



Distr.: General  
16 July 2021  
Chinese  
Original: English

第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(b)

人权问题，包括增进人权和基本自由  
切实享受的各种途径

## 少数群体问题

### 秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 [74/165](#) 号决议和人权理事会第 [25/5](#) 和 [43/8](#) 号决议，向大会转递少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告。

\* [A/76/150](#)。



## 少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告

### 少数群体、平等参与、社会和经济发展与《2030 年可持续发展议程》

#### 摘要

在本报告中，少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳概述了他开展的活动，并着重介绍了在无国籍、教育和少数群体语言、社交媒体上针对少数群体的仇恨言论、通过保护少数群体的人权防止暴力冲突等专题优先事项方面持续开展的工作，以及采取区域办法加强对少数群体权利的保护。他还简要介绍了他的国家访问、函文和其他活动。

在关于少数群体、平等参与、社会和经济发展与《2030 年可持续发展议程》的专题研究中，特别报告员概述了少数群体问题相对于千年发展目标的历史定位及其在《2030 年可持续发展议程》中的地位。他着重介绍了第一位少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔 2007 年提出的关切和建议(见 [A/HRC/4/9](#))在千年发展目标中如何得到(或没有得到)考虑和采纳，并注意到可持续发展目标在少数群体参与社会 and 经济发展方面的作用。他重点指出，弱势少数群体，特别是少数群体妇女，在国家发展活动中继续格外受到排斥，并强调，越来越多的人以发展为由削弱少数群体的参与，阻碍其人权的落实，这令人遗憾。他警告，在联合国围绕可持续发展目标所作的各项努力中，如果不具体提及少数群体被边缘化的问题，就会产生危险。

## 一. 导言

1. 少数群体问题特别报告员按照其任务规定(根据人权委员会第 2005/79 号决议规定、最近经人权理事会第 43/8 号决议延长), 向大会提交本报告。

2. 特别报告员概述了他自上次向大会提交报告(A/75/211)以来在 2020 年和 2021 年开展的活动, 然后介绍了关于少数群体、平等参与、社会和经济发展与《2030 年可持续发展议程》的研究。特别报告员打算利用本研究报告来审视继续关注发展的人权层面的必要性, 说明对可持续发展目标的适用似乎存在误解, 这种误解有时导致发展优先于人权, 结果往往是少数群体再次发现自己被“甩在后面”, 受到格外严重的排斥或处于不利地位, 而可持续发展目标所追求的结果恰恰与此相反, 这种情况令人遗憾。特别报告员注意到, 一些国家似乎否认或无视少数群体的人权, 特别是他们平等和充分参与经济和社会发展活动并享受相关惠益的权利。

## 二. 2020 年和 2021 年特别报告员开展的活动

3. 特别报告员开展了一些活动, 目的是进行专题研究, 进行国家访问, 就据称侵犯少数群体权利的行为与政府和其他行为体进行沟通, 推广良好做法, 提高对属于少数群体者的人权的认识和理解, 这些都是他任务的基础。下文重点介绍相关的一些重点领域和开展的活动。

### A. 与专题优先事项有关的活动

4. 特别报告员在 2017 年 10 月向大会作的第一次发言中列出了四个专题优先事项。2018 年, 他重点关注的专题是无国籍问题, 并继续在发言中并通过参加世界各地的活动经常提出这一问题, 本报告也就强调了这一问题。

5. 特别报告员就以下四个主题优先事项开展了进一步活动: 无国籍、少数群体的教育和语言、仇恨言论和社交媒体、通过保护少数群体的权利防止族裔冲突。如同无国籍问题和社交媒体上的仇恨言论一样, 当代大多数暴力冲突往往源自少数群体(在许多情况下土著人民也属于少数群体)对歧视、排斥和其他侵犯人权情况的长期不满。

6. 开展的活动包括编写关于在以少数群体语言进行教育和教学方面落实少数群体权利的实用指南, 该指南将于 2021 年底完成。也已开始着手编写关于通过确保公民身份法律和实践中的不歧视来消除少数群体无国籍状态的进一步指南。

### B. 成功的区域办法和参与

7. 特别报告员在 2018 年 3 月向人权理事会提交的第一份报告中指出, 少数群体问题论坛有必要采取区域办法, 使世界各地的少数群体能够更容易地参加论坛, 并更好地反映各区域的专长、所关切的问题和背景情况。<sup>1</sup> 2019 年在采用区域办

<sup>1</sup> A/HRC/37/66, 第 64 段。

法方面迈出了第一步，2019年5月在布鲁塞尔欧洲议会举办了欧洲区域论坛，2019年9月在曼谷举办了亚太区域论坛，2019年10月在突尼斯举办了非洲和中东区域论坛，这些论坛的主题都是少数群体的教育、语言和人权。

8. 2020年最初计划在四个区域(欧洲、亚太、非洲和中东区域以及美洲)举办关于通过社交媒体对属于少数群体者发表仇恨言论和煽动仇恨的区域论坛，但由于2019冠状病毒病(COVID-19)大流行，论坛不得不推迟，最终只在网上举行了三个论坛。2021年将举办四个关于预防冲突和少数群体人权的区域论坛：美洲和非洲-中东区域论坛，分别于4月27日和28日及6月15日和16日在线举行；亚太区域论坛，将于9月7日和8日举行；欧洲区域论坛，将于10月12日和13日在维也纳举行。

9. 总而言之，区域办法越来越多地吸引各国以及区域专家、代表和参与者参与进来。2021年4月由墨西哥政府主办的美洲区域论坛有非常多的国家和民间社会参与，共有14个国家的官方代表和200多人参加。2021年6月举行的非洲-中东区域论坛有来自28个以上国家的300多名与会者注册参加，13个国家的官员也进行了注册。

10. 最近的非洲-中东区域论坛展示了任务负责人所采用的区域办法中的一些创新和成功之处。例如，许多高级别国家官员积极参加，包括冈比亚司法部长(以东道国身份参加)、秘书长防止灭绝种族问题特别顾问、阿拉伯国家联盟助理秘书长、伊斯兰合作组织常驻联合国观察员、非洲人权和民族权委员会主席和副主席、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)中东和北非区域代表以及卡塔尔外交部人权司司长。

11. 在少数群体代表、特别是前少数群体研究员的支持下，呼吁参与的社交媒体宣传单已被翻译成15种少数群体/区域语言，并由特别报告员和合作伙伴在社交媒体上分享。众多少数群体代表对这一举措表示赞扬。根据收到的反馈，这一举措对语言受到威胁的少数群体尤其重要，例如大约100名亚述人动员起来，将海报翻译成他们的语言。在区域论坛的组织过程中，加强了与少数群体的接触，在少数群体媒体上刊登了几份出版物，呼吁少数群体参与。

12. 区域论坛期间的报道也明显增多，区域论坛第一天的直播观看次数超过1000次。对论坛活动标签进行了有针对性和重点突出的宣传，对论坛活动也进行实况直播，使区域论坛的参与者能够在社交媒体空间继续围绕论坛活动进行讨论，相互之间制定战略，并将参与论坛作为一种宣传工具。一个例子是奥罗莫遗产领导力与倡导协会(Oromo Legacy Leadership And Advocacy Association)，该协会在其“脸书”网页上直播了区域论坛的小组讨论，其负责人也参加了讨论。直播的观看次数超过20000次。在尼日利亚，一个地方的伊格博族社区成员甚至在户外设立了一个场地，整个社区都可以在那里观看直播。

