



儿童权利公约

Distr.  
GENERAL  
CRC/C/GC/11  
12 February 2009  
CHINESE  
Original: ENGLISH

---

儿童权利委员会

第五十届会议

2009年1月12日至30日，日内瓦

第11号一般性意见(2009年)

土著儿童及其在《公约》下的权利

## 儿童权利委员会

### 第 11 号一般性意见(2009 年)

#### 土著儿童及其在《公约》下的权利

#### 导 言

1. 在《儿童权利公约》序言中，各缔约国“适当考虑到每一民族的传统及文化价值对儿童的保护及和谐发展的重要性”。虽然《儿童权利公约》所载各项权利适用于所有儿童，无论他们是土著还是非土著儿童，但该《公约》是在若干条款中明确提及土著儿童的第一项核心人权条约。

2. 《公约》第 30 条规定，“在那些存在有在族裔、宗教或语言方面属于少数人或原为土著居民的人的国家，不得剥夺属于这种少数人或原为土著居民的儿童与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。”

3. 此外，《公约》第 29 条规定，“应培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神，在自由社会里过有责任感的生活”。

4. 《公约》第 17 条还具体提到，作为缔约国，应“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”。

5. 《公约》对土著儿童的明确提及表明了如下认识：他们需要特别措施，以便充分享受其权利。儿童权利委员会在审议公约缔约国的定期报告时一贯考虑到土著儿童的状况。委员会注意到，土著儿童在行使其权利时面临重大挑战；委员会在其结论性意见中已就此提出了具体建议。在一系列领域中，包括在获得卫生保健和教育方面，土著儿童继续遭受违反《公约》第 2 条的严重歧视；这种状况表明，有必要通过本项一般性意见。

6. 除《儿童权利公约》之外，各种人权条约在关注土著儿童状况及其不受歧视的权利方面，也发挥了重要作用，即如下条约：《消除一切形式种族歧视国际

公约》(1965 年)、《公民权利和政治权利国际公约》(1966 年)。以及《经济、社会、文化权利国际公约》(1966 年)。

7. 国际劳工组织关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约(1989 年)载有增进土著人民权利的若干条款, 这些条款明确强调了土著儿童在教育领域的权利。

8. 2001 年, 联合国人权委员会任命了一名负责土著人民人权和基本自由情况的特别报告员, 该项任命随后在 2007 年得到人权理事会的确认。理事会已请特别报告员特别注意土著儿童的状况; 其年度报告和访问报告所载的若干建议已将重点放在这些儿童的具体状况之上。

9. 2003 年, 联合国土著问题常设论坛就土著儿童和青年主题举行了第二届会议; 同年, 儿童权利委员会举行了土著儿童权利问题的年度一般性讨论日, 并通过了若干具体建议; 这些建议主要针对缔约国, 但也针对联合国实体、人权机制、民间社会、捐助方、世界银行和区域开发银行。

10. 2007 年, 联合国大会通过了《土著人民权利宣言》, 宣言对土著人民权利问题提供了重要指导, 其中包括具体提及土著儿童在一些领域中的权利。

## 目标和结构

11. 关于《儿童权利公约》所规定的土著儿童权利问题的本项一般性意见, 参考了上文概述的法律发展和举措情况。

12. 本项一般性意见的主要目标是, 就如何实施《公约》之下各国在土著儿童问题方面的义务事宜向缔约国提供指导。委员会的本项一般性意见所依据的是它在解释《公约》有关土著儿童问题的条款方面的经验。此外, 一般性意见建立在 2003 年关于土著儿童问题的一般性讨论日之后通过的建议基础上, 它反映了与利害相关方(包括土著儿童本身)的协商进程。

13. 本项一般性意见的目的是, 探讨有哪些具体挑战妨碍土著儿童充分享受其权利, 并强调缔约国所需采取的特别措施, 以保证土著儿童权利的有效行使。此外, 本项一般性意见旨在鼓励良好做法, 并突出强调在实际落实土著儿童权利方面的积极方法。

14. 《公约》第 30 条以及享受文化、宗教和语言的权利是本项一般性意见的关键内容; 但目的却是探讨, 在落实有关土著儿童的各种规定过程中, 哪些规定

需给予特别注意。特别强调了有关规定之间的相互关系，特别是与委员会所确定的《公约》的下述一般原则的关系，即不歧视、儿童的最大利益、生命、生存和发展权以及陈情权。

15. 委员会注意到，《公约》对少数民族儿童和土著儿童都有提及。本一般性意见中的若干提及可能对少数群体儿童有切实意义；委员会可在今后决定专门编写一个关于属于少数群体儿童权利问题的一般性意见。

### 第 30 条和缔约国的一般义务

16. 委员会忆及《儿童权利公约》第 30 条与《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条之间的密切联系。这两条都明确规定了如下权利：与其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。这一确立的权利被视为既是个人的也是集体的；而且是对土著文化的整体传统和价值的重要承认。委员会注意到，土著人民行使文化权的权利可能与使用传统领地和利用其资源密切相关。<sup>1</sup>

