



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/4/9  
2 February 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第四届会议  
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的  
第 60/251 号决议的执行情况\*

关于少数群体问题独立专家  
盖伊·麦克杜格尔的报告

---

\* 本报告迟交是为了纳入最新的资料。

## 内 容 提 要

少数群体问题独立专家的任务授权是由人权委员会第 2005/79 号决议规定的。独立专家尤其被要求促进执行《在民族或族裔、宗教或语言上属于少数群体的人的权利宣言》，确定各国的最佳做法以及与人权事务高级专员办事处开展技术合作的可能性。独立专家于 2006 年 1 月向人权理事会提交了首次报告，她在报告中论述了其任务授权范围和工作方法，并确定了任务授权初期的优先主题任务：在扶贫和千年发展目标背景下的少数群体；以及促进包容性和稳定性。

在提交首次年度报告后的一段时期内，独立专家对以下两个国家进行了正式访问：匈牙利(2006 年 6 月 25 日至 7 月 3 日)和埃塞俄比亚联邦民主共和国(2006 年 11 月 28 日至 12 月 12 日)，就少数群体问题举行磋商，并审议与民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有关的国家立法、政策和做法。

独立专家就其任务授权的各个方面进行了广泛的磋商。她参加专家研讨会和各类会议，召集磋商会议，举行双边或多边讨论，其中包括与联合国会员国之间的讨论，与联合国系统各机构和区域政府间组织进行磋商，并广泛地向民间社会和直接向少数群体社区征求意见。她将其任务授权相关的性别问题列为优先重点，并在其国别访问中专门为少数群体妇女举行了论坛。她还就其首次报告中所确定的优先主题任务进行重点磋商和研究。

在全世界每一个地区，都有一些少数群体属于穷人中最穷的人，往往长期遭受歧视、排斥、被剥夺基本权利、有时还遭受暴力侵害。少数群体的贫困程度高得不成比例，这种贫困的动态对少数群体而言性质也往往更加复杂，并违反扶贫共性政策的常理。少数群体常常在实现千年发展目标的工作中被忽视或受到排斥。独立专家认识到国际和国家减贫和实现这些目标的工作中应更全面地关注少数群体处境的紧迫性，因此决定第二次年度报告将侧重于这一主题。

需要采取有的放矢和纳入主流的做法和政策，来处理在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人经历的特殊贫困情况。各国政府在设计、规划和执行扶贫和千年发展目标政策时，必须高度重视确保在考虑处于不利地位的少数群体时，兼顾其受排斥和歧视的独特状况，以及因之而来的高度赤贫和长期贫困。为帮助开展这方面的工作，促请各国政府在千年发展目标国别报告和减贫战略文件中，提供详细考虑少数群体处境的资料和统计数据，以帮助了解少数群体与其他群体相比所处的地位。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 15	4
一、少数群体、贫困和千年发展目标：		
评估全球性问题.....	16 - 100	7
A. 处境不利的少数群体不相称的贫困问题.....	23 - 46	8
B. 被剥夺享有不受歧视和平等待遇权利而产生 的重要影响.....	47 - 57	13
C. 目前将少数群体纳入减贫 战略工作中的不足之处.....	58 - 73	15
D. 发展政策中有希望的做法.....	74 - 94	19
E. 联合国及其他机构在少数群体、扶贫 和千年发展目标领域中的工作.....	95 - 100	23
二、结论与建议.....	101 - 109	25

## 导 言

1. 独立专家很高兴向人权理事会提交第二次年度报告，概要介绍其自 2006 年 1 月以来所开展的活动。自提交首次报告(E/CN.4/2006/74)以来，她对以下两个国家进行了正式访问：匈牙利(2006 年 6 月 26 日至 7 月 3 日)和埃塞俄比亚联邦民主共和国(2006 年 11 月 28 日至 12 月 12 日)(分别为 A/HRC/4/9/Add.2-3)。独立专家感谢匈牙利和埃塞俄比亚政府为她准备和进行该两次访问所提供的合作和协助。

2. 独立专家在首次报告中指出她的工作的优先主题任务为：在扶贫和千年发展目标的背景下的少数群体，以及促进包容性和稳定性。属于处境不利少数群体的人的贫困水平在每一个地区都可能不成比例地高。本报告侧重于扶贫背景下的少数群体，强调为实现千年发展目标而制定的方案和战略应顾及以独特方式受到种族主义、歧视、排斥以及往往暴力影响的少数群体社区的处境。如何面对贫困是促进社会包容和稳定性政策中的一项关键内容。

3. 独立专家与各地区的政府代表、区域政府间组织、民间社会以及学术和研究机构、包括世界银行在内的国际金融机构和联合国各机构之间举行了无数次磋商。在区域一级，她与欧洲委员会和欧洲安全与合作组织(欧安组织)少数民族高级专员等机构的少数群体机制进行过磋商，并将在 2007 年年初进行进一步对话。她与美洲国家组织和美洲人权委员会开展了磋商，并在访问埃塞俄比亚期间与非洲联盟能见到的高级官员举行了初步对话。她与伊斯兰会议组织的代表举行了初步磋商。

4. 为推动其前述加强将少数群体问题纳入联合国工作主流的意图，她与联合国各机构和机关进行了广泛的磋商，其中包括人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国开发计划署(开发计划署)。她在开展正式访问期间，也与人权高专办、开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和儿童基金的国家 and 区域工作人员举行了情况介绍会，现争取加强与联合国系统这些实体在更广泛的机构间倡议和进行国别访问方面的对话。

5. 在首次报告中，独立专家表示希望密切与联合国各条约机构之间的配合，尤其是消除种族歧视委员会。2006 年 8 月，她与消除种族歧视委员会进行了正式对话，对话中她讨论了相互配合的可能性，其中包括该委员会的早期预警、紧急行动和后续机制方面的配合，以增强该委员会在其工作中考虑少数群体问题的能力。该

委员会已要求举行第二次实质性对话。独立专家还要求在 2007 年与人权事务委员会和儿童权利委员会进行正式对话。

6. 独立专家被要求与区域组织进行密切合作，同时避免工作重复。她在区域方面承担义务的一个实例是，在题为“打击种族主义以及一切形式的歧视和不容忍现象与审议美洲反对种族主义及一切形式的歧视和不容忍现象公约草案”的决议 (AG/RES.2168(XXXVI-O/06))中，美洲国家组织大会请美洲人权委员会“继续加强”与少数群体问题独立专家的“对话与合作”，其中包括有关《美洲反对种族主义公约》草案的对话。她还与美洲国家组织成员国举行磋商，并在人权高专办的支助下，于 2007 年 1 月举行了一次国际专家磋商，旨在协助区域和国家机构为打击歧视现象和保护少数群体权利制定标准和建立有效的机制。

7. 大有益处的一点是，独立专家有机会直接与来自所有地区的少数群体社区的代表会面，尤其是在 2006 年 8 月第十二次联合国少数群体问题工作组会议上。会上她举行论坛，让少数群体代表直接向她咨询、提问和提出问题请她关注。她还大大受益于民间社会、学术和研究组织向她提供的资料。在对匈牙利和埃塞俄比亚进行的正式访问中，她同样将与少数群体代表会面征求其意见作为一项优先任务。

8. 人权委员会在第 2005/79 号决议中决定修订少数群体问题工作组的任务授权，以便其工作重点尤其侧重于“得到应该作为观察员出席的独立专家的概念支持并与其进行对话”。独立专家受益于与工作组的成员及秘书处之间进行的正式和非正式的磋商，并强调其支持专门设立少数群体问题论坛。她注意到工作组的独特职能，其中包括开展重要的概念开发工作，以及提供机会，让少数群体自己参加会议，并让联合国听到他们发出的声音。工作组第十二次会议表明，进行建设性协作具有强大的潜力，并将多民族社会中的警备、保安和刑事司法问题确定为今后开展联合行动的领域之一。

