

了一系列国际人权文书的制定工作，如《维也纳宣言和行动纲领》、《发展权宣言》、《土著和部落人民公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》、《老年人权利原则》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《禁止酷刑公约》等。

2006年3月15日联合国大会60/251号决议决定设立“联合国人权理事会”取代“联合国人权委员会”。第60届联大以不计名投票方式，选举产生了首届联合国人权理事会成员国，中国以146票当选，任期3年。2009年人权理事会改选，中国再次成功连任人权理事会成员时，任期至2012年。

中国人权专家积极参加联合国人权机构的工作，陈士球教授担任联合国人权理事会咨询委员会委员，丛军担任经济、社会、文化委员会委员，黄永安担任消除种族歧视委员会委员，邹晓巧担任消除对妇女歧视委员会委员，王学贤担任禁酷刑委员会副主席，杨佳担任残疾人权利委员会副主席。

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

注释：

朱穆之《重在理解》，《人权》，2003年第1期。

周觉、杨正泉：《弘扬东方文化优良传统促进人权事业全面发展》，《人权》，2003年第1期。

陈士球：《中国积极参与国际人权活动30年》，中国人权网：http://www.humanrights-china.org/cn/xsdt/xscg/t20090121_622875.htm



柳华文

环境保护是当今国内外共同关注的一个焦点，是保障人权特别是发展权的重要内容。2012年10月30至31日，第22次中国—欧盟司法研讨会在爱尔兰高威举行，来自中国和欧盟成员国的50多名专家和学者进行了热烈的研讨。会议两大主题之一就是“人权：环境保护与发展权”。该议题的设置表明在人权领域中欧双方对于发展权的重视和对于环境保护的关切。

笔者应邀担任了该主题的主旨发言人。本文与此次发言一样，旨在概括介绍中国关于发展权的认识和理解，阐述中国从政策到实践层面所倡导的科学发展观的内涵，以及在环境保护和发展权领域的新发展，并对在国际社会开展可持续发展领域的全球治理提出看法。

一、发展权概述

自20世纪60年代以来，广大发展中国家着手打破旧的国际政治经济秩序，争取政治、经济、社会和文化的全方面发展。1970年，联合国人权委员会委员卡巴·穆巴耶在一篇题为

《作为一项人权的发展权》的演讲中，明确提出了“发展权”的概念。

1979年，第三十四届联合国大会在第34/46号决议中指出，发展权是一项人权，平等发展的机会是各个国家的天赋权利，也是个人的天赋权利。1986年，联合国大会第41/128号决议通过了《发展权利宣言》，对发展权的主体、内涵、地位、保护方式和实现途径等基本问题作了全面的阐释。它在第三条第二款中还特别提到，对于该宣言要按照有关国家间友好关系与合作的国际法的原则来理解。与此密切相关的是1970年10月联合国大会通过的《联合国关于国家间友好关系与合作的决议》。1993年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》再次重申发展权是一项不可剥夺的人权。

《发展权利宣言》的第一条将发展权定义为：发展权是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有国家人民均有权参与、促进并享受经济、社会与文化和政治发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都能获得充分实现。

可见，发展权包括对个人权利和集体权利的认可。《国际人权法教程》认为，发展权的首要目标是根除贫困和采用能够有效地维持后世发展的方式满足所有人的基本需要。

中国对于发展权的理解，在中国人权研究会2005年编纂的人权知识普及资料中得到典型的反映：

第一，发展权是一项个人人权，同时也是一项国家或民族的集体人权。这两个方面是相辅相成、不可分割的。在一国范围，发展权首先是一项个人人权。个人只有作为发展权的主体，才能充分地、自由地参与政治、经济、社会和文化的发展，并公平享有发展所带来的利益。但是，个人和集体是相互依赖的，没有国家或民族的发展，也就很难谈到个人的发展。因而，发展权也是一项不可否认的集体人权。

第二，个人发展权，其诉求主要指向国家，集体发展权则主要针对整个国际社会。在一国范围，实现个人的发展权主要依靠国家。在国际范围，实现国家或民族的发展权则主要依靠国际社会的共同努力。各国均有促进本国发展的责任。为保障发展权，必须建立国际政治经济新秩序，消除妨碍发展中国家发展的各种障碍。

第三，根据《发展权利宣言》的定义，发展权是实现各项人权的必要条件。

据此，中国人权研究会认为，实现发展权的条件包括两方面：

对国家而言，一是创造有利于发展的稳定的政治和社会环境；二是每个国家对本国的自然资源和财富享有永久主权，并制定适合本国国情的发展政策；三是每个人和全民族积极、自由和有意义地参与发展进程、决策和管理，并公平分享由此带来的

