



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
8 March 2006  
Chinese  
Original: English

### 土著问题常设论坛

#### 第五届会议

2006年5月15至26日，纽约

临时议程\* 项目3和4

特别主题：千年发展目标和土著

民族：重新规定各项目标

当务之急和主题

### 联合国系统提供的资料

#### 秘书处的说明

#### 增编

### 联合国人类住区规划署

#### 摘要

联合国人类住区规划署(人居署)的工作受人居议程和其他有关经济及社会发展和有关人权的国际文书和框架的指导。人居署目前在土著人民权利和需要方面开展的主要活动包括促进包容、社会融和和实现人类住区内的住房权，例如同实施《千年发展目标》中目标7具体目标11有关的活动；全球城市治理运动；全球安居运动；以及联合国住房权利方案。

响应土著问题常设论坛前几届会议的结果和要求，特别是论坛第四届会议报告第37和65段，人居署加强了对土著问题和土著民族需要和权利的重视。目前正在同联合国人权事务高级专员办事处一起筹备一个专家组会议，作为关于土著民族起码标准住房权研究项目的后续活动。

\* E/C.19/2006/1。



例如，有可能将人居署减贫和《千年发展目标》方面的工作直接同土著民族生活相联系。人居署的两性平等政策旨在贯彻《人居议程》对两性平等的承诺，促进妇女平等权利并增强其能力。人居署在减灾、冲突后以及人类住区安全等领域的活动在大多数情况下与土著民族的住房和生活条件相联系。2004年东南亚海啸灾难之后，人居署同其他联合国机构，特别是联合国开发计划署一起参加了救济和重建工作。

人居署积极参加了2006年1月11至13日在纽约举行的千年发展目标、土著参与和善政国际专家会议，并协助主持了对对有关题目的审议，即都市化和移民对土著民族的影响以及针对上述进程可能产生的负面影响所需采取的政策和行动。

1. 本报告应土著问题常设论坛第四届会议报告所载的各项建议编写，特别是响应了该报告第 37 和 65 段中专门向联合国人类住区规划署(人居署)提出的各项建议以及其他同本组织的任务和活动有关的段落中所载的建议。
2. 目前正在筹备一个专家组会议，以审查全球土著民族住房权的落实情况，并找出和记录最佳做法，以此作为关于土著民族起码标准住房权研究项目的后续活动，这项工作是在人居署和联合国人权事务高级专员办事处联合举措——联合国住房权利方案——的框架中开展的。
3. 由于目前缺乏资金，人居署正在同一些可能的捐助国接触，探讨是否可由政府和/或其他当局和组织在其国家召开这样一个专家组会议，并且是否可为此提供资助。在撰写本报告时，所接触的国家尚未作出答复。一旦筹资情况明朗，并且能够得到足够的资源，预计将在 2006 年第三或第四季度召开此会议。
4. 专家组会议将讨论当前土著民族在住房的各个方面受到歧视和不平等待遇，包括具有歧视效果的法律和政策；住房资源分配方面的歧视，包括信贷；私人房东出租房屋时的歧视做法（包括使土著人连条件最差的住房都租不到）；以及制止这种歧视和不平等的现行政策和做法。
5. 受到注意的问题还将包括土著民族贫穷、其在合乎标准住房权方面的不利地位和受到歧视，特别是将这些情况同土著民族的地位与其土地被剥夺密切相关这一事实联系起来。在许多情况下，由于殖民进程、土地使用规定的更改或因私人开发项目或开发自然资源造成的强迫迁移，土著民族被迫离开土地，土地被剥夺意味着赖以生存的生计被剥夺。由于失去生计和起码标准的住房，土著人被迫迁移到其他地方——往往到城镇——谋求生路。
6. 除此之外，还将讨论城市或农村地区土著妇女的住房问题。达不到最起码标准的恶劣住房条件，其特征是拥挤、没有独处空间、没有或很少有卫生设施和基本服务，这使妇女更加容易遭受家庭暴力。另一个现象是，土著妇女不能独立于男子获得住房。有时，单独居住的妇女，包括离婚妇女、寡妇、单身妇女或离开其丈夫的离婚妇女会被社会抛弃。而且，习惯法、传统和文化往往剥夺妇女拥有、获取或继承财产的机会。
7. 专家组会议还将着重讨论强迫搬迁和因就业机会向城市中心的迁移。在城市，土著人遭受极端贫困、到处泛滥的歧视加上其精神、社区和家庭纽带以及土著文化及价值的丧失。昂贵的价格使他们不可能拥有住房，他们的住房条件往往非常恶劣。许多人住在临时集居点和平民窟，还有人无家可归。
8. 专家组会议将讨论贫穷问题，将这个问题作为改善土著人住房条件的一个关键。这符合起码标准住房权是起码标准生活权的一个组成部分这一原则，《经济、社会、文化权利国际公约》对此作了阐述。政府必须创造条件，帮助土著民族取

得经济自立。政府必须制定具体的经济政策，刺激城市就业机会以及农村地区的发展，同时应考虑到土著民族的需要、权利和生产方式。

9. 专家组会议的一个重点是参与决策。事实上，如果土著妇女和男子被排除在决策进程之外，他们将会继续被排挤到社会边缘。各国政府必须确保土著民族作为平等伙伴参与所有决策进程，特别是与土著社区利益相关的重要问题的决策。在住房方面，土著男子和妇女必须自由而平等地参与制定可能会影响其住房条件的所有法律、政策或方案。土著男子和妇女还必须平等参与关于将在其土地上实施的发展项目的讨论、谈判和决策。在项目周期的所有阶段都应执行自由、事先和知情同意的原则。在作出关于发展优先任务和资源分配的重大决定时，必须听取土著民族的呼声、要求和不同意见。

