



大会

Distr.: General
22 October 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

议程项目 72 (b)

消除种族主义、种族歧视、仇外心理和
相关不容忍行为：《德班宣言和行动纲领》的
全面执行和后续行动

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为

秘书长的说明*

秘书处谨向大会转递当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员滕达依·阿丘梅根据大会第 [75/237](#) 号决议编写的报告。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员的报告

摘要

在本报告中，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员纪念在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议二十周年。特别报告员解释了该会议在人权方面取得的重大成就，以及全面执行《德班宣言和行动纲领》的持续意义和紧迫性。她谈到了为破坏《德班宣言和行动纲领》提供的反对系统性种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的行动蓝图而持续开展的传播虚假信息运动，并就克服《德班宣言和行动纲领》执行工作的障碍提出了建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 第三次反种族主义世界会议的历史意义.....	6
三. 遗产：消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全面、交叉和具体 行动计划	8
A. 承认种族主义的根源、受害者和表现形式	9
B. 针对种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的个人和结构性补救和赔偿.....	13
C. 实施平等和不歧视原则的综合机制	13
四. 有效执行《德班宣言和行动纲领》面临的障碍.....	18
A. 参与度下降	18
B. 在联合国内部被边缘化	19
C. 合力放弃《德班宣言和行动纲领》的问题	20
五. 建议	21

一. 导言

1. 自 2001 年在南非德班举行了具有历史意义的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议至今已经过去 20 年，全球打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的斗争仍一如既往地紧迫艰巨。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的持续影响直观地说明了这一点。
2. 在美利坚合众国，美洲原住民、拉丁裔人和黑人的 COVID-19 死亡率是美国白人的两倍。¹ 在巴西，非洲裔巴西人死于这种疾病的可能性要高 1.5 倍。² 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，非洲裔妇女和非洲裔男子死于 COVID-19 的可能性分别是白人的 4.3 倍和 4.2 倍，反映出“是所有族裔差异中最大的”(A/HRC/45/44, 第 37 段)。尽管研究已显示这一大流行病在西班牙和瑞典的影响存在种族间差异，但欧洲大陆大部分地区的国家没有收集关于 COVID-19 结果的分类数据，因此死亡率的种族间和族群间差异无法看到。³ 在国家间层面，全球北方较富裕国家接种了大部分的 COVID-19 疫苗，而全球南方被剥削、以非白人为主的国家在获得拯救生命的疫苗方面严重落后。⁴
3. 历史上，在欧洲殖民主义时期，人类的种族分类被用来在各国人民之间分配权利和资源(A/HRC/41/54, 第 22-26 段)。种族的概念被用来将基于生物学的平等和巨大不公归于自然。在这次世界会议上，联合国会员国重申他们反对“任何种族优越论”，以及“企图确定有所谓独特人种存在”的各种理论。⁵ 同时，在会议成果文件《德班宣言和行动纲领》通篇，会员国还努力面对这样的现实情况，而社会结构、种族、民族、原籍国和其他相关类别继续决定着基本权利的获得和享有情况。COVID-19 大流行对不同种族、民族和原籍国的人造成明显不相称的结构性影响，表明这些类别和其他类别继续在人与人之间和不同国家之间进行层级区分。
4. 在这次会议上，国际社会就落实人权承诺以争取彻底消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的蓝图达成了近乎普遍的历史性共识。
5. 在《德班宣言和行动纲领》中，会员国称种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为是有历史根源和结构根源的现象。在这方面，该文件遵循关键的

¹ 疾病预防控制中心，“Risk for COVID-19 infection, hospitalization and death by race/ethnicity”，COVID-19 数据库可查阅：www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/covid-data/investigations-discovery/hospitalization-death-by-race-ethnicity.html。

² Paulo Ricardo Martins-Filho and others, “Racial disparities in COVID-19-related deaths in Brazil: Black lives matter?”, *Journal of Epidemiology*, vol. 31, No. 3 (January 2021), p. 239.

³ Maria Melchor 等人, “Migrant status, ethnicity and COVID-19: more accurate European data are greatly needed”, *Clinical Microbiology and Infection*, vol. 27, No. 2 (February 2021), p. 161.

⁴ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办), “联合国专家：七国集团成员国政府必须确保发展中国家获得疫苗”，2021 年 6 月 9 日。

⁵ 《宣言》序言部分第三十段和正文第 7 段。

反种族主义文书的传统，这些文书包括《给予殖民地国家和人民独立宣言》、《联合国建立新的国际经济秩序宣言》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。

6. 在本报告中，特别报告员强调了在《德班宣言和行动纲领》以及德班进程的影响下、国际上促进正式和实质性种族平等方面的重大进展。该文件扩大了应对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的相关范围，将历史先例纳入考虑在内。该文件就国家、非国家行为体和民间社会如何能在地方、国家、区域和国家间层面反击种族主义在个人关系、法律制度和社会结构中的表现，提出了可行的建议。该文件有助于着重指出，不平等的经济和政治结构与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的问题存在本质关联。通过纳入上述内容，《德班宣言和行动纲领》成为一份开创性文件，明确地将非殖民化、反种族主义和反仇外心理的承诺融合在一份人权文书中。该文件的独特之处还在于，它是传统上被排除在人权规范制定工作外的民间社会行为体和倡导团体持续开展跨国倡导的成果。

7. 德班进程对于组织和促进确保非洲人后裔人权的工作、在非洲人与海外非洲人之间建立团结、为奴隶制和跨大西洋奴隶贩卖的赔偿运动注入活力尤其重要。《德班宣言和行动纲领》鼓励收集有关非洲人后裔和土著人民的数据，特别是在拉丁美洲，并促成在反对种族歧视领域制定国家行动计划、设立国家平权机构以及订立区域人权文书。该文件有助于提高对针对非洲人后裔、亚洲人后裔、移民、土著人民、罗姆人和宗教少数群体的种族主义的认识。该文件也是最早利用交叉歧视的概念来考虑性别、阶级和其他社会类别如何影响种族主义亲身体验的首批国际人权文书之一。尽管该文件没有提到种姓，但该世界会议在组织反对种姓歧视的国际声援运动方面起到了关键的推动作用，该运动取得了重要成果。⁶

8. 在许多地方，对种族平等和不歧视人权标准的解释往往有利于维护明确存在种族或仇外仇恨情况下的个人主张。虽然在某些情况下，国际人权法涉及社会暴力的情况，但对侵犯人权行为的补救和赔偿仍往往主要是针对个人的救济，而不是基于社区的赔偿或社会赔偿。在这方面，《德班宣言和行动纲领》最积极的贡献之一是将社会赔偿置于国际人权框架的中心。

9. 该世界会议及其成果文件尽管有上述贡献和其他贡献，但一直引发争议，有人利用争议来阻挠对该文件承诺的履行。一些国家和民间社会行为体表示，《宣言和行动纲领》本身就是一份需要摒弃的“种族主义文件”。这种说法极其离谱，像这样的虚假断言是专注于从人权体系中抹去该文件遗产的传播虚假信息运动的一部分。特别报告员强烈谴责上述及其他旨在抛弃该文件所反映的强有力的人权平等和种族正义原则和承诺的做法。

10. 如下文所详述，众所周知，在会议上绝大多数支持种族正义的倡导者中，有一小部分团体提出反犹太主义言论，特别是通过非政府组织讨论会。但发表意见

⁶ 国际达利特人团结网提交的材料；Clifford Bob, “‘Dalit rights are human rights’: caste discrimination, international activism and the construction of a new human rights issue”, *Human Rights Quarterly*, vol. 29, No. 1 (February 2007), p. 185.

