



经济及社会理事会

Distr.: General
3 March 2005
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第四届会议

2005 年 5 月 16 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 3

专题：千年发展目标和土著民族

从联合国系统收到的资料

秘书处的说明

增编

国际劳工组织

摘要

联合国国际劳工组织（劳工组织）对土著问题常设论坛第四届会议的汇报概述了劳工组织关于土著问题的项目和方案的现状。在过去的 12 个月里，劳工组织关于这些问题的工作量有了很大增加，而且这些工作已大大超出专门处理土著和部落民族问题的两个项目。劳工组织内部，正在与土著和部落民族有关的一系列广泛问题上，开展大量的实质性和实际工作。本报告还概述了为在千年发展目标框架内处理土著问题正在进行的工作。在本报告的相关章节内还提出了一些建议。

* E/C.19/2005/1。



目录

	段次	页次
摘要		1
一. 对论坛专门针对某一机构提出的建议的反应	1	3
二. 对论坛针对联合国系统提出的建议的反应	2-9	3
三. 就土著问题所开展活动的其他重要信息	10-23	5
A. 促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目	10-16	5
B. 劳工组织-土著合作社方案	17-18	6
C. 促进劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》重点方案	19-21	7
D. 消除童工现象国际方案	22	7
E. 机构间活动	23	7
四. 关于第四届会议特别专题“千年发展目标和土著民族”的资料和建议	24-72	8
A. 劳工组织对千年发展目标的总体贡献	24-27	8
B. 着重于千年发展目标 1：消除赤贫和饥饿	28-52	8
C. 着重于千年发展目标 2：普及小学教育的成果	53-72	13

一. 对论坛专门针对某一机构提出的建议的反应

1. 没有专门对国际劳工组织（劳工组织）提出建议。

二. 对论坛针对联合国系统提出的建议的反应

2. 以下是对土著问题常设论坛第三届会议报告¹内与劳工组织有关的建议的简短反应。由于这些建议的笼统性质，作出的反应数量不多，但必要时列入进一步信息的参考资料。为了避免重复，并确保读者了解有关信息的适当背景，与这些建议有关的信息大部分置于本报告其他标题之下。因此，本节只载列报告其他地方没有载列的信息。

第 5 段中的建议：正在进行

3. 在常设论坛前一届会议上，劳工组织详细汇报了将性别主流化的内部政策，以及它正在开展的将土著问题纳入劳工组织经常性活动主流的各项活动（E/C.19/2004/5/Add.3）。把土著妇女的特殊关注纳入了土著问题项目的设计和执行。可在本报告的第三和四节中查阅进一步的资料。

第 8 段中的建议：正在进行

4. 劳工组织目前正在处理这一建议中述及的几点。以下是几个例子：

(a) 关于土著妇女问题的分类数据，正在具体项目和方案的范围内努力处理缺乏质与量方面数据的问题（例如见下文第 40 至 50 段）。这一工作不仅处理缺乏数据的问题，而且进一步研究如何使贫穷指标更好地反映土著民族本身的优先事项和关注，包括男女不同的关注。此外，在消除童工现象的项目方面，国家对童工问题的调查往往提供了童工加班趋势的统计资料，这一调查也用作对决策的投入。结果通常显示出土著儿童中的童工率较高，反过来他们的入学率较低，尤其是女孩。为了更好地理解土著社区童工的现实情况，已经作出另一努力，即进行两项专门的研究。一项研究在秘鲁进行（在亚马孙河流域四个族裔群体，即阿沙宁卡人、阿瓜鲁纳人、科科马人和西皮博人中进行）。另一项在哥斯达黎加进行（在布伦卡地区的三个社区，即博鲁卡、布里布里和恩加贝）。每一研究的主要目的，都是从文化间和性别角度理解与土著社区童工现象有关的保护和风险因素。最后，作为消除童工现象国际方案在该区域进行的几项基线调查研究和快速评估的一部分，对土著儿童的现状进行了审议，重点放在某些国家和地区。例子有对危地马拉和秘鲁的家庭童工现象进行的研究，在这两个国家，查明有很高比例的土著女童在不可接受的条件下工作。以土著群体大批流动为特点的另一个部门是危险农业。还对厄瓜多尔的鲜花和香蕉业、巴拿马的咖啡生产和玻利维亚的甘蔗收割业进行了更多的研究，以便了解其变化；

(b) 劳工组织的一些处理土著问题的项目和方案，与不同地区的土著妇女组织和网络定期保持联系，并与这些组织分享信息，开展协作。

5. 劳工组织建议论坛着手推动由土著民族数据收集讲习班发起的进程。

第 9 段中的建议：正在进行

6. 这条建议所涉范围很广。因此，本报告其后部分所载的信息可作为主要参考。如上所述，劳工组织的做法是确保将两性平等问题纳入项目周期的每一阶段。由于劳工组织的技术合作项目和方案范围极其广泛，所以与这条建议有关的信息载于下文第三和第四节。

第 43 段中的建议（关于基本权利的信息传播、培训和技术援助）：正在进行

7. 这条建议所涉范围也很广。因此，应参考下文第三和第四节内的背景资料。其他一些例子如下：

(a) 必要时，在所有涉及土著民族的项目和方案中，用土著语文传播信息。此外，以非书面形式编制信息，以满足文盲率高的社区的需要。可在劳工组织的网站查阅有关其他非书面材料的翻译和信息；

