



民主与人权：

联合国的作用

Massimo Tommasoli 编

讨论文件

2013年9月



成功的民主治理必然要将重点放在促进和保护人权及基本自由上。因为没有这种保护就不可能有任何有意义的民主。



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

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: 978-91-87729-36-2

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、普遍的模式；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、荷兰、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
结论	7
建议	9
1. 导言	12
圆桌会议的背景和目标	12
圆桌会议的结构	14
2. 人权与民主建设：设立宪法和治理框架	14
3. 联合国与区域组织在推动基于权利的治理方法中的作用和影响	18
4. 联合国在建设基于法治的可持续民主治理中的连贯性	21
5. 结论与建议	24
结论	24
民主与人权的关系	24
联合国在倡导和支持基于权利的民主方法中发挥的作用	24
建议	26
建立民主治理的包容性框架	26
对联合国的看法和联合国的比较优势	27
联合国在建立可持续民主治理方面的连贯性	27
附件	28
附件1：“民主与人权”国际圆桌会议概念文件和议程，2011年7月11至12日	28
附件2：负责人权的联合国助理秘书长Ivan Šimonović先生的开幕辞	38
附件3：联合国政治事务部（DPA）欧洲司司长Elizabeth Spehar女士的发言	42
附件4：国际IDEA常驻联合国观察员Massimo Tommasoli博士的发言	44
参考文献与补充阅读	48
缩略语	50

在此謹向Stephen Graf和Kieran Lettrich致以特别感谢，感谢他们为这一计划的实施提供的支持。

民主与人权： 联合国的作用

编辑：Massimo Tommasoli
报告起草人：Kendra Collins, Zdzisław Kędzia

来自自由国际IDEA、联合国政治事务部和联合国人权事务高级专员办公室共同组织的“民主与人权：联合国的作用”国际圆桌会议的报告

主要建议

- 1 民主与人权之间的关系是复杂的、共生的、相互建构的关系。以法治为基础的基于权利实现民主的方法日益被认为是保护人权免受践踏的最稳固的保障。联合国应重视民主改革的呼声，同时也应参与可持续的基于人权的民主建设进程。
- 2 民主建设的成败直接受到制宪过程的包容和协商性质的影响，而人权标准为这些过程提供了详细基础。联合国应努力确保制宪过程的包容性和积极参与，并应确定出在长期范围内为这些流程提供支持的适当的、充足的资源。
- 3 联合国必须确定和调动其系统内现有的资源，以统一的方式开展工作，以便更好地发挥其在促进基于权利的民主进程中的独特能力，尤其是在涉及包括妇女和青年在内的弱势和代表性不足的群体时。
- 4 联合国应继续领导关于人权的普遍性以及尊重、保护、促进和实现人权为什么是有效民主治理基本框架的一部分的讨论。联合国应考虑建立民主的同行评审过程，以评估各会员国对它们在所签署的国际人权条约中对本国人民所承诺的义务的履行情况。

执行摘要

2011年7月11-12日，联合国政治事务部（UN DPA）、联合国人权事务高级专员办公室（OHCHR）与国际民主与辅助选举研究所（国际IDEA）在纽约组织了为期两天的“民主与人权”圆桌会议。“民主与人权”国际圆桌会议是一系列由联合国和国际IDEA组织的活动的一部分，这些活动以政策为导向，主题是民主建设和联合国的支柱工作之间的关系。五十多名政策制定者、实践者和学者在联合国总部参加了圆桌会议，他们分析了民主和人权之间的联系，以及它们和当前的联合国行动的关联。

圆桌会议议程由联合国政治事务部、联合国人权事务高级专员办公室和国际IDEA共同制定，¹共有三场分会：

1. 民主建设中人权的作用，重点关注对制宪的支持。
2. 审视各会员国对联合国和区域组织在促进基于权利的民主方法中的作用的看法。
3. 联合国建立基于法治的可持续民主治理的方法的连贯性。

本报告呈现了为期两天的圆桌会议讨论中产生的主要结论和建议。

结论

民主与人权的关系

认识到相互依存的联系：与会者一致认为，民主与人权之间的关系是相互依存的、错综复杂的，二者相互支持，具有共生性。一些与会者建议最恰当的用语应为“相互建构”。没有人权就无法定义民主。只有在民主国家才能有效保护人权。包容多样性、促进平等和保护个人自由的功能性民主日益成为防止权力集中在少数人手中以及随之必然产生的对人权的践踏的最佳选择。反过来，对人权的最大保护来自于基于法治的可持续民主框架。

民主与人权： 联合国的作用

回应民主治理和人权的呼声：

非洲和中东激动人心的呼声被视为是对可持续、包容性的民主治理的呼声和对权利的呼声。民主改革和人权保护的恢复被视为共同变革愿景的一部分。民主和人权正在全球取得进展：全世界范围内正在进行着更多民主和自由的选举，对人权的关注也超过以往任何时候。保护和促进人权的机制也在进步。“阿拉伯之春”为支持民主的社会重新注入了能量，它激励人们采取行动，并向国际社会确认它优先解决这个问题努力已步入正轨。

深化对基于权利的民主方法的理解：与会者认为理解“基于权利的民主方法”这一概念并不容易：虽然基于权利的发展方法直

¹ 国际IDEA委托波兹南大学的Dzidek Kedzia教授撰写了题为“民主与人权：联合国面临的挑战和机遇”背景文件。

接改变了发展援助的质量，但基于权利的民主方法，尽管同样有效，却更加困难。民主是一种复杂耗时的制度。然而，把民主描述为“最不坏”的一种政府形式，其实只是以另一种形式说它是“最好的，但具有挑战性而且不稳定”。建设民主时，就必须记住，其构成特征必须包括“功能”、“效力”和“效率”。

支持可持续的基于权利的民主建设：与会者还讨论了可持续性問題，并指出建设立足人权的民主需要很长时间。它也不是一个线性的积累过程，而且很容易崩溃。潜移默化的去民主化能以小幅调整的形式出现，但却能影响政治结构的重要组成部分。基于可持续权利的民主要求公民对自己的权利非常了解，要求通过选举和积极参与到地方政府中鼓励公众的政治参与，还要求保证问责制和透明度。

联合国在倡导和支持基于权利的民主方法中发挥的作用

有效发挥倡导作用：与会者看到了联合国系统中存在的一个冲突，即：秘书处是否受到联合国会员国的基于最低共同点达成的共识的约束，或者它是否能在促进人权和民主的过程中作为自主的利益相关方独立行事。在主张后者时，《联合国宪章》第99条规定“秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。”（

联合国，1945年）。这意味着秘书长确实有明显的责任，应负责决定整个联合国秘书处的立场。

如果联合国要对任何问题采取行动，它都必须用普世价值和普适规则武装自己。联合国的部分作用是在民主和人权领域促进规范化发展和政策发展。关于民主的指导性说明是这方面的一个重大进展。此说明由秘书长独立完成，因此是最高级别也是最有影响力的文件。人们认识到，联合国有责任基于全球经验，带头对人权和民主的普遍性进行讨论。

确定联合国在全世界的倡导作用的范围：圆桌会议的每一场分会都讨论了联合国应该如何深入地参与倡导基于人权的民主问题。人们普遍倾向于经过认真考虑的参与，因为它充分考虑到具体情况，特别是对国家所有权的要求。凡在能够自行举行对话的社区，联合国应着眼于促进对话和利用国际经验来丰富对话内容。联合国还可以通过提供额外的参与论坛，尤其是深入社区中更边缘化的群体，做很多加强社区对话包容性的工作。

探索联合国与国家、区域和国际行动者间的潜在关系：会议对联合国和其开展工作的国家的行政机关之间的独有关系给予了关注。这不应该被当作一种规范，联合国应努力形成一系列更广泛的关系，包括与议会和民间团体——特别是与妇女和其他弱势

群体间的关系。同理，联合国应通过深化与已经制定了民主的区域标准和规范性框架的区域和国际行动者的合作伙伴关系来进一步强化自身的作用。

弥合陈述和行动之间的差距：

从政策陈述转向实际实施是一件非常复杂的事情。联合国和其他国际和区域行动者一样，更愿意把重点放在事件而非流程上，以防止自己越过作为服务提供者的界限涉足国家主权的范围。对将要深入参与能对国家的未来产生决定性影响的治理问题或制宪等问题的外部行动者而言，这种情况尤其具有挑战性。任何国际支持应依据普世价值和规范进行，还应提供关于在其他地方什么发挥了作用、什么没有发挥作用的比较知识。联合国的结构连贯性不仅在人权和民主领域有必要，也是需要联合国持续解决的一个更广泛的问题。

应对民主宪政秩序的中断：圆桌会议深入讨论了在民主选举后出现破坏宪法秩序的情况或政府权力违宪移交时，联合国和其他组织的作用。由于大多数区域组织已在这方面采取了零容忍政策的做法，联合国往往成了在这种情况下仅剩的参与其中并提供协助的组织，承受着干涉内政或容忍违宪政治力量继续存在的批评。这导致了如下问题：联合国是应在民主规范和原则基础上坚持制定适用于所有情况的一致、系统化的方法，还是采取更细致

入微的就事论事、个案处理的方法。后一种主张似乎得到了更多的支持，但人们也认识到，缺乏一致性可能会损害联合国的可信度。

建议

圆桌会议讨论产生了以下主要建议：

1. 民主与人权之间的关系是复杂的、共生的、相互建构的关系。以法治为基础的基于权利实现民主的方法日益被认为是保护人权免受践踏的最稳固的保障。联合国应重视民主改革的呼声，同时也应参与可持续的基于人权的民主建设进程。
2. 民主建设的成败直接受到制宪过程的包容和协商性质的影响，而人权标准为这些过程提供了详细基础。联合国应努力确保制宪过程的包容性和积极参与，并应确定出在长期范围内为这些流程提供支持的适当的、充足的资源。
3. 联合国必须确定和调动其系统内现有的资源，以统一的方式开展工作，以便更好地发挥其在促进基于权利的民主进程中的独特能力，尤其是在涉及包括妇女和青年在内的弱势和代表性不足的群体时。

民主与人权： 联合国的作用

4. 联合国应继续领导关于人权的普遍性以及尊重、保护、促进和实现人权为什么是有效民主治理基本框架的一部分的讨论。联合国应考虑建立民主的同行评审过程，以评估各会员国对它们在所签署的国际人权条约中对本国人民所承诺的义务的履行情况。

以下总结了更具体的结论和建议，分为三组：

- 建设一个基于人权的民主治理的包容性框架；
- 对联合国和联合国的比较优势的看法；
- 联合国在建设基于人权的可持续民主治理方面的连贯性

建设一个基于人权的民主治理的包容性框架

制宪过程的包容和协商的性质将直接影响民主建设的成败，其影响力不亚于宪法的最终内容。人权标准和判例为具有包容性和协商性的程序和载于宪法中的实质内容提供了详细基础。对后者而言，实质性的保护既包括要受到尊重、保护、促进和履行的权利，也包括确保在实践中对受到侵犯的人权进行补救的制度。一个不建立在人权和基本自由基础之上的治理框架是缺乏有效民主制度的基本要素的。

- 联合国因此需要确定出支持长期制宪过程的适当和充足的资源，以确保人权得到保护，确保基于人权框架的正当程序能建立公正的程序；如此，社会怨愤和违法行为就能得到处理，而且社会矛盾也能得到和平解决。
- 联合国还应该努力确保把尽可能广泛的社会代表纳入宪法制定过程，并使他们积极参与。
- 宪法制定过程的所有参与者需要有足够的时间来妥善地考虑新宪法必须涵盖的政治、经济和文化因素的范围。国际社会应避免催促缩短宪法制定的时间。因为这样做可能会影响制宪过程的效力，并降低最终文件的实质质量。
- 联合国在宪法制定中的作用应侧重于加强对话，给予政治进程中的所有相关行为者，特别是社会中更为边缘化更为弱势的群体以发言权。
- 联合国应提供来自包容性和参与性的宪法制定过程的比较知识和经验，尤其是来自南方国家的知识和经验。
- 联合国应加强建设与宪法制定各个方面相关的专业知识，切入点不仅包括其系统内部，如已在人权领域处于领导地位的联合国人权事务高级专员办公室，也包括参与包容性政治对话的政府间组织和在该领域开

