



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/SF/2005/3

27 June 2005

CHINESE

Original: SPANISH

人权委员会

增进和保护人权小组委员会

社会论坛

第三届会议

2005年7月21日和22日，日内瓦

### 社会论坛

#### 参与、发展与人权

何塞·本戈亚先生提交的工作文件\*

---

\* 本文件因作者的磋商和协调工作而迟交。

## 导 言

1. 在印度城市浦那，一个女建筑师非政府组织在当地居民特别是妇女的积极参与下实施一个住房项目，这一项目是政府补贴贫困家庭修建自有住房计划的一部分。国家补贴的住房面积很小，居民的住房都是私营公司建造的。在这一项目下，建筑师非政府组织将人们聚集在一起，讨论新住房的地点、设计和建造。由于住户在整个规划阶段的参与，他们提出了许多想法，改善小户型住房的条件，引入双层建制，以获得更多的居住空间，改善进入条件和共有环境。每个家庭事先都知道在哪个楼，设法保证工程正当施工，面积足额，并密切监督建造过程。许多人还在建筑工地成为帮手，从而降低了成本。结果是显而易见的：家庭特别是妇女，不仅关心自己的住宅，还从自己的劳动中获得了满足(见 E/CN.4/Sub.2/2004/25)。

2. 众所周知，在世界许多地方，社会住房不适用社会人口居住，尽管用意良好，但常常无法解决贫困问题，有时甚至加重贫困。在一些情况下，国家不得不拆毁社会住宅单元，因为它们不符合标准，特别是不符合社会居住环境。缺乏参与是扶贫政策失败的主要原因。

3. 在巴西的阿雷格里港，我们了解到“参与性预算”方案的情况。市政当局向居民和居民组织公布现有资源数据，并请他们注意优先事项和各种其他选择。这些往往十分复杂的数据被贴在互联网上，以民主的方式向所有人公示。经过长时间的会谈和讨论后，城市预算和工程得以确定下来。以此种参与方式批准的预算正式对外公布后，公众可以监督预算的一步一步执行，并跟踪所涉及的费用、材料价格、工资和其他费用：简言之，作到最大限度的透明。

4. 在洪都拉斯的圣罗莎德科潘，联合国开发计划署正在进行以下很有意义的参与实验：

“为拟订圣罗莎德科潘的战略发展规划，建立了由 148 个组织和机构组成的 13 个公民委员会，作为 1998 年年中发起的参与战略的一部分。每个委员会都需要编写部门战略计划。

为制订和协调有关计划，总共举行了 96 次研讨会和其他会议。圣罗莎德科潘进程持续了约 10 个月，有 200 位领导直接参与。在分散管理和城市发展项目下提供的技术和资金援助是这方面的主要支持来源。”<sup>1</sup>

5. 动员拉丁美洲土著人民参与，可能是近几十年最重要的现象。在许多国家，这一进程使土著人民在土著人居多数的城市行使权力。在厄瓜多尔，“援助土著自治市”方案不断地取得积极成果，受到许多观察人士的密切关注。

“该项目的宗旨是增强厄瓜多尔的土著自治市。自 2000 年大选以来，或选举土著人为市长，或选举虽非土著人但受到某些土著政治运动支持的人为市长，或选举恪守土著自治市主张和寻求实施当地和国家发展原则和计划的土著人或非土著人为市长。

该项目有三项内容：(1) 在地方、国家和区域各级实施发展政策和战略；(2) 发展各级的规划和管理手段；(3) 培训和交流经验。”<sup>2</sup>

6. 还可以援引许多其他实例。今天，从事当地发展活动、经济发展项目或扶贫工作的人员，将民众参与看到是关键的因素。可以说已经有了一种共识：没有民众的参与，发展计划不可能成功。参与是发展的关键。

7. 2005 年社会论坛的主题是“社会责任”，将社会责任看作是社会发展的战略内容，所以必须强调民众参与发展和经济增长的重要性。没有民众的积极参与，经济增长通常只是选择性的，分散的。从许多国家近年的经验看出，快速的宏观经济增长数据并没有导致贫困和赤贫的减少；相反，经济增长的同时，大批人口明显地走向边缘化。

8. 各国承诺实现的“千年发展目标”应该考虑这一关键点。社会论坛本身也表明人民明确希望参加联合国内最高级别的经济、社会和文化发展问题的辩论。

## 一、参与权

9. 参与是《世界人权宣言》第 20 条确立的一项权利，该条规定“人人有权享有和平集会和结社的自由。”人人参与公共事务显然是一项神圣的原则，是民主的基础。《宣言》的意义在于防止当局限制结社自由，但自由选出的政府在作出每项决定或某些决定前是否必须建立参与机制并与民众协商则有待商榷。

10. 已采取了许多举措扩展参与权的概念，使它不仅仅是一个负面的概念，也就是当局不得禁止公民自由结社；而且是一个正面和积极的概念，当局除经民主选出外，还必须定期倾听民间社会的声音，就重大决定与它们协商。

