



制定反对种族歧视国家行动计划



实用指南



联合国



联合国
人权

高级专员办事处



制定反对种族歧视国家行动计划



实用指南

2014年，纽约和日内瓦



联合国



联合国
人权

高级专员办事处

说 明

本出版物所采用的名称及其材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或界线的划分，表示任何意见。

*

* *

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

HR/PUB/13/3

联合国出版物

© 2014 联合国
版权所有

前言

所有主要的国际人权文书均规定禁止种族歧视，让各国承担义务并肩负起在公共和私人生活领域根除歧视的任务。2001年举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议提出了与这些灾难作斗争的最权威性和全面的纲领：《德班宣言》和《行动纲领》。2009年的德班审查会议以及两年后纪念反对种族主义世界会议十周年的庆祝活动体现了全世界对争取种族平等议程的再次承诺。

尽管与种族主义作斗争是国际社会的高度优先事项，同时也是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的一项核心工作，但要为所有人充分实现所有人权和基本自由仍有大量的工作要做。直接和间接、事实和法律上的种族主义和种族歧视每天都在发生，妨碍着进步并给全世界所有国家的千百万人带来痛苦，国家一级要在遏制种族歧视方面取得持久的进展就必须有政治意愿和采取长期持久的全面方针，利用一系列相辅相成的范围广泛的措施付诸实施。

为了根除造成或使种族歧视持久化的各种因素，反对种族主义世界会议、德班审查会议、消除种族歧视委员会和人权理事会普遍定期审议均一致建议各国制定反对种族歧视国家行动计划。这些计划有助于为制定促进种族平等的全面的公共政策奠定基础。

几个国家已经制定或正在执行反对种族歧视的国家行动计划。这些国家在改善种族主义受害者的生活方面取得了正面的经验，表明这些国家行动计划是与种族歧视作斗争的有效机制。

在过去几年我主管的办事处接到了为制定这些计划提供技术援助的许多请求。人权高专办编制本出版物是为了协助各国和所有有关利益攸关方

落实《消除一切形式种族歧视国际公约》、《德班宣言》和《行动纲领》以及《德班审查会议成果文件》。

我坚信制定反对种族歧视的国家行动计划将为种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的受害者的生活带来变化。我呼吁各国制定和执行这类行动计划，以此表明它们决心在争取社会公平和正义的道路上继续向前迈进。

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Navi Pillay". The signature is fluid and cursive, with a horizontal line underlining the name.

纳瓦尼特姆·皮莱
联合国人权事务高级专员

目录

| | |
|---------------------------------|-----------|
| 前言 | iii |
| 执行摘要 | vii |
| 导言 | 1 |
| I. 反对种族歧视国家行动计划的重要性..... | 4 |
| A. 背景 | 5 |
| B. 概念和特点 | 7 |
| C. 宗旨、好处和预期成果 | 14 |
| D. 共同的挑战 | 18 |
| II. 建议内容 | 20 |
| A. 指导因素 | 21 |
| B. 一般原则 | 25 |
| C. 范畴 | 29 |
| D. 设立国家机关或机构..... | 35 |
| E. 通过和修正立法..... | 37 |
| F. 制定公共政策、计划和战略..... | 41 |
| G. 采取特别措施 | 45 |
| H. 诉诸司法、补救和问责 | 51 |
| I. 教育和提高认识..... | 54 |
| J. 扶贫措施 | 56 |

| | | |
|-------------|-----------------------------|-----------|
| K. | 信息、通信和媒体 | 57 |
| L. | 数据的收集和传播 | 59 |
| III. | 落实反对种族歧视国家行动计划 | 62 |
| A. | 准备 | 63 |
| B. | 制定 | 73 |
| C. | 实施 | 84 |
| D. | 监测 | 85 |
| E. | 评价 | 86 |
| F. | 时限 | 90 |
| IV. | 结构建议 | 92 |
| A. | 目的、目标和行动 | 95 |
| B. | 国家负责机构 | 97 |
| C. | 目标日期 | 97 |
| D. | 业绩指标 | 97 |
| E. | 监测和评价机制 | 98 |

执行摘要

本出版物是制定反对种族歧视国家行动计划的一本实用指南。国家行动计划是制定反对种族歧视的全面的公共政策的基础，有助于协助各国落实它们在根除种族歧视方面应承担的国际人权义务。

第一章首先作了开场白，说明了需要为与种族歧视作斗争制定全面战略和政策，随后提供了国家人权行动计划概念方面的背景资料。这一章还谈到了国际人权文书，这些文书提出了制定预防、打击和根除种族歧视行动计划的必要性。尽管各国需要采取不同的方针，但这一章介绍了一些普遍的特点、原则、有利之处和各种挑战，适用于反对种族歧视的所有国家行动计划。

第二章将反对种族歧视国家行动计划作为一个进程来讨论。尽管各国在制定一项国家行动计划的进程方面各不相同，这一章详细介绍了各个不同阶段：筹备、制定、执行、监测和评估。这一章强调必须确保受种族歧视影响的所有个人和群体参加这一过程的各个阶段。这一章还讨论了各不同的体制结构，如牵头机构，国家协调委员会、国家人权机构和国家种族平等机构应发挥的作用。

第三章将国家行动计划作为一个结果来讨论。尽管没有任何两项国家行动计划是完全一致的，有必要根据各国具体国情而定，但这一章从所有国家负有尊重、保护和履行人权的义务这一大前提出发，对国家行动计划的内容提出了一些指导意见。各项建议强调在反对种族歧视国家行动计划中始终必须强调尊重人权的原则。这一章强调有必要保持一个宽泛的范畴，建议将设立反对种族歧视国家机关或机构作为国家行动计划的成果之一。这一章通过典型例子，说明应如何制定切实可行的目标、明确的指标和具体的长远目标。

第四章就反对种族歧视国家行动计划的结构提出了指导意见，目的在于促进普通群众对这些计划的接受和理解，将这些计划纳入负责执行工作的国家机关的规划工作中，这一章还谈到了对这些计划的监测和评估。最后一章提出了一个框架结构，用以设定具体任务、目标和行动，并确定负责执行的国家机关、目标日期和各项目标的业绩指标。

本出版物是制定反对种族歧视国家行动计划的一项实用工具，有助于各国为根除种族歧视和履行国际人权义务开展工作。

导言

不歧视和法律面前人人平等是国际人权法的基本原则。平等的观念与每个人的人类尊严是不可分割的。尊重人权和平等及不歧视的原则是相互依存的，同时也是《世界人权宣言》和主要的国际人权条约的基础。此外，国际法院指出，禁止种族歧视也是普遍适用的义务。¹

尽管作出各种努力将基本人权付诸实施，但形形色色的种族歧视仍然根深蒂固。在世界不少地区，种族暴力、仇恨言论，偏见和陈旧定型观念比比皆是；一些群体仍然处于极度的困境之中，听不见少数群体的声音，或他们被置若罔闻。种族歧视仍然妨碍着进步和千百万人享有权利。

没有任何国家能够完全根除种族歧视，因此所有国家都面临着根除种族歧视的挑战。法律框架中载有的平等原则与现实中基于种族²、肤色、出身或民族或族裔出身的歧视的现实形成了强烈的反差，因此必须认真研究为打击种族主义必须采取的行动。与种族主义作斗争需要采取全面的方针、战略和政策，处理形形色色的种族歧视问题。

为了解决这些问题，2001年在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议以及2009年在日内瓦举行的德班审查会议、消除种族歧视委员会和人权理事会的普遍定期审议都建

¹ 见巴塞罗那电车、照明和电力有限公司，国际法院判决，1970年报告，第3页。

² 在本出版物中“种族”一词的使用不意味着接受试图确定存在不同人类种族的理论。见德班审查会议成果文件(A/CONF.211/8，第一章)第6段。“重申所有人民和个人共同组成一个丰富多彩的人类大家庭；人人人生而自由，有同等的尊严和权利；坚决拒绝任何种族优越学说以及试图确定存在所谓特殊人种的理论”。

议应通过反对种族歧视的国家行动计划。有几个国家已经在执行这样的行动计划，其他一些国家则正在制定之中。³

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据这些国家在为改善受到种族歧视的个人和群体的生活方面取得的正面经验，指出要在国家一级与种族歧视作斗争方面取得持久的进展需要采取持续全面的方针，落实一系列范围广泛的相辅相成的措施。国家反对种族歧视行动计划成为实现这一目标的有效机制。

反对种族歧视国家行动计划可成为制定一项全面的反对种族歧视公共政策的基础。各国制定这样的计划表明要采取行动应对在根除种族歧视方面面临的挑战。反对种族歧视的国家行动计划有助于协助各国履行作为《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国的应尽义务以及在反对种族主义世界会议和德班审查会议上作出的承诺和其他的区域和国家义务。

此外，国家行动计划作为与种族歧视作斗争的国家政策、方案和战略的技术指导框架，本身就成为各国履行义务，落实平等和不歧视权利方面向前迈进的一步。

由于反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议⁴认为与种族歧视作斗争是各国的首要责任，因此本实用指南的主要受众是正在考虑或正在制定反对种族歧视国家行动计划的各国政府。尽管如

³ 截至2013年1月以下国家通报人权高专办已通过或制定了反对歧视的国家行动计划包括种族歧视：阿根廷、比利时、玻利瓦尔多民族国、巴西、加拿大、哥伦比亚、丹麦、厄瓜多尔、法国、德国、爱尔兰、意大利、列支敦士登、墨西哥、荷兰、挪威、斯洛伐克、西班牙、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

⁴ 请参阅A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第99段。

此，也可以作为一个工具，协助国家人权机构、非政府组织和受种族歧视影响的个人和群体开展工作。

本手册并不是协调各国与种族歧视作斗争的工作中可采用的一个蓝图，相反它只是提出了一些具体的建议，用于制定或执行一项全面(在外联和范围方面)、有效(在战略方面)以及可持续的(长远)反对种族歧视的国家行动计划。本手册提供了一些背景信息，介绍了反对种族歧视国家行动计划的概念，制定这类计划的体制层面以及就内容和结构提出了一些建议。

本手册借鉴了国家人权行动计划手册和“国家人权教育行动计划准则”。⁵

⁵ 人权高专办“国家人权行动计划手册”，专业人员培训系列第10号(2002年)和A/52/469/Add.1和Corr.1。



反对种族歧视 国家行动计划的重要性



这一章载有一些背景资料，介绍了国家人权行动计划的概念以及制定预防、打击和根除种族歧视行动计划的必要性。尽管各国应采取不同的方针，但这一章介绍了一些一般的特点、原则、有利之处和挑战，适用于所有的反对种族歧视的国家行动计划。

A. 背景

1993年6月在维也纳举行的世界人权会议对自1948年通过《世界人权宣言》以来取得的进展情况进行了一次范围广泛的审查。审查的目的在于找出妨碍取得进一步进展的障碍，以及克服这些障碍的方式。维也纳会议对增进和保护人权的概念和机制以及采取的新的方针的许多建议进行了深入的审查。

会议所通过的文件，即《维也纳宣言》和《行动纲领》⁶ 由于非常全面综合并且是协商一致通过的，因此具有特别重要的意义。它向各国和国际社会的其他方面提出了为推进增进和保护人权的工作可采取的许多行动建议。

在维也纳宣言和行动纲领中世界人权会议建议各国考虑制定国家行动计划，提出各国为推进增进和保护人权可采取的各项行动(第二部分第71段)。

许多国家都已通过了国家人权行动计划。这些计划的范围和重点各不相同，可作为改善一个国家人权状况和促进民主的手段。这些计划覆盖公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利，常常具体针对某些特别

⁶ A/CONF.157/24(第一部分)，第三章。

脆弱的个人和群体。有些计划则注重一些特别的问题，如人权与环境、消费者权利，或犯罪行为受害者权利等方面。

自维也纳会议以来人权高专办制定了国家人权行动计划的准则。人权高专办还为几个国家提供了援助，协助它们制定这类计划，在各项国家人权行动计划取得进展的基础上采取进一步的后续行动，并且总结了各国在制定这些计划方面的经验。

同样，在联合国人权教育十年(1995-2004年)的框架内大会和人权委员会呼吁各国制定全面有效的和可持续的国家人权教育行动计划。为协助开展这项工作，人权高专办制定了“国家人权教育行动计划准则”。

此外，反对种族主义世界会议鼓励各国制定增进多样性、平等、公平、社会正义、所有人机会均等和平等参与的国家行动计划。⁷ 2009年4月德班审查会议再次呼吁各国制定预防、打击和根除种族歧视的国家政策和行动计划。⁸

同样消除种族歧视委员会建议《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国根据德班审查会议的成果文件，⁹ 在定期报告中纳入执行《德班宣言》和《行动纲领》的行动计划和其他措施。

⁷ 请参阅A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第99段, 又见第30(a)、66、100-102、167和191(a)段。


⁸ 请参阅A/CONF.211/8, 第一章, 第28段和第114段。

⁹ 消除种族歧视委员会关于对反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议采取后续行动的第28号一般性建议(2002年), 第1(g)段, 以及关于对德班审查会议采取后续行动的第33号一般性建议(2009年)第1(i)段。

在反对种族主义的世界会议上各国申明与种族主义作斗争是在千年开始之际国际社会的一项优先事项。¹⁰ 根据人权高专办现有的信息，许多国家已通过了反对种族歧视的国家行动计划，几个国家已正在执行这些计划。¹¹ 本出版物介绍了它们的经验。

B. 概念和特点

在提出反对种族歧视国家行动计划的概念时，反对种族主义世界会议和德班审查会议认为在反对种族主义方面采取全面和结构化的方针有助于实现积极的成果。国家行动计划从确认一个国家的现状为出发点，成为一项开展活动的综合方案，逐步推进在增进种族平等方面取得进展。

 反对种族歧视国家行动计划是为根除种族歧视采取的现实和可行的方针。

由于与种族歧视作斗争是保护和增进基本人权的内在组成部分，因此有必要使反对歧视国家行动计划与国家，区域和国际层面为实现所有人的人权的其他努力相协调。制定、执行和评估这样一项国家行动计划需要相当认真的规划和努力。应高度重视与现有的包罗万象的国家人权行动计划以及以卫生、教育、妇女、儿童、少数民族和土著人民为重点的国家发展计划和政策规划过程保持联系。建议各国应制定自立一体的反对种族歧视的国家行动计划，尽管在某些情况下这类计划构成国家总体人权行动计划的一个组成部分。

