

© UNHCR/Lama Shariz/Cobal Aware - Designed and printed by the Publishing Service, United Nations, Geneva — GEI.0.45384 — March 2011 — 575 — HR/PUB/0/3



少数群体权利： 国际标准和执行指南



联合国



联合国
人权

人权事务高级专员办事处



少数群体权利： 国际标准和执行指南



联合国

2010年，纽约和日内瓦



联合国
人权

人权事务高级专员办事处

说明

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界或界线的划分表示任何意见。

*
* *

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

HR/PUB/10/3

© 2010 联合国
版权所有

目录

	页次
导言.....	1
一. 定义.....	2
A. 国际法规定的少数群体包括哪些人?	2
B. 土著人民算不算少数群体?	3
C. 少数群体的权利是否适用于非公民?	5
D. 少数群体、非公民和无国籍人是什么关系?	6
二. 保护少数群体权利的范围	7
A. 生存和存在.....	7
B. 增进和保护少数群体的特性.....	8
C. 平等和不歧视.....	8
D. 有效和有意义的参与.....	13
三. 国际人权法对少数群体权利的保护	14
A. 少数群体权利的主要来源.....	14
B. 少数群体权利的补充来源.....	18
四. 可用来解决少数群体问题的国际人权机制	20
A. 人权条约机构.....	20
B. 人权特别程序.....	22
C. 人权理事会的机制.....	26
D. 劳工组织的机制.....	27
E. 教科文组织的机制.....	28

五. 为分析设计问题.....	29
A. 改善少数群体状况的结构和背景.....	29
B. 评估国内少数群体的状况.....	30
C. 查明处理少数群体状况的优先事项.....	31
D. 增强意识和公众宣传.....	37
六. 为行动设计问题.....	38
A. 是否需要特别关注宗教上属于少数群体的人的状况？	38
B. 是否需要特别关注少数群体妇女的状况？	40
C. 是否存在特别涉及监督少数群体儿童状况的文书？	42
D. 增进和保护少数群体权利是否有助于预防或解决冲突？	44
E. 如何在联合国工作中更好地确保少数群体的有效参与？	45
F. 联合国正在开展哪些为少数群体代表和少数群体社区提供人权能力建设的活动？	46
附件：	
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	49

鸣 谢

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)应少数群体问题机构间小组(机构间小组)的要求,并与其合作编写了《制订关于少数群体的国家战略》,本出版物对其内容作了更新。机构间小组自2004年起召开会议,参加会议的机构包括人权高专办、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国训练研究所(训研所)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和世界卫生组织(卫生组织)。

机构间小组的宗旨是落实《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》第9条,该条要求联合国系统内的各专门机构和其他组织在各自权限范围内促进全面实现该宣言规定的权利和原则。

本出版物先前的几稿大大得益于机构间小组的投入。联合国人权事务高级专员办事处谨向所有撰稿人表示感谢。

缩略语

IAGM	少数群体问题机构间小组(机构间小组)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
MDG	千年发展目标
NGO	非政府组织
NHRI	国家人权机构
OCHA	人道主义事务协调厅(人道协调厅)
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNITAR	联合国训练研究所(训研所)
WHO	世界卫生组织(卫生组织)

导言

十八、十九世纪，随着民族国家的建立，处于非主导地位的群体开始努力维护其文化或族裔差异。国际法对少数群体权利的承认和保护始于国联时代，当时通过了一系列“少数群体条约”。1945年，联合国成立，取代了国联，之后也逐步制定了许多有关少数群体的规范、程序和机制。

1966年《公民权利和政治权利国际公约》和1992年《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》(以下称《联合国少数群体宣言》)特别承认和保护少数群体者的权利。不过，在实践中，这些权利还远远没有实现。

要增进和保护少数群体的权利，就必须特别关注下列问题：承认少数群体的存在；努力保障其不受歧视的权利和平等权；推动国家和地方一级的多文化和跨文化教育；促进其参与公共生活的各个方面；将其关切纳入发展和减贫进程；就业、医疗和住房等社会指标的差异；妇女的状况和少数群体儿童的特殊关切。

世界各地的少数群体往往还是武装冲突和内乱的受害者。身为少数群体的难民和境内流离失所者的状况，特别是妇女和儿童的状况特别令人关切。在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人往往还遭到多重歧视，除其他外，他们可能无法获得适足的住房、土地和财产，甚至国籍。

鉴于国家参与和基于人权的办法是找出应对少数群体所处困境的可持续解决方法的关键，人权高专办编写了本出版物，目的是让其工作人员以及联合国其他组织及专门机构的工作人员更好地认识到少数群体的权利和少数群体在享有这些权利方面遇到的障碍。本出版物有望协助联合国的同僚根据相关国际人权文书和文件，特别是《联合国少数群体宣言》中确立的原则，加强国家一级针对少数群体的方案。

一. 定义

A. 国际法规定的少数群体包括哪些人？

1992 年以协商一致方式通过的《联合国少数群体宣言》第 1 条提到少数群体时，根据的是民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征，并规定各国应保护少数群体的存在。关于哪些群体是少数群体，国际上没有统一的定义。通常强调，少数群体的存在是一个实际问题，任何定义都必须既包括客观因素(例如存在共同的族裔、语言或宗教)，也包括主观因素(包括个人必须承认自己属于某个少数群体)。

难以达成被广泛接受的定义是因为少数群体的生活状况多种多样。一些少数群体聚居在确定的区域，远离处于主导地位的人口。另一些少数群体则散居在全国各地。一些少数群体有强烈的集体认同感和有文字记载的历史；而另一些少数群体则对其共同遗产只有模糊的概念。

联合国人权系统内使用的少数群体这个术语通常是指《联合国少数群体宣言》规定的在民族或族裔、宗教和语言上的少数群体。所有国家在其领土范围内都有一个或多个少数群体，他们拥有自己的民族、族裔、语言或宗教特征，使其有别于多数人口。

根据联合国防止歧视和保护少数群体小组委员会特别报告员 Francesco Capotorti 1977 年提出的定义，少数群体是指：

一个国家中在人数上比其余人口少、处于非主导地位的群体，他们虽为该国国民，但其族裔、宗教或语言特点有别于其余人口，表现出(哪怕是间接的)一种团结精神，旨在维护其文化、传统、宗教或语言。¹

¹ E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 第 568 段。

虽然以上定义中提到的国籍标准经常遭到质疑，但是必须处于非主导地位这一标准仍然很重要。大多数情况下，少数群体是人数较少的群体，但在某些情况下，人数较多的群体也可能感觉自己处于少数群体的地位或非主导地位，例如南非种族隔离制度下的黑人。在某些情况下，在一个整个国家占多数的群体可能在该国的某个特定区域处于非主导地位。

此外，有人主张除了例如 Capotorti 定义中列出的某些特定的客观标准外，还应考虑使用主观标准，例如所涉群体的成员是否愿意保留其自身特征，以及所涉个人是否希望被视为该群体的一员。目前普遍接受的是，对少数群体身份的认定不仅仅由国家决定，而是应当依据客观和主观这两方面的标准。

经常有人提出这样一个问题：诸如残疾人、属于某些政治团体的人或有特殊性取向或身份的人(男女同性恋、双性恋、变性人或中性人)是否属于少数群体？虽然《联合国少数群体宣言》只涉及民族、族裔、宗教和语言上的少数群体，但是同样也必须打击多重歧视，解决在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人因性别、残疾或性取向等其他原因遭到歧视的问题。此外，还应考虑到，在许多国家，少数群体往往也是社会中最边缘化的群体，受到艾滋病/艾滋病等流行病的严重影响，而且普遍不容易获得医疗服务。

B. 土著人民算不算少数群体？

与少数群体一样，土著人民一词在国际上也没有普遍接受的定义。这方面的指导可以参与土著居民问题工作组的工作、国际劳工组织(劳工组织)第 169 号公约规定和《联合国土著人民权利宣言》的内容等。各方面资料都引用了下列特征中的一个或多个特征：土著人民是居住在殖民之前或确立国家边界之前的土地或领土上的人后代；他们拥有独特的社会、经济和政治体制、语言、文化和信仰，

并决心维护并发扬其独特的特性；他们显示出对祖先的土地以及土地上自然资源的强烈依恋；并且(或)属于社会上处于非主导地位的群体，自认为是土著人民。

土著人民可以享有国际法规定的少数群体权利，而且还存在专门保护其权利的联合国任务和机制。在联合国的工作中，针对土著人民和少数群体采用自我身份认同原则。在实践中，土著人民和在民族、族裔、语言和宗教上属于少数群体的人拥有很多联系和共同点。二者在其所处的社会中通常都处于非主导地位，其文化、语言或宗教信仰可能与多数群体或处于主导地位的群体不同。

土著人民和少数群体都希望保持并发扬其特性。有时候，土著人民可能发现自己处于与少数群体类似的状况，同样，一些少数群体也和土著人民一样，始终对其土地和领土具有强烈的依恋。不过，少数群体未必对其土地怀有祖传的、传统上和精神上的依恋与联系，而土著人民的自我认同往往来源于此。

就权利而言，少数群体一向强调他们作为一个受保护群众而存在的权利、其身份被认可的权利以及有效参与公共生活的权利，还强调应当保障对其文化、宗教和语言多元性的尊重。土著人民也强调这些权利，同时还一直倡导承认他们对土地和资源的权利、自决权，以及参与对其有影响的事物的决策权。《联合国土著人民宣言》要求各国在开展可能对土著人民有影响的发展活动之前，与土著人民协商并合作，以便获得他们自由、事先和知情的同意，《联合国少数群体宣言》则载有比较笼统的参与决策的权利，要求国家在制定计划和方案的过程中考虑少数群体者的合法权益。

