

# 沉默战略

中国人权捍卫者、律师和记者受到的镇压



对中华人民共和国 2018 年  
普遍定期审议的中期评估报告

*Handwritten signature*

## 内容提要

2018年11月，中华人民共和国政府接受了第三次普遍定期审议，这是联合国主持的对所有成员国人权记录进行相互审议的程序。中国收到了其他国家的一些建议，这些建议要求中国停止任意拘留人权捍卫者、律师和记者，并修改那些限制他们基本自由的法律和做法，这些基本自由使得他们能够自由行动并行使权利为他人维权。

尽管中国政府拒绝了其中的一些建议，但却接受了大部分建议，并将这些建议认定为“已经实施”，其中包括许多涉及公民权利和政治权利的建议。中国政府偏离了联合国的标准做法，但更重要的是，对实地情况的描述不准确。

独立研究指出，有证据表明，中国政府仍在广泛使用一系列法律条款拘留和失踪人权捍卫者，并允许继续执行事实上剥夺了这些人权捍卫者从事人权活动可能性的法规、政策和做法——无视中国法律中的语言，更不用说中国的宪法了。将人权捍卫者定罪的目的不仅是为了压制不同的声音，也是为了阻止其他人发声和促进基本权利与自由。

本报告综合了这些研究，揭示了中国滥用定义不明确的国家安全条款，判处长期监禁，利用中国《刑事诉讼法》对正当程序的限制，任意拘留人权捍卫者，将其言论和集会自由定为犯罪，并严重限制其行动。国际人权服务社根据基层人权捍卫者的报告建立了数据库，记录了这一时期至少有851起行政或刑事拘留属于任意拘留案例。

其他策略——尽管不那么明显，但是同样具有压迫性——根植于行政措施和法规，被用来暂停或吊销人权律师的专业执照。尤其值得关注的是，对人权捍卫者、律师和记者广泛使用秘密关押和强迫失踪，特别是根据《刑事诉讼法》的规定，允许“指定居所监视居住”。这些法律和做法不仅不符合国际标准和在国际人权法下的义务，而且也违背了中国本国的宪法。

本报告中描述的侵犯人权行为，无论是被法律认为正当的或者是在实践中被忽视，都对人权捍卫者、律师和记者造成了不断累积的有害影响。这不仅仅是尊重（或不尊重）公民权利和政治权利的问题；中国当局的行为也导致了经济上的不安全，并经常损害人权捍卫者及其家人享有住房、充足食物、教育、身心健康、工作、宗教和文化习俗的权利，以及包括儿童权利在内的家庭生活权利。这些情况直接破坏了习近平主席所宣称的实现共同富裕的政策目标，包括中国最新的[《人权行动计划（2021-2025）》](#)所阐述的尊重和保护人民的经济、社会和文化权利。

报告最后提出了中国政府应采取的一系列优先步骤，以便在下一个普遍定期审议周期（预计将于2023年进行）前改善人权保护的实施情况，以及向各国和联合国机制提出的其他建议。

# 目录

背景.....	4
1) “抗议是对中国的威胁”：滥用国家安全立法以及和平集会的障碍.....	5
2) “露天监狱”：对行动自由的法律和实际限制.....	6
3) “消声或消失”：指定居所监视居住和其他形式的强迫失踪.....	8
4) “法制”：取消人权律师的执业资格.....	10
5) “防火墙内”：打压记者和限制言论自由.....	11
结论与建议.....	12
附件一：中国 2018 年普遍定期审议的主要相关建议.....	14
附件二：联合国人权事务高级专员 2019 年 4 月给王毅外长的信函中确定的优先领域.....	16

**封面：** 这幅插图是由维吾尔“艺术活动人士” Yettesu 创作的，作品揭示了中国对人权捍卫者和被压迫人民的镇压。

## 背景

2018年11月，中华人民共和国受到[第三次普遍定期审议](#)（简称UPR）：这是在联合国主持下的审议过程，受审议国向国际社会介绍该国在所有人权方面的进展，其他政府提出继续改善而采取的行动建议。在审议期间，中国收到了来自150个国家的346条建议；2019年3月，政府同意[接受](#)其中的284条建议，其中一些建议被注明为“接受并已实施”。换言之，政府承诺就重要人权问题的建议采取行动执行——或继续遵守——这些建议。

关于人权捍卫者、律师和记者的状况以及对基本自由的保护，中国接受了大多数建议（附件一），表示这些建议“已经实施”，但是拒绝了那些有关释放被任意拘留的个人或废除允许审查的法律和做法的建议。

政府为其回应中辩称：

- “中国是法治国家，所有公民在法律面前一律平等”
- 中国“依法保护公民的言论自由”
- “要求释放那些受到强制措施或依法服刑的人，是对中国司法主权的干涉”

被拒绝的62项建议涉及到维吾尔地区再教育营中的大规模任意拘留，特别程序和高级专员不受限制地访问，“指定居所监视居住”（简称RDSL），批准《公民权利和政治权利国际公约》和其他国际文书，以及死刑。

2019年4月29日，联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特[致信](#)外交部长王毅，在信中列出了认为“在下一轮普遍定期审议之前的四年半时间里需要特别关注的一些领域”。高级专员“强烈鼓励”中国政府“为人权捍卫者和维权律师创造一个有利的环境”，并附上了一份优先建议清单（附件二）。这些建议主要集中在人权捍卫者、记者和非政府组织的运作环境；保护基本自由，包括言论自由；司法独立和正当程序保障；任意拘留、软禁和指定居所监视居住下的秘密关押。

