

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 11 月



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

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

## 目录

页码	
2-5	<b>执行概要</b>
-	<b>第一部分：促进国际合作和遵守国际标准</b>
-	中国参与联合国人权体系的情况
-	普遍定期审议中期评估
-	条约机构
-	特别程序和国别访问
-	联合国人权事务高级专员办事处
-	《公民权利和政治权利国际公约》仍待批准
-	民间社会参与普遍定期审议及其他国际程序的情况
-	<b>中国人权的建议</b>
6	<b>第二部分：确保民间社会能够在安全有利的环境中发展</b>
7	符合国际标准的法律框架
16	有效诉诸司法
20	有利于民间社会的政治环境
22	为独立民间社会提供长期支持和资源
23	<b>中国人权的建议</b>

## 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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>。

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<sup>3</sup>；中国政府接受了204项，拒绝了48项<sup>4</sup>。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。

---

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> 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](http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=68&t=11)

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>。

## 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。
- 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。

<sup>5</sup> 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](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20)

- 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；并确保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“在最黑暗角落促进和保护人权<sup>6</sup>”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。

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

## 第二部分：确保民间社会能够在一个安全有利的环境中发展

一个强有力的民间社会对推动各成员国实现联合国的宗旨和原则、推进善政和问责，以及确保对各项政策进行重新审视和改进都发挥着至关重要的作用<sup>7</sup>。除了这一重要的整体作用外，民间社会也是普遍定期审议这一由多方利益相关者共同参与的程序的重要一员<sup>8</sup>。

自2013年对中国的普遍定期审议以来，中国政府向人权捍卫者和独立的民间社会团体发起愈发猛烈的打压，还以强制统一意识形态为目的发动了一场来势凶猛的政治运动。这些事态发展震惊了国际社会，包括非政府组织、联合国人权事务高级专员和联合国成员国无不为此感到忧虑。

中国人权状况这种急剧的恶化<sup>9</sup>凸显了在国际人权标准的范围内，对中国政府制定的国内法律和政策进行审查并采取切实行动的紧迫性。

在本报告的这一部分中，我们考察了中国政府自2013年普遍定期审议以来，在落实有关确保民间社会能够在一个安全有利的国内环境中发展的具体建议上取得的进展——这是切实推动人权进步的一大关键驱动因素。在该审议中，中国政府接受或声称已经付诸实施的建议包括：“在法律上和实践中为民间社会和人权捍卫者创建一个安全有利的环境，使其能在没有恐惧、阻碍和危险的情况下运作”<sup>10</sup>，以及许多有关保护公民行使言论和结社自由之权利的更为具体的建议。这些权利对其他所有公民有效行使和推进政治经济、社会和文化的权利至关重要。

在对中国国内政治气候作出评估时，我们以联合国人权事务高级专员确立的为民间社会创造和维护安全有利环境的五大基本要素作为指导原则。它们分别是：

- 符合国际标准、维护各项公共自由及有效诉诸司法的健全的法律框架，
- 有利于民间社会的政治环境，
- 获取信息的途径，
- 民间社会参与决策进程的渠道，以及

<sup>7</sup> See U.N. Human Rights Council, “Civil society space,” U.N. Doc. A/HRC/32/L.29 (June 27, 2016), p. 1, 3, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/L.29](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/L.29); U.N. Human Rights Council, Report of the U.N. High Commissioner for Human Rights, “Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned,” U.N. Doc. A/HRC/32/20 (April 11, 2016), [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/20](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20).

<sup>8</sup> Human Rights Council Resolution 30/25 recognizes the “important and constructive role played by parliaments, national human rights institutions, civil society and other relevant stakeholders in the universal periodic review mechanism, and . . . their continued and unhindered participation in and contribution to national human rights follow-up systems and processes”: U.N. Human Rights Council, “Promoting international cooperation to support national human rights follow-up systems,” U.N. Doc. A/HRC/RES/30/25 (October 12, 2015), p. 2, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/30/25](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/30/25).

<sup>9</sup> This serious deterioration of the domestic human rights situation has been and even given rise to several calls for UN Member States to vote “no” to renewing China’s membership on the Human Rights Council in 2017. See “Say no to China’s membership on the U.N. Human Rights Council,” *Washington Post*, October 24, 2016, [https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2016/10/24/say-no-to-chinas-membership-on-the-u-n-human-rights-council/?utm\\_term=.a105d6ccf30e](https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2016/10/24/say-no-to-chinas-membership-on-the-u-n-human-rights-council/?utm_term=.a105d6ccf30e); Chinese Human Rights Defenders, “UN Member States; Vote “No” and End China’s Membership on the UN Human Rights Council,” October 25, 2016, <https://www.nchrd.org/2016/10/un-member-states-vote-no-and-end-chinas-membership-on-un-human-rights-council/>. See also Human Rights Watch, “UN: Violators Undermine Human Rights Council,” October 24, 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/10/24/un-violators-undermine-human-rights-council>.

<sup>10</sup> Recommendation 186.149: Facilitate the development, in law and practice, of a safe and enabling environment in which both civil society and human rights defenders can operate free from fear, hindrance and insecurity (Ireland).

- 为民间社会提供长期支持和资源<sup>11</sup>。

我们的评估内容有：

- 中国国内法律框架符合国际标准的程度，尤其关注近期出台的有关安全的法律、有关互联网内容限制和匿名表达的规定，以及扩大和加强对国内民间社会团体监管的法规；
- 对有效诉诸司法的各项限制，包括监管的法规、在政治和意识形态上实施有损律师和司法机关独立的举措。法治是权利保护的必要条件，而独立的律师和司法机关是法治的重要支柱；
- 旨在统一意识形态和强迫批评者噤声的各项政策。这些政策非但没有进一步营造有利于民间社会的政治环境，反而将其削弱；
- 通过政治施压和立法手段，对民间社会获取长期支持和资源进行的各项限制，特别是将于2017年1月1日起施行的《境外非政府组织境内活动管理法》（下称《境外NGO管理法》）<sup>12</sup>。

## 符合国际标准的法律框架

2013年普遍定期审议提出的有关民间社会法律框架的建议中，中国政府所接受的建议包括：

- 言论自由，包括网络言论和新闻自由：
  - 确保线上线下言论和主张见解自由的权利<sup>13</sup>；
  - 发展和拓展互联网通信，并确保公民的权利在网上得到保护<sup>14</sup>；
  - “实行立法和执法改革，以确保主张见解和言论自由权利，互联网上也不例外”<sup>15</sup>；
  - 加强新闻机构和记者的制度保障<sup>16</sup>；以及
  - 确保对攻击新闻工作者、媒体从业人员和人权捍卫者的事件进行妥善调查<sup>17</sup>。
- 参与和结社自由：
  - “加大举措促进非政府组织、学术机构和媒体参与保障人权”<sup>18</sup>；

<sup>11</sup> U.N. Human Rights Council, Report of the U.N. High Commissioner for Human Rights, “Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned,” U.N. Doc. A/HRC/32/20 (April 11, 2016), [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/20](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20).

<sup>12</sup> Standing Committee of the National People’s Congress, *Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organizations’ Activities within Mainland China* (中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法) [effective January 1, 2017], (Chinese: <https://perma.cc/7MWD-3YHR>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/2016-foreign-ngo-law/?lang=en>).

<sup>13</sup> Recommendation 186.154: Make further efforts towards safeguarding the freedom of expression of all citizens (**Norway**); Recommendation 186.157: Strengthen the measures aimed at guaranteeing freedom of expression and freedom of the press (**Cote D’Ivoire**); Recommendation 186.169: Continue strengthening the protection and promotion of the right of all citizens to publicly express their beliefs and opinions (**Chile**).

<sup>14</sup> Recommendation 186.162: Further develop and manage internet and communication sectors, ensuring the legitimate rights and interests of ordinary people enjoying safe and secure internet usage (**Vietnam**); and Recommendation 186.166: Continue the spread of internet connections through the rural areas (**Ethiopia**).

<sup>15</sup> Recommendation 186.155: Reform legislation and law enforcement in order to ensure freedom of opinion and expression, including on the internet (**Germany**).

<sup>16</sup> Recommendation 186.165: Strengthen institutional guarantees for the legitimate rights and interests of news agencies and journalists (**Myanmar**).

<sup>17</sup> Recommendation 186.158: Ensure that proper investigations are conducted in all cases of attacks on journalists, media workers and human rights defenders (**Poland**).



