



经济及社会理事会

Distr.: General
30 January 2008
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第七届会议

2008 年 4 月 21 日至 5 月 2 日，纽约

临时议程 * 项目 4

有关常设论坛六个任务领域和千年
发展目标的建议的执行情况

从联合国系统和其他政府间组织收到的资料

联合国开发计划署

摘要

本报告着重介绍联合国开发计划署（开发署）2007 年开展的与土著人民相关的倡议和活动，特别是土著问题常设论坛第六届会议所提出的建议的执行工作。《联合国土著人民权利宣言》的通过为开发署与土著人民保持接触提供了新的推动力。开发署在此方面开展了各种倡议，例如全球加强人权方案和开发署与全球环境基金（全球基金）的社区适应性项目。开发署 2007/2008 年人类发展报告称，在处理气候变化时，监督共同目标的治理结构不能只局限于养护和排放的目标，而须扩大到环境和人类发展方面所关切的问题，包括对土著人民人权的尊重。开发署在亚洲和太平洋开展的土著人民权利和发展区域倡议，就第七届会议的特别主题“气候变化、生物-文化多样性和生计：土著人民的管理作用和新挑战”组织了社区和区域对话。

2007 年，开发署继续支持为土著人民设立参与机制，如全球基金小额赠款方案参与视频和联合国玻利维亚国家工作队土著人民咨询委员会。开发署正在通过土著问题机构间支助小组和联合国发展集团（发展集团）土著问题工作组，与联合国系统密切协作，以便在国家一级各项机制和进程中将土著人民问题主流化。开发署欢迎常设论坛提供指导，特别是在有关按照《联合国土著人民权利宣言》第 41 和第 42 条规定为全面执行该宣言做出贡献方面提供指导。

* E/C.19/2008/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 对土著问题常设论坛向联合国开发计划署所提出的建议的答复	4-22	3
三. 常设论坛向联合国开发计划署和联合国其他组织或联合国系统提出的建议 ..	23-34	6
四. 有关最近开展项目、方案和活动的补充资料	35-77	8
五. 有关第七届会议特别主题：“气候变化，生物-文化多样性和生计：土著人民的管理作用和新挑战”的资料	78-82	16
六. 执行常设论坛建议方面的障碍	83	17
七. 促进建议执行工作的要素	84-86	17
八. 关于土著人民问题的政策及其他类似工具和机制	87-89	18
九. 关于常设论坛下届会议特别主题的资料和建议	90-91	18
十. 结论	92-93	19
十一. 土著问题协调员和联络资料	94	19

一. 引言

1. 本报告按照土著问题常设论坛向联合国开发计划署（开发署）第六届会议及以往会议所提出的建议提交。报告还详细介绍开发署 2007 年开展的与常设论坛工作有关的活动、项目和方案。
2. 在 2007 年 8 月 9 日世界土著人国际日，开发署署长赞扬土著人民为保持其独特的文化、社会政治制度和身份而作出的不懈努力。他还重申开发署承诺在人类发展、第二个世界土著人民国际十年（2005-2014 年）以及《联合国土著人民权利宣言》（当时为草案）的框架范围内支持这些努力。
3. 开发署按照 2007 年 10 月 5 日联合国开发计划署执行局和联合国人口基金执行局 2007 年第二届常会所通过的第 2007/32 号决定更新的 2008-2011 年战略规划，¹ 着重介绍了《联合国千年宣言》² 所确定的为实现可持续人类发展所必需的六个基本价值观：平等、团结、自由、共同责任、宽容和尊重自然。在此范围内，开发署支持各国政府寻找有效的干预措施，加强最贫穷社会阶层以及妇女、青年人、残疾人和土著人的参与。对于许多国家，民众参与程度低或日益恶化值得关切。这产生了有关公众信任和政府合法性的问题。帮助动员这些群体进行民众参与是加强他们参与决策进程的根本所在。

二. 对土著问题常设论坛向联合国开发计划署所提出的建议的答复

A. 常设论坛第六届会议提出的建议

4. 常设论坛第六届会议赞扬了开发署在亚洲设立区域土著人民方案并称赞该方案所取得的成绩，同时呼吁开发署确保增加该方案的经费并在其他区域也设立类似的方案。³
5. 按照关于在区域一级执行有针对性的干预措施的要求，开发署于 2004 年 9 月在亚洲和太平洋发起了土著人民权利和发展区域倡议。⁴ 在十个国家开展的这项区域倡议现已完成第一阶段的活动（2004-2007 年），并被公认为联合国系统的一个独特倡议。

