



土著问题常设论坛

第十三届会议

2014年5月12日至23日，纽约

临时议程* 项目3

常设论坛建议的后续行动

各国就处理土著问题常设论坛各项建议的情况提供的资料

秘书处的说明

本报告收集整理了会员国对调查表的答复，包括已经采取哪些行动来落实第二个世界土著人国际十年的目标、千年发展目标和土著问题常设论坛各项建议。调查表和会员国的完整书面答复可查阅常设论坛网站。¹

一. 引言

1. 截至2014年2月28日，土著问题常设论坛收到澳大利亚、多民族玻利维亚国、丹麦和格陵兰，²以及芬兰、墨西哥、新西兰和挪威对调查表的书面答复，说明已经采取或计划采取哪些行动来处理 and 落实土著问题常设论坛的建议。新西兰今年是第一次提出报告。各国完整的书面答复见常设论坛网站。

2. 分发给各国的调查表分为两个部分。第一部分的目的是获得以下方面的资料：关于第二个世界土著人国际十年的成就、包括有关问题的资料；千年发展目标和其他资料，说明各国政府目前如何推动落实《联合国土著人民权利宣言》。

* E/C.19/2014/1。

¹ <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/UNPFIIISessions/Thirteenth/Questionnaire.aspx>。
格陵兰是丹麦政府管辖的自治政府；丹麦是以“丹麦和格陵兰”的名义提交报告。

² <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/UNPFIIISessions/Thirteenth.aspx>。



调查表第二部分的目的是为 2014 年 5 月 12 日至 23 日举行的联合国土著问题常设论坛第十三届会议以及为论坛进行中的主题和优先事项取得资料。

3. 2004 年 12 月 22 日，联合国大会通过 [A/RES/59/17](#) 号决议，宣布订立第二个世界土著人民国际十年，从 2005 年 1 月 1 日开始。第二个十年的主题是“携手行动维护尊严”，其目标是进一步加强国际合作，以解决土著人民在文化、教育、卫生、人权、环境以及社会 and 经济发展等领域所面临的问题，途径是开展注重行动的方案和具体项目、增加技术援助和进行有关的标准制订活动。

4. 所有联合国会员国商定在 2015 年前实现八个千年发展目标。世界各国领导人在 2000 年签署《联合国千年宣言》，承诺：消除贫穷与饥饿；实现普及初等教育；促进性别平等；降低儿童死亡率；改善产妇健康；防治艾滋病毒/艾滋病和其他疾病；确保环境可持续性；发展全球伙伴关系。

5. 《联合国土著人民权利宣言》是关于土著人权利的一个最全面和先进的国际文书。《宣言》于 2007 年由联合国大会通过。《宣言》第 42 条规定：“联合国、联合国的机构(包括土著问题常设论坛)、各专门机构(包括在国家一级)以及各国，应促进对本《宣言》各项规定的尊重和充分实施，并跟踪检查本《宣言》的实施效果”。

二. 对于分发给各国的调查表的第一部分的答复

A. 各国对于执行第二个世界土著人国际十年目标的答复

6. 澳大利亚的报告指出，澳大利亚政府的重点工作是确保土著和托雷斯海峡岛民的子女正常上课。这个工作从政府的偏远地区入学战略开始着手。联邦政府与有关州、地区和非政府教育提供者密切合作，克服一系列造成辍学现象的障碍，确保偏远地区的土著学生到学校上课并且不会退学。澳大利亚政府还要增加一项国家目标，提高其战略目标的入学率，以期缩小土著和托雷斯海峡岛民与其他澳大利亚人之间的差距。

7. 澳大利亚政府与土著和托雷斯海峡岛民保健部门协调合作，改善所有土著澳大利亚人的健康情况。工作的重点是预防性保健活动，并大量投资于初级保健服务。澳大利亚决心消除土著保健成果的差距，目标是到 2031 年消除预期寿命的差距，到 2018 年使儿童死亡率减少一半。

8. 玻利维亚教育部一直在努力制订一个符合土著人权利的教学课程。这是个高质量的课程，其中包括土著人民的文化和语言。玻利维亚出版了用于教育的艾马拉文、凯楚阿文和瓜拉尼文的文件和多媒体材料。在保健方面，玻利维亚报告说，开设了跨文化市药店，纳入基于药用植物的药品。2013 年 12 月 19 日，玻利维

