

中国人权事业发展的新蓝图

——评《国家人权行动计划(2012—2015年)》

柳华文 中国社会科学院国际法研究所

6月11日,经国务院授权,国务院新闻办公室公布中国《国家人权行动计划(2012—2015年)》。这是中国第二个专门以人权为主题的国家规划,是中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、努力实现全面建设小康社会的宏伟目标具有重要意义。

从人权视角规划政府行动

3年前,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,该计划的制定实施和如期完成,使尊重和保障人权的观念和意识更加深入人心,中国人权事业获得了切实推进。第二期《国家人权行动计划》正是全面总结第一期计划经验的基础上制定的,是中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。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,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侧重于政府规划和实际行动。行动计划牵涉各个政府部门,对其在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,是质的飞跃。

新计划更注重制度化保障措施

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,曾推动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。”

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,使人权获得最大化实现的过程。

中国新一期行动计划的起草过程具有很强的民主性和社会参与度。行动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。为切实做好此项工作,确保行动计划的权威性、有效性,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。自2011年9月以来,国务院新闻办组织专门力量,在56个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、中共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、修改完善,完成定稿。

新计划是在认真总结首个国家人权行动计划的经验基础上,紧密结合国家“十二五”规划,将人权事业与中国“十二五”时期的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设结合起来制定的。与第一期行动计划相比,新的计划更加突出党和国家以人为本,大力发展人权事业的决心以及采取的实际行动,特别是保障和改善民生的各项举措;新计划更注重阐明中国为促进人权事业在立法、政策制定方面采取的制度化的保障措施;新计划更注重确定阶段性、可衡

量的具体的量化指标。

新计划特别新增加了“实施和监督”一章，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，新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。

只有少数国家制定人权行动计划

目前，根据联合国人权事务高级专员办公室的统计，世界上只有 29 个国家开展了制定国家人权行动计划的实践，只有 8 个国家制定两次以上的国家人权行动计划。美国等一些经常在人权方面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。

30 多年来，中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 年中国修改《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政策依据。2012—2015 年是贯彻落实国家“十二五”规划、深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，也是加强人权建设、实现人权事业快速发展的重要时期。我们相信，第二期《国家人权行动计划》的制定和实施，必将成为中国人权发展史上一座新的里程碑！

背景链接

2009 年 4 月 13 日，国务院新闻办公室发布了《国家人权行动计划(2009—2010 年)》。这是中国政府制定的第一个以人权为主题的国家规划，是一份落实“国家尊重和保障人权”的宪法原则、推进中国人权事业发展的行动纲领性质的政策文件。

《国家人权行动计划(2009—2010 年)》受到国内外广泛关注，对该行动计划给予充分肯定和积极评价，2011 年 7 月 14 日，国务院新闻办公室公布了《〈国家人权行动计划(2009—2010 年)〉评估报告》，该报告指出：“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。”

2012 年 6 月 11 日，国务院新闻办公室发布《国家人权行动计划(2012-2015 年)》。这是中国第二个以人权为主题的国家规划。为了持续全面推进中国人权事业发展，这个计划对今后四年中国人权发展的目标、任务和具体措施作出了规划。

国家人权行动计划分为导言，经济，社会和文化权利，公民权利和政治权利，少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权利，人权教育，国际人权条约义务的履行和国际人权交流与合作，以及实施和监督等七个部分。