



 International Service
for Human Rights

向联合国秘书长提交关于中华人民共和国报复 趋势和案例的报告

2024年7月

关于国际人权服务社

国际人权服务社是一个独立的非政府组织，致力于促进和保护人权。我们通过支持人权捍卫者、加强人权体系以及领导和参与人权变革联盟来实现这一目标。

如需了解有关我们的工作或本报告所涵盖的问题的更多信息，请通过以下方式关注或联系我们：

网站 <https://ishr.ch/>
Facebook <https://facebook.com/ISHRglobal/>
Twitter/X <https://x.com/ishrglobal>
Youtube <https://youtube.com/ishrglobal>

国际人权服务社联系人 Raphaël Vianna David r.vianadavid@ishr.ch

日内瓦办公室

Rue de Varembe 1, 5th Floor, P.O Box 16, CH-1211 Genève 20 CIC, Switzerland

纽约办公室

777 UN Plaza, 7th floor, New York, NY 10017, USA

版权所有 © 国际人权服务社 2024

只要充分告知了国际人权服务社，出于培训、教学或其他非商业目的，可以复制本出版物中的材料。您也可以分发此出版物并从您的网站链接到它，只要完全承认来源于国际人权服务社即可。未经版权所有方的事先明确许可，不得出于任何商业目的复制本出版物的任何部分。

封面照片：曹顺利（已故）半身像正在捷克艺术家玛丽·塞伯洛娃 (Marie Seborova) 工作室制作中

免责声明

尽管已尽一切努力确保本出版物所含信息的准确性和可靠性，但国际人权服务社不保证也不承担，因报告的信息或对本出版物的任何使用可能出现的任何错误而引起的任何法律责任。如有任何错误或更正，请告知我们：information@ishr.ch

引言

包括人权捍卫者和民间社会组织 (CSO) 在内的民间社会行为者在促进人权、可持续发展和民主治理方面发挥着关键作用。他们提供必要的反馈，促进问责制，并在国际层面，特别是在联合国里代表受害者和活动人士。然而，这些行为者自由有效运作的空间正在缩小，独裁政府采用各种策略阻碍他们与国际机构的接触。

中国一直表现出与民间社会的对抗关系，尤其是那些试图参与联合国人权机制的行为者。中国政府几乎总是以国家安全问题为由，实施政策和行动，旨在系统地控制和惩罚它认为威胁其利益和治理的民间社会的参与，尤其是在联合国。

本报告旨在记录中国压制民间社会参与联合国的战略趋势，以期更清楚地了解当前的挑战，并促进就有效战略进行对话，以保护和赋权民间社会行为者对联合国机构的参与。从对解释过于宽泛的国家安全犯罪的使用，到担心遭到报复的活动人士自我审查的增加，再到在联合国公然阻挠和骚扰民间社会组织，中国政府的报复模式既公开又狡诈。

在联合国使用“官办非政府组织”(GONGO) 标志着—个重大转变，即国家支持的实体充斥民间社会空间，从而削弱了真正的全球民间社会代表的效力，并在报复行为和其肇事者，即中国政府之间设置了烟雾弹。跨国镇压是中国做法的另一个趋势，它将这些报复行为的范围扩大到境外，因为它针对的是侨民社区和海外的中国活动人士。它不仅压制异见，还向流亡者发出了令人不寒而栗的信息。

中国行为的影响远远超出了其国界，影响到全球治理、人权倡导以及负责维护这些价值观的国际机构的完整性。国际人权服务社旨在通过报告结尾的建议，为维护民间社会在国际事务中的作用做出贡献。

中国在报复问题上的立场

在人权理事会 (HRC) ——包括中国在内的各国面对有关其对人权捍卫者实施报复纪录问题的主要论坛——中国政府的立场随着时间的推移发生了变化。从早年间在人权理事会以及对关于针对同联合国合作而实施的报复行为的年度报告（以下简称“报复报告”）的沉默以对开始，中国最终试图挑战 2013 年的决议，该决议旨在确定对联合国报复问题高级官员（当时称为协调人）的授权，并破坏整个联合国机制中为改善对报复的监测、记录和预防而建立的制度。

