

聯合國

CERD



消除一切形式
種族歧視國際公約

Distr.
GENERAL

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

CHINESE
Original: ENGLISH

消除種族歧視委員會

第七十五屆會議

2009年8月3日至28日

審議締約國根據《公約》第九條提交的報告

消除種族歧視委員會的結論性意見

中華人民共和國

(包括香港和澳門特別行政區)

1. 委員會在 2009 年 8 月 7 日和 10 日舉行的第 1942 和 1943 次會議 (CERD/C/SR.1942 和 CERD/C/SR.1943) 上審議了中國 (CERD/C/CHN/13)，包括香港特別行政區 (CERD/C/HKG/13) 和澳門特別行政區 (CERD/C/MAC/13) 的第十至第十三次定期報告。委員會在 2009 年 8 月 25 日舉行的第 1966 次會議 (CERD/C/SR.1966) 上通過了以下結論性意見。

A. 導言

2. 委員會欣見中國(包括香港和澳門特別行政區)提交了第十至第十三次定期報告，並歡迎報告提供了與締約國恢復對話的機會。委員會還讚賞與其稱職的大

型代表團進行了建設性的對話，以及代表團對問題清單和委員會成員提出的問題作出了全面的書面和口頭答覆。

B. 積極方面

3. 委員會欣見通過了《國家人權行動計劃(2009-2010 年)》，其中一章涉及保護少數民族的權利。

4. 委員會滿意地注意到在國家、省和地方各級通過了一系列保護少數民族權利的法律，尤其是《中華人民共和國民族區域自治法修正案(2001 年)》和 2005 年通過的《國務院實施〈中華人民共和國民族區域自治法〉若干規定》，以及《城市民族工作條例》和《民族行政工作條例》。

5. 委員會讚揚締約國通過了許多旨在提高少數民族地位的方案和政策，包括《少數民族事業“十一五”規劃》、《扶持人口較少民族發展規劃(2005-2010 年)》、《中國西部大開發戰略》和《興邊富民行動“十一五”規劃》。

6. 委員會讚賞地注意到經濟快速發展，注意到採取了旨在所有地區，包括少數民族主要聚居的自治區內實現同等發展水平的政策和方案。

香港和澳門特別行政區

7. 委員會對 2009 年生效的《種族歧視條例》(《香港法例》第 602 章)表示歡迎。

8. 委員會滿意地注意到，澳門特別行政區通過了關於打擊販運人口的第 6/2008 號法，以及規定關於難民身份確認和喪失的法律框架的第 1/2004 號法。

C. 關注的問題和建議

9. 委員會注意到，缺少有關少數民族人員、非公民、尋求庇護者和難民的社會經濟狀況的分列統計數據。

根據其關於《公約》第一條第一和第四款的解釋和適用的第八號一般性建議(1990 年)和訂正報告準則(CERD/C/2007/1)第 10 至 12 段，委員會重申其要求(A/56/18, 第 250 段)，請締約國在其下次定期報告中列入有關人口社會經濟狀況的最新的和詳細的統計數據，並按族裔群體和民族分

列。在這方面，委員會憶及收集有關人口民族構成情況的最新準確數據的重要性。

10. 委員會注意到締約國《憲法》第四條規定在締約國各民族一律平等，但委員會仍重申其關切(A/56/18, 第 241 段)，締約國國內法中仍沒有一條完全符合《公約》第一條所載定義的種族歧視定義，因為其中沒有包含禁止基於世系和民族血統的歧視的規定。(第一條)

委員會建議締約國通過一項完全符合《公約》第一條第一款規定的全面的種族歧視的定義，禁止基於種族、膚色、世系或民族或人種的歧視。在這方面，委員會特別提請締約國注意其關於對非公民的歧視的第三十號一般性建議(2004 年)。

11. 委員會注意到締約國有關旨在保護少數民族權利的國家、省和地方各級立法的資料，但委員會仍重申其關切(A/56/18, 第 242 段)，締約國尚未通過一項全面的反歧視法律，以保護個人免受種族歧視。(第二條)

