



## 人权理事会

### 第二十二届会议

#### 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

## 少数群体问题独立专家丽塔·伊扎克的报告

### 概要

本报告提供了少数群体问题独立专家自提交上一份报告以来所进行活动的最新情况。任务负责人简要介绍了她的活动，包括 2012 年纪念《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》发表 20 周年，少数群体问题论坛工作的最新情况，以及要求任务负责人指导和筹备的论坛年度会议。

国际人权标准，包括《1992 年关于少数群体的宣言》确定了语言少数群体的权利。然而，在所有地区语言少数群体在享有权利时都面临挑战，包括语言少数群体学习少数民族语言以及他们的子女以少数民族语言接受教育的机会受到限制，少数民族语言在公共生活和媒体中的使用也有限。在全球范围内，由于国家或国际语言占据主导地位、同化进程以及少数民族语言使用者减少等因素，许多少数民族语言面临衰落或消失的危险。本报告含有对全球范围内影响语言少数群体的问题和挑战的考虑，以及独立专家的结论和建议。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	
二. 独立专家的活动 .....	3-16	
A. 专题报告 .....	3	
B. 国别访问 .....	4	
C. 通信 .....	5	
D. 协商和会议 .....	6-13	
E. 声明 .....	14	
F. 少数群体问题论坛的最新情况 .....	15-16	
三. 语言少数群体的权利 .....	17-37	
A. 导言 .....	17-29	
B. 保护语言少数群体权利的法律框架 .....	30-37	
四. 语言少数群体关注的具体领域 .....	38-72	
A. 少数民族语言和语言少数群体的生存威胁 .....	39-40	
B. 承认少数民族语言和语言权利 .....	41-44	
C. 少数民族语言在公共生活中的使用 .....	45-47	
D. 教育中的少数民族语言 .....	48-53	
E. 媒体中的少数民族语言 .....	54-56	
F. 公共管理和司法领域中的少数民族语言 .....	57-58	
G. 少数民族语言在姓名、地名和公共标识中的 使用 .....	59-61	
H. 参与经济和政治生活 .....	62-66	
I. 以少数民族语言提供信息和服务 .....	67-72	
五. 结论和建议 .....	73-85	

## 一. 引言

1. 少数群体问题独立专家的任务是由人权委员会在 2005 年(第 2005/79 号决议)确定的, 这项任务的期限随后被大会(第 60/251 号决议)和人权理事会(第 7/6 号决议)延长。2011 年 3 月 24 日, 人权理事会决定将这项任务的期限再延长三年(第 16/6 号决议)。丽塔·伊扎克女士被任命为任务负责人, 并于 2011 年 8 月 1 日就职。独立专家应, 除其他外, 推动落实《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》, 包括通过与各国政府协商的方式。

2. 在第二节中, 独立专家简要回顾了她自提交上一份报告(A/HRC/19/56)以来进行的活动。在第三节和第四节中, 她重点关注在语言上属于少数群体者的权利, 并对影响语言少数群体的国际标准和全球问题进行了评估。第五节是向各种利益攸关方提供的结论和建议。

## 二. 独立专家的活动

### A. 专题报告

3. 依照大会第 66/166 号决议(第 21 段), 任务负责人应每年向大会报告。独立专家于 2012 年 11 月 2 日向大会第六十七届会议提交了第一次年度报告。该报告(A/67/293)含有对国家体制机制在保护和增进少数群体权利方面的作用和活动的专题讨论。……独立专家考虑了政府机关、国家人权机构和其他相关国家机构从机构角度关注少数群体问题的重要意义, 将之作为增进少数群体权利和在所有相关国家机构将关注少数群体问题纳入主流的一种手段。报告敦促各国将机构关注作为其人权、平等和不歧视义务的一个关键组成部分, 并作为切实落实《1992 年关于少数群体的宣言》的一种手段。

### B. 国别访问

4. 独立专家于 2012 年 9 月 17 日至 25 日对波斯尼亚和黑塞哥维那进行了正式访问(见 A/HRC/22/49/Add.1)。在该国 17 个得到承认的少数民族中, 罗姆人处境最为不利, 他们受到歧视, 且在教育、就业、保健和住房等方面的社会经济状况最差。少数群体权利保护也应适用于该国的组成民族——波什尼亚克族、波斯尼亚境内的克罗地亚族和塞尔维亚族人, 1992 至 1995 年的冲突之后, 这些民族发现自己在所生活区域中的处境与少数群体相似, 处于社会和经济不利地位, 并面临歧视。

## C. 通信

5. 独立专家继续从各种来源收到关于侵犯民族、族裔、宗教和语言少数群体的人权的资料。基于这些资料，在本报告所涉期间，她向各成员国发出了有关少数群体问题的信函(指控信、紧急行动信函)，这些信函大多是与其它相关任务负责人联合发出的。这些信函，连同所收到的相关政府的答复，将在特别程序来文报告中公开。<sup>1</sup> 独立专家特别关切地注意到据称侵权行为的报告数量和宗教少数群体的安全。

## D. 协商和会议

6. 独立专家欢迎 2012 年 3 月秘书长成立联合国消除种族歧视和保护少数民族网的决定，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)将协调网络的工作。该网络将加强相关联合国部门、机构、方案和基金会之间的对话与合作，并为联合国系统编写一份关于如何依照核心人权标准处理种族歧视问题并保护少数群体的指导说明。独立专家指出，她愿意协助网络的工作，并于 11 月 26 日出席了网络的第二次会议，就她的活动和优先事项向网络的成员介绍了最新情况，并提出了一些实际的建议。

7. 2012 年 4 月 11 日，独立专家参加了在欧洲议会举行的有关欧洲联盟罗姆人社会融合国家战略框架的一场会议并作了贡献。她指出，多年来，为查明成功的融合方法进行了数百次研究和大量调研，有数十种切实的举措和措施经事实证明对罗姆社区的融合与融入有效。这些积极政策和举措必须得到实施和分享，以在最需要它们的地方推广。

8. 独立专家参加了一些有关少数群体妇女和女童问题的会议，包括 2012 年 4 月在“罗姆妇女终生免遭暴力”项目下于萨拉热窝召开的一次会议。她谈到，要正视和解决暴力侵害少数群体妇女的问题，强调在制定政策和方案战略时必须反映出她们的问题和声音。9 月 6 日，她参加了欧洲安全和合作组织(欧安组织)在维也纳举办的题为“作为移民、少数群体和罗姆人和辛提人社区中变革推动者的妇女”的活动。独立专家强调了受教育机会、参与政治生活和经济生活的重要性，它们是少数群体妇女面临的根本问题。

9. 同年 9 月 27 日，独立专家参加了欧安组织民主制度和人权办公室在华沙举办的“人的问题方面执行会议”。她参加了题为“罗姆人/辛提人，特别是增强罗姆妇女权能”的工作会议。在发言中她着重指出了少数群体问题论坛第四届会议提出的建议，其重点是保障少数群体妇女和女童的权利。她强调必须对所有区域的妇女和女童所面临的问题和特殊挑战给予更多关注。

