

## 大会

Distr.: General  
29 October 1998  
Chinese  
Original: English

## 第五十三届会议

## 议程项目 33

联合国系统支持各国政府努力促进和  
巩固新的民主国家或恢复民主的国家

联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的  
民主国家或恢复民主的国家

## 秘书长的报告

## 目录

段次 页次

一. 导言.....	1-2	2
二. 第三次新的民主国家或恢复民主的国家关于民主与发展国际会议 的后续进程.....	3-14	2
三. 联合国系统在民主化和治理方面的活动.....	15-72	3
A. 通过尊重和监测人权建立政治文化.....	15-24	3
B. 动员民间社会.....	25-33	4
C. 选举援助.....	34-38	5
D. 自由和独立的新闻媒介.....	39-40	6
E. 加强法制.....	41-44	6
F. 改善公共部门管理和政府的民主结构的问责制度、透明度和素质.....	47-72	7
四. 结论意见.....	73-75	10

## 一. 导言

1. 大会 1995 年 12 月 20 日第 50/133 号决议、1996 年 12 月 6 日第 51/31 号决议和 1997 年 11 月 21 日第 52/18 号决议欢迎秘书长关于联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家的途径和机制的三份报告(A/52/513;A/51/512; A/50/332 和 Corr.1)。大会还赞扬应各国政府要求为支持秘书长三份报告中所反映的巩固民主的努力所采取的行动。大会鼓励秘书长继续加强联合国的能力,对会员国的要求作出有效回应,支助它们努力实现民主化的目标。

2. 大会第 52/18 号决议请秘书长就该项决议的执行情况,包括使联合国以整体的方式对会员国在民主化领域提出的援助要求作出有效回应的创新办法和途径,向大会第五十三届会议提出报告。本报告就是根据此项要求提出的。

## 二. 第三次新的民主国家或恢复民主的国家关于民主与发展国际会议的后续进程

3. 大会第 51/31 号决议请秘书长、各会员国、联合国系统有关专门机构和组织以及其他政府间组织为举行第三次新的民主国家或恢复民主的国家关于民主与发展国际会议提供协作。会议于 1997 年 9 月 2 日至 4 日在布加勒斯特举行。

4. 正如我在提交大会第五十二届会议的报告(A/52/513)中所述,会议成功地使社会各界行动者聚集一堂。讨论和建议既有远见又很现实。会议的结论之一就是建议建立一个包括政府代表、联合国系统和民间社会代表在内的机制来贯彻会议的成果。

5. 自会议以来,罗马尼亚政府(会议现任主席)在后续进程中发挥了主导作用。1998 年初,罗马尼亚常驻联合国代表团安排了第一次会议,以提出后续机制及讨论如何推动此项进程。

6. 后续机制的参加者是各有关国家的代表,尤其是参与筹备新的民主国家或恢复民主的国家国际会议的各个国家、联合国系统、学术界和非政府组织的代表。

7. 后续机制的主要目的是执行布加勒斯特会议的建议;有条理地规划下一次会议;和为此目的宣传巩固民主发展的国家方案、协助促进新的民主国家或恢复民主的国家之间的交流和增进相互了解及其与传统民主国家之间的协作,并分享每个参加国在实现民主化方面所取得的进展。

8. 后续机制于 1998 年春季和夏季举行了几次会议。会议一致认为,应将重点放在切实可行的项目上,避免与其他方案的工作发生重叠。重要的是,应更加努力传播信息,使人们了解有关联合国系统和民间社会在民主化和健全的治理方面所作的工作。后续机制提出的主要建议概要兹简述如下。

### 设立有关民主化和治理的网址

9. 后续机制认为应设立有关民主化和健全的治理的网址。联合国开发计划署(开发计划署)主动提出主办和维持一个有关民主化和治理的网址。该网址于 1998 年 10 月 15 日设在开发计划署现有的关于治理的主页内。<sup>1</sup> 联合国秘书处经济和社会事务部和政治事务部也主动提出在其现有的主页内设立网址并与开发计划署设立的网址联网。<sup>2</sup>

### 民主论坛

10. 民主论坛是新的民主国家或恢复民主的国家会议框架内的一个讨论讲坛。其目的是使各国家元首和政府首脑及其他知名人士有机会讨论民主进程和交流民主化努力方面的经验及筹备专家会议和研讨会。主持后续机制的罗马尼亚政府鼓励各国常驻联合国代表团在其各自国家的高级人士或民主化和健全的治理方面的专家访问联合国总部时,将其来访的消息通知罗马尼亚常驻代表团。

### “资料汇编清单”

11. 经济和社会事务部编纂了有关民主化和治理资料汇编、数据库和目录方面的大量资料,将列入由开发计划署设立的网址。这一份“资料汇编清单”将成为获取民主化和健全的治理领域工作方面的资料的有用工具。<sup>2</sup>

