



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
2 February 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于新加坡初次报告的结论性意见*

1. 委员会审议了新加坡的初次报告¹，审议工作在 2021 年 11 月 18 日至 19 日举行的第 2843 和第 2844 次会议²上进行。委员会在 2021 年 11 月 29 日举行的第 2856 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国按时提交初次报告，并对与缔约国代表团开展的建设性对话表示赞赏。委员会感谢高级别代表团在审议报告期间提供的信息以及在对话后提交的书面补充材料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2013 年加入《残疾人权利公约》。

4. 委员会欢迎缔约国采取下列立法、体制和政策措施：

(a) 2016 年修订《宪法》和《总统选举法》，以保障少数民族群体在总统办公室的代表性；

(b) 通过《国家打击贩运人口活动方针(2016-2026 年)》；

(c) 2015 年设立《消除一切形式种族歧视国际公约》部际委员会，以监测《公约》执行情况；

(d) 通过了 2014 年《防止贩运人口法》。

* 委员会第一〇五届会议(2021 年 11 月 15 日至 12 月 3 日)通过。

¹ CERD/C/SGP/1.

² 见 CERD/C/SR.2843 和 CERD/C/SR.2844.



C. 关注的问题及建议

数据收集

5. 委员会注意到缔约国在报告中和对话期间提供了关于人口的民族构成和少数群体在住房和教育方面情况的数据。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏全面的按族裔或民族出身分类的数据，包括关于移民、难民和无国籍人等非公民的数据，否则无法为评估族裔群体平等享有《公约》保护的各项权利情况提供数据基础(第一和第五条)。

6. 委员会忆及根据《公约》提交报告的准则³，建议缔约国在下次定期报告中提供人口族裔构成的全面数据，并按族裔或民族出身分类，同时包括移民、难民和无国籍人士等非公民的数据，以及社会经济指标数据，以便为评估平等享有《公约》权利的情况提供数据基础。

种族歧视的定义和立法

7. 委员会感到关切的是，缔约国缺少一部全面的反歧视立法，其中应纳入符合《公约》第一条的种族歧视定义，并确保针对种族歧视行为提供充分保护和补救(第一、第二和第六条)。

8. 委员会建议缔约国通过全面的反歧视法律，该部法律应：(a) 包含种族歧视定义，涵盖所有歧视理由，并符合《公约》第一条的规定；(b) 涵盖公共和私人领域的直接和间接歧视；(c) 考虑到委员会关于《公约》第六条的第 26 号一般性建议(2000 年)，规定对违反法律的行为作出处罚，并对种族歧视受害者进行赔偿；(d) 建立补救和纠正机制。

国家人权机构

9. 委员会感到关切的是，缔约国没有国家人权机构。尽管存在《公约》部际委员会和总统少数群体权利委员会，但它们不能替代符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的独立国家人权机构的职能(第二条)。

10. 委员会鼓励缔约国建立一个独立的国家人权机构，赋予其促进和保护人权的广泛任务，并遵守关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)。委员会还鼓励缔约国按照《公约》第十四条第二款的规定，授权该机构处理关于种族歧视的个人申诉。

种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

11. 委员会注意到缔约国有将种族主义仇恨言论和仇恨犯罪以及宣扬和煽动种族歧视的组织定为犯罪的法律，如《刑法》第 298 和第 298A 条、《国内安全法》、《不良出版物法》、《维护宗教和谐法》和《防止网上欺骗和伪造法》，并且这些法律也得到缔约国当局的执行。然而，委员会感到关切的是，有报告称，对这些法律的修订实际上可能导致记者、人权维护者或政治反对派因行使意见和表达自由权而遭到恐吓、逮捕和起诉，包括在涉及种族歧视和种族主义的问题上(第四条)。

³ CERD/C/2007/1.

12. 委员会回顾其关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年), 根据该建议, 禁止种族主义仇恨言论和促进表达自由之间的关系应被视为是互补的, 而不是表现为零和游戏, 即优先重视某一个就必然削弱另一个。因此, 委员会建议缔约国审查上述法律, 以确保表达自由在法律和实践中不会受到限制, 包括关于种族歧视和种族主义问题的讨论。缔约国还应采取必要措施, 确保记者、人权维护者或政治反对派不因行使意见和表达自由, 包括在种族歧视和种族主义问题上行使这些自由, 而受到恐吓、逮捕或起诉。

种族定性

13. 委员会感到遗憾的是, 缔约国没有禁止种族定性的专门立法, 也没有处理这种行为的其他措施。委员会还感到关切的是, 有报告称, 少数群体成员更有可能被执法人员拦截和检查, 而将贩毒问题与某些少数族裔群体特别是马来人挂钩的做法可能会加剧对这些群体的偏见和不容忍(第四和第五条)。

14. 委员会回顾其关于防止和打击执法人员种族定性行为的第 36 号一般性建议(2020 年), 建议缔约国制订并切实执行界定和禁止执法人员种族定性行为的法律和政策, 提供强制培训, 以打击歧视和偏见性执法, 包括在贩毒问题上的这些做法。