委員會建議締約國通過一部關於消除基於種族、膚色、世系或民族或人種的歧視的全面的全國性法律，涵蓋《公約》所保護的一切權利和自由。

12. 考慮到《國家人權行動計劃》將於 2010 年結束，委員會注意到缺少有關這一計劃展期的資料。(第二條)

委員會鼓勵締約國將行動計劃展期至 2010 年以後，並考慮納入有關消除種族歧視的具體規定，促進行動計劃的全面執行。

13. 委員會感謝代表團就締約國境內自然遷移問題提供了資料，但委員會仍關切地注意到，有報告稱，對於到少數民族自治區工作和定居給予獎勵的制度可能會導致人口構成發生實質性變化，對這些地區的地方傳統和文化產生不利影響。(第二和第五條)

委員會重申其先前的建議(CERD/C/304/Add.15, 第 26 段)，對於可能引起少數民族自治區域人口構成重大變化的任何政策或獎勵措施應加以審查。

14. 委員會注意到正在進行國家戶口登記制度改革，但委員會仍然關切的是，在就業、社會保障、醫療服務和教育等領域存在對國內移民的事實上的歧

視，作為該制度間接導致的這種歧視，也影響到少數民族人員，尤其是婦女。(第五條(子)項和第二條)

委員會建議締約國落實其決定，改革戶口制度，確保國內移民，尤其是少數民族人員能夠與城鎮常住居民享有同樣的工作、社會保障、衛生和教育福利。

15. 委員會感謝締約國就其有關行政拘留和“勞動教養”的立法修訂提供了資料，但委員會仍關切地注意到，有報告稱，實踐中對這些措施的有效司法控制有限，這些法律的適用不成比例地影響到少數民族人員。(第五條(子)項和(丑)項)

委員會呼籲締約國採取有效措施，確保限制性地使用行政拘留和“勞動教養”，依照國際人權標準進行充分的司法控制，並確保不對少數民族人員不成比例地適用這些做法。委員會請締約國在其下次定期報告中提供有關資料，包括按種族群體分列的統計數字，說明實施這些措施和任何提出上訴的實例。在這方面，委員會還提請締約國注意普遍定期審議程序，尤其是得到其支持的工作組第三十一號一般性建議(A/HRC/11/25)。鑒於國家人權行動計劃中載有關於禁止非法拘留的章節，委員會還鼓勵締約國考慮按照禁止酷刑委員會的建議(CAT/C/CHN/CO/4, 第 13 段)，完全廢除這些法律。

16. 委員會注意到，締約國正在起草一項難民法，但委員會重申其關切(A/56/18, 第 246 段)，來自朝鮮民主主義人民共和國的尋求庇護者的庇護請求繼續一再遭到拒絕，並被強行驅回。(第五條(丑)項)

委員會建議締約國盡快通過與難民地位有關的立法。鑒於其第三十號一般性建議，委員會呼籲締約國採取一切必要的法律和政策措施，確保所有尋求庇護者的個案情況得到獨立和公正的主管部門的考慮。

17. 委員會注意到締約國提供的關於 2008 年 3 月西藏自治區事件的資料，以及關於 2009 年 7 月新疆維吾爾自治區烏魯木齊事件的資料。委員會對生命的損失，包括締約國武裝部隊和警察的生命損失，以及所有受害者遭受的痛苦表示遺憾。委員會承認，維護公共秩序是締約國的義務，但是，委員會感到關切的是，有報告稱，對藏族和維吾爾族不成比例地使用武力，並有大量的人被拘留。(第五條(子)項和(丑)項)

委員會呼籲締約國依法切實保證與上述事件相關的被拘留者在拘留期間的人道待遇，切實保證達到公平審判標準，包括獲得他們選擇的律師、無罪推定、以及對被判定有罪者量刑適當。委員會進一步建議，締約國仔細審查此類事件的根源，包括民族間暴力行為的根源，審查情況升級的原因。

