



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

联合国系统和其他政府间组织提交的资料

国际农业发展基金的报告

摘要

国际农业发展基金(农发基金)自1978年建立以来，一直通过提供贷款和赠款支助生活在偏远农村地区的土著人民。然而，在最初几十年中，没有把土著人民本身作为支助对象，而是将其作为农村贫穷人口的一部分。时间和实地经验使农发基金了解和更深入地理解土著人民的问题。总的说来，农发基金根据其实地经验认识到，关于土著人民的发展战略须全面地看问题，考虑到经济发展、赋权、可持续管理自然资源、以及对社会、经济和文化权利的承认和保护。

然而经验也表明，如果在设计和执行项目时没有考虑到土著人民的具体特性和文化，发展成效和可持续性就将受到限制。

农发基金近几年来加强同土著人民的接触是基于三大支柱：(a) 在国际一级发挥倡导作用；(b) 农发基金根据其贷款和赠款方案最佳做法拟订关于与土著人民接触的政策；(c) 提供小额赠款，在基层一级支助土著人民社区的自主发展。

基金面临的主要挑战是，对其所有项目和方案采用更系统的注重文化的方式，以便使与农发基金合作的所有土著人民都能够努力谋求自己的发展。

* E/C.19/2009/1。



目录

	页次
一. 农发基金与土著人民的接触	3
二. 在国际一级发挥倡导作用	3
三. 区域和国家两级的贷款和赠款方案和项目	5
A. 通过使食物来源和收入多样化增加收入	5
B. 进入市场	6
C. 土著人民使用自然资源的权利	6
D. 利用地方知识	6
E. 增强社会文化力量和政治力量	7
F. 对农发基金拉丁美洲和加勒比项目组合的案头审查	7
G. 关于亚洲土著人民发展情况的研究	9
H. 推动制定与土著人民接触的政策	10
四. 土著人民援助贷款机制(援助贷款机制): 协助基层土著人民社区的自主发展	11
五. 土著问题常设论坛各项建议落实情况	14
A. 与农发基金任务相关的问题	14
B. 土地和领土	15
C. 《联合国土著人民权利宣言》和《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》	15
D. 指标	15
E. 气候变化	15
六. 农发基金在与土著人民合作方面的局限性和今后的各种机遇	16
附件	
2008 年核准的项目和赠款概述	17

一. 农发基金与土著人民的接触

1. 国际农业发展基金(农发基金)自 1978 年建立以来一直支助生活在边远农村地区的土著人民,把这作为其减少贫穷任务的一部分。然而,在最初几十年中,没有把土著人民本身作为支助对象,而是将其作为农村贫穷人口的一部分。时间和实地经验使农发基金了解和更深入地理解土著人民的问题,使该机构认识到土著人在农村贫穷人口中所占比例过大,他们拥有被低估的自然和文化资产,他们可利用这些资产来改善其谋生方式,为无害环境的可持续发展作出贡献。

2. 农发基金的 2007-2010 年战略框架重申农发基金的农村减贫任务及其对土著人民的长期承诺。该框架特别提及土著人民,将其作为应受到农发基金重点注意的主要目标群体之一,以减少他们的贫穷、边缘化和脆弱性。战略框架强调,在传统自然资源治理系统崩溃、商业驱动系统兴起的过程中,土著人民往往受伤害最大。战略框架还确认了土著人民在监护世界生物多样性和提供环境服务方面的作用。此外,战略框架强调必须使“土著人民能够建立各种组织来有效地管理他们的资源,并创造规定以可持续方式使用资源的收入来源”。¹

3. 农发基金在不断发展的国际规范框架内根据其各种经验和最佳做法,在总裁和高级管理层的坚定领导下,近几年里加强了同土著人民的接触,这种接触基于三大支柱:(a) 在国际一级政策对话中起倡导作用;(b) 制订农发基金关于与土著人民接触的政策,将其作为一种机构手段,促使该基金的贷款和赠款方案及项目系统化,以及加强农发基金的能力,从而能赋予土著人民权力,使其在区域和国家两级参与发展进程;(c) 提供小额赠款,在基层支助土著人民社区的自主发展。

二. 在国际一级发挥倡导作用

4. 在农发基金参加了 2002 年于约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议后,开始积极主动地宣传土著人民问题,不局限于其项目范围,而在国际舞台的更大框架内同联合国土著问题常设论坛和支持该论坛的机构间支助小组建立了牢固的伙伴关系。

5. 自那时以来,农发基金一直支持论坛的工作,至今向论坛秘书处提供了三笔赠款,总额为 500 000 美元。2004 年提供的第一笔赠款使土著专家能够审查农发基金支助土著人民的一些项目,以确定最佳做法。在 2005 年的一次讨论会上介绍了这些评估的结果,讨论会的结论是,农发基金资助的项目加强了土著人民执行和拟订自己发展政策的能力。讨论会还重申土著人民的长期观点,即实现发展

