

把中国人权事业推向更高水平

——专家解读《国家人权行动计划(2016-2020年)》

第三期国家人权行动计划的新特点

常健

2016年9月29日，中国政府公布了第三期国家人权行动计划，显示了中国政府推进人权保障的坚定信念，标志着中国人权事业继续向更高水平健康发展。

1993年联合国举办的世界人权大会呼吁各国制定国家人权行动计划，通过明确具体的步骤和措施来促进各国人权保障的改善。据联合国人权高专办网站截止2016年9月25日公布的统计数据，全世界共有37个国家制定了49期国家人权行动计划，有9个国家制定过两期行动计划，有3个国家制定过三期国家人权行动计划。自2009年以来，中国先后制定并实施了两期国家人权行动计划，全社会尊重和保障人权的意识明显提升，各项人权保障全面加强。在总结第一、二期国家人权行动计划的执行情况和实施经验的基础上，国家继续制定第三期国家人权行动计划，确定2016-2020年尊重、保护和促进人权的任务和任务，这对于在更高水平上推进中国人权事业发展具有重要的意义，也在世界各国制定和实施国家人权行动计划方面走到了最前列。

与前两期行动计划相比，本期行动计划呈现出一些新的特点：首先，在指导原则上，在前两期提出的依法推进、协调和全面推进、务实推进的基础上，又增加了平等推进和合力推进原则，形成了体现中国人权事业发展道路特色的五大原则。所谓“依法推进”，就是要将人权事业纳入法治轨道，不搞“运动式”、“突击式”，而是建立稳定的规则，注重长期可持续的效果。所谓“协调推进”，就是要使各项权利全面协调发展，一方面要使经济、社会和文化权利与公民权利、政治权利协调发展，另一方面要使个人权利与集体权利协调发展。所谓“务实推进”，就是要把人权的普遍原则和中国实际相结合，尊重《世界人权宣言》和相关国际人权文书所提出的理念和普遍性原则，又结合中国的具体国情制定适合中国实际状况的人权发展战略，不盲目照搬照抄其他国家的人权发展模式。所谓“平等推进”，就是要保障每个人都能平等享有各项人权，这一方面体现了人权的平等性，另一方面也是将人权保障提升到更高水平的一个重要特征和要求。本期行动计划着力缩小在权利享有方面实际存在的差别，推进公共服务均等化，强调消除性别歧视，强调保护处于弱势地位的特定群体的权利，各项权利保障措施明显向农村地区和边远贫困地区倾斜。所谓“合力推进”，就是要求政府、企事业单位、社会组织共同促进人权事业的发展。推进中国人权保障，是全体中国人民的共同事业，不仅政府要承担义务和责任，社会各届也应当承担相应的义务，相互合作、相互支持，这是提升中国人权保障水平的一个重要条件。本期行动计划中要求社会各方合力推进人权事业发展，中央政府与地方政府合力协作，企事业单位承担尊重和保障人权的义务，各类教育机构开展人权教育、培训和知识普及，社会组织有序参与行动计划的实施，新闻媒体对行动计

划的实施进行宣传和监督。

第二，本期行动计划在人权保障的措施和手段方面更注重精准和实效。例如，在基本生活水准权利保障方面实施精准扶贫战略，到2020年，实现特色产业脱贫3000万人，转移就业脱贫1000万人，易地扶贫搬迁1000万人，对其余完全或部分丧失劳动能力的贫困人口实行社保政策兜底2000万人。在公民权利和政治权利方面，对人身权利、获得公正审判的权利、知情权和参与权、表达权和监督权保障的制度建设都作出了细致、具体和明确的规定。

第三，在内容方面，本期计划增加了“财产权利”专节，提出要健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，其中涉及推进民法典的编纂，土地管理法的修改及其配套法规立法工作，农村承包经营地、宅基地、农房、集体建设用地确权登记颁证，界定企业产权归属，落实不动产统一登记制度，构建自然资源资产产权制度，以及实施严格的知识产权保护制度等。

