

国际人权面临中国挑战：
存在哪些风险？

对中国落实普遍定期审议进展的中期评估

中国人权 提交

2016 年 10 月



纽约办公室：450 Seventh Avenue, Suite 1301, New York, NY 10123
(212) 239-4495 | hrichtina@hrichina.org

香港办公室：GPO P.O. Box 1778, Hong Kong
(852) 2710-8021 | hrichtk@hrichina.org

执行概要

联合国普遍定期审议（Universal Periodic Review）机制是于2006年3月确立的一项“合作程序”，有权对联合国各成员国的人权状况作出评估；该机制的目标是促使各国采取实质性和具体措施落实审议建议，从而促进人权进步¹。根据人权理事会2007年6月第5/1号决议，审议对各成员国履行其人权义务的程度进行评估，评估依据包括《联合国宪章》、《世界人权宣言》、受审议国批准的人权条约、受审议国作出的自愿保证和承诺（包括申请入选人权理事会时所作出的保证和承诺）以及适用的国际人道主义法²。

中华人民共和国政府已经历过两轮普遍定期审议（2009年和2013年）。在2013年对中国的审议中，联合国成员国共提交了252项建议³；中国政府接受了204项，拒绝了48项⁴。被接受的建议涉及人权义务的方方面面，包括公民与政治权利；经济、社会和文化权利；工人权利、少数民族权利以及儿童、妇女、老年人和残疾人等弱势群体的权利；司法改革、律师的角色和司法救济的获取；以及国际合作。

普遍定期审议机制还鼓励成员国在审议轮替期间提交后续的中期报告，提供建议的落实情况。虽然中国并未提交官方的中期报告，但是国际社会的定期监督和评估能起到至关重要的作用，确保受审议国不是只拿普遍定期审议走过场。目前中国当局持续镇压人权捍卫者及其家属，实行任意羁押，被迫失踪，将中国民众的基本权利和自由的合法行使定性为犯罪行为，还用法律和政治手段大幅收紧民间社会的活动空间。有鉴于此，国际社会的关注和行动显得尤为重要。非政府组织和国际媒体对这些令人震惊的损害基本权利和自由的行径进行了广泛报道，联合国人权事务高级专员办事处、联合国特别报告员及多个联合国成员国也着重对此提出严正关切。

因此，对中国落实建议的进展情况进行严格的中期审查和评估正逢其时：既能有针对性地应对人权和自由虽受国际和国内法律保护却遭受剥夺的严重形势，也可以声援那些被迫害却依然敢于直言、向政府问责、为权利和法治抗争的人权捍卫者和其家属，以及其他独立民间社会人士。

中国人权现提交此份有关中国落实情况的中期评估，旨在为普遍定期审议程序乃至国际人权体系提供建设性信息。本报告着眼于中国政府接受的相关审议建议，概述了我们对其落实进展情况的担忧，同时也以中国人权的名义向中国政府和联合国各成员国提出了若干具体建议。

本评估报告是以围绕实地、具体推进人权进展的两大关键驱动因素而展开的：

- *促进国际合作和遵守国际标准*

本节对中国政府落实进展情况的评估着眼于审议建议中有关遵守联合国人权体系的部分，包括普遍定期审议、人权条约机构体系、特别程序以及人权事务高级专员办事处；批准《公民权利和政治权公约》；以及让民间社会参与普遍定期审议及其他国际程序。

¹ 联合国人权事务高级专员办事处，《普遍定期审议》，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

² 联合国人权理事会，《联合国人权理事会的体制建设》，联合国第A/HRC/RES/5/1号文件（2007年6月18日），审议工作的依据，http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=68&t=11

³ 参见联合国人权理事会，《普遍定期审议工作组报告：中国（包括中国香港和中国澳门）》，联合国第A/HRC/25/5号文件（2013年12月4日），<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

⁴ 参见联合国人权理事会，《普遍定期审议工作组报告：中国，增编》，“受审议国对结论和/或建议提出的意见、作出的自愿承诺和答复”，联合国第A/HRC/25/5/Add.1号文件（2014年2月27日），<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