---

<sup>1</sup> 参见 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>。

10. 独立专家注意到，到 2015 年实现千年发展目标的截止日期日益逼近，但在实现少数群体问题的目标方面所取得的进展没有达到预期，她还强调所有国家应对少数群体的状况再加关注。她还参与了有关 2015 年之后发展议程中的不平等的磋商并提交了文稿。她强调需要对弱势少数群体有效的解决方案，并且 2015 年之后的战略应更好地处理和瞄准少数群体的发展需求和人权。她参加了 2012 年 11 月 28 日联合国儿童基金会(儿童基金会)在少数群体问题论坛第五届会议期间就这一问题举办的一场会外活动。

11. 独立专家参加了《1992 年关于少数群体的宣言》发表 20 周年的一些纪念活动。2012 年 5 月 22 日和 23 日，她在维也纳参加了一场有关加强国际、区域和国家人权机制在保护和促进宗教少数群体权利方面作用的专家研讨会，研讨会由奥地利政府主办，人权高专办组织。她对全球宗教少数群体的权利和安全表示关切，并讨论了其为查明宗教少数群体权利方面的各种挑战和积极做法而开展的初步工作，以及改善不同宗教信仰间对话和理解的举措。

12. 同年 11 月 19 日和 20 日，任务负责人参加了人权高专办在多哈举办的一次活动，题为“关于将人权纳入中东和北非地区宪法改革过程的思考”。她强调，《宣言》在这一地区的落实应得到加强，宪法和国家法律中有关少数群体权利的强有力的规定是少数民族保护和良好治理的重要组成部分。

13. 同年 11 月 9 日，独立专家参加了第五届布达佩斯人权论坛，加入了一个小组讨论《宣言》发表二十周年之际的少数群体问题。她强调了落实《宣言》方面的挑战，以及联合国(包括她的任务和少数群体问题论坛)、各国政府和其他利益攸关者在促进落实《宣言》方面的重要作用。她指出，需要在国家一级加强对少数群体问题的机构关注。

## E. 声明

14. 独立专家与其他任务负责人联合发表了一些公开声明，着重指出涉及少数群体的共同关心的问题。其中包括关于国际罗姆人日(4 月 8 日)的声明，呼吁各国分享和实施已知对罗姆人融入有效的解决方案；<sup>2</sup> 关于缅怀罗姆人大屠杀纪念日(8 月 2 日)的声明，敦促各国面对当代针对罗姆人的仇恨、暴力和歧视；<sup>3</sup> 关于拉脱维亚的声明，涉及就俄语地位进行的公民投票；<sup>4</sup> 关于巴基斯坦的声明，呼吁采取行动结束教派暴力冲突；<sup>5</sup> 关于消除种族歧视国际日的声明，呼吁各国更加优先考虑反对种族主义的斗争，将其作为一个关键人权目标和防止冲突的一

<sup>2</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12046&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12046&LangID=E)。

<sup>3</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12401&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12401&LangID=E)。

<sup>4</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11855&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11855&LangID=E)。

<sup>5</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11895&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11895&LangID=E)。

种手段；<sup>6</sup> 关于法国的声明，呼吁在迫迁和驱逐罗姆人时完全遵守国际标准；<sup>7</sup> 关于利比亚的声明，敦促保护少数群体苏菲派的遗址和社区；<sup>8</sup> 以及关于缅甸的声明，敦促结束暴力行为，保护若开邦的弱势群体，包括罗辛亚族。<sup>9</sup>

## F. 少数群体问题论坛的最新情况

15. 依照第 19/23 号决议，独立专家指导论坛工作，筹备年度会议，并向人权理事会报告论坛的建议。论坛为进一步落实《1992 年关于少数群体的宣言》成功查明和分析了最佳做法、挑战、机遇和举措，并取得了以专题建议为形式的切实成果。独立专家继续努力推广论坛的建议。作为一项实际措施，将论坛前四届年度会议的建议汇编成了一份浅显易懂的出版物。这一出版物得到了广泛传播，并提供网络版本和光盘格式。<sup>10</sup>

16. 论坛第五届会议于 2012 年 11 月 27 日和 28 日举行。为了纪念《宣言》发表 20 周年，论坛着重讨论的主题是“落实《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》：查明积极做法和机会”。会议由非洲人权和人民权利委员会委员 Soyata Maiga 主持。会议一开始播放了秘书长的录像致辞，<sup>11</sup> 随后人权理事会主席劳拉·杜普伊·拉萨尔和人权事务高级专员发表了讲话。超过 400 名与会者包括来自各区域的成员国、少数群体的专家代表、联合国各机构、机制和专门机构、区域政府间组织的代表和非政府组织。与会者讨论了落实《宣言》的挑战以及积极做法。所提建议载于 A/HRC/22/60 号文件。

## 三. 语言少数群体的权利

### A. 引言

17. 以下论述简要介绍了全球的语言少数群体问题，以及少数群体和努力管理语言多样化社会的国家所面临的挑战。本报告基于少数群体、各国政府、非政府组织、学术机构、联合国专门机构和其他利益相关者向独立专家提供的资料，在国别访问过程中提供的资料，以及向少数群体问题论坛提交的声明。

<sup>6</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11991&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11991&LangID=E)。

<sup>7</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12466&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12466&LangID=E)。

<sup>8</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12485&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12485&LangID=E)。

<sup>9</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E)。

<sup>10</sup> 参见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Minorities2012/Pages/Publications.aspx](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Minorities2012/Pages/Publications.aspx)。

<sup>11</sup> 见 [http://downloads2.unmultimedia.org/s3.amazonaws.com/public/video/SGVM\\_MinorityIssues\\_2012.mov](http://downloads2.unmultimedia.org/s3.amazonaws.com/public/video/SGVM_MinorityIssues_2012.mov)。

18. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在全球确定了 6,000 多种口头语言,其中大部分可被视为少数民族语言。对少数群体而言,语言是他们身份的一个核心要素和表现,对于保留群体特征最为重要。对于希望保持自身独特群体和文化特点、有时处于被边缘化、排斥和歧视处境的非主导群体而言,语言往往特别重要。今天,在所有地区,讲少数民族语言、并希望在公共和私人生活中保留和使用这些语言的少数群体都面临着重大挑战。语言少数群体往往也属于民族、族裔或宗教少数群体,因此他们面临的挑战可能因为基于他们的族裔、宗教或民族的歧视而加剧。

19. 殖民主义等历史因素对全球语言产生了巨大的影响,导致土著和少数民族语言被边缘化,其使用迅速减少。<sup>12</sup> 在非洲、亚洲和美洲,殖民语言的引入导致母语和少数民族语言开始被边缘化。殖民语言在教育、管理、政治生活和通信中得到提倡。<sup>13</sup> 少数民族语言和土著语言往往被视为落后的,是殖民霸权的障碍,或会放慢国家发展。也可以说,由于全球沟通和市场需要全球性理解,今天,全球化正对少数民族语言和语言多样化造成直接的不利影响。

