



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2005/34  
10 January 2005  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第六十一届会议  
临时议程项目 9

在世界任何地区人权和基本自由遭受侵犯的问题

朝鲜民主主义人民共和国人权情况特别报告员

威迪·蒙丹蓬提交的报告 \*

---

\* 尾注只以原文印发，因此未经联合国语言部门审定。

## 内 容 提 要

人权委员会在第 2004/13 号决议中决定任命一位特别报告员，与朝鲜民主主义人民共和国政府和人民建立直接接触，调查那里的人权情况并提出报告。威迪·蒙丹蓬于 2004 年 7 月被任命为特别报告员。

目前的情况可归纳如下。首先，从积极的方面来说，朝鲜民主主义人民共和国是下述四项主要人权条约的缔约国：《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。该国已经向有关监测委员会提交了若干报告。其次，朝鲜民主主义人民共和国时断时续地允许人权工作人员从外部进入该国评估人权情况：儿童权利委员会成员在 2004 年受邀访问该国。第三，联合国各机构在朝鲜就若干问题开展工作，在国际上和朝鲜国内，这些机构的存在都获得赞赏。第四，在某些方面，朝鲜同该区域内外一些其它国家之间的关系有了好转。第五，同许多国家一样，朝鲜民主主义人民共和国已经建有一些法律和业务基础设施，例如国家《宪法》，这有助于增进和保护人权。然而，关键的问题是执行。

需要应付的各种严重问题有：食物权和生命权；人身安全、受到人道待遇、不受歧视和利用司法的权利；流离失所者的迁徙自由和受保护的权利；实现最高健康水平的权利和受教育的权利；自决/参政、获得信息的权利；言论/信仰/见解、结社和宗教自由；特定人士/群体包括妇女和儿童的权利。本报告对这些问题进行了探索。

总之，尽管朝鲜民主主义人民共和国近几十年来取得一些积极进展，但该国在落实人权方面仍然存在着各种差距和违反情况——有些具有极端恶劣的性质——必须立即采取行动防止滥用权力并且实行矫正。本报告在结尾处一方面向朝鲜民主主义人民共和国、另一方面向国际社会其他成员提出了各种建议。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 8	4
一、朝鲜民主主义人民共和国的人权情况.....	9 - 66	5
A. 积极因素.....	9 - 18	5
B. 基本情况.....	19 - 26	7
C. 特定的挑战.....	27	9
1. 食物权和生命权.....	28 - 31	9
2. 人身安全、受到人道待遇、不受歧视和 利用司法的权利.....	32 - 42	10
3. 流离失所者的迁徙自由和受保护的权 利.....	43 - 50	13
4. 实现最高健康水平的权利和受教育的权 利.....	51 - 55	14
5. 自决/参政、获得信息的权利；言论/信 仰/见解、结社和宗教自由.....	56 - 59	16
6. 特定人士/群体：妇女和儿童的权利... ..	60 - 66	17
二、建议.....	67 - 69	19

## 导 言

1. 人权委员会在第 2004/13 号决议对朝鲜民主主义人民共和国的人权情况深表关切，要求委员会主席任命一位特别报告员，与该国政府和人民建立直接接触，就那里的情况以及该国政府遵守国际人权文书义务的情况进行调查并提出报告。委员会请特别报告员“向包括政府、非政府组织以及了解这些事项的任何其他方面在内的所有有关行动者并且通过对该国进行访问取得和收到可信和可靠的情况。”委员会还请特别报告员向大会和委员会提出报告。本报告即按照这项请求提交。

2. 委员会主席于 2004 年 7 月请我担任特别报告员，我随即接受。

### 工作方法

3. 本报告致力于履行对我作出任务授权的决议，其目的是初步介绍我所采用的工作方法以及我对朝鲜民主主义人民共和国人权情况的实质印象。

4. 在从事这项工作的前几个月，我开始从一些政府、非政府和政府间方面收集有关资料；会见了各种政府、非政府和政府间方面的主要代表。我在被任命特别报告员以前，应邀担任 2004 年 9 月在汉城举行的关于增进人权的妥善施政做法研讨会报告员，我借这个机会非正式地会见了朝鲜人权情况有关的各种人员和组织。2004 年 9 月下旬，我在日内瓦停留了一个星期，会见了一些主要人员，很高兴地得到朝鲜民主主义人民共和国驻日内瓦代表的接见，不过，是以我本人作为学术专家的身份、而不是以特别报告员的名义参加会见。这是一次热诚而富有建设性的会见，希望将来能够继续会见。

5. 到 2004 年 10 月底，我首次向大会第三委员会介绍了对我的任务授权。本报告进一步阐述了这次发言的结论。我也于 2004 年 12 月初受到邀请，参加汉城关于朝鲜民主主义人民共和国人权情况的会议。令人感到遗憾的是，由于健康原因，我未能前往。但是，我向该次会议寄发了发言稿，由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)一位工作人员代表我在会上宣读了这篇发言，并且会见了一些政府、政府间和非政府人员。

6. 我极为感谢所有政府、政府间组织、非政府组织、其他实体和人权高专办工作人员提供的善意协助。我向所有有关方面传达的信息是，敦促朝鲜民主主义人

民共和国把我的任务视为与世界、特别是联合国交往的机会之窗，以便改善朝鲜的人权情况。本特别报告员所采取的程序是根据积极、逐步进行的办法，以公平、稳妥和独立的方式，在该国逐渐开展增进和保护人权的工作。

