



大会

Distr.: General  
3 August 2012  
Chinese  
Original: English

## 第六十七届会议

临时议程\*\* 项目 66(a)

促进和保护儿童权利

## 《儿童权利公约》的现况

## 秘书长的报告

## 摘要

大会的第 44/25 号决议通过了《儿童权利公约》。截至 2012 年 7 月 1 日，已有 193 个国家批准或加入《公约》，两个国家已签署但尚未批准《公约》。大会第 54/263 号决议通过了《公约》的两项任择议定书。截至 2012 年 7 月 1 日，已有 147 个国家批准关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书，158 个国家批准关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书。依照第 66/141 号决议的规定，本报告第四节着重阐述保障土著儿童权利问题，其中重点讨论以下相关问题：土著儿童人权；尊重文化特性等交叉问题；保护土著儿童免遭歧视并落实其权利；教育；保健；保护；参与；今后前进的方向。

\* 由于技术原因于 2012 年 9 月 10 日重新印发。

\*\* A/67/150。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 《儿童权利公约》的现况 .....	3
三. 《儿童权利公约》的执行情况 .....	3
四. 保障土著儿童权利 .....	4
A. 土著儿童的人权 .....	4
B. 交叉问题 .....	5
C. 教育 .....	7
D. 保健 .....	10
E. 保护 .....	12
F. 参与 .....	14
五. 前进的方向 .....	15

## 一. 引言

1. 大会在第 66/141 号决议中请秘书长向大会第六十七届会议提交一份报告，介绍《儿童权利公约》的现况，着重讨论土著儿童，对此参照相关的国际准则与标准以及区域和国家特殊性。本报告就是依照这一请求提交的。

## 二. 《儿童权利公约》的现况

2. 截至 2012 年 7 月 1 日，已有 193 个国家批准或加入了《儿童权利公约》，<sup>1</sup> 两个国家已签署但未批准《公约》。<sup>2</sup>

3. 截至 2012 年 7 月 1 日，已有 147 个国家批准了关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书，<sup>3</sup> 已有 158 个国家批准了关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书。<sup>4</sup>

4. 此外，大会 2011 年 12 月 19 日第 66/138 号决议通过的《儿童权利公约》关于设定来文程序的任择议定书于 2012 年 2 月 28 日开放供签署。截至 2012 年 7 月 25 日，已有 25 个国家签署了该任择议定书。根据该任择议定书第 19 条第(1)款，议定书在第十份批准书或加入书交存三个月后生效。<sup>5</sup>

## 三. 《儿童权利公约》的执行情况

5. 在本报告所述期间，儿童权利委员会于 2011 年 9 月 19 日至 10 月 7 日、2012 年 1 月 16 日至 2 月 3 日和 2012 年 5 月 29 日至 6 月 15 日在联合国日内瓦办事处举行了第五十八至第六十届会议。

6. 截至 2011 年 7 月 1 日，委员会已收到除 2 个以外所有缔约国的初次报告。委员会审查了所有初次报告，仅有两份除外，委员会计划分别在第六十二届和第六十三届会议上审查这两份报告。委员会共收到依据《公约》第 44 条提交的 541 份报告。

7. 另外，委员会还收到缔约国依照《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书提交的 94 份报告和 1 份第二次定期报告，以及依照《儿童权利

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

<sup>2</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>。

<sup>3</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2173 卷，第 27531 号。

<sup>4</sup> 同上，第 2171 卷，第 27531 号。

<sup>5</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>。

公约》关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书提交的 78 份报告和 1 份第二次定期报告。<sup>6</sup>

8. 委员会主席将就过去一年中与委员会工作有关的重大问题向大会第六十七届会议作口头报告。此外，根据大会第 66/141 号决议，主席还可能与大会进行第一次互动对话。

## 四. 保障土著儿童权利

### A. 土著儿童的人权

9. 土著儿童遭受极端严重的排斥和歧视，致使其被剥夺教育、保健、出生登记和保护及其他服务，或获得上述服务受到限制。土著背景的儿童与所有其他儿童一样是享有权利的人，因此有权不受歧视地获得其生存、发展和保护所需的各项保障。

10. 土著人民组织的建立和加强，土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制等联合国机构和架构的设立；人权理事会和非洲人权和人民权利委员会的各种特别程序；以及美洲人权体系判例的逐步发展，为使影响土著儿童的问题成为国家、区域和全球议程重点提供了绝佳的机会。

11. 与更广泛的土著社区一样，土著儿童享有个人和集体权利及自由。《公民权利和政治权利国际公约》<sup>7</sup> 第二十七条、国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)<sup>8</sup> 和《联合国土著人民权利宣言》<sup>9</sup> 明确保障土著人民的集体自由。

12. 《儿童权利公约》保障的权利适用于所有儿童，并不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别。《公约》的基础是平等和非歧视原则(第 2 条)、儿童的最大利益(第 3 条)；生命权、存活与发展(第 6 条)；倾述权和参与权(第 12 条)。《劳工组织第 169 号公约》和《联合国土著人民权利宣言》再次秉持了平等和非歧视原则，强调土著人民，无论是个人还是集体，都有权享受个人权利和集体权利，不受任何形式的歧视。土著儿童的权利不仅得到《儿童权利公约》原则的支持，还得到身份方面自我认同原则和尊重文化特征原则的支持，而这正是《宣言》所拥护的。

<sup>6</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/sessions.htm>。

<sup>7</sup> 见大会第 2200 A(XXI)号决议，附件。

<sup>8</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1650 卷，第 28383 号。

<sup>9</sup> 大会第 61/295 号决议，附件。

13. 《联合国土著人民权利宣言》载列了敏感认识儿童特点的规定：认识到土著家庭和社区有权承担共同养育、培养、教育子女和为子女谋幸福的责任，以及保护一个族群的儿童不被强行迁移到另一个族群的责任(第 7 条)；儿童有权不受歧视地获得国家提供的各种等级和形式的教育(第 14 条第 2 款)；儿童有权获得保护，不遭受经济剥削，不从事任何可能有危害的或妨碍他们接受教育的，或有害他们的健康或身体、心理、精神、道德或社会成长的工作，要考虑到儿童是特别脆弱的群体，而教育对于提高他们的能力至关重要(第 17 条第 2 款)。

