联合国 E

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/6/Add.4
29 December 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 11(a)

公民权利和政治权利，包括酷刑和拘留问题

任意拘留问题工作组的报告

增　编*

对中国的访问

* 本报告的内容提要以所有正式语文分发，内容提要的附件中所附的报告本身则只以中文和英文印发。

GE. 05-10273 (C)　220205　230205

内容提要

应中国政府的邀请，任意拘留问题工作组于 2004 年 9 月 18 日至 30 日对中国进行了访问。工作组上一次访问中国的时间是 1997 年 10 月 6 日至 16 日(E/CN.4/1998/44/Add.2)，在那之前，还曾于 1996 年 7 月进行了为期 5 天的准备性访问(见 E/CN.4/1997/4)。与工作组在首次访问的国家进行的其他访问不同的是，这次访问侧重于了解自 1997 年访问以来的发展情况。为此，根据此次访问的后续性质，工作会晤了工作组 1997 年会晤过的相同部委、机构和部门的官员。此外，工作组还走访了 1997 年走访过的城市(除上海以外)以及拘留场所(只有个别例外)。

工作组访问了北京、四川省会成都市和西藏自治区首府拉萨市。工作组访问了事先交给当局的一个清单中所列的 10 个拘留场所。该清单还列出了一些派出所、预审拘留所、监狱、劳教所和精神病院。在这些拘留场所，工作组与从事先交给当局的名单中随机选定的 70 多个被关押人进行了会面和交谈，这些人当中有预审在押犯、已经定罪并正在服刑的犯人、妇女、未成年人和在劳教所被行政拘留的人。与被关押人的会面是按照工作组的任务授权进行的，即在没有政府官员或警卫在场的情况下在工作组选定的地点私下会面。

报告指出，自工作组上次访问以来，关于司法组织和以司法和行政手段剥夺自由的法律制度的立法基本上没有什么变化。不过，工作组提请注意，中国已经签署《公民权利和政治权利国际公约》，并且正在为批准《公约》进行准备。已经通过了三项重要决定：

(a) 1999 年，一项宪法修正案把中华人民共和国是一个法治国家的原则写进了《宪法》；

(b) 2000 年，全国人大通过了一项旨在规范立法程序和规定立法权限的法律。只有全国人大以及在某些情况下其常务委员会才可以通过关于国家机关的组织结构、刑事审判制度和剥夺公民自由的立法；

(c) 在《宪法》中加进一项给予人权保护以宪法地位的规定。2004 年 3 月 14 日，全国人大对《宪法》进行了修订，增加了“国家尊重和保护人权”的规定，在历史上首次规定了对人权实行宪法保护。工作组得知，在这一决定做出之后，为了与《宪法》的新规定保持一致，全国人大常务委员会正在对《刑法》、《刑事诉讼法》和行政拘留的法律制度进行审议。

工作组高度重视最近在政治层面做出的关于进一步加强和发展中国的人权保护的几项决定。关于经过修订的《刑法》和《刑事诉讼法》，工作组重申原先提出的建议，并请当局在正在进行的改革过程中考虑到这些建议。

工作组认为，通过司法手段剥夺自由的规定和做法与国际法和国际标准不一致。警方不经司法批准羁押刑事犯罪嫌疑人的期限太长，公诉人的地位也不符合国际要求。工作组怀疑中国法律规定的公诉人的地位是否符合《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条第 3 款意义上关于依法授权行使司法权力的官员的独立性的要求。

报告还指出，把审判机关的地位置于检察机关之下的规定与相关国际规范不一致。就辩护权利而言，与以前的法律制度相比，1996 年的改革在某些方面算不上有进步。辩护律师在预审阶段查阅案卷的权利受到了过分的限制。如果案件涉及危害国家安全或泄露国家机密的指控，辩护权利受到的限制更大。

对于包括劳动教养拘留和精神病院拘留在内的行政拘留来说，不存在任何真正意义上的提出异议的权利。对送交劳动教养的处理提出异议的途径并不符合国际法的要求。据说全国人大准备把审议当前有关劳动教养的法律制度问题列入议事日程，工作组对这一消息表示欢迎。实行劳动教养的时间过长，需予以缩短，并且须对行政当局关于送交劳动教养的决定制定有效的补救措施。

工作组建议当局研究是否可以制定一种简易的紧急程序，允许把被羁押人带到法官而不仅仅是检察官的面前。就轻微的违反行政法规行为而言，工作组建议详细规定应受处罚的所有行为，并保障由于违反行政法规而被剥夺自由的所有人都能得到公开的对抗制审判。所有违背其意志而被关进精神病院或戒毒所的人都应该享受到有效的司法救济。

最后，工作组建议修订所有可能被用来处罚和平行使《世界人权宣言》和《中华人民共和国宪法》中规定的自由和权利的行为的所有法律规定。

附　件

任意拘留问题工作组关于访问中国的报告

(2004 年 9 月 18 日至 30 日)

目　录

	段　次	页　次
导　言	1 - 3	5
一、访问安排	4 - 6	5
二、一般意见	7 - 15	6
三、工作组任务领域的宪法和法律制度的新的发展情况	16 - 20	7
四、对剥夺自由的法律制度的某些方面所作的分析	21 - 66	9
A. 经过修订的《刑法》	23 - 26	9
B. 经过修订的《刑事诉讼法》	27	10
C. 以司法手段剥夺自由	28 - 32	10
D. 人民检察院对法院的监督	33 - 34	11
E. 对辩护权利的限制	35 - 38	12
F. 以行政手段剥夺自由	39 - 42	12
G. 劳动教养	43 - 59	13
H. 剥夺精神病人的自由	60 - 66	17
五、结　论	66 - 76	18
A. 自工作组上次访问以来的一些积极发展	67 - 72	18
B. 关注领域	73 - 76	19
六、建　议	77 - 78	20
附　录：在押人名单		22

