



第六十九届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

2015 年后发展框架中的土著人民权利，包括其经济、社会和文化权利

秘书长的报告

秘书长谨向大会转递人权理事会土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯根据人权理事会第 [24/10](#) 号决议提交的报告。

\* [A/69/150](#)。



## 人权理事会土著人民权利问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告是土著人民权利问题特别报告员根据人权理事会第 24/10 号决议向大会提交的第一份报告。考虑到大会目前正在审议和通过 2015 年后发展议程，包括全球可持续发展目标，特别报告员借此机会就对土著人民而言至关重要的这一问题提出一些想法，希望这些想法能为会员国和其他国家在思考发展优先事项时提供一些指导。

逐步实现土著人民经济、社会和文化权利，对占主导地位的发展范式提出了双重挑战：一方面，土著人民有权充分融入全球为实现适足生活水准以及持续改善生活条件所做的努力并从中获益。另一方面，必须尊重土著人民界定并选择自己决定的发展道路和优先事项的权利，以维护其文化完整性，并增强其实现可持续发展的潜能。正如《联合国土著人民权利宣言》以及《经济、社会、文化权利国际公约》等各项国际人权文书所规定的，这两项关切要通过不歧视和自决这些贯穿各领域的互补原则来解决。

千年发展目标在体现人权及实现土著人民的经济、社会和文化权利方面的不足，必须为新一代可持续发展目标提供依据。需要应对的关键领域包括：发展范式和战略多样化；与土著人民建立新的伙伴关系模式；通过数据分类设立监测机制并监测与自决权相关的关键属性；承认全球范围内无论富国还是穷国都存在歧视土著人民现象，并为消除这种歧视采取行动；交付文化适宜的社会服务；尊重传统职业和劳动权；制定有效措施以消除对土著妇女的歧视；在国家国际发展倡议的背景下改进治理，包括确保磋商、参与和自由事先知情同意的机制。

在世界准备界定新一代可持续发展目标和将在 2030 年实现的 2015 年后发展议程时，特别报告员强调需要回顾在框架背景下及其执行过程中取得的经验教训，以免再犯错误，从具有建设性的方法中学习，并确保下一代全球发展目标及相关具体目标和指标都是在充分了解背景的基础上制定的。特别报告员提出了一系列建议，以在即将推出的实现全球可持续发展目标的政策和战略背景下解决这些关切。

## 一. 导言

1. 人权理事会土著人民权利问题特别报告员根据人权理事会第 24/10 号决议向大会提交本报告。这是维多利亚·陶利-科尔普斯自 2014 年 6 月 2 日接受任务以来提交的第一份报告。特别报告员特此感谢人权理事会向她委以这一重任，并承诺以公平和建设性方式执行该任务。她还向那些在其履职时已与其进行接触的许多土著群体和组织表示感谢，并重申她对特别报告员一职的坚定承诺，且以谦逊的态度承认了特别报告员一职所肩负的责任。

2. 本报告侧重于在发展背景下，尤其是 2015 年后发展框架中土著人民的经济、社会和文化权利。正如特别报告员向人权理事会提交的第一份报告（A/HRC/27/52）所提到的，土著人民的经济、社会、文化和经济权利将是特别报告员三年期任务授权的主要专题关注点。考虑到大会目前正在审查和通过 2015 年后发展议程，其中包括致力于通过全球可持续发展目标，特别报告员借此机会就对土著人民而言至关重要的这一问题提出一些想法，希望能为会员国和其他国家在思考发展优先事项时提供一些指导。

3. 本报告概述人权框架及与土著人民的发展相关的关切：第二部分介绍了历史背景；第三部分详细介绍了相关人权标准，应当从土著人民享有的不歧视和自决这些贯穿各领域的权利的角度看待这些标准；第四部分描述了在实现土著人民经济、社会和文化权利方面取得的经验教训和进步，以及所发现的困难；第五部分进行了简要总结，并提出了在即将采用的政策和策略背景下实现全球可持续发展目标的建议。

## 二. 历史背景

4. 特别报告员指出，就土著人民而言，“发展”这一概念的内涵一直很模糊。历史上，在殖民时期和建国时期，发展主要指土著人民的屈服，而在此之前他们曾享有自决权。殖民者和统治者基本上未将土著人民视为人类，许多土著人民被迫成为庄园、矿山及其他采掘资源活动的强迫或廉价劳动力而遭受剥削。在其他情况下，土著人民被挤到边缘地区，而肥沃的土地和易得的资源为统治者和占主导地位的群体谋取利益。其中最过分的实例是为了大多数人的利益——为了经济发展和其他方面——而掠夺土著人民的土地和资源，对其各项人权造成了毁灭性影响。

5. 在大多数情况下，土著人民最初的发展道路被弃之不顾且遭到践踏，“发展”被视为一项一维进程，只从经济发展和国民生产总值（国民总产值）增长方面来衡量。这一发展模式未能考虑到人类生计、文化及幸福观的多样性。特别报告员还指出，这导致土著人民遭受双重歧视：土著人民不仅被剥夺了从当代发展中获

取经济和社会利益的权利，而且发展通常是以损害土著人民的利益为代价；同时，土著人民的文化、语言和生产体系被贴上落后、原始和未开化标签。

6. 1950年代末期，当国际劳工组织（劳工组织）代表联合国系统通过《关于土著和部落居民的第107号公约》时，这些错误认识仍然占主导地位。该公约是将各国对土著人民负有的国际义务编成法典的初次尝试，且该公约清晰地反映了公约通过时的发展进程。一方面，《公约》认可土著人民是人类，其基本权利应当得到保护；另一方面，《公约》认为他们处于一个“逆差地位”，即相较于其他社会部门，土著人民被认为处在一个较为落后的阶段。因此，《公约》呼吁各国逐步帮助土著人民充分融入国家大家庭中。换言之，通过发展，土著人民将不再以另类人群而存在，目标是实现权利和机会平等，但不再有身份、文化和发展道路多样性。

7. 在1970年代和1980年代，该观念受到了土著人民的强烈质疑。土著人民显示出其决心保持并向后代传承其独特的文化及鲜明的社会、治理、生产和知识体系。这一决心致使1989年通过了劳工组织《关于独立国家境内土著和部落居民的第169号公约》。该公约的前言部分明确指出，其宗旨是“去除早期标准中的同化倾向”。

