



经济及社会理事会

Distr.: General
28 March 2005
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第四届会议

2005年5月16日至27日

临时议程* 项目3

特别专题：千年发展目标和土著民族

从联合国系统收到的资料

秘书处的说明**

增编

土著民族和千年发展目标***

摘要

在本文件中，作者通过在世界范围几个国家进行的个案研究，全面分析了土著民族的状况和实现千年发展目标1和2的情况。她解释说由于在制定千年发展目标的进程中沒有土著民族的参加，因此在审查千年发展目标执行情况时应纳入他们的观点，从而使实现千年发展目标不至于加重土著民族的贫穷。作者强调必须尊重土著民族的发展理念，必须把土著特性和土著文化纳入发展进程。她还指出以权利为基础的办法对于发展进程十分重要。在文件最后提出了若干建议。作者提供的书目存秘书处供查阅。

* E/C.19/2005/1。

** 本文件迟交，已确保包括最新的资料。

*** 由土著问题常设论坛成员 Victoria Tauli Corpuz 编写。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 发展侵略	3-6	3
三. 土著民族的贫穷状况	7-11	4
四. 土著民族贫穷的结构原因	12-19	5
五. 土著眼中的贫穷和贫穷指标	20-23	7
六. 各种典型的冲突	24-38	8
七. 自由、事先和知情的同意	39-42	11
八. 关于千年发展目标 1 的建议	43-44	11
九. 普及初级教育	45-50	13
十. 关于千年发展目标 2 的建议	51	14
十一. 结论	52-54	15

一. 导言

1. 毫无疑问，如果实现了千年发展目标，某些影响也将逐渐惠及全世界 3.5 亿土著人民，其中大多数仍生活在贫穷之中。问题是政府、国际社会、民间社会、土著民族和私营部门是否能实现这些目标。可能发生的情况是，某些为了减少贫穷的发展项目会使土著民族流离失所，从而成为替罪羊。因此，把千年发展目标纳入以人权为基础的议程十分重要。对于土著民族而言，如果不谈及对土地和资源的基本权利、文化和特征以及自决权，就很难谈得上发展。与此同时，一些国家政府以及甚至一些政府间组织也质疑把土著民族作为发展的特定受益群体是否明智。

2. 在千年发展目标中，土著民族是无影无踪的。对一些国家执行千年发展目标情况的审查表明，甚至根本就没有提到土著民族。在这方面值得探讨的是，如何使千年发展目标切合土著民族的实际，以及在这一过程中，如何更全面地讨论土著民族的发展问题。

二. 发展侵略

3. 对于土著民族而言，“发展”这个词汇具有贬义词的意味，即使称之为“可持续”，因为土著民族的历史充满了因发展项目、政策和方案造成创伤的经历。事实上，主流发展被视为产生土著民族问题的根本原因之一。如果千年发展目标要加强这一模式，而不是对此提出质疑，那么土著民族对千年发展目标是否能真正为其带来积极变革就不抱什么希望了。

4. “发展侵略”¹ 是指在没有得到受影响民众自由的、事先和知情的同意情况下，打着现代化和建设国家的旗号把所谓发展项目和政策强加于人的做法。这一进程可能导致祖传领地和资源的毁坏和丧失、贬低土著民族的世界观、价值观及其政治、经济和社会文化制度和体制，导致生态系统退化、人民流离失所并发生暴力冲突。除其他外，这一进程往往与以下方面有联系：大规模商业性采集矿石、石油、天然气、木材、生物多样性以及修建巨型水电大坝、高速公路、化学品密集型农业、工业化林木种植园以及指定环蚕食土著民族土地的保区。国际金融机构提供的部门贷款，例如主要用于使执行重要的发展项目和现代化议程深植人心的教育部门贷款，也可被视为发展侵略。

5. 有必要对千年发展目标进行系统的变革和政策改革，从而有助于改善土著民族的日常生活。土著民族在建设国家和主流发展项目带来的负面经验面前，组织了他们自己独特的运动，从而有助于实现政策改革。他们推动提出宪法修正案和进行立法改革，以便承认土著特性和土著民族的权利。在一些国家，采取了一些有别于家长式做法的政策，家长式做法认为土著民族是原始、落后或脆弱的群体，将从现代化和纳入主流社会中获益。现在人们更多地强调土著民族保护其文化价值和体制的权利以及更多地控制其自身发展的权利。不幸的是，在大多数国家，

这些做法均属例外，而非常规。仍有必要进行更大范围的体制改革，以改变歧视性和压迫性的体制、法律和政策。

6. 进行保护和缓解发展的有害影响对于土著民族而言是不够的，首先他们并没有要求实施这些项目。人们已缓慢地认识到在制定影响到土著民族的政策之前或把项目带到土著民族社区之前，有必要首先获得土著民族自由的、事先知情的同意。现在土著民族对发展提出了正在不断完善的理念和具体建议。其口号分别为“自我发展”、“族裔发展”、“具有特性的发展”、“自治发展”和“生命项目”。

三. 土著民族的贫穷状况

7. 迄今进行的极少数研究表明，普遍而言，土著民族在发达国家和发展中国家的贫穷人口中最贫穷的阶层的比例高得出奇。世界银行对拉丁美洲的土著民族的贫穷状况进行的研究作出的结论是“拉丁美洲土著民众的贫穷状况普遍而严重”。² 有一项结论是，该地区的贫穷地图正好覆盖土著民族领土。

