



美国国会及行政当局中国委员会

2012 年年度报告

2012 年 10 月 10 日

第一百一十二届国会
第二会期

执行摘要译文

本文件仅英文原文具法律约束力。本文件中文译文仅作参考之用。
两者之间不一致之处均以英文原文为准。

该文本也刊载在本委员会的网站上。

网址：<http://www.cecc.gov/pages/annualRpt12/AR12ExecTranslation.pdf>

I. 执行摘要

概述

过去一年里，两种截然相反的趋势集中反映了中国在人权与法治方面的变化。一方面，委员会注意到中国人民常常冒着很大的风险行使其理应享有的基本自由权利，并要求政府领导人承认这些权利。这一变化并非来自外力，而是源于中国人民自发的行动，它不仅见于为数不多的维权人士的行动，而且在社会各阶层都有显著的表现。与此同时，委员会也看到，在中国人民不断增多的要求和政府满足这些要求的能力及意愿之间存在一个日益加深的断层。在这一年里，重大的内部政治丑闻和领导层的更迭引人瞩目，中国官员似乎更关心“维稳”和保持现状，而不是回应中国各地基层民众要求改革的呼声。

公民针对缺乏基本自由和官员滥用权力而举行的抗议活动广泛涉及委员会追踪的各类不同问题，在某些情况下创下了前所未有的先例。2011 年末和 2012 年初，身处困境的中国工人继续举行罢工，并组织起来，要求增加工资和改善工作条件。据报道，爆发了自 2010 年夏季以来影响最大的一系列示威活动。据委员会记录，在这一阶段内至少有 10 个省级行政区的多个产业中发生了示威活动。在西藏高原的不同地点发生了多起前所未有的自焚悲剧，反映了共产党和政府进一步压制文化和宗教的做法导致更大的失望。在委员会 2012 报告年度内，据报有 45 名藏人因政治和宗教原因自焚（39 人死亡），而自 2009 年 2 月起总共有 50 名藏人自焚。在四月、六月和七月，内蒙古自治区的蒙古族人举行了一系列抗议活动，抗议政府和私人开发项目强行占用草场。大批示威者走上街头，抗议强占土地、污染环境和大规模能源项目。从七月至九月，数以万计的香港居民举行抗议活动，抗议一项有争议但受到北京支持的国民教育政策，迫使香港特首梁振英作出重大让步。据报道，自 2005 年以来，中国发生的群体事件增加了一倍。

中国公民要求信息自由流动，能够不受阻碍地表达批评意见和质疑政府政策，这一愿望继续以强有力的方式在互联网上得到表达。中国的互联网用户人数继续迅速增加，在 2012 年 6 月达到 5.38 亿人。至 2012 年 4 月，据报道中国有超过 10 亿个手机账户。由于政府控制的媒体对某些重大事件不予报道，并对这些事件的消息进行严格审查，大批公民涌向互联网，特别是利用中国广受欢迎的微博服务，以便自由分享和获取有关公众关心的重要事件的消息。此类事件包括涉及被罢黜的前政治局委员兼重庆市委书记薄熙来的丑闻和 7 月在北京发生的大规模洪灾。看到互联网上广泛流传的令人难以目睹的照片之后，中国各地的公民对冯建梅事件表达了极大的愤慨。她被地方官员强行绑架，并被逼迫做堕胎，这一事件揭露了中国强制性计划生育政策的运作。陈卫和陈西等倡导民主的人士由于在互联网上发表自己的观点而被判处重刑。

中国公民还寻求利用和加强中国微弱的政治和法律机构。政府官员继续严格控制地方人大选举，但这种做法并未能阻碍大批独立候选人尝试参加过去一年中在全国各地举行的选举。毫不奇怪，其中许多候选人遭受巨大的压力和骚扰，许多人在实际选举之前就被删除。关心公益的公民继续援引中国的政府信息公开法律索取信息，希望能够提高中国政府机构的透明度。在政府官员考虑修改中国的某些法律和法规时，公民寻求就立法草案发表意见。例如，他们支持《中华人民共和国刑事诉讼法》修正版中能够更好地保护被告权利的条款。

中国政府和共产党未能跟上公民日益增加的需求。在许多地方，官员们以敷衍了事的措施应对，并没有彻底解决公民提出的问题，在某些情况下甚至增强了政府滥用职权的能力。就《中华人民共和国刑事诉讼法》进行了许多讨论，政府在三月通过的重大修正条款虽然比原来的法律有一些改善，但也使多种形式的秘密拘留合法化，而此类拘留可能导致公民遭受酷刑和虐待，并且过去曾被用来对付异议人士。从 1 月起，某些地区的政府官员开始发布有关微小污染颗粒（PM2.5）的信息，有限地提高了环境方面的透明度，但与此同时，也打算对独立监测环境的做法设置障碍。二月，政府官员发布了一份通知，阐述了旨在改革中国户口制度的政策，户口制度限制了中国公民自由选择永久居住地的权利。中国学者和媒体对拟议的政策提出批评，认为这些政策不够明确，且范围有限。政府继续为更多民众使用互联网提供便利，但采取了旨在消除“谣传”和防止匿名发帖的措施，而这些措施可能造成寒蝉效应，对自由表达产生严重不利影响。政府初步表示有意让政府批准的宗教团体参加公民社会中某些领域的活动，但宗教事务局加强了对宗教团体内部事务的干涉。家庭教会和法轮功等未经政府批准的宗教团体继续受到压制，[中国]与罗马教廷的关系恶化。当局继续以从事“非法宗教活动”的名义监禁和拘留维吾尔族穆斯林并对他们处以罚款。

在其他一些领域，改革和进步嘎然而止。在《公民权利和政治权利国际公约》(ICCPR)问题上，政府的立场并无改变，尽管多年来中国官员一直表示有意批准该公约。六月，政府发布了《国家人权行动计划(2012—2015 年)》，声称完成了某些“行政和司法改革”，以便在未来某个日期批准《公民权利和政治权利国际公约》——这一说法比政府在 2009 - 2010 国家人权行动计划中的类似提法更加模糊。同样令人忧虑的是，2012 - 2015 行动计划删除了 2009 - 2010 行动计划中有关《公民权利和政治权利国际公约》和《世界人权宣言》是制订该行动计划时所遵循的“基本原则”的文字。在公民社会方面，政府继续推迟提出旨在为公民社会组织登记清除障碍的国家法规修正条款，而代之以在地方上进行的小修小补的试验。与达赖喇嘛的代表所进行的谈判没有恢复，这是自 2002 年重新对话以来时间最长的一次中断。

在此期间，严重违反人权的事件继续发生，政府试图加强压制能力。政府继续拘留北韩难民并将其遣返朝鲜民主主义人民共和国（DPRK），尽管这些难民被遣返后会受到严厉处罚。任意拘留活动人士的情况依然屡见不鲜，当局对撰写政治评论、参加民主活动和上访人员判处重刑。知名人权律师高智晟

已经失踪多年，中国官员声称他在五年缓刑期结束的前一周违反了假释条件，这意味着他必须服满原来的三年刑期。

面临西藏自治区和新疆等中国少数民族自治地区的抗议活动，当局继续以既定政策应对，预期这些政策只会进一步破坏对语言、文化和宗教的保护，并阻碍中国宪法和法律应当予以保护的地方自治。新疆官员扩大了“双语教育”政策的实施范围，这种政策推动在学校中使用汉语授课，减少了对维吾尔语及其他“少数民族”语言的使用。在青海省，藏族学生抗议有关部门试图以汉语课本取代藏语课本的做法。在 2012 年 2 月，中央统战部副部长朱维群在他的一篇文章中对进一步同化少数民族表示支持，这一政策变化几乎肯定会进一步削弱对少数民族语言、文化和宗教的保护。朱维群在少数民族事务上很有影响力，其表态预示着政府和党可能考虑实行更加事与愿违的政策。一场旨在清除法轮功并“转变”其修炼者的运动进入了第三个年头。党和政府以“社会管理”的名义扩大了对社会的控制，对倡导民主的人士和维权人士及全体公民都加强了监视。

委员会注意到，过去一年里也出现了一些给人希望的新情况。据官方报告，采矿业死亡人数下降，中国政府颁布的一些措施要求奖励举报职业安全危险和掩盖工伤事故行为的员工。新近修订的《中华人民共和国刑事诉讼法》在获取刑事辩护、保留审讯记录、更细致的案件讨论、保障申诉权、更严格的司法审查等方面有所改善。政府继续增加法律援助资金，并使更多人能够利用这项重要的服务。全国人民代表大会常务委员会正在审议中国第一部精神卫生法律草案，其中包含的一些条款可能限制官员滥用强制精神科治疗的手段，不过该草案没有规定对最初诊断进行复核，并缺乏限制强制住院时间之类的保障机制。在口头上，中国官员继续作出很好的承诺，例如废除摘取死囚犯的器官以及不歧视希望登记注册的政治和人权组织。如往常一样，温家宝总理继续在最高领导层中独自公开表示他对政治改革的支持——不过是在一党统治的框架内——并呼吁限制党和政府的权力。但是，这些令人鼓舞的表态以及法律和政策进展似乎作用有限，其原因可能是缺乏具体的实施计划，也可能是它们未能涉及根本问题：中国公民依然未能享有中国法律和国际法赋予的基本权利。

委员会注意到，中国政府内部继续存在不同的声音，包括对某些改革举措的支持。2012 年 2 月，国务院发展研究中心和世界银行发布了一份报告，题为《2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会》。报告认为，

过去三十年中国经济取得了成功，但“中国已经到达另一个转折点，需要再一次进行根本性战略转变”。报告呼吁对中国的国有企业进行改革，这一部门是贸易冲突的一个重要来源。报告还呼吁加快户口制度的改革，使中国人民享有更大的迁徙和居住自由。报告说，必须允许公众在更大程度上参与，增强中国公民的权能，这样他们才能为国家的发展和水平的提高作出贡献。报告说：“政府应当主动满足这些需求，通过鼓励广泛参与的明确规则赋予个人、家庭、企业、社区、学术机构及其他非政府组织权利”。最后，报告强有力地论证了在中国加强法治的重要性。报告认为，中国“需要作出改变，建立一个精益、廉洁、透明、高效、在法治下运作的现代政府”。报告强调了委员会追踪的人权和法治问题与中国长期经济稳定之间的密切相关性。

根据立法所定的任务，委员会的工作包括追踪中国对人权法律和公约的执行状况，特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《世界人权宣言》包含的内容，并追踪中国法治建设的状况。作为其任务之一，委员会每年十月发布一份年度报告，其内容涵盖此前十二个月，并就美国可以采取的立法或行政措施提出建议。下文列出了委员会向美国国会议员和行政部门官员提出的主要建议，以及更具体的调查结果和就本报告中的 19 个问题领域逐一提出的建议。

主要建议

- **国际法和基本自由。**美国国会议员和行政部门官员应当敦促中国官员立即批准和立法实施《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）。中国于 1998 年签署该公约，并多次承诺予以批准。对于中国政府继续普遍拒绝给予公民的许多自由（如本报告所记载），包括言论、宗教、结社和迁徙等方面的自由，《公民权利和政治权利国际公约》是一个重要的基础。工人不能成立独立工会。各种宗教信仰者——包括佛教徒、天主教徒、法轮功修炼者、穆斯林、基督教徒和道教教徒——以及公民社会团体不能自由结社，并受到政府的严密监管。超过五亿中国互联网用户不能在互联网上自由分享信息，中国的新闻媒体继续受到严密审查。异议人士不能自由旅行。
- **政治犯和维权人士。**美国国会议员和行政部门官员应当敦促中国官员立即释放并停止骚扰和虐待行使国际公认的人权的中国公民，包括诺

