

论发展权法律指标体系之构建

汪习根 王琪璟

[摘要] 发展权法律指标体系至今依然是法律规范中的一个空白,应当在遵循发展权利宣言和千年发展目标的基础上从宏观与微观两个层面进行大胆创新。基于人的生物性与文化性,其底线标准主要由食物、健康与文化教育发展权指标构成;从宏观系统分析,发展权法律指标应当包括经济发展权、政治发展权、社会发展权与文化发展权以及可持续发展权和区域发展权六大方面。

[关键词] 发展权;指标;法律标准

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)06-0744-05

法律标准或评价指标体系的构建是人权从应然走向实然的一个基本前提。发展权法律保障的基本标准是指在法律上衡量与评价发展权的底线指标或基础性参数指标体系,是由满足发展权的最起码条件的一系列因子构成的法定标准,对审评发展权保护现状、推进发展权法治进程、实现发展权价值目标意义匪浅。但是,在国际社会和各国法律体系中至今依然还是一个空白,学界也一直难以提出富有权威性和实践操作性的应对之策。

一、发展权法律指标体系构建之视角

所谓指标体系,是指由不同层级与方面构成的用以标示、分解与细化对象的参数与标准的有机统一体,尽管对于发展问题的经济学和社会学指标研究而言已是司空见惯,然而,指标体系在人权和法律学说中的运用却并不常见。曾有专家提出“将人权法‘转化’为能够包含经济领域的量性指标”,还有专家强调“在经济、社会和文化权利委员会的实践中应用指标”。另外,国际上业已展开关于健康权等具体人权形式的指标之研究^[1](第 596、611、205-207 页)。在我国,也有学者采用指标体系来解析和探究我国法律发展总体状况^[2](前言)。但是,这些主要还是一种相当抽象的设想。在创建发展权指标体系时,必须明确以下出发点:一是文本依据。一个遵循联合国《发展权利宣言》对发展权之构成要素的一般性界定,包括主体的集合性与个体性这两个因素,客体的经济社会政治文化这四个维度,空间的国内与国际这两个范围,以及发展机会均等这一核心要素。二是底线标准。发展权是一项基本人权,所蕴含的权利能量是十分巨大的,其权利指向也是发散的、具有极强的开放性,其权利包容性和母体性相当突出,孕育着丰富多彩的子人权形式。因此,试图构建一个包罗万象的大而全发展权法律指标体系是毫不现实的。应当遵循人权发展的客观规律,按照经济结构对人权的制约和社会文化条件对人权的影响程度与水平,以及人权的实现对这些影响因子的要求与回应因时制宜、分门别类、区别对待,探寻那些为人的发展所必需的不可或缺的最基本的因素与内容。因为发展是无止境的永恒的主题,对发展权的追求也应当无穷无尽的,难以界定其上限标准。而界定发展权的下线标准不仅可行,也是迫在眉睫、刻不容缓的现实之举。

收稿日期: 2009-06-03

作者简介: 汪习根,武汉大学法学院教授,博士生导师;湖北 武汉 430072。

王琪璟,武汉大学法学院博士生。

基金项目: 全国百篇优秀博士学位论文作者专项资金资助项目(200304)

