



大会

Distr.: General
29 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

促进民主和公平的国际秩序

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 [73/169](#) 号决议，向大会转递促进民主和公平的国际秩序独立专家的报告。

* [A/74/150](#)。



促进民主和公平的国际秩序独立专家的报告

摘要

促进民主和公平的国际秩序独立专家在其提交人权理事会和大会的第二份专题报告中，专门讨论了公共参与和全球治理空间的决策及其对民主和公平的国际秩序的影响这一交叉专题。

一. 导言

1. 本报告根据大会第 73/169 号决议提交，由促进民主和公平的国际秩序独立专家利文斯通·塞瓦尼亚纳撰写。这是自 2018 年人权理事会第 37 届会议对其进行任命以来，现任负责人向大会提交的第二份报告。

2. 在 2018 年 9 月向人权理事会第 39 届会议和 2018 年 10 月大会第 73 届会议 (A/HRC/39/47) 上提交的愿景报告中，独立专家确定了他在任期内将重点关注的六个主题优先事项。其中一个优先事项涉及传统多边机构中的公众参与和决策，另一个优先事项涉及过去几十年全球治理空间出现的事物，例如七国集团(G7)，二十国集团(G20)，由巴西、俄罗斯、印度、中国和南非五个国家组成的集团(俗称“金砖国家”)，七十七国集团(包括联合国贸易和发展会议 24 国政府间国际金融事务小组(G24)，不结盟运动、世界经济论坛和彼尔德伯格会议。任务负责人决定在本报告中专门讨论这种全球治理空间中的公众参与和决策及其对民主和公平的国际秩序的影响这一交叉专题。在这方面，他回顾了理事会第 39/4 号决议第 6(H)段，其中规定，“除其他外，一个民主和公平的国际秩序需要实现所有人平等参与国内和全球决策而不受任何歧视的权利”。

3. 因其在发展国际秩序的框架和功能方面发挥着相当大的作用，与联合国系统并驾齐驱，这些政府间、跨部门和私人组织在地缘政治、经济和金融层面具有重要意义。决策的布局和方法因集团不同而不同。然而，在每一种情况下，他们的会议和政策，甚至抗议，都会引起公众的密切关注。这都体现了他们对全球治理的影响范围，以及他们召集世界领导人和全球思想家的号召力。然而，公众，特别是那些其生活和生计受到这些群体所做决定影响的人，基本上无法接触到这些集团，从而造成全球决策过程中的民主赤字。作为全球治理论坛，以及与联合国、世界银行和国际货币基金组织等传统多边机构一样，它们有义务根据透明度、包容性、响应性和问责制等民主治理的基本原则做出决定。

4. 在编写本报告时，独立专家于 2019 年 5 月 21 日至 30 日访问了日内瓦、巴黎和华盛顿特区，期间与上述政府间组织成员国的代表以及经济合作与发展组织(经合组织)、世界银行、国际货币基金组织和世界经济论坛的代表举行了一系列会议。他还分别在巴黎和华盛顿与民间社会专家代表举行了两次磋商会议，并与不能参加磋商的各利益攸关方举行了几次电话会议。此外，他的报告还受益于民间社会行为体和会员国针对 2019 年 4 月发布的两份量身定做的调查问卷提交的材料。¹他感谢每一个花时间与他接触并对报告做出贡献的人。

5. 本报告的目的不是质疑全球治理空间的合法性。大多数民间社会对话者表示，鉴于这些空间在制定世界秩序框架方面的重要性，他们认为参与这些空间是有价值的。此外，报告决不是对这些空间的详尽研究；相反，本报告的目的是让人们认识这些平台。较之联合国，这些平台在公众眼中的知名度要低，但其影响力却

¹ 收到的问卷和答复将在 www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/GlobalGovernanceSpaces.aspx 上公布。

是相当大的。虽然独立专家侧重于研究全球层面的公众参与，而不是地方层面的公众参与，但他承认，其中一些集团具有影响力，而且拥有实际针对地方层面的参与方式，这一主题可以在未来进行审查。² 独立专家希望，他的报告能够为参与这些全球治理空间的所有利益攸关方提供有益的意见和建议，以期实现民主和公平的国际秩序。

6. 本报告应与独立专家就同一议题提交人权理事会的报告(A/HRC/42/48)一并阅读，该报告反映了一些调查结果，并对若干问题进行了引申，特别是在获取面的结构性和实际障碍、包容性和影响全球治理空间决策进程的能力，以及对在这些空间做出承诺的问责。它还列出了独立专家在 2018 年 9 月至 2019 年 6 月期间开展的活动。

二. 全球治理空间中的公众参与决策

A. 全球治理空间的历史由来和目的

7. 七国集团是世界上经济最发达的七个国家之间进行对话的论坛。³ 该集团成立于 20 世纪 70 年代，以应对 1973 年至 1974 年的全球石油危机。自 1975 年以来，七国集团每年召开会议，讨论共同关注的宏观经济优先事项。⁴ 最开始，七国讨论的形式就是亲密的、半非正式的，其理念是将世界领导人聚在一起，坦率地讨论国际挑战，或许将有助于避免危机。

8. 同样，二十国汇聚了来自世界 19 个最大经济体和欧盟的政府领导人。⁵ 二十国集团由七国集团财长会议于 1999 年亚洲金融危机之后倡议成立，作为财政部长和央行行长之间的经济合作会议。⁶ 然而，随着该组织的发展，诸如气候变化、性别平等、人工智能和国际贸易等各种各样的话题都进入了其议程。⁷ 二十国集团年度领导人峰会正式命名为金融市场和世界经济峰会，于 2008 年全球金融危机期间启动，每年召集各国国家元首和财政部长举行会议。⁸

