



人权理事会  
第十九届会议  
议程项目 5  
人权机构和机制

少数群体问题论坛第四届会议的建议：保障少数  
群体妇女和女童的权利(2011 年 11 月 29 日和 30 日)

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	3
二. 一般考虑因素.....	7-9	4
三. 一般性建议.....	10-50	4
A. 国家、地区和地方政府.....	12-32	4
B. 国家人权机构.....	33-36	8
C. 民间社会.....	37-39	8
D. 联合国系统和人权机制.....	40-49	8
E. 媒体.....	50	10
四. 专题建议.....	51-103	10
A. 少数群体妇女和女童与受教育权.....	51-63	10
B. 有效参与政治.....	64-79	12
C. 有效参与经济、社会和文化生活.....	80-103	14

## 一. 导言

1. 少数群体问题论坛第四届会议(2011年11月29日至30日举行)着重讨论保障少数群体妇女和女童权利的实际和具体措施及建议。会议了解和吸收了论坛前三届会议关于“少数群体与受教育权”、“少数群体与有效政治参与”和“少数群体与有效参与经济生活”方面的工作。本届论坛主席是巴拿马的 Graciela Dixon。少数群体问题独立专家 Rita Izsák 为论坛工作提供了指导。400多名与会者中有各国政府、条约机构、联合国各专门机构、区域性政府间机构、国家人权机构和民间社会的代表。重要的是，与会者中有来自世界各区域的少数群体的代表。
2. 根据人权理事会第6/15号决议，本文件载有论坛第四届会产生的建议，论坛旨在提出对所有利害关系方具有实际价值的专题建议，作为具体和务实的成果。这些面向行动的建议旨在提高少数群体妇女在国家中的作用，同时使她们能够保持自己的身份和特点，从而推动国家的善政和统一。
3. 除了《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》及其评注外，建议还以其它国际和区域人权标准、原则和准则以及各个不同的利害关系方和国家立法制订的准则为基础。《少数群体宣言》受到《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的启迪。有关建议吸收了人权事务委员会和其它条约机构包括消除对妇女歧视委员会的判例和一般性意见。
4. 建议中涉及的问题并非包罗无遗。希望在与少数群体合作和对话的过程中，根据各国在实践中切实履行人权标准的义务对建议作建设性的解释。
5. 这些建议采用广义措辞，可在历史、文化和宗教背景不同的国家执行，并充分尊重普遍人权。论坛考虑到存在大量不同的国家和少数群体状况这一事实，因此可能需要不同的措施来改进少数群体妇女的参与情况，她们可能深受其生活背景的影响。一般来说，标准化解决办法既不可能也不可取。
6. 本文件为决策者、官员、非政府组织、学者和其它人士、包括少数群体和少数群体妇女全面介绍少数群体妇女所面临的可能选择和挑战的解决办法。建议是决策者的参考资料，帮助他们在设计旨在保障少数群体妇女权利的法律和政策时作出恰当和知情的选择，强调少数群体妇女受教育、切实参与经济生活和进入就业市场以及充分参与社会、文化和政治生活的权利和机会。文件也是少数群体自身包括少数群体男子和妇女的一个有用工具，指导他们努力改善少数群体妇女的状况。此外不应当忘记，一国的情况会随时间而变化，因此需要定期加以评估，以便改进现有的机制或建立新的机制，确保少数群体妇女能够充分享有其权利。

## 二. 一般考虑因素

7. 由于少数群体妇女既是少数群体成员又是妇女或女童，她们常常遭遇独特的挑战，遭受多重和交叉形式歧视。这可能使少数群体妇女和女童在公共和私人生活中权利特别容易受到侵犯。如果不明确认识少数群体妇女和男子不同的生活经历，这类歧视往往被忽视，得不到充分处理。在处理少数群体权利以及某一少数群体和某一国家中的少数群体妇女和女童问题时，最重要的是要采取性别的视角，考虑到少数群体妇女和女童可能面临多重和交叉形式歧视。在所有情况下，必须充分和平等地尊重这些少数群体中每个成员的权利。同样，存在着顽固的性别角色认知或地方习俗也不能解除各国尊重、保护和实现少数群体妇女权利的责任。

8. 每个少数群体内部存在的多样性也必须得到承认。有不一样的社区，包括妇女和女童，她们可能会在本群体对内和对外交往中遭遇多种形式的歧视。妇女可能被视为男子的附庸或低男子一等；此外，少数群体妇女可能由于自身的族裔、国籍、语言或宗教而受到来自本群体之外的歧视。

9. 相对于确保整个少数群体权利的努力来说，少数群体妇女的问题和关注往往被放在次优先的位置。少数群体妇女常常要在本社区内大声疾呼自身的权利，由于将整个群体的权利置于优先地位，因此她们的权利会被搁置一旁。在壮大少数群体妇女力量方面存在的各种障碍，包括缺乏社会或经济联系、网络或少数群体妇女的支助团体以及女性模范人物的缺乏，都对少数群体妇女和女童享受人权产生重要的影响。少数群体妇女即使在自己的群体内也可能不太愿意说出作为女性的痛苦，更不要说在群体之外。扩大妇女权利运动，加大关注，也会有助于少数群体妇女的权利。反过来，妇女权利运动也会获益于少数群体妇女在争取平等的整体斗争中的特殊经验。

