生存權與發展權是否優先於公民政治權利?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 15 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/zh-hant-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

其他語言版本： English · Français · Deutsch · Español

摘要： 「優先」這個詞至少有三層不同的意思，討論一開始就必須把它們分開。第一層是危機中的預算排序：當資源不足以同時滿足所有需要時，先把錢花在保住生命和基本生活上。第二層是發展策略的實施先後：不同階段的財政能力和行政能力決定了哪些項目先上、哪些後上。第三層是法律上的永久等級：國家是否可以因為發展經濟而長期壓低表達、結社、選舉和司法救濟等政治權利。前兩層在特定條件下可能是合理的政策判斷，第三層卻不能從前兩層自動推導出來。

兩項 1966 年國際人權公約、1986 年《發展權利宣言》和 1993 年《維也納宣言和行動綱領》都要求區分規範的法律效力與實際的政策結果。本文一方面如實呈現中國政府 2021 年兩份白皮書的論證，另一方面也如實呈現批評者的擔憂：監督、救濟和權利不可分割的問題。本文的結論是，危機中優先保障生命和基本生活具有強烈的政策正當性，但政策上的先後次序不能自動轉化為法律上的絕對權利等級，也不能成為長期剝奪表達、結社、政治參與與司法救濟的授權。

一、優先的三個層次

「生存權優先」這句話在日常討論中常常被當作一個意思來使用，實際上它至少包含三個可以分開檢驗的主張。第一個是預算排序：在財政資源有限的情況下，政府是否應當先把錢用於食物、飲水、基礎醫療和住房，而不是用於其他項目。這是一個資源稀缺下的政策判斷，答案取決於當時的緊急程度、成本和收益，原則上可以逐年、逐項重新討論。

第二個是實施先後：一個國家在不同發展階段，行政能力和財政收入不同，因而某些權利的全面實現需要分步推進。修建醫院、鋪設飲水管網、建立社會保障體系都需要時間，這一點很少有人否認。問題在於，分步推進是否等於可以無限期推遲另一類權利。

第三個是法律等級：國家是否可以因為發展經濟而在法律上排除或長期壓低表達自由、結社自由、選舉權和獲得司法救濟的權利。這是性質完全不同的主張。它不再是「先做什麼、後做什麼」的安排，而是「某一類權利在法律上低於另一類權利」的等級宣稱。三者必須分別證明：預算優先的合理性不能直接證明法律等級的合理性，實施先後的必要性也不能直接證明永久排除某一類權利的正當性。把三層意思混在一起，是這場爭論中最常見的邏輯滑坡。

二、術語

討論「優先」之前，先要把幾個關鍵概念區分清楚，否則爭論會變成各說各話。

《公民權利和政治權利國際公約》第 6 條保護的是固有的生命權，規定「人人有固有的生命權。這個權利應受法律保護。不得任意剝奪任何人的生命」[1]。這是對任意剝奪生命的禁止，主要針對國家以殺害、失蹤、法外處決等方式侵害生命的行為。

《經濟、社會、文化權利國際公約》第 11 條涉及適足生活水準，包括適足的食物、衣著和住房，以及免於飢餓的基本權利；第 12 條涉及人人享有能達到的最高標準的身體和精神健康的權利[2]。這兩條講的是維持生命所必需的物質條件和健康保障，與第 6 條的生命權相關，但並不相同。

中文政策話語中的「生存權」常常比《公民權利和政治權利國際公約》第 6 條的生命權寬泛得多，它往往同時包括免於飢餓、有住所、有基本醫療、有工作等一整套物質生活條件。把「生存權」直接等同於第 6 條，或者把第 6 條直接讀成一套社會保障義務，都是概念上的混淆。同樣，「發展權」在不同語境下可以指國家的發展政策、個人的發展機會，也可以指 1986 年《發展權利宣言》所講的特定權利主張[3]。本文在引用每個概念時，都會說明它出自哪份文件、指向哪項具體權利。

三、兩項公約的共同起點

兩項 1966 年公約的序言有一個共同的出發點：免於恐懼和免於匱乏的自由，只有在每個人同時享有公民政治權利和經濟社會文化權利的條件下才能實現。兩份序言都承認這兩類權利相互關聯、不可偏廢。這個共同起點很重要，因為它意味著兩項公約的起草者並不認為其中一類權利可以被另一類權利替代。

《經濟、社會、文化權利國際公約》第 2 條第 1 款規定，締約國承擔義務「採取步驟……以最大限度地利用其可用資源，逐步實現本公約所確認的權利」[2]。其中的「逐步實現」經常被誤解。它的意思是，某些經濟社會權利的全面實現需要時間和資源投入；它不是「可以永遠不履行」的藉口。締約國從批准之日起就有義務朝著充分實現的方向採取切實步驟，並且不得倒退，不得以「逐步」為理由拒絕採取任何行動。

