



大会

Distr.: General
24 February 2012
Chinese
Original: English

第六十六届会议

议程项目 27(b)、117、121 和 132

社会发展，包括与世界社会状况以及与
青年、老龄、残疾人和家庭有关的问题

千年首脑会议成果的后续行动

大会工作的振兴

审查联合国行政和财政业务效率

2011 年议会听证会摘要报告

大会主席的说明

本文件载有 2011 年 11 月 28 日和 29 日在纽约举行的 2011 年议会听证会摘要，现依照大会第 65/123 号决议分发(见附件)。



附件

加强政治问责，促进更为和平和繁荣的世界

在联合国举行的议会听证会：摘要和主要结论

1. 2011 年 11 月 28 日和 29 日在联合国总部举行了 2011 年议会听证会，来自 50 个国家的 180 多位议员及其专业工作人员和几个区域议会的代表出席了会议。

开幕词

2. 大会主席纳西尔·阿卜杜勒阿齐兹·纳赛尔、联合国常务副秘书长阿莎-罗丝·姆滕盖蒂·米吉罗、各国议会联盟(议会联盟)副主席A. Al ns Díaz-Caneja 在议会听证会上发言。纳赛尔先生强调了议会联盟在确保各国议会为联合国工作提供直接投入，协助将全球承诺转变为国家立法和政策方面发挥的作用。他鼓励各位代表熟悉大会决定，并帮助在国家一级执行这些决定。米吉罗女士强调了议员向其选民负责的必要性，其中包括通过确保听取人民的意见并尊重民主体制规则。米吉罗女士自己曾是一名议员，她认为必须站在第一线维护民主治理和法治的人应该是议员。Díaz-Caneja 先生提醒各位代表，与会员国的磋商将很快启动，以便为即将在大会举行的辩论创造条件，这些辩论涉及如何加强联合国、各国议会和议会联盟之间的互动。辩论结果应有助于议会努力确保各国政府对本国公民和整个国际社会负责。^a

3. 讨论围绕对当前全球环境特别重要的 4 个主题，政治问责在其中发挥关键作用：

- (a) 大会在加强全球问责方面的作用；
- (b) 青年参与民主进程：挑战和机遇；
- (c) 公共资金管理中的问责制：预算透明度方面的良好做法和示范立法；
- (d) 加强国家机构和民间社会之间的联系：走向更开放的社会。

第一场. 大会在加强全球问责方面的作用

专题讨论小组成员：布基纳法索前国民议会议长，议会联盟联合国事务委员会代理主席 Mélégué Tra ré；联合国主管政治事务助理秘书长奥斯卡·费尔南德斯·塔兰科先生；圣文森特和格林纳丁斯常驻联合国代表，大会振兴问题特设工作组即将卸任的共同主席卡米洛·贡萨尔维斯；海牙呼吁和平运动主席 Cora Weiss；纽约时报前驻外记者和局长巴巴拉·克罗西特任主持人。

^a 开幕词全文及与会者名单和相关文件可查阅议会联盟网站：www.ipu.rg/Splz-e/ungall1.htm。

4. Tra ré先生介绍了议会联盟联合国事务委员会的观点；费尔南德斯·塔兰科先生提出了联合国秘书处的看法，并特别提及最近通过的一项关于调解问题的大会决议。贡萨尔维斯大使提出了一些有关大会问责的引人深思的观点，Weiss女士从民间社会的角度审查了这个问题。下文总结了发言者的发言和随后进行的讨论。

5. 多年来，许多会员国对大会相对安全理事会而言似乎“失去了优势”表示遗憾，并批评后者“侵权”。因此，以下方面的发展令人极为振奋：近年来，大会取得了令人印象深刻的开拓性成就，获得了新的重要意义，再次确认了自身作为世界领先的制定标准机构的地位。例如，产生重大影响的 2005 年世界首脑会议成果文件，以及大会对保护责任的赞同和 2006 年联合国《全球反恐怖主义战略》。最近，大会在安全理事会仅仅几个星期前未达成一致的方面取得了成功，即谴责阿拉伯叙利亚共和国的残酷镇压。大会在和平与安全问题领域新获得重要性的最新例证是大会通过了题为“加强调解在和平解决争端、预防和解决冲突方面的作用”的第 65/283 号决议；听证会后来讨论了该决议。

6. 尽管取得了这些进展，大会所解决问题的复杂性使其无法像设想的那样有效运作；大会未能找到合适的解决办法来解决只能在全球层面解决的问题，但其承担责任有限。国际社会近期面临三大重要问题——气候变化、经济危机和阿拉伯之春，大会对此要么反应不足，要么是未作任何反应。气候变化方面的辩论已演变成在具有异国风情的地方召开一系列无休止的会议，会议过程胜过实质，而且即使是大打折扣的协定也始终未予以落实。联合国于 2009 年召开了一次关于经济危机的重要会议，但协商一致产生的成果文件中提出的解决办法却立刻被置之不理。除有关阿拉伯叙利亚共和国的决议之外，大会未就阿拉伯之春的任何方面通过有意义的决议。

7. 大会切实发挥效力面临着一个重大挑战，也是大会作为唯一的向全球社会负责的全球决策论坛所面临的一个重大挑战是，成员国可以寻求其他平台找到解决方案，可能不一定需要在全局层面上大动干戈。对小国而言，大会仍是进行多边接触的主要论坛，有时是唯一的论坛；小国在这里保证可获得一席之地。另一方面，如果较大的国家不满意大会这一论坛，则有能力在其他地方讨论其关切的问题：20 国集团、安全理事会或北大西洋公约组织。较大的国家可单方面或在不具代表性的集团里处理气候变化问题，就像 2009 年在哥本哈根那样。问题的部分原因在于，每个国家无论大小在大会都有一个投票权；发达国家处于不利地位，在数量上被超过，因此便转向其他可维持其影响力的更有限的论坛。