14. 土著问题常设论坛 2003 年第二届会议专门讨论了土著儿童和青年的主题。论坛注意到土著儿童和青年在获得关键服务方面的差距，其遭受剥削、暴力和虐待，自杀率很高，建议采取涵盖若干利益攸关方的行动来解决这些关切问题。此外，随着土著人民权利问题特别报告员和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员将土著儿童状况纳入其报告，关于土著儿童的信息日益增加。条约机构和劳工组织专家委员会等提供的指导和建议不断增加，从而正在加强此方面的工作。

## B. 交叉问题

15. 土著儿童的状况与其所处的整体土著社区的历史和经验有着不可分割的联系。影响土著儿童各方面权利的交叉性质问题包括：尊重文化特性；保护免遭歧视；落实土著儿童权利。

### 尊重文化特性

16. 《保护和促进文化表现形式多样性公约》确认文化、包括土著背景人的文化和为其所用的文化在人类社会中的地位。<sup>10</sup> 经济、社会及文化权利委员会指出，文化是一个广义的、包容性的概念；涵盖很多方面，尤其是：生活方式、语言、口头和书面文学、音乐和歌曲、非口头交流、宗教或信仰制度、礼仪和仪式、体育和游戏、生产方法或技术、自然和人为环境、食品、服装和住所、艺术、风俗习惯和传统，个人、个人的团体和社区通过这些方面来表达其人性并赋予其人生的意义。<sup>11</sup>

17. 《儿童权利公约》第 30 条规定，居民中包含在族裔、宗教或语言方面属于少数群体或土著血统的国家应确保不剥夺属于这种少数群体或土著血统的儿童及其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式、或使用自己的语言的权利。

18. 文化对于落实土著儿童权利的方式会产生影响。例如，《儿童权利公约》指出，教育的根本目标之一是传播和丰富共同的文化和道德价值观——而个人和社

<sup>10</sup> 《公约》全文见 <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf>。

<sup>11</sup> 见 2009 年 12 月 21 日经济、社会及文化权利委员会第 21 号一般性意见(E/C.12/GC/21)。

会正是在文化和价值观中发现自己的身份和价值。因此，教育必须是在文化上适当的，必须包括人权教育，必须有助于儿童发展其个性和文化特性，并能学习和理解其所属族群以及其他族群和社会的文化价值观和做法。

19. 土著人民权利问题特别报告员的报告列举了许多土著人民的文化特征遭受损害的事例；同时指出，由于在文化上被人口上占多数的族群同化，一些土著语言不复存在。虽然土著人所用语言占全世界 6 000 种语言的四分之三，秘书长在 2011 年土著问题常设论坛第十届会议上指出，每两个星期便有一种土著语言消亡，土著文化濒临灭绝。

## 歧视

20. 土著背景的儿童经常在学校和社区遭受各种形式起源于歧视和歧视性态度的虐待。消除种族歧视委员会一再申明，必须采取一切适当方式杜绝和消除此种歧视。<sup>12</sup> 委员会对以下情况表示关切：在世界许多区域，土著人民一直并且仍然受到歧视，他们的人权和基本自由被剥夺，尤其是与其领土、土地和其他资源有关的人权和基本自由受到剥夺。<sup>13</sup> 人际关系中的歧视，表现在学校、公共场所和街区内的拒绝和排斥态度，并往往由于在全社会损害土著儿童形象的陈旧刻板观念和偏见而变得更加突出。

21. 歧视往往既是土著人民所处现状的起因，也是其后果；在贫穷、文盲和失业人口中土著人民所占比例依然过高，他们在世界穷人中占 15%，在 9 亿极端贫穷的农村人口中占三分之一。<sup>14</sup> 他们被强行迁移祖传土地，在利用其他自然资源方面受到限制，气候变化的严重影响，缺乏就业，不安全工作条件等因素共同对土著儿童产生负面影响。在许多国家，修建水坝、采矿、石油勘探、种植园开发和伐木等开发项目，包括那些由私营部门管理的项目，通常未得到土著人民的自由、事先和知情同意，也未考虑进行适当补偿——这往往阻碍减贫工作，从而直接影响土著儿童状况及其权利的实现。

22. 特定的土著儿童群体，如残疾、受艾滋病毒/艾滋病影响、失去父母照料的儿童和那些在迁移和农村地区生活的儿童，面临着特殊的脆弱性。例如，在此方面，与其他土著儿童群体相比，残疾的农村土著女孩更易遭受更复杂的歧视。

23. 如本报告所示，各国和各地区的土著和非土著居民在获得优质教育、保健和其他服务方面普遍存在差距。对非洲、拉丁美洲、亚洲和太平洋约 40 个国家千

<sup>12</sup> 见消除种族歧视委员会关于土著人民权利的第 23 号一般性建议。可查阅 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 《全世界土著人民状况》（联合国出版物，出售品编号 E.09.VI.13），第 21 页。

年发展目标报告的审查发现，除个别例外情况，国家目标监测和报告中一般未纳入土著人民的投入。<sup>15</sup>

### 一般执行措施

24. 2009 年，儿童权利委员会发布了关于土著儿童及其《公约》规定权利的第 11 号一般性意见，<sup>16</sup> 其中呼吁采取基本措施支持落实土著儿童权利。此外，越来越多国家的政府已修改其宪法和法律，纳入保护儿童的具体规定，以确认土著人民权利。最近通过的《刚果增进和保护土著人民权利法》(2011 年)和《菲律宾土著人民权利法》(1997 年)便是一例。尽管有法律保护，由于执行不力，体制化机制薄弱、对土著儿童权利的认识有限，侵犯土著儿童人权的指控仍时有报道。