展工作的区域组织和非政府组织。

- 联合国还应该注重倡导包容性和参与性的过程，并为它们提供财政支持。

对联合国的看法和联合国的比较优势

- 联合国需要找到创造性的方法来扩大与其互动的群体，以消除对执行机构偏见的担忧，并确保有效参与民主化进程。
《秘书长关于宪法制定的指导性说明》（UN Secretary-General, 2009a）为确定在宪法制定过程中应咨询的相关社会群体提供了指导，这些群体包括妇女、青年和宗教少数派。
- 联合国应该付出更多努力，利用自身的比较优势和资产——包括其规范、召集、传播和保护的权力——增强其促进基于权利的民主的作用。联合国协调和资源小组的建立已在这方面发挥了有益的协调作用，还应鼓励联合国各机构相互协作，更加积极地参与民主援助。

联合国在建设基于人权的可持续民主治理方面的连贯性

- 联合国应继续领导关于人权的普遍性以及尊重、保护、促进和实现人权为什么能提供有效的民主治理的基本框架的讨

论。没有任何其他机构具有发挥这一作用的合法性。联合国秘书处和秘书长能在促进政策方面发挥重要作用，而不必诉诸于最低共同点的方法。

- 虽然民主治理的建立、运行和发展没有公式可循，但在民主治理遭到侵蚀、人权受到侵犯时，联合国应该毫不犹豫地大声说出来。
- 联合国应通过所有相关的机制和过程采取行动，以鼓励还不是民主国家的（或者名义上是民主国家，但没有在实践中保护人权的）国家开展民主改革，以创建开放、多元的民主社会。民主社会的基础是言论、结社和集会自由、民主选举法律和司法独立，以及牢牢植根于民主治理的社会，公民在定期举行的、公开、公正的选举中进行投票是民主治理的反映。
- 联合国应该考虑按照人权理事会设立的普遍定期审议（UPR）机制的原则，建立民主的同行评审过程。各国作为普遍定期审议的一部分，还要向相关条约机构报告，应鼓励各国声明已经就建立民主治理或加强民主已采取了哪些行动，并说明它们是如何履行在自己所签署的国际人权条约及本国宪法和法律中所承诺的对人民的义务。■

民主与人权： 联合国的作用

導言

2011年7月11-12日，联合国政治事务部（UN DPA）、联合国人权事务高级专员办公室（OHCHR）与国际民主与辅助选举研究所（国际IDEA）在纽约举行了为期两天的“民主和人权”圆桌会议。圆桌会议的目的是为分析民主和人权间的联系以及它们和当前联合国行动的相关性提供机会。本次会议的概念文件见**附件1**。

50多名政策制定者、实践者和学者参加了圆桌会议。此次活动是讨论联合国对民主支持问题的四次系列会议中的最后一次。于2008年9月召开的第一次会议的主题是“发展的民主/民主的发展”²。于2010年3月召开的第二次会议探讨了“民主、和平与安全”³。第三次“性别平等与民主”会议于2011年5月召开⁴。这四次会议是对秘书长于2007年11月提出的要求的集体回应。他要求在整个组织内制定战略，以便进一步明确联合国支持民主的做法，从而强调联合国工作的三大支柱：和平与安全、发展、人权。这些会议还旨在重振联合国理解、保护和促进民主原则和价值观，以及在整个系统内协调民主和人权活动的方法，以确保它们产生最佳影响。

圆桌会议的背景和目标

1948年的《世界人权宣言》（UDHR）体现了有关民主和人权的重要规范和标准，其中第21（3

）条规定：“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权；并以不记名投票或相当的自由投票程序进行。”这些环节在《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）中得到进一步阐述，其中包括一系列作为民主政体基础的政治权利和公民自由。

1993年，世界人权大会通过了《维也纳宣言》，它宣布民主、经济发展和人权的相互依存关系。在2000年联合国“千年发展目标”（MDG）首脑会议和2005年联合国世界首脑会议上，国际社会重申了对人权、法治和民主的承诺，它们是联合国的普遍和不可分割的核心价值观和原则。

2002年，联合国人权委员会致力于推动对民主的共同理解，通过了定义民主的基本要素的里程碑式的决议，这些要素包括：尊重人权和基本自由；结社自由；言论自由；获得权力并按照法治行使权力；应通过定期举行的自由的、公正的选举来表达人民的意志，而选举应依据普遍的投票权以不记名投票方式进行；多元的政党和组织制度；权力分立；司法独立；公共管理中的透明度和问责制；以及一个自由、独立和多元化的媒体。人权理事会在2012年关于“人权、民主和法治”的19/36号决议（United

² 由联合国政治事务部、联合国开发计划署和国际IDEA举办。

³ 由联合国政治事务部、联合国维和部、联合国开发计划署和国际IDEA举办。（参阅Tommasoli, 2010）。

⁴ 由联合国政治事务部、联合国妇女署、联合国开发计划署和国际IDEA举办。

Nations, 2012) 中再次肯定了民主的这些基本要素。2008年的联合国秘书长指导性说明 (S-G) 解决了联合国提供法律援助 (UN S-G 2008) 的方法。最近, 联合国秘书长关于宪法制定的指导性说明 (UN S-G 2009a) 和关于民主的指导性说明 (UN S-G 2009b) 非常清楚地说明了联合国在支持包容性、参与性的宪法制定过程中发挥的关键作用, 也同时指出不可能存在没有人权的民主, 而在非民主的环境中也无法正确实施人权。

过去20年中, 三次不同的发展促成了联合国对民主和人权议程之间复杂关系的新理解:

1. 20世纪90年代初期出现的所谓民主化的第三次浪潮使得联合国更多地参与选举过程和民主建设。
2. 联合国日益参与冲突后的恢复和建设和平, 这牵涉到处理一些国家的经济、社会和政治现实之间具有挑战性的相互作用。
3. 采用基于权利的发展方法凸现了发展的政治因素 (涉及到包容性、合法性和问责制问题), 特别是从性别平等的角度来看。

最近在许多阿拉伯国家发生的起义不仅构成对该地区政治格局的重大变化和民主化领域的重要发展, 同时也呼吁认真评估联合

国在处理民主建设和人权之间的重要接合时发挥的作用。

民主和人权是紧密联系的, 二者相互支持、相互依存, 人们对这一点存在着广泛的共识。尽管在规范和概念层面对此有清楚的认识, 但实践证明, 把政策陈述或学术讨论付诸实践是很复杂的。圆桌会议要求与会者批判性地审视民主和人权之间的关系, 以及联合国和区域组织在支持民主和人权方面发挥的作用。这些宽泛的话题可表达为一些更为具体的问题, 例如: 如何解决民主进程 (少数服从多数) 与人权发生冲突的情况? 对在各个实践社区内以及它们之间对话中所表现出的民主与人权之间的复杂而具有挑战性的关系, 人们的理解程度如何? 联合国的行动是否有效? 人们是如何看待的? 如何能使联合国系统的工作变得可持续和具有包容性, 使之同时服务于人权和民主? 如何更好地把决策付诸实践?

圆桌会议还集中讨论了联合国确保整个系统的一致性和效率的行动, 尤其是在中东和北非地区 (MENA地区) 最近发生的事件之后。其目的是为高级官员提供关于如何更好地支持民主以促进人权、如何更好地支持人权以促进民主的建议。

民主与人权: 联合国的作用

圆桌会议的结构

“民主与人权”圆桌会议议程由联合国政治事务部、联合国人权事务高级专员办公室和国际IDEA共同制定。国际IDEA委托波兰兹南大学的Dzidek Kedzia教授撰写了题为“民主与人权：联合国面临的挑战和机遇”背景文件。议程围绕三场分会展开。第一场分会侧重于民主建设中人权的作用，重点关注对宪法制定的支持。第二场分会讨论了联合国的合作伙伴国家对联合国和区域组织在促进基于权利的民主方法中所发挥作用的看法。第三场分会审视了联合国建设基于法治的可持续民主治理的总体方法的连贯性。

本摘要报告呈现了“民主与人权”国际圆桌会议的与会者讨论产生的主要结论和建议。■

人权与民主建设：设立宪法和治理框架

第一场分会探讨了策略、政策、操作和基于研究的问题，涉及联合国和区域组织如何处理违宪的政府变革，以及在政权更迭之后，民间团体和国家、区域和国际政府机构在建设民主治理的包容性框架中的作用。会议讨论还谈到了过渡性治理安排的需要及范围，以及如何在宪法改革的努力中反映人权——包括少数者权利。

与会者对宪法制定过程给予了特别关注，他们一致认为，制定和起草宪法的过程对宪法和相关社会的日常生活有重要影响⁵。宪法制定过程的参与和透明的性质有助于确保最终的宪法体现民主的重要支柱，如保障人民的意愿产生国家的合法性并使之得以延续，保障个人和群体在社会的基本权利。确保这样的过程也有助于保证能以和平的方式及时解决现有的或潜在的怨愤和冲突。

鉴于上述情况，与会者指出，需要非常仔细地定义宪法起草机构的作用，以避免强大的政党或团体主导这一过程，并避免文件尚未经过更广泛的公众磋商就被定稿。使用“有效多数”规则通过宪法是防止既得利益主导进程的一个重要手段。在这方面，浮现出了一段时间后建立宪法自动审查的想法——认识到这种想法值得考虑。

广泛参与宪法制定过程的必要性得到了与会者的强烈赞同，并提到了《公民权利和政治权利国际公约》第25条，它为把参与公共事务管理作为人权标准提供了法律依据。⁶ 社会的这种参与还提供了实用而明显的经验，说明民主进程可允许所有群体表达他们的怨愤，并且能和平解决他们之间的冲突。在这方面，人们积极参加南非宪法制定进程的方式⁷——使两百多万条民间建议得以提交——被认为是与进程的最终合法性密切相关

⁵ 在过去的几年里，对宪法制定和修改过程的兴趣已有所增加，这是冷战结束后出现的越来越多的宪法制定过程的结果。国际IDEA和Interpeace最近制作了关于这个主题的实用指南和手册（Böckenförde et al., 2011; Brandt et al., 2011）。

⁶ 人权事务委员会在单独通信中得出结论说，《公民权利和政治权利国际公约》第25条适用于宪法制定过程。参阅 *Marshall v. Canada, Communication No. 205/1986* (United Nations Human Rights Committee, 1986)。

的。与会者还提到了卢旺达⁸的制宪进程，由12位成员组成的宪法委员会在民众中间生活了长达六个月时间，以此作为直接听取他们关切问题的手段。与会者指出，有效的民众参与往往需要公民教育项目，以便使公民了解什么是真正的宪法、宪法制定过程包括什么，以及他们能如何从宪法中受益。

反对社会排斥是在充分尊重人权基础上建设民主社会的重要组成部分。在实践中，这意味着宪法制定过程必须保障所有少数

者和曾经被排斥的群体与精英及多数人的代表共同积极参与。秘书长关于宪法制定进程援助的指导说明指出，联合国应鼓励广泛接触社会各阶层，包括人权捍卫者、法律界人士、媒体和其他民间团体组织，包括代表妇女、儿童、少数民族、土著人、难民、无国籍者和流离失所者的民间团体以及劳工和商业组织。虽然人们承认宪法的制定过程需要领导，但它面临的挑战是如何防止精英人群主导这一进程而同时排斥其他人。需要措施到位，以保证包容性。

