

人权理事会
第十三届会议

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

本报告简要介绍少数群体问题独立专家提交前一份年度报告以后的活动。在过去 12 个月，独立专家进行了两次正式国别访问，分别是哈萨克斯坦和加拿大，就少数群体问题举行了磋商，并讨论了与民族或族裔、宗教和语言少数群体有关的国家立法、政策和做法。

独立专家就其任务所涉及的一切问题进行了广泛磋商。她参加了专家研讨会和其他会议，举行了协商会，进行了双边和多边讨论，包括与联合国成员国的讨论，与联合国系统各机构和区域政府间组织进行了接触，广泛会晤了公民社会，并直接与少数群体见面。她在执行任务中高度重视性别平等问题，在国别访问期间专门举行了少数群体妇女问题专题讨论会。她还就“少数群体与有效的政治参与”议题进行了专门磋商和研究，这一议题是 2009 年 11 月 12 日至 13 日少数群体问题论坛第二届会议的主题。

有效参与是一项为众多重要国际法律文书所认可的基本人权，强调实现在族裔或民族、宗教和语言上属于少数群体的妇女和男人的所有人权。人们正是通过有效参与来表达和保护她或他的身份，确保少数群体的生存和尊严。有效参与权认为，少数群体对生活各领域的参与是建立真正包容和公正社会的必然要求。

* 迟交。

有效参与关乎少数群体在社会中的地位。为确保少数群体的有效参与而采取的措施，有助于缓解紧张关系，从而实现预防冲突的目的。因此，除作为一项法律义务外，各国还应考虑为少数群体的有效参与创造条件，使其成为善政的必要组成部分。

有效参与决策进程，特别是对少数群体有影响的决策进程，是少数群体充分和平等享有其人权的先决条件。至少有两条重要经验值得借鉴。首先，有效参与权是一项根本性权利：它是实现其他许多基本人权的基础，后者又是落实有效参与权的前提。第二是必须经常不断地在社会各阶层评估少数群体政治参与的有效性，以确保其真实和有意义。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	4
二. 少数群体问题独立专家的活动	2-17	4
A. 国别访问	2-4	4
B. 其他活动	5-17	5
三. 少数群体问题论坛	18-26	7
A. 少数群体问题论坛第一届会议的后续行动	19-23	7
B. 少数群体问题论坛第二届会议	24-26	8
四. 少数群体与有效的政治参与	27-88	8
A. 导言	28-30	8
B. 少数群体的有效参与权	31-34	9
C. 国际人权法中的有效参与权	35-51	9
D. 有效政治参与的前提和障碍	52-64	13
E. 有效政治参与的现有模式和机制	65-87	15
F. 结束语	88	20

一. 引言

1. 独立专家根据 2008 年 3 月 27 日理事会第 7/6 号决议高兴地向人权理事会提交其第五份年度报告。这份报告概述了她在 2009 年 1 月提交前一次报告以后的活动。¹ 此外，还提交了“少数群体与有效的政治参与”的专题背景文件，这是 2009 年 11 月 12 日至 13 日举行的少数群体问题论坛第二届会议的主题。

二. 少数群体问题独立专家的活动

A. 国别访问

2. 独立专家于 2009 年 7 月 6 日至 15 日访问了哈萨克斯坦。此次访问中，她有机会就少数群体问题的立法、政策和做法以及各民族的相关问题进行广泛磋商。她访问了阿斯塔纳和阿拉木图，与主管少数群体权利、文化和语言、反歧视和平等领域工作的政府高级代表举行了会谈。她还多次会晤了民族和文化协会、非政府组织、少数群体成员和记者，并主持召开了少数群体妇女论坛。她尤为感兴趣的是“人民大会”，这是宪法承认的在国家一级提供少数群体代表权的机构。访问中还有机会就哈萨克斯坦执行《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》（《1992 年少数群体宣言》）的情况进行了对话，访问报告载于第 A/HRC/13/23/Add.1 号文件，但该报告尚待印发。

3. 独立专家于 2009 年 10 月 13 日至 23 日访问了加拿大，包括安大略省、英属哥伦比亚省和魁北克省。访问中主要探讨了非裔和加勒比裔加拿大人、加拿大穆斯林和亚裔加拿大人的有关问题。少数群体的个人一般认为加拿大是一个开放的社会，接受文化、宗教和语言的差异。她注意到加拿大率先制定了多文化国家政策，确立了保证不歧视的宪法和立法框架。访问报告载于第 A/HRC/12/23/Add.2 号文件，但该报告尚待印发。

4. 独立专家感谢哈萨克斯坦和加拿大政府在准备和实际访问该国期间给予她的合作。此外，她还高兴地收到于 2010 年 2 月 1 日至 12 日访问哥伦比亚的邀请。她期待着孟加拉国、布隆迪、柬埔寨、中国、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、卢旺达、苏里南、斯里兰卡、泰国、土耳其和越南对其访问请求给予答复。

¹ A/HRC/10/11。

B. 其他活动

5. 独立专家从各个来源了解到执行《1992 年少数群体宣言》的挑战和侵犯少数群体人权的指控。她与有关政府进行了协商，发去了指控信、紧急呼吁和专题信函。独立专家继而还发出了涉及少数群体各种境况的信函。这些信函是与其他有关专题任务负责人联合发出的，详情反映在各任务负责人转送各国政府的案件和所收到答复的简要报告中。²

6. 独立专家于 2009 年 4 月 20 日至 24 日在日内瓦参加了反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议德班审查会议。她是专题小组成员之一，其他成员有人权事务高级专员、Stéphane Hessel 先生(《世界人权宣言》起草人)和 Berthe Kayitesi 女士(卢旺达大屠杀幸存者)。她在开幕会议上作了题为“团结起来反对种族主义”的发言。独立专家还主持了南亚社会排斥问题以及多民族社会中少数群体与治安问题的会外活动，并充当主讲人。她在全体会议上发了言，介绍了全球少数群体遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的情况，并要求各国更加关注少数群体面对的不平等、贫困和暴力情况。

7. 独立专家还在德班审查会议期间主持了每天举行的论坛活动——“声音”。“声音”是一个平台，来自不同地区和文化背景的 16 名女性和男性介绍了他们的经历，为大会讨论的问题注入了人性色彩。与会者还述说了个人和社区经历的因歧视和种族主义而引起的暴力、排斥和贫困问题。

