



土著问题常设论坛

第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程\* 项目3

落实常设论坛的建议

联合国土著问题常设论坛秘书处编写的健康、教育和文化分  
析报告

摘要

本报告根据从各国政府、联合国机构、政府间机构、非政府组织和土著人民组织收到的报告，分析了土著问题常设论坛关于健康、教育和文化的各项建议的执行情况。

\* E/C.19/2013/1。



## 一. 引言

1. 本报告旨在分析土著问题常设论坛第二届至第十一届会议关于健康、教育和文化的各项建议的执行情况。虽然本报告并不构成对影响世界各地土著人民的健康、教育和文化问题的全球性分析，但它提供的资料说明了这些问题在国际和国家一级的审议和实施情况。

2. 在健康、教育和文化领域，需要改变目前制定概念框架、政策和指导方针的模式并采用不同办法。更好地理解土著人民的世界观以及让他们参与政策制定和决策过程会产生更好的结果。一个例子是在教育领域，大多数教育体制被专制强加给土著人民，没有考虑到文化价值的重要性，也没有强调将土著人民纳入国家体系。绝大多数土著学生不能适应这些体制，因此，土著人民的文盲率较高，教育水平较低。受教育程度不高意味着许多土著人即使找到工作，预期工资水平也很低。

3. 土著社区内保健状况恶化的程度令人震惊，这仍是常设论坛关切的一个主要问题。尽管一些土著社区可以获得基本保健服务，但这些服务仍然不足，不能满足社区的需要。通常认为，医疗设施不足的原因是土著社区地处偏远，一些土著人不愿意利用为其提供的保健中心。此外，医务人员往往将病人的文化视作提供保健服务的一个障碍。因此，需要不断开展工作，以提高认识和提供文化上适宜的保健服务。此外，医务人员需要掌握具体领域的文化知识和跨文化交流的专门技能。

4. 对土著人民而言，文化信仰体系和世界观是基于他们彼此之间以及与地球母亲之间的神圣关系，是长久以来支撑他们的基础。在土著社区，传统知识拥有者、土著妇女和青年人的贡献和参与是众所周知、也受到普遍尊重的。文化是生存和与自然相处的一种方式，是土著人民的价值观、道德和伦理选择的基础。土著人民的生存依赖他们的文化，包括他们的社会、物质和精神力量。土著人民认为，文化是可持续发展的最根本层面。

## 二. 对常设论坛建议的分析

### A. 健康

5. 土著人民对健康和福祉持一种全面综合的观点，涉及到社会所有成员，而且包括身体、社会、心智、环境和精神层面。健康是常设论坛六个实质性任务领域中的一个，涉及一系列广泛的问题，比如土著人民(特别是土著妇女)获得全面、以社区为基础和文化上适宜的保健服务的机会、健康教育、足够的营养和住房；土著儿童、青年和妇女的保健；土著人民对医疗的自由、事先和知情同意；死亡率和发病率；心理健康；性健康和生殖健康；传统医学和保健系统。

6. 此外，第二个世界土著人民十年将健康作为一个优先领域，需要在若干方面采取行动，包括艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核；对健康造成不利影响的做法，包括残割女性生殖器、童婚、暴力侵害妇女、青年和儿童的行为；酗酒和药物滥用；环境退化，包括将土著人民的土地用于军事试验、储存有毒副产品、核材料和工业开采以及污染水和其他自然资源；与强迫迁移、武装冲突、移徙、贩卖和卖淫有关的健康问题。

7. 健康问题也被列入《联合国土著人民权利宣言》的若干条款。第 21 至 24 条规定，土著人民享有获得能达到的最高身心健康标准的权利及其他相关权利，比如，改善其经济和社会状况的权利，所涉领域包括教育、就业、职业培训和再培训、住房、卫生和社会保障；还规定土著人民有权积极参与制定和确定影响到他们的保健、住房方案及其他经济和社会方案；有权通过自己的机构管理这些方案；有权保留传统医药和保健方法，包括保护重要的药用植物、动物和矿物；有权享用所有社会和医疗服务。吁请各国在执行《联合国宣言》的过程中，特别注意土著老年人、妇女、青年、儿童和残疾人的权利和特殊需要。此外，应采取具体措施，确保土著人民享有充分的保护和保障，免遭一切形式的暴力和歧视，并确保不断改善他们的经济和社会状况。

8. 常设论坛第一届至第十届会议就健康问题提出了多项建议，涉及一系列问题，比如人的健康权和获得文化上适宜的保健服务的权利；决定健康的社会和经济因素；非传染性疾病，包括糖尿病、心理健康和自杀；营养和食品。还涉及指标和数据收集；冲突局势中的健康问题；与健康有关的千年发展目标，比如儿童死亡和孕产妇保健（目标 4 和 5）、艾滋病毒/艾滋病（目标 6）。