8. 后来，美洲开发银行对该地区进行的一项研究³ 得出了同样的结论和意见，

“按照常规社会经济指数，无论是根据收入数据或按照未满足的基本需要的概念，土著民族作为一个族裔群体在贫穷和极度贫穷的人口中的比重高得离谱。此外，除极少数例外，情况表明在过去十年或更长时间内，这一趋势一直在恶化。这主要是指农村贫穷状况，尽管最近出现了人口统计和职业方面的趋势，但绝大多数土著民族仍集中在农村地区。不过，城市的土著民族也面临新的贫穷问题，有证据表明，极度贫穷再次极大地影响到作为一个族裔群体的土著民族”。

9. 一份关于墨西哥的报告指出，土著民族生活在“令人震惊的极度贫穷和边缘化的条件下。”这项研究指出身为穷人和身为土著人已成为一个意思。“居住在都市地区的所有土著人民中，几乎 90%或更多的人被归类于极度贫穷者。”⁴ 危地马拉的统计数据显示，1 100 万的总人口中有 50%到 60%的人属于 23 个民族的土著民族。⁵ 其中 54.3%为穷人，22.8%为极度贫穷者。有 60%的家庭没有能力赚取其最低食品需要费用的一半，尽管他们已将收入的很大一部分用于购买食品。⁶ 在厄瓜多尔的农村人口中，90%是土著民族，几乎所有土著民族都生活在极度贫困中。⁷ 根据 2001 年的《人类发展报告》公布的数据，该国每 10 个土著儿童中就有 8 个生活在贫困之中。至于土著民族的贫穷状况如何与非土著民族相比较，儿童基金会拉丁美洲和加勒比办事处指出，在危地马拉，土著居民中有 87%是穷人，而相比之下，非土著居民中的穷人为 54%；在墨西哥，这一比例为 80%对 18%；在秘鲁，79%的土著居民被归类为穷人，而与之相比，非土著居民中的穷人为 50%；在玻利维亚，这一比例为 64%对 48%。⁸

10. 2002 年亚洲开发银行对越南、菲律宾、柬埔寨和印度尼西亚的土著民族及少数民族的贫困状况也进行了一项研究。这项研究并没有确定贫穷和族裔之间关系

呈何趋势，因为缺少关于族裔问题的分类数据。然而，越南有这种分类数据。研究结果表明越南最贫穷的状况出现在少数民族中，⁹ 他们居住的越南北部和中部的高原地区。这一研究例举了经济调查研究所 1998 年的数据，数据表明少数民族占该国穷人中的 28%，而少数民族在总人口中的比例是 14%。¹⁰ 对菲律宾进行的研究作出的结论是，从 1988 年到 1997 年期间，菲律宾土著民族的经济状况没有重大改善。¹¹

11. 土著民族传统的生计方式包括自有自耕小农场、刀耕火种或轮垦农业、打猎和采集以及畜牧业。尽管事实上，多少个世纪以来这些方式维持了土著民族的生计，但现代经济思想家均将其视为效率低和落后的办法。大多数国家采取的解决办法是把土著民族纳入或同化于市场经济和主流社会。这种做法已导致将土著民族的土地转为商业性的单一作物的农田、种植园、矿区、出口加工区或核废料倾倒地点。不仅在中美洲，而且在亚洲和非洲均发生大规模种植经济作物的情况。美洲开发银行对一项研究描述了这种做法对中美洲土著民族的影响，应适用于其他区域：

“从土著民族观点看，这种情况似乎对这些国家产生特别严重的影响，即发展出口经济作物（例如咖啡）导致对土著民族劳力的需求并对其土地施加压力。在危地马拉和墨西哥的部分地区，目前咖啡经济的增长特别迅速，土著民族失去了大量部落的土地。许多土著人成为咖啡种植园的长住劳工；在目前土著居民主要集中的危地马拉高原，农田迅速缩小，从而无法提供可维持生存的收入。定期到大型农业种植园担任移徙劳工已成为危地马拉部分印地安人的生活方式。1940 年代以前，强制性的《债役包身工和流浪法》强迫土著农民提供季节性的庄园劳务；自那时起，大多数土著人的土地就无法提供可维持生计的收入，市场力量足以为商业性农业提供移徙工人和季节工人”。¹²

四. 土著民族贫穷的结构原因

12. 土著民族贫穷的根源在于殖民化、土著民族经济和社会政治制度的被摧毁、持续和系统的种族主义和歧视、社会的排他性以及不承认土著民族的个人和集体权利。在一些国家，土著民族参加了独立前的解放运动，并与其他反对殖民者的人一道并肩战斗。然而，随着民族国家的成立，这些国家转而将内部殖民持久化。

13. 土著民族感到自己被民族国家出卖了，他们看到其祖先为之战斗和牺牲的自治权和地方主权受到新的统治者的侵犯。¹³ 实行的是欧洲模式的立法、政治、经济和文化制度。这一模式忽视或否认先前存在的社会、政治和文化制度，土著民族当年制定这些制度是为了管理自己并管理他们与自然和邻居的关系。新的民族国家援引的是殖民者所使用的理论和法律，例如“无主地”¹⁴ 或“雷格里安主义”，¹⁵ 这些理论剥夺了土著民族对其领土和资源的公权。土著民族的社

