



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/75
20 April 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

世界人权会议

筹备委员会

第四届会议

1993年4月19日至30日，日内瓦

议程项目5

世界会议的出版物、研究报告和文件的准备情况

秘书长的报告

人权和民主发展国际中心供稿

1. 请筹备委员会注意人权和民主发展国际中心(加拿大)提交的、由克拉伦斯·J. 迪亚斯先生和戴维·吉利斯先生编写的题为“人权、民主和发展”的研究报告。
2. 该研究报告的论题与大会第45/155号决议第1段(b)所阐述的世界人权会议的第二项目标是相一致的，第1段(b)的内容如下：

“审查在发展与人人享有经济、社会和文化权利及公民和政治权利之间的关系，认识到创造条件从而使人人得享国际人权公约所规定的那些权利的重要性”。

GE.93-12866 (EXT)

3. 该研究报告界定了人权、发展、民主、民众参与和德政这些重要的概念。它谈到了文明社会在哪些方面有待加强和如何加强并提出了非政府组织和官方援助机构的一些行动方向。为说明如何再造文明社会,报告列举了一些从亚洲地区得出的事例,它们着重说明了创造力必须来自民众而不是某些外部来源。报告还注意到,没有妇女的积极参与,就不可能有发展。两位作者敦促官方援助机构进一步强调需要在国家发展政策中将妇女视为极富生命力的部分。他们还提出了可用于改进非政府组织、各国政府和官方捐助国之间关系的方法。最后,研究报告还就拟定和提供人权、民主制度建设和男女平等方案的“健全做法”提出了建议。

人权、民主和发展

克拉伦斯·J. 迪亚斯

和戴维·吉利斯

编写

人权和民主发展国际中心

加拿大，蒙特利尔

1993年3月

©

目 录 表

	<u>页次</u>
第一部分：概念和联系	
1. 导言	6
2. 人权	7
3. 发展	8
4. 民主	9
5. 民众参与	10
6. 良好治理和政治体制	10
第二部分：(重新) 建设文明社会	
1. 组织起来争取权力	16
2. 人民运动	17
3. 性别和发展	17
4. 扫盲和民主发展	22
5. 传播媒介	23
6. 工会	23
7. 城市人民运动	23
8. 农村组织	24
9. 合作社运动	25
10. 土著的民主传统	25
11. 地方政府、分权和参与	26
12. 政策研究和学术自由	27

	<u>页次</u>
13. 回顾非政府组织的参与发展战略	27
14. 改善非政府组织、各国政府和官方援助国之间的关系	30
第三部分：对发展援助机构的影响	31
采取行动的原则和建议	34
1. 重点放在基层组织上	35
2. 使援助与实际斗争相联系	35
3. 援助中间网络	35
4. 援助国的内部限制条件	35
5. 妇女的发展	35
6. 制订长期战略	37
7. 多边化	38
8. 双边援助国	38
9. 协商小组	38
10. 提供援助机制	39
11. 国际金融机构	39
12. 联合国论坛	40

第一部分：概念和联系

1. 导言。今天，争取更大民主和人权的呼声使各国政府面临着前所未有的挑战。民主及有关的人权问题、民众参与和良好治理现在已被人们广泛地视为可持续发展的主要柱石。

本研究报告¹ 如实地揭示了非政府组织、民间组织、国际非政府组织和官方援助机构的活动中显露出来的人权、民主、性别和发展之间的某些联系。我们的主要注意力放在审查这些联系对发展中世界的影响上。研究报告界定了主要的概念、谈论了文明社会在哪些地方可能得到加强和如何加强并就非政府组织和官方援助机构的一些行动方向提出了建议。

性别问题是人权和民主发展的一个不可或缺的组成部分。必须通过提倡触及到使妇女蒙受不平等待遇的制度根源的战略使妇女成为人权运动的极富生命力的部分。与男人们相比，妇女长期以来在物质资源和政治权力上受到了不公正的对待。男女平等是公正和民主社会的基础。除非在妇女和男人的共同努力下消除了削弱妇女权力的结构和惯例，否则谈论“建设文明社会”，实现“民主的发展”和“享有人权”将是毫无意义的。非政府组织一直试图无视性别问题，这就限制了它们争取社会正义的斗争所取得的成就。因而很有必要在发展和民主的各项制度中增加性别平等

¹ 受联合国人权事务中心委托编写的该研究报告将作为世界人权会议的背景文件，该会议的目的是“审查在发展与人人享有经济、社会和文化权利及公民和政治权利之间的关系，认识到创造条件从而使人人得享受国际人权公约所规定的那些权利的重要性”，联合国大会，A/CONF.157/PC/20。作者感谢下列外界评论家作出了有益评论，他们是：弗洛伦斯·布特格瓦、内利·桑乔和夏洛特·本奇。

的内容，使妇女能充分参与其事。

由非政府组织、民间组织和官方援助机构针对人类发展的全球议程开展活动是以下列重要原则为基础的：

- (1) 人权是合法统治的基础。
- (2) 当主权被用来掩盖大规模的人类苦难和保护暴政时，它就不再是神圣不可侵犯的，而是对主权的滥用。
- (3) 文明社会正在世界许多地区复兴。国际社会有义务帮助加强这一全球性的争取人权和民主的运动，尤其是那些正出现在南方的社会运动、人民组织和土著非政府组织中的基层发展典范的要素。
- (4) 人民必须位于发展进程的中心，因为可持续发展唯有在民众参与下方有可能实现。
- (5) 男女平等应成为政府、人权运动和发展团体的一项优先事项。发展和民主是为了所有的人而不仅仅是为了人类的一半。没有妇女充分和有效的参与就不可能有民主或发展。
- (6) 除非民主和发展都置于人权的体制之下，否则就不可能有真正的人类发展和分享民主制。
- (7) 贫穷和软弱无力存在于深根固蒂的侵犯人权行为之中。要想在消除这些滥用人权的结构性原因方面取得重大的进展，民主和分享性的发展是不可或缺的。

2. 人权。我们在此所讲的人权是国际和区域人权文书所载有的一整套（经济、社会、公民、政治和文化的）既有个人方面的也有集体方面的权利。在1990年代，必须重新理解《国际人权宪章》，以确保妇女的权利在其中占据中心的地位。要理解诸如“生命、自由和人身安全”的原则，需要更为仔细地观察一下违背这些原则在大街

上和在家庭中对妇女施暴对她们产生了何等的影响。²

国际文书强调人权是不可分割的和相互依存的。貌似有理地人为地将它们划分成为“一个个发展阶段”是在为达到在无视人的发展情况下争取经济发展而压制公民权利和政治权利的行为文过饰非。事实上,正如开发计划署的人的发展和人类自由指数所突出显示的那样,在高层次的人类自由(公民权利和政治权利)和高层次的人的发展(身体健康和物质福利方面)之间,存在着一种明显的关联关系。³ 划分为一个个阶段的做法还有悖于将妇女的权力作为充分的人权极富生命力的内容这一迫切需求。据此看来,将社会、经济和文化权利视为第二等的权利削弱了国家和援助机构确保逐渐实现这些权利所承担的义务。此外,如果政治精英们忽视社会-经济权利或没有纠正伴随着经济增长出现的严重的物质上的不平等,民主制度的稳定性就会受到威胁。⁴

3. 发展。人们正逐渐对发展的概念重新进行考虑。随着经济的增长、贫困的缓解和人的基本物质需求得到满足,人权正在成为又一个为人们长期关心的问题。在近来官方捐助国的发表的谈话、人权用语和基层发展蓝图中,对此的看法渐趋一致。开发计划署的《人的发展报告》写到“人民是国家的真正财富”。联合国关于发展权的宣言声称“人是发展的中心议题”。关于民众参与的阿鲁沙宣言认为“毫无疑问位于非洲发展目标中心的是终极性的和高于一切的以人为中心的发展目标……”关于民众参与和可持续的发展的马尼拉宣言还谈到了“以人为中心的发展”,这种发展“要

² “作为人权的妇女权利”评述了人权及民主发展国际中心主席埃德·布罗德本特阁下 1992 年 9 月 2 日在多伦多举行的携手改革法律会议上的讲话。

³ 这并不否认衡量人类自由和人的发展方面存在着方法上的障碍。

⁴ 关于以经验为根据的有力证据,请见齐拉·阿拉特著《发展中国家的民主和人权》,博尔德和伦敦: Lynne Rienner 出版公司, 1991 年。

求扩大政治参与,它是建立在强有力的民众组织和分享性的地方政府的基础之上的。政治和经济民主是其基石”。

对发展的这一更为全面的理解已对势必在国家一级和国际一级指导所有发展活动的原则产生了一些影响。开发出人与社会相一致的潜力应被视为是发展的中心目的。发展需要人类在物质和非物质这两方面均得到满足。个人应能够充分参与实现自力更生和决定他们自己的命运过程。发展规划必须以遵守平等和非歧视的原则为基础。