## 三. 一般性建议

10. 为落实下述建议而采取的所有措施都必须在少数群体男子和妇女充分和有效的参与下加以拟订、设计、执行和审查。因此，所涉各方必须为这种协作创造条件并建立推动磋商的机制。没有任何社区是单一的，因此还应努力确保在这一进程中少数群体内部的不同意见得到倾听和考虑。

11. 在此全球经济局势困难的时刻，所有利害攸关方都应当确保对性别和少数群体妇女问题的重视不被搁置一旁或不予重视。

### A. 国家、地区和地方政府

12. 政府应当承认少数群体妇女面临的特殊挑战和障碍。政府应当确保关于反歧视、平等、妇女权利和少数群体权利的国内立法能够充分保障少数群体妇女受

到保护，确保在适当情况下明确考虑到少数群体妇女的权利以及她们可能受到的多重和交叉形式歧视。

13. 政府应酌情审查对特定少数群体妇女有过度不利影响的任何法律、政策或做法，并使其透明，例如，限制她们进入公共和工作场所、教育机构和获得就业机会的法律、政策或做法。

14. 除了通过国内法律防止对少数群体妇女和女童的直接和间接歧视外，政府应确保这类法律得到执行，确保对歧视行为以适当的处罚。

15. 应评价少数群体妇女诉诸司法的情况，并找出存在的障碍。政府应考虑作出适当的保障，包括保障少数群体妇女和女童不受歧视的权利和在权利受到侵犯时获得纠正的平等渠道。要配备司法体系，特别是在地方一级，以确保少数群体妇女有充分和有效的诉诸司法和获得全面赔偿的渠道。例如，要提供针对少数群体妇女的法律援助，使她们更容易获得法律援助，包括开展对外接触和提供少数群体语言的翻译服务。

16. 政府应采取一切必要措施确保捍卫少数群体妇女权利者及发挥领导作用、遭受暴力风险较大的少数群体妇女得到保护。

17. 政府应认识到，有必要采取特殊的措施、政策和方案，解决属于民族或族裔、宗教和语言少数群体的某些妇女受到歧视和排斥的根深蒂固的状况。政府应当采取有针对性的举措，消除少数群体妇女和社会其它人员之间存在的差距和不平等，从而使政策平等地惠及少数群体妇女。这些措施应当规定时限，接受监督和评价，以评估措施对于处境不利的少数群体妇女和女童的影响。

18. 按照族裔、性别、国籍、宗教和语言分列的准确数据能够使人更好地理解影响少数群体妇女及其环境问题，包括她们的社会经济状况，并有助于考虑有针对性的干预措施。启动这项数据收集工作的关键前提是政府要承认在其领土上少数群体的存在本身。政府开展的数据收集工作要在与少数群体和少数群体妇女充分协商下进行设计和实施。分列数据的收集目的有三：首先应被用来评估现有普遍状况，然后用来评估可用资源情况，及实际获得和使用这些资源的情况，最后进行一项结果和影响评估。数据收集的进行应当遵照关于个人数据保护的国际标准，以对族裔问题敏感的方式，在自愿的基础上进行，要充分尊重所涉个人的隐私和匿名规定。关于收集数据的原因、收集信息使用的程序和办法要充分透明。在拟订、监督和定期审查改进少数群体妇女状况和解决针对这些妇女歧视问题的切实针对性方案时，必须使用机会平等和不歧视这些指标。国家应当考虑发表国民状况报告或少数群体妇女状况白皮书。

19. 政府应评价并在必要时改进少数群体妇女获取信息的渠道，包括有关提供服务、社会和儿童服务及医疗等领域。应酌情以少数群体妇女的母语提供这些信息，并提供给边远地区的这类人群，并应包括便利获得和使用新信息技术的措施，包括社交媒体。

