



大会

Distr.: General
8 August 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程 * 项目 67(a)

土著人民权利：第二个世界

土著人民国际十年

评价在实现第二个世界土著人民国际十年的目的和目标方面取得的进展

秘书长的报告

摘要

本报告评估了第二个世界土著人民国际十年。报告汇编了向联合国和土著问题常设论坛年会提交的多份报告。本报告介绍了 2010 年第二个十年中期进展报告以来的最新情况，评估了对实现千年发展目标的影响，为当前努力制定 2015 年后发展议程提供了资料。报告最后得出结论认为，在实现第二个十年的目标方面取得了一些进展，而且全球目前在《联合国土著人民权利宣言》方面达成共识是在此方面的一个重要因素。但毫无疑问，政策和实践之间的实施差距仍是一个重大挑战，在承认土著人民的土地权、领地权和资源权方面尤其如此。报告最后得出结论认为，将土著人民权利纳入 2015 年后发展议程并将其列为优先事项至关重要，只有这样，才能确保联合国宣言和第二个世界土著人民国际十年的目的和目标给全世界的土著人民的生活带来切实改变。

* A/67/150。



一. 导言

1. 大会第 65/198 号决议请秘书长与会员国、联合国相关组织和机制以及包括代表土著人民的组织在内的其他利益攸关方协商，向大会第六十七届会议提交一份报告，评价在实现第二个国际十年的目的和目标方面取得的进展及其对实现千年发展目标的影响，本报告就是根据该决议的要求提交。

2. 本报告是秘书长 2010 年提交给大会的中期报告 (A/65/166) 的后续报告。作为 2015 年后发展议程蓝图的一部分，本报告介绍了在实现第二个十年目标方面取得进展的最新情况，并评估了对千年发展目标的影响。本报告中所列资料取自会员国、联合国各机构以及土著人民组织提交给联合国的报告，包括提交给大会各次会议和土著问题常设论坛的报告以及其他文件和出版物。论坛要求提供的资料包括具体提及第二个十年目标的实现情况。

3. 大会第 59/174 号决议宣布第二个世界土著人民国际十年从 2005 年 1 月 1 日开始。第二个十年的主题是“携手行动维护尊严”。大会第 59/174 号决议请秘书长任命主管经济和社会事务副秘书长为第二个十年的协调员。大会第 60/142 号决议通过了第二个世界土著人民国际十年行动纲领，作为行动指南。

4. 行动纲领五个相互关联的目标是：

(a) 促进在设计、执行和评价国际、区域和国家有关法律、政策、资源、方案和项目过程中不歧视土著人民并将他们纳入考虑；

(b) 根据自由、事先和知情同意的原则，促进土著人民充分有效地参与对他们以下方面有直接或间接影响的决定：生活方式、传统土地和领地、他们作为拥有集体权利的土著人民的文化完整性、以及他们生活的其他方面；

(c) 从公平、文化适宜，包括尊重土著人民的文化和语言多样性的愿景出发，重新调整发展政策；

(d) 为土著人民的发展采取针对性的政策、方案、项目和预算，包括具体基准，并特别重视土著妇女、儿童和青年；

(e) 在国际、区域、特别是国家一级，在执行法律、政策和行动框架，保护土著人民，改善他们的生活方面，制定强有力的监测机制，加强问责。

二. 评估第二个世界土著人民国际十年的目的和目标落实情况

5. 本报告分析和评估了第二个十年的目的和目标，特别是行动纲领的落实情况。本报告选出了一些措施、方案和举措，作为良好做法范例予以强调。

A. 促进不歧视和包容土著人民以及土著人民的充分、有效参与(目标 1)

6. 正如秘书长 2010 年关于第二个世界土著人民国际十年中期进展报告 (A/65/166) 中所指出的, 大会第 61/295 号决议通过《联合国土著人民权利宣言》是第二个十年取得的重大成就。2010 年以来, 投票反对该宣言的所有国家都已改变立场, 表明全球在《联合国土著人民权利宣言》问题上达成了共识。¹

7. 《联合国土著人民权利宣言》序言中申明, 凡是基于民族出身或种族、宗教、族裔或文化差异, 鼓吹民族优越的所有学说、政策和做法, 都是错误的、种族主义的, 法律上是无效的, 道德上应受到谴责, 且从社会角度来说是不公正的。《宣言》强调了不歧视概念, 并重申土著人民在行使其权利时, 不应受到任何形式的歧视。《宣言》第 2 条指出, 土著人民和个人享有自由, 与所有其他民族和个人平等, 有权在行使其权利时不受任何形式的歧视, 特别是不受基于其土著出身或身份的歧视。为此, 鼓励各会员国审查影响土著人民的国家法律、法规和政策。各会员国必须致力于在设计、执行和评价国际、区域和国家有关法律、政策、资源、方案和项目的进程时不歧视土著人民并将他们纳入考虑。在宪法中承认土著人民是确保承认、包容和促进土著人民权利的重要一步。例如, 挪威宪法从 1988 年开始保护萨米人民保护和发展其语言、文化和生活方式的权利。²