¹⁰ 请参阅A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《宣言》, 第3段。

¹¹ 见脚注3。

西班牙人权计划(2008-2012年)提出了几个具体的承诺，其中包括对公民权和融合战略计划的执行和评估，以及批准一项与种族主义和仇外心理作斗争的国家综合战略。

尽管某些一般性原则适用于所有的反对种族歧视国家计划，但并没有一项适用于所有国家的统一方针。必须根据制定和执行国家行动计划的国家特定的历史和法律现状对国家行动计划进行调整。各国应决定为实现与种族主义作斗争的总体目标应制定哪些政策、方案和活动。

尽管存在着差别，但反对种族歧视的所有国家计划都应包含以下特点：

反对种族歧视国家行动计划的特点

- 以人权标准为基础
- 范围综合广泛
- 作为一项全国性的任务
- 注重行动
- 作为公共文件
- 持续不断的进程
- 具有国际层面。

1. 以普遍人权标准为基础

反对种族歧视国家行动计划应载有对普遍人权标准的承诺，尤其是平等和不歧视的原则，同时提出有效落实这些标准的具体方式。这项计划是促进国家遵守普遍原则的长期进程的一部分，能经得起政府的更迭的考验，并不受政治纷争的影响。

计划必须以国际人权标准为基础。尤其必须符合《消除一切形式种族歧视国际公约》和其他有关的国际人权文书、《德班宣言》和《行动纲领》以及德班审查成果文件的规定。反对种族歧视国家行动计划也应兼顾消除种族歧视委员会、移徙工人问题委员会及其他监督主要国际人权条约执行情况的人权条约机构的建议，同时也兼顾如人权理事会及其特别程序等以宪章为依据的机构提出的建议。例如，反对种族歧视国家行动计划应适当考虑在普遍定期审议期间和/或关于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特别报告员、土著人民权利问题特别报告员、移人人权问题特别报告员、少数民族问题独立专家和德班后续机制，包括非洲人后裔问题专家工作组和有效执行《德班宣言》和《行动纲领》政府间工作组等提出的意见和建议。

一项全面有效的反对种族歧视国家行动计划必须协助各国实现人权义务。为具体落实各项国际和区域义务，国家行动计划必须对国家在根除种族歧视方面作出的承诺进行研究，同时提出确保在全国范围内有效地履行这些承诺的具体步骤。

2. 范围综合广泛

反对种族歧视国家行动计划应对人权采取全面的方针，体现人权的普遍性、相互依存和不可分割。行动计划应注重将不受歧视的权利作为一项独立的权利。同时也将它与公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利联系起来。

计划的综合全面的特征表现在它适用于国家管辖范围内的所有个人和群体。

计划应在公共行政管理的各个领域触发开展各项行动。让范围广泛的一系列国家机关参与制定和执行这项计划有助于加强这样一个观念，即人权和平等及不歧视的原则不仅是由司法部或外交部管辖的问题，而应当是国家整体的责任。

此外，鉴于禁止歧视适用于公共和私人领域，反对种族歧视的国家行动计划也应适用于这两个领域。

3. 作为一项全国性的任务

反对种族歧视国家行动计划是为实现国家目标，有效开展工作的一项机制，因此应把它作为一项真正的全国性任务，让政府和全社会的所有方面参加。

国家在发起、出台和执行反对种族歧视国家行动计划方面发挥着主导作用。与此同时要真正行之有效，全体人民都应对这项计划“当家做主”。为了实现这些目标，各国应在所有有关利益攸关方之间建立真正的伙伴关系。

反对种族歧视国家行动计划应将全社会从事反歧视工作的所有部门的参与者尽可能广泛地动员起来。开展这样范围广泛的工作有助于提高公众的认识，并且增强各个机构的能力。

特别重要的是建立各种机制，确保与种族歧视受害者个人和群体开展充分的协商和让他们充分参与。

4. 注重行动

反对种族歧视国家行动计划应注重行动加快实施。计划仅仅提出各种要求和含糊不清的承诺是不够的，计划必须：

- 明确说明种族歧视的现状；
- 提出需要解决的问题；
- 具体说明要采取的行动(为衡量进展情况提出基准)；
- 提出各项行动的优先顺序；
- 具体说明由谁负责采取行动；
- 为这些行动设定一个时间框架；
- 为各项行动制定预算；
- 对取得的成果和有待实现的目标进行有效的监督和评估。

5. 公共文件

反对种族歧视国家行动计划应作为一份公共文件广泛散发，让人们易于检索和易于获得。

反对种族歧视概念的核心问题是预防种族歧视。反对种族歧视的国家行动计划应注重提高对种族歧视问题的认识以及对反对种族歧视的各种方式方法的认识。将行动计划作为一份公共文件广泛散发有助于教育民众

和政府官员，使他们了解平等的原则和公私营行为方尊重每个人不受歧视权利的义务。

必须在高级别政治领导人参与下制定、启动和审查这项计划。将计划作为一份公共文件有助于让负责计划各个不同方面工作的机构、组织、管理机关和个人更充分地了解计划的要求和目标，同时也让公众监督计划的执行工作。

媒体应对反对种族歧视国家行动计划进行适当的报道。除了计划本身以外，还应提供充分的资金用于执行一项宣传战略，确保社会各界尽可能广泛地参加计划的制定和执行，并了解计划的重要性和结果。应当在计划中为执行宣传战略调拨资金。

在讲土著、地区或少数民族语言的地方，应尽量将计划翻译成这些语言。同样也应重视满足那些沟通上有特殊需要的人，如残疾人或文化水平低的人的需要。

6. 持续不断的进程

由于没有任何国家能够在较短的时间框架内实现根除种族歧视的目标，因此反对种族歧视国家行动计划应当是一个持续不断的进程。这就意味着应当把国家行动计划作为一个长期进程的一部分。当一个计划结束时，应制定随后的另一个计划，就像经济计划一样。

应当将监测和审查进程纳入对下一个国家行动计划的规划中，从而查明哪些问题已得到解决，并且将工作重点放在那些需要采取进一步行动的领域。随后的各项计划也可以兼顾新出现的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象以及新的国际标准。

7. 国际层面

国家人权活动不应与国际人权活动分割开来。在制定和执行一项反对种族歧视的国家行动计划时，国家是在就人权领域的工作作出了一个明确的声明，面对的不仅是本国的人民，同时也是外部世界。国家行动计划应体现国际公认的标准以及遵循国际上的良好做法。

从事制定这项计划工作的人应当借鉴其他国家的先进经验，从而从国际经验中获益，并让他人了解他们自己的做法。此外也应当以这种方式在国际一级提供专门知识和资源。制定一个明确的方案，体现国际商定的准则和遵循国际良好做法，这使各国更易于寻求技术和其他援助，以克服它们在根除种族歧视方面的挑战。

国际合作是制定和执行反对种族歧视国家行动计划中的重要组成部分。人权高专办，其他国际和区域组织以及已经制定这样的计划的国家可以根据请求向正在制定计划的其他国家提供指导和技术援助。

美国与巴西根除种族和族裔歧视和增进平等联合行动计划是在2008年3月签署的。这是针对种族主义问题的首个双边协定。

这项举措充分利用了这两个国家里各机构之间的政策专长，在民间社会和私营部门委员会之间缔结了独特的伙伴关系。解决种族间在卫生方面的差距，环境正义、受教育的机会、平等获得经济机会和平等获得诉诸司法的机会等问题。

联合行动计划确认巴西和美国都是多族裔、多种族的民主国家，由于相互交流经验使友谊的纽带得到加强。非洲人后裔和土著民众的贡献使这两个国家均获益匪浅，使它们的社会丰富多彩。

联合行动计划的结构以及种族和族裔平等及社会包容的目标在西半球其他国家引起兴趣，它们也希望缔结类似的伙伴关系。2010年1月美国与哥伦比亚签署了一项类似的行动计划。

C. 宗旨、好处和预期成果

国家行动计划各组成部分的出发点是各国在改善对人权的尊重，尤其是在根除种族歧视方面面临共同的挑战。反对种族主义世界会议认可了这一基本的观念，即各国确认在改善对人权的尊重方面面临挑战。每个国家都应从现状出发，无论现状好坏，提出一项全面和务实的行动方案，逐渐地改善局面。

反对种族歧视国家行动计划的**根本宗旨**是在某一特定国家里增进和保护受到种族歧视的个人和群体的权利，同时加强各不同群体之间的相互理解。计划将基于种族、肤色、出身或民族或族裔出身的平等和不歧视的权利纳入公共政策的框架里，设定具体的目标，制定方案和活动，确保实现这些目标，让政府各个有关部门和社会各有关各界介入，同时拨出充足的资源，以便根除种族歧视。

各自制定全面和有效的反对种族歧视国家行动计划，由此表明它们下定决心排除万难，无畏在根除种族歧视方面面临的挑战和障碍。它们以此履行国际人权义务，这些义务要求它们采取措施落实人权文书中所载的有关权利。

通过和执行反对种族歧视的国家行动计划的**有利之处**包括：

- 增进和保护人权以及增进对人类尊严的尊重；
- 在政府官员、民间团体和普通群众中提高对反对种族主义、增进平等和反对歧视问题的认识，动员广大群众提供支持；
- 鼓励收集有关种族歧视的最新情况，同时对有效的打击种族歧视的需要进行更加全面的评价；
- 确保更为有效地处理遭受种族歧视的个人和群体关注的问题；
- 加强反对种族歧视的各项措施，包括财政和人力资源的效力和内在连贯性；

- 对根除种族歧视作出承诺，并将这一承诺变成切实可行的活动，以实现实实在在的指标；
- 加强在教育、卫生、就业、住房、营养、社会服务和司法方面为遭受种族歧视的个人和群体制定的方案；
- 有助于查明应修订和/或颁布的立法，以便改进为种族歧视受害者提供的保护；
- 成为完善的公共行政管理和治理的工具，协助各国履行国际人权义务；
- 为那些在与种族歧视作斗争方面需要资源、培训和专门知识的国家筹集国内和国际资源，包括通过联合国和其他技术合作方案筹集资源；
- 推动实现更平等的社会和加强法制与民主。

反对种族歧视国家行动计划的一些预期成果包括：

- 进一步增进和保护人权；
- 增强个人和群体的能力和提高生活水平；
- 履行人权义务；
- 批准人权文书，尤其是《消除一切形式种族歧视国际公约》，撤回保留和承认消除种族歧视委员会根据《公约》第十四条接受和审议申诉的职权；
- 将人权标准更为有效地纳入国内法和实践并加以更有效的落实，从而为种族歧视受害者享有人权提供更多的保护；

- 通过和/或修订平等和反对种族歧视方面的立法、行政措施、政策和方案，从而处理直接和间接以及法律和事实上的种族歧视问题；¹²
- 修订或废除与种族歧视方面的国际标准不相符的任何法律、规制、政策和实践；
- 通过特别措施，确保处境不利群体充分平等地享有人权和基本自由；¹³
- 改善司法，建立一个为种族歧视受害者伸张正义的司法制度，这一制度坚决打击对有种族歧视动机的犯罪活动有罪不罚的现象。此外为种族歧视受害者提供更多的补救和资源；¹⁴
- 提供更多的有效措施，协助遭受种族歧视的个人和群体实现公民、文化、经济、政治和社会权利；
- 减少种族歧视带来的处境不利状况，如被边缘化、被社会排斥、经济不平等、陈旧定型观念、污名化、仇外心理和暴力；
- 使遭受种族歧视的个人和群体在经济、社会、政治、文化或公民生活的各个领域实现全面、平等和有效的参与；
- 建立或加强反对种族歧视的国家专门机构以及与种族歧视作斗争的独立的国家人权机构；
- 查明和预防种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的当代形式和各种表现形式；¹⁵

¹² 请参阅A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第66-74段。

¹³ 同上, 第92-94段和第98段。消除种族歧视委员会关于《消除一切形式种族歧视国际公约》特别措施的意义和范围的第32号一般性建议(2009年)。

¹⁴ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第160-166段。

¹⁵ 同上, 《宣言》, 第17段。

- 深化对平等和不歧视原则及其对整个社会重大意义认识，同时包容差别和实现多样性；
- 向政府官员，包括司法部门的工作人员，尤其是执法、监狱和治安以及移民部门的工作人员，以及传媒、政界、卫生保健、学校和其他社会各界广泛宣传国际反种族歧视标准。

D. 共同的挑战

反对种族歧视国家行动计划并不是在所有情况下都有着同样的实用价值。在许多国家与种族歧视作斗争面临着公共管理当局或民间团体或两者的抵制。这种抵制给国家行动计划的各个阶段，包括制定，通过之前，执行过程中和在评估阶段都带来挑战。必须让公共部门和私营部门的行为者参与在这一进程中，才能使行动计划取得成功。

在制定国家人权行动计划和国家人权教育行动计划方面的经验以及已经制定了反对种族歧视国家行动计划的国家的经验表明以下因素对某一特定计划的效力产生影响：

- 政治意愿和政治支持的强弱程度；
- 透明和参与性规划；
- 计划所依据的基本研究的综合全面程度；
- 提出切实可行的优先事项和开展注重行动的规划；
- 在监测和评估方面的强有力的参与性机制；
- 拨出充足资源的承诺；
- 国际合作的程度；

以下是已经通过了国家人权行动计划、人权教育行动计划或反对种族歧视行动计划的国家所遭遇的一些具体问题：


- 基本研究对现有人权需要进行评价时可能有重叠；
- 由于缺乏公众参与，公众意识不强和/或缺乏政治意愿，造成计划缺乏可信度；
- 未能明确地设定各项目标的先后缓急顺序，尤其是未能根据有限的资源这样做；
- 对计划的制定、执行、监测和评估工作未能提供充足的预算拨款；
- 缺乏充分的规范框架；
- 过于雄心勃勃，目标过高而不可行；
- 未能兼顾现有的举措，尤其是民间团体的举措，包括遭受种族歧视群体的举措；
- 未能确定执行工作和监测工作的责任分工；
- 在执行计划的各方之间缺乏协调和当家做主的精神；
- 政府更迭以及先前的计划或方案缺乏延续性；
- 各级政府，尤其是在联邦国家政府各级之间缺乏有效协调。

