



经济及社会理事会

Distr.: General
7 March 2006
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第五届会议

2006年5月15日至26日，纽约

临时议程* 项目3

特别专题：千年发展目标与土著民族：
重新规定各项目标

从联合国系统得到的资料

秘书处的说明

土著问题常设论坛于2004年5月16日至27日举行了第四届会议。该论坛在关于第四届会议报告中确定了它的目标、有关提案和建议及今后可能的行动领域，并建议各国、联合国系统各组织和政府间组织、土著民族和非政府组织协助予以落实。非政府组织在这方面所提供的资料载于本说明及其增编。

国际劳工组织

摘要

国际劳工组织（劳工组织）向联合国土著问题常设论坛第五届会议提交书面报告，概述劳工组织一些涉及土著问题项目和方案的现状。本报告是在劳工组织最近成立的土著问题部门间咨询小组协调下编写的。它汇集了劳工组织内部各方案有关土著和部落民族的资料和投入，重点放在重新界定千年发展目标有关的资料和投入。在该报告有关章节中，也有这些资料所产生的意见和建议。

* E/C.19/2006/1。



目录

	段次	页次
一. 对论坛专门针对具体机构/基金/方案/部门提出的建议所作的回应	1-7	3
二. 论坛对一个或一个以上机构或对联合国系统的建议作出的回应	8-17	4
三. 实施论坛的建议或与土著民族有关的其他政策的障碍	18	6
四. 关于劳工组织内部最近有关土著问题的政策、方案或活动的其他重要资料 ..	19-43	6
五. 关于第五届会议特别专题“千年发展目标和土著民族：重新规定各项目标” 的资料和建议	44-90	

一. 对论坛专门针对具体机构/基金/方案/部门提出的建议所作的回应

1. 以下是对土著论坛常设论坛第四届会议报告内提出的建议所作的简短回应。¹

建议

(E/2005/43, 第 31 段)

2. 该建议提到一些具体的优先事项和过程。根据国际劳工组织（劳工组织）的经验，能力建设意味着在研究和协商之前采取一些中长期措施的进程，以确定这种能力建设需要满足的一些具体需求。这种情况既适用于土著社区和组织，也适用于寻求加强满足土著和部落人民需求的能力的机构。的确，这两类能力建设并行不悖，因为有关机构必须在应付所面临的挑战时与土著民族组织进行合作和协商。

3. 尽管讲习班有助于使得各种利益攸关者聚集一堂，对土著问题产生共识，并使得参与者更有效地处理土著发展问题，必须注意确保这些讲习班不会是单独的活动，而是不断开展、较为长期的方案的组成部分。当前，劳工组织正参与一些确定需求和能力建设活动，根据论坛的建议，促进关于千年发展目标的能力建设。在这方面确定需求的活动涉及一系列研究项目，包括：

(a) 分析 14 份国家减贫战略文件的族裔内容；

(b) 关于土著和部落民族参与制定和实施国家减贫战略文件的情况，以及关于土著人民对贫穷问题的看法的三项国家研究；

(c) 就尼泊尔减贫战略文件和体面工作问题开展的深入国家协商；

(d) 关于在玻利维亚、柬埔寨、喀麦隆、危地马拉和尼泊尔一些土著社区实现千年发展目标的五项小型个案研究。

4. 这种研究除其他外，加深了我们对某些背景下的能力建设需求的理解，因此有助于概述致力于将土著问题包括在千年发展目标进程中的各项战略和优先事项。从国际一级到地方一级的这种研究的总体目标之一是要确定一系列对实现千年发展目标至关重要的具体行为者的特殊能力建设需求，这些行为者包括机构、政府以及土著民族的社区和组织。

5. 关于能力建设，劳工组织在国际、国家和地方各级与联合国以及其他多边机构、政府和土著民族组织一道参与中长期能力建设，包括：

(a) 在柬埔寨国家、各省和社区各级，在对土著民族的发展采取注重权利的办法项目中建设能力；

(b) 在肯尼亚国家一级，与一些土著组织共同建设能力；

(c) 在尼泊尔，与土著民族的国家伞式组织和尼泊尔政府共同建设能力。

6. 在机构一级，并根据其技术经验，劳工组织继续在联合国各机构、非政府组织和多边捐助界之间组织能力建设，协助这些行为者制定与土著部落民族有效协作的手段。这些活动例子包括：

(a) 2005 年 10 月，为联合国系统各机构和联合国各部门以及捐助者的代表举办一次关于发展合作和土著及部落民族的技术研讨会，以便使得在土著人民权利领域中面临类似挑战的不同机构能交流经验；

(b) 在意大利都灵为劳工组织、联合国各机构和捐助者的主要工作人员举办培训研讨会。这种培训是为了在这些行为者已拥有的手段和能力基础之上进一步努力，处理土著人民可持续发展问题；

(c) 2006 年劳工组织的培训活动将在 2005 年经验的基础上进一步扩大，2006 年 10 月还将再次举办技术研讨会。

7. 下文第四部分更详细介绍所有这些活动，证明劳工组织为促进土著社区可持续发展的能力建设以及为劳工组织积极参与千年发展目标进程不断作出贡献。

二. 论坛对一个或一个以上机构或对联合国系统的建议作出的回应

8. 以下是论坛对与劳工组织有关的建议所作的简要回应。这些回应并不广泛，但在必要时提到其他资料来源。大部分与这些建议有关的资料包括在本报告其他标题下，以防止重复，并确保在上下文中的含义。

建议

(E/2005/43, 第 8 段)

