

# 後2015永續發展議程與原住民族

●洪簡廷卉／卑南族，LIMA台灣原住民青年團

在十五年前，一百八十九位國家領導人在聯合國大會上，決議通過「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, 以下統稱為MDGs)，承諾共同採取行動，以消除極端貧窮以及其他威脅個人福祉的剝削，當時所設定的八項目標，包括消滅極端貧窮和飢餓、普及初等教育、促進兩性平等並賦予女性權力、降低兒童早夭率、改善產婦保健、對抗愛滋病(AIDS)、瘧疾以及其他疾病、確保環境的永續能力以及全球合作促進發展等，都可看到顯著的進步。以降低兒童早夭率而言，從2000年以來，五歲以下兒童的存活率大幅上升，稚齡幼童因為可以防範的原因而夭折的人數，跟1990年相比，減少了53%，而世界上八十一個低和中低收入國家中的二十四個，包括柬埔寨、衣索匹亞、孟加拉和烏干達等國，都達成「千禧年發展目標」所設定的減少三分之二五歲以下兒童夭折率，有二十一個撒哈拉地區非洲國家，也都成功地翻轉，達成夭折率的負成長，不過，若以全球平均進度而言，並未達到「千禧年發展目標」的標準。

此外，世界各地的貧窮問題，也持續對人權造成各種侵害，於是在2000年「千禧年發展目標」的基礎之上，聯合國再度設定，2015年之後的未來十五年要達成的目標，也就是大眾所熟稱的「後2015年永續發展議程(Post 2015 Sustainable Development Agenda, 以下統稱為SDGs)」，並且在2015年9月25日的聯合國大會上，通過了設有十七個永續發展目標(goals)<sup>1</sup>和一百六十九個具體目標(targets)的「改變我們的世界：2030年永續發展議程(Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development)」<sup>2</sup>文件，旨在於2030年以前，鞏固MDGs成果，並且進一步完成MDGs尚未完成的事業，要讓所有人享有基本人權與實現性別平等，增強所有女性和女童的權能，並兼顧永續發展的三個面向：經濟、社會和環境。

從原住民族的觀點而言，MDGs是以整體人類發展為出發點，設定共同的大方向目標，即便在這十五年中長足進展，卻未反映出原住民族在自決的基礎上，面對領域、自然資源、文化、認同和語言的特殊需求和考量，不管是在制訂或是執行的過程中，即更有原住民族人積極地想要參與、影響，卻仍然未對原住民族投入應有的關注，在

MDGs的架構下，世界原住民族如同隱形了一般。原住民族領導人因此提出批評，認為MDGs對於消除對原住民族的歧視並沒有實質貢獻。也有族人認為，這些目標僅只顧及大眾所謂的專有名詞，卻忽略應以原住民族的角度為出發點，去定義何謂貧窮與不公，更遑論何謂發展。在整體提升的同時，卻因為不同的文化慣習和世界觀，而未能回應原住民族人的需求，反而讓原住民族更加被邊緣化、更加被弱化。

在最新通過的SDGs的框架下，除了在目標二「糧食安全和永續農業」及目標四「優質教育」下的具體目標中，分別提及原住民族外，也分別在〈宣言〉和〈跟進與審查〉等段落提及<sup>3</sup>，而其他目標項目雖然並未確切提及原住民族，也都對原住民族的生活和人權有著高度關聯性，或是直接的影響。擔心MDGs的疏漏重演，世界各國的原住民族人代表更加積極地參與聯合國制訂SDGs的進程，主張在原住民族人的有效參與下，所制訂出的SDGs不只可以補強MDGs未能完成的目標，更可能扭轉原住民族長久以來，因為種族主義、歧視和不平等所遭受的歷史性不正義。族人一再在聯合國與SDGs相關的討論上強調，SDGs的永續目標、具體目標和各項指標中，都要反映原住民族的權利，以及原住民族與土地、領域和自然資源的關係，並且同時將其特殊的脆弱性以及強項、長處都一併納入考量，也必須要尊重原住民族的自治機構、資源永續管理系統以及自由事先知情同意權。