《公民權利和政治權利國際公約》第 2 條則要求締約國尊重和保證公約所確認的權利，並為權利受到侵犯的人提供有效救濟[1]。這條義務是即時的，不附帶「逐步實現」的限定。兩條第 2 條的差別反映了兩類權利在實現方式上的不同，但並不構成兩類權利之間的法律等級。

研究任何一個具體國家時，還必須逐一核查該國的批准狀態、保留和相關義務，不能把簽署當作批准。以中國為例：中國於 1998 年 10 月 5 日簽署《公民權利和政治權利國際公約》，至今尚未批准；中國於 1997 年 10 月 27 日簽署《經濟、社會、文化權利國際公約》，並於 2001 年 3 月 27 日批准了該公約。這意味著《經濟、社會、文化權利國際公約》對中國具有條約拘束力，而《公民權利和政治權利國際公約》對中國尚未產生條約義務——儘管中國作為簽署國，仍負有不採取行動破壞該公約目的和宗旨的義務。任何關於「中國違反了哪一條」的判斷，都必須先把這一條約地位說清楚。

四、具體經濟社會權利

《經濟、社會、文化權利國際公約》第 6 條至第 9 條涉及工作權、公正和良好的工作條件、組織工會的權利和社會保障權；第 11 條至第 13 條涉及適足生活水準、健康權和受教育權[2]。這些條款的共同點是，它們都把基本生活的保障規定為國家的權利義務，而不是可以隨意取消的福利。一個人能否獲得食物、住房、醫療和教育，在公約的框架下不是政府的恩惠，而是權利人可以主張的權利。

其中第 8 條第 1 款（甲）項保障「人人有權組織工會和參加他所選擇的工會」的權利。中國在 2001 年批准《經濟、社會、文化權利國際公約》時，就第 8 條第 1 款（甲）項作出了聲明：該款對中國的適用「應與《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國工會法》和《中華人民共和國勞動法》的有關規定相一致」。中國將這一表述定性為聲明，而聯合國人權事務高級專員辦事處和經濟、社會、文化權利委員會則將其作為對第 8 條第 1 款（甲）項的保留來對待。無論定性如何，有兩點應當準確表述：第一，該聲明針對的只是第 8 條第 1 款（甲）項，即組織工會和參加工會的權利，而不是整個第 8 條；第二，它的存在本身說明，經濟社會權利的保障在實踐中同樣會遇到保留、解釋和執行上的爭議，經濟社會權利並非沒有爭議的「硬權利」，公民政治權利也並非沒有規範基礎的「軟權利」。

第 4 條還規定，對《經濟、社會、文化權利國際公約》所確認權利的限制，只能由法律規定，並且只能以「促進民主社會普遍福利」為目的[2]。這條規定為經濟社會權利的限制劃定了邊界：限制必須有法律依據，必須與權利的性質相容，必須服務於普遍福利，而不能成為任意剋扣的藉口。

五、具體公民政治權利

與經濟社會權利相對應，《公民權利和政治權利國際公約》確認了一系列具體的公民政治權利。第 9 條禁止任意逮捕和拘禁，保障人身自由和安全；第 14 條保障在法庭面前人人平等，以及由依法設立的合格、獨立和無偏倚的法庭進行公正和公開審訊的權利；第 19 條保障持有主張不受干涉的權利和表達自由，包括尋求、接受和傳遞各種消息和思想的自由；第 21 條和第 22 條分別保障和平集會自由和結社自由；第 25 條保障參與公共事務、在真正的定期選舉中投票和被選舉，以及在一般的平等條件下擔任公職的權利[1]。

這些權利不是抽象的口號，它們在日常生活中對應著非常具體的保護。一名礦工如果發現礦井存在安全隱患，需要向有關部門報告而不必擔心報復；一名居民如果認為徵地補償不公，需要有渠道提出質疑並獲得公正裁決；一名患者如果遭遇醫療事故，需要能夠向法院提起訴訟並獲得救濟。這些場景中的權利——表達、結社、參與、獲得公正審判——正是公民政治權利的實際內容。把它們理解為「與吃飯無關的奢侈品」，是對這些權利功能的誤讀。

同時也要承認，這些權利的行使並非毫無邊界。第 19 條第 3 款規定了對表達自由的限制條件：限制必須由法律規定，並且必須是為尊重他人的權利或名譽、保障國家安全或公共秩序、公共衛生或道德所必需[1]。第 21 條對和平集會自由規定了不同的限制條件：限制必須依照法律，並且在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序、保護公共衛生或道德，或保護他人的權利和自由所必要[1]。本文討論的不是權利是否可以受到任何限制，而是「發展優先」是否構成一種特殊的、可以長期壓低整類權利的理由。

六、官方立場的準確歸屬

中國政府關於生存權優先的最明確表述，見於國務院新聞辦公室 2021 年 6 月發布的白皮書《中國共產黨尊重和保障人權的偉大實踐》第七部分。白皮書的中文原文寫道：

「中國共產黨堅持從國情出發，創造性地提出'生存權、發展權是首要的基本人權'的人權觀，構建起了中國人權事業不斷發展進步的'密碼'。生存權是享有其他權利的前提和基礎，是處於首要地位的權利。發展權與生存權是緊密相連的。」[6]

