

试论人权治理^{〔*〕}

侯 健

(复旦大学 法学院, 上海 200438)

〔摘 要〕人权治理是一种国家治理观。这种治理观认为, 国家治理不是一个纯技术性的概念, 而是由价值性要素和技术性要素综合构成的复杂系统; 人权与国家治理既具有功能性联系, 又具有构成性联系; 人权是国家治理现代化的根本标志。人权治理观主张把人权纳入国家治理的理念、制度和实践之中, 最终把人权作为国家治理的优先价值、主要内容和基本手段。充分保障的人权是善治的标准。当代中国正在逐步形成一种可以称为中国特色社会主义人权治理的国家治理形态。

〔关键词〕人权治理; 民主治理; 中国特色社会主义人权治理

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2020. 10. 011

不管是在政治法律实践中, 还是在社会科学研究领域, 人权、治理都是热门词汇。有关它们的关系, 理论界已经作了一些研究。但是仍有一些问题有待探讨。例如, 除了普遍认识到的人权与治理的功能性联系之外, 它们是否还有更深一层的构成性的、本质性的联系? “民主治理”概念是否可以准确地刻画和概括现代国家治理理念的本质特征以及治理实践的发展方向? 如何把握当代中国国家治理的精神实质和总体特色? 这些都是重要的、也是极为复杂的问题。本文尝试对这些问题进行研究, 努力揭示人权与治理的深刻关系, 尝试提出一种人权治理观, 以概括现代国家治理的本质特征和善治形态, 描绘当代中

国国家治理的样貌和特色。

一、人权与治理的两重联系

作为一个学术概念, 汉语中“治理”是对英语中“governance”的翻译。这一词最早源于拉丁文和古希腊语, 原意是控制、引导和操纵。其意原来与“government”(统治)通用, 后来有所区别。在历史的演变中它有多个不同的含义。一是指对自我行为的治理; 二是指对家庭、社团、经济体事务的治理; 三是指对政治共同体公共事务的治理, 即国家治理, 也是现在流行的含义。^{〔1〕} 本文所谓的治理即指国家治理。国家治理是治理的主要形式, 可以从三个层面来理解。它既指一

作者简介: 侯健, 复旦大学法学院教授、博士生导师, 主要研究方向为法理学、人权法学。

〔*〕本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家治理体系和治理能力现代化中的法治和德治研究”(17JZD005)的阶段性成果。

种不同于统治和管理的政治理念,又指一套体现这些理念的治国理政制度安排,还可指依照这些理念和制度处理公共事务的实践过程。^[2]

现在人们普遍承认,人权与治理具有非常紧密的联系,讨论较多的是它们之间的功能性联系,即它们相互促进。治理以及善治对于人权的促进和保障作用,在联合国人权委员会的相关决议中得到了揭示。联合国人权委员会(人权理事会的前身)曾通过一系列决议,包括2000/64号决议、2003/65号决议、2004/70号决议,确认善治在促进人权中的作用。这些决议界定并一再重申了善治的五个关键特征或标准:(1)透明(transparency),治理的过程是公开的;(2)义务(responsibility),相关机构承担着治理的义务;(3)问责(accountability),存在着问责机制;(4)参与(participation),公民和公民组织可以参与到治理过程中;(5)回应(responsiveness),能够满足人民的需要。人权委员会认为,善治营造一种有利于人权的环境,能够直接和间接地推动人权的进步。人权对国家治理的积极功能在叶传星的论文中得到了系统的论述,这些功能包括提高国家的合法性和权威性、促进国家治理的民主化、促进社会的和谐治理、促进经济的可持续性和包容性发展、参与构建治理意识形态等。^[3]

单纯的功能性联系是一种外部联系。外部联系是重要的,但是具有偶然性,因为功能是可以替代的。对甲事物而言,乙事物对它的功能可以为丙事物对它的功能所替代,只要丙事物能够发挥更好的功能。就治理而言,有时候施予公民的强制性义务性制度能够比赋权于公民的权利性制度,更有效率地解决同一问题。因此,如果两个事物之间仅有功能性联系,它们的联系难说是非常紧密的。

