



第五十八届会议

临时议程* 项目 119 (b)

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人的
权利宣言》**

秘书长报告

* A/58/150。

** 本文件在文件管理科设定的截止日期之后提交是为了体现最新的资料。



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人的权利宣言》。为继续推动落实《宣言》，大会第 56/162 号决议吁请秘书长应有关国家政府的请求，提供关于少数群体问题的合格专门知识，包括预防和解决争端，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五十八届会议提出报告，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的情况。

国际社会越来越关注保护少数群体权利的重要性。在少数群体所面临的问题中，身份不受承认、社会和经济不平等以及被排斥在决策进程之外被认为是少数群体问题或冲突的根本原因。联合国人权事务高级专员办事处和少数群体问题工作组一直在少数群体问题上采取区域方针，为更好地保护少数群体的权利而加强国际合作，并巩固国际、区域和国家的少数群体保护制度，以便减少紧张局势并防止发生冲突。为此目的所确定的核心焦点问题是，少数群体能否切实参与公共生活及社会 and 经济发展。

本报告介绍了按照大会第 56/162 号决议的要求有效促进《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》规定的情况。

一. 引言

1. 大会第 56/162 号决议除其他外，吁请秘书长应有关国家政府的请求，提供关于少数群体问题的合格专门知识，包括预防和解决争端，以协助解决涉及少数群体的各种现有或潜在情况；吁请联合国人权事务高级专员在其职权范围内促进宣言的执行，继续为此目的与各国政府进行对话，并提请注意少数群体问题工作组的工作，继续努力改善联合国各方案和机构在有关促进和保护属于少数群体的人的权利的活动方面的协调和合作，并在其工作中考虑到活跃于人权领域的有关区域组织的工作；请高级专员寻求自愿捐助，便利特别是来自发展中国家的非政府组织代表和属于少数群体的人切实参加少数群体工作组的工作，包括通过训练讨论会的方式；请秘书长就该决议的执行情况向大会第五十八届会议提出报告，并继续在报告中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的情况。本报告便是按此决议提交的。

二. 应有关国家政府的请求，提供关于少数群体问题的合格专门知识，包括预防和解决争端

2. 联合国人权事务高级专员办事处已经将 2000 年开始采用的区域和分区域办法推广到少数群体社区，并支持促进和保护少数群体权利的国家 and 区域活动。此类倡议的目的是更好地利用关于少数群体问题的区域和分区专门知识。2002 年，少数群体问题工作组和高级专员办事处分别在非洲、中美洲和东南亚主办了三次区域会议（哈博罗内、拉塞瓦和清迈）。这些会议的主要目的是确定区域和分区域的优先问题，提高对少数群体问题工作组的工作和高级专员办事处的工作的认识，加强关于国际人权和如何利用人权机制的知识，并将影响力扩大到各个社区，以便进一步让少数群体的代表和基层非政府组织参加少数群体问题工作组以及高级专员办事处所支助的其他活动。这些会议为区域和国家少数群体问题专家提供了进一步与联合国合作保护并促进人权的机会。会上强调了非洲人权和人民权利委员会及其新设立的土著居民问题工作组以及美洲人权委员会等区域机制的工作和作用，包括为在非洲防止冲突而进一步开展有关少数群体问题合作方面的工作和作用。区域机制的代表和专家参加了这些会议，并为加强这些组织和联合国之间的合作做出了宝贵的贡献。

3. 2002 年 2 月在哈博罗内举行了关于非洲多文化问题的第三次研讨会，讨论了“在涉及少数群体和土著人民的情况下发扬和平和建设性集体包容精神”这一主题。与会者吁请非洲人权和人民权利委员会调查在受到冲突影响的国家中的少数群体和土著人民所面临的流离失所的问题，要求非洲委员会和联合国各人权机构继续开展合作。会上还强调指出，非洲的土著和少数群体社区保持了一些有助于和平解决分歧的传统方法。研讨会报告的全文载于 E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/4 号文件。

