



大会

Distr.: General
30 March 2010
Chinese
Original: English

人权理事会

第十四届会议

议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外心理和
相关的不容忍现象：《德班宣言和
行动纲领》的后续行动和执行情况

当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和 相关不容忍现象问题特别报告员 Githu Muigal 先生的报告

内容提要

根据《德班宣言和行动纲领》，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象“是人民和国家之间友好与和平关系的障碍，是许多国内和国际冲突，包括武装冲突的根源之一”。在此背景下，本报告的目的是提供对种族主义、种族歧视和冲突如何相互关联的分析。由于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关容忍现象的影响可因冲突的阶段而异，当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关容忍现象问题特别报告员审查了三种情况，即冲突前、冲突期间和冲突后。

在第二章中，特别报告员分析了种族主义、种族歧视、仇外心理和相关容忍现象何以能够成为引发紧张局势或暴力行为的诱因。其分析的重点是围绕所谓的“国家认同”概念、影响群体个人的社会经济歧视和政治操纵种族主义或民族主义意识形态的辩论等相关问题。这些问题如果得不到解决或处理不当，可能导致引发紧张局势，并最终引发冲突。

在第三章中，特别报告员审查了在冲突情况下基于种族主义意识形态的煽动仇恨言论何以能够加重和加剧对某些个人或群体的暴力行为。他认为，种族主义的意识形态往往会造成一种受害文化并使被认为不平等的某类人非人化。在冲突情况下，受害和非人化随后可以成为煽动人们对特定个人和群体采取暴力行为的有效手段。

在第四章中，特别报告员认为有必要适当处理冲突的根源，以避免再次出现紧张局势和暴力行为，他提到了联合国各特派团的任务与和平协议，以审查持久和平的一些关键要求。他认为，确保持久和平特别需要利益攸关方：**(a)** 承认某一冲突的民族或种族方面；**(b)** 承认和处理在冲突期间侵犯人权的行为，包括种族歧视；**(c)** 对再次煽动仇恨和暴力保持警惕；及 **(d)** 确保社会各界参与和他们之间的真正对话。

第五章简要提到了特别报告员 2009 年 6 月以来开展的活动。这些活动包括国家访问，以及参加研讨会和会议。

最后，特别报告员在第六章中概述了其结论和建议。这些建议旨在向有关的利益攸关方提供一些手段，用于检测种族主义、种族歧视、仇外心理和相关容忍现象的早期征兆和相应的反应，包括采取措施防止冲突，对冲突局势予以补救或在冲突后适当处理与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关容忍现象有关的问题。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 冲突前的种族主义、种族歧视、仇外心理和相 关不容忍现象	4-23	4
A. 围绕国家认同概念的辩论	5-13	5
B. 对人口特殊群体成员的社会经济歧视	14-18	7
C. 种族冲突中对种族主义或民族主义意识形 态的政治操纵	19-23	8
三. 冲突中的种族主义、种族歧视、仇外心理和相 关不容忍现象	24-30	9
四. 冲突后的种族主义、种族歧视、仇外心理和相 关不容忍现象	31-47	11
A. 承认冲突的民族或种族方面	33-37	11
B. 认识和处理在冲突期间采取的侵犯人权行 为，包括种族歧视	38-41	12
C. 对再次煽动仇恨和暴力保持警惕	42-43	13
D. 确保社会各界参与和他们之间的真正对话	44-47	14
五. 特别报告员的活动	48-60	14
A. 国家访问	48-59	14
B. 其他活动	60	16
六. 结论和建议	61-76	16

一. 导言

1. 本报告系依据人权理事会第 7/34 号决议编写。这是 2008 年 8 月 1 日任命的现有任务负责人向人权理事会提交的第二次报告。

2. 在 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议上，各国申明种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象“是人民和国家之间友好与和平关系的障碍，是许多国内和国际冲突，包括武装冲突的根源之一”，¹ 而且也“经常是其后果之一”。² 此外，《德班宣言》强调“武装冲突各方需认真遵守[非歧视的基本原则]，各国及国际社会在武装冲突期间需保持特别警惕，继续反对各种形式的种族主义”。³ 同样，在 2009 年德班审查会议上，各国“对爆发武装冲突以及族裔或宗教暴力行为感到遗憾，并[注意到]2005 年世界首脑会议成果的相关规定，尤其是第 138 和第 139 段”，⁴ 从而提到有责任保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。

3. 在这种背景下，当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员的目的是分析种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象与冲突之间如何相互关联。对本报告而言，“冲突”一词应从广义上理解，因此不仅包括武装冲突，而且包括政治或社会冲突，以及针对人口特殊群体的暴力行为。由于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象可因冲突的阶段而异，特别报告员在报告中审查了三种情况，即冲突前、冲突期间和冲突后。在第二章中他探讨了冲突前的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，并分析了围绕所谓的“国家认同”概念的辩论、对人口某些群体成员的社会经济歧视和政治操纵种族主义或民族主义意识形态的相关问题。在第三章中他探讨了基于种族主义意识形态的仇恨言论何以能够煽动人们采取种族主义和暴力行为，从而激化矛盾。第四章专门讨论冲突后的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。第五章概述了特别报告员在去年开展的活动，如国家访问和参加研讨会及会议。最后，在第六章中提出了结论和建议。

二. 冲突前的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象

4. 在本章中，特别报告员分析种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象因其在社会内部产生的边缘化或歧视，何以能够成为在某些人口群体之间引发长期和短期紧张局势或暴力行为的诱因。在分析中，他以下列问题作为重点：围

¹ 《德班宣言》，序言。

² 同上，第 20 段。

³ 同上。

⁴ 德班审查会议成果文件，第 14 段。

绕国家认同概念的辩论、对群体个人的社会经济歧视以及对种族主义或民族主义意识形态的政治操纵。这一问题清单不应被视为详尽；事实上，特别报告员意识到，其他问题也可能导致引发群体之间的冲突。因此，他要提及消除种族歧视委员会制定的核心指标清单(CERD/C/67/1)，以评估导致冲突和种族灭绝严重情况的因素是否存在。同样，他要提及秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室的分析框架(2009 年)，⁵ 该框架可用作监测和评估任何情况下种族灭绝风险的指南。因此，本报告应视为对这些现有文书的补充。

