



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. 宪政和政治发展	4
A. 地方自治	4
B. 全民投票进程	4
二. 经济状况	5
A. 一般经济概况	5
B. 管理国对托克劳的援助	6
C. 运输和通讯	6
D. 电力供应	7
三. 社会状况	7
A. 总体情况	7
B. 教育	8
C. 保健	8
四. 对外关系	8
五. 领土未来的地位	9
A. 领土政府的立场	9



B. 管理国的立场.....	9
C. 特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)对这个问题的审议.....	10
D. 大会采取的行动.....	10

领土概览

领土：根据《宪章》规定，托克劳是新西兰管理的一个非自治领土。

行政权力代表：行政长官乔纳森·金斯。

地理：托克劳由三个小环礁岛：法考福、努库诺努和阿塔富组成。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。

陆地面积：12.2 平方公里。

专属经济区：318 990 平方公里。^a

人口：1 411 人(2011 年 10 月的人口普查数据)。约有 7 000 托克劳人居住在新西兰。作为新西兰公民，托克劳人也可以居住在澳大利亚。

民族组成：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。

语言：托克劳语。英语和萨摩亚语使用广泛。

首都：无。每个环礁岛都有自己的行政中心。

领土政府首脑：托克劳乌卢。这一职位由各环礁岛的领导人每年轮流担任。

主要的政党：无。

选举：每三年的一月份举行选举。下一次选举将于 2014 年 1 月份举行。长老大会的代表组成为：阿塔富(7 个代表)、努库诺努(6 个)和法考福(7 个)。

议会：由 20 名议员组成的一院制长老大会。

经济：主要收入来源是新西兰提供的援助。其他收入来源包括渔业许可费和销售干椰子仁、邮票、纪念硬币和手工艺品所得。

货币单位：新西兰元(新元)。

人均国内生产总值：1 000 美元(2003 年估计数)。

历史简述：托克劳最初由周边岛屿的波利尼西亚人居住，1889 年成为英国保护地，1925 年行政权移交新西兰。1948 年的《托克劳法案》将托克劳的主权移交给了新西兰。

^a 专属经济区的数据源于 J. D. Bell, J. E. Johnson 和 A. J. Hobday, *Vulnerability of Tropical Pacific Fisheries and Aquaculture to Climate Change* (Noumea, 太平洋共同体秘书处, 2011 年)。见 www.spc.int/climate-change/fisheries/assessment/e-book。

注：本工作文件所载资料来自自己公布的资料来源，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(辰)条向秘书长递送的资料。这些资料由管理国于 2012 年 1 月 23 日转交。具体细节载于张贴在联合国与非殖民化网站上的之前的工作文件：www.un.org/en/decolonization/workingpapers.shtml。

一. 宪政和政治发展

A. 地方自治

1. 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、A/AC.109/2005/3、A/AC.109/2006/10、A/AC.109/2007/11、A/AC.109/2008/1、A/AC.109/2009/2、A/AC.109/2010/3 和 A/AC.109/2011/3)中报告说,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、适合于以环礁岛或村庄为基础的自治社区的宪法框架。

2. 根据 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,针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作了进一步决定。委员会是长老大会休会期间的政府行政部门。行政委员会由三名长老大会联合主席(各村的代表)和三名村长(各村的村长)组成。托克劳乌卢政府首脑的职务每年由三名村代表轮流担任。2010 年,该职务由阿塔富村代表担任。2011 年,该职务由法考福村代表担任。2012 年 3 月,阿塔富村的新代表将担任乌卢。

3. 自 2004 年以来,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)。新西兰主要负责与托克劳关系的官员是托克劳行政长官,驻地为惠灵顿,由新西兰外交部长任命。行政长官办公室对新西兰与托克劳之间关系承担日常责任。新西兰外交贸易部长目前担任此职。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。行政长官办公室现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,工作人员由外交贸易部的干事担任。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

4. 2003 年,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”。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。

