



大会

Distr.  
GENERAL

A/CONF.189/PC.1/17  
28 March 2000  
CHINESE  
Original: ENGLISH

反对种族主义、种族歧视、仇外心理

和相关的不容忍现象世界会议

筹备委员会

第一届会议

2000年5月1日至5日，日内瓦

临时议程项目 7

为筹备委员会和世界会议编写的报告、  
研究报告和其他文件

秘书长的说明，其中转交了各专门机构、其他国际组织、  
联合国有关机构以及区域组织就反对种族主义、  
种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象  
世界会议提供的意见和建议

目 录

	<u>页 次</u>
导 言.....	3
一、联合国机构和专门组织的答复.....	4
A. 联合国难民事务高级专员办事处.....	4
B. 联合国开发计划署和联合国自愿人员机构.....	10
C. 联合国妇女发展基金 .....	12
D. 联合国人口基金 .....	22
E. 国际劳工组织 .....	25
F. 联合国教育、科学及文化组织 .....	26
二、国际组织的答复.....	28
A. 美洲土著协会 .....	28
B. 国际移徙组织 .....	28

## 导 言

1. 大会在第 154/54 号决议第 37 段中请各国政府、专门机构、其他国际组织、联合国有关机关、区域组织、非政府组织、消除种族歧视委员会、人权委员会关于当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象特别报告员、人权委员会关于移徙者的人权问题特别报告员和其他人权机制，协助筹备委员会，开展审查工作，并通过秘书长向筹备委员会提出关于世界会议及其筹备工作的建议。

2. 在收到 2000 年 2 月 9 日发出的关于请求有关方面提供材料的普通照会后，联合国下列组织和专门机构提供了答复：联合国难民事务高级专员办事处；联合国开发计划署和联合国自愿人员机构(联合答复)；联合国妇女发展基金；联合国人口基金；国际劳工组织；以及联合国教育、科学及文化组织。还收到了美洲土著协会和国际移徙组织这两政府间组织的答复。本报告是根据大会第 54/154 号决议提交的，它转述了这些答复的实质内容。

## 一、联合国机构和专门组织的答复

### A. 联合国难民事务高级专员办事处

1. 难民需要国际保护，这是与需要获得人道主义援助的其他类人士不同之处。多数人可以靠本国政府和国家机构保护其权利和人身安全，即使这种保护并不完美，但总有所依托，而难民则无此依托。难民有特殊的需求，有充足的理由担心本国不会或无法提供有效保护，因此，他们应得到国际社会的保护。

2. 不应强迫人们违背自己的意愿返回因“种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解”而生命或自由将受危害的国家，这项原则是国际保护的核心。所以，就难民的保护而言，不驱回原则极为重要。必须既保护难民的人身安全，又维护难民的人格尊严。国际保护的基本内容是平安收容，不强迫返回本国(即不驱回原则)，不进行歧视，并协助满足难民的基本需求和各项基本人权。

3. 许多需要保护的人是因武装冲突、普遍暴力、公共秩序严重受扰或人权遭普遍侵犯而逃离故土的。没有什么人是一下子就沦为难民的，逃难往往有源可寻，这些根源性的问题渐渐积重难返，最后局势急转直下，迫使人们走上逃难之路。

4. 人们曾认为，难民跨越国境后通常才需要国际保护，一旦解决了问题，通常就不需要国际保护了。这一概念已经过时了，因为数以百万计的人在本国流离失所，另外，在逃难者回到原籍国或原籍地之后仍需观察这些人的情况。

5. 因此，难民署的保护战略是，执行综合政策，处理被迫流离失所整个周期的问题。首先，它与其他机构一道力求防止情况恶化到人们被迫逃难的地步。其次，它设法满足人们在逃难过程中和在庇护国期间对保护和协助的需求。最后，它设法协助和促进难民在返回原籍国初期的安全和福利。难民署在实地看到，在逃难周期的每一阶段，种族主义和不容忍问题确是严重障碍。

6. 难民数目剧增，全球难民人数已达 2,220 万人。另有数以百万计的人在本国流离失所。难民署的对策是，设法全面解决难民问题，从难民外逃、庇护期间的保护到自愿返回、顺利重新安居，它重视每一个环节的工作。在寻求持久解决难民问题的过程中，难民署努力协助难民自愿返回原籍国重新定居。如果这一办

法行不通，难民署则会以其他方式协助持久解决问题，如在收容国就地安置或重新安置到第三国定居。

7. 不同族群间的冲突和紧张关系四处蔓延，几乎遍及世界各地，这方面的例子举不胜举，亚美尼亚、阿塞拜疆、科索沃、前南斯拉夫、塞拉利昂、卢旺达、布隆迪、苏丹、厄立特里亚、印度尼西亚和埃塞俄比亚等国的情况就是这样。只有很少几个国家是单民族国家。

8. 从两方面来看，族群间紧张关系可被视为难民外流的一大根源。首先，族群间紧张关系可能是有人利用不同族群间的差异玩弄哗众取宠的政治谋略造成的结果，或根本就是政治谋略的一部分。有人为了自己的目的故意煽动民族敌对情绪，有人有时则可能别有图谋。其次，尽管多数国家国内有许多族群，但某一族群的身份往往被视为民族国家的明确特点。一些少数族群可能被视为无法与主流民族同化，并被视为可能会有碍建立民族国家。

9. 如果国内不同的族群或社区之间经常发生冲突，中央政府需加以调解。如果政府本身即为冲突一方，或因某种原因不愿有效发挥调解作用，就可能会发生“民族清洗”或以其他形式强制人口隔离，从而造成科索沃、波斯尼亚和黑塞哥维那、亚美尼亚、阿塞拜疆和卢旺达等地人们大批逃难的现象。

10. 触发难民外流的事件背景各异，有其特殊性，但显然也有某些共同特点。在多数情况下，生命、自由或安全即将面临威胁是造成难民外逃的直接原因。蓄意驱赶某一族群可能是冲突中有些人直接采用的策略和追求的目标。

11. 预防难民外流和促进通过自愿遣返来解决难民问题的一项先决条件是，直接有关国家必须有足够的政治意愿解决尊重人权、不使用武力、和平解决争端和实现经济、社会发展等问题。

12. 包括难民在内的离乡背井者可能对收容国和当地人口造成严重的影响，在人们大量涌入时尤其如此。一些收容难民的社区认为，难民的涌入令人生厌，扰乱了当地人的正常生活。一些人觉得难民危及本国的生活方式或文化，甚至危及国家安全和政府稳定。还有些人则认为外国人会在劳动市场上或社会福利救助体系中争夺当地有限的资源。在围绕“不受欢迎的”移民进行的情绪激昂的笼统辩论中，人们往往避而不谈难民对当地社会可能作出的积极贡献和难民需要获得其在原籍国得不到的人道主义协助和保护这一事实。

13. 这样的环境可能会成为种族主义、仇外心理和相关的不容忍现象繁衍的温床。如果新闻界不负责任，当地人缺乏教育，再加上有人出于有违人道主义原则的政治目的加以操纵，情况可能会更为恶化。这样的环境可能会影响收容国庇护的质量，而且这样的环境一旦根深蒂固，就很难消除了。为了对付这些不利趋势，必须鼓励当地人不把难民当作普通移民，而把他们看作是需要并值得给予国际保护和协助的人。可以通过教育方案和对难民问题负责任的报道来部分解决这个问题。难民问题从本质上来说属人道主义问题，因此应避免戏剧化和政治化。

14. 难民问题有三种持久解决办法：在收容国就地安置；到第三国重新定居；自愿返回原籍国或以前惯常定居地。关于前两种办法，由于上面提到的一些原因，种族主义和仇外心理可能会严重阻碍人们顺利融入新的社会。虽然最可行的持久解决办法得视每个难民的具体情况来定，自愿遣返仍是最好的持久解决难民问题的办法，在难民大量外流的情况下尤其如此。