高级专员巴切莱特还敦促中国考虑“2021年前”主动提交一份第三轮审议的中期报告，记录执行建议的进展情况。然而，到目前为止，中国政府还没有提交报告，作为参与第一、第二或第三轮普遍定期审议的部分行动或后续行动。在这种情况下，民间社会在后续报告中的作用尤为重要。<sup>1</sup>

2020年12月16日，联合国人权维护者状况特别报告员对“继续镇压人权捍卫者和律师”[表示](#)失望，人权捍卫者和律师继续受到“指控、拘留、被失踪和酷刑”。特别报告员补充说：“自从2015年7月9日开始所谓的‘709镇压’以来，人权律师这一职业在中国实际上已被定罪。”除了任意拘留和监禁外，中国政府还采取了其他手段来阻止人权律师受理人权案件，包括集会和结社的案件。律师的亲属“经常受到威胁，被传唤问话，受到当局的监视，并因家庭收入的损失而受到社会经济方面的影响”。

本联合报告审视了2018年11月收到的建议在过去三年的执行情况。这一时期的特点是全国各地对人权捍卫者、律师和记者的镇压加剧，对维吾尔和西藏人民的镇压，以及使用《国家安全法》在香港的镇压。

---

<sup>1</sup> 为此，国际人权服务社于2020年11月出版了[《民间社会监督和跟进中国普遍定期审议指南》](#)，这份指南有英文、简体和繁体中文、藏文、维吾尔文和西班牙语版本。

## 1) “抗议是对中国的威胁”：滥用国家安全立法以及和平集会的障碍

中国宪法规定了集会和示威的权利。<sup>2</sup> 然而，[1989 年的《集会游行示威法》](#) 完全限制了这项权利，将这项权利变成了行政审查和批准的事项，<sup>3</sup> 并以危害公共安全或国家主权和领土完整为由加以限制。<sup>4</sup> [1992 年《集会、游行和示威法实施条例》](#) 明确了这种苛刻的授权。

正如联合国机构报告<sup>5</sup>——包括政府对特别程序来文的答复——以及民间社会报告的大量记录显示的那样，有关人权问题的活动被当局系统地解释为对公共安全和公共秩序的威胁，或者在涉及维吾尔人、藏人和其他族裔群体的权利时被视为对民族团结和领土完整的威胁。这使得任何个人几乎不可能为促进普遍人权而组织公开示威。

当公安机关不批准时，没有有效的渠道通过司法程序对决定提出上诉，因为法院实际上不会开庭或立案，也不同意签发书面文件说明拒绝批准的理由。如果个人或团体无视官方的拒绝许可，轻则被警察传唤，重则受到刑事处罚；未经事先申请或获得许可而举行集会，可能会以“严重破坏社会秩序”而被判处最高五年的刑事处罚。<sup>6</sup>

在以私人 and/或未经授权的集会形式交流政治观点的情况下，参与者经常被指控“危害国家安全”和中国《刑法》规定的相关罪行；<sup>7</sup> 这些条款的量刑比与公共秩序有关的控罪更严厉。人权组织[记录](#)了日益增多的系统性滥用国家安全立法的模式，其形式是指控人权律师和人权捍卫者“煽动颠覆国家政权”<sup>8</sup>或直接指控为“颠覆国家政权”<sup>9</sup>（第 105 条）；这些罪行可分别被判处五年和十年的监禁。

在[2021 年 4 月 28 日致中国政府的信函中](#)，八个联合国特别程序再次对“继续使用《刑法》中的国家安全条款限制言论、结社及和平集会自由的权利”提出警告。他们列举了被拘留的人权捍卫者常玮平、覃永沛、许志永、李翘楚、丁家喜、伊力哈木·土赫提、黄琦、秦永敏和张海涛等人的案件，对以国家安全罪名，特别是与颠覆国家政权有关的罪名监禁的时间长度表示“严重关切”，强调这些规定不符合合法性和相称性原则。

[中国《刑事诉讼法》](#) 在涉及“国家安全犯罪”时，明文规定基本的正当程序不适用，这就扩大了对未经授权集会处罚的寒蝉效应。这些规定实际上免去了有关部门在 24 小时内通知被指控者家人的义务（第 85 条）以及被拘留人在 48 小时内与自己选择的律师见面的权利（第 29 条）。在这些情况下，接触律师的条件是“调查机关的许可”，但是没有进一步澄清说明或独立监督。

---

<sup>2</sup> “第 35 条：中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”《中华人民共和国宪法》

<sup>3</sup> 第 7 条和第 8 条：举行集会、游行、示威，必须依照本法规定提前五日向主管机关提出申请并获得许可。

<sup>4</sup> 第 12 条：申请举行的集会、游行、示威，有下列情形之一的，不予许可：危害国家的统一、主权和领土完整（……），危害公共安全或严重破坏社会秩序。

<sup>5</sup> 见联合国特别程序来文 [AL CHN 4/2021](#), [AL CHN 20/2020](#), [OL CHN 17/2020](#), [AL 16/2020](#), [UA 11/2020](#), 以及政府对 AL CHN 3/2018 的[回复](#)等。

