

# 全球视野下的国家人权行动计划：一种宏观图景

许尧\*

**摘要：**从1993年《维也纳宣言和行动纲领》号召各国拟定国家人权行动计划起，至少已经有57个国家颁布实施了78期国家人权行动计划。以这78期国家人权行动计划为样本进行分析，可以得出如下一些结论：国家人权行动计划的实施周期平均约为5年；《维也纳宣言和行动纲领》通过之后这26年可以分为探索期、平稳期、跃升期3个阶段，而联合国人权理事会普遍性定期审议机制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计划制定的主力军，在57个国家和78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3/4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。

**关键词：**国家人权行动计划 普遍定期审议 人权政策

2019年是中国颁布和实施国家人权行动计划10周年。2009年4月13日，根据国务院授权，国务院新闻办公室发布了中国第一个国家人权行动计划——《国家人权行动计划（2009—2010年）》。之后，2012年6月11日国务院新闻办发布了《国家人权行动计划（2012—2015年）》，2016年6月14日又发布了《国家人权行动计划（2016—2020年）》。10年间中国先后制定和实施了3期国家人权行动计划，有力地促进了中国人权事业的整体、协调和可持续发展，也在国际人权舞台上赢得了普遍赞誉。

中国制定和实施的国家人权行动计划是中国人权保障的标志性文件，是历史性的突破。<sup>①</sup>采取国家人权行动计划的形式来促进人权事业的发展，既符合国际通行的方式和话语，也是中国政府所擅长的治理形式，取得了显著成效。为不断提高中国制定和实施国家人权行动计划的水平，更好地采用这种方式来促进中国人权事业的发展，提高中国在国际人权领域的话语权和美誉度，有必要对全球不同国家制定和实施国家人权行动计划的整体情况进行归纳和分析。

## 一 《维也纳宣言和行动纲领》与国家人权行动计划

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。1990

\* 南开大学人权研究中心（国家人权教育与培训基地）、南开大学周恩来政府管理学院副研究员，管理学博士。本文为国家社科基金青年项目（14CZZ024）的阶段性成果。

① 柳华文：《〈国家人权行动计划〉：中国人权保障的标志性文件》，载李林主编：《中国法治发展报告（2010）》，社会科学文献出版社2010年版，第47页。

年第 45 届联合国大会通过第 45/155 号决议，决定再次召开世界人权会议，以便在最高级别讨论联合国在促进保护人权方面所面临的各种关键问题。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了会议。这是自 1968 年德黑兰人权大会之后第一次召开类似的会议。<sup>①</sup>

维也纳世界人权大会系统评估了 1948 年《世界人权宣言》通过以后国际人权保障事业的发展进程，审视了人权的哲学基础、概念和人权保障机制等问题，指出了国际人权事业未来发展的障碍因素。6 月 25 日，大会通过了《维也纳宣言和行动纲领》（以下简称《纲领》）。《纲领》是一个综合性的文件，由一个 39 段的宣言和一个分为 6 章共 100 段的行动纲领构成，体现了在冷战之后，国际社会基于普遍的人权、民主和法治来建设一种世界秩序的共识，成为联合国在冷战后开展人权行动的重要依据。

《纲领》对各国制定和实施人权行动计划的作用主要表现为两个方面。其一，《纲领》明确提出，建议各国应当考虑拟定国家行动计划，以确定各国为促进和保护人权所应采取的步骤。这是国家人权行动计划概念的起源，可以认为这一建议直接促进了各国制定和实施国家人权行动计划。其二，《纲领》包含了一整套国际社会公认的人权准则，这些准则为各国行动计划的制定提供了基本的框架。

虽然从严格的国际法角度看，《纲领》并非具有法律约束力的国际人权文书。但是它是联合国框架下产生的获得国际社会普遍认可的重要的国际文件，具有向联合国会员国发出建议和倡导的积极作用。事实上，《纲领》具有广泛的号召性，获得了国际社会包括联合国等国际组织及其成员国的高度重视和积极响应。

## 二 制定人权行动计划的国家与时间

从联合国人权事务高级专员办公室网站罗列的各国人权行动计划，以及各国参加普遍定期审议提交的国家报告来看，从 1993 年世界人权大会提出制定国家人权行动计划的倡议到 2019 年 3 月 17 日，已经有至少 57 个国家制定了 78 期国家人权行动计划。其中，联合国人权高专办网页上列出了 39 个国家制定的 51 期国家人权行动计划，<sup>②</sup> 此外还发现有 18 个国家制定的 27 期国家人权行动计划。由于部分国家尚未参加第三轮普遍定期审议，或者在普遍定期审议中没有将人权行动计划的内容进行展现，所以，实际制定国家以及计划期数，应当还会大于上述规模。

