



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/30

5 June 1997

CHINESE

Original: ENGLISH/
FRENCH

人权委员会

防止歧视及保护少数小组委员会

第四十九届会议

临时议程项目 11

审查与小组委员会有关的各领域内新的事态发展

奥斯曼·哈杰先生根据小组委员会第 1996/117 号决定

提出的关于通过行使民主和建立民主社会

促进和保护人权的工作文件

导 言

1. 小组委员会第四十七届会议审议了奥斯曼·哈杰先生就这一问题作的口头发言，在 1995 年 8 月 24 日的第 1995/116 号决定中，请哈杰先生就民主和建立民主社会的问题编写一份工作文件，提交小组委员会第四十八届会议。在这届会议上，小组委员会收到了这份工作文件(E/CN.4/Sub.2/1996/7)和随后通过的第 1996/117 号决定，题为“民主社会”。这项决定请哈杰先生在不涉及经费的情况下编写一份扩充的工作文件，说明如何促进民主和民主能如何确保经济、社会、文化权利和政治权利，以及如何克服民主的障碍等问题，并将这份扩充的工作文件提交小组委员会第九届会议。本文件是按这项要求提交的。

一、序 言

A. 工作文件所用资料的来源

2. 在起草这份扩充的工作文件时，作者不仅参考了文献目录中所引法学家、政治学家和社会学家的大量著作，而且还参考了联合国各机构、讨论巩固民主，特别是巩固新的民主或恢复的民主的国际会议和大会通过的报告和决议。这些文件、报告和决议的清单载于本文件附件。

B. 为研究提议的工作方法

3. 如作者在上一份小组委员会的文件(E/CN.4/Sub.2/1996/7,第3段)中所述，它希望第四十九届会议全体会议能审议这份工作文件。

4. 作者认为，这项研究，如果进行，则应着重于分析国际人权文书的规定，在研究与政治问题之间保持一段适当的距离，保证始终从人权的角度从事研究。

5. 因此，在从事研究时要将重点放在两项国际人权盟约规定的权利上；还必须就如何使个人参与影响到遵守和促进他们本人的基本权利和自由的决定的拟订、执行和监测等问题提出建议。

6. 为此，提议的研究将分析通过落实人权可能对接受、保证和促进民主有影响的历史和文化因素。

C. 提议的研究目标

7. 作者认为，提议的研究不仅应作为一份教学文件，而且还应作为一种建立、维护和促进民主的专门性技术援助和参考手册。这是一项极其繁重的任务，其规模之大，影响之深，所涉问题之复杂，工作的时候不得没有小组委员会、人权委员会和国际社会的积极支持。

8. 不管怎样，这项研究将努力为全球行动创立一种格局，纳入所有民主社会的运作和人权的保障所必需的要素。在这样一种社会里，个人作为公民通过行使两项盟约规定的权利以及通过促进和巩固这些权利而发挥主要作用。

9. 要做到这一点，就必须找出并确定能使公民发挥自己的作用和行使两项盟约规定的权利的最起码的社会经济和文化条件，以便将日常生活的变化莫测和行使这些权利的环境等情况考虑在内。

