



人权理事会

第十五届会议

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

非洲人后裔问题专家工作组的报告*

对美利坚合众国的访问 (2010年1月25日至29日)

内容提要

2010年1月25日至29日，非洲人后裔问题专家工作组应美利坚合众国政府邀请对美利坚合众国进行了正式访问。工作组在本报告中简要介绍了与政府官员和民间社会组织会晤期间了解到的美国境内非洲人后裔的总体情况以及使其遭受歧视的各种情况，并且概述了各级为维护非洲人后裔福祉采取的行动。最后，报告提出了工作组认为若得到实施，将会显著改善美国境内非洲人后裔处境的一些建议。

工作组成员赞赏与政府和民间社会代表进行的翔实而坦率的讨论，并对政府的所有保障公民基本权利的方案全面关注非洲人后裔处境的做法印象非常深刻。虽然工作组成员查出非洲人后裔仍然面临的一些挑战，但是所会晤的政府各种代表承认，同所有的社会一样，在某些方面也仍然存在阻碍全面享有权利的障碍，凡发现存在不平等和歧视问题，目前仍在努力予以纠正。

访问期间，工作组成员发现非洲人后裔在该国面临的挑战主要涉及失业率偏高、收入普遍低于其他居民、受教育（尤其是高等教育）的机会和教育质量、获得优质医疗保健服务的机会颇有问题和某些健康问题发生率高、选举权被剥夺、以及司法的结构性问题（尤其是监禁率）的问题。

工作组建议采取的具体措施包括：通过反歧视法，继续采取并强化诸如“磁铁”学校和特许学校之类的教育举措，私营部门实行适当的就业配额制、在法庭诉讼中推广使用统计资料用以表明歧视推定初步成立，采取措施解决非洲人后裔监禁率偏高和某些法律歧视性适用的问题，加强与非洲人后裔社区就影响他们的城市发展项目展开磋商，根据《巴黎原则》建立人权委员会，其下一个附属机构具体处理非洲人后裔问题，努力保障非裔儿童享有《儿童权利公约》所载的一切权利。

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-4 4
二. 美利坚合众国非洲.....	5-15 4
A. 一般情况.....	5-7 4
B. 法非洲人后裔人权的框架.....	8-15 5
三. 美国的非洲人后裔：一般性评论.....	16-70 6
A. 非洲人后裔参与社会的政治、经济、社会、文化等所有方面生活以及参与促进该国进步和经济发展的情况.....	16-57 6
B. 非洲人后裔融合政策.....	58-62 14
C. 收集关于非洲人后裔的分类数据资料.....	63-68 15

D. 性别角度.....	69-70.....	16
--------------	------------	----

四. 结论和建议 71-89 17

A. 结论 71-81.....	17
------------------	----

B. 建议 82-89.....	18
------------------	----

一. 导言

1. 非洲人后裔问题专家工作组考虑到本身作为原人权委员会特别程序的地位, 在第四届会议上决定进行一次国别访问, 以此作为有效履行其任务的手段。工作组认为国别访问可有助于深入了解世界各地非洲人后裔的处境(E/CN.4/2005/21, 第98段)。

2. 2010年1月25日至29日, 工作组应美利坚合众国政府邀请, 对该国进行了国别访问。代表团由工作组代主席米里亚娜·奈切夫斯卡(Mirjana Najcevska)任团长, 还包括罗尔斯顿·内特尔福德(Ralston Nettleford)和莫诺拉莫·比斯沃斯(Monorama Biswas)认为专家。访问期间, 专家们走访了纽约和华盛顿特区。工作组成员遗憾地报告说, 罗尔斯顿·内特尔福德先生在这次国别访问期间逝世。

3. 工作组成员在纽约会晤了各种非政府组织。工作组成员在华盛顿特区与国务院、内政部、司法部、劳工部、教育部、卫生与人类服务部、住房与城市发展部、美国平等就业机会委员会、美国人口普查局、和国土安全部的代表举行会晤。他们还会晤了国会黑人核心小组的唐纳德·佩恩众议员以及一些非政府组织。

4. 专家们对美国政府的邀请及访问该国前后给予堪称楷模的协助谨致谢意, 此外还要感谢访问期间会晤的各非政府组织和非洲人后裔。专家们在本报告中介绍了工作组成员访问美国期间了解的情况, 确定了一些好做法, 并建议采取有关行动, 可能会有助于纠正所发现的棘手问题。

二. 美利坚合众国非洲人后裔的背景

A. 一般情况

5. 美国非洲人后裔是17世纪囚禁并在奴役下幸存的非洲人的直接后裔。种族奴役制的概念是在1700年代形成的。截至1775年, 非洲人占美洲殖民地人口的20%, 成为仅次于英国人的第二大种族群体。1863年, 美国内战期间, 亚伯拉罕·林肯总统签署了《解放黑奴宣言》, 宣布脱离联邦的各州所有奴隶获得自由。

6. 1954年至1968年的民权运动力图废除对非裔美国人的种族歧视。个人或机构直接表现出来的(尤其是公开以暴力实施的)歧视自那以后大体从日常生活中消失, 非裔美国人的社会经济地位大为改善。但是, 结构性和非直接的歧视在公众生活的许多领域仍然有迹可循。部分由于奴隶制、种族主义和歧视的遗留问题, 非裔美国人在经济、社会和教育方面一直都处于劣势, 享受基本人权方面一直遇到挑战。

7. 今天, 非裔美国人的教育程度已经大有提高, 但是, 其平均受教育年限仍然低于美国的其他人。当初由于种族分隔院校不接受非洲人后裔入学而建立的非洲人后裔大学院今天仍然存在。据认为, 截至1947年约有65%以上的非裔美国人缺乏读写自己姓名的文化程度。2004年《美国社区调查》报告说, 25岁以上的非洲人后裔约有80%高中毕业, 约17%大学本科或本科以上毕业。非裔美国人受到的不平等待遇在工作领域也十分明显, 非裔美国人在全国的就业水平仍然偏低。虽然非裔美国人近几个世纪以来地位有所提高, 特别是受过教育的非裔美国人, 但是历史上曾经受到的边缘化遗留的影响今天仍然存在。

