



土著问题常设论坛

第十六届会议

2017年4月24日至5月5日，纽约

临时议程* 项目3

落实常设论坛的建议

会员国提供的关于处理常设论坛建议的资料汇编

秘书处的说明

摘要

联合国曾向各会员国发去调查表，请其说明为落实土著问题常设论坛各项建议以及《联合国土著人民权利宣言》和称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件而采取的行动，本报告汇编会员国的答复。调查表和会员国的完整答复载于常设论坛第十六届会议网站(www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/unpfii-sessions-2/sixteenth-session.html)。

* E/C.19/2017/1。



一. 引言

1. 土著问题常设论坛年度会议为会员国和土著人民提供了一个重要的平台，使其能够分享经验，讨论各种挑战，了解可用来解决其关切问题的不同战略。常设论坛的建议涉及其广泛专题任务所体现的各种问题，包括教育、文化、保健、人权、环境以及经济和社会发展。已就这些任务领域和其他有关土著人民的专题向会员国、联合国各机构、基金和方案、土著人民和民间社会组织提出了建议。

2. 为评估会员国为执行建议而采取的行动，每年向会员国发放一份调查表。2016年，常设论坛秘书处请各会员国回答10个问题，说明它们是如何落实常设论坛各项建议、《联合国土著人民权利宣言》和称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件的。已收到丹麦和格陵兰、萨尔瓦多、洪都拉斯和秘鲁的答复。¹

3. 调查表要求会员国提供资料，说明以下方面：

- (a) 为处理论坛第十五届会议和前几届会议提出的建议而采取的措施；
- (b) 各国政府在落实论坛建议方面面临的主要挑战；
- (c) 哪些因素有助于各国政府落实论坛建议；
- (d) 在加强土著人民权利方面的主要成就；
- (e) 落实《联合国土著人民权利宣言》的努力所取得的收获和成就评估；
- (f) 已经采取或计划采取哪些措施，实施维持和推进这些收获的政策和机制；
- (g) 增强土著妇女和土著青年权能；
- (h) 收集关于土著人民的分类统计数据以及所收集信息的可用性；
- (i) 称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件的执行情况，联合国系统如何以最佳方式支持各国努力实现《宣言》所载目标，特别是支持各国制定实现《宣言》所载目标的国家行动计划、战略或其他措施，支持土著人民参与这一进程；
- (j) 列入关于土著人民参与《2030年议程》后续落实和评估工作的信息，以及努力记录在落实该议程有关土著人民的内容方面的进展。

¹ 调查表发给了193个联合国会员国。完整答复载于 www.un.org/indigenous。

二. 会员国对调查表作出的答复

4. 各国采取的行动多种多样，反映了不同程度的政治承诺。一般而言，各国提供资料，说明了在国家一级采取的与土著人民有关的结构性和程序性和注重成果的措施。结构性措施就是批准或制定法律文书，就是建立实现人权所必需的基本体制机制。程序性措施是指国家和个人为保护和实现权利而采取的政策手段、方案和具体干预措施。最后，各国还报告了与实现土著人民权利有关的直接和间接注重成果措施。

5. 下文摘要介绍答复中与土著人民的状况最相关的信息。由于篇幅有限，本报告没有介绍国家一级所有与土著人民相关的法律、政策和方案实例。信息摘要按五个主要专题排列：(a) 常设论坛的建议；(b) 在加强土著人民权利方面的主要成就；(c) 《联合国土著人民权利宣言》落实进展情况；(d) 世界土著人民大会成果文件落实情况；(e) 进展指标和数据收集。

A. 常设论坛的建议

确认土著语言

6. 常设论坛在第十五届会议报告中建议各国确认土著人民的语言权，制定促进和保护土著语言的政策(见 E/2016/43，第 9 段)，对此建议的相关答复如下：

7. 丹麦指出，2009 年《格陵兰自治法》确认格陵兰人民根据国际法享有自决权，格陵兰语是格陵兰的官方语言。2010 年，格陵兰议会通过《语言政策法》，旨在加强格陵兰语作为母语和一些居民第二语言的地位。私营公司、公共机关和机构在格陵兰运作时必须采用语言政策。

8. 在萨尔瓦多，总统文化秘书制定了正规教育系统内双语跨文化教育的框架，以保存和振兴土著语言。萨尔瓦多还指出，已经采取措施保存和传播 Nahuat-Pipil 土著语言。此外，《联合国土著人民权利宣言》等各种与土著人民有关的国际文书已译成 Nahuat 语。同样，秘鲁政府已实施社会行动流动平台，在洛雷托大区举办了多个讲习班推广土著语言。

