



大会

Distr.: General  
13 September 2010  
Chinese  
Original: English

第六十五届会议

临时议程\* 项目 124(m)

联合国同各区域组织及其他组织的合作:

联合国同各国议会和各国议会联盟的合作

2010年8月10日纳米比亚常驻联合国代表给秘书长的信

我谨代表各国议会联盟主席国纳米比亚向你转递第三届世界议长大会 2010年7月21日在日内瓦通过的下列四份文件的文本:

大会通过的宣言(附件一);

关于议会如何组织安排与联合国合作事宜的报告(附件二);

关于加强各国议会联盟及其与联合国的关系的报告(附件三);

关于建立全球民主议会标准的报告(附件四)。

请将本函及其附件作为大会第六十五届会议临时议程项目 124(m)下的文件分发给荷。

常驻代表

凯尔·姆布安德(签名)

\* A/65/150。

## 2010 年 8 月 10 日纳米比亚常驻联合国代表给秘书长的信的附件

### 附件一



### 第三届世界议长大会

联合国，日内瓦，2010 年 7 月 19-21 日



### 大会通过宣言

#### 确保全球实行民主问责制，谋求共同利益

1. 问责和代议是民主的核心。任何民主政体都以议会为中心机构，在这里表达人民的意愿，通过法律，追究政府的责任。我们，各国议会议长，齐聚联合国日内瓦办事处，商讨我们各国议会如何才能协助确保世界各地实行民主问责制，谋求共同利益。
2. 自 2005 年上次首脑会议以来，世界已经历复杂而深刻的变化。我们生活在一个日益多极化的世界，经济全球化不断深入，国际经济关系和力量均势也发生巨变。对多边主义和促进国际关系民主化的支持度也增大。
3. 2005 年以来，全球金融和经济危机一直对经济增长和发展造成阻碍。今天，全球经济似乎显露复苏迹象，但是，经济基础仍然脆弱，根深蒂固的结构问题尚未得到解决。一些国家发现对银行和金融部门进行干预之后公共财政赤字恶化。全球发展差距仍在扩大。加重经济危机的还有气候变化、食物和能源安全、人口贩运、移徙流动和公共卫生等挑战，对此我们仍未找到解决办法。毁灭性自然灾害越来越频繁，诸如恐怖主义、武器扩散、贩毒、海盗及其他有组织犯罪等非传统安全威胁大幅增加。
4. 恐怖主义破坏和平、民众和稳定，依然是全人类面临的最严重威胁之一。我们肩负促进各国政府打击恐怖主义、执行所有相关联合国决议及国际公约和协定的重任。我们鼓励各国团结一致，采取打击恐怖主义的全球集体行动，早日而不以后通过打击一切形式恐怖主义的全面公约。
5. 我们比以往任何时候都更加坚信，我们唯有合作才能成功解决这些难题，应对其他全球性挑战，为普天下人民创造一个更加美好的世界。我们在政策和行动问题上可能有分歧，但是，我们全体一致认为，世界各国，不分大小贫富，都需携手合作，以保障各国主权平等的联合国为中心，通过各种多边渠道寻求解决之道。我们重申，我们各国议会承诺全力支持这一努力。

## A. 议会和民主

6. 我们各国议会是国家机构，都带有各国的历史和文化传统的标记。我们自豪的是，我们主权独立，我们有权、有责而且有意捍卫主权独立。

7. 我们认识到，民主化对各国议会而言是一个持续的过程，必须在各国议会内部提倡健全的民主实践，无论是最近成立的还是沿袭数百年的。我们承诺相互帮助展开这种努力，强健的机构帮助比较薄弱的机构，加强良好做法的交流共享，以便所有议会都从中得到更多的益处，同时始终关注我们的公民能够更加全面地参与国家和全球治理，以谋求共同利益。

8. 作为世界各国议会的合议机构，我们依靠议员的集体经验和智慧。我们共同保证提高各国议会的代表性、透明度、易接近程度、问责力和效力，使社会各个方面都能参与政治。我们还将宏扬议会和议员的操守标准，确认担任议员首先就是提供一种公共服务，要坚持公共生活道德和操守的最高标准。

9. 民主立足于法治和对人权的尊重，二者的基本思想是：人的尊严绝不可侵犯。我们重申必需确保男女权利平等和机会平等，从而提倡男女在所有领域建立真正的伙伴关系。我们保证帮助倡导营造一种宽容的氛围，保障多样性、多元主义和维护特性的权利，这也意味着保护少数群体和土著群体成员的权利。

10. 我们着重指出，妇女今天在议会所占比例不足，我们保证加倍努力，争取到2015年女议员在议会的全球平均人数达到国际商定的30%的目标。我们承诺打击一切形式歧视妇女、阻碍妇女如愿以偿加大参与公共生活力度的行为。

11. 我们强调必须鼓励青年投入活力、热情和创造才能，推动社会进步、增进相互谅解。我们促请各国议会着手处理青年的关切和愿望，鼓励青年人参与公共生活。

12. 我们抱有一种的普遍观念，认为政治是一个封闭空间，没有多少容纳反对意见、考虑另订政策的余地。我们要竭尽全力确保所有议员的权利都得到保障；也必须畅所欲言，而不必担心遭到骚扰或惩罚，即使是在不服从政党路线的情况下。同样，我们决心在公民和政界领袖中间通过教育和沟通促进政治容忍。

13. 捍卫议会还意味著，我们将直言不讳地谴责违反国家宪法解散议会、或者任意剥夺议员职权或者侵犯他们人权的行径。我们近来目睹多起这种情况。我们谴责武力篡夺政权和迫害民选代表的行径。

## B. 议会登上国际舞台

14. 我们认为，世界完全有可能继续面临各种会给现行秩序提出巨大挑战的危机。但此类危机如果加以民主管理，可以引发至关重要、翻天覆地的变革。

15. 目前情况并非普遍如此，对此我们提出关切。民主差距持续存在，许多人还会说差距正在拉大。在国内或全球事务上从来未曾有过发言权的那些人，今天仍然处于被边缘化或完全排斥在外的境地。

16. 最近金融危机引发的震荡虽然正在减弱，但是千百万人仍然在承受着余震的痛苦。对于无数人、特别是发展中国家的无数人而言，日常生存面临更加严峻的挑战。这种苦难将会延续，如果对此无所作为，还将大体上被人无视或忽略。我们仍然深信，有的人有条件过舒适生活，有的人一无所有，二者之间差距不断扩大，要缩小差距，一个重要途径就是提高多边机构的民主性和代表性，在国际上确立加大参与力度的惯例。

17. 解放思想大幅提升信心的时刻已经来临。当前，多边体系应该容许更多地考虑到世界各地那些呼声无人理会的人的想法、感情和愿望。

18. 因此，我们再次呼吁各国议会更多地参与国际合作，我们重申以往两次大会提出的建议。我们强调我们各国议会必须更加积极地参与国际事务，推动和监测国际谈判工作，监督各国政府达成的协定的执行情况，更普遍地讲，必须确保各国遵守国际规范，实行法治。

19. 在国际协定的磋商谈判过程中，无论在国内还是国际上，议会及其议员始终要充分知情，积极参与，唯有如此，才有可能增强政治意愿和公众支持，确保国家自主权并切实执行国际协定。我们决心增强我们的能力，发挥这一作用而又不妨害三权分立，我们呼吁各国政府为此与我们进行合作。凡有可能，我们都打算确保议员加入本国出席联合国主要会议和多边谈判决论坛的代表团。

20. 参与国际合作必须牢牢地扎根于我们各国议会的日常工作，其中许多工作涉及确保追究责任。因此，我们各国议会必须发挥重要监督作用，监督政府各项应对诸贫穷、取水、气候变化、粮食和能源安全等重大挑战的方案的情况。

21. 我们承认区域性和次区域性议会及其对国际合作的贡献日益重要。我们重申我们早先发出的呼吁，请议会联盟与这些机构更加密切合作，以期更加和谐且高效地开展全球性和区域间议会合作。