8. 《1992年里约环境和发展宣言》进一步巩固了土著人民实现自决发展的要求。《里约宣言》认可了土著人民“由于其知识和传统习惯，他们在环境管理和发展方面具有重大作用”（原则22）。《里约宣言》进一步呼吁各国承认和适当维护土著人民的特性、文化和利益，并使他们能有效地参加实现可持续发展。

9. 最后，通过2007年通过《联合国土著人民权利宣言》，整个国际社会承认土著人民可以按自己的期望和需要行使其发展权。《宣言》在其序言部分承认，“在历史上因殖民统治和自己的土地、领土和资源被剥夺等原因，受到不公正的对待，导致他们尤其无法按自己的需求和利益行使其发展权”。因此，《宣言》在多项条款中规定，土著人民可以根据自身的期望和需求实现发展的权利，并与其他社会、经济和文化权利建立联系。下文第三部分对此做了更详细的解释。

10. 尽管取得了这些进展，但特别报告员注意到，在有效实现这些权利方面，还存在着较大的执行差距。漫长的殖民化历史及企图对土著人民进行同化所产生的影响持续至今。几乎在其居住的所有国家，在发展方面，土著人民都落后于非土著人口部门，包括贫困程度、教育、保健、失业率、住房条件、清洁水和卫生。此外，在一些国家，土著人民的发展战略和期望仍遭受消极的刻板评价，他们在生物多样性养护、生态系统服务和可持续粮食生产等方面的贡献通常得不到充分肯定。

11. 从为实现千年发展目标所做的全球和国家努力中取得的经验教训表明，土著人民经常被排除在主流发展努力之外，而且在追寻其自身的发展道路方面面临严

重障碍。在以下各节，特别报告员提请注意所吸取的教训，并强调就可持续发展目标和 2015 年后发展议程达成一致时考虑这些经验教训十分重要。

### 三. 适用于土著人民的经济、社会和文化权利

#### A. 文书的互补性：职责的普遍性

12. 如上文所述，历史上的发展措施是排他的，是以土著人民的利益为代价的，或者以同化土著人民为目的。在过去几十年里，这些趋势逐渐得到了逆转，尽管还不充分。摒弃排外、同化式发展模式的努力反映在国际人权框架中，尤其是反映在适用于土著人民的具体人权标准中，如《土著人民权利宣言》。正如上一任特别报告员所强调的（见 A/68/317，第 70 段），《宣言》并没有为土著人民创造出新的或者特殊的权利或特权，但《宣言》应当被视为一份补救性文书，提供了土著人民能够不加区别地享受所有人权和基本自由的必要最低标准。

13. 在经济、社会和文化权利方面情况正是如此，尤其反映在《经济、社会、文化权利国际公约》这一具有普遍适用性的人权文书中。《宣言》反映了该文书和其他文书中所载的普遍人权，并通过强调土著人民的集体方面且在下文所述的不歧视和自决互补原则的基础上充分考虑到土著人民的情况。因此，特别报告员强调，各国尊重、保护并实现土著人民的经济、社会和文化权利的义务，不只是基于其对土著人民权利具体文书所做的承诺，如《宣言》和《劳工组织第 169 号公约》，而且是《国际公约》及其他适用的国际人权文书所规定职责的整体组成部分。

14. 特别报告员感谢经济、社会和文化权利委员会及其他条约监测机构、程序和机制，包括区域一级的人权监测机构，关注土著人民的境况，并强调她致力于以合作方式进一步增强这些普遍人权任务负责人与土著人民权利方面具体任务负责人之间的互补性。

#### B. 自决和不歧视作为贯穿各领域的原则

15. 将普遍人权与土著人民境况相结合的核心是不歧视和自决权。这些权利载入各种具有普遍适用性的人权文书中，但是这些权利贯穿《宣言》的始终，包括涉及经济、社会和文化权利的部分。《宣言》序言提到了这两项原则的互补性，申明“土著人民与所有其他民族平等，同时承认所有民族均有权有别于他人，有权自认有别于他人，并有权因有别于他人而受到尊重”。

16. 在发展背景下，与土著人民相关的当代标准有一个双重总体宗旨。一方面，这些标准旨在有效应对歧视土著人民行为，以便他们能从发展中充分获益，获得适足的生活水平。另一方面，这些标准旨在确保尊重土著人民自己决定发展道路并走上这一发展道路的权利，以保护其文化完整性，并增强其可持续发展潜能。

因此，该国际框架通过不歧视和自决这些贯穿各领域的原则实现这两项互补的目的。

17. 在经济、社会和文化权利背景下，不歧视权旨在确保逐步实现这些权利过程中的实质性平等。应当注意的是，不歧视原则有两个层面：确保所有土著个人无论男女相互平等；确保所有土著人民作为一个集体享有平等。《宣言》对此做了明确的表述，“土著人民和个人享有自由，与所有其他民族和个人平等，有权在行使其权利时不受任何形式的歧视，特别是不受基于其土著出身或身份的歧视”（第2条），“土著人不分男女，都平等享有享受本《宣言》所确认的所有权利和自由的保障”（第44条）。

18. 就其本身而言，经济、社会和文化权利背景下的自决权旨在应对历史上的同化行为，并确保土著人民可以维护其文化完整性，并在自己决定的发展道路方面实现自身的追求。除了这一基于权利的目标外，事实表明，促进土著人民对其发展的自决对一系列指标都有重要的实际惠益，即，能够追求自己的发展优先事项和战略的土著人民比那些不能这样做的生活得更好。有关需要促进土著人民的自决发展以及需要确定这方面长期遇到的障碍及取得的进展的进一步讨论列入了下文第四节。

19. 自决和不歧视原则渗透到各项经济和社会权利中。例如，在保健方面，这些一般性原则在实际当中的意义在于，保健服务不应该只是为了缩小土著人与非土著人在健康结果方面的差距，还应当纳入并增强土著人民的传统医学和保健做法。在教育领域，通用和情境化标准能够保障土著人不受歧视接受教育的平等权利及根据自己的信仰建立自己的教育机构的权利。此外，各种具有普遍适用性的文书所载的工作权利包括土著人民从事传统职业（如可持续畜牧业、狩猎、采集、渔业和轮垦）的权利以及从事这些职业的平等机会，即，土著人民应当“与其他民族平等地获得信贷、市场设施、农业技术推广、技术培训设施”。<sup>1</sup>

