



人权理事会

第二十三届会议

议程项目 3

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

赤贫与人权问题特别报告员玛格达莱娜·赛普尔韦达·卡尔莫纳
的报告

概要

赤贫与人权问题特别报告员撰写的本报告，着重阐述了生活贫困人民的参与权。参与本身即是一项基本人权，系为实现和享有其它人权的先决条件或催化因素，对赋予生活贫困人民解决社会不平等和失衡现象的实权具有至关重要意义。本报告阐述了立足于人权的参与方针和基于人权构建的框架，探讨在铭记生活贫困人民所面临的层层障碍情况下，如何以切实有效方式，将生活贫困人民纳入各项政策和方案的制订、实施和评估工作。

目录

	段次	页次
一. 任务负责人开展的活动	1-5	3
二. 导言	6-11	3
三. 参与、权能和贫困	12-24	4
四. 规范性框架	25-34	7
五. 立足人权的参与方针	35-79	10
A. 尊重尊严、自主权和授权	37-39	10
B. 不歧视和平等	40-59	11
C. 透明度和获取信息	60-64	14
D. 问责制	65-70	15
E. 赋予权能	71-79	16
六. 对各国的建议：确保生活贫困人民有切实意义 参与的执行框架	80-86	18

一. 任务负责人开展的活动

1. 本文是赤贫与人权问题特别报告员，玛格达莱娜·赛普尔韦达·卡尔莫纳依据人权理事会第 17/13 号决议提交的报告。
2. 自她提交上次年度报告(A/HRC/20/25)以来，特别报告员向大会提交了一份报告(A/67/278)。她就此报告分析了生活贫困者诉诸司法遭遇的种种障碍。
3. 在人权理事会第二十一届会议上，特别报告员遵照第 15/19 号决议，提交了经 2012 年 9 月 27 日第 21/11 号决议协商一致通过的“赤贫与人权问题指导原则”最后草案(A/HRC/21/39)。2012 年 12 月大会通过的“赤贫与人权问题”两年期决议(A/RES/67/164)赞赏地注意到了上述指导原则。自那时起，特别报告员即与经济、社会及文化权利委员会(2012 年 11 月)和消除对妇女歧视委员会(2013 年 2 月)举行了会晤。她在会晤期间鼓励委员会各委员今后参照该指导原则与各缔约国开展讨论。
4. 本轮报告期间，特别报告员还走访了纳米比亚(2012 年 10 月)和蒙古(2012 年 12 月)。她借此机会感谢两国政府在其走访期间给予的积极支持。
5. 此外，在汇报期间，特别报告员参与了无数次同政府、联合国各机构、世界银行、各捐助机构、学术机构、非政府组织和生活贫困人民代表举行的会晤。上述这些会晤情况均载于任务所设网站。¹

二. 导言

6. 参与是特别报告员任务关注的核心问题。报告员的任务：人权理事会通过第 8/11 和 17/13 号决议尤其请她就生活极端贫困人民如何参与界定对他们有影响的措施提出建议。特别报告员还强调必须从承担任务伊始，即参与她编撰所有报告，包括所勾勒出的概念框架的工作(A/63/274)。
7. 为遵循人权理事会的要求，本报告审议了一些确定最贫困和最受排斥社会成员参与内容的重大人权原则和标准。在审查了这些准则和标准之后，报告阐述了立足人权构建有切实意义、赋予权能参与的框架，并列举了支持和扶助生活贫困人民投入此类参与的必要行动和扶持因素。
8. 虽然生活贫困人民的参与问题是发展和人道主义援助文献中的一个常见主题，然而，却罕有从人权角度对此专题展开探讨。因此，特别报告员欢迎，人权理事会决定在各个人权论坛展开讨论。

¹ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>。

9. 特别报告员为了编撰本报告，向各国及其它利益攸关方发出了调查问卷，征询有关国内层面所实施的参与机制情况。任务所设网站载有各方的回复。² 特别报告员得益于诸多针对参与问题编撰的研究报告，以及 2013 年 1 月 28 日至 29 日由她本人召集，人权事务高级专员办事处举行的一次专家会议。特别报告员还出席了 2013 年 1 月 24 日至 26 日，第四世界国际扶贫运动，在法国，Pierrelaye 举行的讲习会。讲习会汇集了来自生活贫困阶层的活动人士、社区工作人员、学者和非政府组织及联合国机构的代表，在评估了二年半来履行千年发展目标的情况之后，就 11 个国家生活贫困人民的参与问题提出了一些建议。

10. 特别报告员谨向所有提供资料的国家和民间社会组织表示感谢，并感谢支持这项进程并协助编撰本报告的各位专家、非政府组织和联合国各机构。特别报告员尤其要感谢，第四世界国际扶贫运动的支持和指导。

11. 本报告的首要重点是，国家就参与问题发挥的作用，因为国家担负着保护人权的首要责任。然而，其它行为方也可在促进和安排参与方面发挥重要的作用；为此，本文所述立足于人权的框架，并未详尽无遗地阐述了在国家掌管下的参与进程。最后的章节针对国家可在尊重、保护和履行参与权方面采取的行动，提出了建议。

三. 参与、权能和贫困

12. 缺乏权能是贫困基本普世特点。贫困不只是没有收入，而是以权能丧失、遭鄙视、歧视、排斥和物质匮乏等为特征的因素，形成相互加剧的恶性循环。丧失权能有诸多方面的体现，然而，问题的核心在于可对自身生活产生深刻影响的决策，却毫无参与和影响能力，然而，下达决策的那些掌握着更大实权的人们，既不了解生活贫困人民的处境，亦也无必要在心中牵挂这些贫民的利益。

13. 生活贫困人民充分参与社会和决策的权利遭到—经济、社会、结构、法律和体制等多重层面综合因素的阻遏。³ 所有这些障碍均与贫民们手中没有金融、社会和政治实权相关。歧视和鄙视、权能丧失、毫无收入、对权力机构的不信任和惧怕，限制了生活贫困人民参与的可能性和积极性。由于生活贫困人民没有地位，人轻言微，也极易遭受腐败堕落、圈内结伙和勾结串通行为之害。从最极端的程度而论，贫困或遭排斥的个人，若敢在参与领域大胆直言，那么他们本人、其家人、资产或生活就会遭致(国家或非国家行为者，诸如被经商企业收买腐败

² 调查问卷收到了如下各国的回复：亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那(布尔奇科区)、保加利亚、布基纳法索、爱沙尼亚、法国、希腊、危地马拉、伊拉克、日本、哈萨克斯坦、科威特、立陶宛、墨西哥、蒙古、尼加拉瓜、卡塔尔、罗马尼亚、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛文尼亚和突尼斯。一些民间社会组织与回复了上述同样的问卷。所有回复均可查阅如下网址：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/ResponsesGovernmentsLivingInPoverty.aspx>。

³ 许多类似于他们在力争获取其它权利时所遭遇到的障碍；见 A/67/278 (2012 年)。

的社区领袖诉诸)暴力或威胁形式的打击报复。生活贫困人民在经济上所依赖的那些持有更强实力的个人或集团，甚至都不用诉诸具体的威胁，往往即可令贫民担心丧失自己的生计，而不敢参与和缄默不言。这在阶层或姓氏等级极为森严的社会是尤为突显的问题。

