



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
21 September 2022  
Chinese  
Original: English

## 消除种族歧视委员会

### 关于美利坚合众国第十至十二次合并报告的结论性意见\*

1. 委员会审议了美利坚合众国以一份文件提交的第十至十二次合并定期报告。<sup>1</sup> 在 2022 年 8 月 11 日和 12 日举行的委员会第 2899 和 2900 次会议上，缔约国在第四次出席会议时对报告作了介绍。<sup>2</sup> 委员会在 2022 年 8 月 24 日举行的第 2916 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第十至十二次合并定期报告。委员会还欢迎与缔约国的大型高级别代表团进行的建设性对话，并感谢代表团在审议报告期间提供的信息以及在对话后提交的补充书面信息。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的立法和政策措施，包括：

(a) 2022 年 5 月 25 日关于“推进有效、负责任的警务和刑事司法做法以增强公众信任和公共安全”的第 14074 号行政命令；

(b) 2021 年 1 月 20 日关于“通过联邦政府推进种族平等和支持服务不足社区”的第 13985 号行政命令；

(c) 2021 年 1 月 20 日关于“终止对进入美国的歧视性禁令”的第 10141 号公告；

(d) 2021 年 3 月 7 日关于“促进投票机会”的第 14019 号行政命令；

(e) 2021 年 5 月 20 日的《冠状病毒病(COVID-19)仇恨犯罪法》；

(f) 2021 年 11 月 15 日关于“改善美洲原住民的公共安全和刑事司法，应对土著人失踪或遭谋杀导致的危机”的第 14053 号行政命令；

\* 委员会第一零七届会议(2022 年 8 月 8 日至 30 日)通过。

<sup>1</sup> [CERD/C/USA/10-12](#)。

<sup>2</sup> 见 [CERD/C/SR.2899](#) 和 [CERD/C/SR.2900](#)。



(g) 2018 年 12 月 21 日的《刑满释放人员重返社会安全过渡法案》(第一步法案)。

## C. 关注的问题及建议

### 《公约》在国内法律秩序中的地位

4. 委员会仍然关注的是，在国内法律秩序中没有执行《公约》条款的具体立法，在有关消除种族歧视的主要政策和近期政策以及由此产生的平等计划中不曾提及《公约》。委员会注意到差异影响理论在某些生活领域的适用性，但仍感关注的是，该理论的范围和适用性有限，没有在法律层面，包括《宪法》层面得到全面涵盖，因此，法院往往不处理间接歧视问题。在这方面，委员会重申其关注，即联邦和州立法以及法院实践中使用的种族歧视定义并不总是符合《公约》第一条第一款。委员会注意到缔约国定期报告中提供的关于《公约》在美属萨摩亚、关岛、北马里亚纳群岛、波多黎各、美属维尔京群岛和威克岛执行情况资料，<sup>3</sup> 但委员会感到遗憾的是，考虑到这些领土的特殊地位，没有足够的资料说明居住在这些领土上的人如何不受歧视地与居住在大陆的人平等享有《公约》规定的权利(第一条)。

5. 委员会重申其建议缔约国采取一切必要措施，确保在联邦、州和地方各级一致适用《公约》条款，包括通过实施《公约》的具体立法。<sup>4</sup> 委员会还重申其建议缔约国根据《公约》和第 14 号一般性建议(1993 年)，在联邦和州立法中禁止一切形式的种族歧视，包括间接歧视，涵盖所有法律和公共生活领域，并确保提供有效保护，防止任何形式的种族歧视和任何不合理的差异影响。<sup>5</sup> 委员会提请缔约国注意，根据《公约》第一条第一款，它有义务禁止和消除一切形式的种族歧视，包括可能并非有意但实际上构成歧视的立法和做法。委员会请缔约国在下次定期报告中提供更全面的资料，说明在上文第 4 段提到的领土上执行《公约》条款的情况。

6. 委员会注意到缔约国报告中提供的资料，<sup>6</sup> 但仍感关注的是，缔约国对《公约》第二条的保留范围很广泛，涉及个人、群体或组织实施的歧视行为(第二条)。<sup>7</sup>

7. 委员会重申其建议缔约国考虑撤销对《公约》第二条的保留或缩小其范围，并扩大法律为遏制个人、团体或组织的所有歧视行为而实施的保护。<sup>8</sup>

### 特别措施

8. 委员会注意到缔约国提供的关于在高等教育和获得政府合同方面采取特别措施的资料，例如《8(a)企业发展方案》。然而，委员会仍感关注的是，国家一级

<sup>3</sup> CERD/C/USA/10-12, 第 136 段。

<sup>4</sup> A/56/18 和 A/56/18/Corr.1, 第 390 段。

<sup>5</sup> CERD/C/USA/CO/7-9, 第 5 段以及 A/56/18 和 A/56/18/Corr.1, 第 393 段。

<sup>6</sup> CERD/C/USA/10-12, 第 2 和第 11 段。

<sup>7</sup> CERD/C/USA/CO/7-9, 第 5 段。

<sup>8</sup> 同上, 第 5 段。

通过的立法和其他措施禁止或限制采取平权行动措施，以消除影响种族或族裔群体享有人权和基本自由的持续差异(第一条第四款和第二条第二款)。

9. 委员会重申其建议缔约国在情况需要时，采取并加强采用特别措施，作为一种工具，消除影响种族或族裔少数群体或从属于他们的个人在享有人权和基本自由方面持续存在的差异。<sup>9</sup> 委员会忆及，根据其第 32 号一般性建议(2009 年)，联邦当局应负责设计一个框架，以便在缔约国所有地区一致地适用特别措施，这些措施的设计和应基于与受影响社群的事先协商和他们的积极参与。