10. 为此，这项研究将考虑社会所达到的复杂程度以及国家在团圆、权利分散或联邦制方面的性质，以便估计限制或鼓励行使人权以及建立和促进民主的困难和优胜之处。

D. 本文件总的结构

11. 在小组委员会第 1996/117 号决定所载的方针相继处理了下列问题。

- (a) 实行民主的障碍及克服这些障碍的手段；
- (b) 促进民主社会的手段；
- (c) 民主如何保证实现经济、社会和文化权利。

12. 在处理这些重要议题前，必须努力对民主社会作出界定，确定它的特征。这样就能够查明民主的建立和运作方面的障碍，找到克服这些障碍，保障人权的办法。

13. 因此可以将民主社会界定为由男男女女组成，不管种族、肤色、语言或宗教在法律面前人人平等的实体。这些个人根据预定的规则行使权利，而这些规则也是遵守平等和公平原则的，通过这种方式，他们直接或间接地参与颁布立法和对治理进行监督。公民与公民之间和公民与国家之间的关系不仅完全受法律管制，而且还受伦理道德原则的制约。这种社会如果出现冲突，则视其严重程度，或由公正独立的专门机构，或者通过全体公民作出一项决定，或者按预定的公民代表多数来调查和解决，但视争议问题的严重程度而有变化；在这一过程中也尊重少数人的权益。在这样一个社会中，新闻媒介有保证透明和全部自由，它们可发布消息以及与之相关的事实，可以提出被认为对启迪公众舆论，激发公众舆论并帮助它解决社会的中长期社会经济和政治问题有很必要的任何问题。公民可按照自己关注的问题、利益和亲和关系自发或有组织地结成政党、团体、工会、俱乐部或其他形式的协会，期限不等。这些群体不仅是提出建议和采取主动行动的一种力量，或者说是一种和平庇护所，它而且也是权利来源以外的另一种途径，它能够捍卫个人和公民，保护他

们，通过使他们融入环境来帮助他们发展，代表他们，并在必要时就他们所关心的问题为他们说话。因此，公共自由及其相伴随的通过对话、交流、转达意见和采取行动来影响社会在整体上的进展的可能性就十分重要了。

14. 由此可见，由谁来主政和如何选择主政者的问题是次要的，因为整个政府活动受到法律和规章的管制，这些法律和规章的目的是要尽量限制以权谋私的企图以及可能发生的滥用权力等情况，以便将行动引到实现公益和普遍福利方面。因此，有关的个人，即公民，就完全有权在预定期限，并根据保护他的自由选择 and 惩治败坏或选择自由的任何企图的规则，直接或间接地选择行使政府、代议或立法职能的人，他们可以展续或撤销他们的委托，更确切地说是展续或撤销他们对权利的指派。这种自由是任何民主社会的基础，也是它的目的。

二、阻碍民主的障碍和克服这些障碍的办法

15. 民主的先决条件是：社会按法律和规章而形成，由它的公民或他们的代表组成，其目的是对某种情况作出反应。这意味着社会必须浸润于一种法律文明，它远离任何抽象的信仰或超自然的现象，因而假定为自由的公民不致于受到引诱而采取某种脱离当代现实的行为格局，因为这样的行为可能会使他们无端地被动抵制或主动反对社会经济、文化或政治环境的任何变革，从而阻碍进展，甚至妨碍与外部的接触或交流而不能采取另一种世界观。

16. 法律文明意味着，个人有个人的属性，他们享有权利和特权，他们在交往中承担义务和职责，由此也产生责任和惩罚。因此在民主社会，任何人都不得没有属性。换言之，如果没有法律文明，个人就会陷入权利平衡的关系中，这种关系不是法律面前的平等，从而只要谁拥有权力的手段，途径和工具，就对谁有利，他们就能恐吓、征服和统治别人，这就是对民主的否定。

17. 那么如何能保证个人获得这种“法律文明”？必须从幼儿起向全体公民公布和解释法律面前平等的原则，任何不公平对待必须要有具体，人人都能承认和接受的理由。在这种平等规则的基础上，法律文明可以在权利、义务和责任方面教育公众，从而在这一社会的成员之间建立密切的关系。

18. 同样，将个人孤立或排除在外，使他在自己环境中的地位削弱，则是与民主社会相悖的。因此就必须使公民获得平待遇，以免产生单凭家属、宗族或部落的亲关系而形成的集团，因为产生这种情况的结果可能是分裂或者公共行政的封建化和国家分裂。

