

istent - Sein) 之生物学上的前提,因此被赋予更高的等级”。^①联邦宪法法院也在第一堕胎案等一系列案件中回顾德国的历史并着重强调了生命权属于最高的法益。^②由此可看出,尽管人性尊严一般被视为基本法的最高价值,但并不意味在基本权利冲突的价值权衡中处于绝对最高的地位,因为人性尊严与生命权的地位高低无法衡量,或者也可以将生命权视为是人性尊严保障的“核心基础”。基本法第2条第2款的生命权不可避免要与第1条第1款的人性尊严联系在一起,这种联系在联邦宪法法院的一系列判决中已经得到证实。因此,生命权是基本法第1条第1款所保障人性尊严的一个侧面,或者说是最为重要的一个侧面。从人性尊严条款在基本法中产生的历史背景来看,这一点也是毫无疑问的。

除生命权之外,其他基本权利亦大多都可指向人性尊严的保障。如在“一般人格权”的发展

① Di Fabio, Rn. 9.

② BverfGE 39, 1 (67); 49, 24 (53): 生命权在基本法秩序内部“表现为最高价值”。

中,人性尊严即与基本法第2条第1款的一般行为自由紧密联系在一起;基本法第2条第2款第1句的人身不受侵犯亦可视为是人性尊严保障的重要内容,如禁止刑讯逼供即可视为是人身不受侵犯与人性尊严的结合。其他如基本法第4条第1款和第2款的信仰自由、良心自由以及世界观自由都可视为是人性尊严的核心所在。而基本法第13条第3款规定的出于刑事侦查的目的而对住宅不受侵犯加以限制的规定,则被视为是处于人性尊严核心的边缘地带。这些基本权利与人性尊严的结合,在联邦宪法法院的判决中已得到证明。除此之外,另有些基本权利则与人性尊严很少能联系到一起,如基本法第16a条规定的政治避难权以及基本法中规定的政治参与权(如基本法第8条的集会自由、第9条第1款的结社自由以及基本法第16条的禁止引渡等)都很难与人性尊严联系到一起。由此可见,虽然人性尊严可视为整个基本权利体系的精神基础以及整个基本法价值秩序的基础,但却很难从人性尊严中演绎出逻辑封闭、位阶秩序井然的基本权利体系。

[责任编辑:朱磊]

论人权在中国的主流化与本土化

柳 华 文

(中国社会科学院 国际法研究所 北京 100720)

摘 要:人权主流化是国际人权运动发展到一定历史阶段产生的新的趋势,并与中国政府倡导的“科学发展观”相契合。从中国政府发表第一个人权白皮书,到“人权入宪”,再到制定和实施首个《国家人权行动计划(2009—2010年)》,人权主流化在中国取得了重要成就。但是,当前中国的人权主流化也还面临着在立法和决策中细化和深化人权内容、探索建立国家人权机构的可行性、建设新的人权观和适应经济全球化新形势的挑战等问题。在推动人权主流化的过程中,政府将承担主导性的责任,法治进程将产生关键性影响,社会文化领域的进步还有待长期不懈的努力。人权主流化可以提供新的工作维度和视角,但并不排斥跨学科、多视角地考察和分析问题。

关键词:人权 《国家人权行动计划(2009—2010年)》; 人权主流化; 人权本土化

中图分类号:D90 文献标志码:A 文章编号:1002-462X(2011)04-0117-04

在世界各国经历国际金融危机广泛而深刻的影响的大背景下,中国经济发展速度之快令世人瞩目。不过,中国的发展是全面的发展,已经超出了经济发展的范畴。“科学发展”是我们这个发

展中大国治国理政的核心理念。笔者认为,人权主流化是中国科学发展的应有之义,是一个新现象,也是一个值得长期关注和推动的重要目标。长期以来,人权在国内的主流化问题很少有人谈及,对于政府官员来说更是如此。值得注意的是,2010年10月19日在北京召开的第三届北京人权论坛上,国务院新闻办副主任、中国人权研究会秘书长董云虎在大会发言中明确提出,“改革开

收稿日期:2011-02-11

作者简介:柳华文(1972—),男,山东栖霞人,所长助理,副研究员,从事国际人权法研究。

放以来,中国人权事业与现代化建设同步发展,取得了前所未有的进步与发展”,第一个发展就是“人权在思想观念和法律政策上实现了主流化”。^① 笔者同意他对主流化内容的表述,包括“尊重和保障人权已成为中国国家建设、社会发展和对外合作的一个重要主题”。当然,中国是正在实现而非实现了人权的主流化。本文拟探讨人权主流化在国际社会和中国国内的发展态势,特别是人权主流化在中国取得的成就以及主流化过程中面临的本土化挑战。

