



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/97
4 February 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十八届会议
临时议程项目 15

土著人民问题

人权和土著人民问题

土著人民人权和基本自由情况特别报告员
罗道弗·斯泰芬哈根先生根据委员会
第 2001/57 号决议提出的报告

目 录

	<u>页 次</u>
内容提要.....	3
导 言.....	5
一、背景.....	6
A. 有关土著人民的有法律约束力的文书.....	7
B. 宣言草案.....	9
C. 其他的国际宣言.....	10
D. 各国际机构的宣言和行动准则.....	11
E. 国家一级的立法和改革.....	13
二、土著人民面临的主要人权问题.....	14
A. 土地权利.....	15
B. 家园和领土.....	18
C. 教育和文化.....	20
三、定义问题.....	28
四、有关土著人民人权和基本自由的具体问题.....	31
五、特别报告员今后的活动.....	35

内容提要

特别报告员根据决议所规定的任务开展了一些活动，最初是参加了于 2001 年 7 月举行的土著人民工作小组年度会议，他在会上会见了政府代表、土著人民、人权组织以及联合国人权事务高级专员办事处(人权署)的工作人员。他在 9 月参加了在南非举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理以及有关的不容忍行为世界会议。除此以外，他还应邀在一些研讨会上就与他工作任务有关的问题发表了讲话，这些研讨会的组织者包括：世界银行、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国训练和研究所(训研所)以及人类安全委员会。

这份向人权委员会提交的初次报告并叙述特别报告员接受任命以来所开展的活动。与此相反，他想概述目前困扰土著人民的主要的人权问题，并且说明他今后活动的框架和安排。本报告由四部分组成：(a) 概述联合国系统在土著人民的人权方面所开展的活动；(b) 目前土著人民所面临的主要问题；(c) 简要地说明无数有关土著人民处境的来文的主要内容(增编载有关于土著人民这些申诉更加详细的介绍)；(d) 简单介绍特别报告员的今后活动。

联合国体系开展了许多有关土著人民的活动，其中比较突出的是土著人民工作小组的年度会议。从 1982 年以来，这个年度会议每年都审查有关土著人民的处境并就此提出建议。年度会议的主要成就是起草了“联合国土著人民宣言草案”，目前人权委员会正在审议这一草案。美洲区域系统目前也正在编写一份类似的宣言。然而，到目前为止唯一的一份有法律约束力的有关土著人民的文件是《国际劳工组织第 169 号公约》，到目前为止已有 14 个国家批准了这项公约。在世界土著人民国际十年(1995 年至 2004 年)的框架内，专门组织已经拟订了它们有关土著人民活动的行动准则，世界银行正在修订它在这一领域中的政策。

在拉丁美洲、东南亚以及非洲的一些国家中已经就土著人民问题开展了不少立法活动。近年来，在危地马拉、马里以及墨西哥，政府同土著人民签订了和平协定，但是这些协定的落实还存在问题。

有关土著人民权利的主要问题涉及土地、领土、环境和自然资源、执法和法律冲突、贫困、生活水平和可持续发展、语言、文化、教育、自治、政治参与以及自决权。对于土著人民的全面歧视和边缘化，特别是对于妇女和儿童的歧视和边

缘化，是一个长期存在的问题。土著人民在民事冲突和暴力的情况下特别容易受到伤害。本报告提到了一些案件，在增编中载有更多的案件。

虽然有关土著人民定义问题的争论仍然在继续，但是特别报告员指出，有关土著人民自我定义的权利是符合人权标准的最容易被人接受的确定身份的方法。

特别报告员在接受任务后的头几个月中已经通过各种渠道收到了有关声称土著社区和土著人民的人权受到侵犯的信息。虽然许多申诉涉及个别土著人士的权利，但是普遍情况涉及土著人团体，其中包括当地社区、部落以及具体的人民。在这些申诉和来文中所援引的权利涉及在前文中已经提到的问题。本报告综述了详细载于增编的一些案件。特别报告员仍然不清楚如何以最有效的方式处理这些来文，因为估计来文的数目会增加，他希望委员会在这个问题上给予指导。

本报告的最后一节说明了有关特别报告员今后活动的临时方案。该临时方案最后载有七个主要议题，特别报告员认为，这些议题值得特别研究和分析，并就收集和处理信息的一些方法，其中包括使用问卷调查表、时间表和进行实地访察，提出了建议。

特别报告员希望在向委员会口头介绍报告时能够就某些议题提出补充意见，因为由于篇幅有限，报告未能对这些议题进行充分讨论。

导 言

“土著人民在世界许多地方持续遭受的苦难是
对我们共同人性的污辱。”国际人道主义问题
独立委员会，《土著人民：在全球伸张正义，1987年》

1. 人权委员会在 2001 年 4 月 24 日第五十七届会议上通过了第 2001/57 号决议，其中决定任命一位土著人民人权和基本自由情况特别报告员，任期三年，其职责如下：(a) 收集、索取、收取并交换从政府、土著人民自己、社区和组织和其他一切有关来源收到的关于人权和基本自由受到侵犯的资料和文函；(b) 拟订建议和提议采取适当措施和活动，以防止和补救土著人民人权和基本自由受到侵犯的情况；(c) 与人权委员会和维护和保护人权小组委员会的其他特别报告员、特别代表、工作组和独立专家密切合作。

2. 特别报告员根据以上决议开展了一些活动，开始是他在 2001 年 7 月参加土著人民工作小组年度会议期间同以下人士和组织进行了初步对话：土著人民组织、政府代表、非政府组织、独立专家、秘书处成员、联合国组织和专门机构、其中包括：联合国发展计划署、联合国教育、科学及文化组织、国际劳工组织以及世界银行。这种对话帮助特别报告员查明了土著人民目前在行使其人权方面所面临的一些基本问题。

3. 特别报告员参加了 2001 年 8 月 31 日至 9 月 3 日在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议。除此以外，他还应邀在一些研讨会和讲习班上就与他任务有关的问题作了发言。这些研讨会和讲习班包括：有关世界银行对于土著人民业务方针的区域磋商会议；教科文组织组织的有关教育和人权问题的区域研讨会；训研所组织的有关土著人民解决冲突与和解问题能力建设的研讨会；人类安全委员会组织的一次研讨会以及在《劳工组织第 169 号公约》生效十周年期间评估公约影响的一次会议。(2001 年 11 月/12 月)。

4. 特别报告员希望借此机会感谢那些对于他在早期提出的有关提供信息和进行合作的要求作出答复的有关国家政府、机构、组织以及个人，同时感谢人权署

认真负责的工作人员向他提供了技术援助和咨询。他希望从这些渠道收到更多的信息，谨请各国政府以及有关各方同他进行全面而迅速的合作。

5. 这份提交委员会的初次报告并不叙述特别报告员在接受任命以来的六个月中所开展的活动。与此相反，他想概述目前困扰土著人民的主要的人权问题，考虑采取适当方法处理提请他注意的人权问题，确保在处理人权申诉方面不存在“保护空白”，同时提出有关他今后活动的框架和安排。本报告包括四个部分：第一部分概述联合国系统在土著人民的人权方面所开展的活动。第二部分讨论土著人民在向联合国和其他机构提出的申诉中多次提到的主要问题。第三部分归纳了特别报告员所收到的许多来文的主要内容。最后，在第四部分，特别报告员简要介绍他的今后活动。特别报告员希望在他向人权委员会口头介绍其报告时能够就报告未能充分讨论的问题提出补充意见。

