


# 语言少数 群体的语 言权利

实用  
落实指南



# 语言少数 群体的语 言权利

实用  
落实指南

联合国少数群体问题特别报告员

# 目录

2

---

本指南的目的与范围.....	3
第一章 什么是语言权利?.....	5
第二章 为何落实语言权利尤为重要?.....	7
第三章 了解并落实以人权为本解决语言问题的方法.....	11
第四章 落实特定的语言权利.....	15
4.1 公共教育.....	15
4.2 私立教育.....	20
4.3 行政、健康及其他公共服务.....	22
4.4 少数民族语言及身份.....	25
4.5 司法领域中的少数民族语言.....	27
4.6 媒体与少数民族语言.....	29
4.7 私人活动中的语言权利.....	32
4.8 少数群体在公共生活及公共语言中的有效参与.....	33
附录1 其他工具及资源:法律指导方针及相关官方文件.....	36

# 本指南的目的与范围<sup>1</sup>

2013年,联合国少数群体问题特别报告员(时任独立专家)丽塔·伊扎克向联合国人权理事会提交了关注语言少数群体权利及挑战的年度报告(A/HRC/22/49)。报告中,特别报告员关注到,在所有地区,语言少数群体在都面临享有权利的挑战。这些包括语言少数群体学习少数民族语言以及他们的子女以少数民族语言接受教育的机会受到限制,少数民族语言在公共生活和媒体中的使用也有限。她警告称,在全球范围内,由于国家或国际语言占据主导地位、同化进程以及少数民族语言使用者减少等因素,许多少数民族语言面临衰落或消失的危险。她指出并讨论了九个需要关注的领域:(1)少数民族语言及语言少数群体生存的威胁;(2)承认少数民族语言及语言权利;(3)少数民族语言在公共生活中的使用;(4)教育中的少数民族语言;(5)媒体中的少数民族语言;(6)公共管理及司法领域中的少数民族语言;(7)少数民族语言在姓名、地名和公共标识中的使用;(8)参与经济和政治生活;以及(9)以少数民族语言提供信息和服务。<sup>1</sup>

本指南的目的在于进一步协助政策制定者及权利人全面理解语言少数群体的语言权利,便于其实施与落实。本指南希望协助在国家官方语言之间实现所需的平衡,履行使用或尊重语言少数民族语言偏好的义务,保护并推动语言权利也有助于保护世界语言多样性。本指南旨在:

- 阐明与语言使用及偏好相关的若干语言少数群体权利;
- 阐明国家当局对语言少数群体的义务;
- 支持通过有效方法和做法(包括经济有效的)发展和持续改进以实现语言少数群体的这些权利;以及
- 推动运用一贯的方法帮助少数群体参与并融入公共生活、落实其语言权利。

<sup>1</sup> 特别报告员对 Fernand de Varennes向本指南做出的贡献表示感谢。特别报告员感谢葛宇亮将本指南翻译为中文,感谢通过 [www.onlinevolunteering.org](http://www.onlinevolunteering.org) 参与的联合国在线志愿者程周鲁丹为翻译提供协助。



## 什么是语言权利？

“语言权利”是指影响国家当局、个人或其他实体语言偏好或使用的人权。虽同译为“语言权利”，英语中“language rights”比“linguistic rights”表达的含义更广泛。本手册中的“语言权利”涵盖有效落实语言少数群体权利所需的必要措施以及可能的附加措施。语言对人性与文化至关重要，是身份最重要的表达方式之一。因此，对寻求维护其独特群体及文化特点，且时常身处被边缘化、排斥和歧视处境的语言少数群体而言，与语言有关的问题尤为重要。

语言权利可以被视作当局在若干环境下使用某些语言、或不干涉个人的语言选择与表达的一系列义务。这些义务亦可延伸至承认或支持少数群体或土著人民使用语言的义务。与语言相关的人权综合了基于国际人权条约的法律要求、处理语言或少数群体问题的标准，以及国家的语言多样性。国际人权法律中的多项规定均能体现语言权利，例如禁止歧视、言论自由权、私生活权、教育权以及语言少数群体与群体中其他人使用自己语言的权利。若干指导文件与国际标准也阐述了语言权利，例如《1992年联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》、联合国教科文组织《语言与教育的三项原则》、联合国关于落实《1992年关于少数群体的宣言》的少数群体问题论坛所提出的若干建议、欧洲委员会《关于框架公约下少数民族语言权利的主题评论(3号)》，以及欧洲安全与合作组织(OSCE)《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》。这些标准虽各有差异，但其中所描述的当局履行语言相关的人权义务的方法是相似的。根据这些标准，当局必须：

- 尊重语言权利作为人权的整体地位；
- 承认并促进宽容、文化及语言多样性、以及社会各阶层间的相互尊重、理解与协作；
- 制定与语言权利相关的法律及政策，并为落实权利制定清晰的框架；
- 当局根据相称原则运用或支持不同语言、个人通过语言自由原则履行各自的人权义务；
- 将“主动提供”完整地融入到公共服务中，并承认国家尊重并提供语言权利的义务，确保使用少数民族语言者能在需要时无须特意提出要求即可便利地获取这些服务；
- 在司法、行政及执行机构中建立有效的投诉机制以解决及纠正语言权利问题。

许多国际组织已经设立流程、途径及工具，推广并阐明如何落实这些语言权利原则。联合国少数群体问题论坛、联合国教科文组织语言及多语言科、欧洲委员会保护少数民族框架公约咨询委员会，以及欧安组织少数民族高级专员持续为交流知识、提供援助与专业才智贡献了一系列富有建设性的平台，使得这些人权流程、途径与工具能够得到持续提高并运用于落实语言权利的过程中。这些机制有着一个共同的重要特征：其可靠的分类数据能让当局有效地准备、运用并评估落实这些权利的政策，并在需要时改进其活动与工作。

这些条约、法理及指导文件中涵盖的核心语言权利主要包括以下四方面：

1. 尊严：《世界人权宣言》第一条宣告：人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。这是国际法的基本原则与准则，对于保护与推动少数群体特性的问题尤为重要。
2. 自由：在私人行为中，语言偏好受到基本人权的保护，包括言论自由权、私生活权、少数群体使用自己语言的权利，以及禁止歧视。任何私人行为均应受到保护，无论是商业、艺术、宗教还是政治行为。
3. 平等与非歧视：禁止歧视原则要求国家不得无端在任何活动、服务、支助或特权中通过语言偏好排斥个人或使其处于不利地位。
4. 身份：无论对个人、群体还是国家本身，语言形式的特性是十分根本的身份形式。这些身份可通过言论自由权、私生活权、少数群体使用自己语言的权利，或是禁止歧视得到保护。

语言权利问题：(1)应在任何涉及国家当局与语言偏好的活动中进行考量；(2)与民族、群体与个人身份的问题紧密相关；(3)对少数群体的参与和包容产生影响；(4)如果不能通过平衡、合理的方式得到解决，会造成疏离感或被边缘化，并可能引发不稳定或冲突；(5)在极度多元化的情况及条件下产生。在全球高度多元化的背景下，并不存在一种在各国落实语言权利的“万能”方法。

本指南阐述了语言权利的独特属性并提供了一个运行框架，重点聚焦语言问题中的尊严、自由、平等与身份，通过在语言问题中运用与落实基本的人权方法使国家切实履行国际义务。

## 为何落实语言权利尤为重要？

语言权利的重要性显而易见：除了是尊重人权的一部分，使用语言对于少数群体参与社会、融入社会有着关键作用。

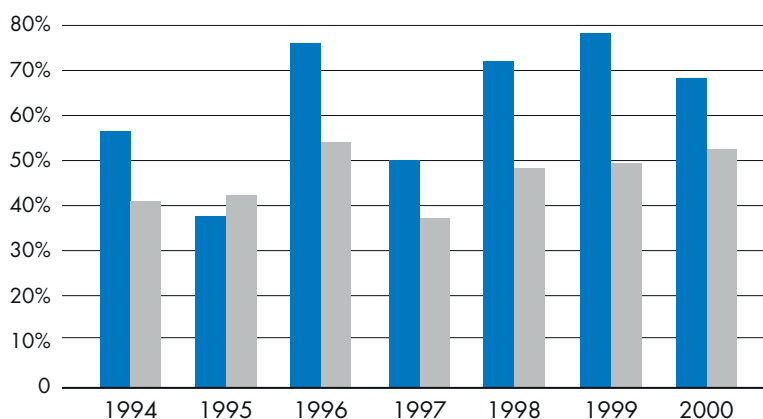
### 1. 改善了少数群体儿童接受教育的途径与质量

世界各地的少数群体儿童更少有可能获得或甚至无法获得正规教育。

据世界银行：“在世界上50%的辍学儿童所生活的区域中，授课语言很少、甚至从来不在家中使用。这凸显了实现人人接受教育所面临的巨大挑战：由于低效的教育实践而造成的教育水平低下以及辍学率和复读率高企。”<sup>2</sup> 当使用母语授课至少6至8年后，结果令人印象深刻：少数群体儿童的自信、自尊与课堂参与度均得到提高，<sup>3</sup>辍学率下降，学业水平提高，就读时间更长，考试水平更佳，<sup>4</sup>少数群体（及土著）儿童母语及官方语言的运用能力与读写水平均获得提高。<sup>5</sup>

**在马里，接受自己语言授课的儿童（蓝色）比仅接受官方语言（法语）授课的儿童考试通过率高出32%。**

图表1:小学毕业考试通过率, 1994-2000



来源：世界银行, In Their Own Language: Education for All (用自己的语言：人人接受教育) (世界银行：华盛顿, 2005).

<sup>2</sup> 世界银行, In Their Own Language, Education for All (用自己的语言：人人接受教育), (世界银行：华盛顿, 2005).

<sup>3</sup> Alidou, H.等, Optimizing Learning and Education in Africa: The Language Factor, Stock-taking Review on Mother-Tongue and Bilingual Education in sub-Saharan Africa (提高非洲的学习与教育：语言因素, 撒哈拉以南非洲母语及双语教育的备考研究), 非洲教育发展协会 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: 巴黎, 2006).