15. 到 1999 年 9 月为止，难民署已协助大约 513,000 名难民返回家园。过去，在国家恢复正常过程中的最后阶段，通常在国家恢复和平与稳定之后，才开展遣返活动。但到了 90 年代，我们看到遣返工作越来越多地在并不太理想的情况下进行，有时甚至在原籍国仍存在冲突和普遍不安全感的情况下进行。

16. 今天，在人们大规模回归时，局势往往尚不稳定。必须强调指出的是，难民自己在原籍国建立和创造和平方面发挥着重要作用。就遣返条件进行谈判往往是冲突各方朝早日建立接触的方向迈出的重要一步。政府能否平稳过渡可能取决于回国难民能否参加选举或参加关于选择政府形式和领导人的公民表决。在局势尚不稳定的情况下遣返，难民确实冒着相当大的风险，但尽管有危险，难民们往往还是决定回国。

17. 自 1985 年以来，人们认识到，难民署关注难民回归后果是有道理的。难民署力求确保难民以及国内流离失所者可持续的回归或有效的重新融合，而要想做到这一点，原籍国非得恢复对人民的保护不可。

18. 如果政府和公民社会尚不够强大，就很难建立和平和创造稳定、安全的环境，从而会为难民返回原籍国带来一些障碍。另外，回归的确切性质也会影响任何建立和平进程。与难民在很长一段时间小批回国相比，难民大规模回归对重新融合进程产生重大影响。它可能会影响经济重建工作，如果大量回归难民争夺

当地资源和基础设施，影响则尤其明显。大规模回归还可能会影响国家的政策和合法性，在选举期间，或在难民回归改变了不同族群之间的军事或政治权力平衡的情况下，则更是如此。遣返还可能会促进、也可能会损害冲突各方之间的和解进程。

19. 另一考虑是，难民大规模回归带来的社会和经济紧张气氛可能影响建立和平的努力。例如，如果大量难民在长期逃难后回到家乡并想要回被霸占的财产，重新融合工作将会变得非常复杂。

20. 考虑到这些严峻的挑战，回归难民的重新融合被视为更广泛的建立和平进程的一个组成部分。同样，有效的和平进程是有效建立国家保护制度的先决条件。为了应付这些挑战，国家必须顺利重建公民社会并开展和解工作。因此，对刚刚摆脱剧烈的民族冲突的国家来说，关键是必须确保社会各阶层承诺并参与和解工作。

21. 要想实现最广泛的和解，冲突各方必须对冲突的根源和性质有共同的认识，并各自承担一些责任。通过和解，应至少确保冲突各方能和平共处。和解涉及若干内容，其中包括就责任与公正观念达成共识。另外，还需通过立法和教育以及对“新”社会的经济、社会财富实行某种形式的公平再分配来促进人权和少数群体的权利。最后，至为重要的是，必须提供安全的环境，使人们能努力重建社会关系。

22. 难民署执委会于 1985 年认定，监督赦免、保障和保证“应被视为高级专员份内工作”。自 90 年代初以来，难民署的保护作用已超越了监督赦免和保障的范围，而延伸到监督难民关键人权。在这里，关键人权指的是无论如何均须保障的生命权、自由权和人身安全权。难民署还逐渐开始监督更广泛权利的落实情况，例如援用正当程序权，归还或赔偿财产权，教育权，工作权，行动自由权等。在最近一些回归活动中，例如在卢旺达、科索沃和前南斯拉夫，难民署还采用了新的保护办法，除开展监督工作外，还开展了保护活动，例如促进流动自由以及不同族群间的重新融合。

23. 回归难民与当地互不歧视原则一直是监督人权作用的核心。如果证实回归难民在行使关键人权方面并未遭到歧视，或者虽有歧视，但国家机构提供了适当补救，那么人们认为难民署就可以在原籍国逐步停止监督活动了。最近，在

复杂的多国维持和平活动中，难民署还加强了与军方和人权机构的合作，鼓励或协助政府在全国范围内保护回归难民。

24. 在开展监督工作的同时往往还开展有关活动促进公平、公正和非军事化。在基层社区开展活动尤其重要和有效，多边伙伴亦经常参与这类活动。显然，要想维持遣返工作，而且如果要想遏制造成难民外流的根源，那么国家就必须采取有力行动，禁止在少数族群回归后加以歧视。

25. 如果受害族群决心回击或寻求其他补救，冲突会愈演愈烈，紧张气氛会有增无减。种族主义或族群歧视事关所有人，我们大家都有责任挺身而出，消除这一现象。必须努力确保有关各方处理这一问题。毫无疑问，不采取积极行动往往会造成更严重的社会问题，甚至会引发剧烈冲突，导致难民外流。因此，当务之急是保护回归难民，使其免遭任何形式的歧视，并且应广泛保护少数族群的权利。

26. 虽然难民流离失所的情况千差万别，但要想在逃难期间仁慈对待难民，另外如果要想通过共同努力持久解决难民问题的话，就必须处理与种族主义和歧视有关的若干共同问题：

- 国家应确保社会各阶层采取一致行动，紧急处理社会中顽固的种族分歧和冲突，尤其是顽固的对所谓“外国人”或“外籍人”的种族歧视。这需要社会各阶层在社区一级开展持续的教育活动和采取积极措施，促进不同族群间和谐的社会关系。
- 应针对社会各级主要机构开展工作。例如，家庭是儿童茁壮成长的基石，须予以特别重视，只有这样，我们的子孙后代才不会陷入偏见和不容忍的循环，才会遏制难民进一步外逃的现象；各类学校是成长和启蒙的场所，可培育尊重人的尊严和差异的文化；立法者、决策者以及任何社会中的其他精英分子起着左右舆论的作用，可以塑造社会的形象和今后的方向；工作场所是优胜劣汰、奖罚分明的地方，但亦可以做到尊重人格尊严和不进行种族歧视；宗教领导人和宗教机构举足轻重，可促进社会的道德、伦理和精神重整。
- 中央和地方各级政府需为消除社会中的种族主义和仇外心理的根源投入更多的资源并做出更多的努力。政府需要予以协助，促进改变那些



允许或助长对回归难民的种族主义、仇外心理和歧视的经济、社会、政治和伦理政策。

- 国家应带头推动多元文化活动，使社会各阶层能以和谐、互敬与合作态度积极参与并相互学习。各非政府组织和各类宗教组织定会积极参与这类活动。
- 考虑到政府官员对舆论的影响力，他们必须为其公开言论承担更大的责任，他们应当想到，或应提醒他们意识到，其不当言论会助长社会紧张气氛。
- 为了协助树立和促进健康的社会态度，需要围绕种族主义和仇外心理问题扩大联络和教育。应鼓励国家、非政府组织、难民署以及联合国其他机构目前开展的宣传活动。在这里，新闻媒介可以作为积极推动社会变革的工具发挥关键作用，而不是推波助澜，助长仇恨和不容忍现象。大众媒介能影响人的思想和态度。新闻报道和评论经常对少数民族群抱有成见。考虑到新闻媒介的重要性，联合国各机构以及国家所有有关部门应提高公众的敏感度，使其认识到种族主义和仇外偏见的存在、内容及其后果。换句话说，应利用新闻媒介传达积极、而非消极的信息。
- 在设法解决种族主义和仇外心理问题的过程中，我们不仅必须驳斥一些群体往往以社会、经济因素为由助长种族主义和仇外心理问题，而且我们还必须积极设法在政府本身的结构和体制中消除经济种族主义和民族歧视。
- 必须通过法院、各类人权委员会和人权调查机构有效、公开地谴责和惩处犯有种族主义和仇外暴力罪行的人。司法系统和刑事机构必须确保绝不姑息种族主义罪行，并确保在任何“新的”社会中不让违法不纠的现象生根结芽。应在国际和国家范围内开展这项工作。
- 各非政府组织也须大力、独立地开展宣传工作，使公众和政府官员了解种族主义、民族歧视和仇外心理问题。另外，《消除种族歧视公约》的缔约国应本着开放和建设性对话的精神向消除种族歧视委员会报告情况，而不是一味为自己辩护和怀疑别人干预本国内政。

