



经济及社会理事会

Distr.: General
9 March 2009
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第八届会议

2009年5月18日至29日，纽约

临时议程* 项目6

与联合国六个机构和基金进行全面对话

从联合国系统和其他政府间组织收到的资料

联合国开发计划署**

摘要

本报告重点介绍了联合国开发计划署(开发署)2008年开展的关于土著人民的倡议和活动,特别关注若干主题和方案。2007年9月13日通过的具有历史意义的《联合国土著人民权利宣言》(大会第61/295号决议,附件)对开发署与土著人民保持接触提供了新的推动力。

之前,开发署在该领域的倡议,比如全球加强人权方案和开发署-全球环境基金(全球基金)社区适应性项目,在土著问题常设论坛以往建议的基础上将土著人民问题纳入其努力。开发署《2007/2008年人类发展报告》建议在应对气候变化问题方面,监督共同目标的治理结构不能只局限于养护和排放目标,还须扩大到环境和人类发展方面所关切的问题,包括对土著人民人权的尊重。在本报告发布以来,开发署在亚洲和太平洋开展的土著人民权利和发展区域倡议还于2008年组织了全球、区域和社区对话。

* E/C.19/2009/1。

** 为确保将最新情况包含在内,延迟了本报告的提交。



2008年，开发署继续支持建立土著人民参与机制，比如全球基金小额赠款方案和联合国玻利维亚国家工作队土著人民咨询委员会。开发署通过土著问题机构间支助小组以及联合国发展集团土著问题工作组与联合国系统密切合作，以期在国家一级各项机制和进程中将土著人民问题主流化。开发署欢迎常设论坛提供指导，特别是在有关按照《联合国土著人民权利宣言》第41条和第42条规定为全面执行该宣言做出贡献方面提供指导。

在落实常设论坛各项建议方面，开发署已经建立了一个内部联络委员会以协调土著人民问题领域的努力并使其最佳化。新的开发署民间社会战略突出强调了在提高面对被边缘化和被排斥的各群体的参与程度方面开发署将发挥重要作用。在这方面，开发署将继续联合其他行动者和合作者的力量，以便在未来几年提高土著人民的权利。

一. 导言

1. 本报告根据土著问题常设论坛的各项建议提交联合国开发计划署（开发署）第七届会议及往届会议。报告还提供了开发署在过去几年和 2008 年开展的与常设论坛工作相关的各项活动、项目和方案的详细情况。这份报告无意提供一份有关开发署所在全部国家开展的各项倡议的完整记录，而是提供一份概览，说明开发署对土著人民权利和人类发展的一系列承诺。

2. 2008 年 4 月，常设论坛主席团会见了开发署署长、拉丁美洲和加勒比区域局主任以及其他开发署工作成员。讨论集中在如何加强开发署、土著人民和常设论坛之间的合作。常设论坛在其 2008 年报告中敦促开发署建立一支工作队，作为总部与国家一级土著问题协调中心的联络机制，从而增强其在土著人民问题上的体制能力。此外，论坛还建议由土著问题专家出任协调人（E/2008/43，第 67 段）。

3. 作为回应，在开发署内部，伙伴关系局在纽约总部成立了土著人民-开发署联络委员会，由各开发署做法、区域和实务局指定的协调人组成。该联络委员会将使当前与土著人民建立伙伴关系的工作最佳化、系统化，并提供合作指导。委员会还将确保各种联系，为正在进行的各项倡议提供支持，比如关于亚洲和太平洋土著人民权利和发展的区域倡议以及一项新的与拉丁美洲和加勒比土著人民保持接触的区域倡议——这是开发署《全球加强人权方案》的一个主要组成部分。该项区域倡议将于 2009 年 3 月开始，致力于开展与土著人民和各政府间的国家对话进程，以期共同确定有效落实《联合国土著人民权利宣言》所载各项原则的战略。

4. 通过呼吁开发署支持政府确定加强最贫困社会部门以及妇女、青年、残疾人和土著人民参与程度的有效干预措施，开发署 2008-2011 年战略计划强调了人类发展、人权和国家所有权之间的联系。对在这些群体中动员民众参与的支持是加强他们参与决策制定过程的根本基石。在 2008 年世界土著人民国际日之际，开发署署长重申开发署将继续支持为确保土著人能够发出清晰有力的声音而努力，他们也会为当地、国家和全球发展进程做出贡献。

二. 开发署全球土著人民方案和倡议

5. 《开发署人类发展报告：应对气候变化：分化世界中的人类团结》¹（<http://hdr.undp.org/en/>）明确指出，仅依靠气候变化方面的国际合作不能解决导致毁林的更广泛的问题，世界正在失去将气候变化减缓议程与更广范围的人类发展惠益相连的机会。一些开发署方案中包含直接涉及土著人民对气候变化产生积极影响的倡议，以下为这些方案的重点。

¹ Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2007.

