



Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1993/34
10 August 1993

CHINESE
Original: ENGLISH

联合国

经济及社会理事会



人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第四十五届会议
议程项目 17

保护少数

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

阿斯比约恩·艾德先生提出的报告

目 录

	段 次	页次
导言	1 - 20	3
一、 问题和解决办法的框架	21 - 126	7
A. 何为“涉及少数人的情况”?	21 - 48	7
B. 何为和平的和建设性的解决办法?	49 - 72	13
C. 何为民族自决权?	73 - 88	19
D. 国际人权法有什么指导意义?	89 - 114	22
E. 和平和建设性解决办法的框架	115 - 126	29
二、 实际情况	127 - 317	31
A. 在共同领域中的平等和不歧视	131 - 193	32
B. 共聚中的多元主义	194 - 245	43

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
C. 通过领土再划分和地方治理实现多元化	246 - 288	59
D. 各国解决冲突的办法	289 - 301	72
E. 解决群体冲突的障碍	302 - 317	74
三、 国际社会的作用	318 - 338	77
四、 结论和建议	339 - 353	82

导 言

1. 此份关于和平和建设性地解决少数人情况的研究报告是以载入世界人权法中的各项原则为基础的,首先涉及每个人的平等和尊严。

2. 人权对多数和少数人的群体权利都加以限制。本研究报告是基于这样的理解,即少数人的权利之所以必要,是它们规定了对多数群体权力的明确限制,否则多数群体可能利用其多数地位,确立或维护其自身的各种特权。

3. 然而,对少数人权利的理解,决不可以破坏基本的平等原则。国家应成为居住在那里的所有种族、宗教和语言群体的共同家园,各群体享受事实上的平等,没有任何群体是二等公民。在南非实行的种族隔离表明了不容忍和顽固的少数如何阻止多数成员享有平等。

4. 几乎所有国家都是多种族或多宗教的,并将继续如此。要说有什么变化的话,则由于人权和民主的影响,各国社会将日趋多元化,而不是相反。对少数人问题的解决,不能、也不应推动民族群体建立它们自己的“纯净”国家或准国家,就像目前波斯尼亚的战乱所谋求的那样。

5. 设立防止歧视及保护少数小组委员会,是为了帮助各国和国际社会完成以下双重任务:一,防止歧视,从而坚持人人平等;二,保护少数,以使任何群体的每一个成员均能在与人权相一致的前提下维持他的特性。我们的任务是面对充满仇恨和憎恶的冒险家,指明应以何种方式确保在领土完整和政治稳定的基础上实现平等与尊严。

6. 我们目前处在一个种族和宗教冲突似乎比几十年来更为严重的动荡时期之中。近几年来抬头的种族中心主义势力已经因他们的仇恨而丧失理性,并常常采用极其野蛮的手段。正在进行的种族清洗和领土“净化”过程是对人权的基础,即人人生而自由,在尊严和权利上一律平等,和不得以人种、肤色、种族或民族血统进行歧视的原

则的直接挑战。

7. 难以预言当前的暴力浪潮何时将会平息。国际社会面临着两个紧急任务。一是发展必要的预防、维持和平和实施和平的能力。秘书长在其 1992 年《和平纲领》中就如何加强联合国在这一领域的的能力提出了建议。我们如果要避免在阻止在波斯尼亚-黑塞哥维那的侵略和大屠杀方面令人沮丧的失败再次发生,就必须立即执行这些建议。

8. 另一任务是鼓励各国依据国际法,寻求社会中不同种族、宗教和语言群体之间的适当和解,以使他们都感到自己生活在一个大家庭里,没有人认为自己是二等居民或公民。本研究报告专门讨论第二项任务。作为这一联合国机构的专家成员,我们应发展载于《联合国宪章》和各项世界人权文书中有关世界秩序的各项基本原则。

9. 目前在世界若干地区发生的造成主权国家分裂或动乱的群体冲突,以及随之而来产生大规模侵犯人权的行为,不应遮盖这样的事实,即在大多数国家,不同的种族和宗教群体共处,而且是在相当程度上和平共处。新闻媒介对重大事件的关注,虽然确有必要,但不应使我们误解为事情已经无可挽回,我们注定永远生活在仇视和憎恨之中。相反,我们能从世界许多地区的建设性发展中得到鼓舞,在这些地区,不同群体彼此和解,和平地共同生活,保持他们自己的特性并适应现代和新的条件,相互通婚,相互了解。为本研究报告收集的材料表明,多数洲的许多国家日益愿意对少数人合理关心的问题给予考虑。在答复中,许多少数群体成员已变得不那么好斗,并参与了同政府和其他种族群体的建设性对话。

10. 在不太遥远的将来,在双方架设桥梁的人将取代立场强硬的排外主义者和种族民族主义者,不论他们属于多数还是少数。这需要时间,斗争将是艰巨的。为创造条件,以在尊重主权国家领土完整的情况下和平解决群体冲突,还有许多工作有待去做。希望本研究报告将为实现这一目标作出贡献。

研究报告的背景

11. 小组委员会在其 1989 年 9 月 1 日第 1989/44 号决议中,决定委托阿斯比约恩·艾德先生起草一份关于各国和平和建设性地解决涉及少数人问题经验的报告。

12. 该决议是在讨论克莱尔·帕利女士编写的工作文件(E/CN. 4/Sub. 2/1989/43)之后通过的,该工作文件则是根据小组委员会第 1988/36 号决议编写的。在这项决议中,小组委员会关切地注意到许多提请它注意的情况均涉及少数人的同化、融合和自治问题,同时重申根据《宪章》主权平等的基本重要性以及国家统一和国家领土完整的不可侵犯性,决定着手检查促进和平和建设性地解决涉及种族、民族、宗教和语言少数的情况的可能方式和方法。

13. 1990 年提交了研究报告的第一份大纲(E/CN. 4/Sub. 2/1990/46)。它说明了进行研究的方式,讨论了所涉基本问题,特别是不歧视和少数人权利之间的关系,以及产生少数人问题情况的多样性。

14. 1991 年提交了第一份进度报告(E/CN. 4/Sub. 2/1991/43)。它较详细地探讨了研究工作的六项指导方针(不歧视和充分参与;少数人权利和国家稳定;种族冲突对安全的威胁;消极和积极措施;发展进程的作用;保护多数的权利)。

15. 第二份进度报告于 1992 年提出(E/CN. 4/Sub. 2/1992/37),集中论述两个基本问题:在考虑到各国奉行的政策和少数人追求的政策基础上的定义问题和少数人的分类问题;其次,为各国和少数人寻求和平和建设性解决提出一个分析一系列合法选择办法的构架的建议。

16. 本报告,即最后报告包括两个主要部分:第一部分(第一章)是评价对少数人情况的态度的一個固定框架。先前报告中比较详细论述的问题在这里只是简要提

及。第二部分(第二章)包括对可在一些国家观察到的做法的审查,主要依据对发出的调查问卷的答复,已收到来自 26 个国家的答复。还包括一些其他来源的资料,包括各国根据各项人权公约提交报告的有关摘录。

17. 这不是一份关于少数人权利的研究报告,而是一份关于多数和少数如何寻求建设性办法,以依据当代国际法原则在主权国家境内共同生活的研究报告。本研究报告没有假定问题总是出在多数人或政府一方。实际上,有许多值得注意的不宽容和排外情况是发生在少数人群体内。双方应首要关注平等和在他们生活的国家这个共同家园中保留各自特性的权利。

18. 本研究报告并不认为其对世界范围少数人情况的解决办法提出了一个全面的看法。这要花费更多的篇幅和进行更多的工作。令人遗憾的是,尽管小组委员会和人权委员会在这方面通过了有关决议,但由于缺少资金,人权事务中心对本报告的编写没能提供咨询形式的帮助。虽然秘书处成员善意收集并向特别报告员转交了一些文件,但大量工作需要完全留待特别报告员他去做。之所以未能提出一份更全面的报告,原因即在于此。

19. 本研究报告只能是一个过程的开始。小组委员会和/或人权委员会在今后几年必须对和平处理少数人情况问题给予更多注意。群体冲突在加剧。这些冲突对于受影响国和国际法律秩序来说,都是十分剧烈和不稳定的。情况表明,大会于 1992 年 12 月通过的《关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》是一份指导性的文书。目前需要在联合国人权机构内采取一种坚决和一致的后续行动。

20. 本研究报告的建议将作为本报告的增编 4 提出。

一、 问题和解决办法的框架

A. 何为“涉及少数人的情况”?

1. 定义:哪些群体构成少数?

21. 先前的报告没有载入关于少数人的定义。但在 1992 年的进度报告(E/CN. 4/Sub. 2/1992/37)中概述了力求界定少数人的经过:小组委员会首次使用的提法(第 48 段);特别报告员卡波托尔蒂先生提出的定义(第 50 段)和随后接受关于提出少数人的定义任务的小组委员会委员尤勒斯·德舍纳提出的定义(第 51 段)。1992 年《关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》中没有载入任何定义。

22. 1992 年进度报告第 55 至 101 段阐述了下定义为什么不仅困难,而且还可能没有什么用处,同时,还对可能属于或可能不属于少数人类别的不同群体作了分类。能否抽象地下定义是令人怀疑的。为了特定的目的,例如一份关于特定少数人群体(成员)权利的明确的和在法律上有约束力的文书,可能需要对打算使之成为文书受益者的群体下定义。

23. 抽象的定义之所以困难,是因为需要在某些相对客观的标准和某些视情况而定的因素之间加以区别。对于许多群体来说,“少数”这一称呼是令人反感的,因为据认为它暗含某种二等公民的意味,即使这些成员拥有公民身分。

24. 《世界人权宣言》应被视为一份确保对所有人——不论种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、财产、出生或其他状况——提供平等权利的解放文书。在此基础上,不仅为确保自由,而且为确保所有地方的人的权利——确保他们不受限制地享有平等机会和在社会中的平等参与——作出了努力。各项经济和社会权利扩大了社会边缘群体的真正参与;消除基于性别的歧视扩大了妇

女的参与和机会;儿童权利增加了儿童从早期阶段积极参与的可能性;消除基于人种(包括种族特征)的歧视是对解放以及扩展社会参与和享受平等权利范围所作的最重要承诺之一;消除宗教不宽容使不同宗教群体成员可以自由地加深他们对精神问题的思考和创造性地参与解决在变化的情况下人类面临的各種道德问题。

25. 少数人权利问题确实应被视为一个解放和授权过程的延长,使所有种族、宗教和语言群体得以将发展他们自己的文化、语言和信仰与积极和创造性地参与整个社会结合起来。使用“少数”这一指称可能表明整个社会有些问题,说明它还不能为不同群体——不论大小——的存在提供充分的生存空间。

26. 应当说明的是,本研究报告仅仅涉及种族、语言或宗教上的少数。有许多其他群体可能自认、或被其他人认为是少数,而且并非没有理由。其中所涉问题可能与本研究报告中的那些问题不同,可在其他研究报告中另行审查。这里所涉及的群体,其共同联系是种族、宗教或语言。

27. 一种含蓄的工作定义构成整个研究报告的基础,应当加以阐明。这是一个非常开放和一般性的定义,以使检查确实重要的所有少数人情况成为可能。此一定义不准备成为一个法律定义。它基于这样一种确信,即不是所有少数——或其成员——都有同样的权利;一些只有最低限度的权利,而另外一些享有或应给予更多的权利。这在目前正在进行的更具实质性的制定标准的努力、包括欧洲委员会所作的努力中是显而易见的。举例说明:任何少数成员有权使用他们自己的语言私下或公开地与任何愿意使用该种语言的人进行交往;然而不是所有少数成员都有权得到国家资助的以他们自己的语言进行的教育,或有权使用他们自己的语言同政府官员交谈。权利的范围是视情况而定的。一个广泛的定义将对每一项权利以及适用该项权利的条件作出适当限制。

28. 虽然应在平等的基础上对每一个人,但对于群体却并非如此。它们之间的情况、源起和问题大不相同,因此对策也必须是不同的。然而,所有少数成员享有某些

源于一般人权制度的最低限度的权利。

29. 工作定义如下：

“为本研究报告的目的，少数是指居住在一个主权国家内，少于该国社会人口半数，其成员具有与其他人口不同的种族、宗教或语言的共同特征的任何群体。”

30. 该定义只包括一个主权国家内的居民。殖民地人民不能照此被作为少数对待，因为他们不是居住在一个主权国家，而是居住在一个非自治领土。作为非自治领土的人民（意指人口），他们如果有此意愿，则集体享有自决的权利，包括完全独立的权利。同样，居住在自通过《联合国宪章》以来被非法占领领土上的人口，只要占领还未导致联合国承认的合并，为本研究报告的目的，将不被视为一个少数群体；作为被占领土的人口，他们如果有此意愿通常有权（恢复）独立。在非自治领土人口中当然会有多数/少数关系。由于在这些情况中，国家地位问题还未确定，这里将不审查这些问题。

31. 该工作定义意味着“少数”可能存在，但不具有一种“少数人情况”。一个人数上少于人口半数的群体能够在一个社会中生活得很愉快，根本不会遇到什么问题；在这种情况下谈及“少数人情况”将毫无意义。特别有害的是这样一种假定，即认为只有当群体构成一个国家的多数时，它们才能得到满足，因而它们不得不进行人口迁移或进行各种分离主义活动。

32. 所选择的定义包括了以其他属名也行得通的群体的成员。1992年报告（第55-72段）对群体作了分类；这里只需补充一些意见。使用非“少数”的其他名称往往表示更强烈的要求。然而，该群体仍为少数，即使它要求——并且有权——得到高于最低限度的少数人权利。

33. 该定义包括“民族”和“族”，只要生活在有关主权国家内，被称为“民族”和“族”的群体的成员，少于人口的半数。举例说明：居住在波斯尼亚-黑塞哥维那和克罗

地亚的塞民族构成了这些国家内的少数。

34. 这里可能有必要提醒一下,1992年报告(第16-22段)对与“民族主义”密切相关的“民族”概念的含混之处作了比较详细的审查。

35. 这里将对“民族”的两种含义给予不同的名称。“民族”将被理解为一个主权国家共聚的永久人口。在波斯尼亚-黑塞哥维那的民族由穆斯林、塞尔维亚人、克罗地亚人、其他少数和混血人组成。这是一个专门的和法律的概念,从法律意义上说,与公民身分的概念有关。《世界人权宣言》第15条说,人人有权享有国籍,意指每个人有权保持一个国家的公民身分,成为民族的一员。它不一定暗示社会内不同群体之间的团结;即使它们相互对立,只因它们是该国公民,它们就是民族的一部分。那么明显的任务将是采取各种建立信任措施,以便促进构成该民族的不同种族群体之间的合作。

36. 一个基于种族而非公民身分的完全不同的“民族”概念也被广泛使用,在这里将称之为“种族民族”。这是一个多少有些不确定的、有时跨越两个或更多国家的领土的群体,其成员认为他们自己具有某些共同传统和特征,特别重要的是具有共同的语言或宗教,和所谓的共同历史。它在某种程度上是一个想象的共同体,为适应目前的理想而对历史进行的重构,但它确实涉及一些客观的过去联系。人们在不同时期可能怀着不同程度的信念保持种族特性;群体的成员资格的某些情况下或在某些时期被认为是重要的,而在其他情况下或其他时期则被认为不那么重要。它是一个政治和主观概念。

37. 并非所有种族群体都认为它们自己是一个“种族民族”。一个群体认为自身是不只体现了种族特性的“民族”意味着:一种特别强烈的凝聚感,一种共同的命运和一种暗含的在政治上掌握其自身命运的愿望。

38. 在一个多种族国家内,如果一个或几个种族群体寻求在法律意义上的民族和种族民族之间建立一致,就可能爆发最严重的群体冲突。这导致歧视、仇恨、暴力和种族清洗,正如近来的冲突所清楚表明的那样。

39. 为本研究报告选择的定义包括构成一个主权国家内数量上是少数的“人民”，而不是如上面指出的，一个殖民地或被占领土或其他非自治领土的“人民”。

40. 该定义因此也包括土著人民，人们认识到，他们在其紧密地共同生活的地区，可以有比其他少数更强烈的权利。

41. 该定义不仅包括定居的群体，也包括新近的外来移民，虽然在国家独立后到来的那些人，可能比在这个国家作为一个独立国家出现或重新出现之前就已经定居的那些人所拥有的权利要少一些。

42. 所选择的定义不仅包括公民，而且包括非公民，据认为，非公民拥有的权利可能少于公民。一般说来，少数人群体的非公民成员至少应拥有一些消极权利，例如在与同一语言群体的其他成员交往中私下和公开使用他们自己语言的权利，不论他们是不是公民。同样，应允许少数人宗教的信徒与同一宗教群体的其他成员一起信奉该宗教，不论他们是不是公民。如果他们受到其他宗教群体成员的攻击，他们也必须有权得到保护。然而，人们疑惑的是，一个种族或宗教群体的非公民成员是否有权享有积极的措施，例如，国家支助的用他们自己的语言进行的教育。有人认为，长住居民——其中多数被有酬雇用并缴纳赋税——在教育支助方面享有的权利，不应少于同一语言群体中已成为公民的成员的权力。因此，区别不应发生在公民之间，而应发生在已经定居很长时间的人和那些新近到来者的人之间，不论他们是否获得公民身分。

43. 许多界定少数的工作将少数限于公民。欧洲委员会目前起草的一项附加议定书或公约就是这样限定的。另一方面，在(联合国)《关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》中没有这种限制；《公民权利和政治权利国际公约》中也没有这种限制，不论是总的来说(第 2 条提到“在其领土内和受其管辖的一切个人”)还是在第 27 条中。

2. 什么时候一个人数上的少数的存在构成一种“情况”?

44. 一般来说,情况发生于当少数人群体的成员普遍有一种挫折感,而这种挫折与他们属于该群体有关时。对于这是不是一种有正当理由的挫折,可能要认真考察;在某些时候,它可能是那些关心的不是促进人权,而是权力、独占或支配地位的野心勃勃的倡导者们的产物。因此,需要进行更仔细的审查。这类挫折可根据所提要求加以分析。

45. 少数人提出的一类具有充分理由的要求是,作为一个群体,由于其身体或文化方面的特性,他们在他们所生活的社会中被孤立出来,受到有差别和不平等的待遇,因此认为他们自己是歧视的对象。他们遭受的歧视可能是多种类型的:对人身安全的威胁(例如,在欧洲对移民工人的攻击)、在就业、住房、获得财产方面的歧视等等。这样一个例证是美国黑人或在一些欧洲国家的吉普赛人的情况。在这种情况下,被认为属于少数的人寻求作为个人,与社会其他所有个人的平等。一种特殊的情况涉及独立后那些被否认公民身分的人,他们因此认为自己在若干方面受到歧视。现在可从苏联和南斯拉夫解体所产生的若干国家看到这一问题,而在非殖民化之后有时也遇到这个问题。一种不同的类型包括那些来到他们自知不足他们自己的独立国家的移民工人和其他长期侨居者;他们有时也受到严重歧视。他们居住的国家不能始终为他们提供充分的保护。

46. 少数人提出的第二类要求是,作为一个群体的成员,他们得不到允许或没有必要条件来保持他们的特性(语言、宗教、文化习俗)。有时还会有进一步的要求,群体成员要求(在非领土基础上)对他们自己的事务实行某种程度的自治,例如,依据群体所奉宗教实施民法(家庭法、继承法等),而不是国家立法机关通过的法律。

47. 第三类要求是领土要求:要求程度不等的地方自治,有时包括通过他们自己的法律或实施有关群体的习惯法的权利;或要求该群体广泛的领土自治,建立其自己的政府机构(立法机构、包括警察和地方保安部队的行政机构和司法机构)。

48. 最后,最极端的要求是那些提出领土分割和分离的要求——或加入另一国家,或在他们居住的主权国家的部分领土上成立一个新的主权国家。

B. 何为和平的和建设性的解决办法?

1. 对涉及少数的情况何时

有一种“解决办法”?