14. 物质上的匮乏和权能的丧失形成了一种恶性循环：不平等程度越大，参与程度就越低。⁴ 当生活贫困人民不积极地力争和促进参与，他们就越发无法参与决策，在制订和实施政策时就越发不会顾及到他们的需求和利益。这就会越发加剧恶化他们遭排斥的境况，往往加剧了上层阶层可直接影响政策，或诸如在传媒或其它公共领域有相当发言权中产阶级群体的特权。因此，国际社会公认，无法对决策以及民间、社会和文化生活的参与，绝对是贫困的特点和根源，绝非仅仅是贫困的后果。⁵

15. 可据理辩驳的是，人权的要旨是改变社会中人与人之间权能作用的互动状况，以质疑某些集团和个人遭压制的境况、推翻屈从和遭排斥的境遇，并增强个体授权、自主权以及对每个人固有尊严的尊重。人权理论和实践深为关切的是，防止有实力的行为方以胁迫、威慑或人为操纵方式，不借牺牲他人，强力推行其意志和利益。因为，立足人权的参与进程，不接受这种既有的权威势力。相反，立足人权参与进程的先决条件是，必须消除权力差别并力争明确承认和质疑不平等现象，包括社会和经济生活方面结构和体制上的权力不均衡现象。为了消除不公现象，人们就必须弄明白，权力在具体背景的下运作情况，以剖析不均衡的权力关系，以了解在社区内部以及各社区之间如何运用权利控制，并排斥境况不利群体的实情。

16. 通过切实有意义的参与，人民可行使其授权、自主和自决权。参与还限制了社会上层的权能，遏制他们将其意志和利益强加于那些无能力维护自身利益的个人和群体。当参与被认定为一项权利时，即可成为一种手段，质疑那些限制人民授权和自决权的支配形式。这就赋予了生活贫困人民掌控影响他们生活决策的实权，改变了社会的权力结构，创立起实现更广泛分担和共享的人权。

17. 基于权利的参与尤其有必要，可确保最贫困和最受排斥人们的声音得到聆听，其原因就在于此权利以尊严、不歧视和平等为原则基础。因此，恰恰与某些装模作样，做表面文章，或只是为了给事先确定的政策罩上一层貌似合法的所谓“参与性”进程相反，立足权利的参与是以变革为要旨，而不是表面敷衍或走形式。这就要在综合分析了生活贫困人们的权利、能力和脆弱性、权力关系、两性之间关系以及各不同部门行为方和体制作用的基础上，促进并要求他们积极、自

⁴ 欧洲委员会编撰的《二十一世纪生活的尊严问题，人类各社会中的贫困和不平等现象：民主制度的悖论》，2013年，第125段。

⁵ 《社会发展世界首脑会议行动纲领》(1995年)，A/CONF.166/9号，第二章，第19段。

由、知情和有切实意义的参与所有各个阶段，涉及他们本身的政策制订、执行和评估工作。⁶

18. 参与始终与开拓合作、人道主义援助和减贫方案，诸如，更好地评估需求和能力，并改善执行情况和可持续等方面一系列积极的效应相关。然而，参与可对减轻贫困产生的积极影响程度却众说不一，且取决于所调研的是何种类型以及哪些领域的参与。然而，事实表明，在许多情况下，参与性进程显示出了在消除贫困问题和社会排斥现象，尤其在构建组织和能力，加强社会凝聚力以及和民主善政和创造更佳发展成果(诸如完善服务业)方面，业已取得了积极的成效。⁷ 参与诸如编制预算或服务监督之类的进程，在一些具体情况下为生活贫困人们带来了显著的惠益。然而，参与本身并不是一颗可减除贫困的神妙银弹，必须与其它投入举措结合，诸如完善公共服务。教育和问责机制，才可实现此目标。⁸

19. 此外，鉴于参与并非只是实现(诸如减贫)终极目的的手段，而只是一项基本人权和其自己且本身系为一诸如，行使自决权；良心权、申索权和获得权能权；能力和社会权力得到提升之类的最重要结果，或许并不显著或难以衡量。在承认参与可能会形成有助的收益之际，本报告拟着重阐述的是，参与作为一项本身固有的权利，旨在赋予生活贫困者权能，并力争辩明各国为尊重、保护和促进生活贫困人民的权必须采取的举措施和行动。

20. 本报告着重阐述了参与作为一项基本权利本身内在的价值，为此，这是每个人作为人本身固有的基本权利。这项对可影响到本人生活决策进程的参与权和施加影响权，与对人类和相关权利最基本权利：对尊严、行使授权、自主权和自决权尊重的理解绝对密切相关。参与权为每个自愿加入若干有约束力人权文书的国家列明了各项具体义务。⁹

21. 当立足于权能基础实施的参与，为生活贫困人民提供了契机，可成为执掌自己命运的主动行为者，这就是重申尊严的根本重要意义所在。生活贫困人民的亲历事实证明，切实意义的有效参与可产生重大的效应：建立起自尊，并获得他人的尊重；树立起主人翁感；成为某个网络体制的部分，不但可阐述自身的经验并感到有人聆听，而且会得到他人的支持；重新获得自信和树立今后的发展规划；作为人得到承认。¹⁰

⁶ “援助行动”编撰的“人民的实践行动：立足人权方针的援助行动”2.0, 2012年。

⁷ J. Gaventa 和 G.Barrett 编撰的“那么这会有什么不同呢？描述公民参与的结果”，发展研究所的工作文件，2010年，第347号。

⁸ G. Mansuri 和 V.Rao 编撰的“地方化的发展：参与是否有效？”世界银行，2012年，第8段。

⁹ 见，下文第四章节。

¹⁰ 基于2013年1月在法国 Pierrelaye 举行的第四世界国际扶贫运动会议上所述生活贫困人民的经历。

22. 与赋予权能之间有着强烈关联关系的参与权是，一项至关重要的人权目标和原则。有效参与可创建权能和权利意识。参与致使生活贫困人们视自己为社会的完整成员和自主成员，绝非是听从他人决策的屈从者，被决策者视为受援对象或仅仅只是统计数字而已。亦如一位秘鲁活动人士所述：“[对于]我们，参与意味着摆脱隔离、打破我们的沉默，克服我们的恐惧心理……。以前我胆小害怕，然而，现在我敢说敢为，不再胆小怕事”。¹¹ 参与也可为生活贫困人民创造机会，直言不讳地质疑不公正、歧视和蔑视现象。参与可赋予他们与政府官员和官僚机构打交道时的自信。行使他们的参与权，确实可成为他们全面申索其它权利的起跳平台。