與之對應的官方英文是："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「前提和基礎」「處於首要地位」與英文的「comes before any other right」表述方式不同，但表達的是同一主張：生存權在權利的排序中處於首要位置。白皮書的前言也使用了同樣的提法：「堅持生存權、發展權是首要的基本人權」[6]。

需要準確歸屬的是，這是國務院新聞辦公室以機構名義發布的白皮書中的主張，不是一句已經核驗過的某位領導人的口頭原話。引用時應當註明文件名稱、發布機構和時間，而不是把它當作個人的言論。同時應當注意，這份白皮書的第七部分是全書的收束部分，它的論證建立在全書對中國共產黨百年歷史和人權實踐的敘述之上，脫離這一上下文單獨引用一句話，會削弱論證的完整性。

七、官方論述還強調協調

只引用 2021 年 6 月白皮書的「優先」表述，會遺漏中國官方論述的另一面。國務院新聞辦公室 2021 年 8 月發布的白皮書《全面建成小康社會：中國人權事業發展的光輝篇章》在強調優先生存需要的同時，也明確提出了各類人權協調發展的要求。白皮書第一部分寫道：

「全面建成小康社會首先要保障生存權。生存是享有一切人權的基礎。」[7]

同一部分還寫道：「全面建成小康社會必然要實現各類人權協調發展。……堅持人權相互依存、不可分割的基本原則，既保護經濟社會文化權利，又保障公民人身權、人格權、財產權和民主政治權利，全方位增進各類人權和基本自由。」[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，兩份白皮書的英文措辭並不相同：2021 年 6 月白皮書說生存權「comes before any other right」，2021 年 8 月白皮書說生存權「comes first among all human rights」。前者強調「先於其他權利」，後者強調「在所有人權中居於首位」。兩種說法都把生存權放在首要位置，但語氣和側重點略有差別，引用時不應混為一談。

更重要的是，2021 年 8 月白皮書把「優先」與「協調」放在同一段落中論述。2021 年 6 月白皮書第七部分的結尾也有類似的並列表述：「中國共產黨既重視集體人權，又重視個人人權；既重視生存權、發展權首要地位，又重視公民權利、政治權利和經濟社會文化各項權利的協調發展」[6]。公平的研究應當同時呈現這兩個方面：官方立場既主張生存權和發展權的首要地位，也主張各類人權的協調發展。只講前者不講後者，或者只講後者不講前者，都是斷章取義。

至於白皮書中關於脫貧成果的具體數字，本文不作獨立核實。引用官方脫貧成果時，應當區分官

方自報、獨立調查和學術因果估計這三種不同的證據，詳見第十六節。

八、支持優先生存的最強論證

支持「生存優先」的最強論證並不複雜，它建立在一個很難否認的事實之上：飢餓、傳染病和無住房會直接削弱人的生命、尊嚴和行使任何權利的能力。一個正在挨餓的人很難行使表達自由；一個沒有乾淨飲水和基礎醫療的社區，很難組織起有效的公共討論。從這個意義上說，保障生存是行使其他權利的物質前提。

在緊急狀態下，這一論證尤其有力。當洪水、地震或傳染病暴發時，把財政資源優先投入食物、基礎醫療、飲水和安全設施，具有強烈的正當性。沒有人會認真主張，在災民還沒有飯吃、沒有乾淨水喝的時候，政府應當先把錢花在其他地方。預算優先在這種情況下不是意識形態選擇，而是常識。

但這個論證的邊界同樣應當說清楚。預算優先只能證明，在資源有限的緊急時刻，某些支出應當先於另一些支出。它不能單獨證明，剝奪政治自由是發展所必需的。從「應當先修醫院」推不出「應當取消獨立工會」，從「應當先保障糧食」推不出「應當禁止記者報導災情」。財政排序和權利剝奪是兩個不同的問題，前者的正當性不能自動轉移給後者。支持優先生存的論證如果停留在預算和緊急狀態的層面，是有力的；一旦越過這條邊界，把它用作長期壓低整類權利的理由，論證的強度就會大幅下降。

九、反對絕對等級的最強論證

反對把生存權置於絕對等級之上的最強論證，同樣建立在一個很難否認的事實之上：如果缺乏記者、獨立工會、社區組織和司法救濟，經濟增長可能掩蓋強制徵地、工傷事故、環境污染和分配不公。受害者無法有效揭露問題，也無法獲得糾錯的機會，問題就會在「發展」的名義下長期存在。

