



土著问题常设论坛

第十六届会议

2016年4月24日至5月5日，纽约

临时议程* 项目8

“《联合国土著人民权利宣言》十周年：
为执行《宣言》而采取的措施”主题讨论

“《联合国土著人民权利宣言》十周年：为执行《宣言》而采
取的措施”主题讨论

秘书处的说明

摘要

由于2017年是《联合国土著人民权利宣言》通过十周年，土著问题常设论坛第十五届会议决定在第十六届会议临时议程中纳入“《联合国土著人民权利宣言》十周年：为执行宣言而采取的措施”主题讨论。本说明概述了大会通过《宣言》十年后的执行情况，重点指出了通过执行《宣言》取得的一些主要成就，并指明了仍然存在的挑战。

在执行《宣言》方面取得了一些进展，特别是在某些区域和国家，有些很好的做法可以为其他地方的执行工作带来启发。本说明指出，在立法方面已经取得进展的情况下，往往在法律承认和具体行动之间仍存在执行差距。

* E/C.19/2017/1。



一. 提高对《土著人民权利宣言》的认识

1. 大会 2007 年 9 月 13 日第 61/295 号决议通过了《联合国土著人民权利宣言》。《宣言》的编写工作从 1980 年代土著居民问题工作组的工作开始，到 2007 年占压倒多数的联合国会员国通过《宣言》，前后历经 20 年。《宣言》是彰显土著人民和会员国之间合作与团结的重大里程碑和纪念碑，为在联合国和世界各地建立新的行动伙伴关系奠定了基础。
2. 《联合国土著人民权利宣言》经记录表决，以 143 票对 4 票(4 票来自澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国)、11 票弃权(阿塞拜疆、孟加拉国、不丹、布隆迪、哥伦比亚、格鲁吉亚、肯尼亚、尼日利亚、俄罗斯联邦、萨摩亚和乌克兰)获得通过。
3. 自《宣言》通过以来，曾经投反对票的所有四个国家均已改变立场：2009 年 4 月，澳大利亚土著事务部长申明澳大利亚支持《宣言》；2010 年 4 月，在土著问题常设论坛第九届会议开幕式上，新西兰毛利人事务部长宣布，新西兰政府已决定支持《宣言》；2010 年 11 月，加拿大认可《宣言》是一份“愿望性文件”，随后在 2016 年 5 月的常设论坛第十五届会议上，加拿大土著和北方事务部长确认加拿大完全支持《宣言》；2010 年 12 月，美国总统在白宫部落民族会议上的讲话中宣布，美国已经决定支持《宣言》。¹ 在投弃权票的国家中，哥伦比亚、萨摩亚和乌克兰也已表示支持《宣言》。
4. 今天，《宣言》是最全面的土著人民权利国际文书。其中既确立了关于土著人民生存、尊严和福祉最低标准的普遍框架，又阐述了现有人权标准和基本自由如何适用于土著人民的具体情况。
5. 土著问题常设论坛第十五届会议决定在 2017 年第十六届会议上就“《联合国土著人民权利宣言》十周年：为执行宣言而采取的措施”的主题进行讨论。本报告概述了大会通过《宣言》十年后的执行情况，重点指出了一些主要成就，并评估了一些余留的挑战。

二. 在国家一级确认土著人民的权利

6. 《联合国土著人民权利宣言》在没有商定“土著人民”的定义的情况下获得了通过。不过，《宣言》明确指出，土著人民有权按照其习俗和传统，决定自己的身份或归属(第 33 条第 1 款)。在这方面，联合国使用“土著人民”这一通用术语指称土著群体、土著社区和土著民族。承认和保护他们的权利无需一个正式的普遍定义，而且这不应成为解决影响土著人民实质性问题的一个障碍。²《宣言》

¹ 最近对这些立场转变进行的分析见 Sheryl Lightfoot, *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution* (Abingdon, United Kingdom, and New York, Routledge, 2016), chap. 4.

