

# 人 权



## 少 数 人 权 利

概况介绍第 18 号 (Rev. 1)

《世界人权宣言》50周年纪念日  
1948年-1998年

# 少数人权利

概况介绍第 18 号/Rev.1

---

## 导 言

“ .....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助于他们居住国的政治和社会稳定”

(《联合国关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》<sup>1</sup> 序言)

几乎所有国家在其国界内均有一个或更多的少数群体，他们在族裔、语言或宗教上有着与大多数人所不同的自身特征。少数人之间和少数人与多数人之间的和睦关系以及对每个群体的特征的尊重是我们全球社会多民族和多文化差异的一项伟大财富。满足不同的民族、族裔、宗教和语言群体的愿望并确保属于少数群体的人的权利，是对所有个人的尊严和平等权的尊重，推进了参与性发展，从而有助于减缓不同群体和个人间的紧张局面。这些因素是稳定与和平的一个主要决定因素。

---

<sup>1</sup> 大会于 1992 年 12 月 18 日通过(大会第 47/135 号决议)。

对少数人的保护问题，直至最近才获得与联合国认为极为紧迫的其他各项权利的同等重视。但是，在近几年，人们开始高度关心影响少数人的问题，因为族裔、种族和宗教的紧张局势已经升级，对各国的经济、社会和政治结构及其领土完整产生了威胁。

在 1947 年，联合国认为在国际联盟下确立的保护少数人群体的体系已完成了其政治使命，因此由《联合国宪章》和《世界人权宣言》取而代之。这些文书立足于保护个人的人权和自由以及不歧视和平等的原则。人们当时认为，如果能够有效地实施不歧视的规定，就不需要对少数人的权利作出特别规定。然而，人们很快意识到，为了保护属于少数群体的人不受歧视并保护其特征需要采取进一步的措施。为此，确定了少数人的特别权利并通过了各项措施，对国际人权文书的各项不歧视规定作了补充。

本概况介绍主要概述了联合国在保护少数人方面所制订的程序和开展的活动。它总括了国际人权文书所载非歧视性条文和特别权利，并阐述了为监督遵守少数人权利标准的情况而设立的机制。概况介绍分析了在发生侵犯权利事件时提出起诉的程序、为预防冲突而设立的早期预报机制和非政府组织在保护和推动属于少数群体的人的权利方面的作用。最后，本概况介绍提出了一些在未来几年可能会成为十分重要的少数人问题。

## 促进和保护属于少数群体的人的权利的规定

### 禁止歧视

对少数人在政治上、社会上、文化上和经济上造成不利影响的歧视仍然持续存在，并且成为世界许多地方紧张局势的主要根源。歧视被解释为“意指基于种族、肤色、……语

言、宗教、……民族起源和社会出身、……出生或其他地位的任何区别、排斥、限制或优惠、其目的或效果为取消或损害所有人在平等基础上的所有权利和自由的承认、享受或行使”<sup>2</sup>。对防止歧视所下的定义是“……防止剥夺个人或群体所希望的平等待遇的任何行动”<sup>3</sup>。

主要针对少数人群体和其个人成员可能被剥夺平等待遇的情况的一系列国际文书均严禁歧视。严禁以种族、语言、宗教、民族起源或社会出身和出生或其他地位为理由进行歧视。少数人群体的个人成员可以受益的重要保障措施包括在法律面前被承认为人、法庭上人人平等、法律面前人人平等和享受法律的平等保护，此外还包括宗教、言论和结社自由等重要权利。

1945 年《联合国宪章》(第 1 条和第 55 条)、1948 年《世界人权宣言》(第 2 条)和 1966 年《公民权利和政治权利国际盟约》以及《经济、社会、文化权利国际盟约》(第 2 条)均载有不歧视规定。这类规定还载入一系列专门的国际文书，其中包括：国际劳工组织 1958 年《第 111 号关于就业及职业方面的歧视的公约》(第 1 条)；1965 年的《消除一切形式种族歧视国际公约》(第 1 条)；1960 年教科文组织《取缔教育歧视公约》(第 1 条)；1978 年教科文组织的《种族与种族偏见问题宣言》(第 1、第 2 和第 3 条)；1981 年的《消除基于宗教和信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》(第 2 条)和 1989 年的《儿童权利公约》(第 2 条)。

