



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.19/2002/2/Add.2
8 April 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

土著人民问题常设论坛

第一届会议

2002 年 5 月 13 日至 24 日，纽约

临时议程项目 6

审查联合国系统有关土著人民的活动：交互式讨论

从联合国系统收到的资料

联合国人类住区规划署(人居署)与土著人民

一、导言

1. 联合国人类住区规划署(人居署)是联合国为个别国家以及整个国际社会作为可持续发展进程的一部分解决人类住区问题提供便利的协调中心。人类住区理事会为人居署提供总的政策指导、确定优先次序和方向。人居署直接参与人类住区研究和发展，以及技术合作方案。

2. 人居署是联合国大会在 1978 年设立的，总部设在内罗毕。它是 1976 年 6 月在加拿大温哥华举行的联合国人类住区会议(人居一)之后诞生的。人居一使全世界的注意力第一次集中于发展中国家城市人口空前的增长和农村人口往城市迁移的问题，以及因此需要解决千百万人民的居住和工作条件的问题。

3. 人居署与各国政府、联合国专门机构、民间社会组织和私营部门合作执行《伊斯坦布尔人类住区宣言》和《人居议程》。人居署在人类住区发展的多数领域具有专门知识，即城市管理、反对强迫逐出和处理无住所问题等的住所政策、风险和灾难管理、倡导男女平等和不歧视问题等领域。其人类住区全球报告(2001

年)鼓励国际伙伴和国家伙伴辩论主要的发展问题,例如全球化世界的变化和挑战、新出现的管理和政策做法、住房融资和住所提供制度的变化、城市环境和基础设施的发展以及建设共同的未来。

4. 促进各国之间的团结和合作是人居署实现可持续的人类住区发展和为所有人提供适当住所和基本服务的原则的另一个关键组成部分。正如各国在 1996 年人居二会议¹上所阐明的,与属于脆弱和处境不利群体的人、包括土著人民和生活贫困的人休戚相关结成伙伴关系,以及所有人民、家庭和社区之间互相容忍、不歧视和互相合作,是社会凝聚的基础。在促进社会凝聚和团结方面,人居署的主要挑战是支持有关各级政府致力于建立和加强公民参与机制,以确保在查明问题和优先次序、确定目标、决定服务标准、调动资源以及执行有关人类住区发展的政策、方案和项目时,所有声音,包括城市穷人以及包括土著人民在内的其他脆弱和处境不利群体的声音,都被听取。

5. 除了设在内罗毕的总部外,人居署通过三个区域办事处进行活动:非洲和阿拉伯国家(设在内罗毕);拉丁美洲和加勒比(设在巴西里约热内卢);亚洲和太平洋(设在日本福冈)。人居署还有七个联络和新闻处(北京、布鲁塞尔、布达佩斯、切纳尼、日内瓦、莫斯科和纽约)。

6. 2001 年 12 月,大会决定从 2002 年 1 月 1 日起将联合国人类住区中心转变为“联合国人类住区规划署”,也称为“人居署”。大会还将理事机构的名称从“联合国人类住区委员会”改为“联合国人类住区规划署理事会”,它将通过经济及社会理事会向大会提交报告。人居署秘书处将为理事会提供服务并作为人类住区和协调联合国系统内人类住区活动的联系中心。按照大会第 32/162 号决议的规定,理事会由经社理事会选出的 58 名成员组成,成员任期四年,分配如下:(a) 非洲国家 16 席;(b) 亚洲国家 13 席;(c) 东欧国家 6 席;(d) 拉丁美洲国家 10 席;(e) 西欧和其他国家 13 席。

二、人居署对土著人民问题的立场和政策

7. 人居署支持和促进基于人权的发展方针和框架以及发展权和其他经济、社会、文化权利是不可剥夺的人权,因此每个人和所有人民都有权参与、增进和享

¹ 联合国人类住区会议(人居二),伊斯坦布尔,1996 年 6 月 3 日至 14 日。

受发展利益的原则。人居署为实现这一目标作出努力，重点放在提高包容性和社会融合以及实现住房权以便有效地改善人类住区的居住条件。

8. 在这一方针和框架内，人居署接受各项人权条约及其监督机构的指导，主要是接受《人居议程》的指导，促进和保护城市穷人及其他脆弱和处境不利群体、包括土著人民拥有土地、住房和财产以及其他经济资源的权利。为了保护和促进土著人民在人类住区发展中的权利，并确保他们充分参与他们居住的城乡地区的发展，同时充分尊重他们的文化、语言、传统、教育、社会组织和住区格局，人居署努力并支持执行《人居议程》中的具体承诺和措施。

第 122 段

.....