5. 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，特别委员会一名代表也观察了全民投票进程。

6. 2006年8月，长老大会投票决定于2007年早些时候就托克劳自决问题举行第二轮全民投票。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。

7. 2007年10月20日至24日举行了第二轮全民投票。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。

8. 第二次全民投票结果公布后，长老大会请新西兰政府保留一揽子自决方案(即已商定并已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。

9. 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，当时的新西兰总理于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。双方商定：托克劳的自决努力应“暂停一段时间”，与此同时，托克劳将集中精力满足托克劳的各项基本需要。

二. 经济状况

A. 一般经济概况

10. 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，各环礁很分散，自然资源缺乏，自然灾害(如旋风)频发。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。

11. 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。正在开展工作实施新的渔业政策，以便从托克劳最重要的自然资源中获得最大益处。

12. 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。

13. 为使领土与邻国的时间更接近，2011年底，托克劳与萨摩亚联合决定将时区改划至国际日期变更线以西。通过长老大会投票决定的时区转变预计将推动与新西兰、萨摩亚及其他邻国的贸易关系和其他联系。

B. 管理国对托克劳的援助

14. 2011年，新西兰和托克劳签署了联合发展承诺，确定了今后5年的联合优先事项。发展援助重点依然是确定一个可行的运输解决办法、发展丰富的渔业资源以及提高保健和教育标准。托克劳和新西兰都重申致力于可以合理确定和维持的活动和项目。

15. 通过预算支持和具体项目提供援助。在2011/12财政年度，将向托克劳提供1 800万美元的援助。2004年11月正式设立了托克劳信托基金，便于未来为托克劳提供代间安全和独立收入来源。该基金的捐款来自澳大利亚、新西兰、托克劳和大不列颠及北爱尔兰联合王国，目前大约有6 200万新元。

16. 2011年下半年，拉尼娜气候模式导致的长期干旱造成各环礁岛水资源短缺，迫使托克劳乌卢宣布全国进入紧急状态。新西兰代表在2011年10月提交给大会第四委员会的一份陈述中介绍了为解决这一危机与该领土及其他伙伴方开展的工作，其中包括新西兰和美利坚合众国联合开展了空中和海上行动，提供装水容器和海水淡化设备。

C. 运输和通讯

17. 托克劳没有机场跑道，主要的运输工具是萨摩亚航运有限公司租赁的船只，在阿皮亚和托克劳之间提供经常性的客运和货运服务。另外还偶尔资助提供额外的大型船只租赁服务，以满足托克劳的运输需求。2002年8月访问该领土的联合国代表团得出结论认为，缺乏可供选择的运输工具，是妨碍该领土经济社会发展的最大障碍之一，因而建议认真考虑在各环礁岛之间开设专门的渡轮和在某个环礁岛上修建简易机场。新西兰认可连接托克劳各环礁岛的运输服务的质量，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，以满足托克劳的运输需求。

18. 托克劳基础设施的不断建设以及现有设施的维修，是托克劳和新西兰之间关系的一个重要方面。关于各项目优先次序由托克劳政府在公共服务机关一级和村委会一级决定。改善学校和保健中心目前正成为各环礁岛的最高优先工作。

19. 过去十多年来进行了大规模投资，以便利各环礁的托克劳人之间来往以及同外界接触。1997年4月，创建了托克劳电讯公司，这是一家400万新元(投资额)的国际电信服务公司。一个网站(www.dot.tk)于2002年1月投入运作，并提供免费和付费域名。这个网站是该公司与一家私营公司(Taloha公司)之间签订商业许可证协议的结果。应各环礁岛的要求，电信公司于2009年开始在各环礁岛安装新设备，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。

20. 2002年开通了无线电台。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

21. 由于环境和经济原因，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。新西兰和托克劳签署了一项安排，这一安排允许安装太阳能板，使托克劳可以几乎完全依赖可再生能源。作为一个受气候变化影响极大的太平洋岛国，托克劳认为其带头使用可再生能源可以成为发达国家的一个榜样。