## C. 联合国

22. 联合国是各主权国家最具普遍性、代表性和权威性的国际组织，在国际事务中发挥着不可替代的作用。我们保证支持联合国，并将继续依照《联合国宪章》的宗旨和原则扩大我们之间的合作。

23. 我们注意到联合国迄今进行的改革。联合国建立了开始彰显其价值的新机构，并正在努力协调理顺其国家级业务活动。但是还有必要进一步改革，使其更加民主，更有代表性，从而提高其正当性和实效性。我们鼓励联合国继续进行这场改革，尤其要从当前现实情况出发，振兴联合国大会，改革安全理事会。我们

还认为会员国必须更多地致力于发展、全球和平与安全及人权，将两性平等融入联合国的所有方案和活动。

24. 我们支持联合国追求世界和平与安全的不懈努力。我们为重新侧重预防性外交与和平建设事业而欢呼，仍然坚信民主、强大、切实有效的议会对可持续和平至关重要。我们赞赏联合国秘书长的五点核裁军建议，保证继续努力创建无核武器世界。

25. 我们赞扬联合国在千年发展目标中列入世界发展目标。我们认可这些目标及其细化的 21 个具体目标。为实现这些具体目标已经做了大量工作，但是，如果目前的趋势仍然继续下去，其中未能实现的目标数量也许会多得令人吃惊。各国政府，尤其是工业化国家的政府，尽管面临金融危机和经济危机造成的重重困难，既认捐资助这些工作，就必须兑现。

26. 在这方面，如同在其他如此众多的方面，我们必然从建立各国议会和联合国之间更加密切、稳健的关系中获益。所有工作都离不开强烈的问责意识，否则，《千年发展目标》就不会实现。民主、安全、发展、人权和两性平等相互联系，密不可分。我们各国议会可以再接再厉，确保我们的日常工作将发展目标考虑进去，并将其融入国内方案和法律。同样，我们也鼓励各国议会审查预算草案和法案时要评估其对实现目标有何影响。我们保证支持这方面的努力，密切监测进展情况，为 2015 年实现各项具体目标尽一己之力。

27. 我们承认联合国取得了许多成就。回顾 2000 年第一次首脑会议，我们看到这十年来的进展振奋人心。联合国内部逐渐认识到我们的关键作用，为发展提供立法依据，加强对发展至为重要的法治，我们各国议会也因此受益。最近的首脑会议成果承认了这一点，尤其承认在发展援助方面的作用。联合国着手重建刚摆脱冲突的国家，所以也开始认识到必须支持这些国家脆弱的议会。联合国还表示，又有意适时向各国议会通报其议程和活动情况。

28. 但是，需要做的还有很多，我们期望各国议会联盟协助联合国和我们各国议会构建更密切、更有效的工作关系。

#### **D. 各国议会联盟**

29. 我们为议会联盟及其三个世纪取得的众多成就感到自豪。我们的前辈在一百二十年前创立了这个组织，他们与后继者一起帮助奠定了国际政治合作和多边主义的坚实基础。

30. 今天，议会联盟是各国议会的国际组织。它为议会内部和议会之间的政治辩论、对话和合作提供方便。它增进和捍卫民主。它为建设民主议会制订标准，推广好做法，并提供具体支持。它建设我们各国议会支持和平、安全和发展的能力。它捍卫议员的人权，促使普遍人权规范和原则受到尊重。它努力支持两性平等，

支持妇女参与政治和公共生活。它协助我们各国议会应付日益繁重的国际议程，发展联合国工作的议会层面。

31. 我们请议会联盟加强其支助我们各国议会的方案，做出合理化安排，并推进议会合作项目。我们将本组织视为促进议会和民主制度完善的中心，我们希望议会联盟再接再厉推动发展这项工作。议会联盟还可进一步协助我们各国议会处理千年发展目标，应对当今最突出的一些全球挑战。

32. 我们申明，议会联盟是最适宜协助建设各国议会与联合国关系的国际机构。自 2002 年以来，议会联盟作为联合国的观察员，日益有效地发挥着这一作用。我们鼓励议会联盟和联合国扩大合作，进一步巩固合作。

33. 此外，我们还根据前两届议长大会弥补国际关系中民主不健全的建议，鼓励议会联盟加强布雷顿森林机构的问责制，提高其透明度。议会联盟可以为此促进各国议会与布雷顿森林机构之间更加直接的互动沟通，协助加强各国议会的能力，发挥议会在预算过程和一般经济决策中的作用。

34. 我们欢迎议会联盟内部已经开展讨论工作，以期加强职能，提高效率，发展同联合国及其机构之间的合作。

35. 我们抱着审慎乐观的态度结束审议工作。世界正面临史无前例的多重危机。但是，我们从未像现在这样一致认为，我们惟有共同努力，才能应对这种挑战，人民授权我们代表人民，我们不会令他们失望。我们在我们各国议会里能够而且也将尽自己一份力量，确保全球实行民主问责，造福全人类。

## 附件二



## 第三届世界议长大会

联合国，日内瓦，2010 年 7 月 19-21 日



项目 2

SP-CONF/2010/2-R.1

2010 年 7 月 1 日

## 关于议会如何组织安排与联合国合作事宜的报告

报告员：乌拉圭参议院议长 D. Astori 先生

2007 年，为了更好地响应议会联盟及其成员国议会和联合国之间越来越多的合作，议会联盟理事机构设立联合国事务委员会。委员会每年举行一次全体会议，负责审查各国议会和议会联盟如何组织安排与联合国的合作事宜，与联合国高级官员共同召开听证会，研究联合国及其改革的总体运作情况，评估议会联盟 - 联合国之间的合作进展，并拟议进一步行动战略。

作为评价工作的一部分，委员会决定汲取各国议会与联合国之间交往的经验：它们的需要和期望，它们形成的良好做法，改善合作面临的挑战和机遇。在委员会的指导下，编制了一份调查，并提交各国议会答复。

96 个国家议会参与调查，调查旨在研究各国议会如何与联合国及其大会建立联系，它们如何与联合国特别会议及重大公约和国际协定谈判进程互动交流，它们如何与联合国国家办事处合作，以及议会联盟可以开展哪些工作来增进各国议会与联合国之间的互动交流。下文介绍了主要调查结果。

## 各国议会如何与联合国及其大会建立联系？

总的来看，与联合国有关的问题都在全体会议或外交关系/国际事务委员会中处理。在少数几个国家，根据主题在其他议会（常设或特设）委员会处理联合国事项。例如塞浦路斯的人权事务委员会、纳米比亚的人力资源及社会和社区发展委员会、巴林的能力建设委员会和肯尼亚的卫生委员会。少数国家如孟加拉国、德国和苏丹，议会专门设立联合国事务委员会或小组委员会。

在许多国家，议会与本国驻联合国大使/常驻联合国代表之间很少或根本不进行直接交流。来自议员的信息和问题答复似乎一般通过外交部转达。给予驻联合国大使的指示或国家使命，只是偶尔在议会加以讨论，接受辩论或提问。绝大多数议会表示，有关联合国事项的指示极少需要它们批准。

70%以上的答复方报告称议员加入出席联合国大会的本国代表团，其中 46%的答复方一直或经常这样行事。澳大利亚、孟加拉国、丹麦、法国、加蓬、格鲁

吉亚、印度、挪威、巴基斯坦、塞内加尔和联合王国让议员加入本国代表团出席联合国大会。在大多数国家，偶尔才采取这种做法，并且是在特定情况下。大约三分之一的答复方表示，议员从未被列入联合国大会代表团。

在大多数情况下，议员停留时间不超过一周，如限于大会开幕期间，而澳大利亚、匈牙利、肯尼亚、摩洛哥和荷兰的议员则在大会秋季会议期间始终都在。

议员在联合国大会代表团的作用各不相同。一般来说，他们来参加、倾听、观察和了解联合国的活动和进程。唯有少数情况下，奥地利、孟加拉国、意大利、伊朗伊斯兰共和国、纳米比亚和瑞典国家议员发挥更加积极的作用，参与联合国委员会的工作，发言，参与辩论，并将议会观点带进联合国记录。