### 各国政府的自我评估

12. 为了更好地理解联合国系统和其他伙伴在帮助各国政府巩固和促进民主的努力方面所产生的影响,罗马

尼亚政府发起了一个由各国政府对向其提供的民主化和治理方面的援助进行自我评估的项目。其目的是帮助各国政府说明其本身的需要和改进现有项目和活动。1998年9月,罗马尼亚政府向参加新的民主国家或恢复民主的国家国际会议的国家发出一封信(内有与民主化进程有关的一份评估清单和若干问题)。在对答复作出分析以后,后续机制将决定是否根据可由数目有限的国家深入开展自我评估项目。为此目的,经济和社会事务部与马萨诸塞剑桥冲突管理小组一起准备了一项提案草案。

13. 1998年9月22日,在联合国总部举行了一次新的民主国家或恢复民主的国家部长级会议;会议核可了后续机制提出的建议。基调演说人圭亚那总统珍妮特·贾根夫人提议由圭亚那主办一次研讨会,以保持势头和推动后续进程。罗马尼亚外交部长兼部长级会议主席安德烈·加布里埃尔·普莱舒先生提议于1999年4月在罗马尼亚举行一次专家级后续机制会议,根据布加勒斯特会议的建议,讨论如何建立民主化的指标和行为规范。

14. 建立后续机制是一个鼓舞人心的迹象,表明在改进政府代表、联合国系统和民间社会之间的协作方面取得了进展。联合国内部也在采取措施加强协作。在行政协调委员会(行政协调会)组织委员会1998年第一届常会上,其成员讨论了关于设立一项联合国系统范围内民主化和治理议程的建议。会议一致认为,行政协调会成员应指定负责协调其各自组织在民主化领域的工作的协调中心。我很高兴地报告说,行政协调会的多数机构已经任命了这些协调中心。

### 三. 联合国系统在民主化和治理方面的活动

#### A. 通过尊重和监测人权建立政治文化

15. 尤其是经历内战的那些新的民主国家或恢复民主的国家其前景往往难以预料。因此,在国际援助方面实现下列两个相互关连的目标至关重要:防止冲突再次发生和为长期民主进程创造条件。致力于促进尊重人权的各项方案有助于实现这一目标,其方法是促进国家协

调和协助体制建设和法律改革以及通过促进和保护人权、建立人权文化和对侵犯人权的事例进行有效补救,以赋予人民权力。在很多国家,最近的事态发展表明,包括法治在内的有效保护人权的制度是制止暴力和冲突恶性循环,从而确保民主发展的不可或缺的条件。

16. 联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)主动提出通过监测国家和地方各级的有关人权发展情况,协助转型期国家走向民主。这一活动为有关国家政府和整个国际社会制定最适合某个特定情况的方案和项目提供了必要的资料。人权专员办事处随时准备与希望在其国家开展这些活动或建立这方面的国家能力的各国政府进行合作。

17. 在1997-1998年期间,人权专员办事处在25个以上的国家开展了大约45个技术合作项目。另外,在区域一级开展了9个项目,在全球一级也有9个项目。截至1998年6月30日,在技术合作领域派驻人员的国家计有布隆迪、柬埔寨、萨尔瓦多、加沙(巴勒斯坦)、危地马拉、马拉维、蒙古、卢旺达、南非、坦桑尼亚联合共和国和多哥。目前,派驻外地的技术合作人员比以往任何时候都要多,这尤其表明多年期项目和大型项目的数目已增加。

18. 人权专员办事处还通过有助于更好地促进和保护人权的人权机制支持新的民主国家和恢复民主的国家。在这方面,人权事务委员会发挥了重要的作用,该委员会在监测《公民及政治权利国际盟约》执行情况的同时,还就每个公民参与开展公众事务、在真正的定期选举中参加投票和竞选及参与国家的公共事务等方面享有权利的内容、范围和方法向缔约国提出具体建议。消除种族歧视委员会也对包括不分种族、肤色或民族或族裔血统均有权参加选举和担任候选人在内的政治权利的执行情况进行审查。

19. 建立国家体制能力是创造一个稳定和可持续的政治文化和尊重人权的另一项重大要求。在此情况下,由经济和社会事务部发起的乌兹别克斯坦民主化、人权和治理项目其主要重点就是通过能力建设促进人权。该项目于1997年开始执行,有三方面的重点:(a)开展技术援助活动,协助议会人权事务委员会设立一个监察员

办公室和全国人权事务中心;(b) 通过建立一个原型和复现性的法律援助社会,使公民能够更多地得到法律咨询和援助;(c) 向司法和法律专业人员提供更更新的技术计算机设备,以提高他们相互联系和获取资料的能力。

20. 开发计划署于 1994 年开始支持一项有关人权的能力建设方案,该项方案是厄瓜多尔军方在两年前发起的,即在部队的训练中列入人权方面的教育。结果有 16 000 多名军事参谋参加了这样的训练。为各级军事人员举办的人权讲习班和为高级军官举办的研讨会有助于对人权和民主保持更大的敏感性,1997 年 2 月在总统人选危机时期内武装部队采取非暴力行动便证实了这一点。讲习班的另一项成果就是在非政府人权组织与军方之间建立了信任。