贝尔和平奖获得者、身陷囹圄的政治活动人士刘晓波、房产维权律师倪玉兰、人权律师高智晟、藏族牧民荣吉阿扎（Ronggye Adrag，音译）、天主教主教苏志民、维吾尔族记者海来特·尼亚孜（Gheyret Niyaz）、民主倡导者陈卫、选举专家姚立法、知名艺术家和维权人士艾未未、以及本报告中提及的其他人士。

- **法治。**美国国会议员和行政部门官员应当敦促中国官员在各个领域加强法治。应当鼓励他们考虑《2030 年的中国》报告中提出的建议，包括建立一个“高效的、在法治下运作的现代政府”。为了实现这一目标，应当敦促官员们结束不公正贸易行为，例如操纵货币、产业政策、以及使用配额和补贴，并确保中国完全履行其作为世界贸易组织成员的承诺。应当鼓励中国官员废除助长违反法治的行为和机制，例如导致地方官员强制执行堕胎和绝育的配额和奖励。还应当鼓励官员们通过去除共产党的影响来确保司法独立。陈光诚一案集中反映了中国在法治方面面临的挑战，应当鼓励官员们履行承诺，对陈光诚及其家人遭受的虐待进行调查，并根据中国法律给予施虐者公正的处罚。只有在各个领域——不仅是经济领域——改善法治，中国才能实现《2030 年的中国》报告中描述的经济发展目标。
- **少数民族政策。**鉴于西藏高原各处发生的前所未有并且正在持续的自焚事件，少数民族政策的变化似乎特别令人担忧。美国国会议员和行政部门官员应当敦促中国官员保障少数民族的基本权利，立即并显著增加对话，并且公开接触所有少数民族社区及其代表，包括达赖喇嘛的代表，而不附加先决条件。
- **透明度。**本报告发现，在许多不同的问题领域中存在一个共同的问题，即中国政府显著缺少透明度。从对互联网的审查到发布环境污染数据，中国官员经常偏重于保密，而不注重透明度。应当鼓励中国官员确保政府和党的行为及信息——包括决策程序和司法程序、政府数据和统计资料、意见和指令——具有广泛的透明度，并允许公众提出建议和参与其中。具体而言，政府应当鼓励中国公民利用 2008 年颁布的《政府信息公开条例》，并就政府部门发布信息建立更强的奖励机制。

委员会中来自行政部门的成员参与并支持了委员会的工作。本年度报告的内容——包括其调查结果、观点和建议——不一定反映具体行政部门成员的看法或行政部门的政策。

委员会以 19:0 的表决结果通过了这份报告。

具体调查结果和建议

下文中本年度报告的每一部分均对具体调查结果作了概述，其内容涵盖了委员会追踪的各个领域。在每一个领域中，委员会均列举了需要在下一年度关注的一组问题，并且根据法律对委员会的要求，提出了一组建议，以便总统和国会采取立法和行政措施。

言论自由

调查结果

- 在委员会的 2012 报告年度，中国官员继续对言论自由保持广泛的限制，这些限制违反了国际人权准则，包括《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条和《世界人权宣言》第 19 条和第 29 条。为了保障国家安全和公共秩序等利益，这些准则允许国家在有限的情况下限制言论，但中国的限制涵盖了远为广泛的活动，包括以和平方式发表不同意见和对共产党提出批评。
- 据负责互联网事务的行政机构中国互联网络信息中心发布的数据，截至 2012 年 6 月底中国共有超过 5.38 亿互联网用户，比上一年度增加 5300 万人。中国政府承诺让更多人能够使用移动技术和互联网，以促进经济发展和扩大政府宣传。
- 在本报告年度内，中国类似推特的微型博客（微博）网站继续强劲增长，成为互联网用户就富有争议的话题表达不满意见、组织集体行动和发表独立新闻报道的主要场所。中国的微博网站——包括中国最受欢迎的微博网站新浪微博——的用户大幅度增加，至 2011 年底已经有 2.5 亿个登记账户，而 2010 年底还只有 6300 万个登记账户。
- 虽然国际和国内观察家继续看到中国互联网和手机的使用十分普遍和活跃，政府和党的官员并无放松政治控制的迹象。过去一年里，中国当局继续试图屏蔽和过滤被认为政治上敏感的内容，其具体做法包括大规模删除内容、实行登记实名制、强行关闭网站、下达审查指令、实施拘留等。

- 官员们继续任意限制言论，其手段为滥用模糊不清的刑法条款和覆盖面极广的法规条例以及针对记者、出版社、新闻媒体和互联网的登记要求。批评政府的公民被指控犯有危害国家安全的罪行，例如“煽动颠覆”。以反腐败名义进行的培训和监管记者的大规模官方活动继续大量灌输政治教条。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 对中国政府继续坚持认为其对言论自由的限制符合国际准则表达关切，并吸引国际社会对此进一步关注。中国官员声称，此类措施旨在保障国家安全和公共秩序，但能够获得的信息表明，许多措施的目的在于迫使对共产党提出反对意见的人士噤声或屏蔽与敏感的政治议题有关的自由流动信息。
- 强调中国政府的立场违反了有关言论自由的国际人权准则，特别是《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条和《世界人权宣言》第 19 条和第 29 条包含的内容。
- 向中国官员强调共产党和政府互联网和新闻媒体的审查将减弱公众对媒体和政府的信任，可能导致不稳定。
- 与中国政府官员对话和沟通，讨论政府如何以最佳方式确保对言论自由的限制不被滥用，不致于超出保护国家安全、未成年人和公共秩序所必需的范围。强调程序保障的重要性，例如公众参与制定有关言论自由的限制条款、在实施此类限制时保持透明度、以及对此类限制进行独立核查。
- 强调中国官员自己就在立法过程中提高透明度和公众参与而发出的呼吁。此类讨论可以作为更广泛的讨论的一项内容，而更广泛的讨论可以侧重于美中两国政府能够怎样合作，以确保互联网上的共同利益受到保护，包括保护未成年人、计算机安全和隐私权。

- 承认中国政府为增加互联网和手机用户所作的努力，特别是在农村地区的努力，同时继续敦促官员们遵守国际准则。为有关技术研发提供支持，帮助中国公民获取和分享根据国际人权准则他们理应能够获取和分享的政治和宗教内容。就具体做法、中文工具和培训材料提供支持，帮助中国公民以确保其安全和隐私的方式获取和分享内容。
- 在互联网上传播中文信息，特别要利用广受欢迎的中国社交网站，以帮助中国公民了解根据国际准则他们所应当享有的权利和自由。
- 对中国官员把法律——包括模糊不清的妨害国家安全罪名——用作压制公民自由权利的工具，质疑此类做法是否符合“法治”精神。
- 对骚扰外国记者的行为表示更严重的关切。过去一年里，一些外国记者遭受殴打或驱逐。据报道，当局一再推迟或拒绝批准某些记者的签证申请，对此亦应当表示关切。

工人权利

调查结果

- 无论在法律中还是在实际操作层面，中国工人根据国际准则应当享有的全部权利——包括组织独立工会的权利——都没有得到保障。共产党领导下的官方工会中华全国总工会（ACFTU）是中国唯一的合法工会组织。所有基层工会必须是中华全国总工会的附属。
- 地方工会必须对党和政府保持忠诚，并不始终如一或一致地增进工人的权利。据报道，中华全国总工会的分会继续在劳工关系中优先强调“和谐”与“稳定”，牺牲了工人的权益。过去一年里，工会代表寻求尽快结束纠纷，有时并没有解决工人提出的问题。
- 由于担心工人的行动对“和谐”与“稳定”产生的影响，官员们有时动员武力对付或拘留示威工人，并寻求制止工人示威。例如，在 2011 年 10 月，湖南省邵阳市的官员下令把煤矿工人赵足英行政拘留 10 天，此前，赵足英和另外 18 名矿工曾聚集在邵阳市的一个公共广场，就一些劳工问题表达不满。据委员会记录，在以下地点发生的事件中官员

曾动员武力对付示威工人：广东省东莞市、上海市、浙江省湖州市、四川省成都市。

- 2012 年 1 月，《企业劳动争议协商调解规定》（简称“规定”）生效，要求所有大中型企业设立负责调解工作场所争议的委员会。“规定”对个人权利提供了一些有限的保护，但并未解决中国工人组织独立工会的权利没有保障的问题，从而使政府、共产党和雇主在争议解决的过程中享有较大的发言权。
- 流动工人依然是在工作场所特别容易遭受剥削的群体。过去一年里，流动工人继续面临拖欠工资、缺乏有效的投诉程序、资方虐待等问题。随着中国流动工人的数量不断增加，城市化程度提高，新一代流动工人更年轻、受教育程度更高、权利意识更强，一些地方政府采取了若干步骤帮助流动工人融入城市地区。
- 2012 年初，为了改善富士康工厂的工作条件，苹果公司和富士康同意采取一组措施，包括到 2013 年 7 月 1 日在工作时间方面全面执行中国法律。一些观察家认为，这些措施如果能够按照计划实施，可能促进中国的其他雇主为工人改善条件。目前对建议的措施之效果进行评估还为时过早，但设在香港的非政府组织大学师生监察无良企业行动（Students and Scholars Against Corporate Misbehavior）在 2012 年 5 月报告说富士康工厂中依然存在工作条件问题。
- 中国工人，特别是煤矿工人，继续面临职业安全与健康风险。过去几年里，死亡人数稳步下降，但与此同时官方报告的矿工职业病发病率上升。有报道说，一些矿主和地方官员试图隐瞒矿井事故信息。2012 年 5 月，国家安全生产监督管理总局和财政部发布了《安全生产举报奖励办法》，对敢于举报职业安全危险的人士颁发现金奖励并依法提供保护。2011 年 12 月，《中华人民共和国职业病防治法》（下称《职业病防治法》）修正案生效。该修正案包含的条款可能帮助工人获得就与工作相关的疾病领取赔偿金所需要的证书，但工人在获得赔偿方面继续面临障碍，包括难以获得诊断和证明与雇主有雇佣关系，这些都是领取证书的必需步骤。
- 关于中国使用童工的范围并不清楚了，部分原因是政府不发布童工数

据，尽管美国政府、其他国家政府和国际组织一再提出要求。虽然存在一个解决该问题的国家级法律框架，执行方面的系统性问题削弱了这些法律措施的有效性。在本报告年度内，仍然有使用童工的报道。例如，2012年2月，据报道苏州当局在当地一家生产电子设备的工厂发现超过10名童工。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 支持推动改革中国劳工法律法规的项目，以反映国际公认的劳工准则。制定重点项目，不仅重视法律法规的起草和制定，而且对实施情况进行分析，按照国际公认的劳工准则在车间一级评估进展。
- 在集体谈判取得成功的地区，与政府官员、工人和工会负责人进行对话；寻找宣传这些进展的途径；在集体谈判取得较少成功的地区，把这些进展告诉政府官员和工会。在有可能的地区，重点支持明显具有集体谈判能力的项目，即使工厂中并没有官方工会。
- 表达对直接选举工会代表的支持。与政府官员和地方工会负责人进行对话，寻找机会宣传直接选举工会代表的成功经验。
- 鼓励扩大美国集体谈判方面的人员与中国非政府组织中的劳工维权人士、律师协会、学术界和官方工会之间的交流。重点支持强调与从事实际工作的人员和培训教员进行面对面会谈的项目。
- 鼓励对导致劳工法律法规实施不一致的因素进行研究。此类研究可包括编纂和分析中国劳工纠纷诉讼和仲裁案例以及省级和省级以下的基层法院发布或接收的指导文件，并在此基础上出版中文案例汇编，供工人、仲裁人、法官、律师、雇主、工会负责人和中国的法学院使用。
- 支持能力建设项目以加强维护工人权利的中国劳工和法律援助团体。鼓励地方上的中国官员与国内外劳工组织建立、保持和深化关系，邀请这些组织为中国提供更多培训项目。支持工人培训项目，帮助他们

