



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
1 March 2005  
Chinese  
Original: English

### 土著问题常设论坛

#### 第四届会议

2005年5月16日至27日，纽约

临时议程\* 项目4

#### 现有优先项目和主题

### 从联合国系统收到的资料

#### 秘书处的说明

土著问题常设论坛在2004年5月举行的第三届会议的报告中确定了各项提案、目标、建议和将来可能采取行动的领域，并通过经济及社会理事会建议各国、联合国系统和政府间组织、土著民族和非政府组织协助予以实现。从联合国系统收到的这方面的资料载于本文件及其增编。

\* E/C.19/2005/1。



## 联合国人类住区规划署

### 摘要

联合国人类住区规划署(人居署)致力于为所有人改善生活条件、开发适当的居所和进行可持续人类住区发展,同时侧重于满足包括土著民族在内的穷人和其他易受伤害的弱势群体的需要。《人居议程》、与经济和社会发展及人权有关的其他相关国际文书和框架为人居署在人类住区发展领域的工作提供了指导。人居署正在进行的与土著民族的需要有关的主要活动,涉及到努力在人类住区领域促进包容性、社会融合和实现住房权,例如与执行千年发展目标目标 7 具体目标 11 有关的工作,全球城市治理运动,全球保障住房权运动和联合国住房权方案。

根据土著问题常设论坛第一、第二和第三届会议的成果和要求,特别是第三届会议建议部分第 68 段,人居署加强了对土著问题和土著民族需要的重视。作为执行联合国住房权方案的一部分,人居署正与联合国人权事务高级专员办事处联手共同进行一项“关于土著民族适足住房权问题:全球概览”的研究项目。此项研究的报告表明,尽管若干国家集中采取了某些政策和做法,土著民族的生活和住房状况仍低于人口的总体水平。本报告将结论部分分类成一般性问题、住房和生活条件、与住房和住房方案有关的法律和政策。

建议部分分类成一般性问题,包括特征与自决、对于决策进程的参与、与土地和住房有关的歧视和不平等;住房和生活条件,包括贫穷、住房政策和方案、适足住房、对妇女和儿童的暴力行为和强迫驱逐;以及立法和体制框架。本报告列有澳大利亚、加拿大、厄瓜多尔、芬兰、肯尼亚、墨西哥、挪威、瑞典、菲律宾和俄罗斯联邦的个案研究,可通过下列网址查阅:<http://www.unhabitat.org>。

本报告第一节对研究结果的显著部分,包括结论和建议作了摘要说明。

## 目录

	段次	页次
一. 就专门对人居署提出的建议的答复 .....	1-51	4
A. 人居署/联合国人权事务高级专员办事处“关于土著民族适足住房权问题： 全球概览”研究项目的结论 .....	2-23	4
B. 人居署人权事务高级专员办事处“关于土著民族适当住房权问题：全球概 览”研究项目的建议 .....	24-51	7
二. 人居署对于向一个或多个机构提出的建议的答复以及有关土著问题的近期政 策和活动的资料 .....	52-55	13
三. 人居署有关千年发展目标和土著民族的活动 .....	56-57	14

## 一. 就专门对人居署提出的建议的答复

1. 本报告是根据土著问题常设论坛第三届会议专门对人居署提出与该组织任务范围和活动有关的建议<sup>1</sup>编写的。在联合国住房权方案框架内进行的主题为“关于土著民族适足住房权问题：全球概览”的研究项目，是人居署与联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）根据上述建议执行的一个联合活动方案，是人居署开展的对土著民族和问题最具有针对性的一项活动。<sup>2</sup> 下文载有此项研究活动的结论和建议。

### A. 人居署/联合国人权事务高级专员办事处“关于土著民族适足住房权问题：全球概览”研究项目的结论

#### 一般情况

2. 虽然世界各地的土著民族和社区在文化上差别很大，他们的住房条件和经历却很相似。

3. 如个案研究所述，生活在一国边境内的土著民族并非都属于同一种族。每一个族裔群体和社区都有自己的具体特点，与政府和主流人口维持特定的关系。此外，每一个土著社区对其自然环境有其独特的文化表现形式和方法。

