



土著问题常设论坛

第五届会议

2006年5月15日至26日，纽约

临时议程* 项目3

特别主题：千年发展目标和土著民族：
重新规定各项目标

千年发展目标、土著参与和善政问题国际专家小组的报告

摘要

土著与会者和联合国机构与会者强调必须加强土著治理机构和制度，以便在土著社区实现有效和可持续的发展。他们指出，必须确保有效参与发展过程的各个阶段，例如获得自由事先知情同意、平等的受益机制和解决争端机制。加强土著治理机构能为土著社区应付现代化和全球化带来的变革奠定基础，避免进一步削弱力量和遭到排斥。

* E/C.19/2006/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 工作安排	2-9	3
三. 讨论要点	10-39	4
四. 结论和建议	40-67	9
附件		
一. 千年发展目标、土著参与和善政问题国际专家组会议工作方案		16
二. 与会者名单		18

一. 引言

1. 土著问题常设论坛第四届会议建议经济及社会理事会，授权举行一次为期三天的关于千年发展目标、土著参与和善政问题的国际专家小组会议。2005年7月22日，经济及社会理事会第三十七次全体会议通过第2005/252号决定，授权举行专家小组会议，由联合国系统代表和土著问题常设论坛三名成员参加，并邀请其他有关政府间组织代表、土著组织专家和有关会员国参加，还请会议在论坛第五届会议的特别专题项下向该届会议提出报告。该讲习班是论坛秘书处组织的。

二. 工作安排

A. 出席情况

2. 下列论坛成员出席了讲习班：维多利亚·托利-科尔普斯、William Langeveldt 和 Michael Dodson。Dodson 先生以论坛成员和澳大利亚和解组织理事的身份参加了讲习班。

3. 下列专家应邀出席了讲习班：Tin Hinan 协会的 Saoudata Aboubakrine(布基纳法索)、MADRE 的 Mónica Alemán、Paul Chartrand(加拿大)、María Choque(玻利维亚)、Ole Siosiomage 协会的 Fiu Elisara-La'ulu(萨摩亚)、亚洲土著人民条约组织的 Famark Hlawning、Julie Kitka(美利坚合众国)、Irina Shafrannik(俄罗斯联邦)。

4. 出席讲习班的还有联合国各部、机关、基金和方案的观察员，以及其他政府间组织、非政府组织和会员国派出的观察员。与会者名单见本报告附件二。

B. 文件

5. 与会者收到工作方案草案和与会专家编写的文件。土著问题常设论坛秘书处网站将提供这些文件：<http://www.un.org/esa/socdev/unfii/en/workshopMOG.html>。

C. 会议开幕

6. 讲习班开幕时，主管经济发展助理秘书长代表主管经济和社会事务副秘书长作开幕发言。

D. 选举主席团成员

7. 土著问题常设论坛主席维多利亚·托利-科尔普斯当选为讲习班主席。国际劳工组织(劳工组织)Birgitte Feiring 当选为报告员。

E. 通过结论和建议

8. 2006年1月13日，讲习班以协商一致通过下文第三节所载结论和建议。

F. 讲习班闭幕

9. 讲习班于 2006 年 1 月 13 日最后一次全体会议通过结论和建议后闭幕。

三. 讨论要点

A. 土著人民参与和善政的国际标准和政策

10. 土著人民都有自己的治理结构，目前正面临着在土著社区提供善政的挑战，包括形成自己选举领导人、决策、行使权力和确保问责的特殊方式。同时，在土著人民的地位和与居住国家治理机构的互动方面，土著人民面临着多种问题、关切和挑战。在整个历史过程中，土著社会和非土著社会之间的互动十分复杂，有不折不扣的冲突和镇压，也有一定程度的相互尊重、惠益和文化交流。现在人们广泛承认，尊重土著人民的具体权利是善政的要素，而且是为实现《千年发展目标》制订切实有效战略的前提条件。

11. 讲习班与会者指出，治理是通过机构、过程和传统的相互作用进行的，而这些又决定着权力如何行使，决定如何作出，公民个人以及土著人民和其他利益有关者如何参与和影响决策。从根本上说，治理所涉及的是权力、关系和问责：谁有影响，谁来决定，决策者如何接受问责。土著治理是以类似的机构、过程和传统为基础。土著治理是土著人民为自己制定规则和作出决定的途径。许多传统形式的自我治理包含一个信仰体系，这个体系监督和监测着各族人民，在分享多层面的自然世界时和平相处。

12. 有许多国际人权标准与善政直接相关并可以直接适用，包括《世界人权宣言》第 21 条和第 28 条。《公民及政治权利国际公约》第 2 条要求缔约国尊重该公约所承认的权利，并采取必要步骤实施这些权利。具体而言，缔约国应确保权利遭侵犯时得到有效的补救，并提供公平有效的司法或行政机制。同样，《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条要求各国统一采取步骤，用一切适当方法，逐步充分实现该公约确认的各项权利。此外，《发展权利宣言》澄清了这些义务的性质，阐明了治理的重要目标。《宣言》授权各国制定适当的国家发展政策，目的是在全体人民积极、自由和有意义地参与发展及公平分配发展带来的利益基础上，不断改善全体人民的福利。