导　言

1. 应中国政府的邀请，任意拘留问题工作组于 2004 年 9 月 18 日至 30 日对中国进行了访问。访问团由担任团长的工作组主席兼报告员利拉·泽鲁吉女士和工作组副主席塔马斯·班恩先生组成。陪同访问团一起访问的有工作组秘书、联合国人权事务高级专员办事处的一名官员和联合国日内瓦办事处的两名口译。

2. 访问的地点包括北京、四川省会成都市和西藏自治区首府拉萨市。这次访问是对工作组于 1996 年 7 月 14 日至 21 日(见 E/CN.4/1997/4)和 1997 年 10 月 6 日至 16 日(见 E/CN.4/1998/44/Add.2)进行的两次访问采取的后续行动。因此，与工作组在首次访问的国家进行的其他访问不同的是，这次访问侧重于了解自工作组 1997 年访问以来的发展情况。为此，工作组尽可能会晤了上两次访问期间会晤过的管理部门和走访了先前走访过的拘留场所。

3. 工作组谨此感谢中国政府，尤其是外交部、公安部、司法部和卫生部当局；全国人民代表大会(全国人大)、最高人民法院、最高人民检察院以及四川省政府和西藏自治区政府当局；以及联合国开发计划署和工作组能够见到的中国非政府组织及个人。工作组还要特别感谢外交部国际组织和会议司在访问之前和访问期间一直给予的合作。

一、访问安排

4. 工作组与下列单位和人员举行了会谈：外交部、公安部、司法部和卫生部各部的副部长以及以上各部的其他当局；最高人民法院副院长、最高人民检察院副检察长、全国人民代表大会常务委员会法律事务委员会副主任和其他成员、四川省副省长和西藏自治区副主席以及地方政府的其他当局；以及国家、省和地区各级的法官、检察官、警察当局和监狱行政当局。工作组还会见了中华全国律师协会理事会的副会长和成员以及中国人权研究会的副会长和成员。

5. 工作组访问了事先提交当局的清单中列出的以下 10 个拘留场所：位于朝阳区的北京市第五零一拘留所；北京市少管所；北京市团河劳教所；四川省少管所；

锦江监狱；成都市拘留所；成都市的一个派出所；西藏自治区第一监狱(扎不奇监狱)和拉萨拘留所(Gutsa)；以及北京市房山区精神卫生保健院。

6. 在这些拘留场所，工作组与从事先交给当局的名单中随机选定的 70 多个被关押人进行了会面和交谈，这些人当中有预审在押犯、已经定罪并正在服刑的犯人、妇女、未成年人和在劳教所被行政拘留的人。

二、一般意见

7. 工作组忆及，它应中华人民共和国政府的邀请首次访问中国是在 1997 年 10 月 6 日至 16 日，而在此之前，工作组当时的主席路易·儒瓦内先生曾于 1996 年 7 月进行了为期 5 天的准备性访问。2004 年，工作组应中国政府邀请第三次访问了中国。

8. 根据工作组的工作方法，工作组与中国当局进行了初步磋商，告知了工作组的工作范围、工作组希望访问的地点以及希望会见的当局，并且向它们转交了一份拘留场所清单。选定该清单的目的，一方面是为了工作组可以回到已经访问过的拘留场所，另一方面也是为了会见其案件属于来文主题的人。该清单列出了北京、成都和拉萨的派出所、预审拘留所、监狱、劳教所和精神病院。

9. 因此，2004 年对中国的访问有一种后续行动的性质，工作组与 1997 年访问过的同样的部、部门、机构的官员和同样的司法机关的代表进行了会谈。此外，工作组还访问了 1997 年访问过的城市(除上海以外)以及拘留场所(只有个别例外)。因此，与工作组在首次访问的国家进行的其他访问不同的是，这次访问侧重于了解 1997 年访问以来的发展情况。作为这一后续行动的一部分，工作组在访问期间力图查明工作组关于上次访问的报告中所载的建议在多大程度上得到了采纳(如果采纳的话)。

10. 尽管工作组在出发之前力求制定出双方都同意的访问安排，但直到访问团成员抵达北京之后，日程才最后定下来。然而，幸亏工作组和中国外交部从中协调，尤其是外交部国际组织和会议司的敬业的工作人员在外交部人权问题特别代表沈永祥先生有益的指导下进行了协调，终于克服了大部分的困难。

11. 工作组欣慰地强调，地方当局，首先是拘留场所的工作人员，改变了对工作组访问的态度。这一次，他们对合作的文化适应得较好，其中包括接受了工作组

的工作方法。除了一次例外，工作组可以会见自己选定的在押犯，也可以在充分尊重工作组的工作方法和在押犯的隐私的情况下与他们交谈。当局在许多方面表现了极大的灵活性。比如说，当局帮助工作组见到了工作组名单上所列的、正在一个偏远的拘留场所服刑的四名在押犯。这些在押犯被带到靠近北京的拘留场所，方便了工作组与他们的会面。还有，当局还帮助工作组见到了最近在拉萨被无条件释放的一名在押犯，他的名字也列在名单上，但他住的地方却离工作组的预定路线很远。工作组认为中国当局为协助工作组完成使命采取了非常灵活的态度。

12. 鉴于以上情况，工作组希望在拉萨扎不奇监狱发生的事情可以被看作是一起孤立的不幸事件。

13. 在访问该拘留场所时，和上次访问时一样，工作组表示希望与自己选定的犯人交谈。工作组同样坚持会见在访问一开始就交给中国当局的名单上列明的在押人。然而，扎不奇监狱管理部门拿出了监狱内部的管理规定，禁止工作组接触自己选定的在押人，因为这些内部管理规定禁止外国人会见表现出暴力行为的犯人和与外国来访者见面后会难以管教的犯人以及掌握国家秘密的犯人。因此，工作组终止了访问并离开了扎不奇监狱。

