

# 国家人权行动计划

( 2009-2010 年 )

# 评估报告

中华人民共和国国务院新闻办公室

 人 民 出 版 社

D621.S

757/941

6

# 国家人权行动计划

(2009-2010年)

## 评估报告

中华人民共和国国务院新闻办公室



|             |      |
|-------------|------|
| (一) 工作概况    | (10) |
| (二) 基本立场和原则 | (11) |
| (三) 主要成就    | (12) |
| (四) 主要问题    | (13) |
| (五) 主要措施    | (15) |
| (六) 主要成效    | (17) |
| (七) 主要经验    | (19) |
| (八) 主要建议    | (20) |
| (九) 主要结论    | (22) |
| (十) 主要附件    | (25) |
| (十一) 主要参考文献 | (25) |
| (十二) 主要资料来源 | (26) |
| (十三) 主要说明   | (28) |



人民教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家人权行动计划(2009—2010年)评估报告/

中华人民共和国国务院新闻办公室.

—北京:人民出版社,2011.7

ISBN 978-7-01-009987-3

I. ①国… II. ①中… III. ①人权—研究报告—中国—

2009—2010 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 115999 号

国家人权行动计划(2009—2010年)评估报告

GUOJIA RENQUAN XINGDONG JIHUA(2009—2010 NIAN)

PINGGU BAOGAO

中华人民共和国国务院新闻办公室

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2011年7月第1版 2011年7月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:1.75

字数:28千字 印数:00,001—15,000册

ISBN 978-7-01-009987-3 定价:5.50元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

# 目 录

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| 前 言                       | ( 1 )  |
| 一、总体执行情况                  | ( 4 )  |
| 二、关于经济、社会和文化权利            | ( 10 ) |
| (一)工作权利                   | ( 10 ) |
| (二)基本生活水准权利               | ( 11 ) |
| (三)社会保障权利                 | ( 12 ) |
| (四)健康权利                   | ( 13 ) |
| (五)受教育权利                  | ( 15 ) |
| (六)文化权利                   | ( 17 ) |
| (七)环境权利                   | ( 19 ) |
| (八)农民权益的保障                | ( 20 ) |
| (九)四川汶川特大地震灾后重建中的<br>人权保障 | ( 22 ) |
| 三、关于公民权利与政治权利             | ( 25 ) |
| (一)人身权利                   | ( 25 ) |
| (二)被羁押者的权利                | ( 26 ) |
| (三)获得公正审判的权利              | ( 28 ) |

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| (四) 宗教信仰自由 .....                     | (30) |
| (五) 知情权 .....                        | (30) |
| (六) 参与权 .....                        | (32) |
| (七) 表达权 .....                        | (34) |
| (八) 监督权 .....                        | (35) |
| 四、关于少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的<br>权利 .....  | (36) |
| (一) 少数民族权利 .....                     | (36) |
| (二) 妇女权利 .....                       | (38) |
| (三) 儿童权利 .....                       | (40) |
| (四) 老年人权利 .....                      | (41) |
| (五) 残疾人权利 .....                      | (42) |
| 五、关于人权教育 .....                       | (45) |
| 六、关于国际人权义务的履行及国际人权领域的<br>交流与合作 ..... | (47) |

## 前 言

2009年4月,国务院授权国务院新闻办公室发布了《国家人权行动计划(2009—2010年)》(以下简称《行动计划》)。这是中国政府制定的第一份以人权为主题的国家规划,是全面推进中国人权事业发展的阶段性政策文件,是中国政府落实尊重和保障人权这一宪法原则,积极推动科学发展,促进社会和谐的一项重大举措,是中国政府在人权领域作出的庄严承诺。

《行动计划》发布后,中央和国家机关各有关部门、各级地方政府高度重视,依照“各司其职、分工负责”的原则,将《行动计划》纳入本部门、本地区的工作职责,并结合各个领域的中长期工作规划,周密部署,精心组织,采取切实有效的措施积极推动落实。各类企事业单位、社会团体、非政府组织、新闻媒体、学术机构和社会各界积极参与《行动计划》的宣传教育和贯彻落实。在党中央、国务院的领导下,经过各有关部门、单位和全社会的共同努力,如期完成了《行动计划》规定的目标任务。

根据《行动计划》的规定,由国务院新闻办公室和外交部牵头,国家立法和司法机关、国务院相关职能部门以及社

会团体、非政府组织等组成的国家人权行动计划联席会议机制,负责统筹协调《行动计划》的执行、监督和评估工作。为保证《行动计划》确定的促进和保护人权的各项目标措施得到落实,联席会议机制先后两次组织对《行动计划》的执行情况进行评估。

