



人权理事会  
第七届会议  
议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象：  
《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和  
相关的不容忍现象问题特别报告员  
杜杜·迪内先生提交的报告\*

---

\* 本报告迟交是为了列入最新资料。

## 内容提要

本报告由当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员根据人权理事会第 5/1 号决议提交本报告深入探讨了目前种族主义和仇外心理的严重倾向，特别报告员在向大会第六十二届会议提出临时报告时(A/62/306)已提请注意这种倾向，阅读本报告时应参照特别报告员向人权理事会第五届会议提交的关于提倡或煽动种族歧视的政治纲领的最新研究报告以及他向理事会第六届会议提交的关于诋毁宗教行为的最近报告。<sup>1</sup>

打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的工作面临许多重大挑战，显示出以下令人担忧的趋势，在本报告中予以深入探讨：打击种族主义和仇外心理的政治意愿的消耗，这显示在《德班行动纲领》得不到落实；种族主义和仇外心理暴力重新抬头；种族主义和仇外心理日益“政治普及化”，表现形式为种族主义和仇外心理政治纲领扩散，并通过民主政党与政治结盟予以实施；种族主义和仇外心理言论通过意识形态、科学和思想性的合法化将社会、经济和政治问题以及移民问题转化为族裔和种族问题；种族和宗教仇恨的普遍抬头及宗教上的不容忍，主要表现在反犹太主义和仇视基督教方面，尤其是仇视伊斯兰教方面；拼弃多样性和抵触社会多元文化进程对于身份认同建构的影响日益加强。特别报告员增加了一章关于基于种性的歧视，他认为这是他任务的构成部分。

为了扭转这些严重的趋势，特别报告员继续在其一切活动中促进发展一种双重战略：一方面是一项政治和法律战略，目的在于唤起和加强各国打击种族主义和仇外心理的政治意愿，使各国能够按照《德班宣言和行动纲领》为此目的制定适当的司法、法律和行政机制；另一方面是一项文化、思想和道德战略，以消除其根源，特别是使其合法化的价值系统、身份构建，尤其是为其铺路的历史叙述和教学，以及为其提供滋养土地的对多样化和多元文化的拒绝。

2007，特别报告员访问了立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚、多米尼加共和国和毛里塔尼亚。本报告各增编中分别载有关于这些访问的记录(A/HRC/7/19/Add.4、A/HRC/7/19/Add.3, A/HRC/7/19/Add.2, A/HRC/7/19/Add.5 和 A/HRC/ 7/19/Add.6)。

---

<sup>1</sup> 见 A/HRC/5/10 和 A/HRC/6/6 号文件。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、主要意见.....	1 - 7	4
二、特别报告员的活动.....	8 - 45	5
A. 特别报告员的访问.....	8 - 11	5
B. 特别报告员访问后的跟进.....	12 - 23	6
C. 特别报告员的活动.....	24 - 45	9
三、当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和 相关不容忍现象.....	46 - 71	14
A. 煽动或鼓励歧视的政治纲领.....	47 - 50	14
B. 煽动种族、族裔或宗教歧视.....	51 - 53	15
C. 宗教不容忍.....	54 - 61	16
D. 否决文化多元主义.....	62 - 64	18
E. 对难民、移民和寻求庇护者的歧视.....	65 - 68	19
F. 基于种性的歧视.....	69 - 71	19
四、结论和建议.....	72 - 83	20

## 一、主要意见

1. 打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的行动碰到了几项严重的挑战，这些挑战来自一些不同的严重趋势，特别报告员在行使其职权时一直在对这些趋势进行详尽的分析。

2. 打击种族主义工作的倒退最严重地表现在种族主义和仇外心理暴力的再次抬头，尤其是其行动化——这方面的事实是发生了越来越多的肢体暴力行为，受害者主要为族裔、文化和宗教群体的成员，而且暴力行为者——纳粹、民族主义或极右团体公开地承认他们为肇事者。

3. 在种族主义暴力增加的同时，又出现了一个新的令人担忧的趋势，构成了对民主和人权的最严重威胁：即种族主义和仇外心理在政治上的平凡化和在民主上的合法化，以致在民主政党的政治纲领中出现了种族主义和仇外心理的主张，有些政党甚至鼓吹这些主张并通过与政府联盟保证它们能存在于和进入政府机构中。

4. 种族主义和仇外心理和不容忍现象在思想上的合法化也构成了目前种族主义和仇外心理抬头的一项主要因素。这方面主要是出版了越来越多所谓的科学和文学出版物，在保护身份特性和国家安全的幌子下，从族裔或种族角度看社会、经济和政治问题并制定了理论。下列的例子说明了这一现象：一方面，诺贝尔医学奖得主 James Watson 最近关于非洲血统的人智识较低的声明，意图在各个种族之间作出等级划分是想将历史上种族主义的老一套赋以科学的合法性。这是在促进非洲血统人士的人权方面的一个大倒退。此外，法国总统 2007 年 7 月 26 日在达喀尔的演讲也属于将种族主义合法化这一类的动作；他不可思议地声称非洲人不会被历史记载，这种说法使人想到了十八世纪和十九世纪种族主义者本质主义的论调。2007 年 11 月 26 日，牛津大学《牛津联盟》学生辩论会请了不列颠否定论者 David Irving 和不列颠民族党领导人 Nick Griffin 参加，后者拥护种族主义、仇视伊斯兰和反犹太主义的纲领。这些都是将种族主义学术合法化和普遍化的运动。

5. 对种族主义和仇外心理的政治和思想容忍显示在对有关外国人，特别是移民、要求庇护者和少数民族、族裔、宗教或文化少数情况的问题上纯粹从安全角度来处理这个现象。在许多国家由于这种族裔性、镇压性和去人道化的解读，移民成为了种族主义和仇外心理的主要对象。就是在这种情况下，前澳大利亚移民和公民权部长 Kevin Andrews 发表了以下的言论，特别指出非洲裔人不易融合到澳

大利亚社会中，并宣布减少 2007-2008 年澳大利亚接纳非洲难民的配额。在法国，最近提出的关于要求家庭团聚申请人在行政程序中引进脱氧核糖核酸的测验也显示了利用遗传学作为政治工具，以伤害移民和显示了家庭伦理意义的退化，它被缩减到单纯的遗传方面。

