



土著问题常设论坛

第十七届会议

2018年4月16日至27日

临时议程* 项目9

《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。报告中列入了土著问题常设论坛对于2018年可持续发展问题高级别政治论坛专题审查的实质性投入，以及对于2018年高级别政治论坛的主题——“变革迈向可持续和有复原力的社会”的思考。

* E/C.19/2018/1。



一. 引言

1. 大会第 70/1 号决议通过了《2030 年可持续发展议程》，2016 年 1 月 1 日生效，其被誉为具有变革性的宏伟世界议程。在千年发展目标中，没有提到土著人民；相反，可持续发展目标是土著人民向前迈出的一步。本报告是跟进为土著问题常设论坛第十六届会议(E/C.19/2017/50)编写的土著人民与《2030 年议程》的最新情况。

2. 《2030 年议程》六处直接提及土著人民。在实施可持续发展目标方面，必须充分尊重《联合国土著人民权利宣言》并将其纳入规范框架。《宣言》是世界土著人民生存、尊严、福祉和权利的最低标准框架，并提供指导，把土著人民权利和优先事项纳入发展模式。

3. 常设论坛是经济及社会理事会的专家机构，在确保在实施可持续发展目标中考虑土著人民的权利和优先事项方面发挥关键作用。本报告包括常设论坛对 2018 年高级别政治论坛专题审评的实质性投入。

二. 从土著人民角度概述《2030 年可持续发展议程》

4. 可持续发展目标和具体指标六处明确提及土著人民。具体而言，具体目标 2.3 表明致力于使土著小农的农业产量翻一番；具体目标 4.5 致力于确保土著儿童获得平等受教育的机会。在《2030 年议程》中，会员国还表示坚决承诺赋予土著民族权能，让他们参与执行目标，并受到鼓励，要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，并借鉴土著人民在审查中的贡献(见第 70/1 号决议，第 79 段)。

数据分类和指标

5. 大会第 71/313 号决议通过了《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标和具体目标全球指标框架。在国家一级，全球指标清单起到制定国家指标框架以审查国家可持续发展进展的指导作用。为常设论坛第十六届会议编写的最新情况第 12 至 17 段，详细介绍了对监测土著人民进展至关重要的指标。

三. 《2030 年可持续发展议程》存在的差距和面临的挑战

6. 常设论坛在年会上就《2030 年议程》进行了讨论和对话。作为讨论土著问题的主要全球论坛，常设论坛具有独特能力，能够在联合国系统各机构、基金和方案支持下，将会员国和土著人民聚集一起，审议实质问题，并作为专家机构就这些问题向经济及社会理事会提供投入。

7. 常设论坛将《2030年议程》视为一个优先领域，重申其承诺向理事会以及联合国系统各机构、基金和方案就议程的执行提供咨询意见和援助，包括通过协助参与关于可持续发展的高级别政治论坛。

8. 常设论坛借鉴专家小组讨论和对话中出现的 key 问题，在 2017 年 5 月第十六届会议上就《2030年议程》提出了若干建议(见 E/2017/43，第 88 至 93 段)。

9. 常设论坛强调，承认、保护和促进土著人民对土地、领土和资源的权利，不仅会对实现可持续发展目标 1 和 2，更对所有其他目标的实现作出重大贡献。在这方面，论坛敦促各国政府采取一切必要措施，在《2030年议程》框架内保护土著人民的领土和资源权利。论坛还建议可持续发展目标各项指标机构间专家组提供支持，以便在全球指标框架内纳入和系统编制关于土著人民的核心指标，特别是纳入目标 1 和目标 2 下有关具体目标的法律承认土著人民土地权利的指标。

10. 常设论坛认识到数据分类的重要性，正如《2030年议程》具体目标 17.18 所示。在这方面，它建议拉丁美洲和加勒比经济和社会委员会(拉加经委会)与联合国人口基金(人口基金)和其他方面合作，加倍努力，确保与土著人民有关的数据的分类，促进在各国关于各项目标和关于拉丁美洲和加勒比区域人口与发展会议通过的“蒙得维的亚人口与发展共识”的国家报告中列入关于土著人民权利的补充指标。论坛还建议拉加经委会与其他区域委员会提供一份指导说明，举办相互学习活动，参照 2010 年拉丁美洲几个国家人口普查中使用的土著人民身份认同和自我身份认同，分享与数据分类有关的最佳做法。