<sup>4</sup> 联合国教科文组织, Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America (提高基于母语的识字水平与教育质量：亚洲、非洲及南美的案例研究) (联合国教科文组织：曼谷, 2008).

<sup>5</sup> 联合国教科文组织, EFA Global Monitoring Report 2014: Teaching and Learning (联合国教科文组织：巴黎, 2014).



## 2. 推动少数群体女性平等与赋权

少数群体女性是世界最受边缘化的群体之一。由于性别以及(或)民族歧视,她们更难求学或得到学习官方语言的机会。研究显示,当她们接受母语授课时学习表现尤为出色,进而提高了求学深造或打破孤立与贫穷循环的可能性。

使用其自己的语言能够提高少数群体女性在关键领域与公共服务部门的沟通效果,例如保健服务。许多行动表明,使用少数民族语言联络女性在提高其参与及赋权方面格外有效。

### “越南:当助产士与产妇共用一种语言时,分娩效果会更好

研究显示,为了确保产妇安全,最重要的措施之一就是在每一次分娩中均配备受过训练的助产士。在越南,每天有5至7名孕妇死于怀孕或分娩造成的并发症。偏远山区的少数民族地区死亡率最高,部分原因是这些地区缺少专业的助产士与医疗工作者。此外,文化障碍使得这些地区的许多妇女无法获得生育健康服务。

为了解决这一问题,政府及国际发展合作伙伴支持当地妇女接受培训,成为自己村里的助产士。这些新的助产士了解当地的语言、文化及信仰体系,这对于与产妇之间建立信任、鼓励妇女接受合适的健康服务有着重要作用。“妇女们都很满意我的工作。”一位接受了培训的助产士Te说,“她们信任我是因为:我在这个村里土生土长。因此她们很了解我……我们同属一个少数民族,说着同一种语言。”这种信任让Te能够更容易地接触女性,并为她们提供一系列的健康服务,有助于改变一些当地传统(如野外分娩),让产妇能比从前更快地获得母婴健康服务。”

来源:联合国教科文组织, Why Language Matters for the Millennium Development Goals (为何语言对千年发展目标至关重要) (曼谷:联合国教科文组织, 2012), 第29页

## 3. 更好地运用资源

从经济上而言,在公共教育等领域运用少数民族语言更为经济、有效。仅使用官方语言授课的教育课程“每年成本比使用母语授课的课程低8%左右,但六年小学教育的总成本却高出约27%。这主要是因为辍学率与复读率不同”。<sup>6</sup>而如果使用一种并非所有人完全知晓的语言进行公众信息沟通或广播,这样的运用资源或资金方式既不经济也不有效。在这些情况下,运用少数民族语言能够更好地运用资源,向社会各阶层传播。

<sup>6</sup> 世界银行(见注2).

## 4. 改善沟通及公共服务

使用少数群体的语言作为提供服务及沟通的语言也能够使公共服务更好、更有效率，能提高医疗服务、社会服务、教育、就业指导、司法等公众服务的质量，提高获得服务的便利程度。沟通是一个双向的进程，因此当局不应强制每个人在任何情况下都使用单一的官方语言。应该考虑到民众中使用不同语言的那一部分人口。不以他们自己的语言与少数群体接触会提高他们的排斥感，而使用少数群体自己的语言能更直接地与民众沟通，更有效地提高其参与度。这也能拯救生命，因为语言是获得保健服务的一大阻碍。

### “蒙古：少数民族语言助力人的安全的建设”

蒙古正在高速发展，然而少数民族及语言少数群体仍处在相当不利的地位。认识到这一点，蒙古政府及包括联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国开发计划署及联合国儿童基金会在内的联合国机构于2009年启动一个项目，以促进长期的人的安全的建设，提高易受伤害的农村及语言和民族少数群体（包括游牧民族）的自立更生能力。

本地语言十分重要，这一关键主题贯穿一系列行动，旨在使少数群体更便利地获得教育、健康资讯及技能训练。行动对运用本地语言提供重要经济、健康、教育等信息的广播及电视节目提供支助。在儿童教育、非官方成人教育、技能培训及寻找商业机会中，少数民族语言正在获得越来越多的认可与协助。该项目旨在加强蒙古当下及今后的政策与实践，为所有千年发展目标（特别是千年发展目标7）提供支助，希望对本地语言的关注能为政策制定者提供有用的信息。”

来源：联合国教科文组织，Why Language Matters for the Millennium Development Goals（为何语言对千年发展目标至关重要）（曼谷：联合国教科文组织，2012），第41页。

## 5. 促进稳定，预防冲突

当语言权利得到落实，疏离、边缘化及排斥的根本原因得到解决时，国内的民族紧张与冲突更有可能得到避免。使用少数民族语言有助于提高少数群体的参与程度，增进在国内的存在感和能见度，甚至可以提高其就业机会，因此可对社会团结与稳定起到积极作用。相对的，如果仅使用一种官方语言，这将对少数群体造成极大的歧视，在这一情况下更容易发生暴力。这也是欧安组织制定《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》并将其作为冲突预防手段的原因之一。

“当少数群体权利写入法律，并在冲突有机会萌发之前通过选举、司法及教育系统得到落实，冲突就有可能再也不会发生。”

来源：Baldwin, C., Chapman, C.及Gray, Z., Minority Rights: The Key to Conflict Prevention(少数群体权利：预防冲突的关键) (Minority Rights International: 伦敦, 2007), 第2页。

## 6. 促进多样性

语言多样性的流失是人类遗产的一大损失。国家不应仅支持一种官方语言或者几种国际通用语言，而应珍视并采取切实行动尽可能推动、维持与发展重要的身份元素，例如少数民族语言。尊重并积极适应语言多样性是一个包容社会的标志，也是对抗不容忍及种族主义的重要手段之一。弘扬语言权利是向促进包容和跨文化对话迈出了坚实的一步，为持续尊重多样性构建了强有力的基础。

**“语言是包容的关键。语言处于人类活动、自我表达以及身份的中心。认识到自己的语言对人们而言的重要性可以促进人们真正参与到能产生持久成果的发展中去。”**

来源：联合国教科文组织, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals* (为何语言对千年发展目标至关重要) (曼谷：联合国教科文组织, 2012)

### 了解并落实以人权为本解决语言问题的方法

以人权为本解决语言问题的方法可以概括为“承认-落实-改进”三步走的方法，确保国家当局有效地履行其义务。法律、政策及程序必须在人权框架内承认语言权利，即当局必须将语言权利融入其行为与活动，必须建立机制以有效地解决存在问题的领域，提高合规水平。

以人权为本解决语言问题的重要性体现在以下几方面：

- 此方法建立在现有的工具、机制以及监督、执法结构之上，确保人权在国际上、地区中及国内得到促进与保护。将语言权利描绘成一个特别而又不寻常的事物容易造成误解、抵触或抵制。认可并强调人权范畴内语言权利的地位有利于在国际人权法以及国内法规的范围内更有效地应对语言问题。
- 它从人权角度阐述及引导若干语言权利政策。通过分享不同国家的经验与知识，使各国的优秀做法得到仿效。这有助于将语言权利从国际法律、标准中的规定转化为实际的法规、政策及流程。
- 有助于发现并减少不符合国际标准的语言政策，这些政策可能导致国家人口中的相当一部分遭到排斥或边缘化——甚至引发冲突。经常运用以人权为本、系统化解解决语言问题的方法有助于发现潜在的问题及负面影响，并提供应对及纠正的方法和途径。
- 以人权为本解决语言问题的方法有四个核心领域：

#### 尊严

《世界人权宣言》第一条宣告：人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。这是国际法的基本原则。对《联合国少数群体权利宣言》的评注指出，良好管理在此理解为法律、行政和领土安排，在所有人尊严和权利平等的基础上，促使群体的和平与建设性融合，允许必要的多元主义，使属于不同群体的人能够维护和发展其特性。通过实现少数群体的愿望、确保其权利不受侵犯，所有个人的尊严及平等得到了认可，推动了参与式发展，有助于缓解国内及国际间的紧张局势。<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 少数群体问题工作组对《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的评注，<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>>.

## 自由

国际人权法保护私人事务中的语言自由,这是语言权利最具意义的方面之一。这些私人事务包括商业与信息相关的活动、<sup>8</sup>民间社会及私人组织、<sup>9</sup>使用少数民族语言在私营剧院演出、私人的政治及参与式的活动或事件、私人出版物,甚至包括自己姓名的语言形式。<sup>10</sup> 在一切私人活动中所使用的语言,包括在私立教育活动中的授课语言或是广播中所使用的语言,均包括在语言权利的范畴内。通常而言,除了在仅仅有限的几个法律规定的必要的情境之下(例如维护公共秩序、保护公众健康或公共道德,或是禁止煽动仇恨),自主选择使用语言的自由无法被剥夺。语言少数群体也不能由于这种身份特征而受到迫害或威胁。因此,当局必须保护其不受仇恨犯罪及明令禁止的其他形式的不容忍行为侵害,包括社交媒体中的行为。

不同情况下涉及的人权会有所不同。例如,使用礼拜语言可能会带来宗教自由问题。通常来说,国际法中对语言自由作为基本语言权利的认可主要基于国际人权条约中的下列国际法律义务:

- 言论、结社及宗教自由;
- 私生活权;
- 个人与其少数群体其他成员使用自己语言的权利;
- 禁止歧视。

不受歧视的平等权不仅限于私人活动,也包括语言政策或法规影响个人语言选择及偏好的情况。

在私人领域中的个人自由,包括选择何种语言的自由,是自由、包容、民主社会的一个基本特征。普遍的语言自由适用于一切私人活动的参与方,包括教育、家庭生活、人名及地名、私营印刷媒体及电子媒体、歌曲及文化活动、宗教仪式、私人的商业及政治活动等。

<sup>8</sup> Ballantyne, Davidson, McIntyre诉加拿大政府,联合国人权委员会, CCPR/C/47/D/359/1989及385/1989/Rev.1, 1993年3月31日。

