



经济及社会理事会

Distr.: General
9 March 2007
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第六届会议

2007年5月14日至25日，纽约

临时议程* 项目4

有关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

本报告重点说明联合国开发计划署（开发计划署）2006年为执行土著问题常设论坛各项建议而提出的倡议和进行的活动。它概要说明了开发计划署同土著人民一道进行的工作，特别着重关于土地、领土和资源的工作。本报告有助于提供有关常设论坛的信息和便利常设论坛的工作。关于个别活动、项目和方案的资料可向开发计划署各有关办事处查询。

* E/C.19/2007/1。

** 本报告迟交，以便确保载入最新的资料。



一. 政策框架

1. 联合国开发计划署（开发计划署）作为法人的任务规定、发展合作程序和协定，以及土著人民的愿望引导开发计划署同土著人民及其组织协力工作。在世界土著人民国际十年（1995-2004）的范围内，并借助此前的倡议和经验，开发计划署于 2001 年 8 月印发了一份题为“开发计划署和土著人民：交往政策”的政策准则说明。政策说明的目标是，向开发计划署工作人员提供一个工作框架，以便知道他们如何同土著人民一道工作。本说明把重点放在世界各国领袖在 2000 年 9 月举行的世界首脑会议上所制定的《千年发展目标》，它是以作为规范的人权框架为基础，确认土著人民在发展方面所起的作用和所作的贡献。主题为“行动伙伴与尊严”的世界土著人民第二个十年（2005-2014）的启动提供了新动力，推进开发计划署同土著人民的交往。

2. 2000 年 5 月，开发计划署设立了民间社会组织咨询委员会，以便就重大的政策方向向高级管理人员提供战略咨询意见。委员会由 15 名成员组成，包括常设论坛的主席，有助于提醒开发计划署署长和高级管理人员注意土著人民的关注。正在若干国家设立联合国国家工作队下属全国民间社会咨询委员会，以之作为就若干国家发展优先事项，包括与土著人民相关的各项问题，进行对话和提供咨询意见的论坛。

3. 2006 年 4 月，开发计划署启动了“开发计划署和民间社会组织：加强伙伴关系工具箱”，其中容纳了指导各国家办事处如何同民间社会组织（包括提到土著人民组织）建立伙伴关系和拟定方案的许多工具。这些工具包括：民间社会组织制图方法、能力评估、同民间社会组织一起工作的业务准则、关于民间社会组织咨询委员会的设想和作用的信息和一张资源清单。工具箱可在网上查询 http://www.undp.org/cso/documents/CSO_Toolkit_linked.pdf。

二. 人类发展报告

4. 开发计划署指定了一些全球关注的重大问题作为其年度人类发展报告的主题。报告提供了一些关于人类发展指数的重要统计资料，是在各级制定目标明确的政策和方案工作的主要资源和宣传工具，并特别着重千年发展目标的实现。

5. 题为“消除匮乏：电力、贫穷和全球用水危机”2006 年人类发展报告突出强调用水管理同两极分化日益严重和人口增长空前快速之间的联系，指明贫穷是难以取得清洁用水的主要限制因素，并讨论了在这方面身份认同为何是一项因素。报告称，在许多国家，群体身份认同是处境不利的标记。在拉丁美洲，这体现在土著人民和非土著人民之间的差异。在玻利维亚，操土著语言的人平均只有 49% 有机会取用自来水，而操非土著语言者则有 80%。报告可在网上查询：<http://hdr.undp.org/hdr2006/report.cfm>。

6. 上述报告还分析了大规模发展项目所带来的影响，它说，在各国纷纷蜂拥为灌溉或发电开发大规模基础建设之时，许多国家政府都粗暴地一意孤行，完全不顾讨价还价能力弱小社区的权利和索赔要求，而土著人民经常是受害最深者。报告还提到国营企业的私有化日趋普遍的趋向，和这种情况如何加深社会经济问题。报告指出，给予私营公司用水管理特许权的一项后果是，没有为处境岌岌可危的土著人民的传统权利作出保护的安排，这项因素在政治上成为一项爆炸性问题。该报告称，举例而言，在智利，人们还动员土著人民群组，利用法律制度来坚决重申其主张。2004年，智利北部 Aymara 和 Atacamenos 两族土著群组赢得了历史性裁决，确定传统用户有优先权，推翻了其后的私人用水权利。

区域和国家人类发展报告

7. 开发计划署还编制了区域和国家报告，作为政策宣传文件，说明人类发展状况，并有助于提醒人们重视日益迫切的发展优先事项。题为《体现人道的贸易》的亚洲太平洋人类发展报告（2006）从人类安全的角度审视区域和国际贸易。关于土著人民，该报告指出，地理指标——标明货物可归属于地理特性的特点，即它来自某一特定领土——可以保护本地知识和天赋的自然资产。对土著群组来说，围绕知识产权问题进行的辩论特别引起争议，报告指出，2004年，从土著人民传统医药衍生的药品，市场价值估计高达 600 亿美元，报告可在网上查询 http://www.undprcc.lk/rdhr2006/dhr2006_report.asp。

8. 国家人类发展报告分析了土著人民在国家一级面临的发展挑战。菲律宾题为“菲律宾境内和平、人类与人类发展”的国家人类发展报告（2005）称，土著文化社区受到剥削和边缘化是该国南部发生叛乱的根源之一。据指出，土著文化社区受到剥削和地位边缘化，包括不尊重祖先的领地和土著的法律及政治制度，是发生叛乱的根源。报告可在网上查询：http://hdr.undp.org/docs/reports/national/PHI_philippines/philippines_2005_en.pdf。危地马拉题为“种族-文化分歧：多元化国家内的公民”（2005）提供了与人类发展相关、分类列出的重要数据，这触发了全国对政府如何回应种族主义、歧视和持续排斥的辩论。2006年，有一群玛雅专业人员和精神领袖后续该报告，详细说明了在玛雅世界观内的人类发展概念。《Raxalaj Mayab' K'aslemalil》（2007）一书讨论了这种概念。

