



EXEMPLAIRES D'ARCHIVES

FILE COPY

A RETURNED/RETURN TO ORIGINATOR G. 111

联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.4/1985/10
31 December 1985
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

人权委员会
第四十一届会议
临时议程项目 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>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 25	1
A. 授权、资料来源和方法	1 - 8	1
B. 民众参与的概念	9 - 25	3
1. 这一概念在联合国的形成过程	9 - 17	3
2. 概念方法	18 - 25	5
二、 民众参与是发展的重要因素	26 - 59	9
A. 民众参与和农村发展	28 - 35	9
B. 民众参与和城市发展	36 - 40	11
C. 易受害或处于不利地位的群体参与发展 ..	41 - 59	13
1. 妇女	42 - 49	13
2. 青年	50 - 52	14
3. 老年人	53 - 57	15
4. 残疾人	58 - 59	16
三、 民众参与同促进人权的关係	60 - 108	17
A. 民众参与同自决权之间的关系	62 - 72	17
B. 民众参与同某些公民和政治权利之间的 关系	73 - 108	19
1. 发表意见和传递消息的自由	73 - 81	19
2. 和平集会与结社自由	82 - 93	22
3. 参加管理公务的权利	94 - 108	25
C. 民众参与同某些经济、社会和文化权利 之间的关系	109 - 151	29
1. 有关就业和工作的权利	109 - 120	29
2. 社会保险权	121 - 124	32

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
3. 住房权	125 - 129	33
4. 环境保护	130 - 133	34
5. 卫生保健权	134 - 138	35
6. 教育权	139 - 146	35
7. 参与文化生活的权利	147 - 151	37
四、关于国家一级和国际一级的民众参与作为权 利的问题	152 - 169	39
A. 国家立法和实践方面的民众参与权利问 题	154 - 159	39
B. 国际一级民众参与权的问题	160 - 169	40

一、导 言

A. 授权、资料来源和方法

1. 本研究报告是根据经济及社会理事会 1983 年 5 月 27 日第 1983/31 号决议提交的。这一决议是根据人权委员会第 1983/14 号决议建议通过的，它请秘书长就各种形式的民众参与权利是充分实现所有人权的重要因素进行全面的分析研究。决议还请秘书长注意联合国各有关机构、各专门机构和其他机构所已进行的关于民众参与之概念和实践的工作，以及在人权委员会第三十九届会议上表示各种意见以及除其他外，各国政府根据联大第 37/55 号决议和理事会第 1983/31 号决议就有关的国家经验提出的意见。决议要求为人权委员会第四十届会议编制一份初步研究报告，并将其最后报告提交人权委员会第四十一届会议。

2. 按照理事会第 1983/31 号决议，已向人权委员会第四十届会议提交了一份初步研究报告 (E/CN.4/1984/12 和 Add. 1) 理事会在其第 1984/131 号决议中，注意到委员会第 1984/15 号决议，请秘书长在注意到委员会第四十届会议讨论中发表的各种意见，根据初步报告中所载的一般性提纲编制最后报告。

3. 在此授权之前的其他授权中——这些授权大体来说要从本发展十年之初即陆续作出起，应特别注意联大 1979 年 12 月 17 日第 34/152 号决议，其中除其他外，请秘书长举办一次国际讨论会，比较各成员国在其社会各个部门参与其经济和社会发展方面的政策、机构和经验，并就此讨论会的结果编制一份报告提交联大第三十七届会议。联大 1982 年 12 月 3 日第 37/55 号决议赞赏地注意到 1982 年 5 月 17 日至 25 日于南斯拉夫卢布尔雅纳举行的讨论会的报告 (A/37/442)，并请人权委员会第三十九届会议审议各种形式的民众参与是发展和实现人权的重要因素问题，其中应特别注意这次讨论会的结果，并通过理事会向联大提交适当的建议，以期更全面地实现人权。人权委员会应此要求，通过其由经社理事会核可的第 1983/14 号决议，请秘书长编制这份研究报告。联大 1983 年 11 月 22 日第 38/24 号决议特别注意到委员会的决定，并决定在其第四十届会议上继续审议这一问题。

4. 根据委员会的指针，秘书长所采用的资料来源主要是各国政府就有关国家经验以及整个问题提出的资料和意见，这些资料和意见载于联合国大会和人权委员会的审议记录，¹ 以及根据联大第 37/55号决议和经社理事会第 1983/31号决议所收到的书面答复之中。 下列政府提出的答复已在第 A/38/338 和 Add. I 和 4，以及 E/CN.4/1984/12 和 Add. I 号文件中发表：澳大利亚、奥地利、比利时、丹麦、芬兰、德意志民主共和国、德意志联邦共和国、教廷、印度、阿拉伯利比亚民众国、墨西哥、荷兰、新西兰、泰国、联合王国、南斯拉夫和津巴布韦。 在上述文件散发之后，从下列各国政府收到的答复则载于本研究报告的增编中：加拿大、古巴、塞浦路斯、丹麦、卢旺达和苏联。

5. 秘书长按照理事会 1983/31 号决议的规定，还利用了各有关联合国机构、专门机构和其他机构发表的关于民众参与之概念和实践的活动的资料。 这些资料或以全文或以摘要形式载于 A/38/338 和 Add. I 和 2 以及 E/CN.4/1984/12 号文件中，提供资料的机构如下：国际经济和社会事务部、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、世界粮食计划署、联合国环境规划署、联合国人口活动基金、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织、联合国社会发展研究所、开发计划署、联合国志愿人员、拉丁美洲经济委员会、亚洲及太平洋经济及社会委员会、国际劳工组织（劳工组织）、国际复兴发展银行、世界卫生组织、粮农组织、教科文组织、国际电信联盟（电信联盟）、欧洲共同体委员会和美洲国家组织。

6. 在上述文件印发之后从下列组织收到的答复则载于本研究报告的增编中：联合国技术合作促进发展部、社会发展和人道主义事务中心、非洲经济委员会、联合国环境规划署、开发计划署、劳工组织、国际发展复兴银行和电信联盟。

7. 作为辅助性资料来源，秘书长利用了联合国系统内各种讨论会和座谈会的报告和文件、联合国秘书处一些部门、特别是社会发展和人道主义事务中心和联合

¹ 见 A/C.3/37/SR.27-29, 42 和 49; E/CN.4/1983/SR.17-20 和 31; E/CN.4/1984/SR.15-19, 41 和 42。

国社会发展研究所以及专门机构、特别是劳工组织、教科文组织和粮农组织编制的一些研究报告和报告以及一些知名学者的著作。

8. 按照委员会的愿望，秘书长已经作出努力，尽可能考虑到各种各样的社会经济和法律制度以及按照各国家规定、条件和目标所采取的民众参与政策和体制的各种形式。本研究报告举例说明所引用的国家并不是无所不包的。最后，本报告并不与在联合国系统内进行的关于民众参与发展的技术方面和关于与某类人、如妇女、土著居民和移民工人的权利的参与问题的详细研究报告发生重复。根据有关决议和审议得出的一种看法是，本研究报告的基本目的在于对民众参与与促进人权的关系进行全面分析，以及在整个人权范围内将民众参与作为一种权利进行审查。

B. 民众参与的概念

1. 这一概念在联合国形成的过程

9. 要在国际法律文书中就民众参与权利找到一个普遍接受的广泛定义是很难的。然而，这一概念所包含的愿望和问题在所有人类社会一直被认为是根本的。²

10. 下列文件中的一些条款谈到了民众参与的一些方面：1948年的《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》（特别是第1、8和15条）、以及《公民权利和政治权利国际公约》（特别是第1、18、19、21、22、25和27条）。

11. 主要与结社自由和工会自由权利有关的民众参与的各个方面也体现在国际劳工组织的一些公约中（例如，1921年第11号公约，1948年第87号公约，1949年第98号公约和1975年第141号公约）。

² 见E/CN.4/1984/12,第8段; E/CN.4/1984/SR.18,第93段(日本)。

12. 与民众参与密切相关的自决权概念也在各种联合国文件中得到承认，特别是联大第 1514(XV) 号决议和 1803(XVII) 号决议以及上述两个公约中共有的第 1 条。

13. 但上述各文件均未明确说明民众参与权利的总概念。

14. 从历史角度看，“民众参与”这一概念主要是在经济和社会发展战略范围内逐渐形成的。这一概念特别来自于联合国从其成立以来就一直鼓励的社会发展方案和计划。³ 从这些社会发展情况就形成了民众参与的大致概念，以及对于发展的新的方法和战略。⁴ 因此，《社会进步和发展宣言》第五条承认，“社会进步和发展要求对人力资源的充分利用，其中特别包括：……(c) 社会中的一切成员，充分尊重《世界人权宣言》中所表达的基本自由，单独地或通过社团积极参加确订和实现发展的共同目标”。

15. 在联合国第二个发展十年国际发展战略中，联大建议各国政府继续努力，以便使各个阶层的人口充分参与与促进这一十年目标的实现。⁵ 联大建议，在此十年中，采取措施确保人民积极和民主地参加发展的发展中国家应得到国际社会的援助。⁶ 1975 年经济和社会理事会通过了题为“民众参与及其对发展的实际影响”的第 1929(LVIII) 号决议，其中建议成员国政府将“民众参与做为国家发展战略的一项基本政策措施”（第 4(a) 段）。

³ 民众参与曾被描述为“历史现象”（A/37/442，第 5 段）：“一种自政治性社团创建以来就一直存实践中存在的机制”（E/CN.4/1984/SR.15，第 29 段—南斯拉夫）；以及“政府和被统治者分离以来就一直存在的问题”（关于世界情况的报告，联合国出版物，出售品编号：E.82.IV.2，第 162 页）。

⁴ Cf. Marshall Wolfe, "Participation in economic development" Assignment Children, No.59/60, 1962, UNICEF?p.84; Popular Participation as a Strategy for Promoting Community-level Action and National Development (United Nations publication, Sales No.E.81.IV.2), chap.I.

