

司法人權觀察

陳玉潔*

摘要

司法制度是否能夠公平、獨立地運作，為人民有效地提供權利救濟，乃判斷一國人權保障程度之重要指標。中國近年來開展的法律改革雖有助於提昇司法專業程度，卻未針對司法人權保障不彰的問題對症下藥。本文探討當前中國司法人權面臨之結構性挑戰，並檢視中國 2018 年突出之司法人權問題、案例與趨勢，包括：公安機關持續運用各種不受外部審查之羈押權力，導致許多恣意拘禁與酷刑案例，更進一步跨越國境，非法騷擾追捕境外異議人士；而中國今年新設之監察委員會，其調查程序缺乏程序性保障，並大幅擴張調查對象，模糊黨與國之間界線；另一方面，原本應發揮獨立作用的法院和律師持續遭到壓制，無法有效制衡公權力對人權之侵害。

2018 年中國司法整體走向仍繼續強化共產黨對於司法政策與體制之支配，司法無法與公權力抗衡，在許多案件中淪為為政治服務之工具。當司法功能不彰，許多無法透過司法管道解決之案件可能演變成社會不穩定之因素，中國政府對人權的打壓雖可在短期內產生寒蟬效應，然而長期的效果卻可能激化弱勢群體，使爭議案件流向司法體制外之場域，製造更多的不穩定。

* 中央研究院法律學研究所博士後研究學者。聯絡方式：yu-jie.chen@nyu.edu。作者感謝黃默教授、王興中教授以及兩位匿名審稿人對初稿提出寶貴建議，感謝研究助理彭彥凱先生協助蒐集資料和校對文稿。



關鍵詞：司法人權、人身自由、公平審判、法治、《公民與政治權利國際公約》

壹、前言

司法制度是否能夠公平、獨立地運作，為人民有效地提供權利救濟，乃判斷一國人權保障程度之重要指標。早在1998年，中國政府簽署《公民與政治權利國際公約》（公政公約），身為簽署公約之國家，中國有義務「不得採取任何足以妨礙條（公）約目的及宗旨之行動」。¹《公政公約》規定了與司法制度相關之基本權利保障，過去二十年期間，中國政府多次表示正在為批准《公政公約》創造條件。1999年，中國將「依法治國」之目標載入《憲法》，法治建設躍升成為重要之國家政策。2004年人權入憲，中國憲法明訂：「國家尊重和保障人權」。自中國領導習近平上台後，2014年中國共產黨十八屆四中全會更首次以「法治」作為主題，通過《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，並開啟新一波司法體制改革，包括實行「員額制」、推行「司法責任制」、「去行政化」、「去地方化」等措施，努力「讓人民在每一個司法案件中都能感受到公平正義」（彭波，2013）。

這一波司法改革雖有助於提昇司法專業程度，且中國法院各地差異極大，有些法院在實務中可以享有較高之自主性（Ng and He, 2017:1-6），然而整體以觀，當前中國司法保障人權之功能不彰，近年來的司法改革也未針對司法人權之沈痾對症下藥。

當前中國司法人權主要面臨下列幾項結構性挑戰，亟待解決：首先，中國《憲法》和《刑事訴訟法》規定公安、檢察院、法院（公檢法）三機關應當「互相配合、互相制約」，根據《監察法》，新設立之監察機關同樣

1 《維也納條約法公約》第18條。

也應當與其他部門「互相配合，互相制約」，然而實務上，「互相制約」少、「互相配合」多，各機關為了保持良好關係，鮮少質疑其他機關之違法行為（Cohen, 2019）。此種制度安排與當代憲政主義強調的權力分立相去甚遠，在公權力侵害人權的狀況下，難以期待「互相配合」之各機關能夠發揮彼此制衡之作用。再者，在中國權力結構中，公安體系向來比法院握有更多實權（Ng and He, 2017:10），地方公安廳長、局長多由地方黨委政法委書記兼任，法院作為較弱勢的機構，必須服膺於政治命令，法官因而無法有效克制政府部門之擴權、濫權行為。最後，中國缺乏有效運作的違憲審查機關，雖然《憲法》規定，全國人民代表大會常務委員會有「解釋憲法，監督憲法的實施」之權力，但在實務中，全國人大常委會從未針對侵害憲法人權之法令宣告違憲，另一方面，普通法院在判決中無法直接引用憲法之規定，憲法保障人權的條文因此無法透過司法落實。

事實上，2018年中國司法之整體方向，在於強化共產黨對於司法政策與體制之支配，並非提昇司法體制與公權力抗衡之功能。2018年中國共產黨新組建了「中央全面依法治國委員會」，目的在於強化黨對「全面依法治國」政策之領導機制。該委員會由習近平擔任主任，在首次召開之會議中，習近平再三強調「黨的領導」，要求「健全黨領導全面依法治國的制度和work機制，繼續推進黨的領導制度化、法治化，把黨的領導貫徹到全面依法治國全過程和各方面」（王子暉、黃玥，2018）。

在此意義下的「全面依法治國」，與傳統上「法治」（rule of law）之理念相去甚遠，「法治」強調的是保護人民免於政府恣意權力之侵害，中國的「全面依法治國」卻是強調法律運作必須由壟斷政權的黨國領導，核心是黨的領導，而非法律制度和司法專業群體之自主、獨立性。換言之，黨的權力並非受到法律制約，而極有可能凌駕於法律之上，在許多案件中，法律淪為為政治服務之工具，不但無法保障人民權利，反使人權侵害