9. 泰国题为《自给自足经济与人类发展》的泰国人类发展报告（2007）提出了下一问题，北部边远地区土著儿童持续营养不良。报告可在网上查询：<http://www.undp.or.th/NHDR2007/index.html>。尼泊尔题为“赋予能力与减轻贫穷”的人类发展报告（2004）重点说明赋予妇女和弱势群体能力的问题，并谈到结构性的歧视问题。土著人民还经历到的问题有：侵犯他们继承而得、有关自然资源的权利和废弃他们传统的土地保有制度，还加上征用他们的土地、把他们赶出传统家园、课以重税，包括有些税以无偿劳动的方式征收。报告可在网上查询 <http://www.undp.org.np/publication/html/nhdr2004/index.php>。

三. 全球方案

10. 加强人权方案（1999-2006）是开发计划署和联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）合办的一项方案，旨在通过下列方式把人权纳入拟订发展方案的程序：建设开发计划署国家办事处的能力、支持国家人权行动计划的发展、制定与基于人权的发展方案拟定途径有关的工具和方法，和在应用基于人权的发展途径方面，将最佳做法载入文件并广为传播。加强人权方案支助开发计划署第一项人权政策——将人权纳入可持续人类发展（1998年）的执行。将通过开发计划署全球加强人权方案（2007-2010）继续进行加强人权方案的工作。

11. 2002年，加强人权方案纳入一个有关土著人民的组成部分，其目的是使得开发计划署关于同土著人民交往的政策（2001）得以执行，并建立一个在国家一级进行对话的机制，以确保土著人民在政策和方案两极参与开发计划署的活动。2004年，加强人权方案在厄瓜多尔和肯尼亚启动了两个试验项目，这两个项目现在仍在进行中。2006年，利用 Catalan 合作者机构提供的资金，加强人权方案继续在厄瓜多尔工作，并将工作范围扩及玻利维亚和危地马拉。采用了三个彼此联系的战略：(a) 提高人们对基于人权的发展途径的认识；(b) 拓展联合国工作人员处理土著问题的能力；和(c) 在联合国系统和土著人民组织之间建立协商机制。

12. 2006年，《肯尼亚加强人权方案》的工作继续着重两个具体产出：(a) 在国家一级建立一个对话论坛，以确保土著人民在政策和方案拟定两极都能参与开发计划署的活动；和(b) 促使联合国各机构、议会议员和有关的政府机构更加注意土著人权问题并提高其认识。该方案导致在肯尼亚组成了土著人民执行委员会，委员会发挥了关键作用，促成联合国和土著人民会聚一堂。这个程序加强了在国家一级同土著人民的信息分享和交流，以及加强沟通，以促进同这些社区的交往。具体的活动包括：按照在全国各地举行区域协商期间提出的要求，编写需求评估报告，作为加强人权方案执行工作的一部分。

13. 作为所获经验和建立联系的显著成果，并通过其参与共助社区方案第五个筹资周期的工作，一个由人权高专办、开发计划署和开发计划署（肯尼亚）联合执行的项目已能够将土著人民项目纳入共助社区筹款程序的主流。结果是，在2006年提供赠款的中总共八项基于社区的项目当中，有六项正由土著人民组织执行。这些项目目前即将完成，并且是在人权教育世界方案第一阶段（2005-2007）的范围内加以执行，重点是小学和中学教育系统。处理的具体问题有：(a) 在初等和中等教育机构中的人权教育；(b) 宣扬处于冲突情况下的儿童的权利；(c) 宣扬两性平等和妇女权利；和(d) 文化问题及其对教育系统的影响。

14. 厄瓜多尔加强人权方案把重点放在具有下列三项目标的项目发展：(a) 加强有关土著人民问题监察员办事处、(b) 加强国家一级的对话机制，其重点是，通

过建立全国土著人民论坛落实人权、和(c) 在全国文化间交流和双语教育办事处小学教育课程中传播文化间交流和人权。

15. 续试办阶段(2003-2004)圆满成功之后,厄瓜多尔加强人权方案目前已进入第二个阶段,正在通过土著人民监察员办事处加以执行。该项目的一项目标是,通过下列方式加强该国的政府机构,能力建设,出版年鉴,以及通过就对土著人民极其重要的各项问题详尽阐明各不同研究的结果,其中包括:(a) 将人权和集体权利纳入学校系统文化间课程表、(b) 自由、事前和知情同意的含义;和(c) 集体权利的落实。目前正在进行商讨,以便确定如何在联合国系统和土著人民之间建立一个协商机制的方式。并由另一个为编写一份有关土著人民和千年发展目标的国家报告而进行的协商程序补其不足。开发计划署为其活跃成员的联合国文化间问题机构间工作组为项目的执行作出了贡献,并促成了在玻利维亚建立一个促进合作的类似机制。

16. 玻利维亚加强人权方案在加强人权方案的框架下作业,并得到 Catalan 发展合作机构的支助。2006 年,玻利维亚启动了一个题为“就土著权利和多文化社会进行对话”的项目。通过此一项目,开发计划署不断宣扬同其他联合国机构结成强有力的伙伴,共同为土著问题出力。

17. 加强人权方案促进了有关玻利维亚境内土著人民的两份报告的编制和广泛分发。题为“玻利维亚人民种族和语言上的多元化”业已出版,内容包括从全国到各社区各级,详尽说明玻利维亚人民种族和语言组成情况的地理信息系统。这个系统是以一种创新的办法为基础,依照 2001 年全国人口普查所取得的数据,它合并了自我指定、所操语言和母语等变数。根据此一方法,题为“土著人民和千年发展目标”的第二份出版物是由政府经济与社会政策分析股和联合国系统所共同编制的。它点明了在千年发展目标所获成就方面,土著人民和非土著人民之间存在的差距。