49. 群体冲突很少能够得到充分“解决”。的确,寻求最终解决办法可能是危险的。历史上的例子应能给我们一个警告。有些人认为,群体在种族上的同一是最好的解决办法。有时,当一些群体看来不愿意生活在一起时就采用了激烈的措施。有记载的措施包括民族清洗、大规模的人口转移以及最终导致种族灭绝的战争。有些人也许认为这是一种“解决办法”,但是根据现行国际法律和道义,这显然是不能接受的。寻求“十全十美”的解决办法构成了一种严重危险,可能导致大规模侵犯人权。

50. 在主权国家中不同种族、宗教或语言群体之间的共存是一项通例而不是例外。只有大规模的暴力行为才能改变这一事实。各群体中的一些不太宽容的成员可能不喜欢群体共存;不时地可能发生某些摩擦。然而,本研究报告的一种假设是:大多数人在大多数情况下都愿意生活在他们现在生活的地方,而不管他们在一个较大社会中只占少数的事实,只要他们享有与多数人成员平等的待遇。在这种情况下,只有极少数种族或宗教倡导者愿意发动暴力行为以驱赶其他群体或者通过重新划定边界实行分离或与另一个国家合并。

51. 在剧烈变革的时期出现了特殊的问题,如由于苏联和南斯拉夫联邦的解体而在最近出现的问题。在时间上,由于使国家政权合法化的既定意识形态的崩溃和经济制度中有深远影响的变革,这种解体恰好与一场深刻的政治改革重合在一起。这些

因素合在一起造成了一种使不同种族群体不安定的特殊局面,这种局面在几个地方都给了种族倡导者以煽动暴力冲突和民族清洗的机会。但是,这些是不正常的情况,因此不应得出民族暴力不可避免的结论。

52. 即使在正常情况下,当不同的种族和宗教群体居住在一起时也不时地可能出现一些紧张局势。冲突是群体关系固有的,合作也是如此。冲突的非暴力表现有时甚至是必要的,唯其如此,才能对清除障碍以进行更好的合作的需要达成谅解。因此,真正的问题不是某种程度的冲突的存在,而是处理冲突的方式,因为它既可导致愿意在平等基础上建立关系,也可导致升级成为公开的暴力行为。

53. 不同的个性与不可避免的紧张局势有着不同的联系。有些人选择挑衅、武力和对峙。其他人则寻求沟通的途径。但是,如果暴力行为开始了,它就能够迅速强化其自身的势头,因为保安部队和反对暴力行为的解体就会利用对方的暴力行为作为其采取进一步暴力行为的根据。

54. 为了避免事态的这种进展,应采取一切可能的措施来确保在建设民族社会这一共同任务中每一群体都能保持其特性和自尊,以使这个社会包容该国的所有居民而无论其背景如何。

55. 根据社会契约论,国家和合法政府被理想地描绘为自由人之间为解决共同问题而自愿同意的产物,保持这样的自由被认为是与行使民治相符的。事实却大相径庭。在多种因素——其中包括征服、殖民主义和封建斗争等——的影响下,国家出现了,它们的边界确定了。也有少数几个国家,它的出现是人的自选群体联合自由行动的结果,但即使在这种情况下,目前的边界内也不可避免地包括某些别无选择、只好被迫屈服、因而现在生活在这些边界内的群体。

56. 《联合国宪章》和《世界人权宣言》的通过,为世界秩序确立了新的基础。主权国家必须得到保护,不受侵略和干涉;在殖民和外国占领下的非自治领土如果愿意独立,必须给予它们独立。对于主权国家来说,无论它们是以何种方式诞生的,其任务

都是建立好的政府和确保生活在其边界内的所有民族、种族或宗教群体的成员享有平等。

57. 在 1945 年后的时期中,出于对人权以及对维护国际和平与安全的关注,必须在社会民主化方面找到一种妥协办法,在此过程中,所有群体都应得到充分和有效参与,以便使他们能够影响政府的所有决定,特别是那些对他们有直接影响的决定,不仅如此,还使他们能够在不受歧视地享有普遍人权的全面体制内维护和发展其自身的特性。

2. 建设性解决办法的要求

58. 为了使之具有建设性,对涉及少数人的情况的态度必须符合国际法和世界秩序的基本要求。为本研究报告而制订并在我的第一份进度报告(E/CN. 4/1991/43)中用较大篇幅加以审查的指导方针,把寻求和平和建设性地看待涉及少数人的情况的问题列入了更广泛地探索世界秩序的范围,这种世界秩序基于对个人人权的尊重以及对关于按照《联合国宪章》建立国家间友好关系与合作的各项国际法原则的尊重。

59. 联合国的建立就是为了在促进一种更公正的世界秩序的同时维护国际和平与安全。目前对这样一种世界秩序的追求应有三重意义:一、在促进非自治和被占领土人民自决权的同时确保对主权国家领土完整的尊重;二、促进世界各地每一个人的人权;三、发展国际合作以促进全世界的经济和社会进步,实现全球正义。

60. 联合国秘书长在《和平纲领》(1992 年,第 17 段)中指出:

“这项工作的基石现在是而且必须始终是国家。对于任何普遍的国际进步来说,尊重国家的根本主权与完整都是十分重要的。但是,绝对和专属主权的时代已经过去;这种理论从来不曾与现实相符。今天各国领导人的任务是了解这一点并在良好的国内治理的需要和更加相互依存的世界的要求之间找到一种平衡。

商业、通讯和环境问题都超越出行政边界;但正是在这些边界之内,每个人享有其基本的经济、政治和社会生活。”

61. 实际上,我们地球上所有有人居住的地区现在都已被主权国家所瓜分。还有一些非自治领土,那里的人口继续按照联合国机构的规定处于殖民占领或外国占领中。他们的自决权,在大多数情况下包括他们建立自己的独立主权国家的权利,是毫无疑问的。但是,这些领土的人民不在本研究报告所用的少数定义之内,因此在本文中未加提及。

62. 除了那些人之外,几乎每一个人都在作为该国一个公民的意义上从属于某一个国家,而且减少无国籍状态的进程正在继续。使所有人都有国籍是当今世界秩序的一个基本特征。尽管人们在国家间移动或移民到它国,但正常的情况是人均“属于”国家——无论作为本国社会中多数还是少数群体的成员。理想地说,所有的人在他们的居住的国家里都应感到在家一样。他们不必认为自己是或被人看作是不受欢迎的二等公民。

63. 国家可以是一种压制力,但它也能够是而且常常是一种解放力。这是国际人权法对各国的期望。每一个国家根据国际法都有双重任务:在国际一级参与通过为建设上述世界秩序所必需的国际法,其中包括采取国际措施促进遵守国际法;另一方面,则是在国家一级履行国际法所载各项义务,以确保良好治理和保护人权。

64. 根据国际人权法的规定,各国有三层义务:一、在处理本国居民时尊重普遍承认的人权;二、保护那些人权不受私人或非国家实体的侵犯;三、采取必要和积极的措施帮助其居民享有人权。这些义务以及根据国际法的其他义务(其中包括涉及和平与安全的义务)均体现在本研究报告的指导方针中。尽管在这里不再重复 1991 年报告所载对这些指导方针的详细分析,但提及某些要点还是必要的。

65. 在论及国家和生活在社会中的每一个人的责任时,第 1 条指导方针强调无歧视的重要性,这对于整个人权制度都是带根本性的。它与少数问题的关系将在本报

告第二章中较详细地加以说明。与此密切相关的是第 4 条指导方针,它强调了不仅非歧视措施还有积极保护人权措施(特别援助或特别地位)的重要性。第 6 条指导方针强调指出,为保护少数所采取的措施同时也必须确保尊重多数的人权。

66. 这也暗含地说明,少数成员有义务尊重多数成员的人权。这是不歧视原则的另一方面。保护少数的目的不是,而且永远不应是造成特权或危及多数成员在平等基础上享有人权。这并不是一个纯粹的理论问题;有时,在一个国家的少数民族群体局部处于多数地位的那些地区,多数民族成员却形成了一个在数量上处于劣势、因而易受损害的少数民族。实际上,在一国中少数民族群体处于强势的地区,种族清洗和其他严重侵犯人权的暴力行为有时是由少数民族群体的成员进行的,波斯尼亚-黑塞哥维那的例子就生动地表明了这一点。同样应受到严责的是歧视和侵犯人权的行为,无论谁应对此举负责。

67. 在各国有义务尊重、保护和满足其所有居民人权的同时,这些居民本身也是政府权力的源泉:“人民的意志是政府权力的基础”(《世界人权宣言》,第 21.3 条)。第 1 条指导方针的第二方面是所有个人和群体的充分参与的重要性,这在两个国际公民权利公约和《世界人权宣言》中都已加以规定。这一点上包括两个方面。一是政府必须以所有种族和宗教群体成员的参与为基础,而不仅仅是其中之一。必须有全民的民主,而不是种族的民主。第二个方面是不同群体的参与必须是有效的;例如少数群体总是被多数代表的投票所压倒的那种形式上的参与是不够的。在多数决定与适当注意少数要求之间达到平衡是少数/多数关系中的一个要素。

68. 第 2 条指导方针强调必须按照《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》、以符合各国团结和安定的方式促进少数权利和发展。这对于少数、多数和包括其他国家在内的第三方来说都具有法律或道义方面的含义。这里的要点首先是所有方面都必须尊重主权国家的领土完整。《联合国宪章》的一个主要目的就是使用武力宣布为非法,并且防止针对各国领土完整和政治独立而进行的干

涉,这同样适用于一国内发生群体冲突的情况。在群体冲突局面中的不干涉原则对国际和平至关重要,但是它必须得到所有国家真诚的执行,以便在本国社会中不同种族、宗教和语言群体之间建立信任和促进平等。

69. 第3条指导方针的重点在于种族冲突给地区以及全国和平与安全造成的危险。维护和平需要尽量避免暴力手段。所有群体成员在社会中实际生存的权利是最为重要的。这一点是显而易见并普遍得到接受的,因此这里不加以详尽讨论。但是,近乎于种族灭绝的极端野蛮行为即使在我们的时代里的确依然存在。对波斯尼亚的侵略就与此十分相近。在其他情况下,这种行动更为复杂:尽管不一定有进行种族灭绝的意图,但逐步升级的冲突却威胁着生存权,因为在这类冲突中,双方都犯有不分青红皂白的暴力行为。在这一方面,必不可少的是尊重适用于所有情况的最低限度的人道主义标准。这适用于包括政府在内的冲突双方或所有各方。即使在政府遇到肯定应看作是恐怖主义行动的情况时,它也必须根据国际法的规定尊重人道主义标准,以避免针对平民的行为,并按照有关国际人权法的约束,停留在紧急状态法所允许的限度之内。国际社会应有权并有能力在客观和公正的基础上防止无论在何地可能发生的大规模屠杀。

70. 种族或宗教冲突很容易导致区域和国际紧张局势,而且在一些情况下导致公开的干预,因而对国际和平造成极度的破坏。近年来,人们越来越强调通过国家间合作取得的“共同安全”的概念。如果树立区域性合作与共同安全的态度,那么就会大有助于少数人冲突的解决。

71. 有外部参与的种族冲突会破坏共同安全政策的前景,取而代之的则是对抗的政策,同时导致军备竞赛和在将来为目前和以往的失败寻求报复。区域和国际上的稳定环境对于扩大合作是十分重要的,通过合作,才能在全世界范围内创造条件,以便实现免于匮乏(经济和社会权利)和免于恐惧(较之以往更多合作性、更少对抗性的安全政策)。因此,对少数人问题采取和平和富有建设性的态度对于实现所有人的经

济和社会权利同样也是十分重要的。

72. 第5条指导方针指出,必须确保发展进程消除影响社会各群体之间合作与相互尊重的经济和社会障碍。这里包含有两个方面:一、避免发展进程在社会不同群体之间发生不同影响;因而在这些群体之间造成或加大社会不平等现象;二、确保关于影响到少数人群体的发展政策和项目的执行应与该群体协商并得到其理解。

C. 何为民族自决权?

73. 当一个少数群体共同紧密地生活在一个主权国家的一部分领土上时,其代表有时声称该群体构成人民,或一个民族,因此在此基础上有权自决。

74. “各国人民都享有自决权。根据这一权利,他们自由决定其政治地位,自由追求其经济、社会和文化发展。”这一点在1966年的两项公民权利公约中作了规定,并作为一项普遍原则在1993年《维也纳宣言和行动计划》中得到确认(第I.2节,第一段)。

75. 但是,在两个重要问题上存在着较大的争论:第一,谁构成一个“人民”,第二,在不同情况下自决权的范围。世界人权会议就此问题作了部分澄清:

“考虑到处于殖民或其他形式外来统治或外国占领下的人民的特殊状况,世界人权会议承认他们为了行使其不可剥夺的自决权而按照《联合国宪章》采取任何合法行动的权利。世界人权会议认为,否认自决权就是侵犯人权并强调有效行使这一权利的重要性。”(《维也纳宣言和行动计划》第I.2节,第二段)。

76. 本研究报告不论及生活在殖民领土的人民、或者生活在《联合国宪章》通过之后和违反宪章原则而确立的外国非法占领下的人民的状况。这些人民显然有自决权,其中包括独立权,如果他们这样决定的话。当在这种背景下使用“人民”一词时,它是指该有关领土的永久居住人口,而并非指单独的种族或宗教群体——无论其在该领土是否处于统治地位。它是指“人口”而不是“种族”。在非殖民化过程中,“人民”一

词一直被理解为作为一个整体的人口。

77. 本研究报告仅论及生活在主权国家中的群体,这些群体居住在国际社会多数成员确认从属于该主权国家的领土上,该领土不是殖民附属或被占领土,而是其主权面积的一部分。下面《维也纳宣言和行动计划》第1.2节的一段适用于这类群体:

“根据1970年《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》,这绝不应被解释为授权或鼓励对按照人民平等权利和自决权的原则行事并因此拥有一个无任何差别地代表属于该领土全体人民的政府的主权和独立国家采取全部或局部肢解或损害其领土完整或政治统一的任何行动。”

78. 完全应当重申见于1966年通过的公约的自决权和见于1970年通过的宣言的自决原则之间的关系。这在《给予殖民地国家和人民独立宣言》中已有明确表示:

“凡以局部破坏或全部破坏国家统一及领土完整为目的之企图,均与联合国宪章之宗旨及原则不相容。”(大会第1514(XV)号决议,第6段。)

79. 在1993年《维也纳宣言和行动计划》之前,关于对作为“自决权”受益者的“人民”的理解就曾存在着激烈的争论。由于对自决的内容给予越来越多的解释,这个问题进一步复杂化了。对目前在波斯尼亚和其他地区的暴力行为最执着的一些方面力图通过夸大和错误地解释自决权的方式来证明这种行为是正当的。波斯尼亚-黑塞哥维那过去而且仍应被看成是一个主权国家,它的领土完整和政治统一应当受到尊重;在鼓励群体自决要求过程中的侵略行为表明了对自决权加以含混解释所固有的危险。

80. 在解释所引用的《维也纳宣言》中关于生活在主权国家领土范围内的群体的案文时可发表以下看法。

81. 主权国家应“拥有一个无任何差别地代表属于该领土的全体人民的政府”。

82. “人民”一词显然是指全体人民,也即“人口”,而不是指单独的“种族”或宗教群体。

83. 一个群体的成员,或则共同紧密地生活在该国一个行政单位中,或则分散生活在一主权国家领土范围内,如果他们声称该国不拥有一个无任何差别地代表全体人民的政府,那么这一要求可以在国际一级由消除种族歧视委员会结合其对该国报告的审查进行审查,因为以种族原因对政治权利的歧视包括在《消除种族歧视公约》第5条内,也可由人权委员会进行审查。如果该国是欧洲委员会的一个成员,这个问题也可根据《欧洲人权公约》第14条并结合第一号议定书来加以处理。在这些情况下,补救措施必须是终止歧视并使该国政府真正有代表性,以便允许该群体全体成员在平等的基础上参与政治进程。

84. 只有在该有关群体代表合理地证明在今后可预见的时期内该政府没有任何希望代表全体人民时,它才有权要求独立并得到支持。如果能够说明多数正在对该群体推行种族灭绝政策时,这必须被看作是要求独立的十分有力的证据。仅仅是多数和少数之间发生暴力行为的事实并不是以证明存在有全部或部分消灭该群体的意图。即使有这样的意图,也必须证明多数方面对发生的暴力行为的责任大于少数。令人遗憾的是,当暴力行为达到这种程度时,国际一级目前并没有任何机构能够替受害方得出公正的调查结论。

85. 当在一国定居下来的部分居民由于与多数具有不同的种族、语言或宗教特性而被拒绝授与国籍时,即出现了特殊问题。这种情况确实阻碍了该群体参与政治进程,并可有力地表明该政府没有代表全体人民。但是,也是在这种情况下,首要的工作应是确保他们获取国籍而不是脱离。

86. 当然,通过对现有主权国家的和平的和协议的再分割,也能产生新的国家。边界也能根据当事各方之间未经强迫所达成的协议而改变。但是,除了在上述条件下,根据国际法的规定,不存在任何群体单方面获得此类再划分或边界改变的权利。通过和平谈判、不受侵略或外来干预而发生的变化显然与国际法相符。

87. “联合国没有关闭它的大门。但是,如果每一个种族、宗教或语言群体都要

求取得国家地位,那样就会无休止分裂下去,因而人人享有和平、安全 and 经济福利的目标就会变得更难以实现……。既定国际体系范围内各国的主权、领土完整和独立以及各国人民的自决原则都是非常宝贵和重要的,今后,不应听任二者之间相互抵触。在社会生存的各个层面上尊重民主原则十分重要,包括在社区、国家和国际社会等层面。我们一贯的责任应当是维护每一个国家的完整,同时为所有国家找到一种平衡的设计。”(布特罗斯·布特罗斯-加利,《和平纲领》,第 17 和 19 段)。

88. 生活在主权国家内的群体有可能确实享有不致出现脱离的一种自决权。这取决于“内部自决”概念的可接受性。十分清楚,这是伴随所引《友好关系宣言》中必须有一个代表全体人民的政府这一规定而来的;也就是说作为一个整体的人民有权选举其政府。因此,民主显然是自决权的一部分。不太清楚的是各群体是否有利根据自决权而在该国内实行某些地方性自治。正如下文将要表明的一样,在有些情况下某种形式的领土再划分可能是确保一个种族群体的存在和特性的切实可行的办法,只要它具有民主的而不是种族的内容。是否存在普遍权利是更值得怀疑的。可能有一些后天权利,如在已解体的联邦国家的加盟共和国中原来存在的自治,不应轻易地废除。这样的考虑也许不是基于自决权,而是基于包括 1992 年《在民族和族裔、宗教和语言上属于少数解体的人权宣言》在内的关于少数民族权利或土著人权利的文件,或者基于未来的《世界土著权利宣言》。

D. 国际人权法有什么指导意义?

1. 基础:共同领域

89. 国际人权法首先关系到每一个人的平等和尊严。因此,它对多数和少数的集体权利都规定出限制,任何权利都不可用来压制人的自由和平等尊严。常常被忽略的是这也排除了多数成员为自己树立特权的权利。少数权利旨在强调否则应来自普

遍人权的内容,即事实上应存在平等。如果多数想要通过国家来促进其特性和文化,那么同样也应允许少数在国家的支助下促进其特性和文化。

90. 根据国际人权文件的规定,一个主权国家必须确保其所有居民的共同福利。根据《公民权利和政治权利公约》第2条,公约各缔约国承担通过行使该公约承认的权利所必要的立法和其他措施,尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有这些权利,不分种族、肤色、宗教或语言等任何区别。根据《经济、社会和文化权利国际公约》第2条,各缔约国保证在其现有资源的最大限度内采取措施,以逐步充分实现该公约所承认的各项权利。对于本研究具有特别重要意义的是,各缔约国同意保证该公约所载各项权利的行使将不因例如种族、肤色、语言或宗教等原因而受到任何歧视。根据《儿童权利公约》(第2和第4条),缔约国须尊重并确保该公约所规定的各项权利,并为此目的采取一切必要的、适当的立法、行政和其他措施。