B. 非洲人后裔人权保护框架

1. 非洲人后裔人权保护的国际法律框架

8. 美国签署批准了两项反对种族主义的国际文书:《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》。该国于2000年向消除种族歧视委员会提交了初次至第三次定期报告的合并报告(CERD/C/351/Add.1), 2007年提交了第四至第五次定期报告的合并报告(CERD/C/USA/6)。美国于1994年向人权事务委员会提交了初次报告(CCPR/C/81/Add.4), 2005年提交了第二至第三次定期报告的合并报告(CCPR/C/USA/3)。

2. 国内法律框架

9. 美国有广泛而全面的法律框架保护和增进不受主要基于种族和族裔的歧视的权利, 表明该国决心致力于消除种族主义和歧视。国内法框架的最重要的内容是《宪法》和1994年的《民权法案》。禁止种族歧视的规定出现在内战结束后通过的《宪法》第十三、十四和十五修正案以及194年以来一直被解释为禁止联邦政府实施种族歧视的第五修正案。^[1]

第十三修正案废除奴隶制, 第十四修正案确保各州向其辖内的所有人提供同等的法律保护, 第十五修正案规定不得因种族、肤色或以前受过奴役的关系剥夺或减损投票权。但是, 奴隶制的废除并不是绝对而且无限的。第十三修正案允许将奴役“作为对美国境内或任何属其管辖的地方……经正当程序判定有罪的当事方的一种惩处”。

10. 1964年的《民权法案》据广泛认为是美国禁止歧视规定最重要的参考文献之一, 其中包含有阐述一系列领域不歧视规定的专题章节。第二章禁止公共场所(主要包括住宿、餐饮和娱乐场所)基于种族、肤色、宗教或民族的歧视。第四章规定公立学校废除种族分隔, 公立大专院校入学不得歧视。第六章规定不得以种族、肤色或民族为由拒不让任何人参加联邦资助或协助举办的方案或活动, 拒不让其从中受益。第七章禁止以种族、肤色和民族等为由实施就业歧视。

11. 其他载有禁止种族歧视规定的法律中, 1866年和1871年的《民权法》禁止某些刑事和民事问题上的种族歧视, 1966年的《投票权法》规定了若干保障措施, 禁止出台具有歧视性目的或对少数群体投票权有歧视作用的法律和条例, 授权美国总检察长为执行第十四和第十五修正案的保障规定而向联邦法院提起诉讼。《公平住房法案》禁止在住房的销售或租赁、以及其他涉及房地产住宅交易和住宅中介服务方面以种族、肤色、宗教或民族等为由实施的歧视。

12. 其他防止种族歧视的法规主要有1998年的《民权法案》、《平等信贷机会法》、1994年的《暴力犯罪控制和执法法案》、《移民和国籍法》的反歧视规定、1965年的《高等教育法案》、1974年的《平等教育机会法案》、1974年的《住房和社区发展法案》以及1998年的《劳动力投资法案》。

13. 此外, 美国总统为推动《宪法》和国家各项法律的实施, 还经常颁发行行政命令, 禁止各种类型的歧视, 包括基于种族和民族的歧视。有些行政命令还规定了扶持性诉讼权, 这种诉讼权是在执行法规条例的过程中界定的。此外, 大多数州也各自制定了法律, 禁止在其管辖的各地区实施种族歧视。具有种族歧视性的行为可能同时违反州和联邦的立法, 在某些情况下还可能违反地方法律, 每个管辖区都有自己的惩处规定。

14. 最后, 由于美国采用的是普通法, 包括非洲人后裔在内的公民的保障和保护措施的一个重要来源是判例。里程碑式的判决、尤其是美国最高法院的判决, 确立了维护非洲人后裔等少数民族不受歧视权的法律基准。

15. 美国禁止歧视的立法和实践方面最近的一个重要动态是削减1960年代和1970年代推出的、旨在克服过去社会歧视造成的影响的各种扶持性措施。这一进程还在继续, 因为人们通常认为种族主义已经是过去的事情, 美国社会大部分已经“肤色色盲”。在与非政府组织的几次会晤中, 有人提到有必要制定具体载有扶持性措施的不歧视法律, 采取正面行动以及改变向法院提起的歧视案件审理中的举证责任。

三. 美国的非洲人后裔: 一般性评论

A. 非洲人后裔参与社会的政治、经济、社会、文化等所有方面生活以及参与促进该国进步和经济发展的情况

16. 工作组成员承认美国政府为处理非洲人后裔在该国面临的挑战作出了艰苦的努力。在与政府机构的会晤中, 工作组成员发现, 在这许多不同的部门中, 每个部门都有协助非洲人后裔实现其基本权利、改善其日常生活的方案。虽然没有任何联邦主管部门具体负责监测、改进非洲人后裔的处境, 但是实际设置有一个综合性架构, 确保他们的处境列在各个专门负责保障提供卫生、教育、住房等基本服务的机构的日程和方案之中。

17. 专家们通过与国家官员、一位众议员和若干民间社会代表举行的多次会晤, 发现下列问题是美国非洲人后裔参与社会的政治、经济、社会、文化等所有方面生活以及参与促进该国进步和经济发展方面最紧迫的问题。

1. 就业

18. 在与劳工部会晤时, 工作组成员获悉, 对希望联邦政府订立承包合同的那些私营企业有不歧视的要求, 其中包括要求承包商在履行联邦承包合同或分包合同期间对其全部工作人员中的任何一员都不得歧视, 备有或制定有自行监测的扶持性行动措施。在要求承包商自行监测的同时, 联邦合同遵守方案办事处也将抽查部分承包商遵照履行不歧视和扶持性行动义务的情况。

19. 根据向工作组成员所作的解释, 《劳动力投资法案》的宗旨是让全体美国人都会有机会参加劳动力投资活动, 以此增加他们的就业、保住工作和增加收入的机会。该法案的第188条禁止在这种投资活动中以种族和民族等各种理由实行歧视。但是, 这种活动的对象还可以包括其他各种人口群体——例如收入差的人。《劳动力投资法案》第188条是劳工部民权中心的首要权力依据, 该中心主要负责执行第188条禁止歧视的规定, 执行根据《劳动力投资法案》第一章规定的由财政援助的方案或活动的参与者机会平等的规定。

