



大会

Distr.: General
16 August 2021
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十八届会议

2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 日

议程项目 3 和 5

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

人权机构和机制

走向种族平等：咨询委员会关于评估状况的适当方法和手段的研究

人权理事会咨询委员会的报告*

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

A. 任务授权

1. 大会在其第 72/157 号决议中重申“在全球范围打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为及其一切丑恶和当代形式及表现”仍然是国际社会的一个优先事项。它承认，尽管各国为禁止种族歧视和种族隔离并使人们充分享受所有权利和自由作出了努力和采取了举措，但千百万人仍然是这一现象的受害者。

2. 在上述决议第七部分中，大会请人权理事会“继续关注世界上种族平等的状况”，更具体地说，通过其咨询委员会编写“关于评估状况的适当方法和手段的研究报告，同时查明可能存在的差距和工作重叠”。

3. 咨询委员会在 2018 年 8 月第二十一届会议上开始了关于这项工作的工作。成立了一个起草小组，并从第二十二届会议开始进行讨论。起草小组目前的成员包括：白凡锡、米莱娜·科斯塔斯·特拉斯卡萨斯(报告员)、尤里·亚历山德罗维奇·科列斯尼科夫、若泽·奥古斯托·林德格伦·阿尔维斯、阿贾伊·马尔霍特拉、中井伊都子、莫纳·奥马尔、伊丽莎白·萨尔蒙、帕特雷茨娅·萨斯纳尔、迪鲁杰拉尔·西图辛格(主席)和卡特琳纳·范德黑宁。秘书处向各国和相关利益攸关方分发了一份调查问卷，并在起草研究报告时征求了专家的意见。¹ 咨询委员会非常感谢所有这些宝贵的意见。²

B. 初步见解

4. 在纪念 2001 年通过的《德班宣言和行动纲领》二十周年庆祝活动开始之际，国际社会必须评估全球反种族主义行动取得的进展，以确定此类行动在过去二十年中遇到的主要障碍和挫折。毫无疑问，种族主义祸害仍广泛、普遍地存在，影响着全球所有国家和地区。然而，今天，对这一现象的驱动因素已有更好的理解，对其根本原因和影响也有了更多的了解。此外，实证研究有助于确定种族歧视的特征、程度和不断演变的性质，同时，正在开发一些工具和机制来衡量不平等。

5. 政府、社会和个人更加意识到一切形式的种族主义造成的有害社会影响。经验告诉我们，系统性歧视、无视或排斥往往是冲突局势的根源之一，也是滋生暴力的温床。相反，平等、宽容、团结和融合是需要培育的价值观，因为它们带来实实在在的利益，而不仅仅是和平共处；它们还促使人们向更具参与性、更民主、更繁荣和更发达(从任何意义上讲)的社会迈进。还从各种国家和地区的政策中积累了知识，这种知识如果使用得当，可能极大地推动加强反对种族主义的集体行动。³

¹ 收到来自阿塞拜疆、巴林、巴西、洪都拉斯、意大利、墨西哥、葡萄牙、瑞士和阿拉伯联合酋长国以及来自吸烟与健康行动、反对一切形式歧视和种族主义国际运动、国际达利特人团结网络和非政府组织监测者的答复。

² 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、消除种族歧视委员会成员和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供了意见。

³ 秘书长在一系列关于采取具体行动彻底消除种族主义的全球呼吁的报告中收集了会员国、德班后续机制和人权高专办为打击种族歧视而采取的措施。

6. 尽管有这些事实，但种族主义问题以及与之相关的其他有害信仰和做法最近已形成新的层面，有可能使社会陷入新一轮的仇恨和动荡，危及社会和平与安全。美国明尼苏达州乔治·弗洛伊德被杀事件和“黑人的命也是命”运动可被视为对国际社会敲响无数次的警钟，因为“人们越来越迫不及待地想看到根深蒂固的结构性不平等和种族主义问题得到解决”。⁴ 事实上，种族主义露骨的暴力表现只是冰山一角——表现了更根深蒂固的、更深层次的困扰社会的问题。

7. 这些特定的警察暴行和暴力行为提供了一个很好的例子，说明迫切需要通过彻底改革和文化变革来解决系统性歧视，以确保种族平等和多样性。现在是时候采取更果断的政策和手段，在国家与国际两级以可持续的方式实现种族平等。人权理事会第 43/1 号决议请联合国人权事务高级专员编写一份关于执法方面系统性种族主义的研究报告，就指向了这个方向。

8. 贫困、歧视和脆弱性往往集中在历史上遭受结构和社会经济边缘化的种族和族裔少数群体：非洲人后裔、土著人民和罗姆人，以及移民、流离失所者和难民。不但在享有社会经济权利方面有不同的结果，而且进入权力结构面临不可逾越的障碍，影响政策的能力十分薄弱。“贫困的种族化”还包括在决策过程和公共生活中缺乏有意义的参与和代表。

9. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行清楚表明了缺乏种族平等的负面后果，给整个社会带来了新的担忧。病毒本身没有种族或阶级偏见，但它对不同社区的影响证明，对最脆弱的人——对那些生活在社会边缘和在最恶劣条件下工作的人——造成的破坏性特别严重。⁵ 新的挑战不仅为实施露骨的种族主义行为和煽动种族主义言论提供了肥沃的土壤，而且还对促进种族化群体的进步所需的政策和资源分配进程产生了直接影响。⁶

二. 落实种族平等

10. 在此背景下，“种族平等”的概念不能仅仅理解为一种乌托邦。相反，实现一种尽管存在差异但给予人类平等机会的制度，才是有关种族歧视的规范和政策应瞄准的终极目标。为了朝这一方向迈进，反种族歧视措施需要辅之以其他旨在——积极和具体地——促进提高弱势群体或个人地位的措施。此外，应消除对他们产生不利影响的条件，以确保在获得和享受权利方面确实存在平等机会和待遇。

11. 虽然人权文书没有明确提到种族平等，但这一概念源于国际法的一般原则，根据这一原则，全人类和所有民族，不论种族、肤色和出身，在尊严和权利上一律平等。⁷ 事实上，有效和普遍享有所有人权需要落实和实施平等，这也是《消

⁴ A/75/561，第 73 段。

⁵ 见 A/HRC/45/44。

⁶ “种族化群体”一词用来解释身体差异的识别特征(如肤色或眼型)被用来区分不同人群的过程(种族化)。

⁷ 这一原则的法律基础见《联合国宪章》第一条第三项、《世界人权宣言》第七条、《1958 年就业和职业歧视公约》(第 111 号)第 2 条和《反对教育歧视公约》。

除一切形式种族歧视国际公约》的支柱之一。这一原则要求每个人都有权得到有尊严的待遇、平等的考虑和尊重、不受歧视待遇和平等获得机会。⁸

12. 指导各国实现种族平等行动的主要国际规范和方案来源是《消除一切形式种族歧视国际公约》和《德班宣言和行动纲领》及其 2009 年后续行动。所有适用标准都隐含或明确地载入了这些文书，最近还得到了《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》等其他区域文书的重申。⁹ 在欧洲，努力主要集中在统一反歧视法律和政策方面，¹⁰ 以及落实关于种族或族裔群体的平等待遇原则。¹¹