91. 在其他人权文件中的可看到类似义务。总起来看,它们构成了须由主权国家政府履行的一整套任务。政府不仅有义务尊重、而且有义务不歧视地保护和落实该国社会内每一个人的权利。政府不能通过将权力转交给社会中较大或较小群体、通过领土或个人自治安排而逃避这些义务,除非为国民政府保留有充分的权力以确保所有人权在该国全部领土上平等地加以实施。

92. 除了这些要求国家建立和维护能够确保该国社会中所有个人人权的法律秩序的规定外,具体关系到少数及其成员权利的问题可归纳为三类:(a)平等和不歧视;(b)生存权;(c)保有特性的权利。

93. 消除歧视是扩大真正公民身分的一种方式。它不仅包括常规的自由和平等,而且包括授予过去曾是歧视对象的那些人以权利,而不是强迫他们顺从主流文化,也就是说放弃他们的特性。

94. 在所有世界性和区域性的主要人权文件中都可见到关于平等和不歧视的条款,包括《世界人权宣言》第2条;《公民权利和政治权利国际公约》第2和第26条;

《经济和社会权利国际公约》第 2 条;《欧洲人权公约》第 14 条;《美洲人权公约》第 1 条;《非洲人权和民族权利宪章》第 2 条。

2. 消除种族歧视

95. 《消除一切形式种族歧视国际公约》的主要目标之一就是促进种族和民族平等。其目的不仅是实现法律上的平等,而且实现事实上的平等,其方式是允许各人种、种族和民族群体享有同样的社会发展。这种事实上的平等的目标被认为是该公约的中心。

96. 第 2.1 条载明缔约国负有不采取和制止种族歧视行动以及奉行有关政策旨在消除种族歧视与促进所有种族间关系这一总的义务,第 2.2 条则规定了采取促进全体人口各个部分之间种族平等目标的特殊和具体措施。这是基于这样一个现实,即几乎所有缔约国都有民族或种族、宗教和语言上的少数,如土著居民、部落、游牧民、移民工人和难民。因此,必须对这些群体的社会经济和政治状况加以注意,以便确保他们在社会、经济和文化领域中的发展得以在与整个人口平等的基础上进行。

97. 消除种族歧视委员会主席指出:

“根据该公约,各缔约国的首要义务是采取并立即实施消除一切形式种族歧视的全面国家政策,同时为此目的采用一切适当的手段。该公约还提供了明确的指导方针,缔约国保证在制订和实施其各自国家政策时加以遵守。这些政策必须把消除各种形式的种族歧视——无论是政府当局、机构或官员实行的,还是个人、群体或组织实行的——作为其目的。此外,这些政策必须旨在不仅与种族歧视作斗争,而且促进种族间的理解、宽容和友谊。为了实现这些目的,各国必须准备采用强制和说服两种方式——利用法律的威力加以禁止和惩罚,同时利用教育和宣传的威力加以启发和说服”。(主席应秘书长根据委员会第 1993/24 号决议第 7 段的规定关于信息的要求所写的复信。)

98. 须再次强调的是,每当使用“种族”歧视的概念时,它也包括“民族”歧视。同样,促进种族间的理解、宽容和友好也包括民族间的理解、宽容和友好。

99. 根据第 4(a)条,缔约国有义务宣布

“凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想,煽动种族歧视,对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施强暴行为或煽动的此种行为……概为犯罪行为,依法惩处”。

根据第 4(b)条,缔约国须禁止提倡和煽动种族歧视的组织以及有组织的宣传活动与所有其他此类活动并宣布为非法,须把参加此类组织或活动确认为犯罪行为,依法惩处。

100. 该委员会一直认为,对于整个公约的执行来说,第 4 条是最为重要的。缔约国必须采取符合其根据此条所负义务的立法行动,无论被禁止的活动或组织是否实际存在。

101. 关于少数权利的新宣言的第 1 条规定,各国须在各自的领土上保护少数族的存在及其民族或种族、文化、宗教和语言特性,并须鼓励创造条件,促进这种特性。

102. 《消除一切形式种族歧视国际公约》在其第 1.4 条中指出:

“专为使若干给予必要保护之种族或民族团体或个人获得充分进展而采取之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者,不得视为种族歧视,但此等措施之后果须不致在不同种族团体间保持各别行使之权利,且此等措施不得于所定目的达成后继续实行。”

3. 具体涉及少数的案文

103. 《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条规定

“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。”

104. 对于本研究报告的目的来说,最重要的案文是《在民族和种族、宗教和语言上属于少数群体的人权宣言》,它要求各国保护少数民族的存在和特性,并促进享有这一特性的条件(第1条)。

105. 宗教上的少数也受益于《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》的规定。

106. 属于土著群体类别的少数受到国际劳工组织(劳工组织)1957年《第107号公约》和1969年《第169号公约》条款的保护。少数或土著人的儿童是1989年《儿童权利公约》第30条的主题,该条规定:

“在那些存在有种族、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。”

107. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第31条规定了某些保护:

“1. 缔约国应保证尊重移徙工人及其家庭成员的文化特性,并且不得阻碍他们与其原籍国保持文化联系。

“2. 缔约国可采取适当措施协助和鼓励这方面的努力。”

108. 于1960年通过的教科文组织《取缔教育歧视公约》第51(c)条措辞如下:

“必须确认少数民族的成员有权进行他们自己的教育活动,包括维持学校及按照每一国家的教育政策使用或教授他们自己的语言在内,但:

(1)行使这一权利的方式,不得妨碍这些少数民族的成员了解整个社会的文化和语言以及参加这个社会的活动,并不得损害国家主权;

(2)教育标准不得低于主管当局所可能规定或批准的一般标准;

(3)这种学校的入学,应由人随意选择。”

109. 欧洲安全和合作会议(欧安会)哥本哈根会议 1990 年 6 月 29 日的最后文件制订了一些条款,其中许多条款都吸收了《联合国关于少数问题的宣言》的内容。哥本哈根最后文件的要点如下:

“(31)……属于少数民族的人员有权摆脱任何违反其意愿的同化企图,自由表达、维护和发展其民族、文化、语言或宗教特性,并有权维持和发展其文化各个方面。他们特别有权:

“(32.1)私下和公开地自由使用其母语;

“(32.2)建立和维持其自己的教育、文化和宗教机构、组织或团体,并按照本国法律寻求自愿的财务和其他捐助以及公众援助;

“(32.3)信奉和从事其宗教,其中包括获取、拥有和使用宗教材料,并以其母语进行宗教教育;

“(32.4)建立和维持在其国家内他们自己之间不受阻碍的接触以及跨越边界与具有共同民族血统、文化遗产或宗教信仰的它国公民的接触;

“(32.5)以其母语传播、接受和交流信息;

“(32.6)在其国家内建立和维持组织或团体并参加国际非政府组织。

属于少数民族的人员可以单独以及和其群体其他成员共同行使和享有其权利。在行使和不行使任何此类权利方面不因某人属于少数民族而产生任何不利因素。

“(33)参加国将保护其领土上的少数民族的民族、文化、语言和宗教特性,并为促进这种特性创造条件。它们将在适当考虑、包括与这些少数民族的组织或团体接触之后,根据各国的决策程序,就此采取必要措施。此类任何措施均应符合对有关参加国其他公民平等和不歧视的原则。

“(34)参加国将努力确保属于少数民族的人员

——尽管有必要学习官方语言或有关国家的语言

——有足够的机会讲授其母语或用其母语讲授,以及在可能和必要时按照适用的本国法律在政府机构使用其母语。在教育机构中讲授历史和文化时,也应考虑到少数民族的历史和文化。

“(35)参加国将尊重属于少数民族的人员有效参与公共事务的权利,其中包括参与关系到保护和促进这些少数民族特性的事务。”

110. 少数权利最近已成为中欧和东欧国家间双边条约的一个主要方面。在很大程度上,为这些条约所选用的语言都源于欧安会的案文,特别是哥本哈根文件。

111. 欧洲委员会已经通过了它的《地区和地方语言宪章》。现在正在努力在原来的一些草案的基础上起草和通过一项任择议定书或公约。这些草案包括欧洲法律促进民主委员会编写的一份公约草案;欧洲委员会议会大会 1993 年 2 月 1 日通过的一项议定书草案(第 1201/1993 号建议);以及其他几项草案,其中之一是由欧洲各民族联盟编写的。欧洲委员会的草案正在由一个工作组编写;预计该案文将于 1993 年 9/10 月间完成并通过。

112. 正如本研究的第一份报告(E/CN.4/Sub.2/1990/46,第 27-28 段)所提出的,还应提及在国际联盟主持下通过的条约和 1945 年之后不久的各项和平条约,只要这些条约仍然是贴切的。国际联盟时代的条约和谅解可能在有些方面仍然贴切。尽管在适用范围上不是普遍的,但它们在本质上具有普遍性。但是,所有双边条约都必须根据现代国际人权法加以解释。双边条约所包括的少数必须象所有其他少数一样享受关于少数权利的国际标准;这些条约未包括的少数也必须享受当代关于少数权利的国际标准。

4. 少数的存在和成员

113. 常设国际法院在其 1930 年 7 月 31 日关于希族-保族案件的咨询意见(P. C. I. J., Ser. B., 第 17, 22 号)中指出,民族群体的存在是个事实问题,而不是一个

法律问题。从国际法的观点来看,一个国家在其国内法中是否承认少数的问题并不是决定性的。这也是根据所有国家均有义务真诚地履行其出自条约和其他国际法来源的各项义务所得出的结论;它们不能援引其宪法或法律的条款作为不履行这一义务的借口(1949年国家权利与义务宣言草案第13条)。

114. 群体中的成员资格可以标示自我识别和群体接受之间的平衡。国家对成员资格的承认有助于实施有利于群体的措施,但不可能是执行该宣言的决定性因素。群体或国家不能强迫个人接受一种少数的成员资格,因为该宣言和一般人权标准禁止这种文化决定论的做法。群体权利不能消弱个人权利。欧安会哥本哈根人的层面问题会议指出:

“归属于一个少数民族是当事人的个人选择问题,不应因行使这种选择而产生任何不利。”(最后文件第(32)段。)

E. 和平和建设性解决办法的框架

115. 根据前面几节所做的评论,现在可以概述和平和建设性地处理涉及少数情况的主要框架。

1. 作为国际秩序基石的国家

116. 虽然领土完整是和平和秩序的关键,但由于人权的缘故,今天的人们对主权的认识比以前开放得多。迁徙自由使得少数人更容易与身为邻国公民而与他们同一种族或同一语言的群体交往。希望各国协力解决经济和社会性的问题,包括双边及区域合作以解决跨越不同国家边界的族群存在的实际问题。当代主权国家特别遵照普遍人权原则承担着搞好治理的义务。这种义务部分是要确保不得无理地将该国领土之内的任何群体的成员看成该社会中的二等居民。

117. 因此,根据国际法每个国家都有双重任务:在国际一级参与通过必要的国际法以建立上述世界秩序,包括采取国际措施促进遵守这一法律;和在国家一级履行

那些国际法中所载的旨在确保搞好治理和保护人权的义务。

118. 根据国际人权法,各国有三项义务:第一,在处理该国居民问题时,尊重公认的人权;第二,保护那些人权不受私人或非国家实体的侵犯;第三,通过必要的积极措施帮助其居民享有他们的人权。

2. 消除歧视:解放的进程

119. 实现所有人的人权,包括消除一切形式的歧视,是人类的一次解放过程,但这一进程既缓慢又不完善。对于本研究报告来说,特别重要的是消除基于人种、肤色、民族或种族血统的歧视。

120. 过去,歧视是剥夺真正的公民权;有效地阻止遭受歧视的群体进行参与,最遭歧视的是奴隶及其后代;甚至在消灭奴隶制(解放的第一步)之后,美国黑人费了好长时间才获得真正的参与权。在1960年代取得巨大成功的民权运动,努力要实现第二阶段的解放:真正的解放和平等地享有权利。事实上,就平等而言,这一任务尚未全部完成。

121. 直到上个世纪,在欧洲的某些地方,罗马人实际上被当作奴隶对待,他们的解放只是局部的,并且是不彻底的;他们常常被迫选择社会中处支配地位的群体所不屑的生存方式,并且在许多地方,由于他们以前的卑微地位而依然遭受羞辱和歧视。

122. 在许多欧洲国家,严格限制犹太人参与公共生活长达数世纪,他们被迫隔离在犹太人区。他们可以获得解放的唯一途径是通过受洗,也就是说,皈依占统治地位的宗教(基督教)。在启蒙运动时期,他们逐渐地被接受,但是在某些地方,接受的条件是他们放弃其犹太名字及他们犹太人特性的其他方面——一种同化政策;后来的解放未能防止严重而周期性爆发的反犹太主义。

123. 非殖民化进程是殖民地人民的解放进程,它为殖民地人民自由地决定其

政治地位和经济、社会和文化发展提供了可能。但就扩大他们真正的参与而言——不论是通过民主机构还是通过消除在新独立的国家中可能存在的对某些种族、宗教或语言群体的歧视——这一进程仍在继续。

3. 框架:各因素的结合

124. 解决少数人问题的框架是将几项因素结合起来:

- (a) 尊重领土完整;
- (b) 确保共同领域中的平等和不歧视;
- (c) 聚居一起的多元化安排;
- (d) 适当时通过领土再划分实现多元化

125. 尊重领土完整是国际和平与安全问题,这儿将不进一步论述。下面将根据现今实际情况来考查另三个因素。

126. 在实际生活中要找出这些问题的解决办法真是困难重重,下面将对这些困难进行分析。通过运用国家追诉和解决冲突机制可部分或全部克服这些障碍,本研究报告第三章 D 部分专门论述了这一问题。

二、 实际情况

127. 根据上文第一章 E 部分概述的框架,以下几节将列举世界不同地区现实中的实例进行说明。

128. 列举实例是想说明各国努力做出有益的安排,通过尊重主权国家的领土完整并促进这些国家社会稳定来实现人权。

129. 实例有各种来源,包括在进行这项研究的过程中所提交的调查表答复和各国的报告。由于限于时间和篇幅,本部分论述没有象当初所想的那样深刻。应当做出进一步和系统的努力更全面地审查和评估从实践中取得的经验。

130. 从审查答复和国家报告中得出的印象是,在大多数国家中,各群体聚居一

起,虽不一定完全和谐,但在大部分时间中还是和平共处并相互尊重。许多国家在近年中为改善群体间关系做了很多工作,这多半带来了积极的变化。

A. 在共同领域中的平等和不歧视

1. 平等的必要条件和共同领域

131. (上文第 90 段)已经指出主权国家的主要作用是在平等和不歧视的基础上促进其全体居民的公共福利。各缔约国通过批准各人权公约明确承诺“尊重并确保”这些文件中载有的人权。根据《消除一切形式种族歧视国际公约》,各国承诺消除种族歧视并促进种族间相互谅解。“种族歧视”也包括民族歧视(《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条),在使用“种族”一词时,它也包括“民族团体”之义。

132. 这种确保平等的义务意味着每个国家必须确保共同领域的存在,这种领域不受一族群或一种宗教单独地管理和支配。在共同领域中,所有居民都必须平等地自由参与并享有人权,而决不会由于种族、宗教或语言背景而被当作二等居民或公民对待。

133. 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》,各国负有责任禁止种族和民族隔离的做法,禁止并惩罚对任何其他肤色或血统的种族或群体的暴力行为或煽动这种行为,禁止煽动种族(和民族)歧视的组织并禁止参加这种组织。

134. 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条各国承诺保证人人在非常广泛的范围内不受歧视地享有权利:在法庭上平等待遇的权利;人身安全及国家保护的權利以防强暴或身体上的伤害,不问其为政府官员所加抑为任何私人、团体或机关所加;政治权利;第 5 条(d)所列公民权利;第 5 条(e)中所列经济和社会权利;及进入或利用任何供公众使用的地方或服务的权利。

135. 由于《消除一切形式种族歧视国际公约》还包括民族歧视,它是促进不同

族群间平等的主要文书。

2. 关于不歧视和平等的国内立法

136. 大多数国家通过了列入《消除一切形式种族歧视国际公约》许多或全部规定的立法。在国家一级有效执行公约所有规定将构成反对种族暴力的第一道防线。为数众多的国家承认它们有责任在其领土范围内确保平等和不歧视。批准国的数目可观(1993年3月:134个)反映了这一点。《消除种族歧视国际公约》是所有人权文书中批准国数目最多的公约之一。更重要的是它可以通过在国内法的许多不同领域中特别注重平等和不歧视而得以遵守。下面的资料源自《全球反种族歧视国家立法汇编》(HR/Pub/90/8)。必须考虑到“种族歧视”也包括民族歧视,因此这些资料直接与本报告有关。

137. 绝大多数国家承认在法律面前人人平等,大多数国家还为此立法。虽然法律面前人人平等,得到正式确认,但人们承认,在贯彻这一政策中可能存在实际问题。例如奥地利宪法就考虑到这一点,它规定属于少数的国民应“在法律上和事实上”受到同等待遇。

138. 许多国家认识到需要确保所有人不受歧视地享有公民权利。例如,一些国家努力保证所有人享有婚姻自由。保加利亚甚至明文规定,任何人采取措施阻止异族通婚将受到惩治。

139. 一些宪法和国内法承认人人有拥有并转让财产的权利。例如上文提到的葡萄牙和萨尔瓦多的法律。在毛里求斯,所有人——不论其种族如何——都有权保护其财产并使之不受剥夺,除非得到适当的补偿。

140. 最重要的问题是人身安全权。各国应该保证人人——公民和非公民——享有这一权利,不论种族、语言和宗教背景如何。有几个国家通过了关于这个问题的法律。

141. 在许多国家的立法中还规定了在行使政治权利中的平等和不歧视,因此阻塞了民族或种族歧视的可能性。一些国家对这一点做了明确规定,而在另一些情况下,它暗含在平等的普选制的总原则之中。许多国家规定了不分种族——包括不分民族——的结社自由和集会权利。在联合王国,社团不得在允许申请者加入上进行歧视,或就允许他们加入的条件进行歧视。它还规定各社团不得在让其成员获得该社利益中进行歧视,也不得仅仅因为种族武断地剥夺其任何成员的社员资格或受到其他损害。

142. 在许多国家中,在就业方面不受歧视得到特别保证。在澳大利亚、法国、新西兰、联合王国等国,人们不得由于种族的缘故而拒绝雇佣或辞退一个人。在联合王国,规定授予资格证书的专业机构和培训班不得因种族的缘故而拒发证书。澳大利亚、加拿大、芬兰、新西兰和联合王国的法律禁止在雇员的工作条件上进行歧视。

143. 有几个国家禁止在获得住房上进行歧视。在澳大利亚、加拿大、新西兰和联合王国,禁止仅仅因为种族的缘故拒绝让个人获得财产或就获得财产的条件进行歧视。这些国家还禁止因种族的原因虐待住户,如剥夺他们的利益或任意驱逐他们。

144. 为数众多的国家法律遵循教科文组织《取缔教育歧视公约》明文禁止教育中的歧视。

145. 教育也是一个反对种族或民族歧视的斗争领域。一些国家的法律含有运用教育消除所有社会-经济偏见之意。哥伦比亚在其法律中规定,教育应有助于在社会各群体间形成更紧密的联系。在墨西哥,还运用教育来在所有公民之间培养一种亲情之感。

146. 许多国家都承认利用公共服务和设施的权利。在象澳大利亚、巴西、加拿大、丹麦、新西兰、挪威和联合王国这些国家中,法律一般禁止任何人仅仅因为种族的原因阻止他人利用或进入或迫使他人停止享用通常向公众开放的服务和设施或场所。

147. 一些国家禁止宣传种族歧视的结社。在西班牙,为宣传种族歧视而结社被视为非法。葡萄牙禁止法西斯组织。巴拿马不允许以种族优越的意识形态为基础的社团。在法国,可将这些类型的社团解散并加以取缔。

148. 尽管越来越多的国家在它们的法律中强调人人享有言论自由的权利,但也采取步骤禁止利用言论自由宣传种族主义。排外主义及种族和民族仇恨。这里存在着一种两难局面;虽然防止煽动仇恨的言论很重要,但这种禁令有时被有选择性地用来妨碍少数人表达他们所遭受歧视的权利,而对多数人群体成员的违法行为却同样依法打击。执法机构中的偏袒是一个严重的障碍。

