

## 大会

Distr.: General  
26 August 1998  
Chinese  
Original: English

## 第五十三届会议

临时议程\* 项目 113(b)

人权问题:人权问题,包括增进人权和  
基本自由的切实享受的各种途径

## 加强法治

## 秘书长的报告

## 一. 引言

1. 大会第五十二届会议通过了 1997 年 12 月 12 日第 52/125 号决议,其中确认联合国人权事务高级专员办事处仍然是协调全系统对人权、民主和法治的注意的联络中心;欢迎人权事务高级专员发起的同联合国系统其他相关机构和计划署进行中的对话深化,以求加强协调全系统人权、民主和法治方面的援助工作;鼓励高级专员继续进行这一对话,要考虑到有必要同联合国系统内其他机关和机构发展新的协作,以期为人权和法治争取更多的财政援助。大会该决议最后请秘书长就该决议的执行情况向大会第五十三届会议提出报告。

二. 联合国人权事务高级专员办事处在  
加强法治领域提供的援助

2. 按照大会 1993 年 12 月 20 日第 48/141 号决议、第 52/125 号决议和其他有关的决议,联合国人权事务高级专员主要负责在联合国系统内提供咨询服务和技术援助,以期支助人权、民主和法治领域的行动和方案,并负责协调全系统在此领域内的援助。

\* A/53/150。

3. 就如前几份报告指出的,人权事务高级专员办事处的技术合作方案(以后简称为“方案”)是应各会员国试图加强法治并从而确实有效享有所有各项人权的要求而拟定的。方案的内容仍然主要集中于秘书长在他 1994 年向大会第四十九届会议提出的报告中阐明的加强法治的框架(A/49/512,第 5 段)所列的各项要素。

4. 要求得到加强和巩固法治方面的援助的国家的数目显示出全球日益了解到了它的重要性。在 1998 年,这十年来方案急剧增长的趋势仍在继续,在此方案下执行的活动的数目又一次连续增长就显示出了这一点,它从 1984 年的 2 个增加到了 1989 年的 37 个;增加到了 1994 年的 130 个;增加到了 1995 年 215 个;又增加到了 1997 年的 483 个。在过去一年里,该方案在五十多个国家和领土内展开了法治支助活动,它们之中包括:阿尔巴尼亚、阿根廷、亚美尼亚、孟加拉国、白俄罗斯、贝宁、不丹、博茨瓦纳、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、厄瓜多尔、萨尔瓦多、赤道几内亚、加蓬、格鲁吉亚、危地马拉、几内亚、海地、洪都拉斯、拉脱维亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里求斯、蒙古、摩洛哥、纳米比亚、尼泊尔、巴勒斯坦、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、菲律宾、波兰、

摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、卢旺达、南非、前南斯拉夫的马其顿共和国、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、越南、赞比亚。这些国别项目得到了二十多个该方案下的全球和区域项目的补充。会员国的政府和非政府机构的要求仍然很高。另一方面,方案资源却跟不上需求,无论是经常预算的拨款还是自愿捐助都不能满足报告期间的援助要求。

### 三. 方案内容

5. 方案的目的在于应要求向各国政府提供援助,在国家 and 区域层面上促进和保护人权。尤其在于提供援助,把国际人权标准纳入国家法律、政策和实践,以及建立国家能力和区域结构以促进和保护所有各项人权、民主和法治。人权事务高级专员办事处在技术合作方案下提供的所有援助都是以联合国通过的各项人权文书载列的国际标准,以及以全世界所有区域内适用这些标准的国际做法为依据的。方案活动是在国家发展目标和联合国为支助那些目标而进行的协调一致的援助的范围内展开的。

6. 方案向提出要求的政府提供了广泛的人权援助,包括:设立和加强国家人权机构;向议会、司法人员、和警察、军方和监狱管理人员提供人权培训和支助;宪法方面的协助;立法改革和审判工作;自由和公平选举的人权方面;促进人权教育,包括编制课程;支助非政府组织和民间社会机构。还就以下特定人权问题提供专家意见和协助,例如拟定和执行全面的人权国家行动计划,和向人权遭受侵犯的受害者提供赔偿。

