联合国 E/C.19/2020/2

经济及社会理事会

Distr.: General
30 January 2020
Chinese
Original: English

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

关于土著人民和《2030 年可持续发展议程》的最新情况

秘书处的说明

摘要

本报告提供最新资料，介绍从土著人民的角度执行《2030 年可持续发展议程》的情况。土著问题常设论坛作为经济及社会理事会的一个专家机构，在提供专家咨询意见，说明如何确保在执行《2030 年议程》过程中切实考虑和实现土著人民的权利方面发挥重要作用。在报告中，常设论坛阐述了大会关于土著人民权利的第 74/135 号决议的主要内容以及 2019 年可持续发展高级别政治论坛的活动和成果，包括概述会员国对《2030 年议程》执行进展情况的自愿国别评估中与土著人民以及其他利益攸关方有关的内容。报告最后重点介绍了关于土著人民可持续发展的全球报告，以及对 2020 年可持续发展高级别政治论坛主题“加速行动，踏上变革之路：把采取行动落实可持续发展十年变成现实”的思考。

* E/C.19/2020/1。

20-01437 (C) 130220 180220

请回收

一. 导言

1. 2015 年，大会通过了《2030 年可持续发展议程》及其 17 项可持续发展目标和 169 项具体目标，确立了一个变革性的普遍全球议程，以此作为行动呼吁。《议程》中有六处明确提及土著人民，包括致力于使土著小规模农户的农业产量翻番(具体目标 2.3)以及致力于确保土著儿童平等获得教育(具体目标 4.5)。除了直接提及之外，许多可持续发展目标和相关具体目标都与土著人民有关。《2030 年议程》还鼓励会员国在国家和国家以下各级定期进行包容性进展评估，评估工作由国家来主导和推动，并强调需要让土著人民和其他利益攸关方参与此类审查和后续行动。《2030 年议程》的总体框架包含阐明土著人民主要发展关切的要素。《2030 年议程》的总体重点是减少不平等，这与土著人民特别相关，因为相对于人口的其他部分，土著人民几乎普遍处于不利地位。

2. 《2030 年议程》还呼吁各国大幅增加获得按收入、性别、年龄、种族、民族、移民情况、残疾情况、地理位置和各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠的数据(具体目标 17.18)。为此，将对所有可持续发展目标的数据按土著或族裔特性分类，并纳入对土著人民进展情况的监测。

3. 在《2030 年议程》中，会员国还表示坚决致力于增强土著人民的权能，让他们参与落实可持续发展目标(大会第 70/1 号决议，第 79 段)。除了具体提到土著人民之外，《2030 年议程》为土著人民提供了一个机会，以确保实现“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的坚定承诺，因为世界各地的土著人民在大多数社会、经济和政治指标上仍然落后。

4. 在《2030 年议程》中，国际社会重申致力于维护国际法，并强调将以符合国际法为各国规定的权利和义务的方式来执行议程。《2030 年议程》的执行进程为包括土著人民在内的边缘化群体提供了一个前所未有的机会，使他们的经历能为人所知，他们的观点能得到倾听。尽管《2030 年议程》没有具体提及《联合国土著人民权利宣言》，但该宣言仍是关于土著人民的主要国际文书，它为将土著人民的权利纳入公平、参与性和以人为中心的可持续发展提供了路线图。

5. 土著问题常设论坛是经济及社会理事会的专家机构，在确保实现可持续发展目标的各项工作考虑到土著人民的权利和优先事项方面发挥着核心作用。本报告是为论坛第十八届会议编写的关于土著人民和《2030 年议程》的最新情况(E/C.19/2019/2)的后续报告。本报告列入了常设论坛对将于 2020 年由经济及社会理事会主持召开的可持续发展高级别政治论坛专题审查提供的实质性投入。[1]

6. 本次审查是在会员国 2019 年 9 月在总部召开可持续发展目标峰会时对可持续发展目标实施情况进行更广泛评估的背景下进行的。当时，会员国得出结论认为，在《2030 年议程》通过四年后，世界并没有按照设想落实《议程》。在距离