8. 除其他外，大会曾试图通过设立大会振兴问题特设工作组来应对其不足之处。但是在这个问题的性质上出现根本分歧，这阻碍了工作组的进展。发达国家认为这是个程序问题，可通过准时开会、以电子方式分发文件等措施解决；而发展中国家认为这是一个政治进程，其主要目标必须是加强大会作为联合国主要审

议机构的作用，抵制安全理事会或其他机构的干涉。因此，加强大会问责制的工作必须要更明确地划分大会和其它机构各自的角色和责任，更加明确谁向谁负责。

9. 大会，而且也是整个联合国面临的一大困难是国际承诺和在国家一级落实这些承诺之间的差距。大会发挥实效，以及大会对其所代表整个机构问责的主要缺陷是，大会无法强制那些已投票支持某项决议的政府实际落实此项决议；大会也无法为落实已通过的决议强加时间表。缩小这一差距取决于政治意愿以及各国的接受和支持。国际承诺从定义上讲对各国政府具有约束力，但只有各利益攸关方认为承诺与自己有关且能发挥作用时，这些承诺才能真正确定下来。为实现这一点，利益攸关方需要了解所作承诺可能产生的各种影响以及有助于政府兑现其所作承诺的必要措施。

在座的各位议员都有可供分享的经验和新方法。重要的是，你们掌握着实现我们共同目标的实用工具。因此，在建设全球繁荣方面，你们每个人都有责任并能发挥关键作用。

大会主席

阿卜杜勒阿齐兹·纳赛尔

10. 因此，大会处在一个十字路口。它具有成员国普遍性所赋予的合法性以及《联合国宪章》规定的涵盖各主题领域的授权。但以下方面正在削弱大会的合法性：大会运作方式日益低效；其他机构干涉大会职能；以及许多决议，甚至是协商一致通过的决议仍未予以落实。

11. 与国家立法机构相比，大会的政治问责是零散和间接的。大会成员并非直接选出，各国代表向 193 个不同国家的首都负责。这并不意味着大会无问责，但也并不免除议会确保问责的作用；相反，议员可以做很多工作。通过制定政策，发挥监督作用以及行使财权，议会可对各国政府在联合国的立场和行动施加重大影响，并可确保利用适当机制在国家层面有效执行联合国各项决议和条约。

12. 各国议会在以下方面发挥关键作用：提高国内对国际问题的认识，确保本国政府所做国际承诺反映国内的讨论意见，体现了本国利益并随后予以落实。要实现这一点，重要的是议会应设立一个处理联合国事务的委员会，委员会必须随时了解该国驻联合国使节的工作。如有必要，可请这些代表向该委员会报告。

13. 议员还必须更加积极关注大会振兴和安全理事会改革，这两项工作是为了使两个机构更透明，其议程更符合需要，而且更积极。应在议会层面讨论这些问题，并以更有意义的方式将讨论结果纳入联合国进程。通常，在联合国进行的审议是

平衡较大国家之间利益的问题。但是，议会审议时应更注重以人为本，这尤其有益，甚至可使大会的决定更具吸引力，从而更易执行。

14. 议会如果要做到这一点，就必须了解并参与涉及联合国的问题。这也是为什么每年在联合国举行的议会听证会等会议如此重要。现在，参加联合国主要会议的各国代表团中经常包括议员，这是值得欣慰的进展。秘书长在此方面发挥表率作用，在旅行期间经常在各国议会发言。同样，总部以外的联合国代表应积极促进议会的参与。

15. 常驻代表向外交部报告后，外交部应向其他相关部委分发已表决的决议。这些决议应以本国语言发布在网站上，便于公众了解，并说明决议的投票情况，以及国家一级计划执行决议的行动时间表。此外，应为大会决议制定一个类似于人权理事会开展的普遍定期审议的机制，其中会员国向其他国家报告本国所采取的决议的措施。为使议会在联合国的活动中发挥更大的作用，议会联盟的成员议会于 2007 年决定设立联合国事务委员会。该委员会每年举行一次会议，为议员和联合国高级别代表之间的直接互动以及议会对重大国际会议和首脑会议的投入提供框架。

问题是大会没有执行其决议的实力。

匈牙利议会资深前辈

亚诺什·霍瓦特

16. 多年来，大会以协商一致的方式通过了多项有关联合国、各国议会和议会联盟合作的决议，表明人们越来越愿意超越传统做法，支持以对话为基础的统筹办法。反过来，这将确保有关重大国际挑战的辩论可纳入议会的视角，加强对国际承诺的接受和支持。大会在其第 65/123 号决议中决定更系统地与各国议会联盟共同协作，使联合国的主要审议进程包括一个议会部分。这一非常雄心勃勃的决议开辟了新前景。

17. 持不同意见的人认为，由议员来承担执行联合国决议的责任并不现实，并举出呼吁暂停使用死刑的决议作为实例：如果议员在竞选期间开展了支持死刑的运动，他们会认真努力的使本国政府执行该决议吗？如果议员真的认为在目前的经济条件下，本国政府不能履行有关官方发展援助的承诺，那么他们在敦促政府遵守呼吁履行承诺，将 0.7% 的国内生产总值用于官方发展援助的决议时，又会有多积极呢？此外，在实际层面，执行决议的义务是应仅限于那些协商一致通过的决议，仅限于某国已实际投票的决议，还是两者均适用？