---

<sup>2</sup> 人权委员会关于《公民权利和政治权利国际盟约》的不歧视规定的第 18 号一般意见，联合国 HRI/GEN/1/Rev.2 号文件，1996 年 3 月 29 日。

<sup>3</sup> 联合国 E/CN.4/52 号文件，第五节。

所有基本的区域人权文书也都载有不歧视的条款，如《欧洲保护人权和基本自由公约》、《欧洲社会宪章》和《少数民族问题框架公约》(欧洲理事会)；《欧洲安全与合作组织人类问题大会哥本哈根会议文件》(欧洲安全与合作组织)；《美洲人权公约》(美洲国家组织)和《非洲人权和人民权利宪章》(非洲统一组织)。

## **少数人的特别权利**

### 什么是特别权利？

特别权利并不是特权，赋予这些权利的目的是使少数人能够保持其特征、特点和传统。在实现平等待遇方面，特别权利与不歧视具有同样重要的意义。只有当少数人能够使用他们自己的语言，受益于他们自己组织的服务并参与国家的政治和经济生活时，他们才能够开始取得大多数人视为理所当然的地位。对这些群体，或属于这些群体的个人给予不同的待遇，其目的若是要推动整个社会的有效平等和福利，则实行这种不同待遇就是份所应为之<sup>4</sup>。这种肯定行动也许必须在一段较长的时期内持续开展，这样才能使少数人群体在与多数人平等的基础上获得社会的益处。

一些国际人权文书提及了民族、族裔、种族或宗教群体，一些文书则为属于少数群体的人规定了特别权利。这些文书包括：《防止及惩治灭绝种族罪公约》(第 2 条)；《消除一切形式种族歧视公约》(第 2 条和第 4 条)；《经济、社会、文化权利国际盟约》(第 13 条)；《公民权利和政治权利国际盟约》(第 27 条)；《儿童权利公约》(第 30 条)；《教科文组织取缔教育歧视公约》(第 5 条)；《联合国关于在民族或族

---

<sup>4</sup> 联合国 E/CN.4/52 号文件，第五节。

裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》和《教科文组织种族与种族偏见问题宣言》(第 5 条)。

载有少数人特别权利的区域文书包括《保护少数民族框架公约》；《欧洲区域或少数人语言宪章》(欧洲理事会)和《欧安合组织人类问题大会哥本哈根会议文件》(欧洲安全与合作组织)。

#### 《公民权利和政治权利国际盟约》第 27 条

人们最普遍接受的具有法律约束力的关于少数人的规定是《公民权利和政治权利国际盟约》第 27 条，该条内容是：

“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”。

《盟约》第 27 条赋予少数群体所属个人拥有民族、族裔、宗教或语言特征或兼有各种特征的权利，以及保持他们希望维护和发展的特征的权利。虽然第 27 条提及有少数人存在的那些国家中的少数人的权利，但其适用并不限于一个国家是否承认有少数人的存在。

第 27 条并没有要求各国采取特殊措施，但是已批准《盟约》的国家有义务确保在其管辖范围内的所有个人都享有他们的权利；这可能要求采取具体的行动来纠正少数人所遭受的不平等现象<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 人权委员会第 18 号(37)一般意见，全文见 1992 年 9 月 4 日联合国 HRI/GEN/1 号文件。

《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》<sup>6</sup>

联合国的一份单独文件专门论述少数人的特别权利的唯一一项联合国文书是《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》<sup>7</sup>。《宣言》的全文确保属于少数群体的人维护和发展其自身的特征和特点的权利及与国家的相关义务、最终旨在捍卫整个国家的领土完整和政治独立之间维持平衡。《宣言》所载的原则适用于属于少数群体的人，此外他们还享有其他国际文书所保证的普遍承认的人权<sup>8</sup>。

