



---

人权理事会

少数群体问题论坛

第三届会议

2010年12月14至15日，日内瓦

少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔关于少数群体和有效参与经济生活的说明

## 一. 导言

1. 少数群体问题论坛第三届会议将集中讨论少数群体与有效参与经济生活问题。
2. 《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》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)。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少的部分”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少的(序言部分第 6 段)。此外，《宣言》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)。
3. 经济上被排斥是属于少数群体的人遭受歧视的原因、表现和后果。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。
4. 若干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。
5. 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。

## 二. 少数群体问题论坛的目标和宗旨

6. 人权理事会第 6/15 号决议规定了少数群体问题论坛的目标和宗旨，要求论坛在少数群体问题独立专家的指导和筹划下应：
  - 每年举行会议，为就与在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有关的问题进行对话和合作提供一个平台；

- 为少数群体问题独立专家的工作提供专题意见和专业知识；
- 为进一步执行 1992 年《少数群体权利宣言》查明和分析最佳做法、挑战、机遇和举措；
- 提出专题建议，由独立专家汇报给人权理事会；
- 推动改善联合国各机制、机构和专门机构、基金和各署之间在增进和保护属于少数群体的人的权利活动方面的合作，包括在区域一级的合作。

7. 论坛提供了一个独特的机会，供广大的利益攸关方、包括联合国会员国和机构、专门机构、政府间组织和区域组织、少数群体代表和民间社会参与处理少数群体问题并就其进行对话，并为它们提供机会交流有关良好做法和少数群体关系方面的问题管理的经验。

### 三. 框架

8. 根据第 6/15 号决议的规定和在较广泛的促进执行《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》范围内，论坛讨论的重点将围绕三个核心要素：

- 确定少数群体和国家所面临的挑战和问题；
- 确定关于少数群体和有效参与经济生活的良好做法；
- 审议机会、倡议和解决办法。

9. 论坛将审议当前的做法以及如何增加少数群体有效参与经济生活。论坛将考虑到各国和各少数群体的情况有很大的不同，没有普遍适用的解决办法可改善少数群体参与经济生活，因为这受到他们生活环境的很大影响。经济发展战略的国家所有权很重要，包括在国家战略得到全球伙伴关系、发展合作和援助支持的情况下。

10. 人权的三大支柱和少数群体得到法律保护对于解决少数群体不能充分和有效参与经济生活的问题很重要：不受歧视的权利；打击直接和间接的歧视以确保享有各种经济和社会权利的义务；有效参与决策的权利；有必要执行特别措施或采取扶持行动解决某些少数群体长期以来受到根深蒂固的歧视的影响。

11. 不歧视原则加上平等原则是非常重要的，也是所有核心人权条约的基础。它在享受所有人权和自由方面适用于每个人，它禁止基于一系列未详尽无遗地列出的原因的歧视，例如性别、种族、肤色、宗教、语言、国籍和族裔。许多对公民、政治、经济、社会和文化权利的侵犯行为都是基于歧视、种族主义以及以一个群体的族裔、宗教、民族或种族特性为由的排斥。如果少数群体要充分和有意义地参与社会，他们必须能够在享受人权时完全不受歧视。

12. 《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》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……属

于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定”(第 2 条)。少数群体应当行使其权利在所有阶段参与现有和未来法律、政策和倡议的修改、拟订和执行,以确保这些确实能使他们有效和平等地参与经济生活。

#### 四. 供审议的问题

13. 如上面提到的,少数群体有效参与经济生活意味着他们充分享有国际人权文书规定的所有经济和社会权利,包括相关国际文书规定的劳动权利。在承认受教育权、健康权和适足生活水准权是确保少数群体有效参与经济生活的权利的重要要素的同时,本论坛将具体地集中讨论下文所列的问题,包括工作权和社会保障权以及有效协商/参与。