¹ 农发基金 2007-2010 年战略框架,第 19 页(见 http://www.ifad.org/sf/strategic_e.pdf)。

的可持续办法必须基于对历史、权利、特性、尊严和安全的尊重。讨论会鼓励农发基金制订自己的与土著人民接触的原则。

6. 第二笔赠款于 2006 年提供给常设论坛秘书处，用于根据区域协商结果制订一套关注土著人民问题的贫穷和福祉指标。这个关于土著人民福祉、可持续性和贫穷的项目是根据在论坛 2004 年关于数据收集和分类的国际专家讨论会上和在论坛关于千年发展目标特别专题的各届会议上提出的建议拟订的。论坛 2008 年 5 月第七届特别会议上的一份全球报告介绍了该项目的结果。论坛秘书处在其工作结束报告中说，“项目的影响超过了项目本身的目标。为与土著组织、机构、指标问题专家和政府进行建设性接触以及使有关各方就指标问题相互间建立联系而进行的动员工作是富有成效的，具有前瞻性，希望这些联系产生的成果能延续一段时间。区域讨论会的报告和全球报告本身说明了问题。全球报告中列有核心和次核心专题，提出了关于土著人民福祉、可持续性和贫穷的拟议指标以及关于《生物多样性公约》和千年发展目标的拟议指标。”²

7. 支助论坛秘书处的第三笔赠款是在 2008 年核准的，用于支助在国家一级宣传和执行《联合国土著人民权利宣言》和《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》。

8. 农发基金还在土著人民问题机构间支助小组内发挥更积极主动的作用。2006 年基金担任该小组主席，并主持在罗马举行了一次成功的年会。基金还积极参加该小组的各次年会，不断提供各种投入和资料。

9. 已同土著人民组织和及其各支助机构建立和加强了战略伙伴关系。截至 2008 年 2 月，基金提供了总额为 100 万美元的机构赠款，支助进行宣传和政策工作，响应论坛关于以下问题的建议：土著妇女问题；在亚洲对第一个世界土著人民国际十年进行的评估；没有固定居所的土著人民；推动土著人民通信事业以促进发展；特性、权力和权利；编制空间和文化分布图；以及气候变化。

10. 基金还编写和赞助与土著男子和妇女相关的各种最佳做法出版物。基金为常设论坛秘书处题为“土著妇女与联合国系统：良好做法和汲取的经验教训”的 2007 年出版物(ST/ESA/307)³中的一半个案研究提供资料。基金支助在印度进行关于人类发展指数的研究，结论是，印度各种部族地带的人类发展指数同撒哈拉以南非洲一些最贫穷国家一样低。最近，农发基金赞助进行一项关于“土著妇女与气

² 土著问题常设论坛秘书处，在关于土著人民福祉、可持续性和贫穷的指标项目完成时向农发基金提交的报告。

³ 见 <http://www.un.org/esa/socdev/publications/Indigenous/indwomen07.htm>。除了 2007 年土著问题常设论坛秘书处外，并见国际农业发展基金，在可持续发展中重视多样性(罗马/约翰内斯堡：农发基金，2002 年)和加强土著妇女在可持续发展中的作用(罗马/纽约：农发基金，2004 年)。

候变化”的研究，由联合国妇女发展基金南亚办事处进行。研究报告指出，土著妇女易受气候变化的影响，她们是土著人民中最脆弱的群体，而土著人民又在全世界弱势人口中占了大多数。虽然可明显地看到土著妇女自动采取了适应行动，但体现两性不平等的现行社会和经济制度可能会极大地限制土著妇女适应和减轻气候变化的能力。研究得出结论说，土著妇女关于在当地有效地减轻和适应气候变化的措施的知识 and 经验可十分有助于以更可持续和注重两性平等问题的方式制订气候变化政策，研究还提出应在以下优先事项领域采取干预措施：(a) 在传统知识系统内进行研究和采取行动；(b) 在气候变化对男子和妇女有不同影响的问题上推动提高两性平等意识；(c) 进行替代生计能力建设；(d) 使妇女进一步参与气候变化规划和治理进程。

三. 区域和国家两级的贷款和赠款方案和项目

11. 农发基金至今已提供了相当于 13.50 亿美元的贷款和相当于 2 800 万美元的赠款，主要是在拉丁美洲和亚洲国家。关于非洲，虽然基金在 1980 年代后期和 1990 年代初期提供了一些贷款支助牧民和处于社会边缘的群体，但这种支助在 1990 年代末逐渐减少。最近，基金再次表示有兴趣支助非洲北部和西部的牧民，其一些正在执行的项目也在帮助中部和南部非洲的狩猎人和采集人恢复生计。

12. 多年来农发基金资助的项目涉及对于土著人民至关重要的以下事项：

- 确保能获得祖传土地和领土
- 以注重文化的方式增进土著妇女在社区事务中采取自主行动的能力
- 根据土著人民的展望和愿景，通过可持续自然资源管理改善土著人民的谋生方式
- 重视土著知识系统并恢复其活力，将其融入现代技术
- 加强土著人民的机构和司法系统
- 支助双语和跨文化教育，促进不同文化意识
- 促进土著人对自己身份的认同和自尊感
- 促进基于文化的微型企业

13. 有很多很好的实例表明可采取何种成功的方式卓有成效地实现发展，以及可从基金同土著人民及其组织和政府合作中汲取何种经验教训。

A. 通过使食物来源和收入多样化增加收入

14. 农发基金得知，土著人民可通过使食物来源和收入多样化来增加收入。这可能涉及作物多样化、提高农业生产力、小额贷款、支助微型企业、以及诸如生态

旅游和加工医疗产品等创造收入的其他机会。例如实行作物多样化，种植茶叶、咖啡、经济林木、从事有机农业和园艺生产，这些使中国山区少数民族家庭收入增加了 43%。关于价值高的非木材森林产品的生产和销售的研究与发展在老挝人民民主共和国也取得了类似成果。