14. 工作组对这一事件表示不满。一个会员国以人权机构的成员是“外国人”为借口而对其加以限制，这是无法令人接受的。

15. 由于当局迅即采取了措施对这一事件进行补救(如安排会见了一名最近刚刚获释的尼姑以及提供了关于作为提交工作组的个人来文对象的许多在押犯人——其中一些人最近已经获释——的详细情况)，因此这一事件部分地得到了补救。工作组虽然不对这一事件过于看重，但仍然建议中国当局适当地审查与相关联合国机构接触自己选定的犯人有关的规定。

三、工作组任务领域的宪法和法律制度的新的发展情况

16. 根据东道国当局提供的资料，自工作组上一次访问以来，对有关司法组织的立法和有关以司法和行政手段剥夺自由的法律制度没有进行根本的修改。对通过互联网查到的法律所作的分析也证实了这一情况，这些法律包括《宪法》、《刑事

诉讼法》、《法官法》、《检察官法》和《行政诉讼法》。[1] 工作组上一次访问中国的报告详细地论述了与剥夺自由有关的法律规定。由于时间和篇幅的关系，工作组认为没有必要在本报告中对同一资料加以赘述。然而，工作组注意到，1998 年的报告中介绍的有关立法的情况会有助于更好地理解保护个人不被任意剥夺自由的法律制度自工作组上次访问以来在中国发生了什么样的变化。

17. 因此，本报告将着重论述工作组的任务所涉及领域的发展情况。所出现的一项新的重要的发展是，1998 年 10 月 5 日，中国签署了《公民权利和政治权利国际公约》，并且正在为批准进行准备。这一发展进一步清楚而有力地表明了中国加强一般人权保护的决心以及中国当局对有关剥夺自由的法律规定和实施相关法律的态度。

18. 中国最近的宪法修正案也表明了中国当局的新的态度。

19. 自工作组上次访问中国以来，在立法上出现了三个大的变化：

(a) 1999 年，一项宪法修正案把法治原则写进了《宪法》，该原则被中国共产党第十五次全国代表大会确定为一项治国原则；[2]

(b) 2000 年，全国人大颁布了《立法法》，这是一项旨在规范中国的立法过程并确定立法权限的法律。根据该法，只有全国人大以及在某些情况下其常务委员会才可以就国家机关的组织结构、刑事审判制度和剥夺公民人身自由的事项进行立法。在《立法法》颁布之前，制定法规的广泛的任务被授予国务院(政府部门)；

(c) 2004 年 3 月 14 日，全国人大对《宪法》进行修订，增补了下列规定：“国家尊重并保障人权”，这在中国历史上是首次规定对人权实行宪法保护。工作组还得知，长期以来，人权在中国一直被视为禁忌，而且被看作是资产阶级的宣传口号。因此，把人权写入《宪法》是一件大事，是朝着促进和保护人权迈进的一个里程碑。最近的宪法修正案进一步确立了私有财产不可侵犯的原则。

---

[1] www.chinacourt.org。

[2] 中国共产党第十五次全国代表大会确定依法治国是治理国家的一项基本原则，并要求进行司法改革。

20. 工作组得知，在这一决定做出之后，为了与《宪法》的新规定保持一致，全国人大常务委员会正在对《刑法》、《刑事诉讼法》和行政拘留的法律制度进行审议。

四、对剥夺自由的法律制度的某些方面所作的分析

21. 工作组提请注意，在首次访问中国之后，工作组曾经就中国司法机构的组织、中国法律制度的特征以及刑事审判制度尤其是有关剥夺自由的法律制度提出过报告。工作组还审查了分别于 1996 年和 1997 年对《刑事诉讼法》和《刑法》进行的改革的情况，并指出，这两次改革都是以法治原则为指导进行的，而且有助于改善刑事司法体系内部对人权的保护。工作组在进行评价时也指出了存在的不足，并提出了旨在使刑法和刑事诉讼程序符合国际标准的建议。

22. 根据已经进行的两次访问所取得的了解，工作组目前已经能够对中国有关剥夺自由的立法进行比较深入的评价。

A. 经过修订的《刑法》

23. 工作组确定了三个值得关注的事项：适用于一系列广泛罪名的“危害国家安全”的概念缺乏准确的定义；对与海外个人、机构或组织的接触和交换“机密”信息行为的刑事定罪问题；以及为了减少在押犯人数而实行的“控制”措施对言论自由造成的危险。工作组建议中国刑法对“危害国家安全”的罪名进行准确定义，并规定一项例外，即：在行使《世界人权宣言》所保障的基本权利的过程中从事的和平性活动不被视为犯罪。

24. 自那时以来取得了进步，这一点毫无疑问，但令人遗憾的是，就刑法而言，情况并未发生变化，工作组的建议也未得到落实。工作组继续收到个人来文，而这些来文证实其关注确有正当的理由。

25. 工作组得知，自上次访问以来，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部和地方当局出台了许多解释性规定。这些规定有时包含了相互抵触的规则，以至于允许任意适用法律，尤其是在关系到国家机密和国家安全的情况下。在这方面，在访问拉萨扎不奇监狱期间，工作组就关切地了解到，监狱当局竟然不顾法院

的判决而把危害国家安全罪名成立的犯人划入持有国家机密一类，并对他们施加这一类人所须受到的限制。

26. 工作组重申上次的建议，并请当局在正在进行的改革中考虑到这些建议。

B. 经过修订的《刑事诉讼法》

27. 诚然，1996 年的改革与以前的法律相比，有了质的飞跃，但在某些方面似乎仍然与相关国际文书的规定不一致，尤其是与中国已经签署并准备批准的《公民权利和政治权利国际公约》的规定不一致。在目前的改革过程中，有好几个方面都值得重新加以考虑。

