

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(2012-2015年)》 解读

付子堂 张永和 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中國人權評論 丛书
付子堂 张永和 总主编

《国家人权行动计划(2012-2015 年)》 解读

付子堂 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(2012—2015年)》解读 / 付子堂,
张永和主编. —北京:法律出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4361 - 6

I. ①国… II. ①付…②张… III. ①人权—概况—
中国—2012—2015 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 289533 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐蕊

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

编辑统筹/法律教育出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/A5
版本/2012年12月第1版

印张/12 字数/440千
印次/2012年12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)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4361 - 6

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中国人权评论

丛书学术委员会

学术顾问

李步云 李 龙 郭道晖
黎国智 文正邦

主 任

付子堂

副主任

孙长永 岳彩申 张永和
汪太贤 宋玉波

委 员:

但彦铮	高一飞	陈 苇
黄茂钦	胡兴建	李昌林
梅传强	陆幸福	梁洪霞
孟庆涛	潘国平	任惠华
施鹏鹏	王 洪	徐 泉
汪太贤	袁 林	张建文
张 力	张 震	赵树坤
周尚君	周 力	朱 颖
郑晓均		

人权问题
没有最好只有更好

罗豪才

2012年11月2日

总 序

“人一出生就口含一枚金币，一面写着平等，一面写着自由，这枚金币叫人权。”18世纪伟大的启蒙思想家卢梭如是说。

自其诞生伊始，人权就对人类历史产生着不可磨灭的影响。凭借人权，英国人民得以抵抗英王约翰之流的专制君主；凭借人权，北美殖民地人民奋起反抗，推翻宗主国，赢得自由与独立；凭借人权，法国人民得以推翻贵族和教士的专制统治，获得平等与自由；凭借人权，第三世界人民得以摆脱殖民主义的统治，获得独立与自主；凭借人权，中国人民得以驱逐外来侵略者，赢得民族独立，实现人民当家做主。

对于人权，马克思主义经典作家从来都予以严肃对待，他们思想与斗争的初衷正是为人类赢得自由、平等与民主。作为伟大的思想家，他们志存高远，理想如虹：“我们的幸福将属于千百万人，我们的事业将悄然无声地存在下去，但是它会永远发挥作用，而面对我们的骨灰，高尚的人们将洒下热泪。”马克思主义经典作家关怀时代而不为时代所缚，他们看到了人权的伟大及其时代局限：人权是现代资产阶级革命的伟大成果，它表明人类已然获得政治解放，但是资产阶级本身的局限性注定了人权只是历史的人权；为此，人类必须不断革命、不断批判，直至最终确立一个联合体，“在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。

遗憾的是，在我国，人权曾在一段时间内被打上意识形态的烙印，贴上资本主义的标签，认为“人权是资产阶级的口号”、“人权的口号是虚伪的”……这不但误解了人权的历史性，更忽视了人类自身的历史。基于此，吾辈当抱“绝知此事要躬行”之态度，关怀中国人权状况，探寻中国人权发展之路，希望通过不懈努力，在融入世界人权洪流的同时，构筑

中国特色的人权话语体系。

西南政法大学人权教育与研究氛围浓烈、底蕴深厚,既有学术耆老,亦不乏青年新锐,既持成稳重,又朝气蓬勃。自20世纪80年代以来,在人权教育与研究方面,西南政法大学一直处于全国领先水平:1992年出版的《马克思主义人权理论概要》是全国最早研究马克思主义人权理论的专著;早在1991年10月,我校法理专业硕士生便撰写完成了硕士论文“论人权保护”,这是我国研究人权问题最早的学位论文之一,早于我国发布的首部《人权白皮书》(1991年11月)。

在新形势下,为进一步推进人权教育与研究,2011年10月,西南政法大学按照教育部普通高等学校人文社科重点研究基地和人文社科创新基地的模式,对自2003年以来设立的7个校级人权研究机构和与人权研究相近的研究中心进行优化、整合,成立了新的“西南政法大学人权教育与研究中心”。

中心成立以来,学校统一协调,举全校之力支持中心工作,期冀在人权教育与研究方面成果斐然,为中国人权事业略做贡献。“中国人权评论丛书”乃为此而搭建之学术平台。平台初起,略显粗疏单薄,唯吾辈踌躇满志、一腔热血,今日倾心凝力,他日必成盈盈大观。

是为序!