会文化制度和政治制度被视为巩固殖民统治或使国家领导权永久化的障碍，因此被宣布为非法或遭到摧毁。这些因素导致土著民族继续进行其祖先所开展的斗争，以维护其作为民族和国家在殖民前时期就具有的自决地位。

14. 由于颁布了歧视性和压迫性的土地法，忽视土著民族传统的土地保有制度以及法律，从而进一步加重了结构性的不公平和不平等。政府制定的自然资源管理法否认了土著民族采取的可持续管理自然资源的做法。普遍的家长式作风、发展侵略以及政府忽视向土著民族提供社会服务等等，所有这些都加重了土著民族的长期贫困。土著领土主要被视为提供资源的地区，这是民族国家决定如何开发这些资源的唯一特权。

15. 毫无疑问，债务负担是土著民族贫穷加重的重要因素。为了换取外汇支付外债，政府依赖大量开采自然资源以供出口。在许多国家，土著民族的领土已成为蕴藏这些资源的最后疆界，因为许多土著民族一直保卫着其领土不致受到殖民者、甚至殖民后时代政府的掠夺。

16. 把结构调整一揽子方案与外债挂钩使得土著民族更难获得基本的社会服务。政府将其预算中的大部分用于偿还本国债务和外债，从而在向其主要的城市人口提供基本服务方面困难重重，而向边远地区的土著民族提供社会服务的优先程度就更低了。

17. 在许多土著民族领土上进行的矿石、石油和天然气的开发都是为了赚取收入以偿还债务。下文描述的厄瓜多尔的情况经典地反映了债务问题、采掘业和土著人贫穷三者之间的联系。

“尽管厄瓜多尔政府知道奥连蒂地区受到污染，但一直主张在该地开采石油，完全不顾土著民族的利益。人们普遍希望，石油生产将有助于稳定经济，并最终将成为减少国家债务的一个关键因素。尽管事实上该国的债务从1970年的2亿美元上升至1998年的160亿美元，厄瓜多尔政府一直把外国公司的利益置于其本国土著公民利益之上。这种依赖于外国投资者的做法使得厄瓜多尔的经济容易受到石油不断浮动价格的影响，而石油生产占该国年收入的40%。将经济如此大的部分建立在这样一种起伏不定的产业上，对于厄瓜多尔的人民和贫困率而言，其结果是相当灾难性的。在1975年，该国的贫困率为50%，而在1992年达到了令人震惊的65%。如果不对奥连蒂地区石油开采业制定一套有妥善监测的规章制度，厄瓜多尔将使自己有可能面临环境持续遭到破坏以及人权遭到侵犯的状况”。¹⁶

18. 债务陷阱使得债务国陷入贫穷。如果没有找到坚决和有效的解决办法的政治意愿，例如减免债务或进行债务仲裁，很难想象这些国家能够从贫穷状况中走出来。重债穷国倡议以及减贫战略文件的编制是国际社会应对债务问题采取的一些行动。属于减贫战略文件国家的土著民族作证说，从来就没有让他们参与起草上

述文件，这些文件中也没有以任何令人满意的方式反映他们的关切。事实上，一些土著民族和民间社会组织认为减贫战略文件就是在炒结构调整政策的冷饭。

19. 各国为在 2015 年之前使贫穷和饥饿人口减半而采取的做法将决定能否减轻土著民族的贫穷。引起更多债务、对在土著民族领土内的矿物资源、石油和天然气进行更具侵略性的采掘或进一步使进口自由化并损害传统生计的做法都不能减轻土著民族的贫穷状况。

五. 土著眼中的贫穷和贫穷指标

20. 土著民族对于贫穷的定义以及贫穷指标表示了关切。贫穷一般是按收入和消费定义，在市场 and 以现金计算的经济背景下规定某种现金收入和食品消费量为基准。这些参数并不能充分反映许多土著民族的现实处境。关于贫穷还有一些重要的非收入指标，例如政治和官僚体系中没有发言权，土著民族的集体权利没有得到承认以及无法充分享有最起码的基础建设和社会服务。土著人民加入市场经济的人数虽然日益增多，但绝大多数仍然保持自给生产。因此，一美元的指标对于那些不出卖劳力或几乎不为出售而生产的人而言是没有多大意义的。

21. 土著民族的贫穷状况显然是相对的现象，一些人穷显得另一些人富。此外，前几节已强调指出，一些人的贫穷状况可能有所减轻，但土著民族或许落于深一层的贫穷。贫穷，特别是对土著民族而言，是具有历史和结构成因的一种集体现象，不能简单地个别处理。贫穷问题应通过人权方式，特别是通过承认集体人权来应付。

22. 分类数据对于进一步了解土著民族的特殊处境是至为重要的。1994 至 1998 年的《人类发展报告》强调指出必须要按性别、种族和血统以及地理区域分列人类发展指标，才能更加精确地适当处理这些指标。¹⁷ 如果土著民族的状况正确反映于报告内，那么包含土著民族的国家按人类发展指数排列的名次就会下降。例如，1996 年的报告中，墨西哥在 120 个国家中排名 48。但如果不考虑该国的土著人口，排名就会上升到 29。玻利维亚和危地马拉的土著民族占总人口的 50% 以上，这两国的排名在最底层，玻利维亚为 111，危地马拉为 112。秘鲁的土著民族也占很大比例，该国排名 91。2004 年《人类发展报告》的结论是，土著民族较非土著民族更有可能处于贫穷状况。许多国家内基本社会服务的公共开支“一向歧视少数人和土著民族”。¹⁸

