



联合国



Distr.
GENERAL
E/CN.4/1984/12
12 January 1984
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/
FRENCH

经济及社会理事会

人权委员会
第四十届会议
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、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：

- (a) 享有相当的生活水准的权利问题；
- (b) 现有的不公正的国际经济秩序对发展中国家经济的影响，及其对实现人权和基本自由构成的障碍
- (c) 各种形式的民众参与权利是发展和实现人权的重要因素

关于各种形式的民众参与权利是充分实现人权
的重要因素的研究报告

秘书处的初步报告

内 容

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页</u>
一、 导言	1 - 5	1
二、 各国对于研究报告的意见摘要	6 - 16	2
三、 联合国及其他机构在民众参与问题领域 内所做工作概览	17 - 52	6
四、 最后研究报告的大致内容	53 - 63	15

附件：各国政府按照经济及社会理事会第 1983/31 号决议在作答复中所表示的意见摘要

一、 导言

A. 授权

1. 人权委员会在1983年2月22日第1983/14号决议中赞赏地注意到1982年5月17日至25日于南斯拉夫卢布尔雅纳举行的民众参与问题国际讨论会的报告(A/37/442)，并建议经济及社会理事会通过一项决议草案。后来理事会将该决议草案作为1983年5月27日第1983/31号决议予以通过。本初步研究报告是根据这项决议提出的。理事会在决议中请秘书长就各种形式的民众参与是充分实现一切人权的重要因素问题进行全面的分析性研究，向人权委员会第四十届会议提交初步研究报告，并向人权委员会第四十一届会议提交最后报告。理事会还请秘书长在编写研究报告的时候考虑到联合国有关机关、各专门机构及其他机构已进行的关于民众参与的概念和实践的工作，以及在人权委员会第三十九届会议上所发表的各种意见及各国政府按照大会第37/55号决议和理事会1983/31号决议特别就有关的国家经验提出的意见。

不妨回顾大会在1982年12月3日第37/55号决议中赞赏地注意到民众参与问题国际讨论会的报告(A/37/442)；请会员国参考本国的具体经济及社会状况，在其发展政策和方案中考虑到讨论会的各项建议；呼吁联合国系统各组织和机构，斟酌情况尽可能以适合其工作性质的方式推动民众参与执行其方案；并请秘书长把讨论会的报告转送会员国和联合国各有关机关审议。大会还请人权委员会第三十九届会议考虑到秘书长报告所载讨论会讨论的结果，审议各种形式的民众参与是发展和实践人权的一个重要因素的问题，并通过经济及社会理事会，向大会提出适当建议以期更全面地实现人权；还请秘书长就该决议的执行情况编写一份综合进度报告，其中要考虑到人权委员会上所提的建议，并向大会第38届会议提出该报告。第37/55号决议中所要求的秘书长报告载于A/38/338号文件及增编1至4。

B. 资料来源

按照经济及社会理事会第1983/31号决议，秘书长在1983年8月25日的

普通照会中请所有成员国就理事会1983/31号决议提出意见和评论。在这方面，秘书长表示各国按照大会第37/55号决议向他提交的任何资料都自然要在编写研究报告的时候考虑进去，因而不必在对1983年8月25日普通照会的答复中重复。1983年8月3日，人权中心助理秘书长向联合国有关机关、专门机构和其他机构发出了一份内容相似的信件。

4. 截至1983年12月20日，收到了下列依照理事会第1983/31号决议提出的实质性答复，本初步研究报告对这些答复作了概括：

(a) 政府

芬兰、教廷、荷兰及南斯拉夫。

(b) 联合国有关机构、专门机构和其他机构

欧洲共同体委员会、拉丁美洲经济委员会、亚洲及太平洋经济及社会委员会、国际农业发展基金、美洲国家组织、联合国社会发展和人道主义事务中心、联合国人类住区中心、联合国儿童基金、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口活动基金以及世界卫生组织。

5. 除了以上答复以外，本初步报告编写过程中所使用的资料的主要来源有各联合国机构编写的研究报告，或为这些机构所编写的研究报告、区域政府间组织编写的研究报告以及这方面的著名学者的论著。最后报告将提交给人权委员会第四十一届会议。

二. 各国对于研究报告的意见摘要

6. 下文的分析简要地概括了大会第三十七届会议上和人权委员会第三十九届会议上关于民众参与专题的辩论中所表达的看法。以及各国政府按照大会37/55号决议¹和经济及社会理事会1983/31号决议²送交秘书长的评论和意见中所表

¹ 这些答复载于A/38/338及Add. 1-4。这些文件将分发给委员会成员供审议本报告用。

² 本研究报告附件一载有各国政府按照经济及社会理事会1983/31号决议提出的评论的摘要。

达的看法。分析还考虑到民众参与问题国际讨论会通过的结论（A/47/442）。

1. 民众参与理论与实践

7. 民众参与问题国际讨论会（下文称“讨论会”）中得出并在各国政府的答复中得以肯定的一个主要结论是：实际上所有国家都至少在原则上同意促进公众参与发展过程。在许多情况下还针对某方面或某一部分人口提出具体的方案（A/37/442，第58段）。同样，公众参与作为促进实现所有人权的一个手段的重要性也得到广泛的承认。³

8. 对于公共参与还没有一个普遍承认的定义。有人说，之所以难以得出一致同意的定义是因为各国的要求、经验、倾向和历史条件各不相同（E/CN.4/1983/SR.18，第22段）。但是不同国家在促进公众参与方面的经验很能说明有效地享受人权所需要的条件（E/CN.4/1983/SR.17，第68至69段；和A/38/338及增编1至4）。有人还强调，各国有权选择最适合本国国情和社会政治状态的体制和政策（E/CN.4/1983/SR.18，第20段），将外国的参与模式生搬硬套只能带来反作用（E/CN.4/1983/SR.17，第45段）。

9. 总的说来，民众参与在不同的社会中采取不同的形式：从为发展而动员国家人力资源的战略直至将权力移交给人民，让他们参与关于影响他们福利和在社会中作用的各种事务的一切决策（E/CN.4/1983/SR.18，第22段）。所提到的促进公共参与的措施，除其他外，有：修改法律和司法程序、建立合作团体和工会、改组现有的社会经济及政治体制和公共管理、促进个人和集体自力更生、自愿结社和建立专家咨询机构、以及进行综合研究和交流经验（A/37/442）。在人权委员会第三十九届会议的辩论中，注意到公众参与关系到发展政策的制定、一般的决策过程、发展方案的实施和执行以及平等享受发展的利益（E/CN.4/1983/SR.17-20）。

10. 各国在提交给秘书长的评论中除其他外，强调：决策过程分散化（A/38/338，第14段和E/CN.4/1984/12，附件，第21段）；加强地方当局的作用

³ A/38/338，第5段；A/C.3/37/SR.28，第60段。

用 (A/38/338/Add. 1, 第 25 段) ; 确保尊重自决权 (A/38/338/Add. 2, 英文第 3 页) ; 促进地方自治⁴ ; 社会主义“自行管理”的原则⁵ ; 以及在编写法律和规章以及在一般的规划和发展活动中同各非政府机构磋商并促其参加⁶。

2. 民众参与同尊重人权之间的关系

11. 在人权委员会第三十九届会议的辩论中, 有人说, 在享受国际人权宪章所规定的许多权利中, 民众参与是一个具有根本重要意义的因素 (E/CN. 4/1983/SR. 17, 第 50 段)。在各国政府提交的答复中经常提到世界人权宣言的各项条款, 特别是第 21(3)条——人民的意志是政府权力的基础——以及在国家宪章和基本立法中的相应条款。

12. 在强调民众参与同享受公民权利和政治权利之间的关系时, 有一种意见认为, 离开言论自由就不可能有真正的参与, 以及没有言论自由、创新、自愿合作和自主结社, 发展就会受到阻滞 (A/C. 3/37/SR. 28, 第 60 段)。言论和情报自由以及参与公共事务管理的权利也同样有效地享受民众参与的重要因素 (E/CN. 4/1983/SR. 18, 第 37 段和 E/CN. 4/1983/SR. 20, 第 61 段)。还强调贫困者有权组织起来, 保护并促进他们本身的利益 (E/CN. 4/1983/SR. 17/第 77—78 段)。还认为, 如果不将人民的意志作为政府的基础来尊重, 那么无论进行什么样的思想意识灌输和资金资源投入, 社会进步都将要受到限制 (A/C. 3/37/SR. 28, 第 45 段)。

