



大会

Distr.: General
12 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

有效促进《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》

秘书长的说明

秘书长按照大会第 63/174 号决议，谨向大会转交少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔的报告。

* A/65/150。



少数群体问题独立专家的报告

摘要

本报告是根据大会 2008 年 12 月 18 日第 63/174 号决议提交的。这是少数群体问题独立专家凯伊·麦克杜格尔提出的第一份报告。根据第 63/174 号决议，独立专家概述了她在促进《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》方面开展的活动。独立专家简要概述了自 2005 年 7 月她获得任务规定以来所开展的活动，包括所进行的国家访问和专题工作。

该报告的重点是保护少数群体权利在预防冲突方面的作用。一项预防涉及少数群体的冲突的战略，其基本要素在于：尊重少数群体权利，特别是能平等地获得经济和社会机会；少数群体有效参与决策；社会内少数群体同多数群体间的对话；以及建设性地发展各种做法和体制安排，在社会内适应多样性。重要的是，独立专家强调，及早重视少数群体的权利——在小问题导致紧张局势和暴力行为为先——将在联合国范围内对预防文化作出宝贵贡献，拯救无数生命并促进稳定与发展。报告所列的建议中，有一条提出：应在整个联合国系统，加强少数群体权利方面的专门知识，并加以全面综合。

目录

| | 段次 | 页次 |
|---------------------------------|-------|----|
| 一. 导言 | 5-19 | 4 |
| A. 侵犯少数群体权利与暴力冲突之间的联系 | 12-17 | 6 |
| B. 预警指标 | 17-19 | 8 |
| 二. 保护少数群体权利：避免暴力冲突的全国性工具 | 19-35 | 9 |
| A. 有效参与政治生活和决策 | 22-26 | 10 |
| B. 文化特性的保护 | 26-29 | 12 |
| C. 非歧视和平等 | 29-35 | 13 |
| 三. 国际层面上的少数群体权利视角：预防冲突的工具 | 35-46 | 15 |
| A. 联合国的体制框架 | 35-43 | 15 |
| B. 联合国的体制框架 | 43-46 | 18 |
| 四. 结论和建议 | 46-49 | 19 |

一. 引言

1. 本报告¹是按照2008年12月18日第63/174号决议而提交大会第六十五届会议的。这是少数群体问题独立专家的第一次报告。独立专家的任务是人权委员会2005年4月21日第2005/79号决议规定的，后经人权理事会2008年3月27日第7/6号决议再度确认。

2. 人权理事会铭记这些决议，请少数群体问题独立专家，除其他外，(a) 促进执行《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的人权利宣言》，² 包括为此与各国政府协商，并考虑到涉及少数群体的现有国际标准和国家立法；(b) 应各国政府的请求，由联合国人权事务高级专员办事处查明最佳做法和开展技术合作的可能性；(c) 在其工作中采用性别公平观；(d) 与现有联合国相关机构、任务、机制以及区域组织密切合作，同时避免工作重叠；(e) 在与独立专家任务有关的事项方面考虑到非政府组织的意见。

3. 独立专家对全球少数群体问题的评价是以《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》和其他有关国际标准为基础的。她确定了涉及全球少数群体的四大关注领域，即：(a) 通过打击针对少数群体成员的暴力行为和防止发生种族灭绝，保护少数群体的生存；(b) 保护和增进少数群体的文化特性以及民族、种族、宗教或语言群体享有集体身份的权利，拒不接受强迫同化；(c) 保障有权不受歧视和享受平等，包括结束结构性或系统性歧视，以及在必要时促进采取平权行动；以及(d) 保证少数群体的成员有权有效参与公共生活，特别是就对他们有影响的决策而言。独立专家在其工作的所有领域均采用性别观点，并高度重视少数族裔妇女的处境。

4. 在独立专家的第一期任期(自2005年7月起)内，她开展了若干专题性活动，并直接处理具体国家不同的少数群体情形。她迄今已对以下10个国家进行了正式国别访问：加拿大、哥伦比亚、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、法国、希腊、圭亚那、匈牙利、哈萨克斯坦和越南。根据各种来源给独立专家的资料，她向各国发文，了解影响少数社区和少数群体成员的具体情况。

5. 专题报告分析了全球少数群体问题，并向各国和其他方面提供建议。2006年，独立专家向人权理事会提交了一份专题研究，侧重于在扶贫、减贫战略和千年发展目标框架内的少数群体问题。2007年，她开展专题研究，并举办研讨会，讨论少数群体和歧视性否认或剥夺公民权这一全球性问题，并于2008年就此向人权理事会提交一份专题报告和建议。

¹ 少数群体问题独立专家对 Chris Chapman 为本报告提供资料表示感谢。

² 大会1992年12月18日第47/135号决议，附件。

6. 人权理事会 2007 年 9 月 28 日第 6/15 号决议设立了少数群体问题论坛。2008 年以来，该论坛成为少数群体和讨论少数群体问题的重要平台。独立专家须指导论坛的会议，筹划年度会议，并就论坛所要审议的主题专题向人权理事会提出建议。2008 年 12 月，少数群体问题论坛首届会议审议了少数群体和受教育的权利 (A/HRC/10/11/Add. 1)。2009 年 11 月，论坛第二届年会审议了少数群体和有效政治参与 (A/HRC/13/25)。论坛第三届年会定于 2010 年 12 月 14 日和 15 日举行，专门讨论少数群体和有效参与经济生活的问题。论坛力图通过向所有利益相关者提供具实用价值的专题建议的形式，推出具体和切实的成果。独立专家向人权理事会报告论坛形成的建议情况。

7. 根据大会规定的促进稳定、安全和国家间和平关系的任务，本报告的主题是保护少数群体权利的工作在预防冲突方面的作用。防止涉及少数群体的冲突的战略的基本要素有：尊重少数群体权利；社会内部少数和多数间举行对话；以及建设性地发展各种做法和体制安排，以兼容社会内的多样性。

8. 本报告重点在于如何在早期阶段重视侵犯少数群体权利的问题——在它们导致紧张局势和暴力之前——将对联合国内的预防文化作出宝贵贡献，拯救无数生命并促进稳定与发展。

9. 在联合国，少数群体权利的发展史一直同以下方面有着密切联系：必需化解少数群体与国家间的紧张，以及人口群体之间的紧张。《宣言》规定了独立专家的任务，其《序言》部分指出：促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利有利于他们居住国的政治和社会稳定。《宣言》的起草工作始于 1978 年，1990 年代初随着苏联和南斯拉夫的解体，又获得了额外的推动力。这些事件使人们关切地注意到：这些实体内许多种族和宗教社区间的紧张会爆发并导致长期战争。它们还激发各方努力在欧洲委员会和欧洲安全与合作组织 (欧安组织) 内制定关于少数群体权利的标准和机制。

