CCE-011｜生存权与发展权是否优先于公民政治权利?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 12 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/cce-011-subsistence-development-rights-vs-civil-political-rights/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

阅读本文其他语言版本： 繁體中文 · English · Français · Deutsch · Español

v1.0 ｜ 2026-11-12

CCE-100 公民教育工程 · 总目录 CCE-011 条目

生存权与发展权是否优先于公民政治权利?

摘要："优先"这个词至少有三层不同的意思，讨论一开始就必须把它们分开。第一层是危机中的预算排序：当资源不足以同时满足所有需要时，先把钱花在保住生命和基本生活上。第二层是发展策略的实施先后：不同阶段的财政能力和行政能力决定了哪些项目先上、哪些后上。第三层是法律上的永久等级：国家是否可以因为发展经济而长期压低表达、结社、选举和司法救济等政治权利。前两层在特定条件下可能是合理的政策判断，第三层却不能从前两层自动推导出来。

两项 1966 年国际人权公约、1986 年《发展权利宣言》和 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》都要求区分规范的法律效力与实际的政策结果。本文一方面如实呈现中国政府 2021 年两份白皮书的论证，另一方面也如实呈现批评者的担忧：监督、救济和权利不可分割的问题。本文的结论是，危机中优先保障生命和基本生活具有强烈的政策正当性，但政策上的先后次序不能自动转化为法律上的绝对权利等级，也不能成为长期剥夺表达、结社、政治参与与司法救济的授权。

一、优先的三个层次

"生存权优先"这句话在日常讨论中常常被当作一个意思来使用，实际上它至少包含三个可以分开检验的主张。第一个是预算排序：在财政资源有限的情况下，政府是否应当先把钱用于食物、饮水、基础医疗和住房，而不是用于其他项目。这是一个资源稀缺下的政策判断，答案取决于当时的紧急程度、成本和收益，原则上可以逐年、逐项重新讨论。

第二个是实施先后：一个国家在不同发展阶段，行政能力和财政收入不同，因而某些权利的全面实现需要分步推进。修建医院、铺设饮水管网、建立社会保障体系都需要时间，这一点很少有人否认。问题在于，分步推进是否等于可以无限期推迟另一类权利。

第三个是法律等级：国家是否可以因为发展经济而在法律上排除或长期压低表达自由、结社自由、选举权和获得司法救济的权利。这是性质完全不同的主张。它不再是"先做什么、后做什么"的安排，而是"某一类权利在法律上低于另一类权利"的等级宣称。三者必须分别证明：预算优先的合理性不能直接证明法律等级的合理性，实施先后的必要性也不能直接证明永久排除某一类权利的正当性。把三层意思混在一起，是这场争论中最常见的逻辑滑坡。

二、术语

讨论"优先"之前，先要把几个关键概念区分清楚，否则争论会变成各说各话。

《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条保护的是固有的生命权，规定"人人有固有的生命权。这个权利应受法律保护。不得任意剥夺任何人的生命"[1]。这是对任意剥夺生命的禁止，主要针对国家以杀害、失踪、法外处决等方式侵害生命的行为。

《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条涉及适足生活水准，包括适足的食物、衣着和住房，以及免于饥饿的基本权利；第 12 条涉及人人享有能达到的最高标准的身体和精神健康的权利[2]。这两条讲的是维持生命所必需的物质条件和健康保障，与第 6 条的生命权相关，但并不相同。

中文政策话语中的"生存权"常常比《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条的生命权宽泛得多，它往往同时包括免于饥饿、有住所、有基本医疗、有工作等一整套物质生活条件。把"生存权"直接等同于第 6 条，或者把第 6 条直接读成一套社会保障义务，都是概念上的混淆。同样，"发展权"在不同语境下可以指国家的发展政策、个人的发展机会，也可以指 1986 年《发展权利宣言》所讲的特定权利主张[3]。本文在引用每个概念时，都会说明它出自哪份文件、指向哪项具体权利。

三、两项公约的共同起点

两项 1966 年公约的序言有一个共同的出发点：免于恐惧和免于匮乏的自由，只有在每个人同时享有公民政治权利和经济社会文化权利的条件下才能实现。两份序言都承认这两类权利相互关联、不可偏废。这个共同起点很重要，因为它意味着两项公约的起草者并不认为其中一类权利可以被另一类权利替代。

《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条第 1 款规定，缔约国承担义务"采取步骤……以最大限度地利用其可用资源，逐步实现本公约所确认的权利"[2]。其中的"逐步实现"经常被误解。它的意思是，某些经济社会权利的全面实现需要时间和资源投入；它不是"可以永远不履行"的借口。缔约国从批准之日起就有义务朝着充分实现的方向采取切实步骤，并且不得倒退，不得以"逐步"为理由拒绝采取任何行动。