¹ 见 DP/2008/2。

² 见大会第 55/2 号决议。

³ 见《经济及社会理事会正式记录，2007 年，补编第 23 号》（E/2007/43），第一章，B 节，第 104 段。

⁴ 土著人民权利和发展区域倡议网站：<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/ripp>。

6. 开发署在其亚太区域合作框架（2008-2011 年）中批准了土著人民权利和发展区域倡议的第二阶段。第二阶段的时间为 2008 年至 2010 年，将继续由开发署曼谷区域中心执行，预算为 2 480 000 美元（1 480 000 美元来自开发署核心资源，这表明了开发署对土著问题的承诺）。
7. 区域倡议的第二阶段将继续发展政府官员和土著人民组织代表的能力，以便落实各方参与决策的进程并将土著人民权利纳入国家政策战略。第二阶段还将提高国家能力，以便落实关于反腐败的国际规范和标准，并实现土著人民的人权。
8. 在拉丁美洲和加勒比，2008-2011 年新区域合作方案文件（DP/RPD/RLA/1）强调了区域不平等现象严重以及“平均数仍在掩盖非常脆弱和被社会排斥的群体，特别是妇女和儿童、青年人、残疾人、非洲后裔和土著人民所处的困境”这一实际情况。通过各方参与实现民主治理和民众参与，特别是土著人民的民众参与，将是主要成果的体现。
9. 常设论坛建议在其他区域设立类似开发署亚洲土著人民权利和发展区域倡议的区域方案。对于这个建议，必须在拉丁美洲和加勒比区域合作新框架内并结合联合国发展集团土著问题任务组的工作计划草案做进一步的分析。在某些区域，在国家一级上发起和加强有关土著人民的国家倡议并可能比展区域行动更具战略性。
10. 常设论坛第六届会议欢迎开发署土著人民权利和发展区域倡议，特别是在菲律宾和尼泊尔收集分类数据的试点项目。常设论坛还建议区域土著人民方案继续在其他国家开展这项工作。⁵
11. 为落实上述建议，开发署亚洲土著人民权利和发展区域倡议于 2005 年和 2006 年开展了两个分类数据项目。其中一个试点项目由 Tebtebba 基金会开展，旨在制定生成基线数据的方法，并处理缺乏有关土著人民准确资料的问题。这个项目在菲律宾国家统计局的合作下，制定了新的调查和普查数据收集工具，包括指标。这些结果正在作为最佳做法与该区域其他国家共享。
12. 土著人民权利和发展区域倡议还与土著问题常设论坛秘书处合作，帮助尼泊尔非政府组织 Tamang Ghedung 对尼泊尔 2001 年人口普查和其他相关调查所收集的资料进行数据分类。这个项目对政府机关、部门和大学的已公布和未公布的记录、档案、调查报告和文件，以及中央统计局的普查数据进行汇编、整理和分类。数据按照族裔进行分类，其中包括有关人口、教育、卫生、移民、经济、人类发展、人权和政治地位的统计数据。

⁵ 见《经济及社会理事会正式记录，2007 年，补编第 23 号》（E/2007/43），第一章，B 节，第 125 段。

13. 在越南，开发署正在开展一个项目，帮助国家减贫目标方案为具备各类数据的综合少数民族数据库 P135 收集基线数据。此倡议的一个关键合作伙伴是少数民族事务委员会。其他执行机构包括劳动荣军社会部以及统计总局。这个项目旨在加强少数民族事务委员会管理预算支助和组织咨询的能力。

14. 在印度，开发署支持邦和县两级的人类发展报告工作。迄今已经有 17 个邦政府编写了邦人类发展报告。这包括部落/土著人口多的邦，如中央邦、奥里萨邦、恰蒂斯加尔邦和东北部的各邦——锡金邦、那加兰邦、特里普加邦和阿鲁那恰尔邦。这些报告的一个关键特点就是对按性别、人群和地点分类的人类发展指标进行了数据分析。⁶

15. 开发署印度办事处正在与一家最主要的专门从事土著/部落问题的组织印度社会研究所协作，编写有关在册部落问题范围的文件，以便开发署编制有关这些人口目前人类发展状况、各邦部落人口所面临的挑战以及解决这些挑战的可能形式的情况。调查结果将用于制定国家方案战略。

B. 常设论坛往届会议提出的建议

16. 土著问题常设论坛第四届会议建议开发署加强世界各地的加强人权方案。⁷ 开发署利用全球加强人权方案所提供的框架，支持推动土著人民的权利，并帮助实现《联合国土著人民权利宣言》的标准（大会第 61/295 号决议附件）（第 41 和第 42 条）。开发署已经并将继续支持一些国家的政府加强本国能力，以便设计并对本国发展方案采取人权方针。

17. 与联合国人权事务高级专员办事处协作在危地马拉、厄瓜多尔和玻利维亚开展的加强人权方案的土著人民部分最终于 2007 年确定。尽管开展的时间短，这个项目已经帮助 (a) 这三个国家办事处的工作人员形成了对土著人民权利问题的认识；(b) 提高了公众对土著人民问题的知识和认识；(c) 加强了国家机构落实土著人民权利的能力；(d) 加强了联合国系统在国家一级的能力与协调。

18. 在厄瓜多尔，通过设立监察员办公室土著局，发行具有分类数据的创新研究、制作工具箱和学术科目，以及电台和视频广播，实现了加强人权方案的主要目标。目前，为确定在该国土著运动分散的情况下创造对话机制的模式，正在进行讨论。加强人权方案帮助启动了联合国跨文化问题机构间工作组。

19. 在危地马拉，开发署制作了一个工具箱，指导发展实践者在所有方案和项目周期中纳入土著人民问题和权利。加强人权方案通过在与民间社会联盟方案

⁶ 详细情况见 http://www.undp.org.in/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=9。

⁷ 见《经济及社会理事会正式记录，2007 年，补编第 23 号》(E/2007/43)，第一章，B 节，第 131 段。

(PASOC) 项目框架内发展土著人民在目前发展委员会中的代表的能力，帮助加强土著人民的参与（另见第 58-60 段）。

20. 在玻利维亚，联合国系统设立了跨文化问题机构间工作组（仿效厄瓜多尔的例子）以及联合国国家工作队土著人民咨询委员会。2006 年 12 月设立的咨询委员会协助组织土著人民代表与联合国各组织代表，包括人权理事会土著人民权利和基本人权状况特别报告员以及粮食权问题特别报告员的会谈和磋商。

21. 2007 年，咨询委员会的一个主要活动是有关玻利维亚的代表，包括五名土著人民组织代表，参加常设论坛第六届会议的筹备工作。在论坛第六届会议之后举办的评估研讨会上，就为落实向联合国驻玻利维亚各组织提出的建议而提议采取的行动，与各组织进行了磋商。

22. 开发署民间社会司在联合国发展集团的网站上设立了一个工作空间：<http://www.undg.org/index.cfm?P=514>，以便交流有关设立民间社会和土著人民咨询机制（如玻利维亚的土著人民咨询委员会）的经验。

