



人权理事会
第十一届会议
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
特别报告员吉苏·穆伊盖的报告*

* 本文件迟交，系为纳入关于德班审查会议的资料。

内容提要

本报告是根据人权理事会第 7/34 号决议提交的。这是于 2008 年 8 月 1 日指定的现任授权任务负责人向理事会提交的第一份报告。报告是在于 2009 年 4 月举行的德班审查会议结束之后编写的，其中详尽探讨了这次会议的结果文件，以及特别报告员对德班审查进程的看法。特别报告员并探讨了贫穷和种族主义问题，他认为这是反对种族主义斗争中一项基本的挑战。

德班审查会议作为国际上再次致力于反对种族主义的行动之标志而具有特殊的重要意义。在为举行会议所进行的筹备过程中，特别报告员请会员国以建设性的方式并本着合作的精神参加审查会议，指出涉及到种族主义的问题极为重要，因此不能允许会议失败。尽管一些成员国没有到会，但是德班审查会议的结果文件还是得到了出席会议的所有成员国以协商一致的方式通过；这是一项值得称道的成就，尤其是鉴于会议所处的极为紧张的政治气氛，这更是一项重大成就。

反对种族主义的斗争中一项中心问题就是社会等级和种族或族裔这两个关键性社会指标之间的交织情况。特别报告员在其获得授权开展任务的整个阶段里力求深入审查这一问题，以便向会员国提供正确而且面对政策的建议。出于许多原因，包括由于缺乏按族裔情况分门别类开列的数据，种族和贫穷两种情况之间的联系还没有得到充分的阐述。尤其是，目前全世界都还没有关于这种收集数据的现有文书，而只有拟定了这种文书才可以对少数群体面临贫穷的情况作跨区域的比较。但是，许多国家的本国数据毫不含糊地明确表明，少数种族或少数族裔遭受贫穷的影响超比例地特别严重。特别报告员回顾，少数群体的社会经济方面弱势情况常常是由于历史上遗留下来的情况(例如美洲大陆的奴隶制)，其他各大洲内世代相传的社会地位制度，以及在世界许多地方长期存在并受到国家赞许的歧视少数群体行为。由于各国政府无所作为，历史造成的不平衡在正式的歧视结构被拆除之后很长久的阶段里仍然深刻地影响到少数群体。特别报告员着重指出，要解决少数群体所面临的超越其比例的特别严重贫穷状况，还需要实行一些具体的措施。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言	1	4
二、德班审查会议	2 - 15	4
A. 国际上再次着手反对种族主义的行动	2 - 4	4
B. 德班审查会议的结果文件	5 - 6	5
C. 言论自由和反对种族主义的斗争	7 - 11	5
D. 下一步：将保证化为行动	12 - 15	7
三、贫穷和种族主义	16 - 39	8
A. 收集关于贫穷和种族情况的数据	20 - 27	9
B. 不受歧视的权利	28 - 35	11
C. 纠正历史性不平衡的特别措施	36 - 39	13
四、特别报告员的活动	40 - 47	14
A. 特别报告员的访问	40 - 41	14
B. 特别报告员的其他活动	42 - 47	14
五、建 议	48 - 54	17

附 件

成员国在德班审查会议的结果文件中所作的承诺	19
-----------------------------	----

一、导 言

1. 本报告是根据人权理事会第 7/34 号决议编写的，它是任命于 2008 年 8 月 1 日开始工作的本届授权任务负责人向理事会所提交的第一份报告。报告是在德班审查会议结束之后编写的，其中详尽探讨了会议的成果文件，并阐述了特别报告员对德班审查进程的看法(第一部分)。特别报告员并阐述了贫穷和种族主义的问题，他认为这是反对种族主义斗争中的一项基本挑战(第二部分)。

二、德班审查会议

A. 国际上再次着手反对种族主义的行动

2. 2009 年 4 月举行的德班审查会议标志着国际上再次着手行动反对种族主义。在为举行会议开展的筹备过程中，特别报告员请成员国以建设性的方式并以合作的精神来对待审查会议，指出，涉及到种族主义的问题极为重要，不能允许会议失败。尤其是，在 2009 年 3 月 21 日消除种族歧视国际日之际发表的新闻稿中，特别报告员呼吁各国和各民间社会组织参加为举行审查会议而开展的谈判。特别报告员强调指出，《德班宣言和行动纲领》依然是与种族主义作斗争的最全面的国际框架。

3. 特别报告员谨回顾其根据德班审查会议项目 9 而在全体会议上所作的发言，他说，各成员国向国际反种族主义运动体现了承诺，据此也向其相关的本国民众发出了重要的信息：即种族主义是不能接受的，必须在法律的一切可能规范之内得到国家不同体制机构的有力打击。他并指出，参加德班审查进程也意味着要将政治性的目标置之度外；意识形态的分歧只会使人们忽视种族主义的真实和具体的问题，并忽视那些遭受种族主义损害的人。目前，国际上再次着手开展反对种族主义的行动如同历史上任何其他阶段一样迫切。为此，他再次呼吁国际社会所有成员、尤其是那些选择不参加德班审查会议的各方在国际上再次参与铲除种族主义的共同事业。他尤其呼吁美国和奥巴马总统依据其打击种族主义的历史经验，对这一进程起到领袖作用。

4. 尽管一些会员国没有出席，但是德班审查会议的结果文件受到出席会议的所有成员国协商一致地通过了。这是一项值得称道的成就，尤其是鉴于审查会议

所处的高度紧张的政治气氛。特别报告员据此对 10 个成员国决定不出席会议感到遗憾。特别报告员深信，结果文件反映了管理筹备会议时的那种有才干的方式，尤其是闭会期间工作组主席的才干，并反映出许多与会方所作的重要但十分困难的让步。特别报告员着重指出，这就是联合国开展工作时本来希望的方式，那就是注重共同点而不是注重分歧。