一、背 景

6. 联合国有关土著人民的正式活动开始于 1970 年，当时防止歧视和保护少数小组委员会建议就针对土著人民的歧视问题开展一项研究，随后为开展这项研究任命了一名特别报告员。后来又成立了土著人民工作小组，其任务是审查有关促进和保护土著人民人权和基本自由的事态发展，并且特别注意拟订有关土著人民权利的标准。该工作小组于 1982 年举行了第一次年度会议。

7. 从 1982 年以来，土著人民工作小组每年都举行会议审议有关土著人民状况的事态发展，并且就拟订保护和促进土著人民人权的标准提出建议。在过去一些年中，工作小组为土著人民提供了一个公开的论坛，并且就有关土著人民人权的许多议题进行了讨论；这些议题包括：土地使用、发展权、文化遗产和知识产权、卫生以及教育。土著人民工作小组向小组委员会提出的年度报告包括了有关土著人民人权状况的大量信息以及在过去一年中所收到的来文，土著人民协会以及其他非政府组织所采取的干预行动生动地反映了目前的关注问题。特别报告员在为其活动收集资料时将大量引用这些材料。必须特别感谢担任工作小组主席几乎 20 年之久的 Erica-Irene Daes 女士，因为在她的领导下工作小组编写了委员会目前正在审议的“联合国土著人民权利宣言草案”。

8. 宣布世界土著人民国际年(大会第 45/164 号决议)以及宣布世界土著人民国际十年(大会第 48/163 号决议)显示出国际社会对于土著人民的命运日益增长关切,同时反映出土著人民的问题已经成为国际人权议程上的一个主要问题。

9. 联合国对于土著人民问题的持续关注还反映在经济及社会理事会设立了土著人民问题常设论坛(该论坛将于 2002 年 5 月首次开会),也反映在人权委员会任命了一位土著人民人权和基本自由情况特别报告员(2001 年)。人权署以及其他联合国机构还就这一议题组织了许多磋商会议、讲习班以及其他活动。在 1993 年,大会请联合国财务部门、业务方案以及专门机构为改善土著人民的状况给予更多的重视和资源。特别报告员将同这些机构保持密切的联系,以便确保联合国机构在这一方面工作的相互协调。

10. 本导言将简要地审查联合国体系以及其他多边机构所编写的有关土著人民的主要文件,主要是为了介绍专门涉及土著人民权利的各种国际人权标准,而这些标准又是特别报告员工作的基础。

A. 有关土著人民的有法律约束力的文书

1. 《劳工组织第 169 号公约》(1989 年)

11. 国际劳工组织早就对土著人民的处境表示出关注。劳工组织于 1957 年通过了关于独立国家的土著和部落民族的第 107 号公约。劳工组织在大约 30 年以后认识到土著人民所处的国际环境已经发生变化,因此着手审议第 107 号公约并于 1989 年的国际劳工组织大会上通过了关于土著和部落民族的公约(经常被称之为《第 169 号公约》),该公约于 1991 年正式生效。到目前为止已有下列 14 个国家批准了《第 169 号公约》:阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、厄瓜多尔、斐济、洪都拉斯、墨西哥、挪威、荷兰、巴拉圭以及秘鲁。¹

12. 除其他外,《第 169 号公约》涉及土著人民拥有传统上占有的土地和领地的权利、对于他们文化、社会和宗教价值观念的承认、因风俗习惯为基础的法律、享受卫生服务权、以及享受同等雇用条件的权利。劳工组织公约和建议书执行问题专家委员会以及一个三方委员会负责处理申诉程序,土著民族的个人和组织可以直接向劳工组织的三方委员会提出申诉。设立三方委员会是为了审查根据

《国际劳工组织组织法》第 24 条针对国家提出的申诉。在专家委员会的评论以及三方委员会的报告中反复出现了两个有关联的问题。第一个问题是：国家在审议影响到土著和部落民族的立法或者行政措施时是否有义务同他们进行协商；第二个问题是：在土著和部落民族占有或者使用的土地上勘探或者开发自然资源之前国家是否同样有义务同他们进行协商。劳工组织专家委员会在向 1999 年国际劳工组织大会提交的报告中指出，《第 169 号公约》是在法律上和实践中保护土著和部落民族在其居住的国家中维护本民族法律和风俗的权利方面最全面的国际法文书。² 《第 169 号公约》目前仍然是，在今后相当长的一段时间内也可能仍然是专门涉及土著和部落民族的权利的现已生效并且开放给各国批准的唯一国际法律文书。自从该公约于 1989 年获得通过以来，已经在国家、区域以及国际各级产生了重大的影响。

2. 《21 世纪议程》第 26 章(1992 年)

13. 1992 年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议(环发会议)通过了《21 世纪议程》，其中第 26 章赋予了土著人民以重要的地位，认为必须把这些重要的角色列入环境议程。第 26 章建议，保护土著人民的土地，使之免于有害环境的活动以及有关土著人民认为不适合其社会及文化的活动的活动的影响。土著人民可能需要更能控制其土地，需要自我管理本身的资源。各国还需要制定法律和政策，以便维护土著人民的习俗，保护土著人民的知识产权，其中包括思想和知识。土著人民还应当能够积极参与拟订与可能影响它们的国家资源管理及其他发展进程有关的法律和政策。从那时以来已经拟订了一些同土著人民有关的法律文书，例如：《联合国气候变化框架公约》、《防止荒漠化公约》以及成立了联合国森林问题论坛。

3. 《生物多样性公约》(1992 年)

14. 已经有 141 个国家签署了 1992 年在内罗毕通过的《生物多样性公约》。该公约的第 8 条第(j)款讨论了土著和地方社区体现传统生活方式而与生物多样性

的保护和持久使用相关的知识、创新和做法。该条确认了传统知识可对生物多样性的保护和持久使用作出的贡献。

B. 宣言草案

1. 联合国宣言草案

15. “联合国土著人民权利宣言草案”是由土著人民工作小组编写的。多年来世界各地的许多土著人民组织积极参加了这项工作。目前人权委员会正在审议这个草案。³毫无疑问，该宣言草案是最重要的土著人民人权文献，应该在国际十年结束以前予以通过。虽然宣言草案在许多方面同《第 169 号公约》相似，但是两者之间存在某些差异。考虑到土著人民的权利问题是普遍人权方面一个正在变化的领域，同时也是加强《国际人权法案》的一项重要内容，宣言草案一定会扩大和超出《第 169 号公约》所获得的成果，而且肯定不会降低该公约已经确定的人权标准。