19. 为了克服这一障碍，民主社会在其成员中间和在它们与外部世界之间建立对话和交往。这意味着必须建立对话制度，必须根据提出的要求和追求的目标来维护和改革现有的对话体制。这项任务需要有一个信任的氛围，这种信任氛围本身就是终极目标。因此必须要制定措施，采取主动行动，保证对话按愿望产生实效。

20. 此外，权利集中，不管是政治、财政、资金、科学方面的权利，乃至新闻媒介的权利的集中，阻碍个人自由和个人成就，因为它不允许对话和交流。为克服这一障碍，民主就要求公民分享所有权利，每个公民获得与自己的努力、能力和在为整个社会服务中发挥的或大或小的作用相对应的那部分权利。公平分配原则只注重作出的努力和普遍利益，因此平等是通过这种公平分配原则具体地实现的。

21. 但是，要预防权力集中，各权力部门就必须既相互独立，又保持相互合作。民主的基础是：在宪法上限制立法者、政府和司法机构的权力。因此必须尽可能找到最佳的安排，使个人能够不担风险或者毫无担心地行使权利，从而参加(尽管是间接的)行使权利。

22. 参加行使权利的保证是：直接或间接选择代表，主动提出立法或者在法院要求废除立法，以及通过大选或公决帮助解决社会中可能发生的问题。

23. 为了使公民能恰当执行其任务，必须让他们知道和理解他们参与的目的。然而，这是民主社会的最大困难，为了计划、解释和分析供发表的信息，它要依靠传播媒介，允许发表不同主张和见解，评论家发表意见，鼓励具有透明度。为执行这项重要任务，避免操纵，一个民主社会允许传播媒介享有必要的自由，独立于财界和政治界以及各种压力集团。为保证其确实独立，国家可向传播媒介提供财政支助，但是要按照与传播媒介代表商定的标准，并适当考虑到平等、效益、具体性和道德原则，以及保持竞争的必要性，因为没有竞争就没有激励。但是，当今；互联网和其他媒介的存在造成大量真实性有待证实的信息的泛滥，威胁到所希望的各方面情况的明朗性，这也是对民主的严重威胁，因为信息来源越来越少，日趋集中化，被垄断和控制。

24. 在这种情况下，为保证社会和睦和整个国家的进步，国家的首要任务是保持负责社会对话、公民团结以及内部和外部安全的机构。国家的这项任务无疑包括影响到所有人口的、作为社会和文化发展条件的国家的经济发展。

25. 因此，公民之间的更密切关系有赖于国家努力促进创造和革新活动以及国内公民之间和与外国的交流。为实现这一目标，国家要提供各种便利，消除在各种活动领域阻碍中小型或大型企业发展以及个人与企业融合的各种障碍，以使他们能够发挥自己的能力和完成生产任务和创造，从而在保持自由的同时，不仅保证自己的生存而且保证自己的发展。

26. 然而，还是会产生一个问题，即：国家是否有能力在不破坏民主的条件下负责经济发展。这一问题只有根据某些国家的经验和所取得成果才能回答。让政府负责提供商品和服务不可避免地要赋予它更多的权力，而没有效率保证。但是，更严重的问题是，权利的这种扩大可能会加强行政机关相对于其他权利机构的地位，因而构成对作为民主的一个重要组成部分的自由的威胁。但是，一般都认为，国家必须从事某些非营利性、但对整个社会是必要的，或为营利活动创造条件的经济活动。

27. 最后，能否想象有一种没有指导个人在社会中如何对待同类的伦理或道德准则以及法律和制度的民主？这种民主只能是被动的和毫无生气的，因此，无论是对个人还是整个社会都没有好处。个人不和社会充分融合，参加维持、促进和保护社会，就不能享受民主的所有好处。因此，十分重要的是在各级教育中灌输民主所包含的正义感和共同目标以及服务、集体福利和奉献等观念。如果民主能使个人在其社会环境中不受阻挠地行使各种权利，从而发展自己，那么，社会也至少希望个人不因行使这些权利给社会造成损害。