<sup>9</sup> Ouranio Toxo等诉希腊政府,欧洲人权法庭, 74989/01, 2005年10月20日。

<sup>10</sup> Raihman诉拉托维亚政府,联合国人权委员会, CCPR/C/100/D/1621/2007, 2010年10月28日。

## 平等及非歧视

人人均有权利得到平等而有效的保护，免受语言歧视。这意味着，因语言偏好而无端或任意地使个人处于不利境地或排斥个人是一种明令禁止的歧视形式。这一标准运用于任何语言之间的区别对待，包括官方语言之间，<sup>11</sup>或是官方语言与少数民族语言之间。<sup>12</sup>在任何国家活动及服务领域内，当局必须尊重并落实语言平等权利、禁止歧视，包括提供管理服务、<sup>13</sup> 诉诸法律、<sup>14</sup>当局对银行服务的规定、<sup>15</sup>公共教育，<sup>16</sup>甚至包括取得国籍。<sup>17</sup>

普遍意义上的禁止歧视在条约中均有所提及，例如《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》，以及外部指导性文件，例如《语言和教育原则》以及《联合国少数民族问题论坛关于落实〈在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言〉的建议》。这表明，理性且非歧视地解决语言偏好问题的最有效方法就是使国家在可行的情况下，广泛地在法律、政策及实践中认可、接纳并遵守相称原则。

语言范畴内的禁止歧视，以及与之相似的基于平等的法规要求政府设定合理且非任意性的语言偏好。这并不影响当局决定其官方语言的能力，但要求任何语言政策、偏好、甚至禁令都必须符合国际人权义务。这一基于人权的方法关注个人之间，而非语言之间的区别对待。因此，要评估当局在各个层面的政策、支助、服务及行动中语言偏好的合理性，就应当考虑到对个人，而非语言的潜在负面影响，例如使人处于不利地位或排斥个人。确定政策是否合理的一个基本方法是以相称原则为出发点，并在当地可行的情况下，将其运用于一切与公共服务相关的语言事务中。

只有解决了劣势、排斥与合理性问题，才能通过相称的方法在国家公共服务和其他活动中使用少数民族语言。运用少数民族语言能使公共机关的沟通与信息交流更好、更有效、更包容。当少数民族语言在一定且相称的程度成为公共服务语言时，就业与经济机会也会得到增长，在公共健康等关键领域的服务也能通过少数群体自己的语言更直接、更有效地向服务对象提供。当公众媒体使用受众自己的语言时，受众能够更好地理解所提供的信息。在公共教育中，使用少数民族语言的影响更为巨大。世界银行、<sup>18</sup>联合国教科文组织、<sup>19</sup>联合国儿童基金会，<sup>20</sup>以及世界各地<sup>21</sup>发布的研究均表明，在教育中相称地使用少数民族语言以及高质量的官方语言教学：

<sup>11</sup> Kevin Mgwanga Gunme等诉喀麦隆政府，非洲人权和人民权利委员会，Communication 266/2003，2009年5月27日。

<sup>12</sup> J.G.A.Diergaardt等诉纳米比亚政府，联合国人权委员会，CCPR/C/69/D/760/1997，2000年7月25日。

<sup>13</sup> J.G.A.Diergaardt等诉纳米比亚政府(见注12)。

<sup>14</sup> Bickel及Franz诉意大利政府，欧洲法院 C-275/96，1998年11月24日。

<sup>15</sup> Mgwanga Gunme等诉喀麦隆政府(见注11)。

<sup>16</sup> 与教育中语言使用相关的案例参见比利时诉比利时，欧洲人权法庭，1474/62，1677/62，1691/62，1769/63，1994/63，2126/64，1968年7月23日(第2号)。

<sup>17</sup> 哥斯达黎加入籍案，美洲人权法庭，OC-4/84，1984年1月19日的咨询意见。

<sup>18</sup> Dutcher, N.及Tucker, G. R., *The Use of First and Second Languages in Education: A Review of Educational Experience* (教育中第一、第二语言的使用:教育经验评论)(世界银行:华盛顿, 1997); 世界银行(见注2)。

<sup>19</sup> Lopez, L.E., *Reaching the unreached: indigenous intercultural bilingual education in Latin America* (触及未及人群:拉丁美洲土著文化的双语教育), 论文选自《人人接受教育:全球监测报告2010, 触及边缘化人群》(联合国教科文组织, 2010)。

<sup>20</sup> 联合国儿童基金会, 'Action Research on Mother Tongue-based Bilingual Education: Improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam' (基于母语的双语教育行为研究:提高越南少数民族儿童的教育平等与教育质量), 2012年9月, 可访问 <[http://www.unicef.org/vietnam/Edu\\_Pro\\_Brief\\_3\\_-\\_8\\_pages.pdf](http://www.unicef.org/vietnam/Edu_Pro_Brief_3_-_8_pages.pdf)>。

<sup>21</sup> 联合国教科文组织(见注4); Kosonen, K.及Person, K.R. 'Languages, identities and education in Thailand' (泰国的语言、特性及教育), 选自Peter Sercombe and Ruanni Tupas (编辑), *Language, Identities and Education in Asia* (亚洲的语言、特性及教育) (Palgrave Macmillan, 2014); Baron, K., 'ACLU sues state over English-language instruction' (美国公民自由联盟就英语教育问题起诉), EdSource, 2013年4月24日, <[http://edsources.org/today/2013/aclu-sues-state-over-english-language-instruction/30901#.UvsFZ\\_t\\_LSe](http://edsources.org/today/2013/aclu-sues-state-over-english-language-instruction/30901#.UvsFZ_t_LSe)>。

1. 从长期来看更为经济、有效。
2. 降低辍学率及复读率。<sup>22</sup>
3. 带来更好的学习成绩,特别是对女童而言。<sup>23</sup>
4. 提高母语及官方或多数群体语言的识字水平及流利程度。<sup>24</sup>
5. 带来家庭及社区的更多参与及支助。
6. 在国家管理及其他公共活动中使用少数民族语言涉及到若干根本问题,包括包容度、参与、获得途径、质量及有效性。

## 身份

在包容的社会中,个人身份及民族身份同样重要:两者互不排斥。语言的核心就是体现出语言少数群体的身份。

除了允许个人在私人环境中使用自己的姓名外,当局应接受并使用个人母语形式的姓名。<sup>25</sup>通过非歧视、包容且有效的方法解决语言问题也包括在少数群体集中或与之存在历史悠久的关系的地区运用少数民族语言表示地名及街道名称。认可并弘扬国家身份应包括承认社会各个组成部分的贡献,少数群体及其语言在内。

从人权角度而言,促进国家身份与官方语言是一个正当的目标。然而,促进措施不得胁迫或违反对少数民族的人权义务,特别是影响到其身份的情况下。《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第一条中强调了身份的重要地位。

尊重语言权利自然有助于维持身份,但是姓名问题往往与身份和尊严更密切相关。个人的名字,以及社区与土地的名称,与传统、文化、历史与归属相关,具有厚重的感情与深刻的含义。

<sup>22</sup> 非洲教育发展协会, 'Language and education' (语言与教育), 非洲教育发展协会新闻报 (2005年4-6月), 第13页。

<sup>23</sup> Benson, C., Girls, Educational Equity and Mother Tongue-based Teaching(女童、教育平等及母语授课的教学) (联合国教科文组织:曼谷, 2005), <<http://www.unescobkk.org/resources/e-library/publications/article/girls-educational-equity-and-mother-tongue-based-teaching/>>.

<sup>24</sup> Cummins, J. (2000), Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire (语言、权利及教育学:烽火中的双语儿童) (Multilingual Matters: 克里夫顿, 英国, 2000).

<sup>25</sup> Raihman诉拉托维亚政府 (见注10).

### 落实特定的语言权利

本章旨在帮助政策制定者、政府以及其他各方思考相关措施，落实语言少数群体相关的国际人权标准，有效运用相关法律政策，满足语言群体的需求与利益，确保其融入社会。下文将简要描述语言权利的每个应用领域：

- 需要做什么；
- 为什么需要这样做；
- 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础；以及
- 优秀实践。

#### 4.1 公共教育

##### 需要做什么？

当足够多的人有需要时，公共教育服务需要根据相称性方法，适当提供少数民族语言授课。这其中包括了从幼儿园到大学的各级公共教育。如果需求、师资力量等因素无法实现此目标，政府应在可以实现的程度尽可能地提供少数民族语言的教学课程。此外，所有的儿童必须有机会学习官方语言。

##### 为什么需要这样做？

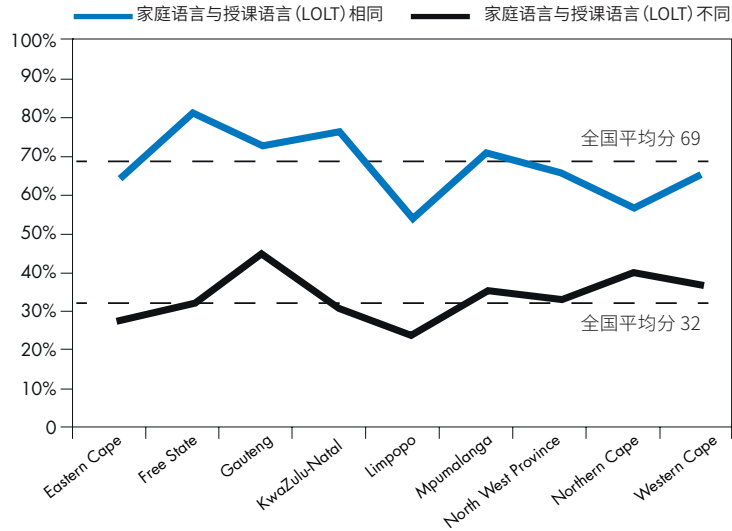
语言少数群体的权利是人权的一种，应当得到尊重，包括其适当使用少数民族语言的权利。教育涉及的可能是少数民族语言权利的核心权力，也是维护语言多样性的基础。不进行教学的语言最终将会灭亡。

对世界各地少数群体儿童进行的研究显示，母语教学的益处具有足够的科学依据。<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 联合国教科文组织 (见注4); Kosonen及Person (见注21); Lopez, L. E. (见注19); Dutcher及Tucker, G.R. (见注18).