8. 独立专家完全支持德班审查会议的成果，敦促各国履行它们在反对种族主义、不歧视和平等领域的义务和承诺。她鼓励和支持各国采取新的举措，打击所有地区长期和根深蒂固歧视的歧视现象。例如，独立专家欢迎和促请各国进一步讨论《联合国有效消除基于工作和出身的歧视的原则和准则草案》，为全球打击常常影响到少数群体成员的基于工作和出身的歧视作出重要贡献。

9. 独立专家在整个工作期间高度重视少数群体妇女问题。少数群体妇女作为少数群体成员，也作为妇女或女童，面临独特的挑战以及多重或跨阶层的歧视。独立专家在 2009 年国别访问期间按惯例继续举行少数群体妇女问题专题论坛，了解她们的意见和关切，形成其国别和专题建议。

10. 独立专家在少数群体问题论坛第二届会议期间，与少数群体权利国际合作，举行了“少数群体妇女与有效政治参与”的专题讨论会，作为论坛讨论的补充。专家们概括介绍了各地区少数群体妇女政治参与的障碍。讨论集中于如何克

² 在审查所涉期间，独立专家在向以下国家发出的函件中附上了来文：阿富汗、保加利亚、中国、多米尼加共和国、伊朗伊斯兰共和国、意大利、塞尔维亚、斯洛伐克和阿拉伯叙利亚共和国。这些来文详情已列入各任务负责人包括以下特别报告员转交各国国家政府的案件简要报告：见解和言论自由权问题特别报告员；当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象特别报告员；宗教或信仰自由问题特别报告员；适足住房问题特别报告员；人权维护者处境问题特别报告员和教育权问题特别报告员。

服这些障碍，以及少数群体妇女、其社区、非政府组织、各国政府和联合国如何共同保障少数群体妇女的有效政治参与权。

11. 独立专家在 2009 年 3 月 20 日为纪念“消除种族歧视国际日”举行的专家圆桌会议——“欧洲安全与合作组织(欧安组织)区域内的种族主义：老问题，新挑战”上作了基调发言。圆桌会议的目的是提出未来工作建议，讨论民主机制与人权办事处的主要工作内容：制订有关工具，供实际工作人员使用；启动对话和交流经验机制，以更好地应对挑战。独立专家发言的重点是“种族主义和仇外心理的新趋势、新形式和新表现”。

12. 独立专家还担任了欧安组织少数民族事务高级专员的“马克斯·范德斯图尔年度奖”评委。这一奖项是奖励在改善欧安组织国家少数群体境况方面取得卓越和突出成绩的个人、集体或机构。2009 年获奖者是“乌克兰克里米亚一体化和发展问题信息研究中心”。

13. 2009 年 4 月 16 日，独立专家参加了联合国儿童基金会举办的土著和少数群体儿童面临的挑战的磋商会议。会议在纽约举行，有 60 多人参加，目的是：就儿童基金会与土著和少数群体社区的联系达成共识；确定政策框架，支持和指导儿童基金会在国家、区域和全球层面的工作和倡导活动；讨论如何加强方案指导，探讨方案干预的共性和差异；将儿童基金会内部和与合作伙伴的经验交流/知识管理工作制度化；为国际机制和其他合作伙伴提出建议，并利用它们的工作成果。³

14. 关于少数群体与少数群体问题，儿童基金会强调，磋商的成果是：使人们更加了解国际人权和政策框架以及影响政策的机会和挑战；阐释了在儿童基金会方案中汲取的经验和教训；介绍了儿童基金会建立伙伴和合作关系的经验；说明了改进儿童基金会工作的视角和明晰度；提出了教育、卫生、歧视、暴力、参与、精神和数据收集领域的具体建议和战略，以及解决土著人民和少数群体问题的路线图和行动计划。

15. 2009 年 12 月 9 日，独立专家参加了联合国人权事务高级专员办事处在华盛顿特区举办的会议——“加强区域和国际机制之间在促进和保护人权方面的合作”。她以专题小组成员的身份参加了题为“国际与美洲人权制度之间专题问题的协调”的会议。

16. 人权事务高级专员办事处于“人权日”在纽约举办了题为“种族、贫困和权力：种族歧视对发展的影响”的主题活动，独立专家在会上发了言。她强调，基于个人民族、宗教和语言特征的歧视是许多少数群体遭受严重贫困的潜在因素，是阻碍少数群体受益于主流减贫战略的关键问题。

³ 见 http://www.unicef.org/protection/index_49328.html。

17. 2009年12月22日，独立专家发表公开声明，呼吁中国允许她对新疆维吾尔自治区的民族紧张关系和不满情绪进行全面和独立评估，因为那里在2009年7月爆发了汉族与维族之间的暴力活动。独立专家敦促中国政府向她发出访问邀请，允许她到达有关地区，与政府代表和两个民族成员会面交谈。独立专家指出，她的任务是促进《1992年少数群体宣言》的执行，这对此次评估十分重要，对汉族与维族之间的和解具有积极意义。

三. 少数群体问题论坛

18. 在2007年9月28日第6/15号决议中，人权理事会决定设立“少数群体问题论坛”，主要任务是提供一个平台，就少数民族或族裔、宗教和语言群体的相关问题进行对话和合作，为少数群体问题独立专家的工作提供专题意见和指导。决议要求独立专家指导该论坛的工作，筹备其年度会议。首届会议于2008年12月15日至16日在日内瓦举行，主题是“少数群体与受教育权”。

A. 少数群体问题论坛第一届会议的后续行动

19. 为了就论坛工作与各条约机构保持经常联系，独立专家于2009年8月5日在纽约与消除对妇女歧视委员会进行了第一次正式对话，当时委员会正举行第四十五届会议。她应邀介绍了少数群体论坛与教育和它的建议，以及论坛第二届会议的筹备工作。委员会欢迎有机会开展合作，并同意继续合作，将派一名专家参加论坛第二届会议。