少数族裔的情况

15. 委员会注意到缔约国的说明, 即贤能主义原则确保人人享有平等机会, 并在就业、住房和教育领域为弱势群体提供针对性的补贴, 但委员会仍然关切的是, 这些措施不足以解决对少数族裔群体成员的结构性歧视, 也不足以改善他们的社会经济地位(第五条)。

16. 考虑到委员会关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年), 委员会建议缔约国采取有效措施, 减少影响少数族裔成员的贫困和不平等现象, 包括采取特别措施以消除对这些群体的结构性歧视。在此过程中, 缔约国应考虑到不平等差距和少数族裔群体成员的具体需求, 以切实减少贫困和不平等现象。

健康权

17. 委员会感到关切的是, 有报告称, 从统计数据来看, 少数族裔成员比多数族裔成员更容易罹患慢性病, 死亡率也更高, 某些族裔群体在获得医疗保健服务方面遭遇语言障碍。委员会还注意到, 为低收入家庭提供住房补贴和财政援助的“买房加教育”计划的条件是每家不得超过两个孩子, 这一条特别影响到马来妇女, 因为与其他族裔的妇女相比, 马来妇女通常生育率更高, 也更有可能属于低收入群体(第五条)。

18. 委员会建议缔约国:

(a) 确保少数群体成员能够充分获得高质量的医疗保健服务, 必要时提供翻译协助;

(b) 审查政策和立法, 包括“买房加教育”计划, 以免对某些少数群体的权利, 包括他们的生殖健康权产生歧视性影响。

少数群体参与公共和政治生活情况

19. 委员会注意到缔约国为促进少数族裔在公共和政治生活中的代表性而采取的措施，如集选区制度，但感到遗憾的是，缺乏少数群体在各级公共行政、执法和司法机构代表情况的分类数据(第二和第五条)。

20. 委员会建议缔约国进一步努力，以实现少数群体在政治和公共生活中充分的代表性，包括公务员、执法和司法机构，特别是高级职位。请缔约国在下次定期报告中提供这方面的分类统计数据。

刑事司法系统

21. 委员会感到关切的是，有资料表明，刑事司法系统中少数族裔成员特别是马来人比例过高，尤其是在根据《滥用毒品法》被判处强制死刑的人以及遭受鞭笞等体罚的人中间，他们的比例较高。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供这方面按族裔分列的详细统计数据(第二、第五和第六条)。

22. 参照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)，委员会呼吁缔约国采取具体和有效的步骤，在刑事司法系统所有阶段消除种族差异，为此应：

- (a) 审查和修订导致刑事司法系统中种族差异影响的法律和政策，实施有效的国家战略或行动计划，以消除结构性歧视，特别是在涉及贩毒罪的问题上；
- (b) 暂停执行死刑，以期予以废止；
- (c) 禁止使用鞭笞等体罚措施；
- (d) 收集关于囚犯(特别是死囚犯)族裔和民族出身的统计数据。

移民工人

23. 委员会感到关切的是：

- (a) 规范移民家庭佣工就业条件的《外国劳动力就业法》缺少对这些人劳工权利的充分保护；
- (b) 移民工人容易受到雇主的虐待和剥削，主要是因为他们的工作许可证与他们目前的雇主捆绑在一起，必须得到雇主同意他们才能换工作；
- (c) 移民女工必须接受怀孕和传染病检查，如果检查不合格就会被驱逐出境；
- (d) 在线介绍渠道允许前雇主就移民工人提供不经证实的反馈，这可能危及移民工人未来的工作前景；
- (e) 《工会法》限制了移民工人组建和加入自己选择的工会的权利，该法还规定非新加坡公民担任工会官员须事先获得人力部长的批准；
- (f) 《防止网上欺骗和伪造法》可能会对移民工人权利维护者产生恐吓作用；
- (g) 住在宿舍的移民工人受冠状病毒疾病(COVID-19)疫情的影响格外严重，他们的行动受到严重限制，期限也比一般公众长；
- (h) 与建筑、造船或加工部门不同，服务部门只允许某些国籍的移民工人就业；
- (i) 没有采取充分的措施来减少基于国籍的工资歧视(第五和第七条)。

24. 委员会回顾其关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)和关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年), 建议缔约国:

(a) 确保保护移民工人特别是移民家庭佣工的劳动权利, 包括在《就业法》中对他们的就业作出规范, 同时考虑到女性移民家庭佣工特殊的脆弱性;

(b) 切实解决移民工人遭受虐待和剥削的问题, 包括允许他们不经雇主同意更换工作, 对实施虐待者作出更严厉的惩罚, 使移民工人能够不受阻碍地诉诸司法, 包括获得免费法律援助, 并能获得有效的补救, 而不必担心被逮捕、拘留或驱逐出境;

(c) 停止对女性移民工人进行强制怀孕和传染病检查并根据检查结果予以遣返的做法;

(d) 取消允许移民工人的前雇主留下未经证实的反馈意见的在线介绍渠道;