亚政府通过了称为古老玻利维亚传统医学法的第 459 号法。该法律的目的是规范国家保健系统如何实施和使用古老的传统医学。

9. 丹麦通过了一项战略(2013–2016 年)，旨在改善住在丹麦的属于社会中弱势群体的格陵兰人的生活条件。为执行该战略共拨款 1 340 万丹麦克朗。根据 2012 年 12 月 3 日第 23 号格陵兰议会法，于 2013 年 1 月成立了格陵兰人权理事会。理事会与丹麦人权研究所合作，监测格陵兰的人权状况。

10. 2013 年，芬兰社会事务和卫生部委托研究居住在萨米家园的萨米人的健康和福祉状况。萨米人福祉的一个核心概念是如何应对生活。这个概念包含他们独立生活的情况、从亲戚和社区获得的援助以及社会给予的支持和服务。萨米人生活在必须改变的压力之中，由于人口老化，年轻的萨米人移居他乡，因此生活方式和谋生手段改变，萨米人的社区可能解体。研究报告的一个积极结论指出，萨米人的特性以及萨米人的语言和文化都有所增长。由于萨米社区改变，用萨米文提供的公共服务对于确保萨米人福祉发挥着重要作用。不过，向萨米人提供公共服务的历史很短，因此，虽然他们获得服务的机会有所改善，但进度缓慢。对萨米妇女来说，日常生活的援助主要来自核心家庭。近几十年来，提供给萨米人的辅助福利服务和日常安全网络都显著增长。

11. 墨西哥国家土著人民发展委员召开协商会议，讨论土著人民和非洲裔进行发展的优先事项。2013–2018 年国家发展计划在拟订时纳入了协商会议的成果。协商的范围覆盖 27 个州和 297 个市。总计有 23 010 名土著人民参加协商，其中男子 12 469 名，女子 10 541 名。

12. 新西兰议会有 7 名毛利议员。新西兰政府设立了毛利事务部。怀卡托区域理事会为 2013 年选举设立了 2 个毛利席位。Te Puni Kōkiri 是政府根据 1991 年毛利发展法设立的一个部。该部向毛利事务部提供政策咨询。它的职能包括促进毛利人在教育、培训和就业、卫生和经济资源开发等方面的成就，监测与联系其他政府部门和机构，使它们向毛利人提供充足的服务。

B. 各国政府在土著人民和实现千年发展目标方面的工作

13. 澳大利亚的报告指出，澳大利亚土著政策与千年发展目标之间没有正式的政策联系，因为千年发展目标目前只适用于发展中国家。

14. 芬兰支持劳工组织、开发署、人权高专办和人口基金在秘书长支持下于 2011 年开展的联合国土著人民伙伴关系。该伙伴关系向联合国国家方案提供资金、专家和技术支助，并提出全球和区域倡议，以期与土著人民缔结伙伴关系，推动实施《联合国土著人民权利宣言》、劳工组织关于土著和部落人民的第 169 号公约以及条约机构和其他人权机制的各项建议。

15. 芬兰支持土著人民参加联合国各种论坛，包括向援助土著居民自愿基金提供自愿资金。芬兰为了筹备土著人民问题世界会议，向土著全球协调小组提供额外支持，以帮助土著人民、包括土著青年和妇女更具包容性地普遍参与。

16. 墨西哥国家土著人民发展委员会实施的所有方案都支持千年发展目标。该委员会在 2006 年制定了题为“千年发展目标与墨西哥土著人民”的文件，这是题为“墨西哥的千年发展目标”的文件的一部分。

17. 新西兰的报告指出，毛利潜能做法是 Te Puni Kokiri 在 2004 年拟订的公共政策框架。该做法认为，毛利具有不同的文化，并有能力和潜力改善他们自己和他们社区的生活素质。

C. 土著儿童和青年

18. 澳大利亚的报告指出，转移青年注意方案获得资助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，特别是在澳大利亚中部和北部。政府提供资金，在该地区推出低芳香非嗅闻燃料，而土著和托雷斯海峡岛民青年的转移青年注意方案是该战略成败的核心因素。