20. 独立专家于2009年6月在条约机构主席年度会议期间与各位主席正式见面。她向主席们介绍了论坛的成果和建议，并征求他们对论坛建议如何惠及其工作的意见。独立专家深受鼓舞的是，消除种族歧视委员会在2009年届会审议各国报告时引述了论坛关于少数群体与受教育权的建议。

21. 2009年9月，独立专家参加了在哥伦比亚卡利举行的一次会议，这是论坛第一届会议后的一次区域活动，重点讨论了少数群体与受教育权问题。此次会议是罗伯特·肯尼迪正义与人权纪念中心与康乃尔法学院国际人权咨询中心和维吉尼亚大学国际人权咨询中心合作举办的。为了继续对话，向当地社区负责，促进基层宣传活动，会议公开发布了以前提交论坛的一份报告——“美洲内非裔和土著民族的受教育权问题”。报告认为美洲各国没有履行不加歧视地执行教育权的义务，重点是哥伦比亚、委内瑞拉和多米尼加共和国的情况。

22. 独立专家为少数群体国际与儿童基金会合编的出版物——“2009年世界少数群体和土著人民状况：教育特刊”贡献了一篇文章。这份出版物介绍了论坛的建议，并刊载了案例研究、土著群体面临的教育问题专论以及对全地区这类问题的分析。独立专家的报告强调，全球有1.01亿儿童失学，其中50-70%是少数群体或土著儿童。这份出版物向所有地区和各利益相关者，包括政府和决策者、非政

府组织，以及少数群体权利与教育领域的有关人员广泛散发。还发给了儿童基金会所有区域和国家办事处。

23. 独立专家主持了儿童基金会举办的全球电子讨论会，着重介绍“2009年世界少数群体和土著人民状况：教育特刊”和少数群体问题论坛，以提醒人们关注少数群体女童的受教育权问题。具体而言，电子讨论会探讨了少数群体女孩在受教育方面面临的多重障碍，评价了解决上述问题的法律和政策，讨论了区域和国家一级的良好做法，并提出了符合土著和少数群体女童教育需求和优先事项的建议。

B. 少数群体问题论坛第二届会议

24. 少数群体问题论坛第二届会议于2009年11月12日至13日在日内瓦举行，主题是“少数群体与有效的政治参与”。论坛的建议将提交人权理事会本届会议(A/HRC/13/25)。论坛有幸邀请到美国国会议员兼国会黑人核心小组主席芭芭拉·李黑担任论坛主席。

25. 参加论坛的人数很多，包括成员国、联合国机制、机构和专门机构；人权领域的政府间组织、区域组织和机制；少数群体问题的学术机构和专家以及非政府组织。有500多人获认证参加论坛会议，包括45个国家的代表。有100多个非政府组织派代表与会。论坛对少数群体代表的意见给予高度重视，所有地区的少数群体政治行为者都参加了论坛。

26. 人权理事会第6/15号决议请独立专家在其年度报告中列入少数群体问题论坛未来届会议题建议。独立专家已收到了以下一些建议：少数群体与贫困；诉诸司法的机会；少数群体与媒体；少数群体儿童的境况。

四. 少数群体与有效的政治参与：关于法律和国家做法的调查

27. 本文件以下各节概述相关的基本国际法律原则、确保少数群体有效政治参与的前提，以及各国为履行该领域的国际义务而运用的各种模式和概念工具。⁴

A. 引言

28. 有效参与是一项为众多重要国际法律文书所认可的基本人权，强调实现在族裔或民族、宗教和语言上属于少数群体的妇女和男人的所有人权。人们正是通过有效参与来表达和保护她或他的身份，确保少数群体的生存和尊严。有效参与权承认，少数群体对生活各领域的参与是建立真正包容和公正的社会的必然要求。

⁴ 经修订的本专题文件曾在少数群体问题论坛第二届年度会议上分发过，文号是A/HRC/FMI/2009/3。

29. 有效参与关乎少数群体在社会上的地位。为确保少数群体的有效参与而采取的措施，有助于缓解紧张关系，从而实现预防冲突的目的。因此，除作为一项法律义务外，各国还应考虑为少数群体的有效参与创造条件，并视其为善政的必要组成部分。

30. 出于这些理由，联合国少数群体问题独立专家选择将政治参与作为联合国少数群体问题论坛第二届会议的主题。会议将于 2009 年 11 月 12 日至 13 日在日内瓦举行。应从一开始就着重指出，少数群体的有效政治参与权不包括分离主义运动。相反，主旨是确保将所有少数群体纳入一个公正公平的社会。本背景文件概述了相关的基本国际法律原则、确保少数群体有效政治参与的前提，以及各国为履行该领域的国际义务而使用的各种模式和概念工具。

B. 少数群体的有效参与权

31. 少数群体者的有效参与权影响深远，涵盖了构建公正社会的方方面面。有效参与权包括参与地方和国家一级的政治决策。此外，应为少数群体者提供必要途径，以有效参与其社会团体的公共、文化、宗教、社会和经济事务。

32. 公众参与是一个广泛的概念，其中包括参与公共事务的权利、选举权和被选举权，以及获得公共服务的权利。此外，公众参与还包括参与政府机构、刑事司法系统的司法和其他机构、权力下放和地方形式的政府、磋商机制，以及通过文化和领土自治安排实现的参与。

33. 参与经济和社会生活包括参与各种发展项目，以及充分地获得就业、土地和财产、住房、保健服务、社会福利和养老金及其他。参与社会和文化生活则涉及适当的受教育机会以及接触媒体和保护文化身份的途径。在所有这些方面，有效参与均包含有目的的协商、旨在解决少数群体特殊需求和情况的方案，以及充分和平等地获得必要服务。

34. 人权的非歧视原则至关重要。少数群体被排除在充分参与政治进程之外的主要根源是歧视。必须采取有时限的专门措施来应对系统、历史和制度化歧视，以使少数群体能够有效地参与，有时这可能是他们唯一的参与机会。

C. 国际人权法中的有效参与权

35. 有效参与权、禁止歧视和特别措施牢牢扎根于国际人权法。《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条承认所有人有权直接或通过自由选择的代表参与公共事务，以及在真正的定期的选举中选举和被选举。这一条款是对《世界人权宣言》第二十一条的阐释，即“人人有直接或通过自由选择的代表参与治理的权利”。

