



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.189/PC.1/7
13 April 2000
CHINESE
Original: FRENCH

反对种族主义、种族歧视、仇外心理
和相关的不容忍现象世界会议
筹备委员会
第一届会议
2000年5月1日至5日，日内瓦
临时议程项目7

为筹备委员会和世界会议编写的报告、
研究报告和其他文件

秘书长的说明

秘书长谨向筹备委员会转交人权委员会关于宗教不容忍问题特别报告员 Abdelfattah Amor 先生按照委员会第 1999/78 号决议编写的，题为“种族歧视和宗教歧视：识别和措施”的研究报告。

附 件

种族歧视和宗教歧视：识别和措施

宗教不容忍问题特别报告员 Abdelfattah Amor 先生编写的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 7	3
一、加重的歧视的法律方面问题.....	8 - 72	4
A. 背景.....	9 - 19	4
B. 防止加重的歧视的世界性保护.....	20 - 64	6
1. 一般文书.....	21 - 38	7
2. 特殊文书.....	39 - 64	11
C. 宗教保护.....	65 - 72	19
二、加重的歧视现象实况.....	73 - 125	21
A. 暂时性分类制度.....	74 - 116	21
1. 涉及大多数人和构成一个族裔或宗教少数的人或群组的歧视.....	85 - 110	23
2. 涉及属于不同族裔和宗教少数群体或群组的人的歧视.....	111 - 116	30
B. 内容和范围的评估.....	117 - 125	33
三、结论和建议.....	126 - 152	36
A. 加强保护，防止严重歧视.....	133 - 143	38
1. 国际保护.....	133 - 139	38
2. 国内保护.....	140 - 143	39
B. 防止严重歧视.....	144 - 152	40
1. 教育和培训.....	145 - 147	40
2. 新闻和通信.....	148 - 149	41
3. 宗教和民族群体之间和之内的对话.....	150	42
4. 城镇规划政策.....	151	43
5. 民主和发展.....	152	43

附 件

参考书目.....	56
-----------	----

导 言

1. 今日世界上有超过 7,500 个种族团体和“少数化”社区，6,700 种语言和无数的宗教和信仰，扩散在五大洲和 185 个联合国成员国中[Yacoub, 1998]。¹ 在这个显示我们这个星球的巨大财富的数字外，还须指出另一个令人不安的数字。根据某些资料来源(已经有点过时)，有 22 亿人由于他们的思想、良心、宗教或信仰自由或他们的种族身份成了歧视或限制的受害者[Odio-Benito, 1989]。²

2. 在二十一世纪之初，国际社会的情况显然是自相矛盾的。在确实是更紧密地结成一体之同时，它也从来未停止过发生冲突。旧的世界秩序已被新的地区性冲突所代替，这些冲突的政治和经济因素跨越历史、宗教、种族或民族界线。国际社会正面对着种种新的形势；分裂并不像以前那么明显，冲突也变得更为分散，有时令人能以理解，其对象是人的完整、身份、自由和人性。

3. 消除所有形式的歧视是国际上保护人权的一个组成部分，它已成为今日世界的一个最紧急的任务。国际的形成或分裂，领土的分割，自愿的或强迫的迁移、或是单纯的经济和社会条件、宗教和政治上的极端主义，媒介的不良作用和偏见都可能加强紧张情势，特别是种族和(或)宗教的紧张情势。在蛰伏长久以后，它们又再出现，有时候十分强暴，但常常以一种更扩散更具破坏性的方式出现。许多人口群体被变成少数化。各个社团之间的和平，或至少是没有冲突的共处情况受到了危害。经济发展的迫切任务也被破坏、延误或受到了怀疑。对国内和国际和平与安全的威胁也比经往更加有相互关联性。

4. 这就解释了为什么国际社会，特别是联合国系统为什么努力于制定规则和设立机制，特别处理与种族和宗教歧视有关的问题，并尽可能考虑到国家主权方面的要求和在提供更多的人权和基本自由保护方面的约束因素。³

5. 然而，如果与现今在全世界发生的歧视一起研究这些规则和机制，就会发现种族和宗教类别之间的区别，即使在一般使用的概念或术语之间的区别并不是这么清楚，不论其主题是少数人[Yacoub, 1998]⁴ 或宗教。⁵

6. 存在着一些种族和宗教区别不太明显的两可情况。除了任何歧视外，许多少许人，或甚至很大的群体的身份是同时由种族或宗教成份所界定的。因此，许多歧视的情况由于多样身份的影响而加重了。此外，宗教自由的权利就像属于一个种族团体或一个少数民族的权利，是一项主要的人权。当一个人或一组人的这

两项权利都受到侵犯时，这种侵犯不仅仅是添加罪行或普普通通地把它们加在一起。两种罪混合在一起形式了一种新的更严重的罪行，虽然其强度不同，但在性质上是一个独立的概念。

7. 由于它们的特征，这些情况可以被称为种族和宗教的交叉或汇合点，需要对其进行法律分析(第一章)和根据这种歧视的实行方式，采取一个就事论事的做法(第二章)；这些都应在审议应就这些汇合点采取什么适当解决办法和建议之前进行(第三章)。

一、加重的歧视的法律方面问题

8. 法律似乎对两类歧视提供分别的保护。这份研究报告最初旨在显示即使从法律观点来看，种族歧视和宗教歧视会重迭，有时候重迭的程度很大；宗教身份是种族身份的一个组成部分，相反亦是如此。少数人的概念特别能将这两种身份结合在一起，并显示问题所在(A节)。然后，它将指出现有文本和机制的缺点并指出在这些文本中可能出现的、受到宗教歧视加重的种族歧视的法律基础。我们将主要讨论普遍可落实的国际文书(B节)，然后才审议区域性文书(C节)。⁶

A. 背景

9. 一个基于宗教或信仰原因受到歧视的人——在1981年11月25日《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》第1条和第2条定义范围内——如果他或她性属于一个容易被识别群体，受到的歧视就会加重。

10. 许多只涉及一个人的宗教或信仰的歧视案件则不在本研究报告范围之内。⁷ 只当有关人士在种族上不同于大多数人或不同于其他少数人或种族或宗教群体，或不同于同一少数人的种族群体，他或她才能声称受到加重的种族歧视。⁸

11. 但是，必须承认，在这个领域里的区别并不是一眼看来那么直接。一些宗教属于某一特殊类别，其礼拜、习惯、仪式、信仰或甚至为了宗教原因发展出来的文字和口语都是它们身份的一项要素，有时候也是其种族特征的一项要素[Eide, E/CN.4/Sub.2/1992/37,第93段]。⁹

12. 因此，少数人的概念，至少在基本上，是种族和宗教交叉的基本方位或交轨点。这就是说，加重的歧视必然是对一个属于如果不是少数人则至少是一组可识别的人的人进行的歧视[Robert, 1994]。¹⁰ 但是，在为少数人，特别是宗教少数人下定义时仍会有些困难，尽管后者在历史上是保护少数人和人权的第一个关切对象。

13. 但是，正如防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员 Francesco Capotorti 在他著名的 1979 年研究报告中正确地指出：“但是，如果不带政治偏见并且从一个真正世界性的观点审议这一问题，无可否认地，少数人概念的主要内容是大家都熟悉的，就其定义来说，唯一的问题是，是否可通过一些具争议性的考虑来扩大或限制一个不可争议的客观“核心”。[E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 第 564 段]¹¹

14. 围绕着这一核心有人提出了若干有关少数人的定义；其中大多数使用一个客观和主观性质的累积标准。Capotorti 的定义尤其有意义；根据该定义，少数人是“一组在数目上少于一个国家其他人口的群体，它处在一非支配性地位，其成员——作为该国的国民——所具有的种族、宗教或语言特征有别于其他的人口并显示一种团结意识，目的是保持他们的文化、传统、宗教或语言”[E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 第 568 段]。

15. 其他专家，大都 为防止歧视及保护少数小组委员会的成员，提出了同样的定义。其中值得一提的是 Jules Deschênes 在 1985 年[E/CN.4/Sub.2/1985/31]¹²、Asbjørn Eide 在 1994 年¹³ 和 Stanislav Tchernichenko 在 1997 年[见 Yacoub, 1998]¹⁴ 提出的定义。也应该提到国际常设法院在其 1930 年 7 月 31 日的咨询意见中提出的定义；上述法律作家提出的定义似乎以其为依据[希腊—保加利亚人“社区”]¹⁵ 这些定义没有一个令人满意[Andrysek, 1989]¹⁶，这不是因为所提出的定义不适当，而是因为一个政治性或甚至心理性的障碍，和没有理由地害怕分离主义的风险。

16. 国际法惯常地保护权利而不要求就保护对象的定义达成普遍的协议。一个最佳的例子是人民自决的权利。国际公约中缺乏对“少数人”这一名词的定义(包括《公民和政治权利国际公约》第 27 条及《欧洲人权公约》第 14 条)，但没有妨碍在这些公约下设立的机构解决有关少数人的争端。无论如何，所提议的准则

有很大的重复。主观的准则(团结意识和维持它们独特的宗教和文化特征)隐含在客观准则中(即一个独特的、在数目上属少数的、具有共同种族和宗教特征的群体或社区)。也就是说,这一个定义,即使没有体现在成文法中,¹⁷也可以很容易地适用在受到种族歧视的宗教少数人身上。

17. 我们在这里研究的少数人——“民族”或“身份”少数人,不同于根据其他准则的少数人(同性恋者、素食者、残疾人、政治少数人等没有受到国际公约保护的人),一般可分为三类:种族、宗教和语言;具体处理少数人的国际条约都同意这三个准则[Malinverni, 1991]。¹⁸然而,这三类或三个准则并不是相互排挤的。对我们来说,若干宗教少数也同时是种族和(或)语言少数。这些与其他人口不同的地方通常对他们的文化和生活方式都发生了影响。¹⁹全世界的宪法都用了许多不同的术语来指出区别该概念的种族和宗教方面的概念上的困难,以保护少数人。²⁰

18. 最后,正如我们将见到的,加重的歧视不仅仅涉及少数人。具有与大多数人口或其他群体不同的宗教或种族出身的群体也可能成为加重歧视的目标,即使它们不一定符合少数人定义的所有准则,这或许是由于客观原因(举例说,他们并无居住国的国籍)或是出于主观原因(有关群体没有团结意识或保存其特征的意识)。

19. 因此,问题是,这种宗教和种族的互相关连是否得到普遍适用的国际文书的法律确定。

B. 防止加重歧视的世界性保护

20. 这方面可区分两类文书:一般性质的保护人权文书和具体保护某一类人权的文书。文书的类型(公约、宣言)及其对我们关注的问题的贴切性并不是不变的。但是,没有一项文书谈到加重歧视的假设,并将其从其他形式的歧视中分割出来,予以特别的法律处理。此外,——或许就是为了这个理由——所研究的这些文书中没有一个声称保护少数人本身。它们的目标只是保护属于少数人的人。但是需要附加一个声明,所研究的文书中没有一个忽视宗教和种族的相互关系。有些文书甚至公开提到它。

1. 一般文书

(a) 《联合国宪章》和《世界人权宣言》

21. 不像《国家联盟盟约》，《联合国宪章》申明“尊重所有人的人权和基本自由”。它采用了同样的措词：“……不分种族、性别、语言或宗教”（见第一条第3款、第十三条第1款(b)项、第五十五条(c)项和第七十六条(c)项），²¹即使《宪章》的目的并不是特别保护少数人。这种做法是完全可以理解的，因为在追求世界性目标时，首先必须强调可到处执行的原则，不论应受到保护的某一类权利的特殊情况或世界上某一地区的特殊情况；对某一原则的解释才使得能考虑它对某一类应受保护的权利的适用。

22. 在这方面，《宪章》的贡献是重要的：

- (a) 首先，它确定了不歧视和平等的原则，这是保护每一群体或少数人，包括我们所关注的那些人，即加重歧视的受害者的基本法律基础；
- (b) 它将这个原则结合到国际保护基本人权的框架内（见序言第2段和第一条第3款）；这样，国家不单需要为不歧视待遇的消极义务负责，也必须负责具体保护有关的人士。保护少数人和群体不受歧视，包括加重的歧视，现已成为国际人权保护的一个组成部分；这样应可解决需要保存少数群体的特征和需要维护国家整体性的表面矛盾 [Malinverni, 1991; de Witte, 1991]。²²

23. 此外，所有关于少数人的文书都规定保护少数人不应与国际法的基本原则有抵触，这些基本原则包括国家的主权、领土完整和独立。²³

24. 就我们研究的问题来说，1948年12月10日的《世界人权宣言》比《联合国宪章》更为详尽：

- (a) 首先，虽然《宣言》的直接目标不是属于种族和宗教少数人的权利，在第二条第1款使用的一般用词（“……或其他见解……或其他身份”）意味着它可涵盖经宗教歧视加重的种族歧视；
- (b) 关于宗教歧视，《宣言》第十八条是一个有效的参考点，事实上也是所有后来案文的基础。当前我们可集中讨论三个重要因素：
 - (一) 宗教自由也包括更改宗教的自由；
 - (二) 这项自由不限于宗教本身，也包括信仰自由；
 - (三) 它也包括表示或不表示个人的宗教或信仰的自由。

(b) 1966年国际公约

25. 1966年12月16日有关人权的国际两公约在质量上是一个重大的进步。特别是《公民权利和政治权利国际公约》载有许多有关的条款，²⁴ 其范围已得到人权事务委员会的决定和意见的澄清和充实。如果对这些条款进行单独和综合的分析，可从《公约》中所用的混合概念及它们的执行中推断出不受加重歧视的权利的理由。

(一) 概念的混合

26. 正如人权事务委员会在其1992年9月4日第18号一般性意见中指出，《公约》没有为“歧视”下定义，也没有指出在其各项条款，特别是第二条第1款的措词中²⁵ 所指的歧视是什么。在同一个一般性意见中，委员会引进了若干要素，有助于确定研究中的问题的概念大纲：它明确地指出1965年《消除一切形式种族歧视国际公约》中所载的定义，因此给人的印象是“公民权利和政治权利国际公约》中所用的“歧视”一词应具有同样的意义。²⁶ 委员会在指出同等地享有权利和自由并不是说在每种情况下都得到完全相同的待遇；它对不受歧视的权利采取一个广泛的看法，涵盖了所有形式的歧视，即使是那些与《公约》中没有明确承认的权利有关的歧视。²⁷ 正是因为权利受到《公约》的确认，并因为属于少数人的许多群体的识别问题而受到加重的侵犯，所以纯粹在法律上，不能对待这种歧视好比它是一个涉及《公约》所不承认的权利的歧视，或影响到《公约》所保护的一项权利的歧视，因而它构成一个单一的“侵犯”。

27. 《公约》中有两项条款特别与我们讨论的群体和少数人有关：第十八条和第二十七条。

第十八条

28. 这一条在很大程度上是以1948年的《世界人权宣言》为依据，为宗教自由作出规定——虽然在这—点方面，它不如《宣言》中的条款那么明确——也为改变宗教的自由作出规定。要为“受到保护的宗教”找到一个令人满意的定义是不可能的，因为各种制度之间在功能上有显著的不同。《公约》似乎考虑到这一问

题，就像《世界人权宣言》一样，它规定了一个可广泛接受的概念。因此，该条的范围似乎包括每一种根据与一个上帝、一个或多个神灵、神圣之物或单纯的宇宙的关系建立的信仰和习俗。

29. 但是宗教显然是更复杂的：它不同于其他意见或信仰的表现，不能将它仅当作为个人信仰的问题，也就是说将它当作一个良心或信仰自由的问题，正如若干作者已经指出，宗教是各种信仰、习俗、神话、仪式和礼拜的制度，它具有联合一个群体的成员的作用并确保该群体的存在及其种族身份[Yacoub, 1998; Ben Achour, 1994]。²⁸ 虽然宗教曾是最血腥的战争的起因，宗教也保存了若干民族的身份。天主教保存了波兰人和爱尔兰人的身份。东正教保存了保加利亚人、希腊人和塞尔维亚人的身份；犹太教保存了以色列和全世界犹太少数人的身份；伊斯兰保存了巴基斯坦人、波斯尼亚人、科索沃人和西方许多穆斯林人的身份；许多传统的多神教保存了非洲、亚洲、太平洋地区和南北美洲土著人民的身份。因此，宗教地位常常很难从一个社会群体的身份或种族出身的内聚力中分割出来并在很大程度上包括少数人的地位[Ben Achour, 1994]。²⁹ 对歧视、不容忍措施和仇外的做法不能予以分别界定或处理。歧视变得更厉害，因为在一些情况下很难将种族因素从宗教因素中分开。

第二十七条

30. 这一条纯粹是以少数人为目标，值得全文引用：

“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。”

若干作者讨论过这一条[Capotorti, 1991; Fenet 和 Soulier, 1989; Rousso-Lenoir, 1994; Duffar, 1995]。³⁰ 这一条方面有许多问题，这是大家都知道的，特别是在它与《公约》第 18 条的关系方面，³¹ 对“在那些存在着……少数人的国家中”³² 这句话的解释方面和什么人能享有所保障的权利方面。³³ 第 27 条适用于那些遭受加重歧视的人，因为后者关切的不是一个“单独的个人”，而是一个属于在人种上不同于大多数人或其他少数人的群体的人。“人种的、宗教的或语言的少数人”这一句话，就我们所关切的问题来说，值得进一步审议。

