



经济及社会理事会

Distr.: General
9 March 2007
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第六届会议

2007年5月14日至25日，纽约

临时议程* 项目9

论坛今后的工作，包括新出现的问题

分析常设论坛第四届会议的建议及其执行情况

摘要

在第五届会议上，常设论坛决定延长特别报告员维多利亚·托利-科尔普斯和威尔顿·利特尔蔡尔德的任务期限，以处理论坛前几届会议提出的建议，旨在将其合理化、归类并避免重复。(E/2006/43，第145段)。

本报告是根据论坛上上述决定编写的。

* E/C.19/2007/1。



一. 导言

1. 本文件是继特别报告员为 2006 年 5 月论坛第五届会议编写的一份题为“分析土著问题常设论坛第一至三届会议提出的建议及其执行情况”的类似文件（E/C.19/2006/9）后，提出的一份后续文件。
2. 本文件还参考了论坛秘书处的报告和联合国系统、一些国家政府和土著组织提交的报告。
3. 本文件继续分析有关建议，重点是 2005 年第四届会议的建议，以便协助一些建议的合理化和后续行动。¹ 在第四届会议上，论坛在“提请经济及社会理事会注意的事项”类别中共提出 140 项建议。论坛年度报告的起始句指出，“论坛确定了下列提案、目标、建议和将来可能采取行动的领域，通过理事会建议各国、联合国系统和政府间组织、土著民族、私营部门和非政府组织协助予以实现。”这些建议主要针对联合国系统、区域政府间组织、国家政府和土著民族组织。根据论坛秘书处数据库（<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/recommendations.htm>）提供的截至 2007 年 2 月的执行情况，在 140 项建议中，14 项已经完成，73 项正在执行中，另有 53 项建议情况不明。
4. 论坛第四届会议提出的建议比前几届会议明显增多。论坛第一至第三届会议共提出 294 项建议。
5. 按照论坛决定举行的具体问题国际专家讲习班提出了另外一组建议。在本审查期间，共举行 4 次讲习班：(a) 2004 年关于数据收集和分类的讲习班；(b) 2005 年关于自由、事先和知情同意问题讲习班；(c) 2006 年关于千年发展目标、土著人参与和善政问题讲习班以及 (d) 2007 年关于《生物多样性公约》利益获得与分享国际制度和土著人民权利讲习班。虽然因数量和篇幅的限制，论坛没有把讲习班的所有建议都列为论坛的建议，但是确保如何实施讲习班的建议才是重要的。在本文件提交时论坛还没有审议 2007 年讲习班的报告。
6. 论坛秘书处根据联合国机构、基金和方案以及国家政府和土著人组织提供的信息，建立了有关建议的数据库（见 www.un.org/esa/socdev/unpfii）。秘书处为第四届会议编写了已获授权领域、现行优先事项和专题动态概览（E/C.19/2005/8）。这份报告涉及：
 - (a) 联合国系统，包括单个机构和土著问题机构间支助小组作出的贡献；
 - (b) 论坛成员的活动；
 - (c) 秘书处为支持论坛的任务开展的活动，包括各项建议的后续行动。

¹ 常设论坛第五届会议有关建议的执行情况将在为本报告规定的提交期限过后加以评价，因此论坛必须在第六届会议结束后考虑到评估意见。

7. 机构间支助小组成员也就如何加强论坛在联合国系统内的工作提出了自己的意见，包括就如何增加执行这些建议的可能性提出建议。

8. 联合国各机关、机构、基金和国家政府向论坛提出的书面意见说明了它们有关土著民族问题的政策、方案和项目以及它们如何执行论坛提出的与它们具体相关的建议或与它们对土著民族所做的其他工作相关的建议。论坛每届会议平均收到 30 份书面意见。第四届会议上收到联合国系统的 15 份意见，政府的 3 份意见和论坛成员的 1 份意见。国家政府和土著人非政府组织有时提出的意见数目不多，但是他们积极参加会议，在本届会议期间组织了 50 多个会外活动。