《宣言》赋予属于少数群体的人下述权利：

- 各国应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)；
- 有权私下和公开享受其文化、信奉其宗教以及使用其语言(第2条第1款)；
- 有权参加文化、宗教、社会、经济和公共生活(第2条第2款)；
- 有权参加国家一级和区域一级影响他们的决定(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)；
- 有权与本国境内和国界之外的其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持和平的接触(第2条第5款)；和
- 可单独和共同与其群体的其他成员一起行使其权利，而不受任何歧视(第3条)；

---

<sup>6</sup> 《宣言》全文见附件一。

<sup>7</sup> 见《宣言》第8条。

<sup>8</sup> 同上。

各国应采取下列措施保护和推动属于少数群体的人的权利：

- 创造有利条件，使他们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)；
- 使他们有充分机会学习母语或在教学中使用母语(第4条第3款)；
- 鼓励对其领土内少数群体的历史、传统、语言和文化的了解，并确保属于这类少数群体的人有充分机会获得对整个社会的了解(第4条第4款)；
- 允许他们参与经济进步和发展(第4条第5款)；
- 在制订国家政策和方案以及在规划和实施合作与援助方案时应考虑到少数人的正当利益(第5条)；
- 在涉及少数人的问题上与其他国家进行合作，包括交流信息和经验，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)；
- 履行各国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，鼓励联合国系统内各专门机构和其他组织促进全面实现本《宣言》规定的权利(第9条)<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> 关于《宣言》的解释，可特别参见：Patrick Thornberry, in “The UN Minority Rights Declaration”, edited by Alan Phillips and Allan Rosas, Abo Akademi University Institute, 1993, pp. 11-71; Joseph Yacoub, in “Les Minorités, quelle protection?”, Paris, 1995, pp. 335-368; and Isse Omanga Bokatola “La Déclaration des Nations Unies sur Les droits des personnes

大会在通过《宣言》时呼吁国际社会重视经由国际和国内机制有效实施《宣言》的各项标准。这尤其包括宣传《宣言》并促进人们对它的理解；为在联合国的有关机构和组织的授权范围内审议并切实促进《宣言》，设立适当的机制<sup>10</sup>。

## **实施少数人的特别权利 并为保护少数人推动采取进一步的措施**

### **汇报程序**

为了实施各项国际公约所规定的属于少数群体的人的权利，已设立各种委员会对各缔约国在履行其义务、特别是在使国家法律以及行政和司法措施符合这些规定方面所取得的进展进行监测。与少数人权利的实施特别有关的各委员会是人权委员会(该委员会监督《公民权利和政治权利国际盟约》的实施)；经济、社会和文化权利委员会(《经济、社会、文化权利国际盟约》)；消除种族歧视委员会(《消除一切形式种族歧视国际公约》)和儿童权利委员会(《儿童权利公约》)。

各缔约国保证向各委员会提交定期报告，阐述它们为确保各有关公约所规定少数人权利的享有而采取的立法、司法、政策和其他措施。当有关委员会对一个缔约国的报告进行审议时，有关国家的一位代表可对此报告进行介绍，对委员会专家委员提出的问题作出答复，并对提出的意见进行评述。

各委员会向各缔约国提供了一套具体的汇报指导方针，对各委员会为监测缔约国遵守其义务的情况所需要的资料种

---

appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques” in Revue Générale de Droit International Public.