20. 政府应采取措施查明少数群体妇女及交叉歧视问题，并将这方面的考虑以及性别和少数群体视角纳入所有关于少数群体的国家方案、政策和举措。关于政策选择的决定应充分透明，并在少数群体妇女的充分和切实参与下作出。应当查明阻碍少数群体妇女参与决策的因素并加以解决，优先制订一种系统连续的方针，以确定、评价、监督和消除现有针对少数群体妇女和女童的各种形式歧视。
21. 政府应系统地将男女平等原则纳入规划和预算进程及各项政策，并对解决少数群体妇女优先事项的项目分配充足的资源。政府如有对性别问题敏感的预算，应确保其中纳入少数群体妇女，正如在政府有针对少数群体或边缘人群的预算时所做一样。
22. 政府应在国家和地方层面上建立与各部委、培训机构、议会、少数群体、妇女组织以及在政策或社区层面开展工作的广泛民间社会组织建立多层面的伙伴关系。在就男女平等和少数群体权利问题开展工作时，各方应协作拟订明确的长期战略和方案，反映社会中不同少数群体以及属于这些特定群体的妇女的需要、期望、优先事项和议程。这些方案可包括专门为少数群体妇女设计的关于领导和谈判技巧及公民代表方面的培训会议。
23. 政府应与少数群体社区、少数群体和妇女权利组织合作拟订和实施帮助少数群体妇女意识到自身权利和帮助男子意识到少数群体妇女权利的方案。仔细拟订和实施的公众宣传方案还应涉及多数社群和少数社群内针对少数群体妇女的歧视和暴力问题。此种公共宣传方案的执行应当小心谨慎，以不至加剧对少数社群的歧视。
24. 查明和解决暴力侵害少数群体妇女的工作应当与地方和少数群体机构密切协作并在现有行政架构下进行。政府还应确保其解决暴力侵害妇女问题的战略纳入全体妇女，具有文化敏感性并涉及所有妇女，包括反映少数群体妇女的观点、意见和经历，并保证她们能够充分地获得保护和有效救济。所有社区都存在暴力侵害妇女问题，不仅仅是少数群体社区，少数群体妇女和多数群体妇女一样，都有权得到保护。
25. 政府和执法官员、社会工作者、医务专业工作者和其它相关行为人应接受关于不歧视、妇女权利和暴力侵害妇女问题包括家庭暴力以及可能处于不利或脆弱地位的少数群体妇女特殊状况的培训。在少数群体主要居住地区，应鼓励公共部门雇员至少掌握一些少数群体语文的基本知识。政府还应确保有效制裁歧视少数群体妇女的官员。
26. 政府应定期开展关于少数群体妇女获得主要社会服务情况的审查，以确定和消除可能阻止少数群体妇女包括作为暴力受害者的妇女诉诸救济和保护障碍。为难民提供的获得庇护和社会及保健服务的渠道应在文化上敏感和保证安全。
27. 在冲突和冲突后状况下，少数群体妇女和女童可能尤其脆弱。维和行动以及为保障受战争和/或叛乱影响地区和平的国家安全部队应特别关注需要保护少

数群体，包括少数群体妇女和女童的具体需要。工作人员、警察和军人应接受关于边缘少数群体妇女和女童特殊需要和脆弱性的培训，特别是在将性暴力用作战争工具问题上。在冲突地区或冲突后地区，妇女权利和少数群体权利应在制宪进程中成为主流。少数群体妇女应当被纳入所有解决冲突和冲突后重建进程。还应采取措施确保少数群体妇女和女童能够诉诸司法，侵犯其权利者应被问责。

28. 证据表明，所有区域的少数群体都有公民权被拒绝或剥夺的经历，这影响到他们对权利的充分享有，往往使他们成为无国籍人。拒绝或剥夺少数群体的公民权产生巨大的后果。这可能对有关人员的生活条件及融入社会各个方面的程度带来不利影响。这种状况有时还由于针对少数群体妇女的歧视而进一步加重，例如在取得、变更或保留国籍以及赋予其子女国籍方面。敦促各国审查可能拒绝或剥夺少数群体妇女及其子女取得国籍的合法权利的国家法律或政策。

29. 少数群体妇女可能特别容易面临贩运人口问题，特别是生活在贫困或冲突之中或是边远地区的那些少数群体妇女。政府应加强旨在消除贩运人口特别是妇女和儿童问题的双边、区域和国际合作。应当建立区域机构，并制定打击和消除各种形式贩运人口问题的具体行动计划，其中应明确关注少数群体妇女和女童以及保护措施，防止她们回到其可能并面临贩运者的进一步暴力或二次贩运风险的原籍国。此种机构应当特别注意在其所有方案内招聘少数群体妇女，特别注意在某些情况下可能使少数群体妇女尤其有被贩运风险的若干因素。各种咨询和支助方案应当在文化上敏感，并向作为贩运人口行为受害者的少数群体妇女提供。

30. 弱勢少数群体妇女和女童也可能特别容易遭受其它当代形式的奴役，包括强迫劳动、债务质役、童工、买卖儿童、强迫卖淫、强迫婚姻和早婚。政府应采取系统措施，查明这些做法，采取强有力的行动消除侵权行为。

31. 所有妇女有权受到保护，免受所有社区——多数和少数群体社区——都可能存在的有害习俗伤害。政府应采取措施消除所有有害习俗，包括歧视少数群体妇女和女童或使她们遭受暴力或人身伤害的有害习俗。这项工作应争取少数群体、传统和宗教领袖特别是少数群体妇女自身及妇女组织的合作和参与。少数群体妇女经常从事消除有害习俗的工作，她们的努力应当得到支持。少数群体妇女在法律面前平等的权利和不受歧视的权利必须优先于长期的有害习俗。政府应当确保，任何其本身并非有害的关于少数群体习俗的禁令应当基于合理和客观的理由，与追求的目标相称，且不应造成对少数群体文化不加区分的攻击。在某些少数群体社区造成和/或长期导致男女不平等或侵犯个体妇女权利的习俗应得到纠正，包括通过与相关社区直接对话，并使少数群体妇女切实参与进来。

