



## 人权理事会

第二十七届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告和高级  
专员办事处及秘书长的报告增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 妨碍平等政治参与的因素和克服这些挑战的步骤

联合国人权事务高级专员办事处的报告\*

## 概要

本研究报告探讨与政治和公共事务的参与有关的人权框架。若妇女、土著人民、少数群体、残疾人、人权维护者及其他边缘化群体遭到歧视，可能会妨碍政治和公共事务参与权的充分、有效和平等行使。研究报告举出了一些妨碍平等参与的主要因素，并就应采取哪些措施克服这些挑战提出了建议。

\* 本报告脚注不译，原文照发。



## 目录

|  | 段次     | 页次 |
|--|--------|----|
| 一. 导言 .....                                | 1-5    | 3  |
| 二. 政治和公共事务参与权的范围 .....                     | 6-30   | 3  |
| A. 选举权：投票权和竞选公职权 .....                     | 9-16   | 4  |
| B. 参与公共事务 .....                            | 17-21  | 5  |
| C. 同参与相关联的人权：集会、结社和言论<br>自由以及知情权和教育权 ..... | 22-30  | 6  |
| 三. 对政治参与权的限制 .....                         | 31-40  | 8  |
| A. 对参与权的不合理和歧视性限制 .....                    | 32-33  | 8  |
| B. 非公民和政治参与 .....                          | 34-40  | 9  |
| 四. 参与权的平等行使 .....                          | 41-87  | 10 |
| A. 妇女与平等政治参与 .....                         | 47-59  | 12 |
| B. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不<br>容忍现象与平等政治参与 ..... | 60-62  | 14 |
| C. 土著人民与平等政治参与 .....                       | 63-69  | 14 |
| D. 少数群体与平等政治参与 .....                       | 70-76  | 15 |
| E. 残疾人与平等政治参与 .....                        | 77-82  | 16 |
| F. 公民社会组织、人权维护者与平等政治<br>参与 .....           | 83-87  | 17 |
| 五. 结论和建议 .....                             | 88-101 | 18 |

## 一. 导言

1. 人权理事会在第 24/8 号决议第 6 段中请联合国人权事务高级专员办事处编写一份关于妨碍平等政治参与的各种因素和克服这些挑战的步骤的研究报告。该决议还要求研究报告中考虑到特别程序、条约机构和其他有关国际人权机制开展的相关工作。
2. 参与政治和公共事务的权利对促进民主治理、法治、社会包容和经济发展以及对增进所有人权起着关键作用。直接和间接参与政治和公共生活的权利对于个人和群体的赋权具有重要意义，是以人权为本消除边缘化和歧视的努力的核心组成部分。参与权与诸如和平集会和结社权、言论和见解自由及教育和知情权等其他人权有着不可分割的联系。
3. 妨碍平等参与政治和公共事务的因素存在于多种环境下。这些因素可能包括基于种族、肤色、世系、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、出生、残疾、国籍或其他身份等理由的直接和间接歧视。即使对政治或公共事务的参与不存在形式上的歧视，其他人权享受上的不平等也可能会妨碍政治参与权的有效行使。
4. 国际人权机制已指出，妇女、土著人民、少数群体、残疾人、人权维护者、非公民及其他边缘化或受排斥个人和群体往往不能在平等的基础上充分参与政治和公共事务。若涉及多重或交叉的歧视理由，地位就会更加不利。<sup>1</sup>
5. 本研究报告首先综述国际法中参与权的范围，然后探讨对政治和公共事务参与权的限制，并阐述歧视是妨碍平等参与的主要因素。研究报告的最后一节中建议采取某些措施来克服所举出的妨碍平等参与政治和公共事务的各项因素。

## 二. 政治和公共事务参与权的范围

6. 在平等基础上参与公共和政治生活的权利是包容性民主的一个核心特色。<sup>2</sup> 所有个人和群体对政治和公共事务的有效参与，是实现各项人权的基础，构成了基于权利的消除歧视和不平等战略的核心组成部分(A/HRC/13/23, 第 28 段)。
7. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条及人权事务委员会通过的解释性一般意见和判例界定了缔约国在参与公共事务、在真正的定期选举中选举和被

<sup>1</sup> See, for example, A/HRC/13/23, para. 56; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28 (2010), para. 18; and Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25 (2000).

<sup>2</sup> See the Universal Declaration of Human Rights, article 21; Human Rights Committee, General Comment No. 25 (1996), para. 21; and A/HRC/22/29, paras. 7–9.

选举以及有担任公职的平等机会等方面的义务。直接和间接参与政治和公共事务的条件和限制必须客观、合理且不具有歧视性，才能为国际人权法所允许。<sup>3</sup>

8. 其他一些国际人权文书也对平等参与政治和公共事务的权利作出了具体保障，其中包括：《世界人权宣言》(第二十一条)；《经济、社会和文化权利国际公约》(第八条)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(寅)项)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七和第八条)；《儿童权利公约》(第 15 条)；《残疾人权利公约》(第四条第 3 款、第二十九条和第三十三条第 3 款)；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 41 和第 42 条)；《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(第二条第 2 款)；《联合国土著人民权利宣言》(第五和第十八条)；《德班宣言和行动纲领》(第 22 段)；《发展权利宣言》(第 1 条第 1 款、第 2 条和第 8 条第 2 款)；和《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言》(第 8 条)。在区域一级，平等政治权利受到几项文书的保护，包括，《欧洲保护人权和基本自由公约第一号议定书》(第 3 条)、《美洲人权公约》(第 23 条)和《非洲人权和人民权利宪章》(第 13 条)。

