



经济及社会理事会

Distr.: General
3 March 2004
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第三届会议

2004年5月10日至21日，纽约

临时议程* 项目4

已获授权的领域

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

* E/C.19/2004/1。



执行摘要

劳工组织自 1920 年代以来一直与土著民族合作。劳工组织 1989 年《土著和部落民族公约》(第 169 号) 已经得到 17 个国家批准, 是国际上公认的有关这一议题的最重要的文书。劳工组织在土著和部落民族领域的工作可分为两类: 监督劳工组织有关公约的执行情况; 以及开展技术合作。这当中包括劳工组织直接和间接地处理土著和部落民族问题的项目和方案。

本文件概述了过去一年里根据常设论坛第二届会议(2003 年) 建议 5(a)、116 和 35 开展技术活动方面的最显著的进展。

第 1 部分: 对土著问题常设论坛建议 116 和 35 的反应 (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)

导言

1. 截至 2004 年 2 月, 劳工组织 1989 年《土著和部落民族公约》(第 169 号) 已经得到 17 个国家批准。劳工组织若干其他文书也与土著和部落民族有关。这些包括、但不限于: 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号); 1958 年《歧视(就业和职业)公约》(第 111 号) 和 1999 年《最有害的童工形式公约》(第 182 号); 以及《关于工作中的基本原则和权利宣言》。劳工组织的许多技术合作项目和方案也处理了与土著和部落民族有关的问题。劳工组织在土著和部落民族这一专门领域的工作可分为两类:

- 监督《第 107 号公约》和《第 169 号公约》的执行情况
- 开展技术合作

2. 自 2003 年 11 月以来, 劳工组织已经开办了关于土著和部落民族问题的新网站, 网址是: www.ilo.org/public/english/indigenous。

一. 技术合作

3. 下文概述了劳工组织在过去一年里开展的与土著和部落民族有关的主要技术合作活动。

平等与就业处

4. 苏里南劳动、技术发展与环境部、劳工组织平等与就业处以及劳工组织设在西班牙港的加勒比次区域办事处组织了一次关于劳工组织《第 169 号公约》的国

家讲习班。讲习班于 2003 年 10 月在苏里南举办。其目的是就《公约》展开讨论，阐明其规定，并就苏里南土著和部落民族的现况以及法律和政策框架交流信息。目前正在开展后续行动，继续支持进行非正式对话。

宣传劳工组织土著和部落民族政策的项目

5. 宣传劳工组织土著和部落民族政策的项目在政策一级发挥作用。该项目推动适用《第 169 号公约》的原则，并协助制订处理土著内民族特殊需求的政策和立法。该项目于 1996 年展开，由丹麦国际开发署(丹开发署)资助，地址设在劳工组织平等与就业处。该项目在地理上主要侧重于非洲以及南亚和东南亚。下文概述了该项目在过去 12 个月中的主要活动。关于该项目活动的进一步情况或文件，请查访劳工组织的土著问题网站，网址是 www.ilo.org/public/english/indigenous。该网站于 2003 年 11 月开始在线，并载有同与土著和部落民族直接有关的劳工组织项目和方案的链接。

亚洲

6. 应**柬埔寨**王国政府的邀请，该项目派人出席了 2003 年 11 月由柬埔寨王国政府行政改革理事会和部长会议、德国合作署和教科文组织共同发起的土著民族与权力下放问题研讨会。该项目目前正在拟定各种方法，以支持柬埔寨王国政府部际高地民族发展委员会持续开展的工作。

7. 在**印度**，目前正在研究有关阿迪瓦西人的国家政策，并将在 2004 年期间开展后续行动，包括举行一次全国三方会议。

8. 在**菲律宾**，刚刚完成了一项一年期的研究项目。该项目分析了保护菲律宾土著民族权利的法律框架及其执行情况。2004 年将落实这项研究的建议。

9. 在**尼泊尔**，劳工组织同尼泊尔土著民族联合会以及政府、雇主和工会这三方传统伙伴就宣传《第 169 号公约》问题组织了一次研讨会。研讨会建议政府批准《第 169 号公约》，以便推动人们了解并处理尼泊尔土著民族问题。研讨会还讨论了《公约》在解决持续的冲突方面可能发挥的作用。研讨会建议，劳工组织继续支持并协助宣传《第 169 号公约》，并且由尼泊尔土著民族联合会发挥关键作用，负责在国家和国际各级宣传《公约》。研讨会还强调了妇女在所有各级的参与问题。促进尼泊尔土著居民人权律师协会正与劳工组织合作，研究关于《第 169 号公约》是否与国家立法一致以及尼泊尔予以批准的理由。

非洲

10. 在**喀麦隆**，目前正对保护土著和部落民族权利的法律框架进行全国性研究。作为这项研究的一个组成部分，已在三个省与主要的土著/部落群体进行协商，以便评估国家政策在地方和省一级的影响。将举办一次全国研讨会，讨论研究成果，届时还将简要说明采取后续行动的各种可能。

11. 在**刚果民主共和国**，该项目正与国际捍卫巴特瓦权利中心合作开展一个项目，提高巴特瓦社区对劳工组织《第 169 号公约》的认识，并进行有关培训。为此目的，已经编制了一本小册子，用漫画形式讲述了《公约》的主题。小册子是为文盲率较高的社区编制的，因为他们除此之外无法利用有关人权的书面教材。