4. 本报告所列的所有土著民族都在继续抵抗殖民主义、民族主义和/或私有化的影响。在每一个个案中，统治文化都利用势力来征服土著民族，然后开始对他们进行同化和/或迫使他们同化到统治文化中。土著民族的生活因此发生了根本改变，尤其是因为他们没有自决权和被排除在决策结构和进程之外，而使他们的生存和特征受到威胁。在住房方面，意味着土著民族不能为开发和管理自己的住房而获取和掌握所需资源。与此同时，土著民族及其社区没有具体参与拟订和执行住房政策和方案。

5. 土著民族在住房的几乎所有方面都受到歧视和不平等待遇，包括具有歧视性影响的法律和政策；歧视性的住房资源分配，包括信贷和借款；租房市场私人房东的歧视性做法，他们往往阻挠土著民族租用甚至是最差的住所。

6. 与住房有关的政策和方案一般都对土著民族形成直接歧视或具有歧视性影响。这些不适足和歧视性条件普遍存在，即使是已经批准各项国际人权条约，制定了旨在促进住房平等和不歧视的法律和机制和/或承认土著民族土地所有权的立法的国家，也不例外。简言之，在经济发展利益面前，土著民族的人权似乎总是被舍弃。土著妇女在若干人权方面受到性别歧视，直接或间接影响了她们享有适足住房权的能力。

## 目前的住房和居住条件

7. 与其余人口相比，土著社区的居住标准普遍要恶劣得多。对于世界几乎每一个区域的土著民族来说，贫穷是最能描述他们生活的一大因素。土著民族没有适足住房者和无家可归者的比率较高，这一点清楚说明他们相对贫穷。

8. 一些个案研究表明，土著民族的贫穷、在适足住房权方面处于劣势和受到歧视，与强占他们的土地密切相关。在很多情况下，强占土地迫使土著民族背井离乡。这在多方面对土著民族产生影响，切断了他们的维生和谋生手段。他们因此往往不能够建造自己的住房。由于丧失了生计和没有适足的住房，土著男女被迫迁徙，往往是流入大中小城市，寻找生计和适足的住房。

9. 个案研究表明，土著民族普遍没有在经济、社会和文化权利委员会第4号一般性意见确定的下列领域享有适足的住房权：

(a) 住房权保障：世界各地地区的土著家庭和社区因多种原因缺少住房权保障，其中包括国家可以为开采资源征用他们的土地；国家可迫使他们迁移，为开发项目让路；私人可利用习俗和传统强占寡妇或离婚妇女的家园和土地；很少采取足够的措施反对房东和其他行为者的种族主义做法；

(b) 力所能及：由于土地稀少，城市住房越来越昂贵。特别是对于在几乎每个社会都属于最贫穷的土著民族来说，房价已贵得买不起，甚至租不起。如果不提供社会住房，土著民族别无选择，只能住在租金过高的租用房屋，他们可能因为未付租金而被驱逐，或住在贫民区、非正式住区或大街上；

(c) 乐舍安居：很多研究表明，土著民族的居住条件往往过分拥挤。过分拥挤的住房会加速居住条件的恶化，增加传染疾病、传播家庭暴力、其他虐待和暴力的风险。土著民族的住所往往不能保护他们免受自然因素的威胁。此外，住房条件差与健康状况差之间似乎有着密切的联系；

(d) 服务的提供：很多土著家庭缺少饮用水和电力等基本服务。无论国家发展水平如何，这些似乎都是事实；

(e) 住房机会：特别是在城市地区，由于房屋提供者的歧视性态度，在租房市场设置障碍，土著民族并非总有机会获得适足的住房。法律、习俗和传统上的性别歧视，为土著妇女获得住房机会设置了进一步障碍，这方面的歧视阻碍土著妇女拥有、租借和/或继承土地、财产和住房，特别是在婚姻解除和配偶去世之后；

(f) 居住地点：很多土著民族居住在没有卫生所/医院和学校等基本服务的偏僻地点；

(g) 适当的文化环境：目前很多土著民族居住的住房不能满足他们的文化需求。如果土著人居住的是公共住房，这些住房单位往往不能照顾到他们的亲缘关系；多数土著人在迁徙城市后只能放弃有特定传统和文化的住房。