13. 劳工组织《关于独立国家境内土著和部落民族的第 169 号公约》包含一系列有关善政的条款和原则。其基本方针是土著人民有权平等得益于为一般人口提供的权利和机会，同时得益于为保护土著制度、文化、语言和土地等而规定的特殊权利和措施。公约特别强调协商和参与的原则，规定土著人民有权决定发展进程中自己的优先事项。

14. 讲习班与会者注意到增进土著人民参与国际政策和进程的一些令人鼓舞的发展变化。2005 年《世界首脑会议成果文件》提及“土著人民”，可以认为这表

明对“土著人民”一词的辩论已达成共识，讲习班与会者希望为土著权利制定标准的谈判朝这个方向发展。目前关于联合国土著人民权利宣言草案的谈判是最近建立共识的另一个例子。闭会期间工作组第 11 届会议在这方面取得了巨大进展。2005 年 12 月玻利维亚土著候选人埃沃·莫拉莱斯在最近举行的选举中当选总统，也是土著人民参与政治生活令人鼓舞和值得欢迎的发展变化。讲习班希望国际社会承担责任，支持新当选的玻利维亚政府履行对在玻利维亚占大多数的土著人民作出的承诺。

15. 讲习班的主题与《第二个世界土著人民国际十年行动纲领》有密切联系。第二个十年的目标是进一步加强国际合作，解决土著人民在文化、教育、卫生、人权、环境及社会和经济等领域所面临的问题，途径是开展着重行动的方案和具体项目、增加技术援助及进行有关标准制订等活动。在这方面，大会宣布的十年关键目标与善政有关联，也与实现《千年发展目标》有关联。第二个十年的口号是“为了行动和尊严而参与”，显示出从讨论和谈判到行动的重点转移。行动的目标是在实地有所作为，改善土著人民的生活状况，使土著社区有能力面对新的挑战。

B. 土著人参与与千年发展目标特别有关的领域

16. 善政问题在千年发展目标的第八也是最后一项目标“全球合作促进发展”中明确提出，这是一项十分广泛的目标，涉及到债务、贸易和财政安排等问题。这些问题可对土著人民产生消极影响，除非有机会建立真正的伙伴关系，除其他外，确认土著人民拥有土地和资源的基本权利。对大多数国家来说，实现千年发展目标 8 仍是一项挑战，对土著人民亦然。

17. 讲习班上对土著治理问题进行了深入讨论。土著与会者和联合国机构与会者着重指出，必须加强土著施政结构和机构，以便土著社区有高效和可持续的发展。他们指出需要在发展周期各阶段确保有效参与，例如获得自由事先知情同意、公平分享利益办法和解决争端机制。强大的土著施政结构为土著社区提供基础，来应对现代化和全球化强加的变化，而不进一步丧失权利和变得边缘化。

18. 与会者感到遗憾的是，各国政府、政府间组织和私营部门实施的许多发展项目导致进一步削弱传统施政结构，这些结构已经遭受了殖民化的影响。各种机构，包括国际农业发展基金（农发基金）的经验表明，加强传统施政可产生积极成果，各机构正在逐步采用或加强各种支持传统土著施政体系的政策。积极例子也可以在一些私营部门行动者中找到；一个例子在澳大利亚，那里有一个公司把支持加强土著施政作为会做生意的一部分，结果甚佳。

19. 在地方各级，土著人民认为善政是指更重视过程而不是结构，即支持不断演变的参与式施政，而不是强加各种静止模式。认识到世界观多样化并以文化价值观念和传统为基础的施政模式，导致真正的决策权威和地方控制。其他重要因素

包括提高、加强和建设新的土著领导，特别是青年和妇女领导人的能力。土著施政机构要有成效，就必须拥有必要资源和能力向社区提供所需服务，要有在问责制、透明度和选民支持基础上施政的合法性。

20. 发言者指出，在许多情况下，土著人民参与在地方一级至关重要。为了实现真正参与，各发展进程必须尊重传统和礼节，依托土著人民的看法、反馈和经验教训，以此来尊重文化准则。还有必要使多种行动者投入参与进程。例如在一些情况下，必须同教会和其他宗教机构进行对话，它们往往是土著人民特性和文化的一个重要组成部分。

21. 有人指出，土著施政不是静止的，而是在不断演变，可能包括性别角色和青年参与方面的变化，随着妇女变成挣钱人，青年阐述其观点和远见，这些变化便尤为突出。各种发展行动者，包括政府、政府间组织、捐助者、私营部门和非政府组织，必须理解土著情况的多样性，并确保在协调行动时不丧失这种多样性。