A. 围绕国家认同概念的辩论

5. 近年来，许多国家围绕所谓的“国家认同”问题开展了艰难的辩论。虽然特别报告员无意就是否应该进行这样的辩论或这一概念应包括哪些内容采取立场，但他仍要告诫这些辩论可能产生的消极后果，并强调，如果不小心处理，它们可能助长种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，从而导致冲突。虽然本节的重点是国家认同的概念，因而将讨论定格在国家一级，但特别报告员仍然认为在探讨地方、区域或超国家一级的群体的身份时，以下提出的问题也可能相关。

6. 围绕国家认同概念的辩论可帮助群体为建立和推进共同的政治议程确定一个共同的范围。它们的确可以提供一种归属感，有助于建立一个具有共同目标、价值观和理想的有凝聚力的国家，并鼓励来自不同背景的个人参与公共生活，以灌输一种关于其国家命运的主人翁意识。因此，围绕国家认同的辩论如果处理得当，可以促进尤其在社会阶级、政治观点和宗教方面不同的人之间建立一个宽容和团结的框架，因为他们共同附属于他们国家的共同理想和价值观。

7. 虽然辩论国家认同的定义可能对某一国家带来积极的结果，但也可能产生不良影响，并证明造成巨大分裂。特别报告员认为，在研究种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象何以成为引发紧张局势或冲突的长期因素时，对国家认同，包括对潜在歧视性待遇可能带来的后果的理解方式特别重要。以不适当的方式使用国家认同的概念可能导致确定哪些人是群体的成员，哪些是外人。这可能导致严格地、有时甚至不可逆转地将个人按特定群体分类，因而迫使他们选边。这也可能导致某些个人和群体被社会排斥，并在某一社会内部制造紧张局势，甚至冲突。

8. 例如，由于少数群体往往被视为一个问题，而不是国家的一种资产，在许多情况下他们被视为与多数人赞同的“国家认同”无关的一部分人口。因此，少数群体成员可能遭受各种歧视性做法，例如不能平等获得公共教育、卫生服务和就业，以及任意剥夺公民资格。否认少数群体成员的公民权或制定行政程序防止他们获取公民权证明是使少数群体处于国家极度边缘和加剧他们脆弱性的一个有效

⁵ www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf。

手段。⁶ 这些歧视性做法在少数群体成员同人口中与国家认同密切相连的某些群体成员之间造成紧张关系。

9. “纯科特迪瓦人”概念⁷ 提供了有关国家认同的排他性定义不利影响的突出情景。“纯科特迪瓦人”概念最初是用于满足科特迪瓦的一次文化集会口号的需要，科特迪瓦有超过 25%的人口源自邻国。20 年后，在通往 1994 年的总统竞选活动中，一些政治人物重拾“纯科特迪瓦人”概念。在这种情况下，它被用于赞扬科特迪瓦身份的特殊性，首先是证明阿拉萨内·德拉马内·瓦塔拉的科特迪瓦公民身份——从而其候选资格——不合法，据说其父亲来自布基纳法索。在 2000 年的总统竞选中，“纯科特迪瓦人”概念在政治上再次复活，并最终导致在国内引发了长期的种族紧张关系，在所谓的“真正的科特迪瓦族人”(在该国至少两代的科特迪瓦人)与被视为二等科特迪瓦人的其他人之间制造了明确和人为的区分。结果，个人被分类为 100%、50%或 30%的科特迪瓦人。由掌权的政治精英以排他性方式界定的“纯科特迪瓦人”概念不利于共同理想和价值观在人口中的传承，证明具有很大的分裂性，并促使在该国内部出现了紧张局势和冲突。

10. 依据其前任的工作，⁸ 特别报告员认为，为了化解人口中某些群体成员之间的紧张关系，并最终打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，最重要的是围绕国家认同的讨论不要强调“他人”的概念，作为区分某些人口群体或在他们之间制造人为差异的手段。因此，这些讨论不应导致建立“他人”或“外人”的类别，这些人随后可能受到诋毁或排斥。因此，如果进行有关于国家认同的辩论，在任何时候都应铭记下列问题：如何以鼓励包容而非排斥的方式界定国家认同；如何确保认为属于国家的个人可以自由地与该国的国家认同相联系；如何灌输维系一个国家的共同价值观和原则，但这些价值观和原则并非完全是基于种族或宗教原因；如何说服不同人口群体，尽管他们有分歧，但可以共享一个构成集体利益基础的身份；以及如何培养一种民族团结的感情，同时鼓励个人接受并赞美他们的多样性。

11. 特别报告员认为，在当前全球化、移民和多元文化背景下，应该以包容性的方式处理国家认同概念，使不认同某一国家的文化或历史要素的个人仍能确定一种归属感，以免被作为“他人”或“外人”对待。事实上，这些个人依附于某一国家共享和提倡的理想、价值观、目标和原则，他们参与或依附于国家政治机构或属于某一国家的感受应使他们被认为是其中的一部分。

12. 特别报告员还要提请注意完全由国家主导的关于国家认同的任何辩论的内在危险。他强调，这种辩论应始终具有尽可能的包容性，并遵循参与的方式，以

⁶ 少数群体问题独立专家对歧视性否认或剥夺公民权的全面分析，见 A/HRC/7/23。

⁷ 在该问题上，特别报告员提到他的前任关于其访问科特迪瓦的报告(E/CN.4/2005/18/Add.3)。

⁸ 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题特别报告员的报告(E/CN.4/2005/18)，第 9-12 段。