全面地看,人权与治理之间还存在着内在的构成性联系,即它们相互构成、相互规定。构成性联系具有必然性。人们通常将人权分为应有、法定、实有三种形态。这三种形态也可以界定为作为价值的人权、作为制度的人权、作为行动的

人权。至少作为制度的人权就表现为国家治理的制度。从整体来看,人权建设是一个包括相关文化、制度、机制建设等方面内容的系统工程,无法脱离治理制度和机制的支撑。这说明了治理或善治是人权系统的一个构成要素。本文侧重的是人权作为治理的构成性要素。关于这一点,可以从两个角度来进行说明。也就是说,可以从两个角度去分析治理的构成要素。

第一个角度是把治理的结构剖析为价值性和技术性两种构成要素。价值性要素指治理的理念和原则,技术性要素指治理的制度体系、法律法规安排以及手段、方式和方法。

人权与治理是否具有构成性联系,取决于怎么看待治理的构成要素。俞可平认为:“与统治行为相比,治理行为的技术性因素要重于其价值性因素。在社会政治生活中,治理是一种偏重于技术性的政治行为。不同政治制度下的政府都希望有更高的行政效率,更低的行政成本,更好的公共服务,更多的公民支持。换言之,各国政府都希望有更好的治理。”^[4]的确,原先作为发展政治学的一个概念,治理更多地关涉到机制、技术方面的问题,而传统的统治概念则关涉到政治权力的归属和分配、不同阶层的政治关系等问题。但是不同问题是相互关联的,机制、技术与体制相互影响,不同的体制提供了机制和技术运用、改进的不同条件和空间,并使得治理具有不同的效果。价值性、技术性要素分别涉及国家治理的正当性、有效性,对于一个完整的治理系统而言是缺一不可的。

治理思潮的兴起,源于20世纪80、90年代国际投资机构和经济援助组织,例如世界银行、地区开发银行和国际货币基金组织进行的改善投资地和受援国的社会经济环境的努力。治理指的是对社会和经济活动进行管理以获得更好绩效的方法和技术。运用“治理”或“善治”,而不是“改革国家”或“社会政治变革”这种说法,是为了对一些国家的行政过程和官僚机构进行改革,在众多不同利益方共同发挥作用的领域建

立共识或取得认同,以便实施某项经济计划。这些经济机构和组织意识到,经济计划的顺利实施离不开政治参与,至少需要控制官僚机构的腐败影响,但是它们的身份明确不允许它们涉足政治问题,如果涉足政治问题也会遭遇政治阻力,于是“治理”就成了一个“技术性修辞”。^[5]后来,联合国机构和一些国家在使用这一概念的时候,把民主纳入治理或善治的内涵之中,或者用“民主治理”这一概念来表达扩大后的治理概念。联合国开发计划署又把人权纳入这一概念之中,其提出的治理指标就包含了人权的内容。现在治理已发展为一个既有技术性、又有价值内涵的概念。从趋势来看,治理的价值性因素,特别是其中的人权因素,随着治理实践的进展而逐步彰显出来。

治理的价值性要素不仅包括了发展、效率、民主、廉洁等,特别重要的是还包括了人权。技术性要素不仅包括公共权力的结构、配置和问责制度、公民的义务和责任制度,还包括了公民自由和权利的保障制度,以及运转上述制度体系的机制和技术、方式和方法,以激励公权力部门依法履行职责、督促公民尽到法律义务,并且通过赋权于公民和公民组织,使他们参与治理,从而推动治理。

第二个角度是把治理的构成划分为治理主体、机制和旨归三种要素。通常认为,作为一种政治理念,相较于统治或管理,国家治理主要有三个特点:在治理主体方面强调多元性,即政府治理与社会自治相结合,在政府治理领域针对不同的治理事务实行不同程度的公民参与;在治理机制方面强调合意性,强调上下互动,即在治理主体作出决定之前进行必要的讨论、审议、协商,尽量达成共识;在治理旨归方面强调社会性,即对公共事务的处理并非是要实现国家统治社会的目的,而是要实现社会自身或人民的目的。而统治是公权力部门单向度地从上而下运用强制性权力,把公民看作管理对象,使之服从管理。治理的这三个方面都明显地或潜在地与人权有

