

**第六十届会议**

临时议程\* 项目 73(b)

**人权问题：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径****有效促进《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的个人的权利宣言》****秘书长报告\*\*****摘要**

1992年，大会通过了《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的个人的权利宣言》。为继续推动落实该《宣言》，大会第58/182号决议请秘书长，除其他事项外，应有关国家政府的请求，就少数群体问题、包括预防和解决争端，提供合格的专门知识，以协助解决涉及少数群体的各种现有或潜在情况，并就该决议的执行情况向大会第六十届会议提出报告，包括举例介绍教育领域的良好做法和少数群体如何切实参加决策进程。

人们越来越认识到，促进和保护属于少数群体的个人的权利与加强各国政治和社会的稳定是密不可分的，并且有助于在以法治为基础的民主框架内从事发展。人们注意到，缺乏和平解决分歧的机构、为政治目的而利用少数群体的身份、社会紧张局势、群体不平等现象、历史怨恨情绪、政治与权力争端(有时是为了资源控制权)，已经导致了公开的冲突。将属于少数群体的个人的权利纳入联合国和平与安全和发展工作的主流，有助于联合国努力建立一种以平等公正原则为基础

\* A/60/150。

\*\* 本报告因进行磋商而延迟提交。



的预防文化。联合国人权事务高级专员办事处一直在借助区域和国家的专门知识来促进与保护属于少数群体的个人的权利，包括召开分区域会议。非政府组织和少数群体代表特别请求该办事处为他们提供进一步的培训。编写培训手册，载述良好做法的例子，可能是一个很好的工具，有助于更好地理解少数群体的权利，并理解如何采取措施，把少数群体融入整个社会，借此处理多族裔社会的多样性。该办事处将通过组织少数群体研究金方案和培训方案，继续提高民间社会处理少数群体问题的能力。经济及社会理事会建议为少数群体有关的活动设立一个自愿基金，可以通过这个办法，进一步支持这类活动。目前这项建议已交大会审议。还有人坚称，如果宣布某一年为世界少数群体国际年，可以提供另外一个框架，促进更好地保护少数群体的具体措施。

本报告按照大会第 58/182 号决议的要求，载有关于如何有效推动《宣言》各项规定的资料。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1	4
二. 就少数群体问题提供合格的专门知识 .....	2-11	4
三. 国际行为者参与处理少数群体问题 .....	12-15	6
四. 非政府组织和属于少数群体的个人参与少数群体相关活动 .....	16-21	7
五. 教育领域的良好做法 .....	22-25	8
六. 结论 .....	26-28	9

## 一. 引言

1. 大会在第 58/182 号决议中吁请秘书长、人权事务高级专员和少数群体问题工作组继续促进并保护属于少数群体的个人的权利，提到了若干具体的活动领域。大会还请秘书长向大会第六十届会议报告该决议的执行情况。本报告就是依照这项请求提交的。

## 二. 就少数群体问题提供合格的专门知识

2. 考虑到联合国及其各机构必须帮助各国政府找到解决少数群体问题所需的专门知识。联合国人权事务高级专员于 2005 年 5 月 26 日和 27 日在日内瓦组织了一个关于少数群体与防止和解决冲突的讲习班。少数群体专家、联合国各组织、社区代表和政府代表参加了这次讨论会。讲习班考虑了影响或涉及少数群体的冲突根源、少数群体参与联合国工作的机会、联合国和会员国采取行动保护少数群体的机会、关于预防而非应付问题的建议，以及结论意见等。指出的许多根源都与结构性问题有关，如不良施政、腐败、缺乏有效参与决策、缺乏解决冲突的体制框架、社会经济不平等，以及自然资源引起的冲突。为改进联合国以有效预警和行动防止冲突的能力而提出的建议包括：民间社会与联合国在国家一级建立协商框架，把促进和保护属于少数群体的个人的权利与联合国各组织在国家一级处理人道主义、发展、和平与安全及人权问题的工作联系起来。在这方面，有人提到可以绘制少数群体的轮廓和矩阵，作为防止和解决冲突的工具，并作为少数群体、各国政府、联合国在国家一级的机构和组织的一个工具，把《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的个人的权利宣言》（简称《宣言》）的原则和条款置于实际的背景之下。还重点讨论以自治和社会融合的措施来处理具体少数群体的情况。这个讲习班的相关资料可在人权高专办的网站 ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)) 上查阅。