本出版物的重点是在民族、族裔、语言和宗教上属于少数群体的非土著人，而没有讨论土著人民的特殊问题。

C. 少数群体的权利是否适用于非公民？

根据人权文书的规定，国家有义务保护受其管辖或其管辖下的所有人的权利。该原则明示的例外涉及政治权利等情况。

少数群体问题工作组对《联合国少数群体宣言》的评注意义重大，因为该评注明确解释了《宣言》的实质性条款。例如，关于公民身份，评注认为，“虽然公民身份本身不应作为一个区分标准，使某些人或群体无法享有《宣言》规定的少数群体权利，但其他一些因素在区分不同少数群体能够要求的权利方面可能十分重要”。

例如，“在某领土上居住了很长时间的人可能比那些最近刚抵达的人拥有更多权利。”评注指出，“看来，最好的办法不是通过将‘新的’少数群体排除在外，将‘老的’少数群体包括在内而对其作绝对的区分，而是承认在《公约》适用方面，‘老的’少数群体比‘新的’少数群体享有更多权利。”²

在实践中，已依据国际法，使某些少数群体的权利适用于拥有共同族裔、宗教或语言特性的新到移民。他们的待遇将基于习惯国际法的非歧视原则，而该原则是国际法的基础，也反映在所有人权文书和文件中。的确，许多与少数群体直接相关的文书保障不受歧视的权利。这些文书包括《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《关于无国籍人地位的公约》、《关于难民地位的公约》，以及《非居住国国民个人人权宣言》。

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 10 至 11 段。

D. 少数群体、非公民和无国籍人是什么关系？

有关少数群体和公民身份的一个具体问题是：某些群体的成员经常因为其民族或族裔、宗教和语言特征而无法获得或被剥夺其公民身份。这种做法违法国际法，特别是 1961 年《减少无国籍状态公约》第九条，该条称“缔约国不得根据种族、人种、宗教或政治理由而剥夺任何人或任何一类人的国籍。”因此，有必要指出，基于上述任何理由对个人歧视导致任意剥夺国籍的做法可能在某种程度上满足确定难民身份的某些要求。

在全世界 1,500 万名无国籍人中，大多数都属于族裔、宗教或语言上的少数群体。对少数群体的歧视通常导致他们无法获得公民身份。这种排斥常常发生在新独立的国家，这些国家在定义公民身份时排除了某些少数群体成员，尽管他们与新国家领土有着长期的联系，但仍被视为“外人”。正如对少数群体的歧视可能导致无国籍状态一样，某一群体成员处于无国籍状态也可能影响他们行使一系列的广泛人权。虽然原则上国家管辖下的所有人都享有大多数的人权都有保障，但是在实践中，非公民，包括无国籍人在行使这些权利方面面临障碍。如果该无国籍人同时也属于某个少数群体，那么障碍可能更大。

可以通过运用主要的国际和区域国际人权条约，包括关于出生登记、获得国籍权、男女在获得、改变和保留国籍方面免遭歧视，以及向子女传递国籍的文书中列出的规范，解决无国籍状态的问题。《减少无国籍状态公约》在这方面提供了详细指导。

二. 保护少数群体权利的范围

基于全球少数群体的经历、《联合国少数群体宣言》的内容，以及其他有关少数群体权利的国际标准，可将下列问题作为主要关切：生存和存在、增进和保护少数群体的特性、平等和非歧视，以及有效和有意义的参与。

A. 生存和存在

根据上述少数群体问题工作组的评注，任何保护少数群体的行动都应当重点保护少数群体者人身的存在，包括保护他们免遭种族灭绝和危害人类罪。2001 年《德班宣言》声明：“少数群体的民族、文化、语言和宗教特征，凡属存在，必须受到保护，属于这些群体的个人应受到平等对待，并在没有任何歧视的情况下享受其人权和基本自由”（第 66 段）。

冲突期间，少数群体者的人身安全显然受到巨大威胁，应当关心的是如何确保少数群体，包括境内流离失所者或境外难民都能够获得食物、住所和医疗等方面的人道主义援助和救济。正如联合国前任秘书长科菲·安南在 2004 年 1 月斯德哥尔摩国际论坛上所述：“我们应当保护少数群体的权利，因为他们是种族灭绝最常针对的目标。”³

缺乏对少数群体权利的尊重、保护和落实即使不是造成流离失所的主要原因，也是其中一个因素，最严重的情况下甚至会导致这类群体的灭绝。因此，少数群体的流离失所状况可以作为一项指

³ 联合国新闻稿 SG/SM/9126/Rev.1, 2004 年 2 月 11 日。

标，用以衡量这些群体离开的国家对其权利的尊重、保护和落实程度。虽然在流离失所的情况下，可能难以确定所有少数群体，但是需要制订保护机制，包括人道主义援助方案，使这些群体能够最大程度地保留其特性。应当指出，保护少数群体的存在还需要尊重和他们的宗教和文化遗产，这些对于其群体特性至关重要。

B. 增进和保护少数群体的特性

增进和保护少数群体的特性是少数群体权利的核心。增进和保护其特性可防止强制同化及其文化、宗教和语言的丧失，这些是大千世界丰富多采的基础，因此也是全人类遗产的一部分。不同化不仅要求容忍，而且要求保护和尊重多样性和多元特性。少数群体权利涉及确保尊重他们的独特特性，同时确保针对这类群体或群体中个人的任何区别待遇不会掩盖歧视性做法和政策。因此，必须采取积极行动，尊重文化、宗教和语言多样性，并承认少数群体通过其多样性使社会更加丰富多采。

C. 平等和不歧视

不受歧视的权利是保护世界上所有地区少数群体成员权利的重点。世界各地的少数群体在日常生活中都遭到直接和间接、法律上和事实上的歧视。

不歧视和法律面前人人平等是国际人权法的两个基本原则。不歧视原则禁止目的或效果为损害或取消所有人对所有权利和自由的认可、享受或行使的任何区别、排斥、限制或优惠。⁴ 不需要证明存在歧视意图。“目的或效果”一语系指可能行文上没有歧视色

⁴ 见《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款。

彩，但是对其解释将导致歧视的法律和(或)政策。国际人权法既禁止直接歧视，也禁止间接歧视。

间接歧视更加微妙，因此更难确认和消除。当某做法、规则或规定表面上中立，但是对特定群体有过大影响时，就出现了间接歧视，除非该做法、规则或规定对于实现合法目标是必须且适当的。将重点放在措施对群体中个人的不平等影响上，有助于更好地确定歧视和不平等的根源。

如果目的是纠正过去的歧视或解决长期存在的平等问题，那么可以允许区别待遇。事实上，国际人权法规定采取有利于某些个人或群体的特别措施，以消除歧视和实现充分平等，不仅是法律上的平等，还有实践中的平等。一些法律文书体现了这一点。《消除一切形式种族歧视国际公约》允许“专为使若干区域必要保护的种族或民族团体或个人获得充分进展而采取的特别措施以期确保此等团体或个人同等享受或行使人权及基本自由”。⁵

《消除一切形式种族歧视国际公约》允许为加速实现事实上的男女平等而采取的“暂时特别措施”。⁶ 人权事务委员会在关于不歧视的第 18 条一般性意见(1989 年)中称，有时要求缔约国“采取积极行动，以减少或消除会引起《公约》所禁止的歧视或使其歧视下去的条件”，“这种行动可包括在一般时间内给予有关部分人口在具体事务上某些比其他人口优惠的待遇……只要这各行动是纠正事实上的歧视所必要的”。

消除种族歧视委员会第 32 号一般性意见(2009 年)就《公约》第一条第一款下的不歧视原则的范围，并且更加重要的是，就“特别

⁵ 第一条第四款。另见第二条第二款。

⁶ 第四条第一款。

措施”的意义提供了进一步指导。委员会明确表示，“根据《公约》适用非歧视原则的人权不是封闭的，而是扩展至缔约国公共当局规定的人权任何领域[···]解决‘任何人、任何团体或任何组织’所实行的种族歧视。”⁷

关于旨在推动平等的“特别措施”，委员会确认，这一说法也包括在某些国家可能称为“平权措施”、“平权行动”或“积极行动”的措施，而在国际人权标准背景下，“积极的区别对待”一词属于用词矛盾，应当避免。“措施”包括在国家机器各级的全部立法、执法、预算和管理手段，以及在这些手段的基础上制定和执行的关于弱势群体就业、住房、教育、文化和参与公共生活等领域的计划、政策、方案和优惠制度。采取特别措施的义务不同于《公约》缔约国的一般性积极义务，即不带歧视地确保其管辖范围内的个人和群体享有人权和基本自由；该义务源自《公约》的全部条款，与《公约》各部分密不可分。特别措施应符合需补救的情况、必须合法、为民主社会所必需、遵守公正和相称原则，并且是临时措施。

应当注意，委员会在一般性意见中还明确指出，“特别措施不应与涉及特定类别个人或社群的特别权利相混淆，例如属于少数群体的个人享有自己的文化，信奉自己的宗教和使用自己语言的权利[·····]。这些权利是永久性权利，在人权文书，包括联合国及其专门机构通过的文书中得到了应有承认。缔约国在其法律和实践中应认真注意特别措施与永久性人权之间的区别。特别措施与永久权利的区别意味着享有永久权利者同样也可以享有特别措施的好处。”⁸

