



大会

Distr.: General  
11 July 2014  
Chinese  
Original: English

第六十八届会议

议程项目 85

国内和国际的法治

## 加强和协调联合国法治活动

秘书长的报告

增编

### 摘要

本报告是根据《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》(第 67/1 号决议)第 41 段提交的,指出了法治、人权、和平与安全及发展之间的一些最重要联系。报告重点阐述了大会和其他联合国机构迄今如何处理这种联系,并且得出结论认为,国际和国家的法治是一项具有多个层面的原则,构成大会议程中各种问题的基础。报告认为各机构是大会发展这种联系的主要手段,并提出了大会进一步发展这一议程的若干途径。



## 一. 导言

1. 世界上依然存在着冲突和贫穷，多边系统中的各种压力和紧张关系显然正在加剧。多极世界日益自信，却没有为整个人类提出与此相适应的统一远景，因此，能否就这些持久挑战提出普遍商定对策，正在成为一种考验。联合国能够通过普遍商定的规范框架提出共同愿景，并在国内和国际两级通过法治加以执行。

2. 国内和国际的法治问题大会高级别会议对此给予承认。在会后发表的《宣言》(第 67/1 号决议)中，各国国家元首和政府首脑一致认为，“我们面临着众多复杂的政治、社会和经济变革带来的种种挑战和机遇，我们要共同应对这些挑战和机遇就必须遵循法治，因为法治是各国间友好平等关系的基石，是公正、公平的社会得以建立的基础”。

## 二. 任务和报告的编写

3. 大会在《宣言》第 41 段中强调，大会强调必须继续审议和促进法治的所有方面，为此决定在大会开展工作，进一步发展法治与联合国的三个主要支柱，即和平与安全、人权和发展之间的联系。为此，大会请秘书长“就在利益攸关方广泛参与下进一步发展此类联系的方法和手段提出建议”。本报告是根据这项要求提交的。

4. 根据《宣言》第 41 段的要求，我与广泛的利益攸关方进行了磋商。要求会员国提出书面意见并收到 13 项答复，其中包括两项集体提出的意见。作为这些书面意见的补充，2014 年 2 月在纽约联合国秘书处举行一个向全体会员国开放的小组讨论，并在 2014 年 4 月和 5 月与包含全体会员国的区域集团举行磋商。

5. 在 2013 年开始通过网络征求意见，70 多个会员国的广大民众作出答复。在参加征求意见活动中的人中，60% 为男性，40% 女性，年龄在 13 岁至 80 岁之间。人们作为公众的一员、以个人身份作出答复，民间社会组织、学术机构和私营部门也作出答复。联合国开发计划署(开发署)牵头在 2013 年就法治和 2015 年后发展议程议题举行电子协商并收到一些意见，将这些意见与通过网络征求的意见加以合并。

6. 由常务副秘书长主持的法治协调和资源小组也代表 20 个参与加强法治工作的联合国实体的负责人提出了实质性意见。

## 三. 联合国系统的三大支柱

7. 本组织在和平与安全、发展和人权领域开展工作的任务规定载于《联合国宪章》，而将这一任务规定变成三个支柱概念可追溯到《千年宣言》(大会第 55/2 号

决议)。会员国确认，“某些基本价值对二十一世纪的国际关系是必不可少的”。它们表示，“人们不分男女，有权在享有尊严、免于饥饿和不担心暴力、压迫或不公正对待的情况下过自己的生活，养育自己的儿女”。

8. 秘书长在题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(A/59/2005)中进一步阐述了这一愿景。三个支柱是围绕联合国必须促进的以下三项基本自由提出的：要有免于恐惧的自由，以应对和平与安全挑战；要有免于匮乏的自由，以实现进一步发展；要有尊严生活的自由，以促进人权和法治。

9. 在大会第六十届会议高级别全体会议上，会员国在第 61 / 1 号决议(《2005 年世界首脑会议成果文件》)中申明，“和平与安全、发展和人权，是联合国系统的支柱，也是集体安全和福祉的基础”。

10. 本报告对法治与三大支柱的关系和对每个支柱的促进作用作出分析。但必须强调的是，这些支柱并非相互割裂，因为“和平与安全、发展和人权是相互关联和相辅相成”(同上)。秘书长曾指出，“没有安全就不会有发展，而没有发展就不会有安全。不尊重人权和法治，我们既不能享有发展，也不能享有安全”(A/59/2005，附件，第 2 段)。因此，本报告将尽可能着重说明这些相互联系。

#### 四. 人权：尊严生活的自由

11. 秘书长在报告中指出，“虽然免于匮乏和恐惧是必不可少的，但这些还不够。所有人都有权得到尊严对待和受到尊重”(同上，第 27 段)。要通过享有所有人权赋予人们这种尊严和尊重，并通过法治加以保护。