2022 年 5 月，国际人权服务社发布了一份[分析报告](#)，分析了中国在联合国对话和谈判中对报复问题的官方立场的演变。

2019 年至 2023 年人权理事会的 9 月届会上，就秘书长报复报告进行互动对话期间，中国不断批评该报告。中国谴责其认为的滥用现有机制来处理报复问题的行为，认为这些机制不应将罪犯归类为“联合国合作者，并将合法执法行为贴上报复的标签”。它还认为这些机制侵犯了国家的司法主权，并指责英国、美国和德国等国家利用该机制支持与分裂有关的“犯罪活动”。

中国的立场与《联合国人权维护者宣言》的精神相悖，该宣言是经协商一致通过的，因此得到了所有国家的同意。在中国官方的叙述中，任何涉及或提及联合国的人权倡导活动通常都会被贴上“犯罪”的标签。中国政府并不认为促进其公民与联合国接触是其责任，也不承认中国和其他国家有责任调查任何报复行为。

在 2023 年人权理事会第 54 届会议就题为“[与联合国及其人权领域代表和机制的合作](#)”的决议（又称报复决议）进行协商时，中国与俄罗斯联邦和埃及一起支持删除“欢迎秘书长的承诺并鼓励所有联合国实体加强努力防止和解决恐吓和报复”的段落。

通过删除呼吁加大力度防止和解决报复的措辞，中国和理念相同的国家寻求推动一种国际人权治理的愿景，即摆脱外部审查和让民间社会安全且有意义地参与，这进一步增加了人权捍卫者与联合国接触的风险。

报复的趋势

以国家安全作为报复的正当理由

过去十年，中国人权捍卫者多次因与联合国接触而受到各种形式的报复，从骚扰、人身攻击、恐吓、旅行禁令、警察调查，到酷刑和虐待、任意拘留和强迫失踪——包括“指定居所监视居住”(RSDL) 以及长期监禁。当局称这些措施是针对“罪犯”的“合理执法”。人权捍卫者被指控犯有危害国家安全罪，这使得当局可以根据中国刑事诉讼法绕过基本的正当程序，从而拒绝与律师联系，并实施强迫失踪。

2020 年出台的《香港国家安全法》进一步扩大了这些镇压措施。该法将分裂国家、颠覆国家政权、恐怖主义和勾结外国势力的行为定为犯罪，最高可判处终身监禁。它因其模糊的定义和宽泛的范围而广受批评，这使其适用于被视为对国家安全构成威胁的各种活动和个人。自 2022 年以来，在日内瓦举行的公开审查中，各联合国条约机构要求澄清与联合国机构的互动是否属于《国家安全法》的范畴，香港当局在回应这些机构的询问时并未明确排除这种可能性。

2023 年报复报告广泛记录了使用《国家安全法》对在联合国倡导的个人实施报复行为的情况。2023 年 3 月，代表黎智英 (Jimmy Lai) 及其儿子黎崇恩 (Sebastien Lai) 的国际法律团队在人权理事会发言，呼吁对黎智英和其他记者使用《国家安全法》的行为进行追责。随后，香港政府谴责该法律团队的行为滥用联合国机制和干涉司法程序，并暗示该团队的行为可能构成国家安全法的罪行。¹

2024 年 3 月，根据《香港基本法》第 23 条实施的《维护国家安全条例》（也称为第 23 条立法）进一步加剧了人们对与联合国接触被定为犯罪的担忧。该法引入了新的、定义过于宽泛的国家安全罪行，例如外部干涉。2024 年 3 月 19 日，联合国人权事务高级专员福尔克·蒂尔克 (Volker Türk) 表示担心，该条例对“外部势力”的宽泛定义可能会给与人权组织和联合国人权机构的接触带来进一步的负面效应，违反了与国际人权机构沟通和合作的既定权利²。2024 年 5 月 31 日，蒂尔克进一步强调了根据第 23 条立法对 7 人提出的指控，并重申他担心“宽泛而模糊的条款可能会被任意用来遏制表达自由，打击异见人士、民间社会行为者和人权维护者”，他再次呼吁废除《国家安全法》，释放所有根据这两项国家安全法被任意拘留的人。”³

¹ <https://sc.isd.gov.hk/TuniS/www.info.gov.hk/gia/general/202303/15/P2023031500684.htm?fontSize=1>

² <https://www.ohchr.org/zh/press-releases/2024/03/rushed-adoption-national-security-bill-regressive-step-human-rights-hong>

³ <https://www.ohchr.org/zh/press-releases/2024/05/hong-kong-sar-turk-deplores-use-national-security-laws>

