



大会

Distr.: General
23 July 2010
Chinese
Original: English

第六十四届会议

项目 66(b)

第二个世界土著人民国际十年

在实现第二个世界土著人民国际十年的目的和目标方面所获进展的中期评价

秘书长的报告

摘要

本报告是第二个世界土著人民国际十年的中期评价。其中根据从联合国系统各组织、其他国际组织和联合国秘书处收到的资料，对实现这个十年各项目标和目标方面所获进展，提出分析和良好实例。报告还载有从 11 个会员国、19 个联合国机构和其他国际组织以及 11 个非政府组织和土著人民组织收到的资料的摘要。本报告总结认为，在实现这个十年的目的和目标方面，已经取得实质的进展，并承认 2007 年《联合国土著人民权利宣言》的通过及其在政府间和国家两级对土著人民问题坚决采取以人权为基础的处理方法所发挥的作用，至为重要。但是指出政策一级的意向与第二个十年具体目标的实际执行情况之间有巨大的差距。报告强调必须进一步努力，把政策一级的倡议变成为土著人民采取并与土著人民共同推动的有效行动。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 第二个世界土著人民国际十年的目的和目标执行情况的评价	4
A. 促进不歧视土著人民并促进土著人民充分有效地参与(目标 1 和 2)	4
B. 重新制定在文化上适当的发展政策(目标 3)	8
C. 为土著人民的发展采取针对性的政策和方案(目标 4)	11
D. 在所有各级促进有力的监测机制并加强问责制(目标 5)	12
三. 结论	14
四. 建议	15

一. 导言

1. 本报告是根据 2008 年 12 月 18 日通过的大会第 63/161 号决议提出的，在该决议中，大会请秘书长与会员国、联合国相关组织和机制以及包括土著组织在内的其他利益攸关方协商，向大会第六十五届会议提交一份中期评价报告，评价在实现第二个世界土著人国际十年的目的和目标方面取得的进展。

2. 大会在第 59/174 号决议中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”。

3. 第一个世界土著人民国际十年包括 1995-2004 年期间，其目标在加强国际合作以解决土著人民所面临的问题，取得若干巨大的成就。这些成就包括：设立联合国土著问题常设论坛，任命土著人权和基本自由状况特别报告员，成立土著问题机构间支助小组，指定每年 8 月 9 日为世界土著人国际日，在联合国人权事务高级专员办事处设置土著研究金方案，并设立一个自愿基金支持土著组织办理人权项目(E/CN.4/2005/87)。

4. 在第一个十年结束时，一般人都认为，尽管土著人民有效地利用联合国系统进行对话和提高意识，但他们对联合国各机构和联系机构的政策以及各项方案和项目的实际执行情况，只产生零星的影响。

5. 因此，第二个十年的目标是“进一步加强国际合作，以解决土著人民在文化、教育、卫生、人权、环境及社会和经济等领域所面临的问题，途径是开展着重行动的方案和具体项目、增加技术援助和进行有关的标准制订活动”。大会在第 59/174 号决议中请秘书长任命主管经济和社会事务副秘书长担任第二个十年的协调员。

6. 大会在第 62/142 号决议中通过《第二个世界土著人民国际十年行动纲领》，作为第二个十年的行动指南。这项《行动纲领》载有针对会员国、联合国各机构、国际和政府间组织、土著人民组织和各级民间社会组织的若干建议，并贯穿第二个十年的目的各个方面。本报告中对第二个十年执行方面所获进展的分析是以《行动纲领》中所建议的五个目标和具体活动为起点。记得这五个目标是：

- (一) 促进不歧视土著人民并在制订方案时将他们纳入考虑，执行并评价国际、区域和国家有关法律、政策、资源、方案和项目的进程；
- (二) 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、传统土地和领土、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；
- (三) 重新制定发展政策，这些政策应该从公平的观点出发，在文化方面合适，包括尊重土著人民的文化和语言多样性；

(四) 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；

(五) 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，发展有力的监测机制，加强问责制。

7. 本报告查明并建议主要的优先领域和可能战略，以便在第二个十年后半期(2010-2014 年)加强行动。本报告还查明并提供在促进第二个十年的目的和目标方面良好做法的具体实例。

8. 2009 年 7 月，第二个十年协调员发出一项呼吁，要求为这项中期评价提供资料。有 11 个会员国、19 个联合国机构和其他政府间组织和 11 个土著人民组织和非政府组织响应这项呼吁。除了这些资料之外，评价还把 2005-2009 年期间各会员国和机构的报告以及大会和常设论坛各届会议所产生的其他材料都考虑在内。