A. 种族平等的主要标准

13. 根据国际人权法，禁止种族主义和种族歧视是绝对的。¹² 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款要求各国避免基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，此种区别、排斥、限制或优惠的目的或效果为取消或损害人权及基本自由“在平等地位上”的承认、享受或行使。

14. 对平等的提及分散在《消除一切形式种族歧视国际公约》案文各处。第五条包括“在法律上一律平等”，更具体地说是“在法庭上及其他一切司法裁判机关中平等待遇的权利”。¹³ 这项关于人权保护的基本和一般原则确保种族主义、种族歧视和相关形式的不容忍行为受害者得到平等和有效的保护，使其不受基于任何理由和在任何生活领域(无论是公共领域还是私人领域)的歧视。¹⁴ 这还隐含着需要采取法律以外的措施来保护个人安全，使其免受任何形式的暴力或人身伤害。¹⁵

15. 为了实现种族平等，可能需要采取其他与享有经济、社会及文化权利有关的具体措施。第五条特别强调了工作的权利、组织与参加工会的权利、住宅权、享受公共卫生、医药照顾、社会保障及社会服务的权利、享受教育的权利以及平等参加文化活动的权利。保障平等享有某些公民权利和政治权利，以及进入或利用任何公共的地方或服务的权利，也是至关重要的。

⁸ Inter-American Commission on Human Rights, *Compendium on Equality and Non-Discrimination: Inter-American Standards*, p. 20.

⁹ 截至 2021 年 6 月，美洲国家组织已有 6 个成员国批准了这一条约。第 3 条承认“在个人和集体层面平等承认、享有、行使和保护其国内法和适用于缔约国的国际法所载的所有人权和基本自由的权利”。另见该条约第 5 和 6 条。

¹⁰ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会在这一领域向欧洲委员会成员提供支持。

¹¹ 欧洲联盟第 2000/43/EC 号指令规定了正式承认执行不分种族或族裔血统的平等待遇原则的最低要求的基础。

¹² 此外，禁止种族歧视、灭绝种族、种族隔离罪或奴役的规定不得克减，即使在社会紧急状态下也不例外。

¹³ 《美洲公约》第 10 条规定，各国必须确保受害者在适用的民事或刑事领域得到平等和非歧视待遇、平等利用司法制度、迅速和有效的诉讼以及公平的赔偿。

¹⁴ 人权事务委员会，第 18 号一般性意见(1989 年)，第 1 段。

¹⁵ Art. 2 of the Inter-American Convention.

16. 最后，该公约第一条第四款提到有必要采取特别措施，确保某些种族或民族团体或个人“同等享受或行使人权及基本自由”。¹⁶ 在这方面，第二条第二款规定，在社会、经济、文化及其他方面采取此类措施“于所定目的达成后，绝不得产生在不同种族团体间保持不平等或个别行使权利的后果”。

B. 概念性理解和范围

17. 平等和不歧视是两个相互依存、相辅相成的概念，往往被描述为一枚硬币的两面。¹⁷ 事实上，要创造充分的条件，让权利和自由可以在平等的基础上行使和享有，就有赖于这两项原则在公共政策中的表述和运行方式。歧视导致不平等，因此，只有通过实施旨在消除一切形式歧视的若干综合行动，才能有意义地追求平等。与此同时，解决直接和间接形式的歧视¹⁸ 还不足以实现《消除一切形式种族歧视国际公约》的宗旨，该公约还要求解决结构性歧视和事实上的不平等问题。

18. 结构性种族主义的定义是“一套法律上和事实上的规范、规则、常规、模式、态度和行为标准，它们会对一群人造成普遍意义上的劣势和排斥状况，而这些特征会随着时间甚至世代的推移而长期存在”。¹⁹ 实质平等要求不仅仅是在形式上和法律上承认禁止歧视，还需要采取行动：(a) 积极查明和消除体制性和结构性歧视的表现形式；(b) 减轻结构性歧视造成的不平等影响；(c) 通过创造一个人们在实际中能够获得平等机会的环境，防止直接和间接歧视行为的发生。

19. 在实际中实现种族平等需要通过将这一一般法律框架转化为具体行动来实施这些规范性标准。有义务尊重和保护每个人不因其种族而受到歧视的权利，就意味着：(a) 不采取任何歧视性行动或采取任何歧视性立法或做法；(b) 修订或废除任何歧视性立法，结束歧视性做法或措施；(c) 防止第三方采取歧视性行动；(d) 确保种族歧视受害者能够获得有效的保护和补救以及适当的赔偿或补偿。²⁰

20. 必须采取积极行动减少群体和个人之间的不平等，以履行保障平等享有和获得权利和自由的义务。各项措施必须旨在消除现有障碍，创造条件，真正实现平等待遇和机会，从而扭转或改变歧视状况。²¹ 这意味着：(a) 在情况允许时，采取特别措施协助个人享有平等权利；(b) 当个人或群体由于其无法控制的原因无法通过其掌握的手段自行实现平等权利时，通过平权行动提供平等；(c) 采取步骤确保进行关于不歧视和平等的适当教育和提高认识。²²

¹⁶ 其他用来指这些措施的术语还有“优惠的”、“平权”和“积极的”行动。

¹⁷ 见《秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明》，2013年3月。

¹⁸ 间接歧视源于政策和行动的实施，这些政策和行动表面上是非歧视性的，但在实践中具有歧视性效果，因为表面上种族中立的措施对特定群体产生了不成比例的影响。

¹⁹ Inter-American Commission on Human Rights, “Report on the situation of human rights in the Dominican Republic”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15.

²⁰ Wouter Vandenhoe, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, p. 187; 消除种族歧视委员会，第32号一般性建议(2009年)，第8和22段。

²¹ Inter-American Commission on Human Rights, *Compendium*, p. 11.

²² Wouter Vandenhoe, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, pp. 187–188.

21. 平等和不歧视是必须立即实现的义务，不受资源情况的限制。虽然不实行歧视必须一步到位，且不取决于是否有资源可用，²³ 但消除事实上的歧视可能需要更多的时间和资源，因此需要逐步实现。特别措施的实施尤其如此，实际上可能需要随着时间的推移分配资源，以确保方案的可持续性以及所追求的目标的充分实现。

C. 特殊措施的作用

22. 采取特别措施纠正或防止种族歧视和不平等，有助于履行根据《消除一切形式种族歧视国际公约》承担的义务。²⁴ 根据第一条第四款和第二条第二款，此类措施是“于情况需要时”专为使若干种族团体和个人获得充分进展而采取的。²⁵ 因此，各国在情况需要时采取积极的保护政策，以满足弱势群体的具体需要，例如在长期存在差异的情况下。²⁶ 这些措施是暂时的，但可以维持到以可持续的方式实现平等目标(为机会均等、包容和进步创造公平条件)。²⁷ 然而，它们不能导致“无理可言的优惠”或在不同种族团体间保持各别行使的权利，因为不歧视原则仍然适用。²⁸ 必须建立适当的后续系统来评估结果。