⁵ 联大第 2626(XXV)号决议，第 78—84 段。

⁶ 联大第 3176(XXVIII)号决议。

16. 在联合国第三个发展十年国际发展战略中，联大强调指出应保证全体人口有效参与发展过程的各个阶段。⁷

17. 最近联大第 37/55 号和 38/24 号决议以及人权委员会第 1983/14 和 1984/15 号决议，又着重说明了用于发展领域及其他领域的民众参与这一全面性概念，以及这一概念与促进人权之间的关系。经社理事会认可的人权委员会 1983/14 号决议，对于民众参与“权利”给予肯定。

2. 概念方法

18. 由于各国的经验、条件、要求和愿望差别很大，因此很难定下一个普遍的定义或方法。⁸ 联合国经常强调指出，各国人民有权按照它认为是最适合其政治、经济、社会和文化条件以及愿望的方式，为促进民众参与而通过政策和采取措施。⁹

19. 下定义的另一个难题是，各国人民的社会经济、文化和政治情况变化神速。¹⁰

20. 一些制度似乎着重于提供磋商或利益分享的模式。磋商可定期或不定期举行，涉及的领域范围可大可小。进行磋商可由有政治和经济权利的机构发动，

⁷ 第 35/56 号决议，附件，第 5 1 段。

⁸ E/CN.4/1983/SR.18，第 2 2 段，和 E/CN.4/1984/SR.15 第 5 9 段（南斯拉夫）；A/37/442，第 4 段；TCD/SEM.82/2 第 3 段；《作为一项战略的民众参与……》同上。

⁹ E/CN.4/1984/SR.17，第 2 6 段（秘鲁）；E/CN.4/1984/SR.17，第 1 7 段（国际法律界妇女联合会）；TCD/SEM.82/2，第 9 1 段。

¹⁰ 亚太经社理事会，低收入城市团体社会问题讨论会的报告，一些法律途径，曼谷，1981年2月（SD/WSPUG/9），第 1 3 页；儿童基金会“为了儿童的利益而进行的男女民众参与”（为民众参与的国际讨论会编制的文件，1982年5月17日至25日，卢布尔雅纳），第 3 页；TCD/SEM.82/2，第 9 3 段。

有时在某种情况下，可由整个人口内某些利益集团发起。¹¹

21. 其他方法强调了在政府当局协助下而不是在其领导下，由当地采取主动行动，其目的在于设立有关参与的永久性结构，以便尽量利用现有资源，以最有效的方式对其进行管理以及对此种管理带来的利益进行公平分配。¹²

22. 从另一个角度看，参与政策寻求实现社会协调的新的方法，其特点是整个人口逐步参与对其福利和增长有所影响的所有问题的决策过程（A/38/338/Add. 3, 阿拉伯利比亚民众国）。

23. 有些定义把民众参与视为一个整个的体制，其基础是工人在各个级别以及政治、经济和社会生活各个领域实行自治，而且生产资料为社会所有（E/CN.4/1984/12, 附件。南斯拉夫）。

24. 一些发展中国家已经建立了各式各样的机构，例如印度的 panchayat-raj（A/38/338, 第21—23段），坦桑尼亚的 ujamaa 村，¹³ 肯尼亚的 harambee 机构（地方自助发展活动），印度尼西亚的 gotong rayong, 也

¹¹ 皮特·奥克雷和大卫·马斯丹，《参与农村发展的途径》，国际劳工组织，日内瓦，1984年，第17页及以下各页，基本上将此模式视为一项“动员”战略；另外还有：拉丁美洲经济委员会：“民众参与发展”，社会发展杂志，牛津出版社，第8卷，第3期，1973年；乌马利尔，《农村发展规划》，巴尔的摩，约翰霍普金斯大学出版社，1975年；F. A. N. 利斯克，“以民众参与基本需要为重点的发展规划”，载于《劳工与社会》，日内瓦，第6卷，第1期，1981年；生境：联合国人类住区会议，关于在国家一级采取的建议（A/CONF. 70/S），第28段；《作为一项战略的民众参与……》，同上。

¹² 见E/CN.4/1984/SR. 17, 第22段（Bahá'í 国际社会），论社会发展和地方组织的概念；皮特·奥克雷和大卫·马斯丹，同上，第22—25页，及其中所引用作者；阿利斯泰尔·T·怀特，“社会参与的原因，关于这一论点的讨论”《过继儿童》，编号59/60, 儿童基金会，1982年，第17—18页。

¹³ 《民众参与发展决策过程》，（联合国出版物，出售品编号：E. 75.IV.10），第41页。

门的 al t'awon(地方发展合作社)(E/CN.5/1983/7,第12段),这些机构均注意到了这些国家的具体条件和问题。

25. 尽管各种方法的差别很大,国际社会对于参与这一概念似乎已形成了一致的看法,至少在一些主管发展领域的国际组织内是如此。这些普遍接受的观点可扼要叙述如下。

- (a) 从最广泛的意义上讲,民众参与可视为“公民在各级行政和政权决策中通过各种手段参与政事,从投票到人民参与影响其工作和生活的组织的工作,从工厂和公司至官僚机构和农村合作社”。¹⁴ 此类参与努力之目的在于“集中〔有关人民之努力〕和他们决定集中的任何其他资源,以便实现他们为自己规定的目标”。¹⁵
- (b) 民众参与是促进发展和确保充分行使人权的一个基本手段。¹⁶ 它本身就是一项目的,代表人类的基本愿望。¹⁷ 比如,《科科约克宣言》指出,“社会深深地需要参加为个人本身存在奠定基础的工作,也需要对策划世界未来的工作提供某些贡献”(A/C.2/292 第四段)。实现这项需要是人类尊严的一个基本方面。¹⁸

¹⁴ 《关于世界社会情况的报告》(联合国出版物,出售品编号: E.82.IV.2),第162页。

¹⁵ 行政咨询委员会工作组关于农村发展的报告,罗马,1978年1月26日(UNIO/62(c)Ext.),第9段,引自E/CN.5/1983/7,第29段。

¹⁶ 见E/CN.4/1984/12,附件,第32段(南斯拉夫);A/38/338/Add.1,第50段(联合王国);《实现经济、社会和文化权利:问题,政策,进展》(联合国出版物,出售品编号: E.75.XIV.2),第122段。

¹⁷ 见E/CN.4/1984/12,第26段(联合国人口活动基金);TD/SEM.82/2,第9段;A/37/42,第10段。

¹⁸ 《各国人民的进步》,1967年3月26日, Nos. 33-34,和《人的救世主》,1979年3月4日,和E/CN.4/1984/12,附件第9和10段;亚太经社理事会的,关于低收入城市人群社会问题讨论会报告……,同上,第42页。

- (c) 关于参与的希望和准则应在行动完全自由并充分了解事实情况的人民中表达 (E/CN.4/1984/SR.17, 第17段); 至于各级主管当局, 它们则应在注意到一个民主社会一般利益的情况下, 负责提供一切必须的资料并促进参与结构的发展。
- (d) 参与机构在开展活动时, 应充分尊重人权, 不应有任何歧视, 并特别注意那些迄今未能真正参与的群体。¹⁹
- (e) 从横向来看, 这一词包括参与国家公共生活的所有方面, 并与影响个人的社会、政治、经济和社会事务的所有方面。²⁰
- (f) 从纵向来看, 这一概念涉及发展过程的各个阶段, 特别是下列各主要阶段:²¹
- (一) 关于发展的决策, 这意味着有关的人积极参加项目的鉴别、选择、规划、讨论、拟订和通过;
 - (二) 发展方案的后续活动和评价;
 - (三) 公平分享发展带来的利益。

¹⁹ UNRISD/79/C.14(1979), 第5页和第8页; TCD/SEM.82/2, 第10段; 《民众参与发展决策过程》(联合国出版物, 出售品编号: E.75.IV.10), 第5-6页。

²⁰ E/CN.4/1984/SR.42, 第2段(加拿大); E/CN.4/1983/SR.17, 第52段(法国)。

²¹ E/CN.4/1984/12, 第28段(联合国人口活动基金); E/CN.4/1984/12, 第33段(国际农业发展基金); 联大第34/152号决议。

二、民众参与是发展的重要因素

26. 许多国际文书、联大和经济及社会理事会的决议确认了在尊重人权情况下民众参与发展过程的重要性。¹ 民众参与一直是1970年代期间，许多联合国研究报告²以及在联合国主持下就人口、粮食、生境、环境、妇女和就业等问题举行的许多世界会议的主题。³ 联大根据其第37/55号决议，请人权委员会审议民众参与是发展的一个重要因素之一这一问题。

27. 考虑到所有这些宣言，特别是第37/55号决议，本研究报告载有一节论述这一主题。这样做是符合本研究报告主要宗旨的，根据人权委员会第1983/14号决议的规定的宗旨是，审议民众参与是实现人权的重要因素之一的问题。事实上，越来越多人认识到经济与社会发展是与促进人权的工作相关的。⁴

A. 民众参与和农村发展

28. 1982年在南斯拉夫卢布尔雅那举行的民众参与问题国际讨论会指出，几乎所有发展中国家中的大部分人口均居住在农村。但是又必须指出，极大部分的农村人口不是几乎完全沾不上发展过程的边，就是只能沾上“点滴流出”的一点

¹ 《德黑兰宣言》，第5段（人权：国际文书汇编，联合国出版物，出售品编号C.78.XIV.2,第20页）；联大第2542(XXIV)号决议，《社会进步及发展宣言》，第5条；联大第2626(XXV)号决议《联合国第二个发展十年国际发展战略》，第78和84段；联大第35/56号决议，《联合国第三个发展十年国际发展战略》。

² 例如，《民众参与决策促进发展》（联合国出版物，出售品编号E.75.IV.10）；《实现经济、社会和文化权利的问题、政策和进展情况》（联合国出版物，出售品编号E.75.XIV.2）；E/CN.4/1334,第230-252段；E/CN.5/1983/7。

³ 参阅秘书长分析1970年代世界会议各项决定的共同要点的报告（E/6056/Add.1）；特别是第四章，F节，题为“参与发展过程”第62-64段。

⁴ 例如，参阅E/CN.4/1334。

利益的光。在许多情况下，在制订发展决定时均不与农村的穷人商量。⁵

29. 直到最近人们才承认面临困难的原因是“忽略人的因素”，因此必须努力鼓励未能参与发展的农村广大群众参与农村发展。⁶ 因此，1979年在罗马举行的粮农组织世界土改和农村发展会议指出，如要使农村发展策略颇有成果，只有调动起农村人口，特别是其中处于最不利地位的一部分积极参与并在基层一级组织起来参加设计和拟订政策和方案，并建立行政、社会和经济机构，包括建立合作社以及其他为执行和评价上述政策和方案的自愿组织。⁷

30. 在这次粮农组织大会之后，粮农组织提出了一个基于两项主要原则的反贫穷办法：所有方案均应以通过民众参与取得公正为宗旨，任何方案或外地项目的最终受益人应为农村穷人（A/38/338/Add.1 第100段及以下各段）。

31. 为了推动农村基层一级人口参与农村发展，世界土改和农村发展会议建议各国政府，除其他外，应消除农村居民不能自由组成其自由选择的组织的一切障碍；鼓励设立地方、地区和国家一级工人和农民协会与农村合作社的自治联合会；促进农村发展机构和代表受益者组织之间的密切合作；使农村居民组织有可能在当地参与发展项目的确定、执行和评价。⁸ 在这方面，有人指出“尽管需要一种坚强的政治意志来改变这种剥削和贫穷的状况，但是，除非农村穷人本身组织起来形成一股对抗力量来对抗商人、农场主和贷款人，否则无法改变农村目前这种状况”

