



给予殖民地国家和人民独立
宣言执行情况特别委员会

托克劳

秘书处编写的工作文件

目录

	页次
一. 概况	3
二. 宪政和政治发展	3
A. 地方自治	3
B. 全民投票进程	4
三. 经济状况	5
A. 一般经济概况	5
B. 管理国对托克劳的援助	5
C. 运输和通讯	6
D. 电力供应	7
四. 社会状况	7
A. 教育	7
B. 保健	7
五. 对外关系	8



六. 领土未来的地位	8
A. 领土政府的立场	8
B. 管理国的立场	8
C. 审议特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)的报告	9
D. 大会采取的行动	9

一. 概况

1. 托克劳¹ 是新西兰管理的一个非自治领土，由南太平洋北面三个小环礁岛(法考福、努库诺努和阿塔福)组成，总面积约为 12.2 平方公里。每个环礁岛只有不超过 200 米宽的陆地，海拔不到 5 米。往南 480 公里处的萨摩亚是附近距离最近的大岛，也是托克劳通往外界的主要联系地点。

2. 托克劳人属玻利尼西亚人，与萨摩亚有着语言、血统和文化联系。最近一次人口普查是在 2006 年 10 月 19 日，记录了法律意义上常住人口 1 466 人，按环礁岛细分如下：阿塔福 524 人、法考福 483 人和努库诺努 426 人。另外据记录，有一组 33 名托克劳人住在萨摩亚的阿皮亚。托克劳人作为新西兰公民，可以居住在新西兰、因此也可以居住在澳大利亚。2006 年，在新西兰有近 7 000 人自称是托克劳人。澳大利亚、美属萨摩亚和萨摩亚也有很多托克劳人。

3. 新西兰主要负责与托克劳关系的官员是托克劳行政长官，由新西兰外交部长任命。行政长官领导行政长官办公室，对新西兰/托克劳关系负有日常责任。2006 年 10 月，大卫·佩顿被任命为行政长官，为期 3 年。在作出任命新的行政长官的决定之前，新西兰外交和贸易秘书约翰·艾伦目前担任此职。

二. 宪政和政治发展

A. 地方自治

4. 前几份关于托克劳问题的工作文件(见 A/AC.109/2001/5、A/AC.109/2002/6、A/AC.109/2003/10、A/AC.109/2004/8 和 A/AC.109/2005/3)报告，当前的宪政发展进程源自长老大会(托克劳全民代表机构)1998 年决定核可题为“托克劳现代议会”的综合报告。该报告论述了托克劳当前建立宪政框架的核心问题：即如何建立一个尊重传统决策习俗的、适合于以环礁岛或村庄为基础的自治社区的宪法框架。

5. 按照 1998 年“托克劳现代议会”报告，长老大会代表目前是在村民比例代表制的基础上选出的，代表由村民普选产生，而不是像以前那样采取平等村代表制由各村委员会任命代表。2004 年，对长老大会主席的任命方法，以及现任政府 6 人委员会的作用和责任做出进一步决定。委员会是长老大会休会期间的政府行政部门。委员会包括三名村代表(每个村庄一名代表)和三名村长(各村村长)。托克劳乌卢(政府首脑)的职务每年由三名村代表轮流担任。2009 年，乌卢由法考福村代表担任。阿塔福村代表定于 2010 年 2 月 20 日担任 2010 年乌卢。

¹ 工作文件所载资料来自公开发表的资料，包括领土政府提供的资料以及管理国根据《联合国宪章》第七十三条(辰)款送交秘书长的资料。

6. 每三年的1月份,在各村选举村代表、村长和长老大会代表。最近一次选举于2008年1月17日至19日举行。长老大会目前的代表情况是:阿塔福7名代表、努库诺努6名和法考福7名。

7. 自2004年7月以来,三个村委员会全面承担向各村提供公共服务的职责。这项决定源自托克劳现代议会办法,其中规定每一个环礁岛的传统长老理事会应成为今后任何治理结构的基础。根据这项安排,三个乡村委员会把应在国家一级开展的活动的权力下放到长老大会(见A/AC.109/2005/3)。通称“托克劳之友”的现代议会项目的其他方面(即是让新西兰境内托克劳社区和其他有关各方随时了解情况)由托克劳现政府委员会办公室和设在惠灵顿的行政长官办公室负责。行政长官办公室已并入一个较大规模的特别关系股,负责新西兰同托克劳(以及同纽埃)的关系,工作人员由外交部和新西兰国际发展局干事担任。托克劳公共服务局的一名成员在行政长官办公室工作。

