



大会

Distr.: General
29 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程* 项目 69(c)

促进和保护人权：人权状况
及特别报告员和代表的报告

少数群体问题**

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳根据大会第 76/168 号决议和人权理事会第 43/8 号决议提交的报告。

* A/77/150。

** 本文件迟交会议事务部门，但未按大会第 53/208 B 号决议第 8 段的要求解释迟交原因。



少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告

联合国各机构、结构和倡议对少数群体权利的保护

摘要

在本报告中，少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳概述了他所开展的活动，并着重介绍了继续在无国籍、少数群体的教育和语言、社交媒体上针对少数群体的仇恨言论、通过保护少数群体的人权防止暴力冲突等专题优先事项方面开展的工作，以及通过区域论坛加强对少数群体权利的保护。特别报告员还简要介绍了他进行的国家访问、通信和其他活动。

在关于联合国各机构、结构和倡议对少数群体权利的保护专题报告中，特别报告员介绍了联合国自成立以来处理少数群体权利问题的情况，他还指出，在联合国成立之初，对保护少数群体权利的关注促使联合国大会在通过《世界人权宣言》的同时通过了一项关于少数群体问题的决议，尽管这仅仅是会员国当时能够达成协商一致的结果。他着重指出，预期的发展没有实现，并描述了在其他边缘化或弱势群体日益得到承认并成为了具有法律约束力的条约和各种机构实体及支助举措的对象的同时，缘何少数群体的权利在联合国系统内一直停滞不前。近几十年，对少数群体问题的关注不断减少，没有旨在保护少数群体权利的重大机构倡议，而针对土著人民、残疾人、移民、妇女和儿童等其他边缘化或弱势群体的倡议则显著增加。最近的条约、文书、指南和其他倡议，如可持续发展目标，几乎完全略去了少数群体，甚至在一些情况下，例如，在最新版的工商业与人权条约草案中，少数群体被从较早的草案中彻底删除。特别报告员呼吁根据距今已有十载的 2013 年秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明所载具体规定采取步骤，将少数群体权利纳入联合国所有支柱和活动的主流，并通过协调机制等方法，将少数群体权利纳入联合国系统在全球、区域和国家各级开展的工作。

一. 引言

1. 纵观历史，少数群体的文化、语言和宗教信仰经常受到限制甚至打压。在极端情况下，对人类多样性的恐惧或不容忍，或者在意识形态上无法接受我们之间现实存在的差异，导致某些群体成为了替罪羔羊，而背负罪责的几乎总是少数群体，造成了历史上最为严重的一些暴行：数百万人因其肤色、祈祷方式或声音而遭遇灭绝种族。上个世纪发生的几乎所有灭绝种族案件都涉及少数群体，这并非偶然。在大多数情况下，少数群体占全球无国籍人口的绝大部分，也常常是仇恨犯罪或社交媒体仇恨言论的主要目标，这也并非巧合。在接受教育方面，少数群体是世界上最面临困难最大的群体之一，¹ 而在政治参与等方面，也更有可能遭到排斥或处于不利地位。此外，在最为暴力的国内冲突中，少数群体的民怨往往是冲突的根源，或者往往被用作发动冲突的工具。

2. 少数群体深陷脆弱和边缘化处境，他们的许多人权遭到剥夺，其边缘化之严重已成为全球性的突出问题，这种现象对联合国为有效回应最需要保护的人群而采取的步骤提出了重要问题。

3. 少数群体问题特别报告员按照人权委员会第 2005/79 号决议规定、并经人权理事会第 43/8 号决议最新延长的任务授权，向大会提交本报告。报告概述了特别报告员自从向大会提交上一份报告(A/76/162)以来在 2021 和 2022 年开展的活动，并在专题部分介绍了少数群体权利保护在联合国各机构、结构和倡议中的演变和定位。该专题部分着重介绍联合国自身将促进少数群体人权的工作纳入其在世界各地的结构和倡议主流的情况，以及联合国对承认、促进和保护少数群体权利作出的贡献。

二. 特别报告员在 2021 和 2022 年开展的活动

4. 特别报告员参与了大量活动，目的是开展专题研究，进行国家访问，就据称侵犯少数群体权利的行为与政府及其他行为体进行沟通，推广良好做法，提高对少数群体成员人权的认识和理解，而少数群体正是特别报告员任务授权的基础。例如，2021 年 9 月 28 日，特别报告员出席了各国议会联盟举行的首届关于实现社会发展目标的全球议会会议，并作了题为“不让任何一个人掉队：我们是否在兑现诺言？”的主旨发言。2021 年 10 月 27 日，特别报告员在内罗毕肯雅塔大学举行的 POCLANDE(人民、文化、语言和发展)国际网络第二届大会上作了开幕发言。11 月 4 日，特别报告员作为讨论嘉宾参加了由争取平等国籍权全球运动和世界基督教教会联合会教会国际事务委员会组织的关于为所有人实现平等国籍权利的网络研讨会。2021 年 11 月 12 日，特别报告员作为线上讨论嘉宾，与联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特和欧洲安全与合作组织(欧安组织)高级专员凯拉特·阿卜杜拉赫曼诺夫一道，参加了由联合国日内瓦办事处协办的一场活动，

¹ 联合国人权事务高级专员办事处，《促进和保护少数群体权利：倡导者指南》(联合国出版物，2012 年)，第 81 页。

重点讨论了将少数群体有效参与经济生活作为预防冲突的战略的问题。2022 年 1 月 7 日，特别报告员以成员身份在线参加了美国哈佛大学肯尼迪政府学院贝尔福科学和国际事务中心的民主与互联网治理倡议工作组打击极端主义和煽动暴力行为工作队。2022 年 1 月 20 日，特别报告员参加了一场关于涉及少数群体的社交媒体内容审核和宗教信仰自由的协商活动。2022 年 3 月 11 日，特别报告员作为主旨发言人，参加了由国际律师协会、美国常驻代表团和荷兰常驻代表团在人权理事会第四十九届会议期间组织的一场在线会外活动，主题为“新疆、阿富汗和尼日利亚境内面临风险的宗教信仰少数群体：少数群体问题论坛的建议”。2022 年 5 月 10 日，特别报告员向全球人权学院阿拉伯人权与民主硕士项目新开设的中东和北非地区少数群体问题研讨会作了专题讲座。

A. 与专题优先事项有关的活动

5. 2017 年 10 月，特别报告员在首次向大会发言时明确了四个专题优先事项：无国籍、少数群体的教育和语言、仇恨言论与社交媒体以及通过保护少数群体权利预防族裔冲突。特别报告员参与了所有四个专题优先事项方面的活动，包括编写关于在少数群体语言教学中落实少数群体权利的实用指南，以及着手编写关于通过在公民身份法律和实践确保不歧视以消除少数群体无国籍状态的进一步指南。在这方面，特别报告员对印度阿萨姆邦的情况表示严重关切，当地实施的相关进程可能会导致数百万少数群体成员被视为非公民和无国籍人，其中大多都是孟加拉人和穆斯林。

