



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 9

论坛今后的工作，包括新出现的问题

联合国土著问题常设论坛执行人权任务的执行情况**

摘要

本报告是根据土著问题常设论坛第五届会议报告第 163 段提交的。报告概述了联合国与土著民族合作在人权领域作出的努力，还概要说明了常设论坛的工作及在其任务范围内在该领域今后可能开展的工作。

* E/C.19/2007/1。

** 本文件迟交是为了确保列入最新资料。



一. 引言

1. 常设论坛是经济及社会理事会的一个咨询机构，其任务是在理事会专项范围内讨论与经济、社会发展、文化、环境、教育、保健和人权有关的土著问题。论坛在讨论这些问题时应当：

- (a) 就土著问题向理事会以及通过理事会向联合国各方案、基金和机构提供专家咨询和建议；
- (b) 在联合国系统内提高认识，促进纳入和协调与土著问题有关的各项活动；
- (c) 编写和传播土著问题资料。

2. 人权问题显然是论坛已获授权的领域之一，因此论坛必须发挥作用，提供咨询，提高对土著民族人权的认识及传播这方面的信息。

3. 论坛的任务责成它综合性地处理土著民族的人权问题。这在概念上不应有什么困难，因为可将论坛已获授权的领域合乎逻辑地转变成政治、经济、社会和文化权利。论坛作为一个新机构，正以更加全面的方式创造性地逐步履行其在人权方面的任务。论坛铭记联合国现有的一些机关和机构负有处理这方面问题的首要任务。

4. 土著民族的基本人权受到严重侵犯，许多土著民众的基本自由和公正在国家、区域和全球各级继续受到忽视，这依然是一个悲哀的现实。即使制定了促进土著民族权利的法律和政策，在政策与实施之间仍存在很大差距。很多国家政府在履行国际人权义务方面仍不得力。联合国现有的投诉机制和特别程序仍不为人所知，因此很少被土著民族利用。

5. 土著民族代表与持支持态度的政府合作，为拟定和缔结《联合国土著民族权利宣言》努力了 20 几年。大会 2006 年届会推迟通过该项文书的事实表明，土著民族的固有和集体的人权仍不为人所了解，仍是某些政府最难处理的问题。这是对联合国系统的重大挑战。常设论坛作为联合国处理土著民族问题的最高机构，必须挺身迎接这一挑战。

6. 设立人权理事会及作为其第一次行动通过《联合国土著民族权利宣言》、拟定和通过《第二个世界土著人民国际十年行动纲领》、联合国不断进行改革、大会推迟通过《宣言》、土著居民问题工作组前途未卜，所有这一切对常设论坛既构成挑战，又提供了机遇。

7. 论坛在第五届会议上决定“任命特别报告员，就论坛如何执行在人权方面的任务而又不重复其他人权机构和机制的工作以及如何协调和完成论坛在人权方

面的工作拟定报告和建议，并向常设论坛第六届会议提出报告。”本报告就是根据这项决定提交的。

8. 本报告第一部分概述了土著民族与联合国系统接触及联合国处理土著民族人权问题的情况；第二部分审查和分析了迄今为止论坛执行人权方面任务的情况；最后一部分涉及论坛为加强执行其人权方面的任务所面临的挑战和前景。

二. 土著民族与联合国系统的接触

9. 1923 年，土著民族第一次前往日内瓦向国际联盟提出自己的问题。这个代表团由易洛魁六个民族组成，团长是卡尤加首领 Deskaheh。国际联盟不欢迎他，他直到去世都没有完成就他们的权利受到侵犯提出报告的使命。1925 年，毛利族宗教领袖 W. T. Ratana 组织了一次相同的行程，抗议新西兰政府违反《威坦哲条约》。他同 Deskaheh 首领一样，也没有接触到国际联盟。

10. 国际劳工组织是第一个调查土著民族，尤其是土著工人状况的联合国机构。这是在 1950 年代。调查结果表明，拉丁美洲一些国家的矿工（多数是土著民族）遭受剥削和强迫劳役，处境悲惨。由此通过了 1957 年《劳工组织第 107 号公约》（《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》）。此项公约因采用主张同化的方法而受到土著民族的严厉批判。为了纠正这一缺陷，劳工组织通过了 1989 年《关于独立国家境内土著和部族民族的第 169 号公约》。现有 19 个国家批准了该项公约。公约批准国境内的一些土著民族成功地利用这项公约及其投诉程序，使他们的问题得到更加广泛的关注，以及推动修订他们国家的宪法和法律。

