



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERALE/2003/72  
23 June 2003  
CHINESE  
Original: ENGLISH

2003 年实质性会议

2003 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，日内瓦

临时议程\*项目 14(h)

社会和人权问题  
土著问题常设论坛经济及社会理事会要求提供的有关土著问题的资料秘书长的报告\*\*

## 摘 要

经济及社会理事会在其题为“建立土著问题常设论坛”的第 2000/22 号决议中决定，常设论坛设立并举行第一届年会后，对联合国系统内有关土著问题的所有现有机制、程序和方案进行审查，包括对土著居民问题工作组的审查，但不预断任何结果，以期使各种活动合理化，避免重复和重叠并提高效益。本报告载有各国政府、非政府组织和土著人组织以及联合国系统各组织和其他有关实体的答复摘要。

各国和土著人组织及非政府组织的评论意见主要涉及联合国秘书处内为处理土著问题而设立的各项机制。这些机制是：土著居民问题工作组、联合国关于土著人民权利宣言草案工作组、土著人民的人权状况和基本自由情况特别报告员和土著问题常设论坛。一些国家对可能存在重叠状况表示关切，土著人组织表示一致支持所有现行机制继续设置。本报告附件提供了四个机制的任务规定和产出概况。

---

\* 见 E/2003/100。

\*\* 为了给予磋商时间，本报告在文件管理科确定期限后提交。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 6	3
二、 各国政府评论意见摘要.....	7 - 14	4
三、 土著人组织和非政府组织评论意见摘要.....	15 - 31	6
四、 国家人权机构和独立专家评论意见摘要.....	32 - 35	11
五、 联合国专家或立法机构的建议.....	36 - 37	12
六、 收到联合国系统各部门、方案、组织和机构及其 他政府间组织的资料.....	38 - 57	13
七、 意见.....	58 - 59	16
 <u>附 件</u> ：		
联合国有关土著问题的机制.....		18

## 一、导 言

1. 经济及社会理事会在其题为“建立土著问题常设论坛”的第 2000/22 号决议中决定，常设论坛设立并举行第一届年会后，对联合国系统内有关土著问题的所有现有机制、程序和方案进行审查，包括对土著居民问题工作组的审查，以期使各种活动合理化，避免重复和重叠并提高效率。

2. 理事会在其第 2001/316 号决定中请秘书长向各国政府、非政府组织、土著人民组织、土著问题常设论坛和联合国内有关土著问题的所有现行机制、程序和方案，包括土著居民问题工作组征求资料，并在此基础上尽快但不迟于理事会 2003 年实质性会议进行第 2000/22 号决议第 8 段授权的审查。

3. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2002 年 9 月 30 日代表秘书长向各国政府发出普通照会，请各国政府提供自己认为与审查有关的资料。收到下列八个会员国的答复：澳大利亚、古巴、捷克共和国、丹麦、日本、尼泊尔、新西兰和挪威。

4. 人权高专办还向非政府组织和土著人组织致函征求资料。收到下列 21 个组织的答复：Almáciga 文化间工作组、美洲印第安人法律联盟、阿帕奇生存联盟、Asociación des Criadores de Camelidos Andinos de las Regimes Puna del Perú (ACRICAR) -MIP-CIPROCADIC、Tamaynut 协会、欧洲文化、体育和社会发展行动协会、Casa Nativa Tampa Allqo、俾格米土著及弱势少数群体援助中心(CAMV)、Chirapaq、安第斯土著人民自治发展法学家委员会(CAPAJ)、卢旺达土著人民协会(CAURWA)、南美印第安人理事会(CISA)、土著居民文献、研究及资料中心、土著资源开发国际组织、因科明迪奥斯、国际印第安人条约理事会(印第安条约理事会)、全国土著和岛民法律事务秘书处、荷兰土著人民中心、受威胁人民协会、Pueblo Wayuu de la Guajira 和世界咨询理事会。还收到土著人民核心组的答复。

5. 人权高专办还致函土著居民问题工作组和土著问题常设论坛成员。收到横田洋三先生(工作组成员)和米利拉尼·托拉斯克女士(常设论坛成员)的答复。办事处还收到土著居民与托雷斯海峡岛民社会正义专员(澳大利亚)的资料。

6. 人权高专办于 2002 年 9 月 30 日致函联合国各部门、组织和专门机构以及其他有关政府间组织和机构，并附有有关联合国内有关土著人民现有机制、程序和方案的问题单。收到下列组织的二十份答复：裁军事务部、新闻部、中央支助事务

办事处和秘书处法律事务办事处；联合国艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、生物多样性公约秘书处、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境方案(环境方案)、联合国训练研究所(训研所)、联合国危地马拉特派团(联危特派团)和联合国非政府组织联络事务处(非政府组织联络处)；联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、泛美卫生组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界卫生组织(卫生组织)；经济合作与发展组织(经合组织)。

