

中国人权在联合国审议中国
履行《儿童权利公约》情况第三次报告前
建议向中国政府提出的问题

递交儿童权利委员会

2012年11月



HRIC Head Office: 350 Fifth Avenue, Suite 3311, New York, NY 10118
TEL (212) 239-4495 | FAX (212) 239-2561 | hrichina@hrichina.org
HRIC Hong Kong Branch Office: GPO P.O. Box 1778, Hong Kong
TEL (852) 2710-8021 | FAX (852) 2710-8027 | hrichk@hrichina.org

目录

	页	段
导言.....	3	1-4
整体性问题		
获得相关数据和信息的可能性.....	3	5-8
民间社会参与的机会.....	4	9-12
关切的具体领域		
无例外履行与不歧视.....	5	14-17
对传播《公约》和落实措施的公众认识与呼吁活动.....	6	18-22
经济剥削.....	7	23-31
来自朝鲜民主主义人民共和国的儿童难民.....	8	32-34
概述.....	9	35-40
附件		
A: 中华人民共和国国家保密制度概述		
B: 国家保密条例与有关数据选摘		
C: 中国人权翻译：《中华人民共和国保守国家秘密法》		
D: 中国法律有关条款的列表		

导言

1. **中国人权**对有机会向联合国儿童权利委员会（下称“委员会”）的会前工作小组就其即将审议中国（“该缔约国”）落实《儿童权利公约》（下称“公约”）情况的第三、四次合并报告提供意见表示感谢。
2. **中国人权**在 2005 年对该缔约国第二次定期审议前向委员会递交的报告中，集中关注了中国最弱势儿童，包括受少年司法制度管制的儿童、被拐卖或遭性剥削的儿童、艾滋病孤儿，以及农民工或农村的儿童。我们还重点强调了几个制度性问题，包括：第一，立法努力与执行政策之间的落差，尤其是对农民而言；第二，对处在困境中儿童的保护措施不力；第三，打压或损害民间社会代表儿童的声音及其参与，对言论自由和获得信息造成的影响。
3. 该缔约国向委员会提交的第三次报告提到了在几个领域里所取得的进展，最主要的是在立法和政策改善方面（见第 6-7 段）。该缔约国报告了对贫困女孩（第 28-29 段）、对艾滋病的预防和治疗（第 36 段）增加了财政援助，并提高了对婴幼儿（第 46 段）在卫生保健方面的投资。该缔约国还报告了在河南，艾滋病导致的单亲家庭未成年人子女现在可以领到国家发的救助金（第 38 段）。虽然取得了这些积极的进展，但该缔约国对《公约》的有效落实仍面临着挑战。特别是，采取措施跟踪与评估其立法和政策改善的效果，以及针对解决制度性挑战做出的努力，这些需要另行报告。
4. **中国人权**递交的报告强调了两个整体性问题，它们影响到对该缔约国对《公约》规定的义务进行报告和监督，**中国人权**的报告还概述了几个具体的关切和建议。

整体性问题

获得相关数据和信息的可能性

5. 全面、准确、透明的数据和信息，对评估进展、理解所面临的问题、制定应对复杂挑战的有效方案至关重要。但是，该缔约国目前的法律框架和政策，限制了获取信息的可能性，直接影响了委员会对该缔约国落实《公约》的进展作出有效的评估。
6. 对信息的限制主要源于该缔约国精心建立的国家保密制度。这是一个用法律、规定条例和具体密级组成的法律框架。这一框架将广泛、多样的信息纳入秘密或内部范畴，并建立惩戒制度，惩罚未按规定处理这类信息的人。这一全面、不透明的框架把巨量信息纳入一个模糊、笼统、任意的系统中，并允许追溯既往信息将其纳入秘密范畴。这一系统的巨大范围对获取该缔约国落实《公约》相关的信息构成了挑战（在本报告附件 A 中有对国家保密制度的更多叙述）。
7. 与《公约》具体条款规定的评估进展以及与委员会过去提出的问题或关切的领域有关而根据国家保密制度有可能被纳入国家秘密范畴的信息、数据、统计数字：