防止任何政治操作，这种操作可能导致上述不利影响，包括对个人严格的、有时是不可逆转的分类。

13. 一个人的身份并非只关系到他或她的国家的民族认同。特别报告员想强调的是，每个人的身份是由众多组件构成的，如性别、年龄、国籍、职业、性取向、政治见解、宗教信仰和社会出身。这些组件可能又是多元的，因为，例如，个人可能有几个国籍或几种职业。因此，重要的是不要陷入这种陷阱，即根据一个单一的元素界定身份并将个人归入一个单一的类别。一个人被认定为一个国家的国民这种事实绝不能阻止他或她也自我认定为其他种族或民族。因此不应以一种绝对和还原的方式界定国家认同，迫使个人选边或将他们身份的不同组件安排为一种层次结构。

B. 对人口特殊群体成员的社会经济歧视

14. 在 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议上，各国“深表关切的是，由于人权遭到严重破坏，包括由于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象造成的破坏，以及缺乏民主、包容及民众参与的管理体制而造成的大范围的国内冲突正在阻碍社会经济的发展”。⁹ 虽然种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象与社会经济歧视之间的联系尚未充分阐明，但毫无疑问，它们是密切相关的，它们往往相辅相成。¹⁰ 所以，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象还可能表现为偏袒某些群体的有偏见的资源分配。因此种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象可能使那些被认为是不相同的个人陷入贫困并在社会上被剥夺。因此，这些人可能无法参与公共生活、拥有财产或平等获得适当教育、卫生、社会服务、就业或适当的住房。这些人遭受的贫困和社会处境不利然后被引为证据，以确认和证明针对他们的偏见和歧视性做法有理。

15. 特别报告员认为，针对特定个人和群体的社会经济歧视性做法，为一个高度分化的社会创造了条件，因此从长远看可能助长引发群体间的紧张关系、暴力行为和冲突。在这方面，在意大利的移民工人与当地居民之间最近发生冲突说明了冲突、社会经济歧视与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为之间的联系。

16. 联合国人权机制提出了在意大利的移民工人，特别是非欧洲联盟公民遭受社会经济歧视的问题。消除种族歧视委员会在其关于意大利的结论意见(CERD/C/ITA/CO/15, 第 17 段)中指出，它对来自世界各地，特别是来自非洲、东欧和亚洲的无身份证件移民工人，对有关这些人状况的报道感到关注，提醒注意对

⁹ 《德班宣言》，第 21 段。

¹⁰ 特别报告员在其 2009 年的报告中讨论了种族主义与影响少数族裔的贫困及这些少数群体的社会经济脆弱性之间的联系(A/HRC/11/36)，第 16-39 段。

这些人权侵犯，特别是他们的经济、社会和文化权利，包括指称的虐待、低工资及长期拖欠、工作时间长和抵押劳工的情况，他们的部分工资被雇主扣留，支付提供的拥挤不堪且无水电的住宿。特别报告员的前任也对在意大利的移民获得就业、保健和住房问题表示关切(A/HRC/4/19/Add.4，第 49-53 段)。

17. 虽然孤立事件引发了意大利南部罗萨尔诺市移民工人与当地居民之间的暴力冲突，但据称，事件的根源与移民工人长期遭受的社会经济歧视和当地居民对移民工人日益增长的仇外态度有关。正如特别报告员和移民人权问题特别报告员在 2010 年 1 月 12 日的联合声明中所表明的，“在罗萨尔诺爆发的暴力事件非常令人担忧，因为它揭示了对那些移民工人的严重和深层次的种族主义问题”。¹¹ 意大利政府建议通过改善住房条件和开展建立移民职业培训中心的项目，以及改善意大利南部移民融入的其他项目，改善移民工人的社会经济状况。

18. 特别报告员认为，长期而言，对某些个人或群体的社会经济歧视性做法可能导致社会内部的紧张关系或冲突，最重要的是各国按照《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定，采取一切适当的措施纠正这种社会经济歧视，包括采取积极的行动。他强调，确保所有个人平等及在其领土上居住的人口平等享有经济、社会和文化权利是一个有效的方法，通过这种方法国家可以防止和解决在社会内部发生紧张关系或冲突的问题。

C. 种族冲突中对种族主义或民族主义意识形态的政治操纵

19. 声称种族冲突有着深刻的历史根源长期以来一直被用作解释这些冲突根源的标准理由。虽然历史有助长种族仇恨的作用和未解决过去的不满会导致冲突可能是真实的，但特别报告员认为大量种族冲突是政治操纵种族主义或民族主义意识形态的结果。只要存在一定的结构性条件，一个群体的精英看到其利益和价值观受到威胁就会认为打种族主义或民族主义牌对动员其群体成员并重申其权威性以及保护处于危险中的民族或国家利益的合法性极为有用。因此旧的历史和神话可能从一个特定的角度复活，以明确界定内部人和外部人，并提醒群体成员，过去的不满或屈辱仍然需要解决。因此，为了政治利益可以蓄意挑起种族主义和仇外心理。

20. 然而，这种政治操纵的“成功”和种族冲突的危险在很大程度上取决于某一国家的一些现有结构性条件，如未能满足人类发展的需要、相对他人某些群体遭受社会经济剥夺、法治和民主体制缺乏或薄弱，以及政治机构不代表人民。关于最后一点，特别报告员认为，少数群体有意义地参与政治机构对预防和化解紧张关系至关重要，这种紧张关系可能导致某一社会内部出现冲突局势。但是，参与不应仅限于政府机构。正如少数群体问题独立专家所指出的，“少数群体有效

¹¹ “联合国专家敦促意大利当局制止对移民工人的仇外态度”，2010 年 1 月 12 日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9710&LangID=E。

参与公共生活的各个领域是一个概念，其中不仅包括参与地方和国家一级的政治决策，而且需要为属于少数群体的人提供有效参与其社会的社会和经济事务的手段及平等获得公共服务的权利”。¹²