在工厂一级发现问题，掌握解决问题的能力，以便他们有效地向雇主表达自己的关切。

- 适当时向中国官员介绍目前美国通过法律法规或非政府途径保护工人权利的经验和做法。增加实地考察和其他交流活动，帮助中国官员了解美国劳工维权组织、律师、美国劳工部（USDOL）及美国政府中负责劳工事务的各级监管部门的做法并与之交流想法。
- 支持美国劳工部与中华人民共和国人力资源和社会保障部（MOHRSS）之间在下列问题上的交流：制定和实施最低工资标准；加强社会保障；改善就业统计；就改善工作场所安全和工人健康与中国国家安全生产监督管理总局（SAWS）进行对话与交流。支持美国劳工部 2010 年与中国启动的年度劳工对话及其建立安全对话的计划。支持美国劳工部与中国国家安监总局就工作场所安全与健康开展的技术合作项目，把对话内容从矿业生产扩大至总体职业安全与健康领域。支持通过政府与民间伙伴关系解决工作场所安全与健康问题的试点项目。

刑法

调查结果

- 在委员会的 2012 报告年度，中国政府官员承诺在控制犯罪和保护人之间取得平衡。3 月，全国人民代表大会审议并通过了自从 1996 年以来对《中华人民共和国刑事诉讼法》（CPL，简称《刑诉法》）的第一次重大修订。2012 年 6 月，国务院新闻办公室发布了新的《国家人权行动计划（2012-2015 年）》。就公平、合法地对待刑事嫌疑人和被告而言，这些改革措施似乎包含了一些令人鼓舞的政策目标。
- 执法部门在行使治安权力时采取的一些行动可能阻碍近期的改革，反映了[政府]继续侧重于“维护社会稳定”以及党的绝对控制高于一切。在 2012 报告年度中，地方当局的权力继续扩大，却没有建立问责机制，最终导致前政治局委员兼重庆市委书记薄熙来下台。据报道，薄熙来授权在重庆非法“打黑”，16 位前党的官员谴责说，“打黑”只是一种“幌子”，其实质是折磨和迫害批评人士和维权人士。

- 中国官员继续骚扰和恐吓作家、艺术家、互联网博客作者、律师、倡导改革者、以及维护自身权利或他人权利的普通公民。这些人士遭到各种形式的非法拘留，包括强迫失踪、关“黑监狱”和没有足够医学根据的情况下强迫入住精神病院。新修订的《刑事诉讼法》第 73 条（新增条款）为执法部门滥用这些手段并使之合法化提供了便利。
- 中国的被告在充分获取辩护方面继续面临障碍。虽然新修订的《刑事诉讼法》有可能改善许多被拘押者获得法律帮助的机会，涉及“危害国家安全”和其他政治敏感罪名的人士依然面临障碍。另外，《中华人民共和国刑法》第 306 条规定，强迫或诱使证人改变证词或伪造证据的律师须承担刑事责任，妨碍了律师在刑事案件中进行有效的辩护。
- 在以和平方式维护其合法权利的公民和被指控违反刑法的其他公民之间似乎存在双重标准。最近的改革承诺为后者提供保护，却把压制和虐待前者的行为合法化。在这种体制下，公民活动人士无法享有《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》以及《刑事诉讼法》和中国的《宪法》所保障的全部权利。
- 在 2012 报告年度中出现了一些积极的变化。由于发生了一系列拘留中非正常死亡事件，政府颁布了新法规，禁止侮辱、体罚或虐待看守所、监狱和劳动教养设施中的人员，并规定在某些情况下违规者须承担刑事责任。另外，中国政府还采取步骤提高透明度，改进量刑审判的复审标准，包括对死刑案件的审判。有关处决的信息依然被视作国家机密，但政府披露，从死刑犯身上摘取的器官占中国器官移植总数的三分之二，包括肝、肾、心脏、肺和角膜。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 呼吁中国政府遵循国际人权准则确保刑事嫌疑人和被告的权利，并就批准《公民权利和政治权利国际公约》向国际社会提出具体的时间表，中国政府于 1998 年签署了该公约，但至今没有批准。

- 明确表示国际社会赞赏中国政府在《国家人权行动计划（2012-2015年）》中对公平审批权利和被拘留者权利作出的承诺。请求中国政府提供把此等承诺正式变成法律法规的信息以及当局将采取哪些步骤确保其成功实施。支持促进此等努力的双边和多边合作与对话。
- 鼓励中国政府履行通过修订《刑事诉讼法》作出的承诺，废除双重对待的做法，例如第 73 条对公民活动人士和所有其他公民的区别对待。向中国政府施加压力，要求立即释放因行使合法权利而被监禁或拘留的维权人士，遵守公正审判准则，在案件涉及容易被滥用的概念（如“危害国际安全”）时确保程序上的保护。
- 向中国政府施加压力，要求采纳联合国禁止酷刑委员会的建议，调查和披露“黑监狱”及其他秘密拘留设施的情况，作为废除此类法外拘留的第一个步骤。促请中国政府邀请联合国任意拘留问题工作组访问中国。
- 支持在中国省级执法部门和美国州级执法部门之间建立交流机制，以了解治安、取证、囚犯权利、以及中国正在进行的其他刑法改革。

宗教自由

调查结果

- 在这个报告年度中，中国政府继续限制中国公民的宗教自由。中国的《宪法》保证“宗教信仰自由”，但把对宗教活动的保护局限于“正常的宗教活动”，此一概念的实施方式违反了有关宗教自由的国际人权保护准则。政府依然仅仅承认五种宗教——佛教、天主教、伊斯兰教、基督教和道教——并要求属于这些宗教的团体在政府登记。登记的团体就其宗教活动获得某些法律保护，但继续受到政府控制。无论是登记团体还是未登记团体的成员，只要被视作违反了国家的宗教规定，就可能受到骚扰、拘留和其他不公平对待。有些未登记的团体享有从事其宗教活动的空间，但这种有限的容忍并不等于官方承认其权利。当局还取缔了有些未登记团体的活动，并继续禁止另外一些宗教或信仰团体（包括法轮功）的存在。[有关新疆和西藏的宗教自由方面的调查结果和建议，请分别参阅新疆和西藏部分。]

- 政府继续用法律控制中国的宗教活动，而不是保护全体中国公民的宗教自由，在这一报告年度中，政府继续修改或制定法规条例。与近年来制定的宗教法规一样，新近颁布的法规是对 2005 年开始实施的《宗教事务管理条例》（RRA）条款的扩充。近期的法规使《宗教事务管理条例》的现有条款趋于一致，但也加强了已经十分严格的控制。
- 当局继续确保佛教教义和活动符合党和政府的目标。
- 在遴选中国主教及从事其他信仰活动方面，当局继续拒绝赋予天主教会承认罗马教廷权威的自由。当局继续骚扰、拘留和监视一些未登记的神父和主教，并强迫一些主教参加罗马教廷视为不合教规的、由政府控制的教会活动。
- 中国各地的地方政府继续禁止穆斯林在国家规定的范围之外从事宗教外展活动和布道活动。
- 对基督教徒持续的骚扰和拘留、禁止业主向家庭教会出租房屋的压力、信息收集、以及宗教事务局官员与未登记团体增多的接触都显示出当局迫使家庭教会隶属于政府支持的“三自爱国会”的决心。
- 当局继续控制道教活动，并敦促道教“现代化”。
- 为了迫使法轮功修炼者放弃其信仰和活动，当局推行的为期三年的运动可能会延续。该运动是一场范围更广、已经延续了十多年的运动的一部分，后者则是一场广泛的、系统的、在某些情况下使用暴力的运动。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 呼吁中国政府遵循《世界人权宣言》第 18 条保证全体公民的宗教自由，拆除政府建立的仅仅承认某些宗教团体并给予有限保护的框架。向中国当局强调宗教自由包括从事宗教活动的权利以及保持宗教信仰的权

利，说明中国对“正常的宗教活动”的有限保护不符合国际人权准则中保护宗教自由的定义。呼吁官员把保护宗教自由的措施变成在中国改善人权的实施计划。向中国政府强调宗教自由权利包括：佛教徒不受国家对宗教的控制而在寺庙中从事活动的权利、藏传佛教徒公开表达对藏传佛教老师——包括达赖喇嘛——的尊重和忠诚的权利、天主教徒在任命主教及其他信仰活动中承认罗马教廷权威的权利、法轮功修炼者在中国自由修炼法轮功的权利、穆斯林在国家规定的范围之外从事宗教外展活动和布道活动而不受以“维稳”名义对国际上受保护的宗教自由进行限制的权利、基督教徒不受政府对教义的控制而自由礼拜和在未登记教会中礼拜、不受骚扰、拘留和其他虐待的权利、道教徒不受政府指导诠释其教义的权利。

- 呼吁释放因追求宗教自由权利（包括持有和实践其精神信仰的权利）而被限制行动自由、拘留或监禁的中国公民。此类被监禁者包括：索郎拉措(Sonam Lhatso, 音译)（藏传佛教尼姑，2009年被判处10年监禁，原因是她和另外一些尼姑举行抗议活动，呼吁西藏独立、祝达赖喇嘛长寿并返回西藏）；苏志民（未登记天主教会的主教，于1996年被警察拘留后失踪）；王志文（法轮功修炼者，因在1999年组织法轮功修炼者进行和平抗议被判处16年监禁）；努尔泰·买买提(Nurtay Memet)（穆斯林，因从事与其宗教相关的“迷信”活动被判处5年监禁）；范亚峰（法学专家、宗教自由倡导者和家庭教会领导人。就在一场广泛镇压维权人士的运动正在进行时，范挺身维护未登记基督教团体的权利而从2010年11月起被软禁在家中）；以及本报告中提及和委员会政治犯数据库中的其他人士。
- 呼吁当局允许中国律师自由地为有宗教信仰的公民代理法律事务，对法律、法规、裁决或官员、警察、检察官和法院针对宗教活动采取的行动之合法性提出质疑。
- 呼吁政府官员们废除针对宗教和精神运动实施的刑事和行政处罚，这些手段一直被用于处罚行使宗教自由权利的中国公民。特别是要呼吁政府废除《中华人民共和国刑法》第300条（关于使用“邪教”妨碍国家法律实施的规定）和《中华人民共和国治安管理处罚法》第27条（对组织或煽动他人从事“邪教”活动或利用“邪教”或“冒用宗教名义”扰乱社会秩序或损害他人身体健康者处以拘留或罚款）。

- 促进法律交流活动，安排中国专家访问美国和美国专家访问中国，以增进对国际人权准则的了解，保护宗教自由，包括有宗教信仰的公民、团体和基于宗教信仰的慈善机构的权利。支持非政府组织在中国收集有关宗教自由状况的信息，帮助中国公民了解如何捍卫其宗教自由权利，防止政府滥用职权。支持有关组织帮助因行使宗教自由权利而被判处监禁或劳教的人士提出上诉；对政府没收财产的做法提出争议；并且对与宗教信仰相关的就业歧视提出争议。