#### **跨文化保健办法**

9. 常设论坛就推进采用综合全面的跨文化保健方法、包括传统的医学和保健做法，提出了 13 项建议。大多数建议都确认，在国家与国际两级制定保健政策和准则时，必须考虑到土著人民对健康和福祉的认识。这些建议请各国和联合国系统遵循健康是一项基本人权的原则，促进采用基于权利的保健办法，包括确保获得对文化有敏感认识的保健服务的权利。

10. 在第五届会议上，常设论坛要求所有联合国实体将文化观点纳入保健政策、方案和服务，特别提到生殖健康服务。在若干建议中，论坛还强调需要重新评价包括接生者在内的土著传统保健工作者发挥的作用，他们可以充当保健系统与土著人民的价值观和世界观之间的文化媒介。他们也可以在治疗艾滋病毒/艾滋病、为土著妇女提供援助和传承传统医学方面发挥重要作用。论坛建议还要求研究如何向无法获得直接医疗保健的土著人民提供对传统保健做法有敏感认识的保健服务。

11. 常设论坛建议要求的研究工作尚未启动，但其他建议正在落实中。在国家一级，采用对文化有敏感认识的保健方法的工作取得了一些成果，特别是在孕产妇

保健方面。在国际一级，常设论坛赞扬联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金)采用对文化有敏感认识的方式提供保健服务，但也强调还需做出更多努力，并强调分享经验和最佳做法、特别是同主要开展保健领域工作的其他机构进行分享是至关重要的(见 E/2007/43，第 62 段)。

### 非传染性疾病和心理健康

12. 第二届会议以来，常设论坛一直在努力解决与土著社区尤其是土著青年人心理健康疾病发生率高、特别是自杀率很高有关的重要问题。论坛一再呼吁采取行动解决自杀的问题。论坛提出的一项建议是研究土著青年自杀的现象及其原因，并鼓励采用基于文化的方法，努力促进健康，包括心理健康与保健(见 E/2003/43，第 82 段)。其他建议包括组织关于预防土著青年和儿童自杀的政策和最佳做法讲习班，并召开会议，评估土著青年自杀的根源，以制定预防战略(E/2004/43，第 96 段和 E/2007/43，第 65 段)。然而，这些建议仍在落实中。

13. 在第七届和第八届会议上，常设论坛表示关注土著人中结核病的发病率不断增高，强调需要更加重视非传染性疾病。鉴于土著人中糖尿病的发病率高得惊人，常设论坛提出建议，呼吁提供文化上适宜的保健服务，注重将健康教育作为预防战略的必要组成部分。常设论坛确认，糖尿病与一系列其他健康问题有关，比如不断上升的营养不良和肥胖率，可能严重影响到土著妇女和男子的生殖健康，从而影响到他们的孩子。常设论坛呼吁各国和联合国系统调查研究这类疾病在土著人民中的流行程度，并制定联合战略，以解决糖尿病和有关非传染性疾病的问题。关于保健问题的决策往往没有土著人民参与，2011 年 9 月举行的大会关于预防和控制非传染性疾病的高级别会议就没有土著代表参加。

14. 总体上讲，相对于土著社区中非传染性疾病和精神疾病的严重程度和高发率而言，向各国和联合国系统提出的建议在数量和范围上都很有有限。针对这些建议采取的措施也极少，没有带来重大变化，在收集和分析专门涉及土著人民的数据方面和采取措施预防和控制这类疾病方面都是如此。此外，就常设论坛提出的关于解决非传染性疾病的经济和社会决定因素，比如城市化和生活方式的改变、不能获得传统土地和生计、改变获取营养的途径及饮食习惯的各项建议，在执行方面仍存在差距。

15. 常设论坛专门就与粮食和营养有关的问题提出了五项建议。论坛的建议包括研究粮食安全、自然农业做法和健康问题；重申获得适足和营养的食物及清洁饮用水的权利和保留传统生计食物的权利。常设论坛还要求确认土著人民有食物权和营养安全权以及可持续生产和消费健康和有营养的食物的权利。论坛建议联合国各机构根据对结构性原因、包括获得土地的机会和自然资源的可得性的评估，采取干预措施以减少土著人民营养不良的情况(E/2007/43，第 64 段)。虽然这些建议仍在执行中，但世界粮食计划署(粮食署)报告提议，在土著营养产品的基础上生产本地强化的补充食品。此外，常设论坛在 2012 年第十一

