



土著问题常设论坛

第十八届会议

2019年4月22日至5月3日，纽约

临时议程* 项目10

《2030年可持续发展议程》

关于土著人民和《2030年可持续发展议程》的最新情况

秘书处的说明

摘要

本报告提供最新资料，介绍从土著人民的角度执行《2030年可持续发展议程》的情况。土著问题常设论坛作为经济及社会理事会的一个专家机构，在提供专家咨询意见，说明如何确保在执行《2030年议程》过程中有效考虑和实现土著人民的权利方面发挥重要作用。在本报告中，常设论坛阐述了大会关于土著人民权利的第73/156号决议的关键要素以及2018年可持续发展问题高级别政治论坛的活动和成果，包括概述了纳入对土著人民的提及的会员国自愿国别评估。报告最后总结了全球可持续发展和土著人民报告的要点，并对2019年可持续发展问题高级别政治论坛的主题——“增强人民权能，确保包容和平等”——进行了思考。

* E/C.19/2019/1。



一. 引言

1. 《2030年可持续发展议程》及其17项可持续发展目标和169项具体目标确立了一项雄心勃勃的全球变革议程。《议程》中有六处明确提及土著人民，包括致力于使土著小规模农户的农业产量翻番(具体目标2.3)以及致力于确保土著儿童平等获得教育(具体目标4.5)。在《议程》中，会员国还表示坚决承诺赋予土著人民权能，让他们参与执行目标，鼓励会员国定期全面审查实现这些目标的进展情况，包括在国家一级进行审查，并借鉴参考土著人民在审查中的意见(大会第70/1号决议，第79段)。除明确提及土著人民外，《议程》的一项核心承诺是，不让任何一个人掉队，并首先尽力帮助落在最后面的人。因此，土著人民的关切也适用于整个《议程》。土著问题常设论坛第十七届会议报告(E/2018/43)要求从土著人民的角度介绍执行《2030年可持续发展议程》的最新情况。

2. 《联合国土著人民权利宣言》是全世界土著人民生存、尊严、福祉和权利的最低标准框架。它为将土著人民权利纳入公平、参与性和以人为中心的可持续发展提供了一个路线图。

3. 常设论坛是经济及社会理事会的专家机构，可发挥关键作用，确保在实现可持续发展目标的工作中确立土著人民的权利和优先事项。本报告是为论坛第十七届会议编写的关于土著人民和《2030年议程》的最新情况(E/C.19/2018/2)的后续报告。本报告列入了常设论坛对于2019年将由经社理事会和大会主持召开可持续发展问题高级别政治论坛专题审查的实质性投入。

二. 《2030年可持续发展议程》存在的差距和面临的挑战

4. 作为经济及社会理事会的土著问题咨询机构，常设论坛定期将审议《2030年可持续发展议程》作为一个常设项目列入其年度会议议程。在其他议程项目下讨论的许多问题也与实现可持续发展目标直接相关。

5. 在其第十七届会议报告中，常设论坛基于侧重于土著人民对土地、领土和资源的集体权利的专家小组讨论和对话中提出的关键问题，就土著人民在《2030年议程》方面存在的差距和面临的挑战提出了若干建议和意见。在其报告中，论坛重申，促进和保护这些权利遇到的挑战是全世界土著人民斗争的核心，并强调，如果不能实现这些权利，就不可能实现可持续发展目标。此外，维护土著人民对土地、领地和资源的集体权利，不仅仅是确保土著人民的福祉所必需的，也是应对气候变化和环境退化等一些最紧迫全球挑战所必需的。

6. 常设论坛还呼吁各国在可持续发展目标的具体目标2.3下，特别是在关注确保平等获得土地时，承认土著人民对其土地和资源的习惯权利或保有权。此外，论坛再次请求可持续发展目标各项指标机构间专家组落实与土地有关的指标，包括改变土著人民传统领土上的土地使用和土地保有权保障的情况。论坛还强调，需要在普查中加强在性和生殖健康及生殖权利问题上按族裔分列数据，以更好地说明在可持续发展目标背景下孕产妇死亡率方面的差距。

7. 常设论坛重申，在可持续发展问题高级别政治论坛上进行自愿国别评估的国家应在其审查、报告和代表团中纳入土著人民，并请各国向常设论坛第十八届会议报告这方面的良好做法。论坛指出，实现目标7“确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源”，既给土著人民提供了机遇，也对土著人民构成了威胁。常设论坛鼓励各国与土著人民合作，制订负责任发展可再生能源的指导方针。