9. 独立专家还密切注意少数群体女性的特殊处境。处境不利的少数群体的妇女和女孩，由于其少数群体的身份和性别，而受到多重和交叉形式的歧视。这种多层次的歧视可能使她们在公共和私人生活中，尤其容易被侵权和被剥夺权利，其中包括受到暴力和性侵犯。为纪念 2006 年 3 月国际妇女节，独立专家发表声明，呼吁更多关注受到多重歧视的少数群体妇女的处境。

10. 她为少数群体妇女举行论坛，听取她们谈论各种问题和关注的事项，并与负责性别和妇女事务的高级政府官员进行磋商。在访问匈牙利时，她举行论坛，让罗姆妇女向她咨询，并采访了罗姆人社区的妇女。在访问埃塞俄比亚时，她专门关注少数群体妇女的特殊处境，并与来自甘贝拉地区的阿努阿克和努埃尔族人社区等群体的妇女举行磋商。她关注的这些妇女问题，均已写入她的访问报告和具体建议之中。

11. 在扶贫和为少数群体实现千年发展目标领域开展工作时，独立专家与各发展机构举行了大量磋商，其中包括开发计划署、世界银行以及国家和国际非政府组织。她与开发计划署密切合作，倡议并于 2006 年 10 月 18 日和 19 日在纽约联合举行了一次关于“开发计划署在发展进程中向少数群体承担的义务”的国际磋商，旨在加强贫困/千年发展目标、民主治理以及危机预防与康复等相关领域中对少数群体问题的考虑。取得的一项重要成果是，开发计划署承诺编拟一份关于少数群体的政策/指南说明。

12. 通过公平发展政策和反种族主义和反歧视等方面的法律规则等方式促进少数群体的权利，为促进包容性、稳定性和预防冲突提供了重要的手段。独立专家参加了以下领域的研讨会和论坛：社会和人类发展指标、早期预警和预防冲突，并与包括秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问在内的大量有关人士举行磋商。2006 年 11 月，她参加了由少数人权利团体国际举行的一次关于“预防种族和宗教冲突”的高级研讨会，并作基调发言。

13. 为帮助收集与少数群体问题的国家立法、政策和做法相关的资料，独立专家于 2006 年 3 月向联合国所有会员国发出一份问卷，请国家主管机关填写。对这一问卷作出的答复将极大地帮助她目前开展的多方面工作。该问卷被证明对了解各国的最佳做法或成功做法等方面十分有益。匈牙利政府在她进行正式访问之前作出答复，详细介绍其关于少数群体问题的立法及其独特的少数群体自治体制，使她受益匪浅。

14. 独立专家被要求确定最佳做法及与人权高专办开展技术合作的可能性。作为一项实际措施，她开始重点在三个优先领域开展工作：多民族社会中警备和治安（与少数群体问题工作组配合）；任意拒绝或剥夺某些少数群体的公民身份，以作为排斥少数群体，使其得不到应得利益或不能合理参与社会的手段；以及平等地受优

质教育的机会和在其他教育相关问题方面的平等机会，包括以少数群体语言接受教育的机会。

15. 独立专家就提请她注意的具体情况和与其任务授权相关的问题致函有关各国。这些信函是与其他特别程序任务执行人联合发出的，目的在于核实信息、确定事实、寻找更多信息以及向有关各国政府提出令人关注的问题和开展建设性对话。

### 一、少数群体、贫困和千年发展目标： 评估全球性问题

16. 在人权日(2006年12月10日)，包括独立专家在内的37名特别程序任务执行人发表声明，强调必须将束缚全球数以百万计的人的长期贫困问题作为一项严重的人权挑战加以处理的紧迫性。声明明确表示：“贫困是边缘化、社会排斥和歧视这一恶性循环的一部分……往往同时是剥夺享有人权的复杂体制的因和果。”

17. 独立专家在其首次报告指出：“面临广泛歧视或排斥的少数群体比其他群体更容易陷入贫困。[……]几乎在任何区域中最贫困的社区大多是长期以来一直遭受歧视、暴力或排斥的少数民族社区。为此，少数民族社区内贫困现象必须被视为整个少数民族成员的权利、机会及社会地位的提高遭受削弱的根源和表现。然而，减轻贫困是全面增强少数民族社区公民权利、政治权利、社会及经济权利更广泛努力的关键。

18. “为此，贫困不只是缺少收入或每天为基本生存而挣扎。贫困社区一般都难以有效地参与政治决策，或在他们的权利遭到侵犯时，诉诸司法机制。他们无法平等获得受教育或健康照顾、就业和拥有土地的机会。若不特别关注他们的需求和权利，少数群体将陷于过度贫困的状况。若不采取专门针对少数民族社区的减贫战略，做出更加协调一致的努力，国际社会将无法兑现或持续千年发展目标确立的重要指标……” (E/CN.4/2006/74,第64-65段)

19. 独立专家应用其所确定的全面保护少数群体权利的同样四点框架来分析贫困问题：保护少数群体的生存权利，包括属于少数群体的人的人身安全；保护和增进文化和社会认同；确保不歧视和平等，包括制止结构上或有系统的歧视行为；并确保少数群体有效参与公共生活，尤其是对其产生影响的决策。

20. 独立专家对少数群体与减贫战略问题进行了专门研究。她广泛听取专家意见并与之进行磋商，这些专家意见来自国家、发展机构、国际金融机构、联合国各机构以及少数群体自身等渠道。她调查和审查了 50 份千年发展目标国别报告和选出的减贫战略文件，并将之列入本报告的增编 1 (A/HRC/4/9/Add.1) 中。千年发展目标国家报告和减贫战略文件，是思考如何将少数群体积极纳入发展进程的跨区域做法的一个有意义的起点。

21. 独立专家重申，在使用“少数群体”这一术语时，其工作的重点侧重于那些基于民族、族裔、宗教或语言群体认同而长期面临歧视和处于不利地位的独特群体。根据其任务授权，独立专家不只是根据数字因素来界定“少数群体”地位。她承认，在数字上处于社会少数的独特群体同时可以在经济或其他部门处于支配地位。关于少数群体和千年发展目标的本主题报告侧重的是，那些处于极不相称的不利地位的、而且被剥夺保护其权利的能力的群体。

22. 真正的危险是，实现千年发展目标的各项战略可能对少数群体效益较差，甚至加剧不平等现象，进一步损害一些少数群体社区。需要做出更大的努力，确保贫穷的少数群体能够从减贫以及于 2015 年之前实现千年发展目标的国际承诺中公平地受益。本分析报告希望通过对主要的少数群体问题与具体建议作全面评述，为这方面的工作做出贡献。

#### A. 处境不利的少数群体不相称的贫困问题

23. 所有国家，无论是发展中国家还是发达国家，都存在贫困问题。少数群体在世界所有地区通常都出现较高和不相称的贫困程度，这一贫困状况常常在结构上和原因上都不一样，既需要有针对性的政策，也需要主流化政策来予以克服。

24. 按族裔、宗教或语言分类的贫困方面的数据很难找到。有关收入与人类发展指标方面的家庭调查常常收集不到必要的信息，将这一数据与按族裔、宗教或语言界定的特定社会群体的从属关系联系起来。这意味着，许多国家无法提供关于少数群体相对收入与人类发展的统计数据，或者即使能提供，也常常不公布。然而，下述现成的一些统计数据实例有启迪的作用：



25. 2002 年，巴西的收入数字显示，白种人每天生活费用不到 1 美元的比例是 4.3%；非白种人(主要为非洲裔巴西人)为 8.3%；在每天两美元的水准上也依然存在这一差距——白种人依靠这一收入的比例为 8.6%，非白种人为 19.4%。<sup>1</sup>

