



人权理事会

第十六届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告 以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

联合国少数群体问题手册、指南、培训材料及其他工具 汇编*

联合国人权事务高级专员办事处的报告

摘要

本报告根据人权理事会 2010 年 3 月 25 日第 13/12 号决议提交。该项决议要求联合国人权事务高级专员办事处编写一份处理少数群体问题的手册、指南、培训材料和其他工具汇编。联合国各实体已经发表了有利于指导促进和保护少数群体权利的方法材料。本报告概述了这些材料的基本内容。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 少数群体问题工作组关于联合国《在民族、族裔、 宗教和语言上属于少数群体人的权利宣言》的评注 (2005年)(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2).....	5-8	4
三. 《联合国少数民族指南》(2001年).....	19-20	6
四. 联合国教育、科学和文化组织：语言上属于少数群 体的人的人权(2001年).....	21	6
五. 国际劳工组织：少数民族和土著人民手册(2002年).....	22	7
六. 联合国教育、科学和文化组织：第一语言第一(2005年).....	23-26	7
七. 联合国欧洲经济委员会：衡量性别和少数群体方面 的挑战(2007年)(ESA/STAT/AC.140/2.3).....	27-29	7
八. 世界卫生组织：紧急状况中的保健平等和少数民族 (2007年).....	30-31	8
九. 消除种族歧视委员会：“预警指标”(2007年).....	32-33	8
十. 联合国人权事务高级专员办事处关于少数群体问题 国家参与战略(2009年).....	34-41	9
十一. 联合国开发计划署少数群体问题资源指南和工具箱 (2010年).....	42-54	11
十二. 人权高专办关于《在民族或族裔、宗教和语言上属 于少数群体的人的权利宣言》的小册子(2010年).....	55	13

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会 2010 年 3 月 25 日第 13/12 号决议提交。该项决议要求联合国人权事务高级专员办事处编写一份处理少数群体问题的手册、指南、培训材料和其他工具汇编。办事处所确认的材料表明保护少数群体权利继续被认为是联合国促进和保护人权、持续人类发展、持续和平与安全的工作的一个组成部分。正如《联合国宪章》所阐明的那样，联合国的主要目标是维持国际和平与安全。为此目的，至关重要是防止冲突。由于侵犯少数群体的权利是众多导致区域或国际战争的内部冲突的根源，因此必须根据正义原则与国际法保障少数群体的权利得到保护。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》(《公民和政治权利公约》)、和《儿童权利公约》(《儿童权利公约》)具体载有保护少数群体权利的基本条约准则。《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定“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语言的权利。”《儿童权利公约》第 30 条规定“在那些存在有在族裔、宗教和语言方面属于少数人或原为土著居民的人的国家，不得剥夺属于这种少数人或原为土著居民的儿童与其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式或使用自己的语言的权利”。

3. 此外，《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》(《少数群体宣言》)规定了有关在保护、生存、身份、平等待遇方面具体保护少数群体的基本指导；以及有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利。在平等待遇和非歧视原则的指导下，保护上述权利依赖于创造有利于实现这个目标的条件。例如可以通过以下方式保障少数群体的融入：促进多文化和跨文化教育；促进参与公共社会的各个方面；在发展和减贫进程中纳入少数群体的问题；提供就业、保健照料和住房，同时特别注意妇女与儿童的状况。

4. 创造有益于有效保护少数群体权利的条件不仅可以防止冲突，而且还能带来许多其他积极的结果，例如促进发展，和平共处和民主治理。正是为了让包括属于少数群体的人们在内的所有社会成员发表意见这个积极裨益，绝大多数联合国组织、机构、基金和方案为促进少数群体参与社会生活的方方面面，在其正在进行的各项努力中制定了各种手册、指南和培训材料，向从事设立各种安排与开拓各种渠道的缔约国和其他所有行为者提供指导。

二. 少数群体问题工作组关于联合国《在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的评注(2005 年) (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)