C. 以司法手段剥夺自由

28. 根据国际法，因刑事指控而被关押的人应当被迅即带到法官或其他经法律授权行使司法权力的官员面前，并应有权在合理的期限内接受审判或被释放。这一要求在《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条第 3 款中作了明确的说明，反映了一般公认的习惯国际法标准，而不论一国是否为该公约的缔约国。

29. 根据中国法律，警方(公安机关)可以将未经正式指控的犯罪嫌疑人拘留 24 小时，经检察官批准，该期限可以延长到 7 天，特殊情况下可以延长到 37 天(《刑事诉讼法》第 60 至第 76 条)。尽管法律对于为了批准延长拘留期限的目的犯罪嫌疑人是否必须被带到检察官面前未作规定，但从工作组会见被拘留者的情况来看，一般来说，检察官显然没有亲自听审犯罪嫌疑人。

30. 在未经起诉的拘留的法定时限届满之后，检察官有权决定是否批准逮捕，这种逮捕相当于其他一些法系中对犯罪嫌疑人的预审拘留。在做出这种决定之前，法律仍然没有要求检察官对犯罪嫌疑人进行听审(第 59 条)。工作组会见过的被拘留者在其被拘留的那一阶段不一定都经过了检察官听审。

31. 在侦察期间预审拘留的最长法定时限为两个月，而且还可再延长一个月(第 124 条)。根据某些条件，如案情重大、复杂，涉及犯罪集团或者涉及流窜作案的，可总共再延长四个月(第 126 和第 127 条)。

32. 要评估这种逮捕/预审拘留制度与国际标准是否一致，必须解决三个问题：第一，“迅即”要求；第二，“带到”要求；第三，做出逮捕决定的司法官员(即检察官)的地位：

(a) 关于第一个问题，工作组认为，根据“迅即”的要求，把一个人拘押四、五天以上是有问题的。尽管根据法律的规定超过 24 小时之后拘留犯罪嫌疑人须经过检察官批准，但这种批准显然是依据案卷而不是亲自听审犯罪嫌疑人做出的；

(b) 关于第二个问题，工作组的看法是，检察官在侦查期间批准逮捕犯罪嫌疑人的决定，如果如工作组得知的那样是在检察官未听审犯罪嫌疑人的情况下做出的，就不符合国际标准。把被羁押的人带到法院或司法官员的面前这一要求所依据的理由是，在做出逮捕决定之前，应给予犯罪嫌疑人对该决定进行争辩的机会；

(c) 关于第三个问题，中国法律规定的检察官的地位是否满足关于经法律授权行使司法权力的官员须具有独立性这一要求，工作组表示怀疑。工作组的这一意见是由于中国宪法的规定(第 132 条)所引起的，该条规定，最高人民检察院领导地方各级人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。《检察官法》第 5 条也载有类似的规定。由于公诉机关的这种等级森严的从属地位，检察官受到上级命令的约束。由于不存在任何明确的规定表明检察官个人独立行使对预审拘留事项做出决定的权力，因此，检察官的地位不符合《政治权利和公民权利国际公约》第 9 条第 3 款意义上经法律授权行使司法权力的官员的标准。

D. 人民检察院对法院的监督

33. 根据《刑法》和《刑事诉讼法》的规定，人民检察院监督法院在处理民事、刑事和行政案件的过程中进行的审判活动。工作组得知，在进行刑事审判时，检察官不仅对案件提起公诉，而且还对审判程序进行监督。此外，检察官有权对法院作出的关于刑事案件的裁定或判决提出抗诉。工作组得知，如果检察官提出抗诉，法院必须对案件进行重审。

34. 这种情况──把审判机关的地位置于检察机关之下──与相关的国际规范明显不一致。检察机关是诉讼程序的一方；它向法院提起公诉并进行答辩。它不可能既当裁判员又当运动员，同时又能保持公正。应该由法院来保障包括检察机关在内的诉讼程序所有当事方遵守法制原则──而不是倒过来。

E. 对辩护权利的限制

35. 在与律师协会的代表座谈时，工作组得知，就辩护权利而言，与以前的法律制度相比，1996 年的改革在某些方面算不上有进步，甚至还出现了倒退。在整个预审阶段，辩护律师查阅案卷的权利受到了过分的限制。辩护律师只能查阅某些技术性文件，而不能在开庭前查阅与案件的事实有关的文件和其他证据(《刑事诉讼法》第 36 条)。

36. 如果案件涉及危害国家机密的指控，辩护权利甚至受到了更进一步的限制。根据第 96 条的规定，被告在被拘留的数小时内即由自己选定的律师代理的权利以及律师会见其委托人的权利需要经过侦察机关的事先批准。在实践中，这一规定似乎产生了很多的滥用现象，要么由于对国家机密的概念所作的界定不够精确，要么由于对它作了扩大解释。

37. 第 96 条第 2 款规定，辩护律师会见被拘留的委托人，侦查机关根据“案件情况和需要”可以派员在场。这一规定明显不符合《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条第 3 款(b)项的规定。

38. 最后，《刑法》第 306 条规定，对毁灭或伪造证据，或强迫或引诱证人改变证言或者作伪证的“辩护人或诉讼代理人”，处最高达七年以下有期徒刑。第 38 条对上述规定加以补充，规定“扰乱法庭秩序”为犯罪。这些规定似乎有时也被用来威胁、刁难或处罚利用其言论自由出庭为其委托人进行辩护的律师。