方框1：匈牙利：宪法制定过程的至关重要性

关于宪法制定过程中如果缺乏适当的程序和时间表会有什么后果，匈牙利可作为这方面的一个例子。有人指出，匈牙利在1989年对其1949年的宪法进行修改时，未能提供足够的时间和过程来保障宪法中所尊奉的原则。尽管这个过程成功地实现了从一党制的共产主义国家向多元政治制度的和平过渡，但其中没有什么相关的协同努力来促进公众的参与，因此也就无法保障宪法中所尊奉的权利和价值。在2011年的选举中，中右翼政党在议会中赢得绝对多数，从而获得了足够的权力来改变宪法。自此，这一权力被广泛使用，该政党执政的第一年便修改宪法多达十次，进而制定了一部全新的宪法，并于2012年1月1日生效。这使得在可预见的未来，几乎所有的权力都集中在了当前的执政党手中。

与会者对施加在制宪过程上的时间限制，包括国际行动者施加的限制表示了关切。需要充足时间考虑需要得到处理的各种政治、经济和文化因素，包括对人权和民主的关切。因此，国际社会应避免以牺牲其程序性和实质性质量为代价，催促缩短宪法制定的时间。以南非为例，它为充分的参与进程提供了三年时间。

与会者还建议，需要在资源方面发挥创造性，以能够投入宪法制定进程所需的时间，使之产生需要的成果。在这方面，与会者回忆了联合国秘书长关于民主化步伐的声明：“民主化并不一定会马上形成一个完全民主的社会，这是此概念固有的特性。随着专制社会逐渐变得不再专制，这个目标距离实现或许仅有几步之

民主与人权： 联合国的作用

7 纳尔逊·曼德拉总统于1996年12月10日颁布了南非宪法，它于1997年2月4日生效，取代了1993年临时宪法。

8 卢旺达宪法于2003年5月26日在全民公决通过，取代了之前的1991年宪法。

遥。民主化继续前进的步伐不可避免地依赖于各种政治、经济、社会和文化因素。在一个特定的社会，其中一些因素可能不容易迅速发生改变”（UN Secretary-General, 1995）。

与会者讨论了使用临时或过渡宪法，或其中包含的内容非常少的宪法作为提供足够时间以仔细定义和制定最终宪法的手段。一个恰当的时间期限有利于把冲突解决机制纳入宪法制定过程，这在出现分歧或纠纷时最终有助于使整个制宪过程不受损害。如果以前的政治制度已经崩溃，那么可能也需要过渡性宪法，以提供国家持续运行所需的法律框架，或者它也可能代替由于历史或意识形态的原因而被认为是不可接受的前一部宪法。在分裂特别严重的社会，使用允许过渡权力划分的临时宪法也许是恰当的短期应对措施。然而，在冲突后局势中使用权力划分安排作为长期解决方案引起了许多圆桌会议参与者的担心，他们强调，应该让公共利益而不是集团利益来决定如何解决常见的问题。

一些与会者质疑，是否应该有一种包括基本人权和管理制宪过程的原则在内的全球化方法。如果是这样，那么国家的宪法制定机构应是一个主权实体，还是应对它的权限加以限制？如果政府不支持这些权利和原则，那么政府还应该继续掌权吗？而且，国际社会是否在确保共同原则得以

执行方面发挥一定作用？针对这些问题，与会者普遍支持宪法的制定应符合普适人权标准。坚持这些标准的必要性不会干涉主权，而是使它具有现代内容和意义。主权不仅涉及权力，也意味着责任。但最终，根据普遍采用的标准，政府承担着落实人权的首要责任。

与会者还探讨了区域组织的作用，特别是在政权更迭和民主受到威胁的情况下（见方框2）。

在这方面，也提出了关于联合国和区域组织在某些情况下可能会因采取双重标准而受到指责的问题，这些问题和最近中东和北非地区盛行的革命有关。有些与会者询问联合国是否曾维持或支持公然违反宪法的情况。这个问题是复杂的，对每个具体情况都存在不同意见。2010年4月在吉尔吉斯斯坦发生的事件被当作一个例子：有人认为这是针对权力被削弱的总统和压迫人民的腐败政权发动的政变，也有人认为这是在国际社会支持下发动的合法人民起义。非盟和平与安全委员会对在埃及发生的事件做出了有趣的反应，它对那些对民主的渴望“符合非盟有关文书和非洲大陆对促进民主化、良好治理和尊重人权的承诺”的埃及人民表达了声援。因此，非盟的反应是基于人民革命是合法的，它并不构成违宪更换政府这一概念。出现了国际和区域社会应在何处划清界限的问题，但还没有明确和简单的答案。■

方框2：民主受到的威胁和区域组织：非洲联盟（AU）和美洲国家组织（OAS）的案例

虽然联合国还未就政府违宪更换进行任何正式表态，非洲联盟和美洲国家组织已经制定出了关于这个问题明确的规范和原则。虽然尚未生效，《非洲民主、选举与治理宪章》（2007）包含了政府违宪变化的相关条款。政府违宪变化的情况包括：对民主选举政府发动的军事政变，被武装反动团体和/或反叛运动取而代之，以及现任政府拒绝把权力移交给在自由、公平和按期进行的选举中获胜的政党。

美洲国家组织第1080号决议在关于民主秩序受到扰乱这一问题上非常具体，提出了在此类情况下应强制采取的具体步骤。《美洲民主宪章》还进一步呼吁美洲国家组织的成员国采取集体行动以打击民主受到的威胁，并将此规定为成员国的约束性责任，而不是空泛的道德责任。有人认为，这些区域性的规范和文书的重要性和相关制裁的权力不应被低估，因为它们有助于凸现民主所受到的威胁，也有助于支持公民社会对政府进行监督。

民主与人权： 联合国的作用

联合国与区域组织在促进基于权利的治理中的作用和影响

第二场分会重点关注了对联合国和区域组织试图在人权原则的基础上提供民主援助的看法，以及联合国在这一领域和其他国际和区域组织相比的比较优势。

与会者提出人们对联合国和区域组织有着各种各样的看法，这取决于被问者是谁，民间团体、政府和个人的看法明显不同。一些与会者评论了这一事实：一些联合国机构被视为和非法政府或政权发生了过于紧密地联系或交往，是因为任务要求它们必须和政府合作。这对于驻地协调员是一个特别的挑战，他们面临着一个困境——既要和有问题的政府合作，也要同时保护和推广国际规范和价值观。

会议讨论了应该由联合国和区域组织在推动基于权利的民主方法时应用的三个基本原则：合法性、可信度和问责制。

关于合法性，与会者指出，在任何国家的参与都需要有国际法为依据，并获得政府间的决策支持。有人指出，相当数量的人权标准是不可克减的，这意味着国家即使在紧急状态下，也不能拒绝尊重这些权利的法律依据。与会者还强调，任何外部援助都需要授权，即如果未得到邀请，组织不应被允许进入。最后，合法性也意味着，任何参与都应包括强烈倡导包括民间团体在内的参与方式。与会者还认为，联合国应更加重视与各国议会的合作，同时也警告人们不应把政治结构（如议会和政党）的失败看作要求停止加强这些机构的理由。青年也被确定为联合国要开展合作的非传统群体——中东和北非地区最近发生的事件强调了此结论。

可信度意指联合国的工作必须严格以全球价值和国际法为基础。但它也需要考虑当地的现实情况，包括本地进程，这些情况在每个国家都不尽相同。可信度也源于长期参与，尤其是国际组织分享经验的承诺，它们能说明什么在其他地

方有效，什么无效，这是避免再犯过去错误的一种手段。在此背

景下，呼吁联合国避免可能因采用双重标准而遭致批评的任何行动。

方框3：肯尼亚：国际社会在支持宪法建设的潜在作用

肯尼亚曾被用作联合国和其他各方在一个民主国家建设进程中发挥的实际和支撑作用的一个例证。2003年，肯尼亚宪法审查委员会开始了宪法审查的过程。在宪法制定过程中所涉及人口的比例之高是空前的，特别是在妇女参与方面。很明显，肯尼亚的普通民众关心他们的基本权利（例如，如何养活他们的家庭），而政治阶层则更关注行政中的权力。虽然许多政治家甚至不知道什么是权利法案，联合国通过公民教育项目让人们了解自己的权利，在整个过程中起到了显著作用。这个过程最终产生了新宪法，新宪法在一个全国性的会议上进行了讨论。肯尼亚的这一宪法草案（被称为“Wako草案”）于2005年进行了全民公决投票，但最终没有满足大多数肯尼亚人的期望，因此遭到了拒绝。而也正是由于大规模的公民教育项目，肯尼亚民众认识到，草案中的许多问题是有争议的，与原草案中的情况大相径庭，因此无法满足他们的要求。2008年又开始了新一轮的工作，新宪法最终于2010年8月通过。

民主与人权： 联合国的作用

一位与会者反思了维持长期参与的困难，并指出国际社会往往只在人道主义或安全紧急情况时才做出反应。一旦紧急情况结束，则很难证明它继续留在当地并继续支持相关国家的正当性。在审视民主进程时，同样的困难也是显而易见的，考虑到民主国家真正建立起来所需的时间，这说明有必要看到民主援助是一个持续的过程，而不是受事件驱动的。与会者还讨论了冲突后情况下人权和以民主方式做出决定中出现的紧张状态，这可能会导致为了确保安全而使受保护的權利范围受到限制。按照国际人权标准和许多国家的宪法，对安全的威胁能证明强加在个人自由和权利之上的某些限制是正当的。然

而，与会者强调，国际社会有责任证明民主机构所采取的决定应始终遵守人权原则。

最后，关于问责制，与会者提议，有必要实行能评估任何支持结果的系统。这也意味着，政府当局和社会都有发言权，而国际组织应做好准备，认真倾听它们讲述任何援助产生的影响。问责制要求国际和区域组织必须能对一个特定国家的要求说“不”。然而，这是个复杂的问题，因为在这方面没有系统的标准或准则。

中东和北非地区的持续情况被视为联合国系统面临的一个重大挑战。一位与会者评论说，联合国如果不能证明自己和这里的局

势有关，将导致各国转向其他地方寻求支持。然而，如果联合国成功理解“阿拉伯之春”事件并做出反应，这将会为联合国带来巨大机会，这不仅会体现在该地

区对联合国的看法上，还会体现在联合国在该地区和其他地区对民主和人权的推进。然而成败与否将取决于联合国能否认识到这些事件的特定元素（见方框4）。

方框4：“阿拉伯之春”：政治转型中的关键因素

- 民主本身日益被视为一种人权，也正在作为一种人权出现在人们的呼吁中。
- 公民社会已成为这一过程的驱动者，青年尤其具有影响力。
- 女性发挥了至关重要的作用，有人认为，国际社会远未认识到参与革命的女性的人数之众和多样性。
- 宗教的作用非常显著，这可能对国际社会提出了一个两难的问题，因为国际社会往往优先把人权概念的理解放在世俗法律的层面。有人认为，宪法的制定和民主框架的实施需要一个能够真正反映民主国家成员的多个声音的过程。
- 政党和议会等传统机构受到了质疑，并不是因为它们与旧政府之间的联系，而是因为它们缺乏有效性。然而，参与者也提出，要谨防将政治机构的失败当作不再与其合作的借口；相反，应考虑在长期内加强这些机构。

如果联合国要在支持民主进程的过程中应用自身的比较优势，那么它就需要找到办法来更好地利用归它支配的资产。这些资产如下：

- **规范性权力：**联合国是建立国际法规范的主要全球性机构。这对人权领域的文化相对主义说法加以限制具有特别的价值，在民主方面无疑也会发挥类似的作用。尽管需要会员国基于最低共同点达成一致，以形成规范和解决方案，秘书长已成功地使用他的指导性说明（如关于民主的指导说明）作为在联合国内部推进民主议程

