



经济及社会理事会

Distr.: General
1 February 2021
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第二十届会议

2021 年 4 月 19 日至 30 日，纽约

临时议程* 项目 6

世界土著人民大会和《2030 年可持续发展议程》
成果文件的后续行动

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

本报告以土著人民的角度介绍了《2030 年可持续发展议程》包括在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下的最新执行情况。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，在就如何确保在执行《2030 年议程》的过程中切实考虑和实现土著人民权利提供专家咨询意见方面发挥着重要作用。本报告阐述了大会关于土著人民权利的第 75/168 号决议的主要内容以及 2020 年可持续发展高级别政治论坛的活动和成果。报告还概述了会员国对《2030 年议程》执行进展情况进行的自愿国别评估，因为这些评估涉及土著人民。报告最后介绍了关于土著人民可持续发展的全球和区域报告的要点，以及对 2021 年可持续发展高级别政治论坛主题(“以可持续、有适应力的方式战胜冠状病毒病大流行，促进可持续发展的经济、社会和环境层面：在采取行动落实可持续发展十年背景下为实现《2030 年议程》开辟一条包容、有效的途径”)的思考。

* E/C.19/2021/1。



一. 导言

1. 大会在通过《2030 年可持续发展议程》并提出 17 项可持续发展目标和 169 项具体目标时，确立了一个大胆而包容的普遍全球议程，旨在消除一切形式的贫困，解决卫生、教育、社会保障、气候变化和环境保护等一系列不同的问题。《2030 年议程》的目标是实现人类、地球、繁荣、和平和伙伴关系的变革性改革。

2. 《2030 年议程》有六处具体提到土著人民，包括承诺将土著小农的农业产量翻一番(具体目标 2.3)和承诺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在经济、社会和环境领域的愿望一致。《2030 年议程》还鼓励会员国对国家和国家以下各级由国家主导和国家驱动的进展进行定期和包容的评估，并强调需要让土著人民和其他利益攸关方参与此类评估和后续行动。《2030 年议程》总体框架包含阐明土著人民主要发展关切的内容，与其他人口群体相比，土著人民仍然普遍处于不利地位。2019 冠状病毒病等大流行病暴露了土著人民继续面临的现有不平等和历史不公正。

3. 《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)。在这方面，所有可持续发展目标中按土著或族裔身份分类的数据也将被纳入对土著人民进展情况的监测。

4. COVID-19 大流行及其深远的社会和经济后果继续对实现可持续发展目标之路产生负面影响，特别是对包括土著人民在内的弱势群体。在这种情况下，在流行病和大流行病期间，更加需要能够支持针对性干预措施的关于土著人民状况的高质量数据。然而这方面一直困难重重，因为土著人民数据的收集和分类往往不充分，甚至根本不存在。¹

5. 会员国表示致力于增强土著人民权能并让他们参与落实可持续发展目标。除了具体提到土著人民外，《2030 年议程》还包括“不让任何一个人掉队”和“首先帮助落在最后面的人”的承诺。COVID-19 大流行这一场史无前例的卫生、经济和社会危机使实现可持续发展目标变得更具挑战性，“不让任何一个人掉队”的承诺似乎变得更加遥远，特别是对包括土著人民在内的弱势群体而言。

6. 此外，COVID-19 危机正在考验《2030 年议程》：如何应对这场危机及其持续的社会和经济后果，将成为检验“不让任何一个人掉队”承诺的试金石。²

7. 《2030 年议程》在目标 2(消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)下提到了土著人民的传统知识，呼吁会员国到 2020 年，通过在国家、区域和国际层面建立管理得当、多样化的种子和植物库，保持种子、种植作物、

¹ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_757475.pdf。

² 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_747327.pdf。

养殖和驯养的动物及与之相关的野生物种的遗传多样性，并根据国际商定原则促进获取及公正、公平地分享利用遗传资源和相关传统知识产生的惠益(具体目标 2.5)。值得注意的是，土著人民的传统知识系统和传统食物来源可以直接促进保护生物多样性、帮助消除贫困、解决冲突、维持粮食安全和生态系统健康以及减缓气候变化。土著人民对环境有独特的认识，开发了先进的养护和资源管理做法和创新办法，如轮耕、灌溉系统、水稻梯田、种子储存、作物多样化和自然资源的可持续利用等方法，可促进实现可持续发展目标。

