



国家人权行动计划对保障人权保障进步的贡献

□ 朱元庆

冷战结束后，广大发展中国家迫切希望通过国际合作，消除国际人权活动中的对抗。在此背景下，1993年6月14日，第二次世界人权大会在奥地利首都维也纳召开，包括中国在内的180多个国家的代表出席会议。6月25日，会议通过了最后文件《维也纳宣言和行动纲领》（以下简称《维也纳宣言》）。它是西方发达国家与发展中国家相互合作和妥协的产物，在一定程度上反映了占世界人口绝大多数的广大发展中国家的意愿，为各国在此后一个时期开展国际合作、实现《联合国宪章》所规定的保护人权和基本自由的目标奠定了基础。

《维也纳宣言》第三部分第6条建议“每个会员国考虑是否可以拟订国家行动计划，以确认该国为促进和保护人权所应采取的步骤”。此后，许多国家相继开启了制定国家人权行动计划的探索之路。

发展权是基本人权的一个组成部分

2002年联合国人权高专办发布《国家人权行动计划手册》，对国家人权行动计划的指导思想、目标及制定过程进行了规范和建议，再一次促进了各国制定国家人权行动计划的积极性。据不完全统计，截至2021年7月，已有58个国家制定了85期本国的国家人权行动计划，实施周期平均约为5年。

1993年至今，发布并实施国家人权行动计划的国家经历了探索期、平稳期、跃升期3个阶段，而联合国人权

事普遍性定期审议机制极大地促进了各国国家人权行动计划的制定和实施；亚非拉国家是国家人权行动计划制定的主力军。在57个国家和近80期国家人权行动计划中，亚非拉国家的国家数量和计划数量均占四分之三左右；广大发展中国家表现出更强的制定国家人权行动计划的兴趣，而经济发展水平较高的国家制定和实施国家人权行动计划的连续性更强。这一趋势也反映了《维也纳宣言》所重申的：发展权是一项普遍的、不可分割的权利，是基本人权的一个组成部分；认为发展与民主和尊重人权是相互依存、相辅相成的，发展权应得到履行。

各国实践对促进人权保障起到积极作用

1993年世界人权大会以来，位于欧洲的拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、挪威、瑞典、西班牙、芬兰7个国家先后制定了9期人权行动计划。这些计划在探索有效的检查促进机制方面进行了诸多有益探索。其中，在充分发挥国际人权机制的外在督促作用、发挥国内社会团体和民众底层监督作用、科学设置公共权力机构的专门监督职能等方面的做法和经验有一定参考意义。

非洲共有9个国家实施了10期人权行动计划。这些行动计划对保障政治权利和公民权利以及经济、社会和文化权利等作出具体安排，表达了执政者对促进人权保障的良好愿望。从各国人类发展指数的历史数据及联合国普遍性定期审议的相关报告来看，非洲国家制定和实施国家人权行动计划有助于在某些特定方面改善本国的人权保障水平，提高国际社会的认可程度，但

并不能够保证人权状况的根本好转。这充分表明，行动计划对人权状态的提升作用受制于一系列特定条件。综合比较各国计划的内容和实施效果，有五大关系尤其值得特别关注，即历史与现实的关系，国际与本土的关系，经济、社会和文化权利与政治公民权利的关系，秩序与计划的关系，承诺与实现能力的关系。

中国是联合国安理会五个常任理事国中唯一制定并实施国家人权行动计划的国家。

《国家人权行动计划(2009—2010年)》，是中国第一次制定的以人权为主题的国家规划，行动计划明确了未来两年中国政府在促进和保护人权方面的工作目标和具体措施。国家人权行动计划是在中国政府各有关部门和社会各界广泛参与下制定的。2009年4月13日，经国务院授权，国家人权行动计划由国务院新闻办公室发布。

《国家人权行动计划(2012—2015年)》分为导言、经济、社会和文化权利、公民权利与政治权利、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、实施和监督等七部分。

《国家人权行动计划(2016—2020年)》分为导言、经济、社会和文化权利、公民权利和政治权利、特定群体权利、人权教育和研究、人权条约履行和国际交流合作、实施和监督等部分，是首个与国民经济和社会发展五年规划相衔接的行动计划。