土著青年

9. 关于第十五届会议报告提及的有关土著青年的建议(见 E/2016/43，第 32 段)，萨尔瓦多总统文化秘书在联合国教育、科学及文化组织支持下，为 30 名土著青年开展了为期八个月的培训方案。由此成立了一个土著青年协会。但是，由于缺乏充足的财政资源，土著青年参与其他论坛的机会有限。

保护传统知识

10. 常设论坛在第十五届会议的报告中重点指出，必须在土著人民充分有效参与的情况下制定立法措施，以保护传统医学和知识，维护土著人民的知识产权(见 E/2016/43，第 44 段)。与该建议有关的答复如下：

11. 萨尔瓦多国家登记中心实施了一项国家政策，旨在促进文化发展、保护生物多样性以及土著人民的共同遗产、传统知识和文化表现形式。不过，该国政府在其报告中指出，需要建立适当的机制，以保护生物多样性和土著人民的传统知识。在这方面，政府正在组织讲习班和实地访问，以提高人们的认识并推动采取行动，促进和保护土著人民的文化表现形式、智慧和传统知识。

12. 丹麦指出，2016 年，格陵兰议会通过了第 3 号法律，涉及利用遗传资源以及有关以下几方面的活动：养护生物多样性；可持续利用遗传资源；公正和公平地分享由利用土著人民和地方社区所持有的与遗传资源相关的传统知识产生的惠益。格陵兰政府对拥有和利用格陵兰的遗传资源以及允许他人收集和利用格陵兰的遗传资源有主权权利。格陵兰议会关于遗传资源及其利用的法案规定也适用于土著人民和地方社区所持有的与遗传资源相关的传统知识及其利用。

13. 针对同一建议，秘鲁发布了第 006-2016-MC 号最高法令，建立了一个多部门常设委员会，负责保护并重新估价土著人民的知识、智慧以及传统和祖传做法。该委员会由文化部领导，成员包括处理这些问题的各机构代表，以及根据第 403-2014-MC 号文化部决议设立的土著政策工作组的两名代表，目的是与土著人民进行对话。委员会编写技术报告，就拟订保障、保护、促进和维护土著人民的知识、智慧和传统做法的规范性文件提出建议，并就执行这些规范采取后续行动。

支持土著人民代表机构

14. 关于第十五届会议的报告中呼吁各国支持土著人民代表机构活动的建议(见 E/2016/43，第 22 段)，相关答复如下：

15. 在萨尔瓦多，总统文化秘书设立了一个多部门场所，让土著人民组织和社区的代表与政府代表共聚一堂，确定联合行动，制订促进土著人民福祉的方案和公共政策。

16. 秘鲁设立了一个土著人民与政府之间的长期对话机制。联合国开发计划署(开发署)、国际劳工组织和监察员办公室积极参与该机制。该机制的目标是协调、建议和落实与土著人民有关的公共政策。此外，文化部编写了一份指南，指导如何以文化上恰当的方式提供公共服务，以便公务员能够以文化上恰当的方式为土著人民和非洲裔秘鲁人服务。该指南由卫生和教育部门的公共实体以及阿亚库乔、洛雷托和乌卡亚利大区地方政府于 2015 和 2016 年实施。此外，文化部与卫生部、洛雷托大区和其他亚马孙大区的地方当局、土著人民组织和其他方面协调，制定

了一项行动计划，在预防艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾的工作中注重跨文化问题。

土著儿童和妇女的状况

17. 丹麦和格陵兰报告说，格陵兰政府已接管格陵兰的所有内部事务责任，包括社会事务、性别平等和教育。针对格陵兰自杀率高的情况，政府及其他国际组织和国家组织采取了措施并实施了防止自杀的举措。其中一项措施包括 2013-2019 年期间首个预防自杀问题国家战略，涉及为地方社区和教师、社会工作者和医生等专业人员提供课程和教育。

18. 2012 年，萨尔瓦多政府通过了关于青年的普通法，表明必须提高和增加对土著儿童和青少年权利的认识和了解，为那些与他们合作、为他们服务的人提供培训。关于土著妇女，萨尔瓦多在 2011 年通过了一项关于平等、公平和消除对妇女歧视的法律。该法保障妇女的权利，禁止基于社会经济状况、族裔、文化或政治背景歧视妇女。2012 年，关于让妇女在生活中免遭暴力的特别综合法生效。