#### 打击种族歧视的体制框架和国家行动计划

10. 委员会再度感到遗憾的是，在建立负责确保在联邦、州和地方各级有效执行《公约》的制度化协调机制方面缺乏进展。委员会重申独立的国家人权机构在这方面可以发挥的作用，但仍感关注的是，缔约国没有这样的机构。在这方面，委员会赞赏地注意到，缔约国代表团表示，关于建立一个国家人权机构的建议正在考虑之中，可以在总统的行政权力下实施(第二条)。

11. 委员会重申其建议缔约国应建立一个常设和有效的协调机制，例如根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)建立的国家人权机构，其任务是确保在缔约国全境及其控制的领土上执行《公约》并监督《公约》条款的遵守情况。<sup>10</sup>

12. 委员会注意到缔约国提供资料，说明 90 多个联邦机构通过了政府所有部门参与的平等议程以及由此产生的平等行动计划，但重申其对缺乏打击系统性种族主义和结构性种族歧视的国家行动计划感到遗憾(第二和第七条)。

13. 委员会重申其建议缔约国通过一项国家行动计划，以一致和全面的方式打击系统性种族主义和结构性种族歧视。<sup>11</sup> 委员会还建议缔约国启动与所有相关利益攸关方的协商进程，以制定这样一项国家计划，特别是与受种族歧视影响的个人和社会群体进行协商。

#### 种族主义仇恨犯罪和仇恨言论

14. 委员会注意到，2022 年 6 月设立了白宫网络骚扰和虐待问题工作组。然而，委员会感到关注的是，有报告表明，针对种族和族裔少数群体和非公民，特别是非洲人后裔、土著人民、西班牙/拉丁人后裔、亚洲人后裔和族裔宗教群体的仇恨犯罪，包括大规模枪击事件，以及仇恨言论事件，包括互联网和社交媒体上以及政治人物和公众人物的仇恨言论显著增加。委员会还关注的是，有报告称，包括白人至上主义组织在内的暴力团体推动的种族或族裔动机活动有所增加。在这方面，委员会仍感关注的是：(a) 对《公约》第四条的保留范围很广泛，除了相当于“真正威胁”的情况之外，没有禁止种族主义仇恨言论，这有损于有效打击种族主义仇恨言论；(b) 缺乏关于种族主义仇恨言论的统计资料；(c) 由于报告的自愿性质，执法官员在仇恨犯罪案件方面向联邦调查局的报告不足；(d) 没有按照《公约》要求取缔宣扬和煽动种族仇恨的组织(第四条)。

<sup>9</sup> 同上，第 7 段。

<sup>10</sup> 同上，第 6 段。

<sup>11</sup> 同上，第 25 段。

15. 委员会建议缔约国加强努力，有效打击种族主义仇恨犯罪和仇恨言论，包括：

(a) 考虑撤销或缩小对《公约》第四条的保留，并采取一切必要措施，防止、谴责和打击种族主义仇恨言论，包括互联网和社交媒体上以及政治家和公众人物的种族主义仇恨言论；

(b) 建立一个关于种族主义仇恨言论事件的综合数据收集系统，以评估问题的严重程度和缔约国所采取措施的影响；

(c) 加强行动，与互联网服务提供商、社交网络平台 and 受种族仇恨言论影响最大的群体密切合作，应对互联网和社交媒体上种族仇恨言论盛行的问题；

(d) 规定所有执法机构必须向联邦调查局报告种族主义仇恨犯罪，或将此类报告作为联邦拨款条件；

(e) 继续对各级执法官员进行关于防止和打击种族主义仇恨言论和仇恨犯罪的强制性培训；

(f) 宣布鼓吹和煽动种族仇恨的组织为非法并予以取缔。

#### 枪支暴力

16. 委员会注意到为解决枪支暴力问题所采取的措施，包括 2021 年 6 月 23 日的《打击枪支犯罪综合战略》和 2022 年 6 月 25 日的《两党社区安全法案》，但委员会仍感关注的是，与枪支相关的死亡和伤害大幅增加，这尤其严重地影响到种族和族裔少数群体，特别是非洲人后裔、土著人民、西班牙/拉丁人后裔和亚洲人后裔(第五条)。

17. 委员会敦促缔约国加强立法和政策措施及其实施，以防止和减少枪支暴力，并履行其保护生命权和人身安全权的义务，包括扩大对所有私人枪支转让的背景调查；禁止攻击性武器和大容量弹匣；禁止在公共场所隐蔽携带手枪；增加在犯罪和非法枪支销售中使用枪支问题上的透明度，包括废止《蒂亚尔特修正案》；审查各项“不退让”法，以确保在使用致命武力进行自卫时严格遵守必要性和相称性原则。

#### 种族定性

18. 委员会欢迎缔约国代表团表示种族定性是非法和无效的，不会用于执法中。然而，委员会仍感关注的是，执法人员，包括海关和边境保护局以及移民和海关执法局的种族定性做法持续存在，并且缺乏明文禁止这种做法的立法(第二、第四、第五和第六条)。

19. 委员会忆及其第 36 号一般性建议(2020 年)，重申其建议缔约国加紧努力，有效打击和终结各级政府执法人员的种族定性做法，包括：<sup>12</sup>