(b) 人权培训是涉及土著问题的项目 and 方案的基本组成部分。在土著妇女需要特殊重视的情况下，可另外为她们举行活动。在其他情况下，主要的目的是把两性平等问题纳入正在进行的各项倡议的主流，确保男女有平等的机会参与。这一做法适用于劳工组织的一些项目和方案。

第 45 段中的建议：正在进行

8. 除了《独立国家土著和部落人民公约》（第 169 号）外，劳工组织还有若干公约与土著和部落民族有关。目前为提高对这些文书及其与有关民族的相关性的了解，在促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目下开展工作，劳工组织的其他方案和项目也为将土著问题纳入劳工组织其他文书框架而努力，除此之外，劳工组织的公约和建议执行问题专家委员会在其他相关公约、尤其是《1957 年（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）、《1951 年男女工人同工同酬公约》（第 100 号）、《1930 年强迫或强制劳动公约》（第 29 号）和《1957 年废止强迫劳动公约》（第 105 号）的范围内提到土著和部落民族的状况。在促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目（见下文第 10-16 段）内，正在为土著民族制订除第 169 号公约以外与其相关的劳工组织文书培训工具。

9. 劳工组织对 2004 年 5 月常设论坛第三届会议的提议的反应，表明由于这些提议的性质极其笼统，劳工组织在对其作出反应方面遇到了一些困难。在这方面，劳工组织建议，常设论坛今后的会议在起草对联合国具体机构和机关的提议时，除这些组织书面提交的关于实务问题和实际事项的信息外，应更多地考虑到每一组织特定的任务、结构和能力，以便更好地为自己的建议定位，确保它们的可行性和针对性。

三. 就土著问题所开展活动的其他重要信息

A. 促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目

10. 促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目在国家、区域和国际各级开展活动。以下是对 2004 年期间开展的活动和目前正在进行的活动的一个简要总结。这一资料并不完全,可在劳工组织的土著和部落民族网站(www.ilo.org/public/english/indigenous)上查阅关于其他国家和专题的资料。

优先领域和今后的战略

11. 这一项目为今后几年制订了若干优先领域。这些倡议旨在通过执行劳工组织第 169 号公约的各项原则,促进土著和部落民族的权利。

- 第一优先事项为在全球一级处理土著权利问题,办法是记录和交流执行第 169 号公约的优良做法。
- 第二优先事项处理非洲区域土著民族的状况,办法是支助非洲人权和人民权利委员会的工作,努力用文件记录非洲区域现有的法律规定和进行法律改革的需要。
- 已查明第三优先事项为培训。劳工组织将参与总部一级的培训,并将培训活动转移到各区域,以便满足土著组织、政府和劳工组织工作人员在不同干预级别的能力建设需要。此外,这一项目将加强它对人权事务高级专员办事处土著研究金方案的贡献。
- 已计划在今后几个月开展一项次区域活动,目的是建设孟加拉国、印度和尼泊尔三国政府和土著机构的能力,以确保执行劳工组织关于土著和部落民族权利的相关公约(第 107 号和 169 号)的各项原则。

劳工组织第 169 号公约和尼泊尔的建设和平

12. 劳工组织一贯促进政府与具有代表性的土著组织之间的对话,并探讨是否可能把劳工组织第 169 号公约作为和平谈判的框架(如 1996 年危地马拉的情况)。最近召开了关于这些问题的协商会议,包括总理在内的 200 多位政府和土著代表参加了会议,总理证实了尼泊尔有批准第 169 号公约的意向。2005 年 1 月,一致通过了关于劳工组织第 169 号公约和尼泊尔建设和平的《加德满都阿迪瓦西-束加提宣言》,该宣言为有关各方促进土著民族的权利和在第 169 号公约的框架内促进社会正义和参与性建设和平提供了具体的行动准则。将视该国最近的事态发展,在 2005 年期间开展后续行动。

柬埔寨和喀麦隆关于土著民族和减贫战略的研究

13. 促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目正在进行两个国家的案例研究,探讨减贫战略文件对土著和部落人民的相关性,及后者参与减贫战略文件进

程的情况。这是对促进劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》重点方案目前就减贫战略文件进程及其对土著和部落人民的相关性进行的工作的补充。可在下文第四节查阅关于这些倡议的更多资料。

摩洛哥土著习惯法研究项目

14. 2003 年在拉巴特举办了土著民族权利问题讲习班。为了落实讲习班提出的建议，劳工组织和 Tamaynut 在一个为期一年的项目框架内进行协作。由于摩洛哥阿马齐格人的习惯法管辖其生活的众多方面，例如土地和资源的所有权和管理、社会结构、性别问题和文化生活，因此将在关于习惯法的项目框架内执行讲习班的建议。这一项目将在明年审查和记录习惯法及其与国家立法和国际法的相符程度，并促进开展全国对话，讨论将土著习惯法的某些方面纳入法律制度的问题。该项目还将研究如何利用涉及社会结构的习惯法，作为把与土著民族对话机制概念化的基础。