2009年底,联席会议机制组织开展了《行动计划》中期评估工作,责成各有关部门和单位对2009年度《行动计划》执行情况作出报告,组织有关单位和专家学者有针对性地进行调查研究,并召开了“《国家人权行动计划(2009—2010年)》执行情况中期评估会议”,对前期的落实情况进行评估检查,对如何完成《行动计划》下一阶段的目标任务提出意见和建议,作出相应部署。中期评估工作有力地推动了《行动计划》的全面落实。

2010年11月,联席会议机制启动了《行动计划》终期评估工作,对计划的完成情况展开全面、科学的评估。终期评估工作分调研、评估、总结三个阶段。2010年11—12月,国务院新闻办公室组织新闻单位、人权专家赴上海、四川等地进行调研,听取各界人士的意见和建议,形成了调研报告。中国人权研究会先后五次组织人权专家和非政府组织代表赴北京、天津、山东、广东、福建、浙江等地,就《行动计划》的落实情况进行实地调研,提出意见和建议。在此基础上,联席会议机制责成各有关部门和单位对各自所涉《行动计划》任务的执行、落实与完成情况进行自我评估,提交了书面评估材料。联席会议机制组织中央国家机关有

关部门和单位、人民团体、非政府组织以及南开大学、上海社会科学院、中国社会科学院、中央党校等高校和科研机构的人权专家成立了评估小组,汇集各方面资料,对《行动计划》的执行情况进行认真的评估总结。在评估过程中,联席会议机制和评估小组多次召开工作会议,对照《行动计划》中各项指标,对各部门、各单位的自我评估情况进行逐条核实和研究,并通过信函、通话等多种方式广泛征求联席会议机制成员单位和社会各界的意见和建议,最后形成了《〈国家人权行动计划(2009—2010年)〉评估报告》。

现将《〈国家人权行动计划(2009—2010年)〉评估报告》予以公布。

## 一、总体执行情况

2009—2010年是进入新世纪以来中国经济发展最困难的两年,也是中国应对各种挑战,全面落实《行动计划》,推动人权事业取得显著进步的两年。中国政府将尊重和保障人权作为治国理政的重要原则,将贯彻落实《行动计划》贯穿于改革发展稳定的各项工作中,妥善应对国际金融危机的巨大冲击,战胜重大自然灾害的严峻挑战,大力推进改革开放和现代化建设,全面完成了《行动计划》确立的目标任务,推动中国人权事业取得了重大进展。

——坚持以人为本,妥善应对国际金融危机的巨大冲击和重大自然灾害的严峻挑战,坚定不移地推进人权事业。

2009—2010年,是历史罕见的国际金融危机持续蔓延,给包括中国在内的世界各国的经济社会发展带来巨大冲击,对人民生活和人权保障构成严重威胁的两年。面对严峻形势,中国政府坚持将应对金融危机冲击、保持经济社会平稳较快发展与落实《行动计划》、促进人权事业发展结合起来,将扩内需、调结构、保增长与保民生结合起来,果断推出一系列应对措施,投入超过4万亿元,加快建设保障性安居工程、农村基础设施、医疗卫生和教育事业等民生工

程,加快铁路、公路、机场等基础设施建设,加快生态环境建设,增加城乡居民特别是低收入群众收入,在全球率先实现了经济总体回升向好和人民生活的明显改善,取得了有目共睹的巨大成就。2009年和2010年,国内生产总值分别比上年增长9.2%和10.3%,城镇居民人均可支配收入分别比上年实际增长9.8%和7.8%,农村居民人均纯收入分别比上年实际增长8.5%和10.9%。中国为应对国际金融危机所作的不懈努力,不仅保证了中国经济的平稳较快发展和人权状况的持续改善,并且为世界各国摆脱金融危机、实现经济回升和民生改善作出了重要贡献。