三. 常设论坛向联合国开发计划署和联合国其他组织或联合国系统提出的建议

能力发展

23. 亚太地区土著人民权利与发展倡议组织与亚洲土著人民条约基金会及当地土著组织建立伙伴关系，正在帮助培训土著妇女的决策能力。2007 年 9 月，开发署协助在印度东北部和在尼泊尔为土著妇女举办了两期讲习班。开发署编写了一本《土著妇女与决策：社区培训手册》，⁸ 该手册已经翻译成孟加拉文、缅甸文、马来西亚文和泰文。机构间土著妇女问题工作队已经将土著妇女参与决策倡议作为一个良好做法。该倡议已经被纳入在土著问题常设论坛第六届会议期间首发的《土著妇女与联合国系统》汇编中。

24. 旨在加强未来领导人技能的亚洲青年领袖治理方案已经获得联合国民主基金 2007-2008 年的支持，并得到各国家办事处、各国政府、民间社会 and 该地区其他行业的大力支持。2007 年，组织了一次东南亚次区域培训班，培训班使用的是专门为这一方案编写的培训单元。该地区的土著年轻人正在积极建立网络联系。

25. 开发署与越南少数民族事务委员会一道启动了一个项目，旨在发展越南少数民族事务委员会及地方少数民族机构部门在少数民族政策制定、执行和监测等领域的能力。这是一个五年项目，获得了 120 万美元的赠款，待政府正式批准后，

⁸ 联合国出版物，出售品编号：07.III.B.5。

将于 2008 年初开始实施。开发署与越南少数民族事务委员会的协作始于 2007 年，着手制定少数民族职业培训和创造就业战略政策。

26 “拉丁美洲土著能力”项目由巴拿马的一个非政府组织，巴拿马研究与社会行动中心执行。项目目标是编制土著人民培训方案和培训材料信息，并将这些信息上载到一个知识管理和能力发展网络，拉丁美洲信息与学习网。课程和材料已上载到 <http://iln-la.nivel7.net/index.php?id=281>。开发署将于 2008 年 3 月将所有的材料转移至其名为 C@PACIDADES 的新知识管理平台。

27. 开发署拉丁美洲和加勒比地区虚拟学校与加强人权方案土著人民部分协作，开展了有关土著人民、民主治理和人权问题的试验性在线课程 (www.escuelapnud.org)，以加强联合国工作人员、发展工作者、政府官员以及大学学生对土著人民问题的了解。

第七届会议特别主题“气候变化、生物-文化多样性和生计:土著人民的管理作用和新挑战”区域研讨会

28. 常设论坛在第六届会议上建议联合国各机构和各方案召集有关第七届会议特别主题的区域研讨会。作为一项后续行动，亚太地区土著人民权利与发展倡议组织对孟加拉国、柬埔寨、马来西亚和泰国的自然资源系统以及自然资源系统与这些国家法律和政策之间的互动进行了分析研究。编写的一份区域综合文件吸收了国家评估结果，以找出政策和实践之间的差距，并提出主要建议。分析研究仅是一个更广泛、多层面战略的第一步，而该战略包括组织多次社区对话、一次区域对话和一次全球对话，再加上开展有关可持续性生物-文化性和适应气候变化问题试验性项目。区域对话和社区对话的成果将为常设论坛第七届会议的全球对话提供资料。

29. 亚太地区土著人民权利与发展倡议组织 2007 年 11 月在泰国清迈组织了一次自然资源管理问题区域对话。来自亚洲 13 个国家 100 多名从业人员和政策制定者根据各自的经验，透过气候变化和适应气候变化视角讨论了土地、自然资源管理和文化可持续性方面的挑战和机会。通过与亚洲土著人民条约基金会、热带雨林土著部落人民国际联盟、泰国山地间人民教育与文化机构以及土著事务国际工作组建立伙伴关系，共同组织了这次活动，活动还得到了克利斯坦森基金会的支持。与会代表们通过了一个区域行动计划，以便在这一领域进一步开展工作。

30. 2007 年 10 月和 11 月在孟加拉国吉大港山区和印度尼西亚西努沙登加拉组织了两次社区对话。计划在 2008-2009 年再举行 4 次社区对话。在印度尼西亚举行的社区对话着重讨论的问题是湿季严重水灾，干季水资源短缺这一不可预测的季节模式给农业和人们的生活造成的严重损失。自 1999 年以来，气候的极端波动已经给人类发展造成了负面影响，加剧了土著社区的贫困问题。在吉大港山区召

开的社区对话关注的是轮垦种植这一传统方法，以及气候变化对密植、作物多样性以及休耕管理造成的影响。

土著人民问题指标及分列数据

31. 2005 年, 开发署墨西哥办事处与土著人民发展问题国家委员会共同制定了一个土著人民人类发展指数。开发署墨西哥办事处已经确定 25 个地区有土著人民居住, 为 32 个联邦机构和 31 个民族语言机构收集了统计数据。2007 年 12 月, 开发署为土著人民机构间技术委员会第七次会议提供支助, 发展政府使用社会经济统计数据的能力, 使土著人民的问题更直观, 并制定行动计划, 消除土著人口和非土著人口之间的现有差距。这次会议的主要投入是在联合国的赞助下, 2006 年出版的根据民族语言情况编制的地理信息系统。

32. 有关民族文化多样性问题的《2005 年危地马拉国家人类发展报告》中包括分列数据, 并推动国家统计机构使用类似数据和方法。2007 年, 开发署危地马拉办事处的工作重点是分发有关土著人民问题的出版物, 并为分析这些出版物积聚力量, 其中特别关注千年发展目标。

33. 分析上述数据为评估危地马拉土著人民状况提供了依据。危地马拉 2005-2008 年联合国发展援助框架(联发援框架)写明要计划消除针对土著人民的一切形式歧视。联合国国家工作队已经预见, 在即将启动的下一个联发援框架中将更加关注土著人民问题。