喀麦隆法律研究和国家讲习班

15. 在这一项目下，一份研究报告刚刚定稿，该报告讨论了喀麦隆保护土著和部落民族权利的法律框架，以及这一法律框架对有关人民的生活条件和工作条件的影响。由 Albert Barume 博士进行的这项研究，其过程包括与土著男子和妇女进行省一级协商，确保在最后出版物中把他们对所提出问题的意见放在显著地位。该研究对土著民族的人权状况提出了一些问题。将在 4 月举行的国家讲习班上讨论对这一研究的后续行动，以及关于减贫战略文件进程的案例研究。

柬埔寨促进政策和对话项目

16. 与兴办合作社和其他自助组织协助土著和部落社区自力更生区域间方案（土著合作社方案）协作，在柬埔寨启动了一个国家项目，总体目标是推动制订考虑到柬埔寨土著民族权利、需要和优先事项的国家立法和政策，并建设执行的能力。这一项目与柬埔寨政府、土著组织、非政府组织和其他相关合作伙伴合作，将在全国和地方两级，为项目合作伙伴提供能力建设和人权培训，并加强土著民族的能力，使其能够在与其有关的规划和决策进程中，发挥更积极的作用，确保男女有参与这些进程的平等机会。

B. 劳工组织-土著合作社方案

17. 土著合作社方案在非洲和亚洲继续采取由社区带动的参与做法，旨在促进可持续生计、创收和体面就业，以便消除对最脆弱和受排斥的土著和部落社区的歧视，尤其是在就业和职业领域，主要侧重土著妇女和儿童。

18. 在菲律宾，已加强地方和国家合作伙伴关系，并在 2004 年取得一些成果：协助编制得到阿罗育总统欢迎的 2004-2008 年菲律宾土著民族中期发展计划；

扩大基层一级的社区发展活动；通过由社区开展文化方面适当的教育和生计支助（与消除童工现象国际方案联手），支助防止和消除土著社区中的童工现象；继续支持全面执行《土著民族权利法案》。在印度，土著合作社方案正在部落社区之间积极促进合作社和体面就业。在奥里萨，由于通过合作社和其他自助组织促进了就业的产生，土著妇女组织不仅是技术干预的受益者，而且是参与项目设计和执行过程的合作伙伴（可从劳工组织关于土著问题的通讯中查阅更多资料）。

C. 促进劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》重点方案

19. 在本方案下，开展了两项与土著和部落民族直接有关的主要活动。

对 14 个国家的减贫战略文件进程进行族裔审计工作

20. 可在下文第四节查阅更多资料。

关于拉丁美洲土著民族和强迫劳动的调查

21. 一些安第斯国家正在制订更强有力的政策，以消除土著人民往往陷入的债役和其他形式的强迫劳动。这些措施表明劳工组织对工作中的基本原则和权利的承诺，以及对基于所有人的体面工作的公平的全球化承诺。劳工组织打击强迫劳动的特别行动方案，正在支持各国政府及其社会合作伙伴努力记录和消除强迫劳动。在秘鲁，最近的一项调查证实，位于该国亚马逊流域的乌卡亚利和马德雷德迪奥斯省的非法伐木活动中存在强迫劳动。在玻利维亚，另一研究也记录了存在对土著人民不利的强迫劳动。在这两国，强迫劳动显然是歧视的一种极端表现形式，对受害者而言，其后果是持续的贫穷和没有基本人权。两国政府认识到，是制止强迫劳动的时候了。

D. 消除童工现象国际方案

22. 关于消除童工现象国际方案与土著和部落民族有关的活动，可在下文第 53 段至 72 段查阅进一步的资料。

E. 机构间活动

23. 在国际一级，劳工组织一直积极参与正在进行的关于土著问题的工作。有关劳工组织贡献的一些例子包括：

- 对机构间支助小组关于土著民族和千年发展目标的立场文件作出重大贡献；
- 对论坛正在进行的关于自由、事先和知情同意的工作作出了贡献，并参加其关于这一问题的讲习班；
- 参加土著妇女问题机构间工作队。

四. 关于第四届会议特别专题“千年发展目标和土著民族”的资料和建议

A. 劳工组织对千年发展目标的总体贡献

24. 劳工组织总干事称，劳工组织及其组成机构应积极参与各实体致力实现千年发展目标的工作，确保劳工组织的任务全面纳入一个整体国际框架，雇主和工人组织享有应有的发言权。²

25. 千年发展目标有八项。每项目标下含若干具体目标，共有 18 项。每项具体目标有一项或多项具体统计指标，用以监测进展情况。指标共有 48 项。每项指标涉及一个或多个国际组织。劳工组织的具体报告责任着重于两项特定目标：

- 目标 3（促进两性平等并赋予妇女权力）。具体来讲，劳工组织汇报具体目标 4，指标 11 的情况，涉及妇女在挣工资的职业和非农业部门中的比例。
- 目标 8（全球合作促进发展）。具体来讲，劳工组织汇报具体目标 16，指标 45 的情况，涉及 15 至 24 岁人口的失业率。

26. 在国际一级，劳工组织还参加对千年项目和 2005 年发表实现“目标”进展情况提供咨询的千年发展目标各项指标机构间专家组（在劳工组织政策整合司领导下），以及对该项工作提供馈入的千年项目工作队。³