32. 政府应当允许在特别程序国别访问期间以及国际组织和媒体有充分途径进入少数群体、尤其是少数群体妇女主要居住地区，以使其能够从少数群体妇女处直接收集有关其经历的信息，使少数群体妇女的境况及其面临的挑战更加广为人知。

## B. 国家人权机构

33. 国家人权机构应确保在其活动和方案中全面体现各种观点、问题和挑战及其所处社会的多样性。这些机构应考虑在秘书处设立解决少数群体问题的专门机制，如关于男女平等和歧视问题的协调中心，特别关注有关少数群体妇女的问题。

34. 国家人权机构应设计一个工作方案，分析有关不歧视少数群体妇女立法的执行情况。这些机构应当分析歧视少数群体妇女的本国法律和习惯法，并酌情提出政策和法律改革建议。国家人权机构还应协助拟订加强实施不歧视立法的方案，包括在少数群体妇女获得教育和职业培训、就业、劳工权利、社会保障、金融服务及土地和财产权方面。

35. 国家人权机构应支持政府行为者在下述领域的行动，如培训公共官员、设计和开展男女平等和种族平等项目，确保少数群体妇女诉诸司法。国家人权机构还应代表少数群体妇女行事，便利她们诉诸司法。

36. 国家人权机构在设计人权宣传和材料方案时，应确保它们不仅将性别视角作为主要内容，而且以少数群体权利为重点，特别关注属于社会上少数群体的妇女的特殊情况。

## C. 民间社会

37. 从事妇女权利工作的国际和国家机构及非政府组织应审查在多大程度上将少数群体问题纳入了自己的工作，以加强对少数群体妇女问题的重视。同样，从事少数群体权利和种族歧视问题工作者应确保在其工作和方案中融入性别视角。各组织应考虑制订联合方案，以确保在工作中体现和解决少数群体妇女和交叉歧视问题。

38. 少数群体组织和妇女权利组织应实施有针对性的方案，解决某些少数群体妇女遭受排斥和歧视的问题。这些可包括识字培训和成人教育方案，支持在社区中建立妇女委员会，协助少数群体妇女建立提供咨询和社会支持的网络和组织，地方宣传群体要解决出现的问题，确定和分享先进模范人物的经验。

39. 少数群体权利组织应鼓励与少数群体社区开展国家磋商的进程，以期研究各种习俗以及国家法律和政策对少数群体妇女权利的影响。可利用这些研究来协助政府审查现行立法，设计向少数群体妇女权利和给权赋能倾斜的有针对性的干预措施。

## D. 联合国系统和人权机制

40. 联合国和区域所有人权机构应专门和系统地处理少数群体问题，在其方案和活动中始终采取性别观点。如果尚非如此，则应当通过一项关于少数群体问题



的具体政策，包括特别重视少数群体妇女的权利问题。它们应考虑任命一名专家，重点研究交叉歧视，协助解决少数群体妇女问题。

41. 发展机构应与少数群体妇女和少数群体非政府组织共同努力，酌情确保其干预活动解决少数群体妇女面临的具体问题，包括系统地收集和传播分类数据，通报在其各个工作领域的政策方向。

42. 发展机构应提供充足的资源，开展关于少数群体妇女的详细研究，以便为少数群体妇女组织提供能力建设支助，帮助它们实施关于少数群体妇女的有效的宣传和发展方案，支持关于少数群体妇女获得法律救济、经济机会、教育和保健的举措。

43. 联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)应在关于某些少数群体妇女面临的多重或交叉形式歧视问题上发挥牵头作用，与其它机构协作，以便有效地解决这些问题。妇女署在重点解决特别脆弱和边缘化群体的问题时采取的方针应包括一个基于少数群体权利的工作重点，从而确保少数群体妇女的处境得到解决并在其所有方案中成为主流，并且国家框架最终要涵盖妇女权利方面的全部关切。

44. 鼓励人权理事会各任务负责人和工作组及大会授权的秘书长特别代表继续在自己的任务授权内酌情审查少数群体妇女的状况及其受到的交叉歧视问题。在这方面，各特别程序任务负责人在联合国层面上以及与区域机制之间的现有合作应当得到进一步加强和巩固。加强协作会使信息收集工作更加有效，加强与各国的讨论，以修订歧视性法律，推动交流最佳做法。

45. 条约机构应要求各国在定期国家报告中提供关于少数群体妇女情况的信息以及国家为确保少数群体妇女充分享有权利而采取的政策和方案的信息。

46. 条约机构在审议歧视的多种形式时应继续制订和实行系统的方针，不仅涉及农村妇女或弱势妇女，而且要涉及少数群体妇女。条约机构应确保在所有工作中分析交叉歧视问题，以便反映少数群体妇女的现实，并应考虑通过关于少数群体和少数群体妇女的一般性建议。

47. 条约机构应系统审议有害习俗违反平等原则的案例，包括家庭法、土地、财产和继承权，婚姻权，还应系统审议少数群体妇女和女童的其它人权可能受到侵犯的案例，如生命权、健康权、享有尊严的权利、受教育权、人身完整权。