《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条则要求缔约国尊重和保证公约所确认的权利，并为权利受到侵犯的人提供有效救济[1]。这条义务是即时的，不附带"逐步实现"的限定。两条第 2 条的差别反映了两类权利在实现方式上的不同，但并不构成两类权利之间的法律等级。

研究任何一个具体国家时，还必须逐一核查该国的批准状态、保留和相关义务，不能把签署当作批准。以中国为例：中国于 1998 年 10 月 5 日签署《公民权利和政治权利国际公约》，至今尚未批准；中国于 1997 年 10 月 27 日签署《经济、社会、文化权利国际公约》，并于 2001 年 3 月 27 日批准了该公约。这意味着《经济、社会、文化权利国际公约》对中国具有条约拘束力，而《公民权利和政治权利国际公约》对中国尚未产生条约义务——尽管中国作为签署国，仍负有不采取

行动破坏该公约目的和宗旨的义务。任何关于"中国违反了哪一条"的判断，都必须先把这一条约地位说清楚。

四、具体经济社会权利

《经济、社会、文化权利国际公约》第 6 条至第 9 条涉及工作权、公正和良好的工作条件、组织工会的权利和社会保障权；第 11 条至第 13 条涉及适足生活水准、健康权和受教育权[2]。这些条款的共同点是，它们都把基本生活的保障规定为国家的权利义务，而不是可以随意取消的福利。一个人能否获得食物、住房、医疗和教育，在公约的框架下不是政府的恩惠，而是权利人可以主张的权利。

其中第 8 条第 1 款（甲）项保障"人人有权组织工会和参加他所选择的工会"的权利。中国在 2001 年批准《经济、社会、文化权利国际公约》时，就第 8 条第 1 款（甲）项作出了声明：该款对中国的适用"应与《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国工会法》和《中华人民共和国劳动法》的有关规定相一致"。中国将这一表述定性为声明，而联合国人权事务高级专员办事处和经济、社会、文化权利委员会则将其作为对第 8 条第 1 款（甲）项的保留来对待。无论定性如何，有两点应当准确表述：第一，该声明针对的只是第 8 条第 1 款（甲）项，即组织工会和参加工会的权利，而不是整个第 8 条；第二，它的存在本身说明，经济社会权利的保障在实践中同样会遇到保留、解释和执行上的争议，经济社会权利并非没有争议的"硬权利"，公民政治权利也并非没有规范基础的"软权利"。

第 4 条还规定，对《经济、社会、文化权利国际公约》所确认权利的限制，只能由法律规定，并且只能以"促进民主社会普遍福利"为目的[2]。这条规定为经济社会权利的限制划定了边界：限制必须有法律依据，必须与权利的性质相容，必须服务于普遍福利，而不能成为任意克扣的借口。

五、具体公民政治权利

与经济社会权利相对应，《公民权利和政治权利国际公约》确认了一系列具体的公民政治权利。第 9 条禁止任意逮捕和拘禁，保障人身自由和安全；第 14 条保障在法庭面前人人平等，以及由依法设立的合格、独立和无偏倚的法庭进行公正和公开审讯的权利；第 19 条保障持有主张不受干涉的权利和表达自由，包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由；第 21 条和第 22 条分别保障和平集会自由和结社自由；第 25 条保障参与公共事务、在真正的定期选举中投票和被选举，以及在一般的平等条件下担任公职的权利[1]。

这些权利不是抽象的口号，它们在日常生活中对应着非常具体的保护。一名矿工如果发现矿井存在安全隐患，需要向有关部门报告而不必担心报复；一名居民如果认为征地补偿不公，需要有渠道提出质疑并获得公正裁决；一名患者如果遭遇医疗事故，需要能够向法院提起诉讼并获得救济。这些场景中的权利——表达、结社、参与、获得公正审判——正是公民政治权利的实际内容。把它们理解为"与吃饭无关的奢侈品"，是对这些权利功能的误读。

同时也要承认，这些权利的行使并非毫无边界。第 19 条第 3 款规定了对表达自由的限制条件：限制必须由法律规定，并且必须是为尊重他人的权利或名誉、保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德所必需[1]。第 21 条对和平集会自由规定了不同的限制条件：限制必须依照法律，并且在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德，或保护他人的权利和自由所必要[1]。本文讨论的不是权利是否可以受到任何限制，而是"发展优先"是否构成一种特殊

的、可以长期压低整类权利的理由。

六、官方立场的准确归属

中国政府关于生存权优先的最明确表述，见于国务院新闻办公室 2021 年 6 月发布的白皮书《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》第七部分。白皮书的中文原文写道：

