



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72(b)

促进和保护人权：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》

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递少数群体问题特别报告员根据人权理事会第 34/6
号决议提交的报告。

* A/74/50。



少数群体问题特别报告员的报告

摘要

特别报告员概述了他自上次向大会提交报告以来开展的活动，以及关于联合国系统内少数群体概念的专题研究。

在关于活动的一节中，特别报告员强调了在无国籍状态、教育和少数民族语言等专题优先事项方面开展的持续工作；关于采取更具区域性的办法处理少数群体问题的倡议；国家访问；函文；及其他活动。在关于少数群体概念一节中，特别报告员回顾了联合国机制和实体内关于这一概念的历史、方法和判例，以便更清楚地说明其本人的任务授权以及所有其他利益攸关方在维护少数群体人权方面的作用。为确保联合国实体以及其他利益攸关方更加明确、一致，他提出了若干建议，并就涉及少数群体的新危机提出了建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
A. 涉及专题优先事项的活动	4
B. 执行任务授权的区域办法	5
C. 国家访问	5
D. 少数群体问题论坛	5
E. 来文	5
F. 提高认识活动及其他活动	6
三. 联合国少数群体概念研究	8
A. 导言	8
B. 历史背景考虑	9
四. 结论和建议	17

一. 引言

1. 本报告系由少数群体问题特别报告员根据人权委员会第 2005/79 号决议规定的任务授权向大会提交的；人权理事会最近在其第 34/6 号决议中延长了该决议的期限。

2. 特别报告员在报告中概述了他自上次向大会提交报告(A/73/205)以来所开展的活动，然后介绍了对国际法中少数群体概念的研究。为执行其任务授权，特别报告员打算利用这项研究，包括通过加强与国际人权机制和整个联合国系统的接触，在了解哪些人属于少数群体和就此付诸实践以及各国承认和促进少数群体的人权方面，提供亟需的清晰度和更大的确定性。

二. 特别报告员的活动

3. 作为其任务的一部分，特别报告员参与了一些活动，目的是(a) 开展专题研究；(b) 进行国家访问；(c) 就指控侵犯少数群体权利的行为与政府和其他行为体进行沟通；(d) 推广良好做法；以及(e) 提高对作为其少数群体问题任务授权基础的少数群体人权的认识和理解。以下介绍了特别报告员自上一次报告以来所探讨的一些重点领域和开展的各项活动。

A. 涉及专题优先事项的活动

4. 特别报告员在 2017 年 10 月向大会所作的首次发言中确定了四个专题优先事项。2018 年，特别报告员在上任的第一年将无国籍专题作为一个少数群体问题进行了重点讨论；如本报告所强调的，他在世界各地发言，参与活动时，也常常提出这一问题。此外，他还在爱尔兰戈尔韦郡召开了一次有无国籍问题知名专家参与的研讨会，目的是就如何有效规范导致数百万面临无国籍风险的人的国籍权遭到侵犯的政策、立法和做法，编写一份报告和一些实用准则。最近，在 2019 年 7 月 3 日当天，特别报告员与其他特别程序任务负责人一道，就印度阿萨姆邦的当前局势以及国家公民登记册的审查情况公开表示严重关切；在该邦，司法和其他程序是造成局势异常不稳定的可能原因，在 2019 年，可能有 200 万至 400 万以穆斯林或孟加拉少数民族成员为主体的人口沦为无国籍者，从而为在罗兴亚少数民族弱势个体已经突破 100 万人的地区在未来爆发另一场人道主义危机创造了条件。

5. 特别报告员还于 2019 年着手开展了涉及其第二个关于少数群体教育、语言和人权的专题优先事项的活动，这一专题对语言和其他少数群体的身份具有重大意义。关于第二个专题优先事项的区域论坛和协商计划在亚太和非洲-中东区域举办。少数群体的教育、语言和人权也将成为 2019 年 11 月 28 日和 29 日在日内瓦举行的下一届论坛的重点。还希望在 2020 年编写一份有关这一问题的实用指南。

6. 特别报告员 2020 年的专题优先事项将着重解决社交媒体中的仇恨言论问题。如同无国籍问题一样，社交媒体中的仇恨言论往往不成比例地将少数群体作为打击对象。

B. 执行任务授权的区域办法

7. 特别报告员在 2018 年 1 月 16 日向人权理事会提交的第一份报告中指出，有可能采取更具区域性的办法举办少数群体问题论坛，以方便世界各个地区的少数群体参与并更好地体现区域关切和背景(见 [A/HRC/37/66](#)，第 64 段)。2019 年，为实施这一做法采取了第一步措施，在 2019 年 5 月 6 日和 7 日的布鲁塞尔欧洲议会上组织了欧洲区域论坛。第一次区域论坛的成功举办为继续采用这一区域办法创造了大好势头，以期 2019 年下半年在曼谷和突尼斯另外组织两次区域论坛。希望 2020 年有可能举行四次区域论坛，讨论特别报告员的第三个专题优先事项，即如何处理通过社交媒体散布仇恨言论和煽动对属于少数群体的人的仇恨问题。在组织和协调 2019 年的三个区域论坛方面，特别报告员得到了汤姆·兰托斯研究所等民间社会合作伙伴的支持。

C. 国家访问

8. 2019 年 1 月 14 日至 25 日，特别报告员对西班牙进行了国别访问。他将在 2020 年 3 月人权理事会第四十三届会议上提交关于这次访问的报告。

D. 少数群体问题论坛

9. 2018 年 11 月 29 日和 30 日举行了少数群体问题论坛第十一届会议，主题为“无国籍状态：一个少数群体问题”，相关信息见特别报告员向人权理事会提交的 2019 年年度报告(见 [A/HRC/40/64](#)，第 85 至 98 段)。特别报告员希望强调各方在 2018 年表达的极大兴趣和极高的参与度(600 多名与会者)，以及在为期两天的论坛期间发表的 200 多项宣言和 100 份书面声明。论坛第十二届会议将着重讨论少数群体的教育和语言权利问题，并将于 2019 年 11 月在日内瓦举行。