B. 进入市场

15. 对土著妇女微型企业的支助证明是一种有效的方式，在拉丁美洲和亚洲许多国家不仅有助于增强妇女的经济权力，而且增加了家庭收入。能有更多的机会获得金融服务是生计多样化努力的一个重要因素，并有利于进入市场，能带来很大好处。比如中国云南思茅的茶叶生产者和尼泊尔非传统森林产品采集人就是这种情况。例如，在中国青海省海南州，少数民族由于能够获得金融服务，他们的畜牧业产品更容易进入市场，在五年里收入翻了一番。约有 45 000 个家庭受益，其中约有 60%是藏族和回族。与没有参加这个项目的类似家庭相比，这些家庭的收入平均增加 25%。

C. 土著人民使用自然资源的权利

16. 农村社区、各国政府和农发基金在其中共同作出努力的各方案有助于人们认识到、通过以下方式集体或个人保护这些权利：划定祖传土地、森林和水源的界限、支持更多的体现男女平等的各种权利以及进行宣传。在印度，这些方案包括在奥里萨邦为部族山地发放地契和促进妇女获得土地权，以及在安得拉邦支助政府界定和保护部族的土地权。在 236 个村庄共向各部族中的 6 837 人发放了以丈夫和妻子两人名义登记的约 17 175 份地契。授予土地权提供了创造收入的新机会(例如园艺和小型畜牧业)。并促进了更合理的环境管理做法，因为新的土地所有者一般都不再使用过去的轮耕做法。

17. 另一个例子是在菲律宾的迪勒拉高地，在那里通过传统和现代方式支助土著社区以参与方式绘制资源地图。在尼泊尔，由于作出了 40 年的租约安排，再加上进行培训，土著社区，特别是妇女，成功地参与森林复原和生物多样性管理。这类举措的成就包括更好地管理自然资源和生物多样性、重新造林、巩固妇女获得资源的权利以及减少少数族裔之间的冲突。

D. 利用地方知识

18. 在印度安得拉邦，把现代技术和部族知识结合起来，开发了刺槐树胶、马钱子、印楝树和其他各种非木材森林产品。⁴ 刺槐树胶的质量在短时期内得到改进，价格上涨了 250%，同时开发了粉状、颗粒、膏状和冻胶状四种增值副产品。刺槐

⁴ 马钱属植物。在进行研发后，用马钱子产生出新产品，包括一种衍生物，可用其取代净水剂明矾和 natfloc-2200。从这种坚果提炼的生物絮凝剂还可用来清洁核废料。

树胶举措是各部族将近 12 000 人收入的主要来源，给部族妇女提供了重要的就业机会。

19. 土著人关于药用植物和未得到充分利用的各种植物的知识也发挥了其作用，对各地方方案产生了巨大影响。能发挥这种作用是通过逐渐建立公平的国内和国际价值链，并始终有地方社区、各国政府、捐助者以及诸如私营部门和非政府组织等其他伙伴的参与。

E. 增强社会文化力量和政治力量

20. 农发基金支持的许多方案都促进在社会文化和政治方面增强土著人民的力量。其形式各不相同，从在菲律宾的棉兰老促进各种跨文化教育到在秘鲁的项目事务竞争中鼓励使用土著语言和服饰。在亚马孙流域，农发基金同支持亚马孙盆地土著人民区域方案(亚马孙方案)一道努力，加强土著社区的能力，设计了 140 个小方案，把经济活动同珍视文化结合起来。这个于 1992 年启动的方案具有高度创新性，向土著社区提供实际支助，以使这些社区自己能够制定和执行各种项目反映自己的观点和愿望。是根据土著社区或组织的提案向该方案提供财政支助，一般金额较小(5 000 美元至 50 000 美元)。

F. 对农发基金拉丁美洲和加勒比项目组合的案头审查

21. 2007 年农发基金拉丁美洲和加勒比司为了全面评价其在当地的各种经验，对与土著人民相关的项目组合进行了案头审查。这次分析的目的在于，确定那些与土著人民相关的各项干预措施的特点，特别重视评估该司在关于土著人民的各种项目和方案中采取的不同方式和工具。这项研究作出的评估是，截至 2007 年与土著人民相关的贷款涉及 38% 的项目和大约 22% 的贷款方案，这清楚地表明土著人民对于区域内各种干预措施的重要性。分析强调指出，应重视关于自然资源管理和支持进入市场的总体项目组合。审查还提出在涉及以下问题的各领域尚有改进余地：(a) 确保能够获得土地和领土；(b) 把分权管理体制纳入自然资源管理活动；(c) 把传统知识系统及其管理纳入可持续资源管理；以及(d) 通过更深入的参与和更系统的协商加强同土著人民组织的伙伴关系。审查还指出了增加与土著人民相关的区域和次区域方案数量的各种机会。此外，研究报告着重指出农发基金有各种机会在政策对话和宣传工作中发挥更大作用，使国家战略机会方案和其他战略工具更符合土著人民的观点。