10. 大会 1992 年 12 月 18 日第 47/135 号决议通过了《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。奥地利代表在第三委员会发言时，综述了各方面对《宣言》的重视。他指出：《宣言》通过后，不应当束之高阁、被人遗忘，而应当加以实施、使之充满活力，从而帮助消弭涉及少数群体的紧张局势 (见 A/C. 3/47/SR. 47, 第 89 段)。

11. 独立专家认为，如果各国政府在处理少数群体权利时，采取主动进取的态度，在紧张局势未爆发前，很早就把保护措施布置到位，那么，国家发展进程中的大量流血、痛苦和许多挫折则是可以避免的。有些社会中，有关机制到位，让少数群体自由使用自己的语言，实践他们的文化和宗教，并以同人口中其他部分平等的地位参与政治和经济生活，则此种社会发生紧张局势上升为暴力冲突的可能较低。

12. 同样，在那些对少数群体权利实行保护的国家，少数群体更容易被视为平等的权利拥有者，并得到国家充分保护，使之免受侵略性和暴力行为之害。

13. 少数群体往往是暴力行为的目标，而不是此种行为的实施者。当少数群体的权利受到侵犯时，少数群体成员更可能遭受系统性暴力之害，即使是在他们只是涉及其他方面的冲突的旁观者的情形下。发生此类事件的原因可能是：少数群体陷于贫困、被排斥于政治决策进程之外，或者是他们的社区往往位置偏远，当地国家基础设施较差，可能出于战略目的或开采自然资源的目的而被占领。此外，由于多数群体成员和保安部队往往对少数群体怀有猜疑和偏见，少数群体可能成为攻击目标、而攻击者却不受惩罚。

14. 此外，少数群体的男性和女性成员可能以不同方式成为武装行动者的攻击对象，这就增加了整个社会的暴力形式。例如，妇女成为性暴力的受害者，而男性则被抓壮丁。例如，强奸妇女，可能是为了羞辱男子，向他们表明他们无力保护“自己”的女人。

15. 独立专家的观点是在工作过程中形成的，包括访问世界上几乎每一个地区的国家，专题报告和她在少数民族问题论坛上所主持的政策辩论。她同各国政府、专家和非政府组织广泛协商。她参加了预警和预防冲突领域的研讨会和论坛。此外，她同许多重要的行动者(包括秘书长防止灭绝种族罪特别顾问和消除种族歧视委员会)进行了磋商，其间，特别讨论了如何协调各种努力、以查明少数群体的存在所面临的潜在威胁，以及如何更好地协调预防冲突工作。

16. 为本报告的目的，独立专家征询了联合国基金、方案和专门机构、政府间组织和非政府组织(包括思想库和学术机构)重要工作人员的意见，并参照了相关文献资料。

A. 侵犯少数群体权利与暴力冲突之间的联系

17. 保护少数群体权利及预防暴力冲突是国际社会争取实现的、具有独立价值的正当目标。这两项目标位于联合国任务规定的核心，其中每项目标本身都是实实在在的目的，各国应当争取加以实现。然而，这两个问题常常相互关联，把他们放在一起审议就比较妥当。

18. 《宣言》1992年获得通过以来，序言部分所载的基本假定(即：落实少数群体权利有利于国家的稳定)已为大会、人权委员会、其继承者人权理事会的各份决议、秘书长的报告和若干会议和政策进程的成果文件采纳并进一步加以阐述。

19. 秘书长在2000年提交联合国千年大会的划时代的报告中指出，在许多陷于战争的穷国，在贫穷的同时还存在尖锐的族裔或宗教分裂。基本情况是，从属群体的权利没有得到充分尊重，政府体制的包容性不够，社会资源的分配偏重占优势的一派而不利其他各派。他补充指出，解决办法显而易见：促进人权，保护少

数的权利，建立吸收所有群体都有代表参加的政治安排，各群体必须相信，国家属于全体人民(A/54/2000, 第 202-203 段)。

20. 《德班宣言和行动纲领》(A/CONF.189/12 和 Corr.1, 第一章)是 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议的成果文件；在这份文件中，参与国表达关切的是，由于人权遭到严重破坏，包括由于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象造成的破坏，以及缺乏民主、包容及民众参与的管理体制而造成的大范围的国内冲突正在阻碍社会经济的发展。它敦促系统地研究和发展技巧、机制、政策和方案，用以解决因种族、肤色、出身、语言、宗教、国家或者族裔等因素而引起的冲突，并用以发展和谐的多种族和多元化的社会(同上，第 21 和 171 段)。

21. 秘书长表示，尊重儿童、妇女和所有少数群体的权利，是《联合国宪章》的核心所在。这既是道义上的责任，也是经济工作的当务之急。歧视和不公正现象威胁到争取和平、安全和可持续发展的各项目标。保护少数民族语言和培育各民族文化和传统，为建立持久稳定奠定基础。³

22. 就捐助界而言，大家认识到，捐助者同受援国之间进行接触时——不论是从预防冲突，还是从冲突后建设和平的角度而言——都需要认识到少数群体所遭受的具体的不公正待遇。经济合作与发展组织是世界上主要捐助国政府参与的组织；它制定了一整套向弱势国家提供援助的原则，其中敦请各国促进以非歧视为基础，建立具有包容性和稳定的社会。真实的歧视，和人们认为存在的歧视，是同脆弱性和冲突相连的，能够导致提供服务方面的失败。从一开始，就应当在国家建设和提供服务战略中列入措施，促进妇女、青少年、少数群体和其他受排斥群体的声音和参与。⁴

23. 区域政府间组织注意到少数群体权利同预防冲突及解决冲突的联系。在非洲，1994 年，非洲统一组织成员国重申坚信：各国人民之间的友好关系，以及和平、正义、稳定和民主，要求对他们所有人民(包括少数民族)的族裔、文化、语言和宗教身份加以保护，并创造有利于增进此身份的条件。⁵

24. 在美洲，《美洲民主宪章》指出，消除歧视和尊重文化多样性，有利于加强民主和公民参与，⁶ 这反过来对于确保和平、稳定和发展而言又很必要。在《欧

³ 见 SG/SM/12833 号新闻稿，2010 年 4 月 7 日。

⁴ 经济合作与发展组织，“Principles for Good International Engagement in Fragile States(巴黎，2007 年)，见 http://www.oecd.org/document/48/03343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html。