(a) 通过并实施明文禁止执法人员进行种族定性的立法，如《结束种族定性法》和《乔治·弗洛伊德警察执法公正法》等法案；

<sup>12</sup> 同上，第 8 段。

(b) 及时修订允许种族定性，非法监视、监测和情报收集或使之成为可能的政策，包括 2014 年的《联邦执法机构关于使用种族、族裔、性别、民族血统、宗教、性取向或性别认同等的指南》；

(c) 终止间接助长种族定性的移民执法方案和政策，如《移民与国籍法》下的第 287(g)节方案；

(d) 对所有关于种族定性，非法监视、监控和情报收集的指控进行迅速、彻底和公正的调查，追究责任人的责任，并向受害人提供有效的补救措施；

(e) 就涉及执法人员的所有种族定性事件、投诉和调查建立一个全面的数据收集系统。

### 执法人员过度使用武力

20. 委员会注意到缔约国努力在执法方面打击系统性种族主义，包括 2022 年 5 月 25 日第 14074 号行政命令。然而，委员会仍感关注的是，执法人员对种族和族裔少数群体成员，包括对手无寸铁的个人使用暴力和过度或致命武力，这对非洲人后裔、土著人民、西班牙/拉丁人后裔、亚洲人后裔和无证移民产生了差异影响。委员会还感到关注的是，尽管缔约国采取了措施，但警察、海关和边境保护官员滥用职权不受惩罚的现象仍然是一个普遍问题(第二、第四、第五和第六条)。

### 21. 委员会敦促缔约国：

(a) 通过或审查规范执法人员使用致命武力的联邦和州立法，确保其符合国际法和国际标准，并以是否通过此类法律为条件，划拨联邦资金；

(b) 改进对过度使用武力案件的报告，并确保报告的案件得到及时和有效的调查；起诉被指控的责任人，如果罪名成立，则予以适当惩罚；在有新的证据时重启调查；向受害者或其家人提供充分的赔偿；

(c) 建立或加强独立的监督机构，确保对执法人员不当使用武力进行问责；

(d) 对执法人员进行充分和持续的培训，包括冲突降级技巧和相关国际标准，如《执法人员行为守则》、《联合国关于执法中使用非致命武器的人权指南》和《执法人员使用武力和火器的基本原则》；

(e) 确保收集执法人员过度使用武力或使用致命武力案件的数据，强制性向联邦调查局报告此类案件以纳入其数据库，数据可公开查阅，并按责任人和受害人的年龄、性别、种族和族裔分类。

### 和平集会

22. 委员会关注的是，有报告称，继近年来的反种族主义抗议之后，州一级不当地限制和平集会权的立法措施和举措有所增加，例如佛罗里达州的《遏制公共秩序混乱法》(HB1 2021)。委员会还感到关注的是，据指控有执法人员和私人保安公司对种族和族裔少数群体的成员过度使用武力，特别是在反种族主义抗议期间对非洲人后裔和在捍卫自身权利的抗议期间对土著人民过度使用武力。委员会进一步关注的是，据指控有执法人员对属于种族和族裔少数群体的人权维护者进行骚扰和监视，包括网上骚扰和监视(第五条)。

23. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保和平集会权利的行使不受任何基于种族、肤色、血统或民族或族裔的歧视。委员会还建议缔约国调查关于和平抗议期间过度使用武力以及执法人员骚扰、监视和威胁属于种族和族裔少数群体的人权维护者的指控。委员会还建议缔约国制定和通过立法，并加强措施，保护人权维护者，包括从事种族和族裔少数群体、土著人民和非公民权利工作的人权维护者。

### 投票权

24. 委员会注意到缔约国为确保平等投票采取的措施，如 2021 年 3 月 7 日第 14019 号行政命令。然而，委员会感到关注的是，有效限制行使投票权的立法措施和做法有所增加，尤其严重影响到非洲人后裔、土著人民、西班牙/拉丁人后裔和其他少数民族。这些措施和做法包括繁琐的选民身份识别要求，对提前投票、邮寄投票和缺席投票的大量限制，对收集选票的刑事定罪，选区划分不公、除英语之外获得语言援助的机会有限以及州一级剥夺重罪犯人投票权的法律。委员会还感到关注的是，最高法院的裁决削弱了有效保护投票权的程序保障，并对种族和族裔少数群体产生了特别的歧视性影响，例如法院在 *Brnovich* 诉民主党全国委员会案(2021 年)和谢尔比县诉 *Holder* 案(2013 年)中的裁决。委员会重申其关注，即哥伦比亚特区居民继续被剥夺投票和选举美国参众两院投票代表的权利，这些居民大都属于种族和族裔少数(第二和第五条)。

25. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，包括联邦立法，为投票提供便利，消除对行使投票权的不合理限制，特别是影响种族和族裔少数群体以及土著人民的限制；

