



民主与发展：

联合国的作用

Massimo Tommasoli 编

讨论文件

2013年9月



体制的有效性和民主政治的健全是公认的发展催化剂。民主能创造有利的环境，使政策选择依赖于自由的、负责的公民，他们可让政府和国家机构对这些政策的实施负责。



版权所有©联合国，2013。本出版物所表达的观点并不一定反映联合国的观点或国际民主与辅助选举研究所（国际IDEA）及其委员会或委员会成员的观点。

所有照片©国际民主与辅助选举研究所。

ISBN: 978-91-87729-34-8

目录

国际IDEA简介

“民主仍然是人类的普遍愿望和推动变革的强大政治动员力量，要求民主改革的以公民为主导的运动就是有力的佐证。”

《国际IDEA2012-2017战略》

什么是国际IDEA？

国际民主与辅助选举研究所（简称国际IDEA）是一个政府间组织，其使命是在全世界支持可持续的民主。

研究所的目标是为建立更强大的民主制度和程序，以及更加可持续的、有效的和合法的民主提供支持。

国际IDEA是全球唯一一个以支持民主作为唯一使命的政府间组织，其目标是成为分享支持民主的比较知识和经验的主要全球参与者。

国际IDEA从事什么工作？

国际IDEA在其以下主要专业领域产生比较知识，这些专业领域包括：选举进程、宪法建设、政治参与和代表、民主和发展，以及民主，因为它涉及性别、多样性、冲突和安全。

国际IDEA为正在将这些知识带给进行民主改革的国家和地区行动者，并促进对话，以支持民主变革。

在其工作中，国际IDEA的目标如下：

- 提升民主的能力、合法性和可信度
- 更具包容性的参与和负责任的代表性
- 更有效、更合法的民主合作

国际IDEA如何开展工作？

民主成长于社会之中，因此它在不断发展。民主没有单一的、普适的模式；最好由公民自己做出关键选择。最后由他们自己衡量民主的质量。国际IDEA的工作反映了这一特点，其工作在全球、区域和国家层面进行组织，侧重于作为变革推动因素的公民。

国际IDEA的工作是非规定性的，而是以公正和协作的方式参与民主合作，强调民主的多样性、平等的政治参与。妇女和男性在政治和决策中的代表性，并帮助提升进行变革所需的政治意愿。

国际IDEA将众多政治实体和意见领袖汇聚在一起。国际IDEA通过召开专题讨论会、会议和能力建设研讨会，促进知识在全球、区域和国家层面的交流。

国际IDEA在何处工作？

国际IDEA在全世界开展工作。研究所总部设在瑞典斯德哥尔摩，并且已在非洲、亚洲和太平洋地区、拉丁美洲和加勒比地区以及西亚和北非地区设有办事处。

国际IDEA是联合国永久观察员。

成员国

国际IDEA的成员国都是民主国家，它们为研究所的工作提供政治和财政支持。成员国包括澳大利亚、巴巴多斯、比利时、博茨瓦纳、加拿大、佛得角、智利、哥斯达黎加、丹麦、多米尼加共和国、芬兰、德国、加纳、印度、毛里求斯、墨西哥、蒙古、纳米比亚、挪威、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、南非、西班牙、瑞典、瑞士和乌拉圭。日本拥有观察员身份。

治理

国际IDEA的管理由一个由成员国组成的委员会负责，并由顾问委员会进行协助。现任秘书长是挪威外交部前副部长Vidar Helgesen先生。

主要建议	6
执行摘要	7
1. 导言	11
2. 联合国关于民主与发展的辩论	13
联合国在民主建设与发展中的作用	13
民主、国家建设与建设和平之间的联系	15
3. 民主为何关系到发展	18
民主与发展之辩	19
良性循环：民主、治理和发展成果	20
4. 发展为何关系到民主	24
克服不平等和边缘化	24
培育社会问责制	25
5. 展望：对政策与实践的启示	27
在2015后的发展议程中处理民主	27
以有原则的、持续的方式参与民主与发展	27
认识民主所有制和包容的重要性	28
实施解决民主与发展关系的政策	30
在全球范围内共享经验并建设民主与发展伙伴关系	31
6. 结论与建议	34
结论	34
建议	35
附件	38
附件1：“发展的民主/民主的发展”国际圆桌会议的概念文件和议程	38
附件2：墨西哥常驻联合国代表Claude Heller大使阁下的欢迎辞	42
附件3：联合国助理秘书长兼联合国开发计划署发展政策局局长Olav Kjørven先生的发言	44
附件4：联合国政治事务部欧洲司司长Elizabeth Spehar女士的发言	45
附件5：国际IDEA常驻联合国观察员Massimo Tommasoli博士的发言	47
附件6：“21世纪的民主与发展再思考”圆桌讨论议程	49
参考文献与补充阅读	51
缩略语	53

在此謹向Stephen Graf和Kieran Lettrich致以特別感謝，感謝他們為這一計劃的實施提供的支持。

民主与发展： 联合国的作用

编辑：Massimo Tommasoli
报告起草人：Timothy Sisk

根据国际IDEA、联合国开发计划署和联合国政治事务部共同组织的两次民主与发展国际圆桌会议而撰写的报告

主要建议

圆桌会议产生了关于民主与发展以及联合国作用的十二条主要建议：

- 1 对民主建设为什么既是一个固有目标，又能对推动发展发挥重要作用进行反思，这应该对联合国在2015年实现“千年发展目标”（MDG）后制定新的发展框架至关重要。
- 2 虽然民主对发展的贡献或发展对民主的贡献是复杂的、与具体情况有关，有时甚至是有争议的，但联合国应继续探索、支持和促进这两个过程中必不可少、相辅相成的方面。
- 3 联合国应基于主流的性别平等权利观点，为建立能表明民主治理在实现21世纪发展成果的过程中处于中心位置的实证知识体系做出贡献。
- 4 联合国所采取的行动必须更加有系统性，并使其在世界各地民主建设中所起的作用更为明确。联合国的行动应植根于它的规范性基础，致力于通过有原则的、一致的参与来推进民主，以寻求实现联合国的三大支柱：和平与安全、人权、发展。
- 5 联合国必须进一步发展自己的内部政策和能力，以更有效地协助各国向民主过渡，支持新生的民主转型。
- 6 鉴于民主建设是一个长期、复杂和高度依赖国情的过程，联合国的民主援助需要扎根于对当地实际情况的深刻理解和扎实的比较知识。
- 7 联合国对国家所有权原则的长期承诺应以更包容的方式进行定义并实施，并应吸纳对民主和发展之间相辅相成关系的基于具体情况的理解。
- 8 实现向新的、稳定的政治秩序和平转型的短期努力必须与长期战略方针相联系，这些长期战略方针旨在建立具有更广泛的参与性并允许所有声音——包括穷人、传统上总是处于弱势的群体的声音——被听到的体制。
- 9 在联合国内部，仍有一个受到普遍关切的问题，即在全球政策和实地层面，需要做更多工作以在联合国系统的民主建设、建设和平和发展援助等分支机构间建立共同愿景。
- 10 联合国应在处理民主和发展之间的联系时，弥合政策与实践之间的差距。
- 11 需要通过改革来解决构想和实施传统民主建设援助的途径。
- 12 有必要在联合国和其他主要参与者之间——无论是在全球、区域还是国家层面——发展强有力的合作伙伴关系，为民主提供支持。

执行摘要

虽然在2015年的里程碑式审查之前，正在根据原定目标和取得的实际结果对“千年发展目标”进行评估，但审视民主治理，特别是民主原则和民主实践之间的基本关系，以及发展结果实现情况的时机已经成熟。经历了对民主援助和发展援助一段时间的质疑和反思后，并考虑到最近在阿拉伯世界和其他地区正在发生的转型，现在迫切需要新的视角和方法。

结论

民主与发展关系之辩

尽管学术文献中的证据多种多样，并无定论，但对民主和发展是随着时间推移相辅相成的这一观点却很少有分歧。一个方面的进步可能带来另一方面的进步，这是一个相互作用和相互巩固的过程。“良好治理”一词经常被用来代表民主对发展所做的贡献及其在发展中发挥的作用的一个较广泛的概念。然而，与会者争论说，“民主”而不只是“良好治理”（或更简单的表达，如“足够好的治理”），确实对发展必不可少，它不仅包括关键的制度和程序，也包含公民的声音、参与、包容和培育民主文化等概念。一些与会者进一步指出，至少没有相反的证据表明必须为了发展而牺牲民主，也没有证据表明在某种程度上以发展为导向的独裁从长远来看会有更好的成就。

通过审查在2008年和2011年的圆桌会议进行的各种辩论和比较经验，与会者最终认为，民主确实能对实现发展成果发挥作用。当与安全和社会保障、法治和司法、专业的公共管理和在教育、医疗、保健等领域提供基本服务等国家能力相配合时，民主的核心属性，如参与、包容、响应公民的要求和问责制，确实能直接和间接地为发展做出贡献。

另外，与会者也承认，贫穷、饥饿和疾病会限制人们有效行使政治权利和公民权利的能力。因此，发展对民主也很重要。以经济停滞、持续不平等和/或深度贫困等形式出现的欠发展，会破坏人们对正式的民主政府制度的信心，即使在公认这些制度已经非常巩固的国家和地区也是如此。民主并不总是以公民预期的水平和速度实现发展，这是一个事实。此外，正式的和必要的民主进程，如定期组织和举行竞选——这经常得到进行民主援助的国际捐助者的青睐——其自身并不足以改善穷人的生活。

总之，人们理解虽然个别民主政府在根据人民的需求和期望实现发展方面并不总能得到很高的评价，但民主制度的作用，如保障公民表达需求并使这些需求得到满足，以及保障公民罢免那些不按他们期望进行统治的人的权利——民主的本质——随着时间发展，对问责制和发展的可持续性是必不可少的。确保民主能提

民主与发展： 联合国的作用

供更好发展成果的关键是营造一个有利的环境，在这种环境中，即使是最贫穷和最边缘化的人都能发出自己的声音，并帮助实现发展目标。最后的结论是——虽然发展不是唯一需要考虑的变量——从长远来看，如果发展没有建立在一个包容的、民主的政治解决之上，那么它不大可能取得成功。

反思建设民主与发展的方法

与会者认为，现在的挑战是在瞬息万变的社会中利用转型时刻创造的机会来同时推进民主和发展目标。这意味着要确保国家发展计划和经济改革具有广泛的包容性和参与性，确保国家机构更加负责，并确保以这样一种方式设计选举过程和制宪过程：它应具有广泛的包容性，特别是对少数民族、妇女和弱势群体的包容。

植根于制衡特别是对行政权力制衡的问责制和透明度，被确定为新兴民主国家在未来必须面临的艰巨任务，它们也将对发展前景起决定性作用。

建议

联合国应该重新思考建设民主的传统方法以及提供发展援助的常规方法。有必要进一步推进“民主化发展”，以打破现有的民主建设和发展合作伙伴关系实施之间的障碍，尤其是在其实施的连贯性方面。例如，国家和区域人

类发展报告可能是更为有用的工具，它们更多地把对发展成果和目标的分析和监测与对公民权利和公民参与如何影响可持续进程的可能性的更主要的理解结合起来。

在2015年后的发展议程中讨论民主

1. 对民主建设为什么既是一个固有目标，又能对推动发展发挥重要作用进行反思，这应该对联合国在2015年实现“千年发展目标”（MDG）后制定新的发展框架至关重要。鉴于每个国家的国情都是独特的，应就民主代表性、问责制和信息获取以及包容性治理的改进如何有助于实现发展目标进行讨论，尤其是对妇女而言。这些问题应该是联合国各机构的审议以及联合国会员国讨论的中心，它们将是2015年后发展议程的最终制定者。

2. 虽然民主对发展的贡献或发展对民主的贡献是复杂的、与具体情况有关，有时甚至是有争议的，但联合国应继续探索、支持和促进这两个过程中必不可少、相辅相成的方面。

3. 联合国应基于主流的性别平等权利观点，为建立能表明民主治理在实现21世纪发展成果的过程中处于中心位置的实证知识体系做出贡献。联合国组织和机构应致力于持续展示民主的原则和做法，如尊重人权、法治、问

责制、可信和透明的选举过程、政治多元化和民间团体的参与能如何直接和间接地为发展做出贡献。特别是应提出支持妇女代表对发展结果产生积极作用的证据，以说明具体的民主建设目标是如何与教育和卫生等领域的发展目标直接联系起来的。

以有原则的、持续的方式参与民主与发展

4. 联合国必须更加有系统地采取行动，并使其在世界各地民主建设中所起的作用更为明确。联合国的行动应植根于它的规范性基础，致力于通过有原则的、一致的参与来推进民主，以寻求实现联合国的三大支柱：和平与安全、人权、发展。联合国作为人权支持者的明确角色说明，联合国需要更好地阐明民主原则和实践不是是否，而是如何直接或间接对发展做出贡献的，民主对于实现人权不仅有本质的益处，也和实现发展成果紧密相关。民主建设应成为联合国所有工作的主流。联合国的作用和职能既是技术性的，例如协助选举进程的组织，也是原则性的，例如对全面民主转型表示支持。

5. 联合国必须进一步发展自己的内部政策和能力，以更有效地协助各国向民主过渡，支持新生的民主转型。联合国地位独特，担负着为经历着复杂且同时发生的政治、社会和经济转型的国家提供支持的使命，它还承担为

以创建新的民主国家为目标的从冲突向和平的转型提供协助的使命。确保社会动荡之后的转型进程带来新的问责制度是联合国参与的一个重要切入点；自主、可行、合法、有效的法治制度都是民主和发展的基本要素。

6. 鉴于民主建设是一个长期、复杂和高度依赖国情的过程，联合国的民主援助需要扎根于对当地实际情况的深刻理解和扎实的比较知识。民主支持可与多种多样的各国国情密切相关，因为在所有国家中，“完善”民主制度的目标是一项进展中的经常性工作。虽然如此，特别是在转型环境中，联合国需要能够并准备好为民主转型，包括制度建设和民主文化的发展，提供长期支持。