23. 最终，享有参与权可惠及整个社会，建立起信任和团结力，创建更佳的社会凝聚力，并促进更具包容性和多元的社会，提出公共领域更多的问题并聆听更多方面的声音。

24. 毫无疑问，启动和维持切实意义的有效参与程序需要时间、耐心、资源和规划。然而，这不是决策者可选择不执行的一项简单政策抉择。各国(从地方、国家至国际级别的所有个分支部门)均负有法律义务履行包容性、切实意义和非歧视性的参与程序和机制，并且具有建设性地参与各成果。关于政治意愿，所有国家都能增强享有参与权。一些国家、联合国机构和民间社会组织的实践均表明，各国可以创建或支持参与性的机制，成功地赋予境况不利公众成员权能，并完善政策。经验表明，惠益和机会的比值高于风险与挑战。

四. 规范性框架

25. 国际人权构架确认，参与从事公共事务的权利和那些会受关键决策影响的人们参与相关决策进程的权利。枚不胜举的国际人权文书，包括《世界人权宣言》(第二十一和二十七条)、《公民权利和政治权利国际公约》(第二十五条)、《经济、社会、文化权利国际公约》(第十三条第1款和第十五条第1款)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七条、第八条、第十三条(c)款和第十四条第2款)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(e)款第(四)项)、《儿童权利公约》(第十二和三十一条)、《残疾人权利公约》(第三条(c)款、第四条第3款、第九条、第二十九条和三十条)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第四十一条和四十二条第2款)、联合国《发展权宣言》(第一条第1款、第二条和第八条第2款)，以及《联合国土著人民权利宣言》(第五、十八、十九和四十一条)均列有参与权。

¹¹ 第四世界国际扶贫运动，《极端贫困是暴力：打破沉默，寻求和平》，2012年，第60段。

26. 各个人权监督机构进一步拓展了上述这些规范。各监督机构强调宽泛地理解参与，且须采取政治、法律和体制性的行动。参与竞选只是参与权的某一具体表现形式(A/HRC/18/42, 第 5 段)；虽然自由和公正的竞选是至为关键的组成因素，然而则不足以确保生活贫困人们享有对影响其生活的一些重大决策的参与权(E/C.12/2001/10, 第 12 段)。据人权事务委员会称，参与从事公共事务权涵盖“公共行政的各个方面，包括国际、国家、区域和地方各级政策的拟定和执行”。(CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 第 5 段)。若要履行参与权就必须设立依托法律的参与机制，列明“获得相应的信息、足够的支持、反馈...和申诉、补救或纠正程序”(CRC/C/GC/12, 第 48 段)。参与不应成为一次性的事件，而必须建立起重点关注对话的长期程序，商讨制订所有相关情景下的政策、方案和措施(同上, 第 13 段)。例如，经济、社会及文化权利委员会阐明，对决策进程参与必须是任何与健康权和饮水权相关政策、方案或战略的组成部分内容(E/C.12/2000/4, 第 54 段和 E/C.12/2002/11, 第 48 段)。权利不仅限于参与正式的政策体制，而且还要参与民间、文化和社会活动(A/HRC/18/42, 附件, 第 5 段)；例如，参与文化生活权也是参与权的一项基本内容，而各国必须采取具体措施，确保享有此项权利(E/C.12/GC/21, 第 39 段)。

27. 所有人权均系相互依存和不可分割的权利，而参与也不例外。因此，为确保生活贫困人民有效和切实有意义的参与，各国就必须尊重、保护和履行一套广泛相互关联的人权，特别是言论自由(《世界人权宣言》第十九条；《公民权利和政治权利国际公约》第十九条)、集会自由(《世界人权宣言》第二十条；《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条)、结社自由(《世界人权宣言》第二十条；《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条(c)款；《儿童权利公约》第十五条)、寻求、接受和传输信息权(《世界人权宣言》，第十九条；《公民权利和政治权利国际公约》，第十九条)和教育权，包括人权教育权(《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第 1 款；《世界人权宣言》第二十六条第 2 款；《儿童权利公约》，第二十九条第 1 款；《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二十四条(c)款)。所有这些权利都是参与的先决条件：为实现有效的参与，每一位公众成员之间都必须能自身构建组织、举行集会、表达己见，不会遭恫吓或新闻检查；了解相关的事实和论点；知悉各自的权利并具备必要的技能和能力。一旦发生侵权案情，为确保追究问责，及获得补救和纠正，各缔约国还应保证每一位公众成员可切实诉诸司法，包括获得公平审理权(《世界人权宣言》，第八和十条；《公民权利和政治权利国际公约》，第十四条)和有效补救权(《公民权利和政治权利国际公约》，第三条)(A/67/578)。

28. 关于获取信息权，各国必须竭尽全力确保便利、及时、有效且切实可获得可符合公共利益的信息，包括事先提供信息并设立必要的程序，以便能及时、有效、切实可靠和便利的获得信息。所收费用不应构成不合理的障碍，妨碍信息的获得，而且应设立起上诉制，对不提供信息提出质疑(CCPR/C/CG/34)。

29. 教育本身是一项关键的人权，并且是据此让境况不利成年人和儿童自身摆脱贫困，并对其所在社区充分参与的手段(E/C.12/1999/10, 第1段)。《经济、社会、文化权利国际公约》所述的教育权具体列明，教育应“使所有的人能有效地参加自由社会”；因此，教育方案应传输必要的知识，从而能基于平等全面实现对地方和全国社会的参与(E/C.12/GC/21, 第27段)。

30. 因此，各国依据国际人权法负有积极的义务，在所有相关层级设立具体的机制，确保所有相关的人都有机会，可实际享有参与可能对之产生影响的公共事务和决策(A/63/274, 第22段)。这与缺乏必要实力、知识或教育，无法为公共事务作出贡献，生活极端贫困的人民休戚相关。

其它国际法渊源

31. 除了联合国的人权文书以外，各类法律框架也提及了参与问题。虽然未具体的着重阐述生活贫困人民的参与问题，然而，另一些框架也一样有助于确定参与权的法律内容。例如，《在环境问题上获得信息，公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)规约着各缔约国履行环境决策的程序权。该《公约》将环境权与人权挂钩，尤其与参与权挂钩，¹² 并以下述三个支柱为立足之本：获取有关环境事务的信息、公众参与决策，和诉诸司法。《公约》设定了公众参与各类环境决策的最起码要求。公众参与的要求包括：(a) 及时和有效地向所涉公众通报；(b) 合理框架内的参与，包括早期阶段参与的规定；(c) 所涉公众不计成本，监察相关决策进程信息的权利；(d) 决策机构有义务给予公众参与的结果应有的考虑；和(e) 及时向公众公布，决策通报，公布决策案文、理由和决策所基于的考虑。¹³

32. 国际劳工组织《土著和部落居民公约》(1989年)(劳工组织公约第169号)的重点是土著人民对决策的参与，而且是唯一指明各国政府有责任与各族群进行面对面磋商的国家公约。¹⁴ 该《公约》阐明，应通过适当的程序，本着良好诚意并通过各族土著人民的代表体制，与土著人民展开磋商；参与磋商的人民应有机会自由地参与制定、执行和评估可对之产生直接影响的措施。劳工组织第169号公约还具体规定，按照所涉土著和部族人民个体情况举行磋商的义务。所涉族群的搬迁/迁移尤其应在征得他们“自由和知情同意”情况下才可实施。