16. 必须要指出的是，虽然到目前为止只有少数国家批准了《第 169 号公约》，但是这项公约已经迅速成为有关国家和土著人民组织经常使用的一份文献。国际劳工组织的申诉程序为土著人民的人权申诉提供了一个渠道，目前越来越多的有关方面正在使用这个程序。同样，越来越多的土著人民组织正在其争取人权的斗争中以及同国家和其他方面进行的谈判中引用该宣言草案。《第 169 号公约》和“联合国宣言草案”已经成为受到普遍尊重的人权道德标准，这就再次说明“联合国宣言草案”已经引起土著人民的巨大期望，绝对不应该让他们失望。

2. 美洲土著人民权利宣言草案

17. 自从 1940 年第一次美洲印第安人大会以来，美洲区域一直对当时所谓的“土著问题”感到关注。在 1990 年代初，美洲国家组织请美洲人权委员会编写一份土著人民权利宣言草案。目前美洲国家组织正在审议这份宣言草案，估计将于国际十年结束之前予以正式通过。美洲宣言草案在内容方面同联合国宣言草案非常相似，但是在一些基本点上存在差异；在通过方面也面临相同的困难。

18. 多年来美洲人权委员会一直关注土著人民的问题，曾经通过特别决议，向有关国家提出建议以及就该地区一些国家土著人民的人权状况编写了报告。最近，美洲人权委员会代表土著社区在美洲人权法庭提出了诉讼(见下文)。

C. 其他的国际宣言

1. 《维也纳宣言和行动纲领》(1993年)

19. 1993年举行的世界人权会议通过了《维也纳宣言和行动纲领》。该文献的第一部分第20段专门讨论了土著人民问题。该段强调了土著人民的参与以及对社会发展和多元化作出的独特贡献；同时建议：“……各国应依照国际法协调采取积极步骤，确保在平等和不歧视的基础上尊重土著人民的一切人权和基本自由，承认其独有特性、文化和社会组织的价值和多元化”。

3. 《德班宣言和行动纲领》(2001年)

20. 2001年9月在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议在反对种族主义和种族歧视的框架内讨论了土著人民权利问题。《德班宣言和行动纲领》多次提到了土著人民问题，重申了他们的权利。可以把这看作是一种积极的成果。《德班宣言》的起草人“认识到：土著人民数百年来就一直受到歧视，申明他们在尊严和权利方面是自由和平等的，他们不应遭受任何歧视，特别是因其土著血统和特性而遭受歧视，我们强调需要继续采取行动以克服持续存在的给他们带来伤害的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象”(第39段)。他们还“强调：为使土著人民自由表示自己的特性并行使自己的权利，他们应免受各种形式的歧视，这自然意味着尊重他们的人权和基本自由”(第42段)。

21. 然而，即使《德班宣言》的一些段落专门讨论了土著人民的问题，其案文还是受到了土著人民代表的严厉批评，他们声称这是歧视性的。《德班宣言》指出：“……是联系正在进行的关于专门处理土著人民问题的案文的国际谈判使用“土著人民”一词的，但不影响有关谈判的结果，……”(第24段)。土著人民代表对这种提法感到震惊，并且认为这种提法剥夺了他们与世界其他民族一样被

视为“人民”的人权。另外一项遭到批评的说法在于讨论土地权利的第 43 段(见下文)。土著人民代表认为,《德班宣言和行动纲领》没有能够满足土著人民有关权利的期望,而且就人权标准而言,实际上可以认为是倒退了一步。

D. 各国际机构的宣言和行动准则

1. 联合国条约机构

22. 特别报告员注意到了有关条约机构的判例,特别是人权委员会、经济、社会和文化权利委员会以及消除种族歧视委员会的判例。以上三个委员会都已经就土著人民的问题提出了具体建议。

2. 教科文组织

23. 在 1990 年代,教科文组织组织了一些国际研讨会,并且在其职权范围内就土著人民的权利和政策通过了一些决议和建议。这些决议和建议主要涉及教育、文化、科学以及通讯,其重点在于双语教育、语言权利、土著人民知识以及使用媒体保护和促进土著人民的文化。教科文组织促进拟订了一些法律文件,特别是于 2001 年 11 月通过的《世界文化多样性宣言》。该宣言的第 4 条强调指出,从伦理上来说,保护文化多样性是促进人权和基本自由,特别是促进少数族裔和土著人民的人权和基本自由的根本先决条件。

3. 世界卫生组织

24. 世界卫生组织一直关注土著人民的健康问题。在 1999 年举行的土著人民健康问题国际协商会议通过了《有关土著人民健康和生存的日内瓦宣言》,确认土著人民的健康和福利受到卫生领域以外的社会、经济、环境以及文化等决定因素的极大影响。泛美卫生组织在过去一些年中积极从事有关土著人民健康的工作。

4. 开发计划署

25. 开发计划署于 1995 年散发了有关支持土著人民的行动准则草案，其中确定了四个行动领域：复兴文化、提高生活水平、保护自然资源以及发展经济和技术。开发计划署拨给区域和国家方案的许多小额赠款都涉及土著人社区。开发计划署于 2001 年通过的“交往方针”突出了指导同土著人民关系的主要原则，并且确定了支持土著人民的五个领域：参与、自决、防止冲突和建立和平、环境和可持续发展以及全球化的影响。

5. 世界知识产权组织

26. 知识产权组织正在开展的一些活动涉及土著人民的知识产权(及其文化遗产)，其中包括各个土著文化所特有的信息、惯例、信仰以及哲学。知识产权组织同土著人组织合作，就有关大公司对土著人知识和遗产的影响问题组织了研讨会、讲习班、实况调查团以及研究，同时正在拟定保护土著人知识产权的行动准则。目前正在进行政府间讨论，以便研究如何在国家一级保护土著人民在传统知识、民间传说以及基因资源等方面的权利。专门为处理这些事务而建立的委员会的第二届会议于 2001 年 12 月 10 日至 14 日在日内瓦举行。

6. 国际金融机构

27. 由于土著人组织、人权组织以及环境组织对于由世界银行供资的项目对土著人民的福利、生活方式和生存造成的影响感到关切，并且因此开展了游说活动，世界银行越来越关注土著人民的处境。载于世界银行业务指令 4.20(1991 年)中的有关土著人民的业务准则为世界银行的工作人员在执行世界银行有关土著人民的政策方面提供了指导。这些准则的目的是要：“确保发展进程促进充分尊重[土著人民]的尊严、人权和文化特性，[同时]确保土著人民在发展进程中不会受到不利影响，特别是不会受到世界银行供资项目的不利影响，并且确保他们获得与其文化相适应的社会和经济利益”。目前世界银行正在同土著人民组织协商修订其业务指令 4.20,目的是要把它转变为世界银行所有同土著人民有关的发展项目都必须遵行的强制性的业务指令。

28. 美洲开发银行以类似的方式关注美洲土著人民的发展。该银行支持土著人地区的发展项目，并且向于 1992 年伊比利亚—美洲首脑会议所设立的拉丁美洲和加勒比地区土著人民发展基金提供技术和金融合作。1994 年美洲开发银行的董事们把土著人民确定为该银行重点扶植的群体之一。