13. 许多国家还同样强调了经济、社会和文化权利的实现同民众参与有关的决策和实施过程之间的联系。在某些国家中, 农村发展政策和方案通过鼓励生产者协

⁴ A/38/338/Add. 3, 第 4 段; 以及南斯拉夫 1983 年 11 月 30 日的答复, 第 3 页。

⁵ E/CN. 4/1984/12, 附件, 第 34—35 段。

⁶ A/38/338, 第 9—12 段; A/38/338/Add. 1, 第 8—10 段, 第 12—20 段; A/38/338/Add. 2, 英文第 17 页; A/38/338/Add. 3, 第 5—6 段; 及 E/CN. 4/1984/12, 附件, 第 15—20 段。

会、合作社和农民组织来增进民众的参与作用（A/38/338/Add. 1第40段和A/38/338/Add. 2，英文第20页）。这类组织有助于动员当地资源、表达民众的要求以及协调发展活动（A/38/338，第21—24段）并鼓励人民自助和鼓励人民解决他们自己的问题（A/38/338/Add. 1，第48段）。为了促进健康权利，需要向民众宣传和进行健康教育，组织面向民众的初步保健并建立预防性的保健中心（A/38/338/Add. 2，英文第14—16页）。还认为，通过设立当地保健委员会和自愿组织，可以更容易地接触处于社会下层的民众（A/38/338/Add. 1，第65—66段）。

14. 一些政府强调了工人参与管理的重要性⁷。但是也有一种意见认为，迄今为止，在关于民众参与问题的讨论中过多地强调了这一问题（E/CN.4/1984/12附件，第1—2段）。

3. 民众参与是一项人权

15. 德黑兰宣言规定“各国法律必须准许人人享有……参与本国政治、经济、文化和社会生活的权利”⁸。经济及社会理事会在其要求编写本研究报告的1983/31号决议中提到“民众参与权”。但是，在通过这项决议时出现了另外一种意见，这种意见认为，此种权利尚未建立起来，因而这种提法为时过早并且具有偏见（E/1983/SR.15，英文第7页）。

16. 另一种意见认为参与权是一项人权，这项权利的某些方面已经反映在国际人权文献中。但是，这种意见认为这项权利不能完全根据现行的成文法规范演绎而来，而需要作进一步的分析（E/CN.4/1984/12，附件，第59—60段）。还认为，鉴于民众参与概念的广度和复杂性，将来的研究应该集中于内容更具体的专题，以便进行深入研究（A/38/338/Add. 1，第52段）。

⁷ A/38/338/Add. 1，第51段；A/38/338/Add. 2，英文第4—6页以及7—13页；A/38/338/Add. 3，第5段及A/38/338/Add. 4，第7—9段。

⁸ 《人权：国际文献汇编》（联合国出版物，销售品编号E.83.XIV.1）第18页第5段。

三、联合国及其他机构在民众参与问题 领域内所做工作概览

17. 为了保证在最后研究报告中充分考虑到其他联合国机构的有关工作，同时避免不必要地重复这项工作，经济及社会理事会在其 1983/31 号决议中请秘书长“（除其他外）考虑到联合国各有关机关、各专门机构和其他机构所拟进行的关于民众参与之概念和实践的工作”。在这一方面应该提到这些机构按照大会 37/55 号决议所提交的评论，这些评论重载于 A/38/338 号文件及增编 1-2。

18. 此外，秘书长还接到了联合国及其他机构关于本研究报告的评论。它们的文本由秘书处存档，可供查询。以下是这些答复的摘要。

A. 从联合国方面收到的评论

社会发展及人道事务中心

〔原文：英文〕

〔1983年9月26日〕

19. 社会发展及人道事务中心在答复中向秘书处送交了一份文件，题为《公众参与城市社会规划》。文件是为 1983 年 11 月 7 日至 11 日在维也纳举行的民众参与城市地区社会一体化当地规划专家组会议而编写的。

亚洲及太平洋经济社会委员会

〔原文：英文〕

〔1983年8月22日〕

20. 亚太经社会在答复中送交了一系列它所编写的关于民众参与问题的概念和实践的材料。

拉丁美洲经济委员会

〔原文：英文〕

〔1983年10月25日〕

21. 拉丁美洲经济委员会在答复中提到了以前它按照联合国大会37/55号决议向秘书长提供的情报（重载于A/38/338，第36-40段），并提供了它所进行的若干具体国别研究。

联合国人类住区中心

〔原文：英文〕

〔1983年10月31日〕

22. 在1976年5月31至6月……日于加拿大温哥华举行的《生境：联合国人类住区会议》上，人民直接参与制订与他们生活有关的政策和方案的权力，得到明确承认。会议在审议结束以后通过的宣言中载有以下原则：

“所有人皆有以个人或集体方式参与制订和实施他们的人类住区政策和方案的权力和义务。”（普遍原则第十三条）。

与之有关的行动计划载有下列建议：

“民众参与应是人类住区，特别是在规划战略及其制订、实施和管理中的一个不可缺少的要素；它应促使各级政府在决策过程中促进人类住区的政治、社会和经济增长”（第Ⅴ.1项建议）

23. 因而，促进民众参与人类住区的发展和改善项目是联合国人类住区中心主要关切的事项。

联合国人口活动基金

〔原文：英文〕

〔1983年10月28日〕

24. 在《世界人口行动计划》的每一个方面和每一种行动中，民众参与的概念

占有突出的地位。’

25. 世界人口行动计划第71段最简洁地阐述了民众参与是适用于联合国人口活动基金业务活动的有关人口和发展政策不可缺少的成功因素：

“为了实现本行动计划的人口目标并充分实行其政策建议，应当采取措施促进对于有关的关系和问题的认识，帮助发展人口政策，并在制订和实施这些政策中争取所有有关方面的合作和参与”。

民众参与和计划生育方案

26. 因为计划生育方案关系到个人和夫妻对于他们生育行为的决策，联合国人口活动基金承认民众参与是这类方案一个不可缺少的方面。个人和社会参与制订和实施计划生育方案不仅本身是一个目的和计划生育的人权方面的一个重要组成因素，而且也是方案成功的一个关键因素。

民众宣传、教育和交流中的民众参与

27. 如果要人民在人口和发展方面为自己作出合理的决定，关键是他们要得到关于各种可能选择的，准确、及时和能够理解的情报。联合国人口活动基金支持民众教育和交流活动的目的正是在于提供一个坚实的基础，以便在各种可能性之中作出选择。

民众参与以及妇女在人口和发展活动中的作用和地位

28. 联合国人口活动基金支持的人口活动多与妇女有关，如予以适当注意，便可以给她们带来好处。但是，为了尽量扩大这些好处，需要作具体的努力和准备工作，确保妇女加入并融合到项目发展和实施的每一级和每一阶段。

29. 1976年12月，联合国人口活动基金公布了关于妇女、人口和发展的方案发展、项目拟订、实施和评价的准则。这些准则的目的是“确保妇女不仅是劳

⁹ 《1974年世界人口会议报告》（联合国出版物，销售品编号E.75.XIII.3），第一章。

务的接受者，而且也是人口活动的积极参与者，以及她们的特别要求……在编制、实施和评价所有联合国人口活动基金的方案和项目中得以充分考虑”。

联合国儿童基金

〔原文：英文〕

〔1983年10月24日〕

30. 作为答复，联合国儿童基金提供了一份题为《为了儿童利益的男女民众参与》以及一期《托养儿童》日报（1982年第59/60号，载有《社会参与；目前的问题及得到的教训》）。

B. 从联合国系统内各机构收到的评论

国际农业发展基金

〔原文：英文〕

〔1983年9月9日〕

导言

31. 1979年7月在罗马举行的世界土地改革及农村发展会议注意到，只有通过动员、积极吸收和组织基层农村人口，特别强调处于最不利地位的人口来构想和规划政策和方案以及创造行政、社会和经济体制，包括合作社和其他自愿的组织形式来实施和评价这些政策和方案，才能够充分发挥农村发展战略的潜力。