常態化、制度化。

在中國此種弔詭的「全面依法治國」政策下，2018年期間觀察到許多持續侵害司法人權的趨勢，²包括：非法恣意拘禁與酷刑案例層出不窮、跨國打壓案例開始浮現、新設之「監察委員會」缺乏程序性保障、司法作為打壓異見之工具、律師群體受到箝制等發展（見下述）。此等問題與前述司法人權的結構性問題息息相關，亦即無論是法院體系或是律師群體，在中國制度之下都被期待必須服從政治決定，並無獨立發揮作用的空間，無法制衡政府擴權濫權之行為。

本文以《公政公約》相關司法人權保障作為評價基準，以中國實務中的人權侵害問題為導向，就司法人權涉及之主要層面：（1）偵查與調查（2）審判以及（3）律師執業等面相，逐項討論2018年突出之人權議題，並輔以相關法規政策以及指標性案例佐證，以說明中國整體司法人權之走向。

貳、偵查與調查

不當的偵查程序將可能侵害《公政公約》中規定之人身安全保障（第9條）、禁止酷刑規定（第7條），以及被告受公平審判之權利（第14條）。為確保此等權利實現，《公政公約》規定剝奪人身自由必須按照法定理由與程序，並訂有相關程序性權利，包括原因告知、司法審查、提審權之規定。在保障公平審判權方面，《公政公約》規定國家必須遵守無罪推定原則；對被告羈押應為例外手段，而非常態；應使被告能迅速受審，並具有充分之時間及便利準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；不得強迫被告自供

2 關於中國司法人權近年來走向，參王文杰（2016）。〈司法人權觀察〉，財團法人臺灣民主基金會（編），《2016中國人權觀察報告》，頁89-121。臺北市：臺灣民主基金會；廖福特（2017）。〈司法人權觀察〉，財團法人臺灣民主基金會（編），《2017中國人權觀察報告》，頁71-105。臺北市：臺灣民主基金會。

或認罪等。然而，中國刑事司法實務對被告供述過分依賴，再加上許多限制人身自由手段不需法院或檢察院審查，導致偵查機關偏好以長期羈押被告作為偵查手段，以方便反覆訊問被告，並在偵訊中採取刑求等非法方式獲取口供（刑訊逼供），普遍違反上述《公政公約》規定。

一、警察（公安機關）

（一）恣意拘禁與酷刑問題

在中國，不論在法條或實務中，公安機關剝奪人身自由之權力相當廣泛，且中國並無提審相關規定，遭到逮捕或拘禁之人無法請求法院迅速決定拘禁之合法性（Chen and Cohen, 2019）。實務中中國公安機關剝奪人自由之措施常見者包括：《治安管理處罰法》之行政拘留（15 日以下，並罰不超過 20 日）；《精神衛生法》之強制住院治療；《刑事訴訟法》下之刑事拘留（檢察院決定批捕前，最長達 37 日）或監視居住（長達 6 個月）等。公安機關行使採取此等措施不需司法或檢察官同意，由於缺乏外部審查，實務上恣意監禁的案例屢見不鮮。

尤其，針對維權人士、訪民、異見人士，甚至是他們的家屬，公安機關除了經常採取行政手段（如「被精神病」），或者展開刑事程序，以常見之「口袋罪」（Congressional-Executive Commission on China, 2015）——包括「尋釁滋事罪」、「聚眾擾亂公共秩序罪」、「非法經營罪」、「敲詐勒索罪」以及「煽動顛覆國家政權罪」和「顛覆國家政權罪」——羅織罪名，對異議人士採取刑事強制措施之外，甚至在完全無法律根據的情況下使用非法手段限制人身自由，如「被旅遊」、截訪、甚至綁架。

2018 年引起國際媒體矚目之相關案件有：「潑墨女孩」董瑤瓊，因在上海海航大廈外向習近平畫像潑墨，被上海公安送回家鄉湖南，並被當局



送入當地精神病醫院強制住院治療；「709 大追捕」中（中國維權律師關注組，2016），維權律師王全璋被指控觸犯顛覆國家政權罪，自 2015 年 7 月被隔離監禁至今，與其他 709 被告一樣，王全璋剛開始被公安機關「監視居住」，完全與外界隔離，在關押期間被強迫服用不明藥物，其為 709 案件中最後受審的當事人；³ 參與深圳佳士工人維權運動聲援團的左翼青年，2018 年 8 月相繼被當局拘捕後失聯；劉曉波遺孀劉霞，在未被指控任何犯罪的情況下自 2010 年遭到中國政府軟禁，劉曉波 2017 年逝世一年後，劉霞終於獲准前往德國，結束 8 年的軟禁生活；2018 年 12 月，在加拿大依據美國引渡要求逮捕華為財務長孟晚舟後，中國立即以危害國家安全罪名拘留在華的兩名加拿大公民康明凱（Michael Kovrig）與斯帕弗（Michael Spavor），此外，還將加拿大公民謝倫柏格（Robert Lloyd Schellenberg）走私毒品案件罕見地發回重審，並在 2019 年 1 月將謝倫柏格原本的 15 年有期徒刑改判為死刑。觀察人士研判中國此舉是為了對加拿大施加壓力，要求加拿大釋放孟晚舟。

雖然中國《刑事訴訟法》為被告提供了一些保障，然而在公安機關的解讀下，不利於被告的情況反而可能變成常態（Cohen, 2019）。例如，《刑事訴訟法》規定在檢察院批准逮捕之前，公安機關通常僅可以拘留犯罪嫌疑人 3 天。在某些例外情況下，《刑事訴訟法》允許公安將該期限再延長 4 天。只有在三種極端例外的情況下，法律才允許公安刑事拘留嫌疑人 30 天。⁴ 然而，公安機關透過對法條寬鬆的解讀，通常會在案件中給予自己最