12. 国际人权框架与国际人道主义法、国际刑法和国际难民法一道，构成了尊严生活的自由的基石。规范框架的这些基本组成部分都是相辅相成的法律体系，它们有着共同的目标：保护人的生命健康和尊严。

13. 法治是促进和保护共同规范框架的工具，而且提供了一个架构，可藉此迫使权力的行使遵守商定的规则，从而保障所有人权受到保护。

14. 秘书长指出，法治要求法律程序、法律机构、以及实质性规范与人权保持一致，其中包括法律面前人人平等、接受法律问责、及公平保护和捍卫权利这些核心原则(见 S/2004/616，第 6 段，法治的定义)。如果人权得不到保护，社会就不会有任何法治，反之，如果没有一个强有力的法治，人权就不能在社会中得到保护。法治是执行人权机制，使人权从原则变成现实。

15. 如果没有人权框架，法治就仅仅成为“依法而治”；后者作为一个用语是指法律框架或基于规则的框架，并没有确保实质性司法的规范基础。更有甚者，不尊重人权的所谓“法治”可能被当成一种任意和不公正地行使权力的工具。

16. 普遍商定的人权规范和标准为法治提供了规范性基础，然而，法治必须立足于一国的国情，包括其文化、历史和政治。因此，各国在发展建立本国法治制度方面的确有不同经验。然而，大会在第 67/1 号决议中申明，一些共同特点建立在国际规范和标准的基础之上。

17. 总之，法治和人权是尊严生活的自由这一原则的两个方面。因此，法治和人权之间有着不可分割的内在关系。

18. 自《世界人权宣言》通过以来，会员国已充分认识到这一内在关系。《世界人权宣言》指出：“若要使人不被迫采取叛乱作为反抗暴政与压迫的最后手段，就应该以法治保护人权”。

19. 会员国在《千年宣言》中商定，将不遗余力地“加强法治，并尊重一切国际公认的人权和基本自由”。会员国在《2005 年世界首脑会议成果文件》中确认，法治和人权同属于“联合国的普遍和不可分割的核心价值和原则”。会员国在法治问题宣言中强调，人权和法治“是相互关联和相辅相成的”。

#### A. 政府间进程中的人权和法治问题

20. 法治和人权之间的关系显然是通过政府间进程得到发展。大会在 1993 年维也纳世界人权会议上首次审议了法治问题。会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》呼吁联合国建立一个综合方案，加强对直接影响到遵守人权和维持法治的国家机构。会议之后，大会主管社会、人道主义和文化问题而且是大会负责大部分人权工作的第三委员会直至 2003 年每年通过了关于加强法治决议。

21. 此外，第三委员会还通过审议具体人权问题，在加强法治方面取得重大进展。委员会定期审议与法治有关的一系列广泛的问题，其中包括司法领域的人权问题、在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由、加强法治和刑事司法机构改革、以及数字时代的隐私权。

22. 人权理事会也积极推动法治。理事会通过了直接涉及人权和法治的一系列决议，其中除其他外包括：关于司法、特别是少年司法的第 18/12 号决议；关于促进斯里兰卡国内的和解与问责的第 19/2 决议；关于司法系统的公正廉明的第 19/31 号决议；关于人权、民主和法治的第 19/36 号决议。

23. 此外，人权理事会设立了若干与法治直接有关的特别程序机制，例如法官和律师的独立性问题特别报告员、促进真相、公正、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员和任意拘留问题工作组。

24. 此外，人权条约机构和普遍定期审查直接有助于加强法治。人权委员会发布了一些一般性评论，都直接涉及到对法治的理解和实行法治，例如关于在权利法院和法庭中权利平等和获得公正审判权的第 32 号一般性意见。在普遍定期审查中，许多建议涉及核心法治问题，例如司法。

## B. 确保正当程序和法律面前人人平等

25. 法治和人权之间的相互依存关系可以明确地反映在司法系统的正当法律程序保障中，例如《公民及政治权利国际公约》第 9 条和第 14 条所载的那些有关拘留和公正审判的保障。在这方面，基本人权准则不仅决定了国内法的内容，而且决定了法律通过司法程序对民众执法的程序。这些人权准则确保法治产生公正的结果。

26. 正当程序确保法治使问责、不歧视和参与司法程序等基本人权原则具有效力。问责和不歧视则是法治的根本。会员国在法制问题宣言中指出，“所有个人、机构和实体，无论是公共还是私营部门，包括国家本身，都有责任遵守公正、公平和平等的法律，并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视”（第 2 段）。就参与而言，正当程序规定，个人有权在没有无故拖延和本人在场的情况下接受审判。所有人都获得无罪推定，不得被迫作不利于自己的证词。被告也有权为自己作出有效辩护。