8. 许多国家正在致力于为保护土著人民权利改革宪法和法律体系。一些国家今天开展的宪法改革甚至承认土著人民的集体权利。厄瓜多尔 2008 年宪法认可了土著人民和其他民族, 并承认厄瓜多尔是一个多文化、多民族国家。2009 年, 多民族玻利维亚国政府颁布新宪法, 其中确保土著人民充分参与国家建设。³ 肯尼亚 2010 年宪法规定了少数民族和边缘化群体的一系列公民、政治、社会经济和集体权利, 每一项权利都与肯尼亚的土著人民相关联。⁴ 2011 年, 摩洛哥新宪法认可了阿马兹格人的身份和语言, 并给予了正式地位。

9. 除宪法改革外, 许多国家在法律和政策等国家进程中承认了土著人民的权利。2010 年, 秘鲁政府根据国际劳工组织(劳工组织)第 169 号公约和《联合国土著人民权利宣言》在文化部内设立了多元文化事务副部级机构, 以促进土著人民权利。2010 年 10 月, 萨尔瓦多召开了第一届全国土著人民大会。在大会开幕式上, 萨尔瓦多总统就全国土著人民在过去五个世纪里受到的伤害向他们道歉, 并指出, 从那天起, 他将正式终止历史上对多样性的否定, 并承认萨尔瓦多是

¹ 截至 2010 年 12 月, 澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国表示支持《联合国土著人民权利宣言》。宣布弃权退出《宣言》的 9 个国家中的 2 个, 哥伦比亚和萨摩亚也已改变立场。

² 见 <http://www.norway-un.org>。

³ E/C.19/2011/8, 第 2 段。

⁴ 土著事务国际工作组, 《2012 年土著世界》, 哥本哈根, 2012 年。

一个多民族、多文化的社会。⁵ 2011 年，刚果成为非洲第一个颁布有关促进和保护土著人民权利专门法律(第 5-2011 号法律)的国家。来自政府、民间社会和土著人民的代表通过参与式磋商过程促成了这一法律。

10. 将土著人民纳入国家法律、政策、资源、方案和项目加强、支持和认可了土著人民的独特身份。近年来，萨尔瓦多、厄瓜多尔、巴拉圭等国竭力使土著儿童使用土著名字在国家民事登记册上登记，并为所有土著人民都制作了身份证，承认他们是权利享有人。萨尔瓦多和巴拉圭设立了国家土著社区登记处，以便协助此类社区主张他们对土地的集体权利，并维护他们的文化和传统。

B. 根据自由、事先和知情同意的原则，促进土著人民充分、有效地参与对他们的集体权利有直接或间接影响的决策(目标 2)

11. 《联合国土著人民权利宣言》第 18 条重申，土著人民充分、有效地参与国家一级与他们的集体权利相关事项的政策和决策进程是一项重要原则。多年来，常设论坛年会一直重申土著人民参与影响他们的事项决策的权利。联合国系统内有多种与土著人民合作开发的模式，概述了土著人民充分、有效的参与决策和政策制定的方法。与此同时，在方案层面，若干政府间组织和联合国实体或者通过制定企业战略、政策或战略框架，或通过加强和扩大现有战略、政策或战略框架，制定了土著人民问题新举措。此外，其中一些组织建立了土著人民参与机制。

12. 政策和法律改革为土著人民参与提供了各种机会。在危地马拉，2008-2023 年的提高妇女地位和综合发展国家政策、支持共存和消除对土著人民的种族主义和种族歧视的公共政策以及 2009 年 5 月核准的国家全面发展政策是土著人民参与公共政策的例子。世界各地还有许多其他法律举措，或者是以参与和磋商法律的形式，或者制定各项计划，旨在制定项目前确保土著人民的磋商权。

13. 遗憾的是，许多挑战仍然存在。有太多影响社区的项目未咨询土著人民或未遵守国际标准的案例。此外，自由、事先和知情同意的原则仍很模糊，使得适用该原则时只能由相关国家机关进行最终解释。2011 年 8 月，秘鲁议会核准了与土著人民进行预先协商的第 29785 号法律。尽管不同的土著团体对此表示欢迎，但该法因未明确何时使用自由、事先和知情同意的原则也遭到批评。⁴ 在危地马拉，土著代表反对关于国家咨询责任的一个法案，原因是该法案未达到劳工组织第 169 号公约规定的国际标准。⁶ 多民族玻利维亚国 2010 年核准了一个关于管辖划界的法律，该法依据磋商权和自由、事先和知情同意的原则制定。该法还承认土著传统做法的有效性，并确定了与其他传统司法模式的协调方式。⁷ 厄瓜多尔政

⁵ E/C.19/2011/8，第 4 段。

⁶ E/C.19/2010/12/Add.8，第 30 段。

⁷ 见多民族玻利维亚国 2011 年提交给土著问题常设论坛的年度报告：http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_Bolivia.pdf。

府正在制定一个方法，以落实自由、事先和知情同意权。此外，遗产协调部与劳工组织合作，通过其发展与文化多样性方案完成了一项题为“土著人民和国民决策的途径和办法的系统化”的研究。⁸

