



联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.4/1987/11
12 November 1986
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/RUSSIAN/
SPANISH

人权委员会
第四十三届会议
临时议程(草稿)项目8(c)

在所有国家实现《世界人权宣言》和《经济、社会、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，其中包括：

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

秘书长编制的研究报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1
一、 各国政府的答复	2
巴哈马	2
西班牙	2
苏维埃社会主义共和国联盟	4
二、 联合国机构和秘书处部门的答复	8
联合国技术合作促进发展部	8
联合国大学	9
* * *	
世界粮食计划署	10
三、 非政府组织的答复	12
以法律求世界和平中心	12

导 言

1. 根据1986年3月10日题为“各种形式的民众参与是发展和充分实现全部人权的重要因素”第1986/14号决议，人权委员会请秘书长提出一份报告，就各国政府、联合国机构、专门机构和非政府组织对于各种形式的民众参与是发展和充分实现全部人权的重要因素的研究提出意见，供委员会第四十三届会议审议。

2. 因此，秘书长在1986年6月25日的普通照会中请至今还没有对上述研究报告提出意见的各国政府尽可能在1986年10月15日以前提出。同样，负责人权事务的助理秘书长在同一天发出的信件中请联合国机构、专门机构和非政府组织也这样做。委员会第1986/14号决议的复制件连同每一份普通照会或信件一起转发。

3. 根据委员会第1986/14号决议，秘书长编制的本报告载有1986年11月1日以前各国政府、联合国机构、专门机构和非政府组织提交的对上述研究报告的意见。

一、各国政府的答复

巴 哈 马

〔原文：英文〕

〔1986年10月27日〕

巴哈马有关当局基本上同意研究报告中所阐述的概念。在巴哈马，工会在劳工管理中享有自由以及在青年发展中动员自愿者、教会和社会领导人参加，这一点充分体现了民众参与的概念。

西 班 牙

〔原文：西班牙文〕

〔1986年9月30日〕

西班牙按照人民的意愿并依照法律的规定组成了社会民主国家。所有权力都来自于西班牙人民，国家主权属于人民（宪法第一条第1和第2款）。西班牙政治制度的民主倾向必然认为民众参与国家机构的组织和职能的各个方面，从而参加基本权利的发展是十分必要的。在这一方面，宪法第十条第1款宣布“人的尊严、其中固有的各种不可侵犯的权利、个性的自由发展、尊重法律和他人的权利，对于政治秩序和社会安定是至关重要的”。这项基本原则在1978年西班牙的法律中得到了详细的阐述，而且由立法予以补充。

宪法第九条第2款授权政府当局“创造条件以保障个人及其所属团体的真正和有效的自由和平等”以及“消除阻止或妨碍全体公民充分享受权利的障碍并促进他们参与政治、经济、文化和社会生活”。

第六条规定“政党应该表现出政治多元论，有助于民众意愿的形成和表达并成为民众参与的基本工具。政党的建立及其活动的开展不受限制，但要尊重宪法和法律。政党的内部结构和活动必须民主化”。

宪法第一条第1款宣布政治多元化是该国法律秩序的最高准则之一，根据这一条，这一方面适用的法律是12月4日第54/1978号法案。

除了通过政党表现民众参与之外，宪法第二十三条确认公民参与公共事务是一项基本权利，根据这一条，“公民有权直接地或通过定期普选自由选举产生的代表参加公共事务”。同一条还确认所有公民“有权按照宪法的规定在平等的基础上获得政府职务，但须符合法律规定的要求”。无权享受这项基本权利的唯一人员是外国人，除非按照对等原则，关于国内选举中积极选举权的条约或法律另有规定（宪法第十三条第2款）。

国家的这些基本原则在宪法中得到了进一步的阐述，宪法条款产生了旨在实现真正和有效的公民参与的许多法律规定。因此宪法第二十九条第1款规定“所有西班牙人都有权以法律所规定的方式和目的单独或集体提出书面请愿”，12月22日的第92/1960号法案规定请愿的权利必须符合宪法。