26. 在尼泊尔，社会地位低下的达利特人(“贱民”)的消费水准属于最低之列，贫困率为 46%，穆斯林为 41%，山地 Janajatis 人(土著族裔社区)为 45%。具体而言，社会地位低下的达利特人的贫困率高出平均率 15%。<sup>2</sup>

27. 在联合王国，三分之一的英籍印度人和英籍非洲—加勒比人，一半英籍非洲黑人以及三分之二英籍巴基斯坦人和孟加拉人生活贫困。与之相比的是，英国总人口中生活贫困的还不到四分之一。<sup>3</sup>

28. 在纳米比亚，母语为德语的家庭人均收入高出母语为 San 族(土著少数群体)的家庭 23 倍。<sup>4</sup>

29. 据称，越南的族裔少数群体与 Kinh 族大多数人的贫困差距日益增大。族裔少数群体占越南人口的 14%，但占最贫穷人口的 29%。<sup>5</sup>

30. 在欧洲联盟(欧盟)的一些成员国，来自非西方国家的移民和族裔少数群体(例如在丹麦和荷兰的非欧洲移民、德国的土耳其人、法国的北非人、联合王国的孟加拉人和巴基斯坦人)，其劳动市场活动率比本土人或西方移民低 15%至 40%。在大

---

<sup>1</sup> Matías Busso, Martín Cicowiez and Leonardo Gasparini, *Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Working Paper 27, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, (Bogota, Colombia: UNDP, 2005): Table 2.4, p. 77.

<sup>2</sup> *Nepal MDGs Progress Report 2005*, (Kathmandu, Nepal: HMG Nepal, National Planning Commission, September 2005): p. 10.

<sup>3</sup> Lucinda Platt, *Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain*, London: Child Poverty Action Group (CPAG), December 2002.

<sup>4</sup> *Namibia 2004 Millennium Development Goals*, (Windhoek, Namibia: Office of the President, National Planning Commission, August 2004): p. 5.

<sup>5</sup> Roger Plant, *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction Regional Report*, (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2002): p. 32.

多数欧盟成员国的罗姆人和爱尔兰“族行者”的活动率尤其低下，大部分被排斥在劳动市场之外。<sup>6</sup>

31. 美利坚合众国 2000 年普查结果表明，非白种人的贫困率平均比白种人高得多。非西语拉美裔白人的贫困率最低，为 8.1%；美籍非洲人的平均贫困率为 24.9%，美国印第安人和阿拉斯加土著人的平均率为 25.7%，西语拉美裔或拉丁美洲裔美国人的平均贫困率为 22.6%。<sup>7</sup>

32. 贫困表现不只是基于收入情况。少数群体的人类发展综合指标同样一直低于非少数群体。

33. 例如，在印度，农村社区的在册部落的妇女识字率 1991 年仅为 16%，在册种姓的识字率为 24%；与之相比，全国妇女平均率为 39%。<sup>8</sup>

34. 在 1990 年代，11 个撒哈拉以南非洲国家收集的调查数据表明，肯尼亚的结果尤其令人震惊，其中基库尤人(肯尼亚人口最多的族裔群体)婴儿的死亡率比其他族裔群体的儿童低 65%，而 5 岁以下儿童的死亡率低 74%。<sup>9</sup>

35. 在美国，21%的西语拉美裔儿童得不到医疗保健(无论是公共的还是私人的医疗保健)，与之相比，非西语拉美裔儿童得不到医疗保健的比率为 7%；来自亚洲及太平洋岛屿的儿童为 12%；14%的非裔美国儿童也得不到医疗保健(为 2003 年的数字)。<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> International Centre for Migration Policy Development, *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in the 15 Member States of the EU* (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, October 2003): p. 5.

<sup>7</sup> Alemayehu Bishaw and John Iceland, *Poverty 1999: Census 2000 Brief* (Washington: U.S. Census Bureau, May 2003): p. 5 and Table 6.

<sup>8</sup> UNDP, *Human Development Report 2000* (New York, NY: UNDP, 2000): p. 110.

<sup>9</sup> Chronic Poverty Research Centre, *Chronic Poverty Report 2004-05* (Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre, 2005): p. 19.

<sup>10</sup> *Growing up in North America: Child Well-Being in Canada, the United States and Mexico* (Baltimore, MD, USA: Canadian Council on Social Development, Annie E. Casey Foundation in the US, and Red por los derechos de la infancia en México, 2006): pp. 26-27.

36. 在东南部欧洲，“四分之三的罗姆妇女未完成小学教育(而多数群体社区只有五分之一的妇女未完成小学教育)，几乎三分之一的人是文盲(而多数群体社区每 20 人中只有一名妇女为文盲)”<sup>11</sup>。

37. 在非洲，只有 13% 的儿童有机会以母语接受小学教育，而语言多样性比非洲更高的东亚和太平洋地区，这一比例为 62%。<sup>12</sup>

38. 少数群体的数字并非总是更糟。在英国，18 岁的英籍印度人有 75% 接受全日制教育，而在全国这一比例只为 42%。<sup>13</sup> 在马来西亚，华人占人口的 3%，却控制约 70% 的私有经济。<sup>14</sup> 但负面的趋势也很明显。即使在少数群体在某一领域可能占优势的情况下，他们仍可能在社会或政治领域受排斥，从而可能影响其人权和人类发展状况。

39. 传统的贫困分析往往忽视少数群体的这些趋势，因为其重点放在个人或家庭上，而不是整个群体上，并放在从物质上而不是社会层面来衡量贫困状况。虽然城乡贫困差距这一空间层面已引起重视，但分析极少更深入地将空间层面和社会层面挂起钩来，并了解“哪些人贫困，什么地方贫困，以及为什么贫困？”对这些纵向不平等进行衡量很重要，但不能恰当地反映各群体之间的贫困动态。

40. 重点收集关于性别方面的资料，对了解妇女在获得发展和参与政治机会方面系统地受排斥的情况，包括在城市和农村生活中这方面可能存在的差距，具有非常重要的意义。为应对这一趋势，制定了有针对性的妇女方案，采用基于性的分析，设立性别问题顾问，甚至在千年发展目标中专设有一项消除性别不平等的目标(目标 3)。虽然缓慢而且不一致，发展中出现的变化表明，从“群体”的角度来看待发展问题，可以改善具体目标群体可能得出的结果。

---

<sup>11</sup> Andrey Ivanov et al., *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe* (Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2006): p. 27.

<sup>12</sup> UNDP, *Human Development Report 2004* (New York, NY: UNDP 2004): p. 34, Figure 2.4.

<sup>13</sup> *Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain*, see supra note 3.

<sup>14</sup> Supra note 12, *Human Development Report 2004*, p. 29.