7. 虽然编写报告是这项任务的一个重要组成部分，但我设想这项任务将是一份谦虚的“改革剂”——与许多有关的个人和组织互相联系——积极主动地促进改革。虽然到目前为止还没有收到任何邀请，但我期望访问朝鲜。我希望朝鲜当局能够使我尽速在公开和容易接近的情况下前往访问。我也期望访问朝鲜的一些邻国，向他们学习回应朝鲜情况的经验。我希望就需要朝鲜当局注意和采取有效行动的具体情况逐渐取得联系。

8. 在这个关键时刻，我愿意介绍一下我对朝鲜民主主义人民共和国人权情况的初步印象。

## 一、朝鲜民主主义人民共和国的人权情况

### A. 积极因素

9. 首先，从积极的方面来说，应该指出，朝鲜是下述四项主要人权条约的缔约国：《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。该国已经就上述条约提交了各种报告，说明该国执行这些条约的情况，并同前三项公约所设立的人权机构——人权委员会、经济、社会及文化权利委员会以及儿童权利委员会取得联系。重要的是，该国关于妇女权利的首次报告(CEDAW/C/PRK/1)不久将由消除对妇女歧视委员会予以审议。

10. 其次，朝鲜时断时续地允许人权工作人员从外部进入该国评估人权情况。在1990年代中期，大赦国际能够进入该国，儿童权利委员会的成员于2004年受邀前往访问。在此之前，暴力侵害妇女问题特别报告员曾接到前往该国访问的邀请。

11. 第三，朝鲜参加了各种全球性的工作，例如“千年发展目标”和大会关于儿童问题的特别会议所通过的题为“适合儿童成长的世界”的关于儿童问题的全球行动计划。各种联合国机构在朝鲜就若干问题开展工作，在国际上和朝鲜国内，这些机构的存在都受到赞赏。

12. 第四，在某些方面，朝鲜同该区域内外的一些国家之间的关系有了好转。朝鲜也表示愿意同邻国处理一些双边问题，其它问题还有待解决。

13. 第五，同许多其他国家一样，朝鲜已经建有一些法律和业务活动的基本设施，有助于促进和保护人权。例如，最近一部国家《宪法》在 1972 年通过，于 1992 和 1998 年修订以及另外一些国内法都对人权提供了一些保障。但是，在执行方面遇到重大挑战。

14. 第六，在 1995 以前，朝鲜在某些方面取得了显著进步，在涉及妇女和儿童的经济、社会和文化领域尤其显著。1999 年通过了一项新法律，实行 11 年制义务教育，另外于 2003 年通过一项保护残疾人的法律，以确保残疾人有担任公职的平等机会。朝鲜儿童的疫苗接种率也很高。但是，1990 年中期发生的缺粮危机和自然灾害，削弱了这些成就，灾害的影响持续至今。

15. 第七，妇女的地位得到国家《宪法》的保障，体现在一些国家方案/活动中。1992 年《宪法》第 77 条内容如下：

“妇女赋有与男子平等的地位和权利。国家对产妇和儿童提供特别保护，给予产假、缩短大家庭主妇的工作时间、增加妇产科医院的网络、采取学前班、幼儿园和其他措施。国家为提高妇女的社会地位创造了各种条件”。(非正式译文)

但是，在实践中还要面对落实妇女权利方面的重大考验。

16. 第八，在 1995 年以前，还有包括国家保健服务到社会保险在内的向人民提供帮助的各种安全网。作为中央计划经济，整个系统医疗基础设施发达，医生和人口的比例很高，国家为帮助工人提供支助。国家也通过广泛的公共分配系统实行粮食配给。由于 1990 年代中期的危机，这些效能大为削弱。

17. 朝鲜国别方案文件草案(DP/DCP/PRK/1)于 2004 年 7 月提交开发计划署和人口基金执行局，其中指出，在某些方面，经济和社会状况得到改善，不过还存在着一定程度的矛盾情况。自从 2002 年以来，经济方面发生了关键性的变化，其内容如下：

“(a) 调整价格和工资。已经大力调整了公共分配系统，目的是不再提供单一获取商品的机会。虽然还实行核心基本配给制，为了使所有公民都能够满足最低限度需求，但是消费者已经能够从不同的分配渠道，包括

从新建的“消费者市场”购买商品和服务。小规模的生产者也可以在市场出售产品。在消费方面，最近的调整措施使矿工和军人增加的工资多于其他工人，导致购买力的差异。食品价格提高了 400%。住房和燃料补贴减少了。朝圆急剧贬值，使出口贸易更为有利。主要的调整是取消对城市消费者的补贴。最近的价格调整使得农民能够从出售的作物获得较好的回报。

“(b) 扩展销售渠道。朝鲜接受农贸市场的存在已经有些时日了，但只出售一些田园产品。近年来，物资交易范围扩大了，“消费者市场”已经取代了农贸市场，说明在经济决策上自主程度提高。

“(c) 容许外商直接投资。多年来，朝鲜已经设法吸引外商直接投资，建立了供外商投资的特别经济区。虽然政府接受了外商直接投资，以便支持金刚山的旅游基本建设，但是，外商直接投资的数量仍然不大。

“(d) 供应方的调整。政府已经发出信号，表示有意取消补贴，容许大型企业投入和产出的决策有自主权。因此，对“国际管理做法”的培训需求应运而生，已经任命了年纪在三、四十岁的相对年轻管理干部。有些还送到国外接受管理培训。