32. 国际农业发展基金作为联合国系统内的一个筹资机构，以减让性条件向发展中国家的农业和农村发展项目提供长期贷款。我们的目标是在低收入的发展中成员国中增加粮食产量、改善营养和减轻农村的贫困状况。

33. 国际农业发展基金的放款政策和标准要求，其项目的设计应该是为这些目标作出最大贡献，而且给人口中最贫困的那一部分，即小片土地或无土地的农民相应带来更多的利益。因此，国际农业发展基金十分强调农村贫困者的有效参与，

这是面向穷人的农业和农村发展的进步和成功的关键。有效的参与意味着积极地参加项目的识别、拟订、实施、监测和评价以及——最重要的——分享利益方面的决策工作。

参与发展的目标

34. 国际农业发展基金在其政策、方案及项目中充分意识到人民参与农村发展的重要性。通过获取参与项目周期各个阶段可能的受益并公平地分配由它资助的项目所带来的利益，国际农业发展基金竭力鼓励人民参与发展过程的决策。国际农业发展基金将人民的参与视作一个根本的发展目标，因此也是评价一个发展项目或方案的影响及好处的一个重要标准。

内部及外部的限制

35. 在促进民众参与的工作中，有必要分析和了解势必妨碍这些工作的主要限制因素。它们包括由于土地分配不平均、缺乏或不适当的政府政策和资金支持、以及农村的贫苦人相对居住偏远并与世隔绝等原因而产生的外部限制；以及常常由于当地领导不力和地方组织在农村发展中所起作用有限等原因而产生的内部限制。

36. 显然，发展活动主要有利于那些拥有相当的土地和其他资源的人。在土地分配不平均的情况下（这是一种普遍现象），即使在针对贫困的方案中，仍是收入较高的阶层获得最大利益。处于不利地位的阶层从这些方案中获益甚微，甚至出现他们经济和社会条件恶化的情况。虽然在某些情况下，需要进行适当的土地改革才能够有明显的改善，但是在多数发展中国家中，却有足够的余地来设计完全有利于穷人的项目。

37. 在农村中，民众参与的内部障碍不那么严重，但是从实际的角度来看也是同样重要的。在多数情况下，通过加强当地政府，为发展活动提供支持和劳务的各个机构权力下放，并特别帮助当地政府机构建立和加强对处于不利地位的阶层进行教育和培训的方案以提高他们参与发展活动的的能力等等措施，来消除这些限制。

38. 在可以实行土地改革的国家中，促进农村民众参与的前景尤其有希望。

例如，将可能受益的对象组织起来，给他们以信贷和投入，并保证这些组织有机会为改善和利用他们新得到的土地而动员额外的资源。

39. 一个主要的目标应该是鼓励人民成立组织来提供各种经济、社会和文化服务并发展在社区一级的自力更生。同时，参与识别、实施、及评价发展项目的机会本身也将刺激农村穷人的参与。

40. 为克服这些限制并促进民众参与而采取的政策和措施的范围及性质将因国家而异，并主要取决于各国的社会经济状况。在政府政策有利于发展参与结构的国家中，发挥地方积极性的机会就大得多。来自外部发展机构的对于这种积极性的支持和刺激也是很有帮助的。

国际农业发展基金为促进人民参与所作的工作：

41. 在适当地考虑从它的放款政策和标准的情况下，国际农业发展基金力争照顾到那些鼓励农村参与的活动，特别是：

- 为了某些预见到的需要和在农村地区发起的主动行动；
- 政府帮助农村人民组织起来，以自力更生的方式为他们和社会和经济利益而实施方案的活动；
- 那些保证穷人能够参与并对项目的筹备、设计、实施以及监测和评价作出决策的机构施加影响。

联合国教育、科学及文化组织

{ 原文：法文 }

{ 1983年10月6日 }

42. 教科文组织各项建议及决议强调，当地发展以及民众参与发展具有重要意义。此外，教科文组织的规范性条文认为，“在人人享有充分的发展权利的范围内”，参与是发展行动的一项条件；“上述权利包括集体或个人在文明价值及国家文化和世界文化得到尊重的情况下，能够完全平等地运用进步和发展的手段”（《关

于种族及种族偏见的宣言》第三条)。

43. 这些方向体现于教科文组织主管范围内有关方案的各部门活动，尤其是在教育、文化、通讯、社会科学及其应用方面。

世界卫生组织

[原文：英文]

[1983年10月12日]

44. 群众参与或民众参与增进健康是世界卫生组织2000年人人享有卫生保健全球战略的一个关键要素。这个战略是以初级卫生保健为基础并由1981年世界卫生大会通过的。

45. 群众参与增进健康是政府和地方在规划、实施和利用保健的活动中建立合作关系的过程，以便从加强地方自力更生和社会对于健康基础设施及技术的掌握中得到好处。群众参与意味着人民有权利和义务参与解决他们自己的保健问题，在估价他们的保健需要、动员当地资源并提出新的解决办法、以及为了这些努力而设立和维持地方组织中负有更大的责任。

46. 加强地方自力更生和社会对于健康基础结构及技术的掌握是群众参与保健发展的基石。尽管人民健康的主要责任在于政府，但各个社区应以自力更生的精神同政府的支持性保健活动进行协调，分担这项责任。

47. 多数世界卫生组织方案及所有区域性部门强调群众参与是它们活动的根本方面。通过与这些国家进行技术协作，它们支持关于群众参与的业务性计划的发展、这些计划的实施、以及对于群众参与初级卫生保健的评价。在国家一级，这些活动的目的是消除政治限制，使群众参与成为初级卫生保健的政策问题并逐步将保健系统改造为以群众参与为基础的初级卫生保健。在卫生系统的中间一级，这些活动的目的在于提高卫生工作者对于群众参与的认识，支持以群众为基础的决策及技术方面的其他群众活动。群众参与活动侧重于地方一级，重点在于动员全民估价健康要求，对于干预卫生的工作作出计划和决定，实施初级卫生保健活动，并公平地得到保健福利。

48. 世界卫生组织的活动有：

- 收集并散发关于群众参与初级卫生保健的形式和经验的情报；
- 与政治合作发展永久性的由群众管理的机构，特别是在乡村和城市贫困地区提供服务的机构；
- 促进为群众一级的管理程序提供支持的方案活动的发展，并予以合作；
- 同各国合作，特别要加强对社区工作人员和农村志愿人员进行培训的机构；
- 探索经验，促进和实施群众参与体制；
- 同其他机构协作，促进对于群众参与程序的支持性活动。

49. 据料，在全世界范围内促进群众参与将有助于制订鼓励群众参与的国家计划；可以预计，这将导致大规模实施以各国均衡的卫生发展为目的的群众参与初级卫生保健的业务体制。

C. 从区域性政府间组织收到的评论

欧洲共同体委员会

〔原文：法文〕

〔1983年11月11日〕

50. 尽管实现人权并不是建立欧洲共同体的条约中的直接目标，但共同体通过各种旨在促进所有人，特别是通过某些社会团体的福利活动，以间接而积极的方式参与对基本权利的保护。因而采取了保护妇女权利的具体措施，及保障移民工人享有与本国工人相等权利的措施。

51. 欧洲共同体法院保障社区权利得到尊重，也注意到保障基本权利。

美洲国家组织

〔原文：英文〕

〔1983年10月25日〕

52. 美洲国家组织的美洲间人权委员会在答复中送交了最近由它编写的有关政治参与国别报告的有关部分。

四、最后研究报告的大致内容

53. 本节提供了向人权委员会第四十一届会议提交的最后研究报告中进行讨论的某些主要问题。 本文只作描述性的大致介绍，既不全面也不肯定。 除了下文谈到的问题以外，最后研究报告还将反映各国向秘书长提交的对于研究报告所提出的评论和意见以及在人权委员会和大会的有关辩论中提出的要点。 拟将研究报告分为三个部分。