12. 在**肯尼亚**继续开展工作，支持牧民和狩猎者——采集者参与正在持续进行的违宪审查程序。过去 12 个月的活动包括就两性平等问题为土著民族举办讲习班，以便使妇女更多地参与现有进程；并开展若干其他活动，支持在该项目帮助下于 2001 年设立的牧民和狩猎者——采集者网络。

13. 在**摩洛哥**，2003 年 10 月举行了全国土著和部落民族人权研讨会，其中特别提到了劳工组织《第 169 号公约》。研讨会是由 TAMAYNUT 协会和该项目共同组织举办的。研讨会的目的是讨论对摩洛哥土著和部落民族关系重大的问题，包括相关的联合国和国家进程，并就劳工组织《第 169 号公约》和劳工组织的监督机制对与会者进行培训。出席研讨会的有摩洛哥各地的阿马齐格人代表以及摩洛哥人权部、皇家阿马齐格文化研究所、联合国人权事务高级专员办事处、土著问题常设论坛和若干非政府组织的代表。

拉丁美洲

14. 在**阿根廷**，该项目正与布宜诺斯艾利斯大学和 ACCESOS 合作，支持执行旨在宣传《第 169 号公约》的一项倡议。

研究金方案

15. 2003 年 7 月至 9 月间执行了该项目第一项土著和部落民族研究金方案。来自布基纳法索、刚果民主共和国、危地马拉和尼泊尔的四名研究金学员参加了方案。作为研究金方案的后续活动，研究金学员们目前正在开展为期六个月的项目，把他们参加研究金方案中所学到的东西付诸实践。这些项目包括：将《第 169 号公约》译成土著语文并予以分发（布基纳法索和马里）；研究《第 169 号公约》是否与国家立法一致并举行国家讲习班（尼泊尔）；开展媒体项目，让土著/部落民族认识自己的权利（刚果民主共和国）。该方案的报告将于 2004 年 5 月编制完成，其中详细介绍了研究金学员的个别项目。

16. 劳工组织 2004 年土著和部落民族研究金方案的详细情况和申请材料可在上述网址查到。

劳工组织-土著合作社方案

17. 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）于 1993 年根据丹开发署/劳工组织《框架协议》启动。方案的目标是通过示范性试点项目和推广最佳做法以改进政策，推动土著和部落民族的社会经济状况。各项目和活动由丹麦开发署、荷兰、加开发署、阿联方案、开发计划

署、联合国志愿人员、粮食计划署、拉博银行、菲律宾国际协会、澳援署、德国合作署和德国继续教育与发展协会等捐助者资助。

亚洲

18. 所有土著合作社方案倡议都按国家优先事项与所有利益有关者协商制订的。土著合作社方案国家咨询委员会提供一个平台，使所有利益有关者，包括部落代表、政府、非政府组织/执行机构、合作组织，部落与发展问题专家和感兴趣的雇主及工会注意基层的经验。在**印度**进行了五个试点项目后，土著合作社方案目前正在奥里萨邦开展一个扩大项目，旨在通过在集群一级创造就业机会的方法增强部落社区的社会经济力量，并加强部落组织。目前正在同感兴趣的捐助者讨论继续这一项目。土著合作社方案关于邦多高地人的研究已经定稿，并已经同部落事务部联合发表。后续活动将在 2004 年展开。土著合作社方案关于土著合作社的研究已经定稿，在一个国家讲习班上讨论过。

19. 在开发计划署的资助下，在**菲律宾**与全国土著事务委员会联合开展了政方支助项目，以支助全面执行《土著民族权利法案》。此外，还进行了关于土著民族最佳做法和解决土著民族权利问题的个案研究。全国土著事务委员会正利用这些活动的结果，拟订中期行动方案 and 财务计划。目前正与劳工组织童工焦点方案在菲律宾联合开展一项试点项目倡议，以测试通过土著推动的教育办法制止童工现象的效果。

20. 在**印度尼西亚**，正在拟定一项关于西巴布亚土著和部落民族生计的调查。调查的目的将是同广大利益有关者一起拟订一个减少贫穷框架。在这个框架内，土著合作社方案将为土著和部落民族的发展促进采用社区推动的参与办法。

21. 在**湄公河区域**，三项关于少数民族合作社和自助组织创造就业的潜力的调查处于最后确定阶段，准备供该区利益有关者讨论。该倡议的目的是与广大的利益有关者一道发展基于社区的技术合作。

非洲

22. **喀麦隆**的巴卡社区在建立自己的自助组织方面得到了支助，劳工组织非洲就业方案资助的一个项目正在同俾格米人一起执行。正在准备扩大这个进行中的项目。

23. 在**坦桑尼亚**，土著合作社方案的活动继续支持马赛人社区发展并加强其自己的自助组织。正在为一项倡议寻找资金，这项倡议的目的是为城市马赛人设立合作社区中心，加强他们的参与，促进可持续生计和创收，并改进与政府和旅游业的对话和伙伴关系。

消除童工现象国际计划

24. 消除童工现象国际计划与平等和就业处密切协作，确保劳工组织出席例如下列国际土著儿童问题会议并作出贡献：2003 年 5 月土著问题常识论坛（纽约）；

2003年9月联合国儿童权利委员会的一般性讨论日（日内瓦）。实际上，童工往往不是关心土著人民的行动者重视的问题，劳工组织的参与十分有助于人们对土著儿童权利这个具体方面的新认识。详情见第三节。

25. 此外，关于“土著和部落儿童：评估童工和教育各项挑战”的工作文件（消除童工现象国际计划/土著合作社方案）已于2003年6月发表，可在以下网站获得：<http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/publ/education/indigenous.htm>

