

## 《国家人权行动计划》部分

《国家人权行动计划》分为以下部分：

### 一、经济、社会和文化权利保障

- （一）工作权利
- （二）基本生活水准权利
- （三）社会保障权利
- （四）健康权利
- （五）受教育权利
- （六）文化权利
- （七）环境权利
- （八）农民权益的保障
- （九）四川汶川特大地震灾后重建中的人权保障

### 二、公民权利与政治权利保障

- （一）人身权利
- （二）被羁押者的权利
- （三）获得公正审判的权利
- （四）宗教信仰自由
- （五）知情权
- （六）参与权
- （七）表达权
- （八）监督权

### 三、少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权利保障

（一）少数民族权利

（二）妇女权利

（三）儿童权利

（四）老年人权利

（五）残疾人权利

### 四、人权教育

### 五、国际人权义务的履行及国际人权领域交流与合作

（一）国际人权义务的履行

（二）国际人权领域交流与合作

本报告使用与国际公约人权法一致的术语，与《国家人权行动计划》采用的一些术语稍有不同。

# 未实现的承诺

## 对中国《国家人权行动计划》的评估

### 概述

2009年4月，中国政府公布的《国家人权行动计划（2009-2010年）》（以下简称“行动计划”）明确了其在人权方面的工作目标及执行时限。<sup>1</sup> 中国政府愿意拟议制定公布一份明确解决中国人权问题的草案，此举值得赞扬。计划已出台近两年，但其存在的缺陷以及政府多次未能充分落实关键承诺，使计划沦为一系列未实现的承诺。

中国政府长期以来批评人权，坚称人权是西方强加于中国的“西方价值观”<sup>2</sup>。

《国家人权行动计划》出台时，表面上标志着中国政府改变了以往的态度，他们现在拥护人权，以人权为国家目标，要透过具体的审核达到这个目标。<sup>3</sup> 虽然行动计划触及许多重要的人权问题，但也同时忽略了一些关键问题。行动计划为激励性——它列举了已取得的成就，也承认遇到了一些难题，内容却含糊不清。计划对绝大多数的问题未提出标准和足够的细节，以致无法实战实践有意义的评估。到底行动计划是否是个转移国内外批评的工具，抑或是中国政府走向庄严对待人权的一个试验，仍是个未知数。<sup>4</sup> 若要行动计划在未来起更大的作用，中国政府应进行更新和修改，包括解决本报告指出的缺失。

---

<sup>1</sup> *National Human Rights Action Plan of China (2009-2010)*, April 13, 2009, [http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/13/content\\_11177126\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/13/content_11177126_1.htm) (accessed August 12, 2010).

<sup>2</sup> “China rejects Western standards on human rights, Vice FM says,” Xinhua News Agency, July 30, 2010, <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/7086326.html> (accessed December 21, 2010).

<sup>3</sup> *National Human Rights Action Plan of China (2009-2010)*, April 13, 2009, [http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/13/content\\_11177126\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/13/content_11177126_1.htm) (accessed August 12, 2010), introduction, para 2. This paragraph states: “It is worth mentioning that since the introduction of the reform and opening-up policy at the end of 1978, China has enshrined respect for and protection of human rights in the Constitution as a major principle of government, and has taken effective measures to promote the cause of human rights.”

<sup>4</sup> 中国政府称《国家人权行动计划》响应 1993 年联合国人权会议通过的第 71 号决议。决议建议 “每个会员国考虑是否可以拟定国家行动计划，认明该国为促进和保护人权所应采取的步骤”。“China re-elected to UN Human Rights Council,” Xinhua News Agency, May 12, 2009。

《国家人权行动计划》是中国首份的官方人权行动计划，重申政府现行的人权承诺<sup>5</sup>。行动计划指出，中国政府“不断推进人权事业发展任重道远”<sup>6</sup>。行动计划还强调，中国政府重视优先保障人民的“生存权、发展权”超过于公民权利和政治权利，但也说出重要的一句话：“各类人权相互依赖与不可分割”<sup>7</sup>。计划不具法律约束，但指出：“各级政府以及政府各部门将依照各司其职、分工负责的原则，将本行动计划纳入本地区和本部门的工作职责积极认真地予以落实。”<sup>8</sup>