的这一小撮人未能影响成果文件，即《德班宣言和行动纲领》。因此，目前的文件反映了一种国际共识，即肯定以色列人和巴勒斯坦人的权利，斥责反犹太主义、新纳粹主义和其他形式的不容忍行为，并呼吁结束针对以色列人和巴勒斯坦人的暴力行为。⁷ 谴责《德班宣言和行动纲领》承认巴勒斯坦人的基本人权，包括其作为一个民族的自决权，是与人权的基本原则相违背的。将反对巴勒斯坦人处于种族上的从属地位等同于反犹太主义，也违背了人权的基本原则。

11. 大会明确指出，《德班宣言和行动纲领》是该世界会议“唯一具有指导意义的成果”(大会第 75/237 号决议，序言部分第四段)。通过反对不容忍行为而消除的争议不应继续毒化数十年来在跨越各大洲的种族正义宣传过程中形成的国际共识。⁸

12. 然而，一些国家，包括那些《德班宣言和行动纲领》对种族主义历史根源的分析涉及最多的国家，非但没有利用该文件来推动跨国反种族主义的斗争，也没有为该框架的新版本和改进版本提供动力，而是表示打算放弃德班进程。在令人不安的反对《德班宣言和行动纲领》的持续行动中，一些会员国抵制了联合国纪念该文件通过二十周年的高级别活动。这些国家是从殖民主义、奴隶制和跨大西洋奴隶贩卖中受益最多的一些国家。特别报告员呼吁参与任何形式抵制《德班宣言和行动纲领》行动的国家通过执行该文件来表明对种族正义和平等的真正承诺。

13. 2020 年，世界见证了一场史无前例的跨国种族正义起义。在美国明尼苏达州明尼阿波利斯市的乔治·弗洛伊德被谋杀后，声援抗议活动在“黑人的命也是命”社会运动的旗帜下席卷全球，人们将亲身经历的系统性种族主义与更广泛的全球运动联系起来。自为世界会议铺平道路的基层倡导和跨国协调以来，“黑人的命也是命”运动成为推动种族正义的最重要动力。2020 年走上街头的人与那些为落实世界会议和《德班宣言和行动纲领》而动员起来的人诉求一致。在随后举行的人权理事会历史性紧急辩论中，会员国承认并谴责系统性种族主义的存在，承诺加倍努力争取正义和平等。履行这些承诺，消除系统性种族主义和种族不公正，打击仇外心理和相关形式的不容忍行为，则需要充分执行该文件。

二. 第三次反种族主义世界会议的历史意义

14. 国际人权框架逐步发展，以便打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。大会第一届会议通过了两项反对种族主义的决议：一项是呼吁结束宗教以及所谓的种族迫害和歧视的决议(大会第 103 (I)号决议)，另一项是具体强调印度国民在南非的待遇问题的决议(大会第 44 (I)号决议)。

⁷ 《宣言》，第 84 段；《行动纲领》，第 150-151 段。

⁸ 值得注意的是，在《德班宣言和行动纲领》通过后，以色列媒体立即公布了该国外交部的一份官方声明，内容如下：“以色列感到满意的是，充满针对以色列和犹太民族的仇恨和煽动的条款已从会议的最后文件中删除”。见 Yair Sheleg and Nitzan Horowitz, “Israel welcomes Durban Declaration”, *Haaretz*, 9 September 2001。

15. 1949 年，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)发起了一场挑战种族优越性的伪知识意识形态的运动。⁹ 在随后的几十年里，教科文组织是反种族主义言论和方案的杰出早期倡导者，最主要手段是该组织的《关于种族和种族偏见的宣言》及其科学和标准制定项目，以及开创性的反对种族隔离特别方案和“奴隶之路”项目。¹⁰

16. 国际社会反对种族主义斗争的早期势头最终催生了《消除一切形式种族歧视国际公约》。该公约由大会在 1965 年通过，并于 1969 年生效。事实上，该公约是第一项重要的国际人权条约，甚至早于 1966 年通过并于 1979 年生效的《公民及政治权利国际公约》。新摆脱殖民化的国家是《消除一切形式种族歧视国际公约》的主要倡导方，并为通过公约提供了推动力。

17. 虽然《消除一切形式种族歧视国际公约》是联合国反种族主义架构最突出的文书，但其他条约也有助于将平等和不歧视原则纳入国际人权法。例如，《公民及政治权利国际公约》(第二条第一款)和《经济社会文化权利国际公约》(第二条第二款)都明确规定了不歧视原则。联合国系统还包括其他反种族主义文书，如《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》。

18. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为也是不平等跨国权力关系的产物，是某些国家和民族支配其他国家和民族的机制。联合国系统已经确认存在这一现象，特别是通过大会的决议予以确认。

19. 在联合国通过国际人权法打击种族歧视和种族隔离的同时，大会也成为旨在确保公平的国际秩序的重大非殖化工作的场所。这些工作包括宣布支持新的国际经济安排，以纠正剥削的历史，这在一定程度上是通过国际法和机构促成的。¹¹ 例如，1974 年通过的《建立新的国际经济秩序宣言》和 1986 年通过的《发展权利宣言》是打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的重要支柱，虽然很少被这样看待。大会通过这些文书，承认并谴责了植根于殖民主义的种族统治，成为其倡导国际经济和政治平等工作的一部分。¹²

20. 发展权问题专家机制最近强调，种族歧视直接在国家和国际层面影响发展：“在国际层面上，种族主义和种族歧视可能导致个人无法获得跨国经济机会，导致贫穷国家无法获得外国直接投资和债务减免”。¹³

⁹ Poul Duegaard, “Anti-racism: UNESCO’s early mental engineering”, *UNESCO Courier* (n.d.).

¹⁰ “奴隶之路”项目“旨在提高人们对跨大西洋奴隶贩卖的认识”，并有助于“人们更加了解奴隶贩卖的悲剧和种族主义的意识形态基础”。见教科文组织，“制定打击种族主义、歧视、仇外心理和相关不容忍行为的综合战略”，文件 32 C/13，第 9 段。

¹¹ Steven L.B. Jensen, *The Making of International Human Rights* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2016), pp. 54-56.

¹² 《建立新的国际经济秩序宣言》，第 1 段和第 4 (h)-(i) 段；《发展权利宣言》，第 5 条。

¹³ A/HRC/EMRTD/3/CRP.2，第 9 段。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/EMD/Session3/A_HRC_EMRTD_3_CRP.2.pdf。

21. 《德班宣言和行动纲领》是上述更广泛的反种族主义和非殖民化框架的核心支柱。这次世界会议是第三次反对种族主义世界会议，大会对该会议的授权很广泛。在这项授权中，会员国提出了若干目标，包括呼吁审查导致种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的政治、历史、经济、社会、文化因素和其他因素，并拟定具体建议，进一步促进旨在采取行动的国家、区域和国际措施(大会第 52/111 号决议，第 28 段)。对历史因素的具体援引与呼吁召开会议的以往决议相比，是一项重大突破；以往决议只强调种族主义的当代表现形式。¹⁴

22. 与基本上没有纳入民间社会的以往世界会议不同，2001 年举行的会议从一开始的主要特点就是民间社会行为体的广泛参与。¹⁵ 会议最终选择在南非德班而不是日内瓦举行，有助于实现这种可及性，因为将工作中心从欧洲移到了对全球反种族主义运动、具体而言对非洲人后裔的运动具有深刻象征意义的地点。

23. 该世界会议本身得到了各国、联合国实体和非政府行为体的广泛认同。有 4 000 多名非政府组织代表经认可参加正式会议，同时也在德班举行的非政府组织讨论会接待了 7 000 多名代表。总共有 163 个国家派代表出席了会议，其中包括 16 位国家元首、58 位外交部长和 2 300 名其他代表。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)估计，共有 18 800 人聚集在德班参加该会议。¹⁶

24. 当然，《德班宣言和行动纲领》并不是关于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最后定论，但它是全球动员起来争取实质平等进程的一座不朽的里程碑。

三. 遗产：消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全面、交叉和具体行动计划

25. 在本节中，特别报告员强调《德班宣言和行动纲领》所作的变革性贡献。尽管该文件本身不是一项具有法律约束力的文书，但它的独特之处在于提供了具体行动计划，以实现各国在一系列条约中和作为习惯国际法事项就平等和不歧视作出的具有法律约束力的承诺。《宣言》“是在已发生的复杂全球对话中作出的承诺”，而《行动纲领》“是说明国际社会将如何落实”这些承诺的路线图。¹⁷ 作为反种族主义承诺的综合纽带，整份文件提供一种资源，使各国能够以标准化的方式执行种族平等措施和监测措施的执行情况。

¹⁴ J. A. Lindgren Alves, “The Durban conference against racism and everyone’s responsibilities”, *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, No. 4 (2002), pp. 978-979.