23. 各国对特别措施的需要不尽相同，但这些措施必须以对受影响群体和个人状况的现实评估为基础。国家立法必须在事先与目标群体或受影响群体协商以及这些群体积极参与的基础上，为这些措施的制定和实施提供框架。必须通过有特定目标的方案，²⁹ 以便：(a) 纠正妨害享受各种权利的条件，并确保目标群体得到充分发展；(b) 鼓励这些群体平等参加社会各方面的工作并使所有人都处于平等地位；(c) 保护他们不受歧视，包括不受私人活动的歧视，以确保他们平等享有权利和自由。³⁰

²³ 同上，第 189 页；CERD/C/65/CO/4，第 16 段。

²⁴ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 20 段。

²⁵ 消除种族歧视委员会指出第二条规定的强制性。此外，此类措施应适合准备补救的情况、合法、在民主社会中是必须的，遵守公正和相称性原则，并且是临时性的。见委员会第 32 号一般性建议(2009 年)，第 16 和 30 段。

²⁶ CERD/C/USA/CO/7-9，第 7 段。委员会认为，适用此类措施的理由是脆弱性、边缘化、不平等或结构性不平等、根深蒂固的种族主义、处境不利以及间接性和历史性歧视；不利处境的确切性质各不相同，并决定了所提示的补救措施的类型。见 Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, pp. 227, 229 and 234。

²⁷ 经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 9 段；art. 5 of the Inter-American Convention。

²⁸ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 20 段。特别措施不是非歧视原则的一种例外，而是该原则的题中应有之意。

²⁹ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 27 段。

³⁰ 一些国家制定了立法，规定私营部门雇主可以对易受侵犯群体采取积极行动(特别措施)的条件；见 CERD/C/BEL/CO/20-22，第 4 段。

24. 在实践中，这些措施被用来克服影响非洲人后裔的结构性歧视状况，但它们可能是为了纠正其他目前的差异或防止出现新的不平衡。³¹ 在教育机构、住房、政党和议会以及公共就业方面，特别是在司法、警察和军队以及公务员部门，可以实行优惠制度。例如，有针对性的措施可以解决失业、职业隔离以及在招聘、薪酬、晋升及其他就业条件方面的歧视性做法。配额制度还旨在通过确保边缘化群体在公共生活中的代表性，同时消除偏见，促进多样性。³²

25. 在消除种族歧视委员会的实践中，已建议除其他外，在下列方面采取特别措施：军队和警察、政治系统、公共服务和媒体中的任职；教育(包括缩小成绩差距)、就业和住房；保护遗产；减缓贫困；加强行动自由和参与权。³³ 可以保持采取特别措施的方案，直到结构性不利处境得到克服，面临种族歧视的群体获得适当的代表性。

三. 政策和体制框架

26. 大会通过了许多具有纲领性质的决议，旨在将《德班宣言和行动纲领》的全面执行纳入主流。在国家一级建立专门机构的同时，在国际一级建立了新的机制。

A. 纲领性框架和承诺

27. 《德班宣言和行动纲领》及其后续行动是指导各国通过适用《消除一切形式种族歧视国际公约》实现种族平等的最重要的纲领性框架。这一文件载有各国为充分和有效实现这一目标可以采取的大量具体措施和倡议，包括变革性措施和倡议。³⁴ 建议来自于《公约》所载的原则和义务，因此各国必须认真考虑，因为这些建议可能有助于各国履行其“以一切适当方法”消除种族歧视的义务。

28. 《德班宣言和行动纲领》承认，殖民结构和种族习俗的持续存在决定了持久的社会经济不平等，特别是在获得教育、医疗保健和住房方面(见第 14 和 33 段)。结构性种族主义的主要受害者是非洲人、非洲人后裔、亚洲人后裔和土著人民；当代形式的种族歧视则助长了对非公民，特别是移民、难民和寻求庇护者的仇外态度和负面成见。³⁵

29. 根据落实非洲人后裔国际十年(2015-2024 年)活动方案，正在加强国家、区域和国际行动与合作，以促进非洲人后裔充分享有权利和这一群体平等参与社会的

³¹ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 22-23 段，以及第 34 号一般性建议(2011 年)，第 7 段。

³² 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 13 段；《德班宣言和行动纲领》，第 108 段。

³³ Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, p. 231.

³⁴ 《德班宣言和行动纲领》指出，贫困、不发达、边缘化、社会排斥和经济差距与种族主义相联系。因此，所有领域中，包括发展领域，所有人的真正平等对于铲除种族歧视做法是极为重要的(见第 76 段)。

³⁵ “种族主义受害者”一词是指种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者。

各个方面。³⁶ 在这方面，大会赋予最近设立的非裔人后裔问题常设论坛任务是促进非裔人后裔在其所生活的社会中作为平等公民不受任何歧视地充分融入政治、经济和社会生活，并促进确保平等享受所有人权。³⁷

30. 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提出的重新制定全球反仇外歧视议程的建议，突出了移民的状况以及解决种族主义和仇外心理之间的交叉问题的必要性。现行政策忽视了普遍存在的结构性仇外歧视(即，由于难民的外国人身份，种族中立措施对他们产生的不成比例的影响造成的侵犯)，并将重点狭隘地放在明显的排外偏见对难民造成的伤害上。³⁸

B. 机构网络

31. 已经逐步建立了不同类型的机构和机制，这些机构和机制具有不同的任务，采用不同的监测方法，为各国的反歧视政策提供技术支持和专门知识。它们是消除种族歧视委员会(条约机构)、³⁹ 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(人权理事会的一个特别程序)、⁴⁰ 和四个德班后续机制，即有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组、⁴¹ 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、⁴² 非裔人后裔问题专家工作组⁴³ 和执行德班宣言和行动纲领问题独立知名专家组。⁴⁴ 赋予他们的任务使种族平等问题能够以更有重点的方式得到解决。

32. 这一网络可以通过提供技术支持和专门知识，大力推动将国家政策引导到这一目标上来。各个机构对国家政策更大的关注度和影响取决于其任务范围和工作方法。此外，通过协调议程和工作方案，可以加强它们之间的协调和互动，使它们的工作合理化。注重促进种族平等的方法还可能引起对制定旨在解决结构性或系统性歧视的手段和工具的更广泛思考。其他问题，如促进平权行动和种族化群体有效参与的权利，也可以付诸实施。⁴⁵

³⁶ 大会第 69/16 号决议，附件，第 9 (a) 段。

³⁷ 大会第 75/314 号决议，第 1(a) 段。

³⁸ E. Tendayi Achiume, “Beyond prejudice: structural xenophobic discrimination against refugees”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 45, No. 3 (2014).