图表: 南非各省六年级语言水平, 家庭语言与授课语言 (LOLT) 相同与不同之对比



来源: 全国六年级系统评估报告, 比勒陀利亚: 教育部, 2005

注: 蓝线显示接受自己母语授课的儿童在早期教育中表现远远好于使用非自己母语学习的儿童(黑线)。

使用少数民族语言教学的经济有效性问题很少被考虑到, 但它同样重要。尽管由于教学材料或培训的原因, 使用少数民族语言教学在初期成本略高, 但总体而言是更经济有效的, 因为它能比官方语言授课的教学模式培养出更多的中学毕业生, 尽管后者看上去成本更低。针对这一问题的研究均显示, 通过少数民族语言授课培养每个中学毕业生的成本显著低于其他公立学校, 因为少数群体学校成功培养学生的比率更高。运用少数民族语言与家长进行沟通的学校能够提高家长的参与度, 并增进其对于孩子教育问题的理解。<sup>27</sup>

例如, 在危地马拉, 通过为不使用官方语言的儿童提供基于母语的教育, 长期以来节省的成本约可每年为100,000名学生提供初级教育, 即节省了超过3,100万格查尔(500万美元)。<sup>28</sup>一项在马里进行的类似研究发现, 仅使用法语的教育课程成本每年比母语教学成本低8%左右, 然而培育一名学生完成六年初级教育的成本却高出约27%, 主要是由于复读率与辍学率的不同。<sup>29</sup>

<sup>27</sup> 儿童趋势数据库, School communication in parents' native language (使用家长母语进行的家校沟通), 2015年10月, <<http://www.childtrends.org/?indicators=school-communication-in-parents-native-language>>.

<sup>28</sup> Patrinos, H.及Velez, E. 'Costs and benefits of bilingual education in Guatemala: a partial analysis' (危地马拉双语教育的成本与效益: 部分分析), 国际教育发展期刊, 第29卷, 第6期(2009), 第594-598页, 摘自第597页.

<sup>29</sup> 世界银行(见注2).

## 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础？

- 《经济、社会及文化权利国际公约》(联合国), 第2(2)条+第13条
- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国), 第26条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国), 第5(e)(5)条
- 《儿童权利公约》(联合国), 第2条+第28条、第29、30条
- 《联合国教科文组织《语言和教育原则》(2003), 原则1
- 《取缔教育歧视公约》(联合国教科文组织), 第1条+第4条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会), 第14条+第一议定书
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会), 第14条
- 《欧洲区域或少数民族语言宪章》(欧洲委员会), 第8条
- 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(联合国), 第4条
- 《联合国秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2013), 建议18
- 《关于少数民族教育权利的海牙建议》(欧安组织), 建议11-18

## 如何做到

有效提供少数民族语言授课的公共教育的国家大多遵循以下三条基本准则：

1. 相称原则, 基于但不仅限于若干实际因素: 语言使用者的数量及集中度、需求水平、先前是否曾作为授课语言、资源的可用程度等。
2. 主动提供原则, 确保可以便利获得并积极鼓励发展使用少数民族语言授课的公共教育。
3. 包容性原则, 所有学生都有机会学习官方语言以及跨文化理解。
4. 以母语进行的高质量公众教育应“扩展至尽可能晚的教育阶段”,<sup>30</sup>在可行的情况下应包括公立大学教育。<sup>31</sup>在理想的情况下, 以母语进行的授课应至少持续6-8年——在可行的情况下应予以延长。如由于需求、语言使用者分布或其他因素导致上述要求无法实现, 政府应在可行的情况下尽可能地提供少数民族语言的教学。应避免在低年级使用一种语言授课, 之后完全转由另一种语言授课, 因为这会导致高辍学率或不及格率, 甚至会导致少数民族语言与官方语言读写能力均处于较低水平。

<sup>30</sup> 联合国教科文组织,《语言和教育原则》, 原则1.

<sup>31</sup> 欧安组织,《关于少数民族教育权利的海牙建议》, 建议17、18.

如果少数民族语言仅在最初几年教育中作为授课语言,在可行的情况下应逐渐增加使用非少数民族语言授课的时间。这能带来更好的教学效果。<sup>32</sup>当少数民族语言作为公立学校的授课语言时,在期末考试中也必须使用这种语言。

招生考试或公立大学及其它国立教育机构的入学要求中应考虑到教育系统中以少数民族语言授课的情况。应运用少数民族语言考试,或在不可行的情况下进行其他安排,确保少数群体没有无理地处于不利地位,或遭到不相称的排斥,导致无法接受高等教育。

语言不同不得作为在教育中将学生按民族或种族隔离的借口。<sup>33</sup>当教育面向所有同一种语言的使用者时,无论民族或种族是否相同,使用少数民族语言授课既不是歧视,也不是禁止的隔离手段。<sup>34</sup>

为了促进宽容与包容,所有学生都应互相学习:不得禁止少数群体了解国家整体的文化与语言或参与国家的活动,同时也必须向多数群体提供类似机会以了解少数群体的文化与语言。

为公共教育活动(包括以少数民族语言进行的)提供的资金必须是易于获得的,其拨付方式应是非歧视的,包括在语言范畴内的非歧视。以少数民族语言进行的公共教育必须努力使学生习得双语。应在不以牺牲母语教育作为代价下向学生提供充分的机会提高官方语言的熟练程度。若使用某种少数民族语言的儿童数量非常有限,可在运用相称原则的过程中寻求变通。例如,可以利用交通将周边地区的学生集中到某个地理位置居中的学校进行少数民族语言的授课。

当一种少数语言主要存在于口头表达,或没有受过专业训练的教师,抑或缺少书面教学材料时,来自当地社区的助教或当地举行适度的翻译教育项目能有效提高少数群体儿童的在校总体成绩。当少数群体人口有限,无法支撑公立学校运作时,可向私立教育机构提供财力及其他类型的支助。当局应保证少数语言师资得到应有的培训、课程得到适当的编排,应发展双语教育以应对特定情况。此外,当局应在主要课程中涵盖少数群体自身的历史、文化与传统。

## 优秀实践

- 在菲律宾,提高认识行动帮助少数群体家长认识到了自己母语授课的价值,打消了家长关于使用自己母语授课会延缓“权利语言”学习进度的顾虑。
- 在玻利维亚,政府于2008年建立了三所土著大学, Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas (玻利维亚土著群体跨文化生产力大学),让三个最大的土著少数群体(艾马拉族、盖丘亚族和瓜拉尼族)能在高等教育中发展并运用少数民族语言。

<sup>32</sup> Dooly, M.及Vallejo, C., Educational Policies that Address Social Inequality: Thematic Report, Linguistic Minorities (解决社会不公平的教育政策:关于语言少数群体的主题报告)(巴塞罗那自治大学教育系:巴塞罗那,2009)。

<sup>33</sup> D.H.等诉捷克共和国政府,欧洲人权法庭,57325/00,大法庭终审,欧洲人权法庭,2007年11月13日。

<sup>34</sup> 少数群体及教育权利:第一届联合国少数群体问题论坛建议(2008),建议10、27。

- 在塞内加尔,使用母语授课的学生考试通过率为65%,而全国使用官方语言授课的学生通过率平均为50.9。<sup>35</sup>
- 在危地马拉,对少数群体使用母语授课所节省的长期成本约可供100,000名学生完成初等教育,约节省500余万美元。<sup>36</sup>
- 在马里,使用少数群体母语进行授课的成本较仅使用官方语言授课的成本低19%,因为前者辍学率及复读率较低。<sup>37</sup>
- 在布基纳法索、刚果民主共和国及厄立特里亚,在最初的6-8年教育中使用儿童自己的母语作为主要授课语言能降低复读率及辍学率,提高学习成果并带来其他益处。<sup>38</sup>
- 在美国,运用少数民族语言与家长进行沟通的学校能够提高家长的参与程度,并增进其对于孩子教育问题的理解。<sup>39</sup>
- 印度将相称原则运用到了公共教育中;有30余种语言在公立学校中使用,并通常在几年的学习后逐步引入印地语或英语。
- 坦桑尼亚认识到了运用学生母语授课的益处,从2015年起斯瓦西里语取代英语成为所有初等及中等教育的主要授课语言。
- 在意大利,德语及拉丁语系少数群体仅占人口非常少的比例,但他们集中在一个单一地区。这使得公立学校能以少数群体各自的语言进行授课。而人数更多的德语群体能够在公立大学中开展三语教学。
- 在塞舌尔,所有学生在最初六年的授课语言均为克里奥尔语(几乎所有人口的母语)。三年级后,少数课程开始使用英语教学,六年级时引入法语教学。
- 在加拿大和芬兰,使用少数民族语言(法语或瑞典语)的学生较为分散,学生乘坐公共交通从周边地区汇集到使用其母语授课的公立学校。
- 在澳大利亚,一些土著语言主要存在于口头表达,或没有受过专业训练的老师,抑或缺少书面教学材料时,当地社区会安排助教或在当地安排适度的翻译教育方案。
- 在柬埔寨,其“高地儿童教育项目”在偏远地区招募少数民族语言的当地教师并对其进行培训。

<sup>35</sup> Agence universitaire de la francophonie, Les langues de scolarisation en Afrique francophone: Enjeux et repères pour l' action, Rapport général (AUF: 巴黎, 2010), 第83页。

<sup>36</sup> Patrinos, H.及Velez, E (见注28)。

<sup>37</sup> 世界银行 (见注2)。

<sup>38</sup> Alidou, H.等, 'Optimizing learning and education in Africa: the language factor, stock-taking review on mother-tongue and bilingual education in sub-Saharan Africa' (优化非洲教育与学习: 语言因素, 撒哈拉以南非洲母语及双语教学的评估) (非洲教育发展协会, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: 巴黎, 2006), 第31页。

<sup>39</sup> Ramirez, A.Y.F., 'Dismay and disappointment: Parental involvement of Latino immigrant parents' (沮丧与失望: 拉丁裔移民作为家长的参与), 城市评论, 第35卷, 第2期 (2003), 第93页。