同样，在 2024 年 3 月发给中国的一份信函中，联合国特别程序专家发出警告称，新立法可能会将“勾结外部势力”和“外部干涉”定为犯罪，其中“外部势力”的定义含糊不清，可能包括联合国等国际组织。⁴

民间社会的自我审查日益增强

普遍存在的报复威胁导致中国境内外的民间社会行为者进行自我审查。政府广泛实施国家安全法创造了一种法律环境，几乎任何形式的异议都可能被视为对国家安全的威胁。这些法律的模糊性和广泛性让活动人士和组织不确定他们何时会跨越故意隐形的“红线”。

中国对国家安全犯罪的广泛解释所引发的恐惧气氛，导致近年来民间社会行为者的自我审查大幅加强。活动人士、记者、学者和非政府组织在目前所处的环境中，表达异议或与联合国等国际机构接触可能会导致严重后果。

秘书长 2022 年和 2023 年的报复报告记录了世界各地自我审查趋势的显著上升⁵。许多人选择匿名或选择完全避免与联合国接触，以降低他们及其家人和同事遭受报复的风险。这种趋势不仅限于全球观察，在中国（包括香港）也尤为明显。

香港《国安法》的颁布，特别是“勾结外国势力”的模糊定义，极大地助长了自我审查文化。这项立法给民间社会灌输了普遍的恐惧感，迫使至少 90 个非政府组织停止运作⁶，并迫使许多其他组织避免与联合国接触。

一位匿名香港活动人士强调了这一问题的严重性：“导致自我审查的寒蝉效应显而易见，自 2020 年实施《国安法》以来，只有极少数香港民间社会团体愿意参加条约机构审查的正式听证会。政府故意拒绝澄清参与联合国机制不被视为“勾结外部势力”，这使得团体和个人面临根据新《第 23 条》法律最高 14 年监禁的风险。当政府威胁那些寻求利用该系统的人时，它不仅对香港人构成了真正的威胁，而且对整个联合国人权机制也构成了真正的威胁。”

⁴ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28893>

⁵ A/HRC/51/47 (2022 年 9 月 14 日)，第 122 点。可在以下链接查看
<https://www.ohchr.org/zh/documents/reports/ahrc5147-cooperation-united-nations-its-representatives-and-mechanisms-field>; A/HRC/54/61 (2023 年 8 月 21 日)，第 128 点。可在以下链接查看
<https://www.ohchr.org/zh/documents/reports/ahrc5461-cooperation-united-nations-its-representatives-and-mechanisms-field>.

⁶ <https://www.theguardian.com/world/2024/apr/12/hong-kong-national-security-law-2020-impacts>

这些罪行的模糊界限、所判处的重刑以及政府在将其应用于与联合国接触方面的模糊性，深深影响了参与香港民间社会活动的人士的运作动态和安全。其结果就是，与联合国接触的人权倡导活动受到了严重限制。随着第 23 条立法和“外部干涉”罪的通过，这一趋势预计将持续下去。

正如乔治城大学亚洲法中心的黎恩灏 (Eric Lai) 博士所观察到的，“由于害怕报复和恐吓，自我审查的趋势在《国安法》和第 23 条立法实施后在香港显而易见。法律和法院有权惩罚和平发表被政府视为煽动或危害国家安全的言论和出版物的公民。拥护普世人权和自由价值观的民间团体曾经活跃于联合国人权机制，但现在他们正在退出参与有关香港基本自由的多边平台。”黎博士进一步阐述道，“现在只有亲政府和非自由的声音才能无所畏惧地被放大，人权捍卫者虽然勇敢地抵制恶化，但仍面临各种政府监视和法律压制，这些压制可能会将他们监禁数月甚至数年。”

官办非政府组织的恐吓和监视

参与联合国人权机制的人权捍卫者不仅面临来自政府的报复，还面临来自附属于官办非政府组织 (GONGO) 的人员的报复。这些恐吓和监视策略是压制异见和压制人权倡导者声音的更广泛战略的一部分，同时限制了追究国家肇事者的直接责任。

在 2024 年 1 月对中国进行普遍定期审议 (UPR) 期间，多名非政府组织代表报告了 GONGO 在日内瓦的联合国总部以恐吓和监视形式进行的报复行为。这些事件包括在未经同意的情况下试图对他们拍照，以及更公开的骚扰，例如在联合国大楼内遭到跟踪。

