



人权理事会

第十四届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

文化权利领域独立专家 Farida Shaheed 女士依据人权理事会 第 10/23 号决议提交的报告

内容提要

文化权利领域独立专家在向人权理事会提交的这份首次报告中就其任务的概念和法律框架发表了初步意见。她以关于文化权利范围和内容的挑战为重点，回顾了联合国人权文书中的现有相关规定，并就人权的普遍性原则、认可和落实文化权利以及需要尊重文化多样性之间的互动提出了其初步想法(第二章)。

意识到联合国许多其他机制的任务涉及文化权利，独立专家致力于与其他机制协调(第三章)。

独立专家还选择了她建议探讨的重点问题清单。这些问题涉及两个主题：
(a) 文化权利、交流和信息全球化及发展进程；以及(b) 参与、享受和促进文化生活，不受任何歧视(第四章)。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 文化权利：概念和法律框架.....	3-37	3
A. 联合国人权文书中的文化权利.....	3-20	3
B. 人权的普遍性、文化权利和文化多样性.....	21-37	9
三. 与其他机制互补和协调.....	38-41	13
四. 任务关注的领域和重点问题.....	42-66	14
A. 文化权利、交流和信息全球化及发展进程.....	44-53	14
B. 参与、享受和促进文化生活，不受任何歧视.....	54-66	17

一. 导言

1. 人权理事会在第 10/23 号决议中设置了一个题为“文化权利领域独立专家”的新的特别程序，为期三年。要求独立专家：**(a)** 找出地方、国家、区域和国际各级增进和保护文化权利方面的最佳做法；**(b)** 找出增进和保护文化权利面临的可能障碍，并就这方面可采取的行动向理事会提出建议；**(c)** 与各国合作，以便在地方、国家、区域和国际各级采取旨在增进和保护文化权利的措施，通过具体建议加强在这方面的次区域、区域和国际合作；**(d)** 与国家和其他相关行为者尤其是联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)密切合作，研究文化权利与文化多样性之间的关系，以期进一步增进文化权利；**(e)** 将公平性别观和残疾人观点纳入其工作；**(f)** 在与政府间组织和非政府组织、理事会的其他特别程序、经济、社会和文化权利委员会和教科文组织，以及代表最广泛利益和经验的其他相关行为者密切协调开展工作，各司其职，但避免不必要的重复，包括出席和跟踪有关的国际会议和活动。

2. 2010 年 2 月 1 日和 2 日，独立专家举行了磋商会，以澄清文化权利的内涵，并反思所提出的一些有关落实文化权利的关键问题，同时考虑广泛的不同观点。该研讨会题为“落实文化权利：性质、重大问题与挑战”，由人权事务高级专员办事处(人权高专办)与法语国家国际组织和教科文组织作为伙伴，与多样性和文化权利观察社合作举办。参加研讨会的有广泛的专家以及各国、政府间组织、国家人权机构和非政府组织。它提供了有价值的见解，将有助于独立专家履行其任务，并确定如何最好地落实文化权利。

二. 文化权利：概念和法律框架

A. 联合国人权文书中的文化权利

1. 挑战：文化权利的内涵和范围

3. 与其它人权相比，文化权利常常被形容为一类发展不足的权利。¹ 重视不够导致它们有时被视为次要权利。然而，正如人权理事会第 10/23 号决议所强调的，它们是人权不可分割的组成部分，人权是普遍的、相互关联和相互依存的。在许多方面，文化权利对认可和尊重人的尊严至关重要，因为它们保护各种世界观——个人和集体的——发展和表达，并包含有关特性问题的重要的自由。假如文化权利被充分理解为更广泛人权制度的一部分，因而以国际人权法的现有准则和

¹ Patrice Meyer-Bisch, “文化权利——一类发展不足的人权，弗里堡大学第八次人权多学科研讨会纪要”(弗里堡大学版，瑞士，1993 年)。另见在关于参加文化生活的权利一般性讨论日向经济、社会和文化权利委员会提交的“参加文化生活的权利”(E/C.12/40/9)第 7-8 页。

原则为基础，则它们可以丰富人们对人权普遍性原则的理解，并考虑到文化多样性。此外，文化权利是发展、和平和消除贫困、² 建立社会凝聚力以及个人和群体之间对他们的各种多样性相互尊重 and 理解的必要工具。

4. 文化权利没有正式定义(“公民”、“政治”、“经济”或“社会”权利也没有正式定义)。独立专家受权“在联合国有关人权文书所载文化权利领域履行其职能”，必须调查研究如何最好地分辨哪些人权可被视为文化权利，并进一步确定这些权利的内容。然而只能对这一任务进行探索。人权文书是充满生气的文书，必须根据“新的情况、需求、或压抑的焦点”为将要出现的新的发展和解释留有足够的空间。³

5. 独立专家无意尝试对文化予以界定。这没有必要，而且可能不合适。相反，通过建立和推进文化的现有工作定义，将文化权利理解为“文化领域的权利”，可以更好地理解她的任务范围。这种工作定义尤其可以在《世界文化多样性宣言》的序言⁴ 及经济、社会和文化权利委员会⁵通过的有关参加文化生活的权利的第 21 号一般性意见(2009 年)中找到。这些定义符合一些专家强调的定义，即：文化可以理解为一个产品、一个过程和一种生活方式，⁶ 并暗示文化包括超越种族、语言和宗教的提法。

6. 独立专家指出，正如经济、社会和文化权利委员会在其第 21 号一般性意见(2009 年)中所称，文化生活“是明确提到文化是一个历史的、动态的和不断演变的生命过程”(第 11 段)，以及“文化概念决不可看作是一系列孤立的表象或密封的隔间，而应看作是一个互动的过程，在此过程中，个人和社群在保留自己的特点和目的的同时也表现了人类的文化”(第 12 段)。我们必须牢记，“民

² 见联合国开发计划署《2004 年人类发展报告》(纽约，2004 年)第 1-12 页和教科文组织《关于保护和促进文化表现形式多样性公约》(2005 年)，第 2 条。另见 E/C.12/40/9, 第 2 页。