#### A. 选举权：投票权和竞选公职权

9. 所有成年公民举行普遍和平等选举的原则构成现代民主的一个基石。《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条(乙)项突出了包容、政治多元和平等的重要性，确认每个公民有权“在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的”。

10. 该公约通过之时，大多数国家均同意，“普遍”选举的范围可受到合理的限制，允许诸如儿童、非公民、缺乏法律行为能力的人、囚犯和犯重罪的人等几类个人或群体的政治权利被剥夺。然而，人权机制最近指出，广泛限制或剥夺选举的权利可能与国际法对平等和不歧视的保障不相容。<sup>4</sup>

11. 第二十五条(乙)项所保障的选举权利涵盖政府各级直接和间接形式的政治参与。直接参与包括在公民投票或具有决策权的人民议会中投票或作为选任代表参与公务。间接参与是指在真正和定期的以无记名投票方式进行的普遍选举中选举可自由推选的代表以及通过公开辩论、在公民社会组织内或通过与选任代表对话而影响决策。

<sup>3</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 3-4.

<sup>4</sup> See, for example, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 (2014); Human Rights Committee, Communication No. 1410/2005; CCPR/C/USA/CO/3 and Rev.1; and the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families, article 42. See also Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd rev. ed. (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 576.

12. 根据人权事务委员会的解释，第二十五条(乙)项所规定的义务要求缔约国采取积极措施，确保选举权利的充分、有效和平等享有，并确保言论、集会和结社自由及知情权，因为后者是“有效行使投票权的重要条件，必须受到充分保护”。<sup>5</sup>

13. 人权机制强调，政府必须采取适当步骤，毫无歧视地促进和保护投票权。这些措施可包括：便利选举人登记；提供选举信息；提供各种易懂格式和语文的选票。<sup>6</sup> 还应采取步骤，确保投票制度的设计和实施考虑到残疾人、活动不便的人和行动自由受限的人的权利。<sup>7</sup> 应取消那些可能会直接或间接妨碍某些类别的公民行使投票权的行政限制，诸如出示居住证明或身份证件等。<sup>8</sup>

14. 若有竞选公职的平等权利和机会，可确保选举人能够自由选择候选人。关于这一点，人权事务委员会指出，“对竞选权施加任何限制，如最低年龄，必须以客观合理标准为依据。”<sup>9</sup> 各国必须采取积极措施，确保候选人标准合理且不具歧视性。不得以诸如教育、居住或出身或政治派别等理由来排除本来有资格竞选公职的人参加竞选。<sup>10</sup>

15. 在一些情况下，竞选公职的人也许会遭到歧视，包括骚扰、集会和结社自由权受侵犯、暴力乃至刑法处罚。这种形式的歧视曾经见于竞选公职者高举妇女权利、工会权利、少数群体权利、男女同性恋、双性恋、变性人和双性人权利和其他边缘化群体权利的情况(见 A/HRC/23/50 第 64–65 段和 A/HRC/26/29)。

16. 刑法应禁止对选举人登记或公职候选人及选举程序的其他部分的任何侵权性或歧视性干涉。<sup>11</sup> 还应保障被剥夺政治权利的人能够有效诉诸司法及适当的补救措施。<sup>12</sup>

## B. 参与公共事务

17. 人权事务委员会解释说，《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条(甲)项提到的“公共事务是一个广泛的概念，涉及到行使政治权力，特别是行使立法、行政和管理权力。它包括公共行政的各个方面和国际、国家、区域和地方各

<sup>5</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

<sup>6</sup> *Ibid.*, paras 11–12 and 20.

<sup>7</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

<sup>8</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 11.

<sup>9</sup> *Ibid.*, para. 15.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, para. 11.

<sup>12</sup> *Ibid.*, paras. 10–13.

级政策的拟定和执行。”享有参与公共事务的权利的个人行使这一权利的途径应由国家宪法和其他法律加以规定。<sup>13</sup>

18. 消除对妇女歧视委员会也表示，参与政治和公共生活是一个“广泛的概念”，是指行使政治权力和在各级制定政策。该委员会指出，这一权利还包括参与公民社会的许多方面，包括公共委员会、地方理事会、政党、工会、专业或行业协会、妇女组织、社区组织和其他与公共和政治生活有关的组织的活动。<sup>14</sup>

19. 少数群体问题独立专家在其 2010 年提交人权理事会的报告中指出，参与公共生活“包括参与公共事务的权利、选举权和被选举权以及获得公共服务的权利。此外，还包括参与政府机构、刑事司法系统的司法和其他机构、权力下放和地方形式的政府、磋商机制以及通过文化或领土自治安排实现的参与”(A/HRC/13/23, 第 32 段)。

20. 少数群体问题独立专家还指出，为实现有效的公共和政治参与，各国必须采取积极措施，使所有社会群体都能充分和平等地参与政治和公共生活(同上，第 52–53 段)。应从有关个人和群体及整个社会的角度来评估这些措施的影响。“各国还必须确保少数群体代表的参与能够对所作决定产生实质性影响”(同上，第 53 段)。

21. 国际人权机制日益确认人人有权充分参与并有效影响对自己有影响的公共决策进程。这些公共参与权包括下列权利：在起草立法和决策的每个阶段参与磋商；提出批评；和提出建议，以改进与公务的推行相关的所有政府机构的职能行使和包容性。<sup>15</sup> 在残疾人的权利上和关系到土著人民、少数群体及公民社会组织作用的问题上，对政治和公共参与权的这种更加广泛的解释尤为明显。<sup>16</sup>

### C. 同参与相关联的人权：集会、结社和言论自由以及知情权和教育权

22. 所有人权都是不可分割、相互关联和相互依存的。但在支持和帮助实现政治和公共事务的平等和包容性参与上，有几项人权起着直接作用。<sup>17</sup> 和平集会

<sup>13</sup> *Ibid.*, para. 5.