“从 2002 年开始进行的这些调整不断受到审查，评估持续进行的调整情况，并采取进一步措施，改善供应和需求条件。未来的关键是，除了维持社会安全网以外，致力发展不需要广泛、长期实行补贴的可行经济。”

18. 上述变革似乎是当局在面临国内外因素/压力的情况下实行“生存战略”的一部分。实际上，城市居民仍处于严重的经济困境，因为他们在进入“市场制度”和对食品和农产品价格上升做出反应方面，持续遇到困难。该国还存在(不受)歧视问题，尤其是不受当局青睐的人群在获取食物方面受到限制。

## B. 基本情况

19. 必须从长远的角度看待上面提到的积极因素。下述情况尤其具有参考价值。

20. 第一，该国掌权人士对人权的观念基本上是对其国家主权和“集体”(以国家为中心的)权力的保护，认为经济社会权利应该比政治权利优先，当局的权力应

该比持不同意见的个人和团体的权利优先。这种观念的一个变种是，当局强调不干涉该国内政原则和生存权利，意味着国家和现有权力结构的生存。这种观念是在该国实现人权的基本背景。一遇到国际人权准则的测试，它就引起重大的分歧，这势必否定国际社会以权利受到国家当局侵犯的个人和团体的名义提出的要求。因此，能否了解朝鲜的人权情况，取决于能否提倡和促进人权作为一个整体的普遍性和不可分割性，同时必须以全面着手的方式促进该国的人权，使公民权利、政治权利、经济权利、社会和文化权利“相继”得到实现。

21. 第二，朝鲜是国际社会中的一个独特国家，其权力彻底集中于顶层，国家对人民实行全面深入的控制。这是该国在与外部世界的关系中感到孤立的原因和结果。在这方面，要了解朝鲜的人权情况，就不能完全不顾及该国在民主化方面的问题。

22. 第三，朝鲜半岛战争(1950-1953)的影响，到目前还可以感觉到，而且对人权产生关键性的影响。值得注意的是，在战前、战争期间和战后都存在着家庭团聚的问题。虽然近年来做了一些受到欢迎的促使家庭团聚的工作，但需要采取更有系统的方式。要了解朝鲜的人权情况，就不能完全不顾及该地区的和平和人身安全方面的问题。

23. 第四，虽然非军事化问题与人权问题不一样，但两者必定相互影响。由于朝鲜高度军事化，引起了公平分配资源的问题，需要为增进和保护人权而重新分配这些资源。要了解朝鲜的人权情况，不能完全不顾及该地区的非军事化和裁军问题。

24. 第五，朝鲜长期以来实行中央计划经济，而且奉行自力更生(juche)思想。近年来，试行了市场经济，由于遭遇粮食短缺危机，把从前由国家支持的系统多样化为比较面向消费者的机制。但是，决策过程仍然是由上而下，民众没有充分参与，1990年代经济滑坡，弱势群体受害尤其惨重。要了解朝鲜的人权情况，就不能完全不顾及可持续发展的挑战以及需要由广大民众广泛参与的问题，同时注意保护弱势群体。

25. 第六，在1990年代中期影响该国的危机背景因素产生多重后果，目前仍然存在。儿童基金会国别方案文件草案(E/ICEF/2003/P/L.10)指出：

“3. 朝鲜经济由于社会主义集团瓦解而严重受损，该集团为朝鲜提供了工业产品市场，是包括燃料在内的廉价和获得补贴的原料来源。由于

在 1990 年代中期普遍遭受自然灾害，与世界经济交往有限，导致经济状况急剧恶化，严重限制了政府为人民提供食物和照料人民的能力。在 1995 年向国际社会发出呼吁以后，该国得到了急需的大规模人道主义救济。

“4. 根据政府发布的数字，从 1993 至 1998 年，人均收入从 991 美元降到 457 美元；婴儿死亡率从每一千活产中 14 名增加到 24 名，五岁以下的婴儿死亡率从每一千活产中 27 名增加到 50 名。这种儿童死亡率增加的原因是粮食紧缺、发病率更加频繁、由于基本药品紧缺和保健基本设施以及水和卫生系统普遍退化，保健部门应付能力减弱。儿童死亡的主要原因是腹泻和急性呼吸道感染，据推测，死因大约有一半是由于营养不良。”

26. 虽然经济和社会状况最近有所改善，要想处理朝鲜的人权情况，应该敏锐地觉察到该国的发展自 1990 年代中期受到创伤，有时候涉及国内因素，另一些时候则与外部因素有关，同时不要忘记历史上的前因和后果以及朝鲜半岛尚未解决的一些问题。

### C. 特定的挑战

27. 下列挑战是朝鲜所面临的情况，但不是包罗无遗的情况。

#### 1. 食物权和生命权

28. 上面已经提到，在 1990 年代中期，由于洪水和旱灾，电力供应不平衡，电力结构又没有适当做出反应，粮食出现灾难性的紧缺。这些因素对该国的发展造成重大影响，危害了许多生命和生计。委员会另一个特别程序也在处理食物权问题。<sup>1</sup> 我愿意支持和辅助该程序的工作。

29. 我同主要人道主义机构进行了磋商，普遍认为粮食情况已经得到改善，但是该国仍然需要人道主义(紧急)援助，因为粮食的供应仍然短缺。世界粮食规划署最近进行业务评估的结果如下：

“通过公共分配系统于(2004 年)8 月在州郡间配给五谷的数量发生一些变化；大部分州郡能够将配给量从(2004 年)7 月的每天 300 克增加到 350 克，其他州郡必须继续保持 300 克或者减为 250 克。其组成主要是当地出