19. 2016 年，洪都拉斯制定了反对种族主义和种族歧视、促进土著和非裔洪都拉斯人民全面发展的政策。该政策涉及社会和政治参与、性别平等和增强土著妇女和女童权能、跨文化教育和卫生、土地和自然资源以及诉诸司法的机会。土著和非裔洪都拉斯人民理事会通过在国家一级与土著人民组织代表的协商进程，在联合国人权事务高级专员办事处、开发署以及瑞士发展合作署支持下，实施了关于性别平等和增强土著妇女和女童权能的项目。此外，土著妇女参加了旨在起草一项关于自由、事先和知情同意的法律的工作会议，该法案处于待土著人民组织核准的最后阶段。

20. 为了促进秘鲁土著妇女的参与，2015 年 10 月，土著政策工作组设立了一个新的组成部分，以将性别观点纳入其工作的主流。

在落实常设论坛建议方面面临的主要挑战

21. 执行论坛建议的主要挑战包括：每年提出的建议数量很多，这些建议缺乏具体的指标或者不切合国家实际情况或更广泛的情况，以及在会议之后对这些建议的了解或传播不足。²

22. 在这方面，丹麦指出，为了确保执行常设论坛的建议，有必要确定执行现状。丹麦还指出，通过确定执行现状，可以了解概况，而概况又可作为分析更复杂建议的基础，成为有关未来战略重点讨论的出发点。

² 见为制定土著人民问题全系统行动计划编写的背景分析，该分析依据的是 2011 至 2015 年间会员国和联合国各方案、基金和机构提供的信息。所有信息可查阅：www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us/system-wide-action-plan.html。

23. 秘鲁认识到，一个主要障碍是缺乏关于土著人民社会经济状况的官方资料。2017 年，秘鲁将开展一次人口普查，其中包括一个关于土著人民自我认同的问题，这将有助于让更多人关注土著人民的实际状况。执行论坛建议工作遇到的另一个障碍是很多公共机构不了解这些建议，或者对这些建议不感兴趣，另外，一些土著社区位于地势险恶的偏远地区，难以进入。

24. 萨尔瓦多指出，由于没有体制能力，无法与土著人民合作，确保制订和实施文化上适当的政策和方案，而且国家机构不了解土著人民权利，对这些权利缺少敏感性，此外，没有关于土著居民、土著儿童和妇女的社会和经济指标的最新、可靠、全面的分类统计数据。

B. 在加强土著人民权利方面的主要成就

25. 对丹麦而言，主要成就是 2009 年《格陵兰自治法》取代了 1978 年《格陵兰地方自治法》，据此建立了格陵兰自治制度，并将更多的权力和责任移交给格陵兰当局。自治法申明，格陵兰当局在其承担责任的领域行使立法和行政权力。

26. 萨尔瓦多报告的主要成就是 2014 年的宪法改革明确承认了土著人民。宪法第 63 条指出，萨尔瓦多承认土著人民，并将采取政策，保持和发展他们的族裔和文化特性、世界观、价值观和精神世界。其他成就包括于 2016 年通过了文化法和手工艺法，以及在 Cuisnahuat、Izalco、Nahuialco 和 Panchimalco 这四个拥有大量土著居民的市镇通过了土著权利法。

27. 在洪都拉斯，宪法第 346 条提到了土著人民的权利，指出国家有义务采取措施，保护该国土著社区的权利和利益，特别是他们居住的土地和森林。第 172 条和 173 条等其他宪法条款提到国家有义务促进该国丰富的人类学遗产、土著文化和民俗。其他重点提到的成就包括：于 2014 年设立土著和非裔洪都拉斯人民理事会，目标是提高土著和非裔洪都拉斯人民的生活质量，此外，还制定了打击种族歧视的政策(PCM-027-2016)。

28. 秘鲁报告说，通过制定将跨文化办法主流化的第 003-2015-MC 号最高法令，保障了具有文化多样性的群体、特别是土著人民的权利。所有国家机关和机构都必须执行这一政策。文化部建立了一个监测族裔和种族歧视案件的在线平台，利用这种方式报告此类案件并采取后续行动。此外，于 2014 年设立了一个土著人民政策问题工作组，由七个土著人民组织和跨文化事务副部级机构组成，该工作组是主要的对话平台。工作组在大区一级已经扩展到库斯科、洛雷托、普诺和乌卡亚利大区。