一、人权主流化是社会发展的新趋势

人权主流化不是由来已久的事,它是国际人权运动发展到一定历史阶段的新趋势。比如,成立于1919年的国际劳工组织在维护劳工权益方面的活动在联合国成立之前早已开始,它在该领域发挥着很大的作用。但是,在相当长的长期内,国际劳工组织并不使用“人权”话语,而是强调社会公平和正义为目的和宗旨,侧重相关事项的技术性和操作性。只是在近些年来,国际劳工组织才大张旗鼓地使用人权话语。

特别是冷战结束以后,东西方国家在人权领域的分歧和矛盾有了相当程度的缓和。科技,尤其是互联网的发展和普及以及非政府组织的日益活跃,使国际人权运动得以更快地发展。人权法在联合国等普遍性国际组织和欧洲、非洲及拉丁美洲等区域国际组织中都有了长足的发展。人权主流化获得了国际组织、国内政府和非政府组织的认同,成为一个国际社会着力推动的基本目标。特别是在联合国的推动下,人权正在获得跟和平与发展一样的重视,从而成为建立国际新秩序的重要维度^[1]。

新中国成立以后也非常重视国际人权标准,但随着东西方国家在意识形态方面冷战的到来,人权一度不再是中国使用的话语。20世纪80年代末以来,人权研究在中国逐渐正常化并获得迅速发展,人权话语正在迅速成为主流话语。

人权主流化在社会发展领域意味着尊重和保障人权成为社会发展的基础和价值,人权成为政府立法、决策和工作的重要视角和目标。这是国家和地区科学发展的重要组成部分,既是手段,也是目标,是衡量政治文明和社会文明的重要指标。而对于“科学发展观”,笔者认为,它的内涵非常丰富。在经济领域,意味着不是个别区域的局部发展,不是简单的数量增长,不是资源高消耗、破坏环境的发展,而是区域平衡、结构优化、质量提高、资源利用效率提升、环境友好的发展;在社会领域,包括减少区域、阶层之间的贫富差距,促进

分配公平,实现人的有尊严的发展等。这些也正是人权原则和规则的重要内容。人权主流化可以视为以人为本的科学发展观的必然要求。

二、人权主流化在中国取得的重要成就

新中国成立以后的一段时期,不仅在《宪法》和法律上没使用人权概念,而且在思想理论上也一度将人权视为资产阶级的东西予以批判。改革开放后,中国重新理解和看待人权问题。1991年11月1日,国务院新闻办公室发表《中国的人权状况》白皮书,这是中国政府公布的第一份以人权为主题的官方文件。其历史意义在于,首次以政府文件的形式正面肯定了人权概念在中国社会主义政治发展中的地位,理直气壮地举起了人权旗帜。2004年,“国家尊重和保障人权”入宪,为人权事业的进一步发展奠定了坚实的根本法基础。近年来,中国政府倡导的以人为本的科学发展观又为该计划的制定提供了重要的理论依据。保护人权的内容已经写进了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,也写进了执政党中国共产党的《章程》和党的第十五次、第十六次和第十七次全国代表大会的报告当中。1993年维也纳世界人权大会通过了《维也纳宣言和行动纲领》,建议每个会员国考虑拟订国家行动计划,明确该国为促进和保护人权所应采取的步骤。此后,共有包括澳大利亚在内的27个国家制定了30多个《国家人权行动计划》。2009年4月13日,经国务院授权,国务院新闻办公室发布《国家人权行动计划(2009-2010年)》。这是中国第一次制定以人权为主题的国家规划,是一个历史性的突破。笔者认为,该计划是人权主流化在政府层面的重要标志。它意味着,政府的各个部门的工作都要接受人权视角的审查,从人权保障的角度进行必要的整合和协调。

自第一个人权白皮书发表以来,国务院新闻办相继发表了约30个与人权有关的白皮书,它们具体、动态地记录和展现了中国人权事业的发展进程。如果说人权白皮书是以总结、宣示为主,侧重于宣传的话,那么人权行动计划则是侧重于政府规划和实际行动了。行动计划牵涉各个政府部门,对它们的人权领域的活动形成直接的指导。可以说,从人权白皮书到人权行动计划,是中国政府发布人权权威性文件的一次新实践,是一种质的飞跃。

