



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3

落实常设论坛的建议

确保以协调一致的方式实现《联合国土著人民权利宣言》各
项目标的全系统行动计划

摘要

在称为土著人民问题世界会议的大会 2014 年高级别全体会议成果文件中，大会要求秘书长在现有资源范围内，制定全系统行动计划，确保以协调一致的方式实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标。这一全系统行动计划是在与土著人民、会员国和土著人民问题机构间支助小组磋商后制定的。

* E/C.19/2016/1。



一. 导言

A. 背景

1. 2014 年土著人民问题世界会议成果文件作出了一系列承诺，呼吁一系列行为体(首先是会员国，当然也包括联合国系统)采取多方面行动。例如，请秘书长拟定一项全系统行动计划，以确保在实现《宣言》各项目标方面采取协调一致的办法(第 69/2 号决议，第 31 段)。成果文件还请求委派一名现任联合国系统高级官员负责协调该行动计划，在最高级别提高对土著人民权利的认识，并增强联合国系统在这方面各项活动的一致性。主管经济和社会事务副秘书长被指定履行这项责任，对行动计划的制定进行了协调。¹

2. 为了在副秘书长指导下编写行动计划，经济和社会事务部作出安排，与会员国、土著人民、联合国机构、基金和方案的代表、联合国具体负责土著人民和其他人民问题的三个机制进行了磋商。

3. 在这些磋商期间，突出强调的一个关键问题在于，必须进一步提高对《宣言》的认识，以及需要进行能力建设，以落实《宣言》的条款。这项关注是针对联合国系统提出的，也是就会员国之间、土著人民本身以及他们所处的大社会而言。磋商还指出，需要采取协调行动，以实施《宣言》，尤其是在国家一级这样处。土著人民全面、有效地参与影响他们的各项进程，是土著人民优先重视的又一事项；会员国承认和支持这一原则。行动计划力图讨论这些事项。

4. 根据所收到的反馈，计划着重于以下行动领域：(a) 提高对《联合国土著人民权利宣言》及土著问题的认识；(b) 支持实施《宣言》，特别是在国家一级这样做；(c) 支持在实施和审查《2030 年可持续发展议程》过程中实现土著人民权利；(d) 开展活动，调查联合国及多边系统内现有的政策、标准、指南、活动、资源和能力，以找到机会和差距；(e) 发展各国、土著人民、民间社会和联合国所有各级人员的能力；以及(f) 支持土著人民参与影响到他们的进程。本行动计划主要目标在于加强联合国系统在其工作中处理土著人民权利和福祉的关心，包括为支持会员国这样做，其最终目标为：在土著人民有效参与下，在所有各级实施《土著人民权利宣言》。

5. 本行动计划旨在促进对会员国以及对土著人民自身的进一步支持；特别注重联合国系统利用其召集能力，以便利国家行动者与土著人民之间开展对话与合作，

¹ 行动计划是由土著问题机构间支助小组在 2015 年费时 10 个月编制、2015 年 10 月 26 和 27 日在支助小组年会上完成定稿的。秘书长向联合国系统行政首长协调理事会 2015 年 12 月 18 日的会议介绍了行动计划。

促进土著人民参加影响到他们的全球、区域和国家进程，支持会员国遵照国际标准，考虑到土著人民的权利和观点。

B. 指导框架

6. 按照大会规定的、下述行动领域所体现的任务，行动计划重点在于促进实现《土著人民权利宣言》的目标。

7. 《宣言》界定了土著人民生存、尊严和福祉所必需的起码标准。它明确阐述了经大会承认的土著人民权利，在一大系列主题领域范畴内指明了他们的权利，包括保健、教育、文化、土地权、传统生计、传统知识和集体权利。《宣言》规定了自决权和在弘扬文化及保持身份情况下进行发展的权利。

8. 行动计划显然符合《宣言》第 41 和 42 条的文字和精神；这两条要求联合国系统促进全面实现《宣言》，促进各实体在各自任务规定范畴内、执行《宣言》所有条款时，尊重和全面实施《宣言》的规定。

9. 《2030 年可持续发展议程》规定了全球发展议程，影响着国际社会今后若干年开展土著人民工作的方式。《2030 年议程》把纠正不平等情形作为其中心任务。新《议程》的总体目标在于首先帮助落在最后边的人，确保对于所有民族和人民以及社会各阶层而言，可持续发展目标的各项具体目标皆得以实现。

