



人权理事会

第三十五届会议

2017年6月6日至23日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

赤贫和人权问题特别报告员访问中国的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交赤贫和人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿2016年8月15日至23日访问中国的报告。访问目的是评价并向人权理事会报告中国与赤贫有关的政策和方案与该国人权义务的相符程度，并向中国政府和其他利益攸关方提出建设性建议。



## 赤贫和人权问题特别报告员访问中国的报告\*

## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 政府的合作.....	3
三. 成就.....	5
四. 今后的挑战.....	6
A. 收入贫困.....	6
B. 多维贫困.....	6
C. 不平等.....	7
D. 准确数据的重要性.....	8
E. 扶贫方针.....	8
F. 平等方面的挑战.....	9
G. 农村土地征收.....	12
H. 享有教育的人权.....	13
I. 享有健康的人权.....	14
五. 中国的经济及社会权利记录评估.....	16
A. 导言.....	16
B. 对经济和社会权利的承认.....	16
C. 机构建设.....	17
D. 问责.....	17
六. 结论和建议.....	20

\* 以提交语文和中文分发。

## 一. 导言

1. 根据人权理事会第 8/11 号和第 26/3 号决议，赤贫和人权问题特别报告员于 2016 年 8 月 15 日至 23 日对中国进行了访问。访问目的是评价并向人权理事会报告中国与赤贫有关的政策和方案与该国人权义务的相符程度，并向中国政府和其他利益攸关方提出建设性建议。
2. 特别报告员感谢中国政府邀请他访问中国，并感谢有机会会见外交部、国务院扶贫开发领导小组办公室、教育部、国家卫生和计划生育委员会、司法部、公安部、国土资源部、全国老龄工作委员会、国家统计局、民政部、国家民族事务委员会和全国人大法工委社会法室的官员以及最高人民法院的一名法官。特别报告员还会见了国际组织的代表、外交人员、中国社会科学院的学者、独立学者、国内外的民间社会组织、人权律师和人权维护者。
3. 在访问云南省期间，特别报告员会见了扶贫开发办公室、民族宗教事务委员会、农业厅和妇女联合会等省政府各部门的官员。他还会见了云南省社会科学院的专家，并在政府的组织下访问了昆明市五华区残疾人服务中心，以及紫溪彝村和楚雄彝族自治州凤屯镇云南红梨产业基地的扶贫项目。
4. 特别报告员非常感谢各国际组织和非政府组织提供的协助，以及在访问中国前和访问期间向他提供深入情况介绍的专家提供的协助。

## 二. 政府的合作

5. 三十多年来，中国一直积极参与国际人权体系，但未曾向特别程序任务负责人发出长期有效的国家访问邀请。1997 至 2015 年，负责以下问题的 6 位任务负责人访问了中国：任意拘留问题(1997 年和 2004 年)；酷刑问题(2005 年)；受教育权问题(2003 年)；食物权问题(2010 年)；法律和实践中的歧视妇女问题(2013 年)；外债问题(2015 年)。特别报告员注意到，根据新的《国家人权行动计划》，将来会有更多访问。<sup>1</sup> 特别报告员还促请中国考虑发出长期有效邀请，做好准备与处理各项人权的任务负责人进行接触。
6. 特别报告员赞扬中国政府邀请他访问中国，但也希望提请注意访问过程中出现的一些困难：
  - (a) 政府认为它全面负责确定访问行程的每个细节，这反映了对特别报告员作为独立专家的职责的误解；
  - (b) 政府建议特别报告员不要直接联系民间社会组织安排会见，还要求了解所举行的私下会见的全部细节。然而，按照既定程序，他只在有关民间社会行为方提出要求时才通知政府；
  - (c) 经常有乔装为普通公民的安全人员跟随特别报告员，因此他几乎不可能与民间社会组织和个人私下会面；

<sup>1</sup> 《中国国家人权行动计划(2016-2020 年)》，2016 年 9 月 29 日。可查阅 [http://english.gov.cn/archive/publications/2016/09/29/content\\_281475454482622.htm](http://english.gov.cn/archive/publications/2016/09/29/content_281475454482622.htm)。

(d) 政府告诫特别报告员不要会见政府认为“敏感”的个人，也告诫这些人不要与特别报告员会面；有一次，有一个本应与特别报告员会面的人被拘留了几个小时，从而导致会面无法实现；

(e) 由于这些综合措施，特别报告员未能自由和秘密会见绝大多数国际社会行为者；

(f) 访问云南的工作由政府组织，在某种程度上忽视了特别报告员表明倾向，这种做法导致大部分会见和活动都是走形式；

(g) 在访问期间和访问后，特别报告员会见过或本应会见的某些个人遭到了似乎是恐吓或报复的行为。特别报告员与其他有关特别程序任务负责人在2016年10月26日致政府的信函中提出了这些事项。<sup>2</sup> 随后，在特别报告员于北京会见过的人权律师江天勇2016年11月21日失踪后，这些任务负责人于2016年12月6日发布了一份新闻稿。<sup>3</sup>

7. 特别程序任务负责人执行促进和保护人权任务的能力取决于他们在国家访问之前、期间和之后能否与民间社会和普通人进行自由和不受监督的沟通。这一点对于访问中国和其他国家同样适用。

8. 任务负责人的计划是与政府协商安排的，但这并不意味着政府有权确定和控制行程的每个方面，也不意味着除了政府官员之外，只能会见“经批准的”非政府行为方。在此基础上进行的访问将使特别报告员无法履行其公正和独立地查明事实的义务。由此形成的报告可能会因仅提供了不完整和被歪曲的情况而理所当然地受到批评。

9. 特别程序任务负责人进行联合国人权实况调查访问的基本原则反映了几十年来的长期做法——包括1950和1960年代最初采用的几套标准、就1978年访问智利通过的职权范围<sup>4</sup>以及人权委员会和经济及社会理事会的后续工作。<sup>5</sup>

10. 1970年代末商定的程序性安排后来一直遵照使用，并体现在1998年人权委员会特别报告员/代表实况调查访问的职权范围<sup>6</sup>以及1999年特别程序业务手册中。在访问后进行的讨论中，中国政府指出，2016年更新的职权范围不适用，因为它没有得到人权理事会的正式核可。然而，这一说法忽略了一个事实，即理事会2007年通过了《特别程序任务负责人行为守则》，其中明确注意到1999年手册，该手册于2008年8月获得正式通过。

11. 理事会指出，2007年行为守则和2008年经修订的业务手册二者应“协调一致”阅读，它们都强调专家必须“独立行事”，能够对状况进行“自由评估”，“根据客观而可靠的信息”确定“事实真相”，对“来源保密”，与政府部门及“其他利益攸关方”建立对话关系，并得到安全保护，“但不得损害任务负责人履行任务所需的私密性和机密性”。<sup>7</sup> 中国政府表达的立场明显与这些确立已久的原则明显不符。

<sup>2</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/SearchSessionNumber?number=34>。

<sup>3</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20987](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20987)。