E. 来文

10. 2018 年，共向各国政府和其他利益攸关方发送了 50 份函文而 2017 年为 45 份。所有这些函文均与其他特别程序任务负责人联合发送。在这些函文中，有 11 份为紧急呼吁函，26 份为指控函，另外 13 份函文对具体立法、政策和做法发表了评论并提出了关切。

11. 在地理分布方面，其中 20 份函文针对亚太区域提出，21 份针对欧洲和中亚，5 份针对中东和北非，3 份针对撒哈拉以南非洲，1 份针对拉丁美洲和加勒比。

12. 为数最多的函文(27 份)涉及少数民族案件，20 份涉及宗教少数群体，4 份涉及语言少数群体的权利问题。它们涉及各种侵犯人权行为，如迫害和暴力侵害少数群体成员以及少数群体人权维护者、任意拘留和酷刑、限制宗教自由、歧视性地适用惩治褻渎法、执法过度使用武力、强迫迁离、教育领域的歧视以及开发项目和商业活动对少数群体人权的影响。

F. 提高认识活动及其他活动

13. 2019年2月27日，特别报告员应香港大学比较法和公法研究中心的邀请，就联合国特别程序及其任务举行了一次公开研讨会。

14. 2019年3月2日，他在由西色雷斯少数民族大学毕业生协会、西色雷斯少数民族文化和教育基金会、欧洲西色雷斯土耳其人联合会和欧洲各民族联盟在希腊科莫蒂尼举办的关于双语教育作为少数民族问题的会议上发言。会议重点讨论了希腊穆斯林少数民族的双语制问题，并与世界其他地区的方法和做法进行了比较。2019年3月18日，他应加拿大驻喀麦隆高级委员会的邀请，参加了在雅温得举行的“法语国家周”和“法语国家国际日”活动的专题小组讨论会。特别报告员的发言着重强调了语言少数群体人权的落实情况，认为这是实现和平与稳定的一个促进因素。2019年3月21日，特别报告员在纪念黎巴嫩建国一百周年的国际会议上，就少数群体在国际人权法中的演变和地位作了题为“黎巴嫩国的社区(1920-2020年):反思和视角”的主旨发言，该会议由卡斯里克圣灵大学组织，中东少数群体问题研究中心在黎巴嫩朱尼耶主办。

15. 2019年4月2日，应欧洲议会文化和教育委员会的邀请，特别报告员作为特邀发言者，参加了在布鲁塞尔欧洲议会举行的关于“欧洲联盟邻近地区的人权和少数群体权利”的会议。他谈到承认少数群体的权利属于人权的重要性，特别是在世界各地许多少数群体日益脆弱并面临着可能呈现为日益严重的不容忍、排斥和歧视的民粹民族主义的情况下。2019年4月8日和9日，他参加了由伊拉克少数群体联盟、挪威大屠杀和少数群体研究中心及其少数群体权利网络在伊拉克埃尔比勒组织的为期两天的全纳教育和语言少数群体权利讲习班，并在讲习班上作了发言。特别报告员就承认少数群体的人权与在教育中使用他们的语言之间的联系的重要性作了开幕致辞。他还介绍了关于其任务授权和联合国特别程序的一般情况。

16. 2019年5月3日，特别报告员与爱尔兰语言专员罗南·奥多姆赫内尔一道，作为嘉宾出席了在爱尔兰国立大学戈尔韦分校爱尔兰人权中心举行的关于“语言少数群体的教育、权利和爱尔兰语：国际人权视角”问题的公开研讨会。2019年5月6日和7日，他在布鲁塞尔欧洲议会上召开了欧洲少数群体教育、语言和与人权区域论坛。来自各国、各区域和国际组织，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、欧洲安全与合作组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和欧洲委员会以及民间社会的约170名与会者，以及教育和语言方面的知名专家，为专题讨论做出了贡献。2019年5月9日，他在世界基督教联合会在日内瓦附近的博赛普世学院举行的关于种族主义、仇外心理和种族歧视的全基督教战略论坛上发表了主旨发言。2019年5月27日，特别报告员在德国波恩举行的德国之声全球媒体论坛担任专题讨论小组成员。专题讨论小组由人权高专办少数群体研究金方案的前研究员组织，题为“权力转移：把麦克风交给少数群体”。特别报告员谈到有必要解构社交媒体对少数群体的描述，特别是他们的声音被不断涌起的仇恨言论和虚假信息浪潮所淹没和威胁的危险。