<sup>10</sup> 见大会第 47/135 号决议，第 2 至第 6 段。

类作出了具体规定<sup>11</sup>。例如，《公民权利和政治权利国际盟约》第 27 条所规定的汇报，报告必须提供一个缔约国的少数人的情况，他们与多数人相比的人数以及汇报国为保持少数人的族裔、宗教、文化和语言特征所采取的具体措施以及为向少数人提供平等的经济和政治机会而采取的其他措施。报告应当特别提及少数人在中央政府和地方政府机构中的代表权问题<sup>12</sup>。

各委员会根据它们收到的资料，可要求与汇报国进行一次真诚的对话。委员会一旦结束了对一个缔约国的报告的审议工作，即可发表“结论性意见”。这种结论性意见可指出已发生对少数人权利的侵犯行为，敦促各缔约国制止对有关权利的进一步侵犯，或呼吁有关国家政府采取改善情况的措施。

### 人权事务高级专员

人权事务高级专员是由大会于 1993 年设立的一个职务，除其他事务外，主管促进和保护属于少数群体的人的权利<sup>13</sup>。更具体地说，大会授权高级专员推动实施关于属于少数群体的人的权利的《宣言》所载的各项原则，并继续为此目的与有关国家的政府进行对话<sup>14</sup>。为此目的，制定了一项全面的

---

<sup>11</sup> 关于进一步细节，见“Manual on Human Rights Reporting”，United Nations Centre for Human Rights and United Nations Institute for Training and Research, United Nations, New York 1991.

<sup>12</sup> 同上，p. 119.

<sup>13</sup> 见大会第 48/141 号决议。

<sup>14</sup> 见大会第 49/192 号决议。

三叉方案，以便：促进和实施关于属于少数群体的人的权利的《宣言》所载各项原则；与联合国的其他机构和组织，其中包括国际人权机构、技术援助方案和咨询服务等部门开展合作；并与各国政府和主管少数人问题的其他各方进行对话。这三种活动是相互关联的，而它们的共同特性是预防机制。

高级专员在访问各国期间和与各国政府正在开展的对话中，鼓励它们实施《宣言》所载各项原则，并与它们一起讨论有关少数人状况的各种问题以及可行的解决办法。高级专员经由为联合国其他机构和组织的活动提供指导和支持的方法，为加强对少数人的保护作出了进一步的贡献。这包括执行立法机构通过的有关少数人的决议和条约组织、少数人问题工作组和特别报告员提出的建议。

### **少数人问题工作组**

1995 年在防止歧视及保护少数小组委员会中设立了一个由五位成员组成的少数人问题工作组，任期最初为三年，以便促进关于属于少数群体的人的《宣言》所规定的权利，特别是：

- 审查促进和实施《宣言》的情况；
- 审议有关少数人问题的可行的解决办法，其中包括促进少数人之间和少数人与政府间的相互理解；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提议适当的进一步措施<sup>15</sup>。

工作组是一个对话的场所，有着两个相互依赖的目标：

---

<sup>15</sup> 见人权委员会第 1995/24 号决议。

首先，工作组提供一个框架，使各国政府、少数人群体和学者能够汇聚一堂，讨论令人关心的问题并寻求已查明的各种问题的解决办法。这促使人们更多地意识到少数人问题的不同层面，因而也就加强了少数群体之间以及少数群体和各国政府之间的相互理解和相互宽容。第二，它是一个寻找有关少数人问题的和平与建设性的解决办法的一个机制，同时也是阐明《宣言》所载各项原则的一个机制。

工作组在会议期间着重审议了《宣言》所载各项原则的含义及其实施问题；为使属于少数群体的人的能够享受其自己的文化、信奉其自己的宗教和使用其自己的语言所采取的不同措施；多种文化和跨文化教育对培养社会各群体间的宽容和理解的作用；区域机制和其他机制以及国家机构和非政府组织对于保护少数人作出的贡献；防止紧张局势和冲突升级的协调机制和早期预警机制；以及少数人的定义<sup>16</sup>。

工作组正在迅速成为联合国在保护少数人方面活动的一个主要联络点。它已提议设立一个有关为保护少数人权利而采取的良好措施的数据库；收集有关国家、区域和国际上的补救机制的资料；条约组织和特别报告员在执行其任务时对少数人问题给予应有的注意；人权事务高级专员制定和实施预防冲突的程序；进一步推进机构间有关少数人问题的合作；并就少数人特别关心的问题如跨文化教育、媒介的作用、信奉其自身宗教的权利和享有其自身的文化的权利等问题召开定期讨论会。