3 王全璋於 2019 年 1 月被以「顛覆國家政權罪」判處有期徒刑四年六個月，剝奪政治權利五年。

4 《中華人民共和國刑事訴訟法》第 91 條：「公安機關對被拘留的人，認為需要逮捕的，應當在拘留後的三日以內，提請人民檢察院審查批准。在特殊情況下，提請審查批准的時間可以延長一日至四日。對於流竄作案、多次作案、結伙作案的重大嫌疑分子，提請審查批准的時間可以延長至三十日。人民檢察院應當自接到公安機關提請批准逮捕書後的七日以內，作出批准逮捕或者不批准逮捕的決定。人民檢察院不批准逮捕的，公安機

長 30 天的期間（Chen and Cohen, 2019）。

另一例為 2012 年《刑事訴訟法》修訂後之「監視居住」制度，修正後「監視居住」原則上應當在犯罪嫌疑人、被告人之住處執行，只有在例外情況下——亦即必須涉嫌「危害國家安全犯罪」、「恐怖活動犯罪」，且「在住處執行可能有礙偵查」——方能在指定的居所執行。然而，此修法並未解決「監視居住」濫用之情況。「危害國家安全犯罪」在中國公安機關的解讀下，定義模糊廣泛，且無需外界審查。修改後的「監視居住」在實務操作中成為變相的羈押措施，公安機關經常對有固定住所的被追訴人「指定居所監視居住」，以此作為方便偵查、羈押和訊問之手段，甚至故意不通知家屬（王長水、田雅靜，2018），此作法等於將「強迫失蹤」予以制度化。

在許多維權律師與活動人士案件中，「指定居所監視居住」成為公安機關偵查的常態性作法，被告被關押在秘密的地點（非看守所），長期處於隔離監禁狀態，無法會見律師，期間被反覆訊問。「監視居住」制度中，警察不受到任何監督，被監禁人亦無任何程序性保障，猶如處在法外之域（Caster, 2017）。

此類案件中，由於被監禁人完全與外界隔離，容易遭受酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇與處罰，目前被揭露之常見手段包括：反覆毆打辱罵；長時間剝奪睡眠、戴手鐐腳銬、坐「老虎凳」、「吊吊椅」等長時間維持痛苦姿勢；電棍電擊身體；煙燻眼睛；剝奪食物與水；強迫服下不明藥物；疲勞訊問等（Teng, 2017），並且對被監禁人家庭甚至小孩採取報復性措施，被監禁人通常被迫認罪、進行自我批評，被迫在電視直播庭審中表示悔改（Dahlin, 2018），最後被定罪判刑。被監禁人即便最後得到

關應當在接到通知後立即釋放，並且將執行情況及時通知人民檢察院。對於需要繼續偵查，並且符合取保候審、監視居住條件的，依法取保候審或者監視居住。」



釋放，其行蹤也仍受到監視看管，無法得到真正的自由，被學者稱為「偽釋放（非釋放之釋放）」（“non-release release”）（Cohen, 2016）。

（二）跨境打壓異議人士

今年陸續浮現中國政府追緝或騷擾在海外的中國難民或異議人士之相關消息。例如政治漫畫家姜野飛在泰國被聯合國機構認定為難民後，卻在2015年被泰國遣返回中國，其後在電視上認罪，2018年被以顛覆國家政權、偷越國境罪名重判六年半有期徒刑。中國異議人士表示，近年來前往泰國尋求聯合國難民公署庇護的維權人士有被中國大使館詢問、施壓，甚至被跟蹤、監視、恐嚇的情況（CK, 2018）。2018年9月底，兩名中國人士顏克芬和劉興聯搭機從泰國過境桃園機場時，持聯合國難民證向台灣政府申請庇護。兩人同樣指出：許多逃亡泰國尋求政治庇護的中國異議人士受到很大壓力，甚至遭到泰國警察和不明身份的人抓捕（姚介修，2018）。

此情況不僅泰國獨有，其他國家的異議人士也同樣表示受到騷擾或恐嚇，例如銅鑼灣書商股東桂民海的女兒在德國參加書展時遭到三名中國人跟蹤、拍照。中國政府除了針對海外人士之外，對其在中國的親屬也施加壓力，並以親屬的安危威脅海外人士（申華，2017; Hilgers, 2018）。此外，一些海外的維吾爾人被中國警方要求提供信息，包括其他在海外的維吾爾人資訊，中國政府甚至與埃及合作，遣返多名在埃及求學的維吾爾學生（安德烈，2017）。

中國跨境打壓之現象應可追溯到2015年喧騰一時之香港銅鑼灣書商失蹤案，在失蹤一段時間後，銅鑼灣書商五人均在中國大陸受到拘留、囚禁或訊問。其中書店經營人李波在香港失蹤，雖然其後現身在中國媒體上表示自己是自願「配合內地司法調查」，外界仍研判中國執法機關應該是越境在香港特別行政區管轄範圍違法綁架李波，將其帶到中國大陸。至

於股東桂民海（瑞典公民）則是在泰國被強行帶走（Kellogg, 2018:1215-42），隨後中國官方媒體發出聲明表示桂民海乃「自願」去中國向公安機關投案自首，並非被綁架到中國。此案引發香港與國際各界譴責。在另一案件中，富商蕭建華在香港四季酒店的家中，被一群著便衣的男子以輪椅帶走。這些案例顯示，中國恣意拘禁之作法似已開始跨越邊界，不僅違反當地法律規定，也使監禁人無法尋求法律救濟，侵害其《公政公約》之人身自由保障，此趨勢未來幾年是否持續值得注意。