世界上目前大約有三億七千萬原住民族人口，佔世界總人口數的2%左右，對原住民族人而言，並非全然反對開發或發展，而是希望是以符合原住民族期待和需求的方式，進行族人所定義的發展。事實上，原住民族的傳統生活和智慧，都可以看作是永續發展的具體體現，但卻因為權利並未受到保障，深受其他行為者（actor），如國家政府、私人企業等，建構在資本主義和新自由主義以利益為首要考量所立定的發展目標所苦，特別是與能源或氣候變遷應對政策相關的發展目標，更是威脅到族人的生存。因此，若要達成SDGs所設下的目標，以族人的角度而言，首要之務在於肯認並且尊重原住民族的慣習制度和資源永續管理系統；換言之，任何會對原住民族產生影響的發展項目和計畫，都必須要取得原住民族的自由事先知情同意權，更應該要更進一步地在尊重原住民族自決發展的基礎上，與原住民族建立夥伴關係，並且肯認並確保原住民族對土地、文化傳統的集體權利（collective rights）。

此外，根據「聯合國原住民議題常設論壇」（UNPFII）和「聯合國兒童基金會」（UNICEF）於2012年11月27日到12月19日所進行的線上論壇，整理參與線上討論的族人對於SDGs的期望<sup>4</sup>，認為若要落實平等和永續，就必須要確實實踐「以人權為本的發展方法」（human rights-based approach to development），在制訂或執行相關政策和行動時，原住民族的有效參與至關重要，而這些政策和行動，必須要有文化敏感性，並且將原住民女性、兒童、青年和身心障礙者的特出需求，納為優先考量。族人也認為，永續發展在經濟、社會和環境三項面向之外，也應該將文化列為第四個重要梁柱，訴求任何

的發展，都應該要兼顧文化與認同。

筆者所屬的LIMA台灣原住民青年團在2015年4月參與「聯合國原住民議題常設論壇」期間，受外交部駐紐約台北經濟文化辦事處之邀，於該辦事處所辦理的「善治、人權和發展：2015年後發展議程和原住民族」研討會上，由團員吳藹若代表全團，以「我們要的發展—由原住民青年的角度談起」為題，發表原住民青年所期待的永續發展，而其中非常重要的核心概念，就是強調在「現行狀況」為基礎上，討論「未來發展」時，必須要先審慎對待「過去歷史」。現今和未來的一切，實實在在地建構在過往之上，原住民族一直遭受不同時期的殖民主義所帶來的歷史不公和傷害，而被政府奉為圭臬的資本主義和新自由主義，更與原住民族分享、共有且互惠的世界觀截然不同，原住民族將土地視為生命，並將文化視為集體權利，然而資本主義和新自由主義卻是利益至上，使得貧富差距日益加劇。就現今台灣在法治層面而言，雖然已經有進步而堪稱完整的法律架構，確保原住民族的權利，如憲法增修條文、原住民族基本法等，但在實際落實上，卻無可否認有著極大進步空間。以青年觀點而言，這樣的落差是源自於對歷史錯誤的不願面對和逃避，以至於歧視、福利心態根深蒂固，對於原住民族權利的確切落實，當然也就停滯不前。若能和解並且糾正歷史錯誤，才有可能填補可觀的執行差距，原住民族和國家之間，也才有可能建立信任、互相尊重的對等合作夥伴關係，在這樣的基礎之上，方能進一步朝原住民族人自決的永續發展邁進。



聯合國秘書長潘基文在聯合國一百九十三位會員國達成共識，確認「後2015發展議程」草案內容後，曾經召開記者會表示：「『變革我們的世界：2030年永續發展議程』是一份終結全球貧困狀況，並且為所有人建立有尊嚴的生活，不遺漏任何人的路線圖，是響起的號角聲，要強化療癒地球的努力，以造福現在及未來世代。【…】就很多層面而言，這些全球性目標，就像給大家和地球的待辦清單，內容以人為本，且具環境敏感度，這些目標也具備普遍性，適用在所有國家，但同時也肯認，不同的現狀與能力。」潘基文的評論，似是回應了原住民族人的訴求，不被遺漏，在普遍性目標之下，也必須著重特殊性，然而，在實質作為上，是否真的可以反映原住民族的特殊性？許多族人仍然心存懷疑，因為在本質上，SDGs的制訂，仍然是將國家政府，甚至私人企業擺在中心，但原住民族自決永續發展，是要將原住民族擺在中心，由原住民族去決定土地與資源的延續、發展原住民族傳統知識裡，正向且可行的知識，以及建立集體利益。原住民族的社會體制與價值，都與環境或生態系統相輔相成，與當今的資本主義體制下的過度開發大相逕庭，後者浪費與利益取向的價值觀若不能有所調整，仍會持續大大危害未來的永續發展。