22. 土著人民有作为国家公民的利益，但作为对想在何种社会生活有自己看法的族群，也有其自身的利益。土著人民在国家政治边界内居住，因此他们作为土著人民的集体利益有时会受到国家做法的妨碍。因此，他们必须参与国家决策进程，保护其权益。一个政府——无论是国家政府还是地方政府——要有效力并提供善政，就必须有合法性、确认的行动权力和运作资源。在国家一级，善政要求土著人民有意义地参与。这是成功政策倡议和实现千年发展目标的关键。

23. 发言者指出，土著人民认为自治是一种实现自决权的方式，自决权也受到土著哲学的激励。在许多情况下，土著人民制定了自己的施政和发展建议。这些建议的一些基本要素包括：(a) 自决，即有可能通过自己的机构和治理体系管理集体资源；(b) 恢复土著人民的可持续文化；(c) 振兴和发展集体知识系统；以及(d) 获取、得益于和适当使用社区集体财产，如土地、自然资源、文化遗产和集体知识。

24. 与会者还讨论了移徙问题。虽然大多数土著人民生活在农村，但有些迹象表明，他们越来越多地移徙到城市地区。传统生计恶化、全球化的不利影响、不断丧失土地以及社区没有可行的备选办法，是迫使土著人民移徙到城市的因素，他们在那里不得不参加非正规经济。离开祖祖辈辈生存的土地后，许多人异化，面对各种社会、经济和个人挑战。城市环境中的土著人常常有很大危险，遭受歧视和排斥以及违反与童工和强迫劳动有关的国际劳工标准行为。

25. 城市善政以若干相互依存、相互加强的原则为特征。城市发展必须是可持续的，平衡现代人和后代人的需要，同时表现出对消除贫穷的明确承诺。城市和地方当局需要有充足的资源和自治权，以此来履行责任。平等高效地利用决策过程对所有男女都很重要。透明度和问责制是善政必不可少的要素，而透明度的关键

则是获取信息。包容不应与同化混淆，涉及参加有酬就业，以及赋予个人力量，来加强他们参与社会的能力。

26. 移徙不仅影响那些离开的人，也对留下来的人产生各种影响。在一些社会，男子为工作而移徙，妇女留下。这可导致提高妇女地位，由于妇女必须控制社区，她们变得更独立。许多土著社区还日趋依赖或得益于移徙工人汇款。土著人的汇款迄今很少得到注意，应进一步予以评估。

27. 特别讨论了非洲局势，非洲各国继承了破坏人民间平等的殖民制度。许多非洲国家政府不承认土著人民的特殊权利，现实是，土著牧人和狩猎者-采摘者仍是该大陆最穷的人，因为他们被剥夺祖祖辈辈生存的土地和自然资源，他们的人权和族群权利经常遭到统治精英的侵犯。非洲土著人参加与千年发展目标特别相关的方面，是协商和参与机制（包括妇女和青年）；制定目标和指标；参与式预算编制和规划；参与执行、监测和评价千年发展目标计划；编写千年发展目标国家报告。

C. 土著民族参与和善政方面的促进因素和干扰因素，特别是在有关千年发展目标方面

28. 许多与会者指出，千年发展目标没有具体提到土著民族，这就是为什么千年发展目标进程中基本上看不到土著民族。劳工组织和土著问题常设论坛进行的审查也显示出，在制定千年发展目标过程中没有同土著民族协商，并且在实施以及监测和提交报告过程中基本上看不到土著民族。千年发展目标国家报告和减贫战略文件中也基本上看不到土著民族。在许多情况下，土著民族对千年发展目标所知甚少，这进一步加剧了他们被排除在外的的问题。

29. 与会者提到土著问题机构间支助小组 2005 年报告，该报告指出了土著民族给千年发展目标带来的双重挑战。“一方面，他们有权充分参与为实现千年发展目标所作出的全球努力，并从中获益；另一方面，必须尊重他们确定自身发展道路和优先事项的权利，以便确保千年发展目标的实现有助于全面实现和加强这些民族的潜力。”¹ 因此必须建立各种机制，确保各族裔能够就影响到他们的所有政策、战略和活动提出自由、事先知情的同意意见。

30. 有关千年发展目标和土著民族的另外一个重大关切问题是，各项目标和有关指标没有反映土著民族的具体需要和关切，并且无法具体监测有关土著民族的进展情况。即使从严格意义上的经济角度看，千年发展目标和指标对一些土著民族而言也是不够的，因为这些目标和指标注重货币收入，而不是对满足土著民族许多基本需要非常重要的非正规生计经济。根据目前的定义，千年发展目标没有考虑到替代生活方式及其对土著民族的重要性，这种重要性不仅表现在经济意义

¹ 见 E/C.19/2005/2，附件三，第 8 段。

上，而且事关社会团结和文化认同的基础。在采取发展行动过程中，千年发展目标有可能引导土著民族越来越多地参与雇用劳动和市场经济，而在这种情况下，他们丰富的传统知识和严密的施政制度将毫无用武之地。

