



人权理事会
第十六届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔女士的报告

内容提要

本报告简要介绍了少数群体问题独立专家进行的活动。自其上次提交报告以来，为就少数群体问题交换意见，独立专家对哥伦比亚和越南两个国家进行了正式访问。

独立专家继续努力促进《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》的落实。她就其任务的各个方面进行了广泛的咨询。她参加了一些专家研讨会和会议，并与联合国系统的一些国家、专门机构、机构和机制以及一些区域组织进行了磋商。她还直接向民间社会和少数群体社区广泛进行了咨询。她指导和筹备了少数群体问题论坛年度会议，该论坛 2010 年讨论了“少数群体和切实参与经济生活的问题”。独立专家向联大第六十五届会议作了报告。

在本报告中，独立专家重点论述了在防止冲突方面保护少数群体权利的作用。她强调，在预防涉及少数群体冲突的战略要点中，首先是保护少数群体的权利，特别是与平等利用各种经济和社会机会有关的权利，少数群体切实参与决策，社会中少数和多数群体之间的对话，以及积极发展适应社会多样性的做法和体制安排。在积怨导致紧张局势和暴力行为之前关注少数群体的权利，将对联合国的预防文化作出宝贵贡献，挽救无数生命，促进稳定和发展。在一系列建议中首先是，联合国系统应当丰富有关少数群体权利的专门知识，并将其全面纳入有关工作。

目录

	段次	页次
第一部分		
独立专家活动报告		
一. 导言	1-2	3
二. 独立专家的活动	3-23	3
A. 国家访问	3-5	3
B. 少数群体问题论坛	6-13	4
C. 与联合国专门机构的合作	14-18	5
D. 结合千年发展目标宣传少数群体问题的活动	19-23	7
第二部分		
专题研究：保护少数群体权利对促进稳定和防止冲突的作用		
一. 导言	24-43	8
A. 少数群体权利遭受侵犯与暴力冲突的关系	31-39	9
B. 早期警示迹象	40-43	11
二. 保护少数群体的权利：国家避免暴力冲突的一种办法	44-64	11
A. 切实参与政治生活与决策	48-51	12
B. 保护文化特性	52-55	13
C. 不歧视与平等	56-64	14
三. 国际上从少数权利出发：防止冲突的一种办法	65-79	15
A. 联合国的体制框架	66-77	15
B. 区域组织	78-79	18
四. 结论和建议	80-102	18
A. 对国家一级的建议	85-94	19
B. 对国际一级的建议	95-102	20

第一部分 独立专家活动报告

一. 导言

1. 独立专家很高兴根据 2008 年 3 月 27 日第 7/6 号决议向人权理事会提交年度报告，即自她接受任务以来编写的第六次年度报告。独立专家在其报告中概述了她自上次提交报告以来进行的活动。另外，她还在其中介绍了关于保护少数群体权利对促进稳定和防止冲突的作用的讨论情况。

2. 独立专家继续努力促进《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》(《1992 年少数群体宣言》)的落实。她就其任务的各个方面进行了广泛咨询。她参加了一些专家研讨会和会议，并与联合国系统的一些国家、专门机构、机构和机制以及一些区域组织进行了磋商。她还直接向民间社会和少数群体社区广泛进行了咨询。独立专家在其工作的各个方面都采取了从性别视角看问题的方法。

二. 独立专家的活动

A. 国家访问

3. 2010 年 2 月 1 日至 12 日，独立专家访问了哥伦比亚。其访问重点是了解被确定为非裔哥伦比亚人、黑人、Raizal 人和 Palenquero 人少数群体社区的情况。访问为广泛了解该国与属于这些社群的人有关的法规、政策和做法以及该国落实《1992 年少数群体宣言》的情况提供了一个独特机会。访问中所涉及的问题包括乡村和城市地区这类社群的流离失所、失去土地和贫穷问题。访问报告见文件 A/HRC/16/45/Add.1。

4. 2010 年 7 月 5 日至 15 日，独立专家访问了越南。所到之地既有偏远的村庄也有河内和胡志明市等城市中心。越南政府执行了关于解决少数民族社区过度贫困问题的倡议，这也是独立专家这次访问的主要重点。她还考虑到宗教少数群体的权利及其子女在初级教育阶段是否有适当机会以本族语言受教育的问题。访问报告见 A/HRC/16/45/Add.2。