20. 少数群体所面临的一个共同问题是,少数民族语言常常不在国家或地方行政部门中使用,或不是学校的教学语言。因此,属于少数群体的人在充分参与公共生活方面可能面临障碍,而少数群体儿童可能很早就在教育中处于不利地位。大多数国家缺乏准确和详细的分类数据,但有证据表明,相对于多数人口,属于语言少数群体的人更有可能各项社会经济指标较低、受教育机会较少、教育成果较差,并因此收入较低,过度贫困。

21. 属于语言少数群体的一些人,包括不精通国家语言和居住在偏远和农村地区的人,那里提供和得到服务的情况较差或困难,他们的处境可能要糟糕得多,而这些人的经济、社会和地域流动性会因此受到严重阻碍。一些少数群体的妇女和女童,以及老年人的处境也可能特别成问题。例如,妇女和女童可能面临一些难题,包括相对于男性和男童,她们的教育程度较低,获得语言学习的机会少,这又进一步限制了她们交流和从社区之外的机会受益的能力。

22. 各个国家可以决定如何在实践中落实少数群体权利和语言权利,相比新近到来的人数少而分散的语言群体,应考虑将更多注意力和资源给予通用、长期存在或地域分布集中的少数民族语言。尽管如此,对规模较小、不太常用的少数民族语言也应提供合理便利。事实上,有可能出现的情况是,一些高度边缘化的少数群体需要更多关注和更有力的措施来支持他们的语言和文化权利。支持小规模或分散语言群体的方式,可以包括公共教育系统内部或外部的非正式语言课程,

<sup>12</sup> 参见 Innocent Maja, “Towards the human rights protection of minority languages in Africa”(实现非洲少数群体语言的人权保护)(2008 年 4 月)。可在以下网址查阅: [www.nyulawglobal.org/globalex/Minority\\_Languages\\_Africa.htm](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Minority_Languages_Africa.htm)。

<sup>13</sup> 同上。

以这类语言提供关键的公共资料，并与代表语言少数群体的文化和民族团体进行协商以评估和应对具体需求。

23. 熟练掌握官方语言或国家语言让少数群体极大地受益，使他们能充分融入并参与社会的各个方面，享有面向所有人的机会。如果没有这种语言能力，少数群体在充分参与文化、经济、政治和社会生活方面便面临严重障碍。例如，他们可能因为语言技能而在进入劳动力市场或创办工商业企业时遭遇障碍。在社会生活方面，少数群体在社区之外的交流可能受到限制，因而他们充分参与国家社会和文化生活的可能性也会受到限制。

24. 少数民族语言权利和语言的使用经常成为国家之间和国家内部冲突的缘由。语言权利的支持者有时被认为与分离主义运动有关，或被视为对一国完整统一的威胁。有人指出，常常只有当少数群体主张自己的身份和语言权利时，歧视或迫害才开始。<sup>14</sup> 满足少数群体的权利，包括他们的语言权利，是避免出现紧张局势的必要手段，也是善治与预防冲突的一个关键因素。如果没有在早期得到适当解决，这种紧张局势就会导致语言群体之间的长期冲突和分歧加深。在冲突已经停止或正在实施和平建设举措的地方，让社会所有群体在讨论、谈判和决策过程中充分发挥作用至关重要。

25. 必须尊重不歧视、平等、参与和协商等少数群体权利原则，包括在语言方面，以确保少数群体的问题和意见得到考虑，他们的需求得到充分解决。在教育、官方和行政通信等关键领域，必须与语言少数群体进行协商，使他们充分并有意义地参与影响他们的决定，包括与在全国和语言少数群体居住区域制定语言政策和做法有关的决定。他们的意见、观点和关切应得到充分考虑，以确保语言问题不会造成不满或冲突。

26. 集中的语言政策会让主要国家语言占据首要地位，而分散的政策可以对少数民族语言和区域语言的使用模式和地方条件作出更有效的回应。还必须在区域或地方背景下考虑少数群体的权利。在一些区域，如少数群体自治区，某个语言少数群体可能占据人口的大多数，并可能对在行政、教育和提供服务时将其语言作为该地区的主要语言使用实行了大量规定。在这种情况下，重要的是确保属于其他群体者的语言权利，这些群体尽管在全国范围内占多数，但在特定地区可能会发现自己成了事实上的语言少数群体。

27. 必须掌握按语言分列的准确资料和数据，以评估讲少数民族语言的人数，并理解语言问题和解决语言少数群体需求的措施的必要性。准确的数据能揭露原本隐藏或被忽视的问题，并实现在语言问题最为常见的地方解决这些问题。……这些数据可以揭示少数群体与收入低、低教育水平等社会经济挑战之间的关系，还可以揭露少数群体妇女所面临的各种问题，那些问题可能与语言问题相关，需

<sup>14</sup> 少数群体问题工作组对《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)，第 53 段。



要针对性地采取措施……。在人口普查或社会调查中很少收集这样的数据，对全国少数民族语言问题和需求状况的了解也不完整。因此，制定政策或方案时缺乏强有力的统计基础。

28. 资源相关问题常常是国家在支持少数民族语言和落实语言权利时考虑的因素之一。一些国家，在面对有限的资源、相互竞争的需求或经济困难时，可能会不重视保护少数群体语言和文化权利的开支。但是这可能造成紧张局势，例如当规模较大或居住较集中的少数群体社区被剥夺了以少数民族语言接受教育的权利时。落实少数群体权利的一些措施，成本和成本效益均相对较低，而在资源限制严重的情况下，国家间的合作与援助可提供必要机会、良好做法的例证和实际援助，如《1992年关于少数群体的宣言》第六条和第七条所设想的那样。

29. 一些概念性问题不断出现，澄清这些问题将有助于各国履行其义务。例如，长期存在的少数群体以及在一国或一个地区的人口中占据显著比例的群体可以享有更多权利，但对于实际操作中的阈值缺乏明确规定。“新”的少数群体以及分散的少数群体享有的语言权利也不够明晰。在许多存在多种语言社区的国家，仍然缺乏对语言少数群体权利的理解，因此，权利落实不力、不一致或被忽视。提高认识活动和技术援助将增强对权利和义务的理解，并改善方法、技术和教学方式。

## B. 保护语言少数群体权利的法律框架

30. 个人不受歧视地公开或私下自由使用、学习和传播自己的语言的权利是在国际人权法中早已确立的，并被理解为具有群体或集体层面。《公民权利和政治权利国际公约》第二条要求缔约国确保尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有人权，不分语言等任何区别。第十九条保障人人有自由发表意见，以及通过他所选择的任何媒介或语言传递和接受各种消息和思想的权利。第二十七条写道：“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。”《儿童权利公约》第30条规定，属于少数群体的儿童有使用自己的语言的权利。