23. 分列数据是常设论坛第一和第二届会议的建议之一。为此举行的工作组会议提出一项建议如下：

“土著民族应作为平等伙伴充分参与数据收集的一切阶段，包括计划、执行、分析和传播、取得和归还，并且拥有这样做的适当的资源和能力建设。数据收集必须回应土著社区本身的优先事项和目标。土著社区在国家 and 国际各级参加数据收集的概念化、执行、汇报、分析和传播是极重要的。在国家

和国际各级的数据收集机构应培训和雇用土著民族。数据收集程序对赋予社区权力和确定其需要是极重要的。”¹⁹

六. 各种典型的冲突

24. 某些国家经济增长率上升，但国内的土著民族生活状况并不一定改善。实际上许多国家大量开采自然资源，建造水力发电的巨型水坝，从而刺激了经济增长，然而国内土著民族更加贫穷。许多丧失了文化离开了原有土地的土著没有能重新定居，即使重新定居的一些民族也是被驱赶到最不利或贫脊的土地上。一个常见的现象是，土著民族居住在富有自然资源的环境中，但他们却是贫穷中的最贫穷者。墨西哥的恰帕斯就是一个例子，作为天然气和石油的主要产地，而多数土著妇女却需要砍柴来生火煮食。墨西哥全国约有 1 100 万人处于赤贫状态，其中多数是土著民族。关于尼加拉瓜土著民族贫穷状态的研究代表了一种典型：

“大西洋海岸这一地区特别富于自然资源。鱼、虾和龙虾等海产丰富；RAAN 自治区²⁰ 的森林有大量松木，红木和其他硬木也很多；另外还有大量矿藏（金、银、铜和铅），特别是自治区河流的源头地区。然而历史上这些资源的开采都是由区域以外的利益方面投入资本，这些利益并不关心大西洋海岸的长期发展。区域内的土著民族也没有多少机会分享这一富藏的商业开采，没有得到什么合理规划并维持的基础结构的发展”。²¹

25. 亚洲开发银行在印度尼西亚进行的一次研究也有类似结果。²² 研究显示人均国内生产总值最高的省份包括东加里曼丹和伊里安查亚，而从人均消费量看来，居民的生活水准普遍较低。财富转移和低生活标准无疑将导致这些省份居民严重的不满和潜在动荡。²³

26. 在当前全球化的时代，许多国家政府采取贸易和投资自由化，取消管制和私有化的政策，许多土著民族的贫穷更加恶化。一项个案研究调查了农业自由化之后廉价进口蔬菜的倾销对菲律宾土著菜农造成的影响：非法进口或走后门进口的蔬菜较当地生产的蔬菜价格低 30-50%，利益损失销毁了 25 万农民和 400 家蔬菜贸易商的生计。²⁴ 受影响的农民仍然在设法为他们所依赖了近 100 年的生计寻找替代品。由于这次危机更多的农民转向生产大麻，即使这是非法的。1 公斤大麻的费用较 1 公斤洋芋的费用可高出 100 倍以上。

27. 大麻、古柯和鸦片的生产如今是菲律宾、泰国、缅甸、哥伦比亚和委内瑞拉等国一些土著民族的替代生计来源。现金作物或提炼工业销毁了他们的自给生产系统，却没有使他们跳出贫穷圈。在商品价格不稳定且外国大量津贴的廉价农产品倾销的状况下，转向种植经济和现金作物并没有得到好处。土著民族种植大麻或古柯是为了在窘境中求生存。同时，由于一些国家政府进行药物管制和反恐怖主义的运动，土著民族的居住地高度军事化，发生了许多侵犯人权的事件。

28. 咖啡生产业可以说明主流发展模式和市场经济全球化给土著民族带来的问题。危地马拉的土著社区自十九世纪末叶以来就进行着出口咖啡的生产。季节性地移居咖啡农场是土著民族的一种生存战略。一些土著民族例如 Qeqchi 和 Poqomchi 选择永久移居。墨西哥也是如此。咖啡的盈利靠的是剥削土著民族的廉价劳力，这些人住的是没有隐私权，没有洁净饮水和厕所的简陋小屋。

29. 1980 和 1990 年代，越南向世界市场开放了国内经济，建造了灌溉渠道，并提供津贴以供农民移居中央高地和其他山地地区。1990 年，越南的咖啡产量为 150 万袋，到了 2000 年咖啡产量猛增为 1 500 万袋，使越南成为全世界第二大咖啡生产国。土著民族/少数族裔区内的大片土地，包括完整的森林都改为咖啡种植园。种植园如今多数由西贡居住在平原地区的富人拥有。这一经济项目造成大量的森林砍伐和环境破坏。越南的土著民族被迫离开原有的土地，因为平原地区成千上万的人迁移到他们的社区来从事咖啡生产。

30. 全世界咖啡的过度生产使价格急剧下降。受害最重的也包括土著民族，不仅越南，世界其他各地也是如此。咖啡价格从 1998 年每吨 1 500 美元降到 2000 年低于 700 美元，主要原因就是越南咖啡涌入世界市场。²⁵ 这样一来就降低了生产“黑金”的经济利益，也多少减缓了移民的趋势，然而，土地占用的问题仍然存在。墨西哥的咖啡种植是恰帕斯和瓦哈卡两个土著社区重要的收入来源。全国 70% 以上的咖啡农种植的土地不满两公顷。恰帕斯是墨西哥咖啡生产最主要的一州，而 91% 的生产者土地不满五公顷，如今处于赤贫状态。世界银行报告说，咖啡价格爆跌之后，中美洲咖啡业失业的工人短期工有 40 万人，长期工有 20 万人。²⁶

