



第六十四届会议

临时议程* 项目 84

国内和国际的法治

加强和协调联合国法治活动的年度报告

秘书长的报告

摘要

本报告是说明联合国为加强对国内和国际法治工作的参与所作努力的第一份年度报告。本组织为此制定了一份重要而广泛的议程。重点依然是寻求以更好的方法支持会员国及其民众建立一个公正和安全的国家和国际法治秩序。

本报告是依据迄今这个进程中的主要里程碑编制的：《千年宣言》（见第 55/2 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）；制定由法治协调和资源小组组成、由法治股提供支持的新的全系统安排；以及一个各法治分部门非排他性牵头实体系统；联合国法治活动清单（见 A/63/64）；秘书长关于加强和协调联合国法治活动的报告（A/63/226）。

报告说明过去一年联合国在支持会员国方面取得的重要成果以及需要进一步采取协调行动的领域。迄今为止在加强国际法治方面取得的进展必须得到维护，同时，在法治基础上增进有效多边合作，也有很多工作要做。在国家一级，联合国各实体在以更加全面和共同的法治办法支持国家优先事项和计划方面取得了进展。

* A/64/150。



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为全面协调和统一联合国的参与作出了努力，从而继续推动本组织提供更具战略性和更有效的法治援助。

本年度报告根据大会第 63/128 号决议提交，着重说明 2008 年报告中所提建议 (A/63/226, 第 76-78 段) 正在实施的情况，以及加强和协调努力的新方法和新途径。

目录

| | 页次 |
|----------------------------|----|
| 一. 导言 | 4 |
| 二. 在国际一级扶持法治工作 | 5 |
| 三. 联合国在国家一级的法治方针 | 7 |
| A. 加强法治的框架 | 7 |
| B. 应对重大挑战 | 10 |
| C. 在国家一级的战略性和联合参与 | 12 |
| 四. 全面协调和一致性 | 13 |
| A. 提供指导和执行联合战略计划 | 13 |
| B. 在全系统拓展活动 | 15 |
| C. 效力计量和影响评价 | 15 |
| D. 扩大伙伴关系 | 16 |
| E. 在本组织加强法治 | 17 |
| 五. 建立一个公正、安全、和平的法治世界 | 18 |

一. 引言

1. 我们的法治工作立足于整个联合国以和平与安全、社会和经济进步及人权为目标的共同理念。本组织的活动是建立在《宪章》和国际规范和标准之上的。所有人和实体——包括国家——都对法律负责的原则是该领域工作的动力(见S/2004/616, 第 6 段)。归根结底, 法律保护作为可以免于恐惧、免于匮乏的手段, 是最可持续的保护形式。

2. 联合国将继续作为全球努力促进国内和国际法治的中心。联合国的主要优势在于它在法治方面积累了多种多样和广泛的专门知识, 而法治工作则几乎与联合国工作的各个领域都有关。关于当前全球挑战——如气候变化、强迫流离失所、反恐怖主义、武装冲突和对人权的公然侵犯——的应对之道, 都涉及重要的法治问题。

3. 在处于预防冲突、危机、危机后、冲突期和冲突后以及发展中局势的国家, 以及在全球一级, 我们所参与的工作不断增加, 并仍然至关重要。联合国已将法治方案拟订工作扩展到世界各个地区 120 个以上的会员国。联合国最起码有三个实体在至少 50 个国家开展法治活动。五个以上实体目前在 30 多个国家开展法治工作, 其中 22 个国家是参与缔造和平、维持和平和建设和平的联合国和平行动的东道国。

4. 我们在当地的活动继续是支持加强法治、增进所有人, 特别是穷人和最边缘化的人的安全和法律保护的联合国框架的各个方面, 以及协助各个社会拟定国家战略和计划。根据联合国法治工作的共同方法, 联合国各实体的联合行动取得了进展, 并能够在外地更协调地执行。

5. 基于法治的多边合作对于有效应对当今和未来的全球挑战, 至关重要。本组织支持在国际法多数领域拟定、促进和执行国际规范和标准, 这种支持是无以伦比的。联合国必须集中关注如何加强国家和国际法治之间相互依存和相互增强的关系。

6. 法治协调和资源小组在法治股支助下, 在全球一级开展的全盘战略协调和统筹工作正在取得进展。通过拟定整体政策方向和实施联合战略计划, 此项安排正在帮助改进在法治领域为会员国提供的支助和我们应对新挑战的效力。为了切实可靠地开展这项工作, 联合国努力确保在本组织内建立法治。

7. 本报告根据第 63/128 号决议提交, 其中大会请秘书长考虑到秘书长报告(A/63/226)第 77 和 78 段的内容, 提交一份年度报告, 介绍联合国法治活动, 尤其是法治协调和资源小组和法治股的工作, 特别是改进法治活动协调、统筹和效力的情况。

二. 在国际一级扶持法治工作

8. 大会邀请各会员国在第六十四届会议期间第六委员会的辩论中重点就“促进国际法治”的分专题(见大会第 63/128 号决议)作出评论。这将是就此分专题富有成效地交换意见的一次重要机会。

9. 关于持续审视国内和国际法治的呼吁既受欢迎, 又很及时, 证明了《宪章》的力量所在, 即国际法继续成为有效多边合作的基础。

10. 就本组织而言, 基于法治的多边合作植根于得到会员国长期支持的共同商定原则。这些原则体现在《联合国宪章》中、构成《宪章》的基础, 并在这些年里得到进一步发展。在一个权力的行使受制于法律的国际秩序中, 无论国内法如何, 国家都必须履行国际义务, 特别是履行《宪章》规定的国际义务, 并为了确保遵守而在必要的情况下建立有效的内部机制。