三. 社会状况

A. 总体情况

22. 根据联合国人口基金(人口基金)的数据，由于生育率相对较高，托克劳的人口依然很年轻，其中35%的人口年龄在15岁以下，年龄中位数为23岁。60岁及以上人口占12%。显然，老龄化也是托克劳的一个趋势。人口基金认为，随着预期寿命提高，生育率进一步下降，老年人所占比例势必会提高。有必要确保为满足老年人的需求提供适当的服务。人口基金2011年的数据显示各年龄组的情况如下：0-14岁(32.5%)、15-59岁(55.2%)、60岁及以上(12.3%)。年龄中位数为23.2岁。根据联合国儿童基金会(儿基会太平洋区域)和太平洋共同体秘书处2011年印发的《太平洋青年状况》，与澳大利亚、日本和新西兰相比，托克劳的少年出生率处于中间范围。

23. 2011年12月，新西兰统计局和托克劳统计部门公布了2011年10月18日举行的五年一次的人口普查的最终结果。其中使用了3个人口数或人口概念：法律上的常住人口(用来向各环礁岛分发资金)；人口普查当晚托克劳常住人口以及人

口普查当晚的人口数。最终结果是，法律上的常住人口(包括人口普查当晚托克劳常住人口和人口普查当晚不在托克劳的常住人口)为 1 411 人。这一数字与 2006 年托克劳人口普查最终人口数 1 466 人相比，减少了 3.8%。

B. 教育

24. 托克劳对所有人实行免费的中小学义务教育制度。作为南太平洋大学的所有人之一，托克劳也可通过设在阿塔富的卫星台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，是许多家庭成员离开这些环礁去新西兰、萨摩亚及其他地方的主要原因。目前正在托克劳执行一项重大的基础设施重建计划，其中包括在阿塔富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，以探讨更好地利用互联网。

C. 保健

25. 三个环礁位置很分散，与外部世界的联系全靠海上运输，对各环礁居民提供充分的保健服务仍然是托克劳面临的一项重大挑战。

26. 对保健服务的主要非本地捐款来源包括新西兰政府、世卫组织、儿基会、人口基金和联合国开发计划署(开发署)以及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；(f) 发展和改进保健服务体系。

27. 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。

28. 世卫组织 2011 年国家卫生信息档案指出，虽然总体的健康状况良好，但在过去的 20 年里还是出现了一些变化。与太平洋其他区域一样，非传染性疾病增加，脑血管和心血管疾病成为致死的主要原因。2007 至 2010 年期间，心血管疾病造成的死亡率为 17%。成人，特别是男性烟酒的消耗量相对较高。肥胖症很普遍。原因在于饮食不良和缺乏身体锻炼。注意到饮食方面的一个变化是从消费当地食品转为消费进口食品。

四. 对外关系

29. 《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。

30. 托克劳正在寻求更多接触区域和国际组织。托克劳是太平洋共同体秘书处、太平洋共同体沿海渔业方案、南太平洋大学理事会、南太平洋区域环境方案以及太平洋岛屿论坛渔业局的成员。托克劳拥有太平洋岛屿论坛的观察员地位。2005年10月，托克劳获准加入太平洋共同体应用地球科学委员会，成为联系成员。托克劳还是世卫组织和联合国教育、科学及文化组织的联系成员，而且2011年成为了联合国粮食及农业组织的联系成员。除了与新西兰的关系外，萨摩亚也是托克劳的一个重要双边伙伴。2011年，托克劳作为新西兰代表团的一部分出席了在南非德班举行的联合国气候变化问题会议。领土政府首脑在会上表达了对气候变化影响该领土的关切，以及目前计划到2012年年底实现完全依赖可再生能源。