SDGs的通過，並非塵埃落定，而是新時代的開啟，接下來的十五年，世界各地的原住民族都將因為這份文件而受到影響，如何能在這十五年中，確保在這個框架之下，爭取最大空間，落實原住民族自決的永續發展訴求，是接下來的重要目標。要達成這個目標，就必須要確保衡量十七項永續發展目標跟一百六十九項具體目標的指標（indicators），是符合也反映原住民族需求的。聯合國「原住民議題常設論壇」的亞洲區論壇成員Joan Carling在聯合國大會通過「2030年永續發展議程」後的第二天，於大會上提出呼籲，要求各國政府展現政治意願和誠意，並且採取實質行動，實現這十七項永續目標的進程，除了是要建構在平等、公平、責任、文化多樣性、不歧視和對人權的尊重等基礎之上，也必須同時遵守、實踐2007年的「聯合國原住民族權利宣言」和2014年的世界原住民族大會成果文件內容<sup>5</sup>。

除了政治性和道德性呼籲，國際原住民族社群內部，也積極展開行動，就在「2030年永續發展議程」通過的兩週後，來自七大文化地理區的原住民族代表，就在非政府組織國際原住民事務工作小組（International Work Group for Indigenous Affairs，以下簡稱IWGIA）和挪威原住民族合作發展基金會（Norwegian Forum for Development Cooperation with Indigenous Peoples）的協助下，辦理、參與評估SDGs對原住民族影響的圓桌會議，討論議程包括檢討原住民族在後2015進程中的參與、對「改變我們的世界：2030年永續發展議程」文件內容的探討，以及如何確保在落實2030年發展議程過程中，對原住民族權利的尊重和保障，也就是要持續監控實踐過程，並且制定出可以反映原住民族狀況的衡量指標。



除了原住民族人代表之外，聯合國原住民族權利特別報告員、聯合國原住民議題常設論壇、聯合國原住民族權利專家機制、國際農業發展基金會、丹麥外交部、歐洲聯盟、丹麥人權機構和學術單位以及相關非政府組織，都有代表與會。雖然詳細會議紀錄尚未公布，但已知這場會議所達成的重要工作計畫中，包括要持續積極參與指標清單和監控及報告系統的制定，目前這項工作是由聯合國SDGs指標跨部會及專家小組負責，預計會在2016年的3月由聯合國統計司通過並施行。

總體而言，原住民族人在SDGs制定進成的參與上，除了試圖影響目標內容的制定，也試圖確保未來要用以評估、衡量和監控目標執行進度和成效的指標，可以真實反映原住民族現實與需求，雖然對通過的目標內容不甚滿意，卻未曾停下腳步，而是更加積極地要透過指標的設定，來確立原住民族可以在此框架下，獲得最大的實質助益。而這樣訴求原住民族自決永續發展的歷程，在筆者看來，就是原住民族自決所要的未來的實質體現。

「我們並非只是從祖先那裡繼承了地球，更是向我們的孩子借用了地球。（*We do not just inherit the earth from our ancestors, we borrow it from our children.*）」短短一句話，精準描述了原住民族對於「永續性（sustainability）」的詮釋。這句美洲原住民古諺，在世界原住民族人代表參與SDGs進程時，不斷被提及，即便以國家為主要行為者的聯合國，未能如所希望地回應族人訴求，秉持這句古諺的精神，相信世界各地的原住民族人，將會以直接而實質的行動和實踐，具體落實原住民族所自行定義、自主決定的永續發展。

