣言和行动纲领》中列述的所有人的各项人权和基本自由；
7. 欢迎越来越多的国家建立或考虑建立促进和保护人权国家机构；
8. 鼓励会员国建立的促进和保护人权国家机构继续发挥积极作用，帮助防止和制止《维也纳宣言和行动纲领》及相关国际文书所列举的一切侵犯人权行为；

³ 见 A/CONF.157/NI/6。

⁴ A/HRC/10/54。

⁵ A/HRC/10/55。

⁶ A/64/320。

9. 确认促进和保护人权国家机构根据人权理事会 2007 年 6 月 18 日第 5/1 和 5/2 号决议⁷ 以及人权委员会 2005 年 4 月 20 日第 2005/74 号决议⁸ 规定，在理事会，包括其普遍定期审查机制(在报告编写和后续行动方面)和特别程序中以及在人权条约机构中发挥的作用；

10. 强调促进和保护人权国家人权机构在财务及行政上必须具备独立性和稳定性，满意地注意到有些国家已作出努力，使本国国家机构有更多的自主权和更大的独立性，包括授予调查职权或增强此种职权，并鼓励其他国家政府考虑采取类似步骤；

11. 敦促秘书长继续高度优先考虑会员国提出的协助其建立和加强国家人权机构的要求；

12. 强调监察员机构必须具有自主权和独立性，鼓励国家人权机构与区域和国际监察员协会加强合作，也鼓励监察员机构积极采用国际人权文书和《巴黎原则》中列举的标准，以加强其独立性，增强其作为国家人权保护机制的能力，并在这方面重申大会关于监察员机构作用的 2008 年 12 月 18 日第 63/169 号决议；

13. 赞扬联合国人权事务高级专员办事处高度优先重视与国家人权机构有关的工作，鼓励高级专员鉴于与国家机构有关的活动已有扩大，确保作出适当安排和提供预算资源，以便继续进行并进一步扩大支助国家机构的活动，并邀请各国政府为此目的提供更多自愿款项；

14. 请秘书长与高级专员办事处合作，继续为举行国家机构国际会议和区域会议，包括为促进和保护人权国家机构国际协调委员会的会议提供必要的协助；

15. 鼓励国家机构，包括监察员机构，通过国际协调委员会争取资格认证地位；

16. 鼓励所有会员国采取适当步骤，促进交流关于国家机构的建立和有效运作的信息和经验；

17. 鼓励联合国所有人权机制以及各机构、基金和方案，在各自任务授权范围内，除其他外就善治和法治领域的项目，与会员国和国家机构合作促进和保护人权，并在这方面欢迎高级专员努力发展伙伴关系以支持国家机构；

18. 请秘书长向大会第六十六届会议报告本决议的执行情况。

2009 年 12 月 18 日
第 65 次全体会议

⁷ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 53 号》(A/62/53)，第四章，A 节。

⁸ 见《经济及社会理事会正式记录，2005 年，补编第 3 号》和更正(E/2005/23 和 Corr.1 和 2)，第二章，A 节。

附件九

人权委员会第 2005/74 号决议

增进和保护人权的国家机构

人权委员会，

回顾大会和委员会有关促进和保护人权的国家机构的各项决议，特别是大会 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议，

欢迎按照大会第 48/134 号决议所附关于促进和保护人权国家机构地位的原则(《巴黎原则》)建立并加强独立和多元的增进和保护人权国家机构的重要性得到国际承认，

深信这类国家机构在增进和保护人权和基本自由方面，以及在培养和提高公众对这些权利和自由的认识方面，能够发挥重要作用，

承认为建立国家机构选择最适合于本国具体需要和情况的法律框架以确保在国家范围内根据国际人权标准增进和保护人权，乃是每一国家的特权，

忆及世界人权会议 1993 年 6 月通过的《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，其中重申了国家人权机构所起的重要和建设性作用，以及它们在纠正侵犯人权问题上的作用，在传播人权资料 and 开展人权教育方面的作用，

