



大会

Distr.: General  
30 July 2021  
Chinese  
Original: English

## 第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(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》

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告根据大会 2019 年 12 月 18 日题为“有效促进《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者权利宣言》”的第 74/165 号决议提交。本报告所述期间暴发了 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，造成重大影响。疫情对少数群体造成不成比例的影响，并继续暴露出根深蒂固的结构性歧视，引发了对少数群体及其在国际人权法下的权利的更多关注。报告除其他外，建议会员国致力于收集和分析全面的分类数据，以便调整立法、政策和方案，更好地保护少数群体的权利。

\* A/76/150。



## 一. 引言

1. 本报告根据第 74/165 号决议提交，大会在该决议中请秘书长“向大会第七十六届会议提交关于本决议执行情况的报告，包括介绍会员国、高级专员办事处、特别报告员、联合国相关实体和其他相关利益攸关方为推动执行《宣言》和确保实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者的权利而开展的活动”。本报告所述期间为 2019 年 6 月至 2021 年 5 月，报告概述了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国人权机制、联合国各实体、各国和其他利益攸关方开展的活动。

2. 在本报告所述期间，世界既经历了 COVID-19 大流行的重创，也经历了与种族公正和平等诉求有关的尖锐事件。疫情和持续的结构性的种族歧视对少数群体造成叠加影响，加剧了剥夺权利、剥削和侵害现象。COVID-19 大流行还暴露出根深蒂固的歧视，加剧了国家内部和国家之间的不平等，并引发了一场经济和社会危机，影响所有人权的享受，特别是不成比例地影响少数群体的人权享受。<sup>1</sup>

3. COVID-19 大流行对受历史和当代形式的系统性歧视影响最大的个人和群体的生命、健康和福祉造成最具破坏性的影响。<sup>2</sup> 各种研究表明，植根于不平等的各种健康问题社会决定因素，诸如贫困、无法获得可靠的保健服务、护理提供存在偏见、慢性疾病和职业类型，意味着 COVID-19 感染和死亡的风险会大幅增加，特别是对种族和族裔少数群体而言。<sup>3</sup> 因此，由于社会决定因素使然，某些种族和族裔群体的 COVID-19 病例数量、住院率和死亡率都高得不成比例。COVID-19 危机为从根本上重新审视应对少数群体所受歧视的战略、重新思考如何更有效地消除歧视提供了机会。

## 二. 本报告所述期间在保护少数群体方面出现的主要问题

4. 国际人权法根据《公民及政治权利国际公约》第二十七条和《儿童权利公约》第三十条为属于少数群体者提供特定保护。此外，《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》以其序言确立的前提为基础，即“促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上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”。《宣言》于 1992 年以协商一致方式通过，就少数群体权利以及各国可以采取的保护他们权利的措施提供了权威指导，涉及存在、身份认同，不受歧视以及参与经济、社会和政治生活等诸多方面。

<sup>1</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_MinoritiesRights.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance_COVID19_MinoritiesRights.pdf)。

<sup>2</sup> 例如见世卫组织的“健康问题社会决定因素”，总干事的报告，EB148/24，2021 年 1 月 6 日，[https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB148/B148\\_24-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB148/B148_24-en.pdf)。

<sup>3</sup> 例如见 [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB148/B148\\_24-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB148/B148_24-en.pdf) 和 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7234789/>。

## A. 非歧视保障和反排斥措施，包括在 COVID-19 背景下

5. 《宣言》第四条第 1 款规定，“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”。不歧视这一国际法规范不可克减，即使在一国生命受到威胁的紧急状态下也是如此，因为不基于种族进行歧视具有习惯法性质。

6. 虽然许多国家已经为消除少数群体遭受的不平等采取了各项措施，但少数群体仍然遭到明显歧视，无法获得各种资源，无论是在医疗保健、就业还是参与公共生活方面。尽管近几十年来取得了一些进展，但 COVID-19 暴露出系统性歧视的范围及其带来的风险，世界所有地区的少数群体都在不平等和压迫中越陷越深。<sup>4</sup>

7. 尽管许多国家立法禁止公共和私营部门歧视，但少数群体的就业比例往往较低，即使是在公共部门就业中。他们往往生活在贫困街区或偏远地区，经济发展前景有限(见 A/HRC/25/56，第 65 段)。他们在获得必要支助服务方面基本上落在后面，往往被排除在问题解决方案的设计环节之外，无法参与，即使这些问题对他们造成不成比例的影响(同上，第 32 段)。

8. 各国在法律义务消除一切形式的种族歧视，<sup>5</sup> 保护居住在本国领土上的民众。<sup>6</sup> 出于保护公众健康的需要，可以对人权法规定的某些权利进行限制，前提是这些限制是必要和相称的，但无论何种情况，这类措施都不能具有歧视性。疫情需要世界各国政府采取紧急行动，但国家有时会假借疫情之名，强制推行不符合国际人权法、仅受有限监督的政策。<sup>7</sup> 限制行动自由，如实施封锁和关闭边境，禁止和平集会自由，以及在某些情况下拘留人权维护者，这些做法都对民间社会的重要作用、包括非政府组织的工作造成影响。<sup>8</sup>

<sup>4</sup> 联合国经济和社会事务部，“2020 年世界社会报告：剧变世界中的不平等”，2020 年，可查阅 <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2020-2.html>；威尔顿庄园论坛，“Addressing the disproportionate impact of COVID-19 on minority ethnic communities”，2020 年 11 月，可查阅 <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/WP1861V-Report.pdf>。