如果按照制定国家人权行动计划的时间进行排序，则有表 1：

由于泰国的第一期行动计划和英国的行动计划未找到明确的起止年限，故未包含在表 1 统计的范围之内。

截止 2019 年 3 月 17 日，实际已经制定并实施，但没有在联合国人权高专办罗列各国人权行动计划网站上列出的 27 期国家人权行动计划包括：

① Vienna Declaration on Human Rights. “Population and Development Review”, Vol. 19, No. 4 (1993), p. 877.

② 参见联合国人权高专办网站：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>，最后访问时间：2019 年 3 月 17 日。

表1 1993—2019年各国制定的国家人权行动计划时间分布情况

1993—2000年	2001—2010年	2011—2014年	2015年之后
澳大利亚(1994) 马拉维(1995—1996) 拉脱维亚(1995) 菲律宾(1996—2000) 巴西(1996) 尼瓜多尔(1998) 印度尼西亚(1998—2003) 墨西哥(1998) 南非(1998) 委内瑞拉(1999) 玻利维亚(1999) 民主刚果(2000) 挪威(2000—2005)	瑞典(2002—2004) 立陶宛(2002) 佛得角(2003) 毛里塔尼亚(2003) 尼泊尔(2004) 澳大利亚(2004) 墨西哥(2004—2006) 印度尼西亚(2004—2009) 摩尔多瓦(2004—2008) 新西兰(2005—2010) 瑞典(2006—2009) 尼日利亚(2006) 韩国(2007—2011) 危地马拉(2007—2017) 墨西哥(2008—2012) 西班牙(2008) 巴西(2009) 哈萨克斯坦(2009—2012) 玻利维亚(2009—2013) 尼日利亚(2009—2013) 泰国(2009—2013) 中国(2009—2010) 阿根廷(2010) 巴拉圭(2010—2011)	印度尼西亚(2011—2014) 伊拉克(2011) 斯里兰卡(2011—2016) 摩尔多瓦(2011—2014) 阿塞拜疆(2011) 澳大利亚(2012) 韩国(2012—2016) 菲律宾(2012—2016) 中国(2012—2015) 布隆迪(2012—2017) 芬兰(2012—2013) 亚美尼亚(2012) 坦桑尼亚(2013—2017) 黎巴嫩(2013) 利比里亚(2013—2018) 洪都拉斯(2013—2022) 荷兰(2013) 埃塞俄比亚(2013) 墨西哥(2014—2018) 泰国(2014—2018) 秘鲁(2014—2016) 乌干达(2014) 希腊(2014—2016) 哥伦比亚(2014—2034) 格鲁吉亚(2014—2020)	索马里(2015—2016) 乌克兰(2015—2020) 喀麦隆(2015—2019) 纳米比亚(2015—2019) 印度尼西亚西(2015—2019) 委内瑞拉(2015—2019) 中国(2016—2020) 约旦(2016—2025) 土库曼斯坦(2016—2020) 巴基斯坦(2016) 图瓦卢(2016—2020) 智利(2017—2021) 芬兰(2017—2019) 马来西亚(2018)

阿根廷2010年“全国人权计划”国家方案;<sup>①</sup>

巴拉圭“国家人权计划”(2010—2011年);<sup>②</sup>

韩国《国家人权行动计划(2012—2016)》;<sup>③</sup>

菲律宾人权计划(2012—2016);<sup>④</sup>

中国《国家人权行动计划(2012—2015)》;

布隆迪《2012—2017年国家人权政策行动计划》;<sup>⑤</sup>

① 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——阿根廷，人权理事会普遍定期审议工作组第十四届会议，2012年10月22日至11月5日，A/HRC/WG.6/14/ARG/1，第3页。

② 参见根据人权理事会第16/21号决议第5段提交的国家报告——巴拉圭，人权理事会普遍定期审议工作组第二十四届会议，2016年1月18日至29日，A/HRC/WG.6/24/PAY/1，第3页。普遍定期审议工作组报告——巴拉圭，人权理事会第十七届会议议程项目6普遍定期审议，A/HRC/17/18，第11页。

③ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——大韩民国，人权理事会普遍定期审议工作组第二十八届会议，2017年11月6日至17日，A/HRC/WG.6/28/KOR/1，第2—3页。

④ National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21——Philippines, Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Twenty-seventh session 1 – 12 May 2017, A/HRC/WG.6/27/PHL/1, p. 21.