18. 但是，所提出的各种保证问责的方法都要回答会员国希望大会成为什么样的机构这一问题。大会是应采取最高纲领主义者的办法，即排除其他分组，主张自

已行使《宪章》列举的所有职能；还是采取更稳健的做法，为其他机构在各自专业领域的行动留下空间？各会员国必须做出这个决定；但是，发达国家和发展中国家在此方面仍有分歧：前者认为这只是程序性问题，而后者认为这是一些有待解决的基本哲学问题。

19. 在总体审议大会决议问责问题的同时，议会听证会还特别关注第 65/283 号决议，该决议仅仅是在 4 个月前通过。与会者审议了议会如何能为落实这一重要的新承诺作出贡献。大会在该决议中确认对于调解和提供调解的兴趣日增，以及参与具体调解事务的行为者之间有必要进行合作，并鼓励会员国发展适用的国家调解能力，促进妇女在和平解决争端的所有论坛和所有级别的平等、全面和有效参与。

20. 大会请秘书长提交关于该决议执行情况的报告，为更有效的调解拟订指导方针。为此，秘书长将与会员国和民间社会进行广泛磋商。联合国大力鼓励各国议会通过议会联盟和各国政府为该进程做出贡献。

21. 预防暴力取决于民间社会的组织能力，取决于当地和平委员会、和平教育、支持非暴力选举的工作和利用本土的解决冲突方法。议员应呼吁本国教育部将和平教育纳入学校课程，教育内容包括人权、性别平等、可持续发展、社会和经济公正、裁军以及传统的和平实践。

22. 现有的联合国-议会联盟伙伴关系框架应有助于实施该决议。议会联盟可呼吁议员自愿加入训练有素、地域多样化专家名册，担任调解员，以此来提供帮助。可建立一个确保妇女参与调解的机制，该机制类似于议会联盟成功采纳的促进女议员加入出席大会的本国代表团的程序。

23. 以下是第一节的主要结论：

- 有效监督需要具体的机制，以便使各国议会与政府就大会决定持续开展互动的过程制度化。一个适例就是有关调解的开创性决议，议会可在执行该决议中发挥积极作用。此种机制可包括议会联合国事务委员会；与该国驻联合国大使之间的定期听证会；以及要求外交部将大会通过的所有决议转交议会，供审查。
- 为发挥监督作用，议会必须能够超越其内部的紧张关系，并使政府为其在国际舞台上的决定承担责任。
- 一些仅在几年前还无法想象的做法可使议会联盟在促进议会参与方面发挥关键作用；这些做法包括邀请议员参加出席联合国会议的本国代表团；就具体问题举行议会听证会；协助议会与联合国设在本国的机构接触。

第二场. 青年参与民主进程：挑战和机遇

专题讨论小组成员：巴基斯坦参议院主席 Farroq Hamid Naek；贝宁常驻联合国代表 Jean-Francis Zinsou；联合国经济和社会事务部社会政策和发展司司长 Daniela Bas；全球青年行动网络/TakingItGlobal 在线社区管理人 Sena Hussein；半岛电视台台长 Abderrahim Foukara 担任主持人。

24. 在这场听证会上,Naek 先生概要介绍了巴基斯坦如何努力鼓励青年参政。他说,青年在 2008 年巴基斯坦的民主复兴中起到了决定性的作用。Zinsou 大使讨论了青年在发展中国家政治中的地位,并提到 2011 年 7 月举行的大会关于“青年:对话和相互了解”的高级别会议的结论,他曾担任该会议成果文件的共同主持人。Bas 女士介绍了社会政策和发展司采取的青年参政办法,她同 Zinsou 大使一样,也谈到《世界青年行动纲领》带来的裨益。Hussein 女士介绍了全球青年行动网络与世界各地参与各种非传统政治行动的青年人之间的互动。

25. 必须通过对能力建设的投资,鼓励挖掘青年潜力,对议会民主做出贡献。这必须包括增强青年的权能,使他们能够得到更多的人力开发机会。行政部门和议会都负有这方面的责任。关于青年问题的高级别会议作出结论认为,迄今采行的青年政策和战略所产生的效果参差不齐,部分原因是全球化和气候变化对经济和社会的负面影响。青年失业,甚至包括受过教育和良好教育的青年失业,是他们遭受挫折的一大原因。决策者所作的抉择不是中立的:这些抉择对青年或是有利,或是不利。高级别会议认识到,对于希望推动政策以克服青年充分发展所面临的障碍的国家,联合国有责任指导它们的活动。秘书长受托就改进联合国与青年有关的方案和结构提出建议,并制订一套与《世界青年行动纲领》相关的指标,以帮助各国评价青年状况并衡量青年相关政策的执行情况。

26. 不可否认而且令人遗憾的是,青年人本应在社会中发挥正当和重要作用,但人们没有充分倾听他们的心声,也没有认识到他们对社会的贡献。最令人遗憾的是,当今的青年人被视为没有自决能力,所以他们对决策过程的贡献微乎其微。各国议会必须推动青年与立法进程的合作关系取得重大进展,以利于培养未来的政治家。政治意识能激发青年人的责任感,并增强他们在选择政府方面作出知情决断的权能。

27. 在随后的讨论中,与会者普遍认为,大多数国家的青年人都在背离传统政治进程,他们认为这种进程无非是党派政治、竞选和投票。但是,对于青年人所采取的某些非传统行动的价值,与会者意见分歧很大。

我们再也不能只听那些我们想听到的青年的声音。我们必须包容那些为了被听到而抗争的声音。

赛纳·侯赛因

28. 青年人在表述他们的政治立场，表示他们深信现有的社会模式已告失败。他们往往采用两种相互联系的途径进行表达：通过电子媒体和社会网络表达意见；直接采取街头行动，正如在美国和其他地方的“占领”运动、西班牙和拉丁美洲的“愤怒者”运动、“阿拉伯之春”以及伦敦的一些事件中所见。

