



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 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

主题为“联合国土著人民权利宣言的执行情况：土著问题常设论坛和其他土著问题机制的作用(第 42 条)”的国际专家组会议

秘书处的说明

摘要

主题为“联合国土著人民权利宣言的执行情况：土著问题常设论坛和其他土著问题机制的作用(第 42 条)”的国际专家组会议于 2017 年 1 月 25 日至 27 日在纽约举行。本说明载有该次会议的报告。

* E/C.19/2017/1。



主题为“联合国土著人民权利宣言的执行情况：土著问题常设论坛和其他土著问题机制的作用(第 42 条)”的国际专家组会议的报告

一. 引言

1. 2007 年 9 月 13 日，大会经第 61/295 号决议通过了《联合国土著人民权利宣言》，这是全世界土著人民的一个重大胜利，是制定国际标准方面一个不同寻常的成就。随着 2017 年 9 月 13 日《宣言》通过十周年的纪念日临近，国际专家组会议为审议以下三个土著专门机制在执行《宣言》方面的补充作用和影响提供了一次机会：土著问题常设论坛；人权理事会土著人民权利问题特别报告员；人权理事会土著人民权利专家机制。

2. 土著问题常设论坛是经济及社会理事会的一个附属机构，由理事会第 2000/22 号决议于 2000 年设立，任务是在理事会的权限范围内讨论土著人的经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和 인권等相关问题。常设论坛的任务是：就土著人问题向理事会并通过理事会向联合国各方案、基金和机构提供专家咨询意见和建议；在联合国系统内增进对土著人问题的了解，促进有关活动的统筹协调；编写和分发有关土著问题的资料。

3. 土著人民权利专家机制于 2007 年由人权理事会第 6/36 号决议设立，其任务是根据安理会的指示以土著人民权利问题研究的形式为理事会提供专题咨询意见。2014 年 9 月举行的世界土著人民大会期间，大会请人权理事会审查现有各机制的任务规定，特别是土著人民权利专家机制，以便修改和完善该专家机制，使之能更有效地促进对《宣言》的尊重(第 69/2 号决议，第 28 段)。作为后续行动，人权理事会于 2016 年 9 月 30 日决定修订专家机制的任务授权，该机制应向人权理事会提供关于《联合国土著人民权利宣言》所述土著人民权利的专门知识和咨询意见，并应请求协助会员国通过促进、保护和落实土著人民权利来实现《宣言》的目标(人权理事会第 33/25 号决议，第 1 段)。根据修订后的任务授权，专家小组负责：编写关于在实现《宣言》目标过程中世界范围内土著人民权利状况的年度研究报告；查明、传播和推广良好做法和经验教训；应请求向会员国和土著人民提供关于制订国内立法和政策的技术咨询；应请求协助会员国执行在普遍定期审议中及各条约机构、特别程序或其他相关机制提出的建议，并提供相关咨询意见；应会员国、土著人民和(或)私营部门的请求，在各方都同意情况下通过促进对话与之保持联系并向其提供帮助，以实现《宣言》的各项目标。

4. 2001 年，人权委员会设立了土著人民权利问题特别报告员的职位，作为专题特别程序制度的一个组成部分。人权理事会 2010 年延期的特别报告员的任务授权包括以下职责：(a) 按照其任务规定，审查在充分切实保护土著人民权利方面克服现有障碍的方式方法，并确定、交流和推广最佳做法；(b) 从所有相关来源(包

括各国政府、土著人民及其社区和组织)收集、索取、接收和交流有关侵犯土著人民权利指控的信息和通讯资料；(c) 制订防止并补救侵犯土著人民权利行为的适当措施与活动的建议与提议；(d) 与人权理事会其他特别程序和附属机构、尤其是土著人民权利专家机制、相关的联合国机构、条约机构和区域性人权组织开展密切合作与协调；(e) 与土著问题常设论坛密切合作，并参加论坛的年度会议；(f) 与所有相关的行为体(包括各国政府、相关的联合国机构、专门机构和方案，以及土著人民、国家人权机构、非政府组织和其他区域或次区域国际机构)开展经常的合作性对话，讨论议题包括应各国政府的要求开展技术合作的可能性；(g) 酌情大力宣传《联合国土著人民权利宣言》和涉及到增进土著人民权利的国际文书；(h) 特别关注土著儿童和妇女的人权和基本自由，在报告员执行任务过程中顾及性别平等观点；(i) 审议各主要世界会议、首脑会议和其他联合国会议的相关建议，以及条约机构涉及到特别报告员任务的有关事项的建议、意见和结论；(j) 根据人权理事会的年度工作方案，向理事会提交关于报告员任务执行情况的报告(见理事会第 15/14 号决议)。

5. 特别报告员和专家机制的任务规定要求三个机制之间开展密切合作与协调，而常设论坛由于成立时间较早(2000 年)，并没有明确提及其他机制或联合国《宣言》。但是，常设论坛担负着在联合国系统内增进对土著人问题的了解并促进有关活动的统筹协调的任务，《宣言》第 42 条对此明确指出：