⑤ 根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——布隆迪，人权理事会普遍定期审议工作组第二十九届会议，2018年1月15日至26日，A/HRC/WG.6/29/BDI/1，第14页。

芬兰《国家基本权利和人权行动计划（2012—2013年）》；<sup>①</sup>  
 亚美尼亚2012年《保护人权国家战略》；<sup>②</sup>  
 荷兰2013年发布的《国家人权行动计划》；<sup>③</sup>  
 埃塞俄比亚《国家人权行动计划》（2013）；<sup>④</sup>  
 泰国《国家人权计划（2014—2018）》以及更早的第一期人权行动计划；<sup>⑤</sup>  
 乌干达2014年《国家人权行动计划》；<sup>⑥</sup>  
 希腊《国家人权行动计划（2014—2016）》；<sup>⑦</sup>  
 哥伦比亚《2014—2034年保障人权国家战略》；<sup>⑧</sup>  
 格鲁吉亚《国家人权战略（2014—2020年）》；<sup>⑨</sup>  
 喀麦隆《国家促进和保护人权行动计划（2015—2019）》；<sup>⑩</sup>  
 纳米比亚《2015—2019年国家人权行动计划》；<sup>⑪</sup>  
 印度尼西亚《国家人权行动计划》（2015—2019年）；<sup>⑫</sup>  
 委内瑞拉《2015—2019年国家人权计划法令》；<sup>⑬</sup>  
 中国《国家人权行动计划（2016—2020年）》；

- ① 参见根据人权理事会第16/21号决议第5段提交的国家报告——芬兰，人权理事会普遍定期审议工作组第二十七届会议，2017年5月1日至12日，A/HRC/WG.6/27/FIN/1，第3页。
- ② 亚美尼亚2012年10月总体行政令核准《保护人权国家战略》，2014年政府核准人权行动计划。本文按照其《保护人权国家战略》进行统计分析。具体可以参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——亚美尼亚，人权理事会普遍定期审议工作组第二十一届会议，2015年1月19—30日，A/HRC/WG.6/ARM/1，3—4页。
- ③ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——荷兰，人权理事会普遍定期审议工作组第二十七届会议，2017年5月1日至12日，A/HRC/WG.6/27/NLD/1，第3页。
- ④ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——埃塞俄比亚，人权理事会普遍定期审议工作组第十九届会议，2014年4月28日至5月9日，A/HRC/WG.6/19/ETH/1，第4页。普遍定期审议工作组报告——埃塞俄比亚，人权理事会第二十七届会议议程项目6普遍定期审议，A/HRC/27/14，第6页。
- ⑤ 泰国的第一期和第三期计划没有列在联合国人权高专办关于各国国家人权行动计划的网站上。相关情况参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——泰国，人权理事会普遍定期审议工作组第二十五届会议，2016年5月2日至13日，A/HRC/WG.6/25/THA/1，第2—3页。
- ⑥ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——乌干达，人权理事会普遍定期审议工作组第二十六届会议，2016年10月31日至11月11日，A/HRC/WG.6/26/UGA/1，第4页。
- ⑦ 参见根据人权理事会第5/1号决议附件第15(a)段提交的国家报告——希腊，人权理事会普遍定期审议工作组第二十五届会议，2016年5月2日至13日，A/HRC/WG.6/25/GRC/1，第3页。
- ⑧ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——哥伦比亚，人权理事会普遍定期审议工作组第三十届会议，2018年5月7日至18日，A/HRC/WG.6/30/COL/1，第3、8页。
- ⑨ 格鲁吉亚的人权行动计划比较特殊。该国2014年制定了《国家人权战略（2014—2020年）》，而后作为该战略的实施方案，又通过了《关于保护人权的行动计划（2014—2015年）》。综合考虑，本文在此以人权战略为统计分析对象。具体情况参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——格鲁吉亚，人权理事会普遍定期审议工作组第二十三届会议，2015年11月2日至13日，A/HRC/WG.6/23/GEO/1，第5页。
- ⑩ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——喀麦隆，人权理事会普遍定期审议工作组第三十届会议，2018年5月7日至18日，A/HRC/WG.6/30/CMR/1，第6页。
- ⑪ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——纳米比亚，人权理事会普遍定期审议工作组第二十四届会议，2016年1月18日至29日，A/HRC/WG.6/24/NAM/1，第3页。
- ⑫ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——印度尼西亚，人权理事会普遍定期审议工作组第二十七届会议，2017年5月1日至12日，A/HRC/WG.6/27/IDN/1，第4页。
- ⑬ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——委内瑞拉玻利瓦尔共和国，人权理事会普遍定期审议工作组第二十六届会议，2016年10月31日至11月11日，A/HRC/WG.6/26/VEN/1，第9页。