二. 对建议的分析

9. 在第四届会议上，论坛专题的重点是“千年发展目标和土著民族：重新确定目标”。第四届会议相当一部分建议都着重千年发展目标。这些建议可以分为两类：一类涉及实质内容，另一类涉及过程。第一类把土著观点纳入论坛每个任务领域，不论它涉及教育、环境、健康、人权，还是涉及经济与社会发展，这些都与实现千年发展目标特别相关。这类建议从本质上深入阐述了千年发展目标对土著民族的意义，联合国系统和其他政府间行为者和国家应该采取何种具体行动。第二类建议涉及过程，指的是如何确保人们听得到和考虑到土著人的观点。在这方面，论坛认定自由、事先和知情同意是一项重大原则，也是一种方法。论坛还确定了在直接或间接影响土著民族的许多事项上建立真正伙伴关系的要素。例如，土著民族对发展的理解可能部分或完全不同于主流对主导发展模式的理解，而论坛显然促使人们尊重土著人民的发展观念。在关于千年发展目标的建议中，论坛坚定地表示，虽然融合土著人的发展观念可能是一项挑战，但是为了进行融合需要变换发展模式。

10. 还要指出的是，每年都就人权、土著妇女、儿童和青年、数据收集和分类以及自由、事先和知情同意等持续优先事项和专题提出若干建议。其中有些建议和其他建议似乎是重复提出的，但这需要从两个层次加以分析和理解。一方面，关于平等、不歧视和要求更广泛地批准国际人权标准以保护土著民族人权等原则的建议必须加以重申。另一方面，重复提出表明早先的建议处于未执行状况，论坛决定重申这些建议，以强调它们的重要性和相关性。例如，论坛第二届和第四届会议重复提出的一项建议是，世界卫生组织与土著保健人员一起研究土著青年自杀的普遍性和原因以及为防止自杀和促进身心健康正在作出的努力，包括采用基于文化的方式。在第四届会议上，论坛重申第二届会议报告中的建议并且大力建议全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）积极考虑加入机构间支助小组。

三. 建议的执行情况

11. 关于编制建议执行情况的数据和信息，已采取了许多新的主动行动并向论坛通报了这些行动。联合国系统的书面意见是这些机构为解决土著问题所做工作的补充信息来源。还有一些建议，如制定与土著民族一起工作的政策指导方针的建议没有得到有关机构的遵守。这也许由于任何政策制定工作都需要花大量时间确保在各级进行比较广泛和全面的协商。其他一些建议则需要有关机构或研究所进行大量的准备和投入相当的资源，因此需要时间去执行。在论坛第一届会议建议下编写的世界土著民族状况报告便是一个例子。编写工作直到 2006 年才得以开始，报告预定的出版时间是 2008 年。同样，论坛第一届会议建议在论坛成员与国际金融机构之间开展对话，但是这一对话到 2005 年和 2006 年才开始进行。

12. 许多建议，特别是有中短期和时限要求的建议得到了执行。不过，有些活动并没有得到全面报告。秘书处编写报告和建立数据库的信息来源主要是书面意见。论坛全体会议期间的口头即席发言并没有列入分析中。例如，仅有 3 到 9 个国家政府提出了书面意见。考虑到经济及社会理事会几乎所有成员国都参加了论坛的全体会议并且有些成员国发了言，可能有必要回顾这些发言或由新闻部发布的有关论坛辩论情况的每日新闻稿，以便全面注意到已经报道的内容。然而要指出的是，若在公共政策领域就土著问题的进展情况提出书面意见则更加切合实际。

13. 关于增强土著民族参与政府间和政府进程的有些建议正在执行中。例如，论坛成员收到联合国实体发出的许多邀请，包括邀请他们作为观察员参加国际农业发展基金(农发基金)理事会会议，土著人还参加了联合国一些实体的咨询机构。世界知识产权组织和《生物多样性公约》增设了多种自愿基金，以便利土著人参加各种政府间进程。