41. 主流发展研究与政策，<sup>15</sup> 现今也对其他类受排斥群体<sup>16</sup> (例如：儿童、老年人、残疾人)给予更多的重视。土著人民的发展问题也引起了人们的注意，这方面的部分证据是，一些国家发展机构制定了关于土著人民的政策；联合国各机构与土著问题常设论坛之间就发展问题进行的对话也有助于确定良好做法。

42. 对民族、族裔、宗教和语言上的少数群体的重视程度要低得多。从横向不平等<sup>17</sup> (即：审查按认同来衡量政治、社会、经济 and 收入不平等的情况)以及社会排斥等角度进行贫困研究表明，族裔、宗教和语言上的社会群体的不平等现象很普遍。面临危险的少数群体项目<sup>18</sup> 收集了全球超过 284 个少数群体面临的政治、社会和经济差距方面的各种指标，估计属于少数群体的约 7.5 亿人在经济上面临严重的歧视和处于不利地位，8.32 亿人在政治上受排斥。<sup>19</sup>

43. 面临危险的少数群体项目数据集发现横向不平等与按族裔、宗教或语言认同产生的冲突之间存在相关性。这些不平等是推动各群体或领袖动员起来要求改革的一个主要因素。长期存在不平等，不平等的差距拉大，都可能成为不稳定因素，尤其在人们认为政府未能处理这些问题(或引发这些问题)的情况下更是如此。预防冲突，是为何必须监测属于少数群体者减缓贫困状况的一个原因：如果一些战略可以成功地用于某些群体，而不是少数群体，便会扩大不平等，而且也可能加剧紧张关系。对减贫实行包容性参与战略被证明是预防冲突的有效措施。

44. 支持对少数群体采取包容性做法有着强有力的经济理由。受过高等或中等教育的少数群体的就业水平往往不高，从而使其为全社会的经济和社会生活做贡献的机会受到限制。受教育程度差的少数群体的人力远没有得到充分利用。一项研究表明，更好地利用少数群体现有的技能和能力以及对缩小技能和能力上的差距(例

---

<sup>15</sup> Laure-Helene Piron and Zaza Curran, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, London: Overseas Development Institute, 2005, p. 1.

<sup>16</sup> Minority Rights Group International, *An examination of approaches by international development agencies to minority issues in development* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

<sup>17</sup> Frances Stewart, *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*. Working Paper 1, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) (Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2001).

<sup>18</sup> See <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/>.

<sup>19</sup> *Supra* note 12, *Human Development Report 2004*, Feature 2.1 “The Minorities at Risk data set - quantifying cultural exclusion”, p. 32.

如：通过改善受教育的机会)进行投资，能够带来经济利益。该研究报告总结认为：“如果结束对非洲裔和土著群体长期以来的社会排斥，玻利维亚，巴西，危地马拉和秘鲁的经济将具有分别至少扩大 36.7%、12.8%、13.6%和 4.2%的潜力。”<sup>20</sup> 另一项研究表明，对匈牙利罗姆人教育的投资，将获得多达每一名罗姆学生 7 万欧元的经济和财政收益。<sup>21</sup>

45. 在土地和信用方面被拒绝平等机会的少数群体的生产能力也受到限制。处理少数群体在保健方面面临的不平等问题，可以扩大本国身体健康且具备能力的工人人数，从而促进经济增长。属于少数群体者的收入增加的话，其消费也会增加，从而会带来国家(和国际)经济效益。族裔和宗教多样性不要被看成是对发展的阻碍：如果人口中相当一部分的人缺乏平等地对发展做贡献的机会，才会出现阻碍。

46. 还需要紧急开展更多的研究，以了解少数群体面临的不平等和贫困程度，并为制定承认和消除这一不平等现象的各项政策提供资源。

#### B. 被剥夺享有不受歧视和平等待遇权利而产生的重要影响

47. 因个人的族裔、宗教或语言上的认同而对其加以歧视所产生的影响往往是造成许多少数群体面临不相称的贫困的一个有巨大影响力的因素，也是阻碍少数群体受益于主流减贫和社会包容性战略的一个重要阻力。

48. 少数群体的贫困动态更加复杂。种族主义常常对争取让所有人都受益的共同发展政策的理由置若罔闻。处于贫困境地的罗姆人家庭，在雇主都将罗姆人拒之于门外的情况下，在国民经济发展中是不会单独找到出路的。在罗姆人的孩子仅因其为罗姆人而被系统地隔离并送进低级学校的教育制度中，他们也不会找到灵丹妙药。同样，出现危机情况时，基本的人道主义援助和恢复工作可能也无法向这些社区提供，因为即使在正常情况下，他们也很经常地被遗忘或排斥。

49. 对生活在边远地区的人，人类发展水平低下，加上心理社会障碍(例如：语言障碍，自尊心低下)也使得许多少数群体的贫困“疾重难返”，他们的贫困与其

---

<sup>20</sup> Jonas Zoninsein, *The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American and Caribbean Countries* (Inter-American Development Bank, May 2001): p. 2.

<sup>21</sup> Roma Education Fund, *Expected Long-Term Budgetary Benefits to Roma Education in Hungary*, Working Paper No. 1, September 2006.

他群体面临的贫困相比，在结构和原因上都不一样。这就要求仔细考虑对策，兼顾少数群体的经历中独特或突出的结构和原因。采取一种希望对所有被边缘化群体实行相同政策的主流社会包容性做法，无法全面满足少数群体的权利和需求。

50. 这并不是说主流社会包容性做法对被边缘化的少数群体完全不起作用。正如 2005 年“长期贫困报告”指出的，“处于长期贫困境地的人，往往会丧失多方面的能力，例如教育程度低、不识字、身体差，营养不足、缺乏人权和公民权利。这一切对各种机会和选择以及受益于上一代的机会构成限制。”<sup>22</sup> 这同样也是长期贫困的少数群体的情况。在审查少数群体“能力丧失”的情况时，很快就能明显看到他们的经历中的特性，并做出需要采取同样有针对性的政策这一结论。

51. 一个有助于减少处于不利地位的少数群体贫困水平的有力因素是，平等接受优质教育的机会。少数群体的儿童的一个共同点是，由于受歧视或生活在教育设施差的地区，而缺乏受优质教育的平等机会。缺乏以自己的语言授课，也使他们处于不利的地位。由于其受歧视的经历，少数群体也许对教育制度没有信任感，儿童可能宁愿呆在社区，而不愿意接受正规教育。少数群体的女孩尤其如此，由于早婚的传统或宗教做法、特定性别角色或交学费的资源有限，都意味着她们接受教育的重要性被低估。

52. 少数群体收入水平较低，也许是其就业受歧视以及能接受中等或高等教育从而获得专门技能的机会更少造成的。属于少数群体的人，由于受歧视，因此平均而言都可能报酬更低，在经济困难时期更可能失业。属于少数群体的妇女，由于就业中性别歧视的额外影响，而处于更加不利的地位，这也是少数群体的妇女受交叉歧视的一个例子。收入更低的情况还可能是因为少数群体生活的地区经济机会更少而造成的。

53. 收入更低还经常与属于少数群体的人缺乏资产有关的。他们的土地和财产经常首当其冲地被征用于发展或保存目的，加上少数群体社区在社会、经济和政治上位卑言微，无法维护其土地和财产权。少数群体被迫迁移到不太肥沃的土地或城市中心，既没有征得他们同意，也没有提供适当的补偿，极少或根本不考虑对其生计和文化产生的影响。少数群体公平的市场准入也很难保证，他们在借贷或获得其

---

<sup>22</sup> Supra note 9, *Chronic Poverty Report 2004-05*, p. 40.

他金融服务方面也可能受到歧视。他们所在地区的物质基础建设，部分因为他们在国家一级缺乏有效的政治代表性而投资不足。

54. 少数群体人口众多的地区由于医院、住房和市政服务缺乏投资，因此少数群体的平均寿命和适当生活条件方面总是水平更低。例如，令匈牙利政府关注的是，罗姆人的平均寿命比总平均要少 10 年。一些国家曾采取政策强行将少数群体迁离他们生活的边远地区，从而使其得到更好的社会服务，但结果总是因为传统的生活方式和生计发生剧烈变化，而不但没有提高反而降低了人类发展水平。

55. 即使歧视现象很明显，而且被认为是造成长期贫困的因素，也必须区分直接和间接歧视，前者是指故意歧视，而后者是指歧视产生的“效应”，其本身并非有意，却属于一种负面影响。如不加以干涉，便会形成恶性循环。在少数群体面临不平等的每一种情况下，都应当审查和分析歧视这一潜在的因素。虽然直接或间接歧视可能是一种因素，但政策反应要求从发展的背景更仔细地加以理解。