5. 独立专家感谢哥伦比亚和越南政府在其准备和进行访问期间给予的合作，并希望在其分析和建议方面继续进行建设性对话。独立专家希望得到她请求访问的下列国家的积极答复：孟加拉国、柬埔寨、中国、几内亚、印度尼西亚、伊朗(伊斯兰共和国)、肯尼亚、马来西亚、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日利亚、巴拿马、斯里兰卡、苏里南、阿拉伯叙利亚共和国、泰国和土耳其。

B. 少数群体问题论坛

6. 根据人权理事会第 6/15 号决议设立的少数群体问题论坛的任务是为就在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的问题促进对话与合作提供一个平台，并为独立专家的工作提供专题资料和专门知识。独立专家的责任是为论坛工作提供指导、筹备其年度会议、就论坛要讨论的专题向人权理事会提出建议，并向人权理事会报告论坛的建议。2008 年 12 月，少数群体问题论坛的创始会议讨论了少数群体及其受教育权利问题(A/HRC/10/11/Add.1)。2009 年 11 月，论坛第二次年度会议讨论了少数群体及其切实参与政治问题(A/HRC/13/25)。论坛为进一步落实《1992 年少数群体宣言》成功地明确和分析了最佳做法、挑战、机会和主动行动，并取得了显著成果，向各利益相关者提出了具有实用价值的专门建议。

7. 论坛第三次年度会议于 2010 年 12 月 14 日和 15 日举行，讨论了少数及有效参与经济生活的问题。《1992 年少数群体宣言》规定，属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活(第 2 条第 2 款)。另外，它还规定，确保属于少数群体的人“作为整个社会发展的必不可缺的部分”是维持或建立社会中各阶层和谐及相互尊重关系所必不可缺的(序言部分第 6 段)。而且，《宣言》还强调，各国应考虑采取适当措施，使属于少数群体的人可充分参与其本国的经济进步和发展(第 4 条第 5 款)。

8. 经济上被排斥是属于少数群体的人遭受歧视的一种原因、一种表现和一种后果。许多少数群体历来不能充分和有效地参与经济生活，在发达世界和发展中世界都是如此。例如少数群体在找工作时往往遭受到基于其肤色、宗教、语言、姓名、甚至地址的歧视。甚至在公共部门就业中少数群体所占的比例也很低，尽管立法禁止公私部门实行歧视。他们可能在获得信贷或贷款开设小企业方面面临障碍，他们可能住在经济发展前景不大的最穷或最偏远地区。同样地，未事先与少数群体协商在他们居住的土地或领土上开展的大规模经济发展项目或商业活动也造成不利的影 响，包括流离失所、持续贫穷，在有些情况下暴力行为。

9. 一些因素和挑战可能加剧这一少数群体被排斥的现象，其中包括经济条件恶化、族裔关系紧张和歧视现象增加。在有些国家中，不平等的资源和服务地区分配以及在少数群体居住的地区缺少基本的基础设施往往使他们不能充分行使其经济和社会权利。少数群体在人数上的不利地位也可能转变成缺少政治权力和不能有效参与决策进程以保护他们的权利或在权利被侵犯时诉诸司法机制。过去十年中也出现了新的预想不到的挑战，包括已证明对特别脆弱群体和少数群体有更大影响的全球粮食和经济危机。

10. 因此，各国政府在每一级别促进平等时必须充分考虑到少数群体有效参与经济生活的权利。从执行就业不歧视政策和执行公司负责任原则到拟订国家经济发展和国际发展援助方案，各国政府都会面临确保少数群体的权利得到保护并且他们作为社会的平等利益攸关者从中受益的挑战。在这方面，发展机构、金融机构和其他参与国际合作的行为者在应对当前的全球危机时也面临这样的挑战，即

确保为减轻危机的影响采取的措施和设想进行的合作不会不利地影响到少数群体。少数群体问题论坛第三次年度会议的建议将在人权理事会第十六届会议上说明(A/HRC/16/46)。

11. 在所报告期间，独立专家为建议促进落实论坛各次会议提出的建议进行了一些后续行动。在 10 月 31 日至 11 月 3 日期间，她参加了在墨西哥恰帕斯举行、主题为“议会、少数民族和土著人民：有效参与政治”的一次国际议会会议，会议是由各国议会联盟、联盟墨西哥会议、恰帕斯州政府，结合其任务，与联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处及其他方面联合举行的。会议期间，世界各国议员聚集一堂，交流了教训和良好做法，制定了加强少数群体和土著人民有效参与政治的行动日程。少数群体问题论坛关于少数群体和有效参与政治的第二次会议的建议是一项重要资源和会议讨论的主题。