9. 下列会员国响应要求提供资料：多民族玻利维亚国、哥伦比亚、古巴、丹麦、厄瓜多尔、芬兰、日本、墨西哥、尼加拉瓜、突尼斯和委内瑞拉。下列联合国各部、机构、基金、方案和其他政府间组织响应第二个十年协调员的要求提供资料：政治事务部、联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国环境规划署、联合国森林论坛、联合国人口基金、世界粮食计划署、世界卫生组织、世界知识产权组织、亚洲开发银行、生物多样性公约秘书处、欧洲联盟委员会、国际移民组织、经济合作与发展组织。下列非政府组织和土著人民组织也响应要求提供资料：国际重新造林联盟、Nagkakaisang Mga Tribu ng Palawan、西巴布亚利益协会。下列组织提出一项联合声明：国际印第安人条约理事会、土著世界协会、美国印第安法联盟、本土资源开发国际组织、土著妇女协会。下列组织也提出一项联合生命：伊马尼青年团、邹族统一组织、卡鲁伊巴克基金、泰诺人团结联盟、社会经济和教育福利协会、另类地方发展援助中心和妇女与妇女发展新曙光。

二. 第二个世界土著人民国际十年的目的和目标执行情况的评价

10. 第二个世界土著人民国际十年的目的和目标执行程度的这项评价是以《第二个十年行动纲领》为起点。特别指出选定的措施、方案和倡议，作为促进第二个十年的目的和目标执行情况的良好做法的实例。提到的实例可能同时与几个目标有关，因为这些目标本身是互相关联的。

A. 促进不歧视土著人民并促进土著人民充分有效地参与(目标 1 和 2)

11. 在国家内部和参与政府间工作方面毫无歧视、容纳各方并充分扩张公民权利和平等地位的概念是第二个十年第一个目标的基本要素，也是各项国际人权文书中坚决揭示的国际法基本人权准则。《联合国土著人民权利宣言》重申这个准则，

并分析它与土著人民有关的含义。大会经过 20 多年的谈判之后，在第 61/295 号决议中通过这项《宣言》，是第二个十年的一个巨大成就。尽管当时有少数国家在表决时弃权，还有更少的国家投反对票这项《宣言》，但是这些国家有一种趋势，就是改变立场并宣布支持这项《宣言》。¹

12. 《行动纲领》呼吁联合国各机构和会员国发起各种倡议，其中承认土著人民的特殊身份和需要，促进并保障他们参与和自决的权利，并促使尊重他们的价值观、生活方式和世界观。

13. 各国政府纷纷采取行动，足以证明在许多国家里，承认土著人民的个别和集体权利一事已经增加势头。修改公民定义的程序有时不单单是承认某个社会之中有不同的文化存在，而是在互惠和互相交流的基础上切实促进各种文化之间的关系。这种行动构成某些国家所倡导的不同文化交流的概念的核心。

14. 在少数国家，主要在拉丁美洲，这项《宣言》已经成为宪政改革进程的一个构成部分。例如，玻利维亚(现在称为多民族玻利维亚国)在 2007 年通过该《宣言》，成为国内法(第 3760 号法律)，厄瓜多尔在 2008 年通过新的宪法，其中第 1 条说明厄瓜多尔是一个多文化和多民族的国家，并在第 57 条中加强土著人民、社区和民族对其传统组织结构、政治参与和派代表权出席国家活动的权利。

15. 拉丁美洲与世界上其他区域相比，在下列各方面名列前茅：界定“多文化交流”的概念，并应用这个概念做为手段，来重新规定土著人民与非土著人民之间在国家境内和在制定国家政策方面的关系。但是，公务人员缺乏技术性知识，是在国家政策和具体方案中实际采用多文化重点的基本障碍。各项国际规范性工具，例如这项《宣言》，在国家一级的执行阶段遭遇巨大的挑战，需要作出巨大努力提高社会各阶层的意识并教育他们。

16. 世界上许多区域的国家已经开展下列进程：承认和容纳，² 基于自决的治理，³ 并以国家道歉的方式达成和解。⁴

17. 2008 年，各国议会联盟和联合国开发计划署(开发署)承认土著人民的直接政治参与和代表权的重要性，展开一个项目促进容纳各方的议会。这个倡议促使各国政府、开发署的国家办事处和土著人民组织之间的积极合作。它培养政府官员

¹ 2009 年，澳大利亚、哥伦比亚和萨摩亚改变它们对这项《宣言》的立场。2010 年，新西兰也步其后尘。

² 2009 年，日本政府正式承认爱努族为日本土著人民。

³ 2009 年，“依照格林兰人民根据国际法享有的自决权利”，颁布新的《格林兰人民自治法》(2009 年 6 月 12 日第 473 号法令)。瑞典、挪威和芬兰的国家法律改革进程已经展开并加强，确保凡与土著人民有关的事项均与土著人民协商，并巩固和加强自治制度。

