

《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》评注最后案文

增进和保护人权小组委员会少数群体问题
工作组主席阿斯比约恩·艾德

一、导 言

1. 1992年，联合国大会第47/135号决议公布了《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》。大会要求加紧努力，散发关于《宣言》的资料，并促进对《宣言》的了解。

2. 本评注是在增进和保护人权小组委员会少数群体问题工作组范围内编写的。旨在作为理解和适用《宣言》的一个指南。我以主席身份编写的第一份草案于1998¹年提交少数群体问题工作组供讨论，并随后向各国政府、各政府间和非政府组织及独立专家分发，供提出评论。1999年向工作组第五届会议提交了一份这些评论的汇编。²在第五届会议和2000年第六届会议期间提出了一些额外的评论。³工作组要求我在此基础上最后确定《宣言》，并确保其纳入计划的联合国少数群体问题手册中出版。因此，这份最后案文借鉴了许多专家、各国政府、各国际和非政府组织的书面或口头贡献，因此广泛考虑到了各方面的意见。但是，作为主要作者，我对其内容最后负责。

二、宣言的目的：促进人权和 《联合国宪章》的各项原则

3. 大会第47/135号决议和《宣言》序言所载《宣言》的宗旨是促进更有效地实现属于少数群体的人的人权，更普遍而言，对实现《联合国宪章》和在全球或区域一级通过的各项国际文书的各项原则作出贡献。《宣言》受到《公民权利和政治权利国际公约》第27条的启迪。大会认为，促进和保护属于少数群体的人的权利有利于他们居住国的政治和社会稳定，有助于增强各国人民间和各国家间的友谊与合作。

4. 《宣言》基于并丰富了《国际人权宪章》和其它人权文书所载的各项权利，强化并澄清了各项使属于少数群体的人有可能维护并发展其群体特征的各项权利。《世界人权宣言》所列的各项人权必须在任何时候在有关工作中得到尊重。包括个人之间不歧视的原则。国家有义务尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有该国为其缔约国的各项文书所载的权利，而没有任何歧视，包括基于种族、族裔、宗教或民族渊源的歧视。

5. 《宣言》的条款必须根据这些宗旨和原则来解释。

三、标题和各单项条款的解释和评论

《宣言》的标题和范围

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

6. 《宣言》受《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条启迪，该条所列权利的受益人为在“族裔、宗教或语言上属于少数”的人。《宣言》增加了“民族少数群体”一语。这一增加并未将适用的总范围扩大到超出第 27 条所已经包含的群体以外。无论如何定义，很少有任何并非在族裔或语言上也属于少数的任何民族群体。但是，一个相关的问题是，标题是否表明，《宣言》涉及 4 个不同的少数群体类别，其权利有某些不同的内含和份量。属于那些仅被界定为宗教少数群体的人可能被认为仅拥有与信奉其宗教相关的那些具体少数群体的权利。属于仅被界定为语言上的少数群体的人同样可能被认为仅拥有那些与教育和使用其语言相关的具体少数群体的权利。属于被界定为族裔群体的人则拥有涉及维护和发展其文化各个其它方面的更为广泛的权利，因为族裔性一般通过一个广泛的文化概念来界定，包括一种生活方式。而民族少数群体类别则拥有更加强有力的权利，不仅涉及其文化，而且涉及维护和发展其民族特性。

7. 《宣言》在其实质性条款中并未作此种区分。但这并不排除在解释和适用各项条款时，可能需要考虑到不同的少数群体的类别。

8. 关于少数权利的欧洲区域文书仅使用了“少数民族”，并未提到“族裔、宗教或语言少数群体”。其中最重要的是欧洲委员会⁴及欧洲安全和合作组织⁵的文书和文件。在适用这些文书时，重要的是要界定“少数民族”，但是对 1992 年联合国关于少数群体的宣言而言，就没有同样的问题：即使一个群体不被认为是一个少数民族，它也可以仍然是一个族裔、宗教或语言少数群体，因此，在《宣言》范围之内。

9. 这一点在好些方面都很重要。关于欧洲区域文书，有些国家说，“少数民族”仅包括由该国公民构成的群体。即使这一点为人所接受(目前只是一个有些争议的问题)，它也不适用于 1992 年《宣言》，因为《宣言》范围比“少数民族”宽得多。由于 1992 年《宣言》是受《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条的启迪，可以假定，《宣言》至少具有与该条同样宽的范围。根据《公约》第 2 条，缔约国有义务尊重和保证第 27 条适用于在其领土内和受其管辖的每一个人，无论有关人员——或群体——是否为该国公民。这也是人权事务委员会在其一般性意见 23 第 5.1 和 5.2 段中所述的意见(1994 年第 50 届会议)。尚不是其居住国公民的人可以是该国少数群体的一部分或属于该国的一个少数群体。

10. 国籍本身不应当作为一个区分的标准，用以将一些人或群体排除在享有《宣言》所列各项少数群体权利者之外，但其它一些因素在区分不同的少数群体能够要求的权利方面可能十分重要。在一国领土一部分聚居的人在语言使用，以及街道和广场的名称等方面可能享有与散居者不同的权利，在有些情况下，可能有权享有某种类型的自治。在该领土居住了很长时间的人可能比那些最近刚抵达的人可能有更强的权利。