第 1 部分·民众参与的理论与实践：概览

54. 最后研究报告首先回顾各国家或国际机构和专著作家对于民众参与一词所提出的不同定义，并将尽力挑出适合包括民众参与一词的普遍概念的某些主要因素。在这方面，回想一下经社理事会第 1929(LVII)号决议也许是恰当的。 在该决议中，理事会建议将民众参与采纳为基本的政策措施，决议允许各国根据其政治、社会经济制度广泛应用这一概念。

55. 最后研究报告将适当地注意到这个报告的多面性，这要求既考虑到它的经济社会和文化以及法律方面，也同样考虑到它的政治方面。 因而，在关于民众参与概念的讨论中，将充分反映人权的相互依存和不可分割概念。

56. 关于民众参与现实的实践（相对于理论而言），最后研究报告将从有关国际标准或建议的角度考察在国家一级建立的民众参与的主要形式。 在这一方面，研究报告将特别参考从各国政府以及其它来源收到的关于描述各个国家活动的评论和资料。

57. 研究报告的第一部分还将适当地注意到民众参与在发展过程中的地位。 联合国各机关通过了各种宣言和决议，其中重申了民众参与在发展中的根本性重要意义。 现在人们普遍承认，有效的参与必须是在所有决策级别上进行，并体现在发展过程的各个阶段——从制订总体目标、制订方案直至予以实施和估价¹⁰ 这样，民众参与才会有作用。

¹⁰ 同上，英文第 8 页。

第二部分. 民众参与同促进人权之间的关系

58. 最后研究报告的这一部分，将首先讨论民众参与同自决权利和发展权利之间的关系。自决权同民众参与之间的联系已经在非殖民化问题中得到相当的重视。¹¹除自治权的政治方面外，还应考虑其经济，社会和文化方面。

59. 发展权利同民众参与之间的联系已经在秘书长关于发展权利的两份报告中得到强调。¹²人权委员会设立的发展权利政府专家工作组也注意到民众参与对于有效行使发展权利的重要性。¹³

60. 还将注意到民众参与同少数民族和土著人口以及农村人口等群体享受人权之间的关系。

61. 最后研究报告还将讨论民众参与同各项具体人权之间的关系。例如，将讨论在促进和便于享受《关于公民和政治权利的国际公约》中宣布的各项权利，（如持有意见的权利和自由表达意见的权利、情报自由的权利、结社自由的权利以及参与公共事务的权利）中民众参与的意义。还将对比分析在促进和便于享受《关于经济、社会和文化权利的国际公约》中宣布的各项权利，如：工作的权利，（包括工人参与管理的工作权利）、享有足够的生活水准以及各个组成部分的权利、受教育的权利以及参与文化生活的权利中民众参与的意义。

第三部分. 民众参与是一项人权

62. 最后研究报告的前两部分将表明，为了充分和持久地实现所有人权，需要

¹¹ Aureliu Cristescu, 《自决权：在联合国文件基础上的历史发展和当前发展》，（联合国出版物，销售品编号 E.80.XIV.3）；及 Héctor Gros Espiell, 自治权：贯彻联合国决议（联合国出版物，销售品编号, E.79.XIV 5）。

¹² E/CN.4/1334, 第 230-253 段, 以及 E/CN.4/1488, 第 96-109 段。

¹³ E/CN.4/1489, 第 28-29 段。

给予个人充分的机会，参与作出并实施能控制或改变他们生存条件的各项决策。¹⁴ 但是，在讨论民众参与同充分实现所有人权之间的关系的根本性重要意义时，最后研究报告还将审查是否可以将民众参与和这种权利视作一项具体人权的问题。除其他事项外，应该注意到：是否已经存在民众参与的“权利”；此种权利在理论上是否有坚实的基础；是否可以说这项权利正在国际社会中出现；假定真是如此，它将包括什么内容；在现存的人权制度内它的地位。¹⁵

63. 为了讨论这些问题及有关问题，研究报告将涉及国内法的有关条款以及有关国际和区域性文件的条款。在考察这些来源的基础上，研究报告将致力于查明民众参与人权之间关系的主要因素。

¹⁴ E/CN.4/1488, 第98段。

¹⁵ See generally Peter Jambrek, "Participation as a human rights (sic) and as a means for exercise of human rights", UNESCO document SS-82/WS/54 (December 1982); and Guy Kouassigan, "Le droit de participation aux affaires publiques", Revue Sénégalaise de droit, December 1977, No. 22, PP. 121-126.

附 件

各国政府按照经济及社会理事会 1983/31 号决议 在作答复中所表示的意见摘要

芬 兰

〔原文： 英文〕

〔1983年10月26日〕

1. 芬兰政府认为，民众参与是促进发展和充分实现人权的重要因素。

2. 联大根据 1982 年在卢布尔雅那举行的国际讨论会的报告对民众参与的概念进行了讨论，此后在人权委员会和经济及社会理事会里也分别对这个概念进行了讨论。芬兰认为，理事会在第 1983/31 号决议中要求对民众参与这一极其复杂的概念进行全面分析研究的做法是恰当的，并对为取得这一概念的全面和明确定义业已进行的有益工作表示赞赏。

3. 但是芬兰政府认为目前把注意力过分集中于工人参与经济管理，特别是过分集中于工人参与经济和社会发展。因此，芬兰希望民众参与这一概念的讨论范围应予扩大，以便社会的其他领域，诸如政治与公众生活、新闻媒介、工会、教会和其他社会组织也能参加。

教 廷

4. 天主教会一向宣扬，依照上帝形象塑造的每一个人都应享有尊严，产生的一切人权，这些是个人权利和社会权利。

5. 教廷确认社会的每一分子有参与公众事务的权利，此一权利直接来自其个人尊严。天主教会最高宗教骑士团曾就此多次发表过意见。

6. 单就过去二十年而言，大家首先可以回顾通谕《天下太平》（1963年4月11日）的教义：“公民能够积极参与公众事务是个人尊严固有的一种权利……”（II：AAS 55〔1963〕，第278页）在题为“参与公众事务的义务”的同一通

谕中，教皇约翰二十三世请天主教徒“……积极参与公共事务的管理……促进人类大家庭及其本国的大众福利”（V：同上，第296页）。

7. 梵蒂冈第二次主教会议的教士通谕《欢乐与希望》（1965年12月7日）对新出现的大众问题——发展中国家的人民——也采用参与这个概念。“发展中国家和新兴独立国家一样，亦希望无论在经济上或政治上得到现代文明的好处，并在世界舞台上自由地发挥其作用……全人类不加思索地认为文明的好处能够并且必须真正地普及于各国人民，这是历史上前所未有的”（n.9, 2）。

8. 在天主教会宗教骑士团范围内，对公众和社会事务的切实参与是以尊重个人权利为基础的。通谕《欢乐与希望》对该问题作了清楚的说明：“保障个人权利实际上是使公民能够个别或集体地积极参与生活及公共事务管理的一个不可缺少的条件”（n.73.1）在同一份文件中，在罗马召开的梵蒂冈第二次主教会议的世界各国主教强调必须谋求能够保证这种参与的最适当方式：“已有一些政治——法律机构毫无歧视地不断向所有公民提供更多实际的机会，让他们自由，积极地参与政治社会的法律基础的建立及公众事务管理；确定行动范围和各种不同机构的目标；选举政府”（n.75.1）；这是完全符合人性的做法。

9. 教皇保罗六世首先表示，若阻止人民参与社会、政治生活，有可能发生暴乱（参看通谕《各国人民的进步》，1967年3月26日，n.31），他强调了人类在面对当前的非正义和挑战的情况下，渴望投身整个社会和全世界（同上，nn. 33-42）。

10. 在通谕《人的救世主》（1979年3月4日）中，教皇约翰—保罗二世也指出参与的概念，坚认这种参与必须以国家权力为基础，“国家作为政治群体的基本意义在于构成这个国家的社会——人民，是其命运的主人。如果权力的行使得不到社会和人民道义上的参与，由社会中的某一集团强行对其他成员行使权力，则不能符合这个意义。在人类的社会良知已大为增加的当今时代，上述这些概念是必要的；与此同时，公民需要公平地参加政治群体生活，同时必须考虑到各国人民的实际条件及具备一个有充分权力的公共机关的必要。对于人类自身的进展及其人性的全面发展而言，这些都是首要的问题”（n.17）。