A. UN-REDD 方案

6. 联合国降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放合作方案（UN-REDD 方案）是粮农组织、开发署和环境规划署之间的一项合作。UN-REDD 方案旨在使经济平衡有利于森林的可持续管理，如此一来丰富的经济、环境和社会货物和服务就会使国家、社区和森林使用者受益，同时还能促进温室气体排放的大幅削减。

7. 开发署已代表 UN-REDD 方案同土著人民和其他依赖森林的社区开展了一系列对话和磋商，这是规划阶段的一部分。2008 年，开发署牵头开展了以下对话：

(a) 在可持续发展委员会第十六届会议期间，开发署、野生动物养护协会、美国国际开发署、莱特国际法律和司法中心以及福特汉姆艺术和科学研究生院举办了“人与环境”系列讨论，主题是“关于气候变化、养护和减贫的碳市场：降低因森林砍伐和退化所致排放量的机会与挑战”；

(b) 开发署继续在两项活动进程中开展土著和当地人与气候变化政策制定者之间的对话：（一）5 月在波恩召开生物多样性公约缔约方大会第九次会议期间举办的 Dorf 社区；以及（二）10 月在西班牙巴塞罗那世界自然保护大会期间举办的 Poble 社区，各国政府代表和土著人民组织的领导就该问题交换了观点。

8. 通过这些活动，技术和保护专家、各国政府代表、私营部门以及联合国机构讨论了与针对土著和当地人民的项目相关的潜在惠益和风险。在这些活动中，土著和当地与会者表达了对各项倡议的关切，概述如下：

(a) 获得有关拟议 UN-REDD 方案的清晰、可理解、准确和最新信息的必要性；

(b) 需要以书面文件确保土著和当地人民将从 UN-REDD 方案获益的必要性；

(c) 关于何种机制将能确保土著和当地人民被纳入 UN-REDD 方案磋商进程的不确定性；

(d) 理解/克服土著和当地人民在给自然标以货币价值时所感受到的文化脱节的必要性；

(e) 担心包括在清洁发展机制中回避毁林等问题将导致进一步的边缘化，因为该机制尚未在各开发银行、私营部门及土著和当地人民之间建立实质性伙伴关系；

(f) 对市场机制是否能够为保护社区利益以及养护生物多样性提供充分鼓励的怀疑；

(g) 阐明有关 REED 的非市场机制的必要性；

(h) 与 REDD 相关的补偿计划的必要性，以便考虑向长期保护森林的土著和地方社区提供“有追溯力的”惠益。

9. 2008 年 11 月，UN-REDD 方案与生物多样性公约秘书处、Tebtebba 基金会及联合国大学传统知识倡议合作，在菲律宾巴基奥市举办了关于降低因森林砍伐和森林退化所产生排放的全球土著人民磋商会议（见 <http://www.un-redd.net/events/GlobalIndigenousPeoplesConsultationonREDD/tabid/551/Default.aspx>）。参加此次磋商会议有来自 18 个国家的土著人民组织的代表和联合国各机构的代表，会议确定了确保 UN-REDD 方案各项倡议具有包容性且有益于土著人民的支配性原则和关键建议。磋商会议各位与会者确定了以下支配性原则：

(a) 《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约》应当对有关 REDD 和土著人民的所有活动采取一种促进人类发展的方法；

(b) 必须确保所有可能影响传统生计/领域的 REDD 活动都经过土著人民独立自主的、事先知情的同意；

(c) UN-REDD 方案活动必须由合法的土著当局、机构和组织来开展，以确保包括妇女和青年在内的广泛的土著人民代表性。

10. 除支配性原则外，与会者还就以国家和全球活动为目标的 REDD 倡议提出了许多建议。这些建议载于磋商的总结报告（见 http://www.unutki.org/downloads/File/Events/Report_Global_IPs_Consultation_REDD_14Nov08_rev1.pdf）。

11. UN-REDD 方案政策委员会将纳入一名高级别土著代表。政策委员会委员将为 UN-REDD 方案确定总体方向，并核准借助 UN-REDD 方案基金筹资的项目。UN-REDD 方案已请包括土著人民组织代表在内的独立的民间社会咨询小组提供信息，从而就项目活动的规划和落实提出意见和建议。

12. UN-REDD 方案还为与土著人民和其他以森林为生的社区保持接触制定了一套指导方针——UN-REDD 方案政策委员会将于 2009 年 3 月批准其草案。这些指导方针将以关于 REDD 的全球土著人民磋商会议制定的各项原则和建议为基础，并将概述在全球和国家一级为确保 UN-REDD 活动维护和尊重土著人民权利而需采取的 necessary 步骤。

B. 全球环境基金

13. 由开发署代表全球基金伙伴关系在全世界超过 115 个国家执行的全球环境基金小额赠款方案支持采用创新方法使全球环境优先事项适应发展需求。该方案通过直接的社区工作来实施，向非政府组织和社区组织提供 50 000 美元的赠款，

用于其自行规划的项目。通过鼓励社区和国家对各方项目倡议的主人翁意识，该方案促成了与其工作相关的可持续方法和长期支持。

14. 全世界至少有 15%的方案项目由土著人民组织和/或在土著人领土及社区保护区实施。土著和社区保护区是全世界土著人民和地方社区以自愿和自主的方式保护的场所、资源和物种生境。这种保护做法与当地有关生计的战略以及当地文化的精神和物质价值观密切相连，可能是世界上最古老的方法。然而矛盾的是，它也是最不被理解和认同的方法，在今天已处于极度危险之中。在这方面，开发署/全球基金小额赠款方案已经对开发恰当的参与性制图技术（网络追踪工具、参与性地理信息系统、参与性视频）以便通过以人类发展为基础的方法记录和保护这些区域给予了紧迫的关注。