利益。

对国际社会而言，一是坚持各国主权平等、相互依存、互利与友好合作的原则；二是建立公正合理的国际政治经济新秩序，使发展中国家能够民主、平等、自由地参与国际事务，真正享有均等的发展机会；三是消除发展的各种国际性障碍。发达国家应采取行动，为发展中国家提供全面发展的便利条件。

和平、发展和人权是联合国关于改革和发展的三大支柱。发展与人权的关系密切相关。发展权可以说是发展主题与人权主题的交集，也是社会问题和人类挑战的核心。

尽管发展权十分重要，上述与发展权直接相关的文件所规定的条款本身却并不具有严格的法律约束力。但是，学者们认为，它们具有特殊的国际法律意义，至少指明了国际法发展的方向。笔者宁愿将它们称为“软法”文件，虽然不象条约和国际习惯那样具有法律约束力，但是在实践中发挥着重要作用，是承载国际社会的法律期待，解释和实施既有国际法规则，引导新国际法规则生成的重要文件。

软法盛行可以说是当代国际法的一个特点，其原因是：首先，国家之间达成共识，完成繁琐的国际立法和国内批约等法律程序的时间长、工作多，并不容易，甚至在环境法等一些领域现在看还不太可能，所以软法先行或者软法单行。其次，不论政府间国际组织还是非政府组织，它们都希望在创设和实施国际法方面发挥自己的主动性、建设性和创造性，单单依靠、依附于主权国家及其政府显然不能达到这样的目的。第三，已形成的国际法本身具有抽象性、稳定性、长期性以及不容易修正的特点，而软法可以满足具体化、灵活性、阶段性

和适应性的特点，所以越来越广泛地受到重视以及使用。

可见，尽管联合国与发展权直接相关的这些文件对发展权非常重视，其具体内容也体现在《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除针对妇女歧视公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》等一系列国际公约当中，但是对于发展权的全面、系统和专门的条约规定和立法还存在欠缺。这是将来国际人权法发展中需要解决的问题。

在中国国内层面来看，发展权同样具有纲领性和原则性的特点。发展权的具体内容以及实现方式，随着经济与社会的发展，具有与时俱进的特点，也会面临许多新的机遇和挑战。

笔者认为，在保障人权的视角下，保护环境，实现发展权，即使不是一个新课题，也有许多新因素、新发展，值得世人给予足够的重视。

二、中国：科学发展观和《国家人权行动计划》

在中国的传统价值观中，蕴含着可持续发展的精神。早在两千多年前，中国古代哲学家就提出“天人合一”、“道法自然”的思想，倡导人与自然和谐相处，这是可持续发展追求的最高境界。

中国政府把节约资源、保护环境确立为基本国策，把可持续发展战略上升为国家战略。进入新世纪，我们将科学发展观确立为经济社会发展的重要指导方针。

在世界各国经历国际金融危机广泛而深刻影响的大背景下，虽然面临诸多挑战和困难，中国经济发展速度之快仍然令人瞩目。不过，中国的

发展是全面的发展，它超出了经济发展的范畴。在这方面，科学发展观的概念是我们这个发展中大国治国理政的一个核心理念。

什么是科学发展？简单地说，其基本要求是坚持以人为本、实现全面协调可持续发展。具体来看，在经济领域意味着不是个别区域的局部发展，不是简单的数量的增长，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，它的含义同样丰富，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，这些正是人权原则和规则的重要内容。可见，人权保障和环境保护同是科学发展的重要内容，而且存在着密切联系，是新时期和未来中国实现个人和集体的发展权的重要内容。

中国历来重视环境保护，但是经济快速发展所面临的环境保护的压力的确是很大的，在个案中产生环境破坏的教训也是深刻的。因此，用科学发展观来指导经济发展特别是环境保护工作，特别是基于科学发展观来思考发展权的实现在中国具有特别的意义。

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。其实在新中国建立以来制定的各部宪法当中，均载有人权内容，只是没有使用“人权”这一话语。所以，“人权入宪”指的是人权概念第一次写入《宪法》，特别是它表明了国家对于人权的一般性态度。

在中国，以人为本的科学发展观为国家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《中国国民经济和社会发展十一五规划纲要》和《中国国民经济和社会发