少数民族权利

调查结果

- 在委员会的 2012 报告年度中，中国的少数民族在维护中国法律和国际法规定的权利时继续面临独特的挑战。《公民权利和政治权利国际公约》规定，一个国家中的少数民族及宗教和语言方面的少数群体“不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利”。《中华人民共和国民族区域自治法》为少数民族的权利提供了某些保护，建立了在指定地区实行区域自治的制度。但是，对政府政策内容及实施方式的限制妨碍了少数民族按照国际准则充分享有其权利和实行实质性自治。
- 在当局认为其权威受到最大威胁的地区——包括西藏自治区和藏族自治的其他地区、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区——政府控制最为严厉。[请参见有关新疆和西藏的调查结果和建议。]政府当局继续拘留和法外拘留试图促进自身权利或被视为挑战国家权力的蒙古族人士。
- 一批重要的政府官员和学者更加热烈地讨论在少数民族地区减少民族自治和促进同化政策的建议。一份共产党刊物中的一篇文章以及国家民族事务委员会主办的网站上的评论都探讨了在中华人民共和国各地统一实施政策和放弃少数民族政策的建议。
- 中国政府继续实施自上而下的发展政策，此类政策在经济上带来了某些改善，但削弱了区域自治，限制了少数民族保持其独特文化、语言和谋生方式的权利。政府继续实施已经长期奉行的草原政策，禁止放

牧，并要求牧民从草原上迁移至其他地方，放弃游牧生活方式。这些政策的实施影响到蒙古族人、藏人、哈萨克人和中国的其他一些少数民族。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 支持法治项目和提高意识的交流项目，帮助中国领导人了解不同的治理模式，根据中国法律和国际人权准则保护少数民族权利，使他们以具有实质意义的方式实行自治。
- 支持在中国促进经济发展模式的项目，包括允许少数民族社区参与决策。呼吁中国政府审查现有草原政策在治理环境退化方面的有效性，采取步骤确保牧民权利也受到保护。
- 支持为中国少数民族改善人权状况的非政府组织，使它们能够继续进行研究，并制定项目帮助少数民族增强其维护自身权利的能力。鼓励此类组织制定下列项目：通过鼓励少数民族社区参与决策而促进经济发展的培训项目；保护少数民族语言、文化和谋生方式的项目；在内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区及其他少数民族地区记录违反人权事件并从事有关研究的项目。
- 鼓励在中国运作的人权和法治项目在其活动中帮助解决对中国少数民族有影响的问题。
- 呼吁中国政府释放因维护少数民族权利而被拘留、监禁或以其他方式关押的人士，包括蒙古族维权人士哈达（Hada）（他的 15 年刑期在 2010 年 12 月届满，但在并无明显法律依据的情况下继续被关押）以及本报告中提及和委员会政治犯数据库中的其他人士。

计划生育

调查结果

- 中国政府官员继续实施干涉和控制其公民——特别是妇女——生殖活动的计划生育政策。官员们采用罚款、取消政府福利和许可证、威胁赶出或拆除住宅、强制节育、强制流产、任意拘留等各种方法处罚违反政策的人。
- 委员会在 2012 报告年度注意到，地方政府继续执行针对流动人口的计划生育政策和措施。
- 《中华人民共和国人口与计划生育法》不符合 1995 年《北京宣言》和 1994 年开罗国际人口与发展会议《行动纲领》的准则。强加给中国妇女及其家庭的控制以及该制度所带来的其他滥用职权行为——从强制堕胎到针对“计划外”儿童的歧视性政策——也违反了《儿童权利公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》的准则。中国是这些条约的缔约国，理应遵守其条款。
- 中国法律禁止官员在执行计划生育政策时侵犯公民的权利和利益，但并没有定义什么是公民的权利和利益。中国法律对要求或实施强制堕胎的官员并无处罚规定。在中国的 31 个省级行政区中，至少有 18 个颁布了明确支持把强制堕胎（经常称为“补救措施”）作为官方政策工具的计划生育条例。
- 在本报告年度内，中国官员有限地放宽了地方上的计划生育政策，但继续排除近期对全国性计划生育政策进行重大改革甚至废除的可能性。在这一年里，有更多公民呼吁进行计划生育政策改革。
- 中国政府的计划生育政策继续使中国面临的人口挑战加剧，这包括人口老龄化、劳动力减少、性别比例失调等。
- 陈光诚是一位自学成才的法律维权人士，他在 2005 年公开了计划生育领域中存在的迫害行为后一直受到官方的骚扰和虐待。他于 2012 年 4

月从非法软禁中逃脱，并于5月和家人一道抵达美国。陈对中国政府未能调查官员对其本人及其家人的迫害表示沮丧，并对留在山东的家人继续遭受严厉的对待感到关切。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 敦促中国政府官员停止以强制方式执行计划生育政策，并敦促中国政府废除强制性的计划生育手段，采用基于人权的方式，在生育和隐私权方面为全体公民特别是妇女提供更大的自由。
- 敦促中国官员重新评估《中华人民共和国人口与计划生育法》，使之符合1995年《北京宣言》和1994年开罗国际人口与发展会议《行动纲领》阐明的国际准则以及《儿童权利公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》。
- 敦促中国的中央和地方政府强有力地执行中国法律中的有关条款，对在实施计划生育政策过程中侵犯公民权利的官员和个人予以处罚，并明确界定此等权利的范围。敦促中国政府针对官员和一些个人的强制堕胎和强制节育等违反人权的行为——此类行为在中国继续发生——制定具体的处罚措施，包括追究刑事责任和罚款。敦促中国政府禁止以物质、金钱及晋升为奖励机制驱使官员们在实施计划生育政策时采用强制或非法手段。
- 支持制定法律援助和培训项目，加强国际合作，帮助公民就官员们在实施计划生育政策过程中的违反人权行为所造成的伤害根据《中华人民共和国国家赔偿法》向政府寻求赔偿和其他补偿。
- 敦促中国政府停止对与陈光诚有关联的人士的各种形式的报复，彻底调查在官员纵容下对其本人及其家人的迫害。

居住和迁徙自由

调查结果

- 中国政府实行的户口制度继续限制中国公民自由选择永久居住地的权利，妨碍了公民接受社会福利。户口规定把居民身份作为享有合法权利和接受社会福利的前提，导致对前来城市寻求就业机会的农村人口的歧视。此类规定的歧视性后果在教育领域中特别明显。
- 中国当局继续放宽某些户口限制，这与此前采取的一些做法一致。此类改革措施的关键内容在于允许符合某些标准的农村人口把户口转至城市。尽管有这些放宽户口标准的有限努力，大部分改革措施依然把大多数流动人口排除在外。
- 中国政府颁布了户口改革的新指南，这些指南反映了逐步地、有控制地进行户口改革的做法。一些值得一提的改革措施包括禁止以城市户口为交换强行征用农村人口的土地和禁止未来的政策把户口用作接受社会福利的先决条件。不过，中国学者和媒体批评这些措施不够具体和存在局限性，因此有人质疑它们最终是否能够产生效果。
- 中国政府继续对公民的行动自由施加限制，这些限制不符合《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》。在委员会的 2012 报告年度中，中国当局继续任意阻碍维权人士、社会活动家和批评人士离开中国。
- 中国政府还继续对公民在中国境内的行动自由施加限制，以惩罚和控制维权人士、社会活动家和批评人士。这些限制显然违反了国际法标准，在政治敏感期间特别严厉。当局采用多种手段，包括部署便衣警察或雇用其他人监视维权人士的住宅，强迫他们与安全人员“喝茶”，把他们从家中转移至不明地点或监禁。
- 在本报告期内，中国当局使用了特别具有强制性的方法恐吓和控制维权人士的家属和支持者。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 支持与中国决策者以及从事流动工人研究和外展的学术机构相关的项目、组织和交流，以促进为流动工人提供法律援助的项目，鼓励有关户口制度的政策辩论。
- 鼓励美国学术和公共政策机构向委员会咨询，探讨如何接触参加户口制度改革政策辩论的中国学术界人士和公共政策人物。
- 向中国政府官员强调在行动自由方面不符合国际协议将导致外界对中国政府在总体上执行国际准则的承诺失去信心。
- 呼吁中国政府修订《中华人民共和国出境入境管理法》和《中华人民共和国护照法》，分别澄清第 12(5) 款和第 13(7) 款中危害国家安全或对国家利益造成损失的定义和范围。
- 特别提出中国当局对维权人士、社会活动家和批评人士的行动自由的限制，此类人士包括诺贝尔和平奖获得者刘晓波的妻子刘霞、维护房产权利人士和律师倪玉兰的女儿董璇、以及自学成才的法律维权人士陈光诚的家人和支持者。

妇女的状况

调查结果

- 中国官员继续推动执行旨在保护妇女权利的现有法律，包括经修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》和经修订的《中华人民共和国婚姻法》；但是，中央政府立法中的模糊之处和缺少明确界定的责任限制了在保护妇女权利方面取得的进展。

- 通过其国内法律和政策以及批准《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW），中国政府承诺确保妇女在政府中的代表性。在 2012 报告年度中，妇女在各级政府中的任职比例似乎没有重大进展。
- 2011 年 8 月，最高人民法院发布了对《中华人民共和国婚姻法》的新解释，有人认为，该文件未能保护妇女拥有财产的权利。
- 2012 年 6 月，深圳市第五届人民代表大会常务委员会通过了《深圳经济特区性别平等促进条例》，这是中国第一部以性别平等为主要内容的法规。
- 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》，中国承诺采取“一切适当措施，消除在就业方面对妇女的歧视”。虽然中国的现有法律——例如《中华人民共和国劳动法》、经修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》和《中华人民共和国就业促进法》——禁止性别歧视，妇女在聘用、晋升、工资和退休等方面继续遭受普遍的歧视。
- 经修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》（LPWRI）和经修订的《中华人民共和国婚姻法》禁止家庭暴力。被指控犯有家庭暴力罪的人应当依据《中华人民共和国刑法》予以处罚。然而，由于这些国家及法律条款没有给出家庭暴力的定义或阐明政府部门在预防、处罚和处理方面的具体责任，致使许多遭受家庭暴力的人没有受到保护。据报道，家庭暴力依然普遍存在，受害者包括男人、妇女和儿童。中国经修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》还禁止性骚扰，并为受害者提供了寻求救助的途径。但是，该法律没有明确定义性骚扰，也没有就预防和处罚提出具体标准和程序，使受害者在保护自身权利时面临困难。调研表明，性骚扰现象在中国依然十分普遍。
- 在性别比例失调方面，近年来发布的统计数字和研究分析结果显示，基于性别选择的堕胎依然普遍，特别是在农村地区，尽管政府努力通过立法和政策加以阻止。一些观察人士——包括中国的国营新闻媒体——认为中国的性别比例失调与强迫卖淫、强迫婚姻及其他形式的人口拐卖活动增加有关。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 通过美中交流活动和国际会议支持中国加强妇女领导力培训的项目。支持促进妇女土地所有权——特别是在农村地区——的交流和法律项目，敦促高层政府部门对村委会加强监督，确保地方上的规则 and 规定符合国家法律和政策，并确保妇女权益受到充分保护。
- 敦促中国政府采取步骤忠实地实施《中华人民共和国劳动法》、经修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》和《中华人民共和国就业促进法》中禁止性别歧视的条款。敦促中国官员重点解决聘用、晋升、工资和退休等方面的性别歧视问题。支持帮助妇女了解在工作场所中如何保护和争取其自身权益的培训项目。
- 敦促中国政府落实其申明的计划，在国家一级制定全面的法律，明确界定家庭暴力，规定政府和公民社会组织在消除该现象方面所承担的责任，阐明对施暴者的处罚。敦促官员们把此类立法的草案交与公众评议。敦促中国政府进一步修订《中华人民共和国妇女权益保障法》或在国家一级制定新的内容全面的法律，明确界定性骚扰，并阐明预防和处罚方面的具体标准和程序。支持帮助司法和执法人员深入了解家庭暴力和性骚扰问题的培训项目。

