



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4

当务之急和专题

分析土著问题常设论坛第一至三届会议提出的建议及其执行情况

秘书处的说明*

摘要

本说明分析了土著问题常设论坛第一至三届会议提出的建议，其中确认利于执行和阻碍执行的因素。本说明的目的是帮助常设论坛更有效地执行下列任务：(a) 就土著问题向经济及社会理事会和通过理事会向联合国各方案、基金和机构提供专家意见和建议；(b) 提高认识，促进联合国系统内统筹协调同土著问题有关的活动；以及，(c) 制作并传播同土著问题有关的资料。本说明在考虑到不同的联合国机构和理事会运作背景的基础上就如何使建议合理化和保证更有效地执行建议提出了意见。

* 为了保证加入最新信息，本文件提交较晚。



一. 引言

1. 常设论坛第一至三届会议共提出 294 项建议。第一组建议标题是“常设论坛提议的、有待理事会通过的决定草案”，共有 17 项建议。（第一届会议 5 项，第二届会议 7 项，第三届会议 5 项）。第二组建议标题是“提请理事会注意的事项”，共有 277 项建议（第一届会议 32 项，第二届会议 131 项，第三届会议 114 项），很多项建议下设有分项。因涉及方案预算问题，第一组建议指那些需要理事会审议并决定的建议。第二组建议提请理事会注意并加以考虑。各会员国可在国家一级采取行动执行建议，或影响联合国各机构、基金或机关的理事机构的有关决定。

2. 第三组建议源于常设论坛根据其决定就尤为棘手的具体问题举办的国际专家讲习班。在本报告所述期间内举办的讲习班包括数据收集与分类问题讲习班和自由、事先和知情的同意问题讲习班。一个审查重点是如何执行讲习班提出的建议。这些问题载于向常设论坛提交的报告。虽然常设论坛关于这些建议的讨论非常简短，它仍可能选择正式采纳其中一些建议。

二. 审查进展情况

3. 本报告在论坛秘书处和土著问题机构间支助小组的报告和评估的基础上阐述了建议是如何得到执行的以及哪些建议得到了执行。报告根据论坛提出的建议的特点对其进行分组，并指出哪些建议得到执行以及影响建议执行与否的因素。结论部分就如何继续保证更广泛更有效的执行提出建议。

4. 论坛秘书处已就第一届会议通过的建议的有关成果编写了一份报告（见 E/C.19/2003/3），并建立了一个建议数据库，（见 www.un.org/esa/socdev/unpfii）。针对常设论坛第二届会议，秘书处编写了已获授权领域及现行优先事项和专题进展情况的概览（见 E/C.19/2004/10）。秘书处为第三届会议也编写了同样的一份概览（见 E/C.19/2005/8）。这些报告的内容包括：

(a) 联合国系统来稿情况，其中包括各机构和土著问题机构间支助小组的来稿；

(b) 常设论坛成员的活动；

(c) 秘书处支持论坛任务的活动，其中包括建议的后续行动。

5. 在如何加强常设论坛和联合国系统的工作方面，土著问题机构间支助小组的成员也提出了他们的意见，其中包括如何提高建议被执行的可能性的意见。

6. 在向常设论坛提交的书面来稿中，联合国各机关、机构和基金以及各国政府介绍了各自的土著民族问题政策、方案和项目以及如何执行论坛专门为其提出的建议或同其活动有关的建议。下表说明联合国系统和其他政府间机构过去三四年提交文稿数量的增长情况。该表有力地说明了联合国系统和其他政府间机构越来越

越多地参与常设论坛的活动，参与的质量也有所提高。虽然各国政府和土著非政府组织来稿数量不多，但是他们积极参加各届会议，足以弥补不足。

实体	来稿数		
	第一届会议	第二届会议	第三届会议
联合国系统和其他政府间机构	9	13	15
政府	3	6	3
非政府组织，包括土著民族组织	2	5	2
合计	14	24	20