22. 案头审查强调的各种改进机会和为进行这些改进提出的战略建议包括：

- 从法律角度承认祖传领土并为其发放地契，再加上进行投资以促进执行参与性综合管理计划，并建立法律辩护基金，以此减轻土著土地和领土面临的日益扩大的外部威胁——开采其地下资源或夺走其土地建立种植场(生物燃料生产、森林特许权、农业边界扩大等)。其他措施可包括协助谈判公平的利益分享安排和(或)建立更多的土著企业。

- 为了应对、适应和减轻气候变化的不利影响，案头审查建议通过记录最佳做法、参与性研究和设计、以及凡是在可行的情况下促进综合生态系统管理和建立对其所提供的生态系统服务给予奖励的机制，系统地让土著人民共同参与，同其他机构建立战略伙伴。
- 为应对全球化的不利影响和实施新的贸易协定，审查建议应求齐心协力地促进独特产品和加强目前已采取的举措，以保护土著产品、获得商标以及查明可通过确定其原产地对其进行保护的更多产品。此外，还建议支助保护当地的种子，应鼓励就种子的就地保护和适应方式问题进行互访，并提供资金，促进为建立地方基因库以及将现有种子库的收藏品向土著人民开放。
- 另一项建议是，抓住实施《联合国土著人民权利宣言》（大会第 61/295 号决议，附件）的机会，把《宣言》的主要原则在区域和次区域两级变为具体的行动原则。

23. 包括伯利兹、玻利维亚、巴西、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥和巴拿马在内的一些拉丁美洲和加勒比国家在其 2007 年的国家战略机会方案中具体论及土著人民问题。

24. 农发基金执行局 2008 年 12 月批准的委内瑞拉奥里诺科三角洲瓦劳人支助方案充分利用 2007 年拉丁美洲和加勒比案头审查总结的经验和提出的建议。该项目是根据委内瑞拉的国家政策、体制和法律框架以及《联合国土著人民权利宣言》和承认土著人民权利的各种国家规范设计的。可把该项目视为在农发基金内同土著人民一道设计项目的模式。该项目采用一种全面方式，具体针对奥里诺科三角洲地区生活贫困的瓦劳人的特征和文化拟订的。需求驱动的各种举措将重点注意公共保健综合项目，包括生殖健康和传统医药；粮食保障以及无害生态和文化的经济活动；社会基础设施和通信；自然资源和土地管理；加强社区组织，包括妇女组织和合作社；技术、管理和行政能力建设；双语教育和成人基础扫盲培训；以及促进文化和民俗。该项目将支持振兴瓦劳人的传统、音乐、舞蹈、手工艺、文字和口头民间故事以及其他文化表达形式。并将支持教育非土著人民尊重瓦劳人的文化。青年和妇女以及老年人将能优先获得项目服务和资源，因为要靠他们传递瓦劳人的传统和文化。将支助以下四类活动：(a) 推广瓦劳人的文化表达方式；(b) 举行文化节和传统仪式；(c) 有着诸如综合保健、绘制族裔图和其他类似问题的土著人民之间进行接触和交流；(d) 尤其在区域和国家两级，在非土著族裔中促进尊重瓦劳人文化。

G. 关于亚洲土著人民发展情况的研究

25. 最近农发基金根据在亚洲发展中国家土著人民中执行了各种项目，进行关于“亚洲土著人民发展情况：从农发基金项目汲取的经验教训”的研究。所分析的主要国家包括中国、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、菲律宾和越南。

26. 虽然这项研究的重点是分析农发基金资助的项目，但并不只限于这些项目。这些项目的结果和从中吸取的经验教训被用来研究更广泛的土著人民发展问题，目的是总结与项目设计和执行相关的经验。

27. 这项研究的初步结论表明，土著人民的经济正处于过渡的阶段：从仅能维持生存的生产向积累过渡、从为满足需要而生产向为尽可能增加收入而工作过渡、从广泛发展向深度发展过渡。根据这项研究，土著人民正在从仅能维持生存走向积累的变化方式基本上市场驱动的自由放任类型，社区正在失去对过渡进程的控制，并且随着资源获取日益个人化，社区还在失去自己的特性。研究报告说，当然这些趋势非是必然的。有多种获得资源形式(个人、集体、合作社等)在市场主导的生产中符合对效率的要求。因此，即使在市场系统内也有进行选择的空间。并且即便土著人民在全球化的政治经济环境中活动，通过市场出现的全球化也并非理所当然地一定会导致私有化，可以保留各种形式的获得生产资源的非市场手段。

28. 所研究的项目在若干方面是有益的：土著人民通过改进基础设施，有更多的机会针对非当地市场采用大规模生产方式，改变过去的家庭式生产，以赚取收入。这些变化也对自然资源的利用产生了压力，需要改变自然资源管理制度，列入私人获取和社区获取的规则。在直接生产一级，这些项目进行小规模水资源开发，使水稻种植与旱稻相比增加了。

29. 这些项目还促进在采用刀耕火种或其他山地种植技术的地区引进价值高的作物。但这种商业化做法必须谨慎为之，须维持商业生产和资源的多样性。人们看到，把商业生产和维持生计的生产结合起来，就能增强复原力：商业生产能够弥补影响到维持生计生产的环境波动，维持生计生产则也能够弥补商业生产必然会遇到的市场波动。