### C. 国家访问

13. 由于与COVID-19疫情有关的全球旅行限制，特别报告员在本报告所述的2020年和2021年期间没有进行任何国家访问。

## D. 少数群体问题论坛

14. 2020年11月19日和20日在线举行了主题为“仇恨言论、社交媒体和少数群体”的少数群体问题论坛第十三届会议，相关信息见特别报告员提交人权理事会的2021年年度报告(见A/HRC/46/57,第16-19段)。特别报告员希望强调,2020年人们的兴趣和参与度很高,特别是在区域一级:约有1 000人注册参加,其中约400人注册参加少数群体问题论坛,近600人注册参加2021年4月和6月举行的两个区域论坛。然而,与往年相比,参加日内瓦论坛的人数大大减少,因为在疫情之下,论坛的举办存在不确定性,而且人权高专办很长一段时间都没有顾问来组织论坛。论坛第十四届会议将着重讨论预防冲突和保护少数群体的人权,定于2021年12月在日内瓦举行。

## E. 函文

15. 2020年,共向各国政府和其他利益攸关方发送了78份信函。所有信函都是与其他特别程序任务负责人联合发出的,比前一年有了显著增加。在这些函文中,16份为紧急呼吁函,53份为指控函,另外9份函文对具体立法、政策和做法发表评论和提出关切。

16. 在地理分布方面,43份函文是针对亚太区域提出的,16份针对欧洲和中亚,9份针对中东和北非,4份针对撒哈拉以南非洲,5份针对拉丁美洲和加勒比。有一封信是发送给一家私人公司的。

17. 这些函文涉及各种侵犯人权行为,如迫害和暴力侵害少数群体成员以及少数群体人权维护者、任意拘留和酷刑、限制和约束宗教自由、执法部门过度使用武力、强迫迁离、教育领域的歧视以及开发项目和商业活动对少数群体人权的影响。<sup>2</sup>

## F. 提高认识活动和其他活动

18. 特别报告员认为,提高认识活动是其任务的一个重要组成部分,特别是考虑到有必要突出和强调以下方面:世界各地的少数群体日益被边缘化,他们在健康和其他危机如COVID-19大流行期间更加脆弱;世界各地社交和其他媒体上的仇恨言论以及仇恨犯罪越来越多地针对少数群体;少数群体的人权在解决他们被排斥问题以防止族裔冲突方面的核心作用;在许多论坛,甚至在联合国机构内,对少数群体问题缺乏关注或提及。<sup>3</sup>

19. 特别报告员想强调他的工作得到了认可,重点体现在斯洛文尼亚给予他的荣誉。2021年5月28日,特别报告员应斯洛文尼亚政府邀请,参加了纪念和庆祝斯洛文尼亚宪法修正案正式承认斯洛文尼亚手语的仪式。这一邀请是对他在这方面提供的支持与与其他人一起发挥的作用的认可,这源于他在2018年对斯洛文

<sup>2</sup> 根据任务规定发送的所有函文和收到的信息,详见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>3</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Activities2020-2021.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Activities2020-2021.pdf)。

尼亚的国家访问报告中提出的一项建议，即斯洛文尼亚手语作为一种成熟完善的少数民族语言，应该得到正式承认。

### G. 其他专题优先事项的后续落实

20. 特别报告员仍然深为关切与其任务专题优先事项有关的事态发展。他继续收到令人不安的报告，称联合国难民事务高级专员公署(难民署)为到 2024 年消除无国籍状态而开展的“#IBelong”运动受到严重破坏，因为印度阿萨姆邦和该国其他各邦的程序仍在继续，这可能导致数百万人被认为无法令人满意地证明他们是公民。因此，数百万人可能成为事实上的无国籍人。

21. 继特别报告员 2019 年提出关于少数群体的教育、语言和人权的专题优先事项后，他越来越意识到，在涉及语言这一少数群体身份的核心组成部分的问题上，一些国家似乎不重视语言上的少数群体的权利，甚至越来越多地限制或完全消除在教育中使用少数群体的语言。特别报告员认为，需要根据许多国家的良好做法，在有针对性且普遍提供的准则中处理这种情况，以便更好地指导如何理解和有效落实属于少数群体者在这一关键领域的人权。这些准则将于 2021 年完成。

## 三. 关于少数群体、平等参与、社会和经济发展与《2030 年可持续发展议程》的研究

### A. 引言

22. 当时的少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔在 2007 年向人权理事会提交的关于千年发展目标(当前可持续发展目标的前身)的报告中警告说，用于实现千年发展目标的战略确实有可能对少数群体不利，甚至可能加剧不平等，进一步伤害一些少数群体。<sup>4</sup> 迄今为止，发展行为体尚未广泛考虑到纳入少数群体、保护少数群体权利和实现千年发展目标之间的联系。这与持续进行的关于性别与千年发展目标的对话以及土著问题常设论坛最近几届会议进行的关于千年发展目标与土著人民的对话形成鲜明对比。

23. 独立专家的警告很有先见之明，但基本上无人理会。她的报告侧重于贫困与千年发展目标，本研究报告以她的研究为基础，因为她的研究涉及少数群体参与社会 and 经济发展这一密切相关的问题。在她发出警告 14 年后，可以很明显地看出，实现可持续发展目标的战略显然没有给少数群体带来好处，特别是发展行为体对纳入少数群体、保护少数群体权利和实现可持续发展目标之间的联系的考虑甚至不如在千年发展目标下的考虑那么广泛。

24. 在本研究报告中，特别报告员概述了少数群体问题相对于千年发展目标的历史定位及其在《2030 年可持续发展议程》中的地位。他着重介绍了第一位少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔 2007 年提出的关切和建议(见 [A/HRC/4/9](#))在千年发展目标中如何得到(或没有得到)考虑和采纳，并注意到可持续发展目标在少

<sup>4</sup> [A/HRC/4/9](#)，第 22 段。

数群体参与社会 and 经济发展方面的作用。他重点指出，弱势少数群体，特别是少数群体妇女，在国家发展活动中继续格外受到排斥，并强调，越来越多的人以发展为由削弱少数群体的参与，阻碍其人权的落实，这令人遗憾。他警告，在联合国围绕可持续发展目标所作的各项努力中，如果不具体提及少数群体被边缘化的问题，就会产生危险。

25. 特别报告员感谢各国、民间社会组织和其他团体及个人提交的所有材料。<sup>5</sup>

## B. 历史背景

### 1. 从千年发展目标到可持续发展目标与少数群体

26. 2015 年 9 月，世界各国领导人在联合国首脑会议上通过了《2030 年可持续发展议程》。<sup>6</sup> 新议程是在 2000 年开始的千年发展目标时代结束时通过的。《2030 年议程》呼吁各国开始努力实现 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标，力争在未来 15 年内消除贫困、消除不平等和应对气候变化。前秘书长潘基文说：“17 个可持续发展目标是我们对人类的共同愿景，也是世界领导人和人民之间的社会契约。”<sup>7</sup>