在大多数国家，政府向议会提供有关本国向联合国（一般预算、维持和平，等等）、及其机构和方案提供财政捐款的信息。然而，通常是间接向议会提供这些信息，因为联合国会费列入外交部执行的预算，每年提交议会供其批准和通过。在没有通过正规渠道提供此类预算信息的情况下，议会可以提出要求或通过正式询问获取信息。

#### 议会如何与联合国特别会议和重大谈判进程互动交流？

少有证据显示，各国议会系统地参与联合国特别会议的筹备工作和后续行动。只有大约四分之一的议会答复方表示，议员经常或定期参加出席这些特别会议的本国代表团。有系统地组织辩论和听证会，以便筹备这些联合国会议并针对会议成果采取后续行动的各国议会数量则更少了，仅占 12 %。26% 的议会从未这样行事，而大约 60% 的议会只是偶尔为之。

大多数议会没有定期监测在联合国举行的重大国际谈判进程。它们没有定期与参与谈判的部长举行听证会，做出指示或提出任务。议会通常仅在国家缔结具有法律约束力的承诺的进程结束阶段参与谈判。届时，议会获知谈判结果。更多时候，部长向议会作简单汇报。在某个阶段，请议会批准该协定。

仅在少数几个国家，议会是国际协定执行情况报告进程的必要部分。奥地利、加蓬、格鲁吉亚、爱尔兰、纳米比亚和突尼斯国家议会规定了将联合国公约执行情况国家报告提交给议会的程序。议会针对这些报告组织辩论和听证会。这些国家的议员参加本国代表团并出席联合国监察委员会（讨论国家报告的地方）的定期审查。联合国监察委员会随后提出的建议在议会中加以传达，讨论，并采取后续行动。在大多数情况下，议会的特定委员会负责指导和监督这些协定的执行进度。

即使立法者不直接参与此类过程，他们仍然可以通过外交事务部和议会委员会的报告、议会图书馆、议会联盟和联合国会议、以及媒体掌握信息。一些国家议会的标准做法是针对重大国际问题或活动组织辩论，或定期与政府官员召开问答会。



## 议会如何与联合国国家办事处合作？

极少有议会(大约 12%)与联合国国家办事处定期或系统性地开展互动交流。即便有所交流,也通常是在特定情况下或在特别纪念日之时进行(国际假日、发表联合国和国家报告及出版物,等等)。许多情况下是联合国在各国议会中倡导合作或开展联合活动,而发展中国家的议会则确实请求举办研讨会和培训。许多议会报告了联合国开发计划署(开发署)和其他联合国机构发起的技术援助等各项活动。其他这些联合国机构包括:联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国人口基金(人口基金)和世界卫生组织(世卫组织)。

发展中国家议会在能力建设、技术援助和发展方案方面获得了联合国的支持。如埃塞俄比亚在联合国的援助下培训议会工作人员,改善其设施,获得电脑、书籍、运输工具和顾问。纳米比亚在联合国的资助下,为议员实地访问以履行监督职能提供便利,而在巴基斯坦,开发署实施了议会发展方案。

许多议会在立法起草、采购、人力资源和完善设施等领域接受联合国的培训和技术援助。这种支持受到供应而非需求的驱动。议会在确定优先事项和发展援助项目上普遍缺少战略规划和参与。

在议会联盟联合国事务委员会及委员会咨询小组的工作方案框架下,还分析了议会如何与联合国国家办事处开展合作问题。咨询小组到坦桑尼亚(2008 年 9 月)和越南(2009 年 2 月)实地访问,审查“一个联合国”改革的进程。这项改革旨在增强国际发展援助供给方面的一致性。

在这两个国家中,实地访问结果强调议会在参与本国全面发展援助上仍显不足,需要付出巨大努力来纠正这种状况。为使议会加强在制订和执行国家发展战略方面的作用,这两个试点国家的议会领导人已承诺审查它们自己与联合国接触的机制,更加积极主动地利用现行机制,采用新的机制,改善信息流通,在议会特设委员会和议长办公室一级与联合国建立更多的职能联系。

## 良好做法

调查请各国议会针对它们如何组织安排与联合国的合作事宜提供实例。下文载列一些实例:

- 加拿大报告称通过议会图书馆和出版物提供**联合国的文献**。
- 在阿尔及利亚和肯尼亚,议员在**议会上**针对联合国事项**提出询问**,以发挥积极作用。

- 在巴西、博茨瓦纳、匈牙利和突尼斯，议会有系统地参与讨论和审查，以决定本国在联合国事项上的立场，其中包括通过与联合国国家办事处的定期合作。
- 波斯尼亚和黑塞哥维那、法国、南非和西班牙国家议会就即将举行或正在进行的国际谈判、联合国重大活动或全球紧急议题组织辩论和听证会。
- 奥地利、丹麦、加蓬、格鲁吉亚、纳米比亚、突尼斯和联合王国的议员参加本国代表团，出席联合国大会和联合国特别会议，并接受鼓励，作为代表团成员充分参与其中。
- 中国、意大利和坦桑尼亚国家议会邀请当地的联合国办事处在会议期间在来宾席就坐，或作为特使出席会议。
- 孟加拉国、德国和苏丹国家议会设立专门的议会委员会或其他机构负责联合国事务，保证它们跟进并参与联合国事项、程序和进程。

#### 议会联盟可以开展哪些工作来增进各国议会与联合国之间的互动交流？

调查显示，希望与联合国进一步密切互动交流的议会面临若干挑战和障碍。

事实上，许多议会尚处体制发展初期阶段。它们没有能够处理联合国议程上纷繁多样的议题所需知识或资源，也没有数量庞大的文件和资料需要消化吸收。语言也是一项严重障碍，因为许多材料可能不以本国语言编写。

时间是重要的制约因素。议员经常将他们时间分配给不同的兴趣和承诺，没有多少机会应对本国和选区问题之外的事项。

在一些国家，国际事务按照传统是行政部门的专属职权。而在其他国家，议会几乎对行政部门不具备控制权，因而它参与联合国的能力受到束缚。

另外，议员也不熟悉联合国复杂的官僚机构。他们认为议会在联合国系统没有正式立场也严重阻碍议员的参与。

许多答复方表示，有兴趣建设自身的能力，以便更多地参与联合国进程。他们认为，议会联盟应寻求为各国议会与联合国系统之间更加系统的信息交流提供便利。它应为议员和工作人员就联合国改革、全球问题和国际承诺组织更多的研讨会和培训班。它也应开发特殊的信息工具，如议员手册和指导说明。

议会联盟应继续使议员了解参与联合国相关活动和进程的重要性。为协助弥补国际承诺在执行上的差距，有必要确保立法者消息灵通，积极参与。许多答复方强调，议会联盟应带头针对全球经济、金融和粮食危机等迫在眉睫的问题发起议会辩论。

议会联盟与议会特设委员会和议员个人在有关全球议程的具体问题上开展接触，也具有巨大价值。这有助于更好地将全球议程纳入国家议会工作的主流。它也有助于将议会层面带到联合国工作中，并因此帮助弥合国际关系中的民主不健全问题。

议会联盟与联合国应继续合作加强议会制订、监督和执行国家政策的能力。许多国家议会仍然需要协助发展种种机制，以便更好地监测国际承诺的执行情况。

多名答复方建议议会联盟应更多地关注发展合作及援助的实效性，包括通过组织更多的需要评估团和实况调查团。议会必须列入联合国、捐助方和国家一级行政部门建立的决策结构；必须加大获取有关援助流量和模式的信息；必须增强议会分析年度预算及其他相关立法的能力。由此来看，国际援助管理透明和问责制的重要意义要加以强调，至少要确保应计的资金要反映在国家预算中，并接受议会的审查。

