



第六十三届会议

临时议程* 项目 81

国内和国家的法治

加强和协调联合国法治活动

秘书长的报告

摘要

法治既是本组织的一项目标，也是实现其目标的一个手段。联合国法治活动清单包括 40 个实体的工作，说明这项工作的深度和复杂性。联合国自成立以来，一直支持促进、发展和实施国际规范和标准。违反国际法行为仍然太频繁，问责手段太少，确保遵守的政治意愿太软弱。

报告强调国际法治的重要性，并审查加强支持各会员国在国内实施国际规范和标准的方式。联合国国家一级法治援助方针概述了各项总的指导原则和一个政策框架，通过协调一致的努力来指导有效提供援助。尽管取得了进展，但仍需做更多工作，以确保法治活动一贯纳入联合国国家一级参与的所有方面。

自从大会通过第 61/39 和 62/70 号决议以来，在发展联合国各主要法治实体的能力方面取得了进展。填补联合国法治能力和办法空白的努力在不断进行。在满足会员国的法治援助要求时，要进行适当平衡、统一协调、能够做出有效反应的参与。

全面协调法治工作的责任由常务副秘书长主持、法治股提供支持的法治协调和资源小组承担。该小组在制定政策以避免重叠和尽量扩大合力方面取得了成果，并对联合国法治工作采取了一种新的战略性和注重成果的对策。

* A/63/150。



朝着联合国联合外地评价、战略和方案拟定迈进将有助于评价联合国援助的效力。必须向本组织所服务的人民展示出联合国法治工作的实际影响。

一个关键目标是与会员国及其他法治利益攸关方加强伙伴关系，促进共同目标。广泛国际社会必须加强在法治协调一致方面的作用，有了这一力量的推动，改进联合国系统一致性的努力才能成功。至关重要的是，将国家观点置于增强法治援助战略性和效力的努力的中心。

本报告根据大会第 62/70 号决议提交，突出的重点是加强和协调联合国法治活动的方式和方法。

目录

章次	段次	页次
一.	导言	1-4 4
二.	联合国参与国家和国际法治	5-32 4
	A. 了解联合国法治活动	5-11 4
	B. 将联合国法制活动纳入具体环境中	12-16 6
	C. 联合国在国家一级法制援助的方针	17-21 7
	D. 在国际一级上扶持法制工作	22-32 8
三.	加强与协调联合国法治活动	33-73 10
	A. 强化和协调联合国的参与	33-45 10
	B. 确保联合国集体努力的战略协调和一致	46-58 12
	C. 联合国法治援助的效力计量及影响评价	59-64 15
	D. 伙伴关系	65-73 15
四.	建立一个公正、安全、和平的法治世界	74-78 17
附件		
	会员国表达的观点	19

一. 导言

1. “《宪章》要求实行法治是要取代强权。”¹ 在《联合国宪章》序言中，会员国重申对男女与大小各国平等权利的信念。凡是联合国通过法律平等保护和伸张正义成功地支持变革使人民生活改善的地方，都是加强了法治。归根结底，法律平等保护作为实现免于恐惧免于匮乏的手段，是最可持续的保护形式。联合国对这种保护的贡献也许是其最意义深远的成就。然而，这一努力获得成功极其艰难。

2. 我们正在开展使联合国更加注意国家和国际法治的进程。迄今这个进程中的主要里程碑是《千年宣言》（见第 52/2 号决议）；2004 年秘书长关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告（S/2004/616）；2005 年世界首脑会议成果文件（第 60/1 号决议）；2006 年秘书长题为“汇聚我们的力量：加强联合国对法治的支持”的报告（A/61/636-S/2006/980 和 Corr. 1）；由法治协调和资源小组组成、由法治股提供支持的新全系统安排的设立；以及一个各法治分部门非排他性牵头实体系统。

3. 这一进程中的最新倡议是秘书长关于国家和国际法治的报告（A/63/64）所载的清单（下称“清单”）。清单说明这项工作是实现本组织宗旨的组成部分。随着本组织的责任以及对它的要求继续增多，联合国的参与多年来在许许多多方面都已扩大。毫无疑问，联合国根据《宪章》发挥着一个促进法治全球中心的作用。

4. 本报告是根据大会第 62/70 号决议提交的。该决议要求秘书长在征求会员国的意见后编写并提交一份报告，指出加强和协调联合国系统专门促进国家和国际法治目前活动清单所列活动的方式和方法，特别注意会员国在促进国内和国际法治能力建设方面可能要求提供的援助的效力。会员国提出的意见载于附件。

二. 联合国参与国家和国际法治

A. 了解联合国法治活动

5. 联合国开展了各种促进法治活动。清单载有 40 多个联合国实体的活动，清楚表明该领域工作的广度、深度和复杂性。我们的活动包括支持发展、促进和实施大多数国际法领域的国际规范和标准。² 现已设立侧重于国际法各特定领域的联合国不同实体，如联合国环境规划署（环境署）和联合国难民事务高级专员办事处（难民署）。

¹ A/4800/Add. 1。

² 例如见 A/63/64，第 38-52、56-80、257-265 段。

6. 本组织设有司法机制，如国际法院这个联合国主要司法机关以及各特设刑事法庭和混合法庭。³ 联合国还提供并支持非司法性争端解决机制，如跨界委员会。⁴ 联合国监测侵犯人权行为，并对指控的侵权行为进行事实调查和设立调查委员会。联合国在调停过程中越来越多提供法治问题咨询意见。⁵ 联合国根据授权提供直接保护，如难民地位确定和重新安置、临时安全和执法。⁶

7. 一个主要工作领域是，在从危机、缔造和平、维持和平、危机后和建设和平到长期发展的各种情况下，为国家法治不断提供业务和方案支持。⁷ 参与范围是广泛的，包括法治框架所有领域的评价、方案管理、技术合作和能力发展，根据会员国的国家政策、优先次序和计划为其提供报务。给大会和安全理事会的报告定期概述这些活动。

8. 联合国目前正在 110 多个国家和全球所有区域不断开展法治业务和方案拟定，最大的存在是在非洲（40 多个国家），其次是亚洲和中东（近 40 个国家）和拉丁美洲（几乎 20 个国家）。联合国许多实体在相同国家开展活动。联合国五个以上实体目前在至少 24 个国家同时开展法治工作，其中大多数处于冲突和冲突后局势；16 个国家有安全理事会授权的和平行动。至少 43 个处于从缔造和平到长期发展局势的国家有三个以上联合国行为体开展法治工作。

9. 在许多国家，联合国支持法治框架的多方面。在阿富汗、利比里亚、尼泊尔、索马里、苏丹、东帝汶和乌干达等地区，联合国援助包括支持起草和实施国家司法和安全战略及发展计划；法律改革；过渡司法；加强警察和其他执法安全机构及司法和惩戒机构；性别司法；儿童司法。在其中一些国家，还在以下方面提供援助：与难民和境内流离失所者有关的住房、土地和财产问题；打击有组织犯罪；制定宪法；以及调停过程中的法治。这些问题是建设和平委员会向塞拉利昂、布隆迪和几内亚比绍提供支持的关键优先事项。

10. 在肯尼亚，自从最近的动乱以来，除了进行中的儿童司法方案拟定和性别司法活动以外，联合国还支持调停过程中的法治问题和过渡司法工作。在其他国家，如安哥拉、玻利维亚、克罗地亚、格鲁吉亚、危地马拉、印度尼西亚、马拉维、莫桑比克、巴基斯坦和菲律宾，联合国的方案拟订涉及到国家司法战略和发展计划；诉诸法律；法律意识和增强力量；打击腐败；有组织犯罪，包括反贩卖活动；

³ 同上，第 286-287、295 和 308-309 段。

⁴ 同上，第 85、106、187、270、296 和 324 段。

⁵ 同上，第 283 段。

⁶ 同上，第 271 段和 383 段。

⁷ 同上，第 301-304、310-320、338-363、365-374 和 527-542 段。

受害人和证人保护；性别司法；儿童司法；宪法改革；以及法律改革，包括难民保护。

11. 联合国活动还包括研究；汇编、出版和传播法治信息，包括正式发言、声明和讲演；记录经验教训和最佳方法以及编制指导材料；⁸ 培训联合国人员，此项工作由联合国大多数实体在各自的法律和实践领域开展，专业研究和培训机构及公共信息能力也进行这种培训。⁹

B. 将联合国法制活动纳入具体环境中

12. 清单虽然反映出联合国法制参与工作的广度和复杂程度，但是从本质上说，其目的并不是要全面体现本组织的能力。尽管联合国在许多规范领域拥有丰富的经验和专业资源，但是在若干领域其授权任务的资金不足并且能力薄弱。一次性活动无法与大规模的项目和长期方案拟订、提供援助的可持续能力或者内部灵活有力的专业资源相比。公共信息活动和筹资能力对于支持法制工作非常重要，但是并不体现实质性的法制专业资源。

13. 联合国系统的法制活动多种多样，体现出国际法本身是由各国在多个论坛上发展而成的。与统一的国家法律制度不同，国际法制订工作在本质上有一定程度的分散性，其结果是，联合国许多相关实体和能力也相应出现。联合国自成立以来，在建设会员国执行国际法能力方面发挥了巨大的作用，这包括对条约法律的一般方面以及国际贸易、人权和裁军法特殊内容的支持。