3. 人权高专办与少数群体问题工作组合作，继续组织关于少数群体问题的分区域会议。各方已经承认这些会议的重要性，因为它们利用区域和分区域的少数群体问题专门知识来帮助更透彻了解这些问题在分区域方面的情况，并交流保护与促进少数群体权利的经验；促进少数群体与多数人口之间的对话；提供机会来加强各少数群体之间的联系并支持增强少数群体的能力；其方法包括提高对联合国人权工作的认识；为来自世界各地的少数群体代表和专家提供直接与联合国合作的机会。

4. 2004 年组织了两次分区域会议，一次在南亚，一次在中亚。各国政府、非政府组织和国际组织的代表、少数群体专家和少数群体成员参加了这两次会议。与会者评论这些会议的价值在促使人们注意少数群体特有的问题和冲突局势。他们

指出国际社会和住在该区域的人往往对存在的冲突一无所知。他们还指出，难民和国内流民的状况以及少数群体成员被剥夺公民身份，都是令人关切、需要继续留意的领域。他们特别提请注意政府需要投资建设和平，特别是建设对话能力，并投资于体制改革，包括强化问责制，以追究侵犯属于少数群体的个人人权的行为。他们呼吁联合国各组织和机构支持加强国家的人权系统，与各国政府洽商如何促进并保护属于少数群体的个人的权利，并支持与民间社会进一步合作从事联合国的工作，包括国家一级的工作。

5. 10月27日至30日在比什凯克举行了“少数群体的权利：中亚文化多样性与发展问题”分区域会议，会上的讨论及结论与建议的摘要载于E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/5号文件和E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.2号文件。会议指出了影响该分区域内少数族裔的人权问题的各种根源。总结认为，在费尔干纳流域等地，特别需要支持民主进程和民间社会的能力建设，支持强化与地方当局之间的对话，还需要给予更多的资源，以处理影响当地人民的严重贫穷情况，并改善教育系统、保健和人口健康状况。

6. 2004年11月21日至24日在斯里兰卡康提举行了“少数群体的权利：南亚的文化多样性与发展问题”分区域会议。会上的结论和建议及摘要载于E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/4号文件和E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.6号文件。对政府提出的结论和建议包括：提议通过独立的法院和法庭提供适当、可得的补救措施，来解决侵犯属于少数群体的个人权利的行为；长期邀请特别程序和其他联合国机构和机制监测少数群体的权利和弱势群体的情况；处理非公民的状况；设立独立的国家人权机构，并支持其参与调查侵犯少数人权利的行为并给予补救；考虑建立区域人权机制。关于通过的其他建议，特别提到了需要鼓励政府通过公共教育和媒体节目促进宗教上的容忍，并需要协助政府审查立法和其他措施，以确保这些措施没有基于宗教理由而对人歧视。

7. 与会者还请人权高专办建立成功案例研究的数据库，可以其作为一种资源，为面临类似的少数群体问题的南亚和其他国家提供专家技术合作。

8. 关于强化国家人权系统的重要性，人权高专办(该办事处为设立和支持这类机构提供技术援助)已经草拟了一份新的小册子，供列入《联合国少数群体问题指南》，小册子的内容是国家人权机构在促进和保护属于少数群体的个人的权利方面所发挥的作用。这本小册子指出，虽然许多国家人权机构的任务范围很广，但不是每一个机构都利用其权力处理少数群体问题。其中举出具体的例子说明国家人权机构的工作，如提供关于非裔哥伦比亚人权利的法律咨询；调查印度古吉拉特邦某些侵犯穆斯林的行为；举办宣传活动以提高尼泊尔少数民族达利特人的形象，并增强公众对达利特人权利的认识；便利举行一系列调解会议，以解决涉