11. 根据爱尔兰哲学家菲利普·佩迪特，当今世界正在兴起的一个新民主概念是，国家必须不断地向公众解释它的决定，以期与民间社会建立一种相互信任的关系。佩迪特的“共和主义”概念强调，领导人不仅需要经公民正式选举产生，还需要随时采取行动，就如同他们在竞选时一样，才能使选举者与当选者之间保持经常沟通。佩迪特甚至还说，当选领导人应鼓励民众批评，在许多情况下，国家应该资助批评者，以确保透明度和问责制。<sup>3</sup>

12. 令人们兴趣日浓的这些思想表明了公民参与各级公共活动的重要性。现代民主的最起码要求是自由选举政府——尽管本身并不够，禁止政府干预结社和言论自由。另一要求，也是“善政”条件下所必需的，是政府必须与民间社会协商，鼓励它们参与，接受它们的批评，与它们建立一种经常性的联系。今天使用的“参与权”一词正是出于这种意义。

13. 在小组委员会的各种文件中，我们经常说到“低限民主”，用以称谓那些虽经民主选出但在日常运作中不一定实行民主的政治制度。在这些制度中，决策是精英们作出的，他们掌管着权力杠杆，并利用权力谋取自身利益，确保连选连任。根据“善政”要求，参与权要求国家承担义务，核心是确保所有公民享有经济增长的好处。民间社会的参与是区别“低限民主”与保证稳定和和平的“实质性民主”的主要标志。

14. 在与发展有关的领域，这一权利是必需的。如果没有民间社会组织的积极参与，自由选出的政府也无法建立确保其经济措施，特别是扶贫措施得到有效执行的机制。在这种情况下，积极参与是计划取得成功的先决条件，也是遵守善政原则的条件。

15. 在最近举行的少数群体工作组会议上，与会者分析了如何在千年发展目标范围内减少少数群体贫困的各种方案。在许多情况下，为了获得积极成果，国家在政策上往往关注问题最容易解决的阶层，使问题较复杂的阶层日益边缘化，甚至被排斥在外(见 E/CN.4/Sub.2/2005/27)。

16. 在世界许多地方，因缺少有效的参与机制而出现了新的分化，有些阶层得以参与全球化经济增长，有些阶层则被排除在外。

## 二、参与与赋予权力

17. 技术变革总是对社会组织的形式造成各种后果。现代企业的结构、先进的技术，特别现代信息和数字革命衍生的技术工艺触发了权力组织和行使结构的变化。

18. 金字塔式和纵向的组织结构与第一次工业革命时期发展起来的工作方法有关。那时，工厂和军队都是按照这一方法组织的。几个世纪中，制造业和军队都严格地将拥有技术专长的人和从事分散有限的手工作业的人截然分开。今天，所有研究和趋势都表明这方面正在发生根本性变化。管理层和工人之间缺少沟通不仅是冲突的根源，也是创新和创造能力削弱最终导致生产过程落后的关键。不好的组织是缺少参与的组织。

19. 出于这一原因，多年来世界商界习惯于说将更多的决策权下放到各个层次。这一进程就是我们所说的“赋予权力”。

“可以最大限度地获得信息技术效益的时候，便等于“赋予权力”。个人、团队和组织可以充分获取及利用关键的信息，从而具有技术、体能、责任和权力来利用这一信息，从事本组织的业务。

这一工具代表了信息共享并具有自我管理团队的旧式组织结构。在这结构中，雇员有机会和责任尽自己的最大努力。公司外的任何人很容易看到效率不高的地方。问题是，里面的人甚至不知道哪里出现问题，即使发现也如同没发现一样。”<sup>4</sup>

20. 今天，适用于生产过程的这些定义越来越适用于社会进程，特别是适用于与发展有关的进程。

21. 没有权力的转让，自我管理的团队和获取关键信息的便利(如监管)，某一计划或不可能或不适合。因此，赋予权力成为了发展的先决条件。

22. 公司手册提到了赋予权力的三个要素：<sup>5</sup>

“第一个要素是关系。你与你的属下的关系必须具备两个基本属性：对实现既定工作目标必须切实有效；必须健康合理，也就是说必须持久，不依赖于一时的异想天开。

第二个要素是纪律。赋予权力不意味着纪律松弛，让家长式作风在企业横行。重要的是倡导：(1) 秩序，使人们在结构严谨和有组织的系统中

工作，按部就班地从事自己的劳动；(2) 作用的定义，准确地阐释人们的义务和责任的范围,使工作人员知道自己的所处的位置。

第三个要素是承诺，在各个级别必须统一、健全，管理层和主管改革的人员必须推动这些承诺。它包括：(1) 忠诚，对自己的属员忠诚，属员也对你忠诚；(2) 锲而不舍地追求工作目标和劳动关系，为你的属员树立一个榜样；(3) 精力十足地付诸行动，鼓励和激励你的属员，从而产生具有朝气的领导人。”

23. 美国的残疾人律师 Jayne Leone 提出了以下观点：“权力可以是正面的，也可以是负面的。权力可用于打击或制服他人或强迫其服从，结果是负面的。权力也可以用来增强力量和丰富内涵，结果是正面的。赋予权力是正面的。赋予权力可以由外部实现，但不是真实的；它必须来自自身。也就是自我激励或保持热情。与赋予权力有关的还有“警戒、坚持和说服”的概念。”<sup>6</sup>

