



经济及社会理事会

Distr.: General
5 March 2007
Chinese
Original: Spanish

土著问题常设论坛

第六届会议

2007 年 5 月 14 日至 25 日，纽约

临时议程* 项目 4

有关论坛六个任务领域和千年
发展目标的建议的执行情况

联合国系统和其他政府间组织提交的资料**

提高妇女地位国际研究训练所

摘要

本报告提供背景资料介绍土著妇女参与治理进程和地方政府工作的情况，包括下列基本资料：(a) “土著”定义及其在本报告所涉五个拉丁美洲国家的适用；(b) 土著民族与贫穷的关系；(c) 土著民族、地方政府和治理工作之间的关系，重点阐述不同概念和做法可能产生的紧张关系。

关于参政问题，本报告分析了配额制度和法律等机制及其在国家 and 地方适用的范围和问题。分析表明，这些机制尽管十分重要，但没有纠正土著妇女代表极少的问题，不能保证土著妇女的民主权利。这方面信息和分析极少得到传播，这也证实土著妇女很少受到关注。在这一背景下，本报告参考各社会组织和运动的做法和习惯、传统和政治立场，论述了土著人对地方政府和治理工作的看法。

本报告接着论述机构间协调问题，探讨土著妇女组织及其关注领域与外部各实体的关系，介绍为土著妇女参与创造有利环境的一些规范、政策和经验。例如，本报告探讨了土著妇女组织与政府机构及民间社会组织在地方和非地方一级的联

* E/C.19/2007/1。

** 本文件迟交，是为了确保纳入最新资料。



系，在这方面围绕下列基本问题论述：除关于正式协调机制和机会的一些可能的零散例子以外，土著妇女组织有无能力参与讨论、提出建议？国家政府、非政府组织、妇女组织和运动等外部实体是否理解和支持土著妇女的立场？以何种方式予以支持？有无迹象表明准备建立不同文化的联合网络，制定共同政治纲领？本报告简要审视了这些问题，先是论述对土著妇女参与可能有利的立法举措，随后举例说明战略专题的公共政策的适用情况，最后还重点说明发展方案和项目的一些具体经验。

本报告分两个层面提出结论意见：所分析的进程和经验的优点和弱点；经验教训。优缺点分析结合两个主题：(a) 土著妇女参与地方政治和社会生活情况；(b) 机构间协调和公共政策。

关于第一个主题，主要结论是，土著运动和组织似乎并未成功地通过改变权力结构以及推动更为广泛的社会参与和决策，有系统地让妇女参与，结果，土著妇女在平等机会方面仍然差距很大。

关于第二个主题，主要结论是，就公共政策和投资而言，各机构有着广泛、多样的协作环境，有利于土著妇女更多参与，有利于作出系统的反应，满足土著妇女的要求。

地方治理领域和市政府的情况类似。没有出现重要系统性的进程推动让更多妇女参与传统协商和决策机构工作，让更高比例的妇女参与地方政府机关工作，或让一些妇女领导人有效、不断、积极主动参与有关活动。

要让土著妇女参与，需要创造各种条件：首先，土著妇女及其组织需要提高参与对话和制定自己的议程的能力；其次，外部机构需深入、灵活、开放地进行真正横向、民主、不带任何歧视的对话。

经验教训分四个方面：

(a) **重点放在小型举措，其范围可予以扩大。**为土著民族开办的大型发展项目（双边和多边）的一种替代做法是采取小型举措，依据选择和可比性的周全准则，承上启下，可根据已有知识和业已切实取得的成果，在下一阶段大大扩大范围实施。

(b) **针对不同的妇女和男子，促进和监测不同的举措。**关键在于能够承认和弥合不同之处，但同时又不试图同化参与的妇女或妇女参与的活动。

(c) **增强基层土著妇女和女孩的能力。**许多发展方案和项目最终都仅与同一些领导人（包括男女领导人）建立联系，因为他们已经有经验，无疑更易于合作，使投资更能得到“回报”。

(d) **急需创新。**在各级提出的关于性别问题的建议往往彼此重复，不易调整，属权宜之计。因此需要创新，需要超越传统的提高认识和培训活动，例如可通过师徒传授、同侪交流、实习等方式，使有关个人能脱离自身环境和社区；同时避免复制“长期贫穷”要素的援助模式。

玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉和秘鲁土著妇女 参加施政进程和地方政府¹ 工作的情况

目录

	段次	页次
一. 审查的主要结果	1-51	4
A. 土著民族状况概述	1-15	4
B. 土著妇女的权利和参与	16-37	6
C. 机构间协调和公共政策	38-51	9
二. 结论和建议	52-71	11
A. 结论	52-64	11
B. 建议	65-71	17

