



国际人权文书

Distr.
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.105
18 November 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

作为缔约国报告组成部分的核心文件

不丹

(1999年4月20日)

一、土地和人口

1. 不丹北邻中国西藏自治区，西、南和东部毗邻印度锡金、西孟加拉、阿萨姆和阿鲁纳查尔邦。不丹面积约为 46,500 平方公里，南北距离为 150 公里，东西距离为 300 公里。不丹大部分在喜马拉雅山区，是世界上岩石和山地地形最多的国家之一。南部土地高度约为海拔 100 米，而北部则在海拔 7550 米以上。平地仅限于少数几条北南流向河流的相对开阔的河谷，以及沿印度边界山麓之下的小块地区。

2. 不丹可以分为三个气候带。南部气候带在海拔 1500 米以下，气候湿热，气温 15-30℃，年降水量 2500-5000 毫米。内喜马拉雅地区高度为 1500-3000 米，气候温和，年均降水量约为 1000 毫米。北部高地地区高度为 3000-7000 米，为严酷的高山气候，年降水量约为 400 毫米。

3. 在不丹发现的石器表明，不丹历史上早在公元前 200-1500 年就有人居住。但是，关于不丹历史的资料从 7 世纪起才有文献记载，当时修建了两座寺院，即帕罗河谷的吉楚寺和布姆唐河谷的江白寺。这两座寺院的修建标志着佛教传入不丹。8 世纪时，莲华生把密宗佛教传入不丹。

4. 不丹历来就是一个独立国家。但是，直至 17 世纪，夏顿·阿旺·朗杰 (1594-1652 年)才使不丹从政治上统一起来。他在 1652 年建立了一种神权政治，使不丹有了一套行政体系和一部法典。1907 年，汤萨地方长官乌坚·旺楚克 (1862-1926 年)被民众一致选举为不丹首任国王，夏顿·阿旺·朗杰建立的神权政治结束。1907 年世袭君主制度的建立为不丹带来了和平、稳定和进步。

5. 同喜马拉雅地区所有国家一样，人民生活在物质和精神方面并非截然分开。佛教在形成独特的不丹文化方面一直发挥着关键的作用：艺术、戏剧、音乐和舞蹈都有着宗教的基础，是一种古老传统的生动表现形式。不丹人普遍渴望觉悟，相信人性本善。佛教有关怜悯、容忍和非暴力的规戒融入了不丹的生活方式，尽管不丹已不再是一个神权政治国家，但喇嘛仍然发挥重要作用，在社会中处于受人尊重的地位。

6. 洛仓颇人(尼泊尔族的南部不丹人)大多为印度教徒，他们在 20 世纪上半叶来到不丹。今天，尼泊尔族人约占不丹人口的 25%，他们享有平等机会，在社会各级都有代表。印度教和佛教同源，因此有许多相似之处。不丹信奉的摩诃衍那佛教金刚乘的万神庙中供有印度教所有主要的神和女神。

7. 人口大多集中在各河谷，北部高地大片地区除一些游牧者外几乎没有人烟。大多数不丹人仍然生活在大家庭之中，或与其乡村的家庭保持着紧密联系。估计每家或每户的平均人口为 5.6 人。每个村庄的户数从 2 户到 100 户不等，平均为 43 户。约 85% 的人口以农业和乡村部门的其它传统活动为生。主要城市为首都廷布，人口约 35000。其它主要的城市定居点为 Gelephu、Phuentsholing 和 Samdrupjongkhar，均在南部。

8. 不丹经济活动模式在很大程度上是由该国自我封闭以及较迟决定有计划发展所决定的。自耕自给的农业得到多重利用森林地区、牲畜养殖和基于传统手工艺的家庭手工业的补充。在 1960 年代，随着与印度贸易的扩大和发展援助的流入，货币才开始普遍使用。从那时以来，货币化的贸易部门与持续的经济和社会发展，运输和通信设施的改善及更大程度的都市化平行，增长显著。

9. 在制订国家目标和政策时，不仅强调物质的发展，而且还强调另一些不大容易量化的目标，如人民精神和感情方面的福利，以及保护不丹的文化遗产和丰富多样的自然资源。在 1985 至 1995 年期间，不丹经济以每年 6.8% 的速率增长，实际国内生产总值翻了一番，从 15.198 亿努扎姆增加到 29.46 亿努扎姆。已在努力将这一经济增长引向确保人们普遍得到基本卫生、教育及其它各项基本服务。

