



人权理事会

少数群体问题论坛

第二届会议

2009年11月12日至13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的政治参与的背景文件*

摘要

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运用的各种模式和概念工具。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 少数群体的有效参与权.....	4-7	3
三. 国际人权法中的有效参与权.....	8-24	4
四. 有效政治参与的前提和障碍.....	25-37	8
五. 有效政治参与的现有模式和机制.....	38-60	10
六. 少数群体有效参与的范例和做法.....	61-74	14
七. 结论意见.....	75	16

一. 引言

1. 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一个真正包容和公正的社会的必然要求。
2. 有效参与将给予少数群体社会影响力。已采取多种措施，确保少数群体的有效参与有助于缓解紧张状况，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，并将其视为善政的必要组成部分。
3. 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。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。

二. 少数群体的有效参与权

4. 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。应从一开始就着重指出，少数群体这一主题以及有效的政治参与不包括分离主义运动。相反地，该主题以及有效参与权的宗旨是确保将所有少数群体者纳入一个公正和公平的社会。
5. 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。
6. 参与经济和社会生活包括参与各种发展项目，以及正当地获得就业、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到诸如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。
7. 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，特别是如果这是他们唯一的参与机会。

三. 国际人权法中的有效参与权

8. 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”。

9. 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。¹ 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。²

10. 《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》(《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。³

11. 《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》]第二条所述的歧视”。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。⁴

12. 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。

13. 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。

¹ 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。

² 同上，第 5 段至第 7 段。

³ 相关条款还有第二条、第四条第 5 款和第五条第 1 款。

⁴ 《公约》第二十六条全面禁止歧视。另见《世界人权宣言》第二条。

14. 《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)。

15. 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》⁵、《非洲人权和人民权利宪章非洲妇女权利议定书》⁶、《美洲人权公约》⁷以及《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》。⁸《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类似关于禁止歧视的条款。⁹

16. 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”，并且“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某些比其他人口优惠的待遇……只要这种行动是纠正事实上的歧视所必要的。”¹⁰

17. 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》允许施行特别措施，“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

⁵ 《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。”

⁶ 《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。

⁷ 《美洲人权公约》第二十三条保护公民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的权利，选举应当以普遍、公平和无记名投票方式进行。

⁸ 《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。

⁹ 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。

¹⁰ 人权委员会，第18号一般性意见(不得歧视)，1989年，第10段。

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。¹¹

18. 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,也是一项规定。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的措施是《公约》第二条第 2 款所规定的]义务。”¹²

19. 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。对此联合国人权机构和区域人权机构也予以认可。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。”¹³

20. 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。¹⁴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。特别措施的理由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。¹⁵

21. 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

¹¹ 《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。

¹² 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)。

¹³ 人权委员会,第 25 号一般性意见(1996 年),第 12 段。

¹⁴ 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。

¹⁵ 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。

官员以非歧视的态度，使用除官方语言外的其他语言作出回应。¹⁶ 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，并且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。¹⁷ 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。¹⁸

22. 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。¹⁹

23. 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。²⁰ 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。”²¹

24. 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。²²

¹⁶ J.G.A. Diergaardt 等人诉纳米比亚，第 760/1997 号来文，2000 年 7 月 25 日通过的意見 (CCPR/C/69/D/760/1997)。

¹⁷ Antonina Ignatane 诉拉脱维亚，第 884/1999 号来文，2001 年 7 月 25 日通过的意見 (CCPR/C/72/D/884/1999)。

¹⁸ Podkolzina 诉拉脱维亚，第 46726/99 号申请，2002 年 4 月 9 日的判决。

¹⁹ Sidiropoulos 等人诉希腊，第 26695/95 号申请，1998 年 7 月 10 日的判决；联合共产党等人诉土耳其，第 19392/92 号申请，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 号申请。

²⁰ 欧洲人权委员会，Lindsey 等人诉联合王国，第 8364/78 号申请，1979 年 3 月 8 日的判决。

²¹ Mathieu-Mohin 和 Clerfayt 诉比利时，第 9267/81 号申请，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 号申请，2008 年 7 月 8 日的判决。