³ 在关于参加文化生活的权利一般性讨论日向经济、社会和文化权利委员会提交的“文化权与人权的普遍性”(E/C.12/40/15)第 6 页。

⁴ “重申文化应被视为社会或某一社会群体独特的精神、物质、智力和情感特征，除了艺术和文学外，它还包括生活方式、聚居方式、价值体系、传统和信仰”。

⁵ “委员会认为，文化——为实施第十五条第一款(甲)项的目的——包含，除其他外，生活方式、语言、口头和书面文学、音乐和歌曲、非口头交流、宗教或信仰制度、礼仪和仪式、体育和游戏、生产方法或技术、自然和人为环境、食品、服装和住房及艺术、风俗习惯和传统，通过这些，个人、个人的团体和社区表达其人性及其赋予生存的意义，并建立其世界观，这是一个人同影响其生活的各种外部力量遭遇的总和。”另见《关于文化权利的弗里堡宣言》(2007 年)，第 2 条(a)，可查阅 www.unifr.ch/iiedh/assets/files/declarations/eng-declaration.pdf。

⁶ Rodolpho Stavenhagen, “文化权利：社会科学观点”，载于 A. Eide, C. Krause, A. Rosas(合编)《经济、社会和文化权利：一本教科书》(波士顿 Martinus Nijhoff 出版社，2001 年)，第 85-109 页；E/C.12/40/9, 第 4-5 页；E/C.12/40/15, 第 3-4 页。另见国际法学家委员会在关于参加文化生活的权利的一般性讨论日提交经济、社会和文化权利委员会的资料(E/C.12/40/7)，第 6 段。

族、族群和文化社区即使有共同的文化习俗，在思想上也是多元的”。⁷ 此外，必须考虑权力差异，因为它们影响个人和团体有效促进认定、发展和解释应被认为是一种共同“文化”或共同文化遗产的能力。

7. 《世界文化多样性宣言》似乎是独特的，因为它列出了明确归类为文化的权利。根据该宣言第 5 条：

富有创造力的多样性的发展要求充分实现《世界人权宣言》第 27 条和《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条和第 15 条所规定的文化权利。因此，每个人都应当能够用其选择的语言，特别是用自己的母语来表达自己的思想、进行创作和传播自己的作品；每个人都有权接受充分尊重其文化特性的优质教育和培训；每个人都应当能够参加其所选择的文化生活和从事自己所特有的文化活动，但必须在尊重人权和基本自由的范围内。

8. 一些民间社会的倡议也可能是有益的，如《关于文化权利的弗里堡宣言》，⁸ 其中概述了八种文化权利，涉及特征和文化遗产、一个或几个社区的身份证明自由以及改变这种身份证明、享受和参加文化生活、教育和培训、信息和通讯以及文化合作。一些专家还制定了文化权利清单或文化权利的规范性内容，例如指出它们包括不歧视和平等；享受文化生活不受干涉(创作和为文化做贡献的自由)；选择和改变参加哪一种文化和文化生活的自由(表达自己文化的自由)；传播自由；进行国际合作的自由；参与界定、编制和执行文化政策的权利；以及与参加文化生活的权利有关和人权相互依存关系正在出现的其他要素。⁹

9. 这些文本和研究以及在 2010 年 2 月举行的讨论表明，文化权利涉及广泛的问题，如表达和创作，包括各种物质和非物质形式的艺术；信息和通信；语言；特征和属于多个不同和不断变化的社区；具有独特的世界观和追求独特的生活方式；教育和培训；享受、促进和参加文化生活；文化习俗和获得有形和无形文化遗产。文化权利保护每个人单独或与社区及人群发展和表达其人性、其世界观及其对其存在和发展所赋予的意义的权利，特别是通过价值观、信念、信仰、语言、知识和艺术、制度和生活方式。它们也可以被视为保护获得文化遗产和使这种身份证明和开发过程得以产生的资源。¹⁰

⁷ Ephraim Nimni, 在关于参加文化生活的权利的一般性讨论日提交经济、社会和文化权利委员会的“参加文化生活的权利的集体维度”，(E/C.12/40/17)，第 8 页。

⁸ 见脚注 5。

⁹ E/C.12/40/9, 第 5 页。

¹⁰ 根据经济、社会和文化权利委员会提出的文化的工作定义(第 21 号一般性意见, 第 13 段)和《关于文化权利的弗里堡宣言》第 2 条(a)。见 Patrice Meyer-Bisch, 向 2010 年 2 月 1-2 日在日内瓦举行的“落实文化权利：性质、重大问题和挑战研讨会”提交的工作文件“界定文化权利”，第 12 段。

10. 在国际人权法中经常进行的一种辩论，特别是有关文化权利的辩论，涉及权利的集体维度——一方面指集体行使个人的权利，另一方面指集体权利本身的存在——理解为群体的权利。的确，“‘文化生活’一词本身强烈暗示集体”，¹¹ 而《世界人权宣言》第 27 条明确提到了“社区”的文化生活，今天必须理解为复数的“社区”。¹² 在这方面必须指出几点。第一，《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》等文书中已经认可文化权利的集体维度。¹³ 第二，行使集体文化权利是今天国际人权法中的一种现实，特别是在《联合国土著人民权利宣言》中。此外，经济、社会和文化权利委员会在其关于人人有权享受对其本人的任何科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护(第 15 条)的第 17 号一般性意见(第 8 段)和第 21 号一般性意见(第 15 段)中强调指出，文化权利可以单独行使，或与他人或作为一个社区一起行使。¹⁴ 第三，这并不意味着剥夺个人的文化权利：个人始终有权，除其他外，参加或不参加一个或几个社区；自由发展自己的多种特性；获取自己的文化遗产以及他人的遗产；并促进文化创作，包括通过对他们选择属于的社区和其他社区内占主导地位的准则和价值观念的论争。独立专家建议进一步探讨个人文化权利与集体文化权利的关系，同时考虑到在国家，区域和国际一级的人权机制的做法。