30. 这些项目的干预措施普遍有利于增进经济福祉方面——可改善营养、加强获得教育的能力、改进住房等等。这些项目使土地和森林管理制度发生变化。一些项目有意设法使土著人中的穷人和妇女有更多机会获得生产性资源，改变传统的获取规范。

31. 然而，研究报告指出，土著人民并不仅仅关注分享发展的惠益，并关注发展进程使他们能够保留或发展自己的文化或特性。土著人民特性的核心就在于他们自己的价值观念。这就意味着应在目前的经济和政治环境中探讨实现土著人民核心价值观念的新方式。在土著社区内，这还将开辟空间，对某些可能与实现核心

价值观念背道而驰或限制实现这些观念的做法进行重要探讨。把妇女排斥在政治进程之外或青年没有平等权利的现象都可能受到质疑，被批评为限制实现土著人民的参与性民主这一核心价值观念。

32. 研究报告的结论认为，如果参与性民主、集体主义和平等原则被确认为属于土著人民的核心价值观念。那么就可能拟订一些途径，从而能够重新界定和发展这些价值观念，使其符合市场中对积累和效率的要求，消除妇女和青年遭受排斥的现象，使他们发挥积极作用。

33. 将在计划于 2009 年于印度举行的关于亚洲土著和部族人民发展问题的讨论会上向土著人民领袖、各组织、项目人员、政府代表和学术界介绍该研究的结论，以得到他们的确认。

H. 推动制定与土著人民接触的政策

34. 经验表明，如果在设计和执行方案和项目时没有考虑到土著人民的具体特性和文化，其成效和可持续性就会受到限制。

35. 总的说来，农发基金从自己在实地的经验了解到，关于土著人民的发展战略须全面看问题，包括经济发展、赋权、可持续管理自然资源、以及承认和保护社会、经济和文化权利。

36. 因此，为了实现这一愿景，必须认识到，要使土著人民能够摆脱贫穷，就必须尊重他们的权利，尊重他们的文化和传统，以及尊重他们掌握自己命运的愿望。

37. 正是根据这种观点，正在《联合国土著人民权力宣言》和《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》框架内，拟订农发基金“与土著人民接触的政策”。

38. 根据农发基金关于使农村贫穷妇女和男子能够摆脱贫穷这一总任务，与土著人民接触的政策的目标是加强基金的能力，从而使土著人民具备参与自我发展进程的能力。

39. 作为制定这项政策的一个步骤，编写了关于农发基金与土著人民接触的一份文件。在 2008 年 3 月同大约 15 名土著领袖(包括土著问题常设论坛主席)和农发基金工作人员举行的一次协商会议上讨论了这份文件。现正在最后敲定一份政策文件草稿，将把该草稿分发给土著领袖、常设论坛和机构间支助小组，听取他们的意见。

40. 预计将在 2009 年 9 月把该政策提交农发基金执行局核准。

41. 应指出，2008 年 9 月执行局核准了农发基金“关于增进获得土地的机会和土地保有权保障问题的政策”。⁵ 这项政策的指导原则中包括事先获得自由知情同

⁵ 见 <http://www.ifad.org/pub/policy/land/e.pdf>。

意的原则。“政策”中说“这对于土著人民、部族人民和少数民族特别重要，他们有着有独特文化的土地保有权，建立在对土地和领土的集体权利的基础上。只是认识到这些制度和权利往往并不够，会导致他们在社会和政治生活中处于边缘地位以及土地被强权夺走。建立有关机制以确保土著人民对其土地的权利，对于土著人民的文化生存和改善其生计前景具有重要意义”。⁶ “政策”中提及《联合国土著人民权利宣言》第 10 条。

四. 土著人民援助贷款机制(援助贷款机制)：协助基层土著人民社区的自主发展

42. 除了通过贷款和赠款批准的项目外，农发基金还建立了一个专门的援助贷款机制，即土著人民援助贷款机制，以支助土著人民社区及其组织的自主发展。该机制是 2006 年从世界银行转来的，是个需求驱动机制，向土著人民社区和组织设计和执行的项目提供从 1 万美元至 3 万美元的小额赠款。由一个其大多数成员是土著领袖(包括土著问题常设论坛主席)的委员会管理该机制，提供战略指导，就发放赠款作出最后决定。

43. 是通过竞标来管理这个机制。在发出招标通知后，对在截止日期之前收到的所有合格申请都根据项目相关性、可行性、机构能力和机构信誉进行审查和评级。2008 年在赠款分配和发展项目问题土著专家的协助下，展开了技术审查工作。

44. 在该机制展开工作的过去两年中，在全世界 47 个国家中共核准了 73 个微型项目，总额为 150 万美元。

45. 农发基金从其 30 年的经验中了解到，需求驱动的方案能确保投资适宜、坚定和可持续，能增进自力更生和加强社区力量。对于农发基金，该机制提供一个创新机遇来同土著人民合作，继续扩大和改进其基于社区的需求驱动方式，这特别适合土著人民以领土为根基的综合世界观。在农发基金设立这个机制就尤为重要，是因为以下创新性战略因素：

(a) 土著人民援助贷款机制是农发基金的一个新的创新性金融工具，基金通过该机制同土著人民社区及其基层组织建立了直接的伙伴关系，该机制设计和执行各种基于土著人民的观点、价值观念和优先事项的基层发展项目；