17. 2019年6月8日至10日，特别报告员在爱尔兰戈尔韦郡组织了一次专家研讨会，聚集了一批无国籍问题的知名专家。研讨会探讨了世界各地无国籍问题的根源及其对少数群体成员的特大影响，并讨论了有效应对剥夺或拒绝公民身份问题的切实可行建议。研讨会结束后，特别报告员将根据他向人权理事会和大会提交的报告以及向少数群体问题论坛第十一届会议提出的建议，编写了一份关于如何应对少数群体无国籍问题这一日益严峻的挑战的实用指南。2019年6月18日，特别报告员在罗马尼亚总理主持并与世界犹太人大会共同组织的主题为“对防止和打击反犹太主义、种族主义、仇外心理、激进化和仇恨言论的未来战略的看法”的高级别会议上发言。特别报告员在讲话中解释了为什么少数群体是世界各地仇恨言论的主要打击目标，并强调防止和打击仇恨言论，特别是反犹太主义，需要在言论自由和禁止仇恨言论和煽动暴力之间寻求必要平衡，尽管这种做法困难重重。他赞同秘书长的致辞，即仇恨言论通过社交媒体如野火般蔓延，对民主价值观、社会稳定与和平构成威胁。6月24日，他在法国普罗旺斯地区艾克斯市艾克斯马赛大学暑期学校就人权实践问题发表了一系列演讲，特别着重讲到当前的人权挑战，包括通过社交媒体散布仇恨言论和煽动对少数群体的仇恨问题。2019年6月25日，他在加拿大多伦多举行的国际语言专员协会第六届年会首日致闭幕词。会议的主题是“保护语言少数群体，建设更强大的社会”，特别报告员谈到包容性社会需要如何根据语言少数群体的相关人权原则，如禁止基于语言的歧视，体现和容纳语言多样性，并提到了语言专员在这方面可以发挥的重要作用。2019年6月27日，特别报告员应邀参加了由无国籍和包容问题研究所在荷兰海牙举办的无国籍问题世界会议。特别报告员在发言中将无国籍问题定性为少数群体问题，并提到由于政策和立法的发展，全球无国籍人数有爆炸性增长的风险，例如在印度阿萨姆邦，数百万人面临被视为“外国人”和被视为非公民的威胁，因此他们如果不能证明任何形式的公民身份，就可能沦为无国籍人。他警告说，严峻的局势最终不仅会为最终爆发新的大规模人道主义危机创造条件，而且也会给整个地区带来巨大的不稳定，这比缅甸罗辛亚少数民族忍受的可怕条件更糟糕。

18. 2019年7月3日，特别报告员在日内瓦默多克大学人权法课程上介绍了少数群体问题任务授权的主要特点以及联合国特别程序的运作方式。2019年7月8日，他与来自世界各地的参与者在由布达佩斯汤姆·兰托斯研究所组织的2019年全球少数群体权利暑期学校期间共同出席了两次会议。特别报告员解释了少数群体问题任务授权的职能及开展的活动，并与参与者一道参加了问答会。同一天，他会见了布达佩斯欧洲罗姆人权利中心的工作人员，讨论了他们来年的活动和优先事项。

19. 2019年7月3日，特别报告员与他的同事宗教或信仰自由特别报告员艾哈迈德·沙希德和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员滕达伊·阿奇乌美一起共同发布了一份新闻稿，对印度阿萨姆邦公民登记程序(国家公民登记处)及其对多达400万人可能造成的伤害表示震惊和严重关切，这些人大多属于穆斯林和讲孟加拉语的少数群体，面临无国籍、递解出境或长期拘留的风险。他们发出警告称，社交媒体上针对这些少数群体的仇恨言论在增加，该国这一地区和其他地区数百万人面临的边缘化和不确定性具有破坏稳定的潜

在影响。特别报告员与其同事一道指出，这一进程可能加剧仇外气氛，同时助长印度的宗教不容忍和歧视，并可能导致印度其他邦使用类似的方法拒绝或取消穆斯林和其他少数民族的公民身份。他们还谴责印度政府没有就其关切作出任何答复，再次呼吁澄清登记程序，并呼吁印度当局采取坚决行动，审查阿萨姆邦和其他邦在执行登记和其他类似程序方面的情况，并确保这些程序不会导致无国籍状态、歧视性或任意剥夺或拒绝国籍、大规模驱逐或任意拘留。

三. 联合国少数群体概念研究

A. 引言

20. 本研究论述了少数群体工作定义的必要性，以便：

(a) 执行特别报告员的任务授权；

(b) 澄清这一概念的含义，以避免在联合国内外出现削弱充分、有效实现少数群体权利的争议和矛盾；

(c) 根据国际法，包括人权事务委员会的判例和《维也纳条约法公约》的适用原则，澄清这一概念。

21. 作为人权理事会为其规定的任务授权的一部分，特别报告员必须提高认识，努力充分、有效地实现属于少数群体的人的权利。这包括澄清涉及少数群体问题本质的关键概念，例如哪些人可自称是联合国系统内的少数群体。然而，明确哪些人属于少数群体是另一个关键要素。对哪些人属于少数群体缺乏一致的理解，是在充分、有效实现少数群体的权利方面反复出现的绊脚石。各联合国实体可能会产生相互矛盾，因为它们对哪些人属于少数群体有不同的理解，并在做法上也有别于其他实体同事。联合国会员国对涉及少数群体的事项犹豫不决，因为它们不知道哪些人可属于少数群体以及必要的属于构成要素。在某些国家中，甚至可能假定，缺乏“定义”就意味着由每个国家自由决定谁是或谁不是少数群体。在大多数情况下，不确定性导致限制性做法：在许多情况下，人们因为不属于“传统”少数群体，不具备公民身份，或者没有被充分“支配”而“不配被视为”少数群体。最终结果是一些少数群体被排除在外，因为按照不同当事方的看法，他们不是“纯正”的少数群体。

22. 数十年来，联合国以及不同机构或部门内部或它们彼此之间，对这一概念，一直在发生上述不一致、争议和矛盾。由于没有任何商定的办法确定哪些人可属于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条所指的少数群体也导致会员国在最好情况下也无法确定要不要作出答复或参与活动，包括要不要接受国别访问。有些会员国有时在立场上是矛盾、犹豫不决甚至怀有敌意的，因为不确定谁应该被视为少数群体，谁有资格就这项条款确定的权利以及 1992 年《在民族或族裔、宗教或语言上属于少数群体的人的权利宣言》所载的承诺提出权利主张。在哪些人可属于少数群体方面，非但没有提供灵活性、开放性和进步的可能性，反而缺乏共同衡量标准导致对可要求提供少数群体保护的群体造成了限制。正如特别报