29. 1998 年亚洲开发银行批准了该银行的土著人民政策。这项政策确认了土著人民在发展进程中的实际和潜在的脆弱性，并且要求该银行在发展支助方面所采取的干预行动不会对土著人民的处境产生负面影响，同时要求酌情提供足够和合适的补偿。

E. 国家一级的立法和改革

30. 许多国家已经通过了有关土著人民的立法；北美、澳大利亚和新西兰都属于这种情况。加拿大的印第安人和因努伊特人、澳大利亚的土著居民以及新西兰的毛利人都被认为是他们所在国家的“第一部落”或者土著居民，他们的权利获得国际法的承认。⁴ 当初殖民者以“无主地”为借口夺取了土地，现在这种说法已经无人相信，土著人民正在根据土著人权利原则要求收回土地。这种保护土著人民权利的概念已经在国际法中得到发展。⁵

31. 在过去很长一段时间内，拉丁美洲的一些国家并没有承认土著人民是其人口中的一个独特的部分。在 1980 年代和 1990 年代，出现了一系列有关土著人民权利的宪法改革和特别立法，尤其是在阿根廷、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭以及委内瑞拉。这些法律改革涉及许多问题，例如：土地和领土、习惯法、语言、教育和文化权利、以及在某些情况下的自治。这些法律一般要求其政府特别重视制订政策，以便促进土著人社区的发展。⁶ 但是即使在这种新的法律框架内，还是经常收到许多声称土著人民人权受到侵犯的报告。在东南亚国家中，只有菲律宾、马来西亚以及(最近的)柬埔寨具有关于土著人民的特别法律。

32. 在斯堪的纳维亚国家中，法律承认萨米人拥有独特的文化和特别的权利。例如，瑞典在 2000 年通过的一项法律规定个人有权在行政和司法事务中使用萨米语。目前瑞典和芬兰仍在考虑是否要批准《第 169 号公约》，因为在这两个国家的国内法律中在有关土著人民的土地权利方面仍然有含糊不清的规定。瑞典

是在少数民族政策的框架内审议萨米人问题的，但是在挪威，萨米人被确认为土著居民。⁷ 萨米人的议会得到授权，可以就共同关心的问题同有关国家政府开展谈判。与此不同的是，格陵兰在丹麦的自治地位是土著人民同前殖民国家之间建设性关系的一个范例。俄罗斯联邦于 1999 年通过了《保证俄罗斯联邦土著少数民族权利的联邦法》，对在俄罗斯联邦的“北方的少数民族”实行了保护。这是向承认俄罗斯土著人民方向迈出的第一步。这项法律为土著少数民族的权利提供了司法保护(第 14 段)，并且规定对土著人民的环境、传统生活方式和经济、以及传统的文化和语言实行保护，同时规定土著居民可以部分免服兵役。于 2001 年 4 月通过的一项法律就土著人民以传统方法自然管理的土地作出了规定。

33. 只有少数非洲国家实际承认它们国内存在土著居民。埃塞俄比亚的宪法规定埃塞俄比亚的所有民族、族裔和人民均无条件地享有自决权。喀麦隆的宪法保护少数族裔的权利并且维护土著人民的权利。乌干达 1996 年宪法保护处于边缘地位群体的权利并且承诺制定有利于这些群体的行动方针。阿尔及利亚 1996 年宪法确认了在阿尔及利亚文化中阿马齐格人的地位；纳米比亚宪法承认纳马人语言。南非民主政府承认一般被认为是南非土著居民的山族人的权利。南非宪法促进保护 Khoi 人、纳马人以及山族人的语言。然而，尽管法律环境正在发生变化，仍然收到有关侵犯土著人民权利的报告(参看附件一)。

二、土著人民面临的主要人权问题

34. 1953 年国际劳工局就独立国家中土著人民的生活条件和工作条件发表了一项相当有名的研究报告。国际劳工局在该报告中指出：“一般来说，独立国家中土著人民的生活水平极为低下，在绝大多数情况下，比非土著居民最贫困阶层的生活水平还要低得多。”⁸ 三十年以后，歧视土著人民问题小组委员会特别报告员 José Martínez Cobo 指出：“在许多国家中，土著人民生活在社会的最低层。”⁹

35. 最近，世界银行就拉丁美洲的土著人民和贫困问题开展了一项比较研究。这项研究认为，“拉丁美洲土著人民的贫困是普遍性的和极为严重的，一般来说土著人民的生活条件极为恶劣，在同非土著人民作比较时情况尤其如此。”¹⁰

36. 这些调查结果同有关世界各地土著人民状况的许多其他研究的调查结论一致。这些报告往往表明，一般来说土著人民不仅仅生活贫困，而且这种情况还

同针对土著人民的歧视以及其他侵犯人权的行为紧密相连。尽管已经作出努力改善土著人民的状况，但是他们仍然生活在贫困之中，而且在改变这种状况的过程中面临无数困难。

37. 尽管在过去二十年中已经取得了某些进展，尤其是在保护土著人民人权的国际立法和国家立法方面(参看导言)，但是土著人民的状况仍然是引起极大关注的事项。如果我们比较一下社会、经济以及文化权利方面的成就指标，土著人民一直低于其他群体。

38. 如果我们比较研究以及仔细审查土著人民组织和人权组织所提出的申诉和来文以及各国政府、国际组织以及独立人士所提出的报告，我们可以把土著人民目前所面临的主要问题归纳为以下类别：土地权利、家园和领土、教育和文化、社会组织 and 习惯法律制度、贫困、生活条件和可持续发展、政治代表权以及自决权。

A. 土地权利

39. 我们将首先讨论土地权利的问题，因为这是土著人民所面临的一个主要问题，而且在过去一些年中已经就此进行了广泛的研究。从远古时期以来，土著人民就一直同土地保持着一种特别的关系，因为土地是土著群体的生活来源以及赖以生存的基础。拥有、占有以及使用土地的权利是土著人民固有的概念，一般来说，这种权利存在于土著人民的集体、部落、国家或者群体之中。为了经济生产的目的，可以把土地分割为小块，归个人或者家庭使用，但是许多土地通常只限于集体使用(例如森林、牧场、河流等等)，社会和道德所有权只属于集体。

40. 国家法律体制往往承认这种权利，但是某些经济势力也经常试图把集体所有权变成私人所有权，而且往往获得成功。这种进程在许多国家中开始于殖民时期，在殖民时期以后往往变本加厉。例如，墨西哥在 19 世纪强行改变农村土著社区的做法是墨西哥 1910 年革命的原因之一。在 1970 年代军事独裁时期，智利南部的马普切人被迫分散其公有土地。

41. Martinez Cobo 先生报告说，在一些国家中法律规定保护土著人民的土地，但是他在 1980 年代初也指出，“目前正在作出努力以废除这些规定，计划让土著人民个别地和毫无限制地私人占有土地……”¹¹ 除此以外，在许多国家中土

著人民被剥夺了土地，一些外来的大公司或者有权有势的私人在国家的支持下占用了土著人社区的土地。从那时以来这种情况没有发生多大变化。虽然颁布了越来越多的法律保护措施，土著人民的土地一直遭到无情的剥夺。在一些国家中这一进程来势凶猛。总的来说，这一进程对于土著人民的人权状况造成了严重影响。

