



消除一切形式
种族歧视国际公约

Distr.
GENERAL

CERD/C/CHN/CO/10-13
15 September 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

消除种族歧视委员会

第七十五届会议

2009年8月3日至28日

审议缔约国根据《公约》第九条提交的报告

消除种族歧视委员会的结论性意见

中华人民共和国

(包括香港和澳门特别行政区)

1. 委员会在 2009 年 8 月 7 日和 10 日举行的第 1942 和 1943 次会议 (CERD/C/SR.1942 和 CERD/C/SR.1943) 上审议了中国 (CERD/C/CHN/13), 包括香港特别行政区 (CERD/C/HKG/13) 和澳门特别行政区 (CERD/C/MAC/13) 的第十至第十三次定期报告。委员会在 2009 年 8 月 25 日举行的第 1966 次会议 (CERD/C/SR.1966) 上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欣见中国(包括香港和澳门特别行政区)提交了第十至第十三次定期报告, 并欢迎报告提供了与缔约国恢复对话的机会。委员会还赞赏与其称职的大型代表团进行了建设性的对话, 以及代表团对问题清单和委员会成员提出的问题作出了全面的书面和口头答复。

B. 积极方面

3. 委员会欣见通过了《国家人权行动计划(2009-2010 年)》，其中一章涉及保护少数民族的权利。

4. 委员会满意地注意到在国家、省和地方各级通过了一系列保护少数民族权利的法律，尤其是《中华人民共和国民族区域自治法修正案(2001 年)》和 2005 年通过的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》，以及《城市民族工作条例》和《民族行政工作条例》。

5. 委员会赞扬缔约国通过了许多旨在提高少数民族地位的方案和政策，包括《少数民族事业“十一五”规划》、《扶持人口较少民族发展规划(2005-2010 年)》、《中国西部大开发战略》和《兴边富民行动“十一五”规划》。

6. 委员会赞赏地注意到经济快速发展，注意到采取了旨在在所有地区，包括少数民族主要聚居的自治区内实现同等发展水平的政策和方案。

香港和澳门特别行政区

7. 委员会对 2009 年生效的《种族歧视条例》(《香港法例》第 602 章)表示欢迎。

8. 委员会满意地注意到，澳门特别行政区通过了关于打击贩运人口的第 6/2008 号法，以及规定关于难民身份确认和丧失的法律框架的第 1/2004 号法。

C. 关注的问题和建议

9. 委员会注意到，缺少有关少数民族人员、非公民、寻求庇护者和难民的社会经济状况的分列统计数据。

根据其关于《公约》第一条第一和第四款的解释和适用的第八号一般性建议(1990 年)和订正报告准则(CERD/C/2007/1)第 10 至 12 段，委员会重申其要求(A/56/18, 第 250 段)，请缔约国在其下次定期报告中列入有关人口社会经济状况的最新的和详细的统计数据，并按族裔群体和民族分列。在这方面，委员会忆及收集有关人口民族构成情况的最新准确数据的重要性。

10. 委员会注意到缔约国《宪法》第四条规定在缔约国各民族一律平等，但委员会仍重申其关切(A/56/18, 第 241 段)，缔约国国内法中仍没有一条完全符合《公约》第一条所载定义的种族歧视定义，因为其中没有包含禁止基于世系和民族血统的歧视的规定。(第一条)

委员会建议缔约国通过一项完全符合《公约》第一条第一款规定的全面的种族歧视的定义，禁止基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视。在这方面，委员会特别提请缔约国注意其关于对非公民的歧视的第三十号一般性建议(2004 年)。

11. 委员会注意到缔约国有关旨在保护少数民族权利的国家、省和地方各级立法的资料，但委员会仍重申其关切(A/56/18, 第 242 段)，缔约国尚未通过一项全面的反歧视法律，以保护个人免受种族歧视。(第二条)

委员会建议缔约国通过一部关于消除基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视的全面的全国性法律，涵盖《公约》所保护的一切权利和自由。

12. 考虑到《国家人权行动计划》将于 2010 年结束，委员会注意到缺少有关这一计划展期的资料。(第二条)

委员会鼓励缔约国将行动计划展期至 2010 年以后，并考虑纳入有关消除种族歧视的具体规定，促进行动计划的全面执行。

13. 委员会感谢代表团就缔约国境内自然迁移问题提供了资料，但委员会仍关切地注意到，有报告称，对于到少数民族自治区工作和定居给予奖励的制度可能会导致人口构成发生实质性变化，对这些地区的地方传统和文化产生不利影响。(第二和第五条)