20. 如果雇主据称有歧视行为, 工人可以向平等就业机会委员会提出控告。此外, 民权中心对接受某几类联邦财政援助的实体的接受资格拥有管辖权。中心实施的法律禁止这些实体在向客户提供服务、为受益个人执行方案和开展活动、以及以雇主的身份行事时实施歧视。中心对指控这些实体歧视的申诉进行调查; 同时也更广泛地进行检查, 确保不歧视和机会平等的相关法律要求得到遵守。同样, 劳工部的联邦合同遵守方案办事处也主动检查与联邦政府签有合同的公司, 确保包括不歧视在内的各项要求得到遵守。该办事处负责掌管执行三项规定平等就业机会的权威法律文书: 经修订的11246号行政命令、经修订的1973年《康复法案》第503节、以及经修订的1974年《越战退伍军人重新適應援助法案》。这些法律禁止歧视, 要求联邦承包商和分包商采取扶持性行动, 确保所有个人都有同等的就业机会, 而不论其种族、肤色、宗教、性别、民族、残疾、或作为越战时期或特殊残疾退伍军人的身份如何。工作组成员获悉, 办事处进行的检查中两个涉及歧视的最大事项是种族和性别歧视。

21. 工作组成员在与平等就业机会委员会的会晤中获悉, 委员会的主要工作是执行反就业歧视的法律, 包括1994年《民权法案》禁止以种族、肤色和民族等为由实施歧视的第七章。这些规定既禁止有意歧视, 也禁止无意歧视, 或称“影响大小不等”的歧视。虽然雇主对雇员所受歧视要负责任, 但是需要赔偿和惩处的损害只适用于有意歧视, 而不适用于影响大小不等的歧视。去年委员会收到3万多起种族歧视控告。如果委员会裁定歧视成立, 办案的第一阶段是调解或调停。任何个人都可以提出歧视指控, 经调解的指控72%得到解决。去年, 在调停或调解方面支付的抚慰金约达12160万美元。调解及其他解决途径又涉及的金额达17000万美元。如果调停或调解无法解决, 委员会对案件进行调查, 作出裁定, 并酌情转而提起诉讼。去年委员会提起诉讼的案件总计280起, 胜率超过90%。

22. 平等就业机会委员会不仅进行调停、调解和诉讼, 而且也就各种问题发表政策文件、诸如雇主的招聘筛选雇员时考虑犯罪记录的做法是否有影响大小不等之类的问题。工作组成员获悉, 虽然委员会并不专注于扶持性行动, 但是在案件中可以作为抚慰补偿进行争取。

23. 在与国务院会晤时, 工作组成员获悉国务院的民权办公室负责在国务院内部执行与就业不歧视相关的法律及其

他民权法律。在这个办公室里不仅有一位多样性官员，而且还有一个多样性治理委员会，负责讨论和处理可能构成升迁障碍的问题。据强调指出，多样性是民权办公室战略计划的一个重要内容。虽然一般公认非洲人后裔及其他少数民族裔在国务院及其他政府机构雇员中所占比例历来偏低，国务院代表解释说，他们正在努力解决这问题，在国内各院校派驻了16名外交官，负责寻找各种不同可能聘用的人选。同样，国务院每年还颁发研究金，为一些学生支付教育费用，换取他们毕业后到国务院任职。这个方案还用来提高机构内部的多样性。

24. 在工作组与政府各部委的几次会晤中，有人再度指出政府没有采用就业配额办法，因为这对不属于政策所要援助的种族群体的人具有歧视性，因而是符合宪法规定的。但是，最高法院说，种族可以作为提高多样性，例如作为在学校提高多样性的一个因素加以考虑。

25. 在与非政府组织会晤中，工作组成员获悉，就业对非裔社群是非常严重的问题，其失业水平按比例而言比白人社群高四倍。有人提到纽约市消防队经裁定确实歧视申请消防员职业的非洲人后裔的案例。纽约市消防队雇用的11,000名消防员中，属于非洲裔的仅约300名，而非裔美国人占纽约人口的27%。司法部民权办公室成功办理了这宗歧视案。非政府组织指出，缺乏扶持性措施是改善这种情况的严重障碍。

26. 工作组成员还获悉许多非洲裔妇女的就业状况尤为恶劣，他们作为单身母亲为养家糊口而从事两三种职业，其子女一天的大部分时间身边没有母亲照料，对他们产生不良影响。由于非洲裔妇女的受教育水平较低，男女普遍不同工同酬，托儿服务费用高，再加上交通问题，就业对许多非洲裔美国妇女来说越来越无利可图。在这种情况下，领取社会福利有时可以比工作更有吸引力。

27. 下文(第63-70段)列有已收到的关于非洲人后裔在就业领域面临的挑战的统计资料。

2. 受教育机会

28. 工作组成员在与教育部会晤时得知教育部中学后教育办公室为一些方案提供经费，增进少数种族和族裔的入学和受教育机会。该部还为许多往往有利于少数种族或族裔的方案提供经费，不过这种方案的重点并不明文规定为这种少数群体，因为其重点在于低收入或条件差的人员。

29. 联邦政府在各州执行教育方案的过程中并不发挥很大的作用，目前缺乏全面而统一的政策。联邦向各州提出种种方案，但不能强行实施。在许多情况下，只有出现问题的时候联邦才可能出面干预。虽然联邦政府倡导支持长期方案，但是具体针对非洲人后裔的方案为数极少。大多数方案的目的是从更广的角度解决少数民族在教育方面一般处于劣势的问题。工作组成员得知有各种举措旨在改善非洲人后裔等少数种族获得优质教育的机会。“磁铁”学校设有专门课程用以吸引教育部门规定的正常学区外的学生，这是政府采取的一个办法，以此解决教育方面种族分隔的问题。这种磁铁学校如果有意落实某些项目，例如削弱、消除或防止少数群体隔绝状态的项目，可以申请财政援助。但是，工作组成员获悉，大多数白人父母并不热烈支持政府的包容方案。

