

2013 年 9 月

影响到中国儿童权利的问题既多样又复杂，范围从影响面甚广的独生子女政策，到因出生登记、家庭暴力、关注拐卖与童工等问题衍生出的获得公共服务的差别等问题。解决这些问题需要对问题的范围、原因和最新措施的影响有个准确的了解——包括是不是遵循国内法律和国际准则，采取了促进中国儿童权利的社会、法律和政治政策与做法。

中国人权仔细研究了中国对委员会问题清单的回复。本《简要说明》强调三个问题，它们与评估与保护女童权利特别有关，尤其是与那些属于多重弱势群体的女童的权利：

1. 人口贩卖；
2. 杀婴、强迫堕胎和结扎；以及
3. 对未成年人的性侵犯和剥削。

委员会一直反复强调，要求缔约国提供准确、经过持续系统搜集的类别的和可比较数据的重要性。缺乏关于儿童（包括 18 岁以下儿童的总人口、少数民族儿童人数、农村及农民工家庭儿童人数、残疾儿童和女童的人数）的持续的、最新的、类别的和透明的统计数据，对有效地、建设性地审议中国的执行进展构成了重大的整体性挑战。

该缔约国第三、四次合并报告，虽然提供了 18 岁以下儿童人口的统计数字，但是，2010 年人口调查以来可获得的公开发表的统计数字，存在着三个问题：

- 数据没有按照 2000 年人口调查公开发表的数据那样充分分类（那个调查把 0-99 岁每一年龄组按性别和地理位置进行了分类），显示在收集数据的透明性和公开性上，出现的一个可能的退步。
- 公开发表的报告的相关人口调查组别，现在是 0-14 岁和 15-59 岁。由于中国的法律界定 18 岁以下公民为未成年人，这种新的年龄分类设计，阻碍了对全部儿童人口的准确测定（比如，0-18 岁的人数）。
- 报告中引用的不同人口调查的数据不一致，而人口调查是人口数据的关键来源，因此，这种不一致损害了评估趋势、进展和挑战所需数据的可用性和可比较性。

由于这类信息显然涉及到公益事务、影响到公民权利，根据中国自己的《政府信息公开条例（2008）》，承担责任的政府机关也有义务主动使这类信息能公开获得。

## 一，人口贩卖

委员会在给该缔约国的问题清单中包括了关于与贩卖儿童有关的数据是否被列为国家秘密的问题。在其答复中，该缔约国表示这些有关贩卖儿童的信息“不属于国家机密”，并说政府“每年公开拐卖儿童的数据”（见“中国政府关于《执行〈儿童权利公约〉第三、四次合并报告》问题单的答复材料”第一部分，第 6 个问题）

该缔约国递交委员会的报告中一直包括了一些来自公安部的犯罪数据；但这些数据并没有针对委员会就以下理由提出的具体要求：

- **数据被限于**小部分案件的统计数字**范围内**，包括“破获案件”，“缉拿犯罪分子”，“被拯救儿童”的数据等。这些统计数字并没有包括报案的或有关公开案件的更多详情的全部数字。尤其是有关这些案件的实际判刑的信息极为有限，令人关注，因为指控拐卖儿童案件中涉及到贪腐和官员。
- 关键用词没有**充分界定**。比如，该缔约国报告中，当提到一个案件被“破获”或一个儿童被“拯救”时，这些词的意义不清。
- 报告中的数据**不能进行年度比较**（见中国人权之前提供的有关具体数据的附录）因为该缔约国每份报告中案件的性质、受害者的分类，以及统计数字时间框架都在变。这种变化使其不可能在起诉拐卖儿童犯时对进展和不断遭遇的挑战做出有意义的跟踪。
- **公安部**作为在全国范围内监督公共安全的最高机构，其**收集的信息**中的数据也是**很有限制的**。为了解决贩卖儿童的问题，这个问题的范围、模式和原因，对受害者援助的有效性和救济的可能性，这些都是必需获得的信息。此外，关于对罪犯的起诉、有关统计数字的信息，也需要从附属于政府的其它机构获得，比如，为人口贩卖受害者提供重要社会服务的全国妇联。