56. 歧视现象在公共和私人领域都有发生。雇主对少数群体提供更少的就业机会，或更低的工资，就是对他们的歧视，并会增加他们贫困的可能性。对于这些做法，应当通过强有力的反歧视法和强有力的执法机制加以处理。研究表明，处于受歧视状态所带来的心理社会影响会降低个人改善自己处境的能力，即使有援助方案，如果这些方案不够敏感，情况也会如此。家庭中如果一代接一代的人都在教育和就业方面受到歧视，家中就不会有领正规工资的人，并造成教育无用论或认定没有机会找到技术性工作。

57. 在每一个层次，对少数群体的歧视都造成障碍，使少数群体很难受益于减贫战略。为克服这些障碍，必须在公共和私人领域有针对性地建立适当机制。因歧视而造成的贫困常常更加普遍，更加根深蒂固，而且与其他人面临的贫困相比更加旷日持久。光靠主流社会包容性政策，是不能解决这些问题的。对付这种贫困现象，需要承认，这种贫困完全是由于歧视以及经常是故意排斥某些群体所造成的。

### C. 目前将少数群体纳入减贫战略工作中的不足之处

58. 社会发展问题世界首脑会议(1995 年)的《行动纲领》在第 19 段认识到，普遍存在的贫困有八种不同的表现形式：“缺乏收入和足以确保可持续生计的生产性资源；饥饿和营养不良；健康不佳；获得教育和其他基本服务的机会有限或者没

有这种机会；发病率或因病死亡率增加；无家可归和住房不足；不安全的环境；以及社会歧视和排斥。缺乏参与决策和参与公民、社会和文化生活也是它的特征。”<sup>23</sup>

59. 千年发展目标是针对这一贫困表现形式清单上前六点制定的，并确立了在2015年之前将实现的宏伟目标。但是，千年发展目标并没有全面地处理“社会歧视和排斥”和“缺乏参与决策和参与公民、社会和文化生活”等方面的问题，而这些问题对被边缘化或处于不利地位的少数群体尤其具有实际意义，而且与其他六项贫困表现形式有着直接的因果关系。

60. 《千年宣言》本身也提到了这些问题；各国在关于“人权、民主和善政”的第五章作出多项宣誓，其中包括：

- 力争在我们所有国家充分保护和促进所有人的公民、政治、经济、社会和文化权利；
- 加强我们所有国家的能力，以履行民主的原则和实践，尊重包括少数人权利在内的各项人权；
- 做出集体努力，以促进更具包容性的政治进程，让我们所有国家的全体公民都能够真正参与。(着重号另加，参见 A/RES/55/2)。

61. 上述每一点对消除贫困都至关重要，而且每一点都强调人权在实现这一目标中所发挥的中心作用。以人权为基础的发展方法中也蕴涵着这一同样的想法，为制定既对过程又对结果产生积极的人权影响的发展政策提供了有效的框架。

62. 少数人权利属于人权，因此也是以人权为基础的发展方法的组成部分。《千年宣言》强调少数人权利，这一事实极为重要。因为它明确承认，保护少数人权利是建设和平、公平和民主社会的重要基础。

63. 尊重少数人权利可以改进减贫战略的有效性，因为少数群体之所以贫困常常与这些权利受到侵犯有关。许多实例表明了这一点。属于少数群体的人常常会遭遇那些将明显来自少数群体的人们拒之以门外的雇主。当求职者对这一做法提出申诉时，有关当局并未进行调查。资源不足的学校不能以少数民族的母语授课，所以少数民族的辍学率很高。政府向最穷的人们提供财政补贴，但却未能以少数民族的

---

<sup>23</sup> *Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995* (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.8), chap. I, resolution 1, annexes I and II.



语言公布有关详情。当市政府决定往哪进行投资时，根本没有少数群体代表参与，而且也不讨论少数群体生活的地区需要改进服务的紧迫性。

64. 在所有国家，贫穷的少数群体每日都面临着挑战。运用以人权为基础的发展方法，有助于确定这些挑战是如何与一系列人权问题(例如歧视、申诉权利、受教育的机会、自由表达文化认同或参与决策)相联系的。通过这一发展方法，人们不再将克服贫困只视为经济发展问题。将少数人权利的观点纳入以人权为基础的发展方法中，为着手解决造成全球少数群体贫困的复杂因素提供了更为强有力的手段。

65. 当今两项重要的援助模式——得到普遍认同的千年发展目标中所含的各项目标和各国所拥有的减贫战略文件——决定着国际发展合作的趋势。这两项模式被认为有着密切的联系：减贫战略文件是实现千年发展目标的手段，而千年发展目标为减贫战略文件提供了具体的目标。二者均为极为有用的手段，应被用来改进少数群体的生活和确保将少数群体纳入扶贫政策之中。

66. 所有国家承诺将为 2015 年之前实现千年发展目标而做出努力。捐助国和得到发展援助的国家均提交定期报告，说明其为实现千年发展目标而采取各项步骤的情况。总共有 143 个国家提交了一份或多份千年发展目标国别报告。<sup>24</sup> 大约 52 个国家提交了减贫战略文件(或临时减贫战略文件)，捐助国试图援助这些国家实现减贫战略文件所制定的政策。

67. 千年发展目标国别报告和减贫战略文件旨在作为一套更为复杂的行动和政策的概要文件。无论如何，它们将为确定某一特定国家在消除贫困和增进人类发展的工作优先事项和程序等方面提供有用的指南。对千年发展目标国别报告和减贫战略文件进行审查，有助于深入考虑各国政府已经确定为对其国家人类发展政策极为重要的各类问题和干预行动。这反过来将反映特定群体和地区所面临的各种问题是否根据在当地深思熟虑过的各项方案正在得到解决。

68. 独立专家委任进行调查的结论(A/HRC/4/Add.1)表明，只有一小部分国家目前在其千年发展目标国别报告中对少数群体予以特别重视。有些报告即使提到少数群体问题，它们也没有讨论少数群体是如何经历，而且更重要的是，为什么经历不相称的高度贫困及其他严重不平等问题。虽然有一些国家按地区分类各种需求，但没有几个国家按族裔来纳入任何分类数据。在大多数千年发展目标的讨论中，尤

---

<sup>24</sup> As of 1 November 2006.

其见不到属于少数群体的妇女参与。的确，有数个国家讨论了土著民族的状况；但显而易见的是，即使这些国家也没有指出在其国内的其他少数群体面临着相似甚至更高层次的排斥和贫困状况。虽然资源和能力是决定因素，但增进减贫行动对少数群体的影响，首先需要的是强有力的政治愿望。

69. 制定有效的减贫战略，需要对特定情形下的贫困程度和动态加以理解。监测进展还需要一些数据，以此作为基线，对谁可以从减贫行动中受益以及谁不能受益加以评估。监测数据有助于在战略影响不得力或产生负面影响的情况下进行调整。几乎每个国家都在此方面收集了某种可使用的普查数据。数据收集没有统一的标准方法，因为各国政府有各自不同的优先任务和不同收集数据的能力。随着时间的推移，要求按性别分类数据的压力产生了积极的影响，结果，现在人类发展指数当中包括了按性别分类的表格。

70. 目前一项由联合国统计司支持进行的关于族裔文化数据的项目表明，按族裔或宗教分类的数据差距极为明显。在大约 37% 的案例中，普查中并未收集任何族裔文化方面的数据。在所调查的 138 份国家普查问卷当中，只有 87 个国家或 63% 的国家使用了某种形式的族裔普查分类。北美、南美以及大洋洲最趋向于将族裔问题纳入其普查之中。亚洲按族裔分类数据的做法接近平均水平，而欧洲和非洲却不太可能做到这一点(在每一地区只有 44% 的普查收集有关族裔文化数据)。<sup>25</sup>

71. 为什么不收集这方面的数据的理由各不相同。有些政府也许对数据保护和公民的隐私表示关注。要求人们说明其族裔、母语或宗教也许是社会令人敏感的题目，尤其在过去这些划分可能被用来针对某些个人或群体施加暴力或予以排斥。在其他情形下，多民族或宗教多样化的国家收集准确数据的能力也许较弱或并不是预算内的优先事项。甚至在收集了数据的情况下也有可能不公布这些数据。

72. 数据对有效实现减贫非常重要，因此，有关贫困问题的援助模式中，收集民族—文化方面的分类数据没有得到一致的支持，是令人吃惊的。开发计划署指出，“提供并分析具体族裔群体的数据，可能是一个敏感的问题”。但在 2005 年，开发计划署在其发表的《千年发展目标监测和报告：良好做法回顾》中建议，“若有

---

<sup>25</sup> *Ethnicity: A Review of Data Collection and Dissemination* (Social and Housing Statistics Section, Demographic and Social Statistics Branch, United Nations Statistics Division, August 2003): p. 4.