14. 涉及土著人组织的建议被视为太广泛和太笼统，难以执行，其中有些建议并没有考虑到基层土著人组织执行这些建议需要大量的技术和财政资源。

15. 关于能力建设进程，一些机构为工作人员和其他有关方面举办了培训班。各机构应当继续采用这种做法并把它扩展到外地办事处。

16. 应注意的是，除了美洲开发银行之外，其他区域政府间机构没有向论坛提出它们的意见。这也是论坛决定在第五届和第六届会议上举行两次为期半日的区域重点问题讨论会的原因之一，一次以非洲为重点，另一次以亚洲为重点，以便学习区域组织、国家政府和土著人组织的经验。

四. 执行建议的促进因素

17. 促进因素包括以下方面：

(a) 有些联合国机构已在执行具体针对土著民族的方案，有些机构编写了有关土著民族的政策。论坛的建议为继续、扩大或复制这类活动提供了新的正当理由；

(b) 论坛的明确任务是提供专家意见和便利土著问题的协调和融合，因此更加重视各届会议提出的建议。其中有一些建议来源于其他一些进程，如土著居民问题工作组或《生物多样性公约》第8(j)条工作组。不过，上述工作组都没有与论坛类似的任务规定。由于联合国实体应当会参加今后的论坛届会，因此，由它们就哪些建议得到执行、哪项建议没有执行，原因何在提出报告并在报告中作些分析，应是一个良好做法；

(c) 论坛秘书处尤其是开展联合活动时向联合国机构提供具体针对每个机构的最后报告和建议，包括后续行动和支助，论坛秘书处在这方面发挥的作用有助于几项建议的执行；

(d) 联合国每个机构的协调人积极参与和致力于推动交给所属机构执行的建议以及论坛与其他方面建立伙伴关系是推动方案和项目执行的关键因素；

(e) 机构间支助组成员的道义和财政支持可以成为另一个促进因素，特别是两个或两个以上成员合作执行一项建议时更是如此；

(f) 土著民族问题是向主导模式挑战的前沿问题，由于涉及提出新论述和以非传统方式进行发展和促进人权工作，被视为具有挑战性。联合国和国家政府的一些人员已经成功地战胜了这些挑战；

(g) 许多土著领导人或非土著倡导者不论是不是论坛成员都与请他们就执行建议提供咨询意见和支持的一些联合国机构密切协作；

(h) 如果执行工作需要增加资源，一些联合国机构就拨出资金，确保被视为重大的建议得到执行。尽管许多联合国机构、基金和方案都有土著问题协调人，但是这往往只是他们的任务之一。他们所属机构的支持加上论坛成员积极参与提供咨询意见和支持促成了建议的成功执行。

五. 建议执行中的限制或障碍

18. 其限制或障碍有：

(a) 有些建议需要大量财政资源，但未列入有关机构、方案和基金的预算，因此，这些建议没有得到执行；

(b) 许多要求进行研究的建议没有得到执行。有关机构缺少实施这些项目的财政和人力资源可能是有些建议得不到执行的原因；

(c) 工作人员、高级管理官员或作出重大决定的理事机构缺乏对土著民族和土著问题的认识是另一个限制因素；

(d) 在许多联合国机构和国家政府中，土著问题仍然是低优先或非优先项目；

(e) 有些机构缺少执行建议的能力也是一个限制因素。土著问题协调人往往承担许多其他职责。因此，他们无法适当推动涉及其机构的建议得到执行；

(f) 土著民族问题是对主导模式和行事方式的挑战，这可能使某些联合国工作人员和政府官员感到不适应。

六. 结论和建议

19. 论坛从第四届会议以来高度重视并参与实现千年发展目标和处理土著民族问题，这大大有助于改变方式，以促进发展、制定概念框架、政策、指导方针以及建立关于土著民族的项目。

