



## 人权理事会

### 第二十二届会议

#### 议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及

高级专员办事处和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 关于从人权角度看各国在努力确保民主和法治过程中所面临的共同挑战的研究报告

### 联合国人权事务高级专员的报告

#### 概要

本研究报告是按照人权理事会第 19/36 号决议第 24 段提交的。理事会在该段申请高级专员办事处与各国、国家人权机构、民间社会、相关政府间机构和国际组织磋商，起草一份研究报告，探讨从人权角度看各国在努力确保民主和法治的过程中所面临的共同挑战，介绍各国在争取国际社会支持这一进程方面的经验教训和最佳做法。数个国家提供了资料，本研究报告反映了它们的意见。

本研究报告的结论认为，确保民主是一项持续性工作。在成熟的民主国家和向民主过渡的国家，都可能出现对民主的挑战。在这两种情况下，人权和法治都会遇到不同形式的危险。这些挑战可表现为民主规则和程序缺乏、中断或被缩短。人权受侵犯，不能使人人享有赋权机会，参与权受限制，公开辩论不足或不存在，都会使民主不稳。更深刻地说，机构薄弱或失灵、法治受侵蚀、领导不力以及暴力、宗派主义、激进主义、极端主义、恐怖主义、不容忍、腐败、有罪不罚等现象，都在政治、安全和社会层面以及在国内和全球范围内对民主构成挑战。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 民主的概念.....	6-16	4
A. 定义.....	6-10	4
B. 概念的普遍性与机制的多样性.....	11-16	5
三. 法治和人权的必要性.....	17-26	6
A. 人权、民主和法治相互依存.....	17-22	6
B. 法治和人权作为民主基准的有效性.....	23-26	6
四. 对确保民主的挑战.....	27-41	7
A. 政治和安全挑战.....	29-34	7
B. 社会和经济挑战.....	35-41	8
五. 向民主过渡的进程.....	42-52	9
A. 从抗议到过渡.....	43-48	9
B. 国家与非国家行为者的作用.....	49-52	10
六. 经验教训和最佳做法.....	53-80	11
A. 国家经验.....	53-69	11
B. 增进民主和法治的国际和区域合作.....	70-80	13
七. 结论和建议.....	81-103	15
A. 结论.....	81-91	15
B. 建议.....	92-103	16

## 一. 引言

1. 2012年3月23日，人权理事会通过了第19/36号决议，承认它可以通过倡导载入各项国际文书的规范内容和实现其中规定的人权，为制订和倡导履行作为民主和法治基础的各项原则、规范和标准发挥作用。
2. 本研究报告是根据上述决议第24段提交的。理事会在该段中请高级专员办事处与各国、国家人权机构、民间社会、相关政府间机构和国际组织磋商，起草一份研究报告，探讨从人权角度看各国在努力确保民主和法治的过程中所面临的共同挑战，介绍各国在争取国际社会支持这一进程方面的经验教训和最佳做法。
3. 2012年7月11日的普通照会中，人权高专办请所有会员国、相关政府间组织、非政府组织和国家人权机构向人权高专办提供决议第24段提到的挑战、经验教训和最佳做法的相关资料。下文第六部分概述人权高专办收到的答复。<sup>1</sup>
4. 这项研究依据的是国际法上的规范性框架。在人权高专办于2005年举行的一次民主和法治问题专家研讨会上，对这个框架进行了探讨。该研讨会确定的主要民主挑战包括贫困的加重、人类安全的恶化、对权利的侵犯、法治受到的侵蚀、武装冲突的升级、利用武力的非法占领、弱势群体诉诸法律机会上的不平等以及有罪不罚现象。<sup>2</sup>
5. 尽管重申了上述结论，但本研究努力更具体地研究各国在努力确保民主时所面临的共同挑战，从而进一步促进和加强人权、民主和法治的相互依存。它从人权的角度论述了民主概念的复杂性，确定其不同的层面，并重申其定义。它认为，民主概念超越了重要的历史特殊性，具有明确的普遍性。通过分析法治和人权对于作为治理制度的民主以及作为进程的民主化的核心作用，这项研究揭示了民主面临的最常见的政治、安全和社会挑战。它强调了民主过渡进程可行的、尽管往往脆弱的内容，以及国家与非国家行为者的作用。这项研究在最后部分依据各国的经验以及增进民主和法治的国际和区域合作，阐述了教训和最佳做法。

<sup>1</sup> 截至2012年11月15日，对普通照会做出答复的有16个成员国(奥地利、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、捷克共和国、希腊、日本、约旦、毛里求斯、黑山、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、西班牙和瑞士)和墨西哥人权委员会。由于俄罗斯联邦答复过晚，所以不能在本研究报告提交发表时纳入它的译文。

<sup>2</sup> 本次研讨会目的是推广一个分析方法，争取就民主和法治问题做出实际和面向行动的结论。结论和建议的完整清单载于研讨会报告(E/CN.4/2005/58, 第26-85段)。