10. 不丹因地处内陆而受到各种长期的制约，必须对付极为困难的地质地貌问题，除了这些问题之外，不丹在不到一代人的时间里从自给自足走向开放的现代经济，在缺乏资源的情况下管理发展，有许多短期和中期的问题必须克服。在这方面，政府继续最优先地重视人才开发和能力建设，重视环境的保护和保持。进一步促进教育和卫生服务，使妇女作为决策者和基层人民代表更多地参与发展努力，提高小的行政部门的效率和通过持续的人才资源开发加强能力建设都是政府政策高度优先重视的问题，其最重要的目标是通过所有部门、包括私营部门的发展，实现权利下放和人民的积极参与。

二、 一般政治结构

A. 君主制

11. 直至 20 世纪初，不丹一直实行夏顿·阿旺·朗杰 1651 年建立的称为“Chhosi”的双重行政制度。在这种制度下，夏顿·阿旺·朗杰 设立了 Druk Desi (世俗领袖)官职负责国家的世俗行政管理，堪布(精神领袖)负责宗教事务。这种管理制度持续了 200 多年。但是，到 19 世纪下半叶，Druk Desi 职位的任选性质和在夏顿转世安排问题上时常发生的纠纷给不丹带来了国内冲突和不稳定。人们希望政治稳定和国内和平，这种愿望导致了世袭君主制的建立。

12. 1907 年标志着不丹历史上一个新时代的开端。1907 年 12 月 17 日，寺院团、国务顾问、所有各地区的长官(主管)和人民代表在普那卡开会，选举汤萨地方长官(汤萨主管)乌坚·旺楚克为不丹第一任世袭国王。他具有杰出的领导素质和治国才能，毫无疑问是不丹的命定之人。他统一了全国，建立了一个中央政权，为不丹带来了和平和稳定，为现代不丹的兴起奠定了基础。

13. 自君主制 1907 年建立以来，历经四位世袭国王：乌坚·旺楚克国王，1907 至 1926 年在位，吉格梅·旺楚克国王，1926 至 1952 年在位和吉格梅·多吉·旺楚克国王，1952 至 1972 年在位。当今国王吉格梅·辛格·旺楚克国王陛下 1972 年登基。

B. 政府组织

14. 政府的 3 个主要机关为国民议会、司法机构和大臣会议。

1. 国民议会

15. 国民议会为政府立法机构。1953 年由第三任国王吉格梅·多杰·旺楚克国王设立，国王想要培养人民的政治觉悟，让人民在治理国家方面有更大的发言权。国民议会的主要职能是：

- (a) 制定法律；
- (b) 选举大臣；和

(c) 审议各种全国性的重大问题。

16. 国民议会通常每年举行一次会议，如有必要，也可随时召开，讨论全国性的重大问题。议会现有议员 150 名，其中 105 名为民选代表，10 名为寺院团代表，29 名政府提名的代表和 6 名选举的大臣。所有当选议员任期三年，但当选大臣任期五年。议长和副议长由国民议会议员选举产生。

17. 在 1968 年以前，议会通过的所有立法法案均须得到国王的许可才能成为法律。在 1968 年秋季的届会上，国王自愿放弃了否决法案的权利，从而使国民议会成为了一个主权机构。国民议会的决定无须御准即可生效。在 1998 年第 76 届会议期间，敕令授权国民议会动议对国王进行信任投票。

2. 司法机构

18. 夏顿·阿旺·朗杰 1652 年颁布了第一套成文法。此后，第 13 任世俗领袖 Deb Choegyal Sherub Wangchuk (1744-1764 年)制定了一套完整的法律。旺楚克王朝第一任国王乌坚·旺楚克陛下修订并改进了这些法律。

19. 许多重要的法律都是在第三任国王吉格梅·多吉·旺楚克陛下统治时期制定的。根据他的倡议，国民议会在 1950 年代的几届会议期间制定了第一批全面的成文法。这些法律载于“法律大全”，几乎包括所有各类刑事犯罪及其处罚。国民大会在第三任国王统治期间制定的其他重要法律有：《不丹国籍法》(1958 年)，《森林法》(1969 年)，《军队法》(1971 年)，和《国旗法》(1972 年)。

20. 迄今为止，国民议会在当今国王吉格梅·辛格·旺楚克陛下统治期间制定的法律数量最多，制定这些法律大多是为了有效地响应一个迅速现代化的国家各种变化的需求。

21. 一项制定新法律或修订现有法律的提案可以通过适当渠道来自任何方面。此种提案可通过议员直接向国民议会提交，也可通过有关各部向大臣会议提交。在这两种情况下，均有一个由接受提案的机构任命的委员会将草案提交大臣会议，大臣会议通过秘书处将其提交国民议会议员，征求人民的意见。国民议会下一届会议对草案进行彻底辩论，然后才正式颁布。