还忆及在世界人权会议期间在维也纳举行的国家机构会议通过的《行动纲领》(见 A/CONF.157/NI/6)，其中建议应加强联合国的活动和方案，以满足希望设立或加强增进和保护人权国家机构的国家的要求，

欢迎加强各个国家人权机构间的国际合作，包括通过国家机构国际协调委员会来加强这种合作，

注意到 2004 年 9 月 14 日至 17 日在汉城举行的第七次促进和保护人权国家机构国际会议的结果、非政府组织作出的积极贡献以及关于在冲突期间和反恐期间同时维护人权的《汉城宣言》，

欢迎加强各个区域国家人权机构间的区域合作，以及国家人权机构与其他区域人权论坛之间的合作，

注意到为加强区域人权网进行的努力，包括 2004 年 11 月 26 日至 27 日在柏林举行的第五次欧洲促进和保护人权国家机构会议、2004 年 11 月 25 日和 26 日由德国人权研究所和欧洲理事会人权专员在柏林联合举办的第三次国家人权机构圆桌会议、2004 年 10 月 18 至 21 日在亚的斯亚贝巴举行的第一次非洲联盟国家人权机构会议、美洲国家人权机构网继续开展的工作、该机构网于 2004 年 6 月 9 日至 11 日在布宜诺斯艾利斯举行的第三次大会以及该机构网于 2005 年 3 月 10

至 11 日在墨西哥坎佩奇举行的“非正规移民与走私人口：人权与国家机构”国际研讨会、以及亚太国家人权机构论坛所做的工作包括 2004 年 9 月 13 日在汉城举行的第九次年会，

注意到 2004 年 3 月 2 日至 4 日在多哈举行的亚洲及太平洋地区增进和保护人权区域合作第十二次讲习班就国家机构的作用通过的《结论和行动方案》(见 E/CN.4/2004/89)，

注意到在国际法语国家组织合作下成立了一个法语国家人权机构集团，

还注意到拉丁美洲巡视官联盟作为合作与交流经验论坛所做的工作，

欢迎第十二次亚太区域讲习班呼吁联合国人权事务高级专员办事处支助 2005 年 3 月 6 日至 8 日在开罗举行并得到埃及全国人权理事会支持的阿拉伯地区关于国家人权保护体系、包括国家人权机构的分区域讲习班，

注意到国家机构在联合国讨论人权问题的会议中发挥的宝贵作用以及它们继续以适当方式参加这些会议的重要性，

1. 重申依照《巴黎原则》发展有效、独立和多元的增进和保护人权国家机构十分重要；

2. 重申《巴黎原则》依然具有重要意义，确认就进一步加强其适用，鼓励各国、国家机构和其他有关各方考虑实现这一目标；

3. 欢迎越来越多的国家决定或考虑建立符合《巴黎原则》的国家机构；

4. 鼓励会员国依照《维也纳宣言和行动纲领》概述的构想，建立人权国家机构，或加强已有的这类机构；

5. 承认国家机构在增进和确保所有人权的不可分割和相互依存方面可起关键性作用，呼吁各国在制定国家人权机构任务时将所有人权都适当地考虑进去；

6. 满意地注意到一些国家对它们的国家机构给予了较多的自主权和独立性，包括准许这些机构进行调查或加强这方面的作用，鼓励其他国家政府考虑采取类似步骤；

7. 确认个人、群体和社会机构能够在进一步增进和保护人权方面发挥重要和建设性的作用，并鼓励国家机构与民间团体建立伙伴关系并加强合作；

8. 欢迎高级专员办事处作出了更大的努力作为伙伴与国家机构进行接触并给它们提供机会相互交换经验和最佳做法，在此方面欢迎：

(a) 墨西哥人权委员会和萨卡德卡斯人权委员会于 2004 年 10 月 14 日和 15 日在萨卡德卡斯举行的关于移民现象的原因、作用和后果与人权保护问题的促进和保护人权国家机构国际研讨会；

(b) 与摩洛哥人权咨询理事会及联合国秘书处经济及社会事务部提高妇女地位司合作于 2004 年 11 月 15 日至 19 日在摩洛哥瓦尔扎扎特举行的国家人权机构与提高妇女地位的国家机制问题圆桌会议；