26. 全世界各地正在开展几项技术合作活动，以图抵制将土著儿童推出学校使他们成为最有害形式的童工，包括贩卖儿童的社会排斥机制。

27. 消除童工现象国际计划正在加强其满足土著和部落儿童需要的工作议程。各国正在开展的技术合作活动满足他们的需要，其中包括湄公河区域的贩卖活动、尼泊尔的抵押劳工以及拉丁美洲的双语教育。

28. 消除童工现象国际计划和尼泊尔社区行动中心进行了关于国内从事卖淫活动的儿童被贩卖情况的研究（南亚）。这项研究记载，在商业性工作者的总抽样中，切特里人占33%，婆罗门人占9.8%，而山区少数民族（古隆人、马加尔人、拉伊人、林布人、塔芒人、拉马人和夏尔巴人）占43%。这支持一个普遍的看法：土著和部落人民更容易遭受各种形式的剥削，包括性工作和贩卖。

29. 消除童工现象国际计划还为劳工组织关于土著和部落民族数据收集和分类的文件作出很大贡献。文件已提交2004年1月土著问题常设讨论主办的数据收集和分类讲习班（详情见www.ilo.org/public/english/indigenous）。

30. 许多劳工组织赞助的童工调查都包括关于“族裔群体”的问题。一些童工调查包括一项“族裔群体”参数（2000年伯里兹、2002年哥斯达黎加、2002年洪都拉斯等）。所有这些数据都可以在童工数据信息和监测方案网站上获得：<http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/simpoc/index.htm>）。

增强中美洲土著民族法律权利项目（现已完成）

31. 该项目培训的一些律师小组代表土著民族/社区向法院提出起诉。例如，在巴拿马和哥斯达黎加，正在等待法院裁决。这些案件涉及到在建造Tabasará 2水电项目时捍卫土著土地以及博鲁卡人和特拉瓦人的土著领地的划界、转让和登记。

32. 其他小组选择了谈判战略。例如，在危地马拉，律师小组一直在努力捍卫托托尼卡潘人社区森林，哥斯达黎加的律师小组在争取《土著民族自治发展法》获得批准。

33. 在该项目的支持下，完成了一项成功的诉讼。该案件涉及受哥斯达黎加加勒比海岸石油开采特许权影响的社会团体提出“保护”请求。哥斯达黎加宪法法院

2000年9月8日第2000-08019号裁决宣布MKL勘探公司的特许权无效（能源和环境部R-702号决议），并要求政府依照《第169号公约》以适当方式与受影响土著民族协商。法院还要求国家提供损失赔偿。

二. 机构间协作

34. 劳工组织一直积极参与向土著问题常识论坛不断提供机构间支持。其中包括劳工组织在2004年1月数据收集和分类与土著民族讲习班上作出重要贡献（劳工组织的贡献见 www.ilo.org/public/english/indigenous），以及在2003年论坛会议上的其他贡献。机构间协作的其他例子与国家和区域活动有关。上文的个别项目和方案摘要概述了这些例子。

35. 平等和就业处与消除童工现象国际计划为2003年9月儿童权利委员会的土著儿童权利讨论日作出了积极贡献。劳工组织的书面发言全文可在以下网站查阅：
(http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/publ/download/edu_crc_19092003.pdf)

36. 2003年，劳工组织发起了一项土著和部落民族研究金方案。在开展劳工组织方案的同时，继续与人权事务高级专员办事处的土著研究金方案直接协作。这两组研究员出席了联合培训和简报会，并联合执行工作任务，交流信息。

第2部分：对土著问题常设论坛建议5(A)和35的反应 (消除童工现象国际计划的活动)

三. 童工、教育和土著儿童

37. 在许多情况下，童工属于在种族和文化方面最受歧视的社会阶层。因此，土著儿童是特别容易成为最有害形式的童工的儿童的典型例子。劳工组织《第182号公约》责成政府查明并帮助这些儿童（第7条第2款C项）。由于免费和高质量教育对消除童工的重要性，劳工组织消除童工现象国际计划支助的许多技术合作项目涉及到土著儿童的童工状况以及教育作为防止或重返社会的措施。即使项目不完全针对土著儿童，但其中许多关于贩卖儿童或儿童佣人等具体问题的项目，以及关于童工特别是其最有害形式的童工的统计调查和研究，确实涵盖土著儿童，他们是最易受伤害的群体之一。

38. 更具体地就土著儿童的教育而言，消除童工现象国际计划正在同土著合作社方案合作，更好地了解这些排斥机制如何影响土著和部落民族的教育。消除童工现象国际计划正在努力重视这些儿童关切的问题并将它们纳入国家发展框架，包括减贫战略文件、普及教育和总的千年发展目标。

消除童工现象国际计划——土著合作社方案协作：土著和部落儿童的教育和童工挑战

39. 消除童工现象国际计划和土著合作社方案正在合力通过菲律宾棉兰老地区由土著驱动的教育，动员土著组织和社区制止童工现象。这项倡议力图通过教师培训、课程制定、技巧训练、政策制订以及增强土著儿童教育机会和质量的的其他机制，测试并加强创新办法。这个试点项目和国家技术支援计划正在建立有力的联系，以消除最有害形式的童工。这项活动的依据是消除童工现象国际计划/土著合作社方案联合工作文件“土著和部落儿童：评估童工和教育挑战”的调查结果。