⁵ 非洲统一组织，《关于一项非洲国家间关系行为守则的宣言》，国家元首和政府首脑会议第三十届常会，1994 年 6 月 13 日至 15 日，突尼斯城(AHG/Decl.2(xxx))。

⁶ 美洲国家组织，《美洲民主宪章》，第 9 条(2001 年 9 月 11 日，利马)。

洲安全与合作会议哥本哈根文件》中，参与国重申，尊重少数民族人士的权利，并视其为普遍公认的人权的一部分，乃是促进参与国和平、正义、稳定和民主的关键因素。⁷

25. 学术机构、非政府组织和联合国所开展的研究为此项基本的前提提供了进一步支助。牛津大学不平等、人的安全和族裔问题研究中心对三区域的八个国家的冲突和横向不平等(族裔、宗教和语言社区之间的不平等)在质和量两方面作了深入研究，并在 55 个国家进行了统计课题研究。该中心分析了在获得晋级机会、参加政治决策方面的不平等，以及对于文化习俗和符号的地位。该中心认定，在社会经济不平等最严重的国家中，前 5%同平均值相比，冲突的风险要高出两倍。如果社会经济不平等之外，还存在参与政治决策方面的不平等，冲突的风险就再度增加，文化地位的不平等又增添了新的风险因素。该中心虽然得出了调查结论，但在国际一级没有找到几个例子、可以讨论这些种类的不平等，然而，国家一级的政策则更为常见。⁸

26. 卡内基预防武装冲突委员会是一个由 16 名预防冲突和解决冲突领域杰出学者参与的三年期研究项目，它认定在二十世纪，压制族裔、文化和宗教差异的各种企图，导致流血；在许多情形下，在适当的宪法形式内兼容多样性，有助于防止出现流血。⁹

27. 联合国开发计划署(开发署)预防危机和复原局开展研究，表明，随着群体不平等的上升，冲突的可能性也增加。¹⁰ 马里兰大学的受威胁少数群体项目对世界各地 283 个少数群体的政治歧视、文化和经济排斥以及迫害的指标进行检测，已找到冲突与这些形式的剥夺权力之间的重要联系。

B. 预警指标

28. 少数群体的权利乃是众多的内部冲突的根源所在，把少数群体权利指标并入预警系统，就可以及早识别潜在的冲突。¹¹ 侵犯少数群体权利，往往是潜伏期很长的冲突的根源所在，这些根源的起因在于暗地里积怨多年、甚至几十年，然后

⁷ 欧安组织关于人的方面会议的哥本哈根会议文件(1990 年)。

⁸ F. Stewart, G. K. Brown 和 A. Langer, “Major findings and conclusions on the relationship between horizontal inequalities and conflict”, in *Horizontal Inequalities and conflict: Understanding Group Violence in Multi-ethnic Societies*, Frances Stewart, thed. (New York, Palgrave Macmillan, 2010)。

⁹ David A. Hamburg, 和 Cyrus R. Vance, *Preventing Deadly Conflict* (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997), P. 29。

¹⁰ 联合国开发计划署，2004 年人类发展报告：多样化世界里的文化自由，第 41 和 42 页。

¹¹ S. Srinivasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur* (London, Minority Rights Group International)。

才爆发暴力冲突。其他技术性更强的预警指标，如小武器流动和流离失所者的移动，往往反映出局势已迅速升格为暴力行为。到这些指标引起重视的时候，可能已经积怨数十载，也许经过了若干代人——若干代人失去了弥合裂痕、避免冲突和建设具有凝聚力的社会的机会。

29. 有些分析人士对过早地标明关注事项，可能发出假警报。但如果在接到歧视形态预警后，同政府协作，制定纠正此形态的方案，那就具有其自身的价值，而不论对预防冲突的影响为荷。

30. 显然，必须要把对经济和政治排斥的形态的监测，同(例如)对政治和社会背景的分析相结合，以便能尽可能准确地指明升级的风险。需要更加深入地了解为什么某些系统性排斥的情形由长期积怨升级为暴力冲突。这可能归因于若干因素，如长时间以来压力渐增，到了不可容忍的程度；政权更换(许多项研究发现政治过渡和冲突发生率增加之间有联系)；出现一位致力于动员社区的领导人；或一个具体的、象征意义很大的触发事件，也许是对社区身份的侮辱(如拒不给少数群体语言以地位)相联系。¹²

31. 出于上述理由，有人辩称，预警系统需要把收集分类的量的数据同更深入的质的分析相结合。¹³ 这一条行动路线将使得人们能识别政治、社会和经济因素之间复杂的相互联系，以帮助确定暴力冲突是否将爆发；如果会爆发，则确定什么时候爆发。

二. 保护少数群体权利：避免暴力冲突的全国性工具

32. 预防冲突并不是尊重少数群体权力的唯一积极成果。一个社会能聆听所有各方面声音、兼顾各方意见、所有公民参与以及所有社区的人才都有用武之地、对政治体制作出贡献时，社会就会繁荣。因此，各国应当把形成少数群体有效参与的条件视为善治的一个组成部分，以及确保平等和不歧视努力中的重要优先事项。

33. 然而，有时候，各国出于国家的自我利益，不能专注地遵照此项包容性的办法来行动。它们往往把少数群体视为对国家和(或)民族团结的威胁。各国政府可能错误地认为，民族团结很脆弱，只有通过拒绝和罔顾少数族裔身份的特别方面，才能建立起新的国家；少数群体关于在决策方面发出平等声音的要求，会削弱中央权力；尊重少数群体语言，在族裔群体之间形成鸿沟，或会给政府带来巨额开支；或者是：从文化方面加以界定的生产方法在现代经济中没有任何地位。

¹² 人们认为，拒不给少数群体语言以地位，同 1980 年代尼加拉瓜太平洋沿岸区域发生冲突及 1950 年代斯里兰卡发生冲突有联系。见 S. Brunnegger, *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt* (London, Minority Rights Group International, 2007)。

¹³ J. A. Goldstone, "Using quantitative and qualitative models to reforecast instability" Special Repnt No. 204 (Washington, D. C., United States Institute of Peace, 2008)。

34. 在此种情形下，如果族裔、宗教和语言群体试图确认其身份特征，各国政府则可能变得紧张。可能有这样的假定，即：这些群体所想要的，就是从国家分离。然而，涉及少数群体的许多冲突，开始时就是提出在待遇平等的基础上、融入社会的和平要求。¹⁴