22. 在不丹王国的所有法律和司法问题上，国王陛下拥有最高权力，有权最终裁定上诉案件，有权减刑和赦免。司法机构包括高等法院——它拥有上诉管辖权和

一些原始管辖权、地区法院和分区法院。高等法院由首席法官和另外七名法官组成。法院法官由助理法官协助。国民议会人民代表、村长和精通法律的谈判者/仲裁者担负一些司法职能，特别是设法使各方之间达成妥协，从而节省诉诸法院的费用。

23. 皇家顾问委员会在不丹司法方面也发挥作用，委员会审查不服高等法院判决并向国王上诉的诉讼当事人的案件。这些案件最后由高等法院和皇家顾问委员会联合审理。

24. 在不丹法律制度中，允许刑事被告指定法律代表/精通法律的顾问为其辩护。法律代表/顾问制度在过去几年中变得越来越重要，司法机构在 1995-1997 年期间对法律代表/顾问进行了培训。今天，不丹有 166 名法律代表/顾问，其中有些已自己开办了私人法律事务所。

25. 国民议会制订和颁布的法律统称“法律大全”，使司法机构与政府行政和立法部门分离。这一进程在 1968 年随着高等法院的设立最后结束。此后，建立了一支区别于行政部门干部队伍的专业司法干部队伍，以保障司法独立。法律中有专门的规定，防止行政干预司法。

26. 法官的独立性是有保证的，办法是给他们职位保障(他们只能由国王自己决定或依国民议会建议因滥用职权或无能而被罢免)，给他们以足够的工资和退休福利，以使其免受贪污腐败的诱惑。

27. 西方法学中的一些原则，如人身保护令状和先例原则等，只要被认为重要都得到采用。先例并非一概不顾，因为确定性和统一性为司法的基本要素，而是在“宽松的先例学说”基础上，法官并非必须遵从其他法院在类似案件中的判决。不丹的法官有作出他们认为公正的判决的自由，尽管他们要考虑过去的判决。

28. 为了加强王国的司法机构，每年在廷布举行法官年会，讨论需要澄清的更细致的法律问题。这些年度会议也有助于司法系统在培训、研究访问和记录计算机化方面的现代化。候选人被送往国外进行法律培训，攻读法律学位。高等法院尽全力确保王国所有法院司法迅速、公正。不丹法院的司法为实体正义，不会因技术问题或外部形势而蒙上阴影。

3. 大臣会议

29. 1968年，不丹在走向现代化的行政管理制度方面迈出了重大的一步，国民议会应国王的要求核准设立大臣会议。大臣会议为政府行政机关，是政府的一个重要决策机构。大臣会议还负责政府的管理和国民议会所有决议的实施。

30. 1998年6月29日至7月30日，在国民议会第七十六届会议期间，国王陛下对国家管理实行了历史性的改革。这些改革意义深远，进一步深化了国王陛下自登基以来所倡导的民主和人民参与的进程。陛下在对国民议会颁布的敕令中提议，所有内阁大臣从此由国民议会选举，国民议会应当有一个机制，记录对国王陛下的信任投票。经过长时间辩论，国民议会核准了这些改革。根据这些改革，国王陛下不再主持大臣会议，大臣会议拥有完全的行政权力。因此，大臣会议主席现在为政府首脑。大臣会议仅需就所有有关国家安全和主权的事务问题向国王全面通报。

31. 此外，下列机构在国家发展中发挥重大作用。

4. 皇家顾问委员会

32. 皇家顾问委员会成立于1965年，有九名成员：六名人民代表，两名寺院团代表和一名政府任命的代表。顾问委员会成员任期三年，但寺院团代表任期一年。

33. 皇家顾问委员会的主要职能为：

- 就全国性的所有重大问题向国王和大臣会议提供咨询；
- 促进人民的福利和王国的利益；
- 发展政府与人民之间的友好和睦关系；和
- 确保政府和人民忠实地执行国民议会通过的法律和决议。

5. 计划委员会

34. 计划委员会是一个独立的机构，设于1972年。计划委员会广泛的职能包括：

- 指导和协调所有发展计划的制定；
- 发布广泛的政策指令并确定发展优先事项；

评估国家的资源基础并调配资源；

时常向国民议会通报取得的进展并提出建议。

35. 国王陛下从 1972 年至 1991 年主持计划委员会。在这二十年期间，不丹经历了巨大而积极的变化，在每个领域都取得了进展。经济快速增长，乡村地区生活水平迅速提高。建立了一个有效的服务设施和基础设施网络。