42. Erica-Irene Daes 女士在她有关土著人民和土地的研究报告中指出，“土著人民与其土地、领土和资源的关系的概念是难以同其文化差异和价值观念分割开来的。与土地和一切自然事物的关系是土著社区的核心。”¹² 在一些国家中，土著产权的概念与土著人民人权的的关系极为重要。在一些英联邦国家，自古独家使用和占据土地即产生土著产权。在土著产权得到承认的情况下，土著人民至少能够在国内法律制度中认定拥有某些法律权利。¹³ 其他一些国家已经决定划分土著人民的土地，但是正如 Daes 女士所指出，从申诉的频度和范围来说，目前土著人民所面临的最大问题是其所在国家没有划分土著人民土地。Daes 女士最后指出：“一系列国家内的土著人社会情况迅速恶化和变化，主要原因是土著人民对土地、领土和资源的权利遭到否认……国家不肯落实和执行保护土著人土地及资源的现有法律，也是一个普遍存在的问题。”¹⁴

43. 在拉丁美洲，农村土著人土地权利问题和人权问题是特别严重的。拉丁美洲和加勒比地区经济委员会所编写的一份报告认为，20 世纪的土地改革“……确实使得土著人民受益，让他们收回了部分土地，但是土地改革计划并没有确认土著人的民族和文化特性，因此土著人只是简单地被认为是农民……开展法律改革，使得土著人民享有更大的自治权，得以参加在其土地和领土上开展的经济、社会、政治以及文化进程的管理是目前土著人民及其组织的中心任务……各国不应忽视这一情况。”¹⁵

44. 土地权利问题还影响到世界其他地方的土著人社区。一个恰当的例子是在马来西亚的原住民(土著)。马来西亚的一名专家报告说，“……目前对于原住民(土著)文化和特性最大的威胁是他们被剥夺了传统的家园。”¹⁶ 在柬埔寨，一个重大的事态发展是于 2001 年 8 月通过了一项土地法。该项法律第 26 条规定，土地所有权“由国家授予土著人社区作为集体所有权。这种集体所有权包括私人所有

权所享有的一切权利和法律保护”。这项土地法还规定“根据土著人社区同邻近社区协商以后提出的实际情况”划分土著人土地”。(参看增编)

45. 土著人社区和人权组织正在共同努力以保护土著人社区根据国际和国内法律标准应该拥有的土地。在这一方面一个极为重要的案例是拉丁美洲人权法庭所作出的有利于尼加拉瓜 *Awes Tingni* 土著人社区的裁决。在经过长期诉讼以后，该法庭于 2001 年 8 月裁定：尼加拉瓜侵犯了 *Awes Tingni* 土著人社区根据《美洲人权公约》所享有的司法保护权和财产权，并且裁决：“尼加拉瓜必须根据《美洲人权公约》第 2 条的规定在其国内法律体制内通过法律、行政以及其他性质的措施，以便设立一个有效的政府机构，根据有关土著人社区的习惯法、价值观念、惯例以及习俗界定和划分土著人社区的地产并且授予产权”，以及“尼加拉瓜必须正式承认和划分属于 *Awes Tingni* 的 *Mayagna(Sumo)* 土著人社区的地产并且颁发产权证书，在正式界定和划分土地以及颁发产权证书完成之前，国家工作人员以及受到国家默许或者容忍的第三方必须停止一切有关行动，以免影响在 *Awes Tingni* 的 *Mayagna(Sumo)* 土著人所居住和开展活动的地理区域内的地产的存在、价值、使用或者享用。”¹⁷

46. 据悉，其他一些国家的法庭也作出了类似的裁决，以便通过有利于土著人的法律行动保护土著人的土地权利，在一些情况下也收到了这样的效果。但是，这并不是一般的情况，因为总体来说土著人社区很难获得司法制度的保护，而且在一些国家中根本就没有保护土著人的补救措施。因此，似乎今后必须作出努力甚至改革司法制度，使得土著人社区能够比较容易地获得司法保护。

47. 即使土著人从原则上来说可以获得法律保护，但是在执行这些法律时并不总是对土著人有利。许多国家报告了其国内有关的立法活动，似乎土著人权利都已得到保护，但同时土著人组织也报告说，在执法方面还存在许多问题。对于土著人民的权利来说，有效地执行现有法律同通过这些法律本身一样重要。除此以外，并不是所有关于拥有、使用以及掌握土地和其他自然资源的法律总是有利于保护土著人权利。在一些国家中，最近的立法破坏了传统的社区或者部落土地所有权，从而导致第三方或者其他私人和公司夺取土著人土地。

48. *Erika-Irene Daes* 女士写道：“……土著产权往往被非法假设可任由国家剥夺，而不象在多数国家里那样享受对非土著公民、其他人和社团的土地和财产

加以保护的法律保护 and 权利……这一事实也许就足以解释绝大部分影响土著人民的人权问题……”除此以外，“为国家发展之目的剥夺土著人土地和资源已经成为一个越来越严重的问题。越来越多的发展项目在未经土著人同意或者甚至未经商议的情况下在土著人的土地和领土上开展。”¹⁸ 在国家发展方案的框架内侵犯土著人的土地权利是一些国家社会关系紧张的一个重要原因，今后应予更加密切的注意。¹⁹

B. 家园和领土

49. 有时人们认为，土地问题基本涉及土著人社区的成员是否私人拥有生产用地(农地、林地以及牧场)。当然这是极为重要的，因为如果没有生产用地，农村土著人家庭就会陷入贫困，并且被迫外出寻找工作，但是这里还牵涉到其他因素。²⁰ 土著人社区同家园保持着历史和精神的联系。所谓家园就是社区和文化赖以生存的领土，也就是特定文化代代相传的社会空间。土著人社区同其家园之间这种必要的精神联系往往被非土著人所误解，而且在现行的土地法律中经常遭到忽视。

50. 人权委员会已经审查了这一问题，并且就《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条通过了以下的一般性意见：

“……同时，依照该条受到保护的权利的这个或那个方面——例如享受某一种特定文化——可能是同领土和资源的使用密切相关的一种生活方式。对构成少数的土著社区成员来说，这一点可能特别真切……关于第 27 条所保护的文化权利的行使，委员会认为，文化本身以多种形式表现出来，包括与土著资源的使用有联系的特定生活方式，土著人权的情况更是这样……”。²¹

51. 一些学者争辩说，承认土著人民的土地权利对于充分保护土著人民的人权和基本自由是非常必要的，但是其他一些人似乎担心，这种承认会破坏现有国家的团结和完整。然而，一些国家已经通过立法确认了这些权利，经验表明，国家团结并没有因此而受到威胁。