- 国内独立的国家人权委员会、调查专员办公室和司法人员也可在消除种族主义、仇外心理、族群紧张关系和对少数族群的歧视等问题上发挥关键作用。

27. 如果能全面、合理地开展所有这些工作，就能实现以下两项目标。首先，回归难民将获得仁慈待遇，有效地重新融入以前的社会。其次，导致人们今后逃难的根源性问题将得到处理并有望得到缓解，避免问题严重到无法解决的地步。没有人会认为这些工作是轻而易举的事，它们需要国际社会所有成员以及庇护国和回归国民间各阶层共同奋斗，全面开展工作。

#### B. 联合国开发计划署和联合国自愿人员机构

1. 开发计划署和联合国自愿人员机构在联合答复中提出了下述建议：支持各种自发反对种族主义以及一切形式排斥的运动；在世界各地扩大人权教育，使人们从小就接受人权教育；联合国应有系统地从各种族中招聘工作人员、尤其是与当地直接接洽的方案工作人员，以表明联合国禁止种族歧视的原则；应确保联合国工作人员具体、充分地认识到与种族主义、仇外心理和不容忍现象有关的问题；应确保为旨在消除种族主义、仇外心理和不容忍现象的方案提供更多的资金。联合国自愿人员机构还强调指出，列明联合国自愿人员来源的统计表有助于对付不容忍和排斥现象。

2. 自愿人员机构通过发展项目和应付冲突项目开展了以下禁止歧视活动：

- (a) 高地人民方案：通过这一方案支持了住在柬埔寨、老挝人民民主共和国、泰国和越南高地上分属 100 多个不同族群的 2,200 万人的发展权，增强了其自决权；
- (b) 支持秘鲁调查专员办公室：通过这一项目，17 名人权专家协助了秘鲁调查专员办公室，通过扩大该办公室的覆盖地域，并主要按自愿人员机构国别工作方法直接派自愿人员赴选定社区开展工作，将调查专员办公室的工作范围扩大到小规模社区的贫困群体；
- (c) 促进圣巴勃罗湖流域土著社区的可持续发展：17 名国内外自愿人员与当地一非政府组织合作，协助了厄瓜多尔圣巴勃罗湖流域

周围的 23 个社区，这一项目的重点是，协助这些社区持续创收，建立能力，并加强有关体制和机构。

3. 此外，自愿人员机构还开展了下列工作：

- (a) MINUGUA：自 1994 年以来，共有 220 名自愿人员开展了这项工作，一开始主要是核查各项和平协定和协议，后来主要是监督这些协定和协议的落实情况，工作范围涉及土著人民的文化、公民、政治、社会和经济权利以及反对法律上和事实上歧视的斗争；
- (b) 自愿人员促进和平：自 1997 年以来，根据开发计划署与瑞典政府达成的一项和平协议，53 名自愿人员向危地马拉的 21 个地方政府机构和非政府机构提供了技术援助，协助它们努力执行危地马拉的和平协定，协助重点是加强土著的权利；
- (c) 格鲁吉亚和波斯尼亚：通过自愿人员机构的建立和平与信任项目，自愿人员在受战争影响地区促进不同族群和派别相互理解和追求共同目标，以此推动和解与合作，并增强当地支持这类工作的能力；
- (d) 科索沃：200 多名自愿人员正协助联合国科索沃特派团促进在该地建立多民族的、尊重人权的、无歧视性的法律系统和行政系统。自愿人员机构预计将增派 400 人协助特派团的联合登记工作，以支持即将举行的选举，其中包括在联合国/欧洲安全和合作组织联合工作中编制全体人民民事登记册；
- (e) 菲律宾：在冲突结束后，本国自愿人员在棉兰老岛和巴拉望岛有关地区协助政府、摩洛人民族解放军和民间社会的关键代表执行建立信任措施；
- (f) 布隆迪：自愿人员机构正与教科文组织一道开展和平文化项目，通过调动包括学生、妇女、老人等在内的社会各阶层的力量，制订和平解决冲突的办法；
- (g) 卢旺达：根据一项社区方案，自愿人员机构正与各族群合作，以共同确定并执行当地社区所需的项目；

- (h) 机构间合作：自愿人员机构在协助消除种族主义以及其他形式歧视现象的过程中很重视机构间合作。例如，在波斯尼亚和黑塞哥维那以及其他地区执行难民署方案时，促进尊重人权一直是自愿人员工作的组成部分。

### C. 联合国妇女发展基金 \*

1. 要想综合处理各种不容忍现象，就需查明种族主义如何与性别以及其他身份交汇混杂并相互影响。由于种族歧视对男女的影响并不一样，影响的方式也不一样，所以需要进行性别分析，以使人们能进一步看清种族主义的真相。妇女往往遭到多方面或多重的歧视，她们既遭到性别歧视，又深受种族主义以及相关不容忍现象之害。

2. 不考虑性别因素可能会忽视某些形式的种族主义。由于妇女占受种族主义影响的全球人口 50%左右，不对种族与性别交汇混杂式歧视采取措施会带来广泛、严重的后果。《北京行动纲要》认识到妇女因种族、年龄、语言、民族、文化、残疾或土著身份而在增强能力和提高地位方面面临多重障碍，并确认种族主义、仇外心理以及其他经历可能会导致并助长女性从属地位。另外，考虑到种族歧视可能会因与性别问题交织在一起而形成或加剧，只有在进行性别分析后，才能有效和全面解决顽固的种族主义问题。

3. 世界会议将讨论人权议题，但又限于仅仅讨论人权问题。谈到人权，需强调指出的是，各项权利是相互依存和密不可分的。处理种族与性别歧视问题的主要条约机制确定了性别与种族之间的互动关系。《消除对妇女一切形式歧视公约》的序言指出，“彻底消除种族隔离、一切形式的种族主义、种族歧视、新老殖民主义、外国侵略、外国占领和外国统治、对别国内政的干预，对于男女充分享有其权利是必不可少的。”值得注意的是，消除种族歧视委员会修订了《消除一切形式种族歧视国际公约》第 9 条的报告方针，在新的报告方针中要求缔约国“尽量从数量和质量上阐述在保障妇女平等享受《公约》规定的各项权利和保障这些权利免遭歧视方面遇到的困难和影响因素”。

---

\* 该基金在提交文件时提供了大量参考资料，这些参考资料可在秘书处查阅。

4. 另外还有几项重要的人权条约和标准也规定禁止以种族和性别为由进行歧视，并规定了相应的保护措施。这类保障见《世界人权宣言》、《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》以及《囚犯待遇最低限度标准规则》。

5. 妇女可能会因性别因素遇到某些形式的种族主义问题，如某些种族或族群的妇女在武装冲突期间遭受性凌辱问题。与男子相比，妇女更易受种族主义的影响，例如，由于劳动市场隔离，加上经济上的相对劣势，妇女更易受到歧视性、剥削性劳动惯例的伤害。种族与性别问题交织在一起使妇女的经济权利更易遭到侵犯。妇女因种族、性别、移民以及其他身份往往遭受双重或多重歧视。

6. “种族歧视”一词确认种族和族裔具有社会含意，其定义参照了《消除一切形式种族歧视国际公约》中的广泛定义(即“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由”)。这里的“少数群体”一词指的是无权无势的群体，其社会地位的形成是与按所谓种族、民族、肤色、血统、民族本源、宗教、语言、文化、种姓、阶级以及其他身份的差异为权力基础的历史关系分不开的。