5. 本评注由少数群体问题工作组编写，作为理解和应用《宣言》的一个指南。评注首先概述了《宣言》的宗旨是更有效地促进实施属于少数群体的人的人权，更为广泛地促进实现《联合国宪章》的各项原则以及在全球或区域一级通过的国际文书的各项原则。
6. 评注通过对个别文章进行评论，为理解和应用《宣言》提供指导并概述了《宣言》的范围。《宣言》受《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的启迪。《宣言》具体阐明该条所列权利的受益人为“在族裔、宗教或语言上属于少数群体”的人。《少数群体宣言》增加了“少数民族群体”的标准。
7. 在分析这些条款之前，评注澄清，与欧洲区域文书不同的是：欧洲区域文书的“少数民族群体”仅包括组成该缔约国公民的群体；而《宣言》具有更大的范围。由于《宣言》受启迪于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条，少数群体问题工作组推定《宣言》至少具有与该条同样广泛的范围。因此，根据《公约》第二条，缔约国有义务尊重第二十七条并确保第二十七条适用于在其领土内和受其管辖的每个人，而不论这些人或群体是否为该国公民。
8. 评注忆及，这也是人权事务委员会在其第 23 号一般性意见中所表达的观点。根据第 23 号一般性意见，凡在该国居住但不属于该国公民者组成该国少数群体的一部分或属于该国一个少数群体。它认为，尽管国籍本身不应当作为一个区分的标准，用于将一些人或群体排除在享有《宣言》所列各项少数群体权利之外，但其他一些因素在区分不同的少数群体能够要求的权利方面可能十分重要。例如，在一国领土某一地区集居的人在语言使用、以及街道和地方名称等方面可能享有的权利与散居者不同。在有些情况下，可能有权享有某种类型的自治。在《宣言》适用方面，“老的”少数群体比“新的”享有更多的权利。
9. 在其他事项方面，评注澄清，即使《宣言》并未规定少数群体的自决权，但国家保护少数群体的特性和确保其有效参与的义务在有些情况下可以通过在宗教、语言或更广泛的文化问题方面的自治安排得到最好的履行。它还解释说，自治可以是领土、文化和地方自治，范围可大可小。此种自治可以通过由属于少数群体的人根据《宣言》2.4 条建立的社团组织与管理。
10. 评注逐条分析了《宣言》的条款，对这些条款的适用情况作了有用的解释。关于第一条，评注强调保护少数群体以四项要求为基础：保护有关群体的生存、不排斥、不歧视和不同化。关于保护少数群体生存的问题，评注具体解释说，少数群体的存在包括其人身生存，其在所居住领土内的持续生存，能够持续得到所需物质资源，以继续其在这些领土上的生存。保护他们的生存要求尊重与

保护对其特征至关重要的宗教和文化遗产，包括诸如图书馆、教堂、清真寺、庙宇、犹太教堂等建筑物与场所。

11. 关于第二条，评注清楚表明，《宣言》与《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条相比更为明确地要求各国采取积极的行动，实现少数群体享有其文化、信奉其宗教或使用其语言和参与公共生活的权利。

12. 第三条具体规定，属于少数群体的人不应当因单独或集体地行使其少数群体的权利而遭受歧视，他们也不应当由于选择不归属有关少数群体而处于不利地位。这一规定即针对国家，也针对少数群体机构。国家不能够通过对那些不想成为该群体之一部分的人实行负面的制裁，而对一个特定的人强加特定的族裔特征；也不能使任何依照客观标准被认为构成其群体一部分，而主观方面不想归属该群体的少数群体的人承受任何不利影响。

13. 根据第四条，评注明确表明，根据国际法，国家一般有义务确保社会所有成员行使其人权；但由于属于少数群体的人所面临的特殊问题，特别是有关歧视的问题，因而国家必须特别重视其人权状况。