B. 德班审查会议的结果文件

5. 特别报告员指出，德班会议召开以来的八年里，关于《德班宣言和行动纲领》的内容缺乏信息和错误信息的程度是空前的。对此，特别报告员认为，应当就《德班宣言和行动纲领》以及德班审查会议的成果文件的内容开展具体的提高认识活动，以便确保广泛传播与这些里程碑式的文书的目标相关的公开信息，尤其是要在新闻媒体中间广泛传播。在这方面，特别报告员并回顾，成果文件呼吁联合国系统，尤其是秘书处新闻部，开展有效的媒体宣传运动，扩大《德班宣言和行动纲领》及其后续机制的影响。

6. 德班审查会议的结果文件并载列了一些条款，直接而具体地指导国际机制和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)打击种族主义的斗争。特别报告员特别提到的一项建议是，人权高专办汇编最佳做法的实例并适当宣传这些实例(第 50 段)，作为在世界各地宣传决策工作的一种方式。为适当促进和交流打击种族主义斗争的最佳做法而创造体制框架将有助于国际社会汲取积极的经验教训，并转化到其他情况，而这正是联合国系统在这一进程中能发挥的一项重要作用。

C. 言论自由和反对种族主义的斗争

7. 言论自由和反对种族主义的斗争这项问题一直是对德班审查会议结果文件开展讨论过程中的一个关键问题。特别报告员认为，审查会议上商定的文本代表了联合国人权体制今后几年处理这一问题的方式中的一个里程碑。对此，他赞扬参与谈判的所有会员国在找到这一共同立场方面表现的才干，而这一立场将能便利今后对这些承诺的落实。

8. 特别报告员欢迎：成果文件明确无误地认识到见解和言论自由在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍方面可发挥的作用(第 54 段)，并认识到见解和言论自由构成了民主和多元社会的根本基础之一(第 58 段)。

9. 同时，结果文件并对近年里煽动仇恨的行为表示关注，这种行为针对并严重影响一些民族和宗教社区，以及属于少数民族和宗教群体的人。对此，特别报告员回顾，结果文件决心按照《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的规定，全面有效地禁止任何鼓吹民主、种族或宗教仇恨，指出这构成煽动歧视、敌对或暴力的行为。此外，结果文件还提到了《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条和消除种族歧视委员会第 14 号建议，就此重申，“应按照各国的国际义务，宣布任何传播基于种族优越或种族仇恨的思想，煽动种族歧视以及所有暴力行为或煽动暴力的行为，均属应依法惩处的犯罪行为，此种禁止并不违背意见和言论自由”。

10. 特别报告员欢迎，结果文件单纯地集中注重国际文书所确定的法律条款的措词，尤其是《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》。结果文件以协商一致方式得到通过这一事实就证明了这些文书所采用的措词正是解决诸如煽动种族或宗教仇恨等困难问题的正确途径。

11. 特别报告员并将着重指出他与宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯马·贾汉吉尔、增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员法兰克·拉鲁在德班审查会议期间一次关于煽动种族或宗教仇恨问题的会外附带活动中发表的共同声明。¹ 尤其是，三名授权任务负责人指出，根据《公民权利和政治权利国际公约》的规定，有必要将有关这些问题的辩论安排在相关的现有国际法律框架内进行。

《公约》不仅对言论自由作出了规定，它还明确界定了言论自由的界线，例如其中第十九条和二十条即如此。此外，第二十条第 2 款要求各国对任何鼓吹民族、种族和宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。但是，确定何种行为可能构成符合第二十条的规定仍然十分困难。他们问到，构成煽动暴力、敌意或歧视的行为是什么，而批评(即使认为是冒犯性的批评)与仇恨言论之间的界线在哪里。他们重申，从法律观点看，每一类事实都具有其独特性，

¹ http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf.

只能由法官或另一公正的机构根据其本身的背景并考虑特定的情况进行评估和判断。

D. 下一步：将保证化为行动

12. 如果《德班宣言和行动纲领》已经得到适当有效的执行，本来德班审查会议结果文件中的许多条款都是没有必要的。可惜，不仅种族主义在世界各地仍然十分普遍，而且为适当消除这一问题而需要的相关体制、法律和政策在多数国家都还没有确立。

13. 据此，今后几年的关键挑战性任务是将德班审查会议结果文件、以及在《德班宣言和行动纲领》本身中所作的保证和承诺转化为确实能够影响到直接遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍影响的人的生活之具体行动。特别报告员回顾，正如结果文件所认识到的，执行这些行动的最大责任在于国家。因此国家的主管当局应当根据结果文件中十分明确的承诺，开展一个反省思考的进程，来评估本国的法律和公共政策。民间社会也不仅可以通过追究政府的责任，而且还通过参与决策和执行工作而发挥根本的作用。

14. 更具体地说，特别报告员认为，需要有十分具体的尺度来有效衡量执行《德班宣言和行动纲领》及德班审查会议结果文件的情况，并评估每一成员国在根据这些文件履行义务方面的主动应对程度。由于为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍而需要作出的改变是长期性的，这就需要一些具体的标准，来评估各国的成绩，以及各国在实现这些承诺方面的情况。国际人权机制可以不断追究成员国对其承诺的责任并监督各国的执行情况，从而发挥关键作用。

15. 为此，并有鉴于授权任务，特别报告员将利用德班审查会议的结果文件作为在它开展国家访问期间以及在其他经常的活动中分析涉及到其授权任务的各项问题的蓝本和理论依据。尤其是，特别报告员分析了成员国根据成果文件第五部分所作的承诺，即确定应在各级采取的进一步具体措施和举措，打击并消除一切表现形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，促进落实《德班宣言和行动纲领》，并结合 2001 年通过以来的情况发展，应对挑战，克服障碍。会员国所作侧重行动的承诺清单以及监督履行这些承诺的收效情况的一些初步指标已在图表中列出(见附件)。尽管这项框架将被主要用来履行其任务，但特