25. 所设置的一些人口健康调查表明，全球正在越来越多地以族裔为依据收集数据；尽管如此，有关族裔与年龄和性别因素之间相互关系的统计数字却往往有限，这一情况可能影响到设置有关青少年和女孩等特定土著儿童群体的长期性举措。儿童权利委员会在其各结论意见中一贯指出，如果要使行动切实有效地针对处于社会边缘的儿童，对分门别类的统计数据进行分析是至关重要的。

## C. 教育

26. 《儿童权利公约》确认儿童有在机会均等的基础上受教育的权利(第 28 条)，并规定教育儿童的目的包括“培养对儿童的……文化认同、语言和价值观……以及不同于其本国的文明的尊重”(第 29 条)。儿童权利委员会第 11 号一般性意见为各缔约国如何落实这些有关土著儿童的义务提供了指导。<sup>17</sup>

27. 《联合国土著人民权利宣言》第 14 条强调，土著儿童有权不受歧视地获得国家提供的所有程度和形式的教育(第 2 款)，确认土著人民有权建立和掌管他们的教育制度和机构，以自己的语言和适合其文化教学方法的方式提供教育(第 1 款)。第 12 条第(1)款规定，土著人民有权展示、奉行、发展和传授其精神和宗教传统、习俗和礼仪；第 13 条第(1)款确认，土著人民有权振兴、使用、发展和向后代传授其历史、语言、口述传统、思想体系、书写方式和文学作品。

28. 正如土著人民权利专家机制指出，落实受教育的权利对土著儿童和全体土著人民至关重要，是实现个人赋权和自决的重要手段，也是享有、维护和尊重土著

<sup>15</sup> 可在线查阅这些评论：<http://www.un.org/indigenous>。《全世界土著人民状况》也作了此种评论，第 40 页。

<sup>16</sup> 第 11 号一般性意见全文见 [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC.11\\_indigenous\\_New.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC.11_indigenous_New.pdf)。

<sup>17</sup> 同上，第 56-63 段。

文化、语言、传统和传统知识的重要途径。<sup>18</sup> 研究表明，儿童以母语接受教育，学习效果更好。

29. 土著人民权利专家机制还强调了传统教育和正规教育的重要性以及两者之间的互补性；并特别指出，传统教育是持续终身的教学过程，包括知识的世代相传，其目的是维持繁荣、和谐的社会或社区。通过开展各种研究，劳工组织也强调了传统形式教育在土著儿童生存和发展中的关键作用。<sup>19</sup>

30. 《全世界土著人民状况》(第 132 页)指出，土著儿童在行使其受教育的权利方面面临重大挑战，导致在世界大多数国家，土著儿童入学率低，学习成绩差，识字率低，辍学率高，并导致全国范围内学习成绩方面的差距。由于贫困、远离最近的学校、缺乏双语教育以及校历与自给农作、狩猎采集和放牧业等季节性工作相冲突等因素，一些国家的土著社区儿童可能根本无法上学。<sup>20</sup>

31. 例如《全世界土著人民状况》(第 132 页)指出，5 个拉丁美洲国家的土著和非土著儿童在学校教育总年数方面一直存在差距(多民族玻利维亚国，3.7 年；厄瓜多尔，2.6 年；危地马拉，3.2 年；墨西哥，3.3 年；秘鲁，2.3 年)。报告(133 页)还强调指出了一些工业化国家的土著和非土著人在中学毕业率方面的差距(澳大利亚，26%；加拿大，28%；新西兰，13.2%；美利坚合众国土著人/阿拉斯加土著人，9.5%；夏威夷土著/太平洋岛屿土著人，2.1%)。<sup>21</sup>

32. 非洲人权和人民权利委员会土著居民/社区问题工作组对博茨瓦纳、布隆迪、纳米比亚、南非和乌干达等国家的访问还强调，与非土著儿童相比，非洲土著儿童的入学率和保留率较低；工作组并表示，歧视；丑化；缺乏母语教学；缺乏基础设施、教材和合格教师等关切问题是教育系统中的常见问题。<sup>22</sup>

33. 教育权利问题特别报告员对以下问题表示关切：缺乏出生登记影响到实现土著儿童受教育的权利，尤其是入学需要出生证时；<sup>23</sup> 土著人民的学校教育年数显著低于非土著居民(特别是在中学)；土著儿童教师的资格欠缺；学习材料的提供

<sup>18</sup> 见土著人民权利专家机制题为“关于落实土著人民受教育权方面的经验教训和挑战的研究”的报告(A/HRC/EMRIP/2009/2)，第 6 段。2009 年 6 月 26 日发布。

<sup>19</sup> 例如，见 Peter Bille Larsen，土著和部落儿童：评估童工和儿童教育各项挑战(日内瓦，国际劳工局，2003 年)。

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 报告在此方面援引了以下消息来源：澳大利亚统计局(2008 年)；S. C. Stewart(2006 年)；新西兰家庭劳动力调查(2008 年)；美国人口普查局(2000 年)。

<sup>22</sup> 见非洲人权和人民权利委员会土著居民/社区问题工作组报告。可查阅 <http://www.achpr.org/>。

<sup>23</sup> 见 2009 年 3 月 20 日教育权问题特别报告员弗农·穆尼奥斯·比利亚洛沃斯的报告：增编 2(A/HRC/11/8/Add.2)，第 33 段。



不平等，土著学校的基础设施不良。<sup>24</sup> 土著人民权利问题特别报告员表达了类似的关切，包括缺乏能适应土著人民从事季节性狩猎和采集惯常方式，以便利土著儿童上学的学校。<sup>25</sup>