可能，应使用分类数据，强调性别、族裔、地理位置、年龄或其他不平等层面的差别”。<sup>26</sup>

73. 欧盟专用于处理基于种族或民族出身的“种族指令”指出，歧视问题可以通过使用统计证据来监测(第 15 段)。然而，欧盟有关社会排斥和贫困问题的许多研究报告一般都没有按族裔分类的数据。欧盟统计局这一帮助各国收集数据的机构，在其“收入和生活条件调查”中并未强烈提倡收集族裔数据，而这种数据是有关社会排斥问题的数据的主要来源，而且能为制定政策提供依据。<sup>27</sup>

#### D. 发展政策方面有希望的做法

74. 有些良好的政策做法是清晰可见的，但要在 2015 年之前大大减少少数群体的贫困问题则仍有大量工作要做。这一过程本身与结果同样重要。如果在制定影响少数群体的减贫战略中不征求少数群体的意见，用意良好的方案得出的结果也可能根本不会改变或甚至会降低人类发展水平。少数群体有权参与对他们产生影响的决策过程，尊重这一权利对于开展发展活动，具有至高无上的意义。

75. 并没有一款走天下的成功减贫做法，包括少数群体减贫做法。然而，各国之间交流经验，从着重进行数据收集入手，促成成功的做法，是很有用的。独立专家欢迎各国提供进一步资料，说明其在注重少数群体减贫战略方面的成功做法之经验和实例。

76. 土著问题常设论坛已采取重要步骤，与政府间和非政府组织以及各国政府对话，商讨有关改善收集土著人民问题数据的工作。这项工作是在为土著人民实现千年发展目标制定战略这一最近几届会议的主要重点的范围内开展的。联合国系统通过土著问题机构间支助小组，对可能直接或间接涉及或关系到土著民族的现有指标进行了审查。已举办了讲习班，帮助开展这一进程。<sup>28</sup>

77. 各项指标必须与所调查的社区相关联，数据的收集也应当有少数群体的直接参与。开发计划署欧洲和独立国家联合体区域局正在培训罗姆人担任调查管理

---

<sup>26</sup> *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices* (UNDP Bureau for Development Policy, Poverty Reduction Group, August 2005): p. 18.

<sup>27</sup> Kathryn Ramsay, *Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe* (London: Minority Rights Group International, 2006): p. 6.

<sup>28</sup> See [www.un.org/esa/socdev/unpfii/news/news\\_workshop\\_doc.htm](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/news/news_workshop_doc.htm).

者，以收集资料用于减贫战略。这可以让一些社区成员作为少数群体在表明其关注的问题和自我认同时更加坦然。

78. 收集分类数据，在“关于国际人权条约缔约国提交报告的形式和内容的准则汇编”(HRI/gen/2/rev.2)中，已确立了很长时间。各条约机构要求提供关于“该国及其人口的主要种族和人口统计特点”的资料，以及关于宗教和母语方面的资料(同上，第1段)。更具体而言，消除种族歧视委员会在其本身的报告准则中强调，按族裔收集数据对监测消除歧视方面的进展非常重要。

79. 由人权高专办主持提出的一个重要举措，已在载有一份关于制定种族平等指数的基础文件草案的高级专员报告中概述。这一指数能让人们根据基于族裔的重要人类发展指标，了解各国具体的不平等现象，而基于族裔的这些指标正是开发计划署年度人类发展报告和人类发展指数目前所缺乏的资料(参见 E/CN.4/2006/14)。<sup>29</sup>

80. 美洲开发银行正在帮助提高人们对收集更多族裔文化数据这一必要性的重视。该银行用于监测平等问题和千年发展目标社会指标的项目——Eqxis——包括关于土著人民和非洲后裔情况的资料。<sup>30</sup> 所收集的数据表明，许多国家已有的数据之间差距很大。为缩小这一差距，该银行正在为尼加拉瓜等国制定加强国家统计的方案提供支助。这一工作是在为如何改进有关族裔问题的数据收集而举行的区域对话中提出的。该地区最新一轮普查表明，收集的族裔文化数据有所增加。

81. 欧洲对移民的排斥是一个重要的问题，因此制定了欧洲包容性指数，以便从五个与第三国国民相关的重要领域来衡量欧盟的政策：劳动市场的包容性、长期居留、家庭团聚、国籍和反对歧视。2005年，调查结果表明，在当时的欧盟15个成员国，这些做法平均而言，在这所有五个领域都“不太有利于”包容移民。2007年将发布第二版，并将包括欧盟所有27个成员国，加上加拿大、瑞士和挪威的情况。今后的版本还将能跟踪各国在不同时期的进展。<sup>31</sup>

82. 处理少数群体贫困问题的政策和方案选项，可以大致分为根据作为主要直接受益者的少数群体的具体需求专门制定的有针对性的政策，或者不区分采取共同

---

<sup>29</sup> The experts agreed that a global ranked index like the human development index would not be feasible.

<sup>30</sup> See <http://www.iadb.org/xindicators/>.

<sup>31</sup> Laura Citron, “How to measure integration: the European Inclusion Index”, in *Equal Voices*, Issue 19, (Oct. 2006): pp. 11-16.

做法的各种不同受益者群体的特殊需求的“主流”政策(尤其是社会包容性方面的政策)。各国政府和从事国际发展工作的组织往往倾向采取主流社会包容性政策,因为这些政策被认为受益对象更广泛。此外,如果缺少按族裔分类的数据,可以认为很难证明专门针对具体群体执行减贫方案的合理性。其他(贫穷)群体的不满,可能会进一步孤立本应受益的群体。

83. 虽然主流社会包容性政策可能在一定程度上能帮助少数群体,因为他们在穷人中所占的比例很高,但对减贫采取笼统的做法可能无法解决少数群体贫困经历的特殊结构和原因。例如,采取主流社会包容性战略来提高最低工资,除了有助于所有领最低工资的人以外,还可能让少数群体中更有可能争取最低工资的人受益;不过,这一政策却不能解决少数群体在这些领取最低工资的人中所占比例太高的问题。这种不平等的差距可能仍然存在,而且在某些情况下,还可能拉大。

84. 要解决不平等的问题,将需要采用和执行强有力的反歧视劳动法,加强社会支助机制或考虑如何提高少数群体受教育的平均水平。平权行动政策,包括教育和就业中的配额或保留额,可以被认为是处理长期不平等和缺少机会问题的临时措施。

85. 决定采用针对性的还是主流的社会包容性政策,需要征求少数群体的意见。建立咨询委员会或由少数群体代表参加的类似咨询机构,是制定成功减贫战略的一个极其重要的手段。建立基层咨询机制是许多少数群体的优先重点。通过基层动员,少数群体可以结成联盟,在国家一级呼吁解决减贫问题。