- 拓宽政府与民间社会直接对话的渠道<sup>19</sup>；
- 遵守中国在保障和平集会自由权利方面的国际义务<sup>20</sup>；以及
- “允许国内和国际非政府组织在促进和保护人权方面发挥积极作用，具体举措包括向所有类别的非政府组织和社会组织开放登记”<sup>21</sup>。

中国政府在接受这些建议时表示：“公民享有言论、新闻、集会、结社、游行、示威和宗教信仰自由”，并称“不存在所谓打压‘人权捍卫者’的问题”<sup>22</sup>。

然而事实上，正如实地纪录的事件所显示的，本应确保民间社会拥有一个安全有利的运作空间的中国政府却制定了一个与之相反的法律框架。这一法律框架是为实现军事、政治和宣传目的，监视社会、审查媒体而设立的安全架构。因此，该法律框架和在政策优先名义下的潜在意图引起外界严重关切，担忧其不符合国际标准所允许的对权利进行限制的特殊情况。

根据国际人权标准<sup>23</sup>，对行使各项基本权利和自由的任何限制必须“界定明晰、公开、透明，并避免在实行权利限制问题上给予政府当局无限制的酌处权”<sup>24</sup>。任何限制都必须满足以下条件：

- 由法律规定，且该法律“易懂、不含糊其辞且范围严谨、界定明晰，以使个人能够预见某一特定行为是否合法”<sup>25</sup>；以及
- 限制只能以保护特定利益为理由：“他人的权利或声誉；国家安全；公共秩序；公共卫生或道德”。<sup>26</sup>

但是，如果实行限制是出于对正当国家安全利益的保护，那么政府必须证明如下：

---

<sup>18</sup> Recommendation 186.148: Intensify efforts to facilitate the participation of NGOs, academic institutions and the media in safeguarding human rights (**Nigeria**).

<sup>19</sup> Recommendation 186.168: Expand channels and mechanism of direct dialogue between the Government and the population (**Russian Federation**).

<sup>20</sup> Recommendation 186.168: Expand channels and mechanism of direct dialogue between the Government and the population (**Russian Federation**).

<sup>21</sup> Recommendation 186.150: Allow national and international NGOs to play a full and active role in promoting and protecting human rights, specifically by expanding registration to all categories of NGOs and social organizations in China and by expanding their freedom to operate effectively (**Netherlands**).

<sup>22</sup> U.N. Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China, Addendum, “Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replied presented by the State under review,” U.N. Doc. A/HRC/25/5/Add.1 (February 27, 2014), p. 12, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>.

<sup>23</sup> See Article 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, October 1, 1995, <https://www.article19.org/resources.php/resource/1803/en/Johannesburg%20Principles%20on%20national%20security,%20freedom%20of%20expression%20and%20access%20to%20information>.

<sup>24</sup> U.N. Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye,” U.N. Doc. A/HRC/29/32 (May 22, 2015), para. 32, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/CallForSubmission.aspx> citing U.N. Human Rights Committee, “General Comment No.34, Article 19: Freedom of Opinion and Expression,” U.N. Doc. CCPR/C/GC/34 (September 12, 2011), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

<sup>25</sup> Economic and Social Council, “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression,” U.N. Doc. E/CN.4/1996/39 (March 22, 1996), Principle 1.1(a), <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>.

<sup>26</sup> U.N. Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye,” U.N. Doc A/HRC/29/32 (May 22, 2015), para. 33, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/CallForSubmission.aspx>.

- (a) 预加以限制的言论或信息对正当国家安全利益构成严重威胁。若只是“模糊、粗略地提及国家安全利益或公共秩序，而不提供合理的解释和证据”，则不足以构成限制言论自由的合理理由<sup>27</sup>。此外，若当局意图“避免政府陷入尴尬境地或防止其不法行为被披露、或者隐瞒其公共机构运作的相关信息、或者巩固某一意识形态，又或者防止工业动荡”<sup>28</sup>，则不得以维护国家安全之名对言论进行禁止或惩处。
- (b) 为保护某项利益所施加的限制是一切可行手段中限制力度最轻微的。
- (c) 限制要符合民主原则<sup>29</sup>。人权事务委员会《第34号一般性意见》指出：所行限制“永远不能成为钳制任何倡导多党民主、民主原则和人权的理由”<sup>30</sup>。

下文将讨论中国自2013年普遍定期审议以来出台的一系列有关安全的法律、有关互联网的规定，以及新增的监管民间社会团体的规定。

### 有关安全的法律

《国家安全法》<sup>31</sup>。该法将国家安全定义为“国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态”<sup>32</sup>。该法不仅对国家安全给以宽泛、笼统的定义，还几乎涵盖了中国的政治、经济和社会方方面面的活动。它不仅囊括政治安全、军事安全、经济和金融安全、社会文化安全、核安全和生态安全，还超越中国大陆的地理边界，将海洋、外层空间和网络空间安全也纳入其中。换句话说，这部法律涉及政治、经济和社会生活各个领域的一切活动以及它们对中国政府国家安全利益密切的含义。

《反恐怖主义法》<sup>33</sup>。该法将恐怖主义定义为“通过暴力，破坏、恐吓等手段，制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产，或者胁迫国家机关、国际组织，以实现其政治、意识形态等目的的主张和行为”<sup>34</sup>。该法还在恐怖主义和“极端主义”问题上赋予公安机关更多的权力（却并未对“极端主义”进行定义），还给予政府广泛的酌处权以调查并防止恐怖事件<sup>35</sup>。该法还要求公民和企业单位进行协助和配合；要求特定行业的企业单位承担额外的具体义务（如电信、互联网

<sup>27</sup> U.N. Commission on Human Rights, “Report of the Working Group on Arbitrary Detention,” Deliberation No. 8 on Deprivation of Liberty Linked to/Resulting from the Use of the Internet, U.N. Doc. E/CN.4/2006/7 (2005), para. 43, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/48/PDF/G0516648.pdf?OpenElement>.

<sup>28</sup> Economic and Social Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression,” U.N. Doc. E/CN.4/1996/39 (March 22, 1996), Principle 2(b), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/118/04/PDF/G9611804.pdf?OpenElement>.

<sup>29</sup> Ibid., Principle 1(3).

<sup>30</sup> U.N. Human Rights Committee, “General Comment No.34, Article 19: Freedom of Opinion and Expression,” U.N. Doc. CCPR/C/GC/34 (September 12, 2011), para. 23, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

<sup>31</sup> Standing Committee of the National People’s Congress, *National Security Law of the People’s Republic of China* (中华人民共和国国家安全法) [effective July 1, 2015], (Chinese: <http://www.hrichina.org/en/state-security-law-peoples-republic-china>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/2015nsl/?lang=en>).

<sup>32</sup> Ibid., Art. 2.

<sup>33</sup> Standing Committee of the National People’s Congress, *Counterterrorism Law of the People’s Republic of China* (中华人民共和国反恐怖主义法) [effective January 1, 2016], (Chinese: <https://perma.cc/XQG8-K8MT>; unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%80%96%E4%B8%BB%E4%B9%89%E6%B3%95-%EF%BC%882015%EF%BC%89/?lang=en>).

<sup>34</sup> Ibid., Art.3.

<sup>35</sup> Local implementing regulations grant new powers of search, interrogation and seizure to security services in the event of suspected terrorist or “extremist” acts. See, e.g., *Xinjiang Implementing Measures for the People’s Republic of China Counter-Terrorism Law* (新疆〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法) (July 29, 2016), (Chinese: <http://npc.people.com.cn/n1/2016/0801/c14576-28601824.html>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/xjcounter-terror/?lang=en>).

服务和金融服务部门)；并要求信息和通信技术企业对未能阻止恐怖主义内容在互联网上的传播负责。该法还对不遵守或不配合行为制定了严厉的惩处措施，包括对责任人员进行罚款和处以刑事指控或拘留。

《网络安全法》草案第三次审议稿<sup>36</sup>。该草案强调“互联网主权”的概念<sup>37</sup>，包括禁止传播损害社会或经济秩序的信息等范围广泛的禁令<sup>38</sup>，还以公共秩序之名，允许在经国务院批准的情况下对某些地区的互联网实行限制。它规定数据必须存储在中国大陆境内<sup>39</sup>，要求互联网用户进行实名制登记<sup>40</sup>，并以承担法律责任为威胁确保互联网服务供应商执行实名制<sup>41</sup>。该草案囊括了中国大陆境内网络的建设、运行、维护、使用及其安全管理等内容。

除《国家安全法》、《反恐怖主义法》和《网络安全法（草案）》外，其他与国内外民间社会团体登记和管理有关的法律法规也将类似的国家安全条款纳入其中。这些新制定的法律规章是在全面安全化的总体政策框架内制定的。这一框架涵盖了民间社会运作空间的方方面面，而且在某些情况下直接将现行做法合法化，尤其是西藏和新疆的安全和武警部队的现行举措。

不论是从个体还是整体来看，这些有关安全的法律都在是否符合国际标准方面引发严重担忧。在国家主席、中共中央总书记习近平的领导下，中国政府强化其法律框架，以维护党国体制并确保全国上下服从其各项政策。因此，国家安全立法既反映了亦可归因于当局对信息自由流动和自由言论的恐惧和不信任——因为这些信息和言论能够促成一个不拥护中国共产党政治目标的独立民间社会的形成。要想理解和评估这批新出台的关于安全的法律，则必须把握中国政府的泛国家安全观和对民间社会的不信任这一背景。

正如广泛批评的那样，中国对国家安全和恐怖主义的含糊定义和范围过于宽泛<sup>42</sup>，因其没有做到“易懂、不含糊其辞且范围严格、界定明晰，以使个人能够预见某一特定行为是否合法”这一点

---

<sup>36</sup> *People's Republic of China Cybersecurity Law (Third Draft)* [released for public comment October 31, 2016], no official Chinese version of the law is available yet, English translation available at <http://chinalawtranslate.com/%E3%80%8A%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%B3%95%E3%80%8B%E8%8D%89%E6%A1%88-%E4%B8%89%E6%AC%A1%E5%AE%A1%E8%AE%AE%E7%A8%BF%EF%BC%88%E5%85%A8%E6%96%87%EF%BC%89/?lang=en>. See "China's draft cybersecurity law gets 3rd reading," Xinhuanet, October 31, 2016, [http://news.xinhuanet.com/english/2016-10/31/c\\_135794643.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2016-10/31/c_135794643.htm); see also, "China Conducts Third Reading of Draft Cybersecurity Law," Covington, November 1, 2016; See also, *People's Republic of China Cybersecurity Law (Second Draft)* [released for public comment July 5, 2016], (中华人民共和国网络安全法(草案二次审议稿), (Chinese: [http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/2016-07/05/content\\_1993343.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/2016-07/05/content_1993343.htm); unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/cybersecurity2/?tpedit=1&lang=en>); *People's Republic of China Cybersecurity Law (First Draft)* [released for public comment July 6, 2015], (中华人民共和国网络安全法(草案), (Chinese: [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2015-07/06/content\\_1940614.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2015-07/06/content_1940614.htm), unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/cybersecuritydraft/?tpedit=1&lang=en>)).ADD.