11. 在 1960 年代和 1970 年代，美洲与加勒比、北极、澳大利亚、新西兰、菲律宾和孟加拉国的土著民族运动开始强大起来。这些运动之间的联系导致形成了一个跨国土著民族运动。他们面临着共同的问题：从灭绝种族、军事化、结构性歧视和排斥、被逐出祖先领土和未经同意被没收土地和资源、发展侵略、法外屠杀、非法逮捕、实施酷刑、暴力侵害妇女，到如同种族文化灭绝的彻底禁止使用自己的语言、穿传统服装、信仰自己的文化和宗教。1977 年在日内瓦举行了非政府组织美洲土著人民遭受歧视问题国际会议，会上通过了“《维护西半球土著国家和民族原则宣言》”，宣称土著民族应受到国际法的保护。

12. 同一期间，除《世界人权宣言》之外，联合国还开始制定其他重要国际人权文书。期间，通过了 1966 年《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和 1965 年《消除一切形式种族歧视国际公约》，不过这些公约都用了四至十年的时间才开始生效。为了监督其执行，为这些公约设立了条

约机构。¹ 其后通过的人权文书有：1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》、1989 年《儿童权利公约》、1984 年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、1990 年《关于移徙工人及其家属权利的国际公约》和 2006 年《残疾人权利公约》。² 一些土著人和土著组织向条约机构提出申述并提交了“影子”报告。这些机构的判例现已构成国际人权法的一部分。³ 它们为肯定和保护土著民族个人和集体权利的法律的形成作出了重大贡献。

13. 由于联合国在解决土著民族基本人权问题方面承受的压力越来越大，防止歧视及保护少数小组委员会于 1972 年任命了一位特别报告员，以起草一份“有关歧视土著民族问题研究报告”。最后报告于 1982 年公布，被称为马丁内斯·科博报告。⁴ 这份研究报告发表之后以及在土著民族运动的大力推动下，设立了土著居民问题工作组，其任务是“审查土著民族人权的进展情况、制定国际标准。”

14. 土著居民问题工作组于 1982 年举行第一次会议，除了 1984 年这一年以外，每年举行会议直到 2006 年。1993 年，工作组完成了《土著民族权利宣言草案》的工作并将草案提交小组委员会，后者在通过草案后将其送交人权委员会。同一年还被宣布为世界土著人民国际年。1993 年举行了世界人权会议，土著民族代表广泛参加会议。取得的成就包括通过建议，呼吁大会宣布世界土著人民国际十年（1995-2004 年）、通过《联合国土著民族权利宣言》和设立联合国土著民族常设论坛。

15. 1995 年，人权委员会成立了自己的工作组，即宣言草案工作组，审议小组委员会向委员会建议的宣言草案（第 1995/32 号决议）。2006 年 6 月 29 日联合国人权理事会通过了最后草案并送交大会通过。大会将最后草案推迟到 2007 年 9 月第六十一届会议结束时通过。

16. 土著代表还参加了人权委员会常会，并参加了联合国环境与发展会议和 1990 年代举行的其他世界会议，包括世界人权会议（1993 年，维也纳）、第四次妇女问题世界会议（1995 年，北京）、世界人口与发展会议（1994 年，开罗）和社会发展问题世界首脑会议（1995 年，哥本哈根）。他们参加了《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》、世界知识产权组织（知识产权组织）传统知识、

¹ 这些条约机构是：监督《公民及政治权利国际公约》实施情况的人权事务委员会、监督《经济、社会、文化权利国际公约》实施情况的经济、社会和文化权利委员会和监督《消除一切形式种族歧视国际公约》实施情况的消除种族歧视委员会。

² 《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》分别具体提到残疾土著儿童和残疾土著人。

³ 这些条约机构的判例来自于它们就所提申诉作出答复的结论性意见、一般性评论或裁决。林区民族方案法律干事 Fergus MacKay 将这些判例编纂成集。可通过 www.forestpeoples.org 网站下载。

⁴ 此文件已放在论坛秘书处的网站上：www.un.org/esa/socdev/unpfii。

民俗和传统文化表现形式工作组、可持续发展委员会和妇女地位委员会等一些公约缔约方和工作组会议。

17. 为了便于土著代表参加各种进程和为他们的具体项目提供种子资金，联合国设立了自愿基金，其中包括援助土著居民自愿基金（1984 年）、世界土著人民国际十年自愿基金（1995 年）、常设论坛自愿基金（2002 年）、知识产权组织土著居民自愿基金（2006 年）、生物多样性公约土著民族自愿基金（2006 年）和第二个世界土著人民十年自愿基金（2005 年）。

18. 经社理事会第 2000/22 号决定设立了联合国土著问题常设论坛，人权问题是其授权领域之一。2002 年论坛举行第一届会议。自此，土著民族、政府、非政府组织、联合国机构、方案和基金、学术界和其他多边组织参加论坛年会的代表人数已增加到每年约 1 500 人。