10. 除了上述情况以外，城市和农村地区的土著妇女在充分享有适足住房权方面面临一些针对性别的障碍。暴力，特别是家庭暴力可以说是最严重和最迫切需要消除的障碍之一。过分拥挤、没有隐私、缺少卫生条件和基本服务的恶劣和不适足的住房条件，使妇女更容易遭受家庭暴力。另一个现象是土著妇女不能独立于男子单独获得住房。在某些情况下，社会疏远独自生活的妇女，不论她们是否是离婚妇女、寡居妇女、单身妇女，还是与丈夫分居的已婚妇女。此外，往往由于习惯法、传统和文化的的原因，而使妇女没有机会，也不可能拥有、获得或继承财产。

11. 个案研究表明，极端贫穷、土地退化和被强占、强迫驱逐、就业前景和城市的集中服务，再加上城市生活的普遍诱惑，使得很多土著人移徙到大中小城市。土著人在城市里生活极端贫穷，受到肆无忌惮的歧视，失去精神、社区和家庭纽带以及丧失土著文化和价值。由于房价贵得根本买不起，他们的住房条件总是十分恶劣。因此很多人居住在非正式住区和贫民区，有些人甚至无家可归。

12. 强迫驱逐是全世界农村和城市地区土著民族的适足住房权最常受到的一种侵犯。多数情况下实行强迫驱逐，是因为要建造水电站、进行采矿和伐木等开发项目。土著土地成为目标有下列几个原因：这些位于边远和偏僻地区的土地往往资源丰富，往往被认为不属于土著民族合法拥有。

13. 对土著家庭和社区的强迫驱逐，无论发生在何地都产生严重的短期和长期影响。此外，土著民族背离家园摧毁了他们在经济上自立的能力，降低了他们的生活水平，导致社会和健康问题，腐蚀了他们的传统和文化，使身心受到创伤。

14. 强迫驱逐和强占土地对土著妇女产生特别严重的影响，使她们的工作量增加，因为她们必须走更远的路寻找另外的水源和燃柴。妇女也可能丧失她们在农业生产中的整体作用，从从事产生收入的生产活动到不得不在经济上依靠男子。

#### **与住房有关的法律和政策**

15. 在这次研究活动中得到审查的若干国家已经通过或正在通过有关土著民族权利的稳固和渐进的法律基础。有些法律承认土著民族的土地权，保护他们不被强行驱逐。但是在很多情况下法律没有得到适当执行。

#### **国际法**

16. 在这次研究活动中进行详细审查的所有十个国家都已批准或加入了普遍实施的重大国际人权文书，例如《经济、社会、文化权利国际盟约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《公民及政治权利国际盟约》。其中三个国家还批准了《劳工组织第 169 号公约》。

17. 鉴于土著民族普遍没有适足的住房条件，光批准普遍实施的各项国际人权文书本身显然不一定真正能使土著人行使和享有适足的住房权和其他权利。为此，

条约监督机构的结论性意见和一般性评论都为土著民族的人权要求向他们提供了更多的法律杠杆。

18. 批准《劳工组织第 169 号公约》对土著民族也至关重要。首先，土著民族将批准该项公约看成是政府的一个具有实际意义、象征性意义和有诚信的一个步骤。第二，在某些情况下为起草国内法提供了一个法律框架。第三，这些国家可能会更明显地作出承诺，让土著民族及其代表机构参与对话，制定进一步承认土著权利的法律。

### 国家法

19. 研究活动表明，在进行审查的很多国家，土著民族的权利受到国家宪法或专门针对土著民族的法令的保护。有些法包括的条款可适用于保护土著民族适足住房权。

20. 进行审查的若干国家还将适足住房权纳入国家宪法。在这项权利未得到宪法承认的其他国家，它们声称通过授权的住房法及住房政策和方案落实适足住房权。

21. 有几个国家的土著民族诉诸法院实施他们的权利，不过总体来看这样做的例子并不多。与土著土地和住房权利有关问题的诉讼结果成败参半。例如在挪威，最高法院裁决的两个案子导致对萨米族人土地权的承认。在加拿大，土著房客对房东歧视性评论提出异议，并获得胜诉。在澳大利亚，土著房客对国家下令的驱逐和私人房客的歧视性评论提出异议，未获胜诉。在厄瓜多尔，土著民族对想要开采石油的公司提出多项诉讼，结果有赢有输。