30. 工作组成员在与非政府组织会晤中获悉，缺乏获得优质教育的机会是美国非洲人后裔的一大问题。他们着重提到，布朗诉教育局一案已过去50多年，许多有色人种学生仍然在条件不足的学校苦苦挣扎。他们提到的问题是，学生多数是非裔美国人的学校需要更多而且更为合格的教师，更多的经费。一些非政府组织指出，非裔美国学生的班级往往很大(超过40名学生)，这影响到他们考试取得好成绩的能力。此外还有人指出需要或者说目前缺乏防止非裔男生辍学或使他们复学的方案。另外，虽然非裔大学生的入学人数与白人学生相比有所提高，但是两者仍然存在很大的“级”差。特许学校的目的是为家长和社区提供试行创新教育模式的灵活性，这种学校为原本无力上私立学校的非裔学生提供质量比较高的教育方面取得了一定的成功。这种学校办学的依据是与州、地区或其他级别政府机构订立的书面合同(章程)，其中详细说明学校如何组织管理，教什么学生，预期达到什么目标，如何衡量成功与否。但是，有些非政府组织说，这种学校只为少数比较穷的学生另外提供了一种切实解决问题的办法，但是还需要一种更加全面的办法，解决优质教育机会不足的问题。

31. 非洲人后裔获得优质教育机会少的一个结构性原因是，公立学校的经费来源是当地的物业税，所以，比较穷的社区用于当地学校的财政收入少。而非洲人后裔往往住在比较穷的社区，他们子女上的学校往往设施比较差。工作组成员获悉，学生课本里关于非裔美国人的历史仍然介绍得不够，不过这种情况似乎在改善。

32. 工作组成员会晤的一个非政府组织告诉他们说，非洲人后裔的文盲率高得惊人。这部分是由于比较穷的社区的学校有辅导能力的教师不足，班级规模平均都在35至40个学生之间。非裔学生的家长许多都不为子女朗读书本或者鼓励子女课外读书，原因不是因为他们晚上工作就是因为自己的朗读能力差。非裔学生的辍学率、特别是男生的辍学率比其他居民高。

33. 工作组成员在与非政府组织会晤中有几次听说，非洲裔男生中存在“从学校必定走进刑事司法系统”的现象。据一个非政府组织说，非洲裔辍学的男人有66%的可能会锒铛入狱或受到刑事司法系统的处置。成员们还得知，警察出现在学校，给非裔儿童造成影响超乎寻常，有时非裔儿童的行为有比较轻微的过失，警察会被招到学校里来。工作组成员听说一个案件，5岁的非裔美国儿童因在学校发脾气而被警察铐上手铐，还听到其他若干相似的案例。这个非政府组织调查的所有案例中所涉儿童均属于非洲裔。此外，成员们还得知，非裔学生遭到体罚的可能性据研究是白人学生的两倍。

3. 获得住房的机会

34. 根据美国国务院建议工作组成员查阅的美国2007年的定期报告(CERD/C/USA/6)所载的情况介绍，联邦和各州的法律保障住房方面的平等机会权，禁止住房销售和租赁以及住房按揭贷款和保险市场带有歧视性的做法。尽管有这种立法，这些市场系统性的歧视仍然挥之不去。住房和城市发展部最近的研究报告表明，少数族裔或种族的五个人中有一个初次找房时受过歧视。虽然政府不起诉向其告发的违反公平住房法行为，但是没有告发的这种不法行为为多得多。针对这种现实，政府制定有一系列方案，改善少数种族和族裔住房供应状况，并积极消除种族分隔现象。

35. 在与政府各部委会晤过程中，工作组成员获悉，许多非洲人后裔在地域上就与主流文化隔绝，因为严峻的现实往

往是居住区的实际分隔。目前的城市规划战略力图解决这个问题，确定建造分散的低层公共住房，而不是人口密集的高层建筑。此外，目前正采用租房补助，使那些以前本来会居住公共住房的人现在能够进入自由市场，挑选自己理想的住房。实际上选择十分有限，因为没有任何联邦法律规定房主必须接受政府的租房补助。政策的这种转变15年来已造成公共住房减少15万个单位。

36. 工作组成员获悉，华盛顿特区非洲人后裔占人口的55%，他们与白人居民有着十分离谱的贫富差距。鉴于该市大部分非洲裔居民的经济状况差，因而受到某些城市发展规划的不利影响。随着土地的价值上升，房地产的开发，穷人因为无法再承受居住区的生活费用而被迫迁离。为了解决这问题，政府正执行确保城市发展提高所有社区的吸引力的战略，其中主要的途径是使公交服务通所有社区。

37. 在与非政府组织会晤时，工作组成员获悉，能否获得负担得起的住房对许多非洲人后裔是个严重问题，历来属于非洲裔大型社群居住的社区，如纽约的哈莱姆区和布鲁克林区，经过重新开发后，非洲裔居民由于承担不起那里如今的生活费用而渐渐被迫迁离。工作组成员还获悉，纽约市的公共支出正在投向短期紧急住房而不是公共住房的建造。由于非洲人后裔越来越无力住在传统上由他们创建的社区，因此公共住房的需求越来越大，而不是供应日渐下降。有些非政府组织着重指出，城市环境的变化对非洲人后裔的生活产生负面影响，比如小型市场和商店关闭停业而大型超市开张，使得没有汽车的人难以满足自己的需要，获得日常必需品。他们还突出提到非洲人后裔对涉及这种变化的决策工作缺乏参与，决策过程中对他们的真正需求缺乏考虑。

4. 获得医疗卫生的机会

38. 会晤期间，工作组成员发现健康和获得医疗卫生服务的机会对美国非洲裔居民、特别是非洲裔妇女是非常重要的问题。虽然《民权法案》第六章禁止获得医疗卫生服务机会方面的歧视，禁止得到联邦资助的方案或活动中基于种族、肤色或民族的歧视，包括医疗卫生服务方面的歧视，但是，非洲人后裔与白人居民健康水平的差距仍然令人关切。