34. 土著人民权利专家机制建议，《全民教育框架》可以作为收集数据的有用基础，该框架具体规定了六项教育目标，以便在 2015 年前满足所有儿童、青年和成人的学习需要。<sup>26</sup> 该机制还建议，人权指标，尤其是联合国人权事务高级专员办事处设置并于 2008 年 6 月得到人权条约机构核准的人权指标方法，<sup>27</sup> 可被用来显示在实现土著人民受教育权方面的个人和集体成绩。<sup>28</sup>

35. 委员会在审查缔约国报告时，注意到与促进实现土著儿童受教育的权利有关的一些良好做法。例如，2011 年审查巴拿马的报告后，委员会欢迎该缔约国进一步支持土著地区非正规学前教育，修订了国家课程表并使之现代化。此外，委员会欢迎 2010 年颁布立法承认土著人民获得双语和多元文化教育的权利。<sup>29</sup>

36. 专家机制还注意到马来西亚、纳米比亚和挪威的经验，这些经验表明，学前教育期间以母语教育儿童可奠定坚实基础，有利于儿童以后学习其他语言。行之有效的方法包括让儿童在自然社区环境中与讲母语者和文化承载者进行交流。<sup>30</sup>

37. 在中非部分地区，联合国儿童基金会(儿基会)正在支持关于“Observer, réfléchir, agir”(“观察、思考、行动”)教学方法的培训课程，该方法是以积极教学法为基础的双语、多元文化教育法。刚果圣父协会(Association des Pères Spiritains au Congo)于 2007 年在刚果推行该方法，2008 年继续开展这项工作，在利夸拉省 Ényelle 实施了第二个培训单元。学校以当地土著语提供 2 年的方案和法语课。教师是土著人，课时经过调整以适应土著人的本地生活习惯，学校距离土著社区不远。“观察、思考、行动”方法的使用表明，预科双语教育周期可协助土著儿童获得基本技能，并为主流教育做好准备。

<sup>24</sup> 见 2010 年 3 月 16 日教育权问题特别报告员弗农·穆尼奥斯先生对巴拉圭访问的报告(2009 年 4 月 14 日至 27 日)(A/HRC/14/25/Add. 2)，第 56、57 和 58 段。

<sup>25</sup> 见 2011 年 7 月 11 日土著人民权利问题特别报告员詹姆斯·安纳亚关于刚果共和国土著人民情况的报告：增编 5(A/HRC/18/35/Add. 5)，第 23 段。

<sup>26</sup> “关于落实土著人民受教育权方面的经验教训和挑战”的研究，第 114 段。

<sup>27</sup> 见 2008 年 6 月 6 日联合国人权事务高级专员办事处关于促进和监测人权落实情况的指标问题报告(HRI/MC/2008/3)。

<sup>28</sup> 见“关于落实土著人民受教育权方面的经验教训和挑战”的研究，第 115 段。另见联合国人权事务高级专员办事处开发并于 2008 年 6 月由联合国人权条约机构核准的人权指标方法(HRI/MC/2008/3)。

<sup>29</sup> 见 2011 年 12 月 21 日《审议缔约国根据《公约》第 44 条提交的报告：结论性意见——巴拿马》(CRC/C/PAN/CO/3 和 4)，第 62 段。

<sup>30</sup> “关于落实土著人民受教育权方面的经验教训和挑战的研究”，第 77 段。

38. 在肯尼亚，非政府组织马赛女孩教育基金通过持续提供奖学金来支持马赛女孩的教育，直到学生具备进入劳动力市场的知识和技能。因此，这对今后提高马赛妇女及其家庭和社区的识字率，改善其健康和经济福祉具有长远影响。<sup>31</sup>

39. 还应该注意联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)当地和土著知识系统方案的两个多方参与、以社区为基础的项目(一个在尼加拉瓜，另一个在所罗门群岛)。两个项目与服务土著儿童的正规教育体系合作，希望以此支持土著知识、文化和语言的传播。

#### D. 保健

40. 《儿童权利公约》第 24 条要求缔约国确保所有儿童(包括土著儿童)享有可达到的最高标准的健康，并能获得医疗保健服务。《联合国土著人民权利宣言》着重载列了类似的规定，要求各国采取必要步骤，逐步地实现这项权利的充分落实(第 24(2)条)。但是，《联合国土著人民权利宣言》还规定，土著人民具有掌握其传统医药并维持其保健方法的权利(第 24(1)条)，同时规定土著人民有权积极参与制定和确定影响到自身的医疗和住房方案，并尽可能通过自己的机构管理这些方案(第 23 条)。劳工组织第 169 号《公约》中也有类似的条款(见第 25 条)。

41. 这项权利应该在土著人民的保健观念背景下去理解，“但这并不局限于一个人的身心福祉，还也延伸到整个社区的精神平衡和福祉”。<sup>32</sup> 要改善土著人民的健康状况，“在健康的观念中纳入土著人民的文化和世界观，作为国家保健系统的制定和管理的中心支柱”，这种“根本性的改变”是必不可少的。<sup>33</sup>

42. 据报告，委员会和其他人权条约机构对土著儿童在实现健康权方面所面临的极为严重的障碍表示关注，并对此促请缔约国考虑实施特别措施，以便确保儿童有机会获得在文化上适当的保健服务，以及其他便利。<sup>34</sup>

43. 具体而言，土著儿童面临以下各种障碍：种族主义和其他形式歧视的表现，(因所处地理位置或季节性的隔绝)在实际中无机会接触到主流社会，并在经济上无机会接触到主流社会(无法承担相关费用)，以及在保健服务的适当水准及质量方面存在的障碍。<sup>35</sup> 此外，还存在一种贬低土著传统医药的用法和功效的倾向，尽管一些国家已采取步骤，将跨越文化的医药作为其保健护理体制的一部分内容加以鼓励推广(例如，(多民族)玻利维亚(国)、厄瓜多尔和秘鲁)。这些瓶颈在保健方面造成不良的收效，而在土著儿童中十分明显。