4. 2002 年 3 月在拉塞瓦举行了关于在美洲的非洲人后裔问题研讨会。美洲人权研究所和区域非政府组织的代表参加了此次会议。会上强调了有必要根治弱势非洲人后裔社区的权力不平等、遭到社会排斥和处于社会边缘地位等导致冲突的根源问题。为了解决歧视和不平等问题，会议建议开展平等权利行动，以便保证平等享受教育、就业、住房和卫生的权利。与会者特别对哥伦比亚目前的冲突表示关切，该冲突影响了非洲人后裔和土著社区；与会者要求致力于解决危机的国际和国家组织特别关注这个问题。研讨会的报告全文载于 E/CN. 4/Sub. 2/AC. 4/2002/5 号文件。

5. 2002 年 12 月高级专员办事处在清迈举办了有史以来第一次关于少数群体权利的分区域研讨会，讨论了“东南亚文化多样性与发展”这一主题。来自该区域的国家机构、组织和社区以及政府的代表参加了此次研讨会。此次研讨会有助于提高对该区域少数群体权利的认识，并加深了对该区域有关人口流离失所、居民权利以及少数群体切实参与对涉及他们的事务的决策等少数群体具体关切的问题的了解。研讨会的结论、建议和叙述报告的全文载于 E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/2003/2 和 E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/2003/WP. 14 号文件。

6. 在这些研讨会上，与会者一再呼吁国际社会加大努力，处理经常引起冲突的少数群体关切的问题和冤情；解决确保对有关少数群体的冲突尽早作出反应的难题；以及通过推动少数群体和政府之间的对话，并通过调解与和解来参与预防冲突的工作。与会者认为，权力不平等和不平衡是冲突的根本原因，同时强调指出促进和保护少数群体权利的措施有助于减少紧张局势和预防冲突。与会者还提到尊重社区传统的重要性以及社区领袖在解决社区内和社区间分歧方面的作用。在清迈研讨会上，与会者特别建议东南亚国家联盟（东盟）鼓励其成员国承认，促进和保护少数群体权利对加强东盟国家民主制度至关重要，并考虑在分区域或国家级别上设立防止暴力冲突的早期预警系统，同时强调冲突对该区域的少数群体和土著社区具有明显的影响。

7. 另外，少数群体问题工作组最近在 2003 年 5 月的第九届会议上讨论了执行《少数群体宣言》的区域方针，包括制定用于加强在区域一级上保护少数群体的国际标准的区域原则或准则。另外还强调了加强与现有区域机制以及在没有区域机制的地方设立区域机制的重要性，以鼓励政府和少数群体团体内部和相互间的对话。在此方面提到，通过欧洲安全与合作组织（欧安组织）少数民族事务高级专员办事处的工作，特别是欧安组织该办事处在所关切的少数群体问题以及政府对话上利用秘密外交解决问题，在欧洲取得了重大进展。与会者还提到在欧安组织该办事处的主持下所制定的关于在教育、语言和参与事项方面加强少数群体标准的专题准则或建议。工作组在 2001 年的第七届会议上赞赏地注意到欧安组织少数民族事务高级专员办事处所做的工作，并建议其他区域组织探讨设立类似机构的可行性。

8. 关于执行工作组在区域研讨会和以往会议上通过的众多建议一事，会议强调指出，有必要落实这些建议，并且有必要向少数群体提供有效的补救办法。在此方面特别提到了国家法院以及国民和人权机构的重要作用。

9. 会议强调指出，国家保护和促进人权制度的一个重要部分是根据巴黎原则所设立的国家机构的作用。还有人提出了对新一代机构关于有力保护的任务规定的看法，此类机构可以通过投诉受理和准司法功能处理补救措施。国家机构的代表参加了工作组和联合国人权事务高级专员办事处主办的关于少数群体问题的会议。代表们着重讨论了国家机构作为预防冲突的早期预警机制可以发挥的作用，它们可以和相关的社区及团体主办关于少数群体问题的公众听证会，通过提供关于立法和最高法院有关少数群体权利的案件的资料来加强与区域和国际机构的信息交流。工作组第九届会议的少数群体与会者以极大的兴趣注意到国家机构在少数群体保护方面的专门知识和作用，并表示此类机构的公开独立性及大家对它们的信任对于保证其有效运作甚为重要。