14. 在全球层面，土著人民代表更多地参与常设论坛和土著人民权利专家机制的会议，以及联合国的其他会议和条约机构会议。人权理事会第 18/8 号决议认识到，鉴于土著人民并不总是组织成非政府组织，因此有必要鼓励土著人民参与联合国系统，该决议请秘书长与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、法律事务厅以及联合国秘书处其他相关部厅合作，不仅建议促进土著人民代表参与联合国的途径和方法，而且建议承认土著人民参与影响他们自身问题的会议的权利，以及梳理土著人民参与方式的途径和方法。

C. 重新确定与文化相宜的发展政策(目标 3)

15. 土著人民的发展概念依据的是互惠、团结、平衡和联合的价值，旨在使人类与自然世界和谐共存。带有文化和特征的发展的特点是在集体权利、安全、加强对土地、领地和资源的控制和自治基础上采用全面方法。这一发展强调性别平等、尊重传统经验，促进实现环境的可持续发展，以及强调土著人民的社会、经济和文化权利。⁹《联合国土著人民权利宣言》为土著人民申明权利，确定他们与国家和企业互动的愿望奠定了基础。第 3 条是《宣言》的核心内容，重申了土著人民的自决权。

16. 第二个世界土著人民国际十年和《联合国土著人民权利宣言》都促请各会员国和联合国系统采用包容性方法促进发展，在影响土著人民生活的发展项目方面征得他们的自由、事先和知情同意。咨询土著人民的义务适用于发展进程的各个阶段。在审议可能会影响到土著人民的各项措施时，应一秉诚意并通过适当程序与土著人民磋商，以征得他们的同意。可通过专门法律和政策的形式进行有效落实。在巴拉圭，通过一个题为“标记领地和传达文化”的项目执行了一个承认和保护土著人民领地和文化的过程，该项目针对的是居住在自愿隔离区，并承受了砍伐森林后果的Totobiegosome人民。该项目维护该部落的领地和部落的完整性，以及部落人民的自决权。¹⁰

17. 在全球层面，联合国发展集团 2008 年 2 月依据《联合国宣言》、劳工组织第 169 号公约以及其他相关国际文书通过了《关于土著人民问题的导则》，这是新发展方法的一个范例。该导则规定了执行基于人权的、对文化有敏感认识的发展方

⁸ 见厄瓜多尔 2012 年提交给土著问题常设论坛的年度报告：<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Ecuador.pdf>。

⁹ E/C.19/2010/14，第 22 段。

¹⁰ E/C.19/2012/12，第 14 段。

法的规范、政策和业务框架，¹¹ 并证实土著人民有权确定和决定他们自己的发展重点。该导则的目标是协助联合国国家工作队将土著人民问题，特别是编制共同国家评估、联合国发展援助框架进程以及在其他政策和方案拟订期间所涉的土著人民问题纳入主流。

18. 联合国若干机构重新调整了自身的发展政策，通过与土著人民等的磋商进程，将尊重土著人民的文化和语言多样性纳入其中。2011 年 2 月，国际农业发展基金(农发基金)在《联合国土著人民权利宣言》框架内设立了一个土著人民论坛，以便执行接触土著人民的政策。该论坛的目标是促进土著人民参与农发基金的讨论和方案。2010 年，联合国粮食及农业组织(粮农组织)依据《联合国宣言》等国际法律机制核准了一项关于土著人民和部落人民的政策。现正在执行这一政策，同时开展粮农组织土著问题部门间工作组的各项活动。

19. 土著人民日益要求享有国家和国际层面参与发展问题政策对话的权利。他们表示对发展问题，特别是他们土地上的大型基础设施项目表示严重关切，这些基础设施项目包括挖掘产业、高速公路和水坝方面开展的项目以及在很多情况下破坏土著人民的土地、领地和资源的项目，造成严重的不平等和其他社会问题。

20. 国际社会日益关注商业企业和土著人民之间的关系。2011 年，常设论坛题为《对国家保护受跨国公司和其他商企影响的土著人民的责任进行的分析》的报告(E/C.19/2012/3)得出结论认为，在土著人民土地和领地进行资源勘探和开发的规模与范围影响到土著人民及其社区，从事资源开发的跨国公司数目在增加，因此必须实施社会责任标准，以确保遵守《联合国土著人民权利宣言》，而且各国政府有必要利用国际标准保证国家一级的土著人民权利。

21. 土著人民权利问题特别报告员也对在土著领地内或附近开展业务的采掘业表示关切(A/HRC/18/35)。他在 2011 年给人权理事会的报告中特别提到了资源采掘和污染造成的环境影响和健康问题，对土著人民的结构和文化产生的负面影响以及被迫迁离祖祖辈辈生活的土地对他们作为独特民族的生存造成的威胁。报告指出，采掘业的各项活动还导致社区的社会凝聚力下降，传统的权力结构瓦解，而且在影响土著人民的自然资源开采项目活动中缺乏与土著人民的磋商、土著人民参与不足，而且没有为达成一致意见举行对话。

22. 2011 年 6 月，人权理事会一致通过了《工商业与人权指导原则》(A/HRC/17/31)，以便预防和解决工商业活动对人权产生负面影响的风险。在同次会议上，人权理事会第 17/4 号决议设立了人权与跨国企业及其他商业企业问题工作组，该工作组的授权任务与土著人民特别相关。