86. 洪都拉斯 2003 年“在洪都拉斯扶持土著人民和非洲后裔方案”中建立了此种机制。这一机制由中央政府主持,包括十个非洲后裔和土著人民联合会的代表。该方案首先重点开展由非洲后裔和土著人民在当地确定的小型基础设施项目。其他内容将侧重于:加强保护这些社区各项权利的规章制度;让非洲后裔和土著代表以及政府工作人员相互了解对方在发展问题上的看法;以及开发评估和监测手段。希望这一合作能够推广壮大。

87. 肯尼亚的畜牧者代表汇聚在一起为起草肯尼亚的减贫战略文件出谋划策。畜牧者专题小组(专题小组)来源于讨论贫困和减贫战略文件的传统集会“shirka”。专题小组引起了人们对其问题的关注,并就他们对减贫战略文件的关注问题与政府官员对话。虽然最终的减贫战略文件并未适当反映他们关注的问题,但可以继续通

过专题小组这一充满活力结构开展宣传。开发计划署成立了联合国肯尼亚土著人民咨询委员会，作为土著少数群体与开发计划署及联合国其他机构就优先问题进行联系的重要联络中心。市政府在确保少数群体参与决策方面也负有同样的责任。

88. 在丹麦奥胡斯，有 9.4%的人是来自非欧盟国家的少数群体。2005 年，奥胡斯市议会通过了采用一项新的融合政策的原则，并将于 2006 年和 2007 年与少数民族代表(加上现有的“融合委员会”)进行一系列磋商，为少数群体获得当地服务制定更好的方法。2000 年，市议会为难民和移民制定了一项在当地企业行得通的十年期就业战略，以使难民和移民的就业水平与其他群体相等。<sup>32</sup>

89. 中欧和东欧各国的罗姆人国家战略地位非常突出，尤其是在“容纳罗姆人十年”框架中更是如此，参与这一框架的九个国家是：保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、匈牙利、前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山、罗马尼亚、塞尔维亚和斯洛伐克。<sup>33</sup> 各国誓言在 2015 年前实现提高罗姆人社会经济地位的既定目标(与千年发展目标的时间相同)。罗姆人代表从一开始便对这一进程出谋划策，并参加了“十年国际指导委员会”和编写国家行动计划的工作。罗姆人和各国政府为使该“十年”计划取得圆满成功还需要大大加强能力。

90. 巴西 2002 年通过了执行《德班宣言和行动纲领》的国家平权行动方案，并因此而制定解决非洲后裔和土著人民不平等问题的专项方案。2003 年成立了促进种族平等的专门秘书处(种族平等秘书处)，为执行国家战略提供咨询意见。拟议的《种族平等规约》立法(PL6264/2005)通过规定非洲裔巴西人和土著人民在高等教育和公共机构中的配额方式，采取了平权行动。根据该规约，将在公立和私立大学为非洲裔巴西人保留 20%的名额，一项研究报告指出，教育上的不平等造成了 48%的工资差距和约 26%的收入不平等。<sup>34</sup>

91. 凡制定提高少数群体人类发展水平的国家战略，往往都将主流方案和有针对性方案结合使用。让多数人社区感到他们也能受益于这些进程，是非常重要的。政策的透明性具有关键性意义，而分类数据有助于规定针对性政策的任务。让多数

---

<sup>32</sup> Anne Marie Larsen, “Integration at local level - the example of Aarhus/Denmark”, in *Equal Voices*, Issue 19, (October 2006): pp. 24-28.

<sup>33</sup> See [www.romadecade.com](http://www.romadecade.com).

<sup>34</sup> Barrios et al., cited in *supra* note 15, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, p. 10.

人团体与少数群体在社区发展倡议中共同工作，也可以发挥极其宝贵的作用。对罗马尼亚发展方案进行的评价表明，如果针对罗姆人和生活在邻近地区的非罗姆人进行项目干预，可以加强社区凝聚力。<sup>35</sup>

92. 在尼泊尔，开发计划署社区发展项目为受排斥的群体划拨了一部分专用项目资源。在“分散财政和发展方案”中，至少 30% 的项目资金将用来帮助妇女和达利特人。为少数群体自己提供直接支助，也可能行之有效。欧洲委员会为支持民间社会少数群体活动制定了一个重要的预算项目。欧洲民主和人权倡议将“打击针对少数群体和土著人民的种族主义、仇外心理和歧视现象”作为其 2002-2004 年四个优先供资重点之一。2002 年，根据这一供资项目共为 32 个项目划拨了约 2,100 万欧元，主要用于在发展中国家或转型期国家开展活动。

93. 适当的法律和规章制度，是支持开展减贫战略不可或缺的。属于少数群体者获得司法保护的机会，在法律程序的所有阶段常常都更少，无论是得到警察的帮助还是对其企业遭到犯罪攻击后进行调查，或强有力的反歧视立法，还是保障劳动权利，都是如此。宪法中承认公民多样性和人人平等的规定，奠定了良好的基础。详细的反歧视法律框架应配合执行立法的各种法律和监管机制，其中包括劳资裁判庭、监察专员和机会均等政策。

94. 《种族平等指令》和《就业机会均等指令》规定，欧盟成员国必须加强其禁止歧视的国内法。在联合王国，2003 年《就业机会均等(宗教或信仰)条例》规定，在就业和职业培训中以宗教或信仰为由的歧视，属于非法行为。该条例禁止直接歧视、间接歧视、使人受害和对人骚扰。同样，新加入欧盟的各国也需要通过新的立法，例如匈牙利有关平等待遇和促进机会均等的第 CXXV 号综合法案。

#### E. 联合国及其他机构在少数群体、扶贫和 千年发展目标领域中的工作

95. 各国政府对确保少数群体克服贫困负有主要责任，然而，联合国及其他国际发展机构可以成为重要的合作伙伴。各机构对土著人民代表所提建议做出的反应

---

<sup>35</sup> UNDP Romania, *Evaluation of Programmes Targeting Roma Communities in Romania*, (Cluj-Napoca, Romania: UNDP Romania, 2006).

是积极的，具体反映在通过了特别的政策以及有针对性地制定方案和项目上。然而，为其他族裔、宗教或语言上属于少数群体开展的类似工作，效果则不那么明显。

96. 虽然许多国际发展机构都有土著人民专项政策或方案，但没有任何一个机构为其他少数群体制定了相应的方案。开发计划署、欧盟、丹麦国际开发署(丹麦国际署)、国际农业发展基金(农发基金)、挪威国际开发署、荷兰外交部、瑞士发展与合作署、世界银行、亚洲开发银行和美洲开发银行都为土著人民采取了具体的步骤——典型的做法是，发表政策宣言或指导方针或制定有针对性的合作项目。<sup>36</sup> 土著人民可以利用这些具体步骤，与各该机构进行对话，并要求它们对制定的各项标准或目标负责。少数群体有时列为“弱势群体”但很少对他们弱势情况进行分析或单独采取措施加以处理。

97. 开发计划署是一个牵头开展少数群体工作的机构。2006年，开发计划署与独立专家在开展少数群体问题未来工作以及详细制定一份关于少数群体政策说明/指南方面进行了密切合作。这将补充2001年通过的开发计划署与土著人民交往的政策。开发计划署新的“全球人权加强方案”中增加了一个有关少数群体问题工作的预算项目，并要求与独立专家开展合作。

98. 美洲开发银行2001年5月通过了“打击因种族或族裔背景而进行社会排斥现象的行动计划”，其长期目标是，在美洲开发银行的各项业务、方案和政策中全面纳入并兼顾种族和族裔问题。下一个阶段争取建立处理社会排斥问题的体制结构，并着重通过培训、聘用政策、对外联系和项目开发，加强国家办事处的能力建设 and 作用。美洲开发银行通过拉丁美洲和加勒比种族和贫困问题机构间磋商机制，<sup>37</sup> 与其他机构进行联系，并举办讲习班，讨论如何为非洲后裔创造经济发展机会等问题。

99. 在双边发展机构中，瑞士发展与合作署为少数群体权利小组国际组织的一个为期三年的支持性任务提供支助，为该组织的工作人员开展能力建设，并支持该

---

<sup>36</sup> For further details see Minority Rights Group International, *An Examination of Approaches by International Development Agencies to Minority Issues in Development*, (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

<sup>37</sup> This group included the Inter-American Dialogue, the World Bank, PAHO, OAS/Inter-American Human Rights Commission, UNDP, the Ford Foundation, among others.