西南政法大学教授、博士生导师

人权教育与研究中心主任

付子堂

西南政法大学教授、博士生导师

人权教育与研究中心执行主任

张永和

2012年10月于重庆西政渝北校区毓秀湖畔

序

从理念提出到付诸实践,“人权”在中国走过了一条坎坷崎岖的道路。我们曾经经历过一段无视法治、践踏人权的时期,这给我们这个民族和整整几代人留下了惨痛记忆。每每无意识地咀嚼灵魂深处所残留的伤痛,饱经世事的平和心态与心灵的震撼交织中,总有一种隐隐的期待——希望我们的民族、我们的国家繁荣昌盛,希望我们每个平凡的中国人,都能沐浴在人权的光辉之中。自改革开放以来,这种多年来的期盼,正在逐步地变成现实。

在中国的人权发展史上,有一些重要的年份永远值得我们铭记。自20世纪末以来,中国政府即以负责任的国家姿态,阐释中国人权问题的基本立场,积极参加国际人权条约,如今,国家人权行动正如火如荼地展开。1991年11月,中国政府发表《中国的人权状况》,向国际社会阐述人权问题的国家基本立场。1995年12月,中国发表《中国人权事业的进展》,阐述我国人权事业在近期取得的新成就。中国政府先后批准加入了25个主要国际人权公约,包括《经济、社会、文化权利国际公约》,并已于1998年10月在联合国总部签署《公民权利和政治权利国际公约》。2004年3月,“国家尊重和保障人权”历史性地被写入宪法,以国家根本法的形式向整个世界宣告中国的庄严承诺。2009年4月,中国首次发布以人权为主题的国家规划——《国家人权行动计划(2009—2010年)》。三年来,中国政府圆满完成了这一规划预定的任务,有力推进了中国的人权事业,公民的人权状况得到了有效改善。2012年6月11日,国务院新闻办公室发布了《国家人权行动计划(2012—2015年)》,为我国未来四年的国家人权行动勾画了宏伟蓝图。

2 《国家人权行动计划(2012—2015年)》解读

这个计划甫一公布,即引起了我国学术界和国外的密切关注。有着中国法学教育“黄埔军校”美誉的西南政法大学,即积极地走在了前面。为这一“计划”编写“解读”。在人权的理论研究方面,西南政法大学有着优秀的学术传统。黎国智教授等老一辈法学家在国内率先研究人权问题,为西南政法大学人权教育和研究奠定了坚实基础。西南政法大学在2000年以后相继建立了7个以人权研究和实践为主的研究中心,并于2011年10月将其优化、整合为“西南政法大学人权教育与研究中心”。此次全面解读《国家人权行动计划(2012—2015年)》即出自该中心的手笔。中心整合校内老、中、青三代精干学术力量,由人权研究方面的权威专家、博士生导师领衔,带领数十位青年才俊,对比《国家人权行动计划(2009—2010年)》,结合我国近几年来的人权实践,对《国家人权行动计划(2012—2015年)》进行了全面深入的解读。

尽管我国政府目前已经公布了两个国家人权行动计划,但对其进行全面解读尚属首次,其意义和影响不可低估。人权是一种具有普遍意义的理念,但在当今的国际秩序下,一些国家利用人权话语霸权,在国际社会肆意诋毁中国的人权状况。此次解读国家人权行动计划的成果,对于深入认识中国人权发展的内在机制和艰难历程,全面了解中国在新时期人权方面所取得的巨大成就以及面临的重大挑战,展示中国政府在人权问题方面的基本立场、发展人权事业的决心以及不遗余力积极开展的人权行动,塑造中国作为负有重大国际责任的大国在国际社会中的美好人权形象,分享中国人民对于国家人权行动的切实感受,探索多元国际社会人权发展的多样模式,无疑都具有重要的意义。

人权学术研究负有阐释和推动人权实践发展的社会责任。人权学者的良知不是简单的呐喊,而是通过学者的学术活动,有效推动社会的发展与进步,具体改善公民的人权状况。愿西南政法大学的人权研究,作出更大的贡献!