三. 分析建议

7. 常设论坛根据其已获授权的领域和工组方法围绕特别主题和交叉问题通过建议。不管建议采用什么样的标题，我们发现可按照第 8 至 13 段所述对建议进行分组：

A. 资料 and 知识的产生、管理与传播

8. 这些建议涉及：同土著民族状况和问题有关的资料 and 知识的产生；以及政府间机构和各国政府的研究、政策和方案。其中包括诸如讲习班-研讨会、研究项目和分析工作、编写报告（例如，有关《21 世纪议程》执行情况的报告）、数据收集和分类、建立网站和数据库、出版物以及使用多媒体来宣传土著问题等活动。例如，土著人口工作组研究对土著民族施加灭绝种族和灭绝民族行为的建议（第 81 号建议；第二届会议），世界卫生组织研究土著青年中普遍存在的自杀现象及其原因的 建议（第 82 号建议；第二届会议），以及世界知识产权组织（知识产权组织）研究土著民族掌握的药用植物和资源知识的利用及其对土著民族的益处的建议（第 59 号建议；第二届会议）。

B. 土著民族更多地有效参与不同的全球、区域和国家进程与机制

9. 上述建议主要指土著民族更多地参与联合国进程和机制，包括联合国各项公约，或其他政府间机构的进程和机制。具体活动包括邀请常设论坛成员参与这种进程，根据气候变化框架公约成立土著民族闭会期间特设工作组，建立自愿基金以便促使土著民族进一步参与联合国进程（知识产权组织等），以及邀请土著人成为咨询机构的成员。在土著领地成立或启动发展项目之前需要获得土著民族自由、事先和知情的同意，专心解决这种需要是促进这种参与的方法之一。

C. 土著民族、联合国机构、方案和基金工作人员和理事机构以及政府官员和政治家的能力建设和提高认识

10. 有些建议敦促各国政府和联合国系统分配资源，在土著民族的权利、权利保护机制的存在和利用方面为土著民族开展能力建设和提高认识活动，并且提高土

著民族有效参与政府和政府间机构、进程和机制的能力。能力建设的目的是要确保政府和政府间的工作人员、高级管理人员以及理事机构更好地了解土著民族面临的问题、关切的问题及其权利，确定土著问题联系人或成立土著问题股。对土著妇女、儿童和青年的特别关切总是构成这些建议的一部分。建议开展的活动包括培训—研讨会、讲习班，研究金、常设论坛成员及其他土著领袖访问联合国机构、基金和方案及参与关键活动、任命土著问题联系人或成立土著问题特别股，等等。

D. 用于教育和提高认识的资料、工具箱和准则的制订、推广和传播

11. 有几项建议要求联合国机构同土著民族一起针对不同专题包括人权文书，制作教育培训材料或工具箱，这项工作包括将现有材料译成当地语文，使用那些将土著民族关切的问题纳入其中的准则或工具(Akwe Kon准则，参与性贫穷评估等)，使用译成当地语文且适合本地背景的教材来进一步发展和加强双语教育和文化间教育。

E. 改变发展模式 and 方式，以及概念框架、政策和准则的制订，并建立相关项目反映这些转变

12. 有些建议认为有必要表达和容纳土著民族尤其同发展有关的世界观、观点和做法。其中很多建议同以人权为基础的发展方式和以需求驱动的发展方式相吻合。对主导的发展模式提出挑战，制订和执行其他发展方案，这些都是了不起的成就。提议的活动包括：制订更全面的战略、方案和项目，确定土著民族敏感的指标，举行对话或讲习班—研讨会来探讨如何执行保留土著民族特征和文化的发展方式，数据分类，保证土著民族有效参与国家和政府间机构的各种进程和活动，以人权为基础的发展方式的实际运作，从土著民族的角度分析和执行千年发展目标，建立并推广模范项目和好做法，等等。

13. 两次专家讲习班—研讨会提出的建议明确了联合国系统、各国政府和土著民族能开展的具体活动。其中很多活动仍环绕同土著民族有关的资料和知识的产生以及保证土著民族有效参与对其有影响的决策和进程。此外还包括开发工具箱和制订准则。例如，自由、事先和知情的同意问题讲习班建议编写一本土著问题手册，手册应涵盖联合国系统制订的自由、事先和知情的同意的方法和已达成共识的要素。数据收集和分类讲习班提议政府间机构、基金和方案在一个或多个国家开展协调的数据收集工作。