在制定反对种族歧视的国家行动计划及其执行过程中还会出现许多其他的具体的挑战。为克服其中许多的困难，必须开展国际合作。

II. 建议内容



确定反对种族歧视国家行动计划的内容非常重要，因为其中所述的各项承诺将构成衡量计划成功与否的基准。



每个国家的反对种族歧视国家行动计划都应适应本国的政治、文化、历史和法律情况，且必须制定具体的措施，以便打击种族歧视的工作取得切实进展。

每份反对种族歧视国家行动计划都各不相同，本章就计划内容提出了指导意见。计划既应纳入国际规范，也应结合当地情况的特点。在已经拟订了国家人权行动计划或国家发展计划等其他计划的国家，反对种族歧视国家行动计划还应确保与这些计划之间保持一致或相互关联。

A. 指导因素

各国的种族歧视现状和历史情况各不相同，因此有必要拟订不同的行动计划，但各份计划的内容至少应符合国际人权文书所列的各项标准，以及各条约机构对这些标准的解释。另外，应利用《德班宣言》和《行动纲领》以及德班审议会议成果文件来设计反对种族主义和歧视的具体行动。

拟订反对种族歧视国家行动计划时，一国应首先作出防止和打击种族歧视的承诺。因此，应当明确无疑地阐明种族歧视的概念。

种族歧视

《消除一切形式种族歧视国际公约》(第一条第一款)

……“种族歧视”者，谓基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。

反对种族歧视国家行动计划中禁止的歧视理由至少应包括《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条所列的所有理由，且不排除纳入其他形式的歧视的可能性，并且兼顾各国特定的历史和实际情况。此外，消除种族歧视委员会指出，第一条也适用于对非本国国民、¹⁶ 土著人民¹⁷ 以及基于工作和世系(种姓)的歧视。¹⁸

反对种族歧视国家行动计划应具备有系统连贯的禁止种族歧视的方法，同时考虑到国际判例和惯例已将不以种族为由歧视他人的原则提升到国际法内的特殊地位。国际法院规定，禁止种族歧视是一项普遍适用的义

¹⁶ 消除种族歧视委员会，关于对非公民歧视的第30号一般性建议(2004年)。

¹⁷ 消除种族歧视委员会，关于土著人民的第23号一般性建议(1997年)。

¹⁸ 消除种族歧视委员会，关于基于世系的歧视的第29号一般性建议(2002年)。

务。¹⁹ 国际法院还裁定，“……仅以种族、肤色、世系或民族或人种为由强加区分、排斥、限制和制约，构成拒绝他人享有基本人权的，是公然违反《[联合国]宪章》宗旨和原则的行为。”²⁰

歧视可以是直接的，也可以是间接的。反对种族歧视国家行动计划的目标，应当是最终消除种族歧视的一切形式和表现形式，同时考虑以下因素：

- 公共或私营部门行为者基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠行为，其目的在于损害对人权的承认、享受或行使(直接歧视)；
- 表面上中立，但对某一种族或族裔群体造成过度的影响且采取的手段与实现某种合法目的并不相称的惯例或政策(间接歧视)；
- 因种族、肤色、世系或民族或人种而在法律面前的不平等(法律上的歧视)；
- 可能导致或延续歧视的惯例、条件、情况和观念(事实上的歧视)；²¹

¹⁹ 巴塞罗那电车、照明和电力有限公司案，判决，《国际法院1970年报告》，第3页：“……一国对整个国际社会的义务与其对另一国在外交保护方面的义务之间应该作出根本的区分。从其性质本身看，前者是所有国家都关注的问题。鉴于所涉权利的重要性，可以认为所有国家在法律上都有保护这些权利的必要性；这些是普遍适用义务。这种义务的来源包括，如当代国际法规定侵略行为和种族灭绝行为违法，以及关于人的基本权利的原则和规则，包括保护人们免遭奴役和种族歧视的规定。与此相应的一些受保护的权利已成为了一般国际法的内容……；其他的权利则由具有普遍性或准普遍性的国际文书规定赋予。”(第33至第34段)。

²⁰ 南非不顾安全理事会第276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果案，咨询意见，《国际法院1971年报告》，第16页。

²¹ 见经济、社会、文化权利委员会关于经济、社会、文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)，第8段(b)项。

- 对历史上因种族或人种而经历弱势地位的群体而言，平等待遇的结果可能并不平等。若根据《消除一切形式种族歧视国际公约》的目标和宗旨，判断某项差别待遇是正当的，则该项差别待遇就不构成歧视；²²
- 在情况需要时，应对各国通过和实施的法律、政策和惯例辅以暂行特别措施，旨在确保弱势群体充分和平等地享有各项人权。特别措施是各国为实现消除种族歧视的目标而需通过的各种规制的一个组成部分；²³
- 歧视的根源可能在于社会体制、制度和体系，而不是个别人的行为。国家和私人行为者都需要采取措施，修改或调整制度，以减少基于民族、种族或人种的不平等现象；

各国必须在法律上消除种族歧视，例如消除法律中体现的种族歧视，还必须在实践中消除种族歧视，例如消除可能在工作场所发生的种族歧视。然而，若有必要，各国仍可对历史上处于弱势的特定群体予以优待，以便确保他们享有平等机会。

²² 消除种族歧视委员会第30号一般性建议(2004年)，第4段，以及关于种族歧视定义的第14号一般性建议(1993年)。另见经济、社会、文化权利委员会第20号一般性意见(2009年)，第13段。

²³ 消除种族歧视委员会第32号一般性建议(2009年)，第11段。

- 种族歧视的受害者可能因为性别、语言、宗教、年龄、残疾、政治或其他见解、社会出身、财产、性取向或性别认同、出生或其他身份等其他原因遭到多重歧视或加重歧视；
- 一些群体持续遭到敌视和隔离。国家行动计划应旨在提高人们对系统性歧视的认识，并旨在采取严格措施反对煽动歧视行为。

B. 一般原则


反对种族歧视国家行动计划应符合本国对国际、区域和国家人权标准的义务和承诺。反对种族歧视国家行动计划应采取全面的人权方针，包括以下列原则作为指导：

1. 普遍性

反对种族歧视国家行动计划应承认，基本人权规范在所有国家和所有文明都受到习惯国际法的普遍保护。国家行动计划应符合本国增进和保护人权及基本自由的责任，不论采用何种政治、经济或文化制度。

2. 相互依存性和不可分割性

国家行动计划应平等关注所有类别的权利，包括公民权利和政治权利，以及经济、社会和文化权利，特别要铭记，拒绝人们享有某项权利，必然也阻碍他们享有其他权利。



不可分割性问题并非限于理论，而是切实存在的。例如，遭到种族歧视的人的住房权可能受到侵犯。缺少适足住房还可能导致健康状况不佳、干扰家庭生活和教育、阻碍就业机遇，并侵蚀公民权利和政治权利。这可能导致社会排斥以及涉及司法制度的问题。

3. 参与和包容

反对种族歧视国家行动计划应保障充分、有效和平等的参与。对面临过或正面临种族歧视的个人和群体，计划应确定他们的人权需求，并确保这些需求得到满足。

《德班行动纲领》称，行动计划应力求为所有人有效参与决策创造条件，在不歧视基础上在所有生活领域实现公民、文化、经济、政治和社会权利(第99段)。《德班行动纲领》还鼓励各国在拟订和充实此类行动计划的过程中，设立或加强与非政府组织的对话机制，以便让它们更加深入地参与各项政策和方案的设计、执行和评估工作。

4. 逐步实现

反对种族歧视国家行动计划应制定有针对性的、法律上一致并循序渐进的政策，以保障面临种族歧视的个人和群体的权利。此外，逐步实现人权的义务意味着绝不由于采取的行动或由于无所事事，使人权的享有程度从已经达到的水平下滑。

人权法承认，资源匮乏会阻碍人权的实现。因此，一些人权义务是可逐步履行的，而另一些人权义务则应立即履行。²⁴ 对经济、社会和文化权利而言，满足每项权利的最低基本水平，是各国的核心义务。对社会经济权利而言，以下义务是要立即履行的：

- 在实现上述权利的过程中对不同群体一视同仁的义务；
- 采取措施(包括设计具体战略和方案)专门用于充分实现上述人权的义务；
- 监督人权实现进展的义务。应有方便使用的补偿机制，处理权利遭受侵犯的问题。

因此，反对种族歧视国家行动计划不应以“逐步实现”为托辞将充分落实工作搁置。“逐步实现权利”不是推迟落实工作的借口，而是对有关方面立即采取措施并拟订落实路线图的要求。

5. 问责制

反对种族歧视国家行动计划若要切实有效，必须以具体、可确定的目标为基础制定问责制度。计划应制定机制，让其增进和保护权利的对象群体和个人可以向主管计划执行工作的机构问责。


对计划的评估应接受公开监督、评论和辩论，以便推动对执行机构的公共问责。包括民间社会、监察机关和律师协会在内的若干行为者应参加这一评估工作。

²⁴ 见经济、社会、文化权利委员会关于缔约国义务性质的第3号一般性意见(1990年)。

6. 平等和不歧视

不歧视原则是人权法的基石，也是所有人权条约中包括的一项原则。反对种族歧视国家行动计划的指导原则应当是：平等地享有人权是禁止种族歧视的有机组成部分。计划必须力求保障所有人在事实上和法律上都享有用权途径平等、用权机会平等和用权结果平等。计划应优先考虑最易遭到种族歧视的人群。

不歧视和平等对人权的行使和享有至关重要。享受平等和不受歧视的权利要求各国保障人们在行使每项人权时都不受到歧视。



不受歧视的权利是一项独立的权利，即便在其他人权没有遭到侵犯时这项权利也可能遭到侵犯。

7. 法治

法治是法律保护人权的支柱。因此，反对种族歧视国家行动计划应当强调确保通过法治保护人权。计划应当推动建立和加强那些对整体的尊重人权和维护法治，有直接影响的机构，从而巩固民主和保护人权。

真正改善尊重人权情况要求致力于法治。因此，反对种族歧视国家行动计划应使法治更加有效²⁵，并包括法治的四个主要组成部分：合法、平等、问责和参与。

C. 范畴

虽然行动计划在某些领域应当详细具体，但是反对种族歧视国家行动计划应具有广泛的范畴。

计划应适用于以下范围，以展现其全面性：

- 所有受本国管辖的人
- 所有公共和私人领域
- 所有人权
- 本国的所有人权义务。

1. 所有受本国管辖的人

反对种族歧视国家行动计划应适用于所有受本国管辖的人。

在一国管辖范围内或受其管辖的所有人都是平等权和不受歧视权的权利持有人。


²⁵ 关于民主和人权相互关系的各种层面的进一步指导意见，见人权事务委员会，关于参与公共事务权、投票权和担任公职平等机会权的第25号一般性意见(1996年)，以及人权委员会第2000/47号决议和第2002/46号决议。

计划应针对在禁止种族歧视方面取得成就的潜在受益者。虽然从广义上说，整个社会都是受益者，但应当特别关注那些因种族、肤色、世系或民族或人种而面临歧视威胁或可能面临歧视威胁的个人和群体。

与此同时，国家行动计划应考虑到，有必要向公众传达讯息，强调他们有义务遵守禁止种族歧视的规定，并确认，即便他们的权利并不直接受到威胁，但由于国家行动计划将改善本国辖下所有人的安全和福利状况，他们也会感到满意。

2. 所有公共和私人领域

正如本出版物始终强调的，禁止歧视既涉及公共领域，也涉及私人领域，因此，国家行动计划对这些领域都应适用。计划应指明义务承担者，包括各级政府和非国家行为者。

 国家和非国家行为者都应承担平等权和不受歧视权所产生的各项义务。

国家行动计划应涉及政府的所有部门，包括立法、司法和行政部门。在联邦制国家，国家行动计划应适用于联邦以及州/省各级。


巴西与私营部门，包括巴西的主要公司和银行开展了合作，为非洲人后裔创造了就业机会。

计划应承认，在家中、工作场所和社会的其他部门，常常发生歧视行为。计划应力求确保私营部门的个人和实体不以遭到禁止的理由歧视他人。因此，计划应针对国家机构以及个人和私营实体在所有领域(包括政治、社会、文化和经济领域)及家中的歧视行为，设想出应对行动。私人行为者也有义务尊重人权并为侵权行为承担责任。

就此，消除种族歧视委员会指出，《公约》第一条第一款述及公共生活时并未将不歧视原则的适用范围局限于公共部门的行为，该款应与《公约》要求缔约国处理“任何个人、群体或组织”的种族歧视行为的条款一并阅读。²⁶

3. 所有人权

反对种族歧视国家行动计划要遵循所有人权与基本自由之间不可分割、相互关联、相互依存和相辅相成的性质，应力求确保人们平等享有所有人权，包括公民、文化、经济、政治和社会权利。

 不歧视原则所适用的
人权列表是开放的。


与此同时，计划应考虑到，不受歧视权本身就是一项权利，有可能在未侵犯另一项权利时侵犯他人的不受歧视权。

²⁶ 消除种族歧视委员会，第32号一般性建议(2009年)，第9段。另见经济、社会、文化权利委员会，第20号一般性意见(2009年)，第11段。

4. 国家的所有人权义务

拟订反对种族歧视国家行动计划可以有助于一国履行《消除一切形式种族歧视国际公约》所固有的尊重、保护和确保人权的一般性义务。

- 尊重人权




各国不得妨碍种族歧视受害者享有各项权利。

各国义务避免推行、支持或容忍任何侵犯包括不受歧视权在内的各项人权的惯例、政策或法律措施。

国家行动计划通过加强机制，确保公共和私人行为者不会藉由采取行动或无所事事实施种族歧视，从而协助各国履行这一义务。计划还能有助于确保各项法律、方案和战略得到有效执行，以便解决公共和私人行为者的一切形式的种族歧视。