11. 最好的办法看来是避免通过排除“新的”包括“老的”少数群体而对其作绝对的区分，而是承认在《宣言》适用方面，“老的”少数群体比“新的”少数群体有更强的权利。

12. “少数群体”一词本身有时可能引起误解。在欧洲之外，特别是在非洲，国家常常由很多个群体组成，其中没有一个构成多数。

13. 相关因素在各国之间差异很大。所要求的是保证所有群体成员的适当权利，在成分混杂的社会中推进良好管理。良好管理在此理解为法律、行政和领土安排，尤其在所有人尊严和权利平等的基础上和平和建设性的群体的调和，允许必要的多元主义，使属于不同群体的人能够维护和发展其特性。

14. 《宣言》主要在第 2 条中规定了属于少数群体的人的权利，在第 1、第 4 和第 5 条中规定了其所在国家的义务。权利一直规定为个人的权利，而国家的义务则部分规定为对作为群体的少数人的义务。这一点在第 1 条(见下文)中得到了最清楚的表述。只有个人能够主张权利，但如果不保证整个群体生存和特性的充分条件，国家就不能够充分实行这些权利。

15. 属于少数群体的人的权利不同于人民自决权。属于少数群体的人的权利为个人权利，即使其在大多数情况下仅能在社区中与他人一道享有。而人民的权利为集体权利。人民自决权在国际法上得到确立，特别是人权两公约共同的第 1 条，但它不适用于属于少数群体的人。这并不排除属于一个族裔或民族群体的人在某些情况下根据少数群体的权利合法地提出主张，而在另一些情况下，在作为一个群体行事之时，可以根据人民自决权提出主张。

16. 在联合国以及在美洲国家组织内部，是区分属于少数群体的人的权利和土著人民的权利的。土著人民有一些特别的关注，在《宣言》中没有很好地涉及。在全球一级，有关土著人民的主要文书是劳工组织关于独立国家的土著和部落居民的第 169 号公约，该公约仅得到少数国家批准。土著居民问题工作组通过的、并由防止歧视及保护少数小组委员会于 1993 年转交人权委员会的土著人民权利宣言草案仍然在委员会审议。

17. 如果他们愿意，属于土著人民的人当然有充分的权利主张在关于少数群体的各项文书中所载的权利。《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条反复声明了这一点。属于土著人民的人在《公约》第一任择议定书下提交了一些文件。

18. 该议定书并未使人们普遍有可能主张土著人民所寻求的针对群体的权利，但在人权事务委员会提出一般性意见 23(1994 年第五十届会议，第 7 段)之后，这一点有一些改动。委员会认为，维持其土地资源的使用可能成为属于此种少数群体的人行使其文化权利的权利方面的一个基本要素，土著人民的情况更是如此。由于土著人民常常集体拥有地权，有关群体中单个成员也许可以不仅为其本人，而且为整个土著群体提出主张。

19. 有人认为，属于少数群体的人有效政治参与的权利与人民自决权之间有联系。下文关于第 2.2 和第 2.3 条的评论谈到有效参与问题。如果剥夺一个少数群体及其成员的参与权，在有些情况下可能引起合法的自决主张。如果该群体主张自决权，并质疑国家的领土完整，则该群体必须主张其为一个人民，这一主张必须以人权两公约共同的第 1 条为基础，因此在《宣言》范围之外。根据《宣言》第 8 条第 4 款(见下文)也是如此。这同样也适用于主张自决的集体权利的其他情况。《宣言》既未限制也未扩大人民在国际法其他部分之下享有的自决权。⁶

20. 尽管《宣言》并未规定群体自决权，但国家保护少数群体的特性和确保其有效参与的义务在有些情况下可以通过在宗教、语言或更广泛的文化问题方面的自主安排得到最好的履行。这一类的良好做法在很多国家都可以找到。自治可以是领土、文化和地方自治，范围可大可小。此种自治可以通过由属于少数群体的人根据 2.4 条建立的社团来组织和管理。但《宣言》并未将建立此种自治作为对国家的一项要求。在有些情况下，积极的融合措施(但并非同化)最有助于保护少数群体。

第 1 条

1.1 各国应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件。

21. 国家与其少数群体之间的关系过去有五种不同的形式：灭除、同化、容忍、保护和促进。根据现行国际法，灭除显然非法。作为《宣言》基础的考虑是，被迫同化不能接受。尽管在每一个民族社会中都需要一定程度的融合，以便使国家有可能尊重和保证在其领土内每一个人的人权，不加歧视，但保护少数群体则旨在确保这种融合不至成为不需要的同化或损害生活在该国领土内的人的群体特征。