及加纳两个民族集团的冲突；例如瑞典的监察员，代表受害人将案件提交法院审理。

9. 少数群体问题工作组对自身头 10 年工作的审查中，提请注意其 80 多份工作文件。其中提供资料说明属于少数群体的个人权利的具体情况和处理少数群体问题良好做法。强调必须继续留意的少数群体问题包括：(a) 少数群体和土著社区代表与本国政府代表之间的对话程序；(b) 宪法或立法承认少数群体和土著社区；(c) 确定少数群体和土著社区成员和代表权的办法；(d) 确保少数群体和土著社区的代表有效参与国家和地区或地方各级决策的办法；(e) 国家有关少数群体和土著社区的规定平衡兼顾到分离、融合与多元文化；(f) 在国家发展方案与少数群体和土著社区的适当发展之间保持适当的平衡；(g) 与联合国内部的预防和解决冲突机制建立有效的合作。有人建议将现有的文件发表，并编写关于良好做法的文件。

10. 为了收集良好做法，少数群体问题工作组进行了第二次国家访问，于 2003 年 1 月访问了芬兰。工作组成员会见了政府、各个少数群体和非政府组织的代表。他们熟悉了阿兰德的特别自治安排，以及在其他类似情况下如何以它作为预防或解决冲突措施的范例。代表们提供资料，说明为了使人更加尊重无歧视、容忍和法治的原则而在国家一级采取的立法、政策及其他措施。工作组安排与俄罗斯、罗姆、犹太和鞑靼少数民族的代表、土著萨米人的代表、大约 3 万印格利亚人的代表，以及民族关系咨询委员会、监察员、萨米议会及罗姆人事务咨询机构分别会晤。讲俄语的少数群体将近 3 万人，他们表示希望能像有 1 万人口的罗姆人那样，有一个咨询机构。萨米议会谈到芬兰批准国际劳工组织 1989 年《土著与部落民族公约》(第 169 号)的重要意义。他们承认，在国家、区域和国际各级促进和保护少数群体的权利，是芬兰政府的优先工作之一，因为属于少数群体的个人比其他的人更有可能遭受歧视和其他侵犯人权的行为。代表们把工作组的访问被视为有助于同国际机制进行建设性对话。他们鼓励其他国家政府考虑邀请工作组访问。瑞士政府已经发出了此类邀请。

11. 应该强调，各国政府还可以根据人权委员会第 2005/79 号决议制定并经经济及社会理事会第 2005/278 号决定认可的少数群体问题独立专家的新任务规定，要求提供技术性的专门知识。2005 年 7 月 29 日，人权事务高级专员任命盖伊·麦克杜格尔承担这项任务。

### 三. 国际行为者参与处理少数群体问题

12. 包括区域性组织在内，国际社会，推动联合国迈向预防文化并在冲突后的局势中建设和平，在这个背景下，越来越重视保护少数群体并提高其地位。

13. 大会和联合国其他机关特别强调必须与国际和区域机制建立或加强合作，在国家一级鼓励政府与少数群体之间的对话。在少数群体问题工作组的各届会议上，特别赞赏与欧洲安全与合作组织少数民族问题高级专员办公室的合作及该办公室的工作，尤其是该办公室运用静默外交，同政府和其他各方进行对话，解决少数群体的问题。