34. 开发署减贫组的千年发展目标支持小组目前正在根据一个题为“使用基于人权的方法对千年发展目标需求评估模式进行审查”的新项目为现有的千年发展目标需求评估模式编写一个“同行审议”程序。全球、区域和国家工作队在支持方案国家根据千年发展目标制定发展战略时, 这些模式将提供指导。这一新项目旨在确保千年发展目标需求评估模式能考虑到并反映基于权利的标准和原则, 包括土著人民的权利。

四. 有关最近开展项目、方案和活动的补充资料

减贫

35. 开发署减贫组已经制定了一个根据情况可调的工具册, 为在贫穷与社会影响分析过程中如何确定贫穷标准以及加强民间社会组织的作用, 包括土著人民组织提供指导。贫穷与社会影响分析是重要的事先分析过程, 就具体的政策改革对一国的发展进程预期产生的影响进行审查。该项目于 2007 年启动, 工具册将于 2008 年启用。

艾滋病毒/艾滋病

36. 土著人民往往被边缘化，因此更容易感染艾滋病毒。然而，土著人民的文化特征可以作为预防艾滋病毒的一股积极力量，并应纳入国家防治艾滋病框架。为此，在亚太地区土著人民权利与发展倡议组织和开发署亚洲社会性别主流化方案编写的土著妇女和决策问题社区培训手册中有一章就是关于艾滋病毒/艾滋病。亚太地区土著人民权利与发展倡议组织与开发署的区域艾滋病毒/艾滋病方案一道，为《东亚和东南亚国际移民问题情况报告》的编写贡献了力量，该报告是由国际移民组织和亚洲及太平洋经济社会委员会牵头开展的一个机构间倡议。该报告中有具体章节讲述土著人民与移民问题，以及获得保健途径、艾滋病毒预防及移民问题。

全球环境基金小额赠款方案

37. 全球环境基金小额赠款方案由开发署执行，自 1992 年以来在全球 100 多个国家一直处于实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标的最前线，并一直倡导适用变通模式，在开展小额赠款方案的许多国家方案中与土著人民合作。全球环境基金小额赠款方案已经支持了 1 600 多个与土著人民有关的项目，约占到其全部项目的 15%。按每个项目平均 22 000 美元计算，自 1992 年以来，赠与土著人民的项目金额在全球已经超过 3 600 万美元。

38. 全球环境基金小额赠款方案已经尽最大努力允许用当地语言和白话提交建议书，并已经制定了变通的建议书格式，例如参与式录像。在 2006 年常设论坛期间，与非政府组织Insight协作，发布了《参与式录像手册》。自 2006 年中以来，小额赠款方案一直与DotSub (<http://www.dotsub.com/films/unpfiiparticipatory/>) 合作，对土著人民的参与式录像进行更多在线翻译。《参与式录像手册》已经翻译成了西班牙文、俄文和印度尼西亚文。

赤道倡议

39. 赤道倡议 (www.undp.org/equatorinitiative) 是一项由开发计划署、民间社会、商业界、各国政府和社区建立的伙伴关系，目的是协助发展能力和更多宣传基层在通过保护和可持续利用生物多样性来减少贫穷方面开展的努力。赤道倡议与土著组织紧密协作。超过 40% 的赤道奖决赛选手和优胜者 (2002-2006 年) 自称来自土著群体、社区或倡议。

40. 2007 年，赤道奖 2004 年决赛选手，菲律宾卡林阿省土著儿童和青年发展援助团与赤道倡议小组联合为卡林阿省的土著妇女拟订了一个小额供资机制的商业计划。通过部落联系基金会和赤道倡议的推动，卡林阿省儿童和青年发展援助团的小额供资方案已经获得私人捐款并获得认可。

41. 2007 年 5 月 23 日，赤道倡议与 Aveda、部落联系基金会、全球环境基金小额赠款方案及世界知识产权组织合作，主办了一个土著创业问题对话。对话关注土著创业方面的成功经验及面临的挑战。2007 年，赤道倡议在旨在加强联合国私营部门协调人间沟通的在线出版物《联合国-工商界协调中心》上发表了一篇文章，介绍土著创业面临的挑战和机遇。

开发署肯尼亚办事处

42. 开发署肯尼亚办事处与土著人民的接触源于 2004 年执行开发署加强人权方案。该方案旨在 (a) 通过在国家层面制定一个可持续对话框架，加强开发署处理土著人民问题的能力；(b) 提高国家层面各利益攸关方对土著人民权利的认识。

43. 在加强人权方案下开展的各项活动推动成立了一个土著人民问题咨询委员会。该委员会已经为人权理事会土著人人权和基本自由状况特别报告员 2006 年访问肯尼亚提供了支助。选择土著人民问题咨询委员会的一名代表作为全球环境基金小额赠款方案肯尼亚国家指导委员会的成员之一有助于加强在当前开展的各个项目间建立联系。

44. 特别报告员访问之后，肯尼亚人权问题全国委员会成立了一个由肯尼亚各个土著民族代表组成的土著人民小组，其中还包括一名土著人民问题咨询委员会代表，对特别报告员提出的建议进行审查，并对执行部分建议提出可能的干预建议。为此，开发署和肯尼亚人权问题全国委员会已经联合拟订一个建议书，其中包括各项活动，例如提高认识，提高肯尼亚人权问题全国委员会的能力以及宣传特别报告员的报告等，并正在为这一建议书筹集资源。

45. 在肯尼亚执行参与共助社区方案这一全球方案尤其成功。该方案对七个土著人民组织的支持取得了重大成果，例如提供法律援助服务，提高对倒退的文化做法对女孩受教育影响的认识；以及为土著残疾儿童入学提供机会问题。