35. 许多国家都正在进行努力，以照顾不同社区的利益。寻找最佳的安排也许是一个动态的过程，可能无法一蹴而就。一些国家多年来反复调整其联邦制体系结构以缓和有关权力和资源的冲突。重要的是要确保国家提供提出问题并参与决策的渠道；不断地重新评估包容多样性的工作所取得的成功；并了解不同的可选方案。

36. 至关重要的是，这一进程应以平等待遇和非歧视原则为指导。那些人口更多、具有更强破坏性能力或军事实力的社区或者商业上更成功的社区，可能会在早期即成为政治权力和国家资源分配的主要争夺者。然而，这种情况下，必须优先考虑少数群体的权利，使所有少数群体成员能够有效参与影响他们和社会各方面的决定。

37. 同样，必须作出努力，以反映少数群体内部成员，包括妇女、青年和老年人的多样性，并赋予各利益群体(如返回的国内流离失所者)发言权。在对包容模式的讨论中，民间社会的参与是必要的。

38. 符合促进和保护人权国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)¹⁵ 的国家人权机构，也可以在促进积极重视多样性和解决可能引起冲突的问题方面发挥建设性作用。这些机构可以有专门的少数群体问题专员，或者可以设立单独的专门机构，印度的少数群体全国委员会就是这样。

A. 有效参与政治生活和决策

39. 少数群体在政治领域的有效和切实参与，可以避免暴力冲突的一个关键因素。虽然少数群体成员有权参与决策过程，特别是那些影响他们的决策，如《宣言》第 2 条第(3)款规定的那样，但现实往往有很大的区别。由于各种原因，少数群体在大多数国家的政治进程和管理机构中参与人数极低，要么是有意限制他们参与，要么是法律或政策无意间使他们处于劣势，或者可能缺乏政治意愿来消除少数群体充分及平等参与方面的结构性障碍。

40. 少数群体问题工作组对《宣言》的评注指出，参加国家大社会生活所有方面的权利至关重要，这一权利既是为属于少数群体的人促进其利益和价值观，也是为创造一个基于容忍和对话的综合但又多元的社会(参见 E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/

¹⁴ 见 *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements* Geveva, International council on Human Rights Policy, 2006), Chap. III.

¹⁵ 大会第 48/134 号决议，附件。

2005/2, 第 35 段)。工作组还强调,有效参加就意味着在立法、行政和咨询机构中必须有代表,总体而言,在公共生活中必须要有代表(同上,第 44 段)。

41. 国家在与少数群体进行协商,确定政治参与的实现方式时有很大的选择余地。措施可能包括通过联邦或自治安排来下放某些权力;少数群体代表组成的非正式委员会或者一个法定机构,行政机关在有关少数群体的事项上向其咨询;基于比例代表制的选举制度;在议会中为少数群体保留席位的制度;或者协助代表少数群体利益的政党参加选举。

42. 包容的方式应始终确保各级公务员机构、包括警察和司法部门中,有足够多的少数群体成员任职(参见 A/HRC/13/23)。此外,必须指出《宣言》不认可会违反国家主权或领土完整的方式。最重要的是,政治包容的方式必须给予少数群体真正的影响力。例如,表面文章或国家干预确定政治代表的进程可能会导致更深的挫败感。此外,务必要充分尊重言论自由和集会自由。

43. 最合适的制度将取决于具体情况,包括社区人口稠密度,地理上是分散还是集中,少数群体的愿望,以及他们融入到更广泛社会的程度。少数群体权利框架的灵活性使得它非常适合在谈判解决方案、缓和紧张局势和避免暴力冲突过程中必要的妥协性要求。

44. 2009 年 11 月,少数群体问题论坛第二届会议的重点是少数群体和有效的政治参与。少数群体社区、联合国有关基金、方案和专门机构的工作人员、以及少数群体权利专家的代表积极参加了会议。论坛制定了一套切实可行的建议,并确认确保促进少数群体对其有直接影响的问题上,切实享有知情的参与及管理,是在少数群体居住的社会中促进稳定和一体化的手段(A/HRC/13/25,第 5 段)。论坛还建议,各国应该考虑作出必要的特别安排,确保在过渡期间或冲突局面,少数群体可以参与政治进程(同上,第 24 段)。

45. 结束国内武装冲突后的和平协议常常包括某种权力分享的制度安排。然而,可以在早期阶段就有效地确认把少数群体纳入政治结构的方式,以避免冲突。和平时期尊重少数群体的政治参与权可以为和谐社会作出贡献,并为少数群体的不满提供非暴力的解决途径。

46. 一旦多元化社会确实发生了暴力冲突,用基于少数群体权利的办法来协商有关和平协议,就要求受冲突影响的所有社区,包括不是冲突积极参与方的各方,能够参与和解进程。那种方法应该可以抵消许多冲突局势中常见的倾向,即各国政府,在一定程度上还有国际社会,主要着眼于解决那些与武装运动有关的社区的需求,其结果可能是在牺牲其他一些社区权利的基础上保证了一些社区权利的和平协定。那种成果即奖赏了使用暴力,又侵犯了那些不参与武装运动者的权利。

47. 《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》及其各项附件(《代顿和平协定》)(A/50/790)中的宪法安排就是典例。根据波斯尼亚-黑塞哥维那宪法,人民

院和主席团成员只能由属于“组成民族”的人担任。欧洲人权法院裁定这条规定违反了禁止基于种族或族裔歧视的国际法律保护，特别侵犯了波族、塞族和克族以外的族裔群体的权利。¹⁶ 可持续的和平高度依赖于所有人口群体都参与和平谈判和由此产生的国家机构安排。

B. 文化特性的保护

48. 少数群体权利的核心是保护和保存社会中独特文化的特性。诋毁或压制一个人或一个群体的典型特性可以成为产生冲突的有力因素。控制或限制宗教或传统做法或武力同化的压制性措施可以激发敌对和弥合目标社区内可能存在的其他分歧，从而创造一个他们可以团结在周围的共同平台。尤其是语言，它是文化的一种有效载体。无论是通过在公立学校教学还是正式禁止使用少数群体语言而把多数群体语言强加给少数群体的做法，一直是世界各地许多暴力冲突的诱因。

49. 《宣言》第4条第2款和第4条第3款确立了积极义务，要求各国应采取措施，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，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外。它还要求各国应采取适当措施，在可能的情况下，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。在良好做法方面，南非宪法提供了如何承认本国多元化特性，特别是语言权利，促进了凝聚力和相对和平地过渡到民主的良好典范。¹⁷