<sup>6</sup> 《中华人民共和国刑法》第 296 条。

<sup>7</sup> 《中华人民共和国刑法》第二部分第一章的规定。

<sup>8</sup> 第 105 条第 2 款：“以造谣、诽谤或者其他方式煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度”

<sup>9</sup> 第 105 条第 1 款“组织、策划、实施颠覆国家政权、推翻社会主义制度”

## 2) “露天监狱”：对自由行动的法律和实际限制

中国政府采用了法外手段非法限制人权捍卫者的行动自由而不受惩罚，其中一些手段相当于强迫失踪。这些侵权行为造成了对人权捍卫者的不安全和不利的环境。

行动自由对于个人独立和与他人共同促进和捍卫人权的能力，以及行使其他基本自由的能力至关重要。人权捍卫者在国内旅行和前往其他国家，以便学习、工作、休息、获得住房、寻求医疗服务，以及会见和照顾家人。他们还行使自己的行动自由权，开展各种人权活动，包括向地方当局“请愿”、提交法律和行政申诉、人权调查、法律援助、庭审观察、和平抗议、会议、媒体采访、培训、与国际人权机制接触，以及向侵犯人权的受害者提供人道主义援助。

对人权捍卫者行动自由的限制有多种形式，包括禁止入境或出境、没收或拒绝签发或更新旅行证件、旅行中的人身拦截、旅行后的报复、强迫取消旅行机票、软禁、在住所或周边地区外安置警卫、从旅馆或出租住所驱逐、非自愿旅行（包括强迫劳动转移），以及被关在旅馆房间或刑事司法系统外由警察运营的设施内。这些限制可能持续数天、数月，或者在极端情况下持续数年。人权捍卫者可能会受到周期性的反复限制，这些限制的类型、持续时间和严重程度可能会有所变化。

这些限制不符合中国宪法<sup>10</sup>和国家法律规定的人权保护，也不符合国际法。《[出境入境管理法](#)》[第三条](#)规定，政府“保护中国公民出境入境合法权益”。然而，与其他许多中国法律一样，该法包括了定义不明确的例外情况和笼统的条款，授予未经明确指出的政府部门自由裁量权，如果公民的离开“可能危及国家安全”，则可对其实施出境禁令（例如第12条第5款）。

**“伪释放”下的软禁**——在刑事调查期间被保释或刑满释放的人权捍卫者，其行动自由面临额外的法外限制，即通常所说的“伪释放”。民间社会团体[记录了](#)那些被“伪释放”人士的处境，包括警卫在被拘留者的房间里睡觉，无法与亲友的联系，以及获得医疗护理的机会有限。在政治“敏感”时期，这种做法更加频繁地被用来封杀人权捍卫者和持不同政见者的声音，以防止这些人士向国际媒体发声。这种做法也被用来对付被拘留在维吾尔地区庞大的再教育和强迫劳动营网络中的突厥穆斯林。

- 人权律师[江天勇](#)在2019年2月刑满释放后，被强行押送回罗山老家，至今仍被软禁在那里，受到严密监视，这种情况遭到[联合国特别程序的谴责](#)。当局不允许江天勇外出旅行以寻求适当的医治或就业。试图探望他的人权捍卫者经常受到骚扰，被检查身份，甚至被警察或身份不明的特工短暂拘留。
- 法外软禁最恶劣的例子是人权律师[高智晟](#)被[强迫失踪](#)。[根据联合国特别程序报告](#)，高智晟自2017年8月以来一直失踪，音讯全无。自2006年以来，高智晟一直被交替关押在监视居住场所、监狱和秘密关押的“黑监狱”。

**护照被吊销或申请被拒绝** ——人权捍卫者的护照申请被任意拒绝

- 2020年1月，甘肃人权捍卫者[李大伟](#)[指出](#)，当地公安人员通知，他的护照和港澳通行证已作废。询问理由时，警方未透露撤销的日期和理由。
- 新疆的[许多维吾尔人](#)护照被收回和吊销。中国护照即将到期的境外维吾尔人[说](#)，中国领事馆拒绝为他们更新护照，并要求他们返回中国更新护照，但许多返回中国的维吾尔人已经失踪或被秘密关押。

---

<sup>10</sup> 中国宪法第37条，“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯”，并禁止“非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由。”

**出境禁令**——持有有效护照的人权捍卫者被阻止登上国际航班，理由往往是他们的旅行会“危及国家安全”。这些出境禁令通常是在没有任何透明程序的情况下实施的，受害者很少收到关于这个决定的任何详细解释。

- 2021年1月，上海浦东机场的边检部门以“涉嫌危害国家安全”为由，阻止人权捍卫者和作家杨茂东（又名[郭飞雄](#)）登机前往美国探望重病的妻子。在被带离机场后，他至今仍在一个未经证实的地点受到严密监视，地点可能在广东省。
- 2021年6月，福州机场的边检部门阻止了北京的人权律师[唐吉田](#)登机前往日本看望患病的女儿。当局表示，实施出境禁令是因为唐吉田出国旅行“可能危及国家安全”，但没有提供任何进一步的理由或书面的正式通知。

