



经济及社会理事会

Distr.: General
4 March 2003
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第二届会议

2003年5月12日至23日，纽约

临时议程* 项目7

已获授权的领域

从联合国系统收到的资料

联合国人类住区规划署

摘要

联合国人类住区规划署（人居署）以《人居议程》及与经济社会发展和人权相关的所有其他国际文书和框架为指导，开展工作以满足包括土著居民在内的弱势群体的需要。人居署注重人类住区和社会融合的包容性及住房权的实现，依据以下三个倡议框架开展与土著居民相关的活动：“全球城市治理运动”、“全球保障住房权运动”和“联合国住房权方案”。根据第二届土著问题常设论坛会议的成果和要求，人居署与联合国人权事务高级专员办事处联合实行一个“土著居民住房权”专题研究项目。研究目的在于了解加强保护和促进土著居民住房权工作的现状、面临的障碍和切实解决办法。将特别关注享有适当住房权的不同要素，如保障住房权、可获得、可负担得起和文化适宜性，这些要素将根据土著居民的情况进行分析。在整个研究过程中将把平等和不歧视原则与每一要素相联系。此项研究将提供资料汇编、现状分析及对各个级别的行动的前瞻性看法，可望以此推动改善土著居民、尤其是土著妇女的生活。此项研究不仅将分析与适当住房和土著居民相关的现有文书，还将审查和分析如何使这些文书相联系。并将研究是否需拟订新准则或诠释相关权利等问题。此项研究的受益者将是处理土著居民的一般权利问题、尤其是住房权问题的决策者以及涉足相关问题的研究人员、执行人员和组织。最终受益者是土著居民，尤其是土著妇女，他们或可利用此项研究报告的结论和建议改善生活条件。

* E/C.19/2003/1。

一. 背景和一般情况

1. 联合国人类住区规划署（人居署）支持和促进以下原则：以人权为基础的促进发展的方针和框架；发展权和其他经济、社会、文化权利是不可剥夺的人权。根据这些原则，每个人和所有民族都有权参与、增进和享受发展带来的惠益。人居署为实现这一目标作出努力，重点置于增强包容性和社会融合以及住房权的实现，以便有效改善人类住区的居住条件。

2. 在这一方针和框架内，人居署以各项人权条约及其监督机构为指导，主要是以《人居议程》为指导，促进城市穷人及弱势群体的福利和保护他们，包括保护土著居民拥有土地、住房和财产以及其他经济资源的权利。

3. 《人居议程》广泛论及土著居民问题：全文 241 段中有 14 段提及这一议题，论述了现状和需要采取的行动。尤其是第 122 段为各国政府和土著社区领导人提供了广泛指导，以期推动土著居民的不断进展，确保他们充分参与他们所生活的城乡地区的发展，同时充分尊重他们的文化、语言、传统、教育、社会组织 and 居住方式。

4. 本着这些目标和指导方针并通过各种活动，人居署努力提高中央和地方政府决策者和利益有关者的认识和能力，以便通过那些旨在促进、保护和实现包括城市穷人、弱势群体及生活在人类住区的土著居民在内的所有人民的人权的有效措施，解决住房、土地、财产和其他社会经济问题。在这一进程中，特别把重点置于土著妇女的需要上，她们在许多情况下和许多社会中并不享有与男子同样的地位和福利。

5. 自 1996 年举行联合国人类住区会议（人居二）以来，人居署加强了它在与包容性城市有关的问题和实现一般的人权和特别是住房权方面的活动，并且特别注重包括生活在人类住区的土著居民在内的穷人以及弱势群体的权利。人居署将这些方面的行动作为其下述两项全球运动的组成部分和投入予以落实：全球城市治理运动和全球保障住房权运动。

全球城市治理运动

6. 人居署开展全球城市治理运动的一个战略重点是减少城市贫困现象。开展这项运动是因为国际社会日益认识到城市管理质量对减贫工作有巨大影响。例如许多地方当局控制了与土地使用、住房、基础设施和基本服务的获取、费用和管制有关的问题。它们也负责地方经济的发展，包括非正规部门的发展。此外，包括土著居民在内的城市穷人及弱势群体能否有效参与地方决策进程对于战略计划的设计和是否符合他们的需要和利益有相当大的影响。

全球保障住房权运动

7. 全球保障住房权运动于 2000 年 7 月发起，是联合国的一个倡导手段，旨在促进包括土著居民在内的城市穷人及其他弱势群体参与住区改善和城市发展进程的权利。通过推行住房权保障及鼓励以谈判代替强迫逐出，全球保障住房权运动加强了各级政府与包括土著居民在内的城市穷人及弱势群体之间的合作。保障住房权被视为根除城市贫穷现象的战略起点。有了住房权保障，在非正规住区内生活和工作的人民更有可能将自己的资源投资于住房和基本服务，更有可能要求官方投资和吸引私人投资。此外，住房权保障可促进一般的贫民区居住者以及特别是包括土著居民在内的城市穷人及弱势群体融入社会，成为城市公民。

全球联合国住房权方案

8. 为了支持上述活动，人居署与联合国人权事务高级专员办事处合作、并按照人类住区委员会第 16/7 号决议以及人权委员会第 2001/28 号和第 2001/34 号决议启动了联合国住房权方案。该方案的主要目标是推动和促进逐步充分实现包括土著居民在内的城市穷人及弱势群体享有适足住房的人权的全球进程。

