

● 南开大学人权研究系列丛书

中国人权保障 政策研究

常健 郝亚明 等◎著

中国社会科学出版社

● 南开大学人权研究系列丛书

中国人权保障 政策研究

常健 郝亚明 等◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国人权保障政策研究 / 常健等著. —北京: 中国社会科学出版社,
2016. 5

ISBN 978-7-5161-7868-3

I. ①中… II. ①常… III. ①人权—研究—中国 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 063142 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 23.5
插 页 2
字 数 382 千字
定 价 86.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

本书是国家社科重大项目“中国特色人权发展道路研究”（批准号：11&ZD072，首席专家薛进文教授）子课题“中国特色人权保障政策研究”的研究成果。

序 言

国家尊重和保障人权的实现方式，可以分为法律保障和政策保障两大类。在中国，人权除了通过建立和修改相关法律法规来加以保障之外，还通过制定和实施各种相关的公共政策来更加具体地加以保障。由于中国正处于社会转型期，幅员辽阔、情况复杂，国家实行单一制，因此，人权保障政策在人权保障方面发挥着比联邦制国家更为重要的作用，也成为中国人权保障的一个重要特色。

国内外对人权保障的研究主要聚焦于法律层面，对法律以外的政策层面的研究相对薄弱。但在对中国特色人权发展道路研究的过程中，我们发现，由于中国特殊的历史经历，人权的政策保障在人权事业发展中占有相比其他国家更加重要的地位。首先，新中国成立以来，由于法律体系建设的相对滞后，政府履行人权保障义务在很长时期都主要是通过各项具体的政策来实现的。其次，在建设法治社会的过程中，党和政府在人权保障方面的总体规划和指导意见仍然发挥着重要的推动作用。再次，在人权保障的立法过程中，往往是政策先行，待政策的实施效果得到实践检验取得预期效果后，才在政策的基础上进行正式立法。最后，中国各地区差异较大，法律的一般性使其无法针对各地的不同情况作出有别的规定，因此需要各地政府根据本地区的特殊情况制定更具体的人权保障的政策措施。

本课题集中研究了中国人权政策保障的具体形式和主要特点，分析了人权政策保障的优势和局限，人权政策保障与法律保障的关系，以及中国人权政策保障的地位和发展趋势。在此基础上，具体研究了中国政府在经济、社会、文化、公民和政治权利的政策保障措施，并从主体角度研究了中国政府对妇女、儿童、老年人、残疾人、少数民族和农民居民人权的政策保障措施。但这种研究只是初步的，特别是对人权政策保障的推动和实

施机制的研究还有待进一步展开。希望这一研究成果能够引起更多人权学者对这一研究领域的关注，也特别希望得到人权研究者们对本研究成果的批评指正。

本研究是薛进文主持的国家社科重大项目“中国特色人权发展道路研究”（批准号：11&ZD072）中的子课题“中国特色人权保障政策研究”。本研究中的内容已经反映在该重大项目结项的总报告和出版的相关著作之中。

目 录

序言	(1)
第一章 中国人权政策保障的形式与特点	(1)
第一节 中国人权政策保障的具体形式	(1)
第二节 中国人权政策保障的主要特点	(4)
第三节 人权政策保障的优势与局限	(6)
第四节 中国人权政策保障的地位与发展趋势	(8)
第二章 人权保障的总体政策规划	(11)
第一节 国家人权行动计划	(11)
第二节 经济和社会发展规划中的人权保障政策规划	(14)
第三节 中共十八大报告提出的人权保障政策方针	(19)
第四节 全面深化改革决定中有关人权保障的要求	(22)
第五节 全面推进依法治国决定对人权保障的要求	(30)
第三章 经济、社会和文化权利的政策保障	(35)
第一节 工作权利的政策保障	(35)
第二节 基本生活水准权利的政策保障	(50)
第三节 社会保障权利的政策保障	(64)
第四节 健康权利的政策保障	(66)
第五节 受教育权利的政策保障	(81)
第六节 文化权利的政策保障	(97)
第七节 环境权利的政策保障	(108)
第四章 公民权利和政治权利的政策保障	(115)