**在住所外站岗**——公安或便衣人员骚扰和阻止人权捍卫者离开住所参加和平活动，例如与其他人权捍卫者和团体、外交官和记者会面。

- 2021年9月17日，不明身份的人[封锁了](#)北京女性人权捍卫者[许艳](#)的公寓，阻止许艳外出参加一个外国使馆举办的招待会。
- 女性人权捍卫者[王峭岭](#)也在同一天[面临同样的限制](#)。当北京或其他主要城市的人权捍卫者被邀请参加外交活动或会见外国政要时，这些限制经常发生。

**旅行期间的拦截**——人权捍卫者在国内旅行，包括就医时，经常被公安或便衣人员拦截、拘留或审讯。试图前往北京的旅行者往往会遭遇最迅速的拦截，特别是在“敏感”时期（政治纪念日、全国人民代表大会和党代会、与外国领导人举行的高规格国际会议或峰会）。

- 在女性人权捍卫者[何方美](#)于2020年10月初[失踪](#)之前，当地警察多次阻止她带女儿去北京就医为女儿治疗因接种有缺陷的疫苗而导致的残疾。
- 被关押的人权捍卫者、公民记者[黄琦](#) 88岁的母亲[蒲文清](#)被警方告知，不允许去北京“上访”政府机关、接受媒体采访、见其他“上访者”，或聘请人权律师。2018年12月，安全部门的人员在北京的一个火车站对[蒲文清](#)进行了[人身攻击](#)，并强行将她押回四川省。

**被迫旅行或搬迁**——在“敏感”时期，人权捍卫者会被强制旅行，往往在警察的押送下被迫前往第三地。一些人被迫不断搬迁，有时是因为房东迫于当地警察压力不再为人权捍卫者提供住所，或者他们因不断的警察骚扰而被迫搬迁，这使他们的工作或生计无法维持。

- 在过去六年中，艺术家、女权主义者和性工作者权利捍卫者[叶海燕](#)由于在网上发表批评政府政策的文章，经常受到广西、广东、湖北、北京以及最近的内蒙古等省份的当地警察骚扰，不得不[多次搬迁](#)。叶海燕在经济上面临不安全感，为谋生和抚养女儿而挣扎。

**在维吾尔族地区和西藏**——本报告中描述的许多限制行动自由的措施据信已经或仍在以广泛和系统的方式用来针对少数民族，特别是在西藏和[维吾尔族地区](#)。[新疆受害者数据库](#)记录了至少529人的案件，据信这些人曾经或仍然因出国旅行而被拘留。<sup>11</sup> 由于对维吾尔族地区的有效访问受到严格限制，国家对信息的严密控制，以及对这些民族的人权捍卫者向独立监督者提供信息后的报复，因此很难独立核实这些案件。

---

<sup>11</sup><https://shahit.biz/exportpdf.php?photos=1&reason=2>（访问于2021年10月12日）

### 3) “消声或消失”：指定居所监视居住和其他形式的强迫失踪

中国政府运营着一个日益扩大的任意拘留和强迫失踪的法律和法外系统网络，这些系统被用来对付人权捍卫者和律师、记者、少数民族和宗教人士以及高知名度的外国公民。其拘留条件公然藐视国际人权标准。在 [2021 年 6 月 28 日的公开声明中](#)，联合国人权维护者问题特别报告员玛丽·劳勒强调，她收到的“无数报告”表明，“尽管联合国机制多年来提出了大量文件和建议，包括禁止酷刑委员会的建议，但人权捍卫者在中国拘留期间受到的虐待仍然很普遍，可能构成了酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇。”这些证词包括[单独监禁](#)、殴打和在审讯期间使用“[老虎凳](#)”。中国政府[多次拒绝](#)了联合国特别程序去实地调查虐待情况的访问要求。

在 [2020 年 2 月的意见](#) 中，联合国任意拘留问题工作组表示：

“在其 28 年的历史中，工作组发现中国在大约 90 个案件中违反了其国际人权义务。工作组感到关切的是，这表明中国存在系统性的任意拘留问题，严重违反了国际法。工作组回顾说，在某些情况下，违反国际法规则的广泛或系统监禁或其他严重剥夺自由的行为可能构成危害人类罪。”

政府同时部署了允许强迫失踪的具体方法。

**指定居所监视居住**——2012 年，中国修订了《[刑事诉讼法](#)》，在第 73 条中加入了一项新规定，允许采取名为“指定居所监视居住”的做法；2018 年这一规定得到进一步修订和扩展，现在构成了这项法律的第 74 至 79 条。该条款授权在逮捕前的调查期间对被羁押人进行秘密关押，最长可达六个月。与其他形式的审前拘留相比，被羁押人可以被关押在警方选择的任何地点或建筑物中（看守所或“办案区”明确除外），警方不需要披露这类羁押地点，并且对正当程序或司法审查的尊重非常有限。对许多律师来说，这一规定只是将警察在“非法”地点（酒店、餐馆、废弃的建筑物等）的审讯合法化：通过赋予其合法的外表，在这些地点获得的任何信息现在都可以在法庭上使用。