产的土豆、小麦和大麦，不过有些州郡开始发放以大韩民国双边贷款购得的稻米。稻米的市价在过去两个月内增加了两倍，从每公斤 240 朝圆(1.5 美元)涨为 700 多朝圆(4.30 美元)，稻米对家庭来说是极为宝贵的。此外，由于稻米是朝鲜人所喜欢的主食，缺粮家庭可以用配给米交换比较不受欢迎的大量玉米，从而增加口粮的数量。

“导致八月份配给量减少的原因之一是早期小麦和大麦作物遭受大量洪水淹没造成的损失。洪水也导致国营商店蔬菜供应短缺。这种情况也直接影响家庭食物供应，因为州郡作物歉收的数量并没有自动地从州郡之间的流用得到弥补，通常五谷出现短期短缺，并不互相流用。

“这个月下大雨，温度又高，空气潮湿，导致腹泻患者增加，主要是因为儿童在被污染的河流和灌溉水渠中游泳。从积极方面来看，大雨提高了水库的水位，因此，许多州郡发电量增加，供电时间也较长。”<sup>2</sup>

30. 我会见了若干人道主义机构的成员，他们表示目前这段期间还应当视为人道主义援助阶段，持续需要提供粮食援助，帮助人民。有 640 多万人，尤其是妇女、儿童和老人从这种援助受益。目前有报道指出，朝鲜不再愿意继续实行现有的“综合呼吁程序”，到目前为止，联合国各机构都根据这个程序筹措对该国的粮食援助，当局希望开始实行长期发展援助，减少对监督工作的保证。我认为，目前需要的并不是减少对执行程序的监督，而是为了确保尽可能透明而实行更加有效的监督。

31. 对于国外提供的粮食援助有多少实际送达目标人群，在多大程度上粮食被转变为其他(秘密)用途，一直争论不休。接受我访谈的一个来源声称，粮食援助基本没有转作他用。其他来源则不这样认为。收到的信息指出，有一个对该国提供粮食援助的联合国机构于 2004 年底暂时停止对该国一个道的供应，因为当局拒绝这个机构的人员进入该国监督配给的分配情况。因此，显然有必要改善和最大限度地提高透明度和责任制。目前虽然进行了一些核查，对粮食援助的分派实行了监督，但是国家当局仍然不允许国外人道主义组织实行随机核查。

## 2. 人身安全、受到人道待遇、不受歧视和利用司法的权利

32. 来自不同资料来源的许多报道中提到，据称，当局在这个方面有违法行为，往往同法律和机构有关，尤其是监狱和拘留中心，其条件低于国际准则的规定，更

加严重的是，执法人员素质低劣、做法不当，例如没有交付可信赖的法院审判即实行预防性拘留/行政拘留。<sup>3</sup> 无数报刊提到人身遭受暴力摧残<sup>4</sup>，这些资料来源为规定特别报告员任务的决议提供了背景，委员会在这项决议中：

“1. 对继续报告的下列内容深表关注……

“(a) 施加酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；进行公开处决、法外拘留和任意拘留；以政治理由判处死刑；存在大量囚犯营，并广泛实行强迫劳动，而且不尊重被剥夺了自由的人的权利；

“(b) 制裁被从国外遣返的朝鲜民主主义人民共和国公民，例如把他们离开作为叛国罪对待，导致扣留、酷刑、不人道或有辱人格的待遇或死刑，以及在监狱和劳工营杀婴等处罚；

“(c) 全面且严格限制思想、良心、宗教、见解和言论、和平集会以及结社自由，并限制每个人获取信息；此外，还对希望在国内自由迁徙和出国旅行的每个人施加限制；

“(d) 继续侵犯妇女的人权和基本自由，特别是出于卖淫或强迫婚姻的目的贩运妇女，以民族血统为动机强迫进行堕胎和杀婴，包括对在警察拘留中心和劳动训练营中被遣返的母亲注射催产针或采取自然接生的办法；”

33. 该项决议提到的一些问题再次确认了人权事务委员会 2001 年关于朝鲜民主主义人民共和国根据《公民权利和政治权利国际公约》提交的第二次定期报告的结论性意见(CCPR/CO/72/PRK)所关切的事项。

34. 各种资料来源记录了一种很令人不安的做法，即以“连坐罪”为依据的集体处罚。<sup>5</sup> 这意味着，如果一个人由于政治或意识形态罪行被处罚，其家庭成员也一并受到处罚。这种做法还在纵横两个方向上产生影响——横向是近亲受到迫害，纵向是由于当局为了牢牢控制人民掌握着家庭户籍资料，会对子孙后代打上烙印。

35. 另一方面，虽然《宪法》和其它法律倡导不歧视原则，在实践中却不受尊重。有一些报告指出，在过去，当局把人民划分为拥护政府派、骑墙派或“动摇派”以及处于最底层的敌对政府派。虽然这种做法可能已经在法律条文中废除了，但在实践中似乎延续下来，逃离该国寻求庇护的人所作的证词也意味着这种情况还存在。

36. 应该对下列情况表示严重关切：按照“罪行”的严重性把被逮捕的人分为几类；有许多人没有经过正当法律程序或得到公正审判之前就被投入各种监狱，其监禁条件骇人听闻，关于遭受酷刑、强迫劳动和缺乏法律协助的指控时有所闻。<sup>6</sup>令人感到不安的是，根据该国《刑法典》，除了谋杀罪以外，各种反对国家的行为，例如叛国罪、煽动暴乱罪和恐怖主义行为都可以判处死刑。