21. 最近,开发计划署通过了一项有关人权的政策文件,接着又举办了一次内部讲习班,以便将其在此领域的技术援助方案的新政策纳入国家和区域各级的主流。目前开发计划署正在拟订一份人权项目清单。1998 年 9 月在乌克兰雅尔塔举办了一次有关“促进人的发展方面的人权”主题的区域会议,这是乌克兰政府与开发计划署欧洲和独立国家联合体(独联体)区域局为纪念《世界人权宣言》五十周年联合提出的一项倡议。有 27 个东欧和独联体国家代表团出席了会议。在大约 300 名与会者中包括政府高级官员、各国人权事务议会委员会主席、监察员、司法界代表、民间社会代表,包括少数民族和私营部门代表。

22. 会议强调人权的不可分割性,这完全符合开发计划署的可持续的人的发展方式。会议促进人权领域的经验和最佳做法的交流、帮助确定促进透明度和体制建设方面的需要和战略。已就组织网络提出了若干倡议,以便将负责人权事务的政府和民间社会的各部门召集在一起,交流最佳做法。该区域的很多国家已确认亟需执行现有的国际法和国内法。

23. 关于妇女的平等权利,联合国秘书处提高妇女地位司为监测妇女在公共部门的任职人数,对妇女参与政治决策的情况进行了研究和交换资料,以执行经济及社会理事会第 1990/4 号决议,其中理事会请秘书长经常传播

按性别分列的国家、区域和国际各级最高国家决策机关成员的组成情况的资料。

24. 联合国儿童基金会(儿童基金会)在民主化和健全的治理领域的重点是确保尤其是在《儿童权利公约》的宗旨和条款的指导下,促进人权,尤其是促进儿童的权利。儿童基金会正在努力向儿童、家庭、家长、民间社会组织、政府、非政府组织和媒介传授和实施儿童权利原则。例如,儿童基金会与市长和市政府共同努力,请社会各部门广泛参与促进权力下放的规划和管理。在克罗地亚,这一活动产生了一项由儿童向 15 个城市的市长提出的一项行动计划。儿童基金会在波斯尼亚—黑塞哥维那协助主办了一次与该战后首次选举有关的“青年民意测验”。

## B. 动员民间社会

25. 一个充满了生命力的民间社会是民主化进程取得成功的关键。没有公民的参与和对社会生活的积极贡献,真正的民主就不可能发展和成功。促进公众参与和形成充分了解情况的舆论对巩固民主化进程和维护民主价值至关重要。

26. 开发计划署对民间组织的支持通常是鼓励它们与政府在拟定和实施由开发计划署支助的方案方面建立合作伙伴关系。这些初步合作有助于在政府与民间社会之间开展对话。例如,在孟加拉国,开发计划署鼓励政府与非政府组织建立合作关系,为在 1990 年的特大水灾之后重建住房而共同努力。这个项目的经验显示,非政府组织和社区组织与政府在项目编制会议上的互动能代表受这个项目影响最大的人民发出强大的声音。

27. 鼓励进行对话的另一种可供选择的方式是开发计划署支助的城市环保当地倡议方案。该方案的目的是,通过为加强民间社会和改善地方治理的小型项目筹措资金来改善低收入社区的生活状况。亚太 2000 年方案就是开发计划署支助加强民间社会组织之间联系的一个范例。已为在撒哈拉沙漠以南的非洲地区推动减少贫穷方案而赋予权力给民间社会的活动确定了类似的目标。这个方案的目的是,通过促进在民间组织与国家



政策制定者之间创造一种有利于对话的体制环境来实现减少贫穷的目标。

28. 根据阿塞拜疆政府对建立民间社会的承诺和在开发计划署的民主、治理和参与方案的框架内,经济和社会事务部正在阿塞拜疆执行非政府组织的一个发展项目。这个项目的首要目标是,通过支助以及非政府组织和社区组织建设能力,来加快民间社会的发展。这个目标正通过为非政府组织建立一个资源和训练中心的工作来实现。该中心是一个管理和技术支助设施,它为新成立的非政府组织提供迫切需要的咨询意见、援助、培训、设备、资料和专门知识,促进政府与阿塞拜疆境内的非政府组织之间的合作、联系和相互交流。

29. 工会是民间社会中最有代表性的组成部分,它是努力实现更加尊重人权和社会正义、宣传团结的重要性、保护社会中最弱小群体的力量之一。因此,它们在向更为民主的体制的过渡中具有重要作用。国际劳工组织(劳工组织)有很多活动都集中在非洲,虽然这里民主化的新时代给人们带来了希望,但是由于经济普遍衰落,工作生活质量恶化,却使工会处于非常不利的处境。工会运动举办了一系列会议,政府和金融机构的代表参加了会议,已经向这些会议提供了进一步的技术支助。在 1996-1997 年期间,劳工组织为在很多国家中举行的这类会议提供了支助,这些国家包括贝宁、保加利亚、刚果、克罗地亚、埃及、几内亚、菲律宾、坦桑尼亚联合共和国、多哥和突尼斯。