6. 煽动种族和宗教仇恨事情的暴增以及反犹太主义、仇视基督教、尤其是仇视伊斯兰教情绪普遍高涨，这都是特别令人忧虑的趋势。它们建立在以下的因素上：将种族、文化和宗教等因素混杂在一起，在思想和意识形态上对宗教的猜疑、在维护政教分离和尊重宗教自由方面的不平衡，对伊斯兰习俗和教学采取的保安和控制做法。一个令人特别忧虑的后果是对人权和各项基本自由作出选择性和政治性的解读；这方面的例子是将言论自由列为优先从而对《公民权利和政治权利国际公约》所载的其他自由和限制与限度造成损害。

7. 这些趋势显示了身份认同的闭塞，对多元文化的思想和政治抵抗，这是来自于旧的国民身份与在所有社会中出现的文化多元化重大过程之间的冲突。它引起了身份认同上的卷缩，这在一个越来越专横的《融合——同化》概念中起了决定性作用，否定了至少少数民族和移民的特殊价值和记忆的存在，同时又排除了它们对东道国价值制度、历史和国家特征的贡献。这种观念事实上认同了文化、种族和文明等级化的旧意识形态。历史上对所有民族的统治和种族主义文化和意识的合法化都是以此为基础，它是滋养所有形式的新旧种族主义和仇外心理的土地。

## 二、特别报告员的活动

### A. 特别报告员的访问

8. 特别报告员在 2007 年 9 月 16 日至 28 日之间访问了立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚，以便评估他任务中的两个重要方面：一方面是这些国家的身份重建过程。这个过程必须解决在加强由于政治统治和占领历史过程受到侵蚀的旧民族特征和尊重和承认少数民族权利，尤其是在这过程中产生的少数民族的权利之间的矛盾；另一方面，这些社会渐进的族裔的、文化和宗教上的文化多元化，特别是非源自欧洲的多元文化，后者在其他欧洲国家引起身份认同的退后及种族主义和

仇外心理的反应。特别报告员的意见和建议载于其各访问报告中(A/HRC/7/19/Add.4、A/HRC/7/19/Add.3 和 A/HRC/7/19/Add.2)。

9. 2007 年 10 月 23 日至 29 日，特别报告员与少数群体问题独立专家一齐访问了多米尼加共和国。在他对多米尼加共和国根深蒂固的种族主义的分析中，联合访问报告(A/HRC/7/19/Add.5)提到了政府当局、民间组织和有关族群之间对于种族主义和歧视的意见和看法有很大的分歧。特别报告员分析了多米尼加社会在集体无意识中、在感觉和认识上存在的种族主义历史和文化遗产。

10. 特别报告员在 2008 年 1 月 20 日至 24 日也访问了毛里塔尼亚，以期在目前的活跃民主环境下对怎样深入处理长期以来分割社会的种族歧视的历史遗产作出贡献。本报告增编中(A/HRC/7/19/Add.6)，对这些访问作了简要的初步报导。将向理事会以后的届会提交完整的报告。

11. 关于他将在 2008 年作出的访问，特别报告员高兴地接受加拿大政府邀请他做一个后续访问，及美利坚合众国的邀请。他提请注意印度、巴基斯坦和尼泊尔等国政府还未对他在 2004 年提出的访问要求作出答复。他并提请注意他已在 2006 年再次对特别程序的访问要求长期得不到答复表示关切。他希望人权理事会在全球定期审查的范围内，关切这一问题。

## **B. 特别报告员访问的跟进行动**

12. 为了保证对他所访问的国家的种族主义、种族歧视和仇外心理情况作出不断的监测，特别报告员强调必须继续与各国政府、各民间组织和各联合国机构的对话，并满足各有关群体的期望。

13. 在他访问瑞士后，特别报告员关切地注意到政治和思想界里将种族主义、仇外心理和不容忍现象的政治工具化趋势越来越显著。这种趋势可从中间民主联盟党(2007 年 10 月的联邦选举证实了它第一政党的地位)的最近两项倡议中得到证实：关于禁止建造新的清真寺尖塔的公民投票草案以及在一个为了促进一项关于将在瑞士犯有严重罪行的外国公民驱逐出境的民间倡议的宣传海报中显示了三只白羊将一只黑羊挤出瑞士国旗外。特别报告员为此发出了一封抗议信。在认

真阅读了联邦委员会的覆信后，并考虑到他在访问瑞士的报告中提到的先例<sup>2</sup>，特别是关于中间民主联盟党以往的政治宣传活动之后，特别报告员认为这一张海报会煽动种族和宗教仇恨。他因此认为，言论自由不应被用来作为煽动种族和宗教仇恨的掩护，撤除这一海报会更符合瑞士作为一个尊重人权的国家的形象。

14. 特别报告员欢迎这些宣传活动在瑞士社会里引起的深入民主讨论。种族主义和歧视问题在思想、社会，特别是政治界所引起反响——尤其是在 2007 年 12 月 12 日的联邦委员会选举期间——显示了瑞士社会中对这个问题进行了重大的民主讨论。

15. 特别报告员很有兴趣地注意到在这方面项目某些联邦机构和地方机构，特别是打击种族主义局和联邦消除种族主义委员会的负责人及处理州和区融合事务的负责人作出的个人承诺以及他们高度的动机和敏感程度。他特别想感谢联邦消除种族主义委员会的主动行动，即在 2007 年 12 月 6 日与州和区融合事务代表举行了一次会议。打击种族主义局的负责人也参加了这次会议。该会议不单是关于与特别报告员进行的富有成果的对话，而且尤其是关于在促进各群体和睦相处、接受多样化和多元文化以及打击所有形式的种族主义和仇外心理方面的重要性、进展和困难。

16. 特别报告员很有兴趣地注意到 2007 年 10 月 21 日 **Ricardo Lumengo** 先生当选为瑞士国民院议员。**Lumengo** 先生早先是原籍国刚果的寻求庇护者，他成为第一个进入联邦议会的黑人议员。特别报告员认为这次选举也同样证明了瑞士社会内部的民主活力，它构成了一个重要的阶段，加强了以前被各种歧视做法限制在不能见光的、被排挤在社会、经济和政治边缘的族群的能见度和代表性。