48. 在普遍定期审议范围内，所有利害关系方，包括成员国、非政府组织以及联合国人权事务高级专员办事处应要求提供接受审议国家少数群体妇女情况的具体信息，并提出旨在保障少数群体妇女权利的建议。

49. 应为少数群体设立联合国自愿基金，使少数群体代表可参与、协助和利用联合国系统的人权机制。自愿基金应确保其构成性别平衡。自愿基金还应为少数群体团体、尤其是少数群体妇女团体管理的、旨在保障少数群体妇女享有其权利，加强少数群体有效参与所有生活领域的项目提供资金。

## E. 媒体

50. 私营和公共媒体应防止将现有的关于少数群体妇女的错误观念和成见长期固定化，应确保自身充分遵守关于媒体在不歧视方面的立法和准则，确保援引和用语要适当。传媒的报告应受到独立监督机构的监督，以确保其符合标准，并应对违反标准的行为规定处罚。媒体应评价在职工及各类人员中少数群体妇女的代表情况，必要时予以增加。应努力确保在节目编排中正面反映少数群体妇女，纳入正面反映少数群体妇女的节目内容，并提高关于少数群体妇女视角及个人经历多样性的意识。

## 四. 专题建议

### A. 少数群体妇女和女童与受教育权

51. 在少数群体女童受教育方面可能存在特别的挑战，特别是在顽固存在性别社会角色观念的高度家长制家庭和社区结构中。在全世界每个地区，缺少教育是取得进步和获得权能的绝对障碍。在有些情况下，女童的情况更加恶化，因为男孩的教育被置于优先地位，造成恶性循环，导致女童受到严重的教育排斥，充分参与经济、社会、文化和政治生活的机会减少。这样一来，被排斥在教育之外的少数群体女童和妇女的文盲率很高。

52. 为了保证属于少数群体妇女有平等的机会，十分重要的是，要应少数群体妇女及其子女的要求，向他们提供机会，使她们能以其少数民族语文获得教育，同时又不妨碍其在更高的层次上掌握国家正式语文。

53. 来自少数群体的妇女和女童可能过多地受到贫穷和家庭的责任的影响，因此确保她们平等地接受教育仍然是一项巨大的挑战。文化习俗、早婚和根深蒂固的家长制结构和限制女童和妇女自由行动的性别固定角色等内部因素是阻碍女童获得教育的重要问题，必须加以解决。还应当考虑到外部的障碍，如学校里教师和学生对少数群体女童的歧视、课本里的歧视、针对少数群体、包括少数群体妇女和女童的群体暴力、因对少数群体女童的成见而产生的性暴力或对于暴力的担心、家长们因地区偏远和基础设施薄弱而对女儿在上下学路上遭遇暴力的担心等。

#### 1. 国家、地区和地方政府

54. 政府应查明可能阻碍少数群体女童行使接受优质教育权利的根本性原因，包括极端贫穷、饥饿、生活在偏远地区、文化问题、早婚和早孕、安全问题、缺乏充足的水和卫生设施及男女分开的浴室等，以便系统地解决这些根源性问题。政府应开展专门的方案来解决这些深层次的原因。

55. 政府应拟订和实施具有包容性和针对性的教育政策，以其语文为属于少数群体的所有妇女和女童提供高质量的教学环境。政府应为错过受教育机会的少数群体妇女制订成人扫盲方案。在设计教育体系时应以平等和不歧视这些核心原则为中心。

56. 政府应尽一切努力，查明来自边缘社区的女童，提供系统支持，确保她们在与其他儿童相同的年龄入学，并持续到自己选择的教育程度。应实施提高意识方案，使少数群体家长了解自己的女儿接受优质教育的重要性，鼓励家长优先重视教育，劝阻实行早婚等习俗。

57. 在改革学校课程时，政府和其它相关的利害关系方应特别重视对少数群体女童的赋权工作。对文化和宗教特性问题的良好理解，有助于政府和教育局制订更好的教育干预措施。应当采取对少数群体和文化问题敏感并解决性别歧视问题的跨文化教育方针，特别重视反对关于少数群体妇女和女童的成见和神话。应当与少数群体一道，发展适宜少数群体女童的教育方案和教学环境，包括非正规和灵活的教学方法，确保这些方案和环境尊重她们的历史、文化、宗教和语言以及少数群体独特的学习文化。还应当拨出更多的资源，突出有关的榜样，并将其纳入教育课程。

58. 政府应监督学校当局，确保它们履行在全体少数群体女童受教育权方面的义务。

59. 作为受教育权的一部分，应为少数群体妇女和女童提供人权教育，从而使她们能够主张和捍卫自己的权利。政府应当与少数群体妇女和少数群体权利组织合作编写材料，提供人权教育，包括着重讲述少数群体权利的材料。