37. 2004年底收到的资料显示，在2004年4月对《刑法典》进行了一些改革，刑法条款增加了一倍，也增加了对反对国家罪行的处罚。把拥有或共同拥有反对国家广播资料的行为定为犯罪行为，这或许是对外来的压力/媒体进行反击。这种事态发展是倒退行为。

38. 另一方面，据说修订的《法典》对诸如到邻国寻找经济机会等不是基于政治原因离开该国的人减轻了处罚。这是为了使他们能够返回朝鲜而答应赦免他们的新政策。但主要的问题是执行法律，尤其是需要给予返回者人道待遇。

39. 某些做法对其他国家的国民也产生了不利的影 响。例如，朝鲜当局已经承认绑架了若干日本国民，有些案件已经通过双边谈判得到解决。但是，还有一些案件有待澄清和解决。在一宗案件中，当局声称被绑架的人已经死于朝鲜，将“遗骨”送还日本，但经过脱氧核糖核酸(DNA)化验以后，发现这些“遗骨”是别人的，在2004年底引起人们的惊愕。

40. 朝鲜民主主义人民共和国迫切需要以迅速和有效的方式解决该国特工人员施行绑架的问题。根据我们收到的一些资料，朝鲜民主主义人民共和国特工为了政治目的绑架了不同国家的一些人员。委员会另外一位特别程序也正在处理这个问题<sup>7</sup>，我愿意支持和辅助该程序的工作。

41. 由于收到许多报告，报道朝鲜存在的违法行为，影响到人身安全、人道待遇和不受歧视的权利，有充分的理由引起人们的关注。还有一些报告指称，朝鲜没有独立的司法部门，人民无从得到公正审判。虽然我未能核实所有这些报告和指控，初步的印象却显示，不能把许多报告和有关指控视为只是巧合而已，它们似乎表明，存在着 一贯错误行为的迹象，需要立即加以纠正。吁请有关当局以透明和有效的方式解决这种情况。

42. 显然有必要提倡对人权敏感的法律，以便根据国际准则改革国内法和实践，并且对执法机构和其他有关人员进行尊重人权的能力建设。这是需要由国家当

局发布明确指示的领域：朝鲜的所有有关人员都必须尊重人权和避免使人受害。这也是可以探索同联合国进行技术合作的领域，特别是在改革监狱、促进法治、独立司法部门的运作和对滥用权力的制衡等方面进行能力建设。

### 3. 流离失所者的迁徙自由和受保护的权利

43. 通常，朝鲜当局对人民的迁徙施加严格的控制。从国内某一地区迁徙到另外一个地区时，必须向当局申请旅行证明，这是一个极为繁琐的程序。到国外旅行则必须取得出境签证或同等文件。不遵守这方面国内法的会受到处罚。这种限制违反迁徙自由的权利。人权事务委员会在结论性意见(CCPR/CO/72/PRK)表达了对这一事项的如下看法：

“19. 委员会注意到，该缔约国对朝鲜公民在朝鲜境内旅行须取得“旅行证”作了辩解，但委员会认为，这种对国内旅行的限制使人们严重怀疑这种限制是否符合《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第1款。

“.....

“20. 委员会认为，朝鲜《移民法》规定，前往国外旅行须取得行政许可，而在朝鲜境内的外国人要离开该国须取得离境签证，这不符合《公约》第十二条第2款的规定。”

44. 朝鲜国民已经采取行动，跨越边境，进入其他国家，这是两个原因造成的。第一，政治上的限制和迫害起到推动作用，迫使一些人到其他国家寻求庇护。在2002-2004年期间，朝鲜的许多国民以若干方式寻求庇护，例如进入其他国家的大使馆和学校；结果导致某些国家当局出面取缔，包括逮捕和驱回。通常，由于政治原因离开朝鲜的人员可以按照传统的国际法适用“难民”的定义，即有确凿理由害怕受到原籍国迫害而逃离的人。

45. 第二，1990年代中期发生粮食危机，迫使许多人到别的地方寻求生计，往往跨越边界，进入其他国家。这类人如果回返朝鲜民主主义人民共和国，预期会受到处罚，也可把他们归类为难民。在国际法中，这些人称作“就地难民”，这些人不是基于担心受迫害才离开原籍国，而是担心会在返回原籍国以后受迫害。

46. 保护难民的主要国际原则是不驱回。目前，接受从朝鲜前来寻求庇护的一些国家没有遵守这项原则，所有国家都必须遵守这项原则。

47. 与此有关的一个方面是，寻求庇护者是“非法移民”还是难民，对此仍然有着争议。“非法移民”有可能被送回原籍国，而难民则受到不驱回原则的保护。我认为，一个主要的测试标准就是看他们是否受到原籍国的保护。如果没有受到保护，就应该交付国际保护，并且将他们的身份定为难民。即使有些国家还不愿意把他们公开归类为难民，至少应该把这些人作为需要国际保护的人员处理，应该采用不驱回等国际法原则。

48. 还有必要确保寻求庇护者能够利用联合国难民高级专员办事处(难民高专办)和确定其身份的程序；如果他们属于难民，就应获准至少暂时留在庇护国，并且应该得到人道待遇。

49. 根据收到的资料，最近的趋势展现出令人不安的景象：新近到达许多国家的难民中来自朝鲜的妇女所占比率日益增加。这是令人关切的主要事项，因为偷渡和贩运人口者往往靠诈骗到其他国家寻求庇护或生计的妇女的钱财为生。虽然朝鲜的国家法律同其他国家一样，都把偷渡和贩运人口定为非法行为，还是有必要采取更加有效的措施，在来源国和目的地国打击偷渡和贩运人口的犯罪行为。