20. 特别报告员注意到，文化权利对于土著人民而言具有核心意义，而且根据其定义基本上包含了不歧视，尤其是自决的必然权利。此外，文化权利是土著人民各项其他实质性权利的组成部分。经济、社会和文化权利委员会将“文化解释为一个广泛、包容性的概念，包括人类生存的一切表现。文化“塑造并反映个人、个人的团体和社区的幸福观和经济、社会和政治生活”。<sup>2</sup>

21. 委员会注意到，《经济、社会、文化权利国际公约》第15（1）条中所载的“参与”文化生活权利包括个人和集体的以下权利：选择自己的身份；参与自身的文化实践；说自己选择的语言；了解并理解自己及他人的文化；在适当考虑文

<sup>1</sup> 见《消除对土著和部落人民在就业和职业方面的歧视：国际劳工组织第111号公约指南》，2007年，劳工组织。

<sup>2</sup> E/C.12/GC/21，第13段。

化特性的同时接受优质教育和培训；遵循与文化产品和资源（如土地、水、生物多样性、语言或特殊体制等）的使用相关联的生活方式；参与创造社群的精神、物质、知识和情感表达方式。<sup>3</sup>

22. 特别报告员发现，这种对参与文化生活权利的包容性解读与土著人民的整体性世界观是一致的。她重申，就土著人民而言，自决权作为土著人民文化生活持续存在不可或缺的一项条件，构成文化生活持续存在的基础。

### C. 实现土著人民的经济、社会和文化权利的有效和特别措施之间的相关性

23. 土著人民生活的一些国家面临巨大的发展挑战，很显然，在该方面土著人民是一国境内遇到困境的诸多群体中的一个。然而，土著人民面临独特的挑战，为解决社会和经济差距所采取的措施必须有别于针对其他弱势群体的措施。

24. 为了克服歧视情况，国际人权标准普遍规定采取积极或特别措施，确保有效和实质性平等。铭记这一点，《宣言》以土著人民遭受了不公正待遇以至于无法按自己的需要和利益行使其发展权这一关切为前提。因此，从本质上讲，《宣言》有一项补救性宗旨，按上一任特别报告员的话来说，“旨在补救各项国际文书所申明、但历史上否定的普遍适用的自决权和其他基本人权的后果”。<sup>4</sup>

25. 就经济、社会和文化权利具体而言，《宣言》多项条款指出，各国需要通过“有效”或“特别”措施或采取“必要行动”，来消除歧视，并确保逐步实现这些权利。总体而言，第 21（2）条规定，“各国应采取有效措施，并酌情采取特别措施，确保继续改善其[土著人民]经济和社会状况”。更具体而言，《宣言》呼吁采取措施，保护土著人民的文化价值和特性，防止强行同化或融合（第 8（2）条）；保护其振兴、使用、发展和向后代传授其文化的权利（第 13（1）和第 13（2）条）；确保其在自身文化体系内用自己的语言接受教育（第 14 条）；保护土著儿童不受经济剥削、不被用做童工（第 17（2）条）；保护土著妇女和儿童免受暴力和歧视（第 22（2）条）；以及确保享有能达到的最高标准身心健康的权利（第 24（2）条）。

26. 基于其自身经历，特别报告员报告称，担心这些应对土著人民的特殊情况的平等权利措施会构成对社会其他部门的歧视。在这方面，特别报告员发现，最好提请大家关注对人权标准进行权威解释的综合机构，该机构解释如果采取特别措施是专门为了消除歧视，这些特别措施不具有歧视性质。

<sup>3</sup> 经济、社会和文化权利委员会还强调，根据其保护文化权利的义务，“缔约国在所有涉及土著人民特殊权利的问题上应尊重土著人民自由、事先和知情同意的原则”（E/C.12/GC/21，第 15（c）段）。

<sup>4</sup> A/HRC/9/9，第 36 段。

27. 例如，消除种族歧视委员会在其第 32 号一般性建议中强调，“‘不歧视’并不表示当一个人或一个团体与另一个人或另一个团体的状况有重大差异，或换言之，如果有客观和合理的理由给予差别待遇时，必须给予统一对待。对客观上处于不同状况的人或团体给予公平待遇实质上是一种歧视，正如对客观上处于相同状况的人给予不同的待遇”。<sup>5</sup>委员会因此得出结论，“特别措施并不是不歧视原则的例外，而是不歧视含义的整体组成部分”。<sup>6</sup>

28. 按照这一推理，特别报告员强调，毋庸置疑，采取特别措施消除对土著人民的歧视（反映在他们在世界各地所处的边缘地位）、帮助其逐步实现经济、社会和文化权利恰当且有必要。

29. 考虑到对土著人民而言，不歧视有个人和集体两个层面，且不歧视和自决是两项相互补充、相互交织的原则，在适用于土著人民时贯穿所有经济、社会和文化权利，因此，特别措施应当不仅解决土著人民与社会中非土著部门的经济社会差距，还应当消除土著人民在行使自决发展权和文化完整性权利方面遭遇的歧视性障碍。

#### 四. 从当前为实现土著人民经济、社会和文化权利所做努力中吸取的经验教训

##### A. 千年发展目标未能体现人权义务，包括土著人民的权利

30. 虽然《土著人民权利宣言》对土著人民的权利做了明确界定，而且有关其意义和应用的知识也越来越丰富，但是，在执行过程中，包括在经济、社会和文化权利背景下，仍然存在着巨大挑战。

31. 很遗憾，在土著人民发展背景下，国际社会未能将千年发展目标作为消除歧视、为土著人民实现实质性平等的工具，这反映出了执行差距。计划于 2015 年前实现的八项可量化的千年发展目标是根据 2000 年 9 月大会通过的《千年宣言》提出的。土著人民和整个民间社会未能正式参与目标制定，无论是这些目标还是相关的具体目标和指标，都没有具体提到土著人民的境况。

32. 这一不作为在土著人民中间及联合国系统内敲响了警钟。土著问题常设论坛机构间支助小组由 30 个联合国机构、基金、方案及国际组织组成。2005 年，支助小组表达了自己的关切，认为千年发展目标未考虑到土著人民“……事实上，可能会加深土著人民面临的歧视，并以进步和经济发展为名加快对开发利用他们的土地和资源，结果会消极影响他们的社区”。<sup>7</sup>此外，联合国土著问题常设论坛

<sup>5</sup> CERD/C/GC/32, 第 8 段。

<sup>6</sup> 同上, 第 20 段。

<sup>7</sup> E/C.19/2005/2, 附件三, 第 3 段。



2005 年和 2006 年届会专门讨论了千年发展目标，并向各国、联合国系统和土著人民印发了一套综合、详细的建议，以使为实现千年发展目标所采取的战略也能考虑到土著人民的需求和期待。