12. 这次重大国际活动的目的是让大家了解并加强论坛和其他来源的建议，以鼓励在国家一级采取实际行动和落实。讨论的问题包括：少数群体和土著人民对制定影响他们的法律和措施的参与程度所取决的因素；克服少数群体和土著妇女所面临双重歧视的措施；确保少数群体和土著代表问责的机制；政党在代表少数群体和土著人民特殊利益方面的作用；在少数群体和土著人民参加区域、省份和地方各级决策机构方面可吸取什么教训。

13. 2010 年 12 月 18 日和 19 日，独立专家在新德里参加了一次民间社会研讨会，题为：“南亚、东南亚和东亚少数群体问题和社会排斥：挑战及国家与民间社会的反应、积极做法、教训和未来的任务”。研讨会因孟加拉国、印度、印度尼西亚、日本、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡人权组织的代表的参加而受益。研讨会的目的是：交流信息、评估关键问题、交流提倡行动、明确积极做法、交流有关联合国机构和机制的资料，确定与联合国系统打交道的切入点和机会。研讨会为独立专家在一个区域范围内促进对《1992 年少数群体宣言》以及少数群体问题论坛的建议的了解和落实提供了重要机会。¹

C. 与联合国专门机构的合作

14. 关于为加强开发署与少数群体问题有关的政策和规划，她与开发署正在进行的合作，独立专家高兴地宣布，名为《发展方案中被边缘化的少数群体：开发署资源指南及工具包》² 的出版物已开始发行，并于 2010 年 5 月 26 日分发到开发署全球各办事处和工作人员。这个出版物是一个由开发署所有工作领域主要政策顾问、区域办事处、区域服务中心、国别办事处工作人员、独立专家、人权高专办工作人员和少数群体权利国际组成的工作组全面磋商和起草过程的具体结

¹ 关于这些会议的议项和结果，见文件 A/HRC/16/45/Add.3。

² 见 <http://hrbportal.org/wp-content/files/1282077542maginalisedminoritiesindevelopment.pdf>。

果。这个过程还大大受益于超过 35 个国家的少数群体问题民间社会组织代表为一个内部讨论文件提供的投入。

15. 《资源指南和工具包》提供了与少数群体权利有关的国际和区域法律标准及机制概况，将使开发署各区域工作人员能了解促进和保护少数群体权利的重要概念问题和基本原则。它概述了开发署将少数群体问题纳入发展的规划机会和有关战略，包括对政府官员和机构、开发署工作人员和少数群体的能力发展支持，以及进行有效宣传和建立伙伴关系的可能切入点。对开发署各工作领域的机会和战略给予了详细注意。它提供了帮助开发署工作人员在下列重要领域加强发展方面少数群体工作的具体工具：情况分析、资料收集、监督和评估。各附件中提供了大量参考资料，包括从联合国各条约机构遴选的有关少数群体权利的结论和建议以及独立专家的研究和报告。

16. 这一宝贵资料来源可能可以增加少数群体可利用的有效参与发展进程以及加强保护和增进少数群体权利的机会。独立专家盼望这能在各区域和国家推行，为此，目前正在起草推行战略。作为发行和宣传《资源指南和工具包》的一项区域活动，独立专家为 2010 年 9 月 30 日至 10 月 1 日在亚美尼亚 Yerevan 举行的高加索和中亚地区国家人权机构社区实践会议做出了贡献。这个会议讨论了“增进少数群体权利和平等——独立和有效国家人权机构的作用”的问题，会议期间向与会者介绍了《资源指南和工具包》。

17. 联合国儿童基金会(儿童基金)以儿童为重点的整个规划战略特别注意弱势和受排斥群体，作为此战略的一部分，它一直在进行与少数群体权利有关的活动。最明显和常见的表现形式是在教育领域，混合文化主义和双语教育是核心；另一个领域是卫生，为向偏远地区的儿童提供服务，正在做出特别努力。2009 年 4 月，儿童基金安排举行了一次关于土著人民和少数群体问题的咨询会议，独立专家参加了这次会议，这是为解决影响少数群体和少数群体儿童的问题提供更广泛和互动性指导迈出的重要一步。儿童基金高级管理人员、专业人员和外部专家的目标是确定加强少数群体问题方案指导的政策框架和方式、改进知识共享、促进与国际机制和其他伙伴的合作。

