

由美国拒绝向联合国人口基金捐款 引发的思考

郝林娜

【内容摘要】 2002 年 7 月 22 日美国政府宣布撤回向联合国人口基金提供的 3400 万年度捐款, 理由是该基金会支持中国强制性的计划生育。美国政府的这一决定, 在国际社会引起很大反响。本文在查阅了有关资料的基础上, 从人权观的角度分析了美国攻击中国的计划生育以及决定撤回捐款的深刻政治意义和宗教影响。

关键词: 人口基金; 人口与计划生育; 人权

【作者简介】 郝林娜, 国家计生委国际合作司副司长。北京: 100088

美国政府于 2002 年 7 月 22 日宣布, 撤回向联合国人口基金提供的 3400 万元年度捐款, 理由是该基金会支持中国强制性的计划生育。美国政府的这一决定, 在国际社会引起很大反响。联合国秘书长安南表示, 他获悉这个消息后很失望。他表示, 该基金在中国的工作都是些基础工作。美国撤回资金将影响该基金会在中国和其它国家的工作。其他国际组织、有关媒体也对美国这一决定纷纷发表评论, 批评美国政府这一错误决定。欧盟轮值主席国丹麦 23 日针对美国这一决定发表声明, 表示支持人口基金为消除贫困而发挥的重要作用, 立即宣布给予联合国人口基金和国际计生联 3200 万欧元的资金支持。此项专款将被用于帮助 22 个发展中国家妇女的生殖保健。英国今年也增加了向联合国人口基金的捐款。

人口与计划生育问题是我国与西方国家进行人权对话和人权斗争的热点问题之一。近些年来, 中国政府积极参与人口领域的国际会议, 采取走出去、请进来的方式, 加大对外宣传力度, 积极开展南南合作, 促进与发展中国家政府间的双边交流, 使越来越多的国家以及国际组织, 对我国控制人口取得的成就表示赞赏, 对我国的计划生育政策和措施表示理解。但是, 美国政府对中国的计划生育政策一直是采取批评和指责的态度, 将计划生育问题人权化、政治化。2002 年 9 月在纽约召开的联合国人口基金执行局会议上, 美国代表团就向联合国人口基金捐款问题, 再次发表声明: “由于人口基金的中国国别方案, 我们今年七月决定终止对人口基金的捐款”。美国为什么无视中国政府为控制世界人口稳定所做出的巨大贡献? 为什么对中国政府自 1994 年以来贯彻开罗国际人发大会行动纲领, 提倡以人为本, 优质服务, 促进工作思路、工作方法“两个转变”所取得的显著成绩视而不见, 而是对中国的计划生育问题一直抓住不放, 采取攻击的态度? 笔者试图从政治背景、人权及宗教影响等方面分析美国少数反华势力长期以来对我国计划生育进行攻击的深刻社会原因。

1 拒绝捐款的背景情况

布什政府 2000 年上台以来, 受国内反堕胎派势力影响, 推行“全球性遏制政策”。宣布恢复旨在停止向海外从事计划生育活动的国际组织提供援助的“墨西哥城”政策(1984 年在墨西哥城召开的第三次人口大会上, 美国政府把国内关于人工流产问题的纷争带到国际舞台, 指责中国的计划生育侵犯人权, 宣布停止援助那些支持计划生育的国际组织)。2001 年 12 月美国国会参众两院通过议案批准向人口基金提供 3400 万美元的年度捐款。2002 年 1 月美国国会在讨论 2002 年度对人口基金捐款问题时, 布什政府再次受国会右翼势力影响, 以联合国人口基金支持中国开展强制性计划生育为由, 冻