三. 大会关于土著人民权利的第 73/156 号决议

8. 大会关于土著人民的第73/156号决议探讨了有关《2030年议程》和土著人民之间的联系。大会再次强调需要确保不让任何人掉队并首先帮助落在最后面的人包括土著人民，土著人民应参与、促进并且不受歧视地受益于《议程》的执行。大会还鼓励会员国在执行《议程》的过程中适当考虑土著人民的所有权利。鉴于此，大会：

(a) 鼓励会员国在履行《2030年可持续发展议程》中所作承诺和拟订国家行动计划和方案以及国际和区域方案时适当考虑到土著人民的所有权利，履行不让任何人掉队和首先尽力帮助落在最后面的人的诺言；

(b) 鼓励各国铭记《2030年议程》第78和79段，考虑在可持续发展问题高级别政治论坛自愿国别评估和本国和全球报告中列入与土著人民有关的资料，说明在执行《2030年议程》方面取得的进展和面临的挑战，又鼓励各国编制分类数据来衡量进展情况，确保不让任何人掉队；

(c) 鼓励各国根据本国具体国情和特点，酌情收集和传播按族裔、收入、性别、年龄、种族、移民身份、残疾状况、地理位置或其他因素分列的数据，以便监测和提高旨在改善土著人民和个人福祉的发展政策、战略和方案的效果，打击和消除对土著人民的暴力及多重交叉形式的歧视，并支持实现可持续发展目标和《2030年议程》；

(d) 强调需要加强各国和联合国系统各实体将促进和保护土著人民权利纳入国家、区域和国际各级发展政策与方案主流的承诺，并鼓励它们在实现《2030年议程》目标过程中适当考虑到土著人民的权利；

(e) 邀请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在其任务授权内适当顾及土著人民所享有的与执行《2030年议程》有关的权利。

四. 监测土著人民在执行《2030年可持续发展议程》方面的进展情况

9. 根据2017年常设论坛的建议和经济及社会理事会的授权，关于“土著人民领土可持续发展”主题的国际专家组会议于2018年1月23日至25日在纽约举行。在后续报告(E/C.19/2018/7)中，专家指出，虽然可持续发展目标及具体目标中有六处明确提及土著人民，包括具体目标2.3“承诺使土著小规模农户的农业产量翻

番”，以及具体目标4.5“确保土著儿童平等获得教育”，但没有一项指标与土著人民的土地权利有关。专家们还指出，土著人民的自决权、发展权和对其土地、领土和资源的权利庄严载入了《联合国土著人民权利宣言》，与可持续发展密不可分。这些权利也是《2030年议程》其他关键具体目标的核心，除其他外，这些具体目标涉及消除贫困、确保健康生活和确保包容和公平的优质教育。具体目标1.4尤其与之相关，因为该具体目标呼吁确保所有男女，特别是穷人和弱势群体，享有平等的权利，获得对土地和自然资源的所有权和控制权。

10. 专家们还指出，《2030年议程》坚决立足于人权，并将和平与发展联系起来。他们强调必须在实现可持续发展目标的过程中强调这些联系，将《宣言》作为执行工具。为此，他们指出，土著人民问题机构间支助小组是通过联合国国家工作队，在国家 and 区域层面进行国家政策对话和能力发展，从而强调土著人民权利的一个重要工具。专家们提出了供会员国、常设论坛和联合国系统审议的若干建议，以促进土著人民的参与，在国际、区域和国家层面将土著人民及其发展优先事项纳入可持续发展目标的执行工作中。

A. 2018年可持续发展问题高级别政治论坛

11. 2018年高级别政治论坛对六个可持续发展目标的进展情况进行了深入审查：目标6“为所有人提供水和环境卫生”；目标7“确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源”；目标11“城市和人类住区”；目标12“可持续的消费和生产模式”；目标15“可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失”；以及每年进行审查的目标17“可持续发展全球伙伴关系”。与2016年和2017年相同，土著人民的代表参加了2018年高级别政治论坛。常设论坛由其中一位副主席Tarcila Rivera Zea作为代表出席。