⁵ 秘书长关于民众参与问题国际讨论会的报告（A/37/442）第36段；Andrew Pearse 和 Matthias 合著的 "Inquiry into participation — a research approach" (UNRISD/79/C.14)，1979年5月，第28和29页；《民众参与是促进社区一级发展和国家发展的策略》（联合国出版物，出售品编号 E.81.IV.2）第34—42段。

⁶ 参看 Peter Oakley 和 David Marsden 前引合著书，第5页及以下各页。

⁷ 1979年7月12—20日，在罗马举行的世界土改和农村发展会议，WCARRD/REP, 第10页，三；“执行世界土改和农村发展会议行动纲领业务指导方针的关键性原则”粮农组织，罗马，1980年12月11日；“‘农民宪章’：世界土改和农村发展大会原则和行动纲领宣言”，粮农组织，罗马，1981年。

⁸ WCARRD/REP. A, (一), (二), (三), (四)。

(E/CN.4/1984/SR.17, 第77页)。

32. 若干国家的发展政策鼓励民众通过建立合作社和其他自愿协会,参与农村的发展。在收到的各国政府的有关答复中,可以提到的例子有,印度关于乡村行政委员会权力机构的答复(A/38/338,第21-24段),墨西哥关于村社合作社的答复(A/38/338/Add.1,第40段),泰国的答复(A/38/338/Add.1,第48段)的答复,津巴布韦的答复(A/38/338/Add.1,第68段;A/38/338/Add.2,第3段和第4段)。

33. 在这方面,还应提到1975年通过的劳工组织关于农业工人组织的第141号公约和第149号建议。

34. 为了使农村群众的自由组织具有成效,必须同时进行适当的活动,以便向这部分人提供教育和信息。因此,自1970年初以来,世界银行首先在印度实行农业推广训练访问办法,接着又把此项办法推广到孟加拉国、印度尼西亚、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、泰国,最近又推广到东、西非(A/38/338/Add.1,第116和117段)。⁹

35. 劳工组织召开各种会议,进行实地考察、举办训练班,并为满足许多发展中国家农村工人组织,包括农村贫穷阶层的参与性组织的需要编写或翻译各种手册和指南(E/CN.4/1985/10/Add.1)。

B、民众参与和城市发展

36. 1976年在温哥华(加拿大)举行的联合国人类居住会议认为,许多国家经历的问题是由于都市化未受控制,使得城市地区过份拥挤、环境污染、恶化和心理紧张所造成的。如要克服这些问题需要调动必要的资源以便通过全体居民有效地参与规划、建设与合理管理人类住区,以制订出解决办法。¹⁰会议特别建议,应

⁹ 根据这一办法,一个推广工人向若干小组提供咨询,这些小组又向其他小组推广,从而,建立了通常包括500至1,200个家庭之间的信息网。

¹⁰ 《生境报告:联合国人类住区会议,1976年5月31日-6月11日温哥华》(联合国出版物,出售品编号E.76.IV.7),第一章,原则宣言。

在都市地区的人民和各级政府之间建立有效的联系渠道。"¹¹

37. 例如，美国一份关于城市更新的研究报告表明，当地规划者提出一份旨在鼓励郊区居民回到市中心的方案遭到了市区居民的反对。但是，如这些居民参与当地规划，其结果则较为肯定。¹²

38. 荷兰一些大城市着手进行一些有趣的试验，市政府官员和居民组织共同制订某些更新街区的详细规划（E/CN.4/1984/12 附件，第26段）。

39. 许多城市制订的动员、组织、互助和自己管理的政策主要是以城市边缘人口为对象，这些人由外国移民和流动到城里农村居下组成，他们集中居住在贫民区。在这种的集居区里，民众参与是居住、创造就业和发展社会服务的关键因素。¹³例如，1972年—1976年期间，世界银行推行的若干城市发展业务，旨在鼓励穷人在具备有卫生服务设备和基础设施的空地上建造自己的房子，以期通过动员民间储蓄和自己动工，来为低收入城市居民提供象样的住所（A/38/338/Add. 1, 第107段）。

40. 工业化国家的某些大城市设有督察员作为居民和政府当局之间的调解员，其职权包括，例如协助寻找住房，帮助调解居民与行政当局就法律的解释、税收或住房许可方面出现的争端。督察员权力通常提供咨询、调查、调停，向行政当局提出建议，以及在某些情况下，可对司法程序进行干预。¹⁴

¹¹ 同上，建议 E. 5(c)，第77页。

¹² James Q. Wilson “规划与政策：市民参与城市更新”，《城市更新：成绩和存在问题》剑桥，马萨诸塞州，麻省工学院出版社，1966年。

¹³ “参与问题工作文件”，辩论者对 Andrew Pearse 和 Matthias Stiefel 编写 “Inquiry into participation - a research approach” 的评价，由联合国社会发展研究所参与方案的 Selina Cohen，编辑，1980年10月第107页。

¹⁴ “城市环境中的人权”，教科文组织，1983年（城市环境人权问题讨论会报告，巴黎，1980年12月8日—11日），第115—126页（督察员，苏黎士），第127—131页（督察员，巴黎）。

C. 易受害或处于不利地位的群体参与发展

41. 社会进行和发展宣言第五条指出，对人力资源的充分利用包括“保证人口中处于不利地位或边缘地位的那部分人对社会和经济进步享有平等的机会，以求达到一个有效的完整社会”。

1. 妇女

42. 人们往往被提醒注意，提高妇女地位，肯定其尊严和权利与增加妇女参与发展的机会之间基本上是息息相关的。

43. 1954年生效的《妇女政治权利公约》明确承认妇女与男子享有同等权利参与公职。¹⁵ 此后，联大在《消除对妇女歧视宣言》，¹⁶ 在1979年12月18日通过《消除对妇女一切形式歧视公约》¹⁷ 以及其他案文中，表示深信，一国的充分与完全发展、世界的福利与和平事业，均需要妇女与男子同样尽量参加政治、社会、经济与文化生活各个领域。

44. 若干会议请联合国各会员国政府改善妇女地位、特别是农村地区处于最不利地位贫穷妇女的地位，提高妇女对其在社会中目前和将来的作用的认识，确保妇女享有平等受教育和积极地为本国发展作贡献的机会。¹⁸

¹⁵ 联大1952年12月20日第640(VII)号决议。

¹⁶ 联大1967年11月7日第2263(XXII)号决议，序言部分第五段，第六段和第八段。

¹⁷ 联大第34/180号决议。

¹⁸ 尤其请参阅：《国际妇女年世界会议报告，1975年6月19日—7月2日》，墨西哥城，（联合国出版物，出售品编号E.76.IV.1）各章；《联合国妇女十年世界会议报告：平等、发展与和平，1980年7月14—30日，哥本哈根》，（联合国出版物，出售品编号E.80.IV.3和更正），第一章A节及各章；《联合国世界人口会议报告，1974年8月19—30日，布加勒斯特》，（联合国出版物，出售品编号E.75.XIII.3）第14段(h)及各段；《世界粮食会议报告，1974年11月5—16日，罗马》（联合国出版物，出售品编号

45. 许多国家通过了旨在促使承认妇女作为社会的积极和正式成员的各项政策和方案。

46. 例如, 印度全国妇女委员会在总理的主持下, 向中央政府和省政府提供有关采取步骤促使妇女参与发展以及消除经济和社会的不公正、无能和歧视的意见。(A/38/338, 第29段)。

47. 津巴布韦的社区发展和妇女事务部努力消除阻碍妇女参与的法律、文化和政治障碍, 动员人民参加发展项目, 其中强调了群众参与决策过程(A/38/338/Add. 1第58段)。

48. 若干国家的妇女组织获得了公众支持, 经常以资金援助方式对妇女组织活动予以支持。¹⁹

49. 根据联合国妇女十年世界会议决议, 联大决定在1985年联合国妇女十年结束时, 召开会议, 来审评实现妇女参与和积极参加发展过程各个部门与各个阶段的目标的进展情况。²⁰

2. 青年

50. 联大第34/151号决议将1985年订为国际青年年: 参与、发展、和平”。²¹ 为此制订的措施和活动方案规定在国家一级和国家以下一级的青年参与, 并订立国

¹⁸ (续)

75. II. A. 3) 各章; 《土改与农村发展世界会议报告, 1979年7月12—20日》(WCARRD/REP), 各章, 《联合国科学和技术促进发展会议报告, 1979年8月20—31日, 维也纳》(联合国出版物出售品编号E.79.I.21), 各章。

¹⁹ 参阅A/38/338/Add. 4(德意志联邦共和国); E/CN.4/1985/10/Add. 1(加拿大)。

²⁰ 1980年12月11日第35/136号决议。

²¹ 关于本问题还可参阅: 青年在促进并保护人权中的作用问题讨论会的报告(ST/TAO/HR/39), 第16—19段, 92段及以下各段; 关于青年与人权问题讨论会的报告, 圣雷莫(意大利), 1973年(ST/TAO/HR/47); 以及联大强调利用青年的精力、热情和创造能力的一些决议(32/134, 33/7, 34/151, 35/126, 36/28, 37/48, 38/22)。

家优先事项，以期鼓励青年积极参与有关发展的政策和决定。²²

51. 1983年在联合国各区域委员会与社会和人道事务中心合作在非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲和中东举行的区域会议的共同结论认为，应承认青年作为社会负责成员参与各级活动的重要性和好处。²³

52. 各国政府的答复广泛说明了旨在鼓励青年参与发展的各种方式：例如，青年团体、训练、体育、娱乐方案（A/38/338/Add. 1第60段、津巴布韦），和校外青年志愿服务活动（A/38/338/Add. 4，第18段，德意志联邦共和国）。

3. 老龄人

53. 教科文组织一份研究报告指出，²⁴

“越来越多的国家……由于寿命延长，传统家庭和社会结构随着削弱，新年龄组进入工作年龄，在某些社会里老龄人面临受排斥，受困扰的问题所产生的影响变得日益严重”。

54. 特别是鉴于老龄人越来越感到孤独，1978年联大决定，举行一次关于老龄问题的世界大会，作为推出一项国际行动纲领的论坛，旨在保证老龄人有机会对他们本国发展作出贡献。²⁵

55. 老龄问题世界大会通过原则，²⁶特别宣布：

老龄人在精神、文化以及社会和经济上对社会作出贡献是宝贵的，应该承认老龄人所作的这些贡献，并应进一步促使老龄人作出这种贡献（原则(e)）；老年人应积极参与制订和执行政策，包括那些与他们特别有关的政策（原则(f)）。