21. 媒体的作用也是预防或助长冲突的关键。正如卢旺达问题国际刑事法庭所指出的，“媒体具有创造和破坏人类基本价值的力量，负有重大的责任。控制这些媒体的人对其后果负责”。¹³ 因此，当执政的政治精英成员采用种族主义或民族主义意识形态时，如果政府机构垄断提供信息的手段且少数公开场合允许自由并建设性地交流思想，更有可能爆发冲突。在这种情况下，政府机构可使用现有媒体提供误导信息并煽动某些人口群体之间的对立和仇恨。相反，如果媒体提供各种各样的观点和意见，更可能是种族主义或民族主义的思想对人民的影响有限。

22. 20 世纪 90 年代的巴尔干冲突说明了政治操纵种族主义或民族主义意识形态何以能够成为立即引发冲突的因素。在战争前的数年，一些政治精英的成员以偏见的方式大量利用历史事件煽动塞尔维亚与阿尔巴尼亚族群之间的对立和仇恨。例如，双方均利用 1389 年科索沃 Polje 之战和“大阿尔巴尼亚”概念操纵民族意识并煽动两个族裔的仇恨和暴力。这种政治操纵在影响该区域的悲惨事件中起到了关键作用。

23. 特别报告员想强调的是，双方的政治精英成员之所以能够进行这种操纵是由于现有体制条件促进了在冲突前和冲突期间宣传民族主义意识形态的有效影响。因此特别报告员强调，政治操纵种族主义或意识形态可导致冲突，有效应对这种操纵的办法必须包括广泛的问题。事实上，这种应对办法应该包括确保少数群体成员在政治上参与政府机构的手段。应规定尊重法治、在法律面前平等和人人获得经济、社会和文化权利，并应保证各种各样的媒体存在，表明言论自由得到尊重。

三. 冲突中的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象

24. 在《德班宣言》中，各国敦促“人们特别是冲突局势下的人们停止种族主义煽动，不再使用贬损的语言，放弃负面的成见”。¹⁴ 特别报告员以《德班宣言和行动纲领》作为本章的出发点，审查了在冲突情况下仇恨言论何以能够加剧和加重对某些个人或群体的暴力行为。就本报告而言，仇恨言论应理解为以其所

¹² 少数群体问题论坛，第二届会议(2009 年 11 月 12-13 日)，论坛主席的摘要，第 4 页。可查阅 www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/docs/SummaryChairperson2ndForum.pdf。

¹³ 检察官诉 Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze，第 ICTR-99-52-T 号案件，摘要第 8 段。可查阅 www.icttr.org/ENGLISH/cases/Barayagwiza/。

¹⁴ 《德班宣言》，第 62 段。

谓的人种、肤色、血统、种族或国籍为由公开和直接煽动针对某些个人或团体的暴力行为。

25. 种族主义意识形态往往是指从一个特定的角度看待历史，以确定内部人和外部人，并提醒人们过去的不满或屈辱仍然需要纠正。因此，种族主义的意识形态往往会造成一种受害文化，并有助于围绕一个共同的事业动员自己是受害者的一个群体的成员。因此，在冲突情况下，受害成为煽动人们对外人采取暴力行为一个有用的手段。一旦一个人感觉是一个受害者，他或她可能确实更容易成为一个侵犯人权，包括杀人的罪犯。除了灌输一种受害的感觉外，还可以采用种族主义思想使那些被认为不平等的人非人化。因此，一旦一个人被视为低等，暴力和杀戮就可能被视为合理的、必要的、甚至在某些情况下是高贵的。

26. 由于仇恨言论依赖欺骗和非人化，其最极端的形式可用于煽动人们进行种族灭绝。特别报告员认为，这种情况的例子可以在卢旺达的种族灭绝中找到，其中仇恨言论被用于煽动人们针对某些人口群体的成员采取暴力行为，在很大程度上造成了 1994 年 4 月至 7 月的大规模屠杀。在种族灭绝期间，仇恨言论被胡图族人有效地用于唤起对图西族人真实和感知的过去统治的回忆，以创造要歼灭的敌人。

27. 例如，西蒙·比金迪——一个著名的作曲家和歌手，也是全国发展与民主共和运动的一名有影响力的成员，在一辆配有播送歌曲的公共广播系统的汽车上往来于卢旺达两个城市之间，使用公共广播系统号召大多数人，即胡图人，站起来消灭少数人，即图西人。在回来的路上，西蒙·比金迪使用同样的系统询问人们是否一直在杀害图西人。卢旺达问题国际刑事法庭审判分庭认为，比金迪呼吁“多数人”“站起来并尽可能到处寻找”，不“放过任何人”，因而指图西人为少数人，明确构成直接呼吁消灭图西族群。¹⁵

28. 在费迪南德·纳希马纳、让-博斯科·巴拉亚格维扎、哈桑·尼戈兹一案中，卢旺达问题国际刑事法庭上诉分庭确认了审判分庭的判决，其结论是，千山自由广播电台电视台在 1994 年 4 月 6 日以后(因此在对图西人的蓄意和广泛攻击开始以后)的许多广播明确呼吁消灭图西族人。¹⁶ 例如，在 1994 年 5 月 13 日的一次广播中，一名记者谈到消灭图西人，“以便从人类的记忆中消除他们”并“从地球表面”消灭图西族人……“使他们永远消失”。上诉分庭还确认了审判分庭的审判结果，确定了千山自由广播电台电视台在 1994 年 4 月 6 日以后的广播与屠杀某些图西族人之间的因果关系，播音员公开提到了他们的姓名。¹⁷

¹⁵ 检察官诉 Simon Bikindi, 第 ICTR-01-72-T 号案件(审判分庭), 2008 年 12 月 2 日的判决, 第 423 段。该判决得到了上诉分庭的确认。Simon Bikindi 诉检察官, 第 ICTR-01-72-A 号案件(上诉分庭), 2010 年 3 月 18 日的判决。

¹⁶ Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza 和 Hassan Ngeze 诉检察官, 第 ICTR-99-52-A 号案件(上诉分庭), 2007 年 11 月 28 日的判决, 第 755-758 段。