## 二. 民主的概念

### A. 定义

6. 尽管各个文明都具有不同形式的民主，但概念是有争议的，对内容的理解有着多样角度。不过，对民主概念没有一致意见不是一个根本性问题，因为它的轮廓是可以识别的。在词源上，民主来自希腊文“*demokratia*”，基本含义是指人民(*demos*)实施统治(*kratos*)的制度。这一原始含义抓住了民主的基本特征，即多数人统治，有别于非民主制度，比如专制(一人统治)、寡头统治(几个人统治)和贵族统治(“精英”统治)，但它没有充分解释这一概念的广度，特别是行使这一权力的机制及其社会连接方式。

7. 除了反对暴政之外，还有三个要素体现出民主的含义和实践。首先，民主是一种制度安排，基础是公民有权通过选举做出政治决定。第二，民主是一个治理制度，统治者为自己公共领域的行为对公民承担责任，而公民通过各自代表的竞争与合作而间接行事。第三，民主是一种以平等和正义为前提的政治规范。<sup>3</sup>

8. 这些要素在前人权委员会具有里程碑意义的决议(2002/46)中得到了广泛阐述，并且在人权理事会第 19/36 号决议中得到进一步发挥。理事会在决议中指出，民主包括尊重所有人权和基本自由，特别是结社与和平集会自由，言论和见解自由，思想、良心、宗教或信仰自由，无论何处法律面前作为人的权利，直接或通过自由选出的代表参与行使公共事务的权利，在不同政党或组织的多元化制度下投票的权利，以及在以普遍和平等投票及无记名投票方式定期举行的真正、自由和公正的选举中的被选举权，从而保障人民自由表达意愿，并且尊重法治、三权分立、司法独立、公共行政和决策透明负责，以及媒体自由、独立和多元化。

9. 这个定义说明了一个事实：民主不仅限于组织民主选举，尽管民主选举至关重要。公民必须能够持续控制政治进程，超越选举阶段。此外，民主不仅是宣称主权在民(民有、民治、民享的政府)，而且包括责任和问责等价值观。

10. 此外，民主意味着一种类型的行为或表现，对于其形式整合、保障和可持续发展是必要的，并且对于(a) 保护机构、(b) 向当权者问责以及(c) 尊重及保护法治和人权都是至关重要的。这种表现是影响任何过渡进程质量的决定性因素，而过渡进程是为实现民主而做出的开放性努力。

<sup>3</sup> 这三个要素以不同形式出现在关于民主的所有文献中。尤其见：Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, Harper and Brothers, 1942); Philippe Schmitter and Terry Lynn Karl, “What democracy is ... and is not”, *Journal of Democracy*, vol. 2, No. 3 (1991), pp. 75-88; 以及 David Held, *Models of Democracy*, 2nd ed. (Stanford, California, Stanford University Press, 1996), p. 2.

## B. 概念的普遍性与机制的多样性

### 1. 概念的普遍性

11. 不存在民主将自己强加于他人的优秀传统。民主不是与某一特定文化背景联系多，而与另一特定文化背景联系少。然而，虽然民主价值观相似，但其表达可依具体背景而不同。使这一个比另一个更民主的，是特定背景下的主导条件。因此，加强当地的民主基础设施，就等于加强民主在全球的进步。最后，当民主扎根于合法的、具有代表性和具有公平性的社会政治互动机制时，它就更强大，更经得住考验。

12. 狭隘地解释民主，比如将其仅限于一个不论背景的程序性概念，则不能充分反映其固有的普遍性。如果说民主实践实际上能够、并且的确应当置于具体背景中，其核心价值显然是普遍性的。最能体现这一普遍性的事实是：在世界各地，人们都要求尊重其权利，而这种要求最终在尊重法治的民主状态下得到了最好的实现。

13. 1997年在布加勒斯特举行的新的民主政体或恢复民主的政体第三次国际会议的与会者指出，“几乎普遍承认，民主制政府是确保自由框架的最好模式”。<sup>4</sup>大多数国家都恪守确立了民主价值观的国际文书，特别是《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会、文化权利国际公约》。

### 2. 机制的多样性

14. 为赋予民主原则实际意义而采用的机制有不同的形式。正如秘书长所指出的，民主并不是一个可以从某些国家模仿来的模式，而是一个所有人民可以达到和可以为所有文化吸收的一个目标。视社会的性质和情况而定，它可以采取多种形式(A/50/332, 第5段)。

15. 为了赋予民主实质内容和进行适当控制，制衡机制是必要的。举行自由和公正的选举，实行透明的规则和有效的条例，释放出参与的活力，保护和促进权利和自由，这些都受法治管辖，构成一套复杂活动，都需要有效地设立和运行各种独立机构。

16. 非体制性的行为者也可以为促进民主而发挥有益的作用。例如，传统型的领导者可能不具有代表性，但是一些传统型的当局通过共识机制为促进民主治理而提供了重要基础。这些安排如果存在，其合法性来自于它们与传统社区和社会环境的和谐关系。