议会联盟受邀帮助各国议会在国家层面与联合国进行更实质性的接触。议会联盟也应鼓励采取更加协调、系统的办法，来对待联合国本身如何与作为民主治理关键机构的国家议会建立联系。应当认识到，加强议会制度并提供相关能力建设和技术援助是整个国际社会的优先事项。

在国际一级，议会联盟受到鼓励，确保执行相关联合国大会决议，特别是那些与联合国-议会联盟合作有关的决议，以及那些吁请立法者更系统地参加本国代表团出席联合国主要活动的决议。必须加强及更好地利用议会联盟联合国事务委员会及其咨询小组。一般而言，答复方认为，有余地进一步巩固联合国-议会联盟之间的关系并将这种关系正式制度化。最后，议会联盟在协助加强联合国与区域议会组织之间的合作上具有特殊作用。

## 结论意见

议会联盟及其联合国事务委员会感谢所有答复本次调查的议会。各国设法在应对全球议题、与联合国系统合作上发挥更加积极的作用，因此收到的投入非常有助于更好地了解实地现实情况，以及议会的需求和期望。调查对象拟订的结论和建议将为联合国事务委员会的未来工作，包括未来行动战略，提供重要基础。\*

\* 调查的国家清单(截至2010年6月)：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴林、孟加拉国、比利时、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、智利、中国、刚果、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、芬兰、法国、加蓬、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、意大利、爱尔兰、日本、约旦、肯尼亚、科威特、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、墨西哥、摩纳哥、蒙古、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、帕劳、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达、萨摩亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、苏丹、坦桑尼亚、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、多哥、突尼斯、土耳其、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、联合王国、乌拉圭、越南和赞比亚。

## 附件三



## 第三届世界议长大会

联合国，日内瓦，2010 年 7 月 19-21 日



项目 3

SP-CONF/2010/3(c)-R.1

2010 年 7 月 1 日

提交 2005 年议长大会以来的进展情况报告

(c) 加强议会联盟及其与联合国的关系

报告员：议会联盟副主席 Geert Versnick 先生

## 导言

世界议长大会自 2000 年开始，为各国议长提供机会，讨论人类面临的重大挑战，讨论加强联合国应对这些挑战的必要性，讨论他们认为各国议会和议会联盟在促进国际合作方面可发挥的作用。

首届大会的成果是各国元首和政府首脑在《千年宣言》承诺，要通过它们的国际组织——各国议会联盟，同联合国进一步加强合作。合作涉及各个领域，包括和平与安全、经济和社会发展、国际法和人权，以及民主和性别问题。

本报告概述了通过加强议会联盟及其与联合国的关系来履行这一承诺方的进展情况。报告第一部分回顾了 2000 年和 2005 年两届议长大会提出的建议。第二部分介绍了为执行这些建议所采取的步骤。本报告以展望未来、提出几点结论作为结束。

## 两届世界议长大会

2000 年议长大会是世界各国议长有史以来首次齐聚一堂，商讨它们在国际领域中的作用。在全世界欢庆千禧年之际，各国议长聚集在纽约联合国，保证他们有意开展国际合作，致力于国际合作。

当时，人们发现多边主义受到威胁，因此，首届大会的重点是在政治上支持联合国作为国际合作的主要工具。各国议长断言有必要在各国议会和联合国之间建立牢固关系，宣称他们的雄心是将更加显著的民主层面引进国际决策和合作。

各国议长在辩论结束时通过的《宣言》反映出这种雄心。《宣言》描述了各国议会认为人类在新千年伊始面临的主要挑战。《宣言》重申联合国在应对这些挑战中的核心作用，承诺各国议会支持联合国的改革，还概述了国际关系中的重

大演变，阐明各国议会和议会联盟必须向国际合作提供议会层面，并描述他们拟议实现这一目标的方式。

各国议长五年之后来到纽约参加第二届世界大会。各国元首和政府首脑齐聚纽约，各国议长在联合国总部的辩论多围绕秘书长提出的一套联合国改革提案。代表团成员也第一次有机会对五年前通过的千年发展目标加以评估。

各国议长审查了他们 2000 年通过的《宣言》的执行进展情况，讨论世界面临的日益增多的挑战。他们通过最后发表的《宣言》发出强烈呼吁，要求采取多边行动解决全球性问题，并保证给予支持。他们请求向联合国提供应对经济社会发展问题所需的结构和资源，吁请各国履行其提供发展援助的承诺。他们请求加大努力解决全球安全问题，打击恐怖主义，捍卫人权并促进民主和善治。

但是，各国议长着重提请关注他们看到的国际关系中的民主差距问题，并吁请在联合国增进民主。他们表示赞赏议会、议会联盟和联合国在创建更多更有意义的合作过程中已经取得的进展，但也强调，他们希望看到联合国和世界各国议会之间更具战略意义并对双方有利的交流互动。各国议长还决心同议会联盟开展更密切的合作，因为议会联盟是联合国独一无二的全球议会搭档。

#### 议会联盟及其十年间与联合国的关系

议会联盟在过去十年目睹了各种重大变化。千年首脑会议之后，议会联盟全面审查自身优势和劣势，评估其目标、结构和工作方法。它通过一项大型改革方案，同时也对其《章程和规则》进行全面修订。

更加明确的是，现代化的议会联盟是努力协助各国议会开展工作并对各国议会负责的议会组织。它的结构和工作方法同议会的结构和工作方法一致。议会联盟同议会一样，辩论在大会全体会议上举行，工作多在常设委员会或特设委员会开展。议会联盟的方案旨在协助各国议会开展众多领域的工作，特别着重与民主有关的议题。

按照《千年宣言》的要求，议会联盟促进各国议会同联合国大致在和平、发展和民主领域的事务上合作。它调集各国议会有关联合国议程重要事项的专门知识，提供各国议会的观点，而这些观点直接来自选民的意见。在这一年中，议会联盟为成员提供各项机会，商讨这些议题，并为各国议会、政府和联合国拟订行动建议。

议会联盟成立了联合国事务委员会，由它考虑议会联盟如何能够有助于加强联合国同各国议会的合作。2007 年，该委员会提出一份政策文件，阐述了联合国与各国议会之间的关系的性质，得到了议会联盟理事机构的批准并提交给了联合国(附件)。

这份政策文件的基本观点是，未来的世界议会必须参与国际工作，解决全球性问题和挑战，并且议会联盟是这个等式的一个关键分量。各国议会自主决定其国际合作办法，议会联盟不会取替各国议会采取的行动。它不是也不应该成为一个全球议会。尽管如此，它依旧对各国议会有用。它促进各国议会的行动，发挥激励作用，为与联合国各机构之间的互动交流创造便利，更为普遍的是有助于确保联合国听到议会界的意见。

为了能够做这些事，议会联盟必须巩固其与联合国的关系。2002 年议会联盟在获得联合国大会常驻观察员地位后采取的第一项步骤是，授权议会联盟代表在大会及其附属机构会议上发言。常驻观察员地位也使议会联盟有机会向大会分发其正式文件。联合国专门机构应邀采取类似方式与议会联盟合作。这是大会第一次欢迎议会联盟所作的努力，使各国议会为联合国做出更大的贡献。

议会联盟也付出更多努力，鼓励立法者加入本国代表团，出席议会联盟在联合国主要会议上召开的议会会议：可持续发展问题世界首脑会议(约翰内斯堡，2002 年)、信息社会世界首脑会议(日内瓦，2003 年-突尼斯，2005 年)、发展筹资问题全球会议(蒙特雷，2002 年-多哈，2008 年)、贩卖人口问题全球论坛(维也纳-2008 年)和贸发会议部长级会议(圣保罗，2004 年-阿克拉，2008 年)是一些实例。

议会联盟同联合国专门机构的实质性合作发展迅速，特别是同开发署、儿童基金会、劳工组织、贸发会议、艾滋病规划署和教科文组织的合作。活动包括研讨会和讲习班、良好做法和示范立法协商、联合出版物，以及向各国议会、特别是向战后努力重建机构的国家的议会提供技术援助。