31. 考虑到收集有关土著民族的可靠分类数据的重要性，联合国土著问题常设论坛已经将其确定为一个优先的方法论事项，并且已经在年会上通过一些建议。讲习班还指出，有越来越多的国家、国际机构和学术单位在收集分类数据，并且目前正在采取一些有计划的行动，促进数据收集和指标制定工作。在国际一级，拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国教育、科学及文化组织、联合国妇女发展基金、土著问题机构间支助小组、农发基金、土著问题常设论坛秘书处及联合国统计司等机构，已做出努力。在国家一级，各类学术机构正在开展各种研究行动。²

D. 土著民族参与施政政策、法律、预算和实践的良好事例，特别是在有关千年发展目标方面

32. 在讲习班上提出的一些案例研究报告，概述了太平洋和北美区域内土著施政的各种不同经验。这些经验显示出，土著民族真正、有意义地参与施政，传统结构和机构的作用与合法性以及领导者的能力，都是旨在满足土著民族需要的有效施政的关键因素。在一些情况下，传统机构在发展过程中遭到损害；在另外一些情况下，传统机构参与提供服务，而这应该是国家的责任，同时又得不到足够的资源和能力建设。考虑到各种复杂情形，没有一个简单的答案或解决办法。但有必要进一步推动讨论，查明更多因素和必要的创新方法，以便处理土著施政机构的各种复杂情形。

33. 针对全世界土著民族的各种不同需要和情形，国际组织在各自工作条件下采取了不同方法。例如，联合国开发计划署（开发计划署）已经制定一项在加强与民间社会的伙伴关系框架内开展合作的政策。这项政策指导开发计划署工作人员与土著民族合作，可作为促进土著民族权利的有力宣传工具。已经在世界各地的土著民族社区善政领域采取一些行动，支持土著民族通过国家级咨询或协商机构进行有意义的参与。这有助于拟订国家、区域和全球三级的人类发展报告，重点关注多样性以及建设土著民族组织和施政机构的能力。

34. 一名与会的政府代表描述了本国最近的重要发展情况。该国政府已经与土著民族达成一项十年协议，目标是解决土著民族贫穷问题，弥合土著居民和非土著居民之间的差距。该协议中采用一种方法，不对各个土著民族的法律地位做任何区分，而且纳入土著妇女，并载有问责制条款和提交报告要求。

35. 一名土著民族与会者突出强调土著民族参与审查及制定法律的重要性，并叙述了某个国家的土著民族在区域一级进行这类参与的一些积极经验。另外一

² 又见 E/C.19/2004/2。

个积极经验是，一个木材公司和土著居民通过谈判，取得了一个对双方都有利的结果。

36. 一个土著组织的代表指出，重点进行能力建设、体制建设、与地方和联邦政府合作以及加强伙伴关系等措施，在进一步推动各区域的土著民族问题等方面迈出了重大的积极步骤，并使土著民族能够对影响到他们生活质量的决策过程产生更大影响力。

37. 一名与会者报告了一个旨在进行体制建设的项目，其重点是确保土著民族直接参与国家、区域和地方三级的经济发展和决策过程。该项目通过建立一个培训和经济发展中心，支持可持续的政治、经济和文化发展。由于认识到需要建设所有合作伙伴的能力，因此另外一个关键目标是加强政府促进社区发展和培养土著居民小型工商业的能力。

38. 另外，双边捐助者在支持土著民族的权利方面可以发挥中心作用。受丹麦国际开发署的委托，四名土著专家于 2000 年对丹麦支持土著民族政策的实施情况进行一次评价，评价结果显示，多层面、多级别的战略可以在国际一级以及在双边合作方面产生配套成果。在直接项目合作过程中发现，大多数项目由丹麦或国际非政府组织实施，由土著组织实施的项目很少。这表明土著组织或者丹麦国际开发署缺乏建立直接伙伴关系的能力，或者两方面都缺乏这种能力。经过这次审查，丹麦修订了对土著民族的支持战略，转而更加注重实施和业务方面。

39. 国家级政府与地方政府的合作以及他们承认土著民族的意愿，都非常重要。各国和各地区之间存在巨大差异，但土著民族组织的实力是一个决定因素。为土著民族制定的发展项目的成败，最终取决于土著民族自己是否能参与影响到他们生活的项的设计、实施、监测、评价、确定和实现过程。

四. 结论和建议

40. 数百年来，土著民族遭到种族、文化和语言歧视、领土剥夺、殖民统治，还有种种企图对土著民族进行同化或加强民族特性。这些经历促使土著民族在向前迈进的同时，回顾过去，找回自己的历史。这些找回自身历史、文化和特性的努力成为土著民族力量、自豪和希望的源泉，为其人本方面的可持续发展奠定了基础。