31. 使用“人种的少数”这一表达方式并不是偶然的。这一条的产生显示了以“人种”替代了种族这一词。Capotorti 先生综述了这一替代的理由：“所谓的种族群体不是基于科学事实的，并由于演变的过程、通婚和观念或信仰的改变而变得难以区别……‘人种’这一词似乎较为恰当，因为它指的是所有生物、文化和历史特征，而‘种族’指的只是遗传下来的身体特征”[E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 第 197 段]。³⁴

32. 不需要对这些意见再加评论。只需指出《公约》第 27 条的起草者最后决定用一个最广泛的类别以包含所有其他类别，包括那个以假定的或真正的基因特征进行区分的类别。

33. 但是，这并不是一个单纯的问题。当我们尝试界定“人种”这一个广泛类别时，就变得更复杂了。一个人种群体(希腊文 *ethnos* 意为“人民”)是一个社会学类别。社会学家对它的定义是“一个具有一个或多个共同特征，如语言、宗教、部族来源、国籍或种族特征的社区，其成员有一个共同的身份意识”[Stavenhagen, 1991; Breton, 1992]。³⁵ 这就是说人种群体，作为一个社会学类别，在很大程度上包含了人种少数或甚至一般的少数人的法律概念。在区分这两种概念时，宗教是其中一项因素，有时候是一个主要因素，因为在这两种情况下，宗教都有助于锻造群体身份。这就令人怀疑区别不同类别的少数人是否有好处。

34. “少数人”这一词难道本身不足以表达其意义吗？少数人之不同于多数人(或其他少数人)正是因为对该概念的——及人种群体定义中所用的特征(见，举例说，上文第 14 段中引用的 Capotorti 的定义)，因而不构成特别的类别。

35. 事实上，第 27 条所作的区别是有充分理由的。一个少数人群体可以是语言的少数，或只是种族的少数(从有形的意义上来说)，而与大多数人共有一个语言和宗教。但是，常常是，少数人的特征，特别是人种(从社会学意义上来说)和宗教少数的特征是重迭和混合的。宗教有助于人种划分，后者是通过宗教和语言表达的。

36. 结果是——虽然《公民权利和政治权利国际公约》并没有达到其逻辑上的结论——歧视更加加重了，因为难以决定实行歧视的人其针对的目标是这两种共同存在的特征中的那一个。

(二) 概念的执行

37. 对第 2 条第 1 款(非歧视条款)和第 26 条(所有人在法律前平等和受法律的平等保护)的解释使联合国人权事务委员会能将该《公约》的范围予以扩大以及建立一组有关不受歧视权利的果敢决定。《公约》不承认一项权利并不影响到第 26 条的适用性或委员会在这个领域里的职权。³⁶ 在加重歧视方面可设想这一种大胆的解释。委员会应探讨《公约》在这方面所有可能性。这尤其是应该的, 因为《公约》的若干条款在目前的情况下受到侵犯:

- (a) 一般的非歧视条款(第 2 条第 1 段);
- (b) 第 18 条所规定的宗教或信仰自由原则;
- (c) 属于人种上和宗教上的少数人根据第 27 条享有的权利。

38. 事实上, 不同于第 26 条的假定, 这不是一个与《公约》没有规定的新权利有关的不受歧视权利的问题, 而是《公约》若干条款中已主张的权利, 这是鉴别了许多(宗教和人种)群体的结果。我们认为加重歧视的观念是一个必定的逻辑进展。³⁷

2. 特殊文书

39. 自联合国成立以来, 已通过了许多文书, 以便在许多领域里取消歧视或保护某些群体。其他文书则以《联合国宪章》和 1948 年的《世界人权宣言》为模型, 它们比较上没有这么重要, 虽然它们总的精神并不反对种族和宗教的重迭。

(a) 明确承认

(一) 保护群体的文书

40. 1948 年 12 月 9 日通过的《防止及惩治灭绝种族罪公约》对我们的工作十分重要。该《公约》第二条界定灭绝种族系指“蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体”。1993 年 2 月 22 日设立的前南斯拉夫问题国际刑事法庭的规约和 1998 年 7 月 17 日在罗马通过的国际刑事法庭规约第 6 条都使用这一定义。³⁸ 种族灭绝罪显然以最“狞恶”的方式重迭了种族和宗教歧视(《公约》序言部分第三段)。不象其他危害人类罪, 种族灭绝, 即使其对象为个人, 其目标却是毁灭一个人类实体或种族和宗教团体的基础。³⁹ “[……] 灭绝种族行为[……]均

系国际法上的一种罪行”。(《公约》第一条); 它“震惊人类的良心, 造成人类的重大损失[……]并且有违道德法律和联合国的精神和宗旨。”⁴⁰ 历史显示在发生种族灭绝时, 它的目标是一个群体的整个身份, 即它在于引起身体和精神上的伤害(《公约》第二条(b))。“精神上”这一词本身表达了加重歧视的最大的犯罪形式。在人类历史上发生的各次“种族清洗”的目的不单是伤害一个团体或民族的种族、宗教和文化身份, 有时候甚至其实际存在。因此不能将它们分开。

41. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭的最近判例法反映了灭绝种族罪概念的发展, 在与我们讨论的问题方面值得加以评论。在发生种族灭绝之前, 必须先有三个因素存在:⁴¹

- (a) 物质因素, 即上述文书中提到的犯罪行为;
- (b) 道德因素: “蓄意全部或局部消灭某一……团体。”
- (c) “对人之理由”的因素: 种族灭绝的目标必须是一个民族、人种、种族或宗教⁴² 团体”。

42. 就我们的研究主题来说, 问题发生在对这三个因素的交叉解释方面, 它不象我们想象的那么容易。种族灭绝罪行仍旧是一个含糊的概念[Verhoene, 1991; Castillo, 1994]。⁴³ 正因为这种含糊, 所以需要作出小心的分析, 在加重歧视方面作出适当的斟酌。首先, 在物质因素方面, 有关种族灭绝的文书原则上纯粹针对对人的伤害而不是对财产的损害。所谓的文化上的种族灭绝或种族文化灭绝, 即旨在消灭一个团体的语言、宗教或文化的种族灭绝, 似乎没有受到考虑, 尽管这可能是种族灭绝罪的最剧烈的表现。⁴⁴

43. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭在其规约第 4 条所载的种族灭绝定义中或在其描述或解释种族灭绝罪行中丝毫没有提到“文化种族灭绝”的概念。然而在 Karadzic 和 Mladic 一案中却令人感到这一观念又开始生根, 其间该刑事法庭曾数次提到它: 起诉书中⁴⁵ 谈到物质、政治、法律和文化种族灭绝(注 58, 第 21 页第 44 段), 有系统地摧毁神圣的地点(第 6 页第 11 段), 几乎是有系统地摧毁穆斯林和天主教文化财产(第 8 页第 15 段)以及意图消灭宗教礼拜和仪式(第 19 页第 41 段)。该法庭甚至提到消灭记忆以及旨在根除记忆的种族清洗政策(第 61 页, 第 94 段; 第 35 页第 60 段)。该法庭也指出在波斯尼亚塞尔维亚人取得控制的地区, 普遍和有

系统地摧毁寺院和教堂，令到这些地区的波斯尼亚穆斯林人和克罗地亚社区的各个生活方面受到破坏、损伤或非人化(第 9 页第 30 和 31 段)。

44. 这并不是试图将我们研究的主题——加重歧视——置于与文化种族灭绝的同一立足点上。无论如何，单独的文化毁灭的可能性仍旧是一例外情况。正如 Verhoeven 指出的，“在许多情况下种族文化灭绝仅是种族灭绝的文化方面，仅这一点已够对其作出惩罚。”⁴⁶ 但是，当加重歧视的事情再三发生并达到重大的程度，不论它是由国家或个人进行的，⁴⁷ 都近于文化种族灭绝或种族灭绝本身。无论如何，即使这种比较被认为是不适当和没有理由，也就更说明了为什么不能象对待其他方面的歧视那样对待这种歧视。可以这样说，种族灭绝需要肇事者有灭绝种族的意图。这里，这个问题也不简单，所建议的解决办法证实了需要一个特别的制度，在常识的基础上管制对属于超过一个团体以上的人进行的歧视。

45. 如果没有“蓄意全部或局部消灭某一……团体”，就没有种族灭绝。正如 H.Donnedieu de Vabres 所指出的，“种族灭绝的理论[……]因此是对普通法律的减损，因为它在罪行的法律构成中包括了动机。”⁴⁸ 问题是，蓄意实行种族灭绝是否已足够，或是否也需要超过一定的数量，才出现构成罪行的因素。虽然各项有关的文书并没有规定数量界限，但团体的概念似乎是种族灭绝定义的一个组成部分。⁴⁹ 罪行的性质本身就暗示消灭该团体的一个重要部分的意图[Whitaker, 1985; Ternon, 1995]。⁵⁰

46. 但是，也可以提出相反的论点。在一个“意图”能发挥重要作用的制度里，Verhoeven 说，⁵¹ “重要的是该罪行的犯罪者而不是受害者的数目。”由于决定性因素是全部或局部消灭某一团体的意图，受害者的数目不是构成罪行的一项因素[Verhoeven, 1991]。⁵² 因此，即使只有一个受害者，或只有很少的受害者，也不能制止一个罪行被称为种族灭绝[Verhoeven, 1991; Glaser, 1970; Planzer, 1956]。⁵³ 这是一个大胆的论点。它认为对属于一个少数人或一个人种或宗教团体的个人或少数几个人进行的加重歧视确实可具有种族灭绝的一面，只要可以证明犯罪者意图使用有关人等达到消灭一个团体或少数人的目的。

47. 这一论点并非异想天开，应把它当作为对有关文书的忠诚解释⁵⁴，即重要的不是全部或局部消灭一个团体，而是“蓄意全部或局部消灭某一[……]团体。”当然，这种意图是很难证明的。但是，实践上，常常可以通过物质因素来证明种

族灭绝的意图。种族灭绝通常是通过行为(杀人、失踪、屠杀、放逐、企图阻止某一团体生育的措施、强奸等)来表达的,这种罪行的巨大和严重规模使人可以从中看出犯罪者的意图。

48. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭的判决似乎就指出了这一点:在 *Nikolic* 一案中⁵⁵,法庭没有具体提到一些受害者,而是提到了在 *Vlasenica* 地区进行的“种族清洗”的巨大规模;它明确指出在该区域进行的“种族清洗”政策的研究范围之内的行为是与意图联结在一起的,一般也可以从这政策中看出来。法庭的陈述如下:

“记录显示在 *Vlasenica* 实施的歧视性政策构成 *Dragan Nikolic* 犯罪行为的背景,其目标特别是“清洗”该地区的穆斯林人口。在目前这一案件中,这一“种族清洗”政策采取了极端严重的歧视行为的形式,显示它具有种族灭绝的性质。”⁵⁶

49. 同样地,在 *Karadzic* 和 *Mladic* 一案中,法庭指出行为的巨大破坏效果和种族灭绝企图的联系。⁵⁷ 在这一案中,法官倾向于把意图的重要性置于受害人数目之前:“仅是由于他们属于一个团体而被选择为受害者的数目”就指出了种族灭绝的企图。⁵⁸ 在其他情况下,法庭提出了“有计划的种族清洗”或“所涉及的种族清洗的严重性”与“种族灭绝的企图”之间的偶然联系这同一个论点(*Vukovar hospital* 和 *Srebrenica* 案件)。⁵⁹ 但是在 *Karadzic* 和 *Mladic* 一案中,法庭提出的观点是,种族灭绝意图可以是明确的或是含蓄的。⁶⁰ 它甚至可以从不一定列在《规约》第 4 条第 2 款的行为中推断出来。⁶¹ 举例说,法官认为通过强迫怀孕向一婴孩传递新的人种身份,或甚至是摧毁清真寺,天主教教堂或图书馆都被视为可构成对一个团体的基础的攻击。但是这种歧视性行为必须是一个整体哲学的一部分,这种哲学是一个政治计划的根本;后者旨在通过再三采取的行为攻击一个团体的基础。⁶² 因此,正如早先指出的,“种族文化灭绝”或“文化性的种族灭绝”并没有被排除在法官的推理之外,尽管各项人权条约似乎对构成种族灭绝罪行的行为予以严密的定义。

50. 最后,种族灭绝的对象必须是一个团体,有关的文书中将其称为“民族、人种、种族或宗教”团体。虽然知道哪些人被排除在外,但没有一项文书对哪些团体应享受保护作出规定。⁶³ 虽然某些作者认为这些概念中的每一个都具有不同的含义[Glaser, 1970],⁶⁴ 但正如我们已经指出,要界定它们之间的界限是很

困难的[Verhoeven, 1991]⁶⁵。对我们进行的研究来说，前南斯拉夫问题国际刑事法庭的判例法也是很有用的。

51. 首先，缺少明确的界限，似乎并没有为该法庭带来任何困难，这就证实上面提到的观念，即在缺乏对保护的受益者的一项一般协定情况下，国际法提供惯常的保护。其次，必须指出，在所用的概念上发生了术语上的变化，虽然在使用上偏向于其中一些术语。举例说，该法庭在提到受到种族灭绝的团体时似乎很少提到种族的概念。在 *Meakic* 一案中，法庭称“波斯尼亚穆斯林人和波斯尼亚克罗地亚人为民族、人种、种族[我们的划线]或宗教团体”。⁶⁶ 但是，除了使用“种族”清洗这个一般词语外，也常常使用“团体”(波斯尼亚、波斯尼亚克罗地亚、波斯尼亚穆斯林民族团体)⁶⁷、“社区”(波斯尼亚穆斯林社区和波斯尼亚克罗地亚社区)⁶⁸和人口(穆斯林人口)⁶⁹等名词。该法庭似乎并不坚持在民族团体和其他团体之间(主要为人种和宗教团体)正式划分界限。在提到这些团体时，有时称它们为民族团体(波斯尼亚、波斯尼亚克罗地亚、波斯尼亚穆斯林民族团体)；有时候按它们的宗教身份称呼(穆斯林社区)，并甚至可以混合民族和宗教方面的称呼(波斯尼亚穆斯林民族团体)。当它提到后一团体时，宗教甚至变成“一个民族”，这就证实了我们所说的宗教的人种特点。最后，当它提到“种族清洗”时，法庭指的是所有这些受到种族灭绝的团体。这种做法可将人种的标准扩大到可包括民族和宗教，甚至是种族方面；人权条约却不一样，后者似乎对“民族、人种、种族或宗教团体”作出明确界定。⁷⁰

52. 本研究报告的最终目的不是显示种族灭绝罪是如何严重，因为这个概念的本身就显示了它的严重性。对一些作者来说，种族灭绝甚至是“危害人类罪的加重或特殊情况”[Glaser, 1970]⁷¹。这份分析的目标在另一层次。我们对种族灭绝罪构成因素的分析，特别是但不纯粹是对意图因素的分析，使我们发现一种模棱两可的情况，甚至可以说是概念和方法学方面的混乱，因而能够在某种程度上将种族灭绝比较为加重的歧视，即我们的研究主题。无论如何，在种族灭绝——假定它有一个明确的定义——和单一形式的歧视之间，有许多各式各样不同的歧视，其严重程度逐渐增加，虽然最严重的歧视仍不能称为种族灭绝，但需要一个特别的制度，因为它关系到其团体身份处在宗教和种族十字路口的人。

(二) 有关消除歧视的文书

53. 有关消除种族和宗教歧视的文书反映了这一重叠，甚至可为这个领域的任何程序提供可靠的法律根据。载有有关条款的主要文书如下：

- (a) 1963 年 11 月 20 日的《联合国消除一切形式种族歧视宣言》；
- (b) 1965 年 12 月 21 日的《消除一切形式种族歧视国际公约》；
- (c) 1981 年 11 月 25 日的《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》；
- (d) 1992 年 12 月 18 日的《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》。

54. 首先应指出，人与人之间的歧视这个概念——并没有一概予以界定——但因系“对人类尊严的凌辱”和“对《联合国宪章》原则的否定”(1963 年《宣言》第 1 条；1981 年《宣言》第 3 条)，并且因为其“足以扰乱民族间的和平与安全，甚至共处同一国内的人与人间的和谐关系(1965 年《公约》序言部分第七段)，在上述文书中受到强烈的谴责。其中大多数文书内，种族和宗教纵横交错。在界定歧视、其严重性及采取防止歧视的措施方面都反映了这些重叠。