15. 2008 年，全球基金与自然保护联盟的相关委员会合作，为有关土著和社区保护区的一系列倡议提供支持，并在一些国际政策论坛上分享了关于这些区域及以社区为基础的适应气候变化的实地经验，包括：2008 年 2 月在罗马举行的保护区问题不限成员名额特设工作组第二次会议；2008 年 4 月在纽约美国自然历史博物馆召开的主题为“在快速变革的世界中的可持续文化和生物多样性：全球政策方面的经验教训”的会议；2008 年 5 月在波恩召开的生物多样性公约缔约方大会第九次会议；以及 2008 年 10 月召开的自然保护联盟世界自然保护大会。

C. 社区适应性

16. 气候变化将对土著人民的生活和生计产生重大且比例失衡的影响。许多土著人民直接依赖于气候敏感性强的自然资源，或生活在容易受到气候变化影响的地区。在这方面，一项按照全球基金小额赠款方案执行模式实施的开发署-全球基金社区适应性项目于 2007 年 11 月启动，对全球基金适应性战略优先事项的社区部分进行试点，以期在气候变化影响下增强他们赖以生存的社区和生态系统的复原力。在开发署全球基金社区适应性项目的十个试点国家方案中，危地马拉、玻利维亚和越南将集中关注以在土著社区减少气候变化风险为目标的项目，如下所示（见 www.undpadaptation.org/project/cba）：

(a) 在危地马拉，项目正在 Kiché 和 Mam 社区进行，重点关注减少高地农业生态系统山体滑坡和土壤流失方面日益增长的危险；

(b) 在越南，正在 Muong 社区开展旨在稳定农用水资源的项目——该社区的降水和水文情态越来越不规则；

(c) 在玻利维亚，项目发展活动围绕的的喀喀湖周边土著聚居地区进行规划，为此，项目构成主要关注对玻利维亚高原日益增长的干旱性及不断变化的水文状况的适应性。

17. 开发署在亚洲和太平洋开展的土著人民权利和发展方案与土著人民和 Christensen 基金合作，在孟加拉国、中国、老挝人民民主共和国、印度、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾和泰国开展八个项目。这些项目将展示亚洲地区的土著社区如何善用自然资源保持他们的生物-文化多样性以及在不丧失其文化和身份的同时适应气候变化的最佳做法。该方案支持创新的、能鼓舞人心的、且与生物-文化性和赋予社区权力相连的项目和伙伴关系。

D. 赤道倡议

18. 赤道倡议 (<http://www.undp.org/equatorinitiative>) 是开发署、民间社会、商界、政府和社区之间开展的一项合作，旨在通过利用对生物多样性的护养及可持续使用帮助发展能力和提升基层工作的地位，以此减少贫困。

19. 通过赤道倡议，开发署有机会在常设论坛第七届会议期间参加两项活动。4月21日，开发署环境和能源小组及全球基金/小额赠款项目举办了第一次题为“与土著和当地人民就气候变化和保护生物多样性问题开展的磋商”的活动。4月25日，国际养护组织与赤道倡议、部落联系基金会、德国政府、热带森林土著部落民族国际联盟及土地乃生命组织一道举办了为期一天的题为“土著和当地人民与气候变化：动员合作行动”的讲习班。此次活动期间，从德国常设代表团到联合国，土著群体与各国政府代表、私人部门、联合国各机构和国际非政府组织就气候变化实地影响及应对气候变化的国际政策措施分享了他们的知识，发表了他们的观点。

20. 4月，赤道倡议在常设论坛举办了一个会外活动小组，在该小组中常设论坛主席兼 Tebtebba 基金会执行主任与开发署高级顾问及各位政策专家就土著人民在气候变化机制和保护生物多样性努力中的作用进行发言。降低因森林砍伐和森林退化所致排放量以及气候变化是讨论的主题。

21. 在波恩召开的生物多样性公约缔约方大会第九次会议上，赤道倡议组织了 Dorf 社区庆祝当地和土著群体的成功，其中还包括解决诸如毁林等问题的介绍和专门小组。2008年末，在自然保护联盟的世界自然保护大会上，赤道倡议举办了一次类似活动，即 Poble 社区。在 Poble 社区，当地和土著群体分享了彼此的知识，还对与土著人民相关的问题进行了讨论，比如社区保护区、流动的土著人民的权利以及森林的丧失，因为这与语言和文化的灭亡息息相关。

三. 开发署土著人民权利与发展区域倡议

22. 土著人民权利与发展区域倡议是开发署区域方案编制的一部分，由曼谷区域中心负责执行。该中心向亚洲和太平洋 25 个国家的开发署国家办事处提供建议和技术支持。该倡议提供了一个中立空间，可以将各政府、开发署、机构和土著

人民组织召集起来讨论和达成各项合作框架。该区域倡议将继续其在开发署 2008-2011 年亚洲和太平洋地区区域合作框架内的工作。

A. 人类发展方法和土著人民

23. 2008 年，在全球加强人权方案的支持下，土著人民权利与发展区域倡议于 2008 年 11 月 4 至 9 日在泰国举办了一次次区域培训讲习班。该讲习班向与会者提供了国际法方面的技能培训，利用《联合国土著人民权利宣言》作为概念框架指导土著人民人权和发展方面的应用。在一支土著问题土著专家工作队的指导下，该区域倡议将开发一套有关人类发展方法和土著人民的手册和工具包。该工具包将特别针对土著人民设计——他们通常是开发署目标群体中最易遭受侵害和被边缘化的群体。