41. 《千年宣言》的通过和八项千年发展目标的界定已有六年，但在土著民族参与千年发展目标进程方面仍然没有什么进展。这就是说，这些进程并没有被有效地用于遏制土著民族继续遭受贫穷化的情况、土著社区在卫生、教育以及可持续发展服务和方案存在的不足和歧视、以及各种发展模式对土著民族继续造成的负面冲击。此外，《减贫战略文件》及各项进程虽然是为了在最贫穷国家减少贫穷并实现千年发展目标而制定，但却通常没有考虑到土著民族的具体情况。

42. 总体而言，讲习班满意地注意到各国政府、国际组织及土著机构最近采取的一系列举措，并强调必须采取更加持续的努力，从讨论和分析走向行动和执行工作。

43. 有人指出，第二个世界土著人民国际十年的以下五项目标³应该作为解决千年发展目标、土著民族和善政问题的指导原则：

- (a) 不歧视与包容；
- (b) 充分有效的参与；
- (c) 保持文化/尊重多样性的发展；
- (d) 为土著民族制定的、特别重视妇女以及儿童和青年的有针对性的方案和预算；
- (e) 加强监测和问责制度。

施政对土著民族的影响

44. 在若干国家，土著民族通过开展将土著权利纳入宪法和立法的研究、宣传和改革，成功地推动了善政。然而，在这些法律和政策的执行上还有更多工作要做。有些国家取得了一些积极的发展经验，在那里，政策框架支持土著自治，土著民族拥有良好的经济基础。然而，在大多数国家，还必须确保建立有利的环境以及制定相关政策和法律框架，从而确保影响到土著民族处境的各级政策、发展和施政框架保持协调一致。各政府机关和机构显然需要开展能力建设，妥善地满足土著民族的施政举措和需要。

45. 在全球一级，全球化和贸易政策造成的影响依然是许多土著民族所关切的问题。由于全球化，对土著民族土地上自然资源的开采扩大，卫生、教育、供水和环境等各项基本社会服务的私有化程度加大。由于缺乏适当的政策框架以及能力薄弱等原因，土著民族在谈判过程中往往处于不利地位。在若干国家，私营部门已经认识到，与土著民族谈判并且获得他们自由事先知情的同意，是一项良好的商业原则，这方面的良好做法也有一些实例。

46. 在地方一级，权力下放和权力转移战略为加强土著民族的参与提供了机遇，在他们发挥决策作用方面尤其如此。然而，这还取决于在何种程度上纳入现行土著施政框架，以及权力转移方面的努力在何种程度上加强土著民族对其土地、领土和资源的控制和使用。例如，一些国家仅仅允许掌握多数人口语言或加入全国性政党的土著代表参与。如果权力下放要全面促进对土著权利的尊重，就必须提供优惠待遇，接受土著民族自身的施政框架和领土完整。

³ 见 A/60/270，第9段。

47. 各国政府、联合国机构、双边和多边捐助方往往在处理土著问题上能力有限。不仅如此，政府程序可能把重点更多地放在控制上，而不是放在支持土著社区的善政上，比如把重点放在报告要求以及提供短期资金方面，而不是放在支持善政能力建设的长期工作上。在很多情况下，对土著民族的歧视性政策和态度仍然普遍存在，这对于了解和融汇土著民族的发展与施政观点和做法构成严重制约。

48. 对于土著民族而言，非洲的能力建设、善政和冲突管理尤为紧迫。非洲是联合国系统中处境最不利、最受忽视的区域。因此，非洲土著民族组织、联合国和捐助方机构必须开展伙伴关系建设，通过能力建设、联盟建设以及制定对性别问题有敏感认识的土著政策和方案，推动土著民族对施政体系的参与。关于非洲的问题，讲习班敦促各国政府和联合国各机构：改善对基于大家庭架构的集体社区权利的了解；提高谈判技能，使土著社区有能力从其领土内的开发项目中获得最大利益；促进对自由事先知情概念的了解，以此作为基于善政和人权的发展举措的根本条件；增强对影响到土著社区生计的合同、协定及条约的了解；加强以两性平等以及自由公平民主选举原则为基础和（或）基于获得认可的当地土著人民任命领导人和施政架构的方式而产生的土著施政架构。

49. 讲习班主要向各国政府和联合国各机构提出以下有关总体施政问题的主要建议：

(a) 在国家和权力下放的施政环境中承认土著机构，以此作为允许土著民族促进国家经济、民主进程和发展的基本先决条件；

(b) 支持政策和立法框架的拟订，确保土著民族在从地方权力下放进程到全球标准制定工作各个施政级别的有效参与。对于许多土著民族仍然处于弱势状况的非洲、亚洲和拉丁美洲而言，这一点尤为重要；