³⁹ 委员会向各国提出旨在通过颁布新法律、发展国家专门机构和执行特别措施来促进种族平等的建议。此外，经济、社会及文化权利委员会在其建议中列入了与享有权利方面的歧视和差距有关的问题，这些问题与衡量和促进种族平等有关。

⁴⁰ 该机制在国家访问后向各国提出有针对性的建议，包括在专题报告中重点关注种族平等和更广泛地关注影响种族平等的问题。

⁴¹ 该机制的任务是提出建议，以期有效执行《德班宣言和行动纲领》。

⁴² 该机制的主题领域包括研究特别措施，其中包括平权措施或积极措施。

⁴³ 它编写专题报告并进行国家访问，还向各国提出了关于落实种族平等的相关建议。

⁴⁴ 专家组的任务授权使其能够将重点放在《德班宣言和行动纲领》中专门涉及种族平等的部分。

⁴⁵ 这一进程应立足于各国经验，以这一机构网络和国家专门机构之间的互动和协同作用为基础，加强这种互动和协同作用，并着眼于对各项建议的执行情况采取后续行动。

33. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为执行《德班宣言和行动纲领》提供实质性支持和技术支持,特别是为各国提供协助,并为制定反种族歧视法律和国家计划提供技术咨询。此外,人权高专办协调联合国消除种族歧视和保护少数群体网络,该网络汇集了 20 多个联合国部门、机构、方案和基金。该网络由教科文组织共同主持,为加强机构间在打击种族主义方面的合作提供了一个宝贵的框架。⁴⁶

四. 解构种族主义, 构建种族平等

34. 实现种族平等需要解构种族主义的概念,拆除这一现象赖以存在并贯穿整个历史的虚假支柱。教科文组织《关于种族和种族偏见的宣言》第二条第 2 款规定的全面定义至今仍然有效:“种族主义思想、抱有种族偏见的态度、歧视性行为、造成种族不平等的社会结构和制度,以及所谓各集团间的歧视关系在道义和科学上都是合理的荒谬理论”。种族主义“表现在立法或规章的歧视性条款以及歧视性的做法中,以及表现在反对社会进步的信念及行动中”。⁴⁷

35. 为了保证种族平等的可持续性,在实施包容和融入政策的同时,必须建设反种族主义文化。这可能需要扭转长期存在的信念,并避免由于官方否认种族主义的存在而使根深蒂固的无意识形式的种族隔离永久化。这一进程还要求采取有效措施,包括立法和机制,以确保目标群体能够充分和有效地参与公共事务、决策职位和代表机构,以及政治领域和其他领域(公共行政、媒体、文化环境、科学界和学术界)。

A. 消除结构性或系统性种族主义

36. 拆除助长政治、社会和经济不平等的结构和机制,需要全面解决系统性种族主义的表现、根源和驱动因素;这可能需要通过具有具体目标和行动的大规模国家战略或计划,以及可以衡量进展的指标。纳入有针对性的特别措施、积极行动和后续机制有助于促进平等享有权利,特别是在社会经济领域。⁴⁸

37. 各国制定了全面的政策,确保以系统和连贯的方式应对某些种族和族裔少数群体成员在医疗、教育、住房和就业方面面临的挑战。针对罗姆人、非洲人后裔或土著人民制定的反种族主义战略往往更有针对性。⁴⁹ 在实施加强某些群体对劳

⁴⁶ 这一平台涉及与种族歧视以及保护民族或族裔、语言和宗教少数群体有关的问题,包括与多种交叉形式的歧视有关的问题。

⁴⁷ 《宣言》还强调了种族主义的负面后果:“种族主义阻碍受歧视者的发展,腐蚀实行歧视者的思想、造成民族分裂,阻碍国际合作,并引起人民之间的政治对立;种族主义违背国际法的基本原则,从而严重危害国际和平与安全。”

⁴⁸ 消除种族歧视委员会认为,不承认特别措施的实用性可能会延长结构性歧视对所有弱势群体的影响和妨碍充分执行《消除一切形式种族歧视国际公约》中的权利;见 CERD/C/SWE/CO/22-23, 第 14 段。

⁴⁹ 例如,见 2017-2025 年关于土著人民诉诸司法的机会的政策(危地马拉)。

动力队伍的参与的改革之前，通常还在就业领域对现行平等制度进行评估。⁵⁰ 还开展了更广泛的进程，如关于歧视的全国调查。⁵¹

38. 有人提议在公共机构开展“种族平等审计”，⁵² 以此作为一种适当的手段，以查明种族主义的具体表现，并确定在常规和日常业务中造成系统性偏见和歧视的定性因素。⁵³ 然而，这项工作需要确保一国的国家、区域和地方行政当局收集的数据的质量、一致性和可比性，所有这些行政当局将使用统一的族裔群体定义，⁵⁴ 并收集数据以适当地反映历史性和系统性的歧视。最后，这一进程应该建立在一个统一的全面政府战略的基础上，旨在消除通过这一战略可以发现的差距。⁵⁵

39. 有人建议在紧缩措施背景下进行“平等影响评估”。⁵⁶ 这些评估提供了一种手段，通过独立的分析和审查来预见政策对弱势群体的不成比例的影响。评估通常在采取措施之前进行，并定期进行审查，以确保其持续的有效性。一些国家还在制定将反种族主义视角应用于早期决策的方法，防止系统性种族主义扎根，以帮助预测和消除拟议政策、方案和决定中的无意识偏见，并在政策实施前加以改进。⁵⁷

40. 还需要设想责任和问责的组成部分，以应对政治机构通过支持种族主义仇恨言论或容忍或支持种族仇恨和歧视的气氛，在法律上或事实上纵容种族歧视的情况。⁵⁸ 系统性和普遍性的歧视做法可能演变为种族分隔或《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条禁止的其他形式的制度化种族主义，如种族隔离。⁵⁹

41. 消除种族歧视委员会确定了一套系统和大规模种族歧视的迹象，可用于在早期阶段发现和防止可能演变为暴力冲突或引发种族隔离或种族灭绝的局势；这些迹象包括：(a) 缺乏防止种族歧视和向歧视受害者提供补救的立法框架和机构；(b) 在法律或事实上有系统地将一些群体排除在权力职位、国家机构的就业以及

⁵⁰ CERD/C/CAN/CO/21-23，第 32 (b) 段。

⁵¹ 例如，在墨西哥，2017 年国家统计局开展了一项全国性调查，以评估种族歧视的程度及其各种表现形式，并确定谁实施了歧视，在哪些生活领域这个问题发生最频繁，以及与之相关的社会文化因素。

⁵² 见 A/HRC/42/59/Add.1。

⁵³ 同上，第 75(cc) 段。

⁵⁴ 例如，在联合王国，政府统计服务网正在开发指导工具，建议采用统一的方法收集关于人们的族裔群体、民族认同和宗教的数据，以使统计结果保持一致性和可比性。

⁵⁵ A/HRC/41/54/Add.2，第 16–19 段。

⁵⁶ 例如见 E/C.12/ECU/CO/4，第 5 段。

⁵⁷ 见 https://files.ontario.ca/ar-2001_ard_report_tagged_final-s.pdf。

⁵⁸ 消除种族歧视委员会，第 35 号一般性建议(2013 年)，第 3 和 5 段。

⁵⁹ 种族隔离罪既包括国家责任，也包括个人责任。它涉及一个种族团体对任何其他一个或多个种族团体，在一个有计划地实行压迫和统治的体制化制度下实施的不人道行为，目的是维持该制度的存在。见《罗马规约》第七条第(一)款第 8 项和 2019 年国际法委员会关于防止和惩治危害人类罪的条款草案第 2 条。

