



中國人權評論 丛书

总主编 付子堂 张永和

国家人权行动计划(2016-2020年)

解 读

UNSCRAMBLE ON THE
NATIONAL HUMAN RIGHTS ACTION PLAN OF CHINA (2016-2020)

张永和◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中國人權評論 丛书

总主编 付子堂 张永和

国家人权行动计划(2016-2020年)

解 读

UNSCRAMBLE ON THE
NATIONAL HUMAN RIGHTS ACTION PLAN OF CHINA (2016-2020)

张永和◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

国家人权行动计划(2016—2020年)解读 / 张永和主编.
—北京:法律出版社,2017
ISBN 978-7-5197-1002-6

I. ①国… II. ①张… III. ①人权—研究—中国—
2016—2020 IV. ①D621.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第122565号

国家人权行动计划(2016—2020年)解读
GUOJIA RENQUAN XINGDONG JIHUA (2016—2020 NIAN) JIEDU

张永和 主编

策划编辑 沈小英
责任编辑 陈妮
装帧设计 李瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 晁明慧
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经出版社
开本 720毫米×960毫米 1/16
印张 20
字数 330千
版本 2017年6月第1版
印次 2017年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-1002-6

定价:66.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

从人权白皮书到国家人权行动计划 (代序)

1991年11月1日,国务院新闻办公室以多种文字首次向世界发表了《中国的人权状况》白皮书,引起国内外强烈反响。作为中国人权发展史上的一个重要里程碑,首部人权白皮书第一次从人权的角度在总结历史的基础上结合中国国情,阐明了中国人权的状况和中国人权的基本观点。其在政治上和思想理论上的突破,为后来人权入宪和国家人权行动计划的制定实施都奠定了坚实基础,开启了中国人权理论研究和实践的新篇章。

自首部人权白皮书公布以来,中国的人权理念不断深入人心,人权价值观逐步成为社会共识,中国人权各项事业不断取得新成就。特别是在近30余年时间内,中国7亿多人口摆脱贫困,占全球减贫人口总数的70%以上,取得了人类历史上绝无仅有的人权成就。中国政府还陆续对外发布了1995年、1996年、1998年、2000年、2003年、2004年、2009年、2012年、2013年、2014年和2016年人权白皮书,并将其更名为《中国人权事业的进展》,成为第一部人权白皮书的延续。除了这些专门介绍中国人权事业进展的白皮书,中国政府发布的诸如《西藏自治区人权事业的新进展》《中国的减贫行动与人权进步》等专项白皮书也直接与人权有关。这些白皮书从多角度全面地反映了

中国的人权发展状况。

人权乃人类共同事业,但其实现首先依赖于一国内部之人权行动。中国积极响应《维也纳宣言和行动纲领》第71条关于各会员国拟定国家行动计划的倡导,实践人权的真谛,把人权落实为国家人权行动计划。2009年4月13日,中国发布了第一个以人权为主题的国家规划——《国家人权行动计划(2009—2010年)》。2012年6月11日和2016年9月29日又分别发布第二个和第三个以人权为主题的国家规划,即《国家人权行动计划(2012—2015年)》和《国家人权行动计划(2016—2020年)》。目前,世界上制定了一期国家人权行动计划的国家有34个,制定了两期国家人权行动计划的国家有9个,制定了三期国家人权行动计划的国家有4个。中国是连续制定并实施三期国家人权行动计划的少数国家之一,充分彰显了中国政府尊重和保障人权的决心与信心。

制定国家人权行动计划是中国政府落实“尊重和保障人权”宪法原则的一项重大举措,对推动科学发展,促进社会和谐,努力实现全面建设小康社会宏伟目标具有重要意义。国家人权行动计划的公布和实施不仅为我国人权事业的发展明确了目标、指明了方向,也标志着我国人权事业不断进入全面发展的新时代。1991年至2009年公布的人权白皮书,在内容与形式上均未有太多变化,但自第一期国家人权行动计划公布以来,新公布的人权白皮书在人权权利内容的归属、定义方面发生了较显著的变化,例如,2013年人权白皮书增加了环境权利,2014年人权白皮书单独探讨了言论自由。可见,同为国家人权文件,国家人权行动计划也对人权白皮书的发展产生了重要影响。

2012年,西南政法大学人权研究院出版了《国家人权行动计划(2012—2015年)解读》,第一次对国家人权行动计划进行解读。该书通过比较前两期国家人权行动计划,对国民全面理解这两期国家人权行动计划的内容、制定及实施背景,认识中国人权事业的发展,具有启蒙性、指导性的意义。