18. 2007 年,该项目将同政府经济与社会政策分析股合作,以便改善现有的资料来源(人口普查、调查、行政记录等等)并制定一个能够更准确反映土著关于幸福观点的指标系统。

19. 负责编写玻利维亚国家人类发展报告的小组制作了以西班牙语和该国两个主要土著语言(Quechua 和 Aymara 语)广播、有关重大发展问题的定期无线电节目。在总统府和国际劳工组织(劳工组织)的合作下,于 2006 年 9 月 4 日和 5 日举办了一次有关咨商权利的技术讲习班。还在外交与文化部的合作下,举办了一次主题为“土著人民与千年发展目标”的协商研讨会。此外,为联合国工作人员举办了两次内部能力建设研讨会。

20. 危地马拉正在会同特别针对支援民间社会组织的方案共同执行《加强人权方案》,作为 1996 年《和平协定》的后继活动之一。在危地马拉,人权及土著人民问题仍然是严重的挑战。基于人权的发展途径的执行战略着重推进在《和平协定》

框架内建立的机制。因此，目前正在通过促使土著人民加紧参与发展理事会（协商和评估地方和国家发展政策的官方场所）建立作为加强人权方案主要目标的协商机制。这些方面，已为建设能力，以土著语言制作了一系列录像，以及编制社会审计手册。已编制、出版并向联合国各机构和各全国性非政府组织广泛分发关于如何将土著人民组成部分纳入发展项目并加以执行的一套工具箱。依照按《和平协定》设立的司法委员会伸张正义小组委员会的建议，加强人权方案还支持详尽制定一项关于土著人民如何伸冤的研究。

四. 对土著人民问题采用区域办法

21. 为了响应在区域一级采取针对性措施的要求，开发计划署目前正在亚洲执行一项由需求推动的有关土著问题的特定方案。在开发计划署同土著人民交往政策的框架内制定了经费 2 000 万美元的土著人民权利与发展区域倡议。（关于这项倡议的信息可在网上查阅：<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/ripp>。倡议采用三项彼此相关的战略：(a) 加强国家间就优先问题交流经验，特别是有关减少土著人民中的贫穷发生率；(b) 在所有利益相关者中建设能力，和加强特别是土著人民之间的信息网络和知识管理系统；和(c) 支持他们在各级充分有效参与政治对话。

22. 区域倡议制定一项范围广泛、内容多种多样的工作方案，旨在为各国政府、土著人民、联合国各机构和民间社会进行区域合作与对话建立一个机构。区域倡议设在曼谷开发计划署区域中心内，通过开发计划署核心资源筹供经费，此一行动显示，开发计划署决心把土著问题作为其政策和方案制定办法的一环。

23. 区域倡议于 2004 年年底开办业务，现在处于其第一阶段。柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾、泰国和越南都认可这项倡议，它在该区域不同国家执行一些项目和活动，概要情况将在下文陈述。区域倡议将通过强调有必要把土著人民引进发展讨论，力求增进公众对该区域土著人民所面对发展挑战的认识和加强区域性合作框架。倡议将由一个由土著人民代表、政府和开发计划署组成的指导委员会进行监督，并以基于人权的发展途径作为基础。

24. 2006 年全年，区域倡议都同各国政府、土著人民组织和联合国各机构结成伙伴，协力通过开发计划署各国家办事处，积极执行若干项目。2006 年，有 30 多个项目和方案由区域倡议带头或协力执行，其中包括：分析性研究、差距分析、试验项目和能力发展，以两性平等作为跨越各领域的问题。方案范围内进行的工作大致可分为下列战略领域：(a) 自然资源管理和土地；(b) 法律和政策；(c) 伸张正义；和(d) 能力发展。

法律和政策

25. 区域倡议致力利用治理制度来促进土著人民的权利和发展选择。在这方面，法律和政策框架已成为可持续有效变革必不可少的要素。区域倡议致力加强若干

国的国家政策和方案拟定框架，以便提供一个不偏不倚的场所，把政府、各机构和土著人民组织/民间社会组织聚集一堂，讨论和商定合作框架。

26. 在柬埔寨，开发计划署正在向政府提供援助，以便最后确定和执行关于高地人民的发展政策，这项政策目前正在由部长理事会审议之中。这项活动另外通过提供方案支助补其不足，以便加强同各机构和土著人民进行对话的机制，并成为开发计划署目前正在该国进行的工作的一环。

27. 在印度尼西亚，正在对法律和政策进行分析性审查的程序把政府、全国人权委员会和土著人民聚集一堂，讨论如何调整国家法律和政策，使其贴近土著人民的愿望和权利。开发计划署区域倡议的另一项活动是，2006年8月9日印度尼西亚政府头一次正式庆祝世界土著人民国际日，印度尼西亚总统出席了庆典。亚洲若干国家，包括孟加拉国和柬埔寨，也庆祝世界土著人民国际日。

自然资源的管理和土地

28. 鉴于这项问题是土著人民关注的重点，作为对第六届会议的献礼，区域倡议对孟加拉国、柬埔寨、马来西亚和泰国的自然资源管理政策和做法进行了一系列研究。对森林法和政策及其对土著人民所产生影响突显出自然资源、土地和土著人民权利之间的联系，和在制定影响到土著人民的政策与方案时有必要更加重视此一协同增效关系。这一系列研究包括总结整个区域的情况，把最佳做法和获得的经验综合精炼，以便指导今后的政策和做法。在所有各次研究当中，即便是在土著人民的地位得到确认的情况下，都出现下列共同倾向，即在土地所有权和自然资源管理两方面，政策都歧视或排斥土著人民。甚至即使历史事实显示，土著人民拥有对某些特定资源的权利，这一点也被弃之不顾，而剥夺土著人民土地的现象仍继续发生。关于自然资源管理的一系列研究是通过由土著人民和政府各机构共同参与的重点小组讨论和政治对话执行的。