"中国共产党坚持从国情出发，创造性地提出'生存权、发展权是首要的基本人权'的人权观，构建起了中国人权事业不断发展进步的'密码'。生存权是享有其他权利的前提和基础，是处于首要地位的权利。发展权与生存权是紧密相连的。"[6]

与之对应的官方英文是："The right to subsistence comes before any other right, and the right to development is closely connected to the right to subsistence."[6]中文的"前提和基础""处于首要地位"与英文的"comes before any other right"表述方式不同，但表达的是同一主张：生存权在权利的排序中处于首要位置。白皮书的前言也使用了同样的提法："坚持生存权、发展权是首要的基本人权"[6]。

需要准确归属的是，这是国务院新闻办公室以机构名义发布的白皮书中的主张，不是一句已经核验过的某位领导人的口头原话。引用时应当注明文件名称、发布机构和时间，而不是把它当作个人的言论。同时应当注意，这份白皮书的第七部分是全书的收束部分，它的论证建立在全书对中国共产党百年历史和人权实践的叙述之上，脱离这一上下文单独引用一句话，会削弱论证的完整性。

七、官方论述还强调协调

只引用 2021 年 6 月白皮书的"优先"表述，会遗漏中国官方论述的另一面。国务院新闻办公室 2021 年 8 月发布的白皮书《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》在强调优先生存需要的同时，也明确提出了各类人权协调发展的要求。白皮书第一部分写道：

"全面建成小康社会首先要保障生存权。生存是享有一切人权的基础。"[7]

同一部分还写道："全面建成小康社会必然要实现各类人权协调发展。……坚持人权相互依存、不可分割的基本原则，既保护经济社会文化权利，又保障公民人身权、人格权、财产权和民主政治权利，全方位增进各类人权和基本自由。"[7]英文本的表述是："The right to subsistence comes first among all human rights."以及"It upholds the basic principle of interdependence and indivisibility of human rights."[7]

值得留意的是，两份白皮书的英文措辞并不相同：2021 年 6 月白皮书说生存权"comes before any other right"，2021 年 8 月白皮书说生存权"comes first among all human rights"。前者强调"先于其他权利"，后者强调"在所有人权中居于首位"。两种说法都把生存权放在首要位置，但语气和侧重点略有差别，引用时不应混为一谈。

更重要的是，2021 年 8 月白皮书把"优先"与"协调"放在同一段落中论述。2021 年 6 月白皮书第七部分的结尾也有类似的并列表述："中国共产党既重视集体人权，又重视个人人权；既重视生存权、发展权首要地位，又重视公民权利、政治权利和经济社会文化各项权利的协调发展"[6]。公平的研究应当同时呈现这两个方面：官方立场既主张生存权和发展权的首要地位，也主张各类人权的

协调发展。只讲前者不讲后者，或者只讲后者不讲前者，都是断章取义。

至于白皮书中关于脱贫成果的具体数字，本文不作独立核实。引用官方脱贫成果时，应当区分官方自报、独立调查和学术因果估计这三种不同的证据，详见第十六节。

八、支持优先生存的最强论证

支持"生存优先"的最强论证并不复杂，它建立在一个很难否认的事实之上：饥饿、传染病和无住房会直接削弱人的生命、尊严和行使任何权利的能力。一个正在挨饿的人很难行使表达自由；一个没有干净饮水和基础医疗的社区，很难组织起有效的公共讨论。从这个意义上说，保障生存是行使其他权利的物质前提。

在紧急状态下，这一论证尤其有力。当洪水、地震或传染病暴发时，把财政资源优先投入食物、基础医疗、饮水和安全设施，具有强烈的正当性。没有人会认真主张，在灾民还没有饭吃、没有干净水喝的时候，政府应当先把钱花在其他地方。预算优先在这种情况下不是意识形态选择，而是常识。

但这个论证的边界同样应当说清楚。预算优先只能证明，在资源有限的紧急时刻，某些支出应当先于另一些支出。它不能单独证明，剥夺政治自由是发展所必需的。从"应当先修医院"推不出"应当取消独立工会"，从"应当先保障粮食"推不出"应当禁止记者报道灾情"。财政排序和权利剥夺是两个不同的问题，前者的正当性不能自动转移给后者。支持优先生存的论证如果停留在预算和紧急状态的层面，是有力的；一旦越过这条边界，把它用作长期压低整类权利的理由，论证的强度就会大幅下降。

九、反对绝对等级的最强论证

反对把生存权置于绝对等级之上的最强论证，同样建立在一个很难否认的事实之上：如果缺乏记者、独立工会、社区组织和司法救济，经济增长可能掩盖强制征地、工伤事故、环境污染和分配不公。受害者无法有效揭露问题，也无法获得纠错的机会，问题就会在"发展"的名义下长期存在。