¹ 原文件摘要，可查阅：<http://www.un-instraw.org/participacionpolitica>。参考文献、脚注和参考书目见原文件。

一. 审查的主要结果

A. 土著民族状况概述

1. 本节提供重要背景资料说明土著妇女参与施政进程和地方政府工作的情况。

1. “土著”的定义

2. 国际劳工组织（劳工组织）大会于 1989 年在日内瓦核准关于独立国家内土著和部落民族的《169 号公约》。拉丁美洲多数国家（智利和巴拿马除外）² 都已批准该《公约》。

3. 《169 号公约》为“土著”定义制定了若干参数，本研究报告所涉各国都已批准该公约，这表明各国对此概念采取了一致态度。尽管如此，实际上尚未制定一项统一标准或一套统一准则，据以在人口普查时确定拉丁美洲土著人口。

2. 土著民族与贫穷

4. 土著人民贫穷的可能性更大，最近十年，为消除贫穷所作的努力往往对土著民族的影响不大，危地马拉数据是明显例外，尽管该国文盲率仍然很高。

5. 根据联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的数据，1995 年拉丁美洲有 4 300 万文盲，他们没上过一天学，目不识丁。与危地马拉一样，在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁土著地区，女性文盲所占百分比仍然相当高。

6. 土著和农村地区在教育方面的进展远比不上城市地区。关于两性不平等，虽然在男女入学率方面取得一定进展，但还存在许多不足之处。土著儿童平均入学率偏低，土著女童入学率则还要低一半以上。成人识字率的情况相同。³

7. 应实现教育平等。为此采取了多项措施，特别是建议进行文化间双语教育。为提高教育质量，现已开设新方案，在土著地区内外为土著地区培训教师。实施这些方案的国家土著人口所占百分比很高，如玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉和秘鲁。另一方面，哥伦比亚制定了关于土著问题的法律，其中包含教育内容。这些国家设法通过实施这些方案实现男女儿童平等，减轻土著贫穷。但这一挑战十分严峻。

3. 土著民族、地方政府和施政

8. 自 80 年代初以来，拉丁美洲发生的主要社会变革之一是在地方、国家和国际各级掀起土著运动。在同一时期，拉丁美洲大力推动两个重大政治改革，即民

² 见原文件表 1。

³ 见原文件表 8。

主化和分权。在许多拉丁美洲国家，土著运动所取得的影响深远的成就之一是更有能力鼓励和支持土著候选人进入许多地方政府。

9. 联合国开发计划署（开发署）在其题为“拉丁美洲民主：实现男女公民民主”的报告中指出，2001-2002 年期间，在下列国家国会下议院或单院制议会的土著议员人数为：秘鲁 0.8%（120 人中有 1 个）；厄瓜多尔 3.3%（121 人中有 4 个）；危地马拉 12.4%（113 人中有 14 个）；玻利维亚 26.2%（130 人中有 34 个）。由此可见，这些数字远低于土著人口在这些国家所占的平均百分比。⁴

10. 土著民族参加地方政府工作后拥有政治合法性并对公共服务和资源拥有权力。施政工作通常也有改善，因为决策进程往往具有更高的透明度和参与度。这些进程包括各项创新，如：参与性的战略规划和预算编制，作为对当选官员的社会控制机制的人民议会，以及为解决冲突、建立共识而建立的协商会议等。对地方政府实行民主控制也促进改善施政，因为这使土著民族有更多机会获得信息，了解他们的法律权利，以及他们能够受益的政府方案和政策。

11. 必须指出，为了更好地了解本研究报告的主题，应考虑到各国及整个拉丁美洲通常定义中的分权、地方政府、施政和公民参与同土著民族对相同概念的看法之间的紧张情况和矛盾。而土著民族对这些概念的看法受以下因素影响：关于土著权利的讨论、习惯和习俗、土著组织的传统结构、自决和自治。

12. 2006 年 6 月 29 日，联合国人权理事会在日内瓦通过《土著民族权利宣言》。《宣言》规定土著民族，无论是全体还是个人，均享有联合国确认的所有人权和基本自由，承认土著民族自决权，以及保留和加强其政治、法律、经济、社会和文化机构的权利，同时视其决定保留他们充分参加居住国政治、经济、社会和文化生活的权利。

13. 土著民族自决是争议很大的一个问题。迄今为止，许多国家政府将此视为对国家统一的威胁，但无疑，许多世纪以来而且时至今日，土著民族一直通过行使自决（视情况默默或公开行使）保持与政府和社会的关系。