“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。”

6. 考虑到有必要加大行动力度以取得执行《宣言》的进展，大会在第 65/198 号决议中决定于 2014 年 9 月举办世界土著人民大会。世界土著人民大会的目的是在实现土著人民权利包括在实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标方面交流看法，分享最佳做法。会员国在世界土著人民大会成果文件(大会第 69/1 号决议)中重申支持《宣言》，并再次庄严承诺尊重、促进、推动且绝不减损土著人民各项权利，坚持《宣言》各项原则。会员国还确定了为实现《宣言》各项目标(包括在国家一级)可采取的具体步骤和承诺。

二. 工作安排

7. 在 2016 年 5 月举行的年度会议上，为纪念 2017 年《宣言》通过十周年，土著问题常设论坛建议经济及社会理事会授权举行为期三天的专家小组会议，主题是：“联合国土著人民权利宣言的执行情况：土著问题常设论坛和其他土著问题机制的作用(第 42 条)”。2016 年 7 月，理事会决定举行专家组会议(见经济及社会理事会第 2016/250 号决定)。根据理事会的决定，土著问题常设论坛秘书处于 2017 年 1 月 25 日至 27 日举办了专家组会议。会议的工作方案见本报告附件一。

8. 以下三个土著问题专门机制的成员和代表参加了国际专家组会议：土著问题常设论坛(代理主席 Mariam Wallet Aboubakrine、Aisa Mukabenova、Robert Leslie Malezer 和 Brian Keane)；土著人民权利问题特别报告员(维多利亚·陶利-科尔普斯)；土著人民权利专家机制(阿尔伯特·K·巴鲁莫主席和阿列克谢·齐卡列夫)。来自土著社会文化区域的以下七名专家也参加了会议：Hindou Oumarou Ibrahim (非洲)、Lars-Anders Baer (北极)、Shankar Limbu (亚洲)、Max Ooft(中美洲、南美洲和加勒比)、Anatolii Sleptcov(东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索)、Sheryl Lightfoot (北美)和 Claire Charters (太平洋)。

9. 出席专家组会议的还有来自会员国、联合国系统各机构、基金和方案、其他政府间组织、土著人民组织和非政府组织的观察员。与会者名单见附件二。

10. 与会者面前有七位区域专家编写的工作方案和文件。专家组会议的文件清单见本报告附件三(文件亦可见：www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/)。

11. 在专家组会议开幕式上，经济和社会事务部社会政策和发展司司长发言欢迎所有与会者出席会议，并强调指出：2017 年是《宣言》通过十周年，它为我们反思《宣言》如何影响和推动有关土著人民的行动和战略提供了一次机会。常设论坛代理主席 Mariam Wallet chairai Aboubakrine 女士强调《宣言》十分重要，并强调执行《宣言》需要投入资源和政治意愿。尽管许多国家取得了一定进展，但事实仍然是：土著人民继续遭受歧视，健康状况不佳，获得优质教育的机会有限，而且其土地权利往往未能得到尊重。常设论坛秘书处主任也对专家和与会者表示欢迎，并概述了会议的目标。他重申，会议的主要目的是确保采取具有前瞻性的战略行动，以加强伙伴关系和团结协作，共同执行《宣言》。

12. 国际专家组会议借鉴了前几次土著人民权利问题会议的审议情况和结论，包括 2009 年召开的关于土著问题常设论坛在执行《联合国土著人民权利宣言》第 42 条方面作用的专家组会议(E/C.19/2009/2)。依据这次会议的结论，2009 年常设论坛第八届会议发表了一般性意见，以确定第 42 条规定的论坛的各项义务以及如何履行这些义务(E/2009/43, 附件)。2015 年 1 月，另一个专家小组举行会议，的讨论主题为“就《联合国土著人民权利宣言》任择议定书进行对话”(E/C.19/2015/8)。举办这次会议是为 2014 年 9 月世界土著人民会议采取后续行动，并讨论加强执行《宣言》的战略和办法。

三. 讨论概览

A. 《联合国土著人民权利宣言》在全球一级的实施情况

13. 会议得益于世界各地与土著人民权利现状有关的大量实例，包括 60 个国家保障土著权利情况的跨国比较研究。这 60 个国家均有众多的土著人口。会议将

每个国家对国际土著权利文书的口头和条约承诺与其实际法律、政策和宪政行为作出了对比。¹

14. 2007 年最初投票反对通过《宣言》的四个国家(澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国)后来改变了其官方立场,在 2009 年和 2010 年期间改为“支持”或“认可”《宣言》。这 4 个国家采取了选择性核准的模式,即核准时附带应如何在国内法中解释《宣言》的重要限定条件和除外情形。这 4 个国家还可适用“过度合规”的相关概念,即一个成员国采取的承认特定权利或某类权利的宪法、法律和(或)政策行动超越该国的国际人权条约义务或其规范性承诺。这 4 个国家在落实土著人民权利的过程中都采取了较强和很强程度的法律、宪法和政策做法,却不愿对土著权利法律文书作出高级别的承诺。