31. 越南是跟不上千年发展目标进度的少数国家之一。然而，进展的同时却牺牲了该国土著民族。耶鲁大学一名人类学家 2004 年 12 月提出一份关于越南问题的论文，结论说，

“尽管越南经济 1980 和 1990 年代向世界市场开放，减缩了贫穷度，扩大了多数人的个人自由，但少数人仍然面临许多困难。山地的少数族裔大半没有从这种变革得到多少好处。尽管政府进行了许多山区发展的工作，但少数人仍然面临疾病、缺乏洁净饮水，识字率低和低收入等问题”。²⁷

32. 越南土著民族 2000 年进行了近代历史上未见过的大规模抗议，并仍然继续着。土著民族砍掉了咖啡树，代以粮食作物来满足眼前的粮食需求。²⁸ 土著民族最大的要求是政府承认并保障他们的土地权。

33. 这种现象并不仅发生在越南。肯尼亚和坦桑尼亚的 Maasai 畜牧民族也面临相同境况。他们放牧的土地如今被来此定居的农民占有，改变为农业土地。²⁹ 在国家政策和市场环境之下，作为土著民族特征和文化象征的畜牧经济正在被摧毁。

34. 通过贸易和投资自由化、取消管制和私有化实现的经济增长典型至今造成了土著民族进一步的贫穷及其知识和文化的消亡。这种全球化对发展中国家造成的不利影响许多人进行过研究，结论是，同一模式的全球化不适用于发展中国家。国家应该允许一个空间来设计并执行适合本身特殊经济、社会和政治环境的发展政策。这项建议同样适用于土著民族。中心问题就是不同发展典型的冲突。千年发展目标的最大弱点在于它并不质疑主流发展典型，也不考虑贫穷的经济、政治、社会和文化结构成因。妇女问题活动家也同意这一分析。

“千年发展目标的主要问题就是抽出了执行环境中的社会、政治和经济内容——千年发展目标的‘政治经济’”。³⁰

35. 一国对于 2015 年将贫穷和饥饿人口减半的目标采取何种办法将决定土著民族的贫穷是否能减轻。如果采取的办法是增加债务、更积极地开采土著民族区内的矿物资源、石油或天然气、或进一步实行进口自由化，而牺牲传统的生计，那么土著民族的贫穷多半是不会减轻的。

36. 政府间开发机构，如联合国开发计划署或国际金融机构对于土著民族区内执行的政府项目提供赠款或贷款有助于解决土著民族的贫穷问题。但需要认真评估这些项目是否在土著民族参与下规划、执行和评价，是增强还是摧毁了土著民族可持续的资源管理系统及其交互集体决策的传统体系，这类项目是否带来了有利于土著民族的政策变革。常设论坛同国际农业发展基金（农发基金）目前的一个项目就是进行个案研究，选取将来可用的经验教训。研究的结果将提交常设论坛 2005 年举行的会议。

37. 一个更加可持续的办法是专门处理贫穷的结构成因，除了国家一级还同时在全球一级实行政策和结构改革。国际和区域金融机构的以下经验可以学习，就是在发放土著民族区内项目的贷款之前要求债务国制订土著民族的发展计划。计划是如何拟订的？设计、规划和执行方面的经验为何？关于全球合作促进发展的千年发展目标 8 应考虑这些问题，进一步探讨如何形成同土著民族之间的合作关系。第二个世界土著民族国际十年（2005-2015 年）正好处于千年发展目标剩余的期间内。二者之间应建立互动关系。

38. 减轻贫穷和经济发展问题离不开土著特征和世界观、文化和土著人民领土和资源以及自决等权利的问题。保持土著特征同改善经济状况二者之间必然有所冲突。当今的时代改善经济状况就等同于扩大国家和全球市场体制，许多土著民族处于两难之中。要全面进入市场，就必须放弃传统的土地占有系统、传统的财富重新分配办法，确保更公平地取用和分享资源，以及自然资源管理系统。

七. 自由、事先和知情的同意

39. 正是在这种背景情况下，至关重要的一项是，在设计影响土著民族的发展项目或任何政策并将这些项目和政策提交给土著民族社区之前，应当获得土著民族的自由、事先和知情的同意。这完全是尊重参与决策的权利。常设论坛第一届会议的土著参与者强调指出，应当讨论各国政府、政府间组织和私营部门如何制订、宣传和尊重这项原则。根据常设论坛第三届会议的建议，2005年1月举办了一次关于自由、事先和知情同意问题的讲习班，并向第四届会议提交了报告。³¹

40. 联合国土著居民问题工作组专家 Antoanella-Iulia Motoc 和特波提巴基金会³² 共同编写了一份关于该问题的文件提交给2004年7月举行的工作组会议。该文件强调指出：

“在实质上，自由、事先和知情同意原则承认土著民族对其土地的固有和先前权利，尊重他们的正当权力，即要求第三方根据知情同意原则与其建立平等和相互尊重的关系。在程序上，自由、事先和知情同意原则要求通过各种程序，允许和支持土著人民对其发展道路作出有意义的选择³³。”