## 二、各国政府评论意见摘要

7. 澳大利亚政府表示注意到常设论坛的任务规定，欢迎建立常设论坛，把它作为联合国专门处理有关土著问题的协调和推动工作的主要机构。澳大利亚政府指出，通过审查可帮助改进联合国系统的效力，并消除不必要的资金筹措和资源压力。澳大利亚政府认为，鉴于常设论坛的设立、正在继续就联合国土著人民权利宣言草案进行的工作以及设立有关土著人民的人权状况和基本自由情况新特别报告员的决定，土著居民问题工作组的任务规定业已完成，应该结束工作组的工作了。澳大利亚政府说，常设论坛负责就包括人权在内的一系列问题提供专家咨询和建议，而特别报告员要负责调查并报告侵犯人权的情况。鉴于这些发展事项，澳大利亚政府说，它相信过去由工作组承担的工作现在可以取消了。澳大利亚还指出，建立常设论坛的理事会决议要求从现有资源内为新机构提供资金，认为这增强了合理化的需要，使有限的资源能够得到有效分配。

8. 古巴政府表示关切说，尽管理事会、大会、土著问题常设论坛和人权委员会作出各种决定支持处理土著问题，但在保护土著人民权利方面并未取得足够进展。在这方面，古巴政府再次重申联合国框架内设立所有有关土著问题机制和机构的重要性。古巴政府确认土著居民问题工作组的重要性，注意到其支持建立常设论坛的努力，并提到其所进行的研究和提出的建议。鉴于其广泛的任务规定和诸如有关制定标准和分析影响土著人民各种问题的不同活动，古巴认为工作组对更好地理解这些人民所面临的问题至关重要。古巴政府指出，工作组的年度报告包含有关土著人民权利状况的宝贵资料，有利于研究关于土著问题的适当解决办法。古巴政府指出，一个机制并不排除另外一个机制。土著居民问题工作组、常设论坛和特别报

告员具有各异而具体的任务规定，成为各自存在的正当理由。古巴政府说，这些机制相互弥补，并不重叠。古巴政府认为，审查应该把加强各不同机制间的协调和建立卓有成效和效率的合作当作其主要目标。

9. 捷克共和国政府认为，工作组和常设论坛的任务规定在某种程度上重叠，建议作出努力使之合理化。该国政府还指出，在常设论坛第一届会议辩论期间，曾呼吁这两个机构之间加强合作，因此应该考虑到这一点。将特别报告员的任务规定与工作组的任务规定相比较，捷克共和国政府指出，特别报告员有关搜集资料和提出建议的任务规定部分会导致与工作组的任务规定产生某些重叠，这在审查过程中应予考虑。该国政府还提到为土著人民设立的两项自愿基金(土著居民自愿基金和世界土著人民国际十年自愿基金)，建议以一项信托基金涵括两项任务规定。该国政府指出，寻求成本效益符合秘书长的改革提案(A/57/387,第 170-171 段)。

10. 丹麦政府建议，审查应按照秘书长 1996 年审查联合国内有关土著人民的现有机制、程序和方案所采用的方法与办法 (A/51/493)来进行，这可以采取更新其先前组织方法的形式。丹麦政府说，它期待审查所提供的资料能使理事会在 2003 年实质性会议上结束对所有现有机制、程序和方案的审查。

11. 日本政府指出，它支持联合国系统的改革，以加强效力和效率，并建议按照正在进行的改革进程进行机制审查。日本政府说，考虑到预算制约，应尽可能努力避免重复和重叠。日本政府指出，常设论坛是联合国处理土著问题的最高级机构，因此期待该机构能以全面的方式对改善土著人民的生活做出贡献，这是由于常设论坛具有广泛的任务规定，涉及经济和社会发展、文化、环境、教育和人权问题。日本政府还指出，期待常设论坛能够协调联合国系统内有关土著问题的各项活动。日本政府最后说，不应分散有限的资源，而应有的放矢地予以分配。

12. 尼泊尔政府提供了为执行所述决议而开展活动方面的资料，并提到 1997 年成立的土著发展委员会以及 2001 年全国提高土著人地位学会法开始生效。

13. 新西兰政府表示支持设立土著问题常设论坛，希望这将证明在联合国系统内将土著问题纳入主流是有效的。新西兰政府说，常设论坛在国家与土著人民之间建立信心和进行磋商方面提供了一个范本。新西兰政府注意到有关宣言草案工作组和有关土著人民的人权状况和基本自由特别报告员在争取世界关注处于最不利地位的土著人民问题方面发挥作用，请他与常设论坛成员密切合作。新西兰政府表示，