(b) 该机制是倾听和了解土著人民的需要、拟议解决办法和创新做法的工具；

⁶ 农发基金，“关于增进获得土地的机会和土地保有权保障问题的政策”，第 16 和 17 页。见 <http://www.ifad.org/pub/policy/land/e.pdf>。

(c) 作为一种社区基金，该机制能够寻找各种创新做法和试验项目，为通过农发基金的贷款和赠款资助更多的项目铺平道路；

(d) 土著人民援助贷款机制有可能成为建立伙伴关系的工具，加强土著人民在国家、区域和全球各级展开的运动和政策对话。

46. 2007 年和 2008 年，农发基金、世界银行、挪威、加拿大、芬兰和意大利为土著人民援助贷款机制及其相关活动⁷ 提供资金，总额达 2 120 000 美元。⁸

47. 在农发基金 2007 年第一次发出提交提案的呼吁后，收到了来自全世界共 16 个国家的 1 000 多份提案。土著人民援助贷款机制理事会核准了 30 份，2008 年在全世界 50 种不同土著民族的大约 500 个社区执行这些项目，直接受益者为 2 万多人，间接受益者有 3 万多人。

48. 以下结果来自根据 2008 年执行的 30 个项目的监测报告、中期报告和工作完成报告以及在亚洲和拉丁美洲同执行组织代表举行的两次区域讨论会结果作出的初步评估。土著人民援助贷款机制资助的微型项目成为社区一级有力工具，有助于：

- 提高对土著人民权利和文化特性的认识，增强土著人民机构，以及创造利用土著人民资产的赚取收入活动
- 加强社区管理其自然资源的能力。墨西哥的 RITA 组织就是这样一个例子，该组织由 20 种不同的土著民族组成，执行一个民族-生态旅游项目，作为根据其文化和价值观念管理自然资源的另一种方式
- 通过对土著妇女进行关于她们应享权利的培训以及加强她们的自我意识和企业家能力，增强其力量；增加家庭收入。其中一个例子是在萨尔瓦多核准的项目。该项目由萨尔瓦多收复土著祖传土地研究所执行，帮助土著妇女通过传统的纺织恢复她们的土著妇女身份，同时对她们进行关于自身权利的培训
- 增强土著人民组织的能力，以便在农发基金核准其项目后筹集资金。NISARGA(印度南部的一个土著人民组织)就是这样一个例子。它执行一个项目，使人们关注土著人民及其各种问题，并关注恢复土著人民文化特性和森林生物的必要性。在土著人民援助贷款机制核准这个项目后，该组织设法从地方政府筹集了更多的资源

⁷ 该机制的相关活动是举办了两次讲习班(一次在亚洲，一次在拉丁美洲)以及进行了关于“文化和生物多样性守护者——土著人民迎接挑战和掌握机遇”的研究，研究吸收了 2007 年 1 095 个土著社区和组织提交的赠款提案中的知识和信息。

⁸ 农发基金(823 000 美元)；世界银行(415 000 美元)；挪威(625 000 美元)；加拿大(150 000 美元)；芬兰(77 000 美元)；意大利(30 000 美元)。

49. 在 2008 年发出提交提案的第两次呼吁后，土著人民援助贷款机制理事会决定优先为全世界 33 个国家的 43 个项目提供资金，总额约为 90 万美元，比前一年的资源增加 50%。

50. 资助微型项目固然是土著人民援助贷款机制的主要目标，但从土著组织和社区评估的各种需要和解决办法中学习以及寻找各种创新做法，是该机制的另一重要支柱。

51. 在这方面，2007 年对土著人民援助贷款机制收到的 1 095 个项目提案进行研究。研究侧重于农村贫穷问题的解决办法以及土著人民社区及其组织提议采取干预措施的各部门。研究的主要调查结论表明，大多数提案都有着一种全局观点，坚定地强调可持续性。处理生计、自然资源和土地管理以及环境恢复问题时，采用了注重文化特性和权利的方式。土著人民及其组织提议的许多活动都包括综合处理方式。整体模式是一个全面的一揽子综合方案，使各部分都同特性和权利联系起来。在全球变暖和生物多样性遭破坏、河流污染和土地过度开发方面，这个模式是非常及时和适当的。该模式符合 2002 年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议核准的、但尚未得到全面实施的长期观点和可持续性。⁹ 土著人民生活在脆弱的环境中，具有可用来适应和减轻全球变暖的久经考验的经验和宝贵知识。

52. 各项提案还表明，各种土著文化处于不同的发展和变革阶段，面临内部和外部挑战。青年人是一些项目提案尤其重视的问题，两性平等问题也被列为大多数项目的主要内容。许多项目是专门为妇女拟订的，以促进她们的生计、利用她们的知识、加强其各种组织、以及推动她们进行宣传 and 参与社会活动。

53. 许多项目还处理组织建设和参与问题。项目中谈到在各种治理结构中缺乏土著人民的代表和参与。对土著人民进行了关于其各种权利、发展情况和外部挑战的教育。这是很重要的，因为土著人民的问题是政治问题。许多项目还通过加强土著人民的机构和组织以及推动其参与决策机构和政策制定，来解决土著人民处于边缘地位、受到排斥和丧失自主权的问题。