¹¹ <http://www.undg.org/index.cfm?p=270>。

23. 在制定和执行对文化有敏感认识的国际发展进程方面存在许多挑战。这些挑战包括对土著人民的内部领导结构和自治机构缺乏了解，缺乏拥有与土著人民打交道必需技能的个人以及经济赋权活动缺乏资金。常设论坛、土著人民权利专家机制和特别报告员也发现了有利因素。这些因素包括联合国各机构和其他政府间组织确定的机构政策和方案、技术合作以及推动政府和土著人民在国家层面的对话、以及非政府组织和联合国各实体支持制订或重新调整国家一级关注土著人民权利的法律和机制框架。

D. 为促进土著人民发展制定有针对性的政策和方案(目标 4)

24. 土著人民积极出席了各次国际会议，以推进他们的权利，加强有效参与影响他们的所有活动并影响产出。出席妇女地位委员会第五十六届会议的土著妇女倡导通过一项决议，承认土著妇女在减贫和消除饥饿方面发挥的重要作用(E/CN.6/2012/L.6)。土著人民还关注 2012 年联合国可持续发展大会(里约+20)，而且土著人民是参与题为《我们希望的未来》这一成果文件正式磋商的主要团体之一(第 66/288 号决议)。

25. 中美洲、南美洲和加勒比的一些国家明显制定了专门针对土著人民的政策和方案，这些国家适用了文化互通概念。厄瓜多尔政府制定了 2009-2013 年好生活计划，该计划的目标包括文化互通、相互承认以及使所有集体表达形式恢复活力。2009 年，委内瑞拉玻利瓦尔共和国颁布了有关土著人民文化遗产的法律，目的是保护土著人民的集体权利以及构成土著人民文化遗产的所有事项。该法承认了土著人民对土著知识、技术、科学创新和艺术形式的所有权。

26. 在中美洲、南美洲和加勒比地区，自 2011 年以来，联合国开发计划署(开发署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)一直在制订各项方案，促进土著人民，特别是土著妇女和青年参与政治和选举。这一过程鼓励土著组织和土著领导人，特别是妇女，共同促进和加强该区域的土著人民组织和网络。常设论坛秘书处正在与人权高专办、开发署、农发基金以及各国议会联盟一道，为各国议员落实《联合国土著人民权利宣言》编制手册。

27. 在国际层面，联合国各机构认识到了关于土著人民特定政策文件的附加值。正如上文所指出的，联合国若干机构为接触土著人民制定了各项政策或战略。但联合国各机构仍必须与土著人民组织制定联合举措，以及发展伙伴关系。一个例子是开发署与联合国妇女署的一个联合项目，该项目与墨西哥自治大学、土著文化大学土著访问教席、土著基金以及中美洲和墨西哥土著妇女联盟联合开展，以提高土著妇女参与政治进程的领导技能。

28. 2011 年 5 月，联合国 5 个机构和办事处，即联合国儿童基金会(儿基会)、劳工组织、人权高专办、开发署以及联合国人口基金(人口基金)启动了联合国土著人民伙伴关系(土著伙伴关系)，侧重提高国家促进土著人民权利的能力。主要目

标是促进执行国际标准，特别是《联合国土著人民权利宣言》和劳工组织第 169 号公约。这一举措包括一个多捐助方信托基金，由包括土著专家在内的一个政策委员会提供指导。2011 年 10 月，联合国土著人民伙伴关系核准了 6 个国家项目（在多民族玻利维亚国、喀麦隆、中非共和国、刚果、尼泊尔和尼加拉瓜）以及 1 个区域方案（东南亚）。

29. 总之，土著人民面临重大挑战，而且无法充分行使人权。常设论坛继续高度重视保护和促进土著人民的权利，同时也特别关注妇女、儿童、青年人和残疾人。若干国家制定了土著人民具体方案，以提高领导技能、保护妇女权利、建立文化间教育体系、保护土著语言和文化遗产，以及维护土著人民的土地权、领地权和自然资源的权利。

30. 许多国家制订了扶贫和减少饥饿、农村发展与教育、青年与性别平等战略。许多战略提及各族裔群体、少数民族或脆弱群体。因此，可以在消除种族歧视，加强文化多样性和人人平等等其他社会和发展政策和方案内总体解决土著人民问题。国家发展计划、减贫战略、或共同国家评估或联合国发展援助框架进程（其中涉及联合国国家工作队和各国政府间达成的联合协定）中很少专门解决土著人民问题。

E. 在所有各级促进有力的监测机制并加强问责制（目标 5）

31. 土著问题常设论坛在其年度会议期间与联合国各机构举行了全面的对话。这一做法有益于促使联合国各机构在土著人民问题方面作出更坚定的承诺。例如，根据其于常设论坛进行全面对话期间得到的建议，儿基会制订了一个土著和少数族裔问题方案战略，为国家办事处与国家伙伴拟定方案提供指导。¹²

32. 在区域一级，非洲人权和人民权利委员会一直致力于促进土著人民的权利。每年，土著人民代表都积极参与会议，向会议报告非洲区域的土著人民的人权状况。这促进了土著代表及其各自政府间的交流，从而提高了有关土著人民权利的认识。2010 年 2 月，委员会做出了关于肯尼亚 Endorois 人的土地权的具有里程碑意义的裁决。这是向承认土著人权利，特别是对其祖传土地的权利和使用其自然资源的权利，包括获得对以往驱逐和没收的赔偿的权利迈出的重要一步。这一裁决为今后的土地权利主张和自然资源的使用设立了一个先例。¹³ 委员会土著居民