第一节 中国公民权利和政治权利政策保障的主要特点	(115)
第二节 公民权利的政策保障	(118)
第三节 政治权利的政策保障	(138)
第四节 公正审判权的政策保障	(170)
第五章 妇女、儿童、老年人、残疾人权利的政策保障	(176)
第一节 妇女权利的政策保障	(176)
第二节 儿童权利的政策保障	(188)
第三节 老年人权利的政策保障	(200)
第四节 残疾人权利的政策保障	(212)
第五节 妇女、儿童、老年人、残疾人权利保障政策的特色 ...	(227)
第六章 少数民族人权的政策保障	(233)
第一节 中国少数民族人权保障内容的全面性	(235)
第二节 以生存权和发展权作为中国少数民族人权 保障的核心内容	(241)
第三节 以民族区域自治作为中国少数民族人权 保障的制度基础	(245)
第四节 平等保护与特殊保护相结合的中国少数民族 人权保障路径	(251)
第七章 农村居民权利的政策保障	(257)
第一节 历史形成的城乡居民权利不平等	(257)
第二节 农村居民经济、社会和文化权利的政策保障	(259)
第三节 农村居民公民权利和政治权利的政策保障	(276)
第八章 中国人权的对外政策与实践	(281)
第一节 国际交往中的人权问题	(281)
第二节 中国在国际人权领域的政策宣示	(289)
第三节 中国在国际人权领域的交流与对话	(296)
第四节 中国对国际人权义务的履行	(299)
第五节 中国在联合国人权机构开展的斗争	(307)
第六节 中国在双边关系中的人权立场	(317)
第七节 中国人权对外交往面临的挑战与未来	(336)
第九章 人权保障政策与法律的互补与转化	(342)

第一节	人权保障政策与法律在当代中国的不同适用情况	……	(342)
第二节	人权保障政策与人权保障法律的联系与区分	……	(346)
第三节	人权保障政策与人权保障法律的三种关系模式	……	(350)
第四节	人权保障政策上升为人权保障法律的条件分析	……	(353)
参考文献	……		(356)
后 记	……		(366)

第一章 中国人权政策保障的形式与特点

与人权的法律保障相比，人权的政策保障既有其优势，也有相应的局限。中国人权的政策保障有其独特的形式和特点，其地位也随着社会转型过程而正在发生变化。^①

第一节 中国人权政策保障的具体形式

中国政府为尊重和保障人权所采用的政策手段主要包括以下 4 种形式。

1. 制订和实施国家人权行动计划

国家人权行动计划是 1993 年联合国大会所倡导的促进各国人权保障的重要措施。截至 2009 年世界有 29 个国家制订了国家人权行动计划，其中有 8 个国家制订了两期行动计划。中国先后于 2009 年和 2012 年制订了两期国家人权行动计划，并于 2011 年对第一期行动计划的执行情况作出了评估。在国家人权行动计划中，一方面从宏观角度提出了依法推进、全面推进和务实推进中国人权事业的三项基本原则；另一方面又从微观角度确定了在经济社会文化权利、公民权利和政治权利、特殊群体权利、人权教育以及国际人权义务的履行等方面的各项具体目标和实现指标。它标志着中国人权事业进入了有计划、持续稳健、全面推进的新阶段。

2. 发布指导意见、规定、办法和通知

针对各领域在人权保障方面存在的一些具体问题，国务院、有关部委

^① 本章的内容和资料请参见常健《科学理解和把握中国人权保障政策》，《理论探索》2013 年第 5 期，该文是本课题研究阶段性成果。

和各地政府会发布专门的指导意见、规定、办法和通知，促进这些问题的有效解决。例如，针对乙肝歧视，卫生部和劳动保障部联合发布了《关于维护乙肝表面抗原携带者的就业权利的意见》，中央组织部和人事部印发的《公务员录用规定（试行）》，人事部和卫生部共同制定的《公务员录用体检通用标准（试行）》；针对农民工权利保障方面存在的问题，国务院颁布的《关于解决农民工问题的若干意见》；针对侵犯工作权利的问题，中华全国总工会印发的《工会法律援助办法》；针对食品安全问题，国家质检总局发布的《食品召回管理规定》；为全面推进社会保障体系建设，国务院办公厅转发的人力资源和社会保障部以及财政部的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，国务院颁布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》；为推进住房保障制度建设所制定的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》和《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》；为改善农村居民教育权保障而制定的《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》；为保障公民平等享受文化成果的权利，中宣部、财政部、文化部和国家文物局联合发布的《关于全国博物馆、纪念馆免费开放的通知》；针对房屋拆迁中存在的侵犯公民权利的事件，国务院发布的《关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》和《关于控制房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》，建设部发布的《城市房屋拆迁估价指导意见》和《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》；在孙志刚事件曝光后，最高人民法院、最高人民检察院和公安部联合发出的《关于严格执行刑事诉讼法，切实纠防超期羁押的通知》；针对拐卖妇女儿童的问题，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、全国妇联联合发出《关于打击拐卖妇女儿童犯罪有关问题的通知》；在环境权利保护方面，国务院办公厅转发的原环保总局、发展改革委员会、财政部、原建设部和水利部共同制定的《关于加强重点湖泊水环境保护工作的意见》，全国人大常委会法制工作委员会印发的《对违法排污行为适用行政拘留处罚问题的意见》，国家发展改革委员会同有关部门制定的《节能减排综合性工作方案》，以及《节能减排统计监测及考核实施方案和办法》，等等。这些指导意见、规定、办法和通知对于遏制一些突出的侵犯人权问题能够产生积极的效果。

