



大会

Distr.: General
30 July 2019
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十二届会议

2019 年 9 月 9 日至 27 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

促进建立民主和公平的国际秩序

促进民主和公平的国际秩序独立专家的报告*

概要

促进民主和公平的国际秩序独立专家向人权理事会提交第二份专题报告，讨论全球治理空间的公众参与和决策这一交叉专题，及其对建立民主和公平国际秩序的影响。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 促进民主和公平的国际秩序独立专家利文斯通·塞瓦尼亚纳根据人权理事会第 18/6 号决议和后续的第 21/9 号、第 25/15 号、第 27/9 号、第 30/29 号、第 33/3 号、第 36/4 号和第 39/4 号决议，向理事会提交本报告。这是现任任务负责人在 2018 年理事会第三十七届会议上获任命后的第二份报告。根据理事会第 18/6 号决议、理事会第 39/4 号决议第 20 段和大会第 73/169 号决议第 22 段，独立专家需要定期向理事会和大会提交报告。

2. 独立专家在 2018 年 9 月向人权理事会第三十九届会议提交的报告(A/HRC/39/47)中阐述了他的构想，确定他在任期内将重点关注的六个优先专题。其中一个优先专题涉及传统多边机构的公众参与和决策，另一个涉及过去几十年全球治理空间的崛起，如七国集团、¹ 二十国集团、² 由巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非组成的集团(俗称“金砖五国”)、77 国集团(包括国际金融事务与发展问题二十四国政府间小组)、³ 不结盟运动、⁴ 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讨论此类全球治理空间的公众参与和决策这一交叉专题，及其对建立民主和公平国际秩序的影响。在这方面，他回顾理事会第 39/4 号决议第 6(h)段，其中规定，“民主和公平的国际秩序，除其他外，需要实现人人不受任何歧视地公平参与国内和全球决策的权利”。

3. 这些政府间、多部门 and 私人组织在地缘政治、经济及金融领域的重要性已经显著增强，在完善国际秩序的框架和运行方面与联合国同时发挥重要作用。不同组织的结构和决策方法各不相同。然而，各组织的会议和政策都会引发公众的密切关注甚至是抗议，彰显了它们对全球治理的影响力，以及它们作为世界领袖和全球思想家会议召集人的重要地位。然而，这些组织在很大程度上依然不对公众开放，特别是生活和生计受其决定影响的人，导致全球决策进程中的民主赤字。作为全球治理的论坛，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，它们有义务在决策进程中遵守透明、包容、顺应民意和责任承担等民主治理的基本原则。

4. 为编写本报告，2019 年 5 月 21 日至 30 日，独立专家访问了日内瓦、巴黎和华盛顿特区，期间他与上述政府间集团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。他还在巴黎和华盛顿特区召开了两次与民间社会代表的专家磋商会，并与无法参加磋商的利益攸关方举行了几次远程会议。此外，他参考了民间社会行为

¹ 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利坚合众国。

² 阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、法国、德国、印度尼西亚、意大利、日本、墨西哥、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非、土耳其、英国、美利坚合众国和欧洲联盟。

³ 77 国集团实际上由 134 个成员国组成。完整名单可查阅 www.g77.org/doc/members。

⁴ 不结盟运动由 120 个成员国组成。

者和会员国为答复 2019 年 4 月的两份定制化调查问卷而提交的材料。⁵ 他感谢各方抽出时间与他交流并为本报告做出贡献。

5. 本报告的目的不是质疑全球治理空间的合法性。多数民间社会对话者表示，鉴于这些空间在建立世界秩序框架过程中的重要性，与它们进行互动是有价值的。此外，本报告对这些空间的研究并非详尽无遗；其目的是介绍这些平台，它们受到的公众关注度不如联合国，但也有很大的影响力。独立专家报告的重点是全球一级而非地方一级的公众参与，但他承认，其中一些组织的影响力和参与方式是针对地方一级的，该话题可以在未来的工作中加以探讨。⁶ 独立专家希望他的报告将为所有参与这些全球治理空间的利益攸关方提供有用的意见和建议，促进建立民主和公平的国际秩序。

6. 本报告应与独立专家就同一专题提交大会第七十四届会议的报告一并阅读，后者得出了一些相同的结论，并在若干问题上有所扩展，特别是全球治理空间的发展历史和使命，以及这些空间通过公共外联活动提升公众参与度的重要性。

二. 活动

7. 2018 年 9 月，在人权理事会第三十九届会议间隙，独立专家与民间社会行为者举行了公开会议，以征求对其优先专题的反馈，并讨论潜在的协作渠道。2018 年 10 月，在大会第七十三届会议间隙，也与民间社会开展了类似的讨论。独立专家在访问日内瓦期间，借机与人权理事会五个区域集团(非洲、亚太、东欧、拉美和加勒比海、西欧)的主席会面；随后，于 2018 年 11 月与联合国五个区域集团的代表会面。他还在日内瓦和纽约举行了一系列双边会议。此外，他在纽约与主管人权事务助理秘书长和政治事务部选举援助司司长进行了交流。各对话者均对他的任务表现出新的兴趣，并围绕他计划在任期内处理的优先专题开展了热烈讨论，独立专家对此感到满意。

8. 在本报告所述期间，独立专家参加了几次活动，包括：

- (a) 2018 年欧洲公民教育网络大会，法国马赛(2018 年 9 月 6 日至 8 日)；
- (b) 首届全球公民论坛，由德雷克大学举办，美利坚合众国德梅因(2019 年 3 月 6 日至 8 日)；
- (c) 第五十七届国际事务专题讨论会：文化与人权，由路易克拉克大学举办，美国波特兰(2019 年 4 月 8 日至 12 日)；
- (d) 关于“打击有罪不罚现象并确保根据国际法追究责任的国家、区域和国际机制”的国际会议，由卡塔尔全国人权委员会、联合国人权事务高级专员办事处和欧洲议会联合举办，多哈(2019 年 4 月 14 日至 15 日)；

⁵ 问卷和收到的答复将上传到 www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/GlobalGovernanceSpaces.aspx。

⁶ 独立专家赞赏国际问责项目(<https://accountabilityproject.org>)和预警系统(<https://ews.rightsindevelopment.org>)在记录公众参与地方一级经济和金融决策所面临的挑战方面的出色工作。

(e) 关于大湖区正义与善治的高级别区域会议，由大湖区问题国际会议、秘书长大湖区问题特使办公室和人权高专办联合召开，内罗毕(2019 年 5 月 13 日至 15 日)；

(f) 第二十六届特别程序任务负责人年度会议，日内瓦(2019 年 6 月 16 日至 21 日)；

(g) 日内瓦国际人道主义法和人权学院与弗里德里希·埃伯特基金会组织联合举行的磋商会议，主题是联合国人权机制在实施《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》方面的作用，日内瓦(2019 年 6 月 22 日)。

