



土著问题常设论坛

第四届会议

2005年5月16日至27日，纽约

临时议程* 项目3

专题：千年发展目标和土著民族

土著问题机构间支助小组 2004 年年会报告

摘要

由联合国开发计划署（开发计划署）主办的土著问题机构间支助小组 2004 年年会重点讨论千年发展目标和土著民族问题。年会为拟订土著问题常设论坛 2005 年专题提供了投入。支助小组通过了一份关于千年发展目标和土著民族问题的声明，并拟订了一份关于这一专题的技术性立场文件。

* E/C.19/2005/1。



目录

	段次	页次
导言	1-2	3
年会的参与者	3	3
一. 在实现千年发展目标过程中纳入土著问题	4-20	3
今后的步骤和建议	11-20	4
二. 加强土著问题常设论坛与联合国系统的合作	21-30	5
今后的步骤和建议	24-30	5
三. 组织事项：今后的步骤和建议	31-32	6
附件		
一. 土著问题机构间支助小组 2004 年会议议程和工作方案		7
二. 土著问题机构间支助小组关于土著民族和千年发展目标的声明		11
三. 土著问题常设论坛机构间支助小组编写的关于千年发展目标和土著民族的技术立场文件		13

导言

1. 土著问题机构间支助小组年会于 2004 年 9 月 30 日和 10 月 1 日在纽约举行。支助小组于 2002 年成立，每年召开一次会议，主席由小组成员轮流担任。
2. 2004 年年会由联合国开发计划署（开发计划署）召开及主办，年会议程和工作方案载于附件一。

年会的参与者

3. 下列联合国和其他政府间组织、基金、方案和部门的代表出席了年会：联合国秘书处经济和社会事务部（土著问题常设论坛秘书处、提高妇女地位司、联合国森林论坛秘书处）、联合国秘书处新闻部、《生物多样性公约》¹ 秘书处、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际农业发展基金（农发基金）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国秘书处人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、开发计划署、联合国环境规划署（环境规划署）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、《联合国气候变化框架公约》² 秘书处、联合国人口基金（人口基金）、联合国人类住区规划署（人居署）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国妇女发展基金（妇发基金）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国训练研究所（训研所）、世界知识产权组织（知识产权组织）、世界卫生组织（卫生组织）、世界银行、美洲开发银行和欧洲联盟（欧盟）。支助小组欢迎艾滋病规划署、美洲开发银行和欧盟第一次参加会议。常设论坛在 2004 年第三届年会上做出决定之后，³ 常设论坛的四名成员也参加了会议，他们是 Yuri Boychenko 先生、Wilton Littlechild 先生、Ida Nicolaisen 女士和 Parshuram Tamang 先生。

一. 在实现千年发展目标过程中纳入土著问题

4. 联合国系统内参与千年发展目标相关工作的几位代表在本届会议上介绍了情况。相关工作包括联合国千年项目和千年运动，⁴ 以及千年发展目标国家报告的提交⁵ 和资料收集。2005 年将在大会第六十届会议一次高级别全会上进行的《联合国千年宣言》（见大会第 55/2 号决议）执行情况审查，对土著问题机构间支助小组是至关重要的。其目的是评估迄今为止执行《千年宣言》的情况，并为将来的行动提供建议。这次审查为倡导把土著民族及其问题纳入千年发展目标进程提供一次机会。

5. 所有介绍发言都突出表明，土著民族基本上没有参与目前就千年发展目标开展的许多工作。千年运动尚未把土著民族作为工作目标；联合国千年项目试点国家没有重点处理具体的边缘化群体的问题或者土著民族关切的问题，如土地和自然资源管理以及文化和人权；除了几份报告以外，国家进展情况报告还没有积极地把土著民族的组织纳入协商进程，也（或）没有在资料收集工作中涉及土著民族。

6. 应该指出，支助小组中有人对千年运动努力把福音会团体作为工作目标提出了强烈批评意见。
7. 讨论的重点是如何把土著民族纳入这一工作，以及如何把土著民族问题和指标纳入千年发展目标。
8. 讨论过程确定的一些挑战的重点是：把千年发展目标纳入减贫战略文件进程；需要开展关于土著民族的资料收集和分类工作，因为所报告的平均数据可能会掩盖不平等问题；土著民族有效参与国家报告提交过程的重要性。
9. 此外，一个重大挑战涉及到概念框架：例如，土著民族的发展、贫穷和教育概念与西方的解释大相径庭。会议注意到，为实现千年发展目标的具体目标所做出的努力，事实上可能会对土著民族和部落民族产生有害影响，例如使土著民族加速失去他们传统上赖以生存的土地和自然资源，或者迫使土著民族离开这些土地。
10. 发言者认识到，必须做出更大努力，促使土著民族参与千年发展目标进程，并确保纳入土著民族问题。因此，他们请土著问题常设论坛秘书处和支助小组提供咨询意见和投入。支助小组的会议为联合国系统内专门从事千年发展目标有关工作的各司之间加强接触和协调创造了机会。

今后的步骤和建议

11. 土著问题机构间支助小组通过了一份关于土著民族和千年发展目标的声明（见附件二），其中载有一些建议，并要求就这一事项发布一份新闻稿。
12. 土著问题机构间支助小组同意就土著民族和部落民族的境况与千年发展目标的问题拟订一份技术性文件，为 2005 年千年发展目标审查进程提供资料。劳工组织负责牵头拟订文件。
13. 土著问题机构间支助小组请土著问题常设论坛秘书处与论坛联络，以期在 2004 年 11 月 1 日以前就题为“实现千年发展目标的全球计划”的联合国千年项目最后报告草稿（2004 年 9 月 23 日）提出评论意见。
14. 联合国千年项目请土著问题机构间支助小组就该报告提出具体例子，说明土著民族参与发展进程的成功和失败之处。
15. 土著问题机构间支助小组要求在千年发展目标国家进展情况报告准则中，纳入有关土著民族及其关切问题的资料。
16. 土著问题机构间支助小组建议千年运动与土著问题常设论坛秘书处合作组织一次会议，向土著民族领导人通报千年发展目标的情况。
17. 土著问题机构间支助小组建议土著问题常设论坛秘书处研究关于千年发展目标的报告，以便根据其中的审议情况查明土著民族的状况。

