



关于国际人权服务社

国际人权服务社为独立非政府组织，致力于促进和保护人权。我们通过支持人权捍卫者、强化人权保护机制，及主导和参与推动人权变革的联盟合作来实现这一使命。

如欲了解更多关于联合国应对报复行为的机制，请参阅 ISHR 学院 <https://academy.ishr.ch>

报告编制人员

撰写: Raphael Viana David

协作: 李忠伦, Maithili Pai, Madeleine Sinclair 及本社匿名顾问

封面照片: 联合国人权理事会第57届会议期间关于维吾尔地区（新疆）人权问题的边会。© 照片来源：国际人权服务社

版权与传播

版权所有 © 国际人权服务社。本出版物内容可用于培训、教育或其他非商业目的的转载和使用，惟须明确注明国际人权服务社为出处。您亦可在网站转载或设置链接，前提是明确注明出处。未经本社事先书面许可，任何单位或个人不得将本出版物的任何部分用于商业用途。

免责声明

本社已竭力确保本出版物所载信息准确可靠，惟对其中可能存在的错误及因使用本出版物内容所致的任何后果不负任何法律责任。若发现内容有误，欢迎惠赐指正: information@ishr.ch

‘健康的社会不应只有一种声音’

——，已故新冠疫情吹哨人及眼科医生 (1985-2020)

分析联合国非政府组织委员会、政府主导的非政府组织，
及中华人民共和国政府的恐吓和报复行为模式

2025年4月

执行摘要

人权捍卫者和公民社会组织是全球人权事业、可持续发展及民主问责的重要贡献者。他们在联合国的参与不仅提供关键专业知识，强化国际社会对人权侵犯的应对，也为受害者及受影响群体发声。然而，公民社会参与这些机制的空间正面临日益严峻的威胁，尤其是来自试图控制言论和压制异见的专制倾向国家。

本报告详尽记录中华人民共和国（下称‘中国’）在联合国人权机制持续打压独立公民社会参与空间的行径，其中涉及人权理事会、特别程序、条约机构及普遍定期审议。报告揭示了中国政府所采取的一系列高压手段，并提出具体政策建议，旨在维护公民社会在联合国机制的参与。

在习近平主席领导下，中国党国体制对国内公民社会的压制日益加剧，并系统性地打压异见及强化集权统治。在此背景下，联合国，尤其是设于日内瓦的人权机制，成为中国人权捍卫者为数不多可用于开展倡导、提出证词、记录侵权行为并表达关切的平台。

与此同时，中国政府不断扩展其对国际人权论坛的影响力，试图重塑全球人权论述，压制对其人权纪录的批评。

中国在联合国大力阻碍独立非政府组织，尤其是揭露中国人权状况的组织之参与，具体手段包括在非政府组织申请联合国经社理事会咨商地位的过程中提出质询，从而导致其申请延期。中国是联合国经社理事会非政府组织委员会中最频繁使用延期机制的成员国，系统性阻止涉及台湾、香港、澳门、西藏等议题或其他‘敏感人权议题’的非政府组织获得咨商地位。中国提出的问题往往冗长苛刻，例如询问申请组织与联合国的合作情况、过去及未来的活动安排、与特定资助方的关系等，造成部分申请被无限期搁置，最长者已逾六年。该策略利用非政府组织委员会成员多数为敌视独立公民社会的国家之利（该委员会多由观点相近国家小组或捍卫联合国宪章之友小组成员国组成），广泛影响全球各地、各领域的非政府组织。

中国在联合国打压报复合作方的应对机制谈判中亦持抵制立场，常通过程序动议打断非政府组织在人权理事会的发言，并对其他会员国施加外交压力，阻止其与特定公民社会组织会面，尤其是维吾尔活动人士。

中国打压公民社会空间的另一关键策略，是大幅推动政府主导的非政府组织（government-organised NGOs, 下称GONGO）参与联合国事务。GONGO表面以非政府组织行事，实质为受国家操控。自2018年起，随着当时美国退出人权理事会，中国在联合国人权机制中显著扩大其影响力，GONGO的活动频率亦同步激增。这些组织占据本就有限的公民社会空间、替代真正独立的声音、放大官方论述，旨在否认或转移外界对中国政府严重人权侵犯行为的批评，及推进其外交议程。此外，GONGO亦涉及恐吓、施压及其他形式的报复行为，试图为国家规避直接责任提供掩护。

这一趋势带来复杂政策挑战——如何在不妨碍真正独立公民社会组织正常参与的前提下，有效识别并限制国家代理组织的活动，成为急需解决的难题。

即便成功获得经社理事会咨商地位，非政府组织在参与联合国事务时亦无法保证安全。联合国秘书长关于报复行为的年度报告指出，中国是对与联合国合作或寻求合作的人士实施报复行为最频繁的国家之一。受害者多为维吾尔族、藏族活动人士、香港民主倡议人士，或其他呼吁追责严重人权侵犯的倡议人士。报复行为常以国家安全为由实施，形式包括在联合国场所进行监控及骚扰、在联合国会议中抹黑活动人士、限制出境，甚至报复其亲属。此类行为目的不仅在于惩罚当事人，也对有意参与者产生寒蝉效应。这导致日益严重的自我审查现象，尤其在香港推行涵盖面更广泛的国安法后，相关风险进一步上升。

对此类行为有力且一致的联合国及外交回应至关重要,以保护人权捍卫者安全,并维护联合国人权机制的公信力与效能。尽管已有多个联合国机制及会员国公开或私下表达对中国报复行为的关切,提高了其进行报复的政治成本,但联合国机构对个案的长期持续跟进仍需加强。

中国的行径与其自诩负责任的多边主义领导者形象背道而驰。其核心目标在于规避批评、操控国际话语权、干预人权规范发展,及削弱联合国机构的独立性。此类行为破坏了联合国人权机制的公正性与有效性,为其他倾向威权治理的国家树立恶劣先例。当前地缘政治局势变化多端,愈来愈多国家——包括一些传统奉行民主制度的国家——趋向效仿中国做法,对全球独立公民社会构成广泛而深远的威胁。

基于本报告的研究,国际人权服务社向联合国相关机构及会员国提出以下政策建议,旨在抵御对公民社会空间的干预与限制。虽然本报告以中国为重点分析对象,但所揭示的问题是系统性的。具体建议如下:

- 改革联合国非政府组织委员会,提高其透明度,防止滥用延期程序,并确保独立非政府组织公正地获取联合国参与渠道
- 强化对报复行为的应对机制,包括在联合国场所发生事件的即时反应,加害方的公开问责,及对未决案件的长期跟进
- 有效区分独立非政府组织与国家代理组织,遏制GONGO影响,并加强对其活动及影响力的记录
- 强化人权理事会及其他联合国人权机构的措施,使公民社会的参与更安全、更具包容性及免于干扰



关于我们的工作或本出版物中涵盖的任何问题的更多信息，请访问我们的网站：
www.ishr.ch 或联系我们: **information@ishr.ch**



@ishr.ch
@chinese.ishr.ch



International Service
for Human Rights



@ISHRglobal
@ISHR_chinese



@ISHRglobal



@ISHRglobal



@ISHRglobal

日内瓦办事处

Varembé 路 1, 5楼, 邮政信箱 16
CH-1211 日内瓦 20 CIC, 瑞士

纽约办事处

联合国广场777号 7楼, 纽约
NY 10017, 美国