认识民主所有权和包容的重要性

7. 联合国对国家所有权原则的长期承诺应以更包容的方式进行定义并实施，并应吸纳对民主和发展之间相辅相成关系的基于具体情况的理解。如果存在民主基础，众多的国内行动者和利益相关方能在其中的政策辩论和监督发挥实质作用，那么发展进程会变得更加有效。通过加强国内制度和流程强化国内问责制，发展能变得更加可持续。要使民主扎根，使国家所有权真正有意义，民间团体和议会代表需要携手合作，塑造国家发展议程并达成一致意见。反过来，这种对话开辟的政治空间将为通过政府、议会

民主与发展： 联合国的作用

机构、民选领导人在次国家层面和民间团体中的多渠道互动来为加强国家和民主决策添砖加瓦。

8. 实现向新的、稳定的政治秩序和平转型的短期努力必须与长期战略方针相联系，这些长期战略方针旨在建立具有更广泛的参与性并允许所有声音——包括穷人、传统上总是处于弱势的群体的声音——被听到的体制。社会排斥限制了一个国家培养让民主发挥作用、让发展努力产生效果所需的国家与社会根本关系的程度。和实现包容性的努力相配合的还必须有新的衡量进展的方法，该方法的标准以更全面的目标设立和监测方法，把民主建设目标和发展目标结合起来。

9. 在联合国内部，仍有一个受到普遍关切的问题，即在全球政策和实地层面，需要做更多工作以在联合国系统的民主建设、建设和平和发展援助等分支机构间建立共同愿景。继续建设联合国国家小组的能力，使之能与国家利益相关者共同设计并实施更明确地与民主治理相联系的发展计划过程，这是未来几年的重要工作。一个共同愿景也应伴随着来自联合国的更有凝聚力、更一致的讯息。这些讯息涉及社会经济发展和民主发展相辅相成的性质、二者在建设可持续的和平中发挥的作用，以及民主作为一种普世价值和优先目标的固有重要性。这意味着培育切入点、利用切入点，对民主的社会力量给予

适当支持，并帮助创造条件使民间团体的声音被听到。

实施解决民主和发展关系的政策

10. 联合国应在处理民主与发展之间联系时，弥合政策与实践之间的差距。在过去25年中，联合国已发生了很大变化，它开发了知识库，编制了最佳实践目录，而且改进了运作策略，在此基础上才实现了今天的民主援助。不过，在民主和发展的交叉处仍存在一些领域，需要更有凝聚力的信条、更协调一致的实施和更创新的方法来弥合发展援助视角和民主建设视角之间的差距。

11. 需要通过改革解决构想和实施传统民主建设援助的途径。国际组织往往过多地、过于短暂地关注选举过程。但是，对重要的元素，如政党制度和议会的表现等，则关注较少。联合国还需要更多地参与民主建设中这一“缺失的环节”。应探索为发展透明、包容和公平的多党制的国家提供支持的可能性，并探索它们对发展进程的潜在影响。

在全球范围内分享经验并建设民主与发展合作伙伴关系

12. 有必要在联合国和其他主要参与者之间——无论是在全球、区域还是在国家层面——发展强有力的合作伙伴关系，为民主提供支持。联合国与国际组织、区域和次区域组织、国家政府和民间社会组织间的合作伙伴关系

導言

应建立在民主和发展的丰富经验之上，这些实体，特别是南方国家，可以利用经验带来改变。例如，各区域和次区域组织已制定出更多的针对特定环境的民主建设和推广方法，并已阐明了把民主、人权和发展联系起来的植根于本地的区域章程。联合国必须不断寻找新的机会和方法，以确保民主建设支持建立在对当地国情的深入了解之上，并以当地利益相关方的需求为中心。■

本讨论稿介绍了由联合国政治事务部（UN DPA）、联合国开发计划署（UNDP）和国际民主与辅助选举研究所（国际IDEA）联合举办的两次圆桌会议的结论和建议。关于民主和发展的两次圆桌会议属于一系列更广泛会议的一部分，旨在更充分地汇总联合国的核心工作领域中有关民主建设的概念和方法：发展与安全、¹ 人权、性别与发展。国际IDEA、联合国政治事务部和联合国开发计划署将发布一系列关于民主和联合国工作的这些支柱间关系的讨论稿，以此促进联合国政策制定者、各会员国代表、学者、学生、专家和民间团体进行的关于民主建设和联合国在21世纪的工作之间关系的讨论。

民主与发展： 联合国的作用

2008年和2011年在查塔姆研究所召开的两次圆桌会议讨论中辩论过民主和发展之间的关系。这些民主和发展研讨会的目标是要考虑以下这些更为具体的问题：

- 民主原则和实践中的民主治理——制度、进程、权利和参与——以何种方式、在何种条件下能够促进发展？
- 发展——无论是在增加财富与收入的经济方面，还是在改善健康、教育或不歧视方面——以何种方式，在何种条件下能够促进民主？
- 民主如何让外部参与及援助，尤其是国家和地方所有的基础原则有意义？

¹ 关于民主、和平与安全的讨论稿，请参阅Tommasoli (2010)。

- 在战略、政策和操作层面可取得何种进步以增强联合国对民主与发展这两个相辅相成的进程的支持？

第一次专题讨论会于庆祝国际民主日一周年（2008年9月12日）之际召开，联合国的政策制定者和实践者、联合国会员国代表和各国专家参加了会议。与会者就民主与发展之间的复杂联系以及发展的益处反过来能如何促进民主的观点进行了交流，并分享了研究成果。²这次会议还确定了政策发展领域，以在能增强可持续发展进程的民主建设的关键领域内改善多边行动，特别是改善联合国的多边行动。

第二次会议于2011年3月21日召开。此次会议更具体地研究了联合国在同时促进民主和发展议程中所起的作用，特别是如何能更有效地制定联合国参与的规范、战略和操作方面，从而力求实现这些相辅相成的目标。与会者审议了更广泛的战略问题，即在向民主转型的过程中，联合国如何协调联合国参与的政治方面，以及联合国参与的“更可操作”的方面，尤其是联合国政治事务部在调解联合国各个国家小组和国家发展规划进程中发挥的作用，以及联合国开发计划署对各国政府在建立国家能力和社会问责制中所提供的具体支持。

本讨论稿反映了两次会议对这些问题的审议意见，以及由丹佛

大学Timothy Sisk教授撰写的题为“21世纪的民主与发展再思考：论民主建设与发展援助的互补性”背景问题论文中的研究成果。Sisk教授还担任了会议的报告起草人。■

² 本次研讨会的概念文件和议程见附件1。

联合国关于民主与发展的辩论

“阿拉伯之春”重新提出了这样一个观点——全世界人民都对负责任的、廉洁的治理，对发出声音、参与国家发展优先事项的确定，以及对基本人权和尊严抱有强烈的普遍愿望。事实上，与会者在2011年的研讨会上就认识到，导致该地区发起抗议行动的强烈动机是对尊严的否定，而这些怨气与民主（缺乏发言权和代表性）和发展（缺乏经济机会）都有关联。

今天处于民主建设和发展援助争论核心的是一个首要问题是：民主什么时候促进发展，发展什么时候促进民主？继此次评估之后，联合国这样的国际组织能如何通过外交或政治上的支持、民主援助和发展援助来帮助产生相辅相成的或“良性”的民主和发展周期？

一个短期内的关键问题是如何抓住转型进程所带来的机遇，支持向着民主的互利转型，使它也能促进发展目标。这种关切在涉及受冲突影响的脆弱国家，或者那些极易受到冲突影响的国家和/或在国家无法提供基本服务（包括安全）时变得特别强烈。

正如本讨论稿详尽阐述的，民主能通过各种方式的减贫促进发展。首先，民主选举让人们能发出决定自己政治领袖的声音，从而赋予他们权能。对于长期以来

被剥夺了这项为自己的利益进行组织和倡导的人们而言，它可能是一个重要的激励因素：政治领袖能制造出选举诉求，随后实施政策，使穷人受益。如果他们未能这样做，那么人们就有机会拒绝其执政的政权，而去支持其他做出更多承诺的政治力量。除了受益政府和援助者之间关于援助的对话以外，同样有必要通过促进包括地方参与和民主问责机制在内的具有广泛包容性的发展规划过程，更充分地拓展地方或国家所有权的概念。

哈佛大学学者Pippa Norris在最近的研究中发现，“在两种情况下最常看到发展目标的实现：首先，在民主制度和程序加强了话语权和问责制，从而为所有公民提供了表达自己诉求的机会，并使民选官员为自己的行为承担责任时。其次，在治理的能力得到加强，使国家能够管理公共产品和服务的供应时”（Norris 2012）。认识到这一点，联合国如何能更有效地把民主和发展议程联系起来就成为了本讨论稿的中心议题。

联合国在民主建设和发展中的作用

汇编于《联合国宪章》并通过《世界人权宣言》和有关文书发展的国际规范框架，指导着联合国

民主与发展：联合国的作用

在民主建设和发展中发挥作用。某些区域规范框架，如《美洲民主宪章（IADC）》，关于民主的内容则更为明确：IADC在其第一条中就提到了“民主权”。其他框架，如《非洲联盟（非盟）民主、选举与治理宪章》，则使非盟成员国承担了推进民主的义务。联合国人权理事会于2012年4月通过的决议认为，人权和发展是“相辅相成”的，并邀请“政府间区域组织和协定的成员国将在各自社会中促进民主价值观和原则，保护和巩固民主的组织和安排等行为纳入它们的条款，或加强这些条款。”³《世界人权宣言》第21条专门讲述了选举权，而《公民权利和政治权利国际公约（ICCPR）》尤其是其第25条更明确规定了参加选举和参与政治生活的权利。

2000年《联合国千年宣言》声称其会员国“将不遗余力地促进民主”。2005年世界首脑会议成果文件将民主、法治和人权形容为属于“联合国普遍的、不可分割的核心价值和原则”，正因为如此，它们是“相互关联，相辅相成”的。反过来，这些广泛的规范性声明已经在联合国秘书长对联合国民主工作最重要的原则和实践所做的直接指导中得以体现。

1986年，联合国大会通过了具有里程碑意义的《发展权利宣言》（A/RES/41/128 1986年12月4日）。25年后，该宣言仍然

是一块试金石，它强调长期的深度贫困、粮食不安全、失业和系统性排斥和歧视是侵犯人权的行为，因此也是实现民主的巨大障碍。联合国关于民主与发展的规范性框架的基础与平等、参与、不歧视（尤其是对妇女和弱势群体）、问责制、透明度和公正有着共同关心的问题。经过努力，这两个目标之间的相互关系越来越被认可，例如，阐明发展属于一项人权这一概念正在被联合国人权事务高级专员办公室（UN OHCHR）管理下的政府间发展权工作组等实体所接纳。

联合国在民主和发展中的作用是多种多样的。在最高级别，今天的联合国——经常与区域组织一起——直接回应国家内部违宪权力移交的挑战，并在向民主转型的过程中为改革提供直接支持。

在操作层面，世界各地的联合国国家小组直接参与推动发展过程，从支持国家发展规划的制定，到为加强政府与教育、卫生、就业和安全等关键领域发展相关的能力直接做出贡献。联合国通过其国家小组已在近80个国家开展了扶贫项目，而且此项工作往往是和联合国专门机构，如世界卫生组织（WHO）和联合国环境署（UNEP）直接协调后开展的。

联合国国家小组也参与多边援助的协调、促进或管理，以支

3 19/36号人权理事会决议，“人权、民主和法治”，2012年4月19日，A/HRC/RES/19/36，第20条。

持治理机构和进程。特别是联合国开发计划署已发展成为支持公共行政改革的核心组织，它与其他合作伙伴组织（如国际IDEA）携手合作，使选举进程变得更为专业，并为司法部门等国家重点机构提供支持，或提供司法救助的新途径。联合国民主基金（UNDEF）是一个重要工具，它促进和支持民间团体的组织和参与，视其为加强民主的一个关键要素。

民主、国家建设与建设和平之间的联系

圆桌会议重点关注了联合国在与民主-发展关系相关领域中发挥的作用，表现在三个主要领域：在发展项目中的民主治理工作，侧重于建设敢于负责和积极响应的民主制度和进程；调解和选举援助的举措，尤其是在复杂的政治转型情况下；在容易发生冲突或冲突后的环境中参与维和与建设和平。圆桌会议强调对建设和平、国家建设和民主建设间相互联系的复杂性的认识正在不断提高。最近的一些政策分析指向了这种联系的重要性。

世界银行关于“冲突、安全与发展”的《2011年世界发展报告（WDR）》承认在某些特殊情况下，快速而有针对性的行动能取得成效。然而，它也强调了通过系统性和渐进的行动，进行政治改革以建立民主制度的长期方法

的重要性，多次成功的政治转型已证明了这一点。因此《2011年世界发展报告》强调加强合法制度和治理为公民提供安全、公正和就业的重要性，把它们作为打破暴力循环的关键因素。

联合国开发计划署强调了民主治理、预防冲突和建设和平之间的联系，正如在《和平治理：保护社会契约》报告中所强调的，它也在向着同一个方向前进（UNDP 2012）。在对当代危机国家的脆弱性面临的新挑战有更深入了解之后，联合国开发计划署呼吁更加关注响应性、包容性和复原性，并加强合作伙伴关系的原则。这应该允许对创新性治理方法进行试验，这些方法考虑战略性结果，而非特定部门的结果，例如响应性制度的建设、促进包容性的政治进程和通过动员当地能力来适应和应对压力和危机，进而培养复原能力强的社会。

经过多年的发展，联合国维和任务和使命已从“传统型维和”进化到由包括军人、警察和文职人员组成的综合特派团履行的“多维维和”。此外，现在部署的协助转型国家的联合国政治特派团的数量与维和行动特派团的数量一样多。这已经预示了关注重点已从标准安全功能（如监督停火协议或在交战国之间设置缓冲地带）拓展到传统民主援助范围内的各种任务，如对法治、治理制度的支持以及对宪法程序、选

民主与发展： 联合国的作用

举、人权和政治和解的支持，从而有助于建立保障公民的权利、促进他们参与政治进程的政治制度和结构。其中的很多方面都需要部署能力，能够在发展的同时支持进程的部署能力以及具有针对性的专门能力。