届会议上，就“土著人民的食物权和食物自主权”这一专题进行了半天讨论，以探讨这些重大问题(E/2011/43)。

#### 土著儿童、青年和妇女的健康：性健康和生殖健康

16. 关于保护土著儿童、青年和妇女的健康权的建议一直是论坛的主要重点，其中大多数建议是向人口基金、儿基会 and 世界卫生组织(世卫组织)提出的。大部分建议呼吁各国和联合国各实体特别重视婴儿死亡、生殖权利、绝育、暴力和家庭虐待、成瘾等问题并收集与这些问题有关的数据(E/2002/43, 第10段; E/2003/43, 第64段)。在某些情况下，比如在为儿童创造健康环境联盟等倡议中，确认迫切需要满足儿童和青年的特殊需求(E/2003/43, 第79段)。自第一届会议以来，常设论坛一直呼吁举办技术研讨会，以将免疫和疫苗接种全球方案扩大到土著社区(E/2002/43, 第11段)。常设论坛还要求编写报告，说明土著儿童没有或只能得到有限的直接医疗保健的情况。这些建议仍在执行中。此外，论坛一直强调土著儿童出生登记的重要性，因为它直接关系到保健服务的分配(E/2007/43, 第66段)。在这方面，一些国家报告了它们与儿基会、人口基金等组织以及在某些情况下与美洲开发银行合作，为改善土著人民自由和普遍民事登记所做的努力。

17. 在土著妇女的健康方面，常设论坛将重点放在暴力行为、包括与战争有关的暴力和家庭暴力对健康的影响。论坛第三届会议着重于土著妇女的健康权(E/2004/43, 第89段)，讨论了以下优先领域问题：确保普遍获得文化上可接受和适宜的保健服务；制止强迫绝育和堕胎的做法，因为这可能构成灭绝种族罪；参照土著人民的健康和保健概念，制定为土著妇女提供保健服务的创新战略；支持开展全面和基于社区的初级保健服务和保健教育，纳入传统成分，比如使用传统保健人员和接生员。

18. 虽然常设论坛各项建议的执行工作在国家一级仍在进行中，但在区域一级，泛美卫生组织报告称，通过执行“土著人民健康”方案，在拉丁美洲和加勒比地区取得了重大进展。这一方案采用跨文化的方法，将土著做法、疗法和医药纳入初级保健。此外，儿基会一直非常积极地支持各国政府和土著社区制订和执行地方和国家一级关于产前和产后护理的跨文化公共政策。人口基金一直在拉丁美洲和加勒比地区的几个国家实施跨文化的生殖健康方案。联合国一些实体主要在拉丁美洲和加勒比地区制定了富有成效的方案，并开发出一些良好做法。需要将成功的方案扩展到其他地区，并应分享最佳做法，以便扩大成果。虽然通过了关于土著妇女的性健康和生殖健康的若干建议，但尚不清楚是否按照建议的要求进行了研究和举办讲习班。青年人、特别是土著女孩的保健需求应被视为一个优先事项。

#### 环境与健康

19. 土著人民的健康会受到在土著土地和领地上发生的外部因素的不利影响，比如污染、气候变化和冲突，在大多数情况下，土著人民是其中的受害者。2003

年常设论坛第二届会议建议各国批准《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》，还建议有毒废物问题特别报告员举办一次关于持久性有机污染物和杀虫剂对土著人民的影响讲习班。就气候变化对土著人民健康的影响问题举办过一些会议，也有一些资料说明铀矿开采、倾放弃放射性废物及核试验对土著人民的健康造成的影响。但是，常设论坛认为，还需要有一份综合报告阐述这些问题(E/2008/43, 第 87 段; E/2009/43, 第 77 段)。

20. 常设论坛还关切在很多地区、包括非洲大陆的战乱，建议召开一次会议，评价冲突对土著人民的健康造成的不利影响(E/2007/43, 第 68 段)。迫切需要尽快解决这一问题。

### 千年发展目标

21. 常设论坛第四届会议(2005 年)和第五届会议(2006 年)专从土著人民的视角对千年发展目标进行了分析。土著民族强调，亟需重新界定落实千年发展目标的办法，将土著人民的关切和世界观纳入其中，并指出，缺乏分类数据是评估千年发展目标落实情况的障碍。艾滋病毒/艾滋病(千年发展目标 6)是土著人民面临的挑战之一。常设论坛邀请了艾滋病署参与和协作处理这些问题，包括编写关于艾滋病对土著儿童和婴儿影响的研究资料。常设论坛还请艾滋病署将土著组织和保健服务提供者纳入基于社区且文化适宜的艾滋病毒/艾滋病方案(见 E/2006/43, 第 18、36 和 37 段)。