告员 2017 年在大会上发言中所指出的，矫正这种情况的唯一办法是给予更清楚的说明。为编写本研究报告，特别报告员请联合国各机制和实体提供材料。¹

B. 历史背景考虑

23. 关于哪些人可属于联合国及其实体内的少数群体的概念，最常见的误解之一是多次对该概念作出反复暗示，在 1970 年代，一名联合国独立专家曾有“一次”试图对哪些人属于少数群体给出一个定义，虽然这个定义当时没有被接受，但今天仍然可以提供一个有用的参照标准。² 这种暗示不正确，尤其是因为它既不是第一次尝试，也不是最后一次这样的尝试。此外，这种做法的许多核心方面都被忽略了，特别是在判例和人权事务委员会的澄清方面。

1. 长期犹豫不决

24. 少数群体缺乏一个商定的定义，还有上文提到的不一致、争议和矛盾，都是长期犹豫不决的结果，这种犹豫至今仍在困扰着国际社会。导致第二次世界大战的事件至少在两个重要方面牵涉到少数群体。首先，也许得到更普遍的理解是，对犹太少数民族以及对罗姆人等其他民族实施的暴行，在联合国两项最重要人权文书《世界人权宣言》和《防止及惩治灭绝种族罪公约》的起草者的脑海中记忆犹新；《世界人权宣言》于 1948 年 12 月 10 日由大会通过，《防止及惩治灭绝种族罪公约》甚至早于《世界人权宣言》，于大会一天前，即 1948 年 12 月 9 日通过。然而，第二，对把“少数民族”概念当作工具使用存在着强烈的潜在关切，正如有些人所认为的，存在纳粹德国闻听德国人作为少数民族在邻国遭受虐待，以此作为至少部分借口进行扩张的这种情况。不可否认的是，在 1940 年代之后，尽管不只限于西方国家，但尤其在这些国家，人们常常强烈地感觉到，同化少数群体是一种可取的战略。最终在联合国占上风的观点是，不应该有任何处理少数群体问题的具体机制，以便与国际联盟名为所谓的“少数群体条约”彻底决裂。

25. 这些条约往往被曲解为明文昭示集体权利，从而加剧了两次战争间隔期间固有的不稳定局势，因此，这些因素即使不是战争爆发的直接原因，也为战争爆发准备了条件。具有讽刺意味的是，正如其他观察员所指出的，许多此类少数群体条约并没有局限于保护少数群体，而实际上成为第一批国际人权条约，因为它们将禁止歧视或表达自由和宗教自由扩展到所涉国家的所有居民而不仅仅是少数群体。³ 这些条约中的大多数条款实际上都具有个人主义色彩，也与通常被描述的情形相反。

¹ 关于在编写本报告期间传播的有关调查的补充信息，查阅可登陆 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Survey.docx。

² 联合国的各类文件都赞同地提到报告员弗朗切斯科·卡波托尔蒂在 1976 年提出的定义。例如见人权高专办，“国际法规定的少数群体”，查阅可登陆：<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationallaw.aspx>。

³ Fernand de Varennés and Elżbieta Kuzborska, “Minority language rights and standards: definitions and applications at the supranational level” in *The Palgrave Handbook on Minority Languages and Communities* (London, Palgrave Macmillan, 2019).

26. 正如联合国人权事务高级专员办事处土著人民和少数群体科一名前科长所指出的，“这些论点在 1948 年甚嚣尘上，其反响在今天有关少数群体权利的讨论中仍时有耳闻，联合国秘书处人权司和其他机构就《世界人权宣言》中的少数群体权利条款提出的草案最终均遭到否决”。⁴

2. 就定义提出的多项提案

27. 弗朗切斯科·卡波托尔蒂对少数群体的定义有时被视为联合国现有的唯一定义(见 [E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1](#))，这就解释了其不为人权委员会接受，却仍被提及的原因。极其准确地说，卡波托尔蒂先生的工作是对《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定的少数群体权利的更全面研究。该条约生效后，加拿大法官朱尔斯·德尚尼斯应人权委员会的要求，在卡波托尔蒂报告问世近十年后，首次专门试图为该条约界定少数群体的概念(见 [E/CN.4/Sub.2/1985/31](#))，但在德尚尼斯先生进行尝试前后，还有许多其他尝试。

28. 根据人们对该定义构成要素的看法，1947 年至 2010 年期间，联合国各实体、指定专家、委员会或小组委员会提出了大量定义、表述和描述。⁵ (最相关的摘录载于本报告关于联合国系统实体中“少数群体”一词的定义和描述的补充资料中。)⁶

29. 其他人也在不同时期提出各种定义，例如在卡波托尔蒂提出的定义遭到否决之后，一些会员国应秘书长的要求，根据人权委员会 1978 年 3 月 6 日第 14 A (XXXIV) 号决议提出的定义，包括希腊、德国和加拿大的提案(见 [E/CN.4/1987/WG.5/WP.1](#)，第 12 至 16 段)。

30. 提案数量过多证明存在着强烈的不同意见和分歧，对谁属于作为权利持有人的少数群体及其权利的性质和范围各执一词。要简化和概括这种情况，可以指出存在重大分歧，包括：

(a) 有些国家对人权持纯粹个人主义观点，对于将权利与任何群体挂钩不以为然，并要求完全脱离国际联盟少数群体条约的办法，还有些国家则认为有必要采取具体措施，承认许多少数群体所经历的固有不平等；⁷

(b) 有些国家将联合国关于少数群体权利的辩论视为“冷战”对抗，而许多西方民主国家则不自觉地担心苏维埃社会主义共和国联盟及其盟友会试图将自

⁴ Antti Korkeakivi, “Beyond adhocism: advancing minority rights through the United Nations” in *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*, Rainer Hofmann and others, eds. (Brill Nijhoff, 2018).