4. 民主。在全面享有人权方面我们对民主有了最为全面的理解。民主是一种政治制度,在这种制度下,“人民的意愿应成为政府行使权力的基础”。《世界人权宣言》第21条接着确认,“人人有直接或通过自由选择的代表参与治理”他和她的国家的“权利”。因而国际人权文书不仅设想了政治体制方面的代议制民主,而且还设想了文明社会中的分享制民主。

《世界人权宣言》为衡量政府的民主性列举了若干其他的基本原则。其中法制是关键。司法独立以及促进而非禁止政治参与和人的发展的国家法律是民主发展的基本保障。

受到法律保护的言论、集会和结社自由保障了民主参与。同样至关重要的是,法律面前人人平等和法律的同等保护;享有人身安全,免受任意的逮捕、拘留、酷刑、强暴、失踪和未照法定程序的处决;有权享有正当的法律程序、公正的审讯和有效的补救措施;和受到保护,免遭专横、诱导性和即决的判决。

然而对许多妇女来说,法律一直被用来缩短她们的生命,而不是赋予她们以权力。在一些社会里,普通法、习惯法和宗教法交织在一起,在财产、继承、婚姻、离婚和孩子的监护和养育方面对妇女加以歧视。民主的概念既包含了政治民主又包含了发展的民主。在政治民主方面,重点在于正式的民主进程(选举、政党、立法、精英)。在发展的民主方面,公民权和政治权被视为增进状况的平等而不仅仅是机会的

平等的手段。建设文明社会、扩大民主的领域、民众参与、公众对政策议程的有效控制、公正地分配资源和对军队的文职管理：这些都是民主的真正标志。⁵

无论是政治民主或是发展的民主本身均不是一切。之所以需要这两者是为了实现所有的人权：社会、经济、文化、公民和政治方面的人权。实现所有人权进程便是民主的发展。

民主统治的终极目标是建立一个公正的社会秩序和通过公民积极参与决定他们自己命运的活动来尽可能地发挥人的潜力。在民主发展中所“发展”的是普通人的能力，从而能改善他们的物质条件、增强他们的政治呼声、使政府克尽职守并且相对不受国家管制束缚地培养他们的能力和兴趣。

5. 民众参与。民众参与是实现发展的权利和增进民主的关键。作为政治行动的一个方面，参与是无权无势的团体、行业 and 运动为赢得对物质资源的较大控制权和接近决策机构所进行的有组织的活动。

在发展项目方面，参与使预期的受益人参加项目的设计和落实。在地方政府一级，参与隐含着权力下放原则：决定应在能使它们行之有效的最低一级作出。在组织一级，参与促进了非政府组织和穷人们自己创立的民间组织内部的民主。

参与无论是从其作为一项的本身看还是作为一项使发展援助变得更为有效的手段来看均是有其价值的。当受益人参与了项目的设计和落实时，项目就更有可能会维持下去，因为参与造成了一种主人翁感。

6. 良好治理和政治体制。本论文的重点放在文明社会上。但发展援助还有助于

⁵ 杰拉尔德·J. 施米茨和戴维·吉利斯著《民主发展的挑战》（渥太华：北-南研究所，1992年）。关于从人权、可持续的市场发展和民主原则中所引申出的所有国家义务的总括，请见《欧洲安全与合作会议的关于人权范围的巴黎和莫斯科会议宪章》。

加强诸如司法制度和选举和政党制度这一类正式的政治体制的独立性和效率。官方援助国和国际金融机构正日益提倡将更为负责、开明和有效的政府视为“能够”实现民主发展的“环境”。良好治理便是负责地使用管理国家事务的政治权力。它需要专业能力、忠诚和品行端正的公务员、健全的财务管理和公共财政经营责任、制定和执行国家发展政策的有效国家体制、和一个公正和可预言的法律框架。良好治理的艰巨任务便是在政府机制内建立一种有效、民主的文化，它尊重人权而且对整个社会的公民文化承担责任。

我们对重要概念的讨论界定了为之奋斗的理想。但正如 Minimata 宣言所告诫的那样：

对受压迫者来说，发展和民主均已变成了肮脏的用语，因为事实上它们意味着贫穷和权力丧失。对第三世界的穷人来说，民主意味一小部分权力在握的精英的统治。对土著居民和少数民族来说，民主意味着占人口多数的民族的暴政。

当北方许多地区的公民正在为自由民主制度充满活力而奋斗时，在南方的许多地区，民主显然还没有取得胜利，这一事实表明，建立持久的公民文化还要走险峻的路程。

第二部分：（重新）建设文明社会

一个独立、宽容的文明社会是持久的分享制民主的基石。文明社会可以离开民主而生存下去，但民主却不能离开文明社会而生存。因而判明民主发展的特征便是看文明社会内部人民和组织被授权的程度和政治平等扩展的程度。在诸如菲律宾、尼泊尔和孟加拉国这些国家，以民众为基础的人民运动在经历了长时期的专政统治之后恢复了民主，现在所面临的任务是重新建立被压制性的统治摧毁的文明社会。

亚洲-太平洋地区的非政府组织为在恢复了民主的国家重建公民制度确定了以下的优先事项：

- (一) 批准国际人权文书。⁶
- (二) 进行立法和立宪改革，以摧毁过去的专制结构。⁷
- (三) 铲除恐惧的传统：惩治那些大规模侵犯人权的罪行和对这种侵犯行为的受害者进行抚慰。⁸
- (四) 控制国家和非国家行为者的暴力。⁹
- (五) 通过教育计划、分权和保护少数民族权利来促进多元化。¹⁰
- (六) 通过真正的人的发展来铲除贫困的传统。¹¹
- (七) 通过增强人权意识和维护人权的方案和分享性制度建设来向人民放

⁶ 菲律宾和尼泊尔在推翻了专制政权之后都批准了诸如人权盟约、妇女公约和儿童公约之类的人权文书。

⁷ 尼泊尔的制宪进程和由此产生的宪法是一项铲除旧的统治的权力结构的典型尝试。孟加拉国还试图全国同心协力（跨越党派界线）对宪法进行改革。

⁸ 这是南韩和菲律宾的首先需完成的任务。直至今日它在泰国和尼泊尔仍然是一个主要的问题。

⁹ 菲律宾和哥伦比亚正在严肃认真地设法使叛乱团体回到宪法的轨道上来。

¹⁰ 斯里兰卡权力下放和分权的尝试晚了一步，未能阻止种族冲突的发生。但非政府组织已清楚地看到了分权和保护少数民族的权利在重建文明社会的尝试中和甚至在冲突的早期阶段所具有的重要性。

¹¹ 尤其是在尼泊尔，人们已认识到了经济权利和人的发展的重要性，认为它们对维护群众民主斗争果实至关重要。

权。¹²

(八) 明确政府官员、军队、警察和执法人员的责任。¹³

(九) 有选择性地恢复对文明社会至关重要的制度。¹⁴

民主过渡时期是一个巩固民主进程和确保文明社会建立起参与国家发展的多种渠道的独特时刻。如果在初期未抓住民主过渡的革新机会,实践可能会证明在后期就难以抓住这种机会了。有害于发展民主的政治模式(如继续军人干政)有可能在过渡时期建立起来,然后凝结成为半永恒性的政治背景特征。许多非政府组织为迎合它们国家发展的优先事项所进行的努力通常未能把握住民主过渡为纠正性别不公正所提供的机会。一般的趋向是,这些问题在医治和重建文明社会的任务完成之前被搁置在一边。不幸的是,这一类问题通常在文职统治恢复之后还是被搁置在一边,此时,过渡时期可能已丧失了创造的可能性,加强文明社会的机会渐渐受到了更大的限制。

在其他的国家,没有发生突发性的民主破裂症,而是出现了慢性的萎缩症,在那些地方,民主的外观和外部标志仍然存在,但是,法治和文明社会的制度在一点点地受到侵蚀。在这些情况下,非政府组织已奉行着一项三重性的体制与宪法修补战略。

¹² 在菲律宾,费迪南德·马科斯的出走使人们目睹了一场可供选择的法律团体参与基层和社区一级人权意识增进方案的盛况。这也是尼泊尔、泰国和孟加拉国的实际情况。

¹³ 国际第三世界法律研究协会(一个成员组织)正在介绍一系列关于警察、军队和其他保安部队的人权责任的“案例研究”。

¹⁴ 尤其在南亚,报界和法律职业成为非政府组织方案和项目的目标,这些方案和项目意识到了它们在人权方面所起的关键作用。

(一) 有选择性地修补

因此,比如在南亚司法制度已成为非政府组织活动的明确焦点。已举办了若干个法官讲习班以增强他们对迫切的社会忧虑和问题的意识,并鼓励他们采取一种在司法上积极行动起来战备,以保护和增进人权。改造警察和军队也一直是非政府组织活动的一个重点。在尼泊尔这个国家里,国会也一直是关注的重点,在尼泊尔第一次民主选举后不久,组织了一个研讨班,国会议员和从事人权和环境事务的非政府组织的人员聚集一堂,共商一项关于人权和为尼泊尔新选出的国会立法的议程。¹⁵