第四，本期计划对人权教育提出了更高、更明确、更具体的要求，包括将人权知识纳入党委（党组）的学习内容，列入各级党校、干部学院、行政学院的课程体系，列为法官、检察官、警察等公职人员入职、培训必修课；把人权知识纳入国民教育内容，以灵活多样的形式将人权知识融入中小学教育教学活动中，面向幼儿教师、中小学教师开展人权知识培训；继续支持高校开展人权知识教育，设立人权理论研究国家科研专项；支持和鼓励企事业单位加强人权教育、培训，培育人权文化，在境内外投资中将尊重和保障人权作为决策的重要考虑因素；到2020年再增加5家人权教育与培训基地，建设中国特色新型高端人权智库；支持新闻媒体设立人权专题频道或栏目，普及人权知识，传播人权理念。

第五，本期计划要求更加主动地参与国际人权领域工作，表达中国的人权主张，全面参与联合国人权机制工作，推动联合国人权理事会等机制同等重视经济、社会权利和公民政治权利，以公正、客观和非选择性方式开展工作；与人权理事会特别机制开展合作，继续推荐中国专家竞聘特别机制；与联合国人权高级专员办公室合作，在平等和相互尊重基础上与有关国家开展人权对话，加强与金砖国家、发展中国家、发展中国家集团的人权磋商与合作，向有需要的发展中国家提供人权技术援助；支持和推动民间组织参与国际人权交流与合作，为推动国际人权事业健康发展作出民间贡献。

新一期国家人权行动计划导向明确，内容更加充实，目标和指标具体，保障措施注重实效。随着中国对各项人权保障的持续推进，中国人权事业将会取得更多令世人瞩目的成就。

（作者为南开大学人权研究中心副主任，南开大学周恩来政府管理学院副院长、教授、博士生导师）

以目标治理全面推进中国人权事业发展

付子堂

国家人权行动计划不是轻飘飘的宣传册，而是沉甸甸的任务书。从科学规划目标，到全面落实实施，再到严格考核评估，国家人权行动计划成功创造了一种以目标治理的方式全面推进中国人权事业快速稳步发展的模式。

从第一个国家人权行动计划开始，中国政府就专门设立了由50多家国家机构和社会团体组成的国家人权行动计划联席会议机制，并邀请来自多个知名高校和研究机构的人权专家组成专家小组，广泛征求各社会团体、非政府组织、高等院校、研究机构以及社会各界的意见，并经过反复的讨论和修订，从而保证了目标制定的科学性和可操作性；每一期国家人权行动计划的评估，也都经过了人权专家和社会组织代表在全国各地实地调研考察、各有关部门和单位对各自所涉计划任务的执行、落实与完成情况的自我评估，最后由联席会议机制组织中央和国家机关有关部门和单位、人民团体、社会组织以及高校和科研机构人权专家进行逐条核实和分析，最后形成实施评估报告，从而保证了评估结果的科学性和可靠性。

我们发现，新一期的国家人权行动计划还特别规定，各有关部门和地方各级政府须结合工作职责和地区特点，制定有针对性的国家人权行动计划实施方案，并决定引入第三方评估机制对计划执行情况进行评估，从而进一步保证国家人权行动计划所设定的治理目标能够如期实现和完成。

不止于此，与前两个行动计划相比，第三期国家人权行动计划在以目标治理的方式全面推进中国人权事业发展上表现得更为成熟，更趋完善。

一是将我国新时期治国理政的重要思想融入人权目标治理理念当中。在指导思想中，特别强调要学习习近平总书记系列重要讲话，尤其是讲话中有关人权论述的主要观点体现在具体的人权规划当中，强调“四个全面”战略目标任务的分解与人权计划具体目标政策的执行、监督和评估相结合；在推进原则上，在保留之前两期行动计划“依法推进”和“务实推进”的基础上，增加了“协调”原则，注重国家人权保障资源在不同领域、不同区域、不同群体之间的均衡和协调，希望通过人权规划的目标平衡促进人人能够共享发展成果这一改革目标的实现，也体现了我国人权理念在新时期的发展与成熟。