- 保护人权



各国必须防止国家和非国家行为者侵犯种族歧视受害者的各项权利。

各国义务保护人权，包括不受歧视的权利。这一义务要求各国和各国所有机关防止任何国家或非国家行为者侵犯任何个人或群体的权利。这

一义务还要求各国采取一切必要措施，消除一切障碍，使人们享有不受因种族、肤色、世系或民族或人种造成的歧视的权利。这一义务还包括禁止私人领域歧视的责任。

国家行动计划为一国的打击种族歧视政策、方案和战略提供了技术框架，其本身就是国家履行义务，保护任何个人和群体免受种族歧视所采取的步骤。

此外，反对种族歧视国家行动计划通过设立措施保护个人和群体免受种族歧视、通过建立机制以确保在权利遭到侵犯时，国家当局采取行动防止发生进一步侵权行为并保障受害者获得法律补救，协助国家履行其保护人权的义务。

2000年，歧视罪写入了《秘鲁刑法》(第323条)。以歧视性理由开除工人无效。

法律明确禁止在人事聘用以及受教育和培训机会方面的歧视行为。供应商凡歧视客户的，无论是直接还是间接歧视客户，均属行政违法。

- 确保人权

各国必须采取适当的立法、行政、预算、司法和其他行动，努力充分实现种族歧视受害者的人权。

各国负有义务确保人们能够充分行使人权。因此，各国必须防止、调查和惩处任何侵犯人权的行为，包括侵犯不受歧视权的行为，若有可能，还应试图恢复被侵犯的权利并根据侵权行为造成的损失提供赔偿。²⁷

这一责任要求各国采取积极措施，确保充分实现人权，包括不因种族、肤色、世系或民族或人种受到歧视的权利。“措施”一词指在国家机器各级整个一系列立法、执行、行政、预算和监管文书，以及在这些文书中的基础上在就业、住房、教育、文化和弱势群体参与公共生活等领域设计和实施的各项计划、政策、方案和优惠制度。²⁸ 因此，确保权利的义务可涉及公共支出、政府对经济的管辖、提供基本公共服务和基础设施、课税和其他再分配措施。

关于经济、社会和文化权利，“确保权利的义务”已被解释为包括提供便利的义务和提供权利的义务。提供便利涉及推行积极的举措，使人们得以充分享有经济、社会和文化权利。²⁹ 提供权利则涉及在个人或群体出于不可控原因而无法力所能及地享有权利时，提供直接或间接的国家服务。³⁰

²⁷ 见美洲人权法院，贝拉斯克斯·德里格斯案，1988年7月29日的判决，C辑，第4号，第166段。人权事务委员会在关于对《公约》缔约国规定的一般法律义务的性质的第31号一般性意见(2004年)中也表示，各国若未能“采取适当措施或尽责来防止、惩处、调查或补救私人或实体这种行为所造成的损害，就违反了其人权义务。”

²⁸ 消除种族歧视委员会，第32号一般性建议(2009年)，第13段。

²⁹ 见A/CONF.189/12和Corr.1，第一章，《宣言》，第41、第70和第107段，以及《行动纲领》，第18和第207段。

³⁰ 经济、社会、文化权利委员会，关于充足食物权的第12号一般性意见(1999年)。另见该委员会关于受教育权的第13号一般性意见(1999年)。

一国为了履行这一责任所必须付出的努力的程度，往往被称为“适当努力”。推行有效措施，保障人们不受歧视，就是作出了适当努力。

通过制定有针对性的、法律上一致和循序渐进的政策以确保种族歧视受害者的权利，反对种族歧视国家行动计划可以进一步帮助国家履行其实现人权的义务。国家行动计划通过采取积极措施实现平等并消除歧视，落实不因种族、肤色、世系、民族或人种而受到歧视的权利。

D. 设立国家机关或机构

如上所述，在没有国家种族平等机构的国家，设立一个这样的机构通常是反对种族歧视国家行动计划的一项关键目标。

据消除种族歧视委员会称，国家种族平等机构还应：

- 提倡按照《公约》第五条的明确规定，尊重在不受任何歧视的前提下享有人权；
- 审议保护人们免受种族歧视的政府政策；
- 监督法律是否符合《公约》条款；
- 让公众了解缔约国在《公约》之下承担的各项义务；
- 协助国家编写提交给委员会的报告。

德班审议会议还呼吁各国设立专门机构和机制，用以执行消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象并促进种族平等的公共政策，并为这些机构和机制配备适当的财力、人力和物力，以便开展考

察、调查、教育和提高公众认识活动。³¹ 因此，反对种族歧视国家行动计划中的若干方面的工作可由国家种族平等机构负责执行。

一国在设立国家种族平等机构时，应考虑到有关增进和保护人权的国家机构的地位的各项原则，又称巴黎原则。³²

国家机制无论采用何种形式，都必须有资格：

- 对种族歧视问题开展公共研究；
- 通过开展提高认识活动和公众教育，促进执行《消除一切形式种族歧视国际公约》；
- 参与对种族歧视受害者案件的诉讼程序，保护这些受害者；
- 审议法律并审查国内执行《公约》的情况；
- 确保地方、区域和国家/联邦协调处理与打击种族歧视有关的事项和方案。

一国设立国家种族平等机构或机关后，应告知人权高专办。该国家机构应与人权高专办、消除种族歧视委员会以及研究平等问题的区域和国际机构保持联络。该机构还应将国际和区域的意见、信息和支持传达到地方和基层。

³¹ 见A/CONF.211/8, 第一章, 第116段。

³² 联合国大会第48/134号决议通过。

E. 通过和修正立法

禁止一切基于种族的歧视并保障对种族歧视受害者的平等有效保护的义务既要求在国家法律中列入禁止种族歧视的规定，最好还能在国家宪法中列入这种规定，还要求颁布涵盖公共和私人生活所有领域的详细法律条款。

《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条(寅)项规定缔约国有义务采取有效措施对政府、全国性和地方性政策加以审查，并对任何足以造成持续种族歧视的法律规章，不论存在于何地，都予以修正、废止或宣告无效。

这些条款的具体形式将由各国的现行法律和法律制度决定。然而，反对种族歧视国家行动计划可包括：

- 修改本国反对种族歧视的人权承诺，以及采取措施，确保各项承诺得到切实履行；
- 采取措施，批准或加入与消除种族歧视有关的各项国际或区域人权文书，包括批准或加入任何设立了申诉程序的任择议定书；³³
- 采取措施，保证撤回对与消除种族歧视有关的国际或区域人权文书的任何保留；

³³ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第75至83段。

- 制定指导方针，将有关禁止国家或非国家行为者实行种族歧视的国际和区域人权标准纳入国内法律；
- 采取措施，保证有效执行关于人权和不歧视的国际和区域法律文书。根据本国的法律制度，批准国际或区域人权文书之时或之后可能需要开展法律行动、推行法律政策和采取行政措施，以便这些文书在国内法中生效，真正发挥效力；
- 采取措施，让法律符合适用的消除种族歧视的国际人权义务；
- 制定指导方针，普遍保障法律面前人人平等并禁止种族歧视；
- 采取措施，废除造成种族歧视影响的法律，尤其是那些间接针对特定群体的法律，这些法律惩罚只有属于这些群体的人才会作出的行为，或在没有合法理由的情况下只对非本国国民适用的法律，或不符合相称原则的法律；³⁴
- 设立机制，处理某些国内法律造成的潜在间接歧视影响，尤其是反恐、移民、国籍、禁止非公民入境或驱逐非公民出境等法律，以及在没有合法理由的情况下惩罚特定群体成员的法律所造成的潜在间接歧视影响；
- 采取有效措施，打击以种族歧视为动机的犯罪行为，并确保在量刑时将这种动机作为加重处罚的情节，并防止对此类犯罪的有罪不罚；³⁵

³⁴ 消除种族歧视委员会，关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第31号一般性建议(2005年)。

³⁵ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第84段。

在纳米比亚，1991年《禁止种族歧视法》规定，根据《宪法》第二十三条，对涉及公共设施、商品和服务供给、不动产、教育和医疗机构、就业、结社、宗教仪式以及涉及煽动种族不和谐与伤害的特定种族歧视和种族隔离行为和惯例，可予以刑事处罚。

联合王国2010年《平等法》包括了九项受到保护的特征，这些特征不能作为不公平对待他人的理由。

2010年《平等法》还创立了平等责任。这一责任于2011年4月生效，并涵盖了年龄、残疾、性别、变性、孕产、种族、宗教或信仰以及性取向。该责任适用于英格兰、苏格兰和威尔士。《平等法》第149条对一般平等责任作出了规定。总而言之，承担一般平等责任的人必须适当考虑以下事项：消除非法歧视、骚扰和伤害；推进不同群体间的机会平等；培养不同群体间的良好关系。

承担一般责任的机构包括：主要的公共主管部门，例如地方当局、卫生、运输和教育机构、警察、武装部队和中央政府各部。

- 采取措施，切实禁止和防止宣扬民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或暴力的行为。反对种族歧视国家计划可以提供一系列行动，国家通过这些行动可以履行禁止煽动民族、种族或宗教仇恨行为的义务，同时尊重国际人权法所保护的言论自由权。


为此，人权事务委员会已经表示，禁止任何宣传和宣扬种族仇恨的行为，与言论自由权毫不冲突。³⁶

在澳大利亚，维多利亚州议会于2001年通过了《种族和宗教宽容法》，承认“言论自由是民主社会的一个至关重要的组成部分，只有在开放和民主社会认为必要时，方可对这一自由予以限制。所有公民平等参与社会的权利也是民主社会的一项重要价值。[……]然而，一些维多利亚人因为自己的种族或宗教信仰或活动遭到了诋毁。诋毁行为是与民主价值背道而驰的，因为这种行为对不同人种、土著和宗教背景的人造成了影响，损害了他们的尊严、自我价值感以及对社区的归属感。这种行为还降低了他们平等地为社会的所有社会、政治、经济和文化方面作出贡献并充分参与其中的能力，从而减少了多样性给社区带来的益处。[……]因此，议会应颁布支持种族和宗教宽容的法律从而造福维多利亚人民。”

³⁶ 见人权事务委员会，关于禁止宣扬战争和煽动民族、种族或宗教仇恨的第11号一般性意见(1983年)，第2段。另见该委员会关于第十九条：见解自由和言论自由的第34号一般性意见(2011年)，以及消除种族歧视委员会，关于基于人种的有组织暴力(第四条)的第15号一般性建议(1993年)，第4段。

F. 制定公共政策、计划和战略

各国不应局限于禁止种族歧视。《消除一切形式种族歧视国际公约》要求各缔约国保障人人可以不分种族、肤色或民族或人种，切实享有以下权利：在法庭和所有司法机关得到平等对待的权利；保持人身安全并得到国家保护免遭暴力或人身伤害的权利，不论施暴者是政府官员，还是任何个人团体或机构；政治权利，特别是依据普遍平等投票权作为投票人和竞选人参与选举的权利、参加政府的权利，以及在任何一级参与处理公共事务并有同等机会担任公职的权利；其他公民权利以及经济、社会和文化权利；以及进入任何供公众使用的场所或获得任何供公众使用的服务的权利，如交通工具、旅馆、餐馆、咖啡馆、剧院和公园等(第五条)。



反对种族歧视国家行动计划应设计政策、计划和战略，以保护和增进面临种族歧视的群体的权利。

反对种族歧视国家行动计划应协助各国采取具体的、经过深思熟虑的和有针对性的措施，消除行使人权方面的歧视，但这一出版物实际上不可能列明各国在存在种族歧视的领域可推行的所有方案。

以反对种族主义世界会议和德班审议会议通过的各项建议、《消除一切形式种族歧视国际公约》和其他国际文书为基础，反对种族歧视国家行动计划可以包括：

- 采取公共措施，确保面临种族歧视的群体和个人可以不受歧视、在法律面前完全平等地全面有效地行使人权；
- 采取措施防止国家机构或第三方实施种族歧视行为。必须特别注重制止有系统的、制度性和结构性的歧视行为；
- 实施公共政策，终止奴役和当代类似奴役的做法；³⁷
- 采取措施，消除暴力、耻辱化、边缘化和种族主义的其他负面后果；
- 采取措施，消除在享有经济、社会和文化权利方面的歧视；
- 采纳符合本国人权义务的经济、社会和文化权利实现基准，以及实施具体方案以便在以下等领域实现相关目标：
 - 适足生活水准权，包括营养权和住房权；
 - 健康权；
 - 受教育权；
 - 社会保障权；
 - 参与文化生活的权利；
 - 工作权；
 - 公正和合适的工作条件权以及组织和参加工会的权利；

³⁷ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第2段。

- 实施有关政策，确保人人在法律上和实际上都有平等的接受教育的机会，不推行任何会在就学方面强制实行种族隔离的法律措施或其他措施；
- 实施方案，立足于对人权、多样性和宽容的尊重，确保人们可以不受任何歧视获得高质量的教育，包括男童和女童都能免费接受初级教育、成人能够参与终身学习和接受终身教育；
- 实施方案，促进使用新技术，向面临种族歧视的群体提供适足的资源用于教育和技术发展；³⁸
- 采取措施，消除工作场所的种族歧视，并采取步骤，消除障碍，确保面临种族歧视的群体和个人能够参加职业培训、集体谈判、就业、合同与工会活动；向司法和行政法庭提出申诉；在居住国的不同地区找工作；以及在安全和健康的条件下工作；³⁹
- 采取措施，落实人人享有可达到的最高水准身心健康的权利，以便消除可能由种族歧视造成的、标准健康指数所反映的健康状况方面的差异；⁴⁰
- 实施方案，推动面临种族歧视的群体不受歧视获得医疗服务，并倡导在婴儿和孕产妇死亡率、儿童免疫接种、艾滋病毒/艾滋病、心脏疾病、癌症和接触性传染病等方面大力消除差异；⁴¹
- 通过有关政策，根除在公共和私营部门住房方面的歧视性做法和障碍；⁴²

³⁸ 同上，第10段。

³⁹ 同上，第29段。

⁴⁰ 同上，第109段。

⁴¹ 同上，第101段。

⁴² 同上，第81、第92 (c)和第100段。

- 采取措施，在城市发展计划和其他人类住区的规划阶段以及在修缮破旧的公共住区时，促进社会所有成员的住区融合，以便解决影响种族歧视受害者的社会排斥和边缘化问题；⁴³
- 采取措施，确保面临歧视的个人和群体可以进入任何供公众使用的场所或获得任何供公众使用的服务，如交通工具、旅馆、餐馆、咖啡馆、剧院和公园等。

