



Distr.: General
6 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 66(b)

土著人民权利：第二个
世界土著人民国际十年

实现第二个世界土著人民国际十年的目的和目标的情况

秘书长的报告

摘要

本报告是关于实现第二个世界土著人民国际十年的目的和目标的最终报告，这是继 2010 年的中期报告(A/65/166)和 2012 年评价报告(A/67/273)之后提交的。本最终报告列举了当前正在为实现《第二个世界土著人民国际十年行动纲领》的目标所作的努力。第二个十年的主要亮点之一是 2007 年通过了《联合国土著人民权利宣言》。本报告还分析了第二个十年对实现千年发展目标的影响。虽然在实现第二个十年的目标方面取得了一些进展，但正式承认土著人民和实地执行政策之间仍然存在巨大差距。2015 年后发展议程和称为土著人民问题世界会议的大会高级别全体会议可提供机会，让土著人民成为解决办法的一部分，并为所有人建立享有尊严、公平和希望的生活。

* A/69/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 67/153 号决议提交的，大会在该决议请秘书长与会员国和联合国系统合作，提交一份关于第二个世界土著人民国际十年宗旨与目标的实现情况及其对千年发展目标的影响的全面最后报告，以此作为对称为土著人民问题世界会议的大会高级别全体会议的筹备进程以及对讨论 2015 年后联合国发展议程的一项投入。

2. 本报告所载资料摘自会员国、联合国各机构和土著人民组织为答复土著问题常设论坛秘书处分发的一份问卷所提交的报告。其他所列资料来自提交给大会和常设论坛秘书处的前几次报告以及正式声明、文件和出版物。

3. 大会在第 59/174 号决议中宣布了第二个世界土著人民国际十年，第二个十年从 2005 年 1 月 1 日开始，主题是“携手行动维护尊严”。秘书长任命主管经济和社会事务副秘书长担任第二个十年的协调员。大会在第 62/142 号决议中通过《第二个世界土著人民国际十年行动纲领》，作为行动指南。

4. 行动纲领五个相互关联的目标是：

(a) 促进不歧视土著人民并在制订方案时将他们纳入考虑，执行并评价国际、区域和国家有关法律、政策、资源、方案和项目的进程；

(b) 促进土著人民充分有效参与直接或间接地影响到他们作为土著人民的生活方式、传统土地和领土、其具有集体权利的文化特性，或任何其他方面的生活，同时考虑到自由、事先和知情同意原则；

(c) 重新制定发展政策，这些政策应该从公平的观点出发，在文化方面合适，包括尊重土著人民的文化和语言多样性；

(d) 为土著人民的发展采取针对性的政策、方案、项目和预算，包括具体基准，并特别重视土著妇女、儿童和青年；

(e) 在国际、区域、特别是国家一级，在执行法律、政策和行动框架来保护土著人民和改善他们的生活方面，发展有力的监测机制，加强问责制。

二. 第二个世界土著人民国际十年的目的和目标落实情况的评估

5. 《行动纲领》被当作分析和评估第二个十年的的目标和目标落实情况的参考点。本报告选出了一些措施、方案和举措，作为良好做法范例予以强调，它们可能与几个目标相关。

A. 促进不歧视土著人民并在制订方案时将他们纳入考虑，执行并评价国际、区域和国家有关法律、政策、资源、方案和项目的进程(目标 1)

6. 第二个十年的主要成就是 2007 年由大会第 61/295 号决议通过了《联合国土著人民权利宣言》。《宣言》确立了世界土著人民生存、尊严、福祉和权利的最低标准普遍框架。它谈及个人和集体权利，重申土著人民有权不受任何形式的歧视，并促进他们充分和有效参与涉及他们的所有事项。《宣言》还确保他们有权自决，并有权保持独特性，有权在经济、社会和文化发展中谋求自身的优先事项。在这一方面，《宣言》强调第二个十年的第一个目标，在国家和政府间进程中的不歧视、包容和平等概念是第一个目标的一个核心要素。在特别情况下，平等原则可要求一国采取平等权利行动，以便减少或消除导致或助长永久歧视的条件。

7. 在第二个十年，出现了努力打击歧视的一些积极实例。在刚果，2011 年 2 月 25 日，总统颁布了关于促进和保护土著人民权利的第 5-2011 号法案。该法的编撰始于 2006 年。该法提供的广泛形式的保护措施符合《宣言》。更为重要的是，该法是以一种参与性的方式拟定的，包括与土著人民本身、刚果人民、国际非政府组织、联合国机构和相关公共机构进行了协商。这是非洲首部此类法律，这是该区域承认和保护土著人民权利的良好做法的重要实例。这部法律特别处理对土著人民的不利条件，并促进其集体权利和个人权利(A/HRC/18/35/Add.5, 第 12-13 页)。