17. 虽然第 30 条是从反面表述的，但它仍确认了一项“权利”的行使，并要求“不得剥夺”该项权利。因此，缔约国有义务确保，该项权利的存在和行使受到保护，不被剥夺或侵犯。委员会同意人权事务委员会的如下意见：积极的保护措施是必要的，不仅应针对缔约国本身的行为(无论是经其立法、司法还是行政当局实施的行为)，而且还应针对缔约国内其他人的行为。<sup>2</sup>

18. 在这方面，委员会也支持消除种族歧视委员会的下述呼吁：在这方面，委员会也支持消除种族歧视委员会的下述呼吁：缔约国应承认和尊重独特的土著

---

<sup>1</sup> 人权事务委员会，关于第 27 条的第 23 号一般性评论，CCPR/C/Rev.1/Add.5, 1994 年，第 3.2 段、第 7 段。儿童权利委员会关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议，2003 年，第 4 段。

<sup>2</sup> 人权事务委员会，关于第 27 条的第 23 号一般性评论，CCPR/C/Rev.1/Add.5, 1994 年，第 6.1 段。

文化、历史、语言和生活方式，将其作为丰富本国文化特征之财富；缔约国还应促进对文化特征的保护。<sup>3</sup>

19. 土著人民的存在是由自我认同确立的；这是确定其存在的根本标准。<sup>4</sup> 未要求缔约国需正式承认土著人民，以使其行使自己的权利。

20. 在审议缔约国报告的基础上，儿童权利委员会注意到，在履行公约下的各项义务时，许多缔约国对土著儿童的权利和对促进其发展事宜重视不足。委员会认为，通过立法和政策采取保护土著儿童的特别措施，应在与有关社区<sup>5</sup> 进行协商的情况下进行，并应有儿童参与该协商进程，这是《公约》第 12 条所规定的。委员会认为，缔约国当局或其它实体应积极开展协商，所采取的方式应在文化上适当，可保证各方均可获得信息，并可确保互动交流和对话。

21. 委员会敦促缔约国确保在实施《公约》过程中对第 30 条给予适当注意。缔约国应在其《公约》下的定期报告中提供详细资料，说明它们为保证土著儿童可享受第 30 条规定权利采取了哪些特别措施。

22. 委员会强调，《公约》第 30 条规定的文化习俗，须依照《公约》其他条款实行，如被视为有损于儿童的尊严、健康和发展，无论在任何情况下都不可自证正当。<sup>6</sup> 如存在有害习俗，尤其是早婚和切割女性生殖器的做法，缔约国应与土著群体共同努力，确保消除这些做法。委员会强烈敦促缔约国制定和实施旨在改变态度的提高认识活动、教育方案和立法；着手处理助长有害做法的性别角色和定型观念问题。<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> 消除种族歧视委员会，关于土著人民问题的第 23 号一般性建议，1997 年，载于 A/52/18, 附件五。

<sup>4</sup> 国际劳工组织关于独立国家的土著和部落民族的第 169 号公约，第 1 条第 2 款。

<sup>5</sup> 国际劳工组织第 169 号公约，第 2、6、27 条。

<sup>6</sup> 联合国儿童基金会因诺琴蒂文摘第 11 号，确保土著儿童的权利，2004 年，原文第 7 页。

<sup>7</sup> 儿童权利委员会，关于未成年人健康问题的第 4 号一般性意见，2003 年，第 24 段。

一般原则  
(《公约》第 2、3、6 和 12 条)

不歧视

23. 第 2 条规定了缔约国的如下义务：确保在其管辖范围内的每个儿童的权利不遭受任何形式的歧视。“不歧视”已被委员会确定为对于落实《公约》所载各项权利具有根本重要性的一般原则。土著儿童有不可剥夺的免遭歧视的权利。为有效保护儿童免遭歧视，缔约国有义务确保不歧视原则在国内所有立法中都得到了体现并可通过司法和行政机关直接加以实行和适当监督。有效的补救措施应及时和便利。委员会强调，缔约国的义务不仅面向公众，而且也面向私营部门。

24. 正如委员会以前在关于一般执行措施的第 5 号一般性意见中所述，不歧视义务要求各国积极查明，有哪些儿童个人和儿童群体，承认和实现其权利可能需要采取特别措施。例如，委员会特别强调，数据收集需加以分类，使确认歧视或潜在歧视成为可能。解决歧视问题可能进一步要求在立法、行政和资源分配方面作出改变，也需采取教育措施改变态度。<sup>8</sup>