- 约旦《2016—2025年综合国家人权计划》；<sup>①</sup>  
土库曼斯坦《2016—2020年人权领域国家行动计划》；<sup>②</sup>  
巴基斯坦《国家人权行动计划》（2016—2020）；<sup>③</sup>  
图瓦卢《2016至2020年图瓦卢国家人权行动计划》；<sup>④</sup>  
智利《国家人权计划》（2017—2021年）；<sup>⑤</sup>  
马来西亚2018年《国家人权行动计划》。<sup>⑥</sup>

除上述国家和计划，从既有相关材料来看，表示正在拟定国家人权行动计划，或正在进行相关准备工作，但没有资料确定是否已经制定出国家人权行动计划的国家，包括海地、<sup>⑦</sup> 肯尼亚、<sup>⑧</sup> 卢旺达<sup>⑨</sup>等。另外，从联合国人权理事会普遍定期审议的相关国家报告来看，韩国正在拟定第三期国家人权行动计划，<sup>⑩</sup> 斯里兰卡正在制定其第二期国家人权行动计划，时间覆盖2017—2021年；<sup>⑪</sup> 瑞典2015年正在制定其第三期国家人权行动计划。<sup>⑫</sup> 这些计划由于还没有足够的资料确定是否真正出台，故未列入上述统计行列。

同时，从另外一个侧面讲，到目前为止，世界上更多的国家并没有制定国家人权行动计划。笔者通过对不同国家情况的比较研读，可以大致归纳出如下几种原因：（1）政府缺乏足够的颁布国家人权行动计划的动力，因为更多的人权计划意味着更多的政府责任；（2）无法在不同政治力量间达成制定人权行动计划的合意；（3）对人权治理手段的偏好，对通过“计划”这种形

- ① 参见根据人权理事会第5/1号决议附件第15(a)段提交的国家报告——约旦，人权理事会普遍定期审议工作组第三十一届会议，2018年11月5日至16日，A/HRC/WG.6/31/JOR/1。
- ② 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——土库曼斯坦，人权理事会普遍定期审议工作组第三十届会议，2018年5月7日至18日，A/HRC/WG.6/30/TKM/1。
- ③ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——巴基斯坦，人权理事会普遍定期审议工作组第二十八届会议，2017年11月6日至17日，A/HRC/WG.6/28/PAK/1，第7页。
- ④ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——图瓦卢，人权理事会普遍定期审议工作组第三十届会议，2018年5月7日至18日，A/HRC/WG.6/30/TUV/1，第4页。
- ⑤ 参见：根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——智利，人权理事会普遍定期审议工作组第三十届会议，2019年1月21日至2月1日，第3页。
- ⑥ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——马来西亚，人权理事会普遍定期审议工作组第三十一届会议，2018年11月5日至16日，A/HRC/WG.6/31/MYS/1，第18页。
- ⑦ 海地2014年编制了国家人权计划草案，但并未明确表示该草案已经获得批准和实施。参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——海地，人权理事会普遍定期审议工作组第二十六届会议，2016年10月31日至11月11日，A/HRC/WG.6/26/HTI/1，第8页。
- ⑧ 肯尼亚在其普遍定期审议国家报告中谈到，国家人权政策和行动计划已经定稿，并于2012年由内阁通过，即将出版并提交议会。参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——肯尼亚，人权理事会普遍定期审议工作组第二十一届会议，2015年1月19日至30日，A/HRC/WG.6/21/KEN/1，第11页。
- ⑨ See National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21——Rwanda, Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review, Twenty-third session 2 – 13 November 2015. A/HRC/WG.6/23/RWA/1, p. 7.
- ⑩ 参见根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——大韩民国，人权理事会普遍定期审议工作组第二十八届会议，2017年11月6日至17日，A/HRC/WG.6/28/KOR/1，第2—3页。
- ⑪ 参见：根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——斯里兰卡，人权理事会普遍定期审议工作组第二十八届会议，2017年11月6日至17日，A/HRC/WG.6/28/LKA/1，第2页。
- ⑫ 瑞典在其参加联合国普遍定期审议的国家报告中表明，该国2015年正在起草第三期人权行动计划。参见：根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告——瑞典，人权理事会普遍定期审议工作组第二十一届会议，2015年1月19日至30日，A/HRC/WG.6/21/SWE/1，第3页。