8. 努力促进不歧视和承认土著人民的独特特征以及促进他们的参与、自决和参与执行和评价各项政策、资源、方案和项目的另一个良好实例是澳大利亚第一民族国民议会，它于 2010 年 5 月正式启动。它在倡导承认土著居民和托雷斯海峡岛民为第一民族人民的地位和权利方面发挥着全国性的领导作用。其他例子包括日本和格陵兰。2008 年，日本承认爱奴族人为北海道士著人民。日本政府设立了一个爱奴族未来政策咨询理事会，并设立了一个促进爱奴族政策委员会，由内阁官房长官主持该委员会，并吸纳了爱奴族的代表。2009 年，随着新的自治法的推出，格陵兰在丹麦境内实现了更大程度的自治。

9. 获得诉诸司法的机会，包括打击刑事司法系统中的歧视特别重要。监狱系统中的土著人民过多是一个全球关切的问题。获得诉诸司法的机会是涉及克服对土著人民的长期历史上的不公正和歧视、殖民化和被剥夺土地、领土和资源的一个领域。许多国家正在努力解决刑事司法系统中的歧视问题。《巴拉圭宪法》第 63 条规定，如有管辖权冲突，土著习惯法应予以考虑。2013 年 11 月，联合国开发计划署(开发署)在尼加拉瓜举行了一次关于司法救助的会议，与会者在会上重申自决对土著人民的重要性，其中包括承认土著司法系统，后者对土著人民具有特别的文化和精神意义。

10. 土著人民参与选举制度，他们可能被选入议会和其他决策机构的可能性正在增加。在拉丁美洲，已有从土著社区中选出的代表，包括玻利维亚多民族国现任总统。然而，土著人民在很大程度上参与的是地方、城镇和农村各级。进行承认国家的多元文化性质的法律改革，促进妇女的领导能力，建立在土著人民、私人倡议、议会和政府之间进行具有约束力的政治对话的各种机制以及承认跨文化的民主，是有利于土著人民进行充分参与的必要步骤(见 E/C.19/2014/6, 第 13、75-76 段)。

11. 新西兰议会有七个毛利人席位。这一独特特点可以追溯到 1867 年的《毛利人代表权法》，该法起初设立了四个毛利人席位。在布隆迪，为了确保巴特瓦土著人民的政治融入，《宪法》和《选举守则》明确承认在政府总体制度中要保护和纳入少数族裔群体。《宪法》在国民议会中给巴特瓦土著人民预留三个席位，在参议院中给他们预留三个席位。《墨西哥宪法》第 2 条承认土著人民和社区有权选举自己的当局和代表。在刚果，通过联合国土著人民伙伴关系的资金资助了一个多媒体宣传运动，结果，2 773 名土著妇女参加了投票，是参加 2007 年选举的土著妇女投票人数的四倍。

12. 宪法改革是迈向确保承认、包容和促进土著人民权利的一个重要步骤。几个国家一直在改革其宪法制度，其中一些国家承认土著人民的个人和集体权利。2007 年通过的《尼泊尔临时宪法》规定尼泊尔为一个多种族、多语言、多宗教和多文化的国家，承认有 59 个土著民族。2008 年通过的《厄瓜多尔宪法》第 56 和 57 条确认该国为一个跨文化和多民族国家，并承认 21 项集体权利。在玻利维亚多民族国，已通过第 3760 号法律将《联合国土著人民权利宣言》纳入国家法律。2010 年《肯尼亚宪法》承认历史上被边缘化的群体，包括确定为土著人民的畜牧者和狩猎者以及采集者，并规定了与他们相关的一系列公民、政治、社会经济和集体权利。2014 年 6 月，萨尔瓦多修订《宪法》，以便承认土著人民，并承诺国家将采取维护和发展其土著身份的公共政策。澳大利亚、智利和新西兰等其他国家，已公开表示打算考虑修改宪法，承认土著人民。

13. 建立机构和分配资源，以执行国家法律、政策、方案和项目，是对各国政府在多大程度上致力于不歧视土著人民并使土著人民融入的衡量。许多国家已经建立专门执行土著问题国家政策的部委和部门，其中包括新西兰(毛利人事务部)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(土著人民权力部)。在供资方面，欧洲联盟通过欧洲民主与人权工具支持土著人民参加联合国会议。在玻利维亚多民族国，一个由土著人民组织组成的委员会负责的一个基金管理着碳氢化合物直接税的 5%，2013 年，该基金向土著人民受益的项目提供了赠款。2013 年，马来西亚投资 2 900 万美元，为造福土著人民而发展基础设施。

14. 在公共部门使用土著语言对确保了解法律、规章和政策很重要。虽然一些会员国正在采取措施振兴土著语言，例如，日本正在振兴爱奴族语言，或在促进使

用土著语言，如巴拉圭承认西班牙语和瓜拉尼语均为官方语言，但通常非土著人很少懂和说土著语言。2012年，智利的拯救语言计划，通过不同文化间双语教育，建立了450多个教育设施，可在其中对民间人士和公职人员进行土著语言教育。在芬兰，萨米语言法(1086/2003)保障萨米人在法院和其他当局使用自己的语言的权利。公共当局有义务促进萨米人的语言权利，而不仅仅是注重口笔译。