11. 常设论坛呼吁各国政府建立常设、开放和包容的机制，以便土著人民在与可持续发展目标有关的地方、区域、国家和国际进程和机构中进行磋商、参与和派有代表。还呼吁各国政府拨出足够资源，执行包括土著人民的计划，确保以土著人身份识别为基础的数据分类。

12. 常设论坛建议，参加 2017 年高级别政治论坛自愿国家审查的有关国家，将土著人民纳入其审查、报告和代表团。论坛请这些会员国在 2018 年 4 月向论坛第十七届会议报告将有关土著人民的指标纳入自愿国家审查的良好做法。

大会关于土著人民权利的第 72/155 号决议

13. 大会第 72/155 号决议探讨了有关《2030年议程》和土著人民的若干问题。大会：

- 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方案时适当考虑到土著人民的所有权利(第 14 段)；
- 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，确保不让任何一个人掉队(第 15 段)；

- 鼓励秘书长将关于土著人民的资料纳入今后关于实现可持续发展目标进展情况的年度报告(第 16 段)；
- 强调指出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(第 17 段)；
- 又强调指出需要所有区域的土著人民为可持续发展问题高级别政治论坛做出贡献，并鼓励各国就可持续发展目标在地方、国家和区域各级与土著人民进行接触(第 18 段)；
- 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(第 19 段)；
- 鼓励土著问题常设论坛继续向可持续发展问题高级别政治论坛提供关于土著问题的投入，供其在专题审查中审议(第 20 段)。

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

14. 对于土著人民而言，2017 年具有特别重要的意义，这是自大会 2007 年 9 月通过具有里程碑意义的《联合国土著人民权利宣言》10 周年。

15. 2017 年，土著人民继续参与执行《2030 年议程》和“可持续发展目标”。他们积极参与国家、区域和全球各级的工作，确保在全球执行《2030 年议程》中维护土著人民的权利和优先事项。土著人民的参与和各级取得的进展见下文第 16 段至第 31 段。

2017 年可持续发展高级别政治论坛

16. 土著人民代表与 2016 年一样，参加了 2017 年可持续发展问题高级别政治论坛。土著人民主要群体作为向经济及社会理事会报告的九个主要群体之一，参加了论坛会议，在普通专题讨论和自愿国家审查期间发了言。常设论坛由论坛主席代表。

17. 作为 2017 年高级别政治论坛成果文件通过的部长级宣言(见 [A/72/3](#)，第六章 E，第 55 段)中，部长们和高级代表四次具体提及土著人民：在第 2 段，他们列举了《2030 年议程》中反映其需求的弱势群体，包括土著人民；在第 14 段，他们强调所有人，特别是土著人民和其他弱势群体，都应有消除贫穷和社会保护制度；在第 15 段，他们注意到包括土著民族在内的小农易受气候变化导致的极

端天气事件和土地退化的影响；在第 28 段，他们呼吁努力提高包括土著人民在内的所有利益攸关方对《2030 年议程》的认识，确保问责。

18. 此外，他们还提到土著人民的一些重要优先事项：他们承诺欢迎城市和人类住区的多样性，采取步骤确保地方机构促进多元文化社会的多元化与和平共处(第 8 段)；他们指出必须要连贯一致的政策和可问责的机构(第 15 段)；他们强调除其他事项外，还需要数据分类(第 27 段)。

19. 经济及社会理事会主席对 2017 年高级别政治论坛的总结¹ 中，五次提到土著人民，涉及解决影响包括土著人民在内的弱势群体的不平等(第 2 页)；消除对包括土著人民在内的弱势群体的歧视(第 4 页)；确保土著人民的健康生活和福祉等(第 7 页)；利用与海洋有关的本土知识(第 9 页)；利用土著知识，促进科学技术和创新能力建设，执行《2030 年议程》(第 11 页)。

20. 作为经济及社会理事会的附属机构，常设论坛为 2017 年高级别政治论坛的专题审查提供了实质性投入，强调需要确保在执行《2030 年议程》方面土著人民不落在后面。实质性投入可在高级别政治论坛在线审查平台上查阅。²