在挪威，行动计划中列出的措施主要集中在八个目标领域：

1. 工作生活
2. 公共服务
3. 学校/教育
4. 司法系统
5. 记录/监督
6. 互联网
7. 当地社区
8. 加强防止族裔歧视和种族骚扰的法律保护措施。

⁴³ 同上，第102段。

G. 采取特别措施

要实现种族平等，可能还需国家和私人行为者采取积极措施。在这些由国家采取的、旨在减少或消除引发或助长种族歧视的条件，或旨在加快实现平等的措施中可以包括特别措施。

可能需要纳入暂行特别措施，以便加快或实现事实上的平等。

南非《宪法》规定，应采取立法措施和其他措施，旨在保护因不公平歧视而处于弱势的人或人群，或改善他们的境况。

这一规定符合《公约》第一条第四款，该款规定，可采取特别措施，专门需要保护的特定种族或族裔群体或个人，使他们的境况能够得到适当改善，从而平等地享有或行使人权。

特别措施可被称为“平权措施”、“平权行动”或“积极行动”。反对种族歧视国家行动计划使用的术语应明确表明这些措施符合《消除一切形式种族歧视国际公约》所载的“特别措施”的概念。

据消除种族歧视委员会称，特别措施的概念是“是基于这样一项原则，即为履行《公约》义务而通过和实施的、法律、政策和惯例，在情况需要

时，应辅之以暂行特别措施，以确保处境不利群体充分和平等享有人权和基本自由。特别措施是《公约》寻求消除种族歧视目标的总体条款的一个部分，其顺利实现将要求忠实执行《公约》各项条款。”⁴⁴

《公约》规定，对专门用于保障需要保护的特定种族或族裔群体或个人的境况得到适当改善，使他们平等地享有或行使人权和基本自由的措施，不应被视为种族歧视，前提是此类措施不会导致不同群体因其民族或人种而持续保有不同权利，且这些措施在实现既定目标后不得继续实行(第一条第四款)。《公约》所规定的歧视不仅包括不合理的区别、排斥或限制，也包括不合理的优惠，因此各缔约国尤应将特别措施与不合理优惠待遇区分开来。

因此，反对种族歧视国家行动计划可设想出针对特定群体需求的暂行方案，包括那些处于不利境地和/或历史上曾遭受歧视，不加以扶持无法实现正式平等的群体。

特别措施是暂行措施，有必要对施行时间设限。这“意味着，如同在措施的制定和启动时一样，需要一个持续的制度，酌情利用定量和定性的评估方法，监测其适用情况和结果。”特别措施需要接受不断监督，并且只有与分列数据收集和指标相结合方能发挥最大效力。“缔约国还应认真确定，如果突然撤销特别措施，尤其是在特别措施已长期设立/实行时，是否会对受益社区造成不利的人权后果。”⁴⁵

⁴⁴ 消除种族歧视委员会第32号一般性建议(2009年)，第11段。

⁴⁵ 同上，第35段。

对特别措施应辅以相关机制，以维持这些措施所实现的改变。

各国对特别措施的需求各不相同，这些措施的依据应当是准确的、按种族、肤色、世系、人种或民族分列，并纳入性别平等观的数据，反映人口中不同群体的社会经济和文化状态和状况，及其参与国家社会和经济发展的情况。⁴⁶

特别措施对处理当代形形色色的种族歧视表现形式的各种来源、起因和形式非常重要。在历史上歧视最严重的领域(如受教育、医疗、就业、司法和政治参与方面的歧视)，尤其应采取这些措施。

⁴⁶ 同上，第17段。

巴西于2002年5月13日由总统令通过了《国家平权行动计划》。计划确定，要在行政高层设立非洲人后裔和妇女的定量配额。平权行动还提高了非洲人后裔接受进一步教育的机会。

2012年4月，最高法院宣布，平权行动没有违反平等原则，种族配额符合宪法规定。2012年8月，又称《配额法》的《12.711号法》获通过。该法规定，教育部所属各高等教育机构等必须实行种族/族裔配额。

巴西采取的其他措施包括：设立国家打击歧视理事会和增进种族平等特别秘书处。此外，《宪法》还将种族主义定为犯罪。

越南通过第82/2010/QD-TTg、第134/2004/QD-TTg和第167/2008/QD-TTg号决定，实施住房、教育和语言学习方面的特别措施，以惠及最贫穷的少数族裔。越南推行了激励措施，鼓励专业学校、学院和大学招收少数族裔学生。近年来，已有来自53个少数族裔的学生从此类政策受惠。

基于这一考虑，反对种族歧视国家行动计划应协助帮助国家设计特别措施，保障弱势群体充分和平等地享有各项人权和基本自由。通过设立特别措施，国家行动计划可以有助于为所有人充分切实参与决策并在生活的方方面面平等实现公民、文化、经济、政治和社会权利创造条件。

消除种族歧视委员会指出：⁴⁷

- 特别措施应适合准备补救的情况、合法、为民主社会所必需，遵守公正和相称原则，并且是暂行措施。设计和实施这些措施时应以需求为基础，立足于对相关个人和社区当前状况的现实评估；
- 评估特别措施需求时应以准确的分列数据为基础；
- 各国应确保设计和实施特别措施时，立足于与受影响社区的事前协商以及受影响社区的积极参与。

“为证明特别措施的合法性，不一定必须证明存在‘历史性’歧视；重点应放在矫正目前的差异以及防止出现新的不平衡上。”⁴⁸

就业配额等平权行动或特别措施力求促进机会平等，旨在解决只困扰特定群体的结构性不利因素。这种措施是暂行措施，仅延续到克服结构性不利因素为止。

⁴⁷ 同上，第16至第18段。

⁴⁸ 同上，第22段。

国家行动计划以统计信息为基础，以纠正影响人们享有权利的因素为目标，可以包括各项特别措施，例如：

- 在教育机构、住房、政党、议会、就业，特别是在司法、警察、军队和其他公务部门中，让面临种族歧视的群体占据适当比例。公职人员的聘用情况应当反映本国社会的多样性；
- 协助面临种族歧视的个人和群体进入劳动力市场；⁴⁹
- 允许对面临种族歧视的群体所生活的社区进行医疗系统、教育、公共卫生、电力、饮用水和环境保护方面的额外投资以及采取其他举措；⁵⁰
- 鼓励面临种族歧视的群体从事经济活动，并酌情通过建立、收购或扩张其企业，以及采取培训、技术援助和信用贷款等措施，提高他们的就业率；
- 促进遭受种族歧视的个人和群体获得基本社会服务，包括初级教育、基本医疗服务和适足住房。⁵¹

⁴⁹ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第103至第108段。

⁵⁰ 见脚注48, 第5段。

⁵¹ 同上, 第100段。

在哥伦比亚，2010年5月第CONPES 3660号文件载有国家政府正在实施的有利于非裔哥伦比亚人的各项政策、方案和项目。这些政策、方案和项目旨在为非裔哥伦比亚人创造可持续的人类发展机会，并缩小他们与哥伦比亚社会中其他人群在生活条件方面的差距。相关的行动方案是以六项战略支柱为基础的。

在地方一级，波哥大市经与该市的非裔哥伦比亚人协商，通过了《肯定文化多样性并保障非洲人后裔权利的平权行动一体计划》。

《计划》列出了民众的平权行动需求，分为以下几类：

1. 健康、福利和社会保障
2. 粮食
3. 教育
4. 环境
5. 生产力

H. 诉诸司法、补救和问责

作为各国保护人权的责任的一部分，各国承诺，在这些人权受到侵犯时，保证提供有效补救。《消除一切形式种族歧视国际公约》要求缔约国保证人人有不分种族、世系、肤色或民族或人种在法律面前平等的权利，特别是保证所有人享有在法庭和其他所有司法机关得到平等对待的权利(第五条(子)项)。《公约》还要求各缔约国确保受其管辖的所有人面对任何种族歧视行为，都能经由国内主管法庭及其他国家机关得到有

效保护和补救，并有权就因此种歧视行为而遭受的任何损失向此等法庭请求公允充分的赔偿或补偿(第六条)。



个人和群体有权：

- 提出种族歧视指控
- 让当局调查这些指控
- 获得适当补救。

种族歧视受害者有权寻求法律补救。国家需要确保这些人能够诉诸司法，这一过程中可能还需要提供法律援助。国家还需针对种族歧视案件，规定切实有效、程度适当和有威慑力的制裁措施。

尽管如此，司法部门本身往往就是歧视行为的来源。在一些国家，种族歧视现象仍然存在于刑事制度的执行和法律的适用过程中，以及执法机关和人员的行动和态度中。这加剧了某些特定群体被拘留和囚禁人数过多的问题。⁵²

根据《公约》第五和第六条、消除种族歧视委员会第31号一般性建议(2005年)，以及《德班宣言》和《行动纲领》和德班审议会议成果文件所载的各项承诺，反对种族歧视国家行动计划有必要：

- 设立机制，确保对种族歧视行为进行调查；⁵³

⁵² 同上，《宣言》，第25段。

⁵³ 同上，《行动纲领》，第84至第89段。

- 立即采取措施，确保对种族歧视案件诉诸司法并得到有效补救。⁵⁴ 补救措施应当易于获得、及时执行并保持公正；这些措施的付费不宜过高，没有不必要的繁琐手续，且各地都能获得；
- 采取措施，确保实施种族歧视行为的人得到惩处。起诉和惩罚的义务应涵盖所有实际行凶者和侵权行为背后的指使者；
- 实施方案为种族歧视受害者提供赔偿。⁵⁵ 这种赔偿应尽可能充分恢复原状、赔偿损失、复原、清偿，并保证绝不再犯；
- 采取措施，更好地评估种族歧视在刑事司法系统的行政和运作中的存在情况和程度，并在司法部门内部建立反歧视监督机构；⁵⁶
- 采取措施，确保人们在与警察、法院和监狱系统接触时不遭受司法和执法当局的种族歧视；
- 实施培训方案，使法官、其他司法人员和陪审团成员摒弃种族偏见或仇外偏见，并确保公平公正地适用法律；
- 制定种族主义或仇外事件的预防、记录、调查和起诉指导方针，评估所有社区对与警察和司法系统行政部门关系的满意程度，并在司法系统内聘用和提拔属于不同种族或族裔群体的人；⁵⁷

⁵⁴ 同上，第160至第166段。

⁵⁵ 同上，《宣言》，第104段，以及《行动纲领》，第160段和第165至第166段。另见消除种族歧视委员会关于《公约》第六条的第26号一般性建议(2000年)。

⁵⁶ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章，《行动纲领》，第84至第89段。

⁵⁷ 同上，第74段。

- 实施方案，改善受国家管辖的所有人运用法律和诉诸司法的机会，在最弱势社会群体居住的地区尤应如此，这些人通常没有意识到自己的权利；
- 采取措施，使司法和非司法补救措施广为人知、易于获得、执行迅速、且不过分繁琐；

荷兰已经加强了个人就歧视问题提出申诉的各项机制。此外，警察和检察部门已经加大了对种族仇恨及其所导致的暴力和其他犯罪的调查和起诉力度，在街头和互联网上都采用了更加积极主动的应对方法。


作为这些努力的补充，还发起了宣传运动，提醒歧视行为受害者进行举报。国家和地方各级的申诉记录系统已有所改进。

- 实施方案，确保寻求法律补救的歧视行为受害者可以获得适足的法律援助；
- 采取措施，防止仅依据人的外貌、肤色、特征、种族或族裔群体归属或特定貌相无故增大嫌疑的对其进行审问、逮捕和搜查。

I. 教育和提高认识

在《消除一切形式种族歧视国际公约》第七条之下，缔约国承诺立即采取有效措施，特别是在教学、教育、文化和新闻方面采取措施，以期打击导致种族歧视的各种偏见，并促进不同民族和种族或族裔群体之间的理解、宽容和友谊，以及宣传《联合国宪章》、《世界人权宣

言》、《联合国消除一切形式种族歧视宣言》和本《国际公约》的宗旨和原则。

 各国有责任提高公众对种族歧视的认识，并确保公共和私营教育机构提供旨在打击种族歧视的教育。

按照这些义务，反对国家行动计划可能需要：

- 实施方案，增进人们对种族歧视禁令的认识和理解；发起运动，确保让公众了解打击种族歧视的法律；
- 发起运动，旨在消除偏见、陈规定型观念、社会和文化模式和其他损害人人平等权利的观念及延续种族歧视的观念；
- 发起运动，在学校里提高认识，以改变小学生的看法，并在教育中促进宽容和对多样性的尊重；
- 实施教育方案，确保将平等和不歧视原则的教学内容融入正式教育和非正式教育，努力消除基于禁止的理由区分高低贵贱的观念，并促进社会中不同群体间的对话和宽容；⁵⁸
- 推行交流政策，让人们更加了解种族多样性对社会的增益，以及歧视行为的各种法律后果；⁵⁹

⁵⁸ 同上，第125至第132段。

⁵⁹ 同上，第144段。

- 实施方案，促进提高对面临种族歧视的群体的传统遗产和文化的认识和尊重。
- 在各机构为负责聘用和晋升工作的人开展培训课程，以确保不歧视标准和机会平等标准得到遵守。
- 实施公职人员培训方案，以消除公务员的歧视性行为和执法官员的种族貌相问题。⁶⁰ 在实施这些措施的同时，还应要求这些教育和培训进程长期持续不断，并成为制度，以保证延续性。

在危地马拉，2002年《促进反歧视教育法》规定，教育部必须确保教育改革注重消除所有形式的种族歧视，包括在新的课程安排、教材和教学行动中注重消除种族歧视(第二条)。

J. 扶贫措施

联合国赤贫与人权问题特别报告员在提交大会的报告中指出：

形形色色的歧视现象使得人们陷入贫困，不得解脱，而这种状况又反过来使得歧视穷人的态度和惯例永久化。换言之，歧视造成贫困，但贫困也带来歧视。因此，促进平等和不歧视是应对赤贫和促进包容的核心所在。必须把消除贫困的措施和消除一切形式歧视的努力视为彼此加强、互为补充之举。⁶¹