<sup>4</sup> 见 A/33/331，附件七。

<sup>5</sup> 见 A/33/331，附件六和七，以及经济及社会理事会第1870(LVI)号决议。

<sup>6</sup> 见 E/CN.4/1998/45。

<sup>7</sup> 见人权理事会第5/2号决议，附件。

### 三. 成就

12. 过去 30 年来，中国已让数亿人脱贫，近年来的脱贫速度尤其突出。这一成就令人吃惊，主事者应得到赞扬。然而，虽然常常给出精确数字，要准确掌握具体人数却出人意料地困难。这部分是由于使用了不同的时间段、不同的标准和不同的数据来源。官方机构和世界银行的数字从 5 亿至 7.67 亿不等。官员们现在倾向于使用 7 亿这一数字。<sup>8</sup>

13. 同样引人注目的是，进步不仅在于消除收入贫困，还在于实现了各种社会目标。举几个例子就足以说明这一点。2003 年，仅有 10% 的人口拥有健康保险。到 2013 年，已有 95% 的人口参保，包括大部分农村贫困人口和城市弱势群体。2009 年，养老金计划仅覆盖 2.4 亿人，实际领取者为 5800 万人。到 2014 年，覆盖人数升至 8.42 亿，领取者人数升至 2.29 亿。中国实施了影响深远的社会援助方案，如面向老年人、残疾人和青少年的五保方案，以及为生活水平低于当地规定的贫困线的贫困家庭提供现金和实物支助的低保方案。2000 至 2012 年，婴儿死亡率降低了 60%，孕产妇死亡率降低了 49%。新生儿预期寿命从 1990 年的 67 岁升至 2015 年的 76.3 岁。<sup>9</sup>

14. 如果其他国家要从中国的成就中汲取经验，主要经验似乎是：(a) 运作良好的市场经济能够为包括国家在内的各方带来巨大的经济回报；(b) 政府必须进行干预，改善市场难免未能顾及的相对庞大人口的状况；(c) 实现减贫的真正的政治意愿可以说是最重要的因素。

15. 关于中国人权状况的报告为数不少，包括中国政府及其批评者编写的报告。本报告不重复这些经常讨论的问题，而是侧重于特别报告员的任务，审查减贫与人权之间的关系。这需要对实现发展目标与尊重人权义务进行明确区分。二者相辅相成，但并不等同。正如特别报告员在结束对中国的访问时发表的任务结束声明所特别强调的那样，中国取得的发展成就无可置疑。<sup>10</sup> 然而，特别报告员的工作还包括审查这些成就是否确保了人权在中国受到充分尊重。

16. 这方面的最大挑战在于理解共产党的领导作用如何与承认个人权利和提供有意义的问责机制共存，而问责机制是人权框架不可或缺的要素。前国家主席在中共十八大上所作的报告充分考虑到这一挑战，他说，为了“加强社会建设”，必须要形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。<sup>11</sup> 调和这些不同的层面并不容易。由于报告页数限制非常严格，特别报告员不得不极具选择性地列出中国面临的以下具体挑战。

<sup>8</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室，“中国的减贫行动与人权进步”，2016 年 10 月 17 日。可查阅 [http://english.gov.cn/policies/latest\\_releases/2016/10/17/content\\_281475468533275.htm](http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2016/10/17/content_281475468533275.htm)。

<sup>9</sup> 世界卫生组织，“中国——世界卫生组织国家合作战略(2016-2020)”，第 2 页。

<sup>10</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20402&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20402&LangID=E)。

<sup>11</sup> 见 [http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpcnc/2012-11/17/c\\_131981259\\_8.htm](http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpcnc/2012-11/17/c_131981259_8.htm)。

## 四. 今后的挑战

### A. 收入贫困

17. 政府的统计数据显示，截至 2015 年底，5.7% 的中国农村人口仍生活在贫困中。<sup>12</sup> 各地区的贫困率差异很大，在中国西部高达 10%，而在东部仅为 1.8%。某些群体特别容易陷入贫困，例如少数民族的贫困率为 12.1%，老年人和青年的贫困率为 7.1%。

18. 习近平主席承诺到 2020 年消除贫困，政府指出，这意味着使 5575 万农村人摆脱贫困。<sup>13</sup> 该目标已列入“第十三个五年规划(2016-2020 年)”，党和政府各级均已收到指示，要将这一目标作为最高优先事项。所有迹象都表明这一目标将会实现，甚至提前实现。

19. 这一目标令人钦佩和赞叹，但可以提出一些意见。首先，用于计算这些统计数据的基于收入的衡量基准往往不明确，也不总是一致的。一些政府官员称所使用的基准高于世界银行衡量赤贫的最低标准，但所提供的数字在 2,300 至 2,800 元之间。这两个数字似乎都远低于每日 1.9 美元的世界银行指标。

20. 第二，并未预期全面消除贫困，因为出于行政目的，只要整体赤贫率低于 3% 的阈值，目标就将被认为已经实现。第三，该方案针对的是农村贫困人口，不包括针对消除城市地区赤贫现象的具体措施。第四，鉴于更广泛的一系列必要措施目前都要让位于在建党 100 周年之前实现党的一些目标的迫切需要，专家们怀疑消除赤贫从中期来看是否可以持续。最后，也是对于本报告目的最为重要的一点，是现行方针的实施是否符合人权义务，特别是是否提供了有意义的问责机制。

### B. 多维贫困

21. 特别报告员一贯强调，贫困是一个多维现象，需要考虑的不仅是收入，还有基本服务的获取以及排斥问题。《2015 年人类发展报告》指出，中国仍有 7200 万人生活在多维贫困中，农村地区的多维贫困率达 8.1%。<sup>14</sup>

22. “指标至上”可能会迫使官员们过于狭隘地关注基于收入的减贫方针，从而对贫困的多维性关注不足，尽管一些政府官员坚称他们在扶贫工作中没有仅以收入为重点。如果是这样的话，可能也是例外情况，因为收入仍是用于界定和衡量贫困的主导范式。许多官员仍认为贫困在本质上是一个经济问题，可以通过经济增长来解决。阻碍将贫困视为多维现象的另一障碍是主要政府机构间缺乏协调。国务院扶贫开发领导小组办公室协调中央政府层面的扶贫政策，但级别不够，无法有效实现这一目标。该领导小组负责人目前是副部长，应提升其级别，以体现对在多个专题领域协调扶贫政策的重视。

<sup>12</sup> 国务院新闻办公室，“中国的减贫行动与人权进步”。

<sup>13</sup> 见 <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>。

<sup>14</sup> 联合国开发计划署，《2015 年人类发展报告：从实践活动与工作透视人类发展》(联合国出版物，出售品编号 E.15.III.B.1)，第 61 和第 62 页。根据 2012 年中国家庭追踪调查的数据计算。

## C. 不平等

23. 政府经常颂扬的“中国梦”中不存在重大的不平等。尽管如此，在中国的扶贫工作取得巨大进步的同时，也出现了非常严重的不平等现象。在《2016-2020年国家人权行动计划》中，政府承认了这一点，指出“城乡区域发展差距较大”。<sup>15</sup>