- **确保民间社会能够在安全有利的环境中发展**

本节对中国政府落实情况的评估着眼于审议建议中有关为民间社会创建安全有利的国内环境的部分；评估依据是2016年4月联合国人权高级专员在向人权理事会提交的报告中提出的关键点：符合国际标准、维护公共各项自由及有效诉诸司法的健全的法律框架；有利于民间社会工作的政治环境；获取信息的机会；民间社会参与决策进程的渠道；以及为民间社会提供长期支持和资源⁵。

主要挑战和忧虑

中国国内人权状况持续恶化，形势严峻，在中国政府2013年的普遍定期审议后尤其为甚。这对中国政府履行其国际人权义务构成严峻挑战并引发深切担忧，尤其体现在能否保障民间社会拥有一个安全有利的环境，而这恰恰是促进人权进步的一个关键驱动因素。这些挑战和担忧包括：

- 中国政府对人权捍卫者及独立民间社会的打压愈演愈烈，波及范围广且持续不断，该举措的背景是由在中国执政的共产党发动、通过媒体在民众中强制统一意识形态的运动；
- 与国际人权标准相抵触并破坏国际人权标准的国内政策和法律实施，以及愈发以敌视的态度罔顾国际准则和人权标准行事；
- 中国政府在进展报告中一贯采用既定官方样本，没有具体措施和指标，致使进展评估无法有意义地进行，也无从得知哪些落实举措更为有效；以及
- 这些政策和做法对国际人权程序的信誉和有效性造成了更为广泛的负面影响。

中国人权建议概述

促进国际合作和遵守国际标准

为了使中国能够更富有建设性地参与包括普遍定期审议、条约机构、特别程序及人权事务高级专员在内的联合国人权体系，我们特此提出以下建议：

给中国的建议

- 准备并提交一份官方的普遍定期审议中期报告，与国内和国际各利益相关方进行富有建设性的交流，对他们提出的疑问、建议和担忧作出回应，以切实推动建议的落实进展。
- 修改或细化《国家人权行动计划（2016-2020年）》，增加让民间社会全面参与监督建议落实情况的内容，并系统地提供具体指标或基准等信息以使进展评估得以有意义地进行。

⁵ 联合国人权理事会，联合国人权事务高级专员的报告，《参考良好做法和经验教训，为民间社会创建和维持安全有利的环境而编写的实际建议》，联合国第 A/HRC/32/20 号文件（2016年4月11日），http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20

- 为了使进展评估得以有意义地进行，在第三次普遍定期审议报告以及定期向条约机构提交的进展报告中囊括具体的指标和基准。这些条约机构报告包括需在2016年11月5日前向消除对妇女歧视委员会提交的后续报告，以及需在2016年12月9日前向禁止酷刑委员会汇报的落实其具体建议的举措。
- 对特别程序尚未得到回复的访华邀请请求作出回应，并向所有特别程序发出长期有效的邀请；为访问提供具体的时间表；并明确保证遵守联合国为这些国别访问确定的职责范围。
- 邀请联合国人权事务高级专员对中国进行国别访问并提供具体时间表；明确保证遵守联合国为该国别访问确定的职责范围。
- 为批准《公民权利和政治权利国际公约》开出具体的时间表并切实执行，但不得超过《国家人权行动计划（2016-2020年）》的期限；并在批准后致力于履行人权委员会在第31条一般性意见中规定的法律义务。
- 用实际行动确保和证明民间社会的全面参与，如：立即采取措施停止对参与或试图参与联合国人权程序的公民进行报复，采取具体措施允许民间社会更加广泛和多元的参与，并为其提供在这些程序中发表意见、进行监督和作出交流的机会——包括参与准备中国的第三次普遍定期审议报告以及需在2016年向消除对妇女歧视委员会和禁止酷刑委员会提交的进展报告。
- 确保任何对言论自由、获取信息自由、结社自由等其他权利的限制符合国际标准。