¹⁵ 经认可的非政府组织“能够作为观察员参加几乎所有筹备过程，使这些组织得到了重要的政治机会，鼓励各国将民间社会的建议纳入文本草案”。Corinne Lennox, “Reviewing Durban: examining the outputs and review of the 2001 World Conference against Racism”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, No. 2 (June 2009), p. 199.

¹⁶ 同上，第 200 页。

¹⁷ 玛丽·罗宾逊，“人权事务高级专员所著前言”，《反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议：德班宣言和行动纲领》(2002 年，联合国出版物)。

A. 承认种族主义的根源、受害者和表现形式

26. 《德班宣言和行动纲领》载有全球首次就以下方面达成的共识，即奴役和奴隶贸易是危害人类罪，且“应永远是危害人类罪”。¹⁸ 会员国在其中认识到，这些历史构成了种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的主要根源，对非洲人和非洲人后裔、亚洲人和亚洲人后裔以及土著人民产生影响。¹⁹ 会员国还确定，殖民主义、种族隔离、移民问题和不平等是种族主义的根源。²⁰

27. 在《德班宣言和行动纲领》中，会员国谴责殖民主义和新殖民主义制度对国际体系的持续影响，其中包括“造成当今世界许多地方长期的社会和经济不平等”。²¹ 《德班宣言和行动纲领》对法律改革²² 以及经济和财政再分配发出独特呼吁，以促进实质的种族平等。²³ 如果 20 世纪的一份人权遗产是将《世界人权宣言》规定的权利分成两个不同的法律制度，²⁴ 即公民及政治权利和经济、社会及文化权利，那么，《德班宣言和行动纲领》就应当因取得以下成就而得到认可，即在《维也纳宣言和行动纲领》基础上重新启动了 21 世纪的人权议程，将这些权利重新汇集入一份全面且具体的打击种族主义和仇外心理的文件。

28. 这种对种族主义的全面了解扩大到《德班宣言和行动纲领》中对种族主义受害者的承认。以下各群体均被纳入其范围：²⁵

- (a) 土著人民；
- (b) 人口贩运受害者；
- (c) 非洲人和非洲人后裔；
- (d) 亚洲人和亚洲人后裔；
- (e) 移民；
- (f) 难民、寻求庇护者和境内流离失所者；
- (g) 不同种族和血统的混血人口；
- (h) 宗教团体；

¹⁸ 《宣言》，第 13 段。

¹⁹ 同上。

²⁰ 《宣言》，第 14-16 和 18 段。

²¹ 《宣言》，第 14 段。

²² 例如，见《行动纲领》，第 108 段。

²³ 同上，第 158 段。

²⁴ Albie Sachs, “Social and economic rights: can they be made justiciable?”, *SMU Law Review*, vol. 53, No. 4 (2000), pp. 1 383–1 384.

²⁵ 《宣言》，第 22、30、35-36、48、53、56-57、60-61、63、66、68-69、72 和 75 段；《行动纲领》，第 57 段。

- (i) 犹太人社区；
- (j) 穆斯林社区；
- (k) 阿拉伯社区；
- (l) 巴勒斯坦人民；
- (m) 族裔、文化、语言和宗教少数群体；
- (n) 罗姆人、吉普赛人、辛提人和游民；
- (o) 妇女和女童；
- (p) 儿童和青年；
- (q) 感染或受艾滋病毒/艾滋病影响的人；
- (r) 残疾人。

29. 《德班宣言和行动纲领》没有提及基于种姓或出身的歧视，对于达利特人和世界会议动员起来打击基于种姓的歧视的其他群体而言，这是一个重大打击。²⁶ 然而，尽管受到这一打击，打击种姓歧视的团体得以利用德班进程打造团结运动，进而成功地在其他论坛上促进对基于出身的歧视的认识。²⁷

30. 除了会员国承认不同受害者群体外，《德班宣言和行动纲领》还因其中对“多重歧视”的审议而具有开创性意义；²⁸ 在这一过程中，形成种族主义经历的因素包括社会性别、青年、宗教、移民身份、族裔、文化或语言特征、阶级、残疾和其他社会类别。这份文件对交叉歧视的审议，显示出它如何成为性别平等主流化项目以及已纳入不歧视框架的、对移民问题有敏感认识的各项政策的源头。承认多重歧视也是强调分类数据必要性的关键，因为分类数据既可以揭示种族和族裔间不平等，也可以揭示种族和族裔内不公平。

31. 对于种族主义的表现形式而言，《德班宣言和行动纲领》是一份重要文件，因为它对种族主义及其在影响深刻社会问题方面的作用做出了结构性阐述；上述社会问题包括武装冲突、刑事司法、住房、就业、卫生保健、环境退化和自然资源开采、移民和流离失所、数字技术和互联网，以及仇恨言论和种族优越意识形态的扩散。²⁹

32. 国际社会还在《德班宣言和行动纲领》中采取了重要步骤，将仇外心理和移民所面临状况纳入更广泛的种族主义和不容忍行为的范畴。具体而言，该文件承认仇外心理是现代种族主义的一种显著表现，是全球化所带来的流离失所和不平

²⁶ 见 Bob, “Dalit rights are human rights”, p. 185；国际声援达利特人网络提交的材料。

²⁷ 同上。

²⁸ 例如见《行动纲领》，第 104 (c) 段。

²⁹ 《宣言》，第 20、25、33、42、47 和 90 段；《行动纲领》，第 111 和 147 段。

等的直接结果。³⁰ 因此，这份文件有助于制定执行《安全、有序和正常移民全球契约》和关于难民问题的全球契约的具有重要意义的人权标准。

33. 通过确认促进种族平等的非法律性机制，《德班宣言和行动纲领》进一步补充了国际平等框架。经济和财政倡议、政治承诺以及私营行为体和非政府组织的贡献都得到强调，它们是《行动纲领》的关键部分。³¹ 国际社会在该文件中强调各国对落实《行动纲领》负有最终责任，但也认识到所有利益攸关方对于在经济、社会、政治、教育和文化层面消除种族主义的重要性。³²

34. 特别报告员收到了民间社会提交的各种不同材料，并对此表示感谢。她指出，所提交材料多种多样，显示出《德班宣言和行动纲领》的一大优势，即其全面性使人们能够关注与种族主义有关的法律、社会、政治、经济、教育和文化综合问题。

35. 例如，《德班宣言和行动纲领》没有提及白化病患者，但它依然是对于保护其平等和不受歧视权利具有重大意义的一份文书。非洲白化病联盟在其提交的材料中指出：“非洲白化病患者经历了基于肤色的种族歧视，但并未切实受益于《德班宣言和行动纲领》以及国家一级落实该宣言的相应立法、政策和方案框架。”该联盟还指出，白化病患者面临污名化，不仅因为其肤色，而且还因为其年龄、社会性别和白化病患者中更常见的残疾问题。³³ 因此，白化病患者所经历的种族主义在文件中得到承认，不仅是通过肤色这种单一视角，而且还考虑到基于种族和残疾的多重歧视。该文件敦促各国、国际和区域组织、民间社会和私营部门保护白化病患者以及因肤色、残疾和其他社会类别遭受多重歧视的其他人的人权。因此，该文件所提供框架对于构建广泛包容的种族正义方案，例如能够保护白化病患者并增强其权能的方案，至关重要。

36. 争取平等国籍权全球运动及其联盟成员，以及海地桥梁联盟、旅日朝鲜人问题研究中心和少数群体问题与使命中心，提供了与仇外心理和以往的殖民主义历史有关的种族不公的事例。争取平等国籍权全球运动指出，源于国籍法的性别不平等持续存在，同时强调基于移民身份和社会性别的歧视是种族主义的主要表现。³⁴ 海地桥梁联盟解释说，海地移民和难民在整个美洲都遭到执法部门、边境官员和非国家行为体的种族化歧视和暴力。该联盟在其提交的材料中指出，各国没有采取必要步骤来消除流离失所的根源，如不发达状况和新殖民帝国主义，这些问题尤其对海地造成影响。³⁵ 旅日朝鲜人问题研究中心和少数群体问题与使命中心报告了针对朝鲜人的仇外心理，并指出，《德班宣言和行动纲领》有助于提请

³⁰ Alves, “The Durban conference against racism”, p. 977.