2. 联合国人权文书中提及的文化权利

11. 在国际文书和人权机制的实践中多次明确和隐含提到上文理解的文化权利。明确提到包括明确提及文化的权利。隐含提到包括虽然没有明确提及文化但可以构成上文界定的保护文化权利的重要法律依据的权利。必须强调指出，文化权利与其他人权密切相联，以致有时很难区分文化权利与其他权利。下面初步确定的提及之处是最重要的提及之处，不应被视为详尽无遗。

12. 应提到的最明显的权利是参与或参加文化生活的权利，这一权利在人权理事会的第 10/23 号决议中提到，并为人权文书广泛认可。¹⁵ 尤其必须提到《世界人权宣言》第 27 条和《经济、社会及文化权利国际公约》15 第条第 1(a)款。独立专家在这方面欢迎经济、社会和文化权利委员会通过了第 21 号一般性意见，进一步明确了这一权利的范围和内容。这份文件强调了关于公民和政治权利、属于少数群体的个人权利、关于土著人民的权利和关于发展权的文书中所载的各种

¹¹ E/C.12/40/15, p. 9 第 9 页。

¹² 同上，第 7-9 页。

¹³ 第 3 条第 1 段：“属于少数群体的人可以单独和与其群体的其他成员集体行使其(.....)权利，不受任何歧视。”

¹⁴ 另见 Jaime Marchan Romero, 提交给“关于落实文化权利：性质、重大问题和挑战的研讨会”的工作文件“Derechos culturales: la practica del Comité de derechos economicos, sociales et culturales”，第 5 页。

¹⁵ 经济、社会和文化权利委员会第 21 号一般性意见，第 3 段。

规范的适宜性。¹⁶ 文件还强调，参与或参加文化生活的权利有三个相互关联的主要组成部分：(a) 参与，(b) 享受，和(c) 促进文化生活。¹⁷ 这项权利也包括不参加的权利。¹⁸

13. 人权理事会在其第 10/23 号决议中提到了《世界人权宣言》第 27 条和《经济、社会和文化权利国际公约》第 15 条第 1(b)款所载的享受科学进步及其应用带来的惠益的权利。在这方面几乎没有开展工作，经济、社会和文化权利委员会在这方面的实际工作不足。但是，独立专家指出，教科文组织和欧洲大学间人权和民主化中心与包括人权高专办及经济、社会和文化权利委员会在内的许多伙伴合作，最近举办了一系列关于该问题的专家会议。在这些会议结束时通过的《有权享受科学进步及其应用带来的惠益的威尼斯声明》构成了阐述这项权利的规范性内容以及国家和其他行为者相关义务的重要的第一步。¹⁹

14. 与文化和科学相关的一些其他权利也与独立专家的任务有关，如《世界人权宣言》第 27 条和《经济、社会及文化权利国际公约》第 15 条第 1(c)款所载的对本人作为作者的任何科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益保护的權利。2005 年，经济、社会和文化权利委员会通过了关于这项权利的第 17 号一般性意见，这为独立专家提供了有益的指导。《经济、社会及文化权利国际公约》第 15 段第 3 款中所载的不可或缺的科学研究和创作活动自由也值得一提。在这方面独立专家指出，《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条第 2 款承认，言论自由应包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择的其他方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想的自由。

15. 许多国际文书，尤其是《经济、社会及文化权利国际公约》第 13 和第 14 条以及《儿童权利公约》第 28 条和第 29 条中所载的受教育的权利，是一种文化权利。正如《世界全民教育宣言》(1990 年)所强调的，人们通过终身教育过程发展自己独特但不断进化的世界观和能力；教育可以使人们获得知识、价值观和文化遗产。²⁰

16. 在有关少数群体的规定和文书中(尤其是《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条和《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》和有关土著人民的规定和文书(尤其是《联合国土著人民权利宣言》和 1989 年国际劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的公约》(第 169 号)中发现多处提到文

¹⁶ 同上，第 3 段。

¹⁷ 同上，第 15 段。

¹⁸ 同上，第 7 段。

¹⁹ 见教科文组织，《享受科学进步及其应用带来的惠益的权利》(巴黎，2009 年)。

²⁰ 《普及教育世界会议：满足基本学习需要的最后报告》，1990 年 3 月 5 日至 9 日，泰国宗甸，普及教育世界会议机构间委员会(开发计划署、教科文组织、儿童基金会、世界银行)(1990 年，纽约)，附件 1，第 1 条。

化权利。这些众多规定不能在本报告中全部列出，涉及到重要的问题，如特征、语言、信仰、传统和习俗、参加文化生活、教育和文化遗产。《土著人民权利宣言》也包含提及与文化权利密切相关的土地权利的重要条款(见第 26 条)。独立专家还指出，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》含有与其任务相关的规定，包括关于享受和参与文化生活的第 43 条第 1(g)款和第 45 条第 1(d)款，以及关于尊重移徙工人文化认同的第 31 条。

17. 大量国际法律文书中规定的不歧视原则是独立专家的重要法律依据。根据这些文本和有关监督机构的解释，歧视是指直接或间接地基于禁止的歧视理由而作出的任何区别、排斥或限制或优惠或其他差别待遇，其目的或效果是取消或损害在与其他人平等的基础上，对人权的认可、享有或行使。²¹ 独立专家将特别注意执行这项有关文化权利的原则。她进一步指出，人们普遍认为平等享受权利和自由“并不意味着在每一情况下的同等待遇”。²² 她建议进一步探讨这些有关落实文化权利的声明的含义，特别是关于尊重和促进各种文化特征的表达所需要的适应。但是必须谨慎，因为超出容许的差别待遇的范围可能本身就构成违背不歧视原则。²³

18. 《世界人权宣言》第 24 条中所载的人人享有休息和休闲的权利与文化权利密切相关，但到目前为止很少得到重视。独立专家注意到为人人参加文化生活提供时间的重要性以及休闲与文化之间存在的密切关系，认为这一规定值得注意。不过她指出，文化渗透到生活的各个方面，不能只限于特定的活动，不应仅限于休息和休闲的概念。