别报告员促请成员国在评估其国内执行德班审查会议结果文件的努力方面也采用类似的方式。特别报告员并重申他可以参与帮助成员国以合作和建设性交往的精神来履行这些承诺。

三、贫穷和种族主义

16. 特别报告员在过去一年里开展的活动过程中分析了贫穷和种族主义之间的一些联系，其中包括根据实际经验开展的工作和在其任务开始以来所进行的国家访问而分析的联系。特别报告员深信，反对种族主义斗争的一个中心问题在于社会等级和种族或族裔这两个关键性社会指标之间的交织。他在整个授权任务期间，力图深入审查这项问题，以便向会员国提供正确而侧重政策的建议。因此，特别报告员在这一节中所作的风险是还在开展过程中的工作，将会得到逐步的调整和扩大。

17. 出于许多不同理由，其中包括缺乏按族裔情况分门别类开列的数据汇编，种族与贫穷两种情况之间的关系还需要作出全面的阐明。尤其是，特别报告员回顾，世界各地都不存在关于这种数据收集的现有文书，而这种数据却可以帮助对少数族裔间贫穷情况进行跨区域的比较。但是，许多国家的本国数据毋庸置疑地表明，少数民族或族裔受到贫穷影响的比率高很多；例如，少数群体问题独立专家在她的报告(A/HRC/4/9)中对以下人群贫穷程度比较严重提供了具体的例子：巴西的非洲裔；尼泊尔的贱民、穆斯林和山区的詹贾蒂人；英国的印度裔、英国的非洲加勒比血统居民、英国的非洲裔黑人、英国的巴基斯坦裔和英国的孟加拉国裔；纳米比亚讲 San 语的少数群体；越南的少数民族；欧洲联盟的移民和少数民族；美利坚合众国的非洲裔美国人、美国印第安人和阿拉斯加土著以及西班牙语裔或拉丁人。毋庸置疑，种族和贫穷在多数国家里有十分密切的关联。

18. 特别报告员注意到，少数群体的社会经济方面弱势情况通常是由历史遗留的原因造成的，例如美洲大陆奴隶制的结果，其他大陆上世代遗传的社会地位制度，以及世界许多地方长期存在的正式的、得到国家赞许的歧视少数群体的制度。由于国家无所作为，历史上造成的不平衡在拆除了正式的歧视制度之后的很长时间里继续深刻地影响到少数群体。

19. 需要采取一些具体措施来纠正少数群体成员超乎寻常的贫穷状况。特别报告员有意在今后的报告里进一步分析具体的措施，但希望在本报告中集中讨论三项大的问题：需要收集数据，为决策人员提供涉及到少数群体社会经济状况的可靠信息；需要充分履行不歧视的义务；需要采取纠正历史遗传的不平衡状况的特殊措施。

A. 收集关于贫穷和种族情况的数据

20. 尽管贫穷与种族之间相互关联性的意义重大，但特别报告员注意到关于这一问题目前已经取得的了解非常有限。正如上文指出的那样，其中一个问题是许多国家的政府拒不收集按族裔分门别类开列的数据，这项工作在某些情况下甚至受到法律禁止。不收集这类数据的原因经常是依据涉及到过去恶意利用这类数据情况的符合情理的原因，例如在对犹太人大屠杀期间的情况。但是，在某些情况下，不收集按族裔分门别类开列的数据也就拒绝了承认一个国家里存在某些少数群体以及这些群体所面临的弱势状况。

21. 特别报告员强调指出，缺乏按族裔分门别类开列的数据汇编造成了重要的信息缺失，阻碍了决策工作。如果不了解哪些少数群体遭受贫穷的程度更重，并缺乏掌握经济、社会和文化权利的机会，那么设置具体的公共政策来纠正这些问题就几乎是不可能的。缺乏数据就意味着少数族裔在官方层面上是“看不到的”，而针对这些人的政策即使存在也是基于假设而不是以根据经验证明正确的信息为基础的。

22. 需要按族裔分门别类的数据，最关键的原因是各种少数群体之间相互十分不同的性质。这些群体针对“主流群体”而言，具有不同的需要，同时它们相互之间也十分不同。能帮助决策者了解这种差异性的资料数据如果缺乏，就会不可避免地对所有少数群体采取“放之四海而皆准”的总括性方式，而这必然会失败。为了设置有效的政策，我们需要了解每一少数群体的特定需要和状况。对某些群体而言，住房可能是最重要的问题，而对另一群体而言，就业歧视就可能会是关键的问题。一种清一色的政策可能会对两个群体的期待都无法满足。

23. 有些反对收集按族裔分门别类开列数据的论点也提到这种数据可能会导致排挤某些群体的进一步偏见和陈旧观念。特别报告员拒绝这种理念。如果某些

群体在一个国家内受到排挤，他们就已经很可能是歧视的受害者并遭受某种陈旧的刻板观念。不能够依据这种数据会导致进一步的歧视这一理由来否认进一步证实这一情况的数据；相反，正是由于缺乏数据才会导致受不到关注而很可能导致进一步的社会排挤。²

24. 在这方面，特别报告员谨提及分析族裔情况统计数据的两项问题的一名学者所作的特别有益的提议：

- (a) 一项权利：不遭受种族歧视的基本权利应当被诠释为：如果按种族/族裔分门别类开列的统计数据对证明其是关键性的证据，那么上述权利就意味着包含受害者取得这种统计数据的权利；
- (b) 一项责任：政府不分种族或族裔而确保切实的平等这项积极的义务应当被诠释为包括收集、处理、分析和使用按族裔分别开列的非个人化的统计数据。³

25. 收集按族裔情况分门别类开列的数据可能引起的问题，尤其是滥用这类数据以达到种族主义和排挤政策的可能性，可以通过采用一些关键性的保障措施来克服。特别报告员对此希望指出在德班审查会议结果文件中提到的一些原则：隐私权和自我认同原则(第 104 段)。