(b) 全面恢复《选举权法》，增加联邦机构的资金和其他资源，以执行联邦投票权立法，并采取一切必要措施，确保每个人都可有效行使投票权；

(c) 确保所有各州恢复已服刑或假释的重罪犯人的投票权；向囚犯提供信息，说明他们在恢复投票权上的选择；审查自动剥夺被监禁的重罪犯人投票权的做法；

(d) 规定华盛顿特区居民享有充分的投票权。

### 刑事司法系统和少年司法系统

26. 委员会注意到，缔约国于 2018 年 12 月通过了《第一步法案》，以消除刑事司法系统中的种族差异，从而减少了联邦监狱人口。然而，委员会仍感关注的是，属于种族和族裔少数群体的人，包括妇女，在刑事司法系统中所占比例过高，其中被逮捕、监禁、长期单独监禁，遭受胡椒喷雾等化学制剂的使用，并受到更严厉的刑罚，包括不得假释的无期徒刑和死刑的人，也高得不成比例。委员会还感到关注的是，有报告表明，监狱中种族和族裔少数群体的比例过高，导致这些少数群体中相当一部分被定罪囚犯在没有公正和合理的报酬或其他基本劳动保护的情况下从事监狱劳动。它还注意到监禁的附带后果对种族和族裔少数群体的差异影响，例如在获得住房和就业、福利禁令和被驱逐出境的风险等方面(第二、第五和第六条)。

27. 委员会仍感关注的是，少年司法系统中的种族和族裔少数群体，特别是非洲裔儿童和土著儿童人数过多。委员会还感到关注的是，在一些州，来自种族和族

裔少数群体的少年被作为成年人起诉，并被判处不得假释的无期徒刑(第二、第五和第六条)。

28. 委员会忆及其第 31 号一般性建议(2005 年)，敦促缔约国采取具体和有效的措施，消除刑事司法系统和少年司法系统各个阶段的种族差异，特别是通过：

(a) 修订导致种族差异影响的法律和政策，如对毒品犯罪的强制性最低量刑政策，并废止刑事司法系统中带有种族偏见的法律和政策；

(b) 减少不必要的刑事司法互动，包括避免过度执法并推进相关措施，替代针对轻罪的逮捕和监禁；

(c) 严格限制使用单独监禁和胡椒喷雾等化学制剂，确保这种使用不会对种族和族裔少数群体造成过度影响，并确保缔约国的做法符合国际法和国际标准，包括《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)；

(d) 就 2021 年 7 月 1 日的总检察长备忘录采取额外措施，暂停执行所有联邦死刑，并采取具体步骤彻底废除死刑；

(e) 全面审查关于监狱劳动的国内法律、政策和做法，以使其完全符合《公约》和其他国际义务和标准，包括《纳尔逊·曼德拉规则》；

(f) 解决刑事司法系统的附带后果对种族和族裔少数群体的差异影响；

(g) 保证少年不像成年人一样被起诉，禁止和废除对少年的不得假释的无期徒刑和其他不相称的刑罚，同时考虑到这些做法对种族和族裔少数群体少年的差异影响。

#### 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响

29. 委员会注意到缔约国采取的措施，但感到关注的是，在感染率和死亡率及其社会经济影响方面，缔约国内属于种族和族裔少数群体、土著人民和非公民的人，就感染和死亡率以及社会经济方面而言，都更其脆弱，并受到更严重的影响(第五条)。

30. 委员会建议缔约国与受疫情影响最大的社群协商，制定和实施进一步措施，保护种族和族裔少数群体免受冠状病毒病大流行侵袭及其社会经济影响。

#### 教育

31. 委员会欢迎缔约国采取措施，解决教育系统中的不平等，例如《白宫关于促进美国黑人教育公平的倡议》、《白宫关于促进西班牙人后裔教育公平、成才和经济机会的倡议》以及《白宫关于促进美国原住民教育公平、成才和经济机会以及加强部落学院和大学的倡议》。然而，委员会仍然感到关注的是，学校中持续存在种族和社会经济隔离、不公平的学校拨款制度和私立学校供餐方案的影响，这些都加剧了学校隔离和学业成绩中的种族差异，所有这些都严重影响到属于种族和族裔少数群体以及土著人民的学生。委员会还感到关注的是，土著学生和属于种族和族裔少数群体的学生受到更严厉纪律处分的比例过高，因轻微的非暴力犯罪而在校内被逮捕，并被移交给少年和刑事司法系统(“学校到监狱直通管道”)的比例过高(第三和第五条)。

32. 委员会重申其建议，即缔约国应加紧努力，确保平等接受教育，特别是通过：<sup>13</sup>

(a) 制订并通过一项全面计划，解决学校和社区中的社会经济和种族隔离问题，附有具体目标、时间表和影响评估机制；

(b) 采取措施，鼓励各州分析和纠正公立学校经费的差异，减少对低收入社区的过度影响；

(c) 增加联邦资助，促进公立学校的种族融合方案和政策；

(d) 采取适当措施，解决学生纪律管理中的种族歧视问题，包括导致因轻微非暴力犯罪而被移交少年和刑事司法系统的校内逮捕。

### 健康权

33. 委员会欢迎《美国救援计划》的通过，这有助于低收入和中等收入人群，包括种族和族裔少数群体获得可负担的医疗服务。然而，委员会仍然感到关注的是：(a) 许多属于种族和族裔少数群体的人无法获得可负担的高质量医疗保健，因为他们生活在未通过医疗保健扩展方案的州；(b) 将无证移民排除在患者保护与《平价医疗法案》覆盖范围之外，以及对在该国居住不到五年的移民的医疗补助保险范围有限。委员会注意到资金有所增加，但仍感关注的是，向印地安人卫生服务局提供的资源不足，而且在距离土著人民合理的范围内缺乏医疗设施(第五条)。

34. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括通过立法扩大现有医疗保健方案的覆盖面，以确保所有个人，特别是属于种族和族裔少数群体、土著人民和非公民的人可有效获得可负担和适当的医疗保健服务。