¹⁷ 同上, 第 503-505 段。

29. 关于“坎古拉”——在当时可能是最知名的卢旺达报纸——案件，卢旺达问题国际刑事法庭上诉分庭认为，1994 年坎古拉发表的某些文章直接和公开煽动种族灭绝。¹⁸ 例如，一篇题为“最后的谎言”的文章说，“我们希望[图西人]有勇气去了解即将发生什么，并意识到如果他们犯一个小的错误，他们将被消灭；如果他们犯下再次攻击的错误，他们将在卢旺达一个不剩，即使是一个帮凶。所有胡图族人已经团结起来”。¹⁹

30. 特别报告员认为，上述案件说明基于种族思想的仇恨言论何以能够助长对人口中某些群体的成员采取暴力或屠杀行为，包括种族灭绝行为。在卢旺达的种族灭绝时仇恨言论无处不在，虽然不能将仇恨言论作为种族灭绝的唯一原因，但今天很少有人怀疑，“坎古拉”和千山自由广播电台电视台等媒体公开和广泛传播的仇恨言论大大助长了 1994 年 4 月至 7 月在该国进行的悲惨大屠杀。

四. 冲突后的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象

31. 冲突后的局势往往孕育脆弱性、恐惧和不信任。为了确保持久和可持续的和平与和解，特别报告员认为，必须确保冲突的根源得到适当处理。当种族关系紧张、种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象一直处于内部冲突的核心时，此点特别重要。内部冲突是在生活相互交织、被迫共享相同领土或资源的人之间发生的。因此，必须找到办法，使这些人能够再在一起生活。在这方面，维和团、特别政治任务及和平协议发挥关键作用。

32. 近年来，在联合国维持和平或特别政治任务以及和平协议中更系统地纳入了人权。对于后者，特别报告员强调，以适当的方式处理种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象有助于冲突后的和平进程取得成功。

A. 承认冲突的民族或种族方面

33. 只有适当查明和处理产生冲突的原因，才能有效地解决冲突。因此，解决民族冲突必须承认和处理冲突的民族或种族方面。包含这些方面将有助于拟定适当的解决办法，为负责监督或协助执行相关和平协议的人确定明确的任務。在这方面，下面简要介绍的在布隆迪和尼泊尔缔结的和平协议具有启发意义。

34. 《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》(2000 年)多处提到冲突的种族方面，起草该协议是为了结束这一冲突。因此，《阿鲁沙协议》不仅承认冲突的种族本源，而且将其纳入了拟议的解决方案。为此，在协议的第一号协定书第一章第 4 条中，各方认识到 (a) 冲突在根本上是政治性的，具有极为重要的种族方面；

¹⁸ 同上，第 776 段。

¹⁹ 同上，第 771 段。

(b) 冲突源自政治阶级取得和/或保持权力的斗争”，并指出“根据以上情况，各方承诺遵守原则并执行本议定书第二章中所载的措施”。

35. 在协议的第一号议定书第二章中提出的解决办法包括，除其他外，“由布隆迪的现实催生并建立在布隆迪人民各种政治和种族组成部分之间的正义价值观、法治、民主、善政、多元化、尊重个人的基本权利和自由、统一、团结，男女平等、相互理解和宽容之上的一部新宪法的背景下，在布隆迪建立一个新的政治、经济、社会 and 司法秩序”(第 5 条第 1 款)，“改组国家机构使其能够整合布隆迪社会的所有种族组成部分并使其放心”(第 5 条第 2 款)，以及“取缔所有主张民族、地区、宗教或性别歧视或违反国家统一思想的政治或其他社团”(第 7 条第 3 款)。

36. 此外，在协议的第二号议定书第一章中确定了，除其他外，以下基本价值观：

“1. 所有布隆迪人在价值和尊严方面均是平等的。所有的公民均享有相同的权利，享受相同的法律保护。任何布隆迪人均不得因其人种、语言、宗教、性别或种族出身被排除在国家的社会、经济或政治生活之外。

“2. 所有布隆迪人有权在布隆迪安全与和平地生活，而且必须彼此和睦地生活，同时尊重彼此的尊严并容忍彼此的差异。”

37. 尼泊尔政府与尼泊尔共产党(毛主义)签订的全面和平协议是承认和解决冲突的种族方面的另一个例子。各方商定，将以包容、民主和前瞻性的方式对国家进行结构调整，“以便结束基于阶级、种族、语言、性别、文化、宗教和地区的歧视，并解决妇女、贱民、土著人民、少数民族(贾那贾提人)特莱社区(马德西人)、被压迫、被忽视和少数族裔社区及落后地区的问题”(第 35 段)，他们重申“任何人不得因肤色、性别、语言、宗教、年龄、种族、国籍或社会出身、财产、伤残、出生或其他地位和思想或信仰而受到歧视”(第 7.1.1 段)。²⁰

B. 承认和处理在冲突期间侵犯人权的行为，包括种族歧视

38. 承认和适当处理在冲突期间侵犯人权的行为，包括种族歧视，对确保持久和平至关重要。在这方面，安全理事会在其关于在武装冲突中保护平民的第 1894(2009)号决议：

申明强烈反对严重违反国际人道主义法和人权法的行为不受惩罚的现象，在这方面强调各国有责任遵守相关义务，终止有罪不罚的现象，彻底调查并起诉应对战争罪、灭绝种族罪、危害人类罪或其他严重违反国际人道主

²⁰ 非官方翻译，可查阅 www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace_accord-MOFA.pdf。

义法行为负责的人，以防止违犯行为，避免这类行为重演，寻求持久和平、正义、真相与和解。

在同一决议第 11 段中，安理会“回顾为了确保追究这类严重罪行的责任，必须在国家一级采取措施并加强国际合作以支持国家机制，提请注意可考虑采用的各种司法与和解机制，包括国家、国际和“混合”刑事法院和法庭及真相与和解委员会，以及国家赔偿受害者方案和机构改革”。