31. 《1992年关于少数群体的宣言》进一步阐述了少数群体的权利，包括与语言相关的权利。重要的是，它为各国规定了积极义务，提出了采取积极措施的要求，超越了其他国际标准所包含的常规不歧视条款。《宣言》第一条第1款要求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鼓励促进该特征的条件。第一条第2款规定应采取适当的立法和其他措施以实现这些目的。第二条第1款称，在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有权私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式以及使用其语言。第四条第2款规定，各国应采取积极措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传

统和风俗。第四条第 3 款规定，各国应采取适当措施，在可能的情况下，<sup>15</sup> 使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。

32. 就区域而言，通过区域标准保护语言少数群体的权利在欧洲发展完善。《欧洲区域或少数民族语言宪章》提供了一些原则和目标，缔约国与区域或少数民族语言相关的政策、立法和做法必须建立在这些原则和目标的基础之上。《宪章》还提供了一系列与少数民族语言使用的特定领域相关的具体承诺，包括教育、与司法及行政当局的接触、获取公共服务、媒体、文化活动和设施、经济和社会生活、以及跨国交流。《宪章》已经获得 25 个国家批准，另有 8 个国家签署。一个专家委员会负责监测《宪章》在各国的执行情况，并就立法、政策和做法的改进提出建议。

33. 欧洲委员会《保护少数民族框架公约》还含有保护语言少数群体权利和少数民族语言的丰富规定。第 5 条和第 9 至 14 条探讨了国家，除其他外，在公共和私人领域中少数民族语言的使用、以少数民族语言提供信息和与行政当局进行接触、媒体、教育中的少数民族语言和少数群体创办私人教育机构的权利、使用少数民族语言的姓名、标识和公共信息，以及在法律和司法领域使用少数民族语言等方面的责任。尽管存在强有力的区域标准，在许多国家落实情况依然不佳。

34. 就其他区域而言，区域标准的力度更弱，对各国遵守人权标准的监测也不那么严格。非洲有超过 2,000 种口头语言，却没有专门关于语言权利或少数民族语言的区域标准。《非洲人权和人民权利宪章》并没有在实际内容上涉及语言权利，尽管语言被称为禁止的歧视理由之一。但《宪章》对“各民族”权利的强调应被解读为高度重视群体和少数群体权利，而且《宪章》第 22 条规定，人人应有权享有经济，社会和文化发展，同时适当考虑到他们的自由和身份。

35. 《非洲文化宪章》含有关于非洲语言的明确规定。《宪章》的序言指出：“必须坚定地确保弘扬非洲语言”。第 17 条称，“非洲各国认识到发展非洲语言的迫切需要，这将确保它们的文化进步，加速其经济和社会发展，为此目的，非洲各国将努力制定一项国家语言政策”。第 18 条呼吁各国“制定和实施必要的改革，将非洲语言引入教育系统”，并指出“为此目的每个国家可以选择一种或多种语言”。

36. 就亚洲和中东而言，尽管有一些积极的规定，<sup>16</sup> 仍需采取措施加强区域标准。2012 年 11 月 18 日，东南亚国家联盟(东盟)成员国通过了《东盟人权宣言》。人人有权享有《宣言》所载的权利，不分包括语言在内的任何区别。但是尽管存在关于弱势和边缘化群体权利的规定，且《宣言》确认了经济、社会和文

<sup>15</sup> “在可能的情况下”不应被理解为对各国义务的削减。

<sup>16</sup> 拥有 22 个成员国的阿拉伯国家联盟的《阿拉伯人权宪章》第 25 条要求“属于少数群体的人不应被剥夺享受其文化、使用其语言和举行其宗教仪式的权利”。

化权利，考虑到该区域所拥有的丰富而多样的语言遗产以及许多少数民族语言受威胁的状况，令人关切的是没有关于语言或语言少数群体的具体规定。

37. 《美洲人权公约》除了将语言列入歧视的理由之外，还含有保护语言权利和语言少数群体的最低限度规定。美洲国家组织设有一个工作组，负责起草美洲打击种族主义和所有歧视和不容忍形式公约。在公约中纳入强有力的语言少数群体权利条款能确保成员国加强国家对这一问题的关注。

#### 四. 语言少数群体关注的具体领域

38. 在以下的章节中，独立专家考虑了与语言少数群体和少数民族语言有关的具体关切。所涉领域不是详尽无遗的，并且不是所有的问题在所有区域都存在。独立专家打算就许多问题进一步展开磋商，以增强她对全球性关切和区域趋势的理解，而以下章节简要介绍了其中的一些问题。

##### A. 少数民族语言和语言少数群体的生存威胁

39. 少数民族语言衰落的现象构成了一个紧迫的全球性挑战。教科文组织濒危语言计划<sup>17</sup>警告说，全世界据估算 6,000 多语言中有一半有可能在本世纪末之前消亡。在某些情况下，为保护社区和他们的语言遗产迫切需要作出重大努力。语言使用者人数减少可能由多种因素造成，包括族际通婚造成的文化稀释过程、自愿搬迁和社区数量减少。但一些群体容易受他们无法控制的因素影响，如倡导主要国际语言或官方语言的同化政策、冲突的影响，或被迫从传统土地上迁离。一些国家积极倡导单一的国家语言，以此作为强化国家主权、民族团结和领土完整的一种手段。

40. 据报告，有 3000 余种语言的使用人数不足 1 万人。一些规模较小拥有独特语言的少数群体社区，由于重新定居、流离失所、冲突、同化、文化稀释、环境因素和失去土地等因素，面临着作为独特语言群体完全消失的危险。<sup>18</sup> 柬埔寨使用的语言超过 20 种，但教科文组织已发出警告称，在未来的几十年里，有 19 种柬埔寨语言都面临消亡的危险。<sup>19</sup> 这些并不是孤立的例子，需要全球各地展开进一步研究，实现有效政策对策，以保护语言少数群体的存在，也为后代保留他们的语言、文化和传统。

<sup>17</sup> 参见 [www.unesco.org/new/en/culture/themes/endangered-languages/](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/endangered-languages/)。

<sup>18</sup> 例如，参见独立专家出访埃塞俄比亚的报告(A/HRC/4/9/Add.3)第 19 段。国内专家指出，在埃塞俄比亚约 80 个已查明的社区中，濒危社区的数量多达 16 个，其中一些社区成员不足 300 人。据信已有数目不详的一些少数群体社区完全消失(同上)。

<sup>19</sup> 参见美国之音，“Cambodia’s minority languages face bleak future”(柬埔寨少数民族语言前景黯淡)。可在以下网址查阅：[www.voanews.com/content/cambodias-minority-languages-face-bleak-future-82250487/165301.html](http://www.voanews.com/content/cambodias-minority-languages-face-bleak-future-82250487/165301.html)。