修订后的《刑事诉讼法》（2018 年）在纸面上明确规定，“应在 24 小时内通知家属，*除非没有办法通知到他们*”（斜体是后加的）；然而，这种通知既不要求，在实践中也不包括，个人的下落。据闻，被羁押人的亲属往往不被通知，或在几个月后才接到通知。如上所述（第 1 节），这项法律规定的标准法律义务，如在 24 小时内通知家人（第 85 条）和在 48 小时内与自己选择的律师见面的权利（第 29 条），在“危害国家安全罪”的案件中不受这些规定的限制。指定居所监视居住的批准，以及因此而进行的合法性审查，委托给人民检察院或公安机关。换句话说，警察可以自行批准、审查和执行指定居所监视居住，而无需司法机关的进一步监督。民间社会团体记录了被关押在指定居所监视居住下的被羁押者遭受的[恶劣条件](#)，包括不卫生的条件、持续的监视、被剥夺进入户外空间或锻炼的机会，以及强制单独监禁。

在 2018 年 8 月发给中国政府的一份详细[信函](#)中，十个联合国特别程序专家得出结论，指定居所监视居住“剥夺了[在指定居所监视居住下被关押的人]获得公平审判的基本权利，可能会损害身心健全的权利，并剥夺了在这些条件下被关押人获得律师和家人探视的权利”。专家强调，指定居所监视居住赋予警察和公共安全部门过多权力，这些权力被滥用于任意逮捕，而且被用来钳制和平合法地享有言论、集会、结社等自由的权利以及维权的权利。

专家们强调，由于允许个人“在不公开的地点被长期秘密关押”，指定居所监视居住“本身就可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，甚至是酷刑，此外还可能使[被关押在指定居所监视居住条件下的人]面临更多的虐待风险，包括酷刑行为”。[受害者的证词](#)指出了[单](#)

[独监禁](#)和压迫性审讯的酷刑模式，其目的是逼供，使警察能够事后证明指控的合理性，并在六个月后进行正式逮捕，或将指定居所监视居住的期限再延长六个月。

在 2020 年 3 月的一份[公开声明中](#)，六个联合国特别程序——包括联合国强迫或非自愿失踪问题工作组——对中国持续使用指定居所监视居住“表示震惊，尽管这些专家多年来一直重申指定居所监视居住不符合国际人权法。作为强迫失踪的一种形式，指定居所监视居住允许当局规避刑法规定的普通程序，将个人拘留在秘密地点长达六个月，不进行审判或接触律师。这使个人处于遭受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚的高度危险中”。

根据中国的[官方法庭记录数据库](#)，指定居所监视居住人数呈指数级增长，估计到目前为止至少有 60,000 名受害者，也就是说，自 2013 年启用以来，每天新添 16 至 41 名受害者。指定居所监视居住关押的受害者人数从 2013 年估计的 450 至 680 人，[增加](#)到 2020 年估计的 10,080 至 15,120 人（与 2016 年相比增加了 136%），自 2016 年以来有了大幅度增长。虽然这些人并不都是人权捍卫者，但这被普遍认为是用来恐吓和胁迫因从事人权工作而被拘留人士的一种策略。值得注意的是，这个数据库存在重大缺陷或信息空白，而且中国以外的研究人员和学者越来越难以访问。

**留置**——2018 年创立，是对先前[双规制度](#)的修改，与指定居所监视居住的[秘密关押制度](#)非常相似，在没有充分的司法监督和正当程序的情况下，被隔离长达六个月。但与指定居所监视居住不同的是，留置[不属于司法系统的一部分](#)，而且根本无法保证获得法律顾问的权利。

为了打击中共党员（超过 9500 万人）的腐败问题，留置措施有一个广泛的职权范围，专门针对政府和社会各部门的“经济犯罪”和“职务违法”。打击对象包括记者以及商业、卫生和教育部门的人员。在 2018 年，这一制度实施的第一年，调查的人数达 166.7 万。政府官方数据显示，对留置的使用已经迅速扩大，尽管有新冠疫情，但 2020 年仍有近 16% 的增长。[据估计](#)，在 2018 年初至 2020 年底期间，留置措施拘留了大约 4.5 万人。

留置措施由国家监察委员会实施，这个委员会被定义为“非行政机构”，自 2018 年成立以来与中共中央纪律检查委员会共同运作。留置措施的非司法和非行政性质使其无法根据中国的行政法提起任何诉讼，或进行审查以质疑拘留的合法性；这个机制也对任何刑事诉讼保障不予考虑，获得法律顾问的有限权利不获保障，中国法律中薄弱的反酷刑条款也没有作用。受害者的[证词](#)描述了各种各样的酷刑手段；2018 年，这个措施使用后不到六周，就出现了[第一例死于酷刑的报道](#)。

这表明国家监察委员会在管理中国国际司法合作方面发挥了越来越大的主导作用，民间社会对此表示严重关注。例如，存在一份允许联合国毒品和犯罪问题办公室与中国国家监察委员会之间进行合作的[谅解备忘录](#)，但其内容和实质没有被披露。

**拘押中的消失**——自 2016 年以来，出现了关于正式刑事司法系统内[强迫失踪报告](#)。这些往往发生在逮捕阶段，通过在审前拘留设施中使用假名字。在刑事司法程序的这一关键阶段，受害者寻求法律顾问，为审判做准备；然而，受害者最常见的是人权律师，这些被羁押者被以假名登记，家人和律师都无法确定被羁押者的位置或提交相关文件以便进行沟通和辩护。

#### 4) “法制”：人权律师被吊照

从理论上讲，律师行业可以提供一个堡垒，防止在过于宽泛或模糊的法律下出现这类故意滥用权力的行为。然而，在研究人员和受害者不断报告需要捍卫正当程序权利（包括上面提出的那些问题）的同时，当局采取了法律和实际措施，限制律师的执业权利。