55. 例如，1963 年《宣言》第 3 条第 1 款明确表明“凡基于种族……的歧视，应特别努力加上防止，尤以在…宗教…方面为然”。同样，1965 年《公约》第 1 条，第 1 款载有一条不完全基于剖析标准(种族、肤色)，而且还基于“民族或人种”，并在“政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面”具有破坏平等目的的广义的“种族歧视”定义。宗教作为一个民族或社会群体公开的生活表现可以包括在这些领域内。1965 年《公约》第 5 条证实(如果还需要的话)，这种种族歧视扩至宗教领域；根据(卯)(8)，缔约国承诺特别在享有“思想、良心与宗教自由的权利”方面禁止并消除种族歧视并保障待遇平等。因此种族按族裔的意思完全包括宗教方面。最后，1978 年 11 月 27 日的《种族和种族偏见问题宣言》第 3 条声明“受种族主义思想驱使的，…宗教上不容忍”与公正的并保证尊重人权的国际秩序的要求相抵触，从而使禁止加重的歧视现象的法律依据更加有力。

56. 应以同样的精神理解 1981 年 11 月 25 日的《宣言》，但应以相反的角度来理解，即宗教包罗种族。确实，“基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视”一语纯粹是根据宗教考虑界定的(见第 2 条第 2 款)；这与上文分析的有关种族歧视的文

书不同，在那些文书中，基本上以双重的观点解释种族，既包括族裔(其本身采用包括宗教的参数界定)又包括宗教本身。然而《宣言》的许多条款提到可能含有这两类歧视相交混的文书(序言部分第 1、2 和 7 段和第 3 条)。序言部分第 6 段在表明“宗教自由或信仰自由还应该有助于…消除…种族歧视”时，甚至偶然地把宗教自由和消除种族歧视联系起来。

57. 1982 年 12 月 18 日的《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》在保护少数方面迈出了重要的一步[Bokatola, 1993 年]。⁷² 第 1 条第 1 款规定：“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”。实际上，《宣言》主要针对属于少数人应享有的个人权利。几乎《宣言》的所有条款都是针对这类人，而非少数群体本身。此外，“民族或族裔，宗教和语言”之间的划分的理由欠充分，并且在整个世界范围内并非总是和少数群体的分布相符。一个少数民族还可能具有和多数群体或其他少数群体不同的族裔和/或宗教特征。⁷³

58. 总之，尽管并未对加重的歧视现象作任何规定，亦完全没有特殊地或优先地予以对待，但须承认，由于几乎所有具体的文书都明确地谈到种族和宗教之间的重叠，特别由于种族包罗宗教，因而基于宗教原因对某一人或少数群体的歧视可被划为种族歧视。⁷⁴ 同样，根据 1981 年《宣言》的意思，基于宗教或信仰的歧视措施或仇外做法可针对一群体的特征和/或其族裔完整。

(b) 默 认

59. 自联合国成立以来，已通过数量浩翰的条约及其他文书，以保护特殊类别的个人，特别重要的财产，或者甚至某些领域，使之免遭各种形式的歧视。在我们研究的框架之内，难以对所有这些文书作详细的分析。因而，我们仅审查那些种族和宗教重叠的条款。

国际劳工组织

60. 在就此领域内已通过了若干文书。诸项劳工组织公约就是例证。关于歧视的条款是以《联合国宪章》和 1948 年《世界人权宣言》为模本的，即对不同类型的歧视现象一般分别论述。

联合国教育、科学及文化组织

61. 教育和文化也可成为存在加重的歧视现象的一个领域。联合国教科文组织一些公约及其他公约外文书载有许多有意义的条款。首先在教育方面，1960年12月14日的取缔教育歧视公约如其在第1条中所确定的那样禁止特别基于种族、宗教或国籍之上的歧视。《公约》第1和第5条不仅谈到“任何人”，而且还谈到“任何一群人”和“少数民族和宗教少数”。⁷⁵

62. 关于文化财产，最近的冲突表明蓄意攻击象征性遗址的目的在于破坏一个族裔群体最具有代表性的文化和宗教特征。在教科文组织通过的许多文书中应提及1954年5月14日在海牙通过的《在武装冲突中保护文化财产公约》。该公约认为这一文化财产包括对各族人民的文化遗产具有重要意义的可动产和不可动产，如宗教或世俗的建筑、艺术或历史纪念物。⁷⁶

63. 最后，种族和宗教重叠和一民族或一少数群体的文化是不可分割的。教科文组织和一些专家[Capotorti, 1991年]⁷⁷ 承认文化，从广义而言，基本上就是传统，即每一样在社会上通过的语言、图画或仅通过实例继承或传播的事物：信仰，包括宗教信仰、知识、习俗、象征。这意味着文化在很大的程度上包括一个群体或一个少数群体的种族划分，歧视如果是针对种族划分的组成部分之一，则很可能会加重。⁷⁸

64. 某些文书在确立种族和宗教之间的重叠的同时旨在保护特别脆弱的群类。1989年11月20日通过的《儿童权利公约》就是这样的文书。该公约载有大量可作为消除加重的歧视现象依据的有关条款。⁷⁹ 例如，关于少数群体的条款把保护扩展至土著人民，使其免遭包括宗教歧视在内的歧视。⁸⁰ 在少数群体方面，“土著人民或人口”一语系指符合三个基本标准的人民或居民。这三个基本标准是：在特定领土内的事先定居，非主导地位 and 具有可包含宗教性质特征的身份[Schulte-Tenckhoff, 1997年]。⁸¹ 若干土著民族还以其宗教信仰和习惯界定，因而难以想象在谈论这些情况时不谈及种族和宗教之间的重叠(见下文第二章第A节)。

C. 宗教保护

65. 在每个大陆上不同程度地存在着种族和宗教冲突或紧张状况。然而，对所建立的制度进行研究表明，这类冲突或紧张状况的发展和实际或潜在的单独或加重的歧视形式的激烈程度决非成正比。少数群体是这个加重歧视现象的理想目标。对它们的考虑程度实际上更多地取决于该区域保护人权、民主或法治的发展程度，而不是一个或另一个区域内种族和宗教的差别。

非洲区域

66. 非洲大陆存在着大量不同的族裔和宗教。族裔群体散布在若干国家。这些国家的边界即便是，也极少和该大陆的人的组合相符。《非洲统一组织(非统组织)宪章》明智地承认这个事态，但是 1981 年 6 月 28 日通过的《非洲人和人民权利宪章》未能界定“人民”一语。这一术语系指整个国家的人口，还是指一个国家内的族裔群组，从而指的是一个国家内的少数群体？非洲的情况如此复杂，以致于 1981 年的《宪章》完成回避了这个问题。事实上，可以说在许多非洲国家内，只有“多个少数群体”，而没有多数群体。无论如何，尽管 1981 年的《非洲宪章》没有明确承认少数群体的概念，但《宪章》第 2 条确立了个人的自由和权利。虽然这条增加了基于“族裔”身世之上的区别，但其措辞与《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条所采用的措辞极为相似。⁸² 相反，第 8 条则更具有限制性。尽管保障良心自由和信奉宗教自由，但没有规定有权信奉自己选择的宗教或信仰的自由。此外，1981 年《宪章》中没有界定的“受法律和秩序制约”附带条款可能会导致武断行为。⁸³ 但是《宪章》的贡献在于其注重于对社会、国家、家庭及其他社区的权利和责任(第 27 条)，同时考虑到促进和保护传统价值和积极的非洲价值(第 29 条)。《宪章》在许多条款内强调容忍这个思想(第 28、29 条等)。

《伊斯兰人权开罗宣言》

67. 1990 年 8 月 5 日的《伊斯兰人权开罗宣言》也可被列为是一份内容敏感的文书(《宣言》文本请查阅文件 A/45/421-S/21/797, 附件三)。禁止出于种族、肤色、宗教或其他原因的歧视(第 1 条)。但第 10 条规定伊斯兰教是人类的自然宗教，同时《宣言》声明每个人教有权利保护他或她的宗教(第 18 条)。这些条款的

并存引起了解释上的困难，因为不清楚第 18 条提到的“保护”涉及伊斯兰教，因其为人类的自然宗教，还是涉及所有其他宗教，特别是那些种族少数的宗教。

《阿拉伯宪章》

68. 1994 年 9 月 15 日通过的《阿拉伯人权宪章》是专门针对少数群体的。《宪章》第 29 条规定如下：“少数群体有权利享受其文化并能通过礼拜和仪式表示其宗教信仰。”应该提出七个阿拉伯国家对这个文书持有保留意见。可以看到《宪章》和普遍适用的文书不同，没有把这个自由扩展至宗教的传授或集体和公开的信奉宗教。但序言部分表达了缔约国对有关国际文书的承诺(1948 年的《世界人权宣言》、1996 年《公约》和 1980 年的《开罗宣言》)。

亚洲区域

69. 亚洲是由繁多的族裔群体和宗教组合而成。1983 年 12 月 9 日由印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国通过的《亚洲人民和国家基本职责宣言》提出了“文化社区”和“亚洲价值”的概念。《宣言》同时包括大量旨在消除出于种族、宗教、特征或族裔原因的歧视的条款。

南北美洲

70. 美洲大陆方面的有关文书是 1969 年 11 月 22 日通过的《美洲人权公约》(也称为《哥斯达黎加圣何塞公约》)，《公约》第 12 条仿效《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条，但有三个不同之处。第一，良心和宗教自由不仅按宗教一词的一般意思涉及宗教，而且还涉及“信仰”。第二，这个自由还包括“信奉或传播自己的宗教和信仰”的自由。⁸⁴ 最后，和《公约》第 18 条第 3 款规定的模糊义务不同的是，父母或监护人可要求国家给予他们向其子女或被监护人提供与其信仰相符的教育权利。

欧洲制度

71. 欧洲制度就其所产生的标准和在案例法中对其许多规则予以澄清说明这两方面而言，是区域制度中最为高度发展的制度。而且其中一些和国际文书(1948 年的《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》)的条款相同。在所有

有关的条款中，1950年11月4日的《欧洲人权公约》第14条和第9条是至关重要的。第14条首次在国际法内禁止出于“与少数民族结社”原因的歧视。尽管包括欧洲在内，目前所有有效的文书都没有对这个概念下定义，但可设想不应纯粹地从语言或文化方面理解这个概念，还应从潜在的族裔或宗教特性来理解这个概念。这是因为尽管一个少数群体的特性往往由宗教界定，但宗教特性似乎难以和民族与个人的特性的其他属性相区别(族裔、种族，等等)。况且，第9条保障宗教和信仰自由。但是其特殊性在于其“公共秩序”限制。这在性质上更加严谨，并使其受到民主和多元主义要求的限制。

72. 其他文书——绝大多数是在欧洲委员会的框架之内制订的——证实了欧洲少数人问题的重要性和紧迫性。这些文书包括通过法律实现民主欧洲委员会1991年2月18日通过的欧洲保护少数公约提议、1993年2月1日的《欧洲人权公约》少数问题附加议定书草案⁸⁵和1994年11月10日通过，1998年2月1日生效的《保护少数民族框架公约》。《保护少数民族框架公约》是第一份专门关于少数民族的具有法律约束力的多边文书。⁸⁶ 尽管《公约》阐明了在许多领域内不歧视和保护少数的原则，但没有进一步澄清这个概念的定义。⁸⁷

二、加重歧视现象实况

73. 在着手审查歧视的内容和范围之前，我们应首先试图提供一个将所审视的歧视现象分类的制度。

A. 暂时性分类制度

74. 种族和宗教之间的重叠和可能从种族和宗教重叠产生的加重歧视现象的种种事实提出了一个鉴定，即分类的问题。有两个明显的，截然不同的假设。

75. 第一种是加重歧视的典型例子；它可在特定的国家内影响与多数群体或其他少数群体不同种族和宗教的人。例如在信奉基督教的白人国家内对信奉穆斯林的黑人的歧视就是一例。它也可以是信奉基督教的白人在信奉许多非基督教的黑人或非白人国家内受到的歧视。也可以是白人犹太人在非白人，非犹太人国家

内受到歧视的情况。⁸⁸ 最后，它可以是对信仰和体质特征不同于其他人口的土著人口的歧视。

76. 在另一极端是纯粹基于宗教或绝对基于种族原因的单一形式的歧视。典型的例子是歧视新的宗教运动或据称的宗教运动的成员，⁸⁹ 或者歧视和人口大多数人信奉同一信仰，但显然属不同种族的个人。⁹⁰

77. 在这两个极端之间存在着惊人的多种中间状况。在这些中间状况中很难区别促发紧张局势、冲突、对人，不论作为个人或因其属少数群体的歧视和迫害的根源的宗教和种族因素。这个多样性之所以更加复杂，是因为其他因素往往参与其中，从而更加难以理解究竟牵涉到什么。因此，试图提供一个分类制度也更困难，因为世界上种族、族裔和宗教少数群体数量浩大，其复杂性必将导致种族和宗教之间错综交叉。

78. 因此可以提议若干分类方式，尽管重要的是应指出不管选择何种分类方式，其价值是相对的。我们在此的兴趣基本上是教学性质的，目的在于更好地掌握各种类型的加重歧视；理解各种形式是如何分布的，以便更有效地消除它们。

79. 第一种分类制度是以地理标准(国家、国家群、地区、大陆等)为根据的，似乎与我们无关。选择很可能是武断的，方法很有可能是有缺陷的(不必要的重复等)。

80. 第二种分类制度以遭受宗教歧视的种族或族裔少数为根据。但不会使用这个制度，因为如我们已指出，在界定和遵循以种族或族裔少数为依据的明确标准方面有些困难。而且，这样分类可能排除从法律上讲不属于族裔少数的加重歧视受害者，例如因他们不是歧视现象发生所在国的国民而受到歧视。即使种族和宗教重叠几乎必然引起少数人问题，这种做法似乎不符合保护权利，而不论连结个人和国家的法律联系为何种的国际文书。⁹¹

81. 第三种分类制度采用被种族歧视加重的宗教种类作为标准。这种分类也被排除，原因有如下几种：首先，难以确定歧视的起点或基础。宗教不容忍问题特别报告员在其最近的一份报告(E/CN.4/1995/91)中表明他“难以明确区分宗教冲突和族裔冲突，以及难以区别宗教不容忍现象和政治迫害现象”(第 211 段)。再则，宗教是不能界定或分类的。⁹² 最后，某些种类的加重歧视不适宜完全以宗教标准为根据的分类制度(对阿拉伯人、北非人或犹太人的歧视)。这种分类可能更加

混淆种族和宗教重叠引起的问题，或使其实际上难以辨认，因为这种分类趋于偏重后者，而不顾前者。

82. 按照非种族和宗教歧视国际文书的有关条款，根据所涉的权利和自由的种类的分类是令人产生兴趣的，但不会在此使用。⁹³ 这些权利的限界远欠清楚明确，极其可能发生重叠和不必要的重复。

83. 我们将遵循的分类主要根据在一国领土内加重歧视受害者(群组，少数群体)相对于其他人口(多数群体，其他少数群体)的法律和/或社会地位。这在我们看来是唯一给予种族和宗教之间重叠“问题”其应得的重视，同时又如我们所见，把用在其他分类中的一些标准考虑在内的分类方法。

84. 可把加重歧视区分为两大类，每一类有其各种形式；

- (a) 对在族裔和宗教方面属大多数的群体而言为族裔和宗教少数的个人的歧视；
- (b) 对在族裔和宗教方面属于少数的群组或若干群组而言为人种和宗教少数的个人的歧视。

重要的是，韦先生指出这份研究并不，亦不妄想包罗一切。在此重要的是并不是我们发现的歧视现象的实例如此多，而是分类制度本身。首先就适用于每类分类制度或次制度的措施而言，分类制度应能运作。⁹⁴

1. 涉及大多数人和构成一个族裔或宗教少数的人或群组的歧视

85. 首先让我们表明这儿使用的“歧视”具有极广泛普遍的意思，包括不容忍、凌辱、限制和暴力行为。我们考虑的第一个假定包括若干次分类，其中每项次分类取决于加重的歧视现象受害者的地位和情况；但在所有情况下，这些人在族裔和宗教方面不同于人口的大多数(“大多数”这儿以人口绝对大多数的算术意思理解，因而在这个分类框架内的其他变体可以分为：多数群体/主导少数群体；多数群体/数量上分散的少数群体)。

(a) 涉及一个多数群体和一个或一个以上族裔和宗教少数群体的歧视

86. 这是最简单的假设：它涉及许多国家和宗教。在以下段落内，我们将举例审查一些国家。

87. 这个假设可用于印度(见 E/CN.4/1997/91/Add.1)，⁹⁵ 据报告在印度，印度教徒和穆斯林教徒之间关系紧张，基督教徒不时地受到歧视(E/CN.4/1995/91,第 60-61 段)。某些极端主义分子集团和极端民族主义(特别是印度教)派别对穆斯林社区及其礼拜场所的行为的基础是：“利用宗教推行实际上属于政治性的计划”(E/CN.4/1997/91/Add.1, 第 90 段)以便“在居民中获得政治优势”(同上，第 41 段)。克什米尔穆斯林的特殊情况当然引起了特别报告员的注意，因为一个社区似乎已成为原先涉及印度和巴基斯坦两个国家的政治冲突的人质(同上，第 49、51 和 53 段)。另一方面，由于反印度教极端主义，这一冲突似乎已导致驱逐印度教徒，把他们安置在难民营中(同上，第 27 段)。