⁶⁰ 同上，第72段。

⁶¹ A/63/274，第29至第30段。

贫困既可成为种族歧视的原因，又可成为种族歧视的结果，因此，国家反对种族歧视行动计划应包括解决贫困问题的措施，例如：

- 实施方案，将国家努力和与其他国家、区域和国际组织以及金融机构的合作结合起来，促进与受影响群体协商使用公共和私人投资，以便根除贫困，在种族歧视受害者生活的主要地区尤应如此；⁶²
- 实施方案，在面临种族歧视的个人和群体间促进民族融合、消除不平等和扶贫。

K. 信息、通信和媒体

媒体若负面勾划面临种族歧视的个人或群体的形象和渲染对这些人不利的陈规定型观念，就会助长公众的仇外情绪和种族主义情绪。有时还会助长种族主义个人和群体实施暴力。

类似的，互联网等新信息技术已同样被用来宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关的不容忍态度。反对种族歧视国家行动计划应解决这一问题，同时按照国际法保障言论自由。⁶³ 因此，这一国家行动计划可以包括：

- 实施方案，旨在防止和根除媒体宣扬民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或暴力的行为。⁶⁴

⁶² 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第1段。

⁶³ 在这方面, 《公民权利和政治权利国际公约》指出, 对任何鼓吹战争的宣传, 以及任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张, 构成煽动歧视、敌视或暴力者, 应以法律加以禁止(第二十条)。人权事务委员会认为, 这种禁令是完全符合言论自由权的, 行使言论自由权本身就要承担特殊的责任和义务, 见委员会第11号一般性意见(1983年)。

⁶⁴ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第140至第148段。

- 设立机制，确保信息通信技术帮助促进宽容、相互尊重和理解以及多元文化，并为反对种族歧视的工作作出贡献。

在德国，反对种族歧视、仇外心理、反犹太主义和相关不容忍现象国家行动计划承认，“互联网已成为最重要的媒体之一，也是右翼极端分子最重要的宣传媒介之一：互联网传播迅速、价格低廉，且表面上是匿名的。在互联网上打击种族主义、仇外心理和反犹太主义的工作，不应让各国各自为战；互联网具有全球性，因此亟需开展国际合作。这一任务也不能只交给各国政府；特别呼吁民间社会予以帮助。确保互联网继续成为供民间社会沟通和交流信息的民主的和自由访问的渠道，也是一项共同的目标”。

由此，该计划侧重于：

1. 大力调查互联网上触犯刑法的右翼极端主义、种族主义、仇外和反犹太主义的内容并予以严厉打击；
2. 发起和支持各项国际战略，消除互联网上触犯刑法的右翼极端主义内容；
3. 倡导互联网服务供应方和用户进行自愿的自我监管。

L. 数据的收集和传播

德班审议会议建议，各国应建立机制，收集、汇编、分析、传播和发布可靠和分列的统计数据，并采取所有其他必要的相关措施，按照《德班宣言》和《行动纲领》的规定，定期评估种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的所有受害者的境况。⁶⁵

各国若要改善其辖区内的状况，需要收集和公布经适当分列的数据，以便评估和揭示种族歧视的情况、查明歧视性惯例和模式，并分析已通过的反种族歧视方案的效力。

因此，数据收集不应局限于基线研究，而应持久监督边缘化群体的境况，并监督防止和打击歧视行为的法律、政策、惯例和其他措施的动态，以便确定这些措施是否发挥作用。

反对种族歧视国家行动计划可以包括：

- 制定研究战略，以调查公共和私人领域种族歧视的性质、成因和表现形式；⁶⁶
- 设立机制，确保收集和公布准确的数据和统计信息，说明向警方举报的种族主义和仇外犯罪数、起诉案件数、不起诉的原因和起诉案件的结果；
- 设立机制，定期收集、汇编、分析、传播和公布可靠的分列统计数据，以评估种族歧视受害个人和群体的境况；⁶⁷

⁶⁵ 见A/CONF.211/8, 第一章, 第103段。

⁶⁶ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《行动纲领》, 第92至第98段。

⁶⁷ 同上, 第92段。

- 设立机制，定期监督尊重或不尊重种族歧视受害者权利的情况；
- 促进对平等和不受歧视权以及系统性种族歧视问题开展研究和讨论；
- 采取措施，评估先前的和新设的各项法律、政策和方案以及公共和私营部门各种惯例的影响，以确保它们不产生负面影响，或导致或延续种族歧视(影响评估)。

全民普查对收集所有各国民众境况和需求的相关数据至关重要。没有准确的数据，各国政府很难据此设计政策并实施方案，解决特定需求。若忽略了特定群体，可能对这些群体享有住房权、医疗保健权和受教育权等基本人权带来不利影响。

人们愈发认为，在制定国家政策以增进受本国管辖的所有个人的权利时，按照族裔分列的数据具有重要的意义。此外，分列数据提供了关于边缘化群体境况的基线信息。

美国和联合王国收集种族和人种数据已有多年。最近，许多拉丁美洲和加勒比国家(阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、巴拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)已经在人口普查中包括了一个关于人种的问题。

这一信息可以成为采取平权行动等社会政策的依据，巴西和厄瓜多尔就是这样做的。


收集这些数据可能还有助于评估反歧视政策是否有效以及是否需要调整。



● 落实反对种族歧视 国家行动计划

反对种族歧视国家行动计划既是成果，也是进程，这两方面同样重要。成果是计划本身，以及计划所衍生出的各项活动。制定国家行动计划的进程将对计划的成功几率产生影响，受到或可能受到种族歧视影响的群体对计划每一阶段的参与是计划的关键。

虽然制定反对种族歧视国家行动计划的进程将因国而异，但本章介绍它的不同阶段：准备、制定、实施、监测和评价。其中一些阶段必须是相继进行的，而其他阶段可同时进行。



进程和结果对于反对种族歧视国家行动计划同样重要。

A. 准备

在这一阶段，主要机构和组织评估通过反对种族歧视国家行动计划的条件，进行初步协商并讨论制定、实施和监测计划的体制结构。本章阐述了牵头机构、国家协调委员会、国家人权机构和国家种族平等机构等不同体制结构发挥的作用。

1. 评估条件


为了制定反对种族歧视国家行动计划，有必要评估促进这一计划有效通过的条件是否得到了满足。

例如，政治意愿至关重要。必须确保政府作出关于实施计划的初步决定。最高层达成政治共识将确保计划得到主要政治当局的支持。从一开始即争取国际合作也会有所帮助。应由政府最高层确定实施计划的责任分工。

必须向政府有关机构以及司法机关、非政府组织、学术和教育机构等主要有关团体公开和有效地传达制定计划的意图。

此外，公共和私人行为方应对消除种族歧视的必要性有普遍认识。在初期阶段制定一个媒体战略以争取所有利益攸关方作出承诺可能会促进国家对计划的主人翁意识并确保计划制定、实施和监测过程中的参与式做法。

确保计划制定工作各阶段能够获得充足经费同样重要。它展示了实施计划的政治决心。计划的成功在很大程度上取决于能否获得支持各项活动(如基线研究)和机构框架(如协调委员会)的资源。因此，应从一开始便为国家行动计划制定一套融资战略。可在地区、区域、国家和国际各级筹集资金。可以建立一个国家基金。可从私营部门和捐助机构寻求更多资源。




国家预算有必要为与实现种族歧视受害者权利有关的各部门以及各项方案和行动拨付充足资金。

2. 进行初步协商

在准备工作中，有必要在政府内部以及政府与民间社会之间进行初步协商。为征求各有关团体的意见建议举行一次或一系列国家初步协商会议将为计划争取更为广泛的理解和认可。协商对于计划的公信度乃至效力至关重要。协商越广泛，计划的成果就越有效和持久。

会议或系列会议将讨论反对种族歧视国家行动计划的理念，并使计划的制定过程具体化。本阶段的一个重要问题是国家协调委员会的结构和成员(见下文)。国家初步协商会议上讨论的其他问题可包括计划的范围、时限、资源、宣传和教育以及国际合作。



有效协商应贯穿反对种族歧视国家行动计划的整个落实过程。

根据预计计划的范围和可用资源，规划过程可能会涉及到：

- 受到或可能受到种族歧视影响的群体的成员代表；
- 政府首脑；
- 议员，特别是设有议会人权委员会的情况下；
- 联络机构和政府其他相关机构，可能包括负责警察和司法制度、内政、劳动、教育、卫生、妇女、社会福利、国防和武装部队、财政、规划和发展的部委；

- 安全机构，如武装部队和警察；
- 准政府机构，如法定机构；
- 国家人权机构；
- 人权非政府组织，包括以种族平等、移民、妇女或儿童为工作重点的人权非政府组织；
- 社区组织，特别是从事卫生、住房、教育、发展援助、少数群体、宗教问题、寻求庇护者、土著人民等相关工作的社区组织；
- 司法机关成员和律师；
- 工会和专业团体，包括教师协会、律师协会和记者协会；
- 人权专家；
- 学者和教育工作者；
- 研究院所的代表；
- 媒体；
- 企业代表，包括工商业协会；
- 私人基金会；
- 此外，在某些情况下，国际组织代表的参与可能会有所帮助，特别是在计划的制定和实施大量依靠国际技术合作的情况下。

3. 机构结构


这一阶段特别重要的是确定计划所需的机构框架以及各机构在计划中发挥的作用。按照本出版物设立机构和程序时，应确保遭受种族歧视的个人和团体参与制定内容和进程。

(a) 牵头机构

因为国家负责制定反对种族歧视国家行动计划，有必要在早期确定一个政府机构作为制定计划的牵头机构。这一机构可以是司法部、外交部、总统办公室或其他适当的部门。

设立一个部际工作组也会有所帮助，因为反对歧视国家行动计划将涉及很多政策领域，不同部委和政府机构需要参与计划的制定。

应正式任命选定机构领导计划制定工作，并为此赋予该机构充分的权力和资源。

 政府内的牵头机构应领导反对歧视国家行动计划的制定工作。

牵头机构将举行初步会议，启动制定进程，负责计划制定的初级阶段，同时与民间社会和其他机构进行密切协商。

牵头机构应直接负责反对种族歧视国家行动计划的制定工作，包括：

- 进行/委托进行基线研究；
- 收集相关人权资料，如政府研究和报告，以及国家人权机构、国际机构和民间社会编写的报告；
- 审议和协调现有行动计划，包括国家人权计划、发展计划以及妇女、儿童权利和教育计划；

- 结合国际标准、国内法和当地情况提出国家行动计划草案构想；
- 组织公众协商会议，对反应进行评估，之后利用收到的意见修订计划并最终定稿；
- 将草案提交政府最高层审批；
- 向所有有关方传播通过的计划，以便于它们实施计划并将计划纳入它们本身的政策和行动计划；
- 制定并实施一个媒体战略，包括公开传播各种材料，将所有利益攸关方纳入这一进程，并提高公众对反对种族歧视国家行动计划的认识；
- 促进计划的实施、监测和评价。

在制定阶段，牵头机构将非常活跃，而在实施期间，活动重点将转移到其他机构上。在规划和分配资源时应考虑到这一点。

(b) 国家协调委员会

种族歧视受害者有效参与国家行动计划的制定需要协商渠道。⁶⁸ 因此，准备阶段的重要进展将是设立一个国家协调委员会，作为政府主管机构、民间社会和受到种族歧视的个人或群体之间的对话渠道。这一咨询和协商机构亦可采用其他名称，如工作组或指导委员会，但在本出版物内，称之为“国家协调委员会”。

⁶⁸ 欧洲安全与合作委员会少数民族问题专家会议(1991年，日内瓦)的报告着重指出，“在国内讨论有关少数民族状况的问题时，他们本人应真正有机会参与[……]，[并且]属于少数民族的个人或其代表对决策或协商机构的民主参与构成了有效参与公共事务的重要内容”(第三章，第1段)。

应设立国家协调委员会，以确保受种族歧视影响者有充分机会为国家行动计划做贡献。

国家协调委员会应有能力向决策者提出问题，起草建议，制定立法和其他建议，并就国家行动计划的进程和内容提出意见。当局对国家协调委员会及其成员持公开和包容态度将有助于完善决策并加强民众对计划的信心。⁶⁹

国家协调委员会要行使职责，就需要适当资源，并应受到牵头机构决策者的高度重视。

委员会的组成应反映它的宗旨，并应有助于加强牵头机构与民间社会之间的有效沟通。为了做到有效，民间社会的代表尤其应包括种族歧视受害者及其代表组织，以及能够提供专门知识的其他代表。国家协调委员会还应纳入在人权以及促进种族平等方面具有经验或有能力制定这类方案的适当的政府机构和非政府组织代表。应防止政府代表在决策过程中占据主导地位。

考虑到这一点，国家协调委员会的潜在成员可能有：

国家和地区机构的代表，如：

- 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者的代表，以及其他面临种族歧视的群体和个人(如果在制定反对种族歧视国家行动计划的国家里存在的话)；

⁶⁹ 欧洲安全与合作组织，关于少数民族有效参加公共生活的隆德建议及解释说明(1999年，海牙)。

- 专门负责计划实施工作的国家、区域和地方政府代表；
- 国家人权机构；
- 国际人权非政府组织的国内分会，包括国内的联合国协会；
- 议员(特别是人权和发展委员会的议员)；
- 民间社会；
- 司法机关的代表；
- 商界和私营部门；
- 教育工作者和高校学者；
- 工会和专业协会；
- 媒体。

可邀请国际机构驻本国的代表和办事处作为观察员，如：

- 联合国驻地协调员(常为联合国开发计划署的代表)；
- 联合国新闻中心或新闻处；
- 联合国教育、科学及文化组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处；
- 人权高专办实地办事处；
- 区域政府间组织(非洲联盟、东南亚国家联盟的人权机制、欧洲委员会、英联邦、欧洲联盟、法语国家国际组织、美洲国家组织等)；
- 多边金融和发展机构(世界银行、区域开发银行等)。

国家协调委员会的规模应以政府机构、利益攸关方和其他利益集团都有适当代表为宜，同时还应易于管理、高效和节约成本。如上所述，性别均衡以及在民族或族裔、语言、宗教、区域和其他方面属于少数群体者的公平代表应是一个重要的考虑因素。

国家协调委员会应自行确定工作程序。应定期举行会议，以确保就与反对种族歧视国家行动计划制定、实施、监测和评价相关的问题进行频繁协商和长期对话。它应选举一名协调员，负责各项闭会期间的活动。