24. 1981至2007年，中国家庭净收入分配的基尼系数从0.28升至0.49。<sup>16</sup>缺少关于2007年以后收入分配趋势的独立数据，但官方消息来源报告称，2015年的收入基尼系数为0.46。<sup>17</sup>这将使中国位于最不平等的30个国家之列。独立调查显示，2010年的基尼系数为0.61,2014年为0.6,这将使中国成为全球最不平等的国家之一。<sup>18</sup>1%最富有家庭拥有全国三分之一的财富，而25%最贫困家庭仅拥有1%的财富。国务院于2013年承认收入不平等是一个问题，并提出了35项处理该问题的措施。<sup>19</sup>然而，政府的政策似乎收效甚微。

25. 城乡不平等尤其成问题。2007年，城乡家庭收入比为4:1，但2014年，这一数字降至2.53:1。<sup>20</sup>这一积极趋势必须延续下去，农村收入才能赶上来。然而，政府支出一直倾向于城市精英，对农村居民和农民工(从农村迁移到城市的人)不利。这在一定程度上是中国财政分权制度的结果，这种制度导致各地区的人均公共服务支出出现巨大差异。<sup>21</sup>

26. 公共转移支付使得富人和城市人口比穷人和农村人口获得更多的好处，从而加剧了原已存在的不平等。一项未发表的研究显示，公共养老金制度“具有高度累退性质，低收入群体得到的养老金要少得多”。<sup>22</sup>

27. 另一个问题来自户口，这是1950年代开始实施的一项户籍制度。中国公民的户籍情况包括：(a) 城市非农业户口；(b) 城市农业户口；(c) 农村农业户口；(d) 没有户口。具有农村农业户口者在许多方面处于相当不利的地位。来自农村的2亿农民工占到一些大城市人口的30%，他们被称为“二等公民”，在获得教育、保健和社会保障等社会服务方面受到了不平等对待。<sup>23</sup>

<sup>15</sup> 《中国国家人权行动计划》。

<sup>16</sup> Martin King Whyte, “Soaring income gaps: China in comparative perspective”, *Daedalus*, vol. 143, No. 2 (spring 2014).

<sup>17</sup> The Economist, “Up on the farm”, 14 May 2016.

<sup>18</sup> Martin King Whyte, “Soaring income gaps”, p. 41. See also The Economist, “Up on the farm”.

<sup>19</sup> 见 [www.gov.cn/zwgk/2013-02/05/content\\_2327531.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2013-02/05/content_2327531.htm)。

<sup>20</sup> Shen Ke and others, “A benevolent State against an unjust society? Inequalities in public transfers in China”, unpublished (2016), p. 7.

<sup>21</sup> 世界银行，中华人民共和国国务院发展研究中心，《2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会》(2013年)，第271页。

<sup>22</sup> Shen Ke and others, “A benevolent State”, p. 20.

<sup>23</sup> Martin King Whyte, “Soaring income gaps”, p. 47.

28. 《2016-2020 年国家人权行动计划》重申，正在进行的户籍改革将取消农业户口与非农业户口的区分，<sup>24</sup> 但各位访谈者表示，执行这些改革的政治意愿不足。城市居民继续强烈抵制可以为农民工落户提供更加便利途径的任何户籍改革。只有同时增加政府资源分配，改革才具有可行性。

#### D. 准确数据的重要性

29. 如前所述，没有任何权威数字准确反映了中国近年来摆脱赤贫的人数。在一些情况下，现有估计数字之间的差异并不重要，但由于政府确定了非常确切的目标，所以十分重视数字的准确性。对官方数据的一项近期分析指出，国家、农村和城市各级的贫困率“远高于官方估计的数字”。<sup>25</sup> 虽然中国政府取得了巨大的成就，但数字方面的差异和对政府数据来源准确性的质疑凸显了准确和透明数据的重要性。该研究报告指出，“官方调查的数据收集进程缺乏透明度”，特别报告员在此次访问过程中也明确认识到这一问题。除了提及家庭调查，关于来源和收集程序的详细信息很少。被访谈专家指出了负面数据(如 2013 年国家卫生服务调查中关于家庭灾难性卫生支出的数据)未予公布的例子，以及缺少分列数据的问题，特别是与性别等问题有关的分列数据。同样，国际劳工组织负责监测中国遵守 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《消除最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)所载童工标准情况的专家委员会也对缺少关于这些问题的官方数据表示了关切。

#### E. 扶贫方针

30. 中国采用自上而下的扶贫方针。国务院扶贫开发领导小组办公室向特别报告员提供的情况介绍说明了这一点，其中着重指出了党和政府在扶贫中的主导作用：“我们指导贫困县的党委领导干部重点进行精准扶贫，促使五级党委书记重视扶贫，并集中全党力量开展这项工作……我们指定了 128,000 个小组和 540,000 名干部，以覆盖几乎所有的扶贫村”。这些言词表明了党和政府的坚定承诺和政治意愿，但也突出说明了民间社会和贫困个人在制订扶贫政策和方案方面的作用无足轻重。这很成问题，因为这些利益攸关方的参与对于制订和执行充分尊重受影响个人的人权的有效政策至关重要。

31. 中国普遍采用自上而下式扶贫在一定程度上是由于共产党的激励结构。官员考核和晋升的依据是他们实现扶贫目标以及执行国家扶贫政策和方案的能力。因此，他们唯恐出现关于放慢执行工作或使其复杂化的申诉，有十足的动机推进这些方案而不考虑受影响者的意见。因此，有一种实际风险是，官方目标将会实现，但贫困的根源并没有彻底消除。

<sup>24</sup> 《中国国家人权行动计划》。

<sup>25</sup> Chunni Zhang and others, “Are poverty rates underestimated in China? New evidence from four recent surveys”, *China Economic Review*, vol. 31 (2014), p. 410.

32. 前国家主席于 2012 年承认，必须形成具有“社会协同和公众参与”等特点的法治社会管理体制。<sup>26</sup> 然而，一些访谈者指出，虽口头承诺与民间社会协商和促进公众参与，但政府将民间社会组织主要视为执行政府政策和方案的服务提供者。因此，批评政府方针的民间社会组织几乎没有机会，更不用说那些强调必须尊重受扶贫工作影响者人权的组织了。

33. 各位访谈者证实了公民对制订扶贫政策的参与度低这一情况。《社会救助暂行办法》(2014 年 2 月 21 日国务院令第 649 号)第十一条第(三)款规定，县级民政部门应书面向申请人说明不予批准最低生活保障申请的理由。特别报告员在北京询问民政部，不同意这一决定的申请者可以采取哪些行动，得到的解释是，申请者可以向该部提出申诉或向法院起诉。他询问是否经常有人提出申诉或法院诉讼，该部一位司长说他不了解情况，因为这“不是他们的优先事项”。在与国务院扶贫开发领导小组办公室的一次会见中，对扶贫方案的申诉被称为“一个棘手问题”。

## F. 平等方面的挑战

34. 中国扶贫工作在平等方面面临的最重大的挑战涉及残疾人状况。国务院扶贫开发领导小组办公室指出，在 5575 万农村贫困人口中，超过 2000 万患有某种残疾。政府对这一群体坚持奉行“福利方针”。在 2015 年《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》和 2015 年《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》等近期政策文件中，强调得更多的是福利和补贴，而不是保障残疾人的受教育权和工作权以便他们全面和平等地参与中国社会从而脱贫。

