



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
12 March 2003  
Chinese  
Original: English

### 土著问题常设论坛

#### 第二届会议

2003年5月12日至23日，纽约

临时议程\* 项目4

#### 任务领域

### 联合国系统提供的资料

### 国际劳工组织

#### 提要

国际劳工组织（劳工组织）从1920年代以来就一直在同土著人民合作。1989年《劳工组织关于土著和部落人民的公约》（第169号公约）得到17个国家的批准，为国际公认的这方面最重要的文书。劳工组织为土著和部落人民进行的工作分为两类：对劳工组织有关公约执行情况的监督和技术合作。本文件简要说明过去一年这两个领域最值得关注的发展情况。其中载有劳工组织监督机构对于1957年《劳工组织关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》（第107号公约）和第169号公约的详细意见，并载有直接或间接有关土著和部落人民的劳工组织项目和方案最近的发展详情。

\* E/C.19/2003/1。

## 目录

	段次	页次
导言 .....	1	3
一. 对《第 107 号公约》和《第 169 号公约》执行情况的监督 .....	2-12	3
A. 公约和建议书执行问题专家委员会 .....	2-10	3
1. 《第 107 号公约》 .....	3-6	3
2. 《第 169 号公约》 .....	7-10	4
B. 关于《第 169 号公约》的意见陈述 .....	11-12	4
二. 技术合作 .....	13-30	5
A. 促进劳工组织关于土著和部落社区政策项目 .....	14-17	5
1. 亚洲 .....	15	5
2. 非洲 .....	16	5
3. 拉丁美洲 .....	17	6
B. 国际劳工组织（劳工组织）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） .....	18-23	6
1. 亚洲 .....	19-22	6
2. 非洲 .....	23	7
C. 中美洲区域项目 .....	24	7
D. 促进劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》（《宣言》） 重点方案 .....	25-26	7
E. 拉丁美洲土著和农村社区可持续旅游业发展网络 .....	27-28	7
F. 消除童工现象国际计划 .....	29-30	8
三. 机构间合作 .....	31	8

## 导言

1. 国际劳工组织（劳工组织）从 1920 年代以来一直在同土著人民合作，以伸张社会正义并改善他们的生活和工作条件。1989 年《劳工组织关于土著和部落人民的公约》（第 169 号公约）<sup>1</sup> 得到 17 个国家的批准<sup>2</sup> 并为国际公认的这方面最重要的文书。<sup>3</sup> 劳工组织若干其他标准也对土著和部落人民具有重要意义。其中包括，但不限于：1930 年《禁止强迫劳动公约》（第 29 号公约）；<sup>4</sup> 1958 年《关于（就业及职业）歧视的公约》（第 111 号公约）；<sup>5</sup> 和 1999 年《关于最有害的童工形式公约》（第 182 号公约）；<sup>6</sup> 和 1998 年《关于工作中的基本原则和权利宣言》。<sup>7</sup> 劳工组织的许多技术合作项目和方案也涉及土著和部落人民。劳工组织在土著和部落人民这个特定领域所进行的工作分为两类：

- (a) 对《第 107 号公约》和《第 169 号公约》执行情况的监督；
- (b) 技术合作。

### 一. 对《第 107 号公约》和《第 169 号公约》执行情况的监督

#### A. 公约和建议书执行问题专家委员会

2. 《劳工组织章程》第 22 条规定，成员国应向国际劳工局提交定期报告，说明采取了何种措施实施已批准的各项公约的规定。公约和建议书执行问题专家委员会，一个由 20 名独立专家组成的机构，定期审查包括《第 107 号公约》和《第 169 号公约》在内的劳工组织各项公约的执行情况。该委员会以评论或直接要求的方式提出评论意见。（2001 年 11 月至 12 月）委员会第七十二届会议审查了若干国家的报告。现将委员会的评论的内容简要说明如下（详细情况见劳工组织劳工标准数据库：<http://www.ilo.org>）。<sup>8</sup>

