



土著问题常设论坛

第十九届会议

2020年4月13日至24日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》、土著人民问题世界会议的成果文件和《2030年可持续发展议程》，就常设论坛的六大任务领域(经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和人权)展开讨论

关于促进和适用《联合国土著人民权利宣言》的最新情况

秘书处的说明

摘要

本报告介绍联合国系统在促进执行《联合国土著人民权利宣言》方面发挥的作用。报告概述了联合国发展系统正在进行的改革，以及这些改革为将土著人民及其问题更全面地纳入新系统提供的新机会。

* E/C.19/2020/1。



一. 导言

1. 本报告概述了联合国发展系统正在进行的改革以及这些改革为促进和适用《联合国土著人民权利宣言》带来的潜在机会。

二. 背景

2. 《宣言》是“关于土著人民权利和社会发展的最全面的”基本国际文书(见 [E/C.19/2019/6](#))。

3. 2007年9月大会第61/295号决议通过的《宣言》开创了“土著人民与会员国之间合作与伙伴关系的先例”。¹《宣言》中确定了土著人民的权利和国家保护他们的责任，对联合国系统提出了新的任务，承认了土著问题常设论坛在促进执行《宣言》方面的核心作用，具体如下：

第 41 条

联合国系统各机关和专门机构及其他政府间组织，应通过推动财务合作和技术援助及其他方式，为充分落实本《宣言》的规定作出贡献。应制定途径和方法，确保土著人民参与处理影响到他们的问题。

第 42 条

联合国、联合国的机构（包括土著问题常设论坛）、各专门机构（包括在国家一级）以及各国，应促进对本《宣言》各项规定的尊重和充分实施，并跟踪检查本《宣言》的实施效果。

4. 《宣言》通过后不久，联合国发展集团(最近更名为联合国可持续发展集团)开始编写《土著人民问题指导方针》，在国家一级的业务活动和方案进程中纳入土著人民问题并使这一问题主流化。考虑到联合国各基金、方案和机构在土著人民成功地在国际一级发出自己的声音之前以及在《宣言》通过之前很久就已成立，这是必要的。当时，很少有联合国实体具有明确授权处理土著人民问题。

5. 联合国可持续发展集团是共同制定政策和决策的高级别论坛，由36个联合国基金、方案、机构和部门组成。该集团由秘书长于1997年设立，目的是提高联合国在国家一级的活动成效，负责监督162个国家和地区发展行动的协调。联合国在国家一级的工作以联合国可持续发展合作框架为指导，其中说明了联合国国家工作队将如何为实现国家发展优先事项作出贡献。

6. 2008年《土著人民问题指导方针》就在国家一级规划和实施涉及土著人民的方案规定了广泛的规范、政策和业务框架及具体行动。

¹ 《世界土著人民状况》，第四卷，《执行〈联合国土著人民权利宣言〉》(联合国出版物，出售品编号：E.19.IV.5)。

7. 然而，尽管通过了《宣言》并发布了《指导方针》，但土著人民及其问题往往没有作为发展优先事项加以处理，或者没有作为重点列入联合国国家工作队编制供国家一级使用的许多核心规划和执行文书。因此，土著人民及其问题并不总是包括在联合国国家一级的拟订方案中。在太多的情况下，在太多的国家，土著人民仍然落在后面。

8. 大会认识到需要作出更大努力来解决土著人民的状况，决定在 2014 年举行一次高级别全体会议即土著人民问题世界会议，交流落实土著人民权利方面的观点和最佳做法。世界会议让会员国有机会重新承诺充分和有效执行《宣言》，并确定推进这项工作的具体措施。世界会议还提供了一个机会，反思联合国系统在支持会员国和土著人民努力实现《宣言》目标方面的作用。