⁴ 2008 年，澳大利亚和加拿大两国政府，针对过去的同化政策经常侵犯土著儿童人权的情事，宣布国家道歉。

和土著人民组织的代表采用容纳各方和大众参与的决策过程并把土著人民的权利纳入国家政策和战略的能力。

18. 俄罗斯在 2008 年成立摩尔曼斯克地区萨米人第一届大会，以期在俄罗斯联邦北方和远东地区的政府和北极会议中代表土著人民。在少数情况下，有些国家（例如尼泊尔和厄瓜多尔）也报称成立了土著人民的政党。

19. 在《宣言》、《第二个十年行动纲领》和常设论坛所进行的工作中，土著妇女都是受到特别关注的群体，因此，人们更加了解到她们遭受多种歧视的情况，并已实施各种倡议来处理这种情况。例如，联合国妇女发展基金（妇发基金）在玻利维亚南部支持土著妇女参与政治的进程，设法加强她们的宣传技能和政治参与（见 E/C.19/2008/4/Add.2）。在区域一级，妇发基金极力强调消除种族暴力和基于性别暴力的工作，并实施有针对性的方案，把重点放在土著妇女获得诉诸法律的机会。⁵

20. 但是，一般来说，在许多国家里，土著人民、尤其是土著妇女仍然面临缺乏正式承认和不能直接参与政治的情况。亚洲和太平洋区域是全世界大约 70% 土著人民的所在地，迄今该区域只有寥寥几国正式承认国内有土著人民存在，而在大多数国家里，土著人民参与政治并有代表参加国家立法程序的情况，不是很少，就是毫不存在。⁶

21. 在非洲方面，土著人民大多数得不到承认，因此，土著人民对土地和自然资源的集体主张也被否定，这种情况已经在国际劳工组织（劳工组织）和非洲人权和人民权利委员会在 2009 年编写、题为《24 个非洲国家的土著人民的权利》的一份研究报告中说明。

22. 在土著人民参与制定国家政策方面，能够指出进展情况的地方，大多数都要归功于土著人民组织的宣传，这种宣传日益发挥作用，推动国家内部和与国际发展组织之间的长期合作行动。常设论坛在两方面也有显著的贡献：作为土著人民有发言权的高级别论坛，并促使人们更加了解土著人民的问题，了解需要容许他们参与发展进程，包括《千年发展目标》的进程。例如，气候变化的辩论已经证明，土著人民日益未雨绸缪地出席国际会议，以便他们的观点能被纳入讨论，并如 2009 年 4 月土著人民气候变化问题全球首脑会议的“安克雷奇宣言”所说，主张他们充分和切实参与国际政治纲领上涉及或影响他们的一切活动。

23. 从区域的观点来看，在提高意识并将土著人民的问题列入国际议程方面，非洲人权和人民权利委员会已经作出重大贡献。在《宣言》的谈判期间，它发挥了关键作用，促进非洲国家关于《宣言》各项规定的对话和理解。但在国家一级，《宣言》仍然缺乏执行。

⁵ 妇发基金给常设论坛的 2009 年度报告；www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNIFEM_report_8th_session_en.pdf。

⁶ 土著事务国际工作组，《土著世界》，2008 年。

24. 安第斯共同体、中美洲一体化体系、加勒比共同体和共同市场及北极理事会都是区域论坛把土著人民的问题列入正式政治议程的其他例子。在政府间一级促进这种倡议，对土著人民来说，尤其重要，因为他们往往面对跨越边界的情况，因此属于几个国家的管辖范围。

25. 许多国际机构内部，包括联合国系统各机构的内部，已经制定关于进行协商和参与的重要规定和模式，以指示如何应用参与原则，而这个原则是《宣言》的一个根本奠基石。最近一个具体实例是国际农业发展基金通过了一项关于土著人民的政策，其中明确承认自由、事先、知情同意的原则，并预期在该组织内部成立一个土著人民协商小组。⁷

26. 在全球一级，各会员国、联合国各机构和其他政府间组织日益踊跃参加并自愿提出报告，而且越来越多土著人民的代表参加常设论坛的年会，这些足以证明常设论坛已经激起各方对土著问题的支持、注视和参与。

27. 联合国的人权机制经过一次改革之后，人权理事会在其 2007 年 12 月 14 日第 6/36 号决议中规定建立一个土著人民权利问题专家机制。这个新的专家机制是土著人民权利问题、尤其是土著人民问题的研究和文件编制方面的政府间工作的一个重要工具。

28. 把《宣言》纳入其他国际性制定标准和方案的文书并与这些文书联系起来，大有助于促使土著人民参与国际发展方案。在这方面，亟需特别指出《生物多样性公约》、促进发展中国家参与问题特别自愿基金、特别是第 8 条(j)款工作组日益重要的作用。它们都订有机制，供土著人民直接参与《公约》的工作，并参与通过《Akwé Kon 准则》。⁸

29. 第 8 条(j)款工作组的工作方案包括订立保存传统知识的指标，并订立机制处理这种知识的消失原因，还拟订一项道德守则，确保尊重土著人民在保存生物多样性及其可持续利用方面的文化和知识传统。