14. 评注解释，根据第五条，相对于政府必须考虑的其他各种合法利益而言，应当给予少数群体的利益合理的考量。教育政策、保健政策、公共营养政策或住房与住区政策等社会生活各方面政策的制订都应当考虑到少数群体的利益。尽管要求主管部门仅考虑“合法”利益，但这与有关大多数人的要求并无不同：一个负责的政府不应当促进任何群体的“不合法利益”，而不论其为多数还是少数。

15. 关于第六条，评注强调，有关少数群体问题的国家间的合作意味着分享和交流有关良好做法的知识，从而各国可以相互学习，并将促进相互理解和信任。它忆及，根据《联合国宪章》，各国在双边关系中应遵循不干涉原则。各国应当力行克制，不使用武力，也不鼓动其他国家内的群体冲突当事方使用暴力。应采取一切必要措施防止任何武装集团或雇佣兵为参与群体冲突而侵入其他国家。与此同时，各国在双边关系中应当开展积极性合作，在相互基础上促进保护平等和促进群体特征。

16. 有关第七条，评注说，第七条所呼吁的国家合作可以理解为可在区域与次区域以及联合国各层次进行的合作。

17. 第八条指明，《宣言》旨在加强实施属于少数群体的人的人权，而不是削弱任何人享有普遍人权。因而指出，行使《宣言》之下的权利既不得对不属于少数群体的人，亦不得对属于少数群体的人享有人权具有不利的影晌。

18. 根据第九条，凡有可能，联合国系统各机构和组织应为彻底实现《宣言》作出贡献。

三. 《联合国少数民族指南》(2001年)

19. 《联合国少数民族指南》旨在帮助少数群体理解如何通过国际和区域各级现有的不同程序寻求对他们权利的保护。当少数群体成员认为他们按照某一特定条约规定的权利遭到侵犯时，向他们提供如何采取法律行动的实际指导。指南的第一部分登载了《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》全文。

20. 第二部分由一系列小册子组成，内容涵盖下列主题领域：**(a) 少数群体，联合国与区域机制：**这一章节概述了联合国的宗旨和结构，然后详细论述了那些可能是促进和保护属于少数群体的人的权利的最为重要的机构。第二章节简括了人权准则和国际法，从而可在适当的前提下理解少数群体的权利。**(b) 联合国少数群体问题工作组：**这本小册子描述了联合国少数群体问题工作组的创建、组成情况、职责和职能。它指出，联合国少数群体问题工作组是为了确保更有效地保护属于少数群体的人的权利，由促进和保护人权小组委员会建立的。**(c) 基于宪章的联合国系统：**这本小册子概述了通过由联合国机构建立的各种机制，解决任何联合国成员国内人权局势的方式。这些机制被称为“基于宪章”的机制，因为创建这些机制的权威来自《联合国宪章》。**(d) 人权条约机构和申诉机制。**这一小册子论述了六大国际人权条约，概述了所有人权机制共同的国家汇报制度，并建议了少数群体及其代表可向国际条约机构提出他们问题的方式。最后它描述了申诉机制，向认为其权利遭到侵犯的个人提供四项条约之下的申诉机制。指南还详细论述了联合国组织、机构、方案和基金为促进和保护少数群体的权利正在进行的各种努力。目前正在制定《指南》的增订版，将在不久将来发表。

四. 联合国教育、科学和文化组织：语言上属于少数群体的人的人权(2001年)

21. “语言上属于少数群体的人的人权和语言政策”是联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)在《国际多文化社杂志》中发表的一个文集。该文集着重于语言多样性的规范。该材料从比较角度分析了在欧洲联盟、南部非洲、中亚洲和波罗的海国家的语言权利。它强调了在不同区域各国政府在通过有关语言立法方面所面临的种种问题的相似性；与此同时，它着重论述了具体的历史条件导致各国政府在规范语言使用方面的区域分歧。这些文章集中突出了有效实施语言上属于少数群体的人的权利方面因具体情况而异的问题，更加着重地论述各国政府出于便利的愿望，兼顾各种矛盾势力和有效进行社会变革与实现语言权利所做的种种试图。