<sup>5</sup> 消除种族歧视委员会，关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，第 3 段；经济、社会及文化权利委员会，关于经济、社会、文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 30 段；人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段。

<sup>6</sup> 这项原则是全体会员国在 2005 年世界首脑会议上所作“保护责任”承诺的核心内容。

<sup>7</sup> 除其他外，见“秘书长在人权理事会第四十六届会议开幕致辞中着重指出 COVID-19 成为侵犯人权的借口”，媒体声明，2021 年 2 月 22 日，可查阅 <https://www.un.org/press/en/2021/sgsm20589.doc.htm>。

<sup>8</sup> 国际人权服务社，“Covid-19, How to ensure the protection of the rights of defenders during the pandemic?”，2021 年 4 月 27 日，可查阅 <https://ishr.ch/latest-updates/covid-19-how-to-ensure-the-protection-of-the-rights-of-defenders-during-the-pandemic/>。

## 各国为保护不受歧视所采取的各项措施

9. 14 个国家在答复人权高专办 2021 年 2 月 10 日的普通照会时，提供了关于近期为促进和保护少数群体权利所开展活动的资料。<sup>9</sup> 这些国家均提到，本国宪法规定了平等和不歧视的原则。不少国家报告说，已经通过了旨在保护少数群体、加强社会凝聚力、支持种族和宗教和谐的具体立法和政策措施。各国还强调，本国积极参与国际人权机构的活动并作出贡献，彰显了对保障少数群体权利、发挥多样性力量的承诺。

10. 阿根廷认为，“少数群体”一词历史上用于指称基本人权面临侵犯风险的弱势社会群体。因此，歧视不是少数群体和多数群体的问题，而是在获得和行使权力方面不平等的问题。阿根廷指出，阿根廷的政策和措施强调法律面前人人平等这一首要目标，最终目标是实现所有人在生活各个方面多样并存、一律平等。

11. 智利在提交的资料中提到本国 2019 年 4 月 16 日颁布的第 21.151 号法律，该法从法律上承认非洲裔智利人，其中第 4 至 7 条具体设想了国家对非洲裔智利人的义务。

12. 厄瓜多尔强调，为确保人民和民族特定权利不受侵犯，2014 年全国人民与民族平等委员会制定和推广了各项公共政策，这些政策载于 2019-2021 年各民族、土著人民、非裔厄瓜多尔人和蒙图比奥人平等权利议程。全国委员会正在制定一项战略，目的是将该议程纳入各级政府的主流，确保人人充分、切实享受宪法规定的个人和集体权利，享受国际文书规定的各项权利。

13. 希腊指出，政府近年来采取了一些有利于穆斯林少数群体成员的重要措施，高度重视教育，同时采取其他措施，促进和保护穆斯林少数群体成员的文化特性，并为他们进入公共部门就业提供便利。

14. 洪都拉斯报告说，本国的土著和非洲裔洪都拉斯人公共政策包含六大核心，涉及社会和政治参与、受教育权和健康权、资源获取机会、土地和领土权，以及诉诸正式司法和社区司法的机会。这项政策的实施行动计划是在国家一级广泛协商的基础上制定的，500 多名土著和非洲裔洪都拉斯人代表参加了协商。

15. 印度提交的资料显示，少数群体事务部的愿景是为本国少数群体赋权，并为加强本国的多种族、多文化、多语言、多宗教特性创造有利环境。少数群体事务部采取多管齐下战略，实施多项计划，目的是从教育赋权、以就业为导向的技能发展、基础设施支持等方面入手，改善全国少数群体境况。印度采取了多项举措，不加歧视地为社会各阶层赋权，重点关注妇女权利、儿童教育、技能发展以及文化的保护和推广，尤其针对少数群体。

<sup>9</sup> 收到的资料来自阿根廷、智利、厄瓜多尔、希腊、洪都拉斯、印度、伊拉克、意大利、黎巴嫩、立陶宛、毛里求斯、墨西哥、蒙古、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、瑞士、乌克兰、乌拉圭、1 个政府间组织、1 个专门机构以及 10 个非政府组织。这些资料均不作翻译，原文照发，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/MinoritiesIndex.aspx>。

