



人权理事会

第二十五届会议

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

本报告介绍任务负责人自提交上一次报告以来的活动情况。独立专家列入了关于“确保将少数群体问题纳入 2015 年后发展议程”的专题讨论。在争取确定新的全球发展目标日渐增强的趋势下，解决不平等问题成为一个核心讨论和协商领域，使妇女、残疾人、老年人和弱势群体问题得到更大的关注。但是，独立专家认为，少数群体问题在国际和国内讨论中体现相对不足。她敦促对困难少数群体给予更大和系统的关注，他们是全世界数以亿计的最贫穷、在社会和经济上最被边缘化和排斥的人群。

独立专家指出，全球新的发展议程中需要有关解决不平等和社会包容的具体目标，包括具体要求和注重解决困难的少数群体状况的活动。必须采取基于人权的发展方针，而且必须更加重视促进和保护少数群体权利，这是实现民族、族裔、宗教和语言少数群体发展的一个重要途径。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 独立专家的活动	3-29	3
A. 专题活动和报告	3-11	3
B. 国别访问	12-14	5
C. 通信	15	5
D. 其它活动	16-26	6
E. 少数群体问题论坛的最新情况	27-29	8
III. 确保将少数群体问题列入 2015 年后发展议程	30-45	8
介绍	30-45	8
四. 特定发展领域磋商中的少数群体问题	46-80	12
A. 不平等	46-58	12
B. 教育	59-61	15
C. 卫生	62-64	16
D. 增长和就业	65-66	17
E. 饥饿、粮食安全和营养	67	18
F. 冲突和脆弱局势	68-70	18
G. 环境可持续性	71-72	19
H. 治理	73-74	19
I. 能源	75-76	20
J. 水	77-78	20
K. 人口动态	79-80	21
五. 结论和建议	81-91	21

一. 导言

1. 少数群体问题独立专家的任务由人权委员会在 2005 年(第 2005/79 号决议)确立,随后由人权理事会(第 7/6 号决议)延长。2011 年 3 月 24 日,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·伊扎克被任命为任务负责人,并于 2011 年 8 月 1 日就职。独立专家应推动落实《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. 独立专家在本报告第二章简要综述她自提交上一份报告(A/HRC/22/49)以来的活动情况。第三章和第四章重点讨论确保将少数群体问题纳入 2015 年后发展议程的问题,第五章提出一系列结论和建议。

二. 独立专家的活动

A. 专题活动和报告

1. 宗教少数群体

参加会议和协商

3. 独立专家在 2012 年提交理事会的工作计划中承诺将从 2013 年起特别关注宗教少数群体的权利,她承认,除了保障这些人的宗教或信仰自由外,对他们作为少数群体的权利普遍缺乏专门的关注。独立专家也承认,全世界对这个问题都很有兴趣,因此决定第六届少数群体问题论坛将专门讨论宗教少数群体的权利。
4. 她于 2013 年 4 月 25 日向全体会员国发送了一份有关确保宗教少数群体权利和安全措施的调查问卷。问卷重点是找出保护和促进宗教少数群体权利的积极做法,包括在宗教间对话领域和促进不同信仰群体之间和谐关系领域的举措。她对作出答复的国家表示感谢,包括阿根廷、奥地利、澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、中国、古巴、丹麦、爱沙尼亚、危地马拉、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、意大利、约旦、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、毛里求斯、墨西哥、蒙古、黑山、阿曼、巴基斯坦、巴拉圭、波兰、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚、斯洛伐克、西班牙、瑞士、泰国、乌克兰和美利坚合众国。
5. 2013 年 6 月 6 日,独立专家在日内瓦召开“超越信仰:宗教少数群体权利和安全”的专家小组会议。来自不同地区的宗教少数群体权利领域的国内和国际专家参加了会议,包括宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特(通过视频会议)。会议目的是为其将提交给大会第六十八届会议的报告收集材料。专家发言的主题包括:关键性概念和标准;确定挑战和侵权行为,包括不歧视、承认和安全保障;宗教少数群体在冲突和冲突后局势中的安全保障问题;侵犯宗教少数群体权利的应对措施。

6. 独立专家于 2013 年 10 月 23 日向大会第六十八届会议提交了年度报告(A/68/268)。报告的重点是在保护和促进宗教少数群体权利问题上采取基于少数群体权利的方针。独立专家在报告中强调指出,宗教少数群体的权利落实状况很差,他们在各个区域都受到歧视、社会排斥、边缘化,也常常受到骚扰、迫害和暴力侵害。宗教少数群体的权利不仅仅是宗教和信仰自由。宗教少数群体作为群体的更广泛的权利常常被各国政府忽视。少数群体权利要求国家基于《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》采取积极行动。要求通过立法、政策和具体措施,在文化、经济、政治、公共、宗教和社会生活的各个领域实现实质性平等。

7. 独立专家肯定宗教或信仰自由问题特别报告员开展了重要的工作,并对他 2013 年提交理事会的关于宗教少数群体的报告(A/HRC/22/51)表示欢迎。10 月 28 日,她(与特别报告员一道)作为专题发言人参加了由加拿大政府在大会期间举办的一场会外活动,主题为“促进和保护宗教或信仰自由的国际努力:联合国在哪个领域可以发挥有效的作用?”

2. 语言少数群体

8. 独立专家 2013 年提交理事会的上一份报告(A/HRC/22/49)讨论语言少数群体的权利和遇到的挑战。她着重发出警告称,在全世界约 6,000 多种语言中,有一半受到威胁,她敦促各国政府采取必要的措施,保护少数群体社区和他们的语言遗产(第 39 段)。她一直在收集各个地区对于这个问题的良好做法资料,如少数民族语言和语言少数群体面临的生存威胁;少数群体语言和语言权利获得承认问题;公共生活中的少数群体语言问题;教育、媒体、公共行政管理和司法领域的少数群体语言问题;以少数群体语言提供信息和服务问题。

9. 2013 年 3 月 13 日,独立专家召集了一场关于语言少数群体的圆桌讨论会,来自会员国、非政府组织、学术界和语言少数群体社区的代表参加了会议,以找出在确保语言少数群体权利方面业已得到证实的成功举措。60 多名会人员介绍了经验和观点,包括联合国各机制今后在全球语言少数群体问题领域可以开展的工作。2013 年,独立专家开始着手编写一份实践指南以及有效做法,以便对制订政策者和其他人员提供协助。她计划在经过进一步征求意见后,于 2014 年中在网络上予以发布。

3. 少数群体中的妇女和女童

10. 独立专家参加了关于少数群体中的妇女和女童问题的会议。她利用与会机会,向人们介绍关于联合国人权体系中保护妇女机制以及如何加以有效利用的知识,并介绍以少数群体中的妇女和女童权利为重点的少数群体问题论坛第四届会议的建议。她担任了 2013 年 9 月 16 日和 17 日在赫尔辛基召开的第四届国际罗姆妇女会议的总报告员。这次会议讨论了改进妇女个体、家庭和社区状况的办法,目标是制定保护妇女权利的战略,改进罗姆妇女与从事性别平等工作的其它群体之间的联系。