11. 当国际法得到广泛遵守时, 违反国际法的频率不太频繁的现象反而往往得到更多的关注。为促进裁军和防止大规模毁灭性武器在全球扩散所作的努力便是一个例子。多边协定对于禁止生物武器和化学武器以及加强对核武器扩散的管制极为有效。现在会员国甚至正在挪走阻碍在艰难的核裁军领域取得进展的绊脚石。

12. 然而在很多领域, 违反国际法的频率仍然很高, 始终确保遵守的政治意愿仍然很弱。安全理事会在《日内瓦四公约》生效六十周年之际慎思十年来为在武装冲突中保护平民而作出的努力, 在此背景下法治得不到遵守着实令人吃惊, 也令人严重关切。

13. 就任何国际法治概念而言, 以和平手段处理被指控的违反国际法行为是至关重要的。¹ 会员国一再确认必须加强国际争端解决机制(见大会第 55/2 号决议)。

14. 令人鼓舞的是, 尤其是国际法院比以往任何时候都更多地利用以条约为依据的机制。国际法院审议的关于广泛的国际公法问题的诉讼案件数目不断增加, 例如涉及国际刑法、海洋划界、管辖豁免和航行权。过去一年, 大会还请法院就“科索沃临时自治机构单方面宣布独立是否符合国际法”提供咨询意见(见大会第 63/3 号决议)。在和平解决争端的案件中更多地利用法院的趋势应得到鼓励。

15. 自 1990 年代安全理事会设立前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭以来, 在根据国际法追究个人责任方面取得了稳步进展。尽管属于临时性质, 这两个司法机制为国际刑法领域带来的价值是经得起时间考验的。而特别法

¹ 《联合国宪章》, 第三十三条。

庭和塞拉利昂问题特别法庭目前的挑战是计划建立一个机制，待建成后履行余留职能以及促进和维护法庭遗产。²

16. 联合国支持以多种手段调查真相和打击有罪不罚现象。最近安全理事会第 1595(2005) 号决议所设国际独立调查委员会终止了其工作，黎巴嫩问题特别法庭开始承担职能，起诉对前总理拉菲克·哈里里的死亡以及特别法庭管辖范围内的其他罪行负有责任的人。本组织为 2009 年初人权理事会为调查 2008 年 12 月至 2009 年 1 月期间在加沙可能违反国际法的案例而设立的国际独立真相调查团提供协助（见人权理事会第 S-9/1 号决议）。根据安全理事会第 1612(2005) 号决议，对严重违反国际法，侵害武装冲突中的儿童权利的行为予以经常监察、报告和采取对策。最近安全理事会第 1882(2009) 号决议进一步提出要追究这类违反者的责任。

17. 常设国际刑事法院很及时地开始了今年的第一次审讯。本组织继续按照与国际刑事法院之间的关系协定向其提供重大支助。鼓励会员国毫不拖延地批准《罗马规约》，并与法院合作。

18. 《联合国宪章》不断提醒我们，本组织基本宗旨之一就是依正义及国际法原则维护国际和平与安全。作为一个共同体，我们不能无视已经取得的显著进展。必须维护迄今为止已取得的进步。

19. 在国际一级加强法治对于有效应对全球挑战至关重要。在环境领域，联合国协助发展中国家的谈判者建立能力，以便参与设计有待 2009 年在哥本哈根最后完成的气候变化综合框架。在打击海盗方面，本组织除其他外，在统一连贯地实施作为国际打击海盗法律框架的《联合国海洋法公约》的各项规定方面向各国提供咨询和协助。

20. 在加强国际法治方面，无疑还有很多工作要做。推动这项议程需要会员国的积极参与。一场持续而公开的讨论应有助于拟定这方面有创意的具体措施。在这方面，法治协调和资源小组在常务副秘书长领导下，在法治股支助下，于 2009 年启动了同会员国之间的有关国际法治问题的对话。这项举措——应可进一步加强本组织在此领域的工作——应受到欢迎。

21. 国内和国际法治之间有着多方面实质性联系。联合国日益重视两者之间的重要衔接，加强彼此间相互依存和相互增进的特性。联合国已在今年开始与各国审查实施《保护纲领》及其《行动纲领》的进展情况，这是落实全世界难民保护优先事项的一个商定框架，从而在国际难民法领域以例证说明在这方面作出的努力。目标是针对在国内和国际向难民提供保护和持久解决办法，更有效地向国家提供支助。

² 一个关于遗产的举措是由前南斯拉夫问题国际法庭与联合国区域间犯罪和司法研究所联合编写的《2009 年前南问题国际法庭惯例手册》。

22. 联合国法治活动的总体目标是寻求以更好的方法支持会员国履行国际义务，确保在本国实施国际规范和标准，最重要的是加强确保维持有效、公正的国家和国际秩序的机构、政策、进程和条件。

三. 联合国在国家一级的法治方针

23. 2008 年的报告对联合国在各国提供法治援助的方针的关键要素进行了概述 (A/63/226, 第 17 至 21 段)。这些关键要素中包括提供援助的指导说明以及根据国家优先事项、战略和计划制定的实际综合支助框架。过去一年联合国利用这一框架在国家一级拟定法治方案所取得的重要成就证实了正在作出的努力和需要进一步采取协调行动的领域。本组织必须加强执行这一方针，必须显示法治活动在联合国所服务的各个社会所产生的影响。