50. 各社区身份的核心是他们的历史叙事。在独立专家访问的每个国家，被纳入民族叙事是少数群体成员的核心需求。在这方面，实现纳入的方式包括，国家政策声明的确认、学校的历史教科书、颂扬国家多样文化和所有群体对民族特性贡献的博物馆以及全国庆祝日等，这里仅列举了几种模式。不过，少数群体历史和贡献很少得到充分的反映，它助长了异化和一些少数群体成员被排斥的感觉。

51. 诋毁一个社区的特性是下等的或者刻板地说它是暴力的，罪恶的或者是“不相关的”具有歧视性，是对权利的侵犯，并可能构成煽动种族或宗教仇恨。它对社区成员的民族特性包容感产生了不利影响，助长了偏见态度，甚至是公众对社区的暴力袭击。国家领导人失礼的发言极易导致一些个体实施仇恨犯罪（他们认为可以这样做）。

52. 一些冲突起因于拒绝给予或剥夺了某些特定身份群体的公民权。有关公民权的争议往往是在原有的族裔或区域冲突的背景下发生的，在许多情况下涉及贫

¹⁶ 参见 *Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina*, 欧洲人权法院大法庭的判决, 2009年12月22日, (第27996/06号和第34836/06号)。

¹⁷ 序言中包含对多样性的认可; 第6条规定承认11种官方语言, 包括建立机制以促进这些语言。可查阅 <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm>。

困、争夺稀有资源和政治不稳定性等更广泛的因素(A/HRC/7/23, 第 26 段)。拒绝给予少数群体公民权既有象征性也有实际的影响,两者都可以成为冲突根源的核心。它发出了一个把该社区排除在民族特性以外的明确信息。拒绝给予公民身份还意味着剥夺获得教育,医疗或其他服务和政治职位的机会,并不断面临着被驱逐出境的威胁。

C. 非歧视和平等

53. 在获得所有资源方面存在歧视性的事实,以及通常情况下对这种歧视的看法,无论是与就业、土地所有权、政治权力有关还是与自然资源有关,是导致冲突的一个强有力因素。《宣言》在第 4 条第 1 款中指出“各国应采取必要的措施确保属于少数群体的人可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由”。

54. 经济排斥是对属于少数群体的人歧视的一个原因,一个表现和一个结果。无论是在发达国家还是发展中国家,历史上许多少数群体都被排除在外,无法充分有效地参与经济生活。少数群体在寻求就业时往往由于,例如,他们的肤色、宗教、语言、名字,甚至他们的地址而遭受歧视。尽管立法禁止在公共和私营部门的歧视,少数群体代表往往在公共部门就业中代表性极低。他们可能在为开创小企业而获得信贷或贷款方面面临障碍,可能生活在经济发展前景有限的最贫困或边远地区。同样,未事先与少数群体进行磋商就在他们居住的土地和地区从事大规模经济开发项目或商业活动产生了包括流离失所、贫困永久化和在某些情况下暴力等消极影响。

55. 一些因素和挑战,包括日益恶化的经济状况、族裔之间紧张状态和不断升级的歧视,可以加剧这种对少数群体的排斥。在一些国家,资源和服务的区域分布不均衡,以及少数群体居住的地区缺乏基本的基础设施往往产生少数群体无法充分行使其经济和社会权利的结果。过去十年带来了新的,不曾预料到的挑战,包括已被证明对弱势群体和少数群体产生了严重影响的全球粮食和经济危机。

56. 因此,寻求促进各级平等的政府,必须充分考虑到少数群体有效参与经济生活的权利。从实行就业中的非歧视到实施企业责任原则和制定国家经济发展和国际开发援助计划,各国政府不断面临的挑战是确保少数群体的权利得到保护以及他们作为社会中平等的利益攸关者而受益。在应对目前的全球危机时,开发机构、金融机构和其他参与国际合作的行为体也面临着确保所采取的减缓危机的措施不会对少数群体的权利产生负面影响的挑战。

57. 所有社区在公务制度里的平等就业机会可以成为一个非常有争议性的问题,特别是那些公务员在现有劳动力市场中占很大比例的国家。在那些被认为国家政治权力集中在一个或几个身份群体的国家,这些群体在公务员中的比例过大很普遍,这也可能成为一个强有力的导致紧张的根源。

58. 少数群体在各级刑事司法系统及其分支机构有充分代表性对弱势社区和政府之间的关系有特别重要的意义。在地方一级与警察或保安部队的负面冲突使少数群体形成了国家如何对待和接受他们的认识。也许对少数群体面临的问题或者维持治安的敏感性缺乏了解，尤其是在少数群体受到社会更广泛歧视的情况下。由完全是多数群体组成的警察力量在少数群体地区维持治安，在特定条件下可能引发暴力。

59. 经济排斥和无法获得高质量教育带来绝望感，使向上发展的希望破灭。因此，它们往往是主要的不满和紧张根源。关于非歧视的国际标准，包括《宣言》，要求国家承担执行平等权利行动政策的义务，纠正历史上的排斥模式，使少数群体成员获得平等。许多国家已经认识到不平等的损害性，并实施了以上这些措施。但是，平等权利行动方案对多数群体社区来讲是一个争论的焦点，尤其是当多数群体社区内较贫困的成员认为他们吃亏了的时候。重要的是，各国政府要起领导作用，教育广大公众，证明这种方案以公正和平等原则为基础，能让社会更公平、更稳定。

60. 缺少教育和经济机会经常对处于不利地位的少数群体中的妇女产生更大的影响。由于对其少数群体的偏见，妇女可能面临就业机会匮乏，以及歧视性的招聘做法。妇女一般在照料别人方面负担过重，尤其是当贫穷使她们不能获得任何喘息机会或帮助时。个人和整个社区由于缺乏选择而不得不承担的重担往往成为家庭暴力这一破坏性文化的刺激因素。经济排斥的程度可能因为在获得其他权利，例如公民权利和政治权利方面受到歧视而变得更加严重，使得妇女极少有机会在家庭暴力案件中能求助于刑事司法系统。

61. 世界各地的冲突中常见的根源是土地和财产方面的歧视和不平等。对通常处在偏远农村地区的少数群体社区，他们生活的土地和地区是粮食安全和创收的来源，对保存少数群体文化、传统和集体特性也至关重要。然而，一些少数群体认为他们拥有、占用和使用土地的权利有限或受到侵犯，他们可能会发现处于自己流离失所或被驱逐的状态，在某些情况下，为国家经济发展计划、跨国公司的活动或开发自然资源让路。因此，在预防冲突方面应密切关注土地和财产问题。