11. 独立专家参加了“马德里俱乐部”¹于2013年10月1日和2日举办的少数群体妇女受双重歧视问题会议。这次会议以少数群体中的妇女为重点，探讨如何让这些妇女超越传统角色，推进自身的权利，并有能力成为转变的动力。她在“匈牙利妇女游说组织”在布达佩斯举办的“匈牙利妇女大会”上发言。这次会议将男女平等推到将于2014年举行的议会和地方政府选举及欧洲议会选举公众讨论的前沿。

B. 国别访问

12. 独立专家于2013年9月2日至11日访问了喀麦隆。她感谢该国政府提供了出色的合作。该国有250多个族裔群体，因此政府确有理由为本国的多样化和稳定而感到自豪。尽管仍然存在挑战，但政府似乎愿意与少数群体接触，以寻求有效的解决办法。俾格米和姆博罗游牧民族社区在喀麦隆是最穷的人，对于这些社区来说，关于土地和生计的问题是最重要的。语言问题包括该国许多母语语种的衰落。虽然该国实行双语政策，但英语人群代表声称在就业和政治任命领域受到歧视。看得出来，普遍存在着宗教自由，但五旬节教会领导提出教堂被关和歧视性待遇的指控。此次访问报告载于本报告增编1(A/HRC/25/56/Add.1)。

13. 独立专家感谢尼日利亚政府同意她在2014年初访问该国。她敦促其它她提出访问要求的国家作出积极回应。她提请注意各任务负责人在人权日发表的新闻稿，其中呼吁会员国加大合作力度。²

14. 独立专家应人权组织 Pusat KOMAS 的邀请前往马来西亚。她感谢与其会见和讨论的所有民间社会行为人。她还会见了高层领导，包括总理下属的负责民族团结、融合和人权事务的几位部长。她在会见时介绍了关于保护少数群体权利的国际标准和原则，讨论了马来西亚批准《消除一切形式种族歧视国际公约》的重要性，并讨论了需要收集分类数据以便评估现有平权行动政策的必要性。她向政府官员们强调指出，她希望正式访问马来西亚，并指出自己的访问请求已提出了很长时间。

C. 通信

15. 独立专家继续收到来自各个方面的有关民族、族裔、宗教和语言少数群体人权受到侵犯的资料。根据这些资料，她在报告期内以涉及少数群体问题的指控信和紧急行动信的形式致函会员国，其中绝大多数是与其他相关任务联合发出

¹ 由来自60多个国家的90多名前总统和总理组成的一个独立的非赢利组织。

² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14083&LangID=E。

的。这些信函连同相关国家政府的答复都在特别程序提交理事会的联合来文报告中公开发表。³

D. 其它活动

1. 加强协作

16. 作为第五届少数群体问题论坛一项建议的后续工作，独立专家参加了美洲人权和人民权利委员会于 2013 年 4 月在班珠尔举行的第五十三届会议。她与非洲土著人口/社区工作组举行了一次磋商，并赞赏地注意到该工作组对就少数群体问题举行进一步对话持开放态度。她在非政府论坛上发表讲话，向民间社会代表介绍与自己的任务机制、联合国人权体系和少数群体问题论坛合作的机会，鼓励政府和非政府组织的代表参加今后的论坛会议。

17. 独立专家鼓励委员会研究具体关注少数群体问题的各种办法，确保以系统的方式解决少数群体的关切。2013 年 4 月 11 日，她通过媒体发表声明，警告说，全非洲有数以千计的少数群体迫切需要人们加大关注和保护力度。⁴ 她准备继续与委员会和欧洲区域人权行为者接触，拟定一份关于非洲地区少数群体问题的报告。

18. 独立专家与防止种族灭绝问题特别顾问阿达马·迪恩格先生举行了磋商，以确定双方如何在防止种族灭绝和大规模暴行领域加强协作。她邀请迪恩格先生参加少数群体问题论坛并发表主旨演讲，迪恩格先生在演讲中承认，人们常常由于自己的身份或宗教信仰而成为目标，并对中非共和国、埃及、缅甸和阿拉伯叙利亚共和国境内的宗教和派别紧张关系表示关切。

19. 独立专家继续与新成立的由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)负责协调的联合国种族歧视问题和保护少数群体网络进行协作。她也继续参与全球关于 2015 年后发展议程的磋商，并提交了两份关于不平等和全球治理问题磋商的文件。2013 年 12 月 5 日，独立专家作为专题发言人参加了在日内瓦举行的人权日和人权高专办二十周年纪念活动。

2. 活动、会议和外联

20. 2013 年 5 月 14 日和 15 日，独立专家参加了在奥斯陆举行的“右翼极端主义和仇恨犯罪：少数群体在欧洲和欧洲以外受到的压力”会议。她谈到及早采取行动、应对仇恨言论的重要性。11 月，她作为宗教和信仰自由专题的发言人，参加了第六届布达佩斯人权论坛。她通过视频形式参加了几场会议，包括：2013 年 3 月 6 日，欧洲联盟驻联合国日内瓦办事处代表团主办的关于人人享有宗教或

³ 最近的报告见 A/HRC/25/74。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13220&LangID=E。

信仰自由问题的会议；12月10日，由土耳其国家教育部和联合国儿童基金会(儿童基金)中东欧区域办事处与国家联合体共同举办的以让优质教育涵盖全体儿童的区域部长级教育会议。

21. 独立专家继续为基于工作和出身的歧视问题大声疾呼。2013年5月24日，她牵头发表一份联合声明，呼吁加强对2.6亿多种姓歧视的受害者的保护。⁵ 2013年12月16日和17日，她参加了在加德满都举行的第二届南亚种姓歧视问题区域磋商。磋商的目的是探究该区域的现代种姓歧视问题，讨论联合国如何通过国家方案为打击这种歧视采取行动。

22. 独立专家进一步努力接触少数群体中的年轻人。她对青年和学生群体开办讲座和发表演讲(包括在布达佩斯的中欧大学和纽约的福特汉姆法学院)，并参加青年活动，包括匈牙利的青年节，讨论少数群体和仇恨言论问题。她出席了人权高专办少数群体问题研究金方案闭幕仪式，会见与会者，作为从该方案毕业的研究员，她鼓励大家勇于承担领导角色。

23. 2013年11月25日，在少数群体问题论坛开会之前，独立专家主办了一场名为“如何与仇恨和不宽容进行抗争？”的公众活动。此次活动中放映了“不是我们镇的”项目拍摄的短片，重点反映各种社区如何动员起来对抗仇恨和不宽容问题。这次活动和讨论吸引了许多人参加，展示了个人和社区如何采取实际行动的积极例子，引发了卓有趣味的对话，并引起与会人员的个人反思。独立专家计划每年主办一次类似的活动。

24. 独立专家利用社交媒体，包括“脸书”和“推特”，宣传少数群体问题以及她本人的任务机制和其它国际相关机构和机制的工作。这些社交媒体网站也提供了一个讨论少数群体问题的平台。值得一提的是，关于荷兰文化传统圣尼古拉斯和黑彼得的讨论在她的脸书网页上仅仅几天之内就得到约13,000人的跟进，直接发给独立专家本人的关于这一问题的评论和信息约有500条。

3. 声明

25. 独立专家还发布了其它的公开声明，其中许多是与其他任务联合发布的，以突出关于少数群体的令人关注的问题。⁶ 其中包括：在2013年2月孟加拉国发生遍布全国的大规模抗议活动后，3月29日，呼吁孟加拉国各方结束暴力行为，包括针对印度教少数群体的暴力行为；4月8日，纪念国际罗姆人日声明，呼吁落实政治和法律承诺，为罗姆人的生活带来亟需的转变；4月4日，她发起一份联合声明，呼吁加大对孤儿症患者的保护，承认这一人群终生遭受极端的丑化和边缘化，指出对这一人群受到袭击问题的关注；5月13日，在七名巴哈教领