展十二五规划纲要》，也写进了执政党中国共产党的《章程》和党第十五次、第十六次和第十七次全国代表大会的报告中。

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人权行动计划，明确本国为促进和保护人权所应采取的步骤。根据联合国人权事务高级专员办公室的统计，包括中国在内，世界上只有29个国家制定了国家人权行动计划，其中只有8个国家制定了两期以上的国家人权行动计划。

2009年4月13日，中国发布《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，堪称我国人权事业发展的一个里程碑。这一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。换句话说，政府部门的各项工作不仅仅是与人权有关，而且要自觉地纳入人权的视角，自觉地为促进人权目标服务。

在首个《国家人权行动计划》中，就有专门一部分讲环境保护的内容。在规定的具体的举措和任务指标之前，该计划指出：“坚持人与自然和谐发展的方针，合理开发利用自然资源，积极参与国际合作，创造有益于人类生存和持续发展的环境，努力建设资源节约型、环境友好型社会，保障公众环境权益。”计划详细列举了各项要求，内容包括：控制二氧化硫和化学需氧量排放，确保核与辐射环境安全，改善地表水水质和空气质量，减少环境相关性疾病发生，严厉查处环境违法行为和案件，发展可再生能源，减缓温室气体排放，提高森林覆盖率，治理退化、沙化和碱化草

地，促进水土流失综合治理等多项措施和内容。

2011年7月，中国发布了《国家人权行动计划（2009 - 2010年）评估报告》，指出：

“环境质量进一步改善……截至2010年底，单位国内生产总值能耗、全国化学需氧量（COD）和二氧化硫的排放量均实现或超过《行动计划》的目标。重点城市空气质量优良天数比例平均为91.5%，95.6%的重点城市空气质量优良天数超过292天。两年来，各地共出动执法人员508万余人次，检查企业204万余家次。开展各类重金属排放企业和造纸企业的专项检查。全面排查沿江沿河化工石化企业，特别是距离饮用水水源地较近的企业存在的环境污染隐患。截至2010年底，全国已有80%的地市级环保部门和70%的县级环保部门开通了“12369”环保举报热线，30%的县级以上环保部门成立了环境投诉受理中心。2009年，国家修订了可再生能源法。到2010年，新增水电装机容量、风电装机容量、太阳能光伏电池产量、太阳能热水器集热面积均居世界第一。

实施《全国林地保护利用规划纲要》。目前，中国森林面积达29.32亿亩，森林覆盖率从20世纪90年代初期的13.92%提高到20.36%；人工林保存面积达9.26亿亩，居世界首位。截至2010年底，在森林覆盖率、改良草地、治理退化、沙化和碱化草地、灌溉水有效利用、典型森林生态系统和国家重点野生动植物保护、自然湿地保护以及水土流失综合治理等方面均完成或超额完成《行动计划》的目标。”

2012年6月12日中国发布第二期《国家人权行动计划（2012—2015年）》。第二个国家人权行动计划进

一步要求“加强环境保护，保障环境权利”，强调着力解决重金属、饮用水源、大气、土壤、海洋污染等关系民生的突出环境问题，并作了具体规定。例如，

关于改善大气质量，行动计划提出，到2015年，化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放总量分别控制在2347.6万吨、2086.4万吨、238.0万吨、2046.2万吨。重点区域可吸入颗粒物年平均浓度逐年降低。到2015年将细颗粒物（PM_{2.5}）项目监测覆盖地级以上城市。

第二个《国家人权行动计划》特别增设“实施和监督”一章，要求中央和国家机关各有关部门、各级地方政府高度重视，结合各部门工作职责和各地区特点，采取切实有效的措施完成《国家人权行动计划》确定的各项目标任务；专门成立的国家人权行动计划联席会议机制开展阶段性调研、检查和终期评估，并且公布评估报告；将《国家人权行动计划》纳入人权教育和培训的内容，并鼓励新闻媒体发挥实施、宣传和监督作用。

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。笔者认为，在政府的领导和主导下，全社会的共同参与和贡献将是《国家人权行动计划》有效落实的基本保障。计划的落实必将推动中国人权事业的进步，特别是发展权的实现。

三、国际社会：公平责任和共促发展

在国际层面，40年前，联合国在瑞典斯德哥尔摩召开了首次人类环境会议，发表了具有划时代意义的文献《人类环境宣言》，形成了人类环



境行动计划，提出了一个响遍世界的口号：“只有一个地球”。它还明确表达了有关环境的个人人权和义务：“人人拥有自由、平等和为保障健康生活足够的环境条件的基本权利，并且承担一项为现在和未来的人们保护和改进环境的神圣义务。”