³¹ 例如见《行动纲领》，第 152 段。

³² 例如见《宣言》第 116 段。

³³ 非洲白化病联盟提交的材料。

³⁴ 争取平等国籍权全球运动和其他组织提交的材料。

³⁵ 海地桥梁联盟提交的材料。

注意，这种歧视的根源在于以前日本与朝鲜民族之间的帝国主义关系。³⁶ 纠正过去的不公正需要解决这种当代的歧视问题。

37. 有一份材料报告，俄罗斯联邦暂时占领乌克兰克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市，造成对包括克里米亚鞑靼人在内的某些族裔群体的歧视。所提交材料确认，相关侵犯人权行为与少数群体保护、反殖民主义和自决有关，并利用《德班宣言和行动纲领》框架，通过其中所提供的法律关系分析了占领的危害。³⁷

38. 另一份提交的材料报告，加拿大政府继续违反 2016 年的一项裁决，该裁决认定第一民族儿童和家庭服务方案存在基于种族和民族或族裔血统的歧视。此外，2018 年，加拿大审计长公署发现，加拿大没有采取消除第一民族人民与其他加拿大人之间社会经济差距的初步步骤；该公署敦促加拿大收集数据，以报告第一民族民众的社会经济福祉。所提交材料指出，并没有开展收集数据的活动。³⁸ 提交材料所提关切说明了《德班宣言和行动纲领》中强调土著人民权利的重要性；还可以通过以下各方面来表达这些关切：有关殖民主义的赔偿性正义框架、收集分类数据的建议、向土著群体提供发展资源的呼吁、实现实质平等的行动步骤以及会员国对“儿童的最佳利益”标准的认可。³⁹

39. 在美国路易斯安那州，基层活动人士表明了环境退化如何正使黑人的生命处于危险境地，而且正在破坏历史悠久的非裔美国人墓地。《德班宣言和行动纲领》确认，环境退化不仅是对健康权的侵犯，而且也是对居民可持续发展权的侵犯，并且不符合有关庆祝、尊重和保护黑人遗产和文化生活的呼吁。⁴⁰

40. 在科威特，所报告的针对移民工人、无国籍人和妇女的侵权行为⁴¹ 属于《德班宣言和行动纲领》概述的多重歧视的范畴，可通过该文件提供的具体补救指导办法予以处理。同样，非政府组织报告了在巴基斯坦发生的歧视宗教少数群体以及在教科书中添加排斥性内容的情况，并对此进行了谴责；这种情况同样属于该文件范畴，因为其中将种族主义与宗教歧视和教育课程联系起来。⁴²

41. 最后，宗教机构报告了它们如何努力实现反种族主义目标以及如何积极促进赔偿性做法，⁴³ 对《德班宣言和行动纲领》承认宗教领袖应充分参与反种族主义的努力表示肯定。⁴⁴

³⁶ 旅日朝鲜人问题研究中心和少数群体问题与使命中心提交的材料。

³⁷ 克里米亚重新统一协会提交的材料。

³⁸ 加拿大第一民族儿童和家庭关怀会提交的材料。

³⁹ 《宣言》，第 72 段。

⁴⁰ 由法医建筑学组织提交的材料；《宣言》，第 34 段。

⁴¹ 科威特人权协会提交的材料。

⁴² 巴基斯坦社会正义中心提交的材料。

⁴³ 加拿大联合教会和联合卫理公会教会与社会总理事会提交的材料。

⁴⁴ 《宣言》，第 8 段。

42. 本次对民间社会所提交材料的审查并非详尽无遗，但却表明《德班宣言和行动纲领》如何能使种族主义受害者以历史为基础，通过与争取平等和正义的更广泛斗争相联系的方式来阐述其经历。

B. 针对种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的个人和结构性补救和赔偿

43. 正如特别报告员在其上一份关于殖民主义和奴隶制赔偿问题的报告(A/74/321)中指出的那样，《德班宣言和行动纲领》加强了有关种族主义、奴隶制和殖民主义方面赔偿的呼吁。《德班宣言》明确指出，跨大西洋奴隶贸易和殖民主义仍然是种族主义、种族歧视、仇外心理以及针对非洲人和非洲人后裔、亚洲人和亚洲人后裔和土著人民的相关不容忍行为的根源之一。

44. 《德班宣言和行动纲领》概述了对殖民主义和奴隶制持续影响的认识，⁴⁵ 突出表明需要建立弥补历史错误的赔偿性框架。鉴于此类赔偿的起点是受益国的承认和道歉，因此该文件为以下方面提供了关键框架：通过从历史上承认奴隶制和殖民主义来为此道歉，⁴⁶ 并创建开展赔偿性正义工作的架构和制度。⁴⁷

C. 实施平等和不歧视原则的综合机制

45. 《德班宣言和行动纲领》最重要的贡献之一是其执行机制和建议具有深度和广度。该文件规定了三个层面的活动：国家、区域和国际。《行动纲领》还考虑到民间社会、学术界和私营部门的作用，上述各方在各层面都作出贡献。

46. 尽管会员国在执行《德班宣言和行动纲领》方面滞后，但还是取得了一些进展。人权高专办指出，自 2001 年以来，有 42 个国家已通过或修正禁止种族歧视的立法；有 35 个国家设立了打击种族歧视和促进平等的国家平等机构；有 23 个国家和区域机构通过了反对种族主义的国家和区域政策；又有 26 个国家批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》，使缔约国总数达到 182 个。⁴⁸

47. “非洲裔”一词在促进拉丁美洲打击种族主义的数据收集、法律承认和政治意愿方面发挥了不可或缺的作用，这部分归功于《德班宣言和行动纲领》。几个拉丁美洲国家为响应该文件制定了反对种族主义的国家行动计划；有人强调，巴西因世界会议的影响而彻底改变了其对种族正义政策的做法，方式包括参与平权行动方案。⁴⁹ 在肯定这些发展的同时，必须指出该区域持续存在针对非洲人后裔和土著人民的极为严重的侵犯人权行为。

⁴⁵ 《宣言》，第 13–14 段。

⁴⁶ 《宣言》，第 99–101 段；《行动纲领》，第 119 和 158 段。

⁴⁷ 例如见《宣言》，第 99–101 段；《行动纲领》，第 158 段。

⁴⁸ 数据来自人权高专办，“打击种族主义和歧视：《德班宣言和行动纲领》20 周年”，2021 年。反对一切形式歧视和种族主义国际运动在提交的材料中报告说，只有 59 个《公约》缔约国接受了《公约》第 14 条规定的个人来文程序，123 个缔约国没有接受。

⁴⁹ Lennox, “Reviewing Durban”, p. 209.