议会联盟同联合国各组织和机构合作编写议员指南和手册。迄今为止，已经发布并向议会分发了大约 16 本手册。这些出版物涵盖领域广泛，包括：人道主义法、难民保护、儿童权利、监督安全部门、小武器、暴力侵害妇女行为、将两性平等观点纳入预算编制、残疾人、贩运人口、艾滋病毒/艾滋病，等等。许多手册已译成联合国会员国使用的语言。

在联合国条约机构及其审查机制方面，议会联盟帮助各国议会加强它们在本国审查国际承诺中的影响。也许迄今最成功的实例是《消除对妇女一切形式歧视公约》(《消除对妇女歧视公约》)。议会联盟同接受审查的国家议会合作，使它们可以参与审查过程，为国家报告提供投入，出席消除对妇女歧视委员会会议，接受联合国的调查结果，供各国议会审议并采取行动。目前正在努力为联合国人权理事会及其普遍定期审查机制制定类似机制。

另外，议会联盟凭借其在联合国的新地位还能够影响联合国进程和决定，特别是 2005 年联合国首脑会议之后设立的新的联合国机构：建设和平委员会、经社理事会发展合作论坛和联合国人权理事会。2008 年 11 月大会决议承认议会联

盟对制定发展合作论坛的议程和工作做出的贡献，同时鼓励联合国建设和平委员会与议会联盟密切合作。

在联合国举行的年度议会听证会，如今正式成为由议会联盟主席和联合国大会主席召开的联合国-议会联盟联合活动。听证会摘要报告是议会联盟和大会的正式文件。听证会将议员的意见直接传递给联合国，是议会加强对联合国业务活动监督的基础。在这一年中，还在纽约联合国举行议会其他专门会议，如在联合国妇女地位委员会年度会议上举行的专门会议。

议会还通过其他形式审查联合国的业务活动。上文提到，议会联盟最近成立了联合国事务委员会，该委员会每年在 10 月议会联盟大会期间召开一次会议。委员会审查联合国同议会联盟的合作，监测联合国系统机构改革的进展情况，并确定新的行动领域。委员会咨询小组特别奉派对实施“一个联合国”改革的联合国试点国家进行实地访问。到目前为止，特派团访问了 8 个试点国家中的 2 个国家，坦桑尼亚和越南。在这两个国家，特派团使两国议会更好地参与国家发展战略，监测国际援助。当地的联合国办事处同议会的合作日益增多。

联合国当初对吸引议员参与联合国工作有所保留，如今正逐渐撤除。例如，大会专题辩论往往请议员担任主题发言人。联合国认可议员参加本国代表团出席联合国主要会议和活动的做法，而且请各会员国更加系统地采纳这种做法。常驻代表团正在日益重视在联合国举行的议会会议。

实际上，这两个组织之间制订了广泛的工作议程，联合国秘书长关于联合国与议会联盟之间合作的两年期报告就是明证。尽管如此，还有必要进行更系统的协商。因此，已经决定联合国系统行政首长协调理事会与议会联盟高级领导将每年定期进行交流。

此外，联合国大会已决定，2010 年大会议程将包括题为“联合国同各国议会和各国议会联盟的合作”的项目。这将为会员国提供讨论这种三方关系的新机会，以期进一步加强联合国和世界各国议会之间的交流互动。

## 展望未来

自 2000 年以来，议会联盟不仅在实施现代化和加强实力方面取得巨大进展，还在使本组织成为联合国全球议会搭档上取得巨大进展。关于在联合国讨论并由联合国解决的事项方面，议会联盟日益能够提高议会对这些事项的认识，并协助它们为联合国工作提供议会层面的内容。

未来必须大力推进这些工作。

议会层面是议会自身提供的。这事如何做，始终取决于特定国家的主导议会制度及宪法或基本法赋予议会议院的权力。各国议会在其办法上享有自主权。但

普遍情况是，各国议会努力了解联合国的业务工作，并使其更加融入议会立法和监督工作。

议会联盟是这个等式的一个关键分量。《千年宣言》要求联合国和各国议会通过议会联盟这个世界组织开展更加密切的合作。议会联盟发挥激励作用，促进而不替代。它属于各国议会，理解它们并捍卫它们的利益。它是各国议会的组织，它同联合国的关系很重要。

联合国及其会员国必须进一步理解议会联盟在协助为联合国工作提供议会层面上起到的作用。议会联盟不求做联合国的工作；但联合国同样也不应当做议会联盟的工作。联合国和各国议会之间的合作应当尊重政府和议会之间的权力分立与制衡。联合国同议会联盟之间发展关系，必须反映这一原则。

议会联盟和联合国必须在这种基础上建立战略伙伴关系。反之，这也假设议会联盟本身作为健全的国际组织应得到更为明确的认可。议会联盟必须能指望得到更大的政治和外交支持，也必须能加强其促进民主的能力。它需要获得与其他主要国际组织更加平等的地位，以此促进与这些组织的合作。只有在所有国家取得必要保证，它才能够开展业务活动。

今天，国际社会越来越深刻地认识到所有国家建立民主议会的重要意义，因为民主议会在国家层面上能够全面承担宪法规定的职能，并为国际合作提供议会层面。为了实现进展，议会联盟必须清楚并关注它的未来方向，必须能够依靠各国的支持。正是在这一背景下，议会联盟目前正在制订未来 5 年进一步发展的全面战略。



## 附录

### 关于联合国与各国议会之间关系的性质

议会联盟联合国事务委员会咨询组成员 Geert Versnick 议员先生  
(比利时)提出的政策文件<sup>1</sup>

得到议会联盟第 117 届大会认可  
(2007 年 10 月 10 日, 日内瓦)

#### 引言

1. 我们生活在一个相互依存的世界, 国家事务与国际事务之间、国内政策与对外政策之间往日简单划一的区分在今天已不再适用。一国活动常常对其他国家、乃至总的国际关系产生深远影响, 而这些影响又反过来推动形成世界各国的国内议程, 如此循环往复, 永无止境。
2. 这个世界在变, 国际组织领域也在变。一百年前, 专为管理国际或多边合作成立的实体寥寥无几。如今, 这样的实体数以千计, 在全球、区域和次区域各级开展业务, 几乎涵盖人类活动的方方面面。全球组织中首屈一指的当属联合国及其系统的专门机构。
3. 联合国是政府间合作的常设论坛。各国政府在联合国谈判和商定国际公约和准则以及重大行动, 例如在冲突局势下建立和平与安全的行动。不过, 联合国也是一个提供服务的机构, 很像政府机构或部门。它始终如一地与各国政府、民间组织和其他机构合作, 几乎在世界上所有国家实施各种方案, 特别是发展支助方案。
4. 联合国是一个典型的国际组织, 联合国会员国指以政府行政部门代表的国家, 以国家的名义进行谈判并做出决定。《联合国宪章》规定在联合国构架中不设议会。“我联合国人民”是指政府代表, 而非民选代表。
5. 但是, 联合国不是永恒不变的, 而且在变。结构和工作方法、政策和方案受到严格审查, 许多工作正在做, 力图使联合国成为更加切实有效的组织, 从而更好地满足当代需求。
6. 在这种背景下, 各国议会在国际合作领域承担哪些责任? 它们如何与联合国这样的多边组织建立关系? 各国议会在联合国中发挥何种作用? 它们可以利用哪些机制? 本文将探讨这些问题。

<sup>1</sup> 本文件是应议会联盟联合国事务委员会咨询组的请求拟定的, 反映了 2007 年 7 月 12 日和 13 日咨询组第一次会议讨论的实质内容。文件还大量参考了各国议会和议会联盟多年来提出的若干文件、报告和论文, 包括议会联盟 2000 年和 2005 年在纽约联合国总部举办的头两届世界议长大会的报告和成果文件(议会联盟的报告和第 39 号文件以及联合国文件 A/60/398)。