88. 同样，在孟加拉国，据称族裔和宗教少数(主要是基督教、印度教和佛教少数群体)是穆斯林极端主义分子所犯的不容忍和暴力行为的受害者；并且是公共部门就业方面歧视政策的受害者(见 E/CN.4/1995/91, 第 43 段)。⁹⁶

89. 在斯里兰卡，据称泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)在该国北方对穆斯林采取暴虐行为。福音会基督教徒显然常常遭受当地佛教僧侣的敌意示威、歧视，有时甚至遭受暴力行为(见 E/CN.4/1995/91, 第 94-95 段)。⁹⁷

90. 蒙古的情况很有意思。据说 1993 年 11 月 30 日通过的一项法律否定宗教自由和非歧视原则。据称外国，甚至本国的基督教徒已多次受到歧视(见 E/CN.4/1995/91, 第 79-80 段)。⁹⁸

91. 在伊朗伊斯兰共和国，据称把自己划为特定的宗教和族裔少数群体的犹太人、亚述-迦勒底人和亚美尼亚少数群体在入伍、司法和法院平等待遇方面受到限制和歧视(见 E/CN.4/1996/95/Add.2)。⁹⁹ 此外，《伊朗宪法》关于少数人的第 13 条显然载有各种限制。对我们的目的最为重要的是所提供的包括所有被承认的少数群体的清单(拜火教徒、犹太教徒和基督教徒)，¹⁰⁰ 这份清单可能导致排斥其他族裔和宗教群组，并且是与国际法规定的标准相违背的。¹⁰¹

92. 在土耳其(在该国有 46 个族裔群组)，已报告有侵犯人权和少数人权利的情况。对本研究报告有意义的是有关亚述-迦勒底和亚美尼亚少数人的信仰自由

和礼拜自由遭到侵犯的报告。特别是，据报告亚述-迦勒底人在教育、社会机构和得到公共服务方面经常性地遭到暴力行为和歧视(见 E/CN.4/1995/91, 第 99 段)。

93. 在希腊，据说色雷斯的穆斯林少数群体是希腊和土耳其之间政治关系的人质。据报告色雷斯的穆斯林少数群体遭受到公开和隐蔽形式的不容忍(例如：伊斯兰教法典说明官的委任方式、宗教财产的管理、宗教和母语教授的地位)(见 E/CN.4/1997/91, 第 51 段)。¹⁰²

94. 在苏丹，如同世界各地一样，侵犯人权包括对族裔和宗教少数群体的限制。¹⁰³ 联合国大会在 1996 年 12 月 12 日的第 51/112 号决议中谴责了这些暴力行为和限制。¹⁰⁴ 据说强制性的伊斯兰化和极端主义制度化政策已经严重侵犯了属于基督教族裔少数群体的人的权利，导致了各种形式的宗教不容忍现象：拘捕、酷刑、关闭教堂、公共部门的大规模解雇，在入籍、接受教育、征聘入伍、媒介、和把伊斯兰教教法用于非穆斯林等等(见 E/CN.4/1995/91, 第 93 段和 E/CN.4/1997/191, 第 54-55 段，还参见 A/51/542/Add.2, 第 71ff.段和第 136—137 段)。1993 年颁布的第 7 号宪法政令强调保护宗教自由，但政令的有些条款¹⁰⁵ 和其他立法，特别是刑事立法，似乎歧视在族裔上不同于大多数苏丹人的非穆斯林人。¹⁰⁶

95. 在泰国，据称在某些情况下，宗教引起歧视。特别报告员已指出对佛教另眼相看的现象(在国立学校的教课书中没有有关其他宗教的资料)(见 E/CN.4/1998/6, 第 59 和 90 段)。

96. 在越南，《宪法》是种族和宗教两方面普遍明显重叠的一个实例。《宪法》第 5 条论述了这是共同生活在越南领土上的所有族裔群组的统一国家，并承认族裔少数群体有声明其不同之处的权利 (见 E/CN.4/1999/58/Add.2, 第 41-42 段)。¹⁰⁷ 尽管第 70 条保护宗教自由，但它通过很可能阻挠属于族裔少数群体的人可得到的宗教自由的抑制性条款，包括思想意识条款限制宗教自由(同上，第 1 章，和第 107 段(d))¹⁰⁸。为了迫使族裔少数的清教徒各派放弃他们的信仰，摧毁了他们的礼拜场所，并对他们进行虐待，因此这些派别的情况看来极令人不安(同上，第 119 段)。¹⁰⁹

97. 在印度尼西亚，大多数为基督教徒的印度尼西亚华裔少数群体在 1998 年的骚乱中成为暴力行动、野蛮行为、掠夺、纵火事件的受害者，许多甚至遭杀害(见 E/CN.4/1999/15, 第 113 段以下各页)。

98. 在澳大利亚，据报告土著少数群体和亚裔澳大利亚人特别在刑事司法制度方面遭到歧视，并遭受残酷，不人道和有辱人格的待遇和造成身体伤害的攻击侵犯(见 E/CN.4/1997/71, 第 47 段以下各页)。

99. Lubicon 诉加拿大案内，Lubicon 湖印第安人少数群体遭到的暴力行为可归入《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条之下族裔和宗教少数群体权利加重受到侵犯的案例之内。¹¹⁰ 在这个案例中，人权事务委员会承认加拿大当局为商业目的没收属于印第安人社区的土地侵犯了这些人享有其自己的文化的权利。委员会在表明：“经济和社会活动是该社区的文化的一部分”时，似乎给予这个词语广义的解释。¹¹¹ 该社区还声称没收可能抢夺了其宗教所属的团队成员的领地，侵犯了《公约》第 18 条第 1 款。¹¹² 尽管委员会没有对这申诉给予明确的答复，但可以合理地假定 Lubicon 湖团队生活方式和文化，如它正当声称地那样，和其信奉其宗教的权利是不可分隔的。

100. 在美利坚合众国，土著美国人受到歧视，把他们作为在族裔和宗教方面与多数群体不同的一组人。确实，“土著美国人毫无疑问是处于最成问题的形势中的一个社区，这个社区承继了一个否认其宗教特征的历史”(见 E/CN.4/1999/58/Add.1, 第 53 段)。这种歧视是一个十足的加重歧视的实例，它有若干形式，其中一些已不再适用，如有关宗教仪式的限制(1978 年《印第安人重新组织法》通过时取消)(同上，第 55 段)，但其他形式仍然继续存在。例如在联邦和地方教养机构对土著美国人的宗教权利的尊重问题和某些领地和遗址的神圣性质问题(同上，第 60 段)。后一个问题是概念冲突的一个实例，这是因在西方法律系统内工作的立法机关成员不理解土著美国人的价值和传统所致。事实上土著美国人被要求“证明其宗教”，特别是遗址的宗教意义，其中大多数遗址座落在并不属于他们的土地之上。但这个要求和少数群体的信仰相抵触，因为土著美国人的遗址按其定义是秘密的，向非土著美国人泄露其所在地点，对他们而言是相当于干预宗教事务(同上，第 59-60 和 68 段)。在土著美国人的宗教习惯方面也发生了法律纠纷。土著美国人的宗教习惯要求使用受保护的动物(鹰的羽毛)或产生幻觉的植物，而这是美国法律禁止的。因而采用中性立法不可能保护这种族裔和宗教社区，因为其宗教习惯和多数群体或其他少数群体的习惯不同。¹¹³

101. 在以色列，埃塞俄比亚裔犹太人(法拉沙人)的文化及其一些祖传的宗教习惯和绝大多数居民的习惯不同。据称这些人在医疗、教育、职业培训和住房政策方面常常受到歧视(见 E/CN.4/1997/71, 第 120 段以下各页)。

102. 人权委员会 1999 年 4 月 23 日第 1999/9 号决议深切关注阿富汗境内冲突的复杂性质。冲突涉及族裔、宗教和政治各方面，造成了许多人因族裔原因而生灵涂炭，被迫背井离乡。决议谴责大规模的侵犯和滥用人权，包括对享有宗教自由权利的侵犯和滥用。

(b) 涉及一个多数群体和未界定为少数群体的族裔和宗教群体的歧视

103. 如我们所述的那样，在条约法内没有少数群体的明确定义的情况下，大多数作者一致认为有一些核心特征可使我们从居住在一定领土内的多数群体和其他群组中区分一个少数群体。可能缺少的标准之一是“客观”标准，即在有关人员和其临时或长久居住的领土所属国家之间没有国籍的联系。这个假定涉及移民社区的人员。还可能缺少其他标准，如没有主观标准，换言之，即群组成员方面没有明显的愿望愿按其本身的特征被接受为一个成员之间可相互支持的少数群体。¹¹⁴ 当然，幸运的是缺乏某一特殊的标准并不意味着缺乏保护。根据《公约》第 27 条，国际文书保护人权，而不论是否存在国籍联系，或有关人员是否属于一个少数群体。

104. 这涉及许多宗教和族裔群组：

- 在西欧和美国对北非人或阿拉伯国民或阿拉伯裔或北非裔的国民(E/CN.4/1997/71, 第 24 段)和在德国和奥地利对土耳其国民或土耳其裔国民(E/CN.4/1996/72, 第 21、23 段和第 25 段以下各页)，(E/CN.4/1997/71, 第 55 段以下各页))的歧视和仇外现象。
- 在以色列对巴勒斯坦人的歧视(E/CN.4/1995/91, 第 69 段)；
- 海湾阿拉伯国家内直接针对其宗教不为《可兰经》承认的外国国民，如印度教徒、锡克教徒和佛教徒的歧视和不容忍现象(同上，第 38—39 段，和第 54 段；E/CN.4/1998/6, 第 64 和第 68 段)；
- 阿拉伯国家内对来自西方国家的基督教徒的歧视(E/CN.4/1995/91, 第 53—54 段，E/CN.4/1997/91, 第 19 段)；
- 在联合王国对穆斯林社区，特别是印度裔和巴基斯坦裔的穆斯林教徒的歧视和不容忍现象(E/CN.4/1998/79, 第 36 段)；

- 在美利坚合众国，由于有利的立法，基于宗教、文化和族裔原因归属于一个社区的犹太人一般享有特别优越的地位(关于不设立国教和信仰自由条款，见 E/CN.4/1999/58/Add.1, 第 41—42 段)。但是这不能遮盖他们遭受“仇恨罪”的事实。例如，1998 年 1 月，在 8,734 宗划为“仇恨罪”的罪行中，1,400 宗出于“宗教动机”，其中 1,100 多宗(近 80%)针对犹太人，这些罪行的大多数形式是袭击财产和亵渎墓地(同上，第 43 段)。在大多数情况下，特别在涉及对阿拉伯人歧视的情况下，重要的是应如关于现代形式的种族主义、种族歧视、仇外和有关的不容忍问题特别报告员那样指出：“在对阿拉伯人的种族主义和仇视的同时日益出现‘对伊斯兰的仇视’。因此，不容易区别种族歧视行为和宗教上不宽容行为，因为每一个都可能加强或鼓励另一个”(E/CN.4/1998/79,第 36 段)。

105. 同样，宗教不容忍问题特别报告员指出穆斯林在美国的情况“问题重重”；穆斯林代表说他们感到在美国社会中有一种公开和隐蔽形式对伊斯兰文化的仇视和种族的宗教不容忍现象(E/CN.4/1999/58/Add.1,第 36 段)。这是极为重要的看法，值得作些评论：

- (a) 在我们看来似乎许多族裔和宗教社区或群组，或少数群体，不论其在该国领土内的地位(国民或外国人)，与其他人口在数量方面的关系(少数/多数，少数/其他少数)，亦不论少数群体的定义为何，也关注种族和宗教之间的重叠；
- (b) 在处理双重或甚至三重(种族/宗教/性别)歧视时难以明确加以区别的事实仅证明那些犯有歧视罪的人并不纯粹针对受害者的种族或宗教特征。他们既针对种族特征又针对宗教特征，因为出于对方的信仰、宗教习惯、仪式和神话的原因，又同样出于他的种族、族裔或者甚至文化根源原因，他们头脑中，或是迷乱或是清醒地，完全排斥对方。¹¹⁵事实上，这并不是两种单一形式的歧视的重叠。特别报告员指出的概念上的困难隐藏了一种无法用单一特征描述，因而也不能被一般体系控制的加强歧视形式。

(c) 涉及一个多数群体和声称为一个族裔群组成员的宗教少数群体的歧视

106. 一些宗教少数群体原先并不要求任何成员资格，把他们从与其享有同样的种族或族裔成员资格，有时甚至享有许多共同特征包括共同的文化特征在内的其他居民区分开来。当国家政策、极端主义、种族思想的散布和煽动族裔和种族仇恨等因素使少数宗教添加了族裔色彩时，一种突变随之发生。如关于种族主义问题特别报告员指出的那样，这种突变采取的形式是粗野的侵略、杀害、对属于移民或族裔、种族或宗教少数群体的财产进行攻击，亵渎墓地和摧毁礼拜场所；特别报告员补充：“种族不平等理论正在抬头，与此同时现代通讯技术，特别是因特网正在被阴险地用来煽动种族仇恨、仇外和反犹太人主义”(E/CN.4/1997/71, 第 130 段)。

107. 反犹太主义是荒谬地仇恨犹太人(即，一种宗教)现象的一个实例：反犹太主义最终迫使其受害者借助于一个群组的成员资格或非宗教事物的保护。反犹太主义—如这个术语本身所表明的那样—并非仅仅针对对方的宗教；其所采取的形式是仇视性的，偏见性的，从而导致对犹太人和犹太机构的暴力行为(见 E/CN.4/1997/71, 第 27 及以下各段)。

108. 这种荒谬的种族主义也影响到上述其他团体，包括工业化国家的移徙工人。不幸的是，它使种族主义的受害者本身相互仇视(犹太人中的反阿拉伯种族主义，阿拉伯人中的反犹太种族主义等)。极端主义，以其所有的宗教形式(例如，在美国的某些黑人穆斯林和在欧洲北非和中东的伊斯兰运动)和非宗教形式(新纳粹运动)，¹¹⁶ 和某些国家的强制性伊斯兰化政策自然促进了这种族裔和宗教的混合。

(a) 一个多数群体对属于一个或多个族裔和宗教少数群体或群组的妇女的歧视

109. 在一些国家，由于经济危机或社会中的宗教极端主义或者甚至由于俗成的态度，妇女除了遭受加重歧视之外，还受到性别主义的歧视。人权委员会 1999 年 4 月 26 日关于执行《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》的第 1999/39 号决议中反复强调了对宗教少数的歧视和暴力行为，包括“武断采取侵犯妇女人权的立法措施”(序言部分第 6 段)和“做法”(第 4(c)段)。

110. 有许多这类三重形式的加强歧视例子：

- (a) 在苏丹，据称在该国北方东正教科普特妇女(学生、文职人员和女孩)的宗教、族裔和性别特性遭到侵犯。据报告她们因进行贸易或喝酒而遭鞭打或逮捕。她们还须服从强迫性的伊斯兰化，特别须服从强迫穿着符合所谓伊斯兰道德标准的衣服的伊斯兰服饰法(1992年第2号法)的条款。¹¹⁷
- (b) 同样在阿富汗，在这个具有大量不同族裔的国家内，宗教极端主义影响到整个社会，包括非穆斯林成员。由于在教育或就业领域内的严格限制和强制实施所谓的伊斯兰服装，妇女似乎是主要的受害者(E/CN.4/1998/6,第60(a)段)；
- (c) 在印度尼西亚，中国人社区在1998年的暴乱中深受迫害，特别是许多中国妇女成为由有组织的群组煽动的强奸和暴力行为的受害者。由于这些暴力行为的严重性，当局采取了措施，其中包括于1998年7月15日建立全国防止对妇女采取暴力行为委员会和独立调查小组(E/CN.4/1999/15,第113—126段)。
- (d) 尽管来文的作者没有提出这个问题，但人们也可正当地引用人权事务委员会根据任择议定书作出的一些决定。在这些决定内，违背《公民权利和政治权利国际公约》的，基于性别原因的歧视可作为加重歧视论处。¹¹⁸

2. 涉及属于不同族裔和宗教少数群体或群组的人的歧视

111. 第二类加重的歧视涉及在一个严格来讲并没有多数群体的国家内，族裔和宗教少数群体或群组之间的关系。从数量上讲，这些少数群体的大小可能相差很大：一个少数群体可能从社会学方面而言处于相对的主导地位，或者在一个只有分散少数群体的国家内，它可能不那么重要。再则，这里又可能有许多的次分类。

(a) 族裔和宗教少数群体和群组之间的歧视

112. 在一些社会中族裔和宗教群组的多元化，加上某些经济、政治或社会条件可使不同社区之间的关系困难，特别在有些情况下(例如非洲)，族裔和宗教群组散布在若干国家内，加剧了这些国家之间的紧张关系。