62. 关于歧视模式的其他重要问题在国际开发合作中得以显现。在一些国家，政府和外部捐助者实施的促进发展方案未能考虑到社区之间的不平等，少数群体的独特情况或者可能需要采取特别措施，确保少数群体社区也能从这些倡议中受益。此外，少数群体可能会因如水坝和自然资源开采等大型项目使得他们流离失所，或者由于这些项目的消极环境作用而遭受不利影响。正如独立专家在少数群体的报告中指出，贫困、千年发展目标和预防冲突是必须对属于少数群体的人减缓贫穷状况进行监测的一个原因：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(参见 A/HRC/4/9, 第 43 段)。

三. 国际层面上的少数群体权利视角：预防冲突的工具

63. 据国际少数人权利团体的统计评估，2007 年至 2009 年间超过 55% 的极其激烈的暴力冲突本质上都是侵犯了少数群体的权利或者是社区之间的紧张关系。此外还有 22% 的冲突中，少数群体问题在冲突的进展中要么被暴露，要么减弱。这些数字表明政府、捐助者和政府间组织需要把少数群体问题作为冲突的根源加以充分重视并分配大量资源。然而，目前这方面的工作参差不齐。

A. 联合国的体制框架

64. 卢旺达和前南斯拉夫发生的悲惨事件给联合国保护少数群体(秘书长称此群体为“种族灭绝最经常的目标”¹⁸)和其他弱势群体的工作提供了新的动力。2004 年，秘书长确立了防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务。特别顾问的主要目的是就保护弱势群体免遭灭绝种族行动向秘书长和安全理事会提供建议。特别顾问办公室还试图尽早发现一系列对少数人口的潜在威胁，并就如何对文化多样性问题进行更有建设性管理提出建议。¹⁹

65. 特别顾问办公室使用一个分析框架来尽早查明对少数群体社区的威胁。除了种族灭绝的具体指标，如对少数群体社区妖魔化和该国种族灭绝的历史，它还包括对少数群体有更广泛意义的指标，如因土地、权力、安全引起的冲突和群体身份的表现形式，如语言、宗教和文化以及对文化、宗教财产和宗教象征的攻击。²⁰

66. 作为这项任务预警方面的重要工具，特别顾问办公室掌握来自联合国系统内外的大量信息。特别顾问要调整对信息流通的筛选进行判断的方法以发现种族灭绝的前兆：这是一个及其重要的关注点，但幸运的是只限于为数不多的情况。因此，显然为查明需要尽早采取预防性行动的情况，需要有额外的工具，在最初阶段就关注长期侵犯少数群体权利的情况。

67. 大会 2005 年 9 月 16 日第 60/1 号决议通过了《2005 年世界首脑会议成果》，其中联合国各会员国对保护少数群体至关重要的首要原则进行了概念化：有责任保护责任”的保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，此即通常所谓的“保护责任”。这一概念确认当本国政府不能或不愿进行干预以保护人民时，国际社会有责任这样做。在考虑通过《联合国宪章》第七章采取合法武力措施以前，尤其要优先考虑使用合适的外交、人道主义和其他和平手段。

¹⁸ SG/SM/9245, 2004 年 4 月 7 日。

¹⁹ 与特别顾问办公室成员的访谈，2010 年 5 月 10 日。

²⁰ 参见 <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/>。

68. 如同防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务一样，正在制定的执行保护责任概念的体制化机制将侧重于特定罪行。²¹ 要更广泛地注重保护少数群体权利，以之为保护他们免受冲突之害的工具，其它机制就必须专此制定任务。

69. 联合国系统内的一些办事处和机构负有信息评估、预警和预防冲突职能。政治事务部是预防冲突和建立和平方面的牵头机构。在该部内，2008年3月设立的创新单位——调解专家待命小组发挥着重要作用。该小组随时待命，就特定问题向联合国调解冲突或潜在冲突局势的举措提供专门知识。该小组已在若干涉及少数群体的情况中向建立和平和对话的努力提供了支助和咨询，包括达尔富尔、伊拉克、肯尼亚、科索沃、吉尔吉斯斯坦和菲律宾。政治事务部有一个关于土著人民的协调人，但没有关于少数群体的协调人。待命小组目前包括一名分享权力方面的专家，但没有具备更多关于少数群体的全面专门知识的专业人员。人道主义事务协调厅也有一个预警与应急规划科。

70. 部门间预防行动协调框架(框架小组)是一个非正式论坛，供联合国21个不同实体进行跨部门信息交换和协同工作(A/64/864, 第7-13段)。该框架小组是一个分享关于潜在危机信息的机制，小组成员共同努力支持制定机构间预防冲突举措。因此，它是联合国预防冲突结构的一个重要部分。某些国家表现出区域一级、国家一级或国家以下各级局势可能导致暴力事件的早期迹象，设立该框架小组是为了支持这些国家的驻地协调员和联合国国家工作队。制定方案措施的目标是在冲突周期早期发展阶段处理问题，以免局势升级为公开冲突。

71. 联合国专门机构提供的例证表明，在政策一级和外勤业务中均存在良好做法。联合国开发计划署在一些国家方案中建立了一套预警系统，其中往往利用先进的计算机测绘技术，该系统能够绘制当地具体情况的分布图，例如安全部队和流离失所者的动向、武器的存在、基本服务的可及性，以及获得水源的机会。某些情况下，系统中包括与当地社区进行广泛磋商的进程。开发署建立了查明冲突根本原因的能力，特别是通过向国家工作队部署顾问，帮助进行冲突分析。经验表明，针对具体情况的系统将定性指标和数量指标与政治分析结合起来，虽然需要更密集的资源，但十分有效。

72. 开发署内的预防危机和复原局是一个负责预防冲突的局，目前也没有关于少数群体问题的协调人；但是开发署最近通过一系列讲习班为开发署外勤人员制作了一个资源指南和工具包，从而增进了对发展过程中的少数群体问题的认识。

73. 在圭亚那，一个由政治事务部和开发署联合开展的项目试图建设国家促进族裔群体之间和解的能力，其方式包括通过建立委员会，让社区代表自己解决他们的问题。在印度尼西亚，预防危机和复原局用两年的时间与基督教社区和穆斯林