⁵ 关于提案的部分清单，见 [E/CN.4/1987/WG.5/WP.1](#)。

⁶ 查阅可登陆：

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Definitions_Descriptions.docx。

⁷ 就前者的立场而言，因及早认识到包括妇女、儿童和土著人民在内的某些群体应当被视为需要予以特别关注的对象这一点，从而有所削弱，指出这一点可能不无益处。

己标榜为“受压迫”的少数群体的捍卫者，从而将关于少数群体权利的辩论作为工具加以利用；

(c) 有些国家从意识形态上坚信同化价值，认为一个国家的统一和稳定也需要对一国的语言和文化进行统一，还有些国家则持有相反观点，根据本国的经验在意识形态上坚信，一个国家如能顾及和反映其人口组成，往往最有利于和平与稳定。

31. 最后，不妨简单地说，分歧也存在于以下两类国家，有些国家倾向以最低限度办法处理少数群体条款，认为这种办法不涉及集体主张，也没有对国家规定广泛义务，还有些国家则认为至少某些少数群体有权获得更广泛保护，第二次世界大战前的少数群体条约就如此。

32. 因没有达成共识，联合国第一份不具约束力的人权文书中没有提到少数群体，但仍有人持强烈意见，认为这个问题终将在人权条约中得到解决。

3. 争取订立一项少数群体条约规定与缺乏一项“正式”的定义

33. 显而易见的是，直到 1960 年代末《公民权利和政治权利国际公约》出现以前，联合国早先的宣言和条约中几乎都没有提到少数群体：这个词在《联合国宪章》、《世界人权宣言》、甚至《防止及惩治灭绝种族罪公约》或任何其他条约中从未使用过。⁸在概念方面，似乎有两个主要的绊脚石：哪些人属于任何日后少数群体条款中所规定的少数群体；他们可以主张的权利出于何种目的，或者更确切地说实质内容是什么？然而，1947 年以后总是要经过一个过程才能最终将少数群体条款纳入条约，即使它最初在 1948 年《世界宣言》中省略了。⁹

34. 《世界人权宣言》起草委员会首次提出了一项受国际联盟少数群体条约所载方法广泛影响的少数群体条款(见 [E/CN.4/21](#)，附件 F，第 36 条)：

在人口大多数以外的属于某一种族、语言或宗教的大批人居住的国家里，属于这种族裔、语言或宗教少数群体的人在符合公共秩序的情况下应有权建立和维持自己的学校和文化或宗教机构，并有权在新闻、公共集会、法院和国家其他当局面前使用自己的语言。

⁸ 与常见的误解相反，《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条并不是唯一提到少数群体的联合国条约条款。《儿童权利公约》第 17 条(d)项和第 30 条也提到少数群体儿童享有独特的权利，1960 年联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)《取缔教育歧视公约》第五条(丙)项也提到了这一点。值得注意的是，教科文组织这项早期条约仅提及“少数民族”，这是欧洲语境中更常用的一个术语，而《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条并未提及少数民族，而是提到语言、宗教或族裔少数群体。《儿童权利公约》也没有提到少数民族，它与《公约》第二十七条更加一致，提到“在族裔、宗教或语言方面属于少数人或原为土著居民的人”。

⁹ 然而，一些国家(特别是苏联、南斯拉夫和丹麦)如此坚持，认为少数群体的处境必须明确载入最终的人权条约，结果以至于关于支持通过《世界人权宣言》的《国际人权法案》的决议在其 C 部分承诺由小组委员会对少数群体进行彻底研究，以便联合国能够采取有效措施保护“种族、民族、宗教或语言少数群体”(大会第 217(三)C 号决议)。

35. 然而，起草委员会认为，该条款的“极端重要性”意味着，人权委员会必须对它进行更仔细的审查，并做出决定，某些事项必须提交防止歧视及保护少数小组委员会本身处理(同上)。小组委员会最终提名了四名成员，以将小组委员会的辩论和提案汇集在一起，并达成了另一项提议(见 E/CN.4/52 和 E/CN.4/52/Corr.1，第一节，第 36 条)：

在经明确界定的族裔、语言或宗教群体居住的国家，这些群体与其他人口明显不同，并想要得到区别对待，属于这些群体的人在符合公共秩序和安全的情况下应有权建立和维持自己的学校和文化或宗教机构，并有权在新闻、公共集会、法院和国家其他当局面前使用自己的语言和文字，如果他们这样选择的话。

36. 就谁被视为少数群体及其权利的性质和范围而言，两个早期版本之间存在着显而易见的紧张关系。¹⁰后一项提案明显比最初的提案加强了限制：“少数群体”一词已经完全消失，取而代之的是由公民组成的群体，最初草案中没有包含的一些主观考虑和其他要求使提出任何权利主张更加困难和更受限制：少数群体现在必须“经提出方可得到差别待遇”，必须“与多数群体存在明显差异”，他们的权利还须提供诸如“如果如此选择”和“符合公共秩序和安全”等证明。在第二个版本中，也删除了对宗教机构的提法，少数群体也必须与其他人口明确区别开来。

37. 上文强调的分歧表明，在起草《世界人权宣言》期间，就谁可以主张自己是少数群体以及这种主张在权利方面意味着什么来说，一直难以达成任何一致，这种状况一直持续到《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条通过之时和之后。最重要的是，就可以被视为少数群体的人而言，应当对少数群体条款界定多宽泛的范围，而就保护他们的措施的范围而言，又应当对该条款界定多深的程度，如此翻来覆去，使得就定义达成共识变得极其难以捉摸。

38. 后来，在 1951 年，最终形成了一个更加明确和重点更加突出的定义，当时小组委员会向委员会提交了一份决议草案，其中包括以下措辞(见 E/CN.4/641-E/CN.4/Sub.2/140，附件一，第 II 号决议)，并警告说，在每一种情况下都必须考虑到许多复杂因素：

- 一. 少数群体一词仅包括人口中那些拥有并希望保持与其他人口明显不同的稳定族裔、宗教或语言传统或特征的非主导群体；
- 二. 这种少数群体应适当地包括一些自身足以保持这种传统或特征的人；以及