9. 劳工组织提请注意它与非洲人权和人民权利委员会合作正在进行的研究和提高认识的活动，见下文第 22 (b) 段。

建议

(E/2005/43, 第 15 段)

10. 劳工组织编撰土著问题的资料，作为下列产出的副产品：劳工组织 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 号公约）和劳工组织 1989 年《独立国家土著和部落民族公约》（第 169 号公约）规定执行情况国家报告；和在劳工组织的技术支助下所实施的涉及土著问题的技术合作项目（例如关于土著人民的权利或关于强迫劳动的项目的产出）。因此，

这些统计数据并非完全代表在国家或全球一级的所有土著群体。劳工组织关于土著和部落民族的量化资料存在相当大的差距。

11. 然而，促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目最近已开展一些工作。为此，与土著民族协商下，在柬埔寨、喀麦隆和尼泊尔开展关于土著民族参与减贫战略过程的三项个案研究。这些研究的主要结论载于下文第 53 至 61 段。不过，除了上述结论之外，这些研究提出了关于土著和部落民族对贫穷的理解的一些重要问题，这些看法经常与主流社会的看法不同。

12. 例如，柬埔寨和喀麦隆的研究是基于与一些土著社区的深入协商，从这些协商可以得出关于土著民族本身的贫穷指标的一些共性：

(a) 土著民族对贫穷的理解并非静止不变，而是根据他们融入主流社会/市场经济的程度，以及根据土著社区面临无法获得土地和资源的具体问题而变化；

(b) 所协商的社区认为缺乏土地和资源权利是一项主要的贫穷指标；

(c) 所协商的人民也认为没有承认土著民族的集体权利是制定有效和更妥当处理他们贫穷状况的障碍；

(d) 缺乏（教育和保健等）服务是一项重要的贫穷指标；

(e) 粮食安全是土著人民本身对贫穷的理解的关键；

(f) 文化贫乏（尤其是传统决策的逐步削弱）也被认为是一项重要的贫穷指标；

(g) 缺乏知识和信息也是促成贫穷状况的一项重要因素。

13. 上述结论是与一些具体的土著社区和组织协商的结果。所以，必须强调指出，需要在该领域进一步作出努力，以便产生能够更广泛应用的结果。然而，这种研究能够为今后制定指标的工作提供指导。至关重要的是，制定任何针对土著的指标必须基于与有关社区和人民的代表进行的协商。

14. 在即将开始的其他项目背景下，劳工组织即将开始审查有关土著群体的经济活动和工作状况的指标。这些指标尚未能够普遍应用，但可为未来的工作提供基础。

建议

(E/2005/43, 第 16 段)

15. 如上所述，处理土著问题的能力建设是劳工组织推动劳工组织土著和部落民族政策项目（PRO 169 项目）工作的关键组成部分。下文第四节概述在机构、区域和国家一级具体的能力建设活动。

建议

(E/2005/43, 第 70 段)

16. 劳工组织已提供经费将《土著和部落民族公约》(169 号公约)译成几种语文,包括土著语文(可查阅 <http://www.ilo.org/indigenous>)。另外,为国家一级活动的目的,各种培训材料也将译成土著语文。

建议

(E/2005/43, 第 73 段)

17. 如下文第 36 段所述,劳工组织在组织关于亚马逊区域孤立的土著民族第一次国际研讨会方面,向巴西国家印第安基金会提供支助,以便满足为孤立的土著民族制定共同保护政策的需要。

三. 实施论坛的建议或与土著民族有关的其他政策的障碍

建议

(E/2005/43, 第 22 段)

18. 关于讨论建立国际组织与土著民族之间合作伙伴关系的问题,请参阅下文第 84 至 90 段。劳工组织是根据与土著和部落民族的协商和共同参与原则开展工作,但也意识到与小型土著组织合作的挑战,尤其是国际与地方一级在组织方面通常存在差距。另外,应当牢记难以将国际组织的组织逻辑强加给土著民族。

四. 关于劳工组织内部最近有关土著问题的政策、方案或活动的其他重要资料

19. 下列所述的许多活动更详细地载于劳工组织最近发表的《土著问题通讯》,该通讯可查阅劳工组织网站 <http://www.ilo.org/indigenous>,打印文本可从 PRO 169 项目获得。

A. 土著问题部门间咨询小组

20. 最近成立了一个咨询小组,以确保协调劳工组织涉及土著和部落民族的各部门关于权利和减贫的活动。除了要为劳工组织关于土著和部落民族问题的的工作制定一项总体战略框架以外,该小组旨在使得土著和部落民族问题与劳工组织核心领域工作之间的联系更加明显。例如,关于基本权利、贫穷、童工、强迫/抵押劳工、移徙和歧视等活动越来越多地将土著和部落民族的权利议程包括在内。因此,咨询小组在将土著和部落民族关切的问题纳入劳工组织所有领域的主流这一较广泛的议程方面发挥重要作用。

B. 促进劳工组织关于土著和部落民族政策的项目

21. 该项目的优先领域和未来战略为：

(a) 职工培训：该领域初步取得十分积极的进展，我们打算通过 2006 年不断培训，继续建立劳工组织工作人员处理土著问题的能力。除了区域间培训之外，将在非洲和亚洲这两个需求最大的两个区域组织两项区域活动。

(b) 纳入主流：PRO 169 项目继续通过劳工组织在其他领域的举措确定和采用各种切入点，例如在《关于工作中的基本原则和权利宣言》和在《消除童工现象国际方案》之下采取的措施。因此，PRO 169 项目成为劳工组织部门间土著问题咨询小组的协调中心（见上文第 20 段）。