²² Yatama 诉尼加拉瓜，第 12.388 号判例，2005 年 6 月 23 日的判决。

四. 有效政治参与的前提和障碍

25. 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：既有属于少数群体的人参加，也有涉及多数人口的参与；同时还是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。²³ 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。

26. 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”。²⁴ 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。²⁵

27. 因此，单纯的政治参与不足以形成“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”。

28. 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。

29. 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。

30. 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

²³ 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。

²⁴ 《宣言》，第二条，第2款和第3款。

²⁵ 咨询委员会，第18段和第19段。

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。

31. 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。²⁶

32. 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。

33. 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。

34. 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。分列数据的收集可依据有关保护个人数据的国际标准，同时尊重属于少数群体的人自由选择被视为少数群体者或非少数群体者的权利。少数群体的代表应参与收据收集过程，并且应与之密切合作共同制订数据收集的方法。

35. 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。

36. 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。不承认阻碍享受国际公认的权利，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。

37. 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

²⁶ 见上文第 19 段。人权委员会，第 25 (1996) 号一般性意见，第 12 段。

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。²⁷许多国家都有这方面的积极实例。

五. 有效政治参与的现有模式和机制

38. 虽然没有单一的、普遍适用的解决方案确保恰当执行有效参与的权利，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，国际法也没有强迫实行任何特定解决办法。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。”²⁸

39. 全世界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是一个重要问题，但同时还要考虑到确保少数群体问题在政府进程中得到有效解决所必需的机制。

40. 少数群体的政治参与包括在立法、执行、自治和传统领域内范围广泛的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。

41. 立法代表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。

42. 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，但是可能它们拥有的政治资源较少，政治影响力较弱，并且如果关注范围狭小，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。

²⁷ 咨询委员会，第 100 段和第 101 段。

²⁸ 人权委员会，第 25 (1996)号一般性意见，第 21 段。

43. 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。²⁹ 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。

44. 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，或者忽略了对少数群体非常重要的问题。对政党而言，特定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。³⁰

45. 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。

46. 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。”³¹ 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。³²

47. 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

²⁹ 加伊，第 15 页。

³⁰ A. 雷诺兹，《选举制度和保护少数群体》，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。

³¹ 人权委员会，第 25 (1996)号一般性意见，第 21 段。

³² 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。

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。

48. 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。³³ 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。³⁴ 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。

49. 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。

50. 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动，以保证能够建立代表小规模少数群体的党派。³⁵ 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。

51. 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。

52. 少数群体参与的另一重要形式是少数群体参与政府(执行或行政部门)，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

³³ 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。

³⁴ 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。

³⁵ 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。

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。

53. 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范围广泛的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。

54. 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明确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纳入此类安排的规模较小的少数群体被排除在外，失去权力和影响力。

55. 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结构。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，以及必须参与定期、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。

56. 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群体集体的事项。此外，各群体有公认的习惯法或行为准则，既有已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。

57. 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。

58. 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局势，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。

59. 在就少数群体事项作出决定时，可给予少数群体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。³⁶

60. 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。

六. 少数群体有效参与的范例和做法

61. 下文列举了在确保少数群体有效参政方面的一些积极做法的实例。之后是对各种模式的简要说明；由于篇幅所限，无法对实际执行情况的积极或消极方面进行分析。

62. 一个多民族联邦制大国已制定了宪法安排，规定按照人口比例，在国家议会下院和国家以下各级议会中为列入清单的各个阶层和部落保留席位。这一规定的作用在于确保这些群体的代表性，否则他们将在政治和经济上被边缘化。对那些在任何方面都不能形成多数的群体来说，这一点极为重要。由于这些群体拥有20%的席位，因此各主要政党均注意宣传属于少数群体的候选人。