29. 越南完成了关于自然资源管理的一系列研究，并由一项关于土地利用管理的试验研究予以补充，成果已分发给决策人员。这些成果将纳入一项范围更广的战略，即将土著权利纳入关于生物多样化和环境保护的立法，而政府和土著组织在立法时都将积极发挥作用。

伸张正义

30. 伸张正义问题和正规法律与习惯法之间的相互作用对善政和减少贫穷都极为重要。开发计划署区域倡议对这项问题进行了一系列分析性个案研究，以便评估在向更具包容性的治理推进时出现的空白和挑战。对孟加拉国、柬埔寨、印度、菲律宾和泰国的分析都是同开发计划署亚洲区域治理方案和开发计划署亚洲太平洋社会性别平等主流化方案合作进行的一系列关于有利于弱势群体，包容性强的治理的区域研究。这些个案研究是通过参与性和赋予权力的程序进行的，突出强调土著人民被合法边缘化的根源，而土地问题作为关键问题浮现出来。在论坛

第六届会议主题焦点的烘托下，这一点特别是关系重大。研究还强调，必须更加确认传统权利和司法多元化，以之作为司法上公平对待被边缘化群组和容易伸张正义的一种有效途径，并在国家和区域两极，向开发计划署的方案拟定工作提供重要的投入和指导。

能力发展

31. 所有伙伴和利益相关者的能力发展是一项关键要素，可通过培训方案、讲习班、研究考察和虚拟电子学习网推动。开发计划署区域倡议力求提高公众对土著人民问题的认识和能力。开发计划署-区域倡议同亚洲土著人民条约基金会及其地方伙伴一道，培训土著妇女建立其决策技巧和能力。在孟加拉国和马来西亚提供了一些以社区为基础的培训，包括分享/交流经验。2006年，后续上述活动，开发计划署区域倡议支助向缅甸和菲律宾土著妇女提供有关决策技能的培训。以往的培训工作有助于编写一本关于土著妇女和决策的社区培训手册。这本手册提供了如何进行培训和确定其方向、方便易用的单元，并协助土著妇女探讨和了解她们当前面对的关键挑战。它还说明了与土著妇女权利相关的有关的国家立法和国际法。

32. 开发计划署区域倡议同开发计划署亚洲区域治理方案、亚洲太平洋社会性别平等主流化方案和2015年能力方案合作执行的另一项倡议是，目标明确的青年领袖治理方案，旨在加强未来领导人的技巧。2006年，为南亚和东南亚举办了两次分区域培训，其间土著青年领袖还利用特别为此目的制定的单元接收了培训。此外，在孟加拉国，同开发计划署CHT发展融资机制合作和在菲律宾，由青年领袖治理方案的学员进行了国家培训的后续活动。利用联合国民主基金提供的经费，青年领袖治理方案在2007年还将继续其活动。

33. 开发计划署区域倡议参与加强应用基于人权的发展途径的活动，作为其生产工具，正在编制培训手册和人权培训质量，并由一个土著专家工作队提供指导。在这个框架范围内，正在根据题为“参与对话”倡议同亚洲开发银行进行商讨，区域倡议正在就亚洲开发银行保障审查程序促进同土著人民的协商。

人权委员会人权与土著人民基本自由情势特别报告员

34. 2007年2月9日至11日，开发计划署参与了同特别报告员在柬埔寨金边举行的区域协商。从亚洲各地来的土著人民代表提请特别报告员注意在处理当前土著人民人权问题方面取得的成功、遭遇的障碍和面对的机会。这次协商是由特波提巴基金会在非政府组织论坛的密切合作下举办的。

35. 特别报告员在2007年2月对泰国进行私人访问期间，还简要说明了他的工作和联合国国家工作队的任务。这次简报是由区域倡议安排的，有助于提高亚洲区域联合国工作人员对土著人民权利的认识。

36. 2006年5月，特别报告员前往危地马拉进行了一次后续访问，以便核查2003年提出的各项建议所生的影响。土著合法抗辩是正在向劳工组织第169号公约提

出申请，要求获得集体权利的一个玛雅人组织，它借此机会在开发计划署的支持下提出了关于各项建议执行情况的第二份报告。

分类编制数据

37. 论坛曾建议，有必要分类开列关于土著人民的数据。作为这项建议的后续活动，区域倡议开展了两项数据分类的试验项目。

38. 由特波提巴基金会执行的一项试验项目着手解决准确的土著人民数据收集不足的问题。菲律宾国家统计局正致力将分类编制数据的做法体制化。在其密切合作下，该项目研发了调查和人口普查收集数据的新工具，其中包括可反映土著人民发展情况的分类数据和特定指标，将同该区域的其他办事处和国家共同利用这些工具。

39. 在常设论坛秘书处的合作下，开发计划署区域倡议向尼泊尔 Tamang Ghedung 提供支助，分类编制 2001 年人口普查期间和尼泊尔境内其他相关调查所获的数据。该项目利用各政府机关、部会、大学已发表和未发表的记录、档案、调查报告和文件以及中央统计局的人口普查数据来集合、汇编和分类编制数据。这些数据按从尼泊尔土著民族角度区分的种族分类编制，其中包括关于人口、教育、健康、迁徙、经济、人类发展、人权和种性政治地位以及土著人民/国籍，包括妇女和儿童的统计数字。

五. 国家一级的倡议和活动

开发计划署(孟加拉国)