### 住房方案

22. 个案研究对很多住房方案做了说明，有些方案是专门为土著民族设计的，另一些方案则是为一般民众设计的，尽管从表面上看土著民族也有机会获得。

23. 最成功的方案和项目往往是土著民族能够具体以多种方式参与的方案和项目。在加拿大各城市，由土著民族拥有和运营、在设计时考虑到文化敏感性的社会或公共住房很受土著租户的欢迎。在芬兰，政府为萨米族人执行的一项贷款和赠款计划，使他们能够在自己的土地上建造自己的住房，使社区拥有较高比率的房屋所有者，而租住社会住房的比率下降。在肯尼亚，Maasai 妇女参与了使她们能够利用土著技能和材料重新设计住房以满足她们需求的项目。

## B. 人居署人权事务高级专员办事处“关于土著民族适当住房权问题：全球概览”研究项目的建议

24. 以下建议是根据此项活动研究人员的研究结果和提议提出的，目的是解决土著男女面临的最紧迫的住房问题。这些建议主要是提给各国政府，但有些是提给金融机构、土著社区及领导人、以及非政府组织等其它利益有关者。

25. 如果联合国所有有关组织和其它政府间组织，包括人居署、人权高专办和土著问题常设论坛都能更加关注土著民族的住房问题，拟定适当的新标准、新方案和新政策，包括由各自政策机构通过决议，以便影响和指导所有利益有关者，尤其是各国政府更有效地促进逐渐全面实现土著民族适当住房，这将十分有益。

#### 一般问题

#### 特征和自决

26. 土著民族的自决权是确保保存土著民族文化和特征的一个重要因素，也是实现住房权的一个重要因素。这并不是说，这些权利或是相互排斥，或是相互依赖。然而，享有自决权可以协助实现土著民族的住房权，因为它可以让土著民族自治及参加直接影响到他们的决策进程和政策拟定。

27. 土著民族的特定集团权利——包括自治权——不应用来排斥或歧视土著社区成员，如妇女和青年。因此，目前已经自治的土著社区，还应确保土著妇女和青年平等参加自治的所有方面，包括影响到其土地权、财产权和住房权的法律、政策和方案的设计和执​​行。

#### 参加决策进程

28. 土著男女如果被排斥在决策进程之外，将继续处于社会边缘地位。政府必须确保土著民族作为平等伙伴，进入所有决策进程，尤其是关于土著民族感兴趣并对其重要的问题的决策进程。关于住房，土著男女必须自由平等地参加任何可能影响到他们住房条件的立法、政策或方案的拟定。土著男女还必须平等参加有关要在其土地上进行开发项目的讨论、谈判和决定。项目周期的所有阶段都应运用自由、事先知情同意的原则。这意味着，在就开发轻重缓急和资源分配作出重大决定时，必须听取土著民族的意见、要求和申诉。

#### 歧视和不平等

29. 根据国际人权法，各国必须紧迫解决土著民族经历的歧视、不平等和历史不公正问题。这要求在解释权利和法律，制定政策和方案时，考虑到土著男女处于不利地位是社会造成的，争取土著男女获得平等机会及平等结果。

30. 土著社区必须确保，不得在自己的社区内，包括通过习惯法和传统习俗，使土著妇女受到歧视和不公平对待。随着土著民族更大程度地参加决策进程，必须用平等和不歧视原则指导这一进程，尤其是关于土著妇女的看法。

#### 把土地和住房联系起来

31. 强占土著民族的土地产生了重大影响，侵犯了若干其他权利，如适足住房权。应在国际一级进一步关注土地权同经济、社会和文化权利之间的联系。尤其应该探讨土著民族争取土地权的斗争，是否能从住房权这一角度得到推动。为此目的，

人居署和人权高专办可以通过联合国住房权方案，同土著问题常设论坛一道举办一次关于土著民族和适足住房权的研讨会，邀请土著专家和非土著专家、各国政府和非政府组织一起参加，交流本报告的结论，就如何更有效推动和保护土著民族适足住房权，包括土地权问题拟订各项建议。这种活动还可以拟定新的标准、政策和方案，其中考虑到并侧重于土著民族自由、事先知情同意的原则。

#### 住房和生活条件

##### 扶贫

32. 改善土著民族住房条件的一个关键方面是扶贫。这符合《经济、社会、文化权利国际盟约》中规定的以下原则：获得适足住房权是拥有适当生活标准权的一个组成部分。各国政府必须创造有利环境，让土著民族在经济上自立。这可以通过若干有效措施来实现，也许，最重要的措施是确保土著民族能够保留自己的土地和其他生产资源，如信贷和贷款、教育和培训等。各国政府还必须考虑到土著民族的需求、权利和生产方式，制定能够促进城市地区就业机会和农村地区发展的特定经济政策。