² 见《联合国发展集团土著人民问题指导方针》(2008 年 2 月)。

通过后的一个结果是其日益得到更多认可，世界各地庆祝 8 月 9 日世界土著人国际日的活动越来越多就证实了这一点。³

7. 定义问题继续被提起，特别是在谈到非洲和亚洲的情况时。《宣言》通过后，非洲人权和人民权利委员会指出，“土著人民”这一术语的定义“没有必要，也没有益处，因为不存在普遍商定的定义，也没有一个单一的定义能够涵盖土著人口的特点。”非洲人权和人民权利委员会称，“努力阐明能够用来识别非洲土著人口和土著社区的主要特征更有意义，更具有建设性。”⁴ 在亚洲地区，这类群体的分布和多样性就像所使用的术语一样因国而异。例如，土著人民被称为部落人民、山地部落、在册部落、詹贾蒂人、orang asli 人、masyarakat adat 人、阿迪瓦西人、少数族裔和少数民族。

8. 承认不仅是一个法律问题，还包括道德和情感要素。在《宣言》通过一年内，澳大利亚和加拿大都向本国的土著人民正式道歉。澳大利亚就历届政府的法律和政策对土著人民的伤害道歉。加拿大就其寄宿学校制度对土著儿童及其家庭造成的破坏性影响道歉，并于 2008 年设立了一个真相与和解委员会处理这一问题。真相与和解委员会的最后报告于 2015 年发布。

A. 宪法承认

9. 宪法改革可以成为确保承认、包容和促进土著人民权利的一个重要步骤。自 2007 年《宣言》通过以来，一些国家，特别是拉丁美洲地区的国家，向土著问题常设论坛提供了信息，介绍它们为确认土著人民的身份和权利采取了哪些步骤。

10. 2008 年通过的《厄瓜多尔宪法》确立了一个跨文化、多民族和多语言的国家，⁵ 并确认土著人民的 21 项集体权利。⁶ 其中包括对其土地的集体所有权以及在土著领地选区政府中的自治权；通过土著代表在官方机构中的政治参与权；就其传统占有的土地上的资源进行自由、事先和知情协商的权利、参与分配从这些项目中所赚取利润的权利以及就所造成的任何社会、文化和环境损害获得赔偿的权利。宪法还通过跨文化双语教育制度，保障土著人民在自己的语言和文化环境中学习的权利。⁷

11. 2009 年《玻利维亚多民族国宪法》是承认土著人民权利、包括他们的自决和自治权利的最全面文书之一。⁸ 《玻利维亚宪法》承认土著法律制度以及对土著土地的集体所有权和自主管理。土著人民还有就任何影响他们的国家法律或行政

³ 关于更多详情，见 <http://www.un.org/en/events/indigenousday/events.shtml>。

⁴ 非洲人权和人民权利委员会关于《联合国土著人民权利宣言》的咨询意见。

⁵ 《厄瓜多尔共和国宪法》，2008 年，第 1 条。

⁶ 见 A/69/271 第 12 段，关于 2008 年《厄瓜多尔共和国宪法》第 56 和 57 条的内容。

⁷ 同上，关于第 27 和 29 条的内容。

⁸ 见 Gonzalo Aguilar and others, “Análisis comparado del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina”, Conflict Prevention and Peace Forum.

措施，包括开采其领土上的自然资源问题，获得国家事先协商的宪法权利。除西班牙语外，在该国使用的所有 36 种土著语文都被确认为官方语文。

12. 2014 年，哥斯达黎加修改《宪法》，确认该国是“多族裔和多民族”国家，并在《宪法》中规定，保障维持和扶植国家土著语言。⁹ 2014 年，萨尔瓦多修订《宪法》，承认土著人民，并承诺采取公共政策，维护和发展土著身份。¹⁰

13. 2015 年，墨西哥修订了 1917 年的《墨西哥宪法》，以便在其中几次提及土著人民权利，包括根据其传统规则、程序和习俗自主实行内部治理的自决权，以及在拥有土著人口的城市选举市议员时有选举土著代表的权利。¹¹ 根据《宪法》，墨西哥当局有义务在制订国家、州和地方发展计划时，与土著人民协商，并酌情纳入他们的建议和提议。《墨西哥宪法》还确认跨文化双语教育的重要性。

14. 《尼加拉瓜宪法》2014 年的改革包括承认土著人民和大西洋海岸少数族裔社区的政治-行政、社会和文化自治及其文化和语言、宗教和习俗的条款。《宪法》还保障土著人民可享有他们的自然资源的益处、他们的集体财产权的有效性以及能够选举自己的当局和代表。¹²

15. 虽然 2010 年《肯尼亚宪法》没有明确提及土著人民，但承认历史上被边缘化的群体，包括牧民和狩猎采集者，自认为是土著人民。《宪法》还规定了与土著人民有关的一系列公民、政治、社会经济和集体权利。¹³

16. 其他国家已公开表示打算考虑修改宪法，承认土著人民。2016 年，智利启动了包容各方的宪法改革进程。为了确保土著人民的参与，遵照国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)规定的国家义务，¹⁴ 社会发展部制定了一个名为土著人民参与制宪进程的机制。¹⁵ 澳大利亚和新西兰也正在考虑修改宪法，承认土著人民。¹⁶