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13352&LangID=E。

⁶ 在独立专家的网页上可以找到关于其新闻稿的链接，
www.ohchr.org/en/issues/minorities/ixpert/pages/ieminorityissuesindex.aspx。

导人被捕五周年临近之时，呼吁伊朗当局立即予以释放，任意拘留问题工作组于 2008 年宣布对这些人的拘留是任意的。

26. 10 月 29 日，针对罗姆儿童被带离家及当局和媒体针对罗姆人绑架儿童的指责一事，独立专家发表一份声明“欧洲的罗姆人：有罪推定？”。11 月 21 日，她就荷兰关于圣尼古拉斯和仆人黑彼得的庆祝活动发表声明，这一传统延续了对非洲人和非洲人后裔的负面定型观念。她敦促政府支持和推动在荷兰社会进行公开辩论，建立一个讨论平台，以确定可以采取哪些步骤回应所有人的观点和关切。11 月 25 日，就马来西亚政府决定取缔一份未使用‘安拉’一词来指上帝的天主教出版物一事，她发表声明，警告说这违反了宗教少数群体的权利。12 月 19 日，她就中非共和国发表声明，敦促各方从宗派冲突全面暴发的边缘后退，立即无条件地停止针对平民的暴力和攻击活动。

E. 关于少数群体问题论坛的最新情况

27. 2012 年 3 月的第 19/23 号决议要求独立专家指导少数群体问题论坛的各届会议，筹备其年度会议，并就其建议向理事会作出报告。2013 年 11 月 26 日和 27 日，论坛第六届年度会议在日内瓦召开，今年的主题重点是保障宗教少数群体的权利。

28. 来自各区域的会员国、联合国各机制、条约机构和专门机构、政府间组织、区域组织、国家人权机构和非政府组织派出 500 多名代表参加了会议，其中包括关于少数群体问题的学术界人士和专家。发言涉及宗教少数群体面临的许多挑战，介绍了关于保护这些人权利的立法、政策和做法的信息，并提出了解决宗教少数群体所面临问题的解决办法建议。论坛提出的保障宗教少数群体权利的建议将提交理事会第二十五届会议。

29. 独立专家作为专题发言人参加了论坛期间举行的一系列会外活动，包括由防止灭绝种族问题特别顾问阿达马·迪恩格先生主持的关于“防止煽动暴行犯罪”的一场会议。其它的会外活动包括一场以中东和北非地区宗教少数群体为重点的会议，还有一场会议主题为“性别正义和宗教：妇女作为积极变化的动力”，此次会议讨论了宗教少数群体的妇女面临的挑战及其在培养社区间宽容和对话方面的作用。

三. 确保将少数群体问题纳入 2015 年后发展议程

介绍

30. 独立专家当前的工作方案中包括下述专题讨论，以确保少数群体问题在 2015 年后发展议程中得到应有的重视。她将继续就此问题与全球和国家层面的全体相关利益方进行广泛磋商，以争取实现这一目标。

31. 在 2015 年后发展议程和今后的发展目标中对困难的少数群体给予更大的重视有着不容置疑的理由。其中最主要的是在全世界，少数群体仍然是最贫穷、社会和经济上最被排斥和边缘化的群体。全世界数以亿计的人民族、族裔、宗教和语言少数群体成员仍然处在歧视、排斥、贫穷和落后的循环之中，如果不针对他们的处境加以专门的关注，他们就无法打破这一循环。不平等、歧视和贫穷之间的相互关系及其对困难少数群体的影响绝不能被忽视或低估。

32. 正如前任独立专家强调指出的那样，少数群体社区内的贫穷是社区成员具有的权利、机会和社会进步受到压缩的原因和表现。他们的贫穷不只是缺乏收入或每天要为基本生存而挣扎的问题，而往往是基于结构上的不平等和长期的歧视以及社会排斥，而这并不是一包“万灵药”就能解决的。贫穷的少数群体社区有效参与政治决策的能力更差。他们没有获得教育、保健、就业和土地的平等机会。少数群体得不到公民权和成为无国籍人的可能性更大，常常使得他们完全被排除在发展和人权举措之外。

33. 事实上，随着 2015 年的临近，许多少数群体成员正面临在发展和人权方面滑坡的风险。例如，受全球金融危机影响最大的是社会中最穷的人，包括少数群体，他们可能缺乏有保障的就业机会，面临不断缩减的社会福利平台。近期的或正在进行的冲突对许多国家的少数群体带来灾难性的后果。在出现冲突或政治和社会骚乱的国家，包括经历“阿拉伯之春”的那些国家，宗教少数群体受到威胁，使得许多人逃离家园，或流落邻国成为难民。

34. 围绕着 2015 年后发展议程磋商中出现的一个信息是“不要落下任何人”。这个信息是令人欢迎的，它表明全世界越来越意识到，不平等严重阻碍了受不平等影响的那些人的发展进步。独立专家认为，如果不在全球和国家层面上作出明确的承诺，解决困难少数群体的发展需要和人权问题，那么全球几百万少数群体将面临实实在在“被落下”的风险。2015 年以后阶段的新的发展目标提供了一个重要的机遇，以便将发展议程重新聚焦于不平等问题之上，将少数群体问题置于工作的中心位置。

35. 在许多国家，困难少数群体都没有实现《千年发展目标》。我们仍然需要对过往经验进行全面分析，以便充分吸取在《千年发展目标》上的经验教训。有些国家提供了一些积极的例子，即实施了良好做法，通过有针对性的战略，为少数群体产生积极的结果。但是，由少数群体问题前任独立专家盖伊·麦克杜格尔进行的一次调查表明，只有少数几个国家在其《千年发展目标》报告中专门少数群体问题，而且，即使提到少数群体，对于少数群体如何而且关键是何贫穷程度和遭遇的其它严重不平等程度过高问题缺乏讨论，少数群体中的妇女特别被人忽视(见 A/HRC/4/9，第 68 段)。

36. 关于少数群体权利和发展问题的专家们都特别强调了《千年发展目标》框架中的这些不足。⁷ 由于依赖汇总结果，而且仍然缺乏对分类数据的收集，因此对于少数群体在实现目标方面的进展衡量得很少。各国政府更容易把重点放在最容易接触到的人群和最容易和解决费用最低的那些问题上。少数群体往往在地理上和社会上更难接触到，他们的问题包括长期受到歧视和社会排斥，这些解决起来也更困难。因此，有关战略往往并不针对少数群体及其特殊的挑战，尽管也存在解决少数群体问题的政治意愿。

37. 研究表明，少数群体和土著人民的发展速度更慢，随着其它社区受益于《千年发展目标》的干预工作，他们与其它社区之间的差距甚至正在变大。由儿童基金、联合国妇女署、联合国发展规划署(发展署)和人权高专办联合撰写的关于促进平等包括社会公正的问题简介中称，“《千年发展目标》的重点主要是在国家中占大多数的老百姓，而没有明确涉及不平等问题，因此有可能产生错误的结果，使已经被边缘化的群体被‘落在最后’，从而加剧现有的不平等问题。”⁸