## B. 承认少数民族语言和语言权利

41. 许多区域缺乏对少数民族语言的国内法保护仍然是一个主要关切。对少数民族语言的法律承认和保护能建立法律保障，要求政策和方案措施必须解决语言少数群体的问题，并且往往会带来机构关注。缺乏这种承认和法律保护致使在这种环境中，除了国际法所要求的法律承诺之外，几乎没有或没有正式的增进和保护少数民族语言或语言少数群体权利的法律承诺。在这种情况下，少数民族语言的使用、传播和教育可能仍主要在私人领域中进行。即便少数民族语言得到正式承认且存在法律规定，权利常常也不能在实践中得到落实。<sup>20</sup>

42. 一些国家给予历史上一直存在或相当一部分人口使用的少数民族语言官方地位，而另一些国家为本国存在的所有语言确立了更广泛的宪法和法律保护。一些拥有多种语言社区的国家通过了关于少数民族语言使用的具体法律。这种宪法和法律承认具有重要的法律意义和象征意义，它们向少数群体社区传递了一种积极的信息，即他们的语言权利将得到保障。即便没有明确的法律承认，仍然可以实行更宽泛的行政承认和有关少数民族语言使用的政策，来提供保障和有关语言使用的实际措施，例如在某个语言少数群体分布集中的地区。

43. 不承认少数民族语言或源于国家对某一族裔或语言少数群体缺乏更广义的承认和认可。这可能是由多种因素造成的，包括历史、地理和政治因素，以及涉及土地和领土的冲突。一些少数群体因此宣称，可能会发生对他们的权利构成严重侵犯的文化同化过程。据报道，在联邦制国家，将地方或区域语言强制规定为区域政府的官方语言会导致一些语言群体的成员成为功能性文盲，会基于他们缺乏语言能力等理由而被排除在他们所居住区域的公共生活之外。

44. 南非《宪法》(第 6 条)承认斯佩迪语、索托语、茨瓦纳语、斯威士语、文达语、聪加语、南非荷兰语、恩德贝勒语、科萨语、祖鲁语及英语为官方语言，并要求国家采取务实和积极的措施增加这些语言的使用，认识到一些语言“由于历史原因而使用减少、地位削弱”。市政当局必须，包括在教育中，考虑到语言的使用和其居民的偏好。2010 年修订的肯尼亚《宪法》含有关于少数群体的规定，其中包括第 7 条要求国家保护肯尼亚人民语言的多样性，并倡导发展和使用土著语言。第 44 条确立了使用个人所选择语言的权利，以及组建文化和语言团体的权利。第 56 条要求国家建立平权行动方案，以确保少数群体和边缘化群体能弘扬他们的文化价值观、语言和做法，包括在教育领域。

<sup>20</sup> 2000 多种非洲语言中仅有 29 种(0.15%)被确认为官方语言，从而受到保护。超过 20 个非洲国家没有授予任何非洲语言官方语言的地位。

### C. 少数民族语言在公共生活中的使用

45. 就一些国家而言，政府对少数民族语言在公共领域包括政治生活中的使用实施禁止性限制。在这种情况下，少数群体甚至会因为行使公开使用自己语言的权利而面临起诉，例如在政治运动的背景下。在迫切需要强制推行单一国家语言或通过限制语言使用同化少数群体社区的背景下也会采取这种行动。在某些情况下，族际冲突或宗教间的冲突可能激发这种旨在边缘化和排斥一个特定人群的限制。限制在私人生活中使用少数民族语言的案例很少，但是，积极提倡一种国家语言和限制以母语进行教育，会被少数群体成员解读为试图同化他们或消除少数民族语言在所有领域的使用。

46. 在一些国家，少数民族语言的使用已经被视为对国家统一的威胁，是少数群体试图强化领土要求或分裂主张的一种企图，并因此被限制或禁止。据报告，在限制语言使用的同时，据称也会对文化生活的各个方面加以禁止，包括以少数民族语言表演的歌曲或戏剧，或政治活动和民间社会活动。在这种背景下，少数民族语言可能会成为带有强烈感情色彩的问题，而这类禁令也是造成少数群体社区不满的一个重要原因。任何针对少数民族语言使用和言论自由的限制都必须有充分理由，并且适度。试图禁止或废除使用少数民族语言构成严重侵犯少数群体权利的行为。

47. 虽然提倡一种通用国家语言是合法的，但应该考虑到一些特定因素，以确保这种提倡在实践中不会具有歧视性。欧安组织国内少数群体问题高级专员强调，在强化国家语言和保护属于少数民族者的语言权利之间必须实现一个适当的平衡。<sup>21</sup> 在某些情况下，有报告称存在与语言使用(包括以往强制采用非本地语言)有关的历史恩怨；但这些问题不构成对公开或私下使用任何语言施加限制或无法全面落实少数群体与语言相关权利的合法理由。

### D. 教育中的少数民族语言

48. 在教育领域对少数民族语言施加限制是尤其敏感的问题，并可能导致不满。《1992 年关于少数群体的宣言》指出，在可能的情况下，少数群体有权学习其母语或在教学中使用母语(第四条第 3 款)。事实上，对《宣言》的评注指出，“剥夺少数群体用自己的语文学习或用自己的语文接受教育的可能性、或从其教育中排除传授有关其自己文化、历史、传统和语言的知识将是对保护其特征这一义务的违犯。”(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 28 段)。如果国家官方语言是在学校唯一使用的语言，第一语言是少数民族语言的少数群体儿童从入学最初几

<sup>21</sup> 见欧安组织高级专员关于斯洛伐克《国家语言法》的声明。可在以下网址查阅 [www.osce.org/hcnm/51272](http://www.osce.org/hcnm/51272)。

年开始就处于不利地位，因为他们对国家语言的掌握往往没有那么熟练，因此可能在学习上落后。

49. 许多少数群体不容易接受教育，而且教学常常不以他们的母语进行。一些少数群体的识字水平往往低于平均水平。少数群体儿童的父母如果没有熟练掌握官方语言，可能无法辅导子女或充分参与教育过程。如果母语是口头传授的，或在家里以非正式方式教授的，子女可能无法获得足够的语文教育，使他们完全具备母语或国家语言的读写能力，而这对于文化和语言的传播和复制都有影响。一些少数群体报告称，高等教育的入学考试仅以国家语言进行，这使他们处于劣势，导致少数群体很少能够进一步接受高等教育。

50. 国家可以基于需求及少数群体学生人数和所在地等因素决定确保在实践中享受语言相关权利的方针。在学生人数较多的地区，或许应当以少数民族语言提供正规课程，而在其他情况下，或许适合采取不那么正规的方针，包括额外课程和课外教学选择。政府限制教授少数民族语言或将它们作为教学语言的动机，可能基于推广使用单个国家语言和促进民族团结的政策等因素。有些人认为，确保少数群体完全熟练掌握国家语言有利于他们的社会和经济流动性，因此在教育中限制少数民族语言的使用，但这侵犯了少数群体权利。