33. 距千年发展目标的实现只剩一年时间，尽管全球范围内许多行为者都做出了共同努力，但是，特别报告员认为，很遗憾，之前对千年发展目标提出的关切都得到了证实。从国家一级有关土著人民社会和经济状况的所有现有数据来看，很显然，千年发展目标未能从根本上应对或解决在社会和经济上处境不利的土著人民的境况。

34. 鉴于全世界准备界定下一代可持续发展目标和将在 2030 年前实现的 2015 年后发展议程，特别报告员强调需要回顾在千年发展目标的框架内和实施过程中取得的经验教训，以免重犯错误，从具有建设性的办法中学习，并确保下一代全球发展目标及相关具体目标和指标是在充分了解背景知识的基础上制定的。

## B. 实现土著人民的经济、社会和文化权利方面的障碍和取得的进步

35. 为实现千年发展目标所做的努力及近期为逐步实现经济、社会和文化权利所做的发展努力，展现了这些努力在范围、侧重点、治理和业务模式方面的一系列缺陷，但同时也提供了积极的实例和经验，可以为今后的工作提供借鉴。本节审查了在发展背景下充分实现土著人民权利方面的主要障碍和取得的进步的非详尽清单。对这些障碍进行详细研究并制定相应措施克服这些障碍，是十分必要的，这是为在 2015 年后全球发展议程的背景下实现可持续发展所做努力的组成部分。

### 自决发展

36. 正如《土著人民权利宣言》（第 23 条）和《国际劳工组织第 169 号公约》（第 7（1）条）所申明的，与确保土著人民在一般经济社会指标方面的实质性平等的挑战相互补充的，是需要确保土著人民在其自决发展的优先事项和战略方面的平等。历史上有各种发展干预实例，这些干预行为要么失败，要么破坏了土著人民的体制、资源和文化。这些干预行为往往都是根据进化论和狭义的以货币和经济增长为导向的发展传统设想的，忽略了土著人民的传统知识、文化和自然资源以及幸福观。

37. 其中一个实例是低估了土著人民传统生计和职业的价值，如传统的渔捞方法、狩猎和采集、畜牧业和轮垦。世界各地参与此类可持续但非定居生计活动的土著人民，其土地、领土和资源的集体权利面临严重威胁，而这些权利构成其生计、文化及身份的基础。正如土著问题机构间支助小组所观察到的，“……国家发展政策通常认为传统的生计活动不再适用，有时候试图阻止这些活动，即使是

在没有可行的替代活动的情况下”。<sup>8</sup>特别报告员观察到，虽然占主导地位的发展战略造成了许多国家与气候变化、生物多样性丧失、环境退化、财务不稳定、不平等现象加剧、失业及社会危机相关的严峻挑战，但这种情况长期存在。

38. 与此相反，土著人民在可持续低碳发展、生态系统管理、保护生物多样性及适应气候变化方面的传统知识和做法不仅为土著社区而且为全球社会提供了重要资源，有大量的证据证明了这一观点。研究表明，基于牲畜流动性和多样性的畜牧体系有利于生态系统健康，而且补充了野生动物的保护；土著人民的领土与生物多样性较高的地区重叠较多；全球生物多样性大部分存在于土著和社区保护区内。因此，增强土著人民自身的可持续发展战略，不仅对实现其经济、社会和文化权利至关重要，而且是全球实现可持续发展努力中一项不可或缺的要素。

39. 此外，各项研究表明，能够将土著人民自决权最大化的方案一般要比由国家或其他外部行为者掌控的方案表现更佳。哈佛美洲印第安人经济发展项目认真整理了大量由土著人民管理的发展方案的成功案例，并得出结论，土著民族一旦就选择怎样的发展方式做出决定，他们在政府形式、自然资源管理、经济发展、保健和社会服务供给方面的表现一直会超过外部决策者。<sup>9</sup>因此，为使可持续发展生根发芽，有必要改善相关条件，以便将土著人民的决策最大化，并确保针对土著人民的发展模式和方案基于其自身的文化和行为方式，下文对此进行了讨论。

40. 尽管如此，正如上一任特别报告员所述，外部为土著人民设计并管理的发展模式，尤其是在资源开采领域，仍然是“标准情景”。<sup>10</sup>这导致土著人民普遍认为，“这些作业不可能产生明显的积极影响，因为人们认为，这些作业是国家和公司狼狈为奸强加于人的，而不是土著社区直接参与谈判的结果”。<sup>11</sup>为了遏制这一情况，前特别报告员指出，各个国家和工商企业需要逆转这种标准情景，为资源开采和发展建立新的伙伴关系模式，最好是由土著人民自己的倡议和企业提出的。

41. 特别报告员注意到，第三方发展倡议至少应该努力与土著人民建立以权利为中心的公平协议和伙伴关系。如果具备以下条件，则此类伙伴关系最有可能成功：(a)是在国家监管制度框架内提出的，能够充分保护土著人民的权利，包括私人公司的域外活动；(b)在从国家到地方各级资源开采和发展的国家战略规划中确保土著人民的参与和尊重土著人民的权利；(c)确保各公司履行自身职责，尊重土著人

<sup>8</sup> 见机构间支助小组，为筹备2014年土著人民问题世界会议编写的专题文章，《土著人民获取体面工作和社会保护》(2014年)，可查阅：[http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/wcip/IASG%20Thematic%20paper\\_%20Employment%20and%20Social%20Protection%20-%20rev1.pdf](http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/wcip/IASG%20Thematic%20paper_%20Employment%20and%20Social%20Protection%20-%20rev1.pdf)。

<sup>9</sup> 见 <http://hpaied.org>。

<sup>10</sup> 见 A/HRC/24/41。

<sup>11</sup> A/HRC/18/35，第65段。

民的权利，并在评估和避免造成负面影响方面做到尽职尽责；以及(d)确保公正、充分的磋商和协商程序，以获得自由事先知情同意。

42. 在此背景下，特别报告员饶有兴趣地注意到，人权理事会于2014年6月26日通过了题为“拟订关于跨国公司和其他工商企业与人权关系的具有法律约束力的国际文书”的第26/9号决议。通过其第26/9号决议，人权理事会决定设立一个不限成员名额政府间工作组，任务是“拟订一项在国际人权法中规范跨国公司和其他工商企业活动的具有法律约束力的国际文书”。