26. 自我认同应当是收集按族裔情况分别开列数据的一个支柱。这项原则是直接来源于消除种族歧视委员会根据第八号一般性建议而对《消除种族歧视国际公约》的诠释，委员会在建议中指出，如果不存在应当反对的理由，那么某人对于某一种族或族裔群体成员的认同应当基于相关个人的自我认同。尽管自我认同并不是完全没有问题的(例如属于少数群体的个人可能因为惧怕迫害或偏见而不愿自我认同为少数族裔)，但它所依据的重要理念是，国家不应当对个人强制地确定其归属。

27. 在设置数据收集方案中的一项关键原则还应当是在这项工作中所有阶段都接纳少数群体社区参与，其中包括设置和实施阶段。少数群体常常不信任政府

² 例如，见 K. Ramsay, 《分门别类的数据收集：切实保护东南欧少数群体权利的先决条件》，国际少数群体权利集团，2006 年 8 月。

³ D. Petrova, 《族裔情况统计》中《罗姆人权利：欧洲罗姆人权利中心季刊》，第 2 号，2004 年。

主管当局，也不信任对按族裔分列数据的使用方式。通过接纳少数群体参与数据收集工作的设置和实施，这不仅能建立相互信任，而且还将导致从一开始便顾及少数群体关注事项而更好地设置调查工作。

B. 不受歧视的权利

28. 各国在解决少数群体的社会经济弱势境况方面最首要的义务是要充分地落实所有领域里的不受歧视权，而特别是在经济、社会和文化权利方面的不受歧视权。不受歧视的权利已经庄严地载入了《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和主要的国际人权文书之中。据此，不受歧视就是一项基石性的和跨领域的权利，影响到对所有其他人权的享受。除了国际文书之外，不歧视也被认为是多数法律体制中的一项宪定权利。

29. 尽管不受歧视权具有十分坚定和跨越各领域的性质，但特别报告员回顾，这项义务仍然远远没有得到全球各国的落实。包括种族歧视在内的许多形式的歧视仍然十分普遍，往往在国家的政策和法律中成为正式的规定，这类案例从特别报告员一开始任职起便受到该授权任务的关注。

30. 特别报告员曾经对少数群体享有的经济、社会和文化权利方面不平等情况提出了报告。一些关键的例子包括故意将例如医院和诊所等保健设施以及供水管道和其他项目排除主要由少数群体和土著群体所居住的地理区域；由于行政措施和规定要求先得到政府官员的正式核准才允许前往某些区域而使少数群体成员无法接受医疗服务；以及被任意剥夺国籍的人无法接受保健和基本的医务治疗。⁴

31. 落实教育权方面的歧视也助长了少数群体成员所面临的不平等。这种歧视的明显例子包括主管当局拒绝向某些族裔群体成员发放身份证，从而阻止他们上学或上大学；⁵ 学校教师阻止少数群体或低种姓学生上学；⁶ 官方不承认少数群

⁴ A/HRC/4/19/Add.1, 第 122 段、第 126 段和第 178 段。

⁵ A/HRC/7/19/Add.5, 第 82-84 段。

⁶ E/CN.4/2005/18/Add.1, 第 31 段。

体的学校，从而又反过来导致由少数群体学校毕业的学生取得进入大学资格方面的障碍；⁷ 以及在学校课程中不提及少数群体或土著人的文化和历史。⁸

32. 还有很多其他方面类似的例子，例如在住房、就业、诉诸司法以及与执法机构的关系方面。此外，特别报告员回顾，关于不歧视的禁止措施有两大主要方面：不仅是在上述例子中作出不歧视的禁令，而且还对表面上无歧视、但是在实际中造成歧视结果的政策和行动实行禁止。上述这种结果可能是由于在其他情况下无种族偏向的措施进行歧视性的执行，或制定看起来无种族偏向但实际上对少数群体境况造成超常的严重影响的措施。

33. 对少数群体具有超常尤其严重影响的无歧视政策的一个明显例子涉及到缉毒行动。在许多国家里，在一般民众中，毒品使用者的分布与涉及犯毒罪行而被判有罪的人的分布情况之间存在巨大差距，后者严重地向于少数群体倾斜。这一般表明缉毒政策尽管在实际中并无歧视，但是却以专门针对少数群体的歧视性方式实施，例如在主要由少数群体聚集的地区大量驻扎警察人员。

34. 在其他情况下，即使某项政策的执行没有种族方面的倾向，但是政策的设置特征可能导致对少数群体超常的尤其严重影响；例如，对于具有相似的心理和生理影响的毒品设置不同的制裁。这方面一个经典的例子就是快克可卡因与白粉可卡因之间的差别；由于价格低廉，快克更多地被少数群体成员所使用。据此，在判刑方面的差异规定对快克的使用实行较长期的徒刑，也就往往超越通常比例地影响到这些少数群体⁹。

35. 关于促进不歧视问题，特别报告员尤其欢迎经济、社会、文化权利委员会目前正在起草的不歧视问题一般性建议。这项比较宽广而包含多领域的一般性意见将会进一步补充该委员会有关针对特定权利的不歧视方面的工作，例如住房权(第 4 号和第 7 号一般性意见)，粮食权(第 12 号一般性意见)，教育权(第 13 号一般性意见)，健康权(第 14 号一般性意见)，水权(第 15 号一般性意见)，工作权(第 18 号一般性意见)，和社会保障的权利(第 19 号一般性意见)。据此，该项文件能为决策者提供进一步的明确性和确定性。但是，特别报告员谨强调指出，多数歧视

⁷ E/CN.4/2006/16/Add.2, 第 57 段。

⁸ E/CN.4/2005/18/Add.2, 第 40 段。

⁹ A/HRC/11/36/Add.3, 第 87 段。

的案例出现在十分明确的法律领域里，因此并不是由于对国家义务的含糊不清的评估所造成，而是由于针对少数群体的明确政策所造成的。

C. 纠正历史性不平衡的特别措施

36. 不歧视对于创造平等的行动基础并防止造成严重不平衡的过去的错误而言具有根本的重要性。但是，特别报告员注意到，由于世界多数地方种族主义的历史余孽，简单地落实不歧视的权利不会帮助纠正在几十年甚至几个世纪里形成的歧视所导致的巨大差异；相反，这只会维持少数群体和多数群体之间目前存在的差距。因此，需要采取具体的行动，纠正这些历史遗留的不平衡，以便为少数群体帮助建立真正的平等。特别报告员回顾，这种特别措施的必要性已经得到了《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第四款的重申。¹⁰