19. 独立专家进一步指出，一些研究报告和其他文件提到了人权的文化维度。根据最新的教科文组织《世界报告》，“强调一切人权都具有文化维度不应被视为多样性对普遍性的破坏，反而应被视为对个人和群体拥有这些权利的促进。”²⁴ 《关于文化权利的弗里堡宣言》第 9 条(d)款请所行为者确定并考虑“所有人权的文化维度，以通过多样性加强普遍性，并鼓励所有人单独或与他人

²¹ 特别是经济、社会和文化权利委员会关于在经济、社会和文化权利方面不歧视(第 2 条第 2 段)的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 7 段。

²² 人权事务委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)，第 8 段。另见《残疾人权利公约》第 2 条，其中指出歧视包括“拒绝提供合理便利”，以及《平等原则宣言》第 2 条：“平等待遇作为平等的一个方面，不等于相同的待遇。为了实现充分和有效的平等，有必要根据人们的不同情况区别对待，以维护其平等价值，并提高其平等参与社会的能力”。《平等原则宣言》系由一个专家小组在平等权利信托组织于 2008 年 4 月 3 至 5 日在伦敦举行的题为“平等原则与制定关于平等的法律标准”的会议以后通过。另见 Dimitrina Petrova, 在关于落实文化权利：性质、重大问题和挑战的研讨会上提交的工作文件“多元文化特征：将文化权利纳入政策和实践的挑战”，第 6 页。

²³ 经济、社会和文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 13 段。

²⁴ 《教科文组织 2009 年世界报告：着力文化多样性与文化间对话》(巴黎，2009 年)，第 224 页。

共同拥有这些权利。”一些人权机制，特别是经济、社会和文化权利委员会提到了，除其他外，与落实教育权、食物权和健康权有关的“文化可接受性”或“适宜性”的概念。²⁵ 土著人民所采取的方法也进一步促进对该主题进行思考，因为他们认为文化是全面的和包罗万象的，使得“每一个人权议题都包括文化维度。”²⁶ 独立专家建议进一步探讨人权文化维度的存在、含义和范围。

20. 独立专家深信文化权利包括自由和权益，将特别注意各国尊重、保护和实现所有人的文化权利的普遍义务，不因人们的特殊身份加以歧视，并以某种方式提高享受各种人权的水平。与其他人权的情况一样，这些义务应考虑到特别是由经济、社会和文化权利委员会提出的可提供性、可获得性、可接受性、适应性和适宜性的概念。²⁷ 独立专家也有兴趣探讨非国家行为者在落实文化权利方面的责任问题。她将特别密切关注与人权社团行为者的角色和责任有关的“保护、尊重和补救框架”的发展情况，以文化权利作为特别重点。²⁸

B. 人权的普遍性、文化权利与文化多样性

21. 人权理事会在其第 10/23 号决议中提到了人权的普遍性原则。该决议赋予独立专家研究文化权利与文化多样性之间关系的任务。独立专家关于人权普遍性原则、认可和落实文化权利与必须尊重文化多样性之间互动的初步意见如下。

1. 文化权利与文化多样性之间的关系

22. 根据《世界文化多样性宣言》，文化多样性是“人类的各群体和各社会的特性所具有的独特性和多样化”(第 1 条)。此外，越来越多的国家批准的教科文组织《保护和促进文化表现形式多样性公约》在第 4 条第一节中指出，文化多样性：

指各群体和社会借以表现其文化的多种表现形式。这些表现形式在他们内部及其间传承。

²⁵ 经济、社会和文化权利委员会关于教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)(第 13 条)，第 6 段(c)；关于充足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)(第 11 条)，第 8 段；以及关于可达到的最高健康标准权利的第 12 号一般性意见(2000 年)，第 12 段(c)。另见经济、社会和文化权利委员会第 21 号一般性意见，第 16 段(e)。

²⁶ Kenneth Deer, 在关于落实文化权利：性质、重大问题和挑战的研讨会上提交的工作文件“实践方面的复杂性：违反人权的文化习俗、对文化权利可能的限制以及围绕谁界定文化和权利的压力”，第 2 页。

²⁷ 第 21 号一般性意见，第 16 段。另见 Petrova, “多元文化特征”，第 4 页。

²⁸ 见人权与跨国公司和其它工商企业问题秘书长特别代表的报告(A/HRC/11/13)。

文化多样性不仅表现在人类文化遗产通过丰富多彩的表现形式来表达、弘扬和传承的多种方式，也体现在借助各种方式和技术进行艺术创造、生产、传播、销售和消费的多种方式。

23. 独立专家希望补充指出，文化多样性不仅在群体和社会之间存在，在每个群体和社会内部也存在，而且身份并非单一的。每个人有多重复杂的身份，使她或他成为独特的个体，同时使她或他能够成为共同文化社区的一部分。个人以多种方式确定自己的身份，同时依据一些理由参与一些文化社区，如种族、血统、宗教、信仰和信念、语言、性别、年龄、等级关系、职业、生活方式和地理位置。换言之，“当然，身份不完全依据种族，它们在同一社区也不一致；它们可由具有各种背景和地位的不同成员拥有。”²⁹人员和思想的日益流动，增强了文化关系的潜能。个人可以在与其他人的个别互动和接触中选择一种社会身份。这些多重文化身份包括但也超越种族、语言和宗教信仰等问题，与私人生活和公共生活领域相关，是文化多样性的组成部分。

24. 今天人们广泛赞同和大会第 64/174 号决议中强调的一项原则是，一方面普遍促进和保护人权，包括文化权利，另一方面尊重文化多样性，是相互支持的(第 10 段)。这牵涉到几个问题。

25. 首先，《世界文化多样性宣言》指出，充分尊重人权，特别是文化权利，既为文化多样性创造有利的环境，又是文化多样性的保证(第 4 条和第 5 条)。因此捍卫文化多样性在伦理上势在必行，与尊重人的尊严密不可分。它要求人们必须尊重人权和基本自由，特别是尊重少数人群体和土著人民的各种权利(第 4 段)。任何人不得以文化多样性为由，损害受国际法保护的人权或限制其范围。言论自由，传媒多元化，语言多元化，平等享有各种艺术表现形式，科学和技术知识——包括数码知识——以及所有文化都有利用表达和传播手段的机会等，均是文化多样性的可靠保证(第 6 段)。《保护和促进文化表现形式多样性公约》还指出，只有确保人权，以及言论、信息和交流等基本自由，并确保个人可以选择文化表现形式，才能保护和促进文化多样性(第 2 条第 1 节)。参加或不参加社区或国家当局规定的社区文化生活的权利，也是保护文化多样性的关键。人行使文化自由可加强文化多样性。³⁰