149. 考虑到当代的民族冲突,禁止煽动种族或民族仇恨或排外主义的规定格外重要。正如在各国提交消除种族歧视委员会的报告中所见,许多国家通过了这种立法。例如,中欧和东欧国家就在它们的登记册中记有这种立法;同样的刑事立法在很大程度上在这些国家——包括苏联和南斯拉夫的继承国——得以保留直至新刑法典的产生。在各国提交委员会的报告中举出了许多实例。在相对正常的情况下,这种法律无疑在防止民族仇恨方面起到重要作用

150. 这种法律的效力取决于几个因素:它一般被公众遵守;它一贯并公正地被法院所采用;由警察和保安部队不偏袒地执行。在当前出现的混乱不堪的过渡过程中,它显得不太有效。

151. 破坏往往首先来自地方警察。常常有报道说,地方警察受陈规陋俗和偏见的影响,因此不努力秉公行事或保护易受损害的群体不受袭击。

152. 当冲突变得更激烈时,军人有时会撇开地方警察,自行执法,当保安部队要镇压种族骚乱时,他们常常行动过激并不问青红皂白地采取行动,影响平民和非战斗人员,导致另一方的强烈抵抗和更加随意的行动。如此一来,暴力和反暴力日益升级,法律机器变得日益无力,由于双方都不妥协,最糟的结局是一段几近无政府或持续冲突时期。

153. 因此,各国要确保和平和建设性地处理涉及少数人的情况,首要的是要组织好警察和保安部队,他们的重任是对任何形式的种族歧视——不论来自何方——做出公正而有效的反应。在某些情况下,少数族裔成员受到敢死队的袭击或遭到暗杀而警察或保安部队对犯有这种罪行的人不调查、检举。少数族裔成员感到其人身安全缺少法律的同等保护是态度强硬的主要因素。

154. 种族和民族偏见的现象依然广泛存在,执法官员努力与之斗争,反犹太主义、对移民工人的暴力行动——包括谋杀和放火、欧洲许多地方对罗姆人(吉卜赛人)的严重歧视以及北美对美国黑人的歧视行为表明一般公众中的大量群体依然受种族主义的影响。

155. 所幸的是,许多国家为对付种族和民族暴力的蔓延采取了广泛的措施。在消除种族歧视委员会及该委员会的工作的影响下,各国除了立法外还设立了各种机构,如种族平等委员会、人权委员会和调查官机构——单独的种族歧视调查官组织有一例(瑞典)——少数人委员会及许多其他机构。

3. 生活水平上的不平等

156. 在用于本研究的调查表中,要求各国对照它的国家的一般水平提供关于少数人生活水平的资料。答复给人的印象相当清晰:两类少数人一直低于全国平均水平,在某些地方低得很多。他们是土著人和罗姆人(吉卜赛人)。

157. 下面引文来自载于1991和1992年进度报告和本报告中的政府答复。

158. 澳大利亚答复说,土著人和托雷斯海峡岛人明显是最贫困的澳大利亚人。

“以所有社会和经济不利条件标准来衡量,土著人和托雷斯海峡岛人的收入低于其余澳大利亚人,其面临的困难更大,享受的机会更少。澳大利亚土著人的贫困和相对无权反映在低少的教育、就业、收入和住房上。”

澳大利亚答复相当详细地说明了其有关就业、教育和保健的指数。

159. 伯利兹报告说,马雅印第安人的生活水平比其他人低得多,玻利维亚强调,由于他们自然经济的特征,它的种族群体的生活水平低于全国平均水平。哥伦比

亚说,由于没有土著族群生活水平的统计资料,无法就此提供书面证据。厄瓜多尔承认土著人的情况可能很严峻,而没提供关于生活水平差异的确切资料。

160. 墨西哥提供的资料说,96.5%的土著居民生活在极其贫困的地区。一般说来,墨西哥土著居民众多的乡镇被割为很贫困和极端贫困地区。30%居住在划为城镇的土著居民几乎全处于贫困状态。在土著社区中,文盲率、婴儿死亡率、营养不良及相关的死亡率极高,预期寿命极低,一些指数是平均水平的两倍。

161. 在挪威,根据政府的答复,最近没有表明少数人和其他群体间全面重大差异的统计资料。但有迹象表明最近来自发展中国家的移民的生活水平比挪威人平均水平要低些。现有的资料还表明,在某些萨摩斯人相当集中的地方的生活水平比平均水平要低。

162. 菲律宾政府的答复指出,大多数种族文化社区的生活水平非常之低,这使它们容易染上疾病及面临其他社会问题。该国困扰着48.5%人口的贫困高发生率也影响了农村社区。通常认为这些贫困群体预期寿命低,营养不良严重,发病率高,死亡率高。但关于少数人群体的经济-社会和人口特征的具体统计资料无法获得。不过,菲律宾的答复说,少数族裔的生活水平一般会低于全国平均水平,但这并不是因为他们是少数才这样,而是由于这些少数族裔所居住地区的地理位置和地形所致。在偏僻地区,诸如保健、基础设施、教育等设施和服务不像在低地那样容易得到。居住在低地和人口和发展中心的族群的经济状况和生活水平通常与普通菲律宾人相同。它还指出,在城市中心生活、工作和经商的中国人的生活水平比普通菲律宾人要高。

163. 委内瑞拉也报告说土著群体的生活水平比其余人低,据报告说,另一个生活水平比普通人低得多的群体是罗姆人(吉卜赛人)。克罗地亚报告说,就福利、社会发展和谋生手段而言,罗姆人特别落后。此外,他们组织很糟,文盲和半文盲率高,儿童死亡率高。在就业方面也有明显的差异:在克罗地亚,只有20%的罗姆人有固定工作。

164. 匈牙利的报告说,就上学、就业和生活水平而言,罗姆人的社会状态不及平均水平,婴儿死亡率较高并且卫生条件恶化。大多数吉卜赛人生活在匈牙利欠发达地区,在那儿,匈牙利人的生活水平同样低于全国水平,但高于吉卜赛人的平均水平。

165. 斯洛文尼亚的报告说,吉卜赛(罗姆)族社区成员因其生活方式、传统和难以适应现代都市生活方式,社会处境艰难,就业率低,住房水平常常也低于一般标准。因此,大部分吉卜赛族社区成了一个很大的社会问题,斯洛文尼亚共和国正在努力解决这些问题:制定旨在改善他们住房的方案,积极就业方案,向那些自己无法谋生的人提供社会福利,特别是有计划注意儿童教育,因为,没有教育,要取得社会进步是不可能的。

166. 西班牙的报告说,吉卜赛人出生率高于世界平均水平,婴儿死亡率很高。主要由于他们缺乏有关预防性措施、营养等基本知识,以及他们有时居住在不卫生的环境里,他们更易于患病。在安达卢西亚——罗姆人生活的主要地区——罗姆人和其他居民之间普遍保持和平共处的关系,但在安达卢西亚某些省份中,由于人均收入最低,文化不发达而频繁发生冲突,使得努力提高觉悟促进吉卜赛人和非吉卜赛人之间相互谅解难上加难,并且无助于吉卜赛人参与日常社会生活。这些省份代表着安达卢西亚一般事态的例外。

167. 联合王国的答复指出,现有统计资料不能对这一问题提供答案。但某些统计资料可以给出间接的信息,特别是失业率和儿童死亡率。巴基斯坦-孟加拉血统的人失业率最高,其次是西印度群岛人。从印度来的人的失业率与白人相差不是太大。出生地在非洲共同体的母亲所生婴儿的死亡率最高,来自巴基斯坦的母亲所生婴儿的死亡率与之相近。另一方面来说,来自加勒比共同体的母亲和在印度出生的母亲所生婴儿的死亡率略高于在联合王国出生的母亲所生婴儿的平均死亡率。应该注意的是,联合王国的统计资料是有关原籍国的,而不是有关那种种族渊源的,这方面没有现成资料。

4. 平等的待遇和面临的困境

168. 平等待遇的目的是要促进在各社会内部平等地享有人权，过去在这些社会中无论是在社会上还是在政治上都一直存在着系统的歧视。

169. 应该对社会政治背景进行考察，因为不同社会的社会、民族和政治状况有很大差异，它们可无可非议地侧重不同的方法。主要问题是达到平等地享有人权的目标；如何实现这一目标取决于现已存在的不平等状况和必须考虑的其他因素。

170. 平等待遇的概念没有权威性定义。一位作者声称，它第一次使用是在1960年代初期美国就民权进行的辩论中，更确切地说，是在肯尼迪总统第10925号行政命令中，其中描述了旨在克服过去歧视的当前影响的政府政策。正如以前所指出的，它是给予某一群体——通常是按种族或性别界定的群体——成员的优惠，它所以被认为是正当的正是因为该群体的成员过去遭受过歧视，给予他们优惠并非因为他们个人的特质而是因为他们属于该有关群体。

171. 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》的第1条第4款，平等待遇的暂定有效定义如下文所示：

172. 平等待遇是通过特别措施为某些群体或这些群体（通常按种族、民族特性或性别界定）成员所给予的优惠，旨在使此等群体或个人获得充分进展以确保同等享有人权及基本自由。

173. 需要更仔细地审视这一定义的不同要素。首先，平等待遇是根据人种、族群或性别所给予的优惠。这样，它似乎直接与《消除一切形式种族歧视国际公约》的第1条第1款中种族歧视定义相冲突。平等待遇所以有时（贬义地）被称为“倒歧视”。

174. 这使得我们来看定义的第二要素。它只被用于旨在使此等群体或个人获得充分进展以期确保同等享有人权及基本自由。在过去存在系统性歧视的地方，为了达到当代国际法所要求的目标——同等享有人权及基本自由——它通常是合适的。

175. 可见,此等措施不得于所定目的达成后继续实行:当实现了跨越种族、民族或性别界线同等地享有人权,继续给予以前遭受歧视的群体的成员以优惠会构成不正当的歧视,因为从这时起会导致不平等地享有人权。

176. 这在《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第4款最后也做了规定:

“但此等措施的后果须不致在不同种族团体间保持各别行使的权利,且此等措施不得于所定目的达成后继续实行”。

177. 因此,平等待遇的目的是要建造平等,但有别于不歧视和根据要获得机会平等的个人需要而对他们提供的有目标的支助。

178. 平等待遇有“软”和“硬”两种形式。“软”形式是不歧视原则的延伸:潜在的社会歧视对受这种歧视影响的群体的成员造成障碍。在鉴定他们的资格时,应给予某种优惠以对这种潜在歧视的态度进行补偿。

179. 平等待遇较硬的形式是旨在加速创立一种均衡的社会——即一种在各级平等参与政治生活,平等谋职、平等参与经济和其他领域的社会。这种形式的典型做法是为受高等教育、担任公职、谋职和受雇确定配额。这种平等待遇方法中止或改变了传统的择优录用录取的标准,但可以说是正当的,因为在过去存在着歧视性做法,剥夺了那些群体成员的同等机会并妨碍了对他们运用择优录取录用的标准。

180. 南非非洲人国民大会制定了一项权利法案草案,1993年2月修订,下面资料摘自该法案。

181. 该法案首先强调的是平等:任何人不得由于种族、肤色、语言、性别,或信念、政治或其他见解、出生或其他状况而享有特权或受到歧视、支配或虐待(第1条,第2款),鉴于过去的经验,强调这一点是容易理解的。

182. 考虑到在数十年种族隔离统治期间所造成的深刻的结构性不平等,因而极力强调平等待遇。第14条以否定的形式规定:宪法中的任何规定不得阻止颁布法律或由私人或公共团体采取积极的特别措施,以帮助过去因受歧视而处于不利地位

的男女获得进步和开拓机会——包括获得教育、技术、工作和土地以及在社会、经济和文化领域的全面进步。“不应认为这些措施与第 1 条所提出的所有南非人享有平等权利的原则相矛盾。”（第 14（2）条）

183. 第 15 条载有该国为实现第 14 条所确定的目标，克服由歧视性法律和做法所造成的不平衡以及在南非建立非种族社会而必须采取的积极措施。这些措施包括执行各方案，旨在尽快根据代表性、能力、公正和责任原则均衡地建立非种族形式的公职机关、国防和警察力量和监狱。

184. 然而，由于平等待遇所依据的是是否属于可确定的群体，将优惠给予该群体成员而不给予其他群体成员，因此，它会导致群体冲突。因此，它不得在平等这一目标实现后继续实行，为平等待遇所采取的措施除了必须实现平等待遇的目标外不应对其他群体成员造成有害（招致嫉恨）的后果。

5. 根据需要运用经济和社会权利

185. 恢复平等的一条道路就是不加歧视地执行构成当代国际人权制度组成部分的经济、社会和文化权利。

186. 南非社会有一个几乎任何其他社会都无法相比的特性，即种族和社会地位间的紧密联系。它一直精心阻止非白人享受高等和适当的教育、获得工作和土地；结果，社会地位与种族紧密相联。

187. 在一个极不平等的社会中重建平等可以通过几个途径来实现。它可以依据客观的衡量需要标准而不管种族、民族或其他群体特性。如果这样的话，它就不是平等待遇而只是根据各自具体情况实现每个人的经济和社会权利。

188. 在美国罗斯福总统政府（自 1933 年）期间流行的“新政”概念说明了一些可能的方法。但必须承认，它没有在实质上改善黑人的状况，这可能是因为歧视在美国的许多地方依然盛行。

189. 在基本资源(土地和资本)分配极不平均的地方可以对之重新分配。尽管这会有积极的作用,但也会导致经济生活的混乱。但本报告不是探究这一复杂而有争议问题的地方。

190. 另一种方法是通过直接或间接征税或其他方法重新分配社会所生产的部分产品。这样就不触动先前的财产分配——不论它是多么不公平——因为继续保持过去的安排涉及到效率,但重新分配可以提供更平等的机会。

191. 这种重新分配可以根据需要帮助取得社会中平等竞争的资格。这可以采取多种形式,如免费教育——小学和高等教育,包括如果必要的话按照需要提供补贴以支付生活费用。

192. 工业化社会和后工业化社会形成了它们自己特别的解决办法。在西欧和北欧的福利国家和在某种程度上世界其他地区中,存在着作为基础的自由市场经济,但同时还通过直接和间接征税转让部分产品,以确保所有人的平等机会。对私人资本积累过分扩张也有些限制。这些限制产生于通过广泛而多元政治参与而导致的社会改良运动。关于这一点,自由工会的活动也是至关重要的。所以,其结果是注重通过有目的地帮助那些由于这样那样的原因没有站在同一起跑线上参与该社会的经济和社会生活的人们,并对那些由于这样那样的原因不能通过自己的努力确保其需要的人们提供社会安全网来保护或创造平等机会。

193. 积极行动不应导致在不同种族群体间保有各自的权利。这在《消除一切形式种族歧视国际公约》第1条第4款和第2条第2款中说得很清楚。因此,它不同于那些旨在确保少数人群体在同其他群体平等的基础上维护它们独立特性——如果它们希望这样——的积极行动。

B. 共聚中的多元主义

1. 建设性的多元主义的指导方针

194. 大会于1992年12月18日通过了《关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》，在这里，可将它作为指导方针。诚然，它不具有法律上的约束力。然而，它由现有的国际法和相关的国际文件引起，或根据它们而制定，下文第5部分将对它们予以介绍：《公民和政治权利国际公约》第27条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第2.2条；教科文组织的《取缔教育歧视公约》中的条款；国际劳工组织《关于独立国家土著民族和部落民族的第169号公约》；世界土著民族权利宣言草案中的几项条款、欧安会文件，特别包括1991年的《哥本哈根文件》；《非洲人权和民族权利宪章》（这里指的是民族，而不是少数人）；以及现在在欧洲议会继续有效的立法草案。因此，人们认为它将对对应如何对待少数人的目前想法提供良好指导。它也与许多国家的做法一致，尽管不是所有国家。

2. 保护谁的存在？

195. 少数群体的存在是事实。它不取决于对特定少数人的任何正式承认，不管这种承认行动是出于双边条约还是出于国内法。由于两国关系同时往往作为和平解决的后果，双边条约可能会对某一群体特别予以保护。然而，符合必要标准的所有群体的成员都有权得到保护。群体的存在产生于这个事实：其成员希望保持并发展与多数不同的共同特性。

196. 尽管群体的存在不需要得到正式承认，但宣言草案第1条要求各国采取必要的立法手段，保护它们的存在及特性，并鼓励为促进其特性而创造条件。在这样做时，各国或许认为必须提及成为此项法规预定受益人的特定群体。此种法规有将某些群体排除在外的危险。提及少数存在的抽象标准而不是列举这些少数，就可避免这种危险。

3. 保护少数的存在：意味着什么？

197. 各国应保护少数免受种族灭绝危害。它所包括的义务是：不杀害该群体成员、不对该群体任何成员造成严重的身体或精神伤害、不制造能够毁灭该群体的条件、不实行阻止该群体内生育的措施、或不强行将他们的子女转移到另一个群体。当基于目标群体的种族地位、宗教或语言采取上述行动时，就不仅构成了侵犯一般人权，而且还构成了种族灭绝行为。这不仅适用于政府机构采取这些行动，而且也适用于试图脱离国家或在有关地区取得完全自治的少数群体采取这些行动。

198. 存在需要对基本生活权利的尊重和保护。剥夺群体为维持生存所需要的基本经济资源将违反《宣言》，该宣言不仅禁止从根本上扰乱群体生活，而且要求各国推行积极保护方案。

199. 存在包括在少数成员合法居住的地区继续居住。《宣言》提到各国有责任保护他们在各自领土范围内存在。如果完全基于个人的种族、宗教或语言特性命令个人搬走或离开他合法获得的居住地，即违反了人权法。因此，种族清洗和强迫居民迁徙政策违反了宣言草案有关存在问题及其他方面的标准。

200. 《非洲人权和民族权利宪章》第20条规定，存在是民族权利；土著民族权利宣言草案执行部分第5段规定：“土著民族有作为独特的民族在和平与安全的环境中存在并受到免受种族灭绝危害的保护的集体权利。”

4. 特征：总述

201. 存在问题的文化和精神层面对于《宣言》也极其重要。因此，少数的特性应得到保护，而且应鼓励创造条件促进这一特性。过去，强迫同化或种族灭绝政策有时实际上否认了少数群体的“存在”。根据教科文组织内部对这些问题的想法的演变，现在人们普遍认识到，每一种文化都有其尊严和价值，必须受到尊重和保护，并与尊重和保护普遍人权相一致。现在在国际文件中可找到若干关于保护群体特性的条款。

这包括有利于儿童的条款（《儿童权利公约》第 29 和 30 条）；有利于移民工人的条款（移民工人公约第 31 条）；有利于土著民族的条款（国际劳工组织《第 169 号公约》第 2（2）（b）款），它提到尊重“他们的社会和文化特性、他们的习俗和传统及其制度”；或只是针对“人”的条款（教科文组织《关于种族和种族偏见宣言》第 1.3 条）。欧安会文件，包括哥本哈根人的层面问题会议的最后文件和 1991 年日内瓦欧安会少数民族问题专家会议也提到了文化和其他特性。

5. 特性：内容

202. 特性的主要内容是语言和文化。后一个概念不明确，根据情况，有广义和狭义之分。语言问题不仅包括私下、公开、口头、书面和通过视觉和电子媒介、与任何愿意用该语言进行交流的人使用该语言的权利，而且还包括在更具体的条件下，在与政府官员、行政机构和法院打交道时使用该语言和通过该语言表达自己的权利。很明显，实际考虑因素在这里开始起作用；不可能有在本国各地使用自己的语言的权利。讨论这个问题最详细的国际文件是《欧洲区域和地方语言宪章》。

203. 语言与文化密切相关，但文化是个含义更广的概念。语言权利包括用自己的语言接受教育的权利，至少在教育的某些阶段上用自己的语言接受教育的权利；然而，教育还应包括对自己的文化以及社会中其他群体的文化和整个社会的了解。现在最好的指导可在《儿童权利公约》第 46 条中找到。