19. 2001 年，人权委员会通过第 2001/57 号决议设立了一个专题程序，即土著人人权和基本自由特别报告员，其任务是：

- (a) 收集、要求获得、接收和交流包括政府以及土著人及其社区等所有相关来源提供的关于土著人人权和基本自由受到侵犯的信息；
- (b) 拟订建议和提案，以便采取措施和开展行动，防止和制止侵犯土著人的人权；
- (c) 同向人权机构报告的其他特别报告员、特别代表、工作组和其他独立专家密切合作。

20. 大会 2005 年 12 月第 59/174 号决议通过了《第二个世界土著人民国际十年行动纲领》（2005-2015 年），其目标如下：

- (a) 促进非歧视，将土著民族纳入国际、区域和国家进程；
- (b) 促进土著民族全面有效参与对他们产生影响的各项决定；
- (c) 从公平的观点出发、以适合文化的方式重新确定发展，即有特征的发展；
- (d) 通过针对土著民族发展的政策、方案、项目和预算；
- (e) 在国际、区域和国家各级建立与保护土著民族现有法律、政策和行动框架有关的牢固的监督机制和问责制。

第二个十年的主题是“携手行动维护尊严”。

21. 很多国家政府对大规模侵犯土著民族人权行为的反应不能令人满意，促使土著民族将其问题提交国际论坛。土著民族对各种进程的积极参与使他们为解决自己的问题制定了更多的文书、建立了更多的机制。现在的国际人权法已将土著民

族的权利列入其中。可以保护土著民族个人和集体权利的该项法律表现在以下几个方面：

- 人权条约机构提供了判例
- 联合国人权理事会通过的《联合国土著民族权利宣言》和美洲国家组织正在讨论的《土著民族权利宣言草案》等国际文书承认土著民族权利并将其编成法典
- 将土著民族权利纳入保护及与环境和发展有关的文书和政策
- 多边金融机构（世界银行、非洲开发银行、美洲开发银行）、开发署、多边机构（欧洲联盟委员会）和双边捐助国（丹麦、西班牙、德国、联合王国、挪威）都制定了土著民族政策
- 将这些权利纳入国内法、宪法和实践；并通过国内司法判决纳入这些权利。

22. 本概览显示，多数土著民族运动都是在经历了土著人基本人权和基本自由受到严重侵犯之后而产生的。他们的主要诉求就是不歧视、平等、自决和享有生存权，这些都是国际人权法赖以存在的基本原则。毫不奇怪，他们当时与联合国的接触是从联合国人权委员会及其附属机构开始的。

23. 土著民族与人权委员会的接触，特别是拟订和谈判《土著民族权利宣言》极大地丰富了有关人权的论述。土著民族对进一步阐述有关自决、集体权利、享有土地、领地和资源权利、享有文化、知识和特征权利等方面的论述所作的贡献不容低估。即使在他们将同人权委员会的接触扩大到联合国其他机构时，其目标也是让这些机构和进程承认尊重和保护土著民族环境、发展、人道主义和维持和平权利之间的联系。应该说，基于人权的发展、环境、人道主义与和平工作始终是土著民族运动所走的道路。

24. 土著民族认识到，他们需要有一个机构可以更全面地讨论和分析他们为在不同领域对联合国各机构和方案施加影响所作的工作，可以利用已取得的成就加强在各个领域的工作。该机构将成为一个将处理土著民族问题的所有行为体联系在一起的机制，以更好地协调和相互补充。构划设立联合国土著民族常设论坛的土著代表明白，这正是设立论坛的主要理由。维也纳会议通过设立论坛的建议⁵还不到十年的时间，论坛已经成为一个现实。土著民族争取人权和自决发展的斗争，已成功地引起联合国内一个更高机构的关注。

25. 经过 50 多年的发展，国际人权制度已摒弃仅仅“点名羞辱政府”的做法，而是采用了一个更加全面的办法。作为条约机构主要任务的人权监督，现已属于

⁵ 《维也纳宣言和行动纲领》（A/CONF/157/24）。

更多机制的职权范围。为履行对侵犯人权状况进行监督的任务，设立了特别程序、任命了特别报告员。联合国与人权非政府组织、妇女组织、土著民族组织、工会等一起制定方案和项目，支持人权机构建设、提供人权信息、教育和培训。最近几年，土著民族组织和机构与其他人权非政府组织协调，主办了多期培训讲习班，使土著民族了解如何才能更好地利用联合国人权制度，促使承担促进人权义务的各方更好地遵守人权事务并加强对他们的问责制。