35. 特别报告员与各国际组织和民间社会组织进行了协商，它们指出，残疾人的就业率比较低。官方数据显示，残疾人就业率约为三分之一至 40%；这一数字似乎高得不切实际。中国所有公私雇主必须确保其 1.5% 的雇员为残疾人，否则须缴纳残疾人就业保障金。<sup>27</sup> 然而，2012 年的一份被广为引用的报告指出，在全国范围内，政府 5 年中只招聘了 92 名残疾人公务员。<sup>28</sup> 既然政府本身树立了这种坏榜样，私营部门的残疾人就业率同样很低也就不足为奇了。大多数雇主选择缴纳残疾人就业保障金，而不是雇用和接纳残疾人雇员。<sup>29</sup> 正如残疾人权利委员会 2012 年的结论指出的那样，这一制度不能解决长期失业问题，也不能解决其根源。<sup>30</sup> 中国政府应承诺更加严格地执行 1.5% 的规定，从而认真对待其完善“公共机构为残疾人提供就业岗位制度”的承诺。<sup>31</sup> 如果政府能够以处理反腐败工作的力度执行 1.5% 的规定，将能取得重大成果。

<sup>26</sup> 见 [http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpnc/2012-11/17/c\\_131981259\\_8.htm](http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpnc/2012-11/17/c_131981259_8.htm)。

<sup>27</sup> 中华人民共和国国务院令第 488 号，《残疾人就业条例》(2007 年)。

<sup>28</sup> 见 [www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-12/07/content\\_15994021.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-12/07/content_15994021.htm)。

<sup>29</sup> 见 [www.chinabusinessreview.com/hiring-disabled-workers-in-china-incentives-and-challenges/](http://www.chinabusinessreview.com/hiring-disabled-workers-in-china-incentives-and-challenges/)。

<sup>30</sup> 见 CRPD/C/CHN/CO/1, 第 41 段。

<sup>31</sup> 《中国国家人权行动计划》。

36. 中国批准了《残疾人权利公约》，该公约着重指出了有民间社会行为方参与的监测的重要性。然而，进行此类监测的独立民间社会组织很少。中国残疾人联合会作为“全国性伞式组织”履行处理残疾人问题的职能，在全国范围内约有120,000名全职工作人员。<sup>32</sup>但它几乎算不上是民间社会组织。该联合会负责人是一名副部级官员，联合会履行许多政府职能，还是国务院残疾人工作委员会的秘书处。

37. 平等方面的第二个挑战涉及性别平等。虽然毛泽东的名言“妇女能顶半边天”常被提及，但事实是，中国妇女的工资比顶另外半边天的男子要低得多。中华全国妇女联合会和国家统计局发布的2010年妇女社会地位调查得出的结论是，农村妇女的工资仅为男子工资的56%，低于1990年的79%。2010年，城市地区妇女的工资是男子工资的67%，低于1990年的77%。<sup>33</sup>

38. 虽然有迹象表明在收入平等方面妇女落后于男子，而且贫困人口中妇女比例过高，但几乎没有证据表明政府的扶贫政策对性别问题给予了重点关注。在与政府智库中国社会科学院的研究员举行的一次会见中，有人指出，性别不平等在中国“不是严重问题”。在阅读政府于2016年10月发布的减贫行动与人权进步报告时，这一印象得到了证实，该报告指出，全国获得低保及特困人员救助供养的居民中，妇女仅占约36.6%。<sup>34</sup>遗憾的是，人们几乎不了解这种忽视对贫困妇女的影响，因为政府没有发布按性别分列的贫困数据。应取消拒绝发布此类数据的政策。

39. 平等方面的第三个挑战涉及自我认定为同性恋、双性恋、变性人和两性人的人。一名观察员很难在政府扶贫政策或人权政策文件中找到提及这一群体的内容。最近的减贫行动与人权进步报告完全没有提及同性恋、双性恋、变性人和两性人，<sup>35</sup>新的《国家人权行动计划》也同样没有提及这一问题。<sup>36</sup>2014年的一份报告指出，“任何政府部门或具体部委都不认为自己负责同性恋、双性恋和变性人问题”。<sup>37</sup>政府应设立一个负责同性恋、双性恋和变性人权利问题的政府部门或部委，立即就该群体中的贫困问题开展研究。

40. 虽然变性人只是同性恋、双性恋、变性人和双性人群体中的一小部分，但政府似乎特别不愿面对所涉的政策挑战。变性人常常被迫生活在贫困中，因为他们面临着严重歧视，极难找到工作。<sup>38</sup>因此，许多变性人，特别是变性妇女最终成为性工作者。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)的研究显示，

<sup>32</sup> 见 [www.cdpc.org.cn/english/hold/about1us/200804/t20080409\\_267487.html](http://www.cdpc.org.cn/english/hold/about1us/200804/t20080409_267487.html)。

<sup>33</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)，“中国经济转型中的性别平等”，2014年10月，第6页。

<sup>34</sup> State Council Information Office, “China’s progress in poverty reduction and human rights”。国务院新闻办公室，“中国的减贫行动与人权进步”。

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> 《中国国家人权行动计划》。

<sup>37</sup> 联合国开发计划署和美国国际开发署，“亚洲男女同性恋、双性恋和变性人生存状况：中国国别报告”(2014年)，第11页。

<sup>38</sup> 同上，第9页。

变性妇女的艾滋病毒感染率比所有育龄成年人的感染率平均高 49 倍。<sup>39</sup> 然而，缺少面向这一群体的有针对性的艾滋病毒方案规划和服务。<sup>40</sup>

41. 中国法律允许在身份证件上改变性别，但只有在进行过变性手术后才有这种可能，而手术十分昂贵，且不包含在医疗保险计划中。希望接受手术者为了获得资格，必须先被诊断为患有精神病。<sup>41</sup> 这种不合理的巨大障碍使许多人无法接受手术，因而无法改变身份证件上的性别，这种情况使得他们的状况进一步复杂化。

42. 第四也是最后一个平等方面的挑战与中国的少数民族有关。云南省是中国的一个贫困省份，居住着许多少数民族，特别报告员试图通过访问云南农村地区直接观察那里的状况。然而，虽然他一直努力尝试，但对云南的访问完全是由政府安排的，安排方式破坏了特别报告员会见贫困人民、不依赖政府的民间社会团体代表以及能够畅所欲言的学者的目的。相反，这次访问在旅游示范村和全新的残疾人服务示范中心提供了拍照机会。因此，以下调查结果依据的是广泛研究以及与中国以外的民间社会组织、专家、国际组织和中国政府的对话。

43. 中国有 56 个官方承认的民族。在中国人口中，汉族占 90% 以上，少数民族占不到 10%。国家统计局告知特别报告员，少数民族人口比例较高的 8 个西部省份的贫困率超过 12%，而全国贫困率为 5.7%。北京的国际组织估计，在中国所有贫困人口中，少数民族约占三分之一，因此，这一现实状况与《宪法》第四条所述各“民族”（《宪法》中使用的术语，指占人口多数或少数的各族裔群体）一律平等的保证大不相同。

44. 在中国的 56 个民族中，国际媒体、人权非政府组织和联合国其他会员国几乎只关注藏族和维吾尔族的困境。虽然这些状况是很严重的问题，但现实情况是，中国大多数少数民族都面临严重的人权挑战，包括更高的贫困率、<sup>42</sup> 族裔歧视<sup>43</sup> 和强迫搬迁。

45. 政府的对策主要侧重于促进经济发展，这种发展可能会也可能不会促进实现人权。由此形成的政策基本上是自上而下和“一刀切”的，很少关注磋商或对申诉作出反应。特别报告员与国家民族事务委员会(国务院负责民族事务的中央决策机构)官员会面时，他们坚称“没有抵制扶贫项目的情况”，也“没有抗议”。当问及委员会通过其网上申诉机制收到的申诉数量时，官员向特别报告员保证，数量“非常少”。然而，该委员会无法提供任何具体数据。国家民族事务委员会应纠正这种“不面对现实”的做法，制订一套全面政策，以确保其决策的各方面都突出反映人权考量，而不是缺少这方面的考量。

<sup>39</sup> 艾滋病规划署，“差距报告”（2014 年），第 91 页。

<sup>40</sup> Asia Catalyst, “My life is too dark to see the light: a survey of the living conditions of transgender female sex workers in Beijing and Shanghai” (2015).