9. 独立专家与其他特别程序任务负责人联合发出了 14 封信函⁷和 5 份新闻稿⁸。他计划在任期内增加对这些工具的使用。独立专家还发出了两封简报，介绍他在执行任务过程中开展的各项活动。⁹

三. 全球治理空间的公众参与和决策

A. 全球治理空间的经济和金融政策对民主公平国际秩序的总体影响

10. 全球治理论坛对国际秩序有公认的影响。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、多部门和私人组织的决定不仅影响到它们的成员以及与此成员有交往的国家，还影响到这些国家领土之外的人。例如，单就二十国集团而言，据称其成员国占全世界人口的三分之二，占全球国内生产总值的 80% 以上，并占国际贸易的四分之三。¹⁰ 因此，二十国集团成员国达成的协定无疑会影响到世界的公平程度。

11. 随着世界政治和经济挑战的跨境性日益增强，未来全球治理论坛将变得更加重要。以腐败问题为例。新闻报道披露了大量国际贿赂丑闻、隐匿在外国管辖区的国内资产和广泛存在的企业逃税现象，这表明，国家一级的办法不能全面解决该问题。在金融、政治和文化制度相互联系的时代，各国政府和其他利益攸关方主要通过传统和非传统的全球治理论坛寻找共同解决方法。例如，二十国集团通过成立腐败专题工作组和拟订文件阐述潜在应对政策等，试图协调应对腐败问题。¹¹ 它还与经合组织一道通过了“打击税基侵蚀和利润转移包容性框架”，该框架针对的是利用税收规则漏洞，将利润转移到几乎或完全不存在经济活动的低税收或零税收地点的税收筹划策略。¹²

⁷ 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org>。

⁸ 简报将上传到 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=IE_Int_Order。

⁹ 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/Newsletters.aspx。

¹⁰ 见大赦国际提交的材料。

¹¹ 见透明国际提交的材料。

¹² 见 www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm。

12. 全球治理论坛不仅对组织之外的国家有连带影响，一些政府还将其作为协调外交政策的平台，包括关于非成员国家和地区的外交政策。例如，2019 年，七国集团成员国通过了一系列倡议，以促进萨赫勒地区的健康和教育，该地区是世界上一些最贫穷国家的所在地。¹³ 又如，不结盟运动发表的宣言谈到了施加制裁、外国占领和其他成员国的领土主张等问题。¹⁴

13. 一些组织，如 77 国集团、不结盟运动和金砖国家，有意识地提升发展中国家和新兴强国在全球领域的话语权。通过将全球南方国家的观点带到讨论中，这些组织让它们自己的实质性议题成功登上全球议程。例如，77 国集团提出了许多议题，如发展中国家对本国自然资源的主权；需要减少全球贫困和不平等；以及希望增强经济发展的包容性，在发展中为社区创造就业并提供社会保障。¹⁵ 还提出了与实质性议题有联系的程序性议题，如各国应根据富裕程度按比例承担联合国预算。¹⁶

14. 同时，77 国集团、不结盟运动和金砖国家强调全球治理本身需要进一步民主化。它们指出，在全球治理机构的代表性方面，各国之间存在不平等，就现行国际金融架构的不公平结果提出关切，并倡导国际机构应追求背景和观点的多样性。然而，77 国集团和不结盟运动的成员国提醒说，这些组织对国际秩序的影响因非成员国的相反观点而受到限制，近来尤其如此，特别是在传统政府间机构中。

15. 金砖国家联盟对国际秩序有显著影响，其中之一是新开发银行(原称“金砖国家开发银行”)的建立，因其雄心勃勃的议程，观察者将它与世界银行相提并论。一名调查对象表示，新开发银行已推动调动资源，填补全球南方国家基础设施建设的缺口。¹⁷ 人们希望新开发银行能开创可持续、环境成本更低的新发展筹资模式；然而，作为一个相对较新的机构，在这方面的承诺还有待观察。¹⁸

16. 部长级会议，如七国集团部长级会议，为各国政府的部长以半正式的方式分享经验提供独特的机会。在独立专家的磋商会期间，有人指出，这些全球论坛可以起到稳定治理的作用，因为这些论坛能帮助领导人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。如此一来，全球治理论坛可以防止领导人采取可能破坏国际秩序的单边做法。此外，独立专家了解到，这些组织营造了一种受保护的氛 围，提供了一个安全的空间，让领导人能够坦诚地讨论各种问题，从而为协商一致的决策奠定基础，在如今严重分裂的地缘政治环境下，传统政府间论坛难以做到这一点。另外，在经济组织的会议上，在政府间辩论中向来持相反立场的国家似乎也能友好互动，就健康和经济等共同关心的问题进行交流。

¹³ 见七国妇女小组提交的材料；另见 G7, “Joint Paris G7/G5 Sahel communiqué”, 4 July 2019.

¹⁴ 例如，见不结盟运动，第十七届不结盟运动国家元首或政府首脑会议的最终文件，2016 年 9 月 17 日至 18 日。

¹⁵ 见 South Centre, South Bulletin, No. 81 (25 July 2014), pp. 6-7.

¹⁶ 见厄瓜多尔政府提交的材料。

¹⁷ 见人权联系会提交的材料。

¹⁸ 同上。

17. 在一些情况下，全球治理论坛的决定被直接带到联合国等传统多边机构的会议上进行讨论，这对国际秩序的影响显而易见。然而，即使这些会议的目的并不是将全球治理论坛的决定转化成多边机构的议题，这些集团依然能够影响多边议程。例如，77 国集团在很大程度发挥着核心小组的作用，各成员国达成一致立场后，将其作为决议共同提交人权理事会和大会审议。在二十国集团等其他组织中，对多边体系的影响是通过间接方式施加的。具体而言，各国可以在二十国集团内部形成类似的策略或立场，并在后续的政府间讨论中作为个体加以坚持。反过来，据一些调查对象表示，联合国的产物，即《2030 年可持续发展议程》，也经常在全球治理组织中得到讨论。

18. 然而，相比之下，也有一些空间(如世界经济论坛)的使命与多边体系甚至政府间组织之间并无明确联系。然而，它们仍然能通过发挥观念策源地的作用，影响国际秩序。具体而言，它们鼓励政府、企业界、学术界和民间社会的领袖考虑新出现的问题，集思广益，寻找基于协作的新办法来解决长期存在的问题，最终对国际秩序产生影响。