27. 由于可持续发展目标是受千年发展目标的启发而制定的，因此有必要研究第一位少数群体问题独立专家 2007 年的报告，她在报告中指出，少数群体往往被忽视或被排除在实现千年发展目标的努力之外。她建议千年发展目标国家报告系统地反映少数群体的状况，并建议在所有减贫战略文件和千年发展目标国家报告中纳入按社会群体和性别分列的数据。<sup>8</sup> 她还建议修订联合国发展集团 2003 年关于千年发展目标国家报告的指导说明，以明确反映收集和纳入按种族、族裔和宗教分列数据的要求以及这方面的准则。<sup>9</sup> 该指导说明随后在 2009 年进行了修订，承认“可以强调不平等的不同层面，如区域、族裔、社会经济群体和性别差异”。<sup>10</sup> 它建议使用按族裔群体分类的数据。<sup>11</sup> 然而，修订版没有吸收独立专家的建议，没有提到少数群体，而且尽管她提出了请求，但最终还是放弃了收集按种族、族裔和宗教分类数据的要求。

28. 秘书处经济和社会事务部在《2015 年千年发展目标报告》<sup>12</sup> 中反思了实现千年发展目标工作的经验教训，并确认有必要将少数群体纳入新的 2015 年后发

<sup>5</sup> 调查问卷样本和公众对专题研究提供的资料列表可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Sample\\_questionnaire\\_list\\_of\\_contributors.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Sample_questionnaire_list_of_contributors.pdf)。

<sup>6</sup> 大会第 70/1 号决议。

<sup>7</sup> 见 [www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/sustainable-development-goals-kick-off-with-start-of-new-year/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/sustainable-development-goals-kick-off-with-start-of-new-year/)。

<sup>8</sup> A/HRC/4/9，第 104(f)段。

<sup>9</sup> 同上，第 108 段。

<sup>10</sup> 联合国发展集团，“关于千年发展目标国家报告的第二份指导说明增编”，2009 年 11 月，第 5 页。

<sup>11</sup> 同上。

<sup>12</sup> 《2015 年千年发展目标报告》(联合国出版物，2015 年)。

展议程。报告特别强调，“教育方面未完成的工作必须在 2015 年后发展议程中排在重要位置”，为此应针对少数群体儿童的需要调整干预措施。<sup>13</sup> 报告建议，2015 年后发展议程需要更好的数据，除了基本的年龄和性别数据外，还应按族裔等关键维度进行分类。<sup>14</sup> 它承认，在落实 2015 年后发展议程时需要作出有针对性的努力，以惠及最弱势人群，包括因其族裔而处于不利地位的人。<sup>15</sup> 报告指出，“对许多人来说，获得良好的学校、医疗保健、电力、安全用水和其他关键服务仍然遥不可及，而这往往是由其社会经济地位、性别、族裔或地理位置决定的”。<sup>16</sup>

## 2. 可持续发展目标和不让任何一个人掉队——少数群体除外

29. 《2030 年议程》是通过两个平行的联合国进程制定的。第一个是大会可持续发展目标开放工作组，联合国可持续发展大会授权该工作组制定可持续发展目标，包括可持续发展的社会、经济和环境层面。第二个是秘书长设立的“2015 年后”进程，目的是制定千年发展目标到期后的发展议程。这一进程包括在利益攸关方之间进行广泛的公开协商和任命 2015 年后发展议程高级别知名人士小组，负责制定新议程的提案。<sup>17</sup>

30. 在制定新议程时，对如何纳入不平等存在问题分歧。联合国儿童基金会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)牵头开展了关于不平等问题的专题协商，有多个利益攸关方参与。虽然大多数发展中国家最初支持制定一项关于减少不平等的独立目标，但他们在最后阶段反对这一目标。<sup>18</sup>

31. 高级别小组没有制定关于不平等问题的独立目标，但“不让任何一个人掉队”成为一个中心主题。应根据经济和社会事务部 2018 年发布的一份后续文件<sup>19</sup> 来理解提出“不让任何一个人掉队”的背景，即“不让任何一个人掉队”是一个主要方针，据此将可持续发展目标的不平等议程确定为包容性发展，重点关注边缘化群体和弱势群体被排除在社会机会之外的问题，转移人们对收入和财富分配等核心问题和“极端不平等”问题的关注。这个短语足够模糊，以容纳广泛的解释。这份文件建议，不同国家确定和承认哪些人被落在后面，表明他们如何处理不让任何一个人掉队的概念。大多数国家的自愿国别评估提到基于性别和年龄的排斥。2017 年，几乎所有这类评估都提到妇女和残疾人，但只有 18 个提到种族、族裔或宗教，几乎没有一个使用“少数群体”一词，11 个国家提到土著群体。

<sup>13</sup> 同上，第 27 页。

<sup>14</sup> 同上，第 11 页。

<sup>15</sup> 同上，第 8 页。

<sup>16</sup> 同上，第 23 页。

<sup>17</sup> Sakiko Fukuda-Parr and Thea Smaavik Hegstad, “Leaving no one behind’ as a site of contestation and reinterpretation”, Background Paper No. 47 for the Committee for Development Policy (ST/ESA/2018/CDP/47), pp. 2-3.

<sup>18</sup> 同上，第 3 页。

<sup>19</sup> 同上，第 7 页。

32. 尽管如此，在关于 2015 年后发展议程的谈判中，多次提出纳入少数群体的可能性。事实上，在讨论可持续发展目标开放工作组议程上的几乎每一个问题时，都提到了民族或族裔、宗教和语言方面面临的边缘化问题，尽管经常避免直接将他们称为少数群体。此外，在工作组的讨论中还提出了一个具体目标 10.5：<sup>20</sup> “增强穷人、边缘化群体和弱势群体，包括土著人民、妇女、少数群体、移民、残疾人、老年人、儿童和青年的权能，并促进他们融入社会和经济”。

33. 在这一点上，“不让任何一个人掉队”的承诺将被颠覆，因为出现了完全相反的情况：少数群体将被排除在外。虽然《2030 年议程》第 23 段具体指明了应通过落实议程来增强其权能的弱势群体，但在没有任何解释的情况下，少数群体被故意从早期版本的“落在后面的人”列举中删除了，而其他所有群体都被保留下来。<sup>21</sup> 由此开始了可以说是可持续发展目标战略中对少数群体的歧视性排斥。

34. 可持续发展目标通过后不久，人权高专办发表了一份立场文件，<sup>22</sup> 误导性地指出，“新议程包括可能是同类国际文件中最广泛的特别关注群体名单”。这是错误的，因为它删除了所有提及少数群体的内容，而根据许多关于发展和贫困的研究，少数群体是世界上需要特别关注的主要边缘化群体之一。

35. 此外，统计委员会认可的衡量可持续发展目标进展情况的指标远未达到目标和具体目标的雄心抱负，没有按照先前的建议衡量边缘化和弱势群体、特别是少数群体的纳入情况。虽然最初负责制定指标的可持续发展目标各项指标机构间专家组表示致力于按目标中列出的所有类别进行分类，但指标往往过于模糊或限制性太强。例如，有人向特别报告员指出，就具体目标 10.2 的指标而言，虽然该具体目标的精神是“增强所有人的权能，促进他们融入社会、经济和政治生活，而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或其他任何区别”，但衡量这一目标的拟议指标甚至没有列出目标中的五个群体，使其毫无意义。<sup>23</sup> 换句话说，同样，“不让任何一个人掉队”的承诺因此排除了对衡量边缘化和弱势群体(如少数群体)，特别是土著人民、尤其是高度脆弱的少数群体(如非洲人后裔和罗姆人)的纳入情况至关重要的数据。具有讽刺意味的是，联合国人权事务高级专员迈克尔·巴切莱特在几年后呼吁收集可持续发展目标具体目标 10.2 所采用的指标中被拒绝的那些类型的分类数据。<sup>24</sup>

<sup>20</sup> International Institute for Sustainable Development, “Summary of the Twelfth Session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals: 16-20 June 2014”, in *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 32, No. 12, p. 7.

