

法制问题研究8

以老人、家人、政府之间关系为主要视角

袁维勤 / 著

CHENGXIANG TONGCHOU YANGLAO FUWU

FAZHI WENTI YANJIU

YI LAOREN JIAREN ZHENGFU ZHIJIAN GUANXI WEI ZHUYAO SHIJIAO



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

- 2009年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“城乡统筹养老服务法制问题及立法对策研究”
(项目批准号: 09YJC820129)
- 2012年度重庆市社会科学规划青年项目“重庆基本养老服务法制问题及对策研究”
(项目批准号: 2012QNFX041)
- 中国政法大学薛刚凌教授主持的原国家人口和计划生育委员会重点项目
“人口发展法律保障体系”的阶段性成果

CHENGXIANG TONGCHOU YANGLAO FUWU

FAZHI WENTI YANJIU

YI LAOREN JIAREN ZHENGFU ZHIJIAN GUANXI WEI ZHUYAO SHIJIAO

城乡统筹养老服务 法制问题研究：

以老人、家人、政府之间关系为主要视角

袁维勤 / 著



西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

城乡统筹养老服务法制问题研究：以老人、家人、
政府之间关系为主要视角 / 袁维勤著. —成都：西南交
通大学出版社，2013.5

ISBN 978-7-5643-2135-2

I. ①城… II. ①袁… III. ①养老 - 社会服务 - 行政
法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.182.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 320001 号

城乡统筹养老服务法制问题研究：
以老人、家人、政府之间关系为主要视角
袁维勤 著

责任编辑	邹蕊
特邀编辑	罗爱林 顾飞
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	四川川印印务有限公司
成品尺寸	148 mm × 210 mm
印 张	7.75
字 数	216 千字
版 次	2013 年 5 月第 1 版
印 次	2013 年 5 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2135-2
定 价	25.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

前言

研究养老服务问题在我国当下具有极其重要的意义。养老服务不同于养老保险、养老保障。养老服务旨在解决老年人自理能力欠缺导致的生活照料以及精神慰藉等问题；而养老保险和狭义的养老保障旨在解决老年人的生活费用问题；广义的养老保障旨在解决老人的衣、食、住、行、医等问题。第六次全国人口普查显示，我国60岁及以上老年人口已达1.78亿，占总人口的13.26%。而根据联合国关于老龄社会的认定标准，当60岁以上人口占总人口的10%，这个国家就步入了老龄社会，可见我国已经处于老龄社会。并且，目前我国城乡失能和半失能老年人约3300万，占老年人口总数的19%，形势十分严峻。目前，我国的老年人口超过1亿，且正在以每年3%以上的速度快速增长，是同期人口增速的五倍多。而根据国务院《社会养老服务体系建设规划（2011—2015年）》的预计，到2015年，我国老年人口将达到2.21亿，约占总人口的16%；2020年将达到2.43亿，约占总人口的18%。可见，我国的老龄化形势越来越严峻，让人不寒而栗。在此背景下研究养老服务问题，是实现党的十八大确立的“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业”达到“老有所养”战略目标的要求。

从城乡统筹角度研究养老服务问题具有重要意义。经过研究，笔者发现澳大利亚、加拿大、美国等国土面积与我国接近的地域大国普遍存在一种共性：相对于城镇养老服务，乡村（尤其是远郊）养老服务面临更大的障碍。由于人口密度更小、地形地貌更复杂、交通更不方便、公共设施更稀少等原因，乡村养老服务的时间成本、交通成本等更大，服务所需的人力资源数量更匮乏，专业技能更欠缺。因此，幅员广阔的国家，乡村养老服务比城镇养老服务面临更大的困境。也就是说，不考虑户籍分类时，城乡二元并非我国特有

的现象。然而，我国不少地区的养老服务政策尤其是政府购买养老服务政策则直接把乡村老人排斥在外。究其原因，有的是基于对乡村养老服务的“畏难情绪”，有的是缺乏平等意识，有的仅仅是因为“工作惯性”。可是，不管怎样，基于《中华人民共和国宪法》、《经济、社会与文化权利公约》中人人平等的要求，政府均应当平等对待乡村老人与城镇老人，不得歧视，并且应当向处于更不利地位的乡村老人适当分配资源，以实现相对的实质平等。这就要求政府统筹城乡养老服务，也就要求学术界对相关问题进行研究。