人口拐卖

调查结果

- 在人口拐卖方面（包括男人、妇女和儿童），中国依然是一个来源地、中转地和目的地。大部分人口拐卖案件属于国内拐卖，其目的是性剥削、强迫劳动和强迫婚姻。关于中国的强迫劳动现象的普遍性并不明了。
- 中国政府在 2009 年 12 月加入了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》

(UN TIP Protocol) ，但是，中国国内的立法仍然未能完全符合该议定书。

- 由于中国法律把人口偷渡、非法收养和拐骗儿童与人口拐卖归为同一范畴，在本报告年度内没有关于中国政府调查和起诉的人口拐卖案件的准确官方统计数字。中国当局与非政府组织及国际组织合作，采取了有限的步骤改善预防措施以及为人口拐卖受害者提供的服务和照顾，但依然侧重于关注妇女和儿童。
- 对于人口拐卖的外国受害者，中国政府在法律上并没有就递解出境提供替代措施，并继续以“经济移民”的名义驱逐北韩难民，而不考虑他们是否是人口拐卖的受害者。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 敦促中国政府遵守其基于《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》作出的承诺；使反人口拐卖法律与国际准则一致。特别要敦促中国政府从法律上把人口偷渡、非法收养和拐骗儿童与人口拐卖区别开来，并扩大人口拐卖的现有定义，以包括各种形式的拐卖，包括对成年男性受害者的犯罪、某些形式的非暴力强迫、以及出于商业目的迫使儿童卖淫。
- 呼吁中国政府为人口拐卖受害者提供更多保护服务。支持扩大为执法人员和庇护所管理者提供的培训项目，以提高意识，改进识别、保护、协助拐卖受害者的程序。支持既帮助人口拐卖的外国受害者又帮助中国受害者的法律援助项目。
- 反对继续以“经济移民”的名义驱逐北韩的人口拐卖受害者。敦促中国政府履行 1951 年《关于难民地位的公约》和根据该公约制定的 1967 年关于北韩人口拐卖受害者的《议定书》，从法律上提供遣返的替代措施。

在中国的北韩难民

调查结果

- 在委员会的 2012 报告年度中，尽管朝鲜民主主义人民共和国（DPRK）的人道主义危机和政治上的不稳定引起更大的关切，中国中央和地方当局继续执行把所有在中国的北韩难民归类为“非法”经济移民并予以强迫遣返的政策。
- 中国政府继续拒绝让联合国难民事务高级专员（UNHCR）前往中国与北韩的边界地区和看望在中国东北的北韩难民。由于无法接触寻求在中国避难的北韩人，难民办事处和人权组织难以就北韩难民及事实上无国籍人士的数目得到准确的信息，亦无法了解北韩人出逃的原因以及北韩难民对强迫遣返的担忧。
- 在中国的北韩妇女继续被拐卖，遭受强迫婚姻和出于商业目的的性剥削。中国政府遣返被拐卖的北韩妇女的做法违反了 1951 年《关于难民地位的公约》（简称《1951 年公约》）和根据该公约制定的 1967 年《难民地位的议定书》（简称《议定书》）以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（UN TIP Protocol）第 7 条。中国政府未能采取有效措施防止北韩妇女被拐卖，亦未能为北韩人口拐卖受害者提供保护，违反了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》第 9 条和《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）第 6 条规定的义务。
- 在本报告年度内，中国当局以强制拘留、酷刑、驱逐等手段对待试图帮助在中国的北韩难民的人士，包括外国援助人员和参与人权组织工作的人员。
- 在临近北韩的边界地区，地方当局继续拒绝给与中国公民结婚的北韩妇女生育的子女登记户口。由于没有户口，这些孩子们生活在一个没有国籍的两难境地中，不能上学或享受其他社会福利。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 支持联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）的努力，以便办事处人员及其实施伙伴在不受阻碍的情况下接触在中国的北韩难民以及事实上无国籍的人口，首先是在中国出生的父母一方为北韩人的儿童。鼓励中国政府与联合国难民事务高级专员办事处合作，制定和实施全国性的避难法律，以履行中国根据《1951年公约》及其《议定书》所承担的义务。敦促中国政府立即停止拘留和遣返在中国的北韩人。
- 敦促中国的中央和地方政府官员履行《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》第9条和《消除对妇女一切形式歧视公约》第6条规定的义务，起诉中国东北以及靠近朝鲜民主主义人民共和国边界地区的人贩子。
- 敦促中国官员为与中国公民结婚的北韩人提供居民身份和有关社会福利，并为其子女提供同样的身份和福利。特别要敦促中国地方政府官员允许这些孩子们按照《中华人民共和国国籍法》（第4条）和《中华人民共和国义务教育法》（第5条）接受教育。敦促中国政府为更多北韩难民提供庇护所和安全的中转途径，直至他们抵达第三国。
- 支持美国政府机构与中国安全官员围绕人口拐卖、避难审批、移民和边境管制等议题进行交流。

公共卫生

调查结果

- 在委员会的2012报告年度中，公共卫生领域的倡导者继续面临政府骚扰，其倡导工作受到干预。中央政府在1998年和2009年对非政府组织（NGO）登记和捐款所规定的限制依然有效，据报道被用于监视、控制和限制非政府组织的活动。在委员会的2012报告年度中，为残疾人提供住房与服务的非政府组织北京慧灵在寻求登记时继续面临障碍，可能影响到其运作。

- 中国政府的国内立法明文禁止在就业方面进行歧视，作为《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国，中国政府承诺消除就业和教育领域中对残疾人或传染病患者的歧视。就业和教育领域中基于健康状况的歧视屡见不鲜，那些寻求法律救济的人士面临障碍。一些报道显示，基于艾滋病毒携带者的歧视依然妨碍许多人获得有效的医疗服务。
- 2011年10月和2012年8月，中国政府审议了第一部国家《精神卫生法》修订草案。如果能够落实，草案包含的某些修订条款可能进一步限制官员们通过强迫收住精神病院压制或惩罚异议人士的滥用职权行为。尽管有此类改进的可能，人们对修订草案是否能够符合中国已经签署并批准的联合国《残疾人权利国际公约》继续感到关切。
- 2012年3月，一位中国高级卫生官员宣布了在未来三至五年“取消”从死囚身上摘取器官的做法。这一宣布反映了近年来政府就人体器官移植颁布的法规不断增加，据今年的报道已经发生无数起非法移植器官的案件。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 呼吁中国政府停止压制公共卫生倡导者，为与中国非政府组织合作解决公共卫生问题的美国组织提供更多支持。
- 敦促中国官员重视有效实施《中华人民共和国就业促进法》及相关条例，禁止在就业、教育和医疗保健领域歧视艾滋病患者/艾滋病毒携带者、乙肝病毒携带者、以及患有其他疾病或残障的人士。支持中国非政府组织在某些有健康和医疗需求的人口中提高权利意识的项目。
- 敦促中国政府消除一些个人和非政府组织对最新《精神卫生法》草案表达的关切。敦促中国官员及时通过《精神卫生法》，并确保该法律在不同地区得到一致的实施。

- 敦促中国政府弥补 2007 年《人体器官移植条例》中的漏洞，目前有人利用这些漏洞进行非法器官贩卖。敦促中国官员采取果断措施实现政府已经申明的目标，在未来三至五年“取消”从死囚身上摘取器官的做法。

环境

调查结果

- 尽管取得了一些进展，但污染问题依然很严重，特别是在农村地区，污染造成的经济代价不断增大。除迁移污染工业外，污染事件和因环境问题引发的抗议依然构成长期挑战。当局继续通过完善一个监管框架来解决这些环境问题，不过有些努力似乎遭遇重大阻力。当局发布了《环境保护法》（EPL）修订草案，请求公众评议。草案包含一些鼓励提高透明度和增强政府机构问责性的机制，但没有包含较早文本中有关更加有力地支持公众参与的语言。就公众参与环境影响评估制定行政指南的工作似乎没有进展。在一项具有积极意义的进展中，《中华人民共和国刑法》2011 年修正本扩大了环境刑事犯罪定义的范围。在该领域中实行法治仍然面临重大挑战，包括执法不力以及不遵守环境法律法规的行为。
- 尽管在公共利益法律方面可能取得进展，但通过正式途径寻求法律救济依然困难重重。2011 年 10 月，云南省的一个环保审判庭受理了一项环境公共利益诉讼，该诉讼由非政府组织和一个地方环保局联合提出。但是，普通公民在提出环境诉讼方面继续面临障碍，包括法官不愿意受理此类案件。
- 在本报告年度内，当局还继续骚扰并在某些情况下拘留环保人士，包括刘福堂、吴立红和张长建。2012 年 2 月，四川省当局拘留了道孚县环境保护协会的三位环保人士。另外，在许多案例中，公民由于投诉环境污染问题而受到官员的报复。
- 污染引发的抗议正在增加，常常被公民用作寻求公正或减轻环境危害的最后手段。据报道，官方和学术界报告说，抗议次数的年度增幅在 20-30%，但学术界的报告说实际数目被保密。在某些案例中，抗议者

造成破坏，当局殴打、拘留抗议者，甚至把抗议者判刑。

- 一些地方当局采取步骤在某些方面提高环境信息透明度，但在另外一些地方鲜有进展。有一份报告突出表明，透明度较高的东部沿海地区和西部及中部地区的信息公开差距日益增大。一些媒体报道凸显了环境事故不透明现象。另外，中央政府官员正在修订一条法规，如果当前的修订本获得通过，该法规将能够加强政府对环境质量监测与报告的严格控制。但是，在本报告年度内，中央政府的环境部门制定了逐步提高空气质量信息透明度的措施。另外，公民在索取环境数据方面也更加积极主动，不过在获取信息方面依然存在障碍。
- 在本报告年度内，国务院发布了《“十二五”控制温室气体排放工作方案》和一份气候变化白皮书，阐明了减轻和应对气候变化的多项行动和计划。中国领导人承诺提高数据的可靠性和透明度，包括能耗和气候变化数据以及与国际温室气体减排项目相关的基线数据。然而，有报告详细描述了这方面的挑战。
- 据报道，某些水力发电大坝项目继续强制居民迁移，并存在任意拘留现象。另据报道，在当局为了治理草原退化和实现畜牧业现代化的项目中也曾出现强制牧民迁移的情况。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 呼吁中国政府停止惩罚从事草根环保活动的公民或利用官方和正式渠道就环境问题提出投诉或寻求保护自身权利的公民。支持中国团体和在中国的美国团体提高公民环境权利意识的努力以及促进对此类权利加以保护的 effort。把环境法律问题纳入中美人权对话和中美法律专家对话。
- 支持就环境法规的执行和实施工具进行多边交流，此类工具包括环境保险、市场机制、对严重违反环境法律者追究刑事责任、公共利益诉讼机制等。鼓励中国领导人加强环境影响评估程序以及公民对此类程

序的参与。与寻求为污染受害者制定公平赔偿制度的中国官员和其他人士接触。

- 支持在中国继续扩大环境信息公开范围。介绍美国政府通过“有毒物质排放清单项目”（Toxics Release Inventory Program）和其他旨在提高环境透明度的项目所积累的经验。支持帮助中国公民了解中国的政府信息公开系统的项目。另外，继续美国政府与有关个人和组织的接触，帮助中国增强能力，改进战略与方法，可靠地测量、报告、发布、核查减排信息。
- 鼓励中国环保领域非政府组织的发展，包括在双边项目中鼓励美中两国的非政府组织共同参与。支持加强中国环保领域非政府组织技术和运作能力的努力。
- 敦促中国当局终止强迫牧民迁移的做法，根据国际科学与人权规范执行迁移项目。在这方面，敦促当局考虑下列文件中提出的建议：《2012年食物权问题特别报告员提交的报告》；《向联合国人权事务高级专员办事处提交的有关对中国访问的报告，增编》。