6. 特别报告员 2021 年向人权理事会提交的报告(A/HRC/46/57)重点讨论了仇恨言论、社交媒体和少数群体。之后，特别报告员启动了起草关于仇恨言论、社交媒体和少数群体的实用导则的进程，以促进人们了解针对少数群体的网上仇恨言论的各种形式和有害影响，以及社交媒体在传播仇恨言论方面的作用。导则还将分析和探讨在监管社交媒体平台上针对少数群体的仇恨言论方面存在的法律、体制和政策挑战。特别报告员 2022 年向人权理事会提交的报告(A/HRC/49/46)重点讨论了通过保护少数群体人权预防冲突的问题。

B. 2021 年区域论坛和少数群体问题论坛

7. 在汤姆·兰托斯研究所和许多区域伙伴的大力协助下，举办了区域论坛。2021 年，举办了四个区域论坛(非洲和中东、美洲、亚洲和太平洋以及欧洲和中亚)，主题为预防冲突和保护少数群体人权。约有 800 人参加了区域论坛，受冠状病毒病(COVID-19)疫情影响，区域论坛是以在线形式举行。2022 年上半年举办了两个区域论坛，第一个是欧洲和中亚区域论坛，第二个是亚洲和太平洋区域论坛。

8. 2021 年 12 月 2 日和 3 日，以混合形式举行了相同主题的少数群体问题论坛第十四届会议。约有 50 个国家的 670 名代表参加了会议。论坛就 2021 年关于预防冲突和保护少数群体人权的主题提出的建议，已作为单独的一份报告(A/HRC/49/81)提交人权理事会，这些建议主要来自区域论坛和少数群体问题论坛近 1 500 名与会者的讨论和贡献。关于少数群体问题论坛第十四届会议的进一步资料，可参见特别报告员提交人权理事会的年度报告(见 A/HRC/49/46，第 16-19 段)。

9. 论坛第十五届会议将聚焦《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》通过三十周年，将于 2022 年 12 月在日内瓦举行。

C. 通信

10. 2021 年，特别报告员共发出信函 298 份，与上一年相比有非常显著的增加。在这些信函中，62 份为紧急呼吁，195 份为指控函，另外 41 份是对具体立法、政策和做法发表评论和提出关切。所有信函均是与其他特别程序任务负责人联合发出。

11. 关于地域分配，57 份信函是发给亚太区域，26 份发给非洲，12 份发给东欧，39 份发给西欧，3 份发给拉丁美洲和加勒比，161 份发给私营公司等其他各方。

D. 国家访问：特别报告员对美国的访问

12. 2021 年 11 月 8 日至 22 日，特别报告员对美国进行了访问。² 特别报告员谈到的主要问题包括美国国内保护人权的法律状况。美国没有全面的国家人权立法或机制，以确保美国人民能够享有国际法普遍承认的所有人权。正如美国最高法院最近的裁决所表明，《宪法》中的人权保护规定并不完整，对这些规定的解释具有限制性，不符合国际人权标准。

13. 其他令人关切的问题包括限制少数群体的投票权和政治参与，对非裔美国人、讲西语的拉美人和土著人民等少数群体的影响尤其显著。在一些州，大批重罪犯被剥夺了选举权，主要影响到非裔美国人和其他少数群体。此外，还存在通过下列方式剥夺选举权的情况：不公正地重新划定选区，使某些选民群体享有特权；规定繁琐的选民身份认证要求；操纵投票站点选址，使少数群体处于不利地位；搬迁车管所办公地点，给特定少数群体等获取身份证件增加困难。特别报告员认为，少数群体在行使投票权时面临许多不合理、歧视性的障碍。

14. 一些州法律实行强制性最低刑期和零容忍政策，再加上 1970 年代以来的“禁毒战争”，实际导致大批少数群体人口被过度定罪。最近发生的一些备受关注的事件，引发了人们对警察杀害和残暴对待非裔美国人的极为严重的关切。现有统计数据表明，非裔美国男子被警察杀害的可能性几乎是白人男子的三倍，而讲西语的拉美男子/拉丁裔男子被警察杀害的可能性几乎是白人男子的两倍。对执法工作进行独立、有效的监督，是制止这种做法的关键。

15. 虽然一些州实施了一定形式的双语教育，特别是针对本州的大批讲西语的拉美人少数群体，但对于大部分语言少数群体而言，并不总是有机会接受双语教育，甚至连通常的双语教育都没有。像路易斯安那州的卡津少数民族法语和关岛及邻近岛屿的查莫罗语这样的少数民族语言，学校没有广泛教授，其作为教学语言的使用也依旧相当有限。这种情况继续对少数群体儿童的学习成绩和他们看待自己身份、语言和文化的方式产生不利影响。特别报告员敦促美国批准《残疾人权利

² 见 [A/HRC/49/46/Add.1](#)。

公约》，以帮助保护手语使用者的语言权利。此外，美国手语必须在教育立法中得到更加广泛的承认，以促进其作为教学语言的使用。

16. 2020 年，美国境内针对少数群体的仇恨犯罪升至十多年来的最高水平，据报告出于种族、族裔或宗教偏见的仇恨犯罪约占全国仇恨犯罪的 70%。反犹太主义、反亚裔言论、仇视伊斯兰、对讲西语的拉美人、阿拉伯裔和其他少数群体的贬损侮辱以及反移民仇外心理在全国各地激增，有些已达到创纪录的水平。

17. 虽然州和联邦法律保障宗教自由，但国内立法并不总是明确保护人们免遭国际人权标准所禁止的基于宗教的歧视。没有任何联邦立法直接、全面禁止基于宗教或信仰的歧视，导致宗教少数群体容易遭受歧视性做法和政策的伤害。这也影响到美国的非有神论者、人文主义者和无神论者，在美国，对基督教的偏重倾向或独家青睐，似乎与国家官方展现的世俗性质相矛盾。

18. 非裔美国人、讲西语的拉美人、土著人民、查莫罗人等少数群体还过度面临着严重环境危害和污染，包括饮用水含水层污染的风险。

三. 关于联合国少数群体人权工作的专题报告

A. 引言

19. 2022 年是《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》通过三十周年。在本专题报告中，特别报告员评析了自 1992 年通过《宣言》以来少数群体权利问题在联合国受到的待遇和产生这种待遇的原因，以及近来制定的方案、新举措和准则，包括在区域和国家办事处一级，纳入少数群体权利的情况。

