



土著问题常设论坛

第十五届会议

2016年5月9日至20日，纽约

临时议程* 项目10

常设论坛今后的工作，包括经济及社会
理事会审议的问题和新出现的问题

土著人民与2030年议程专家组会议的报告

秘书处的说明

摘要

土著问题常设论坛秘书处于2015年10月22日和23日举行了为期两天的题为“前进的道路：土著人民与2030年议程”的专家组会议。会议的目的是制定面向行动的战略和指导，以支持将土著人民问题纳入2030年可持续发展议程。本报告概述专家组会议的讨论情况，并就前进的道路提出建议。

* E/C.19/2016/1。



一. 引言

1. 2015年9月25日,大会在第70/1号决议中通过了2030年可持续发展议程,其中包括17项可持续发展目标和169个相关具体目标。2030年议程是一个普遍的、变革性和以人为中心的计划,旨在实现可持续发展,并强调不让任何一个人掉队。
2. 为了确保土著人民在2030年议程的中心地位,土著问题常设论坛秘书处于2015年10月22日和23日举行了以“前进的道路:土著人民与2030年议程”为专题的为期两天的专家组会议,旨在制定面向行动的战略,以支持将土著人民问题纳入该议程的执行工作。
3. 会议围绕三个主要领域:
 - (a) 从千年发展目标得到的经验教训以及对2030年议程、包括对可持续发展目标的思考;
 - (b) 2030年议程中衡量土著人民状况进展的指标;
 - (c) 在数据收集中监测土著人民发展进度和经验;
4. 会议还包括一个战略性集思广益会议,讨论如何推进专家组会议上讨论的事项。

二. 工作安排

A. 出席情况

5. 这次会议聚集了土著专家、与主题相关的其他专家和会员国、民间社会和联合国系统机构、基金和方案的参与2030年议程和土著人民问题方面工作的代表。
6. 联合国土著问题三个机制的成员出席了讲习班:联合国土著问题常设论坛主席梅甘·戴维斯和副主席琼·卡林;土著人民权利专家机制主席阿列克谢·兹卡列夫;土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯。

B. 文件

7. 与会者面前有一份议程草案和工作方案、一份主题概念说明和与会专家们编写的文件可在常设论坛网站查阅这些文件(www.un.org/development/desa/indigenous-peoples/meetings-and-workshops/egm-on-indigenous-peoples-and-agenda-2030-for-sustainable-development.html)。

C. 会议开幕

8. 下列人士在会议开幕式上发了言：经济和社会事务部社会政策和发展司司长、土著问题常设论坛主席和土著问题常设论坛秘书。

D. 会议闭幕

9. 在闭幕会议上，常设论坛秘书概述了关于前进道路的主要结论和建议。

三. 2030 年可持续发展议程与土著人民问题的背景

10. 本节概述 2030 年可持续发展议程，重点是该议程与土著人民最相关的方面。

11. 制定 2030 年可持续发展议程被称为在联合国历史上最具包容性的工作过程。土著人民是参与 2030 年议程通过前协商和讨论的九个主要群体¹之一。这不同于千年发展目标的制定过程，当时基本上看不到土著人民。制定和通过 2030 年议程的过程是一个弥补千年发展目标之不足和空白的机会。

12. 2015 年 9 月 25 日，联合国大会通过题为“改变我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议。这一新的 2030 年可持续发展议程于 2016 年 1 月 1 日生效，并将持续到未来的 15 年。2030 年议程是广泛和普遍的政策议程，具有 17 项可持续发展目标和 169 项相关具体目标，其被称为不可分割的整体。2030 年议程包含几个部分：(a) 序言；(b) 政治宣言；(c) 可持续发展目标和具体目标；(d) 执行手段；(e) 跟进和审查，包括在国家、区域和全球三个层面的审查。

2030 年议程和可持续发展目标

13. 2030 年议程中载有若干要素，可用于表述土著人民所关心的发展问题。具有重要意义的是，2030 年议程强烈反映了人权原则和标准。2030 年的议程明确地以《联合国宪章》的宗旨和原则为指导，并立足于《世界人权宣言》和各项国际人权条约(第 10 段)。它强调各国负责任“尊重、保护、增进所有人的人权和基本自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出生、伤残或其他身份”(第 19 段)。

14. 2030 年议程的整体重点是减少不平等。这对土著人民具有特别的意义，相对于其他人口群体而言，土著人民几乎普遍处于不利地位。2030 年议程的首要承诺旨在“不让任何人掉队”和“首先帮助落在最后面的人”(第 4 段)。而且其目标是要克服国家内和国家间的不平等(第 3 段)。把加剧的不平等看作一项必须面对的挑战(第 14 段)；并承诺“为所有人和社会的各阶层”实现各项目标和具体目标(第 4 段)。2030 年议程的目标 10 专门致力于减少国内和国家之间的不平等。