15. 在全球一级的多边谈判中也取得了诸多进展。由于土著人民积极参与《2030 年可持续发展议程》的谈判,使土著人民问题纳入可持续发展目标。来自七个社会文化区域的土著人民参与了这一进程,包括参加了关于可持续发展的高级别政治论坛。在气候变化谈判中,土著人民也是经济及社会理事会下参与讨论《联合国气候变化框架公约》的九个主要群体之一。自 2008 年以来,国际土著人民气候变化论坛一直积极参与这一进程。该论坛的工作分为政治和技术两个轨道。论坛所取得的成就包括:在《巴黎协定》序言中承认土著人民权利;在《巴黎协定》第 7.5 条中确认传统知识对于气候变化适应的重要性;创立了一个土著人民传统知识共享平台(见 [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#), 第 1/CP.21 号决定, 第 135 段)。

16. 在随后的讨论中,与会专家在陈述中强调必须谨慎对待语言问题;公共部门在执行《宣言》方面发挥着关键作用;增进土著人民对公共部门的参与如何有利于执行《宣言》;以及土著人民的参与如何有助于推动在全球一级取得进展,例如在《联合国气候变化框架公约》领域取得的进展。与会者还讨论了各国遵守《宣言》将会获得何种收益的问题。在这方面,许多与会者强调以下收益:和平、公正地解决争夺资源的冲突;尊重土著人民权利给旅游产业带来的声誉上的好处,包括土著人民健康状况和教育改善成果等的经济影响。与会者还强调,必须提高人们的认识,并加强各级政府和联合国国家工作队的能力。

17. 关于对履约情况的评估,与会者质疑在评估会员国执行《宣言》的情况时采取一刀切的办法。与会者还提到,土著人民权利专家机制的这一新任务规定为处理各区域的具体实情、支持会员国和成为在人权理事会审议土著人民问题的重要空间之一提供了机会。与会者强调,专家必须与各自区域的国家和区域组织开展接触与合作。与会者还一致认为,私营部门发挥着关键的作用,其原因之一是投资者在国家一级有着越来越大的影响力。与会者还对国家人权机构所能发挥的重要作用达成了广泛共识。与会者认为,发给会员国和国家人权机构的调查表是一

¹ Sheryl Lightfoot, *Global Indigenous Politics: A subtle revolution*, Routledge, 2016。

项有用的工具。与会者还一致认为，分类数据和统计资料，特别是关于可持续发展目标的分类数据和统计资料，作用至关重要。一个会员国的代表建议编写一份关于土著人民问题的年度综合报告，这份报告可能对三个机制以及各条约机构和普遍定期审议有帮助。

B. 在国家一级执行《联合国土著人民权利宣言》的成就与挑战

18. 在非洲，各个国家已采取措施通过国内法、立法和政策，在国家一级执行《宣言》。这方面的良好做法包括：刚果通过了关于促进和保护土著权利的第 5-2011 号法，这是非洲第一部此种法律，成为具有开创性的里程碑；2010 年，中非共和国批准了国际劳工组织(劳工组织)关于土著和部落人民的第 169 号公约(1989 年)，是非洲唯一一个已批准该公约的国家；肯尼亚新宪法承认“边缘化社区”的权利；摩洛哥 2011 年宪法正式承认阿马齐格语言和文化；乍得设立了一个机构，向游牧儿童提供教育和卫生服务。土著人民的参与增强了非洲许多国家和区域一级的土著人民组织。

19. 《公约》正在缓慢但稳步地影响国家立法。例如，俄罗斯联邦的国家立法以及地方政府的决定和行动中反映了《宣言》的主要规定。俄罗斯联邦是一个多民族的国家，有众多不同的族裔群体和土著民族。根据《俄罗斯联邦宪法》，中央政府和地区政府在保护少数民族权利方面拥有共同管辖权。《宣言》第 5、8、11、12、15 和 31 条等条款中所保障的土著人民保持和发展文化的各个方面的权利，也体现在《俄罗斯联邦宪法》第 72 条中。该条款规定应保护小型少数族裔社区的自然环境和传统生活方式。

20. 俄罗斯土著政策的一项重要成就，是北方的人数不多的土著民族获得了法律保护保障，能够延续本民族的传统生活方式；维持祖先独特的文化和习俗；延续游牧和半游牧生活方式，包括驯鹿放牧和捕鱼的传统习俗；决定自己的命运。在区域一级，2010 年雅库特通过了“关于北萨哈共和国(雅库特)民族的传统居住地和传统经济活动领域的人种学专门知识”的法令。国家支助的主要机制是“支持北方土著少数群体”政府次级方案，这是更广泛的国家方案“协调萨哈共和国(雅库特)的民族间关系(2012-2016)”的一个组成部分。在这方面，雅库特政府为游牧社区提供支持，作为北极土著自治的一种形式。2017 年 1 月 1 日，地方当局确定了 59 个土著少数群体传统土地管理区，其中 55 个已在联邦传统土地利用区的国家登记册上注册。