19. 澳大利亚政府直接提供经费，向(区域和偏远地区)大约 350 名儿童提供主流儿童保健服务与恰当的文化服务，特别是(在所有地区，都市和偏远地区都包括在内)注重土著和托雷斯海峡岛民的儿童保健服务。土著儿童参加学前教育也得到支持。

20. 在玻利维亚，教育部提供 350 个奖学金给低收入土著青年。2013 年成立了土著技术中心，有 120 名土著在里面学习。

21. 丹麦报告说，土著人民、儿童和青年在丹麦的发展合作和人权政策中普遍受到重视。

22. 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，这是它整个青年政策的一部分。2010 年设立了与萨米议会有关的青年理事会，旨在改善萨米青年的生活条件，促使他们成为积极的公民。该部每年给予青年理事会财务补贴。此外，该部还补贴全国萨米青年组织，并给予赫尔辛基都市地区的萨米青年活动特别补助。

23. 墨西哥为有需要的土著儿童和青年设立方案，提供住房、食物和教育。截至 2013 年 12 月 31 日，该方案为 60 692 人提供了 1 065 个寄宿所。还有 236 个在社区设立的寄宿所，里面住着 13 996 名土著儿童和青年。政府用于寄宿所的费用达 9.024 亿墨西哥比索。

24. 新西兰存在着儿童贫穷现象，政府正在解决这个问题。根据最近的比较资料，新西兰的儿童贫穷率在经济合作与发展组织公布的国际联盟表中居于中间位置。

一般认为，新西兰的贫穷是指“由于资源不足、在社会中得不到最低限度可接受的生活”，而新西兰的儿童可以获得免费教育和保健服务，他们的父母必要时可以得到社会福利。

25. 新西兰政府十分注重儿童入学和完成学业。政府的政策着眼于增加参加儿童早期教育的人数，特别是弱势地位的儿童。政府也在关注那些造成儿童退学的教育系统。总的重点是提高成绩和完成学业。

26. 新西兰 5 岁到 19 岁的儿童都有接受免费教育的权利。政府认识到有些儿童受教育面临特别困难，尤其是毛利人和太平洋岛屿族裔的儿童以及残疾儿童。政府制定了针对这些问题的具体计划和方案，包括太平洋岛屿族裔教育计划和毛利教育战略。政府还制定目标，要求所有学校到 2014 年采取包容性做法。

27. 挪威政府支持幼儿园和学校的语言项目和教材。萨米青年如果居住在很少人说萨米语的地方，现在可以参加远距离教育方案和经常性的语言教学营。萨米语文行动方案(2009-2014 年) 概要介绍了关于萨米语文的措施。

28. 儿童和青年组织的经费来自萨米议会和/或政府，旨在强化与其他北欧国家的萨米青年的关系，并一般就萨米青年关心的问题合作。

D. 处理土著妇女问题的协调中心、法律、和方案

29. 澳大利亚政府的土著妇女赠款方案按照已知的当地需要和优先事项，提高土著妇女在一系列领域的领导能力，帮助她们克服土著的劣势。澳大利亚政府为社区的法律中心提供经费，满足土著妇女的特定法律需要，并资助一些方案，帮助作为家庭暴力受害者/幸存者的土著妇女。

30. 玻利维亚指出，土著妇女取得和拥有土地的权利已经增加。前任政府任职期间，只有 11% 的妇女拥有土地。到了本届政府，这个比例增加到 46%。

31. 丹麦和格陵兰的报告指出，格陵兰政府于 2013 年 4 月通过了男女平等法。自 1980 年代以来，为遭到暴力和暴力威胁或其他家庭危机的格陵兰妇女或男子提供庇护所和辅导中心。妇女和男子可以携带子女入住。2013 年秋季，格陵兰议会通过 2014-2017 年战略和行动计划，禁止在家庭和公共场所的暴力行为。

32. 2014 年 1 月，墨西哥国家土著人民发展委员会通过了新的国家方案。方案的一个具体目标是促使土著妇女行使权利，采取横跨各领域的行动来应对男女不平等问题。方案内容包括建造土著妇女住所、重视和保护遭到暴力的土著妇女的项目、促进土著人民的性别平等以及加强土著妇女的领导作用。