²¹ 参见秘书长关于预警、评估及保护责任的报告(A/64/864)。

社区共同工作，提供和解和建立共识的空间，处理了进入公务员制度的机会、族裔对尊重的看法和宗教认同等问题。在社区之间的理解方面取得了重大进展，安全程度也大有提高。

74. 联合国儿童基金会(儿基会)的任务没有明确包括预防冲突，但儿基会编制并监测反映新出现冲突局势的国别数据。其活动重点是最边缘化、最脆弱的妇女和儿童，这使其得以在本报告所关注的少数群体权利方面起到独特的早期预防作用。鉴于少数群体儿童往往是处境最不利的群体，儿基会参与少数群体问题有坚实的基础。儿基会在全球拥有广泛的办事处网络，在鼓励将少数群体问题纳入各国政府公共政策议程方面可起到重要作用，可支持各国政府的努力，并直接向少数群体儿童和妇女提供援助。儿基会经常在冲突区域实地派驻人员，其重点是保护问题，因此该机构对于预防冲突具有重要意义。儿基会总部内有一个专业人员组群，其专长包括少数群体权利问题。

75. 由于系统的复杂性和各个机构的需要不同，关于将多个联合国基金、方案和专门机构的预警系统输出汇集起来以及建立一个共同系统的可能性的讨论没有取得重大进展。将最佳做法汇集起来提供给联合国总部和行动区工作队，特别是在利用计算机技术汇编并处理大量国别数据的创新做法方面的最佳做法，或许是一个可以实现的目标。

76. 2005年，人权委员会规定了少数群体问题独立专家的任务，该专家或许能够通过尽早处理长期存在的结构性歧视等方式，对预防涉及少数群体的紧张局势或和平解决此类紧张局势作出积极贡献。在少数群体问题独立专家提交的任务报告中，基于少数群体代表和政府官员所表达的关切，她一再提出了关于处理这种局势的建议。

77. 人权理事会特别程序和条约监督机构有良好条件来查明即将发生冲突的示警迹象，其中包括影响到少数群体的冲突。2009年10月，在纽约召开了一次关于特别程序的联合国圆桌会议，题为“特别程序：早期预警与新出现的问题”。²² 宗教或信仰自由问题特别报告员强调，这些机制可以促进加强对复杂局势的认识，例如涉及系统性的排斥或歧视特定少数群体的情况。其他与会者建议确保特别程序的建议更加有效地传达到联合国外勤驻地、改善向各国传达的后续工作，并确保反映出严重暴行形势的数据作为预警发出，从而加强特别程序对早期预警做出贡献的能力。

78. 历史上，日内瓦的人权机构与纽约的和平与安全机构之间的交流渠道并不理想。已采取了一些重大改进措施，特别是加强了人权事务高级专员办事处驻纽约

²² 可查阅 <http://www2.ohchr.org/English/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc>。

的机构，现在其领导人为助理秘书长，而且人权事务高级专员定期向安全理事会作出简报。

79. 联合国威胁、挑战和改革问题高级别小组成立于 2003 年，其任务是审议联合国应当如何应对新出现的安全、环境和发展挑战，该小组对包括欧安组织在内的各区域监察主任办公室的经验进行反思后，建议联合国应当借鉴区域组织的经验，发展各种框架，维护少数人权利(A/59/565，第 94 段)。

B. 区域组织

80. 欧洲安全与合作组织已建立了一个处理涉及少数群体的冲突的特别机制——少数民族事务高级专员(民族专员)。²³ 这一任务规定受到欧洲安全与合作会议《哥本哈根人的方面会议文件》(1990 年 6 月 29 日)所载少数民族权利条款的启发。²⁴ 民族专员是一个早期预警和早期行动机制，主要通过预防性外交开展工作。民族专员可以访问少数民族与国家之间的紧张关系已经加剧的国家，并与双方代表交流。民族专员利用解决问题的办法来分解对外表达的立场，对需要、利益和愿望进行分析，并基于对世界各地做法的广泛了解提出建设性解决方案。

81. 民族专员还制定了一些指导方针，以帮助国家和国际行为者处理有可能导致冲突的问题，包括教育、语言权利、政治参与和“血缘国家”(其多数社群与邻国的一个少数民族有民族联系的国家)卷入的问题。

82. 当政府和一个少数民族之间出现紧张关系之初，双方都较易于接受第三方参与，此时预防性外交最有效。由于局势仍未成为国内或国际媒体的焦点，特使可以不引人注意地开展的工作。各方可能愿意平静地表达其忧虑，并探讨可能的解决方案。当这些最初的紧张局势发展成实际的暴力事件时，双方立场开始趋于强硬，不愿妥协的情绪有所加强。由于各自支持者中的感情和情绪加深，各方领导人更加难以作出妥协。

83. 有一个例子很能说明问题。1990 年代后期，民族专员监测了前南斯拉夫的马其顿共和国局势并对阿族人口的不满极为忧虑，特别是阿族接受阿尔巴尼亚语大学教育的机会和其他语言权利，以及经营本民族媒体的权利和政治参与权。他在欧安组织内发布了早期预警，还采取了着重项目的办法来缓和围绕语言问题争议的紧张局势。民族专员劝说政府通过了新的语言法，允许私立大学提供马其顿语之外的其他授课语言。他随后募集基金，设立了一所提供阿尔巴尼亚语授课的新大学。

84. 另一个有趣的良好做法范例是，非洲联盟和平与安全理事会组织的刚果民主共和国、中非共和国和喀麦隆实况调查团调查了游牧民族姆博罗罗族群的情况。

²³ 载于 <http://www.oscc.org/hcnm/13022.html>。

²⁴ http://www.osce.org/documents/odihhr/2006/06/19392_en.pdf。

数千年来，姆博罗罗一直在上述国家游牧。派出该调查团的契机，是由于姆博罗罗与他们接触到的当地定居的务农族群之间发生的冲突日益增多。²⁵

85. 和平与安全理事会调查团建议召开一次区域各国政府、姆博罗罗代表和当地受影响族群代表会议，以制定一个有助于缓解最敏感地区紧张局势的战略，审议划定供游牧者使用的牲畜走廊界线，并就改善照顾到姆博罗罗生活方式(流动学校和医疗机构)的姆博罗罗融入国家卫生和教育系统的国家项目进行讨论。²⁶ 同以往一样，面临的挑战仍然是这些建议的执行情况，特别是在资源十分稀缺的国家。有关各国政府和族群之间有必要继续进行持续对话，也有必要重视这些实况调查团建议的后续工作，最好能得到国际人道主义机构的支持。

四. 结论和建议

86. 近年来，采取了实质性步骤，将国际社会处理冲突局势的出发点从做出事后反应转向确定早期警示。越来越多的证据表明，潜在暴力的最早期迹象之一就是长期无视少数群体权利。预警系统必须具备对这些迹象保持警惕所需的专门知识。虽然联合国系统内部已经有大量信息流入预警机制，但仍应强调重点是少数群体权利。