40. 2005 年 12 月，开发计划署（孟加拉国）启动了题为“促进 Chittagong Hill 地带（CHT）发展和建立信任”的一项为期五年的多部门发展方案，以便重新恢复对提供规模可观的国际发展援助，并在 CHT 的人民和机构之间建立信任，以便促进长期和平。CHT 方案主要是由欧洲委员会资助的，也得到澳大利亚、日本、挪威、美国国际开发署(美援署)和其他方面的支持。该项目的业务战略旨在减少贫穷，特别是在赤贫者中，和通过协助地方机构更有效运作和以经济进展作为先导来巩固融洽关系与稳定。这个项目的目标是，通过增强各政府机构和社区推进各自发展目标的能力和通过创造一个有利于减少贫穷和建立信任以及利益相关者之间彼此信任的环境，以重振 Chittagong Hill 地带的活力。

41. Chittagong Hill 地带绝大多数人民当前所处的困境显示，立即需要援助和迅速取得成果。今天，逾 40% 人口失业，只有 30% 生活在国家贫穷线之上，50% 的儿童在接受小学教育期间退学。基础设施，例如道路和保健设施已残破到实际上不堪利用的程度，而其他一些此类设施早已被弃置。小型的发展项目将通过快速生效基金筹供经费，这项基金将向各社区提供机会，直接取得微额赠款，以便推行人们所设想和就地管理的小规模保健、基础设施和就业项目。这

样做是为了响应开发计划署的原则，即各社区最清楚它们本身的问题、发展需要和解决办法，一旦加强了它们在组织、技术和资金能力方面的能力，它们就可以找出最有效的途径来实现建设和平和机会。进一步的详情可在网上查阅 <http://www.un-bd.org/undp>。

开发计划署(玻利维亚)

42. 建立一个全国性促进对话的委员会：通过一个同土著人民组织和玻利维亚政府进行协商的程序，已于 2006 年 12 月 14 日签署一项协议，设立全国对话理事会，以便一方面把该国五大土著和农民组织的代表，另一方面把联合国驻玻利维亚的代表聚集在一起。外交部也派出一名代表，以观察员的身份参加理事会。

43. 理事会被界定为就国家发展政策、制宪议会和土著问题常设论坛的各项中心议题进行协商、结成伙伴、交流和对话的场所。理事会核准了 2007 年行动计划，其中包括下列主要活动：(a) 加强玻利维亚在常设论坛中的参与，从第六届会议开始，还需要提高该国民众对常设论坛第六届会议各项结论和建议的认识，并增加相关的信息；(b) 就与国际人权和土著权利规范有关的事项向制宪议会和土著组织提供专家援助；和(c) 把土著组织纳入详尽编制 2008-2012 年联合国发展援助框架的协商进程。

44. 建立一个关于文化间交流的联合国机构间专题小组：这个专题小组的主要目标是，就与土著权利和文化间交流有关的问题，加强联合国系统的技术和体制能力，并通过加紧与土著人民的代表组织结成伙伴，促进增强土著人民的能力。在创立上文第 42 段提到的促进同土著人民和农民进行对话全国理事会的进程中，该小组发挥了领导作用。这些活动支持了第 17 段说明的开发计划署（玻利维亚）在加强人权方案下所做的工作，并补充其不足。

开发计划署(柬埔寨)

45. 开发计划署（柬埔寨）通过一项伸张正义方案和通过土著人民区域方案向柬埔寨皇家政府提供支助，制定了关于土著人民发展的政策。这种支助是在农村发展部(少数民族部)的密切合作下提供的，并把支助导向：编制促进土著人民发展的战略框架和行动计划。除此之外，还通过直接支助土著人民及其组织，参与国家政策对话程序，并通过直接支助土著人民发展论坛来加以补充。2005 年，柬埔寨头一次庆祝世界土著人民国际日，2006 年，在开发计划署的支助下，庆祝了这个节日。开发计划署还向柬埔寨土著青年网提供了支助，包括支助一个小组，利用媒体传播和分享柬埔寨境内土著人民的经验和所面临的挑战。

46. 2007 年 2 月，由人权事务高级专员办事处、劳工组织、柬埔寨非政府组织论坛在开发计划署的支持下举办了一次讨论会，旨在为柬埔寨境内土著人民和获得土地问题提供一个对话场所。它把柬埔寨皇家政府的代表，包括土地管理、都市

规划和建筑部长、土地政策委员会总干事和农村发展部次官和土著人民、民间社会、捐助者和联合国各机构的代表聚集一堂，商讨与土地和资源权利相关的关键问题。联合国人权和土著人民基本自由情势特别报告员和常设论坛主席也参加了讨论会。土著人民强调，土地对他们的生计、文化和身份认同极具重要性，和由于包括通过颁发特许证剥夺其土地而面临了难于利用土地和资源方面日益严重的问题。

47. 亚洲土著人民条约基金会同土著人民事务国际工作组及其他伙伴合作，在柬埔寨举办了一次关于土地问题的区域讲习班，作为对联合国常设论坛在第六届会议期间着重土地、领土和资源的工作作出的重大献礼。

开发计划署(厄瓜多尔)

48. 开发计划署(厄瓜多尔)已着手执行一些保护土著人民权利的倡议。这包括：支助设立一个理事会的进程，其任务是就有关土著人民的政策和方案的规划、执行和评价向联合国系统驻厄瓜多尔的代表提供咨询意见，和协助联合国系统拟订战略，推动和确保该国土著人民的人权及其权利得以落实。理事会还将提供支持，对论坛和土著人民人权和基本自由情势特别报告员的各项建议采取后续行动。

49. 联合国关于文化间交流的机构间工作组是一个旨在协调的机制，协调联合国系统在厄瓜多尔境内进行、与土著人民和厄瓜多尔非洲后裔有关的工作，由联合国人口基金(人口基金)领导。工作组提供协助，对常设论坛和人权委员会土著人民人权和基本自由情势特别报告员的各项建议采取后续行动。最近它向论坛提交了第二份报告。