15. 促进土著媒体一直在维护祖传语言和重申土著人民的文化和特征中发挥着关键作用。在厄瓜多尔，政府正在实施一项方案，加强13个族裔领土内的社区广播电台，办法是培养土著新闻机构和记者，经营自己的社区电台。过去二十年来，毛利广播部门迅速成长，目前包括电台、电视和其他电子媒体，这些成功地推动了毛利语的振兴。开发署项目“信息交流促进亚洲土著人民赋权”促进了拟订设法加强柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔和菲律宾的土著人民的民主空间的国家方案。国际农业发展基金(农发基金)在马来西亚实行一个小型项目。电台作为一种工具，可谈及遭社会排斥问题，促进社区发展，鼓励文化和语言的可持续性，增加当地土著人民受教育和培训的机会。

B. 促进土著人民充分有效参与直接或间接地影响到他们作为土著人民的生活方式、传统土地和领土、其具有集体权利的文化特性，或任何其他方面的生活，同时考虑到自由、事先和知情同意原则(目标2)

16. 土著人民充分有效参与同他们的集体权利有关的事务处于《联合国土著人民权利宣言》第3条和第18条的交叉地带，这两条分别确认土著人民有自决权利和自由追求其经济、社会和文化发展的权利以及参与对可能影响他们权利的事物的决策的权利。根据2013年6月26日第13647号行政命令，美利坚合众国总统设立了白宫土著美国人事务理事会，目的是确保联邦政府以更协调和更有效的政府与政府间的关系来与联邦承认的各部落打交道。

17. 在拉丁美洲，一些国家认识到同土著人民协商的重要性。在2011年9月颁布了关于土著人民事先协商权利的第29785号法案之后，秘鲁开始通过第001-2012-MC号最高法令核可的条例来执行该法案。编写了与土著人民协商的方法指南，并向土著人民和政府官员提供了关于协商权利的培训方案。在玻利维亚多民族国，在颁布2012年2月10日关于与Isiboro-Sécure土著领土和国家公园上的土著人民进行协商的第222号法案后，在超越采掘项目，包括开发基础设施的情况下，展开了事先协商的程序。在经过2011年3月开始的与土著人民的紧张协商进程后，2013年11月15日，智利通过了第66号最高法令，其中规定了根据国际劳工组织(劳工组织)《1989年土著和部落人民公约》(第169号)管理与土著人民进行协商的程序。同时，智利澄清说，协商不包括土著人民进行否决的权利。厄瓜多尔继续努力制定与厄瓜多尔各部落、社区、族裔和人民进行协商的组织法，该法将通过一部国内法管理有关适用获得自由、事先和知情同意的问题。墨西哥土著人民发展国家委员召开了一次协商会议，讨论土著人民进行发展的优

先事项，结果产生了 2013-2018 年期间的国家发展计划。还就评价诸如“独立导水管”之类的基础设施项目的环境影响进行了磋商，其中 70 名亚基的土著人民参加了。

18. 在亚洲，菲律宾土著人民全国委员会，是 1997 年在土著人民权利法(专门针对土著人民的权利的第一批国家法律之一)框架内设立的，2012 年，该委员会颁布了关于行使自由、事先和知情同意及相关程序，包括征得土著人民同意的订正准则。依据一系列全国公开听证，2013 年 8 月，马来西亚人权委员会发布了一份关于土著人民土地权利的报告，其中它建议承认土著人民的习惯土地权，并呼吁成立一个独立的国家土著人民委员会。

19. 为了承认土著人民的独特权利和潜在脆弱性，在 2012 年，修订了国际金融公司的第 7 号业绩标准，规定在直接和负面影响土著人民的某些情况下获得土著人民的自由、事先和知情同意。2013 年，该公司根据订正的业绩标准，第一次运用自由、事先和知情同意原则对哥伦比亚的太平洋基础设施石油和天然气公司的一个项目进行了评估，并提出了解决办法，以避免对有关土著社区的负面影响。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)中美洲区域办事处与驻地协调员办公室一道支持哥斯达黎加政府发起的与受到 El Diquis 水电项目影响的土著人民开展的协商进程。应巴拿马政府的请求，人权高专办巴拿马区域办事处和驻地协调员还推动与受到规范土著领土上的采矿和水电发展的立法提案影响的土著人民进行谈判。在和平谈判结束尼泊尔的冲突期间，劳工组织向促成和平协议，包括批准劳工组织第 169 号公约的对话进程提供了支持。