² 独立专家赞扬国际问责制项目(见 <https://accountabilityproject.org>)和早期预警系统)所做的出色工作(见 <https://ews.rightsindevelopment.org>)，其中记录了围绕公众参与地方一级经济和金融决策过程所面临的挑战。

³ 七国集团成员国包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美丽坚合众国。

⁴ 见 www.g7italy.it/en/history/ ; <http://www.g7italy.it/en/how-does-work/> 。

⁵ 二十国集团成员国包括阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、法国、德国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、墨西哥、韩国、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、土耳其、英国和美国等。

⁶ 见 <http://g20.org.tr/about-g20/>。

⁷ Michael Crowley, "What is the G20?", *New York Times*, 27 June 2019。

⁸ 同上。

9. 金砖国家是主要新兴经济体的联盟。虽然“金砖四国”这一词汇是一位私营部门经济学家于 2001 年首次提出的，⁹ 但直到 2006 年，巴西、俄罗斯、印度和中国的外交部长在大会第 61 届会议期间举行会议时，才创立了一个供成员国领导人会晤的论坛。¹⁰ 从 2009 年开始，这四个国家的领导人开始每年举行会晤，讨论潜在的合作领域。2010 年，南非加入了他们的行列。¹¹ 与其他集团一样，金砖国家的议程是灵活的，近年来已从讨论经济合作的狭隘领域扩大到更广泛、更相互依存的议题，包括商业、农业、贸易和技术。¹²

10. 七十七国集团成立于 1964 年第一届联合国贸易和发展会议结束时。在该届会议上，77 个发展中国家签署了一项联合宣言，同意主要通过传统国际组织制定经济合作联合行动纲领。¹³ 自成立以来，尽管该集团仍沿用旧名，但该集团的成员数量已扩大到 134 个国家。¹⁴

11. 不结盟运动是发展中国家寻求避免冷战两极分化的组织，其目的是根据一些共同原则促进发展中国家之间的团结。特别是，不结盟运动促进了对国家主权、人权和《联合国宪章》的尊重、平等、不干涉别国内政、和平共处、自我防御和国际合作以及互利互惠。¹⁵ 不结盟运动在很大程度上受到非殖民化斗争的影响，并于 1955 年在印度尼西亚万隆举行的非洲和亚洲国家国际会议的支持下，于 20 世纪 50 年代末正式成立，并于 1961 年开始主办国家元首或政府首脑峰会。¹⁶ 不结盟运动现在构成了一个论坛，120 个成员国可以在多边主义的旗帜下推动共同关心的问题。

12. 世界经济论坛成立于 1971 年，是一个非营利性基金会，其使命是促进商界、政界、学术界和其他领域的领导人之间的对话，致力于为世界上做出积极的改变。¹⁷ 论坛前身是日内瓦大学一位商业教授创立的欧洲管理论坛，他最初邀请欧洲企业高管到瑞士讨论管理和行业创新，负责论坛议题的扩展，在随后几年中，

⁹ 见 Jim O'Neill, “Building Better Global Economic BRICs”, Goldman Sachs Global Economics Paper No. 66 (30 November 2001)。

¹⁰ 见 www.brics2017.org/English/aboutbrics/BRICS。

¹¹ 同上。

¹² 同上。

¹³ 见 www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html。

¹⁴ 见 www.g77.org/doc/。有关成员的完整名单，可查阅：www.g77.org/doc/members.html。虽然中国经常参与该集团的联合行动，但它不是正式的集团成员。在这种情况下，所有国家的官方声明都以“七十七国集团和中国”的名义发表的。

¹⁵ 见 <https://mnoal.org/nam-principles/>。

¹⁶ 见 <https://mnoal.org/nam-history/>。

¹⁷ 见 www.weforum.org/about/world-economic-Forum。

论坛囊括了更广泛的经济和社会领域问题。¹⁸ 它是一个公正独立的非政府组织；2015 年，根据瑞士法律被瑞士联邦政府正式承认为国际机构。¹⁹

13. 彼尔德伯格会议是作为欧洲和北美领导人的论坛而创立的。于 1954 年首次举行，旨在促进了解第二次世界大战后欧洲和北美所面临的经济和社会趋势。²⁰ 现在，它已经发展成一个多部门会议，每年会期超过三天。前几次会议讨论的问题包括从“稳定的战略秩序”、“资本主义的未来”和“不平等挑战”到“人工智能伦理”、“核扩散”和“气候变化与可持续性”。²¹

B. 全球治理空间中的公众参与决策

14. 不仅全球治理论坛的目标和历史由来多种多样，而且本报告所述的全球治理论坛的决策过程也各不相同。例如，七国集团、二十国集团、金砖国家和不结盟运动以举办备受瞩目的首脑峰会而闻名，成员国的国家元首或政府首脑会在轮流东道国出席会议。在峰会之前，成员国的财政部长和其他官员也会举行会议，就多项决定进行谈判。总体而言，对于七国集团、二十国集团和金砖国家来说，这一进程是由东道国政府的高级外交官员主导的，这些官员被非正式地称为“夏尔巴人”，他们在峰会的前一年里也会举行几次会议。由于属于非正式对话机制，七国集团、二十国集团和金砖国家没有秘书处、章程或长期议程。相反，每年的工作都由它们的某个成员国负责管理，该成员国轮流担任各自小组的“主席”。