2016年,《国家人权行动计划(2016—2020年)》颁布,为期5年,与“十三五”规划同步并紧密衔接。为便于社会更好地理解《国家人权行动计划(2016—2020年)》,西南政法大学人权研究院又组织专家学者,在紧密结合“十三五”规划纲要的基础上,对比前两期国家人权行动计划的内容,对新一期国家人权行动计划进行详尽阐释、解读。我们希望本书的出版,对全面了解我国在各个领域取得的人权新成就、新进步以及未来的新发展,深刻认识中国对人权的基本态度和立场,特别是了解我国人权事业如何实现持续稳定有序

的发展,具有一定帮助。

本书按照《国家人权行动计划(2016—2020年)》的布局 and 结构展开,参与本书撰稿的有(按撰写章节顺序):孟庆涛、郑若瀚、张祺乐、潘俊、尚海明、朱林方、王隆文、严冬、李超群、赵树坤、李娟、周力、朱颖。统稿工作由尚海明、潘俊、郑若瀚、李超群完成。最后由我定稿。

“人权保障没有最好,只有更好。”实现充分的人权是人类长期追求的理想,也是中国政府和人民长期为之奋斗的目标。为此,我们任重道远。



2017年5月31日

目 录

导 言	1
第一章 经济、社会和文化权利	25
第一节 工作权利	25
第二节 基本生活水准权利	39
第三节 社会保障权利	48
第四节 财产权	58
第五节 健康权利	79
第六节 受教育权	88
第七节 环境权利	97
第二章 公民权利和政治权利	111
第一节 人身权利	111
第二节 获得公正审判的权利	122
第三节 宗教信仰自由	134
第四节 知情权与参与权	143
第五节 表达权和监督权	160

第三章 特定群体权利	181
第一节 少数民族权利	181
第二节 妇女权利	194
第三节 儿童权利	207
第四节 老年人权利	218
第五节 残疾人权利	234
第四章 人权教育和研究	250
第五章 人权条约履行和国际交流合作	273
第一节 国际人权公约的履行	273
第二节 国际交流合作	296
第六章 实施和监督	300

Contents

Introduction	1
I. Economic, Social and Cultural Rights	25
(1) Right to work	25
(2) Right to basic living standards	39
(3) Right to social security	48
(4) Right to property	58
(5) Right to health	79
(6) Right to education	88
(7) Environmental right	97
II. Civil and Political Rights	111
(1) Rights of the person	111
(2) Right to fair trial	122
(3) Freedom of religious belief	134
(4) Rights to know and to participate	143
(5) Rights of expression and supervision	160

III. Rights of Specific Groups	181
(1) Rights of ethnic minorities	181
(2) Rights of women	194
(3) Rights of children	207
(4) Rights of the elderly	218
(5) Rights of the disabled	234
IV. Human Rights Education and Research	250
V. Fulfillment of Obligations to Human Rights Conventions, and International Exchanges and Cooperation in the Field of Human Rights	273
(1) Fulfillment of Obligations to Human Rights Conventions	273
(2) International Exchanges and Cooperation	296
VI. Implementation and Supervision	300

导 言

1993年联合国在维也纳世界人权大会上通过了《维也纳宣言和行动纲领》，大力倡导世界各国制定国家人权行动计划。自此以后，国家人权行动计划被视为衡量一国政府是否重视人权的一项重要指标。截至2016年9月底，世界上制定了1期国家人权行动计划的国家有34个，制定了2期国家人权行动计划的国家有9个，制定了3期国家人权行动计划的国家有4个。2009年4月13日中国发布了《国家人权行动计划(2009—2010年)》(第一期行动计划)。这是中国首次制定、实施的以人权为主题的国家规划。2012年6月11日中国发布了《国家人权行动计划(2012—2015年)》(第二期行动计划)。2016年9月29日中国发布了《国家人权行动计划(2016—2020年)》(第三期行动计划，即新一期行动计划)。国家人权行动计划的公布，引起了国际社会的广泛关注，国家人权行动计划的实施，有力促进了中国人权事业的发展。中国是连续制定并实施了3期国家人权行动计划的少数国家之一，不无讽刺的是，一向以世界“人权卫士”自居的美国，在制定国家人权行动计划问题上反倒是缺位的。

3期国家人权行动计划的历史演进表明，每一期行动计划既是根据当时的历史状况有意识地在国家层面规划人权保障的阶段性实施路径与工作重点，又体现出指导思想与时俱进、目标不断明确、措施针对