五. 国际劳工组织：少数群体和土著人民手册(2002 年)

22. 该手册提供了知情人士对国际劳工组织(劳工组织)如何开展工作的观点。它解释了非政府组织及其他组织可以利用劳工组织来促进和保护少数群体和土著人民的权利。它提供实际咨询、案例研究，并逐步指导如何与劳工组织一起工作、如何影响其议程、如何和工会组织一起工作，从而推动解决少数群体和土著人民的问题。

六. 联合国教育、科学和文化组织：第一语言第一(2005 年)

23. 第一语言第一：为亚洲少数民族语境设立的基于社区的扫盲方案，论述了在亚洲的各种语境下，为成人和儿童采用学习者“第一语言第一”作为教学媒介的教育方案。该方案分为两部分：

24. 第一部分论述一项可持续的多语种扫盲方案的规划和实施。它强调突出了来自以下九个国家的经验：孟加拉国、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾、泰国和越南，着重论述社区动员，确认学习需求，编制少数民族语言书写系统、制订课程与教材、培训促进者、战略/评估工具、政府政策和可持续性战略。该项研究报告突出强调了语言在学习中所发挥的重要作用。“第一语言第一”教育方案采用学习者第一语言进行初级扫盲及初步课程内容的教学，然后逐渐引进第二语言，一般为国语，作为教学的另一个媒介。此类方案也被称为“母语第一双语种教育”或者“基于母语的双语种教育”。

25. 第二部分登载了来自参与项目各国的资源报告和良好做法的范例。它包括由语言家编写的各种报告和该地区五个国家母语扫盲最佳做法的叙述。该出版物对象是为少数群体成员规划和组织有质量的扫盲方案的决策者、规划者和实践者。

26. 教科文组织通过这一研究报告的目的是促进母语教学和双语种/多语种教育，是为了改进教育质量，特别为改进向处于不利地位群体提供的教育的质量，并为了促进各个社会的文化与语言多样性。

七. 联合国欧洲经济委员会：衡量性别和少数群体方面的挑战(2007 年)(ESA/STAT/AC.140/2.3)

27. “衡量性别和少数群体的挑战”综述了以往在联合国欧洲经济委员会区域内为界定和衡量少数群体人口而采取的做法，突出论述在铭记性别分层同时，进行统计和测量少数群体人口所遇到的运作挑战。该项工具首先讨论了目前界定和衡量性别和少数群体地位的做法。突出强调了挑战的程度。在结尾时，为更连贯地进行有关性别与少数群体地位的数据收集与分析提出了一些建议。

28. 重要的是强调，研究报告如何承认由于缺乏保密性，产生可靠数据可能是个问题。同样重要的是应注意到，尽管提供个人数据保护，但是由于少数群体的个别人不信任政府声称个人数据将用于公平待遇而不是为了歧视，因此他们仍然没有足够的信心透露其真正的身份。该研究报告建议，在收集个人的移民和族裔文化特性的官方数据时，答复者的无拘束的自我声明仍然是一个至关重要的原则。

29. 该研究报告还强调，在一些国家内，直接以人种、种族或宗教确认少数群体地位是敏感问题。在这些国家内，采用出生国(父母的出生国或祖先的出生国)取代种族来界定少数群体的种族文化特性可能是有用的。研究报告还具体指出，以自我填写表格方式进行数据收集时，需要向答复者充分讲明各项指示。最后，研究报告建议让少数社区参与数据收集有助于建立信任和改进数据的质量。

八. 世界卫生组织：紧急状况中的保健平等和少数族裔群体 (2007 年)