20. 特别报告员感谢各国、民间社会组织和其他团体及个人提交的所有材料。³

B. 少数群体拥有人权，但不会立马就有

21. 在创立联合国和通过《世界人权宣言》时，各方在意识形态和优先事项上并非没有分歧和紧张。在第二次世界大战之前，美国与苏维埃社会主义共和国联盟及其各自的盟国之间就已存在这种分歧和紧张，而在冷战期间，西方集团与东方集团之间则延续了这种局面。西方国家和全球南方的新兴国家之间也存在紧张关系。

22. 在人权领域，围绕国际人权标准应当纳入哪些内容而进行的辩论就明显暴露了这种分歧。西方国家强调公民和政治权利，而东欧和非欧洲国家则主张经济、社会和文化权利。不过，在《世界人权宣言》通过之前，围绕当时正在制定的新的人权体系的性质和内容，还存在其他矛盾和争论。争议比较突出的问题包括，《宣言》是否将纯粹规定个人权利(是，至少最初如此)；《宣言》中是否将包含一个请愿机制，以便可以直接向联合国提交关于侵犯人权的指控(否，但最终在具体

³ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-place-human-rights-minorities-institutions-structures-and>。

条约下建立了相关机制); 以及《宣言》是否应当明确提及少数群体(否, 至少最初没有)。

23. 将少数群体排除在《宣言》之外并非完全没有遭遇曲折, 但是, 它依旧象征着这一新机构及其“普遍”人权取向的无能为力, 也突显了联合国各会员国之间无法协商一致的问题。正如特别报告员之前关于少数群体概念问题的专题报告(A/74/160)所指出, 当时确实有就供纳入《世界人权宣言》的一项少数群体条款提出提案。⁴

24. 虽然当时提出了提案草案并进行了相关讨论, 但并没有达成共识。在 1947 和 1948 年, 围绕《宣言》中纳入一项少数群体人权条款的问题, 涌现出了两种说法: 一种是过滤淡化了的说法, 表示该条款具有“极端重要性”, 意味着必须对其进行更仔细的审查(见 A/74/160, 第 35 段), 不能列入将来的《宣言》, 另一种说法则比较确切, 是在研读《宣言》准备工作材料本身和伴随 1948 年 12 月 10 日《世界人权宣言》通过的少数民族之命运决议(第 217 C (III)号决议)的基础上提出的。这项现已基本上被遗忘了的决议, 其案文暗示了排除任何提及少数群体的内容的部分原因, 也间接透露了对少数群体遭此排除的不满。该决议案文如下:

大会,

鉴于联合国对少数民族之命运不能漠不关心,

鉴于此项复杂曲折问题在发生此项问题之国家各有其特殊情形, 实难采取划一解决办法,

鉴于人权宣言所具之世界性,

决议: 该宣言不设关于少数民族问题之特别规定;

兹将[……]所提交[……]之各项案文交由经济及社会理事会审议, 并请该理事会转饬人权委员会及防止歧视和保护少数民族小组委员会就少数民族问题而为详尽研究, 俾联合国得采取有效措施, 以保护因种族、国族、宗教或语言分野而成立之少数民族。

25. 本专题报告探讨联合国自 1948 年以来采取有效措施保护种族、民族、宗教或语言少数群体的情况。

C. 最初对承认少数群体人权的迟疑态度

26. 尽管少数群体历来容易遭受侵犯和暴行, 但在具体承认少数群体的权利方面, 长期以来一直迟疑不决。甚至在《世界人权宣言》通过之前, 当灭绝种族国际罪行伴随《防止及惩治灭绝种族罪公约》通过而出现时, 这种迟疑态度就已十分明

⁴ 《宣言》起草委员会提出了一项关于少数群体条款的提案, 案文如下: “在本国境内有相当数量在种族、语言或宗教上有别于多数人口的居民的国家, 这些在族裔、语言或宗教上属于少数的人员, 应有权在遵守公共秩序的前提下, 设立和维持他们的学校及文化或宗教机构, 并在新闻媒体上、公开集会中以及在法院和其他国家当局面前使用自己的语言”(E/CN.4/21, 附件 F, 第 36 条)。

显，根据《公约》，灭绝种族行为仅指“蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体”，而非某一民族、人种、种族或宗教少数群体。⁵ 在现代历史上曾经发生的几乎所有灭绝种族事件中，都有少数群体受害：现今纳米比亚的赫雷罗人、奥斯曼帝国的亚美尼亚人、纳粹德国大屠杀期间的犹太人和罗姆人、卢旺达的图西人和缅甸的罗兴亚人。虽然在 1995 年斯雷布雷尼察发生灭绝种族行为当时，波斯尼亚和黑塞哥维那的波斯尼亚穆斯林占相对多数，但根据 1991 年的人口普查，他们并不构成实际多数，当时占人口的 44%。

27. 虽然《公约》的起草者清楚记得大屠杀期间针对犹太和罗姆少数民族犯下的暴行，但这项战后的首个条约并未寻求赋予少数群体的个人或集体任何人权。相反，《公约》非常狭窄地将灭绝种族罪界定为针对“民族、人种、种族或宗教团体”受害者实施的罪行。不过，这一点并非早有定论：《公约》起草期间的讨论与《世界人权宣言》起草期间的讨论有很大的交集，一些国家，包括阿拉伯国家和共产主义国家，倾向于支持在《宣言》和围绕《公约》是否应包含文化灭绝种族概念的辩论中都更直接地提及少数群体。西方国家、特别是美洲国家，则对此表示强烈反对，至少部分是因为这些国家当时公然奉行同化主义政策。正如 Johannes Morsink 所指出，一些西欧国家政府认为，“将文化灭绝种族与肉体灭绝种族联系起来的适当地方是《宣言》，而不是《灭绝种族罪公约》本身。因此，他们投票赞同从《公约》中删除禁止文化灭绝种族的规定，并承诺将会支持对《世界人权宣言》采取类似措施。然而，真到了那个时候，他们却选择(出于冷战相关言论和现实方面的原因)不兑现这些承诺”。⁶

28. 尽管如此，联合国创立之时的主流思潮是，当时正在摆脱上一次全球性冲突余烬的世界，必须开启一个全新的纪元，首次以一套普遍的、面向个人的基本人权为核心。《宣言》的序言及其开篇的实质性条款多次提到，所有个人都是权利的拥有者，而且这些权利普遍适用，这一点并非偶然。

29. 听上去虽然十分高尚，但至少在一些(主要是)西方国家看来，当时有一个基本的关切，即单独赋予群体以权利，或者对群体进行承认，不符合这一新范式的个人、普遍性质。对许多西方国家，特别是殖民国家或新成立的有大量移民或土著人口的国家而言，族裔、宗教或语言上的差异不应得到鼓励。相反，在二十世纪的大部分时间里，对少数群体进行同化，常被视作极为理想的结果。

30. 当时还有一种观点认为，少数群体权利在纳粹主义兴起期间受到了利用，而“少数民族”概念被工具化，借此声称邻国境内的德国少数民族受到了虐待，至少在一定程度上为德国实施扩张提供了托辞，最终引发了第二次世界大战。总之，联合国当时的主流观点是，《宣言》中不应具体提及少数群体，以便与国际联盟所谓的“少数群体条约”彻底撇清关系。然而，这种说法是对国际联盟少数群体条约的错误描述：

⁵ 经大会 1948 年 12 月 9 日第 260 A (III) 号决议核准并提议供签署和批准或加入。

⁶ Johannes Morsink, “Cultural Genocide, the Universal Declaration, and Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No. 4 (November 1999), p. 1010.