36. 联合国人权委员会认为公共事务是一个广泛的概念，涉及到行使政治权力，特别是行使立法、执行和行政权力。⁵ 在委员会看来，它涵盖公共行政的各个方面包括国际、国家、区域和地方各级政策的拟定和执行。此外，公民可直接或间接参与公共事务。参与方式一经确立，就不得以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份为理由对公民的参与进行区别，也不得强加任何无理的限制。⁶

37. 《少数群体宣言》(《宣言》)进一步确认了在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利。⁷

38. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条明确强调在行使所载各项权利时不受歧视，即“不受[《公约》]第二条所述的差别”。第二条确保尊重《公约》所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份。《公约》中反复提及这一禁止歧视的基本原则，在许多文书中都有详细阐述。⁸

39. 此外，《消除一切形式种族歧视公约》(第五条)明确禁止一切形式的种族歧视，确保平等享有政治权利。《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七条)规定各国义务采取适当措施，消除在本国政治和公共生活中对妇女的歧视。

40. 最近，濒临边缘化群体的有效参与权得到了加强。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 41 条保护持证和正常移徙工人及其家庭成员参与其原籍国公共事务，并在该国的选举中当选的权利。或许更重要的是，第 42 条规定就业国在有关生活和地方社区的行政决定方面，便利移徙工人及其家庭成员进行磋商或参加；此外，就业国可给予移徙工人政治权利。

41. 《残疾人权利公约》要求各国确保“残疾人能够在与其他人平等的基础上，直接或通过其自由选择的代表，有效和充分地参与政治和公共生活，包括确保残疾人享有选举和被选举的权利和机会”(第二十九条)。

42. 现有区域人权条约的各项条款进一步确认了有效参与的权利。其中包括《非洲人权和人民权利宪章》⁹、《非洲人权和人民权利宪章非洲妇女权利议定书》¹⁰、《美洲人权公约》¹¹ 以及《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公

⁵ 人权委员会，第 25 号一般性意见：第二十五条(参与公共生活和投票的权利)，1996 年，第 5 段。

⁶ 同上，第 5 段至第 7 段。

⁷ 相关条款还有第二条、第四条第 5 款和第五条第 1 款。

⁸ 《公约》第二十六条全面禁止歧视。另见《世界人权宣言》第二条。

⁹ 《非洲人权和人民权利宪章》第十三条保障“人人享有直接或通过自由选出的代表在本国参政的权利。”

¹⁰ 《非洲人权和人民权利宪章非洲妇女权利议定书》第九条保护妇女参与政治和决策进程的权利。

约》。¹²《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)通过其《第一议定书》(第三条)保护自由选举的权利。《保护少数民族框架公约》(第十五条)规定, 各国义务确保属于少数民族的人的有效参与。区域人权条约中包含关于禁止歧视的类似条款。¹³

43. 消除歧视, 实现完全平等不仅需要法律, 还需要有效的实践。在这方面, 委员会指出, 有时要求缔约国“采取积极行动, 以减少或消除会引起本公约所禁止的歧视或使其持续下去的条件”, “这种行动可包括在一般时间内给予有关部分人口在具体事务上比其他人口优惠的某些待遇……只要这种行动是纠正事实上的歧视所必要的。”¹⁴

44. 许多国际文书对这一原则作出了明确阐释, 允许采取特别措施。《消除一切形式种族歧视国际公约》允许采取特别措施, “专为使若干须予以必要保护的种族或民族团体或个人获得充分进展而采取的特别措施以期确保此等团体或个人同等享受或行使人权及基本自由”(第一条第四款)。《公约》(第二条第二款)还提及缔约国应在社会、经济、文化及其他方面, 采取特别具体措施, 确保完全并同等享受人权及基本自由。《消除对妇女一切形式歧视公约》同样允许采取“暂行特别措施”, 以加快实现真正的男女平等(第四条第 1 款)。在区域一级, 《保护少数民族框架公约》采取了相同的做法, 允许各缔约国“在必要时采取适当措施, 以促进属于少数群体的人和属于多数群体的人在经济、社会、政治和文化生活中的充分和实际的平等”(第四条第 2 款)。特别措施不构成歧视, 因此不应视为歧视。¹⁵

45. 国际法律框架一再确认, 必须采取特别具体措施保护特定群体, 以期确保他们能够完全且平等地享受或行使人权及基本自由。事实上, 适用特别措施是实现非歧视权的一项基本内容。采取特别措施不仅得到《消除一切形式种族歧视国际公约》的允许, 在某些情况下, 也有一定要求。消除种族歧视委员会强调“缔约国在情况需要时采取特别措施, 如缩小持续差别, 是一项义务。”¹⁶

¹¹ 《美洲人权公约》第二十三条保护公民直接或通过自由选择代表参与公共事务, 以及在真正的定期的选举中选举和被选举的权利, 选举应当以普遍、公平和无记名投票方式进行。

¹² 《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》第四条承认妇女有权平等地获得国家公共服务, 以及参与包括决策在内的公共事务。

¹³ 它们是《非洲宪章》第二条和第十三条; 《非洲妇女权利议定书》第二条和第九条; 《美洲人权公约》第一条; 《欧洲人权公约》第十四条及其《第十二议定书》。此外, 《框架公约》第四条保障法律面前人人平等, 并且禁止因属于少数民族而受到歧视。

¹⁴ 人权委员会, 第 18 号一般性意见(不得歧视), 1989 年, 第 10 段。

¹⁵ 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第四款; 《保护少数民族框架公约》第四条第 3 款。

¹⁶ 禁止种族歧视委员会的结论意见: 美利坚合众国, 大会正式记录, 第五十六届会议, 第 18 号补编(A/56/18), 第 399 段。通常另见委员会第 32 号一般性意见(《消除一切形式种族歧视国际公约》特别措施的意义和范围), 2009 年 8 月第七十五届会议通过, 可登录 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>(仅英文)。

46. 特别措施的概念与少数群体妇女和男人的有效政治参与有关，因为它有助于落实少数群体的选举权和竞争官职的权利。联合国人权机构和区域人权机构对此也予以认可。关于选举权，人权委员会承认，“应该采取积极措施，克服具体困难，如文盲、语言障碍、贫困和妨碍迁徙自由等障碍，所有这一切均阻碍有投票权的人有效行使他们的权利。应该用少数人的语言发表有关投票的信息和材料。”¹⁷