204. 因此，各国应在教育领域里采取措施，鼓励对其少数民族的历史、传统、语言 and 文化的了解。属于此类少数民族的人应有足够的机会获得有关整个社会的知识。

205. 特性、语言和文化的重要方面包括以在少数群体内的方式使用自己的姓名的权利；还包括在少数集聚的地区用少数人语言和多数人语言命名地名和街名的权利。

6. 有效参与

206. 少数人成员应在平等的基础上拥有同其他人一样的政治代表权。然而,这可能对他们无多大用处,因为他们可能会被多数人以多数票击败。因此,各国应在这方面寻求适当的途径。1992年报告载有详细建议(E/CN.4/Sub.2/1992/37,第124-126和140-145段)。

207. 有关他们参与经济进步和发展问题,不仅应允许少数参与发展过程,还应在影响他们生活的地区的项目中给予他们有力的发言权。一些最严重的种族冲突产生于影响这些地区的中央计划项目中。对这些项目,当地居民对此几乎没有或根本没有影响。结果,他们发现他们的生活被这些项目严重干扰,而这些项目可能对远离当地的社会其他成员有好处。

208. 有效参与要求少数人有权组织自己的社团。新闻和言论自由对于参与目的和其他目的,如发展自己的文化和跨越边界保持与同一种族、宗教和语言群体的联系也必不可少。新闻和言论自由包括用少数人的语言传播信息的权利、利用公共传播媒介的权利及少数拥有自己的传播媒介的权利。

209. 言论自由权是一项普遍人权,因此,它包括少数人有权用自己的语言接受和传播信息和思想,不受政府机构干涉且应不受边界阻碍。它也应包括少数人在与其他群体成员平等的基础上接近国家传播媒介。少数人群体成员应与多数人成员一样,拥有讨论任何问题的权利,不仅是与少数人有关的具体文化问题,而且还有普遍的政治问题。少数人成员获得这种权利受到的限制不应超过对多数人成员的限制。必须允许少数人成员在自己的选区用自己的语言就对于整个社会极其重要,因而对于他们自己也很重要的普遍公共问题进行发言。

7. 跨边界交往

210. 跨边界的种族、宗教和语言群体需要密切联系,以维护和发展他们的语

言、文化和精神关注。尊重领土完整的一个必不可少的平衡就是少数群体成员有权尽可能自由地、不受阻碍地与边界另一方的相关人口进行交往。调查表询问各国：少数群体成员是否有这种可能性，答复对此予以明确肯定。然而，少数群体成员方面应表示对他们居住的国家和他们访问的国家的主权平等、领土完整和政治独立的尊重。

8. 少数群体中的成员资格

211. 群体中的成员资格可以标示自我识别和群体接受之间的平衡。国家对成员资格的承认有助于实施有利于群体的措施，但这不是决定性因素。国家或少数都不可强制个人接受少数人群体或多数人群体的成员资格。群体权利不可削弱个人权利。欧安会哥本哈根人的层面问题会议阐述的观点如下：

“归属一个少数民族是当事人的个人选择问题，不应因行使这种选择而产生任何不利。”

9. 实际中的多元主义安排：各国承认哪些少数，他们享有何种权利？

212. 对各国采取的政策作系统分析将更可取。但由于缺乏资金和时间，不可能做到这一点。尽管如此，仍根据对调查表的答复、依据该《公约》的国别报告中所提供的信息和其他来源的资料，在下文给出一些实例。

213. 在西方世界，予以考虑的主要群体是土著民族和移民。在美洲，要在自愿而来的移民和被作为奴隶强行运到那里的人的后裔之间作出区别，前者最初主要是欧洲人，后来还有来自亚洲的移民，近年来在北美洲，还有来自加勒比地区和拉丁美洲的移民；后者现在成为美洲各国的美洲黑人。与美洲少数人问题有关的主要问题一方面与土著民族有关，另一方面与美洲黑人居民有关。

214. 西欧和北欧政府在对调查表作出回答时指出，少数主要是吉卜赛人（西班牙、芬兰）、土著民族（挪威、瑞典和芬兰）和最近的移民，有时在统计上按原籍国划分。

215. 在芬兰,最大的少数人群体由讲瑞典语的芬兰公民组成。该国正在实施复杂的双语制度,这影响了各级教育包括大学、地名和街名以及在公开场合下、涉及当局机构时和在政府机构中使用自己的语言。其他少数人群体是萨摩斯人和吉卜赛人。在依据《公民权利和政治权利国际公约》提交的报告中,芬兰政府指出:

“1973年……成立了萨摩斯人永久代表团(“Sami Pariamenta”),由20名萨摩斯居民代表组成。政府在选举的基础上任命这些成员……自1986年以来,成立了萨摩斯人教育事务咨询委员会……在10名委员中,有6人由萨摩斯代表团任命……咨询委员会应特别注意保护和发展萨摩斯语言和文化,并促进萨摩斯语言的教学和用萨摩斯语言进行教学。……规定在萨摩斯地区的教学语言可以是萨摩斯语(而不是芬兰语或瑞典语)。……政府正进行萨摩斯居民法律地位和权利研究。……即使芬兰吉卜赛人在某种程度上讲吉卜赛语,但他们仍将芬兰语作为母语。1967年,吉卜赛人自己组织了芬兰吉卜赛人协会。……国家普通教育委员会正作出努力,编写教学资料,以满足吉卜赛人的需要。”(芬兰, CCPR/C/58/Add.5, 第135、138、139、141和142段)

216. 根据瑞典提供的资料来看,“《宪法》规定,应增进种族、语言和宗教上的少数人保持并发展自己的文化和社区生活的机会。……对萨摩斯居民的教育问题,还作出特殊规定。……宗教社团可接受资金,帮助资助它们的宗教活动,并帮助支付他们的房地产费用。主要由移民构成的社团可得到比瑞典其他独立社团更优惠的待遇。”(瑞典, CCPR/C/58/Add.2, 第285、286和291段)。

217. 有关德意志联邦共和国的外国人问题,该国报告指出:

“在1988年中,约472万外国人生活在德意志联邦共和国。……政府奉行的有关外国人的政策……的目标是,使长期居住在德意志联邦共和国的外国工人及其家人融入德国社会。……有居留证的外国人与有权避难的人一样,享有特别保护,免受驱逐……”(德意志联邦共和国, CCPR/C/52/Add.3, 第86、88

和 97 段)

218. 意大利政府在对调查表的答复中提及, 一些定居的语言群体有语言和某些领土权利(德意志人、法兰西人、斯洛文尼亚人、奥克西塔尼亚人、阿尔巴尼亚人、希腊人和加泰罗尼亚人、以及讲拉丁语、弗留利语和撒丁语的民族)。

219. 在中欧和东欧, 少数群体的清单一般较长。可以将克罗地亚和匈牙利作为实例。克罗地亚有 16 个民族团体和少数群体: 阿尔巴尼亚人、奥地利人、黑山人、捷克人、匈牙利人、马其顿人、穆斯林人、德意志人、吉卜赛人、鲁塞尼亚人、斯洛伐克人、斯洛文尼亚人、塞尔维亚人、意大利人、乌克兰人和犹太人。由于南斯拉夫的解体, 定义上出现了变化, 因为前南斯拉夫有一些从前得到承认的“组成民族”: 除克罗地亚人以外还有黑山人、马其顿人、穆斯林人、斯洛文尼亚人和塞尔维亚人。随着南斯拉夫的解体, 前组成民族成员现在被视为克罗地亚境内的少数。

220. 有关《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条, 罗马尼亚政府的报告指出:

“国家承认并保证少数民族成员有权保护、发展和表现其种族、文化、语言和宗教特性(《宪法》, 第 6 (1) 条)。……有关教育问题, 应当指出, 在 1991/1992 学年中, 2, 428 个单位和地区(222, 826 个匈牙利籍儿童在此上学)在小学、中学、职业教育和中学后各级教育中提供了匈牙利语教学。……宗教上的少数(罗马尼亚人和其他民族)有自己的教堂……根据各教派的需要, 国家保障宗教教育自由。”(罗马尼亚, CCPR/C/58/Add. 15, 第 181、183、185-186 段)

221. 罗马尼亚报告还指出:

“使吉卜赛人融入社会的困难……导致了该社团成员犯罪数量增多。这……就是有些村庄居民对吉卜赛人的行为和其中有些人犯下的罪行感到愤慨, 毁坏他们的家园并将他们驱逐出有关地区的原因。当然, 当局的干预制止了这些行为, 犯罪者大都受到惩治。”(罗马尼亚, CCPR/C/58/Add. 15, 第 188 段)

从新闻报道(1993年7月21日,《国际先驱论坛报》)中看到,1993年7月,罗马尼亚同意进一步采取步骤增进少数群体的权利:在克鲁日的巴贝斯-博利埃大学培训了300多名匈牙利教师、用少数人的语言教授更多的历史和地理课程以及在少数人占居民总数30%或30%以上的地区设立多语种街牌。

222. 在匈牙利,立法通过了广泛的少数人权利。在民族和种族少数之间作出了区别。少数民族包括德意志人、罗马尼亚人、克罗地亚人、塞尔维亚人、斯洛文尼亚人和斯洛伐克人少数群体。吉卜赛人和犹太人被称为种族少数。对于民族和种族少数给予同样地位还是不同地位问题目前正在讨论之中,这个问题在犹太人和吉卜赛人社团内仍悬而未决。根据匈牙利答复来看,犹太人种族群体内的主要观点是,犹太人既不是民族群体,也不是种族群体,而是匈牙利民族的组成部分。保加利亚人、波兰人、鲁塞尼亚人、希腊人和亚美尼亚人种族群体的地位问题仍在争论之中。给出的争论理由如下:绝大多数保加利亚人和波兰人不是匈牙利公民。希腊少数于1945年后来到匈牙利,被视为政治难民。亚美尼亚种族群体一代代地在语言和文化上被同化。鲁塞尼亚群体同样被同化。

223. 前苏联的情况目前还有些不清楚,就民族和少数人的权利进行的辩论成为目前进行的宪法讨论的一个重要内容。在三个外高加索国家(亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚),暴发了严重冲突,集中生活在半自治地区的少数群体试图脱离国家或取得联邦地位。俄罗斯是个由众多种族群体组成的联邦国家,许多种族群体在苏联时期取得了不同程度上的某种自治地位,目前,在这个国家里,不同种族群体的地位问题仍是产生争论的重要原因。

224. 乌克兰苏维埃社会主义共和国在1990年依据《公民权利和政治权利国际公约》第27条提交的报告中提供了以下情况:

“非乌克兰国民占乌克兰苏维埃社会主义共和国人口的四分之一。其中绝大

多数是俄罗斯人。此外还有波兰人、犹太人、白俄罗斯人、摩尔达维亚人、匈牙利人、希腊人、加告兹人、克里米亚鞑靼人、保加利亚人、罗马尼亚人、卡拉派信徒和一些其他民族……乌克兰苏维埃社会主义共和国公民有受教育权利，包括进入用本族语言教学的学校的机会……有享有文化福利的权利。……匈牙利居民……有一个用本族语言教学的学校网，在乌日戈罗德大学有一个匈牙利语系，国内还有一些文化机构和组织。”（乌克兰苏维埃社会主义共和国，CCPR/C/58/Add.8）

225. 中国政府介绍中国是一个统一的多民族国家，共有 56 个民族。在中国，“少数民族”一词指的是除了汉族以外的所有其他民族，汉族占总人口的 92%。其他各民族占总人口的 8%，共有 9,120 万人。

226. 印度政府非常重视《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条，但不太重视第 27 条。它在报告中指出：

“该条（第 18 条）涉及思想、信仰和宗教自由权。这一条的规定对于印度极其重要，印度由属于不同宗教、信仰和信念的人组成。印度社会世俗的和民主的性质要求不同的宗教、信仰和信念之间相互宽容……《宪法》中规定的宗教自由指的是所有宗教的自由。……（第 27 条）提到的种族少数不适用于印度社会。上文依据第 18 条阐述了印度对宗教和文化的立场。印度《宪法》第 29 条保证保护少数人的文化和教育权利和利益。第 29 条的内容是：

“居民在印度领土上、有自己独立语言、文字和文化的任何居民团体都有权保护原有的一切。

“不应基于宗教、种族、种姓或语言理由，拒绝任何居民进入国家投资的任何教育机构或接受国家提供的援助。”

227. 印度《宪法》对语言上的少数建立并管理他们选择的教育机构提供了适当的保护。（印度，CCPR/C/37/Add.13）

228. 日本的报告指出：

“在日本，不否认任何人享有自己的文化、信奉自己的宗教或使用自己的语言的权利。……至于根据第 27 条提出的阿伊努人问题，根据该条，可以将他们称为少数人，因为据认为这些人保留了自己的宗教和语言，保持了自己的文化。阿伊努人……是依据日本《宪法》平等得到保证的日本国民。……为改善阿伊努人生活，政府正采取综合措施，促进其教育、文化、工业的发展，并改善他们的生活环境……阿伊努人的生活水平逐步改善，但公众生活水平……与阿伊努人的生活水平之间的差距未象预期的那样缩小。因此政府正努力进一步提高阿伊努人的生活水平（日本，CCPR/C/70/Add. 1，第 232 - 234 和 236 段）

229. 菲律宾存在着许多土著文化社区。在对调查表的答复中，提到了 95 个社区，分布在 53 个省中。它们是定居的社区，在列岛殖民统治时期，它们不受外国影响，因而被视为该国土著文化的继承人。《宪法》（1987 年）规定，在穆斯林棉兰老岛和科迪耶拉地区建立自治区。在穆斯林棉兰老岛。这已通过第 6734 号法案得到执行，1989 年 8 月 1 日为穆斯林棉兰老岛自治区制定了《基本法》。

230. 关于非洲，非洲杰出的自决问题专家乌莫祖莱克教授的意见很有启发性。他也是非洲人权和民族权委员会前主席。有关非洲范围的少数人和民族问题，他提出以下意见：

“《非洲人权和民族权利宪章》没有关于少数的明确条款。事实上，也没到处使用“多数”一词。但不能由此推断，少数未受到保护；相反，《宪章》平等适用于多数和少数。应明确指出，在非洲委员会第 13 届会议之前，委员会未收到任何投诉一国少数人待遇的来信。《宪章》保护的 personal 权利适用于所有人。现有的与该问题最接近的条款涉及民族问题。第 19 条规定：‘所有民族一律平等；它们应享有同样的尊重，拥有同样的权利。任何理由都不应成为一个民族统治另一个民族的借口。迄今为止，代表团尚未遇到‘民族’含义或意义上的问题。因

此，我们必须转而求助于一般原则和考虑。《非洲宪章》与欧洲和美洲公约在几方面都不同，这包括列入和使用民族这一词语。在《宪章》的题目和序言部分的条款中，这个词用来表示与个人不同的人的总体。《非洲宪章》得以自豪的不仅是它考虑了个人，而且还考虑了个人能够从中得到满足的总体。人不能孤立生存，人本质上不是孤立产生的。他生活在社会中，自我保护也要求社会保护。

“对可称为‘民族’的单位没有加以定义。它当然包括具有同一的语言、宗教和习俗等特性的群体。‘民族’范围内的人数越多，承认他们的权利也就越容易且越具有强制性。

“另一方面，没有明确提到语言、宗教等问题。非洲少数问题与例如欧洲少数问题不同。他们的语言、文化等不那么固定；事实上，这种现象可能是由于非洲国家是在种族群体或部落的混乱基础上建立国家。他们的愿望更多的是，作为个人自由行事、如果希望的话被允许同其他人融合在一起、不要只因为他们与其他人不同而处于不利地位。民族混合突出了个人人权的重要性，而不太强调作为一个群体的人权。这样，《非洲宪章》反映了非洲状况；禁止一个民族统治另一个民族，它避免了某些国家的一个民族被处于多数的另一个民族袭击的混乱状况。它申明民族平等，这与法律面前人人平等相似，尽管事实上仍存在着实际上的和潜在的不平等情况。这一条款增强了我们的解释：即其目的不是加强或充实少数民族，而确保其成员的人权。”

231. 几个非洲国家在根据《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条进行报告时所作的阐述进一步证实了这些意见。

232. 塞内加尔政府指出：

“塞内加尔不存在目前界定的少数人问题。……塞内加尔有几个讲不同语言的社会群体……没有一种语言控制另一种语言的现象。……该国信奉三种主要启示性宗教，它们完全和谐共处。……总之，从《公民权利和政治权利国际公

约》第27条或特别报告员报告的角度来看,塞内加尔社会不存在少数人问题。有关该问题的最后一点是,有一个强制性法律机构的存在,普遍的差别问题及具体的少数人问题既不能与塞内加尔法律并存,也不能在这种环境中发展。”(塞内加尔, CCPR/C/64/Add.5, 第104-106段)

233. 马达加斯加政府报告指出:

“在《公约》意义范围内,马达加斯加无生活在社会边缘的种族、宗教和语言上的少数。……然而,有一些小的外国少数群体在不同程度上存在于马达加斯加社会。他们彼此生活在一起,经常完全融合在一起,而且任何法律都不禁止这些小的少数群体享有自己的文化生活、宗教和语言。他们基本上由多年前到马达加斯加定居的亚洲少数、殖民时期的移民组成,其中有些人信奉自己的宗教(特别是伊斯兰教)。”(马达加斯加, CCPR/C/28/Add.13, 第240-242段)

234. 阿尔及利亚政府报告指出:

“阿尔及利亚人民的特点是同文同种。伊斯兰教是民族特性的一个组成部分,而民族特性则由许多外来文化融汇形成。否认阿尔及利亚民族存在的所有殖民主义企图都遭到阿尔及利亚人民的反抗……阿尔及利亚不同的历史时期构成种族融和的熔炉,它促进了民族天才的创造力发展,这促成了阿尔及利亚独具特色的特点。”

“《宪法》开宗明义指出:‘阿尔及利亚是民主人民共和国;它是统一的、不可分割的’。第2和3条规定,伊斯兰是国教,阿拉伯语是国家和官方语言。第28条规定,阿尔及利亚公民在法律面前人人平等,不应有基于出生、种族、性别、观点、或任何其他个人或社会状况或条件的歧视。”

“除阿拉伯和伊斯兰文化之外,阿尔及利亚也承认柏柏尔文化及其与非洲的亲缘关系,阿尔及利亚各地区广泛地讲地中海柏柏尔语,并将它用作许多文化和艺术活动中的表达手段……柏柏尔文化和语言日益得到促进,成为国家文化遗

产的组成部分。为此，提齐乌祖大学成立了柏柏尔文化和语言系。除教授语言外，该系还举办了柏柏尔文化系列讨论会。”

“国家促进各种民族文化遗产成分的进展，以鼓励发展多元化文化表现形式。”

“《宪法》中的几项条款都涉及了宗教和礼拜自由……自独立以来，基督教和犹太教社团继续享有宗教自由。它们各自的礼拜场所受到宗教事务部的保护。”（阿尔及利亚，CCPR/C/62/Add. 1，第 216、218、220 - 222 段）

235. 布隆迪政府指出，它的居民完全是同种的，其特点是其公民团结历史悠久，他们基本上拥有同样的政治见解或同样的观点。因此，布隆迪无调查表意义上的各类少数。答复承认布隆迪由三个种族群体组成，然而，这三个种族群体形成一个单一民族。这些种族群体之间无任何区别，它们有同样的习俗、同样的文化并且讲同样的民族语言。（资料来源：布隆迪，对调查表的答复）。这使人想起两个主要种族群体之间 20 年前发生的严重种族冲突。然而，自此以后，各方为民族和解作出巨大努力，布隆迪政府提供的资料可能反映了这些努力。

236. 在拉丁美洲，人们日益强调土著民族的权利。有关《公约》第 27 条，委内瑞拉报告：

“1961 年《宪法》第 77 条指出：‘法律应制定保护印第安社会及其逐步融入国民生活所需的特殊制度’……”

“为加强土著群体权利而拟定的有关土著社区、土著民族和文化组织的法律草案目前正在讨论之中。”

“委内瑞拉官方语言是西班牙语；然而，对于土著民族，法律……规定土著学校要逐渐采用双语教育。”

