

## 来自联合国决议汉译英/ HLPF/二分之一二千〇一十五

### 透明度、问责制和参与网络

#### 引言

为使可持续发展目标能实现真正变革性远大目标，从地方到全球各级的监测和问责制框架必须以人为本、具有包容性、透明并有多方参与。

问责制框架具有潜力，能够克服千年发展目标在贯彻和问责方面存在的弱点，并加强 2015 年后议程的公信力、自主性和有效性。联合国在全球和国家各级开展的广泛协商进程为可持续发展目标的酝酿和论述提供了参考，并为包容、透明和多方参与的可持续发展目标问责制框架奠定了坚实基础。

从千年发展目标框架中获得的经验教训突出表明，需要有一个足够强健的问责制框架来确保国家和其他责任承担方接受问责。虽然各国的经验不尽相同，但没有系统地利用国家监测和审查程序支持或积极设法让生活贫穷者包括儿童和社会边缘群体提供投入、发表意见或发挥影响。秘书长指出，缺乏问责是实现千年发展目标进展不足的原因之一。<sup>1</sup>

这一简短说明着重表明为何透明度、问责制和参与原则对有效的 2015 年后监测和后续行动至关重要，并就这些原则如何能够被纳入地方、国家、区域和国际各级重要问责系统提出建议。

#### 问责制

问责制与“监督”、“后续行动”或“审查”不同，尽管这些都是实现问责制的重要环节。问责制以及透明度和公民参与是不可或缺的先决条件，具有预防和纠正作用并由三个层面组成：即责任、可交代性和可执行性。<sup>2</sup>

(a) 责任：最终的 2015 年后议程必须明确界定由谁承担责任及对什么负责的问题，以便可以对责任承担者的行动和总体进展情况进行透明的评估。切实体现目标愿景（且通过与国家统计组织、民间社会和其他专家的广泛包容性协商制订）的全球和国家指标<sup>3</sup> 是这方面一个重要内容。

---

<sup>1</sup> 联合国人权高专办和经济和社会权利中心(2013 年)，《谁来负责？——人权和 2015 年后发展议程》和联合国秘书长新闻稿(2010 年)(SG/SM/12789-GA/10923-DEV/2791)。

<sup>2</sup> [http://www.cesr.org/downloads/who\\_will\\_be\\_accountable.pdf](http://www.cesr.org/downloads/who_will_be_accountable.pdf)。

<sup>3</sup> 请查看透明度、问责制和参与网络上关于指标的在线介绍全文，网址是 <http://tapnetwork2015.org/>。

(b) 可交代性：2015 年后议程必须提供所有参与的行为体和利益攸关方可以相互审查、对话和讨论的多种渠道和论坛，由负责执行议程的人员提供资料说明其进展、挫折和选择。为了使那些负责执行议程的人员能够对议程“受益者”作出交代，政府各部门之间应该建立开展公共对话和互动协作的正式机会和机制，还必须以透明、可比、无障碍和易于理解的方式主动提供信息。每个公民、社区和组织自身也必须有能力自由收集数据和信息，行使其言论自由、和平集会和结社的权利。

(c)可执行性：虽然可持续发展目标不具有法律约束力，但仍需要设有保障和奖励措施，确保说到做到。最终的 2015 年后框架的“后续行动和审查”部分必须规定真正的奖励办法，促使各国信守诺言，监测成就，确定具体进程和机制，从而能够审查进展和挑战，并确定出现问题后需要采取哪些纠正行动。

## 问责程度

国家和人民之间的关系是主要责任关系。因此，2015 年后问责制架构应植根于包容性国家问责程序，以健全和参与性数据——包括公民产生的数据——的收集和监测为前提。区域和全球各级也要为加强问责制提供重大机会。

除了各国的努力外，为国际审查和问责程序作出扎实安排也有助于开展以下工作：

(a) 更广泛地审视进展和趋势，解决一些更加系统的跨境障碍和挫折；

(b) 国家之间交流经验；

(c) 再提供一个人民和国家的问责制层面，这特别是为了加强因种姓、种族、宗教少数人和其他形式歧视等原因而被忽视和受歧视群体的包容性参与，促进国家间相互问责，在履行各自承诺方面承担有区别的责任。

全球进程应明确借鉴地方和国家各级反馈、成果和信息，包括民间社会和社区的报告和

数据。

然而，国家并非唯一的 2015 年后责任承担者。商定的审查和问责程序的范围和任务还必须包含监测其他行动体的影响和行动，包括私营部门、公私伙伴关系、国际金融机构、联合国机构和民间社会的影响和行动。例如，2015 年后议程的贯彻和审查架构应审查私营部门对可持续发展目标的贡献，并审查《联合国工商业与人权指导原则》的执行情况。这种监测和审查将补充对 2015 年后议程所列私营部门责任方面各项具体措施的监测。