10. 《议程》重申所有国有责任尊重、保护和促进人权，绝不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治和其他观点、族裔和社会出生、财产、出身、残疾或其他身份而有所区别。所列内容范围不限，是在间接地承认：所有人生而自由平等；因而能确保符合关于不歧视的现有人权标准。

11. 行动计划最终是要通过加强联合国系统对会员国的支持，促进在国家一级实现土著人民权利。联合国土著人民伙伴关系可以成为重要的手段之一，除其他外，促进国家一级的连贯一致和联合方案规划，因而，必须加强伙伴关系及其范畴。

12. 行动计划在联合国系统内现有倡议的基础之上，促进：提高认识，谅解，以更好和更有效的方式利用联合国系统开发的、关于土著人民问题的指导方针和资源材料，包括作为土著人民问题资源袋编制的、《联合国发展集团土著人民问题指南》和有关行动计划。这些资源旨在协助联合国系统把土著人民问题归并纳入联合国业务活动进程的主流，同时考虑到《宣言》和 1989 年国际劳工组织(劳工组织)《土著和部落人民公约(第 169 号)》，以及其他相关文书。2008 年土著人民问题机构间支助小组为把《宣言》和《公约》并入联合国系统工作而编制的建议，也成为本行动计划所依据的基础。

13. 联合国系统关于土著人民问题的工作遵循联合国发展集团国家方案工作五项原则，即：以人权为基础的办法；性别平等；环境可持续性；成果管理制；以及能力发展。

14. 按照基于人权的办法，发展的计划、政策和进程扎根于国际法所规定的权利和相应义务系统之内，包括所有公民、文化、经济、政治和社会权利，劳工权利和发展权。方案工作采取基于人权的办法，确保人权标准和原则(如平等和不歧视以及参与和问责制)指导方案规划进程的所有阶段，便利大家特别侧重于发展负有职责者履行义务的能力以及权利拥有者行使权利的能力。

15. 性别平等原则确保本行动计划考虑到政策和方案对男子、妇女以及男孩、女孩的不同影响，并特别确保：通过与土著女孩、青少年和妇女协商，采取适当措施，处理其面临的形式多样的歧视，并确保此类措施有助于加强其权能。

16. 环境可持续性原则确保发展满足本代人的需求，同时又不损害子孙后代满足其自身需求的能力；本行动计划考虑到这一跨世代的必要情况。本计划将确保承认环境因素与实现土著人民权利福祉之间有着密切联系，包括在本行动计划所列活动始终，土著人民的传统知识促进可持续发展的方式。

17. 行动计划以 2014 年世界土著人民会议的势头和精神为基础，为此目的，将促进联合国系统、民间社会组织和多边机构(如区域发展银行和人权特别程序及委员会)之间结成伙伴关系和进行协调。

18. 全系统的行动计划将有助于适用的议程，确保加强联合国规范工作与业务工作之间的联系，在维护土著人民权利方面加强协调与连贯性。它要求加强联合国高级别接触，鼓励本着伙伴关系及合作的精神，与会员国协作，为实施《土著人民权利宣言》争取支持。如此，行动计划暗示，必须要在外地和总部增进土著人民的权利和福祉，包括分享分析工作、共同战略和加强问责制。

19. 本行动计划要在国家一级得以有效实施，联合国驻地协调员必须要得到总部最高级别的授权和支持。只有通过确保在全球和国家两级拥有适当的政治抓地力，土著人民、会员国和联合国之间的对话和方案才会在增进土著人民权利方面出成果。

二. 行动计划要素

A. 提高对《土著人民权利宣言》的认识

1. 举行高级别提高认识活动

20. 秘书长和联合国其他高级别官员将进行斡旋，提高各方面对《联合国土著人民权利宣言》的认识。专注于土著问题的联合国机制和其他相关机构、官员和发言人将重申联合国系统对《宣言》及其条款的支持，并鼓励各方面批准劳工组织《第 169 号公约》。将开展如下活动：通过演讲和声明进行宣传倡导和提高认识，致函联合国国家工作队和联合国系统其他单位，与会员国举行双边会晤并到访土著人民社区。经济和社会事务部将向秘书长办公厅提供实质性支持。