¹² S. Stec 和 S. Casey-Lefkowitz 编撰的“《奥胡斯公约》：一项执行指南”，联合国，纽约和日内瓦，2000年，第1段。

¹³ J. Foti 及其他人编撰的“发言权与选择：敞开环境民主制大门”，世界资源研究所，2008年，第19段。

¹⁴ J. Foti 和 L. de Silva 编撰的“圆桌上的席位：将贫困者纳入发展和环境决策”，世界资源研究所，2010年，第4段。

33. 若不是与真正代表这些所涉民族形成的土著和部族机构或组织达成的协商，那就是不符合《公约》要求的做法。若干国家和区域法院的判决在适用《公约》时尤其查明，土著群体未参与的磋商或决策程序，违反了土著人民的权利，而为之，业已依据司法下令采取一系列广泛的措施，吊销经批准的政府项目，尤其是采矿、伐木和能源部门的项目，系为受影响民族采取的补救措施。¹⁵

34. 联合国《土著人民权利宣言》虽没有法律约束力，但却进一步发展了就一些关系到土著人民权利、生存和尊严的重大基本事务，¹⁶ 征得他们基于自决权的自由、事先和知情同意的重要意义。“自由”意味着不受胁迫、恫吓或人为操纵；“事先”系指，在所述活动或决策之前，让土著人民有充分时间履行他们本身的决策进程；“知情”即指必须以土著人民能懂得的方式和形式，提供所涉活动的客观、确切和全面完整的信息(A/HRC/18/42，附件，第 25 段)。

五. 立足人权的参与方针

35. 虽然现行法律框架并未具体阐明如何确保和支持生活贫困人民的参与，然而，对若干人权准则、标准和原则进行系统和目的论的诠释¹⁷ 可提供指导。本章节将审查若干人权原则，旨在确定如何从人权角度理解和实现生活贫困人民的参与权。继而，随后的章节会为各国列出如何将这些原则投入运作的具体建议。

36. 下列人权原则应指导所有的参与进程，包括设计、制订、执行、后续跟进和评估。随每一项原则均开列出了一些指南，旨在列明履行该原则需采取哪些措施，以实现生活贫困人民对符合各项人权、包容性和可诉诸进程的参与。这些所列指南既非详尽无遗，¹⁸ 也不是对每种情况都适用或适合。

A. 尊重尊严、自主权和授权权

37. 尊严和是所有人权的根本所在，与平等和不歧视原则，有着不可分割的关联关系。一旦立足于人权，那么以确认生活贫困人民参与履行权利与义务为主动授权的举措，以及促使对直接影响他们生活的决策行使授权权的因素，参与即可有助于重振生活贫困人民的尊严和自主权。

¹⁵ 见，例如，劳工组织，2009 年，案例法年鉴，“拉丁美洲国内和国际法庭适用第 169 号公约情况”。

¹⁶ 见，例如，第十、十一、十九、二十八、二十九和三十二条。

¹⁷ 《维也纳条约法公约》第三十一条。

¹⁸ 由于该文本的性质和局限，本节概要概要阐述了生活贫困人民享有参与权的情况。为了便于某些具体群体或个人，诸如儿童、老年人、残疾人和土著人民等的参与，还必须采取一些增设的措施。本报告并未概述这类具体的措施。

38. 尊重生活贫困者固有的尊严，就必须通报有关参与进程和战略的所有信息，并重视每个人的专有知识、经验和投入。首先，参与的先决条件是承认每个人都是言之有物的合作伙伴，可为之奉献特殊和有价值知识。参与性进程以生活贫困人民的理解和角度为起始和立足点，并给予重视，而不要设定他们系遵循官方设想、方法或思维臆想。¹⁹

39. 为实现对尊严和自主的尊重，参与进程必须对那些生活贫困者有切实意义，而且他们应能对最后的结果施加影响。他们应被纳入相关决策进程的每一个阶段，从而，他们能够以最根本的方式，确定议程所列事项的轻重缓急或问题。

B. 不歧视和平等

40. 每个人都能不受任何形式的歧视，平等地享有且行使其人权。平等和不歧视原则意味着，人人都应享有平等和切实的机会让社会其他成员知晓他自己的观点，并成为决策进程的一分子。为确保某些遭受结构性歧视的群体——包括，但不仅限于，妇女、少数民族和残疾人——都有平等的机会表达自己的观点，包括为此目的具体确定的资源、机制和战略。

41. 不歧视和平等是国际人权框架的核心。²⁰ 这些原则在参与进程的每一个阶段，从参与的选择至评估阶段，都必须得到尊重。

42. 生活贫困人民不得经受基于贫困本身原因的歧视(E/C.12/GC/20, 第 34-35 段)，而且还往往因隶属别的人口阶层成员原因，包括，但不只限于，土著人民、残疾人、少数民族和患染艾滋病毒/艾滋病的原因遭受歧视。男女之间必须尤其关注维护权利平等。²¹ 为此，在筹划、执行和监督参与进程时，各国必须考虑到男女之间不同的经历和社区内的性别权力关系。他们必须承认，妇女经受着多重形式的歧视，并且在妇女(童年、青少年和老年)各个不同的生命周期期间，解决妇女的具体需求。参与进程还必须确认，照管提供方有责任不加剧歧视和不良陈旧观念的形态。

¹⁹ P.Beresford 和 M. Hoban 编撰的“参与消除贫困以及重新创造和寻找工作：克服障碍和创造机会”，Joseph Rowntree 基金，2005 年，第 34 段。

²⁰ 见，例如，《世界人权宣言》第二条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二和二十六条；《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条第 2 款；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第一条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一条；《儿童权利公约》，第二条；和《残疾人权利公约》，第五条。

²¹ 见，例如，《公民权利和政治权利国际公约》，第三条；《经济、社会、文化权利国际公约》，第三条；和《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一条。

43. 即使设立了参与机制，生活贫困人民要通过这些机制获取或施加影响，会面临一系列的制约因素，²² 诸如：缺乏信息、受教育程度低和文盲问题。在逻辑层面，参与进程往往需要的时间和资源，生活贫困人民根本就不具备；例如，他们可能不得不支付交通费抵达会议地点，请人照料子女，或误工请假，从而牺牲计时工资。许多生活贫困人民居住在偏远乡村地区，无法讲官方语言；因此，他们感到难以获得参与进程的信息或抵达会议地点。

44. 平等和不歧视原则须诉诸平权行动，确保人人拥有平等的参与机会。这意味着必须辩明和积极地排除阻止弱势和境况不利群体参与的障碍，以确保实质性的平等。立足人权的方针必须将重点放在实现社区一级的权力平衡和消除阻遏遭排斥群体享有参与权的实际、经济、法律和政治方面的障碍。参与进程应把积极力争扶持处境最不利和最受排斥社区成员的参与列为当前首要事务。

45. 只是扩大生活贫困人民加入现行决策领域的人数并不够。若要实现生活贫困人民的参与权，就得将他们须从最初加入伊始起，包括优先重点的确立，直至若干政策风险(例如，勾结串通和操纵问题)等因素均列入考虑之列，才会有切实意义的参与。