51. 儿童基金会着重指出，有证据表明从入学初期就接受双语教育能确保少数群体儿童从小熟练掌握自己的母语和国家主要语言。按照建议用 6 到 8 年时间以儿童的母语进行教学、并逐步引入国家语言的教学方式具有以下优势：儿童学得更好、更有信心，并完全有能力将读写能力和算术技能转移到其他语言中；儿童经历的挫折和失败更少，很少有人辍学；通过让家庭参与进来，并借鉴当地的文化传统，以母语为基础的教育有利于社区的社会和文化福祉，以及在整个社会中培养包容性。但许多国家尚未采用双语学习方针。

52. 前任任务负责人曾于 2010 年 7 月访问越南(见 A/HRC/16/45/Add.2)，儿童基金会一直在为越南教育和培训部提供支助，以解决多数人口和少数族裔教育程度之间的差距。自 2008 年以来，已经在拥有三个不同少数族裔(苗族、嘉来族和高棉族)的三个省份实施了以母语为基础的双语教育方案，显示出非常积极的成效。<sup>22</sup>

53. 以母语为基础的双语教育的实际实施需要资源和技术专业知识。这包括确保招聘和培训少数群体教师和熟练掌握少数民族语言的教师，提供少数民族语言教科书和教学材料，制定双语课程大纲。关于课堂语言概况的普查工作为在地方一级查明要求和实施双语方针的可能性提供了必要资料。即便在那些已经在法律

<sup>22</sup> 见儿童基金会，“Action research on mother tongue-based bilingual education: improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam” (关于以母语为基础的双语教育改进越南少数族裔儿童教育平等和质量的行动研究)(2012 年)。可在以下网址查阅：[www.unicef.org/vietnam/resources\\_19823.html](http://www.unicef.org/vietnam/resources_19823.html)。



和政策中规定了少数民族语言教育的国家，实际执行方面的挑战(包括缺乏适当的教学材料)，通常被少数群体视为一个问题。

## E. 媒体中的少数民族语言

54. 少数群体有权利利用自己的语言享用媒体和创建自己的媒体。然而，在一些国家可以看到对以少数民族语言自由创办和运营媒体的限制。对于少数群体社区而言，享有使用自己的语言并适合其文化特征的媒体的权利尤其重要，是维护和传播少数群体文化的一个重要工具。任何在公共或私人媒体中对这一权利的不合理禁止或限制都会构成对少数群体权利和言论自由的侵犯。已报告的限制包括颁发许可证的障碍和通过规定特定语言广播时间配额的法律。不应对少数民族语言媒体施加不当的限制、审查或翻译要求。<sup>23</sup>

55. 在政府资助的媒体中缺乏少数民族语言节目经常是令人关切的问题，而大众媒体应审查其内容在多大程度上满足了少数群体观众的需求。如果一个规模相对较大的少数群体社区散居于全国各地，则应考虑在全国播出少数民族语言节目。在其他情况下，立足于区域制作节目可能是更合适的解决方案，以满足在特定区域聚居的少数群体的需求。制作节目的规模取决于需求等因素，并在一定程度上取决于可提供的私营少数群体媒体资源。尽管如此，少数群体通过纳税支付了公共媒体的费用，因此必须考虑到他们的内容要求。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，英国广播公司(BBC)的亚洲网络以孟加拉语、古吉拉特语、印地语、旁遮普语和乌尔都语提供政府资助的电台广播节目，以回应来自印度次大陆及其周边地区的听众的语言、文化和艺术要求。<sup>24</sup>

56. 与获取少数群体语言媒体相关的问题可能不是由国家立法或政策造成的，而是由于资源、技能和技术或是新闻培训的缺乏限制了创办少数民族语言媒体的能力。在这种情况下，国家可以在援助少数群体方面发挥重要作用，并在必要时为创建少数民族语言媒体的举措和相关培训提供财政资助。少数群体有权维系跨境关系，包括与血缘国家的关系，而这种权利可以延伸至接收符合国际标准(例如在禁止煽动种族或宗教仇恨方面)的国外语言媒体和网络信息的能力。

## F. 公共管理和司法领域中的少数民族语言

57. 少数群体以少数民族语言与机构和行政机关接触的能力，确保他们能够表达自己的意见、参与协商过程并影响涉及到他们或他们所生活区域的国家政策。如果语言少数群体在与当局互动时面临语言障碍，他们依照《1992年关于少数

<sup>23</sup> 2003年欧安组织国内少数群体问题高级专员发布了《在广播媒体中使用少数民族语言的准则》，为欧安组织区域各国提供了宝贵的相关指导，对世界其他国家也将是有用的准则。

<sup>24</sup> 参见 [www.bbc.co.uk/asiannetwork/](http://www.bbc.co.uk/asiannetwork/)。

群体的宣言》规定的充分参与公共生活的权利就可能受到限制。一些国家规定只有在人口比例达到一定阈值，少数群体才能在与政府官员和机关的正式交流中使用少数民族语言，并享有其他与语言有关的权利。<sup>25</sup> 但是，不应设置约束性的阈值，采用灵活的方针更为可取。在重要少数群体人口聚居地区，尤其应该确保他们在与行政机关和主管部门沟通时有机会使用自己的语言，但也应该考虑到规模较小或分散的语言群体的需求，这些群体可能面临着特殊挑战。

58. 一些属于语言少数群体的人可能由于缺乏语言能力而不愿与行政机关、警察或司法机关接触，可能的后果包括无法或不愿举报歧视或犯罪。即便那些熟练掌握国家语言的人也会觉得用自己的母语能更好地处理复杂的行政问题以及与法律实体和法院接触。少数群体曾报告称，当他们不懂或不会说法庭或法院的语言时，被剥夺了免费获得笔译或口译协助的机会。在实践中，解决办法包括在相关岗位(如少数群体社区的专业联络人员)聘用熟练掌握少数民族语言者。一些国家的警方已经采取了积极做法，包括提倡聘用讲少数民族语言的少数群体警员和将他们部署在少数群体居住地的社区治安行动。

#### G. 在姓名、地名和公共标识中使用少数民族语言

59. 如果少数群体在某个区域的人口中占据显著比例，或在数量上占据大多数并可能与该区域存在历史悠久的关系，各国可以与社区协商后决定公共标志和街道名称也可以使用少数民族语言。在存在这种需求的少数群体社区，这种做法可以成为对一种语言群体的语言传统的重要公开承认。对于寻求促成对自己语言的公开承认和公开表现的历史悠久的社区而言，这可能特别重要；在拥有某种形式的区域或政治自治、因而少数群体更可能拥有决策权的少数群体社区，这也是显而易见的。但在一些拥有大量或聚居的少数群体社区的国家，少数民族语言并没有得到公开承认。

60. 是否使用少数民族语言公共标识应与少数群体协商决定，最好的做法是在市级或地方各级进行商议。对公共标识采用双语方针保证了不属于语言少数群体的社区其他成员的权利；这是一种积极做法。在欧洲，《保护少数民族框架公约》明确规定，各国应考虑到自己的具体情况，努力“在需求充分的情况下，以少数民族语言标示传统地名、街道名称和面向公众的其他地形标志”(第 11 条第 3 款)。在中国，包括新疆和西藏在内的自治区都使用双语标识，维吾尔语和藏语在自治区享有与中文同等的官方地位。