二、監察委員會

監察法新制缺乏程序性保障，侵害人身自由與公平審判權利

中國新設之監察委員會，為近年來中國政府與司法體制罕見之巨大變革。今年3月，中國《憲法》修訂，增加了監察機關之規定，根據憲法修訂，全國人民代表大會通過《監察法》，在中央與各地新設「監察委員會」（監委）。監察機關之主要職責為調查職務違法和職務犯罪，開展廉政建設和反腐敗工作。監委享有監督權、調查權和處置權，包括對於違反紀律之行為進行監督檢查；對於公職人員涉嫌職務違法和職務犯罪之行為進行調查；對於失職、違法或犯罪之公職人員做出相關處置。

在新制下，各級監委與「共產黨紀律檢查委員會」（紀委）合署辦公（通稱「紀委監委」），即所謂「兩塊牌子一套人馬」：紀委書記直接作為監委的領導，而監察委員會人員轉隸來源除了檢察院職務犯罪預防部門外，也包括原紀律檢查委員會和監察機關工作人員（王立峰、呂永祥，2017）。監委作為黨政高度合一之機關，躍身成為中國近年來反腐敗運動中之主要機構。

過去公職人員之職務犯罪由人民檢察院負責偵查，在目前監察體制下，相關案件全部改為由監委調查，監委可直接製作起訴意見書，連同案



卷材料、證據一併移送人民檢察院審查、提起公訴。監委享有 12 種調查措施，包括取代過去共產黨「雙規」⁵之「留置」措施（限制被調查人人身自由）。自新制實施以來，中國新聞報導了許多各地監委「留置」以及移送起訴之首例。

雖然中國官方強調《監察法》實施以來，在程序和證據收集方面都較舊制紀委調查有更加嚴格之規範。但實際上，《監察法》對人權造成之影響相當嚴重。其一為加劇對刑事司法人權之侵害：監委手中握有許多強制性調查措施，包括談話、訊問、詢問、查詢、凍結、調取、查封、扣押、搜查、勘驗檢查、鑒定、留置。其中最受到外界關注的「留置」，最長可達六個月，不需法院審查，留置期間也不准律師介入。此已違反《公政公約》第 9 條人身自由規定的相關程序性權利保障，包括第 9 條第 3 項迅速解送至法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放之規定，以及第 14 條第 3 項獲得辯護人協助之權利。此外，《監察法》以「留置」作為調查手段，且無取代留置、侵害程度較小之替代措施，導致被留置人普遍受到長期羈押，此亦違反《公政公約》第 14 條第 2 項之無罪推定原則。

引發國際關注之孟宏偉案可說明「留置」之問題。國際刑警組織（Interpol）主席、中國公安部副部長孟宏偉於 2018 年 9 月 25 日返回中國後失去音信，10 月 7 日中央紀委國家監委網站發佈一則簡短消息，指出孟宏偉「涉嫌違法，目前正接受國家監委監察調查」（中央紀委國家監委網站，2018）。居住在法國的孟妻對國際媒體發表聲明，表示孟遭到政治迫害。根據《監察法》規定，孟宏偉應該已被「留置」。孟宏偉案為《監察法》實施以來首度國際關切案件，其目前行蹤不明，家屬亦無法得到相關

5 雙規又稱兩規、兩指，亦即違反黨紀黨規的黨員在規定的時間、規定的地點對所涉及問題做出解釋和說明。

資訊，凸顯出監察制度之人權侵害與不透明問題。

《監察法》另一制度性影響在於進一步侵蝕黨與國家機關之界線：過去在共產黨紀委僅得針對共產黨員展開調查，舊制強調「紀法分開」，亦即黨紀與法律分屬不同系統。相較之下，在新制下，監委可針對「所有行使公權力的公職人員」展開調查，大幅擴張調查對象，新制強調的是「紀法合一」，模糊了黨紀和國法之區別。以「雙規」和「留置」為例，過去紀委限制人身自由卻毫無法律依據的「雙規」，僅能適用於共產黨員，《監察法》下的「留置」取代「雙規」之後，目前可適用範圍從共產黨員擴大成所有行使公權力的公職人員，影響範圍變成極度廣泛。以下表格說明新舊制之比較：

表一 紀委監委調查

	舊制 紀委調查	新制 監委調查
調查範圍	違紀問題	職務違法和職務犯罪
調查對象	共產黨員	所有行使公權力的公職人員
調查措施	進行調查談話，查閱、複製有關文件資料，查詢有關信息，暫扣、封存、凍結涉案款物，提請有關機關採取技術調查，限制出境等措施	談話、訊問、詢問、查詢、凍結、調取、查封、扣押、搜查、勘驗檢查、鑒定、留置 需要採取技術調查、限制出境、通緝等措施的，交有關機關執行
拘束人身自由之措施與期間	雙規 無明確時間限制	留置 三個月，可延長三個月，最長六個月
受律師協助權	律師無法介入	律師無法介入

資料來源：調查措施參考自葉青（2018）。



參、審判

一、法院於重要程序中功能不彰

公平審判權利為《公政公約》第 14 條所保障，為司法人權重要核心，亦與前述禁止酷刑、保障人身自由相關規定相輔相成。例如，對於影響人權甚鉅的限制人身自由措施，《公政公約》第 9 條第 3 項規定應有司法介入審查：「任何因刑事指控被逮捕或拘禁的人，應被迅速帶見審判官或其他經法律授權行使司法權力的官員，並有權在合理的時間內受審判或被釋放。」其中，根據條約機構「人權事務委員會」的解釋，條文中「審判官或其他經法律授權行使司法權力的官員」指的是處於「獨立、客觀和公正立場」行使司法權的機構（Human Rights Committee, 2014）。因此，即便是檢察官，也非此條第 3 項行使司法權的官員（Human Rights Committee, 2014），遑論是公安機關。