过去二十年以来，土著居民问题工作组在将土著问题提到世界舞台和提倡尊重土著人民方面发挥了重要作用。然而，新西兰政府认为，近年以来，工作组的辩论陷入僵滞，新西兰政府认为，工作组的工作并未改善土著人民的状况。新西兰政府说，它认为常设论坛将是确保将土著人关切事项变为具体行动的更有效手段。它认为，考虑到土著问题专家的意见和审查结果，各国政府需要就工作组问题作出决定。新西兰政府说，随着常设论坛的建立，所有利益攸关者均需处理重叠问题。新西兰政府说，联合国资源日益分散，越来越难以说明有必要为处理类似或重叠问题设置多种论坛进行预算分配。新西兰政府注意到多种会议对土著代表团和联合国系统构成的要求，它建议减少会议次数，使议程合理化，这将促进会议的参加情况，鼓励更广泛的代表性。新西兰政府支持将土著问题包括进专门机构的工作中，其中包括卫生组织、劳工组织和世界银行，并欢迎机构间有关土著问题的合作。

14. 挪威政府指出，国际十年有助于提高人们对土著人民所面临的人权问题的认识。挪威政府呼吁宣言草案工作组所有各方做出努力，显示出更大的灵活性，以使谈判在 2004 年顺利结束。挪威政府欢迎委任特别报告员，认为特别报告员的任用是加强人权委员会在土著人民人权领域机制的重要成果。挪威政府指出，特别报告员的首期报告强调了现行人权立法、其实施情况和土著人民面临的特定状况之间“保护差距”的问题。挪威政府说，土著居民问题工作组是联合国在促进和保护人权、监测人权状况、拟定新的标准和倡导研究方面的推动力量。挪威政府说，建立常设论坛是国际承认土著事业方面的划时代进展。代表土著人民和各国政府的专家论坛具有解决土著人民经济、文化、社会、教育、卫生和与人权关切事项以及协助加强联合国各有关土著问题机构间协调与合作的能力。挪威政府说，常设论坛除获得所有必要资源外，还需要时间，使之得以满足这些期望。该国政府强调联合国经常预算为论坛各项活动确保充足财政和秘书处支助的重要性。

### 三、土著人组织和非政府组织评论意见摘要

15. 土著人组织和非政府组织着重评论了有关土著居民问题工作组的问题。除二十一份书面来函外，人权高专办还收到参加可持续发展问题世界首脑会议 300 多位土著代表商定的《金伯利宣言》和一份《执行计划》，其中声明，基于工作组制定土著人民权利国际标准任务规定的重要性，支持工作组继续设置。

16. 土著人民核心组是出席土著居民问题工作组第二十届会议的土著人民代表，他们建议保留工作组，指出工作组具有独特的任务规定。Teton Sioux 族条约理事会指出，常设论坛和工作组具有不同的任务规定。该组织回顾，工作组的任务规定是审查有关土著居民人权的发展状况，并拟定有关保护土著权利的标准。该组织指出，而常设论坛的任务规定则是向经济及社会理事会以及通过理事会向联合国各计(规)划署、基金和机构就土著问题提供专家咨询意见和建议，并编写和分发有关土著问题的资料。常设论坛的任务规定意味着需要设置工作组，因为工作组是一个搜集资料的机构，与联合国服务的土著人民有着直接的联系，这两个机构相辅相成。应把工作组看作是一个全世界土著人民都可表达其困难与关切事项以及用自己成功的事例鼓励他人的地方。该组织引用工作组关于其第二十届会议的报告(E/CN.4/Sub.2/2002/24)，指出工作组是记载侵犯土著人民权利和影响国际社会有关人权问题的主要公共论坛。

17. 美国印第安人法律同盟也指出，常设论坛、工作组和特别报告员具有不同的任务规定，并相辅相成，但建议加强不同机制的能力，使其得以有效协同努力。安第斯土著人民自治发展法学家委员会说，常设论坛是一个就执行现行准则提供咨询意见的机构，而工作组则是可以发起旨在改进保护土著人民权利新标准的机构。国际印第安人条约理事会还认为，三个现行机制各不相同并相辅相成，指出工作组可以就人权领域的发展事项进行研究，并提出新的标准。该组织评论说，常设论坛不具备这类任务规定，也不接收有关侵犯人权情况的来函或进行国家视察，这属于特别报告员的任务规定范围。该组织还指出，三个机制的任务规定相互依赖，终止工作组会给联合国人权工作留下严重缺陷，有违联合国的利益。该组织意识到工作组的局限，即工作组无法解决特定国家侵犯人权的问题或联合国机关和机构的问题，指出新的机制则旨在对这些缺陷做出回应。

18. 国际美洲印第安人委员会在与土著人民磋商编写关于工作组的一份简报文件中注意到工作组的双重任务规定(审查发展事项和制订标准)，并评论道，常设论坛的创建者有意没有将这些任务委托给这一新机构。该组织指出，工作组将依赖常设论坛来推动现行和新的标准，而常设论坛则有赖于工作组进一步发展有关土著人民的新标准。这两个机构给人重叠的印象，但这并非由于机构重叠，而是因为尚未拟定各项程序，以确保各机制将讨论重点放在各自的任務规定上。该组织还指出，