7. 我们根据《消除对妇女一切形式歧视公约》的用语探讨种族主义与“性别”之间的基本关系，尤其是探讨种族主义对移民、土著、少数群体的影响、新老殖民主义的后果以及群体间冲突的影响。除了分析种族主义在具体国家中的具体表现形式之外，我们还探讨了殖民主义与种族的关系。殖民主义远非人们杜撰出的遥远的现象，它直到第二次世界大战结束多年之后才消失，事实上，其影响、尤其是其经济影响一直持续到今天，例如有的国家在经济上至今仍依赖单一作物，结果很容易受到世界市场价格波动的影响，并不得不依赖廉价、可供剥削的劳力。

8. 我们可在《北京行动纲要》取得的进展的基础上分析种族主义对性别的影响。本文围绕《北京行动纲要》确定的 12 个重大的关切领域中的 9 个领域，阐述种族与性别交织在一起形成的歧视继续影响了妇女的机会，因此必须认真审视这一问题。

9. 《北京行动纲要》宣布：“一切人权——公民、文化、经济、政治和社会权利，包括发展权利——都是普遍、不可分割、相互依赖和相互联系的。”并指出“各国政府不仅不得侵犯所有妇女的人权，而且必须积极增进及保护这些权利。”妇女属于不利地位群体，其人权极易受到侵犯，而且在人权遭侵犯后无法平等获得补救。以下两个例子足以说明这一现象。

10. 在澳大利亚，Ngarrindjeri 部落的土著妇女认为，Hindmarsh 岛上的一个建桥项目体现了种族歧视，她们要求保护一处宗教圣地，但最高法院驳回了申诉。政府要求她们说明其诉求的宗教依据，但她们出于神圣的信仰拒绝透露信仰的依据。从澳大利亚政府处理此案的过程来看，政府对 Ngarrindjeri “妇女的神秘信仰”不屑一顾，这体现出了种族和性别偏见。

11. 在美国，由于种族和性别因素，无伸缩余地的判刑政策造成了不良影响，结果美国黑人妇女犯人增速最快。法律限制了犯人向法院投诉的机会，从而限制了妇女通过控告刑法制度中的双重和多重歧视获得补救的可能性。

12. 国际人权法早就禁止国家授意的对个人的暴力，规定国家有义务保护个人免遭私人、政府机构或人士的暴力。但有时，由于性别和种族因素的影响，不利族群的妇女是社会最无依无助的人，遭暴力侵害的比例特高。例如，在南非，由于种族隔离和殖民主义遗留的后果，男性白人农场主强奸在地里干活的非洲妇女的比例很高，其中许多妇女是来自邻近非洲国家的移民工人，其遭受的凌辱重现了种族隔离时期的性别、种族关系和暴力现象。即使被视为经济精英的少数族群的妇女也常遭暴力蹂躏。在 1998 年印度尼西亚国内骚动期间，数以百计的华人妇女遭到强奸和性凌辱。在实行僵硬的种姓制度的地方(如印度)，女“贱民”尤易遭受性凌辱。

13. 对边缘化族群的家庭暴力受害者来说，被殴打的所有妇女遭受了身心伤害，而且面临重重困难，难以摆脱暴力蹂躏，难以打破暴力“循环”。在家中遭殴打的有色妇女还可能面临语言障碍。缺乏文化敏感度也是个问题。例如，根据美国的法律规定，通过与美国公民结婚途径赴美的妇女前两年的居留证是“有条件的”，在这两年中婚姻关系一旦解除就得离境，因此，许多妇女移民无法寻求补救。许多国家不承认对女姓的暴力为庇护理由，这也对妇女移民造成了不良影响。

14. 如果当地警察通常在镇压当地犯罪活动过程中使用强制或暴力手段，土著妇女或边缘族群的妇女就可能会对政府权力心存畏惧。因遭到本种族、民族、宗教和土著群体的男性成员蹂躏后寻求政府救助的妇女，由于害怕报案后在本群体内部遭到更严重的歧视，而往往不敢报案。

15. 在同一族群内部，人们可能会以习俗和宗教惯例为由为蹂躏妇女辩护，有人持异议，就斥之为西方或白人文化帝国主义。这一现象既深深关系到性别问题，又深深关系到种族问题。想为蹂躏妇女行为辩护的人可能会说，他们有自己的独特的文化，而把反对这类做法的人一律说成是强行推广西方或白人的文化标准。例如，人们反对约旦盛行的杀害所谓“失节”女性的做法或非洲某些地区以及散聚在世界其他地区非洲人中盛行的残割女性外阴的做法，就被说成是“西方”女权主义者的宣传。搬出本群体共同的种族、民族、文化或宗教身份的目的是，想尽力淡化对女性的暴力，此外还可能想为国家的不予干预政策辩解。同样，一些信仰伊斯兰教的男子说伊斯兰教法允许他们打老婆，教法还规定国家不得对此干预。必须在对种族和殖民主义进行分析的基础上抛弃这类利用种族、民族、文化和宗教特点使蹂躏妇女行为正规化、国家默许这类暴力并且不采取任何补救措施的种种行为。

16. 虽然国际法禁止种族灭绝、战争罪和危害人类罪，但在武装冲突期间仍经常发生蹂躏妇女现象。例如，最近在波斯尼亚和卢旺达发生的民族冲突中，有人用强奸和凌辱某些族群的妇女以达到灭绝他族的目的。在卢旺达，妄图灭绝敌对民族的人利用了民族偏见和性别偏见，称图西族妇女是邪恶的巫婆和间谍。来自东帝汶的报导也证实，一些人采取报复措施，强奸了据信投票支持东帝汶从印度尼西亚中独立出来并支持在该地实行非殖民主义化政策的东帝汶妇女。“这种武装冲突情况有一些源于一国征服另一国或将其殖民地化，并通过国家和军事镇压使这种殖民地化长期存在”。第二次世界大战期间，日本军方逼迫朝鲜、菲律宾、台湾、马来西亚和印度尼西亚妇女当“慰安妇”就是这样的例子。

17. 民族冲突造成许多人在本国流离失所，还有不少人逃到国外。国际人权文书早就确认了妇女难民的权利。在国内流离失所的妇女或流落国外的妇女除需面对同样处境男子遇到的问题外，还会遇到女性特有的一些问题，例如更易遭受性暴力，突然得挑起家长的重担，不同性别和种族在经济上处于不平等地位，家

庭暴力事件增加，行动自由因性别因素受到限制等等。例如，在坦桑尼亚的难民营中，布隆迪妇女在日常生活中经常遭到袭击。事实上，妇女和儿童占全球难民总数的 80%，而庇护法却历来漠视这些人的权利。

18. 民族冲突过后，在重建工作中，必须特别重视处境已有变化的妇女的权利。在民族冲突中以及民族灭绝中受害的妇女面临遭受性凌辱后产生的独特的问题，如怀孕、罪恶感以及社会歧视等。在波斯尼亚和黑塞哥维那的重建方案中，妇女因遭歧视影响了就业机会。在卢旺达，妇女仍不能继承在该国的民族灭绝战争中遇害的男亲属的财产。对重建工作进行的性别分析表明，向妇女提供经济机会是很重要的，考虑到各地处于不利地位族群的贫困妇女数目远超出男性的数目，就更应向妇女提供经济机会了。

19. 国际人权法确认人人有权享受适当的生活水准，并规定国家有义务不分男女为人们提供实现体面生活水准的手段。但全球化、私有化、结构调整政策、社会安全网的削弱或丧失，损害了此项权利，对少数民族妇女、妇女移民和土著妇女以及最近才非殖民化的国家或继续遇到某些形式的新殖民主义问题的国家的妇女造成了特别不利的影响。结构调整和福利改革政策导致社会开支削减和公共部门就业机会减少，使备受种族和性别问题困扰的妇女受害尤深。另外，对在社会上处于不利地位的种族、民族、移民、土著群体的妇女来说，由于这些政策，妇女的多重角色更加复杂，且不得不更辛勤工作以获得清洁水、燃料、食品供应和保健。这些群体往往住在以种族划分的住区内，遭到社会服务人员和机构的种族歧视，移民难以享受社会服务，而且关于如何享受社会服务的说明材料往往只有一种文字。