37. 尽管特别报告员回顾《公约》对这种特别措施的临时性质提出了告诫，但他仍然关注到，世界许多地方最近的趋势是在少数群体融入社会大家庭的目标尚未实现之前就已经在实施这些措施方面退缩并撤消这些措施了。

38. 特别报告员回顾这些特别措施的必要性、实际上更加是其裨益性的三大理由。首先，它们旨在纠正历史遗留的不公正并补偿过去造成的损害，例如奴隶制，群体的分离和种族隔离。扶持行动有助于纠正这些历史事件在当今的余孽。第二，在诸如学校等领域内的特别措施有助于改善教育质量，尤其是改善了那些已经离开了分离各群体的学校而进入综合性学校的学童之教育质量。社会学和教育学方面的研究确实表明，各群体比较综合混杂的学校在总体的学习成绩方面超过各群体较为分离的学校。最后，各群体综合的学校和工作场所有助于扶持多元社会中的民主文化，在属于不同种族或族裔背景的人们之间建立不同程度的合作与交往。¹¹

¹⁰ “专为使若干须予必要保护的种族或民族团体或个人获得充分进展而采取的特别措施以期确保此等团体或个人同等享受或行使人权及基本自由者，不得视为种族歧视，但此等措施的后果须不致在不同种族团体间保持各别行使的权利，且此等措施不得于所定目的达成后继续实行”。

¹¹ 对于这些论点的更深入探讨，请参看美国最高法院法官 Stephen Breyer 在《参与社区学校的父母诉西雅图学区》案中提出的反对意见。

39. 在克服种族主义和歧视中的一项关键障碍就是不同种族或族裔群体之间缺乏交往和日常的关系。诸如扶持行动等特别措施通过纠正这种历史遗留下来的扭曲现象，帮助建立了更加稳固和民主的社会，使不同的群体能够经常地开展合作。对此，这些措施有助于对今后各种形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍而建立最坚固的抵御。

四、特别报告员的活动

A. 特别报告员的访问

40. 特别报告员在 2008 年 8 月 1 日开始任职时起就要求到一些国家进行访问。他并再次提出了他的前任曾经提出的国别访问请求。在规划和进行国别访问时，特别报告员将顾及种族主义是具有全球影响的普遍性问题这一根本原则，因此，他将考虑实现地域平衡和解决与其任务有关的一系列问题的重要性。

41. 特别报告员特别高兴地收到了以下国家的积极答复：玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、德国和阿拉伯联合酋长国。特别报告员认为，邀请授权任务负责人进行国别访问的行动本身就表明该国愿意并承诺与种族主义作斗争，并与授权任务负责人开展建设性对话。对此，特别报告员高兴的是，他将于 2009 年 6 月对德国进行访问，并于 2009 年 10 月访问阿拉伯联合酋长国。关于这两次访问的报告将于 2010 年向人权理事会提交。

B. 特别报告员的其他活动

42. 2008 年 8 月 24 日和 25 日，特别报告员出席了在阿布贾举行的德班审查会议非洲区域筹备会。会议由非洲地区成员国和民间社会参加，目的是对德班审查会议起草一项共同立场文件。特别报告员在他的发言中着重指出，种族主义、仇外心理和不容忍是遍布全球的普遍性问题。各方共同认识到种族主义是当今时代一项根本问题，是与种族主义开展斗争的第一步。在反对种族主义斗争中的集体经验表明，没有一个社会幸免了种族主义的祸害。在这种情况下，对于真正具有全球性质的问题能采取的唯一可能反应就在于采取国际上各层面的协调一致行动。特别报告员并注意到，包括 2001 年德班会议在内的过去反对种族主义的国际

会议为在国际法中奠定坚实的法律基础创造了条件，从而不仅禁止种族主义，而且还指出了克服种族主义的具体方式。他并注意到，德班会议上达成的结果文件无疑可以被认为是国际上打击种族主义斗争的努力中最全面而目标远大的一次。他最后指出，德班审查会议、尤其是非洲区域会议，为会员国提供了重申其对于同种族主义做斗争并执行《德班宣言和行动纲领》的决心和不懈努力的独特机会。

43. 2008 年 10 月 6 日，特别报告员在德班审查会议第二次实质性会议筹备委员会上发言，这次会议在日内瓦举行。特别报告员赞扬了《德班宣言和行动纲领》的宽广范围和远大目标，它是为那些努力反对一切形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的人们带来希望的灯塔。他并指出，《德班宣言和行动纲领》明确阐述了被纠正历史的错误和当今的不正义而必须在国际、区域和国家层面上执行的关键性战略。但是，特别报告员指出，《德班宣言和行动纲领》史无前例的框架还没有在世界各地充分地落实。因此，审查会议就是弥补这些在执行方面严重差距，巩固整合实现《德班宣言和行动纲领》中提出的远大目标的切实战略，重建在德班形成的关于打击一切形式种族主义的坚定国际一致立场的一个独特机会。

44. 2008 年 11 月 12 日，特别报告员应欧洲理事会的邀请出席了在海牙举行的“文化上多元性社会中的人权问题会议”。特别报告员在发言中专门侧重讨论了涉及到仇恨言论和煽动种族仇恨的问题。他解释说，关于仇恨言论、以及如何在仇恨言论与言论自由两者之间达成平衡的问题目前是联合国人权系统中辩论的中心问题。他指出，这次辩论是依据 1999 年人权事务委员会第一次提出的“诋毁宗教”理念而开始进行的辩论。特别报告员在着重指出了辩论的一些关键方面之后表示，在国际层面上的辩论正从“诋毁宗教”的理念而趋向于现有的“鼓吹民主、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌对或暴力的行为”的法律理念，这被认为是一项积极的转变，因为它有助于进一步理解各国现有的法律义务。特别报告员并讨论了涉及到适用关于煽动行为法律的一些技术和法律问题，其中包括适用这些法律的起码尺度，相关背景资料的必要性和逐案分析的必要性，以及在采用这些法律时所需要的一些标准。特别报告员尤其提到了 2008 年 10 月联合国人权