纵观联合国的所有支持和平转型的关键工具，包括2011年2月高级咨询小组（Gueh é nno 2011）在冲突后的民事能力的独立审查，以及秘书长随后于2011年8月19日就同一问题发表的报告（联合国秘书长，2011年），都强调了在冲突之后共同加强平民支持的质量和效率的必要性。包容性的政治进程是突出的核心领域之一，它能在冲突后形势下加强民事能力，以满足从支持宪法制定到促进政治对话和政党发展等各种需求。

2010年恰逢安理会通过第1325号决议（2000年）的十周年庆典，它为联合国系统、会员国和区域组织提供了一个机会，使它们能评估进展情况并在促进和平和建设和平过程中制定解决性别问题的新方法。由此产生的秘书长报告（联合国秘书长，2010年）列出了一个“七点行动计划”（以及相关指标），以扩大妇女对建设和平的参与，从而为此领域中国际努力的一致性和凝聚力做出了重大贡献。该报告也说明了在冲突后国家中把作为决策者的各级妇女代表增加作为指标之一的必要性。妇女在促进和

平和民主建设中的作用显然属于联合国妇女署和建设和平委员会的使命和优先事项范围内。

民主和发展规范的演变

今天，国际民主规范也已在地区层面普及。许多区域组织——尤其是非洲联盟（AU）、美洲国家组织（OAS），以及欧洲安全与合作组织（OSCE）——已经为会员国制度制定了大量关于保护和加强民主的非约束性规范、文书、准则和最佳实践。非盟的《民主、选举与治理宪章》是这些新的区域一级规范的实例。在某些情况下，次区域宪章（例如，南部非洲发展共同体[SADC]关于民主选举的原则和准则）会对它们进行补充。2011年，OAS迎来了《美洲民主宪章》十周年纪念日，该宪章宣称，除其他事项外，“美洲人民享有民主的权利，他们的政府均有促进和保护民主的义务。”

“学术界对于这种关系一直在进行争论。对于那些认为民主制度凌驾于所有其他制度之上的人来说，他们的主要假设是民主能使经济增长，因此，它是发展的最佳制度。遗憾的是，关于此说法的实验性证据尚不明确。

但是人们可能会争辩说，为了实现经济增长，除了其他条件外，还需要有统一的制度框架和对法治的尊重，这些是长期经济规划的关键组成部分，另外还要有透明的政治制度来支持目前全球市场发展的机制。

在所有这些问题中，民主作为更好地服务于发展事业的制度胜出，因为它在公民和决策者之间建立了政治纽带，迫使后者以符合总体利益，或至少是符合多数人的利益的方式行事。”

Claude Heller大使阁下，墨西哥
2007年-2011年常驻联合国代表
(发言全文见附件2)

于2000年问世的“千年发展目标”（MDG）强调了减少贫困并创造促进发展的有利条件的全球承诺。2005年世界首脑会议成果文件宣称民主是一种“普世价值”，并认为它是“最终实现国际和平与安全、经济和社会的进步与发展以及尊重人权的一种手段。”其他进程，如巴黎和阿克拉国际发展援助磋商和各自的行动议程，以及关于发展成效的釜山共识，进一步强调了民主和包容性治理的重要性，把它们作为发展进程国家所有权原则的必要基础。

在这些论坛和其他论坛中，新出现了“民主发展所有权”原则，并对表达这种所有权的新途径进行了探索，它们植根于对援助和国家发展决策民主进程之间关系的日益增长的认识，这种关系是复杂的，有时甚至是相互矛盾的（国际IDEA，2011）。后釜山议程使人们认识到捐助者主导的发展方式实际上可能破坏了实现既定目标的可能性，在脆弱国家尤其如此。发展援助委员会（DAC）在其2008年关于在脆弱环境下建设国家的文件在这方面进行了重要反思，其中包括为在选举、政党、媒体和议会组织（OECD/DAC 2008）等领域中的国内问责制行动者和机构提供援助的原则。这类原则呼应了援助有时会削弱问责制，以及发展合作必须更加注重利用援助改善国内问责程序和加强国家与社会间关系的观点。

与会者认识到民主建设和发展援助议程并不总是同时发生，并就正在经历冲突、经济压力或社会冲突的国家中进行民主建设努力的愿望以及先后顺序进行了讨论。也就是说，有些人仍然认为，必须先有发展成果，然后才有民主，民主不大可能在低收入国家得以持续。事实上，还有分析人士断定，一些不属于民主国家的“良性独裁统治国家”或善意的状态可能更适于获得显著的发展成果。在政治转型中，例如中东和北非地区（MENA地

民主与发展： 联合国的作用

民主为何关系到发展

区)正在进行的转型中,在对以下三个方面进行优先排序时面临着棘手的两难境地:援助、实现能力的挑战和有必要采取谨慎而策略性的方法使对新生民主转型进程进行的国际援助具有合法性。

关于统一民主建设和发展援助的辩论建立在工具主义的论据之上,即:随着时间的推移,民主国家更有可能实现长远发展目标,并为可持续的和平与发展最终赖以存在的基础——如妇女权利的充分表达和参与——创造条件。这种观点一直与诺贝尔奖获得者、经济学家Amartya Sen的里程碑式作品《民主即自由》(Sen 1999)密切相关,但它也是联合国自己在关于发展、建设和平和民主建设进行的辩论中的一个重要概念。 ■

目前普遍认为,当今执政政权的合法性在很大程度上依赖于它们作为民主国家的证明;即便在那些拥有可疑人权记录的国家或对政治反对派进行严格限制的国家,其政府也在小心地做出尝试,使自己在全球范围内和对自己的公民显现出民主的性质。2011年,学界分析人士普遍认为全世界至少有60%的国家拥有基本的民主制度、进程和程序,因此,近一半的世界人口居住在公认的民主国家。此外,尽管许多不在该名单之列的国家可以被描述为“准民主”国家,即具有民主的一些特征——例如可信的地方一级选举——但可能缺乏其他关键属性,例如组建独立政党的权利。

“到目前为止,民主化进程面临的最大的威胁是无法对社会和市场进行民主化,以使所有人可以从发展中获益。距离这些新的爱挑剔的公民所要求的民主水平还有差距,这是一个威胁。民主将无法在社会中产生公平的进程吗?”

这是施政能力的问题。遗憾的是,在世界一些地方,经济增长和发展已加大了那些感到自己属于社会一份子的人和没有这种感觉的人之间的裂痕。市场作为分配经济物品的工具正在受到质疑。国家作为解决问题的工具正在经受再次审视。领导人经历一番艰苦才了解到选民期望通胀得到控制,外国投资应受到青睐,宏观经济政策需要和可接受的社会保障和福利分配、进步和发展进行平衡。多数人口被抛在后面是无法接受的。”

Marta Lagos, 智利圣地亚哥拉丁美洲民主动态调查主任

虽然在过去三十年中出现了民主国家的快速增长,但在刚刚摆脱冲突和/或专制的国家里,民主成果往往非常脆弱,从民主规范和做法倒退是一个实际存在的危险。全世界三分之一的国家正在经历或最近刚刚经历过从专制制度或内战向民主的转型,大多数转型中的国家充其量只能被贴

上“部分”、“新兴”或“有民主理想”的民主国家的标签。

民主与发展之辩

圆桌会议与会者认为，根据学术研究和实践经验，再次对民主与发展之间的具体关系进行探讨是至关重要的。如一位与会者指出，研究成果往往为决策者提供“难以忽视的事实”。2008年圆桌会议的第一次会议深入探讨了这些问题，并应用到特定的区域环境，如拉丁美洲和西非，这些地区关于民主-发展的争论在最近几年产生了共鸣。而且，还出现了“关于辩论的辩论”，其中对关键术语进行了集中的详细审查：例如，“民主”和其他相关概念比如“民主治理”或“良好治理”究竟有多大区别？

关于发展，是否应该使用更狭义的发展定义（例如，衡量国民生产总值），还是更宽泛的衡量标准，如社会中的不平等程度或妇女在发展进程中的平等权利和发挥的作用？

大量的学术辩论——反过来也在实践者模棱两可的认识中得以反映——集中在“因果关系”的问题上。也即民主是否能引起发展，或者发展是否能引起民主？竞争激烈的全国选举对界定竞争议程，或者甚至围绕国家发展进程的意识形态有多重要？相反，一定水平的发展能在多大程度

上成为在一个社会中意义地实行民主的先决条件？学术文献对这些关于因果关系的问题进行了广泛辩论，引起了各种不同的反应。

“我们在查看态度数据时会发现，来自社会各阶层，尤其是来自较低社会阶层的人，把发展视为民主的一个属性，因此，民主不是脱离发展的单独概念。

而学术文献又试图分开这两个概念。有人试图建议，在谈论民主时，‘不要使民主负担过重’。不要给民主增加社会公正的含义，不要给民主增加权利的含义，不要给民主增加发展的含义。

然而，在人们的常识中，这些全部都是民主的属性。民主为什么重要？因为它给你带来发展和福利。”

Peter Ronald deSouza, 印度高级研究院, 印度西姆拉

民主与发展： 联合国的作用

一些研究人员得出结论说，没有证据表明民主和发展之间存在密切关系，他们还引用了定量研究和历史经验来支持自己的观点。Adam Przeworski和他的同事们发现，在他们使用统计分析寻找这样的相关性的国家，“制度类型”和总收入增长之间没有直接关系（Przeworski et alia 2000）。这些文献充其量能发现，拥有法治优良传统的国家可能通过赋予契约神圣不可侵犯性或知识产权保护等手段来促进发展结果的快速实现。

支撑这些学术文献的是这样一种观点：与在某些民主制度中发现的往往更早期、更混乱、有时不确定的执政联盟相比，以“有引导的发展”和受限制的政治权利为特征的制度更有利于实现发展结果。

与会者在查看了一些在20世纪80年代末和90年代初经历了从专制或一党统治向民主转型的国家后认为，在经济表现不佳的情况下，在新生或得以恢复的民主制度经历持续的社会经济弊病时，也许能反映出民主是否促进发展这一观点所面临的最大挑战。以拉丁美洲为例，许多新的或得以恢复的民主国家似乎巩固了其制度形式，但是，由于持续的高度不平等和大部分人面临的经济困难（甚至在减贫工作已取得重要成效的地区也是如此）、动荡的政局、民粹主义，对政治精英的不满往往占了上风，这有时会导致人们质疑民主自身的有效性，正如这些国家所经历的那样。诸如持续贫困、不平等、腐败和基于性别、种族或年龄的政治排斥等因素，限制了民主发挥其促进发展的能力，其结果是在人们看来，它们甚至能威胁到民主的合法性。

与会者还讨论了选举、民主与发展之间的联系和关系。有人指出，遗憾的是，许多人仍然把进行选举与完善的民主制度的存在等同起来，尽管选举（可信、透明和竞争性的）是民主社会的一

个标志，但仅仅举行“一次选举”并不会产生一个民主国家。他们进一步指出，在具有深刻或历史身份分裂的国家中产生的具体困难，在这些国家进行的选举进程会反映甚至加剧明显的社会差异。尤其是在分裂和/或冲突后社会，利用民族、宗教或其他“身份政治”在选举进程中表达诉求被认定为是对民主的挑战，它破坏了选举进程在仲裁国家发展愿景中所起的作用，并把民主的竞争特点转变为社会内部分裂的各阶层间为践踏权力所做的无益对抗。

良性循环：民主、治理与发展成果

虽然定量研究在广泛的数据比较中使人们对民主是否有利于发展产生了疑惑，但使用比较案例研究方法的其他研究（如“世界治理调查”）的确发现了民主和发展间的牢固关系。2008年报告（Hyden等人）的“世界治理调查”发现，在一个跨越民间团体、“政治社会”、政府效率、行政质量、经济社会和司法机关六大领域的国家中，治理质量最好地解释了发展的进展。该调查强调了良好治理实际上是发展的关键——特别是控制腐败的关键这一观点。

“我们在南非人权日（2011年）这天召开圆桌会议是为了纪念1960年的沙佩维尔大屠杀，它是反种族隔离斗争的一个重要转折点。今天，为自由和包容而斗争是许多人的真实生活。这是关于声音和参与的问题。它不但在于从发展中受益，而且在于平等地制定议程，使妇女、被边缘化被歧视的人群都成为进程的一部分，并把他们关切的问题摆在桌子上讨论。”

Geraldine Fraser-Moleketi, 联合国开发计划署发展政策局民主治理小组主任

与会者争论说民主，而不只是“良好治理”（或更简单的表达，如“足够好的治理”），确实对发展必不可少。一些与会者提出，至少没有相反的证据表明必须为发展而牺牲民主，或某种方式的“发展专政”有任何更好的成就。由于“发展”往往是由对这种关系的怀疑论者根据总收入的增长（国内生产总值，GDP）定义，或按购买力平价（PPP）计算的人均GDP增长来定义，而且许多非民主国家可能十分依赖于可开发的自然资源（如石油和天然气出口），因此必须对证明民主和发展间没有关系的定量研究结果持保留态度。

有趣的是，发展中社会研究中心（CSDS）的社会调查结果报告发现，在印度人民心目中民主和发展这两个概念存在内在的联系。人们对民主的构成拥有广

泛共识——它是“人民的统治”和“权利和自由”，但也包括“发展和福利”。同时，在2011年的圆桌会议中，几位与会者还提出一个观点，2011年年初埃及和突尼斯的示威者并没有从本质上把他们对政治压迫的不满和来自其他方面如糟糕的就业前景和长期贫困的不满区分开来。

例如在印度，非洲民主动态调查和拉丁美洲民主动态调查等其他调查支持这样的观点：这些地区国家的民众在表达有关治理如何与他们的日常生活相关的预期时，民众把民主和发展的核心属性排得非常靠前。总体上，按照几位与会者的看法，这些调查确实支持了Sen的观点，即民主政府应为本国公民的经济和社会公义负责，南方国家的公众认为解决贫困、社会排斥和经济状况不佳与政治权利同样重要。这些观点强调了一系列长期存在的观点，而联合国的研究，如联合国开发计划署人类发展报告就反映了这些观点，它不断强调民主的各个方面，如人权（2000年）、民主和参与（2002年）、文化自由（2004年）是人类发展的基石。