87. 此外，虽然加强了对预防特定罪行(包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪)的强调，不符合上述罪行定义的暴力冲突可能也值得特别关注。

88. 正如秘书长报告中所声明的那样，预警并非总能导致及早行动(A/64/864，第19段)。各国家和国际组织仍不愿在发生暴力事件之前采取行动，这令人遗憾。冲突过程涵盖了从不满到暴力的各个阶段，而国际社会介入冲突时往往已为时过晚。随着危机局势升级，对当地人造成的损失和对国家社会的政治和财务成本也急剧攀升。

89. 更加强调少数群体权利作为预防冲突工具的潜在好处之一，或许是这不仅便于遇到困扰的社会发出预警，而且降低了相应纠正措施的政治代价。这样，及早采取行动的可能性会增大。

90. 正如前联合国大会主席扬·埃利亚松所说：“如果我们将重点从冲突的晚期阶段转到其早期阶段，如果我们在探测烟雾方面比在照顾一所已被烧毁的房子上花更多的时间，那么联合国就会出现截然不同的情况”(A/60/PV.98，第4页)。

²⁵ 非洲联盟，“根据2007年10月25日召开的和平与安全理事会第97届会议PSC/PR/COMM(XCVII)号决定派往刚果民主共和国、中非共和国和喀麦隆的实况调查团提交的关于姆博罗罗游牧民族的迁徙情况报告”。

²⁶ 可查阅<http://www2.ohchr.org/English/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc>。

91. 在不满演变成暴力事件之前，在国家和国际级别及早重视保护少数群体权利，将对此做出实质性贡献。在此方面，将对土著人民问题的认识纳入各联合国基金、方案和专门机构主流的工作相对较为成功，或许评价并学习其经验会很有意义。

92. 联合国在实地工作中，形成了一些关于少数群体问题的最佳做法。但是，目前仍没有依据《宣言》第9条确保将少数群体问题纳入整个联合国系统实体的实地工作的机制或连续做法，即便在少数群体问题是当地核心冲突的国家，也是如此。在总部一级的政治事务部和开发署预防危机和复原局，可加强关于少数群体权利的实际知识，以便制定对少数群体问题具有敏感认识的政策和措施。为协助最高一级的决策人及早查明涉及少数群体的紧张局势，有必要为整个联合国系统的工作人员提供适当培训方案和资源。

对国家一级的建议

93. 为履行其人权义务，也作为一个提高稳定并改善包容性治理的措施，各国应当通过与少数群体的协商与合作，全面执行《宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

94. 各国应执行全面的反歧视法律，包括采取措施禁止国家和私营部门的歧视。法律必须规定有效、透明、所有人均可轻松利用的执法机制。

95. 为确保所有群体成员不受歧视地平等参与，国家应监测少数群体在经济生活所有领域的参与情况，包括公共服务中的工作分配。包括公务人员职位的语言资格在内的要求，不应导致少数群体事实上被排除在外。

96. 各国应监测经济发展项目，评估其对少数群体的影响，以确保他们与其他人同样受益，对他们的权利没有不利影响。

97. 在存在剥夺少数群体成员就业、经营生意和接受教育机会的历史的地方，各国应实施能力建设方案和其他平等权利行动措施，以确保少数群体成员，包括少数群体妇女，能够平等地参加竞争。

98. 各国应收集关于社会各部分获得经济机会和参与政治决策机会的分类数据。数据应按照族裔和性别分类，以突出对少数群体男女造成不同影响的不平等模式。设计数据收集方案时应有少数群体社区的参与，应当允许多种形式的自我认同，而且应为数据保护提供有效保证。

99. 《宪法》等关于国民身份的公开宣言和主要国家标志应当具有充分包容性；不应排除一个国家的部分人口，也不应以明示或默示方式拒绝充分承认人口的多样性。

100. 教学大纲应避免定型观念，并提供一个符合实际、无歧视的社会群体全貌。国家应确保少数群体成员能够采取必要措施确保其身份认同得到保护和促进，例如提供母语教育和宗教教育。各个层次的教育应使少数群体成员得以在保持其独特身份的同时平等地参与工作和其他机会的竞争作为目标。

101. 国家应让所有少数群体成员参与预防冲突和建设和平举措。

102. 国家人权机构的任务授权应明文包括保护和促进少数群体权利和在少数群体权利领域的专门知识。应考虑建立专门的协商和咨询机构，以帮助确保少数群体问题在国家和当地各级得到充分解决。

对国际一级的建议

103. 应在整个联合国系统内全面加强和整合关于少数群体权利的专门知识。鉴于涉及身份认同问题的冲突比比皆是，负责预防冲突的主要机构和部门内拥有关于少数群体问题的永久性内部专门知识将大有裨益。

104. 负责预防冲突和建设和平的联合国工作人员，特别是那些负责政策、分析和预警的工作人员和国家工作队的工作人员，应当接受关于少数群体权利的全面培训。在新设立的“冲突预防：分析促进行动”框架内，联合国系统职员学院应考虑编制以少数群体为重点的单元，以提高工作人员对这些问题的认识。

105. 应考虑在政治事务部调解专家待命小组内增加一名关于少数群体权利的专家。在冲突从表达不满发展到爆发暴力事件的各阶段中，应考虑让该小组在冲突更早阶段涉足当地局势。

106. 联合国应制定一个关于处理少数群体问题的机构间指导说明，其中除其他外包括：如何与少数群体协商以了解各方不同立场；如何让与少数群体打交道的民间社会组织参加联合国预防冲突工作；及如何根据具体情况制定预警指标。

107. 联合国国家工作队应分析因族裔、宗教和语言产生的歧视在多大程度上造成了在与拟订方案有关的成果方面的不平等。国家工作队应促进并支持收集关于少数群体的分类数据。所有当前方案均应根据该分析进行评估和修正。少数群体应全面参与从研究到设计到监测和评价的所有方案拟订阶段。

108. 应采取有效步骤，确保联合国国家工作队的本国工作人员部分包括来自少数群体的人员。

109. 联合国应继续努力分享具备预警方法的不同机构的经验，包括将定量指标和定性指标相结合的系统，并应纳入少数群体权利指标，以便所有机构、部门和国家办事处汲取现有最佳做法。

110. 应进一步加强日内瓦的人权机构与纽约的和平与安全机构之间的交流。人权事务高级专员办事处的国家事务主管干事与其在政治事务部和维持和平行动

部的同事定期在工作层面进行交流，将促进关于各国少数群体权利情况的信息共享并达成共同理解。