20. 论坛通过确定应优先执行的建议和届会专题，执行其任务。但判断哪些专家讲习班会得到经常预算的支助并非易事。这需要保持一种微妙的平衡，其中必须考虑到土著民族、联合国各方案、机构和基金以及会员国的利益。联合国方案、机构和基金、国家政府和土著民族的许多代表积极参加论坛年度专家讲习班，表明各方都有意针对这些问题提出建设性解决办法。

21. 选择土著儿童、青年和妇女问题和千年发展目标等作为届会的专题非常关键。从土著民族最弱势阶层着手开展工作是向所有行为者、国家政府、联合国系统和土著民族发出了正确的信号。从这些过程中产生的建议与这些行为者的优先事项相互配合。这有助于为论坛届会营造积极的气氛。

22. 机构间支助小组的成员中有 30 个政府间实体，该小组在进一步讨论如何执行建议和如何加强论坛和小组的关系方面发挥作用，为论坛的工作作出了积极贡献。该小组还为阐明和更广泛地传播所讨论的问题作出了重大贡献，从而帮助进一步推动了建议的执行。

23. 土著民族与其他发展行为者建立更有效的伙伴关系是确保建议得到更好执行的一种办法。2006 年在诺乌克举办的伙伴关系建设讲习班上提出的建议可以指导这些工作（E/C.19/2006/4/Add.2）。

24. 秘书处建立的论坛建议数据库已证明是非常有用的工具，可以监测建议执行情况和进展。要指出的是，关于执行情况的多数信息由联合国系统各机构、基金和方案提供，在有些情况下，由几个国家政府在给论坛的年度报告中提供。土著民族组织通常在会议发言中评价建议的执行情况；这方面情况并非总是得到系统的处理和适当的分析。土著核心小组通常向论坛成员提出建议，再由论坛成员设

法将这些意见反映在论坛最后建议中。为了充分和有效地让土著民族参与论坛建议的执行工作，鼓励各机构、基金和方案在届会期间先与土著民族协商，再向论坛提出建议。

25. 应鼓励更多的国家政府和土著民族组织提出书面报告，说明它们如何执行与它们有关的建议，包括说明和分析促进因素和阻碍因素，并提出如何克服这些障碍的建议。

26. 应鼓励土著民族组织在地方、国家和区域各级自行监测论坛向联合国系统和其它机构提出的建议的执行情况。土著民族组织可以向论坛提出报告，让论坛了解其建议的执行程度。

27. 在过去五年中，联合国和其他政府间机构参加论坛届会和专家讲习班的数量明显增加。儿童权利委员会等条约机构的参加非常重要，因为它把条约机构的工作与联合国儿童基金会（儿童基金会）和处理儿童问题的其他机构的工作联系起来。欧洲理事会、拉丁美洲和加勒比经济委员会和亚洲开发银行的参与提供了更多的区域观点，而这正是论坛需要更好了解的方面，因为它的影响力必须渗透到区域、国家和地方几级。鼓励区域机构和政府间组织更多地参加论坛届会。

28. 据了解，曾有人提议让三个或更多的联合国机构联手在具体领域执行联合项目，以便在相互补充和协同增效方面取得更多积极经验，但仍有人抵制这项建议。这项建议可以确保土著民族不会在发展机构的势力范围争夺中受到忽视。

29. 论坛秘书处应当继续努力编写年度概况报告《消息集》（论坛季刊）和维护建议执行情况数据库。秘书处还应审查论坛届会期间的发言和执行建议的附注说明，应把它们增列为书面意见中的资料。

30. 机构间支助组应继续发挥作用，分析论坛的建议并提出如何由适当机构最佳地执行这些建议。这要包括就如何组合建议和土著民族如何能够使用信息影响联合国系统内的决策提出建议。

31. 论坛成员有必要与各机构和土著民族组织合作，加紧努力减少年度会议提出的建议数目。

32. 在深入探讨土著民族全面自主发展的论述和做法方面，土著民族之间和它们与政府间和政府机构之间应进行更多的对话，以便进一步完善概念并就如何能更好地执行建议达成协议。