委员会重申其先前的建议(CERD/C/304/Add.15, 第 26 段)，对于可能引起少数民族自治区人口构成重大变化的任何政策或奖励措施应加以审查。

14. 委员会注意到正在进行国家户口登记制度改革，但委员会仍然关切的是，在就业、社会保障、医疗服务和教育等领域存在对国内移民的事实上的歧视，作为该制度间接导致的这种歧视，也影响到少数民族人员，尤其是妇女。(第五条(子)项和第二条)

委员会建议缔约国落实其决定，改革户口制度，确保国内移民，尤其是少数民族人员能够与城镇常住居民享有同样的工作、社会保障、卫生和教育福利。

15. 委员会感谢缔约国就其有关行政拘留和“劳动教养”的立法修订提供了资料，但委员会仍关切地注意到，有报告称，实践中对这些措施的有效司法控制有限，这些法律的适用不成比例地影响到少数民族人员。(第五条(子)项和(丑)项)

委员会呼吁缔约国采取有效措施，确保限制性地使用行政拘留和“劳动教养”，依照国际人权标准进行充分的司法控制，并确保不对少数民族人员不成比例地适用这些做法。委员会请缔约国在其下次定期报告中提供有关资料，包括按种族群体分列的统计数字，说明实施这些措施和任何提出上诉的实例。在这方面，委员会还提请缔约国注意普遍定期审议程序，尤其是得到其支持的工作组第三十一号一般性建议(A/HRC/11/25)。鉴于国家人权行动计划中载有关于禁止非法拘留的章节，委员会还鼓励缔约国考虑按照禁止酷刑委员会的建议(CAT/C/CHN/CO/4, 第 13 段)，完全废除这些法律。

16. 委员会注意到，缔约国正在起草一项难民法，但委员会重申其关切(A/56/18, 第 246 段)，来自朝鲜民主主义人民共和国的寻求庇护者的庇护请求继续一再遭到拒绝，并被强行驱回。(第五条(丑)项)

委员会建议缔约国尽快通过与难民地位有关的立法。鉴于其第三十号一般性建议，委员会呼吁缔约国采取一切必要的法律和政策措施，确保所有寻求庇护者的个案情况得到独立和公正的主管部门的考虑。

17. 委员会注意到缔约国提供的关于 2008 年 3 月西藏自治区事件的资料，以及关于 2009 年 7 月新疆维吾尔自治区乌鲁木齐事件的资料。委员会对生命的损失，包括缔约国武装部队和警察的生命损失，以及所有受害者遭受的痛苦表示遗憾。委员会承认，维护公共秩序是缔约国的义务，但是，委员会感到关切的是，有报告称，对藏族和维吾尔族不成比例地使用武力，并有大量的人被拘留。(第五条(子)项和(丑)项)

委员会呼吁缔约国依法切实保证与上述事件相关的被拘留者在拘留期间的人道待遇，切实保证达到公平审判标准，包括获得他们选择的律

师、无罪推定、以及对被判定有罪者量刑适当。委员会进一步建议，缔约国仔细审查此类事件的根源，包括民族间暴力行为的根源，审查情况升级的原因。

18. 委员会欣见缔约国采取措施，确保少数民族在行政部门、警察部队和军队中的公平、适当的代表性。缔约国提供的数据说明了少数民族的参与情况，包括妇女在公共部门任职，以及在政治生活中担任决策职位的情况，但是，委员会表示关切的是，少数民族、尤其是少数民族妇女在公共生活中的代表性仍然不足。(第五条(寅)项)

委员会建议缔约国加大努力，使所有的少数民族公平、适当地参与包括军队在内的公共服务和政治生活。委员会还建议缔约国鼓励少数民族妇女更积极地参与公共生活，并请缔约国注意关于种族歧视与性别有关方面的第二十五号一般性建议(2000年)。委员会请缔约国在下次定期报告中提供更为详细的资料，说明少数民族在公共生活中代表性的情况，同时说明他们担任较高级别职位的情况。

19. 虽然代表团保证律师能够根据《律师法》自由从业，但是委员会关切地注意到，有对接手侵犯人权案件的辩护律师进行骚扰的报告，特别是少数民族成员介绍的辩护律师。在这方面，委员会还注意到，《国家人权行动计划》表示，缔约国打算修订或修改那些不符合《律师法》的法律。(第五条(卯)项)

委员会呼吁缔约国采取一切适当措施，确保在法律和实践中，律师都能自由从业，并对所有所称骚扰、恐吓或其他阻碍律师工作的行为进行快速、公正的调查。委员会还建议缔约国按照《国家人权行动计划》中关于公平审判权的章节，修订所有不符合《律师法》和国际标准的法律法规。

20. 尽管缔约国代表团做出保证，但是委员会仍感关切的是，有报告称，一些少数民族群体的成员无法充分享有宗教自由。(第五条(卯)项)