22. 融合与同化的不同之处在于它发展和维持一个共同的领域，通行平等待遇和共同的法治，而且还允许多元主义。《宣言》所涉的多元主义的方面是文化、语言和宗教。

23. 保护少数群体以四项要求为基础：保护有关群体的存在、不排斥、不歧视和不同化。

24. 保护少数群体的存在包括其人身存在，其在所居住领土的持续存在，能够持续得到所需物质资源，以继续其在这些领土上的存在。少数群体不应被从有关领土上被人身排除，也不应排除其获得为其生计所需的资源。实际意义上的存在的权利为1948年所编纂的习惯法《防止及惩治灭绝种族罪公约》所证实。旨在将属于少数群体的人迁移出其所生活的领土或具有此种效果的强制人口迁移构成对当代国际标准的严重违反，包括《国际刑事法院规约》。但保护其存在还不止于 毁灭或故意削弱少数群体的义务。它还要求尊重和保护对其群体特征十分重要的其宗教和文化遗产，包括诸如图书馆、教堂、清真寺、庙宇、犹太教堂等建筑物和场所。

25. 第二项要求是，少数群体不应当被排除在民族社会之外。种族隔离是将不同的群体排除在平等参与整个民族社会之外的极端的情况。《宣言》反复强调所有大小群体有效参加社会生活的权利(第 2.2 和 2.3 条)。

26. 第三项要求是不歧视，这是人权法的一条一般原则，并为《消除一切形式种族歧视国际公约》等文书所详细阐述，该公约还包括基于族裔理由的歧视。《宣言》阐述了不歧视的原则，在条款中规定，行使属于少数群体的权利不应在任何其他方面受到任何歧视，不得因行使或不行使这些权利而对其造成任何不利(第 3 条)。

27. 第四项要求是不同化及其推论，即保护和促进少数群体特征的条件。最近许多国际文书使用“特征”一语，表示了争取在国际和国家内部保护和促进文化多样性的明确倾向。相关规定有《儿童权利公约》第 29 和 30 条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 31 条、劳工组织第 169 号公约第 2(2)(b)条，该条提到尊重土著人民的社会和文化特征、习惯、传统及机构，还有欧洲安全和合作组织等区域文书的规定，包括其 1990 年哥本哈根人的方面问题会议及其 1991 年日内瓦少数民族问题专家会议。这方面最近的另一项文书是《欧洲保护少数民族框架公约》。

28. 少数群体特性不仅要求国家和整个社会容忍文化多元主义，而且要求对其采取一种积极的态度。要求不仅要接受而且要尊重少数群体独特的特性及其对民族社会生活的贡献。保护其特性不仅意味着国家实行克制，不采取其目的或效果为将少数群体同化到主流文化中的政策，而且还意味着，国家应当保护少数群体，使其免受第三方具有同化影响活动的影响。有关国家的语言和教育政策在这方面至关重要。剥夺少

数群体用自己的语文学习或用自己的语文接受教育的可能性、或从其教育中排除传授有关其自己文化、历史、传统和语言的知识将是对保护其特征这一义务的违犯。

29. 促进少数群体的特征需要采取特别措施，便利其文化的维持、再生和进一步发展。文化并非静止不变，应当给予少数群体以机会，在一个持续的进程中发展自己的文化。这一进程应当是属于少数群体的人之间、少数群体与国家之间、少数群体与更广泛的民族社会之间的一种互动。《宣言》第4条详细载列了实现这一目标所需要采取的措施。

1.2 各国应采取适当的立法和其他措施以实现这些目的。

30. 第1.2条要求采取“适当的立法和其他措施”。需要立法并辅之以其他措施，以确保第1条能够得到有效实行。在此程序和内容都很重要。在程序方面，国家就什么构成适当措施与少数群体磋商十分重要。这也涉及《宣言》第2.3条。不同的少数群体可能有不同的需求，必须予以考虑。但是，政策方面的任何不同都必须以客观和合理的根据为基础，以避免歧视。

31. “其他措施”包括但不限于司法、行政、促进和教育措施。

32. 一般而言，须要采取措施的内容载于《宣言》其他条款，特别是第2条和第4条，下文将予讨论。有一套措施直接源于第1.1条：各国必须通过法律，提供保护以免于威胁各群体人身存在或威胁其特征的行为或煽动此种行为。这一义务也来自《消除一切形式种族歧视国际公约》。根据该《公约》第4条，各国被要求采取立法措施，旨在保护有关群体免受基于种族或族裔的仇恨和暴力之害。相应的一项义务载于《公民权利和政治权利国际公约》第20条。

第2条

2.1 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人(下称属于少数群体的人)有权私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式以及使用其语言。

33. 《公民权利和政治权利国际公约》第27条几乎载有相同的措词，但《宣言》更明确地要求积极的行动。《公约》第27条要求“不得否认”属于少数群体的人的“权利”，而1992年《宣言》第2条则采用了“有权”这样肯定的表述。第27条被人权事务委员会解释为要求不仅仅是被动的不干扰。⁷ 《宣言》清楚地说明，这些权利常常要求行动，包括保护措施和鼓励促进其特征的条件(第1条)以及国家采取具体主动的措施(第4条)。

34. 第 2.1 条中“自由而不受干扰或任何形式歧视地”这些措词表明，国家仅实行克制不干扰或不歧视还不够。国家还必须保证广大社会中的个人和组织不干扰和不歧视。

2.2 属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活。

35. 参加更大的民族社会生活所有方面的权利至关重要，这一权利既是为属于少数群体的人促进其利益和价值观，也是为创造一个基于容忍和对话的综合但又多元的社会。通过参加其国家中所有形式的社会生活，他们既可以掌握自己的命运，又能够对广大社会的政治变革作出贡献。