17. 在他访问俄罗斯联邦后，<sup>3</sup> 特别报告员在他的后续工作中关切地注意到该国种族主义和仇外心理暴力的持续；越来越多的种族主义和仇外心理事件，特别是由新纳粹主义团伙引发的事件证实了这一点。暴力的程度见于越来越多的非斯拉夫人和非洲、亚洲、阿拉伯或高加索人被谋杀。尽管最近几个月来，有关各族或宗教仇恨行为的司法程序和宣判有了显著的增加，但特别报告员认为这些行为的持续发生，不单是对于建造一个民主、平等、相互沟通的多元文化，而且对

---

<sup>2</sup> A/HRC/4/19/Add.2。

<sup>3</sup> A/HRC/4/19/Add.3。

于该国的民主进展都构成了最严重的威胁。要中止这些行为就需要一个审慎的政治承诺，做戒性的裁制和一项大规模的思想和文化战略，以保证在一个根深蒂固的多元文化社会中能和睦相处。

18. 在这方面，特别报告员认为尤其重要的是俄罗斯联邦民间社会在打击种族主义和仇外心理工作上的动员和活力。令他特别感动的是 2007 年 9 月他收到在俄罗斯从事消除种族主义和仇外心理的各个主要非政府组织的来信，全力支持他访问报告中提出的建议，认为这是制定一项消除种族主义和歧视的国家纲领的基础。

19. 关于他访问意大利后的跟进工作，<sup>4</sup> 特别报告员对于去年 12 月 28 日通过的一项法令表示关切。该法令允许将在意大利居住不满十年的欧洲联盟成年公民驱逐出境，如果该人“侵犯了人类尊严、基本人权或公共安全”。这项法令是在一保意大利公民被一名罗马尼亚罗姆人谋杀后通过的，其所针对的特别是该国的罗马尼亚族群。特别报告员想提醒的是对所有驱逐出境都必须个别审查，并可提出司法上诉；他也不想强调，某些媒体和政党利用目前意大利社会面对的种族和宗教多元文化进程所造成的移民压力和身份认同危机，来传播恐惧感。他也不想提请注意意大利罗姆族群的极端脆弱性和边缘化。为了其中一名成员所犯的罪行而通过了针对整体族群的镇压措施是显著的种族主义和仇外心理表现，这违背了特别报告员在其访问报告中发现的打击这种行为的政治意愿和正面倡议精神。

20. 特别报告员尤其欢迎难民事务高级专员办事处于 2006 年在意大利开展的一个过程。它与意大利全国新闻记者协会和意大利新闻记者联盟的代表合作，拟订一项针对媒介的伦理守则。这项倡议完全符合上述特别报告员访问报告中提出的其中一项主要建议的精神和内容，即怎样处理有关移民和庇护的报导。

21. 在仇外心理高涨和种族主义表现暴增的情况下，特别报告员想提请注意他访问报中提出的某些建议，即通过关于公民权的法律；改革所谓的 **Bossi-Fini** 法，该条法律采取的安全关切导致移民被视为罪犯；就庇护事项制订全面的法律和整套政策；通过一项国家与穆斯林族群之间的双边协议；承认罗姆和辛蒂族群为少数民族。

---

<sup>4</sup> A/HRC/4/19/Add.4.



22. 最后，在他对日本的访问方面<sup>5</sup>，特别报告员认为特别重要的是日本、韩国和中国历史学家之间启动了对话。这项行动符合他在访问报告中提出的一项主要建议的精神，即在教科文组织主持下，共同编制一本区域历史，以解决日本与其邻国，特别是中国和韩国的历史争执。这项共同记忆工程符合特别报告员所建议的精神和文化战略，这是为了加强政治和法律政策以便根除根深蒂固的种族主义和仇外心理思想和文化。

23. 他也想提到日本的消除种族歧视非政府网络的活动，该网络是根据他的访问报告和在国际反种族主义和歧视运动这个非政府组织的倡议下成立的。特别报告员欢迎该网络和日本政府的对话，对话目的是促进当局与特别受到种族主义和仇外心理影响的族群成员，特别是少数民族成员(Burakus、Ainous 和冲绳岛居民)和来自日本过去殖民地(韩国和中国)的人士和后裔，以及来自其他亚洲国家、非洲、南美洲和中东的新移民进行建设性对话。

### C. 特别报告员的活动

24. 在他的任务期间，特别报告员的活动主要围绕着下面几个基本目标：促进和落实《德班宣言和行动纲领》；鼓励制订有效的政治、法律和文化战略以鉴定和打击新旧种族主义和仇外心理行为的根源；最后是促进打击种族主义和仇外心理及建立一个平等、民主和互动的多元文化之间的关系。

25. 特别报告员的活动集中在下列方面：他在加强与其他人权机制方面的协调活动；他参与了不同的关于种族主义、种族歧视和仇外心理死灰复燃的会议；最后是他在加强与区域组织合作方面的活动。

#### 1. 加强与其他人权机制的协调

26. 特别报告员与人权事务高级专员办事处反对歧视股加强合作，继续开展自任期开始以来就启动的定期协商进程，特别是参加了下列有意义的活动：在非洲后裔问题专家工作组第六次会议期间，特别报告员参加了 2007 年 1 月 30 日至 2 月 1 日在日内瓦举办的“种族定性问题研究分析”专题讨论会；在消除种族歧视

---

<sup>5</sup> E/CN.4/2006/16/Add.2.