16. 意大利报告说,根据《宪法》第6条制定的第482/1999号法律旨在保护该国承认的12个拥有历史传统的语言上的少数群体。该国通过收集统计数据,监测该法实施情况,重点监测针对少数群体面临的各种问题所实施的行动和举措的数量。政府强调的优先事项之一是亟需加强对人数较少的少数群体的保护,因为人数较多的少数群体享有更多保护。宗教多元化在意大利已成为现实,该国采取各种措施保护宗教团体。内政部于2010年底设立了反歧视行为安全观察站,旨在加强意大利警务部门在预防和打击仇恨犯罪方面的作用,并为此组织了各种活动。
17. 伊拉克在提交的资料中指出,伊拉克特别注重保护雅兹迪少数教派的权利,特别是遭受达伊沙虐待的雅兹迪妇女的权利。黎巴嫩报告称,已采取措施保障移民和(或)难民少数群体的权利。
18. 据立陶宛称,2017年,少数民族事务部委托进行了一项少数民族研究,分析少数民族境况。立陶宛根据研究结果,制定了2018-2027年少数民族政策战略。该国正在起草一部有关立陶宛少数民族的法律,旨在规范和加强少数民族的权利,包括对影响属于少数民族者的公共决策施加影响的权利,同时规定国家的相关义务。
19. 毛里求斯指出,本国《宪法》保障少数群体有权不受歧视地受到法律的平等保护,从而维护和加强有利于全体毛里求斯人获得平等机会、实现平等的环境。《平等机会法》补充了《宪法》的相关条款,进一步保障了毛里求斯少数群体的权利。
20. 在墨西哥,国家土著人民事务局重点关注针对少数群体和土著人民的歧视。国家土著人民事务局法律规定消除针对土著人民和非洲裔墨西哥人的歧视。在这方面,《2018-2024年国家土著人民方案》的目标8是确保尊重和保护属于土著和非洲裔墨西哥族群者的权利。
21. 据蒙古称,2020年,欧洲安全与合作组织少数民族事务高级专员与蒙古教育科学部部长签署了一份关于支持该国少数民族(哈萨克族和图瓦族)儿童接受双语教育的谅解备忘录。
22. 卡塔尔指出,多哈国际宗教对话中心组织了各类活动,旨在提高对尊重宗教多样性和反对仇恨言论的认识。据罗马尼亚称,政府继续在《2020-2022年国家行动计划》框架下,收集有关地方公共行政部门使用母语的法律条款适用情况(属于少数民族的公民人数超过总人口的20%的情况下)的数据。关于打击反犹太主义、仇外心理、激进化和仇恨言论的国家战略草案(2021-2023年)已进入最后通过阶段。
23. 俄罗斯联邦报告了保护语言和宗教少数群体的措施,这些措施特别关注弱势少数群体,如生活在该国不同地区的俄罗斯罗姆人。斯洛伐克在提交的资料中指出,文化部在合作防止暴力侵害宗教少数群体成员方面的主要任务是开展国家与教会在教育、社会、文化领域的合作,从而加强宗教间对话。防止激进化和极端主义团体演变的战略以宗教间对话为基础,目的是增进对不同价值观以及共同价值观的理解和尊重。

24. 瑞士提交的资料显示，政府于 2019 年 10 月颁布了关于采取措施促进有特殊保护需要的少数群体安全的法令，该法令不仅涉及宗教少数群体，包括犹太和穆斯林社区成员，还涉及所有有特殊保护需要的少数群体，包括耶尼施人、辛提人/马努沙人和罗姆人。其目的是规范瑞士联邦向那些在瑞士境内实施措施、保护特别脆弱的少数群体免受恐怖主义分子或暴力极端分子袭击的组织提供财政支持的情况。

25. 乌克兰指出，该国采取鼓励对话的举措，增进对族裔和宗教关系的了解，进而帮助推动和维系跨文化交流。该国还设立专门的少数民族广播协调中心，推广使用少数民族语言，确保少数民族有权获得以本民族语言提供的信息。该中心于 2019 年在国家广播公司下设立，2020 年全面投入运作。

26. 乌拉圭提交的资料显示，乌拉圭现已将族裔-种族问题作为贯穿各领域的问题纳入本国的人权享有情况分析。该国表示，根据消除种族歧视委员会和普遍定期审议的建议，正在加强国家平等和不歧视框架，已制定 2019-2022 年《国家种族平等和非洲裔计划》。

## B. 联合国行动与少数群体

27. 尊重经济、社会、文化、公民和政治权利是公共卫生对策取得成功、从 COVID-19 大流行疫情中实现复苏的关键。正是在此背景下，人权高专办针对其任务涵盖的交叉领域制定了 COVID-19 政策指导，并与公共和私营部门的其他行为体合作落实这些指导意见。<sup>10</sup> 人权高专办题为“2019 冠状病毒病与少数群体权利：概览与可行做法”的说明提供了做法和关键行动范例，指导各国和其他利益攸关方消除 COVID-19 对少数群体成员造成的严重影响。人权高专办指导意见的核心内容可视具体情况和经验加以调整，有助于减轻疫情对各地少数群体的破坏性影响。该指导意见还列出了各项建议，以确保那些最脆弱的群体不会掉队，而是能够得到帮助。<sup>11</sup>

28. 为此，人权高专办参与国家一级行动，帮助减轻 COVID-19 的不利影响。例如，在柬埔寨，人权高专办协助实施政府出台的抗疫举措，包括协助实施一项国家卫生战略。人权高专办向该国政府提出建议，强调必须重视少数群体的声音，包括在应对 COVID-19 的过程中。

29. 2020 年，人权高专办驻摩尔多瓦办事处发起成立了 COVID-19 与人权问题非政府工作队。共有 56 个在国家和地方各级开展工作的组织加入了工作队。其中包括促进和监测族裔-语言上的少数群体成员权利的非政府组织。工作队下设的一个专题小组持续开展工作，查明族裔-语言上的少数群体在 COVID-19 背景下面临的主要问题和挑战，以便更好地帮助相关国家当局开展应对工作。人权高专办还帮助东南欧罗姆妇女领导的组织向联合国当代形式奴隶制问题自愿信托

<sup>10</sup> 可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>。

<sup>11</sup> 人权高专办，“2019 冠状病毒病与少数群体权利：概览与可行做法”，2020 年 6 月 4 日，可查阅 [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_MinoritiesRights.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance_COVID19_MinoritiesRights.pdf)。