47. 需要采取特别措施确保少数群体对公共机构的参与，理由是少数群体因人数较少而难以左右“多数决民主”决定的结果。¹⁸ 实际上，少数群体往往在票数上处于不利地位，无法获得与其人数相当的代表权，因此没有机会在国家的公共和政治生活中有效地表达意见。采取特别措施的目的并非如通常所认为的，为少数群体提供特殊地位，而是建立公平的竞争环境，使少数群体拥有和多数群体同等的地位。在国家政治和社会进程中，影响决策和参与(和受益于)公共服务将有助于应对边缘化和异化。通常，欢迎少数群体参与和融入的国家不但更加稳定，而且也更加繁荣。¹⁹

48. 人权条约机构和法院处理了许多涉及少数群体有效参与权和相关的禁止歧视的案件。关于要求熟练使用官方语言，人权委员会认为政府没有制定允许使用其他语言的立法严重影响了某些少数群体，因为这使他们无法在行政、司法、教育、公共生活和政府中使用其母语，由此侵犯了《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条。委员会认为，国家有义务为这些群体提供有效补救，即允许其官员以非歧视的态度，使用除官方语言外的其他语言。²⁰ 在另一案件中，禁止一位属于少数群体的人参与地方竞选，理由是她没有十分熟练地掌握官方语言。以不健全和武断的方式作出了这样的评估，但事实上此人已经获得了语言证书，委员会认为违反了《公约》第二条和第二十五条。²¹ 关于同样以所谓没有十分熟练地掌握官方语言为由禁止一位属于少数群体的人竞选的问题，欧洲人权法院认为违反了《欧洲人权公约第一议定书》第三条。在这一具体案例中，法院严重质疑对持有语言证书的候选人作进一步测试的法律基础。法院还认为这种测试缺乏客观性和程序公正性。²²

¹⁷ 人权委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 12 段。

¹⁸ 联合国少数群体问题工作组对《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)，第 42 段。

¹⁹ 亚什·加伊，《公共参与和少数群体》，国际少数群体权利集团，伦敦，2003 年，第 5 页。

²⁰ J.G.A. Diergaardt 等人诉纳米比亚，第 760/1997 号来文，2000 年 7 月 25 日通过的意见(CCPR/C/69/D/760/1997)。

²¹ Antonina Ignatane 诉拉脱维亚，第 884/1999 号来文，2001 年 7 月 25 日通过的意见(CCPR/C/72/D/884/1999)。

²² Podkolzina 诉拉脱维亚，第 46726/99 号申诉，2002 年 4 月 9 日的判决。

49. 在许多案件中，欧洲法院评估了各国禁止少数群体个人建立旨在促进其群体文化和政治利益的协会的情况。法院认为这种干预措施违反了《欧洲人权公约》第十一条，即保障集会和结社自由。²³

50. 法院始终认为，保护少数群体就应在国内实行不同的选举制度，以确保少数群体在立法机构中享有更大的代表性。²⁴ 不过，法院还规定，“应按照所涉国家的政治演进对所有立法制度进行评估，”并由此“表明在某种制度下不能接受的或许在另外一制度下是合情合理的。”²⁵

51. 政党若要获准参加选举，必须采用土著人民并不熟悉的制度结构。关于这项国家法律规定，美洲人权法院认为，这种强迫接受的要求构成了对平等参与选举的歧视性阻碍。此外，法院确定普遍的平等参与和政治参与的权利使得国家有义务采取积极和有针对性的措施，以确保土著群体的平等参与。²⁶

D. 有效政治参与的前提和障碍

52. 为确保社会中少数群体妇女和男人的有效参与，必须开展长期和实质性对话。这种对话应当是多方面的：既有少数群体者的参加，也有多数人口的参与；同时还必须有少数群体者与主管当局之间的对话。只有在具备有效沟通渠道的情况下才能实现这样的对话。²⁷ 这些渠道必须考虑到少数群体妇女以及遭受交叉歧视的其他边缘化少数群体的特殊需要。

53. 少数群体政治参与的一个核心问题是如何确定参与在本质上确实“有效”。²⁸ 在考虑少数群体者的参与是否有效时，必须对参与的两个最重要方面进行审查。首先是促进少数群体者享有切实充分平等的手段。其次是评估这些手段对相关群体的状况和整个社会的影响。不同行为方可能会对这一影响有不同的看法，这取决于他们在过程中的参与程度。仅仅确保少数群体者的正式参与还不

²³ Sidiropoulos 等人诉希腊，第 26695/95 号申诉，1998 年 7 月 10 日的判决；联合共产党等人诉土耳其，第 19392/92 号申诉，1998 年 1 月 30 日的判决；Stankov 和联合马其顿组织埃林登诉保加利亚，2001 年 10 月 2 日，第 29221/95 和 29225/95 号申诉。

²⁴ 欧洲人权委员会，Lindsey 等人诉联合王国，第 8364/78 号申诉，1979 年 3 月 8 日的判决。

²⁵ Mathieu-Mohin 和 Clerfayt 诉比利时，第 9267/81 号申诉，1987 年 3 月 2 日的判决。关于界限及其对少数群体参与的影响，在欧洲法院的另一判例中有不同意见，其中警告称较高的门槛实际上会削弱区域或少数群体政党进入议会的可能性，歪曲比例制的基本宗旨，从而限制议会批评和辩论，而这才是代议制民主的本质。Yumak 和 Sadak 诉土耳其，第 10226/03 号申诉，2008 年 7 月 8 日的判决。

²⁶ Yatama 诉尼加拉瓜，第 12.388 号判例，2005 年 6 月 23 日的判决。

²⁷ 欧洲委员会、《保护少数民族框架公约》咨询委员会(“咨询委员会”)、关于属于少数民族的人有效参与文化、社会和经济生活和公共事务的评论，2008 年 2 月 27 日通过，(ACFC/31DOC(2008)001)，第 11 段。