這個論證的核心是信息與糾錯。經濟政策的制定和執行需要反饋：哪裡徵地補償不到位，哪裡工廠安全不達標，哪裡救災物資被挪用，這些信息只有在人們能夠自由表達、自由結社、自由獲取信息並訴諸法院的情況下，才能及時傳遞到決策者和社會公眾面前。壓制這些渠道，短期內可能讓經濟數據看起來更「平穩」，長期來看卻會積累更大的風險——因為錯誤得不到糾正，小問題會拖成大問題。

把政治權利延後到一個不設期限的未來，還有一個結構性問題：誰來決定「發展已經完成」？如果「先發展、後自由」的承諾沒有明確的時間表和兌現標準，它就永遠無法被檢驗。任何一代人都可以說「現在還不到時候」，而權利的兌現則被無限期推遲。一個沒有可執行邊界的承諾，在實踐中與沒有承諾相差無幾。

但這個論證也有自己的邊界。它不能以抽象的程序價值代替災民急需的食物和醫療。在洪水正在淹沒村莊的時候，爭論新聞自由的抽象原則並不能給災民送去飲用水。反對絕對等級的論證如果否認緊急狀態下預算優先的合理性，就會失去說服力。它的合理形態是：承認危機中的財政優先，同時堅持政治權利的壓低必須有明確的期限、範圍和救濟渠道，而不能成為一種沒有終點的狀態。

十、雙方的共同檢驗問題

無論支持還是反對「生存優先」，雙方都應當接受同一組檢驗問題。這些問題不預設答案，但任何一方如果迴避它們，其立場的說服力都會打折扣。

第一，政策是否真正改善了最弱勢者的生活？經濟增長的數字本身不能回答這個問題。需要看的是最貧困人口的收入是否穩定增長，他們能否獲得醫療和教育，他們的生活水平是否真實提高，而不是被平均數掩蓋。

第二，誰來定義「發展完成」？如果「先發展、後自由」的承諾要成立，就必須事先說明：達到什麼樣的指標才算「發展完成」，由誰來判定，以及判定之後權利承諾何時兌現。沒有這些標準，承諾就無法被檢驗。

第三，誰來核驗統計？脫貧人數、收入增長、覆蓋率等數字由誰統計、用什麼口徑統計、是否接受獨立核查，這些問題決定了官方成績的可信度。統計口徑的變更、物價調整的方法、地區差異的處理，都會顯著影響結論。

第四，誰能提出異議並獲得救濟？當政策的受益者與受損者不一致時——例如徵地讓大多數人受益、卻讓少數人失去家園——受損者能否提出異議，能否獲得公正的裁決和補償，是檢驗任何發展模式的關鍵。沒有異議和救濟渠道的發展，無法證明它真正惠及了所有人。

這四個問題不偏向任何一方。支持「生存優先」的人可以用它們來證明，某些政策確實改善了弱勢者的生活；反對絕對等級的人也可以用它們來指出，某些政策缺乏核驗和救濟。它們的價值在於把爭論從抽象的口號拉回到可以檢驗的事實。

十一、1986 年《發展權利宣言》

聯合國大會於 1986 年 12 月 4 日以第 41/128 號決議通過了《發展權利宣言》[3]。表決結果是 146 票贊成、1 票反對、8 票棄權，其中唯一的反對票來自美國，棄權國包括丹麥、芬蘭、德意志聯邦共和國、冰島、以色列、日本、瑞典和英國[4]。這一表決結果本身就說明，發展權從一開始就是一個存在爭議的概念。

宣言第 1 條規定，發展權是一項不可剝奪的人權，每個人和各國人民都有權參與、促進並享有經濟、社會、文化和政治發展，在這種發展中，所有人權和基本自由都可以得到充分實現。第 2 條規定，人是發展的中心主體，應當成為發展權的積極參與者和受益者；各國有權利和義務制定適當的發展政策，以全體人民和所有個人的福祉不斷改善為目標，以他們積極、自由和有意義地參與發展以及公平分享發展成果為基礎[3]。

第 6 條進一步規定，所有人權和基本自由都是不可分割和相互依存的；對於公民、政治、經濟、社會和文化權利的實現、促進和保護，應當給予同等的注意和緊急的考慮；各國應當採取步驟，消除由於不遵守公民政治權利以及經濟、社會、文化權利而對發展造成的障礙[3]。第 6 條的重要性在於，它把「不可分割」和「相互依存」寫進了發展權宣言本身——主張發展權優先的人，不能從這份宣言中推導出某一類權利可以被長期壓低的結論。

需要明確的是，《發展權利宣言》是聯合國大會通過的一項宣言，不是各國簽署並批准的條約。它不像兩項 1966 年公約那樣，對締約國產生條約義務。這一點不影響宣言的政治和規範意義，但

決定了它的法律地位：它是一份權威的宣示，而不是一份可以直接援引為條約義務的法律文件。

十二、發展權法律地位的爭論

《發展權利宣言》通過近四十年後，發展權的法律地位仍然存在爭議。聯合國國際法視聽資料館對這份宣言的法律史說明承認，宣言具有政治和規範意義，但同時指出，發展權的具體法律地位、義務內容和可執行性在學術界和國家之間存在爭議[4]。這種爭議不應當被抹去，也不能被用作否認宣言內容的藉口。