18. 土著问题机构间支助小组建议土著问题常设论坛一揽子审查千年发展目标，而不是各个单独目标，并审查千年发展目标与同时通过的《联合国千年宣言》之间的关系。

19. 土著问题机构间支助小组请开发计划署拉丁美洲和加勒比区域局与其他机构合用即将提出的千年发展目标和该区域族裔情况报告草稿。

20. 土著问题机构间支助小组建议土著问题常设论坛秘书处和支助小组协调人参加千年发展目标执行情况五周年审查准备会议。

二. 加强土著问题常设论坛与联合国系统的合作

21. 土著问题常设论坛秘书处概述了论坛在过去三届年会期间如何与联合国系统合作情况，以及其他可能的合作途径。

22. 讨论着重下列问题：

(a) 信息交流：土著问题常设论坛希望从联合国系统收到哪类信息，以及论坛希望以何种方式收到信息？

(b) 论坛的建议：改进土著问题常设论坛向联合国系统提出建议以及更好地跟踪实施这些建议的方式。所表达的一些关切问题包含在下列问题中：如何避免建议繁多问题？论坛是否应该用一个星期的年会时间集中讨论各项建议？联合国系统如何将这建议与本系统的工作领域联系起来？是否应就实施这些建议遇到哪些障碍举行一次讨论？

(c) 方法和讨论：如何鼓励联合国系统与土著问题常设论坛成员在年会期间开展更多讨论；如何避免与土著居民问题工作组的讨论模式雷同的模式；如何对会议的技术部分与讨论和发言“论坛”的技术部分进行平衡；

(d) 发言：可能需要审查为发言设定的三分钟时间限制，尤其是为高级别联合国官员发言设定的限制；

(e) 新成员：土著问题常设论坛成员如何与新成员分享迄今为止所获得的信息和知识；

(f) 与联合国系统的互动：在土著问题常设论坛年会和休会期间，如何改善与各组织的交流，以及如何确保论坛与联合国各组织实地活动之间的联系。

23. 出席会议的土著问题常设论坛成员承认，联合国系统在论坛年会上提供的信息和文件非常有用。

今后的步骤和建议

24. 土著问题机构间支助小组建议在年会的论坛部分期间为技术讨论提供更多空间。

25. 土著问题机构间支助小组建议把重点放在区域的观点上。
26. 应该制订各种方法，确保土著问题常设论坛持有一揽子项目的成员与其对应方组织之间保持更为密切的联络和交流。
27. 土著问题机构间支助小组建议各机构的协调人与这些机构驻各国办事处交流有关土著问题常设论坛及其建议的资料，并促使建立一个重点处理土著问题的干事非正式网络。支助小组和论坛秘书处将纳入该网络。
28. 关于会前文件：由于文件量很大，土著问题常设论坛成员最好能够在会前收到与其项目组合有关的部分，以便能够提出更深入的工作评估，拟订有关各种问题的声明，并提出相关建议。
29. 土著问题常设论坛可在年会期间帮助区域一级土著核心小组和各组织召开会议，讨论在区域和次区域两级取得的进展。
30. 由于土著问题常设论坛访问联合国各机构的做法有助于合作及实施各项建议，因此应该继续实行这种做法。

三. 组织事项：今后的步骤和建议

31. 土著问题机构间支助小组将在休会期间通过电子邮件继续工作。特别重要的是，支助小组应持续推动联合国发展集团（发展集团）及机构间妇女和两性平等网络土著妇女问题工作队的工作。
32. 儿童基金会将在 2005 年召开和主办土著问题机构间支助小组下一届年会。

注

¹ 《联合国条约汇编》，第 1760 卷，第 30619 号。

² 同上，第 1771 卷，第 30822 号。

³ 见《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 23 号》(E/2004/43)，第一章，第 113 段。

⁴ 如需要关于千年运动的其他资料，请访问千年运动网站 (www.millenniumcampaign.org)。

⁵ 已经印发一些国家报告，其中介绍在实现千年发展目标方面所取得的进展，并可在网站 <http://www.undg.org> 上查阅。

附件一

土著问题机构间支助小组 2004 年会议议程和工作方案

(纽约, 联合国开发计划署总部, * 2004 年 9 月 30 日和 10 月 1 日)

9 月 30 日

一. 把土著问题纳入千年发展目标的执行工作

上午 8 时 30 分至 9 时	<p>备有简单早餐。</p> <p>联合主席：开发计划署资源和战略伙伴关系局民间社会组织司司长 Thierno Kane 先生；土著问题常设论坛成员 Yuri A. Boychenko 先生（俄罗斯联邦）</p>
上午 9 时至 9 时 15 分	<p>开幕词</p> <p>开发计划署资源和战略伙伴关系局局长 Bruce Jenks 先生</p>
上午 9 时 15 分至 10 时 45 分	<p>千年发展目标：进展和潜力</p> <ul style="list-style-type: none"> • 联合国发展集团的千年发展目标方案工作概况 <p style="margin-left: 40px;">开发计划署资源和战略伙伴关系局千年发展目标股 Turhan Saleh 先生</p> • 千年运动：区域和地方各级展开的战略和方针 <p style="margin-left: 40px;">千年运动主任 Salil Shetty 先生</p> • 联合国千年项目：国家试点 <p style="margin-left: 40px;">联合国千年项目 John McArthur 先生</p> <p>讨论</p>
上午 10 时 45 分至 11 时	休息
上午 11 时至中午	<p>千年发展目标：进展和潜力</p> <ul style="list-style-type: none"> • 数据收集：挑战和前进的道路