15. 七十七国集团以一种独特的方式发挥作用。与其他集团不同的是，七十七国集团是在不同的地域分部内做决定的，每个分部都对应一个主要国际组织的总部。²²虽然七十七国集团同样主办年度高级别会议以确定优先事项，但其大部分工作在其所在分部讨论进行。根据年度峰会商定的宣言，各分部以协商一致的方式决定要提交的决议和在各自的国际组织内采取的行动。由七十七国集团建立的二十四国集团的任务是在布雷顿森林体系的审议中协调发展中国家在货币和发展问题上的立场。在国际货币基金组织和世界银行会议召开之前，其理事机构每年召开两次会议。

16. 参与方式也因集团而异。例如，民间社会通过特定的参与小组，或与七国集团和二十国集团会议同时进行宣传的自我导向组织网络，参与七国集团和二十国集团的讨论。特别是，寻求促进性别平等的民间社会团体在妇女 7 或妇女 20 的保护伞下进行协调。青年组织与各自的团体一起参与，如青年 7 和青年 20。此

¹⁸ 见 www.weforum.org/about/history。

¹⁹ World Economic Forum, “Press release: World Economic Forum gains formal status in Switzerland”, 23 January 2015, 可查阅: www.weforum.org/about/world-economic-forum。

²⁰ 见 <https://bilderbergmeetings.org/Background/Brief-History>。

²¹ 见 <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release>。

²² 除纽约(联合国总部)外，其他分部包括日内瓦(联合国贸易和发展会议)、内罗毕(联合国环境规划署)、巴黎(联合国教育、科学及文化组织)、罗马(联合国粮食及农业组织/国际农业发展基金)和维也纳(联合国工业发展组织)，以及华盛顿特区二十四国国际货币事务与发展问题政府间小组。见塞内加尔政府提交的文件，第 2 页。

外，民间社会团体的多样化布局创造并引领了更广泛的民间社会网络，以应对这两个空间。²³

17. 尽管不如七国集团和二十国集团那样成熟，但金砖国家峰会也吸引了民间社会的兴趣，并在金砖国家工会论坛、公民金砖国家和金砖人民论坛等网络下，引发了民间社会的平行行动。²⁴ 感兴趣的企业代表的会议是并行举行的。

18. 独立专家不知道七十七国集团或不结盟运动内民间社会参与的具体程序或论坛。然而，这可能是其特殊的历史由来和功能造成的结果。虽然七十七国集团和不结盟运动都在联合国之外保持着自己的特点，但它们也在传统的多边组织内运作，并可以通过这些组织听取民间社会和公众的意见。

19. 不同的仍然是世界经济论坛的工作。最著名的是在瑞士达沃斯举行的年度会议，论坛还定期在世界各地召开公共区域和特定主题的会议。论坛通过邀请非政府组织、非营利性私营协会、学术界、智库和行业团体参加相关的公共活动，吸引民间社会参与，目的是将各国政府、私营部门和民间社会的广泛部门聚在一起，讨论新出现的问题。

20. 比尔德伯格会议汇集了许多部门的代表，包括商业、劳工、金融和学术界，只有极少数的民间社会组织获邀参会。众所周知，所举行的讨论是非公开的，没有关于会议进程的资料，也没有任何媒体报导。²⁵ 与会者以个人而非官方的身份加入对话，整个会议按照《查塔姆宫守则》进行。会议结束时，没有达成正式协议，也没有发表政策声明。²⁶

C. 全球治理空间的经济和金融政策对民主和公平的国际秩序的总体影响

21. 全球治理论坛对国际秩序的影响得到广泛认可。从确定全球经济优先事项到协调应对全球移民、公平贸易、全球和平与安全、气候变化、恐怖主义和腐败等跨国挑战，政府间、多部门和私营集团所做的决定不仅影响其成员和与其接触的人，而且还影响集团以外的人。据报道，仅二十国集团国家就占世界人口的三分

²³ 与七国集团一起工作的参与小组是公民 7、妇女 7、劳工 7、商业 7、智库 7、科学 7 和青年 7。与二十国集团一起工作的团体是民公民 20、妇女 20、劳工 20、商业 20、智库 20、青年 20、科学 20 和城市 20。此外，自 2014 年以来还举办了一个跨信仰论坛。见 John Ruthrauff, Center for Democratic Education, “G7 Summit Advocacy Manual 2019”, pp. 2–3; John Ruthrauff, Center for Democratic Education, “G20 NGO Advocacy Manual 2019”, pp. 4–5。

²⁴ 这些论坛的一位学术观察员得出的结论是，尽管采用了截然不同的方法，但正式的公民金砖四国和自发组织的金砖国家人民论坛都有助于将个人和社区的生活经验与金砖国家政府的决策联系起来。见 Laura Trajber Waisbich, “Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit”, Sexuality Policy Watch, 9 December 2016。

²⁵ 独立专家没有收到关于参与这个高度专属论坛的任何意见。他把这种情况解释为公众根本不知道它的存在，他发现这并不令人感到满意。

²⁶ 见 <https://bilderbergMeetings.org/press/press-release/press-release>。

之二，占全球国内生产总值的 80% 以上，占国际贸易的四分之三。²⁷ 因此，二十国集团成员国达成的协议无疑将影响世界公平。

22. 鉴于世界政治和经济挑战面临越来越多的跨境情况，全球治理论坛也将更加重要。以腐败问题为例。新闻报道披露了国际贿赂丑闻、隐藏在外国司法管辖区的国家资产以及企业逃税的范围，表明国家对这些现象的处理方法无法解决问题的各个环节。在一个金融、政治和文化系统相互关联的时代，主要是通过传统和非传统的全球治理论坛，各国政府和其他利益攸关方才能达成共同的解决方案。例如，二十国集团试图协调对腐败的应对措施，包括建立一个关于腐败问题的工作组，制定文件，概述潜在的政策应对措施。²⁸ 它还与经合组织共同通过了“税基侵蚀和利润转移方案包容性框架”，其中涉及税收规划战略，这些战略利用税收规则中的差距，将利润转移到很少或没有经济活动的低税或无税地区。²⁹