考虑到民族和宗教问题多元交错，委员会建议缔约国确保尊重所有少数民族成员自由地享有宗教自由的权利。

21. 委员会欢迎缔约国为消除不同地区之间的经济发展差异而采取的措施，但是，委员会注意到，大多数少数民族居住的西部省区经济仍然发展不足。然

而，委员会还重申之前的意见(A/56/18, 第 243 段)，即依照事实，少数民族地区的经济增长并不等于按照《公约》第五条(辰)项平等享有经济、社会和文化权利。(第五条(辰)项)

委员会建议缔约国继续加大努力，为西部地区的可持续发展创造条件，并消除不同地区之间的经济和社会差异。委员会还请缔约国提供进一步资料，说明缔约国所有少数民族享有经济、社会和文化权利的情况，以及为确保所有少数民族受益于经济增长而采取的措施的成效。同时，委员会重申对缔约国的建议，即缔约国应采取一切必要步骤，充分确保增进和尊重地方和区域的文化和传统。

22. 委员会注意到缔约国的少数民族双语教学政策，包括双语教学模式的实施范围。但是，委员会表示关切的是，有报告称，在实践中，少数民族自治区的许多学校采用汉语作为唯一的教学语文，特别是在中等和高等教育阶段。委员会赞赏地注意到少数民族地区入学率的提高，以及为使少数民族人员获得教育而采取的各种措施，重申对少数民族儿童受教育方面仍然存在的差异表示关切(A/56/18, 第 245 段)，这种差异往往与只提供汉语教学相关。(第五条(辰)项)

委员会建议缔约国考虑 2008 年 12 月 15 日和 16 日少数群体问题论坛的相关建议(A/HRC/10/11/Add.1)，加大努力确保在所有教育阶段落实有关双语教学的法律和政策。委员会还建议缔约国确保在实践中可以获得为推动少数民族儿童受教育而采取的特别措施，例如奖学金或较低的入学要求。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，包括关于初等、中等和高等教育中少数民族人员入学率的分列统计数据。在这方面，委员会还请缔约国注意普遍定期审议程序，特别是得到缔约国支持的第十六号建议(A/HRC/11/25)。

23. 委员会表示遗憾的是，缔约国没有提供关于不同少数民族群体文盲率的详细资料，以及缔约国为帮助文盲率最高的群体而采取的措施。委员会对有报告称某些少数民族文盲率高仍然表示关切。(第五条(辰)项)

委员会呼吁缔约国在短期和中期加大力度，落实降低少数民族文盲率，特别是农村地区文盲率的措施。委员会建议缔约国在下次定期报告中提供更多关于不同少数民族群体文盲率、以及男女文盲率的资料。

24. 委员会注意到缔约国为改善医疗和服务的获得而采取的各种措施和政策，但是对少数民族人员在获得医疗和服务方面往往面临障碍表示关切。(第五条(辰)项)

委员会建议缔约国考虑少数民族地理位置造成的困难，特别是通过消除目前阻碍或限制他们获得可负担和充分医疗的障碍，继续大力解决少数民族在卫生方面长期面临的差异问题。在这方面，委员会还请缔约国注意普遍定期审议程序，特别是得到缔约国支持的第二十号建议(A/HRC/11/25)。

25. 虽然缔约国通过了提高少数民族就业率的法律和政策措施，例如划定比例和定向招聘，但是委员会仍然对少数民族人员的高失业率表示关切。(第五条(辰)项)

委员会建议缔约国加强其措施，特别是通过重视专业培训和提供语言培训，增加少数民族人员的就业机会，并确保有效落实就业方面的法律，特别是 2007 年《就业促进法》。同时，委员会鼓励缔约国大力消除普遍存在的对少数民族的陈见。

26. 委员会注意到缺乏有关种族歧视申诉的资料，以及没有诉诸法院的种族歧视案件(第六条和第四条)。

考虑到所有国家都存在种族歧视现象，委员会呼吁缔约国审查为何只有少数几起这方面的司法案件。委员会建议缔约国核实，此类申诉案件少不是因为缺乏使受害人能够寻求补救的有效补救措施，不是因为受害人缺乏对其权利的认识，担心遭到报复，对警方和司法机关缺乏信任，也不是因为当局对种族歧视案件缺乏关注或敏感性。委员会还请缔约国注意其《第三十一号一般性建议：在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视》(2005 年)。

香港和澳门特别行政区

27. 委员会对香港特别行政区《种族歧视条例》对种族歧视的定义表示关切，该定义没有明确定义有关语言的间接歧视，在禁止歧视的理由中没有列入移民身份和国籍，因此与《公约》第一条不完全一致。(第一条(第一款))