²⁸ 《宣言》，第二条，第 2 款和第 3 款。

够，各国还必须确保少数群体代表的参与能够对所作决定产生实质性影响，这样才能尽可能地共同作出决定。²⁹

54. 因此，单纯的政治参与不足以构成“有效”参与，在这方面还有许多因素需要考虑。必须意识到少数群体也是千差万别的，应当通过多元代表性体现出这种多样化。此外，政治代表可以脱离其核心选区，导致其无法充分履行作为真正和有效代言人的职能。如果少数群体代表没有权力就与其社区相关的问题作出实质性和有影响的决定，那么他们的参与将无异于表面文章，不是“有效的参与”。

55. 因此，最重要的是不断地对参与机制进行审查和评价，以确保其能够促进有效参与。由于环境和现实情况每时每刻都在变化，所以必须对参与机制进行审查，必要时作出调整。不过，这不应削弱既得权利。

56. 在全世界，歧视是少数群体在社会上被普遍边缘化的主要原因，也是少数群体有效参与的障碍之一。歧视的形式各有不同。少数人口中的某些群体受到多种形式的歧视；除了因属于某一民族或族裔、宗教或语言上的少数群体而受到歧视，他们还因为其性别、年龄、残疾、性取向或其他理由而被歧视。

57. 限制少数群体政治参与的歧视可表现为：一种对少数群体代表性有不利影响的选举制度；对少数群体问题和少数群体成员持反对意见的政党；在选民中普遍存在的偏见，抨击有意纳入少数群体候选人或提出少数群体问题的党派；对少数群体的关切和参与怀有敌意的媒体。鉴于歧视问题的核心是有效参与权，因此各国政府应考虑制订独立的监测和个人申诉机制，例如许多国家所采用的监察员职能。

58. 除非一个群体有能力、有资源行使有效参与权，否则这一权利毫无意义。少数群体政治参与的一个重要前提是参与的能力。少数群体参与公共生活的能力包括一系列问题。它取决于少数群体者全面行使文化、经济和社会权利的能力，其中包括语言权、教育权、工作权、保健权、食物权、住房权以及其他权利。人权委员会认为，各国应采取积极措施，克服各种具体困难。³⁰

59. 法律、文化或语言偏见也会妨碍少数群体有效参与公共生活。较高的选举门槛常常对少数群体取得政治代表权的能力造成不利影响，构成了间接歧视。关于政党登记的规定以一种无理由和不均衡的方式限制了少数群体个人自由集会和结社的能力。划分选区不应该歪曲投票人的分配，由此对特定群体造成歧视性影响或产生不公正的选区划分。关于少数群体参与的宪法规定不足以保障有效的参与。必须有支持落实此类宪法原则的专门法律和政策。反之，专门法律和政策的执行也必须受到监督，应确保少数群体能够参与这些法律和政策的制订、执行和监督。

²⁹ 咨询委员会，第 18 段和第 19 段。

³⁰ 见上文第 19 段。人权委员会，第 25 (1996) 号一般性一件，第 12 段。

60. 要求参选候选人必须是特定族裔的成员，并且特别族裔的选民只能投票支持各自群体的候选人，这种把政治参与和族裔身份完全联系在一起的做法不利于少数群体的有效参政。如前所述，语言能力的要求同样会对少数群体者的有效参与造成消极影响，在某些情况被人权机构和法院视为非法。

61. 按族裔、年龄、性别、地域分布和其他相关类别分列的数据收集是为属于少数群体的人制订适当和高效参与模式的重要前提。通过这些数据可以监测少数群体的参与情况，并确定是否已建立了公平和有代表性的参与机制。分类数据的收集可依据有关保护个人数据的国际标准来进行，同时尊重少数群体个人自由选择是否作为少数群体对待的权利。少数群体的代表应参与数据收集工作，并且应与之密切合作共同制订数据收集的方法。

62. 准确的选民登记是帮助少数群体有效参政的另一重要前提。应当以非歧视性的方法进行选民登记，同时考虑到少数群体可能在语言、文化适宜性和登记程序便利方面提出的特殊需求。

63. 承认少数群体是确保国内各少数群体享有其权利，包括有效参与权的基础。不承认则阻碍国际公认权利的享受，最终会导致少数群体的边缘化，使其无法参与到政治进程中去。以“自我认同”为基础的承认是确保少数群体权利和保障少数群体成员作为社会平等成员地位的第一步。

64. 虽然《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条保障公民行使参与公共事务的权利，但是人们广泛承认公民身份妨碍了在公共事务某些领域的有效参与。关于选举权和被选举权，尽管仍然同意各国对非公民作出一些限制，但是这种限制不应被泛化而超出必要的范围。有些国家通过拒绝给予公民身份来阻止少数群体享有其权利。各国应考虑允许属于少数群体的非公民参加投票，在地区选举中竞选候选人，以及成为自治机构理事会成员，同时确保以非歧视的方式规范公民身份的取得。³¹ 许多国家都有这方面的积极实例。

E. 有效政治参与的现有模式和机制

65. 虽然没有单一的、普遍适用的解决方案确保恰当行使有效参与权，但是可以提出许多参与模式和机制的特点。关于选择特殊的选举制度，国际法也没有规定任何特定解决办法。人权委员会认为，“任何选举制度必须与(《公约》)第二十五条保护的权力相符，并必须保证和落实选举人自由表达的意愿。”³²

66. 世界各国采取了各种各样的法律和政治机制，以便在地方、区域和国家一级增进少数群体在立法、执行和行政机构中的政治参与。少数群体代表性本身就

³¹ 咨询委员会，第 100 段和第 101 段。

³² 人权委员会，第 25 (1996)号一般性意见，第 21 段。

是一个重要问题，但同时还要考虑到在政府进程中有效解决少数群体问题所必需的机制。

67. 少数群体的政治参与包括在立法、行政、自治和传统领域内各种决策和政策制订进程和机制。此外，还包括在地方、区域(次国家)、国家和国际一级的参与。

68. 立法代表制是少数群体参与的重要机制，可以使少数群体能够在国家议会、区域立法机构以及地方和市议会中取得各级立法代表席位。

69. 允许少数群体加入有生命力的政党是有效动员他们参与政治进程，包括选举以及立法和行政机构业务的重要因素。在有些国家，法律禁止或在很大程度上反对以族裔或信仰为基础的政党。而在其他一些国家，少数群体或宗教群体可以有自己的政党，或是主流政党代表了他们的利益。选举制度的性质影响到政党的性质，以及解决或忽略少数群体利益的方式。对少数群体而言，两类政党各有利弊：以少数群体为核心的政党会注重少数群体问题，但是它们拥有的政治资源可能较少，政治影响力较弱。而且，如果受关注范围狭小，也会使公众越来越多地认为少数群体和少数群体问题微不足道。当然，包含种族主义内容的政党纲领，不论是由少数群体政党还是由主要政党通过的，均违反国际法。