46. 在实施参与进程之前，各国或其它促进方，应考虑并设置就绪一些必须的具体资源、机制和战略，以辅佐生活贫困人民的参与，尤其是那些境况最不利和最受排斥人们的参与。对各位官员必须开展防止歧视的培训和教育，以免鄙视和陈规旧念作祟。

47. 每个社区或人口构成均有其本身的权能互动形势；因此，即使以生活贫困人民为对象的参与性机制，也易遭社区内更有权势个人形成的“精英把持”状态。那些不积极地向新的和遭排斥群体拓展的进程，将会加深陷入维持现状之态，损害平等的原则。因此，为防止占支配地位集团针对参与进程的勾结串通行为，必须对官员们进行培训，监察和了解权力如何会被用来控制和排斥境况不利群体的问题。官员们应分析并采取整治权力关系的反制行动，并确保他们自身的行为不会再产生上述权力势态或将之合法化。

48. 协调参与的适当机制必须予以组建；这些机制本身即应为参与性的。至于参与的包容性和特征问题，各方案必须意在确保所有利益攸关方的参与，他们本身即可能是或被视为会受所述政策、决策或方案影响的参与方。不歧视和平等的原则要求以透明和事先的方式，辩明各参与方的身份。这应包括开展对利益攸关方的分析或描述，以辩明所述决策可能危及的弱势或境况不利群体；确保在考虑到他们所面临的重重障碍情况下，从一开始即明确各个最受排斥的群体和社区，使之参与进来；且划出专门吸纳他们参与的资源。²³

²² 见，Mansuri 和 Rao 编撰的“地方化的发展”第 5 段。

²³ Foti 和 de Silva 编撰的“圆桌前的席位”，第 15 段。

49. 基于男女之间的平等原则，这项编撰工作必须包括男女性别问题的分析，以及必须给予机会男女成员表达他们各自的观点，包括若有必要可采取针对性磋商(例如，仅就妇女领域问题展开磋商)和支持的举措。辨别参与者身份的程序绝不可仅依赖于社区精英阶层，这种只会加剧现行不平等现象的方式，即：如要求由官员或社区精英阶层来证明哪些可能会受决策后果影响的人员。²⁴ 对所涉社区深刻了解并有着密切关系的非政府组织，可协助辩明该社区内最遭排斥的人们，并支持纳入他们和他们的参与。

50. 此外，平等和不歧视原则要求参与进程和机制必须符合可具备、可加入、可顺应和可接受的标准。

51. 就参与而论，可具备意味着参与渠道、信息获取和问责机制都必须达到充足的数量(和充分的质量)以满足所涉社区的需求。

52. 这些机制、机会和程序必须让所有的人不受歧视和不须付出不相称的代价和风险，在实际上和经济上都可诉诸。这就是说，必须排除阻止最贫困和最受排斥人们参与的障碍，包括由于年龄、残疾、族裔、语言、地理位置或其它因素形成的新增和重叠的障碍。

53. 鉴于各不同社会和文化背景社区或个人的特殊需求，各机制、程序和渠道不仅应顺本地实情，还应顺应变化中的本地、国家和国际情势和标准。

54. 至于可接受性，参与的进程与渠道、信息和问责机制的设计和实施方式都必须尊重所有需求或运用这些机制群体的文化价值、准则和做法。上述这些须对多样化、该社区所接受术语和表述方式的运用，和参与进程所开拓空间的尊重，都应在文化上充分满足该社区。

55. 例如，就可加入性而论，组织者必须确保会议地点既不是排斥性的，也不可被认定是对生活贫困人民参与的阻碍。区域社区的进程将减少参与方的开支和旅途时间，为参与者创造可参与的契机。预期性的进程还必须扩展至偏远乡村社区。组织者必须通过适当沟通模式，予以充分的通告；这将在兼顾到可接受和可顺应原则的情况下，依据所涉社区采取各有所异的做法。沟通应考虑采取比官方网站上的发布，更可传达到生活贫困人民的传统习惯和个人方式。

56. 同样，组织者应开展个人之间的磋商，以明确会议的时间，从而不会对赚取收入的责任或照管责任形成损害性的影响—例如，安排在正常下班时间之后，和移徙工人闲置在家的季节或空闲时。²⁵ 组织者和促进者必须接受培训，以充分理解社会、文化和政治情势；建立起信任和尊重，不持评判观；要有主观能动性，支持参与者。同时还为了推进主体进程，与参与者一起开展必要的能力建设。

²⁴ 同上，第 11 段。

²⁵ 同上，第 19 段。

57. 为了确保生活贫困人民能立足于平等的参与，应为参与者报销所有与出席会议相关的费用，包括预支款、隐形和偶遇性开支。至少应为参与者们报销交通费，而若合适的话，应为他们提供时间和会场托儿照管。组织者必须提供人身安全与安全的氛围。参与程序必须让生活贫困人民及时和基于他们对所述问题的理解，充分表达他们的观点，从而他们能对结果形成影响。²⁶

58. 至为关键的是，必须从参与进程伊始即承认和明确社区阶层与内部的权力关系²⁷，以直面往往在决策领域阻止辩论和不让提出不平等问题的一些遏制因素。考虑到(可视、隐形和不可视)不同类型的权力关系，以及遭排斥群体的需求，官员们和倡导者必须采取步骤，确保这类群体能组织好他们的观点，坦率地表达，并得到聆听。为了确保充分的实质性享有参与权，从而能按应有的适度，享有畅所欲言的参与权(尤其是家长制或社会等级森严的社区)，应为遭排斥，或弱势群体另行举行会议。例如，有些社会可能按年龄组和性别分开举行会议较为合适。然而，为了不会由此进一步加深排斥现象，在关键时刻应举行全体核心会议展开讨论，从而每个群组之间均可就各自的分析和行动开展交流。²⁸ 同时，鉴于权力情势，可能势必需要为生活贫困人民分开举行会议和履行程序以利他们充分参与和畅所欲言，由此，适当的参与性机制应为各不同社会群体成员提供，进行互动的机会和意见交流。

59. 会议形式和形式的级别绝不可让生活贫困人民感到隔膜或难以开展谈判。组织者必须让参与者们有足够的时间举行辩论，争取达成协商一致或共同立场，由此形成具有代表性和合理合法的信息。会议举行方法绝不可完全依据书面材料，因为这会把那些文盲或读写技能差的人们排斥在外。相反，对之应采取更具包容性和更易参与的方式，包括不同媒介方式，诸如形象图文或戏剧方式。会议为了达到可加入性和可顺应性就必须在需要时以适合所涉族群的少数人语言举行；若做不到这一点，就必须提供训练有素的口译人员。

C. 透明度和获取信息

60. 从人权角度看，有效获取公共信息是行使其它人权的先决条件。可否行使参与权得取决于是否具有透明度，且可否获得全面、最新和可读懂的信息。人民必须有能力和机会利用信息；理解他们应享有的权利，并能评估所述服务、政策或方案的质量。透明度是确保权利拥有者充分理解此进程的目的和范围，所涉及的其他行为方及其作用和影响程度。