12. 在筹备2018年高级别政治论坛期间，秘书处经济和社会事务部可持续发展目标司举行了国际专家组会议，对一系列待审查目标进行了专题审查。目标15涉及保护和可持续利用森林、其他陆地生态系统和生物多样性，包括防治荒漠化和土地退化，以及打击濒危物种非法贸易，该目标被认为与土著人民相关。审查参与者认识到，为实现这一目标而采取的行动直接影响到许多土著人民和地方社区的生活和福祉，这些人民和社区往往被视为受到排斥、边缘化或有被落在后面的危险。参与者还注意到土著人民居住在地球表面大约22%的土地上并对其进行管理，这些土地共有地球上大约80%的生物多样性，森林、牧场和农田的土地使用权并不明确，这两个事实有效地激励了开发利用而不是可持续管理和长期投资。支持执行机制和伙伴关系的关键领域包括加强生产者组织和土著人民团体，确保它们获得信息、权利、优质投入、新技术和做法、供资和市场，使地方社区参与其中，利用传统知识并促进妇女和土著居民的参与。¹

¹ 见 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/200087.8_Formatted_Background_NoteSDG_15.pdf。

13. 经济及社会理事会主席在对2018年高级别政治论坛做总结² 时指出，包括土著人民在内的某些人口仍然很脆弱，很有可能被落在后面。她提到许多与会者所作的发言，他们重申，在一些国家，土著人民也因为其权利得不到承认而不成比例地承受着痛苦，有意义的协商往往是例外，而不是常规。此外，由于一些实体倾向于认为“利润重于人”，包括土著人民在内的许多弱势群体仍然被忽视，无法获得基本服务，面临结构或经济障碍，或遭受政治压迫，这被视为可持续发展的一个主要障碍。

14. 主席在总结中指出，许多与会者同意，除其他外，加强妇女、儿童和青年以及土著人民等弱势群体的统计工作需要更多和更好的数据，并改进对现有数据的利用；现代知识和土著知识之间的协同增效非常重要；跨学科科学应该更充分地吸收本土知识。她还强调政府和社区在管理水资源方面需要咨询土著人民并使他们参与其中。她进一步指出，许多与会者强调，需要确保在落实目标15时不忘陆地生态系统的保管人，以及需要增强农村妇女的权能，尊重土著人民的权利和知识，使年轻人和其他边缘群体参与规划和执行，从而增加对资源的可持续管理。

15. 由经济和社会事务部组织的、加拿大常驻代表团共同赞助的主题为“学习土著人民的传统知识”的会外活动提出了土著问题。该活动于2018年7月9日举行，汇聚了土著人民和会员国的代表，以加深对土著人民传统知识为实现目标15所作贡献的理解。发言人举例说明了利用土著知识向马来西亚土著社区提供清洁和可持续能源、监测卡拉哈里沙漠野生生物以及可持续管理肯尼亚的森林。除阐明土著人民的传统知识在实现该目标方面的关键作用外，讨论嘉宾还确定了承认传统知识的价值及其造福于广大社会和环境的潜力方面所面临的挑战。

16. 经济和社会事务部还与新闻部一起组织了一场主题为“实现可持续发展目标是否尊重土著人民权利？”的新闻发布会。发言人包括常设论坛成员、土著人民权利问题特别报告员以及美利坚合众国的一位土著活动家。经济和社会事务部还支持协调主题为“土著人民和《2030年议程》”的可持续发展目标媒体区活动，并通过该活动提请注意仍然需要将土著人民权利纳入全球发展议程。媒体区活动中有许多土著代表和活动家就不同主题进行发言。这两场活动都通过Facebook流媒体进行了直播。

B. 2018年可持续发展问题高级别政治论坛上的自愿国别评估

17. 2018年，46个会员国中有10个在其自愿国别评估中提到了土著人民。如下文所述，各会员国以不同方式在报告中纳入了对土著人民的提及。

18. 几个会员国简要地提到了为解决土著人民经历的不平等所作的努力，还使用其他术语提到了土著人民，例如少数群体、少数族裔和高地人民。根据目标10，厄瓜多尔报告了它通过粮食主权举措为消除饥饿所作的努力，以及它为改善土著人民获得优质教育所作的努力。例如，厄瓜多尔为自愿致力于粮食生产、养护和保护本地树种林的土著农民制定了奖励措施。厄瓜多尔还报告称，土著人民上中

² 见https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/205432018_HLPF_Presidents_summary_FINAL.pdf。

学的机会有了改善，并与联合国儿童基金会和土著青年合作，查明土著青少年和儿童面临的问题。

19. 老挝人民民主共和国承认生活在偏远山地社区的少数民族在教育和保健方面存在着差距，并考虑努力建立贫困监测系统，通过老挝妇女联盟的授权促进妇女权利，以代表所有族裔群体。纳米比亚承认其农村人口和城市人口之间的不平等，并注意在贫困率较高的农村地区少数群体人数较多。