公民社会

调查结果

- 中国公民社会组织的数目继续增加，它们从事有价值的教育、社会服务和专题倡导工作。但是，由于政府监管方面的制约，独立公民社会的发展受到限制。官方政策旨在控制公民社会的发展，促进中国政府和共产党的目标的组织获准扩大，但须受政府的控制；寻求更独立的运作的团体则被边缘化。
- 政府广泛限制公民成立组织的能力违反了《公民权利和政治权利国际公约》第22条保证的结社自由权利，而中国已经签署该公约，并宣布有意批准。
- 中国法律承认三大类公民社会组织——社会团体（SOs）、民办非企业组织（NGNCE）、基金会。这些组织必须有获得政府批准的业务主管

单位，并在民政部或省或地方民政局登记。政府严格限制同一领域中的组织数目，对人员和资金也有最低要求。登记后，一个组织每年还须通过政府审查，并受到主管单位监督。未经登记而试图独立从事活动的组织则被视为非法组织。国家外汇管理局 2009 年发布的一份通知对外国资金的申报和兑换作了限制，当局对外来资金资助的组织继续持怀疑态度。

- 中国官员、学者、政府控制的媒体以及非政府组织领导人继续批评当前的体制。他们指出，许多组织由于找不到业务主管单位而无法登记，而获准登记的组织增加的速度太慢。未登记组织和作为商业实体登记的组织不享受某些税收优惠，不得承包政府项目，不能通过合法途径募集捐款，并随时面临被关闭的风险。官方打击未登记组织的运动依然持续。
- 过去一年里，在政府和党认为具有政治敏感性的问题上从事倡导活动的非政府组织继续受到骚扰。据报道，从 2012 年上半年开始，在广东省的制造业基地展开了对为工人代言的非政府组织的镇压，并在整个夏季持续进行。
- 中国官员继续寻求在地方上和省一级简化登记程序，但没有从根本上改变政府在审批和监督所有组织方面承担的角色。过去一年里，委员会注意到在深圳经济特区及云南和广东省出现了此类发展。在国家一级，据说此类建议被搁置。2012 年 7 月，民政部颁布了基金会管理条例，以增进慈善捐款的透明度和问责性。
- 据报道，民政部说非政府政治组织和人权组织在登记管理上与其他组织享有平等待遇，但重申在总体上政府有权决定谁有资格成立组织。政府和党还发布了一份意见书，对宗教界参与公众服务进行“鼓励和规范”，包括要求在成立慈善机构方面给予宗教组织“平等对待。”但是，该意见书强调必须符合党在宗教方面的基本政策。
- 全国人民代表大会常务委员会 2012 年 8 月通过了《民事诉讼法》修订本，根据该修订本，法律定义的“有关组织”有权为维护公共利益向法院提出诉讼，这包括有关环境保护和消费者权益的问题。目前尚不明了这一总体规定在何种程度上包括非政府组织。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 请中国官员就地方政府最近在下列方面推行的改革措施提供最新信息：非政府组织登记、非政府组织通过国内基金会获得的资金和通过政府机构的采购服务获得的支持、非政府组织在公共利益诉讼方面的作用、以及涉及公民事务的其他信息。鼓励这些官员扩大改革范围，放宽对非政府组织的限制，并通过制定全国性法律法规把这些做法向中国其他地方推广。
- 促请中国政府不要通过不一致或限制性执法的手段威吓被视为从事敏感工作的团体。请中国政府重新审议国家外汇管理局最近颁布的有关海外向中国组织捐款的通知。强调非政府组织（无论是国内组织还是国际组织）是公民表达不满和寻求救助的渠道，有助于维护社会稳定。反之，指出对公民社会组织更严格的控制可能失去一个可能很有益处的社会“安全阀”，从而导致不稳定来源增加。与中国官员讨论时，提及清华大学的一份报告，该报告说，尽管政府增加了公共安全支出并加强了对公民社会的控制，社会冲突的发生频率依然在上升。
- 采取措施促进作为非政府组织成员的中国公民参加有关国际会议和论坛，支持在美国提供培训机会，帮助他们增强在非营利组织管理、公共政策、公共利益法律维权、战略规划、媒体关系等方面的领导能力。

民主治理机构

调查结果

- 在 2012 报告年度里，共产党继续通过由常委会和党支部组成的网络控制政治事务，这些党的组织存在于各级政府、立法和司法机关、以及企业、大型社会团体（包括工会）、军队和大部分居民社区。党的官员加强了扩大党组织的努力，重点在大学、非国有企业、社会组织和军队中进行党的建设和鼓励效忠党的活动。

- 中国的政治体制不符合《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条定义的准则，虽然中国领导人已经签署该公约并宣称有意批准。中国的政治体制亦不符合《世界人权宣言》所陈述的准则。在本报告年度内，至少有一位中央领导公开谈论“政治体制改革”。但是，其谈话缺乏细节，并且任何建议的改革措施仍然是在一党控制的框架内。地方政府采取的措施旨在增进官僚机构的效率和加强公众对党的信任。
- 对于依照中国宪法和国际人权准则行使集会、言论、示威、结社自由权利的民主人士，当局继续予以拘留和逮捕，并判处徒刑。在本报告年度内，当局对此类人士的量刑特别严厉，被判刑的人士包括、陈卫、陈西、李铁、朱虞夫和薛明凯。过去四年里被判处长期监禁的其他民主人士仍然身系囹圄，其中包括刘晓波、刘贤斌、郭泉、周永军、谢长发和黄成城。
- 党继续以“社会管理”和维持“社会稳定”的名义通过各级机构进一步深入公民的社会生活，以加强党的合法性及对政治领域的控制。党和政府领导人计划在党的领导下建立由政府、社会组织和公众参与的“社会管理体制”。群众组织、居民委员会、工作人员、学生和普通公民将协助完成社会管理任务，包括监视公民。
- 在本报告年度内，乡镇和县两级继续举行地方人民代表大会代表的选举。党的领导机构通过派往基层的督查组影响选举，这些督查组承担控制和监督任务。在有些地方，督查组采取行动“优化”候选人名单。官员们还采取其他多种措施干预地方人大选举，防止独立候选人被提名或当选为代表。
- “村委会”选举在中国已经普及；但是，实施过程依然存在问题。持续发生的问题包括贿选、一人投多张票、取消选举、乡镇官员干预、缺乏透明度、上层官员“优化”村委会的人员组合。
- 据报道，中央领导机构鼓励加强政府信息公开（OGI）程序和政策，并澄清了信息公开的条件。主动公开信息的情况依然少见。公民继续积极主动地索取公开政府信息。然而，公民在获取信息和就违反公开政府信息的做法向法院提起诉讼方面依然面临挑战。

- 中央和省级领导机构鼓励增强政府问责性的政策。但是，缺乏问责的问题依然存在。一家官方媒体在 2011 年 10 月报道说，在某些地区，基层领导实行“选择性治理”的现象很普遍。王立军、薄熙来和谷开来案件反映了政府机构缺乏问责、滥用职权和不透明等问题。
- 据报道，腐败现象依然很普遍，中国当局采取了监管步骤以解决这个问题。国有企业和事业单位的腐败增加。为举报者提供的保护依然不足，当局仍旧不允许政府之外的其他方介入反腐败的措施。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 支持旨在揭示中国共产党结构、功能和发展的美国研究项目，包括对党在政府机构内部、非国有企业和社会组织中的作用进行研究的项目。敦促中国官员进一步提高党的事务的透明度。支持美国公民进行的旨在理解中国向“社会管理”转移的研究。询问最近党政官员小组“下农村”的运动。
- 呼吁中国政府释放因行使公民权利要求在中国实行政治改革而被拘留或监禁的人士以及本报告中提到和收录于委员会政治犯数据库中的其他良心犯，包括陈卫、陈西、李铁、朱虞夫、薛明凯、周永军、刘晓波、刘贤斌、郭泉、谢长发和黄成城。
- 支持美国国会与全国人民代表大会及中国人民政治协商会议成员之间的实质性交流，特别侧重于国会的监督职能以及回应公民要求的职能。支持美国公民进行的关于中国基层政治和社会发展的研究。增设中国各地的领事馆，以增进对中国的理解。
- 支持美国或中国团体进行的有关中国村委会和地方人大选举的研究，并为从事下列活动的项目提供支持：扩大国内选举监督系统、培训中国国内选举监督人员、美中联合开展的选举监督活动。
- 支持寻求与中国地方政府合作提高透明度和问责性的美国或中国组织，特别侧重于扩大和改进中国政府公开信息计划的努力。此类项目可能

包括在地方上更好地宣传《政府信息公开条例》的联合行动以及为公民和团体提供的有关索取公开政府信息的培训。

- 支持协助地方政府、学术界和非营利组织增加透明和公开的听证会及公民参与决策程序渠道的项目。此类项目可能包括在中国进行的一些试点，把公民就法律、法规或政策草案对当局提出的建议向公众公开。

商业领域的法治

调查结果

- 2011年12月11日是中国加入世贸组织（WTO）十周年。中国加入世界贸易组织的支持者们曾经希望中国获得该组织的成员资格会在中国带来变革，因为当时中国似乎正在发展市场经济。但是，中国政府违反了世贸组织规则，并且“利用了该系统”。在过去五年中，中国政府发展了与世贸组织不一致的国家资本主义体系，并且加强了国家对经济的干预。
- 自从加入世贸组织以来，中国曾涉及数起世贸组织案件。2012年3月，美国经与欧盟和日本协调在一个限制稀土、钨和钼出口的案件中要求与中国磋商，7月，世贸组织成立了一个专家小组处理这起争议。美国还在另外两个有关汽车工业的案件中向世贸组织投诉。第一个案件于七月提出，质疑中国向某些来自美国的汽车征收反倾销税和反补贴税。2012年9月，美国在第二个案件中要求磋商，质疑中国为汽车和汽车配件制造商提供某些出口补贴。
- 据报道，中国政府恐吓某些对中国未能遵守世贸组织规则表示关切的外国公司，威胁说“如果外国公司批评有争议的中国政策或被认为与其本国政府合作对此等政策提出质疑，就拒绝给它们颁发必要的许可或对它们采取其他报复措施”。这使得其他世贸组织成员难以在该组织对中国进行投诉。
- 进入中国的外商投资必须经过政府审批，以确保符合中国的经济增长政策。2012年，中国政府修改了外商投资产业指导目录，列出了鼓励、限制或禁止投资的产业。允许对未列出的产业进行投资。中国当局于

1995 年首次发布外商投资产业指导目录，此后作了五次修订，包括 2012 年进行的修订。2012 年的修订本反映了 2011 年 3 月通过的“国民经济和社会发展十二五规划纲要”中阐述的政策，包括有关发展七个“战略性新兴产业”的政策。

- 境外中资持续增加，投资形式为合并与并购，涉及的行业主要有采矿、制造、交通运输、电力、以及零售和批发。与外商对中国的投资类似，境外中资也受到严格地监管。
- 据美国财政部发布的数字，从 2010 年 6 月至 2012 年 5 月 15 日，人民币相对美元升值约 8%，但人民币估值依然偏低。然而，中国采取了多项措施放宽对跨境资本流动的管制，以便使人民币走向国际化。
- 在 2012 报告年度内，中国继续面临严重的食品安全问题，影响到中国和其他国家（包括美国）的消费者。虽然中国采取了若干监管措施及其他措施解决食品安全问题，此类措施的有效性有限；当局很难控制中国分散的小型食品生产者。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 制定和支持一个项目，基于世贸组织的要求调查中国的产业政策对中国经济的影响，包括这些政策的制定及其对中国经济的指导作用如何影响透明度、法治、以及中国履行其国际承诺的状况。
- 通过美国贸易代表办公室、国际贸易执法中心或其他渠道进行一项全面的研究，了解中国当局如何恐吓或报复批评中国政府政策或行动的美国公司。支持美国贸易代表制定或加强一项战略，对中国当局借以恐吓或报复美国公司的监管程序——包括批准程序及其他行政许可程序——提出质疑。
- 通过美国贸易代表和美国商务部为一方、中国商务部、国家发展与改革委员会和国有资产监督管理委员会为另一方的双边对话，了解境外