22. 2009 年，加拿大卫生部与艾滋病署和加拿大公共卫生署合作，在加拿大渥太华举办了关于艾滋病毒/艾滋病与土著人民的国际政策对话。这次对话提供了一个平台，以讨论艾滋病毒/艾滋病对土著人民的影响，并探索今后的研究、政策和方案发展方向。对话产生的最后报告指出，艾滋病毒与土著人民的关系没有得到应有的国际关注，尽管土著人特别容易感染艾滋病毒。<sup>1</sup>

### 其他问题

23. 一项具体建议呼吁制定参与式保健研究准则并适用自由、事先和知情同意的原则(E/2003/43, 第 69 段)，针对这项建议，世卫组织在 2003 年发行的出版物中强调，涉及土著人民的保健研究在组织、设计和进行方式上应该考虑到文化差异，以相互尊重为基础，使所有各方都受益且能接受。

24. 很多建议着重指出，需要收集关于土著人民保健情况的数据。常设论坛一直认为，掌握数据是根据族裔、文化和部落联系以及语言等标准为土著人民拟定方案和服务的先决条件(同上, 第 70 段)。虽然提出过很多建议，但缺乏分类数据仍然是保健领域的一大挑战。

<sup>1</sup> [http://data.unaids.org/pub/Report/2010/2010\\_hiv\\_indigenous\\_peoples\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/Report/2010/2010_hiv_indigenous_peoples_en.pdf)。

25. 常设论坛还呼吁各国及联合国各实体制定和实施健康权指标，并制定基准和时间表，以确保逐步实现土著人民的健康权，并更好地协助在国家与国际两级对成果进行监测和评价。健康权指标正在实施中。

26. 常设论坛强调，需要研究土著民族保健标准差别悬殊的情况(E/2004/43，第91段)，并评估保健问题的结构性原因。常设论坛还认为，能否获得土地和自然资源的问题都是土著人民保健问题的一部分，并认为，必须尊重土著人民的发展模式(E/2007/43，第64段)。处理这些重要问题需要有关各方做出极大的努力。

27. 表一按常设论坛各届会议详细列出了所提有关保健的建议和已执行的建议数目。

表一  
常设论坛关于保健的建议的执行情况

常设论坛会议	建议		
	所提建议总数	已执行 (进行中或已完成)	尚未执行或 未收到报告
第一届	7	2	5
第二届	20	11	9
第三届	7	5	2
第四届	4	3	1
第五届	6	6	—
第六届	10	8	2
第七届	2	1	1
第八届	4	1	3
第九届	0	—	—
第十届	4	3	1
<b>共计</b>	<b>64</b>	<b>40</b>	<b>24</b>

## 结论

28. 保健是常设论坛的一个主要议题，特别是因为人们不了解保健问题如何在特性、文化、社会、经济和政治权利方面影响土著人民。必须将保健、教育和文化特性等权利理解为经济社会和人权问题。这些权利也是土著人民谋求集体发展的必要前提。保健和福祉是土著人民生命权、尊严权和福祉权的核心。

## B. 教育

29. 很多土著民族历来将教育体制视为一种同化手段。例如，土著民族认为，寄宿学校在历史上的目的就是土著人民同化到他们所处的主导社会中。寄宿学校

声称的理由是，它们为土著人民提供实现在主导社会中的地位的途径。<sup>2</sup> 而世界很多地区寄宿学校的状况都表明，土著儿童往往并未得到融入广大社会较高阶层所需的教育技能，而是被训练从事家务或体力劳动。<sup>3</sup>

30. 很多土著民族认识到教育是重要的发展工具，而且铭记教育在土著观念中是一个持续终身的过程。教育与土著人民的重要联系包括富强社区和振兴经济。然而，获得和完成教育的比率仍然令人关切，其部分原因是，各种障碍限制了获得和坚持完成教育的机会。因此，必须拟定保留和支助学生的创新方案，帮助学生克服各种挑战。

31. 土著人就学年数少于其同龄人，他们所受的学校教育往往不考虑其文化背景，他们获得教育和职业培训的机会也比大多数人少。此外，土著人民的传统教育制度即使得到考虑，也未必得到与主流教育同等程度的承认。土著妇女和女孩是至关重要的传统知识掌握者，但在很多情况下，她们在教育体制中的处境特别不利。土著人民与教育的主要事项包括确保：(a) 他们的文化和历史在课程中得到准确的描述；(b) 他们拥有充分、平等的受教育机会；(c) 他们能够获得用自己的语言进行的教学，能够进入土著学校和大学。