“尚未公布的全国和各省、自治区、直辖市逮捕人犯、**劳动教养、少年管教**、收容审查、抓获人犯的综合情况和统计数字”属于“**秘密**”；

“有关**残害妇女、儿童**犯罪活动重大案件，或有关拐卖妇女、儿童的省以上综合性数据”属于“**秘密**”；

- 绑架和拐卖人口的案件数字以及被绑架或贩卖人数、涉及绑架和拐卖少数民族或外国妇女的案件、严重威胁公共安全的非人道绑架和拐卖案件……**应按内部事务处理**，禁止在未获有关管制机构许可的情况下传播此类信息。
- “对**宗教方面的重大紧急治安事件**的处置对策和措施”属于“**绝密**”。在西藏社区实行的对策，包括儿童参加宗教和文化活动的渠道，可能属于这一限制范围。

(在本报告附件 B 中提供了可能与委员会审议该缔约国报告有关信息的更多限制)

8. 鉴于审议该缔约国履行《公约》进展所需要的透明、准确的数据，委员会或许发现对以下信息提出要求会有帮助：

- 在 2010 年《国家保密法》修订后，以上信息（上面第 7 段）如果仍被分类，它们目前的密级，以及获得这些信息的可能性；
- 关于该缔约国报告中提及的、用于监督和履行《公约》的信息收集的“统计制度”（第 10 页第 23 段，第 11 页第 28 段）：
 - 统计制度是否包括**监督和评估进展的基准和指标**；
 - 这些“统计制度”收集的信息，**公众是否可以获得**，如果可以，如何获得；
 - 在**这些制度**收集的统计数字与**国家保密制度**规定的公开信息的限制之间，是否存在**联系**。

民间社会参与的机会

9. 如 2005 年委员会对该缔约国第二次审议的总结性意见中所提到的，非政府民间组织的参与（分别是“非政府组织”与“民间组织”）该缔约国报告的准备工作和日常监督，对推动有效履行《公约》至关重要。但是，该缔约国对民间组织实行的严格的监管制度和严厉的社会控制政策，对民间组织参与委员会的审议进程构成了重大挑战。

10. 该缔约国表示“在起草和修改过程中广泛征求了立法、行政、司法机关，有关非政府组织以及相关领域的专家的意见”（第 4 段）。但是，报告没有指明在这一过程中哪个具体组织被征求了意见。

11. 另外，该缔约国需要对在其报告中使用的“非政府组织”的提法做出澄清。根据中国有关法规，“非政府组织”作为一个法律类别并不存在，尽管这种提法可能被用于某些官方文件。

官方对民间社会团体的一般提法是“民间组织”或“社会组织”。中国的报告变换使用这些及其它有关提法，在翻译成英文时有时翻成公民社会，有时翻成非政府组织。这些提法的不一致性，不仅在中文或英文中可能是造成混乱的根源，而且也标志着在许多这样的组织与西方相对应组织之间存在的根本性不同。根据现有中国法律，尽管被称为非政府组织，中国的民间组织要求获得一个主管部门的批准才能合法注册；因此，它们普遍处于政府或准政府机构的监管之下。由此可见，将这些组织称为非政府组织是不准确的。

12. 鉴于无法认定该缔约国在起草报告时征求了哪个民间组织的意见，以及中国严格的监管制度导致成立民间组织之困难，委员会或许希望要求获得以下信息：
 - 该缔约国准备报告中被征求过意见的、独立运作于政府或准政府监管之外的**民间组织的名单**；
 - 对**征求意见过程**和任何经由这一过程产生的结果加以说明。

关切的具体领域

13. 除了以上一些重大问题，**中国人权**愿意提请委员会对几个具体领域加以注意，该缔约国 2010 年定期报告中提到了这些领域，该缔约国对这些问题的进一步说明，将会对委员会有助益。

无例外履行和不歧视

14. 该缔约国在报告中就委员会要求其建立一个国家人权机构的建议做出的回应说，该国有许多部门承担着类似的职责，它“愿就此问题作进一步研究”（第 9 页第 16 段）。但是，该缔约国的报告没有就这些部门在《公约》规定的保护权利方面负有哪些具体职责，以及它们的程序或效率提供更加详细的信息。
15. 从更广泛的角度看，**中国人权**认为，该缔约国的政治和法律状况对其建立一个独立的国家人权机构形成重大挑战。政法委存在于整个法院系统中，导致了一个不能完全独立于中国共产党的司法制度，尤其是在对任何被认为敏感案件做出判决的时候。此外，如自学成才的盲人法律活跃人士陈光诚，他帮助村里妇女抵制暴力堕胎；他的案子显示，通过法律制度对试图保护儿童权利的人进行骚扰和恐吓，仍是该缔约国存在的一个重大问题。
16. 缺乏独立于中国共产党之外的法治；对包括呼吁儿童权利问题的上访人士和维权人士进行恐吓，对民间组织实施法律的和法外的打压，所有这些都对该缔约国现在是否有能力运作一个可靠安全的独立制度，提出了严肃的问题。
17. 在评估该缔约国报告中提到的“承担着类似的职责”的“许多部门”（第 9 页第 16 段）对一个国家人权机构的有效性时，委员会应寻求更多有关信息：
 - 向这些部门报告的、被引用的人权侵犯的**调查程序**；
 - 这些部门处理申诉的**统计数字和结果**；