11. 因此，只有国家当局关心大众福利、尊重个人一切基本权利，才能保障人民的参与。教皇约翰—保罗二世就此一问题作以下评论：“天主教会一向宣扬为大众谋福利的使命，这样做等于为每一国家培养良好公民。天主教会还一向宣扬权力的基本使命是为社会谋求大众福利，而权力的基本权利即来自社会。根据这些客观的伦理秩序的前提，权力的权利只能以尊重人类客观的、不可侵犯的权利为基础。只有全体公民的权利得到保障，国家当局所谋求的大众福利才能充分实现。不然，社会会发生瓦解，公民会反对当权者，或者出现压迫、威胁、暴力、恐怖等情况，在这方面，当代的极权主义已经向我们提供了大量的例证。因此，人权的原则深刻地触及社会正义方面，并成为衡量政治机构存亡的根本准则”（《人的救世主》，n.17）。

12. 总而言之，大家可以说参与的权利以个人尊严为基础，因为人的不可剥夺权利来自他的人性。人人生存于社会，社会是为其成员而形成和存在的。根据其本身的需要和能力，社会成员享有充分参与社会生活的权利。社会结构必须保证每一个人的权利、文化和大众福利得到尊重。因为人是自由的、先验的，这种尊重涉及人的各方面，包括生存的权利及个人尊严固有的一切其他权利。

荷 兰

〔原文： 英文〕

〔1983年11月2日〕

13. 民众参与这一概念，似乎首先是指社会全体成员应该有可能对公共事务的处理施加充分的影响。正如《世界人权宣言》第21条中所指出，人民的意志是政府权力的基础。宣言又说，这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权，并以不记名投票或相当的自由投票程序进行。

14. 为了实现真正的选举，必须向选民提供真正的选择权。选民可根据他们自己的观点和爱好，在进行竞选的政党内把他们自己自由组织起来。假如国家利用其权力堵塞通向多元政治的道路，民主体制就不能发挥真正其作用。

15. 民众参与不仅需要结社自由而且需要传递消息的自由。假如人民不能自由形成并发表意见、人民就不能真正行使管理其政府的权利。人民由于传递并发表了不合国家当政者意愿的消息和意见经常遭到折磨，失掉工作，剥夺了自由，甚至遭到杀害。凡是消息和言论自由遭到扼杀的地方，民众就不可能真正参与公众事务。

16. 消息自由包括有寻求、接受和传递消息的自由。为了能够对公共事务的处理施加有效的影响获得消息是很必要的。人民想知道什么政策正在审议，什么计划正在拟订，什么问题有待决定，正在用什么论点来支持或放弃某些选举办法，这些对于人民来说都是重要的。因此民众参与的先决条件是政府应在相当大程度上开放政治，使人民有机会了解国家一级、区域一级和地方一级的行政管理消息。

17. 上述关于结社自由和消息自由的必要性并不仅仅涉及通过选出的代表机构来参与政治活动。普遍认为，必须从更广泛的角度来看待民众参与的问题。政党和代表机构并不是参加公共事务唯一的渠道。

18. 除了建立政党以外，人民还可组织具有各个宗旨，各种不同类型和规模的自愿社团。这种社团既可包括全国性工会联合会和宗教团体，也可包括地方性行动小组和某一地区的青年俱乐部。组织这些社团的目的可能是为了提高社会某些阶层的利益，例如农民联合会和妇女运动，也可能是为了提倡某些具体事业，例如保护资源或保护环境的团体。这些社团可能组织得很严密，但也可能没有正式机构，仅仅只有一小批人为了某个具体问题进行集会或游行。

19. 自愿社团从广义上来说，经常对公共利益准则的具体问题发表特殊的见解。例如，不受现有政党之间的分歧意见限制发表自己的意见，或发表现有各个政党纲领中没有列入具体问题的见解，特别是最近几十年来，荷兰同其他国家一样，通过现有政党以外的自愿社团，民众参与公共事务的活动日益增加，这种民众参与，除其他外，采取的形式有出版小册子和期刊，向政府和代议制机构递交信件，以及发表公开声明和举行示威游行。

20. 现在越来越多人承认，这种自愿社团可发挥其影响公众事务的作用。也许自愿社团越来越多参与公众事务是同当今社会越来越复杂从而导致权力集中在一大群官僚手里有关。自愿社团可以通过来自公众本身所表现出来主动精神而发挥

积极作用。它们的自发性活动可以对固定机构的工作给予有益的补充和修正，并且也可以有助于缩小政府和人民之间的鸿沟。

21. 普遍承认这种自发性活动所起重要作用，这一点特别可以拿1983年2月17日生效的荷兰新宪法的例子加以说明，在这部新宪法中明确提到除了诸如集会自由和结社自由的传统权利以外，还规定把示威游行的自由作为一项根本权利。

1978年政府开放法案的实施又有助于扩大民众参与公众事务的范围，因为这项法案迅速地扩大公民了解行政管理消息的机会。

22. 在促进民众参与公共事务方面，理所当然有必要考虑到作出决定和拟订决定之间的区别。一般地说，决策留给政府机关去处理，授权政府机关根据宪法作出决定。民众参与意味着社会的有关成员通过解释其特殊的看法和立场参与决策的制定，从而使这些看法和立场被大家知道，使决策机关对这些看法和立场给予适当考虑。

23. 过去几十年间，荷兰议会邀请有关人士和组织就政府提交的法案和政策备忘录提出书面意见，这已经成为通常做法。议会经常举行公众意见听证会，在会上有关人士和组织在议会讨论问题以前口头发表他们的看法。市议会也采取类似的做法。

24. 较有组织的民众参与渠道是建立各种咨询团体。这些团体大多是根据法律或政府法令设立的。当然，这种咨询机构在很大程度上是向决策机关提供有关具体问题的专家咨询意见，但是这种咨询机构也给社会上有关团体提出了发表其特殊见解的机会。例如，妇女运动的代表担任妇女解放委员会的代表、环境保护主义者团体的代表在环境保护委员会占有席位，人权组织的成员参加人权委员会和外交政策咨询委员会的工作。越来越多的情况下，法律规定，在政策问题作出决定以前，应把这些团体的咨询意见作为一项先决条件，由劳工运动代表和雇主组织代表以及政府任命代表所组成的社会——经济委员会在这些团体间占有显著地位。

25. 政府根据职能和区域范围把权力下放也可促进民众参与公众事务。这种权力下放意味着把决策权力移交给对人民有直接影响的、更接近人民的基层机构。这么做也许同样有助于缩小政府和人民间的鸿沟。反之，如果这种基层机构所授权力仅能决定在执行上一级机关决定的政策中的枝节问题，人民就会感到失望。

政府权力下放决不能取代给予有直接影响的人民群众在决定政策方面的发言权。

26. 即使政府没有正式规定权力下放，也存在着给予十分关心的人民群众实际参与拟订决定的可能性。最近几年内，荷兰某些大城市开始在城市更新领域里进行饶有兴趣的试验。在这些城市里，市政府文官和居民组织代表合作制订某些居民区更新的详细项目。这些项目的最后决定权握在市议会手里，但居民组织在拟订这些项目时有直接发言权。

27. 公民与政府当局之间关系中的一个特有的问题是存在着这样的情况：政府当局有可供使用的专门知识，而人民大众却没有这种可供使用的专门知识。因此，反对政府某些计划的有关成员如果想提出另一些解决办法时就会处于不利地位。为了弥补专业知识方面这一不利因素，有时可从公共基金中拨给荷兰居民组织一些津贴费，使他们可以聘请任自己选择的专家顾问协助他们提出别的建议。

28. 从上述情况可以看出，现代社会的特点是权力经常集中在官僚手里。这样可能会导致社会低层出现依赖和疏远的感情，这种感情在软弱而处于不利地位的阶层间尤为突出。有时，这一社会阶层对传统的民主体制失去信心，认为那些当政者对他们的呼声根本充耳不闻，视而不见。民众参与的可供选择的形式可有助于使那些被人充耳不闻的阶层得到发言权，那些被人忽视的阶层保全面子。通过这一方式，民众参与可能成为社会地位低贱阶层获得解放的途径，可有利于全部人权的充分实现。