²² A/36/215第27—29段；A/38/338/Add. 1，第77段（国际经济与社会事务部）。

²³ 《社会发展简讯》，第19号，1983年7—12月，第30—35页。

²⁴ 《展望未来》，教科文组织，1977年，第264页。

²⁵ 第33/52号和35/129号决议。

²⁶ 《老龄问题世界大会报告，维也纳，1982年7月26日至8月6日》（联合国出版物，出售品编号E.82.I.16）。

56. 老令问题世界大会,除其他外还认为,应该鼓励老令人参与发展医疗保健和保健服务(建议9),老令人应该在政治、社会文化和教育领域参与政府和其他决策进程(建议29),应该方便老令人参与经济生活(建议37)。

57. 联大第37/51号决议认可了老令问题世界大会一致通过的《老令问题国际行动计划》。²⁷

4. 残疾人

58. 1976年联大宣布1981年为“国际残疾人年;”²⁸此后这个主题扩大为“充分参与和平等。”²⁹ 国际残疾人年世界行动纲领是根据使残废人得以平等机会和充分参与社会发展的原则制定的(A/37/351/Add.1和Corr.1附录,第八节)。宣布1983—1992年为“联合国残疾人十年”,以期实施残疾人的世界行动纲领。³⁰

59. 关于国家一级措施,秘书长的报告指出,几乎所有国家都对关于残疾人的现行法律进行了审查,其中有些国家通过新的行政和法律措施来消除对残疾人采取歧视性做法;残疾人组织参与立法活动的事日益增加;若干国家发起宣传运动,以提高公众对残疾人问题的认识,有助于使残疾人充分一体化充分参与社会活动(E/CN.5/1983/13,第10段和第12—15段)。

²⁷ 可参阅1983年5月26日经济及社会理事会第1983/21号决议,及秘书长就老令问题初步工作的说明(E/CN.5/1983/12)。

²⁸ 联大1976年12月16日第31/123号决议。

²⁹ 联大1978年12月20日第33/170号决议和1979年12月17日第34/154号决议。

³⁰ 联大1982年12月3日第37/53号决议。

三、民众参与同促进人权的关係

60. 民众参与同促进人权之间的关系是复杂的。在本研究报告中，我们将仅探讨这一相互作用的几个重要方面；(a) 自决权，(b) 各种公民权利和政治权利以及(c) 各种经济、社会及文化权利。

61. 为了一目了然起见，我们把这一主题按权利和权利组分列讨论；但是必须牢记的是，所有各种人权都是不可分割的，联合国大会经常指出这一点。我们也不妨从一开始就强调指出，民众参与同促进人权之间的关系往往是相互性的：如果要实现真正的参与，就必须尊重某些权利；反过来说，参与的程度越普遍，对基本权利的认识越深，从而要求制订体制方面的保障措施以保护这些权利的呼声也就会越强。

A. 民众参与同自决权之间的关系

62. 从政治、经济、社会及文化等观点来看，联合国一直很强调自决权的基本性质，特别在两个公约共有的第一条中以及在联大第1514(XV) 号和第1803(XVII) 号决议中。联大和人权委员会都不止一次把自决说成是有效执行所有人权的一个先决条件。¹

63. 由于自决权问题一直是受到联合国彻底认真研究的议题²，本报告不深入探讨它，这里主要研究一下民众参与同自决之间的某些关系。

64. 如某些答辩所指出的³，这些关系都很密切，而且在自决进程中的各个阶段都显示出这些关系。

65. 关于自决行动之前的阶段，《联合国宪章》关于国际托管制度的第七十六

¹ 见，例如，联大第32/14号决议；E/CN.4/SR.1389，第10段。

² A. Cristescu 所著，《自决权：关于联合国文书的基础的历史发展与目前发展》（联合国出版物，销售编号 NO. E. 80. XIV. 3）；H. Gros Espiell 著，《自决权：联合国决议的执行情况》（联合国出版物，销售编号 NO. E. 79. XIV. 5）。

³ 见第 A/38/338/Add. 1 号文件（联合王国，津巴布韦）及第 A/38/338/Add. 2 号文件（澳大利亚）。

条(丑) 将该制度的基本目标之一订为“以适合托管领土居民自由表示之愿望”，增进其趋向自治之逐渐发展。关于非自治领土问题，宪章第七十三条(丑)规定，对此种领土负有管理责任的会员国应承担发展自治以及适当注意其人民的政治愿望的义务。

66. 根据宪章第八十七条的规定，托管领土之居民可以向联大和托管理事会提交请愿书。同样，关于全面执行《给予殖民地国家和人民独立宣言》的行动计划(联大第35/118号决议，附件)，请《宣言》执行情况特别委员会“继续审查各殖民地领土人民以及知悉那些领土状况的非政府组织代表和个人以口头或书面表示的意见(第17(d)段)。”这样，有关的个人和机构就有机会参加旨在评价并加速实现自决的进展的国际监督。

67. 由有关各方来参与实际的自决程序的问题是联大多项决议的议题和普遍的作法。早在1952年，联大第637A(VII)号决议就建议各会员国为根据有关人民自由表示的愿望行使非自治领土人民的自决权提供便利条件。这些人民的愿望最好在联合国的主持下通过公民投票或其他公认的民主方式表达。

68. 联大第1541(XV)号决议谈到了非自治领土居民可以行使自决权的三种方式。非自治领土可：作为一个主权独立的国家；与独立国自由结合；与独立国合并。但在所有情况下，都应通过有资料为据的民主步骤来作出选择。这种选择应公正地进行，以成人普选制为基础。如有必要，联合国可对这些活动进行监督。

69. 实际上，行使自决的作法五花八门、各式各样。一般的选择是以成人普选制为基础的公民投票。有些情况则由联合国加以监督。例如，喀麦隆、多哥、卢旺达以及布隆迪，都是这种情况。在有些领土，如1979年在多米尼加，人民的愿望是通过当地议会的投票间接表达的，然后由殖民当局批准⁴。其他几个领土，如西伊里安湾，是根据特别的意见征询办法来行使其自决权的。

70. 一旦取得政治独立，有关人民必须继续结社，以行使自决权，因为尽管独立有种种表现形式，但它往往易于受到挑战，因此，必须不断加以加强和保护。因

⁴ 《1977-1978年人权年鉴》(联合国出版物，销售品编号NO. E.81.XIV.1)，第199页和200页。

而，澳大利亚政府认为，自决权的应用“是个过程，其间需要按照《国际公民和政治权利公约》第25条的规定履行公众参与民主的原则，特别是参加经常性的自由公正选举”（A/38/338/Add. 2）。

71. 公民在独立后继续参与，从经济方面来说也是必要的。津巴布韦政府对这一点强调如下：“在独立的时候，只有政治权力转交到大多数。经济权力仍保留在控制着大部分生产工具的少数人手中。按照新政府的社会主义平均原则，必须建立一个新的社会和经济秩序以适应绝大多数的愿望。”（A/38/338/Add. 1, 第54段）。这种新秩序的一个主要方面就是民众参与影响其生存的经济活动。

72. 这简短的几句话证实，人民通过涉及民众参与的民主过程来行使其自决权可以作出有效的贡献，从而有可能避免故意妨碍议案的通过以及克服政局困难。⁵

B. 民众参与同某些公民和政治权利之间的关系

1. 发表意见和传递消息的自由

73. 《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》的第19条承认人人有权持有主张，不受干预，以及有寻求，接受和传递各种消息和思想的自由而不论国界，也不论口头的，书写的，印刷的，采取艺术形式的，或通过他所选择的任何其他媒介。教科文组织宪章的缔约国信奉“无限地追求客观真理、自由交换思想和知识”，明确表示其决心“要发展和增强各国人民间的交流手段，并利用这些手段来增强相互了解以及更真实地了解相互的生活。”⁶

74. 在自由发表意见和传递消息同民众参与之间有着密切的关系。只有通过了解有关他社区内人的尊严及其基本人权的消息和思想，才能增强参与公众事务的动机。此种觉醒很少，如有的话也完全是自发的。它需要从社区外部得到某种

⁵ 见《世界人权宣言》的序言部分，第三段。

⁶ 见《多种声音，一个世界》，教科文组织研究交流问题的国际委员会的报告（巴黎，教科文组织，1980年），特别是对有关自由发表意见和传递消息各个组成部分的分析，第三部分，第一章。

刺激。对于发展中国家小而孤立的农村社区来说，尤其如此。⁷

75. 在这一方面，值得注意的是，开发计划署为了接近穷人以及调动加强民众参与所需的能力和资源而支助的一项活动是在马里设立“声音图书馆”。这种图书馆主要是为文盲而设的。录音磁带是在当地用人民自己的语言、并由他们参与录制，这些带子取代了书籍。这种以农村为基地的“图书馆”不仅使基层人民交流传统的知识，而且还为通过传递为发展目的的传统和现代资料来为大规模发展教育事业提供了一种工具。⁸

76. 在参与机构和参与进程扎下根之后，需要进一步加以加强，并通过不断提供有关公共问题和政策的真实资料而给予指导。民众参与的一个主要先决条件是，一定程度的自治或开放自治，并且要求得到有关地方、国家和区域等的行政管理方面的资料。在这一方面，有几国政府报告最近颁布了一些法令，大为增加公民得到行政管理资料的机会。例如，奥地利（1973年的联邦部法令），（A/38/338/Add.2, 第4段）和荷兰（1978年的治理开放法），（E/CN.4/1984/121附件, 第21段），就是这种情况。这类立法的第一批例子之一是，美国的《自由发表意见法》（1966年），该法令在1974年得到修正和扩大。

77. 关于国家事务的资料应通过各级社会并在所有社区内加以传播。另外，有关地方的资料也必须在各个社区之间以及在每一个社区内进行交流。⁹ 在这方面，一般认为，少数人集团应有机会发表其不同意见，因为压制此种意见可能会是与社会动态相违背的，是与国家生活中的理想变化和更新相违背的。¹⁰ 自由发表意见和传递消息意味着，应提供交流意见的各种媒介，而且公民们可自由作出选择。

⁷ 关于这些问题，请参看，例如，《民众参与发展决策》（联合国出版物，销售品编号：NO.75.IV.10），第38—53页。

⁸ 开发计划署提供的资料，见E/CN.4/1984/10/Add.1。

⁹ 关于与发展中家人权有关的特别问题的讨论会（ST/TAO/HR/36），第105段。

¹⁰ Peter Jambrek 所著，《作为人权和作为行使人权手段的参与》，（教科文组织，人权与和平司，1982年）第49页。

这一权利另可解释为可防止国家事先对新闻和舆论施加种种限制。¹¹

78. 发展中国家由于通讯技术不足，文盲率很高，缺少资金和专门知识，因此，传递消息是不相当大的问题。教科文组织一向强调有必要提高发展中国家传递消息能力和改善资料和交流。¹²