<sup>14</sup> CEDAW, General Recommendation No. 23 (1997), para. 5.

<sup>15</sup> In addition to the jurisprudence of the Human Rights Committee see, for example, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 21 (2009), para. 55 (e).

<sup>16</sup> See, for example, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, article 19; Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, article 2; A/HRC/18/42; A/66/288, paras. 77–86; A/HRC/19/36; and A/HRC/16/44/Add.2, para. 106.

<sup>17</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 8: “Citizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate and dialogue with their representatives or through their capacity to organize themselves. This participation is supported by ensuring freedom of expression, assembly and association.”

和结社自由、言论和见解自由及知情和教育权与实现政治和公共生活的参与权密切相关。因此，歧视及妨碍充分实现这些起辅助作用的权利的因素会损害确保平等享有其他政治和公共参与权的努力。

23. 和平集会自由包括有权举行会议、静坐、罢工、集会、活动或抗议，其中也包括在互联网上举行的虚拟集会。<sup>18</sup> “在发动群众及表达不满和愿望、促进庆祝活动方面，更为重要的是在影响国家的公共政策方面，（和平）集会均发挥了积极的作用。” (A/HRC/20/27, 第 24 段)

24. 结社自由包括有权成立和加入组织、政党、工会和其他与政治和公共事务相关的公民社会协会。<sup>19</sup> 许多人权文书及国际人权机制的实践中都承认，公民社会行为方，特别是高举人权包括少数或边缘化群体权利的行为方，在促进和保护所有人权方面发挥着重要作用。<sup>20</sup> 有人曾指出，关注公共利益问题的公民社会组织 and 协会在登记要求或资金来源方面受到了歧视性限制。(见 A/HRC/23/39 和 A/HRC/26/29)。

25. 对和平集会和结社自由的限制经常会在选举期间或处于政治过渡或发生社会冲突的情况下进一步收紧。如和平集会和结社自由问题特别报告员所指出的，在这类情况下，可能会禁止和平集会和结社，公民行动的积极分子也有可能遭到骚扰和恐吓。(A/HRC/20/27, 第 22–23 段)

26. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条保障了言论自由权。这一权利包括辩论公共事务的自由、举行和平集会和会议的自由、批评和反对政府行为的自由、印发政治材料的自由、竞选和宣传政治主张的自由。<sup>21</sup>

27. 言论自由还包括有权索取和得到国家所掌握的信息，且无需证明这些信息涉及其直接利益或其个人。<sup>22</sup> 言论自由权被认为意味着国家具有积极的义务要公布和广泛散发具有重大公共利益的文件和信息，诸如影响到公众的政策和决定

<sup>18</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), para. 12; and A/66/290.

<sup>19</sup> See for example, International Covenant on Civil and Political Rights, article 22; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 8 (1)(a); article 7 (c) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; and International Labour Organization (ILO) Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise No. 87 (1948).

<sup>20</sup> See Human Rights Council resolutions 15/21 (2010), 21/16 (2012) and 24/5 (2013); and Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, 2011, available from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CommentarytotheDeclarationonHumanRightsDefenders.aspx>.

<sup>21</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 26, and General Comment No. 34; and A/66/290.

<sup>22</sup> See Human Rights Committee, Communication No. 1470/2006, paras 7.4–7.6.

的内容或关于公共机构运行的业务信息(见 E/CN.4/2000/63, 第 44 段)。国家还有积极的义务要保障人民能够容易、即时、有效和切实获得政府信息。<sup>23</sup>

28. 国际人权机制确认, 若存在独立和多样的新闻媒体, 能够对政治问题发表评论或为舆论的形成提供信息而不受新闻检查或限制, 则可为支持政治参与权提供基本的保证。<sup>24</sup> 公众还有权不受任何干扰地接收媒体的产出。<sup>25</sup>

29. 几乎所有国际和区域人权文书都确认了受教育的权利。教育权在确保包括政治和公共事务参与权在内的其他人权的实现方面起的作用一再受到强调。《经济、社会和文化权利国际公约》第十三条第一款载明, 教育的一个目的就是“使所有的人能有效地参加自由社会”。经济、社会、文化权利委员会在其第 13 号一般性意见(1999 年)中指出, 教育权的实现对于促进人权与民主不可或缺, 因为接受教育能够使所有人都能充分参与其社区生活。

30. 与政治和公共参与权密切相关的各项人权之间相辅相成的性质意味着: 为保障平等的选举权及其他公共参与权采取任何措施时, 必须同时订有确保这些起辅助作用的人权得到充分实现的战略。<sup>26</sup>

### 三. 对政治参与权的限制

31. 人权事务委员会指出, 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条所指的选举权和被选举权“并非一项绝对权利, 对这一权利可加以限制, 但此种限制不得具有歧视性或不合理”。<sup>27</sup> 对于集会和结社自由、言论和见解自由等其他政治权利的限制必须是法定的、必要的和适度的。若干国际人权机制强调, 所作限制应属于例外情况而非一般情况, 这些限制绝对不可损害所涉及的权利的实质(A/HRC/20/27 和 A/66/290)。

#### A. 对参与权的不合理和歧视性限制

32. 政治和公共参与权受到的非法限制严重妨碍了政治权利的平等行使。人权事务委员会在其第 25 号一般性意见中说, 例如“以身体残疾为由或强加识字、教育或财产要求来限制选举权都是不合理的。是否是党员不得作为投票资格的条件, 也不得作为取消资格的理由。”(第 10 段)

<sup>23</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 34, para. 19.

<sup>24</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 25.

<sup>25</sup> Human Rights Committee, General comment No. 34, para. 13.