<sup>21</sup> 《2030 年可持续发展议程》第 23 段：“必须增强弱势群体的权能。其需求被列入本议程的人包括所有的儿童、青年、残疾人(他们有 80% 的人生活在贫困中)、艾滋病毒/艾滋病感染者、老人、土著居民、难民和境内流离失所者以及移民。”

<sup>22</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf)。

<sup>23</sup> 少数群体权利国际和宗教平等和包容性发展联盟提交的材料。

<sup>24</sup> 高级专员呼吁制定一项“变革议程”，以根除系统性种族主义和歧视，并详细说明了影响非洲人后裔的“复杂的不平等”和“严重的社会经济和政治边缘化”(见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27218&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27218&LangID=E))。她对缺乏关于这些少数群体的全面官方分类数据提出批评。

### C. 阻碍少数群体平等参与社会和经济发展的障碍

36. 在为编写本专题报告向特别报告员提交的材料中，有人提出，“不让任何一个人掉队”是贯穿可持续发展目标制定过程的主要呼声。有人批评千年发展目标掩盖了群体之间的不平等，新的全球目标就是要解决这一问题，承诺为“所有国家、所有人民和社会各阶层”实现所有目标。<sup>25</sup> 正如特别报告员经常指出的那样，要确定少数群体能够在多大程度上有效和平等地参与一个国家的社会 and 经济发展，需要有按年龄、性别、残疾状况、种族、族裔、出身、宗教或经济地位或其他地位分列的数据。

37. 然而，对可持续发展目标起草过程的历史审查似乎表明，目前的指标和目标的表述有可能掩盖对弱势少数群体的排斥，因为提出的分类依据非常有限。大会第 71/313 号决议通过的《2030 年可持续发展议程》各项可持续发展目标和具体目标全球指标框架不仅以权利为基础的程度非常有限，而且在针对最弱势群体方面也很薄弱。

38. 在 169 个具体目标中，只有大约 30%是以人为中心的，而直接涉及人权表述的目标就更少。在 232 个独特的可持续发展指标中，只有约 35%是以人为中心的，也就是说，它们从人和(或)人权的角度来衡量进展。<sup>26</sup>

39. 显然，可持续发展目标更多的是关于发展而不是人权，其风险是社会中最脆弱和最边缘化的群体、因此也是最需要人权保护的群体，在联合国 2030 年总体发展议程中可能进展不佳，甚至被远远抛在后面。事实上，“在 169 个可持续发展目标中，只有 25 个(约 15%)明确关注性别，17 个(约 10%)关注年龄(主要针对儿童和青年)，5 个(约 3%)关注残疾人，2 个(约 1%)关注少数族裔，2 个(约 1%)关注土著人民。在 232 个可持续发展指标中，46 个(约 19%)针对或按性别分类，38 个(约 15.5%)按年龄分类，10 个(4%)按残疾状况分类，2 个(不足 1%)按土著地位分类，没有一个是按族裔分类的。因此，85%的可持续发展目标和 80%以上的可持续发展指标实际上并不是为了‘不让任何一个人掉队’”。<sup>27</sup>

40. 最有可能掉队的是那些面临多重交叉形式歧视的少数群体。例如，土著、罗姆人或达利特妇女或女童可能被双重边缘化和处于不利地位，甚至特别容易受到虐待和被剥夺基本人权保护。在《2030 年议程》下他们的地位是否会得到提高，或者当一个国家的大多数人可以享受社会和经济发展的好处时，他们是否会被落下，这些根本没有被纳入可持续发展目标指标的考虑之中。尽管海外发展研究所等机构开展了广泛研究，强调指出，在全球南方的 16 个国家中，来自弱势少数群体的最贫穷妇女最有可能错过发展信条中隐含的教育和健康进步的承诺，<sup>28</sup>

<sup>25</sup> 少数群体权利国际和宗教平等和包容性发展联盟提交的材料。

<sup>26</sup> 渥太华大学法学博士候选人 Slava Balan 和少数群体权利国际研究员 Ecaterina Balan 提交的材料。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 见“Who is being left behind in sub-Saharan Africa, Asia and Latin America?”,海外发展研究所 2016 年报告，可查阅 <https://odi.org/en/publications/who-is-being-left-behind-in-sub-saharan-africa-asia-and-latin-america/>。

但这种状况未得到充分考虑。例如，只关注一个人的性别，而不承认或考虑她的族裔是社会和经济排斥的一个关键标志，就有可能掩盖各种交叉形式的歧视，这些歧视叠加起来，加剧了少数群体和土著妇女的边缘化以及她们在受益于社会 and 经济发展方面面临的不平等。

41. 一些国家(虽然为数不多)在提交的材料中显示出对这一基本层面的认识，因为它们超出了可持续发展目标指标的要求，提供了按族裔等分列的数据，因此提供了联合国人权事务高级专员 2021 年 6 月指出的迫切需要的数据，这些数据对于更有效地打击结构性种族主义和歧视性做法和政策非常重要，这些做法和政策可能会使非洲裔少数群体“掉队”并受到排斥。<sup>29</sup> 然而，在可持续发展目标所有指标下实际要求的数据中，非洲人后裔和其他少数群体目前基本上被忽略，基本上被“粉饰”了。

42. 正如为编写本报告向特别报告员提交的一份研究报告指出的那样，《2030 年议程》的执行工作应该是“国家主导的”，理论上各国可以针对最受排斥和边缘化的人口、特别是少数群体和土著人民，采取更广泛和更具包容性的办法，在其关于审查和落实《2030 年议程》的自愿国别评估和其他报告中列出具体的针对“落在后面的”群体的措施和分类指标。<sup>30</sup> 对世界上 15 个人口大国进行的调查得出结论认为，这是一幅“非常令人失望的画面”，因为只有几个例外：少数群体和土著人民几乎没有被提及，在巴西、墨西哥、加拿大和美利坚合众国的报告中只是简单地提及。在有针对性的行动或分类数据方面，几乎没有关于少数群体或土著群体的实质性规定。

43. 同样，经济和社会事务部在 2020 年编写的最新版本第五次自愿国别评估综合报告也确认了上述主要结论，该报告涵盖当年提交的 47 份自愿国别评估。<sup>31</sup> 然而，令人误解的是，综合报告声称，许多自愿国别评估包括对那些被认为有可能掉队的群体的评估，确定了少数民族、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者(LGBTI)以及无国籍人等群体。虽然有专门关于土著人民(5 段：比 2019 年报告增加很多)和 LGBTI 群体(与土著人民相同，5 段，而上一次报告只有 1 段)的章节，但少数群体再次被完全忽略，无国籍人也是如此，只有几次简单提到他们。