(c) 与斐济人权委员会一起于 2004 年 12 月 13 日至 15 日在苏瓦举行的国家机构与善政问题国际圆桌会议。

9. 还欢迎高级专员办事处就预防冲突和防止酷刑问题在区域一级与有关国家机构进行的联系；

10. 并欢迎符合《巴黎原则》的国家机构以适当的方式独立参加人权委员会及其附属机构的会议的做法；

11. 欢迎秘书长关于加强各国人权机构对委员会及其附属机构工作的参与的报告(E/CN.4/2005/107)并按照报告中的建议，决定请委员会第六十一届会议主席与各利益相关方磋商，在第六十二届会议举行之前最后审定下列工作方式：

(a) 允许经高级专员办事处提名并由国际协调委员会资格认定小组委员会认定的国家机构以及此种机构的协调委员会依报告所述，在其职责范围内就委员会会议的所有项目发言，同时强调需要维持委员会目前管理议程和发言时间的良好做法，为国家机构分配专门的座席并支持他们与委员会的所有附属机构进行接触；

(b) 继续维持用国家机构自己的文号印发文件的做法；

12. 欢迎国家机构继续召开区域会议的做法，并鼓励国家机构与高级专员办事处合作，继续与其本地区各国政府和非政府组织举行类似会议；

13. 申明国家人权机构协同其他增进和保护人权的机制在打击种族歧视和相关形式的歧视以及增进和保护妇女人权和包括儿童和残疾人在内的特别弱势群体权利方面可发挥重要作用；

14. 认识到国家机构在人权教育方面可发挥的重要和建设性作用，包括在世界人权教育方案期间发行和传播人权资料 and 开展其他宣传活动，并呼吁所有现有国家机构在社会各有关部门执行人权教育培训方案，包括在世界方案的第一阶段(2005-2007 年)，该阶段侧重于中小学教育；

15. 赞扬联合国人权事务高级专员对建立和加强国家人权机构给予的优先重视，其中包括技术合作，并呼吁高级专员办事处：

(a) 继续加强其在这一领域的协调作用，从核心预算和预算外来源拨出这项工作所需的资源；

(b) 继续支持侧重于国家机构面对的具体实际困难包括处理投诉领域的困难的技术合作项目；

16. 欢迎通过秘书长改革方案(A/57/387 和 Corr.1)中的行动 2, 为确保联合国的所有部门与国家机构进行有效接触作出的努力, 在此方面注意到加强高级专员办事处内国家机构股包括提供适当的专门知识的重要性;
17. 赞赏为建立和加强国家人权机构追加资金的政府;
18. 欢迎国家机构国际协调委员会所做的重要工作, 它与高级专员办事处密切合作, 评估遵守《巴黎原则》的情况, 并应要求协助各国政府和国家机构落实有关加强国家机构的决议和建议;
19. 请秘书长继续在现有资源范围内, 为国际协调委员会在委员会届会期间, 在高级专员办事处主持和合作下举行会议, 提供必要协助;
20. 还请秘书长继续在现有资源和联合国人权领域技术合作自愿基金的范围内, 为举行国家机构国际和区域会议提供必要的协助;
21. 还请秘书长就本决议的执行情况和加强国家人权机构参与的方法和手段向委员会第六十二届会议提出报告;
22. 请秘书长向委员会第六十二届会议报告国际协调委员会目前使用的按照《巴黎原则》认定国家机构资格的程序, 并确保这一程序得到加强, 并给予适当的定期审查;
23. 决定在第六十二届会议上继续审议这一问题。

2005 年 4 月 20 日
第 59 次会议



联合国人权事务
高级专员办事处

人权



联合国

Printed at United Nations, Geneva
GE.10-47175-June 2012-852
HR/P/PT/4/Rev.1

United Nations publication
Sales No. C.09.XIV.4
ISSN 1020-1688

USD 42
ISBN 978-92-1-730203-9