40. 根据对现有证据和文件的全球审查，土著和部落儿童已经被确定为特别容易成为童工和辍学者的群体。文件描述了歧视和文化边缘化等常见形式的社会排斥。为了克服这些现象，文件主张采取基于权利的办法，强调土著和部落民族有权确定适当的发展和教育办法。文件对一些项目和政策办法进行了评价，接着提出行动建议清单。文件强调在土著优先事项的基础上提供高质量教育是一项主要战略。

消除童工现象国际计划的各项新倡议

41. 消除童工现象国际计划提出了以下良好做法试点倡议。这些倡议正在得到支持，文件记载和传播，以促进推广和影响政策：

“智利和玻利维亚边界地区土著社区教师培训建议”

42. 师范学院开展了一项方案，调动和建立教师处理智利少数民族儿童的童工问题的能力。来自（智利第一区和第九区）少数民族社区的教师参加了一项参与式问题评估，并制定战略使教师更加敏感和接受培训，以促进少数民族儿童融入学校和留在学校学习。目前制作了录像带和教师培训材料。这些材料有助于提高认识运动获得成功，这项运动帮助了数百名在少数民族儿童众多的学校工作的教师、几百个农村社区和教师培训机构、近千个家长协会以及教育当局和各部委。除了培训课以外，后来还举办了两个区域讨论会，让教师分享方案经验。

云南省教育厅和中国妇女联合会协作实施的关于“中国云南省通过教育防止和打击贩卖少数民族女童”的方案

43. 在中国云南省，四个县的教育局正在开展一项方案，改善边远山区少数民族女童获得中学教育的机会，从而减少被贩卖的危险。800 名有此危险的女童有机会在 20 所“春苗”学校学习，在那里接受加强了中学教育，因为课程适合她们的需要：用方言学习土著文化；提高对贩卖、性别平等、艾滋病毒/艾滋病、公共卫生等问题的认识；学习生活技巧和传统生计战略；并参加面向劳动力市场的技巧培训、学徒和职业咨询。“春苗”学校的教师和校长接受使用改编课程的

培训，并提高了对少数民族女童的需要的敏感性。鼓励女童返回自己的村庄，促进对教育和贩卖危险的认识。目前正在将方案产生的良好做法载入文件，为了鼓励在云南乃至中国其他地区推广这些做法。正在制作书面和视听材料，以协助分享和宣传这些成功的经验。

秘鲁：研究如何从性别角度分析土著亚马孙人中的童工问题

44. 秘鲁目前正在研究如何从性别角度对土著亚马孙人中的童工问题的发生和做法进行分析。

45. 进行该研究的是亚马孙实际应用中心，这是一个具有土著社区方面专门知识的组织。发展目标旨在从性别角度了解土著亚马孙人中童工问题的保护因素和风险因素。这项研究工作对阿沙宁卡人（胡宁地区），西皮博人（乌卡亚利地区），科科马人（洛雷托地区）及阿瓜鲁纳人（亚马孙地区）土著社区进行了分析。在所有这些社区里这项研究的工作包括：收集关于男童和女童的活动的资料；男童和女童以及妇女和男子的知识、能力以及态度；儿童所做活动的后果；各社区的社会和文化因素，以便确定消除童工现象的性别平等战略。该研究的结果将在2004年内公布。

第3部分：土著及部落民族与性别问题

四. 劳工组织、土著及部落民族和性别问题

46. 性别问题连同发展问题，都是劳工组织所有方案和活动贯穿各领域的问题。将性别问题纳入主流的目标是，使不平等的社会和体制结构变成对男女来说都平等、公正的结构。这可能需要开发或者获得对性别问题敏感的数据、发展工具和指标，以及分析方法，以确保将性别关切纳入劳工组织项目和方案的规划、编制、实施、监测以及评估过程。本文件大部分不仅提及土著妇女，而且从更广泛的角度提及性别问题，因为所提出的问题对男子和妇女同样适用。

47. 劳工组织在工作中的基本原则和权利宣言——工作中平等的时代项下提出的第四次综合报告述及就业和职业方面歧视问题。报告承认：

“男女就业地位显示出不同的特征。男性更可能担任核心或固定的和报酬较好的职位，而女性则往往呆在不重要、无保障和价值较低的工作岗位。”

48. 综合报告还承认，性别并不是导致妇女遭受歧视的唯一特点。

“女性因其性别而处于的不利地位或权利被剥夺情况，是与她们因宗教、种族和民族血统这些其他个人特征所造成的不利地位分不开的。各种特征间相互作用导致具有多种特征的人被排斥和处于不利地位，这种情况是他们所特有的。”

49. 土著妇女毫无疑问具有多种特征，常常因其性别、属于土著民族，而且常常还因为是她们居住所在国的穷人中的穷人，而处于加倍乃至三倍不利的地位。

50. 与一般的土著民族情况一样，土著妇女几乎在日常生活每个方面都受到歧视。

51. 劳工组织 1989 年《土著和部落民族公约》（第 169 号）是一项综合性文书，述及与土著和部落民族（包括土著和部落妇女）有关的一系列问题，其中特别包括土地权利、文化权利、就业、职业培训、卫生和社会保障，以及教育。劳工组织还制定了旨在促进该公约的若干项目和方案。一些并不特别侧重土著和部落民族的劳工组织项目和方案也述及与土著和部落民族以及与土著和部落妇女和女童有关的问题。