38. 人权高专办以及理事会的各个机制和任务始终强调，人权必须处于发展进程的核心，对发展问题采取基于人权的方针，以人权法律的规范性框架为基础，能够加强发展战略。其它的利益方日益接受这一看法，包括会员国也承认人权与发展之间的关系。我们绝不能忘记，人权中包括了少数群体权利，这在《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条和《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》中得到确立。

39. 2013 年 9 月，大赦国际呼吁在 2015 年后发展议程中采取基于人权的方针，并重视少数群体问题。该组织称，如果人权持续下滑，那么全世界的领导人们就面临加剧不平等、歧视和不公正的风险。该组织秘书长萨里尔·谢蒂称，“我们正失信于最贫穷、最困难和最被边缘化的群体，”“富人和穷人，男人和女人以及与少数群体之间的差别正在扩大。”《千年发展目标》和 2015 年后议程必须直接解决造成不平等的那些因素，必须处理和解除造成最弱势群体边缘化的多层次的系统性障碍。⁹

40. 自 2012 年以来，国际上一直在进行磋商，以便在 2015 年《千年发展目标》结束时，订立一个新的全球发展计划。目前正在开展一些重要的进程，包括 2015 年后发展议程高级别知名人士小组以及与“里约 20 周年”进程相连接的可持续发展目标不限成员名额政府间工作组。大会于 2013 年 9 月开会审议了进展

⁷ See, for example, Corinne Lennox, “Addressing health inequalities in the post-2015 development framework” in *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2013* (London, 2013, Minority Rights Group International), pp. 10 ff.

⁸ 见 http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2406TST%20Issues%20Brief%20on%20Promoting%20Equality_FINAL.pdf.

⁹ “联合国千年发展目标：绝不能在 2015 年后议程中将人权边缘化”，2013 年 9 月 23 日。

情况，启动关于建议的讨论，并开启关于《千年发展目标》之后新框架的工作。这一进程中出现关注最被边缘化和最困难群体的强烈呼吁。

41. “里约 20 周年”成果文件¹⁰ 强调指出，在可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济政策应“加强土著人民及其社区、其它当地和传统社区以及族裔少数群体的福利，承认和支持他们的特性、文化和利益，防止危害到他们的文化遗产、习俗和传统知识”(第 58 段)。文件还强调，需要确保族裔少数群体接受教育的平等机会，需要建立一个对族裔少数群体中妇女和女童的扶持性环境(第 229 和 238 段)。高级别知名人士小组在报告中称，“我们应确保任何人，无论其族裔、性别、地理位置、残疾状况、种族或其它身份如何，都不被剥夺普遍人权和基本的经济机会。我们应制订以接触被排斥群体为重点的目标”。¹¹

42. 秘书长于 2011 年 9 月成立了联合国系统 2015 年后联合国发展议程问题工作组，该小组汇集了多个联合国实体和国际组织的专家，以支持 2015 年后磋商进程。工作组在《解决不平等问题：2015 年后议程的核心和我们希望全体人民共有的未来》的报告中提出，“《千年发展目标》这个时代也许在无意中将某些资源从最贫穷的人口群体或由于性别、族裔、残疾或居留等遭受歧视而处于不利地位的人群那里被挪用……要想让需要发展的那些人群共享全球发展机会，就必须纠正这些歧视和不平等问题。”¹²

43. 联合国系统加大了对少数群体问题的重视。2012 年，秘书长通过 2012 年 3 月 6 日的政策委员会第 2012/4 号决定设立了联合国种族歧视问题和少数群体保护网。以保护网的工作为基础，秘书长在关于种族歧视问题和少数群体保护的指导说明中指出，“更加重视少数群体的处境，能够补充和加强改进可持续人力发展和推动包容和稳定的工作……少数群体成员参加 2015 年后发展议程的制订进程至关重要，以确保最终的议程推进非歧视和少数群体的其它人权关切。”¹³

44. 联合国国家工作队通过一个适应具体国情的开放性进程，支持 88 个国家开展关于 2015 年后发展议程的国家磋商，并举行论坛，交流对“我们希望的世界”共同远景的看法。¹⁴ 国家磋商特别作出努力，让一般不会参与政策讨论的那些群体参加进来。这一全球性对话回应了日益高涨的要求积极参与进程的呼声以及将困难群体包括少数群体的声音和问题在每个阶段考虑进来的呼吁。对“解决不平等问题全球磋商”提交的材料发人沉思，这些材料揭示了全世界的族裔和语言少数群体遭遇结构性排斥、限制他们融入社会的程度。

¹⁰ 见 www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019.pdf.

¹¹ 联合国，《新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困，实现经济转型——2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告》(2013 年，纽约)，内容提要。

¹² 见 www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/10_inequalities.pdf.

¹³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf.

¹⁴ See www.worldwewant2015.org/sitemap.

45. 联合国发展小组举办了十一场专题讨论，主题包括：冲突和脆弱局面、教育、环境可持续性、治理、增长和就业、卫生、能源和水。2013 年 3 月发布了报告和初步结论。以下各节简要讨论上述每个专题下的少数群体问题。

四. 特定发展领域磋商中的少数群体问题

A. 不平等

46. 在磋商领域中，解决不平等成为一个突出的跨领域基本目标，应当成为国际和国家发展议程中的核心。要使包括困难少数群体在内的人群在这个目标上取得进步，就意味着要创造条件，使少数群体实现实质上的平等，这方面的挑战是少数群体在发展和人权上面临的一个主要障碍。要求各国解决不平等，就是说各国必须明确和直接地采取行动，解决少数群体社区面临的社会排斥、经济边缘化、贫穷和歧视问题。

47. 要鼓励和保证国家层面采取行动，至关重要是由国际社会、联合国、援助界和国际金融机构在全球层面致力于解决不平等，解决困难少数群体和土著人民的遭遇。如果这个全球信息丢失或过于薄弱，那么历史上忽视、否认或侵犯被边缘化的少数群体的权利和发展的那些国家就没有动力加以改正。反过来说，如果作出强有力的解决不平等的承诺，在一套新的 2015 年后发展要求中作出明确阐述，就有助于激励国家采取行动，赋予民间社会和少数群体社区以力量，也就有可能确保某些最贫穷和最被边缘化的少数群体实实在在地发生真正的转变。

48. 尽管“不平等”问题日益得到重视令人欢迎也至关重要，但最根本的是它要转化为每个国家在实践中更加重视少数群体问题。重要是不仅是解决“穷人”的挑战，而是要确定哪些人是最穷的，他们在哪里，为什么他们最穷，找出不平等问题最严重的地方。假如我们在国内和国际上要克服困难少数群体面临的发展障碍，那么就要对贫穷、社会排斥和经济边缘化背后的不平等问题有更加深刻的理解。

49. 关于 2015 年后议程的讨论必须考虑到以下事实，即全世界贫穷人口中少数群体所占比例正在迅速上升。在全世界包括发展中国家和发达国家的许多情况中，贫穷显示出族裔、宗教和语言的特征。对少数群体为何面临更严重的挑战进行坦诚的分析，显示歧视和排斥正是少数群体面临的一系列障碍的初发点。在国家层面上，要在少数群体的减贫和实现发展目标上取得长期的成功，就要求下力气解决不平等现象的根源及其表现。