爭議主要集中在三個問題上。第一，發展權的主體是誰？宣言同時講「每個人」和「各國人民」，個人權利與集體權利之間的關係並不完全清晰。第二，發展權的義務內容是什麼？宣言要求各國合作、制定政策、消除障礙，但這些義務的具體邊界和衡量標準遠不如兩項公約的條款明確。第三，發展權是否可以被個人直接主張？如果一個人認為自己的發展權受到了侵害，他能否像主張生命權或表達自由那樣，向法院或國際機構提出申訴？對這些問題，國際社會至今沒有一致的答案。

但爭議的存在並不意味著宣言沒有實質內容。宣言明確強調了三點：發展是一個綜合的經濟、社會、文化和政治過程，而不是單一的國內生產總值指標；人是發展的中心主體，而不是發展的工具；發展政策必須體現積極、自由和有意義的參與，以及發展成果的公平分享[3]。這三點構成了發展權概念的核心，無論對其法律地位有何爭議，都不應當被忽略。

同樣需要指出的是，發展權概念的提出本身就帶有歷史背景。它源於 20 世紀 70 至 80 年代發展中國家對國際經濟秩序的批評，以及對殖民歷史遺留問題的主張。理解這一背景有助於理解為什麼發展權在聯合國大會上獲得廣泛支持，也有助於理解為什麼一些發達國家對它的法律地位持保留態度。

十三、1993 年維也納共識

1993 年世界人權會議通過的《維也納宣言和行動綱領》第 5 段，是國際社會關於各類人權關係的權威表述。聯合國人權事務高級專員辦事處公布的官方中文文本寫道：

「一切人權均為普遍、不可分割、相互依存、相互聯繫。國際社會必須站在同樣地位上、用同樣重視的眼光、以公平、平等的態度全面看待人權。固然，民族特性和地域特徵的意義、以及不同的歷史、文化和宗教背景都必須要考慮，但是各個國家，不論其政治、經濟和文化體系如何，都有義務促進和保護一切人權和基本自由。」[5]

這一段話包含三層意思。第一，一切人權均為普遍、不可分割、相互依存、相互聯繫。這是對權利之間關係的基本定性，排除了把某一類權利視為另一類權利的附屬品或前提條件的簡單化理解。第二，國際社會必須以公平、平等的態度全面看待人權，不得選擇性地強調某一類權利而忽視另一類。第三，各國在促進和保護人權時應當考慮民族特性、地域特徵和不同的歷史、文化、宗教背景，但這種考慮不能成為不履行義務的藉口——無論政治、經濟和文化體系如何，各國都有義務促進和保護一切人權和基本自由。

《維也納宣言》第 5 段允許討論政策的緊急程度和預算順序。在災難面前先保障生命、在資源有限時先解決最緊迫的需要，這些做法與第 5 段並不衝突。但第 5 段不支持把某一類權利永久排除在法律保護之外。它的邏輯是：緊急程度可以有先後，法律地位不能有等級。把「先救人」理解

為「可以長期不要言論自由」，是對這段話的誤讀。

聯合國人權事務高級專員辦事處東南亞區域辦事處也以自己的表述重申了這一原則：各項權利相互關聯、相互依存、不可分割，一項權利的改善有助於其他權利的進步（"These rights are all interrelated, interdependent and indivisible." "The improvement of one right facilitates advancement of the others."）[5]。這一解釋進一步說明，權利之間的關係是相互促進的，而不是相互排斥的：改善生存條件有助於人們更好地行使政治權利，而保障政治權利也有助於發現和糾正生存保障中的問題。

十四、緊急權與一般權利限制

《公民權利和政治權利國際公約》第 4 條規定了緊急狀態下的克減制度。在正式宣布威脅國家生命的公共緊急狀態時，締約國可以在「嚴格限於情勢所需」的範圍內，克減其根據公約承擔的部分義務[1]。但第 4 條同時列出了一批不可克減的權利：第 6 條（生命權）、第 7 條（禁止酷刑）、第 8 條第 1 款和第 2 款（禁止奴隸）、第 11 條（禁止因無力履行合同義務而監禁）、第 15 條（禁止溯及既往的刑法）、第 16 條（法律面前的人格承認）和第 18 條（思想、良心和宗教自由）。這些權利即使在緊急狀態下也不得克減。

第 4 條的克減制度有三個嚴格的限定。第一，必須正式宣布緊急狀態，並且該緊急狀態確實威脅到國家的生命。第二，克減措施必須嚴格限於情勢所必需的範圍，不得超過必要限度。第三，克減措施不得與締約國根據國際法承擔的其他義務相牴觸，也不得含有基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會出身的歧視。這三個限定共同說明，緊急狀態不是一張空白支票。