[1] 大会关于土著人民权利的第 74/135 号决议讨论了《2030 年议程》与土著人民之间的联系。大会再次强调，必须确保不让任何一个人掉队并首先帮助落在最后面的人，包括土著人民，应让土著人民参与、促进并且不受歧视地受益于《议程》的执行。大会在该决议中还宣布 2022-2032 年为国际土著语言十年。

实现可持续发展目标还有 10 年的时候，会员国一致通过了一项政治宣言，题为“为在今后十年采取行动并落实可持续发展做好准备：可持续发展目标首脑会议政治宣言”(大会第 74/4 号决议，附件)，承诺调集资金，加强国家执行工作，并加强机构建设，以在 2030 年前实现目标。秘书长进一步敦促会员国履行承诺，并发出十年行动全球呼吁，动员起来落实《2030 年议程》。他宣布，推动可持续发展目标进展的第一个年度平台将于 2020 年 9 月举行，作为行动十年的一部分，每年将继续召开年度平台会议。

二. 《2030 年议程》落实工作存在的差距和面临的挑战

7. 作为经济及社会理事会关于土著问题的咨询机构，常设论坛将审议《2030 年可持续发展议程》列为其年度会议议程的一个项目。在其他议程项目下处理的许多问题也与实现可持续发展目标直接相关。

8. 在其第十八届会议的报告(E/2019/43-E/C.19/2019/10)中，常设论坛基于专家小组就传统知识的产生、传播和保护进行的重点讨论和对话中提出的关键问题，就土著人民在《2030 年议程》方面存在的差距和面临的挑战提出了若干建议和意见。论坛在报告中指出，尽管在与气候变化(目标 13)、环境退化(目标 8)、粮食安全和遗传资源(目标 2 和 15)以及科学、技术和创新(目标 17)有关的国际论坛上，人们越来越认识到传统知识的重要性，但土著人民的传统知识仍然受到盗用、滥用和边缘化的威胁。论坛指出，需要采取紧急行动，确保这种知识体系不会消失，并呼吁在科学间对话中承认土著知识是平等的信息来源，以应对从维持生物和文化多样性到消除贫困和保障生态系统健康等各种挑战。

9. 常设论坛欢迎在执行《生物多样性公约》关于传统知识、创新和实践的第 8(j)条时确认，土著人民有权促进和保护他们的传统知识。论坛也欢迎已采取步骤，将土著人民纳入 2020 年后全球生物多样性框架的制定工作，以实现《公约》所载到 2050 年与自然和谐相处的愿景。论坛重申，数据收集和分类对跟踪《2030 年议程》执行进展十分重要，有助于确保在发展指标上往往落后于一般人口的土著人民不被落在后面。

10. 在这方面，常设论坛注意到，只有少数国家在其自愿国别评估中提到土著人民，并敦促今后在可持续发展高级别政治论坛上进行自愿国别评估的国家将土著人民的观点纳入所有可持续发展目标。

三. 监测土著人民在执行《2030 年议程》方面的进展情况

11. 根据常设论坛的建议和经济及社会理事会 2018 年的授权，2019 年 1 月 23 日至 25 日在内罗毕举行了一次国际专家组会议，主题为“自然保护与土著人民权利”，会议围绕目标 13(采取紧急行动应对气候变化及其影响)和目标 15(保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失)进行了讨论。在随后的报告(E/C.19/2019/7)中，专家们指出，随着人们越来越认识到需要应对气候变化、保护生物多样性和保护