46. 在信息宣传方面进行了大量努力，并为土著人民参与各种论坛（特别是选举前的选民教育过程）提供了一个重要渠道。土著人民问题咨询委员会通过研究工作以及对土著人民问题咨询委员会在肯尼亚开展的活动进行广泛报道，开始进行信息收集。该委员会还在肯尼亚解决了在土著民族间实现和谐和目标一致的需求。

开发署亚太地区土著人民权利与发展倡议组织

47. 2007 年，该区域倡议组织领导或参与了约 30 个项目和方案，这些项目和方案都将两性平等作为一个共有问题。

法律与政策

48. 应柬埔寨政府提出的提供技术援助的请求，亚太地区土著人民权利与发展倡议组织一直与开发署柬埔寨办事处紧密合作，推动制定一项有关土著人民发展政策。这一政策包括为农村发展部少数民族事务司（负责土著人民问题的政府部门）提供支助，以加强政府各部门、民间社会和土著人民在基层和国家层面（包括 10 个省）的政策对话。目前正在对这一政策进行通过前的最后审核。

49. 亚太地区土著人民权利与发展倡议组织与开发署印度尼西亚办事处紧密合作，重点审查与土著人民相关的各项国家法律和政策。亚太地区土著人民权利与发展倡议组织的参与作为催化剂，将印度尼西亚政府和土著人民全国联盟召集在一起进行审查，审查包括组织省级和地方级别磋商，找出差距，为今后采取行动提供建议。2007 年 12 月由开发署和国际劳工组织（劳工组织）与印度尼西亚政府、宪法法院以及全国人权委员会合作组织的一个在宪法中纳入土著人民权利问题政策研讨会上介绍了这一审查结果。

伸张正义

50. 亚太地区土著人民权利与发展倡议组织与开发署亚洲太平洋区域治理方案和亚洲太平洋两性平等主流化方案合作，正在开展一个举措，将“包容性治理”作为该地区一个优先关切问题加以解决。在此方面，亚太地区土著人民权利与发展倡议组织审查了不同机构如何能够克服某些弱势群体被系统地排斥在获得司法途径之外问题。该倡议组织还审查了成文法和习惯法之间的相互作用，并促进使用基于人权的方法，在包容性治理方面制定方案。有关孟加拉国、柬埔寨、印度和菲律宾的分析报告介绍了土著人民的习惯法，这些分析报告还将为在这些国家在伸张正义方面规划并制定方案提供依据。

发展政策

51. 作为当前“土著人民和使用基于人权方法促进发展倡议：参与对话”这一倡议的一部分，亚太地区土著人民权利与发展倡议组织在 10 月份举办了两期次区域训练讲习班：(a) 与尼泊尔人权委员会和开发署尼泊尔办事处合作，在尼泊尔举办；(b) 与开发署菲律宾办事处以及 Cordillera 土著人民法律中心合作在菲律宾举办。这两期讲习班向 50 名土著代表介绍了有关包括《土著人民权利宣言》在内的国际法的培训技能，以及从土著人民角度出发在发展中适用基于人权的方法等。与会代表对于执行国家后续培训计划表现出极大的兴趣。

52. 开展的一个补充活动是，在亚洲开发银行的支持下，对现有的项目进行一系列分析研究。在孟加拉国、印度、印度尼西亚、尼泊尔和菲律宾五个国家开展的案例研究对使用和执行亚洲开发银行的保障政策进行了审查，并提出了建议，这些建议为 2007 年 11 月开展的亚洲开发银行保障审查与磋商进程提供了资料。

土著人民的电子包容和媒体

53. 区域倡议与开发署亚太发展信息方案和亚太区域治理方案合作，于 2007 年 12 月在马来西亚沙捞越的 e-Barrio 知识交流会上举办了一个讲习班。讲习班聚集了来自亚洲及太平洋各地 14 个国家以及加拿大和澳大利亚的土著信息与通信技术和媒体工作者及研究者代表，促进了分享知识和经验，并产生了关于土著人民电子包容和媒体的议程和区域行动计划，其中包括制订区域倡议第二阶段（2008 至 2011 年）的一项亚洲土著人民电子包容项目。

开发署墨西哥办事处

54. 过去两年来，开发署与国家土著人发展委员会合作，努力实施一项为决策目的建立和传播土著人民信息的倡议。这项倡议 2007 年的预算为 398 000 美元，2008 年的预算为 486 000 美元。

55. 2007 年，开发署墨西哥办事处进行了一项土著妇女政治参与情况评估。根据这项评估，开发署将于 2008 年实施一项发展能力进程，以便为土著妇女创造更好的条件，使其能够有效履行与地方当局有关的责任。开发署将实施一项土著人民选举权和政治参与项目，该项目依靠政府和学术伙伴的捐助（422 000 美元）。

56. 开发署墨西哥办事处获得了开发署民主治理专题信托基金的 70 000 美元拨款，用于执行一项称为“赋予土著人民权能、推动地方发展”的项目，其目标是通过提高土著社区监督公共机构及其代表工作的能力，加强地方政府的问责制。

开发署玻利维亚办事处

57. 作为与外交部合作的一部分，开发署为土著人民组织的代表提供了财政支助，以加强土著代表参与土著问题常设论坛第六届会议，并向参与安第斯共同体与欧洲联盟（欧盟）贸易协定谈判的民间社会代表团提供了资助。作为协助制宪会议项目的一部分，开发署资助了一名国际咨询人，该咨询人将为土著人民组织和议会各委员会提供技术援助，以便将土著人民的权利纳入宪法。

开发署危地马拉办事处

58. 开发署危地马拉办事处目前正在实施民间社会联盟方案（PASOC）第二阶段，该方案的设立是为了加强民间社会组织，包括土著人民的组织。民间社会联盟方案第二阶段每年预算约为 100 万美元（2007 至 2009 年），其目标是在歧视与种族主义、透明度和社会审查方面建立国家机构与民间社会组织之间的建设性伙伴关系。通过加强土著人民参与已有的各发展理事会（地方和国家发展政策正式协商席位），协商机制得到了发展，这一机制是加强人权方案体现在民间社会联盟方案第一阶段的主旨。制作了一系列用于发展能力的土著语言录像，还编写了一本关于社会审查的手册。