F. 以行政手段剥夺自由

39. 自 1950 年代末期以来，中国一直在采用不同形式的行政拘留，允许在刑事审判制度之外不经起诉或审判而长期拘留人犯。被行政拘留的人无权得到《刑事

诉讼法》对犯罪嫌疑人规定的保障。1996 年，《行政处罚法》通过并生效；该法对行政处罚制度包括行政拘留作了规定。

40. 仍在实行的行政拘留形式包括以下方面：

- 劳动教养；
- 根据全国人大常务委员会关于“严格禁止卖淫嫖娼”的决定，执法机关对卖淫嫖娼人员实行的“收容教养”，该决定规定处罚期限为六个月到两年不等；
- 国务院 1995 年 1 月 12 日通过的“强制戒毒办法”，允许各地公安人员对吸毒人员在强制戒毒中心进行三到六个月的强制戒毒；
- 1997 年《行政处罚法》规定的行政拘留；
- 工读学校，用来对 1999 年 6 月 28 日《预防未成年人犯罪法》所述的“严重危害社会，尚不够刑事处罚的严重不良行为”进行矫治。

41. 根据其他消息来源，还有一种叫做“双规”的“非司法”拘留形式仍在实行。在这类案件中，党的主管部门或监督部门可以在“指定”地点和“指定”时间审问腐败行为嫌疑人。1997 年《行政监察法》和 1994 年题为“中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例”的党的文件对此作了规定。公安部门还有权把人犯送进称作“安康”的精神病院。

42. 在访问期间，工作组无法调查上述所有以行政手段剥夺自由的形式；工作组重点关注了劳动教养这个目前最有争议的以非司法手段剥夺自由的形式。此外，由于上述原因，工作组还有兴趣了解与把精神失常的人强迫关进精神病院进行治疗有关的问题。

G. 劳动教养

43. 劳动教养涉及不经审判或起诉的拘留。送交劳动教养的决定一般认为由民政、公安和劳动等部门的官员组成的管理委员会做出。然而，实际上是由公安部门的官员主导决策的过程。

44. 工作组的第一次报告特别侧重于论述劳动教养制度，并指出了这种剥夺自由的方式对于基本人权的享受带来的危险。工作组在建议中希望在法律中明确宣布，对于行使《世界人权宣言》所保障的基本人权的任何人来说，不得实行劳动教

养，并希望将这一措施置于法官的事先掌控之中而不改变这一措施的行政性质。(E/CN.4/1998/44/Add.2, 第 95 段。)

45. 七年之后再回到中国，工作组发现，尽管做出了一些重要的决定，也出现了某种改善，但劳动教养措施仍然引起关注。工作组注意到，自 1996 年实行改革以来，新的保障措施的引进使行政拘留和劳动教养制度出现了改进。对拘留决定可以通过各种渠道提出异议，包括向法院提起行政诉讼、行政复议和行政监督。可能受到行政处罚的人现在也有权为自己进行辩护。

46. 2003 年 1 月，通过了关于加强经由行政和司法程序对劳动教养措施提出质疑的有效性的新规定。2003 年 6 月，最具争议的行政拘留方式——“收容遣送”——被取消。工作组还注意到，无论是在民间社会还是在体制内部，关于劳动教养制度改革的辩论也在如火如荼地展开。然而，在体制层面，这一制度仍然受到保护。据认为，劳动教养已经根植于中国社会之中，它的优点在于可以避免对轻罪犯和初次犯罪者处以有期徒刑，以免因而留下永久的犯罪记录。

47. 然而，工作组在访问过的劳动教养所和监狱通过与犯人见面所得到的感受却并不是这样。一些被关押在劳教所的人明确表示，尽管有明显的不利之处(如留下犯罪记录)，他们也宁愿经过刑事审判程序并被处以有期徒刑，而不愿意作为行政措施而被送到劳动教养所。他们解释说，拘留并没有固定期限，往往在一个拘留所一待就是三、四年，还不如去蹲监狱。其他犯人也表示了同样的观点。他们告诉工作组，他们宁可蹲监狱也不愿留在拘留所。不过，也有另一些被羁押者对工作组表示了不同的观点。

48. 工作组要指出的是，中国境内和境外大量捍卫人权的组织都对劳动教养制度提出了质疑，并且要求取消这一制度。若干消息来源认为，采用这一制度的目的是为了压制言论自由。一些消息来源强调，某些团体在这一制度中的比例过大，如法轮功练习者、吸毒者、性工作者以及挣钱养家糊口的人。根据西藏活动份子的报告，中国当局越来越多地出于政治原因而采用劳教的办法惩罚西藏人。正是为了消除这一方面的所有可能的疑问，工作组才要求这一措施不得适用于行使《世界人权宣言》所保护的各项基本自由的人士。本次访问让工作组对劳动教养制度的法律框架进行了更深入的分析，并得以对它的优点和对它的反对意见进行更仔细的评价。

49. 劳动教养制度已经实行了大约 50 年。按中国当局的说法，它是对介于犯罪与纯粹过失之间的行为进行处罚的一种办法。它所依据的是国务院的一项决定，该决定于 1957 年得到了全国人大常务委员会的批准，尽管没有规定固定期限。1979 年 11 月 29 日，得到全国人大常务委员会批准的国务院的一项决定把这一制度的期限确定为三年，并可以延长一年。1982 年 1 月 21 日，负责执行这一制度的公安部发布了得到国务院批准的《劳动教养试行办法》。该办法规定了就这类处罚做出决定的程序，详细列举了应根据该程序加以处罚的人员类别，并对劳动教养的行政责任作了分工。1983 年 5 月，在该办法发布之后，劳动教养设施移交司法部管理，而公安部保留根据办法对谁应该受到处罚做出决定的权力。

50. 1982 年发布的该办法是唯一一部规定了可被处以劳动教养的人员类别的法律。在审查该办法第 10 条时，人们注意到，提出批评的观点并不是毫无根据的。该条确定以下六种罪行轻微的犯罪人为够不上刑事处分的人：