2009—2010年,中国重大自然灾害频发,抗灾救援和灾后重建任务十分艰巨,人民生命财产和人权保障面临巨大挑战。2008年5月12日,四川汶川发生新中国成立以来破坏性最强、波及范围最大的8级特大地震,重创约50万平方公里,直接严重受灾地区达13万平方公里,69227人遇难,17923人失踪,37万多人受伤,直接经济损失8451亿元。2010年4月14日,青海玉树发生7.1级强烈地震,造成2698人遇难,270人失踪。2010年8月7日,甘肃舟曲发生特大山洪泥石流灾害,舟曲县三分之二区域被水淹没,1501人遇难,264人失踪。面对这一系列重大自然灾害,中国政府始终把人民的生命安全放在第一位,迅速组织开展抗震救灾和抢险救援工作,最大限度地挽救了受灾群众的生命,最大限度地降低了灾害造成的损失,谱写了人类历史上伟大的人道主义新篇章。在灾后重建工作中,中国

政府坚持以人为本、尊重自然、统筹兼顾、科学重建的原则，迅速出台一系列支援灾区的政策措施，将人权保障融入抗灾救援和灾后重建的政策措施之中，在《行动计划》中专门就四川汶川灾后重建中的人权保障作出规定。两年来，四川汶川灾后恢复重建三年任务已基本完成，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，家家有房住、户户有就业、人人有保障。玉树强烈地震和舟曲特大山洪泥石流恢复重建有序推进，灾区人民的人权切实地得到了保障。

——坚持将尊重和保障人权与推动科学发展、促进社会和谐结合起来，有效保障全体社会成员平等参与、平等发展的权利。

2009—2010年，中国政府坚持科学发展观，将落实《行动计划》贯穿于推动科学发展、促进社会和谐的全过程，贯穿于统筹城乡发展、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各个方面，坚持将保障人民的生存权、发展权摆在保障人权的首位，着力解决好人民最关心、最直接、最现实的权利和利益问题，不断完善保障和改善民生的制度安排，大力促进就业，加快发展多项社会事业，推进基本服务均等化，加大收入分配调节力度，努力使发展成果惠及全体人民，有效地改善了人民的生存权、发展权和经济、社会、文化权利。两年来，人民生活明显改善，城镇居民的人均可支配收入和农村居民的人均纯收入均大幅增长，覆盖城乡的社会保障体系逐步健全，

基本医疗卫生服务体系和覆盖全国城乡居民基本医疗卫生制度框架初步建立,教育文化事业不断发展,全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的目标扎实推进,少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人权利保障得到进一步加强。

——坚持将尊重与保障人权与加强民主法治建设结合起来,积极稳妥推进政治体制改革,依法保障公民权利与政治权利。

2009—2010年,中国坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,将落实《行动计划》贯穿于民主法治建设各个环节,积极稳妥推进政治体制改革,扩大公民有序政治参与,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,深入推进政务公开,不断增强决策透明度与公众参与度,不断推进决策科学化、民主化,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,着力保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。特别是经修改的《选举法》明确规定,实行城乡按照相同人口比例选举人大代表,保障公民平等享有选举权,这是中国民主政治建设中的一个重大进步。中国将尊重和保障人权的原則贯穿于立法、行政和司法各个环节之中,加强对公共权力的制约和监督。两年来,全国人大及其常委会先后审议通过了30件与人权密切相关的法律和有关法律问题的决定。到2010年底,中国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件,中国特色社会主义法律体系已经形成,社会生活的各个领域和人权保

障的各个方面实现了有法可依。

总之,在党中央、国务院的高度重视和坚强领导下,中央国家机关各部门、各单位、各级政府以及社会各界共同努力,通力合作,砥砺奋进,攻坚克难,认真、全面、坚决地执行落实《行动计划》。到2010年底,《行动计划》规定的各项措施得到了有效实施,预定的各项目标如期实现,各项指标均已完成。其中有约35%的约束性指标、50%以上的涉民生指标提前或超额完成。《行动计划》得到了全面落实。在《行动计划》规定的任务之外,中国政府在各领域、各方面还做了大量的工作。通过《行动计划》的全面落实,中国公民的人权意识显著提高,人民的总体生活状况明显改善,经济、社会和文化权利保障得到全面加强,公民权利与政治权利的保障更加有效,少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权利得到有力保障,国际人权领域交流与合作进一步深化,各领域的人权保障在制度化、法治化的轨道上全面推进。《行动计划》各项目标任务的如期完成,标志着中国人权事业的发展进入了一个新的阶段。这是中国政府深入贯彻落实以人为本的科学发展观,妥善应对国际金融危机巨大冲击和各种重大自然灾害严峻挑战,推动经济社会发展和人民生活水平提高取得的重大成果;是中国落实“国家尊重和保障人权”的宪法原则,坚持将人权的普遍性原则同中国具体国情相结合,坚定不移地推进中国人权事业取得的重大进展。