60. 政府应作出有针对性的努力，更多地培训和聘用少数群体女教师和女助教。对教师的培训应包括反歧视、性别敏感和跨文化培训。

## 2. 国家人权机构

61. 国家人权机构应当发挥核心作用，确保按照《世界人权教育方案》行动计划为所有多数和少数群体社区提供人权教育，包括关于少数群体妇女和女童权利的信息。

62. 国家人权机构应开发有关人人——包括妇女和女童——接受教育重要性的材料，确保这些材料具体针对本国所有少数群体的情况，并以少数群体的语文提供。

## 3. 联合国系统和人权机制

63. 联合国各实体应考虑在其相关的人权教育方案中纳入少数群体一般权利、特别是少数群体妇女权利的内容，包括在人权培训材料及其制作的其它教育工具和资料中。联合国儿童基金会尤其应当确保在其所有教育方案中充分纳入少数群体女童问题。

## B. 有效参与政治

64. 少数群体常常在负责政策的国家和地方机构中缺乏充分的代表性和参与，包括在经济生活、国家发展和预算方面，少数群体妇女尤甚。因此，少数群体妇女的问题和状况可能被忽视或得不到优先重视，需要作出真正的改变。少数群体妇女可能在家庭和社区中面临阻碍，使她们无法在决策中发挥作用。在社会上，她们也由于妇女和少数群体身份而得不到国家决策方面的发言权。确保少数群体妇女有效参与政治不仅确保她们参与决定直接影响自身的问题，而且有助于确保整个社会从她们的参与中受益，真正体现社会的多样性。

### 1. 政府和议会

65. 各国政府应通过一份政策声明，承认各社会在性别、种族、族裔、宗教和语言方面的多样性。政府应制订计划和方案，确保社会各个阶层有效的政治参与。这些计划应明确要求采取措施推动少数群体妇女参与，包括采取积极措施扩大这些妇女的参与，制订推动少数群体妇女参政的教育方案和宣传活动，采取措施确保公共行政人员的多样性和多文化背景，并分配足够的资源来实现确定的目标。少数群体，包括少数群体妇女应在知情的基础上充分参与关于计划和方案设计的辩论。应当考虑建立一个专门的机制或机构程序，监督在提高少数群体参与方面取得的进展，特别关注少数群体妇女参与情况以及在各级政治生活中的平等和切实代表权问题。

66. 应当找出阻碍少数群体妇女有效政治参与的因素，通过法律、政策和方案措施加以解决。

67. 应当取消那些不公正或过度排斥少数群体妇女享有选举权或竞选国家、区域或地方选任职位的有关文化程度、语言或宗教的规定或其它规定，因为其违反了禁止歧视的规定，导致少数群体妇女不能有效参与政治生活。政府应设立机制来解决这类排斥的根本原因。

68. 政府应加紧努力确保全体少数群体妇女公平和充分地参与政治生活和公共服务。政府应详细制订新型举措和针对具体情况措施，提高和加强少数群体妇女的代表和参与情况，包括支持妇女委员会、领导能力培训倡议、辅导方案、宣传活动、建立网络和分享良好做法。这些措施也应努力确保在决策机构中负有责任的妇女能够切实发挥作用，即她们知道和理解自身的职责，不受歧视，不因偏见而无法履行这些职责，不因履行这些职责而面临任何不利后果或暴力，也不只是被象征地安排这些职务。

69. 议会中的少数群体和少数群体妇女小组和委员会应得到鼓励和支持，包括通过经验分享和能力建设等措施。

70. 鼓励各国议会联盟继续推动少数群体妇女在议会和政治生活中的代表和参与，并具体解决少数群体妇女在这方面面临的挑战。

71. 中央政府应鼓励少数群体妇女在地方政府中的代表性，在她们获得席位后，为其提供培养领导艺术的机会。对成为社区领袖的少数群体妇女应当支持，推动她们成为社区的模范人物，并向全社会开展有关少数群体问题的教育。

72. 地方政府和少数群体社区自身也应当扶持和鼓励本社区的年轻妇女参与当地的政治生活。

## 2. 政党

73. 各政党应意识到自己所代表的社会和/或社区的多样性，采取切实的步骤，包括通过一份政策声明，承认体现这种多样性的重要性。政党应制订战略，提高少数群体妇女参与的水平，规定具体的目标，包括确保党内各级男女代表的平衡。

74. 各政党和立法机构可考虑采取规定比例或其它措施来扩大妇女包括少数群体妇女的参与。在与各地区内少数群体进行接触的努力中，政党要确保接触到这些群体中的妇女，并培养少数群体妇女的参与。这些努力应包括在少数群体居住的地区举行会议，征求这些少数群体中妇女的意见，推动妇女发挥领导作用，和与少数群体组织和妇女组织接触。

75. 各政党应考虑采取建立辅导方案等措施，将而成功的少数群体妇女政治人物树为典范。各政党应当确定具有潜力的少数群体妇女，鼓励她们竞选公职，提高关于少数群体妇女参政的意识，同时还与多数群体人民接触，确保社会各群体之间持续对话。