17. 2008 年《缅甸宪法》没有提到土著人民，但给予“各民族”某些权利，其中一些民族使用“土著”一词来界定自己。最近的事态发展，如民主选举、持续改

⁹ Freedom House, “Freedom in the world 2015”, Costa Rica country report. 可查阅: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/costa-rica>。

¹⁰ A/69/271, 第 12 段。

¹¹ 《墨西哥合众国政治宪法》。可查阅: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>。

¹² 《尼加拉瓜宪法》，第 180 条。

¹³ A/69/271, 第 12 段。

¹⁴ 联合国,《条约汇编》,第 1650 卷,第 28383 号。

¹⁵ 见 <http://www.constituyenteindigena.cl/proceso-constituyente/>。

¹⁶ 见 Final Report of the the Joint Select Committee on Constitutional Recognition of Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples (Canberra, Commonwealth of Australia, June 2015)。可查阅: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Constitutional_Recognition_of_Aboriginal_and_Torres_Strait_Islander_Peoples/Constitutional_Recognition/Final_Report。

革及和平谈判，提供了取得进展的机会。2015 年的《民族权利保障法》扩大了少数民族的权利，并导致民族事务部成立。

B. 法律和政策措施

18. 为筹备土著问题常设论坛年度会议，联合国秘书处经济和社会事务部向会员国、联合国系统和土著人民组织发出了一份调查问卷，要求提供资料，说明论坛建议执行情况以及为实现《联合国土著人民权利宣言》目标采取了哪些行动。《宣言》被用于促进制定具体的国家法律和修订现有法律，¹⁷ 如玻利维亚多民族国 2007 年 11 月 7 日的第 3760 号国家法律以及 2008 年 6 月 26 日对该法的修正案所示，该法将《宣言》作为国家法律通过。在哥伦比亚，2011 年的受害者和土地偿还法列入了与土著人民协商的义务，作为后续行动，2011 年第 4633 号法律规定了赔偿措施。

19. 2008 年，日本承认爱奴族是北海道的土著人民。¹⁸ 2009 年，政府设立了爱奴族政策促进委员会，由内阁官房长官与包括妇女在内的爱奴族代表共同领导。

20. 在刚果，关于促进和保护土著人民权利的第 5-2011 号法律于 2011 年颁布。该法专门针对土著人民的不利条件，并促进他们的集体和个人权利。¹⁹ 该法与《土著人民权利宣言》保持一致，以参与性方式制定，包括与土著人民、公众、非政府组织、联合国组织和相关公共机构进行了协商。这是非洲第一个这种类型的文书，是该区域承认和保护土著人民权利的良好做法方面的一个重要范例。

土地权利

21. 《联合国土著人民权利宣言》第 26 条规定，土著人民对他们传统上拥有的土地、领土和资源拥有权利，有权使用和开发这些土地，并规定各国应在法律上承认这些土地。对土地、领土和资源的权利和自决权是《土著人民权利宣言》最重要的条款，也是执行起来最具挑战性的条款。在土著人民的传统土地和领土未得到法律承认以及存在相互冲突的土地主张和利益的情况下，挑战尤为严峻。对集体权利以及游牧民、畜牧者和狩猎-采集者的权利予以承认也特别具有挑战性。光有法律承认本身还不够，还必须通过有利的法律、行政行动和司法保护等手段，加以有效执行。同样至关重要，所颁布的确认土著人民土地权利的法律不应被其他法律和法规削弱或抵触。

22. 土著人民的土地和领土继续面临着巨大压力，尤其是来自棕榈油种植园、水力发电站和采矿作业等大型开发项目和自然资源开采活动的压力。划定国家公园和保护区的做法往往导致土著人民流离失所和被剥夺财产，在这方面，努力维持

¹⁷ Marco Odello, “The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, in *Handbook of Indigenous Peoples’ Rights*, Corinne Lennox and Damien Short, eds. (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2016), chap. 5, p. 64.

¹⁸ Philippa Fogarty, “Recognition at last for Japan’s Ainu”, BBC News, 6 June 2008. 可查阅: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7437244.stm>.