36. “公共生活”一词必须在如《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条同样广泛的意义上理解，尽管有很多已经包括在了前面的“文化、宗教、社会和经济”这些措词当中。除其他权利外，“公共生活”中包括与选举和被选举、担任公职和其他政治和行政方面的权利。

37. 参加可以以许多方式保证，包括采用少数群体社团(参见第 2.4 条)，作为其他社团的成员和通过国内和跨国界的自由接触(见第 2.5 条)。

2.3 属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定。

38. 第 2.2 条一般地涉及参加社会公共生活所有方面的权利，第 2.3 条具体涉及属于少数群体的人有效参加“关于其所属少数群体或其居住区域的决定”。由于这些决定特别影响到属于少数群体的人，因此强调有效参加在此具有特别的重要性。属于少数群体的人的代表在决策的初期阶段就应参与。经验表明，在最后阶段妥协的余地极小，因此，他们在最后阶段的参与没有什么用处。少数群体应在当地、国家和国际各级参与影响到他们的标准和政策的制定、通过、实施和监督。

39. 1991 年，欧洲安全和合作会议在日内瓦举行了少数民族问题专家会议。与会各国提出了其中一些国家所用的并取得了积极成果的办法。其中包括有少数群体代表参加的咨询和决策机构，特别是在教育、文化和宗教方面。还提到少数民族事务大会；地方和自治管理机构，以及在领土基础上的自治，包括通过自由和定期选举选出的协商、立法和执行机构的存在。还进一步提到了在不适用领土自治的情况下，少数民族对有关其特征的各个方面实行自我管理的各种形式；以及权力下放或地方政府的形式。⁸

40. 1999年5月初，一些独立专家在瑞典Lund开会，以便起草一套关于少数民族有效参与公共生活的建议。这些建议基于国际法的基本原则和规则，如尊重人的尊严、平等权和不歧视，因为它们影响到少数民族参加社会生活的权利和享有其他政治权利。⁹ 在1999年5月底第五届会议上，小组委员会少数群体问题工作组就同一专题通过了一套建议。¹⁰

41. 下列评注广泛借鉴了这些建议。其目的不仅仅是要规定第2.3条之下属于少数群体的人起码的权利，而且还要提供可能对各国政府和少数群体在寻找适当办法解决面临的各种问题方面有用的一个良好做法清单。

42. 有效参加为少数群体和政府之间的磋商提供了渠道。它可作为解决争端的手段，保持多样性，作为社会动态稳定的一个条件。根据定义，属于少数群体的人人数太少，不足以左右多数民主决定的结果。他们必须至少有权在通过有关他们的决定之前使其意见得到听取和充分考虑。在全世界采取了一系列广泛的宪法和政治措施，为少数群体提供参与决策的手段。

43. 不同类别的少数群体组成、需求和愿望各不相同，因此在每一情况中需要查明和采用最适当的方法为有效参加创造条件。所选机制必须考虑到有关属于少数群体的人是分散居住还是集群居住，有关少数群体的大小及其为老的或新的少数群体。宗教少数群体还可能不同于族裔或民族少数的参与类别或内容。但是，应当指出，在有些情况下，宗教和族裔性重叠。

44. 有效参加要求在立法、行政和咨询机构中有代表，更一般而言，要求在公共生活中有代表。属于少数群体的人与所有其他人一样，有权集会和结社，从而集中其利益和价值观，以便对国家和区域决策产生尽可能大的影响。他们不仅有权建立和利用族裔、文化和宗教社团和协会(见下文对第2.4条的评注)，而且如果他们愿意，还有权建立政党、但是，在一个很好融合的社会中，许多属于少数群体的人常常更倾向于作为并非按族裔界线组织的、但对少数群体关注敏感的政党，或为其投票。

45. 在少数群体在地缘上集中的地区，单一成员的地区可以为少数群体提供充分的代表性。在一个政党在全国选举中获得的份额反映在占有立法席位的份额的情况下，比例代表制度可能有助于少数群体的代表性。某种形式的倾向投票——选举人将候选人选择排列——也可以有助于少数群体的代表性，并促进社区间合作。

46. 在附属原则基础上进行分权，无论叫自治政府还是权力下放，无论有关安排是对称还是不对称，都将提高少数群体在对影响到他们本身以及影响到其生活的整个社会的思想上行使权利方面的参与的机会。

47. 但是，公共机构不应当以族裔或宗教标准为基础。地方、地区和国家一级政府应当承认多种特性能够发挥作用，有助于开放的社区，有助于对公共机构结构和文化特征进行有用的区分。

48. 各国还应当在适当的机构框架内建立由少数群体参加的咨询或协商机构。此种机构或圆桌会议应当具有政治份量，应在影响到少数人口的问题上与之有效协商。

49. 各族裔、语言和宗教社团成员应有平等手段在公共部门就业。

50. 国籍仍然是充分和有效参加的一个重要条件。应当减少阻碍少数群体成员获得国籍方面的障碍。还应当发展非国民居民参加的形式，包括居住一定时期之后获得地方投票权，以及在市政、地区和国家立法和决策机构中包括选举产生的非公民观察员。