50. 在关于 2015 年后议程磋商产生的核心文件中，几乎没有认识到少数群体经历的多层次和跨部门的挑战，而这些挑战在讨论的一系列领域中造成弱势问题。例如，强调城乡不平等就未能确认少数群体往往是农村和边远社区，服务的获得和基本需求的满足较差。而在考虑家庭财富不平均问题时，几乎从来没有在低收

入与少数群体成员身份之间确立联系。往往是困难少数群体中的妇女在受教育和获得体面就业方面问题最多，而她们由于妇女、少数群体成员和穷人的身份而受到多重歧视。如果我们将关于贫穷、获取基本服务、性别歧视、恶劣住房条件和人口群体的各项地图重叠起来，就看到少数群体是需求未得到满足的最突出的群体。少数群体、贫穷和不平等这一关联绝不能被忽视。

51. 自金融危机以来，少数群体经历的种族主义和仇外现象更加突出。欧洲反种族主义和仇外现象委员会 2012 年报告中指出，“目前的经济危机造成了一场恶性循环，委员会所关注的许多群体(弱势群体)都陷入这种循环。经济机会萎缩，福利被削减，使这些人陷入贫困之中，导致社会鸿沟的两边相互产生负面看法。”¹⁵

52. 各方面的专家都在呼吁更明确地解决不平等问题。2013 年 5 月 21 日，联合国 18 位人权任务负责人呼吁，2015 年后发展议程必须立即重新聚焦于平等、社会保护和问责。¹⁶ 声明强调指出：

不平等的加深严重损害了《千年发展目标》的成就……未来的目标必须特别考虑到哪些人受益，哪些人受损，必须超越那些使我们能够摘取“低挂果实”而忽略最弱势群体的那些冰冷的综合目标，而对系统性的不公正问题不加触动……将平等问题作为跨领域的一个优先事项，就是说每个新的目标都要正面应对造成不平等的系统的不公正问题，从对少数群体的体制歧视到一个国家内不对区域中社会服务的投资不均衡问题。

分类数据的重要性

53. 评估和解决不平衡问题的一个主要障碍是缺乏按族裔、宗教或语言分类的数据。数据对于有效地减贫至关重要，而扶贫模式并没有统一支持收集按族裔—文化分类的数据。2005 年，开发署出版了《千年发展目标监测和报告：良好做法回顾》，其中建议，“只要有可能，都应当使用分类数据，以突出在性别、族裔、地位置、年龄或其它不平等层面上的不均衡问题”。¹⁷ 在少数几个有分类数据的国家，这些数据明确反映出多数群体与少数群体之间的不平等。同样，它们也提供了基本的数据，可以此为依据，采取有针对性的干预并监测进展情况。下述每个国家都在某种程度上承认此类数据所揭示出的少数群体面临的挑战，并建立了有针对性的方案。

¹⁵ 欧洲反种族主义和仇外现象委员会 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日活动报告，CRI(2013)42，第 2 段，见 www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/146-2013_10_25_AnnualReport2012_en.asp。

¹⁶ 新闻稿，“不实现平等，2015 年后全球发展目标就会破产——联合国权利专家”，2013 年 5 月 21 日，日内瓦。见 www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13342&LangID=E。

¹⁷ 减贫小组，开发署发展政策局，2005 年，第 18 页。

54. 在大不列颠及北爱尔兰联合王国、分类数据显示出族裔贫穷的特点。少数族裔群体人口约有五分之三收入属于贫困水平，这一比例是白人的两倍。收入在贫穷水平上的人口比例最高的是孟加拉人(65%)、巴基斯坦人(55%)和非洲黑人(45%)。印度人和加勒比黑人的这一比例在 25–30%，稍低一些，但仍比白人群体的这一比例(20%)高得多。¹⁸ 在巴西，人口普查数据显示，平均而言，白人和亚洲裔巴西人的收入是巴西黑人和混血人收入的两倍。巴西黑人贫穷的几率而高。在生活极端贫穷的 1620 万人中(约占全国人口的 8.5%)，有 70.8%是黑人。巴西黑人和混血人的平均工资比白人和亚洲裔人的工资低 2.4 倍。¹⁹

55. 皮尤研究中心对美国人口普查数据的分析²⁰ 显示，白人和少数群体之间的财富差距自 1984 年人口普查开始跟踪这一数据以来一直在扩大。白人家庭财富平均水平是黑人家庭财富平均水平的 20 倍，是西语家庭财富平均水平的 18 倍。2007 年底到 2009 年中的经济使少数群体财富经历了比白人更大的损失。从 2005 年到 2009 年，扣除通货膨胀因素，西语家庭平均财富缩水 66%，黑人家庭平均财富缩水 53%，而白人家庭财富只损失了 16%。这样一来，2009 年，一个典型的黑人家庭财富(资产减去负债)只有 5,677 美元，一个典型的家庭财富有 6,325 美元，而典型的白人家庭财富为 113,149 美元。

56. 世界银行特别指出，越南在减贫工作中取得“显著的进展”。但是，占人口 15%的少数群体并未享受到这一进步。1993 年，贫困家庭中少数群体的比例为 20%。到 1998 年，这一比例上升到 29%，到 2010 年则占到 47%，赤贫家庭中的少数群体比例为 68%。生活水平的差距也很大：2010 年，少数民族有 66.3%的人生活贫困，而占人口多数的京族人中的贫困比例只有 12.9%；少数民族的赤贫人口比例为 37.4%，京族人中的赤贫人口比例只有 2.9%。²¹ 世界银行指出，有六大“主要困难”共同造成“恶性循环”，影响到少数民族的生活收入，直接和间接造成长期贫困：教育水平低；流动性差；难以获得金融服务；土地贫瘠；市场机会有限；成见和文化障碍。²²

¹⁸ Peter Kenway and Guy Palmer, New Policy Institute, *Poverty among ethnic groups: how and why does it differ?* (Joseph Rowntree Foundation, York, 2007), p. 11. Available from www.poverty.org.uk/reports/ethnicity.pdf.

¹⁹ 见 <http://globalvoicesonline.org/2011/11/29/brazil-census-black-mixed-population/>

²⁰ Rakesh Kochhar, Richard Fry and Paul Taylor, “Wealth Gaps Rise to Record Highs Between Whites, Blacks, Hispanics: Executive Summary”, 26 July 2011. Available from www.pewsocialtrends.org/2011/07/26/wealth-gaps-rise-to-record-highs-between-whites-blacks-hispanics.

²¹ World Bank, *Well Begun, Not Yet Done: Vietnam's Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges* (Hanoi, 2012), p. 5. Available from <http://documents.worldbank.org>.