各国政府和土著社区的领导人应在国家范围内：

- (a) 采取提高他们生产能力的特别行动，确保他们充分和平等地获得社会和经济服务，参与影响其发展的各项政策的制订和实施；
- (b) 支持土著人们的经济活动，以改善他们的条件，促进他们的发展，确保他们与更大范围的经济的互动关系是安全的；
- (c) 在与男子平等的基础上，将土著妇女以及她们的看法和知识融合到有关人类住区的决策中，其中包括可持续资源管理，并将其融合到可持续发展政策和方案的制订中，其中尤其包括旨在处理和防止土地退化的政策和方案；
- (d) 解决土著儿童及其家庭特别是贫穷土著儿童及其家庭的特别需求，从而使他们能够充分受益于经济和社会发展方案。

第 136 段

.....

政府在适当各级，包括地方当局，应与其他有关各方协力：

- (e) 保证进行充分研究以评估妇女和儿童如何特别容易受感染或遭受于环境退化和环境公害，并评估其受影响程度，必要时包括研究和收集关于特定妇女和儿童群组，特别是低收入妇女、土著妇女和少数民族妇女的数据；

资料来源：联合国人类住区中心(人居二)，伊斯坦布尔，土耳其，1996 年 6 月 3 日至 14 日。《人居议程》。

9. 本着这些目标和指导方针并通过进行各种活动，人居署设法提高中央和地方政府决策者和有关各方的认识和能力，以便住房、土地、财产和其他社会经济问题能够通过与促进、保护和落实所有居民，包括城市穷人、脆弱和处境不利群体及生活在人类住区内的土著人民的人权有关的有效措施加以解决。在这一进程中，特别把重点放在土著妇女，她们在许多情况下和许多社会中并不享有与男子同样的地位和利益。

三、人居署与土著人民有关的活动

10. 自 1996 年举行的第二次联合国人类住区会议(人居二)以来，联合国人类住区规划署(人居署)加强了它在包容性城市和实现一般人权和特别是住房权问题方面的活动，并且特别注重穷人、脆弱和处境不利群体包括生活在人类住区的土著人民的权利。人居署与这些方面有关的行动是作为下述两项全球运动的一部分和投入执行的：城市管理全球运动和保障占用权全球运动。

A. 城市管理全球运动

11. 人居署开展城市管理全球运动的一个战略重点是减少城市贫困现象。开展这项运动是因为出现了对城市管理质量对减贫努力有巨大影响的共识。例如许多地方当局控制了与土地使用、住房、基础设施和基本服务的获取、费用和管制有关的问题。它们也负责地方经济的发展，包括非正规部门的发展。此外，城市穷人及脆弱和处境不利群体、包括土著人民能否有效地参与地方决策进程对于战略计划的设计和是否符合他们的需要和利益有相当大的影响。

B. 保障占用权全球运动

12. 保障占用权全球运动于 2000 年 7 月发起，是联合国的一个倡导手段，旨在促进城市穷人及其他脆弱和处境不利群体、包括土著人民参与住区改善和城市发展进程的权利。通过倡导实施占用权保障和鼓励以谈判代替强迫迁离，保障占用权全球运动加强了各级政府与城市穷人及脆弱和处境不利群体、包括土著人民之间的合作。保障占用权被视为根除城市贫穷现象的战略起点。有了占用权保

障，在非正规住区生活和工作的人民比较有可能将自己的资源投资在住房和基本服务上，以及比较有可能要求官方投资和吸引私人投资。此外，占用权保障可促进一般贫民区居住者以及特别是城市穷人及其他脆弱和处境不利群体、包括土著人民融入社会成为城市公民。

13. 在执行保障占用权全球运动期间，应当特别注意土著人民的需要和参与。全球运动将倡导尊重他们的特性和文化。它将促进和支持能够使他们参与政治、社会和经济生活的适当环境。在执行全球运动时，有关土著人民的主要重点领域是各国在《人居议程》中的下述承诺：