9. 世界会议的成果文件(大会第 69/2 号决议)中包括一项要求，请秘书长拟定“一项全系统行动计划，以确保在实现《宣言》各项目标方面采取协调一致的办法”。土著人民问题机构间支助小组在主管经济和社会事务副秘书长的领导下，在与土著人民、会员国、联合国各实体和其他利益攸关方协商的基础上，于 2015 年制定了该行动计划(E/C.19/2016/5)。基于这些协商以及对常设论坛、土著人民权利特别报告员和土著人民权利专家机制以前所作分析的透彻审查，行动计划着重于六个领域：

- (a) 提高对《宣言》及土著问题的认识；
- (b) 支持实施《宣言》，特别是在国家一级这样做；
- (c) 支持在实施和评估《2030 年可持续发展议程》过程中实现土著人民权利；
- (d) 开展摸底活动，调查联合国及多边系统内现有的政策、标准、指南、活动、资源和能力，以找到机会和差距；
- (e) 发展各国、土著人民、民间社会和联合国所有各级人员的能力；
- (f) 支持土著人民参与影响他们的进程。

10. 该全系统行动计划由秘书长于 2015 年 11 月向联合国系统行政首长协调理事会提出，并在 2016 年 5 月常设论坛第十五届会议开幕时正式发起。行动计划如今是联合国系统努力促进充分和有效执行《宣言》、包括在国家一级这样做的重要框架，在国家一级特别强调驻地协调员的作用，其依据是世界会议成果文件第 32 段(见大会第 69/2 号决议)：

我们邀请联合国各机构、基金和方案酌情协同驻地协调员一道，根据各国优先事项和现有联合国发展援助框架，通过改进协调和合作，应要求支持实施国家行动计划、战略和其他措施，以实现《宣言》各项目标。

11. 《宣言》和 2014 年土著人民问题世界会议成果文件明确授权联合国各实体支持促进和尊重土著人民的权利。为履行这项任务，一些联合国实体和其他国际机构制定了与落实土著人民权利有关的具体政策或准则。这些政策和准则旨在为

联合国各实体的活动提供依据并对这些活动施加影响，以确保它们尊重土著人民的权利。它们在土著人民本身向联合国建言和与联合国合作方面也有助益。关于土著人民的政策和准则清单见附件一。

三. 联合国发展系统改革

12. 大会于 2016 年 12 月 21 日通过了关于联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的第 71/243 号决议，其中大会请秘书长审查从事发展方面业务活动的联合国所有实体支持落实《2030 年可持续发展议程》的目前职能和现有能力，以便根据各自任务找出能力缺口和重叠，提出纠正建议，确定相对优势并改进机构间办法。

根据《2030 年可持续发展议程》作出调整

13. 根据大会第 71/243 号决议，秘书长提议对联合国发展系统进行改革，使其完全符合《2030 年议程》及其不让任何一个人掉队的指导原则。优先重点仍然是最脆弱的国家，包括最不发达国家和内陆发展中国家。新的框架将使发展系统能够更好地为土著人民等往往被排斥和处境脆弱的群体代言并向他们提供支持。

不让任何一个人掉队

14. 作为改革的一部分，联合国可持续发展集团编制了一份题为“不让任何一个人掉队：联合国可持续发展集团联合国国家工作队业务指南”的临时报告草稿。可持续发展集团在指南中确认，不让任何一个人掉队需要国家工作队采取多元办法，查明那些处境最脆弱的人；从经济、社会、文化和政治角度，跨越年龄、族裔、种族、性别和残疾状况看待排斥问题；呼吁联合国系统支持各国在其自愿国别评估监测进程和报告中实行“不让任何一个人掉队”的办法。

15. 可持续发展集团还在指南中确认，在实践中，大多数人面临不止一种形式的剥夺、劣势或歧视，并确定了各种排斥程序背后的主要驱动力。土著妇女经常遭受不同但相互交织的歧视，例如，生活在贫困偏远社区、受过较少正规教育的土著妇女可能会经历列入《指南》所指出的因素中的一种以上的剥夺和劣势。在所有社会中，那些经历剥夺和劣势的人最有可能是落在最后的。