23. 除了对其集团以外的国家产生附带影响外，一些政府还利用这些论坛协调外交政策方针，包括对非成员国和区域。例如，2019 年，七国集团成员通过了旨在促进萨赫勒地区健康和教育的倡议，这一地区聚集了世界上一些最贫穷的国家。³⁰ 又例如，不结盟运动的宣言涉及诸如实施制裁、外国占领和其他成员国的领土主张等问题。³¹

24. 已经存在的一些组织，如七十七国集团、不结盟运动和金砖国家，有意寻求在全球范围内提高发展中国家和新兴大国的发言权。这些集团将全球南方国家的观点带到谈判桌上，成功地将自己的实质性问题提上了全球议程。例如，七十七国集团提出了一些问题，如发展中国家对其自然资源的主权，需要减少世界上的贫困和不平等，以及渴望更具包容性的经济发展，包括创造就业机会和为社区提供社会保护的发展。³² 还提出了与实质性问题有关的程序性问题，例如各国根据其财富对联合国预算承担与之相称的责任。³³

25. 与此同时，七十七国集团、不结盟国家运动和金砖国家强调全球治理本身需要进一步民主化。他们通过指出国家在全球治理结构中的代表性不平等，对当前国际金融架构的不公平结果提出关切，并在国际机构中倡导背景和观点的多样性来实践这一目标。然而，正如七十七国集团和不结盟运动成员国所告诫的那样，

²⁷ 见国际特赦组织提交的材料。

²⁸ 见国际特赦组织提交的材料。

²⁹ 见 www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm。

³⁰ 见妇女 7 提交的材料；另见 G7，“Joint Paris G7/G5 Sahel communiqué”，4 July 2019。

³¹ 例如，见 Movement of Non-Aligned Countries, final document of the seventeenth Summit Conference of Heads of State or Government of the Movement of Non-Aligned Countries, 17 and 18 September 2016。

³² 见 South Centre, South Bulletin, No. 81 (25 July 2014), pp. 6–7。

³³ 见厄瓜多尔政府提交的材料。

特别是最近以及在传统的政府间组织中，这些集团对国际秩序的影响一直受到非成员国反对观点的限制。

26. 金砖国家结盟对国际秩序的明显影响之一是新开发银行(以前称为金砖国家开发银行)的成立，观察人士将其雄心勃勃的议程与世界银行相比较。一位答复者表示，新开发银行帮助调动了资源，弥补全球南方国家基础设施发展方面的差距。³⁴ 希望该行可以模拟可持续的发展融资新形式，同时减少环境成本；然而，一个相对较新的机构做这样的承诺仍有待观察。³⁵

27. 部长级会议，如七国集团国家主办的会议，是政府部长以半正式方式分享经验的独特机会。在独立专家磋商期间，有人指出，这些全球论坛可以对治理起到稳定作用，因为这些论坛使领导人能够了解他们面临的挑战，并激励他们从全球角度看待这些挑战。这样一来，全球治理论坛可能会阻止领导人采取可能会扰乱国际秩序的片面做法。此外，独立专家还获悉，集团的受保护气氛提供了一个安全的空间，领导人可以在其中坦率地讨论问题，为目前由于当今分裂的地缘政治而难以在传统政府间论坛上协商一致的决策铺平了道路。此外，在政府间辩论中，历史上持对立立场的国家似乎在经济集团的会议上相互协作，在这些会议上，就健康和经济等共同关心的问题接触。

28. 在全球治理论坛上做出的决定直接提交联合国等传统多边机构会议，这对国际秩序的影响是显而易见的。然而，即使这种会议的目的不是将决定转化为多边空间，这些集团仍然设法影响多边议程。例如，七十七国集团在很大程度上是一个核心小组，各国制定共同立场，共同向人权理事会和大会提交决议。在诸如二十国集团等其他集团中，对多边体系的影响来自间接影响。特别是，各国可以在全球组织内制定类似的战略或立场，并在随后的政府间讨论中单独予以支持。相反，根据一些答复者的说法，全球治理组织是定期讨论联合国《2030 年可持续发展议程》的地方。

29. 相比之下，世界经济论坛和比尔德伯格会议没有明确将它们与多边体系甚至政府间组织联系起来的使命。然而，它们仍然通过充当思想孵化器和提供讨论全球问题的平台的形式来影响国际秩序。特别是，他们鼓励政府、商界、学术界和民间社会的领导人(后者仅适用于论坛)考虑即将出现的新问题，并集思广益，以新的合作方式解决久拖不决的问题，这些问题最终会影响世界秩序。

D. 确保公众有效参与全球决策进程的重要性

30. 无论全球治理空间的结构和运作如何，公众参与都是一项核心的民主价值，也是一项基于人权的做法的关键原则，应予以坚持，以确保各集团的工作有助于建立民主和公平的国际秩序。本报告将“公众参与”理解为与国家无关的社会各阶层的参与：一般民间社会，包括非政府组织、学术界、工会、群众运动和被边缘化或受到歧视的群体，包括妇女、儿童、青年、老年人、残疾人、女同性恋者、