关。按照治理理念,公民和公民组织不是单纯的治理对象,而是治理主体,这就涉及到国家的民主性质以及公民在国家治理体系中的主体地位和民主权利。国家治理的参与、审议和协商机制更需要落实为一系列以知情、参与、表达、监督等活动为内容的权利制度安排;没有这套权利制度,国家治理很可能因为公民参与实际取决于国家机关的自由裁量而蜕变为国家统治。国家治理以实现人民利益或公共利益为旨归,而不是以公权力掌握者的利益为旨归;如果承认人民有权利享受国家治理的成果,就更能保证这一目的的实现。^[6]

从这两个角度中的任何一个来分析治理的结构,都可以发现,人权是其中的构成要素,人权与治理之间不仅存在功能性联系,而且存在构成性联系。

二、人权作为治理现代化的根本标志

以上两重联系可以说是人权与治理的共时性联系。若从历时性的维度,也能发现它们之间的紧密联系。这个维度就涉及到现代治理与传统统治的区别,涉及到国家治理现代化的标准。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。十九大报告再次强调,“必须坚持和完善中国特色社会主义制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端”。还确定了实现国家治理现代化的阶段性目标,即到2035年,“国家治理体系和治理能力现代化基本实现”;到2050年,“实现国家治理体系和治理能力现代化”。国家治理现代化问题引发了国内学界的讨论,核心问题是国家治理现代化的标准。

燕继荣指出,现代国家治理核心要素是民主和法治。^[7]胡鞍钢认为,国家治理现代化在未来的中国实践中关键是实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。^[8]他所说的这几

个方面,概括起来其实就是法治化。何增科归纳为民主化、法治化、文明化、科学化四个方面。^[9]俞可平把国家治理体系现代化的标准归纳为公共权力运行的制度化和规范化、民主化、法治、效率、协调几个方面,他认为:“民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根本所在。”^[10]或许由于过多强调治理的技术性面向,这些观点忽视了人权或没有充分认识到人权在国家治理中的重要性。

现代化是一个不断发展的进程,是一个相对于传统的概念。国家治理现代化就是从传统的统治或管理过渡到以现代国家治理理念处理公共事务、调整社会关系、设计和运行制度的过程。从国际角度来看,这个传统的统治或管理并不是指古代或中世纪的封建专制政体,而是指治理思潮兴起之前的资本主义民主政体。传统的统治或管理是可以建立在某种模式的民主(例如选举式民主或熊彼特所说的精英主义民主)的基础上,与民主是兼容的,作为治理方式的人权仅仅限于选举权。我们可以注意到,治理思潮兴起的背景是第二次世界大战之后的另外两种政治法律思潮,一是由于对传统选举式民主的反思所兴起的参与式民主思潮,另一是人权思潮。人权是一个早已存在的政治法律理念,但是形成一个国际性思潮,还是在二战之后的现象。这几种思潮是相互联系的。治理理念不可能免于人权思潮的影响。从国内角度来看,在提出“国家治理现代化”这一命题之前,在政治法律领域,有两种理念已经成为主流的理念,构成了这一命题的背景,即法治和人权理念。法治成为主流的政治法律理念,其标志是1997年中国共产党第十五次全国代表大会和1999年宪法修改,前者把依法治国确定为治国的基本方略,后者则把这一方略写进宪法。人权成为主流的政治法律理念,其标志是2004年宪法修改,规定“国家尊重和保障人权”。没有这两种主流理念作为前提和铺垫,不可能在2013年提出“国家治理现代化”的命题。国家治理现代化是一个综合性的,包括民主、法