43. 这可能是确保涉及跨国公司和工商企业严重侵犯土著人民人权行为不再出现急需的一步，从而为工商业与土著人民建立新的互利伙伴关系奠定基础。

44. 特别报告员建议，确保并支持土著代表的参与是设立不限成员名额政府间工作组进程的一部分。特别报告员期待尽其所能为该进程做出贡献，包括根据要求与工作组密切合作及促进各方之间的对话。

45. 同时，特别报告员还期盼，执行上述决议不会延缓过去三年为执行《工商业与人权指导原则》已经开展的工作，包括人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组以及工商业与人权论坛开展的工作。在此背景下，在提出土著人民的关切，尤其是与开采业相关的关切取得了一定的进展。土著代表参与工作组和论坛的进程应当持续下去，而且应当为此提供财政支助。

46. 特别报告员还强调，确保可持续发展目标和2015年后发展议程具有包容性、能够反映土著人民的发展期望、汇集经济、社会、文化、环境和气候关切以便综合应对的重要性。

#### 土著人民的情况未得到注意及分类数据

47. 特别报告员深为关切土著人民的具体情况常常未体现在国家统计数据中。这在许多发展中国家确实如此，这些国家的数据收集机构能力往往较弱。在其中的许多国家，尤其是非洲和亚洲国家，还有待对土著人民做出正式确认和承认，由于各种原因，按照族裔对数据进行分类可能引起争议，这使得情况更加复杂。考虑到这一问题的重要性，土著问题常设论坛将其定为持续关注领域，并且向各国、土著组织和联合国机构，尤其是经济和社会事务部统计司，提出了许多建议，建议它们在数据分类和收集方面开展协作。<sup>12</sup>

48. 掌握相关资料，是对解决不平等、为消除歧视（在国家内部和国家之间）所采取的措施的有效性进行监测以及发现其他基于性别的歧视做出充分的政策回应的关键前提。在此背景下，特别报告员赞扬拉丁美洲和加勒比区域委员会（拉加经委会）在“信息民主化”方面所做的努力。在一些联合国机构、捐助

<sup>12</sup> 有关实例见 E/2007/43-E/C.19/2007/12，第123段。

机构和私人资助者支持下，委员会创建了一个综合数据库，提供该区域土著人民和非洲裔的社会人口学数据，包括按性别和年龄分列的数据，以及境内移徙、保健、青年、不平等现象的领土分布数据。<sup>13</sup>这一伟业的一项重要基础是，大多数拉丁美洲国家在其 2000 年一轮普查中纳入了一项“土著标识符”，从而通过个人自我标识为某个土著社区成员建立数据。<sup>14</sup>

49. 特别报告员注意到，一些个别国家在其人口和住房普查数据分类方面取得了类似的进展，指出上一任特别报告员的特定国家报告中充斥着具体实例。该资料在过去和将来都具有很重要的价值，是监测即将实现的可持续发展目标的影响的一项基本要求。

50. 然而，按照一般社会经济指标对所收集的数据进行分类的一项限制是，此类数据基本上能够监测土著人民个人获得或实现社会和经济权利方面遭受的歧视，但是能提供的关于自决权相关权利属性的信息十分有限。例如，分类数据可能会反映出教育成果方面的差距，但不会提供相关信息说明所提供的教育在文化方上是否适当，或者学生是否可以用自己的语言学习等。同样，简单记录收入增长，可能会被解读为取得了积极进展，即使是在土著人民被迫放弃一种更加以生计为导向的经济模式的情况下。

51. 在最基础一级，这些指标应当有助于发现歧视、不平等和排外现象，而且应当便于土著人民与其他人口组别进行对比。此外，还需要能够反映自决发展基本方面的具体指标，如发展现状和趋势、土著语言使用情况、土地、领土和资源保有权的安全性以及对土著习惯法和自治机构的认可。最重要的是，土著人民必须能够参与界定应当解决的问题及所使用的指标，土著人民自己的幸福观及对未来的展望应当得到考虑。

52. 特别报告员将继续制定实用办法，对实现土著人民权利方面取得的进展进行评估。她还期待与各国政府、土著人民、联合国各机构和其他有关各方开展合作，确认该领域的良好做法，并将这些做法反映在监测即将推出的可持续发展目标的框架中。

#### 发展中国家土著人民边缘化

53. 中高收入国家的国家统计数据也可能掩盖土著人民持续处于社会和经济边缘化状况。之前的特别报告员在其各自的报告中强调了这一情况，如澳大利亚（[A/HRC/15/37/Add.4](#)）、新西兰（[A/HRC/18/35/Add.4](#)）、美利坚合众国

<sup>13</sup> 见拉加经委数据库，可查阅：[http://www.cepal.org/cgi-in/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom\\_ind.xsl](http://www.cepal.org/cgi-in/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xsl)。

<sup>14</sup> 见 Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígena de América, CELADE/CEPAL – Fondo Indígena: Guía para el usuario, 可查阅：[http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI\\_notastecnicas.pdf](http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI_notastecnicas.pdf)。

(A/HRC/21/47/Add.1) 和加拿大 (A/HRC/27/52/Add.2) 土著人民的情况。土著问题常设论坛也反复提到了这一关切。例如，在与千年发展目标有关的讨论中，论坛指出，发达国家的土著人民“在享有经济、社会和文化权利方面有很大的差距。由于缺乏分类数据且与土著人民相比非土著人口享有这类权利的水平较高，这些差距在国际一级往往被掩盖。”<sup>15</sup>

54. 发达国家的土著人民持续提出的另一个关切是，从国际合作中获取经济和技术援助十分有限。《土著人民权利宣言》第 39 条保障了此类合作，该条申明土著人民“有权……通过国际合作获得财政和技术援助”。然而，考虑到官方发展援助（主要是基于国民总收入）的资格规定，生活在发达国家的土著人民经常得不到这些支持。<sup>16</sup>如何克服这一局限性的一个值得称道的实例是，《丹麦支助土著人民战略》，该战略规定，由于土著人民经常生活贫困，即使在不是最贫穷的国家里也是如此，所以，就土著人民而言，可以取消有关发展援助接受方的一般性资格标准。<sup>17</sup>

55. 特别报告员希望世界各地有更多机构能够想方设法在需要时为土著人民提供援助。特别报告员表示，希望提出的可持续发展目标的普遍性有助于强调并解决全球各国现有的不平等现象。