³⁴ 见人权协会提交的文件。

³⁵ 同上。

男同性恋者、双性恋者、跨性别者和间性者、少数群体成员、土著人民、移民和难民。

1. 公众参与公共事务的一般法律框架

31. 《世界人权宣言》第 21 条和《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条都确认，每个公民均有权参与处理公共事务，享有选举和被选举的权利，有权担任公职。参与决策的权利并不局限于地方事务，而是延伸到全球机构，在这些机构中应维护表达意见的权利。人权事务委员会在其关于参与公共事务和投票权的第 25 号一般性意见(1996 年)中承认，公共事务的行为“涵盖了在国际、国家、区域和地方各级制定和执行政策”(第 5 段)。³⁶

32. 重要的是，行使参与公共事务权利应与行使平等和不歧视权利以及国际人权法保障的言论和言论自由权，包括获取信息的机会、和平集会自由和结社自由结合起来看待。正如前特别程序任务负责人强调的那样，这些权利是安全和有利环境的基础，也适用于国际层面。³⁷

33. 人权理事会在其各项决议中强调，每个人都有权单独并与他人一道畅通无阻地接触次区域、区域和国际机构及其代表和机制并与之沟通；³⁸平等和有效参与政治和公共事务对于民主、法治、社会包容、经济发展、促进性别平等和实现所有人权和基本自由至关重要；³⁹以及民间社会在各个层面积极参与治理进程和促进善政至关重要，包括通过在各个层面改善透明度和问责制，这对建设和平、繁荣和民主社会是必不可少的。⁴⁰

34. 正如人权理事会所指出的那样，《2030 年可持续发展议程》得到了联合国所有会员国的认可，因而得到上述全球治理空间成员国的认可。⁴¹该议程承认平等参与是实现可持续发展、消除贫困和实现所有人权的一项重要原则。⁴²“可持续发展目标 16”旨在促进和平、包容的社会以促进可持续发展，为所有人提供诉诸司法的机会，在各级建立有效，负责和包容的机构；此外，“可持续发展目标 16”旨在确保各级决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7)。

35. 2018 年，应人权理事会第 33/22 号决议的要求，经过广泛的全球协商进程，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布了关于有效落实参与公共事务权利的准则。这些准则载有包括在国际一级参与的背景下关于各国如何将这一权

³⁶另见《关于促进和保护普遍公认的人权和基本自由的个人、群体和社会机构的权利和责任宣言》第 5 条。

³⁷例如，见 A/69/365 和 A/72/350。

³⁸人权理事会第 32/31 号决议，第 10 段。

³⁹理事会第 33/22 号决议，序言。

⁴⁰理事会第 32/31 号决议，序言。

⁴¹例如，二十国集团在 2016 年承诺实现可持续发展目标。

⁴²理事会第 33/22 号决议，序言。

利付诸实践的简明和面向行动的建议。⁴³ 在以协商一致方式通过的第 39/11 号决议中，理事会饶有兴趣地注意到这些准则，并将其作为各国和其他相关利益攸方的一套方向提出。⁴⁴ 独立专家认为，这些准则与本报告所述的全球治理空间完全相关。

2. 民间社会的积极作用和确保安全和有利环境的重要性

36. 正如在磋商期间和收到的呈件中反复强调的那样，民间社会在全球治理空间中有意义的公众参与对于确保其决策过程的透明度和合法性，以及最终的可信度至关重要。

37. 民间社会的参与意味着所做的决定将由大量的行为体传播，例如最容易受到决定后果影响的边缘人口，以及能够在不同领域为讨论提供专业知识的民间社会对话者。⁴⁵ 因此，通过参与进程制定的政策可能更加有效和可持续，因为它们已经由受影响的人口和独立的局外人和专家审查过。⁴⁶ 公众参与也可以成为连接公众的桥梁，即使在这些空间进行的是技术性讨论，也有助于宣传和解释全球治理空间的重要性，否则公众将无法理解。⁴⁷ 此外，公众参与是提供监督和防范负面人权影响的一种方式，包括领导人可能无法预见的影响。它还将确保全球治理空间不仅对世界精英产生影响，而且确保各国政府的时间和资源得到负责任的利用，造福于所有人，并产生理想结果。⁴⁸ 最后，民间社会的参与激发了公众的想象力，激发了行动，为解决紧迫的问题带来动力。

38. 独立专家磋商的几位与会者提到，公众和民间社会天生对全球治理空间持怀疑态度，他们认为全球体系在没有他们投入的情况下做出决定，可能不符合他们的最大利益。此外，在国际环境与在国家环境中同样都能感受到代议政制概念的侵蚀，或者说政治家自然把选民的最大利益放在心里的想法。无论采取何种方式，增加参与渠道都显然是消除对全球治理论坛的怀疑并确保其有效性的一种方式。

39. 为了在全球治理层面进行有意义的公众参与，必须在地方一级确保一个安全和有利的环境：换言之，国家一级的准入做法将影响超国家一级的准入。然而，正如人权高专办、几个特别程序任务负责人和民间社会组织所记录的那样，在世界各地，地方一级民间社会的空间多年来一直在缩小。在这方面，享有意见和表达自由(包括获取信息)、和平集会自由和结社自由的权利是衡量安全和有利环境程度的重要晴雨表，包括在全球治理空间下召开的首脑峰会和会议的背景下，这些都是过去几年主要抗议活动的主题，今天的抗议程度较低。