8. 国际社会重申其对国际法的承诺，并强调《2030 年议程》的执行方式应符合各国根据国际法享有的权利和承担的义务。通过可持续发展目标行动十年执行《2030 年议程》的进程为加强土著人民经验和观点的可见度提供了一个新的机会。《联合国土著人民权利宣言》是就土著人民权利达成全球共识的主要国际文书，为实现平等、参与和以人为本的可持续发展，包括实现可持续发展目标，提供了路线图。

9. 土著问题常设论坛是经济及社会理事会的一个专家机构，³ 在确保实现可持续发展目标工作的方方面面都考虑到土著人民的权利和优先事项方面发挥着核心作用。本报告是为论坛第十九届会议编写的关于土著人民和《2030 年议程》的最新情况(E/C.19/2020/2)的后续报告。

二. 在实现《2030 年议程》中有关土著人民的工作中存在的差距和面临挑战

10. 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》列为其年度会议的议程项目之一。由于 COVID-19 大流行，常设论坛推迟举行主题为“和平、正义与强大机构：土著人民在实现可持续发展目标 16 方面的作用”的 2020 年年度会议，主题顺延至 2021 年会议。值得注意的是，可持续发展目标 16 是实现《联合国土著人民权利宣言》所载多项权利的基础。此外，对土著人民而言，联合国人权条约机构提出的建议中涉及目标 16 相关问题的建议最多，如获得非歧视性和包容性司法、承认土著机构、自由、事先和知情同意原则以及土地、领地和资源的权利。

11. 为了继续参与和提供支持，常设论坛与包括会员国、土著人民以及联合国各机构、基金和方案在内的一系列伙伴举行了虚拟会议，讨论与执行可持续发展目标有关的问题。还举行了非正式区域协商会议，就各项目标特别是目标 16 展开了讨论。

12. 在与联合国粮食及农业组织(粮农组织)就 2021 年联合国粮食体系峰会筹备工作进行的虚拟讨论中，常设论坛成员指出，COVID-19 大流行使国际社会更加

³ 大会关于土著人民权利的第 75/168 号决议讨论了《2030 年可持续发展议程》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，首先帮助落在最后面的人，包括土著人民，他们应不受歧视地参与、促进和受益于《2030 年议程》的执行。

关注土著人民与土著粮食系统、生物多样性和气候变化有关的传统知识做法。粮农组织制定了一项协作工作计划，以确保土著人民充分参与峰会的筹备工作，包括建立土著粮食系统全球中心，以提供循证投入。⁴

13. 将土著人民纳入变革推动者的行列并融合其丰富的传统知识和做法，仍然是在落实《2030 年议程》方面持续存在的漏洞。然而值得强调的是，这一场大流行病也可以被视为促进、保存和加强土著传统知识和土著粮食生产系统的转折点和机会，进一步促进建设面对大流行病和气候变化更具韧性的社会。它是一种工具，可以帮助会员国实现关于消除饥饿和实现更大环境可持续性的可持续发展目标。⁵

14. 在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与常设论坛举行的对话中，教科文组织指出，即将到来的联合国海洋科学促进可持续发展十年(2021-2030 年)将包括为确保纳入土著人民而采取的行动。这将需要将土著和地方知识纳入观测系统和门户，在这些系统和门户中，土著知识可被纳入成为全球基础设施的一部分，以影响政策和决策。

15. 会员国参加 2020 年 9 月 30 日召开的主题为“在生物多样性促进可持续发展方面紧急行动起来”的联合国生物多样性问题峰会时，也承认了土著人民传统知识的重要性。会议呼吁所有会员国，除其他外，动员所有国家和社会建立全面有效的伙伴关系，让所有相关企业和消费者包括土著人民和当地社区参与进来。会议还指出，应通过教育、科学、技术和传统知识促进与自然和谐相处，同时保障土著人民的权利，增强地方当局、妇女和青年的权能。各国指出，土著人民必须在构思和实施 2020 年后全球生物多样性框架方面发挥核心作用，以便将基于自然的解决方案和战略纳入政策制定。此外，峰会与会者指出，传统知识尤其重要，特别是在地方一级。与会者还强调了 COVID-19 大流行的严重社会经济后果，因为许多国家指出有重建得更好的机会，包括努力将更多资源用于可持续发展，加强绿色和蓝色经济，同时确保公平并改善土著人民和地方社区的生计。⁶