(二) 有选择性地加强非国家研究机构

在此,重点放在新闻界和放在一项,例如,组织一个南亚记者人权论坛的活动上。重点也放在年青的专业人员身上,例如,作出了若干项的努力,为南亚的法律专业学生重新指明方向。¹⁶ 重点放在人民组织和加强他们的组织和提供支助服务上。¹⁷ 重点放在非政府组织和从联系网至更为有效的进行联合和联盟的方式上,例如,日本的

¹⁵ 见 INHURED 于 1991 年 7 月 29 至 31 日在加德满都召集的第一次人权、立法和向民主过渡问题国际会议的“关于经济权利、环境和发展权利小组报告”。

¹⁶ 见“备选/发展法律讲习班日程安排”,备选法律团体和面向基层的机构选择法律援助委员会。

¹⁷ PROCESS (菲律宾的一个非政府组织)的工作尤其值得注意。除了在该领域内对个别的民间组织提供日常的支持以外,PROCESS 还推动召开了一次年度代表大会,在会上,90 多个民间组织的代表共同探讨问题,介绍取得的成就和制定共同的战备,并组织了一个行动联盟。详细内容请见 PROCESS 的双月刊: Alternatives 和 Sarilakas。

消费者合作社联盟和菲律宾内格罗斯社区香蕉种植主联盟。还将非政府组织内部结构¹⁸ 的民主化和增强它们的抵制强占征用的能力放在优先地位。非政府组织还认识到有必要开展类似的工作，同样对政党的内部结构实行民主化。¹⁹

(三) 国家和非国家机构之间的相互影响

在参与、承担责任和发展方面，非政府组织在国家和非国家机构之间发挥着中间人作用。因而，比如就参与而言，非政府组织一直在促进社区参与由国家举办的环境影响评价听证会。就承担责任而言，非政府组织一直在组织一届的人民法庭，迫使政府在公共责任的关键问题上采取行动。²⁰ 就发展而言，非政府组织不仅帮助社区制定和开办它们自己的发展项目，而且还帮助他们投标和承办国家主办的发展项目，例

¹⁸ 亚洲非政府组织特别工作组指导亚洲非政府组织中级领导人常规培训方案。这一类方案的范围和主旨在《授权、公正和社会变革：一场分享的斗争》一书中有所叙述，该书由 ACFOD 出版（曼谷）。

¹⁹ INSEC（尼泊尔的一个非政府组织）正计划组织一次关于民主选择的国际代表大会，各政党将派代表出席会议并组成与诸如青年、专业人员、记者和教师等其他工作组并列的、它们自己的工作组，共同努力，为更有效地为基层分享民主制作出贡献。

²⁰ 见克拉伦斯·J. 迪亚斯著“发展：管见之论”，载于关于基层民主和人民发展权利的国际讨论会发言报告，人民论坛，曼谷，1991年；亚洲-太平洋人民法庭对缅甸、东帝汶和泰国问题的裁决，曼谷会议，1992年12月；和关于工业和环境公害及人权的常设人民法庭。

如在社区重新造林方面的项目。²¹

但尽管作出了所有这些努力，非政府组织还是不得不面对若干建设文明社会的障碍和阻挠因素：政府的怀疑和敌对、官僚机构的漠不关心或腐败、当地的名流、诸如力图贯彻自己全球议程的多国公司这一类全球行为者和发展援助机构，它们倾向于更喜欢与政府打交道，谈大规模的项目，而不愿意与民间组织、非政府组织和社区组织打交道，谈小规模的项目。

建设文明社会的一些优先事项

外部援助在建设民主社会的过程中将不起决定性的作用。公民自己必须采取主动。民主发展项目支持非政府组织和“民间”组织，它们在谋求一些物质利益或推进社会正义事业的过程中正在政治上变得活跃起来。促进民众参与使民主发展项目有别于通常的援助项目。

提供支持的潜在领域是多种多样的，它们包括：传播媒介、工会、农民协会、乡村合作社，商业和专业组织、环保宣传团体、人权监察机构、妇女组织、法律援助团体、宗教组织和城市的人民运动。

回顾非政府组织的经验，已出现了一些在建设文明社会过程中必须（和已经）探讨的一些团体和论题：

1. 组织起来争取权力。组织起来形成抵抗力量是争取权力和民主的一项关键策略。²² 泰国的社区丛林居住者，菲律宾的仅能维持生活的渔民、印度的契约劳工、全亚洲的农业种植场工人正在非政府组织的支援下建立他们自己的民间组织。民间组

²¹ 菲律宾非政府组织 PROCESS 和 SALAG 已帮助基层组织分别开设了国家主办的社区重新造林和水渠修复工程。

²² 见 PROCESS（菲律宾）的工作及其出版物《作为武器的法律》。

织正在成为在基层进行参与的工具。民间的协会和民间组织联盟已成为政策谈判的工具。这样，例如菲律宾的渔民组织已为菲律宾起草了一份《渔业守则》，现在正在运动议员将它制定成法律。

妇女通常在组织进程中受到简慢。在某些情况下（丛林居住者和渔民），在日常活动中她们起到了如此关键的作用以至于成为组织进程的一个不可或缺的部分。

但出现这种情况往往是因为她们太重要了而无法排除在外。而且她们的问题在组织需求中很少受到优先考虑。此外，在那些她们没有发挥关键的经济作用或其他领导作用的地方，组织工作成了一项男人占支配地位的活动，而实际上妇女往往成为想阻挠该组织进程的那些人的报复目标。

因而至关重要的是，必须允许妇女在所有的组织活动中担负领导职务。给与妇女权力是成功和有效地组织所有处于不利境地的团体和社团的一个必不可少的先决条件，无论它们是位于城市或是乡村。

2. 人民运动。在整个第三世界，广泛的社会运动和人民运动正在得到加强。这些争取重建民主、性别公正、和平、裁军和非核化的运动是个社会现实，而且为建设文明社会提供了一个坚实的基础。拉丁美洲的城市人民运动、亚洲的工人运动、缅甸和东帝汶的解放斗争——所有这些以群众为基础、由民众领导的运动正在改变着人权运动，并赋与它以新的合法性。” 第三世界各行各业的知名人士从整体来看仍需与这些民众运动达成协议。而且这一类的运动并非全部具备了充分的性别意识。尤其是解放运动，它们宽恕——或甚至更糟地要求——侵害妇女权利的行为，认为这种侵害是一种为所谓更大的利益作出的一种牺牲，对于这一严重的问题，它们应该进行反省。

3. 性别和发展。在历经了数十年忽视之后，援助者现在意识到了妇女在发展中

²³ 见克拉伦斯·迪亚斯，“社会积极主义的影响和南亚的争取法律改革运动”。

——在粮食生产中，在医疗保健、卫生和营养方面，在非正式部门作为企业家和在教育方面——起着关键的作用。

妇女面临着有碍她们发展的严重不公正。没有一个国家可以声称不存在着侵害妇女人权的情况。对妇女施暴情况在加拿大和北方与在南方一样普遍存在。有恃无恐和系统地对妇女施暴加剧了整个文明社会的命令主义、暴力和剥削。因而努力纠正对妇女施暴的问题应成为使妇女参与发展这一挑战的一部分。发展机构在帮助社会转变对妇女施暴的态度方面可以在方案一级和宣传一级起一种催化作用。²⁴

在妇女权利、废除歧视性的法律和帮助妇女转变社会态度和获得受高等教育的机会和控制生育率和生育方面进行投资将产生巨大的发展利益。通过促进社会的变化，降低生育率，为正常的儿童保育带来更美好的前景和促进经济增长将推动人类的一半更为充分地参与发展进程。

然而，今日国家政策很少承认或支持妇女——作为母亲，作为提供者和作为社会组织者——担负多重职能。由于国家未对诸如日托或产假这一类基本的需求给与支持，许多妇女没有时间参与政治生活或无法获得信贷和其他的物质资源。妇女往往不拥有财产，公认的正式部门工作经验或担保一笔贷款的门路。拒不承认妇女拥有财产、土地、就业、教育或政治参与权利的根深蒂固的文化习俗是赋与妇女权力的严重障碍。妇女在身体上遭受着性和其他方面的暴力，被迫接受强迫婚姻，生殖器毁残和性奴役。许多妇女面临着生育权受到严重侵害的情况。