25. 通过广泛审议缔约国的报告，委员会注意到，这类儿童中包括土著儿童，需对其采取积极措施，以消除造成歧视的条件，并确保他们与其他儿童平等地享有《公约》的权利。委员会特别敦促缔约国考虑使用特别措施，以确保土著儿童在卫生保健、营养、教育、娱乐和体育、社会服务、住房、环境卫生和少年司法领域获得在文化上适当的服务。<sup>9</sup>

26. 缔约国需采取的积极措施包括，数据收集分类、制定指标，以确定现有的和潜在的歧视土著儿童的领域。找出差距以及享有土著儿童权利的障碍对于通过立法、资源分配、政策和方案实施适当的积极措施来说十分关键。<sup>10</sup>

27. 缔约国应确保针对歧视土著儿童问题采取公众宣传和教育措施。《公约》第 2 条连同第 17 条、29.1(d)条和 30 条所规定的义务要求各国在学校中和为专业人士拟定公众宣传活动、编订宣传材料和教育课程，应侧重于土著儿童的权利

---

<sup>8</sup> 儿童权利委员会，关于一般执行措施问题的第 5 号一般性意见，2003 年，第 12 段。

<sup>9</sup> 儿童权利委员会关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议，2003 年，第 9 段。

<sup>10</sup> 同上，第 6 段。

和消除包括种族主义在内的歧视性态度和做法。此外，缔约国应为土著与非土著儿童提供有意义的机会，使其理解和尊重不同文化、宗教和语言。

28. 在提交委员会的定期报告中，缔约国应指明，在 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议上通过的《宣言和行动纲领》方面，它们为应对歧视土著儿童问题采取了哪些措施和方案。<sup>11</sup>

29. 在设计特别措施时，缔约国应考虑可能面临多重歧视的土著儿童的需要，还应考虑到农村和城市土著儿童的不同情况。应对女孩给予特别注意，以确保她们与男孩平等地享有自己的权利。缔约国还应确保，特别措施关注残疾土著儿童的权利。<sup>12</sup>

### 儿童的最大利益

30. 对土著儿童适用儿童的最大利益原则时需给予特别注意。委员会指出，儿童的最大利益既被视为集体权利也被视为个人权利；对土著儿童整体适用这一权利时需考虑该项权利与集体文化权利的关系。土著儿童并未总是得到他们应得的不同考虑。在某些情况下，他们的特殊情况被土著人民更为广泛关注的其他问题(包括土地权和政治代表性)所掩盖。<sup>13</sup> 就儿童而言，不能因为偏好整体的最大利益而忽视或侵犯儿童的最大利益。

31. 包括立法机关在内的国家当局试图评估土著儿童的最大利益时，应考虑土著儿童的文化权利，还应考虑到他们需要与其群体的其他成员共同行使这些权利。在影响土著儿童的立法、政策和方案方面，应与土著群体协商，使其有机会参与讨论如何以文化上敏感的方法确定土著儿童的最佳利益这一进程。这种协商应在尽可能的范围内吸收土著儿童有意义地参与其中。

32. 委员会认为，在儿童个人的最大利益和儿童群体的最大利益之间可能存在区别。在关于儿童个人的决定中(通常是法庭裁决或行政决定)，首要关注的是特

---

<sup>11</sup> 儿童权利委员会关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议，2003 年，第 12 段。

<sup>12</sup> 《残疾人权利公约》序言。《联合国土著人民权利宣言》，A/RES/61/295，第 21、22 条。

<sup>13</sup> 联合国儿童基金会因诺琴蒂文摘第 11 号，确保土著儿童的权利，2004 年，原文第 1 页。

定儿童的最大利益。不过，对儿童的整体文化权利的考虑是确定儿童最大利益的组成部分。

33. 儿童的最大利益原则要求各国通过立法、行政和司法系统采取积极的措施；这些系统考虑其决定和行动对儿童的权利和利益的影响，从而系统地适用这一原则。<sup>14</sup> 为有效保证土著儿童的权利，这些措施将包括对相关专业类人士提供培训和提高认识活动，使其了解在考虑集体文化权利的同时确定儿童最大利益的重要性。

### 生命、生存和发展权

34. 委员会关切地注意到，过多的土著儿童生活在极端贫困之中，这种状况对于他们的生存和发展有负面影响。此外，委员会对于土著儿童的婴儿和儿童死亡率以及营养不良和疾病问题也感到关切。第 4 条要求缔约国以现有资源所允许的最大限度并视需要以国际合作处理经济、社会和文化权利问题。第 6 和 27 条规定，儿童有生存和发展权以及适足生活水准权。各国应通过提供文化上适当的物质援助和支助方案(特别是在营养、衣着和住房方面)，协助父母和其他对土著儿童负有责任者落实此项权利。委员会强调，缔约国需采取特别措施确保土著儿童享有适足生活水准权，而且应与土著人民(包括儿童在内)合作拟订这些措施和进展指标。