33. 土著民族所处的其他社会经济不利处境，如健康较差，教育程度较低，也必须通过政府向所有土著社区提供适足的文化和高质量服务来加以解决。

##### 住房政策和方案

34. 各国政府和住房提供者必须在扶持性住房政策和战略的总体框架内，最大限度地利用现有资源，采取步骤逐渐充分地实现适足住房权。应该制定和执行有创意的住房方案和项目，确保社会最贫穷阶层，包括土著人民可以获得负担得起的住房。例如，在城市地区，政府可以探讨如何进一步开发和/或改进出租住房，以满足居住在城市中的土著人的需求。同样，还可以要求政府为土著民族，尤其是土著妇女制定临时特殊措施，使他们更快地享有同非土著人口一样的平等住房权利。政府还应在所有技术能力方面，投资开发土著人民的专长，以便有效地设计、执行和管理住房方案。

##### 确保适足的住房

35. 为了让土著民族享有适足住房权，政府可以在以下领域采取行动：

(a) 住房权保障：政府应确保土著民族拥有合法的住房权保障，其中包括提供有效保护，避免被强迫驱逐；还可能包括把非正式居住区合法化。这通常都通过立法和执法来实现。还应该尽可能参照习惯法，向住房权保障受到威胁的土著民族提供法律手段；

(b) 力所能及，乐舍安居：

(一) 政府必须采取措施，专门向社会处境仍旧不利、无法承担市场住房价格的土著民族提供住房援助。这可以通过确保适足供应专门为土著民族设计的社会住房或公共住房来实现，还可以通过政府支助和鼓励土著民族自行建房来实现；

(二) 政府还可以向贫穷的土著家庭提供住房补贴和津贴。这些津贴将发给个人，而非具体住房单元，可以用来支付私营租房市场上的适当住房单元；

(三) 政府还可以向私营部门住房供应者提供奖励措施，鼓励他们建造并提供能够负担得起、并且尊重文化特征的住房；

(四) 政府还应支助其他的住房提供和管理安排，如合作社，尤其是土著民族自己组织的合作社；

(五) 为改善现有单元的适住性，土著民族应有平等机会，获得现有的协助房屋改进或装修的赠款或贷款计划。

(c) 住房机会：

(一) 政府、地方当局和土著领导人应立即解决土著民族，特别是土著妇女在住房部门受到的歧视和不公平对待。这将需要政府废除文字上或实际上具有歧视性的法律和政策，制定并实行禁止歧视的立法；

(二) 政府可以向土著居民提供具体援助，同时改进非正式居住区和其他不符合标准的城市住房的居住条件；

(三) 政府还应采取主动措施，让人们更多地认识到住房部门在哪些方面构成对土著民族的歧视，特别是对土著妇女的歧视。这些主动措施的目标应是住房提供者，以及广大公众。政府应同土著社区一道，确保在习俗传统的解释和演变过程中，保证土著妇女无论其婚姻状况和其他状况如何，都能享有拥有、租用、出租和获得土地和住房的平等权利。

(d) 居住地点：政府还必须确保保健、教育和其他服务尊重和推广土著语言和文化，并设在离土著社区较近的地方；

(e) 服务的提供：阻碍农村地区获得适足住房的一个障碍是，无法获得水电等基础设施和基本服务。必须发展可持续的技术和网络，确保所有土著社区都能一直获得饮用水和电；

(f) 适当的文化环境：为确保土著民族的住房具有适当的文化环境，必须在住房项目的设计、开发和执行中包括这一点。

## 对妇女和儿童的暴力行为

36. 各国政府、非政府组织和土著社区应专门保证向逃离家庭暴力的土著妇女提供住房、服务和另谋生计的机会。这些服务必须在文化上考虑周到。这包括确保工作人员为土著人士，或是受过培训，能够有效为土著妇女工作。同样，同家庭分离的土著儿童受到性虐待和其他虐待的情况，也要参照他们的具体需求，加以解决。