14. 土著施政被确定为土著民族进行管理的范围：在适用的法律规则框架内，以及在土著人民所属的国家中，顾及土著人民的组织形式，这种管理使土著民族能掌控自身经济、社会和文化发展，管理自己的土地和领土，同时承认领土与族裔和文化特性之间的特殊关系，并有效参加地方、国内各级和国家政府的工作。

15. 各种土著制度仍然存在和有效，与国家制度并行运作，国家政府通过的措施往往不触及这一领域。每个土著民族本身就是一个充满活力和生机而且不断变化的复杂社会，在所在国社会中发展，虽努力保留特点，但也不断引进各种价值观，而所在国社会本身及与其伙伴和成员的关系也很复杂。

⁴ 见原文件表 2。

B. 土著妇女的权利和参与

16. 关于土著妇女参政，对配额法和制度等机制、适用范围和从国家到地方落实过程中出现的问题的分析结果表明，这些机制尽管十分重要，但是没有解决土著人民代表人数不足的问题，不能保证行使民主权利。此外，此方面的信息很少，分析不够，传播有限，这证明土著妇女在这方面极少受到关注。

1. 土著妇女的权利和公民资格

17. 如果妇女和土著人在行使其权利方面存在困难，那么土著妇女在这方面则遇到加倍的困难。在分析这一情况的可能原因时，需要讨论理解和尊重普遍人权与特殊的集体权利之间的矛盾。

2. 妇女权利和增强能力

18. 要讨论妇女、包括土著妇女的参与问题，就必须探讨增强能力的理念。本文不打算对这一问题作全面论述，但是，应该指出，正如Magdalena León所说，“增强能力是对现有权力关系的挑战，是寻求对权力来源的更大控制。旨在实现个人自主，鼓励坚持精神、集体组织并通过动员进行抗议。”⁵

3. 妇女参政：在国家和地方政治舞台很少看到土著妇女

19. 为了促进政治参与方面的两性平等，特别是最近十年来，各国作了选举配额制和法律方面的试验。⁶

20. 玻利维亚自 1997 年以来就有规定，妇女在各政党竞选众议员的候选人中应占 30%，在参议员候选人中应占 25%。

21. 在哥伦比亚，这方面的法律包括 2000 年第 581 号法，亦称配额法，其目的是确保更多妇女参与国家、省、区、市各级政府机构的领导工作，并确保妇女至少能获得 30% 的职位。

22. 在厄瓜多尔，1998 年《宪法》第 102 条规定，“国家促进并保障男女平等地作为候选人竞选公共部门、司法部门、监督机构和政党的决策职位。”

23. 危地马拉签署了和平协定，作出的承诺包括推动选举和政党法的改革。

24. 秘鲁 2002 年 3 月 6 日修订宪法第十四章第四条（权力下放）的第 27680 号法律规定，地方政府拥有政治、经济和行政自主权。

⁵ León, Magdalena (编辑) “*Poder y empoderamiento de las mujeres*” TM Editores, 哥伦比亚国立大学人文科学系，哥伦比亚圣菲波哥大，第一次再版：1998 年。

⁶ 见原文件表 11。

25. 虽然配额法本身提供了一种机会，但这些法律并不能建设性地实现既定目标，即增加边缘群体参与选举进程并改变历史-文化现状以及上述进程中的权力关系。虽然数量上的结果往往是可见的，但大家认识到，各国和政党还需优先注意参与、革新和妇女领导职务的质量。

26. 开发署的一项报告显示，在 18 个接受调查的拉丁美洲国家，十多年来，（总的和在国家一级）当选担任公职的妇女比例从 8% 增至 15.5%，不过各国之间差异相当大。特别显著的是玻利维亚，该国人口多数为土著人民，妇女参与平均百分比最高，在 2002 年这一比例大幅度上升。⁷

27. 城市和地方政府联合会认为，地方政府提供更多增强妇女能力机会，并积极影响她们在国家一级的参与。妇女地方议员最多的国家更有可能具有比较高的国家议会妇女议员百分比。

28. 但是，据说权力下放使市政府获得更多资金，减少了妇女参与政治的余地，这已引起各政党的注意。玻利维亚颁布《民众参与法》后，在第一级市政管理方面就遇到这种情况。

29. Massolo 指出，“在市政一级代表以及政府更加接近公民，与日常生活相联系，但奇怪的是，这并没有促进妇女在市议会参政……就妇女的正式参与和行使公民权而言，在地方一级最不开放并最为不利，市政府就是这方面的一个例子”。⁸

30. 北京会议十周年的有关报告对此作出了恰当的评价，提到了妇女参政方面的这些困难因素。例如，秘鲁的报告指出，“妇女缺乏证件、贫穷、来自农村以及不识字，所有这些都直接影响妇女参与选举，使她们对领导职位不感兴趣，而且有可能在行使公民权方面被利用”。