20. 土著人民经历了离开其传统领土的流离失所和迁移，并因政府牵头和私营部门牵头的采掘业、伐木、大规模种植园、大型项目和水坝等领域的项目而被剥夺土地和资源。在此类情况下，国家和区域法院通过确认土著人民的集体权利推进了《联合国土著人民权利宣言》的执行工作。印度尼西亚宪法法院在其第 35/PUU-X/2012 号裁决中认定，传统的森林已不再是国家森林，从而确认土著人民有权管理他们在其中生活的土地。2010 年 2 月，非洲人权和人民权利委员会就 Endorois 人民土地权利案作出了具有里程碑意义的裁决，谴责将 Endorois 人驱逐出其世代居住的肯尼亚 Bogoria 湖周围的土地。2007 年 10 月，伯利兹最高法院在 Aurelio Cal 等人诉伯利兹总检察长案中，利用了《宣言》和其他国际文书来解释《宪法》和申明土著玛雅人的习惯土地保有权，并指令该国政府避免采取任何可能损害其使用或享用这片土地的任何行动。

21. 在联合国系统内，出现了有关与土著人民进行协商的若干倡议和模式。在开展审查和更新保障的持续进程的背景下，自 2013 年 3 月以来，世界银行与土著人民开展了协商和全球对话，以加强其参与进程。2013 年 2 月，非洲开发银行召集了其关于土著人民发展问题的第一次具有历史意义的论坛会议，目的是为土著人民和其他利益攸关方创造空间，确定该银行未来与土著人民打交道的基调。

2013年成立的全球环境基金土著人民咨询小组是向前迈出的一步，通过加强土著人民、伙伴机构、秘书处和其他专家之间的对话，执行2012年通过的该基金与土著人民打交道的原则和准则。

22. 由于联合国各机构促进土著人民参加会议，土著人民在国际一级的参与日益增加，并变得更加有效。这些包括由人权高专办经管的联合国援助土著人民自愿基金、世界知识产权组织经认证的土著和当地社区自愿基金以及出席《生物多样性公约》主持的会议的其他供资安排和气候变化投资基金。

23. 应人权理事会的要求，2012年秘书长提交了关于促进土著人民代表参与影响他们的问题的联合国活动的方式和方法的报告(A/HRC/21/24)。该报告详细介绍了土著人民代表在参加联合国工作中可能会遇到的困难，有关参加此类活动的现行规则和做法，无论有关组织是否具有经济及社会理事会的咨商地位。因此，由于这些困难，土著人民组织一直不能参加有关与他们直接相关的问题的重要的联合国会议和活动。该报告得出结论，土著人民参与联合国工作对联合国来说一直是积极经验，并使历来被排除在外的人民与各国以伙伴关系和平合作，推动他们的问题以及拟订其权利。秘书长提出了有关执行让土著人民代表能够参与联合国工作的一个程序方面需要加以考虑的问题，其中包括提出一项建议，设立一个工作组，就可能的程序性和体制步骤提供指导。

C. 重新制定发展政策, 这些政策应该从公平的观点出发, 在文化方面合适, 包括尊重土著人民的文化和语言多样性(目标 3)

24. 土著人民要求以注重人权方式处理发展问题，该方式要尊重包括其个人和集体权利在内的文化和特性(见 E/C.19/2010/14)。在拉丁美洲和加勒比，对土著对待发展的概念和做法有详细介绍，例如，来自安第斯山脉的基切华和艾马拉语中有“sumak kawsay”或“suma qamaña”(翻译出来的意思是“活得好”)的概念。此类原则促进不同文化共同相处，意味着在一个社区中共同生活，并与自然和谐相处。例如，厄瓜多尔和尼加拉瓜赞同“活得好”原则，尼加拉瓜发展反映土著人民世界观的跨文化保健和教育制度。智利政府设立了跨文化保健方案，使得医院和其他保健服务能够吸纳土著传统从业人员、传统保健系统和祖传医药。

25. 在全球一级，几个联合国实体和政府间组织或者通过制定共同战略、战略框架和政策或通过实施尊重土著人民文化和语言多样性的具体项目和举措以及发展优先事项重新界定了其自身的发展政策。联合国粮食及农业组织、农发基金、联合国环境规划署和开发署都制定了与土著人民打交道的政策。2009年，农发基金执行局核准了一项政策，规定在其方案和项目中获得自由、事先和知情的同意并加强面向社区的发展办法。2012年，环境署核准了土著人民政策指南，目前它正在制定环境、社会和经济可持续性保障措施，其中包括有关土著人民的政策。自2008年以来，联合国教育、科学及文化组织确定土著人民为其中期战略中的

优先群体之一。2011 年联合国人口基金(人口基金)制定了关于土著问题的共同战略，重点是解决各种不平等和促进性健康及生殖健康和权利。

26. 联合国各机构也采取了主动行动，以保护土著传统知识和遗传资源。联合国粮食及农业组织正在吸纳土著人民的传统知识，特别是在其有关秘鲁亚马逊河流域以社区为基础的森林管理的工作中以及其有关坦桑尼亚联合共和国火灾管理的工作中。联合国教育、科学及文化组织在其关于地方和土著知识系统的方案中执行了以社区为基础的参与性项目，以支持传播土著知识。生物多样性公约缔约方会议第十次会议通过了《生物多样性公约遗传资源获取以及利用遗传资源所产生惠益公平公正分享问题名古屋议定书》。该次会议还通过了《在养护与可持续利用生物多样性方面确保尊重土著和地方社区的相关文化和知识遗产的特加里瓦伊埃里道德行为守则》，以指导制订道德行为示范守则，规范有关传统知识的研究、获取、使用、交流和信息管理。