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，而实际上是第一批国际人权条约，因为[除其他外]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。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(见 A/74/160，第 25 段)。

31. 可以说，在两次世界大战之间的国际联盟时期，平等得到了承认，包括向特别脆弱的群体提供具体保护，正如常设国际法院在 1935 年关于阿尔巴尼亚少数民族学校案的咨询意见中所指出：

旨在保护少数群体的条约的基本理念是，确保一国人口当中融入的在种族、语言和宗教上与该国人口不同的特定成员，可以与该国人口和平共处、友好合作，同时保留其有别于多数人口的特点，并满足其相应的特殊需要。

为实现这一目标，有两个要素被认为尤其必要，构成了这些条约规定的主要内容。

第一个要素是确保一国在种族、宗教或语言上属于少数群体的国民在所有方面与本国其他国民完全平等。⁷

32. 该咨询意见有可能是最早出现具体针对种族、宗教或语言少数群体阐述平等概念的情况。非常讽刺的是，力求不分种族、宗教或语言而实现个人之间真正平等的国际联盟少数群体条约，却被妖魔化和污蔑为本质上具有集体属性，本身容易被工具化，因此，对第二次世界大战之后的新世界秩序意义甚微，甚至毫无意义。

33. 尽管如此，在起草《世界人权宣言》之时，一些国家坚持认为，不可完全忽略少数群体的境况，因此，大会在关于国际人权宪章的决议中承诺，由防止歧视和保护少数民族小组委员会就少数民族问题进行详尽研究，以便联合国采取有效措施保护少数民族(第 217 C (III)号决议)。

34. 尽管如此，最终的结果仍是，在《联合国宪章》、《世界人权宣言》和《防止及惩治灭绝种族罪公约》等最早的宣言和条约中，略去了任何提及少数群体的内容，直到 1960 年代通过了联合国教育、科学及文化组织《反对教育歧视公约》和《公民及政治权利国际公约》。⁸

35. 不过，少数群体在联合国并非完全遭到忽视。大会第 217 C (III)号决议提到的关于少数群体的详尽研究，将由前人权委员会的主要附属机构防止歧视和保护少数民族小组委员会负责进行。然而，到了 1999 年，该小组委员会名称中提及

⁷ 关于阿尔巴尼亚少数民族学校案的咨询意见，《1935 年常设国际法院案例汇编》，A/B 辑，第 64 号，第 48-50 段。

⁸ 《公民及政治权利国际公约》第二十七条并不是唯一提及少数群体的联合国条约条款。《儿童权利公约》第 17 条(D)款和第 30 条也提到，少数群体儿童享有独特的权利，同样，1960 年《反对教育歧视公约》第 5 条第 1 款(c)项也提到了少数民族。

少数民族的内容却消失了，改成了增进和保护人权小组委员会。不过，作为联合国的“智囊团”，小组委员会的主要职能仍是“对人权问题进行研究，就防止与人权和基本自由有关的任何形式的歧视以及保护种族、民族、宗教和语言少数群体提出建议，并履行可能委托给它的任何其他职能”。⁹

36. 因此，从联合国最早的文件和结构中可以隐约看出，在如何以及多大程度上处理少数群体问题方面，当时，存在矛盾、甚至不愿或不满情绪，原因是各会员国本身之间存在分歧和异议，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等；

(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。因此，他们反对就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以及因暗示鼓励少数群体分裂运动而导致国家“巴尔干化”或“碎片化”风险的回应；

(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(见 A/74/160，第 30 段)。

D. 普遍人权的演变：群体得到了认可，但有些群体比另一些群体更加平等

37. 最初，《世界人权宣言》的普遍性和个人主义取向中贯穿着无需提及具体群体这一假设。在这方面，不仅要认识到，最初没能就在《宣言》中列入少数群体条款的问题达成一致意见，还要认识到，至少在最初也没有提到应以某种方式给予任何其他群体特别关注或提及的内容。土著人民、非洲人后裔和残疾人与少数群体一样，也没有被提及。妇女有被提到，但只是在述及“男女权利平等”时提到，没有被作为具有独特或具体权利的妇女而纳入其中(尽管有提及母亲)。

38. 不过，这种情况很快就发生了重大变化，国际社会承认指出，虽然人人平等且普遍享有人权，但每个人被剥夺权利时的遭遇并不平等，有些群体的处境相较于其他群体更加脆弱和边缘化，理应得到更多的国际关注。

39. 南部非洲等地反对种族隔离、种族主义和种族歧视的斗争，以及 1950 年代后期势头渐增的非殖民化进程，促进建立了联合国“特别程序”，作为保护人权的工具，¹⁰ 并推动通过了第一项基本人权条约，即 1965 年《消除一切形式种族歧

⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/sc/sub-commission>。

¹⁰ Marc Limon and Hilary Power, *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform* (Universal Rights Group, 2014)。可查阅 https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf。

视国际公约》。《公约》在拟订时虽然采取了个人主义视角，但承认指出，“某些种族或族裔团体或个人”可能需要“特别保护”，以便平等享有或行使其人权和基本自由，缔约国必须“承诺立即以一切适当方法实行消除一切形式种族歧视与促进所有种族间的谅解的政策”。换言之，虽然每个人享有平等权利，但有些“种族”的处境可能更加脆弱，其人权需要特别努力和关注。

40. 后续通过的条约，¹¹ 包括 1966 年《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》以及 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》，继续承认指出，虽然国际法中的权利持有者为个人，但特定群体可能需要特殊、着重关注，以确保明确规定和解释相关的人权义务。除了被纳入两项一般性《公约》之外，儿童(1989 年制定了专门条约)、移民工人及其家庭(1990 年)和残疾人(2006 年)也在相关条约中作为群体出现，获得了应有的关注。最早提及土著儿童或土著出身儿童的联合国条约是 1989 年的《儿童权利公约》。