48. 若干国家认为,《德班宣言和行动纲领》促使它们在国家法律制度中承认种族歧视并就此采取行动。阿根廷国家人权机构在一份提交的材料中指出,《德班宣言和行动纲领》是将种族歧视和仇外心理问题纳入该国机构议程的“重要推动力”。⁵⁰ 墨西哥政府指出,该文件“有助于巩固、执行和阐明”其反歧视政策。⁵¹ 纳米比亚报告说,该文件激励其监察员办公室于 2017 年开展了有关种族歧视的全国调查。题为“分化的国家:为什么种族主义和其他形式的歧视在纳米比亚独立 27 年后依然存在?”的调查报告,在指导该国后来的种族正义方案方面发挥了关键作用。⁵²

49. 国家执行的另一个关键领域是制定针对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的国家行动计划。⁵³

50. 2004 年,阿根廷制定了一项反对种族主义国家计划,并在 2010 年的人口普查中首次收集了有关非洲裔的数据。⁵⁴ 厄瓜多尔报告说,该国于 2009 年根据《德班宣言和行动纲领》通过了一项“多民族计划”。该国还创建了若干机构框架,其中包括全国人民和民族平等理事会,并制定了 2019-2021 年土著民族和人民、非洲裔厄瓜多尔人和蒙图比奥人平等权利议程。⁵⁵ 墨西哥国家预防歧视委员会目前正在其 2019-2024 年国家发展方案框架内制定 2021-2024 年平等和不歧视问题国家方案。⁵⁶ 这种通过发展实现平等和不歧视的框架显然体现了德班成果文件所载架构。⁵⁷

51. 秘鲁在其提交的材料中强调了其针对非洲裔秘鲁人的国家发展计划。《德班宣言和行动纲领》对该计划的影响体现在其中对多重歧视的重视;该计划规定,禁止因“种族、宗教、性、遗传因素、亲缘关系、年龄、残疾、语言、民族和文化特征”而歧视“个人或群体”。秘鲁还报告说,该国目前正在开展公众咨询,以便执行到 2030 年的土著人民或原住民国家政策。⁵⁸

52. 瑞士联邦文化局于 2015 年成立了游民问题工作组,联邦委员会执行了该工作组 2016 年的行动计划草案。此外,瑞士报告说,瑞士的州级融合方案类似于

⁵⁰ 国家监察员办公室(阿根廷)提交的材料。

⁵¹ 墨西哥提交的材料。

⁵² 纳米比亚提交的材料。

⁵³ 《行动纲领》,第 99 段。

⁵⁴ 国家监察员办公室(阿根廷)提交的材料。

⁵⁵ 厄瓜多尔提交的材料。

⁵⁶ 墨西哥提交的材料。

⁵⁷ 《行动纲领》,第 158 段。

⁵⁸ 秘鲁提交的材料。

国家行动计划，针对各机构内部的结构性歧视提供法律支持和保护，包括采取旨在增加移民在工作、培训、住房、休闲和其他生活领域的机会的措施。⁵⁹

53. 有一份提交的材料报告，尽管长期拖延，但比利时最近启动了制定国家行动计划的进程，但尚未完成与民间社会的磋商。⁶⁰

54. 北马其顿报告说，它正在评估 2016-2020 年期间的平等和不歧视战略，并正在制定 2022-2024 年新战略、到 2030 年的罗姆人具体战略和到 2025 年的罗姆妇女国家行动计划。⁶¹

55. 国家平权机构，如墨西哥国家预防歧视委员会⁶² 和厄瓜多尔全国人民和民族平等理事会，⁶³ 在监测和制定国家行动计划方面发挥着不可或缺的作用。这些机构还可以向种族歧视受害者提供法律援助或信息，⁶⁴ 协调反种族主义方案，⁶⁵ 打击仇恨犯罪⁶⁶ 和(或)在国内开展关于种族主义的研究。⁶⁷ 例如，瑞士联邦内政部打击种族主义处每两年发布一份关于瑞士种族歧视问题的报告。⁶⁸

56. 一些国家政府在其提交的材料中介绍了《德班宣言和行动纲领》如何激励其通过全国人口普查或有关歧视问题的具体调查来收集关于种族的分类数据。秘鲁国家行动计划在某种程度上强调了有关非洲裔秘鲁人口的统计计量。⁶⁹ 2017 年，墨西哥开展了一项有关歧视问题的全国调查，非洲人后裔和土著人民属于特别调查对象。该国的国家预防歧视委员会还创建了一个有关歧视事件的数据库，即国家歧视问题系统，收集国家委员会和其他国家机构汇编的所有信息。⁷⁰

57. 数据收集存在困难而且性质敏感，这是各国报告的共同障碍。西班牙指出，收集族裔血统数据方面存在困难，原因是一些群体担心数据保护和匿名性问题，不愿提供信息。⁷¹ 这些都是合理关切，特别报告员就此回顾，《德班宣言和行动纲领》强调了在收集分类数据时纳入人权和隐私保护的重要性。⁷² 各国可以参考

⁵⁹ 瑞士提交的材料。

⁶⁰ Unia 提交的材料。

⁶¹ 北马其顿提交的材料。

⁶² 墨西哥提交的材料。

⁶³ 厄瓜多尔提交的材料。

⁶⁴ 尼加拉瓜国家人权机构(维护人权检察官办公室)提交的材料。

⁶⁵ 国家监察员办公室(阿根廷)提交的材料。

⁶⁶ 西班牙提交的材料。

⁶⁷ 纳米比亚提交的材料。

⁶⁸ 瑞士提交的材料。

⁶⁹ 秘鲁提交的材料。

⁷⁰ 墨西哥提交的材料。

⁷¹ 西班牙提交的材料。

⁷² 《行动纲领》，第 92 (a)-(b)段。另见 [A/HRC/44/57](#)。

人权高专办关于基于人权的数据处理方法的指导文件⁷³ 和非洲人后裔问题专家工作组有关“促进种族正义的数据”主题的报告(A/HRC/42/59), 其中概述了重要研究, 并就根据德班成果文件收集分类数据提出了建议。

58. 若干国家还指出, 公众对种族主义缺乏认识以及不承认种族主义, 这些是有效决策的障碍。墨西哥等一些国家指出, 公众仍难以理解社会中表现出来的种族主义和压迫。⁷⁴ 西班牙指出, 在对种族歧视行为提出异议和保护人权方面信息不足, 给种族主义受害者带来问题, 并强调了国家提高认识运动的重要性, 以帮助“在住房、就业、保健[和]教育等领域遭受种族主义之害的人”。⁷⁵

59. 各国还提及区域组织提出的几项倡议。两个范例是《美洲反对一切形式歧视和不容忍公约》和《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》, 这两项公约是在区域一级执行的具有约束力的法律文书, 用以打击种族主义和不容忍行为。⁷⁶ 西班牙强调, 欧洲联盟在制定关于互联网上非法煽动仇恨问题行为守则和其他反歧视方案方面取得了进展。⁷⁷

60. 加勒比共同体(加共体)通过的《赔偿性正义十点计划》也与《德班宣言和行动纲领》的遗产密切相关。巴巴多斯总理在纪念世界会议二十周年的高级别活动上指出, 世界会议不仅“应对最终与历史上的奴隶制、跨大西洋奴隶贸易和赔偿有关的问题”, 而且其成果文件“奠定了坚实基础, 自此在非洲人和非洲人后裔的赔偿问题上取得了重大进展”。她指出, 《加共体计划》是该文件的“直接产物”。⁷⁸

61. 在国际一级, 若干国家指出联合国各机构继续为《德班宣言和行动纲领》提供技术援助并开展宣传的重要性,⁷⁹ 许多国家围绕非洲人后裔国际十年安排其各项执行活动。⁸⁰

62. 在机制方面, 会员国在《德班宣言和行动纲领》中直接呼吁建立两个国际后续机制: 执行德班宣言和行动纲领问题独立知名专家组和非洲人后裔问题专家工作组。两个机制都为履行文件所载承诺开展了至关重要的工作。自设立这两个机制以来, 还设立了有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组和人权理事会拟订《消除一切形式种族歧视国际公约》补充标准特设委员会。