50. 另一方面，不应该忽视接受寻求庇护者的国家所面临的困境，在有难民大量涌入的情况下尤其如此。应该通过国际声援和责任分担来帮助这些国家减少负担。如果第一庇护国不能或不愿意给予要求庇护者难民身份，其他国家应该给予重新定居的处所。就来自朝鲜的寻求庇护者而言，已经在一定程度上发生这种情况，应该大力支持。还应该重申，给予庇护不应该在国际法上视为不友好行为。反之，朝鲜等来源国在帮助解决人口外流这一根本原因的同时，应该尊重庇护程序，并且帮助希望回返的人安全返回，不要予以处罚。

#### 4. 实现最高健康水平的权利和受教育的权利

51. 如上所述，在 1990 年代中期以前，经济和社会情况概括来说是富有建设性的，在保健和教育等社会服务方面更为如此。例如，2003 年儿童基金会支助的妇女和儿童情况分析提出下列意见：

“自从 1945 年以来，朝鲜在教育方面取得令人钦佩的成绩。它以达到百分之百的彻底扫盲和正式入学率为荣，成功地建立了广泛的小学和中学系统以及高等教育机构。在重建期间把重点放在教育的结果是，广泛地发

展了基本设施。在最偏远的地区，包括岛屿社区，为儿童兴建了 1,600 多所小学和 26 所中学分校，反映出它在这方面所投注的精力。看来没有任何朝鲜学童需要长距离走读。《2000 年关于普及教育的国家报告》指出，小学教师与学生的人数比率为 1: 23，中学教师与学生的比率则是 1: 12。”<sup>8</sup>

52. 但是，尽管官方资料来源声称取得普遍接受教育和全民就业这种发展情况，一直以来却很难核实社会保险的真正覆盖范围。而且，从过去到现在都面临着实际挑战，因为受到当局垂青的人比较容易获得服务，至于在政治/经济/社会上被剥夺了权利以及被关入监狱的边缘人群，由于缺乏或没有充分的机会参加社会保障系统，会在一定程度上受到排斥。经济、社会和文化权利委员会在审查了朝鲜在 2003 年提交的关于这个问题的第二次定期报告(见 E/C.12/1/Add.95, 第 17-20 段)以后得出的结论性意见便意味着这种令人担心的情况。<sup>9</sup>

53. 这种情况由于 1990 年代中期的危机而更加严重，对提供基本社会服务、有关预算的编列和一般民众取得服务的机会都产生重大的影响。自从 1990 年代中期以来，肺炎等各种疾病的发生率增加了，还发生了营养不良现象。由于缺乏电力和其他设施，上学的机会受到严重妨碍。经济、社会和文化委员会于 2003 年增列了这些关注事项(同上)。

“21. 委员会关切地注意到该国自从 1990 年代中期以来普遍遭受饥荒的影响，妇女、儿童和老年人等某些部分人口比其他人受到更加严重的影响，一直没有得到适当的援助，以便缓解他们的困境。

“22. 委员会深为关切地注意到，五岁以下儿童长期营养不良的比率偏高(根据政府的统计，这个比率是 45%)，与贫穷有关的疾病发生率也偏高。

“23. 委员会关注地注意到，产妇死亡率增加的情况令人震惊。

“24. 委员会仍然十分关注，缔约国的资料指出，由于国家灾害，学校出勤率从 99% 降到 85% 。

“25. 委员会仍然关切地注意到，在许可的情况下，不应将残疾儿童纳入正常教育系统。”

54. 目前，经济和社会状况在一些方面得到改善，以下介绍妇女和儿童情况的一节中载有关于这种发展情况的更多资料。从质量上来看，该国的状况向来不定。比较接近当局的人往往享有较好的保健服务，教育部门受到国家的严厉控制。它实行高度的灌输教育，从小便培养儿童屈从于国家及其意识形态，当局对年轻人实行普遍而且深入的制式教育，以便使其政治生活方式合法化和延续不断。由于无法取得不同的信息来源，也没有培养批评分析思想的参与方法，从而为多种选择和声音提供空间，使得上述情况变得更加严重。

55. 我强调我支持联合国关于处理上述问题的各种程序，希望补助他们的工作。

#### 5. 自决/参政、获得信息的权利；言论/信仰/见解、结社和宗教自由

56. 参政权是自决权的固有组成部分，应该以人民的意志、而不是以声称体现国家人格的国家当局的意志为依据。但朝鲜政体的建立是以后者的意志为主导。

57. 虽然国家当局声称，人民有权获得信息、有言论/信仰/见解、结社和宗教的自由，实际情况往往相反。例如，在没有取得官方许可的情况下收听外国电台仍然是非法的。国家本身的性质妨碍了言论/信仰/见解等各种自由，政治上持不同意见者得到不容忍，而且会受到严厉处罚。虽然有工会，却受到国家的控制，多党政治制度还不存在——实际上，国家垄断的权力基础不会允许多党制存在。要设立并且操作不受国家干涉的、真正的非政府组织是办不到的。

58. 在宗教自由方面，虽然有一些关于自由化的报道指出，国家当局允许各种宗教比较自由地活动，却无法确定它的真正自由化程度。委员会收到的资料显示，各种宗教协会的成员和参加礼拜的人受到迫害，有时候会被绑架。

59. 人权委员会审议朝鲜根据《公民权利和政治权利国际公约》所提交第二次定期报告的结论性意见(CCPR/CO/72/PRK)阐明如下关注事项：

“22. ... 考虑到委员会所收到的资料表明，宗教信仰在朝鲜受到压制或严重阻挠，委员会严重关注的是，该缔约国这方面的做法不符合《公约》第十八条的规定。

“ .....

