



联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.4/1986/11
20 December 1985
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

人权委员会
第四十二届会议
临时议程项目 8

在所有国家实现《世界人权宣言》和《经济、社会和文化权利国际公约》中所载的经济社会和文化权利的问题以及研究发展中国家在实现这些人权的努力中面临的特殊问题

包 括

各种形式的民众参与是发展和
充分实现各项人权的重要因素

秘书长的报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1
一、各国政府的答复	2
乍 得	2
秘 鲁	2
菲律宾	3
南斯拉夫	5
二、联合国各部门的答复	9
联合国人类住区中心	9
联合国社会发展和人道事务中心	9
联合国开发计划署	11
联合国环境规划署	12
联合国救灾协调专员办事处	12
三、专门机构的答复	14
国际劳工局	14
粮食及农业组织	15
四、非政府组织的答复	17
反种族隔离运动	17
四方理事会	17
国际自由工会联合会	19
国际合作社联盟	20
大学妇女国际联合会	22
国际计划生育联合会	25

导 言

1. 在其题为“各种形式的民众参与是发展和充分实现各项人权的重要因素”的1985年3月14日第1985/44号决议中，人权委员会要求秘书长将其撰写关于各种形式的民众参与是发展和充分实现各项人权的重要因素的最后研究报告散发给联合国各会员国政府、联合国各机构和专门机构以及非政府组织，供它们提出意见。

2. 因此，秘书长在1985年5月31日的普通照会中请各会员国、联合国各机构、专门机构和非政府组织在可能的情况下于1985年11月4日前对上述研究报告(E/CN.4/1985/10和Add.1-2)提出意见。第1985/44号决议的副本也随同每一普通照会一起散发。

3. 根据委员会第1985/44号决议，秘书长目前这一份关于各种形式的民众参与是发展和充分实现各项人权的重要因素的报告(E/CN.4/1986……)已提交给人权委员会第四十二届会议。

一、各国政府的答复

乍 得

(原文：法语)

(1985年7月27日)

民众参与是发展的重要因素这一点已载入乍得共和国基本法，该基本法第十八条规定：“建立民主生活以保证个人、团体与社团的基本自由和权利以及社会各部门充分参与处理公共事务。”

乍得希望联合国保证有关所有各国充分享有经济、政治和文化权利的《世界人权宣言》得到尊重和充分实施。

秘 鲁

(原文：西班牙语)

(1985年9月26日)

秘鲁认为，民众参与是发展和充分实现人权的重要因素，因此需要民主政权来保障公民享有不可剥夺的权利和自由，以及充分参与国家的政治、经济、文化和社会生活。

根据国家宪法的规定，凡符合宪法要求的任何公民，通过参与国家任何一级（行政、立法、市政、社团等）的政治生活，经过人民的直接选举，可谋求国家领导的政府职务。

宪法第一百十二条还规定：“国家应保障经济多元化。国家经济应建立在各种类型的财产与企业民主共存的基础之上。国营、私营、合作社、自营、社区以及其他类型的企业应享有法律根据其性质所规定的法人资格。”

关于文化，请注意宪法第三十条的规定：“国家应承认、援助和监督非营利性私立、合办、社区和市办教育。根据法律，任何教育机构的教育质量不得低于相

应水平。 所有自然人或法人都有权根据宪法原则为非营利目的设立教育机构。 ”

除了宪法的规定以外，还有一个大众合作的国家制度，其宗旨是保证义务公益劳动的传统做法得以进行、并能继续和更新，以此为一手段，通过不涉及利害关系的倡议和行动使人民和社区能够获得安宁和幸福，这是社区有成就工作的有力部分，能使人民和社区充分参与国家的经济和社会生活，从而再次肯定了国家的同一性。

这类制度主要正在秘鲁的边缘农村和城市地区实施。

由于得到了国家中城乡各社区提供的劳力和捐助的其它资源，这项制度促进了社区项目的拟订与实施。 它还通过技术设计和转让培训方案激励人们的主动精神和独创精神，从而推动了国家经济与社会生活的发展和一体化。 它促进并加强人民、社区以及其它社会阶层参与发展项目的实施，因而使他们能根据地区需要与利益采用适当的中间技术。

旨在提高人民生活水平的活动就正在以这样的方式得到推动和实施。

国家民众合作局负责规划、管理、协调、调整、执行、估测和监督作为这项制度一个组成部分的各项活动。 另外还有总局和地区分局负责各个项目的实施，主要同地区行政当局和社区进行合作。

这项制度确实是秘鲁所特有的，因此对秘鲁人民的传统组织给予了考虑，这一组织仅仅发展到目前已经适应新的技术，以便取得更好的效果。 作为这项制度一部分的活动主要是为了建立学校、诊所、社区中心和道路。

菲 律 宾

(原文：英语)

(1985年7月23日)

对秘书长的研究报告的意见 (Ref. NO. E/CN.4/1985/10) :

1. 菲律宾关于民众参与的政策要求提高农村收入和实现粮食生产自给，辅以经济发展、土地改革方案和基础设施方面的支持，如农村地区的

支线与灌溉系统；

在工业部门，政策的突破点是通过鼓励劳力密集型生产方式、增加成品出口、加强工业联系和力图强化地区发展来扩大就业机会；

菲律宾政府强调，农业发展应与工业发展保持协调，以便扩大农业生产，争取基本主要作物自给并提高农业收入；

2. 菲律宾认为，人应是发展的重要核心。在这一方面，任何政府的任务都是为人类的社会及经济发展提供合适的环境；

3. 菲律宾还强调民主治理的政治进程的重要作用，其中个人福利反映在决定与决策过程中；

4. 菲律宾认为，总统第二号法令颁布的目前正在进行的全国土地改革方案首先规定，宣布整个国家是土地改革区，支持在菲律宾实行较为平等和多样化的财产拥有制这一总目标。据认为，根据这一方案，更多的农民和农场工人可得到适当的鼓励 and 机会，积极参与国家政策；