35. 委员会重申，它将第 5 号一般性意见所陈述的儿童的发展理解为一个“综合概念，它包括儿童的身体、智力、精神、道德、心理和社会发展”。<sup>15</sup> 《公约》序言强调了每个人的传统和文化价值的重要性，特别是对于儿童的保护及和谐发展的重要性。对于其族群保持传统生活方式的土著儿童而言，传统土地的使用对于他们的发展和享有文化享有非常重要。<sup>16</sup> 缔约国应密切考虑传统土地的文化意义和自然环境的质量，同时尽最大可能确保儿童的生命、生存和发展权。

36. 委员会重申了千年发展目标的重要性，并呼吁各国使土著人民(包括儿童在内)参与其中，以确保充分实现涉及土著儿童的千年发展目标。

---

<sup>14</sup> 儿童权利委员会，关于一般执行措施问题的第 5 号一般性意见，2003 年，第 12 段。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 联合国儿童基金会因诺琴蒂文摘第 11 号，确保土著儿童的权利，2004 年，原文第 8 页。

## 尊重儿童的意见

37. 委员会认为，关于第 12 条，在儿童作为个人表达自己的意见的权利与集体陈情权之间存在区别，集体陈情权可使儿童作为一个群体参与协商涉及他们的事项。

38. 关于土著儿童个人，缔约国有义务尊重儿童对影响到其本人的一切事项直接或通过代表表达自己的意见的权利，并按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。在任何司法或行政诉讼中均应尊重这项义务。考虑到妨碍土著儿童行使这项权利的障碍，缔约国应提供一个鼓励儿童自由发表意见的环境。陈情权包括代表权、在文化上适当的解释。以及不表达自己意见的权利。

39. 当此项权利适用于土著儿童群体时，缔约国在促进其参与方面发挥着重要作用；它们还应确保在影响到其本人的一切事项上咨询其意见。缔约国应拟订特别战略，以保证他们的参与切实有效。缔约国应确保这项权利尤其在校园环境、替代照料环境以及在整个社区得到适用。委员会建议缔约国与土著儿童及其社区密切合作，为执行公约拟订、实施和评估各种方案、政策和战略。

## 民权与自由

(《公约》第 7、8、13 至 17 和 37(a)条)

## 信息获取

40. 委员会强调了媒体依照《公约》第 17(d)条和 30 条特别注意土著儿童在语言方面的需要之重要性。委员会鼓励缔约国支持土著儿童获得自己语言的媒体。委员会强调土著儿童获取信息(包括以其自己的语言)的权利，使其能够有效地行使陈情权。

## 出生登记、国籍和身份

41. 缔约国有义务确保所有儿童在出生后立即登记并获得国籍。出生登记应是免费的和普及的。委员会感到关注的是，比起非土著儿童，土著儿童在更大程度上无出生登记、无国籍的风险也更高。

42. 因此，缔约国应采取特别措施，以确保土著儿童、包括居住在偏远地区的土著儿童适时登记。经与有关社区协商议定的此类特别措施，可包括流动单位、定期出生登记活动或在土著社区内指定出生登记办事处以确保便利使用。

43. 缔约国应确保土著群体了解出生登记的重要性以及不登记对未登记儿童享有其他权利产生的负面影响。缔约国应确保向土著群体提供以其语言写成的相关资料，并与有关群体协商开展提高公众认识的活动。<sup>17</sup>

44. 此外，考虑到《公约》第 8 和 30 条，缔约国应确保土著儿童可按照自己的文化传统和维护其身份的权利获得家长选择的土著姓名。缔约国应制定国家法律，为土著家长提供为子女选择他们喜欢的名字的可能性。

45. 委员会提请各国注意《公约》第 8(2)条，该条确认，应向被非法剥夺身份方面的部分或全部要素的儿童提供适当援助和保护，以便迅速重新确立其身份。委员会鼓励缔约国谨记《联合国土著人民权利宣言》第 8 条，该条规定，应提供有效机制防止和纠正任何剥夺土著人民、包括儿童的族裔特性的行动。

### 家庭环境和替代照料

(《公约》第 5 条、第 18 条第 1 和第 2 款、第 9 至第 11 条、  
第 19 至第 21 条、第 25 条、第 27 条第 4 款和第 39 条)

46. 《公约》第 5 条要求缔约国尊重家长或于适用时大家庭或社会成员的如下权利、责任和义务：以符合所有儿童不断发展的能力的方式适当指导和指引儿童行使本公约所确认的权利。缔约国应确保根据《公约》第 3、5、18、25 和第 27 条第 3 款，采取有效措施，维护土著家庭和社区的完整性，协助它们履行养育子女的责任。<sup>18</sup>

47. 缔约国应与土著家庭和社区合作，收集关于土著儿童家庭情况的资料，其中包括被寄养和在收养程序中的儿童的资料。应使用此类信息在文化上敏感的方式设计与土著儿童的家庭环境和替代照料有关的政策。在影响到土著儿童的发