三、促进社会民主的手段

28. 如果不考虑组成社会的基本要素，即公民和其他社会团体，如工会、俱乐部和政党等，看来就不可能促进社会民主，因为个人正是在这些组织中才能有效地发展自己的能力，提出和维持对社会事务和问题的看法。作为真正民主的一个基

本组成部分，社会团体不仅是对话所不可缺少的，而且能向个人提供不可替代的心理支持，人们在这些团体中通过共同活动、亲和关系和共同利益汲取营养和慰藉。

29. 人们发现，公民意愿的自由表达取决于将他们与公共和私人团体联系在一起的各种政治和法律关系，因为自由意味着自己能判断、决定和行动，不受任何形式的约束或非法暴力的威胁。民主社会必须有其成员的参加，他们必须有权决定本群体和机构的未来。因此，民主社会向其成员提供大量行动和表达自己的机会，将他们结合在一起。但是，结合能力是检验一个社会在其成员的支持下处理问题的灵活性和能力的有形标志。这是民主社会的特点，也是其进步和维持必不可少的条件。

30. 但是，人们都同意和承认，对这种民主必须有所限制，否则就会造成混乱和不安全：因此需要有法治和公共权威，即需要有多数公民的参加。在实践中，是国家通过国民代表制定法律，通过法院和警察确保法律得到遵守。公民只能默认对其自由的这些限制，因为这是为了在社会的界线和范围内给他们以保护。

31. 因此，自由意识是个人在其不一定适应的人的环境中确保自身存在的决定性和不可缺少的手段。然而，这种自由允许个人发明，甚至和其他人一起创造一种社会秩序，在这种秩序下，每个人都可以无所畏惧的表达自己的，可能还是有效的表达。这就要求每一个人不仅要尊重其他人的权利，而且要理解他们的问题。这样，通过合理行使法定自由权利，公民可有效参加改进和修改法律，也可以促进民主。

32. 个人要能够通过自己的才能表现自我，自由就必须有某些条件，首先是财产所有权，这不仅包括对生产手段的所有权，而且包括对作为每个人或其家庭劳动成果的财产以及对使他能够行动、进步和保护自己和促进与其他公民团结的手段的所有权。因此，为促进民主，有必要保护财产，以使每个人都能够保持自由和活动能力。一个一无所有的公民不可能关心社会事务。他处于边缘化状态，偶尔会反抗，但经常要受他所不能参加作出、不能反对的决定的摆布。有些人注意到这一重要情况，主张建立所谓穷人和处于不利地位者的银行。

四、民主如何能保证实现经济、社会和文化权利

33. 人们都说，没有相应的义务，就没有权利。另外，在一种社会和政治制度中，任何权利如果没有对应的义务，就没有任何实质意义。因此，一项权利如果不

被承认，没有保证，对其侵犯不受惩罚，就不可能真正实行，换言之，只有在一个法治社会中，通过公民有义务遵守的法律赋予公民这种权利，它才能真正实行。

34. 如果说一个人享有并能行使经济、社会和文化权利，就不能只表现在口头上，必须使这些权利具有实际意义，这就必然要求规定一些义务，但是，给谁规定义务？我们知道，一个家庭的主要义务是确保其成员的生计和教育，使他们能够为自己的充分独立和自主的生活负责。对国家是否也可以这样说？有人认为，拥有至高无上权利的国家应当负责确保公民能行使其合法权利。一个人可能由于物质原因不能正常行使权利，因为他没有受到适当培训，而一个国家则不可能有这种情况，因为它拥有向它提供所需财富的领土。因此，国家能够而且必须确保其公民从小就有起码的生活手段以使他们能成为负责的成人。换言之，国家有一项基本义务，一方面创造和保持个人行使权利所必要的条件，另一方面消除行使权利的非经济性障碍。这是能建立国家的条件，因为其职能是个人享有权利所不可缺少的。