三. 联合国各方案和机构包括有关区域组织之间的合作和协调

10. 联合国和国际社会，包括区域组织，越来越重视保护和推进少数群体。为加强在少数群体问题上的合作和协调，经济及社会理事会第 2000/269 号决定核准人权委员会第 2000/52 号决议，即要求主办关于此问题的国际研讨会。因此联合国人权事务高级专员办事处于 2001 年 9 月 1 日、2 日和 5 日在南非德班主办了为更好地保护少数群体权利进行合作的国际研讨会。在德班研讨会之前，2001 年 7 月在伦敦举行了一次筹备会议，讨论了“处理贫穷和歧视问题：把少数群体的权利纳入发展援助的主流”这一主题，共有来自联合国机构以及少数群体问题工作组、多边和双边发展机构、国际非政府组织和社区少数群体权利组织的 50 多名代表参加。在德班研讨会上通过了此次会议的建议。

11. 来自联合国专门机构、人权条约机构、特别程序、国际金融机构、区域人权机制以及国家机构的多方代表参加了德班的研讨会。与会者认为，处于社会边缘地位的少数群体团体需要特别措施来保护他们的权利，并且支持关于少数群体必须切实参与从设计、执行到评估和利益分享等各个阶段发展进程的观点。2003 年，在工作组第九届会议上，与会者表示，在全球范围内，少数群体属于最为贫穷的人口；因此，他们应该受益于在各国政府和国际社会承诺的千年发展目标方面所取得的进展。他们呼吁作出更大的努力，以确保少数群体从发展中公平受益。为此目的，在执行千年发展目标中将少数群体权利纳入主流极为重要，这样可以使少数群体获益并为实现这些目标制定更为有效和持续的方案。

12. 加强联合国条约机构和人权委员会特别程序之间合作的问题在德班的国际研讨会上得到了广泛的讨论，并就此通过了一系列建议。其中一条建议鼓励这些机构更深入地审查对少数群体歧视的性质、程度和强度，并吁请各国收集按性别

和族裔分类的数据，以便提高对不同团体享受人权水平进行评估的可能性。与会者还建议将与区域组织和国家人权机构合作制度化，以改善条约机构和特别程序提出的后续建议。此外，建议还支持为从开展的合作中学习最佳做法和汲取教训有计划地进行信息交流。研讨会报告的全文载于 E/CN. 4/2002/92 号文件。

13. 2003 年 5 月，在工作组第九届会议上，非政府组织的许多代表提请注意有关各国政府不仅要遵守《少数群体宣言》，而且要遵守其加入的各项主要人权条约。非政府组织的代表还提到结论意见的内容，并且指出，当结论意见涉及少数群体权利并且某些国家政府已经按照人权条约就此提出报告的时候，有必要跟踪结论意见所含的建议。少数群体与会者在发言中争取国际上支持展开行动，特别是在他们说明的局势危急的地方展开行动，并要求作出紧急反应。许多与会代表还要求采取行动，促进落实少数群体的权利，包括在少数群体问题上采取更长期的解决办法以及防止进一步侵犯少数群体的权利。在此方面，工作组重申，有必要与已经存在的特别程序、与条约机构或与区域机制交流信息。

14. 2001 年，为执行工作组和人权委员会的建议，出版了《联合国少数群体问题指南》。该指南是联合国人权事务高级专员在 2001 年 9 月举行的为更好地保护少数群体权利进行合作国际研讨会上开始启用的。各国际和区域组织积极合作编写了指南的具体内容，在高级专员办事处的网站上也登有英文版，网址为：<http://www.unhchr.ch/html/racism/01-minoritiesguide.html>。2002 年初期，该指南以联合国其他五种语文出版并广为发行。该指南是为少数群体编写的一本综合性实用工具书，提供了关于与少数群体权利保护有关的国际标准以及如何利用这些机制的实用指导。高级专员办事处正在采取措施，鼓励将该指南翻译成少数群体的语言，从而扩展读者范围。

15. 少数群体问题工作组从 2001 年 9 月 8 日至 10 日对毛里求斯进行了首次国别访问。访问的目的是从毛里求斯的经验中汲取有关多文化社会中团体容纳良好做法方面的教训，并探讨关于少数群体保护、特别是关于罗得里格斯岛少数群体保护的综合性自主方针和做法。在访问后，工作组就以下问题提出了意见和建议如：在学校课程和课本中纳入有关所有社区的历史和文化资料，进一步制定措施以改善处于社会边缘地位的区域的小学教育状况。工作组还请罗得里格斯岛自治区未来的地方政府谨慎制定开发项目，以便保护、尊重和发展岛上社区的文化特征。此次国别访问代表团的报告全文载于 E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/2002/2 号文件。