《国家人权行动计划》的起草和实施对

^① 参见董云虎《西方对中国人权认知的误区》,载《人权》2010年第5期2页。

主流化的推动作用是非常明显的。众多的政府部门和非政府组织,包括专家和学者被邀请参与计划的讨论和起草工作。中国政府专门设立了国家人权行动计划联席会议机制,由国务院新闻办公室和外交部牵头,成员单位共53个。2009年底,国家人权行动计划联席会议机制责成各有关部门和单位对该行动计划颁布以来的执行情况做出报告,并组织有关单位和专家学者有针对性进行了调查研究。在此基础上,联席会议机制召开了为期三天的《国家人权行动计划(2009-2010年)》执行情况中期评估会,共有50余个中央国家机关有关部门和单位的200多位有关方面负责人和专家学者参加会议,先后有47位有关部门和单位负责同志就本部门、本单位执行该行动计划情况作了发言。会议对该行动计划的执行情况进行了全面的总结,对执行过程中存在的问题作了认真的分析,对下一阶段如何进一步执行好该行动计划提出了意见和建议。从中期评估情况来看,国家人权行动计划的执行情况是好的和比较好的,行动计划中确定的各项目标任务和具体指标均如期得到了落实,大部分需两年完成的量化指标的落实程度已达到50%左右,有的还达到了65%。^①

在笔者看来,同起草工作一样,计划的实施仍然是一个系统工程,是某一个政府部门难以独立完成的,需要多方协调和力量整合。官方的监督与评估固然重要,社会各界,包括媒体和公民社会以计划为标尺进行监督和评价更加重要。计划是公民和社会组织主张人权、监督政府和评价政府工作的一个重要依据。在这个意义上,计划对人权主流化的推动是非常重要的。

三、人权的主流化与本土化

人权主流化面临的挑战是巨大的。最大挑战可以归结为本土化问题。

首先,法律和政策中详细、具体、可操作性地规定人权的内容还太少。有关规定往往是“涉及人权”更多一些,用人权的视角、方法,基于人权的目标来分析和解决问题更少一些。中国《宪法》明确地使用了人权的字眼,但在专门法律中,这样的字眼却看不到。比如,《妇女权益保障法》、《未成年人保护法》、《残疾人保障法》、《老年人权益保障法》等与人权密切相关的法律就没有使用人权的术语。这是中国长期以来的立法语言习惯使然,但也与人权主流化的力度不够有关。在语言上使用人权、使用人权法特别是中国批准的国际人权公约的措辞还仅仅是形式上的体现,是人权主流化的外在表现,是主流化的开始,真正

将人权的本质、人权的价值,特别是人权的方法体现在立法和政策当中,则更具挑战性。

其次,应否或者什么时候能够建立国家人权机构还尚无定论。人权问题是涉及国计民生的大问题,人权本土化需要组织保障和机制化推动。自20世纪90年代以来,国家人权机构以及相关法律和制度的建立和运作,是国际人权运动发展到新的阶段后,国际社会和各国进一步推动人权的普及和实现的新机制。正如联合国前秘书长科菲·安南所说“长期以来,在国家层面上建立强有力的人权机构,能够保证人权的保护和持续推进。”^②在这方面,中国学者也不乏建设性和操作性的研究和建议,^③但真正实现这些设计和构想,还需要假以时日。

再次,作为与意识形态密切相关的内容,人权理念和理论如何与中国既有的意识形态理念、观念融合,形成符合中国国情、具有中国特色、又与国际人权标准和谐一致的人权观,是值得关注和认真对待的问题。笔者认为,人权应当成为中国意识形态中的重要内容,应受到长期关注、强调和建设。

人权的本土化势必要求人权理论的不断更新和发展。在既有理论的基础上,如何更多、更好地推动各项公民权利的发展,如何满足不断增长的、来自不同群体的人权要求,是我们需要进一步回答的问题。

最后,人权本土化亦受经济全球化进程的影响和推动。在经济全球化的今天,各国之间相互依存加强,相互间的透明度和沟通需求也与日俱增。在这样的背景下,国与国之间、国内外不同社会群体和行为者之间,仅有“共同利益”特别是商业利益是不够的,共同的目标、价值、道德感更为重要。笔者认为,人权是国际社会承认和倡导的共同目标,可以承担加强国家之间、人民之间的沟通和联系的纽带。因此,人权本土化和主流化兼具重要的国内和国际意义。在中国改革开放进入新的发展阶段之际,其既是挑战,也是机遇。

四、人权主流化在中国的发展展望

首先,政府是推动人权主流化的主导力量,承担主导性责任。人权的国际标准是国际社会推动

^① 参见中国网, http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/04/content_19010431.htm。