## 3. 国家人权机构

76. 国家人权机构应考虑制订外联方案和开展公民教育，以增进少数群体妇女的有效政治参与。

## 4. 民间社会

77. 民间社会应努力发挥作用，破除妨碍少数群体妇女有效参与政治的障碍，包括拟订诸如能力建设和培训等各种办法。

78. 民间社会应拟订针对少数群体和少数群体社区的公民教育项目，重点突出公民的权利、作用和职责，并为少数群体的青年女子提供谈判、沟通、宣传、制订政策和治理技巧培训。

79. 应当为少数群体妇女组织提供支持，提升它们在决策方面的整体地位，扩大这些组织对往往由男性主导的传统决策结构的参与。必须让男性领导人介入为扩大少数群体妇女参与和发展其领导技能而开展的活动，以便帮助改变某些社会中男性对于这些妇女的看法。

### C. 有效参与经济、社会和文化生活

80. 少数群体妇女在进入劳动力市场方面常常受到限制，失业的风险也更高。阻碍少数群体妇女进入劳动力市场的因素包括教育欠缺，缺乏对工作机会的了解，工作场所偏远，缺少公共的儿童保育基础设施，文化传统和社会上关于男女有别的角色观念，在用人、晋升和薪酬方面基于性别和少数群体的歧视。许多工作的少数群体妇女从事低收入活动，经常是在非正规部门。在这种非正规劳动力市场上，妇女常常被排除在基本劳动保护之外，工作条件不但恶劣，而且不安全、困难、有害甚至危险。少数群体妇女充分和切实参与经济生活是实现《千年发展目标》的前提条件，特别是在目标 1 中关于将贫困人口减少一半的具体目标 1(a)和关于使所有人都享有充分的生产就业和体面工作的具体目标 1(b)以及有关促进两性平等的目标 3 方面。

81. 在有些社会中，少数群体妇女承受更加复杂的贫穷、族裔、宗教或出身偏见和性别限制的负担，因而在享有充足生活水准权包括充足住房权方面常常面临更大的挑战。获得、使用和拥有土地和财产是妇女经济独立、社会地位和政治影响力的核心所在。但是，现有的法律和做法有可能使少数群体妇女处于不利地位，而根深蒂固的性别角色观念可能使她们处于尤其脆弱的境地，特别是在土地或财产所有权、继承权和取得贷款、技术或市场方面。由于战争等各种原因造成的流离失所，男子被迫逃离或在冲突中遇害，贫穷和气候变化的加剧可能使少数群体妇女更加容易面临遭受绑架、性剥削、暴力侵害和艾滋病毒/艾滋病感染等问题。

#### 1. 国家、地区和地方政府

82. 政府应采取步骤纠正少数群体妇女在就业和进入劳动力市场、经济进步和发展方面的代表和参与失衡的问题，尤其应当在就业、信贷和其它金融服务、土地保有和财产权及社会保障领域实行这些措施。

83. 少数群体妇女常常发现自己被局限在具体的低技能、低地位和低收入就业部门。因此，政府应当拨付资源，扩大少数群体妇女的就业机会，包括开展教育、扫盲(包括以少数群体语文)、职业培训(包括小企业经营技巧)、信贷和市场准入，以便这些妇女能够实现自己的经济权利，在社区内外寻找和创造新的就业形式。

84. 政府应率先垂范，努力改进少数群体包括妇女的代表情况，鼓励在公共部门、公务员、执法机构、社会服务和其它行政机构中征聘和留用少数群体妇女，包括高级职位。同样，政府应要求私营部门雇主充分遵守不歧视法律，包括不实行种族和性别歧视的法律，并鼓励私营部门雇主确保少数群体妇女获得平等的招聘和晋升机会。

85. 政府应采取切实措施，使少数群体妇女能够表达自身的观点，并作出完全知情的决定，以保障其切实参与国家层面的经济和社会政策，切实参与区域或地

方的经济和社会决策。这些措施可包括在少数群体生活的社区创建妇女委员会，开展宣传和提高意识方案，发展少数群体妇女的技能，使她们不但实现经济独立而且成为领导者。政府也应让少数群体的男子和领袖参与方案和研讨会，以改变传统观念和做法，消除社区内部对少数群体妇女的歧视。宣传方案也应针对多数社区的具体情况量身定作，以期消除可能造成雇主不愿雇用或提拔少数群体妇女的既有成见。

86. 政府应制订政策，培养少数群体妇女的能力，为她们创造新的就业机会，作为传统男女分工职业之外的选择，从而确保少数群体妇女实现自己的经济权利。政府也应保障在非正规经济就业的少数群体妇女能够参加非缴费和缴费计划或基于保险的计划。可提供充分的儿童福利来减轻少数群体妇女的负担，保证她们获得育儿服务，以便寻找就业，还可通过使少数群体妇女在社区内获得其它重要的社会服务，减轻少数群体妇女的负担。

87. 在主要为少数群体居住的区域，政府应实施政策和方案，包括促进良性平等的预算，确保将少数群体纳入两性平等预算和从经济上对妇女给权赋能的方案。

88. 可以考虑采取某些措施，确保少数群体妇女的平等参与，包括在培训(包括生计多样化)和支持工商创业等领域创建专门针对少数群体妇女的项目，或为促进妇女参与实行规定比例制度。应考虑开展雇主方案，协助他们打击歧视或提高文化意识，在征聘方面提供辅导和采取积极行动。