---

<sup>16</sup> 见工作组第一届、第二届和第三届会议的报告，载于 E/CN.4/Sub.2/1996/2 、 E/CN.4/Sub.2/1996/28 、 E/CN.4/Sub.2/1997/18 号三文件。

工作组的会议向各国政府代表、介入少数人保护问题的政府间组织、非政府组织开放，不管它们是否已经具有经济和社会理事会的咨商地位，同时也向熟悉这一问题的学者开放。

### **调查、技术援助和咨询服务**

联合国为调查和汇报特定国家人权状况以及各主题而任命的独立专家往往讨论有关少数群体的人的权利问题或少数人权利遭受侵犯的问题。这些特别报告员的结论和建议会得到发表和受到审议，使它们所讨论的问题受到全世界注意，并可作为有关国家政府的指南或作为减轻或消除已被查明的各种问题的压力手段。尤其重要的是有关不尊重少数人权利的国家的报告，这种不尊重往往导致民族和宗教紧张局势以及社区间的暴力，同时还有有关诸如宗教不容忍和种族歧视等主题的报告<sup>17</sup>。

高级专员办事处提供的咨询服务和技术援助构成了人权领域咨询服务和技术援助自愿基金所支助的建设国家和区域人权基础设施的全面方案。在同有关国家的政府达成协议后，才能根据它们所提出的请求提供援助。在保护少数人方面，各国政府可能要求得到有关少数人问题的高质量专门知识，其中包括预防争端以协助处理目前或今后涉及少数人的情况。已经在下述方面提供协助：起草有关保护和促进少数人特征和特点的法律，举办关于少数人权利的讨论会以及有关和平解决冲突的方法的讲习班，加强不同社会群体建立信任的措施，并提供助学金和奖学金。目前正在下述领域提供进一步的援助：宪法和选举方面的援助、人权教育和课程

---

<sup>17</sup> 这类报告是向大会、人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会提交的。可从联合国文件科获得。

编订、警察培训、建立和加强国家体制、司法、军队培训和向非政府组织提供援助<sup>18</sup>。

## 研 究

自从 1960 年代以来，联合国交托一系列研究，其主题就是如何保护少数人，这些研究主要是由防止歧视及保护少数小组委员会从事的。这些研究涉及下述方面：在国际联盟担保下作出的有关保护少数人的承诺的法律效力<sup>19</sup>；少数人的定义和分类<sup>20</sup>，法律上如何对待少数人的问

---

<sup>18</sup> 关于进一步的细节，见关于人权领域的咨询服务和技术合作的概况介绍第 3 号(第一次修订版)。

<sup>19</sup> 1950 年 4 月 7 日联合国 E/CN.4/367 号文件。

<sup>20</sup> 秘书长著的“少数人的定义和分类”，1950 年，纽约，成功湖；Jules Deschênes 先生著的“有关少数人一词的定义的建议”，1985 年 5 月 14 日的 E/CN.4/Sub.2/1985/31 号文件；Stanislav Chernichenko 先生著的“少数人的定义”，E/CN.4/Sub.2/AC.5/1996/WP.1 和 E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.1；Asbjorn Eide 先生著的“少数人的分类和少数人权利的区分”，E/CN.4/Sub.2/AC.5/1996/WP.2。

题<sup>21</sup>；有助于解决涉及在种族、民族、宗教和语言上属于少数人的问题的方式方法<sup>22</sup>。

自从关于属于少数群体的人的权利的《宣言》通过以来，秘书长向大会和人权委员会提交了一系列报告，阐述了各国、国际组织、联合国各机构和组织、各专门机构和非政府机构为实施《宣言》所载各项原则、以及为更广泛地保护和促进属于少数群体的人的权利所采取的各项措施。

