

发展权与中国人权事业大发展

付子堂*

内容提要：发展权概念的确立过程，同时也是发展中国家寻求更好地发展的过程。中国政府是倡导和践行《发展权利宣言》的典范。中国的国家人权行动计划，形成了运用整体知识对公共事务进行目标治理的有中国特色的人权事业发展模式。这不但使中国人民所享有的发展权利日益充分，也为其他发展中国家发展人权事业提供了宝贵的经验，还为《发展权利宣言》本身的进一步发展完善做出了自己的贡献。应注重建立持续性的发展评价机制，实现发展权的国内立法协调，从而继续发挥发展权在中国人权事业发展中的协调功能。

关键词：人权 发展权 《发展权利宣言》 发展中国家

DOI:10.16696/j.cnki.11-4090/d.2017.01.003

一、中国对《发展权利宣言》的践行

发展权是指人们在社会生活中应该享受并应得到尊重的要求发展、实现发展及享用发展成果的基本权利。发展权概念的确立过程同时也是发展中国家寻求更好地发展的过程。

1969年，阿尔及利亚正义与和平委员会发表了一份名为《不发达国家发展权利》的报告，首次使用了“发展权”这一概念。1972年，塞内加尔最高法院院长凯巴·巴耶在斯特拉斯堡人权国际研究所的演说中最早提出发展权是一项人权。^①此后，发展权概念引起了国际社会的重视，并得到了一系列国际文件的承认。

* 付子堂，西南政法大学校长、中国人权研究会副会长。

① 米兰·布拉伊奇《国际发展法原则》，陶德海等译，中国对外翻译出版公司1989年版，第364页。

1986年12月4日，在发展中国家的大力推动下，第41届联合国大会第41/128号决议以压倒性多数，通过了《发展权利宣言》。在这个宣言中，发展权利正式被确认为“一项不可剥夺的权利”，并特别呼吁消除发展障碍，促进发展中国家的发展，以及建立国际新秩序以激励遵守和实现发展权利。历经三十余年的论证和实践，发展权已经超越了国际人权法的特定范围，成为指导国际关系各个领域的一般国际法原则。

中国是《发展权利宣言》的积极倡导者和践行者。生存权和发展权被视为首要的基本人权，是享有其他人权的前提。没有生存权、发展权，其他一切人权均无从谈起。这是长期以来我国在人权问题上的基本观点，是中国人民基于自己的历史和国情在人权问题上形成的基本观念，也符合人权发展的基本理论逻辑。如马克思恩格斯在《德意志意识形态》中所指出的“我们首先应当确定一切人类生存的第一个前提，也就是一切历史的第一个前提，这个前提是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。”^②人必须首先解决好吃、喝、住、穿的问题，然后才能从事政治、科学、艺术哲学、宗教等活动；人只有获得了生存权和发展权，才具有现实条件有效地享有其他人权。

30年来，中国社会发展取得了举世公认的巨大进步，中国人民的命运发生了翻天覆地的巨大变化。随着中国政府采取切实有效的措施不断推进人权事业发展，群众物质文化生活水平得到了显著的提高，中国人权事业取得了举世瞩目的成就，中国人民的发展权利得到了越来越充分的实现。

普遍定期审议制度是人权理事会的创新之举，分别在2008年和2012年开启过两轮审议程序。在第一轮国家报告中，中国从三个方面总结生存权和发展权的落实情况：一是中国人民实现了由贫困到温饱、由温饱到小康的两次历史性跨越；二是中国成为全球最早实现联合国千年发展目标减贫的国家；三是居民消费结构从基本生活型向现代生活型转变。在第二轮国家报告中，中国又从两个方面总结发展权的落实情况：一是农村贫困人口大幅下降；二是中国城镇和农村居民的粮食权已得到保障。两轮审议中国均顺利通过。

发展权作为一项基本人权，一直受到中国政府的高度重视。生存权的基本实现和生活水平的不断提高，为人民全面享有发展权，实现人的全面发展奠定

^② 《马克思恩格斯选集》，第1卷，人民出版社2012年版，第158页。

了坚实基础。

1991年11月1日，国务院新闻办公室发布我国第一部政府白皮书《中国的人权状况》，明确将发展权列为基本人权，并通过数据分析表明发展权的发展得益于中国将经济建设列为国家发展的中心任务。2014年5月发布的《2013年人权事业的进展》白皮书，首次将发展权作为第一部分内容进行阐述，发展权成为中国当前最核心的人权问题。2016年10月17日最新发布的《中国的减贫行动与人权进步》白皮书显示，改革开放30多年来，7亿多贫困人口摆脱贫困，为全面建成小康社会打下了坚实基础，中国对全球减贫的贡献率超过70%，成为世界上减贫人口最多的国家，在世界上率先完成联合国千年发展目标，为全球减贫事业作出了重大贡献。