44. 矛盾的是，综合报告本身实际上几乎没有提到少数群体和无国籍人(他们绝大多数都是少数群体)。对此有所提及的少数国家包括芬兰，其在报告中提到该国不允许按族裔或土著身份收集分类数据；<sup>32</sup> 保加利亚提到该国一个民间社会组织

<sup>29</sup> 墨西哥提交的材料除包括年龄和性别外，还包括土著人民和非洲裔少数群体在获得医疗服务、就业和教育等方面的分类数据。

<sup>30</sup> 渥太华大学法学博士候选人 Slava Balan 和少数群体权利国际研究员 Ecaterina Balan 提交的材料调查了下列国家的情况：孟加拉国、巴西、加拿大、中国、埃及、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚、日本、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦和美利坚合众国。

<sup>31</sup> 见 [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27027VNR\\_Synthesis\\_Report\\_2020.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27027VNR_Synthesis_Report_2020.pdf)。

<sup>32</sup> 提到芬兰并拒绝接受关于族裔或土著地位的分类数据似乎表明，这种数据在伦理上有问题，因为“在为平等和民主社会的需要而编制的统计数据中专门指出少数群体是不适当的”。这在逻辑上似乎不一致，因为许多“平等和民主社会”实际上确实收集此类数据。此外，不清楚为什么关于性别或社会性别的个人数据是“无害或无可非议的”，而关于语言、宗教或族裔的数据则会自动如此。

“保护免受性别暴力联盟”的工作，该联盟特别关注少数族裔妇女和女童这一弱势群体；摩尔多瓦共和国表示，少数群体的社会排斥程度总体下降；斯洛文尼亚表示，少数群体被邀请参加一些磋商。

45. 事实上，虽然有关于儿童、青年、妇女和女童、移民、残疾人、LGBTI 者、土著人民和老年人的章节，但似乎所有主要弱势群体都被包括在内，只有一个群体，即少数群体被有意排除在外。

46. 尽管存在这种排斥(可以说这是歧视性的)，或许正是因为这种排斥，本研究报告现在将转向讨论一些全球系统性障碍，这些障碍阻碍了许多少数群体充分和平等地参与社会和经济发展的惠益以及实现可持续发展目标中不让任何一个人掉队的崇高愿景，希望能突出强调需要填补的空白领域。

### 无国籍

47. 拒绝给予公民身份几乎等于完全阻碍了参与国家社会 and 经济发展。世界各地有数百万少数群体，尽管难民署制定了 2014-2024 年终止无国籍状态全球行动计划，但这个数字可能很快会成倍增长。对这些少数群体而言，没有公民身份就等于无国籍，从而导致其在教育、许多领域的就业、获得公共服务和拥有土地的权利及(甚至在最极端的情况下)自由婚姻等基本领域“无权享有权利”。<sup>33</sup> 他们不是被允许平等参与国家的社会 and 经济发展，而是被完全排除在外，根本不能参与。正如特别报告员在 2018 年提交大会的报告中指出的那样，今天绝大多数无国籍人口——超过四分之三——是属于民族或族裔、宗教和语言少数群体的人。<sup>34</sup> 在亚太地区，最大的无国籍人群体是缅甸的罗兴亚少数群体成员，约有 100 万人，尽管未来几年，他们在耻辱名单上的位置可能会被印度数百万主要属于穆斯林和孟加拉少数群体的人取代。<sup>35</sup> 在美洲，最大的无国籍人群体有 20 多万人，他们是多米尼加共和国的海地少数群体成员。在非洲，最大的无国籍人群体是科特迪瓦近 70 万迪乌拉人和其他少数群体成员，而在欧洲，大多数无国籍人属于拉脱维亚和爱沙尼亚讲俄语的少数群体，约有 30 万人，其次是欧洲各地的罗姆人少数群体。正如特别报告员在 2018 年报告中还指出的那样，这数百万少数群体的无国籍状态既不是简单任意形成的，也不是偶然形成的。这是违反国际人权法的明显故意和歧视性的国家立法和做法的结果。<sup>36</sup>

48. 这种通过无国籍状态将特定少数群体几乎完全排除在参与国家社会 and 经济发展之外的做法在很大程度上没有被注意到，也没有被评论，因为重复汉娜·阿伦特的名言，他们“无权享有权利”。对罗兴亚人来说，后果是极端的，而且几乎是无穷无尽的：没有投票权，没有土地所有权，没有上公立学校和大学的权利，没有权利在无许可证的情况下在缅甸各地之间旅行，没有权利在公共机构就业成

<sup>33</sup> A/73/205，第 31 段。

<sup>34</sup> 同上，第 21 段。

<sup>35</sup> A/74/160，第 4 段。

<sup>36</sup> A/73/205，第 32 段。

为教师、医生或护士。他们的处境不稳定，这意味着他们也得不到公民期望从国家得到的最基本保护，当他们的脆弱性因交叉歧视而加剧时，情况更是如此：据 2018 年的估计，在之前两年里，18 000 名罗兴亚少数族裔妇女和女童遭到强奸和其他形式的性暴力侵害，包括军队和安全部队成员实施的此类行为。犯罪者几乎都没有被起诉。

49. 虽然受排斥的程度可能没有达到罗兴亚人那样严重，但一些主要的无国籍少数群体，如多米尼加共和国的海地人、科特迪瓦的迪乌拉人、一些波罗的海国家讲俄语的少数群体和欧洲的罗姆人，很可能没有投票权，也没有机会获得公共教育、就业、公共卫生保健或财产权。他们可能受到旅行限制，可能无法开立银行账户，而且由于社会和经济上的排斥，更容易遭受性暴力和身体暴力、剥削、人口贩运、强迫流离失所和其他虐待。

50. 从某种意义上说，他们是那些掉队的人中处境最差的，也是穷人中最穷的。遗憾的是，可持续发展目标中没有任何内容确认或解决少数群体(占世界无国籍人口的绝大多数)在社会和经济上遭受排斥的这一特定方面，因为在起草指标时，任何考虑到可能受到影响的个人的族裔、种族或宗教背景的数据收集要求都被删除了。

51. 例如，目标 1 “在全世界消除一切形式的贫困”的具体目标都没有提到无国籍人的特别贫困和脆弱性，也没有提到少数群体或土著人民，他们在大多数国家也往往属于社会中最贫穷的群体。在增强抵御能力(具体目标 1.5)方面，只有一处简短而含糊地提到“弱势群体”。

52. 当然，在减贫目标下，特别是具体目标 1.1，“到 2030 年，在全球所有人口中消除极端贫困，极端贫困目前的衡量标准是每人每日生活费不足 1.25 美元”，许多国家的最贫困者，如无国籍人和少数群体，是否会得到特别考虑？

53. 不幸的是，答案似乎是否定的。为这一具体目标确定的衡量“成功”的唯一指标是指标 1.1.1，即“低于国际贫困线人口的比例，按性别、年龄、就业状况、地理位置(城市/农村)分列”。<sup>37</sup> 虽然这一指标承认需要数据来衡量实现目标的进展情况，但它仅限于考虑“性别、年龄、就业状况和地理位置(城市/农村)”。这个指标中的最后一个要素特别有启发性，因为在许多国家，地理位置可以间接地突出减贫政策对族裔群体包括土著少数群体的影响，他们可能集中在一个国家的某些地区；这一要素只涉及城市/农村的区分，这一限制表明，不希望关注对少数群体和土著人民可能产生的影响。