33. 新西兰的报告指出，妇女事务部是新西兰政府关于实现妇女成果的主要顾问。好家族(Whānau Ora)计划由 Te Puni Kokiri、社会发展部和卫生部共同实施。

该计划确认毛利妇女在家庭中的作用，分别由 200 多个保健、社会和社区提供者执行。

E. 处理土著人民问题的国家机构

34. 澳大利亚政府表示，土著问题是优先事项，由澳大利亚总理兼任土著澳大利亚人部长。政府工作的重点是改进教育、增加就业机会、赋予个人和社区权利以及提高生活水准。大多数土著政策、方案和服务都由总理和内阁部处理，土著事务部列席内阁会议。此外，一名政务次官协助执行土著澳大利亚人的方案成果。总理和内阁部作为牵头机构，确保优先处理土著事务，使其加入各机构的主流方案。

35. 自治部是玻利维亚处理土著人民事务的一个机构，旨在逐步促进土著人民自决和自治。

36. 丹麦报告说，一些国家和区域机构负责保护土著人民的权利。这些机构包括丹麦外交部、丹麦人权研究所、北极理事会和格陵兰人权理事会。格陵兰有它自己的法院，丹麦高等法院是格陵兰的最高上诉法院。

37. 丹麦人权研究所编写了关于格陵兰人权的报告，主要内容包括儿童、残疾人、法治、教育和采掘业。研究所还培训格陵兰的辩护律师，并与格陵兰儿童权利机构合作，加强散发《联合国儿童权利公约》。

38. 芬兰关于司法部的政府指令(465/2009)中包括协调和筹备关于萨米人的事务。其他各部负责管理各自行政范围内的萨米人问题，如社会福利和保健、就业、生计等。

39. 芬兰少数群体监察员的任务是促进芬兰少数族裔的地位和法律保护，防止和解决族裔歧视。监察员也是关于贩运人口问题的国家报告员。监察员服务的对象是移民、住在芬兰的外国人和芬兰的传统少数族裔(例如萨米人)。

40. 2003 年，墨西哥成立国家土著人民发展委员会。委员会的目的是协调、促进、支持、跟踪和评价关于土著人民和社区的可持续发展方案、项目、战略和公共行动。

41. 在新西兰，Te Puni Kokiri 是向毛利事务部提供政策咨询的政府部门。该部门的职能是：“提高毛利人在教育、培训、就业、保健和经济资源发展方面的成就”并“监督和联系其他政府部门和机构，使它们提供足够的服务”。

F. 公务员的土著人民问题能力建设方案

42. 澳大利亚报告说，澳大利亚公务员委员会执行澳大利亚公务员土著就业战略，支持在澳大利亚公务员系统中征聘和发展土著和托雷斯海峡岛民并支持他们

的职位升迁。联邦政府各机构制定了文化意识方案，让公务员能够了解土著问题以及进行沟通的重要性。

43. 丹麦报告说，2011年编写了关于土著人权利的技术指南，供丹麦政府公务员与其他从事发展活动的人使用。

44. 芬兰的萨米教育研究所为发展教育和培训做出积极贡献，例如职业教育的优质工作，这是北芬兰优质网络的一部分。

45. 2013年，墨西哥国家土著人民发展委员会与其他一些机构(例如自然保护区全国委员会)在12个州组织了关于人权和环境的讲习班。讲习班的内容包括土著人权利和环境以及土著人民的传统知识。

46. 新西兰人权委员会的 Te Mana I Waitangi 方案对一系列社区和政府受众开办讲习班，宣传《威坦哲条约》和《独立宣言》。

G. 《联合国土著人民权利宣言》实施情况

47. 澳大利亚人权委员会由澳大利亚政府提供经费，积极促进《联合国土著人民权利宣言》各项原则，包括分发各种教材。

48. 格陵兰与丹麦多年来为促进土著人民的权利密切合作。2004年，丹麦第一个支持土著人民的战略就是在一个丹麦/格陵兰倡议的基础上拟定的。2009年成立格陵兰自治政府，说明格陵兰和丹麦决心实施《联合国土著人民权利宣言》。2011年的一份报告指出，丹麦/格陵兰的合作取得了突破性的体制成果，改善了土著人民的生活条件。