¹² 见联合国儿童基金会向联合国土著问题常设论坛提交的年度报告 (www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-UNICEF.pdf)。

¹³ 2010 年，肯尼亚的 Ogiek 人还向非洲委员会陈述自己的理由，声称他们有权生活在 Mau 森林。见非洲委员会的网站 (www.achpr.org)。

问题工作组进行了国家访问，以监测土著社区的人权状况，这促使各国政府和土著人民之间开展了越来越多的对话。¹⁴

33. 美洲人权委员会作出了大量有关土著人民权利的判决和解释。委员会在请愿和监督人权状况的单独系统下，确认了土著人民对其祖先的土地和领土的集体所有权和占有权，包括他们保护其文化和精神遗产并将其传给后代的权利。委员会还形成了关于各国与土著人民协商并确保其参与作出影响到他们的决定的义务的判例。¹⁵

34. 土著人民还参加了东南亚国家联盟(东盟)的会议。2009年，东盟设立了政府间人权委员会，并在2011年6月，开始起草《东盟人权宣言》。土著人民设立了有关东盟工作的土著人民工作队，并正在倡导创建一个土著问题工作组以及将土著人民权利列入目前正在起草的即将公布的人权宣言中。

35. 《联合国土著人民权利宣言》已成为多数考虑不歧视土著人民并促进土著人民充分有效地参与问题的人权机制和机构工作的基石。但是，如在评估第二个十年成就的上次报告(见A/65/166)中指出的，这一趋势在政府间和区域级别比在国家一级更强。缺乏法律承认和保护以及政治排斥和在国家政策制定和决策过程中缺乏代表性，仍然是主要挑战。

36. 作为对常设论坛建议的回应，在2010年召开了一个有关“跟踪评估促进土著人权利情况的指标、机制和数据”的技术专家报告。¹⁶ 报告指出，目前没有一个监测土著人民权利宣言的落实情况的制度化机制。报告还建议，可以在与土著人民协商后，制定一个共同、一致和全面的评估框架，以加强现有工作的协调情况和互补性。人权高专办确定结构程序和成果指标的方法可以用于指导制定能够适应区域、国家和地方情况的灵活的说明性指标的工作。

37. 在常设论坛第十次会议上，提交了一个在执行常设论坛有关经济和生活发展、环境及自由、事先和知情同意的建议方面所作的分析。尽管在承认土著人民权利方面的进展是显著的，衡量在地方一级所采取行动的有效性的资源有限。这因缺少联合国各机构和会员国关于常设论坛建议的后续行动的年度报告而变得

¹⁴ 迄今为止，非洲人权和人民权利委员会土著居民问题工作组对12个国家进行了13次国家访问：布隆迪(2005年4月)、博茨瓦纳(2005年6月)、纳米比亚(2005年7月至8月)、利比亚(2005年8月)、刚果(2005年9月和2010年3月)、尼日尔(2006年2月)、乌干达(2006年7月)、中非共和国(2007年1月)、加蓬(2007年9月)、卢旺达(2008年12月)、刚果民主共和国(2009年8月)和肯尼亚(2010年3月)。

¹⁵ 见美洲人权委员会网站(<http://www.oas.org/en/iachr/>)。

¹⁶ 见E/C.19/2011/11(http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_crp_2.pdf)。

更为复杂。鉴于第二个十年将于 2014 年结束，重要的是从会员国和联合国各机构得到信息，从而能评估常设论坛建议的执行情况并确定今后的行动。

三. 第二个世界土著人国际十年对实现千年发展目标的影响

38. 尽管大部分会员国、国际组织和土著人民组织采取了实现千年发展目标的措施，只有几个国家和组织作为对《第二个国际十年行动计划》的回应制定了具体的措施。这可能说明，只要旨在实现千年发展目标的政策、方案和项目针对弱势群体并致力于解决国家协会中的不平等问题，这些政策、方案和项目可能同时实现第二个十年的目标和目的。

39. 2005 年，常设论坛第四届会议讨论了千年发展目标 1 (消除极端贫困和饥饿) 和目标 2 (普及初等教育)。常设论坛认识到需要在更大程度上将土著人民问题纳入到目标中，将其第五届会议 (2006 年) 专用于讨论“千年发展目标和土著民族：重新规定各项目标”这一特别专题。在这些会议期间，很多土著人民代表强调迫切需要重新规定执行目标的方法，以包括其权利、视角、关切、经验和世界观。他们确认，土著人民有自己对贫穷和发展的定义，并且土著人民应充分和有效地参与千年发展目标的执行工作。发达国家的土著人民指出，他们在享受经济、社会和文化权利方面存在显著差距，因为发达国家将目标视为一个仅与国际援助方案有关的外国政策问题。缺少分列的数据被确认为评估千年发展目标执行情况的一个共同障碍。¹⁷