尽管在1979年通过了联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》，但妇女的权利就是充分的人权这一见解在全球人权运动中仍未被人们接受。这种情况的部分原因是在公共和私人之间有着人为的区分。其影响，特别是国内暴力案件的影响，可以在国

²⁴ 罗克珊·卡里洛著《破碎的梦：作为一项发展障碍的对妇女施暴》，联合国妇女发展基金，1992年。

际上遮住人们的视线，从而看不到性方面具体的滥用情况。²⁵ 尽管人权法律抵制政府在“国界内所做的一切”均是它们自己的事务这一见解，但人们仍广泛地认为一个男人在“他自己家庭范围内所做的一切”均是他自己的事情。通过将妇女的权利“作为”人权“主要内容”的做法来改变这种未被接受的双重标准应成为非政府组织、政府和联合国系统在 1990 年代的议程上的一项至关重要的项目。

一些发展实干家现在要求改变孤立地看待妇女的做法。在发展中为妇女谋福利和使她们脱贫的做法是基于一些令人怀疑的假设之上的：妇女是发展的被动接受者；母亲的义务和抚养孩子是妇女主要的社会职能，家庭是核心，而且是由男人们领导的，相对固定和专属的性别分工是存在的。政府对作为基本人权的人身安全的保护义务也必须落实在使妇女在家庭内得到保护，免遭暴力上。

对这些假设的不满导致出现了一个以男人享有较多权力而妇女的权力不足这一现实为依据的模式。这一“性别和发展”的方法试图在两性之间造成一种平衡，但是它还没有渗透到制订发展规划的主导思想中去。的确，它的政策影响可能会对许多的国家政府和一些国际援助人产生威胁。正如一个斯里兰卡的律师所评论的：

在许多方面，妇女权利的问题突出了传统和现代之间始终紧张的关系。经典的做法是将妇女视为将传统从一代人延续到另一代人的载体。转变她们的社会职能被视为是一种侵蚀传统文化基础的行为。当替代传统的是西方化时，固有的文化偏见往往会出来为拒不承认妇女平等权利的做法辩护。²⁶

官方援助机构在减轻这种观念方面可以发挥重要作用，它可以不断地加强将妇

²⁵ 多萝西·O. 托马斯和米歇尔·E. 比斯利著“作为人权问题的国内暴力”，载于《人权季刊》，第 15 卷，第 1 号，1993 年，第 36 至 62 页。

²⁶ 引自《治好我们的世界》，一个由弗洛拉·麦克唐纳阁下主持的非政府咨询团体的报告（伦敦：英联邦人权倡议，1991 年），第 111 页。

女作为国家发展政策的主要内容的需求，开办一些会显示向妇女的权利作投资如何能使家庭、社区和国家政治生活变得更为平等的项目。

妇女的主要物质需求包括获得土地和贷款。她们还需要并有权期望获得一个纠正男人暴力和侵害生育权的适当的法律框架。实际上，这意味着援助者支持致力于改变歧视性法律的团体或使男人们管理的银行相信，妇女们能够成为一个成功的企业家，精明的投资者和可靠的借贷人。

没有能力获得信贷是妇女发展的关键障碍之一。许多妇女陷入了恶性循环之中：文化和法律的规范限制她们继承土地或财产的能力。没有这些形式的附属担保，她们就无法得到贷款。南亚的非政府组织，比如 Grameen 银行、自营职业妇女协会和职业妇女论坛，强调了周转贷款基金能如何帮助妇女绕过正式的货币市场，增进管理技能和个人的权力。这些非政府组织中有若干个将微观的经济活动和政治行动结合起来。例如自营职业妇女协会开始时是一场城市贫穷妇女的运动，但现在已扩展到包括家住乡村的妇女和农业妇女劳动者，她们要求享有劳工立法的保护和益处。

许多妇女组织和发展非政府组织争辩说，结构调整方案中所体现的自由市场原则对妇女抱有偏见。²⁷ 结构调整方案试图减少现有的信贷量和缩小正式的就业机会。妇女可能会被排挤出正式的信贷市场和被迫从事更为非正式的和危险的工作。她们还承担了调整负担的不合比例的份额。孕妇和哺乳妇女、城市贫困家庭中的妇女和家庭的妇女家长尤其受到削减食品补贴和保健及教育服务的不利影响。总之，机构调整可能会有害于妇女的权利和有悖于人的发展原则。

妇女面临的最艰巨的斗争或许是在政治参与领域里。这方面的关键问题包括公民权、投票权和担任公职权。

1985 年通过的内罗毕前瞻性战备呼吁各国政府“加紧努力，以确保妇女参与所

²⁷ 又见英联邦秘书处，《为 1990 年代进行的酿成性调整》，伦敦，1989 年。

有的国家、地区和当地的立法机构并在任命妇女担任行政、立法和司法的高级职位方面实现平等”（第 87 条）。

《消除对妇女一切形式歧视公约》呼吁：

缔约各国应采取一切适当措施，消除在本国政治和公共生活中对妇女的歧视……特别应保证妇女在与男子平等的条件下，参与政府政策的制定……并担任各级政府公职。

实际上几乎没有一个地方的表现出有这些要求采取行动的呼吁。在 1991 年只有 8 位妇女担任国家领导人。在 1990 年，在世界各国的内阁部长中，妇女仅占 3.5%。在 93 个国家中没有妇女担任部长职务。她们在国际组织担任的最高职务仅占 5%。²⁸ 妇女在国会中的代表仍然很低。正式的民主化并不一定要转化成为政治权力上性别方面的更为平等。例如在 1991 年，波兰团结工会全国委员会的 96 位委员中仅有 4 人是妇女。

在南非，妇女感到她们被排斥在最初的民主立宪多党会谈之外，这激起了 70 个妇女组织成立全国妇女联盟。该联盟将制定一部《南非妇女宪章》，而该宪章则应确保将来任何宪法都要捍卫妇女权利。该联盟已发起了一场雄心勃勃的运动，征求各阶层的意见和愿望，以确保最后的宪章不仅仅是一个律师的文本，而且能真正反映基层的信念。

全国妇女联盟强调了全国和地区性的网络机构作为有组织的行动和交流经验的手段所具有的重要生。美洲的妇女已设立了井然有序的地区网络组织。它们包括中美洲的 Comision para la Defensa de los Derechos Humanas、男女平等主义信息和行动中心和 CLADEM，该组织协调着一个致力于捍卫和增进妇女权利的拉丁美洲网络非政府组织。网络和联盟有可能比个别的组织产生更大的政策影响。

²⁸ 联合国，《妇女：对 2000 年的挑战》，1991 年，第 52 页。

4. 扫盲和民主发展。象 J.S. 米尔、安东尼奥·格拉姆西和保罗·弗雷勒这样具有不同见解的思想家均已承认了读书写字的能力作为自我完善和政治参与的工具所具有的极端重要性。米尔想促进个性的“社会方面”和那些“为了他们的目标而汲取他人长处的感受和能力”。格拉姆西和弗雷勒看到了文盲是如何窒息穷苦劳动大众的政治意识的。这两个人均形成了通过对民众进行教育,开展政治活动来解放弱者的想法。所有这三位思想家都牢牢抓住了它对充分的人意味着什么的问题。每一位思想家都看到了人的发展、社会行动和政治意识之间的密切联系。

扫盲和政治参与之间又存在着什么样的联系呢?读书写字能力是行使权力的关键。识字不多或目不识丁的人甚至于不可能完全自由地行使他们的投票权,因为他们对藉以作出选择的候选人和政党的政策宣言和政纲缺乏充分的了解。在物质上最为匮乏和政治上最为软弱无力的第三世界社会群体里文盲率通常最高,这种情况或许并非偶然。这些群体包括妇女、乡村人口、土著居民、移民工人和难民。

正如弗雷勒所见,读书写字的能力首先是至关重要的反省手段。从这上面产生了个人和社会压迫的新意识,而且还产生了新的尊严感和与他人携手共事,改变不公正的结构的意愿。人们受到了社会性的制约,被迫为压迫者的利益效力,但通过教育,人民就拥有了一种克服这种制约的能力。获得读书写字的能力可能最终会使个人加入人民组织,这些组织开展着活跃的政治活动,要求获得更好的居住条件、保健和耕者有其田等。

在大多数的西方社会里,读书写字教育被视为是政治教育的关键。但对若干具有非文字(口头)交流传统的第三世界社会来说,对他们的挑战是为成功的公民教育创造出起着相同作用的手段。

在发展中世界的许多地区,家庭、当地的社区以及它们特有的种族和性别价值体系是生活的基本范围。国家机构、甚至于省政府似乎对人民的生活都很少产生直接的影响。

扫盲方案无论是围绕着讲人权和民众政治教育,或是获取支持就业的技能,还是围绕着粮食方案加以组织,均面向这些范围。它们使自己适应小规模、基层性的行动,而这些行动从长远来看会导致社区、市或省规模的政治行动。扫盲方案反映着一种自下而上、逐渐实现许多援助国试图加以推进的民主参与的做法。