### 孕产妇死亡率以及性健康和生殖健康

35. 委员会注意到缔约国采取措施，解决孕产妇死亡率高的问题，并改善获得性健康和生殖健康服务的机会，例如 2022 年 6 月 24 日的《白宫应对孕产妇健康危机蓝图》，2022 年 7 月 8 日关于“保护获得生殖保健服务”的第 14076 号行政命令，以及 2022 年 8 月 3 日关于“确保获得生殖和其他医疗保健服务”的第 14079 号行政命令。然而，委员会感到关注的是，系统性种族主义，连同性别、种族、族裔和移民身份等交叉因素，对缔约国妇女和女童不受歧视地获得全面的性健康和生殖健康服务产生了深远影响。委员会还感到关注的是，具有文化敏感性和尊重孕产妇的医疗保健服务有限，包括为低收入者、农村地区居民、非洲人后裔和土著社区提供的助产服务。委员会还关切地注意到，种族和族裔少数群体的孕产妇死亡率和发病率高得不成比例，面临更大的意外怀孕风险，并缺乏手段来克服安全堕胎面临的社会经济和其他障碍。在这方面，委员会深为关注最高法院 2022 年 6 月 24 日在 *Dobbs 诉杰克逊妇女健康组织* 一案的裁决中，推翻了缔约国近 50 年来对妇女获得安全合法堕胎的保护，此举对种族和族裔少数群体，特别是低收入群体的性健康和生殖健康及权利产生了深远的差异影响，并深为关注州一级限制获得安全和合法堕胎或将堕胎定为犯罪的立法和其他措施产生的差异影响(第五条)。

<sup>13</sup> 同上，第 14 段。

36. 委员会建议缔约国采取进一步措施，消除性健康和生殖健康及权利领域的种族和族裔差异，同时在例如旨在消除获得全面的性健康和生殖健康服务的障碍的政策和方案中，以及旨在降低影响种族和族裔少数群体的孕产妇高死亡率和发病率的政策和方案中，纳入交叉性的和尊重文化的方针，包括通过助产护理。委员会还建议缔约国在联邦和州一级采取一切必要措施，解决最高法院在 *Dobbs 诉 Jackson 妇女卫生组织* 一案中的裁决对种族和族裔少数群体妇女、土著妇女和低收入妇女产生的巨大差异影响，并根据缔约国的国际人权义务提供安全、合法和有效的堕胎服务。委员会还建议缔约国采取一切必要措施，减轻寻求堕胎的妇女和协助她们的保健提供者面临的风险，并确保她们不受刑事处罚。在这方面，委员会提请缔约国注意世界卫生组织的《堕胎护理指南》。

### 住房中的歧视与隔离

37. 委员会欢迎通过 2021 年 1 月 26 日关于“纠正国家和联邦政府歧视性住房做法和政策的历史”的总统备忘录。然而，委员会仍然感到关注的是，居住区种族隔离的程度很高，在获得住房方面始终存在基于种族、肤色和民族或族裔的歧视，与残疾和性别认同的交叉，私人行为者的歧视性抵押贷款和“划红线”做法，以及可能导致无家可归的犯罪记录政策。委员会还对延续种族隔离的排他性分区和土地使用法律和政策表示注(第三和第五条)。

38. 委员会重申其建议，即缔约国加强执行打击住房歧视的立法，如《公平住房法》；确保为所有人提供可负担的适足住房，包括切实执行《公平住房法》中有关积极推进公平住房和防止歧视性影响的规则；对私人行为者的歧视性抵押贷款和“划红线”做法进行迅速、独立和彻底的调查，追究责任人的责任，并向受影响者提供有效补救。<sup>14</sup> 委员会还建议缔约国采取一切必要措施，取消居住隔离，包括消除严重影响种族和族裔少数群体的排斥性分区和土地使用法律和做法的影响。

### 无家可归者

39. 委员会注意到缔约国为防止和结束无家可归现象而采取的措施，例如题为“家，在一起”的联邦战略计划。然而，委员会仍感关注的是，越来越多的州和地方法律将无家可归定为刑事犯罪，受无家可归影响的种族和族裔少数群体人数过多，特别是非洲人后裔、土著人和西班牙/拉丁人后裔，包括妇女和男女同性恋、双性恋和跨性别者(第二和第五条)。

40. 委员会重申其建议，即缔约国应废止将无家可归定为刑事犯罪的法律和政策，并提供强有力的财政和法律激励措施，使无家可归非罪化，包括针对将无家可归定为刑事犯罪的州和地方当局的拨款，可设定条件或予以撤销，并鼓励它们将相关刑事司法应对方面的资金转用于适足住房和庇护所方案，特别是针对受无家可归影响最大的种族和族裔少数群体。<sup>15</sup>

<sup>14</sup> 同上，第 13 段。

<sup>15</sup> 同上，第 12 段。

## 食物权

41. 委员会感到关注的是，粮食不安全对种族和族裔少数群体，特别是土著人民、非洲人后裔和西班牙/拉丁人后裔，尤其是这些社群的妇女和儿童产生了极其严重的影响，原因除其他外，包括这些社群不同的贫困率和失业率、种族性工资差距以及对土地的保有和使用产生歧视性影响的立法和做法(第五条)。

42. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，保障适足食物权，并加强努力，消除饥饿和粮食不安全状况，这种状况对种族和族裔少数群体，尤其是妇女和儿童造成了极其严重的影响，包括为此加强体制框架，并通过一项全面的和基于权利的国家计划来消除饥饿。委员会鼓励缔约国与所有相关利益攸关方，包括受粮食不安全影响最严重的社群成员协商，并通过定于 2022 年 9 月举行的白宫饥饿、营养和健康会议，采取有效措施消除饥饿。