的一种手段。

- **全球、区域、国家和地方层面的召集权：**联合国拥有能随时随地使用的强有力召集权。有人建议，联合国不应试图使用这项权力来控制进程，而应当允许进程依靠自身的动力继续推进。联合国和其他组织的目标应该是保持民主和权利的讨论开放，而非试图代表社区或为它们代言。一位与会者倡议让多个受援国参加讨论，以重视南南经验。
- **合法性的力量：**联合国力量的很大一部分源于其合法性。人

联合国在建设基于法治的可持续民主治理中的连贯性

们对一个组织的合法性的信念是力量的源泉，这对于像联合国这样的依靠说服而非其他激励手段（金融、军事）来发挥影响力的组织尤其如此。

- **保护的力量：**虽然难以实施，而且尚不充足，但这是联合国的一项重要而强有力的资产。
- **传播力：**联合国拥有强大的力量，能使讯息通过其广泛的全球影响力传遍世界各地。如果联合国利用新的通信技术，那么这种传播还可以进一步最大化。
- **感召力：**联合国可以赋予领导人灵感和力量，迄今为止，这在环境保护问题上已得到明显体现。人权和民主的议程可能会得益于这方面的经验。
- **知识的力量：**联合国拥有最佳做法和经验的庞大数据库，应积极从中吸取经验并进行传播。■

第三场分会从多个角度关注了联合国的连贯性：基于权利的民主方法、联合国执行的连贯性以及联合国围绕民主化问题对待民间参与的概念连贯性。

方框5：加强联合国内民主与人权之间的联系

关于如何将联合国的各个机构和部门紧密联系起来，以加强民主和人权之间的联系，提出了以下建议：

- 从联合国的最高层做起，强调民主和人权之间不可分割的联系这一概念；
- 付出额外努力，传播基于人权和民主建设的发展方法；
- 将基于人权和民主建设的发展方法融入全球、区域和国家各级相关方案和项目中；
- 确保更强的专业能力，特别是要有熟知相关情况的、训练有素的实地工作人员；
- 投入更多的资金专门用于基于人权的民主治理，以帮助转移焦点。

民主与人权： 联合国的作用

在概念连贯性方面，会议认为，学术著作和规范性框架已明确指出了人权与民主之间的联系。支撑起脆弱的民主大厦的脚手架由人权框架构成，它包含了

人权的所有类别：公民、文化、经济、政治和社会权利。在运作方面，它包括以下内容：投票和政治参与在《公民权利和政治权利国际公约》中被定义为人权；结社和集会自由以及言论和表达意见的自由优先，包括独立媒体在内；实行多元化的制度，其中反对党不被视为敌人，而是被当作对当权者的持续挑战，使之更好地履行职能，当权者要在选民做出决定时下台；维护人权、民主原则、法治、保护少数者的宪政制度，它还保护正在受到宪法保护的少数者权利和人权，使之免受临时多数派过激行为的伤害。

这些概念都被纳入了联合国的民主化议程（Boutros-Ghali, 1996）和最近的秘书长关于民主的指导说明（UN Secretary-General, 2009b）等联合国政策文件。但是，与会者质疑，这对于联合国，尤其是当联合国发现民主资源在联合国系统中占据足够高的优先级以确保必要参与的连续性时，有什么实际意义。

一个相关的问题是，不同的联合国机构在民主与人权之间的连续体中处于不同的点。应该说，“一个联合国”的概念更像是一个概念而不是现实，而这影响了联合国为民主转型提供长期支持的能力，因为如果民主转型不包括适当的机构改革，它们将是不完整和不可持续的。

与会者引用了此论据，并指出普遍权利和特殊权利之间的重要性分配缺乏明确性，并指出有必要就国际社会优先考虑哪些人权这一具体问题保持一致性。许多与会者认为，真正的民主必须包括协商进程，并表示当国际社会代表那些有能力代表自己讲话的人谈论权利时可能会造成伤害——但国际社会可能会觉得他们的意见令自己不舒服。一位与会者询问，如果经过充分的民主进程制定了一项支持生殖器官切割的法律，而且它得到广大民众的支持，联合国作何反应。

与会者讨论说，国际社会的作用不应是促进民主的一个特定模式，而是要通过良好的范例帮助人们开展具有包容性和参与性的对话进程。也有人建议联合国应有的作用是促进人权对话，并确保这种对话可获得必要的资源。

还有人认为，国际社会的作用是基于国际法和原则提供实质性投入。此外，在联合国内必须有内部机制以便从工作中吸取经验教训，指导联合国向着符合其基本原则和目标的目标前进，而不是被事件操纵。因此，国际社会不仅可以促进对话和提供必要的资源，而且还可以通过参与协商和分享国际经验并坚持国际公认的准则和标准来发挥建设性作用。

方框6：尼泊尔：对话在民主建设的重要性

尼泊尔可以作为证明对话在建设一个国家的民主框架中的重要性以及国际规范的作用的例子。继2008年签署和平条约之后，尼泊尔新选举产生的制宪会议的任务是起草新宪法。鉴于制宪会议所处的冲突后的多元文化环境，临时宪法要求以协商一致做出决定。这种整体的概念超越了民主的程序性和实质性的定义。它扩展到了既作为制定决策的一种手段、又作为一个结果的共识民主和协商民主。

鉴于社会的割裂状态，制宪会议的成员一致认为，由于尼泊尔曾签署过若干国际人权文书，在宪法序言中应承认联合国宪章的原则。由此，一个基于权利的框架得以建立，每个人都可以同意这个框架，然后讨论该框架如何在尼泊尔的具体情况下发挥作用。国际法所认可的国籍问题就是一个例子。在尼泊尔，关于国籍权利的宪法规定是全面的、动态的，保证尼泊尔所有被认可的群体的权利，并规定在任何情况下把任何人当作贱民对待是一种犯罪。人们认为这些极其重要的权利是尼泊尔社会转变的一个引人注目的途径。

与会者讨论了国际和区域组织在经历民主转型的国家开展民间参与的连贯性。有必要在一个国家保持连贯性的存在，以维持与民间团体的有效关系，这是其中一个挑战。这并不适用于所有联合国机构。但是，联合国驻在一个国家这个情况本身也带来了挑战，因为联合国一些机构必须与政府紧密合作，所以如果被视为直接或间接地与反对派结盟，它们的处境就岌岌可危。有与会者建议，整个联合国应努力为那些真正追求民主和人权议程的民间团体组织提供更多支持，即使这些组织正承受着来自政府的巨大压力。一位与会者提到，维和和政治特派团为增加民间团体组织的作用和知名度提供了巨大机会。

讨论的重点是担心国际组织缺乏如何和议会交往的足够知识，

而经常发现与民间团体合作起来更容易。然而，议会和建立基于法治和人权原则的可持续民主具有独特的相关性。议会除了其在立法方面的作用，还在公民教育领域发挥了关键作用，确保人们知道需要做什么，并管理能实现什么的期望。鉴于此，与会者建议，国际组织应重点加强议会，以帮助通过支持增加代表性和妇女在议会中的作用的行动，使之成为解决方案的一部分，确保议会程序内有足够的反对派空间，从而制定和实施向选民传达价值观的议会行为和道德准则，确保尊重言论自由，重点关注议会的透明度和对公众的可达性。 ■

民主与人权： 联合国的作用

结论与建议

结论

民主与人权的关系

认识到相互依存的关系：与会者一致认为，民主与人权之间的关系是相互依存的、错综复杂的，二者相互支持，具有共生性。一些与会者建议最恰当的用语应为“相互建构”。没有人权就无法定义民主。只有在民主国家才能有效保护人权。包容多样性、促进平等和保护个人自由的功能性民主日益成为防止权力集中在少数人手中以及随之必然产生的对人权的践踏的最佳选择。反过来，对人权的最大保护来自于基于法治的可持续民主框架。

回应民主治理和人权的呼声：

非洲和中东激动人心的呼声被视为是对可持续、包容性的民主治理的呼声和对权利的呼声。民主改革和人权保护的恢复被视为共同变革愿景的一部分。民主和人权正在全球取得进展：全世界范围内正在进行着更多民主和自由的选举，对人权的关注也超过以往任何时候。保护和促进人权的机制也在进步。“阿拉伯之春”为支持民主的社会重新注入了能量，它激励人们采取行动，并向国际社会确认它优先解决这个问题而努力已步入正轨。

深化对基于权利的民主方法的理解：

与会者认为理解“基于权利的民主方法”这一概念并不容易：虽然基于权利的发展方法直

接改变了发展援助的质量，但基于权利的民主方法，尽管同样有效，却更加困难。民主是一种复杂耗时的制度。然而，把民主描述为“最不坏”的一种政府形式，其实只是以另一种形式说它是“最好的，但具有挑战性而且不稳定”。建设民主时，就必须记住，其构成特征必须包括“功能”、“效力”和“效率”。

支持可持续的基于权利的民主

建设：与会者还讨论了可持续性建设问题，并指出建设立足人权的民主需要很长时间。它也不是一个线性的积累过程，而且很容易崩溃。潜移默化的去民主化能以小幅调整的形式出现，但却能影响政治结构的重要组成部分。基于可持续权利的民主要求公民对自己的权利非常了解，要求通过选举和积极参与到地方政府中鼓励公众的政治参与，还要求保证问责制和透明度。

联合国在倡导和支持基于权利的民主方法中发挥的作用

有效发挥倡导作用：与会者看到了联合国系统中存在的一个冲突，即：秘书处是否受到联合国会员国的基于最低共同点达成的共识的约束，或者它是否能在促进人权和民主的过程中作为自主的利益相关方独立行事。在主张后者时，《联合国宪章》第99条规定“秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。”（

联合国，1945年）。这意味着秘书长确实有明显的责任，应负责决定整个联合国秘书处的立场。

如果联合国要对任何问题采取行动，它都必须用普世价值和普适规则武装自己。联合国的部分作用是在民主和人权领域促进规范化发展和政策发展。关于民主的指导性说明是这方面一个重大进展。此说明由秘书长独立完成，因此是最高级别也是最有影响力的文件。人们认识到，联合国有责任基于全球经验，带头对人权和民主的普遍性进行讨论。

确定联合国在全世界的倡导作用的范围：圆桌会议的每一场分会都讨论了联合国应该如何深入地参与倡导基于人权的民主问题。人们普遍倾向于经过认真考虑的参与，因为它充分考虑到具体情况，特别是对国家所有权的要求。凡在能够自行举行对话的社区，联合国应着眼于促进对话和利用国际经验来丰富对话内容。联合国还可以通过提供额外的参与论坛，尤其是深入社区中更边缘化的群体，做很多加强社区对话包容性的工作。

探索联合国与国家、区域和国际行动者间的潜在关系：会议对联合国和其开展工作的国家的行政机关之间的独有关系给予了关注。这不应该被当作一种规范，联合国应努力形成一系列更广泛的关系，包括与议会和民间团体——特别是与妇女和其他弱势

群体间的关系。同理，联合国应通过深化与已经制定了民主的区域标准和规范性框架的区域和国际行动者的合作伙伴关系来进一步强化自身的作用。

弥合陈述和行动之间的差距：

从政策陈述转向实际实施是一件非常复杂的事情。联合国和其他国际和区域行动者一样，更愿意把重点放在事件而非流程上，以防止自己越过作为服务提供者的界限涉足国家主权的范围。对将要深入参与能对国家的未来产生决定性影响的治理问题或制宪等问题的外部行动者而言，这种情况尤其具有挑战性。任何国际支持应依据普世价值和规范进行，还应提供关于在其他地方什么发挥了作用、什么没有发挥作用的比较知识。联合国的结构连贯性不仅在人权和民主领域有必要，也是需要联合国持续解决的一个更广泛的问题。