40. 常设论坛秘书处 在 2006 年、2007 年、2008 年和 2010 年对国家千年发展目标报告进行了案头审查，以确定这些报告在何种程度上考虑了土著问题以及土著人民是否在国家一级参与了目标监测。对土著人民和土著问题的关注程度不一，这依然是一个挑战。¹⁸ 各国在实现千年发展目标和土著人民方面面临的一个共同挑战是在土著人民为少数民族时满足土著人民的发展需求的重要性。在此种国家中，文化和语言的障碍引发了在发展政策中对土著人民的进一步边缘化，同时政府为改善国家平均数选择针对较大群体的方案，但没有根据土著人民的具体需求特别拟定举措。在土著人民占多数的多民族玻利维亚国，存在将土著人民纳入千年发展目标报告中和将其纳入主流的良好实例，在这些报告中使用了分列数据。

41. 所审查的大部分报告间接提到或很少提到土著人民。在几乎所有报告中，没有关于使土著人民参与落实、监测和评价在实现千年发展目标方面取得的进展的具体规定的信息。这些报告没有提供在各个目标方面土著人民的分列数据。总之，

¹⁷ 见 E/2006/43, 第一章 B 节, 第 4 段和第 6 段。

¹⁸ 土著问题常设论坛秘书处,《千年发展目标报告、共同国家评估、联发援框架和土著人民: 2010 年案头审查》,可在 <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Desk%20Review%202010.pdf> 上查阅。

所提交的数据侧重于国家发展状况，并仅提供了区域或族裔模式的一般性描述。例如，一些国家报告几乎没有提到美洲印第安人和其他土著人民。虽然各国认识到，美洲印第安人占多数的内地地区几乎在各个方面都落后于国家平均数，对数据的进一步分列将有益于制定更有针对性的政策和进行详细的报告。¹⁹ 对有关土著人民的数据进行分列将是监测实现目标方面进展和制定有针对性的政策和方案的一个必要的步骤。这应成为各国政府和联合国系统各实体的一个重要优先事项。

42. 国家报告对千年发展目标国家报告、共同国家评估和 2010 年和 2011 年联合国发展援助框架报告的分析显示，只有几个国家具体报告了旨在解决土著人民问题的措施。2010 年非洲区域千年发展目标报告在为实现有关环境可持续性的目标 7 和有关儿童死亡率的目标 4 应用于科学和技术的土著知识方面提到了土著人民。²⁰ 2010 年拉丁美洲和加勒比区域千年发展目标报告认可，土著人民在消除贫穷方面落后，并指出，最弱势的群体是土著妇女和儿童。总体上，土著人民受教育程度很低(目标 1 和 2)、难以享有饮用水(目标 7)并且长期营养不良率很高(目标 4、5 和 6)。该报告强调在实现普及教育方面取得进展的困难，以及需要鼓励包括土著人民在内的弱势群体入学。²¹ 亚洲及太平洋经济社会委员会 2010 年千年发展目标报告指出，很多受气候变化影响威胁的国家正在利用传统土著知识制定适应和缓解影响的措施，以降低风险和加强复原力。²²

43. 多份千年发展目标国家报告在极端贫穷、性别平等和增强妇女权能、儿童死亡率和孕产妇保健(目标 1、3、4 和 5)方面讨论了土著人民的状况。土著人民的贫穷、饥饿和营养不良水平通常大大高于非土著居民。剥削、歧视以及在政治和社会经济方面受排挤使得土著人民更为脆弱。粮食无保障以及无法获得或控制土地、领土和自然资源是土著人民脆弱性的重要决定因素。²³ 虽然一些会员国进行了法律改革并实施了多项政策，例如，墨西哥和巴拉圭实施了促进土著人民获得

¹⁹ 土著问题常设论坛秘书处，“千年发展目标报告和土著人民：一份案头审查”，第 3 号，2008 年 2 月(可在 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MDG_Reports_and_IPs_2008.pdf 上查阅)和“人类发展报告和土著人民：一份案头审查”(可在 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/HDR_desk_review_en.pdf 上查阅)。

²⁰ 非洲联盟、非洲经济委员会、非洲开发银行集团和开发署，《评估非洲在千年发展目标方面的进展：2010 年千年发展目标报告》，可在 <http://web.undp.org/africa/mdg/2010.shtml> 上查阅。

²¹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，“在拉丁美洲和加勒比公平实现千年发展目标：进展与挑战(2010 年)”。

²² 亚洲及太平洋经济社会委员会，“加速千年发展目标的公平实现：消除健康和营养成果方面的差距(2011 年)”。

²³ 见 E/2012/43。

粮食的政策，²⁴ 多民族玻利维亚国实施了支持土著人民实现粮食安全政策，²⁵ 承认土著人民有权根据其文化和身份维持和加强传统粮食体系仍是一项主要挑战。在厄瓜多尔，最贫穷的省制定了旨在减贫和促进社会包容的文化多样性发展方案。²⁶

44. 世界各地的土著人民和其他人在实现目标 2(普及初等教育)方面、特别是在上学年数和毕业率方面存在重要的教育差距。学校中的族裔和文化歧视是获得平等教育机会的主要障碍，导致较差的学习成绩和较高的退学率，尤其是土著女孩，她们遇到了与不友善的学校环境、性别歧视、校园暴力以及有时是性虐待有关的问题。在大多数情况下，学校课程不包括、尊重或认可土著人民的特别身份和权利，这是土著儿童和青年最重要的教育需求。尊重和包括土著人民独特的文化和身份的不同文化间的多语教育体系将有助于目标 2 的实现。