3. 开展专项行动

专项行动是政府针对一些集中和突出的侵犯人权的问题在一段时间开展的集中打击和整治行动，它通常是由国务院或相关部委单独或联合开展的。例如，针对山西省“黑砖窑”事件暴露出来的奴工问题在全国开展的整治非法用工和打击违法犯罪行为的专项行动；针对安全生产方面出现的问题在重点行业和领域开展安全生产隐患排查治理的专项行动；针对食品、药品、医用品、化妆品安全问题开展的全国食品药品专项整治工作、化妆品专项整治工作、全国奶站专项整治行动、打击违法添加非食用物质和滥用食品添加剂专项整治行动、学校食堂食品安全专项整治行动、打击非法行医专项行动和非法采供血专项整治行动；为实现西部地区基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲（简称“两基”）的目标所制订的《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004—2007年）》；为改善农村教育设施所开展的全国中小学危房改造工程；为保障农村地区居民的文化生活权利而开展的全国文化信息资源共享工程；针对侵犯知识产权行为开展的打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品专项行动、全国知识产权执法维权专项行动；针对超期羁押开展的清理超期羁押的专项整治行动；针对职务侵权开展的严肃查办国家机关工作人员利用职权侵犯人权犯罪专项活动；针对枪支泛滥对公民生命权的威胁开展的治爆缉枪专项行动；针对酒驾对公民生命安全的威胁开展的严厉整治酒后驾驶交通违法行为专项行动；针对“牢头狱霸”侵犯服刑人员权利的问题开展的全国看守所监管执法专项检查活动；针对拐卖妇女儿童问题开展的“打击人贩子、解救被拐卖妇女儿童”专项斗争，以及制订的《中国反对拐卖妇女儿童行动计划（2008—2012年）》；针对环境污染和生态破坏的问题开展的整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动、全国水土保持监督执法专项行动、重金属污染企业专项检查、粉尘与高毒物品危害治理专项行动，等等。这些专项行动对于解决那些长期积存、难以解决的“老大难”问题可以产生即时性效果。

4. 建立保障机制

相对来说，保障机制是一种更具有持续性的长效措施，它通过一种常规化的制度设置来使权利得到稳定的尊重、保护和救济。例如，为了使国家人权行动计划得到切实的实施，就建立了联席会议机制，由与所保障的

权利相关的各国家部委和人民团体组成，既负责行动计划的各项任务目标和指标的制定，又负责这些任务目标和指标的实施与监督。第一期人权行动计划联席会议由 53 个部门和团体构成，第二期行动计划的联席会议由 56 个部门和人民团体构成。再如，针对拖欠农民工工资、侵犯农民工的劳动报酬权的问题，建立了农民工工资保证金制度和农民工工资支付监控制度。对那些在拖欠农民工工资方面有不良记录的企业，要求它们提前缴付农民工工资保证金，一旦出现拖欠现象，便可以用保证金来支付农民工工资。还有，针对企业不合理压低工人的工资和福利的问题，建立了工资集体协商制度，特别是企业、工会和政府三方集体协商的机制，从而达成劳资双方都能够接受的劳动报酬方案。最后，为了防止刑讯逼供，保障犯罪嫌疑人的权利，建立了讯问全程录音录像制度，以及审讯前后的医疗检查制度，使得能够及时发现审讯过程中的刑讯逼供行为，同时也有效防止了受审的犯罪嫌疑人的恶意诬告。