(c) 实施：尽管劳工组织第 169 号公约为协商和参与提供指导框架，亟需研究实施其原则所产生的各种具体进程。根据这项目标，并作为为政府、土著民族和其他相关参与者制定准则的最初步骤，PRO 169 项目将开始记录该领域的良好做法。

由欧洲民主与人权倡议提供经费的 PRO 169 项目的工作

22. PRO 169 项目最近从欧盟委员会民主与人权倡议筹到了经费，用以支付为期三年的一项工作计划。它包括下列三个组成部分：

(a) **在全球范围交流关于执行劳工组织第 169 号公约各项原则的经验**：作为第一步，将同非洲、亚洲和拉丁美洲各国政府和土著组织进行区域协商，以便就有关如何执行劳工组织第 169 号公约各项原则的良好做法确定进行研究的伙伴。研究范围将包括：影响评估、宪政改革和制定适当的体制框架、自我管理、土地权利和自然资源、习惯法、冲突的预防和解决，发展合作、就业和传统经济、保健和教育。研究成果将用来阐述一系列良好做法，并特别着重协商和参与；

(b) **通过编写文件和讨论有关的法律和宪法条款，在非洲宣扬土著人口/社区的权利**：将同非洲人权和人民权利委员会关于土著人口/社区的工作组协力推行一项合作项目，就立法和宪法条款及其在非洲一系列国家的执行情况进行研究。已设立一个项目指导委员会，以便管理非洲委员会、PRO 169 项目和各执行机构之间的合作。研究的主要成果将制成有关非洲立法的综合性文件和数据库，将传播给参与宣扬和保护非洲土著和部落民族权利的所有行动者，供其利用；

(c) **在南亚进行对话的能力建设**：这个组成部分将着重在孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦促进就土著问题进行对话，由政府、土著机构和民间社会组织参与。对话网络将促成为土著组织、政府机构和民间社会组织制定有针对性的适当培训。一旦劳工组织第 107 号公约（在孟加拉国、印度和巴基斯坦）生效，将用它作为进行对话和能力建设活动的平台，以提高对土著问题的认识。此外，着

重体面的工作将找出在有关地区妨碍土著和部落民族就业及经济发展的主要障碍。

培训工作人员

23. 2005年9月,PRO 169项目在意大利都灵为来自劳工组织总部和外地办事处、以及双边和多边机构的重要工作人员举办了一次培训讨论会。讨论会的目标是,建设与会者的能力,以便宣传和应用劳工组织第169号公约的各项原则。土著专家将出席,同与会者分享其经验。2006年开始,将在拉丁美洲、亚洲与非洲区域一级举办更多次培训讨论会。

技术讨论会

24. 2005年10月,劳工组织为来自联合国系统各机构和联合国各部门以及捐助者的代表主办一次技术讨论会,使得在土著权利领域面临类似挑战的不同机构能够分享其经验。这场活动也提供了机会,加强机构间的关系和确定今后合作与采取联合行动的领域。

在尼泊尔的 PRO 169 项目的活动

25. 在尼泊尔,PRO 169开展了下列活动:

(a) 2005年12月在尼泊尔发行两份出版物:《第169号公约与尼泊尔的和平建设》和《尼泊尔的土著民族、减少贫穷和冲突》;

(b) 来自PRO 169项目的代表参与了在达兰举办的关于体面工作的第一次区域协商和参与了关于尼泊尔土著民族人权的讨论会。事实证明,这两次讨论会都成为有效的平台,提高对劳工组织尼泊尔土著和部落民族有关工作的认识,并讨论了社会排斥与建设和平的问题;

(c) 在多拉克哈区北部正就濒临灭绝的朶加提种族进行一项实现千年发展目标微观研究(见下文第66和67段);

(d) PRO 169项目正在尼泊尔筹办两次宣传讲习班,以提醒人们注意土著妇女问题:一次为尼泊尔政府和国家非政府组织举办;另一次将于2006年为土著非政府组织举办。

柬埔寨和喀麦隆境内的项目

26. PRO 169项目在柬埔寨和喀麦隆进行了关于减贫战略文件与土著和部落民族的关联性及其在减贫战略文件进程中参与情况的个案研究。2005年期间,这些研究已最后定案并在国际一级(在论坛第四届会议上)及个别国家境内启动。关于这些报告提出的建议和后续工作的资料,见下文第53至60段。

柬埔寨

27. 2005年5月举办了一次讲习班,以启动关于对柬埔寨境内土著民族的发展采用以权利为基础的办法的项目。本项目旨在改善有利于柬埔寨境内土著和部落民族的立法和政策环境,并加强这些民族本身具有代表性的组织在决策和发展程序中发挥更积极的作用。讲习班涉及同来自14个省的27名土著人民代表协商,在同其他利益相关者及同双边与多边捐助者举行会议前,所有代表会了面并做了一天的准备。

28. 作为这次讲习班的成果,国家项目现在把重点放在下列两项目标:改善关于柬埔寨土著和部落民族的政策环境,和促进立法的有效执行;以及加强土著和部落民族具有代表性的组织在决策和发展进程中发挥更积极的作用。

喀麦隆

29. PRO 169项目和劳工组织设在雅温得社区的办事处已就土著问题工作了两年多。作为这项工作的后继行动,2005年6月15日至17日在喀麦隆举办了一次国家讲习班。讲习班旨在促进土著和部落民族、国家行动者、工会和其他有关行动者之间进行建设性的全国对话,并对喀麦隆境内土著和部落民族的工作和生活情况取得共同理解。