土著人民所关切的事项首先仍然是人权问题，任何将这类问题从人权领域撤出的企图均应受到抵制。该组织对联合国各机构占用资源和注意力但却较少努力促进和保护土著人民人权表示关切。

19. 土著人民核心组认为下列各项创新是工作组努力的结果：联合国土著人民权利宣言草案；联合国援助土著居民自愿基金；世界土著人民国际年和国际十年；关于自治、可持续发展、土地、人权和自然资源公司、医疗卫生和青年与儿童问题的技术讨论会；小组委员会专家关于土著遗产、条约和土地问题的研究；世界土著人民国际日；以及土著研究金方案。这些活动在国际上成功地提高了土著人民的形象，并促进了对土著权利的确认。

20. 除了其他组织以外，安第斯土著人民自治发展法学家委员会指出，工作组已经成为土著人民的主要世界论坛，吸引着一千多名参与者，有助于小组委员会指派的五位专家的工作。这些参与者包括最著名大学的专家、政治家、艺术家、哲学家、土著律师和妇女和工人团体以及许多其他团体的代表，无需联合国支付费用。安第斯土著人民自治发展法学家委员会认为，工作组卓有成效，正因如此，得到国际舆论的确认。该组织还指出，其产出之一是常设论坛，显示出该机构能够找出解决办法。

21. Tamayunt 协会以及其他组织提供了工作组在国家一级发挥积极作用的范例。该组织说，该组织通过工作组的参与得到加强，得以向本国人民介绍有关联合国进程的情况。该组织将其区域内的若干变革归功于工作组的影响，包括确认 Amazigh 文化和语言以及非洲人权和人民权利委员会建立自己有关土著社区工作组的决定。哥伦比亚 Wayuu 人民、the Centre d'accompagnements des autochtones pygmées et minoritaires vulnérables 和 ACRICAR 表示支持工作组继续设置，他们说工作组为提出本国内有关土著人权利、贫穷、发展和其他重要问题提供了场所。除了其他以外，国际美洲印第安人委员会还提到工作组对联合国各机构的影响，并以世界知识产权组织和世界卫生组织为例，说明在工作组的倡议下，说服了这两个组织研究处理土著人关切事项。国际美洲印第安人委员会还指出，尽管工作组拟出的宣言草案尚未通过，但却影响了若干国家的立法。

22. 非政府组织和土著人组织指出，工作组的双重任务规定一直与各土著民族有关。土著人民核心组认为，工作组是联合国内拟定有关土著人民权利国际标准的

主要论坛。其他非政府组织也表示了同样的见解，包括于 2002 年 7 月 22 日向经济及社会理事会主席致函中所表达的观点。

23. 土著人民核心组指出，工作组不必继续以其既定的方式行事。该核心组为工作组今后的工作提出若干建议，以回应土著人民逐渐发展的状况。该核心组提到把制定有关土著领土权利和土地所有权、私营部门、保护传统知识、贸易、土著经济和可持续发展以及和平与解决冲突作为工作组可能开展的新型活动。该核心组还建议，工作组应该为今后十年制定计划，将重点放在制定标准上，并建议与土著人民和工作组成员发展研究伙伴关系，并说明可以作为研究问题的若干领域。国际美洲印第安人委员会还指出，制定标准可由工作组承担，包括拟定有关土著知识、私营部门和事先知情同意的概念准则。

24. 一些其他组织提到工作组今后的工作。例如，世界咨询理事会建议，工作组应该审查土著人民不断恶化状况的原因，并建议评估对土著人民提供的发展援助。美洲印第安人法律联盟指出，工作组可以在审查国际十年和执行载于大会第 57/157 号决议中各项建议方面发挥作用，以进一步拟定促进和保护土著人民权利的国际标准。

25. 一些组织提到联合国现有机制的财务问题。土著人民核心组指出，它认为联合国在完成国际十年各项目标中应该增加而非减少用于促进和保护土著人民权利的现有人力和财政资源。它指出，工作组过去 20 年中资源贫乏，但却取得许多成绩。美洲印第安人法律联盟也表示了类似的观点，指出对于联合国来说，工作组的成本极低，而其对土著人民的重要性却极大。该组织在其提交的文件中指出该机构在资源缺乏的情况下所取得的各项成就。土著资源开发国际组织指出，金钱不应成为在重复和重叠掩盖下排斥土著声音的理由。该组织说，不应终止成功的方案，而应加以巩固，使其好上加好。国际美洲印第安人委员会指出，工作组在小组委员会各工作组中成本最低。

26. 若干土著人组织和非政府组织指出，工作组作为联合国有关人权和土著人民专家机构提供了超出其职能的各项益处。土著人民核心组在发言中指出，工作组是有关土著人民权利权威性国际论述中心，向许多学者和活动家传播信息。核心组评论说，该机构为土著人民和参与者实现并加深具体伙伴关系和项目提供各种机