¹⁹ 见 A/HRC/18/35/Add.5, 第 12-13 段。

生存和福祉的土著人民社区继续承受着巨大的压力。这一问题对于持续倡导这些权利的土著人权维护者来说尤其重大，他们常常要付出巨大的代价。

23. 尽管存在这些趋势，但有越来越多的判例证明土著倡导者成功确立了土著人民的权利。

24. 在 Cal 诉伯利兹案中，伯利兹最高法院认为，伯利兹对《土著人民权利宣言》投了赞成票，因此有义务尊重土著人民的财产权。²⁰

25. 2010 年 2 月，非洲人权和人民权利委员会在关于 Endorois 人的案例中提出了具有里程碑意义的建议，谴责将 Endorois 人从肯尼亚博戈里亚湖周围的祖传土地驱逐出去的行为并建议作出赔偿。²¹ 该建议对全球土著人民的权利具有重要意义。有史以来第一次，一个国际人权条约监测机构明确承认了土著人民的发展权。²² 非洲人权和人民权利委员会，特别是其非洲土著居民或社区问题工作组，一直在推进非洲土著人民权利方面发挥着核心作用。该委员会以及非洲人权和人民权利法院在加强保护非洲大陆人权和人民权利的司法和准司法制度方面发挥了重要作用。

26. 印度尼西亚宪法法院在第 35/PUU-X/2012 号决定中，认定惯有森林不再是国有森林，从而承认了土著人民有权管理他们赖以生活的土地。申诉人²³ 提醒法院，土著人民的存在与权利被专门载入了《联合国土著人民权利宣言》。

27. 孟加拉国最高法院在 2014 年一起关于吉大港山区的土地权利案件的判决中，大量提及并引用了《土著人民权利宣言》来支持其所作裁决。

28. 2015 年，加勒比法院在一起涉及玛雅领导人联盟和伯利兹总检察长的案件中就解释和适用经修订的《查瓜拉马斯条约》作出了判决。法院在判决书中认定，《联合国土著人民权利宣言》对解释《伯利兹宪法》具有相关性。²⁴

参与决策

29. 土著人民充分、有效地参与与其集体权利有关的事务是《联合国土著人民权利宣言》第 3 和第 18 条共同涉及的问题，这两个条款分别申明土著人民享有自

²⁰ 见 Aurelio Cal et al. v. Attorney General of Belize, Supreme Court of Belize (Claims No. 171 and 172 of 2007), 18 October 2007 (Mayan land rights)。另见 Clive Baldwin and Cynthia Morel, “Recourir à la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans des actions en justice”, in *Peuples Autochtones dans le Monde : Les Enjeux de la Reconnaissance*, Irène Bellier, coordinator. (Paris, L’Harmattan, 2013), p. 269。

²¹ 少数人权利发展中心(肯尼亚)和国际少数人权利团体(代表恩多罗伊斯人福利理事会)诉肯尼亚案，2009 年。

²² George Mukandi Wachira and Tuuli Karjala, “The struggle for protection of indigenous peoples’ rights in Africa”, in *Handbook of Indigenous Peoples’ Rights*, chap.26, p.399。见上文脚注 17。

²³ 群岛土著人民联盟、Kenegarian Kuntu 土著人民和 Kasepuhan Cisitu 土著人民。

²⁴ The Maya Leaders Alliance et al v. the Attorney General of Belize [2015] CCJ 15 (AJ)。见 <http://www.caribbeancourtsofjustice.org/wp-content/uploads/2015/10/2015-CCJ-15AJ.pdf>。

决权，可自由谋求自身的经济、社会和文化发展，以及有权参与对事关自身权利的事务的决策。

30. 许多国家承认土著人民传统的政府机构，并与其建立了正式关系，这样的关系在国与国之间差别很大，而且在《宣言》通过之前就已存在。例如，2009年，格陵兰自治法生效，这意味着格陵兰在丹麦实现了更大程度的自决。美利坚合众国总统通过2013年6月26日第13647号行政命令，设立了白宫美洲土著事务委员会，以确保联邦政府以一种协调有效的政府对政府的关系与联邦承认的部落互动协作。上文提到的对爱奴族的承认是最近这方面行动的另一个例子。

31. 土著人民有权通过其传统政府参与决策，有权参与国家政府。从土著社区中选举产生了包括玻利维亚多民族国现任总统在内的代表。在孟加拉国、布隆迪、加拿大、丹麦、厄瓜多尔、危地马拉、印度尼西亚、墨西哥、尼泊尔和菲律宾等国，存在或曾经存在土著议员。芬兰、瑞典和挪威为萨米人设立了土著议会。不过，土著人民得以参与的大多是地方、市镇和农村几级。以承认国家的跨文化特性、促进妇女的领导能力以及建立土著人民、私营部门、议会和政府之间有约束力的政治对话机制为目的进行法律改革，是促进土著人民充分参与的必要步骤。²⁵