70. 比例代表制考虑到了少数群体的累积投票权，根据这种制度，以少数群体为基础的党派的代表更有可能成功当选，除非少数群体是选区的主要人口。³³减少关于政党登记的规定有助于建立以少数群体为核心的新党。

71. 此外，少数群体在参与多数政党时也面临挑战。多数政党即使考虑少数群体问题，也不会将其视为更广泛议程中的优先事项，或者忽略对少数群体非常重要的问题。对政党而言，某些类型的选举制度或政治结构可能有利于获得选民支持或是争取广大选民支持所必需的；这样可以激励主流党派关注少数群体的利益和/或选择少数群体候选人，以扩大其吸引力。此外，主流政党也可以开展内部多元化方案，包括培训和指导，以鼓励更多的少数群体政治家和活动家。如果选举制度要求各党派提出候选人名单而不是唯一的选区候选人，那么法律或政策必须规定名单包含多个族裔，或有少数群体候选人最低人数限制。还可以采取其他特别措施，尤其是便利妇女候选人参选的措施。³⁴

72. 最后，通过政党参政需要少数党派与多数党派合作。例如，少数群体代表可与其他党派结盟，不论是少数党派还是多数党派。如果说他们对其他党派而言具有举足轻重的作用，那么与其他党派的多数组合会给予他们更大的影响力。即使在人数上没有绝对优势，执政党也会自觉地将少数群体代表纳入内阁。

³³ 加伊，第 15 页。

³⁴ A. 雷诺兹，《选举制度与保护少数群体》，国际少数群体权利集团，伦敦，2006 年(“雷诺兹，2006 年”)，第 25 至 26 页；加伊，第 15 页。

73. 与其他选举制度相比,有些类别的选举制度更有利于少数群体代表。选举制度还包含了为增强少数群体代表性而专门设计的各种机制。选举制度规定了如何将票数转换为席位,相同的票数在不同的制度下会得出不同的结果。人权委员会强调,“必须执行一人一票的原则,在每一国家选举制度的框架内,投票人所投下的票应一律平等。”³⁵ 因此,作为一项基本原则,每个投票人只有一票。不过,在特定情况下,特别是当少数群体规模较小,并且作为推动少数群体进入政治体制而采取的特殊措施,少数群体成员有权投票选举一名有保留席位的少数群体代表和一名普通的非少数群体代表。³⁶

74. 促进少数群体代表性的常见机制是在立法机构中为特定少数群体的代表分配特殊席位(保留席位)。这种做法通常出现在多数选举制度下,否则就无法确保少数群体代表性,但有时也适用于比例代表制或混合制度。通常由为此目的登记的少数群体成员选举产生这些代表。保留席位的数目尽量反映少数群体在总人口中的比例,因此可能较少。如果是一个人数极少的少数群体,则会为他们分配一个联合席位,尽管由一位代表诚恳代表所有这些群体的利益实属不易。主流党派或许也有兴趣使保留席位活跃起来。

75. 如果选举制度要求各党派提交参加选举的候选人名单,那么选举法则应规定名单包含多个族裔,或有少数群体候选人最低人数限制。³⁷ 在由党派而非投票人决定候选人次序的“不开放名单”制度中,各党可将少数群体候选人置于名单首位,以确保她或他能够获得一席,不论投票人的实际选择。³⁸ 显然,如果主流政党将少数群体候选人列在名单尾部,这样的名单就会妨碍少数群体的有效代表性。

76. 在有些选举制度中,投票人可以投票支持来自不同党派的多名候选人,并按选择顺序进行排列,如果首选候选人的得票均低于最低票数,则考虑排序较低的候选人。这种制度有助于提高少数群体代表性,并且被认为促进了团体间合作,因为各党派均力争成为其他党派支持者的第二选择。

77. 选举制度通常有一个得票的最低比例,各党必须达到这一比例才能获得议会中的一个代表席位。这种做法可能会广泛地或在少数群体集中的领域有所改

³⁵ 人权委员会,第 25 (1996)号一般性意见,第 21 段。

³⁶ 欧洲委员会、通过法律实现民主欧洲委员会(“威尼斯委员会”),关于少数民族者双重投票权的报告,(CDL-AD(2008)013),第 9 段至第 10 段,第 63 段至第 72 段。

³⁷ 欧洲安全与合作组织,《协助少数民族参与选举进程的华沙准则》,2001 年(《华沙准则》),第 23 页;B. 雷利,《冲突管理中的民主手段》,民主和谈判员国际研究所(IDEA),《民主与深层次冲突》,1998 年,第 200 页;A. 雷诺兹,《少数群体的公共参与:国家立法机构的少数群体成员》,国际少数群体权利集团,《2007 年世界少数群体现状》(雷诺兹,2007 年),第 19 页;雷诺兹,2006 年,第 18 页;加伊,第 15 页。

³⁸ 加伊,第 15 页;威尼斯委员会,《关于欧洲国家选举规则和对少数民族参与决策进程的扶持行动的报告》(CDL-AD (2005) 009),第 17 页。

动，以保证能够建立代表小规模少数群体的党派。³⁹ 相反地，较高的界限将限制少数群体的代表性，因为少数群体党派经常无法得到足够的票数。

78. 即使没有为这些少数群体保留席位，也可以通过有助于促进少数群体代表性的方法划分选区范围，如果少数群体在地域上较为集中的话。此外，还可以通过设立较小的选区来增加其人数，从而提升少数群体的席位数目。为确保选区划分不会给任何群体造成不公平损害，应设立一个独立于政府并且具有充分代表性的官方划分机构。