B. 全球治理框架的参与和决策方法

19. 本报告中提到的全球治理论坛在结构、目标和发展历史方面各不相同。各组织的决策进程也同样存在差异。例如，七国集团、二十国集团、金砖国家和不结盟运动最负盛名的是由成员国轮流担任主办国，举办由成员国国家首脑和政府首脑参加的高级别峰会。然而，在这些峰会召开前，还会举办成员国财政部长和其他官员的会议，就各项决定展开谈判。总体上，就七国集团、二十国集团和金砖国家而言，这一过程由主办国政府的高级别外交官员主持，他们俗称为“筹备官员”，在峰会召开前的一年内，这些人将会面数次。

20. 77 国集团的运行方式十分独特。与其他组织不同，它的决策由不同区域分会在内部进行，各区域分会分别对应一个主要国际组织的总部。¹⁹ 虽然 77 国集团也举行年度高级别会议，以确定优先事项，但大部分工作通过分会的讨论来完成。根据年度峰会发表的宣言，分会以协商一致的方式通过决议后，将决议提交给各自对应的国际组织，并在国际组织内部采取行动。国际货币事务与发展二十四国政府间小组(二十四国小组)由 77 国集团建立，任务是在布雷顿森林机构的讨论中，协调发展中国家在货币与发展问题上的立场。其理事会每年开会两次，分别在国际货币基金组织和世界银行的会议之前。

21. 世界经济论坛的工作也与众不同。它将自身界定为促进公私合作的国际组织。世界经济论坛最著名的是瑞士达沃斯年会，此外，它也定期在全球各地召开区域性和主题性会议。以汇聚各国政府、私营部门和广大民间社会的代表并讨论正在出现的问题为目标，世界经济论坛通过邀请非政府组织、非营利私人团体、学术界、智库和行业组织参加相关活动，促进民间社会的参与。但与其他组织不同，世界经济论坛不是一个规范性政策制定组织。尽管如此，世界经济论坛的会

¹⁹ 除纽约(联合国总部)外，其他分会包括日内瓦(联合国贸易和发展会议)、内罗毕(联合国环境署)、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)，以及位于华盛顿特区的国际货币事务与发展二十四国政府间小组。见塞内加尔政府提交的材料，第 2 页。

议为讨论技术、气候变化和未来就业等全球关切的问题提供平台，最终对政策产生影响。

22. 彼尔德伯格会议的情况相当独特。它实行邀请制，每年举办一次，采用非正式的讨论形式，由 130 名左右政治领袖和工业界、金融界、劳工界、学术界及媒体界专家参加，目的是促进欧洲与北美之间的对话。以往会议中讨论的问题包括“稳定的战略秩序”、“资本主义的未来”、“不平等现象的挑战”、“人工智能的伦理道德”、“核扩散”和“气候变化与可持续发展”等。²⁰ 这些是极其重要而具有现实意义的世界性问题，参与讨论的人都位高权重，不对外公布关于会议进行情况的任何信息，也没有任何媒体报道。²¹

23. 不同组织的参与模式也各不相同。例如，民间社会参与七国集团和二十国集团讨论的方式是通过各种参与小组，或自发形成组织网络，开展与七国集团和二十国集团会议平行的宣传活动。具体而言，致力于促进性别平等的民间社会团体在“七国妇女小组”(Women 7)或“二十国妇女小组”(Women 20)的框架下进行协调。青年组织分别以“七国青年小组”(Youth 7)和“二十国青年小组”(Youth 20)的身份参与这两个组织的讨论。此外，众多民间社会团体聚集起来，形成了范围更广的民间社会网络，同时参与这两个组织的活动。²²

24. 金砖国家峰会的参与小组机制虽然不如七国集团和二十国集团健全，但也引起了民间社会的关注和平行行动，相关网络包括金砖国家工会论坛、金砖国家民间社会论坛和金砖国家人民论坛等。²³ 还举办针对工商界代表的平行会议。

25. 据独立专家所知，77 国集团和不结盟运动没有专门的民间社会参与程序或论坛。然而，其原因可能在于它们的发展历史和职能较为特殊。虽然 77 国集团和不结盟运动在身份上独立于联合国之外，但二者均在传统多边组织的框架内运行，可以通过这些组织听取民间社会和公众的意见。

C. 确保公众有效参与全球决策进程的重要性

26. 无论全球治理空间的结构和运行情况如何，公众参与都是应该坚持的核心价值观，以确保这些组织的工作能促进建立民主和公平的国际秩序。在本报告中，

²⁰ 见 www.bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release。

²¹ 独立专家没有收到任何资料谈及与这一高度封闭排他的论坛的互动。他将这一情况解读为公众完全不知道它的存在，对此他感到不满意。

²² 与七国集团一道开展工作的参与小组包括七国民间社会小组(Civil 7)、七国妇女小组(Women 7)、七国劳工小组(Labour 7)、七国工商小组(Business 7)、七国智库小组(Think Tank 7)和七国青年小组(Youth 7)。与二十国集团一道开展工作的参与小组包括二十国民间社会小组(Civil 20)、二十国妇女小组(Women 20)、二十国劳工小组(Labour 20)、二十国工商小组(Business 20)、二十国智库小组(Think Tank 20)、二十国青年小组(Youth 20)、二十国科学小组(Science 20)和二十国城市小组(Urban 20)。此外，从 2014 年开始举办跨信仰论坛。John Ruthrauff, Center for Democratic Education, “G7 Summit Advocacy Manual 2019”, pp. 2–3; 以及 John Ruthrauff, Center for Democratic Education, “G20 NGO Advocacy Manual 2019”, pp. 4–5。

²³ 一位观察这些论坛的学者得出结论称，虽然办法各不相同，但正式的金砖国家民间社会论坛和自发组织的金砖国家人民论坛都有助于建立个人和群体的实际经验与金砖国家政府的政策制定进程之间的联系。Laura Trajber Waisbich, “Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit”, Sexuality Policy Watch, 9 December 2016.