18. 2009 年对儿童基金的活动进行的一次全面总结显示，该组织积极参与了为族裔、宗教和语言少数群体谋取真实福利的活动。然而，它也认识到，在向各国国家办事处提供关于少数群体该方案制定的指导方面缺少一项全面的政策，因此建议为加强和改善未来的少数群体工作制定这样一项纲领。儿童基金准备将这一战略的制定作为 2011 年的一个主要重点。2010 年 12 月 15 日，在少数群体问题论坛第三届会议期间，儿童基金和少数群体权利国际共同召开了一次边会。在独立专家主持下，边会为全球分享儿童基金参与少数群体问题的经验提供了机会，并介绍了一些具体国家案例研究。

D. 结合千年发展目标宣传少数群体问题的活动

19. 独立专家一直在致力于结合千年发展目标加强关注少数群体问题。包括独立专家 2007 年的一个报告在内的一些研究报告表明(A/HRC/4/9)，少数群体往往不能受益于实现这些目标的国家战略，这些战略没有考虑到少数群体的特殊情况和歧视对他们的影响。各国家元首和政府首脑通过《联合国千年宣言》就是认识到，他们“有在全球维护人的尊严、平等与公平原则的集体责任”(第 2 段)，决心加强其能力，“以履行民主的原则与实践，尊重包括少数人权利在内的各项人权”(第 25 段)。

20. 2010 年 3 月 22 日和 23 日，独立专家与很多知名学者和专家一起，作为主题发言人参加了在哈佛法学院举行的千年发展目标与人权国际研讨会。独立专家还参加了 2010 年 9 月 20 日至 22 日在纽约举行的联大第六十五届会议的高级全体会议。另外，独立专家还参加了人权高专办与联大第六十五届会议同期举行的一次关于千年发展目标的非正式会议。

21. 2010 年 9 月 17 日，在高级全体会议之前，独立专家与另外 25 位特别程序任务执行人共同发表了一个公开声明，敦促各国家元首在他们争取减轻贫穷和实现千年发展目标的努力中更多关注人权问题。他们呼吁各会员国以人权为更大重点，落实大会的结果文件³和建议，确保千年发展目标的实现，并使之对最需要实现这些目标的亿万人民有益。

22. 结合 2010 年 12 月举行的少数群体问题论坛第三届会议，独立专家强调，实现少数群体切实参与经济生活的权利对实现千年发展目标十分重要，并保证说，对这一问题的关注是论坛讨论和随后建议的重要组成部分。在制定旨在实现这些目标的纲领时，所有利益攸关者都要面临额外的挑战，那就是要确保这些纲领考虑到少数群体问题，因而要与少数群体成员密切合作制定和执行纲领。

23. 在其结合千年发展目标促进关注少数群体问题的所有活动中，独立专家都重申了其 2007 年提交人权理事会的年度报告中提出的建议(A/HRC/4/9)。主要建议包括：有针对性和协调一致的办法和政策要面对属于少数群体的人所经历的贫困情况；政府在制定、规划和实行减轻贫穷和千年发展目标政策时必须高度优先确保考虑到处于不利地位的少数群体，其受排斥和歧视的独特情况以及由此造成的持久极度贫困状况；政府在千年发展目标国家报告中要详细提供少数群体的情况和分类统计资料，以有助于揭示少数群体相对于其他群体的状况。

³ 见大会第 65/1 号决议。

第二部分

专题研究：保护少数群体权利对促进稳定和防止冲突的作用

一. 导言

24. 本报告的主题是保护少数群体的权利对促进稳定和防止冲突的作用。独立专家认为，一项防止涉及少数群体的冲突的战略，其基本要素在于：尊重少数群体的权利；社会内少数群体与多数群体之间的对话；以及建设性地发展各种做法和体制安排，以适应社会内的多样性。⁴ 在对少数群体权利的侵犯导致紧张局势和暴力冲突之前及早对其给予关注，会对联合国的预防文化做出宝贵贡献，挽救无数生命，促进稳定和发展。

25. 在联合国，少数群体权利的发展史与化解下面两种紧张状况的必要性有密切关系：少数群体与国家间的紧张状况及人口群体之间的状况。《1992 年少数群体宣言》在其序言指出，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助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。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。他认为：《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)。

26. 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。

27. 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。

28. 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抱有猜疑和偏见，少数群体可能成为攻击目标、而攻击者却不受惩罚。

⁴ 这里介绍的专题讨论是在联大第六十五届会议第三委员会中提出的独立专家关于少数群体问题的报告(A/65/287)原版本的节略。

29. 此外，少数群体的男性和女性成员可能成为武装行动者以不同方式攻击的对象，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。