(c) 在各国政府、联合国各机构、捐助方和民间社会开展能力建设，以尊重土著权利，促进保持特性的发展；

(d) 加强各国政府履行其根据国际人权法、国际人道主义法及多边环境协定的规定所承担国际义务的能力；

(e) 在联合国各机构中、尤其是在影响到土著民族的机构中扩大征聘土著居民；

(f) 敦促各国政府在土著民族以及宗教和民间社会其他部门领导人士的参与下，组织一个论坛，探索尽量减少全球化对土著民族的不良影响的方式。

50. 总体而言，必须向土著民族提供培训和能力建设，以了解贸易和金融协定，加强其与各国政府和私营部门开展谈判以及参与世界贸易组织和区域贸易谈判进程的能力。

土著民族自身的施政框架

51. 土著民族拥有其自身的施政机构和架构；其中一些施政机构和架构属于传统型，而另一些则采用了新的形式，以应对土著社会中不断变化的情况和环境。这些机构必须要合法，才能做到切实有效，换言之，必须获得被管理者的支持，并且拥有充分履行职能所需的权力和资源。

52. 一般而言，人们发现，建立起合法性和能力的地方，也是相关社区自身掌握决策权的地方。然而，在大多数国家，在施政架构中融入土著民族自身的当局和机构，仍然是一项挑战。

53. 土著施政机构经常担负着各种各样沉重的工作任务，负责管理社区发展与管理的许多方面，其中包括代表国家政府提供政府服务，但往往又没有向它们提供承担这些任务所需的资源或必要培训。

54. 土著社区往往存在着具有若干个层次的架构，而这些架构又因性别、年龄、地位和财富等因素而有所不同。一方面要承认传统当局在变革进程中的作用，另一方面，假如传统当局不参与管理变革进程，就存在着削弱更加传统的当局的危险。土著文化和施政体系还必须要充满生机活力，能够迅速应对不断变化的环境。

55. 在土著机构内也存在着善政和人权方面的挑战，例如那些与妇女权利和参与有关的挑战。土著机构和土著机制的形式可能有所不同，但必须讨论并明确其坚持人权和善政原则的方式。

56. 领导能力是促进变革进程获得成功的主要因素。尤其需要建设妇女和新生代青年土著领导人在接受领导社区的挑战方面的能力。

57. 讲习班呼吁土著民族：

(a) 确保在土著机构内尊重人权，实施善政，促进妇女和青年的有效参与；

(b) 探索利用已有资金对培养领导能力进行投资、在地方一级促进善政的可能性。这可以通过经济和社会事务部、包括论坛秘书处提供的技术援助方案来完成；

建议各国政府和政府间系统：

(c) 承认、支持并加强土著施政体系；

(d) 向土著民族提供国际人权文书方面的培训和能力建设，其中包括《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约委员会》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、劳工组织《第 169 号公约》、联合国土著人民权利宣言草案等，加强其确保善政的能力；

(e) 经济和社会事务部应考虑提供技术支助，以建立当地的土著施政单位在其自身的社会和文化背景下规划、执行和监测发展活动的能力；

(f) 就领导能力以及何为善政问题开展一系列对话，特别强调妇女和年轻人的有效参与以及联合国土著问题常设论坛成员的积极参与。

为土著民族实现千年发展目标

58. 对八项具体千年发展目标采取分门别类的做法，往往不符合土著民族更为全面的发展观，也没有抓住他们的优先事项，例如在土地权、领土和资源方面的优先事项。《千年宣言》为以更全面的方式实现千年发展目标提供了框架。千年发展目标 8（在发展伙伴关系方面）执行不力是一个具体问题，因为这项目标是为了确保取得实现其他千年发展目标所必需的资源。

59. 若干组织采取的机构性政策和创新做法，具有增强土著民族参与的潜力，但若要做到这一点，就必须确保土著民族的参与，而且执行工作也不应限于具体的目标领域和方案。这就要求所有合作伙伴之间在协调、对话、能力建设、建立联系以及联盟方面采取持续行动，并提供执行工作所需的资源。开展这种协作的一个切入点就是共同国家评估和联合国发展援助框架，因为这可以把土著问题纳入到政府和联合国各机构的方案中。

60. 联合国与负责千年发展目标的各政府机构之间的对话时断时续，实地的协作工作也十分不力。与各社区和村庄就千年发展目标以及实现这些目标所需战略而开展的协商工作也依然薄弱。因此，千年发展目标常常被视为一个由外力推动的发展议程，对土著社区影响甚微、乃至产生不良影响。经验表明，必须把千年发展目标“当地化”，与相关社区直接开展对话和商讨进程。这些进程必须包括各种相关社区，并特别侧重妇女和青年。

61. 这些进程若要获得认可及合法性，则应：让实地的各种发展伙伴参与进来；获得政府的支持；坚持进程必须尊重文化；采用参与性方法和新技术；承认妇女参与的重要性；开展过程使用土著语言；符合土著时空观。自由事先知情同意原则对于土著民族的参与也是至关重要的。