²⁶ A/HRC/18/42, 附件, 第 8 段。

²⁷ Beresford 和 Hoban 编撰的参与消除贫困以及重新创造和寻找工作：克服障碍和创造机会”，第 34 段。

²⁸ 援助行动，“人民的实践行动”，第 59 段。

61. 组织者应充分提前地提供所设定的适当模式和工具，从而每个当事人可在各个参与阶段作出知情的选择。信息不仅得提供，而且还必须符合可获取、可接受和可顺应的原则。这就意味着信息不应以可获取的方式提供给最贫困和最受排斥的人们，以照顾到他们所遭遇的种种掣肘因素，包括文盲和语言障碍等。信息的提供应当免费、相关、最新、不用技术性措辞和术语，并以各中地方语言传输。推广和宣传应与地方情势相符，并通过可传达至最贫困人们的方式传输，诸如不采用文字书写形式，以广播公布或社区剧场方式传达。

62. 组织者应早在事先之前即举行参与性会议，拟与潜在参与者就参与指标、目的、宗旨和范围达成一致。同时还应就提供便利、主持和领导问题与参与者们事先达成一致。²⁹ 所提出的参与程序和性质，以及协调者、决策者和参与者以及其它利益攸关方的职能与责任，都必须向各位潜在参与者交待清楚。

63. 当参与者们举行第一次会议时，就必须明确参与进程的宗旨和范围，并形成共识；这包括确立现实的期望并明确任何限度。参与者们必须知道，他们为何被要求参与，以及将会如何运用他们的观点，且应清楚地了解他们可望对最终结果产生多大程度的影响。同样，也必须交待清楚一些其它方面的考虑，以及投入这一进程的其它行为方。为此必须设立某种机制和/或程序，可便于各位参与者要求和获得他们认为所需的补充信息。

64. 一旦决策机构作出了决定，即应立刻通知各位参与者和公众；决定案文和理由都必须通过生活贫困人民可获得的传媒公布于众。此外，会议报告和举行的会议应在尊重保密性的同时，以所有相关语言，且可获得的方式提供。

D. 问责制

65. 问责是立足于人权参与方针的关键特点。参与被理解为一项涉及权利拥有者兼责任担负者的一项权利，为此，可以而且必须就不尊重、不保护和不履行该权利的行为追究其责任。为此，人民必须诉诸提供纠正和补救措施的程序和体制，以及确保各国政府履行获得信息权和参与权的机制。³⁰

66. 组织者应确保在进程开始前即预先设立好有效的申斥机制。从一开始就得明确决策和进程本身的责任和逐级相关的问责关系，而参与者们应明确自己的权利与责任。参与者们必须按标明各自轻重缓急事项的指数，定期评估该进程情况。独立顾问应酌情监督进程情况。

²⁹ Beresford 和 Hoban 编撰的参与消除贫困以及重新创造和寻找工作：克服障碍和创造机会”，第 27 段。

³⁰ Foti 及他人撰写的：“发言权与选择”，第 9 段。

67. 进程结束时，各位参与者应就最终评估应阐明哪些达成了一致；哪些存在分歧，并且就决策进程和各位责任人的下一步情况展开讨论和达成共识³¹。任何最后报告或进程情况摘要，都必须尊重参与者们的秘密性。

68. 继参与进程之后应采取具体和参与性的后续跟进行动。若认为参与进程的结果未得到充分的考虑，则必须让生活贫困人民切实诉诸投诉机制，或寻求针对任何违规案情的补救。同样，对此应设有可诉诸的问责机制，以投诉缺乏参与实施的政策和方案。这类投诉机制必须可诉诸且适用，例如，必要时可开设各类免费投诉渠道，解决生活贫困人民的需求和掣肘因素。申诉和投诉机制必须拥有效率的资金源，文化上恰当，并旨在便利于弱勢和遭排斥群体，尤其是妇女最大程度的广泛参与。

69. 对于各国而论，生活贫困人民参与会影响其生活的决策，是一项法律义务，而不是政策选择。这就意味着，例如，不可因为他们发表的言论对现状提出了质疑，即将此个人排斥在外，或“不让”参与。参与权必须得到履行，而缺乏参与的状况则必定会诉诸法庭提出质疑。因此，相关的法律、政策、体制、程序和纠正机制都将能就缺乏参与、排斥参与或操纵或串通性参与问题进行追究，亦为任何基于权利参与进程至关重要的根本所在。这些机制必须透明，而且必须符合可具备、可加入、可接受和可顺应适用的标准。归根结蒂，决策者和政府官员都必须承担顺应人民需求的责任。

70. 究竟谁可以宣称合法代表生活贫困人民的问题，是一个极端敏感的问题。最理想的是，由生活贫困人民直接参与任何决策进程(见下文 E 章节)。然而，当生活贫困人民，由民间社会行为方，诸如协调人或社区工作者代理出面时，这些行为者即应向社区全面报告他们所从事的事务。他们还得为身居其位的任何滥权行为、辜负信任或超出任务职权范围的行为承担责任。

E. 赋予权能

71. 从人权角度看，参与者们必须立足于获得权能的最终目标。因此，参与不应成为抽象或权宜之策，而应旨在建立生活贫困人民的能力、社会能力、信心、权利意识和认知。

72. 目前，许多参与进程只限于“磋商”——上层主管当局向公众成员提供信息或征集他们反馈的信息。未按人权观设置和执行的参与进程，实际上可能无法赋予权能，只会加深排斥或加强现行权力结构。相反，基于人权的参与是通过允许生活贫困人民行使其发言权，影响相关决策进程，赋予他们权能的重要举措。

³¹ R. McGee 和 A. Norton 编撰的“对减轻贫困战略的参与：实施政策规划、执行和监督工作参与性方针经验的综述”，发展研究所的工作文件 109 号，2000 年。第 70 段。

73. 就这些封闭、邀请和申索的政策领域³² 赋予权能方面而论，它们各自之间存在着重大的区别。政策影响领域不应予以封闭或预先确定，而必须让源于基层的各种设想呈现出来，³³ 而且必须足够尽早地实施参与进程，以确立各优先事项并影响辩论、起草和结果。参与绝不可只限于一些边缘或无足轻重的问题，而应着重于一些关键性问题，诸如公务部门、预算和财政政策问题。赋予权能必须是参与进程的首要 and 清晰阐明的目标，通过开拓参与性的学习过程，协助人民分析本地问题，并拟订出利用和增强各项权利的解决方案。

74. 受过教育和知情的公众悉知自己权利，是有效参与的关键基础，尤其须赋予生活贫困人民权能，从而可使他们切实有效的参与。因此，生活贫困人民必须通过增强他们剖析和构建反对派和权力关系至关重要的思维和能力，加强其加入参与性进程的能力。他们应被赋予(个人或群体)辨析其遭排斥的根源和采取行动的权能，以申索和实现他们的权利。这就尤其需要将人权教育和其它能力建设活动³⁴ 嵌入每一项参与性进程，且应先于进程开始前着手教育。这不妨包括大众演说培训、人权教育、举办讲习会和提供信息的工作。