应对民主宪政秩序的中断：圆桌会议深入讨论了在民主选举后出现破坏宪法秩序的情况或政府权力违宪移交时，联合国和其他组织的作用。由于大多数区域组织已在这方面采取了零容忍政策的做法，联合国往往成了在这种情况下仅剩的参与其中并提供协助的组织，承受着干涉内政或容忍违宪政治力量继续存在的批评。这导致了如下问题：联合国是应在民主规范和原则基础上坚持制定适用于所有情况的一致、系统化的方法，还是采取更细致

民主与人权： 联合国的作用

入微的就事论事、个案处理的方法。后一种主张似乎得到了更多的支持，但人们也认识到，缺乏一致性可能会损害联合国的可信度。

建议

圆桌会议讨论产生了以下主要建议：

1. 民主与人权之间的关系是复杂的、共生的、相互建构的关系。以法治为基础的基于权利实现民主的方法日益被认为是保护人权免受践踏的最稳固的保障。联合国应重视民主改革的呼声，同时也应参与可持续的基于人权的民主建设进程。
2. 民主建设的成败直接受到制宪过程的包容和协商性质的影响，而人权标准为这些过程提供了详细基础。联合国应努力确保制宪过程的包容性和积极参与，并应确定出在长期范围内为这些流程提供支持的适当的、充足的资源。
3. 联合国必须确定和调动其系统内现有的资源，以统一的方式开展工作，以便更好地发挥其在促进基于权利的民主进程中的独特能力，尤其是在涉及包括妇女和青年在内的弱势和代表性不足的群体时。
4. 联合国应继续领导关于人权的普遍性以及尊重、保护、促进和实现人权为什么是有效民主治理基本框架的一部分的讨论。联合国应考虑建立民主的同行评审过程，以评估各会员国对它们在所签署的国际人权条约中对本国人民所承诺的义务的履行情况。

以下总结了更具体的结论和建议，分为三组：

- 建设一个基于人权的民主治理的包容性框架；
- 对联合国和联合国的比较优势的看法；
- 联合国在建设基于人权的可持续民主治理方面的连贯性

建设一个基于人权的民主治理的包容性框架

制宪过程的包容和协商的性质将直接影响民主建设的成败，其影响力不亚于宪法的最终内容。人权标准和判例为具有包容性和协商性的程序和载于宪法中的实质内容提供了详细基础。对后者而言，实质性的保护既包括要受到尊重、保护、促进和履行的权利，也包括确保在实践中对受到侵犯的人权进行补救的制度。一个不建立在人权和基本自由基础之上的治理框架是缺乏有效民主制度的基本要素的。

- 联合国因此需要确定出支持长期制宪过程的适当和充足的资源，以确保人权得到保护，确保基于人权框架的正当程序能建立公正的程序；如此，社会怨愤和违法行为就能得到处理，而且社会矛盾也能得到和平解决。
- 联合国还应该努力确保把尽可能广泛的社会代表纳入宪法制定过程，并使他们积极参与。
- 宪法制定过程的所有参与者需要有足够的时间来妥善地考虑新宪法必须涵盖的政治、经济和文化因素的范围。国际社会应避免催促缩短宪法制定的时间。因为这样做可能会影响制宪过程的效力，并降低最终文件的实质质量。
- 联合国在宪法制定中的作用应侧重于加强对话，给予政治进程中的所有相关行为者，特别是社会中更为边缘化更为弱势的群体以发言权。
- 联合国应提供来自包容性和参与性的宪法制定过程的比较知识和经验，尤其是来自南方国家的知识和经验。
- 联合国应加强建设与宪法制定各个方面相关的专业知识，切入点不仅包括其系统内部，如已在人权领域处于领导地位的联合国人权事务高级专员办公室，也包括参与包容性政治对话的政府间组织和在该领域开

展工作的区域组织和非政府组织。

- 联合国还应该注重倡导包容性和参与性的过程，并为它们提供财政支持。

对联合国的看法和联合国的比较优势

- 联合国需要找到创造性的方法来扩大与其互动的群体，以消除对执行机构偏见的担忧，并确保有效参与民主化进程。《秘书长关于宪法制定的指导性说明》（UN Secretary-General, 2009a）为确定在宪法制定过程中应咨询的相关社会群体提供了指导，这些群体包括妇女、青年和宗教少数派。
- 联合国应该付出更多努力，利用自身的比较优势和资产——包括其规范、召集、传播和保护的权力——增强其促进基于权利的民主的作用。联合国协调和资源小组的建立已在这方面发挥了有益的协调作用，还应鼓励联合国各机构相互协作，更加积极地参与民主援助。

民主与人权： 联合国的作用

联合国在建设基于人权的可持续民主治理方面的连贯性

- 联合国应继续领导关于人权的普遍性以及尊重、保护、促进和实现人权为什么能提供有效的民主治理的基本框架的讨

附件

附件1

“民主与人权”国际圆桌会议概念文件和议程

纽约，2011年7月11日-12日

概念文件

一. 引言

1. 2007年11月，秘书长要求制定一项总体组织战略，以便进一步明确联合国为民主提供支持的方法，并使此项战略植根于联合国工作的三大支柱，即和平与安全，发展和人权。
2. 为响应秘书长的上述号召，于2008年和2010年在纽约举行了两次圆桌会议。由联合国政治事务部（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）共同主办的第一次会议“民主的发展/发展的民主”于2008年9月12日召开。本次会议的目的是确定当前全球环境中，民主促进和支持可持续发展进程领域的多边行动政策领域——尤其是由联合国开展的多边行动。第二次会议“民主、和平与安全”由联合国政治事务部（DPA）、联合国维持和平行动部（DPKO）和国际IDEA共同主办，于2010年3月1日-2日举行。圆桌会议讨论了民主援助、缔造和平、维持和平与和平建设交叉处的联合国工作。基于覆盖阿富汗、尼泊尔、东帝汶、海地和西非的案例研究，圆桌会议讨论审视了新的经验教训，并确定了需要进一步考虑和跟进的问题。
3. 第三次圆桌会议的主题是“民主与人权”，将由联合国人权事务高级专员办公室、联合国政治事务部（DPA）和国际民主与辅助选举研究所（国际IDEA）共同主办。会议定于2011年7月11日-12日于纽约举行，会议时间为一天半。

论。没有任何其他机构具有发挥这一作用的合法性。联合国秘书处和秘书长能在促进政策方面发挥重要作用，而不必诉诸于最低共同点的方法。

- 虽然民主治理的建立、运行和发展没有公式可循，但在民主治理遭到侵蚀、人权受到侵犯时，联合国应该毫不犹豫地大声说出来。
- 联合国应通过所有相关的机制和过程采取行动，以鼓励还不是民主国家的（或者名义上是民主国家，但没有在实践中保护人权的）国家开展民主改革，以创建开放、多元的民主社会。民主社会的基础是言论、结社和集会自由、民主选举法律和司法独立，以及牢牢植根于民主治理的社会，公民在定期举行的、公开、公正的选举中进行投票是民主治理的反映。
- 联合国应该考虑按照人权理事会设立的普遍定期审议（UPR）机制的原则，建立民主的同行评审过程。各国作为普遍定期审议的一部分，还要向相关条约机构报告，应鼓励各国声明已经就建立民主治理或加强民主已采取了哪些行动，并说明它们是如何履行在自己所签署的国际人权条约及本国宪法和法律中所承诺的对人民的义务。■

二. 背景：促进关于民主原则、规范 and 价值观的共同理解

4. 多年来，对于民主的各个 方面、流程和意义的概念认识 和理解已经得到显著增强。20 世纪九十年代初以来，联合国 大会和联合国人权委员会（以 下简称委员会）通过了一系列 涉及民主不同方面的决议，并 强调了与《世界人权宣言》及 一些国际人权文书中所尊奉的 普世价值相联系的基本原则。 在2000年联合国“千年发展目标”（MDG）首脑会议和2005年 联合国世界首脑会议上，国际 社会重申了对人权、法治和民 主的承诺，它们是联合国的普 遍而不可分割的核心价值观和 原则。

5. 大会和委员会借助于国际 人权规范框架，致力于促进民 主的共识。2002年，委员会通 过了一项定义其基本要素的具 有里程碑意义的决议，其中包 括：

- 尊重人权和基本自由，
- 结社自由，
- 言论自由，
- 获得权力，以及在法治基础 上行使权力，
- 应通过定期举行的自由、公 正的选举表达人民的意志， 而选举应依据普遍的投票权 以不记名投票方式进行，

- 多元化的政党和政治组织制 度，
- 权力分立，
- 司法独立，
- 公共管理中的透明度和问责 制，
- 自由、独立和多元化的媒体。

6. 鉴于民主概念的重要性和 复杂性，委员会授权人权事务 高级专员办公室于2002年和 2005年举办了两次关于民主、 人权和法治之间相互依存关系 的专家研讨会。他们的讨论有 助于更好地理解民主作为社会 秩序“整体”框架的概念和实 际方面，包含了人的、体制的 和程序的维度。会议强调了植 根于世界各地国内法律秩序中 的当代宪政主义承认普遍的人 权标准是民主的规范和道德基 础。研讨会的讨论结果随后通 过联合国政府间机构的决议继 续推动，并在其他正式文件中 加以阐述，它重申了民主、法 治、人权与可持续发展之间的 重要联系，并强调了它们面临 的共同挑战，其中包括：

- 以非民主方式获得权力及使用 权力；
- 贫穷和社会排斥；
- 无视人权；
- 歧视和歧视性做法，使弱势群 体无法获得司法救助；

民主与人权： 联合国的 作用

- 对人类安全的威胁和对法治的侵蚀，尤其是在打击恐怖主义的背景下；
 - 武装冲突和暴力；
 - 体现出的能力差距，特别是薄弱的、不正常的治理机构体现出的差距；
 - 缺乏民主问责制。
7. 在联合国努力为那些面临着威胁到政治、社会和经济稳定和本国人民福利的严峻形势的国家提供足够的支持时，有必要详细阐述协助民主化进程和应对民主挑战的有效的、具有回应性的和一致的策略。这些策略应立足于对民主和人权之间相互作用的充分认识。正如秘书长关于民主的指导说明所强调的，“联合国目前正面临着恢复民主、维护民主、提高民主质量的三重挑战”（UN Secretary-General, 2009b）。

三. 目标和重点

8. 圆桌会议将为分析民主和人权间的联系以及它们和当前联合国行动的相关性提供机会。它应在此基础上推动联合国基于人权巩固民主的策略和政策的制定。圆桌会议应解决与人权缺乏相互关联的民主面临的各种不同挑战，考察世界上许多地区最近的动态并从国家经历中汲取经验。
9. 寻找实用的、以政策为导向的应对措施应构成讨论的架构并引导讨论，从而使圆桌会议有助于阐述在连贯一致的联合国参与政策下提供民主援助的有效和可接受的普适框架。
- 重点关注领域
10. 人权委员会促进和巩固民主的第2000/47号决议“要求秘书长和高级专员提请会员国、联合国各机构和政府间组织以及非政府组织注意本决议，并尽可能广泛地传播”（联合国人权委员会，2000）。
11. 关于促进和巩固民主的进一步措施的2002/46号决议“鼓励对秘书长提出的建议给予特别关注。他建议联合国应努力制定归当地所有，并使广泛的地方行动者参与进来的综合民主援助项目和共同国家策略。”它呼吁“在联合国系统内进行信息共享并改善协调，以促进经验教训和最佳做法的交流，促进和巩固民主。”它还“鼓励根据世界上所有地区的经验形成基础广泛的民主专门知识”（联合国人权委员会，2002）。
12. 鉴于最近在北非和中东地区发生的事件，圆桌会议希望审视和重新验证联合国全系统内的行动，以确保全系统的一致性和效率，并帮助会员国执行决议的要素。