《国家人权行动计划》自称是由 53 个单位“广泛参与”下制定的。其中包括政府部门、机构、由管办非政府组织以及国务院新闻办公室和外交部协调的九家研究机构的研究学者<sup>9</sup>。公安局和其他由中国国家安全部负责监督的单位，经常被指控侵犯人权。据报道，这些国家**机关**并未参与制定计划。<sup>10</sup>

《国家人权行动计划》分为五个主要部分，以导言为开头。分类分别是：经济和社会权利的保障；公民权利和政治权利的保障；少数民族、妇女、儿童、老年人和残疾人的权益保障；人权教育和国际人权义务的履行；国际人权领域交流与合作。《国家人权行动计划》列出关于每一部分的具体权利，详解中国政府对历来权利保障进展的评估，并描述加强权利保障的措施。

2009 年 12 月，临近《国家人权行动计划（2009-2010 年）》执行中期，中国政府表示有信心落实行动计划的目标，还称“大部分需两年完成的量化指标的落实程度已达到 50% 左右，有的达到了 65%”，却未提供这些统计背后的细节。<sup>11</sup>评

---

<sup>5</sup> 《中华人民共和国宪法》第 3 章指出，“国家尊重和保障人权”。

<sup>6</sup> *National Human Rights Action Plan of China (2009-2010)*, April 13, 2009, [http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/13/content\\_11177126\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/13/content_11177126_1.htm) (accessed August 12, 2010), introduction, para. 3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, introduction, para. 6.

<sup>8</sup> *Ibid.*, introduction, para. 9.

<sup>9</sup> *Ibid.*, introduction, para. 7. 参与制定计划的政府部门、机构和由管办非政府组织包括：国务院新闻办公室和外交部、全国人大常委会法制工作委员会、全国政协社会和法制委员会、最高人民法院、最高人民检察院、国家发展和改革委员会、教育部、国家民族事务委员会、民政部、司法部、人力资源和社会保障部、卫生部、中国残疾人联合会、中国人权研究会、南开大学、上海社会科学院、山东大学、中国政法大学、中国社会科学院、北京大学、武汉大学、中国人民大学和中央党校。《国家人权行动计划》指出，在计划起草制定过程中，多次召开座谈会，邀请中国法学会、中华全国律师协会、中国法律援助基金会、中华环境保护基金会、中国教育学会、中国妇女发展基金会、中国扶贫基金会、中国残疾人福利基金会、中国人权发展基金会等 20 多个单位参加。

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> “Full text: Speech on implementation of National Human Rights Action Plan of China (2009-2010) (4),” Xinhua News Agency, December 3, 2009.

估由国务院新闻办公室主任王晨讲话时所提出。在编写本报告时，这项评估是中国政府就行动计划的唯一公开审核。<sup>12</sup>这一评估还指出，因为计划执行过程中存在“不足”，以致某些目标尚未落实。“不足”的地方主要是，某些地方政府和单位“把保障人权纳入本部门、本单位工作职责之中的自觉性、主动性不够”<sup>13</sup>。评估未详尽说明未能落实的细节。

《国家人权行动计划》明确指定将以两年的时间实现具体的目标，说明中国政府有意致力于改善其人权纪录，此举让人欢迎。中国政府重申对中国法律和国际文书保障的人权的承诺，这对国内外的活跃人士极其珍贵。行动计划是衡量中国政府履行承诺的有用指标，也在中国内外创造讨论中国人权发展的一个良机。