⁷³ 人权高专办, “基于人权的数据处理方法: 在《2030 年可持续发展议程》中不让任何一个人掉队”, 2018 年。

⁷⁴ 墨西哥提交的材料。

⁷⁵ 西班牙提交的材料。

⁷⁶ 墨西哥提交的材料。

⁷⁷ 西班牙提交的材料。

⁷⁸ 巴巴多斯总理米娅·莫特利在 2021 年 9 月 22 日纪念《德班宣言和行动纲领》通过二十周年高级别会议上的发言。

⁷⁹ 纳米比亚提交的材料。

⁸⁰ 厄瓜多尔提交的材料。

63. 如《行动纲领》第 191(c)段所述, 人权高专办反种族歧视科的主要职责是监测《德班宣言和行动纲领》执行情况, 并就此向各国和其他行为体提供相关技术支持(另见 [A/CONF.211/PC.4/5](#), 第 13-16 段; [A/69/186](#))。反种族歧视科是 4 个德班后续机制的秘书处。该科还负责反歧视数据库, 该数据库由人权高专办于 2013 年创建, 目的是响应《行动纲领》第 191(d)段的呼吁。该科的活动以及人权高专办涉及《德班宣言和行动纲领》的其他活动情况载于秘书处关于该文件执行情况的年度报告, 最近一份报告是 [A/76/287](#)。

64. 非洲人后裔国际日和非洲人后裔国际十年这两个联合国方案, 是德班后续机制的成果。国际十年(2015-2024 年)与德班会议密切相关; 非洲人后裔国际十年的主要目标之一是提高人们对《德班宣言和行动纲领》的认识并开展宣传(大会第 [69/16](#) 号决议, 附件, 第 2 段)。

65. 非洲人后裔国际十年是落实《德班宣言和行动纲领》中提出的有关非洲人和非洲人后裔的具体建议的国家行动的关键框架。据报, 在阿根廷, 国际十年激励了几个方案的实施, 其中包括落实国际十年的国家方案、非洲人后裔公共政策部际会议以及从历史上承认非洲裔阿根廷人社区全国委员会。⁸¹ 厄瓜多尔、秘鲁和西班牙报告说, 它们还将国际十年作为一种推动力, 以便承认非洲人后裔并向其分配资源。⁸² 最近设立的非洲人后裔问题常设论坛为监测该文件的执行情况提供了更多机会(大会第 [75/314](#) 号决议, 第 1 段(d)分段)。

66. 但一些民间社会组织对联合国人权机制没有充分执行非洲人后裔国际十年表示关切。这些团体指出, 没有充分宣传国际十年的活动方案, 包括会员国未出版该方案并将其译成其他语文。⁸³ 此外, 这些团体指出国际十年的中期审查出现延误, 并对国际十年和常设论坛正在偏离《德班宣言和行动纲领》所载规范性议程表示关切。⁸⁴

67. 《行动纲领》所载建议直接提及几个国际机构, 包括秘书处维持和平行动部(现为和平方行动部)、世界卫生组织、世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织、国际劳工组织和教科文组织。⁸⁵

68. 尤其是, 教科文组织在《德班宣言和行动纲领》后续举措中发挥了重要作用。在确认种族主义的历史根源方面, 该组织的“奴隶之路”项目经常被提及;⁸⁶ 教科文组织在制定 2003 年通过的打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容

⁸¹ 国家监察员办公室(阿根廷)提交的材料。

⁸² 厄瓜多尔、秘鲁和西班牙提交的材料。

⁸³ 在 2021 年 8 月 7 日非洲人后裔问题国际民间社会圆桌会议上提交的材料。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 《行动纲领》, 第 112、114 和 153-156 段。

⁸⁶ 同上, 第 119-120 段。例如见 [A/HRC/14/18](#), 第 93 段。

忍行为综合战略时，直接受到该文件的启发。⁸⁷ 教科文组织还经常参加德班后续机制的会议，因为教育是落实该文件的一个专题重点(见 [A/HRC/19/77](#))。

69. 如果要在联合国实现《德班宣言和行动纲领》的制度化，就需要对国际执行情况开展一致和透明的监测。在这方面，伊朗伊斯兰共和国呼吁每两年举行一次反对种族主义世界会议，并称赞非洲人后裔常设论坛是“积极发展”，有助于“引导提出具体问题”以及对该文件“保持必要视角”。⁸⁸

四. 有效执行《德班宣言和行动纲领》面临的障碍

70. 尽管取得了上述进展，但有效执行《德班宣言和行动纲领》所面临的重大障碍依然存在，其中包括一些国家不断尽力积极地放弃把该文件作为国际种族正义承诺的一个来源。另外，资金、官僚和后勤方面的障碍也阻碍了该文件的全面实施。

A. 参与度下降

71. 多年来，德班进程观察员们对该进程在联合国各级被边缘化提出了若干关切。⁸⁹

72. 根据人权高专办的数据，在过去 20 年中，只有 23 个国家和地区机构采取了反对种族主义的国家和地区政策。⁹⁰ 此外，由于不存在评估行动计划的国际机构，很难确定其执行程度。

73. 多年来，国家参与德班后续机制的程度也在稳步下降。秘书处关于《德班宣言和行动纲领》执行情况和后续行动的年度报告([A/75/561](#))在 2020 年只收到了 12 份国家提交的材料，不到 2011 年各国提交的 26 份材料的一半(见 [A/66/328](#))。⁹¹ 参加有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组的国家数量也从 2010 年 105 个的峰值有所下降([A/HRC/16/64](#)，附件一)。2019 年和 2020 年分别只有 53 个国家和 46 个国家参加政府间工作组的会议([A/HRC/43/73](#)，附件；[A/HRC/46/66](#)，附件)。

74. 由于种族主义在不同国家背景下的表现和模式极其复杂，独立监测执行《德班宣言和行动纲领》的进展情况也是一种后勤障碍。几年来，独立知名专家组和政府间工作组一直强调需要制定种族平等指数([A/HRC/26/56](#)，第 11 段；[E/CN.4/2005/125](#) 和 [E/CN.4/2005/125/Corr.1](#)，第 23 段；[E/CN.4/2006/18](#)，第

⁸⁷ 教科文组织，32C/13 号文件。另见教科文组织第 32 C/28 号决议。

⁸⁸ 伊朗伊斯兰共和国提交的材料。

⁸⁹ Unia 提交的材料。

⁹⁰ 人权高专办，“打击种族主义和歧视”。

⁹¹ 然而，2021 年，为秘书处的报告提交材料的国家数量增至 18 个，希望这反映了参与程度的上升趋势。见 [A/76/287](#)。

97 段),⁹² 该指数可以为世界各地的种族平等提供客观、标准化的衡量标准,但在种族歧视监测标准化方面进展甚微。特别报告员强调,人权理事会咨询委员会最近的报告(A/HRC/48/72)是根据德班成果文件制定用于监测种族歧视的未来机制的关键。

75. 对该文件的参与度下降也可以归因于缺乏宣传。多年来,非政府组织观察员一直注意到,该文件在国家背景下并不为人所知,也没有在联合国之外得到推广(A/73/98/Add.1, 第 17 段; A/74/173, 第 59 至 63 段);独立知名专家组主席指出,“公众对《德班宣言和行动纲领》的实际内容缺乏认识,这是产生充分有效落实该文件的政治意愿的主要障碍”(A/HRC/46/66, 第 39 段)。在为特别报告员的报告提交的材料中,若干民间社会行为体敦促更多地宣传该文件,并建议使文本更容易获得。⁹³