63. 一个在地域上分散的多民族大国通过增加自治区以及消除众多的歧视少数群体的规定，解决了参与的问题。

³⁶ Frowein 和 Bank, 第 10 页；雷诺兹, 2007 年, 第 21 页；加伊, 第 13 页至第 14 页。

64. 最近，一个多民族大国近期正在向民主选举过渡。它采用了比例代表名单制(即利用候选人名单)。之所以这样做是认识到，作为新宪法下权力分享机制的必要组成部分，必须促进包容与和解。主要政党及其他党派试图获得广泛的选民基础，有意识地把来自不同少数群体的候选人放在其候选人名单的顶部。由此在议会中实现了史无前例的民族多样性。

65. 一个小国在其议会上院和下院中为规模较小且长期被边缘化的少数群体安排了保留席位，该国的两个主要群体曾在近期发生过暴力冲突。虽然评估这种做法的成败与否为时尚早，但是在一个长期严重歧视少数群体的区域，单是承认少数群体本身就是向前迈出了重要的第一步。

66. 针对牧民社区设立了一个跨国的区域长老理事会。该理事会利用长老们在不同群体之间的调解作用，并汲取传统治理结构中的积极方面。

67. 在有些国家，属于少数群体的候选人通过在全国选举中赢得广泛支持而当选总统。

68. 一个少数群体在历史上被极度边缘化的重要联邦制国家在对投票权法进行更新时纳入了几项规定，包括有选民歧视历史的州修改投票法须得到联邦核准；大部分选民的母语为非官方语言的州须为选民提供语言协助；以及各州须在选举的各个阶段为选民提供有限的语言水平援助。此外，法律禁止将识字、理解力或良好品格作为投票要求，授权法院任命联邦检察员进行选民登记，以及在达到选举年龄的人口中有 5%以上在语言上属于少数群体，在这样的管辖区域内禁止仅以官方语言进行选举。

69. 一个多民族大国已确定了配额，规定联邦政府机构中 20%的新职位应由少数群体候选人担任。此外，作为其融合政策的一部分，政府还设立了促进种族平等的秘书处，后来被授予部级地位。该秘书处有大量工作人员，并采取了一系列种族融合举措，与此同时部长也有能力影响其他部门，促使其开展各种项目，推动少数群体的融合。

70. 作为其宪法修正的一部分，一个国家引入了“多民族主义”的概念，承认本国是拥有不同民族、文化和世界观的多种族国家。对这一多样性的认可必须体现在所有的公共政策当中，包括在教育、保健、住房和地方政府以及其他方面。所有确立各种行政模式和自治体制的相关法律文书均应承认集体权利。已在各民族及人民聚居的地区建立了自治制度，但并不包括对不可再生的地下资源的所有权。虽然这些资源为国家所有，但各群体有权对其开发发表意见，并全面了解开采、石油生产及其他活动将对其生活产生的影响。

71. 一个国家在法律上规定，公共机构的公务员任用比例必须反映各语言群体在该区域人口中所占的比例。如果行政部门使用两种语言，那么这些地区的公务员就必须具备双语能力。

72. 在解决了属国之争后，语言上属于少数的群体获得了区域自治权。现在人们拥有自己的立法和执行机构，享有广泛的自治权。此外，自治区在国家议会中也有代表权，并且区域立法机构可在国家一级提出法案。

73. 一个少数群体占很大比例的国家宪法保障每个少数群体均拥有一个议会席位，即使其候选人没有得到进入议会所需的选票。这种做法确保了少数群体在议会两院中的代表性。根据一项特殊措施，规模太小而无法达到组建政党的门槛的群体，可以选择建立少数群体非政府组织，同样可以安排候选人参加竞选。

74. 在一两个主要民族之间曾爆发冲突的国家，作为和平解决方案的一部分，制定了特别投票安排，即对少数群体有影响的立法，需取得议会双倍或特定多数、正常的议会多数以及少数群体议员多数的同意才可。此外，为使一个较小的少数群体的代表能够参加选举而设立了一个区。

七. 结论意见

75. 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。