三是多维视角。从发展的宏观与微观,物理意义和精神意义,时间与空间诸方面的统合入手进行剖析,才不至于失之偏颇。

构建专属于发展权法律保障的全部指标体系绝非一日之功,故可对关于发展与人权之综合性指标体系进行参照与借用,发展指标之人权考量即可用来评价与指引发展权法治事业。这里,联合国“千年发展目标”成为我们的首选。以《千年宣言》为渊源的“千年发展目标”共包括8大目标、21项具体目标和60项指标,是联合国框架下影响深远、广为参用的一套指标体系。从基本人权的视角,“千年发展目标”主要聚焦于生存权和初步的发展权,关注的是最贫困人口的基本需求;从具体权利的视角,“千年发展目标”涉及最基本的食物权、受教育权、平等权、健康权以及可持续发展权,主要倡导的是经济社会文化权利而非公民政治权利;从人权主体与对象的视角,“千年发展目标”既直接保障个体人权又间接维护集体人权,既诉求人权的国内保护又呼吁人权的国际合作,前述两组中后一方面均集中体现在“目标8全球合作促进发展”的字里行间。联合国“千年发展目标”以关注弱势的态度、具体明确的指标、遍及全球的视野为基本特色,以消除贫困、愚昧和健康不良等初步发展要求为重心,如今已引起各国政府和研究机构相当的关注。以人权法的精神内核和研究范式来考量,“千年发展目标”尚有值得仔细斟酌之处:第一,从权利种类观察,侧重经济社会文化权利却忽略了政治权利,因为兼及民主监督、政治参与方可与平等发展权形成双向之互利;第二,从实施手段观察,侧重政治宣誓与承诺却忽略了法治平台,因为设立立法目标与执法指标方能确保政策规划之兑现;第三,从实施力度观察,侧重权利主张却忽略了强制履行与救济机制,因为增补政府责任与司法标准才能有效护航目标之践行。如果说,以上所提只能作长足之计算却不可一蹴而就,为今之计则是可以从上述三方面着手对其所涉关键性具体权利之指标加以扩充与细化。

二、发展权基础指标之重点提炼

鉴于作为基本人权的发展权内容之庞杂、体系之浩瀚,借助权威指标体系进行宏观考察固然重要,选择具有代表意义的几项权利作为重点提炼也势在必行。联合国发展权负责人森古塔(Arjun K. Sengupta)先生在提交联合国人权委员会的一份研究报告中指出:“我们可以从确定一些定义明确的权利开始,如食物权、基本保健权和受初等教育权,将它们作为必须达到的发展权的最低指标”,或称“不能克减的权利”。另一方面,挪威学者A.艾德在对“适当生活水准权”进行研究时也突出强调了以下“适当生活水准的构成要素”——充足的食物、适当保健以及适当预防和对疾病的控制^[1](第153-157页)。其实,人不仅仅是一个单纯的生命有机体,人既是一个物质的存在,也是一个文化生物和政治生物。人的发展除了要维系生命有机体的存在外,还离不开对文化政治属性的满足。保障人的物资与精神价值之实现所需要的最基本条件是实现发展权的最低要求。就物质实体而言,食物是生命机体存在的最基本要求,医疗健康则是生命机体得以正常维持的前提;就精神价值而言,接受教育、获得文化理性的权利则是人的发展所必不可少的。由此得见,衡量发展权是否实现的最低标准在于不发达主体的最基本发展机会与发展条件是否得到最低限度的满足,主要包括食物权、健康权和受教育权等权利形式的有无及其满足度。

(一)食物权的指标

设定与实施关于食物权的指标可立足于以下基点:

1. 政策指标。国家政策、法规的作用力辐射到从国家大计到平常百姓之饮食起居的方方面面,如若不为之设定出专门考量的相关标准,势必将置亿万人民的食物权于不可预测的风险之中。《世界粮食安全罗马宣言》与《世界粮食首脑会议行动计划》指出:“制定符合包括发展权在内的普遍人权和基本自由的战略、政策、计划和发展重点……应有助于所有人充分享有其人权,从而实现人人享有粮食安全的目标。”《行动计划》为此专门提出七项承诺、27项目标以及更为具体的行动指南,用以指导各国的政策与执行,这些标准具有重要的参考价值。

2. 安全指标。“粮食安全”问题是攸关食物权保障的根本问题,只要较好地实现了粮食供需从宏观到微观之复合性、多层面的系统平衡,食物权的法律实践将成为一片坦途。因此,粮食安全问题成为各国政府与民众都关注的焦点。我国政府颁布的《国家粮食安全中长期规划纲要》,提出了“保证到 2010 年人均粮食消费量不低于 389 公斤、到 2020 年不低于 395 公斤”的宏观目标,并将其剖解为适用于各阶段、各领域的系列指标,为此还倡导“制定公布粮食安全法”等若干具体措施。