45. 在多个拉丁美洲国家，土著儿童的就学水平有所提高，其原因是通过课程改革、引入土著语言和奖学金方案实施了保证获得公共教育的措施。在多民族玻利维亚国，以三种主要土著语言引入了有关农村小学的双语文化间教育的方案，从而实现了双语教育方面的进展。

46. 在关于性别平等和增强妇女权能的千年发展目标 3 方面，尽管在消除教育差距方面取得了成功，土著社区中的男女间的差距仍然很大。巴拉圭一直努力消除性别差距，例如，妇女事务部在与巴拉圭土著事务局的协调下，开展了加强Ayoreo 社区妇女手工业者能力的项目。²⁷

47. 在审查有关儿童死亡率和孕产妇保健的千年发展目标 4 和目标 5 时发现，土著社区往往不如非土著社区。关于目标 5，在土著居民较多的地区，妇女在生育时获得的专业保健护理较少。土著妇女的孕产妇死亡率的一个主要决定因素与这一现实情况有关，即很多土著妇女、尤其是发展中国家的土著妇女几乎无法使用基础卫生诊所和设施。

48. 《联合国土著人民权利宣言》第 21 条至第 24 条呼吁在执行《宣言》时特别关注土著妇女，并采取特别措施，确保土著妇女和儿童的健康权和获得保健服务、

²⁴ 见墨西哥和巴拉圭向土著问题常设论坛提交的年度报告(2012 年)(<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Mexico.pdf> 和 <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Paraguay.pdf>)。

²⁵ 见多民族玻利维亚国向土著问题常设论坛提交的年度报告(2012 年)(<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Bolivia.pdf>)。

²⁶ 见厄瓜多尔向土著问题常设论坛提交的年度报告(2012 年)(<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Ecuador.pdf>)。

²⁷ 见巴拉圭向土著问题常设论坛提交的年度报告(2012 年)(<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2012/session-11-Paraguay.pdf>)。

包括使用传统医药和保健方法的权利得到充分保护。这些条款的执行对于孕产妇死亡率和发病率以及儿童死亡率特别重要。

49. 常设论坛还根据一个在物质、社会、思想、环境和精神方面包括土著社区和自然环境的共同福祉的整体保健概念，向会员国提出了多项建议，涉及促进在保健方面采取基于人权的方法，获得文化上可接受的和适当的服务以及土著妇女的生殖权利等问题。²⁸

50. 泛美卫生组织和人口基金等在中非共和国、菲律宾、越南和拉丁美洲国家开展工作的联合国机构的经验显示，促进在文化上敏感的保健的社区干预措施对于动员社区拯救土著儿童和妇女的生命至关重要。²⁹ 泛美卫生组织通过了2012-2013年工作计划，该计划将文化间视角纳入保健中，将其作为实现与健康有关的目标的一个途径。例如，在南北美洲，泛美卫生组织与拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)合作，为12个国家编制了与族裔相关的地图，并开展旨在把族裔变量纳入保健系统的试验项目。³⁰ 在秘鲁，儿基会开展的一项干预措施显示，在产科护理方面采取文化间方式，增加了产科机构服务覆盖面，降低了孕产妇和围产期死亡率，建立了服务提供者和用户之间更可持续的关系。³¹ 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国、厄瓜多尔和危地马拉采取了类似的干预措施。此外，人口基金一直在为厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥、巴拿马和多民族玻利维亚国的土著妇女实施文化间生殖健康方案，同时确定文化间产妇保健的主要内容。

51. 各国采取了多种模式和战略，通过这些模式和战略组织文化间保健系统，同时通过同一健康援助中心提供西方和土著保健服务。但是，按族裔群体、性别和年龄分列的重要统计数字或数据的不足使得制定政策和管理程序更为困难。而这又影响为土著人民规划制定优先事项和适当的监测和评价系统。³² 例如，儿基会在应对有关脆弱和受排斥的儿童的问题方面，继续面临来自人口普查、人口和健康调查及多指标类集调查的关于土著儿童的数据范围有限的问题。³³

52. 艾滋病毒/艾滋病是土著人民面临的最紧迫的挑战之一。联合国出版物《世界土著人民状况》(2010年)报告，尽管土著人民——特别是土著妇女和儿童——十分容易感染艾滋病毒已得到官方承认，几乎没有在土著人民中防治艾滋病毒/艾滋病的举措。关于艾滋病毒如何影响土著人民的数据很少。为跟踪土著人民与

²⁸ 联合国，《世界土著人民状况》，2009年。

²⁹ E/C.19/2012/11, 第33段。

³⁰ 同上，第29段。

³¹ E/C.19/2011/7。

³² 见 E/C.19/2012/11。

³³ 同上，第38段。

艾滋病毒有关的脆弱性，联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)编制了供艾滋病署国家协调人填写的调查，其中包括有关与土著人民外联的问题。³⁴

53. 在审议关于环境可持续性的千年发展目标 7 时必须指出，首先，土著人民与环境，包括水、土地和自然资源的关系是他们的社会和经济福祉的基础，对于其文化、复原力，并最终对其生存和身份至关重要，这载于《联合国土著人民权利宣言》第 25 条至第 32 条中。