5. 人口安置部下属的国家住房局负责实施低成本住房方案，如其中有活动房屋等方案，这些方案是用来促进国内较为公平的收入分配和社会发展；

6. 关于国家保健方案，菲律宾政府已在普及适当的保健教育，提高保健人员的技能并将保健护理服务扩大到农村地区，其中包括保持农村保健中心系统。

7. 菲律宾政府的政策也是为了通过农村中适当的社区发展方案提高国家福利。例如，改善生活运动（KKK）是作为全国性运动发起的，目的是通过设立社区居民自己拥有和管理的各种谋生项目或企业，把国内42,000个村庄转变成自立的生产单位，从而推动菲律宾的经济与社会发展；

8. 关于文化少数问题，政府的政策是确保各民族文化社区与菲律宾社会结合起来，同时适当注意其信仰、风俗、传统和制度。穆斯林事务及文化社区部就是政府为此目的而设立的。

南斯拉夫

(原文：英语)

(1985年11月4日)

在南斯拉夫这一国家里，自治制度是一种基于生产资料社会所有制和对生产资料及整个社会再生产过程的管理的特殊、独特和本地土生形式的社会与政治组织，因而这个国家对各种形式的民众参与是发展和充分实现人权的重要因素这一问题特别感兴趣。正如上面较详细地阐述的那样，在南斯拉夫的实践与理论中，社会主义自治是指公民、工人、农民以及所有劳动人民充分和真正参与管理所有工业与其它劳被结构，通过管理生产资料 and 他们的劳动成果调节生活与工作条件。自治制度在生产、分配、消费、服务业的每一部门，在基本建设开支以及公共、社会与政治生活里都行之有效。因此公民们和劳动人民积极参与所有社会领土社区，从地方社区与公社到共和国与自治省，上至联邦一级的社会事务的管理。

在这基础上，几年来已建立并成功地实施了多种形式与多种体制的自治网。它使每一个人都参加联合劳动、社会社区以及整个国家的管理。这一自治网同政治与国家权力组织及机构既不并行重复，也不背道而驰。相反，这两者一起都作出了持久的努力，以便使每一个人都参加自治决策政策并积极参与权力社会化进程。

秘书长关于各种形式的民众参与是发展和充分实现各项人权的重要因素的研究报告中载有一份对各种形式的民众参与及其与实现人权的关系的极为有用的审查。因此这份审议就成为审议这一非常重要的问题迄今为止最全面的工作了。南斯拉夫政府认为，这份研究报告全面包括了各种形式的民众参与的所有因素，而且其方法论的方式为分析民众参与实现人权奠定了良好的基础。在这份研究报告中，民众参与是指全球性的，即作为实现政治与公民权利包括其经济社会与文化权利的一个因素。它的重要性在于把民众参与问题作为单独立法的专题加以审议，即民众参与是作为一项单独的权利的。

研究报告充分论述了所有主要的复杂问题：作为发展因素的民众参与，参与和促进人权之间的关系以及参与作为一项单独的权利的问题。研究报告的第三章尤

为重要，因为它述及民众参与和促进人权之间的关系，研究报告正确地指出，正如大会多次强调的那样，应考虑到各项人权的不可分性。另外，也应强调，民众参与和人权之间的关系往往是相辅相成的：尊重人权是真正参与的不可缺少的先决条件，而另一方面，民众参与的进程提高了对于基本人权的认识并有助于实现基本人权。

研究报告正确地强调了民众参与和民族自决权利之间关系的重要性。南斯拉夫政府认为，自决的进程是持续不断的，政治自决之后应开始全面实现各项人权的进程，这样自决才有意义。在这一进程中，民众参与是一项重大因素。

研究报告的B部分花了大量篇幅论述民众参与和一些公民与政治权利之间的关系。作为参与的基础之一的言论与新闻自由被正确地列于首位。只有提供有助于实现决策进程所必需的信息才能推动参与公共事务的实施。另一方面，新闻以及言论和提供信息的自由的宗旨是促成民众真正参与决策进程。因此民众参与的这些政治因素清楚地表明民众参与和人权之间有内在的联系。

民众参与紧密地联系于和平集会与结社自由以及参加公共事务实施的权利。这些权利的实现在各国得到不同程度的保障。立法与其它法律解决方法和惯例可作为一种根据用以估测这些基本的政治与公民权利的实现已在何种程度上真正成为民众参与的民主传统。现在看来，正如研究报告（第93段）所强调的那样，在这一方面存在着一些普遍的问题。所有政治制度都存在着政府与人民真正沟通的问题。这就提出了可确保这种沟通有助于民众参与真正决策之手段的问题。

联合国内进行的无数次研究以及上述研究报告都指出了民众参与同经济、社会及文化权利之间的关系。这种关系是相互的。人们如不享有基本经济、社会及文化权利，诸如工作、教育、参加文化生活等权利，就不能真正参与决策过程。另一方面，参与过程使进一步实现上述和其它经济、社会及文化权利成为可能。南斯拉夫政府认为，该研究报告适当地阐明了这些关系。

南斯拉夫政府认为，在上述问题中，参与权利作为一项单独的权利尤为重要（第四章）。现在看来，作为研究报告之基础的各种政府的答复反映了承认参与

是社会关系中一个或更多方面的权利这一日益增强的趋势（第58段）。研究报告第159段（第34页）中一个非常有趣的结论是“应更为详尽地研究各国和活动领域的法律和惯例，以便获得参与权利已在国家范围内确立和发展程度的全部情况。