3. 卫生指标。近年来屡屡发生的食物中毒事件使得食品卫生问题成为政策绩效与粮食安全以外的又一食物权关注点。《中华人民共和国食品卫生法》对“食品卫生标准”的制订、监管与有关法律责任作出了详细规定,这方面绝非无法可依。

(二)健康权的指标

健康权内涵的复杂性和诉求的多元性意味着对其具体指标进行系统化构思之必要。

1. 妇幼保健指标。对弱势群体的特别关怀既是人权立论与立法的基本精神,也是国际与国内发展的焦点议题,其中,又以妇幼保健为健康保障权实现的战略要地。联合国《儿童权利公约》第 24 条第 1 款规定:“缔约国确认儿童有权享有可达到的最高标准的健康”,为此,并于第 2 款中提出 6 项重点目标以为参照。我国《母婴保健法》、《未成年人保护法》为实现妇幼保健权利作出了更为详细的规定,可以对此加以整合形成总体标准。

2. 公共卫生指标。公共卫生堪称一项棘手议题——其重要性与复杂性可谓是不相上下,若是选取最宏观的视野,公共卫生涵盖了国家、社会和个人三者之间错综复杂、千头万绪的关系网络,而以公共卫生设施为例则可见一斑。我国国家标准《城市环境卫生设施规划规范(GB 50337-2003)》从环境卫生公共设施、环境卫生工程设施等方面规定了较为详细的一系列标准,其中,前者“应方便社会公众使用,满足卫生环境和城市景观环境要求”,而后者“应满足城市环境保护和城市景观要求”^[3](第 4、8 页),为公民健康权益、可持续发展权益提供保障。此外,建设部还发布了行业标准《城镇环境卫生设施设置标准(CJJ27-2005)》等。有必要对这些零散的规范加以及时的协调与统合,形成具有一般性的普遍的标准。

3. 疾病防治指标。健康保障权对于疾病患者而言理所当然意味着有所防、有所医、有所养这样的境界,除了医疗保险制度的健全与完善之外,以医院为重点的医疗保健机构也面临理念与机制更新的必要。为此,世界卫生组织在 2008 年世界卫生报告中特别提出要从“传统卫生保健”向“以病人为中心的初级保健”过渡,其标准主要包括 5 大方面。

4. 医疗保险指标。国家基本医疗保险制度的改革与完善是健康权保障的基本依托所在,回顾我国半个多世纪以来基本医疗保险相关制度的发展演变,如今正迈向更加成熟、全面与以人为本的历史新时期。

2009 年最新发布的《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》将“坚持以人为本,把维护人民健康权益放在第一位”作为首位的改革原则,提出了一揽子具体目标、指标与举措,基本医疗保险制度在其中扮演重要角色——以时间为主轴,提出“到 2011 年,基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民,……到 2020 年,覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度基本建立”;以经费为主轴,要求“2010 年各级财政对城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的补助标准提高到每人每年 120 元”。基本医疗保险改革目标、指标的制度化与现实化是民众翘首以盼、历史意义空前的课题。涵盖四大领域的健康权指标似乎已经万无一失,无奈日新月异的时代演进又带来新的挑战——不可持续发展模式带来的环境与社会问题成为健康权的直接威胁,近年来这一威胁的加剧使可持续发展不再是奢侈品,若干必要标准的环境资源立法必须系统推行,旨在从反向确保不对健康权构成源于环境资源上的侵害。健康权指标的纵向延伸与可持续发展的务实考量互相印证,整合出直接影响健康权保障的可持续发展相关指标,并将其科学纳入健康权法治轨道,应然成为一个新的研究重点。