这一系列足以载入人类社会发展史册的成就，正是中国政府践行《发展权利宣言》，努力提升发展水平、实现作为人权主要内容的发展权利的表现。

二、中国人权发展模式对《发展权利宣言》的发展

国家人权行动计划描绘国家人权事业未来若干年发展的宏伟蓝图，是中国特色的推进人权事业发展的重要手段，强调结合经济、政治、社会、文化、生态文明“五位一体”的社会主义现代化建设。其基本思路和关键措施将国家领导人的战略思想与公共事务治理方法进行有机结合，提出未来若干年人权发展的总体战略，是全国各族人民共同的人权行动纲领。

中国第一部以人权为主题的国家规划，是2009年4月13日发布的《国家人权行动计划（2009-2010年）》。2009年底，曾对该行动计划进行了执行情况中期评估；2010年底开展的终期评估工作表明，行动计划规定的各项目标和任务均按时完成。

2012年6月11日，《国家人权行动计划（2012-2015年）》发布实施。2014年底，曾对该行动计划进行了执行情况中期评估；2016年6月14日正式发布的《〈国家人权行动计划（2012-2015年）〉实施评估报告》表明，在2012-2015年间，面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，中国政府主动适应和引领经济发展新常态，不断深化改革，扩大开放，坚持稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，在中国政府和全国各族人民的共同努力下，如期完成了预定的主要目标任务，行动计划得到全面落实。

2016年9月29日，中国政府制定的第三个以人权为主题的国家规划《国家人权行动计划（2016-2020年）》发布，从经济、政治、文化、社会、生态文明建设等各个领域明确规定了中国政府未来五年在促进和保障人权方面的目标、任务以及具体措施。

从第一个国家人权行动计划开始，中国政府就专门设立了由50多家国家机构和社会团体组成的国家人权行动计划联席会议机制，并邀请来自多个知名高校和研究机构的人权专家组成专家小组，广泛征求各社会团体、非政府组织、高等院校、研究机构以及社会各界的意见。反复的讨论和修订，保证了目标制定的科学性和可操作性。每一期国家人权行动计划的评估，也都经过了人权专家和社会组织代表在全国各地实地调研考察、各有关部门和单位对各自所涉计划任务的执行、落实与完成情况的自我评估，再由联席会议机制组织中央和国家机关有关部门和单位、人民团体、社会组织以及高校和科研机构人权专家进行逐条核实和分析，最后形成实施评估报告，从而保证了评估结果的科学性和可靠性。

新一期的国家人权行动计划还特别规定，各有关部门和地方各级政府须结合工作职责和地区特点，制定有针对性的国家行动计划实施方案，并决定引入第三方评估机制对计划执行情况进行评估，从而进一步保证国家人权行动计划所设定的治理目标能够如期实现和完成。

连续三个国家人权行动计划的实施，不仅展现了中国政府尊重和保障人权的决心和信心，同时也意味着中国人权事业发展已经进入了全面持续推进的新阶段。从科学规划目标，到全面落实实施，再到严格考核评估，国家人权行动计划成功地创造了一种以目标治理的方式全面推进中国人权事业快速稳步发展的模式。

如《发展权利宣言》所示“发展是经济、社会、文化和政治的全面进程”，对于全面改善经济社会整体状况的公共事务治理而言，所依赖的信息基础必须是整体知识。所谓“整体知识”，与哈耶克所说的“分散知识”不同，它不依赖于分散个体独特的情势，而是需要对整体的研究和全局的把握。哈耶克所说的“分散知识”，在一定程度上具有后来波兰尼提出的“隐性知识”的特征，它难以脱离特定具体情境而存在，是随着具体供求关系瞬息万变的知识，即便是可以编码，也不具备普遍的意义。相反，应用于公共产品提供的“整体知识”，则是可以编码的显性知识。它是一种全局性、长期性和相对稳定的知

识，这也使得其可以作为中央计划的基据，而发展规划恰恰是运用整体知识的有效制度安排。^③

通过规划的公共事务治理，是指通过有意识地运用整体知识，制定国家规划，引导资源配置，以推动目标实现的公共事务治理方式。中国的实践表明，国家人权发展规划早已经超越基于“分散知识”的微观行政安排，而转变为基于“整体知识”的公共事务治理。国家人权行动计划成为运用整体知识的公共事务治理规划，形成了通过发展规划推动公共事务治理的机制。因此，中国的国家人权行动计划形成了运用整体知识对公共事务进行目标治理的有中国特色的人权事业发展模式。中国人权事业的这种目标治理模式不但为其他发展中国家发展自己国家的人权事业提供了宝贵的经验，也为《发展权利宣言》本身的进一步发展完善做出了自己的贡献。