50. 特别报告员于2006年4月前往厄瓜多尔访问，并于2007年向人权委员会提交报告。他强调，由于非法伐木和在其领土内进行的其他活动，需要特别重视住在偏远地区的土著人民所面临的日益严重的问题。有关特别报告员访问的新闻稿可在网上查阅<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/E98A8F9551BA4621C1257165002C38F6?opendocument>。

51. 开发计划署(厄瓜多尔)也开始支助与保护孤立无援土著人民的权利有关的活动，包括制定一个由环境部领导的机构间协调程序、确定保护孤立无援土著人民的优先事项和参与“亚马逊流域孤立无援土著人民问题区域讨论会”(2006年11月，在玻利维亚圣克鲁斯举行)。

开发计划署(肯尼亚)

52. 2006年12月4日至14日，人权委员会土著人民人权和基本自由情势特别报告员应政府的邀请访问了肯尼亚。这次访问是由开发计划署国家办事处在人权高专办的一项现有协议的框架内协调安排的，并同肯尼亚政府和肯尼亚人权问题全

国委员会进行了密切的合作。此一伙伴关系在肯尼亚加紧重视土著人民问题进程中极其重要。

53. 联合国驻肯尼亚土著人民咨询委员会（通过上文第 12 段说明的加强人权方案设立的）有助于为特别报告员来访的某些特定事务提供了便利。咨询委员会的成员有助于安排特别报告员会见该国各地区土著人民社会的代表，特别报告员得以在其来访期间访问了许多放牧者，和猎户-庄稼农户社区，包括在 Kaijado、Laikipia 和 Narok 等区的 Maasai 社区、Mau 森林中的 Ogiek 人、Bogoria 湖的 Endorois 人、Cherangany 山丘的 Sengwer 人和东北区的索马里人。

54. 召开了一次全国土著人民研讨会，从全国各地的土著人民都有代表参加。在讲习班上，咨询委员会的成员说明了由于在加强人权方案的框架内进行了接触之后所了解的，他们各自社区所面对的主要人权的挑战。所提供的信息随后由特别报告员用来编写其关于这次访问的最后报告。还在讲习班上启动了关于下列问题的报告：加强人权方案的执行所引起的土著人民权利主流化的各项问题。

55. 2007 年 3 月，特别报告员在其向人权委员会第四届会议提交的报告中分析了肯尼亚土著人民所面临的各种不同挑战，以及近年来政府为应对这些挑战而发起的若干倡议。甚至连“土著”一词也没有被官方机构广泛使用。政府坦承，放牧者、猎户-庄稼农户社区同其他群组相比，面对了在国家政策上受到歧视和被边缘化的困境。原因是历来受到不公正待遇、被排斥在决策的过程之外和各项发展政策失败。因此，政府目前正着手推行若干政策，特别旨在改善这些社区的情况，包括促进平等权利的行动措施，并开始制定发展战略时确认他们独特的生活方式。

56. 在肯尼亚土著人民所面临的许多挑战当中，特别报告员在其报告中突出强调下列几项：殖民式的做法所引起的侵犯他们土地和资源权利的行动、广泛非法分配土著人民的传统土地所有权；建立保护区、破坏森林、以及旨在将放牧土地私有化的各项政策。这些程序，连同发展项目对环境的影响，以及不承认传统的土著人民生计，造成了日益严重的丧失一切土地、与资源相关的冲突和贫穷等现象。特别报告员建议，经济执行新的土地政策的，旨在设法纠正历史上和当前不公正的待遇，以及容纳土著人民参与对其社区有影响的决策进程。报告特别重视土著人民社区在利用基本社会服务，包括教育和保健方面被全面边缘化的情势和全国各地土著妇女所面对的困难情势。

57. 通过特别报告员在来访期间予以加强的伙伴关系以及访问的调查结果都大大有助于在肯尼亚同土著人民交往的全国进程。此时正当该国正在制定一项关于人权的全国行动计划和政策，其中已经开始考虑到把土著人民问题纳入进程。迄今为止，此一进程已经得到由肯尼亚人权问题全国委员会召开的一次专家会议所提供的投入。这次专家会议旨在探讨如何最有效地研究土著人民问题并将其纳入有关人权问题的全国行动计划和政策的拟定进程。

开发计划署(苏里南)

58. 在开发计划署民主制里专题信托基金的资助下，苏里南已启动了一项耗资 75 000 美元的开发计划署/政府项目，旨在赋予土著人民和丛林黑人管理当局权力，充分参与关于国家土地权利的对话。2007 年，成立了土著人民和（非洲后裔）丛林黑人联合土地权利委员会，由它担任同土地权利问题总统委员会进行进一步商讨的官方对手，后者由政府各方代表组成。

59. 开发计划署(苏里南)还支持区域发展部拟订一项促进区域发展的综合方案，强调参与性规划。土著人民和丛林黑人部落的集体权利（包括集体的土地权利和法律承认传统权威及“社区”实体）在此一进程中都占据了显著地位。

六. 全球环境基金：小额赠款方案

60. 1992 以后，全球环境基金小额赠款方案就一直在推动基层行动来处理全球性的环境关注。小额赠款方案拨付最高 5 万美元的赠款（赠款的平均数额为 2 万美元），直接付给非政府、基于社区的组织和土著人组织，支援他们保护环境的努力，同时促成可持续的生计。这项方案是全球环境基金的法人倡议，由开发计划署代表全球环境基金的三个执行机构（包括开发计划署、联合国环境规划署和世界银行）执行。该方案目前正通过世界各地 95 个发展中国家内事权分散的管理系统营运。