结了已经国会批准对联合国人口基金的 3400 万年度捐款。在美国宣布对人口基金捐款冻结的情况下,其他一些捐助国马上提出也要减少对人口基金的捐款。英国议会也对是否继续给人口基金捐款开展了激烈的辩论,同时决定于 2002 年 4 月派一个议员团来华到人口基金第四周期援助的项目县进行考察,以证实美国国会少数人的指控。英国议员团于 4 月初到中国的云南省项目县考察之后,没有找到任何中国政府使用强迫手段推行计划生育的证据。他们回国后写出了建议英国政府应继续向人口基金捐款的积极报告。英国议员团访华后,2002 年 5 月美国国务院又派出一个 3 人小组专程来华到 5 个人口基金援助的项目县进行了为期 10 天的所谓独立调查,因为他们不相信英国人的报告结论。美国调查小组返回美国后,向国务卿鲍威尔提交了正式报告,报告中的第一条就谈到,考察团在对 5 个项目县进行了 10 天的考察后,“我们没有找到人口基金支持或参与中国的强迫性堕胎或非自愿性结扎手术方案管理的证据”,为此建议美国政府将已经国会批准的 3400 万美元的款项拨付给联合国人口基金。但报告中同时认为中国在实践中和法律上仍存在强迫的成份,美国政府的资金不应应用于中国的人口方案。显然这个报告的结论是自相矛盾的。美国政府将此报告压了一个多月后,于 2002 年 7 月 22 日最终宣布停止向联合国人口基金提供 3400 万美元的年度捐款。美国政府不顾自己国务院派遣的考察团所调查的事实和提出的建议,坚持停止向人口基金捐款,直接影响到联合国人口基金核心资金的收入比 2001 年下降了 10%,也直接影响了联合国人口基金向广大发展中国家妇女提供生殖健康服务的援助方案,使联合国人口基金面临很大的资金缺口压力。

2 美国攻击中国的计划生育是其人权观决定的

以美国为首的西方少数反华势力对我国计划生育进行攻击是由来已久的,也是不会改变的。从 1980 年代中国实行计划生育以来,美国就将中国的计划生育问题纳入人权框架。在每年的美国国务院年度国别人权报告中,都要将中国的计划生育问题上升到人权高度进行指责。例如美国国务院 2001 年国别人权报告中说“中国政府继续推行综合的、有时是强迫的计划生育政策。从强迫的手段来看,控制生育政策主要依靠对计划外生育家庭经济上的罚款”。美国把中国的计划生育问题人权化,是其政治立场决定的。长期以来,西方在人权问题上与我们确有很大的分歧,反映在计划生育问题上就是限制生育子女数量问题和堕胎问题。人人享有生命权这在《国际人权宪章》和各地区性的人权公约中都被列为最基本的人权。《美洲人权公约》中明确规定,“每一个人都有使其生命受到尊重的权利。这种权利一般从胚胎时起就应受到法律保护,不得任意剥夺任何人的生命。”根据西方的人权观认为,胎儿的出生权利是生命权利在胎儿身上的体现。既然人人都应绝对地享有生命权利,那么胎儿也应该毫不例外地享有出生的权利。然而,在现代国际社会,胎儿是否具有出生权利的问题一直是人权领域争论的焦点。就是在美国,对于胎儿是否具有生命权的问题至今也没有明确的结论。早在 1973 年美国就发生了轰动各界的“罗伊诉讼案”。此案就是围绕德克萨斯州妇女是否有权利做人工流产引发的诉讼。此案经过美国最高法院审理,经过激烈地辩论,最后以五比二做出判决,判定德克萨斯州反人工流产案违宪。该判决指出美国宪法中并未规定胎儿具有法律权利,法律权利开始于出生。至今在美国人工流产也不是在所有的州都是合法的。由此可见,胎儿的生命权利在西方道德和法律传统上,始终是一个争论的焦点和人权观的重要组成部分。1990 年以来,美国等一些西方国家在联合国人权委员会上先后 10 次提出反对中国的人权提案,虽然都以失败而告终,甚至失去资格参加人权会议,但始终没有彻底放弃。这本身就意味着美国等一些西方国家与中国在人权观上有根本的分歧。

中国为了满足未来子孙后代的可持续发展,在相当长一个阶段不得不实行较为严格的生育政策,这是中国的基本国情所决定的。如果按照美国的人权观保障所有胎儿出生的权利,就无法保障社会所有人享受经济、社会、文化、自由和环境的权利;如果要保障社会所有人享受上述人权,就不能保证所有胎儿的出生权利。对此美国人口学会副主席凯伦·梅森在《人口方案侵犯了妇女人权吗?》这篇文章中发表了很好的见解,她说:“父母在自由地决定自己孩子数量时,又要考虑对社会的责任。这个矛