* Hank Shannon 会议室，第二十一层。

经济和社会事务部统计司人口和社会
统计处 Mary Chamie 女士

- 千年发展目标国家进展报告：国家报告情况
开发计划署发展政策局 Selim Jahan 先生

讨论

中午至下午 12 时 5 分

休息

下午 12 时 5 分至 1 时 15 分

有主持的讨论：宣传千年发展目标与土著民族关系问题的有益方式方法

主持人：联合国发展集团 Arthur Erken 先生

- 面向目标的战略
- 实现目标所需的资源
- 面临的挑战和如何迎接挑战
- 需求评估和分类数据
- 长期政策计划
- 减贫战略文件与千年发展目标
- 综合战略(千年发展目标同国际合作/援助之间的相互联系)

下午 1 时 15 分至 2 时 15 分

午餐（开发计划署提供）

下午 2 时 30 分至 3 时 15 分

讨论：关于千年发展目标和土著民族的今后步骤

二. 加强土著问题常设论坛与联合国系统的工作

下午 3 时 20 分至 3 时 45 分

工作方法概况和确定良好做法

联合主席：土著问题常设论坛秘书处负责人 Elsa Stamatopoulou 和论坛成员 Parshuram Tamang（尼泊尔）

下午 3 时 45 分至 4 时 45 分

有主持的讨论：挑战和需要改进的领域

主持人：劳工组织 Lee Swepston 先生

下午 4 时 45 分至 5 时	休息
下午 5 时至 6 时	议订的今后步骤 <ul style="list-style-type: none"> • 有关联合国系统和土著问题常设论坛增加参与的提议 • 机构间支助小组通过联合国发展集团开展的行动 • 机构间支助小组通过机构间妇女和两性平等网络开展的有关土著妇女的行动

10 月 1 日

上午 9 时至 9 时 30 分	备有简单早餐。 联合主席：联合国儿童基金会 Richard Morgan 先生；土著问题常设论坛成员 Ida Nicolaisen 女士（丹麦）
上午 9 时 30 分至 9 时 45 分	千年发展目标：进展和潜力 千年发展目标执行工作 5 年审查和 2005 年 9 月首脑会议的筹备情况概括 开发计划署资源和战略伙伴关系局联合国事务司司长 Mourad Wahba 先生
上午 9 时 45 分至 11 时	关于土著问题常设论坛第四届会议组织工作有益步骤的讨论和结论

三. 组织事项

上午 11 时至中午	主席：国际农业发展基金 Vanda Altarelli 女士 讨论机构间支助小组闭会期间工作计划（包括土著问题常设论坛向不只一个组织提供的建议的落实） <ul style="list-style-type: none"> • 利用电子邮件工作 • 集体电子邮件 • 工作队
上午 11 时 30 分至 12 时 30 分	2005 年 1 月关于自由、事先和知情同意研讨会的讨论

中午至下午 12 时 30 分	联合国系统即将举办的有关土著问题活动
下午 12 时 30 分至 1 时	其它事项 <ul style="list-style-type: none">• 土著问题常设论坛成员• 土著问题常设论坛下届会议的举办单位和日期
下午 1 时至 1 时 15 分	闭幕词 开发计划署资源和战略伙伴关系局民间社会组织司 Thierno Kane 先生

附件二

土著问题机构间支助小组关于土著民族和千年发展目标的声明

1. 土著问题机构间支助小组 2004 年 9 月 30 日和 10 月 1 日在纽约举行的会议上，讨论了同土著民族有关的千年发展目标。土著问题常设论坛作出战略性决定，把 2005 年会议的特别主题定为土著民族和千年发展目标。论坛 4 名成员参加了支助小组的会议，他们是：Yuri Boychenko 先生、Wilton Littlechild 先生、Ida Nicolaisen 女士和 Parshuram Tamang 先生。

2. 支助小组认为，同所有其他人一样，土著民族和部落民族有权获益于千年发展目标和《联合国千年宣言》中的其他目标及愿望。然而，随着 2005 年千年发展目标执行情况审查越来越逼近，现有的迹象似乎表明，土著民族和部落民族在他们所居住生活的大多数国家（如果不是所有国家）实现目标方面，落后于其他群体；土著妇女和部落妇女通常面临更多的因性别造成的不利境况和歧视。

3. 2004 年 1 月 19 日至 21 日举行的土著民族的数据收集和分类国际讲习班期间明确指出，常常缺少介绍土著民族境况的详细资料和统计数字（研讨会报告见 E/C.19/2004/2 号文件）。缺乏充分的分类数据是实现千年发展目标的一个问题。然而，现有的资料包括的确存在的数据和我们工作中获得的经验，均表明这些民族几乎在各个方面都处在社会指标的最低水平。研讨会是由经济和社会事务部根据经济及社会理事会 2003 年 7 月 25 日第 2003/300 号决定举办的，理事会是根据论坛第二届会议提出的一项建议通过的这项决定。

4. 机构间支助小组还表示关注，为努力实现千年发展目标而制定的具体目标，实际上可能会给土著民族和部落民族带来有害影响，如土著民族的生计一直依存的土地和自然资源丧失速度加快，或是土著人民从传统土地上流离失所。因为土著民族和部落民族的境况常常没有在统计数字中表现出来，或是在国家的平均数字中被掩盖。人们的关注是，为实现千年发展目标所作的努力有些情况下在全国指标显然有所改进的同时，可能不利与土著民族和部落民族。