¹ 九个主要群体包括：妇女；儿童和青年；土著人民；非政府组织；地方当局；工人和工会；工商界；科技界；农民。

15. 除了这一总体框架，2030 年议程中还在六处专门提到土著人民：三处是在政治宣言部分；具体目标中有两处提到，另有一处是在关于跟进和审查的讨论中提到。在政治宣言部分，土著人民被称为“其权能必须得到增强的弱势者”，所列者还有所有儿童、青年、残疾人、艾滋病毒/艾滋病患者、老年人、难民以及境内流离失所者和移民(第 23 段)。在政治宣言部分，会员国还对所有人、包括土著人民“承诺在各级提供包容和公平的优质教育”(第 25 段)。会员国还特别把土著人民列于踏上通往“2030 年道路”的群体(第 52 段)。

16. 关于可持续发展目标，其中许多与土著人民有关，包括那些与世界各地土著人民所面临的重大人权和发展问题相关的目标以及与《联合国土著人民权利宣言》所确认的权利相关的目标。特别是与土著人民的发展优先事项相关的目标包括：

- 目标 1. 在全世界消除一切形式的贫穷
- 目标 2. 消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业
- 目标 3. 让不同年龄段的所有人都过上健康的生活，促进他们的福祉
- 目标 4. 提供包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会
- 目标 5. 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能
- 目标 13. 采取紧急行动应对气候变化及其影响
- 目标 15. 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续地管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，阻止生物多样性的丧失
- 目标 16. 创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、可问责和包容的机构

17. 2030 年议程的 169 项具体目标中许多可能适用于土著人民，包括那些与上述目标有关的具体目标。尤其值得注意的是，有两个具体目标明确提到土著人民：具体目标 2.3(到 2030 年时，小型粮食生产者，特别是妇女、土著人民、农户、牧民和渔民的农业生产率和收入实现翻倍，途径包括确保人们能平等获得土地)和具体目标 4.5(消除教育中的性别差距，让残疾人等弱势群体平等接受各级教育和职业培训)。

跟进和审查

18. 不仅是 2030 年议程实质性案文，而且 2030 年议程的执行也是将土著人民包括在内的机会。将在国家、区域和国际几个层面贯彻和审查 2030 年议程。审查工作将自愿进行，由各国主导，并考虑到各国不同的现实情况、能力和发展水平(第 74 段(a))。审查工作将对所有人开放，是包容、参与性和透明的，协助所有相

关利益攸关方提交报告。各级审查还将尊重人权，尤其重点关注最贫穷、最脆弱和落在最后面的人(第 74(e)段)。

19. 后续行动和审查将采用一系列全球指标，并辅之以将由会员国制定的区域和国家指标(第 75 段)。目前正在努力制定在全球一级监测各项目标和具体目标的框架。这项工作目前由可持续发展目标各项指标机构间专家组协调，该专家组由统计委员会设立，并由世界各地会员国的首席统计员组成。全球指标框架将由统计委员会在 2016 年 3 月前商定，并由经济及社会理事会和大会在其后予以通过(同上)。在制定全球指标框架的工作中，机构间和专家组通过与民间社会、学术界和私营部门公开磋商，给予了提供投入和建议的机会。土著代表也有为此作出了贡献，例如为 2015 年 10 月 26 日至 28 日在曼谷举行的第二次机构间和专家组会议前的公开磋商作出了贡献。² 全球审查将主要依据各国的官方数据资料(第 74(a)段)。

20. 在国家一级，会员国必须作出调整，使各项优先目标和具体目标适应其国家的具体情况。因此，虽然可持续发展目标是全球性质的，它们是人们渴望达到的目标，每个国家的政府将根据本国情况确定自己国家的目标(第 55 段)。2030 年议程鼓励会员国尽快在可行时制定宏大的国家对策来全面执行该议程(第 78 段)。国家对策可以借鉴现有的可持续发展战略。2030 年议程的审查将由国家主导和推动。还鼓励会员国在国家和国家以下各级定期进行包容性进展审查。议程指出，这类审查应借鉴参考土著人民、民间社会、私营部门和其他利益攸关方的意见，并符合各国的国情、政策和优先事项(第 79 段)。