这个论证的核心是信息与纠错。经济政策的制定和执行需要反馈：哪里征地补偿不到位，哪里工厂安全不达标，哪里救灾物资被挪用，这些信息只有在人们能够自由表达、自由结社、自由获取信息并诉诸法院的情况下，才能及时传递到决策者和社会公众面前。压制这些渠道，短期内可能让经济数据看起来更"平稳"，长期来看却会积累更大的风险——因为错误得不到纠正，小问题会拖成大问题。

把政治权利延后到一个不设期限的未来，还有一个结构性问题：谁来决定"发展已经完成"？如果"先发展、后自由"的承诺没有明确的时间表和兑现标准，它就永远无法被检验。任何一代人都可以说"现在还不到时候"，而权利的兑现则被无限期推迟。一个没有可执行边界的承诺，在实践中与没有承诺相差无几。

但这个论证也有自己的边界。它不能以抽象的程序价值代替灾民急需的食物和医疗。在洪水正在淹没村庄的时候，争论新闻自由的抽象原则并不能给灾民送去饮用水。反对绝对等级的论证如果否认紧急状态下预算优先的合理性，就会失去说服力。它的合理形态是：承认危机中的财政优先，同时坚持政治权利的压低必须有明确的期限、范围和救济渠道，而不能成为一种没有终点的状态。

十、双方的共同检验问题

无论支持还是反对"生存优先"，双方都应当接受同一组检验问题。这些问题不预设答案，但任何一方如果回避它们，其立场的说服力都会打折扣。

第一，政策是否真正改善了最弱势者的生活？经济增长的数字本身不能回答这个问题。需要看的是最贫困人口的收入是否稳定增长，他们能否获得医疗和教育，他们的生活水平是否真实提高，而不是被平均数掩盖。

第二，谁来定义"发展完成"？如果"先发展、后自由"的承诺要成立，就必须事先说明：达到什么样的指标才算"发展完成"，由谁来判定，以及判定之后权利承诺何时兑现。没有这些标准，承诺就无法被检验。

第三，谁来核验统计？脱贫人数、收入增长、覆盖率等数字由谁统计、用什么口径统计、是否接受独立核查，这些问题决定了官方成绩的可信度。统计口径的变更、物价调整的方法、地区差异的处理，都会显著影响结论。

第四，谁能提出异议并获得救济？当政策的受益者与受损者不一致时——例如征地让大多数人受益、却让少数人失去家园——受损者能否提出异议，能否获得公正的裁决和补偿，是检验任何发展模式的关键。没有异议和救济渠道的发展，无法证明它真正惠及了所有人。

这四个问题不偏向任何一方。支持"生存优先"的人可以用它们来证明，某些政策确实改善了弱势者的生活；反对绝对等级的人也可以用它们来指出，某些政策缺乏核验和救济。它们的价值在于把争论从抽象的口号拉回到可以检验的事实。

十一、1986 年《发展权利宣言》

联合国大会于 1986 年 12 月 4 日以第 41/128 号决议通过了《发展权利宣言》[3]。表决结果是 146 票赞成、1 票反对、8 票弃权，其中唯一的反对票来自美国，弃权国包括丹麦、芬兰、德意志联邦共和国、冰岛、以色列、日本、瑞典和英国[4]。这一表决结果本身就说明，发展权从一开始就是一个存在争议的概念。

宣言第 1 条规定，发展权是一项不可剥夺的人权，每个人和各国人民都有权参与、促进并享有经济、社会、文化和政治发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都可以得到充分实现。第 2 条规定，人是发展的中心主体，应当成为发展权的积极参与者和受益者；各国有权利和义务制定适当的发展政策，以全体人民和所有个人的福祉不断改善为目标，以他们积极、自由和有意义地参与发展以及公平分享发展成果为基础[3]。

第 6 条进一步规定，所有人权和基本自由都是不可分割和相互依存的；对于公民、政治、经济、社会和文化权利的实现、促进和保护，应当给予同等的注意和紧急的考虑；各国应当采取步骤，消除由于不遵守公民政治权利以及经济、社会、文化权利而对发展造成的障碍[3]。第 6 条的重要性在于，它把"不可分割"和"相互依存"写进了发展权宣言本身——主张发展权优先的人，不能从这份宣言中推导出某一类权利可以被长期压低的结论。

需要明确的是，《发展权利宣言》是联合国大会通过的一项宣言，不是各国签署并批准的条约。它不像两项 1966 年公约那样，对缔约国产生条约义务。这一点不影响宣言的政治和规范意义，但