民主与发展： 联合国的作用

“性别平等、女权政治、妇女的权利、妇女赋权……只有在民主中，只有当它们植根于为社会转型和社会契约变革而进行的斗争中，才能一直持续下去。因此，无法回避对妇女民间团体力量进行投资的重要性。遗憾的是，我们已在许多民主国家看到妇女的组织工作和她们的领导更多地出现并活跃于民间团体，而非政治团体中。因此，无法回避妇女的政治自由与经济和社会权利之间的联系。”

Anne Marie Goetz博士，联合国妇女署治理、和平与安全小组首席顾问

最后，地方民主也许对促进发展尤为关键：治理正是在这些层面最接近人民，并以有形的方式影响他们的日常生活。直接参与和公民行动在这些层面往往更加可行，而且在当地范围内，“声音”的概念是最有可能得以实际体现的。参与或“发出声音”，使公民不但能要求权利和服务，也能检查权力滥用，确保问责制。问责制源于国家与社会之间的联系，特别是当公民的监督和确定优先事项与政府的资源调动和征税相联系时。出于这个原因，许多与会者认为，赋予地方政府通过税收筹集资源的权利也许能在地方一级加强民主。■

方框1：要点：民主对发展的贡献

- 必须和国家认同建设和国家形成的过程一起审视民主的发展和实践。在殖民主义、内部镇压或冲突之后建立一个国家是一个长期的、充满挑战的过程。当建设国家的迫切需要和民主制度或实践发生碰撞时，它往往优先于民主。
- 民主的核心属性对良好治理的概念以及发展规划和实施的最佳实践必不可少：参与政策制定和执行，发展战略愿景的选举竞争，以及通过议会、民间团体和媒体监督让执政精英负责。民主治理的相同属性也对管理当代经济危机、环境稀缺性和退化、能源、粮食安全和与移民有关的压力至关重要。
- 民主政府可能会在提供公共产品，如教育、医疗、就业培训、环境保护，以及在监管环境和整体经济管理中允许合同的神圣不可侵犯性和可预测性的法治方面更合法。
- 民主空间可以让民众在地方一级进行自我组织，创建自己的地方公共产品——如当地市场或信贷合作社的规章——这反过来又为地方一级的民主、民主价值观和结构“自下而上”地发挥作用创造了条件。
- 民主和直接参与为发展规划的民主国家所有权原则提供了支持。这样，民主就能有助于政策制定和实施（以妥协为导向和寻求共识的形式出现），并且有助于经济改革在长期范围内的可持续性，它们会在一个特定的问题开始时，让所有主要利益相关方参与进来，反过来，它们也能通过对话、妥协和联合实施来调和相互冲突的利益和优先事项。
- 在许多国家，特别是欠发达和“脆弱”的国家，联合国在民主建设和国家能力发展方面发挥着重要作用。在这些环境中，联合国发挥了制定规范的功能、监控民主和人权实践、为能力建设提供直接援助、在某些情况下应对民主化危机，如选举舞弊或政府的违宪变化。

民主与发展： 联合国的作用

发展为何关系到民主

长期以来，学界研究认为，民主的活力依赖于一个受过教育的、参与其中并有兴趣的中产阶级，对他们而言，民主不但提供了表达自己的偏好和优先事项的机会，而且也是对任意没收财产的制衡。虽然“现代化”和中产阶级是民主的必要先决条件这一论断已受到了挑战——博茨瓦纳、哥斯达黎加和印度的案例一直在反驳这种说法——但仍有人认为，发展作为一个整体能为民主的发生和持续的价值观、兴趣和期望起到支持作用。反之，发展的深度挑战破坏了民主成长所需的社会容忍和信任。与会者特别指出了发展的欠缺会破坏民主实践的三个领域。

克服不平等和边缘化

持续的社会经济不平等导致大量人口被边缘化、分散化、缺乏组织或形成有效社会群体的能力，从而破坏了民主成功的社会基础。当出现持续的饥饿和粮食不安全、文盲、无家可归或疾病时，穷人组织起来，表达自己“声音”的能力也受到限制。

“很少有人不同意发展政策进程的所有权。但是，如果国内、国家层面的政策框架自身被从本应是制定政策的中坚力量的手中劫持走，那么所有权就不可能变得有意义。许多新生民主国家的选择较少，它们保持的政策方向不属于内部决策过程项目，而实际上是外部强加的政策偏好。直接地说，在国际金融机构做出的决定提高了基本商品价格，或取消对燃料、肥料等物资补贴的地方，以及农民团体和合作社不能发挥作用的地方，那么你就会面临严重的问题。”

Adebayo Olukoshi, 联合国非洲经济发展和规划研究所 (IDEP) 主任, 塞内加尔达喀尔

相反，一般认为民主正在受到充分发展的中产阶级的援助。但是仅凭这一点不足以保证民主的可持续性；一个充满活力的中产阶级只能在民间团体能够自治并独立于政治精英的环境中发挥作用，这样它才能代表社会不同群体的利益。

许多与会者认为，与不受约束的全球化和以前的“结构调整”补救措施相关的新自由主义经济政策在许多南方国家都加剧了社会不平等。不平等现象被有效确定为民主成功发挥作用的障碍，特别是在新兴的民主国家中，因为那里存在对社会不同群体的持续隐性“排名”，而国家资源和公共产品对优势群体的分配

也有所不同。同样的，边缘化群体（包括妇女）的社会流动性存在明显劣势。最后，一些与会者认为，不平等能在政治制度中变得“制度化”。

培育社会问责制

发展欠缺和持续贫穷也引发了一种趋势，使有政治抱负的精英把国家作为个人或群体发财致富的手段。这种趋势为民主带来极高的风险，首当其冲的便是选举过程。

在国家和国家机器被看作财富和繁荣主要来源的社会中，在选举过程中获胜或失利的风险往往和个人或团体的经济机会，以及利用国家权力来获取“可掠夺”的财物（如来自自然资源出口的租金）的潜力直接相关。与会者还把这些动态和世界各国与选举有关的暴力事件的增加联系起来。与会者还进一步对与选举有关的暴力对民主的影响表达了关切，并在感知政治风险破坏长期投资所需的信心时对发展表达了关切。另一个相关问题是有关政治动机的定罪，政治精英通过它进行犯罪操作，或者罪犯（包括跨国有组织犯罪）通过它获得政治权力和国家保护。

“……你需要的是发展一个独立的中产阶级，比如说，它要能发展，并且能够加强民间团体和非政府组织。

我认为这是发展民主最重要的关键。在印度尼西亚，幸运的是我们有很多民间团体，它们对政党和政府都有巨大的政治影响力。这是我们需要在穆斯林世界中发展的。一个强大的中产阶级……但同时，也是能够培养独立的非政府组织，站在政府对面的中产阶级。”

Ayumardi Azra, 印度尼西亚雅加达 Syarif Hidayatullah 伊斯兰大学研究生院主任

国家掠夺的问题本质上是一个发展问题，也是问责制中缺乏民主的问题。因此，从政者的掠夺行为往往被视为导致长期贫困、社会暴力和人类安全威胁的根本原因之一，这反过来又引起了社会不满、抗议及潜在的暴力威胁。一些与会者认为，掠夺在脆弱的民主国家正在加剧，因为从政者的时间跨度很短，因此这促使他们必须尽可能迅速地进行积累，而且为了保住权力，他们会动用国家资源（包括警察）来影响随后的选举进程。

总体而言，与会者得出结论，民主和发展是相辅相成的。也就是说，一个方面的进步可能带来另一方面的进步，这是一个相互作用和相互巩固的过程。总之，国家在发展中可能会经历民主的“良性循环”，在此过程中，

民主与发展： 联合国的作用

一个领域中的进步会被另一个领域中的进步强化。圆桌会议的多名与会者列举了2000年代加纳的例子，该国民主制度和经济发展的巩固已经取得了显著进展：鉴

于该国最近在一些最贫困的地区发现了巨大化石燃料储量，该国即将实现更快的发展。加纳的经验将成为测试民主制度是否能够帮助处理好众所周知的“资源诅咒”的一个试验田，一些较宽泛研究已指出这一诅咒。■

方框2：要点：发展对民主的贡献

- 发展面临的挑战，如大范围的贫困、高失业率、疾病和粮食不安全给民主的有效运行带来了巨大压力。与会者认为，这样的社会和发展挑战成为了社会暴力、仇外心理、激进的政治议程、对政治制度及其实现有意义的变革的能力不信任的基础。快速上涨的基本商品价格，特别是能源和食品价格，在许多国家加大了不平等的鸿沟，破坏了社会宽容和信任的基础，而这些正是民主的终极基石。
- 发展差距，例如对妇女获得经济机会的系统性排斥，从不平等的教育机会和就业市场就开始了，它造就了一个受到排斥的底层公民阶层，他们在经济上（也往往在身体上）很脆弱。对妇女而言，这些基本情况往往抑制着她们参与民主政治，而这反过来意味着她们关切的问题往往不会通过政治制度得到解决。
- 在对初级商品出口——尤其是石油、贵重矿物或基本初级农产品——依赖度较高的国家，国际政治经济可鼓励政治精英更好地回应外部经济关系（政府收入通过出口盈利增加）而非回应自己的人民，从而破坏民主。没有了确保问责制和透明度的国内和国际监管框架，全球经济依赖性会阻碍作为民主制度核心功能的国家与社会关系成功发挥作用。
- 一个重要的考虑因素是有必要创造使穷人能够参与的机会——这往往涉及社区一级的进程或对地方一级民主的支持——例如，在自然资源管理中。鼓励国家提供资源的最可持续的方法是创造条件，让穷人动员起来产生建设性的政策，以及能解决人类基本需求的实施结果（如健康、教育和住房）。
- 健康、教育和收入方面的收获——特别是对妇女和女孩而言——在家庭、社区和地方提供了基础，也为整个社会提供了基础，使它们能把精力投入到民众形成自己的偏好和目标以及集体组织中。
- 人与社区保障的制度是发展的一个基本要素，也确实是行之有效的民主的一个基本要素。在没有保障的情况下，发展就没有了最根本的基础。反过来，民主本身需要一个安全的环境和毫无顾虑地组织和动员的自由。

展望：对政策与实践的启示

随着最初的“千年发展目标”计划的第一阶段在2015年结束，许多认为民主能促进发展的观察家都重新提出，任何后续目标是否应更明确地提到民主和治理的改善是整体实现“千年发展目标”的关键促成因素。

在2015年后的发展议程中处理民主

秘书长的“加快实现千年发展目标”报告第55段强调，“虽然千年发展目标议程来自《千年宣言》，但它们显然是不同的。”他进一步指出，“在考虑2015年后发展议程的元素时，国际社会可重温《千年宣言》的价值观和原则，以此作为在当代挑战面前重续全球发展愿景的出发点”（联合国秘书长，2011a）。个人享有的民主和参与治理自由是六个基本价值观之一，而人权、民主和良好治理是《千年宣言》所定义的六大目标之一。它们应该在正在进行的有关2015年后发展议程的对话中得到妥善处理。

圆桌讨论强化了这一说法：如果像态度研究所反映的那样，全世界的人民在自己的愿望方面，几乎不对民主与发展进行区分，那么国际准则制定、监督和支持性实施也应以综合的方式进行回应。因此，一些与会者认为，现在需要制定更明确地把民主和公民参与发展联系

起来的“新范式”了。其他人则进一步阐述，主张对方法进行重要转变，更直接地恢复全球民主倡导作为一种内在权利和实现发展成果的有效手段的作用。

以有原则的、持续的方式参与民主与发展

人们普遍呼吁重新思考建设民主的传统方法，以及发展援助的常规方法。有些与会者呼吁在联合国的所有行动中进行“民主化发展”，并增强其一致性，以打破民主建设和发展援助之间的障碍。

在概念层面，这种做法意味着作为一套制度和程序的民主，需要在程序方面更少地被人们看到，而在提供生计、人民的日常体验的实质方面更多地被看到，在此过程中，人们把发展作为一种公共集体产品来追求。把民主和发展联系起来，为政治领袖推广基础广泛的发展目标提供了更具体的激励。与此同时，发展战略应瞄准健康、教育和脆弱部门的生计等领域，有意识地赋予其参加民主制度和决策过程的权利。

与会者建议，新的重点应放在民主的质量上，特别对穷人、妇女和其他社会弱势群体的包容程度上。必须重新调整国际组织所进行的分析，以兼顾民主过程和民主中的行动者，分析方法应更直接地与

民主与发展： 联合国的作用

扩大包容性相一致。此前的分析，例如《2002年阿拉伯国家人类发展报告》（UNDP，2002）及以后的分析，确实预示了民主、发展和问责制的危机，这些危机成为“阿拉伯之春”要求变革的根本基础。教育和机会间的差距，以及专制制度对社会的严密控制——往往由外部援助或国际经济关系和自然资源租金提供支持——是不能维持下去的。

联合国必须不断寻找新的切入点，以便在快速发展的转型过程中提供援助。勇于冒险是对从事这方面工作的联合国实践人员的一个挑战。与会者一致认为，联合国的实践人员需要得到进一步鼓励和支持，以寻求新的方式来帮助和培育包容性，加强能力和传统弱势群体的“声音”，追求基于规范的、注重行动的民主和发展议程，即使在更为复杂的环境中，例如中东，也要如此。在这方面，突出强调了联合国开发计划署等实体的作用和支持，及其多年来在突尼斯进行的支持突尼斯大学妇女协会和突尼斯妇女民主党的工作，以及联合国民主基金在支持本地区各民间团体中所发挥的作用。

部分与会者认为考虑一部新的联合国民主宪章或宣言的时机已经成熟，它将提供一套21世纪的规范，能直接把民主建设和发展目标关联起来；但其他人认为目前的规范性框架已经足够，需要的是如何更好地通过新的合作伙伴关系和方法实现互补方法的途径。