B. 全民投票进程

8. 在2003年会议期间,长老大会在所有三个村委员会的支持下,做出一项正式决定,即“核准同新西兰自由联合的自治方式,作为现在同新西兰政府积极探讨的一种备选方案”。2004年8月,当时的新西兰总理访问托克劳,表示欢迎托克劳关于其未来政治地位的决定,并向托克劳保证,在托克劳向自决行动推进过程中,新西兰将保持友好关系和提供支持。

9. 2005年8月,长老大会核准宪法草案,作为自决法案草案的依据,以及托克劳与新西兰自由联合条约草案案文。2005年11月,新西兰内阁予以正式批准。所谓的“全民投票整套议案”包括条约草案和宪法草案,将成为关于自决的全民投票的依据。根据长老大会的一项决定,改变托克劳地位需要有效选票的三分之二的绝对多数。

10. 2006年2月11日至15日先后在阿皮亚和三个环礁岛举行了第一次自决问题全民投票(见A/AC.109/2006/20)。全民投票结果没有达到所需的三分之二多数,托克劳人有效投票中有60%赞成与新西兰自由联合的自治。正式监测全民投票的联合国认为,投票进程是可信的,反映了托克劳人民的意愿。在政治事务部一名政治事务干事的陪同下,一名特别委员会代表也观察了全民投票进程。

11. 2006年8月,长老大会投票决定在2007年年底举行关于托克劳自治的第二全民投票。拟议宪法和条约草案,通常称为一揽子自决方案,将是相同的,接受提案的法律门槛仍是三分之二多数。

12. 第二次全民投票于2007年10月20日至24日举行。结果是64.4%赞成,再次低于三分之二的门槛,因此没有改变领土地位(见A/AC.109/2007/19)。和第一次全民投票一样,联合国正式监测投票,非殖民化问题特别委员会和政治事务部的代表作为观察员在场。

13. 第二次全民投票结果出来后，长老大会请新西兰政府保留一揽子自决方案（即已同意作为和实际作为前两次投票基础的条约草案和宪法草案）。现政府委员会指出，托克劳将来也许可以改变全民投票三分之二多数的门槛，但应采取措施，确保每一个村都达到明确的多数，以维护团结。现政府委员会还指出，托克劳坚决承诺要自决，并希望制定宪法，尽管是一个不包括自由联合自治条款的宪法。

14. 这些全民投票的结果都没有达到托克劳长老大会为改变地位规定的支持门槛，新西兰承认并接受两次结果。在 2007 年全民投票有了结果之后，新西兰总理于 2008 年 2 月会晤了托克劳领导人讨论新西兰与托克劳关系的未来步骤。双方同意托克劳的自决努力应当“暂停一段时间”，而集中精力满足托克劳的各项基本需要。

三. 经济状况

A. 一般经济概况

15. 托克劳的经济增长面临严重制约，包括自然条件不利，例如面积狭小、地理偏远、各环礁岛很分散、缺乏自然资源、但自然灾害颇仍（例如旋风）。迄今为止，由于管理国提供了为数可观的援助，才能使托克劳的经济维持稳定。在新西兰的持续协助下，托克劳现任政府委员会打算始终注重实施与基础设施、交付核心服务和航运有关的各种优先项目，并注重发展村庄和加强长老大会、托克劳现任政府委员会和托克劳公共事务处。

16. 托克劳兼有传统和现代收入资源，形成了独特的组合。利用政府的经费定期向许多村民付款，以完成各种乡村任务，从建筑和装船到援助长老大会和其他公共实体等。对扩大商业捕鱼业投入了大量资金。不过，将个体渔业维持在生计水平上仍是首选办法，因为缺乏可靠的运输使得与更接近市场的萨摩亚渔业竞争具有挑战性。

17. 传统和社区价值观及习俗具有举足轻重的作用，使领土居民能够普遍安居乐业，平等相处；配给制以及重视维持家庭和(或)大家庭观念就是证明。配给制的传统要求将粮食和农产品存放于中央地点，再由分配者按“分配群体”分配。这项原则规定建立一种安全可靠的分配制度，满足社区内每一名成员的需要，包括老人、寡妇、单亲父母和儿童。

18. 托克劳一直能够维持比较稳定的人口水平。要让这一趋势继续下去，并避免技术人员移民，托克劳和新西兰都意识到，基本服务必须保持在一定水平上，以增强对托克劳各环礁岛生活质量的信心。