29. 荷兰政府并不想把民众参与作为社会低层人民大众执行上一级所决定的政策的补充手段。荷兰政府认为，民众参与包括有权不同意现行政策，并有权尽力改变这些政策。总之，民众参与的范围包括所有可自行选择的的活动，这些活动可通过代议制民主渠道，也可通过其他方式表示，通过这些表达方式社会各个成员能对处理公共事务有效地施加影响。

南斯拉夫

〔原文：英文〕

〔1983年11月30日〕

一、总 论

导 言

30. 几十年来，许多国家为了设法设立他们的社会组织和政治制度，并制定它们的发展目标和政策，在管理、行政和决策过程中不断采取各种形式的民众积极参与活动。由于各国历史、社会、经济及其它条件各不相同，公民、工人、农民和不同社会阶层参与行政管理和决策的形式也是多种多样的。这些形式包括通过“共同磋商”，共同决策，使选民和公民参加行政管理，和各种形式的工业民主管理，采取自治管理方式。尽管所采取形式多种多样，但民众参与现代社会日益普遍的趋势比往往更为明显。

31. 过去三十年内联合国及其专门机构通过的许多研究、报告、决议和其它文件都反映了这一趋势。民众参与涉及各个方面，从经济发展方面，从社会方面和从人权方面，在诸如联合国第三个发展十年国际发展战略，关于世界社会情况的报告等文件里都强调民众参与的重要意义。

32. 民众参与作为充分实现人权的一个重要因素的这一重要意义已在联合国许多文件里得到承认。1968年国际人权大会通过的《德黑兰宣言》里指出，“联合国在人权方面的主要目的为人人获享最大的自由与尊严。欲达到此一目标，各国法律必须准许人人享有发表自由、新闻自由、良知自由及宗教自由，以及参加本国政治、经济、文化及社会生活的权利，不分种族、语言、宗教或政治信仰；……”，因此，《德黑兰宣言》强调民众参与对实现人权的重要性，并把“……参加政治、经济、文化及社会生活的权利……”作为一项单独的人权。

33. 在联合国主持的许多研究报告里论述了民众参与作为充分实现人权的一个重要因素的概念。例如，人权委员会特别报告员指出，“……发展人权问题的基本原则，一般说来应该是应该是人民有权自己选择个人和集体生活的方式，尤其应该

有权参加与发展计划有关的决策，有权参与这些计划的实施以及分享从这些计划中产生的好处”¹。从这一类文件里可得出关于民众参与概念（从人权的立场上看）的如下结论：民众参与是指个人与全体人民积极并有效地参加决策，自愿实施这些决定，并公正地分配从实施上述决定中所获的好处。民众参与是实现一切人权的一项重要手段，因为它不仅能使每个人可决定自己的立场和命运；而且能参加决定整个社会的局面和命运。

民众参与和自治

34. 不同经历和不同的需要产生了民众参与决策中两种基本形式。第一种形式的民众参与包括凡是生产者和公民与当权者和财产拥有者（老板、政府等）建立一种合伙人关系形式。在这一类型的关系中，人民（如公民或工人等）在与其合伙人有着共同利益基础上参与决定政策过程。自治具体来说，它所构成的社会关系的特点是生产者和公民既是社会所有制的拥有者，也是权力的拥有者。因此他们不是社会关系中合伙式的关系，因为他们的社会利益在社会中占支配地位。

民众参与的背景

35. 民众参与和自治的做法产生在不同的具体体制背景和社会情况内。但是民众参与和自治的社会背景有三种主要类型是可以区别的。民众参与和自治的许多形式是在生产过程中产生的，这些形式是多种多样的，范围包括进行集体商定，有权获得消息，有权购买股份，分享利润、进行监督、工人管理、“共同决策”举行生产会议、混合委员会，加强工会在管理方面所起作用，选举劳工委员会，工人自治等。在某些社会和政治制度内，可能有若干平行的民众参与形式或仅有一种形式。所有这些或其它许多形式表明，民众参与发展情况和工人的自治既不是采取累积方

¹ The Realization of Economic, Social and Cultural Right: Problems, policies, progress, 特别报告员 Manoucher Ganji (联合国出版物, 销售品编号: E. 76. XIV. 2) 第122段。

式也不是采取一次性方式。这些形式应用情况如何，取决于具体社会条件，取决于某一特定社会的目标及其政治制度。这些形式既存在发达工业国家、存在于计划经济国家，也存在于发展中国家。

在地方和较大地区性的社区内所产生的民众参与和自治的其他形式

36. 大家知道地方政府的存在在今工业发达国家的政治传统内已有好几个世纪，盎格鲁撒克逊和斯堪的纳维亚各国在学制组织方面的经验，是为世界各国提供民众参与地方管理新形式基础的源泉。发达工业国家某些经验（大城市实行自治）以及社会主义发展中国家民众参与形式表明，地方参与和地方政府正在逐步改造，从而使公民能够直接或间接影响地方社区的整个生活（阿尔及利亚、南斯拉夫的社区、坦桑尼亚的“乌加马”村、赞比亚某些形式的地方自治、印度的村社，非洲传统在乡村里应用等）。一些讨论和研究报告表明，地方自治的问题已成为进一步发展民众参与和自治的必要条件，因为它可促进公民采取多方面行动，对社区生活各个方面进行参与。

37. 民众参与和自治的最复杂形式发生在整个社会一级。这种“全面形式”的民众参与，无论从理论上概念上还是实际上来看，都是最不发达的。（从一般发展中国家）提出的民众参与要求，社会主义自治的做法（南斯拉夫）实行政治自治的思想等，预示着公民需要日益增多、参与他们国家的全面社会事务。这一领域的讨论和活动比以往更为频繁，具有重要意义。个别国家在这方面的实践（阿尔及利亚、南斯拉夫、一段时间内的秘鲁）的例子说明通过民众参与和自治的全面形式能够解决问题，找到可能解决办法，取得良好的结果。

38. 很明显，如果不考虑每个国家的具体社会特点，仅仅通过在经济领域受雇的工人和农民的参与或通过地方社区参与和自治的形式，那末民众参与和自治就不可充分实现，如果这些民众参与形式仍不完整，如果对民众参与不采取比较全面形式（至少从长远观点来看），那么民众参与仍然是分散现象，不会有助于“人人参加本国政治、经济、文化及社会生活的权利”的大大发展（《德黑兰宣言》第5段）。民众参与的发展趋势和地方社区的现有经验表明，在不同的政治制度内发展民众参与是可能的。

二、南斯拉夫的自治：一项基本人权、发展并实现全 部人权的一个重要因素

采用自治制度的基础

39. 人所共知，南斯拉夫是世界上决定根据社会主义自治的原则来建立其政治制度和社会——经济关系并发展和调节人的一般关系的首批国家之一。这些原则假设并包括通过支配社会所有的生产资料，实现工人、农民和公民充分并实际参加全部生产、经济及其它劳动机构的管理。这些原则还假设并包括使全体劳动人民和公民充分并实际参加各级社区组织的社会和政治事务的管理。

40. 早在第二次世界大战期间，南斯拉夫人民和各个民族为争取民族解放和社会主义改造过程中就出现了自治制度的最初形式和萌芽。广泛的民众参与自决、自治和二次大战后人民生活的社会秩序方面的经验和形式，很快导致通过宪法的自治制度，把它作为国家的社会和政治制度。