这项建议为在联合国内进一步分析民众参与问题奠定了有效的基础，特别是对其旨在充分实现人权的努力方面。由于关于民众参与对充分实现人权之重要性的认识已得到普遍承认并鉴于研究报告注意到承认参与是一项权利这一日益增强的趋势，这种建议是合乎逻辑和合情合理的。因此，南斯拉夫政府认为有必要制定计划，以便根据参与是一项权利这一观点进一步研究或更广泛地分析有关国家法律与惯例。南斯拉夫政府建议秘书长在分析作为实现人权之因素的民众参与继续作出努力的范围内，根据最后研究报告第159段提出的精神单独拟订出一份分析研究报告。

秘书长的下一份研究报告将是分析性的并将专门研究各国法律与惯例，可以集中为以下两个主要方面的研究：

一、分析各国实践中民众参与几个因素的规范性和法律规则

1. 构成各国民众参与之基础的宪法准则；
2. 确认基本宪法基础的法律行为；
3. 对于某些领域里基于立法方式之民众参与形式的分析：

政治关系（民众参与）；

有关人口的资料及资料对于参与处理公共事务的重要性；

民众参与确保工作权利并调节作为工人（工业）、农民（农业）参与决策形式的劳资关系之形式；

民众参与社会关系，包括确保保健权利和适当生活水准之形式；

民众参与保障教育权利与参加文化生活权利之形式。

二、另一方面的研究将涉及各国实践中民众参与形式的广泛性，或涉及一个社会中所有形式的参与是否会构成一个完整体系。

这一分析的目的在于回答现行各种形式的民众参与是否已构成一种具有各种形式与制度的民众参与的完整体系，以便可以断言参与权利是社会的法律制度承认的一项单独的权利。

南斯拉夫政府认为，这种研究可使人们得以更全面地审查各国现行法律制度与惯例，从而为估测在何种程度上参与权利已被承认为一项权利以及它是否可被确定为一项人权奠定了基础。

二、联合国各部门的答复

联合国人类住区中心

〔原文：英语〕

〔1985年9月6日〕

关于修改民众参与权利研究报告的意见和建议（E/CN.4/1985/10）：

第一章：联合国人类住区中心关于社区参与的定义非常接近《联合国社会进步宣言》第五条和关于世界社会局势的最近报告（1982年）中采用的定义。中心的定义和关于这一专题总的方面的处理载于其出版物“低收入住房项目执行过程中的社区参与”（内罗毕，1984年）；

第二章（B）：第39段第一句中“边际（勉强糊口）城市人口这一提法”应改为“低收入城市人口”，另外在同一句中，应为“主要是原为农村的居民但住在城市贫民窟和违章建筑（市郊贫民区）里……”。

理由：这些居民往往代表城市居民的多数，因而不应称为“边际”。外国移民在这部分人中比例很小，微不足道。从技术上来说，列举的所有这些名称都是指违章建筑；

第三章（C）3：第125段第一句中“有联系的”的提法太弱。该句的那一部分应改为“有关人口参加改善住房条件项目的规划和实施”。第129段正确地提及联合国人类住区中心关于促进社区参与的方案。

联合国社会发展和人道事务中心

〔原文：英语〕

〔1985年10月9日〕

由于妇女占人类的半数，用于她们的“阶层”这一提法以及“易受害”这一形容词并不完全合适（文件第11页）。然而，文件正确地指出，世界上许多国家的妇女没有完全参与发展，也没有从发展的各部分、经济、社会各部门和政治的进

展中获得与男子同等的利益。

1985年在内罗毕召开的审查和评价联合国妇女十年的成就：平等、发展与和平会议有助于阐明造成这种局势的原因并提出了克服这些障碍的战略。每一国家都将从这些战略中选择最能适应其需要的综合方法，包括提高决策人关于妇女对平等，发展与和平的实际和潜在贡献的认识；除了其它方式以外，通过设立国家机构对她们的贡献给予体制上的支持；向妇女提供行政与管理的高级职位；清除有碍于妇女充分参与和平等的法律障碍。

我们建议用以下新内容取代第13页第52段：

“国际青年年咨询委员会第四次拟订的指导方针（A/40/256，第7页）表示：国际青年年的三个主题：参与、发展、和平，三者各具特点但又相互联系。参与是指整个社会承认每人都有潜力判断和决定有关其生活的事情并有这样做的充分机会。这还要求每人都意识到这一机会，并能获得利用这一机会的必要手段，而且对他们有成效的贡献得到名符其实的承认而感到满意。当青年是任何形式剥削的对象时，他们就不可能有意意识地参与。然而青年充分参与国家生活对于社会公正的取得和国家发展目标的实现具有重要意义。”

我们还建议用以下以“老年人”为题的段落代替现行有关“年长者”的段落（第13页），以便与联合国的术语保持一致：

3. 老年人

53. 大会在其关于1982年召开世界老年人大会的决定中强调世界所有地区都面临着老年人口的绝对与相对人数都在增长的问题。这种现象连同对发展的日益强调对于整个社会，也对老年人都具有重大的社会与经济意义。因此大会召开了世界老年人大会，以此作为一个论坛来开始一项国际行动方案，旨在保障老年人的社会与经济安全以及为其本国发展作出贡献的机会。这项行动方案是从维也纳国际老年人行动计划中提取出来的。该计划是老年人领域里第一个综合性国际文件，由世界大会通过并由1982年大会第三十七届会议批准。