21. 在亚洲地区，对土著民族的承认在法律和实践中各不相同。良好做法的实例是菲律宾于 1997 年通过具有里程碑意义的《土著人民权利法》以及尼泊尔批准劳工组织第 169 号公约，成为该区域第一个批准该公约的国家。还有一些国家承认习惯和代表性习俗。例如，上述《土著人民权利法》第 2(C)款规定，国家承认、保护和尊重习惯性习俗；印度尼西亚宪法承认土著人民为原住民(masyarakat adat 或 masyarakat hukum adat)，关于土地改革的第 27/2007 号法和关于环境保护的第

32/2010 号法则明确使用 *masyrakat adat* (土著人民自己使用的称谓); 在马来西亚, 沙巴和沙捞越的地方法院对习惯法和习俗拥有管辖权。一些国家已经设立了专门机构从事土著民族工作, 如尼泊尔的国家土著民族发展基金会和菲律宾的土著人民全国委员会。但是, 承认土地、领土和资源是确定行使其他权利(包括生命权、安全和自由的权利)的一个基本因素, 目前很少有国家的法律(无论是宪法或成文法)承认土著人对土地和领土的权利。

22. 国家人权机构也运用《宣言》作为监测和评价亚洲土著人民权利状况的一项基本工具。2013 年, 马来西亚人权委员会委托进行了一次关于土著人民(Orang Asli 原住民)土地权利的全国调查, 并发布了一份全面的报告。委员会根据《宣言》提出了一些重要的建议, 包括基于自由、事先和知情同意的建议。2014 年, 印度尼西亚国家人权委员会对侵犯土著民族土地权利的行为进行了第一次全国调查。² 关于《宣言》的法律地位, 尼泊尔 1991 年《条约法》第 9 节规定, 国际法规定等同于国内法的规定, 当二者出现不一致时, 以国际法为准。联合国可以在国家一级为会员国和土著人民提供支助, 特别是在“土著人民权利全系统行动计划”的框架内。让土著人民参与制订本国的联合国发展援助框架, 十分重要。尽管与以往的做法相比, 对土著人民权利的承认和促进有所改进, 但这一领域仍然任重道远。

23. 与会者的讨论涵盖了一系列问题。若干与会者指出,《宣言》是一项促进土著语言的有用工具, 2019 年土著语言国际年将是促进土著语言的一次良机。与会者还认为, 促进土著语言与多项权利相关联, 包括诉诸司法的机会。与会者强调, 必须借助切实有效的工具为执行《宣言》提供支持, 并指出《议员手册》就是一个极佳的范例。³ 与会者还认为有必要更多地宣传推广已采取具体措施实施《宣言》的会员国所取得的进展。一些会员国建议借鉴妇女地位委员会的做法, 由国家作出自愿情况介绍。与会者还强调了国家人权机构和私营部门在执行《宣言》方面所发挥的作用。澳大利亚、加拿大、智利、新西兰和巴拉圭代表介绍了本国在执行《宣言》方面所取得的进展。与会者对将土著人民的抗议定为刑事罪的趋势表示关切, 并强调, 如果土著人民的权利得不到承认, 他们就必然需要继续为此大声疾呼。与会者还强调, 有必要在地方一级开展工作, 以促进执行《宣言》。与会者还特别指出, 必须提高司法和法律官员的认识, 促进其能力建设。

C. 在区域一级执行《联合国土著人民权利宣言》的成就与挑战

24. 拉丁美洲和加勒比地区在执行《联合国土著人民权利宣言》方面取得了一些成就, 但也面临着诸多挑战。很多因素有助于该区域执行《宣言》的工作, 包括:

² 调查摘要见: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2016/04/komnas-hamnationalinquiry-summary-apr2016>。

³ 各国议会联盟:《议员手册》第 23 条:“执行《联合国土著人民权利宣言》”, 2014 年, 日内瓦(http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/Indigenous-Peoples-Parliamentarians-Handbook.html)。

拉丁美洲国家的土著人民人口比例较高；该区域土著人民的身份明确(关于谁是、谁不是土著居民，没有任何争议)；该区域的各国政府支持土著人民争取权益；来自各国政府强有力的同侪压力；区域人权机制(包括美洲人权委员会和美洲人权法院)作为美洲国家组织的自主机构所开展的工作。此外，该区域的土著人民历来在国家 and 区域两级的组织程度都很高，他们一贯要求获得应有的权利，一直得到国际捐助者的支助，并利用法律手段和机制促进自身权利。依然存在的一些重大挑战包括：政治意愿有限，难以提高一般民众对土著民族权利(特别是集体权利)的认识；相互冲突的利益，特别是在土地所有权领域；制订宣传战略的能力有限；在寻求法律程序时面临的困难；捐助者的议程；在执行方面缺乏国际压力；缺少一项媒体战略。展望未来，采用方案型办法来制定和执行一项具备目标、成果、产出、时间表、预算及监测和评价机制的战略方案，将十分有益。