给各成员国的建议

为了鼓励中国政府更加积极地与国际人权程序合作，并应对中国对普世人权标准和价值构成的挑战，我们特此提出以下建议：

- 敦促中国政府向特别报告员和其他特别程序发出长期有效的访问邀请，也向联合国人权事务专员发出邀请。
- 敦促中国政府在《国家人权行动计划（2016-2020年）》中明确提供批准《公民权利和政治权利国际公约》的时间表，并在批准后致力于履行人权委员会在第31条一般性意见中规定的法律义务。
- 坚决反对中国为强制统一国内意识形态而实行的违背普世价值和国际人权标准的政策和行动。国际人权具有普世性和不可分割性，相互交织、相互依存并相辅相成。它所代表的核心普世价值应该是我们设定目标的出发点和审视问责的终点。
- 敦促中国政府立即采取措施停止对参与或试图参与联合国人权程序的公民进行报复，采取具体措施允许民间社会更加广泛和多元的参与，并为其提供在这些程序中发表意见、进行监督和作出交流的机会——包括参与准备中国的第三次普遍定期审议报告以及需在2016年向消除对妇女歧视委员会和禁止酷刑委员会提交的进展报告。

确保民间社会能够在安全有利的环境中发展

民间社会要想有效行使基本权利和自由，必须拥有安全有利的发展环境。为了支持和保障这一点，并应对当前民间社会无法获取信息、采取积极行动的国内现状，我们特此提出以下建议：

给中国的建议

- 立即采取措施停止打压和报复律师、人权捍卫者以及其他在国际人权准则和国内法律保护下行使权利的公民。
- 采取具体措施支持多元化的民间社会参与（而不只是由政府主导的团体），如提供获取信息的渠道以及在涉及个人及其团体权利的决策过程中进行监督和参与的机会。
- 立即采取法律和政策措施，停止对人权捍卫者的打压并确保律师能够完全行使其专业职责，服务客户。
- 继续努力加强司法机关的独立性，如限制党的政法委员会干预案件，并加强监督，逐步落实杜绝政法委参与任何司法审查和决定案件的措施。
- 废除或大幅度修正《境外非政府组织境内活动管理法》，对外国政府、企业、学者、职业团体和非政府组织等国际社会提出的关切和建议作出响应，如撤销相关限制性监管条例，不再将境外民间社会团体置于严苛和干预性的警察监管之下。
- 重新审视国家安全法规和草案等一整套规定并进行必要的修正，以确保其在合法性上符合国际标准，而且任何对基本自由和权利的限制都必须是必要的、适当的以及和一个合法政府的利益有关。

给各成员国的建议

- 通过政府高层对中国律师、人权捍卫者以及民间团体获得可持续和蓬勃发展的空间表达支持，如采取发表联合声明等公开行动以及利用各种可行的交流途径，包括双边对话、高层互访、技术性协助支持以及教育和文化交流活动。
- 坚决反对中国打着反西方的旗号，为强制统一国内意识形态而实行的违背国际人权原则和标准的政策和行动。
- 在与中国进行双边和多边对话时——包括为其提供技术支持和进行技术交流时，敦促中方废除或大幅度修正《境外非政府组织境内活动管理法》，对外国政府、企业、学者、职业团体和非政府组织等国际社会提出的关切和建议作出响应，如撤销相关限制性监管条例，不再将境外民间社会团体置于严苛和干预性的警察监管之下。
- 在与中国进行双边和多边对话时——包括为中国提供技术支持和进行技术交流时，敦促其重新审视国家安全法规和草案等全套规定并进行必要的修正，以确保其在合法性上符合国际标准，而且任何对基本自由和权利的限制都必须是必要的、适当的，以及和一个合法政府的利益有关。

今年正值人权理事会成立十周年，普遍定期审议工作组第二轮审议的最后一次会议也已结束。现在正是审视普遍定期审议程序的重要机会，评估它是否有效实现了联合国秘书长所说的“在世界

上最黑暗角落促进和保护人权⁶”的潜力。虽然本报告和所提建议主要针对中国落实审议的中期进展，但是中国人权希望这些建议也能对第三轮普遍定期审议的改进有所助益，并能有助于提升国际人权程序的有效性和信誉。

⁶ 联合国人权理事会，《普遍定期审议》，<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>