- (a) 在肯尼亚，1993年10月马萨伊(占人口1.8%)和吉库尤(占人口20.8%)族裔之间的冲突据报告造成了大屠杀，天主教和基督教新教的教堂被摧毁(E/CN.4/1995/91,第71段)。
- (b) 在加纳，据称1994年2月该国北方发生了族裔和宗教冲突，造成至少1,000人死亡；这次冲突涉及以Dagomba和Nunumba族裔群组成员为一方，和以Konkomba为另一方的两派。据报告天主教堂遭到袭击，因为信奉伊斯兰的Dagomba怀疑天主教徒帮助Konkomba人(同上，第57—58段)；¹¹⁹
- (c) 在贝宁，据报告在一座伏都庙遭到摧毁之后，中止了一个基督教群组的活动(同上，第44段)；
- (d) 在马来西亚，三个少数群体占主导地位：马来人(47%)，中国人(33%)和印度人(9%)；但在一些州内，尽管穆斯林是极小的少数群体(在吉兰丹州占7%)，当局实施的歧视对基督教少数群体的影响特别严重(禁止在马米出售圣经；采用反映“Hudud”法的政策，以惩罚基督教徒犯下的某些罪行)(同上，第74段)；
- (e) 有时族裔和宗教冲突可变成悲剧。在卢旺达，甚至在礼拜场所，大规模屠杀神职人员和平民百姓(同上，第92段)；
- (f) 在美国，穆斯林和犹太领袖都认为美国黑人组织“伊斯兰部落”是美国穆斯林社区内的一个极端主义集团，该组织散布对白人、天主教徒、犹太人、阿拉伯人、妇女等的仇恨，是不容忍现象的发源地(E/CN.4/1999/58/Add.1,第39段)。¹²⁰

(b) 族裔和宗教少数群体或群组内不同派别之间的歧视

113. 这种假定涉及原则上不同，但其内部的族裔，甚至宗教的变异可划分次群组。第二种变体可能在这样的国家内找到：这个国家拥有一个宗教多数群体，但其人口的族裔极其混杂，以至于难以清楚地区别宗教和族裔之间的冲突。这类适用于许多非洲国家(见例如，E/CN.4/1995/91,第 57—58 段)。

114. 在埃塞俄比亚，这个多族裔社会的缩影国家内，除了基督教和穆斯林(占人口 40%)之间的对立之外，特别报告员提到了新教和东正教之间的紧张局势(同上，第 55 段)。特别报告员指出，在越南，存在着涉及族裔和宗教少数群体之间(53 个以上族裔群组)，或者在这些少数群体之内的内部社区之间的歧视(如对佛教、高台教，¹²¹ 罗马天主教堂的歧视)(同上，第 100 段)。在这方面，重要的是应特别指出南高棉社区遭受的限制和歧视：南高棉社区是吴哥文明的高棉后代，他们信奉佛教，但属印度原籍(E/CN.4/1999/58/Add.2,第 44,68 和 118 段)。

(c) 涉及族裔同源但以宗教界定自己的少数群体的歧视

115. 战争造成了各种形势，族裔要求或“族裔中心”民族主义运动助长了这种歧视。例如，在巴尔干，国家的崩溃产生了微型国家。这些微型国家没有能力克服“组成民族或人民”和其他民族与少数群体之间的族裔和宗教对立。在这些国家内，宗教带有族裔的色彩，宗教甚至可以成为“国籍”。尽管宪法保障不歧视，但因多种特征相互交织，人民成为层次不等的“国民”。

116. 在克罗地亚，据报告塞尔维亚人和其他少数群体遭到骚扰，掠夺和许多形式的歧视，特别在法律的适用和承认克罗地亚国籍的标准方面更是如此。¹²² 在波斯尼亚和黑塞哥维那，为了阻挠属于少数群体难民的自愿遣返，这些难民遭到恐吓和暴力行为，他们的家被摧毁。¹²³ 在科索沃，阿尔巴尼亚裔人的人权遭到严重侵犯(酷刑、拘留期死亡、即决处决，大规模摧毁房屋、财产和村庄，大规模强迫流离失所，大规模销毁身份证件等)。这种严重的侵犯人权的行行为相当于种族灭绝罪，在若干国际文书内受到谴责。¹²⁴ 驻科索沃国际安全部队(KFOR)的存在并未能阻止塞尔维亚和阿尔巴尼亚社区之间再次发生族裔之间的冲突，特别是 2000 年 2 月在 Mitrovica 镇的冲突，使寻找政治解决科索沃问题的工作更加复杂化。

B. 内容和范围的评估

117. 在对基于种族和宗教原因的各种形式的不容忍现象、歧视或压迫进行研究的基础之上，可以作出下列六个基本评论。

评论 1

118. 正如在单独或单一形式的歧视现象中那样，没有一个宗教、国家或人群可安然不遭受到不容忍现象或歧视。¹²⁵ 这句话值得作些详尽阐述。正如 Leonard Swidler 恰当地写道(1986 年)：“最基本的人权之一是宗教自由权利，因为宗教或许是所有人类活动中最为无所不包的活动……。由于是这样，它也趋向于绝对主义和独裁主义”¹²⁶ 当若干宗教之间发生竞争时，这种倾向往往更加引人注目；当若干宗教在一个多族裔社会形势之内共存时，或者甚至当有关社会是族裔同源社会，宗派之间的对立在某些事件，战争，经济歧视等的影响之下可带上族裔的色彩。¹²⁷

119. 此外，当国家本身正式采用多数群体或族裔主导少数群体的宗教时或正式赞成一个特别的思想时，加重歧视会激化或者更容易发生。国家宗教或国家的宗教当然不是宗教的一个特征，而是国家的一个特征。但是，如果该国在其宪法中承认其拥护某一特别的信仰，不论该国的良好意愿为何，一些人将把仅仅对那信仰的承认视为对一个或多个族裔或宗教少数群体的一种歧视。此外，在立法领域内，如我们所见，这些国家采取明显的歧视性规定，以便把宪法确立的宗教或意识形态，从而把一种特殊的社会观和宇宙观强加于族裔或宗教少数群体的成员身上。¹²⁸ 毫无疑问，这种侵犯个人奉行其宗教和其祖先宗教权利的行为是最不能够接受的侵权行为之一。确实，正如特别报告员已指出的那样：“基于或声称基于宗教的国家可以是排外性的—为了占优势地位的宗教的利益—也可以是开放性的，尊重其他宗教的”(E/CN.4/1998/6,第 42 段)。但是在每件事情最终取决于国家的良好意愿，取决于一定时刻执政者的人格，取决于其他不可预测或主观因素的情况下，法律没有任何严肃的保障保证国家在任何时候都尊重少数族裔和宗教权利。

120. 在具有许多宗教和族裔特征的国家里，宪法承认一个官方宗教，一个国家宗教或一个国家的宗教，在政治上或历史上可能是正当的，但其性质本身带有加重歧视的种子。¹²⁹ 正如 Gordon Allport (1954 年)指出的那样，宗教不容忍的根源可能来自于宗教通常不仅仅包罗信仰。通常宗教是一个群组文化传统的焦点。¹³⁰ 他指出这适用于大多数宗教。因此，国家本身在其宪法中宣布其宗教时，法律停止反映该社会的各个族裔和宗教类别通往武断行为和不容忍现象的道路打开了。

评论 2

121. 不仅国家或联邦、地区或地方机构实行歧视和不容忍，而且不同群体的成员之间也相互歧视和不容忍，在少数群体众多而没有真正的多数群体的地方(见以上第 112 段)，或在少数群体与多数群体在民族或宗教问题上截然不同的地方(见以上第 103—105 段)，这种情况尤其明显。容忍首先是一种反映在个人日常行为中的深刻谅解态度。无论国家对宗教采取完全中立的立场，还是让宗教成为一种私人的事情，也无论国家排斥还是信仰一种宗教，它都应该积极地促进容忍，确保尊重不同宗教或种族群体。国家和民间团体应该采取行动，改变个人的态度，以使各群体能够和平共处，至少不相互对峙。政府行动应该有助于少数群体或民族或种族与多数群体或其它群体之间的关系，有助于这些群体内部的关系。当国家在宪法上宣布一个群体为社会的多数群体或主导群体时，它尤其有责任避免歧视。如果少数群体分散于各地，国家又坚持中立的重要原则，那么情况会好一些。

评论 3

122. 有时，很难将宗教歧视和不容忍与种族或民族歧视或不容忍区分开来；有时，在施行歧视者和被歧视者的头脑中也将这两种形式的歧视混为一谈。如本报告第一章所述，宗教中包含某些民族因素，而民族又是宗教归属的基础。

评论 4

123. 同样，也不能将宗教和民族问题与有助于了解施行歧视者真正用意的因素截然分开。Gordon Allport 在前述研究报告中[1954 年]说，叛离一种信仰不是受迫害的唯一原因，歧视不完全是宗教学说造成的。E.Odio Benito 也认为，似乎没有纯粹的、单一的宗教性歧视。¹³¹ 事实上，“冰山一角”常常在别处，即在政治和权力、国家关系、社会和文化因素、经济甚至历史中找到。乍一看是毫无道理地排斥他人的宗教、种族或性别，支持或煽动一种情绪，但这种情绪却完全可以得到理性的解释，或至少存在一些需要以较为实际的方法来处理重要的客观因素。

评论 5

124. 在许多案例中，导致严重歧视和不容忍的因素并不具体，但可以在单一形式的歧视中看到。最主要的因素有：对他人或其宗教和宗教习俗、仪式和神话不了解或缺少了解；缺少对话；成见；偏见；教育和传媒的消极影响；社会关系紧张；经济危机或困难；极权主义和缺乏民主；利用民族或宗教差别以实现政治的目的或作为一种国际政策；利用宗教达到民族目的等。¹³²

评论 6

125. 然而，在许多案例中，有些因素助长或加剧严重歧视。极端主义就是这样的一个因素，而且是一个十分重要的因素。¹³³ 无论是基于对宗教的解释或是基于政治因素，无论是暴力的还是非暴力的，无论发生于教派内部的还是教派之间，无论存在于社会内部还是国家一级，极端主义运动都颇为成功地将他人的宗教或民族(穆斯林、北非阿拉伯人、黑人、犹太人、白人、基督教徒、印度人)与某些产生消极或有害影响的真实或虚拟事件(经济危机、失业、狂热、恐怖主义、犹太复国主义、不安全、犯罪、殖民)联系起来。对他人缺少了解，这种无知又被蓄意利用来煽动憎恶和敌对情绪。人们常常把阿拉伯人和北非人与伊斯兰教徒、恐怖主义分子或狂热分子等同起来。同样，好象犹太人都是犹太复国主义者，世界上的所有罪恶都是他们所为。基督教自然是白人和殖民主义者的宗教，而亚洲人

一定是佛教徒，是危险的暴民。我们还可以列举下去。但在不容忍和系统侵犯人权的情况下，妇女是最恶劣的歧视包括暴力的对象。极端主义不是哪个社会或宗教独有的，之所以需要对极端主义给予特别的注意，是因为它可能产生难以控制且危及人的和平权的局面(E/CN.4/1998/6, 第 114 段；E/CN.4/1999/15, 第 74ff 段)。甚至可以说应该特别地对待歧视：歧视不仅仅是不容忍，而是剥夺自由、宗教和享有多多样性的权利。因此，需要制订一项特别战略，从根源和效果上消除歧视和不容忍。

三、结论和建议

126. 基于宗教歧视和种族歧视这一问题的法律和事实因素，可以提出以下五点结论。

结论 1

127. 所研究的文书中都未有特别条款，规定建立应付严重歧视行为特别是应付对少数群体歧视行为的特别法律制度或特别处论制度。本研究未包括的其它严重歧视形式(例如对少数民族或宗教群体的妇女和儿童的歧视)也是这种情况。所有文书无论其性质、法律地位或范围，都严厉谴责种族和宗教歧视。在有些国际文书中，不受歧视的权利甚至被视为一种不得减损的权利，具有类似于国际法强制规范的地位(《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条 1—2 款，第 18 条)。然而，基于受害者与多重群体联系的歧视似乎未得到特别的注意。

结论 2

128. 但是，经过对各种法律条款的研究可以认定，现在已有一套所有国家和国际社会成员国共同承诺遵守的较为完备的规则和原则，表明各国在理论上接受个人不受严重歧视的权利。在国际上，这些原则大多分散于联合国成立以来通过的人权文书中。普遍性文书在这方面比区域性文书更进步。它们深入地探讨种族和宗教歧视问题。有些文书在界定所涉歧视形式的过程中，或在确定各项文书有关人的侧面时，都明确地说明了种族和宗教之间的交叉联系。在本研究的过程

中，从少数民族和宗教群体的定义中，特别是从民族和少数群体的概念中可以看到这些联系。

结论 3

129. 一般而言，国内立法是保护性的，许多法律在关于基本权利的条款中都宣布个人不受歧视的权利，有些法律还赋予少数民族以特别的权利。即使如此，许多歧视形式，特别是宗教歧视，还是直接或间接载入法律，特别影响到少数民族。

结论 4

130. 对事实的分析发现，种族和宗教的歧视是确实存在的。世界上的所有宗教，无论是主要的，还是次要的，传统的，还是非传统的，单神教，还是多神教，都无法摆脱严重歧视问题。

结论 5

131. 这些文书似乎都脱离现实。它们承认种族与宗教之间的联系，但又不接受由此产生的后果。它们之间的重叠是十分丰富的人类文明的产物。不受严重歧视的权利是人权的国际保护、特别是尊重多元个体制度的一部分。所以，应该对严重歧视问题给予特别优先的注意，因为它影响到少数人或少数群体，其累积性质威胁到法律和秩序，鼓励潜在或实际的分离主义倾向。

132. 需要采取行动，行动有多种可能。可以采取行动加强保护(A 部分)，或防止严重歧视(B 部分)。国内措施虽然在范围上与国际措施不同，是通过的不同程度发生的，但却是该行动的有机发展和延伸。而且，如果不在国内采取措施或后续行动，国际措施便没有意义。¹³⁴

A. 加强保护，防止严重歧视

1. 国际保护

133. 显而易见，立法条款无论在性质上还是在渊源上都应该预见和考虑严重歧视的可能。加强国际保护的第一步是巩固现有的手段和机制。国际社会，特别是人权委员会在保护少数群体宗教和人身自由方面做了大量工作。如果采取以下措施，可以进一步推动这些工作。

134. 现有文书应该预见严重歧视的可能。在现阶段，应该认识到歧视问题、特别是宗教歧视或宗教歧视加种族歧视问题是一个敏感的问题，是一个各国并没有达成一致意见的问题。¹³⁵ 只是拟订一项消除一切形式的基于宗教或信仰的不容忍和歧视宣言就花了 19 年时间(最初提出是 1962 年，实现是 1980 年)[*Odio Benito*, 1985 年; *Walkate*, 1991 年]。¹³⁶ 重要的不是这项文书的正式法律地位，而是有尽可能多的国家加入文书，特别是这些国家切实遵守[*Odio Benito*, 1985 年]文书。¹³⁷ 还有必要在现有框架内着手各项工作，例如通过一项应付严重歧视问题的决议。

135. 应该在现行公约和公约外文书范围内加强防止严重歧视的程序。特别处理是一种可能：各人权机构和组织应该优先审议歧视案件，或设立紧急程序和机制，为国家处理关于歧视的申诉和指控规定明确的时限。¹³⁸

136. 还必须协调和统一各种人权保护机制，那些在活动领域上相互重叠、都涉及严重歧视问题的机制尤其应该如此。如有可能，特别报告员应该系统地交换信息，并联合采取行动。

137. 采取这类措施，需要向当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员和消除基于宗教或信仰的一切形式的宗教不容忍和歧视问题特别报告员提供更多的财政、人力和后勤资源。¹³⁹ 各种报告屡次提请人们注意资源的短缺(行政和财政困难)，需要对此给予特别的重视。¹⁴⁰

138. 两位特别报告员在各自报告中反复地强调实地访问的重要，这些访问应该得到有力的支持。种族主义问题特别报告员说，通过这些访问可以摆脱冷冰冰的文字和统计，通过对话和日常接触体验到实际情况和各种矛盾。通过访问，可以宣传联合国在打击种族和宗教歧视方面所做的积极工作和使用的机制，并与有关当事方(国家、少数民族和群体的代表、非政府组织)直接接触，避免彼此关系的

恶化，有时还可帮助解决冲突。必要时，还可以请特别报告员和人权条约监督机构在各自报告中以一定的篇幅阐述严重歧视领域的特别动态。

139. 应该采取特别行动，说服尚未批准各项反对各种形式歧视公约的国家批准这些公约，继续努力确保个人有权依公约提出申诉的原则得到普遍承认。

2. 国内保护

(a) 改进法律保护，特别是改进刑法的保护

140. 关于国家对这方面立法的态度，在宗教或信仰自由问题上鼓励谅解、容忍和尊重问题的联合国研讨会提出了许多一般性建议(日内瓦，1984年12月3日至14日)(ST/HR/SER.A/16, 第102段)，这些建议今天仍然适用，但需要加以特别修改，以适应本研究报告所涉及的潜在歧视情况。例如，应该优先重视采取行动，执行保护宗教或信仰自由和反对种族歧视的国际标准。各国必要时应该根据宪法制度，提供宪法保障和司法保障，确保以明确法规具体地保护宗教和信仰自由以及少数群体或民族或宗教成员。一些国家还需要根据国家标准颁布一般性立法(见，E/CN.4/1999/58/Add.1, 第72段)。