35. 因为一个民主社会允许公民参加选择管理社会的人和约束社会的法律，所以，它也赋予公民权利决定谁可以和应当承担与他们的权利相应的义务。这样，民主要求公民参与公共事务，也就直接或间接使他们做好行使经济、社会和公民权利的准备。参与确实是促进经济增长的不可缺少的条件，只有这样，社会才能取得进步的手段。这样，社会才能确保所有公民具有同等条件，这也是一国政府的最终目标和民主的基础。但是，民主的价值在于所有个人直接或通过其代表间接参与决策和修改决策的能力。个人参与意味着参加作为经济一部分的各种生产活动，一种或多或少对外开放的经济以促进贸易和增长，从而使公民能有必要的自由行使其经济、社会和文化权利。然而，在一个法治的民主社会中，代议制的当局要保持公民控制之下，因此，要在一个和平环境中促进进步和增长。上述所有特点都很重要，因为它们都是使社会管理权责明确的条件，因而直接要求公民行使权利。

附 件

参考书目

I. Published works

AUGIER Philippe, Le citoyen souverain. Education pour la démocratie, Paris, UNESCO, 1994.

BENOIT Francis Paul, La démocratie libérale, Paris, Presses Universitaires de France, 1978.

CAMERON David R., "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society", in: Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford University Press, 1984.

CASTLES Francis G., The Social Democratic Image of Society, London, Routledge and Kegan Paul, 1978.

Council of Europe, Démocratie et droits de l'homme, Thessalonika, 24-26 September 1987, Kehl am Rhein, N.P. Engel.

DAHL Robert A., Democracy and its Critics, New Haven, Yale University Press, 1993.

DUHAMEL Olivier, Les démocraties, régimes, histoires, exigences, Paris, Le Seuil, 1993.

HABERMAS Jürgen, Droit et démocratie. Entre faits et normes, Paris, Gallimard, Coll. "Bibliothèque de philosophie", 1997.

HELD David, Models of Democracy, Cambridge, Polity Press, 1987.

KRIESI Hanspeter, Les démocraties occidentales: une approche comparée, Paris, Economica, 1994.

LAVAUX Philippe, Les grandes démocraties contemporaines, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.

LECA Jean and PAPINI Roberto, "Les démocraties sont-elles gouvernables?", in: Centenaire de la naissance de Jacques Maritain, Paris, Economica, 1985.

LOUIS Théodore J., "Le gouvernement sans l'Etat: le système américain",
in: L'Etat en Amérique, Ed. Marie-France Toinet, Paris, Presses de la
Fondation nationale des sciences politiques, 1989.

PRZEWORSKI Adam, Democracy and the Market. Political and Economic Reforms
in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, 1991.

UNESCO, Central and Eastern Europe, Problems of Human Rights, Moscow,
Independent Institute of International Law, 26-28 April 1995.

II. United Nations documents and documents from international conferences and congresses

1. United Nations:

(a) General Assembly:

Resolutions 49/30 of 7 December 1994, 50/133 of 20 December 1995 and 51/31 of 6 December 1996, entitled "Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies";

(b) Commission on Human Rights:

Resolution 1995/60 of 7 March 1995, entitled "Ways and means of overcoming obstacles to the establishment of a democratic society and requirements for the maintenance of democracy";

(c) Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in June 1993 (A/Conf.157/24 (Part I), chap. III);

(d) Reports of the Secretary-General (A/50/332 of 7 August 1995 and A/51/512 of 18 October 1996) entitled "Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies".

2. Specific conferences:

(a) International Conference of Newly Restored Democracies, Manila, 3-6 June 1988, and the Manila Declaration (A/43/538, annex);

(b) Second International Conference of New or Restored Democracies, Managua, 4-6 July 1994, and the Managua Declaration (A/49/713, annex I);

(c) UNESCO International Congress on Education for Human Rights and Democracy, Montreal, 8-11 March 1993.

-- -- -- -- --