59. 开发署危地马拉办事处还与自我确认的玛雅人组织离乡背井人口协商会议合作，正在实施一项支助因武装冲突离乡背井者（多数为土著人）从事生产活动重返社会的项目，该项目总预算为 733 000 美元（2005 至 2008 年），2007 年预算为 262 000 美元。总之，开发署危地马拉办事处正将约 170 万美元用于主要与土著人民有关的项目。

60. 2007 年，开发署危地马拉办事处与玛雅人民宗教指导理事会保持密切关系，并与该理事会合作编写和出版了一份题为“玛雅宇宙观：生命之充实”的报告，这份报告是第一个系统介绍玛雅人民愿景和价值观的出版物。

开发署苏里南办事处

61. 开发署苏里南办事处正在支持苏里南土著和部落人民与政府和其他利益攸关者就土著和部落人民集体土地权问题开展对话。苏里南没有关于土著人民土地权的具体立法，缺乏这类立法是在发放采矿和伐木特许、保护区及其管理以及养护工作等方面不断发生冲突的根源。

62. 一项土地权项目促成了传统当局集体土地权联合委员会的成立。这标志着传统当局（最高酋长和酋长）首次设立此类委员会，它由土著和丛林黑人学者组成。除其它外，委员会的任务是制定一个承认苏里南土著和部落集体土地权的法律框架。在编写本报告期间，委员会已经制定了一项行动计划，正在调动资源予以实施。

开发署俄罗斯联邦办事处

63. 同过去几年一样，开发署俄罗斯联邦办事处的治理与环境股捐助了联合国人权高级专员办事处土著研究金方案的俄语部分。开发署的一些环境项目包括有关土著人民的部分。例如，“俄罗斯联邦堪察加半岛四个保护区生物多样性的可持续保护示范，第一和第二阶段”这一项目促成了：(a) 关于公共理事会和地方自治的条款草案，(b) 利用北方土著人民的传统环境知识保护 Bystrinsk 和 Nalychevo 自然公园。

开发署孟加拉国办事处

64. 开发署孟加拉国办事处正在与吉大港山区事务部合作实施“促进吉大港山区发展和建立信任”项目（2004 至 2009 年）。该项目预算为 5 000 万美元，目标是根据自立、权力下放及持续和平的原则，促进吉大港山区的社会经济发展。项目的宗旨是重新推动和加强孟加拉国吉大港山区兰加马蒂、班达尔班和卡格拉查里丘陵县有效且有益的发展机制。

65. 2007 年是该项目发展壮大的一年，取得了显著成效。除了赋予社区权能和卫生专题组之外，教育、地方治理及机构能力建设、经济发展和建立信任等其他专

题组也开始实施各种行动。例如，方案推动了地方一级机构建设的进程，促成了遍布吉大港山区的 1 635 个帕拉（村庄）发展委员会的建立。

66. 该项目设立了多项高级别协商平台，通过这些平台与居于中心地位的主要政治和政府领导人在吉大港山区各方面政策问题上相互协作。项目始终提倡在吉大港山区推行“自下而上赋予人民权能”这一下放权力的地方治理模式。

开发署印度尼西亚办事处

67. 开发署正在支持巴布亚地方政府达到《巴布亚特别自治法》指明的要求之一，以及人民对 Adat 法庭合法化的要求。这项举措力求促进制定允许将 Adat 法庭作为正式解决争端方法的地方特别法规（PERDASUS）。该举措包括加强巴布亚和西巴布亚两省五个选择县区的 Adat 法庭，以及在省检察院和其它机构中的宣传和协调。

开发署老挝人民民主共和国办事处

68. 为了促进将土著人民纳入开发署的规划主流，设立了开发署国家办事处工作组。工作组为开发署工作人员开展了民族多样性系列学习。开设了有关土著人民/少数民族问题的内部图书馆，并对老挝人民民主共和国境内的少数民族进行了一次案头审查，就开发署如何更好地应对少数民族问题，特别是涉及土地使用权和重新定居的问题提出了建议。

69. 在老挝人民民主共和国，由于文化和语言多种多样，获得信息相当困难。2007 年启动的首例社区电台项目用三种当地语言播放文化、卫生、农业和时事节目。开发署还与老挝国家电视台联合制作了一套关于老挝人民民主共和国少数民族群体的电视系列节目。

开发署尼泊尔办事处

70. 新的和进行之中的各种项目包括与尼泊尔 13 个县 12 个土著社区合作的 14 项举措。这些举措的重点是改善土著人民的生计，加强提高意识的能力，以及保护和管理传统喜马拉雅医药（Sowo Rippo）和民俗医士（Amchis）。改善生计的项目包括：提高害虫堆肥和可再生能源技术，改善野生块茎作物的轮种和养护，以及为传统炼铁业者引介创新的炉炼技术。

开发署泰国办事处

71. 开发署治理股与泰国山地间人民教育与文化协会合作，实施了一项称为“促进和保护泰国土著和高地民族人权”的项目。该项目旨在为高地少数民族提供教育、宣传并加强他们之间的网络，方法是通过四种主要活动：(a) 建立（高地少数民族）人权文献中心，(b) 为民族领导人提供人权培训，(c) 建立法律援助机制，以及 (d) 将民间社会组织、政府组织和国际行动者联成网络。项目得到联合