<sup>37</sup> Cybersecurity Law (Third Draft), Art. 1.

<sup>38</sup> Cybersecurity Law (Third Draft), Art. 12.

<sup>39</sup> Cybersecurity Law (Third Draft), Arts. 37.

<sup>40</sup> Cybersecurity Law (Third Draft), Arts. 24, 61.

<sup>41</sup> Cybersecurity Law (Third Draft), Arts. 24, 61.

<sup>42</sup> U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, "UN human rights chief says China's new security law is too broad, too vague," July 7, 2015,

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16210&LangID=E#sthash.SrDTjZzb.dpuf>;

International Federation of Journalists, "National Security Law will further suppress media freedom in China: IFJ says," June 3, 2015, <http://www.ifj.org/nc/news-single-view/backpid/33/article/national-security-law-will-further-suppress-media-freedom-in-china-ifj-says/>; Amnesty International, "Amnesty International Urges China to Scrap Draconian New National Security Law," July 1, 2015, <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/amnesty-international-urges-china-to-scrap-draconian-new-national-security-law>; Fu Hualing (HRIC Translation), "China's National Security Law: The Danger of an All-Encompassing

43. 按照中国政府“三股势力”（恐怖主义、分裂主义和极端主义）这一提法，《反恐怖主义法》还杂糅了恐怖主义与未被定义的极端主义的概念。这些笼统宽泛的定义，以及在执行时针对某些群体而将这些概念政治化的做法，导致批评官方政策等合法言论被噤声，以及和平行使其基本权利的个人和团体（包括藏族或维吾尔族人）遭到惩处<sup>44</sup>。除了这些安全类法律中笼统和过于宽泛的条款不符合国际上对合法性的要求之外，依附于这些法律的明显的政治企图也引发严重担忧，即政府所声称的符合国际标准的正当国家利益是否能成为限制权利的正当理由。仅中国政府将合法的权利行使以及和平的表达行为视作严重威胁这一点本身，并不意味着国际标准认定这些行为构成严重威胁。语言上含糊其辞，或者试图以国家安全之名“避免政府陷入尴尬境地或防止其不法行为被披露、或者隐瞒其公共机构运作的相关信息、或者巩固某一意识形态”<sup>45</sup>不构成正当的国家利益。

这些宽泛的安全法律针对权利所规定的旨在强制统一意识形态的限制也同样不符合民主原则。

### 针对互联网信息和线上言论自由加强法规监管和限制的法律

一个“自由、开放、安全、有保障的互联网”及其赋予的信息获取渠道对于“个人做出知情决策，以及动员人们要求正义、平等、问责和更好地尊重人权”至关重要<sup>46</sup>。

尽管中国政府在2013年普遍定期审议中接受了有关言论自由（包括网上言论）的建议，但其却将互联网视为威胁社会稳定和中共掌控制度的无政府媒介；直至今日，这一认知继续影响着中国的政策和立法动向<sup>47</sup>。为了“净化”互联网舆论环境<sup>48</sup>和“舆论导向”<sup>49</sup>，新出台的多项规定强调了以实名登记的方式消除匿名用户<sup>50</sup>，在纠察网络“犯罪”行为和“非法”内容方面授予政府部门广泛的酌处权<sup>51</sup>，以及给予政府广泛的审查、监视和监管自由<sup>52</sup>。

---

National Security Framework," August 31, 2015, <http://www.hrichina.org/en/china-rights-forum/chinas-national-security-law-danger-all-encompassing-national-security-framework>; Tibetan Centre for Human Rights and Democracy (TCHRD), "China's New National Security Law a Serious Setback to Human Rights in Tibet," July 9, 2015 <http://tchrd.org/chinas-new-national-security-law-a-serious-setback-to-human-rights-in-tibet/>.

<sup>43</sup> Economic and Social Council, "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression," U.N. Doc. E/CN.4/1996/39 (March 22, 1996), Principle 1.1(a), <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>.

<sup>44</sup> See International Campaign for Tibet, *China's New Counter-terrorism Law: Implications and Dangers for Tibetans and Uyghurs*, Findings from a roundtable discussion organized by the International Campaign at the Clingendael Institute, The Hague, June 7, 2016 (forthcoming report).

<sup>45</sup> Article 19, The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, October 1, 1995, Principle 2(b), <https://www.article19.org/resources.php/resource/1803/en/Johannesburg%20Principles%20on%20national%20security,%20freedom%20of%20expression%20and%20access%20to%20information>

<sup>46</sup> U.N. Human Rights Council, Report of the U.N. High Commissioner for Human Rights, "Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned," U.N. Doc. A/HRC/32/20 (April 11, 2016), para. 77, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/20](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20) citing U.N. Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue," U.N. Doc. A/HRC/17/27 (May 16, 2011), para. 2, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/01/PDF/G1113201.pdf?OpenElement>.

<sup>47</sup> See Severin Arsene, "Global Internet Governance in Chinese Academic Literature" 2016(2) *China Perspectives* 25, 26.

<sup>48</sup> ChinaFile (translation), "Communiqué on the Current State of the Ideological Sphere" [also known as Document No. 9], November 8, 2013, <http://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>.

<sup>49</sup> "How Xi Jinping Views the News," China Media Project, March 3, 2016, <http://cmp.hku.hk/2016/03/03/39672/>.

<sup>50</sup> See, e.g., Ministry of Industry and Information Technology, *Telephone User Real Identity Information Registration Regulations* (电话用户真实身份信息登记规定) (July 16, 2013), Arts. 6, 7, (Chinese: <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11294912/n11296542/15513722.html>, unofficial English translation: <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2013/07/16/telephone-user-real-identity-information-registration->

实名登记等新增规定将会进一步促使网上言论被噤声和隐私权遭受限制，因为这些规定使得：一、更多以互联网和电子通信媒体为载体的行为可能因言获罪；二、电信和互联网行业的技术、用户及公共/私营提供商受到更严格的监管。中国政府使用大数据搜集技术的能力<sup>53</sup>，再加上实名制范围的扩大和对数据进行本地存储的要求，这一切对隐私权的影响引发担忧，因为隐私权对行使言论自由权利的能力至关重要。

此外，《网络安全法》草案第三次审议稿（2016年10月）规定，在影响社会安全的重大突发事件发生时，根据国务院批准，可暂时对某些地区/区域的互联网进行限制<sup>54</sup>。此种关闭网络的行为在该草案发布之前便已有先例，最突出的案例是2009年7月到2010年5月期间对新疆地区网络实行的长达10个月的封锁。而这部正在拟议之中的法律将正式赋予政府这样做的权利。

联合国人权事务委员会将《公民权利和政治权利国际公约》<sup>55</sup>规定的言论自由权解读为对公民向公共机构获取信息权利的保护<sup>56</sup>。委员会建议，为落实信息获取权，各国“应主动公开公众感兴

---

[regulations/](#)); *Xinhua Beijing*, 北京: 手机号再不实名将“双停”销号 (Beijing: Cell phone numbers which have still not been real-named registered will have numbers cancelled with 'double disconnection') (October 17, 2016) (Chinese: <https://perma.cc/9F5W-UYDG>); Cyberspace Administration of China, *Internet User Account Name Management Regulations* (互联网用户账号名称管理规定), Arts. 2, 4-8, (Chinese: <https://perma.cc/BD7J-FTLT>, unofficial English translation: <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2015/02/04/internet-user-account-name-management-regulations/>); State Internet Information Office, *Provisions On Management Of Instant Messaging Services* (即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定) (August 7, 2014), Art. 6 (Chinese: <https://perma.cc/Y24P-METF>, unofficial English translation: <http://chinalawtranslate.com/provisions-on-management-of-instant-messaging-services/?lang=en>).