20. 最后，在某些族群内，许多家庭的家长是单身母亲，因此，特别易受政府削减预算的影响。如果男性亲属在民族灭绝或战争(如在卢旺达和波斯尼亚)中男性亲属丧生，或男性亲属在监狱服刑、被杀或在经济调整中远走他乡(如美国黑人)，妇女的情况则尤其悲惨。使妇女雪上加霜的是，社会上盛行种族和性别偏见，例如有人说美国的黑人妇女动不动就去领福利救济，称她们懒惰，“专靠福利救济为生”，或“骗取福利金”，并说黑人妇女纵欲无度，生一大堆孩子等等。



21. 减贫战略必须考虑到贫困妇女面临的多重障碍。例如，在促进微型企业发展方面，必须认识到，种族和性别歧视可能会有碍地位不利族群妇女和移民妇女获得资源(如信贷)。同样，在土著社区实行的土地改革措施必须考虑到妇女拥有和继承土地和财产的权利。

22. 妇女的教育和培训状况与妇女的贫困密切相关。联合国有关条约和宣言确定了教育权，其中包括享受同等教育机会权。对种族和性别问题进行的分析表明，尽管有这些保障，地位不利的某些种族、民族、移民和土著群体的妇女的识字率、在中学就读和毕业的比例、接受高等教育以及注册参加旨在培养熟练工人的科学以及其他培训方案的比例都较低。

23. 全世界男子的识字率达 83.71%，而妇女的识字率只有 71.48%。发展中国家男子的识字率为 59.19%，妇女的识字率为 39.3%。全世界失学的学龄儿童已达 1.3 亿人，其中女孩为 7,300 万人，即占三分之二左右。在 9.6 亿成年文盲中，三分之二为妇女。虽然这些数字并非按种族分类，但有证据表明，地位不利的种族、民族、移民和土著群体的妇女和女孩受教育的机会较少。在南非的教育制度中，仍存在相当大程度的种族分隔现象，不利地位族群的女孩通常很早就开始干活养家，而且因为预计会早婚而受很少的教育，所以她们倍受影响。在捷克共和国和保加利亚，被安排到智障儿童专门学校就读的吉卜赛儿童的数目高得离谱。

24. 考虑到在阻碍某些群体和妇女享受教育机会、尤其是享受较高教育机会方面种族隔离、殖民主义、奴役制以及歧视所起的作用，我们执行了积极行动方案，另外还渐渐实行了对付种族和性别偏见的新颖方案，鼓励地位不利群体的妇女接受教育和培训，尤其是在以前无法触及的领域(如科学和数学领域)接受教育和培训。由于教育和培训与就业机会和经济成功之间密切的关系，解决这些领域中存在的种族和性别不平等问题对在其他领域中保障妇女权利是至为重要的。

25. 联合国有关条约和声明规定妇女有权通过教育和就业获得平等机会，并与男子一样改善自己的社会状况和经济状况。但在改善妇女地位上仍有障碍。无论是工业化国家中的少数、移民和土著群体的妇女，还是欠发达的前殖民地国家的妇女，就业机会仍特别有限，其中许多妇女在较正式和工会化部门之外的自由贸易区、非正式经济、地下经济或无管制部门中干活。

26. 许多移民妇女在出口加工区干活。出口加工区还吸引了许多跨国公司。跨国公司往往把生意分包到海外，利用本地区内的种族等级关系压低劳工成本。跨国公司的流动性更恶化了这一问题。例如，服装公司可能会与东亚国家(如大韩民国)的男性厂主签订合同，然后由这些厂主监督东南亚国家(如泰国、越南和缅甸等国)的女工干活。虽然出口加工区提供就业机会，但劳保水平往往低于主流经济中的劳保水平。

27. 即使在正规经济部门，不利地位族群的妇女也享受不到平等机会，在其工作地点，地面往往肮脏不堪，防火梯破损，车间的门被锁上，天花板上安装玻璃镜子。由于性别、种族、语言以及移民身份等综合因素，雇主往往在很大程度上操纵了这些妇女。另外，白种工人与黑种工人的工资差异往往与男女工资差异交织在一起，黑人以及其他少数民族女工处于劳动市场的最底层。例如，种族歧视问题特别报告员发现，巴西的黑人妇女“工资最低(比白人的工资低四倍)，工作场所最有损健康，工作超量，且备受歧视”(E/CN.4/1996/72/ Add.1, 第 31 段)。在美国，拉美裔和亚裔移民妇女往往不得不在纺织厂干活，有的受尽了剥削，工资极低，劳动环境很恶劣。

28. 由于性别、种族、民族、语言、移民身份和阶级地位等综合因素，世界各地的妇女移民在充分享受人权方面遇到了特殊的障碍。例如在国外当佣人的妇女往往因无法享受公共服务而处境极为艰难，其中许多女佣从菲律宾、印度尼西亚、泰国、孟加拉国和斯里兰卡等亚洲穷国到中东和富裕的东亚国家谋生，在社会上遭到了种族歧视。国内法也可能会恶化妇女移民的问题，如香港规定外籍工需在合同到期后两周内离境，另外，阿拉伯联合酋长国漠视佣人遭凌辱、包括性凌辱的报道。雇主和/或政府往往不为女佣以及其他低工资女工提供医疗保健。

29. 妇女有权享有最高的体质和心理健康的标准。不利地位族群的妇女受种族歧视、新殖民主义以及贫困等各种因素的影响，无法享受到适当的保健。例如，非洲妇女患艾滋病或携带艾滋病病毒的比例极高，且往往得不到治疗。全球保健资源分配不均是一项原因。从非洲妇女患艾滋病和携带艾滋病病毒的情况来看，需要特别重视两性因素，因为如果许多非洲妇女无法控制节育手段及其伴侣的性活动，就无法避免染上艾滋病。

30. 工业化国家的保健私有化限制了工业化国家中少数民族妇女享受保健的机会。用于妇女生殖保健的公共资金有限，结果这一问题变得更加严重。医疗系统和医生中的性别和种族偏见也对少数民族妇女造成了不利影响。如果在医学研究中不考虑到种族和性别分类数据或不审查有色妇女具体的健康问题，就可能会忽视某些妇女的医疗问题。

31. 另外，某些族群的妇女被迫绝育或接受其他强制绝育手段。例如，欧洲的吉卜赛妇女被迫接受妇科检查。另外，随着带有种族和性别偏见色彩的人口控制措施的实行，人们在妇女的身上做文章，鼓励北部的少数族群和南部降低出生率。例如，在印度，有关方面以经济好处为诱饵诱使印度妇女作绝育手术。在美国，黑人、拉丁裔和印第安妇女成为绝育宣传运动的对象，被迫接受有选择的药物检查，并在孕期受司法检控。另外，有关方面鼓励不利地位族群的妇女试用生殖技术。例如，1993 年，美国设在古巴关塔那摩湾的海军基地扣留了艾滋病毒阳性的海地难民，医生让被扣在该地的妇女服用绝育药物 Depo Provera，骗她们说此药有助于治好艾滋病。

32. 孕产妇死亡率和婴儿死亡率也体现了种族差异。例如土著孕产妇死亡率是普通人口孕产妇死亡率的两倍。在美国，分娩期间死亡的拉丁裔妇女是白人妇女的两倍，黑人妇女则是白人妇女的四倍。危地马拉的婴儿死亡率为千分之八十，但在土著栖居的高原地区，则高达千分一百六十。

33. 对曾沦为民族灭绝和大规模消灭对象的土著族群的妇女来说，健康问题往往还与种族歧视问题缠绕在一起。例如，美国印第安人酗酒比例很高，这可能与印第安人长期遭到忽视和种族歧视有关。结果，这类族群中妇女和女孩患胎儿醇中毒综合症的比例极高。