41. 菲律宾《土著民族权利法》对自由、事先和知情的同意有明确规定。该法律第2章第3(g)节将自由、事先和知情同意界定为“意味着土著文化社区/土著民族的所有成员的协商一致意见，需要根据他们各自的习惯法律和惯例加以确定，而不受任何外来操纵、干涉和恫吓，并在完全公布该活动的意图及范围之后，以该社区可以理解的语言及程序加以获得”。³⁴ 该法律强调指出，土著民族有权接受或拒绝在他们社区的某项发展、活动或事业。³⁵ 尽管存在该法律，仍需作出大量努力才能使其得到适当的实施。应当阻止目前想要削弱关于该问题的法规和程序的努力。

42. 这是各国政府和公司遇到的最困难问题之一，而且也是为什么常设论坛关于自由、事先和知情同意问题讲习班提出的建议之一是，**土著问题机构间支助小组应该与土著问题常设论坛合作编写一个土著问题手册，以及关于自由、事先和知情同意的材料，供联合国国家工作队就千年发展目标、减贫战略文件及共同国家评估/联合国发展援助框架开展工作。该手册应该比较灵活、方便用户，并应考虑实施自由、事先和知情同意过程中各利益有关者的不同利益。**³⁶

八. 关于千年发展目标 1 的建议

43. 主要的挑战是，加深对土著社区贫穷问题的理解，制订注重文化敏感性的贫穷指标，以便能够根据未满足的基本需求界定贫穷，同时考虑到传统自然经济的性质。基本需求主要是通过非市场机制重新分配货物加以满足。给予市场机制或国家制订的发展方案以优先地位，忽视或破坏了最有利于土著民族的当地系统。

44. 土著民族已在包括土著问题常设论坛等各种论坛上提出一些建议，其中的一些建议如下：

- 各国和政府间机构关于千年发展目标的报告应当包括土著民族的情况。汇报的准则、指标以及实现千年发展目标的方针和办法应当更注意考虑到土著民族的状况和看法。
- 应当建立和加强各种机制和进程，使得土著社区、机构和组织能发挥关键作用，丰富各种辩论，制订有关千年发展目标的框架和活动。应当从土著的角度来分析千年发展目标，并提出各种办法使得千年发展目标能够与土著民族有关。需要分析和修改各种方案和政策，以便能对土著问题更加敏感。
- 总的来说，各国政府、政府间机构、非政府组织和私营部门应当通过和实施基于人权的实现千年发展目标的框架和方针，尤其是减贫战略。承认土著民族作为明显不同民族对个人和集体权利的要求，对于公正和持久解决他们中广泛存在的贫穷问题是至关重要的。
- 应制订各种方法和战略，研究贫穷妇女和贫穷土著民族人数日增的根本原因，并制订各种方案有效处理这些根本原因。应确保对土著妇女及其参与方案周期各阶段的需求进行系统评估。
- 应当在所有能够找到资料的国家收集关于土著民族的分类资料。开发计划署、世界银行和其他政府间组织应将关于土著男女分类的资料包括在他们关于人类发展和贫穷问题的定期报告中。
- 在土著民族之间和土著民族与各国政府、政府间机构及全社会之间的更加深入的讨论和对话，应当寻求进一步制订关于土著和发展范式的更多观点和建议。这些应当能够进一步发展和推广诸如“族裔发展”、“生命项目”、“具有特性的发展”等概念。这些进程应当能够探讨如何处理土著贫穷的结构性根源问题。
- 在开始会直接影响到土著民族的任何发展项目或政策之前，应当确保获得土著民族的自由、事先和知情的同意。土著问题常设论坛和机构间支助小组应当支持制订一本关于自由、事先和知情同意问题的指南。
- 应当支持土著民族本身的机构，以便他们能够有足够的资源和能力提供有关联的和来自经验的资料，并监测贫穷状况；另外确保这些机构能够促进他们本身的发展提案，并充分参与各项政策和方案的规划、设计、实施和监测。

- 此外，必须使土著民族充分参与讨论直接影响他们的各种问题的全国和国际会议，包括环境协定，并参与关于全球、区域及双边贸易协定和债务问题的谈判等。
- 应当为政府间机构、捐助机构、公务员及非政府组织的工作人员开展关于土著民族权利的系统培训。
- 各国政府应当积极促进在诸如美洲国家组织和联合国人权委员会等论坛中关于土著权利的讨论和定义的进程，并且批准和充分实施承认土著民族权利的现有文书，例如国际劳工组织第 169 号公约，并在不久的将来通过一项关于土著民族权利的世界宣言。
- 应当选择一些试点国家，探讨在制订减轻贫穷战略文件进程中，土著民族的各种机会和风险。

九. 普及初级教育

45. 对于大部分土著民族来说，教育被视为一种摆脱贫穷的办法。然而，土著民族的文盲率通常高于主流群体。甚至上小学并学完小学课程的土著儿童的数量也非常低。哥伦比亚土著民族国家组织³⁷表明，哥伦比亚 1985 年的人口普查显示，在该国 64 个族裔和语言方面属于土著民族的群体中，文盲率占 44%，该比率甚至比农村人口文盲率达 30.6% 还要高。