五. 劳工组织处理土著和部落妇女问题的工具：旨在保障土著和部落妇女权利的一种基于权利的办法

劳工组织第 169 号公约中与土著和部落妇女有关的规定

52. 劳工组织第 169 号公约总的目的是保护土著和部落民族的社会、经济及文化权利，尊重他们的社会和文化特征、习俗以及传统和他们的体制。公约的目的还在于确保这些民族在平等的基础上受益于国家法规赋予其他群体的各项权利和机会；并且消除土著民族与本国其他群体之间的社会经济差距。

53. 第 169 号公约一视同仁地适用于土著和部落民族社会的所有成员，包括妇女，如公约第 3.1 条特别明示的那样：

“本公约各项规定应一视同仁地适用于土著和部落民族的男性和女性成员。”

54. 第 8(2) 条还包括一项特别与土著和部落妇女有关的规定：

“这些民族应有权保留自己的习俗和体制，只要不违反本国法律制度界定的基本权利以及国际公认的人权。必要时，应建立各种程序，以解决在适用这项原则过程中可能出现的冲突。”

55. 将这项规定列入公约，部分原因是为了确保文化习惯不妨碍这些民族的成员行使自己的基本人权。

56. 由于妇女是土著和部落民族社会的一个组成部分，她们也受到整个公约的保护。但是，由于土著和部落妇女——作为妇女，而且作为土著人或者部落人——特别在就业方面处于不利地位，公约还包括一项关于工作的具体规定。第 20 条规定，各国政府应当采取专门措施，确保属于土著和部落民族的工人在征聘和就业条件方面获得有效保护。这些措施中应当包括一些措施来确保属于土著和部落民族的工人享受到男子和妇女在就业方面获得平等机会和平等待遇，并且获得保护免遭性骚扰。

57. 劳工组织公约和建议执行问题专家委员会根据第 107 号公约（系经第 169 号公约修订的旧公约，在一些尚未批准第 169 号公约的国家依然有效）特别就土著妇女问题发表了评论，包括就以下问题的评论：据控印度古吉拉特邦的阿迪瓦西人和土著居民（多数为妇女）的“非人工作条件”陋习，以及巴西的印第安妇女由于传染导致疾病和死亡以及被迫卖淫问题。根据第 169 号公约发表类似评论的机会尚未来到，但是，预计时机一到，专家委员会将充分利用公约提供的更有力的保护。

就业和职业方面的歧视

58. 如劳工组织的《工作中的基本原则和权利宣言》所概述的那样，劳工组织四类基本原则和权利之一是，消除就业和职业方面的歧视。该宣言的优先事项基于迄今已有 159 个国家批准的《1958 年（就业和职业）歧视公约》（第 111 号），该公约除其他外，禁止基于种族、肤色、性别、宗教、政治意见、民族血统或社会出身的歧视。劳工组织监督机关常常特别提及土著和部落妇女，她们由于身为土著人或部落人同时又是妇女，因此在就业和职业方面面临多重歧视。在审查第 111 号公约时，公约和建议执行问题专家委员会就以下问题发表了评论：例如，土著妇女的不利境况，与澳大利亚劳动力队伍中的非土著妇女成员相比，土著妇女的参与率偏低；加拿大关于就业平等（包括土著居民和妇女）的规定；圭亚那防止基于特别是种族、性别和所属土著民族的歧视；以及与土著妇女有关的其他信息。

童工

59. 劳工组织四类基本原则和权利中的另一类是消除童工现象。共有两项关于这个问题的基本公约，在此方面均起作用。获得 130 多个国家批准的《1973 年最低年龄公约》（第 138 号）规定了劳工组织关于儿童就业和工作机会的基本政策，劳工组织的研究表明，在全世界 2.5 亿名童工中，土著儿童占了相当大的一部分。

60. 劳工组织有史以来获得批准速度最快的（迄今有 147 个国家批准）《1999 年最有害的童工形式公约》（第 182 号）述及诸如奴役和抵押劳工、贩卖、涉及卖淫和色情之类的工作形式，以及极其危险的工作。它要求立即将儿童从这些工作形式中解放出来。土著和部落民族的儿童极容易遭到这类虐待，因此需要予以特别保护。该公约第 7(e) 条要求成员国考虑到女童的特殊境况。

六. 与土著和部落妇女有关的劳工组织技术援助

61. 本节有选择地重点介绍了与土著和部落妇女有关的劳工组织技术合作和研究的一些活动或者研究结果。这些被分成若干类，以便于参考，不过，大多数类别并不相互排斥。

族裔、性别和贫穷

62. 与哥斯达黎加圣何塞劳工组织办事处合作开展了促进劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》重点方案。2003年11月该方案委托他人编写了一份文件，衡量危地马拉劳动力市场的性别和族裔不平等程度。该文件的以2000年危地马拉户口调查为依据，调查的覆盖面既包括城市家庭，也包括农村家庭，以及该国的八个行政区。这次户口调查首次要求答卷人填写所属族裔。除其他外，调查结果证实族裔与贫穷之间的联系。调查表明，64%的土著家庭在贫困线以下，其中20%为赤贫或者贫穷家庭。相比之下，非土著家庭的相应百分比为32%（其中赤贫或者贫穷家庭占5%）。调查结果还表明，不论是在土著户主还是非土著户主中，男户主家庭贫穷率高于女户主家庭；在报酬方面，存在严重的性别和族裔歧视。