(c) 国家人权机构和国家种族平等机构

许多国家都设立了国家人权机构，如人权委员会和监察员。在准备阶段，确定这些人权机构的作用以及种族平等国家机构(如存在)的作用至关重要。国家人权机构指的是一个以保护和增进人权为具体职能的独立机构，而种族平等国家委员会是一个专门打击种族歧视的具体机制。各国应结合国家体制框架和可用资源考虑设立一个种族平等国家机构。⁷⁰

在未设种族平等国家机构的国家设立这类机构通常是反对种族歧视国家行动计划的一项主要目标。

⁷⁰ 建立健全专门机构，执行旨在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象以及促进种族平等的公共政策是德班审查会议的一项建议。见A/CONF.211/8, 第一章, 第116段。

国家人权机构和打击种族主义

丹麦人权研究所的一项特别任务是促进所有个人，不论种族或族裔出身，均享有平等待遇。为此，它：

- 协助差别待遇受害者进行申诉
- 调查差别待遇
- 发表关于差别待遇的报告
- 就废除差别待遇提出建议

《德班行动纲领》敦促各国酌情“按照联大1993年12月20日第48/134号决议所附关于增进和保护人权的国家机构地位的原则，具体联系种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象等问题，设立、加强全国性的独立人权机构，并审查和提高其效力，并为之提供充分的资金、使之具备为打击这些现象而进行调查、研究和开展宣传活动所需的权限和能力”（第90段）。

设立国家人权机构并不排除设立打击种族歧视专门机制或机构的必要性。消除种族歧视委员会⁷¹ 以及反对种族主义世界会议和德班审查会议⁷² 都曾建议设立国家机构或其他适当机构来推动执行《消除一切形式种族歧视国际公约》。

⁷¹ 消除种族歧视委员会，关于设立国家机构推动落实《公约》的第17号一般性意见（1993年）。

⁷² 见A/CONF.189/12和Corr.1，第一章，《行动纲领》，第90-91段，以及A/CONF.211/8，第一章，第116段。

国家人权机构和反对种族主义机构的结构和职能虽因国而异，但在反对种族歧视的斗争中以及在倡导民主价值和法治方面，它们发挥着极为重要的作用。⁷³ 它们是人权知识和专门知识库，通常履行的职能包括监测侵犯人权行为和人权问题、就立法和其他问题为政府提供咨询意见以及执行人权教育方案。因此，它们能够很好地为反对种族歧视国家行动计划的准备和实施做出重大贡献，应参与国家协调委员会以及更广泛的协商。实际上，《德班宣言》和《行动纲领》呼吁各国“与本国人权机构、依法建立的打击种族主义机构和民间社会协商，拟订行动计划……。”⁷⁴

2003年，墨西哥设立了一个防止歧视国家理事会，打击一切形式的歧视并推广最佳做法。

B. 制定

下一步是计划本身的实际制定。在这一阶段，主要机构和组织制定适用于本国的反对种族歧视国家行动计划的概念，加强协商，并在受种族歧视影响的群体的参与下起草、通过和启动计划。


1. 进行基线研究

(a) 依据

在制定反对种族歧视国家行动计划的任何系统性办法中，全面和准确地研究或收集基线资料都是一个重要因素。

⁷³ 见A/CONF.189/12和Corr.1, 第一章, 《宣言》, 第112-113段。

⁷⁴ 同上, 《行动纲领》, 第191段。



对于努力打击种族歧视的国家而言，了解本国当前的状况非常重要。

基线研究或需求评估将帮助确定地方和国家在消除种族歧视工作中更为迫切的需求。种族歧视不仅只是一个如何看待的问题，而且是一个可以加以衡量的问题，基线研究是说明这一点的关键。

基线研究应查明需要保护的重要优先群体以及需要解决的方案覆盖范围存在的缺口，并就此提出建议。

(b) 范围

因此，牵头机构一经指定，其首要任务之一应是进行或委托进行一项系统研究，了解国内的种族歧视状况，包括最大的人权挑战和已实行的国家战略的基本内容。

这类基线研究没有单一的模式，但它可以研究致力于消除种族歧视的现行法律、政策、方案、活动、需求以及人力和机构资源，评估：

- 种族歧视的整体程度，包括歧视性的法律、政策、做法、信仰和后果，以及由此出现的需要特别保护的优先群体。应特别关注面临多种形式歧视的群体；
- 适用的国际框架，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》以及其他人权文书的遵守程度，以及国家批准各项主要的国际人权条约的情况；
- 与消除种族歧视有关的国际规范、标准和建议纳入国内法的情况；

- 处理种族歧视案件的法律框架的效力以及司法系统的独立性和能力；
- 国家人权机构打击种族歧视的效力；
- 对面临种族歧视的群体或个人的人权状况可能产生影响的既定国家发展计划和其他相关国家行动计划(整体人权计划或针对妇女、儿童、少数群体或土著人民的人权计划)；
- 面临种族歧视的个人和群体所处的社会、政治和经济状况；
- 实现平等和不歧视，特别是经济、社会和文化权利方面实现平等和不歧视的人权指标。掌握分列的统计数据非常重要；⁷⁵
- 种族主义的模式；
- 需要克服的阻碍消除种族歧视的因素，特别注意当代形式和新形式的种族歧视；
- 种族歧视受害者诉诸司法的机会；
- 对肇事者的处罚；
- 打击种族歧视的方案；
- 公众和潜在受害者对禁止种族歧视的认识；
- 大众媒体(包括电视、广播、互联网、报纸和杂志)使种族歧视问题持久化；
- 课程如何在各级教育中加强平等和不歧视原则；
- 以国家和地区语言以及简化形式编制的主要人权文件和保障平等和不歧视的其他材料的提供情况和可获取性；

⁷⁵ 见A/CONF.211/8, 第一章, 第103-104段。

- 对促进种族平等的整体组织和资金支持水平。

(c) 参与者

在研究报告定稿前确保进行充分协商是很重要的。应鼓励在基层一级采用参与式方法，以评估需求。

起草基线研究报告有若干方式。例如，牵头机构可请秘书处起草，或委托适当的个人、团体或组织或组建一个由多个组织组成的工作组来承担这项任务。或者，基线研究报告也可以是协商进程的产物，这一进程由政府 and 民间社会合作负责，受到或可能受到种族歧视影响的团体积极参与其中。

(d) 方法

宪法、立法和法规是基线研究的主要信息来源。此外，信息还可来自于调查问卷、访谈、收集的材料、文件和统计数据及其对这些资料的审评。还可从面临种族歧视的游说集团(其中许多人可能已成为协调委员会成员)获取信息。⁷⁶

基线研究还应考虑其他信息来源，如议会调查和报告、与执法和预算有关的国家政策和方案、法院和国家人权机构等司法和准司法机构的决定、媒体报道以及学术界或其他研究中心和民间社会组织的各种研究。

⁷⁶ 收集统计数据时，应征得受害者明示同意，以自我认同为基础，并根据人权和基本自由的规定(如数据保护条例和隐私权保障)来进行。面临种族歧视的个人或团体有时可能不愿公开表达自己的意见。如果是这样的话，参与公众协商的单位或个人应提供进行更为私密交流的场所，在某些情况下甚至应确保保密。可能还有必要邀请有关个人的律师或法律代理人在场。

基线研究还应审查国家向消除种族歧视委员会以及其他相关人权条约监督机构(如国际劳工组织、人权理事会各特别程序、人权理事会普遍定期审议)提交的报告,以及这些机构关于该国的意见和建议。还应审查根据其他关于消除种族歧视的国际和区域监督程序提交的国家报告。

研究报告必须公开并广泛传播。

(e) 困难

旨在就歧视性做法、态度和后果做出详细结论的基线研究需要调查人权的所有领域。同时,这项研究不应要求过高以至于不切实际。研究对于全面性的要求不应成为拖延制定计划的借口。

此外,全面的基线研究或许会被认为具有政治敏感性,政府可能会不愿展开这项工作。就本质而言,基线研究的目的是查明不足之处。

但从当局是否愿意评估种族歧视存在的程度本身就能看出是否有实现反对种族歧视国家行动计划的有效进程所需的政治意愿。此外,准确和开诚布公地评估打击种族主义斗争面临的迫切问题对于查明解决办法至关重要。

2. 加强协商

计划需要广泛和深入协商。

牵头机构应设法制定一个计划纲要。纲要可作为政府审议和社区协商的基础。受到或可能受到种族歧视影响的个人和群体必须在计划制定过程中发挥核心作用。国家协调委员会应为此提供便利。

每当考虑采取可能会对种族歧视受害者产生直接影响的立法和行政措施时，应通过适当程序，特别是通过这些受害者的代表组织与他们进行协商。

应特别注意有必要确保遭到多种或严重形式歧视的个人得到单独代表。基于《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条所列任何理由的歧视可能会与基于性别、语言、年龄、宗教和其他情况的歧视同时存在。例如，受种族歧视影响的妇女和女童需要在协商期间得到充分代表。

3. 制定国家计划

应响应基线研究和协商所确定的需求，制定反对种族歧视国家行动计划。牵头机构应首先着手的最重要的任务之一是形成国家行动计划的概念，同时借鉴关于这类计划的国际成果并确保加以修改以适合本国国情。

各国的情况、需求和承诺有所不同，因此没有固定的计划纲要。第二章载有关于反对种族歧视国家行动计划内容的一些建议，尽管并不详尽。

反对种族歧视国家行动计划的核心内容应体现国家采取行动打击种族歧视的承诺并为实施计划提供依据。

相对于将开展的工作，可用资源有限，因此，有必要确定优先顺序。需要依据基线研究的结果为打击种族歧视的斗争确定短期、中期和长期优先事项。

优先事项的依据包括最迫切的需求(如受种族歧视影响最严重的个人或群体以及最可能实施种族歧视行为的群体或个人)和机会(如某些群体或机构请求协助制定保护种族歧视受害者方案)。

然而，种族歧视的所有受害者都应得到同样的关注和保护，以及适当的待遇。⁷⁷ 并且，制定优先事项时，不应假定需要落实一类权利后才能实现其他类权利。认识到有必要为“所有人提供所有人权”以及所有领域取得进展是一切全面方针的根本所在。

鉴于有必要在计划中纳入平等和不歧视的基本准则，考虑优先事项时的一个重要问题是弱势个人和群体的人权状况。正如《德班宣言》和《行动纲领》所确定的那样，根据国家的人口情况，需要保护免遭种族歧视的群体可能包括：

- 土著人民；
- 非洲人和非裔人民；

⁷⁷ 见A/CONF.211/8, 第一章, 第17段。

- 亚洲人和亚裔人民；
- 移徙者；
- 难民和寻求庇护者；
- 人口贩运受害者；
- 国内流离失所者；
- 罗姆人/吉普赛人/辛提人/游民群体；
- 犹太人社群；
- 穆斯林和阿拉伯社群；
- 民族或族裔、宗教和语言少数群体。

计划还应将既是种族歧视受害者又面临多种形式歧视的个人群体列为重点群体，如：

- 农村和城市贫困人口；
- 赤贫者；
- 妇女和女童；
- 儿童和青年；
- 无国籍人；
- 家庭佣工；
- 艾滋病毒携带者/艾滋病患者；
- 残疾人；
- 老年人；
- 被剥夺自由者；
- 男女同性恋、双性恋、异装癖和变性者群体；
- 受武装冲突和自然灾害影响者。

某些群体的行为和疏忽可能会产生非常严重的歧视性影响，它们也应被视为重点群体：

- 司法官员，包括法官和检察官；
- 执法人员，包括监狱和保全人员(警察、狱警、军队和其他安全部队)；
- 移民当局；
- 移民部门和边境部门工作人员；
- 立法机构议员；
- 参与起草立法以及制定和实施政策的公职人员；
- 重点专业群体：(一) 教师；(二) 社会工作者；(三) 医疗专业人员；(四) 媒体和记者；(五) 法律专业人员；
- 工商界；
- 社区领袖和宗教领袖；
- 政党领袖。

阿根廷的《反对歧视国家计划》承认，侵犯人权行为的受害者“常常也受到基于种族、性别、年龄、民族、性取向或性别认同、社会和经济地位、残疾或/和宗教信仰的多种形式的歧视”。

《计划》中列有的种族主义受害者包括土著人民、非洲人后裔、迁徙者和难民。其中还列入了目标群体：妇女、儿童、艾滋病毒携带者/艾滋病患者、贫困人口、人口贩运受害者、罗姆人、吉普赛人和游民群体、无土地者、宗教不容忍行为受害者、残疾人、受到基于性取向和性别认同的歧视的受害者。《计划》针对每个受歧视影响的群体规定了具体预防政策。

4. 通过国家计划


政治高层对反对种族歧视国家行动计划的支持至关重要。此外，为了推动计划获得更广泛的政治支持并加强官员对这项任务的承诺，计划应具有某种形式的法律地位。

选择的方式取决于国家的法律传统和政策。理想情况是议会通过一项法律，这可以确保延续性不受政府更迭影响。但在一些国家，制定立法是一个冗长复杂的过程。如果立法仍是首选方式，牵头机构应负责相关进程。

将计划纳入一项政府令或总统令可能会更为容易，但它可能不具有与立法相同的法律效力。尽管如此，这将超越单纯的国家元首或政府首脑的支持，在任何情况下，后者对于制定和实施计划的进程都至关重要。虽然将反对种族歧视国家行动计划纳入行政令可能是一种更容易的方式，但计划应尽可能享有法律地位。

第三种选择是设法使计划获得议会支持，而不谋求专门立法。这也超越了单纯由政治领袖在公开声明中表示的支持，因为它涉及专门的议会辩论以及支持法案。这一步骤在法律意义上比制定立法使计划生效更为容易。由联络机构提议这一步骤是可取的，因为这将推动计划的有效实施。

在任何情况下，计划的措辞都应与其约束力相一致。



理想的反对种族歧视国家行动计划应享有法律地位并具有约束力。

5. 启动国家计划

高调启动计划将提高负责实施工作的部门和公众对计划的认识。还应以便于使用的形式出台反对种族歧视国家行动计划。

反对种族歧视国家行动计划应在有高级主管机构出席的高调媒体活动上出台。

计划出台的具体内容将取决于国家的传统，但应尽一切努力产生最大影响。因此，计划的出台应是一个由政府高级官员以及各目标群体代表参加的高调媒体活动。此外，可借联合国或其他国际或区域组织代表的出席宣传国际人权机制的重要性。