A. 加强法治的框架

1. 制定宪法

24. 联合国对立宪进程的支持仍然是其法治工作的重要组成部分。最近在由法治协调和资源小组拟定、得到法治股支持的订正指南中对制宪进程的全系统方针作了说明。

25. 这方面援助的政策框架以国家对包容性、参与性和具有透明度的进程的所有权和支助为核心。提供的支持必须符合具体国情，并且利用了联合国广泛的专门知识。预先规划，包括提高民众认识和协商十分关键，为确保实施而采取适当的后续行动，也至关重要。联合国鼓励的制宪方针，作为牢固的法治基础，直接纳入国际人权标准，包括独立和公正的司法制度，并将其置于最高位置。

26. 在最近的努力中体现了这一方针。在尼泊尔，联合国支持制宪会议的外联运动，确保公众广泛而有意义地参与宪政建设进程，包括为制宪会议新当选的女性成员、民间社会和其他人了解妇女权利，并将其纳入新宪法提供培训。在本组织的支持下，2008 年厄瓜多尔和 2009 年玻利维亚多民族国通过的宪法符合《消除对妇女一切形式歧视公约》的重要部分。

2. 国家法律框架

27. 本组织长期协助各国在本国的法律中纳入国际规范和标准。各国在国际法多数领域联合拟定的许多普遍而不具约束力的原则和标准可帮助拟定反映良好做法的立法和政策。最近成功地为国家提供支持便证实了这一点。

28. 埃及、尼日利亚、乌拉圭通过了有关儿童权利的重要立法，经过近 12 年的协商进程，在联合国的支持下，南非也通过了这方面的立法。阿尔巴尼亚、安哥拉、黑山、莫桑比克和泰国通过了新的少年司法立法或立法修正案。

29. 阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、多米尼加共和国、危地马拉、黎巴嫩、毛里求斯、秘鲁和卢旺达为通过国际贸易法文书采取行动。最近通过最佳做法产生了两项联合国准则草案，一项是关于在环境事项上获取信息、促进公共参与和获得诉诸法律的机会的国家立法准则，另一项是关于对危害环境活动造成的损害应负的责任、应对行动和赔偿的国家立法准则。

30. 我们还努力支持为加强体制、治理、监测和问责建立法律基础。例如在东帝汶，维持和平特派团支持拟定对警察、武装部队、国防和安全部以及国家安全作出规范的法律和条例。

31. 每个会员国都必须确保在需要时本国立法应与国际义务保持一致。如果做不到这一点，无论是因为缺乏政治意愿还是缺失能力，都将有损国内和国际法治。

3. 司法、治理、安全和人权机制

32. 宪法保障和法律如果得不到实施，是没有多大意义的。因此，联合国的援助有助于加强各种正规和非正规机制，使其结构合理，资金充足，训练有素和有能力拟定、颁布、实施、维护和宣判刑法、公法和私法，以确保每个人得到保护、有人身安全保障、有机会诉诸司法。

33. 在联合国支持下，在巴勒斯坦被占领土设立了一个三年期实质性司法方案，帮助司法部建立机构能力，加强基层民众获得诉诸司法的机会以及在司法部门行为者与民众之间建立信任。2009年还向哥伦比亚、科索沃、利比里亚、塞拉利昂、斯里兰卡和东帝汶提供了同样的支助。

34. 在安全理事会发表主席声明(S/PRST/2008/44)，欢迎在安理会第1244(1999)号决议框架内和在联合国全面授权下部署欧洲联盟驻科索沃法治特派团(欧盟驻科法治团)之后，欧盟驻科法治团于2008年12月9日在科索沃法治领域(警察、海关和司法)全面承担业务责任。在东帝汶，联合国警察于2009年3月向国家警察移交责任，为实现更大的和平与安全迈出了关键的一步。联合国中非共和国和乍得特派团警察部门为2009年初设立综合安全分遣队发挥了核心作用。在联合国的援助下和在卢旺达的开创性工作的基础上，正在四个非洲国家设立打击暴力侵害妇女行为的警察和军人服务台。

35. 通过在苏丹的联合国和捐助方协作项目，正在进行监狱工作人员的能力建设和基础设施改革工作。联合国在土耳其支助一个受害人和罪犯仲裁创新方案，作为刑事司法进程的一个整体部分。在亚美尼亚、格鲁吉亚、印度尼西亚、马尔代夫、缅甸和尼泊尔，已将儿童司法部分纳入警察、司法人员和/或律师的培训课程中。2009年在维和特派团的支持下，在海地设立了司法研究所。

36. 本组织帮助加强裁夺公法和私法、容许个人声称权利的机构和进程。在巴勒斯坦被占领土，在工会发起运动后，2009年7月任命了劳工法官，容许巴勒斯坦

工人提交对雇主的冤情申诉。孟加拉国比哈尔邦/讲乌尔都语的人的无国籍问题是世界上最旷日持久的无国籍状态之一，2008年在联合国支持下，通过选民登记确认国籍，并在获得参加2009年12月选举的资格后向其颁发国民身份证，使这一问题得到解决。在科特迪瓦，联合国协助6 000人获得出生证和其他身份证件。在摩洛哥，联合国支持在一审法庭加强家庭分庭的能力和在司法部建立培训单位，从而推动实施2004年给予已婚和离婚妇女新的保护的具有里程碑意义的《家庭法》。