## 儿童福利制度

43. 委员会欢迎缔约国承认在儿童福利制度的决策过程的几乎每一个阶段都存在种族差异，但感到关注的是，大量属于种族和族裔少数群体的儿童，特别是非洲裔儿童和土著儿童，被带离家庭，交送寄养。委员会还感到关注的是，属于种族和族裔少数群体的家庭受到过多的监视和调查，很难与其子女团聚(第二和第五条)。

44. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，消除儿童福利制度中的种族歧视，包括修订或废止对属于种族和族裔少数群体的家庭产生差异影响的法律、政策和做法，如《防止和处理虐待儿童法》、《收养和安全家庭法》和《收养援助和儿童福利法》。委员会鼓励缔约国为受儿童福利制度影响的家庭举行听证会，包括国会听证会。

## 环境污染和气候变化

45. 委员会注意到缔约国采取措施，解决污染和气候变化对包括种族和族裔群体在内的弱势群体的长期影响，例如 2021 年 1 月 27 日关于“应对国内外气候危机”的第 14008 号行政命令，以及 2021 年 6 月 1 日暂停北极圈国家野生动物保护区的油气租赁。然而，委员会仍感关注的是，气候变化、自然灾害和污染对健康、社会经济和文化造成了极其严重的影响——后者可归因于采掘业和制造业，例如路易斯安那州“癌症巷”一案中的石化设施和甲醇联合企业，以及放射性和有毒废物——少数民族和土著人民尤其深受这些影响之害。委员会还感到关注的是，在缔约国注册的跨国公司的经济活动对其他国家的少数群体和土著人民的权利和生活方式产生了不利影响(第二和第五条)。

46. 委员会重申其建议，即缔约国应确保禁止环境污染的联邦立法在州和地方各级得到有效执行；清理遗留的放射性和有毒废物，特别注意迄今为止被忽视的种族和族裔少数群体以及土著人民居住的地区；对影响种族和族裔少数群体及土著人民权利的所有环境污染活动案件进行迅速、独立和彻底的调查，对责任人进行问责，并为受害者提供有效补救。<sup>16</sup> 委员会并建议缔约国考虑暂停批准新建重工业设施和扩建现有设施，如石油化工厂。委员会还建议缔约国保护对这些社群

<sup>16</sup> 同上，第 10 段。

具有文化意义的历史遗迹，使其免受采掘业和制造业的破坏。委员会还重申其建议缔约国采取适当措施，防止在缔约国注册的跨国公司的经济活动对其他国家的少数群体和土著人民的人权和生活方式产生不利影响。<sup>17</sup>

### 暴力侵害妇女

47. 委员会注意到缔约国为减少暴力侵害妇女事件而采取的措施，例如 2019 年 11 月 26 日关于“建立失踪和被谋杀的美国印第安人和阿拉斯加土著人问题工作组”的第 13898 号行政命令。然而，委员会仍感关注的是，受暴力，包括性暴力之害的妇女中，属于种族和族裔少数的妇女，特别是土著妇女、移民妇女和非洲裔妇女的人数一直高得不成比例。鉴于最高法院 2022 年 6 月 29 日对 Oklahoma 诉 Castro-Huerta 一案的裁决，委员会重申其对土著妇女被剥夺了诉诸司法和获得赔偿的权的关注，这是由于各种因素造成的，例如，州和联邦一级对犯罪不予起诉，而部落则缺乏充分的管辖权，特别是对非土著犯罪人的管辖权。委员会还感到关注的是，有报告称，受害者缺乏适当的庇护所和服务，包括印地安人卫生服务设施缺乏强奸后护理包和训练有素的工作人员(第五和第六条)。

48. 委员会忆及其第 25 号一般性建议(2000 年)，重申其建议缔约国加倍努力，防止和打击暴力侵害妇女，特别是土著妇女、移民妇女和非洲裔妇女的行为，并确保对所有暴力侵害妇女案件进行有效调查，肇事者受到起诉和制裁，受害者得到适当补救。<sup>18</sup> 委员会还建议缔约国确保所有遭受暴力侵害的土著妇女能够有效诉诸司法，并获得适当的服务和护理，包括庇护所、医疗保健和强奸后护理包。委员会还建议缔约国承认部落对所有在部落土地上犯罪的罪犯的管辖权，并增加对刑事司法系统工作人员的拨款和专门培训。

### 土著人民

49. 委员会注意到缔约国在土著人民权利方面采取的步骤，包括 2013 年 6 月 26 日通过的关于“建立白宫美洲原住民事务委员会”的第 13647 号行政命令，其中承认通过适当方式归还部落土地有助于促进部落自决，以及 2021 年 1 月 26 日关于“部落协商和加强民族关系”的总统备忘录，其中强调作为优先事项，尊重部落主权和自治，承诺履行对部落民族的条约责任，并与部落民族进行协商。然而，委员会感到关注的是：

(a) 据称，缔约国没有采取措施履行与土著人民签订的双边条约，也没有就条约的执行进行磋商；

(b) 对土著人民予以承认面临的障碍，包括高昂的成本和繁琐的程序；

(c) 对自由、事先和知情同意原则的限制性解释，以及缺乏与土著人民的及时和有意义的协商；

(d) 采掘业、基础设施项目、边境墙和围栏等对土著人民权利和生活方式的负面影响，如委员会根据其预警和紧急行动程序审议的关于西肖肖尼族、土著夏威夷人、哥威迅人和尼什那比土著人民的状况；