79. 少数群体参与的另一重要形式是少数群体参与政府(领导或行政部门)，即成为内阁或其他类似机构的成员。提高少数民族在政府中的参与程度的措施包括为少数群体提供重要委员会、咨询机构或其他高级机构的职位；设立高级机构以解决与少数群体有关的问题，最好是由少数群体成员负责管理；以及使各相关部委积极考虑少数群体问题的做法制度化。例如，通过在各相关部委中指定人员或部门解决少数群体的关切，发布长期指导方针，以及设立部际工作组以便协调。在这方面，应当在主流化和针对性之间实现审慎平衡，既要促进少数群体更为有效的参与，又要避免少数群体问题在单一部门中被边缘化，该部门可能还是一个没有权力和影响力的部门。

80. 实现少数群体有效参与权的另一个重要方面是少数群体参与行政、司法、公共机构和上市公司。如果属于少数群体的人能够在各种机构中任公务员，而不是仅仅局限于处理少数群体问题的机构，那么将有助于少数群体参与决策。在某些情况下，可能会有关于公共行政机构中的比例代表制的立法或宪法规定。特定类别配额在有些国家被视为非法，但这种特别措施的益处也是显而易见的。

81. 联合政体常常被认为是能够促使少数群体参与政府的一种分享权力制度，所有较大的少数群体均有权参与政府，并享有一定比例的公共事业职位。在联合政体下，各民族群体均被视为政治实体，一方面在看似属于其内部事务的事项上可以有很大程度的自治权，而另一方面在国家一级解决涉及共同利益的事项时可分享权力。此外，还可以施行以政党而非种族为基础的权力分享；这种安排有利于鼓励各民族群体的融合。对联合政体的主要批评是，它有可能使那些没有被纳入此类安排的较小的少数群体被排除在外，失去权力和影响力。

82. 少数群体因规模太小而无法对选举产生影响，所以在选举产生的机构中不能充分实现有效参与。在这种情况下，磋商机制作为一种补充能够为少数群体参与提供有益机会。这样的磋商机制可以是临时性的，旨在解决特殊问题，也可以成为国家、区域和地方一级的正式机构。磋商机制可以是一般性的，如少数群体圆桌会议，或讨论特殊事项，如住房、土地、教育、语言或文化问题。它们还可

³⁹ 雷诺兹，2007年，第19段至第20段；《华沙准则》，第22段；雷诺兹，2006年，第19页；欧洲委员会，《少数群体参与决策进程》，J.A.Frowein和R.Bank(“Frowein和Bank”)(DH-MIN(2000)1)，第6页。

以是政府体制结构的一部分，并且有法律规定在特殊事项上必须与其进行协商。这些磋商机制若要发挥实际效力，必须具有明确的法律地位，必须有咨询其意见的法定义务，必须参与定期、有影响和永久性决策。应当为这些机构提供适当资源，并注意其成员的代表性，所有成员均应由少数群体通过透明程序选举产生。重要的是所任命的成员必须具备开展工作的必要资质，并且真正具有代表性，包括少数群体妇女。最后，这些机构必须符合少数群体的需求。

83. 在有些国家，各种群体强烈要求尊重他们的传统治理结构。根据这些结构所包含的制度，群体成员必须征求长者的意见，并且由长者对重要事项作出决定，不论是涉及个别成员还是集体的事项。此外，各群体有公认的习惯法或行为准则，既有成文的，也有不成文的。不论是否成文，至关重要是这些传统治理结构将妇女和其他边缘化群体纳入了决策职位。在此条件下，传统上借以承认群体领袖的各种倡议被纳入正式的政府结构，立法机构受到欢迎，并且有助于更好地实现有效参与权。此外，长者们还在冲突管理方面发挥作用，例如担任解决群体成员之间纠纷的仲裁者。

84. 可以通过多种形式的自治促进少数群体的有效参与权。在许多情况下，这需要一定程度的群体自治。这种自治属于非领土性的，给予少数群体管理的权利，如在教育、文化事务等特定领域进行立法的权利，少数群体有权适用属人法，保留习惯法或习俗惯例。

85. 有限的领土自治允许少数群体在其聚居的特定区域内行使范围广泛的参与权。由于领土自治以空间原则为基础，因此其优势在于解决问题不一定加深社会分隔。领土自治甚至被用于满足语言或文化上居于少数地位的群体的需求。领土自治能够实现少数群体在区域立法机构和执行机构中的公平代表性。此类安排应规定保护少数群体语言及其在公共生活中的使用，以及少数群体文化的教育和保护，由此解决语言和文化权利方面的需求。可以通过加强各区域在中央的代表性来强化与中央政府的联系。领土自治能够化解紧张关系，在实际中增强包容意识，并为保护少数群体提供基础，这方面有许多成功范例。不过，如计划不慎，可能导致国家进一步分裂。此外，这些安排必须通过权力分享、文化自治以及向地方当局移交权力来确保“少数群体中规模较小的少数群体”的权利。

86. 在就少数群体事项作出决定时，可给予少数群体以特殊的程序性权利或否决权。例如，少数群体可否决特定领域内的拟议新法，或要求在通过新法时获得特别多数投票。这种特殊程序可限制在少数群体聚居的特定区域。如果是必须解决的极重要事项，可适用特别仲裁程序。⁴⁰

87. 最后，除在国际一级参与执行双边条约外，少数群体个人还应参与国际人权文书各个阶段的监测与执行，特别是与保护少数群体权利有关的人权文书监测

⁴⁰ Frowein 和 Bank, 第 10 页; 雷诺兹, 2007 年, 第 21 页; 加伊, 第 13 页至第 14 页。

与执行。同样重要的是，在超国家的融合进程中需咨询少数群体的意见并使其参与其中。

F. 结论意见

88. 有效参与决策进程，特别是对少数群体有影响的决策进程，是少数群体充分和平等享有其人权的先决条件。至少有两条重要经验值得借鉴。首先，有效参与权是一项根本性权利：它是实现其他许多基本人权的基础，而后者又是落实有效参与权的前提。第二条经验是必须经常不断地在社会各个阶层评估少数群体政治参与的有效性，以确保其真实和有意义。整套建议载于第 A/HRC/13/25 号文件，但该文件留待分发。