式来推进人权存在着抵制；(4) 存在着难以“计划”的结构性人权问题，担心过度强调人权会导致政治分裂或冲突；(5) 更偏重政治权利和公民权利的保障，对经济、社会和文化权利的保障不够重视，但政治权利和公民权利的保障更偏重法律的途径，而不是政策的途径；(6) 战乱及动荡的社会环境，使通过计划保障人权成为一种奢侈；(7) 制定了其他不以人权命名的专项计划或国家规划，使制定一部整体的人权行动计划的必要性大大降低；等等。

### 三 国家人权行动计划的周期特征与纵向时间分布

对上述所有国家人权行动计划的起止时间进行统计可以发现下列一些特点。(1) 在 78 期国家人权行动计划中，有明确起止时间的只有 48 期；只有启动时间，没有明确截止时间的有 28 期；起止时间都不明确的有 2 期。(2) 在明确起止时间的 48 期中，平均每期的覆盖时间周期为 5.25 年。(3) 在上述所有国家人权行动计划中，最长的周期为 21 年，最短的为 2 年。

本文认为，如果计划周期过长，社会发展变化会使得计划的确定性和针对性不足；如果时间周期过短，则会使行动计划的实施缺乏必要的纵深，难以系统性地发挥作用。如果我们将 1994 年以来每年正在实施的国家人权行动计划数进行统计，把只明确了起始年而不明确截止年的取平均数 5 年，则可以形成图 1。

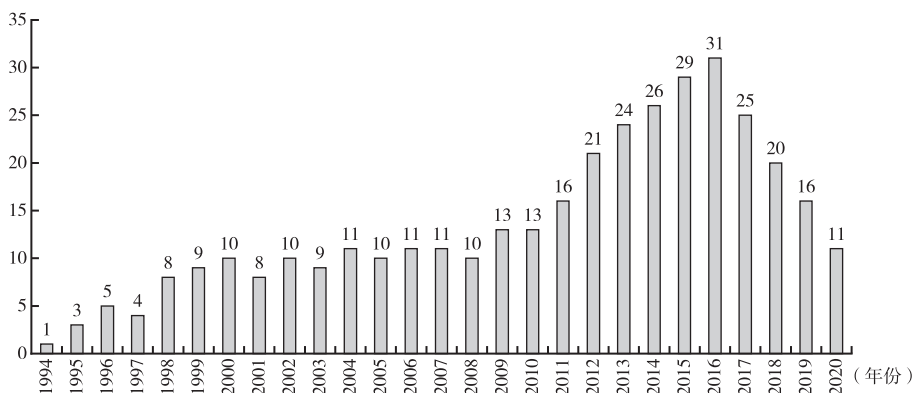


图 1 1994—2020 年全球人权行动计划的年度分布情况

从图 1 可以看出，1994 年以来国家人权行动计划的年度分布大约可以分为 3 个时期。(1) 1994—2000 年左右为“探索期”。维也纳世界人权大会之后，一些国家开始探索性尝试制定和实施国家人权行动计划，这个时期的国家数和计划数呈现逐渐增长的态势。(2) 2001—2010 年前后为“平稳期”。该时期的计划数和国家数均呈现出比较平稳的特征，增减不明显。(3) 2011 年以来为“跃升期”，该时期国家人权行动计划的数量快速增长。通过对该时期各国人权行动计划及联合国普遍定期审议的相关资料进行分析，可以发现联合国普遍定期审议机制对各国通过制定和实施国家人权行动计划来改变本国人权状况、吸纳和落实国际社会的人权建议，具有显著的推进作用。(4) 2016 年之后出现的减少态势。这可能是由于数据统计方面的原因，因为不少国家还没有参加第三轮普遍定期审议，故这些国家是否制定了国家人权行动计划还没有统计出来。