30. 独立专家的观点是在她对世界上几乎所有地区的国家进行访问以及在少数民族问题论坛上协助编写专题报告和进行政策辩论的过程中形成的。她同各国政府、专家和非政府组织进行了广泛协商。她参加了早期预警和预防冲突领域的研讨会和论坛。此外，她还同许多重要角色(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、以明确少数群体的存在所面临的潜在威胁，以及如何更好地协调冲突预防工作。

A. 少数群体权利遭受侵犯与暴力冲突的关系

31. 保护少数群体权利及预防暴力冲突是国际社会要争取实现的、具有独立价值的正当目标。这两项目标都处于联合国任务的核心位置，其中每一项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。

32. 自1992年《少数群体宣言》通过以来，序言部分所载的基本设想(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一系列决议、秘书长的报告以及一些会议和决策过程的成果文件所采纳并进一步发展。

33. 秘书长在2000年提交联合国千年大会的标志性报告中指出，在许多处于战争中的国家，贫穷都伴随着尖锐的族裔或宗教矛盾；几乎经常的情况是，从属群体的权利得不到充分尊重，政府机构缺乏足够的包容，社会资源的分配有利于占支配地位的一方而不利于其他各方。他还说，解决办法显而易见：促进人权，保护少数的权利，建立吸收所有群体代表参加的政治安排，有必要让每个群体相信，国家属于全体人民(A/54/2000，第202-203段)。

34. 《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结果文件；在此文件中，参与国表示关切的是，由于人权受到严重侵犯，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侵犯，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。它敦促各国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文化的社会(同上，第21和171段)。

35. 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。歧视和不正当现

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。⁵

36. 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。⁶

37. 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、语言和宗教特点加以保护，并创造有利于增进此特点的条件。在美洲，《美洲民主宪章》强调，消除歧视和尊重文化多样性，有利于加强民主和公民参与，这反过来对于确保和平、稳定和发展而言又很必要。在《欧洲安全与合作会议哥本哈根文件》中，与会国重申，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，乃是促进与会国和平、正义、稳定和民主的关键因素。

38. 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。⁷

39. 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。⁸ 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。⁹ 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，发现冲突与这些形式的剥夺权力有重要关系。

⁵ 见 SG/SM/12833 号新闻稿，2010年4月7日。

⁶ 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。

⁷ 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)。

⁸ David A. Hamburg, 和 Cyrus R. Vance, *Preventing Deadly Conflict* (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997), P.29。

⁹ 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。

B. 早期警示迹象

40. 少数群体权利遭受侵犯往往是长久酝酿的冲突的根源之一，这种根源赖以存在的怨恨可能暗藏多年，甚至几十年，最终导致暴力冲突暴发。把少数群体权利指标纳入预警系统，可有助于及早发现潜在冲突。¹⁰ 其他技术性更强的警示迹象，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级为暴力行为。到这些指标引起重视的时候，可能已经积怨数十载，也许多少代—多少代人都错过了弥合裂痕、避免冲突和建设有凝聚力社会的机会。

41. 有些分析工作者担心，过早决定关注事项会导致发出假警报。但如果对某些形式歧视的预警的反应是同政府合作，制定纠正歧视的方案，那它就具有其自身价值，而不论对预防冲突的影响如何。

42. 显然，有必要将对各种经济和政治排斥的监控和(例如)对政治和社会背景的分析结合起来，以便能尽可能准确地发现升级的危险。需要更加深入了解为什么某些系统性排斥会使长期积怨升级为暴力冲突。这可能是由于多种因素，如压力在长时间内渐增，达到不能忍受的程度；政权更迭(许多项研究发现政治过渡与冲突发生率增加之间的关系)；或一个具体的、具有高度象征意义的触发事件，也许是与对社群特点的冒犯(如拒不给予少数群体语言以地位)有关系。¹¹

43. 曾有人主张，预警系统需要把收集分类的数量资料同更深入的质量分析结合起来。¹² 这种行动办法可有助于发现政治、社会和经济因素之间复杂的互动关系，因而有助于确定暴力冲突是否将爆发，如果会，什么时候爆发。

二. 保护少数群体的权利：国家避免暴力冲突的一种办法

44. 防止冲突并不是尊重少数群体权利的唯一积极结果。一个社会能聆听所有各方面声音、兼顾各方意见、所有公民参与以及在所有社群都有用武之地、对政治体制作出贡献时，社会就会繁荣。包容对整个社会都有好处，而不只是有利于以前被排斥的群体。因此，各国应当把形成少数群体有效参与的条件视为良好治理的一个组成部分，以及确保平等和不歧视努力中的重要优先事项。