30. 讲习班将借重下两项研究项目的建议:就保护喀麦隆境内土著民族权利的法律框架进行的研究(包括案头研究和在喀麦隆三个省同土著代表、政府官员和非政府组织协商的一次参与性活动);²和关于土著人民参与制定国家减贫战略和土著人民对贫穷所持观点的研究。³就其作为头一次将喀麦隆境内自认属土著和部落民族的所有种族的代表聚集一堂参与全国性讲习班而言,这项活动本身就意义重大。

31. 为了就这次协商讲习班提出的各项建议采取后继行动,目前正在编制一个为期两年的能力建设项目。

千年发展目标的微观个案研究

32. 目前正在玻利维亚、柬埔寨、喀麦隆、危地马拉和尼泊尔进行微观研究。在每一个国家,研究重点是分析个别土著社区或村庄为实现千年发展目标所需应付的微观和宏观因素。这些研究和减贫战略文件都有助于促进论坛的下一任务:就如何执行关于土著和部落民族的千年发展目标向联合国系统提供意见。

摩洛哥关于审查土著习惯法的项目

33. 如何可把摩洛哥土著习惯法融入国家主流法规,以便加强土著民族参与影响他们的社会和发展进程?审视此一问题的研究是Tamaynut(摩洛哥的一个土著民族协会)和劳工组织一个合作项目的结果。

34. 研究的眼前目标是：在不同的司法领域，使国家立法考虑到习惯法，并促进国家一级的讨论：如何制定系统化的程序，使阿马兹格社区在有关其土地开发的方案、项目或政策中，能够参与其本身的经济、社会和文化组织结构。

35. 为此目的，将以阿马兹格、阿拉伯和法语出版阿马兹格习惯法汇编，并同国家法规和习惯法进行比较分析，这项工作将构成政府、土著民族、媒体、非政府组织和其他有关各方进行对话的平台。

劳工组织在南美洲的区域活动

第一次亚马孙区域与世隔绝土著民族问题国际专题讨论会

36. 劳工组织向巴西全国印第安人基金会提供了支助，筹办第一次亚马孙区域与世隔绝土著民族问题国际专题讨论会。该基金会提议举办这次讨论会的目的是，建立对话，以便为亚马孙区域与世隔绝或未与外界接触的土著种族制定共同的保护政策。

为土著领导人和律师举办关于国家和国际土著权利法的培训

37. 2005年7月，在劳工组织巴西利亚举办了一次为期两天半的培训，以便增进对国家和国际程序的理解，并巩固和加强土著人民保护其本身权利和利益的能力。2006年重复举办了这种培训。

C. 劳工组织——土著合作社方案

38. 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）继续致力减轻贫穷和加强非洲和亚洲土著和部落民族的经济情况。重点仍然放在：通过其本身的机构、立足于其本身的文化需要，加强他们的生计和支助他们参与发展进程。在执行的所有各级都致力维护男女平等：在其关于就业政策与方案的工作中和在土著社区的能力建设培训方面。

39. 土著合作社方案的经验显示，土著和部落民族减少贫穷和发展必须以尊重其文化及其本身对贫穷所持观点为基础。2005年扩充了在菲律宾的社区开发项目，更加注重基层经验同政策拟定挂钩。这方面的主要挑战之一是：如何加强土著民族在此一进程中的参与，和宣传将土著民族的愿望和需要纳入国家就业政策和方案。

40. 展望未来，在菲律宾、越南和柬埔寨的社区发展倡议将着重加强土著经济和促使本地参与同国家政策挂钩。在男女平等方面，将加强有关就业和减少贫穷的对话的协商程序和机制。

D. 宣传劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》的重点方案

41. 根据劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》开展了两项与土著和部落民族直接有关的重要活动：在 14 个国家的减贫战略文件族裔审计程序（见下文第 49 至 52 段）和关于拉丁美洲土著民族和强迫劳动的研究。

查禁强迫劳动特别行动方案

42. 2005 年，查禁强迫劳动特别行动方案发表了三项调查研究，并用文件说明了玻利维亚、巴拉圭和秘鲁农村地区土著民族陷入胁迫和债役的情况。这些研究将在同各国政府，劳工和雇主组织举行的一系列讲习班中讨论。这将导致重要的政策发展。玻利维亚和秘鲁现在都设立了全国委员会，授权制定有效的政策来打击强迫劳动做法，而巴拉圭也宣布它将在 Chaco 区域开办一间劳工部办事处。一项由瑞典政府资助、为期一年的劳工组织项目将提供机会，支持这些发展，并将就劳动力市场上歧视土著人民的更大规模的问题扩大合作。这个项目试图宣扬以统筹兼顾的办法来打击强迫劳动和歧视、把查禁强迫劳动倡议同在工作场所打击族裔歧视和促进族裔正义等范围更广的社会政策挂钩。这一问题与土著和部落民族的相关性方面的其他资料，请见下文第五节。

E. 机构间活动

43. 除了区域和国家两级的机构间合作以外，劳工组织一向积极参与国际上就土著问题进行中的工作。2005 年劳工组织作出贡献的一些例子包括：

- (a) 2005 年 10 月为来自联合国系统各机构和部门以及捐助者的代表主办一次关于土著和部落民族问题的技术讲习班；
- (b) 向关于千年发展目标、土著人参与和善政问题的国际专家讲习班提供大量捐款；
- (c) 参与土著妇女机构间工作队；
- (d) 向新的世界土著人民国际十年建议优先事项。
- (e) 6 月和 7 月，招待联合国人权事务高级专员办事处研究金方案的学员；
- (f) 9 月在巴拿马城参与关于土著问题的机构间支助小组会议。