⁴³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx。

⁴⁴ 安全理事会第 39/11 号决议，序言和第 1 段。

⁴⁵ 答复者提到，民间社会拥有广泛领域的专门知识，包括政策、技术和创新、人权标准和当地情况。见透明国际和国际特赦组织提交的材料；另见 [A/HRC/38/18](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx)。

⁴⁶ 见国际特赦组织、人权协会和透明国际提交的材料。

⁴⁷ 见国际特赦组织提交的材料。

⁴⁸ 见国际特赦组织、萨玛塔南残疾人信托基金和透明国际提交的材料。

40. 同样，由于参与或试图参与本报告所研究的全球治理空间的决策进程，民间社会行为体可能容易受到国家和非国家行为体的恐吓和报复行为。独立专家在编写过程中没有收到任何报复事件的报告。尽管如此，他还是希望提醒各国，它们有责任调查收到的任何报复指控，提供补救措施并防止再次发生。独立专家希望，如果发生恐吓或报复行为，而全球治理空间里的一个成员国拒绝对其采取行动，其他成员国以及相关的经合组织、世界银行和货币基金组织作为这些空间的来宾，将谴责该违规成员国。

3. 关于公众参与联合国一级决策进程的一些良好做法

41. 独立专家希望强调一些关于公众参与联合国一级决策进程的一些良好做法，以期激励全球治理空间更多地关注这种参与。他指出，这是一份并不详尽的良好做法清单，在这一领域的各个方面，联合国一级仍有改进的余地(这不是本报告的目的)。

42. 首先，正如几位对话者指出的那样，《联合国宪章》第 71 条规定，民间社会在联合国工作中发挥作用的相关性和合法性载于《联合国宪章》第 71 条，其中“经济及社会理事会可作出适当安排，与涉及其职权范围内事项的非政府组织进行协商”。这是对全球治理空间应该明确接受的基本认识。

43. 几个联合国实体通过一套程序将民间社会的参与制度化，例如世界卫生组织与非国家行为体的接触框架和联合国粮食及农业组织与非政府组织和民间社会组织合作的内部政策和战略，⁴⁹ 以及设立由民间社会代表组成的咨询委员会，例如联合国开发计划署民间社会咨询委员会、联合国人类住区规划署的青年咨询委员会和性别问题咨询小组以及联合国人口基金的全球非政府组织执行咨询小组。⁵⁰

44. 许多联合国组织，如人权高专办、联合国日内瓦办事处和联合国环境规划署，都设立了专门的民间社会单位，为民间社会提供支持，特别是在它们的认证申请、能力建设请求和获取信息方面。⁵¹ 民间社会能够为制定一些联合国论坛的议程作出贡献，例如人权、民主和法治论坛，人权高专办在公开呼吁投入后，根据收到的材料选择了主要讨论议题。⁵² 关于获取信息，环境署通过了一项全面政策，使经认证的参与者在获取文件方面与成员国平等，并允许获取其保管的任何信息，除非可以根据政策中列出的例外情况提高保密性。⁵³ 民间社会行为体受益于若干联合国实体，包括人权高专办通过各种基金、环境署和秘书处经济和社会事务部为旅行和能力建设举措提供的财政支持。⁵⁴

⁴⁹ 见联合国人权事务高级专员“关于民间社会参与与国际和区域组织的相关程序和做法”的报告(A/HRC/38/18)，第 14 段。

⁵⁰ 同上，第 16 段。

⁵¹ 同上，第 17 段。

⁵² 同上，第 12 段。

⁵³ 同上，第 37 段。

⁵⁴ 同上，第 55 段。

45. 对在人权领域与联合国合作或寻求与联合国合作的个人和团体进行报复的问题一直是联合国系统极为关切的问题，联合国系统的许多行为体都在积极应对这种情况，例如人权高专办(总部和外地)、人权理事会、特别程序和其他人权机制。自 2010 年以来，秘书长发表了年度报告，其中记录了报复行为，并表示严重关切，同时认识到需要做更多工作，以防止和有效应对整个联合国的所有报复案件。

E. 全球治理空间开展公共外联的重要性，以加强公众参与⁵⁵

46. 有理由认为，对民间社会和公众的外联可以增加和提高公民参与全球治理空间的水平。首先，许多民间社会团体并不清楚每个全球治理论坛的关键目标，以及他们做出的决定如何影响人们的日常生活。因此，他们没有考虑积极参与论坛。除了缺乏知识外，分组的临时性和有时支离破碎的性质可能导致对论坛的目标和重要性的混淆，从而使人怀疑与论坛的接触是否富有成效。

47. 例如，当谈到金砖国家会议的公众参与时，一位学术观察员指出，她遇到的许多民间社会组织认为金砖国家是一个抽象的格局，或者是一个要毫无疑问反对的实体，这是基于他们之前在当地或双边背景下与金砖国家成员国交流的经验得出的。⁵⁶ 另一位答复者告知独立专家，金砖国家显然侧重于经济合作，而不是人权等政治和社会问题，这可能会阻碍对这一特定领域的参与。⁵⁷ 此外，独立专家还注意到，一些非政府组织由于全球治理论坛(特别是七国集团和二十国集团)是如何在公众的想象中被构想出来的，即作为促进特定企业或强大政治利益的空间，而避免与这些集团接触。