5. 千年发展目标具有评估土著民族面临重大问题的潜力，但是千年发展目标和实现指标并不一定包括土著民族和部落民族及其长远前景的具体方面。在国家、区域和国际级别上，需要在土著社区妇女和男子充分参与下作出努力，同时不干扰他们的发展道路，以及他们对自身需求的全面理解。这种努力必须参照土著人民面临的歧视和排斥的多种层面和来源。

6. 支助小组因此提出以下建议：

1. 国际系统在实现千年发展目标和《联合国千年宣言》其他愿望的努力中，需要充分照顾到土著民族和部落民族的情况。

2. 2005 年对千年发展目标执行情况进行的审查应在涉及每一项目标时,明确考虑到土著民族和部落民族的情况,不仅仅局限于有关贫穷的问题。
 3. 每一个政府间组织都应继续开发关于土著民族和部落民族的分类数据和资料来源。
 4. 各个组织应及时收集分发有关信息,以便在千年发展目标执行过程中说明土著民族的具体状况。
 5. 联合国系统应加强承诺,在千年发展目标进程中更多地关注土著问题中的性别方面。
 6. 每个组织都应确保,同土著民族和部落民族进行协商,包括让土著妇女,以及在相关情况下让儿童和青年参加《联合国千年宣言》执行方案和实现千年发展目标工作方案的拟定、执行和评估。
 7. 共同国家评估/联合国发展援助框架(共同国家评估/联发援框架)进程应充分考虑到土著民族和部落民族的情况;联合国国家工作队在这方面的作用十分关键。
 8. 各国应确保在本国实现千年发展目标和总的发展努力中列入土著问题,并应在关于目标执行情况的报告中汇报土著民族的情况。
 9. 各国、国际组织和非政府组织应推动国家对话,包括通过酌情建立体制框架,以求把土著民族关于可持续的人类发展的看法和优先事项及其对千年发展目标的期待综合归纳起来。如果有土著民族的机构和进程,对话期间就应给予尊重。
 10. 国际和国家一级的伙伴关系应更加努力地主持和加强土著民族对自身发展道路的表达,及其在决策进程中的充分参与。他们应尽一切努力提供足够的资金、技术和体制支助及培训,按照土著民族的愿望,协助实现千年发展目标方面的发展努力。
7. 土著问题机构间支助小组将支持土著问题常设论坛的努力,分析和评论国际系统目前对千年发展目标执行情况进行的审查。支助小组期待着千年运动能够深入到土著社区,并参与它们的活动。
8. 本声明中表示的关注,以及土著民族面对发展和实现《联合国千年宣言》关键目标和千年发展目标所处的境况,应得到秘书长和联合国系统行政首长协调理事会的重视。

附件三

土著问题常设论坛机构间支助小组编写的关于千年发展目标和土著民族的技术立场文件

一. 引言

1. 当国家元首于 2000 年 9 月通过《联合国千年宣言》时，他们代表各自国家承诺做出全球努力减少贫穷，改善健康和促进和平、人权与环境可持续性。八项可以量化的千年发展目标产生于《千年宣言》，它们应当在 2015 年之前实现。千年发展目标应当在《千年宣言》的框架中加以理解，该宣言承认和重申各项人权条约。因此，国家无法在无视人权原则、包括不歧视原则的情况下实现千年发展目标。

2. 包括土著民族在内的民间社会团体没有正式参与制订这些目标，直到现在为止，基本上民间社会团体也没有参与制订千年发展目标战略和指标，也没有参与监测和汇报进程。因此，土著民族对千年发展目标的认识和理解非常有限，使得他们更加排除在目前的各项进程之外。

3. 土著问题机构间支助小组感到关切的是，这种忽略可能会使土著民族无法享受到千年发展目标的好处，事实上，可能会加深土著民族面临的歧视，并以进步和经济发展为名加快开发利用他们的土地和资源，结果会消极影响他们的社区。此外，如果世界上的土著民族没有包括在实现千年发展目标的进程中，而且也没有从这些目标中获益，那么，为在 2015 年之前实现千年发展目标的总体努力很可能在很多国家中失败。

4. 联合国土著问题常设论坛认识到与土著民族发展努力有关的具体挑战，因此将在 2005 年、2006 年和 2007 年举行的会议上注重千年发展目标。本报告是在机构间支助小组关于千年发展目标和土著民族的初步声明（2004 年 10 月）基础上加以扩大，以便作为论坛辩论以及对于 2005 年即将举行的关于《联合国千年宣言》执行情况的重大活动的一项投入。

二. 与土著民族发展有关的具体挑战

5. 土著民族和部落民族大约有 5 000 种不同的民族，绝大部分居住在发展中国家。他们的文化是各种不同知识、观念和文化表现形式的遗产，这种遗产对于这些民族本身以及对于整个世界具有巨大的价值。

6. 由于各种历史进程，土著民族常常被排除在他们所居住的国家的政治活动之外，他们对土地和资源的权利很少得到承认。土著民族也受到严重的人权侵犯以及冲突的影响。正如土著民族人权和基本自由情况特别报告员的报告（A/59/258）所述，“世界各地的土著民族常常处在社会的最边缘，也常常最贫穷，因为他们遭受歧视，而且要面对社会内部通常永远存在的偏见。”（第 10 段）