41. 尽管少数群体往往是最脆弱和最边缘化的群体之一，但不像妇女、儿童、难民、移民、残疾人和其他群体，少数群体并没有自己专门的人权条约。

42. 大会发表了不具约束力的宣言，推动尽早关注弱势群体的权利，在有些情况下，明确克服反对集体权利的禁忌，承认了群体权利，例如土著人民的群体权利。这些宣言包括 1959 年《儿童权利宣言》、1960 年《给予殖民地国家和人民独立宣言》(虽然尚未承认土著人民的集体权利，但承认了人民的集体自决权)、1967 年《消除对妇女歧视宣言》、1975 年《残疾人权利宣言》，以及近年来与少数群体相关的 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》、2007 年《联合国土著人民权利宣言》、2016 年《关于难民和移民的纽约宣言》和 2018 年《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。

43. 在制度方面，联合国主张有必要为纪念特定事件或专题指定具体的日子、星期、周年和十年，以此聚焦特定群体及其人权，从而促进实现本组织的目标，包括人权。为促进特别脆弱或边缘化群体人权而指定的十年或周年专题包括：反对种族主义和种族歧视(3 个十年和 2 个周年)；妇女(1 个十年和 1 个周年)；残疾人(1 个十年和 1 个周年)；土著人民(3 个十年和 1 个周年)；非洲人后裔(1 个十年和 1 个周年)；难民(1 个周年)；儿童(2 个周年)；老年人(1 个周年)；反对奴隶制和废除奴隶制斗争(1 个周年)。在妇女和女童、消除种族歧视、纪念奴隶制和跨大西洋奴隶贸易受害者、反思 1994 年卢旺达境内对图西人实施的灭绝种族、声援非自治领土人民、童工、提高对白化病的认识、世界土著人民、基于宗教或信仰的暴力行为受害者、纪念奴隶贸易及其废除、非洲人后裔、老年人、巴勒斯坦人民、残疾人和移民方面，都设立了正式的纪念日和纪念周。

44. 联合国的人权架构和努力不再局限于一般性的个人权利。迄今形成的趋势是，日益承认需要面对面临较高侵犯人权行为风险的群体加大重视，并作出进一步规定。

¹¹ 可以说国际劳工组织的许多条约都提到了人权标准。其中最为相关的是《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

然而，在这些面临风险最高的人群当中，有一个群体却被赫然排除在外，因而遭到了忽视：少数群体。

E. 联合国对待少数群体问题的情况：关注起伏不定，进展时断时续

45. 1947 和 1948 年，虽然少数群体人权确实是联合国密集谈判和辩论的主题，甚至还因此在《世界人权宣言》通过之时同时通过了一项专门的决议，但从上文所述的问题中可以隐约看出，除了《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》之外，各方普遍不愿在任何其他文书中直接提及少数群体。

46. 从第二次世界大战结束到苏联解体这段时期，受多重因素叠加的影响，与大多数其他群体相比，少数群体人权的进一步发展在全球范围内落入次要地位，这些因素包括围绕少数群体是否应当成为权利主体、这种权利的范围以及谁可以主张这些权利等问题存在的分歧(见 [A/74/160](#)，第 24-26 段)；有些国家对特定少数群体明确持同化主义观点，因此不愿为其投入精力或作出进一步努力；在非殖民化时期，针对继承自前殖民国家、通常人为划定的边界存在关切，因此担心非洲和亚洲会因族裔、宗教或语言差异而四分五裂；冷战期间各竞争集团之间的影响力之争；甚至还包括联合国本身作为一个由国家组成并主要代表国家利益的国际组织所具有的国家主义性质。

47. 不过，在 1980 年代末和 1990 年代初，这种情况发生了重大有利变化，当时，联合国和冷战结束之后成立的一些区域组织担心出现多数民族主义抬头和牵涉少数群体的冲突激增的现象，还担心欧洲和中亚发生进一步分裂和动荡，当然，这种情况不会只在欧洲和中亚发生。

48. 冷战结束时，在北爱尔兰和缅甸等地发生的 37 起重大武装冲突中，有 35 起为内部冲突，而且都可以归因于某种族裔、宗教或语言因素，通常都是领土边界内的少数群体与多数群体因切实或自觉遭遇了不公待遇而发生的冲突。在冷战结束前后，波斯尼亚和黑塞哥维那、卢旺达和世界其他地区发生的涉及少数群体的冲突、人道主义危机、乃至灭绝种族事件激增，不容国际社会忽视。

49. 因此，1980 年代末和 1990 年代初在欧洲和其他地方发生的动乱，为承认和解决少数群体权利及其保护问题提供了十分有利的背景。可以说，正是暴力冲突和战争的恐怖情景有力凸显了保护少数群体的必要性。恰恰是在这一背景下，欧洲通过了多项文书和措施，如欧洲委员会分别于 1992 年和 1994 年通过的《欧洲区域或少数民族语言宪章》和《保护少数民族框架公约》，并通过了接纳一国加入欧洲联盟的标准，其中包括“体制稳定，能够保障民主、法治、人权以及尊重和保护少数群体”。1992 年，在赫尔辛基举行的欧洲安全与合作会议首脑会议对少数群体权利和建立机制解决少数群体诉求从而防止冲突的重视和强调，极为值得关注。此次赫尔辛基首脑会议的成果包括设立欧安组织少数民族事务高级专员任务，作为一个通过早期预警、早期行动预防冲突的机制，应对“有可能演变为欧

安会地区内部冲突、影响到参加国的和平、稳定或彼此关系的涉及少数民族问题的紧张局势”。¹²

50. 在联合国，同样的因素重新引起了人们对少数群体权利问题的关注，特别是在预防冲突方面，为此，防止歧视和保护少数小组委员会于 1990 年邀请其挪威专家成员 Asbjørn Eide 就促进和平、建设性解决少数群体问题的可能方式和手段开展研究(E/CN.4/Sub.2/1993/34)。这项研究最终促成建立了少数群体问题工作组，¹³ 1995 至 2004 年期间，在 Asbjørn Eide 的主持下，该工作组审查了促进和保护《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》所载少数群体成员权利的方式和手段。2007 年，人权理事会第 6/15 号决议设立了联合国少数群体问题论坛，以此取代了该工作组。正好也是在国际社会重视和关注少数群体的时代以及该工作组的活动于 2005 年接近末尾之际，人权委员会第 2005/79 号决议设立了时任少数群体问题独立专家的任务，而人权高专办少数群体研究金方案也在当时启动了面向属于民族、族裔、宗教和语言少数群体的人权和少数群体权利维护者的培训方案。¹⁴

