



各国议会联盟

关于联合国与各国议会之间关系的性质

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

得到议会联盟第 117 届大会认可

(2007 年 10 月 10 日, 日内瓦)

导言

1. 我们生活在一个相互依存的世界里, 国家事务与国际事务之间、国内政策与对外政策之间往日简单划一的区分在今天已不再适用。一个国家的活动常常对其他国家、乃至总的国际关系产生深远的影响, 而这些影响又反过来推动形成了世界各国的国内议程, 从而构成了一个无休止的循环。
2. 在世界演变的同时, 各国际组织也在演变。一百年前, 极少有为管理国际或多边合作而设立的实体。今天, 这样的实体则数以千计, 在全球、区域和次区域各级运作, 涉及到人类活动几乎方方面面。全球组织中首屈一指的当属联合国及其专门机构系统。
3. 联合国是政府间合作的常设论坛。各国政府在联合国谈判和商定国际公约和准则以及各种重大行动, 例如在冲突局势建立和平与安全的行动。不过, 联合国也是一个提供服务的机构, 像一个政府机构或部门一样。它始终如一地与政府、民间组织和其他机构合作, 在世界几乎每一个国家实施各种方案, 尤其是旨在支助发展的方案。

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



4. 联合国是一个典型的国际组织。其成员是各国，由政府的行政部门代表，以政府的名义进行谈判和作出决定。根据《联合国宪章》，联合国构架中没有议会的一席之地。“我们联合国人民”是由政府、而不是民选代表代表的。

5. 但是，联合国不是一成不变的，而变化正在发生。结构和工作方法、政策和方案正受到审查，而且正在进行大量工作，以便使联合国成为更能满足当代需求的一个更有成效的组织。

6. 在这一背景下，议会在国际合作方面应拥有何种责任？议会与像联合国这样的多边组织的关系如何？各国议会在联合国中发挥何种作用？它们可以利用何种机制？这些就是本文将探讨的一些问题。

各国议会与国际合作

7. 虽然每个国家的宪政体制不同，但各国的议会都是中央的民主机构。它们体现了民意，体现了对民主顺应人民需求和解决人民所面临的最紧迫问题的期盼。

8. 议会作为代表多样化社会的一个民选机构，拥有通过民主的对话和折中调节不同群体和社区相互冲突的利益和期盼的特有责任。作为主要的立法机关，议会拥有修改法律以使其适应社会不断变化的需求的任务。作为受权对政府进行监督的机构，议会有责任确保政府对人民全面负责。

9. 除少数例子外，议会以往很少参与国际事务。在国际事务主要通过国家间的双边关系处理的年代，这不足为奇。当今的世界情况不同，各国议会都在处理国际事务，并进而以若干方式处理与联合国有关的事务。²

10. 议会有很多方面可以向联合国作出贡献，这是毋庸置疑的。议会议员对存在各种差异的人民有独特的了解，比大多数人能更好地提出人民的期望，解释人民真正关心的问题。他们也是强有力的舆论制造者，并且通过在议会、政党和各种运动中的工作以及在选区中的工作，提高公众的认识，使民众支持联合国的国际行动提供。因此，邀请议员为联合国的工作作出贡献实属明智之举。

11. 当然，议会的作用不限于执行以前谈判订立的国际协议。议会不是要取代政府行政部门在联合国谈判订立国际协议，议会是在越来越多地主张此类谈判应受民主议会更严格的监控。在实践中，这意味着议会应：

- 充分地提前得到将在联合国举行谈判的通知；
- 掌握有关目前所关切的问题以及将要审议的政策和谈判立场的准确资料；

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

- 能向部长和谈判人员提出问题，并向政府表明其政治观点；
- 在制度允许的情况下为政府规定明确的谈判任务或有权对谈判任务施加影响；
- 拥有必要的构架、程序和资源，能够监测谈判的进展；
- 为此目的派人参加出席此类谈判的本国代表团。

12. 这一点尤其合乎情理，因为如果议会不采取行动执行在联合国达成的协议的条款，则这些协议就没有实际效力。为此目的，各国议会正在越来越多地采取以下一部分行动或者全部行动：

- 确保它们充分了解国际协议的内容，以便能批准协议或同意本国政府加入协议；
- 审查并修改现有法律，或者通过新的法律，以执行协议的规定；
- 投票同意从一般的年度预算中划拨财政资源，为执行方案提供经费，并通过年度审计账户，监测支出和执行情况；
- 要求政府就具体的国际协议的执行情况定期向议会提交报告；
- 如设有监测这些协议执行情况的国际机制，进行辩论并为提交这些机制的定期报告提供投入，作为政府代表团成员出席讨论报告的会议，并且审查讨论产生的建议，以供采取后续行动。