会。国际美洲印第安人委员会提到工作组的开放规则，它说这些规则通过 20 年经历的长期作法得到保障。

27. Chirapaq 同若干其他土著人组织一样指出，工作组赋予土著领导人回顾和分析土著人关切事项的机会。该组织说，这一经历有助于该组织发展其在人权方面的国家能力。该组织把工作组称为“土著人民学习的地方”，因为土著领导人在实践上并通过和其他代表与会从全球层面了解他们的报负和关切事项。该组织指出，工作组是联合国的进入点，包括土著代表、学术界、非政府组织、学生和结社团体在内的大量参与者促进了区域和国际网络的创建，将各种努力汇合在一起，提出建议。该组织最后建议工作组帮助向各国政府施加压力，逐渐纳入考虑到土著人民权利的各项倡议。

28. 印约理事会指出，工作组自成立以来在与土著人民真正的伙伴关系下致力于其任务规定，使不具备经济及社会理事会咨商地位的组织和人民成千上万的代表得以参与，并成为土著人参与联合国其他论坛的榜样。该组织指出，该机构是土著人参与这些其他论坛的培训地，并成为国际工作的入门。美洲印第安人法律联盟指出，工作组应土著人民的要求而设立，不应不同他们商量就予以取消。国际美洲印第安人委员会提出另一个论点，指出工作组代表着联合国的历史记忆，因而是过去 20 多年以来所形成的联络、关系和网络来源，各新机构可以加以利用。

29. 若干土著人组织和非政府组织也就常设论坛、特别报告员、宣言草案工作组和国际十年提供了评论意见。设立常设论坛受到欢迎，并就常设论坛今后如何开展工作提出建议。Casa Nativa Tumpa Allqo 指出，常设论坛具有成为保障联合国有关土著问题各组织间合作的机制。美洲印第安人法律联盟说，它认为需要加强论坛的财政和其他现有资源，并期待着实现载于该机构首期报告的各项建议。国际印第安人条约理事会评论到，该论坛请求进行若干研究，并在第一份报告中拟定标准，将工作组作为履行这些任务的伙伴。全国土著和岛民法律事务秘书处指出，该论坛具有广泛的任务规定，可以帮助拟定各项改善劳动人民经济和社会状况的措施，并建议论坛考虑如何为土著人民探索创收机会。印第安人理事会指出该论坛的一些限制，建议论坛可以对解决国家和土著人民间的问题进行干预。国际美洲印第安人委员会和一些其他组织指出，该论坛工作伊始，需要先稳定自己，并指出将在五年结束时对其工作进行评价。该组织也提请注意土著人民常设论坛不限名额特设工作组

的报告(E/CN.4/2000/86), 并指出政府和土著人代表在联合文件中所拟定的任务规定得到修正, 排除了某些任务, 因而限制了该机构的规模。

30. 美洲印第安人法律联盟和国际印第安人条约理事会就特别报告员的作用发表了评论意见。美洲印第安人法律联盟说, 常设论坛、工作组和特别报告员需要相辅相成协力工作, 并支持常设论坛与论坛、工作组成员和联合国系统特别报告员一道组织技术研讨会的建议。美洲印第安人条约理事会回顾曾请特别报告员考虑工作组和常设论坛的各项建议。该组织还指出, 常设论坛和特别报告员只是过去两年才设立的, 因此, 现在仅只开始形成其工作方法, 三个机制需要更多的时间发展互补工作关系。包括土著人民核心组、国际印第安人条约理事会和美洲印第安人法律联盟在内的一些组织就宣言草案发表评论意见, 呼吁各国维护自决权利, 并努力争取早日获得通过。两个组织均呼吁审查国际十年, 并建议考虑宣布举办第二个十年。

31. 若干组织认为, 审查土著问题机制时机尚未成熟, 建议待常设论坛通过技术和财政资源的方式得到加强及其秘书处充分行使职能后再进行审查。

#### 四、国家人权机构和独立专家评论意见摘要

32. 分别收到澳大利亚人权和平等机会委员会土著居民和托雷斯海峡岛民社会正义专员和土著问题常设论坛及促进和保护人权小组委员会米利拉尼·托拉斯克女士和横田洋三先生关于本报告的资料。

33. 土著居民和托雷斯海峡岛民社会正义专员指出, 工作组开创了国际进程, 使土著人民得以参与、影响并继续影响联合国系统各机构关于土著人民办法的议程, 并在制定标准方面发挥了宝贵的作用。他认为, 鉴于缺乏工作组今后也许负责监测的既定标准, 终止工作组的工作为时过早。常设论坛有能力动员整个联合国系统应对全世界土著问题并有助于土著人民参与制定方案和政策方向。该论坛具有将土著人权利纳入联合国内主流的潜力, 但需要充足的财政和人力资源。专员提到通过有关土著人民权利宣言草案条款进展缓慢, 把创设特别报告员职位称作世界土著人民国际十年重要成就之一。常设论坛的作用也许包括应用现行标准, 但并不具有拟定新的标准或审查国家一级人权问题的任务规定: 这些是工作组和特别报告员的职能。工作组审查进展情况, 而不调查抱怨申诉, 调查工作是委任给特别报告员的一项任务。与人权条约委员会相比, 特别报告员还有进一步的潜在作用, 因为人权