21. 在全球一级，2030 年议程提出了一个全球后续行动和审查可持续发展目标实现情况的框架。开展这项工作的许多具体方式尚在拟定之中。联合国后续行动和审查的一个中心平台是可持续发展高级别政治论坛，该论坛将在监督全球一级的跟进和审查工作方面起核心作用，并为跟进工作提供政治领导、指导和建议(第 82 段)。论坛将注重评估进展、成就及发达国家和发展中国家面临的挑战。审查应是建立伙伴关系的一个平台，包括请主要群体和其他相关利益攸关方参与(第 84 段)。高级别政治论坛还将对可持续发展目标的进展情况进行专题审查。

22. 经济及社会理事会的各职司委员会和其他论坛将支助关于可持续发展目标进展情况的专题审查(第 85 段)。作为理事会附属机构的土著问题常设论坛这项工作中可以发挥作用。高级别政治论坛还将支持包括土著人民在内的主要群体参与后续行动和审查。2030 年议程要求主要群体提交关于其对执行 2030 年议程所作贡献的报告(第 89 段)。

² 更多信息见：<http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/open-consultation-stakeholders>。

23. 2030 年议程要求联合国采取行动：会员国强调，必须开展全系统战略规划、执行和提交报告工作，以确保联合国发展系统为执行新议程统筹提供协调一致的支助(第 88 段)。鼓励联合国审查这种对执行工作的支助，报告取得的进展和遇到的障碍。与此相关的是确保以协调一致方式实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标的全系统行动计划，该行动计划由 2014 年举行的世界土著人民大会成果文件授权。³ 全系统行动计划包括六个行动要素，其中之一涉及到 2030 年议程的执行，可以此作为切入点，以更协调一致和全面地支持土著人民执行该议程。

四. 会议要点和结论

重温千年发展目标和 2030 年议程

24. 专家组会议与会者认为，2030 年议程在土著人民问题上较之千年发展目标有改进。所注意到并曾在会上指出的千年发展目标中在土著人民问题上的不足之处包括：没有充分注意或考虑土著人民的发展优先事项；土著人民没有充分参与设计和实施千年目标；缺乏通过土著人民分类数据所进行的适当监测，其结果是掩盖或扭曲其发展状况。⁴ 此外，国家一级的实现千年发展目标的努力有时会导致执行不适合土著人民的发展方案，例如在减贫领域，单纯以数字来衡量贫穷并不一定反映土著人民的福祉理念。

25. 与会者一致认为，须广泛反思千年发展目标的经验教训。这些经验表明，目标和具体目标可用来提请注意和促进某些以前被忽视的发展问题和政策优先事项。在这方面，千年发展目标的经验表明，2030 年议程的效果将取决于如何用其来调动政治意愿并动员各国政府、捐助者、联合国系统和其他行动者在实施阶段采取行动。同时，还须确保 2030 年议程不成为唯一的发展模式而影响其他优先事项。因此，重要的是，不应忽略案文中没有明确提及的土著人民的发展优先事项，或将与土著人民有关的全球行动仅限于解决差距问题。

26. 与会者强调，可持续发展目标和 2030 年议程的具体目标中既有机会，也有挑战。2030 年议程关于减少不平等和帮助落在最后面的人的总体重点与面临许多发展不利条件的土著人民高度相关。此外，在两个具体目标以及在后续行动和审查部分都提及土著人民，这是积极的一步。其他积极的提及之处包括有关土地保障、数据分列、消除歧视性法律、促进包容性社会和治理气候变化等目标和具体目标。但是，一些目标和具体目标，如目标 7(确保人人享有能源)，会危及土著人民的权利，特别是其享有土地、领土和资源的权利，这些权利在许多情况下因大型发展项目而受到威胁。

³ 第 69/2 号决议。

⁴ 分别见土著问题常设论坛第四和第五届会议报告(E/2005/43-E/C.19/2005/9 和 Corr. 2 和 E/2006/43-E/C.19/2006/11)。

27. 与会者还指出，鉴于潜在的机会和挑战，须就 2030 年议程确立一个阐述土著人民视角的框架。这包括就 2030 年议程确立一个人权框架，特别是《联合国土著人民权利宣言》所确认的人权。这样做是必要的，旨在确保执行某些目标和具体目标不违背土著人民权利。在这方面，或许有益的是，可制定一份文件，阐述土著人民对 2030 年议程的看法。联合国三个机制，即土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员，可在这项工作中发挥带头作用。

28. 在国际一级作出努力的同时，还须提高人们对 2030 年议程的认识并加强土著人民本身的机构汲取和落实各项目标和具体目标的能力。努力的目标应是扩展土著人民建设性的工作，以实现并衡量其福祉。还需要分析土著人民可利用目标和具体目标有效进行筹资、制定政策和其他努力。此外，还须找出在国家、区域和国际三个层面执行 2030 年议程的潜在合作伙伴(例如联合国系统内的机构、国家人权机构和私营部门)。