45. 少数群体还往往被视为对国家和(或)民族统一的威胁。政府可能错误地认为，民族统一很脆弱，只有无视和忽略少数群体特点的差异方面，才能建立起新

¹⁰ S.Srinivasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur*(London, Minority Rights Group International)。

¹¹ 人们认为，拒不给予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)。

¹² J.A.Goldstone, “Using quantitative and qualitative models to forecast instability” *Special Report No.204*(Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2008)。

的国家；少数群体关于在决策方面有平等发言权的要求，会削弱中央权威；尊重少数群体的语言，会在族裔群体之间造成间隙，或会给政府带来难以承受的开支；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。在此种情形下，如果族裔、宗教和语言群体试图强调其特点，政府就可能担忧。可能有这样的推测，即：这些群体所想要的，就是从国家分离出去。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。¹³

46. 许多国家都在努力容纳不同社群的利益。至关重要的一点是，这一过程应以平等待遇和非歧视原则为指导。那些人口较多、具有较大破坏能力或军事实力的社群或者商业上较成功的社群，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。必须努力争取让少数群体的妇女、青年和老人等各种成员拥有发言权。

47. 符合关于促进和保护人权国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)¹⁴的国家人权机构，也可以在促进积极评价多样性和解决可能引起冲突的问题方面发挥建设性作用。这些机构可以有指定的少数群体问题专员，也可以设立单独的专门机构。

A. 切实参与政治生活与决策

48. 少数群体在政治领域的有效和切实参与，可以成为避免暴力冲突的关键。虽然少数群体成员有权参与决策，特别是影响他们的决策，如《宣言》第2条第(3)款所规定，但由于各种原因，少数群体在大多数国家的政治活动和管理机构中的代表严重不足，要么是故意限制他们参与，要么是法律或政策无意中使他们处于劣势，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。

49. 国家在与少数群体协商、确定政治参与方式方面有很大选择余地。措施可以包括通过联邦或自治安排下放某些权力；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。最重要的是，政治包容方式必须使少数群体具有真正影响力。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。

50. 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

¹³ 见国际人权政策委员会：谈判公正？人权与和平协定(2006年，日内瓦)，第七章。

¹⁴ 大会第48/134号决议，附件。

中必要的妥协性要求。2009年11月，少数群体问题论坛第二届会议重点讨论了少数群体和有效政治参与问题，并为国家和其他角色提出了一套实用的建议(A/HRC/13/25，第5段)。

51. 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。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群权利的基础上保证了一些社群权利的和平协定。

B. 保护文化特性

52. 少数群体权利的核心是保护和维持社会中各种不同的文化特性。诋毁或压制一个人或一个群体的释义特性可以成为引发冲突的有力因素。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。

53. 《1992年少数群体宣言》第4条第2和第3款确立了积极义务，要求各国采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特点和发扬其文化、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。

54. 对社群特点十分重要重要的是他们的历史叙事。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，实际上，少数群体历史和贡献很少得到充分反映，它加强了一些少数群体成员的异化和受排斥的感觉。

55. 诋毁一个社群的特性是下等的或坚称它是暴力的，罪恶的或者是“异类的”，这些说法都具有歧视性，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(他们认为自己有权这样做)。

C. 不歧视和平等

56. 在获得任何资源方面存在的事实上的歧视，甚至往往是对歧视的感觉，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，都是导致冲突的一个强有力因素。《1992年少数群体宣言》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”。

57. 经济上受排斥是少数群体受歧视的一个原因，一种表现，一种结果；不论是在发达国家还是发展中国家都是如此。少数群体在寻求就业时往往受到歧视，甚至在公共部门就业人数所占比例也中极低，尽管法律禁止公共部门和私人部门的歧视。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，造成了包括流离失所、持久贫困和在某些情况下暴力等消极影响。

58. 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。过去十年带来不曾预料到的新年挑战，包括已被证明对弱势群体和少数群体产生了过度影响的全球粮食和经济危机。

59. 因此，追求全面平等的政府，必须充分考虑到少数群体切实参与经济生活的权利。从实行就业方面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发展援助计划，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，发展机构、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。