第 19 條和第 21 條還規定了對表達自由與和平集會自由的一般限制條件：任何限制都必須由法律規定，並且必須是為尊重他人的權利或名譽、保障國家安全或公共秩序、公共衛生或道德所必需[1]。限制的合法性取決於它是否符合這些條件，而不是取決於它是否以「發展」為名提出。

經濟困難本身並不自動授權任意拘押、壓制和平批評或使用酷刑。財政緊張可以成為調整預算優先順序的理由，但不能成為取消司法救濟、禁止獨立工會或關閉新聞渠道的理由。區分「因為沒錢所以暫時少花錢」和「因為發展所以可以長期壓制權利」，是本節的核心。

最後，條約對具體國家的拘束力必須核查該國的批准狀態，不能僅憑簽署作結論。如第三節所述，中國簽署了《公民權利和政治權利國際公約》但尚未批准，因此第 4 條的克減制度對中國尚未產生條約義務。討論中國的緊急狀態措施時，應當以中國已經批准的條約和中國國內法為依據，而不是直接套用尚未批准的公約條款。

十五、政策排序與權利豁免是兩回事

政策排序與權利豁免的區別，可以通過一個具體的例子來說明。假設某城市同時遭遇洪災和傳染病，政府依法提高醫院、救災和飲水供應的預算，這樣的排序可能是合理的。沒有人會要求政府在災民缺水少藥的時候，把同樣的錢優先用於其他項目。

但公開採購、允許專業人士報告風險、提供徵收補償、公開預算審計和提供法院救濟，是另外一組制度問題。它們與「先修醫院還是先修學校」的預算排序不在同一個層面上。即使為了救人而壓縮部分行政開支，也不必取消居民了解預算去向的渠道，不必禁止醫生報告疫情風險，不必剝奪被徵收房屋的居民獲得補償和救濟的權利。

把這兩個層面的問題混在一起，是「生存優先」論證最常見的錯誤。它的推理方式是：因為 A（救災預算優先）是合理的，所以 B（取消監督和救濟）也是合理的。但 A 和 B 之間並沒有邏輯聯繫。恰恰相反，在緊急狀態下，監督和救濟的重要性往往更高而不是更低：救災資金規模大、流轉快，正是最容易出現挪用和浪費的時候；徵收和隔離措施影響範圍廣、涉及人數多，正是最需要申訴渠道的時候。

正確的做法是尋找既快速又可追責的程序設計。例如，在緊急撥款的同時保留事後審計；在簡化審批流程的同時保留信息公開；在集中調配資源的同時保留投訴和救濟渠道。速度與問責不是非此即彼的選擇，制度設計的目標應當是同時實現兩者，而不是以速度為名取消問責。

十六、貧困成效的可複核性

任何政府關於脫貧的宣稱，都應當接受可複核性的檢驗。這不是對某一國的特殊要求，而是對一切公共政策宣稱的通用標準。檢驗至少包括以下幾個方面。

第一，貧困線及其變更。貧困人口的數量取決於貧困線的劃定標準。如果貧困線下調，貧困人口會在統計上「減少」，但實際生活水平未必提高。任何脫貧數字都必須同時公布所使用的貧困線標準，以及該標準在統計期間是否發生變更。

第二，物價調整。收入數字必須經過物價調整才能比較。名義收入的增長如果被物價上漲抵消，實際購買力並沒有提高。公布收入增長時，應當同時說明所使用的物價指數和調整方法。

第三，地區差異與收入穩定性。全國平均數可能掩蓋地區之間的巨大差異，某一年的收入增長也可能來自一次性的轉移支付或短期務工收入。需要考察的是收入的穩定性和可持續性：脫貧人口的收入是否穩定，是否依賴於不可持續的補貼，以及返貧的風險有多大。

第四，社會保障覆蓋與醫療教育可及性。脫貧不僅是收入問題，還包括能否獲得社會保障、醫療服務和教育機會。一個家庭收入略高於貧困線，但看不起病、上不起學，其實際處境仍然脆弱。

第五，區分三種不同的證據：官方自報、獨立調查和學術因果估計。官方自報是政府根據自身統計體系公布的數字；獨立調查由第三方機構按照獨立的方法進行；學術因果估計則通過對照組、自然實驗等方法，試圖分離出某一項政策的實際效果。三種證據的可靠性不同，不能混為一談。即使政策確實改善了貧困，也不能單憑結果推出「限制新聞自由或組織權是必要原因」的結論——改善貧困的原因可能是財政投入、技術進步或市場開放，而不是權利限制。反過來，批評權利限制也不能抹去經過證實的物質改善。事實判斷與價值判斷應當分開進行。

十七、自由與發展互補的機制

自由與發展之間的關係不是簡單的對立或簡單的因果。公開的新聞報導、獨立的工會和活躍的社區組織，可能促進災害預警、勞動安全和腐敗發現。一名記者報導水庫裂縫，可能避免一場潰壩；一個獨立工會報告礦井瓦斯超標，可能挽救幾十條生命；一個社區組織跟蹤救災物資的發放，可能減少挪用和浪費。在這些場景中，自由不是發展的障礙，而是發展的助力。