### 少数人的定义

何为少数人？谁确定少数人的定义？谁是少数人权利的受益者？小组委员会的专家对这些问题和可能的答案进行了一系列研究<sup>23</sup>，而且许多有关少数人保护问题的论坛也对此进行了长时间的辩论。但迄今为止还没有找到任何明确的答案，而且对“少数人”一词所下的任何普遍性定义均不令人满意，不能得到人们的认可。然而，缺乏定义不能阻碍标准的制定或宣传活动的进行，也不能阻碍少数人问题工作组的设立及其工作的开展。

---

<sup>21</sup> Francesco Capotorti 所著的“在族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利”，(联合国第 5 号丛书)。

<sup>22</sup> Asbjorn Eide 先生所著的“促进和平和建设性地解决涉及少数人问题的可能方式和方法”(E/CN.4/Sub.2/1993/34 和 Add.1-4)。

<sup>23</sup> 参见研究报告起草时均为小组委员会成员的 Jules Deschênes 先生、Asbjorn Eide 先生和 Stanislav Chernichenko 先生的研究报告。

之所以难以确定一个可令人接受的定义，主要原因在于少数人所处的境况多种多样。一些人在界线明确的区域中聚集生活，与人口中占绝对多数的群体相隔离，而其他人则分散在全国各地。一些少数群体的强烈的集体特征感是以代代相传或记录的历史为基础的，而其他一些少数群体对其共同遗产的记忆却是支离破碎的。某些少数群体享有——或曾经享有——高度的自治，而另一些少数群体则没有任何自治或自我管理的历史。一些少数群体可能需要得到比其他少数群体更大的保护，因为他们在较长一段时间内一直居住在一个国家，或者他们有更强烈地维护和发展其自身特征的愿望。

尽管难以确定一种人们普遍接受的定义，但是已经查明了少数群体的各种特点，如果将他们归结在一起，则可包罗绝大多数少数群体的状况。对一个国家中的少数群体所下的最普遍的定义可以概括为：由共同具有与绝大多数人口不同的某些民族、族裔、宗教或语言特点的个人组成的一个非主宰性群体。此外，有人主张，使用自我定义(这种定义已被确定为“有关群体的成员所具有的保持其自身特征的意愿”)并被其他成员接受为该群体的一部分，然后加上一些具体的客观要求，即可成为一种可行的定义<sup>24</sup>。

一些个人群体可能认为他们所处的状况与少数群体的状况极为相似。这些群体包括移徙工人、难民、无国籍人士和其他非本国人，他们不一定共同具有属于少数群体的人所共同具有的某些族裔、宗教或语言上的特性。但是，国际法的一般规定禁止对这些特殊群体进行歧视，而且在下述一系列文书中规定保障他们的其他权利：《保护所有移徙工人及其

---

<sup>24</sup> 见“关于在族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的研究”，研究系列丛书第5号，第96页(英文本)。

家庭成员权利国际公约》<sup>25</sup>；《关于无国籍人地位的公约》；  
《关于难民地位的公约》；和《非居住国公民个人人权宣言》。

## 指 控 程 序

对于人权包括少数人权利在内被侵犯的指控可以提交联合国。这些指控可由一位个人、一个组织或一个国家根据一系列程序提出，这些程序是<sup>26</sup>：

- **保密的“1503 程序”** 使防止歧视及保护少数小组委员会以及经济及社会理事会可以接受有关已构成对人权、包括对少数人极为重要的那些人权的“持续性严重侵犯”的状况的来文。自称是侵权行为受害者的个人或群体，或是对这种侵权行为有直接和可靠的了解的个人或群体(包括非政府组织)，均可提交这种来文。
- **《公民权利和政治权利国际盟约》**第 41 条对一国向另一国提出的指控作出了规定，条件是缔约国已承认人权委员会有权接受并审议这种指控。在这种情况下，委员会可以审议有关一个缔约国声称另一个缔约国没有遵守《盟约》、包括其中第 27 条所规定权利的来文。