30. 促进第二个十年的目的和目标的另一个显著例子是《宣言》和《保护和促进文化表现形式多样性公约》的条款之间的联系。该公约在 2007 年生效，有 100 多个缔约国。这项公约有助于努力确保土著人民在公平环境中创造和传播其文化物品和服务的权利。⁹

31. 在政府间方面促进土著人民问题的另一个重要行动工具是土著人民问题机构间支助小组。目前这个小组有 32 个参加机构和组织。

⁷ www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip_policy_e.pdf。

⁸ 针对拟在土著和当地社区惯常占有或使用的圣地和土地或水域进行或对这些土地或水域可能有影响的开发工程进行文化、环境和社会评估的自愿准则。

⁹ 《保护和促进文化表现形式多样性公约》序言部分第十五段。该公约的序言部分第八段以及第 2 条和第 7 条中也明确提到土著人民。

32. 从全球的观点来看，联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(降低排放方案)和开发署的全球环境基金小额赠款方案项下的参加机制是为土著人民建立的参加机制的其他实例。为了更有效地争取土著人民参与，这些方案已经向土著人民的项目提供直接的支助，并建立土著人民参加的协商机制。

33. 在方案一级，特别是在政府间组织内部，目前正在取得进展，并已提出新的倡议，以促进土著人民参加和纳入各种方案和活动的新方式。但是，在与土著人民有关的领域或问题上，目前仍然显著缺少经常的、主流的保证和机制，以供直接参加国际机构、发展方案和项目的相关活动，而且相当少的国际机构已经订有关于争取土著人民参与的准则、体制政策或保障政策。¹⁰

34. 虽有上述各项方案和倡议，国家机构和国际发展组织和金融机构绝大多数仍然以临时方式与土著人民进行协商。方案制订过程缺乏资源、方法手段和时间，都被指为造成这种情况的主要原因。

35. 备有和取得用土著人民语言编制的资料，是促进土著人民的切实参与、把有效的公民资格扩大到土著人民，并争取他们实际、知情地参与国家政策的制订和发展活动的另一个重要因素。只有少数几个国家和少数几个国际发展组织认为亟需经常使用并承认土著人民的语言。在斯堪的纳维亚和南美洲，有些国家已经宣布土著语言是国家语言，应在教育制度中使用，并应使用土著语言提供各种公共服务。至于《宣言》和《劳工组织关于独立国家的土著和部落人民的第 169 号公约》，目前已经进行大量工作，要把这两项文书译成一百多种土著语言。¹¹

36. 全面观察土著人民的参与和无歧视的问题，可以得到的结论之一是：这项《宣言》已经成为一个主要的参考文献，借此促进以基于人权的方法处理各种注重土著人民问题、特别是自决权和自由、事先、知情的同意权的活动和方案。但是，这个趋势在政府间一级远比在国家一级强大，因为许多国家仍然根本不承认国内有土著人民存在。土著人民在政治上遭受排斥，也没有代表参加政府和国家的决策过程和机构，这是一个巨大的挑战。

B. 重新制定在文化上适当的发展政策(目标 3)

37. 如《宣言》第 3 条和第 32 条所说，必须把自决置于国家和国际组织处理涉及土著人民的问题的各种活动的中心，以便土著人民行使其权利，决定和制订关于本身资源的开发和利用或对其土地或地区有影响的各种活动的优先次序和战略。

¹⁰ 下列各组织和机构已经订有关于土著人民的政策：亚洲开发基金、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行、世界银行、联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(降低排放方案)，最近在 2009 年还有国际农业发展基金。

¹¹ 《宣言》译成各种语言的资料，见 www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html。

38. 《第二个十年行动纲领》的第三个目标是促使重新制定各级的发展政策。负责进行发展工作的国家机构和国际组织日益被要求放弃以同化为基础的发展制度，并在发展进程的各个阶段鼓励人们参与、参加和理解土著人民的文化、传统知识和理想。

39. 第二个十年和《宣言》都呼吁采用一种整体的、本地的发展方法，这种方法包容一切，根据土著人民的愿望，并尊重和保护这些愿望的多样性和特殊性。第一个十年显示，包括土著人民的问题和权利在内的发展政策，在原意和实际执行情况之间，有相当大的差距，而第二个十年迄今为止已经提出多种重要的倡议和模式，以供采取新的方法来处理土著人民的问题。

40. 一个例子是劳工组织的方案，帮助会员国把土著人民的问题纳入国家的减贫战略文件和发展计划。1999 年以来，这项倡议已经产生多种参加模式和机制，并增进各国政府和土著人民组织之间的对话，以便在直到最近始终表现极不注重土著人民的国家制订容纳各方的国家和部门性发展计划。

41. 其他针对性的倡议是在现有国家或国际发展方案范围内专为促进土著人民的发展而设立的信托基金和小规模项目。这个模式在机构一级和捐助者之间日益受人欢迎。但是，实际流向针对土著人民发展的方案的捐助资金的数额只是国际发展组织内部和国家预算中拨出用于发展的总预算中的很小部分。