9. 除了在整体上以人人享有适当住房权为重点以外，联合国住房权方案还特别重视包括土著居民在内的弱势群体的权利。此外，该署的短期目标之一是促进对住房权的性别方面问题的认识并采取有效措施。这一目标的一个组成部分是促进和保护土著妇女平等享有住房、土地和财产的权利。土著居民权利问题研究迄今主要集中于他们的土地权，但仍有必要了解土著居民的住房权在多大程度上得到承认和实现。

二. 目前的重点和活动

10. 正如人居署执行主任在第一届土著问题常设论坛会议上发言所指出，由人居署和联合国人权事务高级专员办事处联合执行的联合国住房权方案发起了土著居民住房权问题研究。预期于 2003 年底完成此项研究。

11. 研究目的在于了解加强保护和促进土著居民住房权工作的现状、面临的障碍和切实解决办法。将特别关注享有适当住房权的不同要素，如保障住房权、可获得、可负担得起和文化适宜性，根据土著居民的情况进行分析。在整个研究过程中将把平等和不歧视原则与每一要素相联系。此项研究将提供信息汇编、现状分析及对各个级别的行动的前瞻性看法，可望以此推动改善土著居民、尤其是土著妇女的生活。人居署与人权事务高级专员办事处联合已经组建了一个小组，就此倡议开展工作，并聘请一名顾问专门从事此项工作。

12. 此项研究的受益者将是处理土著居民的一般权利问题、尤其是住房权问题的决策者以及涉足相关问题的研究人员、执行人员和组织。最终受益者是土著居民，尤其是土著妇女，他们或可利用此项研究报告的结论和建议改善生活条件。

13. 这一研究将审查土著居民的境况，并将包括土著妇女平等享有适当住房权这一重点问题。这项研究还将利用人居署和人权事务高级专员办事处有关土地、住房、财产和继承权等方面资料，审查其他联合国资料来源，但主要审查非联合国资料来源。此外，人权事务高级专员办事处将编制并向土著居民联系网络/组织分发关于这一研究课题的调查表。另将尽可能广泛接触重点地域或专题领域的土著居民网络，访谈这些网络的男女代表及任何其他相关专家和组织。

14. 此项研究不仅将分析与适当住房和土著居民相关的现有文书，还将审查和分析如何使这些文书相联系。此项研究还将处理是否需拟订新准则或诠释相关权利等问题。在此范围内，研究将注重以下要点：

- 分析发展中国家和发达国家的“土著”概念。将提出非洲、亚洲、澳大利亚、新西兰、欧洲、北美洲和南美洲等所有主要区域的个案研究。
- 尤将重视人类住区和排他性问题（不同规模的住区如都市地区、中等规模城市、小型住区，包括农村住区及土著居民所处的特定情况，例如“生活在保留区”和“已搬出保留区”）。
- 在讨论住房权时将专门讨论文化适宜问题。
- 分析涉及土著居民的逐出问题，特别是以开发为理由的逐出问题。
- 记录整理土著居民享有适当住房权这一领域的良好和不良做法（此项评价工作的基础是对地方和国家的研究结果及对这些结果的评价；有关这一议题的主要政策/信息文件，如经济、社会和文化权利委员会、消除对妇女歧视委员会、《人居议程》、联合国住房权方案的方案文件所作的一般性评论也为此项工作提供了指导框架）。
- 审查和分析涉及土著居民尤其是土著妇女的国际文书和相关标准，特别是有关其住房权的文书和标准。此项审查应包括评估可能的不足之处及可能需要新文书的领域。
- 审查和分析现有的促进和保护土著居民享有住房，包括土地和财产的权利的国家立法。
- 在有关土地、住房、财产和继承的获取和控制问题的法律、政策和做法方面，将研究是否存在对土著居民，尤其是土著妇女的歧视。
- 在研究过程中将对照其他人口情况编制并分析有关土著居民的现有分类统计数据，以期从总体上反映土著居民面临的受歧视/被排斥情况。
- 分析其他与消除在承认和落实土著居民，尤其是土著妇女的住房权的工作中的歧视做法有关的倡议。

- 必须将土著居民的住房权与土地权状况问题相联系，特别是如果是以国家利益名义将土著土地国有化或予以征用，尤应将两者相联系，因为此类情况往往导致强迫逐出，致使土著居民不仅失去土地，而且失去家园。还必须分析土地私有化和国有化及其对住房权的影响。

三. 人居署的活动与土著问题常设论坛第一届会议强调需联合国各组织和机构采取行动的问题之间的关系

15. 如上文第一节和第二节所述，人居署正在其一般的活动内处理土著问题常设论坛第一届会议提出的大多数问题，这些活动的目的是改善包括土著居民在内的穷人和脆弱群体的生活条件；同时也通过在与联合国人权事务高级专员办事处联合执行的联合国住房权方案框架内进行的“土著居民住房权”专题研究倡议来处理这些问题。该倡议是因应论坛第一届会议的报告第一章第 3(a)段及第 25(e)和(h)段而拟订。这一研究还将有助于该报告第一章第 3(a)、(b)和(c)段、第 8 和第 24 段所界定和要求的联合国全系统的工作，并有助于大会第 57/191 号决议第 5 段所提要求获得落实。

16. 关于人居署的一般性贡献，应指出的是人居署强调其工作需要分类数据，以便更有效地解决包括土著居民在内的脆弱群体的需要。在此方面，现正实行的“土著居民住房权”专题研究项目以及计划中的监测和评价千年发展目标、尤其是涉及贫民区问题的目标 11 进展情况信息和数据收集活动专门以数据分类为目标。