5. 传播媒介。获得信息(实际上是了解的权利)是发展民主化的关键。传播媒介在维持政治呼声和参与方面起着关键的作用。通过批评不公正的国家政策,传播媒介可以使政府承担起说明责任的义务,帮助捍卫公民自由,抗议滥用权力或宣传更大的政治多元化的要求。支持独立的传播媒介组织可以有助于加强世界人权宣言第19条:发表意见的自由权利。

6. 工会。组织起来的自由,无论是以集体交涉的方式或是产业行动,均需有一个不通过强迫或暴力来调解冲突的政治上开放的社会。从历史上看,工会在经济上为其会员提供更大的公正方面和在促进建立民主多元化方面一直是主力军。

在欧洲,工会运动在引导工人阶级的不满向民主的方向转变方面曾起到了关键的体制作用。因而,工会是潜在的参与学校,在某些情况中,它有可能加强民主体制,比如政党制度。工人运动还是发展福利国家的重要催化剂。

然而,在世界的许多地区,参加工会要么受到禁止,要么被限制在一个由国家经办的单一组织里。许多国家禁止产业行动,并将结社自由视为一张会促成政治不稳定和经济危机的处方。与此相反,一个健康民主的最可靠标志之一则是广泛地支持独立的工会活动。

虽然工会培训有时往往仅偏向男人,但应更多地考虑到妇女。用于妇女工会活动家的有用教材和训练模块已经开发出来,比如英联邦工会理事会为加勒比和东非所开发的。

7. 城市人民运动。人们从农田搬迁到城市已造成了庞大的第三世界城市贫民区居住人口,他们生活在那些为社会遗忘的地区,没有权利和法律地位。到2000年,世

界 21 个最大城市中有 18 个将在第三世界。

阿根廷的城市规划人员乔戈·哈多伊称这些被遗忘的贫民区居住者为“并不存在的人”，他们争取权利的斗争为“并不存在的人的民主”。尤其是在拉丁美洲，所谓的城市人民运动已经高涨起来，它们或提供基本的服务或向当地政府施加压力，迫使它们提供服务。在巴西，城市人民运动更进了一步，并与工人党建立了正式的联系。城市人民运动与其他代表妇女、教会、环境主义者、和人权活动家的社会运动一起，帮助工人党进行竞选，并在包括圣保罗在内 9 个巴西城市的市长竞选中获胜。

8. 农村组织。尽管出现了迅速的城市化，但第三世界每十个家庭中约有六个（大约为 5 亿人）仍靠土地谋生。在亚洲，73% 的人口生活在农村；在非洲，这一比例为 75%；在拉丁美洲为 39%。能否巩固大多数乡村社会的民主可能在很大程度上取决于农村贫民组织起来并成为国家大事的合法参与者的能力。

没有土地、剥削季节工人或束缚佃农的债务是经济和政治发展的主要障碍。不可靠的所有权模式的经济影响降低了提高生产率的积极性。这转而又与制约国民经济发展的农村低收入相联系在一起。没有土地还加速了城市化并促成了毁林。最后，在政治领域里，土地权贵的统治和没有土地者的不满在二十世纪大多数巨大的革命动乱中都产生了影响。试看一下墨西哥、俄罗斯、中国、玻利维亚、古巴、越南、埃塞俄比亚和尼加拉瓜。

土改是改变极权和收入的不平等和发展势将加强民主的参与性农村组织的一项关键途径。土地问题今天在南非、津巴布韦、菲律宾、萨尔瓦多、孟加拉国和巴西的政治生活中仍是一个具有重要影响的要素。

尽管存在着危险，但援助国仍应考虑是否有可能间接支持致力于民主进程的土改运动。地区性的农民组织作为农民基地与全国政治进程之间的媒介是直接民主和代议制民主之间的潜在联系环节。联合国关于有权获得食物和财富的社会公正作用的规范为提供这种援助提供了充分的根据。

9. 合作社运动。官方的发展机构越来越支持农村的合作社。但援助国支持的合作社往往并非是扎根于文明社会的真正独立的组织，而是一些作为国家政策工具的由国家控制的机构。有必要帮助合作社从国家控制的体系“脱钩”。如果官方援助国对南方的合作社的体制发展提供更为长期的支持和帮助促进北方和南方合作社之间运动与运动的联系的话，这一进程会加快。事实上，援助国需绕过往往同政府与政府的援助相联系的官僚机构和腐败。

10. 土著的民主传统。许多第三世界的非政府组织已意识到：我们可以古为今用。例如，关于人民参与的阿鲁沙宪章呼吁将非洲文化的积极要素用于建设民主。民主的意识并不为西方所独有。大多数民族可以汲取一些当地的传统来建设民主社会。土著文化的民主内容有可能在当地环境中出现。乡村和小城镇的公共组织是培养民主的学校。这些当地一级的决策往往由该社区的大部分人参加，通过讨论、辩论、协商，有时通过投票做出。几乎所有的村庄都设有村委会，比如印度的乡村行政委员会和博茨瓦纳的KGOTLAS。我们所面临的挑战是恢复这些已被人们遗忘的当地自由形式中最好的要素，并将它们移植到庞大、复杂的国家的民主统治上。

斯里兰卡人人幸福社会的“村庄觉醒”运动是土著传统具有的参与可能性的一个典范。THERVADA 佛教是人人幸福社会运动的核心。通过自助和村民积极参与管理他们自己的学校、农场、医疗保健和信贷圈，证明了人人幸福社会在物质进步和增进社区权力方面均是一个节省成本的工具。该运动的发展哲学所依据的是佛教的达摩守则，即善生。该守则是个人成长、生态协调和社区发展的行动指南。诫律涉及文化修养、品行、社会和物质福利和凭借基本的权利所采取的政治行动。与这些价值观相比较，发展社会关于参与和可持续发展的新想法似乎是长期以来指导着南方一些社会的古代真理的重新发现。对 3000 多个村庄的调查表明，人人幸福社会已成为在被深深地分割开来的社会中实现基层发展的一项经久耐用的工具。

在所有社会的文化史中，一些土著的传统一直被滥用来压制个人的自由，排斥其

他的文化团体或捍卫和强化族长制，”²⁹ 这一点也是事实。但为了避免陷入空想的“传统”甚少参与的一面，南方的非政府组织应研究它们如何才能从土著文化的传统中开凿出具有民主可能性的源泉。

11. 地方政府、分权和参与。有效的民主政府在文明社会获得合法性和汲取力量。它们试图与他人分享权力而不是专权。公民可以更有效地参与政府，而政府则承诺遵守权力下放原则：应允许在它们能够生效的最低级别做出决定。

向地区、地方和市一级放权可以增进公民参与的民主美德并促使政府做出反应，因为制定和实施公益的效率提高了。有效放权的关键标志是地方政府能够：(a) 控制一个税收基地；(b) 拥有制定和实施公共政策的自主权；和 (c) 有能力选出它们自己的行政和立法官员

通过当地非政府组织的和人民组织的宣传工作，也可以自下而上地实行当地政府的民主化。在南非，黑人城镇的市民协会在组织群众抵制种族隔离政策中发挥了作用。在南非向民主的过渡期迈进之际，“市民协会”发挥着重要的作用，它与白人掌管的市议会进行谈判，以改组当地政府和确保城镇的居民得到更好的服务。在约翰内斯堡“市民协会”的政治压力下，一个市议会在1990年9月建立了起来。这一显著的成就使以前的敌对方聚集一堂，共同商定如何建立一个在单一预算下运转的非种族性地方政府。

尽管权力下放具有促进公民参与公共政策的潜力，但官方援助国有必要极为审慎地研究向政府在分权方面所领导的提供的援助。有这么一个例子，一个国家的中央政府汲取土著的参与传统，划定了新地方政府管辖区域，宣布进行地区选举，但却为它自己保留了区立法会议三分之一代表的任命权。

²⁹ 在此请注意世界人权会议非洲地区筹备会议通过的一项抵制仇外的增编决议。联合国大会 A/CONF.157/AFRM/10/Add.4, 1992年9月6日。

12. 政策研究和学术自由。在许多国家，知识界和高等学术研究机构一直是抵制专制统治的重要基地和促进民主发展和政治改组的思想策源地。官方援助国应该承认，“在某些情况下，主意比面包更为重要。”³⁰

相关的政策研究在制定和执行那些满足公民民主愿望的公共政策方面可以发挥关键的作用。同样，加强民主的社会运动、反对党和民主的“影子政府”的研究能力则是纠正往往出现在承担责任的政府和文明社会之间的信息上的严重失衡现象的关键。

