



论法律作为一个整体促进人权

柳华文

现代社会，法治是国家治理的重要方式。实现人权与法治密切相关。本文拟讨论的是，在推进人权事业的过程中，应该如何以整体性思维理解人权以及人权与发展的关系，理解法治以及法治对人权的促进。

在国际范围内出现的在公民与政治权利和经济、社会及文化权利“两代人权”之间划出界限，偏重某一类人权的做法显然已经不合时宜。对发展的理解也已经超出了经济发展的狭隘定义，全面的发展观带来的是整体性的人权观。那么，关于法治呢？它的内涵和外延有无发展和变化？笔者认为，法律的内涵和外延也处于不断丰富和扩大的过程中，法律可以作为一个整体促进人权。

一、人权是一个整体

2013年2月25日，联合国人权理事会举行高级别小组讨论会，纪念国际人权领域具有里程碑意义的文件《维也纳人权宣言和行动纲领》通过二十周年。联合国秘书长潘基文和人权高级专员皮莱在致词中呼吁继续落实宣言的内容，以早日实现人人平等地享有各项基本权利和自由的目标。1993年第二次世界人权大会通过这个宣言指出，各个国家都有义务促进和保护一切人权和基本自由。它强调人权是相互联系的，各类人权同等重要。根据宣言，所有人权都是普遍的，不可分割、相互依存和相互联系的，国际社会必须以公平、平等的态度全面

地对待人权。一言以蔽之，就是人权是一个整体。

人权是一个整体，我们既需要细致入微地关注具体人权、人权的具体方面和问题，更要有全面促进人权、促进所有人的权权的整体观念。

这种人权是一个整体的思想，在我国也获得了充分的重视。2012年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）》。这是我国政府制定实施的第二个专门以人权为主题的国家规划。它在导言中说：“切实保障公民的经济、政治、社会和文化权利，促进社会更加公正、和谐，努力使每一个社会成员生活得更尊严、更加幸福。”同时，它明确指

出，制定和实施的计划的原则包括“全面推进原则”。计划是这样表述的：“将各项人权作为相互依存、不可分割的有机整体，促进经济、社会、文化权利与公民权利、政治权利的协调发展，促进个人人权与集体人权的协调发展。”

人权是一个整体，确认和保障人权的法律同样是一个整体。人权在国际法上体现在法律性质和特征不同的国际文书当中，包括联合国大会及其主要机关和专门机构通过的决议、宣言、公约、议定书等，也包括以公约或者议定书为基础建立的条约机构通过的对于相关公约或者议定书的解释性文件。在国内法中，人权同样被载入不同层级的规范性文件里。国内法中从作为根本法的宪法到根据宪法制定的基本法律、部门规章和地方规章乃至司法机关的司法解释，甚至是更广义的软法文件，都可以发挥其特有的功能和作用。国际法与国内法之间相互联系、相互促进甚至融合的趋势也更加明显了。通过建立和完善全面、科学的法律体系，推动法治进步和发展，目的就是让所有人权获得正式、有效的确认和保障，预防、阻止并救济权利的侵犯，促进权利的享有和实现。

二、人权与发展与法治密切联系

人权与发展密不可分。没有发展，人权不可能获得充分而有效的保障。反过来，尊重和保障人权不仅是以人为本的发展目标，本身又可以促进发展主体积极性、主动性和创造性的发挥，扩大参与，促进发展，并保证发展是健康、公平、协调和可持续性的。

法治与发展也是密切联系的，它要满足国家、社会、家庭和个人等在

日常生活和发展进程中对于规则的需求。有的法律是直接规定确认和保障人权的规则，有的则是通过调整社会关系间接地影响人权。我们对于发展的理解以及由此在法治建设过程中的权衡和实践，应当纳入人权的视角。