协商和同意

32. 《宣言》第19条规定，各国在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应与土著人民协商与合作，征得他们的自由、事先和知情同意。这一条款有时被称为是建设性模糊方面的一个例子，在似乎无法达成共识时，这一条款可能是必要的。在如何在实践中进行协商以及在何种程度上要求国家行动取得自由、事先和知情同意的问题上，国家与土著人民之间鲜有共识。不过，已经取得了一些进展。

33. 在2007年通过《联合国土著人民权利宣言》后第一个关于土著人民权利的国际裁决(Saramaka人诉苏里南案)中，美洲人权法院指出，苏里南代表在解释国家支持《宣言》的立场时间接提到了第32条，并认可国家应事先努力进行协商，防止无视人的权利；此外，不应将协商本身视为目的，而是应使其服务于尊重土地使用者利益的目的。²⁶ 该法院2012年在萨拉亚库的基切华族土著人民诉厄瓜多尔案(2012年)关于自由、事先和知情同意的具有里程碑意义的判决中得出结论认为，各国义务与土著人民协商，这现已成为国际法的一般原则。²⁷

34. 在拉丁美洲，一些国家认识到与土著人民进行协商的重要性。秘鲁在2011年9月颁布关于土著人民或原住民事先协商权利的第29785号法令后，开始通过第001-2012-MC号最高法令核可的各项法规执行该法令。编写了与土著人民协商

²⁵ 见E/C.19/2014/6，第13段和第75-76段。

²⁶ 美洲人权法院，Saramaka人民诉苏里南案，2007年11月28日判决，第131段，脚注131。另见Clive Baldwin et Cynthia Morel, «Recourir à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans des actions en justice »(见上文脚注20)。

²⁷ Rachel Sieder, “Indigenous Peoples’ rights and the law in Latin America”, in Handbook of Indigenous Peoples’ Rights, chap. 27, p. 419. 见上文脚注17。

的方法指南，并且向土著人民和政府官员都提供了关于协商权利的培训。在玻利维亚多民族国，在 2012 年 2 月 10 日关于与 Isiboro-Sécure 土著领地和国家公园的土著人民进行协商的第 222 号法令颁布后，不仅是采掘项目，而且扩展至基础设施开发等项目都经过了事先协商。智利于 2011 年 3 月开始了与土著人民协商的进程，此后于 2013 年 11 月 15 日通过了第 66/2013 号最高法令，规定了根据劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)与土著人民协商的程序。同时，智利明确指出，协商不涉及土著人民否决权。厄瓜多尔继续拟订关于与公社、社区、人民和民族进行协商的法令，该法令将规定如何适用自由、事先和知情同意。墨西哥国家土著人民发展委员会就土著人民的发展优先事项进行了一次协商，结果通过了 2013-2018 年期间国家发展计划。

35. 在亚洲，2012 年，菲律宾土著人民全国委员会制定了经修订的关于自由、事先和知情同意及相关程序的准则，其中包括土著人民的同意。2013 年 8 月，马来西亚人权委员会在举行一系列全国公共听证会的基础上，印发了一份关于土著人民土地权的报告，其中建议土著人民的传统土地权利应得到承认，并呼吁建立一个独立的土著人民全国委员会。

教育

36. 《宣言》第 14 条规定，土著人民有权拥有自己的教育制度，以自己的语言和适合自己文化的教学方法提供教育，各国应保护这一权利。跨文化教育概念已运用于针对土著人民的政策和方案，特别是在拉丁美洲及加勒比。通过对国家教育政策和课程进行改革，纳入了结合土著学习体系和传统知识的跨文化观点。布基纳法索政府通过建立流动学校为游牧儿童提供教育。厄瓜多尔根据《跨文化教育(组织)法》振兴祖传知识，以期在跨文化双语教育体系中发展形成一个跨文化社会。玻利维亚多民族国正在实施“*Avelino Siñani-Elizardo Pérez*”法案，该法案设想在不同课程之间进行互动，包括基本的多民族课程、区域化课程以及文化、语言和地域适宜的多元化课程。在智利，国家土著发展机构建立了 150 多家接收土著文化相关教材的跨文化幼儿园，并于 2012 年修改课程基础，以使其适应土著学生的学习需要。新西兰实施了一项 2013 至 2017 年期间战略，以在教学中更多使用毛利语。挪威的《幼儿园法》规定，幼儿园必须考虑到儿童的社会、民族和文化背景，包括萨米族儿童的语言和文化。孟加拉国已采取措施，推出以该国主要五个土著民族的母语进行教学。²⁸