---

<sup>17</sup> 联合国儿童基金会因诺琴蒂文摘第 11 号，确保土著儿童的权利，2004 年，原文第 9 页。

<sup>18</sup> 儿童权利委员会关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议，2003 年，第 17 段。

展、社会服务、卫生和教育方案中，维护儿童的最大利益以及土著家庭和社区的完整性，应作为首要考虑。<sup>19</sup>

48. 此外，各国应始终确保，在对土著儿童作任何替代性照料安置时，儿童的最大利益原则应是首要考虑；还应确保根据《公约》第 20 条第 3 款的规定，适当注意有必要使儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景。在脱离家庭环境的儿童中土著儿童人数过多的缔约国，应与土著社区协商制定特别有针对性的政策措施，以减少接受替代性照料的土著儿童人数和防止其文化特性的丧失。具体而言，如果土著儿童被置于其社区外照料，缔约国应采取特别措施确保儿童能保持其文化特性。

### 基本保健和福利

(《公约》第 6 条、第 18 条第 3 款、第 23 条、  
第 24 条、第 26 条、第 27 条第 1-3 款)

49. 缔约国应确保所有儿童享有可达到的最高标准的健康，并可获得医疗保健服务。由于劣质保健服务或无法获得保健服务等原因，土著儿童的健康状况经常不如非土著儿童。在审议缔约国报告的基础上，委员会关切地注意到，发展中国家和发达国家都是这种情形。

50. 委员会敦促缔约国采取特别措施确保土著儿童在享有可达到的最高标准的健康方面不遭受歧视。委员会对土著儿童较高的死亡率感到关注并指出，缔约国有积极的义务确保土著儿童平等获得保健服务并与营养不良现象以及婴儿、儿童和产妇死亡率作斗争。

51. 缔约国应采取必要步骤确保土著儿童便于获得医疗卫生服务。医疗卫生服务应尽可能以社区为基础并应与有关人民的合作加以计划和管理。<sup>20</sup> 应给予特别考虑，以确保医疗保健服务具有文化敏感性，而且这方面的信息可用土著语言获得。应特别注意确保居住在农村和边远地区或武装冲突地区的土著人民或身为

---

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 国际劳工组织第 169 号公约，第 25 条第 1、2 款。

移徙工人、难民或流离失所者的土著人民可获得医疗保健。缔约国还应特别注意残疾土著儿童的需要，并确保有关方案和政策具有文化敏感性。<sup>21</sup>

52. 土著社区的保健工作者和医务人员发挥着重要作用，他们在传统医学和常规医疗服务之间起着桥梁作用，应优先雇用当地土著社区工作者。<sup>22</sup> 缔约国应鼓励这些工作者发挥作用，向其提供必要的手段和培训，使土著社区能以考虑到其文化和传统的方式使用常规医学。在这方面，委员会忆及关于土著人民的传统医学权利的《国际劳工组织第 169 号公约》第 25 条第 2 款以及《联合国土著人民权利宣言》第 24 和第 31 条。<sup>23</sup>

53. 各国应采取一切合理措施，以确保土著儿童、家庭和社区获得与医疗卫生和预防保健相关事项方面的信息和教育，例如营养、母乳喂养、产前和产后保健、儿童和青少年健康、预防接种、传染病(特别是艾滋病毒/艾滋病和肺结核)、个人卫生、环境卫生以及杀虫剂和除草剂的危险。

54. 关于青少年健康问题，缔约国应考虑具体的战略，以便向土著青少年提供获得有关性与生殖知识和服务的便利，其中包括计划生育和避孕用品、早孕的危险、预防艾滋病毒/艾滋病以及预防和治疗性传播感染。委员会建议缔约国为此目的考虑委员会关于艾滋病毒/艾滋病和儿童权利的第 3 号一般性意见(2003 年)以及和关于青少年健康问题的第 4 号一般性意见(2003 年)。<sup>24</sup>

55. 在某些缔约国，土著儿童的自杀率明显高于非土著儿童。在这种情况下，缔约国应制定和执行一项预防措施政策，并确保在与受影响社区进行协商后以文化上适当的方式划拨更多的财力和人力资源用于土著儿童的心理保健。为分析和消除根本原因，缔约国应与土著社区建立并保持对话。

---

<sup>21</sup> 儿童权利委员会，关于残疾儿童的权利问题的第 9 号一般性意见，2006 年。

<sup>22</sup> 国际劳工组织第 169 号公约，第 25 条第 3 款。

<sup>23</sup> 《联合国土著人民权利宣言》，A/RES/61/295，第 24 条、第 31 条。

<sup>24</sup> 儿童权利委员会，关于艾滋病毒/艾滋病和儿童权利问题的第 3 号一般性意见，2003 年以及关于青少年的健康问题的第 4 号一般性意见，2003 年。