39. 据国务院建议工作组成员参看的美国2007年定期报告(CERD/C/USA/6)所载资料，非洲裔美国居民和白人居民的健康水平仍然存在差距。例如，2001年非裔美国人经年龄调整的癌症死亡率比白种美国人高约25%。1999年，国会为了更好地了解这种差距，请国家科学院医学研究所就这个问题提出报告。据研究所2002年的报告，绝大部分研究表明少数群体在某几类治疗方面得到所需医疗、包括经过临床必须的程序的机会小于白人。发现存在差距的方面有癌症、心血管疾病、艾滋病毒/艾滋病、糖尿病和精神疾病的治疗，差距也见之于一系列程序上，包括普通健康问题的常规处理方面。

40. 根据研究的结论，研究所提出一种消除差距的战略，其中包括跨文化教育和培训；作出政策规章的变更，解决卫生规划按社会经济状况划线搞得五花八门的状况；进行卫生体制干预，推广采用临床实践准则；必要时提供语文翻译和文化诠释；收集更多的资料深入细致了解这个问题。卫生和人类服务部已采取行动落实这项研究产生的一些建议，将影响少数种族和族裔居民的健康水平差距、包括妇女的健康问题的消除列为目前十年国家公共卫生议程——“2010年人民健康”规划的一个重要目标。

41. 在卫生和人类服务部内设的少数群体健康办公室正在拟订国家消除健康差距行动伙伴关系，这是近来草拟的一份计划，目的是为解决美国少数群体和非少数群体之间健康差距问题，作为处理这一问题的路线图。计划将促进推动少数群体健康办公室及其与伙伴方的战略行动，其主要目标有四个：说明影响健康结果的迫切问题，确定伙伴方可以采取或为其目标受众酌情采取的行动步骤，发掘并着重介绍有希望帮助消除健康差距的做法，以及推介消费者、护理机构和医疗卫生机构可用的工具、方案和信息源。

42. 工作组成员在与卫生和人类服务部的一次会晤中获悉，非洲而后裔最令人关切的特殊健康问题是肥胖症、心脏病、婴儿死亡率(非洲裔母亲与白人相比高出二至三倍)、糖尿病、艾滋病毒/艾滋病(非洲裔妇女比白人妇女高17倍，非洲裔男子比白人男子高七倍)、及某些(非洲人后裔比白人的发病率高两倍的)癌症。有个非政府组织告诉工作组成员说，71%染有艾滋病毒/艾滋病的儿童是非洲裔的儿童。成员们还获悉，即使有卫生医疗服务，非洲人后裔的健康结果还是比白人差。其他差距包括预期寿命：非裔美国人的预期寿命为73岁，而白种美国人的预期寿命为78岁。

43. 工作组成员听说了关爱怀孕妇女的“健康的开始”方案。该方案总计有59%的受益人是非洲裔妇女。在这方面造福非洲人后裔的其他政府举措中有国家少数群体健康和健康差距中心，该中心负责协调政府在少数种族健康方面的行动。成员们还获悉所有医疗机构都必须具备缩小种族群体健康差距的计划。

44. 工作组成员得知卫生部与各社区合作开展相关的卫生宣传，运用信仰团体及其他非常规渠道接触诸如非洲人后裔等少数族裔群体。

5. 参与公共生活

45. 根据美国国务院建议工作组成员查阅的美国2007年的定期报告(CERD/C/USA/6)所载的情况介绍，2001年，美国州、联邦和部落各级法院前景6万名法官和司法人员中有1,798名是非裔美国人。联邦民选官员方面，第109届国会的535名议员中有41名非裔美国人(占8%)。截至2007年1月，美国各州和领地的州长和总督中有两位是非洲裔(马萨诸塞州和美属维京群岛)。

46. 同一份报告还指出，2002年，华盛顿特区政治和经济研究联合中心发表了题为“当选黑人官员：2000年统计摘要”的报告。这份报告包含联邦、州、市和地方官员名单，其中包括执法和教育部门的官员。报告显示当选黑人官员增加了六倍，从1970年的1500名左右增加到2000年的9040名。报告还突出显示了正在塑造未来黑人政治领导面貌的重要趋势。首先，2000年之前的两年黑人当选官员人数的增长全部是由于黑人妇女当选人数的增长，她们占总数的34.5%。其次，比较年轻的美国黑人往往与老一代的观点和经验不同，当选人数正在增长。最后，在(5万人以上)非裔美国人不占多数的大城市当选的黑人市长越来越多。据全国黑人市长会议介绍，2005年美国有542位黑人市长，其中包括人口超过5万以上的城市黑人市长47位。

47. 工作组成员在与非政府组织会晤过程中获悉,一些选民的投票权被取消只有结构性问题,对非洲人后裔积极参与公共生活并影响政府的能力造成超乎寻常的不利影响。据被采访人介绍,任何时候都有530万美国公民因为被判定犯有刑事罪而被剥夺投票权,非裔美国人在这种取消投票权的人群中所占比例偏高。许多州仍然拒绝给予刑满人员投票权。美国将近10%的成年非洲裔美国仍然由于判定犯有刑事罪而不得参加选举。成员们获悉,这一数字在有些州更超过20%,爱荷华州一州这样失去投票权的人就占全体非洲裔美国公民的三分之一强。此外,成员们还获悉,有些州的选举规则要求提供证据,证明在某一州的居住是“永久”或“合法”的居住,或者选民具有“永久确定居住权”或者是“真正而且具体确实常住的居民”;在有些情况下这意味着至少需要居住过十年才能投票。这影响到作为季节性工人聘用的非洲人后裔的选举权和政治参与权。

48. 有一个非政府组织还告诉工作组成员说,在许多州,一个人判过重罪的,就没有资格参加陪审团工作。由于非洲人后裔这个人口群体判定犯有刑事罪的比例偏高,因此这也对其参加这方面的公共生活产生消极影响。这个组织向工作组成员解释说,这里存在的一个恶性循环,非洲人后裔根据立法者通过的法律被判犯罪的比例偏高,而他们改变这些立法者和法律的能力却遭到削弱,因为判定有罪而有过高比例的非裔美国人的选举权遭到剥夺。

6. 司法

49. 工作组成员在司法部会晤中得悉,司法部民权办公室办理仇恨罪刑案,监督公民权利立法工作。办公室在社区里开展外联活动,向人们宣传公民权利;发现雇主系统歧视某一种族群体后提起反歧视诉讼。办公室还受理个人提出的歧视申诉。政府各机构设有民权办公室,这些办公室联合工作,协力办案。