26. 1990 年代后期，联合国制度开始将人权纳入发展工作、人道主义及和平行动。联合国各机关、机构和方案在 2003 年举行的一次会议上达成了“采用基于人权的方法促进发展的共识”，将国际人权制度的准则、标准和原则纳入促进发展的各项计划、政策和进程。土著民族在各种论坛一再声明，这一方法符合他们关于如何促进土著民族发展的观点。

三. 常设论坛的人权任务

27. 联合国为执行其在《宪章》中的人权任务，发展形成了各种机构、文书、机制、工具和方法。机构和机制包括 2006 年取代人权委员会的人权理事会、专家机构及其各种工作小组、条约机构、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、特别程序和联合国外地行动。⁶ 这些机构从事：

- (a) 制定人权标准；
- (b) 监测人权；
- (c) 就比较法编写研究报告并就新的或刚出现的、需要特别关注、澄清和研究的人权问题编写研究报告，制定国际人权政策、准则或目标；
- (d) 为编制或加强各国促进和保护人权的法律、机构和能力提供技术援助与合作；
- (e) 为国际社会讨论人权问题或具体国家的状况以及为使这些状况引起国际关注提供开放式公共论坛；
- (f) 通过人权决议/决定，表达国际社会的看法和关切，提高人们对一些人权问题或某国状况的认识并协调行动。

28. 论坛在执行其人权任务时，不应与其他人权机构和机制的工作发生重叠。然而，正如下一节所述，在执行中难免有工作重复的地方。不过，由于土著民族人权状况十分糟糕，在解决这一问题方面采取主动行动越多，对土著民族就越有利。

⁶ 人权理事会正在讨论专家机构和特别程序的未来发展方向。

29. 论坛的优势在于，与会代表来自数百个土著民族组织，联合国 70 多个会员国，联合国 35 个以上的机构、规划署和基金，其他多边机构以及非政府组织，学术界和私营部门。论坛的 16 名成员由相同数量的土著专家和政府专家组成。此外，还设立了土著问题机构间支助小组，成员包括联合国的 30 个机关、规划署、机构和基金会以及欧洲联盟委员会、土著基金会和美洲开发银行等政府间机构。该小组积极参加常设论坛的工作小组促进了论坛提供咨询和协助协调上述实体工作的任务。

30. 论坛的另一个优势是，论坛能够邀请到联合国系统高级官员参加论坛的部分或所有会议。联合国秘书长、大会主席和人权事务高级专员都在论坛发过言。除土著人民人权问题特别报告员外，其他特别报告员和人权机构的主席也参加了论坛会议并在会上发言，如暴力侵害妇女问题特别报告员、儿童权利委员会主席、土著居民问题工作组组长和妇女地位委员会主席。各区域人权机构也参加了 2006 年的届会，包括起草美洲国家组织土著民族权利宣言工作组组长以及非洲人权和人民权利委员会关于非洲土著居民/社区专家工作组组长。论坛还邀请土著民族基层组织和网络的代表以及各国和各区域网络的代表参加会议。

31. 主管经济和社会事务副秘书长兼世界土著人民第二个十年协调员，专门在论坛开幕或闭幕式上发言。2005 年会议期间，世界银行副总裁提交了一份报告。国际农业发展基金总裁助理和联合国森林论坛主席分别向 2006 年会议提交了报告。就会员国而言，一些来自纽约常驻团的大使也亲自到会发言。厄瓜多尔外交部长在卸任后担任论坛成员，并在 2003 年会议上发言，玻利维亚外交部长在 2006 年会议上发言。

32. 联合国和各国政府的高级官员出席论坛会议，是对土著民族以及联合国机构土著问题工作人员的鼓励。这同时在土著民族与决策者之间建立了联系，朝开展第二个十年活动和落实“携手行动维护尊严”主题迈出了重要的一步。为土著民族提供机会，与本国和联合国机构的高级官员进行对话，实际上这在国家一级是无法做到的。此外，土著民族更多地了解到了除土著居民问题工作组和常设论坛以外的其他人权机构和机制的情况。

33. 作为联合国的一个机构，论坛的目标应该是确保尊重和促进土著民族的经济、社会、文化、公民和政治权利。为此，必须提高政府间系统、政府和整个民间社会，包括非政府组织、私营部门和学术界等各有关行为体对土著民族状况的认识。应敦促和动员所有行为体批判性地分析其自身的政策、法律、方案、项目和预算，了解其在解决土著问题方面的成效。根据这一分析，各行为体可与土著民族建立伙伴关系，对政策进行重新设计。（人权理事会通过的）《联合国土著民族权利宣言》以及第二个世界土著人民十年方案，是分析和重新设计上述政策和方案的最佳纲领。

四. 审查 2002 至 2006 年的常设论坛人权任务执行情况

34. 土著代表在论坛届会期间的许多发言都涉及人权议程项目。论坛听取了关于许多国家侵犯土著民族人权的残暴行为的各种指控。论坛在报告中谈到性质严重的案情时，点了一些国家的名。