32. 《联合国土著人民权利宣言》第 11 至 15 条将教育列为重要问题。第 11 和 12 条宣告土著人民有权承续和奉行其文化及其精神和宗教传统、习俗和礼仪。第 13 条宣告土著人民有权知晓、使用和向后代传授其独特的语言、历史和口述传统。第 14 条和第 15 条更具体地提出：土著人民有权建立和掌管自己的教育制度和机构，土著人民有权不受歧视地获得国家提供的所有程度和形式的教育；土著人应享有受教育的机会；课程应适当体现土著人民的尊严和多样性；各国必须确保与土著人民协商及合作，消除歧视，促进土著人民与社会其他阶层之间的宽容、了解和良好关系。除《宣言》外，其他若干国际文书和宣言为向土著人民提供高质量教育以及承认土著人民获得教育的权利，包括享有受教育机会的权利建立了框架。这些文书和宣言包括：《取缔教育歧视公约》(1960 年)；《劳工组织第 169 号公约》，第 26 至 31 条；《儿童权利公约》，第 28 至 30 条。

33. 常设论坛第二至第十届会议总共提出了 42 项建议，涉及土著人民与教育方面的各种问题。具体而言，所涉问题包括双语和跨文化教育、为土著教育调动资

<sup>2</sup> D. W. Adams, *Education for Extinction*, University of Nebraska Press, 1995; T. Fitzgerald, *Education and Identity*, New Zealand Council for Educational Research, 1977; R. Manne, "Aboriginal Child Removal and the Question of Genocide, 1990-1994", in A. Dirk Moses (ed), *Genocide and Settler Society*, New York, Berghahn Books, pp. 217-243; Commonwealth of Australia, *Bringing them home, Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their Families*, 1997.

<sup>3</sup> "土著人民与寄宿学校：比较研究"，由 Andrea Smith 为联合国土著问题常设论坛秘书处编写 (E/C.19/2009/CRP.1)。



源以及初等教育(包括千年发展目标 2: 普及初等教育)。所涉其他问题包括教育和课程质量、参与、受教育权利、寄宿学校、土著大学、受教育机会以及不平等问题。

### 支持双语和跨文化教育

34. 常设论坛一直重点关注土著人民获得双语和跨文化教育的权利和机会。第二至第十届会议就这一专题提出了 10 项建议。大多数建议都要求各国及联合国支持跨文化和双语教育方案。若干机构对这些建议给予了回复:(a) 儿基会除其他外报告了一项有关教育领域文化和语言多样性的方案;(b) 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)报告说,正在与各国教育部持续开展合作,推动有利于土著民族的教育政策改革,包括支持跨文化教育战略和促进土著女孩的教育;(c) 加拿大报告说,该国与第一民族持续合作,自 1992-1993 年至 2002-2003 年,第一民族学校数目增加了 40%。

35. 此外,常设论坛第二届会议还建议各国开展促进土著人民提高文化多样性的方案。加拿大报告说,作为这方面的举措之一,该国建立了一个包括 15 名土著成员的国家教育工作组,就如何缩小第一民族与其他加拿大学生的教育差距问题向部长提供咨询意见。针对关于教科文组织、《生物多样性公约》、儿基会和其他相关联合国机构召集一次探讨跨文化教育的专家会议的建议,生物多样性公约秘书处报告说,该公约适用于社区教育、公众认识和能力建设,但并未规定在土著母语教学中实行双语和跨文化教育。

### 资源调动与土著教育

36. 常设论坛第二至第十届会议就土著教育方案和活动的供资问题提出了 7 项建议。常设论坛主要呼吁继续从联合国机构和各国政府为土著教育调动资源并找出新的潜在供资渠道。具体向国际农业发展基金(农发基金)提出了若干建议,其中包括:(a) 支持跨文化和双语教育方案,促进受教育权利,特别注重土著儿童,并应考虑直接向土著教育机构提供财政援助;(b) 继续管理世界银行的土著人民赠款机制。农发基金在回复中列出了予以支助的项目,并表示,除业务和宣传工作外,农发基金还将着重努力制定与土著人民互动协作的原则,并对“土著人民援助机制”进行管理和调动资源,该机制于 2006 年由世界银行移交给了农发基金。

37. 常设论坛向教科文组织和其他相关机构提出一项建议,特别侧重于通过适当途径寻求更多资金,以支助各种活动,例如促进土著人民与其他民族之间的教育交流,以增进文化多样性并保护土著人民的文化遗产。针对这项建议,教科文组织说,至少有 20 项获得相应预算拨款的活动将土著民族列为行动的核心重点。常设论坛具体针对美利坚合众国和加拿大,敦促两国政府在财政上支助土著社区的教育系统,支持努力保护和延续土著语言,使之与主导语言具有同等地位。美利坚合众国说,美国在土著人民和千年发展目标方面做出了各种努力,将资助印第安人的教育定为优先事项,以支持实现千年发展目标 2,即普及初等教育。