14. 2004年2月27日，人权高专办在日内瓦组织了一次机构间会议。开发计划署、儿童基金会、人口基金、联合国系统职员学院、训研所、社发所、劳工组织和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)派代表出席了会议。这次会议讨论的问题包括需要建立一个少数群体问题特别程序，联合国在国家一级的活动需要包含少数群体的问题，特别是将其纳入《国家共同评析》/《联发援框架》的程序以及实现千年发展目标的计划和程序。进一步的讨论重点是，需要联合国在国家一级设立机构促进与民间社会的合作，其中包括各部分人口、特别是少数群体的成员。还特别请各专门机构和联合国各基金会与方案考虑提供资金，帮助少数群体的代表参与人权任务规定中涉及少数群体问题的工作和活动。

15. 高级专员在前几年给人权委员会的报告中分析了现有的特别程序和条约机构对少数群体问题的影响(见E/CN.4/2004/75和E/CN.4/2005/8)。她总结说，虽然现有的人权机构和程序经常处理少数群体的问题，但最重要的需要是其建议的后续行动。实现这个目标的可能办法包括根据请求提供技术合作。2005年5月31日通过的人权高专办《技术合作项目管理指导方针》包含了少数群体的问题，就是朝这个方向迈进的一步。为了协助进一步将少数群体的问题作为人权问题纳入联合国在发展及和平与安全领域的工作主流，可能有必要考虑以其他方法提供少数群体权利的培训，并研制适当的方法工具，如少数群体的轮廓和矩阵。

#### **四. 非政府组织和属于少数群体的个人参与少数群体相关活动**

16. 人权高专办2005年在日内瓦筹办了第一个少数群体研究金方案。来自不同区域的五名研究员参加了为期三个月的方案，目的是学习人权和少数群体权利的标准，以及如何利用人权机制帮助他们的组织或社区更好地促进并保护人权。他们了解了条约机构、人权委员会和国家人权机构的工作，尤其是通过与国家人权机构的代表建立联系，并与为国家人权机构国际协调委员会年会服务的秘书处一起工作。这五名研究员还参加了少数群体问题工作组第十一届会议。

17. 拉丁美洲、东欧、西欧、亚洲和非洲的弱势少数群体的若干成员获得了资金，能够参加人权高专办组织的与少数群体有关的各种活动。这些活动包括前文提到

的防止和解决冲突问题讲习班，少数群体问题工作组于 2004 年和 2005 年举行的第十届和第十一届会议，以及人权高专办和国际少数群体权利小组 2004 年和 2005 年在日内瓦联合组织的关于少数群体权利培训讲习班。少数群体成员接受培训，学习如何与联合国人权系统合作并加以利用。在培训期间，非政府组织分享了它们倡导实现人权和建立网络加强国际合作促进和保护少数群体权利的经验。在少数群体问题工作组，非政府组织和少数群体成员有机会与政府对话。在人权高专办的赞助下，与少数群体问题工作组合作组织前面提到的分区域会议，也有助于属于少数群体的个人参加与人权有关的活动。

18. 大会本届会议收到了经济及社会理事会 2004 年 7 月 22 日第 2004/278 号决定，其中“理事会还建议大会考虑同意设立一个与少数群体有关的活动的自愿基金”，以便提供更多的资金，供属于少数群体的个人参加与少数群体有关的活动。

19. 鉴于各方越来越重视包括少数群体成员在内的民间社会参与国际系统，下列几点可能适用于该自愿基金的任务、宗旨和业务。

20. 考虑到若干类似基金（例如处理当代形式奴隶制问题的基金）的经验，这个自愿基金将（a）在联合国特别是其人权机构所组办而与少数群体有关的活动中，为少数群体代表和少数群体问题专家，特别是为来自发展中国家的此种代表和专家，支付旅费——在这方面应特别注意确保年轻人和妇女的参与；（b）支助人权领域的少数群体项目；（c）支助高级专员及其办事处促进并保护属于少数群体的个人的权利。此外，像其他基金一样，款项的用途将由秘书长征求董事会/咨询小组的意见后作出决定（秘书处对董事会工作的协助将涉及人力资源和财务问题）。资金的筹措应该采用各国政府、非政府组织和政府间组织及其他私营或公营机构自愿捐助的方式。