39. 近年来，制定了过渡司法机制，以确保在冲突后情况下的司法与和解，特别是处理严重侵犯人权的遗留问题。过渡时期的司法需要包括真理、正义和解的等各种互补性举措。它们包括刑事起诉、真相委员会、赔偿方案、保障制度改革和记忆的义务。在冲突期间所产生的问题的确太复杂，往往是孤立地解决。

40. 所有上述因素是过渡性司法的构成因素并应结合起来使用。但是，特别报告员要强调在冲突后情况下“司法”问题的重要性。历史证明，如果忽视司法就不可能有持久和平。受害者的痛苦应该得到承认并适当处理，以便能够真正和解。近年来，司法与和解之间感觉到的紧张关系已逐渐消散。事实上，如果得到适当推行，司法与和解相辅相成。在这方面，只要不赦免最严重的罪行，在过渡性司法框架内采取的各种举措的顺序和时间安排可以帮助在过渡性司法的所有元素之间建立适当的平衡。

41. 此外，对过去的错误行为作出适当的反应将有助于建立一个使人权和法治得到尊重的社会。在这方面，过渡性司法程序的一个重要因素是改革使冲突长期存在的公共机构。必须将这些机构转变为促进和保护人权，从而防止侵犯人权行为再次发生的负责任和高效的机构。

C. 对再次煽动仇恨和暴力保持警惕

42. 考虑到仇恨言论的不良后果，鉴于冲突后局势动荡，特别报告员强调，有必要对煽动暴力或仇恨保持警惕。在这方面，安全理事会在其关于科特迪瓦局势的第 1727 (2006) 号决议第 12 段中再次强调²¹“完全准备对委员会指认的人员实施定向制裁，这些人除其他外，被认定”(d) 对科特迪瓦境内严重侵犯人权行为和违反国际人道主义法行为负责；[和] (e) 公开煽动仇恨和暴力”。

43. 由于特别提到公开煽动仇恨和暴力问题以及对其予以明确的制裁，特别报告员认为这项决议扩大了联合国可以采取行动的范围并增加了阻吓作用。

²¹ 安理会第 1572 (2004) 号决议首次阐述了这些制裁。

D. 确保社会各界参与和他们之间的真正对话

44. 确保社会各阶层之间的真正对话是在冲突后巩固和平的另一项关键条件。联合国驻中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)开展的工作在这方面提供了一个很好的例子。根据安全理事会第 1861 (2009)号决议第 6(e)段,中乍特派团应,除其他外,“支持乍得国家和地方当局为解决当地紧张状况及促进当地和解努力而实施的举措,以便为境内流离失所者的回归改善环境”。

45. 正如秘书长关于联合国驻中非共和国和乍得特派团的报告(S/2009/535,第 38-40 段)所指出的,中乍特派团不断努力支持乍得东部的地方和解和族裔间对话。在由许多不同族裔组成的瓦达伊地区,中乍特派团与当地族裔领袖努力建立信任,组织了族裔代表之间的公共论坛,并成立了由传统当局和行政当局主持的和解委员会。中乍特派团还支持旨在促进一些族裔的族长之间举行族裔间对话的举措,他们承诺结束纠纷。

46. 按照中乍特派团采取的方针,特别报告员认为,在冲突情况过后,大力鼓励和支持涉及地方行为者的对话。为了有意义,这种对话应涉及某一个社会的所有利益攸关方。其中包括,除其他外,社区领袖、宗教领袖、民间社会的代表、妇女和媒体。

47. 非常重要的一项是应说服“冲突的赢家”(如有的话),和平进程必须是包容性的并尽可能公开,以便社会各界能够参与。如果和平进程是排他性的,它反过来可能导致种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。事实上,一个社会的结构重组需要通过各种包容性的进程,旨在巩固民主、法治和民主治理。否则,可能会引起紧张局势,这可能为种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象深深扎根于社会埋下祸根。

五. 特别报告员的活动

A. 国家访问

48. 2009 年,特别报告员向克罗地亚、塞尔维亚和新加坡发出了正式访问请求。在规划国别访问时,特别报告员顾及种族主义是一个普遍性问题这一根本原则,因此,他将考虑实现地域平衡和解决与其任务有关的一系列问题的重要性。

49. 特别报告员希望感谢白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那以及克罗地亚对他发出的邀请信。虽然他一直未能应邀进行访问,但他希望能够在不久的将来成行。邀请任务负责人进行国家访问的行为本身表示该国意愿和决心打击种族主义并与任务负责人进行建设性的对话。

50. 特别报告员希望感谢新加坡政府邀请他于 2010 年 4 月 21 日至 28 日进行访问。他期待与当局进行建设性的对话。

51. 特别报告员还希望感谢玻利维亚多民族国政府接受了他访问该国的请求。他计划在 2010 年年底前进行访问。

1. 对德国的访问

52. 特别报告员于 2009 年 6 月 22 日至 7 月 1 日访问了德国。他谨对德国政府在整个访问期间及筹备阶段的全面合作和开放表示衷心感谢。

53. 在其报告(A/HRC/14/43/Add.2)中, 特别报告员指出了德国社会中的一些非常积极的趋势和关于种族主义问题的政治机构。特别是, 他提到了在反对种族主义的斗争中取得进展的三个关键领域: (a) 防止歧视的法律和体制框架改革, 其中包括颁布《一般平等待遇法》和建立联邦反歧视机构; (b) 德国的态度转向承认该国移民社区的贡献, 这反映出当局承诺制订一个使移民融入德国社会的新方针; 及 (c) 打击种族主义和促进融合的广泛的基层项目, 这些项目与活跃的民间社会组织结为伙伴关系得到普遍执行, 往往得到联邦或地方政府的支持。