34. 由于性别方面的限制，例如被剥夺投票权，缺乏法律能力，法律制度中存在性别偏见，妇女进入公共场所受到限制，以及在私人领域妇女遭到歧视等等，许多妇女仍无法利用报告和纠正种族歧视的机制。1993 年世界人权会议和 1995 年第四届世界妇女会议均宣称妇女的权利为人权，并称人权在总体上获得保护和促进并不一定意味着妇女就能平等享受人权和基本自由。如果不明确认识到并有系统或有重点地监督公共和私人生活领域中男女不同的生活情况，往往就不会发现妇女遭到的各种形式的种族歧视问题。另外，男女权力结构失衡，妇女遭

到有系统的歧视，以及在立法和执法过程中普遍缺乏妇女参与等，仍体现了社会对男子的重视，而大大忽视了妇女的权益。妇女移民因担心丧失合法移民身份往往在遭受家庭暴力或劳工权利遭到侵犯后并不寻求补救。

35. 为克服这些制约因素，国际有关机构和文书呼吁多边实体和政府实体在所有的政策和方案中考虑到性别因素。人权委员会已建议人权各条约机构考虑性别因素。最近通过的《北京宣言和行动纲要》以及其他一些文书规定各国政府应重视性别问题。经济及社会理事会第 1997/2 号议定结论也要求有关方面重视性别因素。

36. 如果有更多的妇女掌握决策权，妇女利用体制改善自身待遇的机会就会多一些。不利地位族群的妇女在政府、政党、企业和工会等领域拥有正式决策权的人数严重偏低。一般说来，在全世界各立法机构中，妇女只占 10%，担任部长职务的妇女的比例甚至更低。目前没有关于不利地位族群妇女在政界任职的比较数字，但从按性别和种族分类的数据来推测，情况肯定并不乐观。

37. 妇女在担任要职方面面临性别障碍，如歧视态度、妇女在教育和就业方面存在结构性的不平等现象，而且性别问题往往列不上政府议程。另外，种族歧视进一步阻碍了妇女掌权的机会。

38. 在一些情况下，妇女所在的族群或宗教团体可能会剥夺妇女在法律上平等的基本权利。这不仅有碍妇女在社会上掌权，而且也有碍妇女在本群体内部的决策能力。例如，南非的某些族群将妇女与未成年人等同起来，结果妇女须在征得同意后方能签约、获得财产或结婚。另外，有的土著群体就本群体成员资格所作的规定有性别偏见，违反了国际人权准则，使土著妇女无缘参与本群体的事务。

39. 考虑到性别、种族以及其他身份之间复杂的关系，联合国以及其他有关机构应更改报告、收集资料和工作方法，促进在对付一切形式种族歧视的工作中更大程度地考虑到性别因素。世界会议为考虑下述建议提供了重要的机会。

40. 数据分类。收集的种族歧视问题数据往往并非按性别分类的。由于缺乏按种族和性别分类的数据，对妇女的种族歧视问题往往得不到重视和处理。多边组织、政府实体以及非政府组织应对所收集的关于某地人口的种族或民族特点的一切资料、尤其是统计数据按性别进行分类。

41. 收集资料。应重点围绕与不利地位族群的妇女特别有关的各项问题收集资料，这些问题可能有别于男子、甚至同一群体内部的男子面临的问题。如有可能，应注明受害者的性别、种族以及其他有关特点。所收集的资料应能表明不利地位族群的妇女可寻求人权补救的程度以及妇女在实际上和法律上利用这类补救途径的能力。政府应采取行动处理政府和非政府机构及人员在侵犯妇女人权方面的作用问题，并确定关于报告公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利状况的方法。

42. 由于当地代表往往是男人，所以在收集资料时应特别注意倾听妇女的意见，这可能需要克服语言障碍，解决妇女不能自由旅行或无从知道调查员要来调查的消息而丧失发言机会的问题，以及本群体内部对妇女谈论其权利遭侵犯所设的条条框框等问题。例如，如果要进行实地采访，就应在适当的设施和地点与妇女直接交谈，保障妇女的安全，并予以保密。调查人员中应有熟悉性别问题的人士和女译员。

43. 用语的性别敏感度与培训。各国政府在提到性别问题时的用语应具有包容性和特定性。用语应尽量准确地反映违法行为所涉的性别。负责审查种族歧视问题的官员均应获得适当培训，以了解妇女的各项人权。

44. 各国政府与非政府组织的合作。国内外妇女非政府组织与各类特别机制、条约机构以及联合国其他机构是提供侵犯妇女人权情况的一大信息来源。虽然不利地位群体的许多妇女无法通过传统渠道获得决策权，但由于参与了非政府组织的活动和各种基层运动，其关注的问题已被列入国家、区域、国际议程。应通过加强交流以及提供资源和培训，支持妇女非政府组织监督和记录侵权行为。

45. 学术机构也是关键的信息来源，它们可以就种族歧视问题在按性别分类后进行适当分析。建立电子资料库有助于各非政府组织、学术机构、智囊机构以及其他有关机构协调联络以及交流信息和资料。应委托有关方面以性别作为横跨众多领域的变量来研究种族歧视问题。

46. 消除种族歧视委员会要求缔约国在根据第 9 条提供的报告中纳入性别问题，这一做法值得赞赏。该委员会应顺此方向继续努力，围绕公约的每一条规定制定兼顾性别因素的标准，并要求在报告中具体阐述性别问题以及妇女的各项人权遭到侵犯的问题。

47. 政府机构应在工作中具体关注性别问题并树立性别公平观。可以通过审查性别对侵权形式、具体侵权行为产生的影响、对受害者造成的后果以及补救的存在和可援用的程度等，查明人权所涉的性别问题。

48. 在开展调查或报告时应充分考虑到妇女的经历以及经济、政治、法律体制以男性为中心的性質。如无性别分类数据，应在书面材料中注明。

49. 在消除种族歧视的立法建议以及其他建议中，还应将性别歧视行为列入“种族歧视”的定义。

#### D. 联合国人口基金

1. 1994 年 9 月，179 个国家一致通过了《国际人口与发展会议行动纲领》(载于该次会议的报告)，大会在 1994 年 12 月 19 日第 49/128 号决议中予以核准。国际人口与发展会议通过的这项《行动纲领》开创了人口与发展领域的新纪元，这是一项具有开创性的历史性文书，其中作出了下述承诺：提高人民的生活质量和福利；确认人口与发展政策和方案之间的关系，促进人民的发展，在不影响可持续发展的情况下，消除贫困和实现持久经济增长；推动教育尤其是推动女童教育，并促进男女平等和公正；确保普遍提供包括计划生育和性健康在内的生殖保健服务，以降低婴幼儿和产妇的死亡率；支持可持续的消费和生产模式、粮食保障和人力资源开发；普及人权，包括普及作为基本人权一部分的普遍和不可剥夺的发展权。

2. 《行动纲领》确认，增强妇女的能力和自主性并改善其政治、社会、经济地位和健康状况本身是一项十分重要的目标，只有实现这项目标，才能实现可持续的发展。增加供所有人、尤其是妇女使用的保健和教育服务投资以促进妇女充分、平等参与公民、文化、经济、政治、社会生活对实现《行动纲领》的各项目标是必不可少的。

3. 《行动纲领》呼吁消除歧视妇女的一切做法，并申明促进男女平等和公正、提高妇女地位、消除对妇女一切形式的暴力、保障妇女生育控制能力是人口与发展相关方案的基石。《行动纲领》申明，妇女及女孩的人权是普遍人权不可剥夺的和不可分割的总体的一部分。它还申明，国内法、国际人权文书以及其他协议文书已确认隐含在某些人权中的生殖权。生殖权指的是，所有夫妇和个人均