27. 此外，还有一些其他的千年发展目标与劳工组织的工作直接有关；目前，劳工组织正在国际和国家两级，处理涉及这些目标的一些问题。尤其是，劳工组织正在开展特别与目标 1（消灭极端贫穷和饥饿）和目标 2（普及小学教育）有关的工作。

B. 着重于千年发展目标 1：消除赤贫和饥饿

惠及穷人的增长和体面的工作

28. 鉴于人们对自由化和全球化对就业和社会的影响越来越失望，劳工组织对增长和宏观经济政策感到关切。经济增长虽然很重要，但并不是实现目标 1 的充分条件。为减少贫穷，增长必须“惠及穷人”；为此，需要改变产生贫穷和延续贫穷的制度、法律、法规和作法。

29. 全球化所涉社会问题世界委员会 2004 年的报告建议，应通过有关途径减少全球经济体系中的不平等，并将体面的工作作为全球发展目标。在国家一级，劳工组织致力于将体面的工作纳入减贫战略文件，并实施“体面的工作试验方案”，以展示体面的工作如何能够实际减少贫穷。委员会还提出，确保公平全球化的政策必须注重在各族人民生活和工作地方满足他们的需要。因此，应当通过下放

权力和资源，加强地方经济能力和文化特性，以及尊重土著和部落民族的权力，来培养发展地方社区。⁴

30. 目前正在将劳工组织的体面工作纲领与千年发展目标联系起来。2003 年总干事给国际劳工大会的报告对这些联系概括如下：

- 人权：没有人权，穷人就不能摆脱贫穷
- 就业：摆脱贫穷的主要途径是工作
- 保护：穷人是得不到保护的人
- 对话：对话是和平解决问题的途径。劳工组织可以向穷人提供通过对话和解决冲突以维护其利益的经验。

将土著问题纳入国家体面工作方案

31. 劳工组织已经采取了试验举措，将土著和部落民族问题纳入尼泊尔国家体面工作方案。“体面工作”是劳工组织任务规定和活动的核心，它概括了劳动权利、就业与收入、社会保护和社会对话等各项目标。通过制定土著民族体面工作纲领，劳工组织组成机构（工人组织和雇主组织）可以有机会与土著民族进行合作。

32. 2005 年 1 月制定了尼泊尔体面工作国家行动纲领。该纲领强调了各项政策与方案中弱势群体、包括土著民族的需要，现将确定土著民族体面工作纲领的主要构成部分。参与进程，不仅将与土著代表组织进行广泛协商，而且将吸收工人组织和雇主组织的意见，从而确保土著男女有平等的参与机会。

33. 改善土著民族社会经济地位的活动，是尼泊尔第十个五年计划和减贫战略文件进程的核心内容。减贫战略文件进程为促进土著民族在国家发展环境下找到体面工作提供了一个良好的起点。另外，2005 年 1 月下旬，劳工组织、尼泊尔土著民族基金会和尼泊尔土著民族联合会共同举办了关于劳工组织第 169 号公约和尼泊尔建设和平问题的大型会议，一致通过了一项关于土著民族权利和作用及各方责任的综合宣言。给劳工组织的具体建议中有一项是协同劳工组织各组成机构和土著民族，在公私伙伴关系框架下，制定土著民族体面工作计划。⁵

34. 将土著问题纳入全国体面工作国家方案，旨在提高公众对土著问题的认识，并关注土著男女在就业领域面临的问题，特别是歧视造成的失业、就业不足、童工和抵押劳工。希望其他国家能结合本国国情，借鉴采纳体面工作国家方案。如该国的发展情况允许，将对此采取后续行动。

土著合作社方案—促进土著和部落人民找到体面工作

35. 在千年发展目标 1 的框架下，劳工组织-土著合作社方案致力于加强土著和部落人民的能力，帮助他们减少贫穷，办法是通过合作社和自助组织创造体面的工作。土著和部落人民经常生活在贫穷中，因为他们，特别是土著妇女，面临社

会排斥和结构性不平等。同时，土著民族往往有自己的发展道路和优先事项；应当尊重他们的发展道路和优先事项，以便确保实现千年发展目标和减少贫穷的全面努力，有助于实现土著民族的特殊需要和愿望。为应对这双重挑战，土著合作社方案致力提高土著和部落社区的能力，通过体面就业和创收计划加强他们的生计基础。由社区带动的参与性发展办法，是土著合作社方案办法的基础；男女平等参与以及和土著和部落人民进行协商是这一发展办法的核心内容。在当地非政府组织伙伴的协助下和政府一级制定政策的配合下，土著民族自主开展规划、制定和实施项目的活动。这使劳工组织可以在所涉各方利益有关者之间发挥调解和协调作用，推动实现劳工组织促进男女找到体面工作的目标。

36. 在亚洲和非洲已经实施了土著合作社方案项目。这些项目一般是对扫盲培训、合作管理、技能和培训提供直接支助。在印度，已经在奥里萨邦马尤布汉杰县试验实施了土著合作社方案；支助一组 40 个部落村，建立和管理受法律承认的提供贷款和信贷、保健和教育的合作社或类似合作社的自助组织。在这一参与性发展行动中，土著妇女组织既是合作伙伴又是受益者。在菲律宾，土著合作社方案认识到减少贫穷与土著和部落人民土地权利之间的联系，在芬兰大使馆和联合国开发计划署的合作下，继续在社区一级开展可持续祖先领地管理方面的工作。土著合作社方案还在消除童工现象国际方案的合作下，通过由社区发动和文化上适当的教育和生计支助，继续致力防止和消除土著社区中的童工。