B. 促进有关土著人民问题的对话

1. 有关《联合国土著人民权利宣言》以及促进和保护东南亚地区土著人民权利的机制及其相关性的互动区域对话

24. 2009 年 1 月 28 至 29 日，开发署区域倡议和联合国人权事务高级专员办事处（东南亚区域办事处）举办了第一次有关《联合国土著人民权利宣言》及其促进机制的互动对话。第一天与来自东南亚的联合国驻地协调员/开发署驻地代表开展了互动对话。确定了一系列问题以确保当前工作在以下几个方面对土著人民的问题给予充分关注：社会融合、减贫和千年发展目标追踪；普遍定期审查和条约机构；以及数据分解方面的国家努力。

25. 2008 年 4 月 22 日，在常设论坛第七届会议期间，开发署区域倡议组织了一次有关气候变化和土著人民生物文化多样性的全球互动对话。土著代表、各政府、常设论坛成员、联合国各机构及其他各方就土著人民如何应对气候变化交换了意见。

26. 在 Christensen 基金的支持下，开发署区域倡议一直都在亚洲脆弱的生态系统中开展社区对话。2008 年，在马来西亚沙巴和菲律宾 Cordillera 地区组织了两次社区对话。比如，在沙巴的社区对话提出了有关保护传统知识体系、其与气候变化的关联以及该社区如何成功保护了其文化、身份和土著知识等方面的问题、挑战和机遇。

2. 关于《联合国土著人民权利宣言》的意识提高和宣传

27. 曼谷区域中心在全球加强人权方案的帮助下开展了关于《联合国土著人民权利宣言》的提高认识活动。2008-2009 年期间，在与土著人民组织和各伙伴的密切合作下，《宣言》已经被翻译为印度尼西亚文、高棉文、孟加拉文和泰文。该区域倡议将继续关于《宣言》的提高认识活动，并努力将《宣言》翻译成亚洲其他国家语文。

3. 通过交流赋予亚洲土著人民权利

28. 开发署在 2007 年 12 月 6 至 8 日在马来西亚 Bario 召开的电子 Bario 知识博览会上组织了土著人民电子融合和媒体初期规划会议，构思一项有关在《宣言》第 16 条范围内通过交流促进对土著人民赋权的新倡议，重点集中在人类发展方法。2008 年 7 月在泰国清迈召开的后续讲习班明确了倡议的重点以及提出的额外因素。

4. 第一届亚洲土著人民博览会

29. 亚洲土著人民条约基金会与开发署区域倡议合作于 2008 年 7 月 26 至 27 日在泰国清迈举办了第一届亚洲土著人民区域博览会，它使土著组织和社区、联合国各机构、非政府组织、捐助方和政府汇聚一堂，一起庆祝《联合国土著人民权利宣言》的通过——这是亚洲土著人民团结和多样化的象征。

5. 亚洲青年领袖治理

30. 亚洲领袖青年治理是一个与亚太地区治理方案、能力 2015 年倡议和亚太社会性别主流化方案密切合作形成概念并落实的交叉实践倡议，始于 2005 年。它已收到了来自联合国民主基金的一笔赠款，很快即可完成。亚洲青年领袖治理一直被看作是一项旗舰能力发展倡议。领袖成员的关注和视角促使开发署规划一个更加正式的机制以支持国家一级的领袖发展革新。通过一项竞争进程，为孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚和菲律宾选择了由成员自身牵头发起的五个创新国家试点项目。未来的计划包括为土著领袖提供培训及与各国家机构保持接触，以确保在国家一级实现更大的可持续性。

C. 土著妇女

31. 开发署土著人民权利与发展区域倡议同亚洲土著人民条约基金会及当地合作伙伴一道开展了有关土著妇女决策的培训方案。培训的重点是解决土著妇女在其社区日常生活和关系中的能动性问题。开发署亚太社会性别主流化方案也为培训及培训手册的编制提供关键性投入。

32. 在开发署国家办事处的参与下，2008 年在印度尼西亚和老挝人民民主共和国开展了有关土著妇女决策的培训方案；印度尼西亚的培训于 2008 年 8 月 24 至 28 日在 Gunung Batu Nausus、Fatukoto Village/Molo、Timur Tengah、Selatan、Nusa Tenggara Timur 举行。该方案的当地举办方和共同组织者包括亚洲土著人民条约基金会的成员及其体系，liansi Masyarakat Adat Nusantara。老挝人民民主共和国的培训于 2008 年 10 月 27 至 31 日在万象举行，当地举办方和共同组织者包括亚洲土著人民条约基金会的成员及其体系；性别发展小组和社区知识支助协会。

四. 选定的国家一级倡议

A. 开发署孟加拉国办事处

33. 孟加拉国的吉大港山区是一个具有文化多样、实施起来极具挑战性的发展平台，拥有该国最大的土著人群体。该地区正在逐步从数十载的国内冲突和社会隔离中恢复过来。开发署孟加拉国办事处通过吉大港山区发展基金开展了一个关于促进吉大港山区发展和信心建立的项目，有以此来解决这一遗产问题。该方案通过与捐助方、各级政府、联合国各机构、非政府组织和当地社区的合作来实施。其目的是支持孟加拉国政府、吉大港山区和当地社区在自立、地区参与、政府放权及持久和平原则基础上实现加速的可持续社会经济发展和减贫。