2016年至2018年期间，中国政府通过或修订了两项行政法规，《律师执业管理办法》（以下简称《律师》）和《律师事务所管理办法》（以下简称《律师事务所》）。正如中国人权捍卫者网络和国际人权服务社在[向联合国特别程序提交的文件](#)中所述，这些措施违反了一系列有关言论、结社与和平集会自由权以及法律职业独立性的国际人权标准。这些措施对个人和以专业身份维护这些权利的人权律师定罪，导致了大量人权律师被取消了执业资格。人权律师为权利受到侵犯的受害者代理并在法庭上维护中国法律所保障的权利方面发挥着核心作用，同时也是中国各种人权团体之间的纽带。

这些规定通过推行中共影响和对律师和律师事务所的监督来加强对律师事务所的意识形态控制，包括“坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”和“把支持党的领导和支持社会主义法治作为从业的基本要求”（《律师事务所》第3条）。律师事务所内的党组织应“规范受理程序，指导和监督律师处理重大和疑难案件”（《律师事务所》第49条）。

该条例加强了律师事务所对律师的监督，包括负责监督律师行使基本自由。律师事务所应防止律师“组织涉案人员扰乱公共秩序”，包括“静坐、举横幅或标语牌、喊口号、声援”（《律师事务所》，第50-1条；《律师》，第37条）；防止“利用互联网或媒体表达对党或政府的不满；煽动或参与任何危害国家安全的组织，或支持、参与或从事任何危害国家安全的活动”（《律师事务所》，第50-6条；《律师》，第40条）。这也包括“否认国家规定的邪教性质”，针对为法轮功修炼者辩护的律师（《律师事务所》第50-5条；《律师》第39-3条）。

如果律师事务所不采取行动制裁违反规定的律师，条例允许撤销其执照（《律师事务所》第39条）。地方司法局是行政部门在地方行政部门的分支机构，有权暂停、注销或吊销律师和律师事务所的执照（《律师》第23-4条、第53条；《律师事务所》第64条）。

2015年“709镇压”以来，在对人权律师采取镇压措施的背景下，这些行政措施既是为了惩罚人权律师，也是为了阻止这些律师行使基本自由，有效地阻碍了他们为“敏感”案件进行充分辩护。

根据“29条原则”所做的记录，在2017年1月至2021年10月期间，至少有42名人权律师和3家律师事务所受到地方司法局的处罚，其执照被暂停、注销或吊销。[相比之下](#)，2004-2014年期间发生了20起这类事件，2014-2016年期间发生了9起。吊销和暂停人权律师执照的情况一直持续到今天：仅在2021年，就包括[卢思伟](#)、[任泉牛](#)、[裘祥栋](#)、[周泽](#)、[彭永和](#)、[常玮平](#)和[杨斌](#)。

一些被拘留的人权律师无法见到辩护律师，包括但不限于联合国特别程序报告提到的[高智晟](#)和[江天勇](#)案。在[任意拘留问题工作组认为是任意拘留的余文生](#)案中，被拘留者家人聘请的律师被拒绝接触当事人，并得到一份据称是由余文生书写和签署的声明，解雇聘请的律师并要求其家人不要再聘请律师。余文生在被捕前录制了一段视频，表示[不会主动放弃自己的律师](#)。在[覃永沛](#)和[常玮平](#)案件中工作组发现当局一再拒绝律师要求会见覃永沛和常玮平的请求。

## 5) “防火墙内”：打压记者和限制言论自由

根据[无国界记者组织 2021 年世界新闻自由指数](#)，中华人民共和国仍然排名垫底（在 180 个国家中排名第 177）。通过对新技术的大量使用，习近平领导下的中国政府树立了一种以管控新闻和信息，对公民进行在线监控为基础的社会模式。国有和私营媒体受到政府和党的严格控制，党又为外国记者设置了越来越多的障碍。

国家互联网信息办公室设置了广泛的新限制措施，影响到现有的 10 亿互联网用户。国家互联网信息办公室借助于[新技术](#)和大量人工审查员，通过关闭网站、阻止访问 IP 地址、过滤网页和锁定网络上的关键词，对信息进行控制。国家互联网信息办公室透露，在 2020 年 1 月至 9 月底，近 [13 万个](#) 社交媒体账户和 [12,000](#) 多个网站被政府关闭。2021 年 7 月，这包括[删除了一些女同性恋者、男同性恋者、双性恋者与跨性别者平台](#)。[根据詹姆斯敦基金会的数据](#)，2020 年，中国在网络审查行动上至少花费了 66 亿美元。

2021 年，中国继续成为监禁新闻自由捍卫者人数最多的国家，目前有超过 [122 名专业和非专业记者](#) 被关押在对这些记者生命构成威胁的条件下。[贡却津巴](#)（Kunchok Jinpa）是一位重要的向媒体提供西藏信息的人士，因在狱中受到虐待，于 2021 年 2 月死亡；这表明自 2017 年诺贝尔和平奖得主、无国界记者协会新闻自由奖得主[刘晓波](#)和持不同政见的博客作者[杨同彦](#)死亡以来，情况毫无改善。[张展](#)是在 2020 年新冠疫情爆发初期前往武汉市报道疫情的几位中国记者之一，被以“寻衅滋事”判刑，目前[健康状况危急](#)，如果不为她提供足够和独立的医疗并允许保外就医，可能会造成致命后果。