“公众参与”指与国家无关联的社会各界的参与，即广大民间社会，包括非政府组织、学术界、工会、群众运动，以及边缘化或受歧视的群体，包括妇女、儿童、青年、老人、残疾人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者、少数群体、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

27. 《世界人权宣言》第二十一条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条确认每个人都有权利和机会直接或通过自由选举的代表参与公共事务的管理。参与决策的权利不局限于地方性事务，还包括全球性机构，在这些机构中，陈情权应得到尊重。在关于参与公共事务和投票权的第 25 号一般性意见(1996 年)中，人权事务委员会确认参与管理公共事务的权利涵盖“国际、国家、区域和地方各级政策的拟定和执行”(第 5 段)。²⁴

28. 重要的是，行使参与公共事务的权利应与行使国际人权法所保障的各项权利，如平等和不受歧视的权利、意见和表达自由(包括获取信息的自由)、和平集会自由及结社自由，联系起来。如前任特别程序任务负责人所述，这些权利是建立安全而有利的的环境的基础，它们在国际一级也适用。²⁵

29. 人权理事会在决议中强调，人人有权单独或与他人一起，不受阻碍地接触分区域、区域和国际机构及其代表和机制，并与之沟通；²⁶ 平等和有效参与政治和公共事务对民主、法治、社会包容、经济发展和推进两性平等以及实现所有人权和基本自由至关重要；²⁷ 民间社会务必在各级积极参与治理进程、促进善政，包括在各级实现透明和问责，这对建设和平、繁荣和民主的社会是必不可少的。²⁸

30. 如理事会所述，《2030 年议程》经过联合国全体会员国的一致核可，因此已经得到上述全球治理空间成员国的支持，²⁹ 其中确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重要原则。³⁰ 可持续发展目标 16 要求创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。该目标要求确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7)。

31. 2018 年，根据人权理事会第 33/22 号决议的要求，经过广泛的全球磋商，人权高专办发布了切实落实参与公共事务权准则。上述准则提出了简洁、务实的建议，指导各国如何落实这项权利，包括参与国际一级公共事务的权利。³¹ 以协

²⁴ 另见《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》第 5 条。

²⁵ 例如，见 A/69/365 和 A/72/350。

²⁶ 人权理事会第 32/31 号决议，第 10 段。

²⁷ 理事会第 33/22 号决议，序言。

²⁸ 理事会第 32/31 号决议，序言。

²⁹ 例如，2016 年，二十国集团承诺实现可持续发展目标。

³⁰ 理事会第 33/22 号决议，序言。

³¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx。

商一致方式通过的理事会第 39/11 号决议感兴趣地注意到该准则，并将其作为面向各国和其他相关利益攸关方的一套指导方针。³² 独立专家认为，该准则与本报告中提及的全球治理空间密切相关。

2. 民间社会的积极作用和确保安全有利环境的重要性

32. 磋商过程和收到的材料中一再强调，民间社会有意义地参与全球治理空间，对确保全球治理空间决策进程的透明度和合法性，并最终确保它们的公信力，至关重要。

33. 民间社会参与意味着所作决定将听取各种行为者的意见，如最易受这些决策影响的边缘化群体，以及能够为讨论贡献各领域专长的民间社会对话者。³³ 因此，通过参与性进程制定的政策往往更有效、更可持续，因为它们业已经过受影响群体、独立外部人士和专家的审查。³⁴ 公众参与也可以成为连接公众的桥梁，有助于宣传和解释全球治理论坛的重要性，即使这些论坛讨论的内容比较专业化，不经解释公众将无法理解。³⁵ 此外，公众参与是提供监督的方式，可以预防负面的人权影响，包括领导人可能无法预见的影响。公众参与还能确保全球治理论坛不仅惠及世界精英阶层，保证以负责任的方式使用政府的时间和资源，以造福所有人，并实现最好的结果。³⁶ 最后，民间社会参与能激发公众的兴趣，鼓励人们采取行动，并为解决紧迫问题营造势头。

34. 独立专家磋商会的几名参与者表示，公众和民间社会对全球治理空间天然持怀疑态度，他们认为这些空间所作的决定不听取他们的意见，可能不符合他们的最高利益。此外，和国内一样，在这些国际舞台上，人们感到代议制政府的概念，或政治家必然重视选民最高利益的观念，日益遭到侵蚀。无论采取什么办法，可以肯定的是，增加参与渠道能消除对全球治理论坛的怀疑，确保治理论坛的有效性。

35. 为确保公众有意义地参与国际一级的治理，必须在地方一级建立安全和有利的环境：换言之，国家一级在参与方面的做法将影响到国际一级的参与。然而，人权高专办、一些特别程序任务负责人和民间社会组织的文件记录显示，在世界各地，多年来民间社会在地方一级的空间持续萎缩。在这方面，意见和表达自由(包括获得信息的自由)、和平集会自由和结社自由的享有是衡量安全和有利环境的重要指标，包括在举办全球治理空间的峰会和会议期间，历年来(包括目前，尽管程度有所减轻)，这段时间往往会发生大规模抗议。

36. 同样，民间社会行为者可能会因为参与或试图参与本报告所涉全球治理空间的决策进程，遭到国家和非国家行为者的恐吓及报复。独立专家在编写本报告期间没有收到关于报复案例的报告。尽管如此，他希望提醒各国注意履行责任，对

³² 理事会第 39/11 号决议，序言和第 1 段。

³³ 调查对象提到，民间社会具备各种领域的专长，包括政策、技术与创新、人权标准和当地环境。见透明国际和大赦国际提交的材料。另见 A/HRC/38/18。

³⁴ 见大赦国际、人权联系会和透明国际提交的材料。

³⁵ 见透明国际提交的材料。

³⁶ 见大赦国际、Samarthanam Trust 和透明国际提交的材料。

收到的报告指控进行调查，提供补救，并防止类似情况再次发生。独立专家希望，如果发生恐吓或报复行为，并且涉及的全球治理空间成员国拒绝采取行动，该全球治理空间的其他成员国应在必要时与经合组织、世界银行和国际货币基金组织等受邀机构一道，谴责过失成员国。

D. 各方参与、融入和影响全球治理空间决策进程的结构性及实际障碍

1. 参与

(a) 程序性和有效性参与

37. 在七国集团、二十国集团和金砖国家等全球治理空间的运行过程中，最重要的特点之一是缺乏常设秘书处。这种半正式化运行机制因其灵活性备受成员国推崇，但对公众参与构成重大挑战，尤其是在参与程序由主席国自主决定的情况下。

38. 独立专家一再收到报告称，只有极少数民间社会行为者了解全球治理空间的公众参与规则和程序，至于应联系所在国家的哪位官员才能参与决策进程，更是鲜为人知。这一进程主要以关系基础，需要民间社会代表与全球治理空间成员国相关部门的官员保持良好工作关系。³⁷ 对于其他组织，能否参与全凭机会，取决于是否有伙伴指导它们完成相关手续。此外，由于主办国与当地民间社会组织的联系更紧密，它们可能不会过多开展面向其他相关国家民间社会的外联活动。这种做法是不可持续的，也不利于广大民间社会进行有意义的参与。独立专家注意到，二十国集团指导委员会正在拟定参与二十国民间社会小组的指南，并对此表示欢迎。

39. 在一些组织中，如二十国集团和金砖国家，民间社会的参与也存在争议，但据称工商界较受重视。几名对话者指出，工商界在其中一些组织享有特权地位，造成政府更重视企业而非选民的印象。³⁸

40. 2018 年加拿大担任七国集团主席国时，在领导人峰会期间，非政府组织获准进入媒体中心，体现了这届峰会的开放性和透明度。然而，在编写本报告时，民间社会组织得知，在法国举行的七国集团领导人峰会期间，它们将不能进入媒体中心。³⁹