## 教 育

(《公约》第 28、第 29 和第 31 条)

56. 《公约》第 29 条规定，教育所有儿童的目的，除其他目标外，应指向：培养对儿童的文化认同、语言和价值观的尊重以及对不同于其自身文明的尊重。进一步目标包括，培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神，在自由社会里过有责任感的生活。这些教育目的适用于对所有儿童的教育，各国应确保这些目的在课程设置、教材内容、教学方法和政策中得到充分反映。鼓励各国参照委员会关于教育目的的第 1 号一般性意见以获进一步指导。<sup>25</sup>

57. 土著儿童的教育既有助于其个人和社区的发展也有助于他们参与更广泛的社会生活。优质教育可使土著儿童为个人利益和社区利益行使和享受经济、社会和文化权利。此外，这种教育还加强了儿童行使公民权利的能力，以影响政治决策进程，从而改善对人权的保护。因此，落实土著儿童的受教育权利是实现土著人民个人赋权和自决的一个基本途径。

58. 为确保教育的目的符合《公约》精神，缔约国有责任保护儿童免遭《公约》第 2 条所规定的一切形式的歧视并积极打击种族主义。这项责任特别切合土著儿童。为有效履行这项义务，缔约国应确保学校课程、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。<sup>26</sup> 应在学校环境中避免歧视性做法，例如限制使用有文化和传统标志的服装。

59. 《公约》第 28 条规定，缔约国应确保小学教育是义务教育，并在机会均等的基础上提供给所有儿童。鼓励缔约国向每个儿童提供中等和职业教育并使其便于使用。然而，在现实情况中，比起非土著儿童，土著儿童入学的可能性较低，而且辍学率和文盲率仍较高。由于多种因素，其中包括教育设施和教师不足、教育的直接或间接费用以及缺乏按照第 30 条对学校课程进行文化上的调整 and 提供双语课程，大多数土著儿童受教育的机会减少了。此外，土著儿童在学校环境经常遭遇歧视和种族主义。

---

<sup>25</sup> 儿童权利委员会，关于教育目的的第 1 号一般性意见，2001 年。

<sup>26</sup> 《国际劳工组织第 169 号公约》第 31 条；《联合国土著人民权利宣言》，A/RES/61/295, 第 15 条。

60. 为使土著儿童与非土著儿童平等享有受教育的权利，缔约国应确保为此采取一系列特殊措施。缔约国应专项划拨财力、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。《国际劳工组织第 169 号公约》第 27 条所确立的教育方案和各项服务应与有关民族合作制定和实施，以解决其具体需要。此外，各国政府应确认土著人民在如下前提下建立自己的教育机构和设施的权利：这些机构达到了主管当局与这些民族协商确立的最低标准。<sup>27</sup> 各国应尽一切合理的努力，以确保土著社区了解教育的价值和重要性以及社区对入学提供支助的重要意义。

61. 缔约国应确保学校设施便于在土著儿童居住地点使用。如有必要，缔约国应支持为教育目的使用电台广播和远程教育方案(基于互联网)等媒体，并为实行游牧传统的土著人民建立流动学校。学期应考虑到并设法适应文化习俗以及农业季节和仪典时期。缔约国仅应在必要时在远离土著社区的地方建立寄宿学校，因为这对于土著儿童的入学率、特别是女童的入学率可能是一个阻碍因素。寄宿学校应遵守文化上敏感的标准并定期加以监测。还应努力确保居住在社区外的土著儿童有机会以尊重其文化、语言和传统的方式接受教育。

62. 《公约》第 30 条规定了土著儿童使用自己语言的权利。为实施这一权利，以儿童自己的语言进行教育十分关键。《国际劳工组织第 169 号公约》第二十八条确认，除给予机会流利地掌握所在国的官方语言外，还应教育土著儿童使用自己的语言进行阅读和写作。<sup>28</sup> 双语和跨文化课程是教育土著儿童的重要标准。土著儿童的教师应尽可能从土著社区内部招聘并给予充分的支持和培训。

63. 关于《公约》第 31 条，委员会指出了参加运动、传统游戏、体育和文娱活动的许多积极好处；并呼吁缔约国确保土著儿童可切实行使这些权利。

---

<sup>27</sup> 国际劳工组织第 169 号公约，第 27 条。

<sup>28</sup> 国际劳工组织第 169 号公约，第 28 条。

## 特别保护措施

(《公约》第 22 条、第 30 条、第 38 条、第 39 条、  
第 40 条、第 37 条(b)至(d)项、第 32 至 36 条)

### 卷入武装冲突的儿童和难民儿童

64. 在对缔约国的报告进行定期审议中，委员会得出结论认为，在武装冲突或在国内动乱情形中，土著儿童特别易受伤害。土著社区往往居住在自然资源受人垂涎的地区，或者由于地处偏远，他们居住的地区作为非国家武装团体的基地。在其他情况下，土著社区居住在边界附近或有国家争议的边境附近。<sup>29</sup>