29. 与会者一致认为，世界各地发生的几个直接行动具有高度政治性，表达了对传统政治进程的失望。对很多青年人而言，这种进程看来并未提供途径让他们表达对现实世界的不满，包括对自己周围发生的对自己造成极大影响的不平等现象，以及特别是对环境正在遭到的破坏表示不满。与会者提出，青年人背离传统政治进程，也许并非表明对政治概念本身的藐视，而是表明他们强烈希望看到政治走出传统樊篱，以不同的方式运作。

发达国家与发展中国家的青年行动不一样，北方国家能提供的很多设施——电脑、因特网、社交媒体、智能电话——在南方国家并非随处可供自由使用。

法鲁克·哈米德·纳埃克

30. 关于当前青年对传统政治进程的失望，与会者指出了多种原因。一个最基本的解释就是，青年人不了解这种进程本应如何运作。如果传统议会进程对青年人显得模糊不清，难以理解，他们就无法想象如何利用这些进程改变一个他们认为不公正的世界的结构。在那些议会并不能发挥真正的政治作用而只是给政府决策盖章的国家，情况更是如此。青年人会质疑，这种连自身都缺乏权能的议会，如何能够增强青年的权能。而且，当他们看到传统政治机构中缺少青年人，也会质疑这样的机构怎么可能对他们的关切问题以及解决这些问题感兴趣。其他发言者认为，青年人反叛传统机制的原因是，整个进程在他们的理解中是偏向少数精英利益的，即使在发达民主国家也一样。

31. 与会者讨论了几种可能的补救方法。例如在巴基斯坦，巴基斯坦青年议会是一个很有意义的论坛，青年人在这就一系列国家和国际问题发表意见。青年论坛的辩论不仅是为帮助青年成员作为公民得到个人发展，也是为了让它们能够阐述并向政府表达青年对国家面临的重大问题的看法。另外也在开展一些项目，目的是将青年纳入有关国家发展、民主化、社会和谐与进步的重大活动。巴基斯坦还启动了一项鼓励青年参与公共组织的国家实习方案。

32. 其他国家代表介绍了本国的青年议会或类似机构。各国尝试和试验的其他办法包括在学校和大学举办旨在培养和促进民主理想的议员演讲和政治讲习班，并提供议会内部实习机会和初级职位。在全球一级，考虑了以何种最佳方式有系统地吸引青年人参与联合国的工作。社会政策和发展司参加了秘书处的实习方案和初级专业干事方案。青年人也可能有机会参加各国出席联合国大会的代表团，无论是作为青年议员还是作为(尚)未参与政治进程的青年。

如果你们真正想做的是，不过是要通过听我们讲话，或是拿我们到非政府组织或青年内阁中显摆一番，来消除你们特有的愧疚感，那就别给我们讲坛。那样只会让我们想反击，想为这些实质性的变革进行斗争而不要你们的合作。

赛纳·侯赛因引述伦敦示威者

33. 首要目标是培养青年人的政治意识，建立政治责任感。第一阶段只是灌输关于各级政治或治理在实际中如何运作的意识和知识。希望由此产生参政的愿望。即使在偏远农村地区，也能够培养青年人的政治意识，例如利用传统流动说书人传授公民、民主和政治概念。《世界青年行动纲领》的执行提供了工具和指导，使青年人能够成为更积极和更有能力的政治行为者。

34. 政治机构也应该做好调整的准备。为了使回避政治但显然对社会强烈关注的青年人回到传统议会进程的舞台，世界各国议会需要检视自身程序，使青年人更容易理解而不是感到模糊晦涩。议员和其他政治家应该率先采取步骤。第二个必要的调整是让传统政治当局认识到，街头运动是正当的政治表达方式，不能简单地以维护现有秩序的名义用安全部队予以镇压。同样，青年人用以表达观点的社会媒体和网络也应被视为合法的自由表达形式，不能以检查手段迫使其消失，当然也不能以打击在线盗版的堂皇理由予以查封。对某些政府而言，一个各种思想自由传播而不受检查或控制的世界，想起来可能令人不安。但是，这些政府有责任认识到，这类论坛是在言论自由的理念下产生的，政府有义务坚持这一理念。

35. 在很多地方，政治家和政府官员应重新思考如何对待青年，将青年视作一种契机而不是当成问题。与青年交流思想可以激励民主、促进创新并建设更能顺应全体公民意愿的社会。然而，政治机构在吸引更多青年人参与它们的活动时，需要避免采取可能会被视为表面文章的办法。如果原先设立这些机构的前提并不包括青年可发挥的积极作用，那么仅给青年留几个象征性的席位是不够的，需要改变的是对这些机构的基本认识。如果让激进的青年人有机会实现他们对自由、尊严和公平的愿望，他们会愿意与传统政治机构合作。青年人不愿总是被边缘化或是仅仅为政治党派充当走卒，他们希望进入决策者的行列。

36. 以下是第二次会议的主要结论：

- 仅仅解决青年在选举和政党等传统参政形式中的参与程度减少的问题，不足以切实有效地将青年纳入民主进程。必须认识到，经济和社会排斥既是世界各地青年要求变革的原因，同时也是他们参与变革的障碍。
- 为了找到各国所面临的各种问题的解决办法，政治领导人不仅必须让青年人参与决策过程，还必须与青年人建设合作关系。更重要的是，必须让青年人感到自己参与政治进程能够带来变化，而这只有在议会有效发挥监督作用的民主体制下才可能实现。