26. 此外，尊重、保护和促进文化多样性对确保充分尊重文化权利至关重要。《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》中对此作了含蓄宣示。根据该宣言，各国应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族和族裔、文化、宗教和语言上的特征并鼓励促进该特征的条件(第 1 条)。这也源自《土著人民的权利宣言》。除此之外，一个社会中的文化多样性能够向人民——

²⁹ 族裔间关系基金会，“关于少数民族有效参加公共生活的隆德建议及解释说明”(1999 年 9 月)，第 16 页。

³⁰ 开发计划署，《2004 年人类发展报告》，第 23 页。

无论其背景如何——提供机会，享有更广泛的文化选择。³¹ 在这方面，重要的是要牢记一种倾向，即民族——国家保护占主导地位的民族和群体。³² 正如经济、社会和文化权利委员会在其第 21 号一般性意见中进一步强调的，各国尊重和保护自由、文化遗产和文化多样性的义务是互相联结的，确保参加文化生活的权利包括尊重和保护所有形式的文化遗产及所有团体和社区的义务(第 50 段)。

27. 独立专家认为，这第二个方面需要进一步思考。问题是在何种程度上以及在何种情况下，文化权利需要承担尊重、保护和促进文化多样性及各种形式的文化遗产的义务。从人权的角度看，个人和团体在以下方面的是否可能是关键所在：**(a)** 自由地表达和发展他们的文化特性；**(b)** 获得文化遗产和使这些表达、发展和认证过程得以产生的参考资料，包括来自他们自己特定社区以外的资料以及科学进步带来的利益；以及**(c)** 参加文化遗产和参考资料的解释、拟订和发展以及重新确定其文化特征的内容和轮廓。

28. 因此，确保文化多样性与人权，特别是文化权利相互支持，需要满足一些条件。正如《2004 年人类发展报告》所指出的：

的确，容许文化习俗多样性可能是极为重要的，因为行使文化自由有赖于此。然而，这与因其本身的缘故倡导文化多样性并不相同。在很大程度上将取决于文化多样性如何产生以及有关的人能够在多大程度上行使其自由。无论文化多样性如何产生，将其视为具有价值是一个严重的错误。事实上，评价文化多样性，特别是从人类发展的角度，不能不考虑人类自由所涉及的进程和作用。³³

29. 正如 2010 年 2 月研讨会期间进一步强调的，如不提出第二个问题就无法回答文化多样性与文化权利是否存在相互保护的关系：何种文化多样性有利于文化间对话？文化间对话将对文化多样性组成部分的永久动态过程产生建设性影响。此外，除了过程，还必须对不同文化习俗的内涵和影响进行评估。

30. 特别是，确保文化权利与文化多样性相互保护应基于**(a)** 承认文化特征和表现形式的多样性，**(b)** 平等对待和尊重所有人和社区的尊严及平等，不因其文化特征而歧视他们，以及**(c)** 向他人开放、讨论和文化间交流。文化是一个充满生气的动态过程，个人与团体之间不应出现障碍，以保护他们的特征，也不应禁止关于文化习俗、生活方式和世界观的讨论和批评。然而，国家有责任为文化多样性和享受文化权利创造一个有利的环境，履行其尊重、保护和实现这些权利的义务。这就需要采取一系列积极措施，包括财政措施。³⁴ 虽然国家有义务尊重和

³¹ 同上。

³² E/C.12/40/17, 第 10-11 页。

³³ 联合国开发计划署，《2004 年人类发展报告》，第 22-23 页。

³⁴ 经济、社会和文化权利委员会，第 21 号一般性意见，第 48-54 段。

保护各种形式的文化遗产，但面临的挑战并非要维护文化产品和习俗，因为在某些情况下这样做可能不恰当，而是要维护能使得这些产品和习俗得以创建和发展的条件。

31. 履行这些义务是一个巨大的挑战，在人们觉得他们的共同文化遗产受到威胁的社会尤其如此，受到威胁的原因主要是其他文化、全球化和发展进程的活力或主导地位和(或)文化与休闲领域的社团行为者的主导地位。此外，人权的普遍性原则必须是共同的行动依据。

2. 人权的普遍性原则

32. 一方面作为国际人权法核心原则之一的人权普遍性原则与另一方面文化权利和文化多样性有时被视为是对立的。这种观点部分源自将文化多样性等同于文化相对主义的错位倾向，其后果是引起人们担心并误解文化权利的认同和落实。

33. 根据《维也纳宣言和行动纲领》(1993 年)，固然民族特性和地域特征的意义以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑，但是各国，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由(第一部分第 5 节)。特别是，正如《世界文化多样性宣言》(第 4 条)所体现和人权理事会第 10/23 号决议(第 4 段)所重申的那样，这意味着，任何人都不得援引文化多样性侵犯为国际法所保障的人权，也不得限制这些权利的范围。正如 2009 年教科文组织《世界报告》明确指出：

认可文化多样性的基础是我们社会现实中的人权的普遍性，应提醒人们注意，能以主人翁意识认同这些权利的所有人，无论语言、传统和地点如何，都拥有这些权利。同样，在各种各样的文化环境中行使这些权利和自由绝不意味着普遍准则可以在其应用方面相对化。³⁵

34. 因此，并非所有文化习俗都可以视为在国际人权法中得到保护。例如，按照《消除对妇女一切形式歧视公约》第 5 条指出，各国“应采取适当措施改变男女的社会和文化行为模式，以消除基于因性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见习俗和一切其他方法”。独立专家进一步强调，文化是不断发展的，人权的概念亦如此；“几乎没有任何文化...没有在某一时刻侵犯人权”。³⁶ 此外，“文化是动态的，有诸多因素的影响和内部辩论和内部争执，它们随时间而改变……文化本质上是亲人权的或反人权的说法是一种短视[和]误导。事实上它们两者都不是，而是一个激烈论争的舞台。”³⁷