63. 在印度部落民族中开展的土著合作社方案项目活动表明，赋予部落妇女权利对减贫产生重大影响。三年内家庭收入增加了近50%，部落妇女自力更生和自我管理的能力得到大大加强。

性别、强迫劳工和童工，以及贩卖人口

64. 在劳工组织的**消除童工现象国际方案**提出的将性别观点纳入主流倡议下，目前正在秘鲁数个土著社区内就**土著童工的性别层面**进行定性研究，以查明在指派给男孩和女孩的任务、工时和角色方面基于性别的差异。消除童工现象国际方案作为联合国国际发展部网络性别组成部分的一部分，正在就一项题为‘**进行咨询以便从不同文化间的和性别观点对亚马孙土著人口中童工问题进行分析**’的研究采取后续行动。此一工作总的目的是建立对亚马孙土著人口中童工的保护和风险因素的知识，具体目的包括：确定侧重性别问题的有助于制止土著民族的童工现象的战略；评估决定土著儿童如何利用时间的社会文化和经济因素；以及确定侧重性别问题的战略来打击同土著儿童的童工现象；一些初步结论极其明显地说明下列情况：

- 特别是女孩处于易受伤害的境况，因为她们往往从事家务工作，很容易遭到性侵害和文化歧视。
- 特别是女孩从事色情行业（卖淫）以及在餐馆和酒吧做危险工作。
- 女孩和男孩很小便同家人一起在家里做工和在田里做家务。此一工作有些包括照顾婴儿。由于要承担照顾他人的责任，这对年轻女孩而言特别困难。因此，女孩比男孩较少休闲时间。

65. 此外，消除童工现象国际方案也着手开展数个对土著民族有直接影响的项目，这些项目特别是侧重性别问题。下面举出的两个项目例子皆经确认为是将性

别观点纳入主流的良好做法，都是在该方案全面努力将性别观点纳入所有其活动主流的框架内进行的。这两个项目如下：

- **贩卖妇女和儿童项目**。此一项目于 1997 年开始，并于 2003 年开始其第二阶段的工作。项目覆盖柬埔寨、老挝人民民主共和国、泰国、越南以及中国的云南省。项目的目标是减少大湄公次区域内贩卖儿童和妇女的现象。该项目的对象是该区域内数个少数族裔群体，其目标是通过强调参与式发展（将性别观点纳入主流的一个重要组成部分），让女孩、妇女和其他被边缘化的人有机会发表意见；提高对妇女和女孩地位的认识；以及一个综合的性别组成部分。该项目的一项成果是更加注重行动和作出更多承诺，以及加强国家处理贩卖妇女和儿童问题的能力。
- **关于逐步消除危地马拉咖啡业童工的项目**。这个项目由劳工组织——消除童工现象国际方案农业中做危险工作的童工问题股负责进行。居住在咖啡种植区的土著民族所占百分比相当高，妇女在法律上和传统上往往遭到歧视。在此方面，在 22 个社区内开展的提高对性别平等的认识运动对项目的成功极为重要。为了尝试挑战这些社区的父权，凸显了性别不平等现象。这些运动的终极目标是接受妇女参与同项目有关的委员会和其他参与性活动。
- 在**尼泊尔**，一项由劳工组织——消除童工现象国际方案和尼泊尔社区行动中心进行的关于国内贩卖从事卖淫业儿童问题的研究显示，在商业性工作者的全部抽样中，43%属于山区族裔群体（古隆人、马加尔人、拉伊人、林布人、塔芒人、拉马人和夏尔巴人）其余则为切特里人（33%）、婆罗门人（9.8%）。从而证实了以下看法：土著和部落民族较易遭到不同形式的剥削，包括性工作和贩卖。

性别与决策

66. 在**土著和部落民族中宣传劳工组织政策的项目（土著和部落民族项目）**特别关注在进行其所有活动时与土著和部落民族协商，以及促使他们参与这些活动。这对拟订确切反映土著和部落民族的需要及在文化上适宜的政策和法律影响重大。在这方面，该项目也设法鼓励妇女参与决策进程，这是所进行的各个项目的一个组成部分。在许多例子中，妇女明显地没份参加决策进程，在讲习班和其他项目活动中她们也未踊跃表达意见，或是其意见未被男性决策者乐意地予以考虑。土著和部落民族项目一直设法以数种方法解决此事。在一些例子中，由于没有妇女参与决策进程，有必要（在国家项目框架内）进行一些项目活动，专门将性别关切纳入有关土著和部落民族的项目主流中。在**肯尼亚**，尽管妇女出席了这些讲习班，但由于她们不积极参与项目活动，因此引起特别注意。在一个马萨妇女组织的协作下，2003 年举办了对性别问题要有敏感认识的讲习班。在此之前先

举行了一次国家协商论坛，来自全肯尼亚的土著代表皆出席了该论坛。举行该讲习班是为了确保土著妇女（她们只因为身为土著、妇女，也往往因为贫穷受到歧视）的声音和关切的问题在全面讨论土著民族的权利时不致被遗忘或消失。土著民族不是同一种族的社会，已特别予以照顾，从确保出席该讲习班的妇女和男子得以讨论与其有关的问题。还特别向妇女与会者提供关于与其有关问题的培训，确保彼此了解问题所在，以及增进相互了解。