国际日期间，在 2007 年 3 月 21 日在日内瓦举行的“种族主义与歧视，发展障碍”高级别小组讨论会。2007 年 4 月 23 日至 27 日在尼泊尔举办的一系列活动，这些活动的目的在于加强目前充满活力的历史民主进程下人权事务高级专员办事处在当地开展的出色工作；以及 2007 年 12 月 12 日在日内瓦举行的一个关于修订反种族主义歧视范例，以便支持各国为了通过一项符合《消除一切形式种族歧视国际公约》下的义务以及《德班宣言和行动纲领》的法律而作出的努力。

27. 最后，本着加强两项任务之间的互补性这一精神，特别报告员欢迎收到消除种族歧视委员会的邀请，参加关于对他已访问国家的报告的审查，以评价种族主义情况及对他的建议所采取的后续行动。

## 2. 种族主义、种族歧视和仇外心理的抬头

28. 2007 年期间特别报告员对种族主义、种族歧视和仇外心理的抬头及其历史和文化方面的分析进行了许多次讲演，下文各段对其中最主要者作了简单的描述。

29. 应伦敦市长邀请，特别报告员参加了 2007 年 1 月 20 日举行的“世界文明或文明之间冲突”研讨会。他尤其参加了与记者和知识分子的圆桌会议——多元文化伦敦行得通吗？——他强调思想和政治上对多元文化主义的抵制是种族主义和仇外心理抬头的深层原因之一。

30. 2007 年 5 月 10 日至 12 日，特别报告员在德国纽伦堡参加了第一届欧洲城市消除种族主义联盟大会，主题为“分享能力和加强群体：城市在反种族主义和歧视挑战中的作用”。特别报告员着重指出联合国教育、科学及文化组织倡导的这项举措对在城市促进消除种族主义斗争意义重大，因为城市是族裔、文化和宗教多元文化主义进程的核心环境。

31. 此外，特别报告员还参加了 2007 年 5 月 24 日和 25 日在瑞士卢塞恩举行的关于“人权和儿童”专题的第四届国际人权论坛。他强调必须揭开形成一切形式种族主义的文化和历史过程；及鼓励学校、媒体、家庭开展多元文化主义教育。

32. 特别报告员还参加了 2007 年 6 月 4 日和 5 日在奥斯陆举行的第二届“全球媒体间对话会”。这项举措是 2006 年由印度尼西亚和挪威政府针对丹麦报纸刊登穆罕默德先知的漫画危机彰显的问题发起的，目的在于为来自不同大洲的主要媒体领导人提供一个讨论论坛，以便交流他们的经验和观点，推动促进言论自由、容忍

与和平。特别报告员的讲话认为，媒体应当更多考虑到种族主义和仇外心理的历史和文化根源；反对借口言论自由从思想上将种族和宗教仇恨合法化；从编辑、结构和参与的角度，更深刻地反映大多数当今社会的多元主义多元文化态势。

33. 2007年6月13日，特别报告员在大不列颠及被爱尔兰联合王国利物浦参加了“核心城市平等与绩效网络”会议；该会议每年由伦敦之外的英国八个重要城市统一网络举办，目的在于讨论这些城市对促进社会团结与平等的作用。他在会上表示，面对旧的民族身份认同与深刻的社会多元文化进程之间的冲突造成的身份认同紧张关系，地方群体应当推行有利于促进民主、平等和互动的多元文化主义的举措。他特别强调城市应当推行两个主要的文化间对话战略：承认各群体的多样性、即它们的文化、族裔和宗教特性；创造有利于他们互动和增进相互认识的文化、经济和社会条件。

34. 2007年7月12日至15日，特别报告员参加了在美国科罗拉多州丹佛举行的美洲文化协会第十一届双年度会议，其主题是《公开对话十一：文化民主的全球连接》。他的发言谈到文化多样化的重要性，为了造成种族和文化的等级化，它受到历史、思想和科学上的工具化；他也提到不单需要促进事实上的多样化，也应促进多元主义的价值如承认、尊重和促进多样化。

35. 2007年10月5日至7日，特别报告员参加了在意大利佩鲁贾举行的《7a Assemblea dell'Onu dei Popoli》，这是每年由 Tavola della Pace 协会和促进和平与人权地方团体意大利协调组织共同举办的。这两个组织共同协调从事促进人权的超过 1200 个协会、地方和国家当局、民间组织和宗教组织的活动。特别报告员在他的发言中提请与会者注意有必要整体地而不是有选择性地处理人权问题，如对缅甸发生的暴力的合法国际动员，相对起来却对在几内亚进行的政治镇压造成的数百名受害者置而不问。他认为媒体的报导程度不应构成侵犯人权严重性的唯一标准，整体和平等地对待人权问题原则应是最高的标准。

36. 特别报告员受到三种文化基金会的邀请，也参加了一个 2007 年 10 月 8 日在西班牙 Jaén 举行的民间组织会议，其主题是针对穆斯林人的歧视。这个会议深入讨论了下列主题：媒体对阿拉伯和穆斯林世界的看法、教育在促进穆斯林和非穆斯林人容忍、共处和合作方面发挥的作用。参与者通过了一项宣言并在欧洲

安全和合作组织西班牙担任主席期间在 2007 年 10 月 9 日和 10 日在西班牙科尔多瓦举行的《针对穆斯林人的不容忍和歧视问题会议》上提出。

37. 2007 年 11 月 6 日，特别报告员受到美国国会欧洲安全和合作问题委员会的邀请前往华盛顿报导关于打击在欧安组织地区由于种族和宗教仇恨引起的犯罪的情况。该国家委员会协助制定在赫尔辛基协定方面，特别是欧安组织范围内的北美洲政策。特别报告员特别指出了种族主义暴力和仇外心理的抬头，具有煽动种族主义和歧视政纲的政党活动增加，这些政党和团体在政府联盟，甚至在欧洲议会中采取的渗透战略及它们对多边文化主义的否定和在移民问题上的族裔化和刑事化。他强调，特别是在他已访问过的国家里，煽动种族和宗教仇恨的增长的意识形态基础在于维护民族身份和安全。

38. 2007 年 11 月 28 日，特别报告员参加了一个关于挪威在 2001 年德班世界会议后通过的打击种族主义和歧视的行动纲领落实情况的会议。这次会议聚集了来自各政府、各民间组织及思想界和媒体的代表，他们对行动纲领的作用作了评估，并且讨论了各界在打击种族主义和歧视方面的未来行动。特别报告员印象特别深刻的是儿童与平等部部长 **Manuela Ramin-Osmunsen** 夫人的远见和承诺，以及挪威领导人，特别是来自马提尼克的 **Ramin-Osmunsen** 夫人在促进多元文化方面的政治意愿。他希望挪威这项主动行动能鼓励其他政府，特别是欧洲政府落实《德班行动纲领》并积极参与它的审查过程。