##### A. 工作和社会保障

14. 工作权是得到若干国际法律文书承认的基本权利。工作权可帮助个人维持自己及家人的生活。如果工作是自由选择或接受的,那么工作权可帮助个人发展和在社区内受到尊重。<sup>1</sup>除了提收入,就业可为属于少数群体的人的个人发展和融入更广泛的社会和经济生活铺路。它是脱离贫穷的主要道路,对于任何社会为减贫开展的任何努力和方案是必不可少的,并且可让少数群体分享社会的持久繁荣和进步。

15. 为确保少数群体充分实现工作权利应采取的一个重要步骤是技术的和职业的指导和训练,以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术。<sup>2</sup>

16. 少数群体在找工作时往往受到例如基于肤色、宗教、语言、姓名、甚至地址的歧视。他们在公私营部门就业中所占的比例往往很低,尽管有立法禁止歧视,他们在工会中往往没有代表。此外,属于少数群体的人可能是职业隔离的对象,甚至可能遭受多种形式的歧视,包括在非正规部门和生计经济中。虽然这很明显地违反不歧视原则,但也有较广泛的社会和经济影响。打击歧视现象确保工作权是在超出工作场所的范围增进少数群体的权利必不可少的组成部分。

17. 社会保障权在国际人权文书中得到强有力的重申,对于保障人类尊严极为重要,同时也在减少和减缓贫困、进一步促进社会包容和防止社会排斥等方面发

<sup>1</sup> 见经济、社会、文化权利委员会,第 18 号一般性意见(E/C.12/GC/18),其中提到国际劳工组织公约第 168 号(1988)序言部分:“强调所有社会中劳动和生产性就业的重要性,这不仅是因为他们可为社会创造财富,而且因为他们给工人带来收入,赋予工人社会责任和使工人有自尊感”。

<sup>2</sup> 见《经济、社会、文化权利国际公约》第六条第 2 款。

挥重要作用，包括通过创新手段，例如微保险方案发挥作用。不提供或不能得到适当的社会保障会妨碍若干其他经济、社会和文化权利的实现。因此确保某一程度的保护使少数群体能够实现其社会保障权是在作出努力加强少数群体有效参与经济生活并使他们能够充分享受所有其他经济、社会和文化权利时必须面对的另一项挑战。由于属于少数群体的人往往是那些在行使其社会保障权时可能面临较大困难的个人和群体，因此在拟订、审查和执行可持续的国家社会保障战略和行动计划时应当特别注意少数群体问题并且尊重不歧视、平等、透明度和问责制等原则。<sup>3</sup>

18. 对少数群体社区来说，他们生活在其上的土地和领土往往是粮食安全和创收的一个来源。但是，有些少数群体发现他们拥有、占有和使用其土地的权利受到限制或侵犯，他们也可能被迫流离失所或被驱逐，以便在有些情况下让位给国家经济发展方案、多国公司的活动或天然资源开发。

## B. 有意义的协商/参与

19. 缺少充分和有效的协商和参与对于少数群体充分参与经济生活的能力有很不利的影响并使他们继续被排斥。少数群体通常在负责政策的政府机构中，包括在经济生活、国家发展和预算编制方面，没有发言权，因此少数群体的问题和情况没有受到重视。世界各地的许多情况表明，少数群体在社会政策和决策中，包括对国家预算和经济发展计划有适当的发言权，对于打破少数群体成员遭受歧视、排斥和贫穷的循环非常重要。

## C. 少数群体和千年发展目标

20. 各项研究，包括少数群体问题独立专家进行的研究，表明少数群体往往未能受益于实现千年发展目标的国家战略，因为这些战略没有考虑到他们的独特情况和歧视的影响。落实少数群体有效参与经济生活的权利对于实现千年发展目标极为重要。因此在拟订旨在实现千年发展目标的方案时，所有利益攸关方必须面对的又一个挑战是确保这些方案考虑到少数群体问题并且是在与少数群体成员密切合作下拟订和执行的。《联合国千年宣言》和各项国际人权文书体现的规范和价值观是这项努力的重要基础，特别是不歧视、有意义的参与和问责制等关键人权原则。在通过《千年宣言》时，各国国家元首和政府首脑认识到他们“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），并决心加强所有国家的能力“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）。