<sup>51</sup> See, e.g., Internet search service providers must not provide content prohibited by laws and regulations by providing links, abstracts, snapshots, word associations, related searches, related recommendations, etc. (Art. 7). Wherever Service Providers find search results that “apparently contain contents prohibited by laws and regulations,” they must immediately stop providing the results, keep a record, and promptly report the matter to the Cyberspace Administration of China or to local cyberspace offices (Art. 8.), see Cyberspace Administration of China, *Provisions On The Management Of Internet Search Services* (互联网信息搜索服务管理规定) (June 25, 2016), (Chinese: <https://perma.cc/Z9T6-XMN9>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/searchengineregulation/?lang=en>); Regulations provide for content restrictions focused on limiting media that is counter to Communist Party of China narrative (Art. 16), see *Regulations on Audio-Visual Program Service of Private Networks and Program Distribution* (专网及定向传播视听节目服务管理规定) (April 25, 2016) (Chinese: [http://www.sarft.gov.cn/art/2016/5/29/art\\_113\\_30905.html](http://www.sarft.gov.cn/art/2016/5/29/art_113_30905.html)); see also State Internet Information Office, *Provisions On The Management Of Mobile Internet Applications' Information Services* (移动互联网应用程序信息服务管理规定) (June 28, 2016), (Chinese: <https://perma.cc/XU8E-6FNH>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/mobile-apps/?lang=en>); *Notice Regarding Provisions Managing the Release of Information About Dangerous Articles Online* (关于印发《互联网危险物品信息发布管理规定》的通知) (February 5, 2015), Art. 12, (Chinese: <https://perma.cc/T4LK-TB29>); State Internet Information Office, *Provisions On Admonishment Meetings With Internet News Information Services*, (互联网新闻信息服务单位约谈工作规定) [effective June 1, 2015], Art. 4, (Chinese: <https://perma.cc/VDZ9-DEMS>; unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/netnewsadmonish/?lang=en>); *Xinjiang Implementing Measures for the Counter-Terrorism Law of the People's Republic of China* (新疆维吾尔自治区实施《中华人民共和国反恐怖主义法》办法) (July 29, 2016), Arts. 49-50 (Chinese: <https://perma.cc/3D99-FZJM>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/xicounter-terror/?lang=en>).

<sup>52</sup> For a study on Chinese government surveillance, see, e.g., Gary King, Jennifer Pan, and Margaret E. Roberts, "Reverse-engineering censorship in China: Randomized experimentation and participant observation" (2014) 345 (6199), [http://gking.harvard.edu/files/gking/files/experiment\\_0.pdf](http://gking.harvard.edu/files/gking/files/experiment_0.pdf).

<sup>53</sup> “China’s plan to organize its society relies on ‘big data’ to rate everyone” Washington Post, October 22, 2016, [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/chinas-plan-to-organize-its-whole-society-around-big-data-a-rating-for-everyone/2016/10/20/1cd0dd9c-9516-11e6-ae9d-0030ac1899cd\\_story.html?tid=hybrid\\_content\\_2\\_na](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/chinas-plan-to-organize-its-whole-society-around-big-data-a-rating-for-everyone/2016/10/20/1cd0dd9c-9516-11e6-ae9d-0030ac1899cd_story.html?tid=hybrid_content_2_na).

<sup>54</sup> Cybersecurity Law (Third Draft), Art. 58.

<sup>55</sup> *International Covenant for Civil and Political Rights* (ICCPR), U.N. Doc A/6316 (1966), Art. 19(2): “Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.”

<sup>56</sup> U.N. Human Rights Committee, “General Comment No.34, Article 19: Freedom of Opinion and Expression,” U.N. Doc CCPR/C/GC/34 (September 12, 2011), para. 18, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

趣的政府相关信息”，“尽力确保信息能够便捷、迅速、有效和切实地获取”，并制定颁布必要程序使公民能够获取信息<sup>57</sup>。

近几十年来，一个巨大的虚拟民间社会空间在中国兴起。截至2015年，中国有6.2亿移动互联网用户账户<sup>58</sup>和6.88亿互联网用户<sup>59</sup>。有鉴于此，一个自由、开放和安全的互联网对于促进信息获取和言论自由，进而构建一个强健的民间社会环境至关重要。但与此同时，新出台的有关安全的法律和不断增加的互联网规定以及政府政策，都有助于中国对发展中的互联网和社交媒体空间实行更加严格的信息获取限制和控制。这些有关互联网的限和越来越多人因网络言论获罪的后果，就是对民间社会安全有利的环境遭到严重破坏。旨在“引导”网络舆论的法律法规不能被充分视作正当的国家安全利益，故不足以成为对言论自由进行限制的法律根据<sup>60</sup>。

这些法律也违背了《公民权利和政治权利国际公约》所规定的中国政府应承担的义务。《公约》第十九条规定：“人人享有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，不论国界，亦不论是通过口头、书写、印刷、艺术形式、或其所选的任何其他媒介。”中国政府虽然尚未批准《公约》，但作为缔约国，也理应本着诚意行事、不违背其宗旨<sup>61</sup>。

回顾发人深省。2016年12月将迎来诺贝尔和平奖获得者、著名知识分子刘晓波在狱中渡过的第九个年头。刘晓波于2008年12月被拘留，一年后被当局以利用互联网“煽动颠覆国家政权罪”判刑<sup>62</sup>。他的“罪行”是利用“互联网传递信息快、传播范围广、社会影响大、公众关注度高的特点，采用撰写并在互联网上发布文章的方式”要求进行政治改革<sup>63</sup>。

#### 扩大和加强对民间社会团体的法规监管

中国政府在2013年普遍定期审议中接受的有关民间社会参与和结社自由的建议包括：

- “加大努力促进非政府组织、学术机构和媒体参与保障人权”<sup>64</sup>；
- 拓宽政府与民间社会直接对话的渠道<sup>65</sup>；
- 遵守中国在保障和平集会自由权利方面的国际义务<sup>66</sup>；以及
- “允许国内和国际非政府组织在促进和保护人权方面发挥积极作用，具体举措包括向所有类别的非政府组织和社会组织开放登记。”<sup>67</sup>

<sup>57</sup> Ibid., para. 19.

<sup>58</sup> China Internet Network Information Center (CNNIC) (中国互联网络信息中心), “Statistical Report on Internet Development in China,” (January 2016), p. 1, <http://cnnic.com.cn/IDR/ReportDownloads/>.

<sup>59</sup> NHRAP Assessment Report (2012-2015), p. 14.

<sup>60</sup> U.N. Commission on Human Rights, “Report of the Working Group on Arbitrary Detention,” Deliberation No. 8 on Deprivation of Liberty Linked to/Resulting from the Use of the Internet, U.N. Doc. E/CN.4/2006/7 (December 12, 2005), para. 43, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/48/PDF/G0516648.pdf?OpenElement>

<sup>61</sup> *Vienna Convention on the Law of Treaties*, U.N.T.S. 1155, 331 (1969), Art. 18: “A State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when . . . it has signed the treaty.” China acceded to the VCLT on September 3, 1997.

<sup>62</sup> See Human Rights in China, *China Rights Forum: Freedom of Expression on Trial in China* (2010), <http://www.hrichina.org/en/crf/issue/2010.01>.

<sup>63</sup> See Human Rights in China, *China Rights Forum: Freedom of Expression on Trial in China* (2010), <http://www.hrichina.org/en/crf/issue/2010.01>; see especially Beijing Municipal High People’s Court Appeal Decision (February 9, 2010) No. 64, <http://www.hrichina.org/en/content/3211>.

<sup>64</sup> Recommendation 186.148: Intensify efforts to facilitate the participation of NGOs, academic institutions and the media in safeguarding human rights (**Nigeria**).

<sup>65</sup> Recommendation 186.168: Expand channels and mechanism of direct dialogue between the Government and the population (**Russian Federation**).

<sup>66</sup> Recommendation 186.167: Refrain from impeding civil society and respect its international obligations on the right to freedom of peaceful assembly (**Germany**).

除了在法律、政治和意识形态上对民间社会进行限制之外，中国政府还将矛头直接指向国际和国内民间社会组织，出台了限制愈发严厉的法律和条例草案。2016年，中国政府制定了《慈善法》<sup>68</sup>和《境外NGO管理法》<sup>69</sup>。同年还发布了3部重大规定的草案，将民间社会组织的登记和管理范围扩大至包含基金会<sup>70</sup>、社会服务机构<sup>71</sup>和社会团体<sup>72</sup>。2016年9月，中国政府还发布了《宗教事务条例修订草案》，收紧了对言论和信仰自由的控制<sup>73</sup>。

草案或已制定的法律法规也包含了有关国家安全和国家稳定的笼统定义和条款，使民间社会组织面临当局以政治决策为目的的风险。《慈善法》为当局提供法律依据，使其能对被视为“危害国家安全”<sup>74</sup>的团体追究刑事责任和予以取缔，并防止慈善组织从事或资助“危害国家安全”的活动<sup>75</sup>。此外，有关民间社会组织登记管理的数个条例草案规定，这些组织不得危害国家安全、统一和民族团结，且不得损害国家利益<sup>76</sup>。

另一个引人担忧的趋势是，基金会、社会团体和社会服务机构被要求在内部“设立中国共产党的组织”<sup>77</sup>，其真实目的是将这些组织置于当局全天候的政治监督和监控之下。对于必须遵守登记、

---

<sup>67</sup> Recommendation 186.150: Allow national and international NGOs to play a full and active role in promoting and protecting human rights, specifically by expanding registration to all categories of NGOs and social organizations in China and by expanding their freedom to operate effectively (Netherlands).

<sup>68</sup> National People's Congress, *Charity Law of the People's Republic of China* (中华人民共和国慈善法) [effective September 1, 2016], (Chinese: <https://perma.cc/SNL4-LYRZ>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/2016charitylaw/?lang=en>) (hereafter, Charity Law).