- 议会可以采取切实措施增加青年参政的传统形式，包括义务投票和议会配额制度，以此激励青年人更多地参与政治。但是，议会可能不是变革的适当平台，青年参政必须从党派内部开始，营造一种不同的政治文化。
- 如果导致排斥青年的政治机构不改变，政治包容性就始终是表面文章而不能带来真正的改变。政治领导人的思维应该跳出条条框框，应该学会理解青年人使用的语言和过程。为此采取的实际步骤包括电子投票以及议会成员使用博客，目的是更有效地与选民特别是青年人沟通。

第三场. 公共资金管理问责制：促进预算透明度的良好做法和示范立法

小组成员：欧洲委员会议会主席 Mevlüt Çavuşoğlu；乌拉圭众议院前议长 Ivonne Passada；新西兰常驻联合国代表 Jim McLay；联合国主管管理事务副秘书长安格拉·凯恩吉；国际预算伙伴关系开放预算倡议主管 Vivek Ramkumar；纽约大学加勒廷个性化研究学院和斯特恩商学院 Peter Rajsingh，担任主持人。

37. 在会上，Çavuşoğlu 先生从欧洲委员会的角度发言，而 Passada 女士从她所在区域的角度提供了反思。凯恩女士介绍了联合国预算程序，Ramkumar 先生概述了民间社会的意见，McLay 大使分享了以律师、政治家、投资银行家和最近以外交官的不同身份参与预算问题获得的领悟。

38. 许多发达国家进入了一个恶性循环。多年无节制的支出和入不敷出破坏了维持生活水平和国家投资建设美好未来的能力。更糟糕的是，恶性循环还削弱了一些国家的主权，因为外国债权人逼债，破产的幽灵不散。与此同时，合法当选官员对财政、货币和经济政策方面的决定失去控制，因为这些决定逐渐成为在非选举产生的官僚机构内讨论的事项。结果，许多国家面临实行财政紧缩和减少债务负担的压力。这些措施是否有充分理由取决于每个国家的宏观经济形势。无论如何，人们只有认为资金得到妥善使用和适当问责制到位，才会接受紧缩措施。

39. 世界各国公民日益要求强化其政府预算程序的问责制。不同国家政府在不同程度上逐步响应这些要求，从而使预算编制不仅符合政府的政治目的，并且满足民众的社会需求，各国议会在促成这种程序方面发挥重要作用。乌拉圭是拉丁美洲唯一一个制定五年预算的国家，即预算覆盖政府的整个任期。在这五年中的每一年，议会都对预算进行评价。但是，仍需要改进，特别是在评估投资回报方面。研究显示，与其他国家相比，预算经过独立机构仔细监察和评估的国家的社会发展得到改善。拉丁美洲的例子包括巴西、智利和哥斯达黎加。然而，在该区域的一些其他国家，最高审计机构从属于行政部门，这破坏这些机构必要的客观性。在不对国家账户进行独立审计的地方，那里的议会便应制订必要的法律框架进行这种审计。此外，议员应该争取提高公共采购的透明度，并在适用的情况下，提

高私有化进程的透明度。这可以通过制订适当的行为守则和实行避免利益冲突和惩治腐败的立法来实现。

40. 联合国的预算程序高度透明。联合国经常预算为 22 亿美元(不包括维和预算的约 80 亿美元), 须由会员国监察, 这是公众进一步参与的渠道。在每个两年期预算规划周期内, 一个战略框架产生于立法授权, 后者是制订方案预算的依据。一些政府间专家机构, 包括行政和预算问题咨询委员会、方案和协调委员会和大会第五委员会审议这个复杂程序中的所有步骤。最后, 大会这个有 193 个会员国的全体会议通过这项预算。

41. 会员国充分参与预算程序的所有方面确保透明度。此外, 联合国目前正在努力进一步加强该系统的问责制, 总的目标是制订一种把政治问责制(会员国)与个人责任制(高级管理人员)和管理问责制(管理层和工作人员)有效挂钩的模式。相关工具包括覆盖所有高级管理人员和财务和采购相关决策参与者——3 500 多名工作人员——的财务披露政策, 以及新推出的网上会费门户网, 使所有会员国都可以实时看到各自的会费额。此外, 联合国已启动引进国际公共部门会计准则(公共部门会计准则), 以确保依循目前的最佳做法。

42. 然而, 非常全面的预算制度的缺点其实是信息太多。例如, 本预算周期印发了 344 份文件, 总共有惊人的 6 499 页。此外, 会员国还可以对预算的任何方面提出问题。2011 年印发了 1 000 多页答复。一个主要问题是, 一旦有授权, 会员国将永远不会允许取消它: 从来没有解散过委员会, 从来没有终止过职能。

43. 因此, 需要对整个联合国预算程序进行重新思考, 以使其更具战略性和重点更突出, 更多注重结果, 大幅度减少微观管理。秘书长呼吁进行一次彻底检查, 以精简程序, 以一个单一的联合国预算文件包含所有突出的事实和数字, 但比目前编制的文件要短很多。议会可以在各自管辖范围内支持这些建议, 从而帮助加强联合国公共资金管理的透明度和问责制。

44. 公共财政监察往往比公司账目监察严格得多, 而且有办法加强监督。审计程序中有私营部门审计员审查具体政府机构的空间, 尽管政府财政的整体审计应由一名公共部门审计员掌握。一个重要但需要改进的角色是媒体的角色。一般来说, 媒体做不好监察公共开支的工作, 基本上依靠议员暴露问题, 然后由它们公布。公共资金管理问责制的第三个重要方面是必须有举报人和保护他们的立法。