39. 特别报告员也参与了国际劳工组织于 2007 年 12 月 4 日至 6 日在日内瓦举办的一次会议，其主题是“在反对种族主义、仇外心理和歧视”方面制订一项由工会采取的战略。参与这一会议的有来自三十多个国家的工会代表，在工会运动经验的基础上，促进了工会在打击种族主义和仇外心理方面的动员。特别报告员鼓励与会者积极参与审查德班世界会议的过程，他认为在就业和工作方面根除种族主义和仇外心理，工会可发挥重要作用。他强烈建议人权理事会不单与工会方面，也同样与诸如劳工组织等专门机构密切合作参与这一决定性的过程。

40. 2008 年 12 月 6 日和 7 日，特别报告员参与了一个由少数群体问题独立专家举办的关于少数群体和被拒绝公民资格问题的专家协商会议。

41. 最后，于 2008 年 1 月 4 日，特别报告员主动地拟订了一份有 13 名特别程序报告员参与的新闻公报其中表达了对肯尼亚选举发生后的严重事件表示关

切。考虑到该区域的历史前例，各报告员坚决要求肯尼亚当局，以及各政治、种族和宗教领袖中止这个可能引起种族间暴力情势的事件。他们也呼吁国际社会，包括安全理事会负起责任解决这一危机。

### 3. 同区域组织合作

42. 特别报告员参加了一个由少数群体问题独立专家和人权事务高级专员办事处及美洲国家组织合作，于 2007 年 1 月 29 日和 30 日在华盛顿召开的“关于打击歧视和保护少数群体权利区域规范和机制”专家讨论会：参加这个讨论会的有各国政府、联合国保护人权机制、区域政府间机构和非政府组织的代表，讨论会的目的是对反种族歧视斗争和保护少数民族框架内现有的各种区域文书和法律进行比较分析、特别是美洲反种族主义及一切形式的歧视和不容忍公约草案。

43. 特别报告员高兴见到同 2007 年 2 月 15 日新成立的欧洲联盟基本权利署的合作，这个署代替了欧洲种族主义和仇外现象观察处。特别报告员于 2007 年 4 月 12 日在维也纳与该署的代表举行了一次会议，目的是鉴定新的合作方针。特别报告员欣见欧洲联盟扩大了基本权利方面的任务，祝愿这个新署继续优先重视打击种族主义和仇外心理，并促进采取一种综合的办法来打击一切形式的歧视。

44. 特别报告员也欢迎加强与欧洲安全与合作组织的合作，特别是在宗教不容忍和促进容忍等问题上。他也参加了 2007 年 6 月 7 日和 8 日在布加勒斯特举行的“消除歧视和促进相互尊重与理解”的高级别会议。这个会议审查了消除不容忍和歧视的实践措施的现状。特别报告员在强调一切形式诋毁宗教行为的深层原因具有普遍性的同时，也指出了对基督教的仇视有一些特别因素，特别是其历史根源，即将基督教等同和缩减至西方及其政治和历史表现与投影，以及有些福音运动热衷传教的影响。

45. 最后，关于同民间社会组织的区域合作，特别报告员参与了 2007 年 4 月 20 日至 22 日在柏林举行的欧洲反种族主义网络的战略大会。他赞扬欧洲反种族主义网络肯承担工作并保持警惕。这个网络包括 600 多个非政府组织，它们都从事消除欧洲联盟内的歧视。特别报告员希望加强与该网络的合作，特别是在访问欧洲联盟成员国时同民间社会组织方案，以及在他访问后为落实建议的后续行动方面进行合作。

### 三、当代形式的种族主义、种族歧视、 仇外心理和相关不容忍现象

46. 特别报告员希望在报告这一部分提请人权理事会注意他认为最令人不安的种族主义、种族歧视和相关不容忍现象。他认为这些现象应在德班世界会议审查过程的框架内，特别是在各区域的筹备会议上予以深入讨论。

#### A. 煽动或鼓励歧视的政治纲领

47. 特别报告员在他的任期内一直都在处理煽动或鼓励种族歧视的政治纲领的问题，特别是在人权委员会<sup>6</sup>和大会<sup>7</sup>及人权理事会<sup>8</sup>委托他编写的几份报告中。

48. 这些报告分析了煽动和鼓励种族歧视的主要政治纲领，证实了下列的严重趋势：将种族主义、种族歧视和仇外心理作为政治工具而使其普遍化；极右党派和运动的种族主义和仇外政治纲领渗透到民主党派的纲领，特别是在处理移民、庇护外国人和恐怖主义问题方面；以维护民族身份特性和国家安全为借口在思想上日益合法化。发展从族裔或种族角度解读社会、经济和政治问题的解释性理论和理念的所谓科学和文学出版物越来越多。

49. 这些政纲的日益“民主合法化”，与煽动种族仇恨行为的增加纠缠在一起，尽管在大多数的国家立法中都作出了禁止这类行为的规定。这些政纲通过一种排外和敌对的言论公开地散布仇恨，并越来越多地把对煽动仇恨和种族歧视作出的限制描述为对言论自由的侵犯。

50. 这些纲领被渗透到民主党派的纲领中的主要原因是没有打击这种纲领的强烈政治意愿。另外一个原因是种族、文化和宗教少数对于他们社会的政治、文化和经济生活的决策过程的参与和代表权利都有限，有时甚至不存在；成了他们所以受歧视的两个主要表现：见不到和沉默。因此在促进所有社会的多元文化框架内尤其重要的是不要把融合当作为否定多样化和身份的卷缩而应当作为一个相互认识的辩证和不同社群之间的相互作用。从这种角度看，政党的负责人

---

<sup>6</sup> E/CN.4/2004/61 和 E/CN.4/2006/54。

<sup>7</sup> A/59/330。

<sup>8</sup> A/HRC/5/10。

应促进受到种族歧视、仇外心理和不容忍之害的群体参与决策过程，及增加他们在政府、政党、议会和整体民间社会内的代表性，考虑到这些群体可能有助于打击政治和社会生活中的歧视。