#### 1. 《第 107 号公约》

3. 除对孟加拉国作出评论外（见下文），还直接要求安哥拉和马拉维就某些问题提供信息。

##### 孟加拉国

4. 提及该国吉大港山地县发生的武装冲突和 1997 年 12 月 2 日签署的《和平协定》，委员会注意到收到了关于《协定》执行情况的详细信息。委员会欢迎该《协定》，但意识到对缓慢的执行进展情况存在争议。委员会注意到成立了与执行《协定》有关的几个机构，要求该国政府告知向吉大港山地的部落领导人逐渐转移责任的情况。

5. 委员会注意到成立了土地委员会来解决吉大港山地内的土地纠纷。它遗憾地注意到土地委员会还没有开始运作。委员会还提及未能按分配土地时规定的用途

来使用土地的非部落成员的租赁协议被取消的情况，并注意到 3 000 户无土地的部落家庭的安置问题仍未解决。

6. 委员会还注意到孟加拉国政府报告中关于鼓励发展一种轮垦/游垦或称烧垦（jhum）农业的说法，政府指出轮垦比其他的 jhum 方法对环境造成的破坏较小。委员会要求得到更多这方面的信息。

## 2. 《第 169 号公约》

7. 除对丹麦、危地马拉和墨西哥作出评论外（见下文），还直接要求这三国就某些问题提供信息。

### 丹麦

8. 委员会注意到还没有收到丹麦政府关于《公约》的第二份报告。因此，重申以前的评论，其中曾在直接要求该国政府就某些问题提供补充资料。

### 危地马拉

9. 委员会欣然注意到危地马拉政府的第二份报告，指出自从 1999 年 5 月公众投票反对就宪法改革进行全民投票以来，该国政府没有就此采取了哪些措施来执行《公约》和《和平协定》提供补充资料。委员会提请注意关于执行《和平协定》的其他信息来源，包括联合国危地马拉核查团的各份报告。总体来讲，这些信息来源表明在《和平协定》和《公约》的执行方面还存在相当多的问题。委员会忆及批准《第 169 号公约》是解决该国内部冲突的一个因素。它敦促危地马拉政府继续努力克服执行《和平协定》和《公约》过程中遇到的困难。

### 墨西哥

10. 委员会注意到墨西哥政府提交的详细的报告。又注意到理事会在第 282 届会议上（2001 年 11 月）宣布可以接受根据按照《国际劳工组织章程》第 24 条提交的两项陈述意见，指称墨西哥不遵守《公约》。委员会还提及所采取的立法举措，尤其是关于土著问题的宪法改革。这些改革引起了很多争议，墨西哥社会的一些阶层，包括土著人和工人组织表示担心改革会对墨西哥土著人民的社会、经济和法律状况产生负面影响。委员会在直接发给墨西哥政府的索取资料书中详细地审查了宪法改革。

## B. 关于《第 169 号公约》的意见陈述

11. 雇主和工人组织可以根据《劳工组织章程》第 23 条提出意见陈述，指出一个国家没有遵守批准的公约。理事会成立三方委员会对问题进行调查。负责审查意见陈述的委员会到目前为止所完成的报告可在劳工组织劳工标准数据库中查阅（<http://www.ilo.org>）。

12. 劳工组织理事会在第 282 届会议上（2001 年 11 月）宣布可以接受向劳工组织提交的两项关于墨西哥执行《第 169 号公约》情况的意见陈述。2002 年 3 月的会议上（第 283 届会议）宣布可接受第三项意见陈述。理事会的一个委员会正在审查这些陈述，其他的意见陈述已经收到。

## 二. 技术合作

13. 以下是过去一年里开展的与土著和部落社区有关的劳工组织主要技术合作活动的摘要。

### A. 促进劳工组织关于土著和部落社区政策项目

14. 促进劳工组织关于土著和部落社区政策项目在政策级别发挥作用。它推动实施《第 169 号公约》的原则，并为制订针对土著人民特别需要的政策和立法提供援助。项目开始于 1996 年，由丹麦国际开发署（丹开发署）资助。该项目设于劳工组织平等和就业处。项目的主要地域重点是非洲、南亚和东南亚。以下是 2002 年项目主要活动的摘要。