性不断增强的发展过程。从文本结构上来看,3期行动计划虽在表达上各有差异,但大体结构是稳定的,包含了导言,经济社会文化权利,公民与政治权利,少数民族、妇女、儿童、老年人、残疾人等特定群体权利,人权教育,国际人权交流与合作,实施与监督(第一期行动计划未包含本部分)等部分。从内容上看,3期行动计划的导言均包含了出台背景、原则精神、指导思想、实施原则、实施目标、工作机制的内容,并在体例框架上保持总体稳定和日趋合理化。作为各项国家人权行动计划的“题眼”,“导言”是深入理解各期行动计划的关键所在,并框定了整个文本的体例框架。下文将围绕3期行动计划的导言,对新一期行动计划进行重点阐释,在3者的具体对比中展现它们之间的历史演进脉络。

一、总体特征

新一期行动计划亮点纷呈,其总体特点表现如下:

一是在指导思想上,有机融入新时期党中央治国理政新理念、新思想、新战略。行动计划着重体现了习近平总书记系列重要讲话精神,坚持以人民为中心的发展理念,将人权建设同全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局,创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,以及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设结合起来,共同支撑起中国特色社会主义人权事业发展全局。

二是在实施原则上,系统阐释了推进中国特色社会主义人权事业发展的基本要求。行动计划坚持人民主体地位,注重发挥人民的积极性和主动性:“依法推进”在实施方式上将中国人权事业发展纳入法治轨道,以法治方式保障人民权利;“协调推进”从权利之间的关系上要求各项权利全面协调发展,保障人民权利的充分实现;“务实推进”把人权的普遍原则和中国实际相结合;“平等推进”保障每个人都能平等享有各项人权;“合力推进”参考了联合国《国家人权行动计划指南》的指导性意见,将促进人权发展的主体由单一的国家扩展到政府、企事业单位、社会组织,并注重三方的合力作用。

三是在体例框架上,切实回应人民愿望和需求。行动计划在体例结构上主要进行了以下调整:在“经济、社会和文化权利”部分,首次将人民特别关心的有关产权保护的内容以“财产权利”专节的形式纳入,将户籍制度改革内容纳入“社会保障权利”;在“公民权利和政治权利”部分,将“被羁押人权利”并

入“人身权利”，“知情权”与“参与权”合并，“表达权”与“监督权”合并，有关信访的内容合并；将“人权教育”部分的标题改为“人权教育与研究”，注重弘扬社会主义核心价值观的人权精神内涵，在全社会培育尊重人权的文化氛围。

四是在实施监督上，注重同国家国民经济与社会发展规划的无缝对接。行动计划在实施周期上首次与“国民经济与社会发展规划”对接，将“十三五”规划纲要中的经济与社会发展宏伟目标、主要任务和重大举措，如精准扶贫精准脱贫等进行提炼，以人权话语表达促进和保障人权的举措，为实现两者结合的常态化奠定了基础；首次提出中央和国家机关各有关部门、各级地方政府制定行动计划实施方案，在向中国人民做出庄严承诺的同时，向世界表明中国政府致力于尊重和保障人权的态度和立场。

制定和实施国家人权行动计划，是党和政府坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，在实现中华民族伟大复兴中国梦的征程中，使全体人民的各项权利得到更高水平保障的重大举措。中国连续制定和实施国家人权行动计划（具体情况见表1），彰显了中国共产党执政为民的宗旨，显示了中国政府尊重和保障人权的决心和信心。

表1 3期行动计划基本体例框架对比

第一期行动计划	第二期行动计划	新一期行动计划
导 言	导 言	导 言
一、经济、社会和文化权利保障 （一）工作权利 （二）基本生活水准权利 （三）社会保障权利 （四）健康权利 （五）受教育权利 （六）文化权利 （七）环境权利 （八）农民权益的保障 （九）四川汶川特大地震灾后重建中的人权保障	一、经济、社会和文化权利 （一）工作权利 （二）基本生活水准权利 （三）社会保障权利 （四）健康权利 （五）受教育权利 （六）文化权利 （七）环境权利	一、经济、社会和文化权利 （一）工作权利 （二）基本生活水准权利 （三）社会保障权利 （四）财产权利 （五）健康权利 （六）受教育权 （七）文化权利 （八）环境权利