国家减贫战略

37. 开发计划署署长对千年发展目标和国家减贫战略之间的联系描述如下：“目标”有助于制定和构筑全球发展纲领。它们是要达到的目的，是所有政府和国际机构签署的共同框架，也是衡量在发展方面取得进展的手段。国家减贫战略则是达到目的的主要途径。“目标”是国家减贫战略进程的最先和最终目的：“目标”是进程的总体框架，也是监测其是否按示履行的途径，即真正关注穷人的需要和综合发展的优先事项，而不只是经济目标。

38. 减贫战略文件勾画的减贫纲领是宏伟的，特别是与大多数低收入国家面临的严重能力限制相比。时至今日，所得成果有好有坏；经常被指出的问题是，减贫战略文件有时没有对贫穷适当作出详细诊断，而是忽略了或没有详细反映一些部门和专题问题，如性别、体面工作和公平问题。总体来讲，减贫战略文件应当更加重视分析与政策之间的联系（诊断和预测），更详细地制定公共行动的优先次序，并更好地反映对执行工作至关重要的领域和问题，如预算和机构能力问题。

39. 在许多国家，劳工组织积极致力于协同其他发展伙伴，支助减贫战略文件进程。在这方面，国家一级工作的目标包含三个方面：

- 赋予社会伙伴通过社会对话影响拟订和执行减贫战略文件的能力。
- 将有关体面工作的问题纳入减贫战略文件。

- 促使参与制定和执行减贫战略的发展组织和政府，接受基本劳动原则和权利、就业政策及社会保护，并倾听社会伙伴的意见。

土著和部落人民与减贫战略文件

40. 按照劳工组织关于国家减贫战略进程工作的总体原则，劳工组织还研究了此类进程对土著和部落人民的具体影响，以及土著和部落人民参与此类进程和制定减贫战略文件的情况。这项分析主要是配合推进劳工组织土著和部落人民政策项目进行的。在这方面最先开展的工作包括，对 14 国的减贫战略文件进行民族审查，以及对喀麦隆和柬埔寨减贫战略文件进程中土著和部落人民协商和参与情况的两项个案研究。所有这些举措及结论和建议，将向论坛第四届会议提交。

14 国减贫战略文件的各族裔情况审计

41. 土著和部落民族大约占世界人口的 5%，但在贫穷人口中却占到 15% 以上。⁶ 他们中的极端贫穷人数高于其他社会群体，而且总的说来，他们从普遍减贫中得到的利益要比其他人少得多。土著和部落妇女经受的不利条件与男子相同，但常常因其性别和年龄遇到更多的障碍。因此，与土著男子相比，她们遭受的贫困往往更甚。

42. 在土著和部落民族生活的国家中，族裔间的不平等越来越严重，这表明传统的除贫政策不能解决这些民族在社会和经济方面面临受排斥的问题。这一问题必须解决，不仅是为了土著和部落民族的利益，也是为了实现社会平等和政策效力。这要求社会和经济政策承认和满足土著和部落民族的需要、期望和权利。他们作为与众不同的民族，具有特殊的权利，其中包括与他人不同的权利和影响左右其生计和未来的决定的权利。

43. 自从 1999 年以来，减贫战略文件已成为低收入国家借贷、减债和发展合作的总框架。尽管有关的指导原则没有涉及土著和部落民族，但减贫战略文件进程的意图是开放和参与式的，是为了帮助“一向处于边缘的群体”。

44. 劳工组织在《消除工作中的歧视后续行动计划》⁷ 的框架中，订定在 14 个国家中对 14 个减贫战略文件进行族裔“审计”。审计的目标是确定在制定减贫战略文件的协商过程中，有否考虑和如何考虑土著和部落民族的权利、需要和期望，有否让他们参与协商。

45. 这 14 个国家是：孟加拉国、玻利维亚、柬埔寨、圭亚那、洪都拉斯、肯尼亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔、尼加拉瓜、巴基斯坦、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国、越南和赞比亚。这些国家的土著和部落人口不等、法律对其权利的承认以及有关的机构框架和政策框架都不相同。土著和部落民族在这些国家中的组织和政治动员也各异。

46. 这一研究不过是较为长期的、多阶段进程的第一步，是对减贫战略文件在何种程度上反映了土著和部落民族及其关切问题作一番初步的、当然也是有限的评估（无论在广度还是在深度上）。其用意是为了对国家和国际一级的进一步工作提出建议，以便弥补知识上的空白，提出健全的政策建议。今后的后续活动可以包括分析探讨得更为详尽的研究以及与土著和部落组织、国家政府、世界银行和联合国系统的其他组织及参加减贫战略文件进程的双边捐助者进行磋商。

喀麦隆和柬埔寨土著和部落民族参与减贫战略文件进程的个案研究

47. 土著和部落民族提出的发展挑战具有双重性：一方面，这些民族与他人一样，对发展、资源和服务享有同样的权利。另一方面，必须认识到，他们对发展、资源和服务的期望可能与其他人根本不同。因此，在制定发展战略时必须克服使其边缘化的倾向，同时确保土著民族权利。这只有按照劳工组织《第 169 号公约》，与有关民族进行充分的协商并让他们充分参与才能做到这一点。