事务高级专员所举办的专家研讨会。最后，他并着重指出，需要远为广泛的一套政策措施，尤其是在国家层面上的措施，来铲除种族主义的根源。

45. 2009年1月21日，特别报告员出席了由防止灭绝种族罪行问题特别顾问弗朗西斯·登在日内瓦主持的关于防止灭绝种族问题的研讨会。特别报告员除了与一些授权任务负责人共同签署一项声明之外，并特别注重解释种族主义和灭绝种族两者之间发生关联的情况。他指出，种族灭绝，种族清洗和其他战争罪传统上是与以种族或族裔为基础的排外性理论的出现相联系的。例如，以纳粹或胡图权势理论为指导的那些人所采取的行动就表明隐藏在极端民族主义假面具背后的极端形式的种族主义可以导致无尽的灾害。特别报告员赞扬了消除种族歧视委员会就涉及到种族灭绝方面问题来开展的工作，它将各种长期和短期的因素和根源与可能在某一特定时间里引起大规模暴力的现今的因素联合起来。对这些因素的理解可以导致国际社会作出更加坚定的反映。特别报告员并指出，据此，在冲突之后的局势里，尤其是在发生种族灭绝事件之后的局势中，反种族主义和反歧视的方式对于确保这种悲剧不再重演具有根本的关键意义。特别是，在冲突中爆发的种族或族裔纷争必须加以处理，例如利用支持族裔间合作的广泛的民族和解方案来解决。尽管较简单的短期处理办法有时候会显示出族裔群体之间几乎分离的状况(例如通过建立以族裔为界限的政党)，但唯一持久的解决办法就是那些在各社区之间构筑桥梁并使各族裔认同与共同未来的办法。

46. 2009年1月23日，特别报告员出席了在英国西萨塞克斯郡举行的“关于当代和今后人权方面挑战问题的威尔顿公园会议”。会上，特别报告员讨论了德班审查会议的一些实质性问题及其在反对种族主义斗争中的中心地位。尤其是，他讨论了金融危机对反对种族主义斗争可能产生的影响。特别报告员指出，随着失业率猛涨和工资的下降，有些群体可能会试图操纵公众舆论，导致强烈的反移民回响，并将目前的经济问题怪罪于移民。这种排外情绪的表达形式有时候会掺杂着种族偏见和陈旧观念，因为移民往往可以依据其种族或族裔被分辨。特别报告员并谈论了贫穷与种族情况交织在一起的问题。特别报告员指出，在许多地区，由于历史余孽及当今的歧视，可以很快发现，某一社会中最贫穷的阶层超常地尤其集中于种族或族裔少数。这种结构上的状况对促进平等造成了许多挑战。贫穷为少数群体成员造成了一种恶性循环：缺乏教育、适当的住房和卫生保

健使贫穷代代相传，并使针对他们的种族歧视和陈旧观念永久地保持下去。因此，打破种族主义和贫穷的双重陷阱就是促进平等和不歧视的一个根本性要求。

47. 2009年3月19日，特别报告员出席了纪念消除种族歧视国际日的高级别小组会议。他回顾，鉴于将1个月之后举行的德班审查会议，2009年的这一国际日具有特别的意义。特别报告员并着重指出了一些实质性问题，其中包括金融危机可能对少数群体产生的双重影响，从而对他们的社会经济方面弱势状况带来灾害性影响。少数群体与其他人一样将会遭受工资的削减，失业的增加，而且最为严重的是将会遭受生活水平的下降。此外，他们也更容易遭受多种种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的表现方式，其具体形式可以是对外国人、尤其是对移民的不容忍态度更加恶化。在眼前的背景下，移民对于经济增长，社会一体化和文化多元性所作的积极贡献往往会被遗忘。相反，移民更可能被看作是有限的工作机会和社会服务的竞争者。各政党常常乐意利用这种担忧来达到其政治目的。种族主义和仇外心理的政治论坛仍然十分广阔，这就证实了我们在有效打击种族主义方面的共同失败。

五、建 议

48. 《德班宣言和行动纲领》和德班审查会议结果文件为反对种族主义的斗争提供了最全面完整的框架。最主要的挑战在于落实这两项文件。特别报告员强烈建议各会员国正式建立具体的执行机制，从而使在德班审查会议上所作的保证得以适当履行。尤其是，特别报告员建议会员国为落实结果文件制定具体的目标和衡量尺度。

49. 特别报告员坚决建议，未出席德班审查会议的国家公开表示支持会议的结果文件，并对执行文件作出承诺。

50. 关于煽动种族或宗教仇恨的问题，特别报告员建议德班审查会议结果文件中达成的建设性一致意见被看作是进一步理解《公民权利和政治权利国际公约》第二十条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条中确定的基本尺度，包括将由人权高专办举办的一系列区域研讨会。

51. 特别报告员请会员国采取综合的方式来解决涉及到世界各地普遍存在的贫穷和种族或族裔情况交织在一起的问题。尤其是，特别报告员建议会员国鉴于

种族或族裔少数在社会经济方面的弱势，审查并重新制订对他们可能有超过通常影响的政策和方案，并采取有效措施加强这些群体行使公民、文化、经济、政治和社会权利的机会。

52. 作为旨在解决属于族裔或种族少数的人在社会经济方面弱势所采取行动的关键优先条件，特别报告员建议各国收集按族裔分别开列的数据和指标，以便确定这些群体所面临的主要问题，并为这方面的决策提供信息。应该在任何时候尊重所有社区的隐私，自我认同和参与这类数据收集活动的原则。