之所以要从法制角度研究城乡统筹养老服务，主要是基于两个原因。其一，城乡统筹养老服务关系与其他社会关系一样需要法来规范，发挥法的指引功能、约束功能、评价功能。在法治国家，更应如此。其二，我国相应的法制供给不足。政府城乡统筹养老服务需要政府在老人的家庭不能有效承担起养老服务责任之时，兜底性地承担起养老服务责任，不管对方是乡村老人还是城镇老人。然而《中华人民共和国老年人权益保障法》在2012年12月28日修订之前，只是规定了政府对城镇“三无老人”的救济责任，把农村的“三无老人”的保吃、保穿、保住、保医、保葬责任甩给了农村集体经济组织，但是这均未涉及生活照料、精神慰藉等养老服务责任。该法修订之后，对所有老人一视同仁，无论是城镇还是乡村户籍的老人，都能享受到这类服务。同时，专辟一章“社会服务”，并规定“对经济困难的老年人，地方各级人民政府应当逐步给予养老服务补贴”，这又前进了一大步。然而，包括《中华人民共和国老年人权益保障法》在内的法律、法规，目前对城乡统筹养老服务尤其是政府购买养老服务或政府补贴养老服务的诸多问题还未完全解决。例如，在“分灶吃饭”、各负其责、政府问责的背景下，虽然我们是一个国家，但是具体由哪个层级的政府、哪个地域的政府承担养老服务责任？又如，购买养老服务的对象应当是具有哪些条件的老人？政府不可能为一切老人购买养老服务，有限的政府财政不能沦为“养老财政”。再如，政府购买养老服务的具体内容是什么？政府不可能为老人购买一切养

老服务而只宜限定在基本养老服务层面。而基本养老服务的内容是什么？这还需要研究。总之，厘清有关问题并用法律、法规予以规范，能够为城乡统筹养老服务提供法制保障。

本书具有鲜明的特色。第一，视角新。就作者检索的结果来看，在本书出版之前，目前国内虽然有研究养老保险、养老保障的专著面世，也有研究养老服务的专著出版，但是尚无从法学角度研究养老服务的专著或从城乡统筹角度研究养老服务的专著。因此本书是国内较早从法学角度研究城乡统筹养老服务的专著。第二，内容新。本书系统研究了城乡统筹养老服务特别是政府购买养老服务主体之法制化问题、对象之法制化问题、内容之法制化问题、养老服务资源的倾斜分配问题、养老服务纠纷的预防和解决问题等。就作者所知，国内系统研究这些问题的专著暂时还没有。第三，比较研究的素材较有特色。本书作为法制对策研究，既立足本国国情，注重实证调查，又环顾世界，吸收他国经验。在研究他国经验时，主要参考澳大利亚、英国、美国、捷克等国的资料。选取资料时，注重两点：其一，这些资料均来自相关国家的官方网站，具有权威性。其二，本书是参考这些国家的法律文件原文而非中文译文，更非国外学者或国内学者对有关文献只言片语的解读、引用，具有准确性。

本书是笔者主持的 2009 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“城乡统筹养老服务法制问题及立法对策研究”（项目批准号：09YJC820129）的阶段成果。感谢教育部的资助！

本书写作过程中曾得到笔者的博士生导师西南政法大学唐忠民教授的悉心指导，感谢恩师！笔者的硕士生导师中国行政法学会副会长、西北政法大学王周户教授，也多次对本书的写作提出了意见和建议，特别鸣谢！这几年来，笔者跟随最高人民法院行政庭副庭长、中国行政法学会秘书长、中国政法大学薛刚凌教授做访问学者、博士后，研究人口发展法律保障问题和行政法问题，收益颇多。薛老师的意见打开了本书的思路。感谢三位恩师！

感谢四川师范大学法学院学术委员会主席于新循教授！作为朋

友和曾经的同事，笔者是在同他的合作研究中渐渐进入养老服务法制研究领域中的。

感谢以李自维书记、杨和义院长为首的法学院新班子与以杨和义书记、华鹰院长为首的原班子对笔者工作的鼎力支持！感谢同事们的真心帮助！感谢廉政研究中心领导的关怀、支持！

感谢国家行政学院杨小军教授，中国人民大学杨建顺教授，四川大学徐继敏教授，重庆大学程燎原教授，西南政法大学谭宗泽教授、汪太贤教授、肖唐镖教授、王学辉教授、宋玉波教授、陆伟民副教授、温泽彬副教授的意见和建议！特别感谢重庆工商大学徐宪教授、宋豫教授、黄文教授在项目预评审中的意见和建议！