五. 关于第五届会议特别专题“千年发展目标和土著民族：重新规定各项目标”的资料和建议

A. 劳工组织对千年发展目标的总体贡献

44. 人人都有体面工作的目标和千年宣言中的各项保证是不可分割的，劳工组织与其他多边组织和民间社会密切合作，支持千年宣言。劳工组织还强调国家对体面工作方案和减贫战略具有自主权的重要性，这些方案和战略是最贫穷国家实现千年发展目标的途径。劳工组织在最贫穷国家中参与制定国家减贫战略文件和体面工作方案就表明了这一点。人们还日益认识到，减贫战略文件还需要考虑每个国家各个民族的不同需要，因为土著和部落民族等群体遭受长期贫穷和饥饿的人往往特别多。如欲进一步了解劳工组织对千年发展目标进程的总体贡献，可查询劳工组织政策整合股的网站 <http://www.ilo.org/bureau/integration/index/htm>。

45. 2005 年 11 月，劳工组织就业和社会政策委员会在审查劳工组织参与减贫战略文件的影响时评论说：劳工组织现已加强了制定减贫战略文件的做法和方法。这种做法和方法将继续以各群体的能力建设为基础，尽可能扩大参与贫困政策对话的广泛好处。劳工组织如今将需要进一步积极帮助在全球和国家一级评估减贫战略文件的工作，力图影响预算进程，主张以就业为基础的发展战略，照顾到有时被忽视的群体的权利，例如农业和非正规经济工人、移徙者、土著民族和部落民族（见 <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/gb/docs/gb294/pdf/esp-5.pdf>）。

46. 虽然劳工组织对千年发展目标进程提出的主要机构意见是依据政策整合公司的体面工作任务提出的（特别着重年轻人的体面工作），但劳工组织针对土著民族和部落民族问题的许多方案也与千年发展目标交叠，众多部门的研究也可以用来说明如何重新规定千年发展目标以促使在其中包括土著和部落民族的问题。

47. 向常设论坛第四届会议提交的报告（E/C.19/2005/4/Add.5）只论述了千年发展目标 1 和 2。下文将报告劳工组织在这两个领域取得的进展，特别着重谈论如何重新规定这两个目标，克服土著和部落民族面临的特殊挑战。同时也将提供新的资料，说明劳工组织对理解目标 3、7 和 8 所作的贡献，特别着重最后一个千年发展目标。

B. 对千年发展目标 1：消除赤贫和饥饿采取后续行动

48. 劳工组织的一些部门设法满足制定措施，促使土著和部落民族参加发展、减贫努力和体面工作主动行动这一需要；其有关活动说明如下：

在选定的十四国对减贫战略文件进行民族审计

49. 鉴于该进程的目的在于帮助一向被忽视的群体进行这一审计是为了确定是否在减贫战略文件中考虑了土著和部落民族的权利和需要。

50. 本研究得出的主要结论之一是，减贫战略文件反映土著和部落问题的程度存在着显著的区域差别。在非洲，关于这一问题的辩论尚处于初级阶段，拉丁美洲已经找出了土著贫穷及其潜在的根源，并在减贫战略文件中提出了对策，尽管实施工作可能还没有跟上。在亚洲，对土著和部落民族的不平等发展则在真心关切、一般重视到置之不理之间摇摆不定。下列各点可资证明：

(a) 14 份减贫战略文件中只有两份成功地将土著和部落问题纳入主流；

(b) 不管是针对土著民族居住的贫穷地区还是土著社区本身采取目标明确的行动，两者都无法保证解决土著贫穷的结构性原因；

(c) 缺乏可靠、准确和最新的按人种分类的数据；

(d) 只有少数的减贫战略文件考察了性别层面以及土著和部落贫穷的动态发展。

51. 土著和部落民族参加有关减贫战略文件的磋商即使有也很不够，其原因是国家发展议程没有反映他们的问题，没有显而易见的土著组织，地域偏远，语言障碍，参加磋商的资格要求甚严。

52. 以下强调的是今后将土著民族包括在减贫战略文件进程中的几个重点：

(a) 找出能够使土著组织参与其中的机制，例如查明现有的土著组织；

(b) 找出最有效的机制，除其他外，使他们能在不同级别参与进程，在不同阶段处理不同问题；

(c) 认识到土著和部落民族并不是清一色的群体，因此，需要有不同的重点小组关照不同的群体。

在减贫战略文件中包括土著和部落民族：柬埔寨、喀麦隆和尼泊尔的个案研究

53. 在柬埔寨、喀麦隆和尼泊尔进行这些个案研究是为了补充减贫战略文件所作的民族审计（见上文第 49 至 52 段）。虽然这三个研究是在迥然不同的环境中进行的，但结果发现，所研究的无论哪一个国家，都没有让土著民族积极参与制定减贫战略文件。在多数情况下，地方一级的土著代表甚至根本不知道有这种进程。

柬埔寨

54. 在柬埔寨进行的研究⁴着重土著民族对贫穷的看法。目前柬埔寨的减贫战略文件显出政府正日益认识到柬埔寨的少数民族难以参与社会和政治生活，但至今没有具体战略解决土著民族的关切问题。