### 四. 国家人权机构

7. 因此方案的各部分是同 1994 年的框架(见第 3 段)的要素密切相关的,它们以相同的广泛体制办法为根据,与其他比较狭窄的法治方案不同,那些方案一向以司法和直接有关的部门为努力的焦点。把独立的国家人权机构,例如人权委员会和监察员办事处(同上,第 5(a)-(七)和(d)段)包括在方案焦点内就是一个例子。方案及其国家伙伴长期以来已经认识到了这些机构对法治的良好运作可能可以作出的宝贵贡献,可以以它们专门的专业知识和实行宪法规定的警戒活动来补充司法、立法、行政和非政府组织所发挥的关键作用。

8. 人权事务高级专员办事处支助国家机构的活动大致可分为两类:向参与设立新的国家机构或加强现有机构的人员提供实际的意见和援助;促进举行国家机构的国际和区域会议。例如,在过去一年里,为这种会议提供的援助包括在亚洲和非洲举行的区域论坛和在墨西哥举行的一次全球会议。

9. 为任何新的国家人权机构建立适当的体制或立法基础是极端重要的,因为那些机构必需要能对它将要服务的社区的需要作出充分的反应。认识到设立之前的阶段的重要性,方案向许多目前正在考虑或实际上已在设立国家人权机构的国家提供了初步意见或援助。去年,那些国家包括亚美尼亚、孟加拉国、柬埔寨、斐济、格鲁吉亚、利比里亚、马拉维、马达加斯加、毛里求斯、蒙古、尼泊尔、巴布亚新几内亚、摩尔多瓦共和国、卢旺达、斯里兰卡和泰国。

10. 还向新近成立的国家机构提供了援助。在南非,人权委员会是办事处技术合作项目的主要焦点。向拉脱维亚人权办事处提供技术援助的大规模项目目前正在进行之中。在实施向新成立的乌干达人权委员会提供支助的全面方案之前方案派遣了一个需要评估团,随后在同该委员会密切磋商的情况下,制定了一个技术合作项目。还向赞比亚的新人权委员会提供了意见和援助。以下国家的国家机构同高级专员支助的活动也进行了合作:印度、印度尼西亚、巴勒斯坦和菲律宾。

### 五. 方案方法

11. 所有项目,不论是同司法、检察官、警察、还是同国家人权委员会直接有关,都是同提出要求的政府和在有关国家内存在的联合国机构的密切合作之下拟定的。援助的方式包括提供专门知识、咨询服务、培训班、讲习班和讨论会、研究金、赠款和提供信息和文件。

12. 在此全面架构内,人们应用一种标准的方法在个别国家的基础上确定特定的方案内容,但首先需要一国政府正式提出要求。收到要求后将展开一个多阶段的项目周期,其中主要阶段有:(a)需要评估;(b)项目拟定;(c)项目执行;(d)项目监测;(e)项目评价;和(f)项目的后续行动。

13. 需要评估是研究该国人权、民主和法治方面的特别体制需要、优先事项和能力。评估队将同政府和非政府的所有有关方面会晤,同联合国驻地协调员、联合国机构和方案,以及当地捐助者密切合作,收集关于关键领域内的当前政策、立法和人力和财政能力的详细资

料。需要评估从而确保对政府的优先项目、目标和行动方案 and 计划取得明确的了解。评估报告为以下工作提供了框架:拟定将来可能的技术合作活动以加强国家在确定领域内的工作和帮助实现国家目标,确保同其他捐助者的现有或计划提供的援助互相协调,有时候并促进其他的国际来源提供更多的支助。去年,在加蓬、马里和巴拿马等国内进行了这样的评估。

14. 在进行了需要评估后,方案通常需要以政府为伙伴,制定一个项目文件,以通过体制建设来解决的问题为其焦点。该文件将说明需要为其拟定一个项目的情况和展开该项目的原因;扼要说明将要做什么,生产什么,在什么时候和由谁做的计划;对项目结束时预期将存在什么情况的评估。项目文件也是一项合同,扼要说明项目的每一个合伙者所负的义务;为问责制提供基础;包括一个规划和执行指南;提供评价框架和衡量项目是否成功的标准。