27. 正当程序还可以保证及时、独立和公开地伸张正义。司法机构的独立性和公正性、司法系统的廉正、以及法律行业的独立性都是通过法治保护人权的必不可少的先决条件。

## C. 推进经济、社会和文化权利与发展权利

28. 在把经济、社会和文化权利纳入国家宪法、法律和条例方面，法治发挥了不可或缺的作用。如果这种权利可以由法庭裁断，或者确保以其他方式对这些权利给予法律保护，那么，当这些权利没有受到维护或公共资源遭到滥用时，法治可以提供补救手段。

29. 法治还有助于通过国家政策和方案落实经济、社会和文化权利。此外，法治的司法和行政机制有助于确保这些政策在非歧视的基础上得到依法实施。

## D. 处理严重违反人道主义法行为和严重侵犯人权行为的后果

30. 在发生严重违反人道主义法和严重侵犯人权行为时追究责任，是法治维护人权的一个主要方面。通过法治应对此类暴行还可加强和平与安全以及发展。

31. 会员国在法制问题宣言中重申了一项普遍承诺，即不容忍下述最严重的侵犯人权行为有罪不罚：灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪或违反国际人道主义法行为和严重违反人权法行为。法治对于处理此类暴行必不可少，因为这种暴行可能破坏和平与安全，阻碍发展。

32. 联合国在制定严重国际罪行全球问责框架方面取得了很大进展。安全理事会设立的特设国际刑事法庭为建立国际刑事法院铺平了道路。除法院外，联合国法庭和联合国提供协助的法庭，例如塞拉利昂问题特别法庭、柬埔寨法院特别法庭、

黎巴嫩问题特别法庭、塞拉利昂问题余留事项特别法庭和刑事法庭余留事项国际处理机制，处理了具体的问责和遗留问题。

33. 在国内一级，会员国承担着确保对暴行罪和其他严重侵犯人权行为提出起诉的主要责任。这是《罗马规约》的一项核心原则(见《规约》，第十七条)。正是出于这一原因，罗马规约缔约国大会呼吁联合国进一步致力于加强这一领域的国家能力。安全理事会还指出，加强国家主管司法系统对于法治至关重要(第 1503(2003) 号和第 1534(2004) 号决议；另见 A/67/308)。

34. 除了司法机制外，还可以通过更广泛的过渡司法措施处理严重侵犯人权行为。这些措施包括用来处理严重国际犯罪的一系列非司法机制，包括真相与和解委员会和赔偿。促进真相、司法、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员强调，过渡时期司法措施可以为和平与安全以及促进可持续发展奠定必要基础(见 A/67/368)。

35. 在这方面，大会在 2005 年通过了《受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》(第 60/147 号决议，附件)，其中强调并详细说明了各国在确保严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为的受害人获得司法救助方面应采取的措施(见第 66/102 号决议)。

## 五. 和平与安全：免于恐惧的自由

36. 会员国在法制问题宣言中指出，“法治是预防冲突、维持和平、解决冲突和建设和平的一个重要因素”。

### A. 政府间进程中的和平与安全 and 法治问题

37. 除了几个附属机构的工作外，安全理事会和大会(通过其第一、第三、第四和第六委员会)推进了法治同和平与安全之间的相互关系。

### B. 尊重《联合国宪章》

38. 《联合国宪章》第一条强调指出，联合国的宗旨之一是“以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平的国际争端或情势。”法治可以确保国际法和正义原则同样适用于所有国家，并同样得到遵守。尊重法治可以营造实现《联合国宪章》宗旨的有利环境。

39. 《宪章》为国家间友好关系奠定规范性基础。《宪章》与全部国际法一道，为开展国际关系提供了一个架构。《宪章》建立了各国作为平等主权国家的互惠关系，使各国在商定多边系统范围内的行动具有可预测性和合法性，并提供一种解决争端的手段。领土完整、不得以任何不符合《宪章》的方式进行武力威胁或使用武力、以及承诺履行国际法律义务等原则，对于和平与安全尤为重要。



40. 大会已对其中许多方面进行讨论。2006 年以来，第六委员会在题为“国内和国际的法治”的议程项目下审议了国际一级法治的某些方面，并进一步发展了这一概念，通过了年度决议。

### C. 预防冲突中的法治问题

41. 《宪章》第三十三条是预防冲突及和平解决争端的关键所在。国际争端当事方可以借助于包括谈判、调查、调停、和解、仲裁、司法解决、诉诸区域机构或安排在内的各种解决争端措施和机制。在第六十八届会议上，大会第六委员会在题为“国内和国际的法治”的议程项目下对和平解决争端问题进行辩论，并为进一步发展这一联系提出一些设想。