2.4 属于少数群体的人有权成立和保持他们自己社团。

51. 属于少数群体的人有权以与社会其他成员相同的方式设立他们可能希望成立的任何社团¹¹ 包括教育或宗教机构，但其结社权不仅限于涉及其教育、语言或宗教特性方面的关注。属于少数群体的人的结社权还及于国家和国际社团。其组成或加入社团的权利仅受法律的限制，这些限制只能是那些适用于多数群体社团的限制：这些限制必须是民主社会中为了国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或保护各项权利和自由所必要的限制。

2.5 属于少数群体的人有权在不受歧视的情况下与其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持自由与和平的接触，亦有权在与民族或族裔、宗教或语言上与他们有关系的其他国家的公民建立和保持跨国界的接触。

52. 接触的权利有三个方面，即允许少数群体内部、少数群体之间和跨国界的接触。少数群体内部的接触为结社权所固有。少数群体之间的接触的使属于少数群体的人有可能分享经验和信息，在国家内部发展一个共同的少数群体论坛。跨国界接触的权利为《宣言》的一个重大创新，部分有助于克服因国际边境不可避免地分割各族裔群体而产生的一些不利影响。此种接触不仅必须“自由”，而且还必须“和平”。后一限制有两个方面：不得涉及使用暴力手段或准备使用此种暴力手段；第二，其目的必须符合《宣言》，但一般而言必须符合《联合国宪章》的宗旨和原则，如《宣言》第8.4条所载。

第 3 条

3.1 属于少数群体的人可单独和与其群体的其他成员一起行使其权利，包括本宣言规定的权利，而不受任何歧视。

53. 此处的主要问题是人们可以单独和集体地行使其权利，最重要的方面是集体行使其权利，无论是通过社团、文化表现或教育机构还是以任何其他方式。他们可在社区与其群体的其他成员一起行使其权利，这一条不仅适用于《宣言》所载权利，而且适用于任何人权。他们还不应当因行使其权利而受任何歧视。这一原则十分重要，因为政府与属于多数群体的人常常容忍其他民族或族裔渊源的人，直至后者主张自己的特征、语言和传统时为止。歧视或迫害常常仅始于属于一个群体的人主张其权利之时。第 3.1 条清楚地表明，他们不应当因表现其群体特征而遭受歧视。

3.2 不得因行使或不行使本宣言规定的权利而对属于少数群体的任何人造成不利。

54. 第 3.1 条规定，属于少数群体的人不应当因单独或集体地行使其少数群体的权利而遭受歧视，而第 3.2 条清楚地表明，他们还不应当由于选择不属于有关少数群体而有任何不利。这一规定既针对国家也针对少数群体机构。国家不能够通过对那些不想成为该群体之一部分的人实行负面的制裁而对一个特定的人强加特定的族裔特征(这正是南非种族隔离制度所谋求的);也不能使任何在构成其群体方面没有任何客观标准、而主观方面又不想属于该群体的人承受任何不利影响。根据惯例法，遵行人权的责任通常在于国家;而《宣言》则暗指——至少道义上——代表少数群体的人的职责。而且，国家有职责禁止少数群体采取措施将其特定规则强加给不想成为有关少数群体之一部分、因此不想行使其权利的任何人。

第 4 条

4.1 各国应采取必要的措施确保属于少数群体的人可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由。

55. 第 4 条规定了国家应当采取的措施，以实现《宣言》的宗旨，第 4 条与规定权利的第 2 条一道为《宣言》最重要的部分。根据国际法，国家有普遍的义务确保社会所有成员行使其人权，由于属于少数群体的人所面临的特殊问题，国家必须特别重视其人权情况。他们常常处于一种易受伤害的地位，过去常常遭受歧视。为确保事实上的平等，在某些情况下，国家必须采取过度的扶持行动，如《消除一切形式种族歧

视国际公约》第 2.2 条所规定，该条适用于族裔和种族少数群体，只要这些措施不至不成比例地影响到其他人的权利。

4.2 各国应采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外。

56. 第 4 条这一款不仅要求容忍一国内不同文化的表现。创造有利的条件要求国家采取积极措施。这些措施的性质取决于有关少数群体的情况，但应当以 4.2 条规定的宗旨为指导，它有两个方面：一方面，少数群体的单个成员应当能够表现该群体的传统特性，包括使用其传统服装和以传统方式维持生计。另一方面他们应当能够与属于该群体的其他人一道发展其文化、语言和传统。这些措施可能要求国家提供经济资源。国家应当以为发展多数人的文化和语文提供资金相同的方式为少数群体的类似活动提供资源。

57. “但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外”这些措词需要作一些评论。“不符合国际标准”的意义十分简明。特别是，该条意指有关习俗不得有违于国际人权标准。但是，这一点应当适用于多数和少数群体的习俗。违犯人权法的文化或宗教习俗对每一个人、不仅对少数群体都应当为非法。因此，第 4.2 条最后一句最后措词中所含的限定仅仅是一项适用于所有人的普遍原则的具体适用。