B. 在联合国内部被边缘化

76. 根据一些说法,联合国本身在使德班进程被边缘化方面发挥了作用。已提交的材料、甚至德班后续机制的报告表明,联合国内部对德班后续行动的资金支持和组织承诺一直存在欠缺(见 A/73/98/Add.1, 第 5 段)。例如,执行德班宣言和行动纲领问题独立知名专家组在过去 20 年里在协调其活动方面遇到了困难,包括有几年没有举行任何正式会议。专家组一度只有两名成员(见 A/HRC/29/54)。尽管专家组的一些成员仍然积极参与德班后续进程,⁹⁴ 但专家组注意到其任务规定混乱,缺乏足够的资金支持(A/HRC/26/56, 第 6 段),而且该机制仍然没有西欧和其他国家组的代表。另一个例子是,人权高专办为各国制定反对种族主义的国家行动计划而编制的极为有用的指南直到 2014 年即《德班宣言》最先通过近 13 年后才发布。应《行动纲领》的要求而建立的人权高专办反种族主义做法数据库直到 2013 年才开始运作(A/69/354, 第 92 段)。

77. 尽管人权高专办(具体而言是通过其反歧视科)致力于通过技术支持推进《德班宣言和行动纲领》,但在一份提交材料中提出的关切是,该文件尚未被广泛翻译成非联合国正式语文。⁹⁵ 各组还对宣传和促进德班审查会议方面出现的延误表示关切,并注意到宣传该文件并非人权高专办各级的优先事项。它们认为,尽管通过了许多相关决议,但联合国从未作出明显的或有影响力的努力来提供关于该文件清晰度的信息或倡导其全面实施。⁹⁶ 2009 年,联合国人权事务高级专员发现,该科(前称为反对歧视股)可用的人力和财力资源非常有限,这对实施其支持这些机制的活动产生了负面影响(A/CONF.211/PC.4/5, 第 15 段)。

⁹² 2006 年,人权高专办发布关于制定种族平等指数的文件草案。见 E/CN.4/2006/14。

⁹³ Unia 提交的材料。

⁹⁴ 例如,独立知名专家组派代表出席了其他德班机制的会议。见 A/HRC/16/64, 第 61-64 段; A/HRC/4/39, 第 46 段。

⁹⁵ 就非洲人后裔问题国际圆桌会议提交的材料。

⁹⁶ 同上。

78. 在许多方面，这种组织上的边缘化并不令人惊讶。联合国机构的资源已经非常紧张，围绕《德班宣言和行动纲领》的政治化环境为不重视其实施和宣传创造了动机。因此，要解决该文件在联合国内部被边缘化的问题，需要本组织领导人持续地重新参与，并克服强大国家系统地脱离德班进程的现象。

C. 合力放弃《德班宣言和行动纲领》的问题

79. 一些国家和非政府组织主张有目的地抵制《德班宣言和行动纲领》及德班审查活动。在德班审查会议、纪念该文件通过十周年的高级别活动和纪念该文件通过二十周年的高级别活动中都发生了抵制行为，不参加的国家数量每次都在增加。遗憾的是，其中也包括一些在会上表示支持该文件并最初投票支持在大会第 56/266 号决议中赞同该文件的国家。因此，各国脱离德班后续行动的趋势日益扩大。

80. 如上所述，一些国家和非政府组织指称会议没有反对种族主义，并同样谴责其成果文件。这样的断言是错误的。

81. 《宣言》第 63 段的内容如下：“我们关注外来占领下的巴勒斯坦人民的苦难。我们承认巴勒斯坦人民不可剥夺的自决权利和建立独立国家的权利，我们承认该区域包括以色列在内的所有国家的安全权，呼吁所有国家支持这一和平进程并使这一进程早日完成。”第 64 段的内容如下：“我们呼吁在该区域实现公正、全面和持久和平，所有人都应共处和享有平等、公正及国际公认的人权和安全。”与所有其他民族一样，巴勒斯坦人的基本人权理应得到充分承认。

82. 在《行动纲领》第 151 段中，会员国就中东局势呼吁“停止暴力和迅速恢复谈判，尊重国际人权和人道法，尊重自决原则和结束一切苦难，以使以色列和巴勒斯坦重开和平进程，安全和自由地争取发展和繁荣”。尽管批评者提出各种论点，但《行动纲领》并不仅仅关注针对巴勒斯坦人的暴力；上述措辞被最清楚地解读为呼吁结束双方的痛苦。

83. 《德班宣言和行动纲领》与中东冲突有关的段落“与美国过去同意的内容一致”，并与会后美国总统乔治·W·布什政府有关冲突的政策一致。⁹⁷ 在会议结束后的几个月里，布什总统和联合国在一项得到美国支持的安全理事会决议中认可了巴勒斯坦人建立独立国家的权利，对占领下的巴勒斯坦人民困境的关注则反映了对西岸和加沙地带法律地位的广泛理解。⁹⁸ 虽然会议的许多批评者质疑为什

⁹⁷ Gay McDougall, “The World Conference against Racism: through a wider lens”, *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 26, No. 2 (Summer/Fall 2002), p. 148.

⁹⁸ 同上。一名白宫新闻秘书表示，布什先生认为巴勒斯坦国是中东“愿景的一部分”，表示“必须尊重以色列安全生存的权利”，并补充指出，美国认为巴勒斯坦人和以色列人都应该能够“在自己的国家和平、安全地生活”；安全理事会第 1397(2002)号决议以 14 票对 0 票获得通过；以色列外交部长西蒙·佩雷斯称在南非举行的会议对以色列来说是“巨大的成功”，并表示“满意地看到，从最后宣言中删除了针对犹太人的仇恨章节”。见美利坚合众国新闻秘书阿里·弗莱舍，白宫新闻简报会，2001 年 10 月 2 日；安理会第 1397(2002)号决议，序言部分第二和第三段，以及 S/PV.4489；法新社，“UN conference success for Israel says Peres”，《爱尔兰时报》，2001 年 9 月 9 日。此外，《德班宣言和行动纲领》提到的“外国占领”及其表达的对巴勒斯坦人人权的更广泛支持都符合国际法和共识，包括抵制德班后续活动的若干国家后来采取的立场。见安理会第 2334(2016)号决议；2016 年 12 月 28 日美国国务卿约翰·克里就中东和平发表的讲话。

么文件中没有考虑其他地缘政治冲突，但其关键背景是当时第二次起义正在进行。新闻媒体上的暴力图像无处不在，使人们难以忽视冲突的人力代价。⁹⁹

84. 不应像一些评论家做的那样，把《德班宣言和行动纲领》提及以色列和巴勒斯坦国之间的冲突等同于针对以色列的反犹太主义专注。在文件两次提到以色列时，会员国确认了以色列的安全权及其重开和平进程以及“安全和自由地争取发展和繁荣”的能力。¹⁰⁰

85. 尽管少数与会者有反犹太言行，但由于绝大多数与会者的专注参与，令人反感的语言遭到摒弃，《德班宣言和行动纲领》是作为各方互相能够接受的妥协方案而产生的。该文件反映了国际共识，会员国在文件各段谴责了一切形式的不容忍行为。¹⁰¹ 今后对该文件的参与应侧重于文件的实际内容，而不是对那些从未进入已通过案文的措辞进行辩论。

86. 一些评论家和民间社会行为体认为，促使某些国家不参与的原因不仅仅是它们所宣称的对反以色列偏见的关切，而且还有它们对《德班宣言和行动纲领》所激发的有关作出赔偿以伸张正义的讨论的深切不安。¹⁰² 虽然这一推理从未得到证实，但世界上绝大多数前殖民国家和奴隶贸易国的不参与确实深刻影响了为这些结构的受害者及其后代作出赔偿以伸张正义的势头。¹⁰³

87. 摒弃《德班宣言和行动纲领》的行动违背了会上达成的强烈共识，削弱了致力于打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的人权框架。

五. 建议

88. 特别报告员促请会员国：

(a) 重新参与德班进程，避免采取旨在削弱《德班宣言和行动纲领》作为全球反种族主义框架之重要性的立场。特别报告员鼓励所有行为体重新熟悉该文件的内容，并将其作为进一步做出反种族主义承诺的起点。她强调，放弃该文件的行动只会削弱全球争取种族平等的势头；

(b) 采取结构性的全面方法打击种族主义，不仅应正视个人和群体的错误，而且应考虑到植根于奴隶制和殖民主义的种族不平等、歧视和从属的顽固的体制

⁹⁹ McDougall, “The World Conference against Racism”, p. 135.