决定了它的法律地位：它是一份权威的宣示，而不是一份可以直接援引为条约义务的法律文件。

十二、发展权法律地位的争论

《发展权利宣言》通过近四十年后，发展权的法律地位仍然存在争议。联合国国际法视听资料馆对这份宣言的法律史说明承认，宣言具有政治和规范意义，但同时指出，发展权的具体法律地位、义务内容和可执行性在学术界和国家之间存在争议[4]。这种争议不应当被抹去，也不能被用作否认宣言内容的借口。

争议主要集中在三个问题上。第一，发展权的主体是谁？宣言同时讲"每个人"和"各国人民"，个人权利与集体权利之间的关系并不完全清晰。第二，发展权的义务内容是什么？宣言要求各国合作、制定政策、消除障碍，但这些义务的具体边界和衡量标准远不如两项公约的条款明确。第三，发展权是否可以被个人直接主张？如果一个人认为自己的发展权受到了侵害，他能否像主张生命权或表达自由那样，向法院或国际机构提出申诉？对这些问题，国际社会至今没有一致的答案。

但争议的存在并不意味着宣言没有实质内容。宣言明确强调了三点：发展是一个综合的经济、社会、文化和政治过程，而不是单一的国内生产总值指标；人是发展的中心主体，而不是发展的工具；发展政策必须体现积极、自由和有意义的参与，以及发展成果的公平分享[3]。这三点构成了发展权概念的核心，无论对其法律地位有何争议，都不应当被忽略。

同样需要指出的是，发展权概念的提出本身就带有历史背景。它源于 20 世纪 70 至 80 年代发展中国家对国际经济秩序的批评，以及对殖民历史遗留问题的主张。理解这一背景有助于理解为什么发展权在联合国大会上获得广泛支持，也有助于理解为什么一些发达国家对它的法律地位持保留态度。

十三、1993 年维也纳共识

1993 年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》第 5 段，是国际社会关于各类人权关系的权威表述。联合国人权事务高级专员办事处公布的官方中文文本写道：

"一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系。国际社会必须站在同样地位上、用同样重视的眼光、以公平、平等的态度全面看待人权。固然，民族特性和地域特征的意义、以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑，但是各个国家，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由。"[5]

这一段话包含三层意思。第一，一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系。这是对权利之间关系的基本定性，排除了把某一类权利视为另一类权利的附属品或前提条件的简单化理解。第二，国际社会必须以公平、平等的态度全面看待人权，不得选择性地强调某一类权利而忽视另一类。第三，各国在促进和保护人权时应当考虑民族特性、地域特征和不同的历史、文化、宗教背景，但这种考虑不能成为不履行义务的借口——无论政治、经济和文化体系如何，各国都有义务促进和保护一切人权和基本自由。

《维也纳宣言》第 5 段允许讨论政策的紧急程度和预算顺序。在灾难面前先保障生命、在资源有限时先解决最紧迫的需要，这些做法与第 5 段并不冲突。但第 5 段不支持把某一类权利永久排除在法律保护之外。它的逻辑是：紧急程度可以有先后，法律地位不能有等级。把"先救人"理解为"可以长期不要言论自由"，是对这段话的误读。

联合国人权事务高级专员办事处东南亚区域办事处也以自己的表述重申了这一原则：各项权利相互关联、相互依存、不可分割，一项权利的改善有助于其他权利的进步（"These rights are all interrelated, interdependent and indivisible." "The improvement of one right facilitates advancement of the others."）[5]。这一解释进一步说明，权利之间的关系是相互促进的，而不是相互排斥的：改善生存条件有助于人们更好地行使政治权利，而保障政治权利也有助于发现和纠正生存保障中的问题。

十四、紧急权与一般权利限制

《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条规定了紧急状态下的克减制度。在正式宣布威胁国家生命的公共紧急状态时，缔约国可以在"严格限于情势所需"的范围内，克减其根据公约承担的部分义务[1]。但第 4 条同时列出了一批不可克减的权利：第 6 条（生命权）、第 7 条（禁止酷刑）、第 8 条第 1 款和第 2 款（禁止奴隶）、第 11 条（禁止因无力履行合同义务而监禁）、第 15 条（禁止溯及既往的刑法）、第 16 条（法律面前的人格承认）和第 18 条（思想、良心和宗教自由）。这些权利即使在紧急状态下也不得克减。

第 4 条的克减制度有三个严格的限定。第一，必须正式宣布紧急状态，并且该紧急状态确实威胁到国家的生命。第二，克减措施必须严格限于情势所必需的范围，不得超过必要限度。第三，克减措施不得与缔约国根据国际法承担的其他义务相抵触，也不得含有基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的歧视。这三个限定共同说明，紧急状态不是一张空白支票。

第 19 条和第 21 条还规定了对表达自由与和平集会自由的一般限制条件：任何限制都必须由法律规定，并且必须是为尊重他人的权利或名誉、保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德所必需[1]。限制的合法性取决于它是否符合这些条件，而不是取决于它是否以"发展"为名提出。