54. 尽管自其前任在 1997 年访问以来取得了重要进展, 但特别报告员指出了在德国进一步改进打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的框架必须应对的若干挑战。他深信, 推进反对种族主义斗争的一个核心问题是, 在实践中多年来在德国社会中普遍存在对种族主义的狭隘理解, 以及由于国家强大的联邦制结构, 在地方一级难以执行反歧视规定。在这方面, 他建议在法律框架和实践中将种族主义的概念扩大到超出重点针对右翼极端主义, 联邦政府与州级和市级政府一起努力, 确保下级政府履行德国打击种族主义的国际义务。

55. 此外, 特别报告员建议加强联邦反歧视机构并开展提高认识运动, 使公众了解反歧视立法和体制框架。他对激进右翼团体的存在、难民和寻求庇护者的状况以及教育、住房、就业和有移民背景或来自少数族裔或宗教背景的人参与政治表示关切。特别是, 他强烈建议寻求庇护者的申请应在很短的时间内处理, 政府确保经济、社会和文化权利得到尊重。特别报告员还强烈建议采取特别措施, 确保有移民背景的人或来自少数族裔或宗教背景的人在国家机构中的充分代表性。

2. 对阿拉伯联合酋长国的访问

56. 特别报告员于 2009 年 10 月 4 日至 8 日访问了阿拉伯联合酋长国。他希望对阿拉伯联合酋长国政府在整个访问期间的合作和开放表示衷心感谢。

57. 特别报告员在其报告(A/HRC/14/43/Add.3)中强调, 今天阿拉伯联合酋长国是接受外国工人最多的国家之一, 并因此成为世界上最多元文化的国家之一。因此, 它是一个独特的国家, 其国民在自己国家是少数。特别报告员回顾说, 外来劳工的涌入对建设一个繁荣的国家大有裨益。然而, 它也在国家认同、社会融合和吸收能力方面对酋长国社会提出了巨大挑战。尤其是, 特别报告员提出了如下问题: 有关酋长国国家认同的定义和给予公民身份; 非熟练外籍工人, 特别是建筑工人和家庭佣工的生活和工作条件; 无国籍人的困难处境; 贩卖人口; 教育政

策；以及打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的法律和人权体制框架。

58. 为了应对众多的挑战，近年来政府采取了一些值得称赞的举措。这些举措包括处理外籍建筑工人和家庭佣工遭受的侵犯人权行为；规范无国籍人士的情况；以及打击贩卖人口。尽管如此，在立法、政策及其有效实施以及有关人权教育和提高认识方面仍有许多工作要做。

59. 特别报告员建议，除其他外：(a) 就国家认同的定义问题举行公开辩论，以确保居住在该国的众多种族和民族群体和平共处；(b) 当局以不歧视的方式审查和处理在该国合法居住了一段时间的个人提出的有效的公民身份申请；(c) 政府采取必要步骤，解决尤其有关赞助制度下剥削非技术外籍劳工的严重危险、没收他们的护照、禁止建立工会以及他们与劳工招聘机构的合同债务等问题；(d) 对无国籍人士的情况优先考虑找到一个彻底和公平的解决办法，以确保他们获得足够的保健、教育、社会服务和就业，并在行政程序和司法行政方面得到非歧视性待遇；(e) 重新考虑实际的教育政策，以确保公共教育机构事实上向所有儿童，包括非国民开放；以及 (f) 修订限制酋长国国民某些人权的宪法条款，将保护人权扩大到在该国居住的所有个人，包括非本国国民。

B. 其他活动

60. 2009 年 6 月以来特别报告员参加了若干研讨会和会议。2010 年 3 月 19 日他促成了由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在消除种族歧视国际日之际举办的附带活动。他还应邀参加了关于“审查人权理事会的工作和运作：何为优先问题？”的威尔顿公园会议，该会议是由瑞士和挪威政府于 2010 年 1 月 14 日至 16 日举办的。特别报告员参加了人权高专办于 2009 年 10 月 14 日在布鲁塞尔举办的关于增强欧洲联盟与联合国之间合作，共同反对一切形式歧视问题的研讨会。

六. 结论和建议

61. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象往往是冲突的元素，无论是冲突前，冲突中还是冲突后。由于它们促进社会中的边缘化、歧视及有时非人化，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象往往是人口中某些个人和群体间冲突的根源之一。除了可能引发冲突外，这些祸害在冲突中可能加剧对某些群体成员的暴力行为，而在和平进程中如果处理不当也可能重新点燃冲突。

62. 特别报告员提出的建议旨在向利益攸关方提供一些手段，用于检测种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的早期征兆并相应作出反应，采取措施防止冲突，补救冲突局势或在冲突后适当解决有关种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的问题。这些利益攸关方包括国家行为者、非国家行为者以及包括联合国在内的国际社会。

63. 由于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象可能导致种族灭绝，战争罪、族裔清洗和危害人类罪，在冲突中尤其如此，这些建议也应视为对履行保护人民免于这些罪行的责任所作的贡献，这需要广泛的行为者综合采取预防、反应和支持措施。

64. 每个国家都有责任保护其人民免于上述四种罪行；这意味着应采取预防措施，包括预防煽动这些犯罪。也应强调保护的责任是包括联合国在内的国际社会的一项义务。国际社会有责任向提出请求的国家提供援助，但如果国家未能或拒绝保护其人民，国际社会也有责任这样做。国际社会应采取的措施可包括公开声明对日益恶化的局势表示关切，并提醒国家注意有关保护的责任；参与或进行调解努力，以达成政治解决，确保权力分享；建立国际事实调查团和问责机制；推动和解进程；分析冲突的根源，以及为防止某些人口群体之间的暴力行为重演提出具体建议。

冲突前

65. 为了防止冲突爆发，最重要的是识别早期征兆，以帮助识别和确认可能导致冲突的情况。在这方面，特别报告员建议，所有利益攸关方应适当重视并密切监测第二章中讨论的问题，如在某一国家内对国家认同概念的辩论方式、是否存在对人口特定群体成员的社会经济歧视，以及对种族主义或民族主义意识形态的政治操纵。所有这些问题，如不解决或处理方式不当，可能导致紧张局势并最终导致冲突。