二是实现国家人权行动计划与国民经济和社会发展五年规划在时间上的对接和在目标上的契合。前两个国家人权行动计划一个以2年为周期，一个以4年为周期，并没有与国民经济和社会发展五年规划形成有效对接，而第三期国家人权行动计划则与“十三五”规划在时间跨度上形成了对接与契合。2016年3月16日，十二届全国人大四次会议表决通过了《关于国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要的决议》，2016年9月29日，国务院授权新闻办公室发布了《国家人权行动计划(2016-2020年)》。《国家人权行动计划(2016-2020年)》的目标任务设置吸收了“十三五”规划中相关的部分，“十三五”规划中涉及人权的措施在《国家人权行动计划(2016-2020年)》中得到了更为明确的表达，落实为更加具体的任务和措施，既向全世界表明了中国政府致力于将国家总体政治经济发展目标与人权治理目标进行有效结合的信心和执行力，也使得国民经济和社会发展的目标规划与国家人权治理目标计划得以在实施中相互促进，人权事业发展与国家经济、社会发展同频共振。

三是首次将“财产权利”作为专题纳入行动计划，以目标治理实现产权保障法治化。在本期国家人权行动计划中，“财产权利”第一次以专题的形式出现在第一章“经济、社会和文化权利”之中，除了规定“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，推进产权保护法治化”等宏观基本目标，还规定了推进民法典编纂、土地管理法和不动产调处立法完善、农村承包经营地、宅基地、农房、集体建设用地确权登记颁证、企业财产权属以及自然资源资产产权制度和知识产权制度等具体明确的目标和任务，将有力地推动产权保护体系的形成。这是中国政府回应社会需求、直面治理难题的重要举措，中国政府将创新、协调、绿色、开放、共享确立为新的治理目标，并将其融于中国人权保障事业，不但要使全体人民在共建共享中有更多获得感，还要保证全体人民从改革发展中获得的成果获得强有力的法治保障。

四是在规划人权治理目标时，权利的表达逻辑更为严谨。在《国家人权行动计划(2009-2010年)》和《国家人权行动计划(2012-2015年)》中，知情权、参与权、表达权、监督权都是作为单独的一个专题分列在“公民权利与政治权利保障”之中。在学术研究上，知情权、参与权、表达权、监督权或许可以被区分开来，作为4项不同的权利类型，但在人权实践中，知情权与参与权、表达权与监督权之间却存在着不可分割的关联性，将4种权利分列导致了表达和实施中的重复与混乱，不利于人权治理目标的充分实现和准确评估。事实上，对公民知情权的保障与公民有序参与社会治理的实现密不可分，公民民主监督权利的有效实现必然离不开表达空间的扩展和表达手段、渠道的丰富。因此，将知情权与参与权、表达权与监督权在结构上合并为两组权利类型，在逻辑上更为合理，在实践中也更有利于治理。

连续3个国家人权行动计划的不间断实施，不但展现了中国政府尊重和保障人权的决心和信心，同时也意味着中国人权事业发展已经进入了全面持续推进的新阶段。从科学规划目标，到全面落实实施，再到严格考核评估，国家人权行动计划所创造的以目标治理的方式全面推进中国人权事业快速稳步发展的模式也愈发成熟，它必将推动中国人权事业发展不断取得新的成就。

（作者为西南政法大学校长、人权研究院院长）

基本生活水准权利与人性尊严

齐延平

人性尊严的实现需要和谐稳定的社会环境作为背景，既需要健康有序的经济增长，也需要健全的政治环境，还需要国家的积极作为。在当下中国，积极构建一个以人性尊严为价值基础的社会秩序，是有效促进经济公平的关键。此次中国政府发布的《国家人权行动计划(2016-2020年)》所界定的“基本生活水准权利”，就是中国政府进一步强化尊重公民人性尊严的体现。它需要国家采取一系列行之有效的手段和方式来确保公民过上一种有体面的生活，从而实现“发展依靠人民，发展为了人民”的目标。