31. 玻利维亚的报告指出，“在公共机构中仍然没有将妇女权利问题主流化，例如在经济发展计划和方案中有将此主流化，农村地区尤其是这样；妇女的政治和公民参与是存在的另一个问题，尤其是妇女缺乏基本身份证件的问题”。

32. 厄瓜多尔报告则说，“在厄瓜多尔，涉足政治的妇女面对文化上的问题，这种想法在政党及其领导人中根深蒂固，从历史上讲，政治界是公共领域，因此完全是男人的领域，妇女不应涉入。

33. 从北京会议十周年的有关报告中可以看到，以下这些因素常常阻碍各国土著妇女参与政治系统：

⁷ 见原文件表 12。

⁸ Massolo, Alejandra. “Participación política de las mujeres en el ámbito local” 初稿，提高妇女地位研训所，2006 年。

(a) 缺乏身份证件是阻碍行使公民权——包括参与代议制民主和当选——的一个关键因素；

(b) 极少有机会或没有机会利用或控制各种资产，包括人力资产（教育和培训）、有形资产（地处偏远农村）、社会资产（缺乏社会关系网）等；

(c) 哥伦比亚、危地马拉以及秘鲁等国严重的政治暴力，无论是当前的冲突还是从前的冲突造成的影响，使很多人流离失所、成为没有身份的难民，受到威胁并不敢自由行动，其明显的结果是不参与政治。

34. 《土著民族权利宣言》（2006 年 6 月）指出，土著民族有权“作出决定”，全面参与其所在国的经济、社会和文化生活，这指出了在任何旨在加强土著人民（包括妇女和男子）参与国家主流政治举措中的一个因素和一个关键问题，主流政治制度从本质上讲不同于土著人民多样化的传统政治制度。

4. 土著妇女参与社会组织和运动的情况：从理论到实践

35. 审查的所有 5 个国家都有许多不同形式和性质的组织和社会运动。在这些处于不同历史发展阶段的国家，有的爆发过武装冲突，有的曾是独裁政府，有的具有中央集权倾向（例如哥伦比亚、危地马拉和秘鲁），但城乡地区工人阶级都有某种形式的社会资本和社会网络，其中某些更具政治性质，而其他则更关注经济和生产问题。

36. 对审议问题达成结论进行的综合表明以下重要方面：

(a) 随着妇女所属社会运动的知名度增强，妇女在公共社会生活领域更加引人注目，也得到社会的广泛承认；

(b) 妇女在地方协商和审议论坛的人数、这种参与的强度和持续性以及决策进程民主化均有不同程度的进展（在审议的所有国家的发展理事会、协商会议、参与性规划论坛和进程）；

(c) 有迹象表明，对政治议程和投资提出新的（比较新的）问题和提法，例如，土著妇女在南墨西哥生态旅游倡议中发挥的作用，妇女在厄瓜多尔 Cotopaxi 和 Cotacachi 两地地方经济面临的生产和环境挑战；

(d) 妇女获得、发展和联系同其有关的各种资产的情况发生的变化；例如，人力资源，特别是年轻妇女的教育水平普遍提高，组织和参与社会网络的人越来越多；健康状况有所改进；人们对家庭暴力等微妙问题提高了敏感认识。

37. 尽管取得了上述进展，但社会运动在广泛的体制范围内取得的成果并未顺利发展成变革进程，并未实质性改善农村人口的机会，特别是改善最贫穷、最受社会排斥的人的机会。在这个背景下，从两个方面进行讨论是有助益的。

(a) 关于特性和差别

(一) **妇女权利要求的模糊领域**。加强社会运动及其特性往往与基于族裔或贫穷的观点相联系。

(二) **普遍的个人权利与地方化的集体权利**。与普遍人权相关的公民具体的和个人的利益可能会与特定社区的集体和传统利益之间发生紧张关系。

(三) **保守的文化特性**。妇女积极参与社会、经济和政治生活没有得到人们的承认；文化世界观被用来赋予妇女独自承担某些领域的责任，例如保护和管理自然资源；

(b) 关于代表权和创新举措

(一) **有效参与的程度**。尚不清楚的是，通过改变权力结构并促进基础更为广泛的社会参与和决策进程，社会运动可成功地并系统地整合在表达意见和进行动员方面面临不同困难的群体和利益攸关者；

(二) **创新举措和权力及控制力的丧失**。生产进程和经济活动中的创新并不能认定会可给妇女带来福祉；而更有可能会使妇女不仅丧失在生产进程中的权力和控制力，而且还会损失经济福利。