42. 有各种各样的因素阻碍土著人民纳入主流并大规模地参与具体的国家和国际方案，例如对土著问题缺乏理解和认识，缺乏资源和技术能力，有时候还缺乏政治意愿。在国家一级，许多复杂问题，诸如土地权利、气候变化、武装冲突、全球化和私有化的影响、自然资源的特许权、资源的稀少和歧视，往往是在发展进程中如何处理土著人民问题的决定因素。

43. 对重新制订国家和国际发展政策的进程的一个重大贡献来自拉丁美洲安第斯区域的土著人民。从 2009 年起，厄瓜多尔的国家发展新计划中实际采用了诸如“幸福生活”(Bien Vivir)等概念，通过这些概念，提议从观念上改变人们对社会和经济福祉的主要理解，其方式是进行另类的自决发展，同土著人民与大地以及他们的土地和地区的历史、文化和精神关系挂钩。¹²

44. 全球而言，世界上所有地区的土著人民正在探讨和提倡改变发展的概念，而联合国系统也越来越是如此。常设论坛经常采纳这方面的建议。常设论坛第九届会议的特别主题是带有文化和特征的发展。除了专家们和联合国各机构对这个特别主题进行的引人注目的准备工作(见E/C. 19/2010/14 和E/C. 19/2010/8)之外，常设论坛还通过了一套关于带有文化和特征的发展的全面建议。¹³

¹² 《土著人民的粮食主权宣言》，2009 年罗马。

¹³ 《经济及社会理事会正式记录，2010 年，补编第 23 号》(E/2010/43-E/C. 19/2010/15)第一章，B 节，第 4 至 35 段。

45. 在第二个十年期间，联合国系统内部在促进土著人民带有文化和特征的发展方面最重要的进展之一，是在 2007 年修订联合国发展集团的《共同国家评估和联合国发展援助框架准则》。订正后的《准则》中，有 15 个地方提到土著人民，目前正由世界各地的联合国国家工作队，通过提高意识和能力建设，予以实施；这个进程是由土著问题常设论坛秘书处和土著问题机构间支助小组发起的。2008 年，联合国发展集团通过《土著人民问题准则》，这项准则把《宣言》、《劳工组织第 169 号公约》和各项有关国际文书的规范性框架带到国家一级。

46. 把土著人民的问题纳入国际发展政策的实施范围，表示各个国际组织之间有一种日益增加的趋势，就是在以前被视为单一文化的社会中承认土著人民的特殊需要，并指定机制以尊重土著人民的价值观和地方的决策程序。尽管在执行上有许多缺失，但是土著人民作为本身发展的推动者发挥越来越大的作用，而人们也越来越了解，凡是影响到土著人民的福祉和生计的项目都必须得到他们的同意和参加。

47. 尽管在文化上适当的发展倡议和协商机制日趋普遍，但是国际发展制度，尤其是国家的发展方案和计划，仍然面对土著人民在下列各方面的指责：发展方案、“特大”项目和全球化对他们社区和地区的影响，在这些项目的设计上和执行上，缺乏有意义和制度化的机制来进行协商并让他们参与其事。

48. 土著人民对诸如《联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案》（降低排放方案）等倡议尤其表示关切，担心这些倡议对他们的社区有不利影响，并侵害到他们的自由、事先和知情同意权。在这方面，土著人民已经在全世界开展提高意识运动，集中注意各种发展机制和战略，如果继续未经土著人民合作和参与而实施项目，对土著地区产生的威胁。

49. 尽管人们日益重视土著人民的参与和投入，但与施政、土地权利、自然资源和土著人民的其他集体权利等关键性问题有关的政策声明与实际实施之间经常显示巨大的差距。

50. 在常设论坛第八届会议期间，对常设论坛关于社会和经济发展的各项建议的执行程度，进行了一次审查。发现据报告说，论坛先前各届会议的建议有 52% 已经或正在执行，但有 46% 却未经报告提及。

51. 关于国家对建议采取的后续行动，许多会员国没有提出报告，所以更难评估常设论坛各项建议的执行程度。越来越多的会员国向常设论坛提出年度报告，说明它们如何努力处理土著人民的问题，尤其是关于社会和经济发展的的问题，因此，论坛将更容易评估未来的进展。在常设论坛与联合国各机构进行深入对话方面，新近制定的工作方法已经证明是评估建议执行情况的一个重要机制。

52. 为土著人民并与土著人民共同推动文化敏感的国际发展进程，其有利因素包括：土著人民在国家和国际两级的大力宣传；常设论坛的报告和建议，并对全球性、区域性和国家的倡议不断提供后续行动和支持；联合国各机构和其他政府间