42. 在国家一级，人们日益认识到法治薄弱和不尊重人权的国家对和平与安全构成重大威胁。国内的暴力循环破坏发展，对国内和国际和平与安全造成不良影响。<sup>1</sup> 强有力的法治不仅保护人权，而且有助于通过提供解决不满和阻遏犯罪和暴力行为合法程序，防止和减轻暴力犯罪和冲突。相反，薄弱的经济发展和不平等现象可以引发的犯罪和暴力行为。

43. 在这方面，大会在《2005 年世界首脑会议成果文件》中提出的保护责任原则具有相关性。该原则强调，必须支持国内法治和人权机构，以确保各国政府拥有一切必要手段履行其义务，保护本国民众免遭种族灭绝、危害人类罪、战争罪和族裔清洗，并呼吁国际社会支持这些努力。

### D. 武装冲突中的法治问题

44. 在武装冲突局势中，保护平民是联合国的一个优先事项。任何保护活动，无论是人身保护还是政治保护，或是通过建立保护性环境提供保护，都必须以法治为基础，目的是在困难条件下使相关法律具有实际意义。

45. 相关规范框架和会员国根据框架承担的义务是我们全部保护工作的关键所在。为了更好地保护平民，会员国必须遵守有关国际条约，将条约规定纳入国内法，并建立运转良好的机构和内部控制。同样重要的是，就强制规范和受到禁止的做法开展宣传教育，并在发生严重违法的情况下采取刑事执法措施。

46. 安全理事会自 1999 年以来定期就保护平民问题举行会议，并强调必须通过执行和适用相关规范框架，在武装冲突期间保护平民。同样，大会也在维持和平行动特别委员会讨论了这一专题。大会也在全体会议和第六委员会中讨论了人道主义法(分别见第 67/93 号、第 68/101 号和第 68/102 号决议)。

<sup>1</sup> 见世界银行，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》(华盛顿特区，2011 年)。

47. 同样至关重要是，联合国本身在包括以使用武力方式履行保护平民职责时尊重国际人道主义法和人权法。联合国人员必须为其犯下的任何不检行为受到追究。大会通过维持和平行动特别委员会和一个特设委员会研究了这一问题。

## E. 冲突后局势中的法治问题

48. 建立法治机构对于确保即时安全并且为建设和平生根发芽营造必要的稳定局面是至关重要的。强有力的司法和惩教机构，以及充分尊重人权、负责任的警察和执法机构，对于在冲突后时期恢复和平与安全至关重要。这有利于将犯罪人绳之以法，鼓励和平解决争端，在平等权利基础上恢复信任和社会融合。建立这种环境对于和平与安全以及可持续发展同样重要。

49. 在这方面，联合国认识到需要采用广泛做法，向整个刑事司法系统提供协助。作为加强法治和人权综合做法的一部分，必须支持开展由本国主导的安全部门改革。

50. 联合国各机构都充分认识到和平与安全同法治之间在冲突后局势中的密切联系。大会和安全理事会认为，加强法治机构是稳定和可持续和平的关键所在。(见安全理事会第 2086(2013)号决议，第 8(e)段)。支持实施法治目前已列入 28 个安全理事会特派团中 18 个特派团的任务规定。大会下设的维持和平行动特别委员会负责就维持和平背景下的法治和安全部门改革提供政策和指导，并已就执行这些任务规定提供指导。

## F. 跨国威胁

51. 在一国境内犯下、却跨越国家边界并影响到整个地区乃至整个国际社会的犯罪，是对和平与安全构成的一些最严重挑战。这对于法治和保护人权而言是一个不断发展变化的挑战，并清楚地说明了和平与安全之间的密切联系。

52. 恐怖主义造成暴力和不稳定局势，可能会限制行动自由以及获得就业和教育的机会，使生活质量下降，并且威胁到民众的基本权利，包括生命和人身安全的权利。恐怖主义对安全与稳定构成威胁，并可能破坏经济和社会发展。

53. 在联合国框架范围内，已经制定了与具体恐怖活动有关的 18 项打击国际恐怖主义国际文书(14 项公约和 4 项议定书)，并通过了安全理事会相关决议。此外，大会于 2006 年 9 月 8 日通过了《联合国全球反恐战略》(第 60/288 号决议)。

54. 这项战略的各个支柱都立足于强有力的法治措施，而其题为“确保尊重所有人的人权和法治作为打击恐怖主义斗争的重要基础的措施”的第四支柱强调，人权和法治在反恐努力中居于重要地位。

55. 在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员着重指出，符合人权标准的反恐措施有助于防止招募人员从事恐怖主义行为，侵犯人权



行为往往导致不满情绪，而不满情绪又导致人们作出错误选择、乃至诉诸恐怖主义(见 A/HRC/20/14，第 32 段)。

56. 同样，不同领域的跨国有组织犯罪威胁和平与安全，破坏全世界各社会的经济和社会发展。大会和打击跨国有组织犯罪公约及其议定书缔约方大会强调，跨国有组织犯罪对人权和法治造成不良影响。<sup>2</sup>