48. 为了补充《宣言》对减贫战略文件进行的族裔审计但又不至于造成重复，宣传劳工组织土著和部落民族政策的项目通过两个个案研究，设计了一个主动行动：

- 记录土著和部落民族自己对贫穷和减贫战略文件的看法及其与国家减贫努力之间的差距、类同和矛盾之处。
- 提出后续建议，确保国家在减贫努力中与土著民族协商并争取其参加。

49. 劳工组织将在国家一级联系柬埔寨和喀麦隆的现行活动进行后续行动。目前正在与土著社区的组织协作，在高级研究中心和环境与发展中心的协调下开展个案研究。这两个国家的个案研究力求：

- 评估土著民族参与制定减贫战略文件的程度（考虑男女参与该进程的情况）；
- 分析减贫战略文件进程与土著和部落民族的关系（包括分析土著民族自己对贫穷的看法）；
- 对土著和部落民族参与减贫努力及与他们磋商提出建议；
- 确定土著民族在参与减贫战略文件进程方面的能力建设需要（这可能包括土著民族、政府、非政府组织和其他有关行动者的能力建设）。

50. 这两个个案研究的主要方式是选定一些土著社区，采用适合其文化的方式与其磋商，了解他们对以下问题的看法：

- 土著概念和贫穷观念
- 土著的贫穷指标

- 土著的除贫战略
- 减贫方案对土著社区的影响
- 磋商和参与国家减贫努力
- 使用本地知识制定减贫战略

51. 从初步的研究结果来看，所检查的减贫战略文件进程显然没有考虑土著和部落民族本身对贫穷的看法，也没有考虑他们自己对付贫穷的战略。研究还表明，若不与土著和部落民族进行充分的协商并使其参与减贫战略文件的进程，就无法在解决土著民族贫穷问题的战略中考虑他们的文化特殊性。这就有可能使为这些民族制定的减贫战略归于失败。任何针对土著和部落民族的减贫战略还应该考虑他们的集体权利和人权状况，特别注意其土地和资源权利、劳动和就业权利、文化权利和参加居住国公共生活的权利。还应该考虑普遍歧视这些民族的情况，并考虑这种情况可能影响他们参与关系到自身进程的能力。

关于千年发展目标 1 及土著和部落民族的初步结论

52. 在千年发展目标 1 的总框架内进行的主动行动尚未产生最后结果之前，可根据劳工组织总的减贫做法（即进行对话、兼容并蓄和赋予权力、尊重基本权利），得出一些初步结论并提出建议：

- 应该与土著和部落民族协商，并使其参加制定和实施国家减贫战略和贫穷指标。
- 国家减贫战略和贫穷指标应该考虑土著和部落民族的文化特殊性。
- 土著民族也许有自己的发展优先事项。这些优先事项往往与集体权利或土地权和资源权联系在一起。应该将其视为涉及土著和部落民族的减贫努力的根本。
- 国家减贫战略应该考虑国际公认的土著和部落民族的权利，以此为基础制定妥善的战略。
- 需要有建设性的措施（诸如能力建设和对话）实施这些建议，确保土著和部落民族（包括男女）不致因缺乏信息和教育、缺乏国语知识、歧视或可能导致他们受排斥的其他情况而处于社会的边缘地位。

C. 着重于千年发展目标 2：普及小学教育的成果

53. 劳工组织在其体面工作议程范围内，促进全面可获得的免费高质量义务教育，以实现千年发展目标 2。劳工组织正在发展职业和技能培训，致力于消除童工和促进贫户的社会保障，以及教师的权利和地位。

54. 劳工组织帮助实现目标 2 有三个主要组织部分。第一是劳工组织帮助投资于有技能而肯上进的教师。第二是消除童工，童工是教育的主要障碍。第三是通过促进教育、体面工作和增加家庭收入。劳工组织在这些专题领域内的一些倡议对于土著和部落民族有直接影响。但是，对土著和部落民族的主要重点是在劳工组织工作的第二部分内：致力于消除童工。

童工、教育和土著与部落民族

55. 全民教育高级别小组是由劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、世界银行和全球反对使用童工大游行组成，强调必须在符合千年发展目标的广泛扶贫战略内，处理童工产生的基本原因和教育素质和普及程度低落的问题。因此，在童工和千年发展目标特别是贫穷与教育目标之间，具有明显的国际认知联系。

56. 劳工组织 1973 年的《准予就业最低年龄公约》（第 138 号），促进质量好的免费义务教育直到就业最低年龄，作为防止童工的一个关键因素。在这方面，提供质量好而文化上适当的教育，成为按照劳工组织第 169 号公约防止和消除土著与部落民族童工的一个重要步骤。目标应该是防止童工的有害影响，以便土著儿童和青年能够不受歧视地受教育和发展他们的潜力。

57. 由于受到系统性的社会排斥和缺乏经济机会，土著社区通常是在社会的底层，它们最脆弱的群体往往是儿童和青少年。有文件证明，土著儿童经常年龄很小就开始工作，年龄很小就离开学校，特别容易沦为最恶劣形式的童工。根据消除童工现象国际方案，发现土著女童和男童成为亚洲受债务所困的贩运和商业性剥削的受害者，在拉丁美洲则成为农场内的受薪农业工人。