36. 1991 年，国王陛下放弃担任计划委员会主席，下放决策权力。负责计划委员会的大臣被任命为主席，委员会实行重组以扩大决策基础。1998 年 8 月，根据上述各项改革，新任财政大臣被任命为计划委员会主席。

37. 设立了一个技术委员会，由各部门首长和各部的技术人员组成，以协助计划委员会。技术委员会的组成带来了专业知识，有利于深入讨论各种发展问题。

38. 各部的政策和计划处提供了计划委员会秘书处与各部和各机构之间日常联系和磋商的机制。设立政策和计划处是为了给各系统机构制定综合政策和方案，并作为计划委员会与其他各部之间的联络点。计划委员会的重组以及技术委员会和各政策和计划处的设立旨在确保政府决策进程有更广泛的代表性。

6. 地区发展委员会

39. 吉格梅·辛格·旺楚克国王陛下 1981 年在王国所有 20 个地区下放行政管理权并设立了地区发展委员会，以使人民在更大程度上参与国家建设活动。国王反复强调，不丹未来的命运在人民手中，无论建立哪种行政管理制度，都必须得到人民充分积极的合作与支持才能够有效和长久。国王反复告诫人民，作为愿将国家利益置于自己利益之上的忠诚和富有献身精神的臣民，人民应当肩负起自己的责任。

40. 今天，20 个地区发展委员会约有 570 名选举产生的成员。地区发展委员会由地区行政长官担任主席，成员包括有关地区的所有国民议会议员、村长和人民以村区为单位选举出来在地区发展委员会中代表他们的民选代表。地区法官和有关地区的部门首长为观察员。

41. 地区发展委员会每季度举行会议，但如果需要也可以更加频繁地举行会议。委员会讨论各项发展和政策问题。有关地区人民准备提交国民议会的所有问题均由地区发展委员会讨论并最后确定。有关五年计划期间为人民谋福利的各项发展

活动的提议也由地区发展委员会讨论和最后确定。地区发展委员会通过年度会议期间的决策确保当地人民要求的发展优先事项得到明确反映，各项计划得到有效执行，并总是开展后续评价工作，确保人民的要求和需求得到满足。

42. 为了增强地区工作人员、村长和议员的能力，政府与一些发展伙伴一道提供了各种培训机会，以进一步培养他们的技能。这些培训方案的目标是进一步增强交流和社区参与的技巧，以及增强计划、监督和评价的技能。

7. 村区发展委员会

43. 为了进一步推动权力下放，1991年在每一个村区设立了村区发展委员会。村区发展委员会是在国王陛下的倡导下设立的，以提供额外的组织机构，使基层人民能够参与决策和国家建设。

44. 今天，在202个村区发展委员会中，有2,606名选举产生的委员，村区发展委员会由区内各村人民选举的委员组成。其权力由该村区的规模和人口决定。村长担任主席，委员包括村中老者和村协调员。当地小学校长作为村区发展委员会秘书，当地发展官员作为观察员。国民议会议员由于在国家一级代表人民，在此仅为观察员。村区发展委员会每三个月举行一次会议或根据需要举行会议。

45. 村区发展委员会的责任和权力包括社会和政治职能、宗教和文化事务、发展规划和实施、以及保障国家安全和主权。

46. 由于每户人家每天与村长一道工作既不现实也没有效率，因此村中老者和村协调员代表村庄，并以这一身份行事。但村长可时常召开村区大会，由村区每一户的代表参加。人们积极参加这些会议，据估计，了解和解决儿童需求问题的村区大会与会者70%为妇女。

8. 皇家公务员委员会

47. 为了建立一个精干、能动、具有献身精神和效力、不仅能对人民的需求作出反应，而且还能迎接发展和国家建设各项挑战这样的一个行政部门，国王于1982年设立了皇家公务员委员会。委员会负责制定和确保实施人事政策，以促进公务员的效率、忠诚和正直，保持高昂的士气，还负责所有公务员的任命、调动、提升和

纪律。该委员会在找出和解决公务中出现的问题和变化的需求方面，同时还在通过国内外安排的能力建设和培训促进人力资源开发和技能转让方面发挥着重大作用。皇家公务员委员会还未雨绸缪，帮助找出并促进各种新的职业领域和各种部门服务，这些领域和服务被确定是满足正在出现的一般公众的需求、以及解决所预计不久将需要有酬就业的受过良好教育年轻人进入劳力市场的问题所必需的。