25. 在北极地区，通过对土地和资源的传统利用，萨米人得以继续开展传统生计，并藉此确立对其土地、资源和资产的财产权。各国有义务根据传统土地保有权尊重财产权，这一义务不仅基于对有关国家政府有约束力的多边人权条约(包括《公民及政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》)，而且基于《联合国土著人民权利宣言》。2012年，瑞典最高法院就北马灵案作出裁决，这是关于萨米人土地权利的具有里程碑式意义的案件。最高法院的裁决依据是驯鹿放牧中构成习惯做法的要素。根据这一办法，法院认定，萨米人社区对大面积的土地拥有财产权。这项裁决开创了一个先例，因为它表明，萨米人驯鹿放牧社区对瑞典所有的萨米人传统领地拥有财产权。

26. 在芬兰、挪威和瑞典，萨米人是通过各自的萨米人议会实行自主和自治的，萨米人议会的地位在国家立法中得到了正式承认。萨米人议会的成员由各国的萨米人选出。为加强处理影响萨米人的各类跨界问题的能力，这3个国家的萨米人议会设立了一个联合合作机构——萨米人议会理事会。议会理事会的成员由3个国家的萨米人议会从萨米人社区通过举行公开选举而选出的代表中任命。俄罗斯联邦的萨米人没有自己获得政府承认的议会，但他们在萨米人议会理事会拥有观察员席位和参与权。

27. 与会者就在区域一级执行《宣言》的一系列问题展开了讨论，指出了下列具体要点：(a) 非洲国家积极参加了通过《宣言》之前的辩论；(b) 非洲人权和人民权利委员会为支持非洲国家通过《宣言》提供便利，并在执行《宣言》的过程中继续发挥重大作用；(c) 其他利益攸关方也可以在执行《宣言》的过程中发挥关键作用，包括各区域委员会和区域组织；(d) 有必要提供空间，以加大对土著人民权利的宣传和教育。必须采取执行《宣言》的战略办法，根据不同国家和地区的状况，促进有针对性的干预措施。

28. 与会者还强调必须在各土著人民区域组织之间建立协同作用，并利用区域框架和机构促进更加切实地落实《宣言》所规定的权利。与会者认为，《宣言》通过

已有十年，有必要找出在执行方面的不足，制订一个时间表，并制订一项多年计划以弥合这些不足之处。与会者提到，国际农业发展基金(农发基金)土著人民论坛便是土著人民在政府间组织框架内参与和包容的一个极佳范例。与会者还强调，必须制定战略，促使三个土著专门机制为在各个区域之间推广最佳做法作出贡献。

D. 推动执行《联合国土著人民权利宣言》的战略

29. 在联合国范围内，《宣言》被视为“一种庄严文书，只有在涉及极少数重大和意义深远的事项时才会采用，并希望得到最大限度的遵守。”⁴《联合国土著人民权利宣言》已成为在国家与国际两级对与土著人民有关的国家活动进行评估的标准。《宣言》对历史上歧视土著人民的行径作出回应，在国内和国际上产生影响。与会者强调《宣言》的合法性来源于最终通过之前持续二十多年的协商进程。将《宣言》用作一项权威法律文书的具体范例之一，是威坦哲法庭的审讯和裁决《Whaia Te Mana Motuhake 追求主权与自决》，即关于毛利人自决权的《毛利人社区发展法》申诉的报告。《宣言》是获得最广泛支持和最全面说明土著人民权利的法律文书。

30. 增强《宣言》的法律和政治影响的最有效方法之一，是让土著人民在自己的法律和政治宣传中运用《宣言》。这样，土著权利倡导者就能够迫使各国以各种方式与《宣言》进行互动，从长远来看，此类互动可能促使各国更好地了解和遵守《宣言》，即便它们不接受《宣言》或认为这些准则不具约束力。这种宣传能够增进各国与国际准则的互动，并促使其最终遵守国际准则。此外，一个国家如果认识到不遵守国际准则可能带来国家声誉受损的相关代价，也可成为将这些准则内化的动机之一。⁵

31. 《宣言》通过后，土著人民权利问题特别报告员的任务范围有所扩大。根据人权理事会第 15/14 号决议，扩充后的授权任务包括促进《宣言》和与增进土著人民权利相关的国际文书。