在关于社会和经济政策的指导原则中，宪法第四十八条规定“为青年自由和有效地参与政治、社会、经济和文化发展创造条件”。

第92条规定“特别重要的政治决定可由所有公民在协商性公民投票中作出”。这一条还规定基本法应该为宪法所承认的各种类型的公民投票规定条件和程序，在这一方面，1月18日关于宪法所提到的“各种公民投票的规则”的第2/1980号基本法阐述了关于公民投票及由此而产生的权利要求的条件和程序。关于人民参加立法的问题，根据3月28日第3/1984号基本法，公民可以直接参加立法，因为他们可以通过提交500,000人的签名做到这一点，但是同时他们必须尽可能尊重作为表达民众意愿的机构和政治参与的基本工具的政党的体制性作用。

公民直接参加司法裁判得到了宪法第一百二十五条的确认，这一条规定“公民可在习惯和传统法院，以法律所确定的方式，对法律所确定的刑事案件，通过陪审团提出人民诉讼并参加司法裁判”。如果某一公民提出人民诉讼，他就成为某项刑事诉讼的一方，即使他本人没有受到犯法行为的损害。目的正在拟订陪审团法案。关于社会安全以及本身职责直接影响到生活质量或普遍福利的公共机构的活动，宪法第一百二十九条订有民众参与公共管理的规定。关于各种形式的加入公

司的问题，第一百二十九条规定“政府当局应有效地促进各种形式的加入公司并通过有关立法手段鼓励合作社。它们还应该采取步骤以便使工人们获得生产资料的拥有权”（1978年11月16日第27/1978号王家法令批准了关于合作社的规章制度）。

最后，关于国家资助的教育机构的管理问题，1983年8月25日第11/1983号基本法述及大学改革的问题，认为大学是促进全社会的及其各个独立团体的普遍利益的公共服务机构，鉴于这一点，该法规定建立社会委员会以便保障社会各方代表参加大学管理，从而代表社会的各种利益并且使教员和学生对于大学的工作负责，以便使它成为“促进自由、平等和社会进步的社会变革的有效工具，从而得以更充分地实现人的尊严”。

苏维埃社会主义共和国联盟

〔原文：俄文〕

〔1986年2月7日〕

在目前阶段，苏维埃社会主义社会政治制度的发展战略是改善苏维埃民主并让人民通过工人及其工作集体和组织经常、积极和有效地参加解决国家和社会的生活问题，更为充分地实行社会主义自我管理。

在这一方面，注意力主要放在如何确保人民在管理社会和国家的过程中始终贯彻社会主义自我管理原则，即确保管理不仅仅是为了劳动人民的利益，而且还要有秩序地、逐步地使其成为工人人们的直接事务，用列宁的话来说，工人们只服从“他们自己联盟的权威”。苏联人完全有机会表达并实现其公民意愿和利益并享受社会主义赋予的所有利益。

这一点在苏维埃社会主义共和国联盟宪法第二条中得到了详细的阐述，第二条宣布“苏维埃社会主义共和国联盟所有权力属于人民。人民通过人民代表苏维埃行使国家权利，人民代表苏维埃是苏维埃社会主义共和国联盟的政治基础。所有其它国家机构受人民代表苏维埃的管辖并对其负责”。

宪法第五条的内容类似于第二条。它规定“国家生活的重大问题应提交全国讨论并在全国投票（公民投票）”。换言之，宪法第二条涉及代表制民主的常设机构，第五条涉及直接民主，即不经过中间环节的民主：通过全国性的讨论或投票表达人民对于国家生活最重要问题的意愿。

根据宪法第四十八条，“苏维埃社会主义共和国联盟的公民有权参加管理国家和公共事务、参加全联盟和当地社会的法律和决定的讨论和通过。公民有机会选举和被选举进入人民代表苏维埃和其他选举产生的国家机关，并参加全国范围的讨论和投票、人民监督、国家机构的工作、当地社会团体的公共组织、以及工作集体的会议和居住地的会议，从而保障了这项权利”。