18. 委員會欣見締約國採取措施，確保少數民族在行政部門、警察部隊和軍隊中的公平、適當的代表性。締約國提供的數據說明了少數民族的參與情況，包括婦女在公共部門任職，以及在政治生活中擔任決策職位的情況，但是，委員會表示關切的是，少數民族、尤其是少數民族婦女在公共生活中的代表性仍然不足。(第五條(寅)項)

委員會建議締約國加大努力，使所有的少數民族公平、適當地參與包括軍隊在內的公共服務和政治生活。委員會還建議締約國鼓勵少數民族婦女更積極地參與公共生活，並請締約國注意關於種族歧視與性別有關方面的第二十五號一般性建議(2000年)。委員會請締約國在下次定期報告中提供更為詳細的資料，說明少數民族在公共生活中代表性的情況，同時說明他們擔任較高級別職位的情況。

19. 雖然代表團保證律師能夠根據《律師法》自由從業，但是委員會關切地注意到，有對接手侵犯人權案件的辯護律師進行騷擾的報告，特別是少數民族成員介紹的辯護律師。在這方面，委員會還注意到，《國家人權行動計劃》表示，締約國打算修訂或修改那些不符合《律師法》的法律。(第五條(卯)項)

委員會呼籲締約國採取一切適當措施，確保在法律和實踐中，律師都能自由從業，並對所有所稱騷擾、恐嚇或其他阻礙律師工作的行為進行快速、公正的調查。委員會還建議締約國按照《國家人權行動計劃》中關於公平審判權的章節，修訂所有不符合《律師法》和國際標準的法律法規。

20. 儘管締約國代表團做出保證，但是委員會仍感關切的是，有報告稱，一些少數民族群體的成員無法充分享有宗教自由。(第五條(卯)項)

考慮到民族和宗教問題多元交錯，委員會建議締約國確保尊重所有少數民族成員自由地享有宗教自由的權利。

21. 委員會歡迎締約國為消除不同地區之間的經濟發展差異而採取的措施，但是，委員會注意到，大多數少數民族居住的西部省區經濟仍然發展不足。然而，委員會還重申之前的意見(A/56/18, 第 243 段)，即依照事實，少數民族地區的經濟增長並不等於按照《公約》第五條(辰)項平等享有經濟、社會和文化權利。(第五條(辰)項)

委員會建議締約國繼續加大努力，為西部地區的可持續發展創造條件，並消除不同地區之間的經濟和社會差異。委員會還請締約國提供進一步資料，說明締約國所有少數民族享有經濟、社會和文化權利的情況，以及為確保所有少數民族受益於經濟增長而採取的措施的成效。同時，委員會重申對締約國的建議，即締約國應採取一切必要步驟，充分確保增進和尊重地方和區域的文化和傳統。

22. 委員會注意到締約國的少數民族雙語教學政策，包括雙語教學模式的實施範圍。但是，委員會表示關切的是，有報告稱，在實踐中，少數民族自治區的許多學校採用漢語作為唯一的教學語文，特別是在中等和高等教育階段。委員會讚賞地注意到少數民族地區入學率的提高，以及為使少數民族人員獲得教育而採取的各種措施，重申對少數民族兒童受教育方面仍然存在的差異表示關切(A/56/18, 第 245 段)，這種差異往往與只提供漢語教學相關。(第五條(辰)項)

委員會建議締約國考慮 2008 年 12 月 15 日和 16 日少數群體問題論壇的相關建議(A/HRC/10/11/Add.1)，加大努力確保在所有教育階段落實有關雙語教學的法律和政策。委員會還建議締約國確保在實踐中可以獲得為推動少數民族兒童受教育而採取的特別措施，例如獎學金或較低的入學要求。委員會還請締約國在下次定期報告中提供詳細資料，包括關於初等、中等和高等教育中少數民族人員入學率的分列統計數據。在這方面，委員會還請締約國注意普遍定期審議程序，特別是得到締約國支持的第十六號建議(A/HRC/11/25)。