- 计划中的或正在实施的**监督**负责接受和调查人权侵犯申诉案件**政府机构和官员行为**的具体**措施**。

对普及《公约》和实施措施的公众认识与呼吁活动

18. 《公约》第 42 条说，缔约国必须“承担以适当的积极手段，使成人和儿童都能普遍知晓本公约的原则和规定。”
19. **中国人权**注意到该缔约国就此义务所做的努力，包括“2007 年和 2009 年，妇儿工委和外交部分别印制散发了《儿童的权利》和《公约》及其《任择议定书》的小册子”（第 9 页，第 15 段）。但是，尽管政府信息化政策在不断扩大，但目前在外交部网站上却无法找到《公约》和《任择议定书》。
20. 中国现有 5 亿多儿童上网，因此，互联网提供了传播信息的有效途径。该缔约国的信息化努力反映在其报告中。比如，以下履行《公约》的材料在网上都能找到：
 - 《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》（第 38 页，第 175 段）
 - 《关于将农民工管理等有关经费纳入财政预算支出范围有关问题的通知》（第 38 页，第 175 段）
 - 在 2007 年 7 月至 8 月集中整治非法用工期间印发的宣传材料（第 46 页，第 216 段）
21. **中国人权**敦促委员会，鼓励该缔约国充分利用网络这一有效传播手段，提高公众对呼吁活动和《公约》与相关的《任择议定书》的认识。
22. 此外，在评价该缔约国宣传《公约》及其实施的努力时，委员会或许发现要求获取以下信息是有用的：
 - 什么是现有的评估报告中有效传播、努力履行《公约》措施的**标准和指标**；以及
 - 什么是现有的或正在考虑的通过互联网、传统和新型的媒体，来**确保对所有未来的材料和信息进行传播的步骤或政策**。

经济剥削

劳动教养（劳教）

23. 该缔约国的劳教规定是一种行政处罚制度，允许公安局在不需要正式法律程序或代理人的情况下，对涉嫌犯了轻罪的个人，可以关押多达 4 年。在关押期间，被关押个人处境极其危险，包括：面临酷刑、营养不良和强迫劳动。

24. 在回应委员会建议该缔约国“确保劳教不会导致儿童工作违反国际劳工组织公约第 138 号和第 182 号的有关原则和规定”时，该缔约国报告说，对年满 16 周岁的未成年人实施劳动教养不违反 138 和 182 号国际劳工组织公约（第 47 页，第 219 段）。但是，该缔约国对国际劳工组织公约的这一解释，实际上是说，16 岁以上的未成年人在无需任何法律程序、被置于有疑问的条件下，可以被拘留至多达 4 年。
25. 目前还不清楚现行的劳教制度是如何做到符合国际劳工组织公约第 138 号设定的最低年龄要求。第 138 号公约说：“准予从事按其性质或其工作环境很可能有害年轻人健康、安全或道德的任何职业或工作类别，其最低年龄不得小于十八岁。”（国际劳工组织公约第 138 号，第 3 条第 1 款）。国家法律或规定被准许将年龄降低至 16 岁“**条件是必须充分保护有关年轻人的健康、安全和道德**，这些年轻人并须在有关的活动部门受过适当的专门指导或职业训练。”（国际劳工组织公约第 138 号，第 3 条第 3 款，粗体为后加）。
26. 为弄清该缔约国目前的童工情况是否符合《儿童权利公约》的义务和国际劳工组织公约第 138 和 182 号，委员会或许希望要求进一步澄清：
- **保护在劳教场所内的、被拘留的年轻人的健康、安全和道德的现有措施。**
 - **现有监督劳教场所官员监管行为的措施。**