我们认为，根据重新拟订的第53段，现行第54段应删去，第55、56和57段的段次应作改动。另外新的第57段应如下述：

“维也纳国际老年人行动计划强调那些在整个社会范围内考虑老年人问题的发展问题。这些问题涉及老年人在发展进程中，尤其是诸如人口老化与社会及经济发展之间关系之类的关键领域里的作用，城市化与工业化的影响以及老年人在一体化农村发展中的作用。老年人行动计划提出了62项建议，其目的在于使年长者能够获得并加强其作为既是发展的动力又是发展的受益者的作用，使社会充分调动和利用老年人所表现的极为宝贵的人力资源以促进整个人口的利益。”

我们还建议作另一处修改：第14页，第4节，残疾人，第59段中第一句应为：

“关于国家措施问题，秘书长向大会第三十七届会议提交的报告表明，许多国家已审查了它们的立法……”

第59段末尾的注释应改为 A/37/351。

联合国开发计划署

〔原文：英语〕

〔1985年10月30日〕

我们认为，关于“各种形式的民众参与是发展和充分实现各项人权的重要因素”的研究报告全面和均衡地论述了这一范围广泛、内容复杂的专题。自从我们提交了关于开发计划署活动的报告以来，我们通过开展一些试点和试验项目来继续不断地强调民众参与和发展问题，其中比较显著的有农业区开创基金。这些项目是为了满足许多贫穷和偏僻社区的需要给予的少量资金（一般为\$1,000—\$10,000）用于在社区义务劳动基础上签定和实施的优先项目。这些活动包括旱灾地区挖掘维修井眼和水井，修建蓄存雨水的小型土坝，建筑疫苗接种场以便协助在控制干旱情况下水源附近牲畜过多致使牲畜疾病蔓延及其他等等。因此我们希望这份报告

的分发能够激励捐助国与受援国提高对于扩大以人民为中心的发展活动的内容与范围是极端重要的这一点的认识，这种手段既可对付目前紧迫的问题也可使发展活动得以更多地依靠自己的力量。最终达到以自给自足的方式进行发展活动。

联合国环境规划署

〔原文：英语〕

〔1985年11月7日〕

该文件提出了精辟的分析，指出民众参与是发展的一项因素，表现为发展利益广泛分配，它同时也是参加发展决策过程的一个方面。

然而上述意义的民众参与同加速和持续的经济增长之间可能的相互支持也是可以强调的。后者对恢复和管理自然资源基地和环境状况尤为重要。

联合国救灾协调专员办事处

〔原文：英语〕

〔1985年7月16日〕

除了承认易受灾国家政府有责任进行有效的准备安排和适当的救灾活动（A/RES/38/202；37/144；和36/225，序言段）并因此试图确保人身保护“人权”并使灾害幸存者得到适当和及时的援助外，大会至今还未就民众与灾难处理的问题表态。救灾专员办事处一直提倡有必要进行作为灾害准备工作一部分的公众教育，只要这种运动获得成功就有可能具有促进和加强政府行动的效果。当然公众与当局之间的合作是必要的，尤其是不仅在如疏散这样的救灾活动中还在如遵守区域划分法规之类的事情上。

民众参与是一种至少在这些地区涉及权利与义务的过程，我们认为这一点应为各有关方面充分理解。

粮农组织大会第二十届会议(1979年11月)在关于世界农业改革和农村发展大会的后续行动的第7/79号决议中呼吁粮农组织的所有有关组织采取积极措施,协助建立与加强自力更生和有代表性的农村组织,包括农村妇女组织与青年组织,以便使这类组织能够有效和民主地参与行动纲领的实施。

粮农组织协助各国按照农村穷人的需要,通过一些各种分享途径的方案履行其职责。这些方案包括人民通过促进自助组织参与农村发展,其中包括小农户发展方案,关于贫穷农村工人的社区行动;地方社区发展森林,小规模捕鱼社区综合发展方案;农业用水管理国际支持方案。一项名为农业合作社适当管理体制的方案给小农户合作社以支持。

世界大会还承认,有必要设立一项各国和国际社会根据行动纲领规定采取后续行动的持续制度。因此它提供了一项各国自行监测关于自己的目的与目标方面的进展,其方法是按照人民参与促成公平增长的目标,利用社会经济指数对照1980年左右的水准基点以估计农村发展中农业改革的进展程度。题为“农村穷人发展战略”的第一份进展报告由粮农组织于1984年出版。它分析了各国关于执行世界农业改革与农村发展大会行动纲领的经验。

关于人民参与,上述报告得出结论说,尽管在授予土地权利的政策方面进展甚少,但现已有越来越多的人承认人民参与。虽然在发展计划概念化方面已有显著进展,但在落实到行动方面进程缓慢。世界农业改革与农村发展大会认为人民参与可在三个相互联系的方面改变政治和经济权力,即人民组织、政府决策机构权力下放和参与农业改革。

为了推动人民组织,世界农业改革与农村发展大会的一项主要建议是消除妨碍农村人民自由加入自己选择的组织的一切障碍,批准并实施国际劳工局有关公约。这一方面的进展迄今是很有限的。

世界农业改革与农村发展大会之后的一段时期出现的趋势涉及农村穷人的同类组合以及通过诸如孟加拉国专门设立的无地者乡村银行之类的信贷机构加强组合。许多国家继续将农业合作社视为促进农村地区人民参与的一种主要工具。国家报告与详尽的研究报告表明,越来越多的人认识到,由于受小农户与商人的影响,传统