30. 由开发计划署和几个双边捐助国提供资金、由联合国人类住区中心(生境)执行的城市管理方案已经把城市参与治理列为一个优先主题。这包括支持和建设市政当局和市政府的能力,方法是制定促进利害攸关者最大程度参与的方法,促进城市就都市治理问题进行协商,这些工作目前正在非洲、亚洲、阿拉伯和拉丁美洲区域进行。该方案正在拟定一份关于对在市政和城市各级参与治理采取实际可行措施的一般性政策文件。文件将综合区域经验,提出政策选择。方案投入是在生境议程中所概述的生境全面促进城市可持续发展努力的一部分,该议程是 1996 年在伊斯坦布尔召开的联合国人类住区会议(生境二)上获得通过的。

31. 生境还与城市和农村地区中的贫穷社区协力,促进在地方一级加强和实际应用健全的治理以及民主化进程。通过这些方案,贫困居民区的居民和他们的社区组织正通过基层一级的民主参与进程,来学习制定在改善住宅区方面的集体需要(住房、水供应、环境卫生和社会服务)。他们还为了参与管理公共和私营部门对他们所在居住区的投资而加强了与地方政府和非政府组织相互交流的能力和技能。

32. 儿童基金会认识到民间社会参与民主的重要作用,努力推动权力下放进程和社区参与各级的决策工作。这样的例子包括,在墨西哥和哥伦比亚,儿童参与促进公民教育和民主。在西岸和加沙地带的一项社区倡议还促进儿童和青年人参与社区发展活动。在智利、通过民间测验,在厄瓜多尔,通过儿童议会等活动,让儿童可参与评估对他们的生活有重要意义的领域。

33. 各区域委员会还扩大活动,把民间社会也包括在内。非洲经济委员会(非洲经委会)与非洲民间社会合作,规定由非洲民间社会中心作为民众参与活动的协调中心和新闻中心。非洲经委会的目的是,通过这个中心,扩大援助,以改善政府与民间社会的关系,促进民间社会在民主和健全的治理方面的作用。西亚经济社会委员会(西亚经社会)人类住区科目前正在进行一个关于在市政一级进行城市治理方面的研究项目。研究的目的是,审查在决策、规划和实施一级中,私营部门和民间组织及社区团体在多大程度上正成为发展进程中的合作伙伴。

### C. 选举援助

34. 自 1945 年成立以来,联合国一直积极参与选举援助。这些努力是选举领域中几十年工作的结果,不论是在制定国际标准,还是在援助托管和非自治领土争取自决的努力方面。自 1989 年以来,联合国已收到 140 多份请求提供某种类型选举援助的要求。政治事务部的选举援助司成立于 1992 年,它负责协调联合国系统在选举援助领域中的各项活动。

35. 总的说来,联合国以多种方式提供选举援助,其中包括(a) 筹备和举行选举;(b) 监督;(c) 核查;(d) 协调和支助国际观察员;(e) 支助国家选举观察员;(f) 技术援助和

(g) 观察。需要评价团与政府和选举当局讨论最适当的援助形式,从而对所需援助的类别做出评估。

36. 开发计划署与选举援助司密切协商,在提供技术援助和援助选举进程方面具有重要作用。例如,在莫桑比克,开发计划署与全面选举委员会协力为筹备选举提供了技术援助。开发计划署在中央和地方一级进行工作,向莫桑比克选举当局提供了与选举进程有关的各方面,包括后勤、公民教育、培训和法律及财务管理方面的专门知识。莫桑比克的选举有很多积极的结果,其中最重要的是普遍承认透明公平的选举程序。有 60 000 多人接受协助选举制度的训练,他们是未来选举的重要资源。

37. 自 1990 年以来,联合国人权事务高级专员办事处一直通过其技术合作方案参与选举援助,并特别强调选举的法律和人权方面。与选举有关的援助的主要领域包括选举法和有关立法方面的法律分析和法律援助;关于普遍的人权环境和法律及体制需要的分析和建议;支助公民教育努力;自由和公平选举的先决条件;对在选举中具有关键作用的公职人员进行训练。

38. 维持和平行动有时在支助选举方面可发挥重要作用。联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)负责筹备和举行全民投票,以使西撒哈拉人民能够行使他们的自决权,在独立或加入摩洛哥之间进行选择。联合国中非共和国特派团(中非特派团)是在 1998 年 4 月 15 日开办的,其任务是为预定在 1998 年 11 月举行的立法选举的选举守则和计划提供意见并提供技术支助。特派团还在健全的治理和法制方面提意见并提供技术支助。

#### D. 自由和独立的新闻媒介

39. 平衡的舆论需要有独立、自由的新闻流动和无偏见、客观的报道。联合国努力促进民主化,支助自由和独立的新闻媒介,这些努力已成为联合国在新闻领域工作中的一个重要部分。例如,1998 年 1 月,设在塔那那利佛的联合国新闻中心(新闻中心)在塔那那利佛大学为新闻专业的学生们举办了一个讲习班,主题为“促进治理和可持续发展的新概念:新闻媒介的任务”。1997 年