三、继续发挥发展权的协调功能，推进中国人权事业

“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^④ 各国的历史背景、社会制度、文化传统和经济发展的状况有巨大差异，对人权的理解和实现也会存在明显差异。作为国家主权范围内的实践问题，人权的实现不能与国家的基本国情相割裂。

作为人的集合体的类型化，以不同标准划分的人群可能面对不同的人权问题，如以性别划分而成的妇女发展权、以年龄划分而成的未成年人发展权、以社会结构划分而成的农村人民发展权、以区域经济划分而成的西部人民经济发展权等。虽然中国人权事业取得了巨大的成绩，但也存在严重的不协调问题，如若城乡二元结构的矛盾、区域经济社会的差距等等。从人权分析的角度上看，中国社会发展的不协调主要体现在两个方面：一是不同权利主体之间的发展权之间的不协调；二是同一个体的不同人权类型发展权之间的不协调。

党的十八届五中全会强调“坚持协调发展，要正确处理好发展中的重大关系，重点促进城乡区域协调关系，促进经济社会协调关系，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力，不断增加发展整体性。”为此，应继续发挥发展权在推动中国人权事业进程中的协调功能，在具体实现路径上，应注重促进发展权实现的国内立

^③ 参见鄢一龙、吕捷、胡鞍钢《整体知识与公共事务治理》，载《管理世界》2014年第12期。

^④ 《马克思恩格斯选集》，第3卷，人民出版社2012年版，第364页。

法协调和实施评价机制。

第一，注重实现发展权的国内立法协调。《发展权利宣言》第10条指出，应采取步骤以确保充分行使和逐步增进发展权利，包括拟订、通过和实施国家一级和国际一级的政策、立法、行政及其他措施。2006年联合国大会A/RES/61/169号议案呼吁“人权理事会商定一个方案，使发展权逐步达到与各项人权文书阐述的所有其他人权和基本自由相同的水平，以便使发展权具有与其相同的重要性。”

实际上，各国关于发展权的立法实践揭示了这样一个趋势，由于发展权具有的涵盖各种人权类型的协调属性，它很难以一种纯粹的法律形式出现。作为一项基本人权，理当在考虑国家发展实际的基础上致力于处理权利之间的互动关系。

我国《宪法》明确规定“国家尊重和保障人权”，这实际上为发展权在法律上的正当性奠定了基础。实践中，有必要建立一个专门负责统筹协调的机构，专注于人权保障的法律之间的协调性，全国人大及其常委会当将其视为法律之间协调性的重要考虑因素，这种保障人权法律的协调性的原则也应当在《立法法》得到体现。

第二，建立持续性的发展评价机制。1990年联合国大会通过的A/RES/45/97号议案提出，应“建立持续性评价机制，以确保、鼓励和加强《发展权利宣言》中所载的各项原则”；2002年联合国大会通过的A/RES/57/233号议案，首次对发展权的具体实施提出数据化要求，发达国家应当向发展中国家和最不发达国家提供不同标准的官方发展援助。

联合国关于发展权的实践过程表明，发展权从法定权利落到实在权利，需要在实践中对其进行阶段性评价，因此，有必要建立一套科学的可供量化分析的评价标准。

按照国家“十三五”规划的要求，“坚持区域协同、城乡一体、物质文明精神文明并重、经济建设国防建设融合，着力形成平衡发展结构”。在具体实施中，应当为政治、经济、文化和社会权利的评价制定可量化的目标，并分阶段、分层次地对其发展的协调性进行全面评价及反馈。此外，制度建设还应当包括落到实处的问责主体，只有当权利义务相统一时，这样的评价机制才能真正发挥促进发展的作用。

四、结语

中国政府是践行《发展权利宣言》的典范，中国的国家人权行动计划形成了运用整体知识对公共事务进行目标治理的有中国特色的人权事业发展模式。这不但使中国人民所享有的发展权利日益充分，也为其他发展中国家发展人权事业提供了宝贵的经验，还为《发展权利宣言》本身的进一步发展完善做出了自己的贡献。当然，中国人权事业的进一步发展，须继续发挥发展权的协调功能。总之，中国人权事业的大发展，就是对《发展权利宣言》最好的纪念。

Abstract: The concept of the right to development was established by the developing countries in the process of their development advancement. The Chinese government is a model of initiating and implementing the Declaration on the Right to Development. The National Human Rights Action Plans of China are formulated, following a pattern with Chinese characteristics in human rights development. The development pattern aforesaid has applied the comprehensive knowledge in the governance of the public affairs. It not only guarantees the right of Chinese people to development, but also provides valuable experiences for other developing countries, and further makes contribution to the development and improvement of the Declaration on the Right to Development itself. The Chinese government should attach more importance to establishing a sustainable evaluation mechanism for its development, and ensure that the domestic legislation fully respects the right to development. Only in this way can the right to development play an active role in the development of human rights course in China.

(责任编辑 刘更银)