58. 两个劳工组织方案——消除童工现象国际方案和土著合作社方案——2003 年 6 月发表的一份联合工作文件，题目是“土著和部落儿童：评估童工和教育挑战”，其中特别发现，国家教育方案中忽视了土著和部落的权利和问题，是社会排斥和边缘化的一个关键因素。该报告也指出，教育制度和服务，包括课程，不论是在结构或内容上，通常都和土著儿童的需要无关，在许多情况下，也无法提供双语教育。

59. 尽管必须收集更多的数据来改善对这些因素的分析，对于土著童工的特殊需要却有共识。在这方面，劳工组织的注意力日益转向这些工作必须在文化上顾虑周全并且足够具体，以解决土著和部落女童与男童的真正需要。使得教育更加适合土著民族，是建立能力，为防止和消除童工承担主要责任的一个手段。在这个框架内，消除童工现象国际方案正在执行一些倡议，通过教育来防止童工，特别是针对土著儿童与青年。目前在这个框架内进行的此种活动的例子如下：

在 Villeda Morales 透过教育消除最恶劣形式的童工（洪都拉斯，莫斯基托）

60. 莫斯基托是洪都拉斯最偏远的地区之一，那里的公共服务非常差或者甚至并不存在。这个地区是毒品运进北美洲的一个中心，毒品贩运，同潜水捕捉龙虾和其它贝类一起，构成莫斯基托人民的唯一收入来源，这些人民的广泛家族社会无法适当应付这两种产业造成的需求。所以，让儿童参与这些高危险和/或非法贸易是恶名昭彰的，在传统上延伸到一些有关活动，例如对未成年女童的性剥削，这通常结束了她们的教育。男童一旦完成了所能得到的学校教育后，大多数就乘坐龙虾船到海上去。

61. 劳工组织正在执行一项计划，把儿童从这些高风险的职业找回来，让他们注册入学。为了考虑到当地人民的需要和特殊情况，该项目目前是由一个当地的非政府组织，莫斯基托发展署执行，该发展署过去 20 多年来已经从事莫斯基托土著人民的发展问题。

62. 这个项目所实现的主要发展是让当地人民和地方当局（社区领袖、学校教员）清楚地认识到儿童的权利和教育的重要性。在每一个社区中，本项目所设立的地方委员会处理他们最关切的问题，例如保健、教育、或地方官员的滥权，并且有效处理最恶劣形式的童工。此外，可获得的其它教育途径也已扩充，采用已获得证实的方法尽量扩大当地的教育程度与范围，以及改善其文化适当性，对学校儿童及其家庭的吸引力现在大为增强。

63. 该项目也着重于设立一个捐助者和发展机构网络，让他们参与该国被遗忘的部分，导致这个领域的其它行动者的参与。

中美洲和多米尼加共和国防止最恶劣形式的儿童佣工的分区项目

64. 在 7 个参与国家所进行的研究，突出了有土著儿童从事家庭帮佣的那些国家（例如危地马拉、洪都拉斯和巴拿马），对土著儿童的剥削与歧视要比对非土著更加严重。他们由于文化、语言、衣着和价值观念而受到排斥。由于土著女童佣工在危地马拉十分普及，该项目正同 Conrado de la Cruz 协会合作，该协会是一个机构，充分承担并且优先注重恢复和加强儿童佣工的族裔文化认同，作为让这些儿童离开工作并改善他们生活条件的进程的一部分。它制订了促进本土语文并以本土语文与女童交流的方案/互动的一部分。它也促进了土著文化活动，并且以危地马拉三个主要族群（曼姆、基切和凯克奇支尔）的语文制订了对于儿童佣工及其家庭的提高认识材料（广播电台节目、海报等）。

试验菲律宾土著社区带动的防止童工教育方法

65. 采用土著人民权利法提供的法律和政策框架作为基础，以及政府关于非正式教育的政策，消除童工现象国际方案——土著合作社方案行动方案目的在于试验新的方法来教育土著人民，在自力更生的原则下，作为帮助他们发展担负主要责

任的能力，以防止童工以及对童工进行复健的一种手段。它的目的不仅是要使教育变得有吸引力和适当，并且能够向土著人民提供。

66. 这个项目于 2003 年开始执行，作为项目的一部分，已经制订了儿童与成人一个综合基本教育和生活发展模式。一方面，基本的教育内容包括有关写、读和计算的学习过程；土著文化-世界观、习惯法、精神和仪式、音乐和舞蹈；祖先领域管理；以及土著人民权利。生计内容包括有关现有的其它收入来源，例如麻蕉织生产、手工艺制作和经济作物生产的技能发展。

67. 这个项目的学习成果强烈显示出，对土著人民来说，社区发展问题的解决只能在土著文化的框架内予以鉴别和进行，才能维持下去。

在伯利兹托莱多的马雅人村庄防止和消除童工

68. 这项方案是针对伯利兹托莱多地区农村的两个马雅人村庄。同马雅人一起，这些社区内的其它受确认的部落民族为克里奥尔人（非洲裔）和梅斯蒂索人。方案试图使得 75 名儿童离开工作，提供他们直接服务，例如教育、保健和其它社会服务。此外，它设法防止在同一社区或邻近社区大约 200 名儿童去做童工，着眼于父母照料、公共教育和其它活动来鼓励这些家庭让他们的子女留在学校，并且向儿童提供实际支助使他们能够这样做。方案还利用了社区内的资源来促进宣传童工危险和后果的推广和教育活动。该方案也包括一些直接行动，加强该地区的社会制度和组织，并且建立能力以执行针对消除童工的一些倡议。