联合国应该重新评估其运作程序，减少其习惯性和反射性——通常是基于过去的经验——特别是要与它的国家小组和现场工作组合作，开发更加针对环境的、一体化的民主建设、建设和平和发展的方法。实地行动者，包括特别代表、特使、驻地代表/驻该国的联合国协调员和团队自身，通过仔细分析可接受的风险和有前途的切入点承担了进行明智创新和改进成果的大量责任。然而，与总部，包括秘书处的相关部门、机构和项目的密切合作是不可或缺的。

鉴于民主建设是一个长期、复杂和高度依赖于环境的过程，联合国的民主援助需要扎根于对当地实际情况的深刻理解和扎实的比较知识。最后，在转型的环境中，联合国要能够并准备好为民主转型，包括制度建设和民主文化的发展提供长期支持。

认识民主所有权和包容的重要性

建议的第三个方面围绕着增强对大量国内行动者的支持，以便让他们在发展过程中发挥作用。这与圆桌会议讨论中确定的更充分地扩展发展的“地方”或“国家所有权”概念这一需要有关。“国家所有权”需要被理解为包含了国家中的广大行动者，他们应参与到制定发展议程中。这对于发展和民主都很重要。在这个意义上，这个概念可能会被更有效地定性为“民主所有

权”。更具体地说，民主所有权表达了对议会、民间团体和社会的地方一级元素的需要，以便有意义地参与并影响发展规划过程。除了传统的受益政府和捐助者的对话以外，联合国可更多地参与支持这些流程，特别是促进民间团体和社交网络参与关于发展的讨论和决策过程。在这个意义上，发展援助本身必须被“民主化”：应发展和加强新的合作伙伴关系，以帮助确保援助的优先排序对实地的真实需要，尤其是对穷人和最弱势的社会群体做出回应。

人们越来越注重受益政府和捐助者之间的对话，如脆弱国家在G7+中的代表性，这已成为巴黎、阿克拉和釜山援助和发展成效议程（建设和平与国家建设2011年国际对话）实施的一部分。为釜山高级别对话准备的2011年国际IDEA讨论稿呼吁制定一份协议，其中包括把所有权定义为“人民的所有权”。一份规定了所有权始于人民，结束于人员的协议将意味着能形成一个新的援助制度。从这种自下而上的角度，能够确定在国家决策和发展进程中汇集并代表公民呼声的关键进程和行动者，并使它们成为援助制度的一部分。（国际IDEA，2011：11）。

在未来几年，联合国还将需要继续建设能力，以便和国家利益相关方携手合作，设计和实施更明确地和民主治理相联系的发展计划过程。关键的行动领域包括宏观经济方面，如自然资源财富共享协议、

教育、妇女和女孩的健康和生计机会、更有效的权力下放和地方治理，以及议会（包括联邦国家中的地区一级）等主要机构参加发展契约的设计和分配发展援助的能力。一些与会者建议应进一步发展“包容性增长”的概念，以此确保社会各阶层更广泛地享有发展进程。

联合国还必须更好地利用通信和信息共享技术的进步，这能为传统的发展目标以及民主发展提供支持，从而允许更广泛的公民参与、监督和要求国家提供服务。由于数字化降低了信息生产和传播的成本，许多民众现在可以使用各种不同的平台在公共领域表达他们的观点。

圆桌会议与会者认为，联合国必须更加努力地协调其在转型环境下开展的政治调解工作，为民主建设以及发展流程提供更长期的支持，随着时间的发展，它们反过来也可以增加民主的活力。侧重于选举援助或制度建设的传统民主建设活动也能明显得益于对包容性发展规划的支持，以及对鼓励参与教育、健康和刺激措施的计划的支持。为实现向新的、稳定的政治秩序的和平转型所做的短期努力必须与旨在发展更广泛的参与、负责的、透明的战略性长期方法联系起来，它们允许穷人和弱势群体的声音被听到。和这些努力搭配的还必须要有新的衡量进展的方法，该方法的标准以更全面的目标设立和监测方法，把民主建设和发展指标结合在一起。

民主与发展： 联合国的作用

实施解决民主与发展关系的政策

联合国应在处理民主与发展之间的联系时，弥合政策与实践之间的差距。在过去25年中，联合国已发生了很大变化，它开发了知识库，编制了最佳实践目录，而且改进了运作策略，在此基础上才实现了今天的民主援助。不过，在民主和发展的交叉处仍存在一些领域，更有凝聚力的信条、更协调一致的实施和更创新的方法在其中可以弥合发展援助和民主建设观点之间的差距。联合国秘书长对2009年联合国系统的指导性说明对解决一些理论问题大有裨益，而现在关注的则是如何将其转化为更大的运作效能。

国家和区域人类发展报告制定的过程可能是一个有益的出发点。这些报告能做更多的工作，把对发展成果和目标的分析和监测，与对公民的权利和参与如何影响可持续进程可能性的更主要的理解结合起来。

开展传统民主建设援助的方式也需要改革。与会者认为国际组织往往过多地、过于短暂地关注选举过程。例如，对重要的元素，如政党的作用，则关注较少（一些为政党提供能力建设的国际非政府组织和政党机构除外）。具体到联合国，与会者认为，尽管这项工作有潜在的敏感性，但联合国应在诸如选举援助和加强更普遍的民主治理等领域积累丰富的经验和教训；更加系

统地为民主建设的其他重要方面提供支持，这些方面包括成功的制宪进程、民主对话、议会的有效性和提升妇女的政治代表性和赋权。虽然联合国政治事务部、联合国开发计划署和联合国妇女署已经在这方面拥有了一些联合国的能力，而且还可以通过花名册获得外部专业知识，但这类援助非常微妙而且技术性的性质意味着提高联合国的内部能力来为这类系统和流程提供专业援助这一工作还是拖得太久。在这方面，单独挑出了制宪领域。

与会者认为，联合国也应该找到支持民主多党制度发展的办法，而不应让它成为或被视为党派的或“政治的”。为了实现这一目标，联合国应与国家机构和利益相关方携手合作，实现透明、包容和公平的多党代表制的发展，或大体实现创建一个公平的政治竞争环境的制度。例如，联合国的一个合适的作用可能是帮助发展公平的竞选活动/政党财务系统，或推动建立具有广泛包容性（尤其是包容妇女）的政党，该政党内部应民主、透明、并能代表广泛的国家议程，而不是仅着眼于狭隘的基于身份的利益或参与基于人格的政治。政治包容性和发展成果之间的联系依据的是一项研究，该项研究指出政治解决的包容性，以及政治解决的稳定性/持续时间是创建最有利于发展的环境的关键。

这样，民主就能有助于政策制定和实施（以妥协为导向和寻求共识的形式出现），并且有助于经济改

革在长期范围内的可持续性，它们会在一个特定的问题开始时，让所有主要利益相关方参与进来，反过来，它们也能调和相互冲突的利益和优先事项。持续关注公共行政改革和基于对话的政策制定能力间的联系对民主建设战略很重要。

民主和发展援助还在发展中国家能力方面形成了交集。这意味着在转型环境中支持制度改革以提高完整性和自主性（例如司法机构）、促进国家关键部委和服务职能的恢复或重建、促进安全部门改革、特别是维持治安，并系统地扩大司法救助。一些与会者断言，如果没有一个正常运作的、专业化的、积极响应的国家，那么既不可能产生有意义的民主，也不可能出现可持续的发展。与此同时，联合国，特别是联合国开发计划署必须在对国家机构的直接支持和同时对民间团体的支持之间不断进行平衡，以改进其提供社会问责制的能力。

把民主和发展联系起来的一个实用且立竿见影的方法是在地方层面，地方层面的直接参与、包容和声音对发展中的社会问责制非常重要。鉴于有人担心传统的权力下放方法没有效果，根据一些与会者的意见，联合国可能会从在地方层面培育权力和资源下放与实现发展成果之间更加协同的关系的途径中取得比较经验并从中受益。

在全球范围内分享经验并建设民主与发展伙伴关系

最后，许多与会者建议联合国、区域组织和区域非政府组织之间应建立关于民主-发展关系的更为密切的合作伙伴关系。许多人提出，区域组织已在实地制定了实现民主、阐述民主、人权和发展领域的更加针对环境的方法。与此同时，有与会者指出，区域规范、监控和危机应对能力是非常不均的。例如，与拉丁美洲和加勒比、东欧、南部和西部非洲相比，中东和北非、中亚、南亚和东南亚、东非等地区被列为“制度化不足”的地区。2011年圆桌会议改善区域能力的具体措施备受关注，它们能促进选举和制宪进程，经历了正在发生的变化之后，阿拉伯世界可能会采取这些措施。

因此，建立合作伙伴关系的战略目标要加强联合国与区域组织之间的合作，并加强联合国特派团和国家办事处与区域组织在实地协同工作的能力。由于区域组织各有不同的组成、使命和效力，因此这一领域的一个额外战略目标应是加强区域组织的自身能力，以便帮助它们更有效地利用已经开发好并被他们采纳的规范和工具。实践证明发展南南区域组织的能力发展是特别有效的策略，可发展或许更好地扎根在当地文化和经验中的民主建设和发展能力。■

民主与发展： 联合国的作用



開幕辭：Olav Kjørven先生，助理秘書長兼聯合國開發計劃署發展政策局局長（左）、Claude Heller大使閣下，墨西哥常駐聯合國代表（中左）、Elizabeth Spehar女士，聯合國政治事務部歐洲司司長（中右）、Massimo Tommasoli博士，國際IDEA常駐聯合國觀察員（右）



歡迎辭：Claude Heller大使閣下，墨西哥常駐聯合國代表



Massimo Tommasoli博士，國際IDEA常駐聯合國觀察員



Olav Kjørven先生，助理秘書長兼聯合國開發計劃署發展政策局局長



Elizabeth Spehar女士，聯合國政治事務部歐洲司司長



專題會議1：Alexandra Trzeciak-Duval女士，經濟合作與發展組織發展合作理事會政策協調部負責人（左一）、Lourdes Flores Nano女士，秘魯Unidad Nacional Alliance and Partido Popular Cristiano負責人（左二）、Peter Ronald deSouza教授，印度高級研究院主任（左三）、Goran Fejic先生，國際IDEA高級顧問（右二）、Marta Lagos女士，智利拉丁美洲民主動態調查主任（右二）、Jibrin Ibrahim博士，尼日利亞民主和發展中心主任（右一）



主席：Goran Fejic先生，國際IDEA高級顧問



發言人：Marta Lagos女士，智利拉丁美洲民主動態調查主任



發言人：Peter Ronald deSouza教授，印度高級研究院主任



討論者：Jibrin Ibrahim博士，尼日利亞民主和發展中心主任



討論者：Lourdes Flores Nano女士，秘魯Unidad Nacional Alliance and Partido Popular Cristiano負責人



討論者：Alexandra Trzeciak-Duval女士，經濟合作與發展組織發展合作理事會政策協調部負責人



专题会议2: Marie-Angelique Savané女士, 塞内加尔APRM名人委员会主席(左一)、Georges Nzongola-Ntalaja教授, 美国北卡罗来纳大学教堂山分校(左二)、Azyumardi Azra教授, 印度尼西亚Universitas Islam Negeri, Syarif Hidayatullah(左三)、Bjorn Førde先生, 联合国开发计划署奥斯陆治理中心主任(右三)、Adebayo Olukoshi教授, 塞内加尔CODESRIA执行秘书(右二)、Jerzy Pomianowski先生, 经济合作与发展组织民主治理咨询合作伙伴关系主任(右一)



发言人: Adebayo Olukoshi教授, 塞内加尔CODESRIA执行秘书



主席: Bjorn Førde先生, 联合国开发计划署奥斯陆治理中心主任



讨论者: Georges Nzongola-Ntalaja教授, 美国北卡罗来纳大学教堂山分校



讨论者: Jerzy Pomianowski先生, 经济合作与发展组织民主治理咨询合作伙伴关系主任



发言人: Azyumardi Azra教授, 印度尼西亚Universitas Islam Negeri, Syarif Hidayatullah



讨论者: Marie-Angelique Savané女士, 塞内加尔APRM名人委员会主席



结束发言: Massimo Tommasoli博士, 国际IDEA常驻联合国观察员(左)、B. Lynn Pascoe先生, 联合国负责政治事务的助理秘书长(中)、Ad Melkert先生, 联合国开发计划署副署长(右)



Ad Melkert先生, 联合国开发计划署副署长



B. Lynn Pascoe先生, 联合国负责政治事务的助理秘书长



与会者: Roland Rich先生, 联合国民主基金行政负责人



与会者: Alessandro Motter先生, 各国议会联盟 (IPU) 联络官

结论与建议

结论

民主与发展关系之辩

尽管学术文献中的证据多种多样，并无定论，但对民主和发展是随着时间推移相辅相成的这一观点却很少有分歧。一个方面的进步可能带来另一方面的进步，这是一个相互作用和相互巩固的过程。“良好治理”一词经常被用来代表民主对发展所做的贡献及其在发展中发挥的作用的一个较广泛的概念。然而，与会者争论说，“民主”而不只是“良好治理”（或更简单的表达，如“足够好的治理”），确实对发展必不可少，它不仅包括关键的制度和程序，也包含公民的声音、参与、包容和培育民主文化等概念。一些与会者进一步指出，至少没有相反的证据表明必须为了发展而牺牲民主，也没有证据表明在某种程度上以发展为导向的独裁从长远来看会有更好的成就。

通过审查在2008年和2011年的圆桌会议进行的各种辩论和比较经验，与会者最终认为，民主确实能对实现发展成果发挥作用。当与安全和社会保障、法治和司法、专业的公共管理和在教育与医疗保健等领域提供基本服务等国家能力相配合时，民主的核心属性，如参与、包容、响应公民的要求和问责制，确实能直接和间接地为发展做出贡献。

另外，与会者也承认，贫穷、饥饿和疾病会限制人们有效行使政治

权利和公民权利的能力。因此，发展对民主也很重要。以经济停滞、持续不平等和/或深度贫困等形式出现的欠发展，会破坏人们对正式的民主政府制度的信心，即使在公认这些制度已经非常巩固的国家和地区也是如此。民主并不总是以公民预期的水平和速度实现发展，这是一个事实。此外，正式的和必要的民主进程，如定期组织和举行竞选——这经常得到进行民主援助的国际捐助者的青睐——其自身并不足以改善穷人的生活。