《国家人权行动计划(2021—2025年)》共分导言、经济、社会和文化权利、公民权利和政治权利、环境权利、

特定群体权益保障、人权教育和研究，参与全球人权治理、实施、监督和评估8个部分，包含近200项具体目标和任务。

中国通过发布四期、实施三期国家人权行动计划的实践，探索出了一条符合国家实际的人权发展道路。

中国对全球人权进步事业作出应有贡献

“人权行动计划”本身就是一个政策宣言的表达。中国着重致力于通过制度化和法治化的双重路径保障人权，不仅强调将人权保障与民主政治的国家制度建设相协调推进，更加注重根据宪法关于尊重和保障人权原则的指导。国家人权行动计划是中国政府促进和保障人权的阶段性政策文件，是一个涵盖政治、经济、社会、文化、生态环境等各个领域的官方政策，它表明政府开始将人权保障作为一项专门行动进行保障，即“国家人权行动计划”本身就是一个政策的宣言式文件，象征着国家政策的动向。但是对比三期人权行动计划具体内容，可以看出人权行动计划的内容在不断丰富，而政策宣言式的表达也不再适应社会发展的要求，因此，人权行动计划的内容表达也不再局限于“政策”层面，而是逐渐转化为规范的“立法式”，最后到实践中的“行动式”。

比如，人权行动计划中从受教育权的表述可以看到受教育权保障方式的转变。“受教育权”在三期人权行动计划中都是一项重点权利，三期人权行动计划对受教育权保障所用的篇幅相差不大，将其分段的活，三期人权行动计划分别有8段、7段和8段。三期人权行动

划都有对义务教育权利保障的表述，且对义务教育权利保障的方式开始逐渐聚焦，并对应了具体行动措施。关于义务教育均衡发展方面，第一期人权行动计划的表述是“积极推进义务教育均衡发展”，第二期人权行动计划的表述是“均衡配置教育资源”，第三期人权行动计划的表述是“加强农村教师队伍建设”，从内涵不明确的“均衡发展”转变为“教育资源”均衡配置，即学校标准化建设等物质资源的均衡，再到“农村教师队伍建设”这个影响教育公平实质因素的转变，抓住了教育权利保障的核心，即在促进义务教育均衡发展方面，受教育权保障从“保障公民平等的受教育权利”的宣言到“推进九年义务教育发展”的法律义务性强制教育，再到“2020年，劳动年龄人口平均受教育年限达到10.8年”具体目标的设定，以及建设物质设施、师资队伍的建设等措施，为受教育权的保障提供了具体实现路径。

作为超过10亿人口的国家、世界第二大经济体，中国在促进人权发展方面进行了积极探索，并通过制定、实施三期国家人权行动计划，以及正在实施的第四期国家人权行动计划，积累了宝贵经验，并与国家中长期发展规划步调一致，按部就班地向既定目标迈进。中国人民可能并不都知道国家人权行动计划，但每个中国人都是该计划的参与者和受益者，从经济、社会、文化权利到公民权利和政治权利的每一次跃升，不仅是中国人权事业的进步，也对全球人权进步事业作出应有贡献。

(作者系西南政法大学人权研究院副院长)

284票赞成2票弃权 韩国国会高票通过《具荷拉法》

□ 本报驻韩国记者 王刚

韩国国会近日召开全体会议，表决通过旨在限制未尽义务法定继承人继承权的《民法修正案》（又称《具荷拉法》），该法案规定未尽抚养义务的父母将无法获得子女财产的继承权，2026年1月起正式施行。