10. 专家组会议将到找出进一步书面介绍成功的方案和项目，这些方案和项目往往得到土著人有意义的多种形式的参与。这方面的例子包括加拿大实施的创新措施，那里由土著民族拥有并管理的社区/公共住房的设计具有文化意识，结果很受土著房东的欢迎。在芬兰，政府为萨米人实施了一个借贷和赠款计划，使他们能在自己的土地上建房屋；在肯尼亚，马赛妇女参加了一个项目，使她们能够用当地技术和材料重新设计现有住房，使之更加符合她们的需要。

11. 人居署通过其总体的活动来解决土著问题常设论坛第四届和以前各届会议提出的各种问题，目标是改善包括土著民族在内的贫穷弱势群体的生活条件。在这一框架内，人居署关于使用期保障的工作提供了一种机会，得以同土著民族结成战略伙伴关系，共同解决复杂的土地问题。所有土著民族都有强烈的本土文化感，其突出的特性是与土地的特殊关系。有可能将人居署减贫和《千年发展目标》方面的工作直接同土著民族生活相联系。人居署的工作目的是促进民间社会（包括非政府组织）参与人类住区发展和有关的决策进程。这个问题也关系到土著民族的需要和利益。虽然城市发展具有很大潜力，可推动经济和社会发展，但同时也造成并加剧社会排斥，使穷人、妇女、青年和其他边缘群体（包括土著民族）不能享受到都市生活的好处。

12. 人居署的两性平等政策旨在贯彻《人居议程》对两性平等的承诺，其目标是促进妇女平等权利，在人类住区发展领域增强世界各地妇女的能力；支持各国政府、非政府组织和其他合作伙伴进行能力建设和发展活动，目的是将两性平等纳入人类住区发展；将两性平等方面的考虑纳入人居署的所有活动。在就上述目标开展工作时，人居署的重点是最弱势妇女群体，包括土著妇女群体的需要。在人类住区方面增强妇女能力的主要推广手段是通过全球妇女网络，这一网络是怀柔委员会的一个组成部分。男女平等工作队是人居署的一个内部机构，其目标是将两性平等纳入人居署工作的各个方面。

13. 人居署在减灾、冲突后以及安全等领域的活动在大多数情况下与土著民族的住房和生活条件相联系。例如，2004年东南亚海啸灾难之后，人居署同其他联合

国机构，特别是联合国开发计划署一起参加了救济和重建工作。在印度尼西亚亚齐地区，重点是土地问题，并围绕三个方面展开：(a) 在遭受破坏严重的地方迁移整个住区；(b) 在遭到部分破坏的地区调整现有住区；以及(c) 在能够就地改善的地区进行住区更新。由于土地问题的重要性，上述活动直接影响许多土著民族的生活。

14. 人居署的参与性测绘和社区行动计划进程使社区成员能够积极参与在受海啸影响的所有地区重新确立正式居住权的工作。在新建或重建村庄进行土地划分测绘，国家土地局将居此在亚齐登记和分发土地证。当前亚齐大约有 5 000 个家庭直接得到人居署援助。

15. 人居署参与实施的《千年发展目标》，特别是目标 7 具体目标 10 和 11 同土著民族问题、其需要和权利有关。

16. 在 A 节中已作详细介绍的是，关于城市和农村地区土著民族住房条件——包括逐渐实现有关国际文书所载的起码标准住房权的情况——的全球调查显示，在大多数国家，土著民族居住条件不如其余人口。而且，调查突出显示了土著群体的弱势状态，他们常常受以下现实的影响，包括迁移、传统家园的保有得不到保障，当局提供给他们替代住房同他们的文化格格不入。目标 7 具体目标 11 设想，到 2020 年至少 1 亿平民窟居民的生活将得到很大改善，这同城市和农村地区的土著民族的状况和需要相关，也在《伊斯坦布尔宣言》和《人居议程》中得到明确阐述。同样，具体目标 10 是将不能可持续地获得安全饮水的人口减半，这同人居署的授权任务和各项活动直接有关。

17. 人居署支持土著问题机构间支助小组提出的各项建议以及在土著论坛第四届会议期间就此问题开展讨论的结果。人居署还认为，应该特别注意上述各项目标，使之明确地数量化，从而能够在区域和国家两个层面作出更有效的承诺，并着手采取有关行动。

18. 人居署参加了 2006 年 1 月 11 至 13 日在纽约举行的千年发展目标、土著参与和善政国际专家会议。人居署讨论了全球城市治理运动所定义的健全城市管理的原则，上述运动是人居署的主要创举之一。人居署着重强调的问题还包括，都市化和移民给世界大部分地区土著民族生活带来的重大改变。人居署建议，加强土著民族的能力及其组织，从而促进他们参与城市管理，并提高参与的有效性。参加会议的代表一致同意着重提出的各项问题的重要性，并提出了有关建议，供写入讨论成果文件。

19. 人居署即将开展的与土著问题有关的重要活动包括将于 2006 年 6 月 19 至 23 日在加拿大温哥华举行的第三届世界城市论坛以及将于 2007 年 4 月 16 至 20 日在内罗毕举行的人居署理事会第二十一届会议。