13. 如上文所述，联合国自身也是一个提供服务的组织，在很多领域、尤其是发展领域开办方案。联合国制定了千年发展目标，在各国政府执行相应的国家发展计划时向其提供支助，协助各国达到这些目标和其他发展目标。在这方面，议会越来越多地发挥更有力的作用，以确保以参与和透明的方式设计和执行方案，并确保方案满足人民的需求。议会的行动包括：

- 通过举行公开听证会、委托编制专家报告和提交的文件、向相关的部长和官员提出质询、并拟定政策建议等，参与减贫战略方案的制定；
- 通过扶持性立法和预算，执行此类方案和相关的发展方案；
- 审查并酌情核准政府行政部门同联合国、包括世界银行和国际货币基金组织等国际金融机构以及双边捐助方谈判订立的外援方案；
- 监测这些方案的执行，不仅仅是为了使方案财务健全，而更主要的是使为人民谋求发展的努力取得成效。

14. 联合国系统经常执行直接涉及国家政策的方案。其中每一项方案最好提请议会注意，以便作为政府政策监督工作的一部分进行可能的审查。³ 联合国还是世界各国可利用的巨大的知识库。各国议会可从中取得很多知识，根据联合国进行的一些研究采取行动，显著提高公众的福祉。⁴

15. 联合国系统由各国提供经费，主要由经议会通过的国家预算拨款。正如议会监测通过国家预算提供经费的国家实体的业绩一样，议会也应审查接受供资的国际组织的状况。为此，议会正对下列事项显示出兴趣：

- 对这些组织的运作以及政府就其采取的政策进行一定形式的定期审查；
- 审查这些组织在如发展合作方面采取的广泛政策。

国内与国外的议会

16. 有人指出，政治的实质内容正变得日益全球化，但政治程序却并未如此。根本的政治体制——选举、政党和议会——仍然牢固地植根于国家和地方一级。⁵ 这是理所应当的。国家仍构成为国际合作结构的基础，而议会则是体现国家主权的国家机构。

17. 因此，议会在本国境内处理国际问题、包括联合国的工作是合乎逻辑的。国家议会如将联合国事务成功地纳入其议程和议事程序，可以为联合国的工作增添一个议会层面，从而有助于弥补国际关系在民主方面的空白。

18. 这不是说议会不参与联合国的工作。相反，议会对联合国工作的参与正日益扩大、更加多样，其方式包括：

- 议会委员会组团并以其他形式的议会代表团前来联合国系统各单位，就其工作以及正在或将要执行的国际公约交换意见；
- 议会派团审查联合国的实地工作，比如在建设和平行动中的实地工作；
- 议会派人参加正式的国家代表团，出席联合国大会和联合国机关的其他主要会议；

³ 这种例子很多，仅举其中少数几个例子来说，世界卫生组织的方案触及国家保健政策，联合国难民事务高级专员的保护和援助方案对一国的人权义务及其人口和移徙政策产生直接影响，儿童基金会的方案与一国的儿童保护框架和《儿童权利公约》的执行直接相关。

⁴ 例如，联合国最近的一项研究显示，暴力侵犯儿童行为是大规模发生的，它出现在各种情况下，常常没有得到充分报告，并且对儿童产生了极大影响。各国议会可在议会中提起联合国的这项研究报告，将国家政策和方案与研究结果进行对比，必要时颁布纠正措施，从而在制止暴力侵犯儿童行为方面发挥重要作用。

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

- 议会对若干联合国行动提供支助，比如参与议会外交、参与选举观察团、为治理项目提供专家；
- 参与在召开联合国主要会议时举行的越来越多的听证会、小组讨论和会议。

19. 在这些不同的工作中，还在认真努力，调动议会和特别委员会中的专长，以期同其专长范围内处理专门问题的不同联合国机构相联系。这样，议会能更好地同联合国互动，不仅对在联合国举办的讨论提供实质投入，还会确保议会本身跟进有关问题。

20. 简而言之，议会与联合国之间的互动基于议会在国家一级的行动，以议会在国际一级的更多、更系统的参与为补充。为了推进这一进程，议会承诺更好地利用现有的区域议会及其世界组织，而不是设立新的国际议会机构或立法机关。⁶