79. 发展中国家参与运动的目标之一是，推广适合当地条件的低成本，广泛使用的消息的技术。例如，据报导，玻利维亚，博茨瓦纳、中国、印度、马里、墨西哥、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、坦桑尼亚以及泰国的社区一直在推广诸如墙报、海报、地方无线电发射机、旅游信息装置以及录音机等技术。¹³

80. 如不交流思想和消息民众参与就无法得到发展，但反过来说，参与运动则可通过其各种组合和联合，在刺激统治者与被统治者之间以及所有各社区之间的资料交流发挥很大的作用。人民越是认识到其权利并想要创造自己的未来，越要求得到更多关于公共事务的资料，并要求提高情报的准确性。在某种程度上，这与工商企业向其股东、工人以及公众透露资料的情况是相似的。

81. 此外，参与运动对增加和改进基层在所有政治，经济和文化活动中向决策一级提供资料方面，作出了重大贡献。

¹¹ 例如，见，Hernán Santa Cruz 所著《对政治权利方面歧视的研究》
(联合国出版物，销售品编号 NO. 63.XIV2)

¹² 《多种声音，一个世界》。

¹³ 同上，第二部分，第一章，第5节。

2. 和平集会与结社自由¹⁴

82. 民众参与的愿望首先表现于大小规模的集会。这种集会通常导致组成较为永久性的集团和协会。

83. 在当今世界中，行使自由集会权的人似乎越来越多。看起来，人们现在比以往更多地利用有组织的示威，来支持各种事业，并使公众的看法表达出来。¹⁵

84. 1978年9月18日至29日在日内瓦举行的关于国家和地方促进和保护人权机构的讨论会（ST/HR/SER.A/2）以及一些联合国的报告和研究¹⁶都审议了各政党及类似政治集团在促进人权方面的作用。例如，审议中指出，各政党，不管是执政党还是在野党，都可以协助促进为进一步行使人权而进行的改革。任何制度下的党派都处于独特的地位，能够根据人民的愿望将希望变成具体的建议。政党还可以作为教育方面的重要机构，通过这种机构可使公众认识到他们的权利和责任。

¹⁴ 关于这些问题，请参看，例如，关于自由结社讨论会的报告，伦敦，1968年，6月18—7月1日，（ST/TAO/HR/32）及劳工组织一系列的研究和报告，包括《劳工组织关于自由结社的原则、标准和程序》，（日内瓦，劳工组织，1978年），以及 Guy Caire 所著的 *Liberté Syndicale et développement économique*（日内瓦，劳工组织，1976年）。

¹⁵ 见A/38/338/Add.2（新西兰）和E/CN.4/1984/12，附件，第21段（荷兰）。荷兰新普遍承认有组织的示威的价值宪法。该宪法于1983年2月17日生效，它明确提到，除去诸如自由集会和自由结社这些传统权利外，示威的自由也是一种根本权利。

¹⁶ 见，例如，《关于发展中国家人权问题讨论会的报告》塞内加尔，达喀尔，1966年2月8—22日（ST/TAO/HR.25），第153—169段；《关于参与地方行政作为促进人权的手段的讨论会的报告》，匈牙利，布达佩斯，1966年6月14日—27日（ST/TAO/HR/26），第55、76、90和114段。

85. 雇主组织和工人组织在促进就业和劳工领域的人权方面，在发展和谐的劳资关系以及在促进发展方面起着十分重要的作用。各项国际文书，特别是劳工组织的文书¹⁷都充分认识到这一作用，而且各国际论坛都审议了这一作用。¹⁸

86. 工会行动采取的方式视各种不同的社会经济和政治制度而有所不同。这些行动包括，例如¹⁹：参加为保证尊重工人权利而对工业活动的控制；提供某些社会服务；通过集体讨价还价拟订集体劳工协定这样一种灵活的、日趋重要的法律制订程序；参与调停劳工争端；以及参与制订发展政策和社会立法。

87. 劳工局的标准制定机构以及那些担负执行劳工标准的机构，特别是劳工局公约和建议执行专家委员会以及劳工局理事会自由结社委员会，已制订出一系列基本原则，其中包括²⁰：承认参加组织的权利；不经事先批准设立组织；工人和雇主自由选择设立自己的组织；行政管理、活动及方案或组织；各种组织组成总会，以及国际联合会；组织的解散和暂停；保护不受反工会的歧视；集体讨价还价的权利；以及工会权利和公民自由。

88. 有些国家工会演变的一个重要因素似乎是妇女参加工会的比例不断增加。虽然，尚未在国际上按区域、国家及职业比较妇女参加工会的概况，但是似乎妇女工会活动家的数目，在某些国家妇女占多数的职业中已翻了一番，甚至翻了两番。²¹

¹⁷ 特别参看《经济、社会、文化权利国际公约》第8条，《公民权利和政治权利国际公约》第22条，以及劳工组织第11、84、87、91、94、98、135、149号公约。

¹⁸ 见，例如，联合国各人权讨论会的报告，ST/TAO/HR/21，第158—159段；ST/TAO/HR/25，第170—179段；ST/TAO/HR/26，第69段；ST/TAO/HR/36，第66和67段。

¹⁹ 见，例如，ST/TAO/HR/31，第118段，以及德意志民主共和国的答复（E/CN.4/1984/12/Add.1，第6段）；联合王国（A/38/338/Add.1，第51段），奥地利（A/38/338/Add.2，第10—11段）以及比利时（A/38/338/Add.2，第27段）。

²⁰ 见，例如，《劳工局的原则、标准和程序……》。

²¹ 《参加工作的妇女》，1984年第一期，劳工局，日内瓦。

89. 另一方面，自由结社——不管其表现为劳工工会、合作社、互助会，还是其他联合会——似乎仍须加强，特别是对那些最需要联合起来的广大农村和城市贫民来说，更是如此。

90. 例如，教科文组织最近召开的城市地区人权讨论会²²指出，边远地区的城市贫民设立各种联合会，这是具有极其重要的意义的。此种联合会可发挥多种作用：它们可作为自我表达交代的一种渠道，在当局与公民之间起调解作用，而且它们还可弥补公共社会安全制度方面的不足。

91. 关于农村贫民，劳工组织²³和粮农组织²⁴在70年代末出版的研究报告都对下一情况表示关注：即绝大多数贫苦的农村工人、尤其是发展中国家的贫苦农村工人未能充分组织起来或者根本未组织起来。即使结社自由受到法律的承认，这一自由也常常不能通过各种规定和追诉程序获得有效的适用。²⁵

92. 某些发展中国家政府提供的资料证实了农村参与问题的严重性，强调了最近为发展农村结社而作出的种种努力。例如，在印度，政府方案重新以通过乡村行政委员会体系领导下的各种协会来动员和支持人民有组织地参与执行方案（A/38/338，第21—24段）。在墨西哥，农民参与社会的渠道是通过生产者协会、合作社以及其他将他们联合起来以作出共同努力来实现综合农村发展的组织（A/38/338/Add. 1，第40段）。泰国政府目前的农村发展政策鼓励人民尽可能解决自己的问题（A/38/338/Add. 1，第48—49段）。虽然，人民起初在适应新的参与方式方面有困难，但据该国政府报告，此种问题已逐渐减少，而且人民已开始对农村发展政策产生亲切之感。

²² 《关于城市地区人权讨论会的报告》，教科文组织，巴黎，1950年12月（SS-80/CONF. 807/9），第17页。

²³ 劳工组织ACRD IX/1979/III号文件。

²⁴ Bernard Van Eck 所著《贫民参加农村组织》，粮农组织，罗马，1979年。

²⁵ 同上，第62页。

93. 最近几年, 自愿结社的范围和作用大有扩大和多样化的趋势。除了诸如政党、工会及宗教团体这些传统的组织之外, 现在又有了新的、而且往往活力很强的参与形式。这些形式都是围绕某些特定条件或以某类问题为中心的。例如: 妇女组织、青年团体、老龄人联合会、地方人民的组织、环境保护团体、消费者联盟等等。²⁶

3. 参加管理公务的权利

94. 根据《世界人权宣言》第21条规定, 民众参与的权利指, 司法和政治机关应使所有公民都能自由而积极地参加为政治团体奠定宪法基础, 决定各种机构的范围和目的, 为其选出首领, 以及管理国家。

95. 通过所有公民的直接投票来参加管理公务, 这种根据古希腊民主为模式的永久性程序存在于某些国家, 特别存在一些小政体中, 例如, 瑞士某些州乡镇的公民投票。然而, 许多国家的宪法都规定, 按照各种方式, 就某些公共政策方面的问题进行公民投票。²⁷ 组织公民投票的权利一般说来均为政府的执行机关或立法机关所有。但在某些法律制度下, 如在瑞士, 人民可以发起公民投票。

96. 绝大多数国家的宪法都规定, 政府各级行政机构和(或)立法机构的人员均应通过选举选出, 人民则以此方式间接参与政事。

97. 有些国家为了确保立法机构在其组成中反映出社会的社会结构, 以保证各阶层人士均可参与政治方面的决策, 因而采取了包括法律和规章在内的各种措施。例如, 德意志民主共和国规定, 在人民议会的代表中, 65%应为工人和雇员、10.4%为合作社农民, 24.5%为知识分子(A/CN.4/1984/12/Add.1, 第14段)。在另一个政体中, 印度宪法规定, 联邦议会应为某些处于不利地位的社会团体的代表保留一些席位。

²⁶ 在其答复中就这些结社提出报告的政府(A/38/338及Add.1-4和E/CN.4/1984/12)包括印度、南斯拉夫、联合王国、比利时、新西兰和德意志联邦共和国。

²⁷ 见, 例如, A/38/338/Add.4, 第2段(德意志联邦共和国)。

98. 除了宪法规定外, 各国政治制度的一个根本问题是, 如何促进治理者与被治理者之间的真正联系, 以及如何使政府尽可能经常直接地向人民说明其施政方针。如在联合国社会发展研究所在一份研究报告(UNRISD/79/C.14)中所指出的, 不论宪法保证措施有多么先进, 但实际的政治参与程度可能受到与农村出身或民族血统、社会经济地位、宗教派别或其他条件有关的各种因素的限制。根据该研究报告, 在有些社会中, 传统的政治协商形式并未被现代的参与技术所取代, 因而变得陈旧过时。