48. 此外，这些团体以国家为中心的性質以及它们迄今对民间社会参与采取的即兴做法发出了这样的信息，即外部组织和广大公众在论坛中不能发挥具体作用。此外，缺乏关于如何参与的现成信息强化了一种普遍的信念，即这些空间是排他性的。即使是成功参加全球治理论坛的民间社会组织也表示，有结构性因素使它们成为讨论中的次要行为体。例如，如果民间社会被分成具体的参与小组或讨论论坛，在这些小组或论坛中，各组织不能直接接触决策者，这可能会加强这样一种看法，即民间社会将被与之保持距离，或者只是被邀请来满足官僚先决条件。一些对话者告知独立专家，当各国与民间社会团体分享邀请函或信息时，这些信息往往来得较晚，空间成员与民间社会之间的互动非常短暂，因此无法进行有意义的讨论。在其他情况下，民间社会的参与是在进程结束时作为程序性事项进行的，因此妨碍了民间社会有意义地参与议程的制定和决策。正因为如此，团体可能会选择不投入参与其中所需的资源。

⁵⁵ 本报告应与独立专家就同一议题提交人权理事会的报告(A/HRC/42/48)一起阅读，该报告反映了一些调查结果，并对若干问题进行了扩展，特别是访问方面的结构性和实际障碍、包容性和影响全球治理空间决策进程的能力，以及对在这些空间作出的承诺的问责。

⁵⁶ Laura Trajber Waisbich, "Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit", Sexuality Policy Watch, 9 December 2016.

⁵⁷ 见国际特赦组织提交的材料。

49. 几个组织向独立专家强调，它们认识到参与全球治理空间的重要性，有些组织甚至在过去参与时认为这是一项成就，特别是当它们看到自己的优先事项反映在峰会成果文件中时。然而，一些组织继续对成果文件本身的最终影响以及它们的参与产生怀疑。特别是，他们担心，由于缺乏执行机制、年复一年的官方后续行动、多年的期限、报告义务和财务目标，导致论坛的结果大多是口头上的。正如一份意见书中所指出的：“我们认为，分组的影响被过分强调了。有很多决议，但其中许多决议要么没有得到执行，要么只是反映了无论如何都要执行的政策，而不管它们是否得到了七国集团或二十国集团的认可”。⁵⁸ 除了这种谨慎的态度之外，该组织还表示：“财长跟踪可能是二十国集团进程中最重要的一部分，也是透明度最低，最难接近的部分。”⁵⁹ 人们普遍认为论坛本身没有具体影响，这也可能阻碍参与度。

50. 最后，有些组织认为，在国家层面让个别国家参与进来，而不是努力前往参与路途遥远的论坛，经济上更具可行性或更有效。向独立专家提供了南非民间社会参与的案例，作为国家一级倡导的积极范例，最终向国际领域推广。特别是，受访者告知独立专家，南非国际关系与合作部定期就其在包括金砖国家在内的多边论坛上所采取的立场咨询该国民间社会团体。过去，政府曾努力邀请 100 多名相关个人和团体参加会议，征求他们的意见，并解释其在金砖国家和其他论坛面临的挑战、限制和机遇。⁶⁰ 这是民间社会赞赏的一次外联努力。

51. 然而，尽管有这个正面的例子，但有人指出，这种国家进程的参与度仍然很低，只有大约 10% 的受邀者利用了这一机会。有人认为，参与度低的部分原因可能是较小的组织缺乏前往举行国家会议的地点所需的资源。⁶¹ 也有可能是组织在权衡了参与成本和预期影响之后，参与度被排除在优先事项之外。⁶²

52. 所有上述现实都表明向民间社会和更广泛的公众进行外联的重要性。除了消除参与面临的结构性障碍外，属于这些集团的国家开展的外联活动将证明有意义和建设性的参与价值，并提高参与质量，最终使全球治理论坛更加有效。

53. 加拿大在主办第四十四次七国集团峰会时的经验说明了外联的优势和挑战。除了在 2018 年峰会之前与七国集团正式接触小组合作外，加拿大政府还开展了一项额外的外联运动，不仅针对民间社会，而且通过市政厅会议、公共对话和社交媒体面向更广泛的加拿大公众。目的是就加拿大在七国集团峰会上讨论的问题应采取的立场，征求公众的反馈意见。

⁵⁸ 见非政府组织德国环境与发展论坛提交的材料。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ 见国际特赦组织提交的材料。

⁶¹ 同上。

⁶² 然而，有人对国际关系和合作部将民间金砖国家指导委员会成员从基层组织中挑选出来表示关切：见国际特赦组织和帕特里克·邦德教授提交的材料。

54. 政府发现，召集主要民间社会代表的圆桌会议提供了重要的实质性建议，所表达的意见实际上表明了加拿大在峰会上的立场。调查还发现，政府高层领导人参与外联过程引起了公众的兴趣。例如，加拿大总理亲自举办了一次网上问答活动，在社交媒体上引起了广泛反响。另一方面，一系列更开放的市政厅会议并没有产生政府原本希望的参与水平。总体而言，政府发现，关于七国集团代表什么、为什么参与很重要以及如何参与的公众教育有助于“揭开”这一进程的神秘面纱，最终吸引更多的组织和个人参与。在峰会本身，公民社会成员和普通加拿大人第一次被邀请与峰会领导人分享他们的观点。⁶³

三. 结论和建议

55. 多年来，不可否认，在传统的联合国系统之外的地缘政治、经济和金融方面都出现了全球治理空间的扩展现象，对国际秩序的框架和运作产生了相当大的影响。

56. 在一些全球治理空间，一直在努力增加与生活生计受到所作决定影响的社会不同阶层的协商。然而，似乎这种参与有时是象征性的，而其他空间仍然无法进入。影响全球治理空间决策进程的能力主要取决于每个政府对民间社会参与其中的开放程度和接受程度，以及由此导致的每个政府对公众参与决策过程的重视程度。