教育、司法和警察等关键职业之外；(c) 社会经济指标存在显著差异，表明存在严重种族歧视的迹象。⁶⁰

B. 消除交叉和多种形式的歧视

42. 对现行法律框架以及致力于促进平等的政策、做法和方案成果的审查应包括交叉分析。⁶¹ 这一分析工具可能有助于加深对结构性种族主义的理解，使应对措施更加有效，因为它试图抓住并解决种族主义与其他形式歧视相互作用的结构性动态后果。⁶² 然而，在实践中，这种方法的重点往往被简化为分析与性别层面的互动。⁶³

43. 消除种族歧视委员会承认，种族歧视可能对妇女产生特别的具体影响，她们往往面临因其种族或族裔血统和性别而产生的多种形式的歧视，再加上性别歧视和有害的陈规定型观念。⁶⁴ 因此，委员会要求缔约国从数量和质量方面，同时提供分类数据，尽可能详细说明影响确保妇女平等享有权利的各种因素以及在这方面所遇到的困难。

C. 促进种族平等的“变革性议程”

44. 行动和政策以及对国家义务范围的解释已从形式上的种族平等概念演变为实质上的种族平等概念，这意味着忠实履行其义务必须使目标群体取得真正和切实的进展。在此基础上，目前的做法往往要求各国采取更确定、具体和可衡量的政策和行动。在某些情况下，有效实现平等可能需要一个深刻的变革进程，旨在重新稳定和重塑个人和群体之间关系中的权力动态。⁶⁵ 这一进程可能需要通过旨在重新分配资源的方案，让目标群体或个人真正参与公共事务，提高他们的代表性，或加强以教育和消除陈规定型观念为重点的其他促进行动。⁶⁶

45. 高级专员最近提出的“争取实现种族正义和平等的四点变革议程”为发展这一新的分析框架提供了一个有用的工具。⁶⁷ 该议程寻求采取“深刻、联合的方法”，通过四个具体目标来取得具体成果。四个具体目标是：⁶⁸ (a) 转变否认氛围，消除系统性种族主义，加快行动步伐；(b) 终止执法人员侵犯人权行为的有罪不罚

⁶⁰ 见 CERD/C/67/1，2005 年 10 月 14 日。

⁶¹ 要求各国在其国家行动计划或其他政策、方案或行动中纳入交叉视角。

⁶² A/CONF.189/PC.2/20，第 10 页；art. 11 of the Inter-American Convention。

⁶³ 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在提交给咨询委员会的材料中强调，需要利用这一工具提供的巨大潜力。

⁶⁴ 见委员会第 25 号一般性建议(2000 年)，第 3 和第 6 段。

⁶⁵ D. McGill, “Tackling structural violence through transformative justice”, in Matthew Evans (ed.), *Transitional and Transformative Justice: Critical and International Perspectives* (Routledge, 2019).

⁶⁶ 例如，在南非，《全体黑人经济振兴第 53 号法》(2003 年)通过建立促进黑人经济权能的立法框架，赋予政府发布良好做法守则和公布转型宪章的权力，以及设立一个咨询委员会，来解决系统性种族主义问题。

⁶⁷ A/HRC/47/53，附件。

⁶⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf。

现象，弥合信任缺失；(c) 确保非洲人后裔和反对种族主义者的声音得到倾听，他们的关切得到处理；(d) 承认和正视历史遗留问题，包括为此实行问责和提供补救。设想了一个新的有时限的机制，其任务是在执法背景下的种族正义和平等纳入主流并加以推进，并审查世界各地的迹象、事件、政策和进程。

46. 这一新框架允许将不同的问题和义务进行拆解，以便通过一系列不同的应对措施以更有针对性的方式解决这些问题。此外，这种做法可能有助于就《德班宣言和行动纲领》中争议最大的内容达成共识。⁶⁹ 尽管该议程的重点有限，但可以预期的是，该议程有助于促成一个更有条理、更清晰的方案框架，该框架可以成为在国家一级促进种族平等的重要工具。

五. 评估进展的手段和工具

47. 国家、区域和国际努力越来越注重制定战略，开发手段和工具，帮助各国有效履行其义务，并以具体方式推动实现种族平等。国际方案和规范框架的通过刺激了制定全面公共政策和设立专门机构(即所谓的平权机构)的国家倡议。

A. 国家行动计划

48. 事实证明，反对种族歧视国家行动计划是在实现种族平等方面取得进展并评估这种进展的一个非常有用的工具。⁷⁰ 此类具体计划为国家当局提供了一个全面和结构化的反种族主义框架，并为制定连贯一致的公共政策提供了基础，以便能够以联合和协调的方式执行各项措施。这些计划的独特性使方案和活动可以根据各国种族歧视的现状和历史情况量身定做。最近的一些例子试图通过引入“反种族主义方法”来解决系统性种族主义问题，这种方法渗透到政府制定政策、作出决策、评估方案和监测结果的整个过程。这种做法还需要所有政府部委和社区合作伙伴积极合作，努力实现种族平等。⁷¹

49. 这些计划必须设计成一个随着时间的推移仍然是可持续的进程，这意味着设定现实的目标，设计活动和方案，分配足够的资源，并发展有效的监测和评估机制。⁷² 应在所有相关行为体和利益攸关方的参与和支持下拟订计划；动员社会支持和伙伴关系还可能确保计划不因政府更迭和政治争端而中断。在这一进程的所有阶段，与特别受种族歧视影响的个人和群体进行协商并让他们进行有意义的参与，对于计划的有效实施至关重要。⁷³

⁶⁹ A/74/321，第 42–54 段。

⁷⁰ 《德班宣言和行动纲领》及其 2009 年后续行动促请各国发展或制订国家行动计划，促进多样化、平等、公正、社会正义、机会平等和所有人参与。

⁷¹ 见 https://files.ontario.ca/ar-2001_ard_report_tagged_final-s.pdf。

⁷² 为帮助各国制订此类计划，人权高专办于 2014 年制定了《制定反对种族歧视国家行动计划实用指南》。

⁷³ 落实土著人民的协商权以及自由、事先和知情同意权，为如何开展这些协商进程提供了良好的指导。见 A/HRC/45/34。

50. 虽然越来越多的国家正在通过反种族歧视国家计划，但执行层面的失败和不足——特别是缺乏资金以及适当的手段和资源——表明这一机制的潜力没有得到充分利用。⁷⁴ 反种族主义的具体计划可以补充人权计划或其他国家发展计划，包括那些专门用于实施可持续发展目标的计划。⁷⁵ COVID-19 疫情后的恢复计划还可以优先采取措施，保障平等获得权利，解决因疫情而暴露和加剧的不平等现象，同时正视相互交织的歧视形式。⁷⁶ 在这方面可能出现的新形式的歧视也应得到充分解决。

B. 平等机构

51. 促进种族平等的国家机构是在整个公共政策中促进种族平等的其他重要工具。平等机构有重点和具体的任务，与国家人权机构分开并相互独立。各国可赋予它们不同的任务和活动，例如：(a) 对种族歧视进行公开研究和独立调查，并履行监测职能，包括收集定量和定性信息；(b) 开展提高认识和公众教育运动；(c) 审查立法和审查国内执行情况。⁷⁷