野生动物，似乎有很强的动力来参与保护工作，特别是为此提供财政激励，但却很少有激励措施来引导保护工作致力于保护土著人民的权利或将土著人民作为合作伙伴。

12. 专家们进一步指出，为了应对与保护问题有关的挑战，至关重要的是土著人民与政府、保护组织和捐助者进行建设性对话，以确保与土著人民密切合作，建立、管理和监测保护区并开展各项活动，在这一过程中尊重土著人民自由、事先和知情同意及自决的权利。一些专家认为，2020 年世界自然保护大会是一次机会，国际自然保护联盟成员可借此承诺遵守一套以基于人权的办法为基础、以《联合国土著人民权利宣言》为指导的原则，同时坚守以人为本的自然保护模式的主要宗旨和目标。

13. 国际专家组提出了一些建议，以促进土著人民参与国际、区域和国家各级落实可持续发展目标的工作，并将他们的发展优先事项纳入其中。人权理事会土著人民权利问题特别报告员的报告(A/71/229)和 2018 年进行的审查自然保护和土著人民人权的研究报告(E/C.19/2018/9)中所载的建议也得到认可。

14. 常设论坛认识到迫切需要采取协调一致的行动，解决自然保护与土著人民权利方面的问题，并在第十八届会议期间就这一专题举行了第二次对话。论坛还赞同专家组会议提出的建议，敦促各国、自然保护组织、土著人民和联合国系统各实体共同努力落实这些建议。论坛还对土著人民权利因自然保护措施而不断受到侵犯的问题表示关切，指出它将继续推动采取具体行动，确保自然保护战略和方案符合《联合国土著人民权利宣言》。

A. 2019 年可持续发展高级别政治论坛

15. 2019 年 7 月，由经济及社会理事会主持，在纽约举行了年度可持续发展高级别政治论坛，主题为“增强人民权能，确保包容和平等”。根据《2030 年议程》第 84 段，高级别论坛对《2030 年议程》进行了自愿评估，包括发达国家和发展中国家以及联合国系统相关实体和其他利益攸关方提交的评估。论坛还深入审查了 6 项目标的执行进展情况：目标 4(确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会)、目标 8(促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作)、目标 10(减少国家内部和国家之间的不平等)、目标 13(采取紧急行动应对气候变化及其影响)、目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)和目标 17(加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系)。

16. 与 2017 年和 2018 年一样，土著人民代表参加了 2019 年 7 月的高级别政治论坛。常设论坛的一名副主席 Tarcila Rivera Zea 出席了大会于 2019 年 9 月召开的国家元首和政府首脑高级别政治论坛，他在可持续发展目标媒体区介绍了土著人民的观点。

17. 经济及社会理事会主席在对 2019 年 7 月高级别政治论坛的总结(E/HLPF/2019/8)中指出，论坛审查了在增强人民权能、确保包容和平等方面的进展情况。关于目标 10，她强调，法律障碍和歧视是减少不平等的最大挑战之一。如果不消除阻碍充分和平等参与社会的障碍，包括土著人民在内的许多群体将面

临被抛在后面的危险。关于科学政策对接问题，她敦促各国政府、学术界、私营部门、民间社会和其他方面齐心协力，共同投资于科学促进可持续发展，采取任务驱动的创新方法，以补充传统研究，并指出这种科学应是跨学科的，纳入土著、地方和非专业知识。

18. 科学、技术、创新促进可持续发展目标多利益攸关方论坛在为 2019 年 7 月高级别政治论坛编写的关于“增强人民权能，确保包容和平等”的专题审查报告中指出，需要采取全面综合的方法和战略，应借鉴各种形式的知识和观点，包括年轻人的知识和观点，以及地方、传统和土著形式的知识，并应得到新技术和新兴技术的支持(见 E/HLPF/2019/6)。

19. 为经济及社会理事会主持的高级别政治论坛编写的关于经济、社会和环境领域当前趋势对实现可持续发展目标的长期影响的秘书长报告(E/2019/66)指出，气候变化对可持续发展的一些最严重影响预计会在那些以农业和沿海活动为生的人、土著人民和其他弱势社会群体中感受到。