B. 管理国对托克劳的援助

19. 在整个 2009 年，托克劳内部以及同新西兰一直在讨论制定可实现的适当经济发展目标。托克劳和新西兰都重申致力于查明可以合理确定和维持的活动和项目。

20. 援助是根据三年期经济支持安排的条款提供的。最近的安排是新西兰外交部长和托克劳乌卢在 2007 年 12 月签署的。安排涵盖 2007 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间，承诺为托克劳提供 4 318 万新元的援助，² 通过 2004 年 11 月正式成立的托克劳国际信托基金捐款交付。该基金的目的是今后为托克劳提供代间安全和独立的收入来源。该基金的捐款来自托克劳、新西兰、澳大利亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国，目前大约有 5 600 万新元。

21. 托克劳 2009-2010 年度的总预算目前由托克劳控制——此前托克劳控制预算支持构成部分，而不是项目援助资金。新西兰仍然是经济援助的主要来源。2009-2010 年，新西兰对托克劳的援助总额已增至 1 950 万新元。

C. 运输和通讯

22. 托克劳没有机场跑道，主要的运输工具是仅有的一艘小轮“托克劳号”，其货运和载客量都十分有限，每两星期提供往返托克劳和阿皮亚以及各环礁岛之间的服务。2002 年 8 月，访问领土的联合国特派团的结论是，缺乏可供选择的运输工具，是妨碍领土经济与社会发展的最大障碍之一，并建议认真考虑在各环礁岛之间开设专门的渡轮和在某一个环礁岛上建立简易机场。2003 年以来，新西兰提供资金，增加从萨摩亚航运有限公司包租的大型船只的到访。新西兰认可连接托克劳各环礁岛的船舶公司服务的质量，认为建立与萨摩亚的联系是其持续活力的核心。作为管理国，新西兰承诺对服务进行一次重大审查。2009 年 12 月，新西兰外长宣布，由于 2009 年 8 月的调查结果，“托克劳号”被劳埃德船级社认证为未来两年适航和安全。2010 年 2 月初，托克劳即将离任的乌卢本人强调健全的航运服务和适当沟通的重要性，并表示希望会很快取得进展。据新西兰国际援助和发展署说(<http://www.nzaid.govt.nz/library/docs/factsheet-tokelau.pdf>)，据设想，一个更加安全、有更大的货运和客运能力和容量的新航运服务，将于 2011 年年底开始运营。

23. 托克劳不断建设基础设施以及维修现有设施，是托克劳/新西兰关系的一个重要方面。各项目的优先顺序，由托克劳政府决定，或在公共服务机关或村委员会一级决定。改善学校和保健中心是各环礁岛本方案周期的重中之重。

24. 过去十多年来，进行了大规模投资，以便利各环礁岛的托克劳人之间来往以及同外界接触。托克劳电信公司，这个 400 万新元的国际电信服务公司成立于 1997 年。托克劳也有一个网站(www.dot.tk)，于 2002 年 1 月投入使用，提供免费和付费域名。该网站是该电信公司和一家私营公司，即 Taloha 有限公司之间商业许可证协议的结果。该网站被认为有潜力为领土提供一些收入，而无需电信公司的任何资本支出。³ 应各环礁岛的要求，电信公司于 2009 年开始在各环礁岛

² 按 2008 年 12 月 31 日的汇率，1 新西兰元折合 0.58 美元。

³ 新闻稿，“正在创造历史”（2002 年 2 月）和托克劳行政长官转递的资料。

安装新设备，以推进对乡村的电信服务，并协助建立基于互联网的远程教育机会。25. 2002年2月，利用新西兰提供的资金，在各环礁岛上设立了调频电台。这些无线电台被视为是维持领土文化传统的绝佳手段，也便于社区事务和决策事务沟通和提高透明度，因为每一个环礁岛都广播长老理事会的会议情况。

D. 电力供应

26. 2001年，在新西兰国际开发署的赞助下，在所有三个环礁岛上进行了建立柴油发电系统的工作。2008年工程基本完工，费用大约为300万新西兰元。为了环境和经济原因，托克劳仍热衷于最大程度地依靠可再生能源，并在努力制定适当的战略。一个由开发计划署资助和法国政府捐助的光电能源网项目，覆盖法考福15户人家，已经开发并正在接受评价。意图是为托克劳其他社区推广类似的设施。