61. 少数群体有权以少数民族语言给自己的子女命名，不应对这项权利或在出生登记时或其他官方文件中对少数群体姓名的官方承认施加任何不当限制。曾经有关于限制使用特定姓名或文字的报道，而这构成了对少数群体享有自己的语

<sup>25</sup> 例如，见斯洛伐克 1999 年《少数民族语言使用法》，该法规定属于少数民族的公民人数必须至少占据指定市镇居民总数的 20%，才允许他们在官方接触中使用自己的少数民族语言。



言、文化和身份的权利的侵犯。如果历史上曾经施加限制，随后又废除，则可能需要采取法律和行政措施，以确保受影响者可合法注册并使用他们喜欢的口头和书面姓名。在可能的情况下，应以人口数量较大的少数群体使用的语言提供出生登记和其他相关表格。

## H. 参与经济和政治生活

62. 熟练掌握国家语言是少数群体充分参与经济生活并能与其他人平等地受益于所有机会的必要条件，如果他们希望搬离使用少数民族语言的地方或区域少数群体地区，就必然如此。在一些情况下，因缺乏对国家语言的熟练掌握，少数群体的地理和经济流动性受到严重限制。由于语言问题，少数群体进入劳动力市场时可能仅能从事特定的工作和在特定地区工作，这对他们的收入和就业机会都有影响。少数群体可能仅能获得低收入，或从事体力劳动等季节性工作。

63. 少数群体报告称，他们在公共或政府部门的招聘和连续就业中面临障碍，例如在国家官方语言改变的情况下(比如在 20 世纪 90 年代获得独立的一些前苏联国家)。即便在少数群体熟练掌握国家语言的情况下，也有关于歧视非母语使用者的案例的报告。在一些国家(例如经历冲突或占领之后)，少数群体和回返者社区报告说他们的就业机会受到限制，他们过去从事的工作现在只提供给占主导地位或占据多数的民族和语言群体。所有语言群体的成员应平等地享有公共部门的就业机会。证据表明，在某些情况下，少数群体因为语言和民族因素所造成的真实存在或感受到的在就业机会和参与公共生活方面的限制而离开自己的居住国，返回血缘国家。

64. 一些少数群体报告称，由于人口重新安置政策，以及主要族裔和语言群体大规模迁移至少数群体地区，他们陷入经济不利地位并遭受歧视。这可能导致少数群体的语言被边缘化，逐渐被作为地区通用语言和在该区域就业的主要语言的主要群体的语言所取代。据报告，那些属于该区域原住民但不讲主要语言的人没有在政府就业的资格，并发现，相对于可能获得优待的移居者，自己在几乎所有工作中都处于不利地位。在主要群体掌控着行政和政府机构的地方，少数群体成员报告说，这些雇主会聘用属于同一族裔和语言群体的人。

65. 在各级参与政治生活和决策过程通常也需要熟练掌握国家官方语言。然而，这可能会让一些语言少数群体无法实现其有效参与政治生活和影响他们或他们所生活领土的决策过程的权利。在特定语言被授予官方地位的自治区或自治州，那些不说官方语言的人可能会被禁止竞选或担任某些公职。这些挑战必须得到认识和处理，以确保语言少数群体不会被不公平地排斥在各级政治生活之外。分治、联邦制和自治的政治结构往往有利于语言少数群体参与政治。

66. 对国家语言的熟练掌握，有时是获得公民身份的条件之一，事实证明，这对于缺乏这种语言能力的人是成问题的。虽然国家为了让少数群体充分融入社会和获得就业机会而制定一些语言方面的要求是合法的，但不应强制实施不当的限

制，例如针对一国的长期居民。语言能力不应成为获得公民身份的主要标准或障碍，特别是在官方语言已改变的情况下。应提供适当的语言教育机会，包括面向可能因年龄、收入或居住地点等因素而面临特殊困难者。

## I. 以少数民族语言提供信息和服务

67. 如果没有以少数民族语言提供关键的公共信息材料，少数群体会发现自己处于不利地位，并可能无法受益于关键信息和服务提供。没有熟练掌握国家语言的人可能在获取信息方面面临重大困难。例如，一些族裔和语言少数群体居住在偏远地区，不会说国家语言，因此公共宣传活动无法影响到他们，或他们无法理解这些活动。有些人可能会说国家语言，但可能不会读写；因此，即使宣传活动确实影响到这些社区，使用少数民族语言依然重要。

68. 在保健信息和保健获取等关键领域，如果不以他们的语言提供信息，少数群体就可能陷入不利或弱势的地位。有关预防性健康咨询、艾滋病毒/艾滋病和孕产妇保健等领域的公共信息和提高认识的举措，对于改善弱势和贫困社区的卫生效果至关重要。这些信息应以少数民族语言和通过少数群体能够接触的媒体提供。在向社区提供信息，并协助他们与服务提供商之间的互动方面，培训和雇用少数民族语言调解员等举措可以发挥宝贵作用。

69. 作为积极做法的一个实例，美利坚合众国卫生与人类服务部于 1986 年设立了少数群体健康办公室，致力于通过有针对性的卫生方案改善种族和族裔少数群体的健康。其活动包括以多种少数民族语言印发重要的卫生资料。<sup>26</sup>

70. 语言、贫困和受教育程度低等障碍往往使少数群体无法从事医务专业人员、教师和社会工作者等工作。在语言少数群体居住的地区，确保他们享有权利和获得服务的承诺可能需要特别针对少数群体社区的专门培训方案，以确保关键服务人员的供应充足。应以激励措施让少数群体专业人员留在少数群体地区，在这里他们能够以少数民族语言提供重要服务。如果招聘或培训少数群体专业人员存在困难，应要求在少数群体地区工作的属于多数群体者学习少数民族语言，并给予奖励。关于少数群体获取服务的数据尤为重要，应采用聘用少数群体调查人员等做法。

71. 一些属于少数群体的人在学习国家语言时可能面临特殊困难，这其中包括老年人、没有在其居住国接受过教育者、低收入者以及相对新近抵达者，在某些情况下还包括妇女。对他们来说，用自己的语言与行政当局接触并接收信息和文件，对于他们遵守行政要求和受益于他们有权享有的行政和社会援助的能力是必不可少的。如果一个国家存在规模较大和历史悠久的少数民族语言社区，便有必

<sup>26</sup> 参见 <http://minorityhealth.hhs.gov/templates/browse.aspx?lvl=1&lvlID=7>。

要在最大程度上确保所有相关地区的公共机构在需要时有能力处理以少数民族语言进行的交流。

72. 在线信息的获取是一个新出现的问题。以少数民族语言提供的互联网内容相对较少，那些没有熟练掌握本国语言的人、居住在农村和偏远地区的人和贫困者可能在获取这类信息方面会处于不利地位。信息差距切实存在，对于某些语言群体而言可能继续扩大，当人口中的其他群体利用网上机会和市场时，这些语言群体会落后于人，并在社会和经济上被进一步边缘化。但互联网也可能在保护语言和扩大少数民族语言信息及少数民族语言报纸和杂志的传播方面发挥重要作用。