141. 国家必须做出努力，酌情颁布立法或修订现行立法，禁止所有基于个人与多种群体联系的歧视。最重要的是颁布积极的刑法，不仅对单一形式的歧视实施严厉的处罚，而且规定与相应种族和宗教歧视有关的新罪行，对其进行特殊的惩罚，所涉歧视无论是宗教还是种族的，处罚当然重于对单一形式歧视的处罚。¹⁴¹ 联合国机构(大会、人权委员会等)可编制立法范本，用以指导国家颁布国内立法，就象种族歧视领域所做的那样。¹⁴² 建议在严重歧视领域也采取类似举措。

142. 这些保障之后，必须设立对遭受严重歧视行为者实施积极补救的机制。有效的积极补救机构取决于有多少广为人知的标准。¹⁴³

(b) 建立独立的机构，以确保平等机会，监测种族和宗教歧视

143. 各国应效法一些国家(澳大利亚、比利时、印度、挪威和美国)的做法，考虑设立独立机构，监测种族和宗教歧视、特别是严重歧视问题，提出立法、经济和社会改革建议。这一机构应该真正自主，即它的成员应该独立于政府，必须

有安全和不受侵犯的保障。它的任务是接收和审议与其工作有关的申诉。它可以自发地进行调查，委托其成员之一或独立专家负责。最后，它还应与国家司法机构合作，负责调解和调停不同种族和/或宗教群体之间的分歧，并处理宗教和种族不容忍行为引起的争端。¹⁴⁴

B. 防止严重歧视

144. 宗教不容忍问题特别报告员在几份报告中对这一领域需要采取的实质性行动概括如下：“人的头脑是所有基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视的根源，所以也是任何遏制这类行为的行动的主要对象。”(A/50/440, 第 82 段)在人权问题上，必须倡导容忍的文化。预防在这方面起着关键作用。迄今保护人权取得的巨大进步就是预防和人的头脑的积极变化的结果。可以在以下几个方面采取行动：教育和培训；新闻和通信；群体间和群体内的对话；市镇规划；以及民主和发展。

1. 教育和培训

145. 预防的核心是最广义的教育和文化的思想。惩罚性的立法缺乏或不够可以产生歧视行为；文化和教育虽然不积极地鼓励这些态度，但也可能不大力地加以反对。一些国际文书中很早就承认教育的作用。¹⁴⁵“教育能够作出决定性的贡献，有助于国内人民了解各种人权价值，并在个人和集体身上养成容忍和不歧视的态度和行为。”(A/50/440, 第 36 段)明天的决策者和公民可以在小小的年纪培养起容忍和以积极态度对待他人的意识。学校与家庭一样，也是一个各种思想—无论是容忍或不容忍的思想—汇集的地方；因此，是防止宗教和种族歧视行动的关键环节。应该首先将学校特别是在中小学当作重要的培训场所，教育学生与种族和宗教歧视进行斗争。1978 年 11 月 27 日《关于种族和种族偏见问题的宣言》第 5 条第 2 款的规定在这方面具有重要意义：国家和其他主管当局以及教育界必须确保：“教学大纲和教科书应该包含有关内容，从科学和种族角度考虑人的一致性和多样性，不对任何人民进行可能引起不满的区分。”“应该向所有阶层的人口提供教育系统的资源。”¹⁴⁶重要的是在整个人口中宣传和普及有关国际文书所载

的原则(组织关于容忍和不歧视的专门培训班,鼓励和设立人权俱乐部,推动非政府组织在这一领域的活动)。

146. 要实现这些目标,亟须与教科文组织合作采取各种特殊措施。其中之一是调查各国、特别是有大量少数民族和宗教群体的国家的教科书和教学手册的内容(见第二章,A.2节,第IIIff段)。通过调查,可以发现缺点,利用和发扬信息传播和培训方面的良好做法。这项调查的结果“将助于制定一项国际教育战略,着重于拟订并实施关于容忍和不歧视的共同最低限度课程标准”(E/CN.4/1997/91,第65段)。联合国、教科文组织和儿童基金会可在这一项目中共同合作。这一战略可成为中小学教师以及从事日常教育工作的其他人接受教育培训的一项内容。此外,还可以加以扩大,将我们在第二章(事实方面)所说的关心严重歧视的其他专业人员也包括进去。联合国人权事务高级专员办事处的咨询服务和技术援助方案可在这方面作出重要贡献。

147. 一般而言,国家所需要的是确保一个社会无论种族和宗教的构成如何,其教育制度都能够遵循以下原则,从严重歧视的根源入手采取对策。

- (a) 学校应该消除一切偏狭观念,通过教育和教学鼓励社会融合和进步。
国家应该确保至少在公立学校不实行歧视,例如不按不同少数民族和宗教群体进行分班,而倡导对话和积极地了解他人。
- (b) 在教育机构中保障充分的言论自由,要求青年人尊重他人,谴责种族主义。
- (c) 国家应该按照人权教育的原则制定教育大纲,特别是提倡不歧视的文化。
- (d) 教科书的编写十分重要,应该特别注意这一点,以便在教育青年时,一方面培训他们对自身归属(国籍、宗教、种族等)的骄傲,另一方面要求他们尊重其他群体。

2. 新闻和通信

148. 在许多国家,传媒特别是报界常常散布一些可能产生种族和宗教歧视的偏见和成见。¹⁴⁷ 信息技术在有效宣传联合国文书所载的原则方面可以发挥重要作用。如果要多数人了解少数人,少数人更多地相互了解,那么防止这些偏见和成

见十分重要。建议采取以下一些措施：少数群体、少数民族和宗教团体能够接触和利用传媒；广泛和可持久地传播容忍、团结和非歧视的观念；为传媒代表举行培训研讨会；建立传媒与民族和宗教群体之间协商的机制；与传媒协商，制定最低限度规则和行为守则。在社会出现危机或关系紧张(战争、饥馑、灾害)时，国家的作用显得特别重要。这时，传媒不应该煽风点火，也不应该因危机而责怪某一民族或宗教群体。这是一个特别的问题，因为有些传媒愿意利用恐惧和排斥他人的情绪来提高自己的传播量和等级。在这里，当局可发挥积极作用，一方面保证必要的言论自由，另一方面打击种族和宗教歧视。

149. 需要特别注意一些现代通信技术。例如，互联网络已成为全世界传播种族主义、不容忍和各种形式的歧视的有力手段(见第二章，A.1(c)节，第106—108段；另见E/CN.4/1997/71，第130段)。这一强大的工具的广泛使用十分让人担心，在某些国家尤其如此。据美国1999年所做的一项调查，1995年鼓吹种族主义的网站只有1个，1997年跃至600个，1999年3月达1,426个，1999年7月15日为2,100个。¹⁴⁸ 无法遏制的扩展在某种程度上归因美国的立法。美国的法律尽管惩治歧视行为，但认为种族主义言论如果不以暴力形式表现出来，就受美国宪法保障的言论自由的保护。¹⁴⁹ 一项研究表明，尽管这项任务十分困难，但采取一些行动是可能的。第一，必须向世人表明，种族主义不仅导致仇恨，也构成歧视：允许它存在就等于使非法歧视合法化。在一些国家，可以采取一些法律和技术措施，尽管这些措施不能解决根本问题：服务提供者自愿或强制自我约束；对种族主义言论实行地域限制；东道国提起刑事和民事诉讼。¹⁵⁰ 最后，国际社会和各国应该认识到，这一新的通信工具已经严重失控，国家需要酌情对种族主义包括网上种族主义立法，还亟须合作，寻求解决这一敏感问题的方法，在保障民主要求的同时，禁止种族和宗教歧视。

3. 宗教和民族群体之间和之内的对话

150. 民族和宗教群体代表应该参与促进对话和容忍的活动。它们应该利用本宗教内能够利用的一切手段，增进对他人的了解和对他人特点的尊重，防止将宗教当作不容忍的手段。一些国家在这方面具有很好的经验。例如，美国的南加利福尼亚宗教间委员会通过各种社区和宗教间活动，促进相互了解和对话，防止不

容忍和歧视(E/CN.4/1999/58/Add.1, 第 40 段)。同样,天主教和犹太教教育充实计划派犹太教师到天主教学校,派天主教教师到犹太学校,以促进彼此之间的相互了解(出处同上,第 45 段)。这一行动得到了政府的鼓励,在许多民族和宗教群体毗邻而居的国家尤其受到欢迎。

4. 城镇规划政策

151. 在一些社会中民族和宗教群体错综复杂(见第二章,第 A.2 节),城市的布局可能成为兴起一种排斥他人文化的因素。国家及其办事机构应该适当利用城镇规划,推动各民族和宗教群体之间的结合,加强团结和共同的利益。还应尽一切努力,避免产生贫民窟或将各群体分隔开来。许多国家让大批的群体在同一社区相邻居住、和睦相处(购物街道、城镇中心等),其做法值得效法。

5. 民主和发展

152. 维也纳世界人权会议强调,民主、发展和尊重人权及基本自由是相互依存和彼此联系的,宗教不容忍问题特别报告员在许多报告中提到这一标准。¹⁵¹ 无论采取何种预防或保护措施,都无法逾越民主和发展。贫困、边缘化、独裁主义、缺少民主以及任意行为是各种极端主义的温床。它们可能激化宗教和民族紧张关系,引起冲突,使保护人权和少数群体、防止对少数群体歧视的积极努力化为泡影。¹⁵² 这些目标尽管十分模糊,似乎又过于宏大,难以实现,但仍然可以采取具体的行动,从长期着眼可以减少紧张局势,逐步消除歧视的根源。为此,国家和其它组织(非政府组织、民间团体、国际发展机构等)可采取政策,向特别贫困的民族和宗教群体提供财政、经济和社会援助,以消灭极端贫困,防止排斥,促进社会各群体之间的团结。同样,国家也可发挥重要作用,在政治生活中,特别是在政党和协会的工作中注入民族的内容,以便个人不因与几个群体的联系而受到歧视。

注

¹ 见 Joseph Yacoub, 《世界上的少数人》, 巴黎, Desclée de Brouwer, 1998, pp.28-29。

² 见, 特别是防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员 Elizabeth Odio-Benito 的“消除基于宗教或信仰的所有形式的不容忍和歧视”, 联合国, 纽约, 1989 年, 出售品编号 F.89.XIV.3, 第 157 段。

³ 许多公约中, 包括 1965 年 12 月 21 日的《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的条约监督机制; 公约之外的机制和任命种族问题和保护少数特别报告员, 及关于基于宗教或信仰的各种不容忍和歧视问题特别报告员。

⁴ 一个作者指出有超过 30 个不同的名称用来称呼世界上的少数人: 种族、人种团体、人种上的少数、语言上的少数、民族上的少数、创立人民、构成人民、土著人民、本地人口、部落人民、独特人民、文化社区、独特社会、民族、共处民族等, 见 Yacoub, 同上, p.840。

⁵ 信仰、信念、教派、新崇拜、少数人宗教、古老宗教、主要宗教、传统宗教等。

⁶ 不会在单独一节研究国内立法(宪法、法律等)。只在分析对这项研究是重要的某些概念时加以研究(第一章), 或在与歧视的实际行为有关时加以研究(第二章)。

⁷ 这类歧视可影响若干类人士, 包括个人、宗教团体和宗教少数人, 他们在人种上与其他人口并无不同之处, 但不属于或声明他们不属于主流宗教。

⁸ 自然也有其他由于认同多个团体引起的加重情况: 宗教和性别歧视、人种宗教和性别歧视或甚至宗教、人种和性别歧视, 这些都是违反 1989 年 11 月 20 日《儿童权利公约》第 2 条第 1 和 2 款的。

⁹ 对于一些东正教徒(亚美尼亚和格鲁吉亚等)及在某种程度上对于犹太人和锡克教徒尤其是这样。见 Asbjørn Eide: “可以促进和平地和建设性地解决与少数人有关的问题的方法和手段”(E/CN.4/Sub.2/1992/37, 第 93 段)。

¹⁰ 可利用这项因素区别少数人和少数人宗教。少数人宗教的概念似乎含糊得多; 其追随者通常是不想与其他人不同的公民。他们只是有一天接受了一个不是他们大部分同胞所信仰的宗教。特别参看 Jacques Robert“宪法和宗教少数人”, Recueil de L'Académie internationale de droit constitutionnel CERP, 1994 年, Tunis, 176 页。

¹¹ “关于属于人种、宗教和语言少数人的人的权利研究报告”, 联合国, 纽约 1991 年, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1(出售品编号 F.91.XIV.2), 第 564 段)。

¹² “关于‘少数’一词定义的建议”(E/CN.4/Sub.2/1985/31), 1985 年 5 月 14 日, 第 181 段: “一个国家的一组公民, 构成一个数字上的少数并在该国处于非支配性地

位，具有人种上、宗教上和语言上的特征……”。

¹³ “任何一个居住在一个主权国家的群体，它们的人口少于国家人口的一半，它们的成员共同拥有的人种、宗教或语言特征，使他们不同于其他人口。”

¹⁴ Yacoub, 同上, 123 页。作者为少数人规定了一个数字(少于人口之一半), 并增加了在该国领土居住的标准。

¹⁵ 1930 年 7 月 31 日的咨询意见, “希腊 - 保加利亚 ‘社区’ (Series B, 17 号第 21 页)。国际常设法院的少数人概念较为广泛, 包括并不具有一国国籍的少数人成员。见 1932 年 2 月 4 日关于 “在但泽境内波兰国民和其他波兰血统和语言的人的待遇”, 1932 年 2 月 4 日咨询意见(Series A/B, 44 号第 39 页)。另一方面, 国际常设法院在另一案件(取消阿尔巴尼亚的私人学校)中提到了数字标准(1935 年 4 月 6 日咨询意见, Series A/B, 64 号第 17 页), 根据上文提到的特征把少数人从 “多数人” 中分开。

¹⁶ 关于少数人定义问题的详尽研究, 见 Oldrich Andrysek “关于少数人定义的报告”, 荷兰人权协会, SIM Special, No.8, 1989 年。

¹⁷ 欧洲委员会于 1994 年 11 月 10 日通过并于 1998 年 2 月 1 日生效的《保护少数民族框架公约》中没有关于少数民族概念的定义, 这是因为未能找到一个欧洲委员会所有成员国都核可的定义。

¹⁸ 《公约》第 27 条; 1992 年 12 月 18 日《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》第 1 条第 1 款, 通过法律实现民主欧洲委员会 1991 年 2 月 8 日通过的《保护少数人公约》草案第 2 条第 1 款。关于后一项文书中对少数人的定义, 见 Giorgio Malinverni “通过法律实现民主欧洲委员会拟订的保护少数人公约草案”, Revue universelle des droits de l'homme, 1991 年 7 月 24 日, 第 5 号 162 页。

¹⁹ 人权事务委员会用后一项标准来承认《公约》第 27 条下加拿大的印地安少数土著人民的特殊权利; 见人权事务委员会的报告, 第二卷(A/45/40)。并见 “历史上的不平等及某些更新近的事实(勘探石油和天然气)威胁到 Lubican 湖区群体的生活方式和文化并侵犯了少数人的权利(第 27 条 Lubican 诉加拿大案)”, Revue universelle des droits de l'homme, 1991 年 3 月 28 日, 第 3 号第 2、2 和 33 段, 69 - 70 页。

²⁰ 举例说: 少数人(比利时, 第 11 条; 匈牙利, 1993 年法令; 印度, 第 29 条); 人种(保加利亚, 第 6 条; 多哥, 第 7 条); 种族少数(越南, 第 5 条); 社区(塞浦路斯, 第 2 条; 贝宁, 第 11 条); 土著少数人(加拿大权利和自由宪章, 1982 年第 15 条); 土著人民(智利, 1991 年法令)。

²¹ 并见第 62 条, 经济及社会理事会可根据这一条提出建议以便促进尊重和遵守所有人的人权和基本自由。

²² 除了保护少数人是国内和国际和平与稳定的一项因素这一事实外, 承认少数人和其他人种和宗教团体绝不是说应回到民族的原则或重新划分国界; 这段时间应被视为

已经过去。见 Malinverni, 同上, 158 - 159 页; Bruno de Witte, “少数民族: 承认和保护”, Revue Pouvoirs, 1991, 57 卷 117 页。

²³ 举例说, 见 1992 年 12 月 18 日的《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》第 8 条第 4 款; 通过法律实现民主欧洲委员会 1991 年 2 月 8 日拟订的《保护少数人公约草案》第 1 条第 2 款和欧洲委员会部长委员会 1994 年 11 月 10 日通过的《保护少数民族框架公约》第 21 条。

²⁴ 《经济、社会、文化权利国际公约》中的一项规定(第 2 条第 2 款)与上文引用的 1948 年《世界人权宣言》中的规定(第 2 条第 1 款)在措词上完全相同。

²⁵ “本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利, 不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”。(公民权利和政治权利国际公约, 第 2 条第 1 款)。