基金申请资助，用于解决童婚问题。通过这项工作，4 个罗姆妇女领导的民间社会活动实体首次向该基金提交资助申请，供董事会 2021 年 11 月下届年会审议。

30. 人权高专办把握当前特殊时期机遇，将更多精力集中在少数群体权利这一专题领域，包括组织在线对话，听取有关如何更好地保护少数群体权利的重要见解。实施侧重确保少数群体有效参与的战略仍是实现平等的关键要素。例如，在 2020 年 12 月 2 日与奥地利常驻代表团联合举办的题为“COVID-19、少数群体的健康和有效参与权”的网络研讨会上，与会者建议，必须让少数群体有效参与涉及切身利益的卫生相关决策，特别是参与制定缩小保健差距的战略。讨论的焦点是，通常由交叉形式歧视造成的脆弱性如何给少数群体带来广泛的不利影响，以及如何将这类脆弱性视为优先获得治疗和 COVID-19 疫苗的标准。<sup>12</sup>

### C. 少数群体包括属于血统社群的少数群体参与决策

31. 参与公共事务是一项单独权利，但也与其他人权密不可分，是实现其他人权的基础。<sup>13</sup> 应人权理事会的要求，人权高专办于 2018 年发布了关于切实落实参与公共事务权以及国家如何确保个人和团体参与社会的准则(A/HRC/39/28)。

32. 少数群体特别是少数群体妇女，历来被排除在充分有效参与决策之外。参与权，包括属于血统社群的少数群体的参与权，继续受到各种障碍的阻挠。消除种族歧视委员会第 29 号一般性建议(2002 年)的结论是，基于血统的歧视涵盖种姓和类似的世袭地位或“世袭身份”制度，因此可适用《消除一切形式种族歧视国际公约》。当时的少数群体问题特别报告员在 2016 年提交理事会的报告中指出，虽然许多受种姓影响的群体可能同属更大的族裔、宗教或语言群体，但他们往往具有与少数群体相似的特征(A/HRC/31/56, 第 21 段)。现任特别报告员最近指出，“以祖先、后裔、渊源或血统而定的族裔少数群体，可以包括因为共同的身体特征而被承认的人，如非洲人后裔，以及社会种姓和类似的群体，包括印度(和其他地方)的达利特人和日本的部落民群体”(A/75/211, 第 70(d)段)。

33. 少数群体妇女，特别是那些属于血统社群的少数群体妇女，往往被限制在错综复杂的交叉歧视网中，这些歧视剥夺了她们的权利，迫使她们陷入贫困和被排斥的生活。就疫情而言，“总的来说，COVID-19 对各类妇女和女童的影响最为严重。疫情进一步削弱了她们的领导力和话语权，缩小了她们的空间，并对来之不易的性别平等成果构成挑战。”<sup>14</sup> 少数群体包括少数群体妇女被系统地排除在决策之外，这加剧了不满情绪，并可能为暴力和冲突提供滋生土壤。因此，至关重

<sup>12</sup> 联合国儿童基金会，“除非所有人都安全，否则没人可以安全无虞——为什么我们要对新冠肺炎疫情做出全球响应”，2021 年 5 月 24 日，可查阅 <https://www.unicef.org/press-releases/no-one-safe-until-everyone-safe-why-we-need-global-response-covid-19>。

<sup>13</sup> 联合国人权事务高级专员的发言，2021 年 2 月 26 日，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26806&LangID=E>。

<sup>14</sup> 联合国人权事务高级专员的发言，2021 年 4 月 27 日，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27030&LangID=E>。

要的是，各国应与少数群体互动协作，确保他们参与决策，包括将参与决策作为预防性手段。

34. 2020 年，人权高专办开展了以 COVID-19 和种姓为重点的宣传和能力建设活动，推动了印度和尼泊尔打击基于血统的歧视的各项努力。例如，与国际达人团结网络共同举办网络研讨会，探讨强化针对此类群体成员的污名化与歧视的语言和表达的特征。从 COVID-19 中吸取的经验教训突出表明，使用“保持安全距离”和“保持身体距离”等表达方式可能比使用“保持社交距离”更合适。这项工作与题为“针对基于血统的歧视的指导工具：打击基于种姓和类似形式的歧视的主要挑战和战略方针”的文件<sup>15</sup> 相挂钩。该文件在联合国消除种族歧视和保护少数群体网络的框架下起草，由人权高专办协调，于 2017 年 3 月在尼泊尔推出。此后，人权高专办与各类伙伴合作，利用该指导工具组织提高认识活动、能力建设活动和联合行动，以解决基于血统的歧视问题。2020 年，人权高专办将该指导工具翻译成法文，供人权高专办驻塞内加尔和毛里塔尼亚办事处进行有针对性的宣传和能力建设。

35. 非洲人后裔国际十年(2015-2024)也为解决历史不公正提供了重要框架和机会，正是这些不公正造成了血统社群现今的差异。作为国际十年的协调员，联合国人权事务高级专员通过开展各种活动，包括向各国和其他利益攸关方提供实质性和技术支持，不断提高人们对国际十年和非洲人后裔独特处境的认识。在这方面，2019 年，人权高专办与非洲联盟委员会合作举办了该国际十年的第三次区域会议，塞内加尔政府担任主办方。会议的重点是加强参与，全面落实国际十年承诺。

36. 2020 年 5 月和 6 月，人权高专办欧洲区域办事处与欧洲非洲人后裔网络合作，在十年框架内实施了一个关于在欧洲联盟境内落实非裔女童和妇女人权的在线互动培训方案。该网络研讨会系列由四部分组成，为与会者提供了数字空间，使他们能够建立联系，分享有关参与公共生活以及利用相关联合国人权机制倡导平等权利的信息、知识和经验。