30. 世界卫生组织在《紧急状况下的保健平等和少数族裔群体》内介绍了有关制定部门间行动的两类实验，一类对哥伦比亚少数族裔采取泛泛的公共政策做法，另一类对哥伦比亚种族群体采取基于人权的做法。第一类包括普遍适用于这些社区，主要是“土著或非裔哥伦比亚人”社区的项目，采用了人权方式方法不明确的战略。第二类包括明确界定的基于种族人权方式的项目，在这些项目中考虑了该社区文化的方方面面，并按其需求调整各种方案。从这两个实验所吸取的教训被提议作为在最为脆弱的人口群组中，特别是种族群组中，实施减少保健服务不平等方案的工具。主要调查结果是，具体针对少数族裔群体并采用基于人权方式的项目在解决歧视根源和提供平等的保健照料方面更为成功。

31. 在减少少数族裔人口对国内武装冲突的脆弱性和暴露性方面，为“土著或非裔哥伦比亚”社区制定和通过紧急状况和灾害救济照料计划也证明特别具有效力。此外，协调和融合所涉各发展部门的各项举措进一步在国家一级确认需要采取有益于“土著、非裔哥伦比亚、Raizal 和 Romani 人民”的扶持性行动。

九. 消除种族歧视委员会：“预警指标” (2007 年)

32. 消除种族歧视委员会为了在种族歧视达到令人震惊程度时提请成员国注意已建立一个预警机制。委员会为了防正，并为了更有效地回应对《公约》的侵犯行为，已通过各种预警措施和紧急程序。

33. 预警措施可以包括信心建立措施，以巩固和加强种族容忍，特别可防止在早先发生过冲突的地方再次发生冲突。紧急程序旨在对需要立即注意的问题做出策应，以防止或限制严重侵犯《公约》的行为的规模或数量。在存在下列指标时，可采取预警措施(CERD, A/62/18, 2007): (a) 社会经济指标明显反映出存在

严重和一贯的种族歧视现象；(b) 存在种族仇恨和暴力不断升级的现象，或个人、群体或组织，尤其是当选官员或其他国家官员，鼓吹种族主义或煽动种族不容忍；(c) 通过新的歧视性法律；(d) 分隔政策，或实际上将某个群体成员排斥在政治、经济、社会和文化生活之外；(e) 缺少界定各种形式的种族歧视并以罪论处的法律框架；或缺乏有效机制，其中包括缺乏法律救助程序；(f) 与以下行为相关的有罪不罚政策或做法：国家官员或私人行为者基于种族、肤色、氏系或民族或人种对某个群体成员实施暴力；政治领导人/地位显赫人士作出怂恿或开脱针对某个群体的基于种族、肤色、氏系、民族或人种的暴力行为严重声明；发展与组织基于种族主义政纲的民兵集团和/或极端政治集团；(g) 发生有关人员特别是属于具体族裔群体的难民或流离失所者的大规模流动；(h) 侵占土著民族传统拥有土地，或强迫这些民族迁离其土地，特别是为了掠夺自然资源而发生这种行为；(i) 体现严重伤害某些特殊群体的种族歧视模式的污染或危险活动。这些指标是确定和防止针对属于民族或种族、宗教和语言少数群体个人的人权暴力行为的有用工具。

十. 联合国人权事务高级专员办事处关于少数群体问题国家参与战略(2009年)

34. 为了鼓励联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的工作人员和联合国各组织与专门机构的同事更好地意识到少数群体所面临的各种问题和他们应享有的各种权利，人权事务高级专员办事处拟订了“努力制定关于少数群体的国家参与战略”的资料说明。该项说明目前正在增编之中。该项说明的目的是，帮助在国家一级开展工作的联合国同事加强有益于少数群体的各项方案。该说明的结构是问答系列形式，其目的是向实践者提供联合国有关少数群体的定义、标准和各项机制的基本信息(第二部分)和制订少数群体问题国家参与战略的一些构想和实际核对清单(第三部分)。