关于尼泊尔的种族特点和童工的研究

69. 歧视和排斥导致贫困、识字率低和健康情况差，使得这些族群在劳工市场上特别容易受到伤害。歧视的表现包括很多的童工和抵押劳工、同工不同酬、失业和情感地位下降。社会排斥是贫穷的原因也是结果；这反映在与达利斯人一起，土著群体被发现是在尼泊尔几乎每一个社会指标的底层。⁹ 虽然对土著民族的歧视和童工的脆弱性之间有明显的关联，对于在尼泊尔的这种关系的确切性质却缺乏研究和记载。关于低等级人的脆弱性也是如此。

70. 显然有必要把童工同土著和部落民族所面临的广泛结构困难相联系，例如强迫劳动、土地权利、发展规划和地方治理。有必要把这些土著和部落民族的问题与有关教育和治理的发展政策相结合，并且增加土著和部落民族的儿童在基层协调机制中的代表性和参与。如在有众多土著人民的其它国家，土著和部落民族容易沦为童工的根本原因包括种族主义和歧视；由于社会、经济和政治排斥造成的贫困；丧失了传统的维生手段（由于缺乏其它就业机会和高移徙率而加剧）；歧视性的法律框架；和不适当的教育制度，延续了对土著和部落民族的成见，无视于他们的特殊需要。

71. 在这方面，劳工组织在尼泊尔的办事处已经同土著和部落民族协商，展开了面向行动的研究工作，将分析童工的种族、等级和性别层面，特别着重于在下列三个领域的框架内，贫穷、社会排斥和童工之间的联系：

- 土著儿童目前参与童工的方式。
特别是：为什么我们在某些童工部门发现特定土著群体的儿童？在什么程度上贫穷因素超过传统和文化因素？
- 以往干预行动的结果。特别是：（劳工组织和其它伙伴）迄今采取的干预行动是否造成任何变化？我们学到了什么？
- 土著儿童和教育。特别是：目前关于土著儿童继续就学和完成学业的情况如何？阻挠土著儿童充分参与的障碍是什么？

关于目标 2 和土著与部落民族的初步结论

72. 旨在通过土著社区的教育来消除童工的项目所取得的经验，突出了有关土著教育的一些问题，这些问题值得特别提出，以供论坛进一步审议：

- 必须有一个基于权利的方法来消除土著社区的童工现象，同时考虑到国际法所规定的各项土著权利，特别是劳工组织第 169 号公约的相关条文。
- 如果土著和部落民族的教育方案要能发挥效用和持续进行，就必须采取同有关民族协商所制订的文化上适当的措施。
- 由于土著和部落儿童特别容易遭受最恶劣形式的童工之害，制订消除童工的方案必须考虑到这些民族的社会和经济边缘化的问题。
- 童工和教育应该列入较广泛的土著儿童权利议程中，以确保继续进行的工作能够持续下去。
- 改进土著组织和教师组织之间的协调，对于评估课程差距和改善有关土著民族问题的教师训练方式，极为重要。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 23 号》（E/2004/43）。

² 进一步资料见劳工组织政策整合股网址：<http://www.ilo.org/bureau/integration/index.htm>。

³ 进一步资料见《发展投资：实现千年发展目标的实用计划》，<http://unmp.forumone.com>。

⁴ 全球化所涉社会问题世界委员会，《公平全球化：为所有人创造机遇》，劳工组织，2004 年 2 月于日内瓦。见 <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>。

⁵ 《Kathmandu Adivasi Janjati 宣言》，2005 年 1 月 20 日，第 4 节，第 52 号建议。

- ⁶ 世界银行：执行关于土著民族的业务指示 4.20：一个独立的案头审查，第 25332 号报告，2003 年 1 月 10 日，业务评议局，国家评估和区域关系（哥伦比亚特区华盛顿）（见 www.eldis.org/static/DOC11570.htm）。
- ⁷ 劳工组织理事会 2003 年 11 月通过的《后续行动计划》是 1998 年劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》的部分后续文件。这些原则和权利包括：结社自由和有效承认集体谈判权利、消除强迫劳动或强制劳动、废止童工以及消除就业和职业歧视。
- ⁸ 全民教育高级别小组第三次会议通过的《新德里宣言》，2003 年 11 月印度新德里（见 www.globalmarch.org/events/delhideclaration.php）。
- ⁹ 土族民族之间也有很大的差异；例如，根据 2001 年普查数字，塔卡利斯人的识字率最高（62.6%），契邦斯人最低（14.6%）。《1998 年人类发展报告》内也有类似趋向：贫穷线下人口所占比例的数据显示土著和部落民族群体最高（纽瓦人为 25%）和最低（林布人为 71%）。这些差异可由一些历史因素，例如土地异化和倾向于上层种姓的程度来解释。
-