21. 高级别政治论坛通过“克服贫穷：土著人民的幸福与发展观念”主题的会外活动，提出了土著问题；活动是于 2017 年 7 月 12 日开展的，由土著问题常设论坛秘书处、土著人民主要群体和国际土著妇女论坛共同举办，并由国际农业发展基金和联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)共同发起。作为讨论结果，认为下列建议在实现可持续发展目标的进程中对推进土著人民权利和发展优先事项至关重要：

- 确保所有目标中根据族裔或土著身份分类数据
- 在指标清单中列入有关土地和资源使用权的安全和公平的权利指标
- 确保土著人民参与执行、后续行动和审查的机制，包括在高级别政治论坛和国家自愿审查中
- 确保《2030 年议程》的实施符合《联合国土著人民权利宣言》。

2017 年可持续发展高级别政治论坛上的自愿国家审查

22. 对 2017 年提交的自愿国家审查报告的分析说明，会员国在报告中纳入土著问题采取了不同做法。在 2017 年高级别政治论坛期间讨论的 43 份报告中，有一些范例说明为把土著问题纳入主流做出了一贯努力。

¹ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16673HLPF_2017_Presidents_summary.pdf。

² <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/inputs>。

23. 经济和社会事务部可持续发展司编写的自愿国家审查综述包括关于土著人民的一节，³ 其中解释，各国在报告中认为，土著人民是一个需要协调一致给予支持的群体，也是参与加强实现可持续发展目标的行动者。其中提到智利、马来西亚和尼泊尔提交的报告中的一些积极因素。利益攸关方还帮助开发数据收集工具。例如，在丹麦，土著事务国际工作组协助发展“土著导航员”，这是一个基于社区的工具体，用于收集分类数据，监测与目标相关的土著人民权利的执行情况。

24. 土著人民主要群体在给高级别政治论坛的报告⁴ 中指出，贫穷是土著人民粮食不安全的一个因素。这一令人震惊的状况是历史殖民化、征服和同化，普遍存在的歧视性结构和系统侵犯土著人民权利的结果。土地、领土和资源的广泛流失削弱了土著人民的习俗制度，而这是他们独特的身份、尊严和幸福的基础。土著人民的贫困状况源自于他们缺乏对土地和资源的所有权和掌控，以及缺乏粮食安全。主要小组提出了以下六项主要建议：

(a) 在制定减贫和粮食安全战略和方案时，承认土著人民为独特群体，拥有具有权利，受具体情况影响，并确保其有效参与；

(b) 确保按照土著人民身份分类数据；

(c) 规范机制，让土著人民有效参与有关可持续发展目标的进程，并派出代表；

(d) 合法承认土著人民传统上的集体土地权，采用指标监测进展；

(e) 确保需要土著人民事先给予自由和知情同意，制定影响到他们的项目；建立有效申诉机制，确保公平的惠益分享机制；

(f) 确保在扶贫、粮食安全、健康和土著人民自决发展计划中为有针对性的方案提供足够资金和资源。

25. 哥斯达黎加的报告包括几个目标下土著人民的观点。例如，在目标 1 下，该国八个土著民族的代表于 2016 年 11 月参加了全国土著人聚会，并向联合国系统提出了 2030 年愿景。愿景包括从多层面、跨文化和人权角度扶贫，呈现了土著人民的世界观和健康生活的发展观念；并根据土著人民的具体需要和要求及其领土的地理和社会文化现实调整国家扶贫方案。目标 4、5 和 14 下还包括土著人民的具体投入。

26. 智利报告了土著人民面临的具体挑战，包括高度多层面贫困率。智利在整个报告中也将土著问题纳入主流。在目标 1.1、1.2 和 1.4 下列入一些分类指标，应被视为非常积极的因素。同样值得注意的是，成立了土著人民事务部和全国土著人民理事会，以及国家立法承认的九个土著人民中每一个民族的具体理事会。

³ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17109Synthesis_Report_VNRs_2017.pdf。

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14942SDG-IPMG.pdf>。

27. 马来西亚提供了目标 1 下土著人民，特别是 Orang Asli 原住民贫困状况的数据[<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15881Malaysia.pdf>]。在目标 15 下，它突出了加强与土著和地方社区的伙伴关系，持续给予优先重视，并提出作为其未来目标之一，需要调动土著和地方社区管理自然资源，包括赋予他们权能，让其能够同意或否决可能影响其土地的拟议项目。