第二节 中国人权政策保障的主要特点

中国人权保障政策的特点可以从过程和内容两个角度来分析。

一 过程特点

中国人权保障政策过程的特点，可以概括为六个方面。

第一，民间最初发动。新的人权保障政策的产生，最初都是由民间提出涉及人权的事件和实际问题。这些问题通常涉及基本民生和人格尊严，并往往以某个事件为最初起因。例如：孙志刚事件，躲猫猫事件，张先著乙肝歧视事件，家中看黄碟事件，嘉禾强制拆迁事件，深圳妓女游街事件、开胸验肺事件、农民工子女甄峰事件、三鹿奶粉事件、苏丹红事件、黑砖窑事件、黑监狱事件、余祥林冤案、铬渣污染事件，等等。

第二，媒体跟踪报道。民间对问题探讨的影响力是非常有限的，而媒体的跟踪报道会使对问题的讨论进入公众视线。媒体报道在政策过程中的作用主要表现在：（1）使更多的公众聚焦该问题，形成公共议题；（2）提供表达渠道，使公众可以广泛发表各种不同意见；（3）提供交流平台，使各种不同意见和主张相互碰撞交流，形成相互限制和制约；（4）

形成初步倾向性共识，产生舆论压力，促进政策之窗开启。

第三，政府危机回应。当舆论压力形成之后，政府会给予积极的回应，表明尊重和保障人权的基本态度，并承诺会采取各种有效措施保障公民的基本人权。

第四，政策措施先行。在政府选择采取的措施中，首先出台的是各种政策措施，如发布通知、决定，制订各种计划和标准，实施专项行动或工程，建立有效的保障机制等。相关法律法规的建立或修改往往会滞后很长一段时间。

第五，地方先试先行。政策措施有些是由地方提出，有些是由中央提出的。地方提出的通常是比较具体的办法和措施，中央提出的通常是宏观的要求和指导原则，需要地方政府根据各地的情况采取更具体有效的措施来实施这些原则。从具体做法来说，往往是事件发生地的政府率先采取某些举措，当这些举措被证明行之有效时，其他地方政府便纷纷学习效仿，形成扩散效应。例如，温州的民主恳谈、杭州的网络问政、上海的地方政府信息公开、深圳的政府财政预算公开，等等。

第六，形成统一政策。当某些实施办法在各地被证明为确实有效可行时，中央政府会进一步提出更具体的政策，并在必要性提出相关的立法或修法建议。

以上只是通常出现的政策过程。在一些情况下，如果事件涉及重大和普遍事项，或遭遇强大的舆论压力，国务院也可能先行建立或修改相关的行政法规。如在孙志刚事件中，由于民间提出对《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》进行违宪审查，国务院便于事件发生后3个月就制定实施了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，同时废止了原先的收容遣送办法。

二 内容特点

从内容上看，中国人权的政策保障有三个比较突出的特点。

首先，经济、社会和文化权利的保障成为各项保障政策的主要内容。

其次，各种弱势群体成为人权政策保障的最重要主体。在中国的人权保障政策中，主要涉及的群体包括妇女、儿童、老年人、残疾人、少数民族、生活贫困者、失业人群、农村和西部居民、农民工等。而那些涉及普

遍主体的事项最终都会通过立法或修法的方式来解决。

最后,有关公民权利和政治权利的政策带有更多的探索和试验性质,因此更多的是在各地试行。这些权利的统一保障更多地依赖于立法或修法。

三 作用特点

从人权保障政策与人权立法的相互关系来看,人权保障政策有三个重要的作用,即它们是人权保障法律的先行者、补充者和具体化。

首先,法律是人权保障的最具强制力和约束性的手段,因此法律的制定需要特别审慎,往往需要更严格的程序和反复的质疑推敲。这使得法律的制定在时间上不可避免地具有滞后性。相对于法律而言,政策的约束力、强制性相对较弱,持续时间也相对较短。因此,在立法和修法之前,先制定相关的政策来解决某些人权保障问题,可以发挥法律先行者的作用,为立法积累现实的经验,揭示可能出现的问题。在这个意义上,政策先行会为更合理地立法奠定经验基础,使得后来的立法更具有可行性和实效性。

其次,人权法律的保障范围具有普适性,在时间上具有持续性,但有些人权保障要解决的问题具有局部性和短暂性,不适于以立法的方式来加以规范。在这种情况下,以人权政策的方式来处理这类人权保障问题,就可以补充人权法律保障范围的局限和内容的不足。

最后,人权法律在内容表述上具有一般性,但人权保障不仅要靠一般性规范,而且要有具体的实现机制。因此,通过制定相应的人权政策,建立各种具体的实现机制,可以使人权保障的一般原则能够得到更具体地实现。