2. 在《土著人民权利宣言》基础上编写简明扼要的重要致辞

21. 在上述提高认识倡议的范畴内,将编写致辞,表达联合国致力于执行《宣言》,致力支持《宣言》得到实施。此类致辞争取在所有各级的所有重要利益攸关方(会员国、联合国人员、相关的民间社会组织和公众)之间,提高对土著人民权利的认识并争取对此类权利的支持。致辞应当以《宣言》为基础,应当以连贯一致的方式提出,方便决策者和作业人员。经济和社会事务部和新闻部将与机构间支助小组成员协作,编写此类致辞。

3. 发展并发动一场媒体与外联运动

22. 为支持高级别提高认识的倡议,并利用联合国系统内现有的通讯渠道,应当利用社交媒体、联合国网站、联合国广播电视和其他平台,在商定的重要致辞基础上,发展和开展一场媒体和外联运动。其内容可以包括:图示解说、图片、录像、展览、情况介绍、故事以及联合国土著人民问题专家为报纸社论对页版撰写的文章。还可以提名高级别和知名土著人民权益捍卫者、土著艺术家、行动者、政治家和其他公众人士。本战略还将让联合国信息中心、事务处和办公室网络参与在国家和区域两级,主动地宣传联合国涉及土著问题的活动。本战略由新闻部与经济和社会事务部密切协作,并与联合国其他有关伙伴合作,加以制定。

B. 支持实施《土著人民权利宣言》,尤其是在国家一级

1. 通过联合方案规划和其他倡议,在改革和实施法律框架、政策、战略和计划方面支持国家伙伴,以推进《土著人民权利宣言》

23. 在世界土著人民会议的成果文件中,各会员国承诺制定和实施国家行动计划、战略和其他措施,以实现《宣言》的目的。它们还致力于在国家一级采取措施,包括立法、政策和行政措施,以实现《宣言》目的。在这些承诺的基础上,会员国请联合国机构、基金和方案支持实施国家行动计划、战略和其他措施,以实现《宣言》目的。联合国国家工作队、联合国开发计划署和其他机构、基金和方案将与会员国接触,与其他有关联合国伙伴合作,支持和促进这些活动。

2. 支持把《土著人民权利宣言》和1989年国际劳工组织《土著和部落人民公约(第169号)》纳入国家发展计划的共同国家评估及联合国发展援助框架的主流

24. 联合国国家工作队在与国家伙伴协作时,采用基于人权的办法,特别是通过联合国发展援助框架这样做,并将与联合国系统其他伙伴合作,促进土著人民权利并入主流。联合国发展集团关于采取基于人权的办法的方案规划原则、发展集团关于土著人民问题的指南以及关于土著人民问题的资源袋绘制了把土著人民问题并入国家一级方案进程(包括旨在实施《2030年可持续发展议程》)的路径图和工具。联合国国家工作队通过其工作,还将促进来自人权机制(包括人权条约机构、劳工组织监督机构、特别程序授权和普遍定期审查)的、涉及土著人民的

建议。机构间支助小组成员将确保联合国国家工作队编制共同国家评价和发展援助框架，以及在《2030年可持续发展议程》国家一级进程中，能够获得关于土著人民权利的专门知识、数据和其他相关信息来源。

3. 促进设立和加强由驻地协调员领导的协商机制和对话平台

25. 这些协商机制将充实联合国国家工作队的业务活动。它们还将促进土著人民、国家行动者、私营部门和其他相关实体之间进行定期对话，以促进信任、增进土著人民的权利。还可以在区域和全球两级与相关伙伴(如政府间区域机制、发展银行和区域机构间机制)举行对话。还可以通过搜寻证据、开展分析和就土著人民问题交流知识，提供支持。

C. 在支持和审查《2030年可持续发展议程》方面，支持实现土著人民权利

26. 《2030年可持续发展议程》旨在不让一个人掉队，并首先照顾落在最后面的人。作为一项通则，必须确保联合国系统协助会员国实现可持续发展目标的努力，凡有可能，均应侧重于土著人民，他们是落在最后面的。具体而言，联合国系统应当：