66. 虽然围绕所谓“国家认同”概念的辩论可能集中于如何向个人和群体提供一种归属感，有助于建立一个具有共同价值观和理想的有凝聚力的国家，但不应被用作在某些人口群体中制造人为差异的手段。在当前全球化、移民和多元文化的背景下，特别报告员建议以包容性的方式处理国家认同的概念，使不认同某一国家(例如)文化或历史元素的个人仍然能够获得一种归属感，以免被作为外人对待。此外，特别报告员建议国家行为者和非国家行为者确保关于国家认同的任何辩论遵循参与方式，使民间社会能够有意义的参与。这种辩论也应考虑到每个人的身份多重性，因而避免依据唯一的元素(如种族或国籍)确定身份的陷阱。

67. 针对特定人口群体成员的歧视性社会经济行为，从长远而言，可能导致引发群体冲突。特别报告员认为，预防和处理冲突爆发的一个有效方法是确保在国家领土内及受其管辖的一切个人平等和所有个人平等享有经济、社会和文化权利。在这方面，他建议国家行为者采取一切必要措施，预防、禁止、制裁针对某些群体的社会经济歧视性做法并为此提供补偿。虽然立法措施对反对社会经济歧视必不可少，但也需要扶持行动、教育、有效的司法管理以及存在可获取的有效补救措施，以补充立法措施。

68. 政治操纵种族主义或民族主义意识形态会助长种族仇恨，因此是导致引发冲突的一个重要因素。然而这种政治操纵是否有效取决于若干结构性条件，如未满足人的发展需要、相对于他人某些群体在社会经济上被剥夺以及法治和民主结

构缺乏或薄弱。在这方面所有人口群体在政治机构中的代表性程度和媒体的作用也至关重要。因此，特别报告员建议国家行为者确保少数群体在公共生活的所有领域，包括在国家机构内有充足代表性。他还告诫国家不要集中媒体的所有权，并建议媒体在报道不同的群体时应促进人们更好地了解这些群体。他强烈呼吁媒体摆脱对个人和群体的负面刻板印象并且不要煽动仇恨。

69. 特别报告员意识到，其他问题也可能导致引发冲突。因此，他提到了消除种族歧视委员会制定的主要指标清单(CERD/C/67/1)，用以评估是否存在导致冲突和种族灭绝严重情况的因素。这些指标在本报告中进行了一定程度的探讨，其中包括，除其他外，在法律上或在事实上蓄意排斥某些群体在国家机关和主要行业，如教师、司法和警察部门担任要职或就业；在学校课本和其他教材中严重歪曲历史事实，并对加剧各群体和人民之间紧张关系的一些历史事件进行庆祝纪念；蓄意和广泛地使用和接受尤其是在传媒中对少数人群体激发仇恨和/或煽动暴力的演讲或宣传；经济社会指标方面存在的重大差别，表明存在着严重的种族歧视情况。

70. 此外，特别报告员还提到了秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室的分析框架。²² 该框架可以用于指导对任何特定情况下种族灭绝风险的监测和评估。确定这种风险应分析的问题包括，除其他外，群体间的关系，其中包括对某一群体的歧视和/或其他侵犯人权的行为；影响防止种族灭绝的能力的情况下，如缺乏独立的司法机构或独立的媒体；鼓励国家、种族、民族和宗教群体之间分裂的行为；有助于犯种族灭绝罪的情况，如煽动性言论或仇恨宣传突然增加，特别是领导人的煽动性言论或仇恨宣传突然增加，为有罪不罚确定基调；在选举或宪法认可程序之外的政府更迭或在国内部署军队对付平民的情况等触发因素。

冲突期间

71. 基于种族主义意识形态的仇恨言论往往会造成一种受害文化并使某些类别被认为不平等的人非人化。在冲突局势中，受害和非人化可成为煽动人们对特定个人和群体采取暴力行为，包括杀害的有效手段。因此特别报告员呼吁《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的各缔约国充分履行其国际义务，特别是前一公约第 4 条和后一公约第 20 条，并回顾说，这些义务在冲突时仍然适用。

冲突后

72. 冲突后局势往往孕育脆弱性、恐惧和不信任。为了确保持久和可持续和平与和解，必须确保冲突的根源得到妥善处理，以避免再次出现紧张局势和暴力。因此特别报告员建议将人权，包括有关种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不

²² 见上文脚注 5。

容忍现象问题，系统全面地纳入所有和平进程，特别是和平协定和建立联合国特派团的任务。此外，他还建议彻底评估在和平进程框架内采取的一切措施对人权的影响。

73. 以适当的方式处理种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象有助于冲突后的和平进程取得成功。因此，特别报告员建议，有关利益攸关方，特别是各国和国际社会，承认和解决民族冲突的民族或种族方面。这样做将有助于拟定冲突的适当解决办法，为监测或协助执行和平协议的负责人确定明确的任务。

74. 特别报告员建议承认并适当处理在冲突期间侵犯人权的行为，包括种族歧视，以确保可持续和平。特别是，对受害者的痛苦给予突出的重视极为重要，以便实现真正的和解。

75. 鉴于冲突后局势动荡，特别报告员建议有关利益攸关方对再次煽动仇恨或暴力保持警惕，特别是有关基于种族主义意识形态的仇恨言论的不良后果。

76. 为了避免再次出现紧张局势，特别报告员建议大力鼓励和支持在冲突后所有利益攸关方参与，包括参与任何对话，以巩固在冲突后局势中存在的往往脆弱的和平。在这方面，最重要的是要说服“冲突的赢家”(如有的话)，和平进程必须是参与性的并尽可能开放。巩固民主、法治和民主治理对在坚实的基础上重组社会结构至关重要。如果不是这样，就可能出现紧张局势，并为种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象深深扎根于社会埋下祸根。