一些官方援助国，比如瑞典和加拿大，已创立了旨在加强发展中国家的科学技术和公共政策研究的半独立研究机构。

例如，加拿大的国际发展研究中心在非洲国民大会党在为统治一个非种族和民主的南非作准备之际，正在援助它加强其制订政策的能力。所谓的宏观经济研究社召集了南非和加拿大的研究人员帮助增进非国大的宏观经济规划能力。

官方援助国通过它们与政府的援助对话可以增进和捍卫区域或全球专业学术机构庄严制订的学术自由原则。1988年，世界大学服务会通过了关于学术自由和高等教育机构自治问题的利马宣言。³¹ 而1990年，非洲经济和社会研究发展理事会发表了关于学术自由权的坎帕拉宣言。

13. 回顾非政府组织的参与发展战略。当前的形势——地方、国家和全球——有

³⁰ 戈兰·海登著“援助和研究在非洲政治改组中所起的作用。”载于R.C. 克鲁克和A.M. 杰维（编辑），《政府和参与：第三世界的机构发展、权力下放和民主化》。卑尔根：CHR. MICHELSEN 研究所。

³¹ 世界大学服务会现已公布了一个关于学术自由的人权年度报告。还见关于人权和民主的联合国教科文组织会议所提出的学术自由宣言，蒙特利尔，1993年3月。

利于（或至少不太敌视）再度发起促进人权、性别公正、发展和民主的主动行动。即将召开的联合国世界人权会议（这在 25 年来是第一次，而在联合国的历史上仅仅是第二次）有助于激励第三世界的非政府组织投入紧张的筹备活动。由于在基层开展了有群众基础的人权运动，地方和政府一级的非政府组织的活动正在得到加强。在区域一级（亚洲除外），人们日益关心在政府内一级加强区域人权机制。在亚洲，区域非政府组织正在努力反对各国政府对这种区域人权机制的冷淡（近似于敌对的）态度。

因此，从人权、发展和民主方面对第三世界的非政府组织的某些活动作一回顾，然后评估其对北方的非政府组织和发展援助机构的影响，现在正是一个好时机。

第三世界的非政府组织甚至已在罕见的困难情况下发展了监测和以文献记录侵犯人权行为的战略。在此所涉及的不仅有公民权和政治权，还有其他的权利。因而，试举一例，菲律宾国内的流离失所人员的人权受到侵犯的情况和在菲律宾农业跨国种植场所发生的侵犯人权的情况已受到了有效的监测和记录在案，以便采取进一步的行动。各种各样的“紧急行动”网已按地区（比如香港的热线）和专题（比如粮食信息行动网）形成。

第三世界的非政府组织已认识到通过“倾听”侵犯人权行为受害者的控诉来了解情况的重要性。因而，非政府组织已帮助举办受害者论坛（例如亚洲被遗忘者论坛）；并帮助从事文献记录的人员致力于争取发展中的公正（例如，《从希望到行动：人民的联盟》，它是 1992 年 12 月出版的一份出版物，汇集了 21 世纪的人民计划）；和开始以文献记录人民的苦难（例如在 ARENA 出版物：《亚洲人民报告的情况》之中）。

第三世界的非政府组织已参与了国际人权标准制定活动，诸如《儿童权利公约》，而且民间组织已参与修订《国际劳工组织土著人口公约》和起草《联合国土著人口宣言》。

各种各样的声援和注重于行动的活动已经开展起来：关于作为人权的妇女权利，关于对妇女施暴，反对跨国公司（如 Union Carbide 在印度博帕尔的事故），声援緬

甸、东帝汶和南非的解放斗争。通过召开数次“人民法庭”，已创办起促进公共意识觉醒和使政府对人民有所交待的论坛。已就诸如移民工人和亚洲的拐卖妇女这一类专题创立了区域性的特别工作组，以此来处理跨国界的人权问题。已在国家和区域一级建立了人权委员会（政府和非政府的）。区域机制正在民间一级形成，例如 21 世纪人民计划、亚洲人民论坛和国会、人民萨尔克 (SAARC)。人们正在加紧努力促进亚非拉地区间的南南合作。新的北南联盟正在关税及贸易总协定谈判的乌拉圭回合、世界银行的项目和政策、抵制契约童工所生产的产品方面形成。一个生机勃勃、承先启后的基层和社区级人权意识方案正在由第三世界非政府组织的就业性参与教学法所开创。

现在所面临的挑战是非政府组织中形成新的联盟，以探讨那些起初作为南方的优先事项，现在已日益成为建设和加强文明社会的北南共同议程的问题。制定该议程所围绕的核心概念是：参与、基层民主、多元化、基地的经济自主和增长、可以持续的发展和环境问题的民主、宪政和法制、和认真解决上述所有问题的关键的性别公正。

例如，亚洲的非政府组织似乎已就性别问题采取了两种主要的办法：

- 1) 注重于行动的运动——由妇女团体拟议和发起，如针对作为人权的妇女权利和对妇女施暴问题。
- 2) 性别敏感性培训方案——为非政府组织的工作人员而设立，由妇女和男子们共同拟定和执行。这些由非政府组织指导的方案被人们视为仅仅是将被指导在性别歧视和性骚扰猖獗的国家政府机构和国际机构（包括联合国）开设的类似方案的开端。

第三世界的非政府组织似乎在它们的工作中将重点放在四项主要的方法上：组织受害者论坛；通过设立人民法庭和人民委员会组织明确责任所在的论坛；进行区域声援和南南声援；和组织北南联盟，以促进自力更生，开展注重于行动的运动和当国

家论坛无法设立时更好地使用国际论坛。

北方的非政府组织和官方援助国不妨考虑一下它们如何才能支持和增进上述南方非政府组织的方法，不仅仅是在第三世界，而且同样在北方它们自己的国家里。

14. 改善非政府组织、各国政府和官方援助国之间的关系。非政府组织在全球各个地方的惊人发展是文明社会复兴的最重要标志之一。但发展已经带来了新的问题。在南方的非政府组织、第三世界国家政府和外部的援助者——既有官方援助者，也有非政府的援助者——之间存在着虽然不可避免、但并非不可克服的分歧。这些困难围绕着明确责任、参与、任命和控制、价值扭曲和财务依赖等问题。一些南方的非政府组织抱怨与它们的北方伙伴的关系不平等，它们感到北方的伙伴过于官僚化。一些北方的非政府组织事实上并未把手伸向最贫困者或最弱者，反而宁愿与较为强大或更有组织的团体共事。其他的则将它们的决策过程秘而不宣并且不愿意接受它们的南方非政府组织伙伴的评估。此外，由于较多的北方非政府组织依赖双边援助国提供它们大部分的经费，南方的非政府组织不禁要问，它们到底是自治的呢，还是简直就是被任命的和受援助国政府的优先事项所驱使的。

此外，当南方的非政府组织开始提供曾由国家承担的服务，大量的金钱不受政府控制地汇集到它们那里，及当它们从事政治宣传时，它们往往遭到政府的憎恨。令人遗憾的是，一些政府对这些事态发展报之以采取立法手段，登记和惩罚非政府组织的部门，宣布某些宣传团体为非法，并普遍限制非政府组织介入公共事务。

一些人手少和财力有限的较小的北方非政府组织可能会感到长期的伙伴关系的概念更有吸引力。在这种非政府组织的合作模式中，北方的非政府组织以多年资助少数几个长期的伙伴来代替特定，短期地资助多个受援方。这种关系应不局限于资助，而应发展成为工作伙伴关系，鼓励在共同的事业中相互声援、交换信息，顾问，专业知识和相互评价，并开展联合宣传工作。

总之，非政府组织在迈向发展舞台中心的过程中既有风险，也有好处。在使文明

社会民主化,在当地民主提供服务和抵消结构调整方案的不利影响方面,它们是有潜力的,对发挥这种作用的兴趣会使非政府组织将对它们的资金来源负责置于对它们自己社区负责之上。它们将有必要提高警惕,以确保在这么做的过程中效率和结果的价值不会取代正直和参与的价值。

第三部分:对发展援助机构的影响

良好治理和参与性发展是持久民主发展的两个组成部分。在这两个方面都需要采取行动。对良好治理的支持有助于使各国的工作更富有效率、更具有透明度和更明确经管责任。对参与性发展的支持有助于使得文明社会有权要求政府对之负责。对妇女发展的支持以及废除削弱妇女权力的结构和惯例,是建立可持续的文明社会的关键。

在每个方面所采取的行动可以相互补充。例如,改革司法部门的努力如无普遍的公众要求和传播媒介的支持,是不可能坚持下去的。因此,司法改革可能要伴之以对涉及人权的公众意识和教育以及对维护这些权利的司法部门的任务的投资,同时还要加强传播媒介和宣传团体以竭力要求改革。