50. 根据美国国务院建议工作组成员查阅的美国2007年的定期报告(CERD/C/USA/6)所载的情况介绍,2004年,该国3.2%的非洲裔男性、1.2%的西班牙裔男性和0.5%的白人男性被关押在州或联邦监狱。女性居民在押的比例分布情况雷同——非洲裔美国妇女的比例比西班牙裔女性高两倍多,并白人女性高四倍。总体而言,监狱在总人数中非裔美国人据估计占41%,白人占34%,西班牙裔占19%,其他或两个或两个以上种族占6%。

51. 非政府组织会晤工作组成员时反映说,美国非洲人后裔作为刑事司法系统的对象涉及面过高,与白人相比在押比例也偏高,这极其令人关切,表明对他们存在结构性歧视。成员们还得悉,非洲与妇女入狱的可能性比白人妇女高三倍,而非洲裔男性入狱的可能性则比白人高六倍半。工作组成员获悉,美国的铁窗后面30至34岁的非洲裔男性任何时候都高达其总数的11%。

52. 对非洲人后裔在押率偏高作出的一个解释是法律的歧视性适用。非政府组织查明对作案人和受害人都存在歧视。据它们认为,黑人作案人比白人作案人被判定有罪的可能性大很多,他们受的处罚也更加严厉。此外,定罪和处罚也可能因受害人的种族或肤色的不同而有所不同,如果受害人是黑人,判刑与受害人是白人相比普遍会比较轻。向工作组成员说明法律的歧视性适用的举例是禁止非法适用毒品法律的适用情况。现有证据表明,非洲人后裔使用非法毒品的比例也白人大致相同,但是他们因涉毒违法行为人均入狱的可能性大十倍。有一个非政府组织告诉工作组成员说,某些似乎在种族方面中性的法律适用起来往往会导致非洲人后裔监禁率偏高的问题。例如,根据美国联邦法规定,拥有五克高纯度可卡因(公众思想里认为与非裔美国人脱不了干系的毒品),即须最低判刑五年。而粉末可卡因要拥有100倍的量(500克)才须同样判处五年徒刑。虽然非裔美国人占美国人口约12%,但是根据高纯度可卡因强制性最低法律起诉的作案人中80%多是非洲裔。

53. 刑罚的其他方面也表明存在同样的不平等现象。例如,目前有2500多名犯罪时不足18周岁的人正在服无期徒刑,不得假设或释放。工作组成员获悉,非裔美国人服这种徒刑的比例比白人高十倍。从懵懂童年就判定刑事罪的程序以及非裔儿童羁押在成年人设施中的百分比比较高,对当前保护儿童权利的工作以及儿童将来的发展产生十分消极的影响。工作组成员得悉,在成年人监狱里没有适当的儿童教养系统,儿童在监狱关押期间被迫劳动赚取非常低微的报偿。

54. 据工作组成员会晤的非政府组织介绍,警察对非洲人后裔存在种族脸谱化的做法,这些令人不断关切的问题。肤色越深,遭到警察拦截盘查搜身的可能性越大。工作组成员获悉,纽约市警察局正在研拟一个培训方案,消除可能造成警员中种族脸谱化做法的不自觉的种族偏见。

55. 此外,有个非政府组织告诉工作组成员说,有可能判处死刑的案例中,如果受害人是白人,则判定有罪的重罪犯被判处死刑的可能性比受害人是非洲裔的要高出四倍。此外,成员们还了解到,2009年北卡罗来纳州通过了《种族正义法案》,其中被告可以引用统计资料确立其案受到种族主义影响的设定。

7. 贫困

56. 在许多会晤中,尤其是与非政府组织的会晤中,贫困被确定为该国非洲人后裔特别关切的问题,影响他们享有一系列权利。非政府组织强调,贫困与过去的黑奴制和长期歧视问题密切相关,即使奴隶制已经废除也仍然如此。据其中有些非政府组织反映,种族主义和贫困有密切联系,仍然是现有体制的一部分。将贫困视为有罪,依靠福利方案而不是采取更加全面地贫困作斗争的方针,据认为是打破贫困恶性循环的具体障碍。此外,非政府组织还强调种族主义、贫困和种族分隔之间的联系,在经济危机期间这些问题日益触目。

57. 据2008年人口普查提供的数据,非洲人后裔约有24%生活在贫困线以下,比总人口贫困率13%高出相当多。非裔儿童生活贫困的约占33.5%,而总人口儿童贫困率约为18%。65岁以上非洲人后裔的贫困率约为20.5%,而总人口的约为10%。根据同样的统计资料,2008年非洲人后裔居民户年收入的中值约为35400美元,而总人口的年收入中值则为52000美元。

B. 非洲人后裔融合政策

58. 在与国土安全部的会晤中,工作组成员了解到该部采取了若干外联举措,提高美国阿拉伯人、穆斯林、锡克人、南亚人、索马里人、和中东等族裔和宗教社群的融合程度。该部民权和公民自由办公室的接触组牵头,在联邦、州和

地方政府以及八大都会区的社群领袖举行的圆桌讨论会上发挥重要作用。其他举措还包括会同索马里社群的领袖为新到达美国的索马里人编写制作一份指南。在会晤时，国土安全部还在为索马里社区中心寻找资金。

59. 国土安全部制作了情况通报，制定了专门的程序，防止公务员与非洲裔移民初次接触时发生歧视行为。但是，工作组成员当时没有机会看到这些程序的实际执行情况。

60. 若干非政府组织提出了对非裔美国人当前的状况与奴隶制的过去之间的联系缺乏认识的问题。它们强调国家只是一般地处理歧视问题，而不是作为对非洲人后裔特别重要的问题加以处理的。据它们认为，这种处理办法有损于奴役补偿问题，在最大限度地淡化过去和现在种族分隔的影响。这种做法的一个后果是拒绝采取扶持性行动，作为消除现存歧视和过去歧视遗留问题的手段。有几次会晤向工作组成员强调，目前缺乏扶持性措施，将非洲人后裔受到歧视的具体根源和历史考虑进去。此外，有几次会晤时，工作组成员得知，虽然最高法院裁定运用配额违反宪法，但其他扶持性行动措施如用来提高多样性则不予禁止。但是，有一个非政府组织表示关切地指出，近年来扶持性行动方案已有所减少，如果确实有方案，也只是注重给予非洲人后裔准入的机会，但是一旦得到准许进入某个机构或组织，却不给予适当的支持。