65. 在这种情况下，土著儿童曾是对其社区袭击的受害者而且继续面临成为受害者的风险，这些袭击造成了死亡、强奸和酷刑、流离失所、强迫失踪、目睹暴行以及与父母和社区分离。武装部队和团体以学校为目标的袭击剥夺了土著儿童受教育的机会。此外，土著儿童还被武装部队和团伙招募，并被迫实施暴行，有时甚至是针对自己的社区。

66. 《公约》第 38 条规定，缔约国有义务确保人道主义法的规则得到尊重、有义务保护平民并照料受武装冲突影响的儿童。缔约国应特别注意土著儿童在敌对行动中面临的风险，并与有关社区协商采取最大程度的预防措施。应尽可能避免在土著人领地上采取军事活动，在这方面，委员会提请注意《联合国土著人民权利宣言》第 30 条。<sup>30</sup> 缔约国不应要求对 18 岁以下的土著儿童征兵。鼓励缔约国批准和实施《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

67. 应向曾作为武装冲突中招兵受害者的土著儿童提供必要的支持服务，使其重新融入家庭和社区。对于任何形式的剥削、虐待、酷刑或任何其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚或武装冲突的受害者儿童，缔约国应依照《公约》第 39 条采取一切适当措施，促进其身心康复和重新融入社会。就土著儿童而言，这项工作应适当考虑到儿童的文化和语言背景。

---

<sup>29</sup> 联合国儿童基金会因诺琴蒂文摘第 11 号，确保土著儿童的权利，2004 年，原文第 13 页。

<sup>30</sup> 《联合国土著人民权利宣言》，A/RES/61/295，第 30 条。

68. 应以文化敏感的方式对流离失所或成为难民的土著儿童给予特别关注和人道主义援助。应促进他们的安全返回和归还集体与个人财产。

### 经济剥削

69. 《公约》第 32 条规定，应保护所有儿童不遭受经济剥削和不从事任何可能有害或干扰儿童的教育、或有害于儿童的健康或身心、精神、道德或社会发展的工作。此外，《国际劳工组织第 138 号公约》(最低年龄公约)和《第 182 号公约》(最恶劣形式的童工劳动公约)为区别需消除的童工劳动和儿童从事的可接受的工作(其中包括可使土著儿童获得谋生技能、身份和文化的活动)设定了标准。童工劳动是剥夺儿童童年、潜力和尊严并有害于其身心发展的工作。<sup>31</sup>

70. 《儿童权利公约》的条款提及利用儿童从事非法生产和贩运毒品(第 33 条)、性剥削(第 34 条)、贩卖儿童(第 35 条)、武装冲突中的儿童(第 38 条)。这些规定与《国际劳工组织第 182 号公约》定义的最恶劣形式的童工劳动密切相关。委员会严重关切地注意到，受贫穷影响和特别面临童工劳动风险、尤其是最恶劣形式童工劳动风险(例如奴役、债役劳动、贩卖儿童，包括用于家务劳动的贩卖活动、在武装冲突中使用儿童、卖淫和危险工作)的土著儿童人数过多。

71. 防止土著儿童中的剥削童工现象(就所有其他儿童而言也是如此)需要采用一个基于权利的方法对待童工劳动，而且与促进教育密切相关。为有效消除土著社区中的剥削童工现象，缔约国必须确定土著儿童在教育方面的现有障碍以及他们在学校教育和职业培训方面的具体权利和需要。这就需要作出特别的努力，以保持与土著社区和家长关于教育重要性和利益的对话。采取措施打击剥削童工现象还要求缔约国对儿童剥削的结构性根本原因进行分析、收集数据、设计和实施预防方案，还应划拨足够的财力和人力资源；应与土著社区和儿童协商开展这些活动。

---

<sup>31</sup> 国际劳工组织，《打击土著和部落人民中的童工劳动现象手册》，2006 年，原文第 9 页。

## 性剥削和贩运

72. 考虑到第 20 条规定的《公约》第 34 和 35 条，呼吁各国确保儿童受到保护，不遭受性剥削、性虐待以及为任何目的诱拐、买卖或贩运儿童。委员会感到关注的是，其社区受到贫穷和向城市移民影响的土著儿童面临成为性剥削和贩卖受害者的高度风险。年轻女孩，尤其是在出生时未登记的女孩，特别容易受到伤害。为改善对所有儿童、包括土著儿童的保护，鼓励缔约国批准和实施关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情的《任择议定书》。

73. 各国应在与土著社区、包括土著儿童协商的情况下，设计预防措施并为实施这些措施划拨专项财力和人力资源。各国的预防措施应建立在研究报告的基础上，这些研究报告载列了违反行为模式以及对根本原因的分析。