李步云

2012年10月31日

目 录

导 言	(1)
第一章 经济、社会和文化权利	(23)
第一节 工作权利	(23)
第二节 基本生活水准权利	(36)
第三节 社会保障权利	(61)
第四节 健康权利	(73)
第五节 受教育权利	(100)
第六节 文化权利	(112)
第七节 环境权利	(126)
第二章 公民权利和政治权利	(151)
第一节 人身权利	(151)
第二节 被羁押人的权利	(164)
第三节 获得公正审判的权利	(176)
第四节 宗教信仰自由	(193)
第五节 知情权	(210)
第六节 参与权	(223)
第七节 表达权	(236)
第八节 监督权	(252)
第三章 少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权利	(263)
第一节 少数民族权利保障	(263)

2 《国家人权行动计划(2012—2015 年)》解读

第二节 妇女权利	(279)
第三节 儿童权利	(292)
第四节 老年人权利	(300)
第五节 残疾人权利	(315)
第四章 人权教育	(328)
第一节 基本概念	(328)
第二节 国际人权教育历程	(331)
第三节 中国实践	(335)
第四节 未来展望	(342)
第五章 国际人权条约义务的履行和国际人权交流与合作	(344)
第一节 联合国体系下的人权保护公约	(344)
第二节 国际人权公约的监督实施机制及其具体程序	(351)
第三节 中国签署批准和履行国际人权条约情况	(358)
第四节 中国国际人权事业展望	(364)
后 记	(367)

导 言

人权是一项具有国际意义的事业,但人权的实现首先却依赖于一个国家国内的人权行动。作为一个负责任的大国,中国一贯积极参与国际人权事业,竭力推动人权事业的进步和发展。改革开放以来,中国以积极的姿态、扎实的行动,实践着人权的真谛,把人权落实为国家行动计划。自1980年7月17日最早签署《消除对妇女一切形式歧视公约》开始,中国目前已经参加了27个国际人权公约。1991年11月2日,国务院新闻办公室发表了中国第一个《中国的人权状况》白皮书,开始向世界表明中国对于人权的基本立场和态度。此后,中国先后发布了三十多个人权白皮书。1993年6月14日,中国参加了在奥地利首都维也纳举行的有180多个国家代表出席的第二次世界人权大会。会议最后通过了《维也纳宣言和行动纲领》。该宣言在第71条规定:“世界人权会议建议每个会员国考虑是否可以拟订国家行动计划,认明该国为促进和保护人权所应采取的步骤。”到目前为止,世界上只有29个国家开展了制定国家人权行动计划的实践。中国积极响应《维也纳宣言和行动纲领》的倡导,于2009年4月13日发布了《国家人权行动计划(2009—2010年)》(以下简称2009版《行动计划》)。这是中国首次制定以人权为主题的国家规划,引起了国际社会的广泛关注,好评如潮。2012年6月11日,经国务院授权,国务院新闻办公室发布了《国家人权行动计划(2012—2015年)》(以下简称2012版《行动计划》)。这是我国第二个以人权为主题的国家规划。

一、《国家人权行动计划(2012—2015 年)》的体例变化

与 2009 版《行动计划》相比,2012 版《行动计划》在体例上的突出变化是:

第一,内容方面,2009 版《行动计划》除导言外,一级目录共分为五章,而 2012 版为六章,增加了第六章“实施和监督”。2009 版《行动计划》中虽然也涉及了计划实施保障的相关表述,^[1]但是将“实施和监督”单列成章,其所具有的象征意义重大。人权存在不同的形态,相应地,其所依托的保障主体、保障力量就不同。道德人权属于最高形态,从历史主义的立场看,其实施保障更多地要依赖于人类社会共同不懈地努力;法定人权属于制度形态,其实施保障与具体国家、政府紧密联系,是国家、政府责任的重要来源根据,也是国家与政府履行人权保障义务的依据。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,同时,国家人权行动计划作为中国政府促进和保障人权的阶段性政策文件,也为政府履行责任提出了许多具体明确的要求。要确保国家、政府能够积极有效地实施国家人权行动计划,设计合理、完善的实施和监督机制是必要的,而且具有重要的意义。从 2009 版《行动计划》的一个自然段到 2012 版《行动计划》的专章,该变化显示了中国人权行动计划对监督机制设计上的一种意识自觉。当然,任何制度机制都不可能朝夕之间尽善尽美,若要达到“人权实施和监督”机制的良性建构,还需不懈努力。