宪法这一条对于整个苏维埃社会主义民主的制度是极其重要的，因为正如列宁所指出的那样，在社会主义制度下，“人民大众在文明史上第一次上升到不仅直接参加投票和选举而且参加日常管理的高度”。

苏维埃公民积极和有效地参加国家和公共事务的日常管理以及参加全联盟和当地社会的法律和其他决定的讨论和通过的这一权利已以各种方式方法得到了确保，而这些方式方法的实质内容在多数情况下已在苏维埃社会主义共和国宪法中作了明确规定。人民代表苏维埃的作用、涉及这些机构的公民选举和被选举权利以及代表们的权利和义务是宪法第二条和第八十九条至一百零一条的主要内容。例如，第九十四条规定“人民代表苏维埃的活动的基础应该是集体地、自由地和有效地讨论和决策，开诚布公以及苏维埃设立的执法、行政机构和其他机构定期向苏维埃和人民提出报告，和公民广泛地参加这些机构的工作。人民代表苏维埃及其设立的机构应该系统地向人民报告其工作及其决定”。宪法这一规定体现了苏维埃劳动组织真正民主原则的制度：有效地和自由地讨论所有问题、集体审议和通过决定、开诚布公、同群众保持密切联系、公民广泛参加苏维埃的活动以及苏维埃设立的所有机构作出定期报告。

涉及其他选举产生的国家机关的选举和被选举权利是宪法第一百五十二条的内容，这一条涉及法官和人民陪审员的选举问题。举行全国范围的讨论和投票是由第五条、第一百零八条和一百一十四条规定的。公民成立公共组织的权利以及这类组织在社会生活中的作用和地位是由宪法第六条、第七和第五十一条规定的。

根据宪法另一条（第八条）规定，广大劳动人民群众可以通过其工作集体积极参与讨论和解决国家和公共事务，制订生产和社会发展计划，训练和配备人员，讨论和解决有关企业和机构管理的问题，改进工作和生活条件以及利用为发展生产或用于社会或文化目的或提供奖金而专门拨出的资金。

苏维埃社会主义共和国联盟和加盟共和国劳工立法基本原则第九十七条规定，体力和非体力劳动者可以通过工会和其他公共组织、人民监督机构、群众会议、生产会议、大会和其他形式的行动参加生产的管理。

更详细的关于工作集体的权利的情况可参阅苏维埃社会主义共和国联盟以前应联合国秘书长的要求所做的答复（见E/CN.4/1985/10/Add.1）。苏联一贯奉行的政策是发展多种形式的民主，促进各阶层人民广泛参加对国家的管理，以及将国家和公众结合起来参与社会管理制度。许多有关社会生活的问题是通过国家机构根据公共组织的意见或与公共组织一起加以解决。这些组织参加对于国家机关的监督。根据宪法第一百一十三条，公共组织有权通过其全联盟机构制订立法。

苏维埃社会主义共和国联盟的工会在参加完成经济、社会和文化任务方面享有广泛的权利和机会。

工会拥有技术和法律检查团，这些检查团具有国家机关权力。它们还能够缔结集体合同、召开常设生产会议和其他工人会议并在保护工人权利方面拥有广泛的权力。根据1971年9月27日苏维埃社会主义共和国联盟最高苏维埃主席团发布的法令所批准的关于工厂、车间和当地工会委员会权利的规章制度，这种委员会有权参加拟订和执行计划并听取经理关于执行国家计划以及履行集体合同所规定的义务的报告；它们还有权要求纠正缺点，必要时还可以向有关机构提出撤销或制裁那些没有履行集体合同所规定的责任或违反劳工法的高级职员。没有得到企业工会委员会的事先同意，经理不得解雇任何工人。国家机构在工会的参加下，同工会一起或根据它们的意见解决涉及劳动、假日和工资等立法规定方面的所有问题。工会本身也可以采取广泛的行动以保护工人的健康和为工人安排假日以及管理国家保险计划。