41. 南斯拉夫 1950 年代初肯定并采纳自治办法，把它作为南斯拉夫经济——社会和政治关系的基本形式² 尤其可从以下几点找到其理由：

- 保持并更加充分地发扬南斯拉夫公民和劳动人民在战争和革命时期发挥主动性所取得的社会—历史成就。这样就有可能广泛调动人力资源来加速国家的发展，保持自由、独立和尊严，以及每个男人和妇女在社会中的影响。自治作为一项社会经济制度，其主要目的是进一步加强已经获得的地位，公民参加社会发展和社会改造过程的不可分割的权利和做法，在他们相互关系中享有福利和真正自由。因此，导致每个公民及全体人民享有福利和自由的更有生气的社会发展和经济发展以及保障每个男、女在确定其社会生活和劳动的条件方面享有决定性地位是采用和承认自治，把它作为一项基本人权，作为确定并实现其他所有公民的权利和自由的一项权利的根本出发点；
- 尊重、保障和发展不同社会集团的一致性以及从国家经济、社会、民族、宗教和其他结构中得到的人所共知和很大差异的利益。这种差异是存在多重利益的根源，而这种多重利益只有通过本身自治办法才能转化为积极和富有创造性的社会力量。对南斯拉夫来说，自治的普遍性和对这些利益的自治安排是使其各种社会结构保持一致的联合因素。同样，建立在差异、发扬每个社会集团和个人的同一性和自治基础上的一体化、结社和团结一致，过去是，目前仍然是南斯拉夫社会保持稳定的特点和条件。

² 在这方面最初采取步骤是 1950 年 6 月 26 日宣布，通过“把国营经济企业和高级经济单位交给工人群众管理”的法令；三年后，通过一部宪法，大大扩大基本自治的能力和权力，从而导致实行地方自治。1963 年南斯拉夫社会主义联邦共和国的宪法，特别是 1974 年公布的宪法，完全通过把自治作为国家社会—经济和政治的根本制度。

自治的社会——经济和法律条款

42. 南斯拉夫宪法将自治权利规定为个人和劳动人民的基本权利。南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法的基本原则中早已规定,除了其他以外,个人神圣不可侵犯的地位和作用应建立在“自治权利的基础上,建立在每个劳动者跟其他劳动人民处于同样地位,应该有权选定自己的劳动和自己劳动的结果和条件,有权决定本身利益和共同利益,选定社会发展的准则;应能行使权力和管理其他社会事务;……民主政治关系有可能使每人实现其利益,获得自治和其他权利,通过直接参加社会生活的活动,特别是通过参加每个人本身建立的自治机构,社会、政治组织及其他社会组织和直接的社会活动,发展每个人的个性,通过直接参加活动对提高社会意识、扩大每个人本身活动的条件,增加所获得的利益和权利,……每人劳动应该是享用社会劳动产品和管理社会资源的唯一根据。

43. 因此,在南斯拉夫宪法和政治制度中,宣布了自治是一项不可侵犯和不是分割的人权;但是自治作为权力的本身,并不是一项同其他人权和自由相脱离的、独立存在的新的或不同的人权。通过将自治制度化,通过社会和法律的保护及其执行,使所有其他人权和自由获得充分和实际的意义。

44. 自治权利为切实充分地实现人的权利和人的自由提供了基础;确定了每个人的社会、经济地位是不可侵犯的,保证每个人“通过参加使用社会所有的资源的劳动,通过与其他劳动人民并肩平等的劳动,在一定条件下对有关社会再生产、相互依存关系、责任和团结等所有问题直接作出决定,使其能够实现个人的物质和精神利益,有权从其目前和过去的劳动,从物质和社会进步的成就获得好处,从而在此基础上,使其能满足个人和社会需要,发挥其工作和其他创造力”。³

45. 现已建立的一系列自治形式和机构,包括每人可管理劳动协会、地方乡镇以及整个国家。自治作为管理和社会组织的形式既不平行于政治和政府权力的形式,也不与它们对立。相反,根据南斯拉夫的经验,这两种形式彼此相辅相成,并规定明确目标,每个人应该是政治决策和政府权力的对象、同时政府权力也应社会化。

³ 1974年南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法,序言部分,基本原则,第二款。

46. 劳动人民自由地把它们的劳动和社会所有的生产资料统一到联合劳动的组织中去。 这些组织有完整、明确的技术、经济和管理方面的自主权和统一性。工人通过各种形式的个人和直接参与决策, 以及通过在自治和管理机构中当选代表, 在制订计划、生产、收入, 分配收入和社会产品的所有问题上实行自治, 把它们本身组成一个较高形式的经济组织。

47. 通过那种方式, 国营部门把雇用的580万南斯拉夫工人组织起来。 私人占有生产资料的单位共有300万工人, 主要是农业工人, 他们通过合作社和合作企业实行自治, 但无论如何, 他们都选出社团组织的代表团。

48. 联合劳动的工人和地方乡镇的公民, 不仅可以通过直接民主的形式, 诸如召开公民和工人会议及举行公民投票行使决策权, 而且他们可选出自己的代表向地方、共和国——省和联邦各级决策和管理机构反映他们的态度、意见和利益。 公民和工人直接选出的代表团和代表有权根据他们的态度和代表本身制订的方针作出决定。 据估计, 1980年80万公民和劳动人民当选为上述代表团的代表, 此外约有36万人当选为地方、共和国——省和联邦议会的代表。 把经济和联合劳动中自治和代表机构的成员数目加在一起, 约有220万工人和公民在代表制度中担任各项职务。

自治制度的某些经验和成果

49. 在自治制度实施和发展过程中出现若干主要特点。 首先, 毫无疑问, 它作为一项全国性民众参与制度建立起来, 具有许多民族和历史的特点。 但是, 这一制度在许多其他国家表现出总的趋使, 是努力使人民直接参加经济和社会的管理, 以便促进发展和社会进步, 尽力实现个人, 集体和社会福利, 充分体现人的尊严, 以及自由地安排自己的生活 and 劳动条件。

50. 其次, 经验表明, 如果从企业和地方乡镇到联邦一级组织都建立起一套涉及经济、社会和政治生活各个部门的完整的自治制度, 那么这项制度会真正发挥作用。 这项制度另一个重要的特点是在生产资料社会所有的基础上参加劳动和直接使用劳动所创造的社会基金。

51. 在经济、社会和社会团体里采取并实行自治形式和他们间的相互关系给南斯拉夫带来重大成就，带来社会改造，发展变化和新的发展趋向，这里提到的仅仅是其中某些成果和变化。关于南斯拉夫的发展速度，在一组国家里它的发展速度最快。它的人均国民收入从1947年的120美元增至1982年的2600美元。例如，南斯拉夫人均社会产品总值由1939年低于世界平均水平30%，1980年代初增加到高于世界平均水平34%。1947年—1981年期间，南斯拉夫社会生产总值每年平均增长率为5.9%，而1965—1981年增长率为5.2%，在这样长的一段时间里，这一增长率无论如何应该属于最快的发展速度。1953年—1981年期间、国营经济部门社会产品增长速度为7.5%。同工农业生产、就业、教育、科学增长率有关的其他大部分指标以及自治制度全部实施情况都比较好。因此，首先应把南斯拉夫战后发展过程中取得的成就看作为公民和工人参加自治制度所产生的基本效果。

52. 我们并不认为这项制度实行得十全十美，或早已充分实现。这项制度要求实现社会、经济和政治权力直接属于人民的目标尚未达到，在实现这一目标过程中很可能会，而且必然会出现很大问题和困难，特别会出现带有经济性质的问题和困难。事实上，人们不可能设想，自治制度会在自由民主和尊严方面赢得应有地位，并会实现人的固有价值，而不会遇到问题和困难。然而，重要的是如何去评价这项自治制度，这项制度正在不断改变，正在不断改造社会生活和关系的条件，使社会取得进步和发展，取得人类的自由和尊严。

三、一切形式的民众参与权利包括自治：

某些需加考虑的标准

53. 各种形式的民众参与权利归根结底是一项人权。人权委员会第1983/14号决议第2执行段中表达了这一观点。分析作为人权的民众参与权需要考虑这一权利的基本要素，例如这一权利的法律根据、内容、对象和法律性质。关于这些要素的某些基本依据如下。