<sup>31</sup> 见 <http://www.maasaigirlseducation.org/>。

<sup>32</sup> 见《世界土著人现况》，第 156 页。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 第 11 号一般性意见，第 25 段。

<sup>35</sup> 见《世界土著人现况》，第 173 页。

44. 尽管有关土著儿童健康状况的数据往往极为有限，但是在掌握这些数据的国家里，可以轻易发现不平等现象。例如，《世界土著人现况》(第 22 页)指出，在过去 40 年里，整个拉丁美洲的婴儿及儿童死亡率持续下降，而土著儿童中的儿童死亡率却仍然比平均要高出 70%；此外，该地区土著儿童营养不良的发生机率是平均比值的两倍。

45. 澳大利亚审查政府提供服务情况指导委员会指出土著婴儿(0-12 月)的死亡率有所降低，但同时注意到土著婴儿和幼儿的死亡率仍然是全部婴儿和幼儿死亡率的二至三倍。<sup>36</sup> 同样，土著人民权利问题特别报告员詹姆斯·安纳亚表示关注：“毛利人的婴儿死亡率高于新西兰亚裔和欧洲裔婴儿，而毛利人儿童的免疫疫苗接种率也比较低”(第 61 段)。<sup>37</sup>

46. 经过对 2006 年在《Lancet》中发表的有关非洲土著人民保健情况的分析之后可以看到，麻疹和疟疾往往是非洲国家土著社区儿童的主要死因，例如在喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国和乌干达。这篇文章指出这些地方雅司疹和麻风病等流行病的发病率很高，对此并着重指出了这一状况与土著人民通常被排挤在保健服务之外有关。<sup>38</sup>

47. 委员会在审查缔约国的报告时，注意到一些涉及到土著儿童健康权方面的良好做法。例如，委员会在审查的澳大利亚的报告之后，欢迎“澳大利亚统计局为改进涉及到执行《公约》的数据收集而持续开展工作，尤其是着重于儿童成长以及儿童成长背景的《澳大利亚儿童情况纵向研究》和《土著儿童纵向研究》”。<sup>39</sup>

48. 世界银行也指出了一些社会保护的方案，例如墨西哥的“Oportunidades”(原名“Progresar”)，以及在巴西等其他国家开展的类似的有条件现金转移支付方案，根据这些方案，旨在减轻土著儿童因贫穷带来的负担、减少机会成本、增加人力资本的成就而开展的努力取得了成功。在墨西哥，这一方案已深入到足够广泛的土著人民中，评估表明，相关居民中的学业成就、健康和营养状况，以及短期的减贫目标都有很大进步。<sup>40</sup>

<sup>36</sup> 澳大利亚审查政府提供服务情况指导委员会：《克服土著群体的弱势：2009 年的关键指标》，墨尔本，生育委员会，2009 年，第 3 页。

<sup>37</sup> 特别报告员的这一论点所依据的是新西兰卫生部的出版物《2007 年新西兰人健康指标》，公共卫生情报监测报告(新西兰惠灵顿，2007 年 10 月)，第 11 页。

<sup>38</sup> 见 N. Ohenjo 等人著，《非洲土著人民健康》，Lancet，第 367 册，第 9526 号(2006 年 6 月 10 日)，第 1937-1946 页。

<sup>39</sup> 见 2012 年 6 月 19 日“审议缔约国根据《公约》第 44 条提交的报告：结论性意见——澳大利亚”(CRC/C/AUS/CO/4)，第 21 页。

<sup>40</sup> 见世界银行《拉丁美洲的土著民族、贫穷和人类发展：1994-2004 年》，Gillette Hall 和 Harry Anthony Patrinos 编撰。(联合国贝辛斯托克，帕尔格雷夫·麦克米兰出版社，2006 年 3 月 2 日)。

## E. 保护

49. 保护土著儿童与家庭和社区的安全是相连的。但对土著儿童的暴力、剥削和虐待证明了许多土著社区所受的严重社会压力。这经常是环境退化、流离失所、传统生计的丧失、武装冲突，以及在一些情况下政府当局主动地试图使土著文化一元化并同化土著文化的直接后果。

50. 由负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表提出的秘书长 2006 年关于暴力侵害儿童问题的报告的详尽地记载了各种形式的暴力(例如人口贩运、性剥削、强迫劳动、债役工、奴役、强迫征召和有害劳作方式)以及暴力发生的背景，这种暴力及暴力背景也同样侵害土著儿童。<sup>41</sup>

51. 冲突造成的流离失所是土著家庭迁徙的主要原因。此外，土著人民权利问题特别报告员的报告记载了这类移徙家庭的危急境况，并着重指出这一人群中的妇女和儿童处于特别弱势的境地。在一些城市里，一些土著儿童没有任何安全或帮助，基本上就在街头生活，往往参与乞讨、小贩和犯罪。<sup>42</sup> 此外，他对土著的内部移民没有完整的社会福利系统、并被排挤在其他社会群体多年后得以建立的保护网之外表示关注。<sup>43</sup>

52. 武装冲突构成严重的风险因素，可导致武装团体强迫征兵和迫使儿童参与武装冲突、流离失所、死亡和儿童遭受肢体伤残。此外，大量军事人员的集聚造成人道主义援助被阻断、经济活动的中止，以及教育和保健等关键的服务受到阻碍。土著人民权利问题特别报告员生动详细地说明了武装冲突对疫苗接种产生的影响，并列举出流离失所的土著儿童极易发生营养不良、呼吸道疾病、腹泻和脱水等病症。

53. 世界各地的土著人民历史上都遭受到奴役和强迫劳动。研究表明，土著儿童尤其面临最恶劣的童工形式的风险，例如商业化的性剥削和人口贩运。<sup>44</sup> 当代形式奴隶制包括其因果问题特别报告员古尔纳拉·沙希尼扬报告说，当代形式奴隶制的许多儿童受害者都属于历史上遭受歧视和排挤的群体，例如土著人民，他并指出了这些儿童出现在诸如采矿和采石场等有危害的场地。<sup>45</sup>