续表

第一期行动计划	第二期行动计划	新一期行动计划
二、公民权利与政治权利保障 (一)人身权利 (二)被羁押者的权利 (三)获得公正审判的权利 (四)宗教信仰自由 (五)知情权 (六)参与权 (七)表达权 (八)监督权	二、公民权利和政治权利 (一)人身权利 (二)被羁押人的权利 (三)获得公正审判的权利 (四)宗教信仰自由 (五)知情权 (六)参与权 (七)表达权 (八)监督权	二、公民权利和政治权利 (一)人身权利 (二)获得公正审判的权利 (三)宗教信仰自由 (四)知情权和参与权 (五)表达权和监督权
三、少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权利保障 (一)少数民族权利 (二)妇女权利 (三)儿童权利 (四)老年人权利 (五)残疾人权利	三、少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权利 (一)少数民族权利 (二)妇女权利 (三)儿童权利 (四)老年人权利 (五)残疾人权利	三、特定群体权利 (一)少数民族权利 (二)妇女权利 (三)儿童权利 (四)老年人权利 (五)残疾人权利
四、人权教育	四、人权教育	四、人权教育和研究
五、国际人权义务的履行及国际人权领域交流与合作 (一)国际人权义务的履行 (二)国际人权领域交流与合作	五、国际人权条约义务的履行和国际人权交流与合作 (一)国际人权条约义务的履行 (二)国际人权领域的交流与合作	五、人权条约履行和国际交流合作
	六、实施和监督	六、实施和监督

二、出台背景

新一期行动计划在导言开篇即指明本期行动计划实施所处的“全面建成小康社会的决胜阶段”这一历史定位。从行文来看,开篇即直接切入施行

动计划的历史定位,这与前两期行动计划存在较大差异。第一期行动计划开篇是从表述人权的普遍性理念开始的:“实现充分的人权是人类长期追求的理想,也是中国人民和中国政府长期为之奋斗的目标。”第二期行动计划开篇阐述的则是制定国家人权行动计划的重要意义:“制定国家人权行动计划是中国政府落实尊重和保障人权宪法原则的一项重大举措,对推动科学发展,促进社会和谐,努力实现全面建设小康社会宏伟目标,具有重要意义。”

无疑,第一期行动计划带有首创和初创的性质。首创决定了不但要表明“国家”人权行动计划对于中国和中国人民的开创性意义,更要表明“中国”的国家人权行动计划之于世界人权发展的关系和意义:“实现充分的人权”这一理想具有普遍性,是属于全人类的。行文上从对全人类具有普遍意义的人权共性开始,进而转入具有特殊性的中国人权目标企求,表明了中国对于人权的基本态度,并自然地衔接了人权普遍性与中国特殊人权实践之间的必然关系:作为人类的成员,中国不但承认人权的存在及其价值,而且以实际行动为“实现”“充分”的人权进行奋斗。第一期行动计划的“国家”立场需要在国际和国内两个层面上去理解:在国际层面上,行动计划表明了中国对国际社会的态度,中国在价值上承认人权,在实践中实现人权;在国内层面上,由于国家人权行动计划在本质上具有国家对人民承诺的性质,实际上表明了国家将其作为“义务”予以承担的决心、信心和勇气。

第二期行动计划开篇并未就此再次进行明确表态,这是因为这种国家立场被当作既有前提接受,而非国家放弃了这种立场和义务,因此没有必要再次重申。从而,第二期行动计划开篇对制定国家人权行动计划重要意义的阐述,就是在一以贯之地自然延续第一期行动计划的基本立场,弱化国家人权行动计划的对外宣传功能,将行动计划的重心放在人权保障的国内实现上。在此意义上,国家实际上是在淡化国家人权行动计划的对外宣传与宣示色彩,更进一步明确和强调了自身对于本国人民的义务立场。

同样,新一期行动计划将前两期行动计划关于中国对于人权的基本态度、立场和重要意义当作无须言明的前提,申明经过两个国家人权行动计划的连续实施,中国人权事业发展取得了重大成就,积累了丰富经验,但由于受各种因素的制约,中国人权事业的发展面临着诸多挑战。通过历史定位、人权成就总结和现实困难这些背景阐述,中国政府在总结第一期、第二期国家人权行动计划的执行情况和实施经验的基础上,制定了新一期行动计划。