指标和数据收集

29. 正在进行制定全球指标的工作。预计统计委员会将在 2016 年 3 月就 2030 年议程商定指标框架和一套指标。与会者就全球指标框架中将包括的指标提出了具体建议，包括：(a) 修改土地保障草案指标的措辞，以提及土著人民和集体土地保有权保障的衡量；(b) 要求优先具体目标的数据按族裔/土著身份分列。提出这些建议以供会员国在决定全球指标框架时审议如何处理土著人民的主要优先事项。

30. 与会者认为，除全球框架外，还须制定土著人民专属指标，以便并行衡量土著人民本身的发展优先事项工作的进展和土著人民执行 2030 年议程进展的情况。一些土著组织、非政府组织、联合国机构和其他方面已在制定土著人民专属指标，包括拟议的可持续发展相关目标的指标方面取得重大进展。⁵ 土著人民专属指标应立足于《联合国土著人民权利宣言》所确认的土著人民的各项权利。还有必要根据一个国家或地区的特定背景情况来制定土著人民专属指标。通过参与式方法来制定指标可促进这项工作。

31. 与会者强调土著人民专属指标对国家、区域和国际几级行为体的意义。这种指标可在国家一级用于数据收集和国家主导的关于可持续发展目标的报告。联合国系统各机构、基金和方案、土著人民本身、非政府组织和其他行动者也可以用其来衡量对土著人民而言 2030 年议程执行工作的进展情况或在列出 2030 年议程未反映的专门关于土著人民的优先发展事项方面的进展。制定一套明确的土著人

⁵ 见土著导航器(Indigenous Navigator: www.indigenousnavigator.org)和主要土著人民团体提出的指标建议(<http://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/indigenouspeoples>)等。

民专属指标是执行 2030 年议程前进道路上的一个主要优先领域，在这方面需要做更多的工作。

32. 除了土著人民专属指标，衡量执行 2030 年议程进展情况方面的一个优先事项是按族裔/土著地位的数据分类。在土著人民问题世界会议成果文件第 10 段中，会员国承诺要与土著人民共同努力，对数据进行分类，并利用关于土著人民福祉的综合指标。可能采用的参照或其他相关的分类方法可包括地理区域、被禁止的歧视理由和语言等，如果出于政治或其他原因而不能按族裔/土著身份分类，则可考虑上述方法。联合国系统各机构、基金和方案有可能的话可协助收集这种分类数据，并对收集到的数据进行汇编和传播。拉丁美洲和加勒比经济委员会对关于拉丁美洲地区土著人民的现有数据进行的汇编工作是这方面的良好做法。

33. 在国家和社区层面已有关于土著人民的数据收集，这是可以吸取的现有经验。这些经验包括国家和土著人民主导的努力。应进一步分享关于土著人民数据的收集经验。经验教训表明，重要的是要建立信任，并交流如何使用数据和如何以此不断地造福于土著社区。与会者还就社区化监测的重要意义达成了共识。在这方面，土著人民有必要继续制定地方一级监测各项指标的方法，以便除其他外，编写国家层面和全球层面的影子报告。国家统计局和土著人民都需要建立研究能力。

34. 关于数据收集，与会者讨论了建立可与 2030 年议程挂钩的土著人民可持续性和福祉指数问题。建立这类指数所面临的挑战包括：政治意愿、收集和处理复杂的数据、在各级的汇总和推广、确定适用于全球而又能反映地方情况差异的指标以及确保符合国家统计局和数据质量的要求。还指出了土著身份的确定问题，这一挑战可通过将身份确定与规范目的和《联合国土著人民权利宣言》联系起来加以克服。与会者还讨论了指数是否应主要注重于成果还是也应列出执行手段(如金融、能力、技术和伙伴关系)。有人强调，指数应借鉴现有的举措和经验，类似于土著导航器。土著问题常设论坛可为拟订这一指数的协调工作发挥作用。

执行 2030 年议程

35. 与会者一致认为，土著人民参与 2030 年议程下一阶段的执行工作很重要。土著人民参与的几个时机即将到来，借此他们可以帮助确定前进的道路。与会者们建议在所有领域采取行动。