总之，人们理解虽然个别民主政府在根据人民的需求和期望实现发展方面并不总能得到很高的评价，但民主制度的作用，如保障公民表达需求并使这些需求得到满足，以及保障公民罢免那些不按他们期望进行统治的人的权利——民主的本质——随着时间发展，对问责制和发展的可持续性是必不可少的。确保民主能提供更好发展成果的关键是营造一个有利的环境，在这种环境中，即使是最贫穷和最边缘化的人都能发出自己的声音，并帮助实现发展目标。最后的结论是——虽然发展不是唯一需要考虑的变量——从长远来看，如果发展没有建立在一个包容的、民主的政治解决之上，那么它不大可能取得成功。

反思建设民主与发展的方法

与会者认为，现在的挑战是在瞬息万变的社会中利用转型时刻创造的机会来同时推进民主和发展目

标。这意味着要确保国家发展计划和经济改革具有广泛的包容性和参与性，确保国家机构更加负责，并确保以这样一种方式设计选举过程和制宪过程：它应具有广泛的包容性，特别是对少数民族、妇女和弱势群体的包容。

植根于制衡特别是对行政权力制衡的问责制和透明度，被确定为新兴民主国家在未来必须面临的艰巨任务，它们也将对发展前景起决定性作用。

建议

联合国应该重新思考建设民主的传统方法以及提供发展援助的常规方法。有必要进一步推进“民主化发展”，以打破现有的民主建设和发展合作伙伴关系实施之间的障碍，尤其是在其实施的连贯性方面。例如，国家和区域人类发展报告可能是更为有用的工具，它们更多地将对发展成果和目标的分析和监测与对公民权利和公民参与如何影响可持续进程的可能性的更主要的理解结合起来。

在2015年后的发展议程中讨论民主

1. 对民主建设为什么既是一个固有目标，又能对推动发展发挥重要作用进行反思，这应该对联合国在2015年实现“千年发展目标”（MDG）后制定新的发展框架至关重要。鉴于每个国家的国情都是独特的，应就民主代表性、问责

制和信息获取以及包容性治理的改进如何有助于实现发展目标进行讨论，尤其是对妇女而言。这些问题应该是联合国各机构的审议以及联合国会员国讨论的中心，它们将是2015年后发展议程的最终制定者。

2. 虽然民主对发展的贡献或发展对民主的贡献是复杂的、与具体情况有关，有时甚至是有争议的，但联合国应继续探索、支持和促进这两个过程中必不可少、相辅相成的方面。

3. 联合国应基于主流的性别平等权利观点，为建立能表明民主治理在实现21世纪发展成果的过程中处于中心位置的实证知识体系做出贡献。联合国组织和机构应致力于持续展示民主的原则和做法，如尊重人权、法治、问责制、可信和透明的选举过程、政治多元化和民间团体的参与能如何直接和间接地为发展做出贡献。特别是应提出支持妇女代表对发展结果产生积极作用的证据，以说明具体的民主建设目标是如何与教育和卫生等领域的发展目标直接联系起来的。

以有原则的、持续的方式参与民主与发展

4. 联合国必须更加有系统地采取行动，并使其在世界各地民主建设中所起的作用更为明确。联合国的行动应植根于它的规范性基础，致力于通过有原则的、一致的参与来推进民主，以寻求实现联合国的三大支柱：和平与安全、人权、发

民主与发展： 联合国的作用

展。联合国作为人权支持者的明确角色说明，联合国需要更好地阐明民主原则和实践不是是否，而是如何直接或间接对发展做出贡献的，民主对于实现人权不仅有本质的益处，也和实现发展成果紧密相关。民主建设应成为联合国所有工作的主流。联合国的作用和职能既是技术性的，例如协助选举进程的组织，也是原则性的，例如对全面民主转型表示支持。

5. 联合国必须进一步发展自己的内部政策和能力，以更有效地协助各国向民主过渡，支持新生的民主转型。联合国地位独特，担负着为经历着复杂且同时发生的政治、社会和经济转型的国家提供支持的使命，它还承担为以创建新的民主国家为目标的从冲突向和平的转型提供协助的使命。确保社会动荡之后的转型进程带来新的问责制度是联合国参与的一个重要切入点；自主、可行、合法、有效的法治制度都是民主和发展的基本要素。

6. 鉴于民主建设是一个长期、复杂和高度依赖国情的过程，联合国的民主援助需要扎根于对当地实际情况的深刻理解和扎实的比较知识。民主支持可与多种多样的各国国情密切相关，因为在所有国家中，“完善”民主制度的目标是一项进展中的经常性工作。虽然如此，特别是在转型环境中，联合国需要能够并准备好为民主转型，包括制度建设和民主文化的发展，提供长期支持。

认识民主所有权和包容的重要性

7. 联合国对国家所有权原则的长期承诺应以更包容的方式进行定义并实施，并应吸纳对民主和发展之间相辅相成关系的基于具体情况的理解。如果存在民主基础，众多的国内行动者和利益相关方能在其中的政策辩论和监督发挥实质作用，那么发展进程会变得更加有效。通过加强国内制度和流程强化国内问责制，发展能变得更加可持续。要使民主扎根，使国家所有权真正有意义，民间团体和议会代表需要携手合作，塑造国家发展议程并达成一致意见。反过来，这种对话开辟的政治空间将为通过政府、议会机构、民选领导人在次国家层面和民间团体中的多渠道互动来为加强国家和民主决策添砖加瓦。

8. 实现向新的、稳定的政治秩序和平转型的短期努力必须与长期战略方针相联系，这些长期战略方针旨在建立具有更广泛的参与性并允许所有声音——包括穷人、传统上总是处于弱势的群体的声音——被听到的体制。社会排斥限制了一个国家培养让民主发挥作用、让发展努力产生效果所需的国家与社会根本关系的程度。和实现包容性的努力相配合的还必须有新的衡量进展的方法，该方法的标准以更全面的目标设立和监测方法，把民主建设目标和发展目标结合起来。

9. 在联合国内部，仍有一个受到普遍关切的问题，即在全球政策和实地层面，需要做更多工作以

在联合国系统的民主建设、建设和平和发发展援助等分支机构间建立共同愿景。继续建设联合国国家小组的能力，使之能与国家利益相关者共同设计并实施更明确地与民主治理相联系的发展计划过程，这是未来几年的重要工作。一个共同愿景也应伴随着来自联合国的更有凝聚力、更一致的讯息。这些讯息涉及社会经济发展和民主发展相辅相成的性质、二者在建设可持续的和平中发挥的作用，以及民主作为一种普世价值和优先目标的固有重要性。这意味着培育切入点、利用切入点，对民主的社会力量给予适当支持，并帮助创造条件使民间团体的声音被听到。

实施解决民主与发展关系的政策

10. 联合国应在处理民主与发展之间联系时，弥合政策与实践之间的差距。在过去25年中，联合国已发生了很大变化，它开发了知识库，编制了最佳实践目录，而且改进了运作策略，在此基础上才实现了今天的民主援助。不过，在民主和发展的交叉处仍存在一些领域，需要更有凝聚力的信条、更协调一致的实施和更创新的方法来弥合发展援助视角和民主建设视角之间的差距。

11. 需要通过改革解决构想和实施传统民主建设援助的途径。国际组织往往过多地、过于短暂地关注选举过程。但是，对重要的元素，如政党制度和议会的表现等，则关注较少。联合国还需要更多

地参与民主建设中这一“缺失的环节”。应探索为发展透明、包容和公平的多党制的国家提供支持的可能性，并探索它们对发展进程的潜在影响。

在全球范围内分享经验并建设民主与发展合作伙伴关系

12. 有必要在联合国和其他主要参与者之间——无论是在全球、区域还是在国家层面——发展强有力的合作伙伴关系，为民主提供支持。联合国与国际组织、区域和次区域组织、国家政府和民间社会组织间的合作伙伴关系应建立在民主和发展的丰富经验之上，这些实体，特别是南方国家，可以利用经验带来改变。例如，各区域和次区域组织已制定出更多的针对特定环境的民主建设和推广方法，并已阐明了把民主、人权和发展联系起来的植根于本地的区域章程。联合国必须不断寻找新的机会和方法，以确保民主建设支持建立在对当地国情的深入了解之上，并以当地利益相关方的需求为中心。■

民主与发展： 联合国的作用

附件

附件1 “发展的民主/民主的发展”国际圆桌会议概念 文件和议程

纽约，2008年9月12日

活动

在由联合国大会于2007年设立的首个国际民主日之际，国际民主与辅助选举研究所（国际IDEA）、政治事务部（DPA）和联合国开发计划署（UNDP）将共同在纽约举办为期一天的关于民主与发展相互作用的圆桌会议。

目标

本次会议将力求确定在目前全球环境内，在能增强可持续发展进程的民主促进和支持领域内的——尤其是由联合国开展的——多边行动政策领域。

源自会议的主要建议将被传达给于首个世界民主日之际于9月15日召开的第62届联合国大会特别非正式全体会议。

这次会议可能会为即将于9月在纽约和第63届联合国大会一并召开的联合国高级别中期审查会议期间进行的有关“千年发展目标”（MDGs）的辩论提供前瞻性的思路。辩论也可能为近期的经社理事会发展合作论坛的后续行动，尤其是议会、地方政府、政党和民间团队的作用，以及其他

国家层面的非国家行动者的作用提供意见。即将于9月2日至4日举行的阿克拉援助实效高级别论坛的结果也将为辩论提供信息，辩论也可能和即将于2008年11月29日至12月2日于多哈举行的联合国发展筹资会议有关。

与会者

由国际IDEA、联合国政治事务部、联合国开发计划署确定的15位专家、学者和决策者将作为专题讨论小组参加者参加这次会议，来自常驻联合国代表团、联合国秘书处、联合国专门机构、基金和项目、区域组织、智库和非政府组织的代表也应邀参加此次活动。将尽一切努力使来自不同地区的意见得以呈现，也将挑选专题讨论小组参加者提供关于联合国系统作用的具体政策理念和建议。

理念

联合国系统的各机构、基金和项目追求可持续发展，把它作为联合国工作的重要支柱之一，它们把国际社会的主要优先事项列入了《千年宣言》和相关的“千年发展目标”（MDG）。尤其是在民主建设领域，联合国开发计划署的人类发展具体使命和它的民主治理议程有关。发展合作项目越来越注重改善和加强民主治理的具体方面，如它们是否解决法治问题、人权、性别平等、广泛参与、透明度、声音和问责制、

有效提供公共服务，或者更广泛地说，发展制度回应人民需求的能力。这些行动，以这样或那样的方式，涉及推进民主的核心方面，民主是这样一种制度：其中政府掌握在公民手中，所有公民都被赋予有意义地参与的机会，并在行使这种控制时被视为平等的。

支持民主的活动和支持发展的活动，即使不被视为相互竞争或相互对立的议程，也往往被看作互不相关的。它们也往往主要被当作专业知识的技术领域，被排除在更广泛的政治选择和决策之外。但是，如果发展越来越被理解为“人的发展”，那就扩大了选择和机会，民主的可持续性也似乎与改善人民的日常生活息息相关。这两个区域不但在公民的目标和愿望中，而且也在更有效地利用资源的非常现实的问题中日渐融合。此外，众多行动者的经验清楚地表明，这两个过程所涉及的内容远远不只限于技术专长、政策咨询以及更高水平的投资。要真正使发展受益人享有发展成果，使发展变得可持续，它们就需要在一个开放、包容的参与决策过程中产生并形成，这一过程必须是真正民主的。

在许多国家，民主和发展这两个紧密联系目标也正在受到当前全球经济发展趋势的深刻影响。商品价格在全球快速上涨，包括基本的粮食和能源，如石油，已经触及了全世界每一个角落，对

数以百万计的人，尤其是那些已经生活在贫困之中的人们造成了影响。由于政府提供服务的能力直接受到这些冲击的影响，当有责任、有政治动机应对不平等的政府的维持变得不可或缺时，它们造成的直接影响有可能会破坏民主国家的稳定。与此同时，更贫穷的人会面临大宗商品价格上涨带来的压力，进口国会有可能破坏进一步推进社会和经济发展的努力以及实现“千年发展目标”的努力。

2008年国际民主日是一个机会，可在考虑目前全球环境中的发展和民主议程之间的相互作用时，进一步确定需要解决的关键政策领域，以使它们更加相辅相成，并从这个角度考虑多边行动面临的挑战和具有的潜力，特别是联合国面临的挑战和具有的潜力。■

民主与发展： 联合国的作用

“发展的民主/民主的发展”国际圆桌会议议程 2008年9月12日 纽约赫尔姆斯利酒店， 纽约

欢迎辞

墨西哥常驻联合国代表Claude Heller大使阁下

开场致辞

国际IDEA常驻联合国观察员
Massimo Tommasoli博士

联合国助理秘书长兼联合国开发计划署发展政策局局长Olav Kjørven先生

联合国政治事务部欧洲司司长
Elizabeth Spehar女士

一. 民主及其对发展的影响

主持：国际IDEA高级顾问Goran Fejic先生

发言人：智利拉丁美洲民主动态调查主任Marta Lagos女士

印度高级研究院主任Peter Ronald deSouza教授

讨论者：尼日利亚民主和发展中心主任Jibrin Ibrahim博士

秘鲁全国团结联盟和基督教人民党负责人Lourdes Flores Nano女士

经济合作与发展组织发展合作理事会政策协调部负责人

Alexandra Trzeciak-Duval女士

主题和问题：

有证据表明，总体而言，促进政治竞逐、制衡、言论自由、声音和民主问责制度能在长期范围使发展成果产生较大的差别。然而，贫穷有可能阻碍民主，因为和饥饿、疾病和暴力的抗争使公民积极参与政治和社会生活变得极为困难。

全球经济指标开展的舆论调查结果，以及对民主的“执行”方面进行的政策导向分析显示出令人担忧的形势。例如，在拉丁美洲进行的研究指出，公民对民主制度的信任和国家收入分配差距之间呈负相关。类似的相关性很可能在其他地区也同样存在。近期食品和石油价格的大幅上涨在许多国家引发了社会动荡，使许多民主政府的“执行能力”承受了巨大压力。