《国家人权行动计划》也是中国政府反驳外国对其人权记录批评的一个有用论点。新华社（Xinhua News Agency）、新华社旗下的中国经济信息社（China Economic Information Service）、Xinhua Electronics News、Xinhua China Money、Xinhua Business Weekly、《中国日报》（*China Daily*）和《环球时报》（*Global Times*）等中国英文官方媒体于 2009 年 4 月 13 日和 2009 年 12 月 14 日期间，就行动计划目标的报道，共计 73 篇。惟有一篇报道评估中国政府实现行动计划的表现。<sup>14</sup>

2009 年 4 月，《国家人权行动计划》首次颁布后，人权观察组织指出该项计划可是个契机，让更多不同的声音磋商中国的人权问题，并让其中的意见被纳入官方文件。当时人权观察还质疑行动计划的效用及其背后的动机。<sup>15</sup>

随着《国家人权行动计划》执行时期即将结束，本报告对其进行严格的评估，审核的议题包括这两年以来取得的进展、出现的不足以及错失的良机。本文件不会对中国的整体人权状况提出评估，而是评估中国政府于 2009 至 2010 年期间就行动计划的关键目标的落实程度。结论是，喜忧参半。

---

<sup>12</sup> 王晨同时现任中共中央宣传部副部长以及中共中央对外宣传办公室主任。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> “Full text: Speech on implementation of National Human Rights Action Plan of China (2009-2010),” Xinhua News Agency, December 3, 2010.

<sup>15</sup> Chris Buckley, “China sets human rights agenda for sensitive year,” Reuters, April 12, 2009.

中国政府一边指出《国家人权行动计划》是他们对人权承诺的证据，一边继续有系统地侵犯该文件讨论的许多基本人权。中国政府清楚采取步骤，限制表达、结社和集会的权利。它以虚假的国家机密和“颠覆”罪名，判处多位著名的异议人士多年的有期徒刑。中国政府收紧限制媒体和互联网的自由<sup>16</sup>，以及严控律师、维权人士和非政府组织。中国政府扩大对维吾尔族和藏族的控制，强迫失踪和任意拘留事件与日俱增，还将人员羁押于称为“黑监狱”的秘密、非法的设施。<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Phelim Kine (Human Rights Watch), “China’s Internet Crackdown, commentary, *Forbes.com*, May 27, 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/05/27/chinas-internet-crackdown>.

<sup>17</sup> “China: Sham Trial of Veteran Rights Activist,” Human Rights Watch news release, November 23, 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/11/23/china-sham-trial-veteran-human-rights-activist>; “China: Liu Xiaobo’s Trial a Travesty of Justice,” Human Rights Watch news release, December 21, 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/12/21/china-liu-xiaobo-s-trial-travesty-justice>; “China: New Restrictions Target Media,” Human Rights Watch news release, March 18, 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/03/18/china-new-restrictions-target-media>; Phelim Kine (Human Rights Watch), “China’s Internet Crackdown, commentary, *Forbes.com*, May 27, 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/05/27/chinas-internet-crackdown>; “China: Cease Attacks on Rights Lawyers,” Human Rights Watch news release, July 17, 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/07/17/china-cease-attacks-rights-lawyers>; “China: Chokehold on Civil Society Intensifies,” Human Rights Watch news release, April 12, 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/04/12/china-chokehold-civil-society-intensifies>; Human Rights Watch, *China – “We are Afraid to Even Look for Them”: Enforced Disappearances in the Wake of Xinjiang’s Protests*, ISBN: 1-56432-556-3, October 20, 2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/10/22/we-are-afraid-even-look-them>; Human Rights Watch, *China – “I Saw it With My Own Eyes”: Abuses by Security Forces in Tibet, 2008-2010*, ISBN: 1-56432-666-7, July 21, 2010, <http://www.hrw.org/en/reports/2010/07/22/i-saw-it-my-own-eyes-o>; Human Rights Watch, *China – “An Alleyway in Hell”: China’s Abusive “Black Jails”*, ISBN: 1-56432-559-8, November 12, 2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/11/12/alleyway-hell>.