<sup>4</sup> 1997年9月10日罗马尼亚常驻联合国代表致秘书长的普通照会(A/52/334, 附录, 第3页)。

### 三. 法治和人权的必要性

#### A. 人权、民主和法治相互依存

17. 1993 年，世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》指出，民主、发展与尊重人权和基本自由相互依存，相辅相成，并且国际社会应在整个世界为加强和促进民主、发展和尊重人权及基本自由提供支持。<sup>5</sup> 此外，前人权委员会在 1999 年和 2005 年通过了一系列决议，反复强调民主、人权、发展和法治之间的相互联系。

18. 在世界人权会议召开近 20 年后，人权理事会在第 19/36 号决议中确认民主对于促进和保护所有人权至关重要(第 4 段)，强调各国是民主、人权、良政和法治的捍卫者，对其充分实施负有责任(第 12 段)。

19. 上述 2005 年专家研讨会表明，<sup>6</sup> 人权的不可分割性与人权和法治的相互依存性，是民主无论作为概念还是实践的核心组成部分。

20. 法律的至高无上，确保了掌权者与人人恪守的治理制度的合法性。人权和法治之间的相互联系加强了对民主价值观的服从。在成熟的民主国家，治理和行使权力的合法当局必须遵守法治基本原则，必须尊重人权和基本自由。

21. 民主和人权之间的相互依存关系确立于一些国际人权文书之中，特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《世界人权宣言》。这些文书规定：(a) 人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利；(b) 人人有平等机会参加本国公务的权利；(c) 人民的意志是政府权力的基础，这一意志应以定期的和真正的选举予以实现，而选举应依据普遍和平等的投票权，并以不记名投票或相当的自由投票程序进行(第二十一条)。

22. 人权委员会在第 25 号一般性意见(1996)中进一步强调了这一相互依存性，指出，《公民权利和政治权利公约》第二十五条承认和保护每一公民参与公共事务、选举和被选举以及参加公务的权利，在本质上是与其他主要权利和民主原则相联系的，比如言论自由权(第 12 段)、不歧视(第 3 段)以及问责制(第 9 段)。

#### B. 法治和人权作为民主基准的有效性

23. 法治立足于旨在建立平等、限制掌控权、确保自由的政府制度。据设想，这样的民选政府能产生具有积极自由的公正社会模型，从而合法性原则本身就是一个民主要素。<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 第 8 段。

<sup>6</sup> 见第 4 段。

<sup>7</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, 2nd ed. (Mexico City, Instituto Federal Electoral, 2001), p. 10.

24. 因此，法治原则(包括法律至上)、司法独立和公正、法律的确定性、平等、不歧视、三权分立、透明度和问责制，都与正常运作的民主秩序分不开。

25. 民主构成一个保护、促进及有效实现人权和伸张正义的自然环境。对一个特定国家尊重人权和法治程度作出客观评估之后，便能对其民主状态作出恰当的评价。具体地说，如果有证据显示人民有机会参与公共事务，人民能够表达在最高权力方面的选择，这就实实在在地说明了民主秩序下对民主价值观的尊重和民主治理机构的有效性。

26. 尊重法治和人权，也反映了对作为合法权力来源的人民意志表达的尊重。在这方面，所有的人权，包括公民权利，政治权利，经济、社会和文化权利，都应该得到相同程度的重视和法律保护。同时，遵守法治为防止偏见、偏袒、任意和滥用权力提供了最有效的保障。

#### 四. 对确保民主的挑战

27. 近几十年来，世界上出现了一个稳定和日益增长的走向民主的趋势。在西南欧洲、拉丁美洲和中美洲、亚洲和太平洋、东欧和中欧、撒哈拉以南非洲地区、中东和北非，民主或民主过渡中的国家数量一直呈上升趋势。在整个冷战后、9.11后、阿拉伯之春后的时代，过渡进程一直反映着确保民主或民主化的不断努力。然而，民主扩展的范围及其在当代全球政治中的核心地位，没有消除那些可能对新生和成熟民主制度的威胁。

28. 上述民主不可或缺的要素可以在这两种情况下遇到挑战。造成最突出民主赤字的是：民主实践遇到体制障碍，自由受到故意侵犯，公民参与权受到限制，公开辩论不足或缺乏，缺乏有效的赋权政策和诉诸司法渠道，以违宪方式获取权力或变更政府等。

##### A. 政治和安全挑战

29. 薄弱或失灵的机构是对民主的最严重挑战。正如上文所强调的，民主不需要遵循一个统一的模式。它需要以尊重人权为基础的政治承诺和在体制上遵守法治原则。如果所有的竞争力量不同意携手努力，则可能破坏这种互动与合作。

30. 不断弱化的机构可能崩溃，导致国家秩序的崩溃。首要的破坏因素包括：专制的行政机关、效率低下或不负责的议会、操纵宪法秩序和选举结果的企图、军方屈从于政治利益而非国家安全、腐败的侵蚀作用。权力真空是对民主和民主化的另一个严重挑战。