从基本生活水准权利与人性尊严的关系来看，它至少包括以下两个维度：第一，基本生活需求的满足是人性尊严存在的前提。尽管人性尊严是一个精神层面的概念，但是，它必须依托于人的自然性这一客观事实。基本生活需要正是维系人的生命体征的基本要素。缺乏基本生活必需品，人的生命体征将受到威胁，人的尊严将受到损害。享有足够的教育、足够的收入和社会服务，才能够获得充足的营养、服装、居所、干净的饮水、高质量的卫生设施以及医疗药品，而这些正是实现人的尊严的一个必备条件。第二，基本生活需要的满足必须以有尊严的方式来实现。换言之，每个人都应当在有尊严的前提下，去满足基本的生活需求，坚决反对通过乞讨、卖淫或苦役等方式来满足基本生活需要，防止人们为了外在的物质需求而降低人的高贵和尊严。

然而，现代社会越来越需要政府采取积极行动来确保公民基本生活水准权利的实现。尽管每个人都应当首先按照自身能力来获得生活资料，但是，个人的生活水准与政治、经济、文化、教育等多个结构性因素联

系在一起。个人基本生活资料的获取往往受到既有社会体制的制约与影响。例如，近年来，国家在新型农村合作医疗方面加大了财政投入，但跨省报销渠道不畅，严重影响了新型农村合作医疗制度的效果。又例如，国家制定了企业招聘残疾人可享受岗位补贴的规定，但是，由于户籍制度的影响，许多来自农村或经济不发达地区的残疾人难以从中受益。政府和社会更应当采取多种方式来解决社会体制存在的问题，从而为公民获得生活资料创造良好的条件和环境。习近平同志在十八届五中全会上指出，增进人民福祉，提升人民生活水准，必须在坚持以经济建设为中心的同时，推进国家治理体系和治理能力现代化。推进国家治理体系和治理能力现代化，需要中国通过多种途径和方式来转变社会体制，从而为公民基本生活水准权利的实现解除社会体制上的阻碍。因此，《国家人权行动计划(2016-2020年)》强调，取消农业户口与非农业户口性质区分、完善职工基础养老金全国统筹制度、推进基本医保全国联网和异地就医结算、全面实施工伤保险省级统筹等。其目的就在于有效实现统一制度规定、统一调度使用基金、统一经办管理等，从而消除公民在平等享有基本生活水准权利过程中遇到的体制性障碍。

另一方面，让公民过上更有尊严的生活，提高公民的基本生活水准，需要国家进一步释放改革红利，让公民分享发展好处，努力使发展机会更加公平，发展成果更加均等地惠及全民，使所有公民在共建共享发展中有更多获得感。这既是中国特色社会主义的本质特征，也是中国人权事业发展的出发点和落脚点。改革开放以来，中国大力发展经济

建设，人们物质生活水平整体得到了巨大提高，但是，社会贫富差距、城乡收入差距逐渐拉大，民生问题、社会公平问题日趋凸显。如何让广大人民群众共享改革红利这一问题，成为了一个重要的时代性问题。《国家人权行动计划(2016-2020年)》充分地意识到了这一问题，并将共享发展作为《国家人权行动计划(2016-2020年)》实施的一项重要目标。

要确保共享发展这一目标实现，就必须进一步完善和健全私人财产保护制度、预算决策和管理制度、城镇职工基本养老保险制度、基本医疗保险制度、失业保险制度、居民最低生活保障制度、农村养老和医疗保险制度等。这也是《国家人权行动计划(2016-2020年)》重点关注的内容。在充分发挥这些制度的作用过程中，需要运用法治的思维方式，将公民的基本生活水准权利纳入法治的视野。具体来讲，在立法上，应当进一步细化基本生活水准权利的基本内容，加快养老保险制度改革、落实户籍制度改革方案、完善食品安全制度、健全医疗保障体系，扩大社会保障制度的覆盖范围；通过座谈会、论证会、听证会等多种形式，广泛听取各方意见，增强相关立法民主性和科学性。在执法过程中，各级执法部门应当在尊重对方基本权利的前提下，加大食品安全、医疗卫生、环境污染等方面的执法检查力度，严厉查处和打击这些领域的违法行为，从而为公民基本生活水准权利的实现提供法治保障。在司法过程中，各级法院应当依法坚决打击侵犯公民基本生活水准权利的犯罪行为，突出查办食品安全、医疗卫生、社会保障等领域发生的职务犯罪案件。

（作者为山东大学人权研究中心主任）