52. 平等机构是依照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)建立的，旨在通过协助执行专门用于消除种族歧视的公共政策、方案或计划来促进政策变化。⁷⁸ 它们可能有助于将平等层面纳入主流，同时解决结构性歧视问题。⁷⁹ 除了为有关不歧视和种族平等的政策提供统一性和连贯性外，它们还可用于协调一国的国家、区域和地方行政当局的行为，并可开展其他促进活动，包括研究和教育。它们对私营部门也可以发挥作用。

53. 还可以委托平等机构支持和保护种族歧视受害者。⁸⁰ 它们可以参与诉讼、参与个案调查、向受害者提供法律意见和援助，或帮助受害者维护自己的权利，并支持他们记录种族歧视行为。⁸¹ 对种族主义行为提出起诉的数量和类型可能有助

⁷⁴ 在美洲，许多国家已通过了这样的计划，而根据欧洲联盟基本权利署的数据，到 2020 年 6 月，只有 15 个欧盟成员国这样做了。然而，必须指出的是，欧洲联盟委员会通过了一项题为“平等联盟：欧盟 2020-2025 年反种族主义行动计划”的行动计划，并任命了一名反种族主义协调员负责执行。

⁷⁵ 例如，2018-2022 年国家发展计划“哥伦比亚契约，公平契约”包括被称为“契约”的公共政策目标，包括土著、黑人、非洲裔、莱萨尔人、帕伦克人和罗姆人群体之间的机会均等契约。

⁷⁶ A/HRC/47/59，第 65(q)段。

⁷⁷ 《德班宣言和行动纲领》，第 118 段；人权高专办，《制定反对种族歧视国家行动计划实用指南》，第 36 页。

⁷⁸ 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拟订了确保这些机构的独立性和有效性的建议。见 A/71/301。

⁷⁹ European Commission against Racism and Intolerance, “General policy recommendation No. 2 (revised) on equality bodies to combat racism and intolerance at national level”.

⁸⁰ A/71/301，第 25-29 段。

⁸¹ 见《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第二款。

于确定种族歧视和结构性不平等的程度，然而，报告的个案较少，这表明这一数字只能提供某一特定国家普遍存在的种族主义的部分情况。⁸²

54. 美洲和欧洲的平等机构大量增加，而其他区域(例如非洲和亚洲)平等机构的发展不足。⁸³ 《德班宣言和行动纲领》提到建立和加强这些机构的必要性，并鼓励各国为它们配备适当资源，特别是为其普查、调查、教育和开展宣传活动配备适当财政资源、业务能力和其他能力。还需要赋予这些机构足够的授权和职权，并为其提供必要的手段，以分析、评估和跟踪该国的种族歧视和平等程度。⁸⁴ 还应为它们提供适当的工具，以便与国家统计机构一道收集分类统计数据。⁸⁵

C. 收集按种族和族裔分列的数据

55. 收集和分析分类数据是评估种族平等状况的另一个有用工具。按种族和族裔群体细分的数据有助于揭示不同群体之间在实现权利方面的不平等，也使处境最不利的群体受到关注。此类信息可能对根据事实证据制定解决结构性不平等问题政策特别有用。⁸⁶ 更具体地说，它可能有助于对受影响群体的需求做出更准确的评估，从而有助于制定特别措施，同时也有助于对他们的监测。

56. 人权监测机构敦促各国系统地收集和公布数据，以期提供关于其人口的可靠、最新、分类和全面的信息。⁸⁷ 还系统地要求提供关于族裔少数群体、土著人民和非公民的各项经济社会指标，以评估其社会经济状况，特别是在就业、教育、保健服务和司法方面。消除种族歧视委员会认为，收集统计信息使各国能够确定和更好地了解本国领土上的族裔群体以及他们正在遭受或可能遭受的歧视种类，找到针对所确定的歧视形式的适当对策和解决办法，并衡量取得的进展。其目的是改善对消除种族歧视和不平等政策之执行与影响的监督和评估。⁸⁸

57. 还促请各国采取明确的方法收集可靠的信息，并开发工具，使之能够全面了解人口的构成。关于种族或族裔的分类数据通常通过国家人口普查、行政登记、问卷和调查来收集。这一过程既复杂又具有挑战性，因为需解决若干不足之处，才能提供可靠和可比较的数据。⁸⁹ 然而，一直在利用这些数据制定有针对性的政

⁸² 种族歧视受害者没有提起申诉或法律诉讼，可能意味着法律不够具体、公众不了解现有的补救措施、不信任司法或非司法救济，亦或是当局或国家机构不愿意启动诉讼程序。见 CERD/C/MUS/CO/20-23，第 18 段。

⁸³ 它们由伊比利亚美洲反歧视机构和组织网络及欧洲平等机构网络协调。

⁸⁴ 见《德班宣言和行动纲领》第 116 段及其 2009 年后续行动第 115 段。

⁸⁵ 见 A/71/301。

⁸⁶ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 16-17 段；A/70/335，第 1 段。

⁸⁷ 见《德班宣言和行动纲领》第 92 段及其 2009 年后续行动第 102 段。

⁸⁸ 联合国人口基金支持国家机构加强其人口数据收集、分类和分析的能力，包括为编制旨在确保纳入族裔变量的全国人口普查进程提供技术援助；见 A/75/561，第 69 段。

⁸⁹ 收集各国间可靠和可比较的数据是困难的，因为种族类别的定义很复杂，而且随着国家和时间的不同而有所不同。见 Lilla Farkas, *Data Collection in the Field of Ethnicity* (European Commission, 2017)。

策和方案的国家的经验是有用的，可以从用于收集数据和衡量不平等的方法中汲取良好做法。⁹⁰

58. 必须指出的是，出于几方面的原因，一些国家仍然不愿收集和公布关于种族和族裔的分类数据。一些国家担心，不平等的证据可能会鼓励争夺资源的群体之间的差异，从而威胁到民族团结和国家建设，或者可能在高度多样化的社会中引发暴力反应，因为在那里，个人是按照族裔界线动员起来的。也有人对已经面临歧视的群体易受虐待的脆弱性表示关切；或者担心数据可能被滥用于政治目的，以维持占统治地位的少数群体的统治，或为了达到选举目的。在某些情况下，族裔统计可能会加深不平等，鼓励对某些社会群体的污名化，并威胁社会凝聚力。

59. 与收集、使用(分析和处理)以及存储这些数据有关的措施或条例必须尊重专门用于保护目标个人和群体的适用人权框架(自我认同、透明、确保隐私、参与和问责原则)。⁹¹ 在这个新技术和新兴技术的时代，法律框架需要防范人工智能带来的新的歧视风险，特别是在保护隐私权方面。

D. 制定指标

60. 机会均等和不歧视指标是另一个有用的工具，可帮助各国评估种族平等方面取得的进展，并指导它们制定更有针对性的政策。⁹² 指标包括在平等衡量框架中。⁹³ 它们被用来收集和分析相关证据，并以一致的方式监测进展，从而能够衡量一段时间内的变化。特别鼓励将其用于评估经济方面、教育、卫生、住房、司法和其他服务方面的进展和成果差异；它们还可以跟踪歧视模式。⁹⁴