## 强迫驱逐

37. 政府、私营部门和金融机构应尽一切努力避免将土著民族逐出自己的家园和土地，其中包括下列各项努力：

(a) 开始在土著地区进行开发项目之前，政府应同国际金融机构和其他借贷机构一道，同土著社区进行人权影响评估，确保遵守自由、事先知情同意的原则。如果评估表明土著民族的权利可能受到侵犯，则必须重新谈判这些开发项目。

(b) 国际、区域和国家金融机构和其他组织在协助重大开发项目方面，提供各种形式的财政和技术支助，发挥着关键作用。这些机构必须修订关于开发项目和土著民族的内部政策，以便在执行时能够确保遵守当今普遍适用的国际人权准则，如《经济、社会、文化权利国际盟约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》、与土著民族特别有关的国际法，如《劳工组织第 169 号公约》，以及关于土著民族权利的任何有关国家法律、条约、协定或有待执行的协定。

38. 若强迫搬离和迁移不可避免，在执行时必须符合经济、社会和文化权利委员会第 7 号一般性意见中所载的国际人权标准，以及联合国关于开发造成搬迁问题的综合人权准则。

## 立法和体制框架

### 国际一级

39. 鼓励会员国批准《劳工组织第 169 号公约》，及其它有关国际人权条约，如《经济、社会、文化权利国际盟约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》，以及有关区域文书。

40. 在审查缔约国遵守条约义务时，所有条约监测机构都应确保适当关注土著男女的境况。条约监测机构应鼓励土著非政府组织参加这些会议和/或提供有关其人权状况的信息。

41. 应将土著问题，重点是土著妇女问题纳入整个联合国系统中有关政府间进程的主流。

42. 各国应推动迅速拟妥和通过《联合国土著民族权利宣言》草案。

43. 鉴于这项研究工作表明，无论是在工业化国家还是在发展中国家，全世界土著民族都没有适足的住房条件，联合国住房权方案必须继续努力增进土著民族的住房权。

#### 国家一级

44. 上面提到的国际法律文书一旦批准，就应纳入国内法律和判例，并确保在国内实行。

45. 已经批准普遍适用的国际人权法的国家，应根据土著民族的具体需求和境况，解释和执行这些文书规定的法律义务。

46. 各国应在适当的国内法律中，如国家宪法和人权立法，及在习惯法和民法的解释中，保障实施不歧视原则，保障土著男女平等行使和享有住房权。

47. 通过政策和方案处理土著民族在结构上的不利处境和历史上的不公正待遇，只有以此来解释和执行不歧视和平等原则，才对土著人民具有意义。为确定各项法律和政策是否消除土著民族在住房和土地权方面遇到的不平等，各国必须评估这些法律、政策和方案的效果。

48. 必须要有国家人权机构来保护土著民族的人权和具体权利。如果土著人在自己社区内受到歧视，这方面保护尤其重要。

49. 目前的情况是，许多土著民族没有利用司法或准司法机制维护自身的权利。各国必须评估土著男女有多大机会可利用现行执法机制，同时考虑到对现有机制的了解等因素，以及可能妨碍利用这些机制的费用、地点及文化和语言障碍等因素。若要消除这些障碍，就可能需要调整现有的机制，或是建立新的机制；还可能需土著人民自己建立和管理这些机制。

50. 政府和土著社区领导人必须制定和执行法律和政策，在法律上保护所有妇女，包括土著妇女在婚姻破裂或配偶死亡后的住房权。这其中包括的法律应确保妇女，包括土著妇女在婚姻解除或配偶死亡后仍留住在家庭中。此外，还必须努力确保习俗、传统和法律的解释能确保妇女有继承土地、财产和住房的平等权利，而无论其婚姻状况或其他状况如何。

#### 其他事项

51. 许多国家缺少有关土著民族住房条件的具体统计数字。此外，土著妇女组织也常常受到排挤，资金不足，因此受到限制，无法参加自己社区内的对话和讨论，以及同政府代表和其他利益有关者之间的对话和讨论。以下建议就是为了解决这些问题：

(a) 国际组织、国家、大学、研究机构和非政府组织应收集有关土著人民住房条件和住房经历的详细、准确的数量信息和质量信息。应同土著民族组织密切

协作收集这一信息。所有信息都应按性别分类，以权利为基础；并在可能的情况下同非土著人口进行比较。还应说明城市和农村地区土著居民之间的差别。经济、社会和文化权利委员会拟定了报告准则，可能有益于收集这类数据。所有统计数字都应提供给有关土著民族；