11 月,设在雅典的新闻中心举办了新闻简报会,为以“过渡期间的公共服务:加强其作用、专业精神、道德标准和价值观念”为主题的地方和区域会议提供新闻媒介关系方面的支助。

40. 儿童基金会传播司已与联合国新闻学院汤普森基金会合力编制了一套新闻训练材料。这套材料的目的是,鼓励制定更高的报道标准,支持对新闻采取批评态度,鼓励发展公平、充满关爱、人人地位平等的社会,同时特别把重点放在妇女和儿童身上。在印度、斯里兰卡、莫桑比克、罗马尼亚、肯尼亚、马拉维、尼泊尔和阿尔巴尼亚举办的讲习班都采用了这套手册。也在泰国和南太平洋举办了区域讲习班。

#### E. 加强法制

41. 大多数新的民主国家或恢复民主的国家所面临的一个重要挑战是,建立或重建基于法制的公平、切实有效和高效率的司法制度。这些民主国家所面临的一项艰巨挑战是,建立或使公众对因其权力的屈从、腐败和侵犯人权而常常被他们抛弃的制度恢复信任。

42. 在题为“从发展角度来看犯罪预防和刑事司法”的大会第 45/107 号决议的框架内,联合国国际预防犯罪中心为很多新的民主国家或恢复民主的国家提供了技术支助。自 1990 年以来,该中心一直、而且常常与开发计划署合作、促进在新的民主国家或恢复民主的国家司法制度的范围内建设机构能力和改善治理的主要方案和项目。例如,在波斯尼亚—黑塞哥维那,该中心刚刚结束了一个涉及上述所有方面的多元方案。在吉尔吉斯斯坦,该中心担任一个国家执行项目的共同执行机构,这个项目是要在内政部门内设立一个新的打击有组织犯罪活动的中央司。在南非,该中心参与研究预防家庭暴力、打击有组织的犯罪和商业犯罪活动以及少年法问题的各种项目。在前南斯拉夫的马其顿共和国,该中心正与秘书长的特别代表协力与负责刑事司法问题的政府各部门开展一项内容广泛的方案。在罗马尼亚,它还参与一个打击贪污腐败的项目,并在黎巴嫩准备一个类似的项目。

43. 和平行动常常涉及体制建设方面的责任,这些责任有助于在冲突后的局势中发展法制。已经部署了联合国海地民警特派团(联海民警团),他们通过协助海地国家警察专业化来协助海地政府。联合国波斯尼亚—黑塞哥维那(波黑特派团)还努力训练警察,让他们根据以民主方式维持治安的原则行动,改善国内行动自由的状况。其国际警察工作队(警察工作队)还与欧洲安全与合作组织(欧安组织)和稳定部队合作,举行市政选举,选举斯普斯卡共和国议会成员。

44. 迄今,开发计划署和其他援助机构在卢旺达面临的最大的治理挑战是,在 1994 年的战争和种族灭绝期间,政府系统本身基本上全部被破坏。国家司法部门受到的打击最严重。在一个费用为 280 万美元的项目下,已开始努力训练一批称职的法律专业核心人员,对涉嫌参与 1994 年灭绝种族活动的人进行审判。开发计划署已从海外征聘了 30 名调查律师,协助检察官办公室和 20 名法官加强巡回法院。还对 100 名治安法官、50 名政务部的干事和 400 名文职监狱看守进行了培训。

45. 儿童基金会在促进法制或健全的治理方面开展的活动包括司法行政(少年法制度)方案以及支助为法官和检察官、律师和执法官员提供资料和训练活动。它还支助实施儿童权利以及司法机构的独立原则。儿童基金会促进倡导立法和行政改革,并特别重视少年法。儿童基金会的办事处积极倡导立法改革,并在制定宪法修正案和起草新的法律方面提供技术援助。这种类型的活动得到很多拉丁美洲国家的支持。

46. 世界银行帮助新的民主国家和恢复民主的国家在下列领域中加强法律框架,这些领域包括管理市场经济的法律、例如规定财产权利、公司注册、业务和破产、以及金融机构的运转(爱沙尼亚、匈牙利、波兰和其他很多转型经济体)以及规范成立和管理民间组织的法律。为了对这项工作加以辅助,已广泛支助了司法改革,其中包括训练法官、编纂和出版法律、改进法庭的行政管理工作(阿根廷、俄罗斯联邦、坦桑尼亚联合共和国和委内瑞拉)。

## F. 改善公共部门管理和政府的民主结构的问责制度、透明度和素质

47. 联合国系统的业务要面临的挑战是将民主化和治理的全球目标和国家目标落实到可持续的项目行动中,并须配合国家和地方目前的需求。与民主和治理有关的技术合作行动不但复杂,而且具有多面性。为了能够成功地执行这种行动,必须作出紧密的协调并提供连贯的管理框架。为了维持这种主动活动的可信度,必须实行各种制度,使项目管理行之有效,并促进实施过程,保证在资源方面实行问责制度,提高透明度,使资源获得有效的管理。项目管理者必须发挥促进作用,使各种不同的利害攸关者和社会各部门都努力实现共同的目标。这些广泛的目标指导着联合国系统各种外地方案进行扩大治理和民主化领域的工作。