诺贝尔奖委员会 10 月 8 日决定将 2010 年诺贝尔和平奖授予正在服刑的作者、维权人士刘晓波，遭到中国政府反对，显现出《国家人权行动计划》里的愿望与政府实际行为之间存有鸿沟。刘晓波获奖公布后，中国政府即刻作出的反应是，展开镇压行动，打压异议人士。在 2010 年 10 月 8 日和 2010 年 11 月 8 日期间，根据中国非政府组织“维权网”的记录，“全国各地有 100 名公民遭骚扰、讯问、监控、拘留和软禁”。<sup>18</sup> 在刘晓波获奖导致的余波中<sup>19</sup>遭到打压的人，包括被软禁的刘霞，刘晓波的妻子，以及刘晓波的朋友、异议人士余杰。<sup>20</sup> 刘晓波获奖引起中国政府的愤怒，也殃及一名男子，郭贤良。他因为分发关于刘晓波信息的传单被广州警方以“颠覆”罪名逮捕。<sup>21</sup>

这样的氛围让人难以理解，《国家人权行动计划》是个减少侵犯人权行为的有效工具，也难以理解中国政府采纳行动计划代表他们将慎重其事改善对人权保障的做法。即使是最高级的官员也不能幸免。国务院总理温家宝于 2010 年 10 月 3 日接受 CNN 采访时，表示大力支持推进对基本人权的尊重：

我经常说，不但要让人们享有言论自由，更重要的是，要创造条件让他们能够对政府的工作提出批评。只有人民能够监督和批评，政府才会做得更好，公务员才是真正的为人民服务。当然，监督和批评必须在宪法和法律允许的范围内。这样国家才会有秩序，秩序对于一个有 13 亿人口的国家来说是更为重要的。<sup>22</sup>

中国政府审查机关对此次专访进行了封锁，禁止国内播出专访以及严禁流传专访全文。<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> “Nobel Laureate Languishes in Prison, Police Harassment of Activists Rages On,” Chinese Human Rights Defenders press release, November 8, 2010, <http://chrnet.org/2010/11/08/nobel-laureate-languishes-in-prison-police-harassment-of-activists-rages-on/> (accessed November 9, 2010).

<sup>19</sup> Tom Lassetter, “After Nobel prize to Liu, China’s cracked down on dissent,” *McClatchy Newspapers*, November 5, 2010.

<sup>20</sup> 中国警方可以任意、未经法律程序实施软禁。被软禁的人被羁押在家中，互联网和电话通讯受到限制和监视，24 小时被身份不明、往往粗暴的安全部队员监控。

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Fareed Zakaria, “Interview with Premier Wen Jiabao,” CNN, October 3, 2010, <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1010/03/fzgps.01.html> (accessed October 7, 2010).

<sup>23</sup> Josh Chin, “Netizens React: Premier’s Interview Censored,” *WSJ Blogs, China Real Time*, October 6, 2010 (accessed November 5, 2010).

人权观察组织在以下的每一章节就具体议题提出建议，除此之外，还敦促中国政府透过以下的措施解决《国家人权行动计划》中的不足：

1、设立一个独立《国家人权行动计划》评估委员会，以评估行动计划在酷刑、非法拘留、公正审判、访民权利、健康权等问题上执行的成效，因为行动计划提及的问题，直接影响到数以百万中国公民的人身安全、福祉及以生活质量。该委员会应由来自关键政府机构、学术机构、非政府组织和公安局的代表组成。委员会应与相关的联合国特别报告员协商，对行动计划的目标和执行情况之间的差距进行分析。委员会应确认行动计划的不足，以便更新计划。新的行动计划应提出基准、时限以及定期评估以衡量其执行情况；

2、对以上提出的行动计划成败的评估，进行公共咨询，并开放给媒体参与；

3、用公共咨询得出的结论，制定一项全新的《国家人权行动计划》图，解决《国家人权行动计划（2009—2010年）》的不足，提透明的标准和时限，以及设建一个公共执法机制，以确保行动计划成功行；