## 千年发展目标 2：普及初等教育

38. 常设论坛第四届会议专门讨论了千年发展目标 1(消除赤贫)和千年发展目标 2(普及初等教育)。在常设论坛就千年发展目标 2 提出的 8 项建议中,有 6 项是在第四届会议上提出的。这 6 项建议除一项外,其他全部针对各国,主要侧重于:(a) 接受初等教育的权利和机会;(b) 土著人民初等教育的质量和适宜性。虽然就目标 2 与土著人民提出了很多建议,但直接回复常设论坛所提询问的国家很少。<sup>4</sup> 联合国机构若干实体回复情况如下:

(a) 关于确认受教育权利是实现公平发展和尊重文化发展的主要手段的问题,人权事务高级专员办事处(人权高专办)指出土著问题机构间支助组所做的工作,并报告了与教科文组织合作举办的关于土著人民与教育的专家讨论会;

(b) 国际劳工组织(劳工组织)报告说,需要分享体现小学或社区一级最佳做法的教育经验,劳工组织的方法侧重于:(一) 投资于有技能而肯上进的教师;(二) 消除阻碍教育的童工现象;(三) 促进教育、体面工作和增加家庭收入。

### 教育和课程的质量

39. 土著人民能获得的教育和课程的质量是 6 点建议中的主要关注点。总体而言,常设论坛呼吁联合国各机构和各国制订切合文化的课程、教学材料及教学方法,以改善土著教育的机会和质量。为确保教育质量,必须将土著知识和文化纳入教育方案和课程。教科文组织报告说,教科文组织通过编制和分发出版物持续提供技术援助,协助制定课程、教科书导则和学习材料(E/C.19/2006/6/Add.9)。常设论坛还建议各国和联合国各机构考虑创办国际土著大学。在国际一级建立此类机构的工作仍在进行中。就此,常设论坛还建议创建和(或)加强培训土著领导人的学术机构,并敦促现有大学为土著人民制定课程。这种注重土著人民的大学方案已取得一定进展,但需加大努力以提高一致性。关于寄宿学校问题,常设论坛认识到寄宿学校对土著人民的家庭、文化和特性造成了非常不利甚至是悲剧性的影响。但在今天,对没有其他教育选择的土著儿童来说,寄宿学校在某些情况下反而被认为是非常重要的一步(E/2007/43,第 70 段)。鉴于这一问题的复杂性,常设论坛秘书处负责就土著人民与寄宿学校问题开展了一项比较研究并提交给第八届会议(E/2009/43)。

### 土著人民的参与

40. 常设论坛就土著人民参与提升土著教育机会和质量的进程提出了 8 项建议。除了建议邀请土著人民参加教科文组织的活动,确保承认土著知识和土著知识的贡献,常设论坛还请各国考虑在参与等原则的基础上,通过并实施国家综合教育政策。常设论坛为确保参与发挥了关键作用,并就提高认识和信息传播提出了若

<sup>4</sup> 回复包括阿根廷提交的报告(E/C.19/2006/4)。

干建议。芬兰、加拿大和新西兰政府、联合国训练研究所(训研所)、联合国新闻部、教科文组织等方面对此作出了回应,举例说明了参与和提高认识的情况。根据对参与和提高认识建议的回应情况,发现缺乏足够的资料,无法确定各国和联合国各机构是否会通过全面的战略政策框架,以确保土著人民进行充分和有效的参与,保证自身接受教育的权利。

### 其他建议

41. 常设论坛就建立网络和分享最佳做法的裨益提出了若干建议。论坛呼吁各国、联合国系统和土著人民组织根据土著文化和传统,加强必要的宣传、教育和信息基础设施,支持土著问题教育者网络,并就初级和社区层面的最佳做法开展教育经验交流。目前为止,常设论坛收到了对这些建议的数目有限的答复。粮农组织报告说,粮农组织就交流对促进土著人民发展的作用举办了一次特别会议,重点探讨交流对打击边缘化和孤立土著人民现象的作用及其促进土著人民自决和发展的潜力。

42. 表 2 开列了各届会议有关教育的建议的数目和执行情况。

表 2

### 常设论坛有关教育的建议的执行情况

常设论坛会议	建议		
	共计	已执行 (进行中或已完成)	尚未执行或 未收到报告
第一届会议	—	—	—
第二届会议	10	9	1
第三届会议	6	5	1
第四届会议	11	7	4
第五届会议	4	4	—
第六届会议	2	2	—
第七届会议	2	2	—
第八届会议	1	1	—
第九届会议	5	3	2
第十届会议	1	1	—
<b>共计</b>	<b>42</b>	<b>34</b>	<b>8</b>