56. 在现阶段，世界各国制定了很多方案，旨在改善土著人民的社会和经济状况，其中许多已经取得了显著的成绩。之前的特别报告员探讨了政府为解决土著人民在建立磋商机制、语言和教育、保健、司法及经济发展等方面的关切所做的重要努力。然而，他们也指出，总体上还需要更大的努力（例如，见 A/HRC/21/47/Add.1，第 67 至第 71 段和 A/HRC/18/35/Add.3，第 57 至第 63 段）。

### 文化适宜的社会服务

57. 消除歧视并实现土著人民的经济、社会和文化权利的一个根本要素是，设计并交付适当的社会服务，尤其是在教育和保健部门。正如上文和此处进一步指出的，文化适宜的服务不只是国际人权标准所要求的，特别是《土著人民权利宣言》所要求的，这些服务还与更高的成就成果相关。已经可以得出结论，虽然在 2015 年目标和具体目标方面取得了重大进展，但处境不利的土著人民并没有取得同样的进展，除非政府对他们给予更多的直接注意和资源。

<sup>15</sup> E/2006/43 E/C.19/2006/11，第 6 段。

<sup>16</sup> 欲知经济合作与发展组织（经合组织）发展合作局（发展局）合格国家清单更多信息，可查阅：<http://www.oecd.org/development/stats/dac/daclistofodarecipients.htm>。

<sup>17</sup> 见丹麦外交部（丹尼达），可查阅：<http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Policies%20and%20Strategies/Freedom%20Democracy%20and%20Human%20Rights/Indigenous%20people/StrategyForDanishSupportToIndigenousPeople.ashx>。

58. 考虑到土著人民独特的文化和生活方式，还必须注意，土著人民的社会和经济发展可能不同于其他人口部门。因此，除其他外，发展战略必须考虑到土著人民的语言、传统、生计战略和自治机构，这对这些措施取得成功至关重要。确保考虑到土著人民的文化的一种方法是，在设计、规划和执行发展工作时将其纳入其中。在这方面，《土著人民权利宣言》从始至终都提及，土著人民需要决定其自身的发展优先事项，且在制定国家方案的过程中应当邀请土著人民参与并征求其意见。下文进一步指出了这一点。

59. 文化适宜的社会服务的一个方面涉及在土著人民生活的地方为其提供此类服务。许多土著人民生活在偏远的农村地区，药品和教材十分有限，当地聘用的教师和保健工作人员的业务水平低，学校和诊所基础设施落后。之前的特别报告员提交的国家报告列举了很多这样的实例。同时，越来越多的土著人民生活在城市地区，常常享受不到文化适宜的服务，如母语教育。必须制定措施确保土著人民与其他人口部门享有同样的社会和经济权利，且无需牺牲其文化或生活方式的重要方面，包括其对传统土地的情感以及向后代传承语言的做法。

60. 在教育方面，《土著人民权利宣言》强调，对土著人民而言，以下方面是重要的：使用其自己的语言的教育；适合其文化的教学方法；以及能够反映其文化、传统、历史和愿望（见第 14（1）条和第 15（1）条）。然而，在许多地方，对土著文化和特性的偏见及负面陈规定型观念，依然是一项重要挑战，而且土著人民在学校面临其他学生和家长的歧视。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）就该问题开展了一项详尽调查，调查结果载于其 2010《全民教育全球监测报告：走近边缘化群体》中。报告申明，“污名化是学生带到教室的边缘化的重要来源。从澳大利亚原住民到拉丁美洲的土著人民，未能向其提供母语教学，通常是更大的文化和社会歧视进程的一部分”。<sup>18</sup>

61. 一般而言，处境不利并不是孤立存在的，有许多实例表明，贫穷和性别歧视如何助长了世界各地土著人民得不到教育现象加剧。教科文组织的报告确定了以下措施，以消除教育方面的边缘化现象，所有这些措施都是解决土著人民遇到的问题有效选择：制定基于公平的国家目标，重点关注边缘化人口部门；收集分类数据，以确定边缘化群体并监测其取得的进展；确定导致具体群体边缘化的驱动因素；在教育及其他领域采用综合性政策做法，应对处境不利的连锁根源，包括通过提高承付能力和便捷性、改善学习环境；以及尊重并扩大应享待遇和机会。<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 教科文组织和牛津大学出版社，2010 年《全民教育全球监测报告：走进边缘化群体》，第 11 页。

<sup>19</sup> 同上，第 272 至第 273 页。

62. 在保健领域，令人遗憾的是，在保健状况方面持续不平等，是世界所有土著人民共同面临的问题，差距不只存在于保健状况方面，也存在于诸多健康决定因素中，妇女和儿童面临其他弱势困境。造成这种处境的根源包括极端贫穷、得不到教育和社会服务、土著经济和社会政治结构被破坏、被迫流离失所、武装冲突、传统土地和资源丧失及恶化，所有这一切还因结构性种族主义和歧视而进一步加剧。

63. 《土著人民权利宣言》强调，土著人民有权使用自己的传统医药，有权保持自己的保健方法，包括保护他们必需的药用植物、动物和矿物（第 24（1）条）。泛美卫生组织和世界卫生组织（世卫组织）估计，发展中国家有 80% 的人口依赖传统治疗体系，将其作为他们的主要护理源，这进一步肯定了这些方法的重要性。<sup>20</sup>毋庸置疑，这一数字包括许多土著人民，他们通常将传统医药和方法与西方医药和方法相结合。这一数字还表明，需要与土著人民合作制定包容性保健战略。

64. 泛美卫生组织是美洲体系内一家专门的保健机构，也是世卫组织的美洲区域办事处。在联合国系统内，该组织一直支持促进传统保健体系与西方保健体系之间的互补性，并与传统传医者建立同盟，以将其观点、医药和治疗方法纳入国家保健体系。泛美卫生组织强调，需要制定综合保健战略，对保健和保健服务重新定位，考虑结构型社会决定因素。该战略还要促进土著人民的集体人权、消除歧视，为了一个更加多元化、更加公平的世界而重新分配政治和经济权利。<sup>21</sup>

65. 特别报告员同意呼吁为消除对土著人民的歧视并为促进土著人民在保健和教育方面的自决做出更加广泛、多层次、情境化的法律、政策和方案应对。这要求各国采取协调一致的系统性行动，承认各项人权是不可分割的、相互依存的，并将其概念化；同时，应当与土著人民的整体性、综合性发展观和幸福观保持一致。