三、专门机构的答复

国际劳工局

〔原文：法语〕

〔1985年11月8日〕

国际劳工局最近的活动有：

拟订关于促进民众参与农村发展之活动的指导方针和出版关于国际劳工局在这一方面的工作包括其在协调行政会、民众参与机构间小组中的作用的手册；

加强有贫穷农村社区参与的分享制研究，作为触发活动的一部分，促使这些社区通过它们自己的组织参与发展；

正在进行教育活动，促进各地区农村工人组织的工作并增强它们的作用，以便使有关人员能确认其优先需要及其解决方法；

关于合作社与合作社类型小组的方案，其中包括根据这类组织成员的需要与可能展开的各种类型的活动，这些成员主要来自最贫穷的农村人口地区。国际劳工局有关合作社的活动是为了改进基于自由入社、民主管理和公平分享剩余产品的合作社原则在经济上可行的体制。因此多数合作社活动集中于组织生产，加工和销售农产品和手工业品，供应普通消费物资和资本及生产物资，创造更多的工作并保持就业水平，改善成员的生活与工作条件，动员他们把积蓄用于地方投资，改进粮食保护，尤其在非洲易受害城市与农村地区。

这项方案还旨在推动非正规城区的合作社。特别是通过建立由工人工会主办并包括消费者、劳方和工人生产合作社在内的合作社。

位于都灵的国际劳工局先进技术与职业培训国际中心正在参加培训和合作社管理。

许多技术合作项目向国家合作社运动提供多学科技术咨询和支持，国际劳工局同致力于促进合作社工作的其他组织保持联系，其中有促进援助合作社联合委员会，国际劳工局是其成员。

人们会注意到，1975年国际劳工局农村工人组织公约（第141号）指出

这种组织种类繁多，而应用公约与建议专家委员会提交国际劳工大会第69届会议的第3号报告（第四部分(b)，第350和352段）则强调，工会是最先进的组织形式而且最能为农村地区的真正发展创造必要的条件，现行工会运动提供更多的积极援助无疑会提高这一地区工人组织的可能性。

还要注意促进民众参与发展的其他活动，其中包括作为特殊公共工程方案和为诸如难民、在家就业的妇女家长和移民工人而投的方案的一部分所开展的活动。

另外，国际劳工局于1960年设立的国际劳工研究所委员会刚通过了一项新方案，提交国际劳工局理事会1985年11月会议批准。方案的基本主题之一是各种形式的参与，尤其是民众参与发展。

应该指出，第E/CN.4/1985/10号文件，第85段，脚注57可能有误，因为脚注91，94和149是指国际劳工局的建议而不是公约。如作出纠正，也可能指第141号公约。关于同一文件的114段，脚注42，西班牙的研究报告，因是前政权拟订的，所以现在只具有历史意义，关于苏联的第79号研究报告最近由上述研究所发表于《研究丛刊》。

粮食及农业组织

〔原文：英语〕

〔1985年10月30日〕

据认为，研究报告充分论述了各种形式的民众参与是发展和充分实现人权的重要因素这一专题。

研究报告提及1979年7月在罗马粮农组织总部召开的世界农业改革与农村发展大会。大会通过了一项《行动原则和纲领宣言》，强调人民的参与是在支配人民生活的体制与制度上的一项基本人权。世界农业改革与农村发展大会的行动纲领表示国际社会已承担义务把发展目标与援助转向缓解农村贫困。按照行动纲领，国家目标与战略应受公平，人民参与和经济及政治权力再分配之手段获得增长的政策所指导。

的合作社在为小农户和其它农村穷人服务方面有不足之处。然而已有报告表明，在确定合作社为小农户服务方面已作出了有意识的努力。

农村人民组织作为参与机构的效率取决于政府的职责、决策以及地方资源利用的行政权力下放的程度。进展报告中回顾的中国、埃及、孟加拉国和加纳等国的经验描述了世界农业改革与农村发展大会之后权力下放的明显趋势。

政策与方案方面的另一重要变化是越来越多的人承认农村妇女是主要生产者，她们需要各种服务以便提高她们促进农村发展的作用。粮食危机与忽视妇女生产者之间的联系以及对把农村妇女排斥于技术发展、信贷及销售收益和服务之外的消极影响已导致改善农村工人状况与生产力的行动。现在多数国家已在政府机构内设立妇女部门，在有些国家里，已成立妇女合作社和其他分享制组织。非洲国家已表示，为了响应世界农业改革与农村发展大会和拉各斯行动计划，它们越来越重视作为作物生产者的农村妇女的参与。

四. 非政府组织的答复

反种族隔离运动

(原文：英语)

(1985年8月23日)

我们组织的存在是为了支持在纳米比亚和南非争取自由的斗争。很明显，由于南非种族主义宪法否定大多数公民的民众参与，因此这是否定大多数人的权利的又一明证。当然这种情况也适用于纳米比亚。

四方理事会

(原文：英语)

(1985年7月22日)

我们特别关注秘书长的研究报告(E/CN.4/1985/10)中的第62-72段关于民众参与和自决权之间的关系，并将仅就这一问题的直接经验发表意见。

行使自决权的手段

首先，我们认为根本的问题是，联合国不得承认一国人民及其领土之政治地位的任何变化，除非这种变化反映了该国人民自己通过民主手段表达的愿望。我们认为，同自称代表的个人进行协商并不符合这一要求。行政当局能够轻而易举地任命或影响代表的选择，这种方式破坏有关人口中很大一部分人，甚至是多数人的利益。

这个问题在当代有例子(虽然决不是最坏的例子)，就是加拿大决定只承认四个组织(都是政府资助的)能够就该国文化不同的当地人民的未来政治地位进行谈判。其它当地阶层，其中有许多原先同加拿大和联合王国保持正式条约的关系，多次主动提出要参加这些讨论，但被排斥在外，借口只是当地人民的任何更广泛或更自由的代表权是不“实际”的(加拿大总理B. 马尔罗尼1985年4月27日给A. Denny, Kji-kapten, Sante Mawi omi wjit Mikmaq的信)。换言之，该国政府拒绝同它原先通过条约予以承认的当地委员会讨论当地人民政治地