54. 当然，主要的“平等”目标在于目标 10，特别是具体目标 10.2，“到 2030 年，增强所有人的权能，促进他们融入社会、经济和政治生活，而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或其他任何区别”。然而，对无国籍少数群体而言，不让任何一个人掉队的承诺在这里被削弱了，这背后有两

<sup>37</sup> 大会 2017 年第 71/313 号决议通过的《2030 年可持续发展议程》各项可持续发展目标和具体目标全球指标框架。

个原因：第一，因为从未明确承认国家义务也可以适用于非公民；第二，因为衡量实现这些目标的进展情况的主要工具不需要考虑少数群体(和土著人民)是如何受到影响的。如前所述，为评估世界上一些最边缘化群体实现目标 10 的情况而按宗教、族裔或种族收集横向数据的任何提法，在最后一刻被从全球指标框架中删除了。

55. 因此，也许不出所料，在发送给特别报告员的众多国家提交的材料中，没有一份明确提到与无国籍人参与国家社会和经济发展的任何具体行动，有些国家提交的材料假定，可持续发展目标方案仅适用于公民，从措辞上看这并非没有道理。<sup>38</sup>

56. 因此，世界上一些最脆弱的群体，主要是被剥夺基本人权的少数群体，在可持续发展目标战略下仍然处于隐形状态，未被考虑在内。

### 教育

57. 可持续发展目标 4，“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”，是对教育在发展中的核心作用的承认。在社会层面，可以说教育是发展和增长的基础，因为任何发展成就，从技术和卫生进步、农业创新到高效的公共管理和服务提供，都需要释放人的潜力。实现这一切的最佳方式是教育。就个人而言，正如《儿童权利公约》第二十九条所宣称的那样，儿童教育除其他外，可以帮助“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”。

58. 然而，在世界范围内，有三个群体最有可能被严重地排除在公共教育之外或被剥夺平等接受公共教育的机会，换句话说，就是被落在后面。这三个群体是妇女和女童、土著人民和少数群体。第一个群体是可持续发展目标中大量措施和指标的主要关注点，这是正当的；第二个群体得到的关注要少得多，尽管没有完全被忽视；第三个群体几乎没有得到关注。

59. 可以说，可持续发展目标、具体目标和指标的制定及其对少数群体的排斥，对保障少数群体获得平等待遇的努力产生了不利影响。许多联合国报告都承认，“土著人民和少数族裔在教育与健康方面通常也比多数族裔差”。<sup>39</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)几十年来也承认，少数群体是受教育权受到歧视性侵犯的主要群体之一，这也阻碍了他们的发展和社会的发展。

60. 共有 2.62 亿中小学适龄儿童和青年仍然失学。女童、残疾人、来自弱势背景或农村地区的人、土著人民、移民和少数民族是面临最严重歧视的群体，这影响到他们上学的权利和在学校内的权利。不平等待遇既会阻碍他们的学习，也会损害他们的全面发展，这对国家和整个社会都会产生更广泛的影响。<sup>40</sup>

<sup>38</sup> 希腊、印度、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、尼泊尔和波兰提交的材料。

<sup>39</sup> 《通过社会保护促进包容：2018 年世界社会状况报告》(联合国出版物，2018 年)，第 99 页。

<sup>40</sup> 教科文组织和受教育权倡议，《受教育权手册》(2019 年，巴黎)。

61. 许多人也表示同意，指出“实现受教育权对少数群体和土著儿童具有双重重要性。首先，由于这些儿童往往受到社会排斥和歧视，受教育权的‘倍增’效应对于打破或延续排斥和边缘化的循环具有特别重要的意义”。<sup>41</sup>
62. 也正是在这方面，交叉方法有助于更好地理解少数群体妇女和女童日益被边缘化和更加脆弱的境况，她们的受教育权往往面临更多障碍。<sup>42</sup>
63. 仅列举几个原因，除了前面提到的无公民身份或无国籍的障碍外，少数群体可能在不是以他们熟悉的语言授课的学校上学，导致他们学业成绩较差和辍学率较高，以及家庭成员不太能够为孩子的教育环境做出贡献和参与其中；<sup>43</sup> 课程也可能不包括有关他们的文化和语言的信息，甚至隐含或更明确地诋毁他们的身份；由于缺乏无障碍环境，教育可能存在经济或物质上的限制，包括少数群体儿童不得不长途跋涉去上学。正如教科文组织经常指出的那样，最终结果是某些少数群体被格外严重地远远抛在后面。
64. 尽管这一认识由来已久，但在可持续发展目标 4 的所有措施和指标中明确将少数群体排除在外(只提出了几个社会群体)，这导致教科文组织倒退，并在很大程度上搁置了自己对少数群体面临“最严重的教育歧视”的认识。教科文组织在其 2019 年报告《超越承诺：各国如何落实可持续发展目标 4》(本应作为那些致力于实现目标 4 的人的重要参考)中，只关注被确定为值得在目标 4 的措施和指标中予以考虑的少数几个落在后面的群体，即基于性别、残疾状况和土著地位(仅有一项指标)划分的群体。虽然可持续发展目标的措施和指标合理地提请注意需要解决妇女和女童、残疾人和土著儿童面临的教育方面的重大障碍，但这丝毫没有削弱平等保护所有特别脆弱和边缘化群体受教育人权的必要性。相反，少数群体这一特定群体再次被抛在后面并被排除在外，尽管他们面临“教育方面最严重的歧视”。
65. 其结果不免令人不安。教科文组织对少数群体被排斥和受到“教育歧视”的长期关注已经不复存在：没有提到达利特儿童，尽管他们在南亚部分地区经常被剥夺接受优质教育的机会；罗姆儿童也被忽略，除了仅仅作为区域实体作用的一个例子提到欧洲人权法院的一项裁决。忽视罗姆妇女的脆弱性和被排斥的境况，例如否定提及族裔的必要性，这似乎令人难以接受，因为罗姆妇女被描述为“可能比其他任何群体受到更多歧视，既面临族裔出身的歧视，也面临性别歧视”。<sup>44</sup> 最后，非洲人后裔被完全忽略了，尽管大量研究也得出结论认为，他们是最有可

<sup>41</sup> Vanessa Sedletzki, “Fulfilling the right to education for minority and indigenous children: where are we in international legal standards?”, *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2009* (London, Minority Rights Group International, 2009), p. 43。

<sup>42</sup> Carol Benson, “以母语为基础的女童教学和教育：宣传简报”(2005 年，曼谷，教科文组织)。

<sup>43</sup> 特别见少数群体问题特别报告员，《语言上的少数群体的语言权利：实施实用指南》，(2018 年，日内瓦，人权高专办)。

<sup>44</sup> Roxana Andrei, George Martinidis and Tana Tkadlecova, “Challenges faced by Roma women in Europe on education, employment, health and housing – focus on Czech Republic, Romania and Greece”, in *Balkan Social Science Review*, vol. 4 (December 2014)。