41. 关于对 77 国集团和不结盟运动会议常设机构的参与，独立专家收到报告称，允许公众(包括民间社会)参与决策进程不是基本原则，没有相关的政策或程序。此外，没有常设机制来确保民间社会行为者和广大公众能持续参与这些组织；但是，可以授予这些行为者观察员身份。⁴⁰

³⁷ 例如，见 2019 年日本二十国集团民间社会峰会联席主席和亚太人权信息中心主任宫和明子提交的材料。

³⁸ 例如，见透明国际提交的材料。

³⁹ 见 www.amnesty.org/download/Documents/IOR3005272019ENGLISH.PDF。

⁴⁰ 见塞内加尔政府提交的材料。

42. 在二十四国小组中，民间社会组织受邀参加比部长级会议提前一个月以上举行的技术小组年会，就会议主题和专题陈述它们的观点。例如，在 2019 年利马举行的技术小组会议期间，二十四国小组邀请税收正义网向小组通报将偷税漏税纳入非法资金流动的衡量这一问题。二十四国小组部长级会议的参与者也包括机构观察员，如南方中心、联合国贸易和发展会议以及秘书处经济和社会事务部，这些机构通过专门的流程吸纳民间社会组织的意见，并在部长级会议的讨论中发言。

43. 几名对话者关切地指出，世界经济论坛的年会采用邀请制，参与难度较大。尽管如此，许多人报告称，过去十年来，该论坛已经发生积极变化，开始接受民间社会的参与，在这方面，他们赞扬世界经济论坛民间社会参与团队的工作。在论坛的活动期间，将为民间社会提供有关空间，并邀请民间社会代表担任发言嘉宾。然而，据报告，参会领导人对与民间社会互动的兴趣有限。⁴¹ 至于彼尔德伯格会议，大部分民间社会组织几乎完全没有机会参与。

44. 独立专家注意到国际货币基金组织和世界银行的良好做法。二者都是二十国集团的永久受邀机构，也经常受邀参加七国集团的会议。它们建立了民间社会政策论坛，作为一个平台，供民间社会组织与这两家机构的员工、政府代表团和其他利益攸关方进行对话，讨论它们共同感兴趣并涉及两家机构所做工作的问题。⁴² 经合组织也是二十国集团的永久受邀机构。在它举办的年度论坛期间，包括民间社会代表在内的利益攸关方汇聚一堂，讨论亟待解决的问题，为经合组织的部长级会议建言献策。⁴³

45. 2015 年，国际货币基金组织制定了关于员工与民间社会组织互动的准则，其中确认了透明、广泛地与民间社会组织进行互动的益处。⁴⁴ 在全球一级，国际货币基金每届年会和春季会议期间，将在年会和春季会议的框架下举行民间社会组织与执行董事之间的磋商会议，并邀请民间社会组织参加高级别会议。

(b) 供资

46. 供资也是严重阻碍公众参与全球治理空间的核心问题。据一名成员国代表称，七国集团需要依赖民间社会组织的善意来筹措资金支持这些组织的参与。金砖国家等其他全球治理空间也是如此。⁴⁵ 然而，对于这些组织来说，尤其是对规模较小或来自全球南方的组织而言，参加工作组会议和峰会的差旅成本极高，如机票成本和住宿成本(会议地点往往花费昂贵)等。此外，据报告，外部供资短缺损害了参与者的多样性。⁴⁶ 因此，能够参加这些进程的大部分是民间社会的

⁴¹ 见大赦国际提交的材料。

⁴² 国际货币基金组织，“2015 年国际货币基金组织员工与民间社会组织互动的准则”。可查阅 www.imf.org/external/np/exr/consult/2015/civilsociety/pdf/CSOs_Guidelines.pdf。

⁴³ 见 www.oecd.org/forum。

⁴⁴ 可查阅 www.imf.org/external/np/exr/consult/2015/civilsociety/pdf/CSOs_Guidelines.pdf。

⁴⁵ 见大赦国际提交的材料，其中引述了下列文章：Bandile Mdlalose and Lisa Thompson, “Are Brics civil society talkshops just ticking boxes and not making real ‘jam’?”, Mail & Guardian, 6 June 2019。

⁴⁶ 见大赦国际、人权联系会、Patrick Bond 和透明国际提交的材料。

“精英”阶层，即资金充足的高度专业化组织，在很大程度上排除了最缺乏代表的基层群体的代表。来自二十国青年小组的一名代表阐述了青年缺乏经济独立性所带来的严峻问题。此外，尽管会议日程安排早已提前确定，但对民间社会参与者的邀请和注册信息有时很晚才发出，导致参与成本增加。⁴⁷ 独立专家注意到世界银行提供资金支持民间社会参与其年会的良好做法。

47. 至于国际货币基金组织，民间社会组织和执行董事之间的上述会议有多达 700 个组织参加，其中大部分来自北美和欧洲。因此，国际货币基金组织推出了研究金方案，主要面向来自发展和新兴经济体的民间社会组织。⁴⁸

(c) 签证

48. 能否及时向参与者，尤其是来自发展中国家的参与者，发放签证，也是需要关切的问题。除了简单的拒签，由于供资能否到位、邀请发送延迟等不确定性，导致签证申请提交时间推迟，也是影响签证及时发放的因素。⁴⁹ 另一个值得关切的问题是参与者所在国家可能实施的旅行禁令。

(d) 获取信息

49. 独立专家反复听到的一个问题是信息获取渠道缺乏透明度。与 77 国集团不同，七国集团和二十国集团没有方便获取决策进程相关信息的永久官方网站：每任轮值主席国都会建立自己的网站，一旦轮值结束，便不再更新。因此，信息散乱地分布在多个不同的网站上。⁵⁰ 金砖国家也是如此。⁵¹

50. 独立专家得知，多伦多大学保存了在二十国集团历任轮值主席国网站上发布的所有文件。虽然此举值得赞赏，但他认为这项工作应该由二十国集团负责。他还注意到德国担任二十国集团主席国时的良好做法，将全部现有的反腐败承诺汇总到同一个地方；阿根廷担任二十国集团主席国时，也将所有承诺汇总到它的官方网站上。⁵²

(e) 互联网连接和连通性

51. 二十国民间社会小组和二十国妇女小组等参与小组越来越多地使用信息通信技术来实现公众的远程参与，以讨论和拟定政策建议。这当然是一项积极的进展，特别是考虑到现场参与的供资困难和其他差旅相关问题。然而，远程公众参与仅限于支付得起上网费用的个人和组织，往往排除了基层组织，尤其是来自全球南方的基层组织。此外，据称在线参与率较低，首先需要让人们知道这些线上平台的存在。⁵³