#### 改善土著人民的工作条件

66. 劳动权利构成了土著人民经济权利的一个基本的但经常被忽视的要素，这具有讽刺意味，因为最初正是由于对土著工人的剥削导致国际社会对土著人民的状况感到担忧才通过关于其权利的第一份国际文书，即《1957 年劳工组织第 107 号公约》的。所有可用数据表明，对土著工人的剥削和歧视持续至今。<sup>22</sup>大量土

<sup>20</sup> 泛美卫生组织/世卫组织，第 47/13 号决议，《美洲土著人民的保健》。可查阅：[错误!超链接引用无效。](#)

<sup>21</sup> 见拉加经委会、泛美卫生组织/世界卫生组织及联合国人口基金（人口基金），*Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos*，联合国（2010 年）。

<sup>22</sup> 见土著问题常设论坛机构间支助小组，为筹备土著人民问题世界会议编写的专题文章，《土著人民获取体面工作和社会保护》，2014 年 6 月。

著人民依然被排斥在职业培训、就业机会和社会保护之外。许多仍然深陷非正规经济部门，通常从事不稳定、低收入工作。

67. 许多地方弥漫着对土著人民的歧视，这导致与传统知识和土著特性相关的技巧的价值未得到尊重，例如，说土著语言的能力。除了就业和职业领域普遍存在对土著人民的歧视之外，土著人民尤其容易遭受最极端形式的劳动剥削，如危险的劳动条件、童工和强迫劳动。强迫劳动包括：在南亚若干国家土著人民从事抵押劳动；在非洲某些地方类似于奴隶制的做法；以及拉丁美洲某些地方的债役。土著妇女和儿童面临遭受贩运和性剥削以及在家务工作环境中遭受剥削的额外风险。

68. 在记录通过劳动剥削，包括强迫劳动和童工侵犯土著人民权利方面取得了一些进展，<sup>23</sup>劳工组织的监察机构在相关公约中越来越重视土著人民的工作条件。<sup>24</sup>然而，特别报告员认为，该领域需要采取额外的特别措施，以保护最弱势个人和群体。这种努力包括：各国政府、土著组织、工人和雇主组织等协作制定综合性行动计划；用土著语言传播信息及提高认识；增强特别弱势群体的经济权能；为受害者提供支持。

69. 特别报告员提请注意许多在母国或以迁徙工人身份从事家庭工人工作的土著妇女，尤其是来自拉丁美洲和亚洲的妇女所处的困境。据劳工组织估计，全世界至少有 5 300 万成年家庭工人；其中 83% 为妇女。<sup>25</sup>虽然土著妇女占多大百分比还是未知数，但是可用的零星数据表明，在某些国家和地区，土著妇女可能占绝大多数。这些妇女通常面临糟糕的工作条件、遭受劳动剥削和践踏人权行为，而且通常无法请求获得法律救济。在此背景下，特别报告员注意到，《家庭工人公约》（《劳工组织第 189 号公约》）于 2013 年 9 月生效。该公约旨在使全球各地的家庭工人得到基本的劳动权利，对土著妇女而言，这可能是一项重要文书。

70. 特别报告员表示愿意与批准了《公约》的国家、土著组织（尤其是妇女组织）、国际劳工组织及其他方面合作，确保该文书为更多人所了解，且是在与土著人民合作的基础上执行的，希望能对许多土著家庭工人的生活产生实质影响。

<sup>23</sup> 见 Bedoya Silva-Santisteban 和 Bedoya Garlan，工作文件：El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana; Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia; Servidumbre por deudas y marginación en el chaco de Paraguay; 劳工组织，2005 年；《土著和部落人民打击童工现象方针》，2006 年，劳工组织；联合国土著问题常设论坛，巴拉圭特派团，报告和建议，2009 年，可查阅：[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII\\_Mission\\_Report\\_Paraguay\\_EN.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_EN.pdf)；联合国土著问题常设论坛，玻利维亚特派团，报告和建议，2009 年，可查阅：[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII\\_Mission\\_Report\\_Bolivia%20\\_EN.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia%20_EN.pdf)。

<sup>24</sup> 有关劳工组织监察机构的评论，可查阅国际劳工组织的 NOMRLEX 数据库：[www.ilo/normlex](http://www.ilo/normlex)。

<sup>25</sup> 《全世界家庭工人：全球及区域统计与不受法律保护者》，2013 年，劳工组织。



## 土著妇女的状况

71. 研究按民族和性别分列的现有经济社会数据发现，毋庸置疑，土著妇女由于其土著身份和性别，遭受了各种具体且相互关联的严重歧视。在大多数国家以及一些土著社会，如传统上妇女未进入治理机构或者不鼓励女童学习的社会，基于性别的歧视是悲惨的现实。简言之，许多土著妇女仍然面临额外的基于性别的歧视，导致她们处于弱势和边缘化地位，在极端情况下，遭受暴力、切割生殖器官、贩运、卖淫、司法救助受限等侵害。另一方面，有充足的证据证明，土著妇女在许多生活领域发挥着重要而关键的作用，这些领域包括粮食生产、生物多样性养护、适应气候变化、传承语言、文化及知识、解决冲突和维持和平。

72. 特别报告员注意到，仍有人认为土著妇女的边缘化及侵犯其权利行为是“文化和传统”产生的影响，或者错误地认为土著人民的集体权利与土著妇女的个人权利之间存在冲突或差距，企图借此弱化有关土著妇女的辩论。特别报告员坚决反对此类观点，并强调集体权利和个人权利相互补充、相互促进。实现土著男女个人的权利有赖于其集体自决权的实现，包括文化、语言、土地和领土权利。同样，土著社会应当以普遍人权为导向，因为普遍人权能够进一步强化其治理机构、习俗和传统，同时保证土著妇女充分参与。

73. 在此背景下，特别报告员与经济、社会和文化委员会一致强调，必须在更加广泛的人权和根本自由框架内对《土著人民权利宣言》和《经济、社会、文化权利国际公约》进行解读。<sup>26</sup>这意味着不能援引文化权利限制国际人权范围或者侵犯国际人权。《宣言》第 34 条明确支持该原则，规定“土著人民有权根据国际人权标准，促进、发展和保持其（……）司法制度或习惯”。

74. 特别报告员欢迎世界各地地方、国家、区域和国际各级妇女组织和网络的出现和扩散。<sup>27</sup>这些组织是动态的，而且在较短的时间内就土著妇女的关切、优先事项和期待给予了强有力的支持，无论是就其个人权利还是作为土著集体成员的集体权利而言。