32. 特别报告员在专家组会议上发言时强调，《宣言》具有补救性质，其目的是修补历史上因否定土著人民基本权利而造成的持续后果。因此，会员国需要将《宣言》变为具体行动，以落实土著人民的权利。《宣言》是一项重要的和解工具。在执行《宣言》方面仍然存在的挑战包括：对《宣言》所载权利的解释相互冲突的相关问题以及需要促进土著人民参与各种政府间进程。另一个挑战是：在法庭上打赢官司，并不一定意味着裁决将得到实施。三个机制之间需要更多地交流知识和调查结果。在这方面，学术机构可以成为有益的合作伙伴。

⁴ 见 E/3616/Rev.1，第 105 段。

⁵ 另见 Andrew T Guzman “Reputation and International Law” (2005-2006) 34 Ga J Int’ l & Comp L 379 at 387。

33. 与会者强调，改革土著人民权利专家机制，是三个机制相辅相成满足国家一级需要的重要契机。三个机制与区域组织之间开展协作，参考借鉴区域机制的工作并将其与国家层面的努力联为一体，也将有利于进一步落实《宣言》。

34. 与会者认为，在过去 10 年中，联合国系统各实体在进一步贯彻落实《宣言》方面业已取得长足进展，国际一级的问责制有所加强。土著人民权利问题全系统行动计划是这一进程的关键组成部分。目前的侧重点必须放在国家一级。在这方面，与会者认为加强土著人民的能力是最为重要的。与会者还着重指出，可持续发展目标是落实《宣言》工作的关键切入点。

35. 在最后一场会议上，与会者分成三个小组讨论了推动执行《宣言》的短期、中期和长期战略。

执行《联合国土著人民权利宣言》的短期战略

36. 与会者强调，必须采取方案式办法，确定优先事项、目标、时间表和基线。土著人民权利问题全系统行动计划和可持续发展目标应成为这一短期(三年)战略的框架。此种战略的若干优先事项可以是：加强土著人民组织的能力；建立一个信息交换机制以交流经验教训和推广最佳做法；通过媒体战略提高认识。在三年周期中，三个机制应集中致力于解决有限的几个问题，并考察数量有限的几个国家执行《宣言》的情况。还有与会者认为，可编写一份概念说明介绍这些提案，以供常设论坛第十六届会议讨论并供三个机制采用。

执行《联合国土著人民权利宣言》的中期战略

37. 与会者确定，应在《2030 年可持续发展议程》的时间框架内拟定执行《宣言》的中期战略。与会者审议的战略要点包括：(a) 必须落实具体提及土著人民的各项目标和具体目标，特别是关于教育和贫困的目标，以及与土著人民特别相关的其他目标和具体目标；(b) 三个机制需要联合发布信息；(c) 从土著人民的视角促进发展，同时考虑到发达国家土著人民的情况；(d) 发展从会员国、联合国各机构和土著人民获取资料的三方信息收集模式。与会者还强调指出，必须收集充足的数据以了解发达国家和发展中国家土著人民的社会经济状况。与会者认为，中期战略还必须包括不断促进各方了解保障土著人民权利对于实现可持续发展目标的意义，并继续分析可持续发展目标对土著人民的影响。在这方面，常设论坛秘书处编写的关于土著人民状况和可持续发展的概念说明提供了一个极佳的范例。

执行《联合国土著人民权利宣言》的长期战略

38. 与会者认为，长期战略应包括努力增进《宣言》在国家一级的能见度，并确保所有三个机制都为这方面的努力作出贡献。在这方面，三个机制应让尽可能多的部委参与其中。与会者还突出强调了收集数据、特别是成立数据收集协调中心的必要。可就《宣言》的每一条款编写分析评论，用于宣传。与会者认为，为评估《宣言》的执行情况，既需要定性数据，也需要定量数据。编写文献厘清《宣

言》与习惯国际法相关的方面,也十分重要。与会者认为,所有部门的能力建设,包括土著人民本身开展的能力建设,也十分必要。有与会者提示说,三个机制也可以为这方面的努力作出贡献。与会者认为,小学、中学和大学阶段的长期教育至为关键。与会者还认为,必须继续重视核心权利,如土地、领土和资源、自决和诉诸司法的机会等。与会者认为,三个机制应鼓励联合国各实体协调其涉及土著人民的政策。与会者强调指出,农发基金土著人民论坛的模式就是在联合国机构内支持土著人自决的极佳范例。此外,与会者认为有必要收集和公布良好做法,发布积极和鼓舞人心的信息,与私营部门开展接触,并提出涉及其应尽职责的责任问题。关于数据收集,“土著导航器”为土著人民系统地监测承认和落实土著权利的程度提供了一个框架和一套工具,与会者认为这是一种良好做法。⁶

四. 结论和下一步行动

39. 关于对过去 10 年中所取得进展的评估,许多发言指出,尽管面临巨大挑战,但不可否认的是,《宣言》在国际、区域和国家一级的落实都取得了一定进展。《宣言》已被运用于国内和区域法院,土著人民在国家和国际两级参与政治进程的力度都有所增加。联合国系统正在越来越多地参与土著问题,包括通过土著人民权利问题全系统行动计划、审查土著人民权利专家机制的任务、世界土著人民大会的后续行动和当前的磋商等,其目的是促进土著人民参与联合国工作。世界土著人民大会成果文件的主要目标是加大承诺和激励力度。在这方面,在国家和国际一级均已取得一定进展,包括各国关于制定国家行动计划的承诺。