61. 鉴于种族平等原则贯穿各领域的性质，可能需要不同的人权指标来反映其实施的所有方面。结构性指标指的是禁止种族歧视方面的情况，而过程和结果指标则侧重于社会转移和收入分配，以及与实现种族平等有关的其他关键方面，如获得补救或参与的机会。事实证明，使用基于事件的指标，如因歧视而被法院定罪的数目，不足以评估一国歧视性做法的普遍程度。这些指标需要得到社会经济统计或计量经济模型等其他工具的补充，以充分衡量差异和不同结果，并估计可归因于歧视的部分。人口、歧视或情况测试调查可以衡量有关歧视的经历、态度和看法，以及在获得工作、住房、医疗保健或私立教育机构或其他公共服务方面的直接歧视。⁹⁵

⁹⁰ 大不列颠及北爱尔兰联合王国、巴西和美利坚合众国的例子经常被引用。见 the Equality and Human Rights Commission's equality measurement framework; National Research Council, *Measuring Racial Discrimination* (Washington, DC, 2004)。

⁹¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf 和 www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf。

⁹² 建议各国建立一套数据收集系统，该系统应包括机会均等和不歧视方面的指标，维护隐私权和自我认定原则，并建议寻求人权高专办的协助(德班后续行动，第 104 段)。

⁹³ 见 www.ons.gov.uk/methodology/classificationsandstandards/measuringequality/ethnicgroupnationalidentityandreligion。

⁹⁴ 见《德班宣言和行动纲领》第 92(c)和 93 段及其 2009 年后续行动。

⁹⁵ 见 www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf。

62. 指标通常用于经济、社会和文化权利领域，用于确定侵犯行为的模式，并查明现有差距和需要。⁹⁶ 拉丁美洲和加勒比经济委员会和人权高专办南美区域办事处最近出版的一份出版物包括一套旨在衡量非洲裔和非非洲裔之间不平等的指标。⁹⁷ 此外，2020 年 12 月，非洲人后裔问题专家工作组通过了其“关于将非洲人后裔纳入《2030 年议程》的业务准则”。⁹⁸

E. 确定评估结构性或系统性种族主义程度的参数

63. 制定一个分析和方法框架，以评估、衡量和监测各国在实现种族平等方面取得的进展，这将非常有帮助，特别是可促进解决结构性或系统性种族主义问题的政策。⁹⁹ 这将是更好地制定行动和确定行动目标的新工具，使各国能够更好地落实种族平等原则，并充分利用向消除种族歧视委员会提交报告的程序。¹⁰⁰

64. 为此，可以根据消除种族歧视委员会和其他机构的现有经验拟订一套参数和指标。这些参数将有助于监测与种族平等有关的义务的遵守情况，并可用来编制和补充各国根据提交报告的协调准则必须提供的信息。¹⁰¹ 这将成为拟定一份每个国家可以采取的具体措施的清单的基础。这一评估的结果将有助于制定一种路线图，为制定全面的国家行动计划奠定基础。

六. 差距、重叠和挑战

65. 虽然已有一个强有力的国际方案框架来减少不平等，但需要更坚定的政治意愿和更果敢的行动，以有效解决根深蒂固的结构性或系统性种族主义和种族歧视问题。¹⁰² 关于执行《德班宣言和行动纲领》某些部分的不同做法继续阻碍这一议程的完成及其后续行动的界定。同样在国家一级，缺乏对现有关于平等的国家框架的充分执行。

⁹⁶ Inter-American Commission on Human Rights, Guidelines for preparation of progress indicators in the area of economic, social and cultural rights: general observations on the reporting system under article 19 of the Protocol of San Salvador, paras. 48–65.

⁹⁷ 《拉丁美洲和加勒比非洲人后裔：制定衡量和消除不平等的指标》。

⁹⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/Guidelines_inclusion_2030_Agenda.pdf。

⁹⁹ 这两个术语经常交替使用；普遍性(结构性)是指其数量方面，即问题的大范围性质，而其系统性是指一个社会的决策、做法、政策和文化被采纳的方式。见 Inter-American Commission on Human Rights, *Compendium*, para. 368。关于“系统性种族主义”的定义，见 A/HRC/47/53，第 9 段。

¹⁰⁰ 应人权委员会的要求，人权高专办分析了通过拟订具有指标体系的“种族平等指数”来衡量种族平等的设想；见 E/CN.4/2006/14。

¹⁰¹ HRI/GEN/2/Rev.6，第 50–59 段。

¹⁰² A/75/561，第 74 段；非洲人后裔问题专家工作组，“将非洲人后裔纳入《2030 年议程》的业务准则”，第 53 页。

66. 监测并报告应对种族主义、种族歧视和仇外心理挑战的进展对有效的预防和执行非常重要。¹⁰³ 已经为制定适当的国家法律框架采取了重要步骤，但在执行层面仍然存在不足。《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的报告程序为各国提供了机会，通过与委员会、国家人权机构和民间社会进行建设性对话，评估国家政策在充分履行《公约》规定的种族平等义务方面取得的进展和成果。然而，也有一些因素，例如在履行报告义务方面出现严重延误，表明各国没有充分利用这一机构的潜力。¹⁰⁴

67. 促进种族平等和不歧视应成为以安全为导向的政策，特别是与移民和反恐有关的政策的组成部分。这些政策不应与人权义务相抵触，也不应对以种族平等为导向的政策拟订构成任何障碍。与压制性政策有关并在执法中表现出结构性种族主义的问题(例如种族定性、警察暴力根深蒂固的有罪不罚现象、监狱中的种族暴力)需要作为侵犯人权行为来综合处理。从与国家安全或公共秩序有关的执行政策中吸取的经验教训证实，为了根据人权义务解决这些现象的根本原因，对社会经济进步和融合的投资至关重要。

68. 在新技术方面，实现种族平等的新挑战也在不断出现。对新技术的使用缺乏适当的监管可能会加剧现有的不平等，并引发新的担忧，即以分类方式收集生物识别数据或使用算法进行数据支持的决策是否可能导致种族偏见长期存在甚至刺激种族偏见。需要为解决人工智能技术设计、开发和使用中的歧视问题(包括性别偏见和陈规定型观念)提供明确的指导，以确保这方面的发展与国际人权法、标准和原则保持一致。¹⁰⁵

69. 在 COVID-19 的背景下，所有这些挑战和不足都可能使种族化群体和难民的状况恶化，使他们更容易受到这一流行病广泛的有害社会和经济影响的伤害。虽然“黑人的命也是命”全球运动让人们关注到影响非洲人后裔的长期结构性不平等，但 COVID-19 大流行暴露了包括难民、寻求庇护者和移民在内的种族化群体在社会经济上的边缘化，并清楚地表明了他们在获得医疗保健等基本权利方面面临的障碍。