三. 监测土著人民在执行《2030 年议程》方面的进展情况

16. 应 2019 年常设论坛的提议并经经济及社会理事会授权，2020 年 12 月 7 日至 11 日举行了主题为“土著人民与大流行病”的虚拟国际专家组会议。

17. 在会上，专家们指出了一些国家政府在这场大流行病期间应对方案不尽人意，并且土著人民没有充分和有效地参与决策。然而，土著社区继续组织社区抗击疫情的对策，通过例如提供食物和用品、氧气罐以及 2019 冠状病毒病快速测试等方式照顾其成员，并采取特别措施保护老年人。

⁴ 见 <http://www.fao.org/indigenous-peoples/global-hub/en/>。

⁵ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenouspeoplesRights.pdf。

⁶ 大会主席关于生物多样性问题峰会的摘要。

18. 专家们还指出，为了应对与大流行病有关的挑战，面对国家卫生系统不堪重负的情况，土著人民在仔细研究 COVID-19 症状的同时，运用其祖传和传统药用植物的知识。专家们还一再呼吁政府卫生部与土著人民社区的领导人更加密切地合作，开展建设性对话，特别是在大流行病时期。专家们还提到迫切需要重建和修复土著人民与其国家卫生系统之间的信任。

19. 一些专家指出，不了解土著人民土地的完整性以及有意义的协商的重要性，往往导致非土著人士(病患或无症状携带者)进入土著社区并感染他们，强调健康权必须与土著人民的自决权以及自由、事先和知情同意的权利齐头并进。

20. 秘书处将向常设论坛 2021 年会议提交关于专家组会议讨论情况和成果的说明。说明将包括会议提出的一系列建议，这些建议将有助于实现目标 3(确保各年龄段人群的健康生活方式，促进他们的福祉)，并进一步促进土著人民参与和将其发展优先事项融入各级可持续发展目标的实施工作。

A. 2020 年可持续发展高级别政治论坛

21. 2020 年 7 月，在经济及社会理事会的主持下，在纽约举行了一年一度的可持续发展问题高级别政治论坛，主题是“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”。根据《2030 年议程》第 84 段，47 个会员国在 2020 年高级别政治论坛上对《2030 年议程》进行了自愿评估。

22. 经济及社会理事会主席在对 2020 年高级别政治论坛的总结中报告说，许多发言者强调需要让包括土著人民在内的弱势群体参与决策，并考虑到他们的需要和权利。此外她指出，COVID-19 大流行对最脆弱的社区特别是土著人民造成了毁灭性的尤为严重的影响，除其他外，加剧了原已存在的经济、社会和环境不平等，并威胁到可持续发展目标的实现。

23. 秘书长为高级别政治论坛编写的题为“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”的报告(E/2020/59)指出，某些人口群体更有可能面临全球变暖 1.5°C 或更高气温的不利后果。这些人口群体包括处境不利和弱势的人口，如土著人民和依赖农业和沿海生计的地方社区。

24. 土著人民在 2020 年高级别政治论坛期间参加了各种活动，以彰显将土著人民权利更多地纳入《2030 年议程》进程这一需要。有四项特别侧重于可持续发展目标和《2030 年议程》的活动：“正确的能源伙伴关系：以权利为基础的可再生能源发展方法”；“土著人民基于地球观测、加速土地使用和管理行动以实现土著人民和组织 2030 年社会经济目标的解决方案”；“加速行动以实现可持续发展目标的土著解决方案”；以及一个名为“让各社会团体参与社会群体进程，帮助落在最后面的人——残疾人和土著人民案例研究”的虚拟自愿国别评估实验室。

25. 该实验室得出结论认为，在纳入各种观点并确保土著人民和残疾人参与国家一级自愿国别评估进程和高级别政治论坛本身方面取得了一些进展。该实验室还指出，会员国要想实现其承诺，就必须改善自愿国别评估缺乏关于土著人民和残疾人的分类数据的情况。还需要用共同生成和非传统的数据收集方法来补充国家

统计数据。此外，土著人民和残疾人的需要和优先事项应在自愿国别评估进程中得到充分反映，这两个群体必须有意义地参与每个阶段。最后，自愿国别评估进程应在国家一级实施，同时认识到不断加强会员国、政府间组织和民间社会组织之间的利益攸关方伙伴关系。