<sup>41</sup> 见 Paulo Sérgio Pinheiro《暴力侵害儿童行为问题世界报告》，(日内瓦，联合国出版物，2006 年)。

<sup>42</sup> 见特别报告员关于土著人民人权和基本自由问题的报告。Rodolfo Stavenhagen (A/HRC/4/32)，2007 年 2 月 27 日，第 65 段。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> Larsen，《土著和部落儿童》。

<sup>45</sup> 见 2011 年 7 月 4 日 A/HRC/18/30 和 Corr. 1 号文件。

54. 劳工组织推出了消除童工现象国际方案,对象是优先关注的群体,例如债役工、被贩运的儿童和在有危害的条件下工作的儿童,以及从事有危害职业的儿童,包括土著儿童。杜绝土著儿童中的童工现象要求有特定的方式,要求以这些儿童的权利和特殊需要为基础。此外,必须继续与相关社区密切合作,利用适应与土著儿童的语言、社会、经济和文化背景的切入点,例如推广教育,找到解决办法。

55. 2012年1月18日至20日在纽约举行的“杜绝对土著妇女和女童的暴力问题国际专家会议:《联合国土著人民权利宣言》第22条”认识到土著文化对土著儿童的培养和福祉作出了积极的作用和贡献,但同时注意到也存在往往妨碍土著女童和青少年权利的有害习俗,并指出,诸如早婚和女性外阴残割或切除的习俗在一些国家往往很普遍。

56. 由联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、劳工组织和卫生组织所主持,得到负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表支持的一项持续的研究肯定了这些调查结果,并强调指出这些群体也容易遭受其他形式的基于性别的暴力,例如性剥削和人口贩运,同时并指出,暴力发生的环境包括家庭、社区,以及保健和教育机构。<sup>46</sup>

57. 在一些环境中,土著儿童在被迫与其自然的家庭环境分离后,还被安置在收容机构里。由于没有机会在土著家庭环境所提供的看护和保护中成长,导致了身份的失落,自杀机率增加,以及几代人之间的虐待。土著儿童有时还被迫进入寄居设施,这就要求这些儿童住在远离家庭的地方,并经常在实际生活、精神和文化上把他们与自己的家庭和传统环境相隔绝。有些地区正在探索巡回式/流动性学校的模式,这往往更适应于土著生活方式。在一些国家,寄养方案中土著儿童比率往往过高。<sup>47</sup> 在另一些情况下,这些儿童成为采用欺骗、非法买卖和绑架手段的领养系统的受害者,这些都违反了《儿童权利公约》的条款以及跨国收养方面保护儿童及合作海牙公约》。<sup>48</sup>

58. 联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表都注意到,多数国家关于土著青年受监禁和拘押的数据有限,但“少数族裔和少数群体的儿童牵涉在刑事司法系统中的人数不同寻常地多”。<sup>49</sup> 对此,儿童权利委员会对于土著儿童与青少年司法系统有牵连的

<sup>46</sup> 见 Vittoria Tauli-Corpuz:《概念说明和方法论:关于对土著儿童、少女和年轻妇女的暴力问题的研究》(2012年)。

<sup>47</sup> 见2010年3月4日和5日在温哥华举行的“国际专家组会议:受拘留、拘押、寄养和营养的土著儿童女青年”的概念说明。

<sup>48</sup> 见儿童权利委员会第11号一般性意见第46-48段;以及选定的缔约国提交儿童权利委员会的报告。

<sup>49</sup> 见 A/HRC/21/25, 第18段。

人数比率很高这种无理由和不寻常的现象表示关注，并指出，未能向被送到青少年司法系统的儿童提供法律援助、司法解释和语言翻译服务。<sup>50</sup>

59. 另一方面，一些好的做法也值得一提：在危地马拉，人口理事会正在实施其首创的预防基于性别的暴力项目，使少女有机会使用全球定位系统来制作社区地图(涵盖每一家庭、建筑和道路)，以便记载她们感觉安全或感到危险的地点。这一项目使女童有能力与同侪并与社区领袖交流这些地图，从而使公众了解她们的担忧。此外，在加拿大，全国印第安儿童福利委员会是一个私营的、不盈利的需成员身份参加的组织，总部设在俄勒冈，工作重点是建设部落社区防止虐待儿童和忽视儿童的能力。

## F. 参与

60. 土著儿童有权(单独和集体地)对影响他们的各种问题自由发表意见，应根据他们的年龄和成熟程度使其见解得到适当重视。为了使土著儿童能够切实地行使发言权，他们必须有机会获得信息，包括以自己的语言获得信息。这项权利是在《儿童权利公约》第 17 条(d)中规定的，该条要求缔约国“鼓励大众传播媒介特别注意属于少数群体或土著居民的儿童在语言方面的需要”。

61. 参与决策是使人们掌握权力的做法，因为这一做法可鼓励土著儿童成为积极的公民，并使人们明确了解他们的关注。此外，它有助于加强土著儿童的能力、自尊心，并导致更好的决策结果。<sup>51</sup> 此外，土著儿童参与内外部决策的进程也有助于社区内长辈和小辈之间的交流，培养今后的成年人作出自由和知情的决定。尽管儿童参与决策的性质以及相关决定的种类随着他们的年龄增长和逐渐加强的能力而扩大，<sup>52</sup> 土著青少年对世界的观点仍然必须得到理解和尊重，甚至在他们能够进行语言沟通之前，他们的“声音”也得到倾听。<sup>53</sup>

62. 委员会在审查一些缔约国的报告时，提出了土著儿童发言权的问题。在一些情况下，委员会表示关注：政府能够考虑土著儿童意见的论坛不健全。<sup>54</sup> 委员会还表示关注：《公约》没有被翻译为某些少数族裔语言，或没有被广泛散发。委员会认为，这一情况尤为严重地阻碍属于少数族裔和土著群体的儿童了解自身的