C. 机构间协调和公共政策

1. 土著妇女组织与外部实体的联系

38. 除了可能存在某些孤立的正式协调机制和机会外，土著妇女组织是否具备参与提出倡议的能力？诸如国家、非政府组织和妇女组织及运动等外部实体是否理解和支持土著妇女的立场？如何支持？是否有迹象表明将建立不同文明间联合网络 and 共同政治平台？

39. 现按照以下分类初步概述这种外部机构环境。

(a) 市级社团

40. 在这 5 个被研究的国家，存在着不同性质的市级社团，具体而言，有推动妇女更多参与地方政务的组织。这些社团可以有全国范围的（例如玻利维亚、厄瓜多尔和危地马拉），或只涵盖某个地区或国家的某个省的（哥伦比亚，秘鲁）。⁹

41. 这些机构可支持妇女参与市政公共管理（通过培训、提供技术和法律咨询、交流经验、维护其权利和开拓机会空间）。然而，并没有迹象表明上述议程特别针对土著妇女。

⁹ 见原文件的方框 6。

(b) 妇女网络和妇女非政府组织

42. 在这 5 个国家，存在着许许多多工作与妇女事务以及性别层面有关的实体。然而，这五个国家有共同关心的某些领域：妇女代表权及合法性的来由和广泛程度；财政资源的中介作用及流向；特性的确认、归属、共性或相互冲突的领域；承认对方作为同侪或不平等伙伴，是“服务对象”、“受益人”和“对话者”；制定和发展其议程优先事项的方法；接触或拒绝国家和公共政策等。

(c) 公共机构

43. 有迹象表明，负责土著问题和性别问题的行政机构不仅缺乏内部协调，而且在处理有关事项方面也存在更大困难：那就是如何与那些负责权利下放和乡镇自治的决策实体、解决同样问题的议会委员会、分权制实体以及发展基金、方案和发展等方方面面建立联系。在这方面，“主流化”可形成一个陷阱，因为需要与复杂的、难于驾驭的利益攸关者网络开展互动。

(d) 研究、文件和培训中心

44. 有意思的是，在这 5 个国家集中了许多重要的研究和培训中心和方案；文件中心和图书馆；设有相关研究方案和研究生方案的大学；从事应用研究的非政府组织；以及以各种形式并带有不同重点地关注这些问题的交流实体。

2. 为促进土著妇女参与的规范框架、政策和方案：一些范例

45. 本节首先简要概述构成可能有利的规范框架的立法倡议，然后提供一些实例说明将公共政策应用在战略性问题的情况，最后突出说明发展方案和项目取得的某些具体经验。

有利的规范框架的要点：

46. 以下是可便利更大范围审议土著妇女权利和参与问题的法律框架的一些要点。前提是有必要在性质、宗旨和范围都不同的各种条例之间产生协同增效作用，以便在不同战线同时采取行动。为此，研究力求确定各项条例是否涉及：

- (a) 对土著民族的承认和土著民族的权利；
- (b) 行使公民权和政治权利，同时也考虑到权利下放、乡镇自治和地方管理的问题；
- (c) 家庭暴力问题；
- (d) 性权利和生殖权利；
- (e) 教育；

(f) 获得对谋生至关重要的资源和资产（例如土地）的机会，重点强调农村发展。¹⁰

扶持性政策的一些例子

教育：趋向多元文化

47. 在所分析的五个国家中一般而言土著民族不识字和教育程度低的情况比非土著群体的情况较为严重。因此，建议教育政策着重向土著居民全面提供初等教育。此外，由于土著妇女文盲和教育程度低的情况更加严重，建议在有关国家的性别平等政策和教育政策中做出有的放矢的努力，以弥补这些差距。

民众参与：处理权力下放和乡镇自主的手段

48. 民众参与过程在玻利维亚已超过十年，现已对其各方面，进展和挫折进行了深入研究。Massolo 指出“《民众参与法》的主要目的是改进在乡镇一级边缘群体的参与；但意想不到的是，该法妨碍妇女的选举。由于乡镇再分配税收和管理经济资源，镇长和市政委员会的竞选变得激烈，地方领导人把这种选举视为参政的真正机会。由于男子争相掌权，加上经济利益，妇女当选在乡镇政府任职的机会就受到限制。”

49. 虽然上述情况主要涉及在颁布《民众参与法》后举行的第一次市政选举，但该法并不只关系到参加地方政府的名额那么简单。实际上，这是一项具有长期影响的公共政策，随后三届政府均无法予以废除，因为地方利益攸关者和地方组织逐渐利用了该法律。