在国际人权服务社办公室发生了一起尤为恶劣的监视事件。2024 年 3 月 12 日，在国际人权服务社主办的中国人权捍卫者与联合国官员之间的闭门保密会议期间，四名自称来自中国人权非政府组织的不速之客以参加会议为幌子，来到国际人权服务社办公室门口。这些人首先声称正在寻找“联合国的活动”，然后确认他们知道正在举行的会议，并询问有关会议的更多信息。几分钟后，两名受邀参加会议的维吾尔族活动人士报告说，附近一辆汽车内有人对着他们拍照，行为可疑。这辆车后来接走了接近国际人权服务社办公室的那群人。经调查，其中两人被确定为中国人权研究会 (CSHRS) 的成员。他们的行为看来是一种恐吓策略，旨在向人权捍卫者发出这样的信号：他们知道此类会议正在举行。

这些事件表明，这种恐吓和监视手段并不局限于中国，在距离中国边境数千公里的日内瓦也存在。这种跨国镇压模式旨在营造一种恐惧气氛，以阻止人权捍卫者与国际机构接触并公开反对侵犯人权的行为。

阻止民间社会组织参与联合国

多年来，中国政府一直采取策略阻止和破坏民间社会组织参与联合国。通过利用其在联合国机构内的影响力和使用程序性策略，中国系统性地阻挠民间社会组织寻求揭露国内侵犯人权的行为。本节将探讨这些策略及其对全球民间社会的影响。

中国阻止民间社会组织参与联合国的主要方法之一是通过其在联合国非政府组织委员会中的作用，该委员会负责监督非政府组织在经济及社会理事会 (ECOSOC) 咨商地位的认证。中国经常利用其在该委员会中的地位来拖延、质疑并最终拒绝对其认为批评其政策或使用“错误术语”的组织进行资格认证。在委员会最近召开的 [2024 年续会上](#)，中国推迟了八个组织的申请，这些组织来自塞内加尔、塞尔维亚、马来西亚、尼日尔、巴基斯坦、意大利、澳大利亚和尼日利亚，原因是这些组织在提到台湾时没有使用“中国台湾省”，而使用了错误的术语。在 476 份涉及独立组织和 GONGO 的申请中，中国推迟了其中的 27% (127 份)，其次是美国 (76 份)、巴基斯坦 (61 份) 和印度 (51 份)。

在 2024 年 1 月中国第四次普遍定期审议之前，也出现了试图限制民间社会参与的现象。其中包括中国常驻代表团发出的一份普通照会，要求日内瓦联合国安全部门不允许一批被贴上“反华”标签的活动人士进入联合国⁷。此外，由于中国 GONGO 的大量参与，独立非政府组织在中国普遍定期审议中的参与也受到限制。在普遍定期审议开始前 30 分钟，会议室里几乎所有的非政府组织座位都被 GONGO 占据，而 GONGO 代表则未经授权对着排队进入理事会会议室的人权捍卫者拍照。

中国还经常在联合国使用程序问题来阻挠非政府组织成员在人权理事会会议期间发表声明。这种程序性策略使中国能够打断并可能终止批评其人权记录或政治领导的声明。例如，在人权理事会第 52 届会议上，中国在世界维吾尔代表大会主席多力坤·艾沙 (Dolkun Isa) 代表非政府组织全球人权捍卫基金会 (Stichting Global Human Rights Defence) 发言时提出了程序问题，中国质疑他的身份，称他是分裂主义和恐怖组织的成员，并要求人权理事会主席终止他的发言。在第 54 届会议上，中国再次以两项程序问题打断多力坤·艾沙，试图阻止他的发言，指责他参与反华运动，违反《联合国宪章》原则并滥用人权理事会平台。

在人权理事会第 53 届会议上，中国对三个不同的非政府组织提出了程序问题：赔偿信托基金 (Redress Trust)、国际笔会 (International PEN) 和国际人权服务社 (ISHR)。中国分别指责他们攻击其政治制度、干涉香港司法主权以及毫无根据地指控新疆发生种族灭绝。在每一起事件中，中国都要求人权理事会主席立即停止该代表的发言。然而，主席每次都应将发言权交还给发言者。

⁷ <https://www.thegenewaobserver.com/exclusive-china-seeks-to-quash-dissent-ahead-un-review-of-its-rights-record/>