工会有自己的章程，自下而上地选举自己的理事机构并确定自己的行动的形式和方式。苏维埃社会主义共和国联盟宪法（第七条、第五十一和第一百一十三条）、苏维埃社会主义共和国联盟和加盟共和国劳工立法基本原则以及加盟共和国劳工法都规定了工会的权利并给予保障。宪法第五十一条规定了公民建立工会的权利并保障履行工会章程确定的职责所需的条件。第七条规定工会可以参加国家和公共事务的管理并解决政治、经济、社会和文化问题。第十条保护工会组织为执行其法定任务所需要的财产（大楼、印刷厂、疗养院、体育场地、旅馆、车辆等）。

在苏维埃社会和苏维埃国家生活里发挥积极作用的其他团体有合作社组织（集体农庄和消费与住房合作社）、艺术家联盟以及其他在宪法和其他法律所确定的合法范围内进行活动的自愿团体。它们的工作以自愿、自我管理及其成员的主动性为基础。

人民监督是社会主义民主的一项重要工具，也是最便于广大工人群众参加，管理国家和公共事务的一种形式。人民监督机构工作的组织和程序在1979年11月3日苏维埃社会主义共和国联盟最高苏维埃所通过的苏维埃社会主义共和国联盟人民监督法案中有明确规定。根据这一法案，人民监督机构由有关的人民代表苏维埃或工作集体组成。

因此，苏联的公共和国家政治制度的组成部分发展模式基本上是相同的：它在于最大程度地促进工人群众的活动和首创精神。这一点反映在苏联宪法第九条，该条规定“苏联社会政治制度发展的主要方向在于进一步发展社会主义民主：公民更广泛地参加管理国家和公共事务，改进国家机构，激励公共组织，加强人民监督，巩固国家和公共生活的法律基础、促进更大程度的开放，以及对于公共舆论不断作出迅速反应”。

上述关于苏维埃法律的摘录表明，社会主义财产和社会主义经济制度在苏联占主导地位这一点为每一个苏联公民以充分和平等的权利有效地参加国家财产的管理创造了必要的基本条件和机会。比如，宪法第三十九条规定“苏联公民充分享有苏联宪法和苏维埃法律所宣布和保障的社会、经济、政治和个人权利和自由。社会主

义制度确保在执行社会、经济和文化发展方案的同时发展公民的权利和自由，不断改善他们的生活条件”。

就这些权利来说，其中有工作权利，即享有得到保证的按照所完成劳动的质量和数量支付的但不低于国家规定的最低标准的职业（第四十条）；休闲权利（第四十一条）；通过国家保健机构免费提供合格保健援助保证保健权利（第四十二条）；社会保险制度保障的在年老和生病、全部或部分残疾或丧失职业的情况下得到物资保障的权利（第四十三条）；通过发展和维护国家和社会拥有的住房，保证住房的权利（第四十四条）；通过免费提供各种形式的教育以及对青年人普及中等义务教育，保证教育权利（第四十五条）；享有文化利益的权利（第四十六条），以及其他权利。

苏联宪法保证每一个公民享有政治自由：言论自由、出版自由、集会自由、开会自由、上街游行和示威自由（第五十条）；良心自由，即表明或不表明任何宗教的自由（第五十二条）。苏联公民人身保证不受侵犯（第五十四条）以及住宅不受侵犯（第五十五条）。所有国家机构、公共组织和官员都必须尊重个人和保护公民的权利和自由（第五十七条）。

鉴于苏联个人的法律地位以及社会主义社会及其成员基本利益的一致性，人民广泛参加各项社会和政治事务的管理得到了有效的保障。

二、联合国机构和秘书处部门的答复

联合国技术合作促进发展部

〔原文：英文〕

〔1986年10月7日〕

联合国技术合作促进发展部负责实施各个实质性领域里的技术援助项目，而并不象人权中心那样直接处理人权问题本身。然而人权的概念是技术援助活动的基础，更为具体地说，技术合作促进发展部在综合农村发展领域里的项目涉及到如何根据社区和民众参加决策的各个方面和参加进行影响他们生活的各项具体活动这一概念，