21. 少数群体问题工作组还提议为全世界的少数群体宣布一个国际年，接着宣布一个十年。这个建议得到了促进和保护人权小组委员会的支持。在人权委员会第六十届会议辩论少数群体问题期间，有人指出，必须有了目标、活动、预算的相关细节，才可以进一步考虑这一提议。在这方面，大会不妨考虑请人权高专办商同各国政府拟订世界少数群体国际年的专题、目标和时间安排。

## 五. 教育领域的良好做法

22. 在少数群体问题工作组内和 2004 年举行的分区域会议上，都有人提出了有关教育的问题。在工作组第十次会议讨论期间，有人提到了《宣言》中涉及使用少数群体语言教学和课程内容的规定。在决定如何协调兼顾分别教学和推行多文化、多语言课程的需要时，不得不作出艰难的选择。会上还集中讨论是否

需要仔细审查教育内容，特别是因为某些学校的教育，最显著是原教旨主义的教会学校的教育，可能会加剧宗教、社区、教派之间的敌对和冲突。在南亚分区域会议上也提出了后一种令人关切的问题。这次会议通过建议促请政府改革并审查教育课程，并促请联合国协助政府进行这项工作。为了积极增进不同社区之间的理解，还请联合国举办若干媒体节目，说明必须通过教育系统促进宗教容忍。

23. 在中亚分区域会议上，有人强调多语言教学在促进民族融合与平等方面的作用。会议通过的<sup>1</sup>建议提到，采用教科文组织支持的多语言教育模式，是有用的。还提议在该分区域举行一次圆桌会议，邀请有意支持采用这种模式的各个实体参加，包括政府机关、教科文组织、人权高专办和非政府组织。

24. 少数群体问题工作组在第 11 届会议上集中注意以善政和法治为基础和平解决少数群体问题的可能模式。会上考虑了少数群体与自主的关系、自治与自决，以及平行采取各种措施确保属于少数群体的个人有效参与公务员制度、警察部队和保安部队。会议承认特有的情况需要不同的对策。向工作组提交的各类文件载有具体的例子说明采取哪些措施处理少数群体聚居地区的情况，或对文化、语言或宗教问题时作出决定。工作组的所有文件可在人权高专办的网站上查阅。

25. 工作组还审视了少数群体的有效参与(参与公共经济和社会生活，特别是在经济进步与发展方面对他们有影响的决策)和实现千年发展目标的计划之间的关系(特别参看 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.4)。工作组强调急需设立机制，使少数群体能够参与设计、监督和评估实现千年发展目标的战略。它还呼吁采取行动，使人们更加认识到，在实现千年发展目标和确保收集分类数据以衡量这些目标的进展情况方面，少数群体面临着悬殊的差异。在这一方面，工作组提到了越南政府拟订的一个以少数民族为中心的<sup>2</sup>实现千年发展目标的具体战略，题为“千年发展目标本土化在越南实现减贫：促进少数民族的发展”(2002年)。

## 六. 结论

26. 人们越来越认识到，促进和保护属于少数群体的个人的权利与加强国家政治和社会的稳定，与在<sup>3</sup>以法治为基础的民主框架内从事发展，都是密不可分的。因此，联合国在国家一级实施的方案和项目必须包含与少数群体有关的问题。联合国国家工作队应该特别关注这一需要。

27. 将属于少数群体的个人的权利纳入联合国和平安全与发展工作的主流，可以大大丰富该项工作，并增强其影响。这一进程应当以《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的个人的权利宣言》为指南。

28. 让属于少数群体的个人参与联合国在国际和国家两级的工作是至关重要的。人权高专办和联合国其他机构与方案应该为此目的继续研制培训工具和宣传资料；便利少数群体成员参加研讨会、讲习班和培训班；协助培养政府和民间社会的相关能力。在这方面，拟议的少数群体活动自愿基金可能是一个重要的手段。

---