## **B. 煽动种族、族裔或宗教歧视**

51. 最近几年来，特别报告员看到煽动种族、族裔或宗教仇恨的空前增加。这些行为对促进人权构成了一个重大的障碍。在所有大陆上，弱势群体——特别是少数群体——成为在公共领域里发表的言论和文字的受害者，这些煽动不容忍和歧视的文字和言论在某些情况下导致对身心的暴力。尽管国际人权文书中明确和绝对禁止了这类行动，若干成员国还未制定和设立打击这类行动的法律和机构。

52. 特别报告员认为煽动种族、族裔或宗教仇恨行为的增加，直接与三项基本因素有关。种族主义和仇外心理的平凡化，特别是它被作为政治工具和被渗透在民主党派的政纲中，造成了一个极之不利的环境，其特点是不容忍、不关心、串通进行或接受种族主义，创造了道德、心理和政治上的条件，直接地助长了煽动种族和宗教仇恨。此外，在意识形态方面，出现了一种基于文明和宗教冲突概念的修辞，尤其反映在某些政治、思想和媒体界精英的修辞中。在法律方面，这些趋势的影响是促进对基本自由作出了等级化、对抗性和非辩证法的解读，不承认有关国际文书，特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》严格规定的互补性、平衡和限制。

53. 目前主要的挑战在于鉴定可以用来合理地限制言论自由的门槛，以便保护受害者的完整。在特别报告员和宗教或信仰自由问题特别报告员联合编写的题为《鼓吹种族和宗教歧视与提倡容忍》的报告<sup>9</sup>的建议中，两名专家请人权委员会“考虑是否有可能就言论自由、宗教自由和不歧视的相互关系通过补充标准特别是就第二十条起草一项一般性意见。”<sup>10</sup>因此，特别报告员考虑与其他特别报告员合作举办一个国际研讨会、汇集法律学家、媒体政治人物、民间组织的代表和联合国的有关机制，以便就增加言论自由、宗教或信仰自由和不鼓吹种族、族裔或宗教仇恨之间的互补性提出原则、方式和方法。

---

<sup>9</sup> A/HRC/2/3。

<sup>10</sup> 同上，第 61 段。

### C. 宗教不容忍

54. 特别报告员在其任期内指出了种族主义抬头和复杂化的一项主要原因是种族、文化和宗教因素的混杂。他因此对反犹太主义、仇视伊斯兰教和仇视基督教的抬头以及对其他精神和宗教传统的敌意增加特别重视。他最近一份向人权理事会第六届会议提出的，题为《关于反对诋毁宗教行为》的报告应与他以往向人权委员会提出的关于世界各地穆斯林和阿拉伯人口情况的报告一起阅读。在这些报告中，<sup>11</sup> 他强调了他们的礼拜场所、他们的文化中心、生意和企业及财产在2001年九一一事件后<sup>12</sup> 遭受到的暴力和粗暴行为。在他题为《宗教诋毁和反种族主义的全球斗争：反犹太主义、仇视基督教和仇视伊斯兰教》的报告<sup>13</sup> 中证实了这种严重趋势。

55. 在他最近一份报告中，根据人权理事会的要求，特别报告员特别讨论了仇视伊斯兰教的行为，但也同样地讨论了其他宗教歧视表现，特别是反犹太主义、仇视基督教和针对其他族裔或宗教群体的宗教或信仰习俗的仇视。这种整体性的做法是基于以下的信念，即平等地处理所有形式的歧视是有效地打击所有形式的族裔、文化和宗教歧视和不容忍的必要条件。

56. 特别报告员首先要强调越来越严重的诋毁宗教趋势源自下列因素：将种族、文化和宗教混为一谈。宗教越来越被政治工具化、对宗教思想上和意识形态上的怀疑。在意识形态一级，摩尼教的文明和宗教冲突观念在政治界、知识份子和传播媒体精英的思维和辞令中流传日益广泛。文明冲突特别是宗教冲突是诋毁宗教的沃土，构成了冷战理论家的新阵线。由于它的渗透性和深远和阴险的影响，这种新的意识形态正在成为不单是越来越多的政治人物和影响力大的媒体领导人解读世界的格子，也同样地成为思想界和大学界的新范例。它的意识形态效率在于保护国家身份和安全、打击恐怖主义的思想工具化，将其缩小到单纯的宗教方面。以冷战时期的摩尼教和简单化方式来处理这个问题使到两个主要目的合法化：推广一个已缩减到单纯物质主义的自由主义，对宗教和信仰事物的敌意和

---

<sup>11</sup> A/HRC/6/6。

<sup>12</sup> E/CN.4/2003/23, E/CN.4/2005/19 和 E/CN.4/2006/17。

<sup>13</sup> E/CN.4/2005/18/Add.4。



怀疑使其被丑化为对发展和自由的二律背反，及对人权和基本自由意识形态化、选择性和等级化的解读。某些种族主义和仇外心理抬头的严重现象就在这种情况下发生：种族主义和仇外心理政纲在选举上的成功及它们对民主体制的渗透、种族主义暴力的增加，精英阶层越来越多的种族主义言论、历史偏见创始者的观念受到思想界和媒体的炒作，及对移民的族裔化解读，对其采取纯粹是安全考虑而不是尊重人权的处理。

57. 在这方面，当前最严重的表现是仇视伊斯兰教情绪高涨，以及世界各地的阿拉伯人和穆斯林少数民族的境况恶化，在 2001 年 9 月 11 日事件之后尤其如此。从三大发展事态中可以看到这一情况的严重程度。首先，日益将伊斯兰教与暴力和恐怖主义联系在一起；由于有思想结构的支持，政治言论中频频出现，以及媒体的夸大宣传，加上已对普遍想象力产生深远的影响；其次是想使伊斯兰信奉者消声匿迹，特别是对修建清真寺和尖塔设置种种障碍，压制伊斯兰文化表达方式和象征与服装；对其礼拜和文化场所，甚至是伊斯兰的教学，采取一种完全基于安全考虑的办法进行控制和监视，由于其政治化加强，并通过了立法、行政和警察措施，对穆斯林教的少数民族或外国人打上罪犯烙印。对于猜疑伊斯兰的最具象征例子是法国在培训政府承认的阿訇方面的政策是由巴黎天主教学院执行的。