经济困难本身并不自动授权任意拘押、压制和平批评或使用酷刑。财政紧张可以成为调整预算优先顺序的理由，但不能成为取消司法救济、禁止独立工会或关闭新闻渠道的理由。区分"因为没钱所以暂时少花钱"和"因为发展所以可以长期压制权利"，是本节的核心。

最后，条约对具体国家的拘束力必须核查该国的批准状态，不能仅凭签署作结论。如第三节所述，中国签署了《公民权利和政治权利国际公约》但尚未批准，因此第 4 条的克减制度对中国尚未产生条约义务。讨论中国的紧急状态措施时，应当以中国已经批准的条约和中国国内法为依据，而不是直接套用尚未批准的公约条款。

十五、政策排序与权利豁免是两回事

政策排序与权利豁免的区别，可以通过一个具体的例子来说明。假设某城市同时遭遇洪灾和传染病，政府依法提高医院、救灾和饮水供应的预算，这样的排序可能是合理的。没有人会要求政府在灾民缺水少药的时候，把同样的钱优先用于其他项目。

但公开采购、允许专业人士报告风险、提供征收补偿、公开预算审计和提供法院救济，是另外一组制度问题。它们与"先修医院还是先修学校"的预算排序不在同一个层面上。即使为了救人而压缩部分行政开支，也不必取消居民了解预算去向的渠道，不必禁止医生报告疫情风险，不必剥夺被征收房屋的居民获得补偿和救济的权利。

把这两个层面的问题混在一起，是"生存优先"论证最常见的错误。它的推理方式是：因为 A（救

灾预算优先）是合理的，所以B（取消监督和救济）也是合理的。但A和B之间并没有逻辑联系。恰恰相反，在紧急状态下，监督和救济的重要性往往更高而不是更低：救灾资金规模大、流转快，正是最容易出现挪用和浪费的时候；征收和隔离措施影响范围广、涉及人数多，正是最需要申诉渠道的时候。

正确的做法是寻找既快速又可追责的程序设计。例如，在紧急拨款的同时保留事后审计；在简化审批流程的同时保留信息公开；在集中调配资源的同时保留投诉和救济渠道。速度与问责不是非此即彼的选择，制度设计的目标应当是同时实现两者，而不是以速度为名取消问责。

十六、贫困成效的可复核性

任何政府关于脱贫的宣称，都应当接受可复核性的检验。这不是对某一国的特殊要求，而是对一切公共政策宣称的通用标准。检验至少包括以下几个方面。

第一，贫困线及其变更。贫困人口的数量取决于贫困线的划定标准。如果贫困线下调，贫困人口会在统计上"减少"，但实际生活水平未必提高。任何脱贫数字都必须同时公布所使用的贫困线标准，以及该标准在统计期间是否发生变更。

第二，物价调整。收入数字必须经过物价调整才能比较。名义收入的增长如果被物价上涨抵消，实际购买力并没有提高。公布收入增长时，应当同时说明所使用的物价指数和调整方法。

第三，地区差异与收入稳定性。全国平均数可能掩盖地区之间的巨大差异，某一年的收入增长也可能来自一次性的转移支付或短期务工收入。需要考察的是收入的稳定性和可持续性：脱贫人口的收入是否稳定，是否依赖于不可持续的补贴，以及返贫的风险有多大。

第四，社会保障覆盖与医疗教育可及性。脱贫不仅是收入问题，还包括能否获得社会保障、医疗服务和教育机会。一个家庭收入略高于贫困线，但看不起病、上不起学，其实际处境仍然脆弱。

第五，区分三种不同的证据：官方自报、独立调查和学术因果估计。官方自报是政府根据自身统计体系公布的数字；独立调查由第三方机构按照独立的方法进行；学术因果估计则通过对照组、自然实验等方法，试图分离出某一项政策的实际效果。三种证据的可靠性不同，不能混为一谈。即使政策确实改善了贫困，也不能单凭结果推出"限制新闻自由或组织权是必要原因"的结论——改善贫困的原因可能是财政投入、技术进步或市场开放，而不是权利限制。反过来，批评权利限制也不能抹去经过证实的物质改善。事实判断与价值判断应当分开进行。

十七、自由与发展互补的机制

自由与发展之间的关系不是简单的对立或简单的因果。公开的新闻报道、独立的工会和活跃的社区组织，可能促进灾害预警、劳动安全和腐败发现。一名记者报道水库裂缝，可能避免一场溃坝；一个独立工会报告矿井瓦斯超标，可能挽救几十条生命；一个社区组织跟踪救灾物资的发放，可能减少挪用和浪费。在这些场景中，自由不是发展的障碍，而是发展的助力。