## C. 文化

43. 土著民族世代以来建立了对自然世界、健康、技术和技能、习俗和仪式及其他文化表现形式的丰富知识。文化是常设论坛的 6 个任务领域之一,与土著人民的特征、传统知识、对自然环境的经验以及因此拥有的领土和文化权利有着密不

可分的联系。土著人民的文化习俗、传统和价值观，只要符合人权原则，都可以为推动和促进性别平等和人权发挥重要而积极的作用。尽管 2000 年通过的千年发展目标没有明确提到文化，但文化已被普遍视为一项实现国际社会制定的各项发展目标的关键考虑因素。

44. 2005 年第一次审议千年发展目标时，国际社会承认世界是多样性的，各种文化和文明都为人类的丰富多彩作出贡献。2010 年第二次审议千年发展目标时，各国向前迈进了一步，明确强调文化对发展的重要意义及其对实现千年发展目标的贡献，并鼓励在文化领域开展国际合作。此后，联合国大会于 2010 和 2011 年通过了关于文化与发展的两份决议(第 65/166 和 66/208 号决议)，两份决议均承认了地方和土著传统知识的积极贡献以及保护和维护土著人民的知识的必要性。

45. 根据普遍性、平等和不歧视的基本原则，土著人民享有国际法规定的各项权利。联合国《土著人民权利宣言》第 31 条规定，“土著民族有权保存、掌管、保护和发展其文化遗产、传统知识和传统文化的表现形式及其科学、技术和文化的表现形式，包括人类和遗传资源、种子、医药、有关动植物群特性的知识、口授传统、文学作品、设计、体育和传统游戏、视觉和表演艺术。他们也有权保存、掌管、保护和发展自己对这些文化遗产、传统知识和传统文化表现形式的知识产权。”这也反映在劳工组织第 169 号公约第 13、23、30 条；《保护和促进文化表现形式多样性公约》第 7 条；《保护非物质文化遗产公约》第 15 条；《生物多样性公约》第 8 条(j)项、第 10 条(c)项、第 15 条；《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条中。

46. 常设论坛第二届、第三届、第六届、第九届和第十届会议提出了关于文化的建议。这些建议反映了常设论坛广泛的议题主题，涉及教育、环境、经济和社会发展、健康和人权等各类问题。建议已向各国和联合国各机构、方案和基金，特别是教科文组织、世界知识产权组织、生物多样性公约秘书处、联合国开发计划署、世界贸易组织、人权高专办以及学术界、捐助者、土著人民和民间社会提出。这表明文化是土著人民生存的核心要素。

### 土著妇女

47. 常设论坛 2004 年第三届会议在“土著妇女”特别主题下提出了 14 项关于文化的建议。论坛强调土著妇女的知识体系是表达其文化和特征的核心所在。常设论坛还认识到，考虑到区域和地方文化的差异，必须查明并确定土著妇女的问题和需要，并需制定有关政策和机制，增加土著妇女进入市场和获得资本的机会，使她们能把自身的传统技能转化为可持续的创收形式(E/2002/43，第 31 段)。其他建议包括承认土著社会妇女作为神圣知识和力量的守护者和医药专家，以及作为教育工作者、民俗医士和仪式专家所发挥的有益作用(同上，第 35 段)。

### 承认传统知识的立法

48. 常设论坛 2003 年第二届会议建议各国考虑在国际人权框架内开展宪法及其他法律的改革与教育改革，承认并尊重文化、宗教、语言多样性和精神生活。论坛欢迎教科文组织采取行动起草关于非物质遗产问题的公约，并请土著人民和论坛进行参与、协商和对话。2003 年 10 月，《保护非物质文化遗产公约》获得通过。

49. 常设论坛还建议知识产权组织及其成员国采取切实步骤，确保传统知识和传统文化表现形式/民间文学艺术不被不恰当、未经许可地记录和出版，并加强土著人民和地方社区的能力，使他们能按自身利益，明达地决定是否和如何出版相关文件。此外，常设论坛要求知识产权组织、各国和其他利益攸关方推动土著人民、地方社区和常设论坛参加知识产权组织知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会的会议，并参与相关磋商、核心小组会议、介绍会和讲习班。2005 年 10 月，知识产权组织成员国设立了经认可的土著社区和地方社区自愿基金。

50. 常设论坛 2010 年第九届会议欢迎经济及社会理事会关于拟议修订经《1972 年有关古柯叶传统用途的议定书》修正的《1961 年麻醉品单一公约》的第 2009/250 号决定，常设论坛建议各国考虑到联合国《土著人民权利宣言》第 11、24 和 31 条的规定，支持这一行动。2013 年，根据《单一公约》第 50 条第 3 款，对古柯叶的传统使用得到接受。