⁷ 另见第二条第一款(卯)项和(丑)项。

⁸ 另见消除对妇女歧视委员会第 25 号一般性建议(2004 年)第 19 段，以及“少数群体问题论坛的建议”(A/HRC/10/11/Add.1, 第 12 段)。

虽然执行《消除一切形式种族歧视国际公约》可有助于成功地融入社会，但是极其重要的一点是，必须确保融合不意味着强行同化，也不会导致被主流文化强行同化。落实少数群体者权利的工作突出说明，不仅需要理解和纠正不平等状况，还需要包容差异和多样性。保护少数群体的存在和特性的特别措施，以及通过少数群体语言教育等方式创造条件发扬其特性的特别措施，应当与暂时特别措施相区别。保护少数群体的特别措施可以是永久性的。国家以开放的方式确保有效参与是防止冲突的最佳途径，办法包括采纳建立机构的特别程序，并做出安排，使少数群体成员能够做出决定、行使立法和行政权，并发展其文化。在这方面，经济、社会、文化权利委员会通过了关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)，规定缔约国有义务认可、尊重和保护少数民族文化，将其作为国家自身特性的必不可少的组成部分。

为根据非歧视原则进一步保护少数群体，他们应当平等地获得社会服务，并通过积极行动等措施，在公共和私营部门就业。在很多情况下，人权遭到侵犯的根源在于不同群体在享有经济、社会和文化权利方面的不平等。因此，应当对《消除一切形式种族歧视国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》的执行工作予以应有的重视。特别重要地是，在制订、实施和评估减贫方案，以及努力实现“千年发展目标”的过程中，应当重视少数群体成员的状况。此外，还应采取措施，让少数群体有效地参与发展和经济项目，征求他们的意见，并评估此类项目对少数群体者的影响。

个人不应因展示其群体身份而遭到歧视。少数群体问题工作组的评注指出了该原则的重要性：“政府或属于多数群体的人常常容忍其他民族或族裔渊源的人，直至后者主张自己的特征、语言和传

统时为止。歧视或迫害常常仅指于属于一个群体的人主张其权利之时。”⁹

最近，经济、社会、文化权利委员会通过了第 20 号一般性意见(2009 年)，就缔约国确保行使《公约》规定的每一项经济、社会、文化权利的义务提供了指导。意见阐述了歧视的各种表现形式之间的区别。意见阐述了形式上的歧视和实质歧视、直接和间接的区别待遇，以及私营和公共领域的歧视可以如何构成对《公约》第二条第二款的违反。作为间接歧视的一个例子，该意见指出，入学须提供出生证明可能对没有或申请这类证明失败的族裔少数群体或非国民构成歧视。

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通过的 2001 年《德班宣言和行动纲领》提供了一个创新的消除歧视的议程，其中特别提到了非洲人和非洲人后裔、亚洲人和亚洲人后裔、土著人民、移民、难民、少数群体、罗姆人及其他人。特别是关于非洲人后裔的问题，世界会议在其《行动纲领》中专门“请人权委员会考虑在联合国内设立一个工作组或其他机制，以研究非洲人后裔面临的种族歧视问题”。为此，人权委员会 2002 年 4 月 25 日第 2002/68 号决议设立了非洲人后裔问题专家工作组。工作组的任务包括就消除世界各地针对非洲人和非洲人后裔的种族歧视提出建议。

德班审查会议重申，有必要确保少数群体得到平等待遇，不受任何歧视地享有人权和基本自由，会议《成果文件》“敦促各国加强措施，消除障碍，拓展机会，使[……]民族及族裔、宗教和语言上属于少数群体的人，能够更多和更有意义地在政治、经济、社会和文化等领域参与社会”。

⁹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 53 段。

D. 有效和有意义的参与

让少数群体者参与其居住国的政治事务以及政治、经济、社会和文化生活的方方面面，这才是保护少数群体的特性，打击社会排斥现象的关键所在。需要建立一些机制，以确保在公共机构，例如国民议会、包括警方在内的公职部门和司法部门中，体现少数群体所代表的社会多样性，并确保少数群体成员得到充分的代表，有人征求其意见，并且在对其或其居住领土和区域有影响的决定中有发言权。参与不能只是象征性的，而必须具有实际意义，并承认少数群体通常没有得到充分代表，他们的关切可能没有得到充分考虑。少数群体妇女的参与问题特别令人关切。

参与必须有效。2009年11月12日和13日举行的少数群体问题论坛第二届会议将重点放在少数群体和有效的政治参与上。会议主要参考了《联合国少数群体宣言》第2条第2款，该款规定在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有权“有效地参与文化、宗教、社会、经济和公众生活”。少数群体者要想有效参与，仅仅确保少数群体者形式上的参与还不够；各国还必须确保少数群体代表的参与能够对所作决定产生实质影响，这样才能尽可能地共同做出决定。¹⁰

国际社会承认这些挑战，并且让少数群体利用一些文书和机制，确保他们在国际和国内得到保护。然而，随着社会的发展，重要的是，根据需要不断地重新审查、评估和调整这些文书和机制，以确保它们使少数群体能够有效参与。

¹⁰ 见 A/HRC/13/23 号文件第 53 段，少数群体问题独立专家在该段中提到：欧洲委员会、《保护少数民族框架公约》咨询委员会、关于少数民族有效参与文化、社会和经济生活和公共事务的评注(ACFC/31/DOC(2008)001, 第 18 和 19 段)。

三. 国际人权法对少数群体权利的保护

A. 少数群体权利的主要来源

1992 年,大会以协商一致方式通过了《联合国少数群体宣言》(第 47/135 号决议)。这是少数群体权利的主要参考文件。《宣言》赋予少数群体者如下权利:

- 各国保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征(第 1 条);
- 有权私下和公开地享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式以及使用其语言(第 2 条第 1 款);
- 有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活(第 2 条第 2 款);
- 有权切实参加国家一级和区域一级对他们有影响的决定(第 2 条第 3 款);
- 有权成立和保持他们自己的社团(第 2 条第 4 款);
- 有权与其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持自由与和平的接触,包括在本国内以及跨国(第 2 条第 5 款); 以及
- 可单独和与其他群体的其他成员一起行使其权利,而不受任何歧视(第 3 条)。

国家保护和增进少数群体者的权利,将采取措施:

- 确保他们可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由(第 4 条第 1 款);

- 创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗(第4条第2款)；
- 使他们有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语(第4条第3款)；
- 鼓励对其领土内的少数群体的历史、传统、语言和文化的了解，并确保此类少数群体成员有充分机会获得对整个社会的了解(第4条第4款)；
- 使他们可充分参与其本国的经济进步和发展(第4条第5款)；
- 国家政策和方案以及各国间的合作与援助方案的制定和执行应当照顾少数群体的合法利益(第5条)；
- 就涉及少数群体的问题进行合作，包括交流资料和经验，以期促进相互了解和信任(第6条)；
- 促进对本宣言规定的权利的尊重(第7条)；
- 履行根据其作为缔约国的国际条约和协定所承担的义务和承诺。

最后，联合国系统内的各专门机构和其他组织应在各自权限范围内，促进全面实现本宣言规定的权利和原则(第9条)。

2005年，少数群体问题工作组通过了旨在指导理解和适用《联合国少数群体宣言》的评注。¹¹

¹¹ 见以上第二章第C节。此外，工作组还审议了《少数群体概况和汇总表》，该文件列出了基于《联合国少数群体宣言》及其评注所载规定和原则的问题和措施清单(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3)。

《公民权利和政治权利国际公约》，特别是其中第二十七条是《联合国少数群体宣言》内容的渊源。该条称：

在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。

该条保护少数群体者享有其民族、族裔、宗教或(和)语言特性的权利，以及维持他们希望保持和发扬的特征的权利。虽然这条指的是少数群体在其所在国享有的权利，但是该条是否适用并不取决于一国是否正式认可某个少数群体。批准该公约的国家有义务确保其管辖区内的所有个人享有其权利；这可能需要采取具体行动消除少数群体遭遇的不平等。

人权事务委员会关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)对《公约》第二十七条作出了权威解释。委员会称，“这一条规定并确认了赋予属于少数群体的个人的权利，这种权利有别于人们根据《公约》已经能够享受的一切其他权利，并作为其补充。”第二十七条规定的该权利是《公约》中一条独立存在的权利。人权事务委员会对适用范围的解释起到了如下效果：确保承认各种群体在一国的存在，承认关于这类认可的决定不仅属于该国的职权范围，以及国家可能“有必要采取积极措施，以保护少数人群体的特性及其成员享受和发展自己的文化和语言并同群体内其他成员一起信奉宗教的权利。”

《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款明确指出，“本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予以普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。”

经济、社会、文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性建议(2000 年)称，卫生设施、物资和服务必

须是各部分人口能够安全、实际获得的，特别是脆弱群体和边缘群体，包括族裔少数群体。此外，所有卫生设施、物资和服务必须在文化上是适当的，例如尊重少数群体的文化。“各国有义务尊重健康权，特别是不能剥夺或限制所有人得到预防、治疗和减轻痛苦的卫生服务的平等机会，包括[……]少数群体”。

《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条将歧视定义为“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”