归结起来,关于健康权,依然存在三个问题亟待解决:一是城乡二元化。社会公平呼唤社会保障实现城乡一体化,而非继续在发达主体与不发达主体两者之间划分不可逾越的界限,使不发达主体永远处于发展权的阴影之中。为此,应当将发展权中所有主体拥有均等发展机会的标准引入健康权,构建“健

康发展权”新概念。二是指标的泛化。现有的一些健康权的指标较为空洞与抽象,可操作性不够,甚至在个别领域缺失。为此,应当寻求在多样性基础之上的同一性,建立一套普遍有效、适用性强的使每个公民能够公平享有健康发展权利的目标系统,并使之在质量与范围上逐步改善。三是标准的软化。尽管已经制定了一些法律法规,但总体上分析,法律规范少、政策规范多,缺少通过高位阶、统一化的强行法来进行有效约束与保障。立法强制滞后必然导致司法救济的困难。为此,应当从各地区、不同政策与法规中零散的指标与要求中通过反复比对与提炼而抽象出一个在全国通用的评价体系,并上升为法定标准。

(三)受教育权的指标

受教育权指标的全貌可以从以下方面来具体分析:

1. 行动指标。早在世纪之交,于塞内加尔举办的世界教育论坛就通过了著名的《达喀尔行动纲领》,提出“保证为每个公民和每个社会实现全民教育”的6大目标,其中多项目标明确要求在2015年之前予以实现。如今,“时效”已走过大半,“目标”的实现形势却依然严峻,“行动”的积极展开刻不容缓。

2. 主体指标。新鲜出炉的《国家人权行动计划(2009—2010年)》对“受教育权利”提出如下指标:“小学净入学率保持在99%以上,初中毛入学率达到98%以上,初中三年保留率达到95%。”受教育权发展必当惠及全民,当上述数据达到九成以上后,如若继续升高则相对困难,接下来每提高一个百分点都得依靠国家法令和经费的强力补给。

3. 经费指标。2006年经过修订的《中华人民共和国义务教育法》特别着重于“经费保障”:“将义务教育经费纳入财政预算,按照教职工编制标准、工资标准和学校建设标准、学生人均公用经费标准等,及时足额拨付义务教育经费”。原《义务教育法实施细则》随着《义务教育法》的修订而被废止,截止本文完稿之时部分省市尚未完成相关地方性法规的修订工作,公平的教育发展权具体指标的拟订和实施必须因地制宜,对此,地方性法规的修订与完善大有可为。而国家法律规范系统才是牵一发而动全身的关键所在,对教育资源的公平配置具有纲举目张的关键作用。但是,对贫困地区、西部地区或农民工子女(流动儿童、留守儿童)等的公平受教育权,多停留在政策或伦理的层面,在国家教育法律规范体系中,虽然或有确立,但主要停留在法律原则之上,法律标准的缺失是一个较为严重的问题。就其原因,各地发展不均衡不能不说是一个不可否认的客观因素。而作为公平正义化身的法律也不能束手无策。其实,不可能指望仅凭法律去构建一个大而全的教育公平系统就可万事大吉。事实上,这种扩大法律功能的设想是徒劳的。一个切实可行的方案应当是划定一条让人人平等享有最低限度的教育权利的界限,并使其上升成为不可抗拒的法律标准在全国强制推行。这一标准既是政府教育行为合法性的评价依据,也是民众教育公平发展权实现的最现实依据。

三、发展权指标体系之宏观构想

作为一项长远的期许与规划,设计出专司发展权法律保障事业的指标体系虽任重道远却也势在必行。有鉴于发展权可以被视为“经济、政治、文化和社会发展的各方面内容的有机统一整体”^[4](第88页),而区域发展不平衡、可持续发展模式又堪称全球性(也是我国)发展权保障必须逾越的两道鸿沟,特提出如下初步构想:

1. 经济指标,国际层面主要监测国际经济关系是否公平且对发展中国家有适当的扶助、各国尤其是发展中国家的经济自主权、发达国家和国际组织针对发展中国家的援助和其它优惠,国家层面主要考量宏观经济数据、市场健康状况和经济政策法规的运行情况,个人层面主要监测收入水平、就业情况和享有各项经济权利的状况。

2. 政治指标,国际层面主要监测国际政治关系是否公平和无歧视、国际交流与合作是否平等与顺畅、发展权相关国际法的运行情况,国家层面主要监测政治体制改革与建设成效、政府绩效、发展权相关国内法的运行情况,个人层面主要考量公民政治参与的制度保障、能力培育和实际效果。

3. 文化指标, 主要应聚焦受教育权、狭义的文化发展权等, 就教育而言具体包括——政府义务指标, 最为核心的是教育经费指标; 学校义务指标, 主要包括硬件设施指标、师资力量指标、教学品质指标等; 家庭义务指标; 社会义务指标。

4. 社会指标, 主要监测社会保障相关权益, 涵盖政府投入、制度构建、机构建设、服务质量、一般保障和特别救济这些专题。

5. 可持续发展权指标。联合国 1986 年《发展权利宣言》的一个缺陷是发展的不可持续性。为了实现发展权的“绿化”, 作者曾在联合国发展权大会上提出并论证了可持续发展权。为了实证化, 应当在传统的政治经济社会文化发展权利的基础上建构可持续发展权新指标体系, 主要包括经济领域对资源和能源的消耗情况、“节能减排”的执行情况、“循环经济”的建设成效, 环境资源政策与法律的制定、执行与监督情况, 人口及其增长率、城市住区的环境质量和资源消耗状况、农村生态保持和资源养护情况。

6. 区域发展权 指标。主要针对国家内部的某一个地理区域, 如西部地区、中部地区、东北老工业基地等。将区域发展权从一般发展权中分离出来, 意在通过比较一区域与其他区域的发展差距, 分析发展程度与水平, 为促进该特定区域的发展权提供特别保障。主要包括: 在经济上, 考量经济数据及变化幅度之区域差距、人均收入及其增速之区域比对、区域优势互补与合作成效; 在政治上, 监测各国在国际组织中行使政治权利是否平等以及发展中国家是否获得必要的优待、各区域居民对于全国性事务行使政治权利是否平等以及不发达的区域居民是否获得必要的优待、居民对于本区域事务行使管理权利是否平等。在社会文化上, 监测各区域社会保障水平以及覆盖度、人均比例, 对教育科学文化资源的分享是否公平、不发达区域的教育科学文化需求是否得到特别的保障、各区域各民族专有的文化形式是否获得平等的发展机会和必要的特别保护。

[参 考 文 献]

- [1] [挪威] 艾 德:《经济、社会和文化权利》, 黄列译, 北京: 中国社会科学出版社 2003 年版。
- [2] 朱景文:《中国法律发展报告: 数据库和指标体系》, 北京: 中国人民大学出版社 2007 年版。
- [3] 建设部:《城市环境卫生设施规划规范(GB 50337-2003)》, 北京: 中国建筑工业出版社 2003 年版。
- [4] 汪习根:《法治社会的基本人权: 发展权法律制度研究》, 北京: 中国人民公安大学出版社 2002 年版。

(责任编辑 车 英)

Construction of Legal Index System of Right to Development

Wang Xigen, Wang Qijing

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: In legal norms there is a blank left for legal index system of right to development, we need innovation from both the macro and micro level on the basis of Declaration on the Right to Development and Millennium Development Goals. Based on biological and cultural property of human, its base line standard is composed of indexes of right to development about food, health and education. From a systematic perspective, legal index system of right to development includes six parts about right to economic, political, social, cultural, regional and sustainable development.

Key words: right to development; index; legal standard