#### D. 少数群体、联合国和信仰行为体

37. 2020 年 5 月，人权事务高级专员、秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问和联合国不同文明联盟事务高级代表举行虚拟协商，会后发表了《宗教行为体和信仰组织与联合国合作应对 2019 冠状病毒病大流行的全球行动承诺》。<sup>16</sup> 高级专员注意到宗教领袖在指导应对疫情方面的有力作用，敦促他们发声坚决反对针对世界各地少数群体的不容忍和仇恨言论。<sup>17</sup>

38. “信仰促进权利”(Faith4Rights)工具包<sup>18</sup> 是人权高专办 2020 年推出的同行学习在线方案，其 18 个模块提供了具体工作思路，例如如何解决煽动针对少数

<sup>15</sup> 可查阅 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceToolDiscrimination.pdf>。

<sup>16</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/GlobalPledgeAction.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/GlobalPledgeAction.pdf)。

<sup>17</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25909&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25909&LangID=E)。

<sup>18</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/faith4rights-toolkit/Pages/Index.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/faith4rights-toolkit/Pages/Index.aspx)。



群体的仇恨和暴力的问题，尤其是在 COVID-19 背景下。此外，人权高专办还与宗教争取和平组织、宗教或信仰自由特别报告员、少数群体问题特别报告员和消除对妇女歧视委员会的代表共同举办了题为“在仇恨时代坚守信仰”和“从信仰、性别平等和人权视角应对 COVID-19”的网络研讨会。<sup>19</sup>

#### E. 赋权和参与：加强宣传和监测能力

39. 人权高专办少数群体研究金方案自 2005 年设立以来，已被证明是为少数群体权利倡导者赋权的有效工具，已为来自 72 个国家的 112 名男子和 92 名妇女提供了少数群体权利倡导方面的培训。该方案每年在日内瓦实施一次。2020 年，人权高专办根据 COVID-19 大流行疫情形势调整了方案。人权高专办挑选了往年日内瓦受过培训的 14 名前研究员担任“高级研究员”，派往人权高专办区域和国家办事处、联合国国家工作队或联合国维持和平行动，负责建设少数群体问题、一般人权倡导和领导技能方面的能力，最初期限为 3 至 12 个月不等。

40. 在本报告所述期间，人权高专办还在 2020 年 11 月举行的少数群体问题论坛第十三届会议期间与前少数群体研究员全球网络合作举办了一场会外活动，纪念少数群体研究金方案设立 15 周年。

41. 2020 年，人权高专办前研究员成立了一个核心小组，帮助协调联合行动，加强前研究员之间及其所在社区、国家和地区之间的团结。人权高专办与该核心小组举办了两次全球协商，以协助研究员们为定于 2022 年举行的《宣言》三十周年纪念活动编写材料。在本报告所述期间，人权高专办还启动了前研究员和现任高级研究员与四位特别报告员(宗教或信仰自由特别报告员、享有安全饮水和卫生设施的人权问题特别报告员、适当住房问题特别报告员、少数群体问题特别报告员)之间的一系列内部专题协商，为四人向大会和人权理事会提交专题研究报告和年度报告作准备。

### 三. 联合国以及保护所有在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的国际体制框架的主要进展

#### A. 人权理事会

42. 2020 年 6 月 17 日，人权理事会通过了关于促进和保护非洲人和非洲人后裔的人权和基本自由，使其免受执法人员实施的过度使用武力和其他侵犯人权行为侵害的第 43/1 号决议，其中请联合国人权事务高级专员在相关特别程序任务负责人的协助下编写一份报告，内容关于系统性种族主义以及执法机构对非洲人和非洲人后裔实施的违反国际人权法情事，以促进追究责任和救济受害人。报告的准备工作包括要求提交资料 and 开展广泛协商，特别是与非洲人后裔、受害者及其家人以及来自不同部门和其他利益攸关方进行协商。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW\\_statement\\_COVID-19\\_final.doc](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_statement_COVID-19_final.doc)。

<sup>20</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/Pages/Call-Implementation-HRC-Resolution-43-1.aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/Pages/Call-Implementation-HRC-Resolution-43-1.aspx)。

43. 高级专员在随后提交人权理事会的报告中审查了非洲人和非洲人后裔由于被边缘化以及无法平等获得机会、资源和权力而在生活各个领域面临的日益加剧的不平等，呼吁结束执法人员对非洲人后裔施暴却不受惩罚的现象，并呼吁将这一问题置于针对系统性种族主义的更广泛对策下加以解决。她还强调需要解决奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易及其殖民主义背景的历史遗留问题。该报告应结合随附的会议室文件一起阅读，报告附有“进行变革，争取实现种族正义和平等的四点议程”([A/HRC/47/53](#)，附件)。

## B. 人权理事会特别程序

44. 近年来，社交媒体已成为传播污名化、种族主义、仇外心理和仇恨的有力工具，强化了已经因 COVID-19 大流行而加剧的负面定型观念。社交媒体上的阴谋论、错误信息、虚假信息以及把少数群体当作替罪羊的言论继续助长煽动仇恨的行为，破坏族群间的尊重，侵蚀稳定的民主与和平所必需的要素。社交媒体上的仇恨言论往往针对社会中最脆弱的群体，如非裔、亚裔、土著后裔、达利特人、罗兴亚人和罗姆人，以及宗教或信仰上的少数群体，如穆斯林、犹太人、基督徒和巴哈伊教徒(见 [A/HRC/44/49](#)；[A/HRC/46/57](#)，第四节；[A/HRC/47/25](#))。<sup>21</sup>