<sup>50</sup> 同上，第 74-77 段。

<sup>51</sup> 见儿童基金会和国际拯救儿童联盟：“每个儿童的发言权：关于联合国儿童权利委员会第 12 号一般性意见的资源指南”(伦敦，英国救助儿童基金，2011 年)，第 5 页。作者：Gerison Landsdown。

<sup>52</sup> 同上，第 3 页。

<sup>53</sup> 2010 年 8 月 2 日秘书长关于《儿童权利公约》现况的报告(A/65/206)，第 44 段。

<sup>54</sup> 见 2012 年 6 月 19 日“审议缔约国根据《公约》第 44 条提交的报告：结论性意见——澳大利亚”(CRC/C/AUS/CO/4)，第 33 段。

权利和基本自由，而这种了解对这些儿童行使参与社会决策权而言是一项先决条件。<sup>55</sup>

63. 此外，在司法和行政决策进程中，未能适当地顾及包括土著儿童在内的儿童和青少年语言方面的特定要求，委员会对此表示关注，<sup>56</sup> 为此特别建议缔约国支持土著儿童在决策进程和在文化生活中行使发言权。<sup>57</sup>

64. 土著人民权利专家机制指出，接纳土著儿童参与决策在内部和外部的论坛中都是必不可少的。<sup>58</sup> 该机制着重指出，在菲律宾，不同土著人民中的青年阶层都是 1997 年《土著民族权利法》所建立的咨询机构的成员，该机构就涉及到土著人民的问题、愿望和利益的事务向土著人民全国委员会提供咨询。<sup>59</sup>

65. 土著青年核心小组指出，在新西兰，毛利青年的地位很独特，因为在国家范围里他们是由毛利青年党代表自己，并通过全国毛利学生团体表达自己的声音，后者就教育事务实现全国的代表性。<sup>60</sup> 此外，毛利青年能够通过毛利人事务部长 2010 年 9 月建立的毛利青年理事会就相关的公共政策和举措提供切实的咨询和见解。<sup>61</sup>

66. 儿童的参与是儿童基金会为增进和保护工作儿童权利而开展的工作中一个重要的成分。2011 年，儿童基金会巴西办事处支持 1 000 多名青少年前来(其中 60% 为女童)，这些少年中有来自半干旱地带和亚马逊地区的土著和非洲裔青少年，参加互动性诊断和社区论坛，导致了 2 000 份市镇行动计划的起草。

## 五. 前进的方向

67. 由于批准了《儿童权利公约》，并赞同将《联合国土著人民权利宣言》作为保护和增进土著人民权利的蓝本，从而为尽快落实土著儿童权利奠定了坚实的基

<sup>55</sup> 见 2012 年 6 月 15 日“审议缔约国根据《公约》第 44 条提交的报告：结论性意见——越南”(CRC/C/VNM/CO/3-4)，第 21 段。

<sup>56</sup> 见 2011 年 6 月 17 日“审议缔约国根据《公约》第 44 条提交的报告：结论性意见——哥斯达黎加”(CRC/C/CRI/CO/4)，第 33 段。

<sup>57</sup> 见 2010 年 1 月 1 日“审议缔约国根据《公约》第 44 条提交的报告：结论性意见——尼加拉瓜”(CRC/C/NIC/CO/4)，第 84(a)段。

<sup>58</sup> 见土著人民权利专家机制 2011 年 8 月 17 日关于土著人民和参与决策权在研究最后报告(A/HRC/18/42)附件，题为《专家机制第 2(2011)号咨询：土著人民和参与决策权》，第 32 段。

<sup>59</sup> A/HRC/18/42，第 28 段。

<sup>60</sup> 见土著青年核心小组的“全球土著青年及其参与决策的情况分析”，向土著人民权利专家机制第三届会议提交，日内瓦，2010 年 7 月 12-16 日，第 3 页。

<sup>61</sup> “以自己的话发言：毛利青年理事会提交毛利人事务部长 Pita Sharples 博士阁下的报告”，2011 年 6 月，第 3 页。

础。将利用持续的普遍定期审议进程、2015 年以后关于《千年发展目标》框架的国家、全球和区域协商，以及与 2014 年土著人民问题世界会议的协商来创造机会，继续将土著儿童的问题列入全球议程。对于和土著人民土著儿童本身的协商与合作，以下的建议或许可以作为一个广义的基准，帮助各国政府在制定政策和实施政策方面的持续工作，以及支持特别程序、教育机构、民间社会和政府间机构的工作：

为防止和消除对残疾儿童的一切形式歧视而采取措施，这方面的行动应包括：

68. 通过适当的宪法和法律改革，保障关于基本人权和自由的条款以及在法律面前的平等，并采取一切适当措施转变构成歧视土著儿童的习俗和做法，以此消除对土著人民整体、而尤其对土著儿童的在法律和实际形式上的歧视。

69. 认识到多种形式歧视的存在及影响，尤其是土著女童和残疾土著儿童，以及感染艾滋病毒/艾滋病和受其影响的土著儿童所遭受的歧视。为此，鼓励收集和使用按族裔、种族和性别分门别类开列的数据，对土著居民参与和获得基本服务方面所面临的不平等提供证据，并对此参照此类数据收集程序中的良好做法，寻求国际合作，尽一切努力确保数据得到细分，从而顾及族裔、性别、地点、残疾情况和其他因素。

70. 针对广大公众和具体的专业人员群体开展宣传和教育活动，以防止和消除对土著人民整体、而尤其是对土著儿童的歧视。这项工作必须包括，结合媒体可以发挥的有效而积极的作用，消除陈旧刻板的观念和偏见，尤其是那些影响到身份、尤其影响到妇女和女童的观念和偏见。

71. 通过包含维护土著语言和其他沟通形式(例如音乐、舞蹈和服装)的措施，实施弘扬和保护土著文化及身份的战略，并确保土著和非土著儿童都有机会接触到土著社区的独特文化。