<sup>69</sup> Standing Committee of the National People's Congress, *People's Republic of China Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organizations' Activities within Mainland China* (中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法) [effective January 1, 2017] (Chinese: <https://perma.cc/7MWD-3YHR>, unofficial English: <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/the-peoples-republic-of-chinas-law-on-the-management-of-the-activities-of-overseas-ngos-within-mainland-china/T>). The new law was widely criticized by NGOs and international experts of varied background. See U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, "China: Newly adopted Foreign NGO Law should be repealed, UN experts urge" (May 3, 2016), <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19921&LangID=E>; Special Rapporteur on the promotion and protection of the right of the freedom of peaceful and of association; and the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders" (April 16, 2015), [https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public\\_-\\_AL\\_China\\_16.04.15\\_\(2.2015\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public_-_AL_China_16.04.15_(2.2015).pdf); See also Human Rights in China's Law Note: "Draft Law on Foreign NGOs Undermines Chinese Civil Society and China's International Engagement" (May 5, 2015), <http://www.hrichina.org/en/legal-resources/hric-law-note-draft-law-foreign-ngos-undermines-chinese-civil-society-and-chinas>.

<sup>70</sup> Ministry of Civil Affairs, [Draft] *Foundations Management Regulations* (基金会管理条例 (修订草案征求意见稿)) [released for public comment May 26, 2016] (Chinese: <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tzl/201605/20160500000665.shtml>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/foundationsdraft/?lang=en>) (hereafter, "Foundations Management Regulations").

<sup>71</sup> Ministry of Civil Affairs, [Draft] *Regulations on the Registration and Management of Social Service Agencies* (社会服务机构登记管理条例(修订草案征求意见稿)) [released for public comment May 26, 2016], (Chinese: <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tzl/201605/20160500000664.shtml>, unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/minfei/?lang=en>) (hereafter, "Social Service Agencies Regulations").

<sup>72</sup> Ministry of Civil Affairs, [Draft] *Regulations On The Registration And Administration Of Social Groups* (社会团体登记管理条例 (修订草案征求意见稿)) [released for public comment August 1, 2016] (Chinese: <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tzl/201608/20160800001364.shtml>; unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/social-group-management/?lang=en>) (hereafter, "Social Groups Regulations").

<sup>73</sup> State Council Legal Affairs Office, [Draft] *Regulations on Religious Affairs* (宗教事务条例修订草案(送审稿)) (Chinese: <http://www.chinalaw.gov.cn/article/cazjgg/201609/20160900481651.shtml>; unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/religious-regulations/?lang=en>).

<sup>74</sup> Charity Law, Art. 104.

<sup>75</sup> Charity Law, Art. 15.

<sup>76</sup> Social Groups Regulations, Art. 5; Social Service Agencies Regulations, Art. 3; Foundations Management Regulations, Art. 3.

<sup>77</sup> Social Groups Regulations, Art. 4; Social Service Agencies Regulations, Art. 4; Foundations Management Regulations, Art. 4. See also the new draft regulations released by the Ministry of Civil Affairs in August 2016 which include a sample written

运行和监管等限制性要求、服从笼统宽泛的有关安全法律规定，听从干预性政治要求的民间社会团体来说，国内环境显然不是安全有利的。

对民间社会团体的限制不仅只针对国内。《境外 NGO 管理法》<sup>78</sup>规定，公安机关<sup>79</sup>和业务主管单位（或工商行政管理部门）<sup>80</sup>将对所有外国非政府组织实行政府高度的监管和控制，对象包括所开展活动<sup>81</sup>、财务<sup>82</sup>和工作人员<sup>83</sup>。与前文介绍的中国政府政治化和过于宽泛的国家安全观一致，该法还禁止“危害中国的国家统一、安全和民族团结”和“损害中国国家利益”<sup>84</sup>。

《境外 NGO 管理法》在起草阶段和正式制定之后都引发了广泛的国际关注和担忧，国际人权专家以及学界人士、基金会、专业人士和商界人士等都对此表示关切<sup>85</sup>。2016年10月12日，公安部和上海市公安局发布了《境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南》草案<sup>86</sup>。遗憾的是，《指南》没有进一步说明境外非政府组织可以在中国境内开展哪些领域的活动或项目，也没有提供可以为其进行登记的公安部门清单，或可以与之合作的的工商行政管理部门清单。当局也没有明确说明就《指南》向社会公开征求意见的具体步骤。

在不作进一步澄清或修正的情况下，《境外 NGO 管理法》将要求活跃在中国境内、为推动中国进步作出有益贡献的外国非政府组织进行抉择：是否以及如何接受警方对其登记情况的干预性监管、监视以及向警方汇报其运营或活动情况的要求。照目前看来，与官办非政府组织合作的境外非政府组织应该不会遭遇更多的障碍，因为前者可能已被纳入官方“批准”的中方合作单位名单。

中国政府非但没有逐步落实 2013 年普遍定期审议中有关民间社会参与和结社自由的建议，反而从 2013 年起扩大并加强了对民间社会团体的法规监管，事实上这与确保民间社会能够在一个安全有利的环境中发展背道而驰。

正如 2016 年 8 月联合国赤贫和人权问题特别报告员在结束对华访问时的声明中所言：“民间社会组织的角色受到越来越多的限制，而且那些工作内容远远超出为政府提供服务的机构正遭受着

---

undertaking in which social organizations promise to assist in the construction of the CPC within their organization, provide funds and spaces for Party members to undertake Party work and submit themselves to party discipline: see Xinhua, “Ministry of Public Security releases draft *Guidelines for the Registration and Temporary Activities of Representative Offices of Overseas Non-governmental Organizations within the Territory of China*,” (公安部拟出台境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南), (October 14, 2016), [http://news.xinhuanet.com/legal/2016-10/14/c\\_1119721678.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2016-10/14/c_1119721678.htm).

<sup>78</sup> Standing Committee of the National People’s Congress, *Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organizations’ Activities within Mainland China* (中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法) [effective January 1, 2017], (Chinese: <https://perma.cc/7MWD-3YHR>; unofficial English: <http://chinalawtranslate.com/2016-foreign-ngo-law/?lang=en>).

<sup>79</sup> FNGO Law, Arts. 7, 45-47.

<sup>80</sup> FNGO Law, Arts. 11, 31.

<sup>81</sup> FNGO Law, Arts. 17, 19, 30, 31.

<sup>82</sup> FNGO Law, Arts. 22, 23, 24, 25, 31, 32.

<sup>83</sup> FNGO Law, Art 27.

<sup>84</sup> FNGO Law, Art. 5.

<sup>85</sup> For commentary on the draft FNGO Law, see “HRIC Law Note: Draft Law on Foreign NGOs Undermines Chinese Civil Society and China’s International Engagement,” May 5, 2015, <http://www.hrichina.org/en/legal-resources/hric-law-note-draft-law-foreign-ngos-undermines-chinese-civil-society-and-chinas>.

<sup>86</sup> Ministry of Public Security, [Draft] “Guidelines for the Registration and Temporary Activities of Representative Offices of Overseas Non-governmental Organizations within the Territory of China” (境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南), August 2016. The official version has been publically released but is not available on a public website for download. See also *People’s Daily*, “公安部拟出台境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南,” <http://politics.people.com.cn/n1/2016/1015/c1001-28780455.html>.



巨大的威胁。”<sup>87</sup> 特别报告员进一步指出，公众参与在中国意味着“参与执行事先确定的政党政策，而不是参与这些政策的制定或监督”<sup>88</sup>。

## 有效诉诸司法

律师和法官是维护法治和确保公民权利受到程序和司法保护的两个重要支柱，尤其是保障见解主张和言论自由受到限制的任何个人享有正当程序的权利<sup>89</sup>。因此，由独立的司法和法律从业人员受理案件“是一个支持民间社会行为体的法律框架不可或缺的组成部分”<sup>90</sup>，也是“充分和有效补救侵犯人权行为的核心”<sup>91</sup>。中国政府在2013年普遍定期审议期间接受了若干涉及法律从业人员和司法机关的建议，下文将作详细说明。然而，自2015年以来，当局动用警力和司法手段对付维权律师，以及对司法机关根深蒂固的政治干预严重损害了律师和司法机关的独立性，从而对有效诉诸司法构成重大阻碍。

### 损害律师的独立性

对中国政府接受的有关法律从业人员、监管律师的法律框架，以及确保律师能够独立且专业地履行职责，呼吁如下：

- 改善律师监管框架，确保他们执业不受阻碍<sup>92</sup>；
- 为律师履行职责创造更好的条件<sup>93</sup>；
- 保证由独立机构对辩护律师因遭到非法阻挠而无法会见客户的指控进行有效调查<sup>94</sup>；
- 确保律师能够自由执业——维权律师也不例外，并及时对阻挠其工作的暴力和恐吓行为的指控展开调查<sup>95</sup>；
- 及时告知嫌疑人其享有的权利，并确保律师从一开始便参与刑事调查<sup>96</sup>；以及
- 保证青年人能够获得法律援助<sup>97</sup>。

<sup>87</sup> U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, “End-of-mission statement on China, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights,” August 23, 2016, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20402&LangID=E>.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> U.N. Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye,” U.N. Doc. A/HRC/29/32 (May 22, 2015), para. 32, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/CallForSubmission.aspx>.