7. 除了有自己的减轻贫穷战略，土著民族还对贫穷和福祉有具体的理解和指标。对于土著民族来说，贫穷可能是缺乏政治参与，或者是丧失领土完整和精神价值。在大部分情况下，这些对贫穷的不同概念并没有包括在国家减贫的努力中。相反的，这些经济发展的努力常常可能加深土著民族的边缘化和贫穷化，例如，可能会使得土地让渡更加恶化，并丧失土著的语言和文化及社会习俗（见 E/C.19/2004/2）。如果土著和部落民族的特性没有得到确认和处理，千年发展目标的普遍性和单纯性有可能产生同质化，而非享有权利方面的平等。

8. 总之，以下是土著民族对千年发展目标所产生的双重挑战：一方面，他们有权充分地包括在为实现千年发展目标所进行的全球努力，并从中获益；另一方面，必须尊重他们确定自身发展道路和优先事项的权利，以便确保千年发展目标的实现有助于全面实现和加强这些人民的潜力。

9. 机构间支助小组感到关切的是，在一些国家，土著人民可能甚至被故意保持在实现千年发展目标的努力之外，因为相对来说，更难以实现与他们有关的目标，而且更难以将他们的生活水平提高到与其他群体相同的水平。

目标 1 消除赤贫和饥馑

10. 甚至在人类发展处于中等水平的国家里，土著民族常常也居住在一些贫穷的区域，因为家庭结构的不平等。^a 对具有大量土著民族人口的一些国家的千年发展目标进度报告的审查表明，其中很少国家正采取必要的努力，提供关于土著民族贫穷状态的具体材料和分类数据。危地马拉千年发展目标的报告（2002）是一个例外，该报告表明，危地马拉贫穷和社会边缘化的现象的确具有明显的种族方面的问题（见表 1）。

表 1
土著和非土著民族的一些指标：危地马拉
(百分比)

指标	土著民族	非土著民族
每日生活费低于 1 美元(购买力平权)的人口比例	24	10
小学教育净入学比率(2000 年)	71	84
成年人识字率	70	89
由训练有素保健人员接生的比例	17 ^a	41 ^b

^a 包括土著母亲。

^b 全国平均数。

11. 缺乏关于土著民族的经济统计数据，是因为许多国家根本不承认非正式经济。由于报告不全面，土著经济体对发展的贡献常常没有得到承认。

12. 然而，最近的研究结果表明，总体的国家经济和社会能够从结束土著民族边缘化现象中获益。拉丁美洲的一项研究报告（2000年）表明，结束土著民族边缘化现象很可能使玻利维亚国家经济扩大37%，巴西13%，危地马拉14%，以及秘鲁至少5%。

13. 一些国家已扩大努力根据青年发展目标的框架调整其国家全面减贫战略文件，这可以提供一个处理结构不平等问题的机会。国际劳工组织（劳工组织）制定的一些减贫战略文件最近有一份“关于各族裔情况审计报告”（即将出版）已表明，许多减贫战略文件没有将土著民族考虑在减贫过程或拟定的战略中。

土著儿童

14. 出身在土著家庭中的儿童常常居住在政府没有投资基本社会服务的遥远地区。因此，土著青年和儿童难以获得或根本无法获得保健、高质量的教育、司法和参与。他们很可能在出生时没有得到登记，而且无法获得身份证件。对于土著儿童，尤其是女孩来说，由于歧视和贫穷，她们的公民权利通常被剥夺。在这种情况下，她们尤其容易遭受剥削，例如通过贩卖和童工及强迫劳动。

目标 3

促进男女平等和赋予妇女权力

15. 土著妇女的状况常常因为基于性别的边缘化、歧视和暴力而更加复杂。虽然所有社会均存在男女平等方面的差异，土著问题常设论坛第三届会议承认，“必须在土著社会内以文化上相宜的办法恢复这种自然的良性平衡”^b

16. 土著问题常设论坛还承认，“自然资源的流失，生态系统的损耗以及转化为商品经济；地方、社会和决策的架构变化；土著妇女在国内没有政治地位；这重重复杂因素侵蚀了土著妇女的作用”。^c

17. 土著问题常设论坛还认识到，“暴力冲突和军事化对土著妇女生活及其家庭和社区造成深刻影响，人权遭到侵犯，背井离乡。”^d 然而，在这种混乱之中，土著妇女正在为她们自己寻找新的和强有力的角色。她们不希望看到自己成为被动的受害者，而且人们已越来越多地认识到她们作为调停者与和平建设者的作用。

目标 7

确保环境可持续性

18. 在为土著民族所在社会制订千年发展目标战略时，土著民族将他们的价值观念包括在内，这种观念是基于最基本的生活水平和与自然资源及生物多样性保持的精神联系。在一个遭受文化价值系统正在消失或同质化威胁的世界里，土著民族是极为丰富、多样和基于当地的知识系统的保存者。土著技术、土地及资源的管理、医药和农作物是对世界遗产的重要贡献。正如《约翰内斯堡可持续发展

宣言》第 25 段所述，[°] 这种知识的财富、各种习俗和丰富的文化多样性突出表明土著民族能在可持续发展中发挥重大作用。

19. 千年发展目标 7 具体目标 11 预期“到 2020 年时至少一亿贫民窟居民的生活明显改善”，这与在城市和农村地区的土著人民的现状及需求十分相关，而且正在《关于人类住区问题伊斯坦布尔宣言》^f 以及《生境议程》^g 的框架中加以实现。

20. 联合国人类住区规划署（人居署）和联合国人权事务高级专员办事处共同进行一项全球研究主动行动，其中的一些案例研究涉及城乡地区土著人民的住房条件，包括逐步实现国际文书所载的获得充分住房的状况，与这些国家其他民众的条件相比较，土著民族居住在相对较差的状况中，此外，该研究表明土著民族的脆弱程度，反映在经常流离失所的影响，他们对于传统家园所拥有的土地保有权没有保障，而且当局提供了各种在文化上不合适的住房备选方案。