14. 但是，联合国在规范和业务方面仍然存在脱节，因此尽管联合国具备全球专业资源，但其推动各国在国内执行国际法的能力受到制约。在某些领域，如人权和难民法，能够做到在国家一级上持续提供专业资源。但是在许多专门领域，总部的专业资源既没有充分地送达外地，派驻各国的机构也没有充分的利用这些资源。为加强联合国对会员国在其国内执行国际规范和标准的援助，需要更多的资源。

15. 60年来，本组织参与了国际规范和标准的发展工作。但只是在最近，才将法治活动纳入本组织主要的国家一级行动中。自二十世纪九十年代以来，出现了更多参与国家一级工作的明显转变。本组织的发展、和平与安全以及人权行为者越来越多地在各国应当地政府的要求提供法制援助。国家一级对联合国法制援助的需求持续增长。例如，联合国核定的16 900名警察中，有12 000多名警察被派遣到19个和平行动，使2006年以来派遣到这一领域的人员增加了一倍以上。

16. 尽管在落实法制援助方面取得显著进展，但是本组织在国家一级上的参与有时仍是临时性的。国家当局越来越将法制目标作为优先项目，并将这些目标纳入

⁸ 同上，第37、131-183、185-188和457-460段。

⁹ 同上，第26-27、98和458段。

发展进程报告和计划，如减贫战略文件。联合国派驻各国的机构并不总是有能力支持东道国的法制目标。需要更多地努力，确保联合国在国家一级的领导层能够将法制置于本组织在外地开展的倡议的核心，而不是边缘地位。本组织在规划框架下的核心活动，如共同国家评估和联合国发展援助框架，并没有系统地处理法制问题。即使在能够系统处理法制问题的情况下，所实施的战略和时限也往往不现实。本组织的目标必须是确保本组织的法制方针不折不扣地纳入联合国国家参与工作的方方面面。

C. 联合国在国家一级法制援助的方针

17. 对于联合国各国人民，法制是其日常生活中最有意义的一个方面。法制涉及到遵守治理原则，依照这一原则，所有个人、机构和实体，包括国家本身，都有责任遵守公开发布、平等实行和独立裁决而且符合国际人权规范和标准的法律。法制还要求采取措施，确保遵守法律至上、法律面前人人平等、司法公正、权力分立、参与决策、法律的确定性、避免任意性，以及程序和法律透明。¹⁰

18. 联合国已经从国家一级的法制援助工作中汲取了经验教训，这成为本组织目前在各种环境中实行参与的基础。本组织的援助基于《宪章》和国际规范与标准，这些文书界定了本组织工作的范畴。联合国的责任是帮助在平等和不歧视的基础上为所有人建立法制，并充分考虑到处于边缘地位的群体的权益和特有的脆弱性。

19. 加强法制是一项艰巨、复杂和长期的任务，能否成功取决于联合国开展工作所在国家各群体的承诺。任何法制方案如果是从外部强加而来，则长期而言不会成功。需要对政治环境有深刻的理解，并以该国的评估、需求和期望为基础。方案的领导权和决策权必须属于该国的利益攸关者。国家当局的政治意愿至关重要。国家支配权还包括在包容、参与、透明和问责原则基础上开展公众磋商。参与法制的部分就是支持改革群体，并赋予社会各阶层法律权力，以便在制定国家优先项目时能够听到所有各方的声音。

20. 联合国致力于支持国家一级的法制框架；这个框架包括作为该国最高法律的宪法或类似文书；明确一致的法律框架并落实这个框架；强有力的司法、治理、安全和人权机构，使其结构合理、资金充足、训练有素、装备齐全；过渡期司法进程和机制；有助于加强法制和向公职人员和机构问责的民间社会。这些是形成社会核心的规范、政策、机构和进程，在这样的社会里，个人感到安全有保障，纠纷被和平解决，伤害得到有效补偿，并且所有违反法律的人，包括国家本身，都要被追究责任。

¹⁰ S/2004/616，第6段。

21. 2008年，法治协调和资源小组与法制股编写了一份联合国法制援助方针指导说明，规定了为国家一级法制工作实行的全系统共同方针。指导说明所载总体指导原则和指导联合国援助工作的政策框架应有助于确保努力协调一致并切实有效。

D. 在国际一级上扶持法制工作

22. 清单清楚地表明，在国际一级推动法制的活动是本组织工作的组成部分。但是，在本组织国际一级法制工作的方针方面，还有很多需要重新确认和加强。

23. 国际一级的法制这一目标在联合国之前即已存在，并且与国家一级的法制一样，是一项永久的事业。¹¹《宪章》提醒我们，本组织的一个目标就是创造适当环境，俾克维持正义，尊重由条约与国际法其他渊源而起之义务。

24. 《宪章》所规定的法制原则包含国与国开展关系有关的要素。联合国的主要机关，包括大会和安全理事会，在此方面具有重要作用。这是《宪章》所规定的，并且要求这些机关按照《宪章》的条款开展行动。联合国在履行责任时必须致力于在国际一级上恰当地体现出本组织对法制这一原则的理解。

25. 为此所开展的努力必须依据公认的价值观。在《联合国宪章》、《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》¹¹和《2005年世界首脑会议成果文件》以及多边条约所作承诺的基础上，本组织在此方面的参与根植于：

(a) 尊重《联合国宪章》和国际法，这些文书是建设一个更为和平、繁荣和公正的世界不可或缺的基础；

(b) 认识到和平与安全、发展、人权、法制和民主相互关联，相辅相成，它们构成了联合国普遍并且不可分割的核心价值和原则；

(c) 认识到符合国际法的有效多边系统对于处理当今世界所面临的多方面和相互关联的挑战和威胁至关重要，并且为在和平与安全、发展和人权等方面取得进展，需要有一个强有力而且有效的联合国，能够通过落实其决定和决议来发挥核心作用；

(d) 尊重各国主权平等，并且须反对以任何违背《联合国宪章》的方式针对任何国家的领土完整或政治独立使用或威胁使用武力；

(e) 需要按照《联合国宪章》、《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》、公正原则以及国际法，以和平的方式解决争端；

(f) 尊重和保护人权和基本自由、各族人民的自决权利，以及所有人不分种族、性别、语言和宗教而享有的平等权利；

¹¹ 大会 1970 年 10 月 24 日第 2625 (XXV) 号决议，附件。

(g) 认识到保护人民免受种族屠杀、反人类罪、族裔清洗和战争罪不仅是一个国家对其国民应负有的责任，也是国际社会应承担的责任。

26. 鉴于国际秩序面临严峻挑战，本组织不能忽视自身的核心价值观。会员国应重申对上述原则的承诺。

27. 本组织如果不对自身实施法制，则会丧失公信力。联合国是国际法的产物，由条约所建立，并按照《宪章》的规定开展活动。适当的国际法规则既适用于各国，也适用于本组织。

28. 鉴于自身的责任，联合国特别有义务，通过内部司法系统为自己的工作人员提供及时、有效和公正的司法。我高兴地注意到在此方面的进展，并期待着新系统投入运行。同样，在安全理事会制裁制度方面，对恰当程序的关切非常重要。已经设立一个名单除名协调人，这反映出人们普遍认为需要采取行动。我认为需要进一步向前推进，不仅要保护具体的权利，还要维护制裁的有效性。我仍然承诺在本组织的内部管理中实行联合国全球契约的 10 项原则。

29. 联合国最伟大的成就之一就是在其主持下建立起一整套全面的国际规范和标准。国际法的逐步发展和编纂是一个动态进程，也是本组织工作的一个关键部分。联合国可以开展更多的工作，将有关一般条约批准的能力建设与有关国内落实国际法实质领域的法律培训结合起来。

30. 最大的挑战往往发生在全面执行国际规范，以便为建立一个更好的世界而发挥其潜力的时候。仍然频繁地出现违反国际法的行为，而追究责任的手段太少，确保遵守国际法的政治意愿太弱。为了在国际一级推动法制，必须加强国际法院和其他国际解决争端的工作（第 60/1 号决议，第 134 段(f)）。我们必须认识到，加强用于维护贸易和投资约束性承诺的司法和非司法机制，如仲裁与和解机制，特别有助于推动法制。

31. 尽管国际刑事司法取得进展，形成了一套可强制执行的国际刑事法律，但是许多地方仍然继续发生罪恶行为不受惩罚的现象。这种有罪不罚的环境总使我们想到法制的严重缺乏。继续开展的打击有罪不罚现象和加强普遍正义的努力包括增加援助，以便使会员国能够追究肇事者的责任并向受害者提供补救，支持所有形式的过渡司法机制并更加关注国际和混合法庭的遗产，酌情行使普遍管辖权，以及使各国普遍接受《罗马规约》并明确地向国际刑事法庭提供支助。

32. 联合国应着重于国际和国内法制之间的重要衔接，寻找更好的方法支持会员国及其国民在国内落实国际规范和标准，致力于遵守国际义务，并且最重要的是，加强确保有效实行和享有公正国内和国际秩序的机构、政策、进程和条件。