13. 在这方面，工作会议将关注以下主题：

a. 在政权更迭、民主受到威胁的情况下，人权在民主建设中的作用

在本主题下将要讨论的问题包括：

- 权力聚集在行政领域——使集权统治的效率比民主的效率更高这一观点重新出现；
- 专制或民粹主义统治下对人权的侵犯/拒绝；
- 建设民主治理的框架——是少数服从多数原则和少数人权利之间的和解——权力共享和人权挑战；
- 向着实现民主制度框架前进的过渡性措施；
- 确保法治——问责制、知情权和和解；
- 民间团体参与转型进程；
- 对违宪更换政府（对一个民选政府的军事政变；民主选举产生的政府被持不同政见的武装集团、叛乱活动、雇佣兵推翻；自由、公正和定期选举后拒绝将权力移交给获胜党派）的反应；
- 2000年非洲统一组织对违宪更换政府所做回应的框架宣言。

b. 受援国对联合国在促进基于权利的治理方法中所发挥作用和影响的认识

- 对联合国及其民主援助方法的认识；
- 联合国相对于其他国际和区域行动者的比较优势；
- 如何调整联合国基于权利的治理办法以满足相关国家/实体的要求。

c. 联合国在建设基于法治可持续的民主治理中的连贯性

- 民主的总体概念——民主、法治和人权面临的共同机会和挑战；
- 民主——宪政主义——良好治理——联合国参与宪法制定和宪法改革进程。
- 民主和主权——作为责任的主权；
- 反对社会排斥——弱势群体（穷人、性别层面、少数群体）参与治理；
- 参与公共事务的权利、投票权以及平等获得公共服务的权利；
- 从人权、民主和法治派生出来的透明度和问责制，它们也是人权、民主和法治的基础；
- 作为民主和人权载体的民间团体。

民主与人权： 联合国的作用

与会者和专家

14. 来自不同地理区域的人权、国际法和国际关系领域的国际公认的专家和从业者，以及联合国机构和项目，包括联合国民主基金的代表将参加圆桌会议。专家将由联合国人权事务高级专员办公室和联合国政治事务部与国际IDEA协商后确定。

工作组织

15. 将要求在每次会议上发言的专家提交关于分配给他们的主题的简短背景工作论文，并要求他们就未来制定政策，并提出以行动为导向的建议。与会者简要介绍每份论文后，将参加全体讨论。■

议程

“民主与人权” 圆桌会议： 纽约，2010年7月11-12日 联合国总部

由联合国人权事务高级专员办公室、联合国政治事务部和国际IDEA在意大利常驻联合国代表团的协助下举办

2011年7月11日，星期一

08:30 报到

09:15 圆桌会议开幕

联合国负责人权的助理秘书长Ivan Šimonović先生
联合国政治事务部（DPA）欧洲司司长Elizabeth Spehar女士
国际IDEA常驻联合国观察员Massimo Tommasoli博士

09:45 背景

Dzidek Kedzia教授，波兹南大学
“民主与人权：联合国面临的挑战和机遇”

10:05 讨论

10:45 咖啡时间**11:00 第一场分会：人权在政权更迭和民主受到威胁的情况下在民主建设中的作用——设置宪法和治理架构**

主持：奥地利常驻日内瓦联合国代表Christian Strohal大使
阁下

发言人：塔夫茨大学Louis Aucoin教授
布达佩斯大学Gabor Halmai教授
宾夕法尼亚州立大学Tiyanjana Maluwa教授

基于在东帝汶、匈牙利和非洲联盟的经验，参加者将讨论与以下问题有关的战略、政策、运作和研究层面的问题：

- 联合国和区域组织如何处理违宪更换政府或选举争端；
- 在政权更迭后，民间团体与国家、区域和国际政府间行动者在建设民主治理的包容性框架中发挥的作用；
- 过渡性治理安排的必要性和范围；
- 如何协助确定并设计最合适的治理系统，包括分享权力的安排；
- 在宪法改革努力中如何反映人权，包括少数人的权利；
- 过渡性司法：侵犯人权的问责制；将肇事者绳之以法、了解真相与和解的权利、赔偿侵犯人权行为的受害者的权利、需要有司法机制来专门处理以与冲突有关的妇女为目标的人权侵权行为。

民主与人权： 联合国的作用

13:00 午餐**14:30 第二场分会：合作伙伴国家对联合国和区域组织在促进基于权利的治理方法中的作用和影响的认识**

主持：联合国政治事务部欧洲司司长Elisabeth Spehar女士

发言人：奥地利常驻日内瓦联合国代表Christian Strohal大使
联合国人口活动基金会文化处高级顾问Azza Karam博士
肯尼亚律师协会Ibrahim Lethome Asmani先生

基于在阿拉伯世界、肯尼亚和欧安组织区域的经验，参加者将讨论：

- 对联合国和区域组织以及它们基于人权原则提供民主援助的方法的看法；
- 联合国相对于其他国际和区域行动者的比较优势；

- 如何依照基于权利的治理调整联合国的方法，以满足相关国家/实体的要求。

15:30 咖啡时间

15:45 继续小组讨论

16:45 第一天会议总结

17:00 第一天结束

2011年7月12日，星期二

09:15 第三场分会：联合国在建设基于法治的可持续民主治理中的连贯性

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

发言人： 哈佛大学Stephen Marks教授
国际IDEA Winluck Wahiu先生
威廉与玛丽学院Christie Warren教授
各国议会联盟（IPU）Rogier Huizenga先生

基于哈萨克斯坦、达尔富尔、尼泊尔和其他地区的经验，参加者将讨论：

- 整体、包容的民主概念——民主、法治和人权面临的机会和挑战；
- 从人权、民主和法治派生出来的透明度和问责制，它们也是人权、民主和法治的基础；
- 作为促进和维持民主和人权载体的民间团体。

11:30 咖啡时间

11:45 总结

主持： 联合国民主基金行政负责人Roland Rich先生，

13:00 意大利常驻联合国代表团招待会

15:00 第二天结束 ■

民主与人权： 联合国的
作用



開幕辭: Massimo Tommasoli博士, 國際IDEA常駐聯合國觀察員(左)、Ivan Šimonović先生, 負責人權的聯合國助理秘書長(中)、Elizabeth Spehar女士, 聯合國政治事務部歐洲司司長(右)



Ivan Šimonović先生, 負責人權的聯合國助理秘書長



Elizabeth Spehar女士, 聯合國政治事務部歐洲司司長



Massimo Tommasoli博士, 國際IDEA常駐聯合國觀察員



背景: Dzidek Kedzia教授, 波茲南大學



專題會議1: Gabor Halmai教授, 布達佩斯大學(左)、Louis Aucoin教授, 塔夫茨大學(中左)、Christian Strohal大使, 奧地利常駐日內瓦聯合國代表(中右)、Tiyanjana Maluwa教授, 賓夕法尼亞州立大學(右)



Gabor Halmai教授, 布達佩斯大學



Louis Aucoin教授, 塔夫茨大學



Christian Strohal大使, 奧地利常駐日內瓦聯合國代表



Tiyanjana Maluwa教授, 賓夕法尼亞州立大學



專題會議2: Ibrahim Lethome Asmani先生, 肯尼亞律師協會(左)、Azza Karam博士, 聯合國人口活動基金會文化處高級顧問(中左)、Elizabeth Spehar女士, 聯合國政治事務部歐洲司司長(中右)、Christian Strohal大使, 奧地利常駐日內瓦聯合國代表(右)



Azza Karam博士, 聯合國人口活動基金會文化處高級顧問



Ibrahim Lethome Asmani先生，肯尼亚律师协会



专题会议3: Christie Warren教授，威廉与玛丽学院（左）、Winluck Wahiu先生，国际IDEA（中左）、Rogier Huizenga先生，各国议会联盟（IPU）（中右）、Stephen Marks教授，哈佛大学（右）、Geraldine Fraser-Moleketi女士，联合国开发计划署发展政策局(BDP)民主治理小组主任（未在图中）



Stephen Marks教授，哈佛大学



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



Christie Warren教授，威廉与玛丽学院



Winluck Wahiu先生，国际IDEA



Rogier Huizenga先生，各国议会联盟



结束和总结: Roland Rich先生，联合国民主基金行政负责人



与会者: Andrew Bradley先生，国际IDEA驻欧盟办公室主任



与会者: Ana Lukatela女士，联合国妇女署和平与安全小组项目专员



与会者: Fr Emeka Kris Obiezu, OSA, Augustinians International常驻联合国代表



与会者: Robert Husbands先生，联合国人权事务高级专员办公室(OHCHR)法治和民主小组

附件2 联合国负责人权的助理 秘书长Ivan Šimonović 先生的开场致辞

尊敬的各位专家，
女士们，先生们，

非常荣幸在此次由联合国人权事务高级专员办公室和联合国政治事务部与国际IDEA共同主办的“民主与人权”圆桌会议上致辞。本次圆桌会议是很有意义的，因为它旨在探索民主治理和人权之间相互依存的关系。我想大多数人都会同意，民主的政治制度不能简单地被看作明确国家机构的权力、限制其权力，以及规定其如何协同工作的框架，也不能把它简单地概括为举行选举时必须遵循的关注投票资格和候选人资格等问题的程序。成功的民主治理必然要将重点放在促进和保护人权及基本自由上。因为没有这种保护就不可能有任何有意义的民主。在实践中，只有致力于保护个人自由、平等和人类尊严的国家才能够最终成为一个自由民主的国家。

要使民主以令人满意地方式运作，它还必须为民众提供更美好生活的愿景，不仅依靠其自身力量，还应在社区与社区其它成员一起合作。这种认识可以而且应该基于一种基于权利的方法，对经济、社会和文化权利给予特别

考虑。众多的政治家们观察到，有贫富差距的社会必然面临相当大的社会混乱和动荡的风险。因此，民主也意味着要注重把保障每个人的基本生活必需品，如食物、水和住房作为社会的目标。如果一个人没有足够的食物，或者一个人的生命可能由于缺乏清洁的水或适当的医疗照顾受到损害时，我们又怎能现实地从政治或公民的角度谈论生存权呢？同样，保护所有人的社会和文化权利，包括少数者和弱势的个人和群体，是运作良好的民主的基础。

我想今天上午就民主和人权的概念进行一些反思也许是有意义的，因为我知道，圆桌会议的目的是关注两者之间的关系。如你们中的许多人所知，“民主”这个词来自于希腊语，字面意思是“多数人的统治”。大约2500年前，在雅典建立了民主，它是对占主导地位的贵族政治的反应，因为贵族政治导致了严重的政治、经济和社会问题，尤其是把大量政治和经济权力集中在少数人手中。雅典民主拒绝了贵族精英统治，在权利平等原则的基础上打造出一个截然不同的模式，并使大多数公民获得权力。

有趣的是，雅典民主也具有在现代民主国家中发现的另一个特征——有权控制其他政府部门和政治领袖的法庭。据记载，通常被认为是雅典民主的创始人之一的伯里克利，在描述雅典民主

制度时说过以下内容，我引用一下，“它的管理有利于多数人，而不是少数人，这就是它被称为民主的原因。就法律而言，解决私人争执的时候，每个人在法律面前都是平等的……无论何人优于他人担任一些荣耀的公职，那不是因为他属于特殊的阶级，而是由于他个人的才能；贫穷也绝不会阻挡前进的道路……我们在政府中享受的自由也延伸到了我们的日常生活中。”

雅典的民主实验促使希腊哲学家分析和反思不同的治理系统。以亚里士多德为例，他分析了希腊城邦不同的统治制度，将其分为三类：民主，寡头/贵族和专制政权。亚里士多德在其影响深远的著作《政治学》中写道：“自由是宪政民主形式的一个基本原则。”他解释说，“自由的一个因素是治理，反过来也要受到治理；普遍正义这个原则是根据人数而不是财产来获得平等，这还不够，而且……所以它导致在民主国家中，穷人比富人更强大，因为他们人数更多，由多数决定的一切都是至高无上的。”