31. 坚持不懈的社会参与，对于防止民主被破坏和逆转必不可少。它也允许社区压制“对专制的怀旧”和摆脱法治的诱惑(私刑、民团)。最后，存在着一个“个人安全与民主共存之间的永久纽带”。<sup>8</sup>

32. 如果国家控制自己资源、环境和经济管理的能力不断受到挑战，全球化也构成对民主的威胁。同样，一些具有跨国性质的普遍安全挑战，比如纵横多个国家的武装团体，增加了对国家政治稳定的威胁。在最近几年中，这个因素增添了关于跨国恐怖主义的新层面，使得跨境武装团体对国家、区域和全球安全构成严重挑战。必须纠正国家应对这种威胁的方式，以避免进一步削弱民主。9.11 后时代在反恐背景下出现了数起侵犯人权和削弱法治的事例。在这方面，尤其重要的是强调：只可依法限制人权，并且限制在一个开放和民主社会所允许的必要范围内。

33. 暴力是对民主的一大挑战。国家防止或遏制暴力的责任，在政治过渡之前、之间和之后都是最重要的。在处理暴力问题时，它们应解决近因和更深层次的因果关系及其地方、国家和国际层面的东西。冲突和冲突后社会中战略和平进程的制度化，在预防和控制暴力以保护法治下的人权方面有着显著效果。

34. 在引入民主、挑战预先存在的非民主政治秩序的基础时，也可能爆发暴力。向民主过渡的过程在本质上是无序和多层面的。具体而言，在过渡的过程中，前国家机构成员可能会试图重新获得权力。在此背景下，以和平方式解决冲突，可能对于新成立的国家机构特别具有挑战性。

## B. 社会和经济挑战

35. 日益加剧的不平等，是对民主特别严峻的挑战，因为这使形式上的民主对于贫困公民失去意义。持续的贫困和财产丧失是对民主的一个持续性威胁，<sup>9</sup> 使人们丧失了决定自己未来的权利，可能会导致社会结构的削弱。<sup>10</sup>

36. 一切形式的腐败，也构成了民主进步的重大障碍。它可能会损害民主价值观、侵蚀社会结构、规避法治、导致人权侵犯行为。在加强问责制方面，民主法律和机构的预防和保护作用，都会加强对腐败和有罪不罚现象的打击，促进和巩固法治。

37. 对民主的另一种社会挑战是觉醒，它可以发生在新的和老的民主国家。在新的国家，它往往是在过渡期间经济和安全条件恶化所引发的。不切实际的立即

<sup>8</sup> 美洲国家组织、美洲人权委员会，“Report on citizen security and human rights”，document OEA/Ser.L/V/II (Doc. 57)，para.20。见网页 [www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf)。

<sup>9</sup> Achille Mbembe, “Democracy and the ethics of mutuality: notes from the South African experiment”，seminar presented at the University of Stellenbosch, 14 April 2011。

<sup>10</sup> 见 Tzvetan Todorov, *Les Ennemis Intimes de la Démocratie* (Paris, Robert Laffont, 2012)。



取得进展的期望未得到满足时，人们对频频出现的新的声音、观点、代理人和想法也会感到失望。这一累积的破坏性现象可能会带来排斥性态度和政治。

38. 在成熟的民主国家，挑战可采取不同的形式。被剥夺言论自由和对政治决定表达反对权的公民，实际上被剥夺了行使主权审议和决策的权利。在这种情况下，民主变得不安全。

39. 在 2012 年 11 月举行的巴厘民主论坛上的讲话中，人权事务高级专员强调说：“限制甚至惩罚言论自由、接受和传递信息权、和平集会权和结社自由权的措施，也可能在国家一级削弱全球的民主治理”，并且“当我们谈论参与问题时，某些社会群体值得特别注意和包容。在这方面，被排斥或边缘化的群体获得权力……及其充分参与决策过程，是实现平等、发展与和平的基础”。

40. 民主不是万灵药，而民主化不是满足所有社会繁荣期望的神奇答案。增长的觉醒，可能催化不利社会现象的出现，比如激进主义、排外、种族主义、种族歧视、仇外心理和侮辱非公民行为。

41. 在这一背景下，人权教育、独立和多元媒体以及有效的国家人权机构，对于确保民主至关重要。保障言论和见解自由是重要的，但记者和其他媒体专业人士面临的挑战是多方面的。这尤其包括了审查制度和媒体所有权的集中。<sup>11</sup>

## 五. 向民主过渡的进程

42. 正如民主概念涵盖了各种传统，通向民主的道路也各不相同。交替使用的“向民主过渡”、“政治自由化”和“民主化”几个词，是指一个政治进程。从专制国家走向民主国家和改善现有的民主制度，不约而同地将必然遇到障碍。同时，过渡是后续社会转型的一个审慎过程，而这允许适当地整合并落实人权和法治的规范价值。

### A. 从抗议到过渡

43. 当一个社会在为实现民主而发生起义的背景下表达其共同的民族意识时，民主、人权和法治之间的一致性得到重要的体现。这样一个摆脱权力垄断的重要转变，围绕着设立适合民主进步的机构而发生。