(b) 国家和其他供资者应向土著组织，包括向设在城市的土著组织和妇女团体提供财政资源，协助他们为提高他们的生活水平和住房水平，而进行研究，开展活动。

## 二. 人居署对于向一个或多个机构提出的建议的答复以及有关土著问题的近期政策和活动的资料

52. 人居署在报告的这一节答复土著问题常设论坛第三届会议提出的大多数问题，尤其是论坛报告<sup>4</sup>中旨在改善穷人、弱势群体和处境不利群体，包括土著民族生活条件的一般活动范畴内，有关土著妇女和教育的第5、第8和第16段中提出的建议。在这一框架内，人居署关于住房权保障的工作为同土著民族建立战略合作伙伴关系，解决这一性质复杂的土地问题提供了空间。所有土著人民都对自身独特的文化持有强烈的意识，这种文化最突出的特点就是同土地之间的特殊关系。人居署关于扶贫和千年发展目标的工作，具有同土著人民的生计建立直接联系的潜力。人居署力求推动民间社会，包括非政府组织参加人类住区的开发和有关决策进程。这也同土著民族的需求和关注有关。尽管城市住区作为经济社会发展的引擎具有重大潜力，但同时也会造成和加剧社会排斥现象，不让穷人、妇女、青年和土著民族、宗教和族裔少数群体和其他处于社会边缘地位的群体得到城市生活提供的益处。

53. 世界城市论坛第二届会议是2004年9月在西班牙巴塞罗那召开的世界文化论坛的一部分，它使世界各地人类住区发展的各方利益有关者聚会一堂。论坛还为土著社区的参与提供了机会。

54. 人居署的社会性别政策力求有效执行其社会性别政策，履行生境议程<sup>5</sup>中有关社会性别平等的承诺，其总的目标有三：

(a) 在国际上促进人类住区发展领域的妇女平等权利和赋予妇女权力；

(b) 在能力建设和发展方面支助各国政府、非政府组织和其他合作伙伴，以便将两性平等纳入人类住区发展的主流；

(c) 将性别观点纳入人居署所有活动的主流。

55. 在致力于实现这些目标的同时，人居署尤其注重最易受伤害、最弱势的妇女群体、包括土著妇女的需要。在人类住区方面推广赋予妇女权力的主要方法是通过构成怀柔委员会一部分的全球性妇女网络。男女平等工作队是人居署的一个内部机构，旨在将两性平等纳入人居署工作所有方面的主流。

### 三. 人居署有关千年发展目标和土著民族的活动

56. 如同提交给负责该主题的具体工作组的资料所表明，人居署参加落实千年发展目标，特别是目标 7 具体目标 10 和 11 的工作，同这些问题和土著民族的需求相关。

57. 如上文第一节所示，全球关于城乡地区土著民族住房条件的研究，包括逐渐实现国际文书中所载适足住房权的进展情况表明，同大多数国家的其他人口相比，土著民族的居住条件很差。此外，研究结果还突出说明，土著群体易受伤害，他们常常流离失所，遭受困扰，其传统土地所有权无保障，当局提供的替代住房又不尊重其文化。千年发展目标 7 具体目标 11 的设想是：到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善。这同城乡地区土著民族的境况和需求十分相关，也在《伊斯坦布尔宣言》和《生境议程》中得到强调。同样，千年发展目标 7 具体目标 10 的设想是：将无法持续获得安全饮用水的人口比例减半。这同人居署的任务和各种各样的活动也十分相关。

#### 注

<sup>1</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 23 号》(E/2004/43)，第一章，第 68 段。

<sup>2</sup> 见同上，《2002 年，补编第 23 号》(E/2002/43/Rev.1)，第一章，第 3(a)、(c)、6(a)、8、25(e)、24 和 28(b)段；还见同上，《2003 年，补编第 23 号》(E/2003/43)，第一章，第 32 段；和大会第 57/191 号决议第 5 段。

<sup>3</sup> 为了本报告的目的，强占可能是最初的殖民化进程、土地保有制度的改变，或为私人开发项目或自然资源开发实行强迫驱逐造成的。

<sup>4</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 23 号》(E/2004/43)，第一章。

<sup>5</sup> 《联合国人类住区会议（生境二）报告，1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔》（联合国出版物，出售品编号 E.97.IV.6），第一章，决议一，附件二。