55. 有土地耕种、土地有保障和有够吃一年的粮食是柬埔寨的土著民族谈得最多的生活优先事项，反映出土著民族至今仍面临与外人争夺祖先土地的问题。

56. 最近，柬埔寨经历了权力下放进程，诸如村长、社区、县和省当局等新的行政结构实行与传统的集体结构，相冲突的不同的决策方法，将指令和命令权从上级转移到下级。

57. 报告为促进与土著和部落民族之间发展方面的合作提出了具体建议，目前正在结合劳工组织在柬埔寨进行的关于土著民族的国家项目，对这些建议采取后续行动，包括在国家和省一级进行培训。

喀麦隆

58. 喀麦隆的研究⁵通过对国家政策一并进行分析，并根据与土著和部落民族的磋商中直接掌握的资料，评估土著和部落民族参与拟定和实施喀麦隆减贫战略文件的程度。研究认为，土著和部落民族的愿望和权利很少得到考虑，而且，目前，减贫战略文件所表达的单一发展模式在实际应用时有可能使这些民族更为贫困。

59. 把土著民族的关切问题列入喀麦隆减贫战略文件的建议包括：

(a) 为了考虑土著和部落民族的观点，必须承认他们作为具有独特文化的民族，有着集体权利，并在此基础上进行磋商；

(b) 必须考虑他们使用土地和资源的模式；

(c) 减贫战略文件需要依据可靠的根据土著民族自己的贫困标准和指标收集的分类数据。因此，需要进行适当的研究，以便更好地了解土著民族的具体愿望；

(d) 应该与土著和部落民族进行磋商，并让他们积极参与确定其发展优先事项的工作；

(e) 应该确认传统知识，并将其包括在减贫战略中。

60. 目前，劳工组织正在结合它在喀麦隆进行的工作，对与其有直接关系的建议（主要是培训和加强对话）采取后续行动。

尼泊尔

61. 尼泊尔的减贫战略文件和第十个五年计划（2002-2007 年）相同。这是完全致力于减贫的第一个战略/计划。遗憾的是，在拟定减贫战略文件时，没有与尼泊尔的 59 个土著民族磋商。该个案研究揭示了在减贫战略文件过程中未做好磋商工作的后果：土著民族被排斥在权力机构之外、他们无法掌控政府/捐助者的方案；最严重的是，土著民族参与国内武装冲突的人数日益增加。下文接着介绍劳工组织为在国内给土著和部落民族创造对话和参与的机会所进行的活动。

尼泊尔的体面工作方案：反映土著人的关切问题

62. 尼泊尔的减贫战略文件为推动土著民族有体面的工作开辟了道路。2005 年 1 月通过的关于劳工组织第 169 号公约和尼泊尔和平建设的《加德满都阿迪瓦西-柬加提宣言》向劳工组织提出了一个具体建议，即要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。劳工组织正通过推动土著民族与政府之间的持续对话，提供与土著权利有关的培训和能力建设，确定土著民族“体面工作纲领”的要点，以满足土著民族的要求并解决其关切问题。

63. 初步磋商突出强调了推动土著和部落民族体面工作的一些手段：

- (a) 通过发扬企业家精神和为传统职业提供技能培训，创造可持续的就业机会；
- (b) 通过组成传统生计合作组/自助组，推动主动行动；
- (c) 与土著民族的传统劳工组织合作；
- (d) 与工会合作，把重点放在权利问题上，尤其是使用自然资源以及森林和土地和获得公民身份的权利。

C. 对千年发展目标 2：普及初级教育采取后续行动

消除童工现象国际方案以及 PRO 169 项目的指导方针

64. 土著儿童中受最恶劣的童工劳动形式影响的人数超乎寻常，需要采取具体措施，有效地满足他们的需要，保护他们的权利。为此，在菲律宾、肯尼亚和危地马拉三个国家举办了全国性的讲习班。讲习班会聚了劳工组织的工作人员、伙伴和土著代表，寻找每个国家特有的关切问题，并对土著与部落民族的童工方案提出建议。例如，2005 年 10 月在肯尼亚举办的讲习班探讨了牧区及狩猎-采集社区儿童的特殊弱势，并为这些群体找出了打击童工劳动的若干挑战。

65. 由于在 2005 全年进行了这一研究,PRO-169 项目和消除童工现象国际方案正在就如何在土著民族中打击童工劳动的问题为劳工组织工作人员和伙伴拟定切实的指导方针。

消除童工现象国际方案研究: 尼泊尔的社会排斥和童工劳动, 尤其对朶加提(土著民族)而言

66. 在尼泊尔, 童工剥削是一个令人忧虑的问题。没有土地、不识字、剥削性质的劳工关系和贫穷是造成童工的基本的长期原因。例如, 从事最苦的童工劳动的儿童中有 58% 来自没有土地的家庭。该研究从尼泊尔土著朶加提人被排斥在整个社会之外的广泛背景, 探讨了歧视朶加提童工的原因、结果和性质。

67. 研究清楚地显示, 朶加提童工是一个牵涉贫穷、社会排斥和歧视的一个复杂的现象。显然, 童工是一个社会问题, 也是一个政治问题, 因为社会排斥、没有代表参与决策进程、由于政府的歧视性政策而得不到资源制约了朶加提的经济权力。此外, 教育是以尼泊尔语而不是朶加提人的母语进行的, 从而使该土著群体难以得到教育。要使人们认识到这一点, 并促使产生积极的变化, 采取承认其权利和促进社会流动性的举措也许是一个重要的手段。迄今为止, 政府或非政府组织都没有一项针对朶加提童工问题包容性强的明确政策, 他们在尼泊尔的处境依然鲜为人知。有必要对此进行进一步的研究。