23. 委員會表示遺憾的是，締約國沒有提供關於不同少數民族群體文盲率的詳細資料，以及締約國為幫助文盲率最高的群體而採取的措施。委員會對有報告稱某些少數民族文盲率高仍然表示關切。(第五條(辰)項)

委員會呼籲締約國在短期和中期加大力度，落實降低少數民族文盲率，特別是農村地區文盲率的措施。委員會建議締約國在下次定期報告中提供更多關於不同少數民族群體文盲率、以及男女文盲率的資料。

24. 委員會注意到締約國為改善醫療和服務的獲得而採取的各種措施和政策，但是對少數民族人員在獲得醫療和服務方面往往面臨障礙表示關切。(第五條(辰)項)

委員會建議締約國考慮少數民族地理位置造成的困難，特別是通過消除目前阻礙或限制他們獲得可負擔和充分醫療的障礙，繼續大力解決少數民族在衛生方面長期面臨的差異問題。在這方面，委員會還請締約國注意普遍定期審議程序，特別是得到締約國支持的第二十號建議(A/HRC/11/25)。

25. 雖然締約國通過了提高少數民族就業率的法律和政策措施，例如劃定比例和定向招聘，但是委員會仍然對少數民族人員的高失業率表示關切。(第五條(辰)項)

委員會建議締約國加強其措施，特別是通過重視專業培訓和提供語言培訓，增加少數民族人員的就業機會，並確保有效落實就業方面的法律，特別是 2007 年《就業促進法》。同時，委員會鼓勵締約國大力消除普遍存在的對少數民族的陳見。

26. 委員會注意到缺乏有關種族歧視申訴的資料，以及沒有訴諸法院的種族歧視案件(第六條和第四條)。

考慮到所有國家都存在種族歧視現象，委員會呼籲締約國審查為何只有少數幾起這方面的司法案件。委員會建議締約國核實，此類申訴案件少不是因為缺乏使受害人能夠尋求補救的有效補救措施，不是因為受害人缺乏對其權利的認識，擔心遭到報復，對警方和司法機關缺乏信任，也不是因為當局對種族歧視案件缺乏關注或敏感性。委員會還請締約國注意其《第三十一號一般性建議：在刑事司法系統的司法和運作中預防種族歧視》(2005 年)。

香港和澳門特別行政區

27. 委員會對香港特別行政區《種族歧視條例》對種族歧視的定義表示關切，該定義沒有明確定義有關語言的間接歧視，在禁止歧視的理由中沒有列入移民身份和國籍，因此與《公約》第一條不完全一致。(第一條(第一款))

委員會建議《種族歧視條例》在禁止歧視的理由中列入語言、移民身份和國籍方面的間接歧視。在這方面，委員會回顧其第三十號一般性建議。

28. 委員會表示關切的是，香港特別行政區《種族歧視條例》的適用範圍只涵蓋政府某些活動和職權的行使，即就業、教育，以及貨物和服務的提供。(第二條)

委員會建議將所有政府職能和職權都納入《種族歧視條例》的適用範圍。委員會還建議通過一項平等計劃，以確保有效執行法律和加強平等機會委員會。

29. 委員會注意到香港特別行政區擬議的酷刑申訴人立法框架，但是對締約國尚未通過難民法，包括庇護申請的甄別程序表示關切。(第五條(丑)項)

委員會建議通過難民法，以建立個人庇護申請的全面甄別程序。委員會進一步建議保障尋求庇護者的知情權、解釋權、以及獲得法律援助和司法補救的權利。委員會還鼓勵締約國重新考慮批准 1951 年《關於難民地位的公約》及其 1967 年《議定書》。