45. 为推动全球标准的发展, 最近提出了多个利益攸关方财政透明度全球倡议。目前, 该倡议包括巴西、菲律宾、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的政府、国际货币基金组织(基金组织)和世界银行等国际金融机构以及倡导宣传组织“ONE”和国际绿色和平组织等民间社会组织。国际预算伙伴关系向

各国议会联盟领导人通报了该倡议，并将欢迎各国议会联盟及其成员议会积极参与。

46. 针对其成员很难获得准确的政府预算信息，国际预算伙伴关系制订了开放预算指数。各国按是否提交八份主要预算报告和数据的全面性排名，其结果在《开放财政预算调查》上公布。^b 该调查还评估立法机构和审计机构提供有效监督的程度。

47. 各国政府应发展多个公众参与预算问题论坛，包括利用现有的机制，如参与式预算编制和社会审计。任何协商之前，它们应该发出有关公众参与机会的通知，以便公民能为提供投入做准备。各国政府应印发报告说明经公众咨询得到的投入，并报告如何在预算决策中处理。

48. 需要新的预算透明度标准。虽然现在有一些标准，如经济合作与发展组织2000年出版的《经济合作与发展组织预算透明度最佳做法》和《2007年基金组织财政透明度良好做法守则》，或民间社会组织制订的标准，但这些标准不统一而且相互矛盾。此外，这些标准不重视议会的监督作用。

49. 一些发言者认为，全球性预算透明度标准不应该是强制性的，因为预算开放性的适当程度会因国家而异。联合国和议会联盟应在制订这种标准方面发挥主导作用，为此促进国际组织和民间社会的参与，以便在区域和国际上收集最佳做法并促进议会间经验交流，让所有利益攸关方都有意义地参与。任何新的全球预算透明度标准都应应对所有国家有意义。实现这一目的的方式是采取渐进方式，为处于预算透明度实践发展不同阶段的国家制订不同的标准。这种规范还应强调立法机构和审计机构的作用。

民间社会组织和立法机关面临的一个主要挑战，是获得及时、全面和高质量的政府预算信息。

维维可·拉马库马尔

50. 《新西兰财政责任法》等立法框架为应当如何在一个经济周期内管理经济作出规定。这种立法框架被视为确保公众监察政府预算编制的一个非常理想的工具。另一个关键的法律工具是信息自由法律。如果政府不愿意开放监察预算编制，可以援引这种法律。有人建议，应迫使政府以国会议员和广大公众可以理解的某种形式列报公共账户。

51. 一些议员感到遗憾的是，他们的公共账户委员会和审计机关缺乏独立性和资源。这对审计报告的质量造成严重影响，使得公众或国会议员难以评价问责制。

^b 可查询 internationalbudget.org。

此外，许多议会缺乏法律权威或权力对国家预算或预算程序作出有效改动，如提供足够时间让立法机关讨论预算前政策声明，并审议最终拟议行政预算。

联合国为什么继续采用这种过时的程序？因为会员国不愿意改变它。我们已经为使该程序更方便用户提出建议，部分借鉴了其他国际组织的良好做法，但到目前为止，这些改革受到抵制。

安格拉·凯恩

52. 政府有义务告诉公众如何了解预算，并提供一切必要信息，让公民牢牢掌握所涉问题。政府还有责任避免不断改变预算列报方式，这会困扰那些查阅它的人。议会和公众都必须有时间彻底研究预算。对来自政府的草率行事的压力必须予以抵制。因此，议员必须坚持举行有本国主要利益攸关方出席的预算前听证会。这样的听证会必须向公众公开或现场直播。通过新的信息技术，有可能在短时间内收集许多人的意见。必须开展宣传运动以提高认识，了解预算是如何使用的，特别是在文盲率高的国家。

当今的官僚机构和无问责制状况似乎压倒了民主。意大利加入了欧元区，从而交出货币主权，但不是政治主权，但我们现在被一个非民选政府统治着。拉加德、德拉吉、巴罗佐：他们从来没有经过选举，至少不是经选举担任其目前的职务；甚至萨科齐和默克尔也没有当选治理意大利。民主信徒怎能对这一暴行保持沉默？

意大利参议员

安东尼奥·马蒂诺

53. 议员要履行监察预算的任务，议会就应该有一个财务和预算事务常设委员会。这样的委员会应当由一名反对派成员主持。一些国家已经采取了这种做法。不过，反对党不应该利用预算听证会获取短期的政治利益。这种委员会要有效，就必须有权力对人和文件发传票。它们还必须要有充足的资源。应当定期审查它们的运作情况，必要时加以改进。可能有益的是，与“一般目的”预算委员会并行，设立专门的议会委员会，或报告员来监测具体部委的活动领域，或集中注意某些特别具有挑战性的预算相关问题，如官方发展援助。官方发展援助往往由几个部委处理，因此很难追踪。

54. 还需要满足其他要求，才能确保监督作用是真正的，不只是流于形式。必须有机制确保政府无法简单地否决反对党就预算提出的任何疑问或问题，从而否定议会的监督作用。如果议会监督采取向部长提问的形式，就必须迫使部长实实在在地回答，不能只是陈词滥调。