75. 对于生活贫困人民应在尽可能的程度上确定开展辩论和选定的讨论专题。协调人应能尤其促使处境最不利和最受排斥人们的参与，但不应支配或过分“管理”讨论。

76. 有切实意义的决策，包括预算和资源分配问题的决定，必须摆到桌面上来审议和探讨。³⁵ 调研表明，活跃的参与更有可能使对资源的掌控贴近地方民众；这种贴近也同参与改变民众生活有着关键性的重大意义。³⁶ 生活贫困人民必须拥有批评一切方案或项目内容，以及议程及其支撑论点的空间。例如，首先应在地方一级提供服务，然而，一些涉及到资源分配、提供服务的结构等关键性决定，却可能由中央来作出决策。因此，真正的参与就必须让公众能就均衡要素的两方面问题展开讨论和批评。

77. 虽然非政府组织，特别是基层组织可发挥重大的作用，支持和促进生活贫困人民的参与，但这些组织并不是代理机构。非政府组织或民间社会组织的工作人员或自愿者不应被自动地视为生活贫困人民的“代表”或“代言人”，而只是作为协调人和倡导者，最终目的是让人们按自己的方式，表达自己的想法并影响

³² L. VeneKlasen 及其他人编撰的“基本权利的方针及其它：权利与参与挂钩的挑战问题”，发展研究所的工作文件，第 235 号，2004 年，第 5 页。

³³ 发展研究所编撰“我们是否知道如何致使生活贫困人民的观点融入全球决策？”发展研究所，2012 年，第 3 段。

³⁴ 人权高专办“从人权角度看待减贫战略的原则和指导方针”，第 15 段。

³⁵ 公民、参与和问责问题发展调研中心“模糊的边界：跨越国家和社会的公民行动”，2011 年，第 45 段。

³⁶ R. McGee 编撰的“促进公民参与的法律框架是：综合报告”，Logolink, 2003 年，第 54 段。

决策。他们还可发挥协助社区组织和赋予生活贫困人民权能的工作，借助其技能和知识，促进更积极的参与和自由表达。

78. 协调人和组织者不只是利用举行会议收集反馈信息，还应力争建立参与者的能力，促使他们更佳享有诸如教育权和言论自由权等权利。举办与参与者需求，诸如文化或领导能力培训之类相关的讲习会或培训班的机会应加以利用。这可有助于地方组织参与建立本地组织的能力。协调人还可协助参与者建立起与其它社区或基于社区团体有助益的横向联系，以及与决策者和相关官员，诸如地方政府人员之间的纵向联系。

79. 评估和后续行动应协调配合。各位参与者本身应基于各自依据自己设定的优先事项和变革分析确立的指数实施监督。鉴于与生活贫困人民携手开展工作必定是一项长期性的进程，不是一次性的干预措施，³⁷ 举行一次“磋商会议”本身绝非是其目的，而只应是持续不断进程的一个组成部分，从而生活贫困人们可由此拥有诸多不同行使其参与权的可能性，而决策者们则必须认真考虑所阐述的见解。资源应用于参与机制长期持久的维持和自我维持，例如，对协调人开展培训和投资。决策者与生活贫困人民之间应建立起增进常规对话的论坛。

六. 对各国的建议：确保生活贫困人民有切实意义参与的执行框架

80. 生活贫困人民有权参与设计、执行和监督贫困干预措施和其它政策、方案以及影响到他们生活的干预举措，并追究职责承担人的责任。通过人权准则和原则角度观察参与问题，可明确为确保生活贫困人民有效和切实有意义参与必须采取的措施和行动。

81. 本章节基于上述人权框架进行拓展，将为各国提供切实可行的指导，阐明如何履行生活贫困人民的参与权。制订详细的普世指导准则既不可能，也不可取，因为参与一贯深植具体社会结构景况和一整套权力情势。因此，适当的模式和设计要视实情而定，再则这是通过与社区磋商，由下而上形成的参与。然而，对于何为共同可接受的参与性机制或程序，必须力争达成共识，显然犹如且亦为适当的最起码标准，据此，可就生活贫困人民的参与情况作出精确和充分的衡量。人权提供了参与的途径。

82. 虽然下文首先系针对各国提出的建议，然而，许多建议也与参与其它行为方，诸如国际金融机构和捐助机构等设立的参与进程相关。同时，其中也包括了国家对国家人权机构也提出的建议，系因这些机构潜在的关键性作用。

³⁷ X. Godinot 和 Q. Wodon (编辑): “消除极端贫困的参与性方针”，世界银行工作文件，第 77 号，2006 年，第 8 段。

83. 各国担负着人权方面的三个层次义务：尊重、保护和履行(E/C.12/GC/21, 第 48 段)。就参与权而论，尊重的义务要求各国不直接或间接地干预享有参与权。例如，各国绝不可封闭参与空间，实施检查、钳制公众辩论或(例如：以暴力、没收资产或监禁方式)打击报复敢于直言的人。保护义务要求各国采取步骤防止第三国(包括商务企业或民间个人)干涉参与权。这将包括通过法律和政策，保障参与空间，保护言论自由，并保护个人免遭非国家行为方的打击报复。同时，这也要求国家保护社会运动、社区组织者和人权捍卫者。最后，履行的义务要求国家颁布相应的立法、行政、司法、预算和其它措施，便利、增进并全面实现参与权。这包括加强公众和官员们的技能和能力，作出可供公众辩论切实有意义的决定，并拨出专门用于维持长期、可持久参与机制的资源，以形成对国家确立优先事项、方案和决策的影响。

84. 政府机构和决策者都必须准备重视参与性进程的调研成果，以批判方式审查各自本身的做法和态度，并允许提供必要的资源和时间，让生活贫困人民能实现有效的参与。为实现有切实意义的参与，各国必须放弃对某些长期以来被视为政府特权，单方面控制的决策领域，例如预算编制领域。同样，参与可否圆满成功虽往往取决于国家采取的某些参与形式，然而，国家不应谋求“持有”所有的参与领域，且必须保护和增强非政府组织和民间社会的作用。

85. 各个行为方，包括各国、双边发展机构、联合国机构、民间社会组织及其它方面均在一系列广泛不同的背景下实施了颇具前景的参与性实践。这方面的突出实例，包括参与预算编制、环境决策、普查贫民窟、公民陪审团、社会监督员和社区记分册等。从这些参与做法可汲取颇多教益。切实意义的参与需要资金、时间和规划，并应被视为公众成员可通过多方面入口参与的一项进程，而不是一次集会。然而，事实表明，即使在最具挑战性的情景下，参与也是有可能的。