但另一方面，自由的機制也可能帶來成本。選舉的短期主義可能讓政府傾向於見效快的項目，而忽視需要長期投入的基礎設施；利益集團的阻撓可能拖慢公共工程的進度；行政能力不足可能讓公開的辯論變成無休止的扯皮，而工程卻遲遲無法開工。這些問題是真實存在的，不能因為強調

自由的價值就否認它們。

因此，正確的研究方法不是抽象地爭論「自由促進發展」還是「自由阻礙發展」，而是按政策類別比較實際結果：服務質量如何，受益分布如何，成本多高，糾錯需要多長時間。同時要控制收入水平、教育程度和國家能力等混雜因素，否則比較會失去意義——一個高收入國家的經驗未必適用於低收入國家，一個行政能力強的國家的制度也未必能直接移植。

本文沒有重新計算跨國數據，也不聲稱民主制度或集中制度必然帶來某一特定的經濟增長率。關於政體類型與經濟增長之間關係的學術文獻結論並不一致，任何一方如果聲稱自己掌握了決定性的證據，都超出了現有研究的支持範圍。本文的立場是：自由與發展之間存在互補的機制，也存在張力；具體結果取決於制度設計、政策類別和歷史條件，而不是由抽象的原則事先決定的。

十八、個人處境

抽象的爭論常常讓人忘記，權利最終是落在具體的人身上的。兩類權利往往在同一個人身上相互作用，而不是分別屬於兩群不同的人。

一名礦工既需要工資、醫療和安全設備，也需要報告危險、結社談判與法律救濟的權利。如果只有工資而沒有報告危險的渠道，他可能在一次本可避免的事故中喪生；如果只有報告的權利而沒有基本的安全設備，他的報告也無法改變井下的現實。工資與安全設備屬於經濟社會權利的範疇，報告、結社與救濟屬於公民政治權利的範疇，兩者缺一不可。

一名農村居民既需要學校、住房和道路，也需要知道徵地補償的標準、參與預算討論的機會和提出異議的渠道。道路修到了村口是好事，但如果徵地補償被剋扣而他無處申訴，道路帶來的好處就會大打折扣。反過來，只有申訴渠道而沒有學校和道路，他的子女仍然無法獲得教育，他的生活仍然難以改善。

這些例子說明，「生存權優先於政治權利」或「政治權利優先於生存權」的爭論，在個人處境的層面上往往是虛假的二分法。同一個人同時需要食物和自由，同時需要住房和救濟。把兩類權利排成先後次序的做法，忽略了它們在真實生活中的交織。

十九、反對兩種極端

關於生存權與政治權利的爭論中，存在兩種極端說法，都值得反對。

第一種極端說法是：「沒飯吃的時候，表達自由毫無價值。」這句話忽略了言論對揭露救濟不公的作用。當救災物資被挪用、扶貧資金被截留、徵地補償被剋扣時，正是表達自由和新聞報導讓這些問題暴露出來。飢餓的人需要食物，也需要讓不公正的分配被看見、被糾正的渠道。把表達自由說成在貧困面前毫無價值，是對表達自由功能的誤解。

第二種極端說法是：「只要有了選舉，貧困就會自然消失。」這句話忽略了行政能力和財政資源的作用。選舉可以更換政府，但不能自動變出醫院、學校和飲水設施；投票權可以表達民意，但不能代替預算編製、工程管理和公共服務的提供。一個舉行了選舉但財政破產、行政癱瘓的國家，貧困問題並不會自動解決。

兩種極端說法都犯了同樣的錯誤：把一種複雜的關係簡化為單一的因果鏈。飢餓者既需要實際的

食物，也需要不被濫權剝奪的權利；選民既需要投票的權利，也需要政府有能力把選票上的承諾變成現實。承認兩類權利的相互依存，比在它們之間選邊站隊更接近事實。

二十、可證偽研究

「先發展、後自由」這一命題要成為一個可以認真討論的主張，而不只是一句口號，就必須滿足可證偽性的要求。也就是說，研究開始之前就應當明確規定，什麼樣的證據會支持這個命題，什麼樣的證據會反駁它。

首先，預先確定一組指標：貧困率、營養狀況、可預防死亡率、受教育程度、預算公開程度、媒體獨立程度、勞動救濟的可獲得性。這些指標應當同時覆蓋民生改善和權利保障兩個方面，不能只選其中一面。

其次，核對改革前的趨勢、財政轉移、人口結構和統計口徑。一項政策實施後指標的好轉，可能來自政策本身，也可能來自改革前就已經存在的趨勢、來自中央財政的轉移支付、來自人口結構的變化，或者來自統計口徑的調整。不排除這些替代解釋，就無法把功勞歸於某一項政策。