能在上学或接受优质教育方面面临障碍的群体之一，甚至联合国人权事务高级专员也紧急呼吁提供数据，说明非洲人后裔在包括教育在内的不同领域面临系统性歧视的受到排斥情况。

66. 目标 4 的衡量标准和指标对少数群体缺乏关注，在一定程度上对有时面临一些相同歧视因素的土著人民也少有关注。很难看到在没有对少数群体的关注及相应的衡量标准或指标来评估少数群体取得的进展或受到更多排斥的情况下，《2030 年议程》如何能有很大的回旋余地，因为少数群体是在教育领域面临“最严重歧视”的主要群体之一。

### 经济发展

67. 《2030 年议程》提出了一个发展愿景，将发展作为消除贫困、保护地球、确保所有人享有和平与繁荣的基石。然而，在全球范围内，数据显示，某些少数群体和土著人民往往不能平等享有和平与繁荣。事实上，联合国/世界银行集团最近的一份报告似乎显示了相反的情况：少数群体和土著群体在经济上被排除在发展举措和发展惠益之外，这可能是导致暴力冲突的一个主要因素，因为“今天的许多暴力冲突与基于群体的不平等、排斥和不公正感引起的不满有关……当一个受害群体将其认为的经济、政治或社会被排斥归咎于他人或国家时，其不满可能变得政治化，并有可能演变成暴力”。<sup>45</sup>

68. 因此，可持续发展目标的前提和承诺非常值得称赞，除了上述缺陷，即没有充分关注发展的“平等”，忽视了有必要制定衡量标准或指标来评估少数群体在发展举措中如何被对待，或者他们是否受到不合理的对待或被排除在经济发展的惠益之外。

69. 如果人们不能平等地享受发展带来的好处，那么即使是以“减缓贫困”为目标的发展也不会带来和平。事实上，没有公正的繁荣或歧视性发展，特别是在少数群体和土著人民被排除在外的情况下，是当今暴力冲突的主要原因之一。在许多情况下，不考虑对少数群体和土著人民的影响而追求发展可能侵犯他们的人权。如果认为“所有的发展都是好的发展”，那就太天真了：历史上有很多在奴隶制、暴行甚至灭绝种族的背景下发生的“进步和发展”，而少数群体或土著人民往往深受其害。不幸的是，无视少数群体和土著人民人权的发展并不只是过去的事情。

70. 1960 年代，在意大利主要讲德语的北部地区出现了一场暴力分离主义运动。这主要是第二次世界大战后的发展和电力削减措施，例如修建水电大坝和其他工业化举措，引起了排斥和歧视，这些举措主要惠及从意大利其他地区引进的移民工人，而不是当地的少数群体人口。这一点以及关于讲德语的少数群体因意大利政府的语言政策而被排除在就业和其他机会之外的看法，最终导致暴力事件，十几名意大利士兵和警察被暗杀。后来通过谈判达成了领土自治安排，承认一些语言权利，有效地给予少数民族更程度的领土和政治自治以及财政自治和支持，

<sup>45</sup> 联合国和世界银行，《和平之路：采取包容性办法防止暴力冲突》(2018 年，华盛顿特区，世界银行)。

或许更重要的是采用了配额制，以确保该地区的政府部门同时使用德语和意大利语，并确保公共就业机会严格按照德语少数民族、意大利社区和被称作拉丁人的当地少数群体的人口比例分配。这样该地区才最终实现了和平与繁荣。

71. 在巴布亚新几内亚，从 1960 年代开始在布干维尔岛开发的世界上最大的铜矿是该国经济发展的重要支柱，对该国国家出口收入的贡献率一度达到 45% 以上。铜矿的开发涉及征用和使用属于布干维尔土著少数群体的土地和资源，招募的数千名工人中，绝大多数是来自巴布亚新几内亚其他地区的移民工人，这种模式通常与世界不同地区以资源为基础的大规模发展计划有关。许多当地土地所有者没有从与采矿相关的就业和经济利益中受益，当地土著少数群体越来越担心对环境的不利影响，与此同时，几乎所有的矿采利润都离开了该岛，因此冲突开始出现，这有可能使包含各种社会和政治因素的不断演变的局势过于简单化。几十年的紧张局势最终导致了 1980 年代的暴力冲突，据估计，仅在 1988-1998 年期间，就有 15 000 至 20 000 名布干维尔人被杀害。最终矿场被关闭，授予了某种形式的自治。最近，民众在自决全民投票中自由而明确地投票赞成独立。

72. 尼日利亚的尼日尔三角洲地区在 1990 年代初因石油开采以及与当地一些少数民族、特别是奥戈尼人和伊乔人的关系而出现紧张局势。尼日利亚立法授权联邦政府以微不足道的补偿征用土地而无需与当地居民协商，并将土地移交给石油公司，石油是该国的主要经济驱动力。事实上，以肥沃的尼日尔河三角洲为基地的石油工业对该国出口总额的贡献率达到 90% 以上。长期以来，石油在尼日利亚发展计划中一直是一个图腾。尼日尔三角洲的少数群体并没能占据技术含量高、收入高的工作岗位；事实上，自 1960 年代以来，该地区变得更加贫穷。奥戈尼人和其他当地少数民族在很大程度上被排除在这一经济驱动力带来的好处之外，而这种经济驱动力破坏了环境，导致不满情绪增加，最终在 1990 年代发生了暴力事件。

73. 在印度，2 亿多的穆斯林少数民族只能在两个地区通过某种形式的领土自治行使重要的政治权力。查谟和克什米尔中央直辖区和拉克沙群岛中央直辖区的穆斯林少数民族占人口的 50% 以上，前者的自治程度更高，议会可以通过自己的立法。然而，2019 年 8 月，国家政府单方面取消了该地区的自治权，废除了《印度宪法》第 370 条，实际上解散了现有的民选政府，除其他外，还取消了使查谟和克什米尔穆斯林和其他少数民族受益的保护土地所有权和就业保障的立法和其他措施，以“加快该地区的发展”。<sup>46</sup> 与在查谟和克什米尔采取的引起特别程序任务负责人<sup>47</sup> 人权关切的一些步骤类似，在拉克沙群岛中央直辖区，国家政府 2020 年任命的行政长官进行了全面改革，部分是为了进一步扩大“旅游业发展”。这些改革包括 2021 年拉克沙群岛发展管理局条例草案，改变产权，允许征用土地“用于发展”，拆除传统的渔民棚屋，开发旅游度假区，在未与占该地区人口 96% 以上的穆斯林居民进行任何协商或达成协议的情况下，放开酒类销售，限制养牛和牛肉消费。

<sup>46</sup> 见 [www.aljazeera.com/news/2021/6/24/india-modi-meets-kashmir-leaders-for-first-time-since-autonomy-revoked](http://www.aljazeera.com/news/2021/6/24/india-modi-meets-kashmir-leaders-for-first-time-since-autonomy-revoked)。

<sup>47</sup> 通信 AL IND 21/2020，2021 年 2 月 10 日。

74. 从人权的角度来看，与联合国/世界银行集团关于采取包容性办法预防暴力冲突的报告中发出的警告相一致，上述发展措施似乎歧视土著群体和其他少数群体，就业、利润和福利主要流向中央，土著少数群体很少或根本得不到好处，在某些情况下，他们的当地环境遭到严重破坏，人们流离失所，甚至出现贫困加剧的现象。换句话说，除非各国充分认识到发展对少数群体的影响，并采取积极措施衡量发展努力对少数群体和土著人民的影响，否则在这些情况和许多其他情况下的发展可能会加剧横向不平等，因为在许多社会中，少数群体和土著人民可能更容易受到系统性边缘化的影响。