99. 阿拉伯利比亚民众国政府在其答复中指出, 其制度规定将一切权利交给人民, 让他们通过基本人民大会、人民委员会以及各种联合组织和工会, 参与管理一切政事、经济、社会和文化事务(A/38/338/Add.3, 第1段)。

100. 为了改善政府与公民之间的联系, 有些国家的(如古巴)、(E/CN.4/1985/10/Add.1), 法律规定代议制机构的议员定期有系统地向选民说明其工作情况。有些国家规定, 起码在地方一级, 可以罢免当选的官员立法机构或的议员。²⁸

101. 政府常常可以酌情就公共政策的各个方面, 包括发展计划, 召集某些团体和社会部门进行磋商。²⁹ 就所审议议题的深度、响应者人数以及对政府政策的影响而言, 此种协商五花八门, 彼此各不相同。据墨西哥政府报告, 1983年该国通过“民众讨论会”就拟议的发展计划进行了一次重大协商。该次协商帮助确定了国家的发展优先次序, 结果扩大了同政府交流的渠道(A/38/338/Add.1, 第17-25段)。

²⁸ 关于作为促进人权手段而参与地方管理讨论会的报告(布达佩斯, 1966年) ST/TAC/HR/26, 以及有关的背景文件; E/CN.4/1985/10/Add.1 (苏联)。

²⁹ 见, 例如: A/38/338, 第10-12段(印度), A/38/338/Add.1 (墨西哥)及A/38/338/Add.2 (新西兰), E/CN.4/1983/12 附件, 第24段(荷兰)。

102. 在类似情况下，印度的发展计划强调全体人民以及诸如乡村行政委员会，市政府这些各种团体以及各地方机构进行充分协商以拟订发展措施（A/38/338，第10—12段）。

103. 在不少国家中，有些利益团体的代表参加公共咨询机构处理各种问题，例如，提高妇女地位，环境保护，消费者的问题或其他较为具体的问题。³⁰ 看来，法律越来越规定在作出决定之前，征求这些机构的咨询意见。

104. 为了实现有意义的参与，除了由政府召集的协商之外，各国人民应有权且必须受到鼓励，提出建议和政策。请愿权是某些国家宪法体系很早就已确立的一个特点。³¹ 原先，请愿问题是由政府酌情处理的，但目前越来越多国家的法律规定政府必须对这些问题作出结论。³² 这一权利不仅可由个人单独来行使，而且越来越多地由各种各样的自愿性团体通过开展运动利用群众请愿、出版宣传品和定期刊物、公开展览和游行示威等形式来行使。³³ 在本节上文已提到，瑞士及其他几个法律制度规定人民有权通过倡议来举行公民投票。

105. 另外一种自下而上制订政策的方法是，由各团体代表提出有关公共咨询机构的建议。³⁴

106. 在鼓励人民充分利用这些同政府进行交流的渠道方面，各种机构和团体，包括政党、工会、宗教运动、妇女组织、青年团体、选民、联盟、人道主义协会、农业合作社及协会以及日益增多的其他部门的团体都发挥了重要的作用。例如，据新西兰政府报导，诸如农民联合会这样的大团体实际上同政府成了“伙伴关系”，它们的行动成了“政府工作的延伸部分”（A/38/338/Add. 2，第18页）。

³⁰ 见，例如，E/CN.4/1984/12，附件，第24段（荷兰）。

³¹ 见，A/38/338/Add. 2，第3段（奥地利，1867年根本法）。A/38/338/Add. 4，第2段（德意志联邦共和国，根本法）。

³² 见，例如，E/CN.4/1984/12/Add. 1，第12段（德意志民主共和国）。

³³ 例如，E/CN.4/1984/12，附件第19段（荷兰）。

³⁴ 见，例如，A/38/338/Add. 2（新西兰）和E/CN.4/1984/12，附件（荷兰）。

津巴布韦鼓励设立诸如妇女团体和农村合作社这类自愿结成的组织，其目的主要是为了促进地方一级与国家一级的活跃的民主（A/38/338/Add.1）。在苏联，集体工作法赋予这些机构讨论和决定公共事务的广泛权利（E/CN.4/1985/10/Add.1），特别是：与人民代表苏维埃和地方苏维埃进行协商的权力；向后者提出建议的权利；为各个公共机构和法院提出候选人；听取某些代表和法官的报告。

107. 有几个国家的政府采取了旨在将决策权下放和扩大地方当局权限的措施。³⁵ 地方一级——即城镇、村庄、区、公社或居民区——提供一种条件，使尽可能多的人通过公共集会和组织最直接有效地参加实际的集体活动，共同审查和评价所取得的进展，然而在国家一级的负责官员与人民之间存在着很大的社会差距。³⁶

108. 南斯拉夫政府报告，该国宪法载有社会主义自治的原则，而且这一原则一贯应用于政治方面以及所有社会经济关系方面。现已建立了一个自治机构网，使每个人都可以参加管理劳工协会，地方社区，以及中央政治和经济机关。自治同政府当局既不是毫无关系的平行关系，也不相互冲突。根据南斯拉夫的经验，这两个概念是相互关联的，其目的是为了每一个工人都应成为政治决策的一个中心，而政府当局本身则成为社会主义化（E/CN.4/1984/12，附件，第42—45段）。

³⁵ 见，例如，E/CN.4/1984/SR.17，第136段（法国）；E/CN.4/1984/SR.18，第100段（卢旺达）；A/C.3/37/SR.29，第23段（孟加拉国）；A/38/338/Add.1，第25段（墨西哥）；A/38/338，第14段（印度）；A/38/338/Add.4第4段（德意志联邦共和国）；A/38/338/Add.2（新西兰）；E/CN.5/1983/7。

³⁶ 《民众参与发展方面的决策》，同上，第二章，第29段及以下各段。

C. 民众参与同某些经济、社会和文化权利之间的关系

1. 有关就业和工作的权利

109. 1982年出版的《关于世界社会状况的报告》³⁷强调，在过去10年中，虽然经济衰退和失业增加对工会活动造成了暂时的消极影响，但民众参与其工作管理和分享其工作收益的情况有了增长。从长远着眼，知识的普及和教育的进展以及雇主对雇员的传统形式的权威的削弱都有利于民众参与有关其工作的决策。卢布尔雅那讨论会认为，劳动人民参与其工作管理，既提高了他们自身的尊严，同时也促进了发展(A/37/442，第50、51段)。

110. 正如劳工组织经常指出的那样，充分行使工会自由是确保工人有效参与对其从事劳动有影响的各种决策的一个极为重要的因素。³⁸ 工会的作用正日趋多样化，其中可包括：³⁹ 起草集体劳工协定；参与监督乃至管理各项工业活动；参与有关劳资纠纷的调解程序；管理某些社会服务；参与制订发展政策和社会立法。

111. 在越来越多的国家中，有一种基本的参与形式已经由法律加以规定或已实际被采用，这就是在雇主或雇主组织同一个或多个作为代表的工会之间就工作条件进行集体谈判，而其目的不仅是为了解决劳资纠纷，而且也是为了协调几乎所有工作领域中的社会成员的利益和愿望。⁴⁰

³⁷ 联合国出版物，销售品编号E.82.IV.2，第十一章，第162-164页。本问题的整体情况见劳工组织关于就业政策的报告(报告六(I)，第六十九届国际劳工大会，1983年)和关于结社和集体谈判自由的报告(公约和建议执行情况专家委员会的总调查，报告三(4B)第六十九届会议，1983年)以及劳工组织的答复(A/38/338/Add.1和E/CN.4/1985/10/Add.1)。

³⁸ 例如，可参看劳工组织《结社和集体谈判自由》(报告三(4B)，1983年)。

³⁹ 例如，可参看A/38/338/Add.1，第51段(联合王国)；A/38/338/Add.2，第10、11段(奥地利)和第27段(比利时)；A/38/338/Add.4，第7-9段(德意志联邦共和国)。

⁴⁰ 劳工组织，《就业政策》(报告六(I)，第12页)；A/38/338/Add.2，第4-12段(奥地利)和第29-31段(比利时)。

112. 可通过双方或三方协定根据惯例来确定哪些组织可担任代表，或由法令性条款加以规定，要求雇主对符合某些条件的一个或多个组织给予承认。有些立法规定，只有代表有关部门工人人数的某一比例或绝对或相对多数的组织才有代表某一类工人进行谈判的专属权利。⁴¹

113. 通过这类谈判可达成集体劳资协议，从而确定雇主和工人之间的个别关系和集体关系。这些协议可涉及一种企业、一个部门或一个或多个活动领域。可由主管当局以法令形式将这些协定作为有拘束力的法律条款扩大适用于有关经济部门或行业的所有雇主或工人乃至不属于签署协定的代表性组织的雇主或工人。这些协定大多涉及确定工资标准，但范围更广一些，还涉及工作条件、保护工人不受合理化措施和经济危机不利影响的问题以及健康问题、劳动场所的卫生和适合工人作息的问题等。

114. 对各国的个别企业一级的参与结构进行的一项调查表明，参与形式主要有三种。⁴²

115. 在一些国家中，以自愿的形式或通过立法或全国性协定而设立了工厂理事会或委员会。其职权范围下至仅是了解情况和征求意见的权利，上至参与监督并有时参与管理有关企业的某些活动的权利。其职责首先包括关于就业、工作条件、

⁴¹ 劳工组织，《结社和集体谈判自由》（报告三（4B），1983年），第286及以下诸段。

⁴² 劳工组织1981年在日内瓦出版的一份题为《工人参与企业决策的情况》的研究报告对此问题进行了全球范围的深入探讨。并可参看国际劳工研究所出版的《研究汇编》中的各项研究报告“劳工对企业管理的参与”，第30号（波兰）；第32号（德意志联邦共和国）；第34号（法国）；第35号（Spain）；第58号（联合王国）；第67号（澳大利亚）。

人事政策的问题，有时也涉及本企业的经济发展问题，此外还包括与它们有关的某些社会和文化问题。⁴³

116. 在经理制、共同决策制或共同管理中，⁴⁴ 工人代表是受雇企业的监督机构或董事会的正式代表。参与的有效性各不相同，依分配给工人代表的表决权所占比例以及差别很大的社会经济和文化因素而定。

117. 在自治制度中，⁴⁵ 有关企业管理的权利交给了全体工人。工人根据其自行选择的程序行使其决策权：采取全体职工大会或其他的直接参与形式（如全体工人投票）或通过工人理事会等经由选举产生的机构间接行使。原则上，涉及规划、投资、资金筹措、特别是经理人员的任命的的基本决定系由自治机构作出。

⁴³ 劳工组织《工人参与……》第137—154页各段。例如，在奥地利，凡雇用人数超过5名的公司均需设立工人理事会，其成员由选举产生。其职权的详细情况见A/38/338/Add. 2第5段。在比利时，对雇用工人达100名左右的经营实体也有类似规定，其权利包括了解情况、征求意见、管理和监督（A/38/338/Add. 1第3—12段）。