²⁶ 人权事务委员会一般性意见 18, 第 6 和 7 段(HRI/GEN/1/Rev.3)、1965 年《公约》有关条款的分析见下文。委员会也提及 1979 年 12 月 18 日的《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条。

²⁷ 《公约》第 2 条第 1 款和其他条款中(特别是第 26 条)所用的“诸如”和“其他身份”等用语允许作出这一推断。

²⁸ 见 Yacoub, 同上, 72 - 73 页。Ben Achour, “主权和少数人的国际保护”, RCADI, 1994 年, T. 245、348 和 351 页。

²⁹ 一名作者正确地提出宗教可用来作为人种的一项标准。他指出“一个讲同一语言并属于和其他群体一个种族的群体可基于单单是宗教这一标准在人种上区别于其他群体。”作者解释道, 在许多国家, 一些“民族”是由他们的人种来源界定的, 也就是说, 在纯粹的宗教基础上界定。见 Ben Achour, 同上, 第 350-351 页。

³⁰ 在这方面可见 Capotorti 的主要研究(上文注 11), 33 页及以下各页, 105 页及以下各页。并见 Alain Fenet 和 Gérard Soulier “1789 年以来, 少数人及他们的权利”, 巴黎, L'Harmattan, 1989; Fabienne Rouso-Lenoir, “少数人及人权: 欧洲及其替身”, Bruylant-LGDJ, 1994 年和 Jean Duffar, “宗教少数权利的国际保护”, *Revue de droit public*, 1995 年, 第 6 号, 1496-1530 页, 特别是 1503 页及以下各页。

³¹ 一些作者(包括 Capotorti, 第 227 段; Duffar, 在上述引文中, 1504 页; 和 Ben Achour, 同上, 431 页)怀疑第 18 条和第 27 条是否有些重复, 因为它们都直接或间接地把少数人权利编纂成法律, 除了(见 Capotorti)“少数宗教团体”所享有的如宗教学校、有关财产、教士身份、保护圣地等法律的权利之外。

³² 这是关于区别“旧的”和“新的”少数人; 见 Capotorti 第 205 段。

³³ 关于这一点, 法律作者曾指出“第 27 条并不保护孤立的个人或少数人, 而保护

属于少数人的人士，他们有权根据第 27 条，与他们团体的其他成员……宣扬和信奉他们自己的宗教”，见 Duffar，同上，1503 页，Capotorti，206 段。

³⁴ 同上，197 段。作者是指小组委员会 1950 年第三届会议审议的关于少数人定义的决议草案，“……具有不同于其他人口的种族、宗教、语言或文化特征的独特人口团体，通常被称为少数人”（见 197 段脚注）。

³⁵ Adolfo Stavenhagen，“种族冲突及其对国际社会的影响”，*Revue internationale des sciences sociales*，1991 年，第 127 号，124 页；Roland Breton，“少数民族”Paris，PUF，*Que sais-je?* 1992 年，5-13 页。

³⁶ 举例说，拥有财产的权利(Zalay Banco 诉尼加拉瓜，1994 年 7 月 20 日的决定)；依良心拒服兵役的权利(LTK 诉芬兰，1985 年 7 月 9 日；来文第 285/1998 号，Järvinen 诉芬兰；第 666/1995 号 Frédéric Foin 诉法国和第 682/1996 号 Paul Westerman 诉荷兰)以及获得社会福利的权利(若干关于获得失业金、伤残养老金、教育津贴等权利的决定)。根据委员会，执行第 26 条所载的非歧视原则不限于《公约》中所规定的权利，见一般性意见 18，第 13 段。

³⁷ 不象一些作者，我们不认为第 18 条和 27 条有所重复。第 18 条不是单单地重复了第 27 条中为了保护宗教少数人而规定的禁止以宗教为理由进行歧视的条款，因为 27 条所保护的是某一类人而不是某一类权利，而这些人，正如我们已经提到，可在多个团体中找到。

³⁸ 国际刑事法院的规约也认为基于人种或宗教原因迫害任何可识别的团体或集团是一项危害人类罪，(见第 7 条 1(h)款)。同样地，在武装冲突时，有意地攻击宗教场所也被该规约认为是一项战争罪(第 8 条 2(b)(九)款)。少数人和人种和宗教团体因此在这三种罪行方面，包括不单是针对人也针对财产的罪行(战争罪)方面，受到保护。

³⁹ 关于 1978 年种族灭绝问题的国际法情况的更详细研究，参看特别报告员 Nicodème Ruhashyankiko 的“防止和惩治种族灭绝罪问题的研究”，防止歧视及保护少数小组委员会(E/CN.4/Sub.2/416，1978 年 7 月 4 日)。

⁴⁰ 见 1946 年 12 月 11 日大会关于种族灭绝罪的第 96(I)号决议，并参看关于《灭绝种族罪公约》的保留问题的咨询意见，1951 年国际法院报告，第 23 页。

⁴¹ 见《前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约》第 4 条和《罗马公约》第 6 条，其中载录了 1948 年公约第二条的案文。

⁴² 同上。

⁴³ Joe Verhoeven 在他的文章“灭绝种族罪；特点和含糊之外”中指出这种含糊 *Revue belge de droit international*，1991 年，I，第 6 至 26 页；并参看 Maria Castillo，“南斯拉夫问题刑事法庭的权限，” *Revue générale de droit international public*，1994 年第 62 至 87 页，特别是 69 页及以下。

⁴⁴ 一个关于将“文化种族灭绝”包括在 1948 年《公约》中的建议被拒绝，后来大家都感到遗憾。见 Ruhashyankiko，同上，第 441 至 449 段；Verhoeven，上述引文中第 16 页。

⁴⁵ 起诉人诉 Rodovan Karadzic 和 Ratko Mladic，在议事和证据规则第 61 条的框架内审议起诉书，审判庭的决定，ICTY，1996 年 7 月 11 日，案件号码 IT-95-5-R61 和 IT-95-18-R61。

⁴⁶ 上述引文中第 16 页，关于这方面也可参看波斯尼亚政府向国际法院控诉塞尔维亚方面的结论，这一控诉是关于《防止及惩治灭绝种族罪公约》的执行情况(波斯尼亚——黑塞哥维那诉南斯拉夫)，1996 年 7 月 11 日初步异议，1996 年 7 月 11 日，第 13 和 14 段。

⁴⁷ 正如 Castillo 所指出，上述引文中第 75 页，有关灭绝种族的文书中的一般哲学思想是不让政府隐藏犯罪者。前南问题国际法庭的规约第 5 条采取的定义中包括了个人的行为；并可参看国际刑事法院规约第 25 条，其中明确地包括了自然人的刑事责任。

⁴⁸ 在“从海盗行为到种族灭绝……世界性镇压的新方式，”Mélanges G.Ripert，第一卷，245 页。

⁴⁹ 见 Castillo，上述引文中第 71 页。有关的文书中在提到种族灭绝受害者时用的都是复数：杀害一个群体的“成员”(members)，防止一个团体内的“生育”(births)，强迫迁移该团体的“儿童”(children)。见 1948 年 12 月 9 日《公约》的第 2 条，前南问题国际法庭规约第 4 条和 1998 年 7 月 17 日国际刑事法院规约第 6 条。

⁵⁰ 见关于《危害人类和平与安全的刑法典草案》第 17 条的评论第 8 段，国际法委员会第四十八届会议工作报告(A/51/10，第二章第 2 页)。法律作者也提到该组的一个“重要部分”，见特别报告员 B.Whitaker 先生“关于防止和惩治灭绝种族罪问题的修订和订新报告”，防止歧视和保护少数小组委员会(E/CN.4/Sub.2/1985/6，1985 年 7 月 2 日，第 29 段)。也可参看 Yves Ternon“罪犯国家，二十世纪的种族灭绝”，巴黎，Le Seuil，1995 年第 74-76 页。

⁵¹ 上述引文中第 24 页。

⁵² Verhoeven 是这一论点的提倡者，他解释道，受害者的数目并不是不重要，尤其是在决定刑罚时。

⁵³ 关于这一论点，见 Verhoeven，上述引文中第 18 页；也可参看 Stefan Glaser，“传统国际刑法”，布鲁塞尔，Bruylant，1970 年，第 112 页；Antonio Planzer Saint-Gall，“灭绝种族罪”，1956 年，第 86 和 93 页。

⁵⁴ 不幸地，一些种族灭绝案件只在媒介报导后才引起公共舆论的注意！正如许多作者指出，在事件发生之前，为种族灭绝作出的准备是隐藏的；在事件发生时则不予承认，在事件发生后则否认其根本性质。这种可悲的结合可见于纳粹德国、卢旺达和科索

沃，在实际的种族灭绝之前，先进行了政治和心理上的准备工作及一个歧视过程，其严惩性则不让国际舆论知道。

⁵⁵ 起诉人诉 Dragan Nikolic 别名“Jenki”，在议事和证据规则第 61 条的范围内审议起诉书，前南问题国际法庭的审判庭决定，1995 年 10 月 20 日，案件编号 IT-94-2-R-61。

⁵⁶ 见第 21 页第 34 段。

⁵⁷ 上文第 61 页第 95 段注 45 提到的 1996 年 7 月 11 日的案件。并可参看 Meakic et al. 一案，1995 年 2 月 13 日，编号 IT-95-4-I，第 5 页，第 18.1 至 18.3 段。

⁵⁸ 见第 61 页第 94 段。

⁵⁹ Mrksic Radic, Sljivancanin and Dokmanovic (“Vukovar hospital”) 一案，前南问题国际法庭审判庭 1996 年 4 月 3 日决定，案件编号 IT-95-13-R-61，第 16 页第 35 段，Karadzic 和 Mladic (“Srebrenica”) 一案，1995 年 11 月 16 日的决定，案件编号 IT-95-18-R-61 第 5-6 页和 1996 年 7 月 11 日案件编号 IT-95-5-R-61。

⁶⁰ “不必明确表示种族灭绝的具体意图”和“……在目前情况下，意图全部或局部消灭一个民族、人种、种族或宗教集团，这是种族灭绝所特有的，这可以很明显地从‘种族清洗’的认真情况中看出来，” Karadzic 和 Mladic 案，1995 年 11 月 16 日决定，第 5-6 页。

⁶¹ 杀害该团体的成员，引起严重的肉体和精神上的伤害；有意地强加于这个集团足以引起其实际存在全部或局部被消灭的生活条件；强迫执行旨在阻止该团体内生育的措施，并强迫将儿童从一个团体转移到另一团体。《规约》第 4 条和《罗马公约》第 6 条照录了 1948 年 12 月 9 日《公约》的第 2 条。

⁶² Karadzic 和 Mladic 一案，1995 年 11 月 16 日，第 60 页第 94 段；Nikolic 案，1995 年 10 月 20 日，第 21 页，第 34 段。

⁶³ 法律著作毫无例外地将某些团体排除在外：政治、性、语言、经济和社会团体。

⁶⁴ 见 Glaser，同上，Castillo 引用，第 71 页。

⁶⁵ Verhoeven，上述引文中，第 21 页。该作者认为，除了“宗教”团体概念有一些例外之外，不可能明确界定其他团体。

⁶⁶ Meakic et al 案，1995 年 2 月 13 日，编号 IT-95-4-I，第 5 页，第 18.1 和 18.3 段。在 1996 年 7 月 11 日的 Karadzic 案件中，法庭使用种族这一词，但未有提到任何特殊团体，注 45，第 5 和 6 页。

⁶⁷ Karadzic 和 Mladic 案，第 61 页，第 94 和 95 段。

⁶⁸ 同上，第 9 页，第 30 和 31 段。

⁶⁹ 同上，第 60 页，第 94 段；Nikolic 案，第 21 页，第 34 段。

⁷⁰ 科索沃的阿尔巴尼亚族裔人口似乎是属于受到 1948 年公约和国际法庭规约所保护的一个或多个团体的人口，他们或是一个人种团体、一个少数民族或种族和宗教团体。

⁷¹ Glaser, 同上, 第 109 页。

⁷² 见 Isse Omanga Bokatola, “联合国关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言”, Rev. Gen. Dr. In. Pub., 1993, 第 745 - 765 段。

⁷³ 这是欧洲的情况。见上文, 前南斯拉夫问题国际刑事法庭采用的概念(波斯尼亚穆斯林, 波斯尼亚克罗地亚人, 国民群组, 等)。

⁷⁴ 1965 年 12 月 21 日《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 1 款和《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条第 1 款也适用于非一国公民(见《公约》第 1 条第 2 款; 因此这些非公民受到的保护超过了成员是一国公民的少数群体受到的保护。

⁷⁵ 第 5 条, 第 1 款(c)规定“少数民族群体开展其自己的教育活动……”的权利还见《公约》第 18 条第 4 和第 27 款, 这条应和联合国教科文组织的公约一起理解。这条在教育 and 教学方面提供了种族和宗教之间的重叠。

⁷⁶ 见第 1 条(a)。还见 1972 年 4 月 24 日《关于禁止和防止文物非法进口、出口和转移所有权的方法公约》第 1 条。《公约》建议缔约国应在其武装部队成员中树立“尊重各族人民文化和文化财产的精神”(第 7 条第 1 款)。

⁷⁷ 见 Capotorti, 同上, 第 215 段。

⁷⁸ 在这方面, 1966 年 11 月 4 日的《国际文化合作原则宣言》第 1 条第 1 段实质上把少数文化和多数文化放在同等的地位。该条规定: “每种文化都具有应该予以尊重和保护的尊严和价值”。

⁷⁹ 见序言部分第 3 和第 7 段和第 1, 14, 29 和 30 条。

⁸⁰ 第 30 条按照《公约》第 27 条草拟, 但第 30 条区分了族裔、宗教或语言少数群体和土著人。

⁸¹ 联合国和国际劳工组织(劳工组织)把这个定义作为保护这些人的基础。见劳工组织关于独立国家内土著和部落人民公约(第 169 号); 1992 年 6 月 20 日联合国环境和发展会议通过的《21 世纪议程》第 26 章, “承认和加强土著人民及其社区的作用;” 1994 年 8 月 26 日防止歧视和保护少数小组委员会在其 1994/45 号决议中通过的联合国土著人民权利宣言草案(E/CN.4/1995/2-E/CN.4/Sub.2/1994/56); 还请参阅 Isabelle Schulte-Tenckhoff, La question des peuples autochtones, Bruyant, LGDJ, 1997。

⁸² 同样, 参阅 1969 年 9 月 10 日《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》, 该公约保护难民免遭出于种族、宗教或为某一特定社会群组原因原因的歧视(第 1 和 4 条)。

⁸³ 比较《公约》第 18 条第 3 款。根据该条款这两个条件必须符合。

⁸⁴ 1948 年 5 月 2 日《美洲人的权利和责任宣言》没有采用“宗教”一语, 而采用了“宗教信仰”一语。《宣言》第 3 条规定: “每个人都有权利自由地公开或私下宣称信奉某一宗教信仰, 和表明与实行该宗教信仰的权利。”

⁸⁵ 这项议定书与我们的研究有关的是其少数民族的广泛定义。少数民族是指：“国内的一组人，他们……(c)具有与众不同的族裔、文化、宗教或语言特征……(e)具有一起关注保护构成其共同特征的文化、传统宗教或其语言等的动机。”

⁸⁶ 但是，“框架”一语表明这一文书中规定的原则不直接适用于国内法，而应由各成员国确保通过其国内立法和政治执行这些原则。

⁸⁷ 在这方面，参阅缔约国对其少数民族概念的保留意见和声明，其中一些是具体关于族裔群组的：见奥地利、爱沙尼亚、德国、卢森堡、斯洛文尼亚和马其顿的声明。

⁸⁸ 再则，这些术语并非永远具有同一意思，它们往往包括许多相对主义、主观性，甚至别有用心。举一例为证，按肤色界定种族的定义在国家之间和文明之间大不相同。在某一个国家内按其肤色被认为是白人或黑人的人在另一个国家内并不一定被如此认为。

⁸⁹ 当然，如果有关人员属于同一个种族多数群体(例如，耶和華见证或科学论教会的成员)。这个假设也涉及世界上许多少数宗教。

⁹⁰ 例如某些欧洲国家内的黑人或亚洲人基督教徒的情况。

⁹¹ 特别参阅《消除一切形式种族歧视国际公约》第1条，第2款和第6条和《公民权利和政治权利国际公约》第26条。

⁹² 这种名称已引起争论：一神教意义的传统宗教，及佛教和印度教(但如何把它们从，例如非洲的传统宗教或土著人民奉行的传统宗教区分开来？)；主要宗教(但称其为“主要”的标准是什么？是追随者或信仰者的人数，还是该宗教的年龄？)。

⁹³ 例如，参阅1981年《宣言》第1和第6条，还参阅1965年12月21日《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条。

⁹⁴ 鉴于显见的客观原因，我们收集的资料大多数来自以下文件中引用的案例。这些文件是宗教不容忍问题和种族主义问题特别报告员的定期报告、人权事务委员会根据《公约》任择议定书所作出的决定和人权委员会的某些报告。而且仅引证最令人深省的例子。引证一个例子，而不引证另一个例子当然不是对一个国家有关歧视的政策和打击歧视现象的行动表示任何意见，也不是对一个特殊的少数或族裔或宗教群组表示任何意见。