15. 在同政府和其他合伙者(官方和非政府的)密切磋商之下,将对提议的项目的最后设计进行项目拟定工作,包括进行问题分析和问题界定、确定打算采取的解决办法和实现它的战略。这个过程还将扼要说明什么是得到项目产出最恰当的投入和执行安排;牵涉到的风险,和如何可以避免那些风险;从人权专员办事处和有关政府那里需要得到哪些财政资源。在过去一年里,向以下国家派遣了项目拟定特派团:加蓬、莱索托、马达加斯加、俄罗斯联邦、前南斯拉夫马其顿共和国、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和前南斯拉夫各国。

16. 在所有项目的整个过程中都将进行项目监测,有时候包括斟酌情况从总部定期派遣监测团。那些特派团的目的是记录取得的进展,确保项目执行的效率和效果,查明任何问题,以期以此调整项目活动和配合设计阶段没有预见到的新需要和条件。在过去一年里,向亚美尼亚、萨尔瓦多、巴勒斯坦、巴拿马、巴布亚西几内亚、巴拉圭、摩尔多瓦共和国和多哥派遣了项目监测团。

17. 项目周期的最后阶段是项目结束评价。所有的评价都是由独立的顾问进行的,他们将对项目活动和成果的功、效率、可持续性作出评价。这一过程将确保该项目所吸取的教训将应用到将来在有关国家内和在其他地方实施的项目的设计和执行方面。对贝宁、赤道几内亚、蒙古、波兰和前南斯拉夫各国的项目进行了独立评价。

## 六. 国家实例

18. 办事处对布隆迪和巴勒斯坦(西岸和加沙地带)的援助可以用来说明法治方案的内容。在布隆迪,人权事务高级专员办事处自 1996 年以来,提供了一系列加强法治的支助,包括为武装部队提供人权和人道主义法律的培训;制定国家人权教育课程;支助媒介和当地非政府组织建立促进人权的能力;支助按照国际人权标准加强司法制度。还在展开工作,支持打击不受刑罚的努力,加强司法体制以此促进和解。该项目还提供支助,为到上诉法庭出庭的受害人和犯人提供法律协助和代理人。

19. 在被占领的西岸和加沙地带,办事处自 1994 年以来即展开工作,支持巴勒斯坦当局在广泛的法治领域内所进行的工作。支助活动的目标是发展国家法治政策(包括制定国家行动计划);加强法治机构(包括注意巴勒斯坦警察和监狱管理人员人权方面的能力;巴勒斯坦公民权利独立委员会、立法委员会、和各巴勒斯坦非政府组织);和拟定和巩固巴勒斯坦法律本身(包括对新的监狱法、《基本法》草案及其他提供投入)。办事处为此目的正在同巴勒斯坦当局的官方机构、同巴勒斯坦的非政府组织、同巴勒斯坦司法部门,巴勒斯坦公民权利独立委员会和许多其他的伙伴进行合作。

## 七. 增加全系统的协调

20. 为弥补对方案不断增加的需求和拟定和执行方案方面可利用的有限资源之间的差距,人权事务高级专员通过她将联合国系统中所包括人权方面的工作综合起来的方案,正在推行一项政策以提高同其他关键的联合国行动者的合作。

21. 特别是,高级专员办事处通过定期的双边磋商使目前它同其他联合国实体进行的对话更加深化了并参与了秘书长为改善全系统的协调,包括和平与安全的关键实质领域上的协调而成立的所有四个部厅首长和高级官员的政策协调小组的执行委员会;经济和社会事务;发展合作;和人道主义救济。

22. 办事处还于 1998 年 3 月同联合国开发计划署(开发计划署)就外地和总部的合作签订了一项谅解备忘录,并就其有效执行设立了定期的后续会议。人权专员办事处和开发计划署之间这项新的合作安排可能是这个领域内最重要的新发展。这一详细的,有 33 段的谅解备忘录为这项关系作了规定,它旨在增进协调、互相间的支助、和它们各自方案的效率和效果。



23. 值此对法治援助的需求达到了从未有的高水平的时候,主要负责提供援助,以加强国家能力和全系统在国家一级上的协调的联合国方案(开发计划署)同负责促进和保护人权,同时就有关法治和民主的事项提供全系统的协调的办事处之间的这项合作是一项相当重要的发展。这一法治援助方面的资源前所未有的内部结合将使联合国和试图提高法治的会员国能在国家一级上制定更有效率、能随时提供的、更有效的法治援助方案。