条约委员会仅限于在被指控侵犯人权的国家是有关条约缔约国并承认委员会管辖权的情况下才可处理申诉案件。专员指出，联合国有关土著问题的人权机制没有获得充分的人力、技术和财政资源，以确保这些机制能够恰当履行其任务规定并充分运作，他建议从联合国常设论坛经常预算中提供充分的资源。

34. 常设论坛专家米利拉尼·托拉斯克指出，她认为土著居民问题工作组、特别报告员和常设论坛具有履行不同职能的任务和授权，这些职能并不重复，也不重叠，她建议联合国为这些机制提供资金，使其得以与会讨论如何交流和更好地推动联合国的效力。应该保留工作组，因为它具有关键和独特的任务规定以及接受土著人民、国家和组织的包容性民主结构。她建议，工作组专家应为土著问题专家，并使土著人民参与提名过程。她提议，工作组专家应有任期限制；她还建议编写一份关于影响土著人民人权的国家行动问题的半年期报告。托拉斯克女士认为，特别报告员与常设论坛或工作组的工作并不重叠。她指出，特别报告员的任务规定是调查国家侵犯土著人民人权的情况，并制定预防性解决办法，而常设论坛或工作组均未获得如此授权。她进一步评论说，常设论坛可以为联合国系统内土著问题带来凝聚力，并在最高一级提供咨询意见。例如，该论坛在将土著人关切事项纳入千年发展目标主流方面可以发挥作用。

35. 横田洋三先生是土著居民问题工作组成员，他指出，工作组应继续设置，使其得以继续研究特定题目和制定标准。工作组是土著人民自由和直接表达其有关各种问题看法的地方。他建议，工作组和论坛成员与会讨论和澄清各自任务规定。

## 五、联合国专家或立法机构的建议

36. 土著居民问题工作组在其第二十届会议上得出结论认为，存在着可能由于经济及社会理事会要求进行的审查可取消其授权的危险，指出几乎没有什么土著组织能够参与理事会即将进行的讨论。工作组同意设立两个新的机构同理事会的审查应作为全面回顾工作组工作的催化剂，制定注重行动的工作方案，并考虑新的和获得改进的工作方法。因此，工作组决定拟定一系列工作文件(E/CN.4/2002/24,第 82-85 段)，论述今后的工作及其与新设立的土著人民机制的关系。

37. 增进和保护人权小组委员会在其第 2002/17 号决议中表示充分支持继续设置工作组，请工作组主席兼报告员与经济及社会理事会联系，请求他能参与磋商，

并请人权委员会表示支持需要继续设置工作组。人权委员会在其第 2003/55 号决议中考虑到由于工作组有别于常设论坛和特别报告员的任务规定需要继续设置，核准小组委员会的建议，并建议理事会在审查所有现有机制时酌情考虑该项决议的内容。

## 六、自联合国系统各部门、方案、组织和机构 及其他政府间组织收到的资料

38. 联合国系统为答复人权专员办事处所发问题单而提供的资料包罗万象，难以全文复制。本报告摘述一些有关任务规定和政策的主要组成部分。填写问题单组织的全部答复提供了有关其各项活动的详细情况，这些资料以原文提供。还应指出，联合国系统有 16 个组织在 2003 年 5 月常设论坛第二届会议提交了有关土著问题工作方面的资料和分析。该论坛注意到向理事会提交的报告和口头说明以及提出的建议(见 E/2003/43-E/C.19/2003/22)。

39. 自秘书长 1996 年的审查(A/51/493)以来，出现了若干积极进展。2002 年 1 月设立的土著问题机构间支助组每年开会两次，在一些政府和非政府以及联合国系统本身提交的文件中被确认为一项积极的主动行动。有迹象显示，联合国各组织和机构在联合活动中日益合作，土著人民在规划、执行和评估项目方面更加密切参与。

40. 国际劳工组织订立了专门处理土著和部落人民权利问题的唯一国际文书：1957 年关于土著和部落人民的(第 107 号)公约以及 1989 年关于土著和部落人民的(第 169 号)公约。关于劳工组织有关土著和部落人民行动的决议于 1989 年在国际劳工会议上同该项公约一同获得通过，该项决议强调劳工组织决心改善土著人民的状况和地位。劳工组织指出，土著和部落人民作为劳工组织非政府国际组织特别清单上的组织能够并的确代表非政府组织参与。在某些情况下，土著人组织与具有参加劳工组织资格的工人组织结成伙伴关系，由工人组织提出申诉。劳工组织内关于土著和部落人民方案有关土著和部落人民的所有技术活动均在有关人民的参与下制定和执行。