35. 第一部分是导言，概述了本说明的目的，和少数群体在享有其各项权利中所面临的一些挑战。第二部分以少数群体的定义问题开始，指出就少数群体的组成而言并没有一个国际商定的定义。达成一项可接受的定义的困难在于少数群体所生活的境况多种多样。一些集居在远离主导人口的明确界定区域内，而其他一些分散在全国各地。一些少数群体具有强烈的集体特征意识或者具有一个熟记或有记载的历史；另一些仅仅保留了其共同遗产的支离破碎的概念。联合国人权系统所采用的少数群体术语是指联合国《少数群体宣言》所规定的民族或种族、宗教和语言少数群体。

36. 保护少数群体的行动首先应着重于保护属于少数群体的人的人身存在，这除其他事项外包括保护他们免遭种族灭绝和反人类罪行。在冲突局势下，属于少数群体的人的身心健全必然遭受最大风险，必须注意确保少数群体，包括那些作为难民在他们本国境内或境外流离失所的少数群体能够得到包括食品、住所和保健照料在内的人道主义援助和救济。生存保护还要求保护例如对少数群体文化与

生存具有重要表达意义的文化或宗教纪念物。不同化要求不仅要容忍而且要保护和尊重多样性和多元化特征。少数群体的权利是确保在尊重有区别的特征的同时，确保对待少数群体或者属于少数群体的个人的有区别的待遇不遮蔽具有歧视性的做法和政策。

37. 非歧视原则禁止具有妨碍或否定所有人平等地承认、享受或行使人权及基本自由的在目的或效果的任何区别、排斥、限制或偏向。不要求证明具有歧视用心。该项原则涉及在法律或政策以及在其实施中的歧视。国际人权法禁止直接与间接的歧视。

38. 在少数群体所居住的国家内参与公共事务和政治、经济、社会与文化生活的方方面面，实际上对保护少数群体的特征和打击社会排斥至关重要。需要建立各种机制确保有关少数群体的社会多样性体现在包括国家议会、民众服务、警察和司法的各种公共机构和机关之内，并确保属于少数群体的人在涉及他们或他们所居住领土或区域的各项决定中充分得到代表、得到咨询并具有发言权。参与必须具有意义而不是象征性的。应特别予以注意少数群体妇女的参与。

39. 第二部分涉及保护少数群体的人权文书，特别是《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》。

40. 第二部分概述了现有的保护属于少数群体的人的权利的机制：联合国少数群体问题独立专家、联合国人权条约机构、特别是消除种族歧视委员会及其提请其成员国注意种族歧视达到令人震惊程度局势的预警机制、联合国防止灭绝种族问题特别顾问、少数群体问题论坛、普遍定期审议、劳工组织实施公约与建议书专家委员会、标准实施委员会、以及处理教科文组织主管领域的侵犯人权行为的申诉的教科文组织公约与建议执行委员会。

41. 最后，第三部分建议为促进属于少数群体的妇女与儿童的权利和为少数群体有效参与公共生活，采用创新的方式提高认识并提供了具体的核查清单。第一个步骤是评估和理解在特定国家内少数群体的状况，例如寻找出什么是在该国家内少数群体最为关心的问题，例如差异感，少数群体应享有但未享受到的权利，及因何种原因没有享受这些权利等。第二步是为改善少数群体状况，确认和改善结构与环境。作为第三步，工具提议了一个确认优先行动领域的核查清单，澄清在严重侵犯人权的情况下或者在武装冲突的情况下可能需为立即采取行动确认的优先领域。然而，这样做不得以牺牲须涵盖广泛民事、政治、经济、社会和文化权利的保护框架作为代价。习惯上，注意力主要集中在民事和政治权利之上。工具坚持，如果不以特别注意妇女与儿童的状况的方式彻底评估少数群体享有经济、社会和文化权利的情况，那么对少数群体状况的分析是不完整的。最后，第三部分建议为促进属于少数群体妇女与儿童的权利和促进有效参与公共事务，采用创新的方法进行提高认识活动，并提供一个具体的核查清单。

十一. 联合国开发计划署少数群体问题资源指南和工具箱(2010 年)