## 各国议会与国际合作

7. 虽然每个国家的宪法制度各不相同，但各地议会都是民主政体的核心机构。它们体现了人民的意愿，体现了人民要求民主顺应人民需求和解决人民所面临的最紧迫问题的期望。

8. 作为代表社会多样性的民选机构，议会特有的职责是利用对话和妥协这种民主机制，调和不同群体和社区的利益冲突及期盼分歧。作为主要的立法机关，议会的任务是修订法律，使其适应社会不断变化的需求。作为受权监督政府的机构，议会有责任确保政府对人民全面负责。

9. 除个别情况外，议会极少卷入国际事务。在各国主要通过双边关系处理国际事务的年代，这不足为奇。如今，世界呈现出不同局面，各国议会都在尽力处理国际事务，并进而以多种方式与联合国合作处理。<sup>2</sup>

10. 不可否认，议会可以从许多方面支持联合国。议员对千差万别的民众有独特认识，比大多数人更能表达人民的愿望，解释人民真正关心的问题。他们也是舆论制造者，力量不容小觑，并且能够通过向在议会、政党和运动及其选区的工作，提高公众认识，使民众支持联合国的国际行动。因此，请议员支持联合国工作实属明智之举。

11. 当然，议会的作用不限于执行以前谈判订立的国际协定。议会不是要取代政府行政部门在联合国谈判订立国际协定，而是在越来越多地主张此类谈判应受到更加严格的民主议会监控。实际上，这意味着议会应：

- ✓ 在充足时间内提前得到将在联合国举行谈判的通知；
- ✓ 掌握相关重大问题以及即将审议的政策和谈判立场的准确资料；
- ✓ 能够向部长和谈判人员提出问题，并向政府表明其政治观点；
- ✓ 在制度允许的情况下，为政府规定明确的谈判任务或有权力对政府施加影响；
- ✓ 配备必要的结构、程序和资源，从而能够监测谈判的进展情况，并且为此；
- ✓ 理应派人参加出席这些谈判的本国代表团。

12. 实际情况尤其是这样，因为如果议会不采取行动执行在联合国达成的协定条款，这些协定就不会产生实际效力。因此，各国议会正在越来越多地采取下列部分行动或全部行动：

<sup>2</sup> 另见《二十一世纪的议会与民主：良好实践指南》(议会联盟，2006年)，其中广泛概述了议会参与国际事务的情况。

- ✓ 确保它们充分了解国际协定的内容，以期能够批准协定或同意各自国家加入协定；
- ✓ 审查并修订现行法律，或通过新法律，以执行协定的条款；
- ✓ 表决资助方案执行的财政资源，通常是列入年度预算，并通过年度审计账户监测支出和执行情况；
- ✓ 要求政府定期向议会报告具体国际协定的执行情况；
- ✓ 若设有监测这些协定执行情况的国际机制，则就提交这些机制的定期报告开展辩论并提供意见，参加政府代表团，出席讨论这些报告的会议，审查随后提出的后续行动建议。

13. 上文提到，联合国自身也是一个提供服务的组织，在众多领域、特别是发展领域开办方案。联合国制定了千年发展目标，支持各国政府执行相应的国家发展计划，以期协助各国实现千年发展目标及其他发展目标。在这方面，议会发挥更加坚决的作用，确保以参与和透明的方式设计并执行方案，并确保方案满足人民的需求。议会的行动包括：

- ✓ 举行公开听证会，委托编制专家报告并呈件，向相关的部长和官员提出质询，以及拟订政策建议等，参与减贫战略方案的制定工作；
- ✓ 通过授权立法和预算，执行这些及相关的发展方案；
- ✓ 审查并酌情核准政府行政部门同联合国、包括世界银行和国际货币基金组织等国际金融机构以及双边捐助方谈判订立的外援方案；
- ✓ 监测这些方案的执行目的，不仅是从财务稳健性更是从为人民谋求发展的实效性方面加以考量。

14. 联合国系统经常执行直接触及国家政策的方案。理想情况下应将每一项方案提请议会的注意，纳入议会监督政府政策的工作中，从而开展可能的审查。<sup>3</sup> 联合国还是世界各国可利用的强大的知识库。各国议会根据联合国所做一些研究采取行动，会获得很多好处，也可对普遍福利产生显著影响。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 这种例子很多，仅举其中几个例子，世界卫生组织的方案触及国家保健政策，联合国难民事务高级专员的保护和援助方案对一国的人权义务及其人口和移民政策产生直接影响，儿童基金会方案与一国的儿童保护框架及《儿童权利公约》的执行工作直接相关。

<sup>4</sup> 例如，联合国近期研究显示，暴力侵犯儿童行为在各种环境下大量发生，并且常常少报，而且会对儿童造成毁灭性影响。各国议会可在议会提出联合国的这项研究，参照研究结果考量国家政策和方案，并在必要时制订纠正措施，从而在制止暴力侵犯儿童行为方面发挥重要作用。

15. 联合国系统由各国提供经费，主要经由议会通过的国家预算拨款。正如议会监测国家预算供资的国家实体的工作情况，议会也应审查接受供资的国际组织的业绩。为此，议会正对下列事项愈来愈感兴趣：

- ✓ 通过某种方式定期审查这些组织的运作以及政府奉行的有关这些组织的政策；
- ✓ 审查这些组织在发展合作等方面适用的广泛政策。

### 国内和国外议会

16. 有人指出，政治的实质内容正变得日益全球化，但政治进程却没有全球化。基本政治体制——选举、政党和议会，仍牢固扎根于国家和地方。<sup>5</sup> 这是可以预料到的。民族国家仍旧构成为国际合作结构的基础，而议会则是体现国家主权的国家机构。

17. 因此，议会在本国境内处理国际问题、包括联合国的工作是合乎常理的。只要国家议会将联合国事务成功纳入其议程和程序，就能为联合国工作提供议会层面，从而有助于弥补国际关系中民主不健全问题。

18. 这并不是说议会没有参与联合国的工作。相反，议会在联合国的影响越来越大，越来越多样化，参与方式包括：

- ✓ 议会委员会及其他议会代表团率团前往联合国系统的不同办事处，就其工作以及正在或将要执行的国际公约交换意见；
- ✓ 议会代表团审查联合国实地工作，比如建设和平业务活动的实地工作；
- ✓ 议会参加国家正式代表团，出席联合国大会和联合国机关的其他主要会议；
- ✓ 议会对联合国几项业务活动提供支持，比如开展议会外交、参与选举观察团、为治理项目提供顾问；
- ✓ 参加与联合国主要会议同时举行的听证会、小组讨论和会议越来越多。

19. 在这些不同的工作中，目前正在自觉地发挥议会常设和特设委员会的专门知识，以便在其能力范围联络处理专门问题的不同联合国机构。因此，议会更便于同联合国开展互动交流，切实支持联合国开展的讨论，还保证议会自身跟进这些问题。

<sup>5</sup> 见《联合国与包括议员和私营部门在内的民间社会关系知名人士小组的报告》（卡多佐报告，联合国文件 A/58/817）。

20. 简而言之，议会与联合国之间的互动交流立足议会在国家一级的行动，以议会会在国际一级的更多、更系统的参与作为补充。为了推进这一进程，议会致力于更好地利用现行区域议会及其世界组织，而非设立新的国际议会结构或议会。<sup>6</sup>

### 各国议会联盟的作用

21. 因此，议会联盟可在实现这项战略上发挥核心作用。议会联盟是各国议会的国际组织。它促进议员之间的政治对话，动员议会就国际议程上的各类优先议题开展合作并采取行动。<sup>7</sup> 议会联盟是各国议会同联合国之间必不可少的桥梁；它提高各国议会对联合国及其工作的认识，动员议会就国际议程上的优先议题采取行动，并鼓励和促进它们同联合国系统内相关实体的互动交流。