⁹⁵ 在印度，印度教徒占人口82%，穆斯林占12%。印度宪法保护所有少数群体的权利，不论其属于何种宗教或讲何种语言。

⁹⁶ 在孟加拉国，穆斯林和孟加拉人占人口的大多数(85%)。在族裔和宗教少数群体中，蒙古裔和中国西藏裔的Mandis是基督教徒。印度教徒占人口的8%。

⁹⁷ 根据斯里兰卡政府，LTTE推行族裔清洗政策。在斯里兰卡，72%的人口属僧伽罗族裔，并且是小乘佛教徒。穆斯林占人口7%；在僧伽罗和泰米尔人之间有1百万基督教徒。

⁹⁸ 该项法律第 4.2 和 4.7 条规定：“国家尊重蒙古佛教的主导地位”和“禁止外来的有组织的宗教宣传”。

⁹⁹ 还见 1999 年 4 月 23 日人权委员会第 1999/13 号决议。

¹⁰⁰ 宪法第 4 条进一步确定伊斯兰教的主导地位和社会生活各领域的“标准”。见 E/CN.4/1996/95/Add.2, 第 5-6 段。

¹⁰¹ 一个少数群体的存在与否的问题并不取决于是否被其国家承认, 而取决于《公约》27 条提到的客观因素。还参见(Capotorti, 同上, 第 204 段和 Asbjørn Eide (E/CN.4/Sub.2/1990/46, 注解 15, 第 16 段)。

¹⁰² “以神圣的一体和不可分的圣父, 圣子和圣灵之名义”颁布的希腊宪法在第 5 条内规定了“主导宗教是基督教东正教”的原则。

¹⁰³ 黑人少数群体居住在该国南方; 他们是基督教徒和泛灵论者, 占人口约 25%。科普特少数(150,000 - 200,000 人)住在该国北方, 是大多数讲阿拉伯语的穆斯林居住的地方。

¹⁰⁴ 还见 1999 年 4 月 23 日人权委员会第 1999/15 号决议。

¹⁰⁵ 特别见法令关于武装部队“护教战争”的责任的第 12 条。这条提出了部队内非穆斯林的作用问题(见 A/51/542/Add.2, 第 38 和 135 段)。同样法令关于法官执行伊斯兰教教法的第 61 条没有对非穆斯林作任何例外。

¹⁰⁶ 1991 年刑法内关于宗教罪的条款似乎是根据地区而不是宗教执行的。这意味着伊斯兰教教法可合法的施加于该国北方的族裔和宗教群组(见 A/51/542/Add.2, 第 44 段)。

¹⁰⁷ 越南是一个多族裔(53 个族裔群组)和多教派的国家: 佛教徒(80%)、天主教徒、新教徒、穆斯林教徒、高台教徒和 Hoa Hao 教徒。

¹⁰⁸ 这条特别针对有关马克思列宁主义思想和越南共产党地位的第 4 条规定的有关“国家政策”的限制。此外, 刑法规定了可能涉及族裔和宗教群组的措辞特别含糊的罪行的惩处: 企图破坏民族团结、加深宗教信仰者和非宗教信仰者之间的分歧(第 81 条)、进行反社会主义制度的宣传(第 82 条); 破坏和平(第 198 条)、开展迷信活动或算命和亵渎宗教的行为(第 199 条)。

¹⁰⁹ 自 1911 年美国传教士到达越南之后就有了新教。现在人数有 700,000 人。

¹¹⁰ 1990 年 3 月 26 日人权事务委员会关于侵犯少数群体权利(《公约》第 27 条), 威胁 Lake Lubicon Band, 生活方式和文化的历史不平等现象和最近某些事件(石油和天然气的勘探)的观点(人权事务委员会报告, 第二卷, A/45/40); 见 Revue universelle des droits de l'homme, 1991 年 3 月 28 日, 第 3 号第 69 页及以下各页。

¹¹¹ 1990 年 3 月 26 日人权事务委员会的观点, 第 32.2 段。

¹¹² 包括不准许进入传统的埋葬场地或其他特殊地点(《观点》第 3.7 段); 还见同

上，第 29.5 段。

¹¹³ 关于这个问题，见文件 E/CN.4/1999/58/Add.1 内引证的就业司诉斯密司案 494 US 972(1990)。

¹¹⁴ 这个假定可用于相反的意思，即：如果有关群体的特征没有被该国承认为少数群体的特征时，希望因其本身的特征被接受为少数群体的情况。例如，伊朗伊斯兰共和国的某些新教协会就是这种情况(见 E/CN.4/1996/95/Add.2，第 71 段)。希望和其他两个少数民族群体：丹麦人和斯瓦比亚人一样具有“少数民族群体”地位的德国土耳其人也是这种情况(见 E/CN.4/1996/72，第 23 段)。

¹¹⁵ 例如，“阿拉伯”概念或“阿拉伯内容”概念主要是根据具有文化性质的语词所指对象。而后者本身是宗教(即基本上是穆斯林)和族裔背景含糊不清的混合产物。

¹¹⁶ 种族主义问题特别报告员引证了若干反犹太的暴力行为，包括摧毁在德国的墓园等暴力行为。(E/CN.4/1996/72，第 84 段)。

¹¹⁷ 见(E/CN.4/1995/91，第 93 段和 A/51/542/Add.2，第 44 段。据报告在 Khartoum 之外治安法和伊斯兰服饰法的执行更为严格，(见 A/51/542/Add.2，第 51 和 140 段)。

¹¹⁸ 特别见“人权事务委员会根据任择议定书的选择决定”第 1 卷(第 17 至 32 届会议)之内的第 94/1981 号来文 LSN 诉加拿大第二卷(1982 年 10 月至 1988 年 4 月)；联合国，纽约，1991，第 6 页。见委员会决定中类似的案例，同上(第二至第六届会议)，1988 年第 10，38 和 86 段。这个案例涉及一名印第安裔的加拿大公民。根据加拿大立法，她在和非印第安人联姻后失去其印第安人的身份。当事人认为该项立法是歧视性的，指出一名印第安男子在和一名非印第安妇女结婚后并没有失去他的印第安人身份。这种歧视现象可被视为加重歧视，因为有关立法不仅是性别主义的，而且从族裔的观点没有象属于人口大多数的其他加拿大人那样，平等地对待印第安人。

¹¹⁹ 根据加纳政府，这起冲突纯粹属族裔性质的。

¹²⁰ “伊斯兰部落”的代表驳回这一指控，并声称他们和某些犹太组织意见不一属政治性质。

¹²¹ 高台教是儒家、佛教和基督教的混合体：有 3 百万追随者，集中在越南南方。

¹²² 见人权委员会 1999 年 4 月 23 日第 1999/18 号决议。

¹²³ 同上。

¹²⁴ 同上。

¹²⁵ 特别报告员应就宗教问题发表同样的观点。见，例如，A/51/542，第 47 段。同样，就种族歧视，见 E/CN.4/1995/15，第 143 段。

¹²⁶ Human rights and religious liberty: from the past to the future, Philadelphia, Ecumenical Press, 1986, p. vii, cited by Odio Benito, op. cit., para. 156.

¹²⁷ 如在波斯尼亚，克罗地亚，和科索沃。

¹²⁸ 这样，在国家制度内，法律上的歧视行为在性质上不是种族歧视，而是条款歧视。但是，在一定程度上它们影响族裔群组，因而在性质上也是种族的(从较广的意义解释)。

¹²⁹ 1999年10月21日 Waldman 诉加拿大案中，人权委员会驳回缔约国的论点。缔约国的论点是对宗教(天主教)的特殊待遇并不是歧视性的，因为这是一项宪法义务。委员会指出，《宪法》规定区别的事实并不表明其是可理的和客观的(第10.4段)。

¹³⁰ The Nature of Prejudice, Cambridge, Mass., Addison-Wesley, 1954, cited by Odio Benito, op. cit., para. 184

¹³¹ 前引书，第187段。作者引述了南非实行歧视的例子，那里的白人说他们的基督教视种族隔离为合理；另见第163段。

¹³² 见 Odio Benito, 前引书，第186段和第156ff段。

¹³³ 见人权委员会第1999/82号决议，1999年4月30日。

¹³⁴ 见《公约》第20条第2款，其中规定：“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。”请注意这是指国家在国内法律中颁布的措施。另见1965年《消除一切形式种族歧视国际公约》第7条。

¹³⁵ 这是一些所研究的区域性文书存在许多差距和缺陷的原因。

¹³⁶ 见 Odio Benito, “Historique de la liberté religieuse et de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction”, Conscience et liberté, 1985, No. 30, pp. 40-48; J.A. Walkate, “La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981: aperçu historique”, Conscience et liberté, 1991, No. 42, pp. 7-13.

¹³⁷ 在上述1989年报告中，Odio Benito 正确地指出，事实上，联合国人权机构和组织在过去40年所做的工作远远超过对大会决议法律效果的这些严格解释。她补充说，拒绝接受联合国人权决议将使一个国家处于与其联合国成员国地位不相符合的境况(见报告第193-194段)。

¹³⁸ 请见宗教不容忍问题特别报告员在其职权范围内处理特别严重情况(谋杀、死亡威胁等)使用的紧急呼吁程序(见A/50/440, 第54段)。

¹³⁹ 应该说，这两个特别报告员的职称过长，又相互重叠，至少在“不容忍”一词上是这样。

¹⁴⁰ 在较短的时限内编写和向委员会和大会提交报告，与各国政府、行政秘书处磋商，翻译文件(见A/50/476, 第17段；E/CN.4/1996/72, 第30段)。

¹⁴¹ 见《公约》第20条第2款，其中规定：“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。”请注意这是指国家在国内法

律中颁布的措施。另见 1965 年《消除一切形式种族歧视国际公约》第 7 条。

¹⁴² 为响应大会 1985 年 11 月 29 日第 40/22 号决议，在编写示范法律。

¹⁴³ 受害者求诉的机构的独立性：申诉人是否可接触主管机构；程序的灵活性；主管机构享有公众和申诉人的多大信任；机构在恢复权利方面具有的权力和能力；如果申诉人不同意，能否向上一级机构上诉；程序的迅速程度和申诉的结果。见关于向种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为受害者提供补救办法以及该领域良好国家行为问题的专家研讨会(日内瓦，2000 年 2 月 16 日至 18 日)(秘书处编写的背景文件，HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/2)。

¹⁴⁴ 另见 A/50/440，第 22 段；Jenö Kaltenback, HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.6(向以上注 143 所述研讨会提交的文件)。

¹⁴⁵ 根据《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条第 1 款，“教育应……促进各民族之间和各种族、人种和宗教团体之间的了解、容忍和友谊……。”教科文组织《反对教育歧视公约》第 5 条第 1 款(a)项规定：“……教育的方针应是……加强对人权和其他自由的尊重；应促进各民族之间和各种族、人种和宗教团体之间的了解、容忍和友谊。”

¹⁴⁶ 另见 Odio Benito 所述教科文组织的行动，前引书，第 236-237 段。

¹⁴⁷ 另见美国的实例，见 E/CN.4/1999/58/Add.1，第 36 段。

¹⁴⁸ 援引于 David Rosenthal，“互互联网上的种族主义：法律和技术问题”，向以上注 143 所述日内瓦研讨会提交的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.4，第 8 段)。作者报告说，有些网站专门向青年儿童灌输“种族主义思想”。

¹⁴⁹ 大多数种族主义网站将美国当作“避风港”(前引书，第 10 页)。

¹⁵⁰ 前引书，第 4 和第 23 页；另见 Joël Sambuc，向以上注 143 所述日内瓦研讨会提交的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.3)。

¹⁵¹ 见 E/CN.4/1997/91/Add.1(第 84-86 段)。

¹⁵² 1993 年维也纳宣言说，保护少数对实现所说的“民主安全”十分重要。

附 件

参 考 书 目

以下按引述的先后顺序列出本研究报告或尾注中提到的联合国出版物、文件、其他著作和定期文章。

* * * * *

导 言

YACOUB Joseph, Les minorités dans le monde, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

ODIO BENITO Elizabeth, Elimination of all forms of intolerance and discrimination based on religion or belief, Geneva and New York, United Nations, 1989 [Human Rights Study Series, No. 2 (revised version of document E/CN.4/Sub.2/1987/26). United Nations publication, Sales No. 89.XIV.3].

第 一 章

EIDE Asbjørn, “Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities” (E/CN.4/Sub.2/1992/37).

ROBERT Jacques, “Constitution et religions minoritaires”, Recueil de l’Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, CERP, 1994.

CAPOTORTI Francesco, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Geneva and New York, 1991 [Human Rights Study Series, No. 5 (revised version of document E/CN.4/Sub.2/384). United Nations publication, Sales No. 91.XIV.2].

DESCHENES Jules, “Proposal concerning a definition of the term ‘minority’” (E/CN.4/Sub.2/1985/31).

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, The Greco-Bulgarian “communities”, Advisory opinion of 31 July 1930, Series B, No. 17. Treatment of

Polish nationals ... in the Danzig territory, Advisory opinion of 4 February 1932, Series A/B, No. 44. Minority schools in Albania, Advisory opinion of 6 April 1935, Series A/B, No. 64.

ANDRYSEK Oldrich, Report on the definition of minorities, The Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special, No. 8, 1989.

MALINVERNI Giorgio, “The draft Convention for the Protection of Minorities prepared by the European Commission for Democracy through Law”, Revue universelle des droits de l’homme, 24 July 1991, No. 5.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Report of the Committee to the forty-fifth session of the United Nations General Assembly (Official records, Supplement No. 40 (A/45/40), vol. II).

ANON., “Les inégalités historiques et certains faits ... menaçant ... la bande du lac Lubicon: affaire Lubicon v. Canada”, Revue universelle des droits de l’homme, 28 March 1991, No. 3.

DE WITTE Bruno, “Minorités nationales reconnaissance et protection”, Pouvoirs, 1991, vol. 57.

BEN ACHOUR Y., “Souveraineté et protection internationale des minorités”, RCADI, 1994, vol. 245.

FENET Alain and SOULIER Gérard, Les minorités et leurs droits depuis 1789, Paris, L’Harmattan, 1989.

ROUSSO-LENOIR Fabienne, Minorités et droits de l’homme: l’Europe et son double, Brussels/Paris, Bruylant/LGDJ, 1994.

DUFFAR Jean, “La protection internationale des droits des minorités religieuses”, Revue de droit public, 1995, No. 6.

STAVENHAGEN Adolfo, “Les conflits ethniques et leur impact sur la société internationale”, Revue internationale des sciences sociales, 1991, No. 127.

BRETON Roland, Les ethnies, Paris, PUF, Coll. Que sais-je? , No. 1924, 1992.

VERHOEVEN Joe, “Le crime de génocide, originalité et ambiguïté”, Revue belge de droit international, 1991, No. 1.

CASTILLO Maria, “La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie”, Revue générale de droit international public, 1994, pp. 62-87.

DONNEDIEU DE VABRES H., “De la piraterie au génocide: les nouvelles modalités de la répression universelle”, Mélanges G. Ripert, vol. 1.

WHITAKER B., “Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide” (E/CN.4/Sub.2/1985/6).

TERNON Yves, L’Etat criminel, les génocides au XXe siècle, Paris, Seuil, 1995.

GLASER Stefan, Droit international pénal conventionnel, Brussels, Bruylant, 1970.

PLANZER Antonio, Le crime de génocide, Saint-Gall, 1956.

BOKATOLA Isse Omanga, “La Déclaration les Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques”, Revue générale de droit international public, 1993, pp. 745-765.

SCHULTE-TENCKHOFF Isabelle, La question des peuples autochtones, Brussels/Paris, Bruylant/LGDJ, 1997.

第二章

AMOR Abdelfattah, Commission on Human Rights Special Rapporteur on religious intolerance: reports to the General Assembly (A/50/440, 18 September 1995 ; A/51/542/Add.2, 11 November 1996) and to the Commission (E/CN.4/1995/91 ; E/CN.4/1996/95/Add.2; E/CN.4/1997/91 and Add.1; E/CN.4/1998/6; E/CN.4/1999/58/Add.1 and Add.2).

GLÈLÈ-AHANHANZO Maurice, Commission on Human Rights Special Rapporteur on contemporary forms of racism : reports to the Commission (E/CN.4/1996/72 ; E/CN.4/1997/71 and Corr.1; E/CN.4/1998/79; E/CN.4/1999/15).

SWIDLER Leonard, Human Rights and Religious Liberty: From the Past to the Future, Philadelphia, Ecumenical Press, 1986.

ALLPORT Gordon, The Nature of Prejudice, Cambridge, Mass., Addison-Wesley, 1954.

第 三 章

ODIO BENITO Elizabeth, “Historique de la liberté religieuse et de la Déclaration sur l’élimination de toutes les formes d’intolérance ...” Conscience et liberté, 1985, No. 30.

WALKATE J.A., “La Déclaration des Nations Unies sur l’élimination de toutes formes d’intolérance ...: aperçu historique”, Conscience et liberté, 1991, No. 42.

-- -- -- -- --