(a) 把土著问题并入实施《2030年议程》的规划工作，确保此种规划符合《土著人民权利宣言》的规定；

(b) 促进土著人民参与涉及实施和审查《2030年议程》的方案、项目和其他活动，包括让土著妇女、残疾人、长者、儿童和青少年参与；

(c) 凡有可能，都要确保搜集有关面向土著人实施《2030年议程》方面进展的信息，并加以传播。

D. 调查联合国系统、国际金融体制和土著人民问题机构间支助小组成员之内的现有标准和指南、能力、培训材料和资源，以有效实施《联合国土著人民权利宣言》

27. 联合国系统已经在通过一系列活动，参与促进《土著人民权利宣言》的实施。其中包括搜集和传播关于土著人民处境的信息，特别注重研究、统计数据搜集、政策拟定和分析、提交人权机构和机制的报告以及培训材料。有些国际协定载有涉及土著人民的指示数(如传统知识指示数)，这些正在被落实到行动中。好几个组织或则制定了与土著人民接触的具体政策和机制，或则正在这样做。

28. 调查这方面的大量资料，不仅会让人们总体了解联合国系统有关土著人民的的活动，而且会支持在系统内设立关于土著人民问题的中心信息枢纽，供所有伙伴之用。这会达到指明现有资源、以便就土著人民问题采取有效和连贯行动的目的，并便利指明知识和能力方面的差距，以便就对搜集证据和发展能力的资源进行进

一步投资作出明达的决策。为了不断地更新拟议的知识枢纽，此项资料每年都将由机构间支助小组成员提供，由经济和社会事务部整理，作为按要求提交土著问题常设论坛年会之年度报告的一部分。

E. 发展各国、土著人民、民间社会和联合国人员的能力

1. 把土著人民问题并入现有的能力发展活动中

29. 联合国系统已经提供大量培训机会，包括在采取基于人权的办法开展方案编制、成果管理制、监测和评价以及在联合国各实体具体领域内进行培训。应当将土著问题酌情并入这些能力发展活动。

30. 在适当可行的情形下，这当能确保：(a) 按照《宣言》提供共同致辞；以及 (b) 在联合国系统内就组织和编制材料加以协调。能力发展将突出《宣言》、《劳工组织第 169 号公约》和联合国核心人权条约的连贯性与互补性。进行能力发展的所有相关组织，包括联合国系统职员学院，都将开展此项工作。

2. 在所有各级发展联合国工作人员的能力

31. 倡议包括：

(a) 以下方面的技术能力发展：编制和订正具有包容性并符合《土著人民权利宣言》、《劳工组织第 169 号公约》和人权条约和标准的国家政策；在《联合国发展集团土著人民问题指南》基础上发扬光大；

(b) 区域和次区域培训活动和方案，此类活动和方案通过区域委员会及通过联合国发展集团区域主任小组的质量支持和保障小组开展。在这方面，将促进与区域体制(如区域银行和设有关系到土著人民之方案的区域及次区域组织)开展协作；

(c) 关于土著问题的在线能力发展。将着眼于联合国工作人员，面向他们开发以下工具：在线培训，以及在可能情形下，经核证的培训，同时利用培训培训人员的方法。

3. 会员国官员的能力发展

32. 土著人民和会员国指出，缺乏关于土著人民及其问题和权利的知识，是《土著人民权利宣言》实施工作面临的一大障碍。在面向土著人民的项目以及联合国其他举措中，应当包含会员国官员的能力发展。

4. 培训土著人民机构和组织的代表

33. 有些土著人民缺乏技能、机会和资源，难以有效地争取自身的权利和福利。必须具体侧重于来自利用资源机会有限的国家和(或)社区的土著人民，尤其是那些有能力培训他人并传播信息者。联合国人权事务高级专员办公室和世界知识产

权组织设有专门的土著研究金方案，联合国其他各实体，包括生物多样性公约秘书处和联合国训练研究所，为土著人民举行培训。

34. 还应当通过培训，向土著人民牵头进行的能力发展活动提供支持，并将其并入面向土著人民的发展倡议之中。所有针对土著人民的能力发展工作应当吸收土著妇女、土著残疾人和土著儿童及青少年参与。

F. 推动土著人民参与联合国进程

35. 虽然土著人民代表和机构参加联合国相关机构的会议属于大会将继续审议的事项，但联合国系统可以采取具体切实步骤，以便能够更多地全面、有效参与影响到他们的进程。这可以包括争取自由事先知情同意的协商机制、基金和工具，以及便利土著人民(包括土著妇女、长者、残疾人和土著儿童及青少年)全面有效参与的其他手段。