(一) 历史定位

3期国家人权行动计划实施的历史阶段定位的核心词是“小康社会”。从长历史时段来看,实施3期行动计划的时期,正值整个国家为实现小康社会奋斗的历史阶段,只不过是分处于实现小康社会目标的不同阶段而已,并且人权与每一历史阶段都勾连在一起。第一期行动计划认为在该计划实施阶段“中国正处于全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新阶段”,在该阶段“中国的人权发展还面临诸多挑战,不断推进人权事业发展任重道远”。第二期行动计划则说:2012~2015年是贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》,深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,也是加强人权建设、实现人权事业快速发展的重要时期。由于第一期行动计划实施周期仅有2年,虽然在时间上处于“十一五”规划实施周期内,但已处于末期。第二期行动计划实施周期为4年,大体上与“十二五”规划实施周期一致。新一期行动计划强调了这4年处于30多年来中国最重要主题“改革开放”的深化阶段,特别突出了“经济”转型已处于攻坚时期,并认为在此期间,加强人权建设、实现人权事业快速发展与国家整体上特别是经济上的高速发展具有一致性与同步性。新一期行动计划更明确地说:2016~2020年,是中国全面建成小康社会的决胜阶段,也是实现中国人权事业持续稳定有序发展的重要时期。

改革开放初期,邓小平在规划中国经济社会发展蓝图时用“小康”来表达“现代化”的目标,提出了分“三步走”实现“小康社会”的战略构想。此后,中国共产党根据中国社会的发展程度与状况,不断对“小康社会”的实现进行进一步的调整与阐释。20世纪80年代初提出的“三步走”战略目标的第一步,是在1981年到1990年10年期间国民生产总值翻一番,解决人民的温饱问题;第二步是在1991年到20世纪末的10年,国民生产总值再翻一番,人民生活水平达到小康;第三步是到21世纪中叶,国民生产总值再翻两番,人民生活比较富裕,达到中等发达国家水平。1997年党的十五大将“三步走”战略的第三步目标具体化,提出21世纪上半叶新“三步走”战略:第一步是在21世纪第一个10年实现国内生产总值比2000年翻一番,使人民的小康生活更加富裕,形成比较完善的社会主义市场经济体制;第二步是再经过10年的努力,到中国共产党建立100年时,使国民经济更加发展,各项制度更加完善;到21世纪中叶中华人民共和国成立100年时,基本实现现代化,建成富强民主文明的社会主义国家。2002年党的十六大明确提出“全面建设小康社会”。2012年党

的十八大第一次明确提出“全面建成小康社会”。第二期行动计划是在当年的6月发布的,早于党的十八大的召开,但在随后的实施过程中,自然地将此阶段任务与“全面建成小康社会”目标相连。2016年6月公布的《〈国家人权行动计划(2012—2015年)〉实施评估报告》在对第二期行动计划的总体执行情况进行说明时称,实施第二期行动计划的4年,“中国政府围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局……努力完成《国家人权行动计划(2012—2015年)》规定的主要目标和任务”,实际上也是明确了实施第二期行动计划的历史阶段正是处于“小康社会”中。新一期行动计划开宗明义地明确了计划实施时期“是中国全面建成小康社会的决胜阶段”,并认为经过前两期行动计划的实施,国家层面所展开的人权行动计划经过大力建设和快速发展,现在已经进入了“持续稳定有序”发展的重要时期。“持续稳定有序”表明了国家对于当前中国人权事业发展的基本态势判断和追求:“持续”意在实现人权保障在历时性中的可持续发展,“稳定”意在实现人权保障标准的不可逆性和不可倒退,“有序”意在实现人权保障的规范化和法治化。在时代的演进中,国家对“小康社会”的阐释从最初以GDP为主要衡量指标发展到涵盖经济、政治、文化、社会和生态等领域的全方位现代化,随着人权理念和实践的深入和渗透,“小康社会”的内涵超越了单纯的经济层面,被注入了人文与权利的精神,从而使人权理念大大地丰富和拓展。

(二) 人权成就

3期行动计划均有中国人权事业发展所取得成就的表述,不过评价的时间段不同。第一期行动计划概括叙述了新中国成立以来至新一期行动计划公布取得的人权成就;第二期行动计划对实施第一期行动计划所取得的成就进行总体评价;新一期行动计划综合前两期行动计划进行了概括性评价。因此,3期行动计划就在整体上对新中国成立至2015年第三期行动计划完成的整个时间段内取得的成就进行了概括。

第一期行动计划分两个时间段来表达新中国成立至行动计划发表时的人权成就:“中华人民共和国成立以来,在中国共产党的领导下,中国政府将人权的普遍性原则与中国的具体国情相结合,为促进和保障人权做出了不懈的努力,中国人民的命运发生了翻天覆地的变化,中国人权事业实现了历史性发展。特别是改革开放以来,中国把尊重和保障人权作为治国理政的重要原则,庄严载入《中华人民共和国宪法》,采取切实有效的措施促进人权事业发展,使中国人民的物质文化生活水平得到大幅提高,政治、经济、文化、社会权利得