27. 土著人民越来越多地关注发展对其土地、领土和自然资源的影响以及实现其个人和集体权利所面临的挑战。采矿和伐木等采掘业以及他行业的大型发展和基础设施项目，经常导致流离失所、破坏和剥夺，且没有补偿，也不尊重自由、事先和知情同意权利。土著问题常设论坛的一个成员编写了一份关于采掘业及其对土著人民影响的综合报告(E/C.19/2013/16)，其中借鉴了土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员的工作成果，其中他建议建立各种机制，促进各国政府、私营公司和土著人民在平等的基础上进行对话和谈判。已经或试图在土著土地或其附近开展业务的私营企业，应根据相关国际文书，特别是《联合国土著人民权利宣言》，通过约束它们尊重土著人民权利的行为守则。根据秘书长负责人权与跨国公司和其他商企问题的特别代表拟订的指导原则，企业至少有义务遵守与土著人民人权有关的国际准则(同上，第 60、63、85 和 89 段)。

28. 土著人民一直积极参加国际会议，以促进其权利和影响可能影响其生活和社区的发展进程的成果。例如，他们参与了 2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会成果文件的正式谈判。土著人民通过 2013 年 8 月在蒙得维的亚举行的拉丁美洲和加勒比区域人口与发展会议第一届会议，也参与了国际人口与发展会议 2014 年以后的全球审查框架。土著妇女也取得了参与倡导和影响与妇女地位委员会工作相关的进程的更大能力。在该委员会第五十六届会议上，她们倡导通过题为“土著妇女：消除贫穷和饥饿的关键行为体”的第 56/4 号决议。

D. 为土著人民的发展采取针对性的政策、方案、项目和预算，包括具体基准，并特别重视土著妇女、儿童和青年(目标 4)

29. 上文所述的跨文化概念已应用于对土著人民的有针对性的政策和方案，特别是在拉丁美洲和加勒比。已对国家教育政策和课程进行改革，以包括跨文化观点，吸纳土著人民的学习系统和传统知识。1991 年，巴西制订了一个土著教育方案，作为以跨文化课程开展不同文化间和双语教育的一个新模式，旨在加强文化、语

言、教学和学习过程以及社会基础设施。布基纳法索政府通过建立流动学校推出了对游牧儿童的教育。在厄瓜多尔，《跨文化教育组织法》，通过跨文化双语教育系统内发展跨文化社会振兴了传统知识。2013年，墨西哥设立了跨文化教育的模式。玻利维亚多民族国正在执行《阿韦利诺·西纳尼-埃利萨多·佩雷斯法案》，其中设想一种基本的多民族课程、一个区域化的课程和一个文化、语言和领土上合适的多元化课程之间的相互作用。在智利，全国土著发展公司开办了150多个跨文化幼儿园，这些幼儿园收到有关土著文化的教材，2012年，该公司修改了课程基础，使其适应土著学生的学习需要。新西兰一直在执行2013-2017年期间的一个战略，目的是在教育中更多使用毛利语。在挪威，《幼儿园法》规定，幼儿园必须考虑到儿童的社会、族裔和文化背景，包括萨米族儿童的语言和文化。

30. 在保健领域，几个国家将土著人民的文化和传统知识纳入国家/区域和地方各级的公共卫生政策和计划中。在马来西亚，诸如村保健队和飞行医生服务等流动医疗单位增加了向边远地区近90%的土著人民提供服务的机会。在巴拉圭，2008年关于土著人民健康的国家政策，后来促成组建土著人民健康局，该政策强调需要建立家庭保健单位并雇用土著人员。厄瓜多尔正在公立医院中促进文化上适当的分娩，正在振兴助产士在国家卫生系统中的作用。在澳大利亚，正在努力制定一个新的土著居民和托雷斯海峡岛民社会和情感福祉框架，其中承认与文化的联系在土著人民健康中的重要性。2013年12月19日，玻利维亚多民族国政府通过了玻利维亚传统医学法，目的是规范如何在国家保健系统中实施和使用古老的传统医学。

31. 土著青年人继续面临政治、社会和经济挑战，其中包括贫穷、边缘化和失业。2013年1月，在联合国土著问题常设论坛秘书处举办的一次专家小组会议上，土著青年专家就社会对土著人民的历史、文化和当前的情况缺乏认识和曲解表示担忧。他们呼吁教育系统更加全面和准确地教授历史和社会多样性。2013年5月，联合国儿童基金会(儿基会)与常设论坛秘书处和全球土著青年核心小组协作，推出了一个让青少年容易看懂的《联合国土著人民权利宣言》版本，其对象是13至18岁的少年。儿基会还在与儿童权利委员会就关于儿童发表意见的权利的第12号一般性意见开展的合作中发挥了重要作用，该意见中阐述了可以做哪些事情来提高土著青年人的参与。劳工组织通过各种方案，包括关于童工、强迫劳动和家庭暴力行为的方案来特别关注土著妇女、儿童和青年。几个项目向土著青年人提供在劳工组织实习的机会。在国家一级，2010年8月，格陵兰和儿基会驻丹麦办事处签订了一项合作协定。2012年，在格陵兰设立了第一个儿童权利机构，其中设有儿童事务发言人。