⁴⁴ 劳工组织《工人参与……》第83—128页各段。并参看“La contribution coopérative aux problèmes de la participation, du contrôle ouvrier et de l'autogestion”，载于1978年6月—9月第二届国际自治大会 Autogestion et socialisme No. 41—42第247页A. Antoni 所著文章。

⁴⁵ 劳工组织《工人参与……》第49—75页；E/CN.4/1984/12。附件南斯拉夫）。

118. 有迹象表明, 这类形式的工人参与有时会遇到一些困难, 因为工人宁可同管理人员保持距离, 从而保有反对决策的充分自由。⁴⁶

119. 在南斯拉夫, 建立在生产资料社会主义所有制基础上的自治是宪法规定的一项基本人权, 这一原则的执行形式是联合工人组织, 这些组织在法律、经济和技术方面享有完全的自主权。从这一意义上看, 工人自己在规划、生产、资金筹措和收入使用的一切方面作出决策, 并使他们的活动与从事生产性劳动的其他人员的活动取得协调。在该国, 公、私部门参加自治体制的工人分别为5.80万和300万名以上(E/CN.4/1984/12, 附件, 第46-48段)。

120. 在苏联, 关于劳动合作社和加强其在企业、机构和组织管理中的作用的法律经过广泛征求意见后于1983年8月1日生效。根据这一法律, 在生产资料社会主义所有制和中央计划的范围内, 劳动合作社在国家的政治、经济和社会生活中行使广泛的权利。劳动合作社在就业和劳动方面同在其他方面一样, 审议人民代表苏维埃向其提交的各项问题, 并有权向当地的人民代表苏维埃提出经济和社会发展的建议(E/CN.4/1985/10/Add.1)。

2. 社会保险权

121. 《关于世界社会状况的报告》提到, 在1982年, 若干国家的公共社会保险制度有了扩大, 其中很多成为集中式的。⁴⁷

122. 但从一些答复中似乎可以看出, 受益者的参与程度最近有提高的趋势。例如在德意志联邦共和国, 雇员和雇主的代表在各类保险办法的监督机构中一同参与政策的制订。近年来, 由社会保险受益者组成的行动组一直在努力对这一领域的法律的制订和实施施加更大的影响(A/38/338/Add.4, 第10、11段)。在塞浦路斯, 劳动和社会保险部在制订这方面的新措施时, 有计划地征求由各方(政府、雇主、雇员)代表组成的委员会的意见(E/CN.4/1985/10/Add.1)。

⁴⁶ 例如, 参看E/CN.4/1985/10/Add.1(塞浦路斯)。

⁴⁷ 联合国出版物, 销售品编号E.82.IV.2, 第41、42页。

123. 在一些国家，特别是象苏联这样的中央计划经济国家，⁴⁸ 工会在社会保险方面起很重要的作用，公共社会保险的行政和财务管理由工会负责。

124. 在许多国家，诸如红十字会、慈善组织和教会等互助性非政府组织提供的服务对公共社会保险是一种补充。⁴⁹

3. 住房权

125. 鼓励在住房权和人类住区方面的民众参与的办法计有：采取措施鼓励房主和房客之间协商确定租赁条件，联合有关方面实施改善居住条件的项目，以及鼓励自助建设。

126. 例如，法国1982年6月22日的一项法律⁵⁰规定房主和房客之间应达成集体房租减让协定。这些协定同劳资领域达成的集体协定一样，可以推广到整个出租部门或这些协定所涉及的各部门。

127. 在印度，中央政府和地方居民联合资助的农村开发项目鼓励民众参与社区建筑物、菜园、道路及人行道的修建（A/38/338，第23段）。

⁴⁸ 秘书长关于各国促进和保护人权的机构的报告（A/38/416），第144段。

⁴⁹ 《负责社会福利的各国部长国际会议记录》，纽约，1968年（联合国出版物，销售品编号E.69.IV.4）；秘书长关于各国促进和保护人权的机构的报告（A/36/440，第182-189段）；A/C.3/37/SR.28，第39段（巴基斯坦）。

⁵⁰ L. Despouy, "Le droit des citoyens de participer au processus de prise de décision", Colloque sur la notion de démocratie - Recueil des documents, 欧洲理事会，斯特拉斯堡，1983年，AS/Coll/Démocratie/(34)4，第7页。

128. 在1970年代初，人们认识到有必要通过动员私人储蓄和自助性建设向城市低收入居民提供价格适宜的住所和基础结构。世界银行为此重新评价了这一用途的城市借款战略：1972—1976财政年度期内的38个城市发展业务中，有三分之二属于“房地和服务”项目，旨在鼓励穷人在设有基本服务的空地上自己建造房子。（A/38/338/Add. 1，第107段）。

129. 联合国人类住区（生境）中心目前正在实行一个方案，目标是促进社区参与为发展中国家城市地区低收入人口提供住房。该方案开设培训课程，这些课程都是在现有地点、现有服务计划和棚户住区改善计划的范围内组织的（A/38/338，第47段）。

4. 环境保护

130. 1975年发表的《民众参与发展决策》研究报告⁵¹指出，环境保护是一些发达国家的公民参与日趋频繁的一个领域，因为这可以使议会通过环境保护立法，并对造成污染和工业灾难者提起法律诉讼。

131. 联合国环境规划署自成立以来，与合作机构和各国政府配合，努力吸收当地居民参加其开展的试点项目，以说明可采取何种可行的环境管理办法（A/38/338，第46段）。

132. 例如，在德意志联邦共和国，这一领域的参与通常是指预先公布可能对环境造成危害的项目计划，让公众可以提出反对意见和评论（A/38/338/Add. 4，第20段）。

133. 印度环境部已制定了一些方案，以鼓励民众对环境保护的参与，其具体内容是：(a) 建立一个环境情报系统，以收集和传播有关情报，(b) 实行各项方案，以提高大众对环境问题的认识并继续推行大众参与。该部还提议建立一支由退役军人组成的队伍，与地方社区配合加速弥补生态系统所受的损害（A/38/338，第27段）。

⁵¹ 联合国出版物销售品编号E. 75. IV. 10。

5. 卫生保健权

134. 正如卢布尔雅那讨论会(A/37/442, 第27段)所指出的,大多数国家的卫生资源往往过分集中在大城市地区⁵²。卫生保健计划和决策很少有社区或地方保健人员参与其事。不过,有些国家采取了鼓励地方社区参与的措施。

135. 例如,在比利时,许多地方一级的保健教育运动是得到补助的。这一级所作的决定会影响到上级的决定。此外,宣传和教育活动也力求使人民更加自觉地戒除有害健康的习惯(烟、酒、毒品等)(A/38/338/Add.2, 第38、39段)。

136. 在印度,保健方案考虑到社区的有效参与,并强调妇女在增进家庭健康方面的作用。中央政府已建议各邦政府在各村设立一个保健委员会,作为所有保健和家庭福利活动的联系点(A/38/338, 第25段)。

137. 津巴布韦也通过医疗的分散化而鼓励民众参与。大部分区理事会都组织了保健委员会,还有一些是村一级的委员会(A/38/338/Add.1, 第65-67段)。

138. 卫生组织的大多数方案都强调促进社区评价其自身的保健需要,决定采取何种保健措施,推行初级保健活动,并公平分配保健福利(E/CN.4/1984/12, 第47段)。

6. 教育权

139. 人们经常强调,除非使个人意识到他们拥有与社会利益相一致的个人自由,并学会行使这些自由,否则民众参与就得不到发展。各级教育者的作用就是确保这些条件得到满足。⁵³

⁵² 关于这一点,还可参看津巴布韦的答复(A/38/338/Add.1, 第65、67段)。

⁵³ 例如,见教科文组织,《第二个中期计划Plan(1984-1989)》(4XC/4, 已核可), 4XC/2/02号决议,并参看A/38/338/Add.1第95段所述劳工组织活动及世界银行在教育领域的活动(A/38/338/Add.1, 第110、111段)。

140. 儿童首先是在家庭，然后是在小学学得社会行为的初步规则并接受公民教育的，这种教育日后将引导他们参与社会生活。这种初期训练对民众参与有很大的影响，甚至可能有决定性的影响。

141. 扫盲教育—教科文组织优秀方案中的关键—在帮助创造条件从而使尽可能多的个人和团体参与所属社会生活方面起着重要的作用。⁵⁴ 但在卢布尔雅那讨论会上有人认为，无论是否会读会写，人们都能相互谈论自己社区的问题，⁵⁵ 而且在工作领域参与讨论和管理也是一种重要的教育工具。⁵⁶ 一些与会者⁵⁵ 着重指出了青年和成年教育中可有效促进民众参与的三种类型：政治和经济领导人的教育，使他们接受民众参与；对社区各阶层特别是对原先被排除在外的团体的教育，使他们认识到参与具有可推动发展的优点，并提出确保其行之有效的途径；具体学会理解甚至解决社区的问题。⁵⁶

142. 必须平等地向所有人提供接受上述各类教育的机会。教科文组织通过了一项方案，⁵⁷ 包括采取行动反对教育领域的歧视，并包括教育民主化的各个方面；教科文组织还通过了一些具体行动方案，以确保处于不利地位的人群能够得到真正平等的教育机会。这项行动对于女孩和妇女尤为重要，因为尽管已取得了一些进展，但她们在教育制度的最高层次以及科学和技术领域的人数仍少于男子。此项行动还着眼于满足农村地区人口的需要，因为农村地区通常不易得到教育设施，而且教育服务的质量也不令人满意。

143. 从世界范围来看，工业化国家和发展中国家之间在事实上仍然不相平等，前者作为一个整体拥有为其全体人民提供教育的必要资源，而后者中只有三分之二看来有能力为每一个法定学龄儿童提供教育。⁵⁸

⁵⁴ 教科文组织《第二个中期计划（1984—1989）》，第2027段。

⁵⁵ 卢布尔雅那讨论会报告（TCD/SEM.82/2），第23段。

⁵⁶ 同上，并参看丹麦的答复（E/CN.4/1985/10/Add.1）。

⁵⁷ 教科文组织，《第二个中期计划（1984—1989）》，第2034—2074段；*Choisir l'espoir*，教科文组织，1984年，第27页。

⁵⁸ 《关于世界社会状况的报告》，1982年（联合国出版物，销售品编号E.82.IV.2），第101、102页。

144. 如果说教育对参与活动的发展至关重要的话，那么一种目前正日趋广泛的参与形式则涉及教育方案的制定和执行以及教育设施的管理。在这些方面，教科文组织认为，目前需要的是“进行全面的反省，参加者应包括有关各方：学术界、教师和家长，但除此以外，还应更广泛些，包括其活动在经济和社会生活各部门与教育发展有不同程度联系的各种社会团体和社区的代表”。⁵⁹