(a) 反革命份子或反党反社会主义份子；

(b) 犯下与杀人、抢劫、强奸、放火等团伙犯罪有关的轻微罪行的人；

(c) 犯下流氓、卖淫、盗窃、诈骗等轻微罪行的人；

(d) 聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安的人；

(e) 有工作岗位，长期拒绝劳动，破坏劳动纪律，而又不断无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序的人；

(f) 教唆他人违法犯罪的人。

51. 工作组注意到，第 10 条采用了过时的术语，与 1996 年以来在改革的框架内通过的立法相冲突。在这方面，工作组提请注意 1996 年 10 月 1 日关于行政处罚的法律，尤其是其第 9 条规定：“限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定”。2000 年通过的《立法法》载有类似的规定。[3] 因此，这两部法律都要求，象劳动教养这样的措施，如果要成为合法措施，就必须依法得到授权，而这种授权的法律具体指的是全国人大或其常务委员会通过的立法(《宪法》第 62 条第 3 款和第 67 条第 2 款)。然而，对于罪名和须受这种行政处罚的人的种类，只是由公安部发布的上述 1982 年办法作了规定；国务院 1957 年和 1979 年的上述决定并未确定对谁适用劳动

[3] 根据《立法法》的规定，只有全国人大及其常务委员会才可以颁布有关刑事审判制度和剥夺公民人身自由的法律。

教养措施。工作组还注意到，自 1996 年以来颁布的所有有关行政拘留的立法性质的规定都将行政拘留的期限限制在 15 天以下。

52. 根据国际法，由于被逮捕或被拘留而被剥夺自由的人都有权向法院提起程序，以便法院能够就拘留的合法性迅即做出裁定，并在拘留不合法的情况下命令释放嫌疑人。这一要求在《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条第 4 款中作了明确的说明，反映了一般公认的习惯国际法标准，而不论一国是否为该公约的缔约国。

53. 在与东道国当局就有关劳动教养的处罚缺乏司法审查的问题进行座谈期间，中国政府在对工作组提出的批评意见作出回应时提出了以下两个论点。第一，劳动教养受行政法而不是刑法支配，对某人处以劳动教养的决定因而不具有刑法的性质。因此，没有必要让法官参与决定。第二，他们解释说，即使法律没有规定法官参与将某人送交劳动教养的决定，但也仍然可以获得对这种决定提出异议的途径，其中包括司法途径。工作组不同意这两个论点。

54. 首先，无可争辩的是，无论中国的法律给予这种制度下的拘留以何种法定限制条件，劳动教养制度都涉及剥夺人的自由。上述国际法规定和标准要求给予所有被剥夺自由的人在法院对拘留的合法性提出辩驳的机会。从这个意义上讲，合法性意味着符合国内法和国际标准。中国的法律制度把劳动教养归于以行政手段剥夺自由一类，而不是受刑法支配的以司法手段剥夺自由一类，这一事实并不影响中国政府承担的确保对这种形式的剥夺自由进行司法控制的义务。

55. 其次，1982 年的办法第 10 条本身也认为通过送交劳教所进行劳动教养的办法处罚的某些行为具有罪行性质。即使中国当局可能怀着良好的愿望，要为轻罪犯人提供一种较为温和的处罚办法，但把这种处理办法从刑事制度中脱离出来的结果就是他们最终被剥夺了刑事诉讼程序所提供的保障。

56. 第三，工作组认为，就实际发生的情况来说，中国当局关于存在对送交劳动教养的行政裁决提出异议的司法途径的论点，是不太站得住脚的。

57. 事实上，相关法律对于将某人送交劳动教养的决策程序作了详细的规定。有关这种决策的法律体制似乎反映了正当法律程序的国际标准：行政诉讼公开进行，有关人员必须得到审判，必须有机会提出答辩，律师显然可以进行代理，官方应该做出合理的裁决。官方的裁决须经过司法审查。

58. 然而，有关送交劳动教养的决策程序的法律的实施却很成问题。据可靠来源提供的资料(其中包括与有关人员会面)，在绝大多数案件中，送交劳动教养的决定都不是按法律规定的正规程序做出的。授权做出这种决定的委员会实际上根本就不开会或很少开会，受决定影响的人也不到委员会听审，不进行公开的抗辩程序，也不做出(或发给受决定影响的人)正式合理的裁决。因此，这种决策程序完全缺乏透明度。此外，对决定的追究常常在拘留所的刑期服完之后才会予以考虑。

59. 因此，工作组的结论是，对送交劳动教养的决定不存在有效的司法审查。

H. 剥夺精神病人的自由

60. 工作组特别关切地审查了剥夺精神病人或残疾人自由的案件。由于这种特别关切，工作组便利用访问中国的机会了解了这一方面的法律制度和做法。目前的法律制度可以概括如下。

61. 国家一级没有统一的立法对强制收容于精神病院做出规定。一些省和自治区制定了一些规定，但各省之间的规定不尽相同，缺乏一致性。

62. 对于违背病人意志将其收容于精神病院从而剥夺其自由以及将其释放与否而言，其决定权似乎掌握在精神病院聘用的精神病医生手中。不存在一个独立的外部机构对这种决定提出异议的真正渠道。

63. 对于心智下降或由于其精神状态而不须负责任的犯罪人来说，公安机关(内务部)在全国范围内开设了约 23 家精神病院。在案件送交法院之前，是把犯罪嫌疑人送到这些机构还是释放他们，完全由公安局做出决定，病人得不到有效的救济手段。

64. 工作组认为，中国关于把精神病人收容于精神病院而不允许离开的制度应该看作是一种剥夺自由，因为这一制度缺乏防止任意性和滥用的必要保障。之所以一直有人针对中国政府提出批评，称其精神病院是用来威胁和惩罚不同政见者的，其原因之一就是缺乏透明度。工作组认为，按照国际法和国际标准对有关剥夺所谓的精神病人自由的法律和做法进行审查，是符合中国政府的最大利益的。上文已强调指出，国际法要求出于任何原因包括健康原因而被剥夺自由的任何人都可以在法院对拘留的合法性提出异议。