60. 在那些政治权力集中在一个或几个特定群体手中的国家，普遍的是，这类群体从事公务的人数所占比例过大，这可能是造成关系紧张的一个很大原因。例如，少数群体在刑事司法系统的各级和部门有适当人数的代表对弱势社群和政府之间的关系有重大影响。与地方警察或保安部队的不快遭遇会使少数群体形成对国家如何对待和接受他们的看法。

61. 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的根源。关于不歧视的国际标准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有争议的问题，尤其是当多数社群中的较贫困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，说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。

62. 缺少教育和经济机会经常对处于不利地位的少数群体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，以及歧视性的雇用做法。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缓解机会或帮助时。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导火索。

63. 世界各地的冲突中一个常见的根源就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社群，他们生活的土地和领地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，一些少数群体发现他们拥有、占据和使用土地的权利有限或受到侵犯，他们可能会发现自己处于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。

64. 政府和外部捐助者实施的促进发展方案往往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，确保少数社群也能受益。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，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已证明是预防冲突的有效措施(参见 A/HRC/4/9，第 43 段)。

三. 国际上从少数权利出发：防止冲突的一种办法

65. 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因为侵犯了少数群体的权利或者是社区之间的紧张关系。另外，在 22% 的冲突过程中，少数群体要么暴露，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，这方面的目前情况各有不同。

A. 联合国的体制框架

66. 卢旺达和前南斯拉夫发生的悲惨事件进一步推动了联合国保护少数群体(秘书长称此群体为“种族灭绝的最经常目标”¹⁵)和其他弱势群体的工作。2004 年，秘书长设定了防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务。特别顾问的主要任务是，向秘书长和安全理事会提出关于为保护弱势群体免遭种族灭绝所需采取行动

¹⁵ SG/SM/9245，2004 年 4 月 7 日。

的建议。特别顾问办公室还要尽早发现一些对少数群体的潜在威胁，并就如何对文化多样性问题进行更有建设性的管理提出建议。¹⁶

67. 特别顾问办公室按照一个纲要进行分析，以求早日发现对少数社群的威胁。除对少数社群妖魔化和国家种族灭绝的历史等种族灭绝的特定指标以外，它还包括对少数群体有更广阔意义的指标，如因土地、权力、安全引起的冲突和群体特点的表现形式，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。¹⁷ 特别顾问办公室掌握来自联合国系统内外的大量信息。特别顾问对流入信息的筛选标准只限于对种族灭绝的前兆，这是一个有限的重点，幸运的是只限于少量情况。为发现需要上层采取预防性行动的情况，还需要采取更多手段，以在最初阶段就关注长期侵犯少数群体权利的情况。

68. 在《2005 年世界首脑会议成果》中，联合国会员国制定了对保护少数群体十分重要的一项原则：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——“保护责任”。这一概念认定，当本国政府不能或不愿进行干预以保护人民时，国际社会有义务这样做。在考虑采取合法武力措施以前，首先要考虑使用合适的外交、人道主义和其他和平手段。为落实保护责任这一概念正在制定的体制机制的重点只限于一些具体罪行。¹⁸ 更广泛地关注少数群体的权利是保护他们免受冲突之害的一种手段，要完成这一任务需要另外建立机制。

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，就具体问题为联合国调解冲突或潜在冲突局势的行动提供专门知识。在包括达尔富尔、伊拉克、肯尼亚、科索沃、吉尔吉斯斯坦和菲律宾在内的几个涉及少数群体的情况中，该小组为建立和平与对话的工作提供了支持和咨询。该部有一个土著人民事务协调机构，但没有少数群体事务协调机构。待命小组也没有具备关于少数群体权利的全面专门知识的专业人员。

70. 机构间预防行动协调框架(框架小组)是联合国 21 个实体进行机构间信息交流与合作(A/64/864, 第 7-13 段)的一个非正式论坛。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措施。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。制定方案措施的目的是在冲突周期早期发展阶段处理问题，以免局势升级。

¹⁶ 与特别顾问办公室成员的访谈，2010 年 5 月 10 日。

¹⁷ 参见 <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/>。

¹⁸ 参见秘书长关于预警、评估及保护责任的报告(A/64/864)。

71. 在联合国专门机构的政策方面和实地行动方面都有一些良好做法。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、基本服务的可得性。某些情况下，系统中包括与当地社区进行的广泛磋商。开发署建立了发现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，其中包括了关于如何处理各种冲突情况的指导。(见以上第 15 和 16 段)