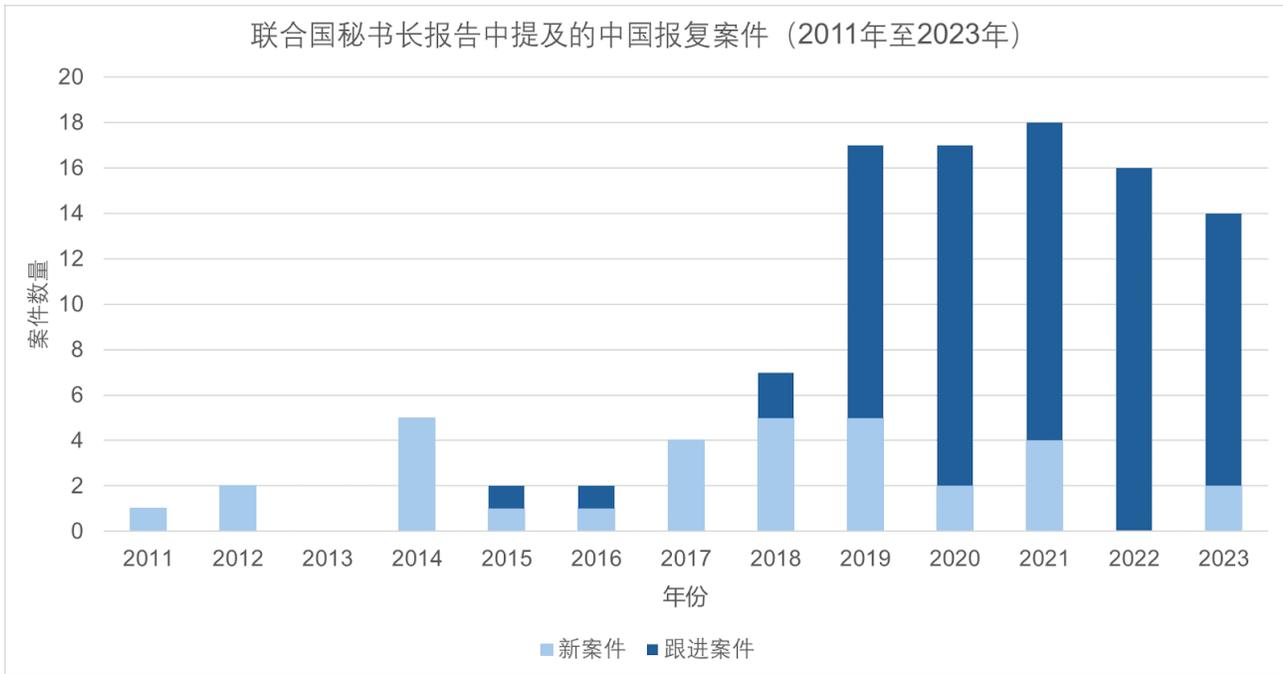
最近，在人权理事会第 55 届会议上，在国际人权服务社代表 16 个非政府组织发表纪念中国人权捍卫者曹顺利逝世 10 周年联合声明并呼吁声援遭到报复的受害者时，中国提出了程序问题。中国代表认为，国际人权服务社提出的默哀建议是一种挑衅，违背了非政治化和非对抗的原则，并呼吁主席制止发言者。

在接下来的论辩中，比利时、美国、加拿大和英国的代表强调了民间社会参与人权讨论的重要性。他们认为，提出侵犯人权的行为是合法的，并强调需要保护言论自由，包括在人权理事会不受干扰地发言的权利。另一方面，包括古巴、委内瑞拉、朝鲜和俄罗斯联邦在内的中国盟友支持中国的立场。他们呼吁非政府组织遵守适当的规定和礼仪，强调民间社会代表在向成员国发表讲话时必须遵守规则，严格遵守程序准则。

人权理事会主席奥马尔·兹尼贝尔 (Omar Zniber) 表示，在这一程序问题上存在不同看法，同时强调遵守理事会程序和规则的重要性。他最终允许国际人权服务社发言人继续发表声明，这表明了维护人权捍卫者言论自由权的可嘉做法。

既有案例

随着时间的推移，审查报复案件可以为了解持续的骚扰和恐吓模式提供重要见解。下图显示了 2011 年至 2023 年联合国秘书长报告中持续存在的报复案件，包括新案件和后续跟进的案件，并突出了重要趋势。