### 1. 治理

48. 从开始至 1990 年代初期,开发计划署在治理领域提供的技术援助集中注意于加强国家的能力。在 1980 年代,结构调整政策将公共部门的业绩列为政治议程上的优先事项,而国家的作用、大小、生产力和费用变得具有实际重要性。因此,方案国家日益要求开发计划署援助其公共部门,特别是在现代管理方面。1997 年 1 月通过了一份关于治理的新的政策文件,明确确定治理是开发计划署拟订方案的一个目标。虽然开发计划署从在国家一级支助治理方案开始时就深入参与,但 1997 年的政策文件才首次确认治理为可持续人力发展的一个关键组成部分。同时还确认,为了使人们发挥其潜力并扩大其选择范围,社会、经济和政治环境必须反映安全、参与、合作、平等和可持续性概念。

49. 治理的定义为运用政治、经济和行政权力管理的各级事务,它也是各国促进社会凝聚和融合以及确保人民福祉的手段。它包括用于分配权力和管理公共资源的一切方法以及政府的组织和政策的执行。因此,健全的治理依靠大众参与,必须行之有效和公平,促进法治和提高体制的透明度。治理包含国家但超越国家的范围,其中包括私营部门和民间社会的作用。因此,开发计划署的方案措施逐渐减少传统公共部门的改革项目而较



集中注意于:(a) 治理体制、(b) 权力下放和地方治理、(c) 都市管理和(d) 能力发展和学习工具/方法。

50. 经济和社会事务部治理方案的一个部分是编纂治理项目/方案的综合数据。在这一项目的头一个阶段,将调查 14 个非洲国家。这一活动由开发计划署非洲区域局进行,预期会推广至所有非洲国家,包括这些国家的政府及其发展伙伴,以改进制订和执行加强治理活动的战略。

51. 联合国项目事务厅(项目厅)向 30 多个有关民主和治理的活跃项目和方案提供业务服务,年度预算估计数超过 1 亿美元。

## 2. 民主与发展

52. 虽然世界银行没有这种民主化方案,但它在公共部门改革、权力下放、法律框架和司法改革方面作出贡献,并在其供资的具体部门项目中加强使用参与性机制,因此有助于加强新的民主国家或恢复民主的国家的民主体制。在更广泛方面,世界银行对经济和社会发展的支助有助于建立良好治理和民主的基础。经济停滞或增长极少导致贫穷情况恶化。在许多国家,不平等现象日趋严重,因此,可以将世界银行强调包容性发展的做法看作是支持新的民主国家和恢复民主的国家的民主进程。

53. 过去两年内特别强调世界银行协助各国控制贪污。贪污问题妨碍所有新的民主国家和恢复民主的国家的经济和社会进展,损害人们对政府的信心,足以威胁政治稳定。从经济上来看,贪污决不是推动市场经济的润滑剂,而是减少投资和使国家在全球经济中陷入边缘处境。从社会上来看,贪污不成比例地加重了穷人的负担,扩大收入差距。在日益增多的新的民主国家和恢复民主的国家,世界银行通过国家廉政讲习班的机制传播国际打击贪污的经验。它还协助政府、商界和民间社会(阿尔巴尼亚、格鲁吉亚、拉脱维亚、尼加拉瓜、坦桑尼亚联合共和国、乌克兰和乌干达)制定各种方案打击贪污和促进公共部门的道德行为。已进行调查以查明服务部门和政府官员作业的贪污程度及其造成的损害。

54. 世界银行在世界各地支助减低债务和加强机构能力的经济改革方案,有的方案在选定的政府机构内执行,有的在政府整体内部执行。重要的机构改革包括加强税收行政和海关部门,其中采用的方法包括改革经济政策,例如简化和降低课税和关税税率;实施组织性改革,例如提高薪酬和改善雇用条件;改进程序、记录管理和金融系统。在一些情况下(加纳、马拉维、坦桑尼亚联合共和国和乌干达),世界银行支助设立较独立的税收机构。税收部门,尤其是海关的贪污问题仍然广泛存在,妨碍了新的民主国家和恢复民主的国家融入全球经济。

55. 更广泛而言,世界银行认识到良好的治理在发展过程中发挥极其重要的作用,因此日益注重对公共部门的改革。在许多新的和恢复民主的国家,国家部门的管辖范围过大,并且表现不好。应致力于协助国家重新界定国家的作用,将国家的主要职能从严重干预改为提供一个使市场经济和民间社会能够蓬勃发展的环境。一般说来,这就是集中注意只有国家才能提供的功能,并建立能力履行这种职能。面临的挑战是改革政府的核心制度,例如预算的编制和财政管理、公务员制度、采购、记录管理和内阁程序。其中的一个着眼点是促进权力下放,协助各国界定哪些职能最适合由次要级别的政府履行,并建立一个明确的关于财政责任和范围的框架。