4、确保新的、经改善的人权行动计划解决原本的《国家人权行动计划》所忽略的重点，如：中国政府户口制度的相关侵权行为；中国的外交策、投资和发展倡议所欠缺的人权保障。



## 四、建议

致中华人民共和国政府：

- 设立一个独立的《国家人权行动计划》评估委员会，以评估行动计划在酷刑、非法拘留、公正审判、访民权利、健康权等问题上执行的成效，因为行动计划提及的问题直接影响到数以百万中国公民的人身安全、福祉及以生活质量。该委员会应由来自关键政府机构、学术机构、非政府组织和公安局的代表组成。委员会应与相关的联合国特别报告员协商，对行动计划的目标和执行情况之间的差距进行分析。委员会应确认行动计划不足的地方，以便更新计划，并提出衡量执行情况使用的基准、时限以及定期进行的评价。委员会应由以下单位的代表组成：
  - 参与起草行动计划的关键政府机构；
  - 参与起草行动计划的关键学术机构；
  - 参与起草行动计划的关键非政府组织；
  - 未参与起草行动计划，然而被本报告记载犯了多项侵犯人权行为的公安局；
  - 备受中国政府及其批评者尊重的中国学者和律师。
  - 评估委员会应与联合国特别报告员进行定期协商。这些特别报告员应对行动计划提及的领域具有相关的专业知识。特别报告员应包括：法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员；增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员；负责人权维护者处境的秘书长特别代表；法官和律师独立性问题特别报告员；联合国的少数群体问题独立专家；酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员；以及运输和倾倒有毒和危险产品及废料对享受人权的不良影响问题特别报告员。
- 为审查委员会对《国家人权行动计划》成败的评估举行公共咨询，并开放给媒体参与。公共咨询除了包括公众人士，还应包括以下人员：
  - 一名负责发展与维护人权的高级中国政府部长；
  - 参与起草原先的行动计划政府部门、机构、管办非政府组织的代表；
  - 中国维权律师运动的代表。行动计划于2009—2010年执行期间，中国维权律师不断遭受官方的骚扰和恐吓；

- 中国国家安全部队和公安局的代表。两个单位的官员经常被指控进行侵犯人权的行为。
- 从公共咨询得出的结论，制定全新的《国家人权行动计划》蓝图，其应具以下要点：
  - 将解决恶名昭彰的、现行的人权侵权行为置为优先事项；
  - 为监督行动计划的执行情况设置透明的标准和时限；
  - 设立一个公共执法机制，确保安全部队和公安局等中国官僚机关履行计划的目标。
- 确保新的、经改善的人权行动计划解决原先《国家人权行动计划》所忽略的关键缺陷，包括设立透明的标准衡量以下领域取得的进展：
  - 执行酷刑的相关禁令；
  - 执行非法拘禁的相关禁令，尤其是西藏和新疆发生的任意逮捕和强迫失踪事件，以及在中国各地的“黑监狱”进行非法羁押；
  - 执行中国法律保障的公正审判、结社和集会、言论、信息和司法救济；
  - 保障宗教信仰自由和少数民族的权利；
  - 在四川汶川特大地震灾后重建中的地区保障人权，以便人员对丧命的儿童的身份和死因进行独立调查；
  - 确保国际人权的责任、国际人权领域交流与合作的义务的履行；
  - 废除死刑。死刑未被废除之前，透过收集和公共传播执行死刑的人数数据等方法，确保死刑的执行更为透明。
- 确保新的、经改善的人权行动计划解决原先的《国家人权行动计划》所忽略的重点，其中包括：中国政府户口制度的相关侵权行为；中国的外交政策、投资和发展倡议所欠缺的人权保障。
- 回顾联合国成员国在联合国人权委员会首次对中国人权记录进行普遍定期审议（Universal Periodic Review）中所提出的建议，并作出有意义的回应。

- 透过以下倡议，解除目前访问西藏的限制：
  - 批准曾被拒绝的联合国人权事务高级专员和六位联合国特别报告员访问西藏；
  - 让外国通讯员不受阻碍地进入西藏。
- 发布批准《公民及政治权利国际公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》的具体时间表。