第三节 人权政策保障的优势与局限

与人权的法律保障相比,人权的政策保障既具有一定优势,也有相应的局限。

一 人权政策保障的优势

以人权政策来保障人权的优势主要在于针对性、及时性和灵活性三个

方面。

首先是针对性强。与具有普适性的人权保障法律相比，人权保障政策更能够针对人权保障的特定群体、特定问题和特定时期制定具体的人权保障措施。

其次是及时提供。制定具有普适性的人权保障法律需要更加审慎，因此需要更漫长的时间。这使得许多人权问题在出现很久之后才得到控制，而相比之下，制定人权保障政策所需的时间相对较短。因此，人权保障政策能够在相应的人权问题产生的初期便及时制定、及时实施，防止这类问题的蔓延扩散和恶化。

最后是灵活易调。人权保障法律具有相对的稳定性，不会轻易变更；同时各种法律之间的关系也要保持高度的一致性，往往伤一发而动全身。因此，当情况出现变化时，人权保障法律往往不能及时作出反应，而且也难于作出调整。相比之下，人权保障政策具有更大的灵活性，能够根据情况变化及时作出调整、改变甚至废止。因此，当现实情况出现快速变化时，人权保障政策就会发挥更加重要的作用，防止由于法律的僵化而产生的人权保障欠缺。

二 人权政策保障的局限

人权是普遍享有、平等享有、稳定享有的权利。但以人权政策来保障人权，会面临权利保障的平等性、均衡性、一致性和稳定性的问题。

首先，不易实现平等保障。人权保障政策中有许多是针对某些特定群体的特殊人权保障问题或特定事项上的人权保障问题。尽管相应的人权政策可以强化对这些特殊群体的保障和这些特殊事项上的人权保障，但相对于其他群体和事项的人权保障，有可能出现保障的平等性问题。

其次，人权保障水平不易均衡。人权保障政策可以分为国家政策和地方政策。在国家的人权保障政策中，大部可以适用于全国各个地区，但也有一些是针对某些特定地区的；而地方的人权保障政策则是针对当地人权保障事项的。这样，以政策方式来保障人权，可能会出现各地人权保障水平不均衡的问题。

再次，各种人权政策之间经常会缺乏一致性。政策保障的优势在于在时间上更快捷，但由于它更注重当下问题的解决，因此往往会出现与其他

人权政策如何协调的问题，甚至会出现与相应的人权法律之间的协调问题。

最后，不易实现对人权保障的稳定预期。相对人权法律来说，人权政策的调整较为频繁，持续的周期相对较短，使人们对人权保障的预期难以保持稳定。

第四节 中国人权政策保障的地位与发展趋势

与一些发达国家相比，中国现阶段的人权政策保障相对占有更重要的位置，发挥着更为重要的作用。尽管人权立法正在不断丰富和完善，但大量的人权保护规定和机制是以人权保障政策的方式作出和实施的。这一局面主要是由中国特殊的国情、国家体制和社会与改革的发展阶段等因素决定的。

从中国国情来看，中国幅员辽阔，各地情况差异巨大，情况复杂。在这种情况下，法律的普遍适用性受到一定的限制，各地在人权方面呈现出的特殊的、各自不一的人权问题，难以用统一的法律来加以规范。如果片面强调要用普适性的法律来作出统一的规定，往往会顾此失彼。

解决由于各地情况的差异性而无法以统一法律来规范某些人权事项的问题的另一种方式，就是由各地方政府分别立法。然而，从中国国家体制来看，国家实行单一制而非联邦制。尽管地方政府具有一定的立法权，但这种立法权与联邦制下的地方立法权相比仍然具有质的差异。这使得中国不能完全通过地方立法来解决各地人权状况的差异性问题。在这种体制下，更具针对性和灵活性的人权保障政策便获得了更大的发挥作用的空間，对大量具有差异性的人权问题，都是通过有差别的人权政策来加以规范和约束。

从社会发展阶段来看，中国正处于一个重要的社会转型期，社会变化幅度显著增大，速度明显加快。社会的宽幅和快速变化，使得具有相对稳定性的人权保障法律会显著滞后于社会的发展。尽管法律一般总会滞后于社会的发展，但当社会变化过快、变化幅度过大时，这种滞后就会形成许多法律约束的真空地带，使社会成员的行为缺乏必要的法律约束，从而使正常的社会秩序受到威胁。在这种情况下，及时制定相应的人权保障政策