57. 有组织犯罪网络腐蚀官员，妨碍司法和恐吓证人和受害者，威胁到国家确保法律和秩序的义务，并损害了个人的基本权利。在法治遭到削弱的国家，这些犯罪团伙的影响力可能对政治稳定构成威胁，并破坏可持续发展。

58. 加强法治是打击跨国有组织犯罪一种强有力的方式。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》在 2000 年获得通过并于 2003 年生效，这标志着会员国作出打击有组织犯罪的历史性承诺。该公约已接近普遍加入，并由以下三项议定书加以补充：《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》；《关于打击陆、海、空偷运移民者的补充议定书》；《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》。

## 六. 发展：免于匮乏的自由

59. 会员国在法制问题宣言中指出：“法治与发展彼此密切关联、相辅相成，推进国内和国际的法治对实现持续的包容性经济增长、可持续发展、消除贫困与饥饿以及充分实现所有人权和基本自由，包括发展权，至为重要，而这些方面反过来会加强法治。”因此，会员国呼吁在 2015 年后国际发展议程中考虑到这一相互关系。

60. 在国际一级，一整套国际文书，包括那些关于国际贸易和金融、气候变化和保护环境、以及发展权的文书，制订了有助于可持续发展的国际商定标准。

61. 在国家一级，若要营造提供可持续生计和消除贫穷的环境，就必须实施法治。贫穷往往是因为剥夺权利、排斥和歧视所造成的。法治可以促进发展，具体方式是加强个人和社区的声音，提供诉诸司法的机会，确保在权利受到侵犯时提供正当程序和规定补救办法。生计、住房、土地保有权和合同的保障可以使穷人能够而且有权防范自己的权利受到侵犯。法律权益超越了提供法律补救措施，并有助于获得更好的经济机会。

62. 法治若要促进可持续发展的成果，就必须确保保护所有人权，包括经济、社会和文化权利以及发展权。尽管“依法而治”可以提供一种法律框架、合同确定

<sup>2</sup> 第 67/1 号决议，第 24 段。打击跨国有组织犯罪公约及其议定书缔约方大会，第 6/1 号决议，序言。

性和解决争端机制，从而有助于经济增长和发展，然而，唯有符合国际人权法的法治才能促进包容性和可持续发展。

63. 寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员强调指出，最近的经验表明，将司法和人权考虑因素排除在外的狭隘发展努力不能实现可持续人类发展(见 [A/68/345](#)，第 64 段)。

#### A. 政府间进程促进发展和法治

64. 大会第二委员会审议了在促进穷人法律权益背景下法治和发展之间的许多联系，强调了法治和诉诸法律通过加强保护土地权、财产权和劳动权，成为在消除贫穷方面取得进展的有利框架(见第 [64/215](#) 号决议)。

65. 大会强调，除其他外，“所有人获得诉诸法律的机会的重要性，为此鼓励加强和改善司法……”和“尊重法治和财产权，推行适当的政策和监管框架，可以鼓励创办企业，包括创业精神，而且有利于消除贫穷”(见第 [63/142](#) 号和第 [64/215](#) 号决议)

#### B. 保护土地和财产

66. 更好地保障土地和财产保有权，可以为确保城乡社会经济进步、支持减少贫困、促进性别平等、以及和平与安全作出重大贡献。土地保有权，包括符合地方条件和需要的各类保有权，例如共有财产权利和公共资源保护，为如何处理土地或财产及其用途带来确定性，并且能够通过投资提高经济机遇和惠益。

67. 依照住房等人权标准保障保有权，可以防范扣押和其他侵犯，加强粮食安全和创收，并减慢森林砍伐。<sup>3</sup> 保障保有权还可以加强减少土地和财产纠纷的能力，因为这种纠纷往往有助长大规模冲突之虞。保障不同形式的保有权，如个人或集体所有权和财产权，尤其对于妇女而言，还可以支持其他权利和优先事项，包括改善健康状况、财政稳定和人身安全。适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员提出的《城市穷人保有权保障的指导原则》在这方面可以有所助益(见 [A/HRC/25/54](#))。

#### C. 开采自然资源

68. 更广泛地说，确保在开采自然资源过程中实行法治是保证包容性和可持续经济增长与发展，以及尊重、保护和实现个人人权的关键。用可持续和透明的方式管理自然资源可以推动经济福祉，为实现社会稳定与和平奠定基础。跨界水资源

<sup>3</sup> 对东非、南亚和拉丁美洲的 80 个森林进行的抽样调查显示，社区拥有森林和参与规则制定与大幅减少碳排放存在联系。见 Ashwini Chaatre and Arun Agrawal, “Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons”。