35. 在 2003 年届会上，与会者对一个国家因当地发生冲突而严重侵犯土著民族人权的行为提出指控。这是在安全理事会主席与该与会者和论坛主席团开会时，提请安全理事会主席注意的。安全理事会主席敦促其向安全理事会提出此事，以立即采取行动。由于论坛在纽约举行届会，因此有可能安排会议。

36. 在 2005 年届会上还提出了一个关于流离失所的土著游牧民族的案例。论坛决定让主席与有关国家的代表举行秘密对话，转达深为关切之意，听取他们的言词，并要求其采取适当行动。在这种情况下，论坛有必要与有关政府联系，询问为纠正这种情况而采取的步骤。论坛也是为听取据称人权受到侵害的受害者控诉的场所。

37. 论坛支持特别报告员就土著民族人权和基本自由状况所做的工作。从 2002 年以来，特别报告员在每届会议上，都在人权这一议程项目下，摘要介绍他最近的几个报告。至少关于一次公开会议专门讨论这一问题，并与与会者对话。来自地区核心小组和区域组织的土著代表向他提交关于人权问题的简要发言。

38. 在“土著儿童和青年”（2003）和“土著妇女”（2004）主题通过后，土著代表经过准备，在论坛届会期间陈述了侵犯土著儿童和妇女权利的案例。这些主题是精心挑选的，因为论坛认为必须突出宣传土著民族中最弱势群体的状况。这一选择很恰当，因为在众多结果中，人们一致认为“土著妇女”和“土著儿童和青年”将是各届会议都将讨论的问题。这些主题也使处理这些问题的联合国有关机构和组织前来参加论坛届会，包括儿童权利委员会主席、儿童基金会妇女地位委员会主席、妇发基金、人口基金、卫生组织、粮农组织等。

39. 为筹备 2004 年届会，美洲、非洲和亚洲的土著妇女网络⁷都举行了区域会议。甚至机构间支助小组的成员，也在报告中着重论述了他们就土著妇女问题开展的工作。论坛建议消除对妇女歧视委员会提出关于土著妇女的一般性意见，并确保在报告中述及土著妇女的状况。作为机构间妇女和两性平等网络的一部分，论坛秘书处领导在这一伞式机构下建立了土著妇女工作队。工作队于 2004 年成立，通过了为期三年的工作方案。2004 年至 2005 年，工作队全面考察了联合国系统在土著妇女方面的工作。第二年，即 2005 年至 2006 年，工作队编写了

⁷ 这些网络包括美洲土著妇女洲际网和亚洲土著妇女网。

关于“土著妇女和联合国系统：良好做法和汲取的教训”的报告，着重介绍了各联合国组织、机构、方案和基金在土著妇女问题上开展的工作。⁸

40. 论坛秘书处在妇女地位委员会届会期间，与该机构的土著妇女代表密切合作。秘书处为土著妇女和设在纽约并从事土著妇女工作的联合国各机构举办了情况介绍会。这些会议使土著妇女更好地了解到了联合国组织、方案和基金的活动，也使土著妇女有机会与这些组织共同探讨为解决土著妇女的权利和发展问题还需采取的行动。2006年届会建议邀请暴力侵害妇女行为问题特别报告员和贩运人口问题特别报告员参加论坛的各届会议，提出报告并听取与会者讨论与其任务有关的问题（见E/2006/43，第51段）。

41. 同样，土著儿童的困境也已成为从事儿童权利工作的联合国机构的主要关切。2003年第二届会议通过的“土著儿童和青年”主题，推动了儿童基金会和儿童权利委员会开展关于土著儿童的各种活动。儿童基金会筹划土著儿童问题文稿以及若干个案研究，以了解发展方案，实现土著儿童的权利。儿童权利委员会在2004年9月19日的世界儿童日，通过了“土著儿童”这一主题。论坛在其中的一个建议中请特别报告员在审查买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题时特别关注土著儿童，并就土著儿童的权利问题提出建议（见E/2006/43，第17段）。

42. 2005年7月，儿童基金会拉丁美洲和加勒比区域办事处与土著民族一起，联合举办了伊比利亚-美洲土著青少年权利会议。会议于2005年7月7日至8日在马德里举行。该办事处还着手组建土著问题协商小组，与设在该地区的各种机构挂钩。2006年，儿童基金会在菲律宾开展了对属于Kabihug人的土著儿童进行参与式行动研究的项目。这些儿童是童工和奴役劳动条件的受害者。这一案例是在土著民族问题特别报告员2007年2月对菲律宾进行后续访问时提出的。