⁴⁷ 见透明国际提交的材料。

⁴⁸ 国际货币基金组织，“2015 年准则”。

⁴⁹ 见行动援助、大赦国际和 Patrick Bond 提交的材料。

⁵⁰ 见透明国际提交的材料。

⁵¹ 在编写本报告时，信息门户网站 infoBRICS.org 尚未完成或更新到最新内容。

⁵² 见透明国际提交的材料。

⁵³ 见行动援助和大赦国际提交的材料。

(f) 语言障碍

52. 另一个值得关切的问题是语言障碍。例如，二十国民间社会小组的工作语言是英语和主办国的语言，这可能导致不使用这些语言的基层组织无法参与。⁵⁴ 此外，翻译只提供英语和主办国语言版本的文件花费高昂。

2. 融入

(a) 决策进程

53. 主办年度峰会的国家拥有相当大的权利，因为它能决定参与小组的构成，因此能决定是否认可和支当地及国际民间社会的参与。⁵⁵

54. 七国妇女小组是由七国集团国家和发展中国家中致力于妇女和女童权利的民间社会组织组成的参与小组，其组成结构经常变化，具体取决于七国集团峰会的主办国。现任主席国是法国，据称非常愿意听取妇女小组的意见。然而，七国妇女小组的几名成员担心该小组能否在 2020 年美国 and 沙特阿拉伯分别担任七国集团和二十国集团的主席国期间顺利开展工作。独立专家认为，七国妇女小组对七国集团各项工作的贡献意义重大，应继续保持并加以扶持。他满意地注意到，在现任七国集团主席国法国的领导下，七国集团以外，尤其是来自西非的青年女权倡导者，获邀参与与七国集团高级别外交官员和部长甚至法国总统的高级别政治会议。这是一项可喜的进展，对此，七国妇女小组已经进行了广泛的宣传。⁵⁶

55. 二十国青年小组是倡导二十国集团的决定应考虑到青年问题的参与小组。两名青年代表由二十国集团成员国选出，据称是因为缺乏正式的青年人组织。该做法是青年参与所独有的，未来将发生变化。一些青年代表抱怨称，被选出的代表大多是外交官的子女，但这一情况正逐渐发生变化，挑选标准日趋客观化，尽管选出的参与者往往教育程度较高，并具备国际经验。⁵⁷ 总体而言，独立专家注意到，青年和儿童在国家一级面临的参与障碍也适用于国际论坛。青年和儿童不能合法地成立组织，在进行政策宣传时往往不受重视，也缺乏调动资源所需要的资金。

56. 国际工会联合会是七国集团、二十国集团和金砖国家劳工参与小组的主要组织者，它表示在七国集团和二十国集团享有的空间多于金砖国家和 77 国集团。然而，它说这种参与是纯磋商性质的。它指出，世界经济论坛的进程对劳工问题最具包容性。

57. 据报告，男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者组织在全球治理空间缺乏明确可见的参与，可能是因为这些组织没有能力进行有意义的参与，缺乏参与入

⁵⁴ 见大赦国际提交的材料。

⁵⁵ 见 Nancy Alexander and Heike Löschmann, “The solar system of G20: engagement groups”, Heinrich Böll Foundation, 9 December 2016. 另见透明国际提交的材料。

⁵⁶ 见七国妇女小组提交的材料。

⁵⁷ 见大赦国际提交的材料。

口，全球治理空间缺乏对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者问题的认识，缺乏对这些空间的信任等。⁵⁸

58. 关于土著人民的参与，一个维护土著人民权利的国际非政府组织的代表强调，土著人民需要可持续地参与决策进程，以行使他们的自由、事先和知情同意权及自决权。他提到热带雨林联盟 2020 的指导委员会有三名土著人民代表这一良好做法。⁵⁹ 该联盟是一个全球性的公私合作组织，隶属于世界经济论坛，旨在减少热带地区毁林。据称，在该联盟的框架下，土著人民能与公司和政府进行交流，促进建立伙伴关系，寻找可持续的森林解决方案。⁶⁰ 这三名代表中的一员曾经两次作为讨论嘉宾参加世界经济论坛在瑞士达沃斯的年会。

59. 对于残疾人，在国内面临的参与障碍也适用于国际场合。这包括物理环境的障碍、文件和会议材料阅读障碍、污名化以及被当权者忽视等。尽管国际法律条款规定，各国义务保障残疾人参与并融入到对他们有影响的决策进程中。⁶¹

(b) 参与小组内部

60. 几名对话者向独立专家表示，二十国民间社会小组等一些参与小组内部缺乏多样性，据称是因为没有开展广泛的外联活动，以接触在现有正式或非正式网络之外的组织。⁶² 独立专家认为，大型非政府组织有责任告知小型组织参与全球治理论坛的机会，同时向它们提供建议，指导它们如何尽量避开参与过程中可能出现的问题。但有明显例外，如七国集团全球任务小组，它是由来自七国集团和其他国家的 170 个民间社会组织组成的非正式团体，呼吁七国集团峰会应取得进步的成果。该任务小组利用有限的资源承担着重要工作，放大了成员的声音。需要支持它的工作。

61. 提请独立专家注意的另一个问题涉及到一些民间社会组织在参与过程中缺乏独立性。二十国民间社会小组在不同国家的运行方式连续性有限。因此，参与过程可能受到主席国政府的严密控制。⁶³ 对国内民间社会管控较多的主办国似乎在举办全球治理论坛时也试图这样做。例如，在上一任二十国集团主席国轮值期间，据称二十国民间社会小组秘书处的员工都来自一个向主办国高级外交官员汇报的民间社会组织。七国集团也发生了类似情况，其中一名民间社会代表为七国集团轮值主席国工作。在另一任二十国集团主席国轮值期间，由两个当地非政府组织召开的二十国集团民间社会峰会未经与国际民间社会组织的磋商，据称主办国政府不允许国内外的许多民间社会组织参加该峰会。

⁵⁸ 见国际男女同性恋者协会提交的材料。

⁵⁹ 见 www.tfa2020.org/en/about-tfa/governance。

⁶⁰ 根据乍得土著妇女和人民协会协调员 Oumarou Ibrahim 的陈述(见 www.tfa2020.org/en/press-release-tfa-2020-appoints-new-director)。

⁶¹ 见《残疾人权利公约》第四条第三款。

⁶² 见大赦国际提交的材料。

⁶³ 同上。

62. 据了解，在金砖国家民间社会论坛的框架下，这些国家也发生过类似问题。此外，在 2018 年南非担任金砖国家轮值主席国期间，分配给民间社会的空间据称主要由代表政府的非政府组织管理。⁶⁴