62. 为了应对实现千年发展目标的巨大挑战，讲习班强调必须紧急执行以下实施建议：

(a) 敦促所有行动方，包括国家、非政府组织、联合国系统以及私营部门行动方，承认土著民族自身权益在促进千年发展目标工作中至关重要，支持并推动基于人权的发展做法。在这种基于人权的做法中应有意识地纳入土著民族的集体人权。

(b) 为了推动切实有效的土著参与和善政，敦促各国把各自执行千年发展目标的做法同联合国土著民族权力宣言草案的标准和原则保持一致。

(c) 敦促各国政府和联合国确保土著民族（包括其家园位于发达国家境内的土著民族）切实有效地参与国家千年发展目标进程；促进将其权利、需要和优先事项纳入到国家千年发展目标进程和战略中；确保对这些战略的制定工作提供充分供资。

(d) 请联合国土著问题常设论坛拟订切实可行的程序和机制，确保各国以及联合国各机构和方案今后对千年发展目标进行监测并提出报告，充分承认土著民族以及影响到土著民族的问题。

(e) 建立机构性、长期、全面的机制，确保开展切实有效的磋商和参与，但这些活动并不限于对具体项目的介入，同时也解决大规模政策和宣传问题以及进程。

(f) 在区域一级，让各区域经济委员会参与进来，对土著民族实现千年发展目标方面存在的趋势和挑战进行应对和审查。

(g) 提供研究支助，研究尽可能由土著机构负责开展，以分析千年发展目标方案对土著民族产生的影响，包括研究国际、区域及双边贸易和金融协定、官方发展援助政策与方案、以及债务负担对土著民族产生的影响（千年发展目标 8）。

(h) 与土著妇女一道制定特别千年发展目标方案，顾及她们的健康需求和权利、包括与生殖健康有关的需求和权利，提供赠款，以让土著社区把千年发展目标当地化。

(i) 在各个相关发展伙伴之间建立实施联盟，例如，通过选择数量有限的试点国家和地区开展协调一致而且相辅相成的努力，为土著民族实现千年发展目标制定战略和机制。

(j) 请土著代表评估各国政府和机构的项目，形成经验教训和良好做法并加以分享。

(k) 加强联合国土著问题常设论坛在促进、支助和开展研究等方面的作用，其中包括与各大学和土著民族组织发展合作伙伴关系，以提供专门服务（如起草协定），协助调解争端。

63. 讲习班呼吁各国政府、联合国系统和土著民族就以下关于数据收集的主要建议做出一致努力：

(a) 支助设立收集分类数据的制度化机制，与人口普查以及有关主要社会指标结合起来让土著民族全面有效地参与数据收集、处理和监测过程。

(b) 除了千年发展目标框架内规定的总体指标外，为土著民族制定具体补充指标。

(c) 向非洲正在开展的建设性进程（例如非洲人权和人民权利委员会）提供特别支助，努力查明土著民族特性及其特殊需求和权利。

城市化和移徙

64. 在城市地区，大多数土著民族在获得足够住房、基础设施和服务方面存在困难，受到歧视以及遭遇被迫搬迁等其他行为之害。不仅如此，他们在城市劳工市场竞争时，容易成为歧视、强迫劳动、抵押劳动和童工以及人口贩卖等违犯劳工标准行为的受害者。人口贩卖和不合法的劳动条件对土著民族的健康造成不良影响，其中包括艾滋病毒/艾滋病的传播，而且土著民族可能因缺乏获得各种服务的渠道而受到进一步影响。

65. 在许多社区，土著移徙工人的汇款成为主要收入来源，在确保这些汇款得到最好的使用方面存在着潜力。此外，还可以鼓励捐助方社区提供与汇款数额相同的赠款，从而扩大这些汇款对发展工作的影响力。

66. 讲习班建议各国政府和联合国系统：

(a) 敦促各国、联合国系统以及国际移徙组织特别关注土著移民在国内外的特别困境，就城市化加剧以及土著民族的国内和国际移徙问题开展进一步研究、分析和讨论。

新问题和新举措

67. 讲习班明确了需要各行动方进一步关注的新问题：

(a) 应对于环境变化和荒漠化对土著社区的破坏性影响以及出现环境移民等问题给予更多的政策关注。

(b) 支持设立特别信托基金，在土著社区内部鼓励创新、经济增长和共同繁荣。请各国政府携手支持这一努力。

(c) 敦促各国政府建立有利的投资环境，提供新的资金来源，以加强土著民族的经济体和举措。

附件一

千年发展目标、土著参与和善政问题国际专家组会议工作方案 (2006年1月11日至13日, 纽约)