54. 常设论坛建议，会员国承认土著人民的森林权和森林养护权，包括关于土地和资源权利以及充分参与与水、环境管理和可持续性有关的决策过程的权利的习俗法。其中一个主要问题是土著人民面对农业种植园以及水电大坝、采矿作业以及其他商业和经济实体的竞争。更重要的是，土著人民参与气候变化问题国际对话的所有方面至关重要，他们于 2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的可持续发展大会上发挥的积极作用证明了这一点。³⁵

55. 一些国家已采取步骤，认可土著人民在环境可持续性方面的作用。例如，厄瓜多尔在其宪法中将自然资源和水权利作为基本人权加以承认。在巴拉圭，设立了一个旨在保障 Totobiegosode 人民的领土与完整并通过标划出其领地的界限保护其遗产以及文化与生物多样性的题为“标划领地、展现文化”的项目。多民族玻利维亚国政府根据与自然和谐相处的原则颁布了一项法律，该法律包含了尊重并保护地球母亲的权利、非商业化和跨文化的概念。

56. 至于有关建立全球发展伙伴关系的千年发展目标 8，常设论坛秘书处进行的审查显示，没有任何一份关于千年发展目标的报告提到土著人民。

57. 联合国千年宣言没有特别提到土著人民。迫切需要重新规定落实这些目标的办法，在全球发展工作的后续行动中兼顾土著民族的权利、视角、愿望和优先事项。土著人民还需要提供他们自己对贫穷和发展的定义。

四. 结论

58. 通过进行宪法和立法改革，在承认土著人民权利方面已经取得了一些进展。《联合国土著人民权利宣言》为很多宪法改革工作和保护土著人民权利的法律的起草工作提供了指导。国家法庭、区域法院和人权系统在作出多项裁决时参考了《宣言》。

59. 在拟订国家一级的具体发展政策方面取得了一些进展，在这些政策中将土著人民对发展的全面定义与文化 and 身份结合起来。在方案规划中对土著人民包括跨

³⁴ 见 E/C. 19/2011/9。

³⁵ 关于土著运动成员团体开展的活动的更多资料，包括他们向会议提交的文件，可在联合国可持续发展大会的网站上查阅。

文化概念的福祉的定义有一定程度的认可。与此同时，土著人民必须在所有级别努力说服会员国和私营公司执行《联合国土著人民权利宣言》。

60. 在联合国系统内，联合国发展集团《关于土著人民问题的导则》的拟订促进了特别针对土著人民的方案和项目的开展。向联合国国家工作队提供充分培训的工作已证明有利于提高人们关于需要将土著人民问题纳入国家一级的发展议程主流的认识，但应继续开展这一工作，并在可能的情况下加强这一工作。还应有关在国家一级执行《导则》的有效性的评估。

61. 联合国条约机构和普遍定期审议等其他监测机制越来越将《联合国土著人民权利宣言》作为参考。但是，挑战仍然存在，特别是在承认土著土地所有权和土著人民拥有、占有和使用其土地、领土和自然资源的权利方面。有兴趣对土著领土内的资源进行开发的公司更需要在有关影响土著人民生活和发展机会的问题上遵守企业社会责任原则和规范。

62. 从有关第二个世界土著人国际十年对实现千年发展目标的影响的分析中，可以得出几个结论：

(a) 虽然很多会员国、联合国机构和政府间组织报告采取了针对土著人民的举措，只有几个会员国、机构和组织制定了促进第二个十年的具体措施。但是，虽然不是特别针对实现第二个十年的目标和目的，这些举措在很大程度上与这些目的和目标相符；

(b) 由于土著人民在大多数国家中是最边缘化的群体，并通常在所有人类、经济和社会发展的指标方面排名较低，可以推断，针对弱势群体的举措对土著人民产生了影响。但是，不仅需要特别关注土著人民的特殊境况、他们的世界观、价值观和视角，还需要制定适应其需求的方案和项目。

(c) 在大多数国家统计和数据收集工作中，土著人民一直是隐性的。迫切需要根据族裔分列数据。缺乏关于土著人民的真实状况的数据妨碍有效满足其需求的措施的制定。

63. 在国家和国际级别发现，知识、能力和政策的实施不足。立法和政治领域此种措施的有效执行仍至关重要。

五. 建议

64. 鉴于在国家和国际级别确定的挑战，在第二个世界土著人国际十年结束前，需要关注以下领域并采取紧急行动：

(a) 加强会员国和联合国系统之间的伙伴关系，促进在国家一级充分和有效地执行《联合国土著人民权利宣言》，包括建议的执行，并加强致力于土著人民

问题的三个联合国机制(联合国土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和土著人民权利特别报告员);

(b) 确保在有关可持续发展目标的 2015 年以后的工作中包括土著人民;

(c) 请会员国改善有关土著人民的数据的收集和分列工作;

(d) 请会员国确保在与土著人民协商后,同时在考虑到他们的发展需求和优先事项的情况下,制定公共政策、法律、方案和项目;

(e) 请会员国和联合国系统履行自由、事先和知情同意的原则。