67. **印度** 奥里萨部落民族间土著合作社方案项目倡议通过不断加强有关性别问题的敏感认识和向妇女提供自助管理培训，使得性别平等情况有所改善。妇女领导人通过加强其妇女团体，设法调动社区行动和参与。她们现已能管理乡村内的储蓄和信贷活动，成为乡村一级决策进程的平等伙伴，而不仅局限于家庭问题。这一赋予权力的活动有助于提高部落妇女的士气和自尊，她们现在积极参与乡村决策，并在自助合作社的执行委员会中占 70% 强。在印度查尔克汉偏远的拉泰哈区内，也已取得类似的成就，在该地，对项目执行了 3 年后，来自 664 个家庭的妇女已在社会-经济和决策进程中成为自信、权力壮大的伙伴。尽管有此内部赋予权力活动，部落妇女在其村落以外周围社会的决策进程中仍面临极大歧视。

68. 在**菲律宾**，土著合作社方案提供了支助，使碧瑶市土著妇女提高坚持其权利的能力。土著妇女领导人与市长进行了对话，并开始与社会福利和发展部进行谈判。在一些社区内，由于妇女全年工作，而她们的丈夫通常只是季节劳工，因而取得了较大的决策权力。

69. 在**菲律宾**，巴昆的土著妇女通过土著合作社方案的支助，即使在其本社区外也在土著妇女的决策权方面取得了极大的改善。妇女领导人已进入其社区的最高政策和决策机关，妇女在地方政府立法机关内也取得了日增的影响力，她们在这些机关内成功地游说，促使改变政策和法律，以争取本身的利益。

70. 在**坦桑尼亚**，在土著社区合作社方案支助的社区里，马萨妇女也在乡村一级取得了较大的决策权。由于专注于具体性别问题和赋予权力的结果，对妇女进行培训，以管理马萨社区为使其牛只免受某些疾病的感染所使用牛只浸剂。土著妇女以一种合作社形式全面管理和控制浸剂的运作。

71. 劳工组织-土著社区合作社方案支助的对奥里萨境内邦多高原人民的一项情况分析为今后的干预措施奠定了基础，该分析揭示，尽管邦多妇女在没有男子调停的情形下积极参与家庭决策和市场交易，但在较广的乡村事务上，妇女的参与极少。各项建议指出了妇女应作为一个组成部分平等参与代表性机构和决策机关，以确保邦多对旨在使其以自己的条件挣脱桎梏，朝向自主性自由企业前进的发展倡议作出积极回应。

性别与可持续自然资源管理

72. 在**印度**奥里萨的土著合作社方案项目，由地方伙伴组织社会学和发展研究所执行，这个项目设法把来自 604 个家庭的约 1 700 名妇女组织起来，成立自助团体及合作社，利用丰富的现有自然资源，诸如用于制绳的 Sabai 草和压制杯 / 盘的 Sal 叶（只须简单的机械和培训）、tasar 丝的蚕虫养殖和缫丝、裁缝等。因此，主要由于部落妇女创造的“增值”，家庭平均收入已超过一倍。在菲律宾进行了类似的技艺开发活动，在该地，土著合作社方案支助土著妇女接受组织化管理培训和学习自然资源可持续管理。

73. 在**菲律宾**，在土著合作社方案的支助下并且在土著民族权利法的框架内，巴昆土著妇女加强了她们在祖传领域管理方面的作用。

74. 土著合作社方案在劳工组织的**应付危机和重建重点方案**的协作下，就印度部落民族面临自然灾害时的因应战略和预警系统进行了研究。一些调查结果如下：

- 没有按性别分列的关于妇女在因应战略和预警系统中的作用的资料。
- 需要就自然灾害对印度土著妇女产生的不同影响进行研究。虽然已进行了一些研究，凸显土著和部落民族日益容易遭受自然灾害，但甚少把重点放在性别层面。

性别与职业

75. 为了编写 2003 年**综合报告**，并为了提供秘鲁劳工部所要求的关于该国劳务市场中性别歧视方面的信息和数据，2002 年底，**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**就此问题作了一项调查。此项调查分析了劳务市场中两性不平等的程度和趋势，严格审查了旨在消除工作领域性别歧视并促进两性平等的法律、政策和方案。调查并研究了以土著民族为对象的机构和方案如何因应相关的两性问题。特别令人感兴趣的是调查报告中有有关劳务市场数据的章节，因为它包括城市和农村两个方面（秘鲁的户口调查通常仅覆盖城市地区）。数据未按族裔分列。但人们知道（而且 2000 年人口普查也证实）农村人口中有很大一部分是土著民族，尤其是在秘鲁某些地区。因此，涉及农村的数据可视为代表土族民族在劳务市场中的情况（但必须考虑到，过去 20 年中土族民族的城市化可能使这一问题复杂化）。农村妇女与城市妇女之间的不平等现象惊人，有所扩大。

76. 最近，**就业和健康增强妇女权力项目**对孟加拉国 7 个地区内的低收入妇女及其家庭作了一项调查。此项调查从 WEDE 项目（就业和健康增强妇女权力这一总项目中的一个分项目）选择的 4 000 多名妇女中抽样调查了 8%。83% 的妇女是孟加拉人，其余为其它族裔/土著群体（莫尼普里人、查克马人、马尔马人、桑塔尔人、卡西亚人、奥荷米亚人、蒂普拉人和尼泊尔人）。调查显示，妇女平均

每天收入为 55 塔卡（每天不到 1 美元）。达卡的户均收入为 113 塔卡（差不多每天 2 美元），迪纳杰普尔县的户均收入却只有 31 塔卡（每天半个美元）。52% 女户主和 27% 男户主未受过任何正规教育，或是文盲。