《儿童权利公约》第 30 条规定，“在那些存在有在族裔、宗教或语言方面属于少数人或原为土著居民的人的国家，不得剥夺属于这种少数人或原为土著居民的儿童与其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式、或使用自己的语言的权利”。

2005 年 12 月 16 日大会第 60/147 号决议通过的《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》称，“恢复原状应当尽可能将受害人恢复到发生严重违反国际人权法或严重违反国际人道主义法行为之前的原有状态。恢复原状视情况包括：恢复自由，享受人权、身份、家庭生活和公民地位，返回居住地，恢复职务和返还财产。”该原则可广泛理解为包括恢复某人作为土著居民或少数群体成员的身份，特别是在国内法律有所规定，以及此类身份因流离失所而丧失的情况下。

B. 少数群体权利的补充来源

《防止及惩治灭绝种族罪公约》是《联合国少数群体宣言》参考的一个保护少数群体权利的法律来源。这是大会最早通过的公约之一(1948年12月9日第260A(III)号决议)，涉及保护群体，包括少数群体及其实际存在的权利。尚未建立监督《公约》执行情况的机制。前南斯拉夫问题和卢旺达问题特设国际法庭首先采用了这项国际公约。《公约》第二条对种族灭绝的定义是：“蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体，犯有下列行为之一者：

- 杀害该团体的成员；
- 致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害；
- 故意使该团体处于某种生活状况下，以毁灭其全部或局部的生命；
- 强制施行办法，意图防止该团体内的生育；
- 强迫转移该团体的儿童至另一团体。”

《国际刑事法院罗马规约》不仅对种族灭绝罪案件的起诉，还对危害人类罪案件的起诉做出了规定。第七条第(一)款列出了构成危害人类罪的行为。应当注意到，旨在将少数群体者转移出其生活区域或达到该效果的强行人口转移，以及强行绝育等行为均严重违反《罗马规约》。

1958年《劳工组织(就业和职业)歧视公约》(第111号公约)要求各国采取并实施国内政策，促进和确保就业和职业领域的机会和待遇平等，以期消除基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因的直接和间接歧视(第一条和第二条)。这些国家政策必须在获得教育和培训、就业服务、招聘、进入特殊行业，以及就业条款和条件方面解决歧视问题并促进平等。

1998 年《劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》规定，该组织所有成员都有义务尊重、促进和实现工作中的基本原则和权利（“核心劳动标准”）。这些包括就业和职业领域的不歧视原则、结社自由和集体谈判的权利，消除强迫和强制性劳动，以及童工。根据该《宣言》，少数群体享有机会和待遇平等的情况受到监督。

2003 年《教科文组织保护非物质文化遗产公约》提供保障并促进各族群、群体或个人视为文化遗产组成部分的各种社会实践、观念表述、表现形式、知识、技能以及相关的工具、实物、手工艺品和文化场所。为此，《公约》设立了一项基金和一个有代表性的濒危遗产清单制度。

2005 年《教科文组织保护和促进文化表现形式多样性公约》鼓励各国将文化作为一项战略要素，纳入国家和国际发展政策中，并在其境内采取保护和促进文化表现形式多样性的政策。《公约》强调，必须承认所有文化，包括少数群体文化，具有同等尊严，应受到同等尊重，必须承认创造、传播、销售及获取传统文化表现形式的自由，并要求各国努力创造有利的环境。

此外，一些区域人权条约也包含增进少数群体权利时可援引的条款。欧洲委员会《保护少数民族框架公约》载有关于在各领域保护少数群体权利的特别详细的条款。

四. 可用来解决少数群体问题的国际人权机制

A. 人权条约机构

为确保实现国际人权公约所载权利，设立了一些委员会以监测缔约国在履行其义务方面取得的进展。其中与少数群体权利特别相关的有：

- 人权事务委员会，负责监督《公民权利和政治权利国际公约》的实施(另见上文第三章 A 节，特别是关于第二十七条的内容)；
- 经济、社会、文化权利委员会，负责监督《经济、社会、文化权利国际公约》的实施；
- 消除种族歧视委员会，负责监督《消除一切形式种族歧视国际公约》的实施；
- 儿童权利委员会，负责监督《儿童权利公约》的实施；
- 消除对妇女歧视委员会，负责监督《消除对妇女一切形式歧视公约》的实施；
- 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会，负责监督《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的实施；以及
- 残疾人权利委员会。

缔约国通过批准这些公约，承诺向各自委员会提交定期报告，概述它们为确保享有这些文书所载少数群体的特殊权利而采取的立法、司法、政策及其他措施。各委员会可以根据收到的资料，与提交报告的缔约国开展对话。一旦缔约国的报告经过审议，委员会将

发布“结论性意见”，可能会指出存在少数群体权利遭到侵犯的情况，敦促缔约国停止对所涉权利的任何进一步侵犯，或呼吁缔约国采取措施改善状况。¹² 负责少数群体面临特殊问题的国家的联合国工作人员可与秘书处联系，筹备各委员会研究该国情况的会议。

此外，消除种族歧视委员会还设立了一个**早期预警机制**，提请缔约国注意种族歧视程度令人震惊的状况。事实上，委员会已采取了早期预警措施和紧急程序，以便更加有效地防止和应对违反《公约》的情况。出现下列迹象时，可适用早期预警措施：

- 社会和经济指标显示存在明显和长期的种族歧视模式；
- 存在种族仇恨和暴力升级现象，或个人、团体或组织，特别是当选官员或其他国家官员煽动种族不容忍的现象；
- 通过新的歧视性法律；
- 存在隔离政策，或事实上将某一群体的成员排除在政治、经济、社会和文化生活之外；
- 缺乏完善的法律框架，明确并惩处一切形式的种族歧视，或缺乏有效机制，包括缺乏申诉程序；
- 有罪不罚的政策或做法，涉及下列情况：(一) 国家官员或私人行为方因种族、肤色、血统或民族或族裔出身对某一群体的成员实施的暴力行为；(二) 政治领袖/地位显赫的人发表的严正声明，宽恕因种族、肤色、血统、民族或族裔出身对某一群体的暴力行为或为其辩解；(三) 以种族主义为旨发展和组织民兵团体和(或)极端政治团体；

¹² 人权条约机构的详情见：<http://www.ohchr.org>。

- 难民或流离失所者的大规模流动，特别是当这些人属于特定少数群体时；
- 特别是出于自然资源开发目的，侵占土著人民的传统土地或强迫他们离开其土地；
- 反映种族歧视模式并且对某些群体造成重大伤害的污染或有害活动。¹³

除了国际人权条约，2004 年还确立了防止种族灭绝问题特别顾问的任务，通过提请秘书长和安全理事会关注可能导致种族灭绝的情况，作为他们的早期预期机制。为此，特别顾问收集在族裔或种族层面上可能导致种族灭绝的大规模严重侵犯人权和违反国际人道主义法情况的资料，(通过秘书长)向安全理事会提供建议防止或终止种族灭绝的行动，并在防止种族灭绝的活动方面与联合国系统保持联络(包括加强联合国分析和有关种族灭绝和相关罪行的信息)。特别顾问工作的法律框架是《防止及惩治灭绝种族罪公约》。¹⁴

B. 人权特别程序¹⁵

少数群体问题独立专家

2005 年，确立了联合国少数群体问题独立专家的任务，以便推动实施《联合国少数群体宣言》，明确人权高专办技术合作的最佳

¹³ 委员会早期预警机制的详情见 A/62/18 号文件附件三。

¹⁴ 任务详情见 <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/>(2010 年 8 月 26 日访问)。

¹⁵ 人权理事会下设的各机制采用了“人权特别程序”这个通用名称，这些机制既可以处理特定国家的问题，也可处理世界各地的专题问题。

做法和机遇，与各国政府就其国内的少数群体问题开展磋商和对话，并考虑非政府组织的意见。¹⁶

可通过人权高专办，向独立专家发送关于某群体或个人的具体情况以及一个国家或地区少数群体的总体状况的资料。独立专家可以根据从各种来源收到的资料，直接向政府提出问题。独立专家通常与其他特别程序任务负责人一起，发送紧急呼吁或指控信。独立专家应政府邀请进行国别访问，以便进一步开展建设性磋商，观察相关方案和政策，提出关切，明确合作领域。此外，独立专家还就优先主题开展工作，包括编写专题报告和举办研讨会和磋商。

2006 和 2007 年的一个重要优先主题是强调许多少数群体未能获益于为实现千年发展目标而制定的减贫政策和战略。2007 年，独立专家还举行了专家磋商，重点讨论了因歧视而拒绝授予或剥夺公民身份的现象，这已经成为排斥在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的工具。2008 年，独立专家与开发署广泛合作，加大了开发署在发展过程中与少数群体的接触。

少数群体问题论坛

2007 年，人权理事会第 6/15 号决议设立了少数群体问题论坛，为增进关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的问题的对话和合作提供了一个平台。论坛为少数群体问题独立专家的工作提供专题意见和专业知识；明确和分析进一步执行《联合国少数群体宣言》的最佳做法、挑战、机遇和举措。少数群体问题独立专家为论坛的工作提供指导，筹备年度会议，并将论坛的专题意见纳入其报告。论坛有望助联合国人权事务高级专员一臂之力，改善联合国各机制、机构和专门机构、基金和计(规)划署之间在增进和保护