24. 墨西哥人类学家 bonfill Batalla 提出的“文化管理”的概念，也直接与警戒、坚持和说服的概念有关。这些概念虽然来自最新的管理和组织理念，但对了解政治、社会和发展进程亦十分关键。文化管理是社区具有自己掌控发展的能力，即社区确定自己的发展速度，决定如何实现现代化，制定技术变革的步伐，特别是在决策中和在采取哪些措施或是否采取这些措施方面具有发言权。总之，文化管理意味着社区不被外来人分裂、赶出家园或淹没，可以通过积极参与而不是消极抵制来管理自己的发展。

25. 赋予权力是普遍参与的先决条件，尤其是实现发展、经济增长和全球化引起的变革的先决条件。

### 三、消极参与和积极参与

26. 在发展中方案中，参与通常被理解为只是“协商”，也就是“消极参与”。在当局作出决定之前进行协商。

27. 本文件开头举例中所说的“积极参与”是指整个的决策过程，从项目设计到执行、后续行动、监管和评价。

28. 关于积极参与，可以提出以下各点：第一，它是长期缓慢的过程，需要很长时间去培训发展的目标群体，寻找最佳办法将他们组织成不依赖于计划方案的自治团体。还需要强有力的民间社会组织，国家必须考虑他们的经验和意见。

29. 第二，积极参与需要花钱。这可能是反对积极参与的主要理由。在会议组织、监管和培训上投资是任何发展方案的一个先决条件，但却很难进入执行组织和政府的议程或迫于发展工作的压力而受到忽视。遵守行政机构制订的量化目标在多数情况下使积极参与变成了消极参与或协商式参与。

30. 第三，积极参与可能引发冲突。当发展的目标团体具备能力后，往往有了自己的观点，作出的决定并不总是为掌握权力和担负发展责任的集团所欣赏。在这种情况下，重要的是必须意识到知识和解决办法可以来自于统治集团以外的阶层，而这些阶层通常被认为无知和缺少技术专长。当人们参与自己的发展时，常常可以想出适合自身情况的解决办法。

31. 第四，积极参与限制了执掌权力的决策阶层的独立性。在项目的每一方面和每个阶段都必须进行协商。

32. 第五，积极参与带动了外部监督，迫使当局对所涉每一进程的结果负责。积极参与是一个经常性的监督过程。

33. 第六，积极参与是限制腐败这一危险现象的唯一办法。腐败极大地损害发展活动。贫困问题的研究表明，腐败是根除贫困的最大威胁之一。积极参与可以确保落实发展方案所必需的透明度。

#### 四、参与、千年发展目标和与赤贫作斗争

34. 世界上绝大多数国家庄严通过的千年发展目标为消除贫困制定了雄心勃勃的计划。减轻贫困的目标是国际社会建设人性化全球社会这一理想的核心。

35. 如果不着力地推动有组织的民间社会，特别是穷人、穷国和从事扶贫工作的非政府组织的参与，拟订实现千年发展目标的方案似乎是不可能的。

36. 目前一个不断强化的趋势是将消除赤贫当作慈善事业、人道主义援助和应急计划，往往造成受援国和援助机构之间的分离。在各大陆和许多地区都可以看到这一趋势，它使援助工作更加复杂，增加了依赖程度，贫困变得更难根除。

37. 国际社会应该将“参与权”确定为各种实现千年发展目标方案的必要条件。为此，发展援助和人道主义援助必须适合每个贫困群体的特点，使人民能够积极地决定自己的命运。

38. 另一方面，可能也是最重要的，无法参与发展是对人的尊严的亵渎，特别是对希望掌握自己命运的个人的尊严的亵渎。它还使贫困、依赖和缺乏选择权的现象长期延续下去。

39. 增进和保护人权小组委员会社会论坛的目的是促进穷人组织、从事扶贫工作的非政府组织、国际机构和各国政府之间在国际一级进行对话，为公民在经济、社会和文化权利领域的参与辅平道路——从而显示社会论坛用以表达积极参与愿望的重要性以及经济、社会和文化发展领域的新动态。

#### 注

1 [www.santarosacopan.org/participacion](http://www.santarosacopan.org/participacion)。

2 [www.aeciecuador.org/aeci/web/pro1.php?id=5](http://www.aeciecuador.org/aeci/web/pro1.php?id=5)

3 Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Clarendon Press, 1997。

4 Banners 交流计划，2004 年。

5 赋予权力是指将权力下放给属员，使他们感觉到自己可以管理自己的工作。赋予权力是全面质量管理工具，在不断改进和结构调整的过程中，以及在大企业，有助于促进企业成长进程。赋予权力还是一项战略工具，可增强领导，实现团队精神，废除单纯从人的角度看待激励哲学的全面质量观念，将其变成极为有效的职能制度。Banners 交流计划。

6 Jayne Leone, “Power, control, confidence, and courage”, Independent Living Institute, [www.independentliving.org/docs5/Leone97.html](http://www.independentliving.org/docs5/Leone97.html)。