应该看到,中国仍然是一个发展中国家,发展中不平

衡、不协调的问题依然突出。如经济增长的资源环境约束强化,收入分配差距较大,城乡区域发展不协调,优质教育、医疗资源总量不足、分布不均,物价上涨压力加大,部分城市房价涨幅过高,违法征地等引发的社会矛盾增多,食品安全问题比较突出。受自然、历史、文化、经济社会发展水平的影响和制约,中国的人权事业发展还面临诸多挑战,实现公民充分享有人权的崇高目标任重道远。

中国将继续坚定不移地坚持中国特色社会主义道路,坚持以人为本,进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制,健全保障人权的法律体系,不断提升全社会尊重和保护人权的意识,全面推进中国人权事业的发展,努力使每一个社会成员的各项基本权利得到切实保障,使每一个社会成员生活得更有保障、更有尊严、更加幸福。

## 二、关于经济、社会和文化权利

两年来,国家采取有效措施,着力改善民生,人民的经济、社会和文化权利保障得到全面加强。《行动计划》规定的经济、社会和文化权利指标绝大多数提前或超额完成。

### (一) 工作权利

两年来,城镇新增就业 2270 万人,转移农业劳动力 1939 万人,分别超出《行动计划》目标的 26.1% 和 7.7%。截至 2010 年底,城镇登记失业率为 4.1%,低于《行动计划》预定的 5%。全国规模以上企业劳动合同签订率达到 97%,小企业劳动合同签订率达到 65%。共查处用人单位不签订劳动合同、拖欠工资、不依法参加社会保险等劳动保障违法案件 81.9 万件。

国家采取一系列措施,加强劳动保护,保护劳动者生命安全。两年来,国家安全生产监督管理局开展“安全生产年”活动和《安全生产法》、《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》的宣传教育,强化全民安全意识。先后颁布了《煤矿领导带班下井及安全监督检查规定》和

《企业安全生产标准化基本规范》等 70 多个部门规章,制定修订 100 多项安全生产标准和煤炭行业标准,集中开展打击非法违法生产经营建设行为专项行动。据不完全统计,截至 2010 年,全国共查处各类非法违法行为约 200 万起,依法关闭取缔各类非法生产、经营等单位 and 项目 3.34 万余个,共排查各类隐患 1356.3 万项。

出台《人民调解法》和《劳动人事争议仲裁组织规则》,推动公正、及时解决劳动争议,促进劳动关系和谐稳定。目前,全国共建立各级协调劳动关系三方组织 1.4 万多个,建立各类劳动争议调解组织约 53.4 万个,有调解人员 200 多万人。

## (二) 基本生活水准权利

2010 年,城镇居民人均可支配收入达到 19109 元,比《行动计划》预定的 15781 元高出 3328 元。全国各省(自治区、直辖市)普遍调高了最低工资标准。

贫困人口生活状况得到改善。2009 年初,国家将扶贫标准提高至 1196 元,新标准覆盖的人口规模为 4007 万人。截至 2010 年底,贫困人口减少到 2688 万人,比 2008 年底减少了 1319 万人,贫困发生率从 4.2% 降至 2.8%;全国 592 个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入从 2611 元增至 3273 元。两年来,对 3.78 万个重点贫困村实施了整村推进,贫困劳动力转移技能培训 264.3 万人。

城市居民尤其是中低收入家庭的住房条件不断改善。2008年第四季度到2010年底,全国保障性安居工程建设投资超过1.3万亿元,开工建设保障性住房和棚户区改造住房1300万套,竣工800万套,以实物方式解决了800多万户城镇低收入和中等偏下收入家庭的住房困难。2010年以发放住房租赁补贴的方式,改善了近400万户城镇低收入家庭的住房条件。两年来,国务院颁布实施了《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》等行政法规和政策文件,进一步规范了征收行为和征地拆迁管理工作。2009年,民政部会同财政部下拨100亿元用于农房重建补助。

最低生活保障制度进一步完善。两年来,民政部下发了《关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知》、《关于进一步规范农村最低生活保障工作的指导意见》等一系列文件。2010年,中央财政补助城市低保资金365.5亿元,增幅达12.5%;补助农村低保资金269亿元,增幅达24.5%。

### (三) 社会保障权利

社会保险制度进一步完善。两年来,国家颁布了《社会保险法》,修订了《工伤保险条例》和《工伤认定办法》。截至2010年底,全国参加城镇基本养老保险、医疗保险、失