两年以后召开的环境和发展里约热内卢会议通过的《里约热内卢宣言》没有重申或者扩展这一概念。它只是规定：“人类在关注可持续发展方面处于中心的地位。他们有权获得与自然和谐统一的健康和富足的生活。”

1994年联合国人权委员会特别报告员凡特曼·左拉·森蒂尼在她起草的最后报告中包括一个《人权和环境原则草案》，其中有这样的语句：“所有人拥有享受一个安全、健康的生态环境的权利。”但是，该草案未获得具有法律约束力的后续文件的跟进。

因此，环境权只是在“软法”层面获得明确规定，在《经济、社会和文化权利国际公约》等人权条约中有相关条款，但是尚没有在人权条约中获得确认。笔者认为，环境保护是

与人权特别是发展权密切相关的重要内容，是可持续发展的必然要求，因此，环境保护的规则可以置于发展权之下予以讨论和规定。虽然国际环境法与国际人权法是国际法中两个相对独立的法律部门，但是它们之间存在着密切的联系。一方面，环境保护不是单纯涉及人权方面的问题，它涉及到更为广泛的经济、政治和社会议题和领域；另一方面，环境保护直接牵涉到可持续发展，影响人权特别是发展权的实现和享有。

几十年来，中国参加了可持续发展理念形成和发展中具有里程碑意义的历次国际大会，对于环境保护的国际事业持非常积极和建设性态度。

目前，可持续发展的全球共识已经形成，但共同行动还有欠缺、还不平衡，加强国际合作、完善全球治理势在必行。完善可持续发展全球治理，应当遵循两个基本原则：首先是整体应对的原则。必须统筹兼顾经济增长、社会进步和环境保护这三大支柱，而不是仅仅局限于环境治理。其次是共同但有区别的责任原则。该原则是1992年环发大会的重要成果之一，也是国际发展合作的指导原则。要促进发展中国家获得公平的发展权，承担与自身能力相适应的责任。要尊重各国可持续发展自主权，增加发展中国家在可持续发展全球治理机制中的代表性和话语权，而不是构筑绿色壁垒。发达国家应切实履行官方发展援助承诺，提供充足的资金和先进的技术，增强发展中国家的环境保护和可持续发展能力。

2012年9月20日，中国国务院总理温家宝在比利时布鲁塞尔同欧洲理事会主席范龙佩、欧盟委员会主席巴罗佐共同出席第十五次中欧领导人会晤，并发表了联合新闻公报。公报中说，双方“就重大全球和国际问题



交换看法，并一致认为，中欧互动与相互依存日益紧密。中欧关系已超越双边范畴，具有全球影响。中欧在21世纪的国际舞台上具有重要影响，都是推动世界和平、繁荣与稳定的关键力量，都强调多边主义和联合国在国际事务中的核心作用。双方将进一步共同努力应对国际金融和经济危机、可持续发展、环境保护、气候变化、粮食和水安全、能源安全以及核安全等全球性挑战。”

在“全球问题”部分，公报有大量篇幅涉及环境保护问题：

“四十三、强调‘里约+20’会议成果具有重要意义，有必要尽快落实包括建立可持续发展目标政府间进程等决定。双方重申实行绿色经济政策的重要性。

四十四、强调水资源、粮食安全与营养安全的重要性，这是双方环境和农业方面的共同利益所在，也是重大全球性问题。双方注意到，粮食安全与水资源安全密切相关。领导人承诺继续通过多双边努力解决粮食安

全、营养安全及水资源安全关切。双方欢迎中欧水资源交流平台的建立，这将成为未来中欧开展综合水资源管理合作的良好机制。

四十五、欢迎中欧环境政策对话以及林业执法与施政对话取得的进步，并同意加强双边合作，包括水污染防治、废弃物管理政策及重金属污染防治合作。

四十六、强调有必要开展国际合作应对气候变化问题，并重申致力于继续合作推动《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》及相关缔约方大会的决定得到全面、有效和可持续的执行，包括去年德班会议达成的所有决定，并期待确保多哈会议取得成功。

四十七、强调应对国际民用航空排放问题的重要性，同意共同推动在《联合国气候变化框架公约》和国际民航组织等多边机制下采取行动。

四十八、同意在中欧气候变化伙伴关系框架下，就应对气候变化和推进低碳发展进一步深化政策对话和

务实合作。双方同意在此领域达成的具体合作倡议基础上加强碳排放交易体系的务实合作。

四十九、认识到北极地区的日益重要性,尤其是在气候变化、科学研究、环境保护、可持续发展、海洋运输等相关方面,同意就北极事务交换意见。”