<sup>26</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

<sup>27</sup> Human Rights Committee, Communication No. 932/2000. See also Communications No. 2155/2012, No. 1744/2007, No. 500/1992, No. 44/1979; and General Comment No. 25, paras. 4, 10, 11 and 14.



33. 人权机制还认为，以心智不健全为理由限制政治参与、对竞选公职的人规定语言要求或被拘留者、犯重罪者或受监护者自动丧失投票资格等，都对政治和公共参与权的行使构成了不合理和歧视性的限制。<sup>28</sup>

## B. 非公民和政治参与

34. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条只适用于公民。国家可自由决定颁给公民资格的条件；但按照国际人权法，这些条件不得具有歧视性，而且应客观和合理。<sup>29</sup>

35. 国际人权机制一再重申，取得公民资格的条件若限制性过强和/或具有歧视性，可能会妨碍有效参与政治和公共事务(见 A/HRC/17/33 第 65 段和 CERD/C/EST/CO/7)。这些机制呼吁各国采取措施，确保少数群体、长期居民、公民的外国籍家属、无国籍人士及其他群体申请公民资格请求不致遭到无理拒绝。<sup>30</sup> 还要求各国取消根据取得公民资格的机制——归化、出身或出生——而对政治权利施加的限制(见 CCPR/CO/69/KWT 和 CERD/C/60/CO/11)。

36. 越来越多的国家允许非公民享有有限的选举权利(见 CMW/C/AZE/CO/1、CMW/C/BOL/CO/1、CERD/C/BEL/CO/15、CERD/C/ISL/CO/18、CERD/C/CZE/CO/7 和 A/HRC/13/23)。少数群体问题独立专家呼吁各国“允许属于少数群体的非公民参加投票、在地方选举中参加竞选以及成为自治机构理事会成员，同时确保以非歧视的方式规范公民资格的取得”(A/HRC/13/23, 第 64 段)。

37. 除了确保取得公民资格的条件不直接或间接具有歧视性以外，国家还须采取措施保证移民(无论其移民身份如何)、非永久性居民、难民、无国籍人士和寻求庇护者等非公民享有其他参与权，诸如结社和和平集会自由、言论和见解自由及知情权和教育权。<sup>31</sup> 人权事务委员会一再重申，除明文规定只适用于公民的

<sup>28</sup> See Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1; CCPR/C/USA/CO/3 and Rev.1; and *Case of Söyler v. Turkey*, European Court of Human Rights, Application No. 29411/07, Decision of 17 September 2013; A/66/290. See also Nowak (footnote 4 above), p. 577, and Sarah Joseph *et al.*, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford University Press, 2004).

<sup>29</sup> See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30 (2004), paras. 3–4, and A/HRC/17/33, para. 65.

<sup>30</sup> See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30; A/HRC/13/25, para. 25; A/HRC/17/33, paras. 67 and 70. See also CERD/C/JOR/CO/13-17, para. 13, and CERD/C/THA/CO/1-3.

<sup>31</sup> See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30(2004), para. 35; International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, articles 26, 40 and 41; A/58/40(Vol. I), para. 79; CERD/C/JOR/CO/13-17, para. 13; CERD/C/CZE/CO/7; and CERD/C/EST/CO/7.

权利外，《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条关于保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的规定既适用于公民，也适用于非公民。<sup>32</sup>

38. 和平集会和结社自由权利问题特别报告员论证说，正是由于对投票权和其他选举权利施加了与公民资格有关的限制，才更有必要促进和保护相关的政治和公共参与权。该报告员指出，“一个人没有国籍或法律地位，并不意味着她/他在其居住国的政治、经济或社会事务中没有任何发言权……被剥夺主要的政治活动权如投票权和任职工权的群体更需要以其他方式参与公共领域”（见 A/HRC/26/29, 第 25 段）。

39. 移徙者人权问题前任特别报告员强调，除了应采取步骤便利取得正式的公民资格以外，还应辅以能够充分参与政治生活的其他措施，才真正有成效。该特别报告员指出，“一些原为移徙者的群体，即便其多数成员已经是国民，在政治活动中也往往没有足够的代表。”（A/HRC/17/33, 第 65 段）。

40. 国际人权机制还再三呼吁原籍国通过具体的立法和宣传方案促进和便利居住在国外的公民参与公共和政治生活（见 CMW/C/CHL/CO/1, 第 48 段，和 A/HRC/20/24/Add.1 第 72(f)段）。

#### 四. 参与权的平等行使

41. 不歧视和平等是国际人权法的基本原则，对享受所有人权至关重要。除非所有人都有行使其政治和公共生活参与权及其他相关权利的实实在在的机会，否则不可能有效应对排斥、边缘化和歧视的问题。对政治和公共参与权施加歧视性限制，会剥夺不同群体质疑和纠正其所处不利地位的途径，使其遭到进一步边缘化和排斥（见 A/HRC/26/29, 第 15 段）。

42. 每项核心国际人权条约都明文禁止形式(法律上)的和实质(事实上)的歧视。<sup>33</sup> “歧视”一词的含义指“任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区分、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由。”<sup>34</sup>

<sup>32</sup> See Human Rights Committee General Comment No. 23 (1994), para. 5.1.

<sup>33</sup> See, for example, International Covenant on Civil and Political Rights (arts. 2 and 26); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 2); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 1); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (art. 1); and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (art. 2).

<sup>34</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 18 (1989), para. 7.