61. 在工作组成员与非政府组织举行的若干次会晤中，有人强调指出，没有一个国家机构专门处理非洲人后裔的处境问题，这样一种机构可有助于这个人口群体权利的保护和增进及其与社会融合。虽然政府的不同部委有关照顾非裔美国人的方案，但是有人表示设一个专门机构将有助于制定相关政策，加强政府负责关注非裔群体的处境并为其服务的各机构之间的协调。缺乏这样一个机构使得白人主流对种族分隔采取一种非常消极的态度，缺乏参与社会包容方案的兴趣。若干非政府组织强调指出，这个专门机构应该处理那种认为非洲人后裔有罪的观念问题，消除对非裔美国人的社会和种族脸谱化对待办法，重新鼓起劲头与仍然常见的种族主义偏见作斗争。

62. 此外，有若干非政府组织还建议将现有的民权委员会改造成为民权和人权委员会。这样，委员会的任务可以纳入美国的国际义务，涵盖非公民的权利。

C. 收集关于非洲人后裔的分类数据资料

63. 工作组成员对美国有收集和分析分类数据、包括按种族分类的数据资料的综合性体系印象十分深刻。这种资料表明是美国政府运用的一个重要手段，据以确定享有就业、教育、卫生及其他基本权利的机会方面存在哪些不平等情况，制定和贯彻有关政策，矫正所查出的问题。

64. 卫生和人类服务部告诉工作组成员说，该部从六十多个渠道收集不同种族群体健康情况的分类数据资料，运用这些数据以突出显示趋势问题，制定相关方案，解决不同社群具体的健康问题。

65. 平等就业机会委员会向工作组成员介绍说，他们掌握的数据涉及雇员超过100人以上的公司聘用的所有族裔群体的雇员，用以制定政府政策。按种族、年龄等分类的数据资料主要来自雇员和学校，提供给公众、政府各部委、大学和学者们。数据资料表明，目前有13.9%的雇员属于非裔美国人。约有3.3%的非裔雇员担任管理职务，7.6%属于中层管理人员，7.7%属于专业人员。从统计资料看，劳动和文书岗位上的非裔雇员比例偏高。

66. 美国人口普查局在会晤中向工作组成员介绍说，人口普查局不制定政策，只收集数据资料，供政府其他下属部门用以制定政策。人口普查局有几个部门负责收集涉及非洲人后裔的资料，还有一个非洲而后裔问题咨询委员会(非裔美国人问题委员会)。“美国社区调查”是一项持续不断进行的调查，负责提供有关社会因素的资料，涉及2.5%人口的样本。调查结果每年发表。十年度人口调查相比之下属于更具基础性的调查，但是涉及美国的全部人口。这两种调查允许提供情况的人自己确定自己的种族或族裔归属，有一个很大的可以从中选择的分类单。此外也允许申报多个种族出身。

67. 根据劳工部与工作组会晤中提供的2009年统计资料，非裔美国人比其他群体很有可能遇到劳务市场的问题。2009年他们占11%的劳动力，但是占失业人员的18%，占(失业27周以上的)长期失业人员的25%。此外，他们还占隐形失业者(可以就业并且已经求职12个月未果而目前不再寻找工作的人员)的25%。此外，非洲人后裔劳动人口参与率为62.4%，低于白人(65.8%)、亚裔(66%)或西班牙裔(68%)。16岁以上非洲人后裔的失业率一般约比白人高两倍甚或更高。此外，统计资料还表明，非洲人后裔比白人、亚裔或西班牙裔失业时间长，2009年占长期失业工人的23%。就业的青少年(16至19岁)中非裔约占16.5%，亚裔占15.3%，而西班牙裔约占24%，白人占32%。值得注意的是，2009年将近40%的非裔青少年失业，而有30%的西班牙裔、21%的白人和26%的亚裔青少年失业。

68. 提供的资料表明，在职业类别方面，非裔和西班牙裔聘用担任管理、专业及相关工作的可能性比白人或亚裔小，他们比较可能从事服务行业的工作。通常全职工作领取工资和薪金的工作人员的周收入中间值，亚裔和白人比非裔和西班牙裔高很多。子女在18岁以下的非裔母亲的劳动参与率比白人、亚裔或西班牙裔高，这历来是一种恒定不变的趋势。

D. 性别角度

69. 会晤期间，工作组成员甄选出非裔妇女尤为关切的若干问题，特别是卫生和就业方面面临的挑战。如上所述，卫生和人类服务部在会晤中向工作组成员介绍说，有若干健康问题特别影响非裔妇女，包括婴儿死亡率、艾滋病/艾滋病毒和某几类癌症。该部有争取解决非裔妇女极其关注的许多问题的各种方案，例如“健康的开始——消除围产期健康差距”方案，其目的是改进怀孕妇女的保健工作，降低目标社群高于一般的婴儿死亡率。

70. 美国人口普查局提供给工作组成员的资料表明，非裔妇女的失业率高干全国妇女平均水平(2009年为12.4%，而全国平均水平为8.1%)，同时劳工部提供的资料表明，非裔妇女通常的周收入中间值低于妇女的全国平均值(2009年为582美元，而全国为957美元)。根据劳工部提供的资料，2009年非裔家庭有44%由配有缺失的妇女维持着，如果根据这种情况考虑上述统计资料，则许多非裔妇女经济弱势的问题也就昭然若揭。

四. 结论和建议

A. 结论

71. 专家们非常赞赏与政府机构全面而内容丰富的会晤。他们满意地注意到政府为消除影响非洲人后裔的种族歧视而执行的许多方案及其他举措,其中包括平等就业机会委员会、政府各部委内部的各种民权办公室、以及其他许多努力提高多样性的机构所做的工作。