可以看出,中欧双方在政府层面,已经形成了大量关于环境保护和科学发展的共识,并有广泛的合作空间。而中欧合作也是中国广泛开展国际双边或者多边合作的一个实例。

的确,环境保护不仅是一国国内的大事,也是整个国际社会的一个焦点。共识也好,合作也好,离不开对问题的客观和正确的认识。在这方面,历史地看待发达国家、发展中国家和欠发达国家在发展阶段上的差异和历史上遭受殖民主义压迫和剥削的事实以及发达国家在消耗能源和资源以及对环境造成的压力以及破坏,公平对待发展中国家和欠发达国家,倡导共同而有区别的责任,加强环保领域的国际协调与合作是非常重要的,也是国际环境保护能否取得成效的关键。

中国是一个人口大国,一个发展中的新兴国家。我们的经济规模巨大,但是人均国民生产总值不高,人均消耗资源和能源的量远较其他国家为低,而且,被称为“世界工厂”的中国,处于国际市场分工中最苦最累、最消耗资源和能源的生产环节,在为世界经济发展和各国人民生活做出贡献的同时,承担了巨大的环境保护压力和资源与能源压力。

而不平等的国际经济秩序,在某种程度上固化了国家间在经济链上的分工环节,在定价、贸易和金融规则及其实践方面,发展中国家常常处于劣势。在国际环境立法当中,共同

而有区别的责任的原则正是体现对历史和现实的真切关照的产物。

中国追求平等和公平,可是这个世界仍然存在许多不平等和不公平,令人遗憾的事情时常发生。近年来中国与其他国家之间的稀土之争即是一例。多年来,中国以世界23%的稀土资源储量承担了世界90%以上的市场供应。稀土属于不可再生资源,中国长期低价出口稀土,而提高定价就遇到其他国家的不满,它们通过多种方式加以阻挠和施加压力,美、日、欧等许多稀土进口国声称中国政府制定管理政策属于出口限制行为,违反了世界贸易组织规则。但是就是这些进口国,许多国家自己国内有丰厚的稀土储藏却并不开发,而且希望进口来自中国的稀土。稀土的不当和无序开采和生产严重破坏矿区环境,有损当地民众的环境质量和身体健康,也对中国的自然资源造成了浪费和破坏,中国政府有权利依法控制稀土的开采、生产和出口。这也是环境保护和促进可持续发展,保障中国人人权的要求。

可以看出,国际层面的环境事业需要政治、经济、贸易、科技等各个方面的善意合作和努力,而且其最终目标也不仅仅是保护和改善环境本身,更涉及人权特别是发展权的享有和实现。

总之,我们希望中国能与世界各国及其人民一道,既加强国内环境保护和人权保障领域的交流与合作,又为促进国际政治、经济新秩序的建立,完善以可持续发展为目标的全球治理,促进国际环境保护和人权事业的发展国际合作,做出应有的贡献。

(作者系中国社会科学院国际法研究所所长助理、研究员,中国社会科学院人权研究中心副主任、秘书长。)

注释:

《维也纳宣言和行动纲领》第10、11段。

国际人权法教程项目组编写:《国际人权法教程》,中国政法大学出版社2002年版,第456页。

中国人权研究会:《什么是发展权》,载《人民日报》2005年5月20日第九版。

同前注。

关于国际组织决议在国际法法律渊源上的意义以及诸如《维也纳宣言和行动纲领》一类的“准条约”文件的效力和使用,参见白桂梅《国际法》,北京大学出版社2010年版,第52至60页。

徐显明:《宪法修正条款修正了什么》,载中国人权研究会编《“人权入宪”与人权法制保障》,团结出版社2006年版,第47页。

关于以人权为出发点探讨环境问题的有关争议,参见:Anderson, Michael R., “Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview”, in Boyle, Alan E.; Anderson, Michael R. (eds.), Human Rights Approaches to Environmental Protection, Clarendon Press, 1966, pp.1_23.

引自外交部网站: <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t971909.htm>, 访问时间:2012年10月10日。

有关反驳意见,可参见刘敬东:《中国管理稀土资源并不违反WTO规则》,引自中国法学网: <http://www.iolaw.org.cn/showArticle.asp?id=2862>, 访问时间:2012年10月10日。