<sup>41</sup> Ibid, p. 3; 开发署和美国国际开发署，“亚洲男女同性恋、双性恋和变性人生存状况：中国国别报告”，第 9 页。

<sup>42</sup> 例如见近期关于剥夺回族穆斯林社区土地的文章：Qiangqiang Luo and Joel Andreas, “Using religion to resist rural dispossession: a case study of a Hui Muslim community in north-west China”, *The China Quarterly*, vol. 226 (June 2016)。

<sup>43</sup> 经济、社会及文化权利委员会表示关切的是，“少数民族，尤其是西部省份和地区的少数民族一直普遍受到歧视，特别是在就业、社会保障、住房、卫生和教育等领域”。见 E/C.12/CHN/CO/2, 第 14 段。

## G. 农村土地征收

46. 过去 30 年的快速城镇化推动了前所未有的经济增长和收入贫困的大幅减少。正如《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》和“第十三个五年规划(2016-2020 年)”所表明的那样，城镇化是共产党的核心目标，两份规划设想将 1 亿名农村居民迁往城镇，以到 2020 年使城镇地区居民达到总人口的 60%。<sup>44</sup> 作为一项扶贫措施，据称政府还已将 591 万“贫困人口”迁往城镇地区，在那里他们有望获得更好的生活和工作条件。<sup>45</sup>

47. 这种自上而下集中通过搬迁实现城镇化的做法在某些方面是成功的。政府在短时间内大规模开发基础设施、工业园以及商业建筑和居民住宅。然而，数百万农民在城镇化进程中失去了土地。支撑中国城镇化运动的是征用农村土地并将其转变为城市建筑用地。一项估计表明，由于城镇化，过去 20 年来有 5300 万农民失去了土地和基于农业的生计。<sup>46</sup>

48. 官员们坚持说土地被政府征用的农村居民得到了很好的交易，因为他们获得了数百万元的补偿金，在迁往的城镇地区享有更好的生活条件。官员们强调了中国法律规定的财产权和土地征用适当程序保障的重要性。然而，与这种所谓的“双赢”结果不一致的是，征用是引发中国社会不安的主要和越来越重要的原因。在全国各地，受影响居民越来越多地举行示威活动，表达他们的愤怒，因为补偿金较低，而且补偿金和土地出让收入的分配不透明往往使地方政府和征地官员个人从中获益。一项研究得出的结论是，每年发生超过 100,000 起“群体性事件”(100 人以上的示威活动)，其中 60%与土地纠纷有关。<sup>47</sup>

49. 与中央政府官员的说法不同的是，农村土地权缺乏适当保护是这一问题的核心。现有法律框架没有保证受影响的农村居民有权就征用计划被征求意见或在征用决定中有发言权。相反，征用计划在通过后才由地方政府“公告”。<sup>48</sup> 土地所有制度赋予国家极为广泛的酌处权，可以出于“公共利益”征用土地<sup>49</sup>——就农村土地而言，“公共利益”这一术语并未得到界定。在实践中，“公共利益”可能意味着征用土地用于商业和工业开发。地方当局常常对反对征用者以及律师和社区领袖等支持者实施言语威胁、恐吓、剥夺基本服务、解雇以及使用武力和暴力。

<sup>44</sup> 见“新华社，中国公布里程碑式的城镇化规划”2014年3月16日，可查阅 [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-03/16/c\\_133190495.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-03/16/c_133190495.htm)；以及“关于中国经济和社会发展规划的报道”，2016年3月18日，可查阅 [www.china.org.cn/china/NPC\\_CPPCC\\_2016/2016-03/18/content\\_38064750\\_15.htm](http://www.china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2016/2016-03/18/content_38064750_15.htm)。

<sup>45</sup> 国务院新闻办公室，“中国的减贫行动与人权进步”。

<sup>46</sup> 世界银行和中华人民共和国国务院发展研究中心，《中国：推进高效、包容、可持续的城镇化》(2014年)，第267页。

<sup>47</sup> 同上，第282页。

<sup>48</sup> 见1998年《土地管理法》第四十六条。

<sup>49</sup> 见《宪法》第十条和2007年《物权法》。

50. 根据 1998 年《土地管理法》，土地被征用者能够获得补偿费和安置补助费，但补偿费的数量往往不足以维持适足生活水准。补偿费是根据土地被征收前三年的平均产值计算的，最高不超过平均年产值的 30 倍。完全没有考虑到土地一旦转为非农用地后，其价值总是大幅提高。<sup>50</sup> 在某些情况下，受影响居民得不到任何补偿金。妇女在农村土地征收中处于特别不利的地位，因为村级规则和规章常常使她们无法获得公平比例的补偿金。现实情况是，村委会常常忽视妇女的土地权。<sup>51</sup>

51. 这些新的“城镇化”居民失去了土地，得到的补偿金完全不够，往往会陷入贫困。她们在重新安置的地区很难找到新的工作，也无法获得城市社会保障福利。2011 年在 17 个省进行的一项调查发现，仅有 13.9% 的“被城镇化”农民获得了城市社会保障，仅有 9.4% 能够享有城市医疗保险。<sup>52</sup>

52. 因此，农村土地征收加剧了社会不公平和不公正感，特别是考虑到地方政府因土地征用和交易而获利不菲。共产党认识到了这一问题及其对国家稳定构成的威胁。在 2014 和 2015 年的第一号文件以及“第十三个五年规划”等一系列重要政策文件中，政府致力于进行有关集体产权和农村土地征用的重要改革以及为失去土地的农民提供补偿金和社会保障。然而，这些改革的详细情况还没有公布，也不清楚农民的正当事程序权是否会得到承认以及在何种程度上得到承认。如果得不到这种承认，许多农村土地所有者的状况将不可持续，会导致越来越多的抗议并威胁中国的稳定。

## H. 享有教育的人权

53. 《义务教育法》确保学龄儿童和青少年接受九年制义务教育的权利。中国制定了大量政策和方案，确保儿童和青少年实际完成九年教育，并投入了巨额资金实现这项很有价值的目标。官方数据显示，这些政策对于完成初中教育的学生人数产生了具有决定性的积极影响。“全国教育事业统计公报”显示，2008、2009 和 2010 年，完成义务教育的学生比例分别为 99.3%、99.7% 和 100%。然而，2016 年 6 月的《〈国家人权行动计划(2012-2015 年)〉实施评估报告》等其他官方来源报告称，仅有 93% 的入学学生完成九年制义务教育。<sup>53</sup>

<sup>50</sup> 见 1998 年《土地管理法》第四十七条。See also Li Ping and others, “Urbanization and its implications to farmers’ land rights”, Landesa (December 2015), p. 10.