3. 影响决策进程的能力

63. 来自各参与小组的大多数对话者在与独立专家互动时，都表示无法评估他们的宣传工作对全球治理空间决策进程的影响，或对此总体持怀疑态度。公众参与被描述为主要是表面文章，只是为了满足硬性要求，在谈判桌上并无一席之地。⁶⁵ 一些民间社会代表称，他们感觉自己好像是二等合作伙伴，并认为不值得花费时间参与这些空间。总体而言，如其中一份材料所述，参与小组成员面临的障碍可能源自主办国政府缺乏政治意愿，但也可能是因为决策者对这些组织的作用有误解，不了解让它们参与决策进程所带来的附加值。⁶⁶

64. 据称，设置议程是峰会主办国的特权，参与小组的成员对全球治理空间年度议程的影响非常有限，除非它们的议程与主办国的关注点一致。⁶⁷ 总体而言，为促使二十国集团成员国听取它们的意见，参与小组的成员必须选择符合各国框架议程的专题。此外，不同国家担任主席国之间缺乏连续性，损害了民间社会宣传工作的有效性。据称，二十国集团反腐败工作组不与受邀的民间社会组织分享会议议程，在每年三次各为期两天的会议期间，民间社会组织只能在一场非常短的会议中发言。⁶⁸ 另外，在该会议召开前，民间社会代表向工作组的主席和联席主席发送了它们的政策文件，请他们分享给全体二十国集团代表，以促进建设性交流；然而，据称在多次情况下，代表在民间社会会议开始后才收到文件。⁶⁹

65. 另一个值得关切的问题是参与小组会议相对于全球治理空间峰会的召开时间。民间社会峰会是形成共同立场和拟定建议的场所，因此召开时间应远早于部长级会议和领导人峰会，以确保主办国政府在起草成果文件时能够考虑到这些建议，从而让民间社会能对决策进程产生实质性影响。⁷⁰ 有一次，二十国集团主席国政府迟迟不给予二十国民间社会小组指导委员会(由几家地方非政府组织组成)正式确认，也迟迟不任命二十国民间社会小组的正式主席。因此，民间社会峰会召开时间仅比二十国集团峰会早 2 个月。

66. 尽管如此，也存在独立专家认为值得效仿的一些良好做法。七国妇女小组报告称，2019 年法国任主席国期间，在召开性别平等部长级会议时，七国集团的性别平等部长均亲自或派遣代表参加了在部长级会议间隙举行的七国集团妇女峰

⁶⁴ Mdlalose and Thompson, “Are Brics civil society talkshops just ticking boxes and not making real ‘jam’?”. 另见 Patrick Bond 提交的材料及其关于“笼络潜在异议者”的提法。

⁶⁵ 例如，见 Patrick Bond 提交的材料。

⁶⁶ 见七国妇女小组提交的材料。

⁶⁷ 见 2019 年日本二十国集团民间社会峰会联席主席和亚太人权信息中心主任宫和明子提交的材料。

⁶⁸ 见透明国际提交的材料。

⁶⁹ 同上。

⁷⁰ 见大赦国际提交的材料。

会。因此，妇女小组能够直接与目标受众分享其建议。⁷¹ 德国担任七国集团和二十国集团的主席国时，据称德国总理参加了七国集团和二十国集团民间社会会议。⁷² 2018 年加拿大任七国集团主席国期间，在领导人峰会上，加拿大政府首次邀请民间社会参与讨论，其中包括七国集团性别平等咨询理事会和参与小组的代表。

67. 参与小组能够对全球治理空间一些成员国作出的具体承诺产生积极影响。例如，按照七国妇女小组自成立之初提出的关键建议之一，法国政府宣布将利用官方发展援助设立专门的基金，以支持捍卫全球南方国家妇女和女童权利的组织。⁷³ 独立专家期待该基金的设立。然而，他表示遗憾的是，虽然有七国妇女小组的大力倡导，但由于美国政府的反对，七国集团国家在性别平等部长级会议上的共同宣言中未提及妇女和女童的性健康及生殖健康权利。⁷⁴ 独立专家还注意到另一个积极案例，在民间社会组织提出需要解决女童教育问题后，加拿大承诺投入 38 亿加元支持女童教育，尤其是冲突地区女童的教育。青年代表称，在 2018 年阿根廷任二十国集团主席国期间，他们与负责教育、就业和发展等专题的工作组有良好关系。因此，最后公报考虑到了一些青年问题。同样，在阿根廷担任主席国期间，一些参与小组发布了两份联席声明，据称对二十国集团领导人峰会宣言和部长级会议声明产生了影响，使性别问题成为第四个贯穿各领域的优先事项。⁷⁵

68. 上述及其他成功案例体现了民间社会组织的重要贡献，即帮助全球治理空间取得积极成果，从而促进建立民主和公平的国际秩序。

E. 全球治理空间所作承诺的问责

69. 公众参与全球治理空间的问题，以及影响其决策进程的能力，离不开对成员国在全球治理空间所作承诺的问责。在每次峰会结束后，成员国都会发布集体声明，就各个优先问题作出一系列承诺。虽然这些承诺是宣言性或政治性的，因此不具有法律约束力，但全球治理空间的成员国应对它们作出的承诺负责，以实现民主和公平的国际秩序。

70. 七国集团和二十国集团采取自我评价机制。2009 年，在意大利担任当时的八国集团主席国期间，成立了问责制工作组，其任务是每三年对八国集团的承诺进行一次全面审查并出具报告，同时每年编写一份关于特定专题的进展报告。与此类似，在 2014 年，二十国集团通过了问责制框架，其中规定每三年出具一份对全部现有承诺的全面问责报告，同时每年编写一份关于现有和新增承诺的进展报告。经合组织、世界银行和国际货币基金组织是二十国集团各项财政和税收承诺落实情况的实际监测机制。

⁷¹ 见七国妇女小组提交的材料。

⁷² 见德国环境与发展非政府组织论坛提交的材料。

⁷³ 见七国妇女小组提交的材料。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 见大赦国际提交的材料。

71. 然而，民间社会代表虽然承认七国集团和二十国集团愿意制定问责机制，但一再表示关切的是，这些组织的问责报告质量参差不齐，缺乏客观性，往往只是自我恭维，完全依赖国内数据，在开展这些审查时所选择的标准没有得到系统性披露。据称，不同国家担任主席国时编写这些报告的做法也缺乏连续性和一致性。⁷⁶ 此外，民间社会无权对问责报告进行答复或开展后续讨论。

72. 在金砖国家一级，没有制度化的问责机制。据称，担任主席国的国家负责对在制定峰会议程时所作的承诺采取后续行动。多伦多大学和金砖国家信息中心等通过公报来记录落实情况的独立倡议是例外。世界经济论坛依赖旗下各组成部分来记录它们各自的影响，因为论坛本身没有能力衡量这种影响，这是一项挑战。