44. 社会动荡和不安是确保民主的主要障碍。在民族团结和过渡可行性之间存在着重要的关联。在民主的众多先决条件中，这似乎是压倒一切的先决条件。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 见人权政策国际协会，《*Journalism, Media and the Challenge of Human Rights Reporting* (Geneva, 2002)。

<sup>12</sup> Dankwart Rustow 在关于过渡理论的开拓性文章中对此做了特别论述：“Transitions to democracy: toward a dynamic model”，*Comparative Politics*, vol. 2, No. 3 (April 1970), pp. 337-363。

45. 政治和选举竞争扩大以促进参与，在这方面是一个形成过程中的挑战。例如，20 世纪 70 年代西班牙过渡期间便是这样的情况。<sup>13</sup> 民主是一个融合过程，而过渡早期阶段开放选举竞争是适当民主化项目的一个先决条件。

46. 第二个初期挑战涉及拆除前独裁政权的结构。在涉及军队的作用时，这一点特别敏感。因为国家必须保留对国防军的合法操纵和控制，所以成功摧毁旧秩序(例如，解散政党的民兵)是一项艰巨的任务；如果规划不妥善，可能有破坏性的后果。

47. 第三个挑战是必须重新分配政治权力，以建立基于法治和人权的有效政府。这是通过宪政改革实现的。通过法律，使政治结社合法化和承认政治多元化，是这项工作的核心。必须在成文宪法中确定立法、行政和司法部门之间的权力分立原则，并且有效实施。

48. 这个阶段的另一个挑战是过渡进程的质量。政权过渡是多种多样的，并不总是导致民主结果。虽然民主取决于对权利和自由的尊重、在法律上确定公民责任、容忍不同、以及共承公共负担，但民主化依赖于以坚定政治承诺实现目标的行动。

## B. 国家与非国家行为者的作用

49. 国家和非国家行为者都应为推动或减缓民主过渡发挥作用。一个成功的或可行的过渡进程，依赖于全国范围内确保尊重人权和法治的改革。1994 年在马那瓜举行的关于新的民主政体或恢复民主的政体第二次国际会议注意到新的民主政体结构的脆弱性。缺乏可信的反对派、民间社会软弱、经济不振、执政党政治垄断、潜在军事干预、民主政治文化薄弱、以及阻碍政权更迭的在职人员连任：这些因素的阻碍，令人烦恼。<sup>14</sup>

50. 新当选的当局必须解决有罪不罚问题，确保问责制，追究国家和非国家行为者严重和系统违反人权和国际人道主义法的行为，实施有效的纠正及补偿策略。这包括提起刑事诉讼和设立国家调查委员会。

51. 过渡时期的司法是一个与政治变革期相关的正义概念，特点是对前压迫制度的非法行为采取法律应对措施。<sup>15</sup> 这是民主成功过渡所必需有的。过渡时期司法的概念“包含与一个社会为抚平过去的大规模虐害行为所遗留的伤痛，确保究问责任、声张正义、实现和解而进行的努力的所有相关进程和机制。这些进程

<sup>13</sup> 见 José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo and Andrés de Blas, eds., *La Transición Democrática Española* (Madrid, Sistema, 1989)。

<sup>14</sup> Usman A. Tar, “The challenges of democracy and democratisation in Africa and the Middle East”, *Information, Society and Justice*, vol. 3, No. 2 (July 2010), p. 88。

<sup>15</sup> Ruti Teitel, “Transitional justice genealogy,” *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16 (2003), p. 69。

和机制可以包括国际社会参与程度各有不同(或根本不参与)的司法和非司法机制、起诉个人、补偿、真相调查、制度改革、审查和革职办法,或其中任何一些的组合”。<sup>16</sup> 不经正当程序而被非法剥夺自由或定罪的人必须得到赔偿和复原。在这种情况下,独立和有效司法机关的作用至关重要。

52. 在民主实践中让民间社会获得权力和参与,对其良好运作必不可少。为了促进民主过渡,民间社会组织必须积极倡导宽容、信任和相互尊重。最终,民间社会可成为议程制定方、施教方、政府对应方、以及新政治选择办法的来源,对民主做出多方面贡献。<sup>17</sup>

## 六. 经验教训和最佳做法

### A. 国家经验

53. 在答复 2012 年 7 月 11 日的人权高专办普通照会时,各会员国强调了以下几点。

54. 奥地利确认腐败是实现法治的一个主要障碍。它加大反腐败力度,包括设立一个具有全国范围管辖权的经济犯罪和腐败行为中央检控办公室,并且设立国际反腐败学院。“奥地利发展合作”项目重视打击贪污腐败,防止其影响治理和发展政策。对法官和检察官的人权、民主和法治培训,已成为强制性的。

55. 阿塞拜疆报告了它建立一个尊重人权和法治的民主和世俗国家的努力。这包括设立人权研究所,调查民主进程中侵犯基本自由的行为;通过“保护人权国家行动计划”;建立监察员办公室,以切实保护少数民族、言论自由和宗教宽容。在各种持久挑战中,阿塞拜疆提到了难民和国内流离失所者权利的保护、国家立法与国际人权标准的统一以及腐败的不利影响。

56. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说,它在立法、司法和行政方面采取措施,纠正其法律制度与国际法原则的不一致,也就是通过《反歧视法》,尊重法律面前人人平等、从法律上保护 17 个少数民族,消除种族歧视。它提到了欧洲人权法院所维护的可预测和可获取原则的重要性。

57. 保加利亚报告了为确保正当法律程序而采取的国家措施,涉及到司法程序冗长、对犯罪受害者缺乏有效的国内补救措施、以及警方过度使用武力等问题。

<sup>16</sup> 《秘书长关于冲突和冲突后社会的法治和过渡时期司法的报告》(S/2004/616),第 8 段。

<sup>17</sup> Mehran Kamrava and Frank O. Mora, “Civil society and democratization in comparative perspective: Latin America and the Middle East”, *Third World Quarterly*, vol. 19, No. 5 (December 1998), p. 897; Caroline Boussard, *Crafting Democracy: Civil Society in Post-Transition Honduras* (Lund, Sweden, Bloms Tryckeri, 2003), p. 19.

这些措施包括了修订《审判制度法》，引入有效的补偿机制。保加利亚当局预计在合理的时间内设立这些机制。

58. 捷克共和国提到其过渡经验，指出，有效地支持民主、以与民间社会的伙伴关系为基础、通过双边和多边外交作为共同政治承诺而推动，是一个长期战略目标。2005 年制订的“过渡推广方案”承认民主、法治和人权之间的联系是控制、防止和纠正人权侵犯行为的最有效手段。在过渡政策中优先考虑民主治理原则，包括媒体自由、获取信息权和向民间社会授权。

59. 希腊报告了《公务员守则》为公务员批评上级机关的行动提供的保障。根据公务员的继续教育权利为他们开展终身培训，是开发人员技能的一个重要的因素。这有助于改善公共管理的质量和有效运作，并增强其反腐败的能力。

60. 日本报告了它为民主化，特别是通过“民主发展伙伴关系”提供的国际支持。这一支持包括建设立法、司法和选举制度，制订司法机关、公共管理部门和警察的培训方案，赋予妇女权力，以及加强民间社会。指导这一支持活动的原则是与发展中国家的伙伴关系，依据的是伙伴国的磋商、协议和自救努力。

61. 约旦报告说，它采取了立法和切实可行的措施，以遵守国际人权标准、确保司法和军事法院独立、包括少数族裔在内人人能够诉诸法律、法律面前人人平等、公平审判和正当法律程序、残疾人平等参与公共事务、公共和私营机构的透明度和问责制、以及使严重侵犯人权行为(如酷刑和名誉罪)得到追究。其他措施包括：培训法律专业人员和制定专业指南，以协助检察官调查酷刑罪与保护酷刑受害者及被剥夺自由者的权利。

62. 毛里求斯说宪政和法治的原则构成其社会的民主根基。在国家人权委员会、《国家防范机制法》以及“国家人权行动计划”的作用下，这些得到了进一步确保。通过法律工作者和警察的专业培训，诉诸司法和司法行政得到了改进。

63. 黑山报告了关于保障个人权利和自由、三权分立以及保护少数群体禁止被迫同化的宪法规定。一个独立的“人权和自由的保护者”机构与民间社会合作，切实保护民主社会的价值观。制订了一个《道德准则》，以加强司法的独立性和有效性。

64. 卡塔尔报告了关于促进民主和法治的措施，包括制定新《宪法》和“卡塔尔 2030 年国家远景”。自 1994 年以来颁布的宪法和法律保障人权保护和基本民主原则(即法律面前人人平等、获得公平审判的权利、司法独立和三权分立)。为了相同目标而设立了一些机构，包括国家人权委员会、不同信仰间对话多哈国际中心、多哈媒体自由中心、以及行政控制和透明度问题管理局。

65. 罗马尼亚报告了少数群体代表权在议会中的重要性。成立了少数民族委员会作为咨询机构，通过体制和决策机制确保少数民族参与政治生活。在当地公共行政部门和法庭上使用少数民族语言，确保享有人权和司法公正。还建立了国家反歧视理事会和常设选举事务局，以保证并监督平等和不歧视原则在公民之间的实施以及选举协商的良好运转。

66. 斯洛文尼亚强调，在民主宪政的显著变化期间不应有侵犯人权和自由的现象。人权机构、司法和宪法法院应履行各自作为监护机构的任务。根据“强化监察员”制度，请非政府组织代表参与监测被剥夺自由者的待遇。除了通过人权申诉立法，还在检察院成立专门部门，负责起诉警务人员在工作中犯下的罪行。

67. 西班牙报告说，它的几个部委采取措施促进国家安全政策，扩大人权的享有。在拉丁美洲、非洲和中东国家的合作下，警察部门和国家安全秘书处接受人权和危机管理培训。特别注意到保护家庭暴力受害者、平等和不歧视、被拘留者的权利、儿童和老人、消除种族和种族貌相、受遣返的无人陪伴外国未成年人的独立法律代理、研究国际人道主义法、人权问题双边对话、以及民间社会的参与。