改善农村地区社会经济和生活条件的问题。在这一方面，技术合作促进发展部于去年12月在日内瓦召开了关于以社区为基础的农村发展途径的地区间讨论会。

技术合作促进发展部仍然信守各种形式的民众参与作为发展和充分实现全部人权的重要因素这一概念。

联合国大学

〔原文：英文〕

〔1986年7月15日〕

联合国大学在其关于“和平和全球性改革”的主要项目中确定“人权和文化生存”是重要的研究领域。这一主要项目特别研究了人权和文化生存之间的相互联系，另一方面还研究了军事化的进程、国家的作用、全球经济危机、有关自然资源问题上的冲突和科学技术的作用等。

联合国大学研究网表明，现在存在着许多社区、群体和少数人的经济、社会和文化权利遭到侵犯的越来越普遍的趋势。这些权利正在以国家安全和国家建设的名义下遭到剥夺。这些权利还在“发展”的过程中被取消，因为在很多情况下，通过的发展战略对于执行这些战略的社会来说是不合适的。例如，从部落人口居住的地区采集和出口自然资源导致对于这些部落人的经济、社会和文化权利的侵犯。最后，现代科学的引进忽视甚至排斥了土著居民的知识体系，现代技术剥夺了他们的生存手段及其生活方式。

然而联合国大学项目的研究还表明一种反倾向正在出现。侵犯权利现象的受害者正在基层运动整个范围内，特别是在第三世界国家范围内越来越组织起来。目前这种运动往往是倾向于相互隔绝的单一问题的运动；但是人们越来越清楚地意识到导致侵犯权利现象的各种原因之间的相互联系。联合国大学主要项目试图使人们看清这些隐藏的相互联系并提出最有效的方式以便纠正侵犯经济、社会和文化权利的倾向。

世界粮食计划署

〔原文：英文〕

〔1986年10月10日〕

世界粮食计划署(WFP)认为,广泛的民众参与是其发展项目和紧急援助计划的至关重要和不可缺少的因素,并意识到改善贫困人口的物质和社会条件的各项努力的成功最终取决于加强基层的自力更生能力。粮食计划署在其项目设计、监督和估价活动中越来越重视动员贫困人口以实现改善并继续改善他们的物质和社会条件。

粮食计划署在支援贫困人口的参与和自立努力方面的事例不胜枚举。“自助计划”是粮食计划署援助项目方面的一个典型做法。粮食计划署援助项目可以完全围绕着自助计划进行(如在多米尼加共和国的一个低收入造房项目)或者也可以把“自助计划”用作更大的项目的一部分,诸如定居或多用途项目。

通过粮食援助的多种用途所支助的自助计划包括建造低收入住房以及改善公用场所和服务设施;建造供水和卫生设施;建造诸如保健所、全日制托儿所和社区中心等其他社会基础结构;划定乡村燃料木材面积以及建造小型灌溉系统、清理和改善土地等内容。所有这些自助计划均在自愿基础上动员了劳动力,以集体或个人的方式参加直接有利于各自家庭及整个社区的活动。在这些自助计划中,粮食援助或是作为一种对社区活动的鼓励提供的或作为一种对所消耗的劳动时间或损失的收入的补偿。例如,在粮食计划署援助的安置项目中,粮食援助是为帮助农民渡过困难时期直至他们自己的农田或社区拥有的农田开始获得收成。粮食援助还有助于发展社会和经济基础结构和服务设施。

粮食计划署支援民众参与的其他事例还包括建立和加强小农和无地农民合作组织和社区协会。在这种项目范围内,将妇女们以协会的形式组织起来或使他们加入到现有合作组织当中正在逐渐成为项目设计过程中越来越明确的目标。