## 四 国家人权行动计划制定国的地域分布

如果将上述 57 国按照地理位置所属大洲进行分类,则有表 2。

表 2 制定和实施国家人权行动计划的国家及计划制定(覆盖)时间

所属洲	国家及时间	国家及时间
大洋洲 3 国 5 期	澳大利亚(1994,2004,2012)	新西兰(2005—2010)
	图瓦卢(2016—2020)	——
非洲 14 国 15 期	马拉维(1995—1996)	南非(1998)
	民主刚果(2000)	佛得角(2003)
	尼日利亚(2006,2009—2013)	毛里塔尼亚(2003)
	坦桑尼亚(2013—2017)	利比里亚(2013—2018)
	索马里(2015—2016)	埃塞俄比亚(2013)
	喀麦隆(2015—2019)	纳米比亚(2015—2019)
	乌干达(2014)	布隆迪(2012—2017)
欧洲 11 国 14 期	拉脱维亚(1995)	挪威(2000—2005)
	瑞典(2002—2004,2006—2009)	立陶宛(2002)
	摩尔多瓦(2004—2008,2011—2014)	西班牙(2008)
	芬兰(2012—2013)(2017—2019)	英国
	乌克兰(2015—2020)	希腊(2014—2016)
	荷兰(2013)	——
亚洲 17 国 26 期	菲律宾(1996—2000)(2012—2016)	尼泊尔(2004)
	韩国(2007—2011)(2012—2016)	哈萨克斯坦(2009—2012)
	泰国(第一期)(2009—2013)(2014—2018)	伊拉克(2011)
	斯里兰卡(2011—2016)	阿塞拜疆(2011)
	中国(2009—2010,2012—2015,2016—2020)	黎巴嫩(2013)
	约旦(2016—2025)	土库曼斯坦(2016—2020)
	巴基斯坦(2016—)	格鲁吉亚(2014—2020)
	亚美尼亚(2012)	马来西亚(2018)
	印度尼西亚(1998—2003,2004—2009,2011—2014,2015—2019)	
美洲 12 国 18 期	巴西(1996,2009)	厄瓜多尔(1998)
	墨西哥(1998,2004—2006,2008—2012,2014—2018)	委内瑞拉(1999,2015—2019)
	玻利维亚(1999年,2009—2013)	秘鲁(2014—2016)
	危地马拉(2007—2017)	洪都拉斯(2013—2022)
	阿根廷(2010)	哥伦比亚(2014—2034)
	巴拉圭(2010—2011)	智利(2017—2021)

从表 2 可以看出如下一些特点。(1) 亚、非、拉共有 43 个国家 59 期国家人权行动计划,国家数占总数 75.4%,计划数占总数 75.6%,二者均为总数的 3/4 左右。这可以说明,广大发展中国家更热衷于通过制定国家人权行动计划来促进本国的人权保障。(2) 从各大洲的国家数来排序的话,从多到少依次为:亚洲>非洲>美洲>欧洲>大洋洲;从国家人权行动计划的期数来排序的话,依次为:亚洲>美洲>非洲>欧洲>大洋洲。(3) 国家数结构与行动计划期数结构高度雷同,同时也有细微的差异,表现为非洲国家数多于美洲国家数,但国家人权行动计划期数少于美洲。这表明非洲国家在连续制定国家人权行动计划方面表现不佳,也从另外一个角度说明,具备一定的经济条件和具有稳定的社会政治环境,是保障行动计划连续性的重要因素。

## 五 人权行动计划制定国家的经济发展水平分布

如果我们将制定国家人权行动计划的 57 国 2017 年的人均 GDP 进行统计,<sup>①</sup> 则有表 3。如果将各国的人均 GDP 按照不同洲进行排列, 则有图 2。从表 3 和图 2 可以看出:

(1) 各国人均 GDP 的区间分布为: 低于 3000 美元的 16 国 19 期, 国家数占总体的 28.1%, 计划数占总体的 24.1%; 处于 3000—8000 美元之间的 19 国 25 期, 国家数占比 33.3%, 计划数占比 32.1%; 处于 8000—20000 美元的 13 国 20 期, 国家数占比 22.8%, 计划数占比 25.6%; 大于 20000 美元的 9 国 14 期, 国家数占比 15.8%, 计划数占比 17.9%。