再次，對「先發展、後自由」的命題本身作出操作性定義：何謂「發展完成」？達到哪些指標才算完成？權利承諾何時兌現？如果到約定的時間權利仍然沒有兌現，命題是否被證偽？如果沒有這些事先的規定，命題就永遠不可證偽——任何時候都可以說「發展還沒有完成」，任何失敗都可以被推遲到未來。

最後，不得把單一官方成績或單一政治醜聞當作制度必然性的證明。一項扶貧成績可能來自特定的政策組合，而不是來自某種政體的必然優勢；一起腐敗醜聞可能來自個別人或個別制度漏洞，而不是來自某種政體的必然缺陷。制度比較需要系統的數據和嚴格的方法，而不是挑選對自己有利的個案。

二十一、公民教育練習

請考慮以下情景，並嘗試作出你自己的判斷。

某省連續兩年預算不足，無法同時完成三項建設：基層醫院、飲水設施，以及一個議會公開聽證平台。三項建設都很重要，但資金只夠完成其中的一部分。請根據以下六個標準提出你的排序：緊急生命風險、長期收益、成本、權利底線、參與平等，以及審計可行性。同時，請設計一個廉價的替代聽證渠道——例如定期公開預算說明會、書面意見徵集，或者由社區代表組成的監督小組。

在作出排序之後，請進一步思考以下問題：如果醫院優先，是否就必須取消預算公開？如果飲水設施優先，是否就必須推遲聽證平台的建設？有沒有一種安排，可以在優先建設醫院的同時，保留最低限度的預算公開和公眾參與？哪些新的證據會改變你的排序——例如，如果發現飲水污染比預想的更嚴重，或者醫院的建設成本遠低於預算，你的排序會變化嗎？

這個練習的目的不是得出唯一的正確答案，而是體會「優先」這個詞在實際決策中的複雜性。排序需要理由，理由需要證據，而任何排序都不應當成為取消另一類權利的藉口。

二十二、結論

生存與發展是重要的人權，這一點不應有爭議。危機中優先保障生命和基本生活，具有強烈的政策正當性。當人們面臨飢餓、疾病和無家可歸時，先把資源用於食物、醫療和住房，是常識，也是道義的要求。

但政策上的次序不能自動轉化為法律上的絕對權利等級。預算優先不等於權利等級，實施先後不等於永久排除。表達、結社、政治參與與司法救濟這些權利，即使在發展的進程中，也不能被長期剝奪。國際人權規範強調各類權利的相互依存、不可分割和相互聯繫，中國官方 2021 年的文件在主張生存權和發展權首要地位的同時，也強調了各類人權的協調發展。兩方面的表述都應當被如實呈現。

判斷任何一個「生存優先」的主張，應當同時檢驗五個方面：實際的民生改善是否發生，最弱勢群體的收益是否真實，政策的合法性是否成立，統計數字是否經過獨立核驗，以及受影響者是否有提出異議和獲得糾錯的機會。缺少其中任何一面，判斷都是不完整的。

歸根結底，「生存權與發展權是否優先於公民政治權利」這個問題沒有一句話的答案。它的答案取決於「優先」指的是預算排序、實施先後，還是法律等級；取決於具體的歷史條件、制度設計和政策內容；也取決於誰來檢驗、用什麼標準檢驗。本文所能提供的，是把問題講清楚所需要的概念區分、規範依據和檢驗方法。至於在具體情境中應當如何排序，那需要回到事實和證據中去逐案判斷。

參考資料

- [1]《公民權利和政治權利國際公約》（1966 年），第 2、4、6、9、14、19、21、22、25 條。聯合國人權事務高級專員辦事處全文：https://2covenants.ohchr.org/About-ICCPR.html
- [2]《經濟、社會、文化權利國際公約》（1966 年），第 2、4、6—9、11—13 條。聯合國人權事務高級專員辦事處全文：https://2covenants.ohchr.org/About-ICESCR.html
- [3] 聯合國大會《發展權利宣言》，第 41/128 號決議（1986 年 12 月 4 日），第 1、2、6 條。聯合國全文：https://www.un.org/en/events/righttodevelopment/declaration.shtml
- [4] 聯合國國際法視聽資料館，《發展權利宣言》法律史（1986 年 12 月 4 日，紐約）：https://legal.un.org/avl/ha/drd/drd.html
- [5]《維也納宣言和行動綱領》（1993 年），第 5 段。聯合國人權事務高級專員辦事處東南亞區域辦事處闡釋：https://bangkok.ohchr.org/what-are-human-rights （第 5 段中文官方文本見聯合國人權事務高級專員辦事處中文頁面：http://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action）
- [6] 國務院新聞辦公室，《中國共產黨尊重和保障人權的偉大實踐》白皮書（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] 國務院新聞辦公室，《全面建成小康社會：中國人權事業發展的光輝篇章》白皮書（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

本文另有簡體中文、英文、法文、德文、西班牙文版本。