组织制定关于土著问题的体制政策；土著人民问题机构间支助小组不断进行宣传和技术工作。

C. 为土著人民的发展采取针对性的政策和方案(目标 4)

53. 在世界上所有各区域中，土著人民在大多数幸福和贫穷指标方面始终落在非土著人民的后面。土著人民的总数约为 3.7 亿，虽然约占世界人口的 5%，却在全世界的贫民之中占 15%，在全世界极端贫穷的农村人口之中约占三分之一。¹⁴ 第二个十年的第四个目标是促使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。

54. 各方日益承认必须为土著人民采取针对性的干预措施和具体行动，以促进他们的个人和集体权利，并切实减少他们之中许多人所面对的社会和经济排斥。

55. 各国日益同劳工组织、开发署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、妇发基金、农发基金和其他联合国机构的国家和地区办事处合作，加强它们在制订关于土著人民问题的针对性、大多数为小规模干预措施方面的作用。工作的重点主要放在教育和保健等领域，以期建立能配合土著人民文化并有他们参与的教育和保健系统。

56. 土著妇女和青年在充分享受人权方面面临巨大的挑战，因此，常设论坛在工作上特别注意这两个群体。土著妇女的人权受到《宣言》所有条款的保护，其中第 22 条要求特别注意妇女的权利和特别需要。《第二个十年行动计划》中也要求各国采取措施，确保土著妇女享受充分的保护和保障，免受一切形式的暴力和歧视。

57. 2009 年，在常设论坛第八届会议期间，对论坛关于妇女的各项建议的执行程度，进行了一次审查。根据各国和联合国各机构提出的年度报告，常设论坛总结认为，各国和联合国各机构都已经执行广泛的一系列重要倡议，以改善土著妇女的处境并落实常设论坛对该问题提出的建议(见 E/C.19/2009/9)。指出提高全世界土著妇女的意识并把她们动员起来，是一个重要因素，同时还成立了一个机构间工作队，从 2004 年至 2007 年专门处理这个问题。这个土著妇女问题机构间工作队使参加的联合国机构有机会在联合国系统的工作中推动土著妇女特别关切的问题。

58. 虽然各项针对性的倡议正在实施，但常设论坛在这项审查中还总结认为，有一系列的建议没有得到执行，主要是因为政府和联合国各机构缺少财政资源。并认为各方对土著人民的一般问题缺乏认识，这尤其对妇女问题有重大的不利影响。

59. 除了劳工组织(连同《第 169 号公约》和促进该公约的体制框架)以及联合国特别负责处理土著人民问题的机构和机制之外，只有少数的国际组织，包括农发基金等，把土著人民的问题指定为一个优先领域。

¹⁴ 《全世界土著人民状况》(联合国出版物，出售品编号 09.VI.13)，第 21 页。

60. 在国家一级，各国报称正在采取具体措施处理土著人民的问题，以实现它们各自的人类发展目标，《千年发展目标》或国家发展计划所载的基准。但是，土著人民的问题一般都在性质比较笼统的社会问题的标题之下处理，而不采取战略性和针对性的干预措施。减贫战略一般都是把土著人民的生活情况与该国内其他弱势群体的生活情况合并起来处理。国家发展计划很少特别处理土著人民，如果有，往往也是通过小型、孤立的项目来处理，而不是注重他们的特殊需要，将其纳入大规模方案的主流。

61. 强调为土著人民采取针对性干预措施和具体筹资办法，大体上说，是联合国系统和其他政府间组织提出的主张，例如通过具体援助设施的机制把资金转移给土著人民。这些项目包括第二个十年的小额赠款方案、农发基金办理的土著人民援助设施、世界知识产权组织的认证土著和地方社区自愿基金以及土著知识产权法研究金方案，以及联合国降低排放方案的倡议。

62. 《第二个十年行动计划》是一个全面性框架和针对性倡议，目的是在区域、国家和国际各级促进土著人民的问题。但是，只有少数国家、国际组织和土著人民组织已经制订具体的活动和方案来促进第二个十年的目的和目标。其中一个倡议是称为土著事务国际工作组的一个非政府组织和土著问题信托基金，通过土著问题常设论坛秘书处经管的第二个十年小额赠款方案制订的《第二个十年战略》。¹⁵

63. 各国政府和国际发展机构的一般趋势是支持关于土著人民问题的小规模项目，报称这项项目符合第二个十年的目标。因此，在国家和国际两级，第二个十年各项针对性发展方案和项目的能见度相当低。

D. 在所有各级促进有力的监测机制并加强问责制(目标 5)

64. 处理土著人民问题的关键是需要建立有力的监测机制和问责制，尤其是记录幸福情况、评估各种针对性和其他干预措施的影响以及对土著人民各种人权的遵守情况。

65. 不幸的是，目前仍有一个普遍的趋势，就是在发展诊断法、国家发展规划和其他政府程序中排除土著问题，而在国际性的工作中也会遇到这种情况。在国际和区域关于人类发展状况和实现《千年发展目标》方面所获进展的报告中，以及在共同国家评估和联合国发展援助框架的报告中，土著人民的能见度都很低。¹⁶ 这些报告里一般都不明确提到土著人民，而且普遍缺乏关于他们的分类