## 少年司法

74. 《公约》第 37 和 40 条确保儿童在国家司法系统内以及与这些系统互动中的权利。委员会关切地注意到，土著儿童被监禁的人数过多，在某些情况下这可归因为来自司法系统和(或)社会内部的系统性歧视。<sup>32</sup> 为解决高监禁率问题，委员会提请缔约国注意《公约》第 40 条第 3 款，该条款要求各国针对被指称、指控或确认为触犯刑法的儿童酌情采取措施而不诉诸司法程序。在关于少年司法中的儿童权利问题的第 10 号一般性意见(2007 年)及其结论性意见中，委员会一贯申明，逮捕、拘留或监禁儿童仅可作为最后手段加以使用。<sup>33</sup>

75. 鼓励缔约国采取一切适当措施，支持土著人民设计和实施传统的恢复性司法体系，只要这些方案符合《公约》规定的权利、特别是符合儿童的最大利益。<sup>34</sup> 委员会提请缔约国注意《联合国预防少年犯罪准则》，该准则鼓励制定预防少年犯罪的社区方案。<sup>35</sup> 缔约国应在与土著人民协商的情况下力图支持制定考

---

<sup>32</sup> 儿童权利委员会，《关于少年司法中的儿童权利问题的第 10 号一般性意见》(2007 年)，原文第 6 段。

<sup>33</sup> 同上，第 23 段。

<sup>34</sup> 《关于土著儿童权利问题的一般性讨论日的建议》，2003 年，第 13 段。

<sup>35</sup> 《联合国预防少年犯罪准则》，“利雅得准则”，1990 年。

考虑到土著儿童及其家庭和社区的需要和文化、立足社区的政策、方案和服务。各国应向少年司法系统(包括土著人民制定和实施的系统)提供充足的资源。

76. 缔约国应注意, 根据《公约》第 12 条, 所有儿童都应有机会在影响到他们的任何司法或刑事诉讼中, 直接或通过代表陈述意见。就土著儿童而言, 缔约国应采取措施确保在必要时免费提供翻译, 而且应以文化上敏感的方式向儿童保证法律援助。

77. 执法和司法机构所涉专业人员应接受如下内容的适当培训: 《公约》及其任择议定书条款的内容和意义, 以及对土著儿童及其他特定群体采取特别保护措施的必要性。<sup>36</sup>

### 缔约国的义务和对《公约》执行情况的监测

78. 委员会提醒缔约国, 《儿童权利公约》的批准使缔约国有义务采取行动, 确保在其管辖范围内为所有儿童实现《公约》中的所有权利。尊重和保护的义务要求各缔约国确保, 土著儿童权利的行使得到充分的保护, 不受缔约国经由立法、司法或行政当局或缔约国内任何其他实体或个人实施的任何行为的侵犯。

79. 《公约》第 3 条要求缔约国确保, 在涉及儿童的一切行动中, 儿童的最大利益应是首要考虑。《公约》第 4 条要求缔约国采取措施, 最大限度地利用现有资源履行《公约》。第 42 条规定, 缔约国还需确保向儿童和成人提供关于《公约》原则和规定的信息。

80. 为有效落实《公约》规定的土著儿童权利, 缔约国需根据《公约》通过适当的法律。应在广泛的领域划拨充足资源并采取特别措施, 以切实确保土著儿童与非土著儿童平等享有自己的权利。应作出进一步努力, 收集数据并加以分类、拟订指标以评估土著儿童权利的执行程度。缔约国应与土著社区协商并直接与土著儿童协商, 以便以文化上敏感的方式制定政策和规划各项努力。应就如何考虑儿童权利的文化层面事宜, 向从事土著儿童工作的专业人员提供培训。

81. 委员会呼吁缔约国于适用时在向委员会提交的定期报告中更好地纳入关于土著儿童权利执行情况以及关于为此采取的特别措施的信息。此外, 委员会还

---

<sup>36</sup> 儿童权利委员会, 《关于少年司法中的儿童权利问题的第 10 号一般性意见》(2007 年), 第 97 段。

要求缔约国加强努力，翻译有关《公约》及其《任择议定书》以及报告过程的资料并向土著社区和儿童传播，使其积极参与监测进程。此外，鼓励土著社区利用《公约》作为评估其儿童权利执行情况的一个机会。

82. 最后，委员会敦促缔约国采用基于权利的方法处理土著儿童问题，这一方法以《公约》和其他有关国际标准(例如《国际劳工组织第 169 号公约》和《联合国土著人民权利宣言》)为依据。为保证有效监测土著儿童权利的执行情况，敦促缔约国加强与土著社区的直接合作；如有需要，应寻求与国际机构、包括联合国实体的技术合作。向土著儿童赋权以及使他们切实行使文化、宗教和语言权利，为一个和谐的、遵守其人权义务的多元文化国家提供了重要基础。

-- -- -- -- --