治和人权在内的总命题。

从逻辑的角度来看,政治法律的发展变化有三条线索。第一个线索是从神治发展到人治,再到法治。这个线索体现了统治或治理主体的合法性来源从神的意志、到人的权威、再到法律根据的变化。第二个线索是从君主或贵族专制发展到选举式民主,再到参与式民主。这个线索体现了普通民众的主体地位和参与范围从仅作为统治对象、到作为有限治理主体参与选举公职人员、再到作为全面治理主体既参与选举公职人员又参与公共审议的变化。第三个线索是从普通民众没有人权发展到较少人权(主要是实体性人权),再发展到较多人权(出现了程序性人权)。这第三个发展线索可以划分为三个阶段。第一个阶段是对公共事务的处理既不以人权作为出发点和归宿,也不以人权作为方式。第二个阶段是把人权作为出发点或归宿,但是不以人权作为处理公共事务的方式。第三个阶段既把人权作为出发点和归宿,也把人权作为处理公共事务的方式。

从历史的角度来看,这三条线索不是齐头并进、平行发展的,是在不同的地区、不同的具体的历史条件下参差不齐向前推进的。虽然它们存在着某种紧张关系,单个地看具有某些不足,但是总体而言是相辅相成的,相互结合有助于克服各自的不足,因此具有汇聚的趋势。在它们的相互关系中,人权是一种更具决定性的力量。源自社会基本结构变革的要求首先表现为权利的诉求,继而推动了统治方式和统治关系的变革,推动法治和民主的形成和发展。宽泛地说“民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根本所在”,是不准确的,模糊了选举式民主与参与式民主的区别。在治理的构成要素中,不管是从治理主体还是治理机制来看,参与式民主是要点所在。参与式民主的兴起,有赖于权利观念和制度的推动,参与式民主本身就体现为民众以表达、监督、知情、参与为主要内容的民主权利。如此说来,人权才是国家治理现代

化的根本标准,也是现代国家治理与传统统治或管理的最根本区别。

三、人权治理观的基本观点

经过以上的探讨,可以得出一种称为人权治理的国家治理观。归纳起来,这种治理观主要包括以下内容:(1)国家治理不是一种纯技术性的概念、活动和过程;它是由诸方面要素有机结合而构成的复杂系统,主要包括价值性要素,即治理的价值、理念和原则;技术性要素,即治理的制度体系、法律法规安排以及运用这套制度安排的机制和技术、方式和方法。(2)人权与国家治理具有外在的功能性关系,又具有内在的构成性关系。就功能性关系而言,人权建设具有积极的国家治理功能;国家治理也有助于推动人权建设。就构成性关系而言,国家治理是人权建设的必要制度架构,人权建设要求国家治理,而不是要求传统的统治或管理;人权是国家治理的价值要素和制度内容,又是国家治理的有效方式。(3)人权治理,意即把人权纳入国家治理的理念、制度和实践之中,充分运用人权的思维和方式。人权思维和方式,就是从权利的角度界定国家治理的价值目标,安排治理制度内容,采取治理的机制和手段。具体而言,一是把人权纳入国家治理的价值体系,成为国家治理的价值目标;二是把人权的保障和实现作为国家治理的内容,在制度安排中从公民权利保障的角度出发来设计和配置权利与义务、权利与权力的关系;三是在国家治理中通过赋权于公民,运用公民权利作为治理手段。人权思维和方式不同于那种片面倚重国家强制性权力和施加公民强制性义务的管理机制和模式,而是把政府权力与公民权利有机地结合起来,去实施治理。(4)善治就是完善形态的人权治理。人权充分地纳入国家治理的理念、制度和实践之中,成为国家治理的核心和优先价值、主要内容和基本手段。充分保障的人权是善治的核心要素或标准。在这一方面,一个广泛引用的善治概念是把善治界定为公共利益最大化的

过程。^[11]但是何为公共利益,语焉不详。公共利益包括国家利益和社会公共利益。如果国家的根本宗旨是尊重和保障人权,社会的总体需求是平衡和充分的发展,那么从人权的角度,公共利益可以适当界定为人民的权利得到平等、普遍、充分的保障。这就使善治的内涵明朗化了。(5)人权,而非民主,是国家治理的本质特征,是现代国家治理与传统统治或管理的根本区别,是国家治理现代化的根本标准。