37. 适用习惯、传统或宗教法和惯例的争端解决替代机制和非正规制度也是联合国提供援助的对象。在很多发展中国家，估计80%的案件是在这类制度下审理的。有一项成就是，在柬埔寨设立了仲裁委员会，这是柬埔寨唯一一个法定的国家争端解决替代机构。另一个例子是与吉尔吉斯斯坦南部伊斯兰社区领袖努力探讨如何从两性平等角度出发将伊斯兰法基本原则与有关财产争端的法律统一起来。

38. 联合国对非正规司法制度进行的联合研究正在分析这些遍布世界各个区域的机制的特征、它们与正规制度之间的联系和它们所涉及的人权问题，以便确定方案编制机会和挑战。这将有助于本组织制定统筹方针，以更好地应对在法律多元复杂背景下的援助需求。

4. 过渡司法

39. 为确保问责、声张正义和实现和解，联合国支持在一些国家处理以往遗留下来的大规模虐待行为的程序和机制。其中可能包括司法和非司法机制、对个人的起诉、遣返、真相调查、机构改革或所有这些的组合。最近，联合国在布隆迪、刚果民主共和国、肯尼亚、危地马拉、几内亚比绍、利比里亚、尼泊尔、塞拉利昂、索马里、多哥和乌干达的外地存在协助了这些国家的倡议。

40. 在尼泊尔，联合国支持政府就关于设立真相与和解委员会的法案草案进行协商。在多哥，由于联合国对国家协商进程的支持，2009年5月通过总统令设立了真相与和解委员会。最近在布隆迪，在本组织的支持下开始就预期的过渡司法机制进行协商。联合国在几内亚比绍的领导机构主张支持调查委员会调查已故总统兼陆军参谋长被暗杀的事件。2009年7月1日巴基斯坦布托委员会开始进行调查。很多国家产生的成果包括过渡司法机制审理针对儿童的犯罪行为、满足儿童受害者的需要，并在符合他们最大利益的进程中聆听他们的声音。

41. 联合国长期以来一直坚持反对特赦战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪和其他公然违反人权和严重违反国际法罪行的政策。人权事务高级专员办事处新发表的《冲突后国家的法治工具：大赦》³确定了指导这方面政策的国际法核心原则。将在今后一年拟定关于2004年所确定的共同方针指南，以加强全系统对过渡司法建设的参与(见S/2004/616)。

³ 《联合国出版物，出售品编号：E.09.XIV.1》。

5. 个人和民间社会的赋权

42. 世界多数穷人和边缘化民众在日常生活中权利受到侵犯，而这种侵犯行为普遍不受惩罚。有人估计，全世界有 40 亿以上的人被排除在法制之外。⁴ 遵守法治需要有一种奉公守法的文化和增进法律权益，防止被排除在外，使每个人了解并能寻求保护本人的权利和权益。联合国不断加强努力，协助个人和社区，特别是最贫穷者和最边缘化民众以及受冲突和危机影响的人获得法律保护、和平解决争端以及应对安全需要和关切。

43. 法律和律师专业助手援助是最近在 25 个以上国家和西非区域提出倡议后联合国不断增加支助的领域。提供的援助包括为刑事案件中的受害人、证人和被指控的行为人，以及为保护财产权等权益担任法律代理。2008 年，在伊拉克设立了 14 个省级保护援助中心，向 30 000 多人提供了法律援助服务，其中 38% 是妇女。最近在苏丹达尔富尔、索马里和斯里兰卡所作的努力分别在为基于性别的暴力受害者提供法律代理、进行法律教育和向境内流离失所者提供法律服务方面取得了成果。

44. 联合国采取的一个补充办法是支持公共利益诉讼，为边缘化群体和弱势社区产生更广泛的社会影响。最近的一份《为穷人伸张正义》的出版物利用印度、肯尼亚和南非的例子，审查为贫穷社区实施权利而进行的公共利益诉讼的情况。

45. 建立民间社会能力，帮助减少权力、权威被滥用和腐败盛行的现象，监察和评价土地改革和土地登记制度以及改进司法服务的提供，这仍然是援助的首要目标之一。本组织在很多受冲突影响局势中促进民间社会就如何努力改革安全和司法机构展开辩论，以确保政策能够反映当局与其服务的社区之间的透明和多元化对话。

B. 应对重大挑战

46. 本组织继续确认和处理法治工作的重大领域，确保我们的支持是均衡的，能够满足会员国的需要。已在其中一些领域采取行动，而在其他一些领域仍需作出更加协调一致的努力。必须把在国家一级提供法治援助面临的挑战告知会员国，以便能够注意应对这些挑战。

1. 在冲突中和冲突后社会的尽早参与

47. 对法治工作的尽早和适当参与是在受武装冲突影响的国家进行统筹和战略性干预以及取得长期成功的基石。通过按部就班地处理法律保护的直接需要，同时又为长期司法改革奠定基石，联合国法治援助旨在增强社区的能力，在流离失所民众和目标群体之间逐步恢复对法治的信心。

⁴ 促进穷人法律权益委员会和联合国开发计划署，《让法律为所有人服务：第一卷：促进穷人法律权益委员会的报告》，2008 年。

48. 本组织通过培训建立内部专门知识，以及与其他方面合作提供待命小组和维持专家名册，以便能够应对法治方面的直接需要，包括最近安全机构的需要。在刚果民主共和国、几内亚比绍和利比里亚特派团部署的常备警察能力产生了支持国家当局的新的战略方法。警察的部署得到极大的改进，但是司法专家和惩戒专家的部署却严重落后。因此，在和平行动的开办阶段往往缺失了与国家行为者建立有意义的伙伴关系以及以战略性、协调良好的办法对待刑事司法援助的重大机会。