75. 遗憾的是，目前几乎没有一项可持续发展目标的衡量标准或指标承认或规定识别和衡量通过发展造成的横向不平等加剧的风险，因此忽略了如何通过为这些经常被排斥的社群实现共享和平等繁荣而不让任何一个人掉队。发展非但不将包容性增长作为优先事项，反而会加剧有可能被忽视的排斥和边缘化，并导致紧张局势、日益严重的不平等以及对少数群体和土著人民的系统性歧视。<sup>48</sup> 更令人无法接受的是对少数群体妇女状况的忽视，这一点需要在经济发展影响方面给予特别关注。在发展努力中需要系统地考虑基于性别和族裔、宗教或语言的歧视的交叉问题。相反，尽管众所周知，来自少数群体和土著社区等边缘化群体的妇女在全世界被排除在发展举措惠益之外和生活贫困人口中占绝大多数，但在有关《2030年议程》进展的数据和衡量中，少数群体妇女基本上被遗漏和忽略了。

#### 四. 结论意见和建议

76. 基于人权的办法要求在可持续发展目标及其措施和指标中更加注重边缘化、最弱势和受排斥群体，以便在最需要的地方缩小差距和横向不平等。为采取这种办法，需要针对最脆弱和最受排斥的群体做出努力和投入资源。如果不努力衡量已经存在的不平等，特别是最边缘化群体在参与社会和经济方面的发展方面的不平等，就不可能实现人人平等。最边缘化的群体包括少数群体，特别是少数群体妇女。

77. 虽然《2030年议程》和可持续发展目标的各项措施和指标取得了令人印象深刻的飞跃，将性别问题列为优先事项，并强调通过按性别分列的数据衡量实现可持续发展目标的进展情况的重要性，但关键的是，没有按其他依据进行分类，否认和忽视了基于性别和族裔、宗教或语言的歧视对少数群体妇女的综合影响这一具有根本重大意义的交叉性问题。令人惊讶和失望的是，没有衡量为实现可持续发展目标所作的努力对非洲人后裔、罗姆人或达利特人等一些最边缘化社会群体的影响，这意味着其中许多群体遭受的歧视和排斥在很大程度上是看不见的，因此基本上得不到解决，这直接否定了“不让任何一个人掉队”的既定愿景。

78. 然而，本报告概述的关于自愿国别评估的研究结果证实了这一严酷的结论，即《2030年议程》在很大程度上仍然无视少数群体和土著人民，特别是没有针对全球最重要的一些脆弱性标准，即族裔和土著地位进行分类。然而，在改善和加强可持续发展目标的执行工作方面，这一点可以而且应该得到纠正，正如2020年

<sup>48</sup> 同上。

自愿国别评估综合报告和 47 份自愿国别评估中的许多评估所显示的那样，它们列入了 LGBTI 群体并对之给予极大关注，尽管可持续发展目标的措施和指标都没有提及 LGBTI 这一分类基础。事实上，联合国人权事务高级专员在 2021 年 6 月也含蓄地呼吁进行这种调整，她敦促收集全面的按族裔分类的官方数据，以便能够识别和更有效地打击结构性种族主义以及可能使非洲裔少数群体“掉队”的“日益加剧的不平等”和“严重的社会经济和政治边缘化”。

## 建议

79. 少数群体问题特别报告员建议，今后关于编写自愿国别评估的指导文件应包含一个专门章节，说明针对少数群体的“不让任何一个人掉队”的努力取得的进展，并建议请各国在自愿国别评估中说明其在实现可持续发展目标方面的行动和成就，就像对土著人民和 LGBTI 群体等其他边缘化和弱势群体所做的那样，并建议今后在综合报告中也包含一个类似的章节。

80. 特别报告员还建议各国通过基于族裔、宗教和语言以及国际法承认的所有其他理由的全面反歧视立法。

81. 正如联合国人权事务高级专员 2021 年所呼吁的，各国应收集关于属于少数群体的人的社会和经济发展的关键经济和社会指标的数据，以制定适当的政策对策。除性别外，这些数据还应按族裔、宗教和语言进行分类。

82. 特别报告员建议各国采取立法和其他步骤，消除所有在本国出生或长期居住的人的无国籍状态，以充分遵守国际法中禁止歧视的规定，无国籍状态是阻碍某些少数群体充分和平等参与社会和经济发展的最严重障碍之一。

83. 教育是少数群体充分和平等参与国家社会和经济发展的途径。少数群体和土著人民享有平等接受优质教育的权利。在少数群体集中的地方，必须尽可能多地以他们自己的语言提供教育，以便他们能够有效地及早获得识字和算术技能，并能更有效地掌握和流利使用其他语言。必须特别解决受教育的物质障碍，包括缺乏学校或交通工具的问题，对于边缘化和弱势少数群体和土著人民而言，这是一个优先事项。

84. 弱化或忽视对少数群体和土著社区影响的发展举措可能加剧他们在经济上的排斥和边缘化，并导致日益严重的不平等，对少数群体和土著妇女尤其如此。特别是对于影响或涉及国内少数群体或土著社区所在地区的基于资源的发展举措，必须包括事先的地方公共协商、以这些社区为重点的影响评估研究以及关于如何在就业计划和分享项目收入和惠益方面优先考虑当地少数群体或土著社区的行动计划，以遵守基于人权的发展方针，特别是禁止在分享繁荣方面的歧视。在所有这些方面，少数群体妇女的处境及其受到的影响必须始终得到重点考虑。

85. 特别报告员建议国际、区域和国家人权机构支持各国监测和报告歧视和不平等方面的工作，包括收集关于最重要的横向不平等和差异的分类数据，除性别外，还包括按族裔、宗教和语言进行分类的数据。

86. 特别报告员重申少数群体问题独立专家 2007 年的建议,即国际发展机构应:

(a) 通过关于少数群体问题及其人权的政策指导方针,专门解决属于少数群体的人以及土著人民面临的特殊障碍和歧视;

(b) 建设机构能力和知识,以了解少数群体在贫困和其他人类发展指标方面的状况。这应包括对工作人员进行有关少数群体权利的培训,并采取基于人权的发展方法;

(c) 就发展优先事项与少数群体进行对话;

(d) 收集关于政策、方案和项目对少数群体影响的分类数据;

(e) 监测预算支持,以确保资源分配适当地针对少数群体或其居住的地区;

(f) 支持各国编写关于可持续发展目标的自愿国别评估以及与这些模式相关的所有评估程序,以确保适当考虑政策对少数群体的影响;

(g) 委托进一步研究发展和减贫战略对少数群体的影响,确保国家发展合作战略文件反映少数群体的状况,并以少数群体语言发布;

(h) 设立预算项目,支持关于发展中的少数群体问题的工作。

87. 特别报告员建议民间社会组织:

(a) 加强对实现可持续发展目标过程中基于族裔、宗教或语言的不平等现象的监测,为此与发展行为体、国际人权组织和联合国实体开展协作;

(b) 在努力推进可持续发展目标的过程中,考虑报告少数群体的无国籍、教育和在发展计划或项目中的经济参与等问题,以确保这些计划或项目具有包容性和非歧视性。