<sup>3</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，关于社会保障权(第九条)的第 19 号一般性意见(E/C.12/GC/19)。

## D. 减贫和发展战略

21. 世界上所有区域的少数群体通常都遭受比平均高的而且不成比例的贫穷水平。贫穷是少数群体遭受边缘化、社会排斥和歧视的恶性循环的一部分，是许多经济、社会和文化权利遭受侵犯的原因、表现和后果。几乎所有区域的最贫穷社区都是长期受到歧视、侵犯或排斥的少数群体社区。同样地，贫穷社区一般比较不能够有效参与政治决策或者在他们的权利被侵犯时诉诸司法机制。有必要作出更大努力确保生活极端贫困的少数群体是国家和国际减贫义务的公平受益者。这种努力的一个关键组成部分是确保少数群体社区的经济权利，包括确保他们有效参与这些权利的实现。

## E. 积极措施/扶持行动<sup>4</sup>

22. 根据若干法律文书的规定，扶持性措施——有时限、予以监督、专为解决有系统的、历史性和体制化的歧视制订的——往往必须解决历史性的不平等并使少数群体能够有效参与经济生活。采用特别措施对于实现平等权极为重要。但是在采取这类积极措施之前必须先审查现有制度并立即停止任何歧视性标准。然后这类措施可包括培训和征聘举措或者公共或私营部门就业配额以提高少数群体进入劳动市场的机会。

## 五. 方式和议程

23. 少数群体社区与会者的意见在论坛的议事过程中一贯得到优先考虑。

24. 论坛采用的独特方式是与会者就论坛开会前编写并分发的一套建议草案提出意见。建议草案将根据独立专家收到的资料、调查和研究结果拟订。论坛将供与会者作简短、有重点的口头发言，就建议草案的具体条文作出评论，每个发言限时 3 到 5 分钟。将请与会者为进一步拟订建议草案提供投入，以便随后作为结果文件。除了建议草案外，在届会之前还将提供附加说明的议程。

## 六. 参加论坛

25. 根据第 6/15 号决议，论坛向各国、联合国各机制、条约机构和专门机构、基金和计(规)划署、政府间组织、区域组织与人权领域机制、国家人权机构和其他相关的国家机构、研究少数群体问题的学者和专家以及具有经济及社会理事会

<sup>4</sup> 见消除种族歧视委员会第三十二号一般性建议第 15 段，在消除对妇女歧视委员会第 25 号一般性建议第 19 段和少数群体问题论坛关于教育权的建议第 12 段(A/HRC/10/11/Add.1)中提到作为例子。

咨商地位的非政府组织开放。论坛还应向其他目标和宗旨符合《联合国宪章》的精神、宗旨和原则的非政府组织和代表少数群体的组织开放。

26. 鉴于论坛本届会议将集中讨论的专题，特别欢迎具有某些下列经验的属于少数群体的人参加：

- 积极参与拟订鼓励少数群体更多参与经济生活的方案；
- 参与有关经济发展或预算编制的政策问题；
- 国家一级或地方一级的民选官员或参与政党并负责经济问题的官员；
- 工会成员和其他形式的工人结社成员；
- 企业协会成员；
- 代表非正规部门经济的工人；
- 研究少数群体参与和不歧视问题的发展问题专家和经济学家；
- 积极研究与获得土地和/或土地权利有关的问题；
- 研究性别问题，赋予妇女权利和少数群体妇女平等参与经济生活问题。

27. 参加论坛的认可申请应发送至：[minorityforum@ohchr.org](mailto:minorityforum@ohchr.org)。

## 七. 结果

28. 论坛主席负责编写论坛讨论摘要，提供给所有与会者。

29. 根据第 6/15 号决议，论坛结果将编成一套面向行动的专题建议，然后由少数群体问题独立专家提交人权理事会。