公平審判權要能夠獲得落實，有賴於司法體制獨立、公平與有效之運作。因此，《公政公約》規定：「所有的人在法庭和裁判所前一律平等。在判定對任何人提出的任何刑事指控或確定他在一件訴訟案中的權利和義務時，人人有資格由一個依法設立的合格的、獨立的和無偏倚的法庭進行公正的和公開的審訊。」

如前所述，中國近年來推動一系列司法改革，例如提升司法專業與效能，推動員額制（限定司法人員員額，選任優秀菁英，提高司法人員專業化）、以審判為中心的刑事訴訟制度改革、司法責任制等；實施立案登記，解決「立案難」問題；提倡司法公開，部分裁判文書上網公開，部分庭審上網直播；持續糾正冤錯案件等（中華人民共和國最高人民法院，2018）。然而，中國司法保障人權的功能仍持續面臨許多阻力。除了法院貪汙持續帶來的問題之外（Li, 2012），本文認為，司法人權領域之主要挑

戰至少有兩方面：其一為權力結構問題，導致法院功能不彰，在關鍵程序中無法介入，其二是政治控制問題，使得法院無法獨立行使制約功能，以下就此兩點分別說明：

（一）權力結構：無法介入關鍵程序

中國司法程序為偵查中心，向來由偵查機關強勢主導，法院功能長期弱化，公安機關之權力實質上大於法院。雖然近年來出現一些改革，例如地方政法委員會的書記不再由公安局長擔任，以減少公安獨大之現象，然而目前還是未見公檢法權力配置出現明顯變化。在此結構與思維未改變之情況下，目前進行之司法改革難以產生根本性之影響。

以人身自由保障為例，中國欠缺一般性提審（法院審查）規定，法院無法介入審查公權力剝奪人身自由之案件，違反前述《公政公約》第9條第3項之規定。去年遭到國際媒體揭露之新疆大規模「（再）教育營」即凸顯了中國缺乏提審權之問題。新疆自治區人民代表大會常務委員會今年10月9日修訂了去年頒佈的《新疆維吾爾自治區去極端化條例》，其中包括新增多項以「職業技能教育培訓中心」組織開展「去極端化思想教育、心理矯治、行為矯正」之規定。此立法修正明顯是希望為新疆過去一年來持續大規模關押穆斯林之實務提供合法化之依據。然而，學者指出，此地方性立法本身即缺乏「合法性」，該立法不但違反中國《憲法》第37條保障之人身自由，也違反了《立法法》第8、9條要求人身自由限制必須有全國人民代表大會及其常務委員會制定之法律授權之規定，因此不能為「（再）教育營」提供合法基礎（Clarke, 2018）。換言之，目前新疆關押維吾爾族、哈薩克族等少數民族的作法完全無任何法律基礎。

假設法院得以介入審查此類程序，或可發揮一些作用，包括檢視政府監禁穆斯林之法律依據，來自（政府）外部的法院審查也可能使過程較為



透明，促使公權力自制，而法院程序也可能引入律師角色，協助當事人。然而，在此種對人身自由至關重要的程序中，法院卻無法介入，對公權力之行使無任何置喙餘地，在重要的人權保障場域中缺席。

（二）政治控制：成為打壓異見之工具

矛盾的是，在提倡司法專業化改革的同時，法院體系卻朝更政治化的方向前進——最高人民法院要求法院加強政治建設，「堅決維護以習近平同志為核心的黨中央權威和集中統一領導」（中華人民共和國最高人民法院，2018）。在此脈絡下，被認定為政治敏感之案件，法院不但無法發揮保障被告之功能，反成為政治迫害的工具，違反《公政公約》對於法院獨立、客觀與公正之要求。

2018年中國政府持續以司法程序打壓人權律師與活動人士，媒體報導之案例包括王全璋律師（709案）、余文生律師（709案辯護律師）、黃琦（中國民間網站「六四」天網創辦人）等。此類案件普遍侵害被告之公平審判權：包括羈押時間冗長；強迫認罪（不僅中國大陸官方媒體，連香港媒體也播出電視認罪）（Dahlin, 2018:25）；強行指定「官派」律師而不許被告選任自己或家人聘請之律師，家屬聘請的律師無法會見和閱卷；在法院尚未審理前，官媒搶先報導被告認罪之內容，違反無罪推定原則；開庭時採用維穩措施，使用大批警力在法院前阻止被告親友及維權人士前往旁聽；在一些案件中甚至沒有公開審判。

二、死刑

《公政公約》第6條保障生命權，包括規定死刑僅能作為對「最嚴重的罪行」之懲罰，然而，儘管中國近年來取消了一些非暴力經濟犯罪之死刑罪名，目前死刑仍適用於46種罪行，包括非暴力犯罪。



此外，根據國際特赦組織發表 2017 年全球執行死刑狀況之年度報告 (Amnesty International, 2018)，各國執行死刑的次數繼續減少，但如今仍有包括中國在內的 23 個國家執行死刑，中國據報導仍是執行死刑最多的國家。

中國政府近年來提倡減少死刑執行，包括修正《刑法》取消死刑罪名、透過死刑覆核程序減少死刑執行案件，然而中國死刑案件數據屬於國家秘密，外界無法得知，因而無從評估相關改革成效。死刑制度若要進行真正改革，公開相關案件數據應為首要之務。