近年来，至少有三名外籍记者和新闻自由捍卫者被逮捕，目前仍被中国当局以间谍罪指控而拘留，其中包括备受瞩目的澳大利亚籍商业新闻主播[成蕾](#)，澳大利亚籍政治评论家[杨恒均](#)与瑞典籍香港出版商[桂民海](#)。

在中国的外国记者也不能免于恐吓和骚扰。驻华外国记者协会 2020 年报告指出，当局正在使外国记者越来越难以开展工作、更难获得消息来源。[根据这份报告](#)，连续第三年没有一个记者说工作条件有所改善。外国记者所受到的骚扰包括被跟踪、逮捕、审讯、人身监视和被威胁驱逐出境。这份报告谴责日益以签证作为武器，导致在 2020 年上半年至少有 18 名外国记者被驱逐。

2020 年 6 月，中国当局通过了香港《国家安全法》，赋予警方权力可以任意逮捕任何涉嫌“危害国家安全”的人。根据[无国界组织的数据显示](#)，自 2020 年 8 月以来，至少有 13 名记者和新闻自由捍卫者被逮捕，其中 10 人仍被拘留，面临终身监禁，其中包括最支持民主的报纸《苹果日报》的创始人、2020 年无国界组织新闻自由奖得主[黎智英](#)以及这份报纸的 6 名雇员。2021 年 6 月底，香港政府冻结了《苹果日报》的金融资产，迫使这份报纸关闭。

## 结论与建议

尽管中国政府表示，大部分与人权捍卫者有关的普遍定期审议建议都“已经实施”，但我们的研究得出了截然相反的结论。这些证据显示了中国的法律和实践是如何用来系统地迫害人权捍卫者、律师和记者，这与中国宪法的保护和中国的国际法义务背道而驰。

鉴于上述情况，我们五个组织敦促主要利益攸关方在对中国进行第四次普遍定期审议（预计在2023年）之前，迅速就以下几点采取行动：

### 中华人民共和国政府应紧急采取的措施：

- 立即无条件释放所有人权律师和人权捍卫者，以及因报道而被拘留的专业和非专业记者，并为这些人士提供补救；
- 与联合国专家、独立的公民社会组织和人权捍卫者真诚协商，启动全面和透明的法律改革进程，审查用于针对人权捍卫者和记者的现有法律、法规、政策和做法，以使其符合中国在国际人权法和标准下的义务。这包括：
  - 保障人权捍卫者、记者和律师的言论、结社与和平集会自由权，包括取消两项行政措施对律师和律师事务所执业的限制；
  - 废除《刑事诉讼法》第74至79条允许“指定居所监视居住”的条款；
  - 修订与国家安全有关的法律规定，包括《刑事诉讼法》中限制法律顾问权利的规定，使其符合国际人权法和标准；
  - 结束通过法律或实践对行动自由权进行任意限制的做法，包括修订《出境管理法》；
- 确保律师可以自由执业，包括会见委托人，不受不当限制；
- 根据中国法律和国际标准，确保所有被拘留者都能接触自己选择的律师；
- 结束网上审查制度，结束对记者的监视和对外国记者的限制，以公开和透明的方式为他们提供认证，并确保国有和私营媒体的独立性。

### 对已经向中国政府提出建议的国家：

- 用一切可利用的外交渠道与中国的相关方联系，要求提供有关普遍定期审议建议的信息，并敦促采取有意义的步骤落实这些建议。

### 对所有国家的建议：

- 定期与人权捍卫者，包括律师和记者，以及民间社会组织进行有意义的咨询，特别是在2022-2023年期间，为中国的第四次普遍定期审议做准备；
- 确保这些观点以及其他独立的利益相关方的观点能够为各国在各种多边和双边交流或论坛中有关中国人权问题的立场提供参考，特别是旨在推进官方问责制方面的努力；
- 鉴于律师及委托人的正当程序和法律保护的恶化，审查与中国和香港特区的法

律合作协议，以确保充分遵守国际人权义务，包括不遣返原则。

根据联合国秘书长的人权行动呼吁，**向联合国，特别是其人权机构和机制提出的建议：**

- 确保与中国的对话和合作 a) 突出对法治和司法救助的结构关注，包括对人权捍卫者、律师和记者基本自由的限制； b) 确定与相关国际人权法和标准不一致的地方并提出解决方案；
- 对所有威胁、恐吓或报复与联合国、其代表和机制合作或寻求合作的人权捍卫者、律师和记者的案件采取系统和有意义的行动，包括与中国有关的案件。

## 附件一：中国 2018 年普遍定期审议的主要相关建议

在 2018 年 11 月的中国第三次普遍定期审议期间，不同政府就人权捍卫者、律师和记者的状况和工作提出了以下建议。所有建议可在中国普遍定期审议工作组的报告（[A/HRC/40/6](#)）及增编（[A/HRC/40/6/Add.1](#)）以及[建议汇总表](#)中找到。