32. 2009年，巴拉圭设立了一个土著儿童和青少年支助股，解决流落街头的儿童和青年问题。澳大利亚政府为土著儿童转移注意力方案提供资金，以帮助土著儿童免于监禁，并帮助偏远地区的土著社区摆脱嗅闻汽油的行为。玻利维亚多民族

国教育部每年为财力有限的学生提供奖学金，土著大学为土著学生保留特别配额。智利的土著儿童和青年可向设计用来在经济上帮助土著学生的土著赠款方案提出申请。在芬兰，教育和文化部采取长期措施来支持萨米青年的活动，这是该国整个青年政策的一部分。2010年设立了与萨米议会有关的一个青年理事会，目的是改善萨米青年的生活条件，促使他们成为积极的公民。

33. 土著妇女遭受三重歧视：身为妇女受歧视；身为土著妇女受歧视；身为贫穷的象征受歧视。2013年，劳工组织、儿基会、人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室发起了一项关于暴力侵害土著女孩、少年和青年妇女问题的联合研究。借鉴来自非洲、亚洲和太平洋以及拉丁美洲的例子，这些机构发现，暴力侵害土著女孩和妇女问题很严重，这是由于历史上的殖民统治、土著人民遭受剥夺、经济和政治排斥以及缺乏诸如保健、教育和出生登记等基本服务造成的。有关暴力侵害土著女孩、妇女和青少年知识和数据方面的重大不足是显而易见的。2014年，墨西哥土著人民发展国家委员会建立了土著妇女之家，以跨文化办法防止和关注暴力侵害妇女行为，加强土著人口中的性别平等，共同为土著妇女领导能力方案供资。在国际上，性别平等基金通过其“加强治理系统和土著妇女网络”方案，在地方、区域和国际一级增加了土著妇女的参与、能见度和领导能力。

34. 正如大会承认的那样，联合国系统应加强协调，对土著人民的权利问题采取更加一致、全面和综合的办法。设立了关于土著人民问题机构间支助小组，目的是在联合国系统内支持和促进土著问题常设论坛的任务。2009年，联合国驻拉丁美洲和加勒比的各机构设立了一个土著问题机构间区域支助小组，目的是提高对《联合国土著人民权利宣言》的认识，交流经验和建立土著人民与政府之间进行对话和参与的空间。2014年2月，联合国各区域主任聚集在巴拿马，敦促驻地协调员在每个国家组建一个机构间小组。此类举措是将各机构专门给予土著人民问题的注意力制度化的良好做法，可在其他地区复制。

35. 联合国土著人民伙伴关系是2011年5月发起的。人口基金、劳工组织、人权高专办、儿基会和开发署等在该伙伴关系中发挥主要作用，它是支持国家努力推进土著人民权利的第一个全球性的机构间倡议。2011年10月，其政策委员会核准了六个国家项目和一个区域方案，该伙伴关系供资的项目有助于增进国家一级处理土著人民问题的能力。

E. 在国际、区域、特别是国家一级，在执行法律、政策和行动框架、保护土著人民和改善他们的生活方面，发展有力的监测机制，加强问责制(目标5)

36. 土著人民权利问题特别报告员在其向大会提交的年度报告(A/68/317)中，阐述了削弱国家及其他行动者有关执行《联合国土著人民权利宣言》的承诺和行动的各种因素。在促进良好做法和通过来文程序处理指称侵犯人权的案件的同时，

除了更多地回应土著人民的人权关切以及协助各国和其他行为体解决这些关切外，特别报告员促进了与各国政府、土著人民、非政府组织、联合国机构和其他机构建立建设性的对话。

37. 美洲人权委员会通过个人请愿制度、核准预防措施和拟订专门的深入研究和报告申明了土著人民的权利。该委员会的判例，包括诸如 *Mayagna (Sumo) Awas Tingni* 社区就财产权利诉尼加拉瓜案(2001年)、撒拉玛卡人诉苏里南案(2007年)和 *Saray* 的 *Kichwa* 土著人民就自由、事先和知情同意诉厄瓜多尔案(2012年)，说明了土著人民继续面临的一些反复出现的问题。

38. 非洲人权和人民权利委员会，特别是其非洲土著居民/社区问题工作组在促进土著人民的权利中一直很关键。尽管在非洲各国和其他主要利益攸关方不大愿意适用土著人民这一概念，但非洲委员会和非洲人权和人民权利法院在加强对非洲人权和人民权利的司法和准司法制度保护方面很重要。该工作组继续派出宣传团，开展研究和了解情况访问，举办提高认识研讨会和向《非洲人权和人民权利宪章》缔约国发出紧急呼吁。