43. 基于上述任何理由的形式或实质歧视都会限制或阻止对公共和政治生活的有效参与。“其他身份”这一类别无法详尽无遗地罗列出来，被人权机制解释为包括基于年龄、性别认同、残疾、国籍和性取向的歧视。<sup>35</sup> 例如，人权机制指出，针对男女同性恋、双性恋和变性人的刑法罚则及对其和平集会、结社和言论自由的歧视性限制使得他们对政治和公共生活的参与受到严重的限制(A/HRC/26/29)。

44. 交叉和多重形式的歧视尤其严重影响到参与权的自由行使。国际人权机制注意到罗姆妇女基于其少数群体身份、公民资格和性别而被剥夺政治和公共参与权的案例。<sup>36</sup> 患有残疾的土著人民的处境是政治和公共参与权遭到交叉歧视不利影响的又一例子(E/C.19/2013/6)。人权机制指出，“这些群体不应被视为单一或相互分离的……为了了解歧视对边缘化群体的影响，承认这些群体及群体中的个人拥有的不同生活经历至关重要”(A/HRC/26/29, 第13段)。

45. 禁止和纠正歧视的义务适用于形式的和实质的以及直接的和间接的公私领域歧视。经济、社会、文化权利委员会指出，“要消除实际中的歧视，就要对遭受历史或持久偏见的群体给予足够注意，而不是只对个人以前在同样情况下的待遇进行比较”。<sup>37</sup> 这就是说，必要时，国家有义务采取暂行特别措施，以缓解或遏制使实质不平等现象长期存续的条件。<sup>38</sup> 这些暂行特别措施可包括规定配额，使妇女、土著人民、少数群体或残疾人等代表性不足的群体能够在立法及其他公共决策机构内行使其平等参与政治和公共事务的权利。<sup>39</sup>

46. 国际人权机制将基于任何被禁止的理由暴力侵害个人的行为也定性为一种形式的歧视，涉及侵犯多种人权，包括政治和公共事务参与权(见 A/47/38(补编)，第9段，和 A/HRC/20/33, 第9–10段)。有可能针对人群维护者和边缘化群体使用不同形式的暴力，诸如丑化、性骚扰和恐吓，以阻止他们有效行使其自由参与政治和公共事务的权利(见 A/HRC/26/29)。

<sup>35</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (2009).

<sup>36</sup> See *ibid.*, para. 17; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25; and A/60/38, para. 332. Indeed, even when Roma women hold citizenship, there are cases in which they have been denied political rights due to their gender and minority status.

<sup>37</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, para. 8. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination has held that “[t]o treat in an equal manner persons or groups whose situations are objectively different will constitute discrimination in effect, as will the unequal treatment of persons whose situations are objectively the same”, General Recommendation No. 32 (2009), para. 8.

<sup>38</sup> See the decision of the Human Rights Committee in Communication No. 943/2000 (2004).

<sup>39</sup> See A/HRC/23/50; A/HRC/13/25, para. 10; and Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

## A. 妇女与平等政治参与

47. 许多国际人权文书都确认妇女有参与本国公共和政治生活的平等权利(见 A/HRC/23/50, 第 14 和 16 段)。妇女政治和公共事务参与权范围的最详细解释见于消除对妇女歧视委员会第 23 号一般性建议, 其中解释了《消除对妇女一切形式歧视公约》第七和第八条。

48. 《公约》第七条规定妇女有权平等参与政治和公共生活, 包括: 在一切选举和公民投票中有投票权; 在一切民选机构中有被选举权; 参与政府政策的制订及执行; 担任各级政府公职和执行公务; 以及参加有关本国公共和政治生活的非政府组织和协会。

49. 第八条提到, 缔约国有义务采取一切适当措施, 保证妇女有平等机会在国际上代表本国政府和参加国际组织的工作。

50. 消除对妇女歧视委员会在第 23 号一般性建议中指出, 在实现男女平等上进展缓慢, 有若干因素妨碍了妇女平等参与政治生活, 认为“将妇女排除于公共生活和决策之外的社会, 不能说是民主的社会”。(第 14 段)。

51. 委员会还指出, 传统文化价值观和宗教信仰、缺乏社会服务、男子未平等分担儿女照顾和家务、妇女遭到暴力侵害、妇女在经济上依靠男子、“妇女的政治关注”过于狭隘这一陈规定见以及妇女在产生政治家的职业中参与程度很低等因素, 都对妇女一般被排除出公共生活起了重要作用(第 10–12 段)。

52. 妇女投票权和竞选公职权受到的限制或需满足的条件要么不适用于男子, 要么间接歧视妇女。这类歧视性限制的实例包括: 必须具有一定的教育程度、拥有一定的财产或能够识字才有投票权或代表权(A/HRC/23/50)。

53. 此外, 对妇女参与政治生活目前还抱持负面的社会文化陈旧态度, 妇女在家庭和社区中遭到歧视, 其行动、集会和结社自由受到限制。这些都可能会妨碍妇女行使其投票、竞选公职和积极参与政治和公共生活的权利。<sup>40</sup>

54. 体制因素也使得妇女在从地方到国际各个层面政治和公共生活的代表性不足。例如, 妇女仍然极少在政府或工会或政治团体中担任高级别职位, 而政党也往往不提名女性候选人或不为女性候选人提供财政补助, 致使女性候选人没有真正的当选机会。国家议会女性议员的全球平均占比为 21%, 女性国家元首或政府首脑的比例更低, 而且妇女只占全世界法官的 27%。(A/HRC/23/50, 第 19、21 和 22 段)。

<sup>40</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23, paras. 10–12.