49. 丹麦和格陵兰过去和现在都积极参加一些讨论土著人民权利的论坛。例如，丹麦和格陵兰积极参加了关于土著人民权利的有关决议的谈判，并参加土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的会议。

50. 《联合国土著人民权利宣言》在2007年通过时，它的许多目标就已经纳入丹麦的国家法律。长期以来，保护和促进土著人民权利就是丹麦政府在人权领域的一个优先事项，也是丹麦发展政策的一个跨领域主题。《联合国土著人民权利宣言》的通过为国际合作带来新的的重要手段，对于与萨米人缔结伙伴关系的国家工作尤为重要。该宣言已经成为芬兰的一个重要工具，用来拟订从立法到行动计划的各种国家措施。

51. 芬兰努力实现《联合国土著人民权利宣言》的各项目标，例如，于2012年3月通过了《基本权利和人权国家行动计划》。该行动计划制定各种项目来促使萨米人实施参与权。执行项目在实施时阐明了关于萨米人权利的立法，让他们能够就萨米家园的国家土地和水源的使用参加决策和规划。

52. 《联合国土著人民权利宣言》在墨西哥被翻译成许多土著语文，并通过适当跨文化机制散发。该宣言还被用来作为制定土著人民政策的准则，包括设立协商机制。

53. 新西兰政府通过新西兰人权委员会的 Te Mana I Waitangi 方案推动《联合国土著人民权利宣言》。上文提到，该方案开办了关于《威坦哲条约》和《独立宣言》的讲习班。

54. 挪威报告说，萨米人极为重视《联合国土著人民权利宣言》。虽然挪威已经通过《芬马克法》和 2005 年 5 月 11 日《国家当局与萨米议会的协商程序》等文书，落实了该《宣言》规定的权利，但《宣言》仍是表明挪威关于土著人民权利总体立场的一个重要文件。

55. 在挪威，有一些政治领域与萨米人有关，对他们来说相当重要。在这些事项上，可以把自决权视为有权在影响整个萨米人群体的事项上发挥影响或共同做出决定。在行使这种参与和发挥影响的权利时，可以考虑到两类权利。第一类权利是在仅适用于萨米人的事项上，即文化和语言自主问题上，有独立决定权。第二类权利必须是真正切实参与既影响到萨米人又影响到萨米人作为一份子的社会的公共管理的权利，例如有关土地规划和资源开发的决策。除其他途径外，参与权可以通过协商来行使，《宣言》也提到与相关土著人民协商的义务。

56. 在挪威，根据劳工组织第 169 号公约，通过国家当局与萨米议会之间的协商程序来履行协商义务。还可以通过任命一名萨米议员参加联合管理机关(如芬马克区和各区域捕捞管理委员会)的方式，来行使参与管理自然资源的权利。

三. 对于分发给各国的调查表的第二部分的答复

A. 对于常设论坛第十二届会议各项建议的答复

57. 丹麦表示，第十二届会议的建议很少能够直接适用于丹麦/格陵兰。按照常设论坛的建议，丹麦最近向联合国援助土著人民自愿基金认捐约 450 000 美元(250 万克朗)，并打算向联合国土著问题信托基金认捐约 750 000 美元(400 万克朗)。

58. 2014 年，丹麦/格陵兰将是 4 月举行的一个专家讲习班的主要主办者，以纪念劳工组织第 169 号公约第二十五周年。讲习班的目的是盘点《公约》对基于权利的发展的贡献以及对重新关注和加强实施该《公约》的作用。

59. 联合国常设论坛的建议在芬兰被用来作为决策和拟订法律的一般性指导。

60. 墨西哥于 2013 年向援助土著人民自愿基金提供财政支持。墨西哥将在 2014 年主持土著人民问题世界会议的筹备会议，并支持土著人民参加世界会议。

B. 各国政府对于特别专题：“符合《联合国土著人民权利宣言》的善治原则：第 3 至第 6 条和第 46 条”的答复

61. 澳大利亚报告说，联邦的土著公司登记处向 2 500 多家土著公司提供援助。登记处管理和支持根据 2006 年(土著和托雷斯海峡岛民)公司法成立的土著公司。登记处针对土著群体和公司的特别需要提供服务，努力实施公司治理方面的最佳国内和国际做法。