58. 这一句中第一部分的“违犯国家法律”这些措词引起了较为困难的一些问题。很清楚，国家不能够自由地对少数群体的文化习俗随意限制。如果是这样，《宣言》、特别是第 4.2 条就几乎毫无内容。但是，该条旨在使任何国家对其所要禁止的习俗有最起码的尊重，要考虑到该国通行的特定条件。只要这些禁止有合理和客观的基础，它们就必须得到尊重。

4.3 各国应采取适当措施，在可能的情况下，使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。

59. 语文是群体特征最重要的载体。根据第 1 条有关各国应当鼓励和促进少数群体语文特性的一般要求，需要采取措施让属于少数群体的人学习其母语(这是最起码的)或在教学中使用母语(这在某种程度上更进了一步)。

60. 在这方面需要采取的措施取决于各种因素。重要的是有关群体的规模及其居住的性质，例如，该群体是集中居住还是分散在全国各地。是长期确立的少数群体还是由新近移民组成的新的少数群体，以及他们是否获得了国籍也十分重要。

61. 在有关少数群体的语文为该国一个地区许多人传统上讲用的一种地区语文的情况下，国家应当在其现有资源最大限度的范围内确保有关语文特征得到保护。理想的情况是，在学前教育和小学教育中使用儿童自己的语文，即在家里所讲的少数群体的语文。因为属于少数群体的人与那些属于多数群体的人一样，有义务融入更广泛的民族社会，他们也需要学习官方或国家语文。官方语文应在稍后阶段逐步引入。在国内有大量语言少数群体的情况下，该少数群体的语文有时也是有关国家的一种正式语文。

62. 在欧洲区域一级，欧洲委员会通过的欧洲区域或少数群体语文宪章更详细地阐述了有关少数群体语文的教育权。关于这一问题，一个专家组具体就族裔间关系基金会主持编写的少数民族的教育权(1996年10月)提出了海牙建议。

63. 关于一国内一个少数群体传统上讲用的、但并非与该国一特定地区相联系的非地区语言，很难找到一种统一的解决办法。上述原则应当酌情适用，在属于少数群体的人散居各地，一特定地点仅有少数几个人的地方，他们的子女需要在较早的阶段更充分地学习周围环境中所用的语文。尽管如此，他们还应当总是有机会学习其母语。在这方面，属于少数群体的人同其他人一样有权建立以有关少数群体语文为主要教学语文的私人机构。但是，国家有权要求这些机构也教授国家语文。有待解决的一个问题是，国家是否有义务为此种教学提供补贴。这将要求国家确实保证那些能够确保用有关少数群体语文教学的机构的存在及其资金。这一点来源于第4.3条的一般措词，即“在可能的情况下”，每一个人应当有充分的机会。因此，在多大程度上履行为属于分散群体的人用少数群体语文教学供资的义务取决于有关国家资源的情况。

64. 在关于仅为属于新的少数群体的人所用的语文方面困难更大。他们往往比那些老的和已经定居的少数群体更为分散，在一个移民国家中，移民在家中所讲的语文的数目可能相当大。而且，其子女更需要尽可能快和有效地学习和使用移民国家的语文。但是，如果一些新的少数群体集中大量定居在该国一个地区，则没有理由将其与老的少数群体区别对待。不过，应当指出，欧洲区域或少数群体语文宪章并未涉及移民的语文。无论如何，属于一个新的少数群体的人有权建立自己的私立教育机构，以便能够以其母语教学。国家有权要求也教授官方语文。

4.4 各国应酌情在教育领域采取措施，以其鼓励对其领土内的少数群体的历史、传统、语言和文化的了解。属于少数群体的人应有充分机会获得对整个社会的了解。

65. 经验表明，在不同的民族、族裔、宗教或语言群体共存的社会中，少数群体的文化、历史和传统常常遭到忽略，多数群体常常忽视这些传统和文化。在发生冲突

之时，少数群体的文化、历史和传统常常被人歪曲地表现，导致群体内部自我估计很低，广大社会中对该群体成员持负面僵化的态度。种族仇恨、仇外心理和不容忍有时根深蒂固。

66. 为了避免此类情况，必须开展多文化和跨文化教育。多文化教育涉及符合社会中属于不同文化传统的各个群体各自教育需求的教育政策和做法，而跨文化教育则涉及属于不同文化的人——无论是多数还是少数——学习与其他人建设性地互动的教育政策和做法。

67. 第4条呼吁跨文化教育，鼓励整个社会了解在社会中生活的少数群体的历史、传统和文化。应当使多数人能够接触少数群体的文化和语文，作为多族裔社会中鼓励互动和防止冲突的手段。此种知识应当以正面的方式介绍，以鼓励容忍和尊重。在这方面，历史教科书特别重要。在介绍历史方面的偏见和忽视少数群体的贡献是族裔间紧张局势的重要原因。教科文组织十分关注必须从历史教科书中根除此种偏见和错误的陈述，但这方面还有许多工作要做。

68. 第4条这一款还强调确保属于少数群体的人获得对整个社会的了解这一补充的义务。这一规定应当抵消走向原教旨主义或封闭的宗教或族裔群体的倾向，他们可能同多数群体一样受到仇外心理和不容忍的影响。