86. 为了履行各国就参与权所承担的义务，特别报告员建议各国采取下列行动：

(a) 立法和体制框架：

(一) 颁布阐明个人和群体参与权的法律框架，明确可参与规划、实施和评估任何从地方、国家及国际各级层面会对其权利形成影响的政策、方案或战略。这应包括：

- a. 确立执行指导准则、政策和能力建设措施，以使公务人员可适用这些法律，并确保法律可顺应不同的情景，且允许基于实地反馈实行创新变革。
- b. 规定要在地方和国家各级建立起容性的参与机制。
- c. 清楚列明决策者和公务人员的职责是积极争取和支持生活贫困人民切实意义的参与。
- d. 确立和执行生活贫困人民和境况不利群体，诸如妇女、少数民族和残疾人等加入参与进程，包括阈限的最低标准。

- (二) 在设立起充分问责机制的同时，加强权力、责任和资源下放给地方政府掌管的工作。
 - (三) 颁布和实施禁止任何形式歧视，包括基于经济和社会地位歧视的立法。
 - (四) 创造促进公众参与预算编制和监督工作切实意义的机会，包括：
 - a. 将对生活贫困人民影响最大的国家或地方预算列为优先重点。
 - b. 规定最高审计机构维持公众参与预算审计工作的机制。
 - (五) 将参与机制，包括生活贫困人民从一开始即参与规划进程的机制，列入国家发展规划。
 - (六) 在执行任何国际援助和合作方案时均须尊重参与权。
 - (七) 加强有关结社、集会和言论自由；传媒自由；反腐败；获取信息；和预警机制保护等方面的法律。
 - (八) 加强保护从事生活贫困者相关工作和为之呼吁工作的个人和非政府组织；承认采取共同行支的权利；防止和惩处任何对上述行使其参与权的人实施打击报复的行为。
 - (九) 规约有实力的非国家行为方(诸如商务企业)加入参与性进程；确保他们不可施加不应有的影响力；并设立针对滥权行为的纠正机制。
 - (十) 创建一个消除贫困和社会排斥现象，包括生活贫困人民问题的全国性独立委员会，作为贫民群体代表列入决策方。
- (b) 资源：
- (一) 拨出充足的资源支持生活贫困人民参与任何可对其权利形成影响的决策进程，包括设立指定用途的基金，补偿参与者的机会成本，诸如旅差费，并提供现场儿童托管。
 - (二) 增强官方能力，为包括以提供足够的人手、设备和培训的方式，为公众参与和获得信息提供便利。
 - (三) 长期提供用于境况不利社区能力建设的资金，包括准予为基本社区的组织供资。
 - (四) 准予为国家人权机构提供充足的资金，以增进参与权及履行问责制和补救措施。

(c) 平等和不歧视:

- (一) 审核阻碍参与的壁垒, 辨明在享有参与权方面遭遇最严重阻碍的社区和群体。
- (二) 设立一个特别工作组了解生活贫困人民的经历, 提出如何能让生活贫困人民最有效参与决策的建议。
- (三) 利用这些建议和审查, 向所有相关政府部门颁布如何确保毫无歧视和平等实施参与权的指南。
- (四) 参照某个特定情景下的不平等和权力失衡现象, 设置参与机制, 并采取一切必要措施, 包括采取平权行动, 遏制上述不平等现象。
- (五) 确保参与条件不会有失公允地排斥某些类别的民众, 即如, 排斥无身份证或行动受限制的人们。
- (六) 采取积极行动包括拨出资源和制定专门运用这些资源的机制, 将境况不利的群体, 包括少数民族和残疾人纳入决策机构。
- (七) 剖析阻碍妇女参与, 特别是贫困社区参与的壁垒, 并采取诸如实施专门针对妇女开设的参与空间, 或提供儿童照管之类便利的先期措施, 消除这些障碍。

(d) 获得信息:

- (一) 颁布一项信息权的综合性法律, 确保受命处置信息需求问题的部门具备相应的资源、提高实效和广泛援用该法, 包括:
 - a. 颁布政策、方案和事先措施, 增进生活贫困人民对信息的利用。
 - b. 培训公务人员懂得获得信息的重要意义以及保护信息索求者的必要性。
- (二) 采取具体措施, 以可获得的形式, 并通过适当渠道向民众提供政府数据, 尤其为生活贫困人民提供信息, 为之可:
 - a. 定期以非技术和简化模式, 公布和散发(地方和国家各级)与预算和公共服务质量, 包括分类数据等的相关信息。
 - b. 以各种相关语言, 事先散发用于决策的法律信息和其它关键性文件(例如: 环境影响评估报告等)。
- (三) 在考虑到生活贫困人民对技术的了解、文化水平和语言等情况下, 通过便捷可得的渠道, 以适当模式, 传输信息。
- (四) 完善乡村区域和贫困社区的通信基础设施以及信息和通信技术的便捷可得和可承担程度, 包括为生活贫困人民, 尤其妇女提供培训。
- (五) 必须及时向民众通告经参与进程之后形成的决定, 包括决定所依据的理由和种种考虑因素。

(e) 问责制：

- (一) 确保参与机制内部设有申诉和投诉程序，明确划定国家区域和地方各级的责任界线。这些必须是保密、即使在偏远乡村地区亦设有可进行投诉，且可按所有相关语言，以各种不同形式，提出免费投诉的机制。
- (二) 针对侵犯参与权以及任何参与进程期间所发生的滥权行为，设置公众可诉诸追究公务人员责任的渠道。
- (三) 设立监督和评估参与进程的有效制度，以确保生活贫困人民的参与。
- (四) 依据公众参与规定，要求公共人员必须就其所作的最终决定或采取的行动，公开阐明其理由。
- (五) 培训法官、律师和执法人员，以增强对司法的监督和追究任何侵犯参与权的行为。

(f) 赋予权能：

- (一) 让生活贫困人民参与制订参与性进程的议程和目标。
- (二) 采取一切适当步骤，增强生活贫困人民参与公共生活的能力，包括拟：
 - a. 完善向最贫困人口阶层提供的教育入学渠道和教学质量。
 - b. 确保教育大纲传输必要的知识，包括人权教育，致使人人都能在地方和国家各级实现充分和平等的参与。
 - c. 就一些影响到生活贫困人民的问题，诸如环境、人权、发展和预算编撰程序等问题的教育运动。
- (三) 将能力建设活动列入参与性进程。
- (四) 响应生活贫困社区提出的参与要求，从而得以自下而上地增强参与性进程。

(g) 支持民间社会发挥作用：

- (一) 承认民间社会组织参与规划、实施和评估公共政策的权利。
- (二) 准予为民间社会团体提供金融和后勤支助，优先倾向于那些与生活贫困人民具有长期合作伙伴关系的民间社会团体，促进公共人员的参与和能力建设。
- (三) 保护那些促进参与的组织，免遭国家人员或非国家行为方的打击报复或干预滋扰。

(h) 对国家人权机构提出的建议：

(一) 在广大公众之中以及诸如公务服务人员和私营部门人员等具体群体之间开展有关参与权的教育和宣传方案。

(二) 严格审查现行法律。行政法案、议案草案和其它提案，以确保符合与国际和国家人权文书所列参与权相关的义务。

(三) 开展调研，以确定国家整体所实现的参与权程度，以及有关易受贫困和社会排斥社区的实现程度。

(四) 监督履行参与权的情况，并就此向国家主管机制、民间社会和联合国人权机制提交报告。