## 4.2 私立教育

### 需要做什么？

应允许、承认甚至促成使用少数民族语言授课的私立学校及教育服务。

### 为什么需要这样做？

国际法律长久以来一直承认：鉴于语言少数群体的脆弱性，无论国家的普遍教育政策如何规定，他们均应有权在自己的学校接受自己母语的授课。<sup>40</sup>这经常同语言少数群体成员与群体中其他成员使用自己语言的权利联系在一起。语言少数群体经常无意或是有意间受到同化的压力，不然就要放弃自己的语言。要确保语言少数群体不与其他人群孤立起来，也应落实其学习官方语言的权利。

### 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础？

- 《经济、社会及文化权利国际公约》(联合国)，第2(2)+13条、第14条
- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国)，第26、27条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国)，第5(e)(5)条
- 《儿童权利公约》(联合国)，第30条
- 《联合国教科文组织《语言和教育原则》(2003)，原则1
- 《取缔教育歧视公约》(联合国教科文组织)，第5(c)条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会)，第10、14条+第一议定书
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会)，第13条
- 《欧洲区域或少数民族语言宪章》(欧洲委员会)，第8(2)条
- 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(联合国)，第2、3、4条
- 《联合国秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2013)，建议18
- 《关于少数民族教育权利的海牙建议》(欧安组织)，建议4、8、9
- 《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》(欧安组织)，建议6

<sup>40</sup> 阿尔巴尼亚少数民族学校案，常设国际法院，A/B64，1935年4月6日的咨询意见.64.

## 如何做到

法律必须明确允许设立用母语向少数群体授课的私立学校并开展教学活动。不应对这些学校中使用少数民族语言作为授课语言或行政语言进行限制，但政府可以制定教育等方面的质量标准，以及语言中性的课程标准。与此同时，与公共教育一样，政府必须避免将少数群体与社会其他群体孤立起来；应鼓励跨文化理解。因此，政府可要求所有学生均有机会学习官方语言，并达到合理的熟练程度——而少数群体则可以自由使用其母语作为更广泛的授课语言。

法律与政策不应仅仅促成使用少数民族语言授课的私立教育，也应该积极地支持这种教育。例如，当无法使用少数民族语言进行公共教育时，向用这种语言授课的私立教育提供财力或其他形式支助在某些情况下更为合理、恰当，特别是对于较小或分散的少数群体而言。

尽管严格来说，国家当局没有义务为私立学校提供资金，<sup>41</sup>但鉴于许多少数群体格外脆弱的特性并为了保护与促进语言多样性，这些措施得到了强有力的支持。一些政府通过以下方式对少数群体学校提供支助：协助制作与印刷少数语言的教学材料，促成从其他国家进口这些材料，并协助这些学校招募师资。

任何向私立教育机构提供的支助都必须符合禁止歧视原则。国家仅向某些特定语种授课的少数群体学校提供支助即违反了这一基本原则。不合理、不正当地区别对待各种语言是一种歧视行为。

政策制定者需要确保少数群体不会因为在私立学校用自己的母语授课而受到处罚。国家应自动承认其文凭，大学即其他国立教育机构的入学考试也应使用少数民族语言进行。若无法实现，应对少数群体招生做其他安排，确保他们没有遭到不相称地排斥，导致无法接受高等教育。在可行的情况下，可以使用少数语言进行高等教育。学生不成比例地或不合理地被排除在高等教育之外可以被认为是歧视性的行为。

## 优秀实践

- 日本在高等教育招生中承认从私立韩语学校毕业的学生学历。
- 自20世纪60年代以来，马来西亚建立了半公立和半私立高中，使用普通话作为教学语言。公立小学也使用这种少数民族语言授课。
- 哈萨克斯坦和立陶宛与外国政府签订双边协议，允许外国大学运营并提供少数民族语言授课的高等教育。波兰的比亚韦斯托克大学在立陶宛开设了一个校区，提供波兰语授课的大学教育。波兰语是当地最大的少数群体的语言。
- 在泰国南部，使用母语（马来语）授课三年后，小学一年级（6-7岁）儿童与仅接受泰语教学的公立学校儿童相比，在阅读、数学、社会及泰语等科目上平均得分高出40%；马来少数群体男生通过数学考试的几率比其他学生高出123%。<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Waldman诉加拿大政府，联合国人权委员会，CCPR/C/67/D/694/1996，1999年11月3日。

<sup>42</sup> Kosonen, K.及Person, K.R.(见注21)。

## 4.3 行政、健康及其他公共服务

### 需要做什么？

在切实可行的情况下，提供清晰、简便的渠道获得使用少数民族语言的公共健康、社会、行政及其他公共服务。

### 为什么需要这样做

根据国际法，若国家当局可以在特定领域使用某种少数民族语言，且无合理理由不使用这种语言，在行政及其他公共服务中禁止使用这种少数民族语言而强制使用官方语言涉嫌歧视。<sup>43</sup> 无论是公共健康，社会服务还是公共广播等领域，国家的资源必须明智而有效地得到使用。对公共机关而言，为了官方目的仅使用一种语言比使用少数民族语言要浪费得多。

仅使用占主导地位的语言会有力地阻碍少数群体成员，特别是女性，寻求服务。<sup>44</sup>

许多国家采取措施，确保少数民族语言在行政、健康及其他公共服务领域得到合理、相称地使用。这些措施在提高沟通及服务的有效度、利益攸关方接受到服务的质量以及少数群体在社会及公共生活各个领域的参与度中都带来了显著的积极成果。在一些国家的实践显示，使用少数民族语言降低了少数群体的失业率，并提升了包容感与对国家的认可度。政策制定者、立法者与当局必须牢记：

1. 实现包容需要在合适的情况下使用少数民族语言——当局与民众联络、沟通的最好方法是尽可能的使用民众自己的语言。
2. 在合理且正当的情况下不使用少数民族语言是无效（民众可能无法理解，或对使用官方语言感到不适）且浪费的（资源没有运用于最经济有效的沟通方式上）。
3. 运用少数民族语言能减少政治及公众参与中少数群体遭到排斥的现象；同时让更多的少数群体成员出现在使用其语言的国家机关中。

<sup>43</sup> Diergaardt et al. v. Namibia (见注12).

<sup>44</sup> Ishida K等, 'Ethnic inequality in Guatemalan women's use of modern reproductive health care' (危地马拉妇女运用现代生殖健康服务中地民族不平等), 关于性健康和生殖健康的国际观点, 第38卷, 第2期 (2012), 第99-108页.

## 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础？

- 《经济、社会及文化权利国际公约》(联合国), 第2(2)+9条、10、12、15条
- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国), 第26条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国), 第5(a)、5(e)(4)条
- 《儿童权利公约》(联合国), 第2+28、29、30条
- 《独立国家土著和部落居民公约》(第169号)(国际劳工组织), 第24、25、30条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会), 第十二议定书
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会), 第10(2)条
- 《欧洲区域或少数民族语言宪章》(欧洲委员会), 第10、13条
- 《联合国秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2013), 建议11
- 《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》(欧安组织), 建议13-15

## 如何做到

对健康、社会、行政及其他公共服务而言, 使用少数民族语言也会牵涉到获得途径、质量及平等性的问题:<sup>45</sup>

与落实少数群体在公共教育中的人权一样, 总的来说许多国家遵循相称原则: 具体规定很大程度上取决于语言使用者的数量及集中度, 尽管这不是全部的决定因素。这些因素将决定在哪些区域、多大程度上使用少数民族语言可被相关机构认为是合理且可行的。这正是世界上多数国家正在实行的政策, 即在提供行政和公共服务过程中使用不止一种语言。

并不是一国国土上所有的少数民族语言都需要在行政与公共服务中使用——根据相称性原则, 只有运用那些使用者人数和集中程度高的语言才是合理且正当的。当特定领土、区域或辖区中少数群体集中度超过某一比例时, 少数群体有权利在行政及其他公共服务领域适当、相称地使用自己的语言。在某一行政或其他公共服务领域中不使用少数民族语言的潜在后果越是严重, 政策制定者就越应抓紧通过适度使用相应语言解决这一领域中提供有效服务与沟通的问题。例如在公共健康领域, 少数民族语言对有效沟通的影响是人命关天的大事。通过运用相称性原则, 雇佣双语或多语员工使用少数民族语言提供公共服务能够提升少数群体在公共生活中的包容度与参与度。新科技及互联网等创新手段为联络较小或分散分布的少数群体提供了令人鼓舞的新方法。

法律应规定如何行使这些权利、在何处行使这些权利, 确保建立有效机制, 解决并纠正不合规的情况。

<sup>45</sup> Diergaardt等诉纳米比亚政府(见注12).