43. 论坛的一些成员积极参加人权事务高级专员办事处举办的关于人权的各种研讨会和专家研讨会。⁹论坛上提出的一些问题直接涉及人权问题。因此，论坛组织了国际专家小组会议，以更深入地讨论这些问题。这些会议是：

- 关于收集数据和分列数据的国际专家会议，2004年1月
- 关于自由事先知情同意的技术讲习班，2005年1月
- 关于千年发展目标、土著参与和善政的专家小组会议，2006年1月
- 关于生物多样性公约获取和利益分享国际制度及土著民族人权的专家组会议，2007年1月。

⁸ 可登陆论坛秘书处网站 www.un.org/esa/socdev/unpfii 查阅报告。

⁹ 其中包括2005年举行的关于土著民族对其资源的永久主权专家研讨会和2006年举行的关于土著民族及条约和其他建设性安排专家研讨会。

44. 论坛下开展了大量的工作，以进一步阐明如何对土著民族采取基于人权的发展办法。在分析和评估千年发展目标以及联合国其他机构和方案的方案和政策执行情况时都采用了这一框架。2005 年和 2006 年的主题是“千年发展目标与土著民族”。这使土著民族有机会更好地了解千年发展目标，并讨论这些目标与他们自身的关系。这些届会注意到，千年发展目标并不一定包括人权观点。论坛要求在实现这些目标的举措中纳入土著民族的人权。

45. 论坛要求有土著民族的国家在关于千年发展目标的国家报告中列入基于人权的发展办法和其他减贫战略。论坛秘书处和劳工组织撰写了各种案头审查报告，分析联合国在各国的共同国家评估和联合国发展援助框架以及减贫战略文件和关于千年发展目标的国家报告在何种程度上包括了土著民族问题。审查报告得出的共同结论是，这类文件对土著民族论及甚少。论坛敦促土著组织积极要求参加撰写各种国家报告和制定框架的权利，并要求有权参与决策工作。然后向论坛报告在负责撰写这些文件的各种机构的参与情况。¹⁰

46. 论坛支持的一个项目，是由土著人对国际农业发展基金支助在其领土内进行的项目进行评估。该工作部分是为了制定与土著问题机构间支助小组和论坛一些成员讨论和拟就的“土著和部落民族权利宣传框架”。另一个项目是“土著民族以及贫困和福祉指标”。该项目聚集了来自拉丁美洲、亚洲和非洲的非土著专家。制定指标，衡量在为土著民族实现千年发展目标和《生物多样性公约》方面的进展情况，是论坛与土著民族（特别是土著民族的生物多样性国际论坛指标工作组）和联合国系统进行的一项开创性工作。

47. 论坛第五届会议通过了关于人权的重要建议。首先，论坛呼吁新成立的人权理事会确保在其议程上继续将土著问题列为一个常设项目。第二，论坛要求理事会保持和改善有关增进和保护土著人民人权和基本自由的机制、任务、特别程序、专家咨询机制和投诉程序（第 79 段）。¹¹ 第三，论坛敦促人权理事会确保在全面定期审查一个国家时，审议该国土著人民的状况（第 80 段）。

48. 论坛一直能吸引国际移民组织参加届会。2004 年，论坛呼吁国际移民组织考察移徙和土著妇女问题，特别是贩运土著妇女的案例。为此，国际移民组织与论坛秘书处一起，在 2006 年 4 月举办了关于土著民族和移徙的专家讲习班。讲习班的成果为 2006 年 10 月举行的联合国关于国际移徙与发展问题的高级别对话提供了参考意见。讲习班建议，应该使土著民族更好地了解存在的国际条约，例如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》，并培训他们掌握运用这些公约解决其移徙问题的方法。国际移民组织已经在着手建立一个协调机制，解决贩运土著妇女和女童的问题。

¹⁰ 见 E/2006/43，第 26 段。

¹¹ 提及的段落为 E/2006/43-E/C.19/2006/11 号文件中的段落。

49. 为使 2006 年 5 月的第五届会议通过《宣言》，论坛发挥了重要的宣传作用。论坛表示相信，关于土著民族权利的宣言是一项极为宝贵的文书，可籍此推动实现土著民族的权利和愿望。论坛大力建议大会第六十一届会议不加修改地通过 2006 年 2 月土著权利宣言工作组订定的《土著民族权利宣言草案》。论坛还表示，这将是第二个世界土著人民国际十年的一个重大成就。¹² 《宣言》在第 42 条中明确提到了论坛，表示“联合国、联合国机构，包括土著问题常设论坛、专门机构，包括国家一级的机构和各国，应促进尊重和全面执行本《宣言》的规定，跟踪本《宣言》的实际效果”。