國際特赦組織透過中國最高人民法院網上資料庫（未收錄全部判決）估測中國死刑案件可能數以千計。國際特赦組織另外強調，關於新疆維吾爾自治區的死刑情況完全缺乏透明度，最高法院的資料庫中僅提及了一個新疆案例，極可能存在漏報和低估。

肆、律師執業

律師為當事人維護權利，對抗國家公權力機關之侵害，為法治最基本之要求，中國改革開放以來律師群體迅速成長，目前超過 36 萬人，其角色從「國家的法律工作者」轉變為今日的為社會提供法律服務的專業人員。21 世紀前十年自由風氣漸長，司法改革一度被認為是中國變化之關鍵，甚至出現了「維權律師」、「死磕派律師」之群體 (Liu and Halliday, 2016)，在許多領域挑戰政府的違法行為。

近年來中國的司法改革，在某些方面也強調了律師的角色，包括《最高人民法院、司法部關於開展刑事案件律師辯護全覆蓋試點工作的辦法》，進行刑事律師辯護全覆蓋的試點，希望解決刑事案件向來辯護率偏低的問題，並推行法律援助值班律師試點和律師調解試點等改革。另外，



歷年來《刑事訴訟法》與《律師法》之修正，也都嘗試改善刑事辯護律師向來面臨的「會見難」、「閱卷難」以及「取證難」等問題，希望保障律師執業狀況。

雖然前述改革強調律師參與程序的角色，然而此等改革並非在於保障律師之獨立性。事實上，近年來中國政府對於律師群體之政策，一方面加強控管，對整個律師群體推行黨建工作，確保一般律師之執業不會跨越政治界線，另一邊則加強壓制，對維權律師騷擾、迫害，吊銷執照，確保律師沒有獨立發展之可能性。以下說明今年兩大趨勢：

一、律師行業黨建工作

過去律師事務所自願成立黨組織之作法並非罕見，然而近年「律師行業黨建」之發展轉變為系統性、甚至是強制性之規定。2017年10月司法部黨組織成立中國共產黨全國律師行業委員會（簡稱「全國律師行業黨委」），負責指導全國律師行業黨的建設工作。根據律師行業黨建政策，中國律師代表大會於2018年7月1日修改了《中華全國律師協會章程》，將「堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導」、「堅定維護以習近平同志為核心的黨中央權威和集中統一領導」寫入章程，並規定加強黨的建設工作，包括加入「本會接受中國共產黨全國律師行業委員會的領導，組織開展律師行業黨的建設工作」。此外，《中華全國律師協會章程》增加了違紀規定：「個人會員是中國共產黨黨員的，或者團體會員設立黨的組織的，律師協會應當建議其所屬黨組織依紀依規處理」。此次《中華全國律師協會章程》修訂的重要性在於明確「律師行業黨委」對律師協會的領導關係：在律師黨建如火如荼進展之下，律師協會不再被認為應享有任何自治、獨立的功能，不遵循規則的黨員律師或律師事務所黨組織也可能受到黨紀處罰。

此外，司法部 12 月份發佈新修正之《律師事務所管理辦法》，新增律師事務所應當「堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，堅持和加強黨對律師工作的全面領導，堅定維護以習近平同志為核心的黨中央權威和集中統一領導」等規定。此外明確要求有三名以上正式黨員之律師事務所應成立黨組織，不具備單獨成立黨組織條件的，應當通過聯合成立黨組織、上級黨組織選派黨建指導員等方式開展黨的工作。律師事務所之章程並應記載「律師事務所黨組織的設置形式、地位作用、職責許可權、黨組織參與本所決策管理的運行機制和黨建工作保障措施等。」修正後的《律師事務所管理辦法》將律師事務所設立黨組織變成強制性規定，使黨建工作能夠更迅速推行。

目前黨建工作持續在律師事務所開展。根據中國司法部統計，中國 31 個省以及 435 個地市已成立律師行業黨組織，「實現了律師行業黨組織在地市級以上的全覆蓋」（魏哲哲，2018）。黨組織之功能在於確保對律師黨員之執紀監督和政治引領。實務上，有些律師事務所已經在章程中明定黨組織的領導地位，包括規定申請加入合夥人等重大事項必須先由黨支部出具審查意見、落實支部書記和所主任「一肩挑」等作法（蔡長春，2018），確保律師事務所之決策與發展符合共產黨之政策。

二、侵害維權律師執業權利

中國之「維權律師」群體雖小，但由於願意接手被政府認定為「敏感」或受到社會矚目之影響性案件，批評政府違法行為，使中國政府備感威脅。2015 年 7 月 9 日開始，針對數百名律師和維權人士展開拘留、傳喚、約談、限制出境、強迫失蹤的「709 大抓捕」，顯示了中國政府打壓維權活動之計畫與規模，在短短時間內，中國全國各地超過 200 多名法律工作者和維權人士被限制人身自由，在拘期間許多人遭到酷刑，被迫服用不明藥



物，家屬遭到波及，有些被限制出境，有些遭到長期監視跟蹤（中國維權律師關注組，2016）。「709 大抓捕」中多位律師被以顛覆國家政權罪起訴，有些案件經秘密審理，至於被告願意當庭認罪的案件則遭到媒體大幅報導（中國維權律師關注組，2018）。至 2018 年，共有 14 位律師和活動人士遭到判刑，最重刑期長達八年。一些人即便獲釋後，仍遭到監控，並無行動自由。

「709 大抓捕」對一般律師產生噤聲效用，也大幅削弱了維權律師群體，時至今日，中國維權律師仍受到許多限制，生存空間持續被壓縮，例如北京程海律師的律師執業證今年遭到北京市司法局註銷，藺其磊律師開設的事務所被司法部門勒令整改。事實上，今年多位維權律師被政府註銷或吊銷執業證，其中許多律師與 709 案相關。