公平计划：为妇女制定的公共政纲

50. 在危地马拉，妇女问题总统办公室在开发署和联合国人口基金（人口基金）的支持下，制定了《危地马拉妇女提高地位和发展国家政策》及《机会平等计划》（2001-2006 年），确定九个专题领域：经济发展、土地和住房、教育、全面保健、对妇女的暴力行为、就业、法律公平、提高妇女地位的机制、社会政治参与等。

51. 报告所述的其他国家也制定了这些计划。所面临的挑战在于执行方面，不但需要足够的政治支持，而且需要大量资源，可是两者往往缺乏。

二. 结论和建议

A. 结论

1. 强处和弱点

52. 本节载有报告的结论，分两类列出：有关分析的进程和经验的优点和弱点以及经验教训。

¹⁰ 见原文件表 17。

表 1

土著妇女参与政治和**社会的强处和弱点**

强处	弱点
把土著问题列入国际和国家议程。	土著妇女的具体问题鲜为人知。
对土著民族的规模和多样性的可见性。	人口普查资料的不一致、前后矛盾。 现有数据未按性别分列。
有关土著民族的新办法不仅处理传统问题，例如贫穷、没有满足的基本需要和其他需要指标，而且突出其潜力和优点。	贫穷指标继续不利于土著民族，特别是农村地区的土著妇女。 市政性别公平指数未得到充分利用，经调整的指数未充分用于衡量土著妇女与土著男子之间的公平比例。
存在旨在使施政和地方政府民主化的土著政策建议。	国家和国际社会对政府和施政的看法与土著民族的看法有矛盾。
披露在社会和国家仍然普遍存在的明显和暗示的种族主义。	
在支持机构和辅导方案方面有较强的自主。	传统土著组织的保守立场，对赋予妇女权力的机会有很大阻力。
土著民族有较大能力行使公民权和保证其权利受到尊重。	集体权利和普遍个人权利格格不入，妨碍土著妇女的利益。
妇女在各领域（政治、经济、社会和文化）提出要求。	土著妇女的性别平等要求的性质不明确：介乎外部影响和了解其程度的困难之间。
配额法规和制度等平等权利行动机制提供	虽有了机会，但土著妇女并没有更多参与。 狭隘看法限于参政的数量方面。 没有优先考虑适当的传播信息和能力建设机制。
地方政府提供土著民族较多参与机会。	这些机会没有自动导致妇女积极参与。

强处

弱点

外部和内部因素可成为土著妇女积极、持续不断参与的重大障碍：

- (a) 政党的影响和传统企业参与的方式；
- (b) 地方和国家的政治暴力和社会冲突；
- (c) 社会组织和运动的弱点；
- (d) 多学科网络和平台的弱点；
- (e) 无证件的地位；
- (f) 文盲或正规教育程度低；
- (g) 获得信息方面的困难；
- (h) 孤立；
- (i) 获得和控制各种资源（人力、社会、物质、金融和自然）的机会少；
- (j) 家庭暴力；
- (k) 侵犯基本人权的风俗习惯；
- (l) 保守的文化特点；
- (m) 行使权力的专制方式。

许多土著民族组织在地方、国家和国际各级出现和加强。

分配妇女担任与其传统角色有关的较低职位。

一些妇女领袖逐渐较多参与这些组织。

土著妇女组织不完全自主。

对外部支助机构有一定程度的依赖。

土著妇女建立自己的组织，在地方和国家一级更多于国际一级。

土著妇女难以在土著要求和建议的共同纲领内制定自己的方案。

53. 主要结论是，土著运动和组织通过改变权力结构和促进基础较广泛的社会参与和决策，似乎未能顺利有系统地把土著妇女纳入其中，因为土著妇女仍然处于机会很不平等的地位。

表 2

机构间协调和公共政策的强处和弱点

强处	弱点
有多种其议程与施政、地方政府以及土著问题有关的机构。	机构间协调不足。
出现旨在加强妇女参加地方政府的社团及组织。	在一些情况下，互相争夺资源。
建立可促进当地人口参加的民间组织。	没有明显证据表明乡镇妇女协会或民间组织有何新创举或广泛大幅度增加土著妇女担任镇长和市政会议成员及发挥领导作用的机会。
与女权和妇女运动、国际议程和外部合作有关的非政府组织和网络历史悠久，在本国和国际上都得到确认。	有证据表明这些非政府组织和网络与妇女和土著民族组织有一些距离，后者是有机组织，历史悠久，属于要求权利的社会运动时尤其如此。
指引许多这些实体为妇女提供更多的民主参与机会。	不论男执政者也好、女执政者也好，均向妇女组织提出以下问题：
能够在各级施加政治压力和影响力。	(a) 代表谁和凭什么获得代表工人、土著妇女及自给农发言和采取行动的法定权利？
存在提高意识和提供性别问题培训的方法和工具，并最近通过地方协调、参与性规划和参与性预算编制加以改进。	(b) 为什么主要由妇女组成、以妇女为主要对象，和妇女协作？这是否性别观点的含义？
	(c) 如果是由中上等社会的白人妇女组成，如何与土著妇女联系？
	(d) 国家和国际合作的资源为何不直接转给合法基层组织？
	(e) 为什么要提供关于确定最优先和战略性最大的要求的训练？
专门研究性别和种族问题的公共机构的出现和发展。	专门公共机构之间协调不够。