²² 同上，第 122 页。

57. 必须解决的一个批评意见是，以某一人群或为重点可能被认为是不公平的倾斜行动或特殊措施，使其它人群受到忽略，而这些人也可能有非常现实的问题和发展挑战。但是，事实不见得如此。将解决困难少数群体长期存在的问题作为一个核心优先事项并不意味着或是要求忽视其他群体或基本关切领域。它要求这种重点关注要有充分依据、接受监测并规定时限，以确保这种方针不会变成歧视性的。在这方面分类数据也至关重要，它使得不平等状况可以由统计数据显示出来，而在朝向目标的进展情况也可以得到监测和评价。

58. 解决不平等是一项总体目标，假如得到实现，必将使困难少数群体在2015年后发展议程磋商涉及的广泛领域中受益。采取这样一种基于不平等现象的方针有非常有力的理由，但是，必须在全球和援助工作层面上采取这一方针，以克服歧视、权力消长以及国家层面上常见的缺乏政治意愿等障碍。在以不平等为重点的“2015年后发展议程全球主题公共磋商综合报告”²³中称，“有大量证据显示，一个结构领域中的不平等现象会增加其它领域不平等的可能性。就一个领域的改善机会而言，其它领域同时存在的交叉性不利情况往往会损害进步的机会，或使之流于空想。这些彼此交叉、相互强化的不平等常常是植根于历史关系，并通过社会、经济、环境和政治领域的歧视而不断繁殖。”

B. 教育

59. 受教育是全体儿童的一项基本人权，但各个区域都有儿童享受不到这一权利，或享受的程度远远低于其他儿童。国家常常面临无法为许多儿童提供基本教育的严重问题，原因包括资源匮乏、贫穷和冲突等。但是，少数群体儿童面临的挑战和障碍常常是基于歧视和社会排斥，并因歧视和社会排斥而持久面临挑战。缺乏受教育机会使贫困不断循环下去，少数群体社区受影响最深。反过来说，教育则为少数群体实现发展和充分享有广泛人权提供了途径。

60. 2009年，全球1.01亿失学儿童当中，约有50-70%来自少数群体或土著人民。²⁴在中非，绝大多数Batwa和Baka人甚至无法获得小学教育。撒哈拉以南非洲只有13%的儿童有机会接受以其母语提供的小学教育。²⁵在南亚，达利特女童得不到教育的原因不仅是贫穷，还有歧视和性暴力。达利特女童中的识字率普遍低得多。例如，在印度的Mushahar达利特居住区，只有不到9%的人识

²³ 见 www.worldwewant2015.org/file/299198/download/324584。

²⁴ 少数群体权利，“几百万欧洲儿童仍然被剥夺受教育机会——新的全球报告”，2009年7月16日。见 www.minorityrights.org/7967/press-releases/millions-of-european-children-still-denied-an-education-new-global-report.html。

²⁵ 开发署，《2004年人力发展报告》(纽约)，第34页，图2.4。

字。²⁶ 在拉美，几百万土著儿童和非洲裔儿童在地里、种植园或矿上干活，而不是去上学。

61. 由于罗姆人受到隔离、丑化和高辍学率等原因，他们在小学以后的入学率大大低于平均水平。在东南欧，只有 18% 的罗姆儿童上中学，而一般人口的这一比例是 75%，只有不到 1% 的罗姆人上大学。²⁷ 在全世界许多国家，教育只采用国语或多数人的语言，使在语言上处于少数的群体处于不利地位。在越南和其它东南亚国家，教育通常只采用多数人的语言进行，使少数群体在受教育上处于不利地位。

C. 卫生

62. 人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题前任特别报告员(2002-2008 年)保罗·亨特指出：

我们生活的世界存在深刻的卫生不平等，在这个世界中，一个人的健康和得到的照料质量取决于他的种族、他使用的语言或者他的宗教和文化信仰。几乎在全世界每个国家中，少数群体和土著人民都是最贫穷和最弱势的群体，与人口的其他部分相比，他们的健康不佳程度更甚，得到的照料也更差。和其他人群相比，他们活得更短，生病的可能性更大，要做出更多努力才能获得保健服务。这种不健康和差的保健服务往往是贫穷和歧视的表现。²⁸

63. 少数群体常常住在边远难至的地方，政府的保健设施和服务往往难以触及。在许多国家，保健基础设施，包括医院或诊所，根本不在少数群体地区设立。有些情况下，保健服务的费用，包括诊治和药物费用是贫困社区(常常是少数群体社区)支付不起的。确保安全饮水和清洁设施的基础设施也可能无法到达少数群体居住的地方。有时出于歧视的原因，保健的提供受到限制。迫切需要对少数群体及解决其卫生状况的战略给予新的重视。必须更好的了解他们的健康需求，这就需要开展研究和数据收集工作。

64. 根据开发署的资料，在尼泊尔、2009 年一名山地达利特人的预期寿命是 61 岁，而更高级的种姓山地婆罗门人的预期寿命是 68 岁。2011 年，开放社会基金会的一次研究报告说，与平均水平相比，罗姆人免疫接种率低，营养状况差，婴幼儿死亡率和结核染病率更高。有证据表明，罗姆社区的预期寿命比非罗姆社区

²⁶ “国际声援达利特人团结网络”，关于达利特受教育问题的建议，对少数群体论坛的提交材料，2008 年，第 83 页。见 http://idsn.org/fileadmin/user_folder/pdf/New_files/UN/IDSN_Forum_on_Minorities.pdf。

²⁷ 儿童基金编写的“结束针对罗姆儿童的歧视”专家文件，载于欧洲委员会“结束针对罗姆儿童的歧视”报告。<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19545&Language=EN>。

²⁸ 少数群体权利，《世界少数群体现状》，第 7 页。

要少 10 到 15 年。²⁹ 在独立专家 2013 年访问过的喀麦隆，俾格米人与其他人群相比，获得保健机会和健康状况都极差。在巴基斯坦，儿童基金报告说，主要由俾路支少数民族居住的俾路支地区的产妇死亡率是每 10 万名活产儿中有 758 例，几乎是全国平均水平每 10 万人中 276 例的三倍，也远远低于每 10 万人中 140 例的千年发展目标。³⁰

D. 增长和就业

65. 经济上的排斥是针对少数群体歧视的原因、表现和结果。正如 2001 年在德班举行的世界反对种族主义大会 特别强调指出的那样，贫穷有可能助长种族主义态度和做法的顽固存在，而它反过来又会造成更多的贫穷，这种状况被称为“贫穷的恶性循环”。许多少数群体从历史上就受到排斥，不能充分和有效地参与经济生活，在发达国家和发展中国家都是如此。少数群体因为肤色、宗教、语言或姓名而在找工作时受到歧视。即使在公共部门就业中，少数群体的比例也很低，即使有立法禁止公共和私营部门歧视的情况下也是如此。他们在寻求信贷或借款时可能面临障碍，有可能生活在最贫穷和最边远的地区，经济发展前景有限。在少数群体生活的土地上开展的大型经济开发项目或商业活动常常产生负面影响，包括流离失所、贫困常态化，有时还造成暴力。

66. 有些因素加剧了少数群体受排斥问题，包括经济条件恶化、种族紧张关系、歧视主义抬头等。资源和服务的区域分配不均和少数群体居住地区缺乏基本性的基础设施等常常导致他们无法充分行使其经济和社会权利。过去 10 年产生了新的始料不及的挑战，包括全球性的粮食供应和经济危机，事实证明，危机对特别脆弱的群体和少数群体的影响更深。未能将少数群体充分包纳和融合进来也就意味着各国错失由此带来的经济发展和收益。世界银行的研究显示通过将目前被边缘化和排斥在外的少数群体纳入经济生活如何能够带来国内生产总值的增长。³¹

²⁹ 见 <http://web.ua.es/en/actualidad-universitaria/2013/septiembre2013/septiembre2013-23-30/life-expectancy-in-roma-communities-is-10-15-years-less-than-that-of-those-in-non-roma-communities.htm>。