20. 墨西哥报告称，过去对土著人民的歧视造成了不平等，并强调需要将行动集中于与减贫、教育、水、环境卫生和能源有关的具体目标。例如，据报告，土著基础设施方案改善了土著社区在提供饮用水、排水和环境卫生方面的积压情况；因此，87.2%的土著家庭现在有了饮用水，73.1%有了排水系统。

21. 巴拉圭报告了将自由、事先和知情同意原则纳入与土著人民的机构伙伴关系主流的若干举措。例如，该国的巴拉圭土著研究所一直在拟订一项国家行动计划，该计划将作为所有机构开展针对土著人民的行动的指南。研究所和其他合作伙伴举行了若干次全国会议，以使自由、事先和知情同意义定书生效，其中包括2018年6月举行的一次会议，7个土著民族的100名领导人出席会议，以使该行动计划转化为国家政策。

22. 斯里兰卡正在起草一份新宪法，其中可能包括承认族裔社区的权利。它还制定了一项促进文化多元性的新的国家社会一体化政策。乌拉圭报告了它在《生物多样性公约》背景下实施联合国开发计划署-全球环境基金遗传资源获取和惠益分享项目的情况，以及它为加强土著社区参与该项目的能力所作的努力。

23. 苏丹报告了它将土著技能和知识纳入农业发展的努力，并承认地方社区在致力于和平和解决冲突的所有进程中的关键作用。例如，苏丹指出，本地原有行政当局制度是一种有效的地方治理形式，通过习惯法在和平与解决冲突方面发挥着重要作用。本地原有行政当局制度还管理着土地分配和使用、伸张正义、解决纠纷并代表政府。

24. 澳大利亚指出所有17项可持续发展目标对于土著人民都非常重要，报告了它为实现各个目标所采取的实用和基于制度的方法。例如，澳大利亚认识到土著在管理传统资源方面的专门知识，促进土著人民与减排基金项目之间的伙伴关系，这些项目实现了1.5吨以上的减排，并在10年里每年支助了300多个土著就业机会。

25. 加拿大在其整份报告中强调了与土著人民有关的问题，强调建立强大的、文化上适当的机构，不仅是该国与土著人民和解道路的一个重要组成部分，而且是实现所有17项可持续发展目标的先决条件。值得注意的是，加拿大设立了一个官方机构，用以审查相关的法律、政策和做法，以帮助确保这些法律、政策和做法符合加拿大在土著权利方面的宪法义务。加拿大是唯一一个在其自愿国别评估中提到自决的国家。

26. 虽然大多数国家侧重于制定旨在造福土著人民的有针对性的政策和方案，但也有若干国家与土著人民建立积极伙伴关系来制定和执行这些政策和方案。虽然

各国的报告中有若干积极指标提到土著人民，但土著人民的优先事项、权利和关切仍然没有在大多数自愿国别评估中得到充分反映。

C. 全球可持续发展报告

27. 秘书长在其关于支持在城市和农村社区构建有复原力的社会的报告(E/2018/61)中强调，在全球范围内，像包括牧民和土著人民在内的小农户这类群体管理着自然资源中相当大的份额，但同时也是最容易受到气候变化、土地退化和生物多样性丧失影响的群体。他还指出，关键是这些群体往往掌握丰富多样的本土知识体系。这些行为体需要有利的体制和政策环境才能有助于提高社会更广泛的可持续性(第62段)。

28. 在秘书处转递的可持续发展问题非洲区域论坛第四届会议提供的投入(E/HLPF/2018/2/Add.4)中，纪要和关键信息部分强调，需要加强对土地资源的所有权和使用权，采取参与性办法管理土地、淡水、森林和生物多样性。根据该报告，加强土著人民、地方社区以及包括妇女和青年在内的各种群体的使用权和参与尤为重要。这对于确保公平分享利益和不让任何一个人掉队至关重要。因此，各国需要加强土地治理，包括加强资源保有权制度。这样做应该有助于打击掠夺土地现象(第66段)。