55. 消除对妇女歧视委员会和法律和实践中的歧视妇女问题工作组就克服妇女平等参与公共和政治生活的障碍所应采取的措施向各国及政党、公民社会、工会和国际组织等其他行为方提出了一些建议。这些建议主要是消除妨碍参与的种种因素，诸如受到暴力侵害和其他类别的歧视、文盲、语言、贫困及妇女的行动自由和自主性受限等。

56. 委员会和工作组重申，促进妇女平等参与公共和政治生活所有领域(包括政府政策拟订)的积极义务还可包括采取暂行特别措施。<sup>41</sup> 在这方面，法律和实践中的歧视妇女问题工作组 2013 年的报告中注意到，“近三十年来各国越来越多地采用配额，以提高妇女的政治代表性和参与；这些措施根据具体的选举和政治制度经过适当调整后，均取得了明显效果” (A/HRC/23/50, para. 38)。

57. 各国采用了不同形式的配额制度，包括政党和议会的配额和保留席位。但若孤立地采取这种措施而不按本地情况作出适当调整，则通常不足以确保政治和公共事务的平等参与。<sup>42</sup> 如果妇女不能够积极参与政治讨论和在决策中发挥实在的影响，就不会感受到提高妇女在公共和政治生活中代表性的积极影响 (A/HRC/23/50)。

58. 消除对妇女歧视委员会和法律和实践中的歧视妇女问题工作组还强调，政府机构和政治团体采用的征聘程序应做到公开和透明。这两个机制进一步建议各国采取措施，确保政党和工会不对妇女实行歧视，并鼓励它们促进和保护妇女的政治和公共参与权。两个机制还强调，有必要建立可靠的监督机制并有系统地收集公共和政治机构内实现两性平等进展情况的数据。<sup>43</sup>

59. 消除对妇女歧视委员会强调，缔约国有义务制定适当的立法和政策并采取其他措施，以有效防止、消除和纠正公私生活所有领域对妇女的歧视，包括交叉形式的歧视。<sup>44</sup> *Violence and all* 对于暴力侵害妇女和妇女权利维护者及所有其他形式的歧视他们的行为，应即刻和高效地加以调查、起诉和纠正 (A/HRC/23/50, 第 64–65 段)。

<sup>41</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 25 (2004).

<sup>42</sup> Homa Hoodfar and Mona Tajali, *Electoral Politics: Making Quotas Work for Women* (London, Women Living under Muslim Laws, 2011).

<sup>43</sup> A/HRC/23/50; and Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23.

<sup>44</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28.

## B. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象与平等政治参与

60. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(寅)项规定，缔约国承诺禁止并消除政治权利方面的种族歧视，“其尤著者为依据普遍平等投票权参与选举——选举与竞选——参加政府以及参加处理任何等级的公务与同等服公务的权利”消除种族歧视委员会在其第二十号一般性建议(1996年)中指出，缔约国对《公约》第五条所列的权利实行任何限制时必须保证，无论就意图而言还是就效果而言，这种限制均不具有歧视性。

61. 《德班宣言和行动纲领》提请注意种族主义和种族歧视限制了参与政治和公共事务的机会这个事实，为此敦促各国政府和鼓励私营部门及国际金融和发展机构，如世界银行和区域开发银行，促进遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象影响的个人和群体参与各阶段经济、文化和社会决策，特别是参与扶贫战略、发展项目以及贸易和市场援助方案的制订和执行。《德班宣言和行动纲领》还敦促各国酌情促进社区的一切成员，特别是遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象之害的人，有效和平等地参与社会各层面的决策过程，尤其是地方一级的决策(《德班宣言和行动纲领》，第99、115、210和213段)。

62. 除了《德班宣言和行动纲领》中载明的战略以外，国际人权机制还呼吁议会、政党和公民社会组织在其行动中积极抨击种族歧视“成为政治常态和受到政治利用”的情况(E/CN.4/2006/54)。在这方面应指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条规定，缔约国有义务对一切宣传及一切组织，凡以某一民族或属于某一肤色或人种的人群具有优越性的思想或理论为根据者，或试图辩护或提倡任何形式的种族仇恨及歧视者，概予谴责。

## C. 土著人民与平等政治参与

63. 土著人民是最受排斥、最边缘化和地位最不利的社会群体之一。土著人民受到的歧视有损其自由决定自己社区发展方向的能力或参与影响到自己人权的事物的决策过程的能力。

64. 土著人民参与政治和公共生活的权利在国际法中早已确立，包括有权维持和创立土著人民自己的治理形式。<sup>45</sup> 国际劳工组织《土著和部落人民公约》(1989年第169号公约)载有关于土著人民参与公共和政治生活所有领域的具体规定。

<sup>45</sup> See Human Rights Committee, General Comment No. 23, para. 7.

65. 土著人民权利专家机制指出，“最近，关于土著人民权利方面的言论已更多地侧重于不仅允许土著人民参与对之造成影响的决策进程，而且实际执掌决策进程的结果”。<sup>46</sup>

66. 《联合国土著人民权利宣言》载有 20 多条与土著人民有权充分参与政治和公共决策的规定。《宣言》第 5、第 18 和第 19 条规定，土著人民有权参与政治生活。《宣言》还规定，土著人民享有自决权，在行使其自决权时享有内部事务自治权，并有权保持和发展自己的决策机构(第 2-5 条和第 18 条)。

67. 国家确保土著人民有效参与决策的具体积极义务包括与土著人民协商和合作，特别是在可能影响到他们的立法和行政措施上需要“事先征得他们的自由知情同意”。(第 19 条)

68. 除了保证土著人民可平等参与国家更广泛的公共生活和具体影响其权利的决策过程以外，土著人民的参与权还具有内部层面。这一层面关系到促进和保护土著人民行使自主和自治权及保留自己的法律和司法系统。(见 A/65/264, 第 46 段)。