75. 正如她在任期内向人权理事会提交的第一份报告（A/HRC/27/52）所述，特别报告员将特别关注土著人民面临的问题，并将特别努力与土著妇女密切合作，以确保在自己的工作中对土著妇女的关切给予持续关注。在这些努力中，特别报告员将致力于补充该领域内其他任务负责人或实体的工作，这些负责人或实体包括暴力侵害妇女问题特别报告员、关于法律和实践中的对歧视的妇女问题工作组及消除对妇女歧视委员会。

<sup>26</sup> E/C.12/GC/21，第 18 段。

<sup>27</sup> 见国际土著妇女论坛的土著妇女组织数据库，可查阅：<http://www.fimi-iiwf.org/organizaciones.php>。

## 治理

76. 在采取影响到土著人民的立法或行政措施或项目之前，各国有必要征求土著人民的意见，并确保土著人民的参与。在旨在实现千年发展目标战略和方案背景下有人持续提出这方面的关切。

77. 在千年发展目标及之外的背景下，制定适当的发展计划和方案的第一步，是与土著人民一起评估需求、确定优先事项，以及制定包含执行目标和框架的战略行动计划。在教育、保健、住房、减贫及资源开发战略背景下（见 A/HRC/24/41，第 49 至第 51 段）以及其他领域中，规划工作也应当考虑到土著人民的权利，并纳入实现土著人民权利的措施。在规划之初及整个执行阶段（在促进实现土著人民的核心发展目标方面任重而道远）动员土著人民参与这一步骤经常被忽略。

78. 2008 年，联合国土著问题常设论坛秘书处对关于千年发展目标实现情况的国家报告进行了案头审查，审查结论为：80% 的报告未能充分提及土著问题；没有一份报告连续列入分类数据；没有一份报告是与土著人民协商编写的。<sup>28</sup> 国际一级也对各类共同国家评估和联合国发展援助框架进行了类似的审查，该框架是联合国系统在国家一级发展援助的主要框架，得出的结论也是，土著人民参与十分有限，而且大多数框架未提供与土著人民发展相关的分类数据和基准。<sup>29</sup>

79. 这一不作为很简单，但影响深远：如果这些由各国政府设立并由联合国系统及其他双边和多边捐助方支持的整体框架不能反映土著人民的需求和关切，土著人民可能直接被排除在发展努力之外，其权利甚至可能被进一步削弱。

80. 就积极方面而言，特别报告员看到许多支持土著人民的包容性、合作性发展努力的实例，从国家一级划分土著土地、发展跨文化和双语教育的大型方案，到由土著社区根据其自身发展优先事项直接实施的小项目不等。一些国家还在建立常规和制度化磋商及参与机制方面取得了进步，这些机制确保土著人民对战略规划及发展战略和方案的实施产生了影响。

81. 联合国系统内有一些为土著人民与系统内各实体在国家一级对话搭建平台的重要实例。在这方面，特别报告员强调，各国及联合国各机构应当按照《土著人民权利宣言》第 41 和第 42 条以及更广泛的人权文书，尊重土著人民参与权利，并就可能对其产生影响的发展干预行为征求土著人民的意见。

<sup>28</sup> 见 B.哈特里，《千年发展目标报告与土著人民：案头审查》，第 3 号，联合国土著问题常设论坛秘书处，2008 年。

<sup>29</sup> M.洛佩兹，《将土著人民的观点纳入国家发展进程：选定的共同国家评估和联发援框架审查》，联合国土著问题常设论坛秘书处（2007 年）；A.K.隆凯里赫，《将土著人民的观点纳入国家发展进程：选定的共同国家评估和联发援框架审查》，联合国土著问题常设论坛秘书处（2008 年）。

82. 全球 2015 年后发展议程的设计呼吁重振努力，在国家和国际两级建立充足的包容性磋商和参与治理机制，将其作为抵抗强制性发展的坚实堡垒以及取得可持续发展成果的前提条件。实现可持续发展目标的框架应当充分反映这些基本的治理要求。

## 五. 结论及对制定可持续发展目标的建议

83. 与土著人民建立伙伴关系以共同制定逐步实现其经济、社会和文化权利的战略，不只是各国根据《经济、社会、文化权利国际公约》和《土著人民权利宣言》承担的一项义务，更是加强可持续生计体系和经济多样性，以便包括市场、非市场及其他办法从而更加公平、可持续地分享财富和资源的一项宝贵贡献。

84. 在其向大会提交的第一份报告的结尾部分，特别报告员强调，国际社会拥有一次难得的机会，可以通过与可持续发展目标相关的设计、实施和监测进程，消除持续存在的在发展干预的获得和充足性方面对土著人民个人和集体的歧视。

85. 消除对土著人民，尤其是土著妇女的歧视，要求共同的努力，在很多情况下还需要采取特别措施。特别报告员希望国际社会准备好采取必要措施，终止历史上土著人民长期遭受的不公正现象，并提出了如下建议：

(a) 界定、实施和监测可持续发展目标的进程，应当被用作应对土著人民对自决发展的期望、实现发展成果方面的平等的途径。这将要求土著人民在国际和国家两级充分、有效地参与这些目标的界定、实施和监测工作，包括建立磋商和参与常规机制；

(b) 拟议可持续发展目标的普遍性是强调并解决全球所有国家土著人口部门与非土著人口部门之间现有的不平等的难得机会。为了监测歧视行为，经常性数据收集进程，如人口和住房普查，应当对数据进行分类，将自我识别作为识别土著人民身份的关键标准。还应当制定其他具体指标和相关的收集进程，以监测土著人民自决发展的重要方面，如土地、领土和自然资源的保有量；

(c) 各国应当采取广泛措施，确保尊重土著人民的劳动权利，并采取特别措施，应对最弱势群体面临的强迫劳动、童工、性剥削及贩运情况；

(d) 解决土著人民在教育 and 保健方面所处的劣势，具体办法是确定导致边缘化的多重驱动因素、采取综合性政策方法应对造成劣势的连锁根源、设立土著人民保健和教育成果的具体国家目标，以及收集分类和具体数据以监测进展情况；

(e) 土著人民应当被纳入充足的社会服务设计和交付，尤其是在教育和保健部门内，同时应当明白，文化适宜的社会服务不只是国际人权标准所要求的，更与更大的成就成果密切相关。