“23. 委员会表示关注，《新闻法》的各项规定和频繁地援引这些规定难以与《公约》第十九条的规定保持一致。委员会表示关注，“危及国家安全”的概念可能被用来限制言论自由……。

“24. ... 但委员会仍然表示关注，公共会议和示威受到限制，包括可能滥用集会法的规定。

“.....

“25. 第二十五条的规定包括，缔约国的每个公民应享有下列权利和机会，不受第二条所述的限制和不合理的限制：直接或通过自由选择的代表参与公共事务(第二十五条(甲)款)，并在真正的定期选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达。委员会注意到，该国代表团解释说，由于没有普遍表示希望组建新的政党，目前没有考虑制定关于组建和登记政党的规章或立法。委员会认为，这种情况违背《公约》第二十五条的规定，因为这可能不利地影响到第二十五条所规定的公民通过自由选择的代表参与公共事务的权利。”

## 6. 特定人士/群体：妇女和儿童的权利

60. 朝鲜民主主义人民共和国在 1995 年开始出现粮食危机以前在妇女权利的各个方面取得各种成就：

“自从鲜民主主义人民共和国在 1946 年首次颁布男女平等法以来，在促进两性平等方面取得重大进展。这项显著成就可以归功于国家一贯致力于实现男女平等。为了促进性别平等积极采取实际行动，减少生育后的妇女承担个别照料儿童的责任，从而使妇女能够有效地参加生产和公共领域的工作。《宪法》(第 77 条)规定，妇女的社会地位和权利与男子平等..... 朝鲜民主主义人民共和国在使妇女加入劳动大军方面取得重大成就；到 1998 年，女工人数占 48.4 % 。该国还是男女同工同酬的罕见范例之一。政府刻意使妇女掌管一些部门，例如公共卫生部门(占 67.3%) 和教育部门，证明了它所付出的努力获得了成功，不过，还存在着一些性别上的等级差异，占据熟练工职位(因而报酬也较高)的男工多于女工。”<sup>10</sup>

61. 在经济和社会领域取得的这些成就不应该模糊了建国以来就已经深入整个系统的各种困难。在法律保障和实际落实之间存在着固有的差距。过去有、现在仍然有一些偏见存在——尤其是认为妇女应该操持家务——历来妨碍妇女享受其权利。

62. 关于儿童的成长，可以从下面这项分析中看到朝鲜民主主义人民共和国采取行动的积极方面：

“朝鲜民主主义人民公有集体支持儿童照料、抚养、教育和全面社会化的长期性政策。照料儿童准则的编纂早在 1947 年就开始了，《照料儿童准则》规定国家应该承担照料儿童的责任。随后在 1949 年订立的《托儿中心规则》还拟定了管理准则。”<sup>11</sup>

63. 在这个现象后面，历来有一种矛盾心理，隐含在以下所述意见中：

“朝鲜民主主义人民共和国关于儿童的政策框架极为全面。但是，它的实现取决于能否在体制的多种部门和层面上实行密集投资。实际上，经济上的限制因素导致投资不足，引起人们对体制本身有没有能力兑现儿童权利的质疑。”<sup>12</sup>

64. 实际上，自从 1995 年以来，对儿童的培养显著减少，婴儿死亡率增加、发育不全和营养不良的情况令人感到震惊。还有各种影响妇女和儿童的差距，说明如下。

65. 自从 1990 年代中期以来，由于各种原因，妇女和儿童处于更加易于受到伤害的地位。第一，发生危机以后，许多妇女和儿童不得不离开家庭，到外地寻找就业机会和粮食。被抛弃和流落街头的儿童人数增加。第二，由于他们没有申请旅行证件就擅自离家，会受到对人民行动实行严密控制的国家机构的各种制裁。第三，许多人跨越边境到其他国家寻找基本生活必需品；在这个过程中，他们有可能成为偷渡和贩运的受害人。第四，他们也许还会遭遇多种伤害，一方面，许多人被列为非法移民，会被递解出境，另一方面，回返以后会受到处罚。第五，关于对妇女和儿童使用暴力问题的官方资料极少。但是，非政府组织多次报道了妇幼遭受暴力的情况。

66. 儿童权利委员会在审议了朝鲜民主主义人民共和国根据《儿童权利公约》提交的第二次定期报告以后所通过的结论性意见(见 CRC/C/15/Add.239)，重申了许

多上述关注事项。从比较积极的方面来说，妇女和儿童的健康和营养状况稍有改善，因为粮食危机已经得到缓解，例如急性营养不良(虚损)情况减少了。由于最近实行法律改革，对残疾儿童采取比较包容的政策受到欢迎。不久将在该国进行一项新的机构间粮食/营养调查；这将有助于提供更新评估资料，可据以明了近年来由国外人道主义援助提供的粮食究竟有多少实际送达妇女和儿童手里。

## 二、建 议

**67.** 回顾过去，朝鲜民主主义人民共和国近几十年来似乎取得一些积极进展，该国在落实人权方面——存在各种差距和违反情况——有些具有极端恶劣的性质，必须立即采取行动，防止进一步的滥用权力，并且实行矫正。为了增进和保护该国的人权，下列建议是绝对必要的，但并不是包罗无遗的。