53. 特别报告员回顾根据国际人权法而在民族、种族、族裔或宗教基础上实行的歧视是受到涉及面宽广的基石性禁止规定的，并坚决建议各国审查可能直接或间接歧视特定群体的法律和政策。

54. 为了纠正由种族主义和种族歧视造成的历史性不平衡，其中包括奴隶制、分离制度和种族隔离及其他的排斥形式，特别报告员建议会员国采取特别措施，支持将种族或族裔少数融入教育、卫生、住房、工作场所和其他领域。

附 件

会员国在德班审查会议结果文件中的承诺

表 1 体制性框架

段 次	问 题	会员国的承诺	具体措施
56	防止、打击和消除种族主义的行动	采取有效、切实和全面的措施，防止、打击和消除一切形式和表现的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象。	制订并执行打击种族主义的国家行动计划。
105	国家方案	制定国家方案，使所有人均可不受歧视地获得基本社会服务。	法律规定禁止在经济、社会和文化权利方面的歧视。 建立便利获得基本社会机会的方案。
112	议会的作用和反种族主义的法律	鼓励各国议会定期讨论种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题，以便巩固其立法，包括禁止歧视法，并加强打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的政策	通过反种族主义法律。 在议会里经常讨论种族主义问题。
114	国家行动计划	制定打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象国家行动计划，与相关利益攸关方，监督其实施情况。	建立并执行打击种族主义的国家行动计划。
115	国家人权机构	在执行《宣言和行动纲领》第 90 段时，确保国内人权机构设有种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题联络中心，并具备为受害人提供有效补救的能力。	国家人权机构设有处理种族主义问题的联络中心。
116	体制性机制	建立并装备执行消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象公共政策的专门机构和机制。	在国家的体制内建立处理种族主义问题的具体机构。
120	接收申诉的独立机构	如尚未设立独立机构，应设立此种机构，接受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象受害人提出的投诉。	建立接收有关种族主义申诉的独立机构/调解人。
123	普遍定期审议	在提交人权理事会普遍定期审议机制的国家报告中，收入采取措施防止和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的资料。	在普遍定期审议机制的国家报告中纳入关于种族主义问题的讨论。

表 2 国家法律和国际人权框架

段次	问题	会员国的承诺	具体措施
69	煽动种族或宗教仇恨	按照《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的规定，全面、有效地禁止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌对或暴力的行为，并通过一切必要的立法、政策和司法措施加以执行。	在国家法律中落实《公民权利和政治权利国际公约》第二十条。 根据国际标准，确立关于煽动种族主义或宗教仇恨问题的判例。
99	禁止种族主义组织	宣布凡以人种、肤色或族裔出身优越思想或理论为基础建立的组织，或企图证明合理或鼓吹民族、种族和宗教仇恨及任何形式歧视的组织，一律为非法组织，受法律禁止，并呼吁各国立即采取积极措施，消除一切煽动或从事此类歧视之行为。	法律规定禁止此类组织。
96 97	国际法律框架	签署、批准或加入《德班宣言和行动纲领》第 78 段中述及的所有文书； 签署、批准或加入反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议后通过的所有文书。	批准《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。 批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。 批准《保护和促进文化表现形式多样性公约》。
123	普遍定期审议	在提交人权理事会普遍定期审议机制的国家报告中，收入采取措施防止和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的资料。	在国家普遍定期审议报告中纳入关于种族主义问题的讨论。

表 3 司法、执法和有罪不罚问题

段次	问题	会员国的承诺	具体措施
57 60 98	惩处种族主义和仇外心理的活动 制止对这种行为有罪不罚的现象	打击对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为有罪不罚的现象，保证快速获得司法救助，并为受害人提供公平和适当的补偿。 对新纳粹组织、新法西斯主义和其他暴力的民族意识形态组织，严惩其暴力、种族主义和仇外活动。 打击种族主义或仇外动机的犯罪不受惩罚的现象，包括通过适当的法律，以及修订、废除或废止任何导致种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象或使这些现象长期存在的法律和法规。	收集关于仇恨罪行的数据资料； 适当的仇恨罪方面法律。 就调查和法律追究种类罪行方面向执法人员提供培训。 设置并实际提供有效和适当的补救办法。
65	对种族灭绝罪行有罪不罚的现象	依照国际法[.....]，打击对种族灭绝罪行有罪不罚的现象，并与国际刑事法庭合作。	批准《防止及惩治灭绝种族罪公约》。 批准《罗马条约》； 与国家刑事法院及特设法庭合作。 设置并实际提供有效和适当的补救办法。
100	诉诸司法	确保其管辖内的所有人，包括种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的受害人，均可以诉诸法律，或诉诸适当的国家机构和机制，对所受到的任何损害要求认错，并寻求公正、公平和适当的赔偿或补偿。	法律和实际中保障诉诸法律； 设置并实际提供有效和适当的补救办法。
101	依法追究种族主义和种族歧视	确保任何种族主义和种族歧视行为都将受到调查，特别是执法人员的种族主义和种族歧视行为，调查必须公正、及时和彻底，确保责任人依法受到审判，并确保受害人对所受到的任何损害，均能获得及时、公正和适当的赔偿或补偿。	法律禁止种族主义和种族歧视。 及时调查并依法追究种族主义和种族歧视、尤其是执法人员行为的案例； 收集涉及种族主义的申诉情况的数据。
102	种族定性	不得以国际法禁止的歧视为依据，将人归类，包括种族、族裔、宗教等等理由，并通过法律加以禁止。	法律禁止种族主义和种族歧视。 收集关于警察活动的的数据。