第二,从二级目录看,2009 版《行动计划》的第一章“经济、社会和文化权利保障”下设九小节,其中第 8 小节“农民权益保护”和第 9 小节

[1] 2009 版《行动计划》导言倒数第二自然段表述如下:“《国家人权行动计划(2009—2010 年)》是中国政府促进和保障人权的阶段性政策文件,其内容覆盖政治、经济、社会、文化等各个领域。各级政府以及政府各部门将依照‘各司其职、分工负责’的原则,将本行动计划纳入本地区和本部门的工作职责积极认真地予以落实。各类企事业单位、社会团体、非政府组织、新闻媒体和社会公众积极参与本行动计划的宣传,参与推动本行动计划的落实。由国务院新闻办公室和外交部牵头、立法和司法机关以及国务院相关职能部门组成的国家人权行动计划联席会议机制,负责统筹协调本行动计划的执行、监督与评估工作。”

“四川汶川特大地震灾后重建中的人权保障”在 2012 版《行动计划》中被删除。此删除并不意味着放弃了对农民和震后灾民的人权保障。从逻辑上看,2009 版《行动计划》第一章前 7 小节分别是经济、社会和文化权利保障,基本生活水准权利保障,社会保障权利保障,健康权利保障,受教育权利保障,文化权利保障及环境权利保障,显然遵循了根据权利性质进行的分类。而第 8、9 小节却是根据权利主体进行的分类,将基于不同分类标准形成的权利保障内容置于一个大标题下,在逻辑上并不严谨。这在 2012 版《行动计划》被纠正过来。从内容上看,原属 2009 版《行动计划》涉及的农民权益保障内容被分散、整合进其他小节中,从而不会发生人权保障网络体系中出现空白点的问题。如 2009 版《行动计划》载明的“做好农村土地确权、登记、颁证工作,依法保障农民对土地的占有、使用、收益等权利”,在 2012 版《行动计划》“基本生活水准权利”小节中被表述为“做好土地确权登记颁证,切实保护农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。”关于第 9 小节,在 2009 版《行动计划》中对汶川地震灾民人权保障有如下表述:“2008 年 5 月 12 日发生的四川汶川特大地震,给灾区人民生命财产造成了巨大损失。国务院专门制定了《汶川地震灾后恢复重建条例》和《汶川地震灾后恢复重建总体规划》,决定用三年左右时间完成恢复重建的主要任务,使受灾群众基本生活条件和灾区经济发展水平达到或超过灾前水平,实现家家有房住、户户有就业、人人有保障的目标。”这表明 2009 版《行动计划》出台带有强烈回应现实特殊需要的一面,汶川地震造成的人权灾难,为国家和政府履行人权保障责任提出了尖锐、迫切、明确的指向。2009 ~ 2012 年,国家和政府在践行 2009 版《行动计划》所设定的目标方面做了大量工作。鉴于这一事实,2012 版《行动计划》取消了第 9 小节,突出了国家人权行动计划的常规性、常态性的一面。

第三,从一级目录文字表述上看,2009 版《行动计划》在章中采用的主题词是“××权利保障”,下面的小节采用的是“××权利”。2012 版《行动计划》统一了章和节的表述,都采用“××权利”。该变化使得一级目录的表述和二级目录的表述更加符合逻辑。

二、国家人权行动计划的重大意义

2012版《行动计划》具有重大的意义,具体体现在以下四个方面:

(一)落实尊重和保障人权宪法原则

2012版《行动计划》秉承2009版《行动计划》的基本精神,将人权行动计划明确建立在宪法这一根本法的法律基础上。

早在1996年,八届全国人大四次会议制定的国民经济和社会发展的九五计划及2010年远景目标明确指出,到21世纪初要初步建立社会主义法治国家。党的十四届六中全会通过了《关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》,在党的决议中再一次肯定了依法治国,建设社会主义法治国家的社会理想。1997年,党的十五大政治报告首次明确提出“建立社会主义法治国家”的目标。1999年3月,全国人大对1982年宪法进行修改,将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”予以了宪法确认。从而,中国共产党的政治目标转变成了国家的政治目标,成为国家的基本方略。