位的变化，而只愿同它自己扶植和选择的当代组织打交道。

我们赞赏该国政府愿意通过和平的双边手段修正它与当地人民的关系，但我们不想鼓励这种局限性和协商性的安排。我们认为，这些安排并不代表所有有关人民的“民众参与”，因而会妨碍持久和解的实现。

同样，我们认为公民投票选举必须是为了考虑到受影响区域里各社区文化与历史的差异。所有不同的社区都必须予以单独表达其意愿的机会；让数量上的压倒多数来决定结果，这在短期内会使事情简化，但以后几乎肯定会导致失望和造成国内紧张局势。

在我们这一地区内，我们可以阿拉斯加为例。关于将这块非自治领土并入美国的公民投票是在1958年举行的。当时该领土人口有三分之一以上的人是当地人，但他们的投票是同移民人口结合起来的。没有人试图确定当地社区和移民是否有不同的愿望。结果，移民在新地区政府中获得人数上的多数控制，当地人自治现已成为争论不休的问题。

处于持续进程中的自决

我们完全同意研究报告第70段中总结的澳大利亚的观点，即自决应看作在一国人民取得独立国家地位后继续进行的“持续进程”。然而我们并不把这一点限制在自由选举权利，因为还存在着这样一些情况：一个民主国家的国内宪法规定尽管保障投票权，但并不保护人数上属于少数人的安全。

例如，会发生这种情况：在一国取得独立后，该国领土内一些社区未能自由参与有关国家原始宪法的议定。这是北美需要考虑的事情，因为当时当地人民没有被承认为公民，原先也没有作出宪法上的安排以保护他们的自治。在这种情况下，被排斥的社区可享有投票权，但在不是他们自己选择而且也无力改变的体制内，实际上他们永远是选举上的少数人。

意味深长的是，非当地北美人在原来的体制上为自己建立了一项地区自治的制度（美国联邦“州”和加拿大联邦“省”的制度），但却没有为被剥夺公民权的当地人口设立类似的自治制度。

当地区人口与经济随时间的推移而变化时，甚至调节地区差别并承认一定程度

的地区自治的政治结构也可能越来越不令人满意。要在有地区差别的国家里维持秩序与合作就需要定期重新估计和重新调正结构性的权力分配。从维护和平和促进个人自由的观点来看，坚持这类定期再安排的权利可能同有关社区首先组合建立独立国家的权力完全一样重要。

在这一点上，加拿大最近的经验值得正反两方面的考虑。从1978年至1982年关于加拿大十个省联合条件的重新协商是一项进步的方案，导致地区权力再分配与国家人权宪章的通过。我们认为这类方案是对独立国家内持续行使自决权原则的最大发展。然而加拿大重新协商的过程排斥了当地人口，这部分人口或是根据条约与协定的单独规定进入加拿大的，或仅仅是由于加拿大领土疆界单方面延伸而被吸收入加拿大的。

正如其经常向委员会解释的那样，加拿大政府现在正试图通过单独的谈判来改善其同当地人民的关系。但是这些新的谈判仍须按照各省之间原先商定的安排。这就正式贬低了结构“更新”过程中当地人民的作用并限制了寻求新关系的灵活性。我们认为，自决原则不仅鼓励地区化国家安排的定期再谈判，而且还要求所有地区与社区在这过程中都享有同等地位。

国际自由工会联合会

(原文：英语)

(1985年11月5日)

通过自由组成的组织，自由参与所有方面的社会、经济、文化、公民与政治生活对于发展和充分实现人权来说不仅是一项重要因素，而且还是一个先决条件。我们同意关于民众参与权的最后报告(E/CN.4/1985/10)中的表述，即“经济及社会发展与人权的促进密切相关”，在民众参与和人权之间存在天然的相互关系。

工会是最广泛的参与性组织：它们是最有组织形式的结社自由，因此国际自由工会联合会认为，“参与”这一术语并不仅仅是指发展努力中的动员与参加，而且还意味着有关发展计划的拟订与实施方面的磋商以及允许各种利益的有效代表制的机构的建立。

政府对真正的民众参与的最好鼓励是保障组织自由。许多事例表明，没有这种权利的实践和对其它基本人权的充分尊重，诸如合作社以及其它形式的城乡穷人组织之类的项目往往遭到失败。自由工联根据国际劳工组织第141号公约协助农村工人和自耕农建立独立和自愿性组织。这一方面的一个重要因素是教育活动和项目。

工会也是形式非常多样化的参与性组织；它们涉及工资谈判、经济政策、环境保护、社会安全、教育、住房之类的问题；以及青年利益的提高和残疾人的平等待遇。随着越来越多的妇女真正地参加工会，有趣的是可以看到，今天自由工联大约有三分之一成员是女工。

工会关心与关切的事正如其成员一样是广泛的。因此在处理具体问题时，工会一般都试图提出一种均衡的观点，将个别阶层的利益同社会或整个国家的利益结合起来。委员会在其分析中对问题和阶层进行区别与分类时或许应持谨慎态度，牢记创造代表制与协商制方法的最终目标，这种方法能明确表达各种具体的关切并在广泛接受的政策与方案里加以调和。

最后，我们强调，作为在任何国家人口中占多数的劳动人民必须享有劳工组织第87和98号公约规定的组织和集体谈判的权利，以便使他们能够对发展作出其应有的重要贡献。国际劳工组织依靠其体制结构并通过其各项文件正在联合国内发挥这一方面的重大作用。