国际金融机构由于其章程正式禁止注重政治性考虑,完全具备有利条件支持良好治理的管理和技术方面的问题。世界银行正在把它对“公营部门管理”的改革的注意力扩大到以下这类引起关切的问题,如通过健全的审计制度和管理权力下放以解决贪污和经管责任问题,以及通过减少企业风险、降低交易费用、实施合同和防止任意作出管理决定从而有助于经济发展的那些法治方面的问题。

对良好治理这一窄狭概念存在着予以扩展的某些余地。国际金融机构无法不受全球政治和发展观点巨大变化的影响。新设立的欧洲复兴开发银行的章程中增加了人权和民主原则的内容,表明人权现在已被视为合理管理的必要条件。较老的国际金融机构的管理方面的议事日程的出现是对以下情况的默认,即如不注意诸如人权和

政治多元化等非技术的现象，经济改革就不可能取得成功。

世界银行在某些情况下由于工业化成员国所施加的压力或者由于双边援助国在协商小组中削减援助而产生的不履约现象，已被引到政治制约性上面去了。在政治制约性这一疑难的问题之外，世界银行和其他国际金融机构仍有相当大的潜力制订计划以促进人权和民主参与。扩大世界银行良好治理的任务的前提，是发展有关这些问题的体制方面的专门知识。

在世界银行，管理问题特别工作组人权分小组和妇女参与发展处正在研究如何将社会和经济权利作为因素纳入世界银行项目的问题，以及法律如何成为妇女发展的体制障碍的问题。³²

设立一名人权申诉问题调查官是保证世界银行项目和贷款政策所涉人权问题得到仔细审查的一条途径。作为一种促进更好地明确经管责任的手段，可以责成申诉问题调查官负责编写年度报告，该报告可向一般公众和受世界银行项目和政策影响的一些团体散发。

非政府组织在说服世界银行制订新的关于土著人民、自愿重新安置、水坝和水库项目以及环境评估问题的业务指令方面已取得某些成果。例如，目前世界银行的项目必须“(a) 保证土著人民从发展项目中获益，和 (b) 避免或可能减轻世界银行援助的项目所产生的不利影响”。指令要求世界银行为建立“在土著人民自己知情参与”的基础上的各个发展项目制订一项“地方参与战略”。³³

非政府组织与诸如世界银行等国际金融机构之间的持续的争论三点涉及透明度和公开情况以及有关结构调整方案的补偿方案。世界银行现在声称采取一种更加倾

³² 例如，见“法律成为妇女获得经济权力的体制障碍”，多丽丝·M. 马丁和法杜马·奥马尔·哈希，世界银行技术局贫困和社会政策处，1992年6月。

³³ 《世界银行业务工作手册》，业务指令 4.20，第 2 段，1990 年 9 月。

向于公开情况的做法，特别是在环境评估方面。³⁴ 世界银行愿意设立一个独立的专家小组来评估萨达尔萨罗瓦水坝工程对人类和环境的影响，这证明了在透明度方面取得的进展。然而，世界银行随后作出决定在进一步对工程规划进行改进之前不停止对工程提供资金，突出说明了在透明度和经管责任方面存在的限度。

非政府组织认识到减轻与调整联系在一起的重要意义，并且日益参与旨在缩小其影响的补偿方案。同时，有人表示关切的是，非政府组织正在被利用来取得各国政府对政治上变化无常的一揽子改革方案的同意，而且它们参与既非参与性又无经管责任的“改革”，破坏了它们在它们自己社会中的信誉。³⁵

在各官方援助机构、北方和国际非政府组织以及它们的南方伙伴之间，根据其各自专业领域在民主发展方面逐渐形成了分工。

多边和双边援助同具备充分有利条件来支持那些加强民主社会正式机构的项目，这些机构如地方政府、独立司法部门、立法机构的研究部门，或者由国家提供资金的选举或人权委员会的专业部门。

然而，官方援助机构是庞大的官僚机构，这些机构与其他政府一道进行工作并动用大笔金钱。这些特征妨碍它们对发展采取一种具有更大参与性的做法；这种做法在行政管理上是耗费时间的，需要大量的人力资源、长期的项目周期，而且不易接受传统的成本—收益评价标准。

因此，与非政府组织保持较密切的合作关系是很重要的。直接双边援助国参与非政府组织提供发展援助的情况在 1980 年代和 1990 年代期间大大增多。这也是若干

³⁴ 易布拉欣·F.I. 希哈塔著“世界银行与非政府组织”《科内尔国际法杂志》，第 25 卷，1993 年。

³⁵ 保罗·纳尔逊著“世界银行与非政府组织”，教会世界服务社/路德教救济会，1991 年。

国际金融机构诸如世界银行感兴趣的一个新出现的领域。1991年，非政府组织在非洲参与了44个世界银行项目，占世界银行向该地区供资总额的55%，而在1973年至1987年期间每年仅占7%。³⁶ 非洲、美洲和亚洲的区域开发银行还有相当大的余地，向非政府组织发展它们的直接供资。

采取行动的原则和建议

关于人权和民主发展的官方援助机构政策包含以下几个方面的内容：（一）涉及机构活动的内部方面的问题，如关于参与和性别的业务指导方针；（二）针对有关这类透明度和资金来源的规定以及与非政府组织进行协商和合作关系的指导方针等方面的公共关系的外部方面的问题；（三）一套适合由援助国供资的活动的内部人权制约性条件；和（四）一项关于由援助国供资的人权和民主机构各类活动的政策声明。

下面，我们首先列出然后详细说明对在拟订和执行在人权、建立民主机构和公正对待性别的方案方面支持“良好做法”的基本前提。援助国应当：

- 与贫困者自己组成的团体一道进行工作，并将人权、公正对待性别和民主发展项目同贫困阶层的物质方面的斗争联系起来；
- 使当地受益者参与拟订和执行项目的工作，并保证重大援助项目不致使受影响人民的权利遭受风险；
- 培植南方国家或区域的非政府组织的联盟；
- 保证所援助的团体内部的民主；
- 利用按性别分类的数据；
- 帮助妇女竞争政治职务；支持代表公共利益的对性别歧视法令和惯例的诉

³⁶ 皮埃尔·朗德尔-密尔斯著“管理、文化变革和授权”，《现代非洲研究杂志》，30，3（1992年），23。

讼和改革；

- 支持妇女组织的教育和支持工作；
- 探讨将人权和民主发展的供资转移到南—北方非政府组织的联盟的办法；
- 增加建立文明社会机构特别是妇女组织的人力和财力资源；
- 对于官方援助国支助人权、公正对待性别和民主发展进行发展援助委员会监督下的‘同等级审查’。

1. 重点放在基层组织上。对建立民主机构的外部援助应尽可能力求与贫困者自己成立的机构一起进行活动。作为这种从基层做起的做法以三条原则为前提：贫困者非常了解他们的处境、他们具有改善他们命运的愿望和有组织能力。

2. 使援助与实际斗争相联系。从采取社区工作的方法对待发展取得的教训之一是，只有项目涉及贫困阶层的实际斗争时这些项目才能维持下去。任何希望具有群众基础和影响国家政治的基层组织，必须为参与提供明显的鼓励。还有一种经常未经过检验的假设是，新的致力于人权和政治多元化的社会运动从内部讲是民主的。援助国应更多注意建立参与性体制的内部方面的问题。

3. 援助中间网络。援助国面临的难题之一是，它们所援助的集团可能是短暂的而且除了在非常小的地区外别无任何政治影响。一个组织可能为某一个单项问题而积极干起来，而当环境改变或具有特殊本领的领导人离开时就垮台了。援助国应有效地支持那些试图把较小规模的非政府组织、工会和农民组织的利益聚集起来的全国性的中间网络或联盟，以便使地方上的愿望和不满能影响国家的政策。

4. 援助国的内部限制条件。关于当地参与和关于保证任何大型基础设施项目不出现可能危害人类和生态的影响的指令，应该成为所有官方发展机构的标准工作程序。

5. 妇女的发展。1980年代和1990年代初期妇女参与发展的努力强调了对妇女的发展进行投资所产生的经济效益。官方机构应该在以下方面深化和扩大这样承诺：

调拨更多人力和财力资源；为妇女参政和接受高等教育增加新的资金；加强妇女组织的宣传工作；和支持代表公共利益的诉讼以消除对女权的歧视性障碍。在若干多边发展机构中，妇女参与发展的项目在整个项目拨款中所占比例低得难以令人接受。