等资源需要共享国家之间开展高度合作，还需要制定适当的法律框架来支持可持续管理。

69. 依照法治妥善管理自然资源，也是实现和平与安全的关键因素，突出显示了三大支柱的相互联系。在过去 60 年里，至少 40% 的国内冲突与争夺自然资源有关。<sup>4</sup> 如果开采自然资源引起环境损害和丧失生计、或利益分配不均，暴力冲突的风险就会加大。

70. 为此，确保私营部门为其行为负责至关重要。《工商业与人权指导原则》是确保私营部门不仅受益于并且遵守法治的权威性全球框架。此外，在国际一级，遵守如毛坯钻石金伯利进程证书制度这样的自愿遵守倡议可以发挥关键作用。

#### D. 健全的法律框架

71. 会员国在法制问题宣言中确认，“公平、稳定和可预见的法律框架对于促成包容、可持续和公平的发展、经济增长和就业，对于拉动投资和促进创业精神，都具有重要意义……”世界银行也指出，如果有健全的法律来执行合同、解决商业争端并尊重财产权，就会增强经济增长。<sup>5</sup> 例如，法律保护妇女的继承权或签订合同的能力，对于经济增长、促进性别平等和增强妇女权能而言十分重要。

72. 大会还确认，执行并有效利用现代商法的标准对于促进善治、持续发展经济以及消除贫穷和饥饿来说至关重要。<sup>6</sup>

#### E. 加强司法救助

73. 加强司法救助是增强法治与联合国系统三大支柱之间关联，并增强民众权能的重要手段。约有 4 亿人在生活中得不到法律保护。<sup>7</sup> 如果所有人不能平等、不受歧视地诉诸有效的司法机制，那么，这些人会很容易遭雇主欺骗、被驱离自己的土地、并受到暴力恐吓。如果不能诉诸司法，就不会始终如一地在实地实现法律规定的人权保护和保障，特别是对最贫穷和最脆弱的群体而言。

74. 2012 年，人权和赤贫问题特别报告员详细分析了贫困和被边缘化群体在诉诸司法公断方面持续遇到的阻碍，包括诉诸司法机构的费用、缺乏信息、缺乏法律认识、以及缺乏资源、腐败和繁琐冗长的司法程序等体制性障碍(A/67/278)。妇女在诉诸司法系统时面临严重障碍。必须消除儿童因司法系统运作不良而在诉诸司法系统时面临的重大挑战，以确保儿童寻求保护的权利受到尊重。

<sup>4</sup> 环境规划署，从冲突到和平建设——自然资源与环境的作用，2009 年。

<sup>5</sup> 世界银行，司法改革的新方向，2012 年。

<sup>6</sup> 大会根据第 2205 (XXI)号决议，于 1966 年设立联合国国际贸易法委员会，以推动商业法的逐步协调和统一。

<sup>7</sup> 促进穷人法律权益委员会的报告，让法律为所有人服务。第一卷(2008 年，纽约，联合国)。

75. 正如法官和律师独立性问题特别报告员所强调的那样，法律援助是诉诸公平、人道且有效司法系统的一个基本要素。这是享有其他人权，包括公平审理权和有效补救权的基础，是行使这些权利的先决条件，也是在执行司法中确保基本公正且赢得民众信任的重要保障(A/HRC/23/43)。为此，大会在 2012 年 12 月通过了《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》。

## F. 合法身份

76. 合法身份，特别是出生登记，也在确保机构提供协助以及能够实际享有法律框架保障的各项权利方面发挥关键作用。没有国家颁发的身份证，个人，特别是包括妇女在内的边缘化群体，可能无法开设银行账户、获得医疗保健或教育、购买财产或证明财产继承权、投票或获得护照。当然，绝不应把缺乏合法身份作为拒绝提供健康和教育等基本服务的理由。如果没有合法身份，儿童也更容易受到歧视和剥削，包括暴力、贩运人口以及在冲突中被武装部队和武装团伙招募和利用。出生登记也可以为统计目的服务，这对于规划和执行可持续发展政策至关重要。《儿童权利公约》第七条规定，每个儿童都有权不受任何歧视地进行出生登记。

77. 同样，如果没有任何国家的国籍，无国籍者很容易遭遇被严重剥夺基本人权的情况，包括法律人格受到承认的权利。尽管国际社会承认享有国籍的权利，无国籍状态这种不正常现象仍然影响着世界各地至少一千万人口。联合国的一个重大挑战是，防止由于国家继承造成的新无国籍状态、任意剥夺特殊少数族裔的国籍、在国籍法中歧视妇女以及国籍法和文件程序中出现技术漏洞。必须在若干国家进行的法律和政策改革，以解决长期存在的问题。这些努力的关键是，实施载于 1961 年《减少无国籍状态公约》的保障措施。