68. 瑞士提到在国家和国际层面辩论的两个问题，即符合一般法律的预防控制与旨在修改《宪法》的倡议进程。它指出，民主、法治和联邦主义是瑞士宪法框架的基本特征。这些原则具有同等价值，相互制约、相互促进。国家必须确定哪些机关监督宪法以及国家法律是否与国际法一致。同样，各州旨在修改《宪法》的倡议应符合瑞士联邦法或国际法。

69. 墨西哥国家人权委员会报告说，经过广泛的全国协商，实施了关于人权的宪法改革，以协调国内立法与国际人权法、加强法治、并确保人权保护制度有效。

## B. 增进民主和法治的国际及区域合作

70. 多年来，确保民主合法性和权力的持续支持，产生了一些好的做法。国家把握及驱动的民主进程得到了国际社会的支持；后者努力在民主过渡之初提供切实的援助，鼓励民主变革。

71. 1996 年，秘书长提出了“一个民主化纲领”，指出：“民主化是一个带来更加开放、更具参与性、更少专制的社会的进程”。<sup>18</sup> 随后，大会在 2007 年决定将每年 9 月 15 日定为“国际民主日”，<sup>19</sup> 以增强对这一问题的了解。1994 年至 2006 年举行的民主政体共同体的活动与每一次新的民主政体或恢复民主的政体国际会议都说明了在促进民主方面的国际利益不断扩大。

72. 政治事务部为新的民主政体或恢复民主的政体国际会议提供了秘书处支持。此外，大会在 1991 年通过了第 46/137 号决议，成立一个选举援助部门，后来改组为政治事务部的选举援助司，为大量有兴趣的会员国提供选举援助。

<sup>18</sup> 联合国出版物出售品编号：E.97.1.3, 第 1 页。

<sup>19</sup> 大会第 62/7 号决议。

73. 人权高专办和联合国开发计划署(开发署)试图通过各自的咨询服务和技术合作方案解决民主赤字的挑战。鉴于其业务能力范围,开发署是全球促进善政和民主的主要国际援助提供者,尤其是在选举、议会有效性和问责制、民间社会参与、以及政府官员培训方面。为回应 2011 年的阿拉伯之春,开发署还为拥抱青年作为和平变革进程的积极力量制订了指南。<sup>20</sup>

74. 促进民主和法治是人权高专办的一个纲领性目标,与其使命有着内在的联系,以确保所有人权的尊重和保护。根据人权高专办的技术合作计划,重点是培训活动,以加强人权保护的法律和司法框架,为宪法和立法改革提供法律专业知识,培训议员,向社会弱势群体和劣境群体授权,倡导、宣传人权,开展人权教育。人权高专办也一直积极支持民主化和过渡时期司法进程,包括参与筹划和开展包容性的全国协商,支持建立真相查明程序、司法问责机制和赔偿方案,以及加强机构改革。

75. 人权理事会普遍定期审议是一个独特的机制,能够审议所有会员国的人权记录,并且通过定期审查,为加强民主的改变与改革提供潜在的动力。

76. 成立于 2005 年的联合国民主基金为那些建立和加强民主机构并确保所有群体参与民主进程的项目提供支持。该基金侧重于几个主题,包括加强民主对话、促进人权、向民间社会授权、公民教育、问责制和透明度。

77. 一些区域政府间组织将推动民主纳入其工作方案和/或章程。这包括欧洲安全与合作组织、美洲国家组织、东南亚国家联盟、欧盟委员会和非洲联盟。在国际援助和贸易协定中纳入人权和民主条款,比如欧盟与非洲、加勒比和太平洋地区国家之间的《科托努协定》,成为人权、民主和经济发展之间相互关系的一个重要立法编纂性活动。

78. 在这些组织中,非洲联盟、美洲国家组织、西非国家经济共同体和法语国家国际组织等系统性地暂停那些违宪更换政府的国家的成员资格。非洲联盟对违宪推翻民选政府现象提出了具体措施。就违宪变更政府和试图修改国家宪法以延长总统任期的问题,2000 年通过的太平洋岛国论坛的《比克塔瓦宣言》和《华沙宣言》作出了类似的承诺。

79. 各国议会联盟协助在全球范围内建立议会制度。它已经为议会良好做法和议会表现评估方法制订了指导方针。

80. 促进和推动民主,也是世界各地大量民间社会组织的一个优先事项。这包括国际民主和选举援助学会、过渡司法国际中心、纽约大学宪政变革中心,日内瓦安全政策中心、日内瓦民主管制武装力量中心、以及欧洲大学间人权和民主化中心。