(e) 确保充分尊重移民工人结社自由的权利, 包括组建和加入自己选择的工会的权利;

(f) 确保《防止网上欺骗和伪造法》的适用不会对移民工人权利维护者产生恐吓效果;

(g) 改善移民工人的生活条件, 特别是住在宿舍的移民工人的生活条件, 防止和禁止在 COVID-19 疫情背景下采取歧视性措施, 充分尊重他们的行动自由权;

(h) 采取必要措施, 确保服务部门对“来源国家或地区”的现有就业限制不构成基于国籍的歧视;

(i) 加紧努力消除基于国籍的工资歧视。

无国籍人、难民和寻求庇护者

25. 委员会感到关切的是, 该国没有庇护和难民方面的立法和程序。委员会还关切地注意到, 缔约国没有采取充分的保护措施来确保在缔约国出生的儿童能够获得国籍, 特别是对那些不能得到缔约国国籍即会无国籍的儿童而言(第五条)。

26. 委员会回顾其《公约》关于难民和流离失所者的第五条的第 22 号一般性建议(1996 年), 建议缔约国为审议庇护申请和确定难民身份建立一个全面的法律和体制框架。委员会还敦促缔约国确保在缔约国出生的儿童能够获得国籍, 特别是在如果不这样他们就会成为无国籍者的情况下。

种族歧视投诉

27. 委员会注意到, 公平和进步就业做法三方联盟收到了关于就业领域种族歧视的投诉, 但委员会关切的是, 有资料显示, 国家法院迄今为止没有收到任何一起种族歧视申诉(第六条)。

28. 委员会提醒缔约国, 申诉数量少并不意味着缔约国不存在种族歧视, 而可能表明在国内法院援引《公约》规定的权利方面存在障碍, 包括公众对这些权利和寻求司法救济的方式缺乏认识。委员会请缔约国在下次定期报告中列入种族歧视案件及结果、种族歧视申诉类型、施害者被起诉和定罪数目的资料, 按受害者的年龄、性别、族裔和民族出身分类, 并列入对受害者赔偿的资料。委员会建议缔约国就《公约》规定的权利以及如何提出种族歧视申诉开展公共教育运动。

诉诸司法

29. 委员会注意到缔约国的法律援助计划，但感到关切的是，只有该国公民和永久居民才有资格受益于民事法律援助服务。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于申请并通过经济和资格审查获得此种服务的人数的统计数据(第五和第六条)。

30. 委员会建议缔约国将法律援助扩大到非永久居民的非公民，包括移民工人，以确保平等诉诸司法，其中也应包括种族歧视受害者。请缔约国收集关于申请并获得法律援助以提出种族歧视申诉的人数的资料。

D. 其他建议

批准其他条约

31. 考虑到所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准该国尚未批准的国际人权条约，特别是其条款对可能遭受种族歧视的社群具有直接相关性的条约，如《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。委员会鼓励缔约国也加入1951年《关于难民地位的公约》及其1967年议定书、《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

根据《公约》第十四条作出的声明

32. 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，承认委员会有权接受和审议个人申诉。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

33. 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)，会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，说明为在国家一级落实《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

34. 考虑到大会第68/237号决议，其中宣布2015-2024年为非洲人后裔国际十年，并考虑到大会关于落实十年活动方案的第69/16号决议，委员会建议缔约国制订和实施适当的措施和政策方案。委员会请缔约国在下次报告中列入关于在这一框架内采取的具体措施的准确资料，同时考虑到委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第34号一般性建议(2011年)。

与民间社会协商

35. 委员会建议缔约国在下一定期报告的编写和本结论性意见的后续工作方面，继续与从事人权保护工作的民间社会组织，特别是从事打击种族歧视工作的民间社会组织进行磋商并加强对话。

传播信息

36. 委员会建议缔约国在提交报告时向公众发布以便查阅，并酌情以官方语言和其他通用语言向所有负责执行《公约》的国家机构提供委员会对这些报告的结论性意见。

共同核心文件

37. 委员会鼓励缔约国根据 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根据国际人权条约提交报告的协调准则，特别是关于共同核心文件的准则，提交一份共同核心文件⁴。根据大会第 68/268 号决议，委员会敦促缔约国遵守此类文件 42,400 字的限制。

对本结论性意见的后续行动

38. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明以上第 18(a)段(健康权)和第 30 段(诉诸司法)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

39. 委员会希望提请缔约国注意，第 22 段(刑事司法系统)和第 24 段(移民工人)所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为落实这些建议所采取的具体措施。

编写下一次定期报告

40. 委员会建议缔约国在 2025 年 11 月 27 日之前以一份文件提交第二至第四次合并定期报告，同时考虑到委员会在第七十一届会议上通过的报告准则⁵，报告应论及本结论性意见中提出的所有问题。根据大会第 68/268 号决议，委员会敦促缔约国遵守定期报告 21,200 字的限制。

⁴ [HRI/GEN/2/Rev.6](#), 第一章。

⁵ [CERD/C/2007/1](#).