法案明年生效

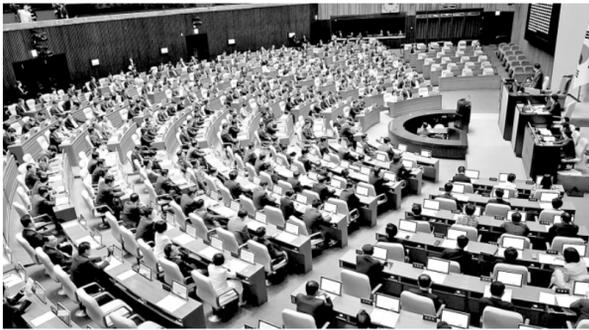
8月28日，在韩国国会全体会议上，《具荷拉法》获得高票通过。出席的286名国会议员投票表决结果是284票赞成、2票弃权。虽然在此前的第20届和21届国会上，也曾提出该法案，但由于韩国国内党争导致一直未能获得通过。在今年选出的第22届韩国国会上，《具荷拉法》成为首个获得通过的民生法案。

韩国法务部就此次修法强调，韩国各界要求限制不养育子女的父母继承权的呼声日渐强烈，在此情况下韩国政府认为有必要重视民意，对相关法律进行修改。

据报道，《具荷拉法》的主要内容为：对于未尽到抚养义务或犯下虐待等罪行的没有继承资格的法定继承人，将限制其财产继承权。

法案将严重违反对被继承人的抚养义务，犯下情节严重罪行以及使被继承人受到严重不当待遇的情况列为丧失继承权的条件。实际剥夺继承权必须根据被继承人的遗嘱或由共同继承人提出，并得到家庭法院认可。

据韩国《中央日报》报道，法案将于2026年1月生



8月28日，韩国首尔，韩国国会表决通过《具荷拉法》。CFP供图

效，将追溯适用今年4月25日韩国宪法法院废除直接继承和无遗嘱继承之后启动的继承情况。

明确限制条件

《具荷拉法》自提出之日起，就受到韩国各界广泛关注。这源于具荷拉事件及其后续案件带来的影响。

2019年11月24日，韩国知名女团KARA成员具荷拉在家中轻生身亡。具荷拉自杀后，留下的遗产约合人民币3000万元。按照当时法律，由于具荷拉没有配偶和子女，亦没有留下遗嘱，她的父母将作为第一顺位继承人平分这笔遗产。出于对女儿之死的愧疚，具荷拉父亲放弃了对女儿遗产的继承权，将其转赠给儿

子具浩仁。令人没有想到的是，20多年与具荷拉并无往来的生母宋某却突然出现，要求继承女儿50%的遗产。宋某在具荷拉9岁时离家出走，之后毫无音讯。因此，她突然现身要求继承遗产，引发不小的争议。

2020年3月，具浩仁就继承具荷拉遗产问题向韩国光州家庭法院提起诉讼。同时，具浩仁还向国会提出制定《具荷拉法》（民法第1004条修正案）的请愿书，要求剥夺那些严重忽视抚养的直系长辈的继承权。为此，具浩仁提交给国会一份收集至少10万份相关立法请求的联署同意书。具浩仁称：“韩国60年前修订的法律应该修改了，因为它已经不适合现代社会。”

2020年12月18日，法院作出判决，认定对死者尽

到主要抚养义务的遗嘱可以多继承20%遗产，这意味着与具荷拉一起生活的遗嘱和其生母将以6:4而不是5:5的比例分割其遗产。

而新通过的《具荷拉法》则进一步明确了继承权丧失的限制条件。所谓继承权丧失制度是指，对于将要继承去世子女财产的继承人，违反或怠慢了抚养义务，或作出重大犯罪行为、虐待或不正当行为时，被继承人或其他遗嘱可以向法院申请丧失继承权，使上述父母被排除在继承权之外。

引发强烈反响

韩国社会高度关注《具荷拉法》，不少民众认为这将继承权的合法性及家庭伦理产生深远影响。

《具荷拉法》获得通过后，具浩仁非常激动。他在社交媒体上转发了法案通过的消息，并“真诚地感谢所有给予支持的人”。具浩仁还较为遗憾地指出，《具荷拉法》作为早应实施的法律，如今却花了六年时间。

一直致力于推动《具荷拉法》的韩国国会行政安全委员会委员长、国会议员徐英敦公开表示：“我之所以能够坚持到最后，是因为《具荷拉事件及相关案件》获得很多人的同情和支持。”