51. 因此，1990 年代和 2000 年代初对于少数群体权利的发展而言是一个顶峰时期，在此期间，联合国确认并纳入了少数群体权利，并且承认必须响应少数群体的诉求，解决少数群体被作为工具利用的问题，而这正是世界各地的许多冲突中的突出因素。这些成绩在当时的意义十分重大可观，但早有迹象表明，相比于过去二十年最弱势群体的其他主要人权所取得的发展，少数群体的权利问题已经十分落后。

F. 少数群体问题和权利在联合国受到的重视和关注不断减少

52. 二十世纪末，随着冷战的意识形态紧张局势和各种冲突日渐缓和，并且为防止涉及少数群体的暴力冲突而达成了多项折中措施，国际社会对少数群体的关注和兴趣减少。与此同时，一场旨在加强联合国人权保护机制的运动正在进行，而 1993 年世界人权会议为号召国际社会加大努力尊重、保护和促进人权而通过的《维也纳宣言和行动纲领》，在推动这一运动方面发挥了不小的作用。《维也纳宣言和行动纲领》还更加重视妇女、儿童和土著人民的权利，呼吁消除性别暴力，制止虐待少数群体和其他阻碍所有人享有人权的行为。

53. 二十一世纪头 20 年之后为尊重、保护和促进人权所作的努力，产生了十分显著的影响，不过，对少数群体的影响要比对其他弱势或边缘化群体的影响小得

¹² 见欧洲安全与合作会议，《赫尔辛基首脑会议宣言》，第 23 段。

¹³ 然而，工作组被认为是“联合国机构中级别最低的机构”，见 Kathryn Ramsay and Chris Chapman, “Two campaigns to strengthen United Nations mechanisms on minority rights”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 18, No. 2 (January 2011), p. 185.

¹⁴ 另见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《少数群体权利：国际标准和实施指南》(2010 年，纽约和日内瓦)，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/minority-rights-international-standards-and-guidance>；另见 2013 年秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明，可查阅 https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscrimination_Minorities.pdf。

多。如前文所述，很多其他弱势或边缘化群体(如难民、移民、妇女、儿童和残疾人)如今都享有各项具有法律约束力的条约所阐述和保护的权利，而少数群体则没有这样的权利。联合国还为这些其他弱势或边缘化群体中的大多数正式设立了纪念日、星期或十年。而少数民族照旧没有这样的待遇。

54. 与其他群体相比，少数群体在联合国还面临难以发声和不受重视的问题，也不像儿童、妇女、土著人民和非洲人后裔那样有专为其设立的国际及国家非政府组织和政府强大联盟提供支持。由于没有自愿基金，少数群体代表在出席联合国会议方面缺少资金支持，而其他群体则可以获得这种支持，因此，少数群体也没有条件像许多其他群体那样，通过让来自当地非政府组织的活动人士定期出席联合国的会议，并作为一个强有力的游说团体，培养拥有联合国系统相关经验的活动人士队伍。¹⁵ 因此，少数群体难以发声和不受重视的情况也就不足为奇了。而在向经济及社会理事会非政府组织委员会提出的正式地位申请中，等待审批时间最久的申请来自从事达利特人少数群体工作的国际声援达利特人网络，这一情况或许也并非偶然。该网络于 2007 年首次提交申请，至今已延搁了 15 年。

55. 对于男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者等曾被忽视过的其他群体，其所面临的特殊脆弱性正日益得到联合国的承认和重视。例如，2013 年，人权高专办牵头发起了“自由与平等”全球公众宣传运动，旨在通过与联合国国家工作队在全球各地开展全国性运动和活动，促进男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的平等权利和公平待遇。2017 年，人权高专办发布了题为“企业行为标准：消除对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的歧视”的文件，作为支持企业界消除歧视的一套全球标准。¹⁶ 2019 年，人权高专办还面向联合国工作人员、国家官员、民间社会组织、国家人权机构和其他利益攸关方，推出了男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者研究金方案和关于男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者人权的在线课程。

56. 近年来，联合国内部在少数群体方面取得的一些积极进展包括：人权高专办开发了“信仰促进权利”(Faith4Rights)工具包，着重指出了仇恨言论过度针对宗教和其他少数群体的情况，并强调了保护宗教和其他少数群体权利¹⁷ 以及联合国消除种族歧视和保护少数群体网络的重要性，¹⁸ 2012 年，时任秘书长潘基文倡议设立了该网络，旨在加强联合国相关部门、机构、方案和基金之间的对话与合作；2013 年，发布了秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明；¹⁹ 从 2019 年开始，按照少数群体问题特别报告员的倡议，在联合国一些会员国和汤姆·兰

¹⁵ Ramsay and Chapman, “Two campaigns”, p. 186.

¹⁶ 可查阅 <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/09/UN-Standards-of-Conduct.pdf>。

¹⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit>。

¹⁸ 该网络由人权高专办负责协调，汇集了 20 多个联合国部门、机构、方案和基金。

¹⁹ 可查阅 <https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf>。

托斯研究所的支持下，组织召开了少数群体问题区域论坛。²⁰ 上述网络在保护少数群体人权方面尚未带来任何重大的体制发展，事实上，在 2019 年之前的几年，该网络一直处于停滞状态。²¹ 少数群体问题区域论坛是特别报告员以独立专家的身份提出的倡议，还不是联合国或人权高专办的正式活动。

57. 最后，2013 年秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明呼吁将少数群体权利纳入联合国所有支柱和活动的主流，并建议联合国通过协调机制等方法，将反歧视和少数群体权利纳入联合国系统在全球、区域和国家各级开展的工作。然而，这项工作并没有得到落实。

58. 总的来说，在 2005 年之后的时期，少数群体的关切始终未得到联合国的积极回应。有两大现象表明，在处理少数群体问题和少数群体人权方面，无能为力或没有意愿的情况似乎在日渐加剧：第一，联合国系统没有进一步纳入少数群体权利或将少数群体权利主流化；第二，“消失行为”愈演愈烈：提及少数群体的内容常被完全略去，或者被社区、人民、区域或地理名称等过滤淡化了的说法所取代。这种省略并非无足轻重之举，因为，例如在国际法中，社区不享有人权，而少数群体享有人权。此外，这种省略有利于一些国家的利益，这些国家倾向于要么否认少数群体客观存在这一事实，要么否认本国确有少数群体的实际情况，也不承认少数群体拥有人权，从而转移人们对其国内少数群体问题的注意力，并规避国际监督。