45. 虽然人人都有权通过任何媒介不分国界地寻求、接受和传播信息和思想，但这项权利并不是绝对的，可在允许的范围内受到限制。《公民及政治权利国际公约》第二十条规定，“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或暴力者”，均被禁止。旨在保护人们免受各种形式仇恨言论伤害的立法必须精心设计，只在合法性、正当性、必要性和相称性等一般条件允许的范围内限制表达自由。<sup>22</sup>

### 1. 少数群体问题特别报告员

46. 少数群体问题特别报告员在提交人权理事会第四十六届会议的报告([A/HRC/46/57](#))中，就国家、公司和其他行为体在处理社交媒体上最普遍的仇恨言论，即针对少数群体的仇恨言论方面的人权义务提供了指导(见 [A/74/486](#))。他在 2021 年 3 月 15 日指出，一些社交媒体平台传播仇恨和偏见、煽动暴力和暴行，他再次重申了秘书长谈到的解决针对少数群体的仇恨和仇外心理的必要性。<sup>23</sup> 特别报告员还呼吁为解决针对少数群体的仇恨言论这一日益严重的祸害制定一项国际条约。他指出，在当今的数字环境中，少数群体经常成为替罪羊，被“异类化”，被描述成不忠或威胁的形象，但有关行为却基本不受惩罚。非人性化的语言使针对少数群体的暴力行为显得正常，并使对他们的迫害，甚至是潜在的身体伤

<sup>21</sup> 另见少数群体问题论坛第十三届会议。可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session13.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session13.aspx)。

<sup>22</sup> 宗教或信仰自由特别报告员艾哈迈德·沙希德、促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗、少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳、和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱、反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰的发言，日内瓦，2021 年 3 月 23 日。见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26937&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26937&LangID=E)。

<sup>23</sup> 见 [news.un.org/en/story/2020/05/1063542](https://news.un.org/en/story/2020/05/1063542)。

害变得可以接受。特别报告员补充说，现在是时候建立以人权为中心的监管框架，明确国家、社交媒体企业和其他有关各方在监管仇恨言论方面的义务，重点关注最普遍和最有害的仇恨形式，即针对少数群体的仇恨。<sup>24</sup>

## 2. 宗教或信仰自由特别报告员

47. 2020 年 4 月，宗教或信仰自由特别报告员对煽动仇恨以及将病毒传播的责任转嫁给包括基督徒、犹太人、穆斯林在内的宗教或信仰社群的行为激增表示极度关切。<sup>25</sup> 2020 年 10 月，特别报告员在提交大会的临时报告(A/75/385)中强调，只有当可持续发展努力推动宗教或信仰上属于少数群体的人实现政治、社会和经济包容时，才不会有任何人掉队。他指出，宗教或信仰自由权方面的歧视并不限于宗教少数群体成员或不信教者，也可能适用于宗教多数群体成员，但他强调，对宗教或信仰少数群体的这种歧视和不平等如果得不到遏制，可能会加速导致贫困、冲突、暴力和流离失所问题。他还鼓励所有利益攸关方——国家、民间社会(包括信仰行为体)和联合国实体——将可持续发展行动纳入促进宗教或信仰自由的各项工作中，特别是考虑到宗教或信仰少数群体成员在获得医疗保健、优质教育和住房等基本服务方面可能会经历不平等(同上，第 3 段)。特别报告员还鼓励各国采用具体指标来衡量干预措施对减少涉及宗教或信仰的不平等的影响。

## 3. 非洲人后裔问题专家工作组

48. 非洲人后裔问题专家工作组在其关于 COVID-19、系统性种族主义和全球抗议的报告(A/HRC/45/44)的基础上，举行了题为“当务之急：系统性种族主义与 2020 年的教训”的专题会议。与会者讨论了保护非洲人后裔人权的优先事项、积极进展、良好做法以及如何在国际人权法的基础上解决系统性种族主义问题。2019 年，工作组发表了两份专题报告：一份有关数据促进种族公正(A/HRC/42/59)，其中分析了大数据与种族公正和不公正的各种交集；一份有关对非洲人后裔的负面种族定型观念在延续种族不公正中所起的作用(A/74/274)，专家们在文中探讨了历史上以及迄今在日常生活中依然普遍存在的利用种族定型观念的问题。

## C. 普遍定期审议

49. 在本报告所述期间，通过普遍定期审议机制提出了有针对性的建议，为各国履行其国际法律义务提供了重要指导。一项适用所有国家的共同建议是，有必要收集衡量人权实现进展情况所需的分类数据。例如，缺乏按族裔、宗教、语言来源分列的数据，不仅严重妨碍设计有效的针对性措施，而且严重妨碍跟踪进展情况和增进少数群体对人权的享受。收集能够让决策者衡量少数群体处境、查明国家一级不平等现象的数据，对于有效调整和改良公共政策、保障非歧视性结果同样至关重要。

<sup>24</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26900&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26900&LangID=E)。

<sup>25</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=E)。

## D. 人权条约机构

50. 各条约机构定期关注最弱势和最边缘化群体的情况。虽然这些委员会之前使用“弱势和遭边缘化的个人和群体”这一较为笼统的概念，没有明确提及或详尽列出有关群体和个人，但自 2020 年以来，考虑到 COVID-19 大流行对少数群体的影响，这些委员会在审议缔约国报告后作出的结论性意见中发布了与民族或族裔、宗教和语言上的少数群体相关的更具体的指导意见。