韩国妇女保护协会表示，《具荷拉法》的颁布反映了韩国改善继承制度和改变社会观念的必要性。此前，在高度重视血缘关系的韩国，父母即使未尽到抚养责任，甚至虐待孩子，法律也很难阻止他们继承子女的遗产。

每年对30万人使用暴力 每天3人失去生命

新数据再曝美警察暴力执法种族歧视老问题

□ 王一同

长期以来，美国警察因暴力执法和种族歧视问题备受诟病。美国非洲裔青年弗洛伊德“我无法呼吸”的呻吟犹在耳边，警察暴力执法的悲剧却一再而再，再而三地在全美多地上演。美国“警察暴力地图”（追踪美国警察实施暴力事件的非营利性研究组织）近日公布的新数据显示，美国警察每年至少对30万人使用暴力，其中约10万人受伤，每年约1200人因美国警察实施暴力而失去生命，即每天3人，且这一死亡人数每年都在攀升。遭受警察使用暴力的非裔人数以及这一族群被警察杀害的比率均是白人的数倍之多。

暴力事件触目惊心

近年来，美国警察暴力执法致人死亡事件屡屡发生，有色人种频繁遭受不公正执法。

美国“警察暴力地图”近日公布的数据显示，近年来，美国警察每年对约30万人非法实施暴力，其中约有10万人受伤。

“警察暴力地图”还估计，除了每年30万起警察使用暴力的案件外，还有20万起警察威胁使用武力的案件。

调查结果表明，每年约1200人因美国警察实施暴力而失去生命，即每天3人，且这一死亡人数每年都在攀升。

今年年初，英国《卫报》报道称，美国警察2023年因暴力执法至少导致1232人死亡，使2023年成为美国十多年来执法人员致人死亡案件最多的一年。另据报道，2024年，截至目前，已有790多名美国人因执法部门暴力行为死亡，这是今年迄今为止记录的最高数字。

美国媒体指出，从2019年到2023年，有记录的警察暴力致死事件每年都在上升，如果2024年的速度保持不变，这一趋势将继续下去。《华盛顿邮报》的一个数据库也显示了类似的趋势。

“警察暴力地图”提供的数据显示，在没有全国性



图为美国民众手举标语牌抗议警察暴力执法及有色人种遭受的不公正对待。(资料图片)

的暴力使用追踪系统的情况下，“警察暴力地图”从2800多个机构（覆盖全美近60%人口）获得了美国警察使用暴力事件的数据，并从其中634个部门获得了整整六年的数据。然而，这些数据可能仍不能代表全部，因为它只涵盖了警方和上述机构披露的事件，而美国许多州都有限制查阅警方档案的法律。

种族歧视暴露无遗

美国媒体认为，逐年递增的美国警察实施暴力数据固然令人震惊和痛心，但另一组数据也应该受到关注：在有记录的美国警察暴力致死事件中，非裔、美洲原住民、夏威夷原住民和太平洋岛民每年被杀害的比

率远高于白人。有报告显示，2022年，遭受警察使用暴力的非裔族群的比率是白人的3.2倍，非裔族群被警察杀害的比率是白人的2.6倍。

数据显示，10个警察机构中有8个报告称，美国警察使用武力时一般存在针对非裔的差异。2022年遭受美国警察暴力对待的人群中，非裔占33%，非裔尽管在有些地方仅占总人口的14%，却占美国警察暴力影响人数的三成以上。

“警察暴力地图”的数据还显示，2023年，在有记录的美警察暴力致死事件中，非裔美国人的遇害率是白人的2.6倍，美国原住民的遇害率是白人的2.2倍，

拉裔的遇害率是白人的1.3倍。

2024年，这一趋势还在持续。美国媒体报道称，2024年4月，53岁的非裔男子泰森被白人警察用膝盖跪压致死。其间，虽然泰森不断哀呼“我无法呼吸”，但警察置之不理，直到他无法动弹才将其送往医院，医院不久后宣布泰森不治身亡。