盾实质就是个人自由和社会保障这两种权利之间的矛盾。在一些国家,人口迅速增长,而资源又十分短缺,孩子生多了就会影响到社会目前和未来的发展。在这种情况下,为了防止生育失控而影响整体利益,政府限制个人的生育自由是完全正当的。”中国政府为了保障所有人的生存权、发展权,在发展中解决人口问题,使人口与经济、社会、资源、环境协调发展,实现国家现代化和人的全面发展,坚持以充分实现人权为基本目标,将人权的普遍性原则与本国国情相结合,努力使人民享受公民政治、经济、社会、文化等各项基本权利。中国自实行计划生育以来,少生了3亿多人,不仅有利地促进了中国社会经济的快速发展,也为稳定世界人口做出了积极贡献。一位联合国的官员说,由于中国实行了计划生育,使得世界人口达到60亿的时间推迟了4年。而美国少数人却无视中国计划生育取得的成绩,对中国的计划生育一贯采取批评态度。其原因除了对事实的认识问题外,最根本的分歧是用西方的社会政治制度和人权模式作为标准来看待和衡量中国的人权状况。事实上,各国的社会经济发展模式和文化历史各不相同,采取不同的发展道路和人权标准本身就是对各国主权的尊重和人权的维护。强迫各国采取统一的社会制度、发展道路、人权模式本身就不符合人类发展规律和人权基本精神。中国和西方在人权观上的最大不同是,中国传统文化比较强调个人与社会的和谐和个人对社会的责任。计划生育就是体现了个人权利与国家利益的协调。为了国家的可持续发展,公民要牺牲自己想多生孩子的意愿。而西方文化则更重视关注个人自由和价值实现,表现在人权上就是强调个人权利与政府、社会的分离和对立。大部分西方国家不存在人口压力问题,对个人的生育孩子数量没有任何限制,而且认为生育权是人的基本权利,限制生育数量就是强迫,违反人权。中国如果按照西方的人权观,在有限的资源下不控制人口,想生多少生多少,将永远摆脱不了贫困,连起码的生存权都难以保障。邓小平同志曾精辟地说,“人多是中国最大的难题,中国的麻烦就在于人太多”。这短短的一句话充分说明了中国人口问题的重要性、长期性。改革开放20年来,中国社会经济快速发展,取得了举世瞩目的成绩,这与实行计划生育促进人均GDP水平提高是分不开的。中国人民也享有了历史上从没有过的自由和个人权利。但我们不否认中国在保护人权方面还存在很多不足和问题,还需要在加强法制、严格执法、保护公民合法权益不受侵害等方面做大量的工作。

3 美国攻击中国的计划生育有其深刻的政治原因和宗教影响

美国对中国计划生育一贯采取攻击的态啡,有其深刻的政治原因和宗教文化的影响。除了上述谈到的人权价值观以外,美国长期以来的对华政治立场决定了其反对中国的计划生育的态度。在美国堕胎是否合法一直是民众关注的焦点。从1995年到1999年,已有219个反堕胎措施在各州范围内实施。代表右派势力的共和党,始终把反对堕胎作为其总统竞选的政治纲领的条件之一。在总统选举中共和党的选票中有63%的人是属于基督教福音派的人。也就是说这些人对共和党能否当选起着决定性作用。因此历次共和党参选总统都把反对堕胎作为一项政治口号提出来,以迎合福音教派的选民。从宗教原因来看,美国人中有相当一部分人信仰代表传统的福音派基督教,这些人对待家庭的态度是三大目标:第一,恢复传统家庭的要求,恢复妇女的家庭责任,反对妇女运动、反对堕胎;第二,反对同性恋,反对黄色的东西毒害青少年;第三,强调家长的权利。由此可见,共和党反对堕胎是其党派宗旨和宗教信仰所决定的。