51. 2021 年 4 月 30 日，消除种族歧视委员会就针对亚洲人和亚洲人后裔的种族歧视、特别是种族主义仇恨犯罪和仇恨言论的增加发表了声明。委员会感到震惊的是，在 COVID-19 大流行的背景下，亚洲人和亚洲人后裔成为污名化和标签化的受害者，被当作替罪羊，背负传播 COVID-19 病毒的骂名，并受到大量种族主义暴力、暴力威胁和人身骚扰，其子女在学校遭受欺凌。委员会呼吁各缔约国，除其他外，明确、无条件、公开反对和谴责一切形式的出于种族动机的暴力行为，并敦促各缔约国采取措施，防止针对亚洲人和亚洲人后裔的种族歧视。<sup>26</sup>

52. 人权事务委员会在 2020 年 4 月 30 日发表的关于在 COVID-19 疫情方面克减《公民及政治权利国际公约》的声明中强调，即使在紧急情况下，缔约国也不可容忍构成煽动歧视、敌意或暴力的对民族仇恨、种族仇恨或宗教仇恨的鼓吹；缔约国必须采取步骤，确保与 COVID-19 疫情有关的公开言论不构成鼓吹或煽动反对特定边缘化或弱势群体、包括反对少数群体和外国国民(CCPR/C/128/2, 第 2 段)。人权事务委员会关于和平集会权利的第 37 号一般性意见(2020 年)提到关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4, 附录)，该计划载有关于煽动暴力的六部分门槛测试。一般性意见还明确指出，各国必须确保法律不会导致在享有和平集会权方面的歧视；必须作出特别努力，确保切实、平等地促进和保护正在或曾经遭受歧视或在参加集会方面可能面临特殊挑战的团体所属成员的和平集会权。

53. 在本报告所述期间，经济、社会及文化权利委员会在审议缔约国报告时就属于少数群体者的处境提出问题，并在结论性意见中反映了其审议结果。<sup>27</sup> 2020 年 4 月，委员会在一份声明中评论指出，各国必须尽一切努力调动必要的资源，以最公平的方式抗击 COVID-19，以避免给边缘化群体带来进一步的经济负担(E/C.12/2020/1)。社会经济状况是决定健康相关结果的重要因素，必须推动少数群体参与当地健康需求评估，并将评估结果转化为适当的服务。基于人权的方法对于 COVID-19 措施至关重要，按照这一观点，疫苗分配应以原已存在的脆弱性为标准。因此，委员会于 2020 年 12 月通过了一项关于普遍和公平获得 COVID-19 疫苗的声明，其中明确提到属于少数群体者(E/C.12/2020/2)。此前，在 2020 年 4 月，委员会发布了关于科学和经济、社会及文化权利的第 25 号一般性意见(2020

<sup>26</sup> 见 [www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27047&LangID=E](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27047&LangID=E)。

<sup>27</sup> 见关于贝宁第三次定期报告的结论性意见(E/C.12/BEN/CO/3)、关于几内亚初次定期报告的结论性意见(E/C.12/GIN/CO/1)、关于拉脱维亚第二次定期报告的结论性意见(E/C.12/LVA/CO/2)、关于挪威第六次定期报告的结论性意见(E/C.12/NOR/CO/6)和关于乌克兰第七次定期报告的结论性意见(E/C.12/UKR/CO/7)。



年), 其中提到各国义务消除一切形式歧视, 解决基于一切理由的不平等, 包括基于宗教、民族血统、族裔身份和任何其他相关地位的不平等。

## E. 将社会包容列入重建得更好的优先事项

54. 经济排斥是属于少数群体者遭到歧视的原因、表现和后果。社会排斥的经济成本可以通过各种标准计量, 包括国内生产总值和人力资本财富的损失。排斥弱势群体的行为本身具有不法性, 若不加以解决, 从经济角度来看, 代价更是高昂。<sup>28</sup> 除了人权问题, 少数群体还更多地受到疫情造成的经济衰退的影响。但 COVID-19 危机也提供了一次机会, 可以利用更具包容性的制度集中精力开展重建, 使整个社会能够更好地抵御未来的冲击。世界银行的资料显示, 在个人层面, 歧视造成的最常见的可计量影响包括工资和终生收入损失、教育程度低下以及就业成果较少。种族主义和歧视还对身心健康造成直接损害。<sup>29</sup>

55. 要让世界重回正轨, 实现消除极端贫困、促进共同繁荣的可持续发展目标, 需要真正的社会包容和参与。2020 年, 非洲人后裔问题专家工作组发布了关于将非洲人后裔纳入《2030 年议程》的业务准则, 该工具旨在协助联合国国家工作队、会员国、金融和发展机构以及所有其他利益攸关方实现《2030 年议程》和可持续发展目标, 并给予非洲人后裔特别关注。<sup>30</sup>

56. 工作组从人权出发提出了令人信服的论据, 说明为何可持续发展目标应特别关注非洲人后裔, 理由是这一人口群体面临多种叠加形式的歧视, 而且为了实现“不让任何人掉队”和“首先帮助落在最后的人”, 应当将消除不平等和歧视列入优先事项。<sup>31</sup>