## 优秀实践

- 在冰岛,政府除冰岛语外使用七种语言(英语、波兰语、塞尔维亚语/克罗地亚语、泰语、西班牙语、立陶宛语以及俄语)进行沟通,通过多文化信息中心和电话信息服务,提供更为有效获得社会及公共信息服务的渠道。
- 在西非埃博拉危机期间,塞拉利昂、几内亚和利比里亚的卫生部门与联合国儿童基金会和其他国际组织合作,有效地通过广播剧、书面材料、电视节目及海报等方式,运用当地少数民族语言尽快向尽可能多的民众传播消息,挽救生命。
- 在爱尔兰,公共住房服务部门提供的信息(如租客欢迎包)在适当且可行的情况下会提供爱尔兰语、英语外的其他语言版本(通过翻译或口译),特别是在当地有大型少数民族群体的情况下。
- 在双语国家博茨瓦纳,与大众接触的官员通常使用英语或茨瓦纳语,这是全国大多数人口(约78%)理解的语言。为了在大型语言少数群体集中地区经济、有效地提供服务和公共管理,在西北部等地区官员也使用耶伊语。
- 通过电脑制作的三维土著人物动画,澳大利亚“革新”了运用土著语言向病人传递重要健康信息的方法。
- 在英国,法律规定公共保健服务提供方有义务确保无法流利使用英语的民众也能获得服务“以实现平等获得服务以及讯息沟通”。因此,本地公共保健服务提供者尽可能地提供了双语医务人员、面对面口译员、电话口译、翻译过的诊疗信息和网页信息,包括文件和视频。
- 墨西哥健康部认识到需要将土著语言纳入公共健康体系以提供有效、适当的医疗服务,因此设立了土著群体健康协调办公室以使用当地语言提供健康服务。一项积极措施是2010年在恰巴斯州圣克里斯多巴市建立了多文化医院。
- 在埃塞俄比亚,在少数民族语言使用者集中的地区,地区政府机关使用国家的主要语言(索马里语、提松雷语、奥莫特语和哈拉里语)提供服务。
- 印度拥有12亿人口和400余种语言,根据相称准则,国家级政府机关使用英语和印地语,而地区(州及辖区)政府使用其他30种左右的语言。此外,当一些较小的少数民族语言使用者足够集中时,这些语言成为授课语言或当地政府提供市政及其他服务的语言。
- 美国联邦平等法案规定,在联邦服务中诸如西班牙语、中文、波斯语或越南语的可行标准是一个人口普查区10,000人或总人口的5%。
- 在芬兰,对于瑞典语人口占8%以上,或语言少数群体3,000人以上的城市,其公共服务需要实行相称原则。由于历史原因,瑞典语和芬兰语都是国家一级的官方语言。对于较小的土著民族萨米族(全国约7,500名萨米族人),政府在其生活的传统地区(Sámiid ruovttuguovlu)提供公共健康、社会服务和其他信息。
- 在加拿大,在联邦公共服务中使用每种官方语言(法语或英语)的合理、可行度标准一般是使用者占单个人口普查区人口的5%以上(或大城市中5,000人)。在土著语言(克里语、因纽特语、米克马克语等)或移民语言(中文、越南语、意大利语、乌尔都语等)使用者足够集中的地区,政府也提供这些语种的其他公共服务。

- 在巴西,越来越多的城市在葡萄牙语以外使用当地占有显著比例的人群所使用的语言。这意味着在圣·加布里埃尔·达·卡肖埃拉市,政府机关必须在提供市政服务以及在媒体上提供公共信息和广告宣传中使用四种语言(葡萄牙语、尼恩加图语、图卡诺语及巴尼瓦语)。

## 4.4 少数民族语言及身份

### 需要做什么?

个人少数民族语言姓名形式的身份,必须得到国家当局的尊重、承认和使用。在可行的情况下,应在地名及街道名称标注上添加少数民族语言,特别是在少数群体集中或与之存在历史悠久的关系的地区。

### 为什么需要这样做

推动与保护身份特性对少数群体权利来说至关重要。它与私生活权与尊严也有着深刻意义。对许多人而言,其身份最重要的特性就是母语中自己的名字。语言对人性、文化和社会身份至关重要,对语言形式的人名不应仅仅是得到容忍,而更应该受到保护与尊重。<sup>46</sup>对身份的尊重——以及保护并尊重它的义务——不应仅限于个人,而应该延伸至少数群体生活的各个区域。

### 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础?

- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国),第17、24、26、27条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国),第5条
- 《儿童权利公约》(联合国),第2条+第7条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会),第10条
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会),第11条
- 《欧洲区域或少数民族语言宪章》(欧洲委员会),第10条
- 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(联合国),第2条
- 《联合国秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2013),建议13
- 《关于少数民族教育权利的海牙建议》(欧安组织),建议1-3

<sup>46</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR),少数群体权利:国际标准和执行指南(人权高专办:日内瓦,2010),第8页。

## 如何做到

对个人而言,大多数国家自动且系统地承认其拥有并使用自己语言表示的姓名的权利,各个机构拥有尊重这种权利的相应义务。这必须通过立法确定下来,设立透明的流程使个人能够在与当局沟通中使用自己的名字,当局也必须在自己的活动中使用这个名字。此外,应有法律明确允许个人因当局先前的同化主义或类似政策被迫更改名字后,能够简便且没有不必要的费用地改回少数群体自己的名称。

除了在私人环境中使用个人姓名(个人名字以及父姓)以外,当局必须承认并使用个人用自己的语言表示的姓名,包括用于签发出生证明。

如果姓名使用的语言文字与当局使用的不同(阿拉伯文字与拉丁文字;汉字与西里尔文字等),姓名必须进行音译,用政府使用的文字表述源语言中相近的声音。

如果名字使用的语言不同,但使用与官方语言相同的文字(如西班牙语和英语,或立陶宛语和波兰语,政府必须完整地逐字再现名字,不得更改或翻译。

街道名、地名及地标指示非常重要,因为它们是社会特性、文化与历史的标志。多数国家所采取了这种实际的好方法:政府提供透明的法律或程序,在当地少数群体足够集中或对少数民族语言标识有足够需求时,根据相称原则允许使用双语或甚至三语标识。尽管各国法规不尽相同,但提供此类标识的可行性及合理性最低门槛介于当地人口5%至20%之间,这一门槛涉及的少数民族语言常常有一定的官方地位,或有一定传统、历史原因。必须在法律基础上对少数语言标识的展示设定清晰、明确的标准,以确保其能够有效落实。公共机关使用的双语或多语标识展现了包容性,体现了各个人口群体和谐且互相尊重地生活在同一个地点。

## 优秀实践

- 在保加利亚,土族人民可以恢复其原语言形式的姓名。
- 冰岛近期取消了新公民必须使用冰岛语名字的要求。
- 2010年起,在摩洛哥使用柏柏尔语人名的人被定义为“本质上的摩洛哥人”,意味着公民正式注册时接受柏柏尔语名字,并由当局使用。
- 阿尔巴尼亚法律允许个人恢复传统语言及文化形式的人名。
- 在俄罗斯联邦,路标及地标常常时双语或三语的:除了俄语,标志上常常使用该成员共和国、州(或边疆区)的官方语言。
- 在中国,少数民族集中地区(蒙古族、维吾尔族、藏族等)的地标及路标常常是双语或三语的。在阿尔及利亚、新加坡、瑞士等许多地方均能看到三语标识及地名指示标识。
- 包括喀麦隆<sup>47</sup>和美国<sup>48</sup>在内的多个国家正在进行一项倡议以录制使用正在下降的语言。

<sup>47</sup> A/HRC/25/56/Add.1

<sup>48</sup> <http://recoveringvoices.si.edu/index.htm>

## 4.5 司法领域中的少数民族语言

### 需要做什么？

在刑事诉讼中，若被告是语言少数群体成员，无法理解诉讼语言，应提供免费的口译并免费为其翻译辩护所需的法庭文件，且尽可能地翻译成被告自己的语言。尽管并不是所有文件——以及诉讼的每个方面——都需要翻译，那些对案件至关重要的文件必须得到妥善翻译，且被告无需支付费用。

当少数民族语言使用人数及集中度达到可行标准时，应在法院诉讼程序（民事或刑事）及其他司法或准司法聆讯中使用少数民族语言。

### 为什么需要这样做

在司法体系中不使用民众能够理解的语言会造成非常严重的后果。这在国际法规定的公正审判权中得以体现。在刑事及类似诉讼中，如果被告或被拘留的个人无法理解司法或执法官员使用的语言，必须能够为其提供最低限度且适当的免费翻译及口译，使其能够行使辩护权并维护诉讼公正。此外，应考虑少数民族语言使用者的数量及集中度，根据相称原则在适当的程度及范围内在司法诉讼中运用少数民族语言。

### 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础？

- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国)，第14、26条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国)，第5(a)条
- 《儿童权利公约》(联合国)，第40条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会)，第6、14条
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会)，第10(2)、(3)条
- 《欧洲区域或少数民族语言宪章》(欧洲委员会)，第9条
- 《欧洲议会和欧洲联盟理事会2010年10月20日关于刑事诉讼中翻译及口译的2010/64/EU号指令
- 《联合国秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2013)，建议11
- 《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》(欧安组织)，建议17-19

## 如何做到

相称原则、公平审判原则以及“平等武装”的概念为司法领域中少数民族语言的使用提供了一系列语言权利。

必须通过其可以理解的语言向受到刑事指控的个人详细、及时地告知所受指控的性质及原因。

法律必须清楚规定每个人，包括被拘留或在刑事诉讼中受到指控的语言少数群体成员，有权使用其能够理解的语言了解逮捕或拘留的原因以及所受一切指控的性质及原因。这不仅体现在个人无法流利使用国家官方语言的情况下，也应出于公共服务有效度、可行度的考虑运用相称原则，尽管这也涉及到诉诸法律的机会问题。由于长期与公平审判这一基本权利存在联系，这些语言权利必须——也常常——得到法律认可。

尽管得到法律的认可与保护，但由于财政资源不足、缺少合格的口译员、或者被告甚至不知晓语言权利，这些权利并不总能得到系统地落实，在涉及到较小的语言少数群体的时候尤为如此，会造成严重的司法不公。各国采取了积极且成功的措施，确保这些语言权利得到充分保护，包括：

- 通过在法庭及警署摆放信息手册、海报及其他显著手段，运用辖区最广泛使用的语言向所有被告或嫌疑人告知其获得免费翻译或口译的权利；
- 设立具有适当资格的翻译及口译员名册；
- 在不造成不公正诉讼的前提下运用视频会议、电话或互联网等通讯技术；
- 在法律上要求主审法官或其他法院工作人员在可能出现语言理解问题的情况下确认被告或嫌疑人的语言能力；
- 有权挑战被告无需翻译的决定或认定；或者在提供翻译后，若翻译质量不足以保护诉讼的公平性，被告有权利对此进行投诉。

## 优秀实践及建议

- 欧盟所有成员国的推荐做法是：通过在法庭及警署摆放信息手册、海报及其他显著手段，运用辖区最广泛使用的语言向所有被告或嫌疑人告知其获得免费翻译或口译的权利，并且设立具有适当资格的翻译及口译员名册。<sup>49</sup>
- 在南非，司法部联合四所大学设立了法律翻译口译大学文凭，旨在提高提供服务的质量。
- 近年来，印度使用视频会议等新型通讯技术将口译员与法院诉讼进行连线。
- 通过运用相称原则，在少数民族语言使用者集中程度或数量达到可行标准的情况下，多个州制定法规规定至少在低级别法院诉讼中使用少数民族语言，包括有权安排一位能听懂此种少数民族语言的法官。
- 在意大利博尔扎诺省，法院庭审可完全使用意大利语或德语进行。