2. 关押和惩戒

49. 建立保护人权和促进有效刑事司法的强有力和人性化的惩戒制度的重要性早已得到确认。全球被关押的人，包括儿童，大多数都在等待审判，有时候一等就是数年。全世界估计有 100 多万名儿童⁵ 在司法制度下被关押。很多国家，尤其是受冲突和危机影响国家的监狱条件极差，疾病治疗、卫生以及饮水和食物需求得不到满足。全世界监狱的暴力，特别是针对妇女和儿童的暴力已成为一种无声的流行病。得不到教育和保健的机会或长期不能与家人接触，对所有犯人，特别是儿童产生影响。非人道的条件往往导致死亡、监狱暴动、逃亡和其他骚乱，损害了重新参与社会生活的机会。前被拘留者中“惯犯”人数众多毫不令人奇怪，这仍然是联合国预防犯罪工作的一大挑战。

50. 尽管这一情景令人沮丧，法治方面的方案拟订和资源仍没有很好地为监狱和关押政策服务。所提解决办法很少要求建立更多的监狱，而是要求提供资源用于工作人员能力建设和狱中和释放后的犯罪者重新参与社会生活，以减少社会排斥和重走犯罪道路。就儿童而言，必须将回避司法程序和采取有别于剥夺自由的其他办法作为优先事项。对于审前过度羁押提出的持久解决办法主要在于改进司法制度。

51. 实施法治的利益攸关者们必须联合应对这些挑战。2009 年，联合国与瑞典合作，举办了有 24 个会员国代表参加的关于惩戒在和平行动中的作用的国际会议。会议之后，为和平行动派遣惩戒专家的会员国从 14 个增加到 17 个。

3. 性暴力和基于性别的暴力

52. 为努力遏制性暴力和基于性别的暴力这一祸害，本组织在过去一年成功地将法治问题作为更大的着力点。一个专门机构从其全球冲突和冲突后环境的法治方案资金总额中拨款 20%用于性别公正部分。在有关暴力侵害妇女的立法方面联合国收集了很多良好做法。2008 年，联合国的支持导致通过了很多关于多种形式暴力侵害妇女、包括家庭暴力、贩运和切割女性生殖器的新法律、政策或国家战略。

⁵ 由于很难获得被关押儿童的数据，这一数字很可能被大大低估。

53. 然而，由于法律、程序和体制上的弱点以及政治意愿薄弱，在很多国家几乎不可能追究行为者的责任和向受害者提供适当保护，服务和赔偿。一种极具挑战的局面是，那些负责维护法治的人，如警察和军人，成了被指控的行为人。在此方面的工作中心应是加强政治意愿、防止和打击有罪不罚现象。与这些暴力现象的持续斗争需要为国家的努力长期提供系统性和协调统一的法治支助。

4. 住房权、财产和土地治理

54. 全球存在无数贫民窟，目前有 10 亿以上的人生活在非正规居住区，法治得不到贯彻的现象往往是最明显的。将居民从家中非法强行驱逐的事例有增无减。我们正面临全球经济危机，最近强调增进穷人法律权益的国际倡议值得称道，可以使全世界重新关注贫穷、被排除在法律渠道之外和不公正之间的联系。⁶

55. 确保住房权、加强产权归还和土地治理——有关获取和利用土地的决策进程、对于这些决定的执行以及土地利益冲突的和解——对于很多全球目标的实现都至关重要。联合国正在制定有关土地治理良好做法的机构间准则。2009 年 6 月国际劳工组织举行的第 98 届会议提请注意财产权与促进妇女创业机会之间的关系。然而为这些领域的制度提供的资源严重不足，必须为土地利益的和解增加援助，世界上有关土地的冲突愈演愈烈。

C. 在国家一级的战略性和联合参与

56. 关于联合国法治援助方针的系统范围准则提供了一个总体政策方向，以便联合国各实体依靠国家利益攸关方富有意义的领导，连贯一致地利用联合评估和共同拟定的法治战略和方案规划。联合国各实体在国家一级日益采取更加全面和战略性的法治方针，其中涉及方案的联合规划和实施。与其他利益攸关方建立有效协调和牢固的伙伴关系也很关键。

57. 要在国家取得成功，就需要在总部一级分享工作方法和建立伙伴关系，将其变成对外地的统筹支助。联合国开发计划署(开发署)与联合国毒品和犯罪问题办公室之间新的全球伙伴关系的目标是提供连贯统一的技术援助，支持会员国在刑事司法和反腐败方面作出的努力。维持和平行动部和其他伙伴在乍得东部拟定了法治援助联合战略，并打算与开发署在苏丹南方采取类似的举措。

58. 有效努力的起点是协助国家利益攸关方拟定国家法治战略和计划。新一代战略援助框架证实法治活动日益显著，各个区域至少有 40 个国家将法治纳入国家计划的优先事项和成果。联合国最近在利比里亚支持了国家安全战略，在布隆迪和刚果民主共和国支持了发展计划。

⁶ 例如见促进穷人法律权益委员会和联合国开发计划署，《让法律为所有人服务：第一卷：促进穷人法律权益委员会的报告，2008 年；大会第 63/143 号决议；第 A/64/133 号文件。

59. 联合国增加联合行动，以此补充对国家计划的支持。联合国伊拉克援助团设立了一个综合法治工作队，以便拟定一项全面战略，配合伊拉克为制定 2010-2014 年国家发展计划作出的努力。2008-2012 年联合国利比里亚发展援助框架设立了一个核可对儿童司法采取国家共同方法的法治专题组，导致拟定了联合方案。