20. 秘书长在也是为经社理事会主持的高级别政治论坛编写的关于增强人民权能、确保包容与平等的报告(E/2019/65)中指出，落实《2030 年议程》及其可持续发展目标需要消除一切形式的歧视，减少损害人权的经济不平等现象，增强落在最后面的人的权能，并将他们纳入执行工作。他还指出，国家和国际人权机构可以发挥作用，揭露土著群体和族裔群体面临的排斥性和歧视性做法，并揭示公共和私人行为体在尊重权利和有效履行各自责任方面的政策失误和缺陷。

21. 2019 年 7 月高级别政治论坛期间举办了三场关于土著问题的会外活动：7 月 11 日由土著居民主要群体组织的关于“包容和增强土著人民的权能：实地现实”的活动；7 月 12 日由世界农民组织举办的关于农民和土著人民携手推动实现可持续发展目标 13 及其与目标 2 的联系的活动；7 月 16 日由土著问题常设论坛秘书处组织的关于“和平、正义与强有力的机构：土著人民在实现可持续发展目标 16 中的作用”的活动。

B. 2019 年可持续发展高级别政治论坛的自愿国别评估

22. 2019 年，47 个会员国中有 13 个[2] 在其自愿国别评估中提到了土著人民。在各自的评估中，这些会员国总体上强调，确保成功执行《2030 年议程》和不让任何一个人掉队原则的关键在于与民间社会、私营部门、学术界、相关国家实体和土著社区建立共生伙伴关系。

23. 智利指出，在落实《2030 年议程》的过程中，土著群体问题是其遇到的最具相关性的挑战，正在通过与多个行为体达成的国家协议以及“Compromiso País”等创新举措，公共部门和私营部门共同努力寻找解决复杂社会问题的办法，应对这些挑战。“Compromiso País”举措包括“不让任何一个人掉队”的目标，是智利实现整体、可持续和包容性发展联盟的主要范例之一。

[2] 喀麦隆、乍得、智利、刚果、斐济、危地马拉、圭亚那、新西兰、菲律宾、南非、东帝汶、大不列颠及北爱尔兰联合王国和瓦努阿图。

24. 圭亚那报告了其以人为本、以人为重的实施可持续发展目标的议程，并指出所有利益攸关方，包括私营部门、民间社会、社区，特别是土著社区和处境脆弱者以及发展伙伴，都参与进来，以确保不让任何一个人掉队。实施了一些干预措施，包括针对偏远地区土著社区的干预措施，以降低沿海和内陆地区的贫困水平。圭亚那指出，在实现可持续发展目标的过程中，它将继续采取深思熟虑的步骤和行动，确保其人口的所有部分，包括土著人民以及那些落后最远或目前机会最少的人都被考虑在内。

25. 刚果报告说，其国家发展计划(2018-2022 年)的战略核心体现了落实不让任何一个人掉队的原则。关于土著人民的融入，刚果的战略侧重于：(a) 促进和便利获得小学和中学教育，提高在校和失学儿童和青少年的识字率；(b) 获得高质量的保健和营养服务、艾滋病毒/艾滋病预防和护理服务、改善饮用水以及环卫和个人卫生服务；(c) 捍卫土著人民的文化特性及其获得土地和自然资源的权利，以确保土著人民参与可持续森林管理并保护他们的用益权；(d) 获得小额信贷以促进创收活动和就业；(e) 提高班图人的认识，目的是改变社会规范，减少歧视性态度和行动。

26. 新西兰报告说，自愿国别评估反映了其国情，毛利人作为新西兰土著人 *tangata whenua* 的特殊地位对其国家特性具有深远的重要性和根本意义。自愿国别评估纳入了国家自然环境监护人(*kaitiakitanga*)的概念。新西兰指出，它希望看到从山区到海洋深处的土著生态系统和物种茁壮生长，毛利人部落和宗族作为管理生物多样性的积极合作伙伴。新西兰还宣布，它正在制定一项关于土著生物多样性的国家政策声明，该声明将提出目标和政策，以改进区域委员会和领土当局管理和保护公共和私人土地上的土著生物多样性的方式。