F. 建议执行情况和说明

14. 第一组里几乎所有的建议（见上文第1段）都已得到执行，主要原因是这些建议由经常预算提供资金。这其中包括成立常设论坛秘书处和举办两次国际专家讲习班的建议。本组有两项建议未能执行，即第一届会议提出的关于召开为期五

天的常设论坛成员闭会期间会议的建议，以及关于提供常设论坛公开会议简要记录的建议。缺少资源是未能执行这些建议的主要原因。

15. 报告中提及的有些已执行的建议涉及常设论坛成立前政府间组织和各国政府已完成、已规划或正在进行的活动。例如，为第一个世界土著人民国际十年计划的、靠经常预算或自愿基金资助的联合国人权事务高级专员办事处筹办的讲习班。另一个例子是土著人民人权和基本自由情况特别报告员受权开展的活动。虽然这些不属于常设论坛建议的活动，但是有关其执行情况的报告仍十分重要，这是因为常设论坛需要了解整个联合国系统的方案和活动，以便增强互补性并提高认识。

16. 在制作数据和资料问题上，针对上述常设论坛的这类建议开展了很多新的倡议活动。例如，联合国人类住区规划署（人居署）以“土著民族与适当住房权”为题开展的研究项目、世界银行有关5个拉丁美洲国家土著民族贫困问题的研究、国际劳工组织（劳工组织）在14个国家开展的族裔调查。联合国各机构、方案和基金向常设论坛会议提交的书面来稿是补充性资料来源，阐述了这些机构为解决土著民族的问题开展了哪些活动。另外有几项建议涉及的研究活动尚未由相关的联合国机构开展。这是可以理解的，因为当提出研究的建议时，不可能期望某个联合国机构未经内部决策程序就可以付诸实施。如果建议涉及到预算问题，各相关机构的理事会或执行部门必须先就提议的研究活动作出批准。

17. 有很多建议得到了执行，特别是那些要求中短期时限的建议。例如：儿童权利委员会在讨论日通过“土著儿童”专题，联合国各机构向常设论坛发出大量日益增加的来访邀请，以及国际农业发展基金（农发基金）为两次区域土著妇女大会提供财力支持。秘书处的数据库和报告、《木棍传书》和每季度一期的通讯是详细了解哪些建议得到执行、哪些建议未能执行的最佳消息来源。

18. 但是没有报告某些活动。有关报告和数据库的资料来源主要是书面文稿。常设论坛全体会议期间的场内口头发言尚未包括在内。例如，只有三到九个国家的政府提交了书面来稿。在常设论坛三届会议上均提交书面来稿的国家有加拿大、芬兰和俄罗斯。挪威、新西兰、危地马拉、墨西哥、厄瓜多尔和委内瑞拉只是偶尔提交书面来稿。考虑到几乎经济及社会理事会的所有成员均出席常设论坛的全体会议，可能需要查阅新闻部针对论坛讨论发布的每日新闻稿，才能充分掌握其他成员所报告的情况。

19. 有些旨在促进土著民族更多参与政府间和政府进程的建议得到了执行。联合国各机构向常设论坛成员发出大量邀请，包括邀请论坛成员以观察员身份出席农发基金理事会大会，并让土著人加入各实体的咨询委员会。知识产权组织和生物多样性公约已经另外成立自愿基金来资助土著人参与各种政府间进程。

20. 在能力建设进程方面，有些机构已经为其职员和其他感兴趣的相关方开办培训班。

四. 有利因素

21. 促进执行的有利因素包括：

(a) 有些联合国机构已经在执行专门为土著民族制订的方案，其中有些机构已就土著民族问题起草政策。常设论坛的建议为继续开展、扩大或重复举办这类活动提供了更多理由；

(b) 常设论坛提供专家咨询意见和促进统筹协调的明确任务加重了其会议产生的建议的分量。有些建议已在若干进程中得到阐述，例如土著人口工作组或生物多样性公约工作组第 8(j) 条。然而，这些机构的任务不同于常设论坛。由于联合国机构将出席常设论坛以后的会议，因此要求他们编写报告说明他们执行了哪些建议和未能执行哪些建议并作出分析是个很好的做法；