自 2019 年以来，报告的案件数显著增加，比 2018 年增加了一倍，并在 2020–2023 年期间保持高位。其中大多数是后续跟进的案件。在 2011 年至 2023 年报告的 32 个案件中，有 24 个是后续跟进的案件，其中 18 个已持续报告 3 次或以上。

这种模式表明中国政府未能有效解决报复问题。中国政府继续骚扰人权捍卫者，没有采取措施调查案件并追究肇事者的责任。尽管有负责报复问题的高级官员助理秘书长的参与，而且一些国家在人权理事会会议与助理秘书长的互动对话中发表了公开声明，但这种不作为依然存在。助理秘书长的参与一直完全是闭门进行的，令人质疑公开声明是否会更有效。

此外，下表显示，2011 年至 2023 年间，至少有 56 人（包括具名和未具名）和至少两个具名组织成为中国政府报复的目标。在许多报复报告中，还提到了与案件有关的个人，他们并非是因自身问题而成为被针对的目标。这更广泛地描绘了中国维权环境的艰难。

案件	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
15 名个人										X			
7 名参与禁止酷刑委员会的人权捍卫者						X							
4 名参与中国人权捍卫者(CHRD) 的培训		X											
1 名女性人权捍卫者和其他参与消除对妇女歧视委员会的人					X								
1 名与条约机构接触的民间社会代表													X
2 名支持黎智英 (Jimmy Lai) 和其子黎崇恩 (Sebastien Lai) 的国际法律团队成员													X
苏德 (Cao Du)	X												
曹顺利				X	X	X		X	X				
陈皓恒 / 民间人权阵线											X	X	X
陈建芳				X					X	X	X	X	X
葛志慧				X									
香港民间社会											X	X	
多力坤·艾沙							X		X				
江天勇							X	X	X	X	X	X	
李和平										X	X	X	X
李克珍								X	X	X	X	X	
李翘楚											X	X	X
李文足							X		X	X	X	X	X
李小玲									X	X			
李昱函									X	X	X	X	X
刘正清									X	X	X		
糜崇标								X	X	X	X	X	
中国人权捍卫者网络		X							X	X			
彭兰兰				X									
秦永敏								X	X	X	X		
申有连											X	X	X

王峭岭								X			X	X	X	X	X	X
王全璋													X	X	X	
王天安				X												
王宇									X	X	X	X	X	X	X	X
许艳										X	X	X	X	X	X	
余文生															X	X
赵素利									X	X	X	X				
甄江华										X	X					

表格：2011 年至 2023 年秘书长报复报告中所报告的案件。蓝色 X 表示首次 / 新提及的案件，而紫色 X 表示包含后续信息。

2022 年和 2023 年的报复报告还表明，《国家安全法》生效后，报复和恐吓对香港公民空间产生了重要影响。香港第一起案件于 2021 年报告，这是实施《国家安全法》的直接后果。

建议

为解决针对中国民间社会行为者的报复和恐吓问题，并确保与联合国机制安全和不受阻碍的接触，国际人权服务社呼吁：

中国和香港当局：

- 停止对与联合国合作或寻求合作以及行使维权权利的人进行的一切恐吓和报复行为。
- 停止将与联合国机构的合作解释为国家安全威胁，并向公众明确保证，表明与联合国的接触不属于国家安全立法的范围，并且根据第 23 条立法，任何联合国机构或代表均不视为“外部势力”。

联合国助理秘书长：

- 定期询问恐吓和报复案件的状况，并公开通报收到的答复。
- 使用公共和社交媒体工具定期跟进恐吓和报复案件，包括在关键日期或周年纪念日。这包括解决曹顺利案等悬而未决的案件，以增加报复的公共成本并防止有罪不罚现象。
- 敦促联合国人权机构，包括特别程序和条约机构，支持对中国的恐吓和报复案件进行持续跟进，并公开报告其为之所做的努力。
- 查明实施系统性报复的模式，以及损害民间社会安全和不受阻碍地进入联合国的权利的国家，并在年度报复报告中记录这些模式。

联合国经济和社会事务部非政府组织处和所有联合国办事处：

- 保证民间社会代表在相关会议和活动期间安全进入所有联合国的场地。
- 查明并公开报告各国限制或操纵准入权限的做法。