<sup>90</sup> U.N. Human Rights Council, Report of the U.N. High Commissioner for Human Rights, “Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned,” U.N. Doc. A/HRC/32/20 (April 11, 2016), para. 21, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/20](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20).

<sup>91</sup> U.N. Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers,” A/HRC/32/34 (April 5, 2016), para. 33, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/34](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/34).

<sup>92</sup> Recommendation 186.129: Further improve the regulatory framework for lawyers conducive to the unhindered exercise of their profession, and continue to harmonize laws and regulations with international standards (**Hungary**).

<sup>93</sup> Recommendation 186.130: Further strengthen the conditions in which lawyers exercise their functions (**Cape Verde**).

<sup>94</sup> Recommendation 186.131: Guarantee access to prompt and effective investigation by an independent and impartial body for defence lawyers alleging that their access to their clients has been unlawfully obstructed (**Finland**).

<sup>95</sup> Recommendation 176.65: Take steps to ensure lawyers and individuals working to advance human rights can practice their profession freely, including by promptly investigating allegations of violence and intimidation impeding their work (**Canada**).

<sup>96</sup> Recommendation 186.132: Inform the suspects of their rights and obligations in a timely manner in accordance with the law, as well as to actively create conditions for lawyers to get involved in a lawsuit from the stage of criminal investigation (**Timor-Leste**).

<sup>97</sup> Recommendation 186.134: Continue to guarantee young people the access to legal assistance in conformity with the law (**Slovakia**).

联合国《关于律师作用的基本原则》规定：“与其他公民一样，律师也享有言论、信仰、结社和集会自由。特别是，他们有权参加关于法律、司法以及促进和保护人权等问题的公开讨论，并有权加入或筹组地方的、全国的或国际性的组织以及出席这些组织的会议，并且不会因他们的合法行为或某一合法组织的成员资格而在职业上遭受限制。”<sup>98</sup>

中国政府在总结 2012 至 2015 年进展的数份报告中表示已采取严格措施使“律师执业权利得到保障”<sup>99</sup>，并以 2015 年 9 月出台的《关于依法保障律师执业权利的规定》等法规作为例证<sup>100</sup>。按照中国政府的说法，这些法规明确了保护律师执业权的措施，并完善了保障执业权利的问责机制<sup>101</sup>。报告还提及旨在遏制和依法处理“律师因依法执业受到侮辱、诽谤、报复、人身伤害”的法规，并表示“必要时对律师采取保护措施”<sup>102</sup>。

然而，真实情况却与这些所谓“保护”律师的一纸空文相去甚远，对“敏感”案件的辩护律师来说尤其为甚。维权律师经常因遭受政治性干预而无法有效履行其专业职责，还会遭到拘留、起诉和监禁。人权律师及其助理是当局臭名昭著的“709”大抓捕事件的主要目标。这场镇压行动始于 2015 年 7 月 9 日，有 300 多人受到牵连。世界各地的国际人权机构和法律界对事件表示了严厉谴责。著名维权律师周世锋和他主管的锋锐律师事务所都遭到了中国官方媒体的蓄意抹黑，著名维权律师王宇也有相同遭遇。二人都被控以“颠覆国家政权罪”。2016 年 8 月初，周世锋被判有罪，并被判处七年有期徒刑，剥夺政治权利五年。同在此时，王宇在一家政府下属的媒体网站的视频中露面并“认罪”，与视频一同发布文章则公布了王宇将被取保候审的消息。

截至 2016 年 11 月 1 日，至少有 5 名律师仍被监禁，而这距离镇压行动已有近 16 个月之久。2016 年 10 月 24 日，这些律师的 30 多位家属向习近平主席提交了一份公开信，罗列了包括酷刑、剥夺了与他们选择的律师会面，以及株连亲属等多项侵犯人权的行为。信中还说，作为家属，他们和在押律师都一路受尽痛苦，并敦促习近平阻止对他们的折磨<sup>103</sup>。

此外，当局双管齐下，不仅可因律师执业行为对其控罪，还出台新规定要求律师将政治置于法律之上。司法部于 9 月发布了修订后的《律师事务所管理办法》和《律师执业管理办法》（于 2016 年 11 月 1 日起施行）。其中的新增条款指示律师事务所“应当把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为从业的基本要求”（划线部分由作者标注）<sup>104</sup>。规定还要求具备条件的律师事务所成立党组织，从而“建立完善党组织参与律师事务所决策、管理的工作机制，发挥党组织的政治核心作用和律师党员的先锋模范作用”<sup>105</sup>。

<sup>98</sup> U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Basic Principles on the Role of Lawyers*, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba (27 August to 7 September 1990), para. 23, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfLawyers.aspx>.

<sup>99</sup> NHRAP Assessment Report (2012-2015), p. 4.

<sup>100</sup> Information Office of the State Council of the People's Republic of China, *New Progress in the Judicial Protection of Human Rights in China*, September 12, 2016, p. 7 (Chinese: [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c\\_1119549617.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c_1119549617.htm); English: [http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-09/12/c\\_135681609.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-09/12/c_135681609.htm)).

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> NHRAP Assessment Report (2012-2015), p. 18.

<sup>103</sup> The open letter was widely circulated in and outside of China on a range of social media and online news platforms. See Human Rights in China translation, “Open Letter to Mr. Xi Jinping from Families of the 709 Crackdown,” October 24, 2016, <http://www.hrchina.org/en/courageous-voices#21>.

<sup>104</sup> Ministry of Justice, *Management Methods on Law Firms* (律师事务所管理办法) [effective November 1, 2016], Art. 4 (Chinese: <https://perma.cc/RFO5-GR43>), no English translation publicly available.

<sup>105</sup> Ibid.

规定中涉及律师的部分严禁其公开发表“否定宪法确立的根本政治制度”、“危害国家安全”，或“攻击、诋毁司法机关和司法制度”的言论<sup>106</sup>。

要求律师坚持“社会主义”法治和要求律师事务所把党纳入律师决策和管理职能的规定，公然将法律实践政治化。这些做法将法律从业人员的独立性化为虚有，也削弱了律师切实保护客户权益、为民间社会能够在安全有利的环境中发展作出贡献的能力。

#### 损害司法独立

联合国《关于司法机关独立的基本原则》规定：“各国应保证司法机关的独立，并将此项原则正式载入本国宪法或法律之中。尊重并遵守司法机关的独立是各国政府机关及其他机构的职责”。

《基本原则》还规定：“司法机关应不偏不倚、以事实为依据并依法裁决所受理的案件，且不受任何直接或间接约束、不当影响、怂恿、施压、威胁、或干涉所左右，且不论其来自何处或出于何种理由”（划线部分由作者标注）。<sup>107</sup>《基本原则》进一步指出：“不应对司法程序进行任何不适当或无根据的干涉，法院作出的司法裁决亦不容更改”<sup>108</sup>。

在中国，对司法独立构成重大挑战的是中共的各级政法委员会。各级政法委通过“案件协调”和“案件检查”两个程序参与办案<sup>109</sup>。其参与更为普遍的案件包括“敏感”或具有高关注度的、当局认为事关维护社会稳定或国家安全的、具有重大政治或社会影响的、可能导致严重的政治或社会问题的、或者涉及官员不法行为的案件<sup>110</sup>。从警方调查到检察机关对调查的审查，再到案件宣判，各级政法委可以在案件的不同阶段施以政治影响或控制。

中国政府在2013年普遍定期审议中接受了有关司法机关作用的建议，包括巩固和改革司法制度，从而加强公共安全和人权保障<sup>111</sup>。自此之后，中国政府在报告中表示司法问责制度有所改善<sup>112</sup>。这些举措包括对审判委员会评议进行全程记录，并要求所有参加讨论和表决的委员在会议记录上

<sup>106</sup> Ministry of Justice, *Management Methods on the Legal Profession* (律师执业管理办法) [effective November 1, 2016], Art. 14 (Chinese: <https://perma.cc/QBG5-7KWY>, unofficial English translation: <http://chinalawtranslate.com/%E5%B8%8B%E5%B8%88%E6%89%A7%E4%B8%9A%E7%AE%A1%E7%90%86%E5%8A%9E%E6%B3%95/?lang=en>).

<sup>107</sup> U.N. Office of the High Commissioner of Human Rights, *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, September 6, 1985, para. 2, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>. (《关于司法机关独立的基本原则》: [http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/other\\_instruments/51.PDF](http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/other_instruments/51.PDF))

<sup>108</sup> *Ibid.*, para. 4.

<sup>109</sup> For a more comprehensive discussion of these procedures, see, e.g., Ling Li, *The Chinese Communist Party and People's Courts: Judicial Dependence in China*, *The American Journal of Comparative Law*, 64, no. 1 (2016), [https://www.academia.edu/10147137/The\\_Chinese\\_Communist\\_Party\\_and\\_People\\_s\\_Courts\\_Judicial\\_Dependence\\_in\\_China](https://www.academia.edu/10147137/The_Chinese_Communist_Party_and_People_s_Courts_Judicial_Dependence_in_China).

<sup>110</sup> See, e.g., the Yongzhou City CPC Political and Legal Affairs Committee, *Party Committee and Political and Legal Affairs Committee Rules on Case Supervision and Coordination* (党委政法委员会案件督办、协调工作制度) [effective August 10, 2011], Art. 20, (Chinese: <https://perma.cc/SXB5-5SUA>).