^② 参见2002年9月9日联合国秘书长报告《加强联合国:进一步变革的日程》。

^③ 如齐延平《国家的人权保障责任与国家人权机构的建立》载《法制与社会发展》2005年第3期3-9页。

的共同目标。而如何实现这些目标,需要各国政府根据本国国情,选择自己的有效发展模式和道路。政府不论在国际人权法上,还是在国内法上,均承担尊重、保障和促进人权的首要责任。

中国正在成为国际人权运动的新力量,将积极推动国际层面的人权主流化健康发展。在国内,人权主流化方兴未艾。2009年的《国家人权行动计划》就是在国内外的密切关注之下制定的,是中国推动人权事业向前发展的又一个实质性步骤。我们有理由认为,中国国内的人权事业正在进入新的阶段,走向新的境界。值得注意的是,这是中国的首份国家人权行动计划,它必将为今后继续定期制定国家人权行动计划积累经验。

其次,人权与法治的良性互动将推动人权主流化走向深入,法治进步将对人权主流化产生关键性影响。目前,中国特色的社会主义法律体系已经基本形成。人权标准为立法指明了方向,而法律也为人权保障提供了坚实的制度基础。中国批准或者加入的国际人权条约对中国的立法产生了重要影响。^①即使是中国尚未批准的公约,中国的立法机关和立法者也在相关立法中对其中的国际标准进行了广泛参考和借鉴。立法层面人权保障的加强还仅仅是第一步,法律的操作和实施是真正地促进和实现人权的过程,这也是中国将来努力的方向和关键。

最后,社会文化领域的人权主流化有待长期不懈的努力。人权主流化的过程,其实也是人权观念、意识和文化塑造、形成和发展的过程。人权规则的确立相对人权观念和意识的形成还是比较容易的。人权主流化不仅仅是规则层面的纳入和体现,更重要的是将尊重和保护人权的文化根植于整个社会。一方面,我们要继承和发扬中华民族的优良传统;另一方面,我们应该注重吸收和借鉴国际社会的共识和优秀经验。政府主导、社会参与的努力是一个不可或缺的模式。人权教育在政府官员、社会工作者、一般社会公众和学生中(包括大、中、小学生)的开展意义重大。同时,

^① 莫纪宏认为,最好的保障人权的措施就是尽快敦促全国人大根据宪法和两个国际人权公约《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的精神制定出台一部人权保障法。参见莫纪宏《国际人权公约与中国》,世界知识出版社2005年版,337-366页。

媒体的作用也必不可少。

五、客观认识人权主流化

人权主流化与提高人权意识和促进人权实现是相辅相成的。因此,人权主流化是一个积极的、具有重要意义的趋势和过程。但是,对于社会发展而言,人权问题不是社会问题的全部,权利本身也提供不了解决问题的钥匙。就好比说,食物权是一项人权,可是承认这项权利本身解决不了饥饿的问题。言论自由也是一项基本人权,可是不论对个人还是对社会而言,仅仅是确认这项权利本身,不能保证言论的发表及其质量和效果。人权法确认人权的标准,但如何实现这些标准,还需要不同国家、不同地区因地制宜地采取措施加以努力。因此,只将人权写入政策、法律和政府文件还远远不够。

人权法理论以及体现这些理论的一些人权法规则和原则也会倡导一些实现人权的方法。比如,国际人权法强调尊重权利主体的意愿,就像联合国《儿童权利公约》规定儿童的参与权、强调倾听儿童的意见一样;又比如,国际人权法强调社会参与,包括企业的社会责任、公民社会的发动和参与、对妇女进行赋权等。但是,更多的人权法只是承认了基本人格和人的尊严及应该享有的基本的待遇标准,如何实现这些标准,还需要智慧、创造和投入。因此,笔者认为,人权主流化是实现人权道路上的一个重要步骤和方法,但实现人权仅仅依靠人权主流化也还是不够的。人权主流化可以提供新的工作维度和视角,它并不排斥跨学科、多视角地考察和分析问题。综合、系统地对待人权问题,更有利于人权目标的实现。换句话说,以法律形式出现的人权,背后可能省略了许多难以忽略的政治和文化背景和其他复杂因素。人权主流化不能理解为简单的口号式宣讲或者形式主义的张扬;相反,人权主流化推动的是脚踏实地、因地制宜的切实思考和全面行动。总而言之,人权主流化在国际社会和各国都是新趋势,既有机遇,也有挑战。在中国,人权主流化既势头良好,又任重道远。

参考文献:

- [1] 柳华文. 以人权促进世界和谐[J]. 人权, 2007(2): 34-35.

[责任编辑:朱磊]