73. 联合国儿童基金会(儿童基金)既编写也监控可能反映正在形成冲突的具体国家的资料。其活动重点是最边缘化、最脆弱的妇女和儿童，这使得它能在少数群体的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，儿童基金有很好的条件参与处理少数群体问题。儿童基金在全球拥有广阔的办事处网络，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。儿童基金经常向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。儿童基金总部内聚集了各种专业人员，其专长包括少数群体权利问题。

74. 由于各系统的复杂性和各机构的需要不同，关于将联合国各基金、方案、专门机构预警系统的产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国家工作队，特别是在利用计算机技术汇编并处理大量国家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。

75. 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”。¹⁹与会者强调，这些机制可以促进加强对复杂情况的认识，例如涉及系统性排斥或歧视特定少数群体的情况。与会者建议加强特别程序帮助早期预警的能力，包括确保将其建议更有效地传达到联合国外地办事处，确保将反映严重侵权情况的资料作为早期预警发出。

76. 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

¹⁹ 可查阅 <http://www2.ohchr.org/English/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc>。

约的机构，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简报。

77. 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，该小组对包括欧洲安全与合作组织(欧安组织)在内的各区域政府间组织的经验进行反思后，建议联合国借鉴区域组织的经验，制订少数群体权利框架。(A/59/565，第 94 段)。

B. 区域组织

78. 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)。²⁰ 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。民族专员可对各国进行访问，并根据对世界各地做法的广泛了解提出建设性解决办法。民族专员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族裔关系的国家)卷入的问题。

79. 当一国政府和一个少数群体的关系开始紧张时，双方都较易于接受第三方的调解，此时预防性外交最有效。特使可以不引人注目地开展开展工作。各方可能愿意平静地表达其忧虑，并探讨可能的解决办法。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做出妥协。

四. 结论和建议

80. 近些年来，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的权利。预警系统必须具备对这类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的权利。

81. 此外，虽然加强了对预防一些具体罪行(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。

82. 正如秘书长报告中所认定的那样，预警并不等于及早行动(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

²⁰ 载于 <http://www.oscc.org/hcnm/13022.html>。

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政损失也成倍增加。

83. 更加强调少数群体权利作为预防冲突手段的潜在好处之一，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。

84. 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 1992 年《少数群体宣言》第 9 条确保将少数群体问题纳入整个联合国系统实体的国家工作的机制或连续做法，即便在少数群体问题是当地冲突根本原因的国家，也是如此。在总部一级，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专门知识，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发现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。

A. 对国家一级的建议

85. 为履行其人权义务，也作为一项加强稳定并改进包容性治理的措施，各国应当通过与少数群体的协商与合作，全面执行《民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

86. 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行机制。

87. 为确保所有群体成员不受歧视地平等参与，国家应监控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。

88. 各国应监控经济发展项目，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。

89. 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，能够平等参加竞争。

90. 各国应收集关于社会各阶层获得经济机会和参与政治决策机会的分类资料。资料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。制定资料收集方案时应有少数群体代表的参与，应当允许多种形式的自我特点，而且应为资料保护提供有效保证。

91. 《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。

92. 教育课程应避免刻板形式，并现实和无歧视反映社会各群体面貌。国家应确保少数群体成员能够采取必要措施确保其特点得到保护和促进，例如提供母语教育和宗教教育。各个层次的教育应把使少数群体成员得以在保持其特点的同时平等地参与工作和其他机会的竞争作为目标。

93. 国家应让所有少数群体成员参与预防冲突和建设和平的行动。

94. 国家人权机构的任务应明确包括保护和促进少数群体权利和掌握关于少数群体权利的专门知识。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地方各级得到充分解决。

B. 对国际一级的建议

95. 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。鉴于涉及民族特性的冲突比比皆是，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。

96. 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。

97. 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。在冲突从表示不满发展到发生暴力事件的各阶段中，应考虑让该小组在冲突更早阶段干预当地局势。

98. 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，其中除其他外特别包括：如何与少数群体协商以了解各方不同立场；如何让从事少数群体工作的民间社会组织参与联合国的预防冲突工作；及如何根据具体情况制定早期预警指标。

99. 联合国国家工作队应分析基于族裔、宗教和语言的歧视在多大程度上造成与拟订方案有关的结果差异。国家工作队应促进并支持收集关于少数群体的分类资料。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阶段的方案拟订工作。

100. 应采取切实步骤，确保联合国国家工作队组成中的本国工作人员包括来自少数群体的人员。

101. 联合国应继续努力分享具有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制度，并应采纳少数群体权利指标，以便所有机构、部门和国家办事处汲取现有最佳做法。

102. 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识。