<sup>17</sup> 同上，第 10 段。

<sup>18</sup> 同上，第 19 段。

(e) 缺乏适当措施和充足资金来解决土著人民的失踪和被谋杀导致的危机(第五和第六条)。

50. 委员会提请缔约国注意《联合国土著人民权利宣言》，并注意人权理事会认识到<sup>19</sup> 殖民主义的遗产对切实享受各项人权的负面影响，土著人民是殖民主义的受害者，并继续承受其后果之害，委员会建议缔约国：

(a) 采取进一步措施，履行与土著人民签订的条约，并大力加强与土著人民就这些条约的执行进行协商的机制，以期解决有关土地权的争端；

(b) 消除对土著人民予以承认面临的不当障碍；

(c) 根据《联合国土著人民权利宣言》和其他相关国际标准，在法律和实践中保障自由、事先和知情同意的原则，以及土著人民得就任何可能影响其权利的立法或行政措施被征求意见的权利；

(d) 采取措施，有效保护土著人民免受采掘业和基础设施项目的任何不利影响的权利，并专门处理委员会在其预警和紧急行动程序下审议的情况；

(e) 采取额外措施，并提供充足资金，以执行法规和政策，解决土著人民的失踪和被谋杀导致的危机。

#### 移民、难民、寻求庇护者和无国籍人

51. 委员会注意到缔约国为便利逃离乌克兰冲突的难民和其他难民的接收和融合而采取的措施，但委员会感到关注的是：

(a) 未经正当程序或无法获得法律代理，在条件恶劣的拘留中心强制拘留非公民的做法，这对非裔和加勒比裔寻求庇护者产生了差异影响；

(b) 有报告称，海关和边境保护局官员以及移民和海关执法局官员过度使用武力，导致无证移民，特别是非裔和加勒比裔公民，如喀麦隆和海地国民被害的事件；

(c) 与庇护相关的政策对非裔移民和西班牙裔/拉丁裔移民的差异影响，例如根据《美国法典》第 42 编和《移民保护议定书》就非正常入境和驱逐进行刑事起诉；

(d) 缺乏关于移民拘留和庇护程序及结果的官方综合数据；

(e) 儿童在农业部门工作时面临危险和有害健康的条件，这尤其严重伤害了种族和族裔少数群体的儿童，特别是西班牙裔/拉丁裔儿童；

(f) 非公民继续被任意拘留在关塔那摩湾设施中，无法有效和平等地利用普通刑事司法系统，有报告称医疗援助不足，酷刑后康复不充分；

(g) 缺乏确定无国籍状态的制度(第二、第五和第六条)。

52. 委员会建议缔约国：

(a) 停止强制性拘留，确保所有被拘留的非公民不受歧视地享有正当程序，包括获得法律咨询；

<sup>19</sup> 人权理事会第 48/7 号决议。

(b) 加强措施，防止任何过度使用武力的行为，并对海关和边防局官员以及移民和海关执法局官员过度使用武力和杀人的所有指控进行迅速、独立和彻底的调查，追究责任人的责任，并为受害者及其家人提供有效的补救措施；

(c) 中止对非正常入境的非公民，包括寻求庇护者进行刑事起诉的政策；加倍努力，迅速废止《美国法典》第 42 编和《移民保护议定书》；并在审议所有非公民的国际保护申请时向他们提供充分的程序保障；

(d) 建立全面的移民数据收集系统，按族裔、国籍、性别和其他相关指标分类，包括关于被拘留的非公民、遵循的庇护程序及其结果以及过度使用武力事件的信息；

(e) 颁布立法保护在农业部门工作的儿童，包括根据国际劳工标准提高该部门收割和危险工作的最低年龄，并收集关于农场童工及其接触有毒农药和其他健康风险的全面数据；

(f) 确保关闭关塔那摩湾设施，并根据国际法，毫不拖延地将被拘留者送回家乡或转移到安全的第三国；

(g) 采取额外措施，制定并通过一项确定无国籍状态的制度。

#### 获得法律援助

53. 委员会注意到缔约国采取措施，缩小法律援助的需要与其可得性之间的差距，例如 2021 年 5 月 18 日关于“恢复司法部诉诸司法的职能和重振白宫法律援助机构间圆桌会议”的总统备忘录。它还注意到在地方一级，例如在新奥尔良、纽约和旧金山发起获得律师帮助的权利倡议，以确保诉讼当事人在民事诉讼中有平等的诉诸司法的机会，无论其收入如何。尽管作出了这些努力，委员会仍然关注属于种族和族裔少数群体的贫困者很难在刑事诉讼中有效获得法律咨询。委员会还感到关注的是，在民事诉讼中缺乏普遍承认的获得律师帮助的权利，这尤其严重影响了属于种族和族裔少数群体的贫困者，并阻碍了他们在诸如驱逐、取消赎回权、就业歧视、家庭暴力、丧失儿童监护权、终止维持生活的收入或医疗援助以及驱逐出境等问题上寻求有效补救的能力(第六条)。

54. 委员会重申其建议，即缔约国采取一切必要措施，解决针对贫困者的刑事辩护方案的系统性缺陷对属于种族和族裔少数群体的被告造成的尤其严重的影响，包括提高法律代理的质量，并确保公共法律援助系统得到充分的资助和监督。<sup>20</sup> 委员会还重申其建议缔约国采取措施，确保属于种族和族裔少数群体的贫困者在民事诉讼中有效获得法律代理，特别是在对其安全和稳定有严重后果的诉讼中，如驱逐、取消赎回权、就业歧视、家庭暴力、丧失儿童监护权、终止维持生活收入或医疗援助以及驱逐出境等，包括为此向法律服务公司划拨足够的资源。