145. 例如，在比利时，学校里是通过学生会来保证这种参与，学生会拥有监督、也在一定程度上负责学校的管理。各级行政及教学人员也有参与管理的机会（A/38/338/Add. 2, 第49段）。⁶⁰

146. 在德意志联邦共和国，家长参与管理教育和培训机构的权利得到了法律的保障，并已基本上制度化，而政府对地方一级的家长行动团体还给予支持（A/38/338/Add. 4, 第13段）。

7. 参与文化生活的权利

147. 根据教科文组织《关于种族和种族偏见的宣言》第3条，充分发展的权利意味着在全民族和全世界文明及文化价值得到尊重的气氛下，人们能平等地得到使个人和集体能发展和充分发挥的机会。教科文组织关于文化权利作为人权的一次会议认为，文化权利包括人人有机会直接参与创造人类价值，从而发展其个性，并从而对其处境负责。⁶¹

148. 教科文组织关于一般民众参与文化生活并对其作出贡献的建议第4(g)段指出应保护边缘人群和少数文化的一切文化表现形式，如“民族或地区语言、方言、民间艺术和过去及当前的传统，农村文化以及其他社会群体的文化”。⁶²

⁵⁹ 联合国教科文组织，《第二个中期计划（1984—1989）》，第4002段；并参阅P. Jambrek 同上，第6.3节。

⁶⁰ 并参看A/38/Add. 2（奥地利），第15—18段。

⁶¹ 《文化权利作为人权：关于文化政策的研究和文件》，第3号，巴黎，教科文组织，1970年，第111页。

⁶² 《教科文组织大会记录，第十九届会议，内罗毕，1976年10月26日至11月30日》，第一卷，附件一。

149. 例如，在墨西哥，各州市必须与各阶层人民，特别是土著团体，进行协商，研究可影响其文化状况的方案和活动的执行方法和领域(A/38/338/Add. 1, 第44、45段)。

150. 根据教科文组织关于艺术家地位的建议，⁶³ 必须确保艺术家参与同生活品质有关的决策，必须邀请代表艺术家的组织参加制定文化政策并确定其工作条件(第三节，第3、4段)。

151. 最后，教科文组织关于科研人员的建议⁶⁴ 承认，所有公民都有权平等地获得在科学界工作的机会，并承认科研人员有权就某些项目的人道、社会或生态价值自由地发表意见，并有权根据良心的判断最后退出这些项目。

⁶³ 同上，《第二十一届会议，贝尔格莱德，1980年9月23日至10月28日》，第一卷，附件一。

⁶⁴ 同上，《第十八届会议，巴黎，1974年10月17日至11月23日》，第一卷，第十章，40。

四、关于国家一级和国际一级的民众 参与作为权利的问题

152. 根据委员会核可的总方针 (E/CN.4/1984/12)，在本项研究结束时，应考虑(a) 国家一级和(b) 国际一级的民众参与权利是否已经存在或形成的问题。

153. 在阅读以下的分析时，应参考本研究报告导言B节中所述的对民众参与的混合概念探讨方式。这种暂定的广泛“概念”不一定与可能的民众参与“权利”相吻合，因为有关的国内或国际法律条款只能反映这一概念的某些方面。但这一概念探讨方式还是有价值的，因为可以用来判断其基本理想在多大程度上可以被接受为法律规范。

A. 国家立法和实践方面的民众参与权利问题

154. 从各国政府的书面答复及其在辩论过程中的发言似乎可以看出，没有几个国家明白承认民众参与是一种普遍权利。在这方面，南斯拉夫的答复无疑是最明确的，¹ 该国的联邦宪法明文保证了自治权，每一个工人均可平等地就有关其工作、工作条件和成果以及他本人和他所在社区的利益的问题作出决定，并就社会主义生产资料分配条件下的社会发展原则作出决定。南斯拉夫政府认为这样界定的自治是一项不可违反和不可剥夺的人权，也是该国的一个根本的社会经济和政治体制 (E/CN.4/1984/12，附件，第41-43段)。

155. 其他一些政府在辩论过程中简短地指出，无条件的民众参与在这些国家中是一项得到宪法保证的权利。²

156. 根据现有的资料，民众参与似乎在立法中很少被保证为一项普遍权利。

¹ 南斯拉夫1974年宪法，序言部分，基本原则，第二节。见 E/CN.4/1984/12，附件，第42-48段。

² 例如，参看：白俄罗斯苏维埃社会主义共和国 (A/C.3/37/SR.29，第18段)；刚果 (E/CN.4/1983/SR.20，第61段)；菲律宾 (E/CN.4/1983/SR.18，第37段)。

157. 不过，法律中没有出现这一用语并不一定意味着不存在这种权利。从某些答复看来，就法律整体而言，可推论出一些领域是有广泛的民众参与权的，因为法律似乎是以基本的参与概念作为基础的。³

158. 此外，在许多国家，虽然法律中并没有明文写入“民众参与”这一字眼，但这一原则在经济、社会和政治生活各领域的种种体现似乎具有权利的地位，例如在工会权和集体谈判、企业委员会以及合作社及其他协会的入会资格方面就是如此。从答复中看来，各国日益承认参与是其中一个或数个领域中的一项权利。

159. 应该按国别和活动类别更详细地对法律和实践进行研究，以便更全面地了解参与权已在何种程度上在国家一级得到了确立和发展。

B. 国际一级民众参与权的问题

160. 国际文件中有一些条款提到了普遍的参与概念，但未明文规定为一项法律：例如，《经济、社会和文化权利国际公约》第13条第1款指出，教育应使一切人能“有效地参加自由社会”（法文为：“jouer un rôle utile dans une société libre”）。

161. 许多国际公约似乎认为参与的某些具体方面为一项权利。在这方面，人们曾提到⁴关于自决权的两项公约都载有的第1条，以及《经济、社会和文化权利国际公约》中的如下各条：第8条（工会权）、第13条（教育权）、第15条（参加文化生活的权利）。还应提到《公民权利和政治权利国际公约》中的各条，特别是第18条（思想、良心和宗教自由）、第19条（持有主张的自由、言论自由和新闻自由）、第21条（和平集会自由）、第22条（结社自由）、第23条（关于家庭的权利）、第25条（参与公共事务的权利）以及第27条（作为少数人群成员的权利）。

³ 例如，参看：A/38/338/Add.3（阿拉伯利比亚民众国）和E/CN.4/1984/12/Add.1，第3段（德意志民主共和国）。并参看E/CN.4/1984/SR.19，第6段。

⁴ 南斯拉夫的答复分析了联合国关于人权的各项公约中的许多条款（E/CN.4/1984/12，附件）。

162. 还应提到联合国主持通过的另外一些公约，如《消除一切形式种族歧视国际公约》，特别是其中的第2条第1款(e)项和第5条。

163. 关于联合国系统各专门机构，劳工组织的许多公约⁵与此有关，首先是该组织的章程，包括《费城宣言》。有人还特别提到关于工会权和集体谈判的第111、第87和第98号公约、有关国际劳工标准问题三方协商的第144号公约以及关于集体谈判的第154号公约。还可以提到下述公约中的一些有关方面：关于就业政策的第122号公约、关于开发人力资源的第142号公约和关于职业安全和卫生的第155号公约。

164. 在教科文组织的有关公约中，可例举反对教育领域歧视的1960年公约，特别是其中第4条和第5条(b)和(c)项。

165. 在区域一级，《欧洲人权公约》及其议定书的各项条款与此有关，《欧洲社会宪章》的某些条款也与此有关。1969年《美洲人权公约》也载有一些有关的条款。1981年《非洲人权和民族权利宪章》除载有关于结社自由、集会自由和新闻自由以及政治参与权利的条款外，第29条还提到个人有权“本着容忍、对话和协商的精神”、“加强社会和民族团结”并“维护和加强非洲文化中的积极价值……”（第4和第7款）。

166. 除上述条款外，还应提到联合国系统中通过的大量宣言、建议和决议。特别是《德黑兰宣言》第5段，其中指出：

“……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”。

这无疑是最明确地提到普遍参与权的一份国际文件——这份文件随后由联大于1968年12月19日在第2442(XXIII)号决议中予以核可。

167. 其他一些宣言和决议虽然没有把民众参与宣布为一项权利，但都强调了这种参与的重要性，特别是在发展方面的重要性。其中，1969年通过的《社会进步和发展宣言》阐明了“社会中的一切成员充分尊重世界人权宣言所表述的各项基

⁵ 见劳工组织答复，A/38/338/Add.1，第87、88段。

本自由，单独地或通过社团积极参加确定和完成共同的发展目标”的“原则”(第5(c)条)。还应提到联大关于发展战略、世界社会状况以及增进人权的各种方法的许多决议，如第2626(XXV)号、第3176(XXVIII)号、第35/56号、37/55号、39/144号以及39/145号决议。在这方面，劳工组织的一些建议也与此相关。

168. 在联合国通过的决议中，委员会第1983/14号决议以及核可这一决议的理事会第1983/31号决议，看来同上述的德黑兰宣言一样最为清楚地确认存在着民众参与这样一项普遍“权利”。⁶ 该决议的提案国以及委员会的大多数成员表示，根据各国权利和惯例，并考虑到各项有效的国际文件，民众参与已成为一项根本性的人权。⁷ 另一方面，一些代表团则认为，不能从现有的人权文件推论出民众参与的普遍权利，而且这一概念仍过于含糊，不能被认为是一项权利。⁸

169. 因此，可以得出如下结论，民众参与权就其最广义的含义来看，似乎并未在具有法律拘束力的普遍性文件中得到明文确认。另一方面，一些不同法律性质的国际文件则载有民众参与的要点，而且其中有些文件甚至阐明参与是一项普遍权利。

✕ ✕ ✕ ✕ ✕

⁶ 在对“权利”一词另行表决，并以27票对3票，13票弃权的结果维持了原措词之后，本决议以42票对1票，无弃权票的结果获得通过。见《经济及社会理事会正式记录，1983年，补编第3号》(E/1983/13)第108段。

⁷ 例如，可参看E/CN.4/1983/SR.18，第25、26段(南斯拉夫)，第37段(菲律宾)。

⁸ 例如，可参看E/CN.4/1983/SR.31，第37、38段(联合王国)，第39段(爱尔兰)，第44段(澳大利亚)，第74段(德意志联邦共和国)以及第76段(美利坚合众国)，和A/C.3/37/SR.49，第41段(日本)和第44段(美利坚合众国)，这些文件载有各种论点。