但是，民主在古希腊也不是没有反对者，一些希腊哲学家将其描述为不稳定的统治制度，在这种制度中，权力由出身不好者、暴徒或贫困阶层掌握。例如柏拉图就喜欢精英阶层的治理。

然而，我今天上午的本意不是要给大家上一堂历史课。但令人

吃惊的是一些我们今天正在努力解决的问题——你们将在今明两天讨论到这些问题——是已经被讨论了几个世纪的问题。使政府行动合法化的少数服从多数的概念、投票和参与公共生活的平等机会、而不是社会地位这一基本的平等原则、司法平等、政治生活和日常生活中的自由和约束政府行为的独立法庭等，这些概念和问题在今天和在它们2500年前出现时具有同样重要的意义。

两千多年前反对民主的人提出的观点——民主国家是不稳定的，它们只提升没有能力的群众领袖，而精英的统治是更好的——似乎听起来很熟悉。我们今天能不承认替代民主的其他政治制度和亚里士多德所确定的寡头政治和独裁统治的政权相似吗？难道我们没有听说过当代寡头或专制国家的政治领袖在证明其正当性的话语中说过，民主会给某个国家带来不稳定，或者他们的国家还没有做好民主的准备，更适合由精英统治——无论是政治、军事或技术精英？尽管他们可能真诚地相信这些观点，他们更经常地掩饰对权力和经济特权的眷恋，表现出对人权和自由的不信任，因为他们害怕这会导致对统治者的批评，并威胁到他们的利益，害怕民主制度可能会让那些执政理念不利于当前在位者的人掌权。

虽然，我知道这样的对比不完美，但我还是不禁会想起今天流

民主与人权： 联合国的作用

行的反对独裁政权的起义——我特别想起了“阿拉伯之春”运动——可以把它比作古希腊的大众起义，感到沮丧的贫穷大众反对拥有巨大财富、垄断了政治权力的根深蒂固的少数人的起义。

我今天上午引用这些历史是为了强调，许多与民主治理和人权有关的讨论在任何意义上说都不属于新问题，它们是非常古老的问题，与关于政治治理的根深蒂固、往往相互冲突的思想有关。

在我结束今天上午的发言之前，我想谈谈处理民主与人权之间的关系方面两个非常重要的联合国文件。首先是前人权委员会的2002/46号决议，它概述了民主有效运作所必不可少的人权（United Nations Commission on Human Rights, 2002）。尽管我相信你们将在讨论中更具体地探讨这些权利，但在圆桌会议开始时也许仍有必要提及它们。这些元素包括以下内容：

- 尊重人权和基本自由，
- 结社自由，
- 言论自由，
- 获得权力并在法治基础上行使权力，
- 应通过定期举行的自由的、公正的选举表达人民的意志，而选举应依据普遍的投票权以不记名投票方式进行，

- 多元化的政党和政治组织制度，
- 权力分立，
- 司法独立，
- 公共管理中的透明度和问责制，
- 自由、独立和多元化的媒体。

在同一个决议中，人权委员会还重申，发展权和消除极端贫困能极大地促进和巩固民主。该决议指出，民主是和世界上的各种哲学思想、信仰和社会、文化和宗教传统兼容的，也应该对它们保持开放的态度。

关于这一主题，我想提及的第二个重要联合国文件是秘书长关于民主的指导说明，其中指出《联合国宪章》本身所指的就是民主政治的基础，即人权、基本自由、男女平等权利，以及消除基于种族、性别、语言或宗教的区别。该文件强调《世界人权宣言》也包括民主的许多重要元素，尤其是“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以定期的和真正的选举予以表达，而选举应依据普遍和平等的投票权进行……”的概念（UN Secretary-General, 2009b）。尽管指导说明反映了公民和政治权利对有效民主的不可或缺，它也解释了对民主的呼吁部分源于和所有人生生活质量的提高的关系。

尊敬的各位专家，

女士们，先生们，

我谨向联合国政治事务部和国际IDEA致以衷心的感谢，感谢他们在此次圆桌会议规划和组织工作中和联合国人权事务高级专员办公室的合作。重要的是要支持此类合作项目，希望我们将来能继续看到这类合作的其他例子。我的发言就到这里。谢谢大家。■

民主与人权： 联合国的
作用

附件3 联合国政治事务部欧 洲司司长Elizabeth Spehar女士的发言

很荣幸能参加此次由联合国人权事务高级专员办公室和国际IDEA共同主办的会议。我们的目标是举办一次具有分水岭意义的活动，这将不但在观念上，而且在概念及其与本组织的基本原则和价值观的关系上，都有助于在联合国重振民主范式。这是联合国在国际IDEA的协助下举行的第四次会议，着重讨论民主和联合国工作的三大支柱以及性别之间的重要联系。

今天对民主和人权之间的关系讨论恰逢其时。在整个北非、中东和其他地区，对更多自由、尊重人权、尊严和政治参与的呼声日益增强。这些都是只有民主社会才能够实现并维持的目标。正如秘书长常说的，转型国家的领袖首先必须倾听人民的声音并做出回应。然而，国际社会也需要倾听这些声音，并准备好协助保障这些社区的所有国家都承认的基本权利和自由，并推进政治参与。我们的《宪章》和人权文书都阐明了这些基本原则。我们来这里不是为了推广任何特定的模式，没有一种单一民主模式能适用于所有国家。但是，我们需要协助所有人实现基本权利，包括在联合国文书中普遍记载的政

治权利和公民——民主——权利。

在2005年世界首脑会议上，各国政府均明确承认民主和人权间的重要联系，以及它们与发展之间的联系。大家都认识到，“民主、发展和尊重所有人权和基本自由是相互依存、相辅相成的。”而对于那些质疑民主在联合国范围内的地位的人士，秘书长2009年关于民主的指导性说明提醒我们说，“民主原则贯穿于联合国的规范性准则之中。”

在我们这个充满动荡和变化的时代，联合国需要做好准备，以更加积极主动地通过全面的民主援助支持各国，并协助它们履行其人权义务——此二者自然而然地同时出现。我们还需要使我们的援助更为有效，在联合国各实体之间，并与实地的其他参与者之间进行更好的协调。作为国际社会，我们还需要就我们的民主和人权支持问自己一些基本问题，这些问题包括：我们是否专注于正确的问题？人们如何看待我们促进和支持民主的行动？我们如何保证所提供的支持是实质性的、包容的、充分遵守人权原则的？

更具体地说，我们需要考虑：

- 人们如何看待联合国及区域组织在促进人权和民主中发挥的作用？
- 在这个敏感的工作领域，我

们如何确保可信度、合法性和问责制？

- 我们如何回应认为人权和民主问题存在双重标准的看法？
- 我们如何能在规范和原则的基础上保证连贯和系统的方法，同时也基于特定国家的需要并根据具体情况评估和定制联合国的应对措施？
- 如何有效确保民主和基于人权的政权的巩固和可持续性？

对于联合国而言，重要的是要超越自己的环境，并承认各种区域组织，包括美洲国家组织和非洲联盟在人权与民主促进和保护领域取得的进步，这些组织已就这些问题制定了自己的渐进性综合文书，它们具有深远意义。联合国目前还没有这种机制，从这些组织的经验中学习可能会受益，以最终在这方面加强联合国自身的工具。

在结束时，请允许我再次强调，此次会议是在许多国家的人民在为民主过渡进行努力，争取对基本人权的承认和真正实现的重要时刻召开的。但也存在民主标准和实践正在倒退的国家，这些令人担心的案例导致对人权的尊重受到侵蚀。重要的是国际社会，特别是联合国，制定一个全面和协调的方式来应对这些重要的挑战，它需要设法加强对处于

民间团体、转型中的社会，以及自下而上促进人权和民主的方法的支持。■

民主与人权： 联合国的作用

附件4 国际IDEA常驻联合国观察员Massimo Tommasoli博士的发言

我非常高兴地欢迎各位参加此次圆桌会议，本次会议是一系列由国际IDEA与联合国共同举办的关于民主与联合国工作的支柱之间关系的会议中的第四次会议。前几次会议已经探讨了民主与发展，民主与和平、安全，民主和性别平等问题。在这些会议上，民主与人权之间的联系一直是基本主题。

这与已在过去的二十年中阐述的、在1993年《维也纳宣言和行动计划》第8段中明确强调的共识是一致的：“民主、发展和尊重人权和基本自由是相互依存、相辅相成的。”为此次会议准备的背景文件审查了在联合国系统中建立这些联系所蕴含的概念上和运作上的挑战和机会。

几年前，民主建设实践者围绕对民主的强烈抵制展开了争论。讨论源自于评估，它指出尽管有国内和国际努力的支持，但指标和趋势还是出现了恶化，而且在许多困难的情况下，民主和人权活动家的空间也减少了。有趣的是，人权工作者声称，独裁者的叙述利用了民主流行语，目的是为有缺陷的“民主”进程获得国

际合法性。例如，2008年的人权观察组织（HRW）报告指出，“民主很少如此受到赞誉却又遭到如此破坏，被如此促进却又如此不受尊重，如此重要却又如此令人失望”（HRW 2008，第1页；同时参阅Roth，2009，第140页）。它还强调缺乏依法设立的“民主”定义是造成这种局面的部分原因。然而，在北非和中东发生的事件表明，民间团体和积极的公民（无论男女）有能力积极参与新形式的社会和政治动员，从而为下一个十年的民主建设设定了新议程。

确实，对民主治理权的概念仍有争议，它没有“被列入广泛采用的法律文献中”（Rich, Newman, 2004，第8页）。虽然正如2009年9月的联合国秘书长关于民主的指导性说明强调的，联合国的民主建设工作拥有强大的规范和概念基础（UN Secretary-General, 2009b）。然而，在民主和人权领域，“矛盾和不平衡仍然存在于公众对正义的期望和国家保护其主权的决定之间；强大的谋求地缘政治霸权的国家和其他寻求国际法保护的国家之间；口头促进和有效保护之间”（Jolly, Emmerj, Weiss, 2009，第67页）。

贯穿我们圆桌会议三场分会的一些主要问题有：

- 联合国的民主工作有助于消除那些仍能在联合国人权系统中看到的执行差距吗？

- 体现能力建设和监测功能的实地人权运作如何从联合国总体民主建设工作中受益，并更有效地与它融合？
- 对民主和人权的考虑能如何对联合国其他部分的人权工作，如基于权利的发展方法、人道主义行动、和平与安全工作产生更大的影响？

我们和联合国政治事务部及联合国人权事务高级专员办公室一起，选择了解决民主建设和人权之间联系的三个角度：联合国在政权更迭和民主受到威胁的情况下进行的工作，当地对联合国在促进基于权利的治理中发挥的作用和影响的认知，以及联合国在基于法治建设治理中的连贯性。宪法的建设是这方面的关键，这是国际IDEA优先考虑的领域，我们正在和联合国合作，为国家和国际层面的实践者开发比较分析和能力建设工具。

政府对最大数量公民的利益和要求的响应严格地与民主制度和进程巩固权利、平等和问责制的能力联系在一起。如果认为法治并非只是政府的工具，而是将整个社会，包括政府绑定在一起的规则，那么法治就能在推动民主中起到根本作用。然而，加强法治，不能只靠着眼于规范和程序的应用。我们还必须强调其在保护权利和促进包容性方面的基本作用，以这种方式在关于人类发展更广泛的讨论中设计权利的保