本书的写作，很大一部分是在北京完成的。感谢总参谋部王子丹和张艳夫妇、中共中央办公厅张水海夫妇、国家安全部吕同学夫妇、司法部周兰领和中国劳动关系学院宋艳慧夫妇、国务院法制办潘波博士、卫生部王琦博士、中国民航大学（津）黄全博士、中国社科院朱宝丽博士、中国人民公安大学陈慧君博士以及最高人民法院的诸师兄。感谢你们对本书的意见和建议，也祝愿我们的友谊之树在下一个十年中更加枝繁叶茂！

感谢杜国强博士、彭涛博士、贺奇兵博士、吕林博士、陈玮煌博士、杜旅军博士、王坚博士、邓勇博士的意见和建议！特别感谢西安市委徐文新博士、处长对本书写作的建议！

感谢笔者已经毕业工作了的学生薛添泽、单修磊协助笔者的调研，而黄榆婷、付贤禹还与笔者合作撰写发表了相关论文。

感谢西南交通大学出版社顾飞先生的认真协调和罗爱林女士的严谨编辑！

感谢家人的支持！家是亲情、生活价值和责任的堡垒。

袁维勤

2013年4月

目 录

导 论	1
第一节 关于城乡统筹养老服务法制化之相关概念的 界定	1
第二节 关于城乡统筹养老服务的法理基础	7
第一章 关于城乡统筹养老服务主体之法制问题	17
第一节 老人、老人的家人、政府等主体之间的 养老服务责任排序问题	17
第二节 作为养老服务主体的政府与 政府之间的分担问题	58
第三节 养老服务机构的法制化问题	83
第二章 关于城乡统筹养老服务对象之法制问题	92
第一节 有关国家、地区关于政府购买养老服务对象的 资格之规定	93
第二节 关于现行政府购买养老服务对象的评价及建议	114
第三章 关于城乡统筹养老服务内容之法制问题	145
第一节 有关国家、地区对政府购买养老服务内容的 立法及启示	145
第二节 关于我国政府购买养老服务 内容问题的探讨	153

第四章 关于城乡统筹养老服务中的倾斜分配资源等问题	163
第一节 关于城乡统筹养老服务中对乡村和 边远地区倾斜分配资源问题	163
第二节 城乡统筹养老服务的经费来源问题	172
第三节 城乡统筹养老服务中的老人隐私保护问题	175
第五章 关于城乡统筹养老服务纠纷的预防与解决问题	196
第一节 关于城乡统筹养老服务纠纷的预防	196
第二节 关于城乡统筹养老服务纠纷的解决	201
结 语	230
参考文献	232

导 论

城乡统筹养老服务法制化是应对“人口老龄化”下城镇老人和乡村老人获得养老服务的不平衡状况的有力举措。根据联合国判断人口老龄化的标准,60岁以上的人口占总人口的比例达到10%后,该国、地区就步入了人口老龄化时代。而第六次全国人口普查显示,我国60岁及以上老年人口已达1.78亿,占总人口的13.26%,可见我国已经属于人口老龄化社会了。同时,第六次全国人口普查显示,我国城乡失能和半失能老年人约3300万,占老年人口总数的19%,可见,需要他人提供生活照料等养老服务的老人的比例是比较高的,这成为一个严重的社会问题。在此背景下研究城乡统筹养老服务问题,是按照党的十八大报告要求“积极应对人口老龄化,大力发展老龄服务事业”,实现“老有所养”战略目标的要求。

第一节 关于城乡统筹养老服务法制化之相关概念的界定

一、城乡统筹的界定

(一)“城乡”的含义

《新华字典》对“城”的解释是“城市、都市”,对“乡”的解释是“城市外的区域”。

美国的研究与政策制定中对乡村与城镇的最重要的界定是美国管理与预算局做出的,它把全国分为两类地区即都市化统计区域与

非都市化统计区域。前者包括：① 至少一个中心县（central county）。它要么是一个人口不少于 50 000 人之地，要么是一个城镇区域（urban area）且都市人口不少于 10 000 人；② 一个及以上的与中心县有密切地经济的、社会的联系（如交流）的边远县（outlying county）。而不满足这些标准的区域就是非都市化区域。^①可见，美国管理与预算局的划分标准是根据人口规模和人口密度来界定乡村区域。