国民主基金的支助。环境股还启动了一项称为“恢复甲米府兰打岛土著生计及可持续生态”的项目，其目标是协助恢复和重建受海啸影响地区，以保持和发扬这些地区的文化遗产。

开发署柬埔寨办事处

72. 2007 年，开发署柬埔寨办事处与民间社会和土著人民网络密切合作，帮助土著青年获得必要的知识和经验，以便更多地参与社区工作。开设了两项领导能力课程，以支持土著青年与长者之间的跨代对话。开发署为土著青年提供支持，帮助他们提高对《联合国土著人民权利宣言》的认识。

开发署马来西亚办事处

73. 开发署马来西亚办事处正在实施一项称为“研究确定在沙巴和沙捞越消除贫穷并改善就业和公平调整的战略和方案”的项目（2005 年 11 月至 2008 年 6 月）。该项目旨在协助总理署经济规划处（EPU）以及沙巴和沙捞越两州经济规划处确定影响贫穷和公平调整努力的主要因素，沙巴和沙捞越是该国大多数土著人民的居住地。除了实施这项研究之外，开发署最近还编写了一份题为“马来西亚：衡量与监测贫穷和收入不平等”的出版物，它详述了马来西亚贫民的概况，说明沙巴和沙捞越农村以及丁加奴、吉兰丹和吉打各州农村地区仍有数量较多的贫困家庭生活生活在贫穷状况。

74. 从先前的 2003 至 2007 年国家方案中得出的经验教训，促使开发署马来西亚办事处将新的 2008 至 2012 年国家方案的重点放在脆弱和被边缘化的群体，优先重视农村社区，特别是沙巴、沙捞越、丁加奴、吉兰丹和吉打各州的农村社区。开发署马来西亚办事处在吸引私营部门参与方面也取得了进展，与本田马来西亚公司合作实施了一项称为“通过教育和培训马来西亚青年开发人力资源”的项目，该项目为贫困学生提供 20 项高等教育奖学金。

75. 在联合国国家工作队的协作下，组织了为时一天的政策对话，从针对欠发达的沙巴州的发展成果，促进空间和民族平等这一角度出发，讨论千年发展目标的本地化问题。组织这次对话的目的是：(a) 提请注意沙巴经济和社会发展成果中空间上和民族群体之间两方面的巨大不平等，(b) 盘点沙巴州在实现千年发展目标方面取得的进展，并找到进一步发展的制约因素。

开发署印度办事处

76. 开发署印度办事处支持在土著/部落地区进行的多个项目。最近完成的“加强可持续性生计、以保护孙德尔本斯的生物多样性”这一项目着重于孙德尔本斯生态系统的可持续发展及其生物多样性的保护。一个相关的项目是“曼纳湾生物圈保护区海岸生物多样性的保护及可持续利用”，其目的是示范生物多样性与可持续的海岸区管理及当地社区、包括土著人民的生活相结合的方式。此外，开发

署印度办事处还参与一项联合国联合项目，在减少东北那加兰、曼尼普尔、米佐拉姆、梅加拉亚四邦艾滋病毒/艾滋病风险和影响方面，促进国家应对能力，这四个邦是众多土著人民的家园。

开发署菲律宾办事处

77. “赋予土著人民权能及祖传领地可持续发展综合方案”这一项目，旨在支持1997年《土著人民权利法案》的有效实施。项目由以下内容组成：(a) 制订和试行已获所有权的祖传领地的可持续发展和保护计划，(b) 土著社群、特别是领导人、青年和妇女的能力发展。项目三年预算总额为850 000美元，正在农业改革部和土著人民全国委员会的协作下实施。2007年，列入制定保护计划目标的10个地点中，有5个已达到产生最终印制表格所需的最低要求。

五. 有关第七届会议特别主题：“气候变化，生物-文化多样性和生计：土著人民的管理作用和新挑战”的资料

开发署《2007/2008年人类发展报告》

78. 开发署《2007/2008年人类发展报告：应对环境变化——分化世界中的人类团结》⁹ (<http://hdr.undp.org/en/>) 着重指出，只是开展气候变化国际合作，并不能解决导致毁林的更广泛问题；世界正在丧失将环境气候变化减缓议程同一系列更广泛的人类发展惠益结合在一起的机遇。报告还申明，应把建立多边机制和施政架构作为人类发展广泛战略的一部分，使这一战略超越实现养护和减排目标，解决更广泛的发展问题，其中包括尊重土著人民的人权。

降低毁林和退化造成的排放

79. 开发署认为，减少毁林和退化造成的排放为共同解决环境变化和农村贫穷问题，维持生态系统服务和养护生态多样性提供了机遇。减少毁林和退化造成的排放可以为可持续森林管理和养护创造大量新资源。然而，鉴于森林维系着数亿人的生计，其中包括发展中世界一些最贫穷的社区，因此，贫穷-环境问题合作伙伴关系——开发署是其中一员——要求更多地关注所有利益攸关方的利益，特别是生活于并依赖于森林生态系统的农村居民。通过养护森林及其他生态系统来解决气候变化问题的新举措，例如减少毁林和退化造成的排放，其动力不仅要来自这些举措可能带来的气候及其他生态系统方面的惠益，而且要来自它们对农村地区的影响。

80. 多年来在农业和森林部门、自然养护及全球碳市场方面汲取的经验来之不易，这些经验有助于指导设计更加公平有效的减少毁林和退化所造成排放机制。

⁹ 联合王国，贝辛斯托克，Palgrave Macmillan, 2007年。

需要解决治理问题、农村土地保有权机制薄弱、弱势群体在获得投资融资、市场和资讯方面受到限制、地方或国家“精英”攫取利益等问题。采取基于社区的参与性做法，有助于克服这种障碍，但这种做法的初期费用高昂，在实践中难以执行。不过，从长远看，为争取社区对减少毁林和退化所造成排放的支持所作的努力，应可降低成本和风险，提高总效益。