¹⁰⁰ 《宣言》，第 63 段；《德班行动纲领》，第 151 段。

¹⁰¹ E. Tendayi Achiume, “Governing xenophobia”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 51, No. 2 (March 2018), p. 349.

¹⁰² 就非洲人后裔问题国际圆桌会议提交的材料；和 Abigail B. Bakan and Yasmeen Abu-Laban, “The Israel/Palestine racial contract and the challenge of anti-racism: a case study of the United Nations World Conference against Racism”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 44, No. 12 (2021), pp. 2180-2181, 引用对德班会议与会者的采访。

¹⁰³ Abigail B. Bakan and Yasmeen Abu-Laban, “The Israel/Palestine racial contract and the challenge of anti-racism”, p. 2182.

结构。《德班宣言和行动纲领》呼吁改造和修改那些维系着当代种族不平等、歧视和从属关系的结构和关系。采取全面的方法打击种族主义需要以兼顾性别、阶级、移民身份、宗教、残疾状况和其他社会阶层的途径对了解和打击种族歧视采取交叉方法；

(c) 支持专门纪念反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议的活动，以期利用这些活动监测其成果文件《德班宣言和行动纲领》的执行情况，并为改进德班框架作出建设性贡献；

(d) 充分执行特别报告员在其关于对根植于奴隶制和殖民主义的种族歧视进行赔偿的报告(A/74/321)中提出的建议，包括承认与奴隶制、跨大西洋奴隶贸易和殖民主义有关的历史错误；

(e) 充分执行特别报告员在其关于种族歧视和新兴数字技术的报告中提出的建议(A/HRC/44/57)，承认在《德班宣言和行动纲领》中对新兴技术的突破性考虑；

(f) 为执行德班后续机制的建议提供专门的政治和资金支持，例如，为此研究监测种族歧视的工具和执行报告中建议的其他行动步骤；

(g) 利用法律、政治、教育和文化框架，打击《德班宣言和行动纲领》中目标群体列举的种族优越论和其他不容忍思想，包括反犹太主义、仇视伊斯兰教、仇外心理、美化纳粹主义和其他种族主义政治纲领；

(h) 通过《德班宣言和行动纲领》提出的关于承认历史暴行(包括奴隶制、奴隶贸易、跨大西洋奴隶贸易、种族隔离、殖民主义和灭绝种族)的建议。同样，教材应颂扬非洲人和非洲人后裔、亚洲人和亚洲人后裔、土著人民、罗姆人和其他民族或族裔、宗教和语言上的少数群体的自治历史、文化和贡献；

(i) 确保其法律和政策符合平等和非歧视原则，充分遵守其根据《消除一切形式种族歧视国际公约》和其他国际人权文书承担的义务，并批准其尚未承诺的任何国际人权公约；

(j) 避免选择性地适用和执行《德班宣言和行动纲领》；

(k) 加快制定国家反种族主义行动计划，创设国家平权机构和其他反种族主义机构，并确保按照人权高专办 2014 年题为《制定国家反种族歧视行动计划：实用指南》的文件中的规定在与受影响群体和民间社会充分协商的情况下开展这些工作。推出此类政策和做法的国家和国家人权机构应及时将其与人权高专办分享，以便通过反歧视数据库宣传最佳做法；

(l) 增加它们对德班后续机制的参与，并提供足够的资金支持，以便这些机制能够以高效、透明和充足的资源继续运作。应特别强调便利民间社会参与德班进程，包括资助来自全球南方的民间社会代表进行参与或为在全球南方主办会议提供资源；

(m) 确保除法律改革外，其经济、文化、政治、人道主义和发展做法符合《德班宣言和行动纲领》。特别报告员重申，种族主义是通过国家内部和国家之间的不平等来运作的，所有国家、特别是那些从当前经济和政治安排中受益最多的国家有责任为建立更公正、更公平的国际秩序作出贡献；

(n) 收集、汇编、分析、传播和发布按种族或族裔分类的可靠统计数据，以解决与设计和使用新兴数字技术有关的个人和群体种族不平等问题。特别报告员敦促各国采取以人权为基础的数据方法，在收集和储存数据时确保分类、自我认同、透明、隐私、参与和问责。

89. 特别报告员注意到《德班宣言和行动纲领》中有关保护移民、难民、寻求庇护者、无国籍人和流离失所者的规定特别重要。该文件承认这些群体是跨国系统性种族主义的主要受害者；此外，该文件还呼吁所有国家承诺保护这些群体免受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的伤害。在这方面，该文件对于阐明国家对非公民的责任至关重要。

90. 区域机构和其他国际组织应：

(a) 继续将种族平等和不歧视原则编入人权框架，并确保这些框架达到或超过《德班宣言和行动纲领》的全面性；

(b) 制定反对种族主义的区域行动计划，建立能够有效监测《德班宣言和行动纲领》及其他人权承诺执行情况的区域平权机构和组织；

(c) 规划包容、透明和一致的后续活动，以便在各种情况下评估《德班宣言和行动纲领》的执行情况。此类活动应使国家、民间社会和基层倡导者都能够参与其中。

91. 联合国机构应：

(a) 强调德班进程是联合国人权系统的核心部分，赋予《德班宣言和行动纲领》与其重要性相称的宣传、政治意愿以及财力和组织资源，同时将其纳入体制实践，并创建资源充足的外联方案，以期就该文件提供信息并进行宣传；

(b) 全力支持和参与德班后续机制的重要工作，包括执行德班宣言和行动纲领问题独立知名专家组、有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组、非洲人后裔问题专家工作组和人权理事会拟订《消除一切形式种族歧视国际公约》补充标准特设委员会的重要工作；

(c) 宣传《德班宣言和行动纲领》及其后续进程，包括以更多语文出版该文件，编写一份更简短、更便于查阅的摘要，并促进其后续机制的工作；

(d) 利用非洲人后裔国际十年和非洲人后裔问题常设论坛鼓励执行《德班宣言和行动纲领》和制定联合国反种族主义框架。在这样做的时候，确保这些方案不被用来偏离该文件以历史为依据、以结构为基础的框架，确保这些机构的透明度，确保这些机构对非洲人后裔特别是对通常被排除在人权规范制定工作之外的群体开放；

(e) 寻求专门面向《德班宣言和行动纲领》所提各群体的机制(包括人权理事会关于与种族主义、土著人民、非洲人后裔、妇女、贩运人口、当代形式奴役、残疾人、移民和其他问题有关事项的特别程序)之间的合作机会;

(f) 重振各项努力,让青年参与《德班宣言和行动纲领》的执行和认可工作,包括召集以年轻人中的种族主义遭遇为重点的后续活动;

(g) 确保人权系统以外的联合国实体,包括联合国人道主义、环境、发展、金融和卫生机构,制定承认种族主义是在国家内部和国家之间运作的种族正义战略,并确保这些实体努力拆解强化种族主义和新殖民主义结构的经济、政治、环境和文化体系。

92. 民间社会和其他私人行为体应:

(a) 充分遵守《德班宣言和行动纲领》中明确提到非国家行为体是反对种族主义斗争的重要贡献者的规定;

(b) 尽可能建设性地参与国家、区域和国际层面的德班后续活动;

(c) 将《德班宣言和行动纲领》作为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的框架,宣传该文件并支持翻译和宣传其内容的各项努力,利用该框架监测国家、区域和国际种族主义状况;

(d) 采用行为守则和其他措施来防止包括政党在内的私人组织宣扬种族优越论和种族主义仇恨言论。

93. 学术界应落实《德班宣言和行动纲领》所载研究建议,发展研究该文件执行情况 and 遵守国际种族平等框架情况的网络。