21. 开发计划署 2004 年《人类发展报告》^h 指出，当国家发展战略是受到在自然资源和采矿业的私人投资和公共投资的驱使，这些产业的活动经常会使得社区的人民流离失所，散失土地，这会影响文化特性和生活来源。（第 91 和 92 段）。国家没有充分认识到土著民族的土地和领土在社会、文化及经济方面的重要性，这对于土著民族的福祉以及在 2015 年之前实现千年发展目标所产生的影响是无法低估的。

三. 对通过千年发展目标促进土著发展采取注重权利的方针

22. 《联合国千年宣言》为人类发展制订了一项广泛的框架，其中包括注重和平、人权、民主、善政和保护脆弱群体等。然而，随着这项广泛的框架变成可以量化的目标时，千年发展目标并没有在社会、经济和文化权利方面为全球/国家各种进程与土著民族困境之间建立富有意义的联系。更为复杂的是，关于土著民族贫穷的结构性确定因素常常在政治上或历史上十分复杂。因此，土著民族关于发展的整体远见与千年发展目标分专题、条块分割和量化的办法之间有可能存在严重的矛盾。

23. Victoria Touli Corpuz 是一位土著领袖，现任土著问题常设论坛的成员，任期到 2005 年年底为止。她在 2004 年强调指出，“千年发展目标主要的不足之处在于，它们没有质疑主流的发展方式，而且也没有涉及贫穷的经济、政治、社会和文化结构方面的原因。……产生更多债务，参与在土著民族领土上更积极开采矿产资源、石油或天然气，或者进一步开放不利于传统生活方式的进口品限制等做法，很可能不会减轻土著人民的贫穷”

24. 2004 年《人类发展报告》（第 9 页）特别指出，文化多样性本身并非是冲突的原因，但是，如果经济和政治不平等现象因为文化或种族的原因而加深，文化多样性则有可能变得危险。虽然该报告指出，经济和社会政策的改革至关重要，但也坚持认为，必须制订处理土著和部落民族与其他人口群体之间现有不平等现象的多元文化政策。千年发展目标没有明显涉及因种族而造成的贫穷问题。联合国儿童基金会（儿基会）最近发表一份由 Alberto Minujin 和 Enrique Delamonica

(2003 年)的研究报告,其中表明,如果实施努力缩小差距的政策,能够实现千年发展目标的国家将几乎可能增至三倍。

25. 秘书长题为“我们人民”的千年报告ⁱ执行摘要确认,防止种族和宗教冲突的最佳办法是,“促进健康和均衡的经济发展,以及人权,保护少数的权利,建立吸收所有群体都有代表参加的政治安排”。因此,对发展和善政采取基于权利的方针是土著民族实现千年发展目标以及实现民主化和建立更具有包容性社会的更广泛目标的关键。

26. 许多国际人权文书和准则均承认土著民族有权确定其本身的发展优先事项:

- 联合国人权盟约和条约,其中包括保护土著人民的重要形式,这些形式越来越多地在国家一级和发展方案规划中得到促进,
- 劳工组织《独立国家土著和部落居民公约》(第 169 号)规定,土著和部落民族应当有权商定发展进程中他们本身的优先事项,并能控制其自身的经济、社会和文化发展。
- 1997 年 8 月 18 日,消除种族歧视委员会通过关于土著民族权利一般性建议^j其中委员会特别呼吁《消除一切形式种族歧视国际公约》^k缔约国向土著民族提供条件,使其能够以符合自己文化特点的方式获得可持续的经济和社会发展(第 4 段(c));并确保土著民族成员有效参与公共生活的平等权利,除非他们在知情情况下同意,否则不得做出同其权利和利益直接有关的任何决定(第 4 段(d))。
- 一些政府和多边及双边捐助机构主动根据上述原则制订他们与土著民族合作的具体政策,这些机构包括联合国开发计划署(开发计划署)、世界银行、美洲开发银行、欧洲联盟(欧盟)以及亚洲开发银行(亚行)等。

27. 至关重要的是,实现千年发展目标的战略应当基于这些国际标准,并且在土著民族本身的充分参与下加以实施。以下章节探讨在该过程中应当考虑的更具具体业务问题。

四. 根本的业务问题

28. 在国家一级,联合国国家小组工作人员对于土著民族问题和参与千年发展目标进程的认识,对于在发展规划中更多采纳土著民族观点是至关重要的。联合国人权事务高级专员办事处与开发计划署正合作制订加强人权联合方案中的土著民族组成部分,以便使人权纳入开发计划署的业务和方案规划中。加强人权方案的试点已证明,不仅在建立土著民族参与联合国系统的能力十分有用,而且也有助于联合国工作人员了解一般性的土著问题,尤其是他们开展工作所在国家的土著民族的生活质量问题。

对千年发展目标的定性和使其多样化

29. 虽然千年发展目标没有确定土著民族的发展优先事项，但可能也存在一些具体的土著权利，例如在千年发展目标关于促进初级教育的框架中促进文化间双语教育。因此，主要的问题是如何在解释千年发展目标与土著民族权利及优先事项之间存在联系，并使得土著民族在该过程中产生主人翁的感觉，并在国际人权标准框架中解释千年发展目标。至关重要的是，千年发展目标应当考虑到当地的情况，使得各社区也能成为任何总体改善中的受益者。