组织更有效地将少数群体纳入发展合作的努力。已举办了多次关于开展少数群体各项具体工作的培训讲习班，并针对具体国情提供了政策方面的支持。

100. 私营部门企业必须充分地消除贫困以及让少数群体获得就业机会做出贡献。企业如果认真履行其对机会均等政策的承诺，其员工的多样性和力量定会增强，对社区的利益会很显著。各国政府应当积极主动地在私营部门推广非歧视性立法和平权行动政策，并认真地执行这些政策。跨国公司应遵守国际人权法律，并在其开展业务的地区发挥领导作用。

## 二、结论与建议

### A. 结 论

101. 在所有国家，无论是发达国家还是发展中国家，对属于少数群体者严重和不相称的贫困问题需要给以特别关注和采取一致行动。各国在制定发展政策时首要必须评估其根据人权条约和习惯法所负的义务。在以人权为基础的发展方法的较广泛的框架内，不歧视、参与决策以及保护文化认同等各项权利，对解决许多少数群体所面临的不平等和排斥现象，至关重要。

102. 《千年宣言》在目标 8 中作出了“全球合作促进发展”这一总的承诺。发达国家及国际社会，对更加全面地解决发展中国家在总体减贫行动，尤其是减少少数群体不相称的贫困问题所面临的各种结构问题，肩负着共同的责任。<sup>38</sup>

103. 少数群体妇女的状况需要得到特别的重视。应在减贫政策改革中系统地审查基于性别和少数群体身份的交叉形式歧视问题。来自被边缘化人口的妇女占全世界生活贫困者的大多数，这一点是不争的事实。

### B. 建 议

104. 独立专家建议各国：

---

<sup>38</sup> Philip Alston, “Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals”, *Human Rights Quarterly*, 27.3 (2005) pp. 775-777.

- (a) 通过普查或抽样调查，收集有关属于少数群体者人类发展的主要经济和社会指标方面的数据，建立足够的基准数据以制定适当的政策方面的对策。无论是按不同特定的族裔、宗教和语言群体，还是按性别分类的数据，均应予以公布。
- (b) 建立与少数群体社区的代表就发展政策开展有意义对话的机制，尤其是在地方政府一级的对话机制。在国家一级，设立由少数群体社区代表组成的法定组织，负责审查和监督可能对少数群体产生影响的政府政策，已被证明很有帮助。
- (c) 加强法律和规章制度，处理在公共和私人领域出现的直接和间接的歧视行为。在就业和教育等重要部门制定有效的不歧视法律，能够减少少数群体在克服贫困时所面临的各种障碍。处理歧视案件所采取的各种补救和追索程序必须总是向少数群体开放，并采取实质性和有效的处罚。
- (d) 采取有针对性和强有力的平权行动政策，处理少数群体被社会排斥的问题，其中包括为所有被边缘化群体实行具体的社会和经济计划。平权行动方案应包括私人部门和公共部门。
- (e) 建立能够有效衡量少数群体减贫战略的效果的监测和评估机制。
- (f) 确保千年发展目标国家报告和减贫战略文件系统地反映少数群体的状况，并确保所有审查程序对少数群体政策的影响进行监测。按社会群体和性别分类的数据应该被纳入所有减贫战略文件和千年发展目标国家报告中。

105. 少数群体减贫行动要取得长期成功，则需要投入大量的精力解决根本原因。具体而言，各国应考虑在以下主要方面采取措施：

- (a) 教育：采取的各项措施应包括：处理导致按少数群体儿童身份将其插入不同班级或设施的情况；增加以母语受教育的机会；考虑有针对性的财政援助或在中学和高等教育中保留名额；课程制定中反映人权教育、少数群体文化以及少数群体对更广泛的社会所做出的贡献。

- (b) 就业：为增强少数群体的就业机会而采取的各项措施应包括：有针对性的技能训练；为少数群体生活的地区进行投资；加强执行有关劳动部门雇佣、提升和留置少数群体的反歧视法律；对侵犯这些法律的行为施加的处罚应足够以严厉而具有威慑力量；对小型企业制定有针对性的贷款计划和其他支助。为处理长期歧视和排斥少数群体的问题，应实施公共和私营部门就业的平权行动措施。
- (c) 土地权和财产权：各国政府应通过并实施对少数群体土地和财产平等权利加以保护的律。土地法应承认个人和集体均享有的各种形式的所有权。少数群体应有权注册其土地的法定所有权。应为那些先前被迫离开家园或传统土地的人提供法律补救办法和/或赔偿。属于少数群体的妇女应与男人一样平等享有拥有和继承土地的权利。
- (d) 参与决策：少数群体有权有效地参与对其或其居住的地区产生影响的地方或国家问题及发展计划的决策。对少数群体的参与提供支助，例如通过在管理或专门咨询机构中保留席位提供支助，应该得到优先考虑。

106. 独立专家建议国际发展机构：

- (a) 通过少数群体问题的政策指南，专门处理属于广大少数群体人口和土著民族的人所面临的具体问题。
- (b) 建立有关少数群体处境，尤其是有关贫困问题及其他人类发展指标方面的机构能力和知识。这将包括对员工进行有关少数群体人权的训练以及适用以人权为基础的发展方法。
- (c) 就发展的优先事项与少数群体开展对话，包括通过设立少数群体咨询组等途径进行对话。国际发展机构也可推动有关少数群体问题的区域对话。
- (d) 收集有关各项政策、方案和项目对少数群体所产生影响的分类数据，支持国家统计局加强能力建设，收集并传播这些数据。
- (e) 监督预算支助，以确保资源划拨能适当地针对少数群体或少数群体生活的地区，并将这些途径作为优先事项，与政府的决策者进行磋商。

- (f) 为各国编写千年发展目标国家报告、减贫战略文件以及与这些模式相关的所有复审程序提供支助，确保适当兼顾到各项政策对少数群体所产生的影响。
- (g) 就发展和减贫战略对少数群体所产生的影响进行进一步研究，确保国家发展合作战略文件反映少数群体的状况，并以少数群体语言予以公布。
- (h) 设立预算项目，支持少数群体发展问题方面的工作。这还可包括民间社会为少数群体进行筹资、为主要部门进行投资或为最贫穷的少数群体生活的地区进行投资等内容。

107. 建议联合国、区域及国家人权机构：

- (a) 在起草、落实和执行不歧视法律以及保护少数群体权利的法律和标准，包括《在民族或族裔、宗教或语言上属于少数群体的人的权利宣言》时提供必要的技术援助。
- (b) 将对少数群体权利的考虑纳入有关以人权为基础的发展方法的研究、对话和培训之中。
- (c) 确保在建立以人权为基础的人类发展指标的工作中纳入编纂有关少数群体指标的内容。

108. 应修改联合国发展集团 2003 年《关于千年发展目标国家报告的指导说明》，明确反映收集和纳入按种族、族裔和宗教分类的数据的必要性以及有关指导方针。

109. 独立专家的任务授权要求她确定各种最佳做法。她极力鼓励各国和国际发展机构，在为历来被边缘化的少数群体人口制定强有力的减贫政策和技术合作倡议而采取的积极做法方面，进一步与她交流信息。

-- -- -- -- --