34. 该项目的社区赋权部分涉及吉大港山区三个山区的16个区(次级地区),2008年覆盖了2 177个社区。此外，还新成立了450个社区妇女小组，使得妇女能够制定自己的社区项目并从中受益。15个当地非政府组织合作伙伴参与了对小型社区牵头项目的资金调配和培训。在能力发展方面，在分散的机构内设立了方案执行委员会。为吉大港山区各机构提供后勤援助，同时还为1 100多名传统领袖提供了培训。

35. 信心建立活动的开展旨在提高对土著文化的认识和促进和平建设。在达卡举办的2008年土著文化节吸引了逾13 000名参观者。还安排了去往菲律宾和澳大利亚的有关土著机构主题的考察旅行。

36. 在教育部分，15个区的90所学校进行了翻修，每所学校还成立了学校管理委员会(SMCs)和母亲小组。组织了教师培训课程，并且正在编制教师培训手册。为教师组织了有关儿童保护和爱幼学校的培训课程。方案还促进建立了语言委员会，用吉大港山区十种语言中的七种编制了多语种教学及学习资料，其中一些之前并无文字记录。2008年取得的进步将推动吉大港山区优质多语种教育体系的建立，从而推广和保护土著语言。

37. 卫生部分正在通过一个社区卫生服务工作者、卫星诊所以及流动卫生队网络扩展其活动。2008年，一共接诊了210 615名患者。鉴于蚊帐发放和疟疾病例实地诊断救治综合战略的有效性，2008年的疟疾死亡人数出现下降，15 105例疟疾病例得到确诊并获得有效救治。

38. 性别主流化是吉大港山区发展基金一项关键的交叉性活动。针对土著妇女领袖组织了能力建设培训方案，同时还有培训者经验培训。成立了一个基层土著妇女领袖网络，使被边缘化的土著妇女及其社区、土著人民组织以及当地政府倡导者彼此联系起来。吉大港山区发展基金也对吉大港山区妇女组织网络的形成提供了帮助。每年，基金都会提供行政管理支持，并帮助选择20名土著学生在澳大

利亚国际开发署的资助下前往澳大利亚多所大学学习。截至目前，基金已经向 60 位此类学者提供了帮助。

B. 开发署玻利维亚办事处

39. 在玻利维亚，联合国系统为联合国国家工作队建立了一个关于跨文化问题的机构间工作组和一个土著人民咨询理事会。咨询理事会成立于 2006 年 12 月，促进了土著人民代表与联合国各组织及机构代表之间的协商，包括土著人人权和基本自由情况特别报告员和食物权问题特别报告员。作为其与外交部合作的一部分，开发署玻利维亚办事处还向土著人民组织代表提供了财政支助，以帮助他们参与常设论坛和其他国际论坛的会议。

C. 开发署布隆迪办事处

40. 开发署布隆迪办事处一直在发展小额融资和中小型企业项目方面为 Batwas 协会提供支持。该倡议是和平建设方案的一部分，目的是在 30 年内战结束之后建设长久和平。Akeza 协会是与开发署共事的组织之一。其首要目标一直都是通过开发创收项目，特别是陶器领域的项目，以及提供诸如出口等领域的商业管理培训来协助社区能力建设。

D. 开发署中国办事处

41. 开发署中国办事处一直都在与政府合作落实以下三个项目，这些项目的目的是促进中国少数民族的经济和社会发展：

1. 少数民族减贫项目（2006-2010 年）

42. 自 1978 年开始实行经济改革以来，中国已经在减贫方面取得了重要成就。靠每日不足一美元生活的贫困人口数量在 1990 至 2002 年间从 4.9 亿降至 8 800 万。尽管这一成功已使数百万少数民族人民摆脱贫困，但与其他更先进的群体和地区相比，少数民族仍旧落后很多。

43. 该项目旨在通过增强机构性支助机制和社区应对措施，在目标少数民族群体中增进人类发展成果。它采用一种全面的方法，即：（a）从省/区域级别到国家一级，帮助发展和强化在管理协调以需求为基础的扶贫方面的领导；（b）从国家到社区，支持在有针对性的减缓贫穷干预措施方面的工作能力；和（c）为管控基于文化和自然资源的旅游业和文化产业的生长以消除贫困建立必要的支助体制结构。

2. 西藏发展和减贫方案（2006-2010 年）

44. 随着经济的增长和平均收入水平的提高，西藏各项发展指标持续稳步上升。然而，该地区在人类发展方面仍然明显落后于中国的其他地区。该方案旨在通过借助文化资源改善生计的同时减少贫困和保护传统文化表现形式。

3. 针对少数民族的以文化为基础的发展（2008-2011 年）

45. 除享有平等的政治和经济权利外，中国宪法保障所有少数民族的宗教信仰自由、使用和发展自己语言文字的权利以及保护或更改其文化传统和习俗的自由。最近，这些权利得到了《区域民族自治法》（2001 年）和少数民族公共事务发展第十一个五年计划——中国第十一个五年计划（2007 年）的一部分——的承认。