52. 加拿大北部的因努伊特人把土地要求同领土自治联系起来，就有关古代土地权利和土著产权的法律补救措施问题同加拿大政府进行了谈判，经过为期 10

年的斗争，终于达成了一项政治协定，并且于 1999 年成立了 Nunavut 自治领地。这种安排不仅没有削弱国家团结，反而加强了加拿大的联邦制同时也满足了因努伊特人的要求和愿望。²²

53. 巴拿马有七种土著人：Ngöbe 人、Kuna 人、Emberá 人、Wounaan 人、Buglé 人、Naso 人以及 Bri Bri 人，共占全国人口的 8.3%。这些土著人民集中居住在大约占全国领土 20% 的五个法定领地内。这些领地是半自治的区域，由当地议会和部落长老共同管理。²³

54. 现有的国家如何接受有关土著人土地权利的概念？这些概念同国家概念是否一致？法律承认的土著人家园在何种程度上对土著人充分享有人权作出必要的补充？这些问题尚未有定论，各个区域和各个国家会有不同的回答。虽然有一些实际事例可以说明所涉的问题，但是需要作出更多的研究以便解决在公众讨论中经常会引起争论的这些问题。如何作出建设性的安排，以便消除有关国家在领土完整和国家团结方面的合理关切，同时也消除土著人民作为在由主权国家所组成的国际体制中同土地保持着千丝万缕联系的人民在集体生存方面的合理关切？特别报告员计划今后继续研究这些问题，利用现有的研究和专门知识，咨询有关的专家并且访问正在处理这些问题的有关地区。

55. 土地权利问题不能同土著人社区获得并且使用自然资源的问题分割开来。《第 169 号公约》(第 15 条)以及宣言草案的第 28 条至第 30 条都承认这些权利。²⁴ 美洲宣言草案对于土著人民的权利也有类似的规定。²⁵

56. 土著人组织一贯要求重视这些权利，因为获取居住地区的自然资源对其经济和社会发展是极为必要的。这些资源往往由外来的利益集团(石油、矿业、伐木、林业、等等)所开采和/或开发，而居住在这些地区的土著人社区却获利很少或者根本无利可图。世界银行已就涉及这些问题的活动拟订了业务指令(参看导言)，一些国家的立法也具体保护土著人社区在这一方面的利益，但是在许多情况下，土著人民的权利和需要遭到忽视，使之成为土著人民在最近几十年中所面临的一大人权问题。

57. 特别报告员根据有关证据以及 Daes 女士的意见认为，土地、领土以及资源共同构成涉及土著人民生存的根本的人权问题，建议通过更加仔细地研究有关世界各地特别案例的研究报告，进一步解决这一问题。

C. 教育和文化

58. 在过去几十年中所编写的有关世界各地土著人民处境的大量材料表明，一般来说，土著人民保持了一种同社会其他群体以及通常意义上的“民族文化”明显不同的文化特性。这种文化特性具有许多特点，特别报告员将在本报告中强调指出其中一些对于土著人民充分享受人权和基本自由具有直接影响的特点。

1. 语 言

59. 首先必须提到语言在任何民族拥有文化特性方面的重要性。正如专家们所指出，语言不仅仅是交际的媒体，而且还是形成思维以及构成任何自然的自然环境和社会环境的必要因素。社会通过语言达到沟通的目的，也就是说人们通过使用共同的语言而相互理解。土著人社区的成员通过语言了解所有的文化含义。许多土著人语言是非常古老的，虽然它们同任何其他语言一样，也经历了变化，但是这些语言是代代相传的，因而有助于维护语言和文化的连续性。

60. 语言权利是所有人根据国际人权标准均可享有的文化权利的重要内容。使用本民族语言的权利不仅仅涉及个人，同时涉及群体、国家和民族。如果一个群体被剥夺集体和公开使用其语言的权利(例如，被禁止在学校、媒体、法庭以及行政机构使用其语言)，那么其成员使用这种语言的权利就受到严重限制。因此，现在语言权利被宣布为人权。他人，尤其是国家机构，必须尊重、保护和促进这种权利。许多国家已经通过立法，宣布保护区域语言、少数民族语言或者土著人语言。例如，新西兰《1989年教育法》已经修订，以便确保为毛利人的学前班、小学、中学以及大学提供经费。这是因为毛利人妇女坚持要求使用毛利人的语言和文化教育其青少年。

61. 然而，从历史的角度来看，国家政策并不总是承认或者保护土著人民或者少数民族的语言。与此相反，官方的语言、教育和文化政策之目的是要把这些群体同化到国家主流之中，从而导致语言和文化的损失。直到最近几年，人们才把这种做法看成是侵犯了上述群体的人权，有时甚至认为这是种族文化灭绝的一种形式。²⁶

62. 目前在一些国家中，至少是在广泛使用土著语言的地区内，土著人语言被承认为国家语言，有时还授以某种官方地位。在另外一些情况下，土著人的语言可能已经不再受到实际的压制，但只是作为私人的交流手段而得到容忍，但并没有任何官方地位。在世界许多土著人社区内，通常老一辈的土著人坚持使用本民族的语言，而青少年往往遭到语言上的损失，在实施同化政策时更是如此。《儿童权利公约》第 30 条明确规定：“在那些存在有在族裔、宗教或语言方面属于少数人或原为土著居民的人的国家，不得剥夺属于这种少数人或原为土著居民的儿童与其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式、或使用自己的语言的权利。”

63. 剥夺土著人民从事本民族的文化、宗教以及语言活动的权利可以有多种形式。在社会环境和体制环境不利于维护和发展土著人的文化和语言时，即使没有正式宣布禁止或者限制使用土著人语言，但是这种权利实际上已经被剥夺。

2. 教 育

64. 在教育和公共交流中使用本族语是界定土著人民人权的一个重要问题。过去为人们所普遍接受的占主导地位的想法是：把正规教育作为同化和文化适应的工具，土著儿童在这一过程中学说国语，并用以取代其本族语，但是目前有关这个问题的想法正好与此相反。双语教育和文化适应教育已经成为世界许多地方土著人社区的教育方针。教育专家们也认为，使用本族语以及国语进行早期教育对于土著儿童有极大好处，因为这些儿童可以在不丧失本族语的情况下掌握整个社会所使用的国语。

65. 然而，尽管用意是良好的，但是用本族语进行教学还是存在困难。首先，许多土著人语言没有字母，也没有使用文字的传统。第二，在正规教育中使用本族语同时把国语作为第二语言需要特别的训练和教学技巧，而土著人教师往往缺乏这种训练和技巧。例如在墨西哥，在土著人地区的官方双语教育已经有几十年的历史，但是双语学校的学生水平仍然低于普通学校的平均水平。除此以外，在专门使用国语进行教学的地区，往往不能及时编写土著人语言的教科书和教学材料。在许多国家中，无论是公办学校还是私立学校都没有设立有效处理土