各国议会联盟的作用

21. 因此，议会联盟可发挥中心作用来使这一战略奏效。议会联盟是议会的世界组织。它为议会议员之间的政治对话提供便利，并就国际议程上范围广泛的极为优先的议题动员议会给予合作并开展行动。⁷ 议会联盟是各国议会与联合国之间的一个不可或缺的桥梁；它提高了各国议会对联合国及其工作的认识，动员各国议会就国际议程上极为优先的议题开展行动，并鼓励和便利与联合国系统内的有关实体进行互动。

22. 最近，议会联盟实行了若干项改革，并修改其政策、结构和工作方法以适应 21 世纪的需求。这包括：

- 议会联盟的政策和方案更多地强调推动议会与联合国之间更为密切的合作；
- 监测联合国的改革进程并对其作出贡献，动员各国议会与联合国新设立的机构合作；
- 更全面地调动议会在当今的国际社会所面临的许多重大问题方面拥有的专长，并使其有助于联合国的审议工作；

⁶ 例如，见两届世界议长大会的最后宣言（联合国文件 A/55/409 和 A/60/398）以及议会联盟提交联合国大会 2005 年高级别全体会议的声明（<http://www.ipu.org/Un-e/sp-ungal60905.pdf>）。

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

- 大大增加每年在召开联合国大会和联合国主要会议时组织的议会听证会、各种会议和专题会议的次数，并使其内容更加丰富；
- 就需要议会和议员采取紧急的政治行动的主要议题开展培训活动、研讨会和全球运动，提高议会的认识；
- 编制议会手册，并开发其他实用工具，便利议会采取行动，批准、履行和监测在联合国谈判拟定的各项国际公约；
- 同联合国及其方案和机构密切合作，设计和执行各项联合方案和活动，以求尤其是从更广泛的角度促进民主和善治。

23. 尽管已经取得这些进展，但议会联盟的成员议会正要求联合国与议会联盟建立更实质性的、更平等的工作关系。它们已经设立了联合国事务委员会，监测近年来提出的关于加强联合国与议会之间合作的一系列建议的遵守情况，审查这些建议在实践中如何得到执行，并提出更有效地执行的建议。

24. 所有这一切都是议会联盟应各国议会的要求开展的。不过，近年来各国政府也请求议会联盟推动联合国与议会之间开展更多合作。⁸ 它们已经给予议会联盟联合国大会特别观察员地位，⁹ 并利用两年一次审查联合国与议会联盟之间合作的机会，提出加强联合国、议会联盟与各国议会之间互动的建议。¹⁰ 政府行政部门对加强各方之间的关系的要求将体现于大会最近的决议，该决议侧重于以下五个相互关联的具体领域：

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

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

⁹ 见联合国大会第A/RES/57/32号决议。

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

结论

25. 现在对各国公民的生命、包括其安全至关重要的如此之多的决定是在境外由国际机构作出的，它们不受民主制约或接受问责，在这种情况下，大多数民主国家机构的价值何在？像议会这样的民主体制存在于国家一级，而如此多的决定则在全球一级作出，所称的国际“民主缺失”就主要源自这两者之间的空白。

26. 议会可以、并且也在日益采取行动来处理这一问题。如本文件所提，议会的行动必然取决于某一国家的议会制度以及宪法或基本法赋予议会两院的权力。不过，在所有国家，这都需要利用议会结构、工作方法、习惯和议程，并在必要时予以修改和更新，以便使每个机构处理联合国及其相关机构的工作。

27. 按照世界上各种议会文化，每个国家的议会在处理其工作时都是独立自主的。不过，各国的普遍现象是，努力将联合国的事务纳入议会日常的立法和监督工作。随着这些工作力度的加强，范围的扩大，各国议会正更深入地介入联合国的运行，并以更多样的方式参与其各项活动。

28. 议会联盟是这一涉及平衡的关系状态中不可或缺的一个构成部分。它推动各国议会采取行动，发挥促进作用，便利与各联合国机构之间的互动，并更为普遍地协助使联合国听到各国议会的声音。各国议会与议会联盟之间的联系越有力，达到实现对联合国产生持久影响所需的临界量的机会就越大。

29. 当今的挑战是拟定一项共同战略，以使用联合国大会最近的决议的话来说，“确保各国的议会为联合国的工作提供更大和更连贯的支持”。议会联盟期望联合国事务委员会为这一政策提出必要内容。