16. 由于“不让任何一个人掉队”办法现在是联合国发展援助的关键目标，在制定共同国家评估和随后的政策文件和方案时，有机会将土著人民及其问题纳入其中。这一新办法还为土著人民提供了又一个切入点，以便与其政府互动协作，在国家一级执行和监测可持续发展目标。

17. 本着这一精神，常设论坛已向联合国驻地协调员和国家工作队提出建议，在这些协调员和工作队开展的进程中有效纳入土著人民及其问题。2017 年和 2019 年，常设论坛一再大力鼓励联合国驻地协调员和国家工作队确保土著人民、包括土著妇女和青年充分和有效地参与联合国可持续发展合作框架(取代了联合国发展援助框架)和国家方案行动计划的编制工作(见 E/2017/43, 第 16 段和 E/2019/43,

第 28 段)。经济和社会事务部通过参与能力建设和技术合作，随时准备支持联合国国家工作队努力在制定共同国家评估和联合国可持续发展合作框架过程中纳入土著人民。

18. 自愿国别评估是《2030 年议程》后续落实和评估的一部分。在 2016 年就土著人民和 2030 年议程举行专家会议之后，常设论坛自 2017 年以来在其届会相关议程项目下审议其介绍土著人民和《2030 年议程》最新情况的报告；该报告包括对各国提交的自愿国别评估的分析。与前三份报告一样，常设论坛在 2020 年报告(E/C.19/2020/2)中指出，一般而言，各国有时会报告纳入土著人民的政策和方案，但土著人民参与执行、监测和报告进程的情况并不清楚。不过，新西兰在其自愿国别评估中报告说，在制定实施可持续发展目标的国家框架和评估本身的过程中与毛利人建立了明确的伙伴关系。联合国国家工作队显然有机会与土著人民合作，利用“不让任何一个人掉队”框架，在自愿国别评估进程中更好地反映土著人民的权利。

19. 常设论坛注意到生活在不被视为发展中国家的各国土著人民的情况。尽管生活在地球上一些最富裕国家境内，但这些国家的土著人民的状况往往并不比明显欠发达国家的人民状况更好。然而，尽管贫困程度很高，预期寿命较低，获得医疗保健的机会很少，住房条件也很差，但他们没有得到联合国系统的方案支持。

20. 有些土著人民生活在没有联合国国家工作队、因此没有联合国发展项目或联合国可持续发展合作框架的富裕国家(见 E/2019/43，第 85 段)，这些土著人民与发展中国家的土著人民相比，与联合国的联系往往要有限得多。但是，所有土著人民都可以关注自己国家在实现可持续发展目标方面的进展，并可以参与自愿国别评估进程。

国家一级的改革

21. 秘书长发起了几项关键的全系统改革，为将土著人民的权利纳入国家一级发展规划提供了机会。

22. 具有与土著人民有关的具体任务或政策或者其工作影响到土著人民的联合国实体应采取具体措施，将土著人民纳入其国家一级的活动，包括纳入共同国家评估的评估和分析。

23. 共同国家分析是指联合国系统以任务为基础独立阐述国家背景、机遇和挑战，包括可持续发展、人权、性别平等、和平与安全以及人道主义视角。² 这种分析构成了联合国可持续发展合作框架以及为在国家一级拟订联合国方案与各国政府达成协议的基础。这是一份不断发展的文件，定期更新，以反映不断变化的情况，分析一个国家在实现可持续发展目标和人权规范和标准方面的进展、障碍和机会。展望未来，鉴于《2030 年议程》的重点是减少不平等，共同国家分析旨在

² 联合国发展集团，《联合国发展援助框架指南》，2017 年。

促进联合国系统共同理解落在后面的群体以及风险、脆弱性和需求的潜在驱动因素，包括社会因素或与冲突、灾害、气候变化、环境或经济有关的因素。³

24. 根据改革后的发展合作制度，将通过与所有利益攸关方、包括那些落在最后面的利益攸关方互动协作，以参与性方式进行构成联合国可持续发展合作框架基础的共同国家分析。这一新的包容各方的分析方法为讨论、承认土著人民问题并将其纳入联合国相关的国家一级方案拟订提供了更多机会。这让土著人民及其代表以及在国家和总部办事处处理土著问题的联合国系统各组织有可能参与起草共同国家分析的协商进程。