³⁵ 第 225 页。

³⁶ E/C.12/40/17, 第 8 页。

³⁷ 第 9 页。

35. 文化权利在某些情况下可能受到限制。然而，与国际人权法中的任何限制情况一样，这应该仅仅是最后的手段，并应符合某些条件。正如经济、社会和文化权利委员会在其第 21 号一般性意见(第 19 段)中所称：

在某些情况下，特别是在包括习俗和传统在内的消极行为侵犯其它人权的情况下，可能有必要对人人有参加文化生活的权利加以限制。根据公约第四条，这样的限制必须是为了正当的目标，要与这一权利的性质一致，并是在民主社会促进普遍福祉所绝对必要的。因此，任何限制必须是有分寸的，即，在可施加数种限制时，必须采取限制性最小的措施。

委员会还强调“必须考虑到关于可以(或不可以)合法地对与参加文化生活的权利有内在联系的权利施加限制的现行国际人权标准，例如，隐私权、思想、良心和宗教自由、见解和表达自由、和平集会自由和结社自由的权利”。

36. 独立专家认为，上述说法适用于所有文化权利。然而，识别哪些文化习俗应被视为违反人权并非总是一个简单的任务。在国家一级，这种识别过程需要，除其他外，一个指明文化权利可受限制所依据的原则的法律框架，一个能够依据这一独立法律框架作出知情决定的司法机构以及一部考虑到国际人权监督机构做法的国际人权法。然而，仅仅有法律是不够的。还需要采取政策措施，以便能够在某一社会和(或)社区内进行知情、公开和参与性辩论，并鼓励改变不损害享有人权的文化模式或习俗。在社区层面特别需要的是加强文化的积极因素，同时提高对以文化的名义通过涉及家庭、知识分子和社区领袖的“文化谈判”过程推行的某些压抑性习俗的认识。³⁸ 这样一个进程可以创建新的诠释空间，并发展良好的文化习俗，特别是那些能够促进在不同文化背景下落实普遍人权的文化习俗。

37. 独立专家在其整个任期将特别注意所有这些问题，在将性别观点纳入她的工作时尤其如此。她还打算按照人权理事会第 10/23 号决议，就此问题与包括教科文组织在内的所有相关行为者进一步磋商。

三. 与其他机制的互补和协调

38. 人权理事会在其第 10/23 号决议中要求独立专家与其他有关机制和行为者密切协调工作，同时避免不必要的重复。

39. 独立专家了解到，许多其他联合国机构接受了从一个方面或另一个涉及文化权利的任务。其任务涉及到少数族群、土著人民和移民等特殊群体权利的特别程序和条约机构尤其如此。因此，独立专家将特别注意与这些机制咨询和合作，以避免工作重复并加强促进和保护人权。还将有机会确定在保护文化权利方面的

³⁸ 对妇女暴力及其原因和后果问题特别报告员 Yakin Ertürk 的报告(E/CN.4/2004/66)，第 55 段(b)。

差距，如果有的话。但是独立专家强调，许多处理权利的其他特别程序确实发现了与处理群体的机制共同工作的领域。

40. 独立专家还指出，她的任务与处理言论、宗教、种族主义、教育、极端贫困和对妇女的暴力等问题的机制将有很多相互联系。她的意图是侧重于这些问题的文化维度和过去尚未处理或没有得到充分处理的问题。特别是，她认为将有许多机会与教育权利问题特别报告员合作。

41. 独立专家渴望与包括教科文组织在内的有关政府间组织、非政府组织、国家人权机构以及学术和研究机构发展协作关系，其中组织和机构一些参加了在2010年举行的研讨会。一个可能的合作领域是制定落实文化权利的审查方法和评估指标。独立专家还认为，可与其中的一些组织和机构结为伙伴关系，有效地进行一些研究，例如关于文化权利的概念和法律框架的研究。

四. 任务关注的领域和重点问题

42. 本章概述独立专家建议在其任务期间作为重点处理的主要问题，以及以上提出的关于进一步界定文化权利的概念和法律框架的建议。独立专家并非暗示她将有能力解决所有这些问题的全部细节，也不是说她将仅局限于这些问题，因为这也将取决于她的资源和机会。

43. 正如人权理事会第10/23号决议中所要求的，对于每个问题，独立专家将设法查明实现文化权利的最佳做法和可能的障碍。她将与各国合作，以促进在地方、国家、区域和国际各级制定和采取措施，通过在这方面加强次区域、区域和国际合作的具体建议，促进和保护文化权利。她将在其工作中纳入对性别和残疾人的看法，并且更广泛地探讨处境不利群体和边缘群体在享受文化权利方面的情况。根据可利用的资源，她还建议就其中一些问题组织磋商，特别是区域磋商。

A. 文化权、交流和信息全球化与发展进程

44. 越来越多的人认为，全球化会导致文化的同质化。这就提出了如何有效地评估这种看法和在这方面需要采取何种措施(如果有的话)确保享受文化权利的问题。

45. 教科文组织在其《2009年世界报告》中谈到了这个问题。该报告建议将全球化视为一个多方向和多维度的过程，而不是将全球化视为“由西方主导的全球经济推动和趋于以不利于文化多样性的方式规范化、现代化和跨国化的一种单方向和单维度进程”³⁹。根据该报告，“全球化可阐述为具有现代生活特点的几乎一切的日益增加的‘流动’：资本、商品、知识、信息、思想、人民、信仰