民众参与权利的法律根据

54. 民众参与权利的法律根据载入关于经济、社会、文化、公民和政治权利方面一系列国际文件里，它是以载入这一权利各个方面的国际文件为依据的。必须指出，民众参与权利只有在经济、政治、社会、文化和其他领域里统一实现以后，才能得到实现并具有重要性。如果把一切形式的民众参与权利，其中包括自治权利只局限于这些领域的某一个方面，不管其如何重要，也只能导致逐步削弱甚至完全取消这种权利。因此人们设想，分析民众参与权利应该从研究载有反映这一权利法律依据的所有有关文件着手。看来通过举例说明来强调作为一项人权的民众参与权利的法律依据的这些要素是重要的，因为从国际上法律保护人权的发展观点看来，这些要素显然具有特别重要的意义。

55. 民众参与权利最重要的基本原则之一是劳动权利。劳动是人类活动，它确立了作为社会的人的个人地位，决定了个人积极参加发展的作用，确定了受到一系列人权保障的保护对象的地位。世界人权宣言第23条承认，人人有权工作，自由选择职业。工作权利的内容在经济、社会、文化权利国际公约第六、七和八条中加以进一步阐明，也在一系列其他国际文件，其中包括国际劳工组织许多公约中加以阐明，实施工作权利意味着实现一个符合人的尊严的生存条件（世界人权宣言，第23条，第3款），从而实现了许多重要的人权。另一方面，实施工作权利也为人民积极并有效地参与发展和实现所有人权创造一个必要的条件。

56. 积极而有效地参加发展的决策并参加这些决定的实施要求担负这一任务的参加者具备一定资历。因此，理所当然，基本人权之一的受教育权利包括，“教育应使所有人能有效地参加自由社会……”的目标（《经济、社会、文化权利国际公约》第13条，第1段）。参加受教育和得到培训的权利是民众参与权利的法律依据最主要的要素之一。某些其他权利，诸如获得消息的权利，参加文化生活的权利以及有关其他社会生活领域的权利也同样重要。实现这些权利就能使每个人能积极并有效地参与确定生存的条件和人的尊严。

57. 援引《经济、社会、文化权利国际公约》第13条时指出，民众参与只有在自由社会里才有可能。在构成自由社会的基本要素中，——因此也是民众参与权利的法律依据的要素中，——应有以下这些权利和自由，如：有权享有发表意见的自由（《世界人权宣言》第19条，和《公民权利和政治权利国际公约》第18和第19条）以及有权享有和平集会自由（《世界人权宣言》第20条和《公民权利和政治权利国际公约》第21条）。

58. 在构成各种形式民众参与权利，其中包括自治权利基础的基本人权中，结社自由的权利（《世界人权宣言》第20条和《公民权利和政治权利国际公约》第22条）具有特别重要的意义。其重要性在于结社的过程也是人类通过创造各种集体、建立其集体和个人生存的重要条件的过程。但是结社自由的权利并没有在上述国际文件内加以详细阐述。如果结社和结社自由权的概念仅限于一些传统的结社形式，例如，公民组织、政党、工会和其他类似组织等，那将是不恰当的。把有权享有结社自由看作各种形式的参与权利法律根据的要素，包括自治权利，需要进行广泛分析。应将从1921年国际劳工组织关于农业工人享有结社权利的第11号公约开始的所有有关的国际公约统统考虑进去。因此，应该对现有的各种结社形式（合作社、在一般经济领域里各种结社形式等）进一步加以全面分析，从民众参与权利观点看来这一点是很重要的。

59. 一切形式的民众参与权利，其中包括自治，也涉及到社会组织中所有的政治特点。因此在其法律根据要素中间，应使人人有直接或通过自由选择代表，参加政府的权利（《世界人权宣言》第21条和《公民权利和政治权利国际公约》第25条）。民众参与这一特点应予以重视，同时还应记住不能认为这是民众参与的唯一内容，因为正如以上所说，民众参与概念不应局限于其个别特点。

60. 民众参与概念的复杂性，在关于社会和文化领域方面的参与权的法律根据中表现得尤为明显。对涉及这些领域范围内的人权分析表明，要实现其中每项权利都需要这些权利的享有者承担义务。社会和文化权利与民众参与权利两者是相辅相成的：实现社会和文化权利是实现民众参与权利的要素，而积极的民众参与则能促进社会与文化权利的充分实现。

61. 因此，例如，《世界人权宣言》第 27 条承认，人人有权自由参加社团的文化生活（《经济、社会、文化权利国际公约》第 15 条，第 1 (a) 段，载有类似内容），有权享受艺术，并分享科学进步及其产生的福利。要充分强调民众参与的这一要点。

62. 社会权利，包括有权享有达到最高体质和心理健康的标准（《经济、社会、文化权利国际公约》第 12 条）意味着权利的享有者应起积极作用。有权享有达到最高体质和心理健康的标准并不是“赐与”民众参与的好处，而是视为对待公共卫生一个最重要的要素，因为“民众积极参与对实现最高的体质和心理健康的标准具有十分重要的意义”。*

民众参与权利的内容

63. 以上各段概括地说明民众参与权利法律依据的各个要点。看来目前促进人权方面准则的发展情况为进一步拟订民众参与权利打下牢固的法律基础。以上所讲的内容也代表了民众参与权利内容的某些要点，在进一步详细说明这一权利时应把这些内容要点考虑进去，但是问题仍然存在，民众参与权利的主要内容到底是什么？即构成一项独立人权的民众参与权利的要素究竟有哪些？

64. 这个问题的答案可分两部分：首先，民众参与权利是有权积极有效地参加社会进步和发展的决策，自愿贯彻决定，以及合理分配发展的成果。因此，上述各段提到的人权，尽管它构成民众参与权利的法律根据和部分内容，还不足以对民众参与权利下一个全面的定义。民众参与权利的定义应包括有权积极和有效地参加所有领域的决策：在经济发展方面，包括工人有权参加管理和自治；参加政治方面的决策，以及教育、科学、文化、公共卫生，以及社会进步其他各个方面的决策。

* 《世界卫生组织》，促进人类环境健康报告，日内瓦，1975 年，第 49—50 页。同样结论可在《劳工组织》、《教科文组织》、《粮农组织》及联合国其他专门机构通过的文件中找到。这些文件分析社会和文化权利的内容及实施情况。

承认有权参加决策是民众参与中人权内容的一个必要因素。但是，这也意味着参加者应负有很大程度的责任，例如：有采取决定的责任、也有执行这些决定的责任。

65. 其次，民众参与权利要求政府开展某些活动。政府应设法促进这些条件的实现，因为这些条件能使人民有效并实际参加管理和决策。此外，政府应为人民参加这些活动拟订法律和体制结构，应努力排除实现民众参与权利的障碍。最后，政府应该采取特别措施，鼓励那些客观上处于不利地位的（例如在民族、种族和语言上居少数的）集团实现民众参与权利。以上所说要点是民众参与权利内容的基本要点，应该在法律上予以阐述的目标。当然，对民众参与权利的简明法律论述应视各个国家的具体特点予以考虑。

民众参与权利的持有者

66. 个人是民众参与权利的主体。如同其他所有人权一样，实现这一权利可分个人和集体两个方面。关于实现民众参与权利的集体方面，必须重申享有自由结社权利的重要性，因为它为组织人民努力实施民众参与权利提供了法律根据。除了集体方面以外，有必要在自由结社权利的基础上把人民组织起来，把也属于民众参与权利享有者的其他集体方面因素考虑进去：全国和地方乡镇经济组织、政党、家庭、传统集团、种族、民族和其他集团。各国政府有责任成立体制结构，使权利的享有者能够实际并有效地参加个人和集体两个方面的民众参与活动。

民众参与权利的法律性质

67. 民众参与权利是一项人权，而这一权利的某些方面早已载入促进并保护人权方面的国际文件里。因此已经包括了实在法的要素。有必要把民众参与权利作为单独一项人权提出来，看来是一种实际需要和社会需要。表达了这项要求的联大各项决议提出了必要的法律意见。

68. 目前正在努力制订的民众参与权利是以实在法为依据的。但是，民众参与权利不能完全根据实在法的现有标准演化拟订出来，因此在进一步分析民众参与权利法律方面问题时，也应着手处理将来有可能通过的国际文件内的问题。但是，看来现阶段有必要集中分析一切形式的民众参与权利的概念和法律根据，包括自治权利，以便为进一步考虑这个问题的标准提供充分的依据。