62. 玻利维亚政府执行政策，正在实施新的程序，确认土著自治。实施新程序的市镇是：Pueblo Indígena originario campesino Raqaypampa, pueblo indígena Chiquitano de Monteverde, organización originaria indígena Marka Camata, Territorio Indígena Multiétnico 和 Consejo indígena Yuracare。

63. 丹麦对善政的支持是根据两个相辅相成的战略：“民主与人权：促进人民的利益”与“高效和问责的公共部门管理”。此外，“丹麦支持发展中国家民间社会战略”也着重介绍了丹麦对善政的支持。这些战略在问责、透明度和参与领域发挥了协同增效作用。这些战略的共同基础是基于人权的发展方式。

64. 作为丹麦国际人权合作工作的一部分，丹麦与格陵兰自治政府密切合作，促进和保护土著人民的权利。自 2009 年以来，丹麦政府的国际人权工作战略就确认土著人民权利是丹麦今后几年要特别努力的问题。

65. 平等和不歧视是民主的“基石”，尊重土著人民的自由、事先和知情同意是现行战略的优先事项。往往与联合国各机构合作，特别执行促进土著人民和少数民族裔权利的工作。

66. 关于格陵兰善政的问题，还必须提到格陵兰自治政府的报告和格陵兰自治政府的导言(E/C.19.2009/4/Add.4)。

67. 芬兰关于萨米议会的《萨米议会法》修订版要求政府当局就可能直接和具体影响萨米人作为土著人民的地位以及关系到萨米人家园的重大措施与萨米议会谈判。

68. 墨西哥国家土著人民发展委员会正与地方政府合作，使关于土著人民的地方法律符合国家标准。目前，31 个州中已经有 21 个地方宪法进行了协调。此外，21 个州通过了关于土著人民的权利和文化的法律。

69. 新西兰报告说，《威坦哲条约》是新西兰的一个基本文件。《威坦哲条约》规定了一套完整的解决与毛利人历史宿怨的体系，称为条约解决程序。政府通过这一程序，政府正努力全面解决毛利索偿人认为国家造成的历史宿怨。政府努力以及时、公正和持久的方式谈判解决办法。解决办法包括土地、金钱和政府道歉。新西兰议会就每一项条约解决办法通过法律予以支持。在大多数情况下，这些法律获得议会所有政党同意。议会的这一程序既表明新西兰对与历史伤害进行和解

的重视，也显示持久解决办法关系到新西兰全体人民。国家与索偿团体签署了 67 个与《威坦哲条约》索偿有关的解决契约。估计大约还要签署 60 个契约、新西兰政府计划在今后几年与所有愿意和能够签署的索偿团体达成协议。

70. 《联合国土著人民权利宣言》在 1984 年开始拟订时，挪威政府当局在通过宣言的过程中发挥了积极作用。挪威政府的目标是使该《宣言》能够加强对全世界土著人民的保护。政府与萨米议会密切合作，萨米议会的代表在联合国谈判时始终是挪威代表团的一员。

71. 挪威的国家法律框架遵守国际义务，挪威的萨米人政策符合《联合国土著人民权利宣言》。萨米议会于 1989 年成立，是代表挪威萨米人的政治机构。它是与中央政府的重要对话机构，在一些地区担负行政责任并执行政策。

72. 过去几十年来，关于萨米人的政策属于优先事项，包括确认和加强少数族裔和土著人民的权利，以及发展萨米社会机构方面的基础设施。为加强萨米人的语文、文化事业和社会，制定了各种法律和方案。这些措施都是与萨米议会进行对话与合作后制定和执行的。

73. 各国的报告就土著人民权利提供了重要的背景资料以及关于政府政策和实践的最新信息。各国的报告表示，正在向土著人民提供基本的社会服务。更重要的是，向土著人民的妇女、青年、儿童和残疾人等所有群体提供服务。各国提供的关于执行《联合国土著人民权利宣言》的资料令人鼓舞，但要改善土著人民在实地处境，要做的事还很多。感谢今年提出报告的各个国家，它们不仅提出关于联合国土著问题常设论坛第十三届会议的资料，而且答复关于第二个世界土著人国际十年的问题。希望那些没有提出报告的国家在今后提出，因为这些报告对于联合国土著问题常设论坛的工作极为宝贵和重要。