人权治理这一概念很大程度上不同于环境治理等概念,它并不必然意味着对人权问题的治理。它实际上是一种治理理念,一种国家治理观。这种理念把人权保障作为国家治理的目标和原则,把人权建设作为国家治理的内容,把人权形式纳入国家治理的手段。它还可以用来表示含有这种理念的国家治理过程,也可以用来表示人权得到充分实现的国家治理理想形态,即善治。也就是说,作为一种学术观点,人权治理观具有双重的性质,既是描述性的,可以用来描述国家治理实践的发展方向 and 规律;又是规范性的,可以给国家治理的制度实践提供理论支持和启发。作为一个描述性观点,它是准确的,能够揭示政治法律演变的逻辑,也符合国家治理发展的历史事实。作为一个规范性观点,它是适当的,它表明了一种理想的国家治理形态。这里所说的人权是一个综合性的概念,既包括人之为人应当享有的、道德层面的应有权利,也包括可以从应有权利中引申而出,作为其体现的法定权利和实有权利。这三个层面的权利在人权概念的统合之下相互关联,都与国家治理密切相关。

与人权治理不同的是另一种国家治理观,即民主治理。俞可平在多篇文章中提出“民主治理”的概念,基本观点都是突出强调民主在国家治理中的重要性。^[12]他说:由于“民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根本所在,所以政治学家通常也将现代国家治理称为民主治理”。^[13]民主治理观认为,国家治理主要是一个技术性的、工具性的概念,民

主作为一种治理机制或手段来使用,比如民主沟通、协商和监督,能够提高国家治理的有效性。民主治理观是一种工具主义观念,它是有缺陷的。民主治理的概念主要地可以用来说明现代国家治理的民主机制和手段。实际上这些机制和手段运用人权的概念也可以说明,比如参与式民主就体现为一系列有保障的公民参与权利,如果没有体现为参与权利,就不免于空谈。民主治理观也不能作为全面地设计治理制度内容的依据。我们不能说治理制度的内容都规定着公民的民主权利。治理制度还应规定公民的人身权利、财产权利,社会、经济、文化权利,并以保障公民权利为思路和线索来设计和配置政府的权力和公民的义务。它更不能充分地揭示国家治理的根本宗旨和核心价值。国家治理的根本宗旨和核心价值是维护、保障和建设包括民主权利在内的人民的各项自由和权利。虽然民主权利具有独立的价值,但是在总体上,相较于人权而言,民主主要是一种机制和手段。它与人权具有亲和性,但是也具有一定的张力。民主若不以保障人权为宗旨,就有可能蜕变为多数人的暴政。如此看来,无论是在描述性层面上,还是在规范性层面上,民主治理观都不是一种有力的、充分的国家治理理论。

四、当代中国国家治理的人权治理特征

当代中国具备人权治理的基础条件。国家治理的理念、制度和实践蕴含丰富的人权因素,显示出向人权治理方向发展的规律和轨迹。在治理实践中,人权治理正在逐步成为当代中国的国家治理形态,在这一过程中也形成了自己的特色。

人权治理意味着,人民是国家治理的主体。《中华人民共和国宪法》第1条规定了国体,即“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。第2条规定了人民主权原则和人民代表大会制度。这些规定表明,人民是根本意义上的国家治理主

体;人民代表大会,由人民代表大会产生的其他国家机关,以及“通过各种途径和形式”管理公共事务的人民中的公民、公民组织,是具体意义上的治理主体。宪法还规定了基层群众自治制度。这些规定隐含着自治权、参与权等权利。