卫生保健

37. 《宣言》第 24 条确定，土著人民有权享有能达到的最高标准健康，有权使用自己的传统医药以及有权保持自己的保健方法。在卫生保健领域，一些国家将土著人民的文化和传统知识纳入了国家、区域和地方各级的公共卫生政策和计划。马来西亚通过乡村卫生工作队和飞行医生服务等移动医疗小组增加覆盖面，使近

²⁸ Mathura Bikash Tripura, “土著语言的维护和振兴——《联合国土著人民权利宣言》第 13、14 和 16 条”(PFII/2016/EGM), 为土著语言国际专家组会议撰写的论文, 联合国总部, 2016 年 1 月 19 日至 21 日。

90%居住在偏远地区的土著人民获得了卫生保健服务。巴拉圭 2008 年出台了关于土著人民卫生保健问题的国家政策，后又在此基础上成立了土著人民卫生保健事务局，该政策强调需建立家庭保健单位并雇佣土著工作人员。厄瓜多尔正推动公立医院采用文化适宜的分娩方式，并重新强调助产士在国家卫生系统中的作用。澳大利亚正在制订一个新的土著居民和托雷斯海峡岛民社会与情感福祉框架，其中承认文化联系在土著人民卫生保健中的重要性。2013 年 12 月 19 日，玻利维亚多民族国通过了玻利维亚传统医药法，目的是对在国家卫生系统中运用和实践传统祖传医学进行规范。

土著儿童

38. 《宣言》中有五条明确提到土著儿童，而第 21 和 22 条则提到土著青年。第 22 条要求在实施《宣言》时特别关注土著儿童(以及其他脆弱土著人)的权利和特殊需要。2009 年，巴拉圭设立了土著儿童和土著青少年支助股，以解决儿童和年轻人流落街头问题。澳大利亚为转移土著儿童注意力方案提供资金，以帮助他们免于监禁，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。土著大学还为土著学生保留特别名额。智利为资助土著学生设立了土著助学金方案，土著儿童和土著青年可提出申请。在芬兰，教育和文化部采取长期措施支持萨米青年的活动，包括 2010 年设立青年理事会，这是该国总体青年政策的一部分。

39. 虽然本说明中介绍的政策、方案和活动远非详尽无遗，但确实说明了在国家一级所采取行动的范围和多样性。虽然很难将这些活动直接归因于《联合国土著人民权利宣言》的执行，但可以说，《宣言》确实为国家一级的决策提供参考和施加影响方面发挥了作用。《宣言》提高了土著人民的预期——他们期望各国和联合国系统更多促进他们的权利，并采取具体行动，以确保《宣言》中规定的最低标准得以实现。在这方面，对土著人民进行动员和宣传以促进和保护《宣言》中所列的他们的各项权利，构成了《宣言》执行工作的内在组成部分。

三. 国际一级的成就

世界土著人民大会

40. 2014 年 9 月，大会组织召开称为“世界土著人民大会”的大会高级别全体会议，以便交流在落实土著人民权利方面的观点和最佳做法，包括谋求实现《联合国土著人民权利宣言》的各项目标。在该次世界大会的成果文件中，²⁹ 各国重申将致力于促进和保护土著人民的实质性权利，包括在《联合国土著人民权利宣言》中确认的各项权利。各国还承诺在国家和地方两级采取具体行动，通过制定法律、政策和行政措施落实这些权利。成果文件还呼吁联合国系统拟订全系统行动计划，以确保协调一致地实现《宣言》各项目标。

²⁹ 大会第 69/2 号决议。

41. 成果文件还在《宣言》第 41 条的背景下提出土著人民参与联合国的问题，该条规定“应制定途径和方法，确保土著人民参与处理影响到他们的问题”。秘书长关于促进土著人民代表参与在联合国讨论影响自身问题的方式和方法的报告(A/HRC/21/24)中重点介绍了土著人民参与联合国工作的一些挑战。报告指出，土著人民组织与非政府组织之间有重要区别。虽然在国家一级，各国往往承认这些差异，但联合国现有机制尚未这样做。报告的一个结论是，土著人民参与联合国工作对本组织来说是一种积极经历，使过去遭排斥的群体能够以和平、合作的方式与各国共同推动解决他们的问题并明确他们的权利。

42. 大会主席任命了四名顾问，其中两名来自会员国，两名来自土著人民，以协助他开展协商，探讨可采取哪些必要措施，包括程序性和体制性步骤及甄选标准，使土著人民代表和土著机构能够就影响到他们的问题参加联合国相关机构的会议。2016 年开展了相关协商，2017 年还将继续这项工作。在协商基础上，大会主席将汇编各方在协商期间陈述的意见，包括联合国内部在土著人民参与方面的良好做法，这些将为拟在大会第七十一届会议期间最后确定并通过的草案提供依据。³⁰