50. 本节提到的活动并没有包括论坛为完成其在人权方面的任务所做的全部工作。也没有包括在教育、环境、健康和文化方面的活动。这几方面的若干建议是呼吁政府和联合国机构尊重土著民族的教育权(例如土著儿童接受双语教育和不同文化间教育的权利)，掌管其土地和资源的权利，在可能要他们迁移或在其社区开展项目之前自由地征得他们的同意的权利，并尊重他们的健康权以及尊奉自己的文化和讲自己的语言的权利。

51. 总之，论坛监测了土著民族的人权状况，详细阐述了基于人权的发展办法，并将人权贯穿于经济和社会发展、环境、健康、教育和文化方面的各项工作以及年度专题的工作中。就土著儿童和青年、土著妇女、土著民族和千年发展目标、移徙和住房问题等专题提出的大部分建议都涉及人权。论坛采取整体、多学科和多层次的做法，促进和保护土著民族的人权。论坛执行其法定任务的方式就很好地体现了人权的普遍性、不可剥夺性和不可分割性。

五. 常设论坛在人权问题方面的工作：挑战与前景

52. 随着联合国改革不断深入，其中包括设立人权理事会和实现相关变革，现呼吁论坛在人权领域发挥一个特殊和创新的作用。论坛已经呼吁理事会保持和加强解决土著民族人权问题的各种机制，同时使土著问题成为一个常设议程项目。土著人民人权和基本自由情况特别报告员的职权范围已得到充分确认和确立，可以肯定，这将使这一特别报告员程序在理事会中继续存在。

53. 土著民族通过三十五年的努力，使联合国在国际人权议程上更加重视土著民族权利。在这段时间内，土著民族运动已经使更多人注意到了土著问题，并在人权、发展、和平以及人道主义工作基础上加强了跨国伙伴关系与团结。这项工作将继续下去，任何想要削弱联合国在土著民族权利问题上取得的成就的企图都将注定失败。

54. 论坛在履行人权任务方面面临的主要挑战如下：

¹² 见 E/2006/43，第 68 段。

- 继续严重侵犯土著民族的基本权利和基本自由
- 土著民族权利在政策和执行方面的巨大差距
- 常设论坛与人权理事会和人权事务高级专员办事处、以及与其他条约机构、联合国各实体和规划署之间的协调缺口
- 大会推迟通过《联合国土著人民权利宣言》
- 土著人民殷切期望论坛能够解决他们在各届会议上提出的问题

55. 除了已经开展的工作外，今后论坛在人权方面仍有大量的工作要做，以便为人权理事会、人权条约机构以及人权高级专员的工作增加价值。

56. 虽然联合国人权事务高级专员办事处土著民族股是土著问题常设论坛机构间支助小组成员，但是在加强协调方面还有很大的改进余地。人权理事会、论坛、联合国人权事务高级专员办事处和常设论坛秘书处的代表可以举行会议，进一步讨论哪些领域的工作需要协调，在加强协调方面需要采取哪些步骤。可以解决的一些问题包括：

- 人权理事会当前的重组情况，以及使土著民族更加全面、有效参与的空间和机制
- 就与人权相关问题可能召开的专家组联席会议或讲习班
- 技术援助和与各国政府和土著组织间的合作
- 人权理事会和常设论坛间的联系
- 《联合国土著人民权利宣言》最终通过后，将监督《宣言》的执行，并加强对《第二个世界土著人民国际十年活动方案》的监督。

57. 在各次会议上出现的执行缺口，必须通过更加系统的方法加以解决。特别报告员已经就此问题与土著民族组织和人权非政府组织进行磋商，预计将发表一个关于磋商结果的报告。有必要研究这一报告，并注意在推动这些建议方面常设论坛可以做出哪些贡献。这也可以成为土著民族、各国政府以及联合国系统在论坛各届会议或专家讨论会期间进一步对话的一个主题。也可以推动应各国政府要求提供技术援助，以解决这一缺口。

58. 论坛邀请特别报告员、一些条约机构、区域人权政府间机构和政治机构的主席的做法，应扩大到其他报告员和其他条约主席或成员。这可以包括消除种族歧视委员会、人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会以及消除对妇女歧视委员会的主席或成员。根据论坛各届会议的主题安排主次。可以邀请这些官员介绍，如何采取共同办法和步骤，改善各国遵守人权的情况，并确保如何在国家一

级更好地执行就土著民族问题作出的决定。也可以讨论联合国各机构和方案在支持这些具体步骤方面能够发挥的作用。

59. 根据经验，论坛可以通过各种方法向各国政府传递人权信息。如论坛收到严重违反人权行为的具体案件的申诉，论坛主席团可以与土著人民人权和基本自由情况特别报告员进行磋商，分析情况，而且如果认为合适的话，可以考虑与政府进行面对面的斡旋，呼吁改变这种情况。其他方法也可包括，在政府的邀请下，派一个考察团到该国，确定收到信息的真实性，并与有关的土著民族和相关政府机构和官员进行对话。这些方法对于论坛非常适合，因为论坛是联合国土著问题领域的最高权力机构。