56. 国际货币基金组织(货币基金组织)继续同联合国会员国协力加强经济管理和提高经济效益。货币基金组织以下列三种方式向刚结束危机和冲突的国家提供援助:(a) 重建经济、财政、银行、金融和统计结构;(b) 协助当局制订适合其国情的经济和财政政策框架;和(c) 根据商定的一揽子政策提供紧急资金以加强经济管理和加速复原。整体努力的目标是提供一个有利的政策和体制环境,恢复国内外投资者的信心和吸收外来的财政援助。

57. 在其他新兴的民主国家,货币基金组织集中注意(视个别国家的具体需要)于:建立稳定的经济和金融,制定有效和透明的财政政策和有活力的银行和金融体系,实行现代的公司管理以便迅速纳入全球经济,并加强人力资源发展。整体目标在于促进高素质的增长,吸引长期的外国投资、尽量减少过分的市场波动,并促进迅速融



入全球经济、金融和贸易体系。在执行方面,将通过同个别会员国进行政策对话、有效的系统性监察和国际合作和建设能力以加强经济、金融和行政机构。

58. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)除其他外,认识到市场和私营部门的主动行动是扩大经济的推进因素,同时也认识到健全治理能够发挥决定性的影响,国家应当发挥有效的作用但却必须减少干预。在维持经济增长和发展所必需的民主过程中,健全治理是一个组成部分,其中需要对资源作出有效的管理。

59. 许多发展中国家对债务管理的基本功能没有给予充分的注意,成为导致 1980 年代债务危机的一个因素。为了制订促进有效的债务管理的行政、体制和法律上的适当结构,必须建立健全的信息系统,详细记录下列方面的综合数据:贷款合同、过去和今后的付款、过去和今后偿还的债务。同时还必须发展国家能力以界定和选择适当的债务战略。所有这些方面都要依靠健全的财政资源管理和国家承担责任。贸发会议债务管理和财政分析系统目前所涵盖的国家超过 40 个,占发展中国家未清偿债务的 25%以上。

60. 联合国工业发展组织(工发组织)的任务是促进可持续工业发展。工发组织在工业发展领域加强公营部门和私营部门的伙伴关系和扩大人民的参与,以支助加强和巩固新的民主国家和恢复民主的国家的民主发展。为了协助改善政府制订工业政策和战略方面的问责制度、透明度和素质,工发组织促进加强公营部门和私营部门之间的互动性对话。在工发组织支助的项目中,工业部门的所有主要攸关者共同努力建立了共识,制订了一些工业政策和战略。例如,工发组织开展了一个方案,在 28 个非洲国家建立工业伙伴关系理事会,以便作为一个机制,促进政府和私营部门在制订国家工业发展政策和优先次序方面发挥更密切的相互作用并加强它们之间的合作。

61. 工发组织也通过下列活动支助中欧和东欧的各转型经济体巩固其民主发展:促进区域和地方发展主动行动,建立小型商业支助网络,向重组的私营企业提供咨询意见和援助。例如,工发组织深入评估保加利亚、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦和乌克兰七个区

域加速增长的基本情况;协助在吉尔吉斯斯坦建立和扩大小型商业支助中心网络;在罗马尼亚就企业重组方面向国家商业顾问提供训练。

62. 为了协助市场改革持续发展并扩大人民参与主流经济活动,工发组织支助一些非洲国家发展和加强私营部门发展。例如,工发组织支助莱索托和乌干达工业部实施私营化方案和促进私营部门。工发组织并向非洲的妇女企业家和在转型经济国家提供开办企业、特别是在食品加工、纺织和制衣工业开办企业的技术咨询意见。

### 3. 最近关于民主化和健全治理的会议和讲习班

63. 最近在非洲举行了一系列关于健全治理和民主化问题的讨论会、讲习班和会议。联合国全系统援助非洲特别倡议提供了全面互动合作的机会。非洲经委会和开发计划署在其职权范围内主导进行关于治理的协商,共同组织了两次年度性的非洲治理论坛。1997 年的论坛提供了关于非洲治理情况的对话机会。1998 年的论坛讨论了公共问责制度作为维持新兴非洲民主国家长期稳定性的一个重要因素的问题。

64. 另一项行动是于 1998 年 5 月在赤道几内亚巴塔举行的中部非洲民主体制与和平分区域会议,它是由联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会的成员筹备并由裁军事务部从旁协助。会议赞成一项提议,即设立一个分区域议会以巩固中部非洲各国对民主、和平和发展的承诺。应与会者的要求,今后的议会的组成只应包括有自由公平选举的中部非洲国家所指派的经民主选出的代表。

65. 1998 年 3 月,经济和社会事务部在亚的斯亚贝巴非洲经委会总部举行了一次关于非洲治理问题的大型会议。会议的讨论触及广泛系列的关于巩固非洲健全治理的体制基础的问题。非洲经委会同援助非洲全球联盟合作举办了一次关于军方在政治过渡和经济发展中的作用的座谈会。参加座谈会的代表来自军方机构、学术机构、区域组织和分区域组织,包括西非国家经济共同体和多边及双边组织。