³⁹ 第13页。

等。这些流动 - 基本上通过媒体、通讯网络和商业运作 - 由数量不断增加的文化产品、服务和通信，包括语言和教育内容构成。”⁴⁰

46. 重要的是要记住，有些社会和社区对这种进程比其他的进程更加脆弱和被边缘化，发展中国家和发达国家都表示关切全球化对文化权利的影响。同样重要的是不能低估文化迅速变化可能导致的焦虑和紧张，尤其是当他们感到是被强加时。这里，有几点必须加以考虑。首先，通过信息、商业和迁移，各种社会和社区之间的文化间交流与相互融合一直存在。第二，同一社区内的个人之间，例如在几代人之间，对文化变化所感受到的焦虑和紧张程度不同。第三，文化是一个动态和充满生气的过程，采取阻碍文化变化的措施，可能对文化和文化权利二者极为有害；社区内的文化创新促进文化多样性。

47. 正如经济、社会和文化权利委员会在其关于全球化与经济、社会和文化权利的声明中所指出的，全球化：

与一系列具体的趋势和政策产生密切的联系，其中包括对自由市场的日益加剧的依赖、国际金融市场和金融机构在确定国家政策重点的可行性方面的影响力大幅度上升、国家作用及其预算规模的缩小、以往被认为是完全属于国家管理的各种职能的私营化、为便于投资和奖励个人行为而开放一系列活动、私人经营者在公司特别是跨国公司及民间社会中的作用和责任的相应加强。⁴¹

该委员会还指出，“所有这些发展本身并不一定违反《盟约》的原则或各国政府根据《盟约》所承担的义务。”但是，纵观全局，“如果不能辅以适当的额外政策，全球化有可能降低赋予人权的中心地位”，其中包括文化权利。⁴² 委员会在其第 21 号一般性意见中强调，“应特别注意全球化、产品和服务的不适当的私有化、和放松管制对参与文化生活权利的负面影响”。⁴³

48. 在教科文组织的框架内，为应对全球化对文化多样性的不利影响采取了重要的立法步骤。《世界文化多样性宣言》及《保护和促进文化表现形式多样性公约》提出了保护文化多样性的措施，所依据的原则主要是，作为体现特征、价值观和观念的文化物品和服务，不应被视为一般的商品或消费品。⁴⁴ 请各国制定不一定符合自由市场规则的文化政策。在某些方面，这些文书加强了各国为保

⁴⁰ 同上，第 14 页。

⁴¹ 经济及社会理事会的正式记录，1999 年，第 2 号补编(E/1998/22-E/C.12/1998/26)，第六章，第 515(2)段。

⁴² 同上，第 515(3)段。

⁴³ 第 50(b)段。

⁴⁴ 《世界文化多样性宣言》，第 8 条；《保护和促进文化表现形式多样性公约》，序言。

存、发展和传播科学和文化采取必要措施的能力，一如《经济、社会及文化权利国际公约》第 15 条第 2 款所要求的那样。

49. 处理全球化对文化权利影响的问题也应考虑到强调文化与发展之间现有联系的重要文书、研究和倡议。⁴⁵ 特别是《世界文化多样性宣言》在第 3 条中称，“文化多样性增加了每个人的选择机会；它是发展的源泉之一，它不仅是促进经济增长的因素，而且还是享有令人满意的智力、情感、道德精神生活的手段。”⁴⁶ 开发计划署在回应这种说法时强调“人的发展需要比健康、教育、体面的生活水准和政治自由更多的东西。国家必须认可和容纳人民的文化特性，人民必须能够自由地表达这些特性，在他们生活的其他方面不受歧视。总之：文化自由是一种人权，是人类发展的重要方面，因此值得国家关注和采取行动。”⁴⁷ 本着同样的精神，教科文组织恳求对发展采取文化的方法，解释说，认可生活方式、生产模式和治理形式的文化特性对任何可持续发展项目的可行性都是必要的，而且承认文化因素会增加项目的适宜性和拨款。它还警告说，在跨文化语境中运用“发展”一词可能会产生问题。⁴⁸ 换言之，谁可以被视为已经发展，从谁的角度考虑？

50. 独立专家认为，应牢记这些重要内容以及《发展权利宣言》，其中承认发展是经济、社会、文化和政治的全面进程，其目的是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上，不断改善全体人民和所有个人的福利。⁴⁹

1. 确保全球化和发展进程中的文化权利

51. 独立专家建议与包括企业界在内的所有相关行为者磋商，探讨全球化和发展进程问题及其对各国创造有利于落实文化权利的条件的影响。

52. 从文化权利的角度看，在这方面出现了一系列问题。独立专家将特别注意，除其他外，保护文化自由(言论、信息、创意、科研、参与和文化间交流，不分国界)；建立和维护行使这些自由的必要开放空间；确保从科学进步受益和

⁴⁵ 特别是，1982 年 7 月 26 日至 8 月 6 日在墨西哥城举行的世界文化政策会议通过的《关于文化政策的墨西哥城宣言》谈到了发展的文化维度(1988-1997 年)。它导致联合国教科文组织推出了“世界文化发展十年”和 1998 年 3 月 30 日至 4 月 2 日举行的政府间文化政策促进发展会议(斯德哥尔摩会议)通过的《文化政策促进发展行动计划》。此外，在 20 世纪 90 年代中期，世界文化与发展委员会召集了一个由联合国前秘书长德奎利亚尔主持的专家小组，讨论了文化与发展之间互动的问题(见“我们的创造多样性：世界文化与发展委员会的报告”，1996 年 7 月，巴黎，可查阅 <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586Eb.pdf>)。

⁴⁶ 另见《保护和促进文化表现形式多样性公约》第 2 条第 6 节：“文化多样性是个人和社会的一种财富。保护、促进和维护文化多样性是当代人及其后代的可持续发展的一项基本要求。”

⁴⁷ 联合国开发计划署，《2004 年人类发展报告》，第 6 页。

⁴⁸ 见《教科文组织 2009 年世界报告》，第 191-195 页。

⁴⁹ 序言，第 2 段。

获得文化遗产与知识的权利的措施；使个人和群体能够以参与方式处理和管理文化变化的措施，包括开发经济资源对追求文化习俗或特定生活方式产生不利影响时；使个人和群体能够保护、发展和传播其文化传统的措施。独立专家还希望探讨贫穷对享受文化权利的影响以及不实现文化权利在多大程度上可使人们继续陷入贫困。