国际合作社联盟

（原文：英语）

（1985年8月19日）

关于特别提及民众参与和农村与城市发展的“各种形式的民众参与是发展和充分实现各项人权的重要因素”（E/CN.4/1985/10）的第二部分的意见：

1. 多数专门机构越来越重视同具有联合国咨询地位的非政府组织的合作。许多这些非政府组织直接参加农村与城市发展，特别是基层一级的发展，从而推劳了联合国系统各组织倡导的人民参与方案。

例如，国际合作社联盟认为农业合作社发展是其重点工作。事实上“合作社和粮食”将在今年十月在华盛顿召开的国际合作社联盟中央委员会会议上作为主要议题加以审议。

在通过合作社发展农村的工作中，国际合作社联盟同粮农组织、国际劳工组织、联合国工发组织以及联合国系统的其它机构进行合作。

在许多情况下有些活动是共同实施的、如最近宣布的中部、东部和南部非洲合作社发展十年就是一例。一个国际合作社联盟/国际劳工组织/粮农组织联合委员会正在该地区各国作巡回评价。

象上述的事例还可举出很多。

总而言之，我们建议第 E/CN.4/1985/10 号文件赞扬国际合作社联盟、国际农业生产者联合会、世界信用联盟理事会等自愿机构所作的贡献。

2. 1985年底,大会将讨论秘书长的一份新的报告,关于各国促进合作社运动的经验。这是这一组报告中的第四份报告。原先三份报告是在1978年、1981年和1983年由联合国通过的。

前一份报告以及关于这份报告的决议已被1983年在纽约召开的经济及社会理事会第一次常会批准(A/38/63, E/1983/83)。

这份报告的一项决议重申,合作社在发展中国的社会经济发展中发挥了重要作用,邀请有关地区委员会和专门机构继续努力,以便推动合作社运动,使之成为提高所有人民,尤其是特殊人口组的福利的有效工具。

由于国际劳工组织第149号建议已在研究报告中提及,那么引用经济及社会理事会关于各国经验的文件就顺乎自然了。

3. 农村与城市发展的相当一部分工作是由促进援助合作社委员会完成的。促进援助合作社委员会的成员有联合国、粮农组织、国际劳工组织、国际合作社联盟、国际农业生产者联合会、国际种植园、农业与有关工人联合会和世界信用联盟理事会。

设立该组织的目的是为合作社发展领域里的协调。它通过其成员大大推动了农村与城市发展,因此理应载于为人权委员会第四十一届会议拟订的文件。

4. 合作社被认为是保障依靠自力更生民众参与社会及经济发展的人民权利的最有效的工具之一。

大学妇女国际联合会

[原文：英语]

(1985年10月3日)

民众参与的概念 (关于民众参与权利的最后研究报告第25段(E/CN.4/1985/10))。

民众参与作为“公民参与公共事务”(a)和“促进发展和确保充分行使人权的一个重要手段”(b)，尤其对妇女有关。援引(b)中提及的《科科约克宣言》的话来说，妇女有强烈的社会需要，要求参与奠定其自身生存基础并对世界未来的形成作出一些贡献，她们确实认为满足这一需要是人类尊严的一个重要方面。妇女要求获得平等权利并充分和尽责地参与社区的社会、经济、文化和政治生活。

发展进程、决策、方案的后续及估价、公平分享利益(f)的各主要阶段在工业化国家和发展中国家的发展中，而且从广义上说，在其社会生活各方面，对于妇女都具有特殊的重要意义。

这一方面可参照1985年7月15日至26日在内罗毕召开的审查和评价联合国妇女十年成就世界大会通过的提高妇女地位内罗毕前向战略，特别是可参照有关社会参与的平等(第78—86段)和关于政治参与和决策平等的段落。例如，第78段规定：“到2000年，各国政府都得采取合适的综合和一致的国际妇女政策以消除一切妨碍妇女充分和平等参与社会所有领域的障碍。”为此，“教科书和其它教学材料应不断地估价”……以保证这些书和材料反映积极、能动的妇女参与形象”(第84段)。“政府应通过立法和行政措施有效地保证妇女参与决策过程……”(第89段)。

作为发展的重要因素的民众参与 (最后研究报告第二章)

妇女是一切有关发展事物的中心：农业、粮食生产、加工、储存和配制、儿童抚养、保健、饮水等。因此最根本的是妇女同男子一样平等地作为行为者和受益者参与各部门和各级发展进程。

民众参与和农村发展（最后研究报告第二章(A)）。

妇女应能参与农业政策的制定和粮食战略。她们应得到鼓励并使其能够充分参与合作社以及有关基本粮食产品的其它形式组织。同样她们也应有机会在生产的所有阶段掌握理财方法，直至并包括粮食产品的销售。

正如提高妇女地位内罗毕前向战略所强调的那样，农村妇女获得土地、资本、技术、专门技能以及其它生产资源的权利应得到保障（第180段）。这些均应被列入现代技术方案之中（同上，第181段），其中包括适当的粮食加工技术（同上，第182段）。

关于民众参与权利的研究报告正确地强调了合作社在农村发展中可以发挥的有效作用。然而遗憾的是，在许多社会里，妇女即使从事耕作也不能成为农村合作社的成员。由国际发展研究中心主办、1984年9月24—26日在菲律宾马尼拉召开的关于“妇女在水源和卫生方面的问题”研讨会（会议录丛刊，IDRC—236，加拿大）证实了基层一级正在动员、积极吸收和组织农村人口，特别是其最贫穷部分的重要性（第29段）。“参与”作为基本概念出现了。人们指出，妇女的作用尽管在社会上是重要的，但往往是“无形的”而且被认为是理所当然就是这样的。遗憾的是，制定计划者和工程师往往看不到妇女在社会中的作用，这说明一些没有吸收妇女参加的项目为什么会失败。