51. 常设论坛 2011 年第十届会议确认，希望参加教科文组织世界遗产委员会第三十五届会议，鼓励审查各缔约国在筹备和处理世界遗产提名的过程中，有关自由、事先和知情的同意权以及相关机制、规范和标准的现有程序。2011 年 6 月，论坛一名成员出席了会议。

### 跨文化对话

52. 常设论坛第二届会议建议各国在可行的情况下，在土著地区的公共行政中采用土著语言；支持土著媒体，促进土著青年参与土著方案；此外，组织包括土著运动的体育活动和体育运动会，通过凸显多样化的社区表达方式，挑战既有的错误观念。常设论坛第三届会议建议各国制定跨文化公共政策，以执行联合国《土著人民权利宣言》，并以公平的方式加强当地文化，以此消除加深了历史不平等的形式的所有形式的歧视和隔离。考虑到 2008 年为“国际语言年”，常设论坛第六届会议建议经济及社会理事会核准召开土著语言问题专家组会议(E/C.19/2008/3)，考虑开展具体行动并制定法律，以普及文化多样性原则，加强土著语言，以此促进不同文化间的对话并肯定土著人民的特征。

### 土著人民的参与

53. 常设论坛为各国、联合国各机构和其他利益攸关方提出了多项建议，支持土著人民参加有关会议、参与管理文化场所、编写准则和道德行为守则、建立监测机制等(E/2003/43, 第 97 段、第 100 至 105 段)。然而，土著人民的参与进程仍

面临根本性挑战。有土著人民参与的联合国会议目前有知识产权组织举办的知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会会议，以及由《生物多样性公约》组织的关于传统知识获取与惠益分享的第 8 条(j)款的会议。《生物多样性公约》和知识产权组织为支持土著人民的参与提供资金。常设论坛的一位成员近期参加了教科文组织世界遗产委员会的年度会议。

### 其他建议

54. 有多项建议呼吁各国和联合国各机构支持土著人民参与修复和加强文化遗产的进程。还建议加强经济、社会、政治、文化、精神福祉和文化多样性方面的土著观念，并建立发展指标来衡量促进此类福祉和文化多样性的情况。2010 年，常设论坛秘书处举办了关于“带有文化和特征的发展：联合国《土著人民权利宣言》第 3 条和第 32 条”的专家组会议。会议重申，自决权利是土著人民实现自身福祉的基本条件(E/C.19/2010/14, 第 40、43 和 44 段)。

55. 表 3 开列了各届会议有关文化的建议的数目和执行情况。

表 3

#### 常设论坛对文化问题建议的执行情况

常设论坛会议	建议		
	共计	已执行 (进行中或已完成)	尚未执行或 未收到报告
第二届会议	11	0	11
第三届会议	14	12	2
第四届会议	0	0	0
第五届会议	0	0	0
第六届会议	2	0	2
第七届会议	0	0	0
第八届会议	0	0	0
第九届会议	5	1	4
第十届会议	4	1	3
<b>共计</b>	<b>36</b>	<b>14</b>	<b>22</b>

## 三. 结论和建议

56. 按照土著人民从整体和文化角度处理健康问题的方式，常设论坛就健康问题提出了一系列建议。与此同时，也存在需加以关注的差距。例如，解决土著妇女、青年和儿童具体的权利和需要问题是紧迫的优先事项。此外，常设论坛没有任何建议提及土著男子的健康问题。因此，未来还有很多工作要做。

57. 土著人民的非物质遗产和文化表现形式受到威胁，是因为旨在实现一个可持续未来的相关政策既未承认，也未充分考虑和重视土著人民在创造、保护、维护和重建非物质文化遗产中发挥的重要作用。正在作出相关努力，确保土著知识和非物质遗产得到保护，确保促进他们共同维护、具有代际性质的文化表现形式。这对社会总体来说也可能是有待充分挖掘的财富来源，是人类文化遗产的一部分。

58. 联合国《土著人民权利宣言》于 2007 年通过，这使人们重新关注土著人民参与执行《世界遗产公约》的问题。常设论坛应继续呼吁世界遗产委员会审查和修改其工作方法和业务导则，以确保土著人民充分参与世界遗产地的管理和保护及有关协商，确保在土著人民的领地获得提名和被登记为世界遗产地时，获得他们自由、事先和知情的同意。

59. 考虑到需要保护和加强土著人民的独特特征和文化机构、哲学和世界观、习惯法、土著政治治理和司法体系、土著知识体系、可持续传统生计及其他经济制度，需要在市中心为被迫离开传统领地的土著人民重建其文化和社区，常设论坛不妨指定一名成员，更全面地报告各国和联合国各机构落实和实施常设论坛有关土著问题各项建议的情况。