如大会建立高级别政治论坛的第 67/290 号决议所述，审查架构不仅应监测和跟踪实现可持续发展成果方面的进展，还应监测执行手段。如果我们要确保制定一份真正具有变革性的 2015 年后议程，就必须从千年发展目标汲取经验教训——千年发展目标 8 下仅包含有限的承诺。这包括落实第三次发展筹资问题国际会议成果文件中作出的承诺，以及每个可持续发展目标和目标 17 下列述的执行手段。

这需要着眼于统筹兼顾发达国家和发展中国家为该议程筹措资金的不同责任和能力，还要普遍承诺为可持续发展营造有利环境。因此，全球一级的 2015 年后审查必须能够评估目标 17 的进展、差距和障碍、实现具体目标的其他手段、全球伙伴关系总体状况、每个

国家和多国组织的贡献以及“政策连贯性”和各国对本国边界外可持续发展的影响(如税收、官方发展援助、贸易和环境政策)。

高级别政治论坛被指定为 2015 年后行动和审查平台，成为一个汇集 2015 年后问责制各项内容的大伞。该论坛应该审查国家和全球进展情况，对如何克服挑战和差距提出建议，鼓励采取行动，解决执行方面的差距，并推动分享经验，确保其各项行动的透明度和参与性。该论坛还必须根据大会第 67/290 号决议规定的任务，确保民间社会有专门的互动协作角色和空间。它还必须促使民间社会参与，帮助各国政府在全球和国家两级填补在执行、后续行动以及数据编制和监测方面的空白。如果高级别政治论坛的审查机制不以公民参与为基础，我们就会遇到非常现实的风险，有可能重复千年发展目标后续进程的缺点，坐失重要机会而没有加强各级对 2015 年后议程的自主掌控。

## **建议**

必须建立问责机制和进程，以此监测 2015 年后框架所有方面和其他相关发展承诺，包括可持续发展目标本身及其执行手段以及第三次发展筹资问题国际会议的预期成果。所有进程都必须具有透明度、包容性和参与性；设法听取并顾及最边缘化、最受歧视和最弱势妇女、男子和儿童的声音和观点。必须消除阻碍受排斥的群体和个人在各级进行参与的各种障碍。

高级别政治论坛必须推动建立全球一级健全和易于参与的监测和审查程序，允许广大利益攸关方和其他审查进程提供投入，对进展和挑战提供更广泛的视野。高级别政治论坛的审查应依循联合国人权理事会普遍定期审查进程的模式，以三类投入为依据：

- (a) 各国提交的国家报告；
- (b) 联合国实体提供的资料；
- (c) 民间社会和其他非国家行为体提交的独立报告。

这些后续和审查程序及机制应具有经常性、有明确职责和适足资源，并有一个专门和健全的秘书处和主席团，还应为切实监测和审查进展及挑战提供充分的时间、能力和经费。

2015 年后问责制框架应利用、借鉴和加强在监测发展、环境和人权方面发挥实际作用的现有机制和体制。其范围可涵盖国家可持续性委员会、议会、独立国家人权机构，乃至民间社会联盟、联合国机构和机构间委员会、国际人权监测机构和其他(多利益攸关方)平台，如促进有效发展合作全球伙伴关系。

2015 年后议程与亚的斯发展筹资成果之间的密切关系给加强对可持续发展尤其是对执行手段的监测和问责带来了重要的潜力。有鉴于此，为了避免重叠和“各自为政”，应确保协调统一 2015 年后和发展筹资之间的各个问责机制和程序。

## **参与**

制定可持续发展目标的进程得到个人、民间社会组织和其他可持续发展利益攸关方的空前参与。通过“我们希望的世界”平台等途径进行的协商，民间社会能够对 2015 年后可持续发展议程提出自己的观点。“2015 年后运动”、主要群体和“透明度、问责制和参与网络”等民间社会开展的协调一致举措也加强了对迄今拟定 2015 年后议程的参与。

应把公众参与作为2015年后审查和问责制进程的优先事项。为了确保制订变革型2015年后议程，这一进程必须具有包容性，并有各级人员包括最贫穷和最边缘化群体的经常和切实参与。该进程还必须有直接的沟通渠道，让人民能够在最高决策级别表达意见。正如除其他外指标 5.5 和 16.7 所述，参与本身就是发展的核心目的，可以确保所有妇女、男子和儿童具有保障自身权利的关键能力。

民间社会可以促进公众参与，帮助最边缘化群体表达意见。但如果没有法律和实践保障的言论、结社、和平集会和获取信息的权利，民间社会就不能发挥作用。可持续发展目标通盘表达的承诺，尤其是以透明、参与和问责治理和体制为核心的目标 16，不仅对支持以可持续方式落实 2015 年后的目标和各项具体目标必不可少，而且也对问责制框架至关重要，该框架将为各年龄组、各性别和属于各社会群体公民的参与提供重要的机会。