28. 危地马拉提交的报告包括减少 5 岁以下儿童长期营养不良的国家目标，重点是玛雅人、辛卡人和加里富纳人儿童以及农村儿童，还包括玛雅人、辛卡人和加里富纳人在公平的基础上参与政治进程。巴拿马提交的报告提到了巴拿马土著人民全面发展计划。日本报告中提到该国通过其国际援助，支助保护和能力建设领域的工作，增进人的安全，包括那些容易处于弱势地位的土著人民的安全。在第三组报告中，提及土著人民之处仍然不多，但为将来更全面地纳入土著问题创造了空间。例如，该组包括阿根廷、巴西、萨尔瓦多和尼泊尔。尼泊尔修订了《公务员法》，保留了公务员队伍中妇女和边缘化群体(包括达利特人、土著人和残疾人)的百分比。

29. 关于土著人民参与《2030 年议程》下的国家进程，智利、哥斯达黎加、危地马拉和巴拿马的报告提及磋商、对话或讲习班；阿根廷和秘鲁的报告则提及负责土著工作的官方机构的参与。埃塞俄比亚报告中提到牧民参与国家磋商。

全球可持续发展报告

30. 秘书长关于实现可持续发展目标进展情况的报告(E/2017/66)没有包括各个目标下按族裔或土著身份分类的任何数据。在目标 4 下提及土著人民是弱势群体之一，需要为其做出更大努力来确保包容和公平教育。

31. 秘书处关于经济及社会理事会职司委员会和其他政府间机构和论坛自愿提交的材料汇总说明(E/HLPF/2017/3)中，分析了土著人民状况，并就此提出若干重要看法。例如，提出者强调土著人民应参与国家一级的执行和政策进程(第 25 段)；通过以土著人民权利为重点的立法审查和其他措施，强调了解决不平等和歧视的人权要务(第 29 段)；指出为土著人民提供获取信息和通信技术机会的益处(第 46 段)，提到有必要特别关注与一般贫穷妇女相比，土著妇女的贫穷问题(第 66 段)。他们还强调了土著人民和地方社区在获取、使用、治理和管理土地和自然资源方面的习惯权利和法律(第 77 段)；指出私营部门问责制的重要性，包括对地方和土著社区生计和权利或环境产生不利影响的工商企业(第 111 段)；呼吁系统地将土著社区代表纳入《2030 年议程》的执行(第 117(b)段)。

五. 从土著人民的角度思考 2018 年可持续发展高级别政治论坛的主题“变革迈向可持续和有复原力的社会”

32. 2018 年，高级别政治论坛与会者将审议“变革迈向可持续和有复原力的社会”主题，还将审查可持续发展目标 6、7、11、12 和 15。这些目标与土著人的关切

有关；他们往往是最脆弱、最贫穷和最边缘化的群体，也是最可能落在后面的群体之一。

33. 《联合国土著人民权利宣言》承认，尊重土著知识、文化和传统习俗有助于可持续和公平的发展。常设论坛就可持续性和复原力提出了建议，呼吁建立土著人民充分、有效和有意义地参与可持续发展的进程，包括确定联合国各个进程中合作执行的工作领域(见 E/2003/43，第一章，A 节，第 29 段)。振兴土著人民的语言、文化传统和习俗也被认为是建设复原力的一种方式(见 E/2014/43，第 45 段)。

34. 过去十年，几次国际专家组会议的与会者也就土著人民与可持续和有复原力的社会提出了见解。例如，一次国际专家小组会议纪念 2011 年国际森林年，探讨的主题是“土著人民与森林”(见 E/C.19/2011/5)；2009 年，一次关于采掘业、土著人民权利和企业社会责任的国际专家小组会议上，还探讨了可持续消费和生产模式。⁵

35. 2018 年 1 月，一次国际专家小组会议的与会者讨论了“土著人民领土上的可持续发展”主题，⁶ 强调必须确保土著人民对其土地、领土和资源的权利在实施《2030 年议程》中得到维护。在这方面，《联合国土著人民权利宣言》提供了灵感和实际指导。

36. 定于 2018 年 4 月举行的常设论坛第十七届会议的特别主题是“土著人民对土地、领土和资源的集体权利”。会议还将讨论土著人民与《2030 年议程》。论坛报告将提交给经济及社会理事会，并将为可持续发展问题高级别政治论坛提供投入。

⁵ <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/7136-2.html>。

⁶ <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/unpfii-sessions-2/17-2.html>。