43. 世界土著人民大会成果文件呼吁制订全系统行动计划，确保以协调一致的方式实现《联合国土著人民权利宣言》的各项目标。这一全系统行动计划是在主管经济和社会事务副秘书长的领导下、经过与土著人民、各会员国和土著人民问题机构间支助小组协商后制订的。

44. 计划侧重以下行动领域：(a) 提高对《联合国土著人民权利宣言》及土著问题的认识；(b) 支持执行《宣言》，特别是国家一级的执行工作；(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；³¹ (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；(f) 支持土著人民参与那些影响他们的进程。

45. 行动计划的主要目的是使联合国系统在工作中能够更协调一致地处理土著人民的权利和福祉问题，包括为会员国提供支持，最终目标是执行《宣言》。继 2016 年 5 月在土著问题常设论坛第十五届会议开幕式上向土著人民和各会员国介绍该行动计划之后，联合国系统目前正在实施该计划。

46. 2014 年世界土著人民大会的成果文件邀请人权理事会审查其现有机制的任务规定，特别是土著人民权利专家机制的任务规定，以便修改和完善该专家机制，使之能更有效地促进对《联合国土著人民权利宣言》的尊重，包括更好地协助会员国监测、评价和改进实现《宣言》各项目标的工作。

47. 人权理事会于 2016 年 9 月 30 日通过了第 33/25 号决议，³² 其中决定修正土著人民权利专家机制的任务，该专家机制应就《宣言》中规定的土著人民权利向

³⁰ 见大会第 70/232 号决议，第 19 段。

³¹ 大会第 70/1 号决议。

³² 见《大会正式记录，第七十一届会议，补编第 53 A 号》和更正(A/71/53/Add.1 和 Corr.1)，第二章。

人权理事会提供专门知识和咨询意见，并应会员国的请求，协助它们通过促进、保护和落实土著人民权利来实现《宣言》的各项目标。修订后的任务显著加强了专家机制在执行《宣言》方面的作用，包括为此每年评估相关成绩，传播良好做法和经验教训，并应会员国、土著人民和(或)私营部门的请求提供技术咨询并促进对话。

联合国系统

48. 根据《联合国土著人民权利宣言》第 41 条，联合国系统各机关和专门机构及其他政府间组织，应通过推动财务合作和技术援助及其他方式，为充分落实本《宣言》的规定作出贡献。《宣言》第 42 条规定，联合国，包括土著问题常设论坛及各专门机构，应促进对《宣言》各项规定的尊重和充分实施，并跟踪检查实施效果。2009 年，经济和社会事务部组织召开国际专家组会议，讨论与《宣言》第 42 条有关的常设论坛的作用。在该次会议的结论基础上，常设论坛在其第八届会议报告(E/2009/43)的附件中发表了一般性意见，以确定第 42 条规定的论坛义务，以及论坛可如何履行这些义务。常设论坛继续通过活动、建议和分析，将《宣言》和经济及社会理事会各项决议为其规定的各项任务结合起来。

49. 自 2007 年通过《宣言》以来，若干联合国实体和政府间组织重新审视了自身的土著人民相关工作，包括制定总体战略、战略框架和政策，或实施尊重土著人民的文化和语言多样性以及发展优先事项的具体项目和举措。³³ 联合国发展集团于 2008 年 2 月批准了土著人民问题准则，该准则旨在协助联合国系统将土著人民的相关问题纳入主流，使之成为国家一级进程和方案的组成部分。联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国关于减少发展中国家因毁林和森林退化所致排放的合作方案(联合国减排方案)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、世界银行、美洲开发银行、国际金融公司、亚洲开发银行、欧洲联盟和欧洲复兴开发银行等组织都制订了与土著人民接触政策，而其他一些机构，如联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)则正在制订此类政策。此外，联合国各实体还编制了一系列广泛借鉴《土著人民权利宣言》的准则和手册。

《2030 年可持续发展议程》

50. 常设论坛认为，《千年发展目标》未充分考虑土著人民的特殊性，衡量国家平均值的进展指标未能反映土著人民的具体情况。《千年发展目标》的实施、监测和评估基本都未涉及到土著人民。

51. 与《千年发展目标》不同，可持续发展目标明确考虑到土著人民，在《2030 年可持续发展议程》中有六处提到土著人民。可持续发展目标中有两个具体目标明确提到土著人民，分别承诺使土著小规模农民的农业产出翻番(具体目标 2.3)，以及确保土著儿童平等获得教育(具体目标 4.5)。