著儿童双语教育的机制。因此，土著人民接受本族语教育的权利没有得到充分的落实，今后需要予以认真注意。

66. 更成问题的是多文化教育或者文化适应教育，因为这两种教育不仅仅涉及当地学校，而且还涉及那些有土著人民的国家中的区域和全国教育体制以及教育思想。多文化教育和文化适应教育的概念导致有关国家全面修改其教育内容和教育方法。这种概念的基本含义是：国家的文化多样性反映在课程设置上，维护和促进文化多样性是民主治理以及所有人享有人权方面的一个目标。在某些方面，这种概念将要求主要或者主流文化群体改变其有关国家文化和特性的传统想法。土著人民组织往往需要提醒国际社会，土著人的文化特点也是对世界文化的一个贡献，而不仅仅是已经消失的文化的遗迹。土著人民的文化和教育权利(实际上是所有的文化权利)包括在一个更加广泛和多文化的世界中享有和保护其固有文化的权利。

3. 多文化主义

67. 保存土著人民的文化(其中包括：有形和无形的内容、艺术和艺术品、传统、知识体系、知识产权、生态系统管理、精神以及其他)是土著人民综合人权的一个必要组成部分。对于那些认为《国际人权法案》所规定的人权是理所当然的人来说，这是不言而喻的。但是实际上保存土著人民文化根本就不是一个自然的过程。情况可能恰恰相反，因为，正如有关这一问题的特别材料所清楚地指出，国家政策的目的往往是要消除和改变土著人文化，因为这种文化往往被视为不利于国家统一和发展。许多国家都通过了具体的政策，以便在文化和社会现代化的框架内“同化”土著人民，使他们接受“国家”文化。尽管这种想法已经不再拥有以前的广泛市场，而且越来越多的国家采取了有利于多文化主义的立场，但是还有很多事例表明，一些土著人社区实际上并没有面临消亡，但还是受到强大的外来压力，要求它们变革。

68. 多民族的概念并不意味着在博物馆里刻意地保存土著人(或者部落)的文化，而是指所有人类社区均有权根据其固有文化的标准和观点生活。当然文化会随着时间的推移而变化，但是目前谁也不知道是否将来会出现一种世界文化，或者出现一些相互关联的当地、地区或者种族文化。从人权方面来说，文化权利明

显涉及每一个个人，但是个人只有在同所在群体的其他成员一起生活时才能充分享受这些权利。因此，土著人民要求获得保证：他们能够象社会上其他群体一样享有对其文化的尊重和考虑；他们能够同其所在群体的其他成员一起自由地发展其文化创造力。在国际一级，教科文组织和知识产权组织已经开始研究有关土著人民的文化遗产和知识产权的问题(参看导言)。

69. 一些国家的立法也就土著人民的文化权利作出了规定，但并不总是明确地表示要促进和提高这些权利。例如，菲律宾的宪法的一些规定涉及“文化群体”的权利，该宪法的第四条规定：“国家应该承认、尊重和保护土著文化群体的权利，以便保存和发展土著人的文化、传统以及组织”。

70. 上文已经指出，土著人的文化是同土地权利和占有领土和家园的概念紧密联系在一起。经常向土著人民提出的一个问题是：他们的文化特性在一个非领土化的环境中是否能够生存，也就是说土著人移民能否在分散的居住区和城市中心同非土著人民共同生活。对于这个问题的答案取决于具体情况，取决于对于土著文化特性的具体定义(参看下文)。人们可以争辩说，由于文化权利是世界性的，因此不应该受到任何领土的限制。任何个人或者群体保存、参与和发展其固有文化的权利并不取决于领土，而是取决于自我界定。特别报告员计划在今后研究远离家乡的土著人的社会和文化权利问题。

71. 如何在不同的情况下保护土著人民的语言、教育和文化权利是一个必须开展更多比较研究的实际问题。教科文组织已经建议各国采取特别措施以便确保保护和促进土著人文化。非洲人权和人民权利委员会已经拟定行动准则，要求各国采取具体措施促进文化特性，并且“促进对于各民族、少数族裔以及土著人民的文化遗产的认识和享有”。²⁷ 该委员会设立了一个土著人民和土著社区权利工作小组，并且，除其他外，正在鼓励非洲的土著人民申请非洲人权和人民权利委员会中的观察家地位，向委员会提交供审议的信函，游说来自土著人地区的委员会成员，以及促请委员会任命一名非洲土著人问题特别报告员。²⁸ 在这一方面，土著女孩特别敏感的处境是特别重要的，因为她们往往最容易受到歧视、排斥和边缘化的伤害。有关这个问题的材料仍然是不完整和零碎的；因此，特别报告员计划在他以后向委员会提交的报告中特别重视这一议题。

4. 社会组织、当地政府以及习惯法

72. 文化群体的每一个成员在其一生中“随身携带”其群体的文化特征的某些“内容”。实际上，这些内容因人而异，而且他们往往随着时间的推移而变化。所以界定某个群体特征的并不是其群体的文化内容。与此相反，只有在社会组织的领域内这些文化特点才会形成和保持。由于社会关系体制确定了群体每个成员的身份及其同整个群体的联系，群体所特有的社会机构和关系就是任何文化必须赖以生存的参照基准。土著人社区对此十分了解。因为当他们面临社会压力而声称有权保持其社会组织时，他们实际上是要求保存其文化。

73. 社会往往采取这样的态度：土著人的社会组织是违反国家利益的，或者甚至在道德上是应该受到谴责的。殖民时期的统治机构在很长一段时期内都采取这种立场。目前经常辩论的一个问题是：保持土著人社区结构在某些情况下是否会导致侵犯个别人的人权(例如，妇女和女童的权利)。

74. 地方社区组织往往是由普遍为人所接受的习俗和惯例体系或者习惯法所维持的，但是在许多国家中这种体系或者习惯法没有获得正式的法律承认，而且在实际上可能被看作是国家正式法律体系的竞争者。接受不成文习惯法准则的社区成员是否触犯了国家的法律体系？引用习惯法是否违反了全国性的法律准则？那么实施成文法是否也侵犯了社区的准则和习俗呢？这种行为是否也算是侵犯了人权呢？

75. 各国(以及各个学者)以各种方式处理这些问题，处理方法包括某种形式的法律多元主义、官方法律体系完全排斥任何形式的土著人习惯法以及这两者之间的其他选择。实施土著人法律体制(习惯法)会在何种情况下威胁国际公认的个别人士的人权标准呢？从反面来说，限制或者消除土著人的习惯法会在何种情况下侵犯土著人社区成员的人权呢？这些是需要客观和公正研究的复杂问题，在这些问题上几乎不存在统一意见，而且已经引起大量争议。特别报告员计划今后就此向人权委员会提出报告。

76. 从远古时期以来，地方社区由于历史的演变而被纳入更大的社会组织，并且逐步形成某种形式的地方政府。土著人社区也不是例外。有史以来，地方社区就一直开展斗争保卫其自治，反对外来势力的侵占，这种斗争时胜时败。由于在殖民时期或者现代国家的扩展过程中，土著人民是被迫纳入国家体制的，因此