59. 从上述观察中得出的主要结论是，在少数群体问题和保护少数群体权利方面，实际情况是联合国并非只是停滞不前，而是一直在倒退。

G. 少数群体在联合国的地位正日渐落后：未能将少数群体权利纳入主流

60. 通过联合国正式设立的纪念日、周年、乃至十年，再加上具体的行动方案和倡议，包括为此投入资金并配备大批人员，大多数边缘和弱势群体日益得到了承认，在大多数情况下，还推动起草了具有法律约束力的条约。而对少数群体而言，却没有取得这样的进展。

61. 在联合国，关于土著人民、非洲人后裔、妇女和儿童等群体的常设论坛最终得以建立并投入运作，联合国还为这些群体正式设立了专门的纪念十年，并为开展相关活动设立了自愿基金。例如，为土著人民和非洲人后裔这两个在经济、社会、文化和政治边缘化方面有相似经历的群体设立的常设论坛，每年举行为期数周的会议，论坛设有由各区域土著人民和非洲人后裔当选代表组成的理事机构，并由联合国和自愿基金提供大量财政和机构支助。联合国为这些群体设立了纪念

²⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues>。

²¹ 过去几年，该网络得到了振兴，除其他外，于 2020 年通过了面向 2021-2025 年期间的网络工作计划(可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/UN_Network_Racia_Discrimination_Protection_Minorities_Workplan2021.pdf)；为加强联合国在国家一级打击种族歧视和促进少数群体权利的工作制定了一份清单(可查阅 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/AnnotatedChecklist.pdf>)；举办了一系列纪念《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》三十周年的活动(见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Calendar-30th-Anniversary-1992-UN-Minorities-Declaration.pdf>)。

十年，号召人们重视这些群体的需求，还通过了旨在加强这些群体参与联合国机构工作的联合国决议，使这些群体从中受益。还为难民、酷刑受害者、妇女、残疾人等设立了自愿基金。同样，也为残疾人订立了具体的条约和执行进程，并为之设立了工作组等。换言之，针对土著人民、²² 非洲人后裔、²³ 儿童、²⁴ 妇女²⁵ 和难民²⁶ 等群体，相关的联合国机构、委员会、自愿基金、方案和倡议多到无法悉数罗列。而少数群体却没有享受到任何此类重大发展的益处。少数群体被略去或忽视，有时甚至被故意排除，其严重程度仍令人不安，很难与平等尊重所有人的人权原则相兼容。正如向特别报告员提交的一份材料所述，在联合国，只有一个专门就少数群体权利进行对话、为期仅两天的平台：少数群体问题论坛。

62. 尽管先前的少数群体问题工作组成员作出了努力，而增进和保护人权小组委员会也于 2003 年提出了一项建议，²⁷ 但向人权委员会提出的两项重要倡议：即在联合国设立一个少数群体相关活动的自愿基金，以及设立一个世界少数群体国际年并在之后设立一个少数群体国际十年，²⁸ 都没有得到人权委员会的批准。将近 20 年之后，尽管近来为最终建立自愿基金作出了努力，但相关倡议始终未取得进展，而针对许多其他群体(土著人民、非洲人后裔等)，虽然最早提议建立自愿基金的时间要晚很久，但却都已设立了自愿基金。然而，有人似乎认为，在体制方面，联合国可能无法取得进展，因为一些关键、强大的会员国对此持反对态度，而大会已就此达成一致，或者说至少大多数会员国之间已协商一致。²⁹

63. 1990 年代和 2000 年代初，预防冲突是推动制定承认和保护少数群体权利的倡议的主要动机，但在这一领域，正如特别报告员在 2022 年关于通过保护少数群体人权预防冲突的报告中强调指出，少数群体问题似乎已从联合国的大多数努力中“肃清”殆尽。³⁰ 在联合国，资深调解顾问待命小组中没有全面掌握少数群体权利专门知识的专业工作人员。虽然该小组毫无疑问有在其工作中处理少数群体权利问题，但在这一领域，依旧没有正式指定的协调人员。此外，尽管世界各地的大多数冲突中都存在少数群体遭遇不公待遇或将少数群体诉求工具化的情况，但无论是该小组编写的 2022 年实况介绍，还是其为 2023 年公开征集申请的

²² 见 www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us.html。

²³ 见 www.ohchr.org/en/racism/international-decade-african-descent。

²⁴ 见 www.un.org/en/global-issues/children。

²⁵ 见 www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women。

²⁶ 见 www.unhcr.org/。

²⁷ 见小组委员会第 2003/23 号决议，第 15 段。可查阅 www.refworld.org/pdfid/416409524.pdf。

²⁸ 见 E/CN.4/2004/2，第 13 章。

²⁹ 见 J. Packer and E. Friberg (Minority Rights Group International), “Genocide and Minorities: Preventing the Preventable” (London, 2004)。“[有些国家]认为，落实少数群体人员的权利可能会助长冲突，维持团结的最佳办法是压制少数群体身份特性，限制他们的参与，希望随着他们被多数群体同化或挤压，其声音会逐渐消失。”而据作者指出，恰恰相反，这样做更有可能导致越来越多的民怨和冲突。

³⁰ 见 A/HRC/49/46，第 73 段。

通告，都没有提及少数群体的人权。就连政治和建设和平事务部介绍联合国预防冲突和预防性外交办法的主要文件，其中也没有任何提及少数群体的内容。³¹

64. 在联合国，少数群体的地位似乎在日渐落后，这种情况与宣称“不让任何一个人掉队”的可持续发展目标背道而驰，也不符合秘书长 2013 年指导说明所载关于将少数群体权利纳入联合国所有支柱和联合国系统在全球、区域和国家各级工作主流的建议。正如特别报告员在 2021 年提交大会的关于少数群体、平等参与、社会和经济发展与《2030 年可持续发展议程》的报告中指出，³² 少数群体不仅仅是被排除在外，而是被有意剔除。

65. 虽然可持续发展目标开放工作组在最初的讨论中经常提到少数群体面临的脆弱性和边缘化问题，并在讨论期间建议了一项具体目标(10.5)，以“增强穷人、边缘化群体和弱势群体，包括土著人民、妇女、少数群体、移民、残疾人、老年人、儿童和青年的权能，并促进他们融入社会和经济”，但少数群体最终还是从可持续发展目标中完全消失。正如特别报告员在 2021 年的报告中指出：

在这一点上，“不让任何一个人掉队”的承诺将被颠覆，因为出现了完全相反的情况：少数群体将被排除在外。虽然《2030 年议程》第 23 段具体指明了应通过落实议程来增强其权能的弱势群体，但在没有任何解释的情况下，少数群体被故意从早期版本的“落在后面的人”列举中删除了，而其他所有群体都被保留下来。由此开始了可以说是可持续发展目标战略中对少数群体的歧视性排斥。