“为什么警察像对待恐怖分子一样不断针对我们？我们只是想过自己的生活，我们厌倦了像猎物一样被追捕！”美国全国有色人种协进会主席德里克·约翰逊在一份声明中说。

从未作出彻底反省

美国警察暴力执法问题频发有着复杂的社会、文化和历史背景。然而，美国始终未从根源上彻底反省暴力执法及种族主义危害，有效保护公民基本人权的制度设计严重缺失。

有分析认为，美国政府与执法机构漠视人身和财产安全等最基本人权是造成警察暴力执法泛滥的根源。美国人权活动人士塔玛拉·希尔在美国《时尚》杂志青少年版网站刊文指出：“美国的暴力文化早已渗入执法部门的骨髓之中，而有罪不罚现象更加剧了警察暴力。在美国，由于问责标准过于宽松，执法部门和刑事惩罚体系经常伤害平民而不用承担后果。”

美国警察滥用暴力问题引发国际社会的高度关切。联合国人权事务官员强调，在美国执法和刑事司法系统中，针对非裔的歧视最为明显，这十分令人担忧。此外，对执法人员缺乏问责的问题仍十分突出，暴力执法受害者的家属往往对刑事司法系统极度缺乏信任。

一些有识之士指出，美国总在国际上高呼民主、自由、人权，甚至以此作为借口干涉别国内政。希望美国政府放弃双重标准，正视国内警察暴力执法和种族歧视问题，全面认真执行联合国大会、人权理事会相关决议，落实好《德班宣言和行动纲领》，让弗洛伊德的悲剧不再重演。

立法动态

墨西哥众议院投票通过司法改革法案

墨西哥众议院全体会议当地时间9月4日进行投票表决，以359票赞成、139票反对的结果，通过总统洛佩斯提议的司法改革法案。洛佩斯表示，司法改革将有助于墨西哥法官打击腐败，清理司法系统中的腐败分子。2024年以来，洛佩斯政府推动了一系列旨在改变墨西哥司法系统的法律改革，引发部分人士的反对。不过，由于执政党及其政治联盟在墨西哥国会两院掌握超过三分之二席位，所以此次在众议院的投票以大比例赞成的结果获得通过。法案将于近期进行参议院投票。此前，洛佩斯曾于8月23日抨击美国驻墨西哥大使对墨西哥司法改革的批评是无礼之言，并称这体现出美国在美洲长期推行的“干涉主义政策”。有报道称，即将离任的洛佩斯把通过司法改革法案作为他任期最后一阶段的首要任务。

美加州拟限制学生在校使用手机

美国加利福尼亚州（以下简称加州）立法机构近日通过一项法案，要求该州的学区在2026年7月1日之前制定政策，限制或禁止学生在校使用手机。根据《无电话学校法案》，学区必须每5年更新一次政策。拟议的法律还赋予学校通过使用教室储物柜或个人锁袋来执行禁令的权力。该法案有一些例外，即学校不能禁止孩子出于医疗需要、紧急情况或个性化教学而使用手机。立法者列举了限制在校使用手机的若干原因，包括担心总是使用手机和社交媒体会导致焦虑、抑郁和欺凌。今年6月，洛杉矶联合学区董事会批准了一项决议，禁止学生在在校期间使用手机。该决议将于2025年1月生效。如果上述法案由加州州长纽森签署成为法律，加州将成为美国第5个在学校禁止学生使用手机的州。

英国考虑重新引入限制吸烟法案

近日，英国政府正在考虑重新引入一项与限制吸烟有关的法案，对户外吸烟实施更严格的限制。英国《太阳报》报道称，据此法案，酒吧花园、户外餐厅、医院外和运动场上可能会禁止吸烟。BBC报道，这些措施是上届政府“烟草和电子烟法案强化版”的一部分，该法案还将禁止向2009年1月或之后出生的人出售烟草。据悉，该法案曾被提交至议会，但英国之后开始大选，所以法案曾被搁置。今年7月，英国国王在议会开幕式上的演讲中曾承诺重新引入上述立法，并逐步提高人们购买香烟的年龄。英国卫生与社会保障部的一位发言人表示：“吸烟每年夺走8万人的生命，给我们的国民医疗服务体系带来巨大压力，并使纳税人损失数十亿英镑。我们正在考虑实施一系列措施，最终实现英国无烟化。”

(本报记者 吴琼 整理)