¹⁵ 2006 年迄今，土著问题信托基金促使为全世界 75 个项目提供资金(为期一年的项目，平均预算是每个项目 1 万美元)；其中 41% 的项目属于人权领域，促进各种参与办法，把权力赋予全世界基层的土著人民，并促进第二个十年的具体目的和目标的执行。

¹⁶ 《千年发展目标》和共同国家评估/联合国发展援助框架特选报告的案头审查可在论坛出版物的网站上查阅：www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/publications.html。

数据。任何提到土著人民发展情况的资料通常都是并入社会上弱势人群的整体数据之中。

66. 根据若干联合国机构和其他政府间组织为本报告提供的资料，其中只有少数机构已经制订关于土著人民问题的具体、适当监测机制或指标，甚至更少的机构在编写国家、区域或全球各级的年度报告的过程中，明确而有系统地纳入关于土著人民的统计资料和数据。

67. 目前正在制订新的模式和方法，从发展的观点来监测和测试土著人民的问题。其中之一是开发署扶贫小组的千年发展目标支助分组的倡议，该分组一直在努力为现有的和新的千年发展目标的需求评估模式制订“同行审议”程序，这项工作与标题为“根据权利审查千年发展目标的需求评估模式”的一个新项目有关。这些模式指导全球、区域和国家工作队如何帮助方案国拟订以《千年发展目标》为基础的发展战略。这个项目旨在确保《千年发展目标》的需求评估模式考虑到并反映出以各种权利、包括土著人民的权利为基础标准和原则。

68. 在促进特别重视土著人民的数据收集和监测机制方面，另一个巨大贡献是在联合国粮食及农业组织、农发基金、劳工组织、生物多样性问题国际土著论坛、特波提巴基金会、国际印第安人条约理事会、生物多样性公约秘书处、土著问题常设论坛及其秘书处共同支持下制订文化上适当的指标。一份全球综合报告(E/C.19/2008/9)已在2008年提交给常设论坛第七届会议。

69. 对常设论坛来说，制订文化上适当的指标和监测机制具有特别的重要性。论坛再三敦促各国和联合国系统采用适当并配合土著人民问题的指标和检测机制，特别是把重点放在《千年发展目标》。

70. 2002年5月，论坛的第一届会议请联合国经济和社会事务部印发一份关于全世界土著人民状况的出版物，其中载有关于土著人民的数据，并在论坛的任务规定¹⁷范围内各个专题领域，讨论与土著人民有关的问题。要求印发的报告第一期，《世界土著人民状况》，¹⁴已于2010年1月出版，是在促进和记录全世界土著人民的情况方面的一个开辟道路的工具。

71. 为了突出和分析数据的收集与分类和土著人民的问题，常设论坛于2004年1月19日至21日在纽约召开了一个专家研讨会。来自联合国系统和其他政府间组织的36名专家，以及各国政府、土著组织和学术界的代表，包括统计学家，参加了研讨会。在研讨会期间，强调指出若干问题，并针对该问题提出多项建议。常设论坛在后来各届会议上赞同这些建议。¹⁸

¹⁷ 见《经济及社会理事会正式记录，2002年，补编第23号》(E/2002/43/Rev.1-E/CN.19/2002/3/Rev.1)，第二章，B节，第8段。

¹⁸ E/C.19/2004/2。

72. 从国际法和国内法的观点来看,《劳工组织第 169 号公约》和《宣言》日益成为国家和国际法庭对土著人民问题作出裁决时的参照标准,在拉丁美洲尤其如此,例如有象征性的 *Awes Tingni* 案,结果由美洲人权法院在 2001 年作出标志性的裁决,保护土著人民对土地和资源的集体权利。

73. 在另一个标志性的决定中,非洲人权和人民权利委员会在 2010 年裁定:肯尼亚国未与 *Endorois* 人适当协商或给予适当补偿,因而违反《非洲人权和人民权利宪章》。该委员会要求承认 *Endorois* 人对其祖先土地的所有权并予以补偿。这是非洲人权和人民权利委员会裁决的第一个案件,其中明确承认非洲土著的特性——依赖祖先土地维持传统的生活方式。

74. 土著人人权和基本自由状况特别报告员也是人权领域问责制的一个重要角色。人权理事会的任务规定包括调查侵犯土著人民人权的行为并与国家进行对话,根据这项任务规定,自 2006 年以来,特别报告员发布了 7 份国家报告和 3 份特别报告。在《联合国土著人民权利宣言》通过后,特别报告员的任务规定业经修订,以包括促进这项《宣言》(见人权理事会第 6/12 号决议)。