30. 儘管香港特別行政區採取了旨在打擊種族歧視的立法措施，委員會仍重申其對移徙工人，特別是外籍家庭傭工的狀況表示關注(A/56/18, 第 248 段)。委員會關切地注意到，“雙周制”(外籍家庭傭工必須在合同結束兩周以內離開香港)和留宿要求仍然有效，移徙工人可能被迫工作更長時間，以及得到更短的休息時間和假期。(第五條(辰)項)

委員會建議採取有效措施，確保外籍家庭傭工不受歧視。呼籲廢除“雙周制”和留宿要求，並呼籲締約國在有關外籍家庭傭工的工作條件和工作要求方面，包括在就業規則以及帶有歧視性目的或結果的做法方面，採取更為靈活的方法。委員會還提請注意其第三十號一般建議。

31. 儘管提供了《中國語文課程補充指引》，但委員會關注的是，香港沒有通過將中文作為第二語文教授給有移民背景的非華語學生的官方教育政策。(第五條(辰)項)

委員會建議與教師及相關社區協商制訂針對有移民背景的非華語學生的中文教學政策。應大力提高對移民兒童中文教育的質量。

32. 在對有關販運的新立法獲得通過表示歡迎的同時，委員會擔心人口販運仍然是澳門特別行政區面臨的一個嚴峻問題，考慮到受害者通常是屬於少數民族或非公民的婦女和兒童。(第五條(丑)項和(辰)項)

委員會建議加強措施，以充分預防、打擊和處罰人口販運，特別是非公民。委員會希望在下次定期報告中得到這方面的詳細統計資料，包括對受害者的保護和賠償。

33. 儘管代表團做出了解釋，但委員會關切地注意到，澳門特別行政區的社會福利體系不包括移徙工人。(第五條(辰)項)

委員會建議對相關立法進行修正，以期使社會福利涵蓋包括移徙工人在內的所有工人。

34. 考慮到所有人權不可分割，委員會鼓勵締約國考慮批准其尚未批准的國際人權條約，特別是其條款直接涉及種族歧視主題的條約，如《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》。

35. 委員會建議締約國在根據其國內法律秩序執行《公約》時，考慮到反對種族主義、種族歧視、仇外心理和相關的不容忍現象世界會議於 2001 年 9 月通過的《德班宣言和行動綱領》，以及 2009 年 4 月在日內瓦召開的德班審查會議的結果文件。委員會請締約國在其下一次定期報告中納入具體信息，說明在國家一級採取了哪些行動計劃和其他措施來執行《德班宣言和行動綱領》。

36. 委員會建議締約國在編寫下次定期報告時，徵求從事人權保護、尤其是從事反對種族歧視工作的民間社會組織的意見，並擴大與這些組織的對話。

37. 委員會鼓勵締約國考慮作出《公約》第十四條規定的任擇聲明。

38. 委員會建議締約國在提交報告後，立即以官方語文並酌情以其他常用語文向公眾公佈並提供這些報告，並同樣公佈委員會對這些報告的意見。

39. 委員會鼓勵締約國按照國際人權條約的提交報告協調準則、尤其是 2006 年 6 月舉行的人權條約機構第五次委員會間會議通過的編寫共同核心文件的準則(HRI/GEN/2/Rev.4)，提交其核心文件。

40. 委員會請締約國根據《公約》第九條第一款及其訂正議事規則第 65 條的規定，在本結論通過一年之內提供資料，說明如何就上文第 12、15、19 和 30 段所載的建議採取後續行動的情況。

41. 委員會還希望提請締約國注意，第十四、第二十一和第二十八號建議尤其重要，並請締約國在其下一次定期報告中提供詳細資料，說明為落實這些建議而採取的具體措施。

42. 委員會建議締約國在 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併定期報告，其中應考慮到委員會第七十一屆會議通過的提交《消除種族歧視公約》具體文件的準則(CERD/C/2007/1)。該報告應評述本結論性意見提出的所有要點。

-- -- -- -- --