表 4 弱势群体

段 次	问 题	会员国的承诺	具体措施
75	入境区的种族主义	防止在国家边界入境地区发生种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，尤其是对移民、难民和寻求庇护者。	为执法人员、移民和边界人员、检察官和服务人员提供培训方案。
76	非公民	采取措施，打击长期存在的对非公民的仇视态度和丑化行为，包括政治家、执法人员和移民官员，以及媒体的态度和观念。	为执法人员和移民官员提供培训方案。 媒体自行举办的培训方案。
77 78	移民	采取综合和稳妥的方针处理移民问题，加强有关移民问题的国际对话，在原籍国、过境国和目的地国之间建立真正的伙伴关系，探讨移民管理与促进发展之间一切可能的增效作用，同时充分考虑移民的人权。 审查并在必要时修订不符合国际人权义务的移民政策，力争消除所有歧视性的政策和做法。	评估所开展的立法工作。 消除歧视性政策和做法。
79	移徙家庭佣工	通过和执行新的保护移徙家庭佣工立法，无论他们的移民地位如何，尤其是对女工；使从事家政服务的移民工人能够经由透明机制，对雇主提出起诉，但必须强调，这类工具不应用来惩罚移民工人；还呼吁各国迅速调查和惩处包括虐待在内的所有侵权行为。	设置保护移徙家庭佣工的法律。 设置帮助移徙家庭佣工的机构，包括涉及歧视方面申诉的机构。
81	国内流离失所者	加大力度，打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，保护国内流离失所者的人权，并为国内流离失所者寻找持久解决办法。	设置处理国内流离失所者境况的方案。
83	任意剥夺国籍	不采取歧视措施，不要颁布或维持可能造成任意剥夺个人国籍的立法，尤其是可能使个人成为无国籍人的措施和立法。	删除有关任意剥夺个人国籍的法律。
88	性别观念	作为优先事项，审查已采取和实施了哪些政策、方案和具体措施，将性别观点纳入所有打击种族主义的方案和行动计划。	评估将性别观念纳入主流的政策与方案。
91 92 93	人口贩运	考虑到危害生命或导致各种形式奴役和剥削的行为，如债役、儿童色情、性剥削和强迫劳动等，制定、执行和加强国家、区域和全球行动计划，这些计划应结合人权观点，特别应考虑到性别和年龄因素，打击并消除一切形式的人口贩运，特别是贩运妇女、儿童及其他弱势群体。 在贩运人口，特别是贩运妇女和儿童问题上加强双边、次区域、区域和国际合作。 确保向贩运活动的受害人提供保护和援助，同时应充分尊重他们的人权，并积极促进贩运活动受害人的康复。	颁布并执行法律。 设置、执行并加强国家、区域和全球的行动计划。 在双边和区域范围内执行举措。 设置保护、帮助和康复人口贩运受害者的方案。

表 5 扶持处于弱势境况内群体的特别措施

段 次	问 题	会员国的承诺	具体措施
70 71 72 113	扶持处于弱势境况内群体的特别措施	<p>加强措施，消除障碍，拓展机会，使非洲和亚洲人后裔、土著人，以及在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人，能够更多和更有意义地在政治、经济、社会和文化等领域参与社会，应特别重视妇女的境况，尤其是妇女切实进入劳动力市场，参加创收和就业方案。</p> <p>将特别措施，包括扶持或积极措施、战略或行动面向非洲裔和土著人社区。</p> <p>鼓励各国制定战略、方案和政策，除其他外，包括采取特别措施，例如扶持或积极措施、战略或行动，以便种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的受害人能够充分实现他们的公民权，以及文化、经济、政治和社会权利。</p>	<p>法律或公共政策所规定的特别措施。</p> <p>收集关于弱势群体及其享受经济、社会和文化权利情况的数据资料。</p> <p>少数群体在政党和政治及法律体制中的公正代表性。</p>

表 6 资料收集

段 次	问 题	会员国的承诺	具体措施
103 104	收集按族裔分门别类开列的数据资料和指标	<p>建立机制，收集、汇编、分析、散发和出版可靠的分类统计数据，并采取一切其他必要的相关措施，以便定期评估所有种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象受害人的情况。</p> <p>建立一套数据收集系统，该系统应包括平等机会和不歧视方面的指标，维护隐私权和自我认同原则，用以评估和指导拟定消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的政策和行动，必要时可考虑寻求人权高专办的帮助。</p>	<p>设置收集资料的机制。</p> <p>掌握按族裔分别开列的数据资料。</p> <p>掌握机会均等和不歧视的指标。</p>

表 7 政治参与

段 次	问 题	会员国的承诺	具体措施
110 111	民主和政治参与	<p>鼓励其政党努力实现民族或族裔、宗教和语言少数群体在党内及党务系统各级享有公平的代表权，以确保其政治和法律制度反映社会的文化多样性，鼓励各国发展参与性更强的民主制度，避免某些社会阶层遭到歧视、边缘化和排斥。</p> <p>加强民主体制，增加参与，避免某些社会阶层遭到边缘化、排斥和歧视。</p>	<p>少数群体在政党和法律体制中的公平代表性。</p> <p>法律保障所有群体参与政治进程。</p>

表 8 其他承诺

段次	问题	会员国的承诺	具体措施
55	媒体宣传运动	开展有效的媒体宣传活动，加强打击一切表现形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象。	国家层面上反对种族主义的宣传运动。 通过民间社会传播《德班宣言和行动纲领》及结果文件。
64	跨大西洋奴隶贸易	执行关于跨大西洋奴隶贸易的大会第 61/19 号、第 62/122 号和第 63/5 号决议。	铭记跨大西洋奴隶贸易的教育方案和其他活动。
109	文化权利	落实文化权，在各级层面上，特别是在地方和基层，促进不同文化和不同宗教之间的对话与合作。	建立文化间和宗教间对话的方案。
117	人权维护者	保护人权维护者，特别是那些从事反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象工作的人权维护者，消除影响其有效工作、违背国际人权标准和规范的任何障碍，允许他们自由开展促进和保护人权的工作。	设置保护人权维护者的适当方案。 充分保证结社自由。 执行《人权维护者宣言》。

-- -- -- -- --