三. 加强与协调联合国法治活动

A. 强化和协调联合国的参与

33. 自 2006 年以来，我们便开始采取行动实施新的全系统安排。这一新的安排由法治协调和资源小组构成，由法治股提供支持。这是一个由来自多个法治部门的非排他性的牵头机构和在该领域深化本组织能力的努力共同构成的体系。牵头机构对全球和国家层次上指定由它们负责的领域承担一定的责任，如拟定指导方针、发展最佳做法和开发培训等。¹²

34. 虽然这些安排仍处于早期实施阶段，但其实施业已取得某些进展。诸如维持和平行动部（维和部）、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国开发计划署（开发署）等关键实体已采取步骤，加强体制结构、人员和财政资源等方面的能力，以更好地为法治和过渡司法活动（特别是冲突和冲突后国家的此类活动）提供支持。在政治事务部内部，包括制定宪法、安全安排、过渡时期司法和人权及分享权力领域专家的备用调解专家小组可以快速部署，向联合国主管调解和预防冲突努力的官员提供咨询。维和部正在探讨在其他法治领域建成快速部署能力的可能性，以为常备警察能力作出补充。

35. 目前正在开展努力，以弥合我们在法治能力和方法方面的差距。在缺乏基本安全的情况下，通过新法律、加强法治机构和提升人们对治理的信心等努力都将是徒劳的。自 2006 年以来，在加强联合国对安全机构建立、恢复、支持和维护法治的支持方面，业已取得进展。¹³ 为执法机构以外的安全机构提供支持一直是我们法治工作中的不足之处。为了给和平与发展奠定基础，必须建立有效、专业和负责的安全机构来保护人权。维和部开发了小规模的能力，为安全部门改革领域提供支助和技术援助。

36. 通过新安排，本组织还阐明了一种在联合国儿童基金会（儿童基金会）领导下实现儿童司法的共同办法。该办法试图确保现有的法治活动更多关注儿童问题，同时也列举了在加强儿童司法方面特别需要作出的额外努力。该倡议旨在减少互不衔接现象和并行的办法，它是我们实现一致性的努力已经取得良好进展的一个例证。

37. 在许多法治领域，本组织都需要深化其专业知识和能力。传统上，联合国主要侧重加强法治机构，以协助它们履行其向公众负责的义务。为此，需要增强在治理、管理和监督等方面的能力。增强能力要求公共行政部门在法治机构（包括财政、预算、管理和机构发展等）领域拥有更多的专门知识，也需要为议会履行

¹² A/61/636-S/2006/980，第 37-47 段。

¹³ 见 S/PRST/2008/14。

立法和监督职能、为司法机构保持独立和廉正及其对安全机构的监督以及发展问责机制提供更多的支持。肩负保护法治使命的机构内部出现的渎职和腐败现象，对于我们的努力构成了巨大的挑战。必须在这些领域大幅增加全系统的指导、机构知识和专门知识以及有效的方案拟订工作。

38. 如果没有一项战略和原则性的政策对话的支撑，为存在内在缺陷的法治机构提供援助可能无法发挥效果，甚至会产生反作用。尽管中央机构的改革对于发展国家责任是至关重要的，仍应利用社区一级的方法为自上而下的治理作出补充。民众对法治的支持的重要性以及民间社会对司法和安全的需求经常受到忽视。社区有了法律保护获益最大，缺乏法律保护则损失最多。发展强大的国家机构通常是一个长远的目标，但是在法律进程不为人理解、获得司法救助的机会受到限制、对犯罪和其他违规行为有罪不罚的现象破坏了公众信心的情况下，是不大可能建立起强大的国家机构的。一些联合国实体把重点放在犯罪预防、增强法律能力和穷人获得司法救助的机会上。需要更多注意发掘此类方法的潜力，以便在我们整个参与范围内改进法治的成果。

39. 在许多联合国提供援助的国家，大多数纠纷是由非正式或非国家的司法系统处理的，这在农村和贫困地区尤其如此。在各个国家之间和各国之内，这些系统的程序性和实质性内容有很大不同。它们与国家正式司法系统的关系也有很大差异。这些非正式的系统通常解决社区面临的共同问题，如土地和财产纠纷、家庭案件和轻微犯罪等。获得非正式系统司法救助的机会以及人们对其熟悉的程度可能大大高于正式司法系统。

40. 联合国系统要求阐明如何在其开展工作的法治环境中处理非正式司法系统的问题。我们需要更好地了解此类系统如何运作、如何对个人权利（特别是妇女和儿童的权利）和社区安全造成影响、如何看待其公正性和有效性，以便在我们的措施中考虑采纳一种更周到、更一致的办法。虽然我们仍处于这项工作的初步阶段，开发署、儿童基金会和联合国妇女发展基金正在开展的一项关于非正式司法系统的联合研究倡议应有助于进一步理解这一问题。

41. 更需予以迫切关注的是，我们对于许多武装冲突中广泛存在的性暴力行为有罪不罚这种持久状况所作的法治回应，以及在全球范围内性暴力和家庭暴力行为未受惩罚现象较严重的事实。¹⁴ 尽管这是一个贯穿各领域的问题，但是它也必须成为一个法治优先事项。安理会在其有关性暴力行为的第 1820（2008）号决议中强调必须制止有罪不罚现象和加强国家机构（特别是司法系统）的能力。联合国提供的援助应支持会员国防止性暴力行为、援助受害者并调查、起诉和追究犯罪人的责任。这方面正在作出一些努力。联合国需要在这方面加强能力。开发署在

¹⁴ S/2007/643，第 43-51 段。

其冲突和冲突后的法治方案拟定工作中，已经把性暴力行为和基于性别的暴力行为的受害者获得司法救助列作优先事项。

42. 另外一个法治优先事项是住房、土地和财产。对于保护武装冲突和冲突后背景下的平民而言，应对这一领域的需求至关重要。¹⁵ 虽然在此背景下的需求很大且应对时间紧迫，解决住房、土地和财产争端以及保护财产和继承权对于建设和平、经济和社会发展及促进两性平等也同样是非常重要的。我们在这些问题上的参与一直是临时性的，而且我们的能力不足，互不衔接。难民署和联合国人类住区规划署为获取经验教训和良好做法而作出的努力，为在住房、土地和财产问题上开发系统、全面和战略性的方法和能力奠定了基础。

43. 通过联合国在过去多年中向多个制宪过程提供援助的实践，我们学到了以下经验教训：必须为宪法援助提供整体的政策指导；必须在良好做法的基础上采用系统的方法；必须强化机构记忆；必须建立技术专长，为和平行动和国家行为体提供支持；在宪法通过以后，必须立即协助国家行为体拟定实施和监测宪法的计划。一个全系统的新方法所强调的是，联合国的援助应为具有包容性、参与性和透明度的制宪进程作出贡献。该方法要求及早进行预先规划，要求具备在政治、人权和机制发展方面的专门知识。虽然该方法向前迈出了重要一步，但是为其提供支持的相关技术专长和机构记忆仍很匮乏。

44. 在联合国加强能力以满足会员国法治援助请求的过程中，确保适当平衡和能够做出有效反应的参与是必不可少的。本组织认识到，刑事司法综合改革不仅需要维持治安，而且还需要司法和惩戒方面的援助。对安全机构的更大侧重必须辅以对相互关联的司法问题的同等重视。越来越明显的是，我们采取的法治方法必须在从建立和平到建设和平再到长远发展的整个参与过程中保持一致性和持续性。确保及早和适当参与国家背景下的法治进程，为连贯的战略性干预和长远的成功奠定了基石，这一点在冲突和冲突后的环境中尤为如此。

45. 要形成一个全面均衡的认识，我们的法治活动就必须不仅仅能够确保促进和保护公民权利和政治权利，而且还能保护和促进经济、社会和文化权利。在这方面，有必要关注在国家背景下至关重要的民事法律事宜。协调我们的工作还意味着要把对政府机构的支持和对以社区为基础的改革倡议的支持结合起来。

B. 确保联合国集体努力的战略协调和一致

46. 在确保对本组织的工作开展战略协调方面已经作出了大量努力，法治领域的工作在这方面亦不例外。对协调的呼吁源于这样一种认识，即联合国汇集了在法治问题上的独特而丰富的专门知识和资源，必须更好地整理这些专门知识和资源。协调本身并不是目的，而是使联合国更有效履行自身任务和对法治领域新出

¹⁵ 同上，第 52-59 段。

现的挑战作出更有效反应的手段。必须开展协调才能消除重叠和重复的现象，将低效率现象减少到最小限度和最大限度地发挥协同作用。

47. 自 2006 年以来，本组织一直在采取步骤解决这些问题。最后，在我的领导和指导下，由法治协调和资源小组负责总体协调本组织的法治工作，由常务副秘书长担任该小组的主席。¹⁶ 该小组的作用是确保所有专题领域（包括司法、安全、监狱和刑法改革、法律改革、制宪及过渡时期司法）的一致性，并尽量减少互不衔接现象。¹⁷ 小组成员的使命是以共同的价值观和原则的精神彼此合作，确保联合国法治努力的有效性和一致性，使这些努力与我们在国际和国家层次的合作伙伴的愿望相吻合。