57. 2019 年, 人权事务高级专员发起“增援倡议”, 旨在确定和试行加强实地参与、推动经济、社会及文化权利、可持续发展目标和预防工作的方法。通过“增援倡议”, 人权高专办加强了在经济、社会及文化权利和预防方面的参与, 运用专门知识和技能、更好地分享知识和经验以及利用伙伴关系, 更加注重在实地发挥影响(见 A/HRC/46/48, 第 12 段)。COVID-19 大流行表明, 支持会员国和伙伴将人权置于恢复工作和发展战略的首要位置是建立更加平等、更可持续的世界的关键。“增援倡议”还提供有关经济和社会权利的专门咨询和分析, 特别是在加快落实可持续发展目标方面, 例如将基于人权的方法用于宏观经济分析。<sup>32</sup>

58. 种族主义、歧视和排斥仍然难以准确衡量, 原因是存在一个具体但贯穿各领域的问题: 缺乏适当评估情况所需的数据。在有这类数据的国家, 有证据表明,

<sup>28</sup> 见 [www.worldbank.org/en/topic/social-inclusion](http://www.worldbank.org/en/topic/social-inclusion)。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/Operational-Guidelines-People-of-African-Descent-and-SDGs.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/Operational-Guidelines-People-of-African-Descent-and-SDGs.aspx)。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 有关人权高专办“增援倡议”的更多信息, 见 <https://sdgs.un.org/un-system-sdg-implementation/office-high-commissioner-human-rights-ohchr-24516>。



边缘化和社会经济地位可能导致少数群体和血统社群继续成为 COVID-19 感染率和死亡率较高的人群。这就引发了这样一个问题，即在那些没有收集分类数据的国家，种种问题具有隐蔽性。人权高专办和联合国人权机制主张在所有涉及或受影响的社区的参与下，扩大各阶段数据收集工作，并采取适当保障措施。人权高专办就保障措施提供了宝贵准则，这些保障措施必须到位，以确保分类数据的收集和使用符合人权原则，并有相关利益攸关方，特别是属于最边缘化群体的积极和有效参与。<sup>33</sup>

## 四. 结论

59. COVID-19 进一步揭示了种族、族裔、文化、社会经济地位与健康结果之间的紧密联系，同时也揭示了主流文化和社会机构中普遍存在的不平等。必须确定对少数群体健康结果产生不利影响的社会经济因素，并结合历史、政治、社会和经济因素加以考量。在这方面，适当的分类数据至关重要。

60. 疫情的影响已经远远超出了不利的健康结果，几乎扰乱了生活的每个方面，从就业和教育到住房和精神健康。然而，COVID-19 大流行这一共同负担可以为团结创造动力，推动更有可能确保任何人都不掉队的长期社会变革。

61. 享有经济、社会及文化权利、公民和政治权利以及发展权对于建设更和平的参与型社会至关重要，不仅惠及少数群体，而且惠及整个世界。秘书长 2020 年发起的人权行动呼吁涵盖了各项权利，强调需要追求和实现所有人权，将各项人权视为迫切、相辅相成、惠及世界各地每个人的一项整体需要。正如秘书长所指出：“人权是每个人与生俱来的权利，保障人权符合每个国家的利益，可以确保稳定，增进团结，促进包容和增长。”<sup>34</sup> 《人权行动呼吁》的指导原则为各国政府和伙伴解决长期存在的歧视问题提供了重要蓝图，包括通过与受影响社区的基层领导建立有效伙伴关系。

62. 疫情暴露出的不平等必须得到解决。人权事务高级专员强调，仅靠医疗疫苗无法结束疫情，也无法抚平疫情造成的伤害，但对抗饥饿、贫困、不平等和气候变化的疫苗可以在人权中找到。<sup>35</sup> 她在人权理事会第四十七届会议上发言时重申，树立社会正义的政策也有助于发展更强大的经济。它们推动实现更具包容性的政治体系，加深信任，播种希望。支持每个人有权做出自己的选择，这样的政策能够推进《2030 年议程》，能够造福集体和国家。<sup>36</sup> 秘书长在题为“应对不平等大

<sup>33</sup> 人权高专办，“基于人权的数据处理方法：《2030 年可持续发展议程》中不让任何一个人掉队”，2018 年。

<sup>34</sup> 见 [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-02-24/secretary-generals-remarks-the-un-human-rights-council-%E2%80%9Cthe-highest-aspiration-call-action-for-human-rights-delivered-scroll-down-for-all-english](https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-02-24/secretary-generals-remarks-the-un-human-rights-council-%E2%80%9Cthe-highest-aspiration-call-action-for-human-rights-delivered-scroll-down-for-all-english)。

<sup>35</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Human-rights-key-to-build-the-world-we-want.aspx](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Human-rights-key-to-build-the-world-we-want.aspx)。

<sup>36</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27178&LangID](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27178&LangID)。

流行：新时代的新社会契约”的讲话中，根据可持续发展目标，就更加公平、公正和可持续的前进道路提出了进一步的具体建议。<sup>37</sup>

63. 随着世界迈向 COVID-19 疫后未来、建立新的社会契约，必须兼顾多样性和包容性，使相互依存关系更为公正，这样才能打造一个由个人组成的有韧性的全球社会，不论国籍、族裔、宗教、语言和任何其他相关地位，权利和机会一律平等。即将于 2022 年举行的《宣言》三十周年纪念活动将是一次重要契机，可以按照少数群体有效参与的原则并根据他们各自的现实和需求，总结宣言进程，评估实施情况，查明制约因素和成绩，并收集良好做法范例和未来优先事项。

---

<sup>37</sup> 见 [www.un.org/sustainabledevelopment/a-new-social-contract-for-a-new-era/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/a-new-social-contract-for-a-new-era/)。