<sup>111</sup> Recommendation 186.124: Continue its efforts to strengthen the judicial system to enhance public security and the rule of law (**Singapore**); Recommendation 186.125: Continue implementation of the comprehensive judicial reform which ensures that the judicial authorities exercise their powers in accordance with the law (**Kyrgyzstan**); Recommendation 186.126: Continue with judicial reforms with a view of strengthening human rights safeguards (**Nigeria**).

<sup>112</sup> Information Office of the State Council of the People's Republic of China, "New Progress in the Judicial Protection of Human Rights in China" (中国司法领域人权保障的新进展) (September 12, 2016), p. 4 (Chinese: [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c\\_1119549617.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c_1119549617.htm), English: [http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-09/12/c\\_135681609.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-09/12/c_135681609.htm)).

签字<sup>113</sup>。2015年，中共中央政法委发布了《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》，其中包括遏制政治干预办案决策的措施<sup>114</sup>。

虽然中国政府可能会强调这些举措，以表明各级政法委有所收敛，但外界仍对其参与办案的程度存有忧虑<sup>115</sup>。

各级政法委对司法程序独立性和公正性的影响引发国际社会的担忧，多个国际机构近年来对此毫不讳言。2016年4月，联合国法官和律师独立性特别报告员在报告中明确指出，中国的法官不享有“与政治的隔离性”<sup>116</sup>。2016年8月，联合国赤贫和人权问题特别报告员在结束对华访问时发表的初步意见声明中也表示：“指导法院工作的中共各级政法委员会持续发挥影响，且一贯拒受理涉嫌侵犯人权的案件、至今不改，因此情况不容乐观。”<sup>117</sup>多个联合国条约机构在对华进行审议时，所提出的问题都有涉及各级政法委以及中国应为限制或消除其在司法决策中所扮演角色而采取的步骤<sup>118</sup>。

《基本原则》还规定：“司法机关独立的原则授权并要求司法机关确保司法程序公平进行，以及各当事方的权利得到尊重。”对司法决策，特别是“敏感”案件办案的持续政治干预既损害了诉讼程序的公平性，也没有尊重当事方的权利，因而损害了对确保民间社会能够在一个安全有利的环境中发展所必需的法治条件。

## 有利于民间社会的政治环境

在2013年普遍定期审议中，涉及为公民提供一个有权自由发表见解主张、与政府进行对话或提出批评的环境的建议中，有的被中国政府接受或表示已经付诸实施。它们包括：

<sup>113</sup> Information Office of the State Council of the People's Republic of China, "New Progress in the Judicial Protection of Human Rights in China" (中国司法领域人权保障的新进展) (September 12, 2016), p. 4 (Chinese: [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c\\_1119549617.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c_1119549617.htm), English: [http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-09/12/c\\_135681609.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2016-09/12/c_135681609.htm)).

<sup>114</sup> Central Political and Legal Affairs Commission, *Provisions for the Recording, Circulating, and Holding Leaders Accountable for Interference in Judicial Actions and Meddling in Cases* (司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定), March 30, 2015, (Chinese: <http://politics.people.com.cn/n/2015/0331/c1001-26774171.html>, unofficial English, under the title of *Provisions On Recording And Pursuing Responsibility Of Judicial Organ Personnel Prying Into Cases*: <http://chinalawtranslate.com/neibusifaganyu/?lang=en>).

<sup>115</sup> Ling Li, "The Chinese Communist Party and People's Courts: Judicial Dependence in China," *The American Journal of Comparative Law*, 64, no. 1 (2016), [https://www.academia.edu/10147137/The\\_Chinese\\_Communist\\_Party\\_and\\_People\\_s\\_Courts\\_Judicial\\_Dependence\\_in\\_China](https://www.academia.edu/10147137/The_Chinese_Communist_Party_and_People_s_Courts_Judicial_Dependence_in_China).

<sup>116</sup> U.N. Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers," U.N. Doc. A/HRC/32/34 (April 5, 2016), para. 41, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/068/03/PDF/G1606803.pdf?OpenElement>.

<sup>117</sup> U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, "End-of-mission statement on China, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights," August 23, 2016, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20402&LangID=E>.

<sup>118</sup> Committee against Torture, "List of issues in relation to the fifth periodic report of China," (June 15, 2015) U.N. Doc. CAT/C/CHN/Q/5/Add.1, para. 28(a), [http://www.hrichina.org/sites/default/files/cat\\_review\\_loi\\_-\\_english.pdf](http://www.hrichina.org/sites/default/files/cat_review_loi_-_english.pdf); Committee on the Elimination of Discrimination against Women, "Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of China," (November 7, 2014) U.N. Doc. CEDAW/C/CHN/CO/7-8, para. 10, [http://www.hrichina.org/sites/default/files/cedaw\\_concluding\\_observations\\_en\\_2014.pdf](http://www.hrichina.org/sites/default/files/cedaw_concluding_observations_en_2014.pdf).

- “通过保障中国公民自由批评任何国家机关或官员的权利，提高传统媒体和社交媒体的透明度”<sup>119</sup>；
- “拓宽政府与民众直接对话的渠道和机制”<sup>120</sup>；
- “在法律上和实践中创造安全有利的环境，使民间社会和人权捍卫者可以在免于恐惧、阻碍和危险的情况下开展工作”<sup>121</sup>；以及
- “继续加大力度保护和促进所有公民公开表达信仰和见解主张的权利。”<sup>122</sup>

此外，中国政府突出强调了互联网的重要性，称其“对各级政府的工作提出批评和建议，对公务人员的行为进行监督”，从而“丰富（了）公民表达渠道”<sup>123</sup>。

但是，中国政府自 2013 年以来推行的国内政策和行动与此大相径庭。一系列新的限制信息获取和言论自由的有关安全法规和草案，再加上上文所述的对维权律师的镇压和要求律师执业做到政治正确的规定，它们最终形成的政治环境其实完全不利于民间社会的发展，也丝毫不容忍任何批评政府的声音。

总的来说，对言论和信息的限制，以及（误）将法律从业人员作为政治控制工具的行为都是一场在全社会推行的巩固政权运动的一部分，其起因是中国经济放缓令中共惊觉其合法性日渐消逝。

从最广泛的公众层面上说，中国人民正被带入一场为其最高领袖（习近平本人）歌功颂德的新一轮文化大革命。习近平在党内肃清政敌<sup>124</sup>、开展“舆论斗争”以确保对党的绝对忠诚<sup>125</sup>，并惩戒“对中国特色社会主义和社会主义的信心产生动摇”和推崇“西方价值观”的党员<sup>126 127</sup>。2016年2月，习近平告诫官方媒体必须“姓党”并做到“爱党、护党、为党”<sup>128</sup>。在教育领域，2015年初，时任教育部长袁贵仁警告，不能让“西方价值观念”渗透进中国课堂<sup>129</sup>，自此吹响运动号角；

---

<sup>119</sup> Recommendation 186.170: Increase transparency of its traditional and social media by guaranteeing the rights of Chinese citizens to freely critique any state organ or functionary (**Australia**).

<sup>120</sup> 186.168. Expand channels and mechanism of direct dialogue between the Government and the population (**Russian Federation**).

<sup>121</sup> 186.149. Facilitate the development, in law and practice, of a safe and enabling environment in which both civil society and human rights defenders can operate free from fear, hindrance and insecurity (**Ireland**).

<sup>122</sup> 186.169. “Continue strengthening the protection and promotion of the right of all citizens to publicly express their beliefs and opinions,” (**Chile**).

<sup>123</sup> NHRAP Assessment Report (2012-2015), p. 22.

<sup>124</sup> See Gao Wenqian, “Mao’s Cultural Revolution Legacy and Xi Jinping’s Governance Model,” Human Rights in China, September 30, 2016, <http://www.hrichina.org/en/china-rights-forum/maos-cultural-revolution-legacy-and-xi-jinpings-governance-model>.

<sup>125</sup> Qian Gang, “Parsing the ‘public opinion struggle’,” China Media Project, September 24, 2013, <http://cmp.hku.hk/2013/09/24/34085/>.

<sup>126</sup> “CPC to drill members in self-discipline, socialist values,” Xinhua [English], February 28, 2015, [http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/28/c\\_135138601.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/28/c_135138601.htm).

<sup>127</sup> See “New Communist Party conduct rules to keep top cadres—and their families—in line” *South China Morning Post*, October 29, 2016, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2041120/new-communist-party-conduct-rules-keep-top-cadres-and>; “Chinese army vows efforts on strict Party governance,” Xinhua, October 31, 2016, [http://news.xinhuanet.com/english/2016-10/31/c\\_135792102.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2016-10/31/c_135792102.htm).

<sup>128</sup> “Supervising supervision,” China Media Project, June 17, 2016, <http://cmp.hku.hk/2016/06/17/39775/>.

<sup>129</sup> Xinhua online, 教育部长：绝不能让传播西方价值观念教材进课堂 (Education Minister: Absolutely cannot allow educational materials that disseminate Western values and concepts to enter our classrooms) (January 30, 2015), <https://perma.cc/5GW7-EFY8>; Donald Clarke, “Shen Kui and his three questions” (January 31, 2015), [http://lawprofessors.typepad.com/china\\_law\\_prof\\_blog/2015/01/shen-kui-and-his-three-questions.html](http://lawprofessors.typepad.com/china_law_prof_blog/2015/01/shen-kui-and-his-three-questions.html).