60. 一旦宣言最后通过，论坛可以邀请各国进行定期对话，讨论宣言的执行。此类对话也可以帮助确定联合国各机构提供的援助可在哪些领域发挥作用，对话可以在各领域建设国家能力，帮助促进和尊重土著民族的人权。《儿童权利公约》下的儿童权利委员会的工作，是监督论坛在此领域工作的一个方法。同样的方法也适用于《第二个世界土著人民国际十年活动方案》。预期各国政府将就如何执行这一方案提交书面报告。可以对方案中与人权直接相关的方面进行监督，并在这些方面要求提交报告。

61. 论坛也可以与联合国系统开展更系统的合作，监督各机构制定的基于人权方法的执行情况，并帮助把这一方法落实到业务工作之中。可以采用的一种方法是，在各项报告和精心准备的研究的基础上，与联合国各机构定期举行深入对话，但报告和研究应该吸收各机构方案所在社区的意见。此类对话将促进各机构内的意识提高和能力建设，以及帮助与土著民族和捐助界间建立伙伴关系。关于加强常设论坛和人权理事会以及联合国人权事务高级专员办事处间协调的建议，也适用于与联合国其他机构和实体间的协调。联合国各机构间开展更紧密的合作与协作，交流专门知识，采用一个多学科的方法，尤其是在人权领域，显然符合联合国近几年改革的精神，而且鉴于论坛的职权广泛，论坛在此方面可以做出重要贡献。

62. 常设论坛还没有涉及的另一个领域是土著民族的人权与私营部门。联合国人权事务高级专员办事处于 2001 年 12 月组织了“土著人民、私营部门、自然资源、能源及矿业公司与人权”讲习班。讲习班呼吁联合国人权事务高级专员办事处协同土著人民、土著居民问题工作组、其他联合国有关机构和组织、私营部门和各国政府，甚至邀请在衡量和监测公司做法方面有经验的投资和社会审计机构代表组织第二次讲习班，以便为私营部门对土著人民有影响的项目的协商、利益分享和争端解决拟订对话和实施的架构草案。这项工作尚有待完成。由于土著民族时常提起这一问题，常设论坛可以与联合国人权事务高级专员办事处以及联合国人权问题特别代表、跨国公司以及其他商业企业开展联合活动，探讨解决这些问题。

63. 鉴于常设论坛的独特组成以及常设论坛工作中采取的协商一致原则，论坛也可以探讨制定国际标准。人权委员会之外的其他机构，如妇女地位委员会、社会发展委员会、大会特设委员会等，也经常为联合国的标准制定工作做出了重大贡献。为了使论坛能够承担此类标准制定工作，论坛将需要进一步发展其研究能力。论坛已经开始了研究工作，主要是通过授权各成员就具有挑战性的主题编写文件，包括在第五委员会授权调查习惯法应在何种程度上体现于关于传统知识的国际和国家标准之中。¹³ 如果经济和社会理事会授权的话，标准制定工作也可以由论坛与人权理事会合作进行。

64. 在通过《土著人民权利宣言》方面，常设论坛可以为土著民族和各国政府举办更多的对话，进一步讨论关切领域。这些对话可以是非正式的对话会议，目的是消除政府和土著民族立场中的差异，从而使得大会能够在 2007 年 9 月前通过宣言。可以在 2007 年第六届会议期间推动此类对话。正如多次强调的那样，《联合国土著人民权利宣言》是常设论坛工作的一个重要框架。由于论坛也将作为一个协助监督宣言执行的机构，论坛有义务全力支持为通过宣言所做的多种努力。

65. 需要土著民族、各国政府、联合国各机构、规划署和基金、其他多边组织和非政府组织全面合作的最大挑战，是如何确保土著民族在他们的日常生活中，在他们自己的社区里享有个人和集体的人权。论坛工作的成败将取决于其如何推动实现这一目标。

66. 联合国各机构、规划署、基金，以及其他多边机构、各国政府和全世界土著居民的最重要网络和组织的高级代表的参与，使得论坛能够以一种具有创造力和活力的方法处理其关注的各种问题。提交给常设论坛的宝贵的信息和经验应该加以分析和切实使用，以解决土著人民每天面临的困难的人权挑战。在为全世界的土著民族寻求公正、人权和自决发展的过程中，最为关键的是论坛应该具有召集所有相关方建言献策的能力。

¹³ E/2006/43, 第 172 段。