<sup>51</sup> Xiaobei Wang, “Rural women’s land rights in China”, paper presented at the expert group meeting on good practices in realizing women’s rights to productive resources, with a focus on land, Geneva, Switzerland, 25-27 June 2012.

<sup>52</sup> Landesa, “Insecure land rights: the single greatest challenge facing China’s sustainable development and continued stability”. Available from [www.landesa.org/china-survey-6/](http://www.landesa.org/china-survey-6/).

<sup>53</sup> 国务院新闻办公室，《〈国家人权行动计划(2012-2015 年)〉实施评估报告》。

54. 虽然官方数字显示中国一直在履行保证九年制义务教育的义务，但有理由怀疑官方数据的准确性。一个理由是这些数字是在全国范围内依据各下级教育主管机构提供的数据推算得出的。学校和下级政府有少报辍学率的强烈动机，因为报告不合要求的数字会产生经济等方面的不利后果。最近的一项实证研究表明，各农村初级中学(义务教育的第七至第九年)的累积平均辍学率在 17.6% 至 31% 之间。<sup>54</sup> 这使得政府作出的到 2020 年“高中阶段教育毛入学率达到 90%”的承诺显得过于乐观，特别是对农村学生而言。<sup>55</sup>

55. 有迹象表明，北京的中央政府要么不完全了解农村辍学率的情况，要么想避免正面处理该问题。这可能是由于上述的少报做法，但也可能是由于教育系统职责下放或中国政府担心农村学生迁移到大城市。最后一点在与教育部的会见中得到了证实，教育部重点强调了城镇化的巨大挑战以及对“无序”迁移的担心。该部虽然承认农村学校存在辍学现象，但对其轻描淡写，强调该问题仅影响初中第三年且仅存在于中国西部。处理这一问题的重要的第一步是由中央政府开展公开和透明的调查并公布调查结果。农村儿童很有可能成为中国未来的穷人，保护他们受教育的人权对于中国可持续的扶贫努力至关重要。

## I. 享有健康的人权

56. 中国在改善保健服务机会方面取得了长足进步。通过 2003 年开始的一系列卫生部门改革，政府实施了城乡居民医疗保险制度，并对卫生基础设施进行了大量投资。2009 年，政府承诺到 2020 年人人享有基本医疗卫生服务，<sup>56</sup> 并作为绩效考核标准的一部分要求省级和地方官员实现某些医疗卫生方面的指标，从而确保地方各级落实这一承诺。<sup>57</sup> 2003 年至 2013 年，医疗保险制度覆盖人数增加了 10 倍，达到总人口的 96.9%，<sup>58</sup> 从而实现了几乎普及的医疗保险。2011 年，医疗服务的实际覆盖率增至人口的 83.3%。<sup>59</sup> 国家健康指数的大幅改善明确体现了医疗服务覆盖率提高所产生的积极影响。2000 至 2012 年，婴儿死亡率下降了 60%，孕产妇死亡率下降了 49%。<sup>60</sup>

<sup>54</sup> Yaojiang Shi and others, “Dropping out of rural China’s secondary schools: a mixed-methods analysis”, *The China Quarterly*, vol. 224 (December 2015), p. 1052.

<sup>55</sup> 《中国国家人权行动计划》。

<sup>56</sup> 中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见(2009 年)，可查阅 [www.china.org.cn/government/scio-press-conferences/2009-04/09/content\\_17575378.htm](http://www.china.org.cn/government/scio-press-conferences/2009-04/09/content_17575378.htm)。

<sup>57</sup> Hao Yu, “Universal insurance coverage for 1.3 billion people: what accounts for China’s success?”, *Health Policy*, vol. 119, No. 9 (2015), p. 1148.

<sup>58</sup> 国际劳工局，“让人人享有医疗保险：中华人民共和国”，2016 年 3 月。可查阅 [http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/04/china\\_healthcare-coverage-to-all\\_2016.pdf](http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/04/china_healthcare-coverage-to-all_2016.pdf)。

<sup>59</sup> Meng and others, “Trends in access to health services and financial protection in China between 2003 and 2011: a cross-sectional study”, *The Lancet* (March 2012), p. 812.

<sup>60</sup> 世卫组织，《2014 年世界卫生统计》。

57. 虽然取得了极其非凡的成就，但仍存在一些挑战，特别是在确保穷人平等享有健康权方面。负担能力构成了一项特殊的挑战。对许多中国公民而言，医疗服务仍价格高昂，因为现有保险制度没有全面涵盖健康相关的费用。住院治疗的实际报销率虽然自 2003 年以来显著提高，但仍然较低，城镇居民和农村居民的报销率分别为 54.6% 和 43.7%，而目标报销率分别为 75% 和 70%。<sup>61</sup> 同样，虽然自付费用支出已减少了一半，从 2001 年的 60% 减至 2014 年的 32%，2015 年又减至 29.27%，但仍高于世界卫生组织(世卫组织)建议的 20% 的基准，<sup>62</sup> 而且城镇居民和农村居民的受益程度不同。农村居民的自付费用仍占人均卫生总支出的 50%。<sup>63</sup>

58. 面临灾难性医疗支出的家庭比例并未下降，2011 年仍为 12.9%。<sup>64</sup> 2013 年的数据政府尚未发布，报告称甚至会更高。贫困家庭遇到灾难性医疗支出的情况是富裕家庭的两倍，<sup>65</sup> 这表明医疗保险计划为低收入家庭提供的保护不足。医疗救助方案旨在为无力支付医疗保险费和医疗自付费用的穷人提供安全网，但未能显著减轻他们的经济负担。关于全国平均住院费用的数据显示，医疗救助方案仅帮助支付了总费用的 9% 至 11%。<sup>66</sup> 这种情况和报销率低的问题实际导致穷人不得不自己支付大部分医疗费用。估计 40% 的农村穷人因病致贫，上述统计数据解释了这一现象。

59. 在深化惠及包括穷人在内的全体人民的医疗改革过程中，体制改革应成为一个重要事项。中国的卫生部门体制结构是碎片化的，政策设计、规划和供资的职责以及维持医疗保险计划和医疗援助方案的职责分散于各国家机关和部委，如国家发展和改革委员会、国家卫生和计划生育委员会、人力资源和社会保障部以及民政部。<sup>67</sup> 这种复杂结构不可避免地会造成不同政策之间的冲突，并会导致协调困难以及事与愿违的部门间资源竞争。

<sup>61</sup> Meng and others, “Trends in access to health services and financial protection”, p. 809 (table 4).