46. 世界银行的一项研究报告也表明，在主要由土著民族组成的墨西哥，一些州仍然存在文盲的问题。该报告指出，1980 年，瓦哈卡州的文盲率为 46%。1990 年该比率下降到 28%，但仍然比该国 12% 的平均数高出一倍以上。在恰帕斯州，1990 年的文盲率达 30%。³⁸ 同一项研究报告也调查了关于性别和族裔对玻利维亚教育程度的影响。其中的一项结论是，“与非土著人相比，30% 的土著人更有可能没有完成小学教育。”³⁹ 亚洲开发银行关于土著贫穷问题的研究报告表明，在土著人居住的地方，全国识字率出现重大的差异。⁴⁰ 文盲率很高的原因包括完全没有学校和教师，社区偏远，无法购买校服和学校用品，歧视以及缺乏双语教育等。这项研究报告明确表明土著民族的普遍贫穷现象与普遍文盲率现象之间具有直接的联系。

47. 虽然教育非常重要，但也有可能产生疏远问题，毫无疑问，对土著民族来说，普及小学教育是理想的。然而，必须研究教育质量。普及小学教育是否使得土著儿童珍惜他们的土著文化和规范，还是使他们否认自己的特性，甚至厌恶他们本身的文化及传统？在大部分情况下，首次入学的土著儿童会有心理创伤，因为他们不理解所使用的语言，他们因为说一种奇怪的语言或方言而被讥笑甚至歧视，他们的服饰与他人不同，老师对他们的待遇不好。这解释了为何在头三年级有很高的辍学率。

48. 许多土著人民非常难能够得到高等教育，主要原因是经济拮据。如果他们完成大专或大学教育，他们返回祖先所在土地的机会便会减少。

49. 就教学方法来说，是否应当适当考虑土著的教学和学习办法？教科书和学校课程设置缺乏土著的世界观、视角和历史。事实上，对土著民族的歧视性提法司空见惯。在大部分国家里，土著民族经常要求双语的不同文化间教育。不幸的是，不论是在国家或国际一级，缺乏资源通常是政府对该问题的答复。不过，在拉丁美洲一些国家里，如玻利维亚、厄瓜多尔、哥伦比亚和危地马拉等，目前正在进行的教育改革除其他外包括双语不同文化间教育。

50. 在 2005 年 2 月亚洲土著民族之间举行的一次协商会上，与会者提出，因校舍被军方占用，或因没有教师，土著和部落的儿童无法上学的问题。这在武装冲突猖獗的社区是常见的。既使在没有这种冲突的地区，仍然有许多社区根本没有学校。由于许多小群体的土著民族通常居住在最偏远地区，政府不愿意为他们投资建设学校。随着教育私营化的努力进一步深化，土著民族的教育越发难以实现。

十. 关于千年发展目标 2 的建议

51. 关于该问题的一些建议如下：

- 土著教育（正式或非正式）必须基于土著民族的世界观。至少应当为小学头三年级安排双语教育。
- 必须从教材中清除忽视和歪曲土著民族的歧视性内容及错误的历史论述。
- 应当根据土著民族的当地背景情况修改课程设置。课程设置必须成为一项工具，使得土著民族能够选择参与各自社区的正规系统并（或）有效开展活动。土著长老应当有机会能够到学校进行教学，无论是在小学或中学一级。
- 小学和中学的课程设置应当反映土著知识系统的观点和好处，并反映土著的价值观念。应当开发适合土著民族的教学方法，其中包括各种故事、价值观、习俗和了解土著民族的办法，并将这种教学方法纳入教育方案。
- 土著教育必须提供尊重和利用能满足基本需求的土著学习系统的替代学习办法，如特性、资源控制和自决等问题。
- 应当为半游牧、游牧和畜牧的土著民族设立流动学校。
- 应当向土著民族提供资源，由他们酌情决定建立其本身的教育系统，包括学校。

十一. 结论

52. 本文件集中讨论主要是来自发展中国家的土著民族的问题及观点。其目的在于促进将能更深入分析这些问题的讨论及未来的项目。我希望，该文件也能促使各国政府、政府间机构及非政府组织研究它们在实现千年发展目标的办法是否考虑到土著民族的敏感问题。对发展采取尊重人权的办法对于实现千年发展目标是至关重要的。

53. 土著问题机构间支助小组于 2004 年 9 月举行年会，会上发表了一项关于千年发展目标的声明：

“……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……。机构间支助小组还表示关注，为实现千年发展目标而制订的具体目标，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”。

54. 鉴于本文件已部分表明土著民族的状况，各国政府、联合国、其他政府间组织和非政府组织应当仔细研究他们在关于土著民族方面的政策和方案。土著民族提供的不同视角和建议能够提出新的挑战，尤其是在对主流发展重新进行考虑方面。各国应当重新考虑会对土著民族产生消极影响的发展框架和政策，并应当支持将能有效应付土著的状况和看法所产生的挑战。剩余的十年将在改变土著民族贫穷状况方面产生影响。土著问题常设论坛在促进这些改变方面将发挥的作用是至关重要的。

注

¹ E/CN.4/2003/90/增编，对菲律宾进行的访问。

² Psacharopoulos, George 和 Harry Anthony Patrinos 共同编辑的《拉丁美洲土著人民和贫穷问题：经验分析》（哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，1994 年），p. xviii。

³ Palant, Roger, 《土著人民贫穷和发展方面的问题》（哥伦比亚特区华盛顿，美洲开发银行，1998 年）。

⁴ Luis Hernandez Navarro, “土著人民的贫穷和社会动员”，载于 Willen van Genugten 和 Camilo Perez-Bustillo 合编的《贫穷的权利：人权与消除贫穷》。（2001 年伦敦 Zed 图书出版公司），第 116 页和 117 页。