法治国家的方略,要求人权保障也要纳入法治化的轨道。对于中国人权事业的法治化进程来说,2004年注定是一个具有开创性意义的年份。在这一年,十届全国人大二次会议通过了宪法修正案,将“国家尊重和保障人权”正式载入国家的根本大法,为中国人权事业的进一步发展奠定了坚实的根本法基础。“国家尊重和保障人权”被庄严地载入宪法,对我国此后的立法起到了重要的指导作用,推动了我国人权立法事业的极大进步。近年来,我国依据“国家尊重和保障人权”这一宪法原则,制定和修改了一系列法律,将“尊重和保障人权”进一步具体化到各个法律当中,为人权保障奠定了坚实的法律基础。如,2007年6月29日通过了《劳动合同法》,2007年10月28日修改了《民事诉讼法》,2008年3月16日通过了《物权法》,2009年12月26日通过了《侵权责任法》,2012年3月14日修改了《刑事诉讼法》……

同时,“国家尊重和保障人权”被载入宪法,意味着“尊重和保障人权”将成为我国国家机关及其工作人员的工作指导。2009版《行动计划》即提出各级政府以及政府各部门将依照“各司其职、分工负责”的原则,将行动计划纳入本地区和本部门的工作职责积极认真地予以落实的

要求。在落实 2009 版《行动计划》的过程中,这一原则得到了遵循。在 2012 版《行动计划》中,这样的表述被删除了,但这并不意味着该原则遭到了废弃,因为遵守宪法是我国一切主体的基本义务,“中国政府落实尊重和保障人权宪法原则”的表述已经内在包含了这样的要求。

(二) 推动科学发展

“国家尊重和保障人权”是 2012 版《行动计划》的宪法依据,科学发展观则为其提供了重要的政策依据。2003 年 10 月,党的十六届三中全会提出了“科学发展观”,其基本内涵是“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,坚持“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”。2007 年 10 月 15 日,胡锦涛总书记在党的十七大上所作的《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》报告中指出,科学发展观第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续性,根本方法是统筹兼顾。

科学发展观最主要的目的是发展,只有发展才能为国家有效实施人权行动计划提供基础。科学发展与保障人权具有内在的根本一致性。科学发展观的核心是以人为本,以人为本要求以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需求,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。因此,以人为本的实质是全面保障人权,保障全体人民的一切人权。人权的保障是建立在发展基础上的,而这种发展,应该是科学发展,是以经济建设为中心,经济、政治、文化和社会建设全面推进的全面发展,是社会主义物质文明、精神文明和政治文明共同进步和社会的和谐发展。在我国当前的环境下,科学发展还要求协调发展,即城乡、区域、经济社会、人与自然、国内和对外开放得到统筹的发展,是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑、人与人、人与社会、人与自然的和谐发展。人权不仅仅关注当代人的权利,而且还关注未来人,即我们的子孙后代的权利。而科学发展是可持续的发展,是坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。因而,科学发展是维护代际公平,既注重当前,又面向未来,为子孙后代营造更好的发展空间,保证

代代相传、永续不断的可持续发展。

(三) 促进社会和谐

和谐社会一直是人类所追求的美好社会状态,是中国共产党人孜孜以求的目标。2004年9月19日,中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。该决定首次完整提出了“构建社会主义和谐社会”的概念,并将其正式列为中国共产党全面提高执政能力的五大能力之一。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》要求,要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置。所谓和谐社会,就是“全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会”。民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处,是和谐社会的主要内容。

和谐社会的本质及内容,决定了和谐社会必然是人权获得保障的社会。国家人权行动计划,即是把人权理念,特别是把作为建设中国特色的社会主义过程中价值取向的“和谐”理念转变为现实行动。和谐社会是把发展社会主义市场经济、发展社会主义民主政治和发展社会主义先进文化有机结合在一起而形成的社会状态。国家人权行动计划,主要在于落实和加强公民的经济、政治、社会和文化权利。这些权利的实现,有利于促进和谐社会的建立。

(四) 实现全面建设小康社会宏伟目标

《诗经》有云:“民亦劳动止,汔可小康”。自古以来,“小康”社会一直是中国人追求的梦想。只有到了现代,小康梦想才真正变成了现实。1979年3月,中国改革开放的总设计师邓小平同志,在《坚持四项基本原则》的讲话中用“小康”来诠释“中国式的现代化”:我们实现的四个现代化,是中国式的四个现代化。我们的四个现代化的概念,不是像你们那样的现代化概念,而是“小康之家”、“小康状态”。^[1]后来,邓小平同志把“小康”具体化为“三步走”战略中的一步。党的十三大明确而系统地阐述了“三步走”的发展战略,第一步是到1990年解决人民的温饱问

[1] 杨凤城:“邓小平与‘三步走’发展战略的形成”,载《光明日报》2011年8月3日第11版。