我国国家统计局制定的《关于统计上划分城乡的暂行规定》是现有划分城乡的官方界定。该文件规定：城镇是指在我国市镇建制和行政区划的基础上，经本规定划定的区域，包括城区和镇区。城区是指在市辖区和不设区的市中，经本规定划定的区域。城区包括：街道办事处所辖的居民委员会地域，城市公共设施、居住设施等连接到的其他居民委员会地域和村民委员会地域。镇区是指在城区以外的镇和其他区域中，经本规定划定的区域。镇区包括：镇所辖的居民委员会地域，镇的公共设施、居住设施等连接到的村民委员会地域，常住人口在 3 000 人以上独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校、农场、林场等特殊区域。乡村是指本规定划定的城镇以外的其他区域。

可见，中美两国虽然对“城”、“乡”的理解不尽相同，但是均考虑了人口规模和都市化程度。我们对“城”、“乡”的理解主要借鉴国家统计局《关于统计上划分城乡的暂行规定》的界定。从这个意义上讲，城中也包括城镇的公共设施、居住设施等连接到的村民委员会地域，即“城乡结合地”。即是说，城中也含有少数户籍在当地的“土生土长”的农民，而不仅是“流进城”的农民工。在某种程度上说，城乡的区别是中心区域与外围区域甚至边远地区的区别。这种划分在公共服务供给上的意义在于：城镇人口尤其是城区人口能享有较好的公共设施及公共服务，而乡村人口则不然。

① R.Turner Goins, John A.Krout. Introduction: Aging in Rural American, R.Turner Goins, John A.Krout, Service Delivery to Rural Older Adults: Research, Policy, and Practice. New York: Springer Publishing Company, Inc. 2006, p7.

（二）统筹的含义

《新华字典》虽然没有解释“统筹”，但是在分别解释“统”字、“筹”字时的造词中均列举了“统筹”。《新华字典》对“统”的解释是“总括，总起来”，对“筹”的解释是“谋划”。《当代汉语词典》和《现代汉语造句词典》的解释均是“通盘筹划”；《现代汉语同义词典》的解释是“全面地作安排或筹划”。可见，“统筹”的基本含义是统一谋划或通盘筹划。在哲学上就是要有“全面”的思想，要符合“两点论”。

（三）小结：城乡统筹的含义

综上所述，“城乡统筹”的含义，是指政府要对城与乡的发展通盘考虑、统一筹划，不能顾此失彼，要符合“两点论”。当然“城乡统筹”不是对城乡平均用力，而是要抓住城乡矛盾的主要方面，即要符合“重点论”。

当前城乡矛盾的主要方面是城乡差异过大，以至于被有人描述为“城市像欧洲、农村像非洲”。我们不赞成这种提法，因为这种提法夸大了城乡差距的程度。然而，我国的城乡发展差距比较大是一个事实，以至于城乡矛盾与东西部矛盾、贫富矛盾、经济发展与环境保护矛盾一样成为我国当前亟待解决的问题。

“城乡统筹”的提出，在一定程度上讲，就是要解决目前的城乡差距过大的问题，采用的方式就是“工业反哺农业”、“城市反哺农村”。“反哺”的潜在含义是说，农业曾经哺育了工业、农村曾经哺育了城市，当年哺育的方式主要是“剪刀差”。当前的“城乡统筹”，旨在打破城乡二元割裂状态，属于一种改革。这种城乡二元体制改革“不是要消灭农村和农民，也不是要把农村变成城镇、把农民变成职工，而主要是使农村和城市的差别大大缩小，使农民充分享受改革开放的成果，享受与城市居民同样的待遇。”^①

当然，环顾全球，发达国家中美国、加拿大、澳大利亚这些地

^① 厉以宁：《走向城乡一体化》//程志强，潘晨光：《中国城乡统筹发展报告（2011）》，北京：社会科学文献出版社2011年版，第4页。

域与我国相近的地域大国，城乡差距也比较大。发展中国家中的巴西、印度这些与我国相近的地域大国，城乡差距也比较大。可见，城乡发展差距大，几乎是所有地域大国的共同现实问题。其原因在于乡村地区人口密度小，公共设施和公共服务的人均成本与城市相比高出很多，因此没有办法在乡村提供与城市相同质量和数量的公共设施和公共服务，这样就促使乡村人口向城市流动。而乡村人口越少，从人均成本和实际有效利用率考虑，乡村能得到的公共服务设施和公共服务就越少。如此反复，形成恶性循环。同时，城市经济和乡村经济的收益也有差异，一般来说，前者的收益要比后者的收益高得多，这就使劳动者往城市流动，使乡村经济越来越不景气。实际上，劳动者不仅向城市流动，而且从小城市向大城市流动。美国也存在这种现象。美国一些边远地区小城的人口不断向大城市流动以致一些县城不得不因人口太少而合并。