日期/时间	项目/方案
1月11日, 星期三	
上午 10:00-10:30	
主管经济发展助理秘书长主持讲习班开幕式	
上午 10:30-下午 1:00	项目 1 选举主席和报告员
	项目 2 通过议程和工作安排
	项目 3 土著人民参与和善政国际标准与政策
	<ul style="list-style-type: none"> • 各项国际文书和诸如人权委员会、联合国土著问题常设论坛和劳工组织等联合国机构的工作 • 联合国共同政策和联合国各机构、基金和方案的政策 • 捐助者特别涉及土著人民参与和善政的政策 • 土著施政包括哪些方面? • 土著当局的目标和需要与其他公共机构的需要和目标有哪些区别?
开幕发言: Victoria Tauli-Corpuz、Paul Chartrand、Mick Dodson、Birgitte Feiring、Chandra Roy。	
下午 3:00-6:00	
	项目 4 与千年发展目标有关的土著参与领域
	<ul style="list-style-type: none"> • 代表和执法机制 (包括两性和青年问题) • 制订目标和指标 • 参与性编制预算进程 • 参与执行、监测和评价千年发展目标计划 • 拟定千年发展目标国家报告 • 土著施政、民主与人类发展之间存在哪些联系? • 如何消除施政理论与加强或重建土著施政所需要的实际工具和实践之间的差距?
发言: Fiu Elisara、Monica Aleman、Sarah Titchen。	
1月12日, 星期四	
上午 10:00-下午 1:00	项目 5 土著民族参与和善政方面的促进因素和干扰因素, 特别是在千年发展目标方面
	<ul style="list-style-type: none"> • 民主参与性决策

日期/时间	项目/方案
	<ul style="list-style-type: none"> • 促进土著代表参与；与土著施政系统结合和合作 • 透明管理公共部门 • 获取公共服务、公共行政管理和财务管理 • 大众获取信息 • 确立政府决策和执行进程的问责制和诚信 • 获取资金 • 获得法律和司法制度的服务 • 权力下放与善政 • 各种障碍，包括缺乏有关统计数据、腐败和其他问题 • 私营部门在制订政策、立法改革和确定发展议程方面的作用以及这种作用如何影响土著人民 • 捐助界在增强或削弱土著人民参与施政和土著人民实现千年发展目标能力方面的作用 • 重点讨论阻碍土著人民获得资金、法律和司法制度服务和统计数据等公共信息的顽固障碍 • 在增强或削弱土著人民参与施政的能力方面，捐助界扮演什么角色？
<p>发言：Farmark Hlawning、Julie Kitka、Saoudata Aboubakrine、Fabiana Del Popolo。 下午 3:00-:00</p>	<p>项目 6 土著人民参与制订施政政策、法律、预算和参与实践的良好事例，尤其是实现千年发展目标方面的参与事例</p> <ul style="list-style-type: none"> • 联合国系统和其他政府间组织 • 双边捐助机构 • 国家实践 • 着重指出并且提供土著代表参与决策的重要性的例子或个案研究，提出促进土著人民参与和领导体制政策、方案和机制（包括两性和青年问题）的战略 • 提供土著妇女和男子平等参与决策进程和实现可持续发展目标活动所造成影响的事例；
<p>发言：Irina Shafrannik、Maria Choque、Selman Erguden。</p>	
<p>1 月 13 日，星期五</p>	
<p>上午 10:00—下午 1:00</p>	<p>项目 7 建设土著参与和善政体制和能力的战略</p>
<p>下午 3:00— 6:00</p>	<p>项目 8 通过结论与建议</p>

附件二

与会者名单

论坛成员：

Victoria Tauli-Corpuz
William Langeveldt
Michael Dodson

邀请的专家：

Saoudata Aboubakrine, Tin Hinan 协会(布基纳法索)
Monica Aleman, MADRE
Paul Chartrand(加拿大)
Maria Choque(玻利维亚)
Fiu Elisara-La' ulu, Ole Siosiomage Society Incorporated (萨摩亚),
Famark Hlawning, Asia Indigenous Peoples Pact
Julie Kitka(美国)
Irina Shafrannik(俄罗斯联邦)

联合国系统：

联合国秘书处新闻部
经济和社会事务部
拉丁美洲和加勒比经济委员会
国际农业发展基金
联合国人口基金)
国际劳工组织
联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
联合国开发计划署
联合国环境规划署
联合国教育、科学及文化组织
联合国儿童基金会
联合国妇女发展基金
联合国人类住区规划署
世界知识产权组织
世界银行

其他政府间组织：

欧洲联盟委员会

国际移徙组织

非政府组织：

国际土著传统交流协会

Lauravetlan 土著人民信息和教育网

Confederazin de Pueblos Indigena Euagelicas del Ecuador-Feine

土著母亲中心协会

澳大利亚和解组织

萨斯喀彻温大学土著研究系

国家：

奥地利

孟加拉国

玻利维亚

博茨瓦纳

加拿大

哥伦比亚

塞浦路斯

德国

希腊

危地马拉

印度尼西亚

日本

墨西哥

波兰

俄罗斯联邦

土耳其

美利坚合众国.

罗马教廷