五. 领土未来的地位

A. 领土政府的立场

31. 在2011年关于第三个铲除殖民主义国际十年执行情况的加勒比区域讨论会：目标和预期成绩上，托克劳代表指出，该领土享有高度自治，并感谢新西兰政府持续提供支持。与此同时，他强调，事实上，自治并不等同于“我们自己完全对我们的政府负责”，而且人们依然有实现自决的愿望。但目前，基础设施和发展是更迫切的问题，考虑自决是其次的问题。目前正在与新西兰进行对话，确保申明领土的需求。托克劳和新西兰之间的2011-2015年联合发展承诺将侧重于制定一个可行的运输安排、发展基础设施、提高人力资源能力以及加强治理。托克劳还非常感谢其他组织，特别是联合国的工作。最后，他强调，尽管气候变化对环境和粮食供应构成威胁，但领土因为其政治地位的原因，无法获得全球环境基金为支持适应和缓解努力所提供的资源。发言全文见 www.un.org/en/decolonization/regsem2011.shtml。

B. 管理国的立场

32. 作为托克劳的管理国，新西兰一直保持并提供一切适当的支持，由托克劳人民自己决定是否改变地位。新西兰认识到托克劳作为一个小型环礁岛社区面临的资源和能力制约，并设想为托克劳提供长期支持。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)中郑重提出了关于新西兰在这个问题上支持托克劳的全部情况资料。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。

33. 新西兰代表在2011年6月24日特别委员会会议上发言指出，在目前阶段，双方关系的主要重点是托克劳人民提供优质服务和生活条件。根据新西兰和托

克劳领导人 2008 年作出的承诺，托克劳应当在“相当一段时间”之后，再对自决采取任何进一步行动。关系中的双方将投入时间、精力和资源来解决各环礁上民众的核心需要。

34. 2011 年 10 月 10 日，新西兰代表在第四委员会发言时指出，新西兰在托克劳做出任何自决的进一步行动前必须解决各环礁民众的核心需要。5 个月无降雨已说明托克劳的脆弱性。她指出，托克劳国家战略计划是综合规划进程的基础，在该计划中明确了托克劳今后四年的发展重点。在过去的一年里，除其他事项外，在修建两所新学校和一所医院，改善船只和海岸之间的客运和货运方面取得了进展。但保健和教育问题仍是挑战。托克劳和新西兰之间的关系是牢固、积极的。在如何最好地进一步发展伙伴关系方面，新西兰将继续尊重托克劳人们的意愿，听取托克劳领导人的意见。

C. 特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)对这个问题的审议

35. 2011 年 10 月 6 日，巴布亚新几内亚代表在第四委员会发言时指出，已决定与管理国新西兰合作，关注领土的经济和社会发展，而托克劳人民所要做的就是确定他们未来的政治地位。现在的侧重点是充分执行托克劳和新西兰之间的 2011-2015 年联合发展承诺，其中包括发展运输和基础设施、渔业、人力资源和能力以及加强治理。开发署也提供了宝贵的援助。他指出，托克劳的非殖民化进程可以成为其他非自治领土的一个范例。

D. 大会采取的行动

36. 在 2011 年 12 月 9 日第 81 次全体会议上，大会未经表决通过了关于托克劳问题的第 66/88 号决议。

37. 大会在该决议执行部分中：

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. 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；

3. 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；

4. 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联合条约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规则；

5. 还回顾 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；

6. 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；

7. 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；

8. 又认识到托克劳通过了 2010-2015 年国家战略计划和托克劳和新西兰之间签署的 2011-2015 年联合发展承诺的事实，该承诺将侧重于制定一个可行的运输安排、发展基础设施、发展渔业、提高人力资源能力以及加强治理；

9. 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；

10. 确认托克劳需要国际社会的持续支助；

11. 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；

12. 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；

13. 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；

14. 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；

15. 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；

16. 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
劳非自治领土问题，并就此向大会第六十七届会议提出报告。

38. 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 66/91 号决议，其中第 6 段提到托克劳。