61. 尽管同全球环境基金的其他业务相比，小额赠款方案普遍受到赞扬，但也不是没有问题。土著人民和地方社区组织抱怨，申请全球环境基金小额赠款的程序仍然十分复杂，经常要好几个月，甚至好几年才能获得批准。全球环境基金《非政府组织所采取措施汇编》（2003）——全球环境基金理事会会议，2003 年 5 月，可在网上查阅 [http://www.gefweb.org/Partners/partners-Nongovernmental Organ/Compilation of NGO Interventions-May 03-2003.pdf](http://www.gefweb.org/Partners/partners-Nongovernmental%20Organ/Compilation%20of%20NGO%20Interventions-May%2003-2003.pdf)。在小额赠款方案协商期间，土著人民参与的抱怨说，他们提出的申请经常被全国指导委员会的忽视不理或驳回，许多情况下，土著人民很难利用小额赠款方案系统。小额赠款方案已作出努力，为申请小额贷款方案资金制定文化上更加适宜和更方便用户的程序，包括在印度尼西亚试验的创新办法，利用录像或非书面申请程序。

62. 印度尼西亚：**为土著人民制定目视申请程序的进展**¹ 2004 年 3 月，印度尼西亚小额赠款方案全国指导委员会核准，在书面方式文化上不适当的情况下，让

¹ 本项目的全名为：录像申请办法的发展：使小额赠款更方便被土著人民利用的变通办法——个案研究：活栅栏和丛林学校：保护 Orang Rimba 及其森林家园，Bukit Dua Belas 五国家公园，Jambi，苏门答腊，印度尼西亚，Power Point 五报告，全球环境基金小额赠款方案，印度尼西亚。

土著人民和地方社团开始采用目视筹资申请办法。头一份录像申请书是由Orang Rimba人民编制的，他们要求提供下一项目的经费：支持对苏门答腊Bukit Dua Belas国家公园附近他们所有的林地提供社区保护。2004年4月，利用小额赠款方案提供的规划赠款，他们才能制作这份录像申请。这项倡议同作为中介的一名多语人类学家和外界的影片制作者（这两人都是由土著社区选定，认为是“值得信任的个人”）合作，项目的设计和协议都遵照自由、事前和知情同意的原则办事。该项目的谅解备忘录确认由Orang Rimba提供一项量身定制的实物捐赠，以便确保一起经济和文化状况符合一致。

63. Orang Rimba 建议，通过设立一系列庭园和居住区，在其森林领土四周拉起一条“活栅栏”，以保护森林，使其不致受到非法伐木者、棕榈油公司和殖民者的侵害。小额赠款方案资助工人村庄学校用的太阳板条，以致年轻人可以在白天为设立领土界标工作，而在夜间读书。人们认为，项目申请录像的制作对宣传和教材和刺激同国家公园和森林管理当局进行对话都是很有用的工具。

在肯尼亚同全球环境基金小额赠款方案联系：促进国家一级的伙伴关系和取用资源

64. 在肯尼亚，肯尼亚土著人民问题咨询委员会参与了国家一级的各种论坛。全球环境基金小额贷款方案全国指导委员会邀请它参加会议并就如何在其小额贷款方案中更有效地处理土著人民的各项问题提供咨询意见，这项行动意义重大。这种参与符合土著问题常设论坛提出的建议，其中指出，参与性录像方法是向小额贷款方案申请贷款的办法。

65. 在基层一级着手同土著社区协商时，它们特别强调环境方面的优先事项。在全球环境基金小额贷款方案全国指导委员会评价之后，制作了三份参与性录像，以便讨论环境问题和改善土著社区的生计。此外，录像申请已于2007年2月23日提交全国指导委员会。还邀请肯尼亚土著人民问题咨询委员会主席担任肯尼亚小额贷款方案全国指导委员会的一名成员，以便推动进一步把土著人民问题纳入国家进程。

小额贷款方案——在马来西亚宣传热带森林问题

66. 小额贷款方案——在马来西亚宣传热带森林问题是下一区域方案的一环：开发计划署促进热带森林问题宣传行动的小额贷款方案。在马来西亚宣传热带森林问题，其在社区的主要重点是该国的土著人民。

67. 在马来西亚宣传热带森林问题方案支助同土著社区一起工作的组织，以便执行促进可持续利用森林、与森林相关的小型项目。自从2004年，该方案在沙捞越、沙巴和马来西亚半岛各地的不同社区协助执行20多个项目。向社区内刚开办的土著人民组织提供支助，是该方案的特点。

68. 直到 2007 年 1 月, 人们认为, 向土著人民组织提供支助可确保同目标社区建立直接的联系, 即便还需要建立更多设施和加强监管, 以确保它们能够满足行政和财务两方面的通报要求。本方案在马来西亚执行的项目类型广泛, 但视项目的执行地点而各有不同。开发计划署支助的项目都显示出经济上冒险进取和促进可持续利用森林资源的特性。在某些地区, 这意味着支持直接重新造林和生态旅游。在其他地区, 就是支援手工艺、或小型农业和粮食企业, 而另有一些地区, 提供支助, 将传统知识记录下来, 是推动可持续森林管理所必不可少的。重要的是, 社区在项目的管理和执行两方面都有决定性的参与, 并直接受到项目成果的影响。进一步的详细资料可在网上查阅: <http://www.sgpptf.org/countries.asp?Country=Malaysia>。

开发计划署/在苏里南的全球环境基金小额贷款方案

69. 开发计划署/全球环境基金在苏里南推行的小额贷款方案包括 20 多个涉及土著人民和 Maroon 族的社区项目, 重点针对与当地可持续生计有关的全球环境问题, 举例而言, 自然环境旅游业和小型水电项目。此外, 全球环境基金小额贷款方案同民间社会组织结成伙伴, 一直致力通过创新办法, 例如参与性录像制作, 便利土著人民申请赠款。2004-2005 年举办了两次咨询研讨会, 2006 年, 启动了一项工作, 即由全球环境基金、小额贷款方案、民间社会组织司和加强人权方案委托, 编制参与性录像制作手册。