(2) 各大洲的经济发展水平差距很大。从总体上看, 欧洲、大洋洲的国家普遍经济发展水平较高, 亚洲、美洲的国家普遍处于发展中阶段, 非洲国家则普遍比较落后。

(3) 低于 10000 美元的共有 41 国, 占国家总数的 71.9%。可以认为, 广大发展中国家表现出对制定和实施国家人权行动计划更浓厚的兴趣, 或更充分的动力。

(4) 高于 8000 美元的 22 国共实施了 34 期行动计划, 国家数占比 38.6%, 计划数占比 43.5%; 低于 8000 美元的 36 国共实施了 44 期行动计划, 国家数占比 61.4%, 计划数占比 56.2%。可以认为, 具备更好经济基础的国家在计划制定的连续性上强于经济基础较弱的国家。

表 3 制定国家人权行动计划各国 2017 年的人均 GDP 情况

3000 美元以下		3000—8000 美元		8000—20000 美元		大于 20000 美元	
国家与期数	GDP	国家与期数	GDP	国家与期数	GDP	国家与期数	GDP
布隆迪 1	292	佛得角 1	3244				
马拉维 1	338	玻利维亚 2	3394				
民主刚果 1	463	图瓦卢 1	3550				
索马里 1	478	印度尼西亚 4	3847	黎巴嫩 1	8809		
利比里亚 1	694	亚美尼亚 1	3937	中国 3	8827		
埃塞俄比亚 1	768	格鲁吉亚 1	4057	墨西哥 4	8910	西班牙 1	28157
尼泊尔 1	849	斯里兰卡 1	4074	哈萨克斯坦 1	9030	韩国 2	29743
坦桑尼亚 1	936	约旦 1	4130	巴西 2	9821	英国 1	39720
毛里塔尼亚 1	1137	阿塞拜疆 1	4132	马来西亚 1	9952	新西兰 1	42941
喀麦隆 1	1452	危地马拉 1	4471	乌干达 1	10722	芬兰 2	45703
巴基斯坦 1	1458	伊拉克 1	5018	阿根廷 1	14398	荷兰 1	48223
尼日利亚 2	1968	纳米比亚 1	5231	智利 1	15346	瑞典 2	53442
摩尔多瓦 2	2290	巴拉圭 1	5824	拉脱维亚 1	15594	澳大利亚 3	54800
洪都拉斯 1	2480	南非 1	6151	委内瑞拉 2	15692	挪威 1	75505
乌克兰 1	2640	厄瓜多尔 1	6273	立陶宛 1	16681		
菲律宾 2	2989	哥伦比亚 1	6409	希腊 1	18613		
		秘鲁 1	6572				
		土库曼斯坦 1	6587				
		泰国 3	6595				
合计:16 国 19 期		合计:19 国 25 期		合计:13 国 20 期		合计:9 国 14 期	
国家占比:28.1%		国家占比:33.3%		国家占比:22.8%		国家占比:15.8%	
计划占比:24.1%		计划占比:32.1%		计划占比:25.6%		计划占比:17.9%	

① 关于 2017 年各国的人均 GDP 数据来自于世界银行网站, 笔者保留了整数, 参见: <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 最后访问时间: 2019 年 4 月 21 日。



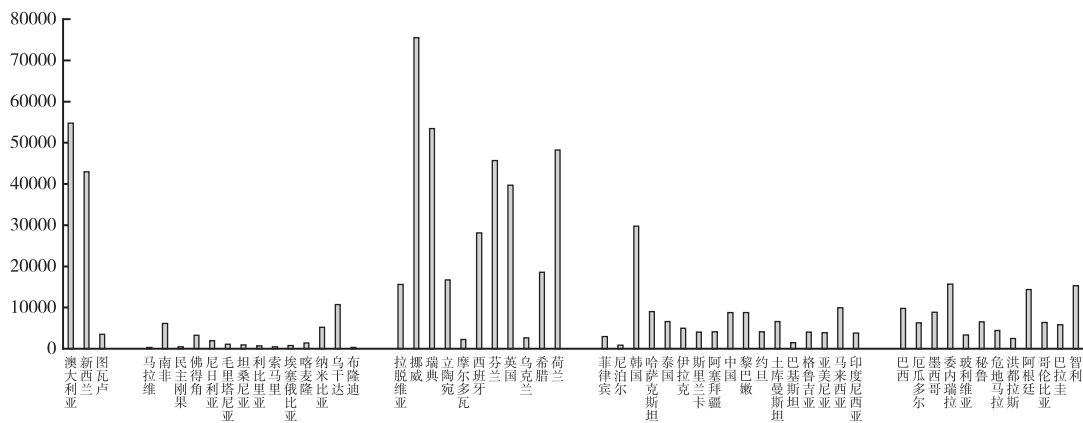


图2 制定行动计划各国2017年人均GDP情况

(5) 人均GDP处于1000美元以下的国家为8国,这些国家除尼泊尔位于亚洲外,均属于非洲国家,即非洲国家占到了87.5%。这表明经济极不发达且又制定实施了国家人权行动计划的国家主要集中在非洲大陆。