26. 还有四项侧重于 COVID-19 相关主题的活动：关于交付成果以确保土著人民在 COVID-19 及以后的对策中不会掉队的活动；关于土著妇女、COVID-19 和实现可持续发展目标的活动，重点是一线工作人员的“新常态”和加速集体行动；关于加快善治和土著自治以促进变革性伙伴关系和行动的活动，重点是从 COVID-19 汲取的经验教训；以及关于与土著人民合作的活动，重点是利用他们的知识在 2030 年前实现可持续发展目标，同时认识到应对 COVID-19 暴发的挑战。

B. 2020 年可持续发展高级别政治论坛上的自愿国别评估

27. 2020 年，在会员国提交的 47 份自愿国别评估中，有 14 份提到了土著人民。⁷ 在对可持续发展目标 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 17(加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系)、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)和目标 1(在全世界消除一切形式的贫困)的评估中，土著人民得到了最频繁的强调。

28. 孟加拉国报告了土著儿童在接受教育方面所面临的制约。尽管在小学一级男童和女童入学率方面取得了进展，但全国约有 400 万儿童失学，特定儿童群体，包括就业儿童、残疾儿童、土著儿童和生活在偏远地区或贫民窟的儿童和生活在贫困中的儿童，面临更大的入学限制。孟加拉国进一步表示，土著知识、做法和社区声音需要得到承认，并纳入其全流域水资源管理的发展。

29. 哥斯达黎加报告说，该国实施了 65 个新方案，以支持土著语言和文化研究。哥斯达黎加还指出，其公共政策设计通过对贫困问题采取多层面办法以及使用“单一数字健康记录”等工具，实现了创新决策，其中包含数字患者数据，这些数据被安全地存储，可由保健中心的多个授权用户交换和查阅，从而能够与个人、人口、社会、经济和健康有关的数据进行整合。哥斯达黎加进一步强调了在按性别、年龄、地区(如城乡)、残疾、土著和族裔分列统计数据方面面临的挑战。

30. 刚果民主共和国表示，已设立了一个支持土著人民发展的国家支助基金，认识到需要建立多利益攸关方伙伴关系，并将土著人民置于项目实施的前沿。还制定了一项支持以森林为生社区的方案，将土著人民置于干预项目的中心。

31. 芬兰报告说，已在萨米语教学方面取得了进展，包括在(萨米人家乡以外的)大学选择学习萨米语，以及在幼儿教育 and 托儿期间学习萨米语。芬兰还指出，其统计数据不符合某些可持续发展目标指标所要求的深入分类，强调其统计数据中

⁷ 阿根廷、孟加拉国、布隆迪、哥斯达黎加、刚果民主共和国、厄瓜多尔、芬兰、洪都拉斯、印度、密克罗尼西亚联邦、尼泊尔、巴拿马、秘鲁和俄罗斯联邦。

不太可能按弱势群体状况进行分列。出于道德原因，官方统计数据中不包括按种族、族裔、土著地位和残疾分列的数据。

32. 洪都拉斯报告说，莫什蒂亚发展机构提出了包容各方参与合作与协调的框架，强调不让任何一个人掉队的原则，让土著人民参与政府干预、对话和治理结构。

33. 巴拿马报告说，为了支持土著人民，巴拿马在土著人民发展计划框架内制定了一个促进社会融合和减贫的投资项目，该计划促进土著人民在其领地上创业，以支撑经济独立和自给自足。

34. 俄罗斯联邦报告说，俄罗斯联邦设立了一个专门基金，以组织对土著小族的土著语言和文化的研究和学习，并编写了土著语言手册和用土著语言学习的教科书。此外，还制定了一个保护和发展土著居民语言的特别部级目标方案。气候变化已经影响了北极地区的社会经济发展水平，主要影响到土著小族的生活条件。在这方面，俄罗斯联邦表示支持该地区土著人民的传统活动，包括牧场养鹿，这对极北地区土著人民具有重要的经济和文化意义。

35. 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，也有若干国家继续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。值得注意的是，芬兰和俄罗斯联邦的评估中提到了《联合国土著人民权利宣言》。常设论坛敦促报告良好做法并将土著人民纳入每一项可持续发展目标，但这种报告仍然非常有限。

C. 关于可持续发展包括土著人民可持续发展的区域和全球报告

36. 秘书处转递第六届非洲区域可持续发展论坛的投入的说明(E/HLPF/2020/3/Add.1)中表示，实现包括土著社区在内的所有利益攸关方切实和包容的参与对于实现不让任何一个人掉队的目标至关重要。在一次关于和平分主题的并行会议上，与会者还一致认为，需要采取包容性的治理方式，包括诉诸司法和法治，并为包括土著人民在内的边缘化人群提供机会。