55. 第二场会议的主要结果如下：

- 显然需要制定各国议会都可以遵循的全球性预算透明度标准，以确保民主问责制。但是，不应期待所有议会——无论其发展水平如何——都能在没有充分时间和资源的情况下达到这种标准。
- 对高度透明但繁琐的预算程序的审查指出，需要一种更严格但普通人更容易参与的预算程序。
- 即使议会有进行适当预算监督的法律权威，缺乏能力往往也会阻止它们这样做。监督能力可以通过以下方式提高：确保审计报告的独立性；设立议会预算办公室；为议会审查预算提案提供更多时间；向公众披露政府建议；举行公众听证会；并出版“公民预算”帮助人们了解他们的钱是怎么花的。”
- 议会对预算过程日益失去控制，因为越来越多的非民选官僚将其财政，货币和其他经济政策的标准强加于合法选举的政府和议会。为了使预算程序承担政治责任，议会对这些官僚机构的权威应当恢复。
- 在一些国家，某些基金——往往是对外援助或石油收入——在预算内没有记录，不受议员的监察。人们普遍同意，这样缺乏监督是危险的。
- 在审查预算时，议员不应只关注拨款，还应考虑国家的收入来源。大量发展援助的受援国发现难以接受以下事实，即捐助国也缺钱。这使议员询问钱来自何处以及如何使用以设法减少本国对援助的依赖变得更加重要。

第四场. 加强国家机构和民间社会之间的联系：迈向更开放的社会

小组成员：黑山议会议长 Ranko Krivokapić；孟加拉国常驻联合国代表阿卜杜勒·穆明；联合国千年运动主任 Corinne Woods；世界公民参与联盟联合国代表 Jeffery Huffines；路透社前分社长兼本场听证会主持人 Evelyn Leopold。

56. 在本场听证会上，Krivokapić 先生审视了民间社会的政治作用，而穆明大使更多地侧重于民间社会在发展中的作用。Woods 女士谈到了民间社会在实现千年发展目标方面的作用，而 Huffines 先生就此问题提出了一般性的社会政治观点。

57. 尊重法律和不偏不倚地适用法律早已被确认为使公民建立对国家机构信任的先决条件。国家必须保证公平对待其公民，而公民则必须应之以对机构的信任。公职人员无论就职于政府的立法、行政还是司法部门，其基本职责都是致力于公共利益。

58. 民选政府、非政府组织、媒体和公民之间结成伙伴关系是一个开放社会的基本原则，而民间社会的职能则是有组织地为公众发出自主的声音。特别是，对于政客和官僚之间的勾结，民间社会可以起到抗衡作用。这种勾结尽管可能并非完全出于故意，但却可能带有腐败的种子。不过，非政府组织的活动不能取代法律和宪政部门，因为必须有民主的权力机构负责确保遵守人权、执行问责和追究个人责任。尽管如此，非政府组织仍可与国家结成合作伙伴，帮助提供费用更低和更快捷的公共服务。

自由如果不受国家保障就不会存在，但只有全体公民掌控的国家才能提供真正的自由感。

兰科·克利沃卡皮奇

59. 巴尔干地区已经证明，一种制度的衰落并不一定产生另一种更好的制度，但却可能导致极不稳定的时期。可持续的民主化需要大量时间和精力，这对于那些参与阿拉伯世界变革的人们而言是非常重要的一课。

60. 孟加拉国的民间社会充满活力，组织健全。民间社会组织为推进各阶层民众、尤其是妇女、儿童和弱势群体的福祉作出了巨大贡献。政府大力鼓励非政府组织参与本地和全国的发展活动，而正是由于民间社会参加了实现可持续经济增长、和平与发展的进程，政府的发展举措才具有了“人性化面貌”。虽然宪法和法律都规定了对基本自由及人权的保护，但公民社会起到了监督作用，以确保这些规定得到公正执行。民间社会的警觉在维护人权、减少腐败、促进妇女参政、公平执法和以人为本的决策方面作出了积极贡献。

61. 民间社会与国家机构之间的伙伴关系要求建立一种开放、问责和有代表性的文化，在这种文化中，每一方都尊重他方的批评和建议，并合作创建更牢固的民主体制。由外国机构供资或代表某一特定利益集团行事的非政府组织需要检讨它们的立场，并在它们的供资组织或利益团体的利益与国家利益之间取得平衡。重要的是，非政府组织若要被视为是行动出于公心，就不应与任何政党有过于密切的关系，无论是执政党还是反对党。

62. 只有具备了一个随时准备提供支持的强大和充满活力的民间社会，国家机构才能够履行其职责。所有利益攸关方都应参与国家发展，因为在实现共同目标的过程中，这种参与能够促进自主权和问责制。

千年发展目标提供了一个框架；新技术提供了一个机会。

科琳·伍兹

63. 千年发展目标等全球举措的成功，取决于超出了技术专业范畴的重要因素：政治意愿。正是在全球为实现《联合国千年宣言》这样的愿景所作承诺创造的空

间里，国家机构与民间社会可以通过建设性的公民-国家互动协作进程加强双方之间的联系。国家机构规划和提供服务，但为确保其实效，需要得到关于服务质量的反馈。地方一级应认识到，必须确保公民对反馈进程的信心和承诺。现代通信技术有助于为公民反馈提供便利，直接传送他们的声音，而不需要某个非政府组织通过其组织层次从中转达。这种技术还为公民与国家机构之间的互动提供了可能，这种互动可以而且应当成为建立 2015 年之后实现目标的框架的基础。

64. “阿拉伯之春”和“占领华尔街”运动源自一个新领域中包含的社会运动，而不是产生于有组织的非政府组织，非政府组织有可能变得过时。由于民间社会的性质正在发生变化，试图确定如何与传统的非政府组织互动是徒劳的。所以，议员们应重点探讨公民参与在不久的将来可能采取什么形式。有可能需要议会设立新的体制进程或框架，以新型和较宽松的方式与民间社会互动协作。