#### 【註釋】

##### 1. 十七項永續發展目標為：

1. 在全世界消除一切形式的貧窮。
2. 消除饑餓，實現糧食安全，改善營養和促進永續農業。
3. 讓不同年齡段的所有人都過著健康的生活，促進他們的福祉。
4. 提供包容和公平的優質教育，讓全民終身享有學習機會。
5. 實現性別平等，增強所有婦女和女童的權能。
6. 為所有人提供水和環境衛生並對其進行永續管理。
7. 每個人都能獲得價廉、可靠和永續的現代化能源。
8. 促進持久、包容性的永續經濟增長，促進充分的生產性就業，促進人人有體面工作。
9. 建設有韌性的基礎設施，促進包容性的永續工業化，推動創新。

10. 減少國家內部和國家之間的不平等。
  11. 建設包容、安全、有韌性的永續城市和人類住區。
  12. 採用永續的消費和生產模式。
  13. 採取緊急行動應對氣候變遷及其影響。
  14. 養護和永續利用海洋和海洋資源以促進永續發展。
  15. 保護、恢復和促進永續利用陸地生態系統，永續地管理森林，防治荒漠化，制止和扭轉土地退化，阻止生物多樣性的喪失。
  16. 創建和平、包容的社會以促進永續發展，讓所有人都能訴諸司法，在各級建立有效、可問責和包容的機構。
  17. 加強執行手段，恢復永續發展全球夥伴關係的活力。
2. 完整「改變我們的世界：2030年永續發展議程」文件可見：<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>。
3. 「改變我們的世界：2030年永續發展議程」文件提及原住民族點次為：
- 〈宣言〉
23. 必須增強弱勢者的權能。其需求被列入本議程的人包括所有的兒童、青年、身心障礙者（他們有80%以上的人生活在貧困中）、愛滋病毒／愛滋病感染者、老年人、原住民族、難民和境內流離失所者以及移徙者。我們決心根據國際法進一步採取有效措施和行動，消除障礙和制約，進一步提供支持，滿足生活在有複雜的人道主義緊急情況地區和受恐怖主義影響地區的人的特殊需求。
  25. 我們承諾在各級提供包容和公平的優質教育——兒童早期教育、小學、中學和大學教育、技術和職業培訓。所有人，特別是處境脆弱者，無論性別、年齡、種族、族裔為何，無論是身心障礙者、移徙者還是原住民族，無論是兒童還是青年，都應有機會終身獲得教育，幫助他們獲取所需知識和技能，以便能利用各種機會，並充分參與社會。我們將努力為兒童和青年提供一個有利於成長的環境，讓他們充分享有權利和發揮能力，幫助各國享受人口紅利，包括為此保障學校安全，維護社區和家庭的和諧。
  52. 「我聯合國人民」是《聯合國憲章》的開篇名言。今天踏上通往2030年的征途的，正是「我聯合國人民」。與我們一起踏上征途的有各國政府及議會、聯合國系統和其他國際機構、地方當局、原住民族、民間社會、工商界和私營部門、科學和學術界，還有全體人民。數百萬人已經參加了這一議程的制訂並將其視為自己的議程。這是一個民有、民擬和民享的議程，我們相信它一定會取得成功。

〈永續發展目標和具體目標〉

- 2.3 到2030年時，小型糧食生產者，特別是婦女、原住民族、農戶、牧民和漁民的農業生產率和收入實現翻倍，途徑包括確保人們能平等獲得土地、其他生產資源和投入、知識、金融服務和進入市場，並獲得增值和非農業就業的機會。
- 4.5 到2030年時，消除教育中的性別差距，讓身心障礙者、原住民族和處境脆弱兒童等弱勢群體平等接受各級教育和職業培訓。

〈跟進和審查〉

79. 我們還鼓勵會員國在國家和國家以下各級定期進行包容性進展審查，這種審查由國家主導和推動，應借鑒參考原住民族、民間社會、私營部門和其他利益攸關方的意見，並符合各國的國情、政策和優先事項。各國議會和其他機構也可支持這些工作。
4. 全文可參見：<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Post-2015/IPs-and-Post-2015.pdf>。
5. Joan Carling的發言請參見：[http://www.iwgia.org/news/search-news?news\\_id=1263](http://www.iwgia.org/news/search-news?news_id=1263)。◆