36. 2030 年议程要求各国政府根据本国情况确定自己的国家目标，并决定如何将目标纳入国家规划、政策和战略。重要的是，应让土著人民参与这一进程并将其发展优先事项纳入国家一级的执行框架。联合国系统各机构、基金和方案可在国家一级协助这一进程，给予会员国支助和指导。2030 年议程第 79 段中提到的在国家一级审查中汲取土著人民贡献的这一机制，还可以在现有资源范围内并在联合国系统的支助下，在国家一级进一步加以发展。在这方面，土著人民可参

加联合国发展集团将在九个国家试办的全国多方利益攸关方研讨会，讨论国家政策如何能够配合 2030 年议程。制定针对土著人民的试点方案可能也有助益。

37. 与会者认为仍有机会可影响全球一级后续行动和审查工作，土著人民可进一步参与这方面的工作。重要的是，后续行动和审查工作应尽可能具有包容性，应有土著人民的参与。特别是，作为经济及社会理事会附属机构的土著问题常设论坛在 2030 年议程土著人民的专题后续行动中可发挥重要作用。可涉及的方面包括，例如，在常设论坛工作方案中包括一个长期或经常性议程项目：为高级别政治论坛审议、贯彻和执行 2030 年议程和/或 2030 年议程后续行动和可持续发展主流化工作贡献意见。

38. 2030 年议程要求土著人民，作为主要群体之一，报告其为执行可持续发展目标所作的贡献，包括在高级别政治论坛的框架内作出的贡献。土著人民须制定关于编纂全球层面的这类报告的方法。联合国三个负有与土著人民相关任务的机制以及联合国系统内各机构、基金和方案，包括其国家一级的机构，可以发挥作用，协助土著人民开展这种监测和报告。土著人民还可以探索其它报告机会，例如在国际人权监测机构的报告机会，这其中包括人权理事会的普遍定期、联合国条约机构和区域人权机制的审议工作。

五. 结论和关于前进道路的建议

39. 与会者一致认为，在执行 2030 年议程时必须采取下列步骤来确保土著人民的优先事项：

(a) 继续提倡通过可持续发展目标各项指标机构间专家组将土著人民指标优先事项(数据分类和指标土地)纳入可持续发展目标全球监测框架最后制定进程，该框架将由统计委员会商定(2016 年 3 月 8-11 日)，此后将由经济及社会理事会和大会通过；

(b) 确定经济及社会理事会附属机构土著问题常设论坛通过高级别政治论坛为 2030 年议程土著人民专题后续行动所发挥的作用。此外，有必要讨论如何将 2030 年议程方面的审查作为经常性议程项目纳入常设论坛的工作方案；

(c) 支助作为主要群体之一的土著人民报告其为落实可持续发展目标所作的贡献。还需要明确联合国三个机制，即土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员，可如何提供帮助；

(d) 就 2030 年议程确立一个阐述土著人民视角的框架。所阐述的可立足于人权以及《联合国土著人民权利宣言》。联合国的三个机制可在这一努力中发挥主导作用，即制定一个初始文件；

(e) 确保联合国对与土著人民相关的 2030 年议程的规划、实施和报告采取协调一致的办法，使之符合全系统行动计划，确保以协调一致的方式来落实《联合国土著人民权利宣言》的各项目标，特别是与 2030 年的议程相关的各项行动要点；

(f) 确保土著人民参与国家一级的 2030 年议程规划、实施和监测全国框架：联合国系统国家一级的机构、基金和方案可发挥中心作用，协助会员国促进土著人民的参与；并确保土著人民参加 2016 年联合国发展集团将在九个国家试办的全国多方利益攸关方研讨会；

(g) 在土著人民中提高认识和建设能力，借助 2030 年议程来获得支持和调动政治意愿，以制定政策并动员各国政府、捐助者、联合国系统和其他行为体为土著人民的政治优先事项作出行动。此外，在国家一级执行 2030 年议程过程中还需要查明可能的利益攸关方并与土著人民建立伙伴关系；

(h) 在国家一级改善显示土著人民优先事项方面进展的分类数据的收集和共享。联合国系统各机构、基金和方案有可能的话可协助收集分类数据，并对收集到的数据进行汇编和传播；

(i) 制定土著人民专属指标，以便并行衡量土著人民本身的发展优先事项工作的进展和执行 2030 年议程进展的情况。这包括使讨论更进一步，根据现有的举措制定一个全球“土著人民可持续性和福祉指数”；需要查明土著问题常设论坛在这一进程中的作用；

(j) 建立国家统计局和土著人民的研究能力，以便其就土著人民优先事项、分类数据提出报告，并计量在各个可持续发展目标领域土著人民取得的进展，还包括制定在地方一级监测指标的方法，以便编纂国家一级和全球一级的影子报告。在这方面，联合国系统在现有资源范围内以及其他机构可以提供支助。