中资（不包括金融产品）的详细数额、中国当局审批此类投资时参照的标准、以及此类投资的资金来源。

- 实施能力建设项目，帮助中国食品安全监管人员了解美国在食品安全方面的最佳规范。通过立法授权美国食品和药物管理局在中国增设办事处和增派检查员；支持美国检查员、生产者和食品安全专家在中国举办的培训项目；确保从中国出口至美国的受监管产品经过中国有关部门的认证。

司法公正

调查结果

- 在委员会的 2012 报告年度中，中国公民在就不公正待遇提出投诉方面依然面临重大困难。当局继续促进有中国特色的“和谐”社会主义社会。过去一年中的重大政策和法规反映了党对处理社会冲突和维持稳定继续而感到担忧。
- 党和政府官员继续限制司法独立，并对法院和法官进行政治控制。尽管《中华人民共和国宪法》第 126 条专门提出保证司法“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”，中国的司法部门依然受到许多内部和外部的控制——从政法委到官员的干预——显著削弱了司法部门独立裁决的能力。
- 在本报告年度内，中国公民继续以请愿的形式申诉冤屈。“信访制度”（常常译为“信函与访问”）是在正式司法程序外提供的一种渠道，公民可借以申诉冤屈，请求对政府、法院和共产党作出的决定重新裁决。
- 通过信访申诉冤屈的公民继续面临主要是来自地方政府的报复、骚扰、暴力和拘留，这种情况与拦截上访的奖惩机制相关。在这一年中，一些中国媒体报道说，公民“信访不信法”。
- 在 2012 报告年度内，政府和党的官员继续推动把“人民调解”用作维护社会稳定的工具。最高人民法院院长王胜俊在对全国人民代表大会

提交的工作报告中强调了调解在解决纠纷中的作用，并重点指出 2011 年有 67.3% 的民事案件成功调解或撤诉。

- 在本报告年度内，官方宣布增加了法律援助资金，并扩大法律援助的方案。2012 年 2 月，司法部报告说接受法律援助的案件显著增加。2011 年，地方法律援助机构总共办理了 844,624 起案件，比 2010 年的统计数字上升 16.1%。在这一年里，中央政府为法律援助拨款 2 亿元（3140 万美元），比前一年度的一亿元（1570 万美元）明显增加。2011 年，中央专项彩票公益金为法律援助提供的资金增加至一亿元，2010 年该项资金为 5000 万元（780 万美元）。
- 各级政府官员继续遏阻、恐吓和拘留就“敏感”问题、案件和客户提供代理服务的人权律师。官员们采取多种手段，包括派出警察监视维权人士的住宅；迫使他们前往未知地区或与安全官员会见并“喝茶”，以及监禁他们。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 支持美国国务院的国际访问者领导力项目以及其他双边交流项目，请中国人权律师、维权人士和学者前来美国学习和对话。支持与中国人权律师和非营利法律组织合作的非政府组织和学术机构举办的类似项目。
- 支持与中国的刑法辩护律师、法律专业人员和法学院进行交流，开展法律援助方面的教育和培训活动。
- 继续追踪中国政府把调解作为解决纠纷的优先方法的政策。清楚地了解这种方法对中国公民寻求法律公正的帮助以及中国政府执行国际准则的状况。
- 就寻求申诉冤屈的上访人员受到的待遇向中国当局表达关切，鼓励中国领导人重新审议导致在地方一级虐待他们的奖惩机制。

- 对继续骚扰人权律师和维权人士表示反对。呼吁释放由于为中国公民辩护和促进其权利而被在家中非法软禁、“失踪”或受到官员骚扰的律师和活动人士。

新疆

调查结果

- 中国政府和共产党领导机构继续在新疆维吾尔自治区（XUAR）严重侵犯人权。新疆维吾尔自治区当局利用安全政策压制和平表达与异议活动，尤其是在维吾尔人中。当局使用“三股势力”标签（恐怖主义、分裂主义和宗教极端主义）来对付和平表达政治异议的活动和不受官方控制的宗教活动，同时以有限和相互矛盾的信息作为恐怖主义或分裂主义威胁指控的佐证。中国政府继续掩盖与 2009 年 7 月乌鲁木齐市发生的示威和骚乱相关的受审人士的信息。2011 年新疆维吾尔自治区因危害国家安全罪（中国当局用于处罚公民活动人士和异议人士的一种罪名）受审的人数超过 2010 年的人数。
- 在委员会的 2012 年报告年度内，中央政府领导的开发项目（近年来当局加强了此类开发项目）削弱了维吾尔人和其他非汉族群体维护自己的文化、语言和谋生方式的权利。当局加强了 2010 年中央政府和党的领导人北京召开的新疆工作座谈会宣布的地区发展目标。新疆维吾尔自治区当局加强了将农民和牧民迁移出草原和定居的做法。
- 在本报告年度内，当局加强了反对“非法宗教活动”的力度，并对新疆维吾尔自治区的宗教活动保持严厉的法律限制。当局继续利用“宗教极端主义”这一令人恐惧的罪名对伊斯兰教活动实施控制，继续将“宗教极端主义”视为威胁该地区稳定的“三股势力”之一，并在安全工作中以宗教活动为防范目标。一些穆斯林继续因与宗教信仰相关的活动被监禁。根据委员会的观察，本报告年度内关于阻止男人留“大胡须”和妇女披面纱或被视为是有宗教意义的衣服的官方运动的报道增多。政府官员要求新疆维吾尔自治区一些接受社会福利的人同意不披面纱或留大胡须。政府官员还继续对伊斯兰教斋月假期的活动进行控制。

- 新疆维吾尔自治区的一些政府和私营雇主继续歧视非汉族（即“少数民族”）求职者。当局还继续推行“将过剩的农村地区劳动力”转移到其家庭所在地之外的计划，该计划以非汉族青年男女为对象。
- 中国政府的开发政策继续阻止维吾尔人保持自己的文化传统。作为2009年开始的五年项目的一部分，当局继续拆毁和重建喀什噶尔老城区。该项目要求老城区的22万名居民搬迁，并对文化遗产保护造成损失，因而受到维吾尔族居民和其他观察家的反对。政府媒体还报道了在新疆维吾尔自治区各地的传统维吾尔族社区展开的拆迁活动。新疆维吾尔自治区当局声称，截至2015年整个自治区将“重建”150万套住宅。
- 过去一年里，西方媒体报道说中国当局将2009年从柬埔寨遣返中国的寻求政治避难的20名维吾尔人中的16名分别判处了16年监禁至无期徒刑。中国政府官员此前曾将一些寻求政治避难的人与恐怖主义联系在一起，但这些人受到的实际指控不明。受中国影响的邻国对于寻求政治避难者的遣返引起了关切。人们担心，由于中国的影响力及其无视国际法的做法，寻求政治避难的维吾尔人在被遣返后可能面临不公正审判、酷刑和其他类型的虐待。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 支持通过立法增加美国政府提供的资源，提高人们对新疆维吾尔自治区人权状况的意识，保护维吾尔族文化，增加维吾尔人保护自己的人权的途径。
- 就新疆维吾尔自治区的人权状况向中国政府官员表达关切，谴责利用治安管理运动压制人权的做法。呼吁中国政府释放因倡导自身权利或个人与维权人士有关联而被监禁的人士，包括海来特·尼亚孜（Gheyret Niyaz）（2010年因接受外国媒体采访后以“泄露国家机密”的罪名被判处15年监禁）；努尔买买提·亚森（Nurmemet Yasin，音译）（2005年因写作一篇短篇小说以所谓“煽动民族仇恨或歧视”或“煽动分裂主义”的罪名被判处10年监禁）；阿里木·阿布都热依木和阿

不力克木·阿布都热依木 (Alim and Ablikim Abdureyim, 音译)

(活动人士热比娅·卡德尔 (Rebiya Kadeer) 的成年儿子, 于 2006 年和 2007 年因所谓的经济犯罪和“分裂主义”罪行分别被判处七年和九年监禁); 以及本报告中提及和列入委员会政治犯数据库中的其他人士。

- 呼吁中国政府提供与 2009 年 7 月新疆维吾尔自治区示威和骚乱相关的每一名被拘留、指控、审理或判刑人士的详细情况, 包括每一个人的姓名、对每一个人提出的指控 (如有)、检察院名称和地点、审理每个案件的法院以及关押或监禁此等人士的每个设施的名称。呼吁中国政府确保与 2009 年 7 月事件相关的犯罪嫌疑人能够聘请一位律师, 依照《中华人民共和国刑事诉讼法》第 33 条和 96 条的规定行使聘请法律辩护人的权利, 并确保犯罪嫌疑人能够自己选择法律辩护人。
- 支持关注新疆维吾尔自治区人权问题的非政府组织, 使他们能够继续搜集有关该地区状况的信息, 并制定计划帮助维吾尔人增强维护自身权利及保护自己的文化、语言和传统的能力。支持致力于对新疆维吾尔自治区播音并从该地区采集新闻的媒体机构, 以增强其对该地区进行报道的能力, 为自治区居民提供未经审查的信息。向拥有维吾尔语藏书的图书馆提供支持, 以便提高此类图书馆搜集和保存新疆维吾尔自治区书籍和期刊的能力。支持能够开展对于新疆维吾尔自治区的研究和采取措施来保护维吾尔有形和无形文化遗产的组织。
- 呼吁中国政府支持在新疆维吾尔自治区制定促进广泛保护自治区居民权利的政策, 并允许自治区政府在作出开发决定时行使地区自主权。呼吁中央政府和自治区当局确保均衡的开发, 不仅促进经济增长, 而且广泛尊重自治区居民的公民和政治权利, 并使这些社区能参与决策。
- 对于喀什噶尔老城区的拆除以及在新疆维吾尔自治区各地的传统维吾尔族社区进行的拆迁活动表达关切。呼吁当局确保开发项目考虑到非汉族的具体需求和意见。由于自上而下的开发政策, 他们在保护自身权利方面面临独特的挑战, 并且没有成为该地区经济增长的受益者。呼吁当局确保居民能够对迁移计划发表意见, 并获得足够的迁移赔偿。呼吁当局采取措施保障牧民保护其文化和生活方式的权利。

- 呼吁中国政府确保政府与私人雇主遵守禁止基于民族归属进行歧视的法律条款，停止在人员招聘时为汉族人保留职位的做法。呼吁当局追踪为非汉族人促进就业机会的地方指令的执行状况，非汉族群体在就业市场中依然面临歧视。有报道说在把非汉族农村男人和妇女转移至中国其他地区就业的过程中存在强迫劳动和剥削现象，呼吁中国当局对此展开调查。
- 呼吁中国政府说明 2009 年 12 月从柬埔寨遣返中国的寻求政治避难维吾尔人的下落及其当前所处的法律状态。与中国官员、国际难民机构官员以及维吾尔难民的过境国和目的地国官员讨论维吾尔难民与寻求政治避难者的状况。呼吁中国官员以及过境国和目的地国官员尊重寻求政治避难者以及联合国难民事务高级专员办事处指定的难民身份和其他国家指定的难民和公民身份。呼吁维吾尔寻求政治避难者、难民和移民的过境国和目的地国遵守 1951 年《关于难民地位的公约》和《反酷刑公约》对遣返作出的规定。