48. 常务副秘书长和该小组在执行和履行其职能时，得到法治股的支持。法治股的实质性支助职能分为三个广泛的活动领域：确保从事法治活动的众多联合国实体之间的协调和一致；为本组织在促进法治方面的活动拟定全系统的战略、政策方向和指导；加强联合国和其他法治行为体之间的伙伴关系。会员国在大会第 62/70 号决议中对这些新安排表示了支持，令人深受鼓舞。

49. 我在指导说明中概述了联合国对国家层次的法治援助所采取的战略方针，该方针侧重以下几点：在国家利益攸关方的有意义参与下开展全面的联合评估，以确定法治需要；支持拟定一项全面的法治战略；制订联合国法治联合方案；指定实施责任和确保问责制。我们尚需实现系统化的联合评估和使用共同框架的战略，以及共享工作计划和预算的联合方案拟订。

50. 该小组正在制订联合战略计划（2009-2011），以落实改善联合国对会员国法治援助质量的共同方针。计划旨在确定共同愿景、目标和联合活动，以尽量扩大协同和互补领域，同时尽量减少工作的重叠和重复。这一最初计划将设定目标，把共同实现的重点领域放在优先地位。我们的初始工作规模不大，着重效果。

51. 我感到鼓舞的是，本组织开始对法治工作采取基于成果的战略方针。就此，小组还在审议如何最有效地向建设和平工作提供联合国协调统一的法治支助。随着我们经验的增长，我们必须探讨全球性法治战略，让更多的会员国、民间社会和其它利益攸关方参与进来。

52. 小组的另一优先事项是确保联合国系统在法治问题上的政策连贯性。这些问题所涉实体多种多样，因此，本组织须达成共识且采用共同的框架。

53. 没有培训和实施的指导是空洞的。有必要制订系统的工作人员培训计划，满足联合国在国家一级的业务需要，以确保对联合国准则、标准和法治方针有实质

¹⁶ A/61/636-S/2006/980，第 48-50 段。

¹⁷ 该小组的成员包括政治部、维和部、人权高专办、法律事务厅、开发署、儿童基金会、难民署、联合国妇女发展基金（妇发基金）及联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）。

性的了解且可娴熟运用。如果要提高对会员国的援助质量，则本组织需要资历更雄厚的、受过良好培训的专业人员队伍。

54. 对清单的分析表明，协调和一致性工作不应限于联合国实体的核心群体。共同努力往往会产生倍数效应。随着联合国其它行为者着手开展法治相关工作，小组的协调和实质性作用也日益重要，以确保活动不会重复且充分调动小组成员的大量专门知识和资源。牵头实体在其各自的法治分部门肩负着协调和协作职责，且将采取行动履行职责。

55. 从事技术领域工作的有很多实体，因此，政府间任务规定认识到专门知识遍布整个联合国系统，因而要鼓励众多有关实体之间开展合作，这样会很有益处。几个实体在具体部门独立开展业务并结成小组，这样可在提供法治援助方面发挥至关重要的作用。在技术法治领域建立了各种正式和非正式协调机制。机构间少年司法小组¹⁸协调对会员国提供的少年司法问题方面的技术援助。反恐执行工作队¹⁹在联合国系统内外协调关于对会员国技术援助的行动。非正式协调的一个例证是，在联合国贸易和发展会议、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界贸易组织、开发署、南方中心和英联邦秘书处之间开展机构间合作，其各自协调人努力确保在与知识产权和卫生有关的活动上互为补充，且尽可能发挥协同增效作用。

56. 小组协调联合国广大法治行为者的工作包括筹备年度会议以分享信息；加强规范工作和业务工作之间的关系；确保在国内实施国际法问题上协同增效；更有效、一致地对待同样的国家行为者（例如，法官、检察官、监狱官员、警察、议员），以避免使其负担过重和可能造成混乱。这些会议可避免重复且利用总部一级的专门知识，同时确保深入甚至是那些非常专业化的实体都可能没有派驻人员的外地工作地点。

57. 以前，小组的任务是保管本组织的法治材料和最佳做法，且建立和管理网络资源。联合国全系统法治网站和电子储存库将是一个重要的宣传和教育资源，可充当通向联合国系统法治相关网站的门户。它也将广泛提供关于联合国法治活动的信息以及各种相关工具、文件和材料。

58. 经常预算或自愿捐助提供给联合国法治活动的财政资源有限。法治信托基金可作为促进协调和一致性的又一工具；随着我们在这一方面的进展，可能需要这

¹⁸ 小组成员包括维持和平行动部、人权高专办、开发署、儿童基金会、禁毒办、儿童权利委员会和非政府组织，其中包括保护儿童国际、国际青年和家庭问题法官和治安法官协会、国际少年司法观测站、刑法改革国际、拯救儿童联盟-联合王国、地球社和世界禁止酷刑组织。

¹⁹ 工作队成员包括政治事务部、维持和平行动部、新闻部、安全和安保部、官方发展援助、法律事务厅、人权高专办、开发署、教科文组织、联合国区域间犯罪和司法研究所、禁毒办、1540委员会专家、国际原子能机构、国际民用航空组织、国际海事组织、国际货币基金组织、国际刑事警察组织、1267委员会监测小组、世界海关组织、世界卫生组织和世界银行。

种基金。要探讨各种办法为这些活动尽量提供可用财政资源，包括可能建立一个法治信托基金。

C. 联合国法治援助的效力计量及影响评价

59. 大会提出编写本报告的要求时，还强调须特别注意联合国法治援助的效力。要改善这一领域的知识基础尚有很大空间。法治领域整体情况确实如此，这一领域目标很高，对交付目标的期望更高。这往往造成拟订过度宏伟的方案，希望在不切实际的短期内产生重大影响。尽管我们须继续努力建设法治世界，但我们还须有效管理对法治方案拟订结果的期望。

60. 对援助效力有目的的了解没有跟上在当地开展的法治活动数量。联合国还须更多了解支助发展有活力的法治机构的健全办法。关于援助效力的应用研究和经验性研究匮乏，阻碍了我们在这一方面取得进展。在这一领域开展经验性研究尚未成为惯例，而学习其它学科的研究做法又很缓慢。

61. 联合国个别实体收集了吸取的经验教训，这一知识集中起来，促进了对一些技术领域援助效力的进一步了解。然而，吸取的许多经验教训只是列举逸事，应用有限。有些结构障碍阻碍了本组织获取知识的能力，包括没有充足的资源可用于认真思考和研究我们的工作。

62. 目前正努力提高我们对法治进展的了解。儿童基金会和禁毒办出版了《少年司法指标衡量手册》。维持和平行动部和人权高专办将共同实施制订指标项目，在实证和客观上评估一国、特别是冲突和冲突后社会的重要法治因素。开发署将实施一个项目，为国家当局制订指标，衡量国家刑事和民事司法发展计划执行情况。联合国还须激励研究中心和学术界支助法治援助方面的应用研究并提供奖学金。

63. 构想法治方案时往往没有适当的办法评价其对机构或整个社会的影响。尽管监测了个别方案，但整个联合国系统对监测结果的分享有限。衡量我们的效力往往受到基线数据不完全的阻碍，且全系统没有关于监测和评价方案拟订办法的协定。因此，法治从业者尚有待从强调受训人数等定量数据转向了解联合国举措的实际影响。

64. 为了完善联合国在法治援助方面的参与，我们须评价我们的方案拟订对作为本组织服务对象的人民的生活所产生的影响。开展实地联合评估、战略和方案拟订将有助于使评价工作标准化，并使评价结果在全系统范围内会更有意义。我们须实证分析和评估本组织法治活动的效力，以表明其实际影响。

D. 伙伴关系

65. 法治援助要取得成功则需要努力协调实施综合战略的所有利益攸关方的积极参与。因此，联合国援助能否成功与有意义的伙伴关系相关联。这一工作包括

整个国际社会无数实体开展的大量活动。在许多国家，联合国仍是一个微小的法治行为者。双边和其它国际组织提供了许多援助。区域和非政府组织也在改革工作中发挥作用。研究机构和社会学家是提高知识的其它重要伙伴。民间社会作为一个关键伙伴不仅提出变革要求，还促进实现变革。

66. 联合国法治方针的一个关键部分是寻求与所有利益攸关方建立有力、持久的伙伴关系，以促进共同目标和协调一致拟订方案。联合国寻求在法治援助方面实现机构协调和一致的努力，如果没有伴之以广大国际社会的类似倡议，将很难产生任何成果。

67. 法治援助往往是零敲碎打且受到捐助方的驱动，结果造成司法和安全机构的对立发展，取得的短期、表面利益也以较长期的可持续改革为代价。倡导自己国家模式和解决办法的主要双边捐助方之间的竞争、甚至对抗继续破坏法治工作的影响和可信性。经验表明，若没有全球层面的领导和协调一致，国家一级的协调工作则更为艰难。

68. 法治界受到诸如不相容或繁冗的供资机制等技术障碍的阻碍。由于缺少捐助方协调机构且对捐助规模和影响了解不足，因此，工作受到了影响。共同的知识基础仍很薄弱；尽管举办了许多特别会议，设立了许多网络，但在法治领域专业化方面仍然缺乏领导。