58. 反犹太主义是历史上最古老的宗教歧视和诋毁形式，不单植根在其所选择的土地上，即新欧洲，而且在世界上其他地区也阴险地散布，如一些政治人物的发言和传播老一套观念的出版物中。否认第二次世界大战期间灭绝欧洲犹太人的事实或对其有疑惑是这一根深蒂固的反犹太主义的最新表现。特别报告员在他的访问中和他的调查中发现了一种沉默但深厚的严重反犹太主义，其表现由于形象战略或权力方面的考虑而被掩盖和抑制。

59. 对以巴冲突进行种族而非政治性的解读以及巴勒斯坦人民格外严重的境况导致在某些社会中出现新形式和新表现的反犹太主义。将以色列国与所有散居在外或生活在以色列的犹太人群体混淆在一起，以定型观念看待犹太人，并且不承认犹太人所具有的文化、宗教和政治多样性，这是产生新形式的反犹太主义的深层根源。

60. 仇视基督教行为的生长令人担忧，这来自两个原因：基督教被等同与西方，这是由于历史上很接近欧洲的殖民时代，以及目前对欧洲基督教身份的政治

和思想修辞，特别是在反对土耳其进入欧洲联盟方面，以及某些福音教会特别是在南美洲、非洲和亚洲的传教热忱。

61. 在世界上一些地区，印度教和锡克教也同样是受害者，它们也受到历史上的歧视和对多样化的现代否定。土著人民、非洲族群和非洲裔人的宗教传统仍旧受到来自其他宗教的历史性歧视和魔鬼化。

#### **D. 否定文化多元主义**

62. 对族裔、文化或宗教的文化多元化的意识形态、文化和政治抵抗，构成了种族主义和仇外心理抬头的一个主要原因。反种族主义的思想和文化战略应基于对民主、平等和互动的多元文化主义的接受和推广。多元文化社会是长久的历史过程的结果，在这个过程中，不同的民族、文化和宗教有了接触。这些社会的组织机制一般基于一项相互承认、汇合和团结的因素上：国民身份。身份认同和国家概念的关联变成了政治和法律概念，国家建构了大多数的现代社会。大多数现代社会的中心问题在于纯粹是民族身份认同表现的国家，和这些社会多元文化活跃进程之间的严重矛盾。

63. 多元文化进程中的歧视问题有两个主要方面。最明显的方面——政治、经济和社会——是一个多元文化社会的边缘化地图恰好符合族裔、种族或宗教的分布图。但更深层的，多元文化过程中的身份认同问题显示了在记忆和价值系统领域里打击歧视，在这两个领域里多元文化主义受到了最顽强的抵抗。这个常常被政治负责人所忽略的方面，显示打击种族主义的法律战略必须得到一个论理和文化战略的配合，以便鉴定和消除各种新旧种族主义和仇外心理形式的深层根源，并加强在打击种族主义与长期建设平等、民主和互动的多元文化之间的联系。

64. 也就说，为了持久和深入地打击种族主义，所有多元文化社会必须解决的文化方程式是促进在承认、保护和尊重族裔、宗教和文化特征与促进承认普遍共同的价值观之间的联系，后者来自各个不同特征之间的相互影响和相互沟通。在一个民主、平等和互动的多元文化展望中，普遍性应是一个相互接受的价值，也是多元文化社会不同成份的独特身份特征之间的相互影响、相互沟通的最高表现，也是它们共处动态的产品。文化多样化引起的身份认同之间的紧张状态，也因此成了一个能融合、保护其组成部分的多样化和活力的国家统一的主要动力。必须在一个多元文化社会的动态中重新考虑普遍性。

## **E. 对难民、移民和寻求庇护者的歧视**

65. 拒绝多样化作为种族主义和歧视的基础的一项主要表现在于对难民、移民和寻求庇护者问题的处理方式。这些群体不断地处在一种极易受伤害的情况下，尤其在 2001 年 9 月 11 日后更为恶化。由于在反恐方面的复因决定，对移民、难民和寻求庇护者的对待充满了他们可能带来危险的猜疑，以及文化和宗教上的不信任和敌意。这种意识造成了各种政策普遍趋向于限制这类人的经济和社会权利，证实了安全考虑优先予法律的政策，引起了尊重人权的倒退。

66. 许多国家将寻求庇护者、难民和移民隔离在等候区，特别是在飞机场、港口和火车站的做法仍然是一个再三令人关切的问题。捍卫人权的组织在这方面揭发这些等候区变成了缺少或难以获得上诉或保护手段的“无权区”；治安部队使用带种族主义性质的肢体和语言暴力；缺少最低的卫生条件和缺少或只有很少的保护妇女和儿童的措施。这些等候区里目前的条件引起越来越多的严重事故，以及与驱逐出境或遣返有关的情况，令人感到有必要对这种复发的种族主义和歧视予以特别重视。

67. 关于难民所受到的各种形式的歧视，特别报告员希望提请注意难民事务高级专员办事处执行委员会通过的关于当地融合的第 104(LVI-2005)号结论。这一结论特别强调了融合是一个双向的积极复杂过程，需要所有有关方作出努力，包括难民们应有适应东道国社会的意愿，同时又不放弃自己的文化特征；而东道国社群和公共机构也愿意接纳难民和满足一个多元人口的需求。该结论在强调多样性价值、不歧视和容忍对这个进程的重要性之同时，也鼓励落实反对歧视的政策和打击体制化歧视的宣传活动，并宣传一个多元社会的好处。

68. 特报告员欢迎与人权事务高级专员办事处展开的优良合作，特别是在筹备他的访问和跟进他访问报告中提出的建议方面。

## **F. 基于种姓的歧视**

69. 根据最可靠的估计和研究，世界上有 25,000 万人，特别是在亚洲和非洲，由于种姓或承继身份等类似制度一直受到了排挤、边缘化和暴力。针对他们实施的歧视，不单影响到他们的公民和政治权利，也影响他们的经济、社会、文