西藏

调查结果

- 自从 2010 年 1 月第九轮对话以来，达赖喇嘛的代表与中国共产党和政府官员之间的正式对话已经停止，这是自从 2002 年恢复对话以来终止时间最长的一次。在委员会 2012 报告年度内，中国官员重申了阻止藏人寻求保护自身文化、语言、宗教和环境的立场，同时力图迫使达赖喇嘛支持共产党在西藏历史以及中国和台湾关系上的立场。达赖喇嘛的代表——他的特使和使节——在 2012 年 6 月 1 日辞职，给出的理由之一是“鉴于 2008 年以来藏区局势持续恶化，导致藏人自焚事件越来越多。”
- 在过去一年里，藏人自焚事件急剧增加，并从四川省扩大到青海省、甘肃省和西藏自治区（TAR）。据报道，从 2011 年 10 月（委员会报告年度起始月份）到 2012 年 8 月 27 日期间，有 45 名藏人自焚（39 人死亡）。另据报道，在自焚者要求西藏自由和达赖喇嘛返回的同时，中国政府和共产党加强采用法律手段镇压和控制西藏文化的核心要素，中国政府与达赖喇嘛的对话没有任何取得进展的迹象。党和政府并未

表现出任何以积极的态度考虑藏人的不满意见的意愿，亦无意对藏人拒绝接受中国的政策承担责任，反而将出现的危机视为对国家安全和稳定的威胁，并不是视为政策的失败。

- 西藏佛教徒的宗教自由状况急剧恶化。中国政府和共产党采取了前所未有的措施，进一步加强对藏传佛教和寺院机构的控制，力图将它们改造成忠于共产党和热爱中国的实体，同时试图彻底消除达赖喇嘛对藏人的影响。中国官员在西藏自治区开设了一所“藏传佛教综合学校”，党期望通过这所学校建立与目前党和政府的目标保持一致的宗教“正常秩序”。党在西藏自治区的所有寺院和尼姑庵内成立了管理委员会，管理委员会的成员是党和政府官员。达赖喇嘛在一份签名的声明中拒绝接受共产党试图利用历史扭曲和政府规章对藏传佛教徒遵奉的老师传承转世制度进行前所未有的控制。
- 对于藏人保存自身文化和语言及其长久性和生命力的愿望，党和政府加大了压力和干预力度。一名对西藏政策很有影响力的资深共产党官员表示赞成民族同化和结束或改变一些可能使少数民族文化受益的政策，例如用少数民族语言开设教育课程。如果此类观点被实施，可能对藏人的文化和语言特性造成不利影响，并进一步加深对中国政府的不满情绪。共产党对西藏自治区的每一个村派驻了众多的干部，以便加强党对基层的控制。第一批派出的人员至少会延续到 2014 年年底。公安人员继续拘留藏族作家、艺人和文化倡导者；藏族学生继续抗议语言政策。
- 党和政府继续强力推行“坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子”，这是中共中央政治局于 2010 年制定的一项政策，该项政策要求藏族文化和藏人的理想从属于党的经济、社会和政治目标。一位对西藏政策很有影响力的资深共产党官员要求少数民族地区的发展策略“巩固国家统一和中央权威”，并在各民族中促进和建立不可逆转的“混居”。西藏自治区官员呼吁加快铁路建设；中央政府发布的一份意见书要求至 2015 年“基本”实现全国（包括西藏高原）所有游牧民的定居工作。官员们继续拘留认为开发计划对环境有害并进行抗议的藏人。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 敦促中国政府与达赖喇嘛或其代表无先决条件地进行实质性对话，议题包括在西藏自治区（TAR）、藏族自治州和青海、甘肃、四川、云南的多个县保护藏族文化、语言、宗教和传统。随着藏族地区的紧张局势继续升级以及藏人表达对达赖喇嘛的敬仰，中国政府如决定开展对话可能导致对中国政府和藏人双方均有益的持久结果，并将改善今后几十年的地方和地区安全展望。
- 敦促中国政府考虑政府监管措施和党的政策在藏人自焚浪潮中的作用。向中国官员指出，如果政府和党以建设性的方法化解藏人的冤屈，结果可能会对国家安全和社会稳定有利；另向中国政府官员指出，强化使得藏人最愤怒的措施和政策不可能导致被视为与“社会稳定”或“和谐社会”一致的状况。
- 建议中国政府停止建立干涉藏人自主权的管理委员会，并停止推行侵犯和压制藏传佛教徒宗教自由权利的法律措施，向中国政府指出这样做的紧迫性和重要性。向中国政府官员指出，政府和党领导的建立藏传佛教新“秩序”的运动与国家尊重“宗教信仰自由”的政策不一致；同时指出，通过强力推行监管措施、“爱国”和“法律”教育以及反对达赖喇嘛的运动对藏传佛教徒施加更大的压力可能会危害“社会稳定”，而不会保持社会稳定。敦促中国政府尊重藏传佛教徒按照藏人自己的方式和传统挑选和教育宗教导师的权利。
- 西藏自治区政府主席 2010 年声称，达赖喇嘛 1995 年确认的班禅喇嘛更登确吉尼玛（Gedun Choekyi Nyima）当时正在与自己的家人在西藏自治区作为“普通公民”生活，请中国政府就此提供进一步信息。敦促中国政府邀请一个国际组织的代表与更登确吉尼玛会面，以便更登确吉尼玛向该国际组织代表表达自己有关隐私权的愿望；让国际代表与更登确吉尼玛在一起合照；并发布更登确吉尼玛的声明和该照片。
- 向中国政府表达尊重和保护西藏文化和语言的重要性。敦促中国官员尊重中国宪法中的言论、结社、集会和宗教自由条款，不要利用安全部门、法院和法律侵犯和禁止藏人行使此类权利，从而增强西藏文化的活力。敦促官员们尊重藏人的愿望，允许在讲授现代学科时使用藏语和汉语两种语言，而不是通过终止现代学科的藏语教学使藏语处于

劣等地位。

- 鼓励中国政府在规划中国藏族地区的基础设施、自然资源开发以及定居或迁居项目时使充分考虑藏人的观点和意愿。鼓励中国政府聘请适当专家参与评估此类项目的影响，并就此类项目的实施和进展状况向中国政府提出建议。
- 增加对美国非政府组织的支持，以制定项目，协助藏人提高和平地保护和发展自己的文化、语言和传统的能力；帮助改善居住在中国藏族地区的藏人的教育、经济、健康和环保状况；给藏人带来可持续的益处，而不要鼓励藏人之外的其他族裔大量涌入这些地区。
- 继续向中国政府表达把和平的藏人抗议者和骚乱者区别开来的重要性；谴责利用治安运动压制人权的行为；请求中国政府提供以涉及抗议的罪名被拘留、指控或判刑的藏人的详细信息。在与中国官员会谈和通信时，继续提出以和平方式行使人权而遭受监禁的藏人的案例，其中具有代表性的案例包括：前西藏僧侣晋美嘉措（Jigme Gyatso，音译）（因印刷传单、分发海报和后来在狱中呼喊亲达赖喇嘛的口号共被判处 18 年的延长刑期）；僧侣曲因克珠（Choeying Khedrub，音译）（因印刷传单被判处无期徒刑）；晋美丹增尼玛（Bangri Chogtrul，音译）（被藏传佛教徒视为转世喇嘛，因“煽动分裂主义”被判处无期徒刑，后减至 18 年刑期）；以及牧民荣吉阿扎（Ronggye Adrag，音译）（因在公共庆祝活动中大声呼喊政治口号被判处 8 年刑期）。
- 鼓励中国政府尊重在国内旅行的藏人的自由行动权，包括为访问西藏经济、文化和宗教中心（包括拉萨）的旅行；向藏人提供合理途径以便他们申请和收到合法国际旅行所需要的文件；尊重中国藏族公民在国外旅行后重新进入中国的权利；允许外国记者、非政府组织代表、联合国代表和美国政府官员进入藏族自治区域。

香港和澳门的发展

调查结果

- 在委员会 2012 报告年度内，香港举行了自从立法会（LegCo）于 2011

年通过实施选举改革的立法以来的首次选举，但选举改革未达到香港的《基本法》有关普选条款的要求。2012年3月，由1200名成员组成的选举委员会以本质上不具民主性的程序选举了香港的行政长官。选举在很大程度上受到大陆政府的干涉，漠视了“一国两制”的原则。

- 2012年9月9日，香港举行了自从2011年选举改革以来的首次立法会选举。民主人士获得了根据选举改革设立的五个新议员席位中的三个席位，并保留了阻止对香港法律作出“重大变更”所需的三分之一议员，这对立法会审议有关2017年选举的立法可能至关重要。但是，亲北京派掌控的席位也有所增加，因此可能导致立法僵局。
- 在立法会选举前的一段时间，成千上万的人参加了反对富有争议的香港“国民教育计划”的示威游行，一些香港学生和老师为抗议该项计划开展了绝食活动。面对示威游行，香港行政长官梁振英撤销了到2015年学校开始教授北京支持的课程的要求。此项计划由前行政长官曾荫权于2010年提出，《人民日报》辩解说它与其他国家的“爱国主义教育”无异。但是，在《纽约时报》的一篇专题文章中，曾于2012年7月参加反对该计划游行示威的一位香港家长指出该新课程是“片面的、对共产党统治绝对正面的描述……”
- 一个新闻记者组织认为，2011年香港的新闻自由状况恶化，致使香港的国际排名从前一年的第34位下降为第54位。另一个组织将香港的新闻界归入“部分自由”的类别。香港的新闻记者报道说新闻自由状况恶化，其中一位知名的代表列举了多种原因，其中包括政府对信息的管制、粗暴对待新闻记者、拒绝媒体对一些活动进行报道、限制记者在政府办公机构周围的行动、自我审查和媒体机构审查，其中很多媒体机构的业主在中国拥有商业利益。
- 澳门政府提议对其选举系统进行改革，并向大陆的全国人民代表大会常务委员会征询有关改革程序的意见，还进行了两轮咨询活动。第一轮咨询活动包括八次会议，其中只有一次会议允许公众参加；第二轮咨询活动包括十次会议，其中只有三次会议允许公众参加。最终的改革幅度很小。一些民间组织认为咨询活动被操纵，以便“编造”公众意见。全国人民代表大会常务委员会于六月批准了提议的改革，规定在立法会中增加两个直选席位和两个非直选议员，并将行政长官选举

委员会的人数从 300 人增加为 400 人。澳门立法会于八月通过了提议的改动，此前一名立法会议员将这次改动称为“民主的倒退”。

建议

委员会鼓励美国国会议员和行政部门官员：

- 在到中国大陆访问时，继续尽最大努力访问香港。美国政府代表团在香港举行的会晤应当包括与香港立法会成员、香港政府行政官员、司法机构成员和新闻记者组织代表的会晤。此类会晤显示美国对基于“一国两制”在香港实现高度自治和法制的支持。
- 在与中国政府官员会晤时，敦促他们允许香港人享受《基本法》和《中英联合声明》中阐明的高度自治，尤其是在涉及普选产生的问题上，并在遵循香港人民意愿的基础上允许实行“一人一票”的普选。
- 在到中国大陆或香港访问时尽量访问澳门。在澳门与立法会议员（尤其是直选议员）、澳门政府行政官员和政府之外的领导人会晤。
- 支持和鼓励各类机构和组织制定适当项目，在澳门支持民主发展、加强民主实践和法治。