对独立工会的限制

27. 中国现行法律和政策——即只允许官方批准的全国总工会，引起了人们对该缔约国劳工实践问题更加广泛的关注。
28. 中华全国总工会（总工会）成立于 1925 年。目前，总工会是唯一允许在该缔约国存在的工人组织，代表着全国 31 个省、市、自治区的工会和 10 个全国行业工会的 1 亿 3500 万工人。根据《*中国工会章程（2008 年）*》，中国工会是一个“中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织”。**建立任何工会都必须在总工会登记**，它被称为“**连接党和群众的桥梁**”，其最高权力机构是总工会全国代表大会及其选出的全国总工会执行委员会。
29. 因此，总工会从属政府各部、委，并接受中国共产党的监督管理。
30. 2005 年，经济、文化和社会权利委员会对该缔约国递交的首份报告作出的结论性观察，也注意到了缺乏独立工会的问题。结论性观察表达了对根据中国法律不允许独立工会存在的关切，并进一步建议该缔约国“修订《工会法》以允许工人在中华全国总工会架构之外组织独立工会”。
31. 中国人权敦促委员会提出有关下列信息的进一步要求：
- 该缔约国是否**采取措施履行经济、文化和社会权利委员会有关修订《工会法》的建议**，如果回答是肯定的，那么采取了什么措施。

来自朝鲜民主主义人民共和国的儿童难民

32. 对儿童难民地位及其返回他或她的原籍国家是否会受到不可弥补伤害的危险，是一个有关事实、法律和个人的确定。
33. 委员会在其 2005 年的结论性观察中，要求该缔约国“确保没有无人陪伴的儿童被返回一个有充分理由相信会给儿童带来无法弥补伤害的确实危险的国家，包括来自朝鲜的儿童……”。该缔约国目前的报告说：“委员会结论中所指的‘朝鲜儿童’系因经济原因非法入境的，不是难民。”（第 41 页，第 187 段）
34. 中国人权敦促委员会提出有关下列信息的进一步要求：
- 在确定难民身份时，根据国际准则**确保难民儿童的权利受到现有保护性的具体程序性措施**；
 - 在缔约国报告期间来自朝鲜民主主义人民共和国寻求难民身份的儿童的统计数字和信息，有什么样的程序来处理这些收到的申请，又有多少儿童获得政治庇护。

概述：需进一步澄清的问题清单

35. 获得相关数据与信息的可能性

- 2010 年修订的《国家保密法》实施后，**以上信息**（列在本文第 7 段中），如果它们仍属国家秘密的话，其**目前的密级**。

关于该缔约国报告中提到的“**统计制度**”，以及现有为监督和履行《公约》而收集的信息（第 10 页第 23 段，第 11 页第 28 段）：

- 统计制度是否包括了**基准和指标以监测和评估进展**。
- 统计制度收集的信息**公众是否可以获得**，如果可以，如何获得。
- 在**统计制度**收集的统计数字与**国家保密制度**规定的公开信息的限制之间，是否存在**联系**。

36. 民间组织参与的机会

- 在该缔约国报告起草过程中被征求过意见、独立于政府或类似政府监督之外的**民间组织名单**。
- 说明**征求意见的过程**和任何征求意见的结果。

37. 无例外履行和不歧视

- 在缔约国报告中引用的向政府部门报告的人权侵犯案件的**调查程序**（第 9 页，第 16 段）；
- 由这些部门处理的申诉案件的**统计数字和结果**；
- **计划中的或正在实施的监督**负责接受和调查人权侵犯申诉案件的**政府机构和官员行为的具体措施**。

38. 对普及《公约》与传播该缔约国实施措施有关信息的公众认识和呼吁活动。

- 什么是**现有的评估报告中有效传播、努力履行《公约》的措施的标准和指标**；以及
- 什么是**现有的或正在考虑的通过互联网、传统和新型的媒体来确保对所有未来的材料和信息进行传播的步骤或政策**。

39. 经济剥削

- **现有保护关押在劳教场所的年轻人的健康、安全和道德的措施**。
- **现有监督劳教场所官员监管行为的措施**。
- 该缔约国是否正在采取**步骤，落实经济、文化和社会权利委员会的建议，修订《工会法》，如果回答是肯定的，那么采取了什么步骤**。

40. 来自朝鲜人民民主主义共和国的儿童难民

- 在确定难民身份时，根据国际准则确保难民儿童的权利受到**现有保护性的具体程序性措施**。
- 在该缔约国报告期间，**来自朝鲜民主主义人民共和国寻求难民身份的儿童的统计数字和信息**，通过什么程序来处理这些收到的申请，又有多少儿童获得了政治庇护。