69. 第4.4条总的目的是确保在不歧视和尊重组成民族社会的每一个文化、语言或宗教群体基础上的公平融合。形成程度不同的非自愿聚集区，不同的群体生活在自己的世界中，对属于民族社会中其他部分的人没有了解或容忍，这将违反《宣言》的宗旨和精神。

70. 《消除一切形式种族歧视国际公约》(第7条)和《儿童权利宣言》(第29条)表达了类似于第4.4条的关注。

4.5. 各国应考虑采取适当措施，使属于少数群体的人可充分参与其本国的经济进步和发展。

71. 由于相对于多数而言，少数群体人数有限，以及由于其他原因，少数群体可能受到排斥、边缘化或忽视，这样的风险经常存在。在最糟糕的情况下，少数群体的土地和资源被社会中更强有力的部分拿走，从而使属于少数群体的人流离失所和边缘化。在其他情况中，属于少数群体的人在社会经济生活中遭到忽视。第4.5条要求采取措施，确保不发生这样的情况。还应当防止由于一种误导的要求，要求少数群体保持其传统的发展水平，而周围社会成员生活水平明显改善，从而使少数群体成为博物馆中的展品。

72. 第 4.5 条要求每一个人融入整个社会的总体经济发展，同时确保这种融合以使属于少数群体的人能够保护其特性的方式进行。这两项不同的目标所要求的平衡行动可能很困难，但少数群体积极和自由的社团的存在可有助于这方面的工作，在所有影响到或可能影响到少数群体的发展活动方面都要与这些少数群体的社团充分协商。在第 2 条之下所要采取的确保参与的措施有助于这项工作。

第 5 条

5.1 国家政策和方案的制订和执行应适当照顾属于少数群体的人的合法利益。

73. 只有在制订和执行国家政策和方案中考虑到其利益，才能实现属于少数群体的人参与其国家的经济进步和发展(第 4.5 条)。但是，其利益不限于纯经济方面。教育政策、保健政策、公共营养政策或住房和住区政策等社会生活各个方面政策的制订都应当考虑到少数群体的利益。主管部门被要求仅考虑“合法”利益，但这与有关少数群体问题上的要求并无不同：一个负责的政府不应当促进任何群体、无论是多数还是少数的“不合法利益”。少数群体的利益应当得到“适当考虑”，就是说相对于政府必须考虑的其他各种合法利益而言，应当给予少数群体的利益以合理分量的考虑。

5.2 各国间的合作和援助方案的制订和执行应适当照顾属于少数群体的人的合法利益。

74. 这一规定特别涉及发展援助，但也涉及各国之间的其他经济合作，包括贸易和投资协定。过去有许多此种合作忽视或直接违背少数群体利益的事项。各发展机构，金融机构和其他从事国际合作的机构有一项双重的任务：第一，确保少数群体的合法利益不受到拟议中合作所涉措施的不利影响；第二，确保属于少数群体的人能够与多数群体成员一样从有关合作中同等受益。“适当照顾”意味着考虑到所有因素适当地权衡少数群体的利益。应当评估有关合作对受影响少数群体可能产生的影响。这一点应当是任何可行性研究的一个固有部分。

第 6 条

各国应就涉及属于少数群体的人的问题进行合作，包括交流资料和经验，以期促进相互了解和信任。

75. 这一规定背后有两种考虑。一是分享和交流有关良好作法的知识，从而各国可以相互学习。另一个是促进相互理解和信任。后者特别重要。

76. 涉及少数群体的情况常常具有国际影响。国家之间的紧张局势过去曾经、在有些情况下目前仍继续因对少数群体的待遇而产生，特别是影响到一特定少数群体的原籍国与那些属于同一族裔、宗教或语言群体的的居住国之间的关系。此种紧张局势可以影响到有关国家的安全，在国内和国际造成一种困难的政治气氛。

77. 第 6 条鼓励各国进行合作，以找到建设性地解决涉及少数群体情况的办法。根据《联合国宪章》，各国在双边关系中应遵循不干涉的原则。它们应当厉行克制，不使用武力，也不对其他国家群体冲突当事方使用暴力进行任何鼓励，应采取一切必要措施防止任何武装集团或雇佣兵侵入其他国家，以便参与群体冲突。另一方面，它们在双边关系中应当开展建设性的合作，以便在相互的基础上便利保护平等和促进群体特征。中欧和东欧所用的一种办法是各国在《宪章》的原则和国际人道主义法的基础上就睦邻友好关系缔结双边条约或作出其他安排，将严格的不干涉的承诺与促进有关条件，以维护群体特征和在属于少数群体的人跨界接触方面开展合作的规定结合起来。此种条约和其他双边安排中所载的关于少数群体的规定应当以全球和区域有关平等、不歧视和少数群体权利的文书为基础。此种条约应当列入在其执行方面解决争端的规定。

第 7 条

各国应进行合作，促进对本宣言规定的权利的尊重。

78. 第 7 条所呼吁的合作可以理解为区域和次区域一级以及联合国一级的合作。在欧洲一级，建立了许多政府间机制和程序，其目的至少部分是以和平的方式促进少数群体的权利，实现建设性的群体调和。这些机制包括波罗的海国家委员会及其民主机构和人权、包括属于少数群体的人的权利问题专员；欧洲安全和合作组织及其少数民族问题高级专员办事处；欧洲委员会，欧洲委员会通过了一些有关少数群体的文书。在联合国，可以通过少数群体问题工作组开展合作。