25. 一些联合国实体有专门关于土著人民的政策(见附件)。制定这些政策和准则是为了协助联合国各实体支持政府执行《宣言》。应适用这些政策和准则，以确保将土著人民纳入联合国各实体在国家一级的活动，包括纳入拟定共同国家评估和联合国可持续发展合作框架的工作。

伙伴关系

26. 在 2017 年的协商中，会员国和民间社会团体强烈呼吁在整个联合国系统建立更强有力的伙伴关系。他们指出，建立伙伴关系的努力依然零散，过于侧重“项目型”活动，因此，这些努力没有为土著人民的需要提供持续的支持。发展改革要求加强对《2030 年议程》伙伴关系的机构响应和全系统办法；驻地协调员办公室旨在促进与外部伙伴，包括民间社会、私营部门、土著人民和其他利益攸关方的伙伴关系。联合国发展系统在国家一级和国际一级都可以提供平台，让各行为体聚集在一起，建立信任，调动各自资产，实现可持续发展目标(见 [A/72/684-E/2018/7](#))。土著人民组织可以有效地参与驻地协调员办公室的伙伴关系平台，倡导执行《宣言》，并继续支持各项目标。

四. 结论

27. 自 2007 年大会通过《宣言》以来，联合国系统采取了若干步骤回应《宣言》所载的新任务。除《宣言》外，2014 年土著人民问题世界会议成果文件还赋予联合国系统处理土著人民权利和福祉的新任务。此外，《2030 年议程》及不让任何一个人掉队的原则也改进了联合国对土著人民的做法。

28. 联合国系统各实体和其他国际机构制定了关于土著人民的政策或准则(见附件)；这些政策和准则参考《宣言》中所载的标准，将其适用于各组织的任务。为确保以协调一致的方式实现《宣言》目标而制定的全系统行动计划([E/C.19/2016/5](#))由十多个联合国实体编写，并由联合国系统行政首长协调理事会在最高一级采纳，其目的是支持会员国和土著人民本身，促进对话与合作，并推动土著人民参与对其有影响的事务。

³ 联合国可持续发展集团，《联合国可持续发展合作框架：内部指南》，2019 年 6 月，第 14 和 15 页。

29. 经过改革的联合国发展系统包括制定新的共同国家评估，这些评估将为联合国在国家一级的工作提供依据和指导，必须与包括土著人民在内的受影响人民本身合作拟定。这些评估将构成联合国可持续发展合作框架的基础，该框架是指导联合国国家一级方案拟订的基本文件，土著人民在制定该框架方面可发挥重要作用。

30. 这些进程都包括土著人民提供投入、制定政策和确定本国发展优先事项的潜在切入点。

31. 归根结底，土著人民在这些进程中的作用和参与程度取决于他们与居住国政府的关系。联合国可以支持对话和能力建设，但关于国家发展优先事项的根本决定不能也不应该由国际机构作出。这些决定应由顺应本国人民、包括土著人民的需要和愿望的政府作出。

附件

关于土著人民的政策

联合国粮食及农业组织

关于土著和部落人民的政策于 2010 年发布。¹ 该政策的中心目的是提供一个框架，指导联合国粮食及农业组织(粮农组织)与土著人民有关的工作。其中提供了关于土著人民生计、世界观和发展关切的信息，包括应该作为联合行动核心的某些核心原则。

国际农业发展基金

关于与土著人民互动协作的政策于 2009 年发布。² 该政策旨在提高国际农业发展基金(农发基金)在与农村地区土著人民社区互动协作方面的发展实效。其中规定了农发基金在其与土著人民的工作中将坚持的互动协作原则，以及农发基金为实施这些原则而使用的文书、程序和资源。该政策符合国际标准，特别是《联合国发展集团土著人民问题指导方针》。