但另一方面，自由的机制也可能带来成本。选举的短期主义可能让政府倾向于见效快的项目，而忽视需要长期投入的基础设施；利益集团的阻挠可能拖慢公共工程的进度；行政能力不足可能让公开的辩论变成无休止的扯皮，而工程却迟迟无法开工。这些问题是真实存在的，不能因为强调自由的价值就否认它们。

因此，正确的研究方法不是抽象地争论"自由促进发展"还是"自由阻碍发展"，而是按政策类别比较实际结果：服务质量如何，受益分布如何，成本多高，纠错需要多长时间。同时要控制收入水平、教育程度和国家能力等混杂因素，否则比较会失去意义——一个高收入国家的经验未必适用于低收入国家，一个行政能力强的国家的制度也未必能直接移植。

本文没有重新计算跨国数据，也不声称民主制度或集中制度必然带来某一特定的经济增长率。关于政体类型与经济增长之间关系的学术文献结论并不一致，任何一方如果声称自己掌握了决定性的证据，都超出了现有研究的支持范围。本文的立场是：自由与发展之间存在互补的机制，也存在张力；具体结果取决于制度设计、政策类别和历史条件，而不是由抽象的原则事先决定的。

十八、个人处境

抽象的争论常常让人忘记，权利最终是落在具体的人身上的。两类权利往往在同一个人身上相互作用，而不是分别属于两群不同的人。

一名矿工既需要工资、医疗和安全设备，也需要报告危险、结社谈判与法律救济的权利。如果只有工资而没有报告危险的渠道，他可能在一次本可避免的事故中丧生；如果只有报告的权利而没有基本的安全设备，他的报告也无法改变井下的现实。工资与安全设备属于经济社会权利的范畴，报告、结社与救济属于公民政治权利的范畴，两者缺一不可。

一名农村居民既需要学校、住房和道路，也需要知道征地补偿的标准、参与预算讨论的机会和提出异议的渠道。道路修到了村口是好事，但如果征地补偿被克扣而他无处申诉，道路带来的好处就会大打折扣。反过来，只有申诉渠道而没有学校和道路，他的子女仍然无法获得教育，他的生活仍然难以改善。

这些例子说明，"生存权优先于政治权利"或"政治权利优先于生存权"的争论，在个人处境的层面上往往是虚假的二分法。同一个人同时需要食物和自由，同时需要住房和救济。把两类权利排成先后次序的做法，忽略了它们在真实生活中的交织。

十九、反对两种极端

关于生存权与政治权利的争论中，存在两种极端说法，都值得反对。

第一种极端说法是："没饭吃的时候，表达自由毫无价值。"这句话忽略了言论对揭露救济不公的作用。当救灾物资被挪用、扶贫资金被截留、征地补偿被克扣时，正是表达自由和新闻报道让这些问题暴露出来。饥饿的人需要食物，也需要让不公正的分配被看见、被纠正的渠道。把表达自由说成在贫困面前毫无价值，是对表达自由功能的误解。

第二种极端说法是："只要有了选举，贫困就会自然消失。"这句话忽略了行政能力和财政资源的作用。选举可以更换政府，但不能自动变出医院、学校和饮水设施；投票权可以表达民意，但不能代替预算编制、工程管理和公共服务的提供。一个举行了选举但财政破产、行政瘫痪的国家，贫困问题并不会自动解决。

两种极端说法都犯了同样的错误：把一种复杂的关系简化为单一的因果链。饥饿者既需要实际的食物，也需要不被滥权剥夺的权利；选民既需要投票的权利，也需要政府有能力把选票上的承诺变成现实。承认两类权利的相互依存，比在它们之间选边站队更接近事实。

二十、可证伪研究

"先发展、后自由"这一命题要成为一个可以认真讨论的主张，而不只是一句口号，就必须满足可证伪性的要求。也就是说，研究开始之前就应当明确规定，什么样的证据会支持这个命题，什么样的证据会反驳它。

首先，预先确定一组指标：贫困率、营养状况、可预防死亡率、受教育程度、预算公开程度、媒体独立程度、劳动救济的可获得性。这些指标应当同时覆盖民生改善和权利保障两个方面，不能只选其中一面。

其次，核对改革前的趋势、财政转移、人口结构和统计口径。一项政策实施后指标的好转，可能来自政策本身，也可能来自改革前就已经存在的趋势、来自中央财政的转移支付、来自人口结构的变化，或者来自统计口径的调整。不排除这些替代解释，就无法把功劳归于某一项政策。