69. 联合国秘书长就本组织如何按照《联合国土著人民权利宣言》第 41 条的要求更好地促进土著人民代表参与其不同的决策机构向联合国提出了若干建议。秘书长关于如何促进土著人民代表在联合国参与影响到他们的问题的讨论的报告论述了妨碍土著人民参与联合国系统的各种因素，指出这些因素包括：许多土著人民团体的资源有限；以及咨商地位的认证要求不承认土著人民代表的特殊性，土著人民代表的组织方式可能与非政府组织不符，并往往有自己的治理机构和制度(A/HRC/21/24)。

#### D. 少数群体与平等政治参与

70. 属于少数群体的人在大多数国家政治和公共进程及治理机构中的代表性仍然不足，这是“因为少数群体的参与时常被有意加以限制，在各种法律或政策的作用下无形中使少数群体处于不利地位，或因为整个社会缺乏消除影响少数群体充分平等参与的结构障碍的政治意愿。”(A/HRC/13/25, 第 6 段)。

71. 在《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的激励下，《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》载明了少数群体的权利，规定各国义务尊重、保护和促进这些权利。《宣言》第二条第 2 款规定，“属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活”。这一规定被解释为包括有权选举和被选举、担任公职和充分参与其他政治和行政活动以及结成少数群体社团和进行国内和跨国界的自由接触(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 36-37 段)。

<sup>46</sup> Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, Advice No. 2 (2011), para. 2.

72. 2009 年，少数群体问题论坛研讨了少数群体有效政治参与问题，并通过了一组旨在促进少数群体充分参与政治和公共生活的建议(A/HRC/13/25, 第 10 段)。这些建议包括：各国政府应当采取有效措施消除歧视现象，比如设立独立监测和申诉机制，以防止在选举中出现歧视、舞弊和恐吓行为以及妨碍有效参与选举活动的类似行为。

73. 其他支持少数群体政治参与的机制包括：采用比例代表制；采取暂行特别措施以鼓励政党为属于少数群体的候选人提供真实的机会；以及实行积极措施克服具体困难，诸如文盲、语言障碍、贫困或妨碍迁徙自由等因素。

74. 还建议采取范围更加广泛的措施，诸如：政府发表关于多样化的重要性和禁止歧视的政策声明；以及制定与少数群体相关的国家行动计划，其中包含教育宣传活动和暂行特别措施，以促进少数群体对公共管理制度及其他公共生活领域的参与。

75. 少数群体问题论坛还一致认为，在适当情况下，应考虑采用下放或分享政治权力的机制，使少数群体能够在直接影响到他们的事务上发挥重大和直接的影响力。但该论坛强调，个人能否取得实质性的政治权力，不应取决于其是否为少数群体的成员

76. 2012 年，秘书长建立了联合国种族歧视和保护少数网络。该网络由人权高专办负责协调，旨在加强相关联合国各部门、机构、方案和基金之间的对话与合作。网络运行的第一年内，参考有效实践的经验，为联合国系统如何按照《世界人权宣言》及其他主要标准应对种族歧视和保护少数群体制定了指导说明。<sup>47</sup> 该指导说明和为了促进落实而制定的行动计划中强调，需要推行体制改革，以提高少数群体对决策和政治进程的参与程度，包括提高它们参与和平谈判进程、过渡时期司法进程、环境决策进程、选举进程和制宪进程的程度。<sup>48</sup>

## E. 残疾人与平等政治参与

77. 残疾人有权在平等的基础上充分参与公共和政治生活。参与权的保障本身就很重要，对于纠正残疾人在社会、经济、文化和政治生活的各个领域继续面对的被排斥、边缘化和不利处境也极为重要。<sup>49</sup>

78. 《残疾人权利公约》中阐明，“充分和切实地参与和融入社会”是用来指导《公约》所有权利和义务的解释和落实的一项一般性原则(第三条(c)项)。

<sup>47</sup> Guidance Note of the Secretary-General on Racial Discrimination and the Protection of Minorities, March 2013.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, article 4 (3).



79. 《残疾人权利公约》第二十九条具体涉及残疾人参与政治和公共生活的平等权利。该条既涵盖残疾人选举和被选举的权利和机会，也规定缔约国有义务创造有利的环境，使残疾人能够参与公共和政治生活的所有方面，包括加入地方、地区、全国和国际各级的残疾人组织。

80. 残疾人权利委员会在其第 1 号一般性意见中着重论述了对法律能力的歧视性限制，认为这实际上剥夺了残疾人的政治参与权，特别是选举权。有心理社会或智力障碍的人往往受到这种形式的歧视( A/HRC/19/36, 第 70 段)。委员会指出，“不得以个人的决策能力作为排除残疾人行使政治权利的借口，这些政治权利包括投票权、被选举权和担任陪审团成员的权力”。<sup>50</sup>

81. 委员会接下去强调各国在《公约》第二十九条之下的各项积极义务，这些义务被解释为包括建立并促进无障碍和无歧视的投票和选举程序以及通过无记名投票方式支持残疾人的选择。委员会又建议“各缔约国确保残疾人参选的权利以及在各级政府有效担任公职和履行一切公共职务的权利，并在可行的情况下为行使他们的法律行为能力提供合理便利和协助”。<sup>51</sup>

82. 《公约》第二十九条还保护了残疾人参加代表他们的公民社会组织的权利。作为对这一权利的补充，第三十三条第三款要求残疾人组织和广大的公民社会在国家一级监测《公约》的进程中发挥积极的作用(A/HRC/13/29)。

## F. 公民社会组织、人权维护者与平等政治参与

83. 《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》的一些条款与公共和政治事务参与权有关。第 8 条第 2 款规定，“这特别包括有权单独地和与他人一起向政府机构、机关和负责公共事务的组织提出批评和建议，以便改进其运作，提请人们注意其工作中可能阻挠或妨碍促进、保护和实现人权和基本自由的任何方面。”

84. 国际人权机制提请注意人权维护者和公民社会组织在促进和保护包括政治和公共参与权在内的所有人权方面发挥的关键作用。<sup>52</sup> 但在许多情况下，人权维护者和公民社会组织遭受各种形式的歧视，诸如繁杂的行政要求、其活动被定为犯罪以及丑化、骚扰和其他形式的暴力报复，使得他们无法自由行使其权利来促进对所关注问题的公众辩论。<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1, para. 48.