24. 该谅解备忘录特别列出了同联合国在法律援助方面的作用直接有关的七点新的协议:(a)在总部和国家一级上就项目的设计和执行进行合作,互相协助各国将它们纳入国家发展规划;(b)交流发展法治方面的经验,以支助国家方案;(c)在此领域内发展开发计划署和办事处联合项目;(d)向当地的人权组织提供互相支助;(e)在非洲国家治理特别倡议的开发计划署治理部分内由办事处提供实质性的投入;(f)就人权专员办事处和开发计划署的联合技术合作(包括法治)活动发表由两者编写的联合新闻稿;(g)在执行各次同人权、民主、发展、和法治等问题有关的世界会议和首脑会议的建议方面进行磋商与合作。

25. 已开始执行这项协议,为此目的成立的一个联合工作队正在促进这方面的工作。在外地一级上,正在通过一名以南部非洲为基地的区域人权方案顾问来执行一项特别有创意的开发计划署和办事处联合项目。该顾问同次区域内的各国政府和联合国的驻地协调员密切合作,以期就建立人权和法治方面的国家能力向各国提供意见和援助。

26. 另一个值得注意的发展是办事处与预防犯罪和刑事司法司、联合国儿童基金会(儿童基金会)和其他方面进行讨论,以便密切协调,在少年司法方面提供协助。讨论的结果制定了详细的《刑事司法系统中儿童问题行动指南》,随后经经济及社会理事会关于少年司法的1997年7月21日第1997/30号决议通过。理事会在该决议中请秘书长按照《行动指南》的建议,设立少年司法技术咨询和援助协调小组。小组可由下列各方的代表组成:国际预防犯罪中心、联合国人权事务高级专员办事处、儿童基金会、开发计划署、其他有关的联合国组织以及有关的区域和非政府组织。

27. 高级专员正在继续对联合国实体在有关人权、民主和法治的领域内提供的援助进行全系统的分析,这项工作在各有关的联合国实体的合作下,应在1998年内完成。这项分析将能提出必要的客观数据,供高级专员

查明互相补充和重复的领域,比较相对优势和各方案的焦点领域,并据此为增加全系统对法治的支助探索新的模式和增效作用。

28. 同时,高级专员同世界银行开始了直接磋商,包括磋商如何增加法治发展倡议方面的合作的方法。而正在实施法治项目的地方的外地一级上更密切的接触则补充了总部一级在此方面的讨论。

29. 人权事务高级专员办事处最近还将专门从事这一领域的工作的工作人员借调给其他联合国办事处,以期协调法治援助,最近一次是借调给联合国被占领土特别协调员办事处,在这次行动中,高级专员借调的顾问与特别协调员共同工作,协调了一个7300万美元的法治发展方案,参与该方案的有17个捐助者和10个联合国机构和方案,以及世界银行。

30. 所有这些倡议都在进行当中,高级专员在她改善联合国对试图促进法治的国家提供支助的能力的努力中对每一项倡议都给予了优先地位。

## 八. 策和结论

31. 人权事务高级专员的政策是优先援助发展中国家(特别是最不发达国家),并以向民主过渡的国家为焦点。决定该办事处可能向提出要求会员国提供援助的其他重要因素有:联合国人权条约机关提出的特定建议;人权委员会及其机制,包括秘书长的代表、专题或国别情况特别报告员和各工作组提出的建议;人权领域技术合作自愿基金(根据人权委员会第1987/38号决议设立)董事会通过的建议;各国人权机构和国家和国际非政府组织表示的意见。

32. 高级专员办事处最近展开了一个讨论她的办事处的目的和目标的过程,这将成为其中期工作方案的基础。在这些目的和目标之中,支助法治的援助是很突出的一项,其他突出的目标有:使人权问题进入联合国系统的主流、提高经济、社会和文化权利、和促进发展的权力。

33. 这不是碰巧被放在一起的一套互不相关的目标,而是联合国之内日益认识到它们是四个紧密相连的目标所必然产生的结果。就如《世界人权宣言》序言部分第三段在半个世纪以前指出的,法治是防止冲突的一个关键因素。它仍然是实现所有人权、公民、文化、经济、政治和社会等权利的最有效保证。人们普遍确认

它是人的可持续发展的一个基本条件。支持法治因此同集体形成联合国系统的每一个组织单位都是相关的。

---