---

<sup>25</sup> 截至 1997 年 8 月，本《公约》由于批准国不多仍未生效。

<sup>26</sup> 关于如何提交来文的进一步情况，参见概况介绍第 7 号，题为“来文处理程序”，第 2 页至第 5 页。

- 《公民权利和政治权利国际盟约》的**任择议定书**规定个人可向人权委员会提交有关一个缔约国违反了《盟约》任何条款、其中包括第 27 条的指控来文。
- 《**消除种族歧视公约**》也允许宣称其《公约》所规定的权利遭受侵犯的个人或群体提交来文，同时在《公约》第 11 条下对一个国家向另一个国家提出的指控作出了规定<sup>27</sup>。

《禁止酷刑公约》和各专门机构、特别是国际劳工组织和联合国教育、科学和文化组织所达成的公约规定了其他有关的指控程序。

### 早期预警机制

为了预防种族、族裔或宗教方面的紧张局势演变成冲突而建立了早期预警机制。联合国在少数人保护方面作出的两种早期预警机制规定在此值得一提<sup>28</sup>：

**人权事务高级专员**负责执行防止世界各地继续发生侵犯人权的行为这种具体任务。为此，高级专员通过在外交一级向各国政府了解实际情况并鼓励有关方进行对话而在可能升级为冲突的局势中扮演一种调解的角色。

---

<sup>27</sup> 迄今为止，没有任何缔约国利用这一程序。该程序规定，除非问题已通过另一种方法解决，应指定一个调停委员会。

<sup>28</sup> 在区域一级，欧洲安全与合作组织少数民族问题高级专员已获得对潜在的冲突发出早期警报的具体授权。

**消除种族歧视委员会**设立了一种早期预警机制，提请委员会各位成员注意已达到令人震惊的种族歧视程度的状况。委员会已采取早期预警措施和紧急程序来预防并更加有效地应付违反《公约》的行为。例如，可采取早期预警措施的标准包括下述情况：缺乏查明和禁止所有形式的种族歧视的充分的立法基础；执法机制运作无力；一种不断升级的种族仇视和暴力格局的出现或个人、群体或组织对种族不宽容现象提出指控；因歧视少数群体或侵吞其土地而引起的大量难民或流离失所者的流动。

### **非政府组织的作用**

国际非政府组织在促进和保护属于少数群体的人的权利方面发挥着重要作用。它们直接或通过其各国的分支机构可以接近紧张局势和可能造成冲突的根源。它们经常开展调解工作，而且在少数人权利受到忽视或侵犯时，能够引起各国及国际公众舆论的注意。

非政府组织可以通过研究、印发各种报告，一方面作为少数群体的渠道和讲坛，另一方面向政府和政府间组织提供有关少数人状况的及时和实际的情况，可以在保护少数人领域发挥重要影响。

### **非政府组织如何为联合国的工作作出贡献？**

非政府组织可以参加联合国的大多数会议，其中包括各条约组织、工作组、人权事务委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的会议。是否可以出席并参加各个会议一般取决于是否已经具有经济及社会理事会的咨商地位。然而，从事少数人保护工作的所有非政府组织无论是否具有咨商地位均可随意少数人问题工作组的会议。

非政府组织有着巨大的潜力，可在下述领域中作出贡献：

- 非政府组织可以鼓励在国家一级采取各种措施，有效地实施有关的国际文书的规定，特别是《联合国关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》所载少数人的特别权利和原则。
- 非政府组织可以提供有关侵犯属于少数群体的人的权利的情况，将这些情况提交联合国各人权机制，特别是人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会；
- 非政府组织可以在地方、国家和区域各一级协助实施联合国各机构和组织、特别是联合国人权委员会和小组委员会所通过的针对少数人的各项决议，并协助实施各条约组织、特别报告员和少数人问题工作组提出的有关建议；
- 非政府组织可以通过下述方式支持联合国少数人问题工作组的工作：积极参与该工作组的审议，就有关少数人的状况、调解机制和加强保护少数人的方法提供准确、客观和建设性的资料；并促成少数群体和政府间的对话；
- 非政府组织可以协助编制有关国际文书缔约国的报告，办法是提供准确和客观的情况载入报告。另外，非政府组织还可以通过提供值得有关条约机构注意的严重情况的资料，在审议缔约国的报告时发挥重要的作用。非政府组织还可以为执行各委员会的决定和建议作出贡献。