29. 可持续发展问题土著人民主要群体为高级别政治论坛编制了目标15技术政策简报，题为“土著人民和地方社区在履行全球生物多样性承诺方面的核心作用”。³ 在森林民族方案编制的这份简报中，主要群体强调，生物和文化多样性增强了应对社会、环境和气候变化的复原力，土著人民和地方社区在生物多样性保护和可持续利用方面发挥了重要作用。主要群体在丹麦人权研究所的协助下，还编制了一份关于可持续能源和土著人民的简报文件，⁴ 强调土著人民无法获得负担得起、可靠和可持续的现代能源，以及事实上经常在未与相关人民进行有意义的协商或未经其自由、事先和知情同意的情况下在土著人民的土地和领土上实施大型可再生能源项目。它还编制了一份由橡树基金会资助的关于与合法能源伙伴关系有关的可再生能源和土著人民的背景文件，⁵ 重点介绍可再生能源的进展和投资模式、规划不周的可再生能源对土著社区的不利影响以及以土著为主导的可再生能源发挥带头作用的潜力。

³ 可查阅：www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/all-resources/ipmg-position-papers-and-publications/ipmg-submission-interventions/95-the-central-roles-of-indigenous-peoples-and-local-communities-in-achieving-global-commitments-on-biodiversity/file。

⁴ 可查阅：www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/all-resources/ipmg-position-papers-and-publications/ipmg-submission-interventions/83-doing-it-right-sustainable-energy-and-indigenous-peoples/file。

⁵ 可查阅：www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/all-resources/ipmg-position-papers-and-publications/ipmg-submission-interventions/93-renewable-energy-indigenous-peoples/file。

D. 对 2019 年可持续发展问题高级别政治论坛的主题“增强人民权能，确保包容和平等”的思考

30. 在由经济及社会理事会2019年届会主持召开的高级别政治论坛上，与会者将审议“增强人民权能，确保包容和平等”这一主题，并将审查可持续发展目标4、8、10、13、16和17。在编写本报告时，51个国家，包括以前参加过的10个国家，自愿提出国别评估。由大会主持召开的高级别政治论坛将于2019年9月举行会议。待审查的所有目标与土著人民的关切有关；土著人民往往遭受巨大的不平等，包括与贫穷和边缘化有关的不平等，与其他社会群体相比，常常受到排斥和被落在后面。

31. 在《联合国土著人民权利宣言》中，各会员国认识到教育对增强儿童权能和福祉的重要性，以及土著人民有权建立和掌管他们的教育制度和机构，以自己的语言和适合其文化教学方法的方式提供教育(第14条；另见目标4)。因此，大会基于土著问题常设论坛的建议，宣布2019年为土著语言国际年是有意义的，目的是提请人们注意土著语言严重丧失问题，并鼓励采取紧急步骤，保护、振兴和促进土著语言(第71/178号决议，第13段)。

32. 在《宣言》中，各会员国还强调，土著人民有权改善其经济和社会状况，包括在教育、就业、职业培训和社会保障领域(第21条第1款；另见目标8)，并且他们享有作为独特民族，自由、和平、安全地生活的集体权利(第7条第2款；另见目标16)。

33. 过去十年举行的若干国际专家组会议的与会者也就增强土著人民权能、包容和平等提出了见解。例如，2010年探讨的专题是“土著人民：带有文化和特征的发展”。会议包括讨论了经济自由主义发展模式如何无视土著人民的治理、经济、社会、教育、文化、精神和知识体系以及世代养育他们的自然资源(见E/C.19/2010/14)。此外，2015年举行的一次会议指出，《2030年议程》的各个部分，包括具体目标2.3“农业生产力和小规模粮食生产者的收入”、具体目标4.5“消除教育中的性别差距和增加受教育机会”以及各会员国所作的增强土著人民权能并在各级为他们提供包容和平等的优质教育的承诺，都特别提到土著人民(第23和25段)。

E. 关于自然保护与土著人民权利的国际专家组会议

34. 2019年1月23日至25日，经济和社会事务部组织了一次主题为“自然保护与土著人民权利”的国际专家组会议。在内罗毕举行的这次会议上，专家们强调了土著人民在保护环境方面发挥的重要作用，以及气候变化和剥夺土著人民的土地和领土给他们带来的不必要压力和影响(目标13)。

35. 在此主题的基础上，考虑到传统知识的重要性以及土著人民对缓解气候变化和实现环境可持续性的贡献，常设论坛第十八届会议的特别主题将是“传统知识：生成、传播和保护”。会议还包括对土著人民和《2030年议程》进行讨论。论坛报告将提交经济及社会理事会，以便为经社理事会和大会主持召开的2019年高级别政治论坛提供投入。