中国是一个发展中大国。继2004年“国家尊重和保障人权”写入《中华人民共和国宪法》之后，“尊重和保障人权，促进人权事业的全面发展”又写入《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》，这是中国第一次将人权事业发展纳入国家经济和社会发展战略。2007年，“尊重和保障人权”首次载入中国共产党章程。尊重和保障人权成为中国共产党和中国领导人治国理政的重要原则。根据国务院授权，国务院新闻办公室2009年和2012年先后发布我国首个和第二个《国家人权行动计划》，专门从人权角度做出的全国性的政府工作规划，全面、具体地规定我国阶段性的人权事业发展举措和目标。可以

说，近年来，我国在法律和政策两个层面，或者说在法治建设和发展战略与规划两个方面，人权主流化进程都获得了极大的推进。

中国的人权观与发展观是密切联系在一起的。最新的实例是2013年5月14日国务院新闻办公室发布的我国第十个人权白皮书《2012年中国人权事业的进展》。与以往按照权利分类进行篇章布局不同，最新的白皮书与中国政府对发展的新的理解——发展由经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”组成，通常称为科学发展观——保持同步，并将人权的视角纳入发展的各个方面。因此，它的主体内容、前面五章的标题分别是：一、经济建设中的人权保障；二、政治建设中的的人权保障；三、文化建设中的的人权保障；四、社会建设中的人权保障；五、生态文明建设中的的人权保障。它清楚地回答了在我国人权与发展的关系问题。它不仅总结和展示了中国人



深入开展《劳动合同法》知识竞赛活动

人权事业取得的成就，更进一步宣示了中国政府关于发展人权事业的立场和态度。

可以看出，一方面，我国一如既往，将实现生存权和发展权放在人权工作的首位，另一方面，我们着眼所有人权的全面推进。这种对整体性的理解与我国对于发展的理解是密切相关的。

人权与发展密不可分，而它们都需要通过法治来推动和保障，所以尊重和保障人权、实现全面可持续发展和法治，就成为中国社会发展中一个有机联系的进程。

在这方面，我国政府的立场非常明确。“依法推进”已经被确立为中国制定实施国家人权行动计划的一项首要原则。我国发布的《国家人权行动计划（2012—2015年）》导言中指出：“根据宪法关

于‘国家尊重和保障人权’的原则，遵循《世界人权宣言》和有关国际人权公约的基本精神，从立法、行政和司法各个环节完善尊重和保障人权的法律法规和实施机制，依法推进中国人权事业发展。”

三、法律作为一个整体 确认对人权的保障

在国际法上，今年是1948年《世界人权宣言》在联合国大会上通过65周年。65年来，联合国陆续通过了“国际人权宪章”、核心人权公约和其他与人权相关的条约。而且，在国际社会，人权主流化的趋势越来越明显。国际人权法、国际劳工法、国际人道法、难民法、国际刑法等也出现了交叉和融合的现象。在这样的背景下，在推进人权

的工作中，我们可利用的往往不是一个单一的人权条约，更需要将国际法作为一个整体，全面地考察、理解和促进人权。

比如说，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（简称《禁止贩运人口议定书》）就特别强调国际法在反对人口贩运方面也是一个整体。它在第14条第1款规定：“本议定书任何规定概不影响各国和个人根据国际法，包括国际人道主义法和国际人权法，以及特别是在适用的情况下，根据关于难民地位的1951年公约和1967年议定书以及其中所载不驱回原则而享有的权利和承担的义务和责任。”议定书规定了拐卖犯罪被害人的保护，那么在打击犯罪的过程中，是否也有保护犯罪嫌疑人和被告人的问题呢？当然



《中华人民共和国未成年人保护法》宣传活动。

有，虽然该议定书本身没有规定，但是有其他可以适用的国际人权公约规定和处理这些问题。

国际法是一个整体，国内法也是这样。宪法的实施是尊重和保障人权的基础。宪法作为根本法，是一国法律体系的根基。它对于人权的确认和保障奠定了整个国家政治和社会制度的基础。所以人权保障规范都根植于宪法规范。2012年12月4日国家主席习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表讲话指出，30年来，我国宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量，有力促进了人权事业发展；只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法才能深入人心，走入人民群众。