七. 赤道倡议

70. 赤道倡议是一项由开发计划署、民间社会、商业界、各国政府和社区结成伙伴, 共同致力的一项活动, 目的是协助建设能力和提醒人们注意基层的下一努力: 通过养护生物多样性及其可持续利用来减少贫穷。(2002-2006 年) 赤道奖的决赛选手和优胜者, 逾 40% 自称来自土著群体、社区或倡议。通过赤道对话, 赤道倡议建立一个聆听本地言论的平台, 并庆祝本地社区在采取行动实现各项千年发展目标方面所取得的成就。通过社区对话场所和特别活动, 赤道对话引起人们注意地方的发展情况和养护资源的成就, 同时促进同行交流信息和直接联系决策人员和参与政策进程。

71. 最近, 在《生物多样性公约》缔约国会议第八届常会上, 赤道倡议同巴西部落间交流委员会结为伙伴, 在社区 Tabá 上安排了会议场地。除了参与 Tabá 的日常方案外, 来自世界各地的土著群组协调, 在会场外举办了几次会外活动和文化交流。在圆满安排会议的会外活动之后, 赤道倡议加深了它同开发计划署区域倡议的合作, 目前正在泰国和巴布亚新几内亚规划区域社区对话场所, 以便推动《生物多样性公约》缔约国会议第八届常会提出的各项建议, 和动员第九届常会关注在生物多样性的养护和减少贫穷领域与土著人民相关的各项优先工作。

72. 此外, 能力发展是赤道倡议同土著人民交往的一个重要方面。举例而言, 津巴布韦的一名土著, Chibememe 地球复原协会秘书 Gladman Chibememe 以 2004

年赤道奖一名最后选手的身份，并作为同赤道倡议共同进行的工作，担任了关于第 8(j) 条和有关条款的不限成员名额特设工作组的成员。他还同另一名菲律宾土著领袖，Kalinga 土著儿童和青年发展援助团执行主任 Donato Bumacas 一道，为若干社区对话场所的安排提供便利。最近，Kalinga 援助团同赤道创业小组协力工作，为在其社区启动一项向土著妇女提供微额信贷的融资机制拟订申请书。这项申请已得到私人资金的支助，目前正在推进中。

八. 千年发展目标

73. 过去四年来，开发计划署一直在各种不同的国际论坛上，致力提高土著人民及其组织对千年发展目标的认识。开发计划署设法同土著人民及其组织合作，以实现千年发展目标，并确认，需要作出更大努力，接纳土著人民组织，使其参与编写监测各项目标所获进展的国家报告。土著人民组织和千年运动彼此间加强协调，仍然是一项挑战。

74. 开发计划署通过向面向社区的可持续发展项目以及通过鼓励社区内组织相互间交流知识和最佳做法的社区对社区交流学习设施，建设各社区的能力，以便使千年发展目标深入地方基层。此外，社区对话活动在各次全球大会期间简要说明各社区的情况，突出报道各社区，特别是土著人民在实现各项千年发展目标方面所作的贡献。对话活动把社区和土著人民的代表同国际政府间领袖和民间社会组织领袖会聚在一起，就如何建立一个使社区能参与区域发展的有利环境，坦率交换意见。

75. 联合国国家小组在马来西亚就“将千年发展目标深入沙捞越当地基层：促进沙捞越平等”这个主题进行的政策对话特别是从下一角度讨论了如何将千年发展目标深入当地基层的问题：针对马来西亚东部最不发达的沙捞越州的发展成果，促成其在空间和种族两方面更加平等。政策对话的目标有：

- 盘点沙捞越当地在实现千年发展目标方面取得的进展
- 找到克服制约因素的优先战略
- 建立对话场所
- 提高对各利益相关者能发挥什么作用的认识

这是一项由联合国、国家小组、联合国儿童基金会和开发计划署提供经费的合办活动。

76. 对话审查了针对贫穷问题的方案，包括马来西亚第九项计划内的方案，同时考虑到土著社区的特殊需要，包括与人口散布在一大片广阔土地上有关的挑战和价值观与文化方面的差异。意外、未加管理、未予处理的社会经济因素可以影响到长期增长和平等。有必要时处境边缘化的土著社区纳入主流。尽管与健康有关的千年发展目标指标显示，沙捞越已大有进展，但在城乡人口、各种族群体和地

区之间仍然有很大的差异。弱势群体包括：儿童、贫苦妇女、农村土著群体、老年人，残疾者和移民工人。对话还涉及与下列事项有关的问题：旨在改善环境管理的战略。由于执法机构监管法规遵守情况的人手不足，利益相关者间的协调不够和公众缺乏认识所引起的各种制约因素妨碍了环境的管理。关于政策对话的概要报告可在网上查询 http://www.undp.org.my/index.php?navi_id=7。

九. 关于土著问题的机构间支援小组

77. 开发计划署是机构间支助小组的一名活跃成员。2006年7月12日，由开发计划署担任主席的联合国发展集团核可了一项提案，提请联合国国家小组注意世界土著人民第二个国际十年行动纲领，并尽可能就此采取适当行动。联合国发展集团还建议，由联合国系统30个机构、基金和方案组成的机构间支援小组以及其他政府间组织，同联合国发展集团方案小组协商，提供支援和指导，通过打通现有的机制和程序，将土著人民问题纳入联合国业务活动的主流。开发计划署是为了落实这项建议而设立的工作队的成员之一。

十. 结论和建议

78. 开发计划署欢迎有此机会同常设论坛协力合作，确保在开发计划署各项政策和方案内加强同土著人民的交往，并决定如何确保顺应需要的治理机制更加有效。开发计划署期盼加强同土著人民合作，并就如何改善其工作，确保更加符合土著人民的权利和愿望和落实常设论坛各项建议听取土著人民的意见。