二、养老服务的界定

（一）养老服务的含义

关于“养老服务”的含义。“养老服务”是一个近年才频繁出现在报纸杂志的“新事物”，以至于目前仍有不少人士一看到“养老服务”中有“养老”两字就认为“养老服务”是养老保险或养老保障。其实不然，“养老服务”是与“养老保险”、“养老保障”完全不同的概念。

养老服务是指基于老人因年老导致的生理机能退化或丧失而产生的依赖他人提供的帮助或服务。这是养老服务的本质特征。狭义的养老服务包括老人因年老导致的生理机能退化或丧失而产生的依赖他人提供的生活照料服务。广义的养老服务包括老人因年老导致的生理机能退化或丧失而产生的依赖他人提供的生活照料服务、精神慰藉服务。最广义的养老服务则还包括社会参与服务。根据美国老年学界的最新研究，把老人作为社会中的个人来看，则其含义不仅包括老人因年老导致的生理机能退化或丧失而产生的依赖他人提

供的生活照料服务、精神慰藉服务，还包括社会参与服务。^①因为老人因生理机能退化或丧失会导致无法参与社会活动，容易形成“社会隔离”（social isolation），老人会感到非常孤独、寂寞，感到生活意义的丧失，甚至抑郁自杀。所以，要把因行动能力受限而无法参与社会活动的老人继续当做“社会人”，就必须让他（她）继续参与社会活动。可见，养老服务既包括生活照料服务、精神慰藉服务又包括社会参与服务，这是最广义的含义。

如果完全从老人的需求角度考虑问题，那么应当从最广义的含义来供给养老服务。而如果从实际的供给能力来看，特别是从政府目前的经济供给能力来看，从精神慰藉的理想主体（即老人的亲友）来看，从社会参与服务比生活照料更高层次的要求来看，现阶段，政府提供养老服务可能优先考虑的应是最低层次的生活照料服务。

（二）养老保险的含义

养老保险则是指一种具有强制性的互助方式，旨在解决因自然人年老丧失劳动力之后无法通过劳动谋生导致的经济来源供给中断问题，通过要求自然人在达到退休年龄（不同的人的退休年龄有所区别）或年老（60周岁）之前与用人单位缴纳一定的费用，连同政府的补助，在较高层次和较大地域范围内统筹安排，应付自然人年老或退休而导致的经济供给困难。目前，我国将其称之为城镇职工基本养老保险。

而我国最近才开展起来的农村养老保险，与城镇职工基本养老保险略有不同。因为农民——不考虑作为农民工身份被用人单位聘用而纳入通常的养老保险制度轨道，此时农民工有双重养老保险——无用人单位，是自己雇佣自己，此时，按照《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号）

^① Kathleen McInnis-Dittrich. *Social Work with Elders: A Biopsychosocial Approach to Assessment and Intervention*. 2nd ed. Boston: Pearson Education, Inc. 2005, p86.

的规定，目前是“探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度，实行社会统筹与个人账户相结合，与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套，保障农村居民老年基本生活。”可见，现在的农村养老保险采用的是个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的办法。这叫“新农保”，区别于没有政府补贴的“旧农保”。不过，就实际运行而言，由于“集体补助”在法律规范上无补助比例要求，在实际给付能力上，村组集体多数并无钱财，因此无法落实。实际上，在包产到户、集体土地承包给农户后，除了少数村组集体有集体经营的大项目或者有卖土地的集体收益等之外，目前我国的绝大多数村组集体只剩下外包鱼塘、林地、果园等收益，收益非常少，村组集体作为一个独立存在的经济实体已经空心化。因此，在“集体补助”无法兑现的情况下，只剩下农民自己缴费和政府补助。