2. 媒体多元化信息技术与文化权利

53. 虽然全球化进程为个人和群体之间的互动创造了前所未有的条件，⁵⁰ 虽然信息技术可使人们以多种方式摆脱束缚，⁵¹ 但在获取和控制信息和通信手段方面出现了巨大的失衡，使得某些特定的世界观似乎占有主导地位。一些人越来越觉得可以进行真正文化间交流和讨论的空间正在逐步缩小。作为尊重文化权利和文化多样性的开放空间，汇集不利于信息技术的趋势可能是就这些问题展开辩论的第一步。

B. 参与、享受和促进文化生活，不受任何歧视

54. 独立专家提出要探讨的一个具体方面是在落实参与文化生活的权利方面不歧视。她特别感兴趣的是个人和群体的包容和排斥问题，他们愿意(a)参与创造自己所属社群的精神、物质、知识和情感的表达方式，以及(b)参加对自己行使文化权利有影响的政策和决定的界定、阐释和实施。

55. 这个问题需要对以下问题进行讨论：谁的身份受到威胁，是个人还是社区的身份？我们应依靠谁的共同价值观和文化遗产的定义？这一定义是否以参与方式确定，没有任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位的歧视？应该采取和实施何种措施(如果有的话)来适应文化多样性并确保在平等的基础上享受文化权利，有何保障？独立专家在探讨这一主题时，将特别注意查明在促进国家机构和公共生活多元化的结构、政策和措施方面有哪些最佳做法和障碍。

56. 独立专家建议要特别注重以下方面。

1. 教育系统中的文化权利

57. 独立专家建议进一步探讨应采取何种措施确保充分尊重教育系统中的文化权利。在这方面出现了一系列具体问题，今天在多国家在对这些问题进行大量辩论。这些问题涉及，除其他外，跨文化教育和多元文化教育，以及语言权利。

⁵⁰ 《保护和促进文化表现形式多样性公约》，序言。

⁵¹ Anita Gurumurthy, “文化权利与交流和信息全球化”，提交给“落实文化权利：性质、重大问题和挑战研讨会”的工作文件。

58. 独立专家建议进一步分析《世界文化多样性宣言》(第 5 条)中所载的每个人都有权接受“充分尊重其文化特性的优质教育和培训”的内容,同时考虑到经济、社会和文化权利委员会关于教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。委员会在该一般性意见中强调,各种形式和各级的教育应表现出几个相互联系的基本特征,包括,除其他外,以下方面:

可接受性——教育的形式和实质内容,包括课程和教学方法,必须得到学生的接受(例如適切、文化上合适和优质),在适当情况下也应该得到学生家长的接受,这一点不得违反第十三条第一款所规定的教育目标和缔约国可能批准的最低教育标准(见第十三条第三款和第四款);

可调适性——教育必须灵活,能够针对变化中的社会和社区的需求而进行调适,使其符合各种社会和文化环境中的学生的需求。⁵²

59. 一个主要问题是教育的内容及其组织的方式在何种程度上可以做到在文化上敏感并有助于一个人的文化特性自由和充分发展,而又不危害人权,包括教育权本身。独立专家建议在探讨这一问题时与经济、社会和文化权利委员会、儿童权利委员会、教育权利问题特别报告员,土著人民人权和基本自由情况特别报告员以及少数群体问题独立专家充分合作,同时借鉴土著人民权利问题专家机制和少数群体问题论坛对该议题所开展工作。⁵³

2. 科学研究和创作活动自由与受益于科学进步和获得文化遗产的权利

60. 正如上文所强调的,人人有权受益于科学进步和获得文化遗产的问题需要进一步思考和详细阐述。独立专家建议通过与所有相关利益攸关方磋商和研究,根据现有资源探索这些问题。她认为,这些问题应该结合如何确保所有人追求和实现艺术与科学事业必需的自由问题进行探讨。

3. 关于文化权利的性别观点

61. 人权理事会第 10/23 号决议要求独立专家将性别观点融入她的工作(第 9 段(e))。她承诺与消除对妇女歧视委员会充分合作,通过三个相互关联的方法执行这一部分具体任务。

62. 首先,指出“性别”是一种社会建设,与伴随的性别行为规范一起可随时间和情况发生变化,独立专家将特别探讨妇女和女童(以及男童和男子)参加文化生活的权利,不论其性别特征如何。

⁵² 第 6 段(c)和(d)。另见第 21 号一般性意见,第 26-27 段。

⁵³ 见 2008 年少数群体问题与教育权问题论坛的建议(A/HRC/10/11/Add.1)和土著人民权利问题专家机制的报告(A/HRC/EMRIP/2009/2)。

63. 第二，指出某些文化习俗可能特别有损于妇女和女童的权利，并在这方面注意到对妇女暴力行为及其因果问题特别报告员有关文化问题的报告，⁵⁴ 她将适当注意需要落实文化权利，以便充分尊重妇女和女童的权利不受歧视并维护她们的所有人权。

64. 第三，独立专家将集中探讨妇女和女童对其所属社区文化发展的贡献，包括她们对这些社区共同价值观发展的贡献，这是落实其文化权利的关键。

4. 残疾人的文化权利

65. 理事会第 10/23 号决议还要求独立专家将残疾人问题融入她的工作(第 9 段(e))。她建议根据《残疾人权利公约》第 30 条并与残疾人权利委员会充分合作探讨这一问题。

5. 非国民，特别是移民工人及其家庭成员的文化权利

66. 由于移民工人的数量在过去几十年稳步增长，解决落实他们文化权利的问题是一个日益紧迫的问题。在全球各国，举行了关于非国民，特别是移民工人及其家属的权利和义务的辩论。这些讨论的气氛有时相当紧张，并涉及到，除其他外，非国民融入更广泛的社会或同化的问题、人权的普遍性原则以及尊重和适应文化多样性应采取的措施。作为第一步，独立专家建议与移民人权特别报告员和保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会充分合作探讨如何以最佳方式处理这些问题。

⁵⁴ 尤其见 A/HRC/4/34 和 A/HRC/11/6/Add.5, 第 101-106 段。