除吊銷、註銷執業證書等行政管制手段之外，律師參與維權案件時也經常受到程序阻礙，包括無法閱卷或複印案件資料、無故被解任，甚至律師自己的人身安全遭到侵害等。例如，廣州律師孫世華（人權律師隋牧青之妻）9 月份在派出所為其委託人辦理案件時，被民警毆打，並被女警強迫脫光衣服接受檢查，後來被多名民警查問長達 6 個小時。

2018 年 9 月份，中國各地 10 多名被吊照的維權律師宣佈成立「中國律師後俱樂部」，計畫在多個城市設立辦事處，再逐步向全中國擴展，希望為一般民眾提供法律顧問，培養其他律師出庭。其中成員包括 709 打壓行動中被定罪之律師王宇、今年 2 月被吊銷律師執業證的隋牧青律師、6 月被吊銷律師執照的文東海律師等，然而，「中國律師後俱樂部」成立數月後又遭到公安以組織未登記為由加以取締（高鋒，2019）。在目前狀況下，無論是維權律師個人之執業或是組織化之行動均無法開展。

伍、結語

本文檢視中國 2018 年之司法人權狀況，分析實務上常見之侵害司法人權問題及其原因。中國雖持續推動司法改革，某種程度上提昇了司法專業化以及民眾近用司法程度，然而針對本文前述侵害司法人權之結構性原因，缺乏改革之政治意願。此種只提昇表面技術的司法改革，或許可以培養出菁英的司法群體，但無法制衡公權力對人民之權利侵害，可謂「鳥籠中的改革」。

或有論者以為，中國司法改革仍有相當成效，畢竟司法體系在「非敏感」案件中仍可扮演重要之角色，解決一般民眾的問題。然而，案件「敏感」或「不敏感」，均由控制司法體系的黨國體系決定，此界線並不清楚，隨時可能因共產黨的決策改變而游移，亦即，「非敏感」案件有可能在中央或地方政府一聲令下頓時變成「敏感」案件——例如一般民眾的拆遷案件或毒奶粉求償案件等。在法治不健全之情況下，人民無法期待被公權力侵害的情況一律可以透過獨立之司法加以解決，也無法期待某一類案件一定會被認定為「非敏感」案件而可以被公正地處理。

自簽署《公政公約》以來，中國政府過去二十年間宣稱為公約之批准創造條件，然而目前並未提出批准公約之具體計畫與時程。實際上，近年來中國政策走向不但未創造條件，反而製造更多批准公約之障礙。在司法人權方面，公安機關持續運用各種不受外部審查之羈押權力，導致許多恣意拘禁與酷刑案例，更進一步跨越國境，非法騷擾、追捕境外異議人士，而今年新設之監察委員會，其調查程序缺乏程序性保障，並大幅擴張調查對象，模糊黨與國之間之界線。另一方面，原本應發揮獨立作用的法院和律師持續遭到壓制，無法有效制衡公權力對人權之侵害。此等發展與《公政公約》保障人身自由與公平審判權相關規定背道而馳，使中國在批准公約之進程上不進反退，批准公約恐怕遙遙無期。



事實上，今年中國共產黨成立的「中央全面依法治國委員會」，旨在強化黨國體制對法律制度之掌控，在第一次會議上，習近平強調「決不能走西方『憲政』、『三權鼎立』、『司法獨立』的路子」（習近平，2019），顯示出對西方制衡思想以及司法群體的不信任。如前所述，此種「全面依法治國」思維與真正要求控制公權力之「法治」思想相去甚遠。

中國運用執法機關打壓異見，並抑制任何在司法系統中潛在不同之聲音，實出於對司法體系獨立之不安全感，擔心政府壟斷之權力會因此受到威脅。然而，中國發展中面臨不斷增加的社會問題，許多涉及公權力之紛爭持續浮現，若無公正之司法體系加以解決，可能造成社會更多動盪。中國社會近年來大規模群眾抗議事件和源源不絕的上訪現象，多起因於民眾之權利遭受公權力侵害卻無司法救濟途徑可循，因而不得不上街頭示威抗議所致。當司法功能不彰，許多無法透過司法管道解決之爭議案件可能變成社會不穩定之因素，中國政府的打壓雖可在短期內產生寒蟬效應，然而長期的效果卻可能激化弱勢群體，使爭議案件流向司法體制外之場域，製造更多的不穩定。

參考資料

- CK (2018)。〈專訪向莉：中共迫害異議人士延伸海外〉，自由亞洲電台，2018年8月1日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ck-08012018101044.html>。2018/11/25。
- 中央紀委國家監委網站 (2018)。〈公安部副部長孟宏偉涉嫌違法接受國家監委監察調查〉，中央紀委國家監委網站，2018年10月7日，http://www.ccdi.gov.cn/scdc/zggb/zjsc/201810/t20181008_180937.html。2018/11/25。
- 中華人民共和國最高人民法院 (2018)。〈最高人民法院工作報告〉，2018年3月25日，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-87832.html>。2019/2/26。
- 中國維權律師關注組 (2016)。〈709大抓捕報告〉，中國維權律師關注組，2016年7月6日，https://issuu.com/chrlawyers/docs/booklet-b-709report-chinese_22.6_fi。2018/11/25。
- 中國維權律師關注組 (2018)。〈2017中國維權律師年度報告〉，中國維權律師關注組，2018年5月，http://www.chrlawyers.hk/sites/default/files/CHRLCG_Report2017_Chi_Final.pdf。2018/12/25。
- 王子暉、黃玥 (2018)。〈中央全面依法治國委員會首次亮相有何看點〉，新華網，2018年8月24日，http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-08/24/c_1123325958.htm。2018/11/24。
- 王立峰、呂永祥 (2017)。〈紀委與監察委員會合署辦公的理論內涵，現實意義與優化路徑〉，《河南社會科學》，第11卷，第12期，頁11-17。
- 王長水、田雅靜 (2018)。〈淺議我國刑事強制措施體系的微觀重構〉，《河南工業大學學報 (社會科學版)》，第14卷，第3期，頁22-27。
- 申華 (2017)。〈中國打擊海外異見人士的軟肋〉，美國之音，2017年2