¹⁶ 独立专家任务的详情见 www.ohchr.org。

属于少数群体者的权利和活动方面的合作，包括在区域一级的合作。¹⁷

论坛首届会议于 2008 年 12 月 15 日和 16 日举行。专题重点为少数群体和受教育权。与会代表来自会员国、联合国各机制、机构和专门机构、基金和计(规)划署、政府间组织、区域组织和人权领域的机制、国家人权机构及其他国家机构、学术界人士和少数群体问题专家，以及非政府组织。来自少数群体的专家和与会者的意见备受瞩目。人权高专办从每个区域邀请了一些专家，这些专家或是属于少数群体，或是在教育方面具有专业知识，尤其是涉及少数群体的权利和经历的专业知识。

论坛通过了关于专题的一系列建议，列入了少数群体问题独立专家年度报告(A/HRC/10/11/Add.1)，并提交 2009 年 3 月人权理事会第十届会议。

独立专家在指导少数群体问题论坛工作时，还为筹备以少数群体和有效政治参与为重点的第二届会议做出了重大贡献，并且提交了一份关于该专题的背景文件(A/HRC/FMI/2009/3)。在该文件中，她讨论了有效参与的权利，称该权利是一些重要国际法律文书明确肯定的一项基本人权，是在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人实现所有权利的基础。

该论坛提出了一些着眼于行动的建议，目的是进一步让少数群体参与决策制定过程，并认可他们在决策制定中的作用，同时使他们能够保留自己的身份和特征。向人权理事会第十三届会议提交了论坛的建议(A/HRC/13/25)。

¹⁷ 论坛详情见 www.ohchr.org。

联合国人权事务高级专员办事处向论坛提供了实质性支助。其中一个贡献是编写了一份文件，概述了高专办以及人权机构在少数群体以及有效参与的权利方面开展的工作(A/HRC/FMI/2009/5)。高专办还组织了名为“少数群体宣言：挑战和机遇”的小组讨论，研究区域组织、民间社会及其他利益攸关方在多大程度上使用了《联合国少数群体宣言》作为工作中的工具和参考来源。讨论为小组成员以及其他与会者提供了一个机会，找出使用《联合国少数群体宣言》方面的积极范例以及主要障碍。

论坛成立之前，联合国少数群体问题工作组在 1995 年至 2006 年期间举行了十二届会议，为少数群体代表在联合国系统内提出问题、并直接与政府对话提供了一个平台。工作组不仅有助于制定少数群体成员的权利，而且还明确了增进和保护少数群体权利的良好做法和其他措施。大家编写了大量文件并提交工作组审议。这些文件的清单可查阅人权高专办网站。

其他特别程序

人权高专办向一些负责审查、监督、建议和公开报告人权状况的其他特别程序提供秘书处服务。负责具体国家或领土工作的称为“国别任务”；就世界范围内特定的主要人权问题开展工作的称为“专题任务”。这些机制对个人申诉作出答复，开展研究，提供有关技术合作和参与整体促进活动的建议。大多数任务负责人收到关于侵犯人权行为的具体指控，并向政府发出紧急呼吁或指控信，要求政府澄清事实。一旦接到邀请，他们还会进行国别访问。

除了少数群体权利独立专家外，一些负责公民、文化、经济、政治和社会权利的任务负责人也承担有关少数群体状况的工作，许多人收到了与他们负责的具体人权重点和专长有关的、少数群体权利遭到侵犯的资料。以下方面的任务意义尤为重大：法外处决、即审即决或任意处决；作为适足生活水准权组成部分的适足住房权；

赤贫；食物权；见解和言论自由；宗教或信仰自由；健康权；受教育权；人权维护者的处境；境内流离失所者；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；酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；人口贩运；暴力侵害妇女的行为、其原因及结果。还有一些新任务可能也值得少数群体，特别是文化权利领域的独立专家关注。¹⁸

C. 人权理事会的机制

普遍定期审议

2006年，大会通过了第60/251号决议，决定人权理事会应对各国履行其人权义务和承诺的情况开展普遍定期审议。联合国所有会员国都将每四年接受一次这种方式的审议。审议基于三份报告：受审议国家自己的一份报告和人权高专办的两份报告，即联合国资料汇编(来自条约机构的报告、特别程序和其他相关的联合国正式文件)以及一份利益攸关方材料概述(来自非政府组织、国家人权机构、学术机构和区域组织)。这三份文件中可能包含关于少数群体成员人权状况的资料，为编写这些文件，联合国各实体可以：(一)以咨商方式建议各国如何编写其报告；(二)向人权高专办提交材料并(或)请人权高专办审查其出版物，以便在汇编联合国材料的报告中予以考虑；(三)向利益攸关方，包括非政府组织分发资料，以便其准备材料。

对国家的审议是在与普遍定期审议工作组三小时的互动对话中进行的，该工作组由人权理事会的47名成员组成。之后，人权理事会召开全体会议，审议并通过普遍定期审议的结果，其中包括一份

¹⁸ 特别程序详情见 www.ohchr.org。

载有议事情况纪要、结论和(或)意见，以及国家做出的自愿承诺的报告。在全体会议上，联合国各实体的代表和利益攸关方，包括国家人权机构和非政府组织有机会在专门为每个受审议国家举行的一个小时的会议中发言。

在后续阶段，联合国各实体除其他外，可通过下列方式提供支持：确保翻译(包括翻译成少数群体的语言)并广泛分发普遍定期审议文件；鼓励/促进国家一级的所有相关行为方采纳建议，包括关于少数群体问题的建议；以及在筹备联合国规划工具，包括共同国家评估/联合国发展援助框架及其特定方案时，将普遍定期审议文件考虑在内。增进和保护少数群体成员的权利的主题也经常出现在国家自己提交的报告、人权高专办的汇编文件、以及会员国做出的建议和陈述中。

D. 劳工组织的机制

公约和建议执行问题专家委员会以及大会标准适用委员会对劳工组织公约的适用情况进行监督。在关于 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号公约)适用情况的年度报告中，各国必须明确说明它们为消除歧视所采取的行动以及取得的成果。工会和雇主组织有权向监督机构提交关于公约适用情况的意见。监督机构在其评论和结论中监督公约在法律和实践中的适用情况。专家委员会经常就少数群体享有机会和待遇平等的情况发表意见。

关于第 111 号公约的报告每两年提交一次。委员会每年 11 月至 12 月间召开一次会议。每年 3 月公布报告，标准适用委员会在每年 6 月国际劳工组织的年会上讨论该报告。¹⁹

1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施规定劳工组织成员须提交年度报告，规定总干事须公布关于《宣言》涵盖的基本原则和权利的年度全球报告。2003 年和 2007 年全球报告的重点是消除工作中的歧视，两份报告都考虑了少数群体问题。²⁰

E. 教科文组织的机制

执行局公约与建议委员会审查有关发生在教科文组织成员国内、教科文组织职权范围内(教育、科学、文化和信息，特别是有关《世界人权宣言》第十八、十九、二十、二十六和二十七条)的据称侵犯人权行为的保密(团体和个人)申诉。该委员会由 29 名成员组成，每年举行两次会议。委员会试图本着合作、对话和相互理解的精神处理汇报的问题，而不是充当仲裁法庭。

在紧急情况下，总干事可以在教科文职权范围内，代表人权据称遭到侵犯的受害者，亲自做人道主义陈述。

¹⁹ 监督机构的评论和结论见国际劳工组织国际劳工标准司网站：www.ilo.org/public/english/standards/norm (2010 年 8 月 24 日访问)。

²⁰ 全球报告以及关于《宣言》后续措施的进一步资料见 www.ilo.org/declaration。

五. 为分析设计问题

下列清单列举了计划根据《联合国少数群体宣言》增进和保护少数群体权利的活动时应考虑的问题。列举的这些问题应视为进行中的工作，可适时增加，特别是考虑实地经验后增加。

A. 改善少数群体状况的结构和背景

- 该国的少数群体是否有组织？男女能否平等地利用代表少数群体的组织结构和机制，例如非政府组织，以增进少数群体的权利？
- 是否存在特定的中立环境或空间，以便少数群体的代表与中央和(或)地方政府官员开展对话，联合国国家工作队是否有机会促进建立和(或)加强此类对话？
- 该国目前有哪些主要结构(政府、国际社会、民间社会)，增进和保护《联合国少数群体宣言》所载的少数群体权利？
- 是否存在收集分列数据的专门机制，包括关于获得教育、住房和医疗以及卫生条件的数据，可以独立地反映该国少数群体面临的现实情况？是否存在包括按性别和年龄分列的数据？
- 联合国国家工作队是否建立了与少数群体协商，并解决他们关心的问题的机制(包括任何专题小组)或政策？
- 共同国家评估中是否专门提到了少数群体的状况？如果提到，是否将他们的状况和关心的问题纳入了联合国发展援助框架以寻求支持？贵国的方案是否考虑了少数群体的状况和关心的问题？

- 准备为那些人权和人道主义状况特别令人担忧的国家发起呼吁(例如呼吁捐助方和机构为联合呼吁程序和共同人道主义行动计划提供资金)时，是否分析了少数群体的特殊需要？

B. 评估国内少数群体的状况

- 少数群体在该国是否得到认可？如果是，是否通过专门的法律或政策框架得到认可？
- 国内少数群体最大的担忧是什么？开展差距和现状分析，以评估少数群体应享有的权利和尚未享有的权利，以及原因何在？
- 这些是否少数群体特有的问题，其他群体或社会组成部分是否也存在同样问题？
- 这些问题对少数群体内以及整个社会的男女是否具有同样影响？
- 人权条约机构或特别程序就少数群体的状况提出了哪些建议？
- 是否存在负责少数群体的事务的非政府组织？如果存在，这些非政府组织或国家人权机构是否编写了报告、调查或其他研究结果，媒体或国际非政府组织是否提出了有关少数群体的关切？
- 是否存在按民族或族裔、宗教和语言分列的数据，显示少数群体相对于整体人口的状况？