四. 社会状况

A. 教育

27. 托克劳对所有人实行免费的中小学义务教育制度。托克劳作为南太平洋大学的成员，可通过设在阿塔福的卫星进入该大学教育电信系统。尽管多年来对教育提供了大量经费，各环礁岛的教育水平仍然比较低。让子女得到更好的受教育机会，是许多家庭中有人离开环礁岛去萨摩亚、新西兰或其他地方的主要原因。据管理国说，在托克劳正继续执行一项重大基础设施重建计划，其中包括，作为第一阶段，在阿塔福和法考福修建新学校。还努力编制课程，培训校长和高级工作人员，在2009年将中学教育延长及13年级。托克劳还在与太平洋共同体秘书处密切合作，以探讨更好的利用互联网。

B. 保健

28. 三个环礁岛位置很分散，与外部世界的联系全靠海上运输，对各环礁岛居民提供充分的保健服务永远是托克劳的最棘手难题。

29. 对保健服务的主要非本地捐款来源包括新西兰政府、世界卫生组织(世卫组织)、联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国开发计划署、澳大利亚政府和太平洋共同体秘书处。国家保健计划的优先重点是：(a) 健康的岛屿和社区；(b) 健康的生活方式；(c) 发展保健伙伴关系；(d) 发展可获取的初级保健服务；(e) 成功的社区参与；以及(f) 发展和改善保健服务体系。

30. 每一个托克劳环礁岛都有一个基础保健中心，有人员和设备提供核心的医疗和相关服务。对托克劳的这个最核心需要领域给予了很大的注意和经费。作为重大基础设施更新方案的一部分，努库诺努岛正在对其保健中心进行大规模的改善。

31. 据世界卫生组织说，托克劳人的一般健康状况良好；不过，成年人、尤其是男性的烟草和酒精消费相对较高。由于饮食和缺乏体育锻炼，肥胖症很普遍，在 30 至 39 岁的人口中，男子有肥胖症的为 70%，妇女 83%。⁴

五. 对外关系

32. 《伙伴关系原则声明》第 9 和第 10 段规定，托克劳为一非自治领土，目前不具备充分的国际法人资格，本身不能履行作为一个国家的正式的国际法律义务。在同托克劳协商之后，根据托克劳的意愿，由新西兰负责代表它承担所有此种义务。托克劳以本身的名义参加了一些区域和国际组织，只要这些组织允许以这种方式参加。

33. 托克劳是论坛渔业局、南太平洋共同体、南太平洋大学和南太平洋区域环境方案的成员。2005 年 10 月，托克劳获准加入南太平洋应用地球科学委员会为联系成员。10 月底，托克劳乌卢出席太平洋岛屿论坛的会议，托克劳在会上被接纳为观察员。托克劳也是世卫组织和联合国教育、科学及文化组织的联系成员。

34. 除了与新西兰的关系外，萨摩亚是托克劳的另一个重要双边伙伴。双方在对托克劳重要的许多领域不断接触。合作日益增多的一个实际例子是，正在加大合作的力度，以使托克劳能够把非生物所能降解的废物运往萨摩亚处置。

六. 领土未来的地位

A. 领土政府的立场

35. 在特别委员会 2009 年 6 月 23 日会议上，托克劳乌卢说，虽然托克劳仍然充分致力于自决，但迄今举行的两次全民投票的结果都未支持改变其地位。需要几年的时间长老大会才能考虑再次举行全民公决。与此同时，需要做更多工作来加强当地的能力和基础设施，并促进经济发展。同时，在当前全球金融危机的情况下，托克劳正在采取步骤，以确保其抵稀缺资源得到明智的使用，特别是通过确定发展优先次序，制定切实可行的目标，以及将良好治理做法纳入其公共管理制度。公共开支将相应地加以调整。托克劳从新西兰获得大力经济支持，既反映了托克劳取得的进展，也反映了新西兰对领土的持续承诺。

36. 托克劳乌卢确认给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会的承诺，并补充说，领土将继续期待特别委员会在这方面的指导。

B. 管理国的立场

37. 新西兰作为托克劳的管理国，一贯坚决承诺尊重托克劳人民的愿望和自决的原则。新西兰始终支持托克劳想要行使自决权的愿望。在两次关于自决权的全民

⁴ 世界卫生组织萨摩亚办事处提供的资料。

投票中，新西兰为托克劳确定其人民对可能改变地位的意愿的努力提供了一切适当的支持。历届行政长官和新西兰驻联合国代表都在特别委员会和特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)阐明新西兰在此问题上支持托克劳的全部资料并记录在案。这两个委员会正面肯定了新西兰对托克劳人民需要和愿望的态度。