在一个有意义的日期举行启动仪式也有助于加强效果，例如对于本国打击种族歧视斗争有象征意义的日子，或每年3月21日的消除种族歧视国际日。1960年的那一天，在南非沙佩维尔的反对种族隔离“通行证法”的和平示威期间，警方开火射杀了69人。

最后，除了在为制定和实施反对种族歧视国家行动计划而设立的核心结构内纳入进行沟通和信息传播的有效机制外，还应制定媒体和公众传播战略，强化计划传达的信息、针对特定受众并提高公众的认识。

有效的媒体方案能够以少花钱多办事的方式广泛传播信息，从而提高人们对反对种族歧视国家行动计划的认识。此外，应向公众传播计划的详细内容。可由国家机构和非政府组织制作和分发小册子、传单和海报，

或应要求直接向学校、社区组织和公众分发。此外，应尽可能充分利用现代信息技术来传播计划。

C. 实施

应尽一切努力避免出现计划出台时大张旗鼓但随后因缺少后续行动失去活力的情况。



有效实施对于反对种族歧视国家行动计划的可信度至关重要。

实施意味着一些措施，如积极响应的政策、法律、机制和资源(人力、财力、信息和技术)，并且，实施情况可能会因国而异。

包括种族平等国家机构、司法部、外交部、国防部、教育部、卫生部等在内的国家机构负责实施计划。各项事务在各个机构之间的责任分工问题是计划制定时应讨论的。计划有必要明确规定各机构的责任，以便在国家机构本身以及利益攸关方和公众中形成明确的认识。

实施计划的责任可能会被下放到政府各级。地方和区域当局应从开始即参与其中，联邦制国家尤为如此。在某些情况下，省州或地方政府将承担重大责任，如在司法、治安、卫生、教育、住房等领域。有必要特别注意确保这些下级政府参与协调进程。负责计划具体领域的中央政府机构应承担为省州或地方政府机构介绍情况以及与它们进行协商的责任。

此外，如前所述，设立一个种族平等国家机构可以成为计划的一个主要目标，且该机构可在实施阶段发挥重要作用。


如果计划是以现实的目标、明确的具体目标、宽泛的范围和包容性参与为基础制定的，确保有效实施将容易得多。然而，实施工作并不是孤立的。计划制定阶段的良好工作必须在实施阶段系统地贯彻下去。

作为计划制定协商机构而设立的国家协调委员会不一定要在计划启动后马上解散。相反，该机构可作为实施阶段的协商机构予以保留。国家协调委员会也可适情与其他实施合作伙伴组织研讨会、情况介绍会或其他形式的直接沟通，以确保承担各项基层责任的合作伙伴充分参与。

应鼓励民间社会积极参与确保实施工作，例如通过资格规则允许民间社会对执行不力提起司法审查诉讼。

D. 监测

这一阶段与实施阶段相重合，需要根据发展动态调整计划目标和活动。



反对种族歧视国家行动计划应纳入定期监测计划进展的机制。

监测指的是评估计划效力的持续进程，而评价指的是整体评估和成就。应该能够根据监测进程修改或修订计划目标或活动。如果目标没有实现，则有必要分配更多资源、改变工作方法、修改时限甚至修订计划。


监测机制多种多样，但无论选定那种机制，均应独立于负责计划实施的部门或机构。监测机制需要来自政府的高层政治支持和资金支持，以便政府工作人员对它的建议和提议做出反应。可由国家人权机构组织监测活动。

监测机制应在国家行动计划生效期内按合理时间间隔举行会议。第一次评价应在计划开始后一年进行，并在此后定期进行。评价能够帮助了解现行方案设计和实施中的长处和缺陷，并在必要时通过有效后续行动进行调整。

这些定期审查应如实查明不足和障碍，并提出补救办法，以确保实现目标。作为监测进程的一部分，计划生效期内应不断设置新的具体目标和指标。计划还应在必要时进行修订，以确保对基线研究确定的需求采取有效对策。

E. 评价

在这一阶段，既定目标的实现情况将得到系统评估，以期为后续计划奠定基础。



反对种族歧视国家行动计划应纳入一个在计划接近尾声时评价其成效的机制。

评价应是参与式的。民间社会，特别是面临种族歧视的个人和群体及其代表组织应全面参与评价，以促进提升透明度和客观性。评价结果应向公众公布。

虽然每项国家行动计划都需要设计自己的评价机制，但建议至少审查三个领域：国家行动计划本身；计划实施；以及种族平等国家机构的运作。

以下一些议题和问题可供参考：

(a) 评价国家行动计划

- 计划的覆盖面和效力是否满足目标的要求？
- 地区、国家和国际各级在打击种族歧视方面是否出现了可能会影响计划目标的发展动态，包括是否有必要以国内某些群体或某些区域作为计划的重点？

(b) 评价国家行动计划的实施情况

- 计划如何满足全面性标准(包括特别措施或平权行动措施)？
- 方案是否有效覆盖了目标受众和/或核心群体(他们拥有影响其他人的领导力、知名度和动机)？
- 方案是否加深和培养人们对促进消除种族歧视所需的认识/理解、态度/价值观以及技能/行为？
- 方案对私人行为者的行动是否有影响？
- 不同机构是否及时有效地实施了国家行动计划？
- 利益攸关方是否参与了实施？
- 方式是否具有可持续性？

(c) 评价体制结构

- 牵头机构和国家协调委员会为开展计划争取政治和资金支持方面成效如何？
- 国家协调委员会在确保种族歧视受害者及其代表组织参与计划制定、实施和监测工作方面成效如何？
- 国家协调委员会在促进政府机构、政府间机构、非政府组织、专业协会、个人和其他民间社会团体之间的合作方面成效如何？
- 种族平等国家机构在执行计划分配的任务方面成效如何？
- 计划实施的监督工作成效如何？

评价进程的数据来源有很多，包括：

- 完成时限与设定时限之间的差距；
- 对照计划的目标，对最近的人权报告、新的国内立法或法院判决和种族歧视的现状进行分析；
- 与协调委员会主要成员以及合作机构和其他机构领导的访谈；
- 个人和专题小组与国家行动计划参与者或受益者的访谈；
- 对方案参与者的调查。

评价还应考虑到与计划实施有关的所有法院判决。在计划具有法律约束力并且法院可能会做出与计划实施有关判决的国家，这尤为重要。

在厄瓜多尔，反对种族歧视国家行动计划(Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural)始于顾问提出的一份理论和方法建议以及一项由以下阶段组成的参与战略：

(a) 起草四份文件：

- (一) 以现有普查和数据为基础分析和制定种族歧视指标；
- (二) 汇编国际合作、非政府组织和国家打击种族歧视的举措；
- (三) 汇编相关国际法并分析这些法律在厄瓜多尔的适用性；
- (四) 确定计划的重点地区和行动领域。

这些文件是起草国家计划初稿的重要材料。

(b) 审查拉丁美洲其他国家的类似经验。

(c) 起草计划草案初稿，在包括种族歧视受害者代表组织、国家和地方政府官员以及学者在内的136人参加的区域研讨会上介绍了这份初稿并进行了讨论。

(d) 计划在60人参加的国家研讨会上得到了确认。

(e) 顾问将国家研讨会上提出的建议纳入计划的最终定稿。

(f) 顾问与自然和文化遗产协调部(Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural)举行闭幕会议，为计划的以下阶段制定战略：

- (一) 计划的批准和执行；
- (二) 计划的后续行动和评价。

《所有人的加拿大：加拿大反对种族歧视行动计划》承认，监测进展并向加拿大人民报告是《计划》成功的关键。它确认，促进种族平等和社会公平这一任务没有明确的起点和终点。相反，这是一项持续的活动，是国家变革的一部分。


评价要考虑到的不仅是计划的目标，还包括计划的实际影响。即便计划中所列活动全部得以开展，仍然存在没有实现计划预期效果的可能性。

计划时限过后，应对计划整体进行实质性独立评估，以结合目标衡量成效，之后，应总结并公布评估结果，并发布一个后续计划。

F. 时限

反对种族歧视国家行动计划的宗旨是推动更为系统的反歧视政策方针以及加强行动，因此，最好在实现每项活动的具体目标日期之外为整个计划设定一个时限。这将为政府、国家人权机构和民间社会评估计划的成效和不足提供一个全面的参考框架。

国家行动计划的时限应留出足够时间，以为实现某些目标而出台必要的行政、资源、教育和基础设施措施。因此，时限不应过短。同样，时限也不应过长，以至于很难维持连贯性或全局观。时限的长短将取决于各国的政治、立法和其他情况。



经济计划通常选择以五年为一个周期，人们认为这对于国家人权行动计划也是可取的。

这一时限对于反对种族歧视国家行动计划似乎也是合理的。

IV. 结构建议



反对种族歧视国家行动计划必须具有明确、系统和逻辑的结构。使公众更容易了解和接受，也便于负责实施计划的国家部门将计划纳入各自的规划。此外，明确、系统和逻辑的计划也将更容易监测和评价。

以下章节提出了一个结构，它以设定具体目的、目标和行动为出发点，着重为每项目标确定国家负责机构、目标日期以及业绩指标。

除了文字描述外，列出标明各因素间关联的图表也有帮助。例如，表中可列入目的、目标、活动、负责开展各项活动的国家机构、每项活动的时限、业绩指标描述以及每项活动的监测和评价机制。

| 目的 | 插入目的 #1 | | 插入目的 #2 | |
|---------|------------------|------------|------------------|------------|
| 目标 | 插入与目的相关的目标 | 插入与目的相关的目标 | 插入与目的相关的目标 | 插入与目的相关的目标 |
| 行动/活动 | 列出与目的相关的所有活动 | | 列出与目的相关的所有活动 | |
| 负责机构 | 插入负责每项活动的相关部门的名称 | | 插入负责每项活动的相关部门的名称 | |
| 目标日期 | 插入完成每项活动的目标日期 | | 插入完成每项活动的目标日期 | |
| 业绩指标 | 插入与目的相关的业绩指标 | | 插入与目的相关的业绩指标 | |
| 监测/评价机制 | 插入监测和评价机制 | | 插入监测和评价机制 | |

A. 目的、目标和行动

作为反对种族歧视的全面公共政策的基础，反对种族歧视国家行动计划需要由具体的目的、目标和行动或活动组成。和任何其他规划进程一样，这些目的、目标和行动需要清晰明确，并包括业绩指标，以便有效监测和评价。这些目的、目标和行动因计划的起点不同而异，取决于各国国情。

1. 主要目的

计划最宽泛的目标可称为目的。它们明确表明了国家在打击种族歧视斗争中的意图。这些目的实际上是反对种族歧视国家行动计划应带来的最终影响。计划中阐明的目的对从事计划相关工作人员而言构成了一种有用的指向，也为公众提供了指导。

目的的表述是笼统的，因而数量不宜过多。例如：

- 促进广大公众对种族平等和不歧视的认识；
- 广泛推动人权和不歧视方面的国际和区域相关标准的有效实施。

2. 具体目标

计划应将更具体的指标列为目标。目标是实现目的的一个步骤。每个目的可以设置几个目标。

纳入具体目标将使监测和评价更为有效。实际上，目标必须可以通过业绩指标进行衡量和核查。

目标不只是将目的换个说法，而应列出有助于实现目的各项条件。设定可实现的目标有助于表明进展情况。从实际出发，目标应精确、切实、具体并可在合理时限内实现。

除非存在实现某项目标的真实意愿以及现实的成功机会，否则不应在计划中列入这项目标。将口号式的目的列入目标可能会破坏整个规划进程，并削弱计划的公信度，从而降低实现其他更为现实的目标的可能性。

例如，努力实现公众认识这一目的的具体目标可以是：

- 提高公众的认识，使他们了解对不因民族或族裔血统而遭受歧视的权利予以保护的国际人权文书。

3. 行动或活动

反对种族歧视国家行动计划应包括国家为实现每项目标承诺采取的具体行动。完成各项行动或活动意味着实现计划中设定的目标。

例如，与提高公众对国际人权文书的认识这一目标相一致的活动可包括：

- 向教育机构、非政府组织、公共部门分发文书资料夹；
- 为包括警察和司法工作人员在内的相关公职人员举行研讨会；
- 发布向消除种族歧视委员会提交的报告、委员会的评论意见以及相关人权文书。

B. 国家负责机构

计划应明确说明每项活动由哪个国家机构负责实施。计划还应酌情进一步说明在某些领域承担最终责任的联邦、省州或地区各级的政府部门。

C. 目标日期

计划的各项活动应附有具体时限。如果有目标日期，实施计划者将有一个最后期限，据此安排各项活动。目标日期还是监测计划成效的一个依据。目标日期应现实可行。

D. 业绩指标

计划中规定的每项目标还须具有具体的业绩指标。这将使实施和监测更为有效。实际上，业绩指标是用以评估商定目标是否实现的标准。业绩指标应简单精确，以便于所有使用者理解。

例如，与提高公众对国际人权文书的认识这一目标相一致的业绩指标可定为：

- 完成拟议活动以及说明公众认识有所提高的调查。

E. 监测和评价机制

计划应概述如何对计划进行监测和评价。

在可用于监测和评价的数据、人力和财政资源方面，各国差别很大。此外，选定的方法必须适合当地文化。并不是总能够从一开始便预见最佳的监测和评价方法，因此，或许计划没有必要涉及过多细节。

但计划应包含对监测和评价的明确承诺。此外，总是有可能在计划的活动纳入一个评价环节，特别是在活动进行期间。

正在进行的活动以及整个计划都应建立监测和评价机制。这些机制应以构成计划的各项目标和指标以及国家各部门为实现这些目标和指标责任分工为基础。

监测和评价机制应力求节约资源和时间，做到现实可行。强烈建议为监测和评估制定标准化报告格式。应拨出人力和资源，用于有效的监测和评价工作，以及用于结果的公布和传播。

Front cover and title page photo credits (images replicated, in part, on back cover):

© UN Photo/Mark Garten; © nouseforname/Shutterstock; © UN Photo/Albert González Farran; © Pedro Rofu/Shutterstock;
© Radiokafka/Shutterstock; © UN Photo, Martine Perret; © UN Photo/Shareef Sarhan; and © Styve Reineck/Shutterstock.