16. 工作组重申，已经作好准备，可以应存在少数群体的国家政府的一般或具体邀请，对该国进行国别访问。2003 年 5 月，在工作组第九届会议上，芬兰政府向工作组发出在 2003 年访问芬兰的正式邀请。访问目的是发展对少数群体权利的保护并扩大对这一问题的宣传。瑞士政府也向工作组提出了类似的邀请。

四. 非政府组织和属于少数群体的个人、特别是来自发展中国家的非政府组织和属于少数群体的个人参与工作组的情况

17. 联合国人权事务高级专员办事处一直在执行大会和人权委员会旨在便利少数群体代表切实参与少数群体问题工作组以及联合国其他关于少数群体问题的会议的建议，并为此目的积极寻求自愿捐款。现已收到少量资金，可以资助来自拉丁美洲、东欧、亚洲和非洲的弱势团体的若干少数群体代表参加 2001 年、2002 年和 2003 年的少数群体问题工作组第七届至第九届会议。此外，高级专员办事处和少数人权利团体这一非政府组织于 2003 年 5 月共同主办了一个关于少数群体权利的培训班。少数群体的代表接受了关于联合国人权系统的培训。非政府组织交流了关于为更有效地与联合国机构特别是少数群体问题工作组合作而开展宣传和建立关系方面的经验。非政府组织和少数群体的代表在工作组的各次会议上有机会参与政府对话。高级专员办事处希望在 2004 年继续开展这一方案。

18. 《联合国少数群体问题指南》自 2001 年出版以来一直被用作基本培训工具书。区域会议的培训部分采用了该指南，为各区域性非政府组织提供了有关如何更好地利用联合国系统推进对少数群体权利保护的实质性实用指导。目前正在编写一个有关国家机构的新宣传册，然后收到该指南中。该宣传册旨在向少数群体提供有关如何与其国内国家机构有效合作的信息，并解释国家机构如何参与对少数群体权利的保护。

19. 主办区域研讨会还支持了来自发展中国家的少数群体代表参与工作组的工作。在上文提到的哈博罗内和清迈研讨会上，对“少数群体”、“族裔群体”、“少数民族”或“土著”的概念进行了彻底的讨论，并承认这些问题是非洲和亚洲区域的复杂问题。其他确定下来的关切问题包括：不遵守自我识别原则；不承认少数群体；不遵守不歧视原则；以及在历史记录中没有体现社会现存的文化多样性和社区多样性的贡献。

20. 2003 年 5 月，在第九届会议上，与会者大力支持加强工作组的区域重点，即主办区域会议以便在区域一级上推动对少数群体权利的保护和促进。与会者感谢工作组为提供与政府就少数群体问题进行对话的空间所作的努力，同时还感谢工作组这一论坛，为编写使用报告和研究，特别是文化间教育、预防冲突和发展等专题报告和研究，提供了关于少数群体问题的专门知识。大家承认，为工作组及其区域研讨会而编写的文件使工作组帮助提高了对特定区域不同社区的历史发展和目前社会经济相互关系的复杂性的认识。

五. 教育领域的良好做法和少数群体切实参加决策进程的情况

21. 少数群体问题工作组第八届和第九届会议继续讨论了关于少数群体参与公共生活的主题。虽然关于少数群体的自治和融合问题构成了讨论的框架，但是会议的重点是保护少数群体的特征和文化，以及采取措施确保少数群体切实参与治

理和推动少数群体的社会和经济福利及发展。在此方面，需要在推动领土自治或实际自治的措施与推动多族裔环境中更切实地得到承认、代表和融合的措施之间进行选择 and 平衡。会议注意到，在此广泛的层面上所采取的方针对国家关于政府结构的政策、平等和不歧视、语言政策、教育规定、住宅规划和发展政策具有重要的影响。此外，可以认为以自治或融合为导向的方针是相互补充，而不是相互排斥的，因为在许多情况下，少数群体可能倾向于将推动地方自治的措施和推动国家融合的措施相结合。