强处

弱点

制定具体考虑到这些方面的公共政策。

处理性别和土著民族问题的决策机构没有分权。

处理相同问题的决策机构、方案和项目之间不一致。

机构的连续性薄弱和中断。

在实现族裔和性别问题主流化方面的困难。

通过与总统夫人内阁和办公室有关的援助活动，强加认为妇女和土著民族是弱势群体的一般概念。

令人感兴趣的许多研究和培训中心和方案。

性别问题研究和族裔问题，研究严重脱节、这些问题的研究和关于权力下放的研究也严重脱节。

普遍强调人类学、人种论/人种学的研究，同时忽略经济和领土问题。

远离处理官方信息来源的公共机构。

与土著妇女和居民沟通的渠道薄弱。

有一套性质、目的和范围不同的法律法规，可导致有利于土著民族和在一些情况下有利于土著妇女的公共政策和投资。

在一些国家，法律和政策的“政治正确性”不仅与其实际执行欠佳的情况形成对照，而且与国家对土著问题不予优先考虑的情况形成对照。

在结合涵盖土著和性别问题各个层面的主动的公共政策方面缺乏进展。土著民族和妇女不再被视为活跃参与者，而是脆弱的受益者。

54. 体制环境广泛而多样，这可以是一个机会，促进土著妇女更多参与，并通过公共政策和投资更适当地、有系统地回应她们的要求。

55. 不过，为此目的，需要满足一些条件。首先，土著妇女和组织必须提高其参与对话和制定自己的议程的能力。其次，外部机构必须以深入、灵活、开放的方式进行真正横向、民主和非歧视性的对话。

2. 经验教训

56. 经验教训分为四个方面。

(a) 重点放在小型举措，其范围可予以扩大

57. 在本研究报告所涉各国，政治形势和新的社会环境，包括许多受社会和土著运动影响的情况，表明旨在推动土著妇女更多参与的大规模、可予推广的政治举措必须要有土著妇女的积极介入，必须协商订立共同议程。

58. 一个替代做法是采取小型举措，依据选择和可比性的周全准则，承上启下，而后可根据已有知识和业已切实取得的成果，大大扩大范围实施。就一个方案而言，只要有能力创新、系统归纳经验、学习经验，所定范围就不妨碍今后扩展。

(b) 针对不同的妇女和男子，促进和监测不同的举措

59. 妇女并非一个统一的整体，对于血统、居住地、身份特点和历史迥异的土著民族妇女来说尤其如此。面对这种多样性，关键在于能够承认和弥合不同之处，但同时又不试图同化参与的妇女或妇女参与的活动。

60. 在这方面，经验表明，实施方案时需要灵活，尤其必须让方案所针对的妇女广泛参与，在此基础上确定重点、行动和方法。这应是一个对话过程，而不是对某一要求作出自动回应。重要的是应能够展开对话，共同协商，制定措施，而不是提出据认为崇高的原则，强加于人。

(c) 增强基层土著妇女和女孩的能力

61. 妇女参与地方社区的活动以及组织的力量、妇女协会和其他组织并不能使妇女自动取得地方政府的政治职位，更谈不上在国家行政和立法机关任职。对土著妇女来说，情况更是如此，其周围及所在村落的许多因素，包括内部因素和外部因素，往往对她们十分不利。

62. 旨在赋予“普通妇女”政治权力的方案很少。这些妇女争相获得援助，第一优先就是满足基本需求，主要着眼于经济活动，却没有像身份证这样简单证件，结果她们连起码的公民身份都得不到承认。如果要加强和振兴妇女的参与和妇女领导人的作用，如果要加强新一代的力量，使她们为母亲一代带来重大变革，那么就需要发挥年轻土著妇女巨大潜力。

(d) 急需创新

63. 经验表明，在各级提出的关于性别问题的建议往往彼此重复，不易调整，属权宜之计，不仅对女权活动家、妇女研究人员和从政妇女来说是如此，而且对一般妇女（无论土著妇女还是非土著妇女）也是如此。人们经常会听到这样的话：“小姐，我就来培训一天，那就不错了”。