65. 工作组访问团了解到，有关精神病的法律草案在这一方面的规定令人鼓舞。该法律如获得通过，将对全国范围内违背精神病人意志将其送进精神病院的做

法做出统一的规定。此外，由于被怀疑得了精神病而住院的病人必须立即由两名精神病医生进行检查。只有在两名医生都认为把该病人送进精神病院不仅绝对有必要而且符合病人或社会利益的情况下，才可以做出强制收容和治疗的决定。在被收容之后，合格的精神病医生应该定期评估病人的精神状况，如果其精神状况不需要进一步的治疗，或不必继续留在精神病院，应立即让病人出院。

66. 工作组认为，通过新的关于精神病的法律将是向前迈进的一个积极步骤。然而，就剥夺病人自由的合法性而言，如果病人要求对此进行司法审查，就应该进行这种审查。

五、结　论

A. 自工作组上次访问以来的一些积极发展

67. 中国已经签署《公民权利和政治权利国际公约》，而且正在为批准该公约进行准备，工作组对此深表满意。工作组相信，国际法上关于剥夺自由的各项要求将因此在中国的法律制度中得到更好的反映。

68. 工作组高度重视最近在政治层面做出的关于进一步加强和发展中国的人权保护的决定。由于做出了这一决定，制定了一项给予人权和基本自由保护以宪法地位的规定，从而对《宪法》的规定进行了补充。该宪法规定将一定会与已经生效的关于中国是一个法治国家的宪法规定一道，为制定一个在中国保护人权的更加有效的法律制度奠定基础。

69. 根据最近做出的政治和宪法决定的精神，全国人民代表大会正在审查是否把下列问题作为新法律或法律修正案的主题，工作组对此表示欢迎：

- 依法治国要求公安机关必须有比目前更加确凿的证据才能下令逮捕；
- 对拘留时间的长短加以限制和采用替代拘留措施，并加强辩护律师参与刑事诉讼的工作，包括他们在逮捕发生后立即介入；
- 强制记录警方对犯罪嫌疑人的讯问过程，以消除侦查人员进行胁迫的可能性；
- 不采纳在强迫状态下所收集的证据；
- 被起诉人有沉默权；

– 采用更有效的方法确保证人出庭作证，特别通过报销证人的旅费和所承担的其他经济损失来做到这一点。

70. 全国人大准备把审议当前有关劳动教养的法律制度问题列入议事日程，工作组对这一消息表示欢迎。根据工作组会晤过的全国人大的一名代表的说法，现行法律的主要弱点是采取这一措施的期限过长——需要加以缩短；以及对主管机关指定进行劳动教养的决定缺乏有效的救济。

71. 工作组得知，目前正在讨论把明确反映无罪推定原则的条款纳入刑事法律立法的问题。工作组欢迎这一举措，这将是落实工作组上次提出的建议的举措。

72. 工作组尤其感到满意的是，工作组上次访问过的拘留地点出现了某种程度的改进，这可以部分地归因于工作组上次访问期间提出的建议。工作组还注意到，中国政府下拨了大量的资金用来改善拘留条件，而且采取了良好的做法来更好地保护被拘留者的权利。

B. 关注领域

73. 工作组上次报告中提出的建议一项也没有得到落实。刑法没有对“危害国家安全”一词加以界定，没有采取立法措施来明确豁免那些和平行使《世界人权宣言》所保障的权利的人的刑事责任，对于送交劳教的程序也没有设置任何实际的司法控制。

74. 有关司法剥夺自由的规则和做法不符合国际法和国际标准。警方未经司法批准羁押犯罪嫌疑人的时间太长，在侦查期间负责批准逮捕的检察官的地位不符合有关经法律授权行使司法权力的官员的要求。此外，由于检察院是刑事诉讼的一方当事人，因此在决定逮捕事项时缺乏必要的公正性。

75. 对于行政拘留包括以劳动教养和精神病收容为目的的拘留来说，不存在任何真正的提出异议的权利。对送交劳动教养提出异议的途径不符合国际法的要求。

76. 由于没有任何法律对“国家机密”加以明确界定，工作组对于案件涉及国家安全时公安部门、监狱行政当局或检察院颁布的规定限制辩护权的情况表示担心。

六、建　议

77. 中国新通过的宪法条文宣布中国尊重和保护人权，这反映了中国对人权的承诺，工作组对此表示欢迎。工作组相信，表现这一承诺的最佳方式是早日批准《公民权利和政治权利国际公约》。

78. 本着协助中国改进保护人民不被任意拘留的制度的目的，工作组特提出以下建议：

(a) 应该重新审议有关刑事拘留的法律。要么对授权做出逮捕决定的检察院赋予必要的独立性，以便符合经法律授权行使司法权力的官员的标准，要么把下令或批准逮捕的权力从检察院转移到法院；

(b) 在所有以行政手段剥夺自由的案件中，应当承认向法院提出异议的有效的权利、拘留的合法性和由律师代理的权利；

(c) 工作组虽然很满意地注意到高层已经做出审查劳教制度的政治决定，但认为以下各点是达到国际标准的最低要求：

(一) 对所有引起劳教的行为，都应该依法做出明确规定；

(二) 依法规定并就每一案件认真落实正当程序要求，如有关人士本人亲自来到主管机关并由其听审、对送交劳动教养的决定提出辩驳的机会、由律师代理的权利、对不利的决定提出上诉的权利，等等；