22. 为了协助工作组澄清各种政策选择，开展了一项独立研究，并在工作组第九届会议上作了介绍（见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.1）。该项研究基于对提交的若干工作文件的分析，目的是将在最近会议上提出的某些问题汇总反映在向各国政府、区域机制、民间社会和其他所有参与少数群体保护的区域和国家行动者推荐的准则和行为的编写工作中。后者是工作组正在积极考虑的倡议。提交的文件刊登在高级专员办事处的网站上：<http://www.unhchr.ch/minorities/ninth.htm>。此研究旨在查明少数群体目前的社会经济状况，其数目和地理分布，以及为减少引起区域和分区域冲突及紧张局势的可能性而可以采取的措施。有关此文件的讨论涉及到一些一般性问题，如不同形式的自治，特定国家的立法和实践，并且涉及在哈博罗内、拉塞瓦以及最近在清迈举行的区域研讨会上提出的问题。

23. 此外，在工作组会议和区域研讨会期间，来自不同国家的一些自治区的代表就设计和执行自治措施的过程交流了看法和经验。与会者认为，自治能够成为一个良好的做法，因为少数群体可以籍此全面参与关于对影响自身的事项的决策进程。但是，他们还强调，在通过任何自治计划之前必须与相关社区或团体展开切实磋商并让其参与，因为这样可以恰当地征求全体社区成员或团体的意见，并将其纳入这一过程。关于融合问题，与会者表示，当少数群体生活在多族裔环境中时，应该按照有关少数群体保护的国际人权标准实施融合措施，并在保证所有社会成员平等进入并切实参与公共生活的方方面面。

24. 工作组支持丹麦人权中心 2002 年 4 月 3 日和 4 日在哥本哈根举办的关于解决少数群体保护问题的自治和融合办法的国际研讨会。与会者的观点是，在许多情况下，可能有必要采取融合与自治相结合的办法。此外，应该提供充足的资源和预算拨款以及行政支助，以确保自治措施得以切实执行。

25. 在上一区域研讨会上，针对与少数群体参与发展有关的教育问题进行了广泛辩论。与会者强调了尊重少数群体文化和历史并承认少数群体在现代国家建设进程中的贡献的重要意义。在此方面提出的一个建议是，审查目前的教学课程，保证课程里包含对少数群体价值观、历史、语言和文化的學習，从而有助于少数群体和多数群体之间的相互理解。对于许多少数群体而言，双语教育和母语教育对于保护和发扬其特征起到了根本性作用。在这些研讨会上对各国政府和国际发展

机构提出的一项建议是，增加对少数群体教师的培训以及雇用具有设计和执行发展计划方面的地方及少数群体知识的人员。

26. 关于对少数群体问题的媒体报道以及用少数群体语言进行广播的问题，少数群体在利用媒体倡导保护和推进其权利方面的兴趣得到了发展。拉塞瓦和清迈研讨会对某些主流媒体丑化和以陈旧眼光看待少数群体文化表示关切，要求鼓励少数群体自己主办媒体。为此目的，他们建议媒体突出少数群体问题的正面观点，以促进少数群体与多数群体之间的相互了解。他们还鼓励在可行的情况下用少数群体的语言传播信息，以突出弱势群体的姿态并提高公众对少数群体问题的兴趣。

六. 结论

27. 人们越来越认可，解决有关承认少数群体及其切实参与公共生活的问题以及将少数群体的权力纳入发展主流的措施，对预防冲突、政治稳定和社会公正具有关键作用。联合国人权事务高级专员办事处正在通过主办区域会议来支助工作组针对少数群体问题的区域办法。为执行《少数群体问题宣言》，该办事处正在采取措施，加大利用区域和国家少数群体专门知识，以便在与各利益有关者、特别是各国政府协商的基础上制定可行的区域准则。在区域研讨会和工作组会议期间，非政府组织和少数群体代表特别请高级专员办事处为他们进一步提供有关少数群体权利和如何利用现有人权机制的培训。高级专员办事处计划建设民间社会在国家、分区域和区域各级开展少数群体问题工作以及使用《联合国少数群体问题指南》这一基本培训工具的能力。正在考虑在指南中加入新的内容，以提请注意国家人权机构的工作以及少数群体代表如何进入此类机构并更好地了解预防或解决区域冲突机制的工作。关于推动少数群体权利保护的问题，鉴于人权委员会已要求高级专员就有关属于少数群体的个人的权利保护现有机制的有效性进行报告，因此预计委员会第六十届会议将进一步审议此问题，以便查明在保护方面存在的任何差距。