¹⁰ 这些紧张关系还包含超出本报告范围的政治内容。关于《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》中少数群体条款的讨论发生在历史时期，在这段时期，少数群体的提案在一场带有强烈“冷战”色彩的辩论中受到批评，人们既关切一个国家通过赋予族裔群体权利而“巴尔干化”，又担心“苏联化”。因此，法国和美利坚合众国等一些国家倾向于反对个人主义人权，不对少数群体等弱势群体作出任何让步，作为对所谓的苏联将少数群体权利辩论工具化的回应。见 Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Clarendon Press, 1991), 第 135 页。

三. 这些少数民族必须忠于他们所属的国家。

39. 除其他关切外，委员会的一些委员认为这一定义过于狭窄(仅限于需要表明对国家“忠诚”的国民)，也就是说这一定义也未得以保留，在随后的几十年里，其他任何定义也未得以保留。

4. 对少数群体及其权利缺乏共识

40. 除了已经提到的犹豫不决之外，在关于保护少数群体的两个相互竞争冲突的概念之间，一直存在着一种潜在的争议，即使不总是明言如此：一个是较宽泛的概念，能够涵盖更广泛多样的个人(非公民、移民、居民)但涉及其语言、宗教或文化的权利内容较少；一个是较狭隘的概念，指范围较窄的权利持有人，通常与传统或少数民族的概念有关，但有权享有更广泛、更具深度的保护权利。除此之外，当然还必须加上相当数量的国家，它们并不特别赞同在一般个人主义人权标准之外承认少数群体的权利，或者甚至否认在其境内存在任何语言、宗教或族裔少数群体。虽然从某种意义讲，人权事务委员会在解释《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条时从判例上予以澄清和根据《维也纳条约法公约》对这项符合国际法规定的措辞的解释不谋而合，得出相当明确和毫不含糊的结果，但上述相互竞争的看法和关切至今在某种程度上仍然存在。

5. 少数群体的构成特征：在起草《国际公约》第二十七条时所作的选择

41. 作为解释的一般规则，“少数群体”一词必须按其“上下文中并参照条约之目的及宗旨”被赋予其普通含义，并且“倘经确定当事国有此原意，条约用语应使其具有特殊意义”。¹¹广泛的辩论和缺乏一致意见均表明，该术语没有“特殊含义”，可以从众多拟议的定义和描述中推断出来，也可以从最终将成为《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条内容的准备工作文件所载的广泛辩论和提案草案中推断出来。¹²

42. 不过，第二十七条的措辞非常重要，因为它脱离了许多早期先前关于谁将被视为少数群体的定义和描述的某些限制和局限，也显著地改变了少数群体可以主张的权的性质与范围。就前者而言，该条款本身摒弃了在欧洲语境和历史中如此频繁提及的“少数民族”概念。

¹¹ 《维也纳条约法公约》第三十一条。

¹² 虽然侧重于语言少数群体，但关于如何界定少数群体问题的各种提案和讨论的详细而详实的概要，见 Alexandre Duchêne, *Ideologies across Nations: The Construction of Linguistic Minorities at the United Nations (Language, Power and Social Progress)* (Berlin and New York, Mouton de Gruyter, 2008)，特别是第 171 至 180 页和 218 至 229 页。

43. 从一开始或许就应当强调“少数群体”一词，除非与某些标记相关联，否则没有任何意义：不同性别、不同政治意识形态或不同性取向的个人，都可以是少数群体。甚至在大多数人都是棕色眼睛的情况下，蓝色眼睛的人也可以自称是“少数群体”。“少数群体”一词的普通含义通常是数字含义——至少在大多数语言中是这样，除非另有说明。¹³

44. 因此，在尝试界定哪些人属于少数群体时，单独提及这一术语令人误解，也无益处。撇开起草该条款时的所有辩论、分歧和异议，确定这项人权条约中所谓的少数群体的含义的出发点是考虑所用各个术语的简单含义。这一初始步骤首次表明了“已做出的选择”，因为《公约》第二十七条的措辞明显偏离了以前文件中所载的许多要求、限制和主观要素：

(a) 第一，该条款的开头概述了界定少数群体的背景，指出“在那些存在……少数人的国家中……”；

(b) 第二，它澄清说，这项条款并没有设想“所有”少数群体，只设想了语言、宗教或族裔少数群体。因此，它不再使用有时指的是少数种族或少数民族等的早期措辞；

(c) 第三，它完全摒弃了早前提案中出现的更主观的要求，包括必须配享少数群体的权利，例如“忠诚”、“非主导”、“非土著”或“希望保持”他们的身份。这些用语在这项具有法律约束力的条款的措辞中均未保留；

(d) 第四，它提到的是个人(“人”)，而不是群体；

(e) 最后，它似乎还愿意省略了其他限制性建议，包括必须是所涉国家的国民或永久居民、传统少数群体或在该国有某种长期存在的人。正如许多人指出的那样，这最后一个方面是相当明显的，因为该条款的措词，从其简单的意义上说，应该像出现在《维也纳条约法公约》第三十一条之下那样，使用“所有人……与其群体的其他成员”的措词，而不是出现在旨在限制后几类个人权利的条约中的“公民”或“国民”这两个术语。

45. 上述内容中要保留的中心要点是，从历史背景角度来看，第二十七条所用最终措辞中定义的少数群体一词是宽泛的，就是说因为它抛弃了以前提出的对可行使权利者的所有其他限制，但没有省略“少数民族”这一类别。以上是对该法律条款的文本解读，因此指出上述含义既不含混也不模糊、也不会导致明显荒谬或