“还有其他的条例，旨在通过有关土著人的条款实现环境保护和协调发展……”

“然而，在有效执行《宪法》规定的保护条款方面仍有一些困难，而且还有一些对土著人个人和群体的歧视案件。”

“《农业改革法》也提到土著社区……（并）规定‘推进土著社区的土地、森林和水的恢复……’义务”（委内瑞拉，CCPR/C/37/Add.14，第457、458、464、466、467段）

237. 厄瓜多尔政府根据《公约》第27条提交的报告指出：

“厄瓜多尔无条件地尊重种族、宗教和语言上的少数的权利，因为共和国《宪法》第27（9）条规定，在人口主要是土著人的地区的学校里，应将土著语言用作教学的主要语言。厄瓜多尔还无条件地尊重宗教自由；天主教是多数人的宗教，除此之外，该国还有200多种宗教和教派。

“由于……生活在亚马孙地区的土著社区可能因该地区的生态退化受到不利影响，因此，政府制定了德士古石油公司和康法内斯当地社区环境影响研究等机制，以便找到其他生产和发展方法，最后求得问题的适当解决。”（厄瓜多尔，CCPR/C/58/Add.9，第191和192段）。

238. 哥伦比亚政府在其依据《公约》提交的报告中指出，哥伦比亚居民包括各种种族群体，它们在法律面前享有平等，政府不加任何歧视地向它们提供同样的保障。依据第27条，它的报告指出：

“关于种族少数，政府了解种族差异是国家的宝贵遗产，因此政府在最近几年里奉行的政策所依据的原则是，保护土著居民在其定居的领土上的权利、采用自己的组织结构和选举自己的权力机构的权利，以及研究自己生活条件并决定自己的发展模式的权利。”

“保证土著社区使用其领土上可再生自然资源的权利，土著督察应确保资源开发以合理的方式进行。”

“在过去的四年里，作为生态系统保护政策的一部分，设立了72个土著自然

保护区……”

“在教育领域里，1976年第88号法令和1978年第1142号法令承认种族多元主义并规定土著社区有权得到双语和双文化教育，与土著社区的文化方式及其特殊的社会文化和经济特性保持一致。”（哥伦比亚，CCPR/C/64/Add. 3，第213、215 - 217段）

239. 波兰政府作了如下报告：

“尽管波兰法律制度对少数人的权利无任何正式限制，但实际上存在着许多限制，这些不正常状态尚未完全消除。”

“特别有必要开展旨在发展少数民族教育体系的活动……1988年12月21日的教育部命令……通过了向非波兰籍儿童和青年免费提供其母语教学的原则……”（波兰，CCPR/C/58/Add. 10，第174和175段）

240. 联合王国在报告中指出：

“在大不列颠，种族少数的人口大约为250万，占总人口的4.5%……”

“政府充分承诺要消除歧视并发展公平和正义的社会，所有个人，无论其种族或肤色如何，都有平等的权利、责任和机会……政府也支持以解决种族歧视和增进机会平等为直接目的的法规、机构和方案。”

“未将用少数人的语言进行的普通教育作为学校中的主流课程的一部分予以提供。这是因为人们认为用官方语言英语向学生们进行教学好处更多。然而，如果儿童的第一语言不是英语，最初可辅以双语教学。在中学一级，可将某些母语语言作为基础科目进行教学……而许多来自亚洲家庭背景的儿童在课外时间在由该社区付款的课堂里接受母语教学活动。”

“在正式行业中使用少数人的语言不是惯例”（联合王国，CCPR/C/58/Add. 6，第21、23、374、375段）。

241. 有关《公约》第27条，秘鲁政府的报告指出：

“《宪法》第 161 条充分保证无条件尊重秘鲁的种族、宗教和语言上的少数人的权利……他们的组织、社区工作、土地使用及其经济和行政组织在法律规定的框架范围内都是自治的……在秘鲁，有礼拜自由，《宪法》第 86 条规定，国家有权以独立和自治的制度与所有宗教教派建立合作形式……《宪法》第 35 条规定，国家应鼓励对土著语言的研究和了解。它还保证盖丘亚人、艾马拉族和其他土著社区有权得到用自己的语言进行的初等教育。”（秘鲁，CCPR/C/51/Add.4，第 109、110 和 112 段）

242. 有关第 27 条，西班牙政府指出：

“在以前的报告中，我们介绍了西班牙存在的唯一的种族上的少数人——吉卜赛人的情况和防止以种族或‘任何其他条件或个人或社会情况’为理由进行任何歧视的情况，《宪法》第 14 条对此作了规定。”

“自治社区，特别是含有最大的吉卜赛人群体的自治社区，采取了措施以融合这些少数人……”

“在过去的四年里，我们加强使用西班牙语以外的、在西班牙也讲的各种语言。与西班牙语一样，加泰罗尼亚语、加利西亚语、马略卡语、巴伦西亚语和巴斯克语也是官方语言……相关语言用于教育、行政、文学、戏剧和电影以及电视和广播中……”（西班牙，CCPR/C/58/Add.1，第 191、196、197 段）

243. 挪威奉行同化政策至少有一个世纪，对其土著民族萨摩斯人产生了不利影响，在过去的 20 年里挪威彻底改变了这一政策。1988 年 5 月 27 日，在《宪法》中加入了新的第 110 (a) 条：“国家当局有责任创造条件，以使萨摩斯人保护并发展其语言、文化和生活方式。”萨摩斯人议会或国会（“Sametinget”）依据法律于 1987 年 6 月 12 日成立并于 1989 年 10 月开始工作。依据附加法规，在教育与与当地公共机构联系中，萨摩斯人被给予广泛的语言权利。挪威北部的六个自治市组成萨摩斯语行政区。萨摩斯人议会最初是个咨询机构，但权力逐渐从几个部转向议会。其权力更多

是人事方面的权力（与萨摩斯人有关）而非领土方面的权力，但两者都有。然而，它与丹麦向法罗群岛和格陵兰更广泛地转移权力不同，后者实际上是领土权力转移（见下文第 8 节）。

244. 在土耳其，1993 年 6 月 24 日通过的新的《政府方案》载有以下内容：

“我们的政府将消除阻碍我们的人民自由表达其种族、文化和语言权利的法律障碍和其他障碍。完成这项任务将服从于国家团结并依据《巴黎宪章》的原则。将允许各个种族、文化和语言群体自由发展。这些权利将得到深思熟虑的保护和无所畏惧的发展。我们的政府将这些因素视为对社会的巨大贡献。开发东南部、改善生活条件、恢复平衡、消除不公正及增加就业机会将成为东南部政策的必不可少的基本条款。为此目的，区域开发计划将立即生效。”

245. 无疑，这是向生活在土耳其的库尔德民族伸出的友好之手，并因而成为土耳其当局态度上的重大改变。在这方面，应指出两点：一是有必要让库尔德人代表参与东南部开发计划规划和执行过程；二是希望库尔德群体现在放弃暴力行为，利用新机会为他们的状况寻求切实可行的解决办法，同时尊重土耳其的领土完整。然而，如果库尔德人的强硬派继续采取暴力行动，土耳其方面也不能因此让库尔德人集体承担罪责。相反，应当在库尔德人中间寻找沟通者，共同着手促进该地区的和平发展。很明显，人们越来越愿意承认少数人的确存在，并越来越愿意承认此类群体有权保护自己的特性。我们所生活的时代再也不以同化为主流了，而是在努力发展不同种族群体之间合作的基础上的融合。

C. 通过领土再划分和地方治理实现多元化

1. “领土再划分”的意义及其所涉问题

246. 主权国家享有国内外尊重其领土完整的权利。这不排除在领土的基础上

下放权力。对各国现有的宪法和行政结构进行的简略审查表明：在领土的权力和决策结构方面存在着很大差异。

247. 领土再划分的目的有几个，但不一定与调解不同种族或语言群体的努力相关联，而且很少旨在分离宗教团体。不过，这可能是一种促进聚居在该国各地的不同种族和语言群体和解的有益办法。这也可能像波斯尼亚局势所证明的那样有各种危险。

248. 在这里，领土再划分为主权国家内所有形式自治的统称。地方自治的程度可从最低限度（地方议会决定市政琐事）直至最高限度（接近有关单位完全享有主权）。它可包括联邦制、自治以及地区性政府和市政府。

249. 以下将列举一些实例。更加详细的文献和分析可见下列出版物：赫斯特·汉纳姆：《自治、主权和自决》（宾夕法尼亚大学出版社，1990年）；赫斯特·汉纳姆：《关于自治和少数人权利的文件》（马蒂纳斯·尼吉霍夫出版社，1993年）；丹尼尔·J. 伊拉扎尔（编辑）《世界上的联邦制》（朗曼，联合王国，1991年）。

250. 在审查领土再划分的可能安排时，出现了许多问题。其中一些问题如下。它是基于须经特别程序方可更改的权力，还是授予的权力？地方自治的范围是在宪法或在国际协定中规定，因此，未经修订宪法或缔结新的国际协定不得加以更改，抑或是由国家立法机构授予权力，但可予以撤消？其次，地区或地方自治机构的权力或职能范围有多大？第三，对本研究更为重要的是，所有国民（全国的公民）是否在全国各地享有同等人权，或自治区的居民可在该地区内享有特权？例如，是否全国的所有居民按照《世界人权宣言》第13条在整个国家领土之内均有迁徙和居住自由，或是否这种居住限于那些在该地区已站住脚的人，从而给予有关的种族、语言或宗教群体的成员优先权？此外，是否所有居民在主权实体的各个地区均有就业自由、置产权（包括拥有土地以及其他不动产的权利）以及从事经济活动权，抑或存在基于种族、宗教或语言的限制？如果情况如此，分权制可能被其他人认为是歧视性的，从而可能构

成一个民主问题。在一种情况下这可能是正当的：当某些传统的经济活动为土著人而保留时（在北欧国家为萨阿米人保留驯鹿放养）。理由在于需要保护土著人为维持其传统的生计而必需的条件这与其所求的目的是相称的，不应招致他人很大的反感。

2. 领土再划分的民主功用

251. 通过领土再划分，有可能使聚居在一起的少数人对影响其成员的政治、文化和经济的决定具有更大影响。然而，这不应用来为种族群体提供它们“自己的”政府，而是使权力机构和国家服务机构离它们更近。向较小的领土单位下放权力和扩大自治权可能产生这样的后果：行使地方权力的群体就种族而言相对于整个社会更加同一。不过，地方多数将必须同生活在同一个领土单位内的其他群体的成员分享权力。即使较小的单位在种族意义上也很少绝对“纯洁”。这意味着某一群体在国家中为少数，在该地区则可能是多数，但它们在像多数人在全国一样将不得不奉行多元化。

252. 通过分享民主权力，地方多数可能对生活在同一领土单位内的其他群体的利益更加敏感。在这一级将同样存在一个必须加以尊重的种族、文化和可能还有语言上的拼合体。

253. 因此，分权制必须结合在每一个领土单位内实行真正的多元化民主管理，并像在国家一级那样同样尊重人权和少数人的权利。在这些权利得到保障的地方，分权制的前景要好得多；这也可以帮助减轻过度增长的中央政府的负担，而不会造成在较小单位内处于少数地位的群体的担心。

254. 分权制的好处可有若干。它减轻政府的过重负担；通过分散权力促进整个国家内的多元化；扩大受拥护的政治和行政职能；便于组织母语教育等等。有趣的是，在德国、意大利和西班牙从独裁到民主治理的过渡中，民主化是与从希特勒、墨索里尼和弗朗哥的极端集权统治转向和平分权一起进行的。迄今为止，从前苏联和前南斯

拉夫的独裁统治的过渡虽然也导致了分权，但却出现了更多的暴力和问题。

3. 起源和演进的差异

255. 领土再划分的起源和目前的演进至少是双重的，而且有许多中间的形式。由于不同的情况影响地区或地方自治的内容和范围，因此可能需要作出一些考虑。联邦制或分权制可能是有限联合的结果：各单位联在了一起，但在其领土单位内保留了某些领域（澳大利亚、瑞士、美国）。就瑞士来说，语言差异是限制联合进程的一个重要因素，而种族、宗教或语言差异与澳大利亚和美国通过的联邦安排没有什么关系，与德意志联邦共和国通过的联邦安排关系甚微，虽然文化和宗教差异发挥了一些作用。

256. 在有些情况下，联邦安排是从殖民统治下独立时采取的一种妥协办法，独立前仅有微弱联系的不同种族和语言群体被置于一个共同的殖民行政管理之下。就埃塞俄比亚/厄立特里亚来说，海尔·塞拉西皇帝领导下的埃塞俄比亚一方违背了联邦安排，导致了长期战争，最后的结局是厄立特里亚独立，埃塞俄比亚实行了广泛的分权制。在尼日利亚，不稳定的联邦安排受到集权努力的严重威胁；这导致了比亚弗兰战争。尼日利亚随后的宪法发展是朝着日益广泛的分权制进行的，这大大缓解了种族和宗教紧张局势，虽然不一定能够缓解政治紧张局势。

257. 因此，分权过程往往是对权力过分集中的反动，出于官僚机构负担过重和语言、文化或其他理由权力过分集中被认为是不可接受的。在欧洲，最近的例子是比利时、意大利和西班牙。采取领土再划分要么是为了避免政府/官僚机构负担过重，要么是为了避免不必要的冲突，或两者兼而有之。介于两者之间的一种情况是，某一地区或某块飞地的合并引起国际纠纷，结果，作出具有某种形式国际保障的妥协性自治安排。

258. 最近几年崩溃的两大联邦（苏联和南斯拉夫）的特征是严重的模糊不清，

结果这是致命的而且有严重的后果。一方面，它们基于以民族和种族为基础的复杂的区域化制度。不同种族集团（国家或民族）的成员由于是联盟共和国或自治共和国（krais 和 okrugs）的所谓国民而得到了地位。另一方面，权力保持在中央集权的共产党内。权力的领土划分并不带有民主内容，而只是用来给种族集团分配地位。作出了精心安排，将所谓的国民的代表安置在官僚机构中，给人以种族或民族的印象，但却有名无实。然而，它的确引出了一个概念：单独的共和国或自治区“属于”徒有其名的种族群体，这一概念证明在联邦崩溃之后具有严重的不利后果。每一个联盟共和国不是被设想为一个框架，在这个框架内可建立一个在平等基础上包括所有居民在内的范围广泛的民主政体，反而在许多共和国导致了异常强大的种族认同过程，同时那些不属于主要种族的种族群体相应寻求脱离。

259. 为少数人或群体作出了若干具体的自治安排，使其享有自治权或“家园自治权”并逐渐扩大自治范围。这方面的例子有格陵兰和法罗群岛。其中一些是经国际谈判或争执后设立的：奥兰群岛、香港、南蒂罗尔和塞浦路斯。在后一例子中，最初的安排已暂停，宪法安排也已中止，等待为解决塞浦路斯冲突而举行的谈判得出结果。

4. 成功的例子

260. 按照 1978 年 11 月 29 日丹麦议会通过的《格陵兰家园自治法》，在格陵兰设立了家园自治当局，包括一个立法机构和一个行政机构。大多数格陵兰人是伊努伊特人，但也有丹麦或其他来源的居民。他们均受家园自治当局管辖。从丹麦向格陵兰家园自治当局转移立法和行政权力的工作在逐步进行，这在很大程度上取决于后者日益增加对更加广泛的治理领域承担责任的能力。

261. 格陵兰的主要官方语言是格陵兰语。丹麦的权力转移是在领土基础上的转移。这意味着格陵兰人民，无论是伊努伊特人还是丹麦人或其他来源的人，均受家

园自治当局的管辖。

262. 比利时于 1830 年作为一个单一国家独立。

“245. 继 1932 年的语言法之后, 1962 年和 1963 年通过的法律奠定了领土权原则的基础, 领土权原则规定: 在单一语言地区, 某一种语言, 也即有关地区的语言, 得用于政府当局的所有事务, 而不论它们属于政府的什么部门。该法界定了语言边界, 并在 1970 年宪法宣布的安排中将该国划分为四个语言区: 三个用单一语言——法语、荷语和德语——的地区和用双语的首都布鲁塞尔地区。在单一语言地区, 所有公共事务原则上应专门用该地区的语言进行。唯有在用双语的首都布鲁塞尔地区平等使用法语和荷兰语。最后, 该法允许与不同语言地区交界的 27 个社区的居民“选择语言”, 可请求社区当局使用一种不同于该社区所在地区语言的语言。”

“246. 比利时体制是‘一套精心制定的制衡制度’。在国家一级, 立法议院席位经直接选举产生, 并按照依每个选区的人口而定的比例代表制分配, 在这样一个国家, 几乎不可能有别的制度……”

“262. ……在比利时, 社区和地区是‘具有像国家当局一样地位的当局’……” (比利时, CCPR/C/57/Add. 3)

263. 1988 年, 比利时在社区和解基础上进行了宪法改革, 这种制度旨在资助新的实体和在布鲁塞尔地区建立机构, 同时加强政府、社区和地区之间的合作。随着社区和地区的建立, 比利时不再是一个单一国家, 而是采取了几乎完全使它变成一个联邦体制并具有一些突出特征的措施。新的实体有权通过有法律约束力的法令, 它们拥有审议委员会和执行机构以及它们自己的财政手段。1993 年采取了进一步的措施。

264. 就比利时来说, 特别有趣的是以和平和建设性谈判为基础的逐步过程, 通过谈判找出了实际问题, 既可能获得自治的好处, 又避免了粗暴和暴力寻求自治产生

的大部分艰难困苦。

265. 正如以上所述，尼日利亚自从爆发广泛扩散种族紧张局势的比亚弗兰战争以来经历了分权过程。

“12. 尼日利亚由各种种族集团组成这一事实始终是政府制定政策时考虑的因素。基本的联邦和州政府结构始终照顾到了多种族问题。自独立前时期以来，考虑少数群体和种族多样化始终是一项政策。”(尼日利亚提交消除种族歧视委员会的报告，CERD/C/226/Add. 9)

266. 西班牙在其政治宪法中承认构成西班牙国的民族和地区享有自决权。领土分为 17 个自治区，其中 5 个区拥有它们自己的地方语言，它们是：加泰罗尼亚、加利西亚、巴斯克诸省、巴伦西亚区和巴利阿里群岛。在最后的两个区中，地方语言是从加泰隆语派生出的。按照 1978 年西班牙宪法第 137 条规定，该国在领土上划分为市、省和可能组成的任何自治区。所有这些主体将享有自治以管理它们各自的利益。

267. 宪法第 2 条规定：

“宪法是以西班牙这个所有西班牙人的共同和不可分割的国家的牢不可破的统一为基础的；它承认并保证构成西班牙的民族和地区的自治权和它们全体之间的团结。”

268. 宪法在第三章中论述了自治区。按照第 143 条，在行使宪法第 2 条承认的自治权时，具有共同历史、文化和经济特点的边界省份、岛屿领土和具有历史性区域地位的省份可加入自治并依照本专题和有关法规中载有的规定组成自治区。宪法继续规定了如何建立这种自治单位的细节，绝对权力在西班牙议会手中(第 144 条)。西班牙的 4 个地区被承认是“历史性”社区：巴斯克地区、加泰罗尼亚、加利西亚和安达卢西亚。向不同自治区转移权力的程度有待谈判和在西班牙宪法法院作出司法裁决。西班牙例子有趣的一方面(有可能是其他局势的样板)是存在着向要求权力的领土单位逐步转移权力的深思熟虑的模式，同时由中央政府、宪法法院以及特别是西班牙

牙议会保留总的权力。

269. 丹麦在法罗群岛和格陵兰亦成功地推行了向拥有不同的种族或语言多数的领土逐步转移权力的做法。该过程是完全和平的,在双方之间进行了建设性的和务实的谈判。

270. 在拉丁美洲国家有一种向土著人转移一定程度的权力的明显趋势。已经收到了这方面的信息,尤其是从哥伦比亚(见上文第238段)、智利、玻利维亚、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉。尼加拉瓜于1987年通过一项具有深远意义的法令,涉及大西洋沿岸地区自治、实际上是土著人的自治。