46. 中国正在与联合国一道努力确保提供多样化、跨部门的国际建议和专业技能，以使其迈向越来越注重人类发展的方法，从而促进少数民族的发展。八个联合国机构²一直在由开发署—西班牙政府实现千年发展目标基金资助的联合国—中国文化与发展伙伴关系框架下并肩工作。该框架认识到，需要以注重文化敏感性和恰当的方式接触中国的少数民族，那里的文化多样性是公认的人类共同遗产，其对于人类的必要性就好比生物多样性之于大自然一般。

E. 开发署哥伦比亚办事处

47. 开发署哥伦比亚办事处向政府和土著人民组织提供支持，以期就一项提案达成共识，即以一种民族的方法制订有关土著人民问题的公共政策。该提案包含在 2006-2010 年国家发展计划中。

48. 在 Nasa 土著人民综合赔偿问题解决办法的背景下，开发署已经向各方提供帮助以寻求对话机会。开发署还为获取土地提供技术援助，并且提供机会以便在社区内达成一致。在 2007-2008 年间，国家购买了大约 4 100 公顷土地作为赔偿，并为人生规划的制订提供帮助。尽管没有实现商定一致的赔偿，但是到目前为止，在这方面所取得的进展已称得上是划时代的。

49. 在包含了诸如农民和非洲后裔等社会群体的 2008 年农民动员行动中（土著“Minga”），开发署应政府和社区的请求参与了该进程，扩大了进行对话和达成共识的空间，以期在社区和国家力量间达成协定，避免冲突。在较高级别确定专题行动和政治对话从而共同找到解决之道是有可能的。

50. 开发署与其他联合国机构合作，一直在为增强土著社区在其物质和文化完整性遭受侵害的情况下的组织能力提供技术援助和开展后续行动，同时还兼顾到因武装冲突陷于危机的社区的卫生、营养或物质安全，包括在纳里尼奥、查科、苏克雷、梅塔和圣玛尔塔内华达山脉。

51. 开发署还向亚马逊各土著社区提供帮助以增强各种传统和生产活动，以及遵照风俗习惯进行的自然资源管理。与此同时，开发署还通过促成一个土著人当地发展机构，为与民间社会建立交换机制提供支持，比如 Nasa 的例子。

² 粮农组织、劳工组织、开发署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、工发组织和世卫组织。

52. 一直以来，开发署都善于将土著人民问题纳入各项方案，特别是在和解与和平建设以及治理和监测千年发展目标等方面。土著人民组织、人道协调厅及各联合国机构（人权高专办、难民署和开发署）建立了一个广泛的土著人民土地干预工作和优先事项协调及联系框架。开发署将与其他国家实体、联合国各机构和土著人民组织一道，支持为奴卡马库族人编制一项综合服务计划——该游牧少数民族群体已被确认濒临灭亡。

F. 开发署厄瓜多尔办事处

53. 开发署厄瓜多尔是联合国关于跨文化问题的机构间技术小组的组成部分。该小组将在未来三年执行一项有关“发展和文化多样性促进减贫和社会融合”的联合项目，由开发署-西班牙政府实现千年发展目标基金供资，作为其“文化和发展”窗口的一部分。该项目将主要为针对促进厄瓜多尔土著人民和非洲后裔发展的公共政策提供支持。

54. 2008年，根据宪法程序，开发署促成了土著人人权和基本自由情况特别报告员的访问，他会见了土著人民大会的各位成员和代表。特别报告员提出了有关土著人权利的建议，因为这些权利与宪法进程有关。厄瓜多尔还会见了来访的联合国人权和极端贫困问题独立专家。开发署促成了与土著人代表和社区的各次会议。

55. 开发署为许多出版物的出版发行提供了支持，包括《联合国土著人民权利宣言》（基瓦族语和西班牙语）以及厄瓜多尔新《宪法》中与土著人民相关的条款的传播。

G. 开发署肯尼亚办事处

56. 开发署肯尼亚办事处帮助成立了土著人民咨询委员会。该委员会为土著人人权和基本自由情况特别报告员 2006 年访问肯尼亚提供了支持。选出一名委员会代表作为肯尼亚全球基金小额赠款项目国家指导委员会的成员，这增强了在正在进行的各项目间建立联系的努力。

57. 共助社区项目（肯尼亚一项全球项目）的落实一直以来都相当成功，并为最近发起的民间社会民主治理基金确定了基调。除其他外，该基金将通过赠款向包括土著人民组织在内的各社区组织提供支持，以期通过与确定基准相比更好的内部善治来增强他们深化民主的能力。该基金由多方捐助者一揽子基金供资，初期资助为 400 万美元。

H. 开发署印度办事处³

³ 有关联合国印度办事处的更多信息见 www.undp.org.in，包括以下报告：《奥里萨邦的土地权利和所有权：一个部落苦苦挣扎寻求认可》；和《封闭森林：保护栖息地》。