**68.** 朝鲜民主主义人民共和国应该：

- (a) 遵守国际人权准则，包括它参与缔结的四项人权条约，贯彻执行这些条约所设立的监督委员会的建议，并且加入和执行其他有关条约；
- (b) 改革不符合上述准则的法律和做法；
- (c) 维护人权以及民主、和平、可持续发展和非军事化，使公民社会在所有决策和执行层面上有更大的参与空间；
- (d) 尊重法治，尤应提倡独立和透明的司法制度、对被告/被拘禁者的保障、得到公正审判的机会和公民社会参与以及对滥用权力的制衡，例如为此设立国家人权委员会或相等机构、真正的非政府组织以及积极和独立的媒体；
- (e) 改革司法，特别是改善监狱系统、废除死刑和体罚以及劳教，停止实行预防性或行政性拘留以及对政治犯的监禁；
- (f) 解决流离失所的根本原因，防止迫害流离失所者，包括防止他们在返回原籍以后继续受到迫害，以人道待遇对待流离失所、偷渡和/或被贩运的人，帮助回返者重新融入社会；
- (g) 采取迅速和有效的程序纠正诸如绑架外国国民等犯罪行为；
- (h) 为执法机关和公众进行能力建设，通过对性别和儿童敏感和提倡批判分析的人权教育方案采取行动，保护人权；

- (i) 或许可以根据由广大公众参与拟定的“国家人权行动计划”，向执法机关和其他当局发布明确的尊重人权的指示；
- (j) 务必使包括粮食援助在内的人道主义援助能够送达目标群体，使之毫无阻碍地获得，并受到透明的监督和问责；
- (k) 邀请特别报告员和其他机制在适当的时候访问朝鲜民主主义人民共和国，鉴定人权状况并提出改革建议；
- (l) 酌情向人权事务高级专员办事处和其他机构寻求技术援助，支持增进和保护人权的活动。

**69. 国际社会其他成员应该：**

- (a) 以建设性的方式影响朝鲜民主主义人民共和国遵守上述方针；
- (b) 支持对逃离朝鲜民主主义人民共和国的难民和其他人员的保护，包括实行不驱回原则和至少给予临时难民/保护，并且停止实行危害寻求庇护者生命的双边和其他安排；
- (c) 与朝鲜民主主义人民共和国一起促进有序和安全的移民渠道以便减少秘密渠道，并且促进国家间合作以便打击人员的偷渡和贩运，同时对受害者施以人道待遇；
- (d) 为帮助难民的长期解决办法提供空间，包括在第一庇护国就地安置、在第三国重新安置、实行安全和志愿遣返并采取适当的后续措施、为分担照料难民和移民的责任加强国际团结；
- (e) 确保采取透明监督和责任制，在人道主义组织人员能够不受阻碍地进入的支持下，确保易受伤害群体得到援助和协助。

注

<sup>1</sup> See further the work of the Special Rapporteur on the right to food, e.g. E/CN.4/2004/10.

<sup>2</sup> World Food Programme, “DPRKorea Monthly Update”, No. 67 (August 2004). See also United Nations Consolidated Appeals Process: Democratic People’s Republic of Korea 2004, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2004.

<sup>3</sup> See, for example: Human Rights Watch, “The Invisible Exodus: North Koreans in the People’s Republic of China”, Human Rights Watch, vol. 14, No. 8 (c) (November 2002), pp. 1-36; Amnesty International, “Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in the Democratic People’s Republic of Korea (North Korea)”, ASA/24/003/2004 (January 2004); D. Hawk, *The Hidden Gulag: Exposing North Korea’s Prison Camps* (Washington: US Committee for Human Rights in North Korea, 2003); Korean Institute for National Unification, *White Paper on Human Rights in North Korea 2004* (Seoul: Korean Institute for National Unification, 2004); Good Friends, *Human Rights in North Korea and the Food Crisis* (Seoul: Good Friends, 2004). The question of humane treatment is closely linked with the refugee issue: see further: *The Commission to Help North Korean Refugees, The Reality of Forced Repatriation of North Korean Refugees* (Seoul: The Commission to Help North Korean Refugees, 2000); Citizens’ Alliance for North Korean Human Rights and Helsinki Foundation for Human Rights, *The 5th International Conference on North Korean Human Rights and Refugees* (Seoul: Citizens’ Alliance for North Korean Human Rights, 2004). With regard to the various non-governmental sources listed, it should be noted that a number of non-governmental organizations working on the issue of human rights and the DPRK diverge on the strategies to address the problem. For a more policy-oriented and political approach, see: International Crisis Group (ICG), *North Korea: Where Next for the Nuclear Talks?* Asia Report No. 87 (Brussels: ICG, 2004).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Human Rights Watch, Country Summary January 2005 (DPRK): <http://www.hrw.org>.

<sup>7</sup> See further the work of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, e.g. E/CN.4/2004/58.

<sup>8</sup> UNICEF, *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People’s Republic of Korea* (Pyongyang: UNICEF DPRK, 2003), pp. 40-41.

<sup>9</sup> See further: International Federation for Human Rights (FIDH), *Misery and Terror: Systematic Violations of Economic, Social and Cultural Rights in North Korea* (Geneva: FIDH, 2003).

<sup>10</sup> UNICEF, *op. cit.*, pp. 45-46.

<sup>11</sup> Ibid., p. 17.

<sup>12</sup> Ibid., p. 18.

-- -- -- -- --