271. 还可以提到其他例子:奥兰群岛是芬兰主权领土内的一个自治区,是按照国际联盟的规定设立的,自那之后一直在顺利地发挥作用,为此制订了关于权力分配的详细规定,最近的规定是1991年8月16日芬兰议会通过的《奥兰自治法》;该自治区的长期经验可以为其他地方的类似努力提供有益的教训;1972年的《南蒂罗尔自治法》;关于穆斯林棉兰老岛自治区(菲律宾)的安排。瑞士的州安排和修正这些安排的程序(完全是和平的),正如侏罗(1978年成为一个新的州)一例所证明的那样,也可以对其他地方的类似问题给予启发。

5. 消极而疑难的例子

272. 波斯尼亚-黑塞哥维那的例子是对破坏性地和用暴力分裂一个主权国家的最严重的警告。它包括了最极端形式的暴力,在谈判中口头敷衍,以及在联合国历史上除南非外史无前例的种族清洗和强行种族隔离。所表现的野蛮程度甚至超过了种族隔离的暴行。

273. 安全理事会反复强调用武力在波斯尼亚获取领土是不可接受的。这一原则必须加以维护。联合国绝对不应成为诉诸武力的和平解决中的一方。

274. 联合国或许最多只能促进停火,以便于提供人道主义援助,但要有一个明

确的决心：这将不是最终目的，而最终必须纠正那里的局势，让那些被驱逐者重返家园。

275. 这也许要花费很长时间，因为联合国及其会员国不准备进行武力干涉。结果，像在南非一样，这是一个不承认波斯尼亚的种族隔离制度的问题，即使需要花费30年的时间，通过制裁和向前南斯拉夫的和平缔造者和架桥者提供支助，纠正这种局势。

276. 因此，应促请联合国对这种局势制订一种更为长远的政策，同时考虑到它的短期内解决这一问题的不足之处。

277. 安全理事会在其1991年9月25日的第713(1991)号决议中回顾了《联合国宪章》中载入的有关原则，并注意到参加欧洲安全和合作会议国家1991年9月3日声明，表明不得在南斯拉夫境内以暴力取得或改变领土。安全理事会在其第787(1992)号决议第2段中重申以武力夺取任何领土或采取“种族清洗”的任何做法，均属非法而不能接受，不容许以此做法影响关于波斯尼亚-黑塞哥维那共和国宪法安排的谈判结果；并坚持应使所有流离失所的人都能够和平地返回他们原来的家园。安全理事会在第787(1992)号决议第7段中谴责一切违反国际人道主义法律的事件，特别包括“种族清洗”的做法和蓄意阻挠向波斯尼亚-黑塞哥维那共和国平民运送食物和医疗用品，并重申犯下或指使他人犯下这种行为的人必须对这种行为承担个人责任。

278. 但是，趋势不幸地朝着基于大规模流血和反人类罪行的波斯尼亚种族分治的方向发展。这种分治的宪法框架将根据下列原则建立：波斯尼亚-黑塞哥维那应是一分权制国家，宪法应承认三个基本民族以及其他组成的人群，大部分政府职能由其各省执行。各省不拥有国际法人资格，不能同外国或国际组织缔结协定。在整个波斯尼亚-黑塞哥维那允许充分的迁徙自由，并部分通过维持国际控制的通道加以保证。所有对任何一个基本民族具有重要意义的事项均受宪法制约，只有在这些基

本民族的协商一致情况下才能就这些问题对宪法进行修正；政府日常事务不得被任何群体否决。

279. 宪法原则中未提到关于种族清洗的受害者返回的问题。“对波斯尼亚-黑塞哥维那的临时安排”中有一些含糊不清的规定，第三节载入了保护人权的临时安排。该节载有下列文字：

“国际社会多次谴责种族清洗并要求校正其后果。为了使原则 8 中的规定能够在过渡期内得以实施，将采取下列措施，尤其强调扭转任何地方已经发生的种族清洗：1. 在胁迫情况下所作的所有声明或承诺，尤其是与土地和财产权的让与有关的声明或承诺，均属无效”。

280. 在波斯尼亚-黑塞哥维那和平民主地进行分权，没有任何形式的种族清洗和不是以种族群体为基础而是以居住在每一个地方的人口为基础，是可以接受的。然而，目前的结果与民主没有丝毫关系，是一种极端的种族统治形式，因此甚至可以被认为不仅违反了《消除种族歧视国际公约》第 3 条，而且违反了《禁止并惩治种族隔离罪行的国际公约》，因为它涉及到有计划的种族（而且也是民族的）隔离，包括谋杀种族或宗教群体的成员、使其遭受严重的身心伤害、侵犯他们的自由和尊严，例如通过大肆强奸、随意和非法地逮捕和监禁等手段。

281. 总的看来还应注意，有人推行残忍和不人道的“人口划一”政策，包括交换人口和驱赶属其他民族或宗教群体的居民。塞尔维亚人和在某种程度上克罗地亚人在波斯尼亚-黑塞哥维那执行的驱赶做法必须加以纠正。霸占被赶走的穆斯林或其他人的房屋或地产的那些人必须退出。参加烧抢者必须参加重建工作，以便于被迫流离者返回家园。在任何情况下都必须拒绝接受种族清洗，种族清洗是粗暴和有计划的违反人权行为。即使国际社会现在没有能力阻止这种行为，它必须避免给这种结果以合法性，必须像它在南非种族隔离几十年期间所做的那样采取一种坚定持久的立场。

282. 以后几年必须解决的关于领土统一或再划分的另一个疑难问题是南非。

这是另一个极端的例子，在南非，现在存在的广泛的领土再划分 40 多年来一直在策划中，目的是为少数人统治和剥削多数人。关于如何解决这一问题的谈判正在进行中。非洲人全国委员会的立宪委员会和地方和地区政府和住房部通过的非洲人全国委员会区域政策文件于 1993 年发表，文件中载有下列意见，本报告员认为这些意见基本上是令人信服的（摘自第 1 节，导言）：

“非洲人全国委员会支持建立一个统一、非种族主义的、无性别歧视的民主南非。这意味着我们需要一个统一的但不是过分集权的南非。它必须有一部宪法规定在各级实行民主、公众参与各级政府和在国家、地区和地方各级分配权力和职能，这些将有助于圆满实现这一目标，并确保发展和消除种族隔离造成的不平等。这只能在国家政策范围内发生。

“我们非洲人全国委员会希望在各级实行民主和发展，期望私营部门为民族的幸福做出必要的贡献。另一方面，南非政府实际对建立伪装的由国民党统治的家园感兴趣，即使这意味着破坏经济，即使其结果是促使人口流动从而在国民党支配地区集中潜在的投票支持。如果这种情况发生的话，那么过去的苦难将以新的形式再次出现，正如巴尔干化正在给巴尔干人带来灾难一样，同样，它在南非的对应物将使我们的祖国四分五裂……

“非洲人国民委员会要：

- 使我们的国家非种族化，以便人民可以开始从政治上认为他们自己是持有不同观点的南非人，而不是囿于固定的政治隔层的这个或那个民族、种族或语言群体的成员；
- 逐步使政府结构一体化、正常化和合法化，以便它们不再被认为是压迫、分裂和贪污的工具，而是使人民生活安定、提高和改善其生活的工具；
- 阻止以种族、人种或语言为基础的政治动荡，尤其是防止各级国家权力

被用于种族统治、不宽容和强迫人口迁徙；

——使我们的国家民主化，以便人民尽可能在政府各级直接参与决定他们的命运；

——通过为那些过去因种族歧视和性别压制而受压迫者和一直处于落后状态的进步提供资源来减少和消除种族隔离造成的大量不平等；

——逐步消除区域之间和区域内的城乡地区之间的巨大不平衡；

——促进一体化的、有效的和在国际上有竞争力的国民经济的发展；

——使人民本着非种族主义、民主、尊重他人的语言、文化和信仰的精神为自己的文化和语言感到自豪。

“治愈我们的国家、创造有利于经济发展的条件、创造和平和宽容的气氛、执行条理和可持续的方案，以改善多数人的生活，只有通过在国家责任的意义上进行的国家努力的办法才能实现。如果听任众多勾心斗角的官僚执行种种相互抵触的政策，那么我们永远都不可能成功。”

283. 使人有某种理由担忧的一个例子是埃塞俄比亚。1992年7月，埃塞俄比亚人民革命民主阵线宣布了《国家宪章》，其中第2条规定：

“申明民族、种族和人民享有自决权。为此目的，各民族、种族和人民保证有权：

(a) 保留其特性并使之受到尊重，促进其文化和历史，使用并发展其语言；

(b) 在其本身确定的领土内管理其本身的事务，在自由、公正和适当代表的基础上有效参加中央政府；

(c) 当有关民族、种族和人民深信上述权利被剥夺或取消时，行使其自决权和独立权。”

284. 这好像是一种对以往存在的过分集权和独裁主义国家权力的可理解的反动，有利于地区自治。从理论上讲，这可能促进自由、民主、平等和效率。然而，也存在着严重的危险，可能造成宗教教区制度或部落制，类似于波斯尼亚和外高加索所

经历的情况。在埃塞俄比亚，像在许多其他情况下一样，存在着不同种族群体（80 个以上）的人口混杂情况。在过去的各个时期，这些群体中的这个或那个群体曾统治着该国的政治、文化和经济生活。一些种族群体，诸如奥罗莫人或南方人，声称它们被高地人统治了数百年。过渡政府声称的目的是通过政府联邦制促进所有种族群体的利益。种族群体的位置和定居点使得不可能划分种族边界。如果每一个地区的多数人乐意充分尊重该地区少数人群体，那么这不是一个太大的问题。然而，情况往往并非如此。创立“纯”种族地区的诱惑无情地导致了种族清洗行为，对象是那些被这样或那样地认为是“种族异己”的人。划分种族边界的诱惑带有种族清洗的高度危险。在各地区，当时的主要群体对“异己”好像已经采取了暴力行为。难民专员办事处报告了引起难民潮的严重的种族冲突。

285. 可以报告更多的关于严重的种族清洗或有种族清洗危险的种族紧张局势的例子。在这些例子中有：克里米亚要求脱离乌克兰完全独立；阿布哈兹和南奥塞梯的脱离主义者在与格鲁吉亚作斗争，这两种情况都伴随着大规模的种族清洗；纳戈尔诺-卡拉巴赫的局势和现在是摩尔多瓦共和国一部分的第聂伯河沿岸的局势。这影响了德涅斯特河左岸，在右岸影响了宾杰里镇。第聂伯河沿岸的特殊特征是其人口由多种族构成：摩尔多瓦人占大约 40%，乌克兰人占 28%，俄罗斯人占 26%，加告兹人、巴尔卡尔人、犹太人、白俄罗斯人、德国人、波兰人和吉卜赛人占大约 6%。

286. 武装集团已经组成，而且正在同来到萨尔多瓦左岸地区、声称要划定和保护俄罗斯南部边界的哥萨克人一起进行战斗。

287. 第聂伯河沿岸人和以上提到的其他领土上的人口正在由于冲突而受难。人民在死亡，难民人数在增加，人权在遭到践踏。

288. 在所有这些例子中，冲突应通过尊重有关领土所在的主权国家的领土完整加以解决，同时结合确保不同种族群体的成员的权利的民主过程，必要的时候，结合适当的经过谈判的地方分权制。反之则是到头来对谁都没有好处的大规模的旷日持

久的暴力。

D. 各国解决冲突的办法

289. 至为重要的是，不满一出现即有解决不满的手段，并采取补救行动，以免某一群体的成员认为他们的正当忧虑受到忽视。

290. 已经有越来越多的国家认识到这一点，并已制定了各种办法。这些办法的性质取决于所存在的是哪一种种族问题。最好对这种办法作一次全面审查，并对它们在促进和平与建设性解决方面的效能作一次评估。特别报告员没有可用于这一目的的现成材料。不过，可以随意列举世界各地的一些实例。

291. 在澳大利亚，要求人权和公平机会委员会促进了解和承认澳大利亚的人权，并促进公众对澳大利亚的人权进行讨论；着手实施研究和教育及其他方案；协调旨在促进人权的活动。根据种族歧视法，它自1987年以来一直力图使公众对土著居民和托雷斯海峡岛人民的态度发生积极变化，并力图确保他们取得正当待遇。在其对指控的处理、调停努力以及进行公众调查中，该委员会认为社区教育是中心和关键问题。

292. 在加拿大，人权委员会在处理对歧视问题的指控时执行的是《加拿大人权法》。关于影响到土著居民的问题，1991年成立了土著居民问题皇家委员会，以审查加拿大土著居民的经济、社会和文化状况。主席之一是土著居民，委员会成员大多数也是土著居民。1991年，加拿大还成立了多元文化和公民部。

293. 在智利，《智利土著居民保护、进步和发展法》第29条规定，为了保护土著居民和文化，避免遭歧视性、毁损性和轻视性行动和行为，国家土著发展公司必须努力消除存在于智利国家和社会的任何歧视迹象。

294. 在中国，1989年6月17日公布了人民调解委员会组织条例。其中第3条规定：“多民族居住地区的人民调解委员会中，应当有人数较少的民族的成员”。

295. 哥伦比亚于 1991 年决定成立关于土著事务常设国家技术委员会,作为有土著居民参加的机构间机构,协调、跟踪、评价和修正关于土著社区的人权情况的政府和监督活动。将对土著发展委员会提供支持,并鼓励在尚未成立土著发展委员会的地区成立这种委员会。

296. 在新西兰,成立了种族关系调解员办公室,以保证了解并遵守 1971 年《种族关系法》,此外,有些问题还可以在人权委员会中得以解决。和与土著居民即毛利人的关系特别有关的是怀旦吉法庭,其成员具有两种文化,它有助于解决影响毛利人与白种人之间关系的不满。

297. 应少数群体关于成立一个处理其问题的专门部的要求,罗马尼亚政府成立了全国少数民族委员会。该委员会成员为 11 个中央公共行政机构的代表以及属于全国少数民族组织的代表,因为这些组织是在 1992 年普选时得到法律认可的。关于少数民族成员为了保护、发展并表示其少数民族、文化、语言和宗教特性而可能行使其权利的方式,全国少数民族委员会有资格就标准问题以及与行政和财政有重大关系的问题作出决定,在此过程中,应遵循罗马尼亚宪法和目前立法中以及罗马尼亚已经加入的国际条约和公约中的规定。预期联合国《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》将成为该委员会工作依据的一部分。

298. 在瑞典,《反对民族歧视法》设立了种族歧视调查官一职,其任务是对种族主义和排外主义提起诉讼。

299. 在联合王国,根据 1976 年《种族关系法》成立的种族平等委员会有责任努力消除歧视,促进不同种族群体成员之间的机会平等与和睦关系,审查《种族关系法》的执行情况,并在必要时提出修改的建议。

300. 除其他外,该委员会特别审查有关该法律本身适用范围,就业不受歧视,包括住房、教育、司法(警察局、法院等),卫生保健和社会服务的社会和文化政策。

301. 以上只是各国解决冲突的办法的一些实例。显然,法院也能够审理申诉,

但它们往往速度太慢,费用太高,如果法律中未作适当规定,它们就无法适当处理关键问题,和平解决的最重要条件是具备解决冲突的机制,它们必须能够对同一国家内不同的民族、宗教和语言群体的共处所产生的实际问题作出反应。

E. 解决群体冲突的障碍

302. 前文表明,在很多国家,继续用建设性方法来求得同一国家内不同的民族、宗教和语言群体之间的相互和解对平等的承诺、对多样性的认识以及对通过谈判商定实际解决办法的意愿是普遍的。

303. 另一方面,我们也看到这几年爆发了可怕的种族暴力,从而至少目前在某些地方难以实现不同群体的和解。相反,令人担忧的是,暴力的爆发和最坚定、残酷和野蛮的行动者的成功行动将会导致一些国家在旷日持久的间歇战争中的瓦解过程的合法化,这种战争不仅可能吞没前南斯拉夫,而且可能吞及巴尔干国家其他地区以及前苏联部分地区。它还可能波及世界其他地区。这种可怕的前景促使人们考虑为什么会造成这种局面,如何才能阻止这一过程。

304. 种族冲突理论是相当不能令人满意的,到现在为止,无法前后一致地解释引起冲突的原因。涉及的因素有许多。一方面,种族倡导者为了他们本身的某种政治权力和政治威望目的,有时也为了财政目的,以种族关系排外主义和仇恨为借口进行煽动。但这并不是全部答案:在能够为这种目的被动员的人口内还有其他潜在的情绪。

305. 冲突的动向可说明许多问题。坚定的种族促进分子只需稍加煽动就能得到他们想要的东西:另一方以武力相报复,于是这就被用来证明其自己这一方有理由进一步使用暴力。此外,当那些有犯罪记录的人被允许参加暴力以及一些以奸淫烧杀为乐的人被邀请参与进来时,这一过程便能迅速升级,达到前南斯拉夫经历的程度。

306. 然而,还必须考虑以下问题:为什么在某些情况下有可能发动这种暴力。

也许牵涉到竞争的因素：争夺物质资源（土地、住房和其他财产）；争夺政治权力。这一点本身并不是正在发生的事情的原因。

307. 必须假定冲突产生于双方或所有群体主导方面之间的消极相互作用。一方面，某一国家内的主导群体追求按照其种族特性界定该国，包括把它的语言作为官方语言，尽可能使该国带有该群体的种族特性并成为该群体的象征。这自然会导致其他种族集团的反应，由于上述原因，其他种族集团不得不认为自己是二等居民或二等公民，如果他们中有些人被剥夺公民资格的话，这种情绪就会加剧。

308. 公民资格以及被剥夺公民资格问题在目前看到的几种情况中都是突出的，试图使新独立国家（或已经恢复其独立的国家）带有主导民族群体的民族象征和文化就清楚地说明了这一问题。剥夺公民资格是试图排斥其他人的参与；主导群体的民族感情越强烈，排斥他人的愿望就越强烈。

309. 在我们最近几年中看到的许多情况中，问题加剧的原因是害怕将来，因为将来看来很不安全。新成立的国家中的少数民族群体也许一开始并未遇到严重歧视，但是他们担心今后可能会发生歧视。他们发起脱离或民族净化的行动，以便率先打消今后实行歧视的可能性。

310. 这些冲突的升级使用双方不可能平心静气地进行谈判，根据本研究报告中所述方针寻找解决办法。

311. 显然，防范性行动是避免今后出现类似情况所必要的行动。在采取这种防范性行动时，一方面必须尽力抵制种族民族主义者分离和种族净化追求的逐步升级；另一方面，同样重要的是加强努力，以使所有国家认识到，它们是人权以及或大或小的不同群体的民族、语言和宗教特性的公正保护者。重要问题之一是“民族”一词的用法。这不是一个单独的语义问题。它带有强烈的感情因素，这些感情因素可以被调动起来用于暴力目的。在本研究报告中，“民族”一词意味着一个国家内的永久性人口，通常包括不同的种族、宗教和语言群体，有瑞士民族、比利时民族、奥地利民族、

尼日利亚民族，等等。说明这个问题的另一个例子是，南非的两个不同政党都用了“国民”一词，一个是非洲人国民大会，另一个是南非国民党。非洲人国民大会坚持主张南非只有一个民族，这是对本报告中使用的“民族”一词的正确理解。国民党一直是一个自由人种族群体、主要是布尔人种族群体组成的党，该党使用的正是错误的“民族”概念。

312. 本报告中凡是从种族意义上使用“民族”这个词语时，都是意指“人种-民族”。这个概念是一个危险的概念，因为它带有这样一种含义：种族群体应当有一个由该种族集团控制的民族，最好是，应当允许该种族集团的所有成员都居住在该国范围内；如果他们不居住在该国国内，则应当在其他国家内拥有几乎全部的自治权。不难想象，如果将这一结论推广到前南斯拉夫之外，那么会产生什么样的可怕后果呢？