58. 开发署印度办事处支持一系列位于土著/部落地区的项目。一项近期完成的关于增强可持续生计以促进孙德尔本斯生物多样性保护的项目重点关注了孙德尔本斯生态系统的可持续发展和生物多样性保护。一个相关项目——有关马纳尔湾生物圈保护区海岸生物多样性的护养和可持续利用旨在示范将生物多样性保护、可持续海岸地区管理和当地社区（包括土著/部落人民）生计综合相结合的方法。此外，开发署印度办事处正在参与联合国的一个联合项目，为减少那加兰、曼尼普尔、木佐拉姆和梅加拉亚东北四邦（这四邦是大量土著/部落人民的家园）的艾滋病毒/艾滋病风险和影响的国家应对措施做出贡献。

I. 开发署印度尼西亚办事处

59. 开发署正在支持巴布亚地方政府达到《巴布亚特别自治法》规定的要求之一，以及人民对 Adat 法庭合法化的要求。这项举措力求促进制定允许将 Adat 法庭作为正式解决争端方法的地方特别法规（PERDASUS）。这项举措包括加强巴布亚和西巴布亚两省五个选择县区的 Adat 法庭，以及在省检察院和其他机构中的宣传和协调。最终，省议会于 2008 年 12 月将地方特别法规草案合法化，作为将 Adat 法庭作为一种解决争端的正式论坛的地方法规。

60. 开发署印度尼西亚办事处与国际劳工组织一道启动了巴布亚和西巴布亚土著人民生计强化方案，以确保生活在贫困之中的土著人民能够提高其创业技能，从而更易于进入市场，并从其资源中获取经济回报。

61. 通过全球基金小额赠款项目，除其他外，开发署向占碑省 Makekal Hulu 的 Orang Rimba 土著人民和 Kulawi 的 Toro 土著人民提供支持，以落实与 Bukit Duabelas、占碑省、罗瑞林都和中部苏拉威西省保护林区的各国家公园当局的合作管理协定。现在这些社区的工作成为了其他寻求与国家其他省份政府当局达成合作管理协定的社区的范本。

J. 开发署墨西哥办事处

62. 2008 年开发署在两个关注土著人民的不同项目中开展了若干活动。第一个项目题为“墨西哥的土著人民：建立信息文化”，旨在促进墨西哥的信息文化以及民族和文化多样性。它重点关注提高认识和向土著人民发展国家委员会提供支持。在这种背景下，开展了许多活动以启动一个资源和信息网站（见 www.cdi.gob.mx/pnud/）。

63. 此外，还以西班牙文发布了一份关于土著人民的国家研究。该研究强调了人类发展的范例，以阐明墨西哥社会面临的挑战，并建立了一个有关当代墨西哥土著人民系列出版物的平台。《联合国土著人民权利宣言》被翻译成 11 种土著语文，还发布了两个配有玛雅和墨西哥瓦斯泰克语文音频资料的版本（见：www.cinu.org.mx/especiales/2008/pueblosindigenas/index.html）。

64. 土著人民国家发展委员会同意利用 2000 年和 2005 年数据编制第二份人类发展报告。报告的主题是用于土著人民的公共开支的分布情况。该报告有望于 2009 年 8 月发布。项目已经在从土著人民的视角理解发展概念的研究方面取得了进展。

65. 第二个项目题为强化墨西哥土著地区选举中的民主文化，旨在与土著人民国家发展委员会合作落实联邦选举研究所发起的行动，以期建立 29 个单一提名选区——这些地区的土著人口占到 40%或以上。建立此类选区的目的是增加土著人民在大会中的代表性。

66. 在过去两年，开发署一直与土著人民国家发展委员会合作，以便落实一项倡议传播有关土著人民的信息，以利于决策的制定。该倡议 2007 年预算为 398 000 美元，2008 年为 486 000 美元。2007 年，开发署墨西哥办事处开展了一项有关土著妇女政治参与程度的评估。结果，开发署将于 2008 年开展一项能力发展进程，以便为土著妇女有效行使其地方权利义务创造更好的条件。开发署将落实一项关于土著人民选举权和政治参与的项目，由政府和学术合作伙伴供资（422 000 美元）。

67. 开发署墨西哥办事处收到了来自开发署民主治理专题信托基金的 70 000 美元，用于开展题为“赋予土著人民权利促进当地发展”的项目。该项目旨在通过提高土著社区监测公共机构及其代表工作情况的能力在当地政府中提升问责制。

K. 开发署纳米比亚办事处

68. 纳米比亚约有 100 000 名桑族人（少数民族）。一直以来，桑族都在不断被迫离开他们的土地，目前只有大约 15%的人保住了他们的土地权。桑族人的寿命比国家均值低 22%，只有 20%的人识字。作为一个少数民族群体，桑族是纳米比亚最弱势的群体之一，通常被认为是遭受压迫和被边缘化程度最深的。在这个群体中，妇女和女童更易遭受侵害，使得他们成为纳米比亚社会中最弱势的群体。

69. 开发署支持纳米比亚政府加强对桑族社区的法律保护和他们对基本社会服务的获取。桑族人的边缘化通常导致他们对自身权利或如何行使其权利一无所知。该方案的总目标是确保桑族，特别是桑族妇女和女童了解他们可以获得的各项服务（比如针对性别暴力的保护、生殖健康以及获得艾滋病毒/艾滋病的防治和治疗），他们还可获得生计，增加收入以改善其在中卑微地位和易受侵害的状况。作为该方案目标受益者的桑族妇女和女童将参与各项活动的落实、监测和评价工作。