60. 联合国布隆迪综合办事处集中五个实体的资源和专门知识，用于安全、司法和过渡司法工作，其中涉及共同工作计划和预算。在阿富汗，国家司法部门战略和国家司法方案形成国家带领的协作性战略司法改革进程的基础，这一进程得到联合国阿富汗援助团和开发署设立的省司法协调机制的支助。

61. 在预防犯罪领域，联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国人类住区规划署(人居署)加强城市安全方案在洪都拉斯和尼加拉瓜以及联合国五个实体在肯尼亚防止武装暴力方案中开展联合评估和方案拟订任务。

62. 全联合国在实地逐步形成一种方法，此一迹象令人鼓舞。不过这并没有体现一种共同而又连贯的方法，也没有体现全面的法治方法。为了使联合国更加协调一致地支持国家努力，本组织正在审查国家发展计划，评估在确定国家优先事项时如何体现法治，以及拟定和实施整体法治的方法，或具体司法或安全战略。

63. 应该抓住一切机会，在国际一级实施我们的法治援助方针，包括拟定评估和方案规划的共同方法。这应成为全面协调和统一努力的关键要点。今后三年将推出 90 多个联合国支助国家战略和方案援助框架。加速在这方面取得进展的时机已经成熟。

四. 全面协调和一致性

64. 最终在我的授权和指导下，从 2007 年起，在联合国系统内全面协调和统一法治的工作由常务副秘书长领导的法治协调和资源小组负责，并得到法治股的协助(见 A/63/226，第 46-48 段)。通过审议进程和有针对性的倡议，该小组在汇集本组织有关法治的独特专门知识和资源财富方面正在取得进展。目的是在法治领域更有效和连贯地完成任务和应对新挑战。大会关于全力支持这一安排并表示令人振奋(第 63/128 号决议)，这将仍然是取得成功的关键。

65. 法治协调和资源小组在法治股的主持下充当系统范围关注法治问题的协调中心，以便确保质量、政策统一和协调。业务活动由联合国各实体承担，牵头实体负责协调和促进各自法治分部门的工作(见 A/61/636-S/2006/980 和 Corr. 1)。

A. 提供指导和执行联合战略计划

66. 为了改进本组织参与法治工作的整体政策协调，自 2008 年以来，我就贯穿各领域的问题提供了广泛的战略指导。利用小组和法治股的专门知识拟定的这些准则概述了巩固联合国法治工作效率的原则和框架。

67. 这项准则产生的初步成果令人鼓舞。2008 年 9 月发表联合国儿童司法办法后，联合国儿童基金会追踪在国家一级产生的影响，发现联合国在 49 个国家的实体在各自的法治工作中纳入了儿童问题。为推动执行，需要加强联合国范围的倡议，应鼓励在国家的存在，以确定各自特定情况下的最佳做法。

68. 我重申小组在法治股的支持下作为联合国宪政援助问题召集机制发挥的作用。这将确保及时、有效地调集各部门和机构拥有的各种专门知识(例如、政治、人权、发展与法律)。联合国在外地的各实体和高层领导应将国家和过渡当局提出的宪政援助请求告知常务副秘书长。

69. 小组的职能之一是充当建设和平委员会和建设和平支助办公室的法治资源中心。为进一步履行这一职能，2008 年 10 月在经验教训工作组开设了法治援助课。建设和平委员会组织委员会获得情况通报，以便了解委员会的工作得到怎样的支助，包括如何调集联合国系统的专门知识，为建设和平战略的法治部分提供咨询、支持技术和综合评估、为专门处理法治问题的工作组提供实质性投入。另一个手段是审查相关紧急项目和优先计划，其资金来自为不少国家的很多法治活动提供支助的建设和平基金。这方面的支助需要付诸实施。

70. 小组对其任务采取了更加注重成果的方法，通过并开始实施 2009-2011 年期间联合战略计划。这第一项计划以下文所述的三项主要成果为目标，将由小组在今后三年通过一套已定产出共同实现。应当强力支持这一初步的集体路线图——这是法治领域首份这类路线图。

71. 该计划的一个首要成果是在国家一级执行联合国法治援助共同办法。小组正在探查哪些国家将从协调支助中受益，并帮助拟定共同方法，用于将反映在准则中并可适用其他环境的联合评估、战略拟定和方案规划。

72. 另一个主要成果是加强法治政策和准则的协调统一和质量。小组正在建立一个信息分享和认可系统，供小组成员个人或联合编制全系统法治指导材料所用。2006 年，秘书长确认秘书处没有一个正式的认可程序可以确保材料提出的观点或方法协调一致并避免重叠(同上，第 28 段)。上述系统正是为解决这一问题而设，尽可能收集本组织内可利用的知识和良好做法。为此强烈鼓励小组成员加以利用。

73. 作为该计划的一部分，目前小组正在安排对联合国工作人员进行统一法治培训，这将成为传播秘书长提供的经认可的准则和全面政策指导的一个主要手段。材料可通过联合国法治网和将于 2009 年启用的文件存储库获取。

74. 2005 年世界首脑会议成果文件表明会员国对法治的继续承诺，该计划在此基础上将支持会员国在国家国际一级加强全球法治行动作为其最后一项成果。我认为这对促进和平与安全以及本组织的发展目标至关重要，因此，将支持大会采取有关法治专题的高级别举措。

B. 在全系统拓展活动

75. 本组织无以伦比的实力使我们在该领域的活动既有深度又有广度。清单中至少有 40 个联合国实体参与某种形式的法治活动(见 A/63/64)。这使本组织能够为在全世界加强法治作出重大贡献。因此,与联合国这一批更广泛的法治行为者建立联系对于整体战略工作意义重大。