当前民主治理的经验在实现可持续发展方面揭示了什么？

为什么民主的潜在优势并不能总是转化为贫穷国家或其他国家中的穷人的明显或真正的发展？

区域层面的趋势和影响是否存在差异？

多边行动（在全球、区域和国家层面）对促进可持续发展的民主改革和对话的支持范围是什么？

二. 民主及其对发展的影响

主持：联合国开发计划署奥斯陆治理中心主任Bjorn Førde先生

发言人：塞内加尔CODESRIA执行秘书Adebayo Olukoshi教授

印度尼西亚Syarif Hidayatullah国立伊斯兰大学Azyumardi Azra教授

讨论者：经济合作与发展组织民主治理咨询合作伙伴关系主任

Jerzy Pomianowski先生

美国北卡罗来纳大学教堂山分校

Georges Nzongola-Ntalaja教授

塞内加尔非洲同级审评机制APRM

名人委员会主席Marie-Angelique

Savané女士

主题和问题：

人们一直在争论，一个产生持久发展成果的有效发展战略需要具备民主治理的许多基本特征，如果不是全部特征的话，即：法治、透明度、问责制、制衡等等。也有人认为，任何发展战略都需要民主参与的批准和巩固，以便在可持续的基础上得到实施并产生效果。

在国际发展合作方面，一个传统上被认为是成功的关键要素是发展过程中的国家所有权原则。当前的争论越来越注重通过侧重于相互问责、承认并增强国家政府之外的其他行动者的作用，来增强实施这一原则的民主维度。这些行动者包括捐助国和受援国的民间团体组织、私营部门以及最近出现的本质上更政治化的行动者，如议会、地方议会和政党。

因此，“发展的民主所有权”可被认为是一个超越了传统的开发合作参数的概念，它与发展中国家和发达国家都高度相关，在发展融资审查的背景下，“千年发展目标”（MDG）的工作、落实《巴黎援助成效宣言》和后续的经社理事会发展合作论坛的工作均对此有所反映。

可持续发展在何种程度，在什么条件下对民主建设不可或缺？根据不同地区的经验，不同的发展模式对民主建设有何影响？

在这些案例中，什么是民主建设和巩固的主要元素或“触发因素”？

在世界不同地区，发展的国家所有权以及参与过程有哪些有用经验？如何能把这些经验有效地共享，特别是在南南合作的框架中共享？

多边行动（在全球、区域和国家层面）对促进民主建设的可持续发展进程改革的支持范围是什么？

三. 总结发言

主持：国际IDEA常驻联合国观察员Massimo Tommasoli博士

发言人：联合国负责政治事务的助理秘书长B. Lynn Pascoe先生

联合国开发计划署副署长Ad Melkert先生 ■

民主与发展： 联合国的作用

附件2 墨西哥常驻联合国代表 Claude Heller大使阁 下的欢迎辞

我只能讲述我自己地区，也就是拉丁美洲和加勒比地区的例子，至少可以说从阿根廷到委内瑞拉，从古巴到墨西哥，该地区对民主概念存在不同的理解。然而，为了我们今天讨论的目的，让我们专注于把民主作为出发点，把民主作为定期举行选举的、带有政府问责制的制度，在此制度中选举者有从不同政治选项中进行选择的自由。我也必须明确说明，民主并非是能强加给社会的出口产品。

有必要根据每个国家的特殊性来发展民主。几年前，诺贝尔经济学奖获得者Amartya Sen断言说民主国家从没有经历过饥荒，从而雄辩地说明民主政权是对他们的公民负责的，这不仅体现在政治上，还体现在经济方面。这可以被视为关于民主与发展内部和它们之间关系的讨论的出发点。

学术界对于这种关系一直在进行争论。对于那些认为民主制度凌驾于所有其他制度之上的人来说，他们的主要假设是民主能使经济增长，因此，它是发展的最佳制度。遗憾的是，关于此说法的实验性证据尚不明确。但是人们可能会争辩说，为了实现经济

增长，除了其他条件外，还需要有统一的制度框架和对法治的尊重，这些是长期经济规划的关键组成部分，另外还要有透明的政治制度为容纳目前全球市场发展的机制提供支持。在所有这些问题中，民主作为更好地服务于发展事业的制度胜出，因为它在公民和决策者之间建立了政治纽带，迫使后者以符合总体利益，或至少是符合多数人的利益的方式行事。

民主对经济增长的效果还可以通过诸如健康、教育、人权保障和其他公共产品间接地感知。民主制度中的政策制定者有向公民提供更多公共产品的动力，因为他们害怕如果不采取相应的行动，会失去选民的支持。民主政体的公民有能力通过投票的力量把他们的愿望转化为政治行动。相反，在所谓的专制政权中，选举没有多大关系，而且政治行动者不受广泛的问责措施的制约。但正如这次会议的主题所准确表明的，这两个概念间的关系不但能从民主对发展带来的利益的角度进行研究，还可以从经济发展如何有利于民主的视角进行研究。确立支持经济增长导致了民主的说法的实验性证据当然很复杂，我希望我们尊贵的发言人今天能在这方面提供重要帮助。

历史告诉我们，这种关系比现代化理论的维护者证明的要复杂得多。我们仍然可以认为，经济

发展是维护社会稳定的基础，这反过来又对民主的存在做出了贡献。引用Przeworski的一句最经典的名言：民主更可能在经济增长的国家，尤其是在富裕国家中存活。此外，如果政权能设法实现发展，那么即使在最贫穷的经济体中，民主也能得以保留。因此，发展和民主之间似乎存在着明显的相互作用。

学术研究已经证明，贫穷和经济衰退是对民主的最大威胁，尤其是在年轻的民主国家，例如那些仅在过去的二十年中才蓬勃发展的国家。在这方面，如今有一个全球概念，即最近经历了民主化进程的国家的社会正在对本国政府处理犯罪、暴力、缺乏经济机会和社会解体等问题变得越来越没有耐心。不只是以促进增长为导向，而且还以实现真正的人类发展、可持续发展为导向的健全经济政策在这些国家成为了保护民主价值观，使之免受社会动荡之害的关键因素。

除了这些政策以外，21世纪经济的全球化性质需要国际社会理解这些挑战，它们迫使多边舞台上的行动者为了民主的生存，采取行动来促进可持续发展和人类安全。

这个问题已在联合国，尤其是通过其机构和项目的工作，引起了极大共鸣。我确信，出席今天会议的联合国开发计划署的尊贵代表们在这个问题上不会对我提

出反对意见。《千年宣言》及随后的“千年发展目标”中所包含的目标必须是我们今天辩论的中心，也必须是接下来的建议的中心，建议最终会被提交给联合国大会。我们必须牢记，建设有效的现代国家是绝对必要的，在这些国家中民主、人权和经济增长能得到保障，这应成为多边机构发展计划的优先事项。

今天我们目睹的许多悲剧是由于一些政府满足公民基本需求的能力很差，而如果此种能力得到增强和实现，那么就拥有了保护这些国家所拥护的民主价值观的力量。可持续发展和经济增长当然是那些民主国家领导人的愿望，也是那些选举了他们，以在世界各地维护和促进民主的人民的持续要求。各国和多边论坛能采取的行动包括通过我们近年来在“千年发展目标”框架内获得的承诺，继续追求可持续发展。我相信，今天各位尊贵的发言人所做的贡献将给予我们启示，将促进关于把民主和发展连接起来的超验纽带的当前辩论。

最后我想引用温斯顿·丘吉尔爵士的话，他提醒我们，除了被人类不时尝试过的其他一切政府形式，民主是最坏的政府形式。让我们希望，这次会议和下周一的庆祝活动，将为保护和巩固这个虽不完美但值得珍惜的政府形式做出贡献。

谢谢。■

民主与发展： 联合国的作用

附件3

联合国助理秘书长兼 联合国开发计划署发 展政策局局长Olav Kjørven先生的发言

首个国际民主日提供了非常好的机会，让我们在这里庆祝过去三十年全世界在促进和巩固民主制度领域所取得的进步。与此同时，我们还需要认识到我们正面临着挑战，我们需要评估这些挑战，并探索我们在当今世界各地的民主治理中所看到的令人担忧的趋势的意义。

在联合国开发计划署，民主治理是一个渠道，我们通过它支持维护人权，并通过良好的治理拓展189位世界领导人在2000年的《千年宣言》中倡导的人类发展。在这方面，我们坚定地致力于在我们的千年发展议程背景下实现这些目标，并把重点放在使个人能够扩大他们的选择和机会，充分开发他们的潜能，并根据他们的需求、选择和利益，过上有尊严的充实的生活。在此借用Amartya Sen的讲话内容，他天才般地把发展定义为自由，而自由的概念化是我们带给全世界的基本发展世界的极有价值的观点。

联合国开发计划署的首要贡献是能力发展，意即提高地方和国家兑现发展承诺和利用机会的能力。本着这种精神，我们的实际

工作重点是加强国家机构为公民提供服务、促进公民参与并从经验中学习的能力。我们以同样的方式在决策过程中促进包容性参与，使公民的真正需要能塑造政策和发展举措，同时对边缘化人群给予特别关注。概括地说，这就是我们在联合国开发计划署对“发展即自由”这个概念赋予操作含义的议程。

但我们还有很长的路要走。在联合国开发计划署，我们在前几年发起了一个穷人法律赋权委员会。委员会由美国前国务卿玛德琳·奥尔布赖特大使和秘鲁经济学家Hernando de Soto任主席。委员会得出结论说，今天在我们的世界，仍有40亿人没有得到有效的保护和机会，而这些保护和机会只有法治的、正常运行的国家机构才能提供，从这个意义上说，他们被排除在了法治之外。想到全世界几乎有四分之三的人口无法获得司法救助，例如，无论是获得知识产权或其他类似工具，还是对他们的文化认同的保护，这的确令人感到惊异。今天，如果我们要在实现“千年发展目标”和所有人的包容性人类发展目标方面取得快速、持续的进展，那么发展仍存在着最严重的差距。

我们与国家利益相关方合作，帮助各国加强国家和地方机构，使它们变得更加负责、透明、有效率。长期目标是通过赋予所有行动者——公民、民间团体和私

营部门——权利和声音，以加强国家所有权。我们是否总能在这方面取得成功？或者我们是否总能产生变革性的影响？不是。我们确实失败过，有时甚至功亏一篑。援助可能无效，因此还存在改进援助的空间。我们从良好实践中看到了充足的证据，它们显示了什么是成功，还告诉我们如何能够有所作为，以确保我们在良好实践和不断从失败中学习的基础上，从世界各地大约140个我

们参与治理的国家中吸取经验教训来加强能力。

今天，来自公共部门、民间团体和私营部门的代表共聚一堂，这给了我们一个共同前进的机会，让我们能巩固现有的合作伙伴关系，努力把援助和支持带到最需要它的地方。让我们抓住今天的机会，不但要相互学习，也要找出方法，使我们能在世界各国加强发展和民主之间的关系。

2008年9月12日 ■

附件4 联合国政治事务部欧洲司司长Elizabeth Spehar女士的发言

国际社会长期以来一直在全球、区域和国家层面参与支持和促进发展和民主。发展和民主也是联合国使命的核心，而且联合国已成为二者在全世界的主要倡导者。

《世界人权宣言》阐述了民主的基本要素，自其通过以来，已为民主被全球认可为普世价值做出了显著贡献。《公民权利和政治权利国际公约》规定要把宣言中许多原则转化为保护具体权利的国际条约。有160个会员国批准的《公民权利和政治权利国际公约》中有关于选举、言论、结

社和集会自由及其他民主权利的条款，会员国对它们负有法定义务。自1988年以来，联合国大会和前人权委员会每年至少通过一项解决民主某些主要方面问题的决议。因此，上世纪90年代以来，民主已成为联合国主要会议和首脑会议，包括千年首脑会议所取得成果中的跨领域问题。会员国在2000年的《联合国千年宣言》中重申将“不遗余力地促进民主”。2005年的世界首脑会议成果文件也把民主描述为一种关于所有人权，法治和发展的“相互关联、相辅相成”的“普世价值”。

在联合国工作三大核心支柱，即发展、和平与安全以及人权的背景下，已经有越来越多的操作性活动和这些规范性和协商性的进程相配合。在秘书长的带

民主与发展： 联合国的作用

领下，联合国还一直通过不断增强其各部门、机构和项目的凝聚力，减少工作的分散化，从而促进联合国在民主领域的工作。尽管如此，还存在这样一种看法或者说是现实：民主在世界上一些地方没有能改善人们的生活。因此，在某些民主制度被认为已得到“巩固”的国家或地区，我们看到了对经济和社会发展欠缺的普遍不满，这实际上在某些情况下已对这些国家的政治稳定构成了挑战。人们期望，民主也将能带来发展，这是一个合理的期望，我们必须努力帮助实现这一目标。我们同时应该注意这样的论点：一个社会即使没有基本的民主基础，也能实现包容的、可持续的发展——也许还更容易。

中东和北非正在进行的转型和撒哈拉以南非洲部分地区近期的民主倒退已再次把聚光灯对准民主与发展的关系及其对国家政治生活的影响。每一种情况都是独特而复杂的，同时，这种情况似乎指向在包容的、可持续的发展进程中建立强有力的民主制度和包容性政治文化的重要性。现在看到的各种动荡可被视为对当两个变量中的一个或二者都缺位时会出现何种后果的说明。

尽管在全球许多国家都有加强和巩固民主的需要（甚至在更“成熟”的民主国家也存在这个问题），但过去十年中，对民主支持活动的怀疑和抵制在某些地区也有增加。的确，民主建设的国

际援助有时被视为外国发起的对一个主权国家内政的不折不扣的政治干预。有些人会进一步认为，重点应放在“纯发展”活动上，使传统发展举措和治理与参与问题脱钩。

正是由于这些原因和其他原因，才举办了此次会议，侧重于联合国工作的三个关键领域之一——发展，因为它和民主有关。我们致力于增强我们对民主与发展如何相互促进的理解。由民主带来的政治选择和由发展带来的社会和经济选择有联系吗？如果有联系，联合国如何才能通过自己促进人类发展和人类安全的多方面工作，增强或增加这些选择？