以宪法为基础，我国保障人权的法律体系已获得了长足的发展。到2010年底，我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，并全面完成了对现行法律、行政法规、地方性法规的集中清理工作。2011年1月24日，全国人大常委会委员长的吴邦国在北京宣布：“以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。”法律体系的建立和完善对于人权保障有着基础性的重要意义。

同时，法律体系的建设也不是一劳永逸的，它也是动态发展的。中国法律体系的完善和发展呈现一些新的趋势，一个趋势就是加强人权的保护。比如，2012年3月十一届全国人大五次会议审议通过《刑事诉讼法修正案》，明确将



各地开展“关爱妇女儿童反对拐卖”宣传活动。

“尊重和保障人权”写入刑事诉讼法。相关修订着眼于人权保障，并取得许多历史性的突破，其立法精神正是从过去比较注重打击犯罪向现在更加注重人权保障方向的转变。

另一个趋势就是加强社会立法和民生立法。2012年12月28日，全国人大常委会审议通过修订后的《中华人民共和国老年人权益保障法》。此次修订有利于建立和完善我国以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系，是保障老年人合法权益，促进老龄服务事业和产业发展，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐的法制保障。同日，全国人大常委会还通过了对《中华人民共和国劳动合同法》的修订，特别加强了对广大被派遣劳动者合法权益的维护。2011年12月31日，全国人大常委会修订了《中华人民共和国职业病防治法》，有利于更好地预防职业病危害，进一步维护广大劳动者和职业病人的合法权益。

在一国之内，完整地理解法律的概念，它既包括国内法，也包括国际法，特别是政府已经批准的国际人

权条约。国际人权标准经由国内立法的吸收和转化，就可以在国内获得实施。国际法和国内法虽然属于两个不同的法律体系，但是它们之间有着相互补充和促进的密切联系。再以联合国《禁止贩运人口议定书》为例，2009年12月26日，我国全国人民代表大会常务委员会批准了该议定书。2011年2月25日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国刑法修正案（八）》，其中关于器官买卖、强迫劳动、协助组织卖淫等条款的修改都与我国对该议定书的加入有关。

四、法律作为一个整体 通过其实施促进人权

法律的生命力在于实施。法律实施是实现人权的法治保障的关键。在法律体系形成、总体上有法可依的情况下，有法必依、执法必严、违法必究的问题就显得更为突出、更加紧迫。

在这方面，全面地对待法律就意味着，所有有效的法律都应该付诸实施，既包括刑法、民法等操作性强、可直接诉诸司法救济的硬法，也包括



“贯彻老年法 造福老年人” 宣传活动

指导性较强但操作性相对较弱、除司法救济外还有更多社会保障需求的诸如《妇女权益保障法》、《未成年人保护法》、《老年人权益保护法》、《残疾人保障法》等软法。过去，受欧美“司法中心主义”的影响，认为法律的本质是可以诉诸司法救济，甚至有“司法部门=人权保护最后堡垒”的理论。其实，现代社会，法律的实施在法庭之外，还有行政部门；在司法和行政部门之外，还有依靠社会力量在社会生活中获得实施的巨大空间。司法并非法律实施的唯一途径。

司法仍然是法律权利救济的重要手段，这一点不可否认，并且应该继续重视。行政工作中的法治和人权保障工作也正在受到越来越多的重视。比如，截至2013年8月，我国全国约有23500名律师受聘担任各级政府部门的法律顾问，占到全国律师总数的十分之一以上。其中有1300余名

律师受聘于省部级政府部门，8100多名律师受聘于地市级政府相关部门，14000多名律师受聘于县级政府相关部门，基本形成了省、市、县三级政府法律顾问工作的架构，确立了较为稳定的服务模式和服务领域。律师服务法治政府建设的领域也在不断扩大，从早期的代理政府参加诉讼，协助政府审查经济合同、经济项目及重要的法律文书等，已拓展到为政府涉法事务及重大决策提供法律咨询、论证服务，参与政府有关规范性文件草案的起草与修改等，逐步覆盖政府工作的多个方面。