除了全球公认的权利本身外，各年龄组人民(包括最边缘化和最弱势群体)参与2015年后问责制可帮助各国制定相关措施，更有效地分配资源。这种参与有可能加强公民互动协作，提高人民对发展和民主进程的理解，加强国家与其人民之间的关系和信任。此外，还有可能加强民间社会和公众对可持续发展目标的自主权。

## 建议

联合国其他审查框架，包括普遍定期审议<sup>4</sup>可提供一些指导，说明如何确保 2015 年后议程问责机制考虑到每个公民、社区、有组织的民间社会和其他非国家行为体的意见和建议。对审查 2015 年后发展议程的参与应借鉴国家、区域和国际各级审查框架，纳入以下特点：

(a) 亲自参与：人民参与应在各级实现制度化。

(一) 国家：民间社会、私营部门、国际及政府间组织和各国政府之间经常亲力亲为的国家协商可使人们能够提供具体的反馈意见和分享经验，推动执行 2015 年后议程。协商结束后将由民间社会向本国政府提出具体建议，这些民间社会的报告也应成为全球审查的部分内容。

(二) 区域：国家问责制可以得到区域对话的补充，也可辅之以与联合国区域委员会协调并利用这些委员会开展监测。民间社会在这一层面进行参与对促进知识共享、学习和确定良好做法，对制订解决办法和相互支持都至关重要。

(三) 全球：为了充分落实大会关于高级别政治论坛的决议的各项规定，高级别政治论坛年度会议应拨出时间，让民间社会组织(无论是否具有经济及社会理事会咨商地位)出席并参与互动对话，包括参与国别进展审查。应当设立一个信托基金帮助民间社会组织前往出席高级别政治论坛会议。关于今后落实高级别政治论坛的决议必须包含明确的措辞，阐明和保障各级(包括全球、区域和国家)民间社会切实参与后续行动和审查进程。

(b) 远程参与：国家协商和高级别政治论坛会议应进行网播，所有报告均应以便于参与的格式公开提供，以提高透明度，增加民间社会的参与。民间社会应有机会进行书面发言

---

<sup>4</sup> [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx)。

和提出建议，并通过网播或其他在线平台远程与会。协商应力争实现现场和远程参与者之间的最高水平互动。

(c) 报告：借鉴民间社会参与普遍定期审议进程的模式(即由联合国汇总非政府组织和其他非国家行为体的书面陈述，编制正式的《利益攸关方信息概要》，在审查国家人权纪录时审议)，应将类似的独立利益攸关方报告程序作为 2015 年后监测和审查工作的关键组成部分。

(d) 数据收集和监测能力建设：技术进步导致可用数据的类型和数量大幅增加。然而，许多公民特别是边缘化群体没有必要的资源、知识和能力利用这一数据。财政支助和资源应该用于建设民间社会和地方政府工作人员，包括社区和每名妇女、男子和儿童收集、获取、利用数据进行决策的能力。这将增强民间社会的权能，使之能在 2015 年后报告和协商中提出具体建议并监测进展情况。

## **透明度**

公民在没有充分的透明度和数据及信息可比性的情况下参与决策不会产生多大效果。作为切实参与的先决条件，公民必须有机会接触到及时、可分享和分门别类的公开数据和信息，供所有人使用和了解。透明度有助于更好地协调和掌握实时信息，来支持战略决策，并使机制和资源尽可能有效地促成发展成果。透明、方便使用和可比较的数据对于所有利益攸关方，包括各级政府、民间社会、社区和每个公民切实参与制订、执行和监测可持续发展目标、具体目标和指标至关重要。

## **建议**

监测、贯彻和审查模式、任务和作用必须明确透明。各级政府应以及时、准确、全面、易于理解和便于使用的方式提供信息。

按照关于获取信息机会的国际人权标准，公共事务方面的所有数据和(或)公共供资编制的数据库、包括私营部门编制的数据库都应公开，并“以公开为原始设定值”。这意味着应以通用机读格式、免费及时向所有人提供政府信息和文件以及公共资助的研究成果，对使用和再使用不加限制。

现有的全球公开数据信息共享标准，如国际援助透明度倡议应该得到加强。

高级别政治论坛必须有助于传播各国政府和各级 2015 年后审查收集的有关信息，使民间社会能够推动和确定执行工作因缺乏资料和数据而无法顺利进行的领域。

## **结论**

本文件认为，参与和透明度是从地方到全球各级积极、有效和包容性 2015 年后框架问责机制的关键原则。如果我们实现有意义的参与和透明度，那么 2015 年后“后续行动和审查”机制就应当能够对可持续发展目标进行真正的问责。

确实，严格的审查和问责程序对于确保发挥 2015 年后议程的变革潜力、使承诺具有可信度和加强国家和社区对目标和具体目标的主导权绝对至关重要。

透明度、问责制和参与网络随时准备帮助会员国确保这一架构切合目标，即为目标远大的 2015 年后议程建立真正的问责制。