易受害或贫穷阶层参与发展（最后研究报告的第二章(C)）

这一章中对妇女特殊需要的承认受到了赞赏。在这一点上强调以下事实也许是有益的，即在研究报告中提及的其它易受害和贫穷阶层，例如年轻人、老年人和残疾人中，妇女也占很大比例。研究表明，在工业化国家和发展中国家里，妇女尤为遭受贫困之苦。应加以特别指出的是妇女家长和老年妇女。

言论和新闻自由（最后研究报告第三章(B) 1）

言论和新闻不能同基本教育割裂开来。全世界妇女文盲率一直如此之高而且甚至在联合国妇女十年中有所上升，这问题应引起我们极大的关切。

但是由于现在世界各地有如此多的人可以获得视听媒介，新闻甚至可以提供给

文盲，对妇女来说尤为有用，例如，在儿童抚养、营养或农业方面。

谈到媒介，许多工作仍然有待于完成，以保证妇女充分参与所有各级的媒介。

有关就业与工作的权利（最后研究报告第三章(C)1）

农村妇女“在尽母责、粮食生产、加工和做饭杂事方面负担过重：取水、打柴、补衣和修屋。”（1981年9月在巴黎召开的联合国最不发达国家会议秘书长的报告，第二章，第44段）。因此至关紧要的是保证他们的工作负担得以减轻而且他们能得到合适的现代化减少劳力的家用器具。

社会安全权利（最后研究报告第三章(C)2）

全国大学妇女协会的报告说，在发展为所有人服务的社会安全制度方面仍然有大量工作要做，而妇女则应受到极端重视，因为她们比男子更少受到保护，尤其是在退休制和税收方面更是如此。

住房权利（最后研究报告第三章(C)3）

“政府应结合妇女制定有关提供基本住房和基础设施的政策和计划。为此，应鼓励建筑、工程以及有关行业雇用妇女。”（内罗毕前向战略，第206段）。“妇女和妇女阶层应该成为住房和基础设施建设项目的参加者和平等受益者。在选择工程设计与技术时应征求她们的意见并让她们参加设备的管理和维护。”（同上，第207段）。

提高妇女地位分会、社会发展和人道事务中心以及人类住区中心正在组织一项将于1985年12月9日至20日在维也纳召开的妇女与住房研讨会，以便讨论促进妇女参与建设部门以及改善妇女住房状况的方法与手段。

健康权利（最后研究报告第三章(C)5）

这一小标题应读为“保健权利”。

“妇女在家庭内外提供保健的重要作用应得到承认”（内罗毕前向战略，第148段）。这一点在研究报告（第136段）中以印度为例也得到说明，印度一些设想当地社区有效参与的保健方案强调妇女在促进家庭保健方面的作用。

健康意味着需要足够的粮食。妇女受粮食问题的影响最大，另一方面，又在粮食生产和粮食消费过程中发挥关键作用。因此培训方案应该旨在增加粮食作物的产量、粮食加工和配制的收益并改善家庭饮食的营养成分。此外，如果妇女要享有完全的健康与工作能力，就必须分享她们生产和配制的粮食；她们往往得等家庭男性成员吃完之后才能进食。

正如世界人口行动计划所承认并在1984年世界人口会议上所重申的那样，所有夫妻和个人都有自由和有责任决定其孩子的人数和生育间隔的基本人权。因此计划生育服务应提供给所有人。

教育权利（最后研究报告第三章(C)6）

“教育是充分提高和改善妇女地位的基础。这是应该给予妇女使之发挥社会正式成员作用的基本工具。”（内罗毕前向战略，第163段）。因此，旨在向所有人，尤其是女孩和妇女提供平等教育机会的任何行动（研究报告，第142段）都应得到鼓励和加强。

我们这一时代受到新技术发展的巨大影响。因此至关紧要的是工业化和发展中国家中的妇女成为这种发展的受益者，而不是象通常那样成为发展的受害者。因此她们应准备迎接即将出现的技术世界并作出准备来适应必要的变化。妇女应受到适当的科学技术教育，包括技术和职业培训、再培训和实习。

国际计划生育联合会

〔原文：英语〕

〔1985年9月24日〕

国际计划生育联合会特别关心妇女参加民众参与，尤其是在有关健康和福利问题上，在很大程度上这是同我们的“生存理由”不可分割的整体。由于这么多妇女很少控制或不加控制地反复而且往往是过量地生育孩子，因而负担很重，所以关键的一点是她们能够得到足够的计划生育信息和服务以便使她们得以解放出来，认识到她们在发展中的全部潜力。

这一计划生育的基本人权已经在《德黑兰宣言》、《1974年世界人口行动计划》、1984年国际人口会议和最近在内罗毕结束的1985年审查和评价联合国妇女十年成就会议上为国际社会明确承认。这一点也在国际计划生育联合会有关计划生育人权的政策中得到了明确的阐述。

有鉴于此，如果研究报告指出有必要规定这一基本人权是使妇女充分参与发展的先决条件，我们无疑会感到很高兴。目前研究报告中有好几个部分（例如，第44、51、88、94、110、142和167段）概述了各种形式的妇女民众参与，但我们认为，妇女无法享有这些参与除非和直至她们有机会并随后接受并实行计划生育。

因此我们非常希望能顺利地考虑在研究报告中编入有关内容，明确指出获得足够计划生育服务的必要性，这不仅会大大充实这项研究其报告的内容，而且会进一步加强联合国人口活动基金以及联合国其它机构的工作，促进计划生育使之成为一项基本人权和妇女参与发展进程的重要内容。

×× ×× ×× ×× ××