#### 1. 亚洲

15. 在**柬埔寨**，2002 年 4 月与政府部际高原人民发展委员会联合召开了旨在使政府官员/机构了解各国际机构不同政策和方案的全国讨论会。在**印度**，将组织讨论会，进一步讨论与《第 169 号公约》相关的政策和方案以及特别关注的问题。此外，还建议单独举行土著和部落社区的会议，使他们能够提出自己关注的问题。在**马来西亚**，2002 年 8 月召开了土著人民权利全国讨论会，马来西亚人权委员会参加了会议。在**菲律宾**，刚刚结束了一个为期一年的研究项目。该项目分析了菲律宾保护土著人权利的法律框架及其执行情况。本次研究的建议将于 2003 年提出。在**区域一级**，将于 2003 年 8 月为南亚和东南亚的土著专业人员举办关于《第 169 号公约》和其他相关国际标准的培训。

#### 2. 非洲

16. 劳工组织与联合国人权事务高级专员、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）合作参加了 2002 年 11 月在**中非**为六个国家的俾格米人举办的培训。除培训外，项目还在该区域发起了另外两项重要活动。在**肯尼亚**，继 2001 年召开了旨在加强协调牧民和猎人立场文件的收集和拟订工作的全国研讨会后，成立了代表肯尼亚主要群体的牧民和猎人工作组来协调工作。在 2002 年举行的第二届全国研讨会上拟订和提出了共同的立场文件。该文件的重要内容已被纳入新的宪法草案中。

### 3. 拉丁美洲

17. 在**阿根廷**，项目正与布宜诺斯艾利斯大学和 ACCESOS 合作支持一项旨在促进《第 169 号公约》的倡议。

### B. 国际劳工组织（劳工组织）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）

18. 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/劳工组织框架协定发起。方案的目标是通过示范试点项目和推广最佳做法，改进政策，来推动土著和部落社区社会经济状况的改善。各项目和活动由丹开发署、荷兰、加拿大国际开发署（加开发署）、阿拉伯湾支援联合国发展组织方案（阿联方案）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国志愿人员、世界粮食计划署（粮食计划署）、拉博银行、菲律宾国际协会、澳大利亚政府的海外援助方案（澳援署）、德国技术合作署和 Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH (In WEnt) 等捐助者资助。

### 1. 亚洲

19. 在**印度**进行了五个试点项目后，土著合作社方案目前正在开展一个扩大项目，旨在通过在集群一级创造就业机会增强部落社区的社会经济力量，加强部落组织。在完成了题为“印度部落社区应对自然灾害的战略和预警系统：在**印度马尤尔班杰、奥里萨和栋格尔布尔、拉贾斯坦**进行的个案研究”<sup>9</sup>的土著合作社方案与危机反应和重建重点方案的联合研究后，召开了全国研讨会作为其后续行动，在会上传播和讨论了该项研究提出的建议。在另一个类似的研讨会上，提出并讨论了土著合作社方案对印度的部落合作社的研究，以便采取后续行动。在国家一级，土著合作社方案继续与部落事务部进行合作。

20. 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策和方案发展支助（政方支助）项目，以全面执行《土著人民权利法案》。此外，还进行了关于土著人民最佳做法和解决土著人民权利问题的个案研究。全国土著事务委员会正参考这些活动的结果，拟订中期行动方案和财务计划。

21. 资金捐助者正在讨论在**泰国**北部进行的城市部落社区社会经济脆弱程度研究的基础上，开展部落人民以社区为推动力量解决人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）预防问题的试点项目。在**越南**，在少数民族社区开展的一项试点项目产生了替代性的非农小企业。这些少数民族继续管理自动展期贷款基金并规划/执行自己的发展和创收活动。

22. 在国际山年的背景下，2002 年 12 月在泰国的清迈举行了亚洲高原土著人民可持续性土地和资源管理做法区域研讨会，来自该区域的众多关键利益有关者参加了会议。

## 2. 非洲

23. 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俾格米人中间执行。已印刷并传播对俾格米人传统生活和新就业机会进行的研究的结果。在坦桑尼亚联合共和国，已完成对该国牧民传统生活方式的挑战和新出现的就业模式的研究，并将研究结果传播，以改进政策，采取后续行动。

## C. 中美洲区域项目

24. 增强中美洲土著人民法律权利项目是由联合国国际伙伴关系基金（伙伴基金）资助，劳工组织执行的一项劳工组织项目（启动日期：1999年6月）。该项目有一个分区域的重点，原来的地域覆盖范围包括伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马。项目的发展目标是增强土著人民和土著组织在国家法律制度的框架内获得并捍卫自身合法权利的能力。详见专题网页 <http://www.oit.or.cr/unfip>。该项目已于最近完成。