第 40 段

我们还对下列目标作出承诺：……(b) 为所有人、包括妇女和生活贫困的人提供占用期的法律保障和平等得到土地的机会；进行立法和行政改革，使妇女有充分和平等的机会得到经济资源，包括继承权和土地及其他财产、信贷、自然资源和适当技术的所有权；……(d) 确保在转让土地所有权和占有权的法律保障方面有透明、全面和能够利用的制度；……(j) 根除在获得住房和基本服务方面的歧视，确保法律保护，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他主张、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位方面的任何区分；提供类似保护以杜绝基于残疾和年龄为由的歧视；……(l) 促进为无家可归者、流离失所者、土著人民、作为家庭暴力幸存者的妇女和儿童、残疾人、老年人、自然和人为灾害的受害者以及属于脆弱和条件不利群体人们提供住所和支助基本的教育保健服务和设施，包括为难民提供临时住所和基本服务；(m) 在国家范围内保护土著人民对土地和其他资源的传统合法权利，并加强土地管理；……

资料来源：《人居议程》

14. 此外，为了促进土著人民积极投入以及广泛参与人类住区发展，《人居议程》第 182 段规定：

……国家政府、地方当局和/或民间组织应当使一些体制和法律框架在适当的级别上生效，……除其他外，这些体制和法律框架的具体目标应当是：……(g) 消除阻碍社会边缘群体参加公共生活的法律障碍，并促进非歧视性法律的制定；(h) 建立制订议程的参与机制，在确定当地的需要和优先事项以及拟订新政策、计划和项目方面，使个人、家庭、社区、土著人民和民间组织能够主动发挥作用；

资料来源：《人居议程》

15. 人居署鼓励中央政府和地方当局在无法避免强迫城市穷人及脆弱和处境不利群体、包括土著人民迁离时，考虑到人权框架和措施，并确保提供替代解决办法。它鼓励采取行动以便确保占用权的法律保障、能力建设和改善获得信贷的机会，除了补贴和其他融资手段外，这可为他们安全网以减少他们的脆弱性和不利处境。

16. 人居署主张为城市穷人及脆弱和处境不利群体、包括土著人民提供住房补贴和社会服务，支持和便利扩大供水和卫生服务的覆盖范围以确保他们能获得足够的安全饮水量和干净的卫生设施。人居署支持为城市穷人及脆弱和处境不利群体、包括土著人民提供一个他们能够参与其社区和国家的社会、经济和政治生活的环境，它为他们获得法律信息和援助提供便利，并支持审查和修改住房部门内对他们构成障碍的法律、财政和管制框架。将上述这些行动整合起来付诸实施的主要工具是城市联盟。

C. 城市联盟

17. 城市联盟是人居署和世界银行在 1999 年 5 月联合发起的，目的是扩大致力于发展创新的城市减贫办法的各组织间的伙伴关系。城市联盟的成员有世界银行、人居署和 12 个双边机构，它为协调贫民区改善和城市发展方面的发展合作和投资提供便利。城市联盟有两项主要业务工作。第一，城市发展战略是一项通过广泛参与使城市公平持续发展以改善所有市民生活质量的行动计划。第二，人居署进行的贫民区改善工作包括为改善贫民区的生活质量通过合作进行的一系列社会、经济、组织和环境方面的改善。城市联盟在其“无贫民区城市”行动计划中订下了下述宏伟目标：在 2020 年前大幅改善 1 亿城市穷人及脆弱和处境不利群体、包括土著人民的生活。各国政府最近在“千禧年宣言”中赞同了这一目标。

D. 联合国住房权方案

18. 为了支持上述活动，与人权事务高级专员办事处合作并按照人类住区委员会第 16/7 号决议以及人权委员会第 2001/28 号和第 2001/34 号决议，人居署发起了联合国住房权方案。该方案的主要目标是促进逐步充分实现城市穷人及脆弱和