以玻利维亚为例，粮食计划署对母亲俱乐部的援助最初是以改善营养为目标，但该项目随后逐渐演变为对各种小型企业的支助。通过向俱乐部成员以市场价格三分之一的售价出售食品援助的方式设立了周转基金，以便为各种生产和服务企业提供资金来源，其中包括为城市贫困人口设立的面包房或洗衣店；以及用于建造社区中心或榨油厂；集体购置耕种作物、建立小型畜牧业、制奶业和渔业所需农田。在粮食计划署援助的120个俱乐部当中（其成员达54000名妇女），有25个已具备合作社的法律地位。还可以土耳其为例，那里的粮食援助则是鼓励妇女们参加现有乡村合作社运动并培养妇女的合作管理技能。

在毛里塔尼亚，粮食援助支援了在城乡建立妇女基层组织和初级合作社组织。此外还提供了一系列基本的生产和管理技能的培训，并建立了一项周转基金以支援助托儿服务并为供应品及其他与生产有关的费用提供资金。在印度，粮食计划署援助的奶业项目主要涉及2百万小规模妇女生产者，其中许多人已参加到各种制奶合作企业当中。

世界粮食计划署还与国际劳工组织和挪威政府合作对一个总称为ACOPAM方案的若干项目提供支援。这些项目是在萨赫勒抗旱常设国家间委员会（CILSS）的五个成员国间进行（布基纳法索、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔）。这些项目的目标是加强合作组织及其活动。现已计划向该委员会其余成员国提供类似援助，即冈比亚、几内亚比绍和乍得。在奥斯陆就ACOPAM方案举行的一次磋商会议得出结论说，“民众有效参与萨赫勒的发展对于该地区的自力更生和持续增长是……不可缺少的，因此，妇女在这方面发挥了至关重要的作用”。水土管理方面的合作活动、通过自力更生实现粮食自给自足以及一些彼此关联的发展问题是萨赫勒ACOPAM方案的主要内容。

粮食计划署除向由于人为或自然灾害造成的难民提供大量援助外，还关注着受一些不利因素影响的其他人群。

为保护贫困和易受害者免受由于全球性经济萧条或在执行结构调整计划中（以及面临干旱或其他危机时）出现的通货膨胀压力，粮食计划署还相当成功地将粮食

援助用于稳定价格方案，以保护城镇贫穷消费者并与此同时维持对农民的鼓励性收购价格。这种确保家家户户粮食享有权利的做法（通过提高贫困人口的购买力以及小农的农作物产量）实际上捍卫了一项基本人权：即享有生存手段的权利。粮食计划署／儿童基金会共同举办的一次专题讨论会研究了如何使粮食援助能够在长期经济困难的情况下，通过自力更生和自立活动，保护贫困人口，特别是妇女和儿童的其他有效办法。

粮食计划署应急活动的有效性还取决于易受害家庭在应付人为或自然灾害方面所采取的传统或是自发的策略。例如，乍得妇女建立了面包房，将部分粮食援助作为面包原料以保证对受害人口持续供应面包。在泰柬边境，高棉妇女协会则负责分发援助的食品并设立社会和保健服务设施，以照料孤老病残和儿童。

粮食计划署致力于加强其应急援助的有效性和协助创造必要条件以避免或减轻各种危机对最贫困和易受害人口的影响。为此，粮食计划署正在研究介于应急／发展之间的一系列问题，而其中尤为重要的则是对家庭生存策略的进一步了解和易受害家庭的处所、社会经济特征和实际需求进行早期辨认。

有关应急／发展相互关系的报告已提交粮食计划署理事机构，并且最在阿比让召开的粮食计划署／非洲开发银行（A F D B）关于萨哈拉以南非洲粮食援助专题讨论会上的报告中也提及了该问题。

此外，粮食计划署还要依靠一些地区和国际的非政府组织的合作，它还参加了行政协调会农村发展问题工作队民众参与小组。

三、非政府组织的答复

以法律求世界和平中心

〔原文：英文〕

〔1986年7月9日〕

虽然为“民众参与”下一个普遍定义十分困难，但以法律求世界和平中心认为，这一研究报告已有效地为各国在各个不同发展阶段明确了这一概念及其含意。该

研究报告还指出了民众参与对人民和国家福利的重要性。以法律求世界和平中心认为，民众参与是确保和平和保护人权的一种手段。

×× ×× ×× ×× ××