30. 表2概述如何根据土著代表在一些国际论坛中所提出的主要问题来解释千年发展目标1和2。

表2

千年发展目标1和2如何在土著优先事项及其主要政策文书方面的解释

千年发展目标	土著优先事项	主要政策文书
1. 消除赤贫和饥饿	承认土著民族拥有对领土和资源的权利。 尊重土著民族本身的机构和土著司法制度。 承认土著民族本身对贫穷和福祉的理解。充分参与发展进程，包括国家和地方的规划、决策以及减贫战略文件。 加强土著经济。	劳工组织第169号公约 联合国：关于土著民族权利的宣言草案 亚行：关于土著民族的政策 欧盟：1998年关于支持土著民族的委员会决议 美洲开发银行：突出发展的战略框架开发计划署：开发计划署与土著民族：参与的政策世界银行：第4.10号业务政策草案和第4.10号银行程序
2. 普及初级教育	认识到土著民族享有获得不同文化间教育和双语教育的权利。	《世界人权宣言》 ^a 《经济、社会、文化权利国际盟约》 ^b 《儿童权利公约》 ^c 教科文组织《世界文化多样性宣言》 劳工组织第169号公约 《达喀尔行动框架》 ^d

^a 大会第217 A (III) 号决议。

^b 大会第2200 A (XXI) 号决议，附件。

^c 大会第44/25号决议，附件。

^d 联合国教育、科学及文化组织，《世界教育论坛最后报告》，塞内加尔达喀尔，2000年4月26日至28日，巴黎，2000年。

31. 调整千年发展目标使其符合土著优先事项的做法要求评估参与的需求，并制订土著民族实现千年发展目标的具体战略。这种战略必须是综合性和多元化，以便能处理土著民族复杂的贫穷状况。考虑到这些土著民族的多样性，需要尽可能在最低一级开展这种进程，根据当地和国家的背景情况使有关社区参与。

协商和参与

32. 土著民族决定其本身发展道路的权利体现在劳工组织第 169 号公约和联合国《土著民族权利宣言草案》所强调的协商和参与的基本概念中。《儿童权利公约》也承认所有儿童有权在涉及到他们的所有事项中发表意见。协商的主要原则是，建立各种机制，确保各社区能够在考虑到它们自身决策办法过程之后，对于涉及到它们的各项活动给予自由、事先和知情的同意。

33. 自由、事先和知情的同意已确定的一些主要因素要求：

- 应当有诚意地开展协商，并充分说明活动的意图和范围。
- 协商的代表应当由土著民族自己根据自身的程序加以选择。
- 应当以适合于当地情况的方式并通过适当的程序进行协商，例如传统决策对语言和时间的要求等。
- 如果土著民族无权否则已拟定的倡议，协商过程应确保他们能够真正影响协商的结果。

34. 2005 年 1 月，土著问题常设论坛组织了一次讲习班，以便促进对自由、事先和知情同意的原则的理解。

指标、收集数据和数据的分类

35. 在土著问题常设论坛的要求下，2004 年 1 月组织了关于为土著民族收集资料 and 资料分类的国际讲习班。该讲习班的与会者“强调需要为以权利为基础的指标拟订概念上的框架，以确保将要收集的数据与土著民族有关，同时能衡量对土著民族的发展和权利极为重要的问题，诸如对土地和资源的控制、平等参与决策以及控制他们自己的发展进程。”(E/C.19/2004/2, 第 23 段)。该讲习班也强调指出，缺乏可靠的分类数据严重限制了衡量发展方案对土著民族生活品质的影响。同时，与会者承认，有关土著民族的资料收集和分类，在为全球比较目的的开发数据方面，以及开发在微观方面对土著民族有用和相关的的数据方面均产生特殊的挑战。

36. 需要对数据进行分类，才能够使得这种分析超越简单的国家平均数，因为后者可能会产生误导；表明虚假的进步，或掩盖与族裔有关的差异。一些国际文书已表明需要收集和利用分类数据，这些文书包括劳工组织第 169 号公约、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、¹《儿童权利公约》²《联合国土著民族权利宣言草案》等。

37. 必须有相关的土著居民充分参与才能制订有关指标和收集分类数据。

38. 尽管在国家一级数据收集和分类方面存在一些良好的做法，如《危地马拉国家人类发展报告》，以及为智利南部马普切人制订人类发展指数（《阿劳卡尼亚地区马普切人民的人类发展指数：关于种族之间和种族内部平等情况的调查》（2003年），⁹ 推广和宣传这些成就的努力仍是有限的。

39. 如同千年发展目标本身一样，48个相关的指标不能够分类监测与土著民族有关的进展情况，而且也没有共同努力界定与土著民族具体优先事项有关的指标（例如，土著儿童的小学入学人数，以及获得双语教育儿童的人数（实际上，这将意味着在一个金字塔式的信息系统里提出了分类的主要指标，该系统在较低一级提供了没有分类的指标，并说明了与根本问题之间的相互关系。⁰ 对数据收集具有重要性的其他问题包括制订各种方法工具、准则和问题，以便确定土著民族，并开展适当的参与进程；加强区域和国际收集数据机构之间的进一步合作；以及以土著民族为重点的各组织进一步参与国家一级的数据收集进程等。

40. 在世界卫生组织（卫生组织）之内，在目前的工作中以及在制订该组织未来的目标中，已经考虑到千年发展目标。在八项发展目标中有三项，18项具体目标中有8项以及48项指标中有18项与健康有关。千年发展目标没有提供一个全面的健康具体目标清单（例如，千年发展目标没有关于生殖健康、减少非传染性疾病以及治疗艾滋病毒方面的指标），而且如上文所述，这些目标也无法进行分类监测进展情况。为了满足分类数据的需求，卫生组织正在确定分析数据的适当方法，以便发现各族裔群体和土著亲属的健康差异。