## G. 腐败

78. 在制订和适用法律时的透明度和问责制，是确保公众监督公共资源使用情况、防止浪费和腐败的强有力工具。

79. 腐败阻碍了公平市场结构的发展并扭曲竞争，这反过来又阻碍了投资。腐败会削弱投资者信心，加剧贫困的影响，并可能往往导致社会上暴力行为的增加。在腐败发生后，将非法获得的资产退回来源国则是一个涉及正义和经济发展的问題。

80. 加强法治是打击腐败的关键所在。在这方面，大会于 2003 年 10 月 31 日通过了《联合国反腐败公约》。《公约》于 2005 年 12 月 14 日生效，目前已有 171 个缔约国。秘书长，特别通过作为公约秘书处的联合国毒品和犯罪问题办公室，制定了一系列工具和方案，以协助会员国执行《公约》。缔约国通过的公约执行情况审查机制被普遍视为一个成功的模式。

## 七. 加强联系的手段——机构

81. 强有力的法治可以促进和保护人权标准，对于可持续和包容性的发展，以及实现持久和平与安全来说至关重要。

82. 开放且负责任的机构作为履行法治、尊重人权、促进和平安全与发展的机制，在国际和国家一级都发挥着关键作用。为加强机构的作用，必须确保他们对其选民，无论政府或个人，都是开放且负责任的。

### A. 国际司法机制

83. 在国际一级，司法机制是会员国以和平方式解决争端的重要工具，有助于开展建设性的国际合作，并为国际制度提供稳定性和确定性。

84. 国际法院是联合国的主要司法机构，在维护和平与安全、解决发展关键问题方面具有核心作用。法院的管辖范围包括“各当事国提交之一切案件，及联合国宪章或现行条约及协约中所特定之一切事件”，<sup>8</sup> 为会员国提供了一个解决分歧的有效工具。为此发起了一项运动，旨在让更多的国家承认国际法院的强制管辖权。

85. 其他国际司法机构，如国际海洋法法庭，在具体国际合作领域中也发挥着关键作用，不仅加强了维护和平与安全，而且促进了这些领域的发展。

### B. 国际金融机构

86. 全球贸易体系及其开放、有章可循和公平的机构对于可持续发展至关重要。此类基于法治的机构为促进包容性增长、稳定和繁荣建立开放的平台，从而维护了有利于和平与安全的环境条件。国际金融机构，包括世界银行集团、国际货币基金组织、世界贸易组织和各区域开发银行，在发展政策方面影响重大，尤其是在贸易、援助、金融、技术转让和债务等领域，其中很多领域正在日益脱离各国政府的控制。

87. 会员国《2005 年世界首脑会议成果文件》明确指出了这一点，并申明各国承诺建设一个开放、公平、有章可循、可预测和非歧视的多边贸易和金融体系，这对包容性和公平发展而言仍然至关重要。

88. 同样，法治问题宣言注意到关于布雷顿森林机构的治理结构、份额和表决权改革问题的重要决定，这些决定更好地反映了当前现实，让发展中国家有更多发言权，能更多参与，并重申为提高这些机构的实效、可信度、问责力度与合法性，必须对这些机构的治理结构进行改革。

<sup>8</sup> 《国际法院规约》，第三十六(1)条。

## C. 联合国

89. 国际一级的其他机构必须开放和负责任，同样必须确保联合国自身做到这一点。在法治基础上，在国际一级实施具有代表性和及时回应的治理，有助于增强组织的公信力、有影响力和实效，从而强化了其在和平与安全，及可持续和包容性发展方面的作用。

90. 会员国在《2005 年世界首脑会议成果文件》和法治问题宣言中表示支持早日改革安全理事会，使之具有更广泛的代表性、更高的效率和透明度，从而进一步加强其效力与合法性，加大其决定的执行力度。同时也为改革安全理事会的工作方法作出努力。<sup>9</sup> 宣言还强调继续努力振兴大会和加强经济及社会理事会的重要性。秘书长随时准备支持这些努力，还将不断审查联合国内部司法系统，以确保内部问责制。

## D. 国家机构

91. 题为“人人过上有尊严的生活”的报告(A/68/202)强调指出，必须通过健全机构实现基于人权和法治的和平建设与有效治理。建立负责任和公开的机构有助于实施与落实法治和人权，从而加强维护持久和平与实现全人类可持续发展的能力。

92. 行政法、司法复议及相关解决争端程序在对机构进行问责、限制任意决策、促进基本服务交付、执行监管框架以及限制非法攫取公共资源过程中发挥重要作用。通过人权教育等方式保障各国人民享有言论自由、结社自由与和平集会自由的权利以及获取信息的权利，有助于加强机构的开放和问责。自由、独立、多元化的新闻媒体在建设开放和问责机构方面也发挥重要作用。