随后，多位持有“不正确”即西方观点的教授遭到审查<sup>130</sup>，“爱国主义教育”也重新成为学校的重头戏<sup>131</sup>。2016年9月，教育部甚至还发布了《人民教师誓词》的征求意见稿<sup>132</sup>。

2016年4月，联合国人权事务高级专员向各成员国提出了一套创建有利于民间社会的公共和政治环境的切实可行的建议，其中包括：

- “处理针对民间社会行动者的威胁和攻击应成为构建包容文化的一部分。”<sup>133</sup>
- “各国政府有义务保护民众免受妨碍其享有见解和言论自由的私人或机构的侵害。”<sup>134</sup>

中国政府着力营造的国内政治环境与高级专员的建议截然相反。这是一种不容忍的文化，当局在这样的文化中利用法律和宣传使民众无法发声。这与高级专员所言的“承认民间社会的价值并鼓励其参与”<sup>135</sup>完全对立。

由此可见，中国政府未能兑现2013年普遍定期审议期间作出的承诺，落实联合国专家的建议、为民间社会提供一个安全有利环境。

### 为独立民间社会提供长期支持和资源

中国政府在2013年普遍定期审议期间接受的有关政府为民间社会提供资源和支持的建议包括：

- “加大举措促进非政府组织、学术机构和媒体参与保障人权”<sup>136</sup>；以及

<sup>130</sup> See China Law Translate, "Dangerous Love on National Security Education Day," April 16, 2016, <http://chinalawtranslate.com/nsed/?lang=en#CtSvSigtXfh7Poth.99>; see also, China Courts Online, 中纪委驻教育部纪检组长：加强监督高校教师传播不当言论 ("Central Commission for Discipline Inspection team leader in the education department: strengthen discipline inspection over college professors who disseminate improper views"), (January 21, 2016), <https://perma.cc/8TQM-5L8V>, in which the Central Commission for Discipline Inspection (the CPC's anti-graft body) stated that professors who expressed "improper opinions" (不正当的言论) would be targeted for extra discipline inspection.

<sup>131</sup> "China Says Its Students, Even Those Abroad, Need More 'Patriotic Education'," *New York Times*, February 10, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/02/11/world/asia/china-patriotic-education.html>; China Copyright and Media Blog, "Opinions concerning Further Strengthening and Improving Propaganda and Ideology Work in Higher Education Under New Circumstances" (January 19, 2015), <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2015/01/19/opinions-concerning-further-strengthening-and-improving-propaganda-and-ideology-work-in-higher-education-under-new-circumstances/>; see also, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强和改进新形势下高校宣传思想工作的意见》(January 19, 2015), <https://perma.cc/MC6Y-5T7E>; "China's Communist Party Reminds Colleges: Keep it Clean," *China Real Time Report*, *Wall Street Journal*, July 8, 2014, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/07/08/chinas-communist-party-reminds-colleges-keep-it-clean/>.

<sup>132</sup> Ministry of Education, *Notice on the solicitation of public comment for the People's Teachers' Oath of Allegiance* (关于对《人民教师誓词（征求意见稿）》公开征求意见的公告), September 19, 2016, [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/s248/201609/t20160919\\_281475.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/s248/201609/t20160919_281475.html).

<sup>133</sup> U.N. Human Rights Council, Report of the U.N. High Commissioner for Human Rights, "Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned," U.N. Doc. A/HRC/32/20 (April 11, 2016), para. 26, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/20](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20).

<sup>134</sup> *Ibid.* The acts are identified as as the "[u]se of derogatory terminology to delegitimize civil society actors, for instance labelling them 'foreign agents', 'moles' or 'unpatriotic' in laws or in State-supported media, generally aims to deter criticism, discourage free expression, increase negative public opinion of civil society actors and distract attention from the issues at stake."

<sup>135</sup> U.N. Human Rights Council, Report of the U.N. High Commissioner for Human Rights, "Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned," U.N. Doc. A/HRC/32/20 (April 11, 2016), para. 26, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/20](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20).

<sup>136</sup> Recommendation 186.148: Intensify efforts to facilitate the participation of NGOs, academic institutions and the media in safeguarding human rights (Nigeria).

- “继续开展全民人权意识宣传和培训。”<sup>137</sup>

虽然中国政府对中国人权研究会<sup>138</sup>和中国政法大学人权研究院<sup>139</sup>等官方审查通过或批准的人权研究和教育工作给予明确支持，但是从事人权倡导活动的独立非政府组织的运作空间极其有限。

虽然官方主导的群众组织等民间社会团体可能会得到政治上以及实际的支持和资源，“非营利性民办学校、民办医院、民办养老机构等社会服务机构”也得到“积极培育发展”<sup>140</sup>，但是中国的独立和基层民间社会团体却越来越难以获得支持和资源，特别是国际支持。

联合国和平集会和结社自由权问题特别报告员已将所组团体获取财务资源的能力确立为“结社自由权的重要组成部分”。特别报告员在2013年向人权理事会提交的报告中表示：

“结社自由权不仅包括个人或法律实体能够结成和加入社团，还包括能够从国内外和国际社会寻求、收到和使用人力、物力和财力资源。”<sup>141</sup>

更广泛地说，联合国人权事务高级专员已经确立了政府能够创建和维护对民间社会有利环境的途径，包括教育、提升意识和开展培训、提供资金，以及为通信技术的应用和互联互通提供便利<sup>142</sup>。在资金问题上，高级专员表示：“核心资金的可预期性对民间社会组织有效和独立地开展工作、进行长期规划并适应不断变化的形势至关重要。”<sup>143</sup>

《境外 NGO 管理法》的制定扩大了干预性的法规及警察监管，这势必会影响境外民间社会团体所扮演的角色。长期以来，它们为国内团体提供支持并进行合作，推动健康、环境、法律改革和法律教育等诸多领域的发展。2016年5月，一批联合国专家呼吁废除《境外 NGO 管理法》，并表达担忧：“这将对与境外非政府组织合作和/或依赖其资金支持的、以及在人权领域开展活动的国内非政府组织的存续和运作造成不利影响。”<sup>144</sup>

如果不对《境外 NGO 管理法》进行修正或废除，它除了从法律和政治上加强对国内民间社会团体的限制之外，还会限制国内民间社会获取长期支持和资源、削弱民间社会的基础。然而，一个强健的民间社会对实地推动人权进步至关重要。

## 中国人权的建议

<sup>137</sup> Recommendation 186.47: Continue the human rights awareness and training of the population (Togo).

<sup>138</sup> See <http://www.humanrights.cn/>.

<sup>139</sup> See [http://www.humanrights.cn/cn/rqzz/zgrqzzyig/vjzz/t20060920\\_152405.htm](http://www.humanrights.cn/cn/rqzz/zgrqzzyig/vjzz/t20060920_152405.htm).

<sup>140</sup> NHRAP Assessment Report (2012-2015), p. 22.

<sup>141</sup> U.N. Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai,” U.N. Doc. A/HRC/23/39 (April 24, 2013), para. 8,

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf),

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39\\_CH.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_CH.pdf)

<sup>142</sup> U.N. Human Rights Council, Report of the U.N. High Commissioner for Human Rights, “Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned,” U.N. Doc. A/HRC/32/20 (April 11, 2016), pp. 14-16, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/32/20](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/20).

<sup>143</sup> Ibid., para. 72.

<sup>144</sup> U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, “China: Newly adopted Foreign NGO Law should be repealed, UN experts urge” May 3, 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19921&LangID=E>; Special Rapporteur on the promotion and protection of the right of the freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (April, 16, 2015), [https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public\\_-\\_AL\\_China\\_16.04.15\\_\(2.2015\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public_-_AL_China_16.04.15_(2.2015).pdf).

为了支持和确保公民有效行使基本权利和自由所必需的民间社会能够在安全有利的环境中发展，并应对妨碍民间社会获得知情权和行动力的国内事态发展，我们提出以下建议：

### 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行使受国际人权准则和国内法律保护的权利的公民。
- 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参与），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充分履行对客户的专业职责。
- 继续努力加强司法机关的独立性，如限制各级政法委参与办案，并加强监督，落实杜绝政法委参与任何司法审查和案件判决的措施。
- 废除或大幅度修正《境外非政府组织境内活动管理法》（简称境外NGO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顾虑和建议作出响应，如废除限制性法规，不再将境外民间社会团体置于严苛和干预性的警方监管之下。
- 重新审视国家安全法规和草案等一系列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、范围适当的以及与正当政府利益相关的。

### 给各成员国的建议

- 通过发表联合公开声明和其他公开行动，对中国律师、人权捍卫者以及民间社会拥有可持续和健全的运作空间提供高水平的政治支持，并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。
- 坚决反对打着反西方的旗号，在国内强制统一意识形态而实行的违背国际人权准则和标准的中国政府的政策和行动。
- 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NGO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顾虑和建议作出响应，如废除限制性法规，不再将境外民间社会团体置于严苛和干预性的警方监管之下。
- 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一系列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、范围适当的，以及与正当



政府利益有关的。