69. 我希望会员国致力于推动一项议程，使国际社会在开展法治活动方面协调一致。这方面的步骤可包括就捐助和援助政策及战略框架达成共识，强化《援助实效问题巴黎宣言》所做承诺，加强其在法治领域中的应用，发展在各机构分享知识的工具，建立协调机构。

70. 不存在简单的任务。但由于联合国系统开始实施新的共同评估、方案拟订和评价办法，因此，联合国系统可更好地参与与其它机构的战略伙伴关系。加强伙伴关系是法治协调和资源小组的一个重要目标。与此同时，会员国和其它伙伴须发挥自己的作用，并一道采取具体步骤，使法治领域在全球更为协调一致。

71. 最重要的伙伴关系是与受援国的国家法治利益攸关方结成的伙伴关系。尽管如此，值得注意的是，关于法治援助的全球讨论却没有国家行为者的声音，出席这些讨论的全都是国际专家。政府和民间社会利益攸关方在受援国内可就国家所有等主要概念隐含的动态特性提出实质性见解。此外，他们可对现行办法的基本方面提出质疑，且提出革新以提高成功的可能性。

72. 我们援助进展工作可能仍不完备，除非这一不平衡情况得到调整。联合国可帮助提供场所，使国家行为者的观点能坦率、有力地传达给国际社会，以丰富关于法治援助效力的辩论。在本国支持国家行为者发展研究和分析援助的倡议即是一个起点。还需要做更多工作，以识别和利用国家专门知识。

73. 还需要探讨加强伙伴关系的办法，以推动国际层面的法治。若无主要利益攸关方、特别是会员国的充分参与，则不可能实现这一点。有些敏感问题可检验多边合作情况，而联合国成员之间的信任和承诺将至关重要。我相信，共同面对这些问题只会加强我们的组织。我欢迎有机会参与为此目的不断举行的公开对话。

四. 建立一个公正、安全、和平的法治世界

74. 清单证明了本组织作为促进国内和国际法治的全球中心的作用。尽管取得了进展，但在实现国际规范和标准赋予联合国人民的惠益方面，我们仍面临挑战。仍应将重点放在国家和国际法治之间的关键衔接，以及有效协助会员国及其民众发展确保有效执法和享受公正的国家和国际秩序的能力。我们新建立的协调和一致性工作必须针对这一目标。

75. 此刻应由会员国、联合国、捐助方和民间社会采取主动行动，推动法治议程。本报告突出了加强和协调本组织的法治活动的方法和手段。但是，如要有效，所有关键利益攸关方必须作为一个法治共同体开展工作。

76. 为实现这一目标，我建议会员国和其他法治利益攸关方酌情：

(a) 努力适当运用本组织对法治作为国际原则的理解并重申其对法治现有的承诺；

(b) 根据国际法院的《规约》接受其管辖权并加强法院和其他国际争端解决机制的工作；

(c) 逐步制订和编纂国际法和标准，批准国际条约，遵守国际习惯法的规则，包括一般国际法的强制性规范（强制法），并有效执行国际法的所有方面；

(d) 加强努力通过为会员国的能力提供具体支持，打击有罪不罚现象并加强普遍正义、国家和国际过渡司法和问责机制，包括关注国际和混合法庭的遗产；

(e) 认识到法治对联合国各项决议中的建立和平、维持和平、建设和平和发展问题的重要性，并确保联合国支持国家政策、优先事项和计划的法治活动获得全面的授权和充足的资源；

(f) 就援助政策建立共识，将《援助有效性巴黎宣言》适用于法治援助和建立捐助方协调结构以支持协调一致、资源充足的法治工作，通过这些方法推动捐助方的一致性；

(g) 大力支持法治协调和资源小组在法治股支持下实现总体协调和一致的作用，以及法治联合战略计划（2009–2011年）的制订；

(h) 确保法治股资源充足，以便支持法治协调和资源小组履行其实务责任，包括支持建设和平架构。

77. 此外，我请联合国系统广泛探索途径，以便：

(a) 在可获得必要资源的前提下，加强对会员国的可持续技术援助，以便其在国内有效地执行国际规范和标准；

(b) 系统地结合并处理联合国与各国接触中法治的各个方面，包括战略文件、规划框架和特派任务以及进度报告，如千年发展目标报告中的法治方面；

(c) 在会员国的支持下，加强其在下列领域的法治能力：治理、管理和监督；预防犯罪；诉诸司法的机会、法律赋权和非正式司法系统；性暴力和基于性别的暴力；住房、土地和财产；和制宪领域；

(d) 根据经验评价联合国业务活动和拟订方案的影响，以此评估我们法治活动的有效性。

78. 为了实现联合国法治活动的总体协调和一致，在常务副秘书长的领导下，法常务治协调和资源小组和法治股将：

(a) 通过政策一致性和统一培训等方式，执行适用联合国法治援助方针的联合战略规划；

(b) 通过年度论坛联络更广泛的联合国行为体，以增强所有法治援助的协调；

(c) 与法治伙伴启动进程，制订关于法治援助应用研究和奖学金的议程；

(d) 为受援国的国家行为体提供表达其对法治援助效果观点的论坛，以便发表报告；

(e) 启动与会员国关于加强在国际上促进法治的对话。

附件

会员国表达的观点

1. 大会第 62/70 号决议请秘书长在编写本报告之前，征询会员国的观点。
2. 秘书长通过 2008 年 3 月 28 日的普通照会邀请各国政府至迟于 2008 年 5 月 16 日提交对本报告将涉及问题的观点。
3. 秘书长收到了白俄罗斯（2008 年 5 月 16 日）、古巴（2008 年 5 月 16 日）、厄瓜多尔（2008 年 6 月 2 日）、日本（2008 年 6 月 6 日）、科威特（2008 年 5 月 8 日）、阿拉伯利比亚民众国（2008 年 5 月 16 日）、墨西哥（2008 年 5 月 16 日）、蒙古（2008 年 5 月 13 日）、挪威（2008 年 6 月 16 日）、斯洛文尼亚（作为欧洲联盟主席，2008 年 5 月 19 日）、瑞典（2008 年 5 月 19 日）和瑞士（2008 年 5 月 30 日）表达的观点。观点如下。

白俄罗斯

[原文：俄文]

总体而言，白俄罗斯共和国对联合国在加强法治原则事业方面所做贡献持积极的观点。我们欢迎联合国提请关注这一问题的举措和法治协调和资源小组的建立。

应注意的是，尽管国际和国内广泛促进法治概念，过去十年间，对这一国际关系原则的重要性的热衷程度有所下降。各国和联合国自身不断提及需要在法律的协助下、在法律的框架内而非通过使用武力建立现代世界秩序。尽管如此，违反国际法的情况并未减少。对国际事件稍作观察就会有这样的印象：当代政治中的法律是短命的，因为有大量关于法律的讨论，但出于政治的需要又轻易地牺牲法律。这一做法极大地贬低了国际和国内法治原则。在一定程度上，正是这一危险的趋势造成各国的关切并致使相应事项列入联合国的议程。

毫无疑问，联合国作为最具权威的普遍性的国际组织，一贯支持和促进其《宪章》所载的法治原则。临时报告表明，许多联合国的组织单位在不同程度上对此工作作出贡献。

然而，仅表现出对法律的承诺和法治原则的重要性是不够的。如果不能防止违反国际法和《联合国宪章》的行为，则必须明确指出并直言不讳地谴责该等违反行为的后果。正是在这一领域，联合国宪章和加强联合国作用特别委员会编写《安全理事会惯例辑》和《联合国各机关惯例汇编》的工作如此重要。联合国各主要机关活动的历史记录对于客观评估其效益是重要的。惯例汇编不仅对专家，而且对广泛人群有意义。

大会第六委员会和国际法委员会能够对加强法治原则作出重要贡献。然而，令人遗憾的是，各国长期无法就国际法委员会编写的一系列重要文件达成共识，包括关于国家对国际不法行为的责任的条款草案。

没有尽可能地请国际法院就各种关于国际法特别是就有悖《联合国宪章》原则的决策的后果等问题发表咨询意见。

法律权威下降的原因之一是国际标准制定的做法质量低，这就造成当为了解决当前的政治问题而牺牲国际法律文书的完整性和有效性时，文件中包含模棱两可和含糊不清的术语。

如果联合国秘书处法律事务厅和其他联合国机构更积极地协助各国执行联合国主持下通过的关键国际协议，组织教育研讨会和会议并进行其他活动传播国际法的知识，则将促进国际和国内的法治。秘书长的报告可对此问题给予更多关注。

法治问题可以成为联合国专门方案和基金为各国提供援助的领域之一。在此方面，可关注对现代国际贸易规则更普遍地接受。目前联合国国际贸易委员会（贸易法委员会）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）和其他联合国机构正在拟定这一规则，该规则是国家可持续发展的一个重要方面。

在一国实现法治不仅需要法律专业人员而且需要整个社会充分理解和尊重法律规范，因此，媒体在促进社会中的法律文化方面发挥特殊的作用。媒体可以帮助加强法律的权威。在此方面，媒体在加强法治原则方面的作用和责任问题可作为一个分项提交第六委员会审议。