<sup>49</sup> 欧洲联盟理事会，欧洲议会和欧洲联盟理事会2010年10月20日关于刑事诉讼中翻译及口译权利的2010/64/EU指令。

- 在斯洛文尼亚一些少数群体人口众多且集中的城市，法院诉讼可以使用意大利语或匈牙利语进行。
- 在加拿大，萨斯喀彻温的巡回法庭在处理刑事及一些社会服务事项时完全或部分使用克里语这种土著语言进行聆讯。鉴于语言群体的规模，在不同区域应使用英语以外的其他语言开展诉讼，例如因纽特语和法语。

## 4.6 媒体与少数民族语言

### 需要做什么？

既然少数群体能够使用自己的语言自由表达并与自己群体的成员沟通，就必须允许在广播、印刷媒体和电子媒体中使用少数民族语言。

公共部门媒体必须为少数民族语言提供足够且相称的空间。在合理且可行的范围内，少数群体及多数群体均能看到、听到这些少数民族语言的内容。

### 为什么需要这样做

所有政府根据“多元主义、包容及宽广胸襟”的原则，都应服务于所有人民“运用自己的语言享有媒体、传播及接收信息”的需求与利益，包括少数群体。<sup>50</sup>在私营媒体中，根据言论自由等基本人权，少数群体必须在私营媒体中不受阻碍地使用自己语言与群体成员自由沟通。平等和非歧视原则要求媒体灵活、恰当地运用相称原则。向私营媒体提供的任何财力或其他援助必须以非歧视的方式拨付，包括使用少数民族语言的媒体。使用少数民族语言的公共广播有着格外重要的作用，不仅能够促进宽容与接纳，也能使少数群体自身的需求与利益得到公正的反映与沟通，进而提高其在社会的融入感。

### 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础？

- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国)，第19、26条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国)，第5条
- 《儿童权利公约》(联合国)，第2、17、30条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会)，第11+14条
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会)，第9条
- 《欧洲区域或少数民族语言宪章》(欧洲委员会)，第11条
- 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(联合国)，第2(1)条
- 《联合国秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2013)，建议13、15
- 《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》(欧安组织)，建议8-11

<sup>50</sup> 欧安组织，少数民族高级专员，关于在广播媒体中使用少数民族语言的准则，2003年10月。

## 如何做到

当国家参与到公共媒体中时，必须反映文化及语言的多样性。这包括公共播音员使用少数民族语言播音，且使用程度能够体现这种语言使用者的数量与集中程度。必须尽可能地考虑并满足较小的语言少数群体的需求与利益。

少数民族语言的节目需要在合适的时段播出或提供，并选择最恰当的区域和格式以覆盖尽可能多的少数民族语言使用者，包括运用新媒体。

当一个国家大部分都是双语人口时，公共广播或电视可以交替使用两种语言。多语种及多元文化公共广播能使少数群体的存在和参与成为主流，弘扬国家的多样性而不是将少数群体与多数群体隔离开来。

少数群体必须直接参与自己语言广播的发展。在公共媒体中使用少数民族语言对保护少数民族语言、文化及特性有着重要作用。

总而言之，享有使用自己语言的媒体为国家政府与少数群体之间架起了沟通、信息传播与融合的桥梁。它为政府提供手段防止少数群体在公共生活中遭到孤立，在政府与少数群体间建立直接沟通与信息传达的连接，为确保社会容纳少数群体，促进包容、文化多样性以及互相尊重、理解、协作提供了格外有效的手段。

从实际的角度来看，当局与政策制定者也应考虑到，融合、沟通与信息传达需要是一个双向的过程：公共媒体节目与活动应当面向多数群体成员。应鼓励学习少数民族及土著语言，设立多语种及多元文化广播设施，将少数群体的关切纳入主流，鼓励节目弘扬国家多样性，而不是简单重复国家的单语种或单一文化视角。

在公共媒体中，相称原则得到广泛使用，许多国家均采取了恰当、可行的措施，在媒体行业落实语言权利。尽管方法不一，但提供少数语言公共媒体的法律基础与理由均或多或少地直接考虑到语言少数群体“人数规模、集中度与分布以及其需求与利益”，以有效落实平等享有媒体的途径。<sup>51</sup>

言论自由包括少数群体能够通过私营广播、印刷及电子媒体使用自己的语言自由表达并与自己群体的成员沟通。<sup>52</sup>

不应对这些媒体设置使用官方语言比例的配额，这些配额可能会限制播出时间或增加成本，从而设置障碍。这些手段在言论自由原则中是不被允许的，或可能是歧视性的。<sup>53</sup>

广播频率或许可证，以及国家对私营媒体的任何财力或其他支助都必须通过非歧视的方式分配，包括对使用少数民族语言的媒体。通常而言，在这一问题上使用相称的方法是一个很好的起点。在未考虑少数群体需求及利益的情况下，媒体数字化不能造成地面传输和其他频率的改变，尤其不能限制享有少数民族语言媒体的途径。

<sup>51</sup> 欧安组织，少数民族高级专员，关于在广播媒体中使用少数民族语言的准则，准则15，2003年10月。

<sup>52</sup> Ouranio Toxo等诉希腊政府(见注9)。

<sup>53</sup> 欧洲委员会，保护少数民族框架公约咨询委员会，框架公约下少数民族语言权利，主题评论3号，ACFC/44DOC(2012)001Rev，2012年7月。

当现有少数民族语言媒体无法充分满足其信息沟通需求以及其利益，国家当局应在分配频率、许可证、财力及其他支助中优先满足语言少数群体的需求及利益，包括采取措施鼓励并促进与少数群体、少数群体间以及与多数群体成员的沟通，例如通过提供资金并分配有利的频率资源来促进私营少数民族语言媒体的发展，让语言少数群体更便利地享有媒体、更多地在媒体上出现。

应对印刷媒体和新技术持有灵活的态度以解决语言少数群体，尤其是较小的少数群体或土著人口所面临的特别挑战。无论在什么情况下，财力或其他支助中都必须引入清晰、透明的流程。应考虑采取减税和其他刺激手段以支持使用少数民族语言的出版、电视及广播频道。

### 优秀实践与建议

- 在墨西哥，全国土著人口发展委员会通过提供优惠的资金，使20家私营社区广播站通过30余种语言进行广播。
- 科索沃当局通过设立少数群体媒体基金为使用少数民族语言的电子和印刷媒体提供财力和其他援助。
- 加拿大法律要求广播系统必须“反映加拿大双语和多元文化的本质，以及土著人民的特殊地位”。因此，许多使用少数民族语言以及土著语言的社区广播站得到了优先的许可以及频率分配，它们的运营也得到了资金支助。
- 在西班牙，加泰罗尼亚当局通过提供资金和减免税收扩大了私营出版、广播及电视中加泰兰语的使用比例。
- 俄罗斯国有媒体全俄罗斯国家电视和广播公司及其附属机构全面遵守相称原则。因此，鞑靼斯坦内外鞑靼语使用者集中的区域，包括彼尔姆和秋明地区的广播与电视节目主要使用鞑靼语播出，而较小的少数民族语言的节目播出时间较少，这一时间与其规模和集中程度相称。
- 澳大利亚和匈牙利广泛分布着分散或较小的少数民族语言，两国均设有一家多文化、多语种的公立专门电视台或广播频道，向全国广播并在线播出（澳大利亚SBS广播电视台以及匈牙利MR4广播电台）。MR4每天通过使用人口较多的克罗地亚语、德语、罗马尼亚语、塞尔维亚语以及斯洛伐克语播出两小时节目，每周向较小的语言少数群体播出30分钟的节目，每周五天、每天向罗姆人播出一小时节目。所有13种语言的节目均可在网上收听。
- 当一个国家大多数人口是双语人口时，公共广播或电视可进行同声传译，或在同一节目中交替使用两种语言。喀麦隆、塞舌尔或毛里求斯常运用这种方法。



## 4.7 私人活动中的语言权利

### 需要做什么？

少数民族语言在一切经济、社会、政治、文化或宗教私人活动中的使用都应受到保护，包括公共视野和公共场所中。

### 为什么需要这样做

在私人领域中的个人自由，包括选择何种语言的自由，是自由、包容、民主社会的一个基本特征。除了法律规定非常有限的例外情形，在私人活动中使用少数民族语言的能力必须得到保护。

### 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础？

- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国)，第19、26、27条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国)，第5(d)(8)、(9)条
- 《儿童权利公约》(联合国)，第13、30条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会)，第14+10条及14+11条
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会)，第1条
- 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(联合国)，第2条
- 《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》(欧安组织)，建议4、6、8、12

### 如何做到

语言是一种表达形式，应允许私人团体在其内部使用少数民族语言，包括在公共空间能被他人看见或听见的情况下。在私人对话中语言的使用也应受到类似的保护。

在私人文化活动<sup>54</sup>或选举活动<sup>55</sup>中运用少数民族语言也应在语言自由范围内得到尊重。

家长一方使用少数民族语言不得成为剥夺对孩子监护权的法律依据。

推动或保护官方语言是一项合法的目标，但不应理解为禁止在私人事务中使用少数民族语言。<sup>56</sup>应相称地与其他语言结合使用官方语言，这不应成为负担或造成不可允许的约束。