337：采取必要措施，保障人权维护者能够行使言论自由与和平结社自由（比利时）（“接受并已实施”）

338：根据国际人权法，保障人权维护者和少数群体充分行使结社和言论自由（哥斯达黎加）（“接受并已实施”）

340：立即采取行动，允许人权维护者和律师在不受威胁、骚扰或影响的情况下行使意见和表达自由权（爱尔兰）（“接受并已实施”）

211：扩大专业监督单位的名单，使寻求在中国运作的非政府组织能够注册（丹麦）（“接受”）

205：保障言论、集会和结社自由，包括在香港保障这些自由，并消除互联网信息自由的障碍，特别是对人权维护者而言（法国）（“接受”）

207：保障意见和表达自由，加强努力按照国际标准创造记者、人权维护者和非政府组织能够自由运作的环境（意大利）（“接受并已实施”）

208：保护和保障对信息和言论自由的尊重，特别是尊重记者、博客作者和人权维护者的信息和言论自由（卢森堡）（“接受并已实施”）

199：加快必要的改革，在法律和实践中充分保护言论自由（澳大利亚）（“接受”）

200：尊重、保护和确保所有公民的言论自由（挪威）（“接受”）

201：消除不符合国际法的对言论自由和新闻自由的限制，包括对互联网的限制（瑞典）（“接受并已实施”）

204：通过确保网络安全和信息安全流动而不侵犯言论自由，使社会所有成员能够不受限制地使用互联网（爱沙尼亚）（“接受并已实施”）

203（拒绝）：废除或修订阻碍言论自由权和自由获取信息权的法律和实践，如审查制度（捷克）

150 **（拒绝）**：修改**颠覆行动**的定义，将个人行使人权和基本自由的所有行为排除在其范围之外**（美利坚合众国）**

335：根据国际标准实施公共政策，**保护人权维护者（西班牙）**（“**接受并已实施**”）

341：采取必要措施，为致力于保护和促进人权的人，包括**人权维护者和记者**，提供**安全的环境**，并**调查和惩处**针对他们的一切暴力行为**（阿根廷）**（“**接受并已实施**”）

342：确保**人权维护者**能够在不受**骚扰、恐吓**或任何形式**报复**的情况下开展工作**（列支敦士登）**（“**接受并已实施**”）

216：根据国家法律，保障**保护律师**免遭任何形式的**骚扰、暴力**或意欲阻碍或**干涉**其为委托人**辩护**的企图**（芬兰）**（“**接受并已实施**”）

206：考虑采取进一步措施，确保**记者**和其他民间社会行为体有一个**安全的环境**开展工作**（希腊）**（“**接受**”）

336 **（拒绝）**：停止对**人权维护者**及其家庭成员的**骚扰和域外绑架**，停止对维权工作者的**软禁和旅行限制**，**释放**因维权工作而被**监禁**的人，包括**扎西文色、伊力哈木·土赫提、黄琦和王全璋（美利坚合众国）**

213 **（拒绝）**：保障**公平审判、独立的司法机构**和获得**法律顾问**的机会，**释放**所有**人权维护者**（包括**律师**），避免迫害那些行使自己的权利或为他人**辩护**的人**（捷克）**

218：保证**公正审判**；允许所有被告不受阻碍地**接触他们选择的律师**，及时通知他们的家人以及确保法律程序透明**（德国）**（“**接受并已实施**”）

171：尊重相关人权文书和《**维也纳条约法公约**》规定的**所有被拘留者的权利**，包括享有正当法律程序**（瑞典）**（“**接受并已实施**”）

181：**（拒绝）** 停止对捍卫和促进人权者的**任意拘留（冰岛）**

333：**（拒绝）** 释放**被拘留的人权维护者（澳大利亚）**；

180 **（拒绝）**：停止所有**非法拘留**，包括对**新疆维吾尔人**和其他**穆斯林的大规模拘留**违宪行为，以及指定居所**监视居住**的行为**（德国）**

176 **（拒绝）**：停止“**指定居所监视居住**”的做法，特别是针对**人权维护者和律师**的这种做法**（瑞士）**

57：审查其国家和区域**安全立法**，使其符合国际人权法和标准，并确保条款得到明确和严格的界定**（奥地利）**（“**接受并已实施**”）

152：确保其安全法**明确严格地界定**任何**保护国家安全**的法律条款，以符合国际人权法和标准**（比利时）**（“**接受并已实施**”）

## 附件二：联合国人权事务高级专员 2019 年 4 月致外交部长王毅的信函中确定的优先领域

联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特在 2019 年 4 月致中国外交部长王毅的[信函](#)中，将以下领域的建议确定为需要实施的“优先”建议。

保证独立的司法机构、公平的审判和获得法律顾问的机会，释放所有人权维护者，包括律师，不迫害那些行使自己权利或维护他人权利的人。

加强努力创造一个使记者和人权维护者以及非政府组织能够按照国际人权标准自由运作的的环境。

停止对人权维护者及其家人的骚扰、软禁和旅行限制。

废除《刑事诉讼法》中允许指定居所监视居住的规定，这是事实上的秘密关押。

确保任何保护国家安全的法律条款都按照国际人权法和标准进行了明确和严格的定义。这包括修改颠覆的定义，以将所有人权和基本自由的合法行使从其范围中删除。

加快必要的改革，在法律和实践中充分保护表达自由。

取消对表达自由和新闻自由的所有限制，包括对互联网的限制，这些限制不符合国际法。

依照相关人权文书，尊重所有被拘留者的权利。

加强防止酷刑和虐待的措施。