帮助土著人民积极参与影响自身的发展规划的所有阶段，方式是：

72. 确保土著人民对所有影响自身的发展进程都具有知情权。

73. 确保对于所有发展项目都酌情与受影响的群体(包括土著个人和社区)经常地进行协商。

74. 确保符合国际人权准则的保护土著人民的标准已在法律中制定、在实际中实施，包括得到私营部门在发展活动中的实施。

75. 确保土著人民对于因发展活动而丧失的土地和其他自然资源得到充分适当的赔偿。



76. 向贫穷的土著家庭，尤其是农村和都市的穷人、以及土著妇女和老年人和处境特别困难的儿童提供特别措施，例如社会保护，并帮助这些人便利地利用这些措施。

77. 在减贫战略文件和其他发展框架中明确指出土著人民的权利，以此确保影响到土著儿童的社会经济和公民及政治方面事务成为国家的头等大事。

采取特别措施，争取实现土著儿童、尤其是女童的教育权，方式是：

78. 作出努力，向所有土著儿童提供机会，接受文化上适当的教育，方式包括：

(a) 采取措施向土著女童、青少年和女青年提供各级教育；

(b) 划拨专门用途的财力、物力和人力资源，以实施明确旨在改善土著儿童受教育机会的政策和方案(包括提供能力建设，旨在培训土著和非土著教师，使之准备好面对在土著双语学校环境工作的挑战)。重点应当是采用流动学校和奖学金向边远地区的游牧社区和土著人民，并向妇女和女童提供优质教育。

79. 向土著儿童提供机会，使之得以学习在使用国家官方语言之外也使用自己的语言进行阅读和写作，并为教学提供教科书等资源。

80. 采取措施，保护土著儿童在学校避免遭受暴力，并确保学校课程、教材和历史教科书公平、准确、翔实地描述土著人民的社会和文化，并确保在学校环境中避免对土著人民、尤其是女童和妇女作出陈旧刻板的和贬低丑化的形象描绘。

81. 帮助土著人民建立自己的教育机构和设施，增加在实际生活中前往学校的便利，并确保学校学期的安排能顾及并适应土著人民的文化习俗以及农业季节和喜庆节气，从而使教育机会更加普及。

82. 依据机会均等的原则，增加残疾土著儿童切实接受教育的机会，以利于他们尽可能充分地融入社会和尽可能充分的个人成长，包括文化和精神发展。

83. 采取措施促进多元文化教育，以此确保土著和非土著儿童有机会学习并认识不同的文化，以期促进对人权的尊重，以宽容的精神和谐共处。

采取特别措施争取为土著儿童实现能达到的最高标准的健康和保健服务：

84. 作出努力，更多地提供有关土著人民、尤其是土著儿童健康状况的可靠、全面和分门别类的数据。

85. 确保土著儿童有接受保健服务的均等机会，这项服务应当安排在社区内，由社区规划，在与相关的人民协商及合作之下以体恤文化特点的方式提供。

86. 确保土著儿童及其家庭(包括生活在农村和边远地区的孩童及家庭)能获得有关健康、生殖服务和预防疾病护理方面问题的信息和教育。

87. 以敏感注意到文化特点的方式设置专门的策略，向土著青少年提供获得有关性与生殖知识和服务的便利，尤其是涉及到艾滋病毒/艾滋病和性传染疾病方面的知识与服务。

88. 与相关的社区协商，以敏感认识文化特点的方式，设置并实施针对土著儿童中暴力和自杀事件的防范措施，并保障为土著儿童的精神健康拨出更多的财政和人力资源。

89. 采取特别行动，从根本上消除土著人民异常严重的饥饿和营养不良现象。

确保土著儿童能有安全环境，以及有求必应、文化上适当的儿童保护系统，这一系统应：

90. 根据地方性符合国际法的准则，发挥父母和家庭成员或社区成员的独特地位与作用，通过咨询和其他文化上、精神上适当的方式来帮助土著家庭。

91. 切实有效地保护土著儿童在所有环境下不遭受任何形式的暴力；批准并执行关于儿童权利的各项国际协议，而尤其重视《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；以及来文程序。

92. 确保土著儿童在接受最基本服务方面不遭受阻碍。应采取积极步骤帮助受武装冲突影响的女童和男童康复并重归社会。

93. 向贫穷家庭提供适当的帮助以及其他脱离债役的必要途径，以及其他方法，来保护土著儿童，使之避免有危害的和剥削性的劳工形式。

94. 建立国家和非国家的体恤儿童特点的咨询、申诉和举报机制。

95. 采取积极措施，利用社区（尤其包括男子和男童）的积极参与，争取消除基于性别的暴力，包括有害的传统习俗、性剥削和人口贩运。

96. 由国家积极地监测寄养和领养制度中侵害儿童案例，并确保在这方面侵犯土著儿童权利的个人、机构和组织受到适当的惩处，如果国家尚未批准，则应批准《跨国收养方面保护儿童及合作海牙公约》；必要时，签订双边和多边协议，保护儿童不遭受非法买卖和贩运。

97. 确保司法系统遵循土著儿童方面适当的程序，此外，推行着眼于康复而不是惩罚或报复的政策与惯例。这方面应包括鼓励使用避免严惩的措施，鼓励和解的办法，例如赔偿和道歉，以及适当司法程序。

在影响到土著儿童及其社区的事务中鼓励并帮助他们切实地参与，方法是：

98. 确保土著儿童能够以自己的语言获取信息，以便切实行使发言权。

99. 通过诸如全国儿童议会和学校俱乐部的构架，支持旨在使土著儿童在社区和国家决策进程中受到关注的各种措施。

100. 在司法和刑事程序中采取措施，确保在有需要时免费提供翻译，并保障儿童能得到文化上适当、与年龄相宜并体恤到年龄特征的法律援助。

---