72. 另一方面,专家们注意到,近来,美利坚合众国反歧视的立法和实践在逐渐削弱1960年代和1970年代推出的旨在克服过去曾经发生的社会歧视的影响的各种扶持性措施。目前存在一种观念,认为种族主义已属过去的事情,美国社会现已普遍“肤色色盲”。鉴于上述这种动向以及美国非洲人后裔的独特历史,专家们感到十分关切,目前对过去的包袱的影响认识不足,这就需要根据非洲人后裔的具体情况建立专门的机构和方案。

73. 专家们过去的历史提出的两大挑战仍然存在:奴隶制的残余和选举权的取消。奴隶制并不是绝对废除,因为第十三修正案允许将奴役“作为对美国境内或任何属其管辖的地方……经正当程序判定有罪的当事方的一种惩处”。这个修正案的第二部分如与监狱在押人员中非洲人后裔比例过高的情况结合起来加以有条件的理解,就可以形成过去和当今奴隶制之间的联系。第二个挑战是,任何时候都有530万美国公民由于判定有罪而被剥夺了选举权,在这群取消选举权的人之中非裔美国人所占百分比过大。

74. 工作组还注意到,贫困、受教育不足、就业机会有限、以及在多个层面上影响非洲人后裔生活的司法工作所面临的挑战在联邦、州和地方各级没有全面协调地进行充分处理,上述四者存在着一种循环关系。

75. 专家们得悉,教育仍然是存在歧视的主要方面之一,是机会不平等的主要根源之一。专家们了解到各种改善诸如非洲人后裔等少数种族获得优质教育机会的举措,但是也得知白人家长大多数都不赞成政府的包容方案。

76. 在全国范围内,非裔美国人的失业率与总人口相比高得不成比例。劳动人口的参与率失衡,不仅有造成社会分裂的危险,而且也表明私营部门内部可能存在的歧视有可能升级。

77. 专家们对影响非裔居民的司法方面问题、特别是监禁率与总人口相比偏高以及有些法律似有歧视性适用的问题感到非常关切。

78. 专家们得知,虽然联邦没有一个部门具体负责关注和增进非洲人后裔的处境,但是实际设置有一个综合性架构,确保他们的处境列在各个专门负责确保提供卫生、教育、住房等基本服务的机构的日程和方案之中。

79. 自医学研究所2002年3月的报告以来,从种族的角度发现若干健康事项存在问题,报告的结论指出,少数群体获得必要的医疗的可能性小于白人,包括某几类治疗方面必要的临床程序。专家们获悉,非洲人后裔极其令人关切的特殊健康问题有:肥胖症、心脏病、婴儿死亡率、糖尿病、艾滋病毒/艾滋病和某些癌症。

80. 专家们充分注意到,联邦和各州的法律保障住房方面的平等机会权,禁止住房销售和租赁以及住房按揭贷款和保险市场带有歧视性的做法,联邦和各州当局对违反这种法律的人员提起公诉,制定有一系列方案,改善少数种族和族裔住房供应状况。但是,工作组成员获悉,社会住房修建量减少,将资金在投入到无家可归人员收容所的建造。工作组成员还获悉,美国有许多非洲人后裔在地域上与主流文化隔绝,因为严峻的现实往往是居住区的实际分隔。非政府组织还强调指出,非洲人后裔对涉及他们的城市发展问题的决策进程缺乏参与。

81. 工作组虽然承认消除对非洲人后裔直接歧视的斗争取得了长足的进步,但是对于现有的法律机制和立法不能有效解决的持续存在的机构性歧视感到关切。另一方面,还应记得的是,该国是一个联邦制的国家,因此大多数州也制定有自己的立法,在本身的管辖范围内禁止不同领域里的种族歧视。但是,在某些情况下,由于缺乏统一的确切的联邦立法(例如,行使投票权所需的永久/真正居住地的定义),使非洲人后裔处于不利境地。最后,虽然消除歧视的国际条约不多,但是需要指出,美国尚未批准《儿童权利公约》或国际劳工组织的1958年《就业和职业歧视公约》(第111号)。而且也没有具体的反歧视法案能够起到指导联邦、各州和地方有关法律的起草和执行工作的作用。

B. 建议

82. 工作组建议拟定相关立法和设计制定解决针对非洲人后裔的种族歧视问题的具体和全面方案及其他补救办法时考虑到这一人口群体的特定历史和背景。例如,单独通过一项禁止歧视法的程序本身可能有助于审查以前通过的某些立法,尤其是关于奴隶制和选举权的立法。此外,这样一种立法将成为一种适当的手段,籍以调节扶持性措施和正面行动以及在提交法院审理的歧视案件中改变举证责任和统计资料的普遍使用方法。这种新立法,加上批准前面提到的国际条约,将成为任何一级消除任何一种形式的有力工具。

83. 专家们认为,美国的教育系统开发出各种不同项目,可切实用以消除对非洲人后裔的种族歧视。杰出的例子有“磁铁”学校和特许学校。专家们建议政府继续采取并强化这种举措,并制定正面行动政策,做到非裔学生的教育条件和多数人口的教育条件相同。

84. 在就业方面,专家们建议美国政府考虑核查公务部门聘用的13%非裔美国人从事的工作是否与他们的学识水平和工作能力相当。

85. 专家们认为政府可适当采用一种就业配额制,促进非洲人后裔在私营部门的就业。

86. 专家们建议允许其他各州学习北卡罗来纳州的榜样,同意在法庭诉讼中采用统计资料证明歧视推定不可反驳。此外还敦促政府处理非洲人后裔监禁率偏高这个严重问题,以及某些法律、尤其是涉及毒品犯罪的法律的歧视性质和歧视性适用问题。

87. 专家们鼓励政府确保非裔美国人社群参与对他们有影响的城市发展项目，包括在适当的场合与这种社群磋商，了解他们的具体需求。

88. 专家们鼓励政府根据有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)建立人权委员会，作为独立机构监测和协助各州和联邦政府实行国际标准的工作。政府应在该机构内建立一个具体处理非洲人后裔问题的下属机构。

89. 工作组尤其吁请美国政府保障非裔儿童享有《儿童权利公约》内载的一切权利，包括儿童的最大利益在一切与国家的交道中均得到首要考虑的权利。

—

* 迟交。

[1] See *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497 (1954).