37. 秘书处转递第七届亚太可持续发展论坛的投入的说明(E/HLPF/2020/3/Add.3)中指出，主要群体和其他利益攸关方认为自愿国别评估进程是一个重要的宣传空间。通过明确界定的参与机制，可将利益攸关方的贡献纳入全社会做法。此外据报告，该区域各地利益攸关方的参与方式各不相同，这些做法可作为经验教训分享，并作为同行交流进程的一项内容，特别是在参与受到限制的情况下，如土著社区指出的，他们报告说利益攸关方缺乏参与。

38. 可持续发展问题土著居民主要群体为 2020 年可持续发展高级别政治论坛编写了一份专题报告。该主要群体指出，在实施可持续发展目标 4 年后，全球各地的土著人民不仅被甩在了后面，而且被推得更远，这表现在以下方面：土著人民的土地和资源继续被广泛掠夺，土著人权维护者被刑事定罪，贫困和饥饿加剧，丧失生计，文化遗产遭到破坏，森林退化，生物多样性丧失，围绕资源使用和发展的冲突增加，对土著妇女和女童的暴力行为增加，不平等加剧，无法诉诸司法。该主要群体强调，当土著人民采取行动保护他们的权利，保卫他们的土地、领地

和资源不受破坏和没收时，他们被定为刑事犯罪，迫害、法外处决和其他严重侵犯人权的案件不断增加。该专题报告还指出，这表明在落实可持续发展目标方面，在尊重、保护和实现土著人民的权利和福祉方面存在巨大差距，违背了各国将尊重和保护土著人民权利作为实现这些可持续发展目标的核心承诺。

39. 该主要群体强调，除非土著人民在其领地上享有充分的土地权益保障，并能够自由地追求其自主发展以改善所有人的生活，否则“不让任何一个人掉队”的承诺仍将是一句空话。最后，该集团强调迫切需要政治意愿和资源，以便在各级监测和报告可持续发展目标时按族裔分列数据，以使土著人民在落实这些目标的过程中为世人所知并将其包括在内。

D. 2021 年可持续发展高级别政治论坛的主题：“以可持续、有适应力的方式战胜 2019 冠状病毒病大流行，促进可持续发展的经济、社会和环境层面：在采取行动落实可持续发展十年背景下为实现《2030 年议程》开辟一条包容、有效的途径”

40. 在经济及社会理事会 2021 年届会主持下召开的可持续发展高级别政治论坛的与会者将审议“以可持续、有适应力的方式战胜 2019 冠状病毒病大流行，促进可持续发展的经济、社会和环境层面：在采取行动落实可持续发展十年背景下为实现《2030 年议程》开辟一条包容、有效的途径”这一主题。在编写本报告时，已有 44 个国家，包括以前参加过的 35 个国家，自愿提交了国别评估报告。

41. 高级别政治论坛将讨论可持续发展目标 1：消除贫困；目标 2：消除饥饿；目标 3：良好健康与福祉；目标 8：体面工作和经济增长；目标 10：减少不平等；目标 12：负责任的消费和生产；目标 13：气候行动；目标 16：和平、正义与强大机构；目标 17：促进目标实现的伙伴关系。论坛还将审议可持续发展目标的整体性、不可分割性和相互关联性。此外，与会者将能够探讨冠状病毒病大流行对策的各个方面，以及有助于控制这一疫情及其影响的国际合作措施和类型，并帮助世界回到正轨，在可持续发展行动和交付十年内，到 2030 年实现可持续发展目标。

42. 常设论坛第二十届会议的优先主题是“和平、正义与强大机构：土著人民在执行可持续发展目标 16 方面的作用”。会议还包括对土著人民和《2030 年议程》进行讨论。常设论坛报告将提交经济及社会理事会，为 2021 年高级别政治论坛提供投入。

43. 在联合国系统改革以帮助会员国实现《2030 年议程》的背景下，经济和社会事务部通过其包容性社会发展司也应会员国的请求扩大了技术援助，以支持会员国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，继续与乌干达性别平等、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，制定该国土著人民平等权利行动方案。2020 年，通过虚拟起草会议和社区一级协商制定了平权行动方案。