93. 司法机构是在国家一级加强法治和保护人权的核​​心。这些机构包括司法机构、警察、惩戒设施、议会、人权机构和监察员、选举委员会、公设辩护人体系和法律援助机构。求助于有效、公平、对性别问题有敏感认识、及时回应和负责任的司法机构的机会，对消除缺乏人身安全、贫穷、不平等现象、歧视和边缘化等问题的根源至关重要。

94. 司法机构还包括非正式体系。正式和非正式体系同样承担在司法过程中尊重、保障和实现人权的义务，包括通过提供司法和法律补救办法。这两种司法体系都可能侵犯人权、加深歧视、忽视程序公平原则。<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 例如，安全理事会第 1904 号决议引入措施，以增加对基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班制裁制度的公平性和透明度，从而改进适当程序保护。该决议设立了监察员办公室，以审查来自个人、团体、企业或实体的制裁名单除名请求。

<sup>10</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国儿童基金会和开发署，《为基于人权的接触制定方针》(2012 年 9 月，纽约)。



## 八. 加强联系的途径——大会可选方案

95. 本报告力求明确法治、人权、和平与安全、发展之间存在的至关重要的联系，并指出大会如何通过其主要委员会和附属机构，以及在某些情况下通过与其他主要机构合作，处理这些重要联系。报告强调了国际和国家一级的法治如何成为一项构成大会所有议程的基础的多层面原则。本节将审视大会可用以进一步发展这一多层面议程的机制。

### A. 机构性机制

96. 大会所有主要委员会以及大会部分附属机关审议并发展了法治的具体方面。追究联合国官员和特派专家责任、腐败、促进穷人法律权益、恐怖主义等相关议题或由若干主要委员会、或由一主要委员会和全体会议、或由一主要委员会和一个附属机构进行了并行审议。

97. 因此建议定期就法治及其与联合国三大支柱的联系进行全面综合审议，将此作为国内和国际法治问题高级别会议和本报告的后续行动。这样的全面审议可在全体会议、主要委员会或通过设立附属机构进行。

98. 大会也不妨考虑在发展法治与三大支柱联系的过程中，与联合国国际贸易法委员会、国际法委员会等现有附属机构开展更紧密的互动，并从中获益。

### B. 可利用的工具

99. 大会已采用诸多不同手段应对复杂和多层面的问题。过去的做法是制定行动战略或方案。例如，大会于 2006 年通过《联合国全球反恐战略和行动计划》。<sup>11</sup>此外，大会针对人口贩运问题通过了《打击贩运人口行为全球行动计划》。

100. 因此，大会不妨考虑就进一步发展法治、人权、和平与稳定、发展之间的联系制定一项行动计划或发展战略。

101. 大会采用了另一工具来进一步解决具体问题，即拟定和通过指导意见、原则和标准。例如，大会通过了《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》。再如，大会分别在 2013 年和 1985 年通过了《囚犯待遇最低限度标准规则》和《少年司法最低限度标准规则》。

102. 大会还不妨考虑在尚未制定导则的情况下，就与法治有关的具体问题拟定导则、原则和标准，以此进一步发展法治、人权、和平与安全、发展之间的联系。秘书长随时准备根据宣言涵盖问题的范围，提出可能的议题供大会进一步审议。

<sup>11</sup> 行动计划纳入了秘书长在团结一致打击恐怖主义的报告中提出的多项建议(A/60/825)。

### C. 让其他利益攸关方参与

103. 在国际和国家一级法治领域有一些重要的利益攸关方，大会不妨考虑让其参与大会的讨论，或以其他方式借鉴其专门知识。这些利益攸关方包括法律专业人员、非政府组织、学者、私营部门及智库。此外，大会可考虑通过寻求区域和次区域的投入，丰富讨论的内容。

104. 为编写本报告与广大利益攸关方开展了协商，大会不妨考虑请秘书长在此基础上继续发挥其纽带作用，与利益攸关方开展进一步协商，并向大会进行报告。

105. 大会还不妨考虑让各利益攸关方直接或间接参与讨论。这类讨论可以通过非正式会议、简报会或更具互动性的小组讨论进行。秘书长随时准备为此向会员国提供协助，并制定利益攸关方协商计划，包括让区域组织和其他区域行为体参与，以供大会审议。

### D. 许诺

106. 法治问题宣言认可在 2012 年 9 月法治问题高级别会议范围内作出通过自愿许诺加强法治的努力。我们收到来自 40 个会员国和观察员的 400 多项许诺，并在联合国法治网站([www.unrol.org](http://www.unrol.org))上公开。我们鼓励会员国就许诺的执行情况进行监督并分享经验。

107. 秘书长时刻准备为此提供平台或支持、便利会员国的相关工作。此外，会员国或可考虑根据本国在法治方面的优先事项，进一步各自或联合做出自愿许诺。

---