79. 各条约机构，特别是消除种族歧视委员会、人权事务委员会和儿童权利委员会在这方面也可以发挥重要作用(参见下文第 9 条之下的评注)。

第 8 条

8.1 本宣言的任何规定不得妨碍各国履行有关属于少数群体的人的国际义务。各国特别应真诚地履行根据其作为缔约国的国际条约和协定所承担的义务和承诺。

80. 《宣言》并不取代或修改现行有利于属于少数群体的人的国际义务。它是对已经作出承诺的一个补充，而非替代。

8.2 行使本宣言规定的权利不得妨碍一切个人享受普遍公认的人权和基本自由。

81. 关于特定类别人的权利是对普遍公认的每一个人的权利的补充。《宣言》旨在加强实施属于少数群体的人的人权，而不是削弱任何人享有普遍的人权。因此，行使《宣言》之下的权利不得对不属于一个少数群体的人、也不得对属于多数群体的人享受人权具有不利的影晌。在保护少数群体集体特征的努力中，有关少数群体机构不能根据《宣言》采取干扰属于该少数群体的任何人个人人权的措施。

8.3 各国为确保充分享受本宣言所规定的权利而采取的措施不得因其表现形式而视为违犯《世界人权宣言》所载平等权利。

82. 根据《世界人权宣言》第1条，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。《世界人权宣言》第2条规定，人人有资格享受该宣言所载的一切权利，不分种族、语言、宗教或国籍等任何区别。出现的问题是有利于民族或族裔、宗教或语言少数群体的特别措施是否构成在享受人权方面的一种区别。对《消除一切形式种族歧视国际公约》第1.1条所载关于种族歧视的定义，更可以提出同样的问题，该条规定：“称‘种族歧视’者，谓基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”那么问题是，《宣言》之下确实将在“民族或人种”基础上采取的特别措施是否构成一种优惠，从而构成不能允许的歧视。

83. 第8.3条回答了这一问题，指出，此类措施不应当从表面上看而被认为有违于平等原则。在正常的情况下，相对于社会中其他成员而言，有关确保有效参与、或确保少数群体受益于社会中经济进步或有可能学习自己的语文的措施将不是一种特权。但是，重要的是，此种措施不超过在有关情况下合理的范围，应与所谋求实现的目标成比例。

8.4 本宣言的任何内容均不得解释为允许从事违犯联合国宗旨和原则、包括国家主权平等、领土完整和政治独立的任何活动。

84 如序言中所述，《宣言》基于《联合国宪章》的原则。还应当注意到序言中所述的信念，即促进和保护少数群体的权利有利于国家的政治和社会稳定。第8.4条提醒人们，《宣言》不得解释为允许任何违犯《宪章》宗旨的活动。特别提到了有违于国家主权平等、领土完整和政治独立的的活动。如上所述，属于少数群体的人的权利不同于人民自决权，少数群体的权利不能被用作主张分离或肢解一个国家的根据。

第 9 条

联合国系统内的各专门机构和其他组织应在各自权限范围内促进全面实现本宣言规定的权利和原则。

85. 凡有可能,联合国系统各机构和组织应对《宣言》的充分实现作出贡献。技术合作和援助项目应当充分考虑到《宣言》所载的标准。联合国 1995 年 7 月设立的少数群体问题工作组是此种合作的一个促进者。本条应当结合《联合国宪章》(第 55-56 条)来看待,有关条款规定,联合国应当促进尊重和遵守人权和基本自由。促进属于少数群体的人的权利是这项义务的一部分。联合国各机关和各专门机构应对旨在实现本《宣言》各项目标的有关技术合作或援助的请求给予特别的考虑。

注

¹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1

³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1

⁴ 欧洲委员会 1994 年通过的《保护少数民族框架公约》。

⁵ 最重要的是 1975 年《赫尔辛基最后文件》和 1990 年欧洲安全和合作会议人权方面问题会议哥本哈根会议文件,第四节,第 30 至 40 段。

⁶ 此处还可参见人权事务委员会第五十届会议通过的一般性意见 23。一般性意见 23 涉及《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条(关于少数权利的规定),意见在第 3.1 段中指出了人民自决权利和受到第 27 条保护的属于少数群体的人的权利之间的区别。

⁷ 人权事务委员会 1994 年第五十届会议通过的一般性意见 23,第 6.1 和 6.2 段。

⁸ 欧洲安全和合作会议少数民族问题专家会议的报告,1991 年 7 月 19 日,日内瓦,第四部分。A.Bloed(Ed.)案文,欧洲安全和合作会议(上文注 2),pp.593-604。参见特别报告员 A.艾德先生关于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的第二份进度报告(E/CN.4/Sub.2/1992/37),第 122-155 段。

⁹ Lund 建议载于欧洲安全和合作组织少数民族问题高级专员的网站:
<http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm>。

¹⁰ 少数群体问题工作组第五届会议报告(E/CN.4/Sub.2/1999/21),第 81-88 段。

¹¹ 《世界人权宣言》第 20 条;《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条。