为了提请社会关注国际和国家法治的问题，我们提议考虑召开关于国际法或法治问题的大会，以便在政治家、学者和国际法律工作者的参与下讨论关于国际法及其制订前景的最严肃的问题。

古巴

[原文：西班牙文]

古巴重申不结盟运动于 2007 年 4 月 26 日给大会第六十一届会议主席的信中以及在 2007 年 10 月 25 日联合国大会第六委员会举行的有关国家和国际层面法治问题一般性辩论发言中所表达的观点。

古巴希望强调，《联合国宪章》的宗旨和原则以及国际法各项原则对于保护和促进经济发展和社会进步、国际和平与安全、所有人的人权以及法治是不可或缺的。在这方面，联合国会员国必须重申其捍卫、保护和促进《联合国宪章》以及国际法的承诺。

古巴希望强调，联合国各会员国有必要充分尊重本组织主要机关，特别是大会的职能和权力，并维护这些根据《宪章》享有不同职能和权力的机关之间的平衡。

古巴还认为，安全理事会必须充分尊重《宪章》的所有规定，以及明确规定安理会和大会以及其他主要机关之间关系的大会决议。

古巴注意到这样一种危险，即安全理事会可能篡夺应由联合国其他主要机关及其附属机关的职能和权力管辖的问题，尤其是安全理事会试图卷入与大会相关的规范和定义的制定工作。古巴还强调，联合国如果希望保持相关性并有能力面对现有的、新的和正在出现的各种威胁和挑战，就必然需要其主要机关之间开展密切合作和协调。

古巴关切地注意到部分国内法院单方面行使域外刑事和民事司法管辖权（除非得到国际条约或国际法义务的授权）。在这方面，古巴谴责出于政治动机制定针对其他国家的本国法律，并强调类似措施对于在国际层面建立法治的消极影响，并要求终止所有类似措施。

古巴坚决反对对国家行为进行单方面评价和认证，并以此作为一种对某些发展中国家施加压力的手段。在这方面，古巴认为各国必须避免承认、通过或执行治外法权或单方面胁迫性措施或法律，包括单方面经济制裁和其他胁迫性措施。

古巴高度重视尊重法治，并相信联合国大会必须在促进和协调这方面的努力方面发挥主要作用。然而，国际社会不得在建立或加强法治方面取代国家当局的地位；相反，国际社会必须在国家当局提出要求时仅提供所需的不附带任何条件的支助。

古巴还认为在处理援助和合作时必须考虑各国的习惯和政治及社会经济实际情况，避免套用可能影响解决各个国家中存在问题的现成模式。古巴认为尊重法治对于国际和平与安全以及社会经济发展至关重要。

厄瓜多尔

[原文：西班牙文]

厄瓜多尔强烈支持 2005 年世界首脑会议成果文件，其中具体提及在国家和国际层面普遍遵守法治原则，厄瓜多尔重申坚信在国家和国际层面适用法律普遍原则能够形成并促进国际和平与安全的氛围，从而带来和平共处和有效合作。

联合国系统向厄瓜多尔提供的合作的支柱之一是“民主治理”。作为该支柱的一部分，厄瓜多尔在下列项目中得到了援助：

厄瓜多尔社会保障研究所的改革和现代化；

建立民主治理制度；

透明都市：加强瓜亚基尔市市政府；

支持加强厄瓜多尔省议会联合会；

支持管理基多市区公民安全、共存和正义；

基多市区公共交通项目，第二阶段；

支持厄瓜多尔民主；加强国家主计长办公室；

参与性和透明性城市管理；

加强地方政府——开发署-人居署；

重新建立厄瓜多尔最高法院机构和高等法院；

支持昆卡市公共交通国有化；

国家开发银行体制建设；

厄瓜多尔土著居民享受人权和集体权利；

支持瓜亚基尔港的特许权进程；

加强科尔塔市市政管理透明性；

支持法律机制改革并加强厄瓜多尔国家议会；

著者人和非洲裔厄瓜多尔人参与公共政策。

可以看到，联合国系统为各级政府和社会提供了国家层面的援助。厄瓜多尔相信这种援助加强了该国的法治。

在国际层面的法治方面，厄瓜多尔认为有必要适用法律的一般原则以及国际法律原则，包括《联合国宪章》的规范。厄瓜多尔还认为多边主义是促进保证维护国际和平与安全的国际合作的唯一有效机制。

因此，厄瓜多尔正努力签署、遵守或批准联合国商定的各个国际文书，以显示其对于国际法律原则的承诺。

日本

[原文：英文]

1. 日本政府重视扩大并加强国际社会的法治。联合国多个机关为此目的均参与并开展了广泛的活动。秘书长报告中提及的各机关的活动似乎出现了很大程度的重叠，因此有精简的余地。日本政府希望联合国秘书处内部建立的法治协调和资源小组以及法治援助股能够在协调和理顺这些活动方面发挥积极作用。

2. 日本政府强烈支持加强法治援助股的想法，但主张应在联合国经常预算的范围内实现这一目标。为实现这些活动的最大效率，应对当前在国家和国际层面负责开展与法治有关活动的机关的预算进行良好协调。法治援助股的资源水平将取决于它应侧重的活动以及为加强这些活动打算发挥的作用。对活动进行优先排序至关重要，特别是考虑到现有资源的有限性。

3. 日本一贯帮助发展中国家加强其法律制度，并已在该领域取得重大成功。日本还决心作出进一步努力来加强国际刑事法律，履行由于去年加入《国际刑事法院罗马规约》而正式确认的承诺。日本政府因此相信在秘书长的报告所列举的活动中，该股应侧重于与帮助在国内执行国际法律有关的活动，例如为编写国内法律文书提供技术援助（第6段(一)(a)）；与加强管理机制和公共法律以及治理问题有关的活动（第6段(一)(b)），例如法治领域公职人员的能力建设；编写示范法律、手册和其他工具；以及与司法管理和执法相关的问题（第6段(一)(b)），例如为司法管理和执法提供技术援助和建议。

4. 这些活动将有助于加强各国通过提高其法律系统的效率接受和利用国际法律的能力，这是促进该举措的根本性基础。加强冲突后国家接受和使用国际法律的能力也将帮助促进建立符合国际公认人权的刑事司法系统，并根据《罗马规约》的互补性对在冲突过程中犯下的国际罪行进行起诉。

科威特

[原文：英文]

科威特国认为联合国应为会员国提供下列援助：

- (a) 为其提供有关联合国在国际公约缔结及其执行方面遇到的困难的研究；
- (b) 在国际法律和本国法律规则出现矛盾时提出具体的建议解决方案；
- (c) 列举建议的协调方式，以避免全球性国际公约和区域性国际公约之间的矛盾；
- (d) 提供有关国际公约有效性的评估研究；
- (e) 为如何提高和扩展法律意识提出具体建议；
- (f) 从实际角度出发具体说明尊重国际义务所需的保证手段。

阿拉伯利比亚民众国

[原文：阿拉伯文]

阿拉伯利比亚民众国主管当局希望重申在秘书长报告(A/62/121)中提出的观点，特别是关于下列事项：

大会致力于《联合国宪章》的宗旨以及国际法的原则，以便建立一个更为和平的世界，并认为人权、法治和民主是相互关联的，构成了联合国的某些价值和普遍原则。

有关国家层面的法治，应基于所有会员国在该领域的经验，例如阿拉伯利比亚民众国在通过基层人民代表大会（立法权力）和人民委员会（行政权力）适用民主的经验，从而确保各权力分支回归源头并直接由人民行使。

国际层面的法治要求在所有联合国机关中实现民主，特别是安全理事会应进行改革，并平衡其成员和决策过程。这将保证安全理事会的决议不偏不倚，并尊重其他联合国机关，特别是大会的授权任务。

墨西哥

[原文：西班牙文]

首先，建议在关于建立法制活动一般类别和亚类的调研的现阶段，在与促进国际法制有关的活动清单中，增加“与执行联合国司法机关决定有关的活动”这一项目。

此外，墨西哥政府认为，应当继续分析与确定各国同联合国系统机构（不仅是在与在冲突和冲突后局势中维持和平行动和建设和平进程有关的机构）合作领域有关的问题；例如，与长期发展和司法有关的问题就值得探讨。

最后，墨西哥政府希望重申联合国以全面和一致方式提供法制援助的重要性。在这方面，它再次表示希望法治援助股得到加强，使之能有效履行其职能。

蒙古

[原文：英文]

关于国家执行 2007 年 12 月 6 日大会第 62/70 号决议的资料

项目名称及编码	“司法救助及人权”项目 Mon/07/103 号
供资类别	赠款
供资方	开发署
项目期限	2007 年 9 月至 2011 年 9 月
项目标题	人权
项目成果	增强了促进和保护人权和司法救助的能力
预期成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 执行和遵守联合国人权条约的能力得到增强 2. 执行国家人权行动纲领的能力得到增强