三. 第二个世界土著人民国际十年对实现千年发展目标的影响

39. 虽然会员国为实现千年发展目标作出了很大努力，但在这一进程中土著人民在很大程度上被忽略。常设论坛 2005 年第四届会议极大地关注了千年发展目标，在土著人民问题的范围内重点关注了目标 1(消灭极端贫穷和饥饿)和目标 2(普及初等教育)。在 2006 年第五届会议上，与会者审议了重新确定目标问题。在各届会议上，许多土著人民强调有必要重新界定目标的执行情况，以便更好地纳入他们的需要和观点。来自发达国家的土著人民表达了其观点，千年发展目标中没有将他们纳入在内，因为他们的政府将这些视为外交政策和国际援助方案的事项。

40. 常设论坛秘书处在 2006 年、2007 年、2008 年和 2013/2014 年对各国为实现千年发展目标所作的努力进行了案头审查，以确定这些报告在何种程度上考虑了土著人民，他们在何种程度上被纳入了目标的起草、执行和监测中。它得出的结论是，有关目标没有充分考虑到土著人民的特殊性，这些关于进展情况的指标，衡量的是全国平均水平，未能反映土著人民的具体情况。在执行、监测和评价目标的过程中，土著人民大体上被忽略。在评估非洲实现这些目标情况的 2013 年报告中，主题是粮食无保障问题，但没有具体提及土著人民。该报告清楚地表明，缺乏有关族裔血统、农业做法、语言、农村/城市地区，而且最重要的是土著和非土著身份的分类数据，使得更难确定改善非洲地区土著人民生活的区域/大陆倡议的目标。

41. 亚洲和太平洋报告，虽然没有具体提及土著人民，但其中有几处提到少数民族裔和处于社会边缘地位的群体。该报告指出，不平等现象也越来越令人关切。生

活在城市和农村地区的群体、男子和妇女以及族裔群体之间的收入不平等显而易见。重要的是，在 2015 年后议程的基础模式中，该报告建议，今后可持续发展目标应“通过分类数据(包括按性别、族裔、地点等分类的数据)来监测各类目标和指标在底层的分配和进展情况，以确保没有人被抛在后面。”¹ 该报告中与土著人民相关的另一重要优先事项是这一建议，即 2015 年后发展议程要列入针对气候变化的减缓和适应战略。

42. 在哥伦比亚关于为实现千年发展目标所作努力的报告表示，为响应千年宣言，拟定了世界上第一个实现土著人民权利的国家框架，其中列入了与土著人民相关的 5 个新目标。在谈及目标 1 时，该报告强调指出，贫穷程度最高的地区是那些有许多土著人民的地区。在提及目标 1 时报告的其他举措表明，有针对性的方案对消除贫穷很重要，正如在纳米比亚土著人民减少贫穷中发挥了关键作用的部族发展方案所表明的那样。在目标 1 项下，巴西实施了两个项目，“家庭补助”和 *Carteira Indigena* 项目，第一个项目的目的是支持近 56 000 个土著家庭的需要，第二项目是要支持土著人民自己提出并实施的粮食安全、创收和文化提升项目。但是，巴西政府面临的主要挑战是如何调整该方案，以适应从该举措受益的各族裔群体的社会文化现实。

43. 几份报告提出警告说，与经济增长和开采自然资源有关的发展目标有着潜在不利影响。关于纳米比亚，就千年发展目标 7 而言，提到成功实施了一个以社区为基础的自然资源管理方案，以权利为基础的政策和立法所依据的前提是，如果资源对当地人民有足够的价值并给予他们专属权，他们会以更可持续的方式利用资源。关于孟加拉国，报告指出，因为对社会森林方案的参与增加了，在千年发展目标 7 方面取得了一些进展，尽管这也可能对土著人民产生不良影响。关于圭亚那，报告强调，虽然低碳发展战略促成与 220 个社区进行了磋商，但没有征求土著人民的自由、事先和知情同意。在减少毁林和森林退化造成的排放战略中也发现了类似的缺陷。

44. 虽然大多数千年发展目标报告未列入有关土著人民的分类数据，但是，巴拉圭的报告提出了一个衡量贫困线的方法，该方法已将数据分为包括农村地区在内的四个消费领域来分列，并据此对有关方法加以调整，该办法对土著家庭的贫穷情况提供了一些说明。秘鲁报告载列了一些关于土著人民的资料，并提及土著语言在统计方面的不同说法。据此看来，贫穷有一个族裔因素。报告指出，母语是西班牙文的人中有 24.1% 生活贫困，而母语是一种土著语言的人中有 45.7% 生活贫困，13.5% 生活在赤贫中。此外，对土著妇女来说，贫穷更为严峻。

¹ 亚洲开发银行、亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国开发计划署，《亚洲及太平洋的愿望：2015 年后发展议程前景——2012/13 年亚太区域千年发展目标报告》(2013 年)，第 62 页。