委员会建议《种族歧视条例》在禁止歧视的理由中列入语言、移民身份和国籍方面的间接歧视。在这方面，委员会回顾其第三十号一般性建议。

28. 委员会表示关切的是，香港特别行政区《种族歧视条例》的适用范围只涵盖政府某些活动和职权的行使，即就业、教育，以及货物和服务的提供。(第二条)

委员会建议将所有政府职能和职权都纳入《种族歧视条例》的适用范围。委员会还建议通过一项平等计划，以确保有效执行法律和加强平等机会委员会。

29. 委员会注意到香港特别行政区拟议的酷刑申诉人立法框架，但是对缔约国尚未通过难民法，包括庇护申请的甄别程序表示关切。(第五条(丑)项)

委员会建议通过难民法，以建立个人庇护申请的全面甄别程序。委员会进一步建议保障寻求庇护者的知情权、解释权、以及获得法律援助和司法补救的权利。委员会还鼓励缔约国重新考虑批准 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》。

30. 尽管香港特别行政区采取了旨在打击种族歧视的立法措施，委员会仍重申其对移徙工人，特别是外籍家庭佣工的状况表示关注(A/56/18, 第 248 段)。委员会关切地注意到，“双周制”(外籍家庭佣工必须在合同结束两周以内离开香港)和留宿要求仍然有效，移徙工人可能被迫工作更长时间，以及得到更短的休息时间和假期。(第五条(辰)项)

委员会建议采取有效措施，确保外籍家庭佣工不受歧视。呼吁废除“双周制”和留宿要求，并呼吁缔约国在有关外籍家庭佣工的工作条件和工作要求方面，包括在就业规则以及带有歧视性目的或结果的做法方面，采取更为灵活的方法。委员会还提请注意其第三十号一般建议。

31. 尽管提供了《中国语文课程补充指引》，但委员会关注的是，香港没有通过将中文作为第二语文教授给有移民背景的非华语学生的官方教育政策。(第五条(辰)项)

委员会建议与教师及相关社区协商制订针对有移民背景的非华语学生的中文教学政策。应大力提高对移民儿童中文教育的质量。

32. 在对有关贩运的新立法获得通过表示欢迎的同时，委员会担心人口贩运仍然是澳门特别行政区面临的一个严峻问题，考虑到受害者通常是属于少数民族或非公民的妇女和儿童。(第五条(丑)项和(辰)项)

委员会建议加强措施，以充分预防、打击和处罚人口贩运，特别是非公民。委员会希望在下次定期报告中得到这方面的详细统计资料，包括对受害者的保护和赔偿。

33. 尽管代表团做出了解释，但委员会关切地注意到，澳门特别行政区的社会福利体系不包括移徙工人。(第五条(辰)项)

委员会建议对相关立法进行修正，以期使社会福利涵盖包括移徙工人在内的所有工人。

34. 考虑到所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，特别是其条款直接涉及种族歧视主题条约，如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

35. 委员会建议缔约国在根据其国内法律秩序执行《公约》时，考虑到反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议于 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，以及 2009 年 4 月在日内瓦召开的德班审查会议的结果文件。委员会请缔约国在其下一次定期报告中纳入具体信息，说明在国家一级采取了哪些行动计划和其他措施来执行《德班宣言和行动纲领》。

36. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告时，征求从事人权保护、尤其是从事反对种族歧视工作的民间社会组织的意见，并扩大与这些组织的对话。

37. 委员会鼓励缔约国考虑作出《公约》第十四条规定的任择声明。

38. 委员会建议缔约国在提交报告后，立即以官方语文并酌情以其他常用语文向公众公布并提供这些报告，并同样公布委员会对这些报告的意见。

39. 委员会鼓励缔约国按照国际人权条约的提交报告协调准则、尤其是 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的编写共同核心文件的准则(HRI/GEN/2/Rev.4)，提交其核心文件。

40. 委员会请缔约国根据《公约》第九条第一款及其订正议事规则第 65 条的规定，在本结论通过一年之内提供资料，说明如何就上文第 12、15、19 和 30 段所载的建议采取后续行动的情况。

41. 委员会还希望提请缔约国注意，第十四、第二十一和第二十八号建议尤其重要，并请缔约国在其下一次定期报告中提供详细资料，说明为落实这些建议而采取的具体措施。

42. 委员会建议缔约国在 2013 年 1 月 28 日前以一份文件提交第十四次、第十五次和第十六次合并定期报告，其中应考虑到委员会第七十一届会议通过的提交《消除种族歧视公约》具体文件的准则(CERD/C/2007/1)。该报告应评述本结论性意见提出的所有要点。

-- -- -- -- --