	3. 对脆弱、弱势和边缘化群体的司法救助得到改善
援助类别	1. 能力建设 2. 提高认识
实施伙伴:	法律和内务部
责任方:	蒙古全国人权委员会、最高法院、总检察署、非政府组织
费用 核定预算	500 000 美元
	预算执行情况
执行率	
项目进展, 活动结果	<p>为取得目标成果, 该项目努力依照国家人权行动纲领、基于千年发展目标的国家发展战略、国家法律援助贫困者方案和反家庭暴力国家方案开展其活动。以下是根据该项目年度工作计划开展的活动</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 在肯特省和前杭爱省中心设立了4个法律援助诊所, 在乌兰巴托市的两个区设立了2个 2. 与民间社会组织合作为促进落实联合国《残疾人权利公约》提供支持 3. 与蒙古全国人权委员会合作公开讨论人权和自由状况报告 4. 通过参加本项目与法律和内务部、“大赦国际”蒙古分会和瑞士防止酷刑委员会合作举办的一个关于《禁止酷刑公约附加议定书》的研讨会, 有关执法机构和非政府组织雇员的能力得到了增强 5. 通过协助在纪录片电影节上评选“监督者”为最佳人权参展片, 支持提高公众人权意识的活动 6. 支持电视播出人权专题节目以提高公众对人权问题的认识
项目经理, 地址	项目经理: J. Khunan; 地址: Room 211 of Ministry of Justice and Home Affairs building 电话: 976-51-261743

项目名称及编码	“法律改革”项目
供资类别	赠款
供资方	儿童基金会
项目期限	2007年1月至2011年12月
项目标题	提供儿童权利
项目成果	通过能力建设和政策制定者及执行者的宣传推动建立一个保护儿童的环境
预期成果	审查执行关于儿童权利和儿童保护的现有法律的情况，根据审查结论提出建议并得到相关机构的认可。有关少年司法的国际条约和标准的蒙古文译本由相关部委订正和批准。批准关于少年监狱和审前拘留中心的有利儿童程序的细则。起草把转送社区教化模式制度化的法律修订稿
援助类别	通过组织相关研究制订建议，翻译和核实有关儿童的条约和文件，制订培训方案并作出评价
实施伙伴：	蒙古法律和内务部
责任方：	巴格努尔区区长办公室、巴颜格勒区区长办公室、肯特省省长办公室、蒙古外交部、蒙古社会保障和劳动部、蒙古国立大学法学院、蒙古全国法律中心
费用：核定预算	2008年167 500.00美元
项目进展，活动结果	项目正在按计划执行
项目经理，地址	工作组组长 Ch.Narantuya；地址：Room 211 of Ministry of Justice and Home Affairs building 电话：976-11-325225

挪威

[原文：英文]

1. 引言

毋庸置疑，国际法是一个更加和平、繁荣和公正世界的基础。挪威认为，不要法制不仅会出现一个权力凌驾正义的社会，而且这个社会也根本没有希望获得

长期的和平与繁荣。挪威坚定地推进法制。我们和其他国家一样乐见此议题被列入 2005 年世界首脑会议成果文件和第六委员会 2006 年的议程。此外，挪威还热烈欢迎根据 2005 年世界首脑会议成果文件设立了法治协调和资源小组和法治援助股。这个股的设立令人鼓舞，希望它有能力加强联合国与法制有关各种活动的协调性和一致性。

此外，挪威赞赏为编写秘书长临时报告而作出的努力，该报告提供了当前这方面所有活动的清单，并突出说明了联合国系统作出的广泛努力。我们期待着最后报告。从临时报告中可以明显看出，为了避免与现有机制的非必要重复和重叠，为了提高这个领域中所有不同行为体之间的协同作用、效率和一致性，协调的努力还应当加强。我们因而希望该股的工作计划能继续得到执行。这个计划载有若干与法制有关的重要任务，例如为整个联合国系统制订一个协调一致的工作计划，确定本组织在能力方面的主要缺口并根据从法律援助中获得的国际经验确立最佳做法。

对会员国所提援助要求切实作出有效和一致的反应以及在国际关系中促进法制是联合国的重要宗旨。所以我们认为，大会应向该股提供充足的资金和资源以确保稳定的工作条件。因此，我们的立场是，应当通过摊款为该股供资，以避免任由会员国自愿捐助的方式导致该股的资金得不到财政保障。

2. 国际和国内法制

在国际关系中维护和发展一种基于法制的国际法律秩序极其重要。尊重国际法是国际和平与安全的一个必要前提。同样，法制也是可持续发展的一个必要前提。在冲突后局势中尤其如此，因为这时最需要司法，而提供司法的结构可能已经崩溃或失去了合法性。

促进法制是挪威政府的一个优先事项并因而是我们所有国际活动的一个组成部分。这方面的例证很多，这里暂举一例：挪威已为在危机局势中开展民权和人权工作建立了一支待命工作队。这支工作队由文职专家组成，包括法官、检察官、警务律师和狱政人员。该工作队已在阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚以及摩尔多瓦提供了法制援助。

另外一个重要目标是促进国际刑事司法。挪威支持国际刑事法庭和国际刑事法院，方法之一是提倡尽可能多的国家加入《罗马规约》。我们还认为有必要保留特别刑事法庭的遗产。为了加强调查和起诉国际罪行的国家能力，挪威正在为国际刑事法院的法律工具项目提供资金。这个项目是各国家主管部门和世界各地法律工作者及学者的一个重要资源基础。

国际法院是被赋予在国际一级维护法制的任务的最终机构。但是，在联合国 192 个会员国中，只有 66 个根据该法院《规约》第三十六条第二款接受了其管辖。我们认为，该法院自成立以来，已清楚显示了它在解决冲突中的重要和建设性作

用。由此可见，该法院的管辖如能得到更广泛的接受，会员国和国际社会都将大大受益。在这方面，我们提醒各代表团，该法院的管辖可以作出特定的调整，以满足个别国家解决争端的需要。挪威将继续在会员国中积极推动接受该法院的管辖。还值得一提的是，我们也参与了欧洲委员会在国际公法法律顾问委员会中对此事项的议处。

3. 第六委员会今后的工作

依照第 61/39 号决议，大会应确定适合在第六委员会讨论的与法制有关的一些具体分专题。挪威对大会第六十二届会议未能设法就这类分专题达成一致表示遗憾。

鉴于活动的范围广泛，而这些活动又都同样重要，难以比较和权衡，我们承认要在这方面确定优先事项确有困难。但是，为了取得进展并为作出协调一致、注重成果的努力找到共同点，我们也认为很有必要力争把法制活动的巨大范围缩小，方法是确定一批具有现实意义而又适合集中扼要讨论的议题。我们应当避开那些定义松散、范围广泛的议题，因为这样的议题有可能在其他论坛重复讨论。

(a) 加强国内和国际刑事司法

我们赞同欧洲联盟的提议，认为“加强国内和国际刑事司法”将是一个适当的分专题，因为它涉及到最热门和最重要的法制亚类之一，而且还因为国内和国际这两个层次在这一领域中有很大的关联。

国际刑事法院建立在补充性原则之上。根据《罗马规约》，只有在有关国家刑事管辖部门不愿或不能作为时，该法院才有权采取行动。

这一原则把国家刑事诉讼置于优先地位，在可能的情况下甚至适用于最严重的罪行，包括灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪。采取这一立场后，重要的是通过建立包括刑法典、刑事法院以及警察和监狱系统在内的牢固和公正的司法体系加强国家的管辖能力。挪威认为，能力建设和技术培训是执行补充性原则的先决条件。

另一方面，在国家刑事管辖部门不愿或不能作为时，国际社会就必须负起打击有罪不罚现象的责任。在这方面重要的是建立一个运作良好的常设刑事法院。

在国际刑事司法分专题下可以讨论的另一个议题是与终止特设法庭有关的困难，也就是所谓的遗留问题。

(b) 接受国际法院的强制管辖

挪威同意瑞士在 A/62/121/Add.1 号文件中表达的观点，认为国际法院毫无疑问处于以法律为基础的国际秩序的核心。有鉴于此，我们认为，必须鼓励尚未这样做的国家根据该法院《规约》第二章第三十六条接受该法院的强制管辖。我

们的看法是，该法院自成立以来，已清楚显示了它在解决冲突中的重要和建设性作用，该法院的管辖如能得到更广泛的接受，会员国和国际社会都将大大受益。瑞士也提出了这个分专题。

(c) 加强和协调技术援助及能力建设

技术援助和能力建设显然是发展、加强和深化一般法制的非常重要的措施。对这方面开展的所有不同活动和努力的协调可以是在第六委员会讨论的一个事项。正如秘书长在其临时报告中确切指出的那样，有必要协调这方面的努力，以避免工作的重复并确保获得协同增效作用。主动争取把法制议题列入第六委员会议程的列支敦士登也提出了这一分专题。

斯洛文尼亚(以欧洲联盟主席的身份)

[原文：英文]