人权治理意味着,人权是国家治理的核心和优先价值以及国家治理制度的主要内容。在中国的国家治理实践中,人权的地位在逐步上升。1980年,邓小平指出,“解放以后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度,法制很不完备,也很不受重视。”^[14]改革开放后发生了很大变化。为了表明对公民权利的重视,1982年《宪法》突破以前的结构,把“公民的基本权利和义务”一章放在“国家机构”之前,规定了一系列的公民权利。1991年中国政府发表第一份人权白皮书——《中国的人权状况》,表明“享有充分的人权,是长期以来人类追求的理想”,也是中国人民和中国政府不懈追求、努力实现的崇高目标。2004年全国人民代表大会通过宪法修正案,规定“国家尊重和保障人权”。国务院新闻办公室2009年4月13日发布的《国家人权行动计划(2009-2010年)》指出,自改革开放以来,中国把尊重和保障人权作为治国理政的重要原则,庄严载入《宪法》。十八大报告在2020年全面建成小康社会和全面深化改革的目标中列入“人权得到切实尊重和保障”,同时把自由、平等、民主等人权价值列入社会主义核心价值观。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,紧紧依靠人民推动改革,促进人的全面发展。十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》更是明确指出,必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本权益为出发点和落脚点,保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务,维护社会公平正义,促进共同富裕。这些政策的基本精神就是承认人民是根本意义上的

治理主体,尊重和保障人权是国家治理的原则和目的。十九大报告指出,要到2020年全面建成小康社会。这就意味着人民的生存权和发展权将得到更加切实的保障。还指出,到2035年基本实现社会主义现代化,人民平等参与、平等发展权利得到充分保障。在2050年实现社会主义现代化时,人权将得到更好保障。十九大报告还要求,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。这些都说明了,尊重和保障人权已经纳入到国家治理的目标之中,人权保障的水平将会逐步提高。

人权治理还意味着,人权是国家治理的重要或基本的手段。宪法法律法规和许多政策文件强调了有助于民众参与治理或者具有治理功能的公民权利。宪法规定,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。《立法法》《行政处罚法》《行政法规制定程序条例》等法律法规规定了公民参与的多种形式和途径。2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出了“四种权利”：“推进决策科学化、民主化,深化政务公开,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。”这四种权利是公民所享有的针对国家机关决策活动和政务活动的权利。十七大报告把这四种权利提高到一个更高的高度,当作一般民主意义上的权利而广泛地适用于公共事务领域。十八大报告又把这四种权利特别地适用于权力监督制约事务。十九大报告提出,完善基层民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权;加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。这些权利以及可以运用于国家治理过程之中作为治理手段、具有治理功能的其他权利,可以概称为“治理权利”。在合作共治框架之中,国家机关享有治理权力,公民和公民组织享有治理权利。在国家治理中充分赋予公民治理权利,既是宪法所规定的民主原则的要求,也是中国共产党

群众路线的生动体现,有政治和法律的基础。从实践来看,公民的治理权利正在逐步地、日益广泛地用作国家治理的手段和方式。

综合以上方面可以说,如果要用一个概念来概括当代中国国家治理的精神特征和发展方向,表明当代中国国家治理与传统国家统治或社会管理的本质区别,人权治理要比民主治理更加准确。当然这个人权不是泛泛而谈的人权,而是中国特色社会主义人权。中国特色社会主义人权这个概念具有很强的包容性和说服力。现在它可以包容民主、自由、平等等社会主义核心价值观,还可以通过话语再造以包容其他的核心价值,使所有的核心价值统一在中国特色社会主义人权的话语体系之中。

当代中国人权治理是一个发展着的、逐步完善的过程,在这一过程中形成了自己的特色。总结起来,主要有以下方面。第一,当代中国人权治理是在中国共产党领导下进行的,是党的领导、政府主导和人民主体的有机结合和统一。中国共产党作为执政党,是人权建设的决策者和领导者;政府负责实施人权建设的法律法规和政策;社会组织和公众广泛参与,尊重人民群众在治理实践中的创造精神。第二,当代中国的人权治理是建立在社会主义制度的基础之上的,强调公平、平等的价值,既注重保障个体人权,又注重保障集体人权;既注重保障公民权利和政治权利,又注重保障经济、社会和文化权利;既强调权利的保障,又强调义务的履行,强调权利与义务相一致。同时,社会主义公有制和国家对自然资源的所有权是人权建设的物质基础。第三,当代中国人权治理的内容是中国特色社会主义人权建设。注重从中国的国情出发,把人权的普遍性原则与中国的具体情况结合起来。第四,当代中国人权治理具有计划性、系统性和循序渐进的特点。人权治理是在党的统一领导下进行的,是与国家发展战略紧密地结合在一起的,因此呈现出较强的计划性。这一特点突出地表现在三个《国家人权行动计划》之上。人权行动计划起自