再次，对"先发展、后自由"的命题本身作出操作性定义：何谓"发展完成"？达到哪些指标才算完成？权利承诺何时兑现？如果到约定的时间权利仍然没有兑现，命题是否被证伪？如果没有这些事先的规定，命题就永远不可证伪——任何时候都可以说"发展还没有完成"，任何失败都可以被推迟到未来。

最后，不得把单一官方成绩或单一政治丑闻当作制度必然性的证明。一项扶贫成绩可能来自特定的政策组合，而不是来自某种政体的必然优势；一起腐败丑闻可能来自个别人或个别制度漏洞，而不是来自某种政体的必然缺陷。制度比较需要系统的数据和严格的方法，而不是挑选对自己有利的个案。

二十一、公民教育练习

请考虑以下情景，并尝试作出你自己的判断。

某省连续两年预算不足，无法同时完成三项建设：基层医院、饮水设施，以及一个议会公开听证平台。三项建设都很重要，但资金只够完成其中的一部分。请根据以下六个标准提出你的排序：紧急生命风险、长期收益、成本、权利底线、参与平等，以及审计可行性。同时，请设计一个廉价的替代听证渠道——例如定期公开预算说明会、书面意见征集，或者由社区代表组成的监督小组。

在作出排序之后，请进一步思考以下问题：如果医院优先，是否就必须取消预算公开？如果饮水设施优先，是否就必须推迟听证平台的建设？有没有一种安排，可以在优先建设医院的同时，保留最低限度的预算公开和公众参与？哪些新的证据会改变你的排序——例如，如果发现饮水污染比预想的更严重，或者医院的建设成本远低于预算，你的排序会变化吗？

这个练习的目的不是得出唯一的正确答案，而是体会"优先"这个词在实际决策中的复杂性。排序需要理由，理由需要证据，而任何排序都不应当成为取消另一类权利的借口。

二十二、结论

生存与发展是重要的人权，这一点不应有争议。危机中优先保障生命和基本生活，具有强烈的政策正当性。当人们面临饥饿、疾病和无家可归时，先把资源用于食物、医疗和住房，是常识，也

是道义的要求。

但政策上的次序不能自动转化为法律上的绝对权利等级。预算优先不等于权利等级，实施先后不等于永久排除。表达、结社、政治参与与司法救济这些权利，即使在发展的进程中，也不能被长期剥夺。国际人权规范强调各类权利的相互依存、不可分割和相互联系，中国官方 2021 年的文件在主张生存权和发展权首要地位的同时，也强调了各类人权的协调发展。两方面的表述都应当被如实呈现。

判断任何一个"生存优先"的主张，应当同时检验五个方面：实际的民生改善是否发生，最弱势群体的收益是否真实，政策的合法性是否成立，统计数字是否经过独立核验，以及受影响者是否有提出异议和获得纠错的机会。缺少其中任何一面，判断都是不完整的。

归根结底，"生存权与发展权是否优先于公民政治权利"这个问题没有一句话的答案。它的答案取决于"优先"指的是预算排序、实施先后，还是法律等级；取决于具体的历史条件、制度设计和政策内容；也取决于谁来检验、用什么标准检验。本文所能提供的，是把问题讲清楚所需要的概念区分、规范依据和检验方法。至于在具体情境中应当如何排序，那需要回到事实和证据中去逐案判断。

参考资料

- [1]《公民权利和政治权利国际公约》（1966 年），第 2、4、6、9、14、19、21、22、25 条。联合国人权事务高级专员办事处全文：https://2covenants.ohchr.org/About-ICCPR.html
- [2]《经济、社会、文化权利国际公约》（1966 年），第 2、4、6—9、11—13 条。联合国人权事务高级专员办事处全文：https://2covenants.ohchr.org/About-ICESCR.html
- [3] 联合国大会《发展权利宣言》，第 41/128 号决议（1986 年 12 月 4 日），第 1、2、6 条。联合国全文：https://www.un.org/en/events/righttodevelopment/declaration.shtml
- [4] 联合国国际法视听资料馆，《发展权利宣言》法律史（1986 年 12 月 4 日，纽约）：https://legal.un.org/avl/ha/drd/drd.html
- [5]《维也纳宣言和行动纲领》（1993 年），第 5 段。联合国人权事务高级专员办事处东南亚区域办事处阐释：https://bangkok.ohchr.org/what-are-human-rights （第 5 段中文官方文本见联合国人权事务高级专员办事处中文页面：http://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action）
- [6] 国务院新闻办公室，《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》白皮书（2021 年 6 月），第七部分。英文全文：https://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-06/24/content_77584416_9.htm
- [7] 国务院新闻办公室，《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》白皮书（2021 年 8 月），第一部分。英文全文：https://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-08/12/content_77689144_3.htm

本文另有英文、繁体中文、法文、德文、西班牙文版本。

← 返回 CCE-100 公民教育工程总目录