- a) 官方机构可以考虑采用执行情况指示性数字来评价所有项目和方案中妇女参与发展这一组成部分。应采用性别分类数据来评估妇女的物质、心理、法律和政治情况作为制订项目规划和政策对话的基础。指示数字包括工资、失业、获得服务机会、识字、识数、发病率、死亡率和营养。援助国还应该监测妇女参与科学、法律、医疗和政治之类的主要职业的情况，并研究在控制和利用资源方面国内法是如何影响（或未影响）性别平等的。最后，对妇女施暴的数据应是任何人类发展问题的评估，如开发计划署关于“人类发展”的报告的核心内容。明确运用妇女公约（《消除对妇女一切形式歧视公约》）应是评估国家在维护妇女权利和废除对妇女的发展的障碍方面的实绩的标准办法。这类数据是制订对性别问题较多敏感的发展政策的基本材料。
- b) 即使在那些妇女拥有合法授予的权利的社会中，妇女也可能缺乏行使这些权利的社会认可或集体任何。妇女组织必须影响国家发展战略，用困难环境下的妇女的境遇来教育公众，并培养在文化上对性别敏感的态度。官方援助国应支持妇女组织的教育和支援工作，以形成一批全国性的对妇女平等和发展的拥护者。这需要增加资金以加强妇女组织的专业化、人力资源、教育和游说工作。
- c) 选举更多妇女进入国家和省的议会是促进制订对性别敏感政策的有效加压点。官方援助国可以资助举办妇女竞选培训讲习班。可以鼓励各国政府为妇女留出一定比例的席位。各政党在选举中或在党派内具有决策权的位置中可以为妇女候选人留出定额。官方援助国通过援助政策对话和技术援助，可以与各国政府一道进行工作，以设法建立妇女发展部，开设对性别敏感的课

程或公务员培训课程。例如，联合国妇女发展基金会帮助洪都拉斯政府制订国家妇女政策。

- d) 援助国应积极设法举办对侵害妇女的暴行后果作出反应的项目，特别是那些有新的做法或要求政府采用新的服务的项目。³⁷ 这些项目可以包括强奸急难事务顾问中心、被摧残妇女的收容所以及培训警察、法官和医务人员。在制订和执行项目过程中，援助国必须对那些妇女地位的变化使得她们易遭受暴力的情况有敏感感觉。这样，妇女发展项目可以从加强妇女自信心的活动中得到好处。在由于执行项目提高了妇女地位而出现暴力和冲突的情况下，项目工作人员也许有必要与她们的丈夫和社区一道进行工作。

6. 制订长期战略。在新出现的民主国家，官方援助国可以视情况在与政府间组织、当地非政府组织和各国政府的合作下制订长期民主发展战略。缺乏这样一种战略，援助国将难于确定特别的文明社会项目或德政项目是否真正有助于战略改变从而是一项明智的投资。这类长期行动计划可以通过诸如援助国民主发展小组的长期协调机构来制订并由其监督，或通过利用各个援助国的管理顾问来监督。

援助国后帮助受援国政府树立一种关于援助国为加强文明社会可能提出任何建议的非己莫属的感觉。建立在对话、劝说和伙伴关系基础上的促进人权的积极激励因素，最终比对抗更具有持续性。

官方援助国应该考虑为筹备世界人权会议而召开的非洲区域会议提出的建议，即一项可持续的战略应包括将政府债务转为促进人权和民主发展的国家基金。³⁸ 所建议的基金要与由国际监督委员会来增补的国家民主发展计划挂钩。基金可以由官

³⁷ Carillo, 1990 年。

³⁸ 联合国大会决议草案 A/CONF. 157/AFRM/L. 2, 1992 年 11 月 4 日, 突尼斯。又见苏珊·乔治著“非洲债务的利用和滥用”, 《不同政见》, 1992 年夏季。

方援助机构、东道国政府和国内非政府组织派出的代表来共同管理。

7. 多边化。民主发展的多边化做法可以有助于减轻东道国政府对主权或所感觉到的外国价值观念输入的担心。在南方和北方或“东方”和“西方”均有代表出席的论坛或机构中能更好地实现这种做法。但是在一些多边组织正在增加它们对参与性发展的供资的时候，没有一个多边组织专门注意建立文明社会机构的问题。

有若干可能加强多边政策协调和提供能力的办法。(1)各国政府可以通过为促进文明社会和《国际人权宪章》的项目增加大量资金和人力资源的办法，在联合国系统内加强联合国人权事务中心的作用和专门知识。(2)可以将更多资金拨给美洲国家组织、操法语地区、英联邦以及欧洲安全和合作会议中‘促进民主的部门’。如果这类部门除支持选举或正式民主机构外尚被赋予建立文明社会机构的任务，则这些部门的针对性和影响就会加强。(3)可以探讨区域集中的倡议，如全球非洲联盟以及民主和发展合作，对亚洲的一些地方来说尤其如此。

民主和发展合作是经合组织 24 国、5 个中美国家以及墨西哥、委内瑞拉和哥伦比亚支持中美民主化所作的一种共同努力。

8. 双边援助国。经合组织发展援助委员会援助国应对援助国家的参与性发展和良好治理倡议进行定期独立的或‘同等级的审查’。这种审查还应评估大型基础设施援助项目对人权的影响。参与性项目评价应广为传播以便使官方机构和非政府组织得以吸取教训和完善它们对参与性发展的专业知识。

妇女参与发展的经验强调为人权和民主发展创造积极的体制方面的环境的重要性。某些官方援助国目前正在为它们的援助人员和外事部门官员举办定期培训班。其他一些官方援助国已建立了人权或良好治理机构以便监督受援国的这些问题并为该机构制订政策指导方针。妇女权利应是这类培训班的主要组成部分。

9. 协商小组。在协商小组会议和双边政策对话中，官方援助国应始终如一地维护人权和鼓励制订促进建立一个有活力和独立的自愿部门的政策。该部门对登记只

有很少限制、有机会获得资金并参与政府政策。

10. 提供援助机制。经合组织援助国可以仿效加拿大、美国、德国和联合王国为建立民主机构设立准独立的提供援助机构。加拿大的国际人权和民主发展中心是根据议会的敕许法令设立的,对议会负责。该中心利用加拿大的官方发展机构扶植基层组织并促进《国际人权宪章》的执行。德国设有与主要政党有联系借以扶植国的党派和工会发展的基金会。基金会日益依赖德国的官方发展机构。在1980年代,美国国会批准建立国家促进民主基金会,由官方发展机构供资。该基金会包括4个与美洲社会的主要机构——企业、工会和政党——有关的提供援助机构。1992年,联合王国政府设立威斯敏斯特促进民主基金会以支助“旨在在国外建立多元民主机构”的项目。

双边援助国还可以探讨向南方和北方非政府组织的联盟转移参与性发展项目的规划和执行工作的前景。例如,加拿大已为某些国家设立了准独立的非政府组织提供援助机制,如菲律宾—加拿大人力资源发展,在区域一级的如非洲—加拿大合作关系机制和南亚合作关系机制。这类机制通过在政治派别的争论点之间架设桥梁在两极化的社会中可以起到有益的作用。”

11. 国际金融机构。作为联合国附属机构的国际金融机构,如世界银行和区域开发银行,有义务保证它们的活动不会引起违反人权的行为。周密制订一项维护和促进所有人权的健全的人权政策,会有助于促进而不是破坏国际金融机构促进发展的任务。

世界银行应响应1992年8月联合国预防歧视和保护少数小组委员会的以下建议:世界银行应将人权标准纳入其贷款业务;开始进行研究工作以便确定对这个问题

” 戴维·沃尔弗著“菲律宾的加拿大援助、社会变革和政治冲突”,载于R. 密勒编:《起调解作用的援助》,渥太华:卡尔顿大学出版社,1992年。

的正确处理方法；扩大当地团体和非政府组织参与世界银行的项目周期。还应鼓励区域开发银行在它们的贷款业务方面制订有关人权的标准。

12. 联合国论坛。人权委员会应通过预防歧视小组委员会审查国际金融机构项目对人权的影响、结构调整方案对人的影响、以及扩大国际金融机构参与促进和维护人权和民主机构的前景。经济、社会和文化权利委员会还应审查国际金融机构通过与该机构高级官员的定期协商在促进人权方面的作用。

发展权利宣言是一套对各国政府和国际发展机构的发展活动都适用的原则，可以通过以下方式取得执行该宣言的进展：(a) 确保联合国的监督机构，如消除对妇女歧视委员会和联合国人权委员会，要求提出报告的国家提供有关保证在不同类型的发展活动中使各种权利得到促进和维护所采取的措施的资料；(b) 多边机构，如粮农组织和世界卫生组织，可以仿效开发计划署的例子，监督有关它们的专业领域（粮食、保健、住房等）的指标；(c) 官方发展机构负有基本义务在它们的贷款的项目活动中制订人权标准并加以采用。⁴⁰

⁴⁰ 詹姆斯·C.N. 保罗著“发展的人权：意义和重要性”《约翰·马歇尔法律评论》，第25卷，1992年，第235-265页。