化权利。这方面的表现是他们没有办法或只有有限的办法来改变他们继承的身份，禁止与一名非本族人士结婚的社会限制；私人和公共领域里的隔离，特别是在住房、教育、进入公共场所、礼拜场所和获得公共的食物和饮水来源方面；拒绝所继承的、可耻的或危险的职业的自由受到限制；从属于奴役；受到了相等于污染或贱民的不人道言论；或对他们作为人的尊严和平等的普遍不尊重。

70. 自德班世界会议召开以来，国际议程上就列入了基于种性的歧视问题。尽管有些成员国的反对，在反对种族主义和歧视领域里的主要人权机构明确地指出只要适用现有的文书，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》就可以禁止这一类的歧视。在这方面，消除种族歧视委员会在其第四十九届会议上达出以下的结论：“上述种性和部落的情况都在《公约》适用范围内。”<sup>14</sup> 它也指出基于种性的歧视构成一种形式的种族歧视，及“世系”一词有其本身的含义，不应与种族或人种或民族相混淆。<sup>15</sup> 消除种族歧视委员在其关于基于“世系”的歧视的第 29 号(2002 年)一般性意见中，进一步确定了它对这个问题的立场，坚决重申“基于‘世系’的歧视指种姓或类似世系的成员由于属于某一社会阶层而丧失或减损其平等享受人权的会。”

71. 在这方面，妇女和女童受到了多种的歧视，从性剥削到被强迫卖淫。这些双重剥削的具体例子已得到《德班宣言和行动纲领》的承认，其中申明“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象对成年妇女和少女有各种不同表现形式，可为导致她们生活状况恶化、引发贫穷、暴力、各种形式的歧视、限制或拒绝她们获得利益和人权的行使的因素。”在立法、司法和教育领域里的重要努力必须配合坚定的政治意愿，以便消除这一类的歧视。

#### 四、结论和建议

72. 特别报告员请人权理事会提请会员国注意在打击种族主义、种族歧视和仇外心理行动中令人担忧的倒退迹象，尤其是种族主义暴力行为的急剧上升，并提醒它们注意，对于反对将种族主义、仇外心理和不容忍行为淡化、不将其作为

---

<sup>14</sup> CERD/C/304/Add.13 第 14 段。

<sup>15</sup> CERD/C/304/Add.114 第 18 段。

政治和竞选运动的手段，以及始终一贯地反对种族主义和仇外政治纲领来说，政治意愿具有至关重要的意义。

73. 在这方面，他请理事会鼓励会员国，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》，作为紧急事项通过反对种族主义、种族歧视和仇外心理行为的国家立法。

74. 请人权理事会提请会员国注意诋毁宗教行为、反犹太主义和仇视基督教、特别是仇视伊斯兰教情绪的严重性，并通过对所有宗教共有的伦理、对所有诋毁的历史和神学根源的批评性内省加强宗教间和文化间对话，并促进相互理解和采取联合行动，共同应付对民主、发展、和平及促进人权方面的主要挑战。

75. 请人权理事会鼓励会员国开展系统的宣传运动，打击煽动种族和宗教仇恨行为，在维护世俗主义和尊重宗教自由之间保持谨慎的平衡，并承认和尊重《公民权利和政治权利国际公约》所列一切自由的互补性。

76. 特别报告员建议人权理事会提醒会员国注意打击种族主义、种族歧视和仇外心理行动与建设民主、互动和平等的多元文化两者之间的联系。

77. 同样，也请人权理事会提醒会员国注意种族主义在历史和文化方面的深层根源。打击种族主义行动必须包含经济、社会和政治措施，也必须涉及文化及身份认同问题，即尊重少数群体和社区的文化和宗教特征与促进所有民族群体之间的互为受益和相互作用。特别报告员建议理事会提请会员国注意，必须建立反对种族主义思想战线，以及通过教育、科学研究和宣传来清除有可能煽动种族主义、种族歧视或仇外心理或使之合法化的思想、概念和形象。

78. 请人权理事会鼓励会员国在与移民、庇护和外国人及少数民族境况有关的问题上，采取一种基于人权两公约和《德班宣言和行动纲领》等国际法律和文书的办法，促进对其权利的尊重。

79. 请人权理事会强调在国家入境点、接待区和等候区出现种族主义和仇外心理表现与做法的严重性。绝对不应将此种区域变为非本国公民、尤其是移民和寻求庇护者的“无权利区”。

80. 为了防止种族主义和仇外心理重新抬头以及种族、文化和宗教各种因素交织在一起，特别报告员重申其建议，即必须准确评估种族主义和仇外心理各种表现，并为此目的在联合国人权事务高级专员办事处范围内建立一个类似于欧洲

种族主义和仇外心理监测中心的长期监测种族主义现象中心，在特别报告员提出总报告和临时报告之同时，向人权理事会和大会提出年度报告。

81. 特别报告员建议将他的总报告和建议作为德班世界会议审查过程的文件的一部分向所有机构提出，并将其国家访问报告向该审查过程的区域会议提交。

82. 最后，特别报告员建议人权理事会提请各成员国注意新旧种族主义、仇外心理现象抬头的严重性和深度。多元文化的活力加上全球化的框架使得没有一个社会能够逃避这些现象，目前，这是对所有社会的民主和共处最严重的威胁之一。国际社会因此迫切需要对此作出强力和共同的努力。

83. 在这方面，请理事会强调《德班行动纲领》是目前对这种现象的最完善的答复。因此在审查德班纲领的过程中，国际社会必须表达坚决的政治意愿，检验这些现象的程度，并且不单是制定政治、法律和文化措施以补充《德班行动纲领》在世界会议之后受到争议的各点，也同样地建议落实该修订后的纲领的手段和方法，以应付情况的严重性。如果缺乏应付这些现象的政治意愿，而审查世界会议的过程又失败了，本报告所提到的各种严重趋势，即种族主义暴力的增加、种族主义的政治工具化和思想合法化就会变本加厉。

-- -- -- -- --