¹³ 例如见《牛津高级美国词典》中“少数群体”的定义：

1. 群体中较小的部分；一大群体中不到一半的人或事物；
2. 社群或国家中由于种族、宗教、语言等原因而与众不同的一个小群体。

族裔/种族少数群体的权利

少数民族语言

该国东部说德语的一大少数民族。

不合理的结果可能是有益的。¹⁴与此同时，它也是明确而宽泛的：在基于“其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义”的国际法中，该条款保障一个国家中属于语言、宗教或族裔少数群体的所有人的某些权利，而没有其他要求或先决条件。值得注意的是，所涉术语的正常含义如何有别于卡波托尔蒂先生和德尚尼斯先生 1976 年和 1985 年受权澄清《公约》第二十七条的内容或少数群体的定义时所提出的提案中的意见。后来的事态发展，特别是人权事务委员会本身作为人权理事会授权适用第二十七条的专家条约机构对少数群体概念的解释，似乎证实了对哪些人是少数群体的这种理解。

6. 人权理事会的判例及其处理第二十七条和少数群体概念的方式

46. 自 1970 年代试图澄清哪些人属于少数群体以来的一个重要发展，是人权事务委员会本身的判例，因为从某种意义上说，它应该是对澄清第二十七条的内容和概念负有最终责任的机构。在 1981 年首次通过关于第二十七条的意见的近 40 年后，¹⁵委员会也通过了关于该条款的一般性意见，积累了判例，近年来又进一步确认，对该条约这一节的文本解读，合乎作为国际法起点所规定的术语的一般含义，似乎相当清楚地概括了可称之为对少数群体概念的可行理解或定义。

47. 然而，主要是从 1990 年代起，委员会开始对越来越多地涉及到第二十七条的来文发表意见。这使委员会能够在 1994 年之前在其一般性意见中对其认为属于语言、宗教或族裔少数群体的人给出以下描述：

5.1. 第二十七条中的用语表明，所要保护的人是属于某一群体的人，这种人共同享有某种文化、宗教和/或某种语言。这些用语也表明，所要保护的个人不必是缔约国的公民。在这方面，来源于第二条第 1 款的义务也是适切的，因为第二条责成缔约国确保在其境内或者在其管辖范围内的所有个人都能够根据《公约》享受到保护的權利，但是第二十五条所规定的政治权利等明文规定只适用于公民的权利除外。因此，缔约国不得限定第二十七条所规定的权利只适用于公民。

5.2. 第二十七条赋予“存在于”缔约国内的、属于少数的人一些权利。鉴于该条所设想的权利的性质和范围，确定“存在”一词所指的永久程度并不妥当。这些权利只是，属于少数群体的个人不应该被剥夺了与他们的群体一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和说自己的语言的权利。正如同他们不必是国民或公民一样，他们也不必是永久居民。因此，在缔约国内构成这种少数群体的移徙工人甚或游客行使上述权利的权利都是不容剥夺的。如同缔约国境内的任何其他个人一样，他们也为了这种目的拥有结社自由、集会自由和言论自由等普遍性权利。某一缔约国是否有在种族、宗教和语言上属于少数的人并不取决于该缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定的。¹⁶

¹⁴ 见《维也纳条约法公约》第三十二条。

¹⁵ 第 24/1977 号来文，Lovelace 诉加拿大，1981 年 7 月 30 日通过的意见。

¹⁶ 人权事务委员会关于少数群体权利的第 23(1994)号一般性意见。

48. 上文对哪些人属于少数群体的描述，概括起来，涉及以下内容：

(a) 标准是客观的，基于事实的但不取决于国家承认；

(b) 无论是在保持个人身份的愿望方面，还是在任何特定地区的非主导地位方面，都没有主观限制；

(c) 在某一特定国家属于某一族裔、宗教或语言少数群体的所有人均被包括在内，无论其法律地位如何，无论其与该国联系的长短。公民身份或与国家的时间联系无需证明；

(d) 个人是第二十七条规定的权利的持有人，即使所涉及的利益可能是集体利益；

(e) 族裔、宗教或语言少数群体的存在不由国家决定，也不取决于某种形式的承认。它根据客观标准确立。

49. 这项一般性意见中也提供丰富信息的一点是，缺少了这样一些内容：它没有包括以前提出的一些定义或描述中出现的要求，这些要求会将第二十七条规定的权利限制在共同拥有某种文化、宗教和/或语言的更为有限的个人群体中；没有要求证明对国家的忠诚或不占主导地位，也没有要求证明对自身的文化、宗教或语言的某种主观忠诚。一般性意见中提出的方法或许可以说是最广泛、最包容的方法之一：属于所列三类少数群体之一的所有个人都有权就第二十七条规定的权利提出主张，“甚至”移徙工人或访问者都可以。在要求与国家建立某种联系或任何其他类型的主观或其他要求方面，它并不具有限制性。

50. 人权事务委员会的判例，就本身而言，在逻辑上符合对少数群体这一概念的总体理解。自 1947 年以来一直是这样，各方在联合国内外，包括在人权事务委员会内部的一些来文中，都表达了相互矛盾的意见。

51. 还应当指出，导致通过关于第二十七条的意见的来文数量并不特别多。造成这种状况的主要原因之一是，许多涉及少数群体的来文从未根据第二十七条得到实质性处理，因为它们都是根据其他人权标准加以处理的。例如，涉及宗教少数群体的事项往往仅通过参照宗教或信仰自由或禁止基于宗教的歧视等权利加以审议和最终确定，从未到达根据第二十七条规定加以审查的阶段。¹⁷

52. 不过，所有来文似乎都符合一般性意见中对少数群体的描述。关于哪些人属于第二十七条所指的少数群体成员，它们还增加了更多内容，这些内容在一般性意见中即使没有明确表达出来，至少也是隐含的。这些内容可以总结如下：

(a) 土著人民在其所处的国家可以构成语言、宗教或族裔少数群体。委员会关于第二十七条的大多数判例均涉及土著人民。这意味着，在一些国家，作为土

¹⁷ 例如，第 694/1996 号来文，瓦尔德曼诉加拿大，1999 年 11 月 3 日通过的关于资助犹太少数民族学校的意见，以及第 1621/2007 号来文，Raihman 诉拉脱维亚，2010 年 10 月 28 日通过的涉及一名俄罗斯少数民族成员的意见。