64. 实际上在一些方面似乎急需采用新的看法和新的手段，因为传统的、孤立的提高认识和培训活动，如培训班、讲习班、类似学校上课的活动以及采用大众教

育方法的活动，都已不再具有效力。此外，援助往往导致依赖性的产生，复制“长期贫穷”要素。但争取获得资源、合力资助真正为自己的利益而开展的活动，则有助于自主管理活动，逐步使之得以持续，而且受益者也有尊严之感，而不会有像单纯接受捐款那样的效应。最后，参与性办法（市政发展计划、参与性预算、协商会议、发展理事会、提高“真正的”要求等与地方政府一起进行的大量活动）的最初目标就是动员大众，使他们能有效行使权利，由公民监督所有资源，但如果丧失这一目标，这些活动最终就会成为项目顾问和操办人的业务。

B. 建议

65. 根据对结果的审查、优缺点总结、经验教训，兹提出下列建议，力求切合实际、具体、符合提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所）执行项目的情况。

1. 今后研究领域

66. 在谈论可能的研究领域专题之前，建议提高妇女地位研训所与各有关实体合作，推动或直接开展专题研究，或补充这方面工作。此处仅提及拉丁美洲和国家一级的一些例子：

(a) “拉丁美洲和加勒比的分权与妇女人权”方案。¹¹ 在国际发展研究中心(发研中心)的协助下，该方案由拉丁美洲社会科学学会阿根廷办事处性别、社会和政策问题小组执行，涉及下列研究：

- (一) 玻利维亚：“文化多样性框架内集体和个人权利与性别关系的矛盾。分权进程的影响”（机构：农业倡导）；
- (二) 厄瓜多尔：“妇女作为厄瓜多尔地方治理和分权项目中的社会主体和政治主体”；
- (三) 萨尔瓦多：“对分权和民主治理的贡献：萨尔瓦多和洪都拉斯妇女市政利益悠关者以及地方和国家促进两性平等的机制”（机构：全国发展基金）；
- (四) 巴拉圭：“巴拉圭保健工作分权。促进两性平等？”（机构：文献和研究中心）；

(b) 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)妇女与发展股对区域族裔与性别问题进行比较研究；

(c) 在国家一级，玻利维亚战略研究方案、厄瓜多尔研究所、秘鲁研究所、哥伦比亚基金会全国论坛等实体、后来还有危地马拉，危地马拉发展与和平研究中心都研究了与贫穷和分权相关的专题；

¹¹ 见 <http://www.prigepp.org/site/concurso.asp>。

(d) 在区域一级，一些实体开展了研究工作。拉丁美洲农村发展中心从应用研究角度探讨了可补充提高妇女地位研训所的研究的一些方面内容，例如在国家 and 区域背景下的社会运动、治理、农村领土发展、发展与减贫战略等；

(e) 在国家和区域一级，同统计机构开展合作，努力在编制关于土著民族的可靠可比信息方面取得进展，增加按性别分列数据的具体要求。

67. 提高妇女地位研训所可设立一个小型基金，用以系统归纳从性别角度探讨治理和地方政府工作的经验。在这方面可加以分析和因地制宜利用一个经验是 Chorlavi 小组 Mink'a 基金的经验。拉丁美洲农村发展中心是该基金的技术和协调秘书处。基金的资源来自加拿大发研中心和荷兰教会间促进发展合作组织。

68. 此外，建议提高妇女地位研训所简要研究下列专题：

(a) 私人生活与公共行政：城市和农村的土著妇女和男子；

(b) 土著人参与地方政府工作的历史趋势。数量研究，同时分析内部和外部的有利因素和障碍，包括社会和机构网络；

(c) 土著人参政和有土著人参加的公共行政：对领土发展的效果。

2. 增强土著妇女的能力

69. 提高妇女地位研训所可与国家和国际机构积极协调工作，协助为所有土著妇女发放身份证和其他基本证件。

70. 建议提高妇女地位研训所采取有效的创新办法，培养土著青年妇女和男子的能力。这方面的具体建议包括：

(a) 参照土著农村乡镇治理与可持续生计战略项目的做法，发展横向交流和实习渠道；

(b) 举办乡镇和地区知识交流会，增进人们对关于这个问题的研究的了解，宣传研究结果，系统归纳土著民族和土著妇女的经验；

(c) 从地方到国家，举行公共政治辩论，着重显示增加土著妇女参与的努力的进展和成果。

71. 在上述所有领域，应努力寻求共同供资、共同主办活动，视具体情况和机会，让负责族裔、性别、分权和可持续发展问题的国家机构、分权实体、乡镇、地方民间协会和组织、非政府组织、网络和其他有关私营机构参与。