40. 尽管事态发展令人鼓舞,但充分落实《宣言》仍然面临巨大挑战,其中最引人注目的是需要把《宣言》纳入国家立法,以在实地取得土著人民争取权利方面的具体进展。对于联合国及其土著专门机制而言,这就意味着通过联合国各机构、基金和方案开展工作,以确保在国家一级消除落实方面的不足。

41. 关于落实《宣言》过程中所遭遇困难的背后原因,与会者查明如下:政治意愿有限;各个国家、私营部门和一般公众对于土著人民权利的内涵存在着一定程度的恐惧和误解,包括将土著人民权利视为“零和游戏”的趋势;缺乏对《宣言》的认识;在资源匮乏的背景下存在相互冲突的利益;国际法不成体系;由于数据和指标方面存在难点,进展的衡量标准不直观。

42. 与会者在讨论期间提出了多项建议,包括:

(a) 总括战略

- 要对执行《宣言》的“一刀切”式办法保持警惕,因为制订战略和政策时必须考虑到不同背景下的具体情况;

⁶ 土著导航器(www.indigenousnavigator.org/statistics/)

- 《宣言》的执行是在所有各级展开的，因此，不仅需要关注国家一级的执行情况，而且需要关注国家以下和社区一级的执行情况，因为土著人民自身的执行努力至关重要；

(b) 联合国机制

- 三个机制能够通过以下方式更好地协助会员国：借鉴业已完成的工作；确定明确界定各项作用和重点；不仅在后勤上，而且更重要的是要在实务上加强协调与合作；确保总部开展的讨论能够深入各国首都的国家机构和联合国国家工作队；
- 三个机制可与土著人民和土著社区携手合作，支持他们通过多种方式保护其在国家一级的权利，包括支持宪法和法律改革；推动在国家和区域法院中运用《宣言》；汇编和传播法院案件和判例的实例；
- 尽管遵守《宣言》和其他人权标准是会员国的义务，但非国家行为体(特别是私营部门)也需要尊重土著人民的权利。在这方面，促使私营部门尊重土著人民权利至关重要；
- 必须制定一项有效和协调一致的土著人民权利传播战略；

(c) 伙伴关系和能力建设

- 必须促进能力建设，促成与司法体系和法律专业人员、议员、国家人权机构和教育部门的伙伴关系：三个机制要在这些进程中发挥作用；
- 联合国机制与区域机构之间的合作应予加强；
- 有必要提倡和确保土著人民参与更广泛的全球进程，例如《联合国气候变化框架公约》和可持续发展目标；

(d) 基于发展的支持土著人民权利的务实论点

- 必须将可持续发展目标作为与会员国的切入点，因为这是一个由会员国商定的框架，一直到 2030 年之将为发展政策提供指导。让土著人民参与拟订和监测执行计划，是确保各国实现各项目标的一项至关重要的战略。将土著人民纳入发展进程，可全面取得更大的成功；
- 必须突出强调经济和务实的论点，以向会员国说明执行《宣言》的诸多裨益，其中包括：通过谈判来和平解决冲突的成本低于动用武力的成本；尊重土著人民的权利可成为促进旅游业的积极因素；传统知识和文化及环境保护做法有益于整个社会；消除在保健和教育方面的差距，不仅是会员国履行其人权义务的责任，亦将积极促进发展成果；尊重土著人民的权利将防止声誉受损的风险；

(e) 数据和指标

- 数据和指标对于衡量土著人民福祉的不足和《宣言》遵守情况极为重要，还可以用于说明土著人民对国家共同目标的贡献。

43. 土著问题常设论坛副主席 Aisa Mukabenoova 在宣布会议闭幕时感谢所有与会者分享自身经验和观点，并感谢他们提出具体建议，以推动在地方、国家、区域和全球各级执行《宣言》。Mukabenoova 女士重申，土著专门机制(常设论坛、土著人民权利专家机制、土著人民权利问题特别报告员)将继续努力，进一步贯彻落实《宣言》。