月9日，<https://www.voachinese.com/a/china-rights-20170209/3715852.html>。2018/11/25。

安德烈（2017）。〈國際特赦：陸在埃及逮捕22名維族學生〉，中央社，2017年8月19日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201708190074.aspx>。2018/11/25。

姚介修（2018）。〈桃園轉機出示聯合國難民證 2中國異議人士要求庇護〉，自由時報，2018年10月1日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2566593><https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2566593>。2018/11/25。

高鋒（2019）。〈「律師後俱樂部」遭取締打壓升級〉，自由亞洲電台，2019年1月16日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/gf1-01162019113237.html>。2019/02/02。

習近平（2019）。〈加強黨對全面依法治國的領導〉，求是，2019年2月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-02/15/c_1124114454.htm?utm_source=HRIC+Updates&utm_campaign=71512455d0-EMAIL_CAMPAIGN_2018_12_04_11_54_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_b537d30fde-71512455d0-259226377。2019/02/16。

彭波（2013）。〈習近平：努力讓人民在每一個司法案件中都能感受到公平正義〉，人民日報，2013年1月8日，<http://cpc.people.com.cn/GB/n/2013/0108/c64094-20125182.html>。2018/11/25。

葉青（2018）。〈監察機關調查犯罪程序的流轉與銜接〉，《華東政法大學學報》，第3期，頁18-27。

蔡長春（2018）。〈黨員律師關鍵時刻挺身而出〉，法制日報，2018年7月9日，http://www.legaldaily.com.cn/judicial/content/2018-07/09/content_7589667.htm?node=80545。2018/11/25。

魏哲哲（2018）。〈加強律師行業黨建工作 促進律師事業發展〉，人民



- 日報，2018年7月18日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-07/18/nw.D110000renmrb_20180718_1-18.htm。2018/11/25。
- Amnesty International (2018). “The Death Penalty in 2017: Facts and Figures.” Amnesty International. 2018/04/12. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/04/death-penalty-facts-and-figures-2017/>. (accessed November 25, 2018).
- Caster, Michael (ed.) (2017). *The People's Republic of the Disappeared: Stories from Inside China's System for Enforced Disappearances*. United States: Safeguard Defenders.
- Chen, Yu-Jie and Jerome Alan Cohen (forthcoming 2019). “Freedom from Arbitrary Detention in Asia: Lessons from China, Taiwan and Hong Kong.” In David Law, Holning Lau, and Alex Schwartz (eds.), *Oxford Handbook of Constitutional Law in Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Clarke, Donald (2018). “No, New Xinjiang Legislation Does not Legalize Detention Center.” *Lawfare*. 2018/10/11. <https://www.lawfareblog.com/no-new-xinjiang-legislation-does-not-legalize-detention-centers>. (accessed November 25, 2018).
- Cohen, Jerome A. (forthcoming 2019). “Law's Relation to Political Power in China: A Backward Transition.” *Social Research: An International Quarterly* (forthcoming 2019).
- Cohen, Jerome A. (2016). “Non-release “Release” of Human Rights Activists and Their Confessions.” 2016/8/2. www.jeromecohen.net/jerrys-blog/2016/8/2/non-release-release-of-human-rights-activists-and-their-confessions. (accessed November 25, 2018).
- Congressional-Executive Commission on China (2015). 2015 Annual Report. 2015/10/8. <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/>

- files/2015%20Annual%20Report.pdf. (accessed November 25, 2018).
- Dahlin, Peter (ed.) (2018). *Trial by Media: China's New Show Trials, and the Global Expansion of Chinese Media*. United States: Safeguard Defenders.
- Hilgers, Lauren (2018). "China's Oppression Reaches Beyond Its Borders." *New York Times*. 2018/04/09. https://www.nytimes.com/2018/04/09/opinion/china-oppression.html?_ga=2.6202619.976261043.1548656508-1808262605.1536724765. (accessed November 25 2018).
- Human Rights Committee (2014). "General Comment No. 35." CCPR/C/GC/35. 2014/12/16. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f35&Lang=en (accessed February 26, 2019).
- Kellogg, Thomas E. (2018). "News of a Kidnapping: The Gui Minhai Case and China's Approach to International Law." *Fordham International Law Journal*, Vol. 41, Issue 5:1215-42.
- Li, Ling (2012). "The 'Production' of Corruption in China's Courts: Judicial Politics and Decision Making in a One-Party State." *Law and Society Inquiry*, Vol. 37, Issue 4:848-77.
- Liu, Sida and Terence C. Halliday (2016). *Criminal Defense in China: The Politics of Lawyers at Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ng, Kwai Hang and Xin He (2017). *Embedded Courts: Judicial Decision-Making in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teng, Biao (2017). "Foreword: Atrocity in the Name of the Law." In Michael Caster (ed.), *The People's Republic of the Disappeared: Stories from Inside China's System for Enforced Disappearances* (pp. 11-17). United States: Safeguard Defenders.