1. 促进和加强国家和国际两级的法治是欧洲联盟的一个关键优先事项。遵行法治对于预防冲突、稳定动荡和受冲突影响的环境、以及可持续长远发展都具有关键作用。欧盟已经强调，如《欧洲联盟条约》第 11 条所规定的那样，促进法治是欧洲联盟一项固有的首要目标，这也见于秘书长题为“国内和国际的法治：从各国政府收到的评论和资料”的报告（2007 年 7 月 11 日的 A/62/121）之中。
2. 欧洲联盟欢迎联合国为在国家和国际两级促进法治而开展的各项活动。在这方面，我们非常感谢秘书长编写的临时报告，其中载有关于联合国系统内各机关、机构、办事处、部门、基金和方案当前为促进法治所开展的活动清单的初步信息（A/62/261）。我们期待着拟提交大会届会的最后报告。
3. 由于有大量的法治活动和不同的行为体，所以联合国在法治领域很难以连贯和协调的方式采取行动。故而，盘点所有已经采取的法治活动是重要的第一步，可借以加强联合国系统内各项活动和行为体之间的连贯性、协调与合作。
4. 我们认为，作为第二步，联合国系统应简化清单中列出的法治活动，以避免与已经存在的机制有不必要重复和重叠，并促进各种行为体之间的协同作用、效率和连贯性。因此，欧盟支持联合国进行努力，以便更好地组织和优化其法治工作，加强其机构记忆并更有效地协调联合国系统内部和外部行为体。
5. 最后，作为第三步，我们应该考虑在某些重点领域或针对已指明需要填补能力空白的情况，加强和深化联合国的具体法治活动。我们期待着研究秘书长根据大会第 62/70 号决议第 2 段的要求所提报告在这方面提出的任何建议，指出可用于加强和协调清单所列活动的办法，特别注意各国为在国内和国际上促进法治而可能需要的能力建设援助的效力。

6. 欧洲联盟认为，设立一个在常务副秘书长的领导下、由秘书长办公厅法治股提供支助的法治协调和资源小组，将大大有助于加强联合国系统法治活动的连贯性、协调和质量控制，且有助于法治和过渡时期司法领域的战略规划。我们呼吁秘书长和会员国向该小组和该股提供一切必要的援助和支持，以确保它们能够适当履行其重要职能且在没有任何资金、技术和行政障碍的情况下工作。欧洲联盟期待有关方面按照大会第 62/70 号决议的要求毫不拖延地提供该小组人员配置和其他所需资源的细节。欧洲联盟认为，尽快为法治股提供一个可持续的和永久的供资来源非常重要。若在经常预算中没有这样一个预算项目，则会妨碍该股充分运作的的能力。最后，欧盟强调该股在提高援助效力方面的重要作用，特别是在能力建设方面推动向会员国提供援助，以在国家与国际两级促进法治。

法治是欧洲联盟在其国际关系中以及在努力促进世界和平、安全和繁荣的过程中遵循的核心原则之一。而促进法治，不仅是欧盟的立足点，也是欧盟的主要目标。欧盟一直在积极促进法治，特别是通过若干根据其共同外交和安全政策而采取外部行动，在欧洲安全和防务政策框架内以及依据其他文书派出综合法治特派团，还通过国家和区域供资向许多行动提供支持。而欧盟各成员国采取和支助的措施也是对上述活动的补充。同时，欧盟及其成员国一贯支持联合国加强法治的举措，并积极支持联合国有关方案和活动，无论是通过提供资金还是通过提供专门知识来支持。因此，欧洲联盟重申，支持将题为“国内和国际的法治”的项目列入大会本届和今后各届会议第六委员会的议程。

瑞典

[原文：英文]

在瑞典国家一级以及在其国际关系中，法治都是至高无上的。它与民主和人权构成了自由三角形的三边；只有所有这三边都强有力才能有真正的自由，而若其中一边薄弱，则其他两边绝不会充分发挥其潜力。

瑞典热烈欢迎 2005 年世界首脑会议成果文件所表达的对法治的明确承诺，并且全心全意地支持将题为“国内和国际的法治”的项目列入大会议程。^a

瑞典感谢秘书长编列“国内和国际的法治”清单，清单报告为第六委员会今年秋天的讨论提供了重要依据。编列清单的目的是为了便于审议整个联合国系统以及联合国具体实体按照会员国的需要而开展各种法治活动的的能力。我们有理由相信，这是一个令人印象深刻的清单，它概述了联合国系统内当前在国家与国际两级为促进法治而专门开展活动的各机关、机构、办事处、部门、基金和方案，这为会员国提供一个关于联合国参与促进法治情况的全面和最新信息工具。

^a 在世界首脑会议上，会员国一致认识到需要“在国家与国际两级全面遵守和实行法治”以及维护“以法治和国际法为基础的国际秩序”。见大会第 60/1 号决议，第 134 段。

在联合国系统的技术能力方面，临时报告明确指出，法治援助方面的能力和资源分配给了众多的机构，尽管报告也指出，大部分活动是由少数机构进行，且基本上是那些参加法治资源和协调小组的机构。在这方面，清单有助于实现协同作用，以提高整个系统的效力。在实现联合国各实体协同作用和促进其合作和协调方面，秘书长的中央指导作用对确保遵守规则和有效分工是必不可少的。

在规范能力方面，值得注意的是，为各活动提供法律依据或授权的任务规定，以及关于联合国系统为促进法治而进行的各种活动的一般信息均将得到反映。所有机构在这方面均按照各自不同的任务规定而运作，这一点本身就为秘书长提供了又一条理由，使其决定设立法治协调和资源小组，以及在秘书处中为其设立一个支助股。

设立法治小组和法治股，再加上常务副秘书长所发挥的关键作用，这些已带来了附加值，并具有产生更多附加值的潜力。在这方面，秘书长已在两个不同场合为联合国组织和机构提出了关于秘书长所界定的法治内容的明确指导。在第一个场合下，关于法治的定义是宽泛的，^b 而在第二个场合下他进一步阐述了定义，使其包含了在过渡局势中面临的具体挑战。后一定义自此经常被引用，并具有权威性，使其成为关于整个联合国系统在国际及国家各级法治的展望的最好说明。

法治是本组织使命的核心概念。这个概念指的是这样一个治理原则：所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。这个概念还要求采取措施来保证遵守以下原则：法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律、三权分立、参与性决策、法律上的可靠性、避免任意性以及程序和法律透明。(S/2004/616, 第6段)

虽然报告在叙述各任务时未经常提到上述指导意见，但是瑞典假设这一指导意见已通过联合国系统，特别是通过那些开展清单中所述活动的实体而主流化。^c

就第六十三届会议而言，当前活动的清单是适合在即将提出的清单报告基础上进行讨论的问题，其中即涉及到全系统技术能力问题，也涉及到和规范能力问题。

^b “法治的关键内容包括独立司法部门，独立的国家人权机构，政府权力明确确定并有所限度，公平公开的选举，保护人权的法律框架，符合国际标准的警察和其他治安部队行为准则等”(A/57/275, 第1段)。

^c 清单报告将在近期发表下列报告之后提出：2004-2008年奥地利倡议的最后报告和建议，《联合国安全理事会与法治，安全理事会在加强基于规则的国际制度方面的作用》(纽约大学法学院 Simon Chesterman 国际法和司法研究所，2008年)。奥地利倡议的该报告指出了秘书长对法治的定义所依据的三个基本要素：(一) 法律治理，区别于任意行使权力；(二) 法律至高无上，凌驾于个人以及国家主权和国家之上；(三) 法律面前人人平等，法律必须适用于所有主体，提供平等保护而不带偏见歧视。报告接着说明如何将这些法治原则适用于国家间以及国际法其他主体和客体之间的关系。

瑞士

[原文：法文]

瑞士非常重视在国家和国际各级加强法治。为了建立一个更加和平、稳定、公正和繁荣的世界，在联合国会员国内以及在它们的相互关系中遵循法治是至关重要的。

从一开始，瑞士就一直支持将“国内和国际的法治”的项目列入大会议程，并将重申其在今后各届会议上对此的支持。此外，2007年4月，应秘书长根据大会第61/39号决议发出的要求，瑞士提交了一份书面意见（A/62/121/Add.1）。

瑞士欢迎载于A/62/261号文件的秘书长的临时报告，该报告指出了联合国系统内各机关、机构、办事处、部门、基金和方案当前在国家和国际两级为促进法治所开展的活动。瑞士赞赏秘书长向各国提供这一就下列问题表达意见的机会：如何加强和协调清单所列活动，特别注意各国为在国内和国际上促进法治而可能需要的能力建设援助的效力。我们期待着其他国家发表的意见，尤其是那些目前得到或可能希望得到这种援助的国家的意见。

瑞士知道，联合国系统内许多行为体开展了各式各样的法治活动。必须指明这些行为体及其开展的活动，以确保连贯性和相互合作。应该不断探究能否加强它们之间协同作用，以确保效益和效率。

瑞士确信，设立一个在秘书长办公厅法治股支助下和在常务副秘书长领导下的法治协调和资源小组，非常有助于增强法治活动的连贯性和协调。该小组以及该股必须获得一切必要的协助和支助，以便发挥其重要作用。瑞士期待有关方面按照大会第62/70号决议的要求尽快提供人员配置和其他所需资源的细节。瑞士赞同尽快确保法治股获得可持续和永久的供资，以便充分运作。瑞士认为，在提高为各国建设在国家和国际两级促进法治的能力而提供的援助的效力方面，该股可发挥重要作用。

瑞士热切期待秘书长将向大会第六十三届会议提交的最后清单报告。我们欢迎其他国家就具体法治问题已经提出或将在未来几个月提出的建议，这些建议将有利于在大会第六委员会中进行深入讨论。