附件一

工作方案

日期/时间	方案
2017 年 1 月 25 日, 星期三	
上午 10:00 至下午 1:00	<p>开幕辞</p> <p>经济和社会事务部社会政策和发展司司长 Daniela Bas 土著问题常设论坛代理主席 Mariam Wallet Aboubakrine</p> <p>《联合国土著人民权利宣言》的执行情况</p> <p>主持人: 土著问题常设论坛秘书处主任钱德拉·罗伊-亨里克森</p> <p>讲演者:</p> <p>Sheryl Lightfoot</p> <p>Hindou Ibrahim Oumarou</p> <p>一般性讨论</p>
下午 3:00 至 6:00	<p>《联合国土著人民权利宣言》的执行情况(续)</p> <p>主持人: 土著问题常设论坛成员 Robert Leslie Malezer</p> <p>一般性讨论</p>
2017 年 1 月 26 日, 星期四	
上午 10:00 至下午 1:00	<p>在国家一级执行《联合国土著人民权利宣言》的成就与挑战</p> <p>土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯女士</p> <p>讲演者:</p> <p>Anatolii Sleptcov</p> <p>Shankar Limbu</p>
下午 3:00 至 6:00	<p>在国家一级执行《联合国土著人民权利宣言》的成就与挑战(续)</p> <p>主持人:</p> <p>土著问题常设论坛副主席 Aisa Mukabenova</p> <p>一般性讨论</p>

日期/时间	方案
2017 年 1 月 27 日, 星期五 上午 10:00 至下午 1:00	<p>在区域一级执行《联合国土著人民权利宣言》的成就与挑战</p> <p>主持人: 土著人民权利专家机制主席 Albert Barume</p> <p>讲演者:</p> <p>Max Ooft</p> <p>Lars-Anders Baer</p> <p>一般性讨论</p>
2017 年 1 月 27 日, 星期五 上午 10:00 至下午 1:00	<p>推进《联合国土著人民权利宣言》的战略: 与土著人民有关的三个联合国机制(土著人民权利专家机制、土著问题常设论坛和土著人民权利问题特别报告员)所发挥的作用</p> <p>主持人: Lars-Anders Baer</p> <p>讲演者:</p> <p>Claire Charters</p> <p>Victoria Tauli Corpuz</p> <p>一般性讨论</p>
下午 3:00 至 6:00	<p>推进《联合国土著人民权利宣言》的战略: 与土著人民有关的三个联合国机制(土著人民权利专家机制、土著问题常设论坛和土著人民权利问题特别报告员)所发挥的作用(续)</p> <p>与会者将分为三个小组, 讨论短期、中期和长期战略:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 小组 1: 如何制定执行《宣言》的三年/五年战略? • 小组 2: 如何制定一项战略以促进土著人民权利和推动土著人民参与《2030 年议程》的框架? • 小组 3: 如何着手考虑一项基于《宣言》的长期战略? <p>三个小组提交结论</p> <p>主持人: 土著问题常设论坛成员 Brian Keane</p> <p>闭幕辞:</p> <p>土著问题常设论坛副主席 Aisa Mukabonova</p>

附件二

与会人员名单

土著问题常设论坛成员

代理主席：Mariam Wallet Aboubakrine

副主席：Aisa Mukabenova

Robert Leslie Malezer

Brian Keane

与土著人民权利有关的联合国机制成员

Victoria Tauli-Corpuz, 土著人民权利问题特别报告员

Albert Barume, 土著人民权利专家机制

Wilton Littlechild, 土著人民权利专家机制

Alexey Tsykarev, 土著人民权利专家机制

受邀专家

Hindou Oumarou Ibrahim (非洲)

Lars-Anders Baer (北极)

Shankar Limbu (亚洲)

Max Ooft (中南美洲和加勒比)

Anatolii Sleptcov (东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索)

Sheryl Lightfoot (北美洲)

Claire Charters (太平洋地区)

会员国

澳大利亚

巴西

加拿大

智利

中国

哥斯达黎加

厄瓜多尔

芬兰

危地马拉

洪都拉斯

印度

印度尼西亚

日本国

马耳他

墨西哥

缅甸

巴拿马

南非

美利坚合众国

教廷

联合国系统

国际农业发展基金

联合国人权事务高级专员办事处

联合国开发计划署

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)

新闻部

非政府组织和学术机构

国际土著新闻社

美国印第安法联盟

美国人和卡比尔人争取自由组织

第一民族议会

“文化流传”组织

公谊会世界协商委员会(联合国办事处)
哥廷根大学
克里人(Eeyou Istchee)大理事会
居住地关怀协会
豪德诺索尼族酋长联盟：对外关系委员会
印第安法律资源中心
土著人民文献、研究和信息中心
国际印第安人条约理事会
国际土著传统交流协会
莫希干部落
土著人民权利问题非政府组织委员会
西南本土文化协会
剑桥大学
科罗拉多大学
西巴布亚国家权力机构
世界土著教学和学习中心圈

附件三

文件一览表

概念说明

专家组会议工作方案

Hindou Oumarou Ibrahim 提交的文件

Lars-Anders Baer 提交的文件

Shankar Limbu 提交的文件

Max Ooft 提交的文件

Anatolii Sleptcov 提交的文件

Sheryl Lightfoot 提交的文件

Claire Charters 提交的文件

上述所有报告，包括在会议期间提交的其他文件，均可在经济和社会事务部社会政策和发展司的土著民族网站上查阅：<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/>。