66. 在世界其他地方,1997 年 11 月在希腊塞萨洛尼基举行了一次关于转型中的公职制度的区域会议,其主题是“加强公职制度的作用、专业性及道德标准和价值”。会议的目的是提供一个论坛,供 21 个中欧和东欧国家讨论加强作为健全治理的一个核心组成部分的公职制度的职能和完整性的方法。与会者讨论了区域内的国家展开改革,从一党制改为多党制以及从中央计划经济改为市场经济而产生的巨大政治、经济和社会变动。会议由希腊政府担任东道国,并在开发计划署的合作下由经济和社会事务部筹办。

67. 生境就下列方面组织了一些讨论会和讲习班:促进地方一级的健全治理和民主化、建立地方领导能力方案和解决管理训练方案。非洲、亚洲和拉丁美洲的地方政府官员参与了分区域讲习班,以提高其在住房、基础设施和服务方面管理人类住区方案的技能。其中一个重点是协助当选的地方政府官员在管理其城市时遵循健全治理原则:民主和开放供参加的决策程序、公共部门资金的透明管理和民间社会代表的参与。

68. 东京的联合国大学也筹办了关于民主化的讲习班。讲习班促成联合国大学出版社出版了一些集中探讨民主和民主化的概念问题和区域问题的书籍。

#### 4. 关于民主化和治理的新项目和讨论会

69. 为了促进世界各地的民主文化,教科文组织总干事设立了一个民主与发展问题国际小组。这个智力论坛由选自世界各区域的 20 名人士组成,由前联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利先生担任主席。论坛的主要目标是就教科文组织有关促进民主的方案应如何执行的问题向总干事提出咨询意见,并就方案的落实促进采取主动行动、动员伙伴和发挥协力增效作用。

70. 1995 年,教科文组织展开一个项目以促进民主原则。多年来,该项目在世界各地组织了一些关于治理和民主原则的活动和会议。最近的一次为 1998 年 7 月在马普托举行的会议,主题是“面对全球化的非洲:民主和治理的挑战”。1999 年,非洲国家首脑将在比勒陀利亚举行民主和治理问题会议;还将另外举行关于同一题目的区域会议。

71. 美洲国家关于新的民主国家和恢复民主的国家问题的第一次会议计划于 1999 年在哥斯达黎加举行,该会议由中美洲支持民主方案和联合国和平大学共同举办,以贯彻第三次新的民主国家和恢复民主的国家国际会议的建议。会议的主要目的是让拉丁美洲和加勒比各国政府代表和民间社会代表聚在一起评价和交流民主化的进展经验。目前还正在为该会议进行试验性的国别研究。

72. 哥斯达黎加的会议是一系列以新的民主国家和恢复民主的国家国际会议的名义筹办或计划的讨论会、讲习班和会议的其中之一。较早时,这种讨论会分别在下列地点由下列方面举办:美利坚合众国纽黑文,耶鲁大学联合国研究所;纽约,议员全球行动联盟;芬兰赫尔辛基和俄罗斯联邦斯韦托戈尔斯克,芬兰外交研究所和国家福利和卫生研究发展中心在其他组织的支助下举行。计划在 1999 年举行的会议包括在圭亚那举行一次讨论会和布加勒斯特举行一次后续机制专家会议。

## 四. 结论意见

73. 上面第三节所述的民主化和治理活动是联合国各种基金会、计划署和机构以及秘书处在这个扩充中的领域所进行的许多项目和方案的实例。这些项目涵盖广泛系列的领域,从地方到全球方案,从会议到实地工作,从政府的援助到民间社会的动员。这种活动说明联合国在这个领域的工作范围正在日益扩大,联合国的实体已更加注意民主化进程和促进健全的治理。

74. 鉴于国际社会日益关注民主化进程,我十分欢迎大会去年对第三次新的民主国家和恢复民主的国家国际会议所作出的关于召开第四次非洲大陆问题国际会议的决定所表示的支持。贝宁政府慷慨地表示愿意担任这个会议的东道国。

75. 为了确保第四次国际会议取得成功并提高我们对民主化进程的认识,必须在会议举行前进行广泛的筹备。为此,上面第二节所述的后续机制可以发挥十分宝贵的作用。提议将于 1999 年在圭亚那和罗马尼亚举行的讨论会为开展这种筹备工作提供了极好的机会。

---

注

<sup>1</sup> 该网址的名称如下：“民主化和健全的治理:新的民主国家或恢复民主的国家国际会议”，可用下列地址查找：  
[Http://www.undp.org/undp/governance](http://www.undp.org/undp/governance)。

<sup>2</sup> 这两个部的网址名称与上述名称相同。政治事务部的网址在适当情况下可通过下列地址查找：  
<http://www.un.org/Depts/dpa>。经济和社会事务部的网址在适当情况下可通过下列地址查找：<http://www.un.org/esa>。

---