(6) 人均GDP最高的国家为挪威,最低的为布隆迪,挪威的人均GDP是布隆迪的258.6倍。这也表明是否通过制定和实施国家人权行动计划来保障本国人权与该国的经济发展水平没有明显关联。

## 六 结论

综合而言,从全球视野看各国国家人权行动计划的制定情况,我们可以初步得出如下结论。

第一,1993年《维也纳宣言和行动纲领》号召各国拟定国家人权行动计划来促进各国人权的倡议,已经成为多个国家的政策实践。到2019年3月,已经至少有57个国家颁布实施了78期国家人权行动计划。26年的实践探索充分证明了“国家人权行动计划”是一种具有多元文化适应性的促进人权保障的“政策形式”。当然,从另外一面讲,目前还有100多个国家没有通过这种形式来促进人权保障,也表明这种政策形式的局限性,以及不同国家对人权保障路径认识的差异性。

第二,制定国家人权行动计划的国家具有多元性和广泛性。从地域上看,五大洲均有多国制定和实施了国家人权行动计划;从经济发展水平上看,从极其落后的国家,到非常发达的国家,以及更多的发展中国家,都进行了制定和实施人权行动计划的多种尝试;从人口规模上看,有只有数百万人口的小国,也有像中国这样有14亿人口的大国。

第三,从时间维度来看已经制定的国家人权行动计划,26年可以分为探索期、平稳期、跃升期3个阶段。随着普遍定期审议机制的继续推进,以及国际人权领域成功经验的传播和效仿,可以乐观估计,未来还会有更多国家通过制定和实施人权行动计划的形式来促进人权事业的发展。

第四,5年左右是国家人权行动计划比较恰当的时间周期。一方面,从实践来看,以往的国家人权行动计划的平均时间周期约为5年左右,这表明了各国实践中的趋同做法。另外一方面,从应然上来看,计划的实施周期太短,缺乏时间上的纵深,一些活动难以正常开展,一些政策效

果难以充分展现，而频繁的政策制定也增加了政府行为成本；相反，如果计划覆盖周期过长，社会变化太大，会使政策与社会情境的吻合度降低，会减少计划的针对性和灵活性。

第五，广大发展中国家对制定和实施国家人权行动计划表现出了更大的兴趣和动力，表现为亚非拉国家的国家数和计划数均占 3/4 左右。这一方面说明，中国目前的社会发展水平和阶段，比较适合采取制定和实施国家人权行动计划的形式来促进人权的系统保障和人权事业的整体推进。另外一方面，中国也应当有针对性地加强与广大发展中国家就国家人权行动计划的制定、实施和评估进行交流，增强政策的有效性，扩大国家人权行动计划在国际人权领域的影响力。

第六，中国应当在评估既有计划和加强研究的基础上，继续制定新的国家人权行动计划，保持计划制定和实施的连续性，并在国家人权行动计划的研究和实践领域都力争处于国际社会前列。同时，加强与国际社会在计划制定和实施方面的交流，加强经验共享，增强以“国家人权行动计划”扩展中国在国际人权领域话语权的能力，以“国家人权行动计划”为抓手，系统促进国内的人权保障，讲好中国的人权故事，改善中国的人权形象。

## **National Human Rights Action Plans: A Macro View from a Global Perspective**

*Xu Yao*

**Abstract:** There are at least 57 countries which have promulgated 78 national human rights action plans since 1993. The implementation period of these plans is an average of 5 years. From the vertical perspective, it can be divided into three stages: exploration period, stationary period and jump period. The UPR mechanism promoted the adoption of human rights action plans. The number of countries and the number of plans of Asia, Africa and Latin America both are about three-quarters. From the perspective of economic development level, developing countries show a stronger interest in making plans, and the continuity of plans made by countries with higher levels of economic development is stronger.

**Keywords:** National Human Rights Action Plan, Universal Periodic Review, Human Rights Policy

（责任编辑：曲相霏）