在许多国家，民主和发展这两个紧密联系的目标也正在受到当前全球经济发展趋势的深刻影响。商品价格快速上涨，包括基本的粮食和石油这样的能源的价格上涨，已经触及了全世界每一个角落，对数以百万计的人，尤其是那些已经生活在贫困之中的人们造成了影响。因此，我们也希望更好地了解这种危机对民主政府缺乏执行能力这种看法的影响。我们期待着在考虑发展和民主之间的相互作用时，开展专注于要解决的关键政策领域的热烈讨论。我们也希望能够解决直接和联合国的日常工作相关的多边行动面临的具体挑战和具有的潜力。■

附件5 国际IDEA常驻联合 国观察员Massimo Tommasoli博士的发言

比较政治与比较发展研究都探讨了民主和发展的关系，而就民主和发展间的关系进行的激烈讨论产生的结果是不确定的，尤其是因为由民主和发展自身的不同定义所带来的限制。虽然承认民主和发展之间存在着正相关关系，但表明在一个或另一个方向的存在因果关系的证据并不一致且互相矛盾。

因此，民主化和民主建设成为了有争议的领域。国际IDEA在拉丁美洲、非洲和亚洲开展的支持民主的工作，特别是在非洲的工作，是使用非规定性的方式来建立植根于比较知识，包括来自南方国家的知识的民主制度和进程。我们的经验为我们提供了充分的证据，表明尤其是当制度被自满的精英所垄断并和社会现实隔离开来之时，制度会迅速失去民众的信任和支持。在世界上的一些地方，有证据显示，由于人们认为民主并不能帮助改善人们的生活，对民主的支持率正在下降。

民主制度，如立法机构、行政机构和政党在代表公民对经济和社会进步的要求方面被认为是无

效的。即使在民主拥有深厚基础的国家或地区，民众对经济和社会发展欠缺的不满也导致了民粹主义和极端政治的出现。

民主与发展之间联系的一个核心方面是性别问题，这对民主和发展的有效性、合法性和可持续性非常关键。一个持续的挑战是如何加强妇女的参与。尽管在北京通过了妇女代表达到30%的目标，但妇女在政治活动中的平等参与和担任当选代表仍远未成为现实。尽管通过配额机制和其他策略使妇女参与取得了不可否认的进展，但目前面临的挑战是要确保妇女的问题和关切被提上政治议程，同时要努力提高代表人数，找到提升代表比例的新方法。

还有解决民主执行方面的需要。制度的有效性和民主政治的健全性是公认的发展催化剂。民主能创造有利的环境，在这种环境中，政策选择掌握在自由的、负责任的公民手中，他们可让政府和国家机构负责实施这些政策。

因此，民主是赋予人民权能的工具，它能帮助人们解决贫困和受到排斥的问题，并让国际社会承认这种关系。然而仍存在相反的看法，它认为专制政权在促进发展方面有优势。同样，在许多国家，在政治生活中信奉正式民主程序的有影响力的行动者仍然无法把握民主在面对极端贫困、

民主与发展： 联合国的作用

不平等和社会排斥时的弱点。因此，政治行动者——主要是政党中的行动者——有必要更好地了解他们的政治选择可能对发展产生的影响，以及自己的发展选择可能对政治造成的影响。自上而下的执政能力建设必须辅以自下而上的问责措施，它们是相辅相成的。

在发展的领域，情况也正在改变。新兴经济体正在进入国家，从而扩大了需要经验和支持的人群的选择范围，并按照自己的需要和优先事项将它们结合在一起。也许“发展”本身就是需要更深入了解的观念之一。谁在发展，为谁发展？普通民众有发言权吗？他们是否能指望自己选举出的代表设立正确的优先事项？在这些情况下，“国家所有权”的真正含义是什么？国家所有权，作为国际发展合作的指导原则之一受到高度重视，它常常因各种实际目的被削弱成为政府行政分支机构的所有权，在发达国

家和发展中国家都存在这种情况。

发展的所有权必须民主化。为了做到这一点，民主化进程的主要行动者，如政党、立法机构以及民间团体和媒体都能够而且应该发挥作用。在这方面，令人鼓舞的是，于2008年9月4日在阿克拉援助实效高级别论坛上达成的《阿克拉行动议程》，把民主和经济增长、社会进步和环境保护作为所有国家的主要发展引擎。

联合国已在民主化的许多领域，尤其是在选举和议会的支支持、人权以及建设和平和民主建设之间联系的领域，成为重要的参与者。联合国在国家建设中的作用也日益和建立民主制度和进程中并行且常常交织在一起的维度相关，而且是在易发生冲突和高度分化的环境下。我们希望此次圆桌会议将提供开放和坦诚交流的机会，对民主和发展的关系的各个方面进行探讨，我们期待着能让其他人了解此领域多边行动作用的政策辩论的结论。■

附件6 “21世纪的民主与发展 再思考” 圆桌讨论议程

Uganda House, 纽
约, 2011年3月21日

一. 介绍

开幕致辞：国际IDEA常驻联合国
观察员Massimo Tommasoli博士

问题文件概述：丹佛大学约瑟
夫·戈倍尔国际研究学院Timothy
D. Sisk教授

二. 战略和政策层面

主持：联合国政治事务部（DPA）
欧洲司司长Elizabeth Spehar女
士

主题和问题：

鉴于全球金融和经济危机以及中
东和北非的变革浪潮：

联合国和国际社会能以何种方
式和更有凝聚力的手段共同促进
相辅相成的民主和发展进程？

我们需要在何种程度上重新思
考促进民主发展的全球制度和进
程的架构和功能，以克服民主建
设和发展援助的“孤立”方法？

我们能如何以及时和有凝聚力
的方式利用民主的空缺（如中东
地区的情况）以及与此相关的改
善性别平等的前景，支持可持续
发展？反过来，在这样的背景

下，发展援助能如何为民主治理
做出贡献？

三. 第二次会议：操作层面

主持：联合国开发计划署发展政
策局民主治理小组主任Geraldine
Fraser-Moleketi

主题和问题：

对选举进程、议会、政党和特定
部门中的民主对话所提供的更明
智、更有经验、对性别敏感和针
对具体环境的支持如何贡献于处
于发展目标（如关于健康、教育
或社会保障的民主对话）中心的
治理进程？

应如何设计问责机制，以通过
提供透明性来增强发展援助的影
响并建立信任，从而抑制滥用权
力？

能如何改进对在脆弱和受冲突
影响的国家中的新生民主化过程
和发展的援助？

民主建设和发展援助提供者能
通过什么办法在当地环境下与“
混合”或非正式机构合作，并通
过它们开展工作？非正式制度能
如何促进而不是分散民主和人
权？

应如何解决中等收入国家的“
不平等差距”？中等收入国家贫
困的高度集中化如何影响援助的
优先次序？民主和治理能以什么
方式为缩小不平等差距做出贡
献？

民主与发展： 联合国的
作用

四. 研究和分析

主持：国际IDEA常驻联合国观察
员Massimo Tommasoli博士

联合国和其他政府间、区域和
地方组织能以何种方式推动长期
的民主质量和实施千年目标的国
家层面绩效之间的关系研究？

有哪些切实可行的方法能发展
新的合作关系与机制，以实现可
增强凝聚力的、关于民主和发展的
捐助者-受益人对话？

五. 结论

发言人：联合国政治事务部欧洲
司司长Elizabeth Spehar女士

联合国开发计划署发展政策局
民主治理小组主任Geraldine
Fraser-Moleketi女士

国际IDEA常驻联合国观察员
Massimo Tommasoli博士 ■

参考文献与补充阅读

- Boutros-Ghali, B., *The Interaction between Democracy and Development: Executive Summary*. International Panel on Democracy and Development (IPDD) (Paris: UNESCO, 2003) available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343e.pdf>
- Carothers, T., 'Democracy and Development Aid: The Elusive Synthesis,' *Journal of Democracy*, 21/4 (2010) pp. 12-26.
- El-Mikawy, N., and Ingvild O., 'Understanding and Programming for Linkages: Democratic Governance and Development', Oslo Governance Center Discussion Paper 8 (Oslo: UNDP, 2008) available at <http://gaportal.org/sites/default/files/Understanding%20and%20programming%20for%20linkages.pdf>
- Ghaus-Pasha, A., 'Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices', (ST/ESA/PAD/SER.E/99), Report prepared for the 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria. (New York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2006) available at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025110.pdf>
- Guéhenno, J-M., et al., *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group (A/65/747-S/2011/85)*, 22 February 2011 available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/240/80/PDF/N1124080.pdf?OpenElement>
- Halperin, M., Siegle, J.T., and Weinstein, M.M., *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Council of Foreign Relations (New York: Routledge, 2005.)
- Hyden, G., Mease, K., Foresti, M., and Fritz, V., 'Governance Assessments for Local Stakeholders: What the World Governance Assessment Offers' (London: Overseas Development Institute, 2008) available at <http://www.odi.org.uk/resources/download/573.pdf>
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011. *A New Deal for Engagement in Fragile States*, adopted at the 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness, 29 November-1 December 2011, Busan, Korea available at <http://www.g7plus.org/storage/New%20Deal%20English.pdf>
- International IDEA, 'It's the People Ownership: Why the Aid Agenda Needs Democracy in the Post-Busan Era and How to Start Supporting It', IDEA Discussion Paper (Stockholm: International IDEA, 2011) available at <http://www.idea.int/resources/analysis/upload/PeoplesOwnership-1.pdf>
- Newman, E., and Rich, R., eds, *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*. (Tokyo: United Nations University Press, 2004)
- Norris, P., *Making Democratic Governance Work: The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012)
- OECD/DAC, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience* OECD/DAC Discussion Paper. (Paris: OECD, 2008) available at <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>
- OECD/DAC, *Draft Orientations and Principles on Development Cooperation, Accountability, and Democratic Governance* (Paris: DAC Network on Governance, 2012) available at [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)28&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)28&docLanguage=En).
- Przeworski, A.A., Alvarez, M.E., Cheibub, J.A., and Limongi, F., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)
- Rakner, L., Rocha Menocal, A., and Fritz, V., 'Assessing International Democracy Assistance: Key Lessons and Challenges', Overseas Development Institute Project Briefing #14 (August 2008) available at <http://www.odi.org.uk/resources/download/1889.pdf>

- Rich, R., 'Situating the UN Democracy Fund', *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization* 16/4 (2010) pp. 423-434.
- Sen, A., *Development as Freedom* (New York: Anchor Books, 1999)
- Toledo, A., 'Latin America: Democracy with Development', *Journal of Democracy* 21/4 (2010) pp. 5-11.
- Tommasoli, M., (ed.), *Democracy, Peace and Security: The Role of the UN*. Discussion Paper (New York: International IDEA/UN/UNDP, 2010) available at <http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/index.cfm>
- UN, 2008. *Participatory Governance and the Millennium Development Goals*, (ST/ESA/PAD/SER.E/119), New York: UN Department of Economic and Social Affairs available at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028359.pdf>
- UN Secretary-General, *Secretary-General's Guidance Note on Democracy, September 2009* available at <http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNSG%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf>
- UN Secretary-General, *Report of the Secretary-General on Women and Peace and Security (S/2010/498), 28 September 2010* available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/540/24/PDF/N1054024.pdf?OpenElement>
- UN Secretary-General, *Annual Report of the Secretary-General on Accelerating Progress Towards the Millennium Development Goals: Options for Sustained and Inclusive Growth and Issues for Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015 (A/66/126), 11 July 2011* available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/410/40/PDF/N1141040.pdf?OpenElement>
- UN Secretary-General, *Report of the Secretary-General on Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict (A/66/311-S/2011/527), 19 August 2011* available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/458/76/PDF/N1145876.pdf?OpenElement>
- UNDP, *Arab Human Development Report 2002: Creating Opportunities for Future Generations* (New York: UNDP Regional Bureau for Arab States and Arab Fund for Economic and Social Development, 2002) available at <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002e.pdf>
- UNDP, *A Guide to Democratic Governance Practice*. (2009) available at http://www.undp.org/oslocentre/docs10/DG_forWebAsSpreads.pdf
- UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*, (New York: UNDP Regional Bureau for Arab States, 2009) available at <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>
- UNDP, *Governance for Peace: Securing the Social Contract*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery and Bureau for Development Policy. (New York: UNDP, 2012) available at http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace_2011-12-15_web.pdf.pdf
- World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, (Washington, DC: The World Bank, 2011) available at <http://wdr2011.worldbank.org/fulltext/>

缩略语

APRM	非洲同级审评机制
AU	非洲联盟
BCPR	预防危机和恢复局 (UNDP)
BDP	联合国开发计划署发展政策局
CSDS	发展中社会研究中心
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
GDP	国内生产总值
ICCPR	《公民权利和政治权利国际公约》
IDEA	国际民主与辅助选举研究所
IDEP	联合国非洲经济发展和规划研究所
IPDD	国际民主和发展委员会
MDG	千年发展目标
MENA	中东和北非
NGO	非政府组织
OAS	美洲国家组织
OECD-DAC	经济合作与发展组织-发展援助委员会
OSCE	欧洲安全与合作组织
POGAR	治理方案 (联合国开发计划署阿拉伯区域局)
PPP	购买力平价
SADC	南部非洲发展共同体
UN	联合国
UNDEF	联合国民主基金
UN DPA	联合国政治事务部
UNDP	联合国开发计划署
UN DESA	联合国经济和社会事务部
UNEP	联合国环境署
UNESCO	联合国教科文组织
UN OHCHR	联合国人权事务高级专员办公室
UN Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
WDR	世界发展报告
WHO	世界卫生组织

民主与发展： 联合国的
作用



International IDEA

Strömsborg
SE – 103 34 Stockholm
Sweden
Tel +46 9 698 37 00 Fax +46 8 20 24 22
E-mail info@idea.int
Website www.idea.int
Facebook.com/InternationalIDEA, Twitter@Int_IDEA

Office of the Permanent Observer for International IDEA to the United Nations

336 East 45th Street, 14th Floor
New York, NY 10017 – USA
Tel +1 212 286 1084
Fax +1 212 286 0260
E-mail unobserver@idea.int
ISBN: 978-91-87729-34-8