313. 这也是国际社会为什么不得使前南斯拉夫因民族净化和波斯尼亚分裂成几个种族实体而导致的结果合法化的理由之一。在当前停止这个过程也许是不可能的，也许有必要接受某种停火和临时安排，以挽救活着的人们，但是国际社会应当把这看作仅仅是一个权宜之计。国际社会决不承认种族隔离制度试图制造的南非问题的种族主义解决办法，同样，国际社会也绝不应接受对波斯尼亚-黑塞哥维那的民族主义解决办法。国际社会可能花费了50年时间逆转南非的民族再分裂的进程，恢复前南斯拉夫的正常秩序可能要花费一代人或几代人的时间，但是，如果国际社会认可这种后果的话，那么情况会变得甚至更糟。

314. 当占主导地位宗教群体试图利用国家作为推行其所信奉的宗教教规的手段时，就会产出类似的问题。当政治制度不允许正常的民主立法活动时，当国家政权被用来阻止个人对宗教信仰作出其自己的自由选择时，就对人类的良知和心灵发展造成一种严重威胁。这种危险并不总是由国家造成的，有时是由想要控制国家以利其宗教目的的部分人口造成的。

315. 如同在其他方面一样,在这一方面,国家必须开放一个共同领域,在这一领域内,所有宗教团体以及无神论者都能够无拘无束,免于恐惧和不适当的限制,国家可能必须护卫这一领域,防止某些群体进行破坏。

316. 所有这一切不仅需要政府和官员的克制,而且需要特别是公众的克制。对今后来说,重要的问题是教育和社会化是否能够促进传播对种族、语言和宗教群体间相互宽容的普遍承诺。应当以《儿童权利公约》为指导,该公约第 29 条规定对教育的三重要求。《公约》缔约国一致同意儿童教育的方向应当是:

“(c) 培养对儿童的父母、儿童自身的文化认同、语言和价值观、儿童所居住国家的民族价值观、其原籍国以及不同于其本国的文明的尊重”。此外,以下一点也是重要的。

“(d) 培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神,在自由社会里过有责任感的生活”。

317. 如果所有国家都认真对待这一问题,那么就可能出现一代新人,他们既热爱自己的民族、宗教或语言特性,又能对其他传统、宗教和文化的承担者采取热情和积极态度,同时认识到,他们能够通过相互学习和相互促进来丰富自己,而不是因相互仇恨或相互排斥,使自己陷于贫乏。

三、国际社会的作用

318. 本报告讨论国家一级的建设性态度。国际社会能够帮助促进各国的努力。这里仅限于对这一主题提出一些看法。

不干涉

319. 要维护国际和平与合作,则必须避免外部干涉和外部煽动仇恨和排外主义;否则,在国家一级解决冲突将会变得更加困难。当有人声称邻国的少数民族受到严重歧视或被剥夺特性时,外国政府有时也许难免迫于其公众的压力而不得不介入。如果有关少数与该多数属于同一种族或语言群体,这种压力尤其强大。然而,向这种压力屈服或煽动或鼓励另一国的少数诉诸暴力正在引起极度的动荡,应当避免。不过,要避免这种情况,各区域组织或联合国内必须具备可供选择的建设性行动方案。

320. 联合国必须在促进各国政治和社会稳定方面起到重要作用。1992年《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》在序言部分第5段中申明,促进和保护属于少数的人的权利能够促进他的所在国的稳定。联合国和各区域性组织的任务是协助保护和促进少数人权利,使有关国家的政治和社会稳定性事实上得以改善,而不是受到削弱。非政府组织也应当遵循这条准则。

国际准则

321. 正如本研究报告D部分第一章中所指出的那样,目前存在着国际准则。走向进一步的规范性审议的一条途径是各国利用载有对等义务的双边条约来保护和促进其国内少数人的存在和特性。近年来通过的这类双边条约日益增多,其中主要是中欧和东欧国家间的双边条约。有些条约纯粹涉及到少数人保护问题;有些把这类条款纳入关于文化和其他形式合作的更为一般性的条约中。

322. 这些双边条约中,有些条约的实质性内容是以1990年哥本哈根欧洲安全与合作会议文件为范本的。该文件文本本身又与联合国1992年关于少数人的宣言有许多相似之处。因此,关于许多少数,国际一级(欧洲安全与合作会议和联合国)的规范演变正在条约法中得到巩固。然而,必须牢记,双边条约中没有明确提到的少数

群体成员也有权受到国际保护。

323. 当冲突或争端产生时,应当有可以提出索赔要求的渠道。可以设想各种不同的情况。格维兹门迪尔·阿尔弗雷德松和达尼洛·蒂尔克在最近撰写的一篇题为“监督和保护少数人权利的国际机制”的文章中对不同的形势进行了分类。这篇文章载于《监督欧洲的人权》(奥里耶·布洛德等,奈霍夫出版社,1993年)。他们对三种形势进行了甄别:(a)在不以公开冲突为特征的情况下的活动;(b)在公开政治冲突、包括涉及某种程度的暴力的情况下的活动;(c)在可能对国际和平与安全构成威胁的情况下的活动。

324. 在不以公开冲突为特征的情况下,存在一系列机制和体制。利用这些机制和体制可以防范性地促进建设性解决办法。在国际人权公约下工作的现有条约机关都有其重要作用。在《1992年宣言》鼓舞下,这些机关可能得到进一步发展。

325. 同样处理种族歧视问题的消除种族歧视委员会能够起到关键作用。正如本报告A部分第二章中所指出的那样,这个公约是在共同领域内维护平等的主要文书,是针对少数群体情况的所有其他解决办法的依据。

326. 向人权委员会提交的国别报告提供了《公民权利和政治权利国际公约》第27条下所要求的关于少数人待遇的情况。委员会还收到了来自个人的根据任择议定书提供的消息,其中投诉了违背第27条的情况。因此,委员会能够帮助防止某些冲突,这些冲突如果在早期阶段得不到处理的话就可能变得严重起来。委员会可能在对第27条进行解释时考虑到1992年宣言。

327. 经济、社会和文化权利委员会在讨论国别报告时已经讨论了少数问题。除了审查各国对其普遍义务的履行情况以确保在没有歧视的情况下享有该公约所规定的人权,提出了与少数有关的具体问题,例如根据第11条(适当的生活标准),有关保证易受伤害或处境不利群体有机会得到足够的食品、住房和其他基本需求方面的问题,这些人在许多情况下都是少数群体成员。努力获取这类信息,提醒各国有必要

补救少数人受到的不公正待遇的情况,这些是对促进少数人权利的积极贡献。根据涉及到教育问题的第13条,经济、社会和文化权利委员会讨论了提供语言便利问题,例如向学生提供母语教学。

328. 关于语言和教育,教科文组织起到了突出的作用,其中包括对《取缔教育歧视公约》的讨论。该公约在第5(1)(c)条中强调少数群体成员有权进行其自己的教育活动。

329. 此外,还要求最新条约机关——儿童权利委员会对少数人问题进行审查。《儿童权利公约》第29.1(c)条要求儿童教育应当特别针对培养对儿童的父母、儿童自身的文化特性、语言以及价值的尊重,对儿童所居住的国家及其原籍民族价值观的尊重,对不同于其本国的文明的尊重。执行这一规定将会大大促进为社会的多元化创造一种宽容的精神。第30条涉及到少数民族和土著居民的儿童问题,与《公约权利和政治权利国际公约》第27条相对应。儿童权利委员会在其与缔约国就第30条执行情况进行对话中,可对促进聚居中的多元主义起到更多的建设性作用。

330. 根据所有这些公约作出报告能够起到一种重要的防范性作用。各委员会与提交报告的国家之间的相互作用可成为一种积极的对话。条约机关的成员不仅应当尽力了解有关国家的法律情况,而且应当了解实际或潜在冲突的实质,特别是那些与群体紧张局势有关的冲突的实质。它们应当尽最大努力提出适当办法,以便对因不同群体共存而产生的紧张局势作出反应。通过对报告进行审查,条约机关的成员还可以了解能够对正在酝酿的冲突起到预警作用的情况。

331. 国际劳工组织着手处理了有关独立国家的部落居民和土著居民的问题。联合国儿童基金会尽力保护儿童,它能够利用《儿童权利公约》的条款着重改善影响少数群体儿童的条件。

332. 在区域一级,欧洲理事会正在制定关于少数人问题的文书和政策。一旦欧洲理事会完成《欧洲保护人权与基本自由公约》议定书或者关于少数群体成员权利的

单独一项公约的制定工作——可能在 1993 年 9 月——它的作用可大大得到加强。

333. 欧洲安全与合作会议已经制定了可同样用于少数人问题的办法。其中最重要的是 1992 年委任少数民族事务高级专员。他的任务是，对于涉及到有可能发展成在欧洲安全与合作会议地区内的一场冲突，从而影响到和平、稳定或参加国之间的关系的各国少数民族问题的紧张局势，尽可能提前提出早期警告，并在适当时采取早期行动。打算把这项任务作为预防性外交的一种手段。因此，这项任务并不是一种直接保护少数的手段，而是一种在早期阶段调查和解决种族紧张局势的手段。不过，在这项任务中，他很可能从国际公认的少数群体成员权利、特别是欧洲安全与合作会议 1990 年哥本哈根文件中取得指导。

334. 在冲突已经相当明显以及某种暴力行为已经发生的情况下，处理严重的和有计划的侵犯行为的人权机制（1503 程序和国别报告员）就能起到重大作用。已经通过人权委员会关于罗马尼亚和伊拉克问题特别报告员的活动获得了经验。在这两种情况下，与少数群体冲突有关的问题就在导致委派特别报告员的侵犯人权行为中变得很突出。就罗马尼亚而言，特别报告员随着他任命后发生在罗马尼亚的政治变革与罗马尼亚政府进行了一次建设性对话。这些变革导致新政府方面越来越愿意以更具建设性的态度处理少数人问题。从危地马拉人权状况的非官方专家的活动中也获取了有用的经验。

335. 在一些种族冲突情况下，仅仅谴责侵犯人权的行为是不够的。必须帮助和鼓励各方找到一个办法，摆脱螺旋形上升的暴力活动。

336. 可以把联合国系统和区域性组织的各个不同的机构及人道主义机构召集起来，以便在《宪章》的原则和人权要求的指导下找到解决办法。

337. 当冲突升级，明显威胁国际和平与安全的时候，安全理事会就将起到主要作用。然而，人权机构仍然有其作用，正如南斯拉夫的情况所证明的那样。不仅人权委员会召开了特别会议，讨论南斯拉夫问题，而且人权委员会指定的特别报告员还向

安理会提供了有关发生在前南斯拉夫境内的严重侵犯人权的情况。这推动了安理会作出决定,设立国际法庭,处理前南斯拉夫境内的战争罪行。人权委员会伊拉克人权问题特别报告员也向安理会提交了情况,从而为评价人权各个方面、包括其中涉及到的少数人问题提供了依据。

338. 还应当谈到国际非政府组织所起到的和能够起到的作用。就群体冲突而言,它们面临着某种困难。少数人问题并不总是由于政府侵犯人权而引起的;它们还可能起因于少数一方,波斯尼亚情况就是证明。不论是什么起因,一旦冲突激化到暴力活动呈螺旋形上升的程度,少数和多数群体双方往往都犯有侵犯人权的行为。从传统上讲,非政府人权机构一向专门处理各国政府的侵犯人权行为或它们所应负责的侵犯人权行为。面对群体冲突,非政府组织要想坚持公平原则,也必须处理非政府实体、包括少数中的好战分子所犯下的侵犯人权行为。否则,人权主张可能变成支持某个群体的特殊恳请,这样反过来又可能鼓励继续采取暴力行为,而不是努力寻求解决这个问题建设性办法。大多数非政府组织都认识到这种危险,但是必须强调的是,其任务应当是协助找到解决冲突的建设性办法,而不是使冲突恶化。

四、结论和建议

A. 结论

用于结论的资料

339. 得出以下结论的依据是前一份研究报告以及为一个技术研讨会编写的六份专家论文。这次研讨会是人权事务中心为编写本研究报告而在1993年2月2日至4日举办的。论文载于本报告附件,它们是:沃因·季米特里耶维奇教授的“新的和原有的少数以及在前‘社会主义’国家所获得的地位的丧失”;亚什·盖教授的“对

南亚和东南亚的种族关系的法律答复”；U.O. 乌莫苏黎克教授的“关于用和平与建设性办法解决尼日利亚的少数人问题的国家经验”；克莱雷·帕莱教授的“人口移动与少数人权利的关系”；瓦莱·季什科夫教授的“后共产主义俄罗斯的各个民族和冲突中的民族关系”；以及鲁迪格·沃尔夫鲁姆教授的“由于移民出现的‘新的’少数”。

根据：尊严和权利的平等

340. 本研究报告以下述前提为依据：国际人权法尤其牵涉到每一个人的平等与尊严。因此，从任何一项集体权利都不能用来剥夺人类的自由和平等尊严这一意义上讲，它对多数人和少数人的集体权利都设置了限制。无论对多数还是少数人都不应当给予特权。根据所有把这个国家作为其共同家园的人都享有公平与不受歧视的原则，国家社会内应当有一个共同的领域。这个国家不得成为某个种族、宗教或语言群体的“财产”，不论它是多数还是少数（实行种族隔离政策的南非就是这样）。

341. 在这个共同领域中，国家所需要做到的是，对居住在该国的所有居民都尊重得到普遍承认的人权；保护上述人权，以免受到私人实体或非国家实体的侵犯；帮助其居民通过在平等基础上的必要的积极措施享受其人权。

正面行动和优惠待遇

342. 为了追求平等，有时需要采取正面的行动。在本研究报告中，提到了南非的情况，还提到了有必要在不久的将来采取正面的行动，以纠正过去的种族隔离政策造成的普遍不平等现象。另一方面，正如 Yash Ghai 在他的关于亚洲经验的论文中所说的那样，正面行动或优惠待遇也存在问题。按照《消除一切形式种族歧视公约》，这类措施应当是过渡性的，当采取措施的目的已经达到，就不应当继续使用。超出允许的过渡性正面措施范围的共同领域内的优惠待遇正在引起不稳定，可能导致许多摩擦。正面行动也未必为那些对它最重要的人——在受歧视的群体中最容易受歧视的

那些人——带来好处。在有些情况下，从中得到好处的往往主要是中产阶级，甚至是那些有权采取正面行动的群体中的更富裕阶层。在许多情况下，可以通过全面实施经济、社会和文化权利，获得减少摩擦的更好成果。

公民身分和少数人情况

343. 少数人的平等权利受其公民身分的影响。由于最近一些联邦和其他较大的实体的解体，这已经成了一个严重问题。作为一项普遍规则，那些根据解体以前实施的法律制度已是后来成为或重新成为一个独立国家的某一领土上的合法居民者，应当有权自愿选择公民身分，不论其种族、宗教或语言背景如何，也不论其出生地或其父母的出生地是什么地方。

344. 在以下情况下，公民身分问题与上述情况不同：人口已被迁移到用武力占领的但是尚未并入占领国领土的领土。在这种情况下，那些被迁移者必须认识到，他们已经到达了一个不属于其本国的领土。他们决不是被迫迁往的那片领土的公民。当占领结束时，他们必须面对以下事实：他们是一个独立国家中的外国人。应当本着人道主义对待他们的情况。这一点也许同样适用于那些被迫迁往在违背《联合国宪章》情况下被占领的领土的居民，即使这块领土已被并入占领国的领土，只要联合国通过主管机构在占领国进行兼并时对兼并提出质疑，并且从未承认兼并在法律上是有效的。

345. 克莱雷·帕莱为技术研讨会准备的论文中已经对因人口迁移引起的上述和其他问题进行了审查。

聚居中的多元主义

346. 已经收集到的资料表明，世界许多地区都在日益加强努力，同意维护不同种族、宗教和语言集团成员的特性，特别是那些属于定居群体的成员的特性。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》今后能够为这种努力

起到指导作用。本研究报告介绍了一些国家许多有创新精神的努力,这些努力的目的是创造条件,以利本国社会内的不同群体保护其特性。必须看到实际上存在着限制。至少必须有一种共同语言,以便所有居民能用这种语言进行交流。国家还必须采取并保持若干共同规则,以确保社会所有成员享有平等,并为其解决公共福利和安全的问题。这种努力起到某种不可避免的均一化作用。然而,在这一要求所设置的限制条件内,有许多选择。语言权利问题是主要的,接受本民族文化和传统教育的可能性也同样是主要的。《儿童权利公约》第 29 条和第 30 条已对这两个因素有明确说明。大多数国家早已成为该公约缔约国。《儿童权利公约》的惯例今后可能对发展聚居中的多元主义的办法起到有意义的指导作用。

347. 乌莫苏黎克教授在其论文中认为,非洲的少数人问题可能不同于欧洲的少数人问题。

“它不仅是巩固其语言、文化等等——的确,这些可能会因非洲国家中的种族群体或部落的混乱而有损于建立国家。他们的愿望更多的是自由地起到个人的作用,如果他们希望的话可以与其他人融为一体,而不是仅仅由于他们异于他人而处于一种不利地位。”

通过领土再划分实现多元化

348. 这一办法问题较多。本研究报告已经证明它使用广泛,特别是在大国,通过联邦结构或自治协议实现多元化,但是在若干较小国家中也采用了这一办法。必须确保领土再划分应注入民主内容,并且符合人权的必要条件。领土再划分的目的并不是使种族群体有其“自己的”国家政府,而是使权力机构和国家的服务与他们更加接近。中央的权力下放以及把权力分散到较小的领土单位会导致种族构成更加均一,使得各民族群体能够为他们更好地保护他们的特性创造条件,尽管如此,当地的多数仍将必须在民主基础上与居住在同一领土单位的其他群体成员共享权力。从种族意义

上说,甚至连最小的单位也几乎决不完全是“纯净的”,它也不应当成为一个目标。这意味着在这个国家中属于少数的群体在地区子单位或自治区中可能成为多数,但是他们必须象多数在国内实行多元化一样,在地区内实行多元化。

349. 在考虑到后共产主义时期的俄罗斯联邦的特殊困难基础上对这一问题的详细讨论,载于瓦莱·季什科夫撰写的论文。

过渡时期的少数人问题

350. 过渡时期已经发生了一些最严重的冲突。如目前苏联和前南斯拉夫解体为构成联邦的各共和国时所发生的情况一样,当主导思想、政治结构和经济制度同时发生根本变革时,不同群体很难相互适应。较大的民族群体按照以前的制度对种种民族地位的不幸利用,导致了既得权利的想法,这些权利已经由于目前正在发生的过渡而陷入危险境地。前南斯拉夫已经经历了最严重的苦果,而外高加索地区以及前苏联的其他一些地区也可看到这种突变引起的紧张局势而导致的普遍困苦。

351. 向民主过渡使得以种族、语言或宗教为理由的特权无法继续保持下去。另一方面,对于保护个人特性以及保护个人在新的国家不会以种族为理由而受到歧视的权利应当采取有力保护措施。由于担心将来在保护特性和免受歧视方面会出现不安全,为种族倡导者进行政治煽动制造了理由,结果导致了欧洲自第2次世界大战结束以来最严重的一些悲剧。事后看来,如果国际社会早些采取防范性措施,这些悲剧本来也许可以避免。

国际社会的作用

352. 本研究报告中表示了双重忧虑。一方面,外国和其他外部行为者不应当单方面干预群体冲突或煽动仇恨和排外主义。另一方面,区域机构或联合国内有必要寻找途径以处理主权国家内群体问题。这种机会很多,在新的《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》的指导下,这种机会可以得到更好的利

用。然而，鉴于在许多群体冲突中存在严重侵犯人权的现象，迫切需要加强现有机构及其程序，此外，还急需建立新的机制。

353. 一些非政府组织在促进沟通和共居中的多元主义方面起到了重要作用。其中主要有少数人权利小组。该小组长期以来为少数人在主权国家内保护和发展其特性的权利作出了卓越的贡献。一些非政府组织致力于解决群体冲突。国际警报就是其中之一。更多的非政府组织把少数人权利作为其总的人权工作的一部分。不过，有几个组织看来把与特殊群体的团结政策放在主导地位，而把所有人——不论少数人成员还是多数人成员——均享有人权这个一贯主张放在上述政策的从属地位，这样可能会削弱其全面促进人权的能力。

注