<sup>62</sup> 世界银行集团、世界卫生组织、财政部、国家卫生和计划生育委员会、人力资源和社会保障部，“深化中国卫生改革：建设基于价值的优质服务提供体系”（2016 年），第 10 页。

<sup>63</sup> 同上，第 11 页。

<sup>64</sup> Meng and others, “Trends in access to health services and financial protection”, p. 812.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Lilin Liang 和 John C. Langenbrunner, “迈向全民医保的长征：中国的经验教训”，全民医保研究系列 9(2014 年)，世界银行，第 9 页。

<sup>67</sup> 同上，第 10 页。

## 五. 中国的经济和社会权利记录评估

### A. 引言

60. 中国于 2001 年批准了《经济、社会及文化权利国际公约》，并加入了承认经济和社会权利的其他各项国际条约。<sup>68</sup> 在人权白皮书和国家人权行动计划中，中国一贯强调致力于保障这些权利。事实上，在《2016-2020 年国家人权行动计划》中，执行行动计划的第一个目标就是“全面保障经济、社会和文化权利”。<sup>69</sup>

61. 为了了解将这些权利视为人权而不是宽泛的发展目标需要怎样做，有必要了解政府应采取的三类措施。这些措施涉及以法律或其他形式承认这些权利、设立机构促进这些权利的实现以及提供问责机制以确保纠正侵权行为(承认、机构建设和问责框架<sup>70</sup>)。

### B. 对经济和社会权利的承认

62. 1982 年《中华人民共和国宪法》于 2004 年进行了修订，规定“国家尊重和保障人权”(第三十三条)。第二章列出了“公民的基本权利和义务”，载有阐述《经济、社会及文化权利国际公约》主题的各项规定。有关宪法权利的表述大多与《公约》中的表述不同，《公约》所载的一些权利在《宪法》中没有对等内容。《宪法》没有提及包括人权条约在内的各项条约的国内地位，也没有提及它们在国内法律体系中的层级。<sup>71</sup> 政府对这种沉默的解释是，这些条约只有通过立法程序转换为国内法律之后才能被法院适用。<sup>72</sup>

63. 国内执行的任何一项法律都没有具体提及有关条约。一些研究显示，经济和社会权利并没有在中国法律中以具体的人权术语述及。<sup>73</sup> 国内法常常会概括地提及《宪法》，但从不明确提及《经济、社会及文化权利国际公约》，或《公约》所述的具体经济和社会权利，或《宪法》中关于经济和社会权利的具体规定。对经济和社会权利的承认在中国的法律框架中几乎不存在。

<sup>68</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》(1980 年); 《消除一切形式种族歧视国际公约》(1981 年); 《儿童权利公约》(1992 年); 《残疾人权利公约》(2008 年)。

<sup>69</sup> 《中国国家人权行动计划》。

<sup>70</sup> 该框架的详细阐述见 A/HRC/32/31。

<sup>71</sup> Hanqin Xue and Qian Jin, “International treaties in the Chinese domestic legal system”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 8, No. 2 (2009), p. 300.

<sup>72</sup> 见 E/C.12/CHN/2, 第 9 页。

<sup>73</sup> Sanzhuang Guo, “Implementation of human rights treaties by Chinese courts: problems and prospects”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 8, No. 1 (2009), pp. 167-171.

## C. 机构建设

64. 世界上许多国家已经设立了国家人权机构。事实上，中国香港也有一个人权机构。这些机构通常向政府提供咨询意见，建议如何使国内做法与国际法律规范协调一致，与国际监测机制合作，宣传人权倡议并促进透明度。<sup>74</sup> 中国告知经济、社会及文化权利委员会，虽然中国没有设立国家人权机构，但政府内的大量部门已经行使了类似的职能。<sup>75</sup> 委员会在结论性意见中对缺少此类机构表示关切，并指出政府机构无法有效发挥与国家人权机构相同的作用。<sup>76</sup>

65. 在缺少国家人权机构的情况下，促进认识和理解作为人权的经济和社会权利的责任落在了政府部委和其他机构身上。在中国，特别报告员在与官员的对话中明显感觉到，这些机构认为它们所作的大部分工作都是致力于经济和社会权利所反映的目标，但他们通常不使用明确提及权利的措辞，还认为问责机制是不相关或不必要的。

## D. 问责

66. 问责原则提供了承认人权义务的首要理论基础。它主要要求各国政府对其公民和其他权利人负责。《世界人权公约》承认获得补救的权利，国际人权法特别重视促进对于获取包括赔偿在内的充足、有效、及时和适当补救权利的理解。<sup>77</sup>

67. 在中国，生活贫困者和其他公民的经济和社会权利可能因政府行动或不作为而遭到侵犯的情况有许多。这尤其包括与征地、环境退化、工人权利、获得教育、社会保障补贴有关的情况。习近平主席实施的反腐行动的程度显示了党和政府官员参与腐败行为的程度，而这些腐败行为往往严重损害个人权利。这反过来突出表明了有效问责机制的必要性。

68. 当问责的重要性得到承认时，如在违反有关污染的法律的情况下，政府往往近乎完全依赖自上而下的程序。近期的一项通告称，在中央对八个省和地区进行巡视后，约有 2,000 名政府官员受到处罚，就反映了这种方法。但是，由官员对其他官员进行不定期检查无法取代为公民提供就相关问题提出申诉并寻求补救的途径。

69. 问题在于，虽然理论上中国存在大量程序，但极难确定哪项机制和途径是有效的。

70. 受损害个人最常去的地方就是有关政府机构。由于这类机构一般对侵权行为负有责任，而且没有独立官员监测其工作，所以挑战官方权威的唯一真正手段就是所谓的“信访”或“申诉”程序—受《宪法》第四十一条保护的宪法权利。从各方面来看，这是一项不透明的程序，处理这项工作的各办公室普遍人员不足，

<sup>74</sup> 见大会涉及关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(巴黎原则)的第 48/134 号决议。

<sup>75</sup> 见 E/C.12/CHN/Q/2/Add.1。

<sup>76</sup> 见 E/C.12/CHN/CO/2。

<sup>77</sup> 见大会第 60/147 号决议，其中载有《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》。

存在显著的结构缺陷。没有关于所提交申诉的数量和性质的有意义的统计数据，尽管这类信息极为重要。<sup>78</sup> 虽然最近一些规则要求信访办公室作出某种形式的回复，但各位访谈者表示，即便有 1% 的案件以申诉人认为满意的方式得到解决，他们都会感到惊讶。关于申诉程序导致申诉人遭受暴力或实施暴力的报告频现也就不足为奇了。

71. 《立法法》第九十条规定了另一种可能性，根据该条，中国公民可就“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”是否“同宪法或者法律相抵触”向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议。这在理论上似乎是一种有希望的途径，但全国人民代表大会的有关官员告诉我，在收到的约 100 封信函中（中国人口超过 13 亿），他能回忆起的收到书面建议后采取了正式行动的情况在过去几年中只有几次。著名的孙志刚事件以及随后有关宪法审查的公民要求促使 1982 年《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被废除，至今已有十余年之久，<sup>79</sup> 在这一问责机制的正规化方面似乎没有取得很大进展。它仍像以前一样不透明和可以自由裁量。