89. 政府应方便少数群体妇女获得微型贷款，从而使她们能够进行小型创业，并设计关于如何有效利用微型贷款和经营的培训方案。

90. 少数群体妇女可能面临有关财产权的挑战以及在土地和财产所有权及掌控某些少数群体社区财产方面的障碍，原因包括给予男子财产权的传统习惯做法和继承法。这使少数群体妇女处境尤其脆弱。政府应与少数群体社区、社区领导人和少数群体妇女共同努力，消除歧视妇女并在获得土地和少数群体妇女继承权方面造成不平等的传统和文化习俗。政府还应确保财产和继承法充分捍卫少数群体妇女的权利。

91. 应对少数群体社区的服务提供情况开展审查和需求评估项目，以揭示有关少数群体妇女的优先关注领域。政府应建立便利包括少数群体妇女在内的全体人员不受歧视地获得基本保健和社会服务的国家方案。

92. 少数群体妇女常常由于经济、社会、政治和地理上的障碍而缺乏保健和医疗服务。少数群体妇女往往得不到恰当的保健或医疗服务，担心寻求医疗救助的后果，得到不恰当或低质量的照料，或居住在没有保健服务的地区。政府应确保，只要有和有可能有途径，就为流动家庭提供适宜的保健服务，并适应本国各种不同少数群体的现实。应当考虑采取雇用女性少数群体保健介绍人等做法，与少数群体社区密切协作，帮助在少数群体妇女以及保健和社会服务提供者之间架设沟通的桥梁。

93. 包括医院在内的保健服务提供者的活动应防止针对少数群体妇女的歧视做法，如拒绝收治、在隔离病房中单独收治或在未经本人同意的情况下进行医学干预等。

94. 政府应与国家人权机构和少数群体及妇女权利组织合作，努力充分确保少数群体妇女的文化权利，包括倡导文化间和宗教间对话和各个层面上的合作，特别是在地方和基层。

## 2. 国家人权机构

95. 国家人权机构应研究阻碍因素，提出立法和政策改革建议，协助拟订各种方案，保障在少数群体妇女获得教育和培训、就业、劳动权利、社会保障、金融服务、土地和财产权利等领域落实不歧视立法。

## 3. 民间社会

96. 民间社会行为者应考虑采取专门的举措，重点解决促进少数群体妇女获得培训和技能、就业、金融服务、社会保障、土地保有和财产权等问题。

97. 民间社会行为者的努力应侧重于查明少数群体妇女的具体需要，引起相关政府部门和机构的重视，以解决造成少数群体妇女所在社区的贫困和男女不平等的挑战和歧视问题。也应特别重视为监督培养少数群体妇女能力和支持少数群体妇女参与地方预算进程的举措而分配的资源。应努力确保资源物尽其用，尽可能用在最被边缘化的少数群体妇女身上。

## 4. 工会

98. 工会应研究少数群体妇女的状况，将会员资格及机构、法律和宣传支助扩大到少数群体妇女比例较高的非正规经济部门。工会应以相关的少数群体语言向少数群体妇女介绍自己的活动，培养这些妇女捍卫自身劳动权利的能力。

99. 工会也应努力确保少数群体妇女积极参与工会的决策和政策、行动计划及平等倡议的拟订和实施。工会在努力解决男女薪酬差距时，应特别关注少数群体妇女的状况，这些妇女的工资往往低于妇女平均工资水平。

## 5. 联合国系统和人权机制

100. 联合国及其专门基金、机构和计(规)划署应邀请少数群体妇女的代表就她们优先关注的经济、社会和文化参与方面的事项提供信息，包括在减贫、就业、社会保障、金融服务、教育和培训及土地权利保护领域。

101. 联合国人权机制应敦促各国政府确保少数群体妇女充分和切实参与经济、社会和文化生活的各个方面，并让少数群体妇女小组的代表参与编写提交给国际监督机构的报告。为此，联合国人权机制应请各国政府介绍其国内政策，说明少数群体妇女在多大程度上平等和不受歧视地享有和行使她们的权利，并在发生侵权时能够得到有效补救。



---

102. 发展机构应考虑在妇女社会和经济授权项目中纳入一个关于少数群体问题的重点工作。发展机构应与各国政府和民间社会合作，确定发展的障碍，纠正少数群体妇女面临的造成其受到经济和社会排斥的多重交叉形式歧视的根本原因。

103. 发展机构应确保少数群体妇女充分和有效参与设计、实施、监督和评价所有会影响少数群体或其居住地区的方案或项目。发展机构应争取至少有一定数目的少数群体妇女积极参与关于国家战略发展进程的民间社会磋商。为此，发展机构可考虑通过积极地接触少数群体妇女组织、社区和少数群体媒体，在主要由少数群体居住的地区组织会议、便利少数群体妇女参加这种集会等办法，向少数群体妇女提供关于自身活动的信息。

---