## D. 促进劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》（《宣言》）重点方案

25. 2002年，促进劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》（《宣言》）重点方案准备了关于消除就业及职业歧视的全球报告。土著和部落社区的主题是该报告，特别是报告所探讨的种族歧视和贫穷问题不可缺少的组成部分。

26. 经过广泛协商，《宣言》的《打击强迫劳动特别行动纲领》选择将强迫劳动问题及其与歧视、贫穷和土著人民之间的联系作为拉丁美洲的优先主题事项。2002年在中美洲和安第斯举行了由政府官员、其他决策者和分析家、人权和发展组织参加的研讨会。目前正在考虑开展有关季节性劳动力市场中强迫劳动、歧视和土著人问题的主要区域项目。

## E. 拉丁美洲土著和农村社区可持续旅游业发展网络

27. 全球旅游业出现的新趋势给拉丁美洲土著和农村社区的自然、文化和社会资源带来了压力。拉丁美洲土著和农村社区可持续旅游业发展网络的目的是将可持续发展的概念引入旅游部门，将实现经济效率的目标与社会公平、尊重当地文化、社区参与和自然资源保护联系起来。

28. 拉丁美洲土著和农村社区可持续旅游业发展网络刚刚结束第一阶段的工作，在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁进行了19项个案研究，并就旅游业的基层举措对农村穷人的新机遇和福利的重要性提交了工作文件。该项目还举行了三次全国研讨会和一次国际讨论会来交流知识和经验。在第二阶段的工作中，拉丁美洲土著和农村社区可持续旅游业发展网络的战略是扩大/加速向农村社区提供创新性的商业发展服务，并计划执行一个培训方案来提高微型企业、小型企业和社区企业

人员的技术和管理技能。这些旨在帮助社区建立和运作微型企业和小企业的技术建议将首先使古巴、危地马拉和尼加拉瓜从中受益。

## F. 消除童工现象国际计划

29. 消除童工现象国际计划正加强其工作议程，以便解决土著和部落儿童的需要。正在各国开展的技术合作活动就是为了满足他们的需要而进行的。这些需要包括解决湄公河区域贩运儿童、尼泊尔的抵押劳工和拉丁美洲的双语教育等问题。

30. 在国际一级，已与土著合作社方案在菲律宾联合开展工作。消除童工现象国际计划的教育部门也就童工和教育挑战问题进行了审查研究（与土著合作社方案联合进行）。

## 三. 机构间合作

31. 劳工组织一贯积极向土著问题常设论坛提供机构间支持。在这方面，论坛成员本身以及联合国机构间于 2002 年举行了几次会议。另外一些机构间合作是在国家和区域活动的背景下实现的，这些活动已在以上个别项目和方案的摘要中列出。

### 注

<sup>1</sup> 见劳工组织，《国际劳工公约和建议书》，1977-1995 年，第三卷（日内瓦，国际劳工局，1996 年）。

<sup>2</sup> 阿根廷、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、多米尼加、厄瓜多尔、斐济、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、荷兰、挪威、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉。

<sup>3</sup> 其前身 1957 年《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》（第 107 号）（见国际劳工组织，《国际劳工公约和建议书》，1952-1976 年，第二卷（日内瓦，国际劳工局，1996 年）在那些已批准该公约，但没有批准《第 169 号公约》的国家仍然生效。但《第 107 号公约》已不再开放供批准。

<sup>4</sup> 见国际劳工组织，《国际劳工公约和建议书》，1919-1951 年，第一卷（日内瓦，国际劳工局，1996 年）。

<sup>5</sup> 同上，第二卷。

<sup>6</sup> <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/convde.pl?C182>. 2003 年 3 月 17 日访问。

<sup>7</sup> <http://www.ilo.org/public/english/standards/ded/declaration/text/>. 2003 年 3 月 17 日访问。

<sup>8</sup> 2002 年会议评论在本文件编制后提出。最新评论见劳工组织劳工标准数据库。

<sup>9</sup> D. Sharma, 编辑（新德里，国际劳工局，2001 年 10 月）。