22. 最近，议会联盟实行了几项改革，修改了其政策、结构和工作方法，以适应二十一世纪的需求。这包括：

- ✓ 议会联盟的政策和方案更多地强调推动议会与联合国之间更为密切的合作；
- ✓ 监测并协助联合国的改革进程，动员各国议会与联合国新设立的机构合作；
- ✓ 更为普遍地调动议会在国际社会当前所面临的许多重大问题上的专门知识，并使这种知识对联合国的审议工作产生影响；
- ✓ 大大增加议会每年在联合国大会及联合国主要会议召开之时组织的听证会、会议和专题小组讨论会的次数，丰富其内容；
- ✓ 通过培训活动、研讨会和全球运动，提高议会对需要议会及其议员采取紧急政治行动的主要议题的认识；
- ✓ 制定议会手册及其他实用工具，促进议会采取行动，以批准、履行和监测在联合国谈判达成的国际公约；
- ✓ 同联合国及其方案和机构密切合作，设计并执行联合方案和活动，特别是从更广泛的角度推广民主和善治。

23. 尽管已经取得这些进展，但各国议会现在要求在联合国同其议会联盟之间建立更具实质性、更加平等的工作关系。它们成立了联合国事务委员会，监测最近

<sup>6</sup> 例如，见两届世界议长大会的最后宣言(联合国文件 A/55/409 和 A/60/398)以及议会联盟提交联合国大会 2005 年高级别全体会议的声明(<http://www.ipu.org/Un-e/sp-unga160905.pdf>)。

<sup>7</sup> 一项更详尽的任务说明提出，议会联盟“力求确保议会和议员自由、安全和有效地开展他们获选应开展的工作：表达人民的意志、通过法律、使政府对其行动负责。议会联盟执行各项方案来加强作为民主机构的议会。它对各国议会进行检查，提供技术援助和咨询意见，从事研究工作，并拟定标准和准则。它特别强调促进和捍卫人权，为妇女参与政治提供便利”(议会联盟，议员手册第 14 号，2007 年)。

几年为加强联合国与各国议会合作提出的系列建议的履行情况，审查这些建议的实际执行情况，并提出更有效的执行建议。

24. 所有这一切都是议会联盟应各国议会要求完成的。但是，近年来各国政府也请议会联盟推动联合国与议会之间开展更多合作。<sup>8</sup> 它们已经授予议会联盟联合国大会特别观察员地位，<sup>9</sup> 并通过联合国与议会联盟之间合作的两年期审查，提出加强联合国、议会联盟与各国议会之间互动的建议。<sup>10</sup> 政府行政部门不断提出加强各方之间关系的要求体现在大会近期决议上，该决议侧重于以下五个相互关联的具体领域：

- ✓ 加强议会联盟对联合国大会工作、包括对振兴大会的贡献，以及对人权理事会和建设和平委员会等新机构的贡献；
- ✓ 使议会联盟在支持经济及社会理事会、尤其是在其年度高级别首脑会议和新设发展合作论坛方面发挥积极作用；
- ✓ 通过包括联合国民主基金与议会联盟缔结伙伴关系协定，加强联合国与议会联盟在民主和善治方面的合作；
- ✓ 将每年在联合国举行的议会听证会以及在联合国大型会议范围内举行的其他专题性议会会议进一步发展成为联合国与各国议会联盟的联合活动；
- ✓ 确保各国议会联盟更密切地参与拟定各种全系统性的战略，供联合国系统和行政首长协调理事会审议，以期确保各国的议会为联合国的工作提供更大和更连贯的支持。

## 结论

25. 不受民主体制控制或问责约束的国际机构在境外做出事关本国公民生命、包括其安全的那么多决定，此时最民主的国家机制的价值何在？议会之类的民主机构设在国家层面，而当前如此众多的决定却在全球层面做出，这两方面之间的差距就是所谓“民主不健全”的主要根源。

26. 议会能够采取行动解决这个问题，并且愈发这样去做。如本文所示，议会的行动必然立足于任一国家实施的议会制度以及宪法或基本法赋予议会议院的权力。但在所有国家，必要通过议会结构、工作方法、惯例和议程，并在必要时进行修订和现代化，使各机构能够处理联合国及其相关机构的工作。

<sup>8</sup> 2000年9月8日各国国家元首和政府首脑通过的《千年宣言》，联合国文件 A/RES/55/2。

<sup>9</sup> 见联合国大会第 A/RES/57/32 号决议。

<sup>10</sup> 见 A/61/256 所载联合国秘书长关于这一主题的最新报告以及相应的联合国大会第 A/RES/61/6 号决议。

27. 按照世界上大量丰富的议会文化，各国议会自主决定处理这项工作的办法。不过，各国普遍采取的办法是努力将联合国的事务纳入议会的日常立法和监督工作。这些工作越来越活跃，范围越来越大，各国议会正日益深入联合国的工作，并以更加多样的方式参与联合国的活动。

28. 议会联盟是这项等式的一个关键分量。它发挥激励作用，促进各国议会采取行动，为与联合国各机构之间的互动交流创造便利，更为普遍的是有助于确保联合国听到议会界的意见。各国议会与议会联盟之间的关系越牢固，达到对联合国产生持久影响所需的足够数量的机会就越好。

29. 当今的挑战是拟定一项共同战略，借用联合国大会最近的决议案文，即“确保各国议会为联合国工作提供更大和更连贯的支持”。议会联盟期望其联合国事务委员会此项政策提供基本内容。

## 附件四



## 第三届世界议长大会

联合国，日内瓦，2010 年 7 月 19-21 日



项目 3

SP-CONF/2010/3(b)-R. 1

2010 年 7 月 1 日

## 提交 2005 年议长大会以来的进展情况报告

(b) 建立全球民主议会标准

报告员：卢旺达众议院议长 Rose Mukantabana 女士

## 引言

2000 年和 2005 年世界议长大会大力支持议会联盟在世界各地宏扬民主。它们重申各国议会在增进国内外民主方面发挥的中心作用，强调议会是民主制的切实体现，也是表达人民的意愿，通过法律，追究政府责任的核心机构。各国议长承诺加巩固议会联盟，使其成为加强世界各国议会、从而促进民主的主要工具。

议会联盟采用双管齐下的办法来促进民主：它既制定标准，又建设各国议会的能力。这项工作牢牢地扎根于本组织《章程》，《章程》赋予议会联盟一项核心作用，即通过各国议会加强民主。

过去十五年，议会联盟的民主工作、特别是制定标准方面，取得相当大的发展。本报告审查议会联盟自 2005 年议长大会以来在此领域取得的进展。它还确定下一个步骤，议会联盟可以藉此推进民主进程，同时在制订和促进民主标准和价值上保持主导作用。

## 议会联盟的标准制定办法

谈及标准制定，常常使人想到一个人或一群人设计一套规则/标准，可以用来“评判”其他人，但很少或从来不问“被评判者”的意见。该过程要求确立种种指标，根据这些指标做出定性/价值判断，往往由外行人采用定量测量做出。这个过程为主观性留有大量余地，实际上不可能取得很可观的成就。这样做的结果有可能是列出名次表，似乎除奖励以外，因而取悦“好学生”，招惹排名末尾的人的不满或忿恨外，达不到其他任何目的。

议会联盟采取了不同的办法，希望也是更富成效的非规定性办法。这种办法具有协商性、包容性和参与性。评估过程自主，被评估者接受，对于评估成功至关重要。



议会联盟使各国议会参与标准制订过程，议会联盟坚信缺少适当的政治体制和做法，就不可能实现民主原则，又坚信只有这些体制体现或有助于实现这些原则，才能评定它们是民主的。各国议会不断参与对话，使它们能够集体确定哪些工作可切实支持民主。不言而喻的是若要实现这个目标，它们理应体现民主原则和价值。

### 近些年全球在标准制定上的里程碑

《世界民主宣言》(1997 年)：

议会联盟标准制定工作的审查应在 1997 年议会联盟通过的《世界民主宣言》的背景下进行。《宣言》是国际社会首次尝试将国家和国际的民主基本原则和构成要素编成一份文件。

各方始终将《宣言》视为可以衡量民主的评价标准，为议会联盟近期实施的制定标准工作提供了基础。联合国大会 2007 年决定宣布 9 月 15 日是“国际民主日”，是《世界民主宣言》通过十周年纪念活动的一部分。