<sup>54</sup> Ulusoy等诉土耳其政府，欧洲人权法庭，34797/03，2007年5月3日。

<sup>55</sup> ükran Aydın等诉土耳其政府，欧洲人权法庭，49197/06，2003年1月22日。

<sup>56</sup> Ballantyne, Davidson, McIntyre诉加拿大政府(见注8)。

## 优秀实践

- 在加拿大，魁北克当局通过法律规定，应尊重个人在私人事务中选择使用的语言，不得在私人事务中限制语言使用偏好，但仍要求官方语言在私人事务中处于主导地位。这显示出国家能够有效地促进、保护官方语言这一正当目标且不妨碍个人在私人事务中使用自己选择的语言的人权，包括在公众可以看到的行为中。
- 在美国，一些州明确规定了在哪些情况下允许仅能使用官方语言，在哪些情况下不允许阻碍员工或他人使用自己的母语，尤其是一种少数民族语言。<sup>57</sup>

## 4.8 少数群体在公共生活及公共语言中的有效参与

### 需要做什么？

鼓励并促成少数群体参与到公共生活的方法包括在选举、咨询和其他公共参与流程中使用他们的语言。在少数民族语言使用者集中且人数较多的地区，选举信息、选票及其他与选举或公共咨询及参与活动有关的公共文件应当提供相应语种版本。

应允许在政党、非政府组织、游说团体或个人的海报、文件、会议或其他活动中使用少数民族语言。

### 为什么需要这么做

当局在可行的情况下使用少数民族语言是提高少数群体参与选举或政治活动等公共生活的最有效措施之一。这一举措已取得了积极成果，包括更高的投票率，更多地参与到选举机关和政治生活中，以及对国家更高的身份认同感。根据相称原则使用少数民族语言能对融入公共生活产生积极影响。相反，阻碍政党、非政府组织或个人组织在政治领域使用少数民族语言常常造成疏远和排斥感。证据也显示，选举中对语言流利度的要求不仅可能是歧视性的，也会削弱少数群体在选举和公共事务中的参与度。

包括清除障碍等确保少数群体有效参与政治生活的措施与机制提高了国家融合水平。

### 如何做到

在少数民族语言使用者集中且人数较多的地区，选票及其他与选举、咨询及其他涉及公共生活中决策制定有关的信息文件应在合理的范围内提供相应语种版本。<sup>58</sup>此举能让民众更好地获取信息，提高参与度，更好地容纳少数群体，使其融入社会。

必须始终考虑并促成少数群体对影响他们的决策机构与流程的咨询、参与，使其得到代表并施加有意义的影响，让政策制定者尽可能了解信息，加强当局与少数群体间的协作。

<sup>57</sup> US Guidelines on Discrimination because of National Origin (美国原国籍歧视问题指导原则), <[www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c23c33ef4cf089f-166b9e143789066bc&node=29:4.1.4.1.7&rgn=div5#29:4.1.4.1.7.0.21.7](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c23c33ef4cf089f-166b9e143789066bc&node=29:4.1.4.1.7&rgn=div5#29:4.1.4.1.7.0.21.7)>.

<sup>58</sup> 民主制度和人权办公室, Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process (协助少数民族参与选举进程的指导方针), (欧洲安全与合作组织: 华沙, 2001), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17569?download=true>>, 第16页.

### 基于哪些具有法律约束力的标准及其他基础？

- 《公民权利和政治权利国际公约》(联合国), 第25、26条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国), 第5(c)条
- 《欧洲人权公约》(欧洲委员会), 第14条+第十一议定书第3条
- 《保护少数民族框架公约》(欧洲委员会), 第4、10条
- 《欧洲区域或少数民族语言宪章》(欧洲委员会), 第10条
- 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(联合国), 第2(2)、(3)条
- 《联合国秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2013), 建议11、15
- 《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》(欧安组织), 建议13
- 《关于少数民族有效参与公共生活的建议(隆德建议书)》(欧安组织)

国家当局应适当地设立少数民族语言公共服务电视和广播节目, 用于竞选宣传和其他咨询流程。这能促进当局与少数群体间更有效的沟通, 并最终提高少数群体在公共生活中的参与度。

选举机构——以及主流政客——在公共会议、竞选材料及媒体面前使用少数民族语言都是与少数群体选民沟通中迈出的积极一步。

投票或政治参与中的语言要求必须是非歧视性的。由于语言或国家官方语言不够熟练而将个人排除在投票或竞选活动之外会造成极其严重的后果。此举妨碍了个人参与公众活动, 且通常是歧视性的。

由于语言要求而不承认公民身份对于参与国际政治生活而言是一个不可逾越的障碍。如果此举是任意或不合理的, 设置语言偏好对少数群体而言可被认为是歧视性的。<sup>59</sup>

<sup>59</sup> 哥斯达黎加入籍案(见注17).

## 优秀实践

- 在美国联邦选举中,单个人口普查区如果有10,000或以上的少数群体人口,或少数群体占比5%以上,就能够要求在投票材料上使用少数民族语言,或提供投票协助,包括选举公告、广告、信息、甚至口语协助。美国能提供超过12种语言的投票材料及协助,以移除阻碍有效行使投票权的障碍,鼓励民众参与到公共生活中。选民注册也可使用中文、日语、韩语、西班牙语、塔加路语及越南语。
- 在印度,联邦、州及当地法律法规出于相同考虑规定使用多种语言。因此,全国共使用30余种语言。
- 在克罗地亚,少数群体选民可以选择选举全国候选人或特定少数群体候选人。较大的少数群体,例如匈牙利族裔、塞尔维亚族裔及意大利族裔各有一个席位,而较小的少数族裔共同选举产生一个席位。
- 在新西兰,选举信息有26个语种版本,其中包括手语。
- 在前南斯拉夫的马其顿共和国,罗姆人集中的Shuto Orizari地区所在选区允许从罗姆人中产生一位代表。
- 在英国,除了英语外,掌握一定程度的苏格兰盖尔语或威尔士语也能满足入籍条件;在加拿大,在英语外可能要求掌握法语。
- 在瑞士,掌握德语、法语、意大利语或罗曼什语均可满足入籍的语言要求。
- 在挪威,选举信息通过八种语言提供,包括萨米族语言。在土著萨米族议会选举中,选票也有萨米族语言版本。
- 玻利维亚、埃塞俄比亚、芬兰、巴拉圭、俄罗斯、新加坡、斯洛文尼亚、南非等许多国家提供多种少数民族语言版本的选举材料及信息。

## 其他工具及资源:法律指导方针及相关官方文件

1. 联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言(联合国),  
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>
2. 少数群体问题独立专家关于语言少数群体的报告, A/HRC/22/49,  
[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2249\\_English.PDF](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2249_English.PDF)
3. 少数群体问题特别报告员任务授权的其他报告,  
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Annual.aspx>
4. 联合国少数群体问题论坛关于落实《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的建议, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>
5. 促进和保护少数群体权利:倡导者指南(联合国),  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-12-07\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-12-07_en.pdf)
6. 少数群体权利:国际标准和执行指南(联合国),  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf)
7. 发展方案编制中被边缘化的少数群体:联合国开发计划署组员指南及工具包(联合国开发计划署)  
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf>
8. 推动多语教育的宣传工具包:容纳受排斥群体(联合国教科文组织),  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001521/152198e.pdf>
9. 语言及教育指导方针(联合国教科文组织),  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728e.pdf>
10. 为何语言对千年发展目标至关重要(联合国教科文组织),  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215296E.pdf>
11. 关于框架公约下少数民族语言权利的主题评论(3号)(欧洲委员会),  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_CommentaryLanguage\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf)
12. 关于少数民族语言权利的奥斯陆建议(欧安组织),  
<http://www.osce.org/hcnm/67531>
13. 关于少数民族教育权利的海牙建议(欧安组织),  
<http://www.osce.org/fr/hcnm/32184>
14. 关于在广播媒体中使用少数民族语言的准则(欧安组织),  
<http://www.osce.org/hcnm/32310?download=true>
15. 协助少数民族参与选举进程的准则(欧安组织),  
<http://www.osce.org/odihr/elections/17569?download=true>

## 其他资源

Baldwin, C., Chapman, C.及Gray, Z., *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention* (少数群体权利: 预防冲突的关键) (Minority Rights International: 伦敦, 2007) <http://www.minorityrights.org/download.php?id=174>

Benson, C., *Mother Tongue-based Teaching and Education for Girls* (为女童提供以母语进行的教学) (联合国教科文组织: 泰国, 2005), <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001420/142079e.pdf>

de Varennes, F., *Language, Rights and Power: The Role of Language in the Inclusion and Exclusion of Indigenous Peoples* (语言, 权利与权力: 语言在包容与排斥土著人民中的作用), 联合国土著人民权利专家机制 (联合国人权事务高级专员办事处: 日内瓦, 2011). <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/StudyLanguages/FernandDeVarennes.doc>

Ouane, A.及Glanz, C. (编辑). *Optimising Learning, Education and Publishing in Africa: The Language Factor* (优化非洲的教育与出版: 语言因素)(教科文组织终身学习研究所 / 非洲教育发展协会: 汉堡/突尼斯, 2011)

联合国教科文组织, *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America* (提高基于母语的识字水平与教育质量: 亚洲、非洲及南美的案例研究) (联合国教科文组织亚太教育区域局: 曼谷, 2008)

联合国教科文组织, 终身学习研究所, *Why and How Africa Should Invest in African Languages and Multilingual Education: An Evidence- and Practice-based Policy Advocacy Brief* (非洲应为何及如何投资于非洲语言及多语教学中: 基于证据及实践的政策倡议简报) (联合国教科文组织: 汉堡, 2010), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188642e.pdf>

联合国儿童基金会及越南教育培训部, *Action Research on Mother Tongue-based Bilingual Education: Improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam* (基于母语的双语教育行为研究: 提高越南少数民族儿童的教育平等与教育质量), 2012年9月, [http://www.un.org.vn/en/publications/publications-by-agency/doc\\_download/312-action-research-on-mother-tongue-based-bilingual-education-improving-the-equity-and-quality-of-education-for-ethnic-minority-children-in-viet-nam.html](http://www.un.org.vn/en/publications/publications-by-agency/doc_download/312-action-research-on-mother-tongue-based-bilingual-education-improving-the-equity-and-quality-of-education-for-ethnic-minority-children-in-viet-nam.html)

世界银行, *In Their Own Language: Education for All* (用自己的语言: 人人接受教育) (世界银行: 华盛顿, 2005).