<sup>20</sup> 见联合国开发计划署,“应对阿拉伯地区青年支持的变革的战略”(2012 年)。

## 七. 结论与建议

### A. 结论

81. 保护民主应是各会员国一个全局性的长期关注。系统侵犯人权和法治，必然导致民主的退步。

82. 当代全球的民主传播，是一个充满活力的运动，以响应普遍的关于遵守人权和法治原则、更多公正和自由的冲动和愿望。

83. 没有单一的民主模式。民主在任何一个国家或地区都不比在另一个国家更适合。宪法规范、标准和民主价值观是普遍性的。它们植根于《联合国宪章》、《世界人权宣言》和核心国际人权文书。

84. 民主、人权和法治是相互依存，相互促进的。它们在治理制度中具有一种共生关系。削弱一个则危害另一个的享有甚至存在。

85. 民主是一个包容性参与、赋权和问责平台。在依宪政获得权力的负责任的官员与符合人权的法律、政策和做法构成坚实的制度之后，民主便可以更具有承受力。

86. 成熟的民主国家和过渡时期的民主国家都会出现对民主的挑战。对民主的主要威胁包括暴力行为、宗派主义、极端主义和不容忍现象。贫困、滥用权力、经济和政治腐败泛滥，有罪不罚、以及基本自由受限制等额外挑战，会造成严重的挫折。

87. 作为不可避免的尝试和摸索过程，民主化是一个复杂和不可预测的路径，充满挑战。决定其成就的是过渡的质量、领导层承诺的性质以及将过渡要求立法。

88. 民主随着时间的推移而扎根。保障民主是一个漫长而持续的工作。它需要稳定的投入和明智的机构。当代的民主过渡尤其复杂，涉及的国家和非国家行为者数量不断增加。

89. 民主化是新制度的结晶化。随后的转换可能产生混乱以及潜在的冲突和暴力。领导者必须掌握这些复杂的现象，并采取灵活和有力的方法。

90. 在过渡早期阶段而不是随后的民主巩固阶段，特别是通过选举援助而提供支持，国际社会更为成功。联合国应继续努力下去，回应会员国的持续关注。

91. 有必要采取一个国际协调一致并认可的新生民主国家合作战略框架。这一框架将突出比较优势和互补性，并会加强整个联合国系统的协调与合作。

## B. 建议

### 增进民主和法治的国家努力

92. 各国应努力尊重法治的原则，特别是三权分立、司法独立、议会独立和问责制、以及体制制衡，作为防止有罪不罚、腐败和滥用权力的保障。

93. 民主、发展和人权在理论和实践上都有很大的相近性。<sup>21</sup> 消除在参与公共生活和决策方面的障碍、减少收入差距、更好地享有经济机会和社会保障，是健康民主的标志。国家建设不应仅是一个技术官僚工作。建立或重建包容性、有承受力和回应能力的国家，需要包容性和参与性的治理、问责制及建设性的国家与社会关系。<sup>22</sup>

94. 有必要在国家行为者之间，包括议会和国家和人权机构、联合国系统和区域组织之间推广互动、协同和协调，以制订指导方针、行为准则和交换经验教训。<sup>23</sup> 应进一步制订人权指标，包括将民主原则化为操作基准。

95. 民间社会的所有阶层都必须能够行使自己的权利，参与决策结构和机制，并积极参与民主化进程。

96. 以任何理由煽动仇恨、歧视或不容忍，都是对民主的威胁，并应予以适当反击。

97. 不得以国家安全和反恐战略为借口破坏民主、人权和法治。

98. 人权教育和公民教育促进民主文化和实践，并促进和平文化。应当有系统地将其纳入学校和学术课程。

### 增进民主和法治的国际努力

99. 民主援助应围绕国家建设进行全面改革的能力这一目标来进行。以尊重人权为依据，建设性地促进民主理想包括自决权，有助于推动全球和平与安全。

100. 国际社会应继续支持过渡进程。会员国之间的建设性对话将使它们更理解每一进程的具体挑战。在中东和北非地区最近经验中吸取的教训，在这方面可有特别的意义。

101. 促进“整体”民主的国际合作战略应着眼于提高所有人权，包括公民、政治、经济、社会、文化权利以及发展权。应特别注意致力于促进平等和消除歧

<sup>21</sup> 见 Jack Donnelly, “Human rights, democracy, and development”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21 (1999), pp. 608-632。

<sup>22</sup> 见 Anna K. Jarsad and Timothy D. Sisk, eds., *From War to Democracy: Dilemmas of State-Building* (Cambridge, Cambridge University Press, 2008)。

<sup>23</sup> 见人权高专办, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (HR/PUB/12/5)。



视、保护妇女和劣势及弱势群体，包括穷人、土著民族、少数民族和残疾人的权利。

102. 全球经济危机削弱了社会结构，构成了对民主的威胁。应做出努力，减轻那些面临激烈紧缩措施的国家债务负担。在制定财政救济和援助套案时，应考虑到人权保护。

103. 必须鼓励国际交流，比如 2012 年 10 月在斯特拉斯堡举行的世界民主论坛和 2012 年 11 月举行的第五届巴厘民主论坛，以增强联系，提供更多的机会，在民主和增进人权方面分享经验和开展互比学习。

---