护。

民主和法治的一个共同特征是纯粹的制度方法没有提及进程和程序，即使后者在形式上是正确的。在处理法治与民主的关系时，必须明确区分“法制”和“法治”。前者认为法律是政府的工具，而且政府被认为凌驾于法律之上，而后者意为社会中的每个人，包括政府，都受到法律约束。从本质上讲，宪法对权力的限制是民主的一个主要特点，它要求遵守人权和法治。

人权、法治和民主之间关系的另一个重要方面是承认建立民主和法治可能会趋同，并且它们是相辅相成的过程（当法治广义的定义是收敛的，而非狭义的、正式和专门的程序时）。每当法治的构想与实质性成果相关时，这一关系是强有力的，如同正义和民主治理一样。这种区分往往以诉诸法治的“广义”与“狭义”概念之间的对立为特点。

形式上和实质上的观念当然是相关的，某些学者对薄/厚的二分法提出反驳，指出这样的事实，在社会和政治变革的情况下，法治的形式和实质性特点可以既“狭义”又“广义”。但一般而言，侧重于“狭义”的定义注重制定和应用规则的程序，而“广义”的定义则旨在保护权利，并在关于人类发展的更广泛的讨论中对其进行设计。

民主与人权： 联合国的作用

“广义”的定义对法治进行了积极描绘，认为它包含强有力的宪法、有效的选举制度、对性别平等的承诺、保护少数者和其他弱势群体的法律，以及强大的民间团体等元素。处于独立司法保护下的法治发挥了关键作用，它通过保障民事和政治权利以及公民自由的安全，保障所有公民的平等和尊严免受危险。它还有助于保护各机构有效地履行选举、社会和平行问责制，免受潜在障碍和强大的国家行动者恐吓的威胁。

此法治的“广义”定义有别于注重规则制定和应用程序的“狭义”定义。联合国秘书长在其关于法治的报告中给出了“广义”定义原则的例子。秘书长在2004年强调，对于联合国，法治是：

“（……）这样一种治理原则：所有个人、机构和实体、公共和私营部门，包括国家本身，都对公开发布的、平等执行的、独立裁断的法律负责，这些法律都符合国际人权规范和标准。它还要求有措施来保障遵守法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正地适用法律、权力分立、参与决策、法律的确定性、避免任意性以及程序和法律透明等原则（UN Secretary-General 2004，第6段）。

在提到他在2009年关于民主的

指导说明中的这一定义时，秘书长补充说，联合国“为立法的发展，尤其是在这样的原则之下加强立法、行政和司法制度提供专业知识和支持，以确保它们拥有发挥各自作用的能力、资源和必要的独立性”（UN Secretary-General, 2009b）。

多年来，联合国已经通过巩固和发展国际规范和标准框架，建立国际和混合法院和法庭，以及非司法机制，在国际层面促进了法治。它已通过为宪法制定、国家法律框架、司法制度、治理、安全和人权、过渡司法以及加强民间团体提供协助，在国家层面完善了其参与法治部门的框架。秘书长2008年的联合国法治援助方法指导说明为指导联合国在国家层面的法治活动提供了重要的框架和原则（UN Secretary-General, 2008）。此外，他的2009年联合国宪法制定过程援助指导说明概述了宪法制定过程的组成部分，承认宪法对民主转型的重要意义（UN Secretary-General, 2009a）。

一个实际例子能说明法治对民主建设的重要性：法治是大多数现代民主国家的一项基本原则。宪法包含了基本的法律，而且常常包含了国家的最高法律，而法治决定了这些原则的执行高于一切其他法律。宪法还通过繁琐的修订程序维护这些基本原则和价值观。有些宪法通过禁止修订保证特定原则和价值观的永久性。

司法机关在个案中运用法律，发挥着法治守护者的作用。因此，独立的、功能正常的司法机构是法治的一个前提，而法治需要公正的法律制度、公正审讯和司法救助的权利（Böckenförde, Hedling, Wahiu, 2011, 第17-18页）。

宪法的作用远远不只是建立政府和规范其与公民的关系。它们也已在许多国家成为危机管理工具。专为受冲突影响和严重分裂的国家设计的宪法的益处主要在于其协调各个团体，解决无法忍受的怨愤，并防止进一步的两极分化和冲突恶化的能力。此外，在这方面，国家所有权是最为重要的。选择进程的工作应留给国家宪法的制定者，他们能够在当地环境获胜。适合管理冲突需要的宪法设计已经取得了某种程度的成功。与此同时，其他因素，例如经济上的不平等已成为对宪法建设提出的新要求中越来越重要的因素。

选举公正为民主、人权和法治之间的关系提供了另一个例子。选举公正确保每一个和选举过程有关的行动、程序和决策合法，确保享有选举权利受到保护和恢复，使那些认为自己的选举权利受到侵犯的人们有能力进行申诉、得到听证并接受裁决。选举司法系统是法治的重要手段，也是遵守举行自由、公正、真实选举的民主原则的终极保证。

正如全球民主、选举和安全委员会（2012）所指出，诚实的选举——基于平等、透明和问责制——对人权和民主原则至关重要，因为它们赋予了《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）、《消除一切形式对妇女歧视公约》（CEDAW）以及其他国际人权文书和公约⁹生命力。诚实选举面临的一个主要挑战是建立法治，以使人权和选举主张实体化，以便包括政治竞争者和反对派的公民在行使和选举有关的权利时获得法律补救¹⁰。

正在进行的有关2015年后国际发展议程的辩论为强调民主、人权和法治之间的相互联系提供了一个独特的机会。为了保障民主所有权框架内的国内问责，必须要在下一代“千年发展目标”（MDG）/“可持续发展目标”（SDG）中考虑民主和法治的维度，以及民主、人权和法治自愿目标的潜在价值，以帮助推动发展议程。■

民主与人权： 联合国的作用

9 诚实选举在很多其他有形的方面都很重要：给妇女赋权、反腐、向穷人提供服务、改善治理和结束内战。

10 其他挑战有：建立专业、有能力的选举管理机构（EMB）；设立多党竞争与权力分立制度和规范；为普遍和平等的政治参与扫除障碍；监管不受控制的、未公开的和不透明的政治资金。

参考文献与补充阅读

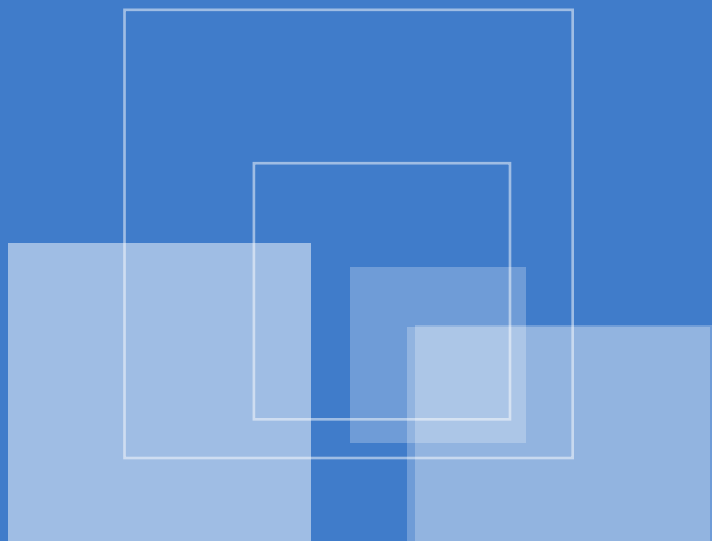
- Böckenförde, M., Hedling, N., Wahiu, W., *A Practical Guide to Constitution Building* (Stockholm: International IDEA, 2011), available at <http://www.idea.int/publications/pgcb/index.cfm>
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Democratization* (New York: United Nations, 1996)
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y., and Regan, A., *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Geneva: Interpeace, 2011) Available at: <http://www.interpeace.org/constitutionmaking/sites/default/files/Constitution-Making-Handbook.pdf>
- Global Commission on Democracy, Elections and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (Stockholm-Geneva: International IDEA and the Kofi Annan Foundation, 2012). Available at <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>
- Human Rights Watch, *World Report 2008: Events of 2007* (New York: HRW, 2008)
- Jolly, R., Emmerj, L., Weiss, Th. G. (eds), *UN Ideas that changed the World* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2009)
- Organization of African Unity, *Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government* (AHG/Decl.5 (XXXVI) 2000), available at http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/lomedec.htm.
- Rich, R., Newman, E., 'Introduction: Approaching democratization policy', pp. 3-31 in Newman, E., Rich R. (eds), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, (Tokyo-New York-Paris: UNU Press, 2004)
- Roth, K., 'Despots masquerading as democrats', *Journal of Human Rights Practice*, , 1/1, March 2009, pp. 140-155
- Tommasoli, M. (ed), *Democracy, Peace and Security: The Role of the UN*. Discussion Paper (New York: International IDEA/UN/UNDP2010), available at <http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/index.cfm>
- United Nations, 1945. *Charter of the United Nations*. San Francisco: United Nations. Available at <http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>
- United Nations, *Vienna Declaration and Plan of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993*, available at <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/vienna.pdf>
- United Nations., 'Human rights, democracy and the rule of law', Human Rights Council, (2012) Resolution A/HRC/RES/19/36 adopted on 23 March 2012, available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/19/36
- United Nations Commission on Human Rights, *Promoting and Consolidating Democracy*, Resolution 2000/47, available at [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2000.47.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2000.47.En?Opendocument)
- United Nations Commission on Human Rights, *Further Measures to Promote and Consolidate Democracy*, Resolution 2002/46, available at ap.ohchr.org/documents/E/.../resolutions/E-CN_4-RES-2002-46.doc
- United Nations Human Rights Committee, *Marshall v. Canada, Communication No. 205/1986*, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 at 40 (1991), available at <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/dec205.htm>
- Universal Declaration of Human Rights (UDHR), available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement>

- UN Secretary-General, *Report of the Secretary-General on Support by the United Nations System of the Efforts of Governments to Promote and Consolidate New or Restored Democracies*, A/50/332, 7 August 1995, available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/234/05/PDF/N9523405.pdf?OpenElement>
- UN Secretary-General, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, 23 August 2004, S/2004/616, available at: http://www.unrol.org/files/SGreport%20eng%20A_66_749.pdf
- UN Secretary-General, *Secretary-General's Guidance Note on UN Approach to Rule of Law Assistance*, April 2008, available at <http://www.unrol.org/files/RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf>
- UN Secretary-General, *Secretary-General's Guidance Note UN Assistance to Constitution-Making Processes*, April 2009. available at http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf
- UN Secretary-General, 2009b, *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, *Delivering justice: Programme of action to strengthen the rule of law at the national and international levels*, 16 March 2012, A/66/749, available at http://www.unrol.org/files/SGreport%20eng%20A_66_749.pdf

縮略語

AU	非洲聯盟
BDP	聯合國開發計畫署發展政策局
DGG	聯合國開發計畫署發展政策局民主治理小組
CEDAW	《消除對婦女一切形式歧視公約》
EMB	選舉管理机构
HRC	人權理事會
HRW	人權觀察組織
ICCPR	《公民權利和政治權利國際公約》
IDEA	國際民主與輔助選舉研究所
IPU	各國議會聯盟
MDG	千年發展目標
MENA	中東和北非
NLB	北草坪暫建樓[聯合國總部]
OAS	美洲國家組織
OAU	非洲統一組織
OSCE	歐洲安全與合作組織
SDG	可持續發展目標
UDHR	《世界人權宣言》
UN	聯合國
UNDEF	聯合國民主基金
UNDP	聯合國開發計畫署
UNFPA	聯合國人口基金
UN DPA	聯合國政治事務部
UN DPKO	聯合國維持和平行動部
UN OHCHR	聯合國人權事務高級專員辦公室
UN Women	聯合國促進性別平等和增強婦女權能署
UPR	普遍定期審議

民主与人权： 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: 978-91-87729-36-2