42. 发展规划中的边缘化少数群体：开发署资源指南和工具箱(2010 年)(“工具箱”)为联合国开发计划署实地工作人员及其他实践者提供了有关少数群体问题的基本指导和实际工具。文件的旨在澄清有关促进和保护少数群体的概念性问题和基本原则。它还提供各种方式说明如何利用现有的国际和区域标准，让少数群体参与方案制定进程、影响政策选择和提高他们有意义参与和代表的机遇。

43. 工具箱分为四部分。第一部分审查了促进和保护少数群体权利的关键性概念问题和基本原则。首先，它为少数群体的定义确定了客观与主观标准，概述了少数群体的权利与保护，强调对少数群体的承认将有利于促进发展、和平共处和民主治理。第一部分还详细论述了国家尊重、保护和履行身份权的正负义务。但这些义务是管理多样性和创造稳定性的关键因素。教育在保护少数群体身份方面占有关键成分。令人特别关注的问题是获得教育的机遇、教学用语和教育的文化内容。少数群体获得教育的机遇往往因少数群体居住领域内的学校获得的资源较少，以及将少数群体儿童从主体学校分开而受到影响。此外，少数群体往往只能获得较低层次的教育。直接和间接歧视在这方面都起了一定作用。所采用的课程和教科书可能延续对少数群体的歧视态度。因此，要求各国不仅确保人人平等获得教育，还应确保在所提供的教育质量方面不存在歧视现象。

44. 工具箱第二部分还审查了开发署为了将少数群体纳入发展之中的规划机遇与有关战略，包括为政府官员和机构、开发署工作人员及少数群体提供能力发展支持以及确定进行有效宣传与伙伴建设工作的可能切入点。工具箱具体指出在发展规划中纳入少数群体的战略，因各国国情不同而异。工具箱提议四项指示性步骤以确保少数群体参与共同国家评估和联合国发展援助框架。第二部分还指出，另一个减少排斥少数群体的重要战略是建设各国政府及其他伙伴将少数群体纳入发展方案的能力。

45. 第三部分提供了八个工具，帮助开发署工作人员在制定方案和冲突防止工作中建设和/或加强其有关少数群体的工作。这些工具归纳如下：工具 1— 在发展中制定有关少数群体的方案和项目的核查清单；工具 2— 脆弱性评估；工具 3— 立足人权方式的因果关系分析；工具 4— 收集量性种族数据；工具 5— 调查规划、数据收集和抽样方式；开发署乌克兰样例；工具 6— 衡量‘种族距离’；工具 7— 少数群体与冲突预警；工具 8— 将少数群体纳入开发署方案周期之内。

工具 1— 在发展中制定有关少数群体方案和项目的核查清单

46. 这项工具可用来收集广泛的基准资料，以帮助发展促进和保护少数群体各项权利的活动。这项工具在少数群体问题机构间小组的支持之下吸取了人权高专办为其工作人员及其他实践者制定的资料说明。若干章节论述了包括流离失所少数群体、妇女少数群体和宗教少数民族等具体的少数民族群体的需求和权利。在最后部分，它提供了联合国如何能够支持属于少数群体的人有效参与的指导。

工具 2—脆弱性评估

47. 该工具根据开发署基于人权方式和性别分析的地方治理工具箱加以改编。它由开发署波斯尼亚和黑塞哥维那基于人权的市政发展方案项目编写。它包括“脆弱群体清单”，它是一份广泛的清单，纳入了确认可能成为脆弱群组有关指标和问题，评估了在该国家境况下可能影响这些人的人权问题。清单所包括的群体有妇女、残疾人员、少数民族群体、罗姆人、流离失所者、难民和遣返者、儿童、老年人、被贩运者、被拘留者、艾滋病阳性患者、同性恋者和极其贫困者。罗姆人的脆弱性评估提供了一个样例，说明如何针对一个具体的少数群体进行有的放矢的评估。这些问题也可加以改编以适用其他少数群体。