27. 南非报告说，其国家发展计划与《2030 年议程》紧密一致，该议程将到 2030 年消除贫困、减少不平等和发展包容性经济作为优先事项。本着不让任何一个人掉队的精神，南非科学、技术和创新系统继续投资开展各种方案，这些方案也促进了土著知识持有者和创新者的融入。

28. 大多数国家侧重于制定旨在造福土著人民的有针对性的政策和方案，也有若干国家与土著人民建立积极伙伴关系来制定和执行这些政策和方案。尽管 2019 年被指定为土著语言国际年，但在国家自愿评估中没有提到这方面的活动。此外，只有一个自愿国别评估提到了《联合国土著人民权利宣言》(东帝汶)。常设论坛一再建议报告良好做法并将土著人民纳入每项可持续发展目标，但这种报告在很大程度上仍然非常有限和罕见。

C. 关于可持续发展包括土著人民可持续发展的全球报告

29. 在秘书处转递非洲可持续发展区域论坛第五届会议的投入的说明(E/HLPF/2019/3/Add.4)中，主要信息强调需要加强信息系统，以确保提供按性别、年龄和残疾情况分列的可靠和及时的数据，特别是劳动力市场数据和统计数据，并需要确保包括土著人民在内的所有工人不受歧视和获得平等待遇。与会者还指出，需要采取适当措施和更有力的行动，增加女童和年轻妇女及土著人民等弱势群体和其他边缘化群体获得教育、保健和就业的机会，并将这些问题纳入国家发展计划和预算。

30. 亚太可持续发展论坛第六届会议强调，在该区域经济繁荣和社会进步受到环境退化和气候变化威胁的情况下，迫切需要对气候变化采取行动。然而，虽然向低温室气体经济的过渡预计将带来包括绿色就业在内的就业机会的净创造，但挑战仍然是确保经济的绿色化不会威胁到土著人民等边缘化群体的生计。亚太论坛还建议加强国家统计系统与各类利益攸关方合作收集分类数据的能力，特别关注弱势群体，包括土著群体。最后，利益攸关方代表表示，不让任何一个人掉队对土著人民和边缘化人民，包括青年和遭受冲突、灾害和侵犯人权行为影响的人特别重要(见 E/HLPF/2019/3/Add.2)。

31. 在 2019 年关于《2030 年可持续发展议程在拉丁美洲和加勒比的区域进展和挑战的四年期报告》中，关于该区域的联合国可持续发展小组提出了一份全面应对在包容方面遇到的挑战的办法清单，除其他外，提出了有利于融合和包容的跨文化办法，并指出，在所有关于贫困和排斥的分析中，无论使用何种发展指标，土著人民似乎都远远落在后面。

32. 《2019 年可持续发展目标报告》指出，2018 年 1 月 1 日至 10 月 31 日，联合国记录并核实了在 41 个国家发生的 397 起杀害人权维护者、记者和工会成员的事件。每周平均有 9 人在建设更包容和更平等的社会工作的前线被杀害，超过了 2015 年至 2017 年期间每天 1 名受害者这一平均数。每两名受害者中有一人在涉及土地、环境、贫困、少数群体和土著人民权利或商业活动影响的问题上一直与社区合作。

33. 土著人民可持续发展主要群体编写了一份 2019 年报告，题为“包容、平等和赋权以实现可持续发展：土著人民的现实”。主要群体在报告中指出，许多国家的自愿国别评估反映出偏远地区贫困率、文盲率和早婚率较高，健康问题严重。该群体强调，发展中国家的土著人民大多生活在农村地区，政府的国家计划没有反映出应对这些挑战的有针对性的干预措施，包括提供足够的预算拨款。相反，土著人民领土上的经济增长目标是采掘性的，他们的土地和资源权利以及有效参与决策的权利没有得到充分保护。因此，土著人民不仅面临被甩在后面的严重威胁，而且有可能在“国家经济增长促进可持续发展”的名义下被甩得更远。