57. 至关重要的是，全球治理空间认真对待公众参与：参与不仅提高了这些空间的透明度、合法性和公信力，而且大大有助于以有效、可持续和包容的方式实现其目标。重要的是，边缘群体的声音和关切需要在这些空间的决策过程中得到倾听和适当考虑。只有全球治理空间同意首先以人为本，才能实现民主和公平的国际秩序。

58. 本着继续自其任期开始以来与各利益攸关方进行的建设性对话的精神，且呼应人权高专办关于有效落实参与公共事务的权利的指导方针，并参照其提交人权理事会的关于同一议题的专题报告中所载的其他结论，独立专家建议全球治理空间及其各自的成员国和非成员国：

- (a) 允许并积极鼓励公众参与全球治理空间的讨论和决策进程的所有相关阶段；
- (b) 在一份宪章或类似文件中承认公众参与的重要性；
- (c) 在没有任何歧视的情况下提供进入全球治理空间的机会；

⁶³ 还应该指出的是，在加拿大举行的七国集团峰会也引发了抗议，示威者提出了对自由贸易协定、采掘业、工人权利和削减社会保障等问题的关注。见 Anna Mehler Paperny and Kevin Dougherty, “Heavy security quells scattered protests at Canada G7 summit”, Reuters, 9 June 2018; Jonathan Montpetit, “Who’s protesting at the G7, and why”, CBC, 7 June 2018。用来遏制抗议活动的安全级别一直被批评为旨在阻止异见：例如，见 Ligue des droits et libertés and Amnistie Internationale, “Manifester sous intimidation: Rapport de mission d’observation du G7”, September 2018。

(d) 确保与民间社会的接触是多样化和包容的，特别是涉及被边缘化或受到歧视的个人和群体，包括妇女、儿童、青年、老年人、残疾人、女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者和间性者、少数群体成员、土著人民、移民和难民，并平等对待所有参与群体；

(e) 确保尊重参与进程的民间社会行为体的独立性；

(f) 就民间社会在决策过程中的面对面和在线参与开展广泛的外联活动；

(g) 制定并广泛提供一套明确和透明的参与政策和程序，使参与更加一致和可靠；

(b) 公开一份高级外交官员(“sherpas”)和其他负责国家一级有关进程的主要官员的名单；

(c) 在全球治理空间任命负责促进信息流动的信息干事或联络人；

(j) 在全球治理空间和成员国内为现有的民间社会团队提供更大的可见度和更多的手段；

(k) 建立独立于成员国管理的资金池，并专供资金有限的组织的参与者，特别是那些代表被边缘化或受到歧视的个人和群体而工作的参与者使用，并根据公正和公平的原则分配资金；

(l) 加强公众，特别是不太熟悉国际一级参与程序者有意义地参与全球治理空间的能力，例如加强对被边缘化或受到歧视的个人或群体开展工作的基层和地方民间社会组织的这种能力；

(m) 通过利用信息和通信技术或其他适当手段，以有关全球治理空间的所有正式文字，及时创建一个载有与决策进程有关的信息的常设官方网站，并使该网站保持最新状态；

(n) 利用信息和通信技术促进民间社会更大和更多样化的参与；

(o) 允许民间社会为形成讨论议程作出贡献，并倡导空间议程以外的问题；

(p) 在相关会议之前与民间社会受邀者分享会议议程；

(q) 在会议前将民间社会准备的文件分发给代表，以便对其进行适当的研究；

(r) 在民间社会峰会与部长级和领导人峰会之间留出足够的时间，使成员国能够适当考虑民间社会的建议；

(s) 努力向民间社会参与者发出邀请和注册信息；

(t) 及时向民间社会参与者发放签证；

(u) 确保高级别官员参加民间社会峰会；

(v) 允许民间社会参加领导人峰会；

(w) 建立强有力的独立问责机制，以可靠、客观和系统的方式衡量在履行峰会上作出的承诺和执行可持续发展目标方面取得的进展；

(x) 考虑将全球治理空间所作的承诺与普遍定期审议联系起来；

(y) 在财政上支持民间社会，使其能够有助于监测承诺的执行情况；

(z) 通过尊重、促进和促进意见和表达自由(包括获取信息)、和平集会自由和结社自由的权利，确保民间社会有一个安全和有利的环境；

(aa) 彻底调查对参与或寻求参与全球治理空间的民间社会行为体的所有恐吓和报复行为，提供有效补救措施并防止其再次发生。

59. 独立专家建议民间社会：

(a) 依类别建立常设结构，用以通过公正、非歧视性、透明和参与性的进程，继续参与全球治理空间；确保这些结构特别对被边缘化或受到歧视的个人和群体无障碍并包容；并建立了所有民间社会声明和其他相关文件的存放处；

(b) 引入一个报告程序，以衡量全球治理空间及其成员在民间社会建议方面取得的进展；

(c) 开展更多的外联活动，特别是通过组织民间社会参与的指导委员会和大型非政府组织进行外联，以期向小组织或基层组织以及被边缘化或受到歧视的个人和群体通报参与机会，并提高他们的参与能力。

60. 独立专家鼓励货币基金组织、世界银行和经合组织支持公众参与全球治理空间的决策进程，并谴责可能发生的对参与方或寻求参与方的任何恐吓或报复行为。

61. 独立专家鼓励促进意见和表达自由权问题特别报告员以及和平集会自由权和结社自由权特别报告员研究在全球治理空间中这些权利的享有问题。他还鼓励特别任务负责人和其他人权机制关注全球治理空间在其工作中作出的承诺。