## 前面的道路

在以往二十年，可适用于少数人的国际法条文已出现了值得欢迎的发展。各种国际文书对不歧视问题作出了充分的规定，而且随着《宣言》的通过和少数人问题工作组的设立，特别权利在最近几年中受到了人们更大的重视。各国政府向国际组织提交的报告、各项主题报告员或国别报告员的研究报告、非政府组织的工作和学术研究，都进一步说明了少数人权利的重要性。

同样十分明显的是，还必须开展大量的工作。许多少数群体的基本权利遭受严重和持续的侵犯。长期的经验表明，无视国际法而采取的压迫或忽视少数人问题均不能为各种群体之间的关系提供一种良好的基础。有人曾经企图进行强行或非自愿性的同化，但这种企图往往以失败告终。尽管少数人问题会随着时间的推移而变化，但是没有理由相信如果不采取积极行动，有关群体或其要求会自行消失。

涉及少数人的悬而未决的状况和冲突表明，需要采取进一步的措施来处理少数人问题，也需要寻求解决冲突的新渠道。有效地实施不歧视的规定和特别权利、以及联合国各机构和组织的决议和建议，将有助于满足少数人的愿望并且能够为不同群体在一个国家内的和平共处作出贡献。应当通过人权教育、建立信任的措施和对话来培养和促进宽容、相互理解和多元化。不应当将属于少数群体的人视作敌人，而应当允许他们为我们的社会的多种文化的繁荣作出贡献，并作为伙伴一起参与发展。这是各国国内和各国之间实现更大程度的稳定与和平的一个必要条件。

## 附 件 一

### 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

经大会 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和族裔、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、经济和公共生活。

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 and 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。

## 人权概况介绍：

- 第 1 号： 人权机构
- 第 2 号： 国际人权宪章(第一次修订版)
- 第 3 号： 人权领域的咨询服务和技术援助(第一次修订版)
- 第 4 号： 反酷刑斗争的办法
- 第 5 号： 向种族主义和种族歧视进行战斗的第二个十年行动纲领
- 第 6 号： 被强迫或非自愿失踪问题(第二次修订版)
- 第 7 号： 来文处理程序
- 第 8 号： 世界人权新闻运动(第一次修订版)
- 第 9 号： 土著人民的权利(第一次修订版)
- 第 10 号： 儿童权利(第一次修订版)
- 第 11 号： 即决处决或任意处决
- 第 12 号： 消除种族歧视委员会
- 第 13 号： 国际人道主义法与人权
- 第 14 号： 当代形式奴隶制
- 第 15 号： 公民权利和政治权利： 人权事务委员会
- 第 16 号： 经济、社会、文化权利委员会(第一次修订版)
- 第 17 号： 禁止酷刑委员会
- 第 18 号： 少数人权利(第一次修订版)
- 第 19 号： 促进和保护人权的国家机构
- 第 20 号： 人权与难民
- 第 21 号： 享有适当住房的人权
- 第 22 号： 对妇女的歧视： 公约和委员会
- 第 23 号： 影响妇孺健康的有害传统习俗
- 第 24 号： 移徙工人的权利
- 第 25 号： 强迫迁离与人权

《人权概况介绍》丛刊由联合国日内瓦办事处联合国人权事务高级专员办事处出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。鼓励用联合国正式语文以外的文字翻译出版，但不得更改其内容，出版组织应通知日内瓦人权中心并申明原文为人权中心所编写。

一切询问请寄：

---

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14, avenue de la Paix  
1211 Geneva 10, Switzerland  
Website: [WWW.UNhchr.ch](http://WWW.UNhchr.ch)

New York Office:  
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations  
New York, NY 10017  
United States of America

---

Printed at United Nations, Geneva  
Reprinted at United Nations, Geneva