9. 寺院团

48. 一个并不构成王国政治结构的一部分、但却在国家生活中发挥重大社会和文化作用的机构是寺院团。夏顿·阿旺·朗杰(1594-1651年)设立了第一个寺院团。寺院团以堪布(精神领袖)陛下为首，他的地位相当于国王。他由四名大僧人辅助，其地位相当于大臣。尽管佛教为国教，但不丹有完全的宗教自由。但是，为了维持社会和睦，任何宗教公开劝人改变信仰和批评其他宗教在不丹都是不允许的。

49. 寺院学校和扎仓对社会有很大影响，人民相信僧侣、世俗修炼者和传统疗法术士的所作所为，因此，为了利用这一渠道在不丹促进人民的健康、卫生和营养，过去几年一直在开展一个项目，目的是改善各宗教机构的饮水供应、卫生和卫生设施。僧侣还接受了这些领域的培训，他们现在积极从事为人们提供咨询和指导。

三、保护人权的一般法律框架

50. 不丹是一个发展中国家，许多世纪以来一直自我封闭，孤立于外部世界，仅在1961年才着手有计划发展的进程。在1961年以前，不丹没有机动车道、电话、学校、医院，没有现代国家的其他各种便利设施。不丹采取孤立政策，以防被当时的殖民主义国家殖民。在成功地保持其文化特性和政治独立的同时，不丹在社会和经济发展的竞赛中被抛在了后面。但是，以佛教原则为基础的本地规则历来被证明有助于保护人权。

51. 各项人权文书经国民议会正式颁布而成为了法律制度的一部分。未经国民议会颁布，人权文书的规定不能在法院引用或由法院直接执行。但是，如前所述，不丹的法律制度由于采用西方法学、特别是有关刑事司法的许多原则和程序而得到

极大丰富。这一制度仍然在发展，以便迎接目前的各种挑战和一个发展中国家变化的需求。

52. 不丹法律的一项基本原则是法律面前人人平等，无论其地位如何。人民的人权通过一种三层的司法机构得到保护：高等法院——具有上诉和原始管辖权、地区法院和分区法院。

53. 村长、国民议会民选代表和精通法律的谈判者/仲裁者是地方一级的主管当局，在人权方面有管辖权。

54. 如果对判决不满，受害方可将该案从地方一级告到高等法院。如果对高等法院的判决仍然不满，有关人士可向国王陛下请愿，国王陛下将案件交由皇家顾问委员会会同高等法院联合审理。依法减刑和赦免的权力属于国王。每一位不丹国民均有向国王上诉的不可剥夺的权利，并不时诉诸此种措施。

55. 1968年，随着高等法院的设立，司法部门与政府行政和立法部门相分离。此后，还建立了一支不同于行政干部队伍专门的司法干部队伍，以保障司法独立。法律中有专门的规定，防止行政干预司法（“法律大全”AH节）。

56. 目前没有专门的机构监督人权的落实情况，但负有此种责任的国家机构是国民议会、司法部和皇家顾问委员会。皇家公务员委员会关照公务员的权利，卫生和教育部直接负责实施各种服务和方案，以满足成人和儿童的需求，落实卫生/教育权。不丹工商会帮助和支持私营部门，不丹全国妇女联合会帮助提高妇女的生活质量，这类团体增加了上述机构在保护人权方面的力量。

57. 如上文所述，由于不丹人民笃信宗教，寺院团在不丹社会和文化生活中起着至关重要的作用，受到极大的尊重并具有很大的影响。寺院团在宣传人权尤其是那些作为佛教基本组成部分的各项权利方面，发挥重大的作用。

58. 政府完全赞同人权的理念，殷切地希望确保其人民享受全部各项人权，包括食品、衣物、住所、教育和卫生保健等基本人权。举国同乐是不丹发展的真谛，因此，政府充分致力于确保每个人的全面福利。但是，由于不丹是一个资源有限的小发展中国家，政府认识到，不丹的人权情况并非完美。

59. 不丹邀请了许多国际人权组织访问该国，表明其致力于保护人权。这些组织包括联合国人权事务高级专员、任意拘留问题工作组、红十字国际委员会和大赦

国际。王国政府落实了这些访问团所作的大部分建议，任意拘留问题工作组在 1996 年 5 月对不丹进行后续访问期间注意到了这一点。

60. 在联合国人权事务高级专员何塞·阿亚拉·拉索先生于 1994 年 7 月访问不丹之后，人权事务中心(现为联合国人权事务高级专员办事处)和王国政府在 1996 年缔结了一项技术援助项目协定。根据这一项目，不丹官员正在接受人权报告方面的培训。还为高等法院和地区法院法官、律师专职助手和执法官员举行了有关人权和司法行政方面的讲习会和培训班。

-- -- -- -- --