54. 这项研究确认，土著人民援助贷款机制作为提供关于农村地区土著人民的组织和处境的第一手资料的知识工具，对于农发基金通过贷款和大额赠款资助的国家方案极为重要。该机制核准的微型项目起到开路的作用，为通过贷款和赠款资助的更大的项目开辟道路。

⁹ 见《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1 和更正）。

55. 该机制还把土著人民的基层组织和社区同其国家和区域组织及其国际代表联系起来，在促进建立伙伴关系和电信网络中起了重要的促进作用。该机制通过展开有针对性的宣传，有可能在土著问题常设论坛内为国家政策对话架起坚实的桥梁。

56. 根据第一年的执行情况，该机制未来的远景战略目标是，加强其潜力以及在理事会成员的支助下逐渐把机制的权力下放至区域一级、加强土著问题常设论坛以及查明区域一级的适当的土著人民组织。这将有助于加强土著人民的能力、团结和自治，促进就土著人民问题展开国家和全球对话，从而落实《联合国土著人民权利宣言》。

57. 要充分利用该机制的潜力、知识和创新，其未来取决于它是否能够成为促进基层小规模发展举措的坚实的长期金融工具。除了其自己的资源外，农发基金还正在努力向捐助国和有关国际组织筹集资金。

五. 土著问题常设论坛各项建议落实情况

58. 过去几年中，农发基金切实落实常设论坛专门向它提出的各项建议。农发基金收到并落实这些建议，将其视为是在鼓励基金更好地理解 and 了解土著人民的问题，并将其列为基金的主要工作之一。以下全面叙述向农发基金提出的各项建议和落实这些建议的行动，按专题分类。

A. 与农发基金任务相关的问题

59. 这些建议涉及在农发基金内土著人民问题主流化、制定与土著人民接触的原则、专门为土著人民发展项目建立赠款机制、以及为支助土著人民的各项目筹集资源。

60. 如上所述，过去十年中农发基金不断扩大与土著人民的接触。在土著和部族问题特别任务助理总裁于 2006 年退休后，以在他的领导下所取得的成果为基础，把与土著人民相关的工作机构化，将其作为政策司内一个职司单位。征聘了一名土著和部族问题协调员，作为负责土著问题的协调人，并设立了一个土著问题跨部门政策咨询小组。

61. 正在同土著领袖、常设论坛和机构间支助小组协商，最后完成关于与土著人民接触的政策，预计将在 2009 年 9 月把该政策提交农发基金执行局批准。

62. 建立了土著人民援助贷款机制，该机制目前正在理事会的指导下顺利运作，理事会的大多数成员是土著领袖。

63. 农发基金在给常设论坛的年度报告中定期提交支助土著人民的贷款和赠款的全面清单。过去六年中，农发基金每年平均提供 11.05 亿美元的贷款(约占其该期间年度贷款方案的 22%)和 330 万美元的赠款，用于主要在亚洲和拉丁美洲支

助土著人民。各项目 and 赠款的设计和执 行已得到改进，更好地反映了土著人民的需要和世界观。为了全面审查在这个领域进行的关于土著人民的工作，基金进行了案头审查、研究和评估，以便为制定今后的战略查明最佳做法和存在的缺陷。

B. 土地和领土

64. 这些建议提及实施事先获得自由知情同意的原则以及关于土著土地和领土的各项目的机制。

65. 除了农发基金资助的旨在帮助土著和部族人民获得土地权的上述项目外，农发基金的出版物“增进获得土地的机会和土地保有权保障问题政策”所列的指导原则也包括事先获得自由知情同意的原则，尤其强调对土著人民社区实施该原则。

C. 《联合国土著人民权利宣言》和《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》

66. 农发基金响应常设论坛向联合国系统提出的关于宣传《土著人民权利宣言》的建议，并且如论坛 2007 年报告(见 E/C.19/2007/3/Add.4)所述，甚至在 2007 年 9 月核准《宣言》之前，论坛就已采取了宣传《宣言》的若干举措。关于与土著人民接触的政策就是在《宣言》的激励下编写的，并在最近核准的土地政策中提及《宣言》。此外，农发基金在财政上支助论坛秘书处在国家一级宣传《宣言》和《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》。基金是设计《准则》的发展集团工作队的一部分，并且自 2008 年 2 月公布《准则》以来，基金一直在机构内以及在各次会议和讨论会期间宣传这些准则。

D. 指标

67. 农发基金响应常设论坛关于制定土著人民福祉的具体指标的建议，向论坛秘书处提供财政支助。基金正在土著人民援助贷款机制核准的微型项目下试行关于土著人民福祉的各项具体指标，并向执行各项目的所有组织宣传这些指标。在即将公布的关于与土著人民接触的政策中，正在拟订有关条款，以使用反映土著人民观点和现实的适当指标来监测和评价项目，并提及论坛和其他组织所展开的工作。

E. 气候变化

68. 向联合国各机构提出的关于气候变化的建议提及提供技术和财政支助以保护土著人民的自然资源管理；对气候变化影响和土著人民的应对措施进行研究；以及使土著人民进一步参与关于气候变化的对话。

69. 农发基金系正在同亚洲、非洲和拉丁美洲的土著人民一道作出努力，率先根据《气候变化框架公约》展开关于气候变化的对话和协商。2008年和2009年初分别向土著人民国际政策研究和教育中心(特波提巴基金会)和Mainyoto 牧人综合发展组织提供了两笔赠款，以协助土著人民交流关于根据其文化和传统理解以及目前他们面临的现状应对气候变化方面的经验、教训、愿望和战略。这两笔赠款将使土著人民能够团结起来，加强他们的声音，具备有关知识和能够了解关于气候变化问题的国家、区域和国际决策进程。