C. 查明处理少数群体状况的优先事项

1. 保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的存在

- 历史上是否存在针对少数群体的迫害、系统和大规模的暴力、暴行、性暴力或种族灭绝行为？
- 是否存在少数群体成员被强行驱逐出境的情况？
- 是否存在特别排斥或针对少数群体和(或)其成员的具体情况？
- 是否存在因历史事件直接或间接导致少数群体遭受痛苦的情况，以及历史事件仍然对他们的生活或生计造成影响的情况？
- 是否系统地调查了针对少数群体的暴力案件，如果没有，原因何在？暴力侵害少数群体的主要原因是什么？
- 宗教自由和享有并保持其自身文化的权利是否得到了尊重？
- 少数群体妇女是否特别容易遭到虐待和社会排斥，针对她们的状况采取了哪些预防措施？

2. 增进和保护特性、教育和文化

- 可以制定哪类方案和行动以创造有利环境，使少数群体不论男女，都可以表现其特征，并发扬其文化、语言、宗教、传统和习俗？
- 如何确保少数群体享有充分的学习机会，并(或)有机会接受母语教育，包括有机会了解其历史、传统、语言和文化？

- 发生人道主义灾难时，特别是在流离失所期间，如何确保少数群体儿童学习母语的权利？

3. 增进和保护平等和不歧视

- 国家是否通过了全面的宪法条款和(或)关于不歧视的法律，它们在多大程度上反映了少数群体的权利以及对少数群体的保护？
- 不同群体，包括少数群体之间，在享有基本人权方面是否存在明显差异？
- 当据称受害人属于少数群体时，是否系统地记录了关于歧视的指控？
- 联合国国家工作队能够在多大程度上采用协调方针，以打击社会和制度上的歧视？
- 少数群体妇女在其群体内遭到歧视的情况是否有所记录？联合国正在如何保护她们的权利？
- 少数群体在获得基本服务(医疗、清洁水、食物和教育)方面是否遭到歧视？
- 导致多重歧视做法长期存在的原因是什么？哪些人最容易受到这类歧视？可以推动哪些机制，以处理有关多重歧视的问题？

4. 增进和保护对公共生活的参与

- 特别是在没有参与决策制定的情况下，少数群体能否获得有关公共政策以及代表他们做出的决定的信息？
- 是否存在确保少数群体内部对话，以及在国家、地区或地方政府层面与少数群体对话的机制？

- 是否存在促进地方和国家一级少数群体有效的政治参与的机制？议会或其他类型的游说团体是否关心少数群体？
- 政府和议会是否确保国家机构、负责促进少数群体政治参与的机构和/或机制的有效运作和资金筹集？
- 国家是否在严重侵犯人权和武装冲突后的过渡期间的不同阶段，做出特别安排，以保障少数群体，特别是难民和境内流离失所者的权利？
- 公共行政机关中有没有少数群体代表(担任议员、在司法和执法部门任职等)？如有，人数是否与其群体的规模以及涉及的利益成正比？如果没有，应如何帮助他们进入政府部门？
- 少数群体成员参与公共生活有没有对群体内以及整个社会的性别平等产生影响？推动了哪些机制，或可以推动哪些机制鼓励少数群体妇女的参与？
- 联合国可以如何加强少数群体参与决策制定和监督公共政策执行的能力？

5. 增进和保护少数群体获得基本社会服务

- 贫困对国内的少数群体有何影响？少数群体成员是否特别严重地受到贫困影响？为什么？
- 少数群体是否具有或提出特殊的健康关切？他们是否受到艾滋病毒/艾滋病等疾病的影响，与贫困有关的疾病或营养不良对少数群体的影响是否有别于对其他人口的影响？如果是，原因何在？
- 如何确保人们可以平等地获得社会服务，并确保社会服务符合少数群体男女的具体需要？

- 联合国可以如何帮助各国政府加强支持向少数群体提供基本社会服务的社会政策？
- 少数群体控制或管理了哪些当地资源以便提供服务？这些服务是否考虑了性别差异？
- 少数群体能否监督基本社会服务的提供？
- 主要社会指标，如饥饿、儿童死亡率、卫生条件和入学率，是否显示主流社会与少数群体的条件存在显著差异？

6. 增进和保护对发展的参与

- 在评估和项目设计中，有没有确保尽可能广泛地与目标群体进行磋商？
- 有没有努力确保最边缘化和最脆弱群体(例如女性、艾滋病毒/艾滋病患者、儿童、残疾人、青年人、非公民)的参与，包括创造条件确保他们平等地参与进程？
- 有没有执行基于权利的发展方针，包括确保那些受发展进程影响的人积极、自由和切实参与？
- 在制定国家政策和方案，包括规划和执行过程中，有没有考虑少数群体的合法权益？

7. 增进和保护少数群体维持社团的权利

- 国内法是否确保组织社团和工会的权利，属于少数群体的工人能否平等享有该项权利？
- 该国是否存在特别障碍，妨碍少数群体充分享有这些权利？
- 少数群体的民间社会组织有没有努力建立一个交流信息和协调行动的网络？

8. 促进获得体面的工作和经济机会

- 少数群体能否平等地获得就业和创收机会？少数群体妇女这方面的情况如何？是否存在少数群体的女性或男性集中在某些行业或部门(例如家政和护理工作、建筑、出口加工业)的趋势？如果存在该趋势，普遍的工作条件如何？
- 监管和政策框架，特别是劳动法和国家就业政策是否考虑了少数群体与工作有关的人权？存在哪些实施和执行机制？
- 少数群体是否享有结社自由和集体谈判权、消除强制劳动和童工以及不受歧视等基本权利？有没有在法律和实践中保障少数群体和其他工人一样，平等地享有这些权利？
- 促进体面工作的政策和方案，包括那些特别以少数群体为重点的政策和方案有没有考虑少数群体，特别是少数群体妇女在劳动力市场和工作场所的特殊地位？是否实施了适当的机制，评估这些政策和方案的影响？
- 少数群体能否平等地获得生产性资源，包括贷款、技术、职业和技能培训、信息和土地？在获得资源方面是否存在性别差异？
- 少数群体是否享有适足住房权？享有适足住房权与少数群体在获得土地和财产方面的情况有何联系？
- 实施了哪些保护工人的正式和非正式社会保护措施？可以支持哪种战略，以便使社会保护的覆盖面延伸到少数群体工人，特别是当他们集中在非正式经济部门中时？
- 有没有收集并定期分析关于少数群体在正式和非正式经济部门中地位的统计资料？

- 工会和雇主组织中有没有少数群体工人代表？少数群体工人有没有参与国家的社会对话？

9. 增进和保护少数群体儿童的权利

- 该国少数群体儿童的整体状况如何？可获得哪些资料以评估该状况？是否需要改进该项资料？
- 是否存在境内流离失所的现象，如何监控少数群体儿童的状况？
- 有没有关注难民儿童的需要？
- 国内法律和实践中有没有确保儿童的人权，包括让他们获得教育和医疗、免遭剥削和充当童工？是否存在有效的执行机制，这些机制是否考虑了少数群体儿童的状况和需要？

10. 增进和保护流离失所的少数群体的权利

- 境内流离失所者或难民中是否有少数群体？
- 造成他们流离失所的原因是什么？是否与他们的少数群体身份有关？
- 如果流亡在原籍国以外，他们是否有机会诉诸难民地位决定程序？如何评估他们的难民地位申请？

11. 增进和保护无国籍的少数群体人口和个人的权利

- 是否查明了无国籍的少数群体人口和处于无国籍状态的个人？
- 少数群体儿童是否在出生时登记，以便记录其出生地及其父母？出生登记方案会不会减少无国籍状态？

- 有没有提供少数群体成员能够获得并理解的关于国籍程序的资料？
- 是否存在减少无国籍状态的机制，例如基于合法常驻某一领土的简化入籍机制，以及出生时取得国籍的机制(否则这些儿童将处于无国籍状态)？
- 常驻某一领土的无国籍少数群体人口是否享有国际法规定的非公民应享有的全部公民、经济、社会和文化权利？

D. 增强意识和公众宣传

作为一项基本的赋权工具，有针对性的增强意识活动可以大大增进和保护少数群体的权利。各种不同的创新方式可以博得公众对少数群体状况的关注。

为此，不妨考虑：

- 编写不同语言的宣传材料并广为分发。
- 借国际日，如 12 月 10 日人权日之际，开展运动。
- 支持培训/能力建设和宣传活动，包括针对少数群体代表的这类活动。

六. 为行动设计问题

A. 是否需要特别关注宗教上属于少数群体的人的状况？

监督实地情况和制定策略时需要考虑某些特别涉及宗教少数群体的问题。可以通过下列提问来明确这些问题：

- 有没有提请联合国人权各机构或特别程序，特别是宗教或信仰自由问题特别报告员注意有关宗教少数群体者的权利的法庭案件或申诉？²¹
- 是否认可和尊重不受国家或其他人歧视和干预，信奉宗教并从事宗教活动的权利？这方面有没有保障？
- 表明自己的宗教或信仰的权利是否受到限制或约束？
- 是否有信奉、改变或放弃宗教或信仰的自由？法律和实践如何认可和尊重信奉、改变或放弃信仰或宗教的自由？
- 采取了哪些措施，确保有关宗教或信仰的礼拜或集会自由？
- 社会压力或强迫改宗是否对少数群体造成影响？如果是，政府如何解决该问题？
- 国家是否认可宗教少数群体的宗教节日？这些节日是否为公共假日？