《宣言》阐明的民主原则和价值包括必需：维护和促进个人的尊严及基本权利，实现社会正义，促进经济和社会发展，社会各个组成部分，不分男女，必须能够充分参与社会管理，全社会自由参与政治竞争，作为掌握权力和行使权力的一种形式，法治，以及民主与和平、经济、社会和文化发展之间的联系。

因此，《宣言》强调自由公平选举很重要，它是使人民能够表达自己意志的一种途径；需要建立有效、诚实、透明、经自由选出并对公共事务管理负责的政府；设立健全的政府机构，包括一个代表社会各个部分的议会，它具有必要的权力和手段，通过立法和监督政府行动来表达人民的意志。

《宣言》还强调民主的国际层面。它申明适用国家层面的民主原则同样适用于国际层面的全球问题管理。因此敦促各国确保它们的行为符合国际法，并且为指导全球治理推出的体制和机制应当公开、透明和可以问责。

### 《二十一世纪的议会与民主：良好实践指南》(2006 年)

2005 年 9 月召开的第二届世界议长大会收到一份进度报告，介绍了议会联盟为制定标准已着手的工作。大会还审查了民主指南的初步草案。议会联盟在 2006 年完成并发布该指南。本《指南》以《世界民主宣言》为基础。它确定民主议会的下述价值和目标：在国家、国际和地方一级实现代表性、透明度、易接近程度、可问责和实效性。它还确定了实现这些价值的体制机制，并列举大量实例说明世界各国议会如何将价值和目标付诸实践。

根据议会联盟标准制定活动所依据的这些原则，《指南》不是设法给议会排名，或评估他们国家的民主素质。相反，它表明议会界就民主议会的构成特点、

基础价值及执行这些价值的体制手段和方式达成的普遍一致。《指南》不仅解释理论，而且编辑各国议会为了能够更好地履行其宪法规定的任务：立法、监督及行使代表职能而在实施的良好做法。

《指南》明确将议会置于民主议程的前列。人们广泛认为议会没有实现预期目标，与这种观点相反的是，《指南》通过具体实例表明，世界各国议会正在从事的工作恰恰是对它们的选民负责。《指南》明确表示正在国际一级就如何成为民主议会展开合理的辩论。从中得知，各国议会在 21 世纪面临的挑战大致相同，各国议会之间的赶超意识扎根于应付这些挑战的努力中。

#### 评价议会：议会自行评估工具包(2008 年)

这些变化已使数个国家议会审查其绩效情况和工作方法，并且着手改善。为方便它们执行这些任务，议会联盟于 2006 年编制了自行评估工具包，目的是协助各国议会及其议员国参照普遍接受的民主议会标准评估自身绩效情况，确定加强议会方面的优先事项和方法。考虑到工具包以公认的民主价值和原则为基础，不论各国议会坚持何种政治制度，也不论它们所处的发展阶段，工具包对所有议会都有意义。

再者，工具包的目的是给议会排名或对某国议会做出外部判断。自行评估进程是由议员自身实施的，议员是主要的行为者和裁判人。自行评估工具包提供框架，包括一系列价值判断问题。这些问题作为对话的起点，谈论哪些方面进展良好，哪些方面需要改进。框架分为六个部分：

- 议会代表性
- 议会监督行政部门
- 议会立法能力
- 议会透明度和易接近程度
- 议会问责制
- 议会参与国际政策

由议会自主管理它们的工具包，其中一些议会有可能出于各种原因，如缺乏能力或实际知识等，更愿意利用外部援助。因此，议会联盟组建并培养了一个促进者核心小组，该小组可按照议会要求协助管理工具包。该工具包已在发达国家和发展中国家议会加以使用，如作为战略规划的部分工作，或定期审查议会活动的框架。2009 年，澳大利亚、柬埔寨、巴基斯坦、卢旺达、塞拉利昂和南非国家议会使用了工具包。在卢旺达和塞拉利昂，议会联盟为与专家的合作进程提供便利。巴林和爱尔兰国家议会最近报告称，它们在使用工具包评价自身绩效。

工具包的基本观点是，民主化不是一蹴而就的，而是一个持续不断的过程，需要民主体制不断反省，必要时实施纠正措施。

议会联盟努力促进在标准制定和议会能力建设之间建立必要联系，这两者相辅相成。各国议会已在工具包的帮助下制订或修订其未来发展战略计划。可将评估结果纳入议会联盟向各国议会提供的培训、咨询和其他服务，以使它们受益。

其他标准制定举措：

下列其他一些机构参与制订标准和基准以及议会绩效评估方法：

- 英联邦议会协会(议协)2006年制订了《民主立法机关基准》。议协采用陈述而非问题形式表述基准。基准共有87项，分成四个主要标题：一般、立法机关组织、立法机构职能和立法机构价值。
- 联合国开发计划署支助制订了区域版议协基准。这使得法语国家议会通过一系列民主立法机关标准。南部非洲发展共同体(南共体)议会论坛也正在制订区域版南部非洲议会基准。
- 全国国际事务民主学会编制一份《议会权力与实践之间差距的调查》。全国国际事务民主学会的调查工具本身不是评价，而是一种收集议员、议会工作人员和民间社会组织观点的方法，表达他们对议会权力及在实践中运用这些权力的看法。全国国际事务民主学会的调查工具包括25项议题，它们常常载入民主议会基准，或议会自行评估工具。
- 议会秘书长协会已决定专为议会行政部门编制议会联盟区域版自行评估工具包。2009年10月22日议会联盟和议会秘书长协会在“评价议会”这个主题下召集议员、秘书长、议会专业工作人员和议会组织参加会议。

议会联盟在议会界一直表现得很积极。议会界在制订议会绩效评价方法上表现出强烈的兴趣。这已经能够确保广泛接受一种理念，即自行评估是帮助议会提高绩效的有效途径。

### 接下来的步骤

议会联盟的标准制定工作受到广泛欢迎。其实，许多国家议会请议会联盟开展更多的制定和/或改进工具工作，以衡量各国议会在实现民主基本概念方面的进展情况。

议会继续面临合法性问题，需要与其选民建立更密切的关系。这是各国议会在21世纪必须应对的主要挑战。

第三届世界议长大会将特别讨论各国议会协助确保在危机的世界中实行民主问责制以谋求共同利益的方式。这个目标的实现需要各国议会及其议员树立榜样，不仅通过言语，更要通过行动，努力对他们的选民承担更多的责任。

议会联盟需要在标准制定领域继续表现领导力，协助各国议会大力提高对民主的贡献。第三届世界议长大会认识到这一点，并且大会成果文件草案请议会联盟加强其民主支助活动。

大会筹备委员会支持这种观念，即议会联盟如今需要建立议会绩效自愿审查机制以推进这个进程。审查机制将为各国议会提供行使集体责任、相互协助实施评估并改进各自绩效的机会。由于各国议会力图以更切实效的方式履行其立法、监督及行使代表职能，分享这样的审查机制产生的经验和良好做法将对所有议会有利。

与联合国和区域组织建立的类似机制一样，议会联盟的做法将以商定的价值、规范和标准为基础。审查进程将具有协商性、参与性和透明度，以主要利益攸关方之间的对话和互动交流为基础。审查进程牢牢地控制在各国议会自己手中，不会受到政治干预。完全自愿参与审查进程，并且在所有情况下，都将由本国掌握审查进程。

目前尚未建立全球机制，各国议会不能集体监察自己的绩效，不能分享经验，也不能在自行集体确定的标准基础上相互效仿。

## 结论

若要解决议会合法性问题，力图在国家和全球治理体系中加大问责力度，各国议会就必须在宏扬民主方面继续发挥主导作用。它们需要表现出领导力，保证拟订自己身体力行的标准。只有这样，它们才会站在更有利的地位，要求加大国家和全球的治理问责制。也只有这样，它们才能为民主提供坚实的基础。