⁵ Birgitte Feiring, 《土著人民和贫穷：玻利维亚、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜等国的个案研究》（伦敦，少数人权利团体，2004 年）。

⁶ <http://www.socialwatch.org/en/informes/Nacionales/365.html-ftn> 5, 2005 年 1 月 13 日下载。

- ⁷ 国际民主和选举研究所，妇女参与议会，2002年，斯德哥尔摩 (<http://www.idea.int>)。Nina Pacari “妇女参与厄瓜多尔议会政务：一项紧迫的任务”的英译。
- ⁸ 2003年11月，儿童基金会的新闻稿。
- ⁹ 少数民族是越南人仍在使用的词汇。然而，一些群众自我认定是土著民族。
- ¹⁰ Huynh Thu Ba, Duong Buh Hanh, Bui The Coung, 2002年。《土著人民少数民族和减贫：越南》亚洲开发银行，马尼拉，第17页。
- ¹¹ Rovillos, Raymundo 和 Daisy Morales, 2002年。亚洲开发银行，菲律宾马尼拉，第19页。
- ¹² Roger Plant, 《土著人民贫穷和发展方面的问题》(哥伦比亚特区华盛顿，美洲开发银行，1998年)，第14页。
- ¹³ Victoria Tauli Corpuz 和 Joji Carino 合编《重新要求平衡》(2003年，特波提巴)。
- ¹⁴ “无主地”意味着“在欧洲人定居之前无人占据的土地”。这种说法是殖民者在澳大利亚所使用的，以证明他们对土著人民领土的开发和占领是有道理的。
- ¹⁵ “雷格里安主义”可追溯到西班牙人抵达菲律宾的年代，当时他们宣布该国所有领土属于西班牙国王。1987年《菲律宾宪法》在第12条第2款中提到这一主义，该条说“公共领域的所有土地、水域、石油所有潜在能源来源、渔业、森林或木材、野生动植物、动植物群和其他自然资源都归国家所有”。
- 注：“雷格里安”的意思是“王权”或“王室特权”。
- ¹⁶ Brandon Yoder, “土著人民和厄瓜多尔奥连蒂的石油生产”，第四期《世界学报》(2002年，第五卷，第1号)，世界土著问题研究中心，第80页。
- ¹⁷ Camilo Perez-Bustillo, “美洲的人权、贫穷与土著民族的挣扎” The Poverty of Rights, eds. Willem van Genugten and Camilo Perez-Bustillo (2001年，伦敦，Zed图书出版公司)，第90页。
- ¹⁸ 2004年《人类发展报告》。
- ¹⁹ E/C.19/2004/2。
- ²⁰ RAAAN 指北大西洋自治区。
- ²¹ Mark Jamieson, Poverty Among Indigenous Peoples in Nicaragua (1999年，美洲开发银行) 第8页。
- ²² Assessment of Poverty in Indonesia, 2000年马尼拉，亚洲开发银行。
- ²³ Roger Plant, Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction: Regional Report, 2002年马尼拉，亚洲开发银行，第30页。In Indonesia the people who self-identify as indigenous are the Dayaks of East Kalimantan and the various groups in Irian Jaya. Safitri, Myrna and Rafael Edy Bosko, 2002. Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction: Indonesia, 2002年马尼拉，亚洲开发银行。
- ²⁴ Victoria Tauli Corpuz and Ruth Batani-Sidchogan, Impact of Trade Liberalization on the Rural Poor: 菲律宾个案研究，提交农发基金 2004年2月18日在罗马召开的第27次董事会会议。
- ²⁵ 2000年法国新闻社。
- ²⁶ 引自“Mugged: Poverty in your Coffee Cup” (2002年国际牛津救济会) 第14页。
- ²⁷ Pamela D. McElwee, Ethnic Minorities in Vietnam: Are Trends toward Globalization, Regionalism, and Nationalism in Southeast Asia Hurting or Helping Them? 提交 2004年12月在清迈举行的“全球化与少数族裔问题”会议。

-
- ²⁸ 亚洲开发银行，2002年。Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction:Vietnam, P. 25。
- ²⁹ 同一名Maasai人类学家Naomi Kipuri的讨论，他是非洲联盟非洲民族和人权委员会非洲土著居民和社区工作组的成员。
- ³⁰ 2003年7月，开发计划署加勒比区域千年发展目标会议上，Peggy Antrobus提交千年发展目标 and 两性平等工作组的文件。
- ³¹ E/C.19/2005/3。
- ³² 特波提巴是一个土著组织，又称土著民族政策宣传和教育国际中心，总部设在菲律宾。
- ³³ E/CN.4/Sub.2/AC.2/2004/48。该文件可从www.tebtebba.org下载。
- ³⁴ 关于该法律的更多资料详见www.ncip.gov.ph。
- ³⁵ 土著民族问题全国委员会初步规定第1章第6节，A.O.，2002年第3系列。
- ³⁶ E/C.19/2005/3。
- ³⁷ 哥伦比亚土著民族国家组织是哥伦比亚一个土著民族组织的全国联合会。
- ³⁸ George Psacharopoulos等人著，1994年，第140页。
- ³⁹ 同上。
- ⁴⁰ Roger Plant, Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction: Regional Report (2002年马尼拉亚洲开发银行)。
-