³⁰ Fatima Raja, *Pakistan: Annual Report 2011* (UNICEF Pakistan, 2012). Available from www.unicef.org/pakistan/Annual_Report_2011.pdf。

³¹ 例见“排斥罗姆人的经济代价”，载于 http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion.pdf。

E. 饥饿、粮食安全和营养

67. 与健康直接有关的是，少数群体常常处于脆弱境地，这涉及饥饿、粮食安全和营养方面。高度贫穷和极端贫困，缺少就业机会或有保障的收入形式、土地或土地所有权问题都影响到他们的粮食安全。例如，在印度，在册种姓和在册部落的儿童营养不良比例约高出 14-20%，而在千年发展目标这一期间，这一比例的下降速度也低于其他人群。³² 在任务负责人对卢旺达(2011 年)和喀麦隆(2013 年)的国别访问中，粮食安全和营养是巴特瓦人和俾格米人的一项主要关切，他们中的许多人从传统的森林居住区流离失所，无法维持狩猎/采集的生活方式，也无法继续获得森林中的食物来源。

F. 冲突和脆弱局势

68. 就全球来看，少数群体受冲突影响更甚。许多例子清楚地显示出冲突对于少数群体及其发展和权利的影响，有些情况下是毁灭性的影响，使某些群体的发展进程倒退许多年。

69. 在伊拉克，冲突和不稳定对少数群体的巨大影响是有文字记录的，包括穆斯林少数群体、巴哈教徒、基督教徒、亚美尼亚人卡尔迪亚亚述人、法伊利库尔德人、巴勒斯坦人、犹太人、塞比曼达派教徒、雅兹迪人等等。少数群体权利小组称，“自 2003 年美国牵头入侵和萨达姆·侯赛因倒台以后，伊拉克的少数群体继续由于宗教或族裔而成为目标。他们被杀害、绑架、遭受酷刑、骚扰、强迫改宗，家园和财产被毁。”³³ 迫害、侵犯人权行为和定点攻击导致大批人员流离失所，少数群体成员大规模逃离到邻国，仍然面临严重的挑战和贫穷。同样，在埃及和阿拉伯叙利亚共和国，动乱和冲突对少数群体的充分影响正在显示，对他们的权利和安全产生深远的影响。

70. 在缅甸若开邦，若开佛教徒与罗辛亚穆斯林人 2012 年爆发冲突，使数百人遇害，家园和财产被毁，超过 13 万人流离失所，其中主要是穆斯林少数群体。成千上万名流离失所者和冲突动乱影响的几千名村民目前没有维生活动或收入来源，靠人道主义救援获得食物、住处、保健、教育、水和清洁设施。冲突对他们的权利和获得基本服务和发展的机会产生灾难性影响，使许多人的生活陷入极端贫困和不安全状态之中。缅甸政府不承认罗辛亚人为公民，这影响到他们享受全部人权。

³² Thorat, S. and Sabharwal, N.S., 'Addressing the unequal burden of malnutrition', *India Health Beat*, vol. 5, No. 5 (June 2011), p. 1. (Cited from Lennox, *Addressing health inequalities*.)

³³ See Chris Chapman and Preti Taneja, *Uncertain Refuge, Dangerous Return: Iraq's Uprooted Minorities* (Minority Rights, 2009), p. 9. Available from www.minorityrights.org/download.php?id=690.

G. 环境可持续性

71. 联合国系统 2015 年后联合国发展议程问题工作组的报告中指出：“必须将提高弱势人群的抗御能力和减少灾害和其它意外风险作为限制灾害的社会经济成本的核心，包括死亡、饥荒、营养不良、流离失所和强迫迁移。”³⁴ 同样，欧盟委员会人道主义援助和平民保护总司长 Claus H. Sorensen 指出：

“在发生灾害时首先需要关注的是最脆弱和最被边缘化的人群，原因是他们很可能受灾最重，而且他们有可能被排除在应对和恢复工作之外。在每个行动中都系统地解决纳入边缘化人群(具体说来，受种群歧视者、少数群体、残疾人、妇女和老人)的问题，就能挽救生命，减轻贫困人员的痛苦，保护他们的尊严。”³⁵

72. 在南亚，2001 年古吉拉邦地震、2004 年亚洲海啸以及 2008 年在尼泊尔、2007-2009 年印度比哈尔、安得拉、卡纳塔克和阿萨姆各邦以及 2010 年巴基斯坦发生的水灾表明，达利特人常常受灾最重，而且常常“被系统地排除在救援和恢复工作之外”。³⁶ 卡特里娜飓风及其对非裔美国人的影响和救援及重建工作的不足都有完整的记录。少数群体可能更容易遭受自然灾害，原因包括住在边缘的地区、从事脆弱的职业和住房质量较差。巨型开发项目的环境影响往往更多地落在少数群体身上，这方面的例子包括农业综合企业项目对非裔哥伦比亚少数群体及其土地的影响、从自己的土地上流离失所的埃塞俄比亚 Gambella 地区土著少数民族受到的影响以及乍得——喀麦隆输油管道项目对喀麦隆俾格米人的影响等等，不一而足。

H. 治理

73. 独立专家向 2013 年 2 月在南非举办的“全球治理和 2015 年后框架磋商”提交了材料，³⁷ 其中强调指出，在全球范围内，少数群体在各级政府、决策机构和公共部门的代表性都很差。在国家层面上，政治和行政框架以及负责发展的公共部门架构往往充斥并面向多数群体人员。善政和包容性治理是确保少数群体权利的关键。包容各方的治理，让少数群体有其代表，就确保他们的问题不会被忽视，在制订政策和方案时也会考虑到他们的利益。如果少数群体被排除在决策和负责实施发展举措的公共机构之外，那么不可避免地，有关战略就会忽视少数

³⁴ 《实现我们希望人人享有的未来：秘书长的报告》。见 www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/report.shtml。

³⁵ International Dalit Solidarity Network, *Equality in aid: Addressing Caste Discrimination in Humanitarian Response* (2013), p. 2.

³⁶ Ibid. p. 3.

³⁷ 见 www.worldwewant2015.org/file/328125/download/356499。

群体，或者无法了解关于其境况和需要的专家信息，而这些信息能确保项目成功和持久。

74. 独立专家在 2012 年对大会的报告中强调指出以下事实，即确保少数群体权利和平等的工作往往要求国家按《宣言》中的要求实施积极的措施和方针。通过对少数群体权利给予适当的机构性重视，采取一个解决少数群体问题的政策和方案框架，就能推动对困难少数群体产生积极的转变。从法律到保护和促进少数群体权利的具体行动之间，对少数群体权利的机构性重视是合乎逻辑的中间步骤。一项关键性建议是国家要将对少数群体权利的机构性重视视为一项善政义务，同时也是对其人权、平等和不歧视承诺的基本内容。

I. 能源

75. 获取负担得起的能源是发展的基本要求，但少数群体社区常常更多地面临“能源贫困”问题，影响到其生活的各个领域，限制了他们的机会和发展。少数群体社区常常居住在边远或贫困的农村地区，能源基础设施薄弱。事实上，少数群体也可能受到在其居住地方开展的发电项目的不利影响，却不会充分受益。得不到负担得起的能源从许多方面影响到社区：限制其革新和提高农业产量的能力；影响到从事企业活动的的能力；难以供电让儿童学习；难以提供清洁健康的烹饪方式等。因此，实现人人拥有可负担得起的可持续能源的目标尤其适用于少数群体社区。