联合国开发计划署

与土著人民互动协作的政策是在与土著人民组织的代表以及联合国开发计划署(开发署)工作人员进行一系列协商后于 2015 年发布的。³ 该政策的目标是为开发署工作人员提供一个框架，指导他们与土著人民的合作，并着重指出指导开发署与土著人民关系的主要原则。

减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案

关于与土著人民和其他依赖森林的社区互动协作的业务指南提供了关于如何与土著人民和其他依赖森林的社区协商的最佳做法建议，并提供了载有进一步信息的资源链接。⁴ 该指南广泛分发给减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案和联合国国家工作队的工作人员，以及参与可能影响土著人民或其他依赖森林的社区权利和生计的合作方案活动的各国政府和民间社会对应方。

国际劳工组织

关于土著和部落人民的行动战略于 2015 年通过，并得到国际劳工组织(劳工组织)三方代表的认可。⁵ 该战略力求加强劳工组织的能力，以满足其成员需求，同时也与土著和部落人民互动协作。

¹ 见 www.fao.org/docrep/013/i1857e/i1857e00.htm。

² 见 www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip_policy_e.pdf。

³ 见 www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/local-development/undp-and-indigenous-peoples-a-policy-of-engagement/UNDP_Policy_of_Engagement_with_Indigenous_Peoples.pdf。

⁴ 见 http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=296%Itemid=53。

⁵ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_412809.pdf。

联合国环境规划署

关于与土著人民的政策指南于 2012 年发布。⁶ 政策指南的目标是更好地理解并推进土著人民的权利、知识、做法和制度，这些权利、知识、做法和制度为大多数土著人民与其环境的和谐关系提供了框架。政策指南还旨在确保联合国环境规划署(环境署)在其活动中适当考虑到土著人民，但有一项谅解，即环境署不以土著人民的名义或代表土著人民发言。

绿色气候基金

关于土著人民的政策于 2018 年制定。⁷ 该政策确认土著人民的身份和愿望往往有别于其他群体，并且这些人民经常处于不利地位。该政策的目的是确保有助于尊重、促进和保护土著人民的方式制定和实施绿色气候基金的活动。

联合国人类住区规划署(人居署)

城市土著人民住房政策指南于 2008 年发布。⁸ 该政策指南旨在协助应对挑战，确保以国际人权为基础制定和实施住房政策；这对于改善世界各地土著人民的住房和生活条件至关重要。

世界银行

环境和社会框架在世界银行资助的投资项目中为包括土著人民在内的人民和环境提供保护。⁹ 《环境和社会标准 7：土著人民以及撒哈拉以南非洲地区历来得不到充分服务的当地传统社区》旨在确保发展进程促进尊重土著人民的人权、身份和文化，以避免不利影响，并确保这些人民享受可持续发展的益处。

美洲开发银行

土著人民业务政策和土著发展战略于 2006 年发布。¹⁰ 该政策的目标是加强美洲开发银行对土著人民发展的贡献，支持该区域各国政府和土著人民实现以下目标：(a) 支持具有土著人民特性的发展，包括为此加强他们的治理能力；(b) 在世行资助的发展项目中保护土著人民及其权利不受不利影响和排斥。

亚洲开发银行

关于土著人民的政策于 1998 年发布。¹¹ 该政策提出了在亚洲开发银行业务中与土著人民有关的建议。该政策倡议与该行的具体发展干预措施同时实行，这些措施将解决土著人民的需要和关切。

⁶ 见 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11202/UNEP_Indigenous_Peoples_Policy_Guidance_endorsed_by_SMT_26_11_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y。

⁷ 见 www.greenclimate.fund/documents/indigenous-peoples-policy。

⁸ 见 <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Housing%20Indigenous%20Peoples%20in%20Cities%20Urban%20Policy%20Guides%20for%20Indigenous%20Peoples.pdf>。

⁹ 见 <http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework.pdf>。

¹⁰ 见 <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442299>。

¹¹ 见 www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33441/files/policy-indigenous-peoples.pdf。