45. 2012年，智利第一次特别为土著人口衡量了目标进展情况，以便公共政策能有更好的重点。关于目标1，尽管有关土著和非土著人口的指标有了普遍改善，但仍存在不平等。在国家一级，生活费低于每天1.25美元的人口比例由1990年的10%降至2009年的1.5%，但对土著人民这一指标从10%降至2.7%。尽管取得了这一进展，但土著妇女在大多数指标方面都落后，例如，在参与劳动力市场的比率或在参与经济的比率方面。

46. 一些报告列入了按主要族裔群体或农村/城市人口或高原/低地人口分列的数据。例如，在老挝人民民主共和国境内大多数土著人民生活的高原地区，这些村庄的人口占总人口的25%，但占穷人的39%。就目标4而言，来自边远族裔群体的儿童，其五岁以下儿童死亡率是低地的那些族裔群体的两倍。

47. 在国际一级，除了《生物多样性公约》缔约方为传统知识确立的四项指标外，阐述了少数几个指标，以期监测土著人民的具体情况。统计司一直在建立一个环境-经济账户体系，如果在国家一级得到进一步加强和执行，可能会成为建立监测土著人民的状况和福祉以及《联合国土著人民权利宣言》，包括新的2015年后发展议程框架执行情况的一套连贯和综合套指标方面的一个重要转折点。此外，人权高专办正在制定一个注重人权的各项指标框架，可依据该框架将《宣言》付诸具体运作。

48. 在千年发展目标即将结束，并正在开始着手界定新的2015年后发展议程的进程之际，重要的是要确保将土著人民纳入其中。2015年后发展议程的共同愿景要求采取一种基于人权的发展方法，同时考虑到公平和可持续性的问题。参与、责任、非歧视、公平以及与包括《联合国土著人民权利宣言》在内的国际法律标准挂钩等原则，应指导这方面的政策和行动。必须建立真正的促进发展伙伴关系。为从土著人民的角度准确了解贫穷和福祉，必须有关反映土著人民的具体看法和意见的订正贫穷指标，并收集分类数据。

四. 结论和建议

49. 执行第二个十年取得了诸如通过《联合国土著人民权利宣言》等一些重大成功。有些国家制定了承认土著人民的宪法和立法框架，包括有针对性的政策和方案。然而，正式承认土著人民和实地执行政策之间继续存在差距。

50. 各会员国必须承认和加强土著人民自己的治理形式。在影响公共政策方面，土著人民继续面临困难，与此同时，土著妇女在参与政策决定方面面临更大障碍。从家庭到社区一级再到国家机构一级，社会各级存在歧视性做法。这只会加剧边缘化和经济排斥。土著青年人正在呼吁更多地进行政治参与，他们正在通过信息和通信技术越来越多和较大程度地在社区和国家一级进行参与。

51. 对土著妇女、儿童和青年而言，他们在获得机会方面继续同其他人存在差距。此外，必须优先重视土著残疾人，因为是土著又有残疾，他们面临障碍，往往生活在社会的边缘，通常在自己的土著社区里也这样。

52. 2015 年后发展议程为编制衡量解决土著人民需要的发展举措的进展情况的各种指标提供了一个机会。政府间商定成果文件必须特别关注土著人民的状况，各国政府必须在这方面作出承诺。只有在保障土著人民充分和有效地参与涉及他们的事项中，才能实现可持续发展。为此，必须加强土著治理结构和机构。

53. 鉴于在国家 and 国际各级实现第二个十年的目的和目标方面取得的成就和发现的不足，现提出以下建议：

(a) 设立第三个世界土著人国际十年，以实现充分和有效地执行《联合国土著人民权利宣言》这一目标；

(b) 根据《宣言》第 41 条和第 42 条，有必要将诸如土著人民问题机构间支助组等有关土著人民问题的国际协调与合作机制制度化。这可以在区域和国家两级复制；

(c) 在可持续发展目标和 2015 年后发展议程中承认土著人民是独特的民族，而不是边缘群体和弱势群体，并编制特别承认土著人民的权利和优先事项的适当目标和指标；

(d) 确认和加强土著人民自己的治理形式和代表，通过维护自由、事先和知情同意权利的参与性机制，与国际和国家当局、公职人员、私营部门和跨国公司进行建设性对话和接触；

(e) 承认联合国国家工作队的重要作用，确保在方案拟订中充分和有效地适用 2007 年 2 月通过的联合国发展集团土著人民问题指导方针，以便将土著人民的优先事项纳入共同国家评估/联合国发展援助框架和今后关于 2015 年后发展议程的监测和报告工具中；

(f) 建立一个联合国全系统行动计划，以促进土著人民的权利、其发展优先事项和需求，并将其列入秘书长五年行动议程优先事项中。

(g) 建立机制，通过土著人民的治理机构，包括土著议会、大会、理事会和代表有关土著人民的其他机构来确保土著人民在联合国所有各级进行有效参与，这些机制要考虑到土著人民的独特特性。