工具 3—立足人权的方式因果关系分析

48. 联合国关于立足人权的方式共同学习一揽子规划发展了一个因果分析进程。为使一个发展干预产生持续的结果，需要开展解决歧视和不平等根源的活动。该工具的目的在于强调不履行各种权利和解决发展挑战的根本原因。它不仅分析了一种局势的直接原因，并且还分析了社会排斥、贫困、歧视或其他不履行人权的相关情况的根本性与结构性原因。这项工具可用来确定少数群体边缘化的根本原因。它为促进因果分析提议了问题树/目标树。

工具 4—收集数量性种族数据的挑战

49. 这项工具由开发署欧洲和独立国家联合体区域中心制订。工具吸取了收集有关少数群体数据的经验，其中包括为支持开发署有关罗姆人的区域人权报告——“避免依赖性圈套”(2003 年)和“处于危机之中：欧洲东南部的罗姆人和流离失所者”(2006 年)所进行的创新调查。这项工具详细介绍了收集以种族、宗教和/或语言的分类数据的方式和挑战。它为进行诸如以种族或宗教分类的家庭收入与开支以及劳动力调查的新的有关少数群体的数据收集提供了指导原则。

工具 5—调查规划、数据收集和抽样方式：由开发署乌克兰分部提供的样例。

50. 该工具由开发署乌克兰分部提供。克里米亚自治共和国是进行调查的区域。这是一个由无数少数群体组成的多种族区域。工具提供了一个有关收集少数群体数据的理由、进程与产出的样板。它对工具 4 进行了补充，说明在收集种族数据中许多良好做法原则的适用性以及如何运作这些原则。工具优先强调收集与经济、土地/住房/生活与教育问题相关联的社会条件的比较性具体数据。其目的是理解各种各样关键人口分群体之间的不同之处，确保对该区域的广大民众有一个综合概述。

工具 6—衡量‘种族距离’

51. 种族距离意指社会群体成员之间的理解和亲密程度，这一距离表明和这个群体的成员建立更加亲密或者更加疏远社会关系的倾向，或者没有此类倾向。种

族距离调查有助于在项目干预之前、之间和之后，通过比较调查评估项目干预的影响。种族距离调查还可用于监督增加/减少紧张局势和有可能发生冲突的预警指标。该项工具应与少数群体民众社会组织协作采用，以确定将提出的问题。

工具 7—有关少数群体和冲突的预警

52. 该项工具通过评估一个国家是否有涉及少数群体的暴力冲突风险，帮助进行预警。它根据以下三个来源改编：联合国秘书长关于防止灭绝种族问题特别顾问所确认的指标；消除种族歧视委员会所通过的防止种族灭绝指标和少数群体权利小组国际在少数群体权利报告：冲突防止之关键(2007 年)中建议的各项指标。该项工具仅作为样例介绍，各项指标应根据具体的国家情况予以调整。

工具 8—将少数群体融入开发署的方案周期之内

53. 该项工具的目的是向开发署提供一些在方案周期的每个阶段和在工作的某些关键部门纳入少数群体考虑的一些指导，例如千年发展目标和人权发展报告以及民众社会的一般参与。它包括许多资源指南和工具箱其他部分所提出的建议。

54. 工具箱的第四部分综述了有关少数群体权利的国际法律标准与机制以及关于区域少数群体权利保护情况概要。它特别概述了《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》和相关的联合国人权条约的主要特征以及其监督机构的作用。它除其他事项外还详细解释了少数群体问题独立专家、少数群体问题论坛和非裔人民问题专家工作组的职责与工作。

十二. 人权高专办关于《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的小册子(2010 年)

55. 人权高专办发表了一本有关《宣言》的小册子，力图提高对其各项条款的存在和内容的认识。它以便于使用的简化方式介绍了《宣言》的各项条款。其目的是鼓励联合国官员、各国政府代表、国家人权机构、民众社会及世界范围的其他行为者使用这本小册子，以支持他们努力捍卫少数群体的权利。《宣言》提供了促进和保护少数群体权利的指导、是解释与实施这些权利的极有价值的工具。