34. 该群体在报告中进一步指出，实现可持续发展目标 16 对许多土著人民来说仍然是一项挑战，特别是在为所有人提供合法身份包括出生登记方面。许多国家机构在偏远地区没有出生登记设施。与此同时，由于文盲率高、语言障碍以及缺乏政府机构的援助，偏远地区的大量土著人民难以遵守合法登记和出生登记的要求。缺乏合法身份减少了他们的流动性和获得基本政府社会服务的机会，如保健、教育和就业机会。他们也更容易受到虐待、歧视、剥削和暴力，无法诉诸司法。土著妇女和女童尤其如此。此外，缺乏按族裔分列的数据导致土著人民被忽视，因为他们仍然被边缘化和受到歧视。

35. 因此，该群体强调，各国需要优先重视能力建设，并分配足够资源用于数据分类，包括按族裔分类。该群体在报告的建议部分指出，持续侵犯土著人民的个人和集体权利是确保履行不让任何一个人掉队承诺的主要障碍。

D. 关于“和平、正义和强有力的机构：土著人民在实现可持续发展目标 16 中的作用”的国际专家组会议

36. 2019 年 11 月 19 日至 21 日，经济和社会事务部在泰国清迈组织了一次国际专家组会议，主题为“和平、正义和强有力的机构：土著人民在实现可持续发展目标 16 中的作用”。秘书处就此向常设论坛第十九届会议提交了一份单独说明(E/C.19/2020/7)。专家们在会上强调，为了实现真正的持久和平，必须停止对土著人民的边缘化和歧视以及没收他们的土地；必须承认他们自己的解决冲突制度，并将其应用于他们的具体情况；国家法律以及和平协议必须保障《联合国土著人民权利宣言》规定的土著人民的权利。

37. 会议重申，可持续发展目标 16 是实现《联合国土著人民权利宣言》阐述的许多权利的基础。讨论紧紧围绕可持续发展目标的落实以及土著人民及其组织如何影响落实进程和结果展开。

38. 论坛的报告载有关于这一问题的讨论摘要和提出的建议。该报告将作为对经济及社会理事会主持的 2020 年高级别政治论坛的投入提交。

E. 2020 年可持续发展高级别政治论坛的主题：“加速行动，踏上变革之路：把采取行动落实可持续发展十年变成现实”

39. 在经济及社会理事会 2020 年届会主持下召开的高级别政治论坛的与会者将审议“加速行动，踏上变革之路：把采取行动落实可持续发展十年变成现实”这一主题，其重点是可持续发展目标行动十年。在编写本报告时，50 个国家，包括以前参加过的 23 个国家，自愿提交了国别评估报告。

40. 联合国系统已将注意力转向落实《2030 年议程》和可持续发展目标，包括为此在国家一级和总部重组发展系统。这一重组为推进土著人民实现可持续发展目标提供了新的机会，秘书处提交给常设论坛第十九届会议的关于促进和适用《联合国土著人民权利宣言》的最新情况说明(E/C.19/2020/6)详细介绍了这一点。

41. 在改革背景下，经济和社会事务部通过其包容性社会发展司，也一直在扩大技术援助，应会员国的请求，支持它们实现可持续发展目标，重点是不让任何一个人掉队。例如，该司与包括联合国人权事务高级专员办事处和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在内的联合国伙伴一道，正与乌干达性别平等、劳工和社会发展部及其国家土著人民资源委员会密切合作，制定乌干达土著人民平等权利行动方案。自 2016 年以来，该司还与纳米比亚副总统办公室合作，支持开展广泛的参与性进程，以编定和验证政府的《纳米比亚土著人民权利白皮书》。这种支持是在关于土著人民权利的全系统行动计划以及《2030 年议程》的框架内提供的，包括政策和立法审查、政府官员和土著代表的能力建设以及组织将相关利益攸关方聚集在一起的对话。