66. 上文所述表明，联合国在确定弱势群体时，是有意剔除了少数群体，而非仅仅忽略了少数群体。这一点也并非传闻，因为在联合国的其他动态中，也越来越多地发生着同样的“剔除”行为。

67. 例如，跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组不顾反对的呼声，在其关于工商业与人权的条约草案中同样将少数群体排除在外，却选择在一些条款中提及“妇女、儿童、残疾人、土著人民、移民、难民、境内流离失所者和被占领或冲突地区的受保护人口”，以及类似的罗列。³³

68. 在同一领域，最近通过的《工商业与人权指导原则》下一个十年路线图，³⁴ 多次提到了可能面临较高脆弱性风险的群体，例如，妇女；男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者；儿童；残疾人；土著人民；非洲人后裔；移民；难民工人。少数群体却从未被提及。这同样也并非忽略：先前的草案中有提到少数群体，但被删除，而后来的草案中却赫然包括了新的脆弱群体。

³¹ 见政治事务部，“联合国预防冲突和预防性外交行动：联合国及其伙伴在预防暴力冲突方面的作用、方法和工具概览”，可查阅 https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf。

³² A/76/162。

³³ 见第 6 条第(4)款(c)项，可查阅：www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf。

³⁴ 可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ungps10plusroadmap.pdf。

69. 特别报告员收集的资料表明，在联合国内部的其他领域，存在对少数群体权利不敏感、有误解的情况，甚至存在联合国工作人员似乎反对少数群体权利的情况。特别报告员在世界各地根据其任务规定举行区域论坛时，从当地的民间社会组织和少数群体成员了解到，联合国国家特派团和外地行动的工作人员无视少数群体关切、甚至否认少数群体客观存在的例子有很多。例如，联合国工作人员有时拒绝就少数群体问题进行合作，因为他们不认为某个群体是少数群体，或者认为涉及少数群体的诉求在政治上过于敏感或复杂，无法通过正式渠道处理。例如，在特别报告员看来，有些例子暗示埃塞俄比亚的提格雷人和也门的什叶派穆斯林不能被视为少数群体。其他实例涉及南非荷兰文、以色列的贝都因人和阿拉伯人以及突尼斯的阿马齐格人。

四. 结论和建议

70. 尽管秘书长在其 2013 年的指导说明中呼吁将少数群体权利纳入联合国的主流，但这方面基本没有取得任何成绩，而在将反种族歧视纳入主流方面，则取得了重大进展。

71. 特别报告员强烈敦促人权理事会启动一项研究，研究如何加强对少数群体权利的保护，包括为此拟定一项新的联合国条约，并研究如何落实秘书长 2013 年的呼吁，将少数群体权利纳入联合国所有支柱和活动的主流，并敦促联合国系统重新启动和落实将少数群体权利纳入其在全球、区域和国家各级工作的进程。在国际社会保护少数群体权利的工作出现倒退的背景下，向特别报告员提交的许多材料，乃至在区域论坛和少数群体问题论坛上提出的建议，都呼吁联合国启动缔结一项相关条约的进程，将其作为国际合作的一个正当领域。

72. 特别报告员建议联合国各机构和实体，特别是人权高专办和联合国开发计划署(开发署)，也应制定战略计划，将少数群体权利纳入其工作的主流。联合国各机构应优先考虑在其工作人员队伍中招纳少数群体人员，特别是在少数群体较多和少数群体问题突出的国家和地区。

73. 特别报告员呼吁大会筹备并通过一个国际年或国际十年。

74. 特别报告员认为，应不断审查和更新可持续发展目标方面的文件和活动，以确保世界上最边缘化和最脆弱的群体不会被忽略。例如，联合国应就自愿国别评估的编制提供指导，以便在评估文件中专设章节，说明在面向少数群体努力实现“不让任何一个人掉队”方面取得的进展。

75. 特别报告员还重申他在提交人权理事会的关于少数群体与冲突的报告中提出的建议。³⁵ 其中应当包括，除了将少数群体权利纳入主流之外，还应开展适当的少数群体权利培训，介绍如何通过行使少数群体权利为预防和解决冲突提供宝贵的工具，³⁶ 以确保在政治和建设和平事务部及开发署等从事预防和解决冲突工

³⁵ A/HRC/49/46。

³⁶ 同上，第 73 段。

作的联合国机构和部门内，长期具备关于少数群体问题的专门知识。³⁷ 特别报告员还建议，联合国可以借鉴其他组织的做法，例如，欧安组织的少数民族事务高级专员作为“早期预警”机制，必要时还充当“早期行动”机制，开展预防性的“悄悄”外交，在广泛了解各种局势的应对方法的基础上提出解决办法。鉴于国内冲突与“[通常]为少数民族群体争取更大程度政治自治”之间存在密切关联，已经得到承认的土著人民内部自决以及其他形式的政治自治和国家以下各级治理等措施，应当纳入预防冲突的工具箱，这样做“有助于保护少数群体和多数群体两方的权利和利益……从而减少暴力冲突的风险”。³⁸

76. 鉴于民间社会组织和少数群体代表在保护和促进少数群体人权方面发挥着重要作用，特别报告员建议人权高专办重新启动提交和通过一项决议，以便设立一个联合国自愿基金，用于资助与少数群体有关的活动，包括资助少数群体民间社会组织参与联合国，而针对儿童、妇女、土著人民、非洲人后裔等大部分其他群体的民间社会组织，已经存在这种自愿基金。

77. 特别报告员促请大会按照以往关于土著人民的决议所确定的先例，通过一项决议，以加强少数群体代表和机构参加联合国有关机构的少数群体问题会议；同样，该决议应规定与少数群体进行协商，规定由秘书长提交报告，并规定召开联合国少数群体人员权利问题世界会议。

78. 特别报告员还赞同并提议按照其他常设论坛确立的先例，设立少数群体问题常设论坛，以进一步提高联合国有效解决少数群体问题的能力。新设的这样一个论坛应由少数群体的代表组成，同时考虑到多样性、区域平衡和性别平等，论坛成员应以个人身份作为专家履职。常设论坛应在纽约联合国总部和联合国日内瓦办事处轮流举行会议，以便与联合国的人权机制和安全机制进行协调。

79. 特别报告员认为，在少数群体问题常设论坛得以设立之前，少数群体不能仅限于每年有两天在联合国日内瓦办事处出现、发声并受到重视。特别报告员建议，除了每年举行少数群体问题论坛外，作为对该论坛的补充，还应轮流举行区域一级的论坛会议，并将其确立为正式的制度，包括为到场举行区域论坛配备资源。

³⁷ 同上，第 95 段。

³⁸ 列支敦士登向特别报告员关于“少数群体人权在联合国各机构、结构和倡议中的地位”的专题报告提交的材料。