²¹ 参见宗教或信仰自由问题特别报告员报告附件的通信框架(E/CN.4/2006/5)和2004年欧洲安全与合作组织民主体制和人权事务处关于宗教或信仰自由问题的专家咨询小组与欧洲委员会的威尼斯委员会协商编写的《关于宗教或信仰法审查准则》。

- 是否认可并保护举行宗教仪式的权利？
- 请说明宗教少数群体者选举宗教领袖、牧师和导师的程序。
- 宗教上属于少数群体的人是否有权有效地参与宗教咨询机构并在机构中任职？存在这类咨询机构的情况下，它们向谁提供咨询？
- 政府是否鼓励各级的信仰间和宗教间对话？如何实现？在存在社区和宗派紧张局势的情况下，政府如何应对这类问题？
- 在宗教教育纳入学校课程时，是否以及采取了哪些措施促进信仰间和宗教间的理解和对话？
- 宪法或其他国内法律是否宣布国家为世俗国家，并(或)正式承认一个或多个宗教？
- ✓ 是否规定国家元首或其他政府官员必须信奉某个宗教？
- 是否规定在身份证上显示宗教？
- 采取了哪些保护圣地的措施，包括使其免遭亵渎，并确保宗教少数群体能够进入圣地？
- 宗教建筑的维修和维护是否得到政府支持或其他官方支持？这类支持是否受到任何限制？
- 是否存在新建宗教建筑的标准，同意新建前是否已与宗教少数群体代表或其机构进行磋商？在这方面，下列问题对少数群体是否重要：不同宗教的建筑之间是否必须保持一定距离，现有宗教建筑与新建建筑之间是否必须保持一定距离？

B. 是否需要特别关注少数群体妇女的状况？

对妇女的歧视仍然是一个长期存在的普遍问题。然而，一些妇女因为在民族、种族、族裔、宗教或语言上属于少数群体，在社会上尤为处于不利地位，她们的问题更加复杂。属于处境不利的少数群体的妇女和女童，由于其少数群体身份及其性别，受到多重和交叉形式的歧视。这种多层面的歧视可能导致她们在公共和私人生活中的权利特别容易遭到侵犯，包括在某些情况下，在其生活群体的外部和内部遭到暴力和性侵犯。她们还可能遭到传统有害做法的侵害，例如女性外阴残割。

少数群体妇女常常发现自己被边缘化，而且不论在其群体内部，还是都在社会上遭到排斥。她们的受教育机会和政治参与机会有限，没有政治发言权，没有体面的工作和创收的机会，没有社会资本和资金，无法享有基本的社会服务。妇女还常常在财产所有权和继承权方面遭到歧视——作为少数群体和土著人民，她们在这方面已经面临歧视。

在武装冲突中，妇女更容易遭到剥削和虐待，少数群体妇女通常受到严重影响。妇女是照料者，通常承担照料子女的主要责任，因此不太能够逃离冲突地区。妇女可能成为冲突中作为“武器”使用的强奸和性侵犯的受害者。如果男人被杀或被迫逃离，妇女还可能在家庭和财产权方面面临其他挑战。

因此，在应对某个国家少数群体状况，包括群体内部问题时，性别视角尤为重要。不过，由于文化模式中的性别成见并没有随着社会变迁而改变，这可能并非易事。下面列出了一份实用清单，提出了有关少数群体妇女的问题：

- 少数群体妇女获得特定社会服务，包括母语教育、考虑其文化特征的医疗和儿童照料设施的情况；

- 少数群体妇女的社会和经济状况，以及她们遭到剥削和虐待，包括人口贩运的情况；
- 贫困对于少数群体内部以及整个社会上男性和女性的不同影响；
- 少数群体妇女在婚内财产权以及土地和财产所有权方面的状况；
- 获得就业机会和参加创收活动的情况，包括平等地获得人力和财力资源，例如资本、信贷、土地、信息和技术、培训和技能培养、市场和储蓄、以及社会网络的机会；
- 妇女参加决策制定的程度，包括参与制定地方发展计划和减贫战略；
- 妇女在取得、改变和保留国籍以及将国籍传给子女方面是否不受到歧视，及其对少数群体妇女和儿童的影响；
- 妇女在诉诸司法方面遇到的障碍，专门法律咨询以及法律扫盲教育的可获得性；
- 群体内部的暴力情况以及如何从内部解决该问题；
- 虐待和打击冲突局势中的妇女；
- 获得教育和培训的情况——是否对男孩和女孩进行区别对待；
- 在冲突或自然灾害中，少数群体妇女能否平等地获得人道主义援助；
- 难民营中难民和境内流离失所的妇女的特殊情况，妇女在营地可能面临性暴力或基于性别的暴力，或在获得具体社会和医疗设施、水和卫生设施、技术和职业培训、儿童照料或其他服务方面面临困难；

- 因工作和出身(种姓)及性别，对妇女的特别歧视，例如女性被迫从事特殊工作，如捡垃圾或被迫卖淫；
- 各种歧视理由之间的相互关系以及少数群体妇女在全球移民浪潮中的特殊状况。属于少数群体的移民妇女特别容易遭到剥削和虐待，包括人口贩运，政策制定中需要将这一点考虑在内；
- 支持与特别是冲突情况下的少数群体妇女的对话(特别参见安全理事会第 1325(2000 年)号决议)；
- 评估关于影响少数群体妇女的歧视的法律和政策的影响；
- 支持为少数群体妇女提供培训并赋予其权力；
- 支持设立以少数群体妇女问题为工作重点的组织，或支持这类组织的工作。

C. 是否存在特别涉及监督少数群体儿童状况的文书？

根据国际人权法，儿童(未满 18 岁者)有权获得特殊照料和保护。《儿童权利公约》是关于该问题的最全面的文书，承认公民、文化、经济、政治和社会权利。《公约》规定的规范的适用基于四个主要原则：不歧视；儿童的最高利益；生命、生存和发展权；以及尊重儿童的意见。

《公约》平等地适用于每个人，规定不得剥夺在族裔、宗教或语言上属于少数群体的儿童享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式、或使用自己的语言的权利(第 30 条)。《公约》还列举了国家有义务采取措施保护儿童权益的情况，例如，保护他们免遭身心伤害和忽视；对违法儿童给予特殊考虑；残疾儿童获得特别待遇的权利；出生登记和取得国籍的权利；难民儿童获得适当保护和人道主义援助的权利；教育和照料；所有儿童的医疗；免费和义务

初等教育；免遭经济剥削；免遭一切形式的虐待和剥削以及禁止招募 15 岁以下儿童入伍。

儿童权利委员会在第 6 号一般性意见(2005 年)中指出：

缔约国根据《公约》承担的义务适用于该国领土上及在其管辖范围内的所有儿童(第 2 条)。不得在缔约国领土上划出地区或指定某些地区不属于或在一定程度上不属于缔约国的管辖范围，以此任意或单方面地削减缔约国的这些义务。此外，缔约国对《公约》承担的义务适用于该国的边界以外，包括适用于那些在试图进入该国领土时属于该国管辖范围内的儿童。因此，对《公约》所规定权利的享受不仅局限于作为缔约国公民的儿童，同时如果《公约》未明确作出其他不同的规定的话，也必须适用于所有儿童，包括寻求庇护、难民和移民儿童，而无论其国籍、移民身份或无国籍身份。

这对于可能无国籍或缺少登记证件的少数群体儿童尤为重要，因为他们的状况使其更加容易受到虐待、人口贩运以及其他形式的剥削。由于在获得教育、社会和医疗服务方面的歧视，无国籍儿童可能无法充分享有《公约》规定的权利。

令人遗憾的是，在很多情况下，在以上提到的每一个领域，少数群体儿童都缺乏保护。为此，除其他外应当特别关注：

- 生命权；
- 不歧视；
- 免遭酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利；
- 维护自身的特性；
- 暴力状况；

- 家庭和群体内的暴力行为，包括可能的虐待和忽视；
- 儿童医疗和服务以及少数群体儿童的获得情况；
- 群体内部男女(包括男童和女童)平等的情况；
- 属于少数群体的残疾儿童的状况；
- 教育中的隔离现象；
- 缺乏获得教育，学习母语及自身文化的机会；
- 宗教自由；
- 经济剥削，包括童工；
- 性侵犯和性剥削；
- 贩运儿童；
- 紧急状况中的儿童，特别是属于少数群体的难民儿童和境内流离失所的儿童。

D. 增进和保护少数群体权利是否有助于预防或解决冲突？

增进和保护少数群体成员权利被证明是防止和解决冲突、以及在冲突后建立稳定包容社会的有效方式。如果奉行法治原则，尊重少数群体权利，那么所有群体，不论其语言、宗教、文化或族裔，都将能够平等地行使所有权利，并自由地表达和追求其合法愿望。然而，大多数国家远远没有实现该原则。通常，特别是在公认国家未采取行动扭转局势或故意排斥少数群体的情况下，根深蒂固的长期不平等、歧视和排斥是许多冲突的根本原因。难民、回返者和境内流离失所的少数群体往往被排除在和平与和解进程之外。有效的预防应当包括社会各部门之间的对话、建立信心措施和资源的公平配置。