欧洲复兴开发银行

于 2014 年发布的环境和社会政策第 7 项业绩要求与土著人民有关。¹² 该业绩要求认识到，项目可以为土著人民创造机会，让他们参与可能有助于他们实现经济和社会发展愿望的项目相关活动，并从中受益。

泛美卫生组织

2017 年第二十九届泛美卫生会议批准了族裔和健康政策。¹³ 该政策旨在保证采取跨文化做法处理土著人民、非洲人后裔、罗姆人和其他族裔群体的健康和公平待遇问题。

准则和手册

减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案

在《自由、事先和知情同意准则》中，减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案概述了现行国际法和新出现的国家实践，确认土著人民有权有效参与影响他们的决定、政策和举措，自由、事先和知情同意是规定各国责任和义务的法律规范。¹⁴

联合国人权事务高级专员办事处

《联合国土著人民权利宣言：国家人权机构手册》于 2013 年发布，旨在增加国家人权机构的参与，以确保实现人权，包括土著人民的权利。¹⁵

各国议会联盟

土著问题常设论坛秘书处、开发署、联合国人权事务高级专员办事处、农发基金和各国议会联盟于 2014 年发布了题为“执行《联合国土著人民权利宣言》”的第 23 期《议员手册》。¹⁶ 《手册》是一种实用工具，旨在帮助议员提高对土著人民权利的理解，并根据《宣言》协调国家立法。

联合国全球契约

《联合国土著人民权利宣言企业参考指南》于 2013 年发布，并附有关于自由、事先和知情同意的实用补编和良好做法说明。¹⁷ 《指南》的目的是通过说明

¹² 见 www.ebrd.com/news/publications/policies/environmental-and-social-policy-esp.html。

¹³ 见 www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=paho-who-mandates-strategies-6353&alias=47099-policy-on-ethnicity-and-health&Itemid=270&lang=en。

¹⁴ 见 www.unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/templates-forms-and-guidance-89/un-redd-fpic-guidelines-2648/8717-un-redd-fpic-guidelines-working-final-8717.html?path=un-redd-partner-countries-181/templates-forms-and-guidance-89/un-redd-fpic-guidelines-2648。

¹⁵ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/UNDRIPManualForNHRIs.pdf。

¹⁶ 见 www.un.org/esa/socdev/publications/Indigenous/Handbook/EN.pdf。

¹⁷ 见 www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work/social/indigenous-people。

土著人民的权利如何与商业活动相关，帮助企业理解、尊重和支持《宣言》规定的土著人民权利。

《生物多样性公约》

《确保尊重土著和地方社区与保护和可持续利用生物多样性相关的文化和知识遗产的特加里瓦伊埃里道德行为守则》于 2010 年发布。¹⁸ 该守则旨在促进充分尊重土著和地方社区与保护和可持续利用生物多样性相关的文化和知识遗产。

《对拟议在圣地和土著和地方社区历来居住或使用的土地和水域上进行的、或可能对这些土地和水域产生影响的开发活动进行文化、环境和社会影响评估的阿格维古自愿性准则》于 2004 年发布。¹⁹ 预计《自愿性准则》所载的影响评估程序和方法将发挥关键作用，提供有关拟议开发活动的文化、环境和社会影响的信息，从而有助于防止其对相关土著和地方社区生计的潜在不利影响。

联合国粮食及农业组织

2015 年 2 月 2 日和 3 日在罗马举行的土著人民与粮农组织关于土著粮食系统、农业生态学和权属自愿准则的会议报告于 2015 年发布，其中包括根据关于粮农组织和土著人民短期、中期和长期合作方式的主要建议制定的工作计划。²⁰ 粮农组织在报告中确定了在有关《关于在粮食安全和消除贫穷的范围内确保可持续小规模渔业的自愿准则》、土著粮食系统和渔业等方面可遵循的具体步骤。

¹⁸ 见 www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-42-en.pdf。

¹⁹ 见 www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf。

²⁰ 见 www.fao.org/documents/card/en/c/42378a03-1e66-4d0a-9525-8bd47887a7bf/。