五. 建议和前进的道路

41. 机构间支助小组提出下列建议和承诺。

42. 联合国千年项目已高调指出，如果世界上最贫穷国家将要实现千年发展目标，并达到《联合国千年宣言》更为广泛的愿意，2005年需要在政策方面有重大的突破。该项目的任务规定之一是与发展中国家及其他合作伙伴的专家工作队进行合作，“通过汇集目前最好的观念和研究来制订各种战略帮助各国实现这些目标”，其中包括“审查富有创意的做法，确定政策改革的优先顺序，确定执行政策的办法，并评估融资的备选办法”（www.undp.org/mdg）。因此，该项目在下列各方面可能是一项至关重要的工具：

- 促进政府间关于土著民族对可持续发展和国家经济贡献的理解，尤其是通过该项目专家工作队提供的分部门报告。
- 建立国家数据收集和分类能力，并实施自由、事先和知情的同意做法。
- 倡导改善土著民族开展、协商和参与发展规划的进程。

43. 联合国千年项目国家试点（土著民族参与这些试点）应当尽可能提到和针对土著民族及其关心的问题。

44. 与土著民族的合作伙伴关系应当建立在联合国所采取的着重人权的发展方针，以便赋予土著机构权力，进一步维护、促进和保护土著知识、文化表现形式、习俗和制度，并在该过程中加强土著经济，以及土著民族参与当地和国家规划进程以及全球政策宣传的能力。

45. 在全球一级，土著问题常设论坛未来几年的工作将能够提供一般性的指示和建议，表明如何在人权的框架中，并在土地和资源，双语教育，以及适合文化的保健服务等方面的具体土著民族权利的框架中，解释千年发展目标和实现这些目标。这些建议必须纳入实现千年发展目标和减轻贫穷的国际和国家计划中，包括《减轻贫穷战略文件》以及共同国家评估/联合国发展援助框架（共同国家评估/联发援框架）的各种进程。

46. 2005 年审查联《合国千年宣言》执行情况提供了一个战略机会，能够系统地将土著民族所关切的问题包括在千年发展目标的进程中。在讨论各项目标，而不仅仅是讨论与贫穷有关的问题时，该审查应当会明确地将城乡土著民族和部落民族，尤其是土著妇女的状况考虑在内。

47. 土著问题机构间支助小组的成员将支持土著问题常设论坛分析和评论正在实施千年发展目标的努力。支助小组将支持论坛在审议会议期间提高对土著问题认识的努力，并尽可能参与 2005 年 9 月与审查会议有关的活动。

48. 在土著民族机构能力较弱的一些国家里，联合国工作队在与土著代表进行积极主动对话方面能发挥关键作用。因此，需要加强支助和能力发展来提高国家工作队工作人员的认识。

49. 千年运动的任务是通过宣传、促进和鼓励“人民参与和采取行动促进实现千年发展目标”，来调动北方和南方的人民运动。作为这项任务的组成部分，该宣传运动应当确保接触到土著民族的组织，并将土著民族包括在其战略中。

50. 在地方和国家一级，需要在自由、事先和知情的同意和充分参与发展进程的基本原则基础上，加强土著民族协商和参与的体制机制。机构间支助小组支持以下的看法，即应当将这项建议作为一个进程，而非通过临时的活动加以理解和执行。这种进程的质量在很大程度上有赖于土著民族机构和政府合作伙伴提高认识和建立能力的资源分配，并有赖于将土著妇女和青年纳入该进程中。在业务一级，可以从评估参与的需求和为实现和监测千年发展目标制订土著战略开始。

51. 在国际和国家各级的合作伙伴关系应当加强支持和促进土著民族选择它们自身发展道路的努力，并应当竭尽全力提供充分的资源、技术和体制方面的支助和培训，以便根据土著民族所表达的愿望协助这些发展努力实现千年发展目标。

52. 收集按照性别和种族特性划分的数据对于准确理解土著民族贫穷状况是至关重要的，以便能够确定各项政策，制订适当的方案，并监测政策和方案所产生的影响。千年发展目标的报告和各国《人类发展报告》应酌情包括关于土著民族

的数据，因为这些调查结果有可能影响国家千年发展目标战略的制订，并能根据土著民族的需求制订具体的指标。各机构和政府应当致力于及时收集和传播有关信息，以便在实施千年发展目标的过程中表明土著民族的具体情况。收集分类数据和制订相关指标，也应当成为加强在统计资料和汇报领域中的国家能力的组成部分。

注

- ^a 联合国开发计划署，2003 年《人类发展报告：千年发展目标：各国为消除人类贫穷的契约》以及谏议表（纽约，牛津大学出版社，2003 年）第 21 页。
- ^b 《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 23 号》（E/2004/43），第一章，第 B.1 节，第 4 段。
- ^c 同上，第 3 段。
- ^d 同上，第 13 段。
- ^e 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，约翰内斯堡，南非，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 1，附件。
- ^f 《联合国人类住区问题会议（生境二）的报告，伊斯坦布尔，1996 年 6 月 3 日至 14 日》（联合国出版物，出售品编号：C.97.IV.6），第一章，决议 1，附件一。
- ^g 同上，附件二。
- ^h 《当今多样化世界中的文化自由》（纽约，牛津大学出版社，2004 年）。
- ⁱ 联合国出版物，出售品编号 C.00.I.16.。
- ^j 《大会正式记录，第五十二届会议，补编第 18 号》（A/52/18），附件五。
- ^k 大会第 2106 A(XX)号决议，附件。
- ^l 大会第 34/180 号决议，附件。
- ^m 大会第 44/25 号决议，附件。
- ⁿ 人类可持续发展，第 8 号（智利圣地亚哥，联合国方案，弗龙特拉大学，规划与合作部，2003 年）。
- ^o 见“如何衡量教育权利：指标以及经济、社会和文化权利委员会对这些指标的可能用途”，联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加委员会）方案管理干事 Isabel Kempf 提交的背景文件，智利圣地亚哥（1998 年 11 月 13 日，E/C.12/1998/22 号文件）。