少数群体有效地参与公共生活是和平和民主社会的一个重要组成部分，应当在广泛的领域进行。在少数群体被系统地排除在决策程序之外的地方，应当通过分配席位等方式，努力促进他们在各级，如在议会和其他立法机构有代表性。可以通过引入和促进某些形式的自治，包括领土或文化自治，进一步推动其权利、特性和文化。

确保推动有意义和知情磋商及参与，推动少数群体管理对其有直接影响的事务，以保护和增进其权益和特性，是促进稳定和促使少数群体融入所属社会的有效方式。

E. 如何在联合国工作中更好地确保少数群体的有效参与？

有效和有意义的参与对于联合国的任何工作都很重要，但是对少数群体工作尤为重要。参与离不开能力建设和赋权。针对少数群体的任何计划、监测、审查和评估方案要想成功，都必须让少数群体代表适时地参与，并确保将其观点纳入所有阶段。

希望在制定任何方案和项目之前，与目标受益者进行磋商。少数群体代表还希望，为与联合国协调或合作而建立的任何咨商性质的民间社会机构都将包含人口的所有部分，包括少数群体。

联合国有许多支持少数群体成员有效参与的途径。下面列举了这方面应当推动的问题。特别是，利益攸关方分析可能有助于决定如何建立最广泛的磋商。清单还列出了关于如何确保有效参与的建议。

联合国可以通过以下方式支持少数群体者的有效参与：

- 确保他们参与制定、设计、实施和评估联合国方案，特别是通过民间社会咨询机构或联合国咨商机构；
- 通过让他们参与公共和政治生活，促进他们参与国家、区域或地方一级的决策进程，特别是通过咨询或咨商机构；

- 确保他们参加选举进程；
- 促进他们参与文化决策机构或宗教咨询机构；
- 确保他们和社会其他人口一样，平等地分享发展和经济进步带来的好处；
- 实施积极行动方案，增加少数群体者获得就业和实习或研究金方案的机会。

除其他外，应当努力：

- 确保少数群体了解联合国的工作，包括以少数群体的语言提供资料；
- 确保少数群体通过参与获得所有权；
- 确保处于非主导地位的群体的成员参与方案规划以及对影响妇女和儿童的状况的分析；
- 在建立新机制之前，评估现有咨商机制的效率；
- 酌情推动与少数群体组织的联合举措；
- 尽可能促进合作和更好的协调。

F. 联合国正在开展哪些为少数群体代表和少数群体社区提供人权能力建设的活动？

许多联合国实体都在开展能力建设活动。应当努力让少数群体者参与到这些活动中。下面列举了其中一些举措。

1. 建立和平和预防冲突方案

联合国训练研究所(训研所)于 1993 年启动该方案,以便使联合国在预防和解决冲突方面的努力更有成效。此后,该方案扩展到提供一系列研究和培训。训研所的“提升土著人民代表预防冲突和建立和平能力方案”基于旨在解决问题的磋商方针,该方针加强参与者的磋商能力,使其更加有效地通过磋商满足需要,同时推动少数群体成员与主流社会之间的建设性关系。

训研所还在区域一级实施该方案,重点主要放在培训来自最受排斥群体的代表,包括土著人民和少数群体,目的是提高他们的技能。这些区域培训课程包括关于认同和冲突的专门课程。此外,训研所还为非洲政府官员和联合国维和人员实施年度区域培训方案,并为联合国中高级别的工作人员以及世界各地的外交官提供建立和平和预防性外交研究金方案,利用以少数群体关切为重点的模拟磋商,加强冲突分析和调解技能。²²

2. 少数群体研究金方案

人权高专办举办专门针对少数群体的年度人权培训方案。少数群体研究金方案的目的是增强联合国系统和机制内少数群体代表的知识,使他们能够更好地推动和保护其群体的权利。少数群体研究金方案始于 2005 年,目前有英文和阿拉伯文版本。²³

²² 详情见 www.unitar.org。

²³ 详情见 www2.ohchr.org/english/issues/minorities/fellowprog.htm (2010 年 8 月 26 日访问)。

3. 以社区为主导的培训

此外，联合国还通过人权高专办开展以社区为主导的人权培训，鼓励原少数群体研究者和少数群体的其他代表利用他们在与人权高专办合作时获得的技能，向全社区推广他们的人权知识。人权高专办(土著人民和少数群体科)收到了关于培训的建议，分析了其相关性，并提交人权高专办赠款委员会，以争取获得经费。以社区为主导的培训是在社区和基层开展的关于增进和保护人权的一系列培训，在形式、方法、方案执行和评估方面均由少数群体代表直接参与。

长期目标是制定统一的机构间方案，并为已接受培训的研究人员提供更多机会，以便他们回到社区后进一步与联合国各机构及国家人权机构合作。在这方面，鼓励联合国的实地工作人员推动方案，并鼓励前研究人员与其各自机构和方案取得联系，以期进一步开展合作。

4. 联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金

基金向各组织提供小额赠款(最高 15,000 美元)，用于为当代形式的奴役受害者提供法律、资金和人道主义援助的项目，并经常支持少数群体组织的项目。该基金提供赠款，例如为因出于性剥削和经济剥削目的贩运的受害女童提供医疗援助、食物、住所和职业培训；为流落街头儿童的教养中心提供支助；查明地毯行业和采石业中的债务劳役者并恢复其自由；为在砖窑中工作过的儿童提供教育和医疗。申请的最后期限是每年 12 月。关于该基金的更多信息，包括申请表和申请标准可查阅其网站。²⁴

²⁴ www2.ohchr.org/english/about/funds/slavery (2010 年 8 月 26 日访问)。

附件

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

(大会 1992 年 12 月 18 日第 47/135 号决议通过)

大会，

重申《宪章》所宣布的联合国的基本宗旨之一是不分种族、性别、语言或宗教，促进并鼓励对于全体人类之人权及基本自由之尊重，

重申对基本人权、人的尊严与价值、男女权利平等及大小各国权利平等的信念，

希望促进载于下列文书的各项原则的实现：《宪章》、《世界人权宣言》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》、和《儿童权利公约》以及其他举世或区域一级通过和联合国个别会员国之间缔结的有关国际文书，

为《公民权利和政治权利国际盟约》第 27 条关于在族裔、宗教或语言上属于少数群体的个人权利的规定所鼓舞，

考虑到促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利有利于他们居住国的政治和社会稳定，

强调在基于法治的民主范围内，作为整个社会发展的必不可少的部分，不断促进和实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利，必然会有助于增强各国人民间和各国家间的友谊与合作，

考虑到联合国在保护少数群体方面可发挥重要作用，

铭记在联合国系统内，特别是人权委员会、防止歧视及保护少数小组委员会和根据国际人权盟约和其他有关国际人权文书所设立的那些机构，在促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利方面迄今所做的工作，

考虑到各政府间组织和非政府组织为保护少数群体和为促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利所做的重要工作，

认识到关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利方面需要确保更加有效地执行各项国际人权文书，

兹宣布《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》如下：

第 1 条

1. 各国应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件。
2. 各国应采取适当的立法和其他措施以实现这些目的。

第 2 条

1. 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人（下称属于少数群体的人）有权私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式以及使用其语言。
2. 属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济 and 公共生活。

3. 属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定。

4. 属于少数群体的人有权成立和保持他们自己的社团。

5. 属于少数群体的人有权在不受歧视的情况下与其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持自由与和平的接触，亦有权与在民族或族裔、宗教或语言上与他们有关系的其他国家的公民建立和保持跨国界的接触。

第 3 条

1. 属于少数群体的人可单独和与其群体的其他成员一起行使其权利，包括本宣言规定的权利，而不受任何歧视。

2. 不得因行使或不行使本宣言规定的权利而对属于少数群体的任何人造成不利。

第 4 条

1. 各国应采取必要的措施确保属于少数群体的人可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由。

2. 各国应采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外。

3. 各国应采取适当措施，在可能的情况下，使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。

4. 各国应酌情在教育领域采取措施，以期鼓励对其领土内的少数群体的历史、传统、语言和文化的了解。属于少数群体的人应有充分机会获得对整个社会的了解。

5. 各国应考虑采取适当措施，使属于少数群体的人可充分参与其本国的经济进步和发展。

第 5 条

1. 国家政策和方案的制订和执行应适当照顾属于少数群体的人的合法利益。

2. 各国间的合作与援助方案的制订和执行应适当照顾属于少数群体的人的合法利益。

第 6 条

各国应就涉及属于少数群体的人的问题进行合作，包括交流资料和经验，以期促进相互了解和信任。

第 7 条

各国应进行合作，促进对本宣言规定的权利的尊重。

第 8 条

1. 本宣言的任何规定不得妨碍各国履行有关属于少数群体的人的国际义务。各国特别应真诚地履行根据其作为缔约国的国际条约和协定所承担的义务和承诺。

2. 行使本宣言规定的权利不得妨害一切个人享受普遍公认的人权和基本自由。

3. 各国为确保充分享受本宣言所规定的权利而采取的措施不得因其表现形式而视为违反《世界人权宣言》所载平等权利。

4. 本宣言的任何内容均不得解释为允许从事违反联合国宗旨和原则、包括国家主权平等、领土完整和政治独立的任何活动。

第 9 条

联合国系统内的各专门机构和其他组织应在各自权限范围内促进全面实现本宣言规定的权利和原则。