（三）养老保障的含义

通过中国知网查询有关工具书，发现目前我国的词典、辞典、字典尚未把“养老保障”纳入解释词条。而《新编老年学词典》则只是解释了“养老保障体系”而未解释“养老保障”。它对“养老保障体系”的解释是“由政府主导和社会参与建立的养老保障机构与制度的总称。在养老保障机构中，政府民政部门……养老保障制度的基础是公共养老金制度，其主体则是养老保险制度。”实际上，关于养老保障，人们现在主要在两个意义上使用。一是把养老保障狭义地理解为养老保险。很多时候把养老保障与养老保险等同。二是把养老保障当作包括资金保障、医疗保障、住房保障等在内的整体性保障。根据《中华人民共和国老年人权益保障法》（简称《老年人权益保障法》）第二十三条第二款的解释，“农村的老年人，无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人的，或者其赡养人和扶养人确无赡养能力或者扶养能力的，由农村集体经济组织负担保吃、保穿、保住、保医、保葬的五保供养”。可见，这里的养老保障包括保吃、保穿、保住、保医、保葬。而根据修订后的《老年人权益保障法》第三章“社会保障”的规定，养老保障包括基本生活、医疗、居住等。

（四）对相关概念的比较

简而言之，养老服务、养老保险、养老保障的共同点均是解决因自然人年老导致生理机能退化引起的问题，均是为了满足老人的需求。

养老服务、养老保险、养老保障的区别也是比较明显的。“养老服务”，最初的目的是解决老人的生活照料问题，即要有“人”或“劳动力”来照顾老人的问题。随着时代的变迁，“养老服务”在解决老人的生活照料需求之后还可以解决精神慰藉需求、社会参与需求。而“养老保险”解决的是经济需求，即“钱”的问题或“生活费用”问题。“养老保障”从狭义上讲等同于“养老保险”；在广义上讲是解决老人年老后的所有正常需求，包括基本生活费用需求、医疗需求、住房需求等。

因此，在狭义上或在原初的意义上，养老服务解决的是“找人”来照顾老人的问题，而养老保险、养老保障解决的是“筹钱”来维持老人生活开销的问题。

三、小结：“城乡统筹养老服务”的含义

“城乡统筹养老服务”就是要通盘考虑、统一筹划居住在城里和乡里的老人的养老服务问题。既要同时考虑城里老人、乡里老人，在目标设计上要平等对待两者，又要考虑两者所处地区的差异性，在路径上有所差异。

第二节 关于城乡统筹养老服务的法理基础

一、政府统筹供给养老服务的法理基础

政府统筹供给养老服务的法理基础是人权理论。2004年，“尊重和保障人权”被写入《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）。

而近年来，我国先后发布了《国家人权行动计划（2009—2010年）》、《国家人权行动计划（2012—2015年）》。国家近期还批准成立了中国政法大学、南开大学、广州大学等三个人权教育国家级基地。这表明我国中央政府已经在有计划、有步骤地具体推进人权事业。

（一）人权理论

人权理论被誉为近现代政治哲学、法哲学的主要成就之一。

（1）关于人权的含义。当代权威的《布莱克法律辞典》（第八版）（*Black's Law Dictionary*）对“人权”（human rights）的解释如下：“根据现代价值观（尤其是就国际标准而言），任何人应当能够（should be able to）向他们所处的社会主张的权利，包括自由、利益及免于受到伤害或免于干某事（immunities）。”^①该解释包括以下几个要点：① 人权的判断标准是现代的价值观（modern values）而非古代的价值观念。② 人权的判断标准主要是国际标准而非国内标准。③ 人权是任何人都应当享有的权利而非特定人享有的权利，人权具有普遍性。④ 人权的义务主体是人所处的社会（the society they live）。

目前学界一般认为，人权是一个自然人仅仅因为是人就应当具有的权利，是他（她）生存所必需的、基本的、不可剥夺的权利。人权实际上体现的是人类社会共同体对其成员的“同类”身份（人类身份）的承认和尊重，体现了人类对自己“同类”与对猩猩、狒狒等其他生物的不同态度、情感。因此，可以这样说，人权的道德属性尤为强烈，人权并不以某个时段的某个政府当局制定的法律的承认作为存在的依据。国际社会广泛承认的人权，即使不被某个政府的法律所承认，它也属于人权。除了法律承认的人权之外，还有

^① Bryan A. Garner. *Black's Law Dictionary*. 8th ed. Opperman: Thomson-West, 2004, p758.