处境不利群体、包括土著人民享有适足住房的人权的全球进程并为该进程提供投入。为了达到这一目标，联合国住房权方案在全球一级进行的活动包括：

拟订和通过规范、标准和准则；

详细说明现有的国际法律文书和加强各国的遵守情况；

建立交换信息和经验的机制；

发展监测和评估住房权实现情况的体系。

19. 联合国住房权方案的主要挑战是推动和鼓励国家一级和地方一级的行为者采取进步行动，其中包括建立/发展适当的立法框架和/或改革现有框架；建立有效的体制结构/安排，这也可确保与包括卫生保健、教育、住房、食物和饮水等其他服务的联系；组织国家监测和评估体系与全球一级监测的联络。国家一级在下述基本领域的行动：为城市穷人及脆弱和处境不利群体、包括土著人民提供平等获得住房资源的机会；促进占用权保障和防止强迫迁离；解决无住所问题和保护无住所的人的权利；利用法律和其他补救办法的机会，对于实现联合国住房权方案的目标是必不可少的。

E. 男女平等和扶持妇女倡议

20. 人居署在其所有方案和活动中都考虑到男女平等和扶持妇女的问题。其目标是倡导有效执行《人居议程》中与男女平等和扶持妇女有关的承诺。人居署的男女平等和扶持妇女政策有三项总目标：

(一) 在人类住区发展领域内促进妇女的平等权利和国际上对妇女的扶持；

(二) 支持各国政府、非政府组织和其他伙伴的能力建设和发展以便将男女平等纳入人类住区发展的主流；

(三) 将性别公平观纳入人居署所有活动的主流。

21. 在人类住区发展方面扶持妇女及脆弱和处境不利群体、包括土著人民的主要方法是通过处理妇女、家庭和社区问题的全球妇女网络在 1995 年于北京成立的怀柔委员会的保护下进行。这些网络包括国际人居理事会妇女和住所网络、基层妇女组织起来结成姐妹和国际妇女理事会。这些网络旨在增进世界各地基层妇女的能力以强化和建立可持久的社区。

22. 除了全球妇女网络，人居署还设立了性别问题工作组，这是一个旨在将性别问题纳入人居署所有方面工作的主流内部机构。这一机构定期开会来制订综合的性别问题主流化方针、方法、手段和文书。其成员还包括人居署三个区域办事处的性别问题协调中心。

23. 人居署的妇女网络伙伴目前正在各种活动以便将基层妇女包括土著妇女关注的问题纳入各种级别的公共决策和政策中。目前的活动包括基层妇女国际学会举办的北方和南方社区间的相同族群学习、“地方—地方对话”促使基层妇女参与地方当局决策。为了确保城市穷人以及特别是土著妇女和男子在获得土地、住房和财产方面享有平等机会，将性别问题主流化和扶持妇女的观点纳入了所有人居署方案和活动。性别政策股与保障占用权全球运动和城市管理全球运动密切合作。

F. 危险和灾害管理方案

24. 危险和灾害管理方案的设立是为了调集人居署的资源向地方政府、社区和商业组织提供减轻冲突和自然灾害影响以及复原方面的切实可行战略。

25. 危险和灾害管理方案是人居署业务预算最多的方案，其外地活动覆盖若干受到灾害和冲突影响的国家。这些活动提供有关减少人类住区脆弱性的现有手段和网络发展的信息。人居署在这一方案中的主要活动包括支持国家政府、地方当局和社区通过提高认识强化它们管理人为和自然灾害的能力。这包括预防和减轻灾害以及人类住区的复原。

26. 人居署向国家政府、地方当局和社区提供的支助包括派遣评估和技术咨询小组考察易遭受灾害的国家；加强社区、非政府组织、政府和外部支援组织在进行与灾害有关的活动中的协调和联网；发展管理灾害预防、减轻和复原的方法和手段。人居署制订并执行培训方案，并且支持其他机构和外地项目执行的培训活动。它促进在人类住区进行与灾害有关的活动联网机构和专家之间的横向合作；促进灾害预防、减轻和防备手段的使用以便减少穷人包括土著人民遭受自然、人为和技术灾害之害的可能性。

关于进一步资料，请向人居署土著人民问题协调中心索取：

Mr. Selman Erguden

Ag. Chief

Housing Policy Section

Shelter Branch, Global Division

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)

P.O.Box 30030 (67553 for private mail)

Nairobi, Kenya

Phone: 254-2-624231

Fax: 254-2-624265

E-mail: selman.erguden@unhabitat.org URL: <http://www.unhabitat.org/housing>

-- -- -- -- --