#### 纠正以往的遗留问题

55. 委员会注意到，缔约国代表团在对话期间承认美洲原住民的流离失所和对非洲人的奴役，以及由此遗留下来的问题，是缔约国今天面临的种族差异和不平等的肇始因素。委员会还注意到在州一级解决奴隶制遗留问题和以往错误的举措，如根据 2019 年 4 月 18 日众议院第 307 号法案设立的马里兰州私刑真相与和解委

<sup>20</sup> 同上，第 23 段。

员会，以及根据 2020 年 9 月 30 日国会第 3121 号法案设立的研究和制定非裔美国人赔偿提案的加州工作组。委员会还感兴趣地注意到，关于研究和制定非裔美国人赔偿提案委员会的 HR40 法案目前已提交众议院。委员会注意到缔约国提供信息，表示总统支持对赔偿问题和奴隶制的持续影响进行研究。委员会注意到这些举措，但感到关注的是，殖民主义和奴隶制的余绪继续助长缔约国的种族主义和种族歧视，妨碍了缔约国所有个人和社群充分享有各项人权和基本自由(第五和第六条)。

56. 根据委员会第 34 号一般性建议(2011 年)，并赞同非洲人后裔问题专家工作组访问缔约国的报告，<sup>21</sup> 其中工作组鼓励缔约国通过关于研究和制定非洲裔美国人赔偿提案委员会的 HR40 号法案，委员会建议缔约国采取适当措施，建立这样一个委员会，与相关利益攸关方，特别是非洲人后裔密切协商，研究和制定对非洲人后裔的赔偿建议，包括发布一项行政命令。

### 反对种族歧视的教育

57. 委员会注意到为促进人权教育和培训而采取的举措，例如在亚特兰大开设了全国公民权利和人权中心。然而，委员会感到关注的是，明确禁止公立学校讲授种族主义、无意识偏见、歧视、特权和压迫的立法和立法提案有所增加。委员会又感到关注的是，在国家一级通过了法律或条例，禁止在教室和学校图书馆出售涉及种族问题的书籍。委员会还感到关切的是，教师、学校管理人员和董事会成员越来越多地面临来自反对讲授缔约国历史上种族问题的人的骚扰、威胁、恐吓和暴力(第七条)。

58. 委员会忆及，正如《公约》第七条所载明的，教育在打击导致种族歧视之偏见，并增进种族或民族团体间的谅解，容恕与睦谊方面十分重要。据此，委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，确保人权教育，包括反对种族主义和种族歧视，土著人民的历史、文化和语言以及尊重多样性和促进平等待遇的教育，成为各级学校课程的一部分；

(b) 采取进一步措施，确保殖民主义和奴隶制的历史及其遗留问题成为各级学校课程的一部分，包括通过这方面的联邦国家标准或指南；

(c) 作出额外努力，切实保护教师和学校工作人员在这方面免遭骚扰、威胁、恐吓和暴力。

## D. 其他建议

### 批准其他条约

59. 鉴于所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准本国尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《残疾人权利公

<sup>21</sup> [A/HRC/33/61/Add.2](#).

约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。委员会鼓励缔约国加入《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

#### 对《公约》第八条的修正

60. 委员会建议缔约国接受《公约》缔约国第十四次会议于 1992 年 1 月 15 日通过并经大会第 47/111 号决议核可的《公约》第八条第六款修正案。

#### 根据《公约》第十四条作出的声明

61. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接受和审查个人申诉。

#### 《德班宣言和行动纲领》的后续行动

62. 委员会根据关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国在国内法律秩序中执行《公约》时，落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关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》，同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中列入具体资料，说明在国家层面为执行《德班宣言和行动纲领》而采取的行动计划和其他措施。

#### 非洲人后裔国际十年

63. 委员会根据大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议以及大会关于落实该十年活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国继续与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定并实施适当的措施和政策。委员会请缔约国考虑到委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视问题的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

#### 与民间社会的协商

64. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织，包括最容易遭受种族歧视群体的代表组织进行协商并加强对话。

#### 传播相关信息

65. 委员会建议缔约国在提交报告时将报告对公众开放以供随时索取和查阅，并建议将委员会对这些报告的结论性意见向联邦、州和地方各级以及上文第 4 段所述领土负责执行《公约》的所有国家机构开放查阅，并酌情以官方语言和其他通用语言在国务院网站上公布。

#### 针对本结论性意见的后续行动

66. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明上文第 36 段(孕产妇死亡率以及性健康和生殖健康)、第 50(e)段(土著人民)和第 52(a)段(移民、难民、寻求庇护者和无国籍人)所载建议的落实情况。

### 特别重要的段落

67. 委员会希望提请缔约国注意，上文第 17 段(枪支暴力)、第 28 段(刑事司法系统和少年司法系统)、第 50 段(土著人民)和第 52 段(移民、难民、寻求庇护者和无国籍人)所载建议特别重要，请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

### 编写下次定期报告

68. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的报告准则，<sup>22</sup> 在 2025 年 11 月 20 日前作为一份文件提交第十三至第十五次合并定期报告时，回应本结论性意见的所有要点。委员会根据大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。

---

<sup>22</sup> [CERD/C/2007/1](#).