

## 具有软法性质的人权事业新蓝图

柳华文

从法律上说,国家人权行动计划属于政府关于人权保障的阶段性政策性文件,虽然本身并不像法律条文一样具有法律约束力,但是,它是落实尊重和保障人权的宪法原则以及相关法律法规的政策性措施,是结合政府职责和任务制定的国家规划,是宪法和法律在政府工作中的具体化,既具有指导性,又具有较强的操作性和执行力,所以在学理上说属于广义上的软法

6月11日,经国务院授权,国务院新闻办公室发布我国《国家人权行动计划(2012-2015年)》。这是我国第二个专门以人权为主题的国家规划,是我国政府落实尊重和保障人权宪法原则的一项重大举措,对推动科学发展和促进社会和谐,努力实现我国全面建设小康社会的宏伟目标,具有重要意义。

### 具有软法性质的工作蓝图

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)》。这是我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。该计划的制定实施和如期完成,使尊重和保障人权的观念及意识更加深入人心,中国人权事业获得了切实推进。而第二期国家人权行动计划正是在全面总结第一期计划经验的基础上制定的,是我国人权事业发展的崭新蓝图。

中国政府一贯重视人权,坚持不懈地推动人权事业的进步和发展。从上世纪80年代初开始我国大量批准联合国的人权条约,至今我国已参加了二十多个国际人权条约。1991年11月2日,国务院新闻办公室发表《中国的人权状况》白皮书,向国内外正式表明我国政府对人权的态度、立场、基本政策和实践情况。

几十年来,我国人权事业不断推进,取得了举世瞩目的成果。自1991年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,其中有的白皮书一般性地介绍我国人权状况和我国人权事业新发展,有的专门介绍西藏、新疆等具体地区的人权状况,还有针对知识产权、计划生育等问题的专题性白皮书和针对妇女、儿童、老年人等特殊群体权益保障的白皮书。它们具体、动态地记录和展现了我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,这是我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。

说它是质的飞跃,主要是因为它在性质上与以往不同,有了一种“软法”的性质。从法律上说,国家人权行动计划属于政府关于人权保障的阶段性政策性文件,虽然本身并不像法律条文一样具有法律约束力,但是,它是落实尊重和保障人权的宪法原则以及相关法律法规的政策性措施,是结合政府职责和任务制定的国家规划,是宪法和法律在政府工作中的具体化。因为这一类的计划要求中央和地方各级政府部门切实予以实施和执行,既具有指导性,又具有较强的操作性和执行力,所以在学理上说属于广义上的软法。

### 政府和社会协力的行动指南

“软法之治”的特点是,其设定的规则、任务和目标的实现不是仅仅与公安、检察、法院等司法部门有关,更与所有政府部门以及全社会密切联系。它比传统的、狭义上的法律规则更具体、更具有操作性,而且更贴近生活,并面向所有社会成员。

国家人权行动计划首先是一个政府的工作计划,与政府有直接的关系。被学界称为“国家人权

行动计划之父”的澳大利亚专家比尔·巴克曾经在国际上较早地推动了联合国通过关于国家人权行动计划的文件。他这样评论此种计划的作用：“人权行动计划可以促进对人权目标作出更加集中的政治承诺，可以在整个政府管理体系——包括通常被认为不属于人权组成部分的领域内，整合推进人权的活动。而且，人权行动计划意味着认可应该向人权活动分配大量的资源。通过这些机制，可以更加有效地实现重要的人权目标。”

可以说，所有政府部门的工作都是与人权相关的工作，但是仅仅相关还不够，制定和实施国家人权行动计划的过程其实就是主动地从人权的视角来规划和行动，使人权实现获得最大化的过程。

而且，只是由政府自己采取措施予以落实也常常是不够的，实际上，它往往涉及全社会综合、系统性地努力。

实际上，我国新一期人权行动计划的起草过程就具有较强的民主性和社会参与度。计划是在中央和国家机关各相关部门共同努力和社会各界广泛参与下制定的。中国政府成立了国务院新闻办和外交部牵头、56个中央和国家机关以及人民团体、非政府组织组成的国家人权行动计划联席会议机制。而且，自去年9月以来，国务院新闻办组织专门力量，在国家人权行动计划联席会议成员单位提供材料的基础上，邀请南开大学、四川大学、中国社会科学院、上海社会科学院、中央党校等高校和科研单位的专家参与撰写工作。计划广泛征求社会各界的意见和建议，经过十多次反复研究讨论、修改，最终完成定稿。

任何好的计划，关键还在于落实。新计划特别增加了“实施和监督”一章，其中强调中央和国家机关各有关部门、各级地方政府应高度重视，结合各部门工作职责和各地特点，采取切实有效的措施完成行动计划确定的各项目标任务；要求将行动计划纳入人权教育和培训的内容，并鼓励新闻媒体在行动计划的宣传、实施和监督方面发挥积极作用。特别值得一提的是，计划提出要尊重和发挥人民群众的主动性、积极性和创造性，创新社会管理机制，发挥社会组织在人权保障中的建设性作用。

可见，该计划不仅仅与政府部门有关，也与全社会密切联系。在党和政府的领导与主导下，全社会的共同参与和贡献将是国家人权行动计划获得有效落实的基本保障。

#### 重视国际法的吸收与转化

目前，根据联合国人权事务高级专员办公室的统计，世界上包括我国在内只有29个国家开展了制定国家人权行动计划的实践，也只有8个国家制定两次以上的国家人权行动计划，只有墨西哥制定了三个国家人权行动计划。值得一提的是，美国等一些经常在人权方面对我国指手画脚的西方国家并没有制定这样的计划。而制定该计划是联合国早在1993年维也纳世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》中就大力倡导的。在国际人权领域，国家人权行动计划被视为衡量一国政府是否重视人权的一项指标。

三十多年来，我国的改革开放和民主法治建设取得了引人瞩目的成就，人权事业也不断取得进步和发展。2004年我国修订宪法，规定“国家尊重和保障人权”，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，我国政府倡导以人为本的科学发展观又为该计划的制定提供了重要的政策依据。保护人权的内容已经写进了国家国民经济和社会发展的“十一五”规划和“十二五”规划，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。

我国新一期国家人权行动计划的内容也很重视对我国批准或者参加的国际人权公约等国际标准的吸收和转化。除了直接规定国际人权条约义务的履行和积极开展国际交流与合作的内容外，整个计划的结构、权利分类、概念和具体内容都很大程度地与国际人权标准保持了一致。在儿童权利部分，计划强调“根据儿童最大利益原则，切实保障儿童的生存、发展、受保护和参与的权利”。儿童最大利益原则就是《儿童权利公约》的核心原则，它要求所有工作要考虑儿童权利，并努力做到儿童优先。又比如，在促进性别平等方面，一个新的提法是，要求“加强性别统计工作。完善对经济和社会发展领域的分性别数据的收集和发布”。加强分性别统计，正是联合国和相关条约机构大

力倡导的工作,对于促进立法、决策的科学性,切实推动性别平等具有重要意义。

在国际法上,一般强调通过国内法吸收和转化国际法中的原则和规则。而除了严格意义的正式的法律法规吸收和转化之外,国家人权行动计划一类具有软法性质的政策性文件的吸收和转化同样具有重要意义。

人权事业,没有最好,只有更好!我们相信,第二期《国家人权行动计划》的制定和实施,必将有力地推动中国人权事业的发展。