41. 人权专员办事处支持人权委员会所设立的联合国条约监测机构和特别机制，所有这些机构和机制均对土著人民权利提供保护。人权专员办事处是土著人组织寻求承认土著人特定权利和引起对国家侵犯人权情况关注的主要介入点。人权专

员办事处同土著人组织保持广泛和定期联络，每年为土著人民举办两次规定的会议：有 1,000 多人参加的土著居民问题工作组会议和 200 来名土著人代表参加的宣言草案工作组会议。

42. 联合国开发计划署(开发计划署)于 2001 年发布了题为“开发计划署与土著民族：交往政策”的政策指导说明，承认土著民族的权利及其在发展中所发挥的重大作用和对发展的贡献。该项政策的目标就是向开发计划署工作人员提供一个框架，以指导其建立与土著民族可持续伙伴关系的工作。开发计划署与土著人民共同组织了许多非正式和正式的会议，一个土著组织的执行主任是开发计划署——民间社会组织咨询委员会成员，该委员会就主要政策倡议向署长提供咨询意见。

43. 世界粮食计划署于 2001 年全面审查了其土著人民的经验，以更好地了解土著人民的需要、记载最佳做法和汲取运作教训。学到许多教训，其中包括选定地理目标、参与办法和方案中伙伴关系的重要性。粮食计划署提供了若干项目的范例，其中包括土著人民基层单位组织参与规划和管理，指出如果项目没有围绕土著人民自己社区组织形式设立则难以成功。

44. 儿童基金会的工作以《儿童权利公约》为指导，该《公约》第 30 条专门就土著人民状况作了规定。该条规定土著儿童有权享有自己的文化、信奉自己的宗教或使用自己的语言。因此，土著问题是儿童基金会任务规定及其许多方案的充分组成部分，旨在处理土著人民和其余人口间的差距。儿童基金会在国家一级与土著人组织共同努力，与土著伙伴建立伙伴关系，拟定并执行各项方案和政策。

45. 卫生组织有关土著人民的任务规定以 1993 年通过其题为“改善土著人民健康”的决议为基础，敦促各国政府加强负责土著人民健康的国家机构的能力。

46. 联合国驻危地马拉特派团的任务规定是核实执行和平协议的情况、提供帮助和建议、提供技术援助以及使公众了解有关其任务规定的问题。所有四项任务规定均与危地马拉人口至少 50% 的土著人民相关。此外，还有一项特定土著人协议——《土著人民地位与权利协定》——包括对《劳工组织第 169 号公约》的引述。最重要的交流渠道是省一级的土著人理事会以及设立国家土著人理事会筹备委员会。

47. 由联合国艾滋病规划署和人权专员办事处共同出版的《关于艾滋病毒/艾滋病和人权问题的国际准则》涉及土著人民在艾滋病毒/艾滋病方面的问题。《准则》第 8 条建议，各国应支持执行为诸如少数民族、移徙者、土著人民、难民等由于语

言、贫穷、社会或法律或身体边缘化而较少有机会获得主流方案服务的人特别制定并以这些人为目标的艾滋病毒预防和照顾方案。艾滋病规划署在人权专员办事处土著人研究金方案框架内与土著人代表进行了两次临时安排的磋商。

48. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)在与土著人有关的会议中都包括土著人代表参加,例如关于保护传统知识、革新和习惯做法的制度和国家经验的专家会议,五位土著问题专家由洛克菲勒基金会资助参与。贸发会议还把保护传统知识、革新和习惯做法确认为其与土著问题有关的任务规定的一部分。

49. 联合国环境规划署(环境署)表示正在更加关注土著人民权利问题。《生物多样性公约》秘书处指出,该《公约》包含若干有关土著人民的条款,其中包括被认为是核心条款的第8(j)条。环境署将土著人民的观点系统地纳入资源管理环境政策和方案中,并在环境谈判中协助土著人团体。

50. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)各国家委员会与活跃在该领域的各土著人组织保持密切联系。

51. 联合国训练研究所(训研所)为土著问题常设论坛成员组织了一次研讨会,帮助它们为第一届会议作准备。训研所为筹备其培训方案与30多个土著人组织保持联系。

52. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)同土著人民进行规定的和临时安排的两类磋商。规定的会议包括通过可持续发展委员会和可持续发展问题世界首脑会议进程召开的正式关于可持续农业和农村发展多方利益有关者对话,土著人民可以《21世纪议程》规定的“主要团体”身份出席会议。土著人民国际网络作为观察员受邀参与粮食和农业遗传资源委员会的所有相关会议。土著人民对筹备世界粮食首脑会议做出贡献。