70. 该方案力图提高领袖、媒体和公众对桑族人的权利以及他们对发展的贡献的认识与理解。将要开展的活动包括培训那些为桑族妇女和女童提供服务（比如性别暴力的防止、保护和报告）的主要工作人员。此外，一些部分涉及性别问题对社区和个人的经济影响的活动在三年（2009-2011 年）作为主题为“更正错误——建立性别平等和公平”的联合国性别与发展联合方案的一部分而实施。

L. 开发署菲律宾办事处

71. 向土著人民提供帮助是菲律宾政府-开发署 2005-2009 年国家方案行动计划的关键优先事项之一。项目中至少有三项内容支持旨在向该国不同地方的土著人民赋权的地方倡议。在区域一级，开发署建立了区域土著人民方案，配合补充国家一级的工作。在成果委员会最近一次会议上，已一致同意以更全面的方式对该国土著人民的关切给予特别关注。有评论认为，开发署在该国的许多工作都是零星偶发的，缺乏一种能够使开发署在有关土著菲律宾社区的问题和关切方面的干预行动合理化的常规发展框架。随着《联合国土著人民权利宣言》在大会上获得通过，通过一项更加综合的土著人民方案落实其条款既迫在眉睫，也是对该国办事处的一大挑战。

72. 开发署菲律宾办事处绘制了一份有关菲律宾土著人民的开发署援助项目指示性地图，为编制一份有关该国土著人民的综合方案提供一个工作平台。此次绘图工作显示有大约 35 个最新和正在进行的项目，总额约为 1 421 000 美元。

M. 开发署俄罗斯联邦办事处

73. 同过去几年一样，开发署俄罗斯联邦办事处的治理与环境为联合国人权高级专员办事处土著研究金方案的俄语部分提供了帮助。开发署的一些环境项目包括了与土著人民有关的部分。例如，“俄罗斯联邦堪察加半岛四个保护区生物多样性可持续保护示范，第一和第二阶段”这一项目促成了：(a) 关于公共理事会和地方自治的条款草案；和(b) 利用北方土著人民的传统环境知识保护 Bystrinsk 和 Nalychevo 自然公园。

N. 开发署泰国办事处

74. 开发署泰国办事处继续加强其在该国的涉及土著和高地少数民族群体的各项方案。活动包括成功完成各项方案以及启动一项新的综合社区发展方案。

1. 对泰国高地少数民族人民的宣传和保护

75. 项目的总目标是宣传和强化高地少数民族人民网络。实现目标是通过建立一个人权文献中心，包括一个网站；为部分少数民族领袖提供有关人权的培训方案；通过提供法律援助和准法律培训建立少数民族群体保护机制；以及与民间社会组织、有关政府部门及相关国际机构之间的网络建设活动。

2. 夜丰颂省综合社区发展方案

76. 开发署泰国办事处于 2008 年在泰国北部偏远的高地省份夜丰颂启动了一个新项目，专门改善弱势男女的生活——他们中的大部分都属于土著和高地少数民族群体。这项新倡议同时也与泰国政府确定的战略方向相一致，其中将解决泰国

特殊地理区域和/或人群之间机会和成果分配不均的难题确定为一个关键优先事项。

77. 开发署与夜丰颂省政府和其他地方受益者合作，旨在通过在该省不同社区间促进公正平等的待遇和对资源及服务的获取，以及促进对现有资源的可持续利用来改善现状，特别关注占该省人口绝大部分的妇女和儿童。

78. 该项目包含三个互相关联的部分，重点是加强粮食保障和增加农业及非农业创收机会；发展包容的、反应迅速的公共服务以改善服务的提供；以及发展自然灾害风险管理和环境活动方面的管理和技术技能，包括环境友好型企业。为实现这些目标，项目战略注重创造生计、地方政府的能力发展以及自然资源管理。该项目还将制定一个交流战略，该战略将借助社区广播和广播剧以山地部落语言介绍各种问题，从可持续自然资源管理到获取公共服务以及农业定价。

五. 最终评价

79. 近些年来，开发署一直在落实各项地方、区域和国家各级的项目和倡议方面与土著人民并肩工作。基于这一共同学习进程，开发署致力于将这些经验系统化，对各国政府、土著人民和其他行动方提供支持，以有效落实《联合国土著人民权利宣言》确定的各项国际法律原则。

80. 开发署认识到加强其内部能力以更好应对当前机遇与挑战的重要性。为落实2008年土著问题常设论坛第七次会议报告所载的建议（见E/2008/43,第67段），它建立了一个内部联络委员会负责内部协调和促进与土著人民建立伙伴关系。开发署坚信土著人民地位特殊，恰能以实际做法诠释人类发展典范的真谛，《联合国宪章》的精神以及和平、人权和人类发展之间的关联。面对诸如粮食和财务危机、气候变化和地方暴力冲突的扩散等当前挑战，全球都迫切需要土著人民的视角和领导，因为它们能提出全新的理念和创新的解决之道。

81. 开发署2008-2011年战略计划和新的围绕“大声说出来和推广问责制促进人类发展：一项强化民间社会和民众参与的开发署全球战略”主题的民间社会战略提供了一个清晰的行动框架和开发署将在提供支持以确保土著人民的声音能够被洪亮清楚地听到方面的重要作用的框架，以及他们对地方、国家和全球发展进程的贡献。