享有自由、负责地决定子女的数目、生育间隔和生育时间以及作此决定所需的信息和工具的基本权利，并有权享受最高水准的性健康和生殖健康，另外，他们还有权按有关人权文书的规定在没有歧视、强迫和暴力的情况下，就生殖问题作出决定。

4. 关于土著，《行动纲领》呼吁各国政府在与土著人民进行磋商并在与非政府组织以及各政府间组织进行合作的情况下，满足土著在人口与发展各方面的具体需求，尤其是满足其生殖保健方面的需求。在国际人口与发展会议五年后进行的审查工作中，制定了“关于进一步落实国际人口与发展会议行动纲领的关键行动”，其中重申各国政府应促进并尊重土著人民的权利，包括其享受生殖保健服务的权利。

5. 尽管开罗会议和北京会议制定的协议文书并无法律约束力，但按照《经济、社会、文化权利国际公约》第 12 条规定的实现最高生殖健康、性健康水准的权利以及《消除对妇女一切形式歧视公约》第 10 条(h)款和第 12 条关于保健和计划生育的规定，各缔约国有义务在本国提供必要服务。

6. 消除对妇女歧视问题委员会在第 24 号一般性评论中指出，各缔约国有义务采取“适当的立法、司法、行政、预算、经济以及其他措施，在已有资源的范围内最大限度地确保妇女实现保健权”。即使有些国家已将卫生部门私有化，但它们仍有责任采取这类措施。国家无疑有义务保障生殖保健服务。

7. 各国可通过多种方式提供这类服务并确保这类服务符合本国的需要。但应记住的是，提供这些服务的目的是促进妇女的生殖健康权，而不是维持文化习俗和惯例造成的不平等现象。

8. 土著妇女享受到的包括生殖保健和信息在内的保健水准往往低于总人口的保健水准。例如，在危地马拉，土著孕产妇死亡率比全国孕产妇平均死亡率高 83%。另外，由于贫困，土著妇女不仅享受保健的机会受到影响，而且，生殖健康权和性健康权也更易遭到侵犯。

9. 由于缺乏符合土著文化并以土著语文编写的材料，土著妇女往往享受不到适当的保健。如果不能提供足够的翻译服务，土著妇女就无法了解生殖健康程度的有关情况。强迫治疗和繁琐的看病手续是贫困的土著妇女特别关注的一个问题。

10. 人口基金支持在越南、印度、乌干达和墨西哥等国服务设施欠缺的城乡地区开展方案活动。土著往往就住在这样的地区。人口基金协助国家和区域开展活动，其中援助了巴拿马、厄瓜多尔、玻利维亚和秘鲁的土著。这些项目的重点是改善土著获得高质量生殖健康服务的机会，其中包括为卫生人员提供培训和咨询，并提供生殖健康设备和避孕工具。

11. 人口基金纽约总部技术与政策司非政府组织/民间社会专题小组负责人口基金较广泛的协助土著人民的工作。此外，执行主任办公室已指定一土著人民联络点。在实地工作中，人口基金各区域国别支助小组设有社会、文化事务顾问，以确保在制订和执行有关方案时照顾到土著人民以及其他少数群体的权益。最后，人口基金有几个国家办事处设有专门负责土著事务的联络点。

12. 人口基金协助土著人民代表参与了《国际人口与发展会议行动纲领》的制订工作。此外，人口基金在制订方案和项目时实行放权和协商办法，与各国的有关机构、各协会和个人进行了磋商，其中尽可能与土著人民的代表进行了磋商。

13. 除了经常预算资金外，人口基金还从联合国促进国际合作伙伴基金那里获得了 300 万美元，用于 1998 年至 2002 年期间在玻利维亚执行一项目。该项目的重点是，通过宣传生殖健康概念和男女平等概念，提高 Potosi 和 Chuquisaca 省讲 Qucchua 话的妇女的识字率，并提高其认识。

14. 最近修订了人口基金的方案命名制度，以便该基金的方案更好地反映性别问题和脆弱群体的问题。通过对项目内容、活动重新分类，现在已能追踪用于协助土著、宗教少数或其他少数群体的资源和活动的情况。

15. 值得考虑以下一些建议：

- 根据土著人民的需要，在其充分参与并在尊重其权利的情况下，发展包括性健康和生殖健康服务和方案在内的综合、便利的卫生服务和方案。
- 调拨足够的预算、人力和行政资源，确保向土著妇女提供生殖健康服务。
- 在涉及妇女、尤其是土著妇女以及少数族群健康的所有政策和方案中体现性别公平观，使她们能计划、执行和监督这类政策和方案并获得



保健服务。

- 设立全国和地方常设工作组，在政府、非政府组织、妇女团体和土著等参与下，确保性权利和生殖权利明确纳入有关政策和法律改革方案。
- 为确保土著人民的权利，各国政府应促进和维护生殖健康权，包括保护计划生育权，并特别重视土著文化、资源、信仰和语言。
- 各国政府在各研究机构和非政府组织的合作下，并在国际社会、包括捐助国的协助下，应加强本国资讯系统，及时、可靠地统计广泛的人口、环境、发展指数情况。这些指数应包括当地社区的贫困率；妇女享受社会资源和经济资源的能力；男、女儿童入学注册率和继续就读率；按人口亚群(包括土著)提供性健康和生殖健康服务的情况；以及在包括计划生育在内的性健康和生殖健康服务中的性别敏感度。此外，各国政府应在与土著磋商的情况下，建立并加强国家收集和统计土著健康状况(包括性健康和生殖健康及其决定因素)的制度。所有资讯系统应确保提供按年龄和性别分类数据，这一点至为重要，因为只有这样，才能将政策转化为具体的战略，处理年龄和性别问题，也只有这样，才能制定用于评估进展情况的适当的年龄影响指数和性别影响指数。
- 扩大儿童教育和成年教育以及注重男女平等的终生文化进修政策和方案，其中应特别重视土著的需求。

#### E. 国际劳工组织

1. 国际劳工组织主要有关公约有：1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)；1949 年《移民就业公约》(修订本)(第 97 号)和 1975 年《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号)；以及 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)。另外还有一些公约也涉及种族歧视以及其他歧视问题。

2. 劳工组织还利用 1998 年通过的《工作场所基本权利和原则宣言》这一新的工具加强了根据已获批准的各项公约开展的监督工作。劳工组织在《宣言》第 2 段中，

“宣称所有成员国，即使尚未批准有关公约的成员国，既然加入了本组织，就有义务根据本组织《规约》真诚地尊重、促进和实现与这些公约规定的各项基本权利有关的准则，即：……(d) 消除就业和职业歧视。”

3. 《宣言》的后续工作分两部分。首先，尚未批准与四项人权专题中的一项专题有关的一项或两项劳工组织主要公约的国家，每年应向理事会报告情况，每年 3 月份会议将审查这些报告。其次，总干事将轮流就这四项基本权利每年编写一份与其中一项权利有关的全面报告。总干事将围绕歧视问题编写第一份报告，供 2003 年劳工组织大会审议。劳工组织当然会向联合国提供审议情况。

4. 为促进各国批准和执行劳工组织的有关标准，并为促进《宣言》载述的价值观念，劳工组织开展了若干活动。它既开展了“促进”(即培训)活动，又向成员国直接提供了技术协助。近些年，劳工组织协助通过了反种族歧视以及其他歧视的法律，协助设立了国家消除歧视机制并协助这些机制开展了工作，还协助开展了积极行动方案，另外还进行了其他有关活动。它欢迎联合国在这些工作中与其合作。

5. 更笼统地说，劳工组织希望世界会议将能通过近与近年探讨性别与人权问题其他国际会议通过的文件相类似的原则声明。这次世界会议应审查民族不容忍现象对世界各地近些年爆发的内部冲突造成的影响，并审查国际社会如何能够采取行动对付民族不容忍现象及其对和平造成的后果。劳工组织最近发起了对付危机局势、包括对付这类问题的一项有关方案。