76. 2009 年 6 月举行了第一次全系统法治年度会议。联合国系统 27 个实体参加了会议,期间审查了加强系统的规范性工作与业务工作之间联系的方法——在此援助领域,我们继续面临脱节的问题。我们由此而巩固了总部一级 37 个法治协调中心的全系统网络,可以分担小组的工作和利用全系统存在的专门知识。全系统年度会议为深入探讨如何改进重要法治领域的效率提供了宝贵的机会。联合国法治网将成为各实体进行网络链接和广泛传播自己的法治材料的网络中心。

77. 加强联合国——世界银行法治合作也是最近的一项重大举措。世界银行在法治援助的重要方面(如法律和司法改革、为穷人伸张正义、公共管理和法治机构的治理)有着长期经验。此项伙伴关系的第一步是举办讲习班分享知识以及探究以何种方法利用各自组织的专门知识。

78. 加强联合国系统法治工作的协调,以进一步实现经济、社会和文化权利,是一项新的需要。法治工作应更牢固地纳入本组织的发展议程。必须认真和根据具体情况分析法律与经济之间的关系,以及经济危机对最弱势、最边缘化民众的法律保护、司法与安全所产生的影响。联合国各实体和机构间网络当然应该为这方面努力作出贡献,但是系统内行政首长一级的集体参与将是至关重要的。我将建议将法治问题作为即将举行的联合国系统行政首长协调理事会会议专题讨论的一个题目。

C. 效力计量和影响评价

79. 评价法治援助的影响和计量其效力,仍然是一大挑战。与此有关的是更现实地评估可实现的目标和时限规定。缺乏对法治机制和进程,特别是国家司法体制运行的系统和持续分析,仍然是阻碍有效方案拟订的一大障碍。本组织正着手跟踪更系统地建立法治和评估本组织在这方面的努力的进展情况。

80. 关于计量办法和指标,正在酝酿提出一些有价值的举措。《联合国法治指标项目》采取创新办法,利用公众调查等多种数据来源,弥补受冲突影响环境中行政数据的缺失以及改进结果的准确性。在海地和利比里亚,对拟议指标进行了测试,以协助国家当局通过对特定时间和一段时间刑事司法业绩的经验评估,帮助推动改革。

81. 《少年司法指标衡量手册》⁷ 在南亚、中东和北非地区推出,导致 15 个国家拟定了国家行动计划,可利用该手册对司法体制中的女孩的特定状况进行分

⁷ 《联合国出版物,出售品编号:07.V.7》。

析。知识的产生和有关干预措施对儿童和社区的影响的计量工作存在差距，少年司法问题机构间小组拟定的指南正在弥补这一差距。

82. 在全系统和国家间努力交流经验教训和收集良好做法有助于克服机构知识发展的结构性障碍。开发署、维持和平行动部和建设和平支助办公室实践社区主办了一次题为“在冲突中和冲突后局势中加强法治”的电子讨论会。2009年，开发署亚洲太平洋区域中心利用实践社区经验和阿富汗、柬埔寨、印度、印度尼西亚、马尔代夫、尼泊尔和斯里兰卡的个案研究，对其伸张正义方案编制进行了评估。必须继续将更系统收集经验教训作为一个优先事项。

83. 从国家角度看待法治援助的效率是亚洲太平洋司法改革论坛和开发署 2009年出版物《力求司法改革取得成功》的核心，其中探查了援助在这方面的重大挑战，并对柬埔寨、印度、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡和瓦努阿图的改革方案进行了分析，为全球范围的努力提供了见解。

84. 小组计划根据这些举措，加强有关法治进程和全系统援助的影响的共同知识库。小组在法治股支持下，把世界各地的研究机构和社会科学家召集起来，探讨这方面的共同研究议程。为监察和评价方案拟订作出的共同努力，是小组联合战略计划的一部分，需要商定一项基准数据和一个共同工具。这一新方法有助于联合国对这一领域方案拟订的影响更快采取共同评估办法以及在全系统更好地交流成果。

D. 扩大伙伴关系

85. 全面协调统一努力的一个重大目标是，为成功促进法治，与所有利益攸关方建立有意义的伙伴关系和加强向会员国和各社会提供的援助。各自为政，不能实现联合国的目标。

86. 我呼吁各会员国、捐助方和民间社会与本组织共同努力，克服相互脱节妨碍工作实效的遗留问题，以推动法治议程(见 A/63/226)。捐助方推动的项目、融入外来解决办法的不协调的方案拟订以及由国家附属捐助伙伴负责执行，这些往往都使有关国家所有的承诺成为一种假象。对于同一法治问题，捐助方采用不同的归类和处理方法。尽管在国家间存在联合方法和协调机制，但是很少对实践和方法的一致性进行对比分析。在众多行为体都存在的受冲突影响局势中，最需要加强一致性。

87. 在联合国与大不列颠及北爱尔兰联合王国合作举办的一次会议上，来自双边捐助方、受援国、国际和区域组织及非政府组织的 70 名代表聚集一堂，审查整个领域的实践和挑战，推动就应对挑战的方法达成共识。作为后续行动，捐助方同意结合在受冲突影响国家和脆弱国家加强援助的努力，设立一个由南北方、政府和民间社会专家组成的安全与司法问题咨询小组。将司法与安全政策界人士聚集在一起，赋予受援国和民间社会参与决策的能力，是一个充满希望的开端，联合国将视需要提供支持和补充。