³³ 见关于制订全系统行动计划的背景文件。可查阅：http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/egm/9_UN_Policies_IP_SWAP.pdf。

52. 《2030 年议程》中还坚决承诺增强土著人民权能，使他们参与实施目标并审议取得的进展。鼓励会员国将土著人民的贡献纳入对进展情况的定期和包容性审查。³⁴ 土著人民参加了 2016 年 7 月 11 日至 20 日在纽约举行的《2030 年议程》通过以来首次可持续发展问题高级别政治论坛。土著人民主要群体参加了高级别政治论坛的正式会议，并多次在一般专题讨论和自愿国别评估期间发言。

53. 另一项仍有待解决的主要挑战是在全球、区域和国家各级，有关土著人民状况的可靠数据有限。根据《宣言》第 18 和 19 条，参照《2030 年可持续发展议程》的落实情况，响应“不让任何人掉队”的保证，常设论坛在第十五届会议上大力建议各会员国及联合国系统各基金、方案和专门机构确保把统计数据按照土著身份/族裔分门别类。³⁵

四. 结论

54. 《联合国土著人民权利宣言》的执行工作取得了一些重大成就。一些国家已制定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；会员国需开展合作，将这些良好做法推广到世界其他地区。此外，在某些情况下，正式承认土著人民权利与实地执行政策之间仍然存在差距。

55. 2014 年 9 月，大会组织召开世界土著人民大会，促使人们注意到需要采取具体行动，实现《土著人民权利宣言》。世界土著人民大会的进程本身就是土著人民与会员国建立伙伴关系的一种良好做法，双方共同合作以确定成果和今后行动的优先事项。大会对促成土著人民参与联合国工作的方式的审议进程是这一良好做法的延续。在这方面，世界土著人民大会的成果文件准确反映了各国和土著人民所认为的落实《宣言》所需着重开展工作的最重要方面。尤其重要的是各国承诺实施国家行动计划、战略及其他措施，并采取立法、政策和行政手段，以实现《宣言》目标。各国还承诺在与土著人民协商与合作的基础上开展这些努力。

56. 妇女地位委员会提供了另一个具体行动的例子。针对土著问题常设论坛的建议中所反映的土著妇女的关切，大会在 2014 年世界土著人民大会的成果文件第 19 段中邀请该委员会审议将土著妇女赋权作为今后会议的一个专题。该委员会在 2016 年 3 月第六十届会议上决定将土著妇女赋权问题作为其 2017 年第六十一届会议的一个重点领域。³⁶

57. 《宣言》第 41 条和第 42 条明确规定，联合国系统及其各专门机构(包括在国家一级)应促进《宣言》的充分实施并跟踪实施效果。制订关于土著人民权利的全系统行动计划是朝这个方面迈出的重要一步。为有效实施行动计划，联合国系统各机构、基金和方案以及其他政府间组织须在从全球到地方的所有各级开展

³⁴ 欲了解有关土著人民和《2030 年可持续发展议程》的更详细资料，请见议程项目 9 下提交论坛第十六届会议的相关文件。

³⁵ 见《经济及社会理事会正式记录，2016 年，补编第 23 号》(E/2016/43)，第一章 B，第 28 段。

³⁶ 见经济及社会理事会第 2016/3 号决议。

合作。土著人民须与联合国系统接触，以确保行动计划对土著人民的权利和福祉作出积极贡献。在这方面，土著问题常设论坛、土著人民权利问题特别报告员和土著人民权利专家机制通过履行各项互补任务，将能发挥出关键作用。

58. 在成果文件中，各国还承诺与土著人民共同努力，对数据进行分类，并确保土著人民获得高质量的教育和保健，土著儿童有权享受自己的文化，说自己的语言。各国致力于加强努力以消除暴力，尤其是针对土著妇女的暴力，并支持增强土著青年的权能。所有这些承诺都需要采取足够的立法和政策行动，进行公务员能力建设，以及从总体上提高对《宣言》及其规定的认识。

59. 执行《2030年可持续发展议程》并保证不让任何人掉队，为制订指标以衡量响应土著人民需要的发展举措取得了哪些进展提供了机会。为确保不让任何人掉队，当务之急是收集关于土著人民状况的分类数据，包括健康、教育和收入方面的数据。此外，只有保证土著人民充分和有效地参与涉及或可能影响他们的事项，才能实现可持续发展。为此必须加强土著施政结构和体制。