硬法在打击犯罪的效果可能立竿见影，但是真正应对社会问题，往往需要辅以“软法之治”。以民生为导向，加强社会福利等方面的社会立法是我国立法的新趋势。而法律、特别是社会立法的实施，不能仅仅靠司法机关，更要发动社会，依靠全社会的

共同参与。

软法的概念源于国际法，本来在严格意义上是指具有表示法律确信一类的软性法律效力、却由于未经有关国家批准从而形成条约或者尚未构成国际习惯从而不具有法律约束力的规范性文件，比如联合国大会通过的决议或者有关国际组织通过的行为准则、指引等。在国际人权法领域，联合国人权条约机构不定期通过的解释公约规定并指导公约实施的《一般性评论》或者《一般性建议》作为专家委员会通过的文件，不具有法律约束力，但是它们在公约的履行和缔约国履约报告审议工作中具有重要的参考价值，甚至可能有直接的影响。这种不属于严格意义上的法律、实践中却非常实用的软法现在越来越多。

在国内，政府出台的关于人权保障的阶段性工作计划和政策性文件，虽然本身并不象法律条文一样具有法律约束

力,但是,它们规定了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,所以在学理上属于广义上的软法。

而民间行业协会、自治团体等也会自行制定一些要求其成员自律的行为规范和质量标准等规则,同样不具有法律约束力,但是在实践中发挥着重要的规范作用。这些细致入微、有着鲜活生命力的规则所形成的特定社区、行业或者人群的社会治理,可以称之为传统法治概念之外新出现的“软法之治”。

软法之治,尊重了权利主体的主人翁地位,更贴进社会,对传统的概念下的“法律”是有益的延伸和补充。它在向权利主体赋权,倾听民间声音,发挥基层组织和个人积极性、主动性和创造性方面具有重要意义。

当今社会,在传统的重视国内宪法和法律的框架下,以它们为基础,一方面,国际法、国际软法值得更多重视;另一方面,国内法中,严格意义的硬法和软法需要兼顾,而过去不认为是法、现在发现与法律实施密切相关、与法治建设密切联系的载有软规则的一些政策性文件和社会自治规则,同样值得重视,需要纳入法治的视野予以关注。

五、结语

我国是一个发展中大国,重视以人为本的科学发展。它以法治为基础,以人权为目标,努力实现公平、公正、协调、均衡与可持续发展。

2012年11月,中国共产党十八大

报告再次宣示,我国依法治国的基本目标是切实尊重和保障人权。它明确指出,党领导国家全面建成小康社会和全面深化改革的目标包括:“依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成,司法公信力不断提高,人权得到切实尊重和保障。”

在推动人权事业全面发展的过程中,重视法治意味着,调动所有法律资源、全面发挥法律作用,包括维护宪法的尊严,实施包括国内法和国际法在内的法律,加强社会立法,重视法律的实施。特别是要以全面、开放和建设性的心态对待法律的概念及其与社会建设的关系,重视并倡导软法之治。一句话,所有法律作为一个整体促进人权。■

(作者系中国社会科学院国际法研究所所长助理,研究员)

注释:

引自联合国新闻网:<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=19334>,访问时间:2013年6月25日。

行动计划全文可见“新华网”:http://news.xinhuanet.com/politics/2012-06/11/c_112186461.html,访问时间2013年6月21日。

相关报导见新华网:http://news.xinhuanet.com/legal/2011-03/10/c_121170711.htm,访问时间2013年6月21日。

见[日]大沼保昭著、王志安译《人权、国家与文明》,生活·读书·新知三联书店2003年版,第214—217页。

邹伟、崔清新:《我国已有2万多名律师受聘政府法律顾问》,新华网:http://news.xinhuanet.com/2013-08/11/c_116897138.htm,访问时间:2013年8月12日。

关于软法之治的详细探讨和代表作,参见罗豪才、宋功德:《软法亦法:公共治理呼唤软法之治》,法律出版社2009年版。

中国共产党十八大报告全文可见新华网:http://news.xinhuanet.com/video/2012-11/17/c_123965629.htm,访问时间2013年6月10日。



普法宣传活动