(三) 如当事人提出要求，法庭应该切实地审查其案件；

(四) 应大幅度缩短劳动教养的时间；

(五) 决不能用劳动教养制度来惩罚和平表达意见或信仰的人；

(**d**) 应当依法严格规定违背当事人意志接纳和强制收容据称患有精神病的人或戒毒的人的条件。考虑到精神病患者的状况十分脆弱，这样的法律应当订有防止任意性的有效保障措施。应当授权法院根据请求审查违背当事人意志将人送进精神病院的行为的合法性以及必要性；

(e) 被指控的人常常援引其言论、宗教或信仰自由、结社或集会自由或参与从事国家公共事务的权利，作为他们行为和免于刑事责任的法律依据。工作组因此建议，对这一问题应优先考虑与之相关的利益冲突问题，应当在认真考虑所有相关的情况之后做出决定，同时对个人的权

利问题给予应有的重视。刑事立法中诸如“扰乱社会秩序”、“危害国家安全”、“破坏国家的统一和完整”、“破坏公共秩序”、“影响国家安全”等种种具有模糊性、不准确性或总括性内容的定义，不应该用来惩罚和平表达《公民权利和政治权利国际公约》赋予所有人的权利和自由的行为。

附　录

在押人名单

在访问中国期间，任意拘留问题工作组要求提供关于中国关押的若干人目前的法律和身体状况的资料。工作组会见了下列人士：**李昌**、**王治文**、**纪烈武**、**姚洁**和**PhuntsokWang(Phuntsok Legmon Namdrol)**。

在工作组访问期间，中国政府提供了有关下列人士的资料：

1. **黄琦**。2003 年 5 月 9 日，他被成都市中级人民法院以煽动颠覆国家政权罪判处 5 年有期徒刑。2003 年 8 月 7 日，四川省高级人民法院维持原判。他目前在四川省川中监狱服刑；
2. **欧阳懿**。此人根据《刑法》第 105 条被判犯有煽动推翻国家政权罪。他于 2003 年 1 月 7 日被捕，2003 年 8 月 13 日被四川中级人民法院判刑。他目前正在服刑。
3. **赵常青**于 2002 年 12 月 25 日被捕。2003 年 7 月 17 日，西安法院根据《刑法》第 105 条判他犯有煽动颠覆国家政权罪。他依法被判处 5 年有期徒刑，剥夺政治权利 3 年；
4. **徐文立**。他已经被保外就医。2002 年 12 月，他获准赴美就医；
5. **李陵**。2002 年 11 月 4 日，锦州中级人民法院判她犯有利用非法团体扰乱执法罪，并维持了先前判处她 4 年有期徒刑的判决；
6. **裴吉林**。2002 年 6 月 18 日，吉林市劳动教养管理委员会对他处以两年劳动教养的处罚，原因是他从事了扰乱社会秩序的活动；
7. **刘贤斌**。1999 年 8 月 7 日，遂宁市中级人民法院以颠覆国家政权罪判处他 13 年有期徒刑，剥夺政治权利 3 年。他目前在川东监狱服刑。
8. **李必丰**。1998 年 4 月 28 日，绵阳市人民法院以欺诈罪判处他 7 年有期徒刑。他目前在雅安监狱服刑。
9. **王万星**。他于 1992 年 6 月被人发现在北京天安门广场扰乱社会秩序。他同意在北京安康精神病院接受治疗。2002 年 6 月，安康医院司法精神病鉴定科证实，王万星患有狂想症。他之所以做出违法行为，是因为他失去了自我控制能力以及他处于妄想状态。因此，认定他对其行

为不负刑事责任。王万星先生目前根据他自己的意愿在接受必要的治疗。

10. **晋美嘉措**。1996 年 11 月 25 日，拉萨市中级人民法院认定他犯有《刑法》第 98、第 102、第 51、第 52、第 22、第 23 和第 24 条下的策划成立非法组织和图谋分裂国家和破坏国家统一罪，并判处他 15 年有期徒刑，剥夺政治权利 5 年。

11. **Phuntsok Wang**。此人目前正在西藏自治区监狱服刑。

12. **那旺桑卓**。她之所以受到处罚，不是因为她持有与政府不同的政见，而是因为她从事了危害国家安全和统一的一些活动，触犯了刑法。她认识到她所犯罪行的严重性，并于 2003 年获释。她目前住在美利坚合众国。

在工作组访问后，中国政府提交了目前正在服刑的下列人士的资料：**刘荻**、**杨建利**、**钟波**、**刘启华**、**张久海**、**王炳章**、**Tenzin Choewang**、**Sey Khedup**、**Tserin Lhagon**、**益西丹增**、**Thraba Yeshi**、**阿旺竹清**、**Nyima Dhakpa**、**Wei Yuejuan**、**萧云良**、**热比娅·卡德尔**、**李昌**、**王治文**、**纪烈武**、**姚洁**和**拖乎提·吐尼雅孜**。

中国政府还报告说，**岳武**和**张琦**已被广东公安机关解除监视居住。**陈刚**已于 2001 年 12 月劳教期满并获释。**刘丽**现已劳教期满。**吴晓华**已于 2003 年 6 月 29 日获释。**盖淑芝**劳教期满并已于 2003 年 1 月 8 日获释。**Zhu Xiaodei** 于 2004 年 5 月 25 日获释。**唐西涛**于 2002 年 5 月 14 日劳教期满获释。**赵明**劳教期满，于 2002 年 3 月 12 日获释。**蒋齐生**于 2003 年 5 月 17 日获释。

工作组还要求提供以下人士的资料，但迄今为止尚未收到中国政府提供的任何资料：**刘荻**、**张文福**、**刘军华**、**Gurmey**、**曹茂兵**、**韩月娟**、**杨产荣**、**姚福信**、**张宇辉**、**周国强**、**薛德云**、**熊晋仁**、**阿旺曲沛**和**王有才**。政府报告说，尽管各部都作了详细的调查，但依然无法查到有关这些人的进一步资料。

-- -- -- -- --