著群体成员的个人，就人数上来说，也可认定自己是文化、宗教和/或语言少数群体的成员；¹⁸

(b) 在确定一个群体是否是语言、宗教或族裔少数群体时要考虑的“领土”是整个国家，而不是国家以下的单位；¹⁹

(c) 在确定某一群体在一个国家是否是少数群体方面，数字标准即使不是主要标准，至少也是客观标准之一。一国领土上的少数意味着它不是多数。客观地说，这意味着一个民族、宗教或语言群体在一国的人口口中占不到一半。²⁰

53. 这些判例意见、委员会自己的一般性意见和第二十七条的措辞，根据《维也纳条约法公约》的规则加以解释，符合几十年来的讨论、描述和定义的历史，确实为达成一个明确的可行定义提供了必要的支持。基于上述所有情况，特别报告员在促进充分有效实现少数群体人权的任务中，也将在联合国内部和开展活动时使用和促进以下少数群体的概念：

族裔、宗教或语言少数群体是指在一国整个领土内人数不到人口一半的任何群体，其成员在文化、宗教或语言方面具有共同特征，或这些特征中的任何一组。一个人可以自由地归属为某种族裔、宗教或语言上的少数群体，而不需要任何公民身份、住所、官方承认或任何其他身份。

四. 结论和建议

54. 在本报告中，特别报告员强调了与其专题优先事项有关的一些事态发展，以及与这些优先事项相关的一些需要应对的挑战，包括令人不安的潜在人道主义危机和不稳定局势的出现，还有印度数百万人面临的因被视为“外国人”而可能沦为无国籍的非公民的风险。

55. 他还指出了一些重要的举措，例如对专题优先事项采取区域论坛办法，也是其任务授权的一部分，意在促进《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》的执行，并审查各种方式方法，排除现有重重阻碍，充分有效实现属于少数群体的人的权利。

¹⁸ 除其他外，见第 511/1992 号来文，Lansman 等人诉芬兰，1994 年 11 月 26 日通过的意见，以及第 167/1984 号来文，Ominayak 和卢比肯湖乐队诉加拿大，1990 年 3 月 26 日通过的意见。

¹⁹ 第 359/1989 号和第 385/1989 号来文，Ballantyne、Davidson 和 McIntyre 诉加拿大，1993 年 3 月 31 日通过的意见(C CPR/C/47/D/359/1989 和 385/1989/Rev.1)，第 11.2 段：

这项条款提到了各国的少数民族；如同《公约》各条款中所有提到的“一国”或“各国”一样，这项条款指的是批准国。此外，《公约》第五十条规定，其规定就扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外。因此，第二十七条中提到的少数群体是此类国家一级的少数群体，而不是任一省份的少数群体。一个群体在一个省中可能占多数，但在一个国家中仍然是少数，因此有权享受第二十七条所规定的惠益。

²⁰ 同上：“一个群体在一个省中可能占多数，但在一个国家中仍然是少数，因此有权享受第二十七条规定的惠益。加拿大讲英语的公民不能被视为语言少数群体。”

56. 特别报告员提出了一个概念框架，根据联合国关于少数群体的主要条款的历史和表述，对哪些人属于少数群体作出明确解释，以避免联合国各实体内部和各实体之间以及与联合国许多会员国之间现存的²¹不一致、不确定，甚至是矛盾情况。对哪些人属于少数群体没有达成共同理解的局面放任不管不是办法，因为这可能会对少数群体造成伤害，使人更加无法确定谁可以就其文化、宗教或语言的保护权利提出权利主张。这已经造成了一种相当混乱的局面，从联合国各实体的某些反应中就可以看出，因为这些实体在谁被视为少数群体上采取了一种存在广泛分歧、不一致、有时甚至矛盾和限制性的立场。²¹

建议

57. 特别报告员请人权高专办、联合国实体和会员国支持并合作举办少数群体问题区域论坛，以便补充和充实少数群体问题论坛的工作和建议，为其他区域的利益攸关方提供更切合实际情形、更容易获得的意见和见解。

58. 特别报告员呼吁难民署、秘书长、大会和人权理事会将印度阿萨姆邦正在出现的危机的风险和规模，以及数百万少数群体成员所面临的即将被视为外国人，被视为非公民，并可能沦为无国籍人士的风险作为一项紧急事项考虑，考虑立即与印度政府就这一问题进行讨论并采取行动，以保护相关人员的人权，避免可能很容易对区域和平与安全造成威胁的事情发生。

59. 特别报告员请联合国各实体注意关于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条所说少数群体的概念的下述可行定义，以及人权事务委员会的判例和对哪些人属于少数群体成员的评论，以便更一致地采用和适用共同的方法和理解，从而更有效地确保充分和有效地实现属于少数群体的人的权利：

族裔、宗教或语言少数群体是指在一国整个领土内人数不到人口一半的任何群体，其成员在文化、宗教或语言方面具有共同特征，或这些特征中的任何一组。一个人可以自由地归属为某种族裔、宗教或语言上的少数群体，而不需要任何公民身份、住所、官方承认或任何其他身份。

60. 在这方面，他特别建议人权高专办、其他联合国实体以及条约机构和特别程序对其公开描述被视为少数群体的方法进行审查，并用特别报告员和人权事务委员会的方法取代它们的方法，以避免联合国内部出现混淆和矛盾。他特别敦促避免使用先前被联合国人权委员会否决的定义。

61. 他特别请联合国种族歧视和保护少数群体网络注意特别报告员和人权事务委员会关于少数群体概念的意见，并酌情将他们的理解和特别报告员的可行定义纳入他们的活动和出版物中。

²¹ 本报告的补充资料中载有一些例子，具体说明了关于机构内少数群体概念的这种分歧，甚至在联合国系统各实体内存在的这种分歧，查阅可登陆 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_UN_Responses.docx