70. COVID-19 之后的应对和复苏计划可能是解决种族主义、歧视和贫困形成的恶性循环，纠正重新出现的事实上的种族歧视和差距的好办法，特别是在获得和享受教育、住房、就业和健康等权利方面。这表明有必要继续制定和执行关于社会包容和减少贫困的政策，以期同时消除种族不平等，解决长期存在的结构性和历史形式的歧视。

¹⁰³ A/HRC/20/33，第 26 段。

¹⁰⁴ 2020 年，43 个会员国的报告逾期至少 10 年，17 个会员国的报告逾期至少 5 年。从 1984 年到 2020 年，委员会只登记了 70 份个人来文，涉及 59 个国家中的 17 个国家，这 59 个国家承认《公约》第十四条规定的委员会的权限。

¹⁰⁵ 教科文组织正在制定这样一项关于人工智能伦理的建议；见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374266>，第 65–67 段。

七. 结论和建议

71. 鉴于围绕种族歧视相关问题的政治两极分化日益加剧，寻找共同的理解来解决这一现象的必要性已经显现出来。迫切需要以可持续的方式实现种族平等和正义，因为不同群体之间的不平等结果和差距正日益成为社会不稳定和民主倒退的根源。在此背景下，必须加快行动步伐，实施早就应该实施的种族平等政策和行动。

72. 评估种族不平等程度和进步是一项复杂的任务。正在开发和改进衡量结构性不平等的分析方法以及方法框架和工具。按种族和族裔分类的数据有助于揭示差异，并可能成为根据实际需要设计和制定适当和有效的公共政策的有用工具。它还可以比较最有可能受到歧视的群体的情况，因为它们的情况往往不为人所知。

73. 然而，只有通过适当的方法收集并符合人权标准，这种数据才是可靠的；这还需要强有力的体制和法律框架以及充足的知识和资源。此外，按种族或族裔分类的数据的敏感性要求在收集、分析和处理数据时有具体的规则和程序。因此，需要解决对治理和问责以及防止滥用这些数据的保护措施方面的关切。

74. 《消除一切形式种族歧视国际公约》以及根据《德班宣言和行动纲领》作出的方案框架和承诺构成了将国际种族平等议程推向一个新水平的最佳基础，从而能够确定和通过实现种族平等的具体行动和更适当的措施。高级专员“争取实现种族正义和平等的四点变革议程”响应了善意与具体行动相匹配的需要，以便消除系统性种族主义。它呼吁以新的视角更好地指引反歧视政策和方案，以实现种族正义和平等。

75. 确定变革性政策的优先次序为种族平等提供了一个新的层面，其目的显然是在结构和行为层面引发根本性变革。采取合作和建设性的方式来引导关于种族主义的辩论，对于达成共识和克服不同意见至关重要，特别是涉及《德班宣言和行动纲领》中争议最大的方面。各国需要寻求新的、创造性的方式来对待《德班宣言和行动纲领》，以期动员政治意愿，使其得到充分和有效的执行。

76. 在国际一级采取的行动建议：

(a) 加强努力，通过采取更有针对性的行动、加强促进种族平等的努力和制定集体战略，包括通过国际合作，将反种族主义议程纳入联合国系统的主流；

(b) 确定如何将种族平等纳入所有相关监测机构工作的主流，特别是消除种族歧视委员会、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、德班后续机制以及经济、社会及文化权利委员会工作的主流；建立或加强它们之间的协调和协作机制，以最大限度地发挥协同作用，避免活动重复；

(c) 支持人权高专办“种族平等和正义的变革议程”的执行和发展；开启反思过程，识别今后需要整合的新问题；

- (d) 加强人权高专办的能力，以便：
 - (一) 制定一个分析和方法框架，以评估、衡量和监测国家和国际两级在种族平等方面取得的进展，并查明全球趋势、模式和挑战；
 - (二) 确定有助于分析结构性或系统性种族主义的驱动因素和影响以及监测种族平等进展情况的参数和指标；
 - (三) 根据各国经验，汇编具体行动和良好做法的范例，以支持各国衡量其在种族平等方面取得的进展；
 - (四) 汇编和广泛宣传积极行动的范例，从其应用中得出原则和共同标准；
- (e) 采取更加协调一致的行动，有效解决系统性歧视问题以及种族主义和相关形式歧视的根本结构性原因，同时将重点放在教育和提高认识上；
- (f) 采取具体措施，培养政治意愿，充分履行与种族平等有关的义务；确保为《德班宣言和行动纲领》下的方案承诺提供更多支持，同时寻求就争议点达成一致；
- (g) 确保在落实非洲人后裔国际十年活动方案方面加强合作和协同增效，并采取一切必要步骤，使非洲人后裔问题常设论坛能够开始运作并完成其任务；
- (h) 精简建议、方案和战略，将努力集中在支持执行工作上，同时，还通过采取对国家敏感的办法，加强相关机构和利益攸关方之间的协同作用和伙伴关系。

77. 在国家一级采取的行动建议：

- (a) 改进和加强国家框架(立法、政策、做法、监测和平等机构)，以促进落实种族平等原则；加倍努力执行现行立法和政策以及监督机构的建议；
- (b) 必要时对现行法律、政策和方案进行全面审查(种族平等审计)，或在必要时对特定部门的现行法律、政策和方案进行全面审查；建立有效的监测，并定期进行影响评估，确定各项措施对种族化群体的潜在负面影响，以期纠正这些影响；
- (c) 必要时通过有具体目标、监测机制和充足资源的详细行动计划，包括暂行特别措施，以确保种族化群体的适当进步，并确保属于这些群体的人能够平等地享有其权利；
- (d) 通过 COVID-19 疫情后恢复计划解决结构性种族和族裔歧视问题；加强旨在改善种族化群体社会和健康状况的金融和经济合作；
- (e) 确定和支持政策和行动，包括在适当情况下的平权行动，以落实种族平等原则；
- (f) 制定方法和分析框架，有效解决结构性歧视和不平等问题；统一国家内部用于收集分类数据的方法；

(g) 利用人权高专办的框架收集分类数据并制定指标，以便能够衡量政策和战略的进展情况，并评估种族歧视和平等措施的长期影响；确保采用基于人权的方法；加强监测手段，确保收集的数据不用于超出预期目的的任何用途；为此类信息不会成为歧视的来源提供保证；

(h) 与监督机构，特别是消除种族歧视委员会进行建设性对话，目的是更好地制定国家种族平等政策；制定一种方法，以确保收集到充分和可靠的信息，目的也是为了保证有效执行其建议；

(i) 加强专门“平等机构”的作用，发挥其潜力来提高认识和创造支持，以消除歧视，促进公共和私营部门内的平等；

(j) 酌情通过特别和具体措施，解决 COVID-19 大流行的影响使处境不利的群体在获得和享受权利方面的差距恶化的问题；采取紧急行动，通过行动计划和具体方案，并使其适应这一情况；

(k) 确定国家的积极措施和平权行动并使其系统化；

(l) 通过消除各种交叉形式的歧视，推动增进种族化群体妇女的权能，并确保她们在实际中平等享有权利；

(m) 加强民间社会组织的作用，特别是在落实和执行促进种族平等的战略和政策方面。