D. 千年发展目标 3: 促进两性平等并赋予妇女权力

68. 劳工组织确认性别问题是贯穿其有关工作和工作条件的所有方案和活动的一个问题。

消除童工现象国际方案

69. 目前正在秘鲁的几个土著社区定性研究土著童工的性别层面。目前正在对亚马逊土著民族的童工劳动进行后续研究。研究旨在通过评估决定土著儿童使用时间的文化和经济因素, 找出能有助于打击土著民族中的童工劳动的战略。

推动劳工组织土著和部落民族政策的项目

70. PRO169 项目谋求鼓励妇女参与决策进程并在其中发挥咨询作用, 这是已经实施的各个项目不可分割的一个方面。在有些情况下, 由于没有妇女的参与, 因此有必要(在国家项目框架内)从事项目活动, 特别把社会性别关切纳入各项目的主流。

E. 千年发展目标 7: 确保环境的可持续能力

71. 拉丁美洲社区旅游业网络是一个专门支持拉丁美洲旅游业和生态企业可持续发展的农村和土著社区、机构和技术人员的网络, 谋求实现经济效率、社会平

等和文化特征等目标彼此相容。该网络向地方企业提供一系列支助服务，使其能够更有效地进入新市场，改善服务质量和提高竞争力，从而加强基于社区的旅游业。

72. 2005 年，该网络提供了以下服务：

(a) 通过题为“活文化门户”的网站（见 <http://www.redturs.org>）提供掌握资料和传播技术的机会，以便就几乎 200 个社区旅游目的地展开宣传，并使之实现商业化；

(b) 十个国家代表在巴拿马通过了《行为守则》和旨在推销其服务的集体商标，通过在巴拿马的区域协商交流了知识和经验。

73. 该网络还在制定各项措施，对基于社区的旅游业经验的经济、社会、文化和环境可持续能力进行评估，并进行了两项研究，以编写有关厄瓜多尔和拉丁美洲其他国家的社区旅游业服务供应情况的文件。不久将发表一份关于拉丁美洲土著社区体面工作和可持续发展问题的政策文件。

74. 2006 年，该网络将继续从事促进拉丁美洲生态企业可持续发展的能力建设，例如，在五个国家进行旅游管理培训，并发表一份社区旅游培训手册。

F. 千年发展目标 8：合作促进发展

75. 这项目标极为广泛，因此劳工组织将着重根据其第 169 号公约促进涉及土著和部落民族的善政工作，并表明劳工组织如何在制定和执行其各项方案和项目的整个过程中促进这些原则，以及同土著民族合作的相关问题。

善政与土著和部落民族：主要挑战

76. 联合国千年发展项目的最后报告（2005 年）⁶ 把治理失败确定为未能实现千年发展目标的四大原因之一，强调政府必须同其全体选民合作，让各人口群体都参与决策进程。土著问题机构间支助小组 2004 年年会报告（见 E/C.19/2005/2）重申这一看法，强调基于权利的促进发展和善政办法是实现有关土著民族的千年发展目标和实现民主化和建设更具包容性社会的更广泛目标的关键所在。

77. 除了劳工组织第 169 号公约以外，该组织关于一般劳工管理问题的若干文书及其关于歧视问题的文书载有一系列善政条款和原则。基本方针是：土著民族应享有一般人民所享有的权利和机会，同时也应从旨在保护其体制、文化、语言和土地等方面的特殊权利和措施中获益。

劳工组织第 169 号公约和善政

78. 劳工组织第 169 号公约可以为对话、善政和将土著和部落民族纳入涉及他们的决策和发展进程，提供一个有益的框架。公约特别强调协商和参与原则，规定政府应该：

(a) 通过适当的程序，并通过其代表机构，与有关民族进行磋商（第 6 条第 1 款(a)项）；

(b) 确立各种途径，以使土著民族可以自由地参与各级决策（第 6 条第 1 款(b)项）；

(c) 确立各种途径，使土著民族充分发展本民族的机构并发挥积极性（第 6 条第 1 款(c)项）。

79. 有关协商和参与的这些条款同公约中涉及发展进程的其他条款直接相关，其中规定土著民族有权：

(a) 决定其自身发展进程的优先安排，因为发展进程影响到他们的生活、信仰、习俗和精神福祉以及他们所占有或以其他方式使用的土地；

(b) 支配自身的经济、社会和文化发展；并

(c) 参与制定和执行可能直接影响他们的发展计划（第 7 条第 1 款）。

80. 根据公约，捍卫土著和部落民族权利的主要责任应由政府来承担，但公约也强调土著和部落民族有自己的社会、经济和政治体制。因此，确保善政就意味着建立包容性施政结构，为承认土著权利及其施政结构必须在发展进程中得到尊重和加强而提供一个框架。公约的基础是必须通过对话团结各方，以便使之得以为了共同的利益，协力建立一个更加包容的社会。

81. 为处理协商和土地权问题而采纳统一和全面的机制和立法框架，乃是已经批准劳工组织第 169 号公约的国家依然面临的主要挑战。经常没有进行协商，在土著和部落民族占有或使用的土地上开采自然资源和从事采矿和林业活动时尤为如此。不仅在有关土地和资源问题上，而且也在一系列其他问题上，改善同土著和部落民族的协商程序会有助于大大改善施政，最终实现更持久的发展，改善土著和部落民族同政府的关系。