开发署-全球环境基金开展的基于社区的适应项目

81. 地方社区，包括许多土著人民，往往是气候变化影响的直接受害者。在某些情况下，这些社区的成员还可能最无力应付气候变化的影响，因此需要外部支助来使自己的生计适应于形态不断变化的降雨、干旱、洪水及与天气有关的其他危害。在这方面，开发署-全球环境基金开展的基于社区的项目于 2007 年 11 月启动，作为全球环境基金适应问题战略优先事项社区部分的试点项目，以建设社区和社区所依赖的生态系统在气候变化影响面前的复原力。在选定的十个国家中，若干土著人民高度集中的国家还将就实地基于社区的适应项目进行试点，这些项目也是以土著居民作为对象。

82. 许多土著人民传统生态知识既可以应对土著居民在气候变化面前的脆弱性，还反映了长期以来形成的对气候趋势和变化的透彻了解。全球环境基金小额赠款项目一直在与山区研究所、克利斯坦森基金会、观点、土著人民复原网络网站等合作伙伴协作，为若干国家制定参与性录像和基于社区的重复摄影等新的实地工具，以此记载和促进土著人民在气候变化方面的传统生态知识。最近，2007 年 12 月在印度尼西亚巴厘举行的联合国气候变化会议就建立基于实地的适应项目供资机制达成了协议，而应对气候变化的“适应能力”正是这一协议的关键所在，因此人们预计，这些工具将在展现土著人民在气候变化面前的复原力和适应对策方面发挥重要作用。

六. 执行常设论坛建议方面的障碍

83. 鉴于磋商/对话机制牵涉政治问题，因此，建立这些机制仍然是一项具有挑战性的任务。若要实现这一目标，各种因素必须到位，其中包括政府起到促成作用的环境以及国家一级的土著人民运动实现团结或开展良好合作。在这方面，联合国驻地协调员的主导作用以及开发署通过调拨足够的人力和财政资源在公司一级实现参与，仍然是至关重要的。

七. 促进建议执行工作的要素

84. 联合国各组织和方案、机构间支助小组成员和常设论坛秘书处之间的大力合作，创造了一种有利于增强实效的环境。2007 年，开发署积极与联合国发展集团

土著问题工作组一道，为把土著人民纳入到国家进程和机制的主流制定了准则和工作计划。

85. 开发署奥斯陆治理中心赞助撰写了题为“开发署与土著人民：建立行之有效的人权与发展伙伴关系”（2006 年 11 月）的文件，作者是开发署驻苏里南助理驻地代表兼治理问题方案专家马克斯·奥夫特。¹⁰ 研究报告包括对开发署土著人民项目和方案的审查和评估，认为“建立与土著人民的合作伙伴关系可以成为开发署的强项领域，其原因是，开发署作为国家一级备受信任的联合国合作伙伴，可以发挥强有力的影响力和促进作用，有计划地把基于权利的做法运用到发展工作中”（第一章(b)）。研究报告提出的建议证明十分有益，将继续被融入到开发署今后的工作中。

86. 大会 2007 年 9 月 13 日第 61/295 号决议通过了具有历史意义的《联合国的土著人民权利宣言》，这为开发署与土著人民的接触带来新的动力。

八. 关于土著人民问题的政策及其他类似工具和机制

87. 在世界土著人国际十年（1995-2004 年）期间，开发署于 2001 年 8 月印发了题为“开发署与土著人民：接触问题实用说明”的政策性指导说明。开发署的政策以规范性人权框架为依托，确认土著人民在发展中的作用以及对发展的贡献。开发署还在 2001 年印发了与民间社会组织接触的实用说明。该文件在指导建立与民间社会组织（包括就土著人民问题开展工作的组织）的可持续伙伴关系方面为开发署提供了框架。

88. 2000 年 5 月，开发署设立了署长民间社会组织问题咨询委员会，就关键的政策性指示向高级管理层提供战略性咨询。委员会协助将土著人民所关心的问题提请开发署署长和高级管理层关注；委员会成员包括常设论坛主席。

89. 开发署还支持在若干国家设立联合国国家工作队的国家民间社会咨询委员会和土著人民咨询委员会，并将继续支持这些进程。

九. 关于常设论坛下届会议特别主题的资料和建议

“有尊严地自主发展”

90. 如果具有自治性，常设论坛参与方可以就如何确保土著人民能够管理自身的治理体系分享经验，并特别强调在何种程度上建立制度或机制，来设计和执行由土著人民主导的发展战略。

¹⁰ 可查阅 http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Max_0oft.pdf。

91. 就全世界土著人民如何处理经济发展举措以及如何寻找参与经济发展举措的新途径（例如通过非木材森林产品、农业、旅游业、赌场等途径）而言，自主经济发展为分享这方面的经验和创意提供了独特的机会。通过这种分析，可以用批评的眼光审视土著人民在主流经济决策和全球化的参与、以及在实际经济活动（包括利用土地、资本、基础设施和通信等生产要素）方面遭到边缘化这些问题。这还将为土著人民在何种程度上参与债务交换、碳信用额以及其他清洁发展倡议等倡议提供表示关切和提出想法的机会。

十. 结论

92. 在面对当前和今后的挑战、特别是在处理气候变化和适应倡议方面，必须重振在分担责任、问责和互利等各个方面的全球伙伴关系意识。开发署将与土著问题常设论坛、土著人民以及全球、区域、国家和地方一级的土著人民组织保持接触。

93. 开发署鼓励土著人民参与开发署协助人民建设更加美好生活的任务，共同努力执行《联合国土著人民权利宣言》。《宣言》第 41 条指出：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。

十一. 土著问题协调员和联络资料

94. 协调员的联络地址如下：

Beatriz Fernandez Carrillo
Programme Specialist
Civil Society Organizations Division
Partnerships Bureau
United Nations Development Programme
Two UN Plaza, DC-2, 2616
New York, NY 10017