6. 劳工组织希望，除了发表原则和声明之外，国际组织系统将能在这次世界会议上承诺审查其援助在消除种族歧视和民族歧视方面的作用，并探讨如何在总部和外地更好地协调旨在消除这类歧视的各项方案。劳工组织期望在此方面与联合国系统有关组织积极合作。

## F. 联合国教育、科学及文化组织

1. 《教科文组织组织法》阐述了该组织在种族主义问题上的立场，其第 1 条规定，“世界各国人民不分种族、性别、语言或宗教”确认各项人权和基本自由，并在序言中称，第二次世界大战“是与违背民主原则……在无知和偏见中流

传人与人之间和种族之间不平等观念分不开的”。教科文组织于 1950 年制定了《关于种族问题的声明》，后来又于 1951 年制定了《关于种族的性质与种族差异的声明》。该组织在对付歧视方面积累了丰富的经验，最后终于在 1978 年通过了《种族与种族偏见问题宣言》。《宣言》禁止一切形式的歧视，并规定了教科文组织成员国提交定期报告的专门机制。教科文组织还在废除种族隔离制度方面发挥了具体的作用，并开展了许多活动对付种族、民族、语言、性别等歧视。

2. 动员反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象国际年(2001 年)和世界会议是很好的机会，应利用这些机会呼吁尚未批准国际反歧视文书的成员国批准这些文书，并确保通过制定国内法和设立有关国家机构落实这些文书的规定。教科文组织制定的《取缔教育歧视公约》(1960 年)是对付歧视问题的一项极为重要的文书，对开展这方面的工作起着十分重要的作用。

3. 人权教育确实是对付种族主义强有力的工具，有助于克服偏见和陈旧思想，对付种族主义宣传，培养无条件尊重不歧视原则的行为模式和态度，并提高公众舆论对种族主义、仇外心理和相关的不容忍现象带来的问题和威胁的认识。联合国大会在关于消除种族主义和种族歧视第三个十年以及召开反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议的第 54/154 号决议中，着重强调了“教育作为预防和消灭种族主义和种族歧视的重要途径的重要性”，并请教科文组织“继续编制和传播教材和教具，促进关于人权和反对种族主义和种族歧视的教学、训练和教育活动，其中特别注重小学和中学教育的各项活动”。

4. 对付种族主义宣传、尤其是互联网上的种族主义宣传活动也是教科文组织的一项工作重点。教科文组织在对付互联网上的暴力和儿童色情材料方面积累了大量经验。如果这一项目列入世界会议的议程，该组织将与人权事务高级专员办事处密切合作。

## 二、国际组织的答复

### A. 美洲土著协会

美洲土著协会是美洲一专门人权机构，愿向世界会议筹备委员会提出一些建议，建议第一次会议：

- 在土著人民的参与下将土著人民的权利列入世界会议的议程；
- 在最后文件草案中，各国承诺追求世界土著人民国际十年的各项目标，批准联合国土著人民权利宣言草案，在联合国系统内建立土著人民常设论坛，确定土著人民集体知识产权领域的国际标准。

### B. 国际移徙组织

1. 促进有效尊重移民的人权是国际移徙组织的一项主要目标，因此，本组织当然深为关注一切形式的种族歧视问题。无论在发达国家，还是在发展中国家，人们往往错误地将社会问题和经济问题归罪于移民，结果，移民往往沦为打击和威胁的对象。非法移民的情况最为糟糕，许多人在东道国遭受歧视，其权利往往得不到保护。

2. 联合国大会于 1990 年通过了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(即《移徙工人公约》)。这项人权公约十分重要，尤其是，它明确重申需要保障身份不正规人士的权利。但尽管人权委员会通过了许多决议鼓励各国批准《移徙工人公约》，并尽管联合国大会为此通过了数项决议，但十年后，批准了这项《公约》的国家仍然非常少。

3. 希望世界会议将重申对各国的建议，鼓励它们批准《移徙工人公约》。另外，该组织希望世界会议将决定采取具体措施推动各国批准这项极为重要的人权公约。为此可以采取适当行动，例如举行一系列的专家会议并与政府代表直接进行讨论，探讨国家为何难以批准这项公约。国际社会就必须为采取任何这类措施提供足够的资源。

4. 但世界会议也应强调指出，一国即使没有批准《移徙工人公约》，也必须依照适用的标准保护移民的权利。现行的多数国际人权标准适用于一国境内或其

管辖下的所有人，因此，世界会议应强调国家有义务根据这些标准保障移民的各项人权。另外，国际劳工组织的若干其他公约载有关于移徙工人的保护规定，因此，世界会议也应鼓励各国批准这些公约。

5. 国际移徙组织注意到，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》所载的、已获国际公认的“种族歧视”的定义，任何措施，如果“其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公众生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使”，即构成种族歧视。换句话说，光是说某一行动或政策背后并无歧视意图是不够的，国家的义务远不止这一点，国家还必须确保其行动以及私人实体或个人的行动不造成种族歧视效果。世界会议应强调各国义务以这项标准衡量众多领域中的政策。

6. 各国应在移民问题上认真谨慎，避免采用会造成种族歧视效果的政策。一些国家通过种种限制移民措施可能会造成助长歧视态度的结果。各国有限制外国国民入境的主权，但此项权利的行使必须符合国际人权法规定的各项义务。此外，有的政府可能会以种族歧视的方式执行限制移民措施，例如在不太了解本国国际义务的情况下采取边境检查措施。

7. 最重要的是，必须确保遭到种族歧视的人在本国获得适当补救。国际人权机制在保护人权方面有着关键的作用，但它们无意、而且无法替代国家机构。国际移徙组织指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》确认种族歧视的受害者需要在本国获得有效补救，该组织认为世界会议必须强调这一点。

8. 身份不正规的移民获得有效补救尤其重要，因为这类移民因害怕其非正规身份暴露后被驱逐出境而实际上往往无法获得国家补救。因此，必须认真确保身份不正规的移民能实际上获得国家补救。

9. 如上所述，在许多国家中，移民成为替罪羊，有人因真实的或想象出的经济问题或社会问题怪罪移民。“非法”移民被视为罪犯，有人说他们骗取福利救济金，总之，说他们危及整个社会和谐。发生的针对移民以及其他非主流种族人士的令人震惊的暴力事件是与这类偏见分不开的。

10. 由于在多数社会中，总有一些群体确实害怕经济贫困和社会边缘化，因此，移民很容易成为替罪羊。移民在政治上没有什么“份量”，或一点“份量”都没有，因此无法确保其真实情况或对社会的贡献获得广泛承认。结果，一方面

移民受害，另一方面人们因感情冲动而无法在全国就移民问题进行理智的辩论。各国应在种族歧视问题上立场坚定，确保向公众提供准确情况，使其了解移民问题，包括了解移民的现况以及历来从移民政策中获得的好处。

11. 1997 年联合国调整政策的一大要点是，对人权的关注应贯穿整个联合国的活动，联合国各机构在规划和执行活动时应考虑到人权问题。考虑到这一点，国际移徙组织认为，联合国各机构以及其他国际机构有责任促进根除种族歧视现象。

12. 各机构可以更多地参与这方面的工作，向联合国人权体制中具体负责对付种族歧视问题的各机构和实体(如消除种族歧视委员会、种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员、移民人权问题特别报告员等)提供有关情况。为最有效地提供这类情况，需要采取有关措施确保每一机构中的有关人员相当了解种族歧视问题，其中一项有效办法是，各组织的联络人应定期聚会、交流信息和探讨具体的战略。

13. 要想开展任何这类活动，就需若干工作人员投入大量精力，而要想做到这一点，唯一可行的办法是增拨适当的资源。考虑到在整个系统内有效处理种族主义问题的重要性，国际移徙组织希望人们认识到，各国值得为此提供少量资金。

-- -- -- -- --