民主党在对控制人口与计划生育问题上相对共和党比较开明,支持妇女的选择,支持发展中国家控制人口,没有把反对堕胎作为政治纲领提出来。虽然民主党尊重妇女的选择,支持妇女有堕胎的权利,但在反对中国的计划生育问题上由于其政治制度决定与共和党的立场完全一致。克林顿执政期间虽然恢复了自里根政府1985年开始停止的对联合国人口基金的捐款(原因是该基金支持中国的人口方案),但要求这些捐款设立专门帐户,绝不允许1个美元用于中国的计划生育。由此可以看出堕胎问题实质是两党竞选总统的筹码,而不单纯是妇女是否有权利决定自己想生育孩子的问题。在对中国计划生育问题上无论是共和党还是民主党都是将其作为攻击中国人权状况的内容之一。美国与

中国在控制人口问题上的分歧实质上是美国对华政策和人权观的分歧,也是美国不希望中国早日强盛的图谋。特别是,布什政府在面临中期选举前,他所做出的决定必须取悦反堕胎的保守选民的政治决定。因此,我们需要清醒地认识到,在布什政府执政期间,有关中国计划生育问题对美国不能报有任何幻想。

4 必须使用国际社会能接受的语言加强人口与计划生育的对外宣传

1994年国际人发大会后,中国政府履行对《行动纲领》的承诺,在认真总结中国计划生育经验和借鉴国际先进经验的基础上,在人口与发展问题上做出了很多重大决策,制定了有利于经济社会和人口发展的方针、政策、措施,采取了一系列后续行动,收到显著效果。特别是在计划生育工作中提出以人为本,优质服务的工作指导思想,深受广大群众的欢迎。对于我们计划生育工作取得的成绩和这些年来发生的变化,我们应该理直气壮地进行对外宣传。但目前的人口与计划生育的对外宣传由于经费等各方面原因没有纳入到国家整体对外宣传战略中,宣传力度远远不够。而西方媒体对我国计划生育的宣传报导通常是以负面的东西为主要内容,致使西方广大民众对我国计划生育缺乏全面的了解,很多印象停留在十几年前的工作水平上,直接影响中国计划生育在国际上的形象。不得不承认我们现有的计划生育对外宣传制品中,缺少用国际社会能够接受的语言制作的图文、声像并茂的精品,缺少对外宣传的整体战略策划和市场包装。计划生育涉及人的基本生育权利,也是我国长期对外人权斗争的重要组成部分。对外宣传工作是一项长期的战略任务,在对外宣传工作中,要针对不同的国家不同的对象不同的介绍内容。如对美国,可以通过双边渠道邀请美国国会的议员和有关研究机构,包括新闻媒体的人员来中国考察计划生育项目,让他们亲自到中国的农村感受改革开放后在促进社会经济发展和提高广大人民生活水平方面取得的巨大成绩。同时让他们通过考察计划生育项目,了解到实行计划生育对促进社会经济发展所做出的贡献以及对实现中国可持续发展产生的重要意义。很多美国国会的右翼势力议员从未到过中国,对中国的印象完全来自一些不实的报导和片面的宣传。因此在今后的对外宣传中,有针对性和重点地做好美国等一些国家的议员工作是非常必要的。在同美国等西方国家开展对外宣传和交流中,既要坚持主权原则,强调发展模式多样化,又要敞开大门、保持对话、加强交流、增进理解,在求同存异中共同发展。

要充分利用现有资源,积极探索、开拓创新,努力制做出一批使用国际社会通用语言来开展计划生育对外宣传的声像、文字精品,利用参加国际会议、出国交流考察、各种文化活动等机会,大力进行宣传,形式可以活泼多样。还可以考虑推出独生子女名人作为形象大使,参加由国家统一组织的对外宣传的各种展览会和文化周等活动。总之应该制定国家层面的计划生育对外宣传战略,把计划生育的内容融入到社会、经济、文化发展的宣传战略之中,以动员社会各界力量,广泛进行计划生育成果宣传,促使中国计划生育在国际上树立良好的形象。

参考文献:

- 1 常健. 人权的理想、悖论、现实. 四川人民出版社, 1992
- 2 美洲人权公约. 哥斯达黎加, 1969- 11- 22
- 3 联合国人口基金执行局 2002 年第二次常委会有关材料
- 4 凯伦·梅森. 人口方案侵犯了妇女人权吗? 亚太问题, 1994; 15

(执行编辑: 沈 铭 宋 健 收稿日期: 2002- 11)