53. 作为其任务规定的一部分,秘书处新闻部在重点介绍联合国在人权和社会发展方面工作的努力中宣传报道与土著人民有关的各项问题。

54. 联合国整个系统可以从有关土著人民工作中进一步合作与协调获得极大利益。正如1996年审查中所指出的那样,在关于土著人的问题上,缺乏国际上接受并在所有国家适用的标准妨碍着拟定一项可以用来指导整个联合国系统的运作政策。大会在第50/157号决议中对在规划和执行影响土著人的项目中全面和有效地使土著人民参与的原则所作的承诺有待于纳入所有机构的业务活动。

55. 联合国系统提供的资料还清楚地显示，整个系统并没有制定能够联合或凝聚所有组织和方案的、有关土著人民的政策目标。常设论坛授权通过理事会向联合国系统就如何改进其协调工作提供咨询意见，这在长远时期内也许意味着该新机构在与所有有关各方进行磋商中，将有助于拟定和在整个联合国系统实施政策目标。联合国各组织管理机构和主要捐助方应成为这一主动行动的伙伴，以使联合国有关土著问题工作合理化的努力取得成效。

56. 《千年宣言》内作出的各项承诺以及秘书长的改革议程有助于本组织应对最易受伤害群体的迫切需要、取得可观的成果并最佳利用现有资源。毫无疑问，许多土著民族是世界上最贫穷的人口，是值得国际社会充分关注的群体。这要求各联合国组织和机构审视如何在专长和能力领域加强其能力和各项方案。它还要求整个联合国系统检查如何将其专门知识、能力和资源汇聚在一起，为改善土著人民的生活做出贡献。

57. 经济合作与发展组织(经合组织)指出，它通过其发展群，尤其是发展援助委员会(发援会)和发展中心，处理影响土著人民生计的发展问题。一些发援会成员国拟定出有关土著问题的具体合作政策。一些经合组织/发援会的准则强调，需要拟定办法，反映出不同土著民族的文化和精神特性，并通过多方利益攸关者办法确定各项战略，使土著人民参与。这些准则呼吁捐助者支持土著和一般民众建设和平的能力、努力找出土著人民特别要求的解决办法，并开拓政治空间，使土著人民和团体得以找到自己解决问题的办法。

## 七、意见

58. 秘书长按照经济及社会理事会第 2001/316 号决定的请求征求并收到联合国内有关土著问题的现有机制、程序和方案资料。提供资料的要求是作为理事会按照第 2002/22 号决议第 8 段的任务规定进行审查的基础。许多土著人组织和非政府组织提供了评论意见，但仅有八个国家在答复人权专员办事处代表秘书长致函要求时提供了意见。

59. 理事会在 2003 年实质性会议上进行的审查应有助于确定如何最好地促进并支持土著人民合法利益和关切事项。其主要目的应该是确保避免各项机制、程序和方案重叠并提高效率，使各项活动合理化。联合国在这一重要领域的工作与大会(在其第 57/300 号决议)中所核准的联合国更广泛改革目标相符也至关重要。最终目标应该是确保在联合国系统内为土著人民提供有效的声音，并尊重和保护他们的权利和愿望。

## 附 件

### 联合国有关土著问题的机制

机 制	任务规定	组 成	主要参与伙伴	产 出
土著居民问题工作组	审查有关土著人权利发展情况和拟定标准(理事会第1982/34号决议)	五位独立人权专家;土著人组织、国家、联合国和非政府组织为观察员;向所有土著人代表开放	土著人组织。 各国在“审查发展情况”项目下提供资料	关于土著人最近发展情况的年度报告以及向所属机构提出的建议,进行研究和制定标准
联合国土著人民权利宣言草案工作组	拟定有关土著人权利宣言草案(理事会第1995/32号决议)	所有国家 联合国和非政府组织为观察员;具有磋商地位的土著组织或按照人权委员会第1995/32号决议程序核准也可作为观察员参加	各国和土著人组织	进展年度报告,旨在就草案达成一致,可向委员会和大会提交
土著人民的人权和基本自由问题特别报告员	搜集、征集、接收和交换有关人权情况的资料和来函、就补救侵犯情况采取措施提出建议、进行国家访问并接受申诉(人权委员会第2001/57号决议)	特别报告员是人权委员会指定的独立专家	国 家 土著人组织可提供有关侵犯权利情况的资料和来函	关于人权主题的年度报告、在各国进行事实调查、就案件采取紧急行动、向委员会和各国政府提供建议
土著问题常设论坛	作为经济及社会理事会的咨询机构,其任务规定是讨论土著问题,向理事会及联合国系统提供专家咨询意见和建议,并编写和分发有关土著问题的资料。(理事会第2000/22号决议)	8位政府提名和8位土著人提名的独立专家。联合国、非政府组织和国家为观察员;向所有土著人民开放	联合国系统和其他政府间组织、土著人组织和国家	向经济及社会理事会提交的年度报告以及通过理事会向联合国系统提出的建议

--- -- -- -- --