73. 来自不同参与小组的许多民间社会行为者表示失望的是，这些承诺只是政治宣言，并提请独立专家注意以下例子。在 2015 年德国担任七国集团主席国期间，七国集团承诺在 2030 年之前帮助 1.5 亿人摆脱饥饿和营养不良。虽然一再请求，但民间社会未被告知这项承诺将如何兑现，包括如何确定这 1.5 亿人，以及七国集团成员国将采用什么基准来衡量是否达成这项目标。此外，民间社会缺乏资金来监测所作承诺的落实情况。在这方面，独立专家强调，对于建立民主和公平的国际秩序，以及促进和保护人权而言，民间社会最重要的贡献之一是其追究政府责任的职责。因此，应充分提升民间社会有效完成这一重要任务的能力。

74. 独立专家认为，为增加筹码，确保所作承诺得到落实，最终确保民主和公平的国际秩序，可以将这些承诺与普遍定期审议和特别程序等联合国和区域人权机制联系起来。例如，在编写专题报告或进行国别访问时，如情况许可，特别程序任务负责人的工作可以反映这些承诺。反过来，普遍定期审议框架下的联合国资料汇编和利益攸关方所提交材料的概述也可以反映这些意见，并在后续审议所涉国家期间予以提出。

四. 结论和建议

75. 多年来，在传统的联合国系统以外，地缘政治、经济和金融领域的全球治理空间数量持续增加，这一现象无疑对国际秩序的形成和运行产生了显著影响。

76. 一些全球治理空间已努力加强与生活和生计受其决定影响的社会各界磋商。然而，有时这种参与似乎只是表面文章，还有一些治理空间依然不对外开放。能否影响全球治理空间的决策进程，主要取决于各国政府对民间社会参与的开放程度和接受意愿，及其对公众参与决策进程的重视程度。

77. 全球治理空间必须重视公众参与：公众参与不仅能提升这些空间的透明度、合法性和公信力，还能极大促进治理空间以有效、可持续和包容的方式实现其目标。重要的是，这些空间的决策进程需要听取并充分考虑边缘化群体的声音和关切。实现民主和公平的国际秩序，首先必须确保全球治理空间的协商一致进程以人为中心。

⁷⁶ 见透明国际提交的材料。

78. 为延续他自任职以来与各利益攸关方举行的建设性对话，呼应人权高专办的切实落实参与公共事务权准则，并参照他就同一专题提交大会的报告中的其他结论，独立专家向全球治理空间及其成员国和非成员国提出下列建议：

- (a) 允许并积极鼓励公众参与全球治理空间讨论和决策进程的各个相关阶段；
- (b) 在宪章或类似文件中确认公众参与的重要性；
- (c) 提供参与全球治理空间的机会，不实行任何类型的歧视；
- (d) 确保与民间社会的互动是广泛而包容的，尤其要关注边缘化或受歧视的个人和群体，包括妇女、儿童、青年、老人、残疾人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者，以及少数群体、土著人民、移民和难民，并平等地对待所有参与小组；
- (e) 确保参与进程的民间社会行为者的独立性得到尊重；
- (f) 开展广泛的外联活动，宣传民间社会现场和线上参与决策进程的机会；
- (g) 制定并广为传播一套清楚、透明的参与政策和程序，使参与程序更为一致、可靠；
- (h) 公开国家一级负责有关进程的高级外交官员(“筹备官员”)和其他主要官员的名单；
- (i) 指定负责促进信息流动的全球治理空间信息干事或联系人；
- (j) 增强全球治理空间和成员国内部对现有民间社会团队的关注度，为它们提供更多资源；
- (k) 建立资金池，确保资金池的管理独立于成员国，专门支持资金不足的组织的参与者，尤其是边缘化或受歧视个人和群体的代表，并根据公平公正的原则分配资金；
- (l) 加强公众有意义地参与国际治理空间的能力，尤其是对国际一级的参与程序较不熟悉的人，例如在边缘化或受歧视个人和群体中开展工作的基层和地方民间社会组织；
- (m) 建立永久官方网站，利用信息通信技术或其他适当手段，及时以所涉全球治理空间的所有官方语言发布与决策进程有关的信息，并及时更新网站的内容；
- (n) 利用信息通信技术提升民间社会的参与程度和多样性；
- (o) 允许民间社会参与制定讨论议程，并宣传治理空间议程之外的问题；
- (p) 在会议召开前，提前与受邀参会的民间社会分享会议议程；
- (q) 会前向代表分发民间社会准备的文件，以便代表能充分研究这些文件；
- (r) 在民间社会峰会和部长级与领导人峰会之间留出充足时间，确保成员国能充分考虑民间社会的建议；

- (s) 勤勉地向民间社会参与者发送邀请和注册信息；
- (t) 提供便利，帮助民间社会参与者及时获得签证；
- (u) 确保高级别官员参加民间社会峰会；
- (v) 允许民间社会参与领导人峰会；
- (w) 建立完善而独立的问责机制，以可靠、客观和系统的方式，衡量峰会所作承诺和可持续发展目标的落实进展；
- (x) 考虑将全球治理空间所作承诺和普遍定期审议联系起来；
- (y) 为民间社会提供资金支持，使民间社会能为监测承诺的落实情况作贡献；
- (z) 尊重、促进和便利意见和表达自由(包括获得信息的自由)、和平集会自由以及结社自由等权利，确保民间社会享有安全有利的环境；
- (aa) 彻底调查对参与或试图参与全球治理空间的民间社会行为者进行恐吓和报复的一切行为，提供有效的补救，并防止类似情况再次发生。

79. 独立专家建议民间社会：

- (a) 根据类型，通过公正、不歧视、透明和参与性的进程，建立民间社会持续参与国际治理空间的常设机构；特别确保常设机构对边缘化或受歧视个人和群体的开放性和包容性；建立存放处，用于保存所有民间社会声明和其他相关文件；
- (b) 引入报告进程，以衡量全球治理空间及其成员国落实民间社会建议的进展情况；
- (c) 加强外联活动，尤其是负责组织民间社会参与的指导委员会和大型非政府组织的外联活动，帮助小型或基层组织以及边缘化或受歧视个人和群体了解参与机会，并提升它们的参与能力。

80. 独立专家鼓励国际货币基金组织、世界银行和经合组织倡导公众参与全球治理空间的决策进程，并谴责对参与者或试图参与的人员进行恐吓或报复的行为。

81. 独立专家鼓励促进和保护意见和表达自由权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对这些权利在全球治理空间背景下的享有问题进行研究。他进一步鼓励全体特别程序任务负责人和其他人权机制注意全球治理空间在开展工作中所作的承诺。