72. 公民设法要求当局对侵犯经济或社会权利的行为承担责任的另一种选择是聘用律师。在简单明了的官员行为不当或无视法律的案件中，当地律师或许能够帮助获得补救。但如果相关事项需要公开表述政策考量，那么，严惩人权律师（包括广为报道的“709”大规模逮捕事件<sup>80</sup>）和起诉劳动律师的事件<sup>81</sup> 使律师很难不成为政府的帮手。除了更直接的恐吓形式之外，中国政府还加强了对律师的“管控机制”。<sup>82</sup> 政府提供的法律援助方案正在迅速增加，有需要的公民能够利用的法律援助也越来越多，但挑战政府政策的案件很少能得到法律援助。<sup>83</sup>

73. 中国最近对《行政诉讼法》进行了改革，并采取了一些旨在强化司法部门独立性使其免受地方政治影响的措施，从而提供了这样一种前景：法院或许可以开始在审查对政府行为的质疑进程中发挥更加强大和独立的作用。2016 年 3 月发布的《2015 年最高人民法院工作报告》显示，各级法院受理一审行政案件 241,000 件，比 2014 年上升了 59%。<sup>84</sup> 然而，指导法院工作的各级党委政法委

<sup>78</sup> 一则新闻报道称，中国每年有 400 万项涉及行政争议的申诉：孙乾，“‘民告官’信访案件年超 400 万件”，《京华时报》，2014 年 11 月 5 日。

<sup>79</sup> Keith Hand, “Resolving constitutional disputes in contemporary China”, *University of Pennsylvania East Asia Law Review*, vol. 7, No. 1 (2011), p. 113.

<sup>80</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17050](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17050) and [www.theguardian.com/world/2016/jul/09/reap-what-you-sow-families-of-seized-lawyers-send-public-warning-to-china](http://www.theguardian.com/world/2016/jul/09/reap-what-you-sow-families-of-seized-lawyers-send-public-warning-to-china).

<sup>81</sup> 2016 年 2 月 15 日，国际工会联合会向国际劳工组织理事机构结社自由委员会对中国政府提出申诉（第 3184 号案件），内容涉及 8 名顾问和律师助手被逮捕和拘留的事件，他们均为维护工人权利的工人和工人组织提供过支持服务。

<sup>82</sup> Eva Pils, *China's Human Rights Lawyers: Advocacy and Resistance* (2015), pp. 154-169.

<sup>83</sup> Fu Hualing, “Away from grass roots? The irony of the Chinese rural legal service”, *Diogenes*, vol. 6 (2015), pp. 116-132.

<sup>84</sup> 见 <https://supremepeoplescourtmonitor.com/2016/03/15/takeaways-from-the-supreme-peoples-court-2015-work-report/>。另见 [www.chinadaily.com.cn/china/2016-04/05/content\\_24277626.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-04/05/content_24277626.htm)。

员会的持续影响<sup>85</sup> 以及它们至今不处理有关指称人权受到侵犯的案件的记录，表明情况不容乐观。正如一名评论员所说的那样，近年来，“当局试图封闭活动者曾经用于动员巨大变革的言论(宪政)、渠道(法院审判)和社会力量(律师)”。<sup>86</sup>

74. 鉴于法院在人权相关问题上的不情愿态度，非政府组织应发挥的作用可能愈加重要。然而，2017年，《境外非政府组织境内活动管理法》对国外组织在中国的运作进行了监管，要求它们在公安部登记，极大地限制了它们可以在中国提供的资金和其他类的援助。登记可以被撤销，对损害“国家利益”或“社会利益”的行为可以使用刑事制裁，而“国家利益”或“社会利益”这两个词是没有定论、可自由裁量的，因而存在问题。实际结果是，从事残疾人权利、妇女权利、健康权和工人权利以及一般性的经济和社会权利等方面工作的组织将不再能够依赖与以前同等程度的境外技术或资金支持。许多这类组织都将关闭，从而将进一步限制不遵循党的指导的任何有意义的政策对话空间。此外，规范国内非政府组织的新的《慈善法》已经出台，目前正在审议其实施条例。这些行动的方向也是大力限制与政策问题有关的倡导努力。民间社会行为方的主要关切是，《慈善法》将保持并进一步强化两级制度，即政府认为国内非政府组织实质上分为“好的”(服务型的)和“不好的”(政策和倡导型的)两类。

75. 总体而言，有一种精心设计的法律秩序钳制运动的感觉。其结果就是显著减少了通过任何法律或行政机制寻求补救或纾解抱怨的选择。这可能会导致更多的大规模抗议，而抗议一般会面临压制措施。一些学者写道，中国处于一种“刚性稳定”状态，<sup>87</sup> 将有关权利受到侵犯的各种形式的抗议或反对视为重大问题，他们声称，考虑到中国对改善法律制度进行了许多投资并且常常一再承认法治的重要性，中国的做法是自相矛盾的。<sup>88</sup> 正如阿马蒂亚·森指出的那样，中国采取的方式中存在“任何专制制度都有的严重脆弱性”，因为当政府领导要改变其目标或阻止其失败时，没有任何追索权或补救办法。<sup>89</sup> 中国现在的做法拒绝个人在经济和社会权利遭到侵犯时有意义地利用问责机制，这不仅违反了中国的国际人权条约义务，还是处理不可避免的不满情绪的一种不可持续的办法，最终将破坏稳定。政府面临的挑战是与民间社会行为方和每个公民共同努力，制订符合中国国情的有意义的侵权申诉途径，使个人在权利受到侵犯时能够要求各级政府承担责任。保护权利不但不与维持稳定相冲突，还是稳定的重要基础。<sup>90</sup>

<sup>85</sup> Ling Li, “The Chinese Communist Party and People’s Courts: judicial dependence in China”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 64, No. 1 (2016).

<sup>86</sup> Carl Minzner, “China at the tipping point? The turn against legal reform”, *Journal of Democracy* (January 2013), p. 69.

<sup>87</sup> Yu Jianrong, “Rigid stability”, *Contemporary Chinese Thought*, vol. 46, No. 1 (2014).

<sup>88</sup> Benjamin Liebman, “Legal reform: China’s law-stability paradox”, *Daedalus*, vol. 143, No. 2 (spring 2014), pp. 96-109.

<sup>89</sup> Amartya Sen, “Quality of life: India vs. China”, *The New York Review of Books*, 12 May 2011.

<sup>90</sup> 见 <https://www.thechinastory.org/2013/01/chinas-rigid-stability-an-analysis-of-a-predicament-by-yu-jianrong-%E4%BA%8E%E5%BB%BA%E5%B5%98/>.

## 六. 结论和建议

76. 中国在扶贫方面取得了非凡成就。中国领导层坚定和真正地致力于建设没有赤贫的“小康社会”，表现出了令人钦佩和举世罕见的政治意愿。

77. 确保这一记录今后的可持续性将需要一个超越实现收入目标的重点，满足更广泛的社会保护需要。还有必要编制和出版更准确的数据，这是社会和经济领域成功决策所不可或缺的基础。

78. 中国为促进经济和社会福祉作出了大量努力，但这并未转化为基于视经济和社会权利为人权的方针。国内法律并未承认大多数有关权利，国内机构也没有宣传这些权利，现有的问责机制基本是无效的。未来的最大挑战在于设计有意义的问责制，这样的问责制将反过来将疏导异议、加强社会稳定并促进经济和社会权利。

79. 更具体的建议载于报告主体部分，这里不再重复。

---