<sup>51</sup> *Ibid.*, para. 49.

<sup>52</sup> Human Rights Council, Interactive discussion on protecting civil society space to guarantee human rights, March 2014.

<sup>53</sup> Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (see footnote 20 above); and A/HRC/13/22.

85. 高举边缘化群体权利的人权维护者和公民社会组织往往受到歧视、不平等对待、骚扰和对公共和政治参与权的限制。<sup>54</sup> 在这方面风险最大的就是那些致力于捍卫残疾人、青少年和儿童、妇女、男女同性恋、双性恋、变性人和双性人、少数群体成员、土著人民、国内流离失所的人及难民、寻求庇护者和移民工人等群体的权利的个人和组织(A/HRC/26/29, 第 10–11 段)。

86. 妇女人权维护者面对着与其他人权维护者相同的各类风险, 但作为女性, 她们还成为针对女性的威胁和暴力行为的对象, 有遭受这种侵害的危险。妇女人权维护者致力于促进妇女的政治参与时, 会被当成挑战传统的性别角色观念, 因而可能遭到丑化及歧视和暴力侵害。

87. 若干联合国人权机制审视了公民社会组织和人权维护者不受歧视地参与公共和政治事务的权利。有效的参与包括: 公民社会行为方有权将其看法纳入立法和决策进程; 自由提出批评意见; 或提交改进公共机构职能行使的建议。<sup>55</sup>

## 五. 结论和建议

88. 政治和公共事务参与权本身就是一项主要的人权, 而这一权利又使得许多其他人权得以充分实现。它有助于确保社会所有成员的意见和利益在立法、政策和其他形式的公共决策中得到反映, 从而对查明并纠正歧视起着重要作用。

89. 政治和公共参与权的范围很广泛, 从选举权利到平等获得公共服务再到对地方到国际各级公共事务的直接和间接形式的参与等等。政治和公共参与权的概念还在与时俱进, 若干国际人权机制确认, 参与权现在可被解释为包括了意见得到反映并有平等和有效的机会参与公众关注的所有问题的决策进程的权利。

90. 应制定、监督和实施在国家宪法框架内体现实质平等原则的全面立法。应撤销歧视性法律, 禁止公私生活中一切形式的歧视, 包括多重和交叉歧视, 并保证所有遭受歧视的人都能有效诉诸司法。应采取步骤批准和执行各项国际人权条约, 包括订有个人请愿或申诉机制的人权条约, 并确保在本国法律中予以落实。

91. 应支持按照关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(巴黎原则)建立独立的国家人权机构。国家人权机构应有权针对公私生活每个领域包括多重和交叉歧视在内的一切形式的歧视受理申诉、提出立法和政策建议并进行监督和开展宣传活动。

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> See Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (footnote 20 above); and A/HRC/16/44/Add.2, para. 106.

92. 应通过旨在促进对政治和公共生活的平等参与的立法，根据各国的具体情况，为代表性不足的群体——包括妇女、土著人民、少数群体和残疾人——采取暂行特别措施，并同时推行其他各项参与性方案。
93. 对公民资格和行使政治权利施加的任何限制均应以客观、合理和不具歧视性的标准作为依据，并只在例外情况下适用这些限制。为此，应修正或撤销在取得公民资格或行使与公民资格相关的权利的条件上具有歧视性的法律或条例。
94. 应颁布相关立法，鼓励独立、多元的媒体服务，并确保记者、人权维护者和公民社会组织能够自由开展活动。应审查在公民社会组织的登记和资金来源、和平集会的举行及其他行使政治和公共参与权的相关活动的进行等方面的行政要求，确保这些要求不具有歧视性并且没有不合理地限制公共事务参与权的享有。
95. 应使用易懂的形式和语言编写宣传和材料来介绍政治进程及有关的国际人权框架。应开展适当的外联活动，争取妇女、土著人民、残疾人、少数群体和其他边缘化群体有效参与政治和公共参与权宣传战略和运动的设计和推行。
96. 应积极接触政府职位、议会和其他公共机构的候选人及政界人士，以促进对平等、人权及包容性政策制定和立法的认识和辩论。
97. 社交媒体平台的发展及其带来的自由参加网上维权活动的机会可能有助于改善政治和公共参与权方面的不平等情况。国家应促进和鼓励使用新的辅助技术来帮助残疾人、活动能力受限或文化程度有限的人及其他群体参与政治和公共生活。
98. 应有系统地收集、按类别分列并分析妇女、土著人民、残疾人、少数群体及其他代表性不足的群体参与政治和公共生活的有关数据，供制定政策和战略参考，以促进社会所有阶层有效参与公共和政治生活。
99. 应开展适当的后续行动落实和支持落实秘书长关于种族歧视和保护少数的指导说明及人权机制提出的关于平等参与政治生活和不歧视的其他相关建议。
100. 应支持和扩大旨在促进平等政治和公共参与权的现有国际平台，诸如土著问题常设论坛、少数群体问题论坛和世界民主论坛。国家及其他利益攸关方应努力落实这些论坛关于平等参与政治和公共生活的各项建议。
101. 应在国际合作和援助方案、特别是与过渡期国家相关的这类方案的框架内拟订促进和保护政治和公共参与权的具体战略。这些战略应具有包容性，并重点争取边缘化群体成员的参与。