目前劳工组织把土著和部落民族纳入千年发展目标 8 的相关活动和战略

82. 上文第四节概述的所有项目都同推进最广义的千年发展目标 8 相关。例如，对非洲各国立法和宪法保护土著民族权利的程度进行研究，就是在那里采取步骤实施善政的先决条件。对摩洛哥土著习惯法进行的类似研究和当地开展对话的进程，都旨在使国内社会的土著民族和主要族裔和睦相处。劳工组织 2006 年还将

在危地马拉召开次区域研讨会，讨论执行协商原则的各种挑战，着重本区域内已经批准工发组织第 169 号公约的各国的责任。

83. 如上文第一节所述，能力建设是劳工组织这方面活动的主要关切，因此也是其各项方案的一个内容。在有关情况下，解决冲突的目标也是劳工组织联系各国政府和土著和部落民族的国别活动的主要部分。制定土著和部落民族的各项指标和分列数据目前是联合国各机构的主要重点，2007 年，劳工组织及其统计部门将设法处理这个问题。

劳工组织与土著民族：合作促进发展的挑战

84. 伙伴合作概念对劳工组织同土著和部落民族合作至关重要，因此，本组织的工作方法以庄严载入第 169 号公约的协商和参与原则为根据，这些原则也是我们努力确保土著和部落民族参与其有关发展进程的关键途径。然而，同各国政府以及同组织能力大不相同的土著和部落民族组织打交道是一个很大的挑战。

85. 例如，在柬埔寨，村级以上的组织结构因普遍缺乏教育、缺乏法律知识和不懂高棉文，并因实际联络手段有限而受到制约。因此，土著社区只能在村庄一级参与任何发展项目。这种情况使得劳工组织难以同传统体制直接合作。为了最大限度减少这种差距，劳工组织同当地具有丰富土著社区工作经验的非政府组织建立了伙伴关系。

86. 如果人们认为劳工组织的职能是作为一个国际组织，其更大的价值领域在于其规范工作及其制定政策的能力，那么显然有必要建立这样的中间组织。技术和研究部门乃是对这些优先安排的必要补充，而同各执行组织建立伙伴关系也往往对实现这些目标至关重要。这种伙伴关系常常可以成为土著民族自身能力建设的中间步骤，因为它在国际、国家和地方各级框架之间建立了一种联系手段。

87. PRO169 项目在肯尼亚支持了一系列活动，旨在加强畜牧者和狩猎采集者组织，以及代表他们参加有关政策讨论的组织的发言权，特别是在参与宪法审查进程方面的发言权。这些伙伴关系所构成的挑战同柬埔寨面临的挑战非常不同，而且由于为时较长，人们已可以对其进行评估。

88. 在肯尼亚，组织水平较高，但多少有些零散。这似乎是由于地处偏僻和缺乏资源使人们难以召开组织会议，而且也是由于不同群体之间的利益和权力冲突。土著组织日趋同非政府组织建立伙伴关系。

89. 劳工组织同有关网络进行合作所获得的经验包括：

(a) 劳工组织提供的支助使得畜牧者和狩猎-采集者得以在宪法审查进程中确定共同立场；就最重要的实质问题起草文件；任命代表在此进程中担任重要职务；在宪法草案中反映其主要关切，并通过社区协商和培训，表达和巩固这一立场；

(b) 劳工组织对额外项目的直接支持在某种程度上确保了青年和妇女参与这一进程，使土著妇女组织得以在以后接触其他潜在捐助者时具有合法性；

(c) 大多数捐助者要求通过东道组织向该网络各成员组织调拨资金，这项要求没有考虑到实地多样性，甚至造成了个别成员组织之间的利益冲突。

90. 劳工组织根据在柬埔寨和肯尼亚取得的经验作出的结论是，以下所列同土著和部落民族建立切实有效伙伴关系的重要因素：

(a) 统一各伙伴的重要目标，而非各机构自定目标；

(b) 应着重加强土著民族对影响其生活的政策和决策进程的影响力和参与力度，让对此类进程具有影响力的行动者参与其中；

(c) 应优先进行能力建设，将这种能力建设的构想和设计，视为一种具有明确进度和基准的长期进程；

(d) 必须让土著民族和各国政府、机构工作人员和其他有关行动者参与能力建设进程，以便弥合双方的差距；

(e) 应同各伙伴一起进行共同评价和评估，并把伙伴关系理解为共同学习过程；

(f) 应编写所获经验教训的文件，并同其他伙伴进行交流；

(g) 应特别注意妇女参与，并同各伙伴讨论社会性别问题。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录，2005年，补编第23号》(E/2005/43)。

² 见 Barume, A., K., *Cadre légal pour la protection des droits des peuples indigènes et tribaux au Cameroun*, 推动劳工组织土著和部落民族政策的项目，2005年，劳工组织，日内瓦（仅有法文本）。

³ 见 Tchoumba, B., 《喀麦隆境内的土著和部落民族与减少贫穷》，宣传劳工组织关于土著和部落民族的政策的项目，国际劳工局，日内瓦，雅温得，环境与发展中心，2005年。

⁴ 见 Chhim, K. 柬埔寨的土著和部落民族与减贫，推动劳工组织关于土著和部落民族政策的项目，日内瓦国际劳工局和金边高级研究中心，2005年。

⁵ 见 Tchoumba, B., 喀麦隆的土著和部落民族与减贫，推动劳工组织关于土著和部落民族政策的项目，日内瓦国际劳工局以及雅温得环境和发展中心，2005年。

⁶ 报告全文见 <http://www.unmillenniumproject.org>。