38. 2009年6月23日，新西兰代表在特别委员会发言说，一个核心目标是为托克劳人民提供基本服务和良好的生活质量。新西兰将继续与托克劳合作，以满足人民的需要，新西兰欢迎特别委员会继续关心。

39. 2009年10月9日，新西兰代表在第四委员会发言说，自从托克劳人民在联合国监督的自决公民投票中投票以来，已经过了两年，托克劳选民在那次公民投票中又一次没有达到他们自己确定的将非自治领土地位改为与新西兰自由联合的自治地位的最低票数。因此，托克劳和新西兰决定将重点主要放在进一步改善各环礁岛的基本服务上，而非中途采取进一步行动争取自决。自决权固然至关重要，但其本身并不够。行使了自决权的人民还必须得到充分发展的机会。这正是新西兰对托克劳人民的承诺。

C. 审议特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)的报告

40. 巴布亚新几内亚代表在特别委员会介绍一项关于托克劳的决议草案。他说，案文欢迎新西兰政府保证继续履行对托克劳的各项义务。案文还欢迎该区域其他国家和领土的合作态度，对托克劳的经济和政治愿望的支持，以及领土对国际和地区事务更多的参与。他重申共同提案国赞扬新西兰随时准备同特别委员会合作及其在协助托克劳人民争取实现自决方面堪称典范的努力。

D. 大会采取的行动

41. 在2009年12月10日第62次全体会议上，大会根据第四委员会的建议，未经表决通过了关于托克劳问题的第64/103号决议。

42. 大会在该决议执行段落中：

1. 注意到托克劳和新西兰仍坚定致力于托克劳目前的发展，以促进托克劳人民的长远利益，尤其强调进一步发展每个环礁的设施，以达到现行要求；

2. 又注意到目前新西兰承认托克劳人民有在认为适当的时候采取自决行动的全部权利；

3. 欣见在朝着向三个长老会(乡村委员会)下放权力方面取得进展，尤其是自2004年7月1日起向三个长老会下放行政长官的权力，自那天起，每个长老会全面负责管理其所有公共事业；

4. 回顾长老大会在所有三个乡村进行广泛磋商，并在托克劳特别制宪委员会举行会议之后，于2003年11月决定与新西兰正式探讨自由结合的自治备选方案，以及后来托克劳与新西兰之间根据长老大会的决定进行讨论；

5. 又回顾 2005 年 8 月长老大会决定在托克劳宪法草案和与新西兰自由结合条约草案的基础上进行一次关于自治的全民投票，并注意到长老大会颁布了全民投票的规则；
 6. 注意到 2006 年 2 月和 2007 年 10 月为确定托克劳地位举行的两次全民投票未能达到长老大会规定的为改变托克劳作为新西兰管理下非自治领土的地位而必需的有效票三分之二多数；
 7. 赞扬 2006 年 2 月和 2007 年 10 月在联合国监察下举行的两次全民投票专业而且透明；
 8. 确认托克劳长老大会决定，推迟托克劳对今后自决行动的审议，新西兰和托克劳将重新努力并重视确保增进和加强托克劳环礁的基本服务和基础设施，从而确保提高托克劳人民的生活质量；
 9. 又确认托克劳主动制订 2007-2010 年期间经济发展战略计划；
 10. 还确认新西兰持续并始终承诺满足托克劳人民的社会和经济要求，并确认联合国开发计划署的支持与合作；
 11. 确认托克劳需要国际社会的持续支助；
 12. 满意地回顾建立和营运托克劳国际信托基金，以支持托克劳持续的需求，并吁请会员国和国际及区域机构向该基金捐款，以便切实支助托克劳克服面积狭小、孤悬海隅和资源匮乏等问题；
 13. 欢迎新西兰政府保证在托克劳问题上履行其义务；
 14. 又欢迎该区域的其他国家和领土对托克劳的合作态度，对其经济和政治愿望以及进一步参与区域和国际事务的支持；
 15. 吁请管理国和联合国各机构在托克劳进一步发展的过程中继续向其提供援助；
 16. 欢迎管理国采取行动向秘书长转交关于托克劳政治、经济和社会状况的资料；
 17. 又欢迎托克劳和新西兰承诺继续为托克劳及其人民的利益共同努力；
 18. 请给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会继续审查托克劳非自治领土的问题，并就此向大会第六十五届会议提出报告。
43. 在同次会议上，大会还通过了关于给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况的第 64/106 号决议，其中第 6 段提到托克劳。