## 五. 结论和建议

73. 语言少数群体所面临的挑战多种多样，并根据各自的具体情况以及其居住国的法律和政策条件各不相同。一些语言少数群体的融入情况良好，能够公开和私下自由使用自己的语言，在行政、教育和服务提供方面都能找到针对其语言权利和需求的便利举措。对另一些语言少数群体而言，缺乏官方承认或针对语言少数群体的语言政策和方案，致使在他们所处的环境中很少有或根本没有关于少数民族语言的规定。在一些国家，语言少数群体可能主要居住在农村或偏远区域，他们社区内的交流始终以少数民族语言进行，但他们子女的教育仅能以国家或官方语言进行。

74. 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》以及其他国际标准清楚地确立了语言少数群体的权利和各国承担的义务。虽然这些标准不要求一国以国内存在的每一种语言提供所有活动和服务，但在评估履行义务的方法时，各个国家都必须考虑到与语言少数群体相关的诸多因素，包括语言使用者的数量和他们在国内的分布。各个国家可以决定在实践中落实《宣言》的方法，并且与相对新近确立、使用者很少或分散的语言相比，应该考虑对一些长期存在、通用或地理分布集中的语言给予更多关注和资源。

75. 尽管如此，对于规模较小和使用较少的语言仍应提供合理的便利。必须考虑支持小规模或分散的语言社区的方式，其中可以包括为公共教育系统内部或外部的非正式语言课程提供支助，以及确保与代表语言少数群体的文化团体进行协商以评估和应对具体需求。自愿和被迫迁移、冲突、气候变化和开放边界(例如在欧洲联盟各个成员国之间)等因素，正创造出越来越多的族裔和语言多样化社会，必须考虑到这些社会中的语言权利和需求。

76. 虽然一国的可用资源是需要考虑的一个因素，各国政府仍然必须尽其所能履行自己对所有语言少数群体的义务。有许多花钱少效果好的实现语言权利的方法，包括翻译重要信息、面向少数群体的网络资源以及促进对少数群体的培训和他们在国家和地方各级公共机构就业的政策。使用少数群体协调员是一种积极做

法，被一些国家用以改善与少数群体的交流。或许还应该鼓励和促进跨境合作，例如在语言少数群体与邻国或血缘国家有着共同语言传统的情况下。

77. 所有区域的少数民族语言都在以令人担忧的速度衰落。在某些情况下，这种衰落反映了一种由全球化以及同化和文化稀释进程等因素造成的几乎不可逆转的语言消亡。但在许多情况下，少数民族语言的消亡是希望保留自己语言的少数群体未能受到保护的结果，对于一个国家的文化和语言遗产以及多样性而言也是一个悲剧。长期的数据收集和分析有助于揭示少数民族语言的相对健康状况，以及语言使用的增多或减少，对于保护一些濒危语言至关重要。

78. 缺乏承认和对语言少数群体权利的宪法和法律保护往往是造成语言衰落的一个因素。在许多情况下，在支持和促进一种少数民族语言及其使用者方面做得不够，《1992年关于少数群体的宣言》的规定也没有在实践中得到落实。少数群体问题独立专家欢迎由联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为保护濒危语言和促进语言多样性所开展的工作。她支持教科文组织为促进语言多样性所采取的跨学科方针，其中包括能力建设、研究和分析、提高认识、项目实施、信息网络和传播。尽管如此，重要工作只能在国家一级进行，且各国在必要时应寻求援助和技术合作。

79. 很多情况下，社区有强烈的愿望，将少数民族语言作为文化和身份不可缺少的核心元素加以维护。有时政府认为这种愿望会造成分裂，是在与国家意识和促进国家身份认同、国家统一、融合和领土完整的政策作对。在一些国家，历史、政治和地理因素造就了高度多样化的社区，不同民族、族裔、宗教和语言群体之间可能存在领土和边界纠纷和紧张局势。即便存在这些因素，国家仍有义务尊重、保护和实现语言少数群体的权利，所施加的限制必须符合公众利益并与所寻求的目标相称。

80. 在全球范围内，与语言权利和语言少数群体权利相关的不满和紧张局势已经出现，甚至导致了冲突。限制自由使用少数民族语言的权利可能成为，或可能被理解为，对少数群体身份的威胁。重要的是承认，与语言少数群体及其权利相关的问题有可能影响到安全和国家稳定。保护语言少数群体权利是一项人权义务，也是善治、努力防止紧张局势和冲突、建立平等及政治和社会稳定的社会重要手段。要在多样性中实现统一，需要与所有利益攸关方进行对话，包括就如何适当地调和所有群体的语言需求和权利进行对话。

81. 少数群体社区不是同质社区，重要的是了解需求、认识和期望可能各不相同的人(包括妇女、儿童和老年人)所面临的困难。老年人可能是第一代移民，与在居住国长大和接受教育的年轻人相比，他们的语言和文化纽带可能更加强大。在学习和适应国家语言时他们可能面临更大的挑战，需要照顾文化敏感性、经济上能负担得起且方便获得的援助。

82. 必须考虑来自少数群体的年轻人的意见。虽然年轻人面临的挑战不同，对自己的身份有不同看法，有些人可能不那么信奉少数民族语言和文化，但许多年

年轻人有保留自己语言的强烈愿望。他们可能希望为他们的文化和身份找到新的机遇和表达方式，例如通过艺术、音乐和戏剧，必须尽可能满足这些需求。

83. 无论其法律地位如何，少数群体都有权使用自己的语言，应制定规定，让少数群体在国家官方语言之外，也能学习自己的母语并以自己的母语接受教育。事实表明，双语教育模式特别有价值，各国应在所有区域加以实施。积极的融合模式不仅在于让少数群体社区融入整个社会，而是既鼓励少数群体学习并熟练掌握国家语言，也鼓励占人口多数的成员学习少数民族语言的积极做法。

84. 互联网和网络信息的发展给人们的沟通方式以及使用和传播语言的方式带来巨大变化。通信和媒体的全球化已经实现，在这个过程中有些语言占据了主导地位，在国家一级也可能看到这种现象。需要解决确保所有人群都能够平等受益的挑战，包括以少数民族语言提供一揽子信息和为所有人提供低成本上网方式。互联网显然也有可能为少数民族语言的保护、传播和教学助上一臂之力。

85. 独立专家呼吁联合国成员国为她提供有关国家保护语言少数群体权利和少数民族语言的资料，包括立法、政策和做法的资料。她特别希望了解保护和增进语言少数群体权利的积极做法。她鼓励语言少数群体和非政府组织向她提供有关各自情况的信息、有关少数民族语言使用的挑战以及他们对挑战解决办法的提议。

---