该缔约国过去给委员会的报告，引述其它也监督贩卖儿童问题并负责收集与贩卖儿童相关数据的机构，它们可能是获得更多多样性数据的来源。比如：

- 该缔约国 2005 年执行《关于贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情的任择议定书》的报告，详细介绍了**全国妇女儿童工作委员会的监督和统计小组**。这个由各级政府统计局派员组成的小组，负责建立监督由全国儿童发展项目设定目标的系统，并收集、组织和分析有关数据（包括人口贩卖数据）。
- 该缔约国目前给委员会的报告，阐述了建立打击**拐卖儿童 DNA 数据库**全国联网工作，帮助家长与被拐卖儿童获得团聚。公安部指示各级警方，在接报失踪和被拐儿童案件时，立即立案，启动搜索和调查，为 DNB 数据库收集血样。当局监督这一数据库，因此，应该可以获得更多数据，包括接报案件总数，失踪或被拐儿童性别和年龄，以及案件的地理分布。

## 建议

为能建设性地对委员会审议中国的执行进展和促进保护儿童免遭拐卖和侵犯的工作做出贡献，委员会可能希望获得更多与以下各项相关的信息：

### 一， 刑事诉讼

- 澄清公安部所用术语，包括“破获的”案件，“被拯救的儿童”和“被缉拿的罪犯”
- 被起诉的拐卖儿童案件总数
- 起诉以上所有罪行的犯人数
- 以上起诉审理的结果，包括惩罚的和对受害者提供的赔偿的信息

二，全国、省和地方各级数据收集和分类，以及相关政府部门、机关和群众组织对此所作努力的职责

三，其它政府机构和附属组织报告的与下列有关的案件数量：

- 拐卖儿童
- 绑架儿童
- 杀婴
- 强奸儿童
- 获报针对儿童的侵犯和暴力案件数量
- 对儿童受害者提供的援助种类和跟进情况的信息。

四，根据被报告案件发生地（城市/农村）及所涉儿童的性别、年龄和种族，以及残疾儿童进行分类的数据

## 二，杀婴、强迫堕胎和结扎

虽然该缔约国只收集和提供了有限的关于拐卖儿童的数据，但对所有关于杀害儿童或伤害儿童的数据却根本没有提供。在答复委员会有关杀害或伤害儿童的数据是否被列为国家机密的问题时，该缔约国坚称不是国家机密。中国还表示，杀害或伤害儿童，“根据中国《刑法》230、232条分别属于故意杀人罪和故意伤害罪范畴，也未做单独的统计。”但是，没有具体跟踪和报告有关杀害或伤害儿童的统计数字，限制了中国当局评估杀婴、强迫堕胎和结扎程度的能力，和找到解决这些问题的有效和适当的措施。

此外，这些问题并非仅是犯罪问题，而是一系列社会服务提供者和政府机关在发展和落实有效措施中如何发挥作用，以解决杀害或伤害儿童的问题。但是，包括杀婴、强迫堕胎和结扎这些明确相关的信息，之前却被列为国家秘密。《国家保密条例》具体规定了如何接触和传递属于国家秘密信息的要求，官员接受训练的要求，以及国家秘密如何划分、收取、分发、传递、使用、复制、摘录、保存和销毁。根据1995年《计划生育工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》，某些与杀婴和手术节育程序相关的统计数字，根据分类信息的层级列入秘密或内部。虽然与杀害儿童有关的具体的犯罪指控的统计数字，公安部可能没有跟踪，但与杀婴、强迫堕胎和结扎问题有关的统计数字，之前是被其它政府机构，如国家计划生育委员会，列为秘密和进行管理的。所以，如果杀害或伤害儿童的数据不再被列入国家秘密，那么除公安部之外，收集和保存相关数据的当局就应该公开并使公众可以获得这些信息。