76. 2012 年开展的区域性罗姆人调查显示，在受调查的人群中，百分之 70 到 90 的罗姆人称居住在物质严重匮乏的条件中。罗姆人定居点往往缺乏供电，有时是因为其定居点被划为非法定居点，不在能源和基础设施规划之内。任务负责人 2011 年访问过的保加利亚的那些罗姆人社区称，他们要付更高的价格从私营供电商那里买电，因为缺少就业机会，收入低，他们付不起电费。有些关键性问题是国家层面的，包括最难以获得可负担能源的是哪些人？

J. 水

77. 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员塔里娜·德阿尔布开克 2012 年致理事会报告(A/HRC/21/42)的主题是成见与实现享有用水和卫生设施的人权问题。报告审查了在享有用水和卫生设施的人权方面成见的各种表现形式，探讨了关于政策制订以及预防和应对成见造成的违反人权行为的解决办法建议。特别报告员发现，成见将人们推向社会的边缘，使某些群体受到排斥、躲避和边缘化。许多罗姆社区的用水和卫生设施是出了名的差。同样，报告强调指出，达利特人的居住点往往被系统地排斥在公共服务之外。

78. 2013 年 10 月 30 日，“水之友”组织、儿童基金、特别报告员和人权高专办发布一份新闻稿，呼吁在 2015 年后的发展议程中，在用水和卫生设施方面要围绕平等和不歧视原则加以构建。³⁸ 声明呼吁，在构建未来远景、目标和指标时，要明确地以最被边缘化和最困难群体和个人为重点，包括使用分类数据。

“成功”的评价必须涉及在获取卫生、水和清洁设施方面缩小差距或不平等问题的进展情况。新的优先事项应当以数以百万计的边缘化人群为重点，这些人被掩埋在综合统计数据之下，仍然得不到基本服务。

K. 人口动态

79. 人口动态包括人口增长、迁徙、城市化、人口密度、年龄结构的趋势和变化，是磋商的一项核心内容。但是，关于这一发展领域的考虑很少涉及不平等和关于多数群体/少数群体关系的人口层面。例如，城市化趋势往往在少数群体人口上体现最不明显，从而导致城乡差距以及多数群体/少数群体差距的扩大。日益富裕的人口中出生率可能下降，而穷人仍保持高出生率，穷人往往是少数群体，造成贫困的持久化。在许多国家，人口群体之间存在明显的地理边界，也存在同样清晰的社会经济鸿沟——通常，少数群体在上述两种分界中均处于条件差的一方。

80. 一个人口群体对另一个人口群体的歧视和社会排斥可能深深地影响到人口动态。因此，对不同人口群体之间的动态应当给予更大的重视。例如，社区之间的冲突以及冲突引发的强制性人口迁徙造成国内流离失所，对少数群体影响可能更大，并对他们的权利、生计机会、收入和基本服务产生更大和长期的影响。就全球而言，数以百万计的人流离失所，他们常常是少数群体，人数较少，在政治和军事上没有主导地位，最容易受到社会和政治动荡以及冲突的影响。独立专家要传达的一个基本信息是，在全社会保护少数群体权利，创建少数群体权利的文化，就能促进稳定，降低人权和发展遭遇危机和挫折以及人口受严重冲击的可能性。

五. 结论和建议

81. 少数群体的平等是一项人权，必须承认，这是一项核心发展目标。有强有力的理由要求我们在 2015 年后发展议程和今后的发展目标中对困难少数群体给予更多的重视。其中最主要的是，在全球层面上，困难少数群体仍然是最贫穷和在社会经济上最受排斥的社区。独立专家认为，如果在全球和国家层面上不作出明确的承诺，将解决少数群体的困境作为全球发展的最高优先事项，那么数以百万计的少数群体成员面临继续被“落在后面”的真正风险。

³⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/JointStatement_NewYork30Oct2013.pdf。

82. 少数群体应当成为发展战略的首要目标人群，但事实上他们往往是被放在最后的人群。对少数群体的境遇缺乏关注是《千年发展目标》进程最严重的缺陷之一，也是阻碍一些国家实现某些目标的重要因素。如果不作出显著和持续的努力，加大重视力度为困难少数群体找出有效解决办法，那么 2015 年后战略有可能继续沿袭那些已经为事实证明在解决困难少数群体发展需求方面存在缺陷的相同范式、重点和模板。

83. 不能忽视或低估不平等、歧视和贫穷之间的关系。全世界有几千万人陷在歧视、排斥、贫穷和落后的循环之中，如果不对他们的境遇给予专门的关注，则他们无法打破这种循环。联合国和其它方面在今后拟订一套新的发展宗旨和目标时必须解决民族或族裔、宗教和语言少数群体面临的不平等问题。

84. 尽管不平等重新受到宝贵的关注，但即使在这项工作产生的大量磋商报告中，也常常将少数群体放在长长的困难群体名单的最后，甚至完全被忽视。从这些高级别文件中传达的信息是，这方面的不平等与其它不平等如性别平等、残疾人、儿童和年龄问题等相比处于相对不够优先的地位。

85. 2015 年后新的目标框架应当立足于人权，包括《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》中确立的少数群体权利以及平等、不歧视和参与原则。重点关注困难少数群体和特定少数群体，包括罗姆人、非洲人后裔、达利特人和处境不利的宗教和语言少数群体，将有可能为全世界几百万最受排斥和最贫穷的人员带来他们亟需的发展关注。

86. 需要有分类数据，显示少数群体成员面临的不平等，这仍然是关键要求，应当加强国家收集和分析此类数据的工作，国际社会也要提供协助。在各个目标领域都需要分类数据，涉及教育、就业、卫生和家庭收入等关键性领域。这些数据不仅能使我们找出不平等问题，而且协助我们制订适宜的有针对性的解决办法，并监测和评估在实现有关少数群体目标方面的进展情况。

87. 不过，在大多数国家缺乏分类数据的国家，政府、国家机构和发展行为人以及联合国专门机构普遍地都非常了解哪些群体是最受到排斥、边缘化和最贫穷的——常常是困难的少数群体社区。因此，绝不能以缺乏统计数字证据和数据作为不重视困难少数群体需求的借口。

88. 在大力关注平等问题的目标框架中，最关键的是为各国制订关于包容少数群体的具体目标和据以衡量进展情况的具体指标。要在各个阶段确保和扩大少数群体的参与。

89. 需要采取有针对性的倾斜行动政策，解决少数群体受经济社会排斥的问题，包括为边缘化群体和他们居住的地区制订具体的社会经济发展规划。在少数群体居住的国家还要酌情给予专门的机构性重视，包括指定部委、部门或单位、协调单位、监察员、委员会等等，以便在实施国家行动计划时对少数群体给予必要的重视。

90. 国际捐助界应明确承认，需要关注困难少数群体，确保在全球层面上将其体现在一套新的发展目标制订进程以及目标本身之中。在国家层面上，捐助方应确保为各国提供充足的资源，以支助它们的活动，资源要面向满足最困难少数群体社区需求的项目和方案。

91. 独立专家敦促各国设立独立监督机构，让民间社会和公众包括少数群体参加进来，确保在全球层面上作出的下一轮承诺对少数群体兑现。