(c) 论坛秘书处向联合国各机构提供专门针对各该机构的最后报告和建议，除其他外尤其是就联合活动建议采取后续行动并提供支助，论坛秘书处发挥的作用促进了若干项建议的执行；

(d) 联合国各机构联系人积极参与并承诺执行分配给各该机构的建议，常设论坛同其他机构之间建立合作伙伴关系，这是推动各方案和项目执行的主要因素；

(e) 如果建议的执行需要额外资源，有些联合国机构会调拨部分资金来保证这些被视为重要的建议得到执行。联系人坚持确保建议得到执行，此外，常设论坛成员积极参与提供意见和支助，这两个因素综合起来有助于建议得到成功的执行；

(f) 来自机构间支助小组成员的精神支持和财力支持也是促进建议执行的有利因素，两位或多位成员协作执行同一建议时尤为如此；

(g) 土著民族问题是挑战主导模式的尖端问题，因此对发展新论述和以非传统的方式执行发展和人权工作提出了挑战。有些联合国和国家政府的工作人员成功地应对这些挑战；

(h) 有些土著领袖或非土著倡导者，不管他们是不是常设论坛的成员，都同一些联合国机构密切合作，这些机构邀请他们在执行建议方面提供意见和支持。

五. 制约因素或障碍

22. 制约因素或障碍包括：

(a) 有些建议的执行需要大量财力支持，但是却不包括在各机构、方案和基金的预算中，因此这部分建议仍未得到执行；

(b) 很多需要研究的建议尚未得到执行。相关机构缺少开展此类项目的财力和人力，这可能是未执行的原因；

(c) 做关键决定的职员、高级管理人员或理事机构对土著民族及其问题缺乏认识；

(d) 在很多联合国机构内以及各国政府内，土著民族问题仍不是高度优先项目；

(e) 有些机构无力执行建议。联系人往往还承担许多其他责任。因此，向他们所在机构提出的建议仍未得到执行；

(f) 土著民族问题对主导模式和行动方式提出了挑战，使某些联合国职员和政府官员深感不安。

六. 结论

23. 虽然有些建议尚未得到执行，但是大量重要建议已得到执行或正在执行的过程中。其中包括：就土著民族最关键的问题（如，数据收集和自由、事先和知情的同意）举办讲习班；召开联合国各机构内部关键人员参加的会议；为联合国工作人员举办培训班，以便使他们更好地了解土著问题；将土著问题纳入联合国系统的不同出版物（《因诺琴蒂文摘》、农发基金的出版物、劳工组织的出版物，等等）；以及从族裔角度对减贫战略文件和千年发展目标报告进行审计和审查，以便评估这些文件和报告如何处理土著民族问题等等。

24. 常设论坛通过确定应优先执行哪些建议以及为其届会确定特别专题执行其任务。判断哪些专家讲习班可以得到经常预算的支助并非易事。要保持微妙平衡，需要考虑土著民族、联合国各方案、机构和基金及成员国的利益。联合国各方案、机构和基金、各国政府诸多代表和土著民族代表积极参与上述两个讲习班，表明各相关方有意寻求具有建设性的解决方案来解决土著问题。

25. 在过去的三年中，联合国及其他政府间机构显然越来越多地参与常设论坛举办的会议和专家讲习班-研讨会。诸如儿童权利委员会等条约机构的参与非常重要，因为这样可以把条约机构的工作同诸如联合国儿童基金会（儿童基金会）这样的机构以及其他处理儿童问题的机构的工作相互挂钩。由于常设论坛的影响力必须延伸到区域、国家和地方一级，欧洲理事会和拉丁美洲和加勒比经济委员会的参与向常设论坛提供了更多增进了解所需的区域观点。