## 建议

鉴于该缔约国所提供的有关影响儿童犯罪的数据的 inconsistency，委员会应提出与下列各项有关的澄清和获得更多信息的要求：

1. 自 2010 年《国家保密法》修订后，是否还有任何修订过的保守国家秘密的条例是与杀害和伤害儿童有关的，包括有关杀婴、强迫堕胎和结扎的信息。如果有，请指出对信息的保密和范围做出规定和解释的条例颁布当局。
2. 负责收集和发布被要求的数据，并及时按照委员会要求和其它相关国际准则提供这些数据的政府机构。

### 三，《刑法》对未成年人的性侵犯罪或性剥削罪的规定

中国对委员会所提问题的答复，显示了“对儿童的性骚扰”案件在 2010 年和 2012 年有所增加。媒体和公民对未成年人性侵犯的报道也大量出现。犯罪的有老师、学校管理人员，或地方政府官员。最近几年，这些报道激起了广泛的公众愤怒，导致了公民为防止、调查和处罚这些犯罪者采取更有效措施的越来越多的要求。但是，**目前的法律和规定损害了对未成年人性侵犯作斗争的有效措施**，原因如下：

- 建立了强奸卖淫女孩的单独犯罪类别，其最高刑期比强奸其他女孩要轻，及其
- 实际上保护了那些指称在嫖娼犯罪时忽略了受害者年纪的嫌疑人。

#### *对嫖宿幼女案件的较轻的最高刑期*

中国《刑法》**第 236 条**规定，强奸妇女和幼女的处三年以上十年以下徒刑。强奸不满十四岁幼女的，“从重处罚”，任何涉及多人轮奸或致使被害人重伤、死亡等严重后果的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。

1997 年对《刑法》修订时，建立了一个新的犯罪类别。这一新条款是**第 360 条第 2 款**，规定“嫖宿不满十四周岁的幼女的，处五年以上有期徒刑，并处罚金。”《刑法》第 45 条，作为一个单独条款对有期徒刑的刑期做了限制。根据这一条，因第 360 条被定罪的人最高可被处十五年徒刑。根据这一新增条款，结果是，那些被以强奸不满十四岁幼女定罪的人，在造成严重后果的情况下，可被处无期或死刑，而那些嫖宿同龄幼女的人却最多被处十五年徒刑。

#### *削弱法律问任*

此后对第 360 条的法律解释和规定，进一步损害了在强奸案件中的法律问任。

2001 年 6 月，**最高人民法院**颁布了一个对第 360 条的正式解释，部分地加以澄清说，当“行为人确实不知对方是不满十四周岁的幼女，双方自愿发生性关系，未造成严重后果，情节显著轻微的”，不被认为与未成年人发生性关系是一种犯罪。什么构成了“情节轻微”或“情节严重”并未被清楚界定，并缺乏包括保护儿童最佳利益在内的相应准则的依据。

**最高人民法院和公安部**于 2008 年发布的一套规定，进一步建议根据《刑法》第 360 条，行为人知道被害人是或者可能是不满十四周岁的幼女而嫖宿的应立案调查予以追诉。

根据之前的解释和规定，为避免根据 236 条的最高刑期，第 360 条为执法和司法当局提供了完全不追诉十四岁以下幼女被强奸案件，或者有选择地追诉这类的任意权力。因为为了限制最高刑期，他

们可以选择根据第 360 条而不是第 236 条执法。

这些法律领域的新发展都提出一系列关切：

- “自愿发生性关系”的概念被用于儿童，无论她们是不是儿童性工作者，都很成问题。将 14 岁以下女童当作“自愿”卖淫，是在损毁保护儿童、打击拐卖和性虐待。
- 允许作出不知道性伴年龄的声称也提出了举证难的挑战。嫌犯能仅仅称自己不知道吗？需要用什么样的证据来支持这种断然的指称？什么样的程序性保护可以给予受害儿童确保其隐私，阻止其在起诉过程中不会进一步成为受害者？

### 建议

中国人权敦促委员会考虑向该缔约国建议：

1. 根据《刑法》和其它相关法规，审议并修订适用于有关未成年人被强奸和性虐待的条款，以确保其完全遵循根据《儿童权利公约》，特别是根据第 2、3、19、22、34、36 和 37 条，中国为男女儿童提供平等、特别保护的义务。