88. 支持在区域一级加强法治是建立伙伴关系的一个新渠道。当今面临的很多挑战都具有区域性质，涉及的跨界动态和后果对区域稳定和司法产生影响。各区域机构和行为体可以为法治作出实质性贡献。尽管国内、区域和国际法律制度之间的关系可能较为复杂，在各级以协调一致和相互强化的方式加强法治极为重要。

89. 联合国日益利用法治方案协助区域议程，尤其是非洲的议程。为了支助西非国家经济共同体，秘书处三个实体与国际刑事警察组织通过西非海岸行动方案，协作打击毒品贩运和有组织犯罪。为了打击索马里沿海日益猖獗的海盗行为，本组织协助肯尼亚和该区域的其他国家起诉海盗嫌犯。非洲联盟接受能力建设支助，以形成一种加强安全机构的区域办法。

90. 必须在更广泛的范式转变下采取这些举措，即将国家视角置于努力使法治援助更具战略性和更有实效的核心位置。联合国以其会员国的普遍性，当以身作则，并增强国家专家和领导人及民间社会组织的能力，为不断发展的法治政策和目标作出贡献。订于 2010 年在巴西举行的第 12 届联合国预防犯罪和刑事司法大会是探讨这些问题的一个重要论坛。

91. 为了带头作出这方面的努力，联合国将与在法治建设中发挥关键作用的发展中国家领导人一起支持探索国家和地方所有权概念背后的动态，分析国际社会在这些国家提供支助的效力。这些意见将汇总成一份报告，为该领域引进新方法和为决策提供信息。这是针对一项议程作出的投入，而该项议程的成功实施需要所有利益攸关方承诺在考虑到受援国的视角和有意义的参与的情况下，丰富有关法治的讨论。

E. 在本组织加强法治

92. 联合国若要有效推动法治，就必须成为尊重法治的模范。我感到高兴的是，新的联合国内部司法系统已于 2009 年 7 月 1 日开始运行。本组织有史以来首次任命了 15 名法官，对不服行政决定，包括实施纪律措施的决定提出的上诉作出裁决。

93. 在确保订立公正而明确的程序，将个人和实体列入制裁名单和将其从名单中删除方面取得了进一步进展。除名协调人⁸处理了 41 件除名请求，其中一些是代表一个以上个人或实体提交的，中间有 9 名个人和 12 个实体已被相关制裁委员会除名。在安全理事会通过关于制裁基地组织和塔利班的制度的第 1822 (2008) 号决议后，被列名和除名的个人和实体将得到通知，包括在提出列名时要求国家确定的案情说明中可予以公布的部分；在网上登载列名的简要理由说明；在 2010 年 6 月 30 日之前对所有名字进行一次审查，并在以后进行定期审查。⁹ 尽管安

⁸ 根据安全理事会第 1730 (2006) 号决议设立。

⁹ 关于索马里 (第 1844 (2008) 号决议) 和关于刚果民主共和国 (第 1857 (2008) 号决议) 的制裁制度都有类似改进；还将其中的内容纳入关于利比里亚的制裁制度 (第 1854 (2008) 号决议)。

理会改进了列名和除名的程序，仍需采取进一步措施，包括实施准许对于制裁措施予以人道主义豁免的程序。

94. 对于反恐方法与会员国对法治的承诺之间的相互矛盾所表示的严重关切，本组织必须直接负责处理。2009年，国际法学家委员会知名法学家小组结束了长达四年就反恐战略对国家和全球法治和人权保护的影响进行的审查。与国际社会的承诺相反，小组的审查结果发现，所作所为损害了反恐的正当目标。每个会员国和联合国有责任恢复信心，要使人相信，应对全球这一严重威胁的方法确实能够增强法治。

五. 建立一个公正、安全、和平的法治世界

95. 联合国在加强对国内和国际法治工作的参与方面继续取得进展。重点是弥合国际承诺与有可能实现承诺以改善所有人的生活之间的差距。这是一项持续不懈的工作。因此，我们必须始终提醒会员国它们所承担的国际义务、推动批准国际条约、执行国际规范和标准，并在这方面，在法治基础上维持有效多边参与。

96. 联合国各实体增加在法治方面的联合行动，在外地的执行也更有默契，这都表明在最大限度地利用我们的专业知识和资源方面取得了进步。通过联合的战略努力，全面协调统一的机构安排正在逐步推动联合国更接近弥合这一鸿沟的目标。

97. 我上一份报告中的建议如今仍至关重要(A/63/226, 第76至78段)。这些建议仍在执行之中。此外，在常务副秘书长的领导下，法治协调和资源小组和法治股将：

(a) 支持捐助方努力建立一个政策平台，将受援国、民间社会专家和多边组织聚集在一起，应对法治援助方面的现有挑战；

(b) 与区域利益攸关方协商，探讨区域法治问题战略协作的有效方法；

(c) 召集联合国相关实体和机构，探索如何加强保护经济和社会权利的法治活动，包括联合国对住房权、财产和土地治理的协调方法，土地治理可以加强能力，包括在受冲突影响国家内；

(d) 加强法治活动方针，通过巩固迄今国际社会和国家所作的一贯努力，提升会员国制止有罪不罚现象的能力。

98. 这些步骤折射了在改进联合国法治援助的效力和结合合作伙伴在这方面的努力方面仍需进行的工作。建立全球伙伴关系，以推动共同目标和方法，对于改进援助至关重要。本国视角必须成为中心议题。最后，仍然亟需加强对法治活动的经验分析和评估，以展示它们对我们所服务的各个社会产生的影响。