70. 2007年土著人民援助机制为援助所罗门群岛发展信托基金核准的小额赠款帮助 Babanakira 人和 Kolina 人改进其传统的应对战略，加强他们应付各种灾害的复原力，并在必要时把这些做法同现代科学技术知识结合起来。另外一笔小额赠款是提供给亚洲议员人口与发展论坛，该论坛的主要目标是推广旨在减轻气候变化对亚洲及太平洋区域土著人民影响的各种做法和解决办法。上文概述了另一项研究“土著妇女参与应对气候变化”的结论。这项研究得到基金的赞助，并将在各种国际会议上予以介绍和分发其报告。在亚洲和拉丁美洲举行了关于“农发基金土著人民援助机制：支持土著社区的自主发展”两次区域讲习班。参加这两次讲习班的土著人民组织代表在重点明确的工作组会议期间讨论了气候变化与土著人民的问题。他们认为，迄今对气候变化影响及其解决办法进行的分析是肤浅的、技术官僚式的、只侧重于经济方面的问题。他们强调，在应对气候变化问题时，必须把族裔因素考虑在内。并说必须用土著人民多层面的宇宙观来取代目前单一层面的男性模式。这将是解决生态危机的一种方法，而且与可持续发展目标一致。土著人民及其组织应发挥带头作用，推广其有全局观念的世界观和谋生方式。他们把土著人民参与拟订关于气候变化的新政策和战略的进程确定为优先事项。要取得成效，就必须加强土著人民领袖的能力。

六. 农发基金在与土著人民合作方面的局限性和今后的各种机遇

71. 农发基金在实地和在国际一级进行的宣传活动中，在与土著人民接触方面都取得了实质性进展。农发基金支助的大多数项目是与当地社区密切协商拟订的，但基金所面临的挑战是，对其所有项目和方案采用更系统的方法，以使农发基金协助的所有土著人民都能谋求自己的发展。农发基金能够弥补这一缺陷的工具将是即将制订的“关于与土著人民接触的政策”。这项对于农发基金具有强制性的政策，一旦经基金执行局批准，就将应用于关于土著人民的所有项目和方案。

72. 今后，农发基金还需要加强其能力，以便同各国政府、联合国系统和其他组织更积极交流它从自己的工作汲取的经验教训，并在国家、区域和国际各级加强其在宣传和政策方面的作用。尤其是因为农发基金在实地的机构和人员增加了，它还需在国家一级增进与联合国各组织的合作。在国家一级执行《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》是这方面一个很好的机会。

附件

2008 年核准的项目和赠款概述

为补充本报告，并确保农发基金近几年来向土著问题常设论坛提交的报告具有连续性，以下概述 2008 年核准的项目和赠款。

2008 年期间，农发基金执行局通过其贷款机制核准了 13 个项目，支助土著人民和少数民族。所核准的项目或是专门为土著人民编制的，或是把土著人民作为农村贫穷人口这个更大受益群体的一部分列入项目。所核准的项目涉及亚洲五个国家(中国、印度、印度尼西亚、菲律宾和越南)、五个拉丁美洲国家(伯利兹、哥斯达黎加、危地马拉、巴拿马和委内瑞拉)和两个非洲国家(尼日尔和坦桑尼亚联合共和国)。扶持土著人民的项目费用总额约为 9 400 万美元。

在农发基金的赠款组合下，为支助土著人民批准了 7 笔大额技术援助赠款，总金额约为 1 150 万美元。这些赠款中大部分是上述核定项目的补充部分。其中有四笔赠款用于亚洲(印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国和菲律宾)，一笔赠款用于拉丁美洲(危地马拉)，两笔赠款用于非洲(刚果民主共和国和尼日尔)。2008 年还核准了使土著人民直接受益的其他小额赠款。一笔赠款用于支助亚洲议员人口与发展论坛，该论坛的主要目标是促进对气候变化对亚洲及太平洋区域土著人民的影响采取创新方式和解决办法；一笔赠款用于支助亚马孙方案关于就亚马孙流域气候变化和减轻气候变化问题进行学习和交流知识的基金会；还核准向特波提巴基金会提供一笔赠款，用于筹备关于气候变化与土著人民问题的区域首脑会议。并为常设论坛核准了一笔赠款，用于支助在国家一级宣传《联合国土著人民权利宣言》和《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》。

此外，2008 年期间核准的三笔小额赠款把土著人民作为其更大受益群体的一部分。一笔赠款用于 Centro Internazioanle Corcevia，以便在粮农组织世界粮食保障问题高级别会议期间组织一个民间社会论坛，讨论与气候变化和生物能源相关的问题。另一笔赠款提供给 Fundación de la Caficultura para el Desarrollo(FUNCAFE)，用于在委内瑞拉玻利瓦尔共和国 Las Verapaces 建立旨在增强咖啡和可可小生产者竞争力的管理模式；第三笔贷款提供给 Sambamdh 关于通过有机农业发展实现可持续生计的方案，其受益者包括印度奥里萨的各在册部族。