2009年,已经完成了两个计划,目前正在实施第三个计划。中国的人权治理注重把人权建设纳入到国家治理的各个领域之中,注重人权建设与各领域治理活动之间的联系性、互动性和协同性,注重多元主体的协力合作、多种方式的综合运用、多方条件的配合保障。由于具有计划性和系统性,当代中国人权治理也表现出了循序渐进的特点,根据国情和实际需要,确立最重要的人权建设任务,并与时俱进加以调整。先是强调满足人民的生存权和基本发展权,到现在强调满足人民对充分发展和平衡发展的需求。第五,当代中国人权治理在综合运用多种治理形式的背景之下,愈来愈强调法律的形式,强调纳入依法治理的轨道。这既是依法治国的需求,也是人权建设的需要。相比于政策来说,法律具有更加明确、肯定的形式。但是政策形式也不可或缺。政策形式适宜于确立人权建设的目标、计划和推进人权文化建设;法律形式适宜于推进人权的制度建设和机制建设。所以,综合运用多种治理形式并且法律的地位趋于重要,是当代中国人权治理的特征之一。综合以上方面,可以说当代中国正在逐步形成一种可以称为中国特色社会主义人权治理的国家治理形态。

当前,虽然在推进人权治理方面取得了很大的进展和成就,但是还不能认为已经达到了人权治理的理想形态。当然这一理想形态也并非是由一些固定不变的指标构成。正如同习近平在给“2015·北京人权论坛”的贺信中所指出的,人权保障没有最好,只有更好。受历史和发展水平的限制,我国的人权治理实践还存在许多有待完善的地方。比如,虽然人权在国家治理的价值体系中的重要性不断上升,但是人权价值与其他价值的关系并不清晰;人权制度仍然不够完善,对人权的保障不够充分,还不能够满足人民对于更充分人权保障的需求;人权思维和方式运用得不够普遍,人民群众的治理权利还不能够在治理过程中充分发挥作用,政府的主导作用与人民的主

体地位、政府的治理权力与公民的治理权利如何更好地结合起来以实现更有效的治理,还需要在实践中探索;还没有形成完善的、成熟的人权评估指标体系和运行机制;社会还没有形成尊重人权的良好风尚,人权理论研究不够发达,人权文化建设非常薄弱。所有这些问题都需要通过进一步地推进人权治理、推进国家治理现代化来逐步解决。

注释:

[1]有关治理的三个含义,参见[法]米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,上海:上海人民出版社,2010年,第74—99页。

[2]有关国家治理与政府治理、社会治理的概念辨析,参见王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,《国家行政学院学报》2014年第3期。

[3]叶传星:《论人权的国家治理功能》,《人权》2015年第3期。

[4]俞可平:《中国治理变迁30年(1978—2008)》,《吉林大学社会科学学报》2008年第3期。

[5][法]辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉:《“治理”概念的运用与滥用》,载俞可平主编:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第16—17页。

[6]侯健:《国家治理的人权思维和方式》,《法学》2017年第6期。

[7]燕继荣:《现代化与国家治理》,《学海》2015年第2期;燕继荣:《依法治国与国家治理现代化》,《中国井冈山干部学院学报》2015年第1期。

[8]胡鞍钢:《中国国家治理现代化的特征与方向》,《国家行政学院学报》2014年第3期。

[9]燕继荣、何增科、叶庆丰:《关于国家治理现代化的对话》,《科学社会主义》2014年第1期。

[10][11]俞可平:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《理论参考》2014年第2期。

[12]这一观点可见于俞可平的以下论文:《政治传播、政治沟通与民主治理》,《现代传播(中国传媒大学学报)》2015年第9期;《中国的民主治理》,《理论学习》2014年第10期;《中国的治理改革(1978—2018)》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

[13]俞可平:《中国的治理改革(1978—2018)》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

[14]《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社,1994年,第332页。

[责任编辑:马立钊]