C. 《联合国土著人民权利宣言》落实进展情况

29. 在丹麦，土著人民的权利仍然是丹麦外交政策的高度优先事项。在多边一级，丹麦参与了多个讨论土著人民权利的联合国论坛，并积极努力确保在人权理事会

和大会通过的决议中提及《联合国土著人民权利宣言》。此外，丹麦继续向一些促进土著人民权利的组织 and 基金提供财政援助。丹麦作为欧洲联盟的一个成员，还在积极努力使欧洲联盟合作政策与《宣言》保持一致。在这方面，丹麦提供了一名土著问题国家高级顾问，协助更新欧洲联盟关于土著人民的政策和准则。丹麦还向格陵兰因努伊特人北极圈理事会提供财政支助，该理事会重点关注因努伊特人民的权利。

30. 萨尔瓦多在法律上承认土著人民是权利拥有人后，设立了一个由土著人民组织和政府代表组成的跨部门平台，负责制定关于土著人民的国家行动计划。2017年1月10日，外交部代表和联合国国家工作队驻地协调员提出了一项国家行动计划草案。同样，萨尔瓦多还建立了其他跨部门平台，例如环境问题土著人平台以及农业和牲畜问题平台。萨尔瓦多还在国家人权机构内部设立了关于土著人民权利的专门单位。

31. 为宣传《联合国土著人民权利宣言》，洪都拉斯政府向土著和非裔洪都拉斯人民理事会划拨了总额为 858 506 美元的预算。该理事会负责制定、协调和执行社会和经济领域有关土著人民的方案和政策。洪都拉斯起草了一系列立法和公共政策提案，提交给行政或立法机构核准，其中包括：(a) 一项反对种族主义和种族歧视、促进土著和非裔洪都拉斯人民全面发展的公共政策，涉及社会和政治参与、跨文化教育和卫生、土地和自然资源及诉诸法律的机会；(b) 一项关于土著人民和非洲裔人民权利的特别法律草案，其中包括关于土著土地登记、扩大、改良和划界、教育、自然资源、文化遗产、司法以及一个土著事务新体制结构的规定；(c) 一项关于与土著和非裔洪都拉斯人民进行协商和获得他们自由、事先和知情同意的框架法律草案，草案处于土著人民之间进行讨论的最后阶段。

32. 在秘鲁，跨文化事务副部级机构与其他政府机构协调，完全遵照《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)，促进和保障土著人民的权利。

D. 世界土著人民大会成果文件落实情况

33. 丹麦和格陵兰的答复指出，它们将重点放在土著人民在联合国参与所有与其有关的事项和会议方面。它们还非常积极地参与土著人民权利专家机制任务规定改革，2016年人权理事会第三十三届会议核准了这项改革。

34. 2015年，萨尔瓦多政府及全国土著人民协调委员会在联合国国家工作队、土著问题常设论坛秘书处和社会事务部社会政策和发展司支持下，发起了一系列讲习班，以制定一项土著人民问题国家行动计划。该计划确定土著人民在经济和社会发展、文化特性、土地和领土以及《2030年可持续发展议程》相关问题上的优先事项。计划草案于2017年1月10日出台。

E. 进展指标和数据收集

35. 丹麦和格陵兰报告，未制订监测土著人民问题进展情况的国家指标。格陵兰未收集关于土著人民的分类数据。在丹麦，丹麦统计局负责全国普查和数据收集。格陵兰政府在格陵兰负有相应责任。

36. 在萨尔瓦多，负责国家统计和数据收集工作的实体是统计和普查总局。根据 2007 年人口和住房普查，萨尔瓦多土著人口约为全国人口的 0.2%，即 13 310 人。在这方面，该国政府指出，这些数字受到了土著人民的质疑，他们认为该国土著人民人数高于这个数字。他们向萨尔瓦多最高法院和消除种族歧视委员会提交了案件。未来将进行一次新的人口普查。

37. 洪都拉斯没有收集关于土著人民的分类数据。国家统计局研究所是负责全国普查和数据收集工作的实体。根据 2013 年的人口普查，717 618 人自称土著人或非洲裔洪都拉斯人。

38. 秘鲁指出，跨文化事务副部级机构一直在努力编制一系列国家指标。该机构还在编制全国家庭调查、人口和家庭健康调查以及 2017 年人口和住房普查的具体问题。两项调查都包括关于自我认同和土著语言的问题。根据 2002 年第 27778 号法律，2017 年人口普查将首次包括一个关于自我认同的问题。国家统计和信息研究所负责全国普查和数据收集工作。关于土著人民的官方数据库由跨文化事务副部级机构维护。