26. 选择土著儿童与青年问题和土著妇女问题等特别专题是常设论坛的重要决定。从土著民族中最脆弱的群体着手开展工作，这向所有行为者、各国政府、联

联合国系统以及土著民族发出了正确的信号。强调这些特别专题的进程中提出的建议同各行为者的优先项目相互呼应。这也有助于在常设论坛会议上形成积极的氛围。

27. 有些联合国机构积极参与执行为它们提出的建议，甚至将执行活动扩展到区域、国家和地方一级，为其他机构树立了良好的榜样。例如，有关土著儿童和青年问题的建议不仅靠儿童基金会执行，而且还要靠儿童权利委员会、劳工组织和论坛秘书处执行。针对土著儿童的活动目前已经在国家、区域（拉丁美洲）和全球一级展开。

28. 土著问题机构间支助小组在进一步讨论如何执行建议和如何加强同常设论坛的关系方面发挥了重要作用，这是对常设论坛的工作作出的积极贡献。该小组提交的大量来稿详细阐述并广泛传播了正在讨论的问题，这些来稿进一步推动了建议的执行。

29. 有些重要建议（例如三届会议上均提出的成立自由、事先和知情的同意问题工作组的建议），未得到执行，这仍是令人关切的问题。虽然很多建议要求展开研究活动，但在这方面尚无多少进展。

30. 在土著民族的权利和问题上为土著民族、联合国职员、高级管理人员和理事机构、政府官员和政治家开展提高认识和能力建设活动，不应忽视这项活动的重要性，但是注意到已开展活动的机构对建议持有更支持的态度和反应。

31. 曾有人提议让三个或更多联合国机构就具体领域的合作实施联合项目，以便在提高互补性和协同性方面积累更多有利的经验。但是仍有人抵制这项提议。该提议的目的是避免因发展机构之间势力范围之争而牺牲土著民族的利益。

32. 重要来稿包括：世界银行关于5个拉丁美洲国家土著民族贫困状况的研究、劳工组织从族裔角度对减贫战略文件进行的审计以及论坛秘书处对千年发展目标报告的审查。世界银行的研究描绘了土著民族占相当人口的国家土著民族贫困的具体状况，也表明多数国家仍忽视土著民族的存在。

七. 建议

33. 论坛秘书处应继续努力编写概览报告，如《木棍传书》，每季度一期的通讯，并维护建议执行情况的数据库。论坛秘书处还应该审查论坛会议期间提出的口头意见，注意涉及建议执行工作的意见，应将其列入书面来稿所提供的资料。

34. 土著问题机构间支助小组应继续发挥作用，分析论坛的建议，并提出意见以促进相关机构以最有效的方式执行这些建议。其中包括如何组合建议以及土著民族可利用哪些资料来影响联合国系统内部决策的提议。

35. 鉴于仅前三届会议提出的建议数量已经非常庞大，更不必说第四届会议提出的建议，有必要使建议合理化。有些表述方式不同的类似建议可合成一项建议。按照本说明采用的标题对建议进行分组是合理化的方式之一。常设论坛成员应继续采纳避免重复往届会议内容的方式。
36. 应以普遍形式编写执行建议的好做法，并广泛加以传播，使其为土著民族、联合国系统、各国政府和其他相关方提供范例。
37. 应鼓励更多国家政府和土著民族组织提交书面报告来阐述他们如何执行为其提出的建议，除其他外阐明并分析执行的有利因素和制约因素并建议如何排除障碍。
38. 应鼓励土著民族组织在地方、国家和区域一级自行监督常设论坛向联合国系统和其他机构提出的建议的执行情况。土著民族组织可向常设论坛提交报告，以便使其了解建议执行的程度。
39. 应针对如何消除本说明提到的障碍多加讨论。
40. 土著民族和其他发展行为者之间建立更有效的伙伴关系是保证更有效执行建议的方法之一。近期，即 2006 年 2 月，在格陵兰岛 Nuuk 举办了建设伙伴关系讲习班，期间提出的建议可用于指导这方面的工作。
41. 在推动土著民族全面自主发展的有关论述和实践方面，土著民族之间以及土著民族与政府间机构和政府机构之间应加强对话，以便进一步完善概念并就如何执行建议达成协议。
-