75. 有些国家已经建立明确的国家人权机制,连同关于土著人民的任务规定,少数国家已经建立机制,供土著人民针对国家所作决定要求赔偿。全世界各地的土著人民都遭遇到歧视,而且没有机会求助于国家司法系统并得到公正合理的审判程序,因此,在许多情况下,土著人民组织将他们的控诉提交国际法律机构,例如美洲人权法院和最近的非洲人权和人民权利委员会,还有许多国际人权条约机构,例如人权委员会、消除种族歧视委员会和人权理事会的各个特别报告员。

三. 结论

76. 本报告中指出和分析在执行第二个世界土著人民国际十年的目的和目标方面所获进展,并提供良好例子说明哪些倡议促进这些目的和目标的执行。

77. 第二个十年(2005–2014)紧接第一个十年(1995–2004)之后,而第一个十年在结束时,被认为没有实现它的主要目的和目标。特别是在《联合国土著人民权利宣言》的通过方面,以及在国家一级各项人权措施的执行方面,第一个十年缺少适当的影响。第二个十年所订目的和目标明确指出这些挑战,并呼吁加紧努力。

78. 第二个十年上半期,在“通过着重行动的技术援助和有关的标准制订活动,进一步加强国际合作,以解决土著人民在文化、教育、卫生、人权、环境及社会 and 经济发展等领域所面临的问题”这个目的上,已经取得巨大的成果。

79. 土著人民组织从事宣传争取平等,应用国际规范性文书,包括《宣言》,并强烈要求政府、私营公司和国际组织落实关于土著人民权利的国际准则,从这方面可以看出第二个十年在执行方面的进展。

80. 还有一件大事，就是提议采取另一种方式来了解土著人民所主张的发展和进步。联合国已经围绕着带有文化和特征的发展这个观念展开对话，而常设论坛也在第九届会议对此做出很大的贡献。在发展方面的惯常做法中，这个概念仍然陌生，实际应用的例子还很少。在国家一级，应用文化上修改的方法，主要出现在教育和保健领域。

81. 在联合国系统内，设立关于土著人民问题的特别工作队，并把土著人民的问题纳入共同国家评估和联合国发展援助框架的进程，包括颁布《联合国发展集团关于土著人民问题准则》，大有助于增进各机构对土著人民问题的理解，并实施和开展特别针对这些问题的方案和倡议。

82. 在政府间一级，这项《宣言》发挥关键性作用，在其他有约束力的政府间机制的应用方面，成为参照标准。因此，日益鼓励各国政府在有关土著人民的问题上承担责任，例如《生物多样性公约》规定的责任。这项《宣言》的通过使政府间组织和国家一级更坚决采用以人权为基础的方法。但是，在相当少的国家里，这项《宣言》对国家立法框架和实际政策的制定有直接的影响，这个挑战必须在第二个十年下半期设法解决。

83. 在行动方面，已经在国际、区域和国际各级建立各种实验性措施和场所，以供进行对话并促进土著人民的问题和参与。但是，在大多数国家里和国际发展方案中，关于自由、事先和知情同意的基本问题及其充分的适用，仍然是一个挑战。

84. 许多联合国会员国、联合国机构和其他政府间组织报称已采取针对性措施应对土著人民在谋生方面历来遭受阻碍和排斥的情况。但是，鉴于农村贫民有三分之一是土著人民，这些针对性方案和项目的规模并未反映出这种情况的严重性，需要扩大各种良好经验的规模，才能对土著人民的生活产生巨大的影响。

85. 关于专为促进第二个十年的具体活动，相当少的国际组织和政府已经制订具体和针对性行动。据报告说，一般而言，在土著人民的问题上已经进行的活动，虽然在很大程度上都与第二个十年的目的和目标相符，但一般都不是明确为了实现这些目的和目标。

86. 有些国家已经订有关于土著人民的权利和问题的立法措施，甚至在这些国家里，因为对政策缺乏了解、能力和适用方式，往往得不到有效执行。

四. 建议

87. 鉴于在国家和国际两级指出的各种挑战，第二个世界土著人民国际十年下半期似乎应当密切注意下列几个主要领域：

(a) 为了实现第二个十年所订的目的和目标，建议各有关会员国主动采取步骤承认在其国内的土著人民。

(b) 呼吁各国建立关于土著人民的个别和集体权利的国家立法框架，并制订体制政策和机制，以便切实参与处理土著人民的问题，以《联合国土著人民权利宣言》的规定为参照依据。

(c) 紧急需要为关于土著人民问题的成功方案提供更多的资金，将其纳入主流并扩大其规模，以便同时为世界上的土著人民实现《千年发展目标》。

(d) 建议各会员国考虑成立第二个世界土著人民国际十年的国家特别委员会，以便更有效地促进十年的目的和目标的实现。

(e) 联合国系统、各会员国和全世界的土著人民必须继续努力，促进《联合国土著人民权利宣言》的充分适用和实施。