65. 从 2011 年底民间社会的情况看，世界公民参与联盟联合国代表说，自柏林墙倒塌之后，1990 年代出现了令人振奋的乐观和民主自由浪潮席卷全球的希望，但随之而来的却是以反恐战争为借口限制信息、言论和集会自由的十年。

66. 甚至 2008 年的金融内爆和由此产生的经济和财政危机也没有产生显著的变化，因为一些国家政府认为银行大到不可倒闭，而公民则小到无关紧要。金融危机加重了民间社会的压力，加剧了对“他人”利益的侵蚀，并使把经济利益的重要性置于人权和政治自由之前的做法变得更加糟糕。

67. 地缘政治格局的巨变意味着，那些曾经拥护民主和人权的国家，在看到其他国家侵犯人权时，如果侵犯国是资金或资源的重要来源，就宁愿对它们的侵犯行为视而不见。2009 年至 2010 年，世界公民参与联盟追踪到有 90 个国家为控制民间社会而更改了法律或政策，一致将异议定为刑事罪。

68. 2011 年，“阿拉伯之春”在世界各地再次唤起了对公民行动的信心并催化了“占领华尔街”等公民运动，因为那些通常被贴上“普通公民”标签的人们对于被困在充耳不闻的政府和冷漠无情的市场之间走投无路的情况终于失去了耐心。

民间社会的一个定义是：它是机构、组织以及身处家庭、国家和市场之间的个人的总和，人们在其中自愿交往以促进共同利益。

杰弗里·赫法恩斯

69. 这些群众运动正在挑战国家、市场、民间社会以及它们之间关系的常规定义。它们抵制着暗中强加新社会契约的做法，这些契约把民间社会贬低为公共服务的低成本提供者，而不是被排斥群体的利益维护者和权力行使情况的监督者。它们正在挑战因气候变化、大流行病和恐怖主义等全球威胁而已变得模糊不清的国家主权定义。由于权能得到新技术的加强，它们正在从根本上重新界定问责和

参与的规范。它们以流动、横向的组织形式团结起来，而它们对新技术的使用正在帮助它们重新在治理之中发出积极的声音。

70. 联合国将在 2013 年对千年发展目标进行审查。在此之前的筹备阶段，世界公民参与联盟和其他组织正努力在全球各地争取公民参加全国性辩论，了解他们想要一个什么样的世界。问题是民间社会和议会如何能够共同开展工作，在全球一级处理民主赤字和权力分配不均的问题，使所有公民的声音都能被听到。

71. 在小组成员发言之后的讨论中，一些代表介绍了本国非政府组织与政府互动的框架。有代表指出，发展中国家面临的问题是国会议员和民间社会之间缺乏沟通，发达国家要处理的难题则是民间社会因游说者和特殊利益集团的活动而缺少与议员沟通的均等机会，这些游说者和特殊利益集团通过献金手段扭曲了这方面的关系。因此，一个根本问题是：如何可以避开拥有自身专属利益的团体，加强议员、政治领袖和民间社会之间的互动。答案似乎是在议会系统内设立一个体制框架。例如，关于任何特定议题的议会委员会都应为民社会留出一些空间，使其得以就重要的全国性议题提出并推动自己的主张。无论对表达的观点是否赞同，相互尊重至关重要。

72. 虽然公民的参与应当受到欢迎，但一些与会者警告说，对民间社会不要持过于理想主义的看法。在一些情况下，非政府组织会通过非民主的手段致力于破坏政府或议会。在有些情况下，它们也会腐败和缺少问责机制。在确定承认哪些团体为民间社会以及它们代表什么人和什么主张的时候，应谨慎行事。支配民间社会组织、其理事机构的构成和它们的规则及章程的法律必须清晰。

73. 其他一些发言者提出，有许多国际非政府组织在几十个国家开展行动，这意味着非政府组织由国外供资既不是什么新鲜事物，也不一定是坏事。重要的是，外国资金支持的非政府组织必须遵守国家法律，尤其是不得采取可能煽动政治暴力的措施。应制定行为守则以规范各组织代表的活动并监管它们的融资。议员的任务是起草法律确保民间社会和政府一样接受问责。与此同时，政府有责任捍卫言论和集会自由的权利，包括那些提出异议和批评的人们的这些权利。

74. 第四场听证会的主要结论如下：

- 加强国家机构和民间社会之间的关系是可持续民主体制的基础。并非所有国家都以同样的速度发展，但所有国家都必须朝着同一方向前进。
- 只有当国家本着伙伴关系的精神开展合作，民间社会才能切实有效地发挥作用。国家议会有责任建立强有力的法律框架以确保建设性的对话，并确保民间社会组织的问责和透明。
- 新技术可能会使民间社会组织过时，因为公民毋须组织媒介就可自行组织起来。议员们需要抓住这些新技术创造的机会，主动与公民接触，以

改进对话。议员们有责任确保民间社会不至困在充耳不闻的政府和冷漠无情的市场之间走投无路。

会议总结和闭幕词

75. 各国议会联盟秘书长安德斯·约翰松感谢所有与会者作出的宝贵贡献。在议会听证会四场主要会议作了总结之后，他强调指出，议会联盟提出的行动建议将提交给其理事机构审议，以确定执行这些建议的最佳途径。他补充说，2012 年初，大会将就联合国、各国议会和议会联盟之间的互动及合作举行一次特别辩论。这次辩论的结果肯定与议员们息息相关，因此议会联盟将邀请他们在议会联盟大会筹备阶段和 2012 年 3 月和 4 月于坎帕拉举行期间参加对有关议题的讨论。在本次议会听证会上表达的各种想法都将纳入讨论之中，以期就前进的道路达成共同理解，争取在联合国、各国议会和议会联盟之间建立起更有力的互动协作关系。