77. 此项调查所得的一个有意思发现是，与其它 6 个县相比，吉大港山地的兰加马蒂妇女受教育程度似乎最高。迪纳杰普尔县的妇女受教育程度最低，抽样对象包括少数族裔。另一有少数族裔的地区是穆尔维巴扎，那里的妇女企业家多数来自少数族裔群体。调查结果显示，迪纳杰布尔地区在 7 个地区中（并且在全国）最贫穷、最匮乏。儿童入学率方面的情况相同：兰加马蒂地区儿童入学率达 92%，迪纳杰普尔县则为 78%。吉大港山地教育程度高的原因之一是那里的妇女居住在城市和准城市地区。

78. 家庭收入的 38% 来自该项目所支助的各种企业。这些家庭中有 27% 是由妇女作为户主。该目标群体的平均家庭人数与全国平均家庭人数相同，为 5.05 人（库米拉县的平均家庭人数最多，5.63 人，而迪纳杰普尔县最少，4.22 人）。

79. **印度**的土著合作社方案表明，部落妇女通过建立自己的自助团体及合作社等途径参与了其它创收活动和“非传统”形式的职业。这使她们更多参与了村级的社会经济和决策进程。部落妇女通过自己的支助团体参与各种新颖的创收活动，包括管理村里的储蓄和信贷活动、园艺生产和非农田生产、裁剪等。

80. 印度土著合作社方案部落合作社研究作了个案研究，并提出了今后行动建议，研究报告指出：

……部落社区妇女的能力惊人之强，能够担负眼前、甚至是更大范围内的工商、就业和妇女公正待遇等职责。

81. 研究报告并竭力建议部落妇女作为森林产品的主要采集者，以自主身份成为合作社成员，并解决有碍她们参与的法律、文化和其它制约因素。

82. **菲律宾**的土著合作社方案活动增强了土著社区对性别问题的认识，特别是有助于土著妇女因经济权力增强而拥有更多发言权。碧瑶市土著妇女参与了新职业和创收活动，诸如编织、缝纫和售货，为家庭和社区创造了相当可观的收入。

83. 在**喀麦隆**，在“通过西非和中非小型企业的发展创造就业”项目框架内，启动了若干与土著民族和部落民族相关的活动。2001 年 11 月派出的一个实况调查团旨在调查喀麦隆巴卡、巴科拉和巴格耶里民族的生计，根据《第 169 号公约》原则，查明就业和创收新机遇。为收集这一信息而进行调查的对象中有 29% 是妇女。

84. 评估结果证实，这三个民族的生计主要依赖“传统”活动（手工艺、捕猎和采集、捕鱼和农业）以及为他们保留的工作（农活、施割礼、传统接生和传统医疗）。其中有些活动由妇女从事。2002 年，在根据此项评估提出的建议基础上启

动了一个创造就业和创收项目。在此框架内启动了若干活动，旨在直接增加土著妇女的收入，制止使她们处于边缘化地位的政策措施。这些活动包括捕鱼；巴卡妇女参与国际妇女节活动；协助捕猎活动；使妇女了解可持续管理技术；编篮培训；财政和行政支助（包括获得国民身份证）。或应提及的另一项活动是于 2003 年 12 月为培训师提供《第 169 号公约》培训，参加者包括一些土著妇女。

六. 结论和讨论要点

85. 仅根据本文概述的有限例子和问题难以得出切实结论，但土著和部落妇女及女孩显然常常面临一些问题，而这些问题的性质与男子面临的问题不同。难以将土著妇女所面临的困难的特殊性归于特定因素，因为因素是多方面的，它们之间相互作用，由此产生了特殊情况。

86. 在处理涉及土著和部落民族的问题时必须谨慎认真，确保考虑土著妇女和女孩的特殊情况，确认这一特殊情况可能需要特殊处理办法。鉴于土著民族在其生活所在国家内通常处于最边缘化地位，因此，往往有一种倾向，那就是在土著问题一般工作中将土著妇女的具体问题轻轻带过。可能还有另一种倾向，那就是理想化地认为土著社区比非土著社区更加平等，认为土著社区是均一或一成不变的。有些土著社区的确更为平等，有些则不然，而且往往是土著妇女自己指出这一问题的。

87. 土著男、女孩子常常在家中从事某种形式的工作。必须非常谨慎地判断这在多大程度上可能构成“童工”问题。在许多情况下，对土著和部落民族而言，家中工作是社交以及文化特征的组成部分。需从文化角度以及权利角度处理此类情况及土著和部落民族的性别问题。

88. 从劳工组织的工作中显然可以看出，土著妇女面临多方面歧视，在专注于土著和部落民族的工作问题时不应忽视性别问题。当然，这不仅需要处理土著妇女面临的问题，而且需要解决导致多方面歧视的社会、经济、政治和文化因素。这需要土著男子与妇女一起、并且可能需要广大的非土著社区的参与。在有些情况下，可能需要根据劳工组织《第 169 号公约》第 6 和第 7 条的规定，在涉及土著和部落民族问题的项目或方案中订立这方面的具体组成部分，尤其是为了确保与土著和部落妇女协商，便于她们参与相关活动。

89. 最后一点是，虽说土著妇女往往从不利的地位起跑，但那些以她们为中心的援助活动是有成效的，往往是成功的。增强妇女权力，以便她们利用经济机遇，这是发展援助领域一个非常有成效的目标。而且，至关重要的是必须增强妇女权力，以便她们参与决策，确保她们了解自身权力。