土著人民的自治政府形式遭到改变以适应国家的利益和需要，从而引起导致冲突和暴力行为的紧张关系。

77. 土著人组织试图保存或者收回地方自治(有时是区域自治)的权利；他们认为这种权利是国际法赋予所有人民的基本自由的一部分。通过谈判和条约、宪法改革或者特别立法，土著人民在许多情况下得以同国家就这种自治权利签署协定。然而，在其他一些情况下，管理土著人未能签署这些协定，仍然由国家一级或者区域一级的政府机构管理土著社区的事务。土著人事务的部、局或者处往往拥有这方面的具体授权，地方土著人政府必须同这些机构打交道，而不是一般的国家政治机构或行政机构。土著人组织可能认为这是一种歧视，但是有关国家政府却认为，作出这种安排是为了保护土著人民自己，符合(由国家界定的)土著人的最高利益。

78. 有关土著人民权利的联合国宣言草案认识到了这些问题，草案的第 33 条规定：“土著人民有权根据国际上承认的人权标准促进、发展和维护其机构体制及其独特的司法习俗、传统、程序和惯例。”

79. 有关土著人民地方自治的各种安排同土著人行使其公民权利和政治权利的关系如何？最近的立法如何影响对于这些权利的保护和享受？当土著人的自治政府同法定的市政管理机构发生意见分歧时，这种情况会对土著人社区的人权状况产生何种影响？同上述的其他议题一样，有关这个议题的材料是不完整的。现有的证据不足以支持提出长远的解决办法。特别报告员建议从人权和民主治理的角度开展比较研究以解决这一问题，并计划今后就此向人权委员会提出新的报告。

5. 贫困、生活水平以及可持续发展

80. 如上所述，土著人民往往是社会的最贫困阶层之一，据认为土著人的生活状况在许多方面低于平均水平。一些研究报告指出了土著人民的生活状况：高婴儿死亡率、低于平均水平的营养状况、缺乏公共服务、很难获得社会福利机构的帮助、低于平均水平的社会福利服务、住房不足以及人类发展的各项指标值普遍过低。

81. 许多国家已经承认存在这些问题，并且已经制订旨在改善土著人民生活状况的政策和措施。在其他一些领域，国家政策没有重视这些问题，土著人民的需要也因此遭到忽视。在过去一些年中土著人代表在土著人民工作小组会议上所作的许多发言以及一些独立研究机构所收集的其他资料证实了这种趋向。例如，土著人民核心小组的土著人健康委员会在土著人民工作小组的第十九届年会上，对以下情况表示关注：尽管各国政府和国际机构所作出的一切努力，土著人民和社会其他群体在健康方面的差距日益扩大。该委员会还对 8 国集团最近所设立的全全球健康基金对于土著人民的影响表示担忧。²⁹

82. 已经作了些什么以及还可以作些什么？在过去几十年中，有关国家政府、多边筹资机构、非政府组织以及私人企业在地方和区域两级制订和实行了一些发展项目，以便促进土著人社区的经济和社会发展。《第 169 号公约》第 7 条第 2 款规定：“有关民族有权决定自身发展进程的优先顺序，因为这将影响到它们的生活、信仰、制度和精神福利，并有权在可能的范围内对其经济、社会和文化发展行使管理。”不幸的是，由于各种原因，这一规定有时无法落实。

83. 近年来的经验表明，如果要想使得经济发展的成果持续有效，并且对个人和社区的生活产生影响，在发展经济的同时必须解决社会问题。目前国际社会正在形成一种新的概念：以人权为中心的可持续发展，也就是说在发展的进程中必须在尊重人权的框架内改善人民的生活，否则就不可能取得预期的效果。这种概念对于土著人民是特别重要的，因为在传统的经济发展过程中，虽然土著人的人权没有遭到实际损害，但是往往受到忽视。

84. 国际社会在这些问题上存在很多争议，在这种参照基准里加入土著人民的人权问题是有益的。同这个议题特别有关的是于 2001 年 7 月举行的土著人民工作小组第十九届年会的报告(E/CN.4/Sub.2/2001/17)。该报告讨论了发展权及其对土著人民的影响。这次年度会议审查了政府代表、土著人民代表以及非政府组织代表所作的许多发言，显示了国际社会对于发展进程中的人权问题的严重关注。³⁰特别报告员计划进一步研究一些发展项目，以便估价这些项目的发展战略是在何种程度上以及采用何种方法考虑和尊重土著社区的人权。

6. 政治代表、自治以及自决

85. 在过去一些年中土著人的自治组织已经取得了可观的进展，从地方一级一直到区域、国家和国际各级，土著人民协会已经凭着自身的力量成为社会和政治行为者，他们持续参加土著人民工作小组的年度会议也说明了这一点。这些协会的观点各不相同，但是在有关其人权、目标以及希望等基本问题上通常他们的意见相当一致。在一些国家中，这些协会现在已经被承认为政府以及其他社会部门在国家一级的合法伙伴和谈判对手。在其他一些国家中，这些协会的处境要困难一些，他们的组织没有获得官方的承认，自由结社的人权也没有获得完全尊重。由于在现有的权力结构中土著人民本身的权利有时也遭到忽视，土著人的组织以及其他宣传土著人人权的协会也遭到侵犯，并且无法获得充分的法律保护。在过去一些年中，已经向难民署、劳工组织专家委员会以及美洲人权委员会等机构发出了许多有关这方面内容的信函。

86. 除了尊重其人权以外，土著人组织还要求获得土著人在国家一级的政治代表权，这一要求可能不符合现有的政治结构。更加坚持提出的要求涉及某种形式的自治，在一些国家中这一目的已经达到，而在另外一些国家中，目前的法律体制对于这种要求根本不予考虑。一个恰当的事例就是菲律宾的宪法，该国宪法承认穆斯林和 Cordillera 人以自治的形式实现自决的权利，但是 Cordillera 人目前仍在等待其自治区域的建立。³¹

87. 有关土著人民人权和基本自由的更加引起争议的问题之一涉及已经经过多次辩论的人民自决权问题。土著人代表在国际论坛的发言中要求承认他们作为人民的自决权。有关国家也坚持认为，土著人民不应享有自决权。自决权的概念是同“人民”这一术语的使用紧密相连的。在以前半个世纪中所通过的任何国际法律文献中以及在国家法律中似乎都没有对这一术语作过明确和清楚的定义。由于缺乏一个可能获得广泛赞同的清楚的定义，辩论之目的就不太明确。在政治科学和法律文献中“人民”这一术语通常是同现有国家所有公民联系在一起的，然而在社会学的论文中，“人民”的概念指的是某些共同性以及共同的身份和特征。

88. 国际社会有关人民自决权原则的辩论已经进行了几乎一个世纪，目前土著人民组织关于这种权利的要求只是关于人权问题日益扩大的辩论中最新的事例

而已。一些国家宪法确实提到了土著人民的自决权利(例如, 2001 年 8 月墨西哥的宪法改革), 其他一些国家的立法则避免提及这一权利, 争议之处在于国际法和国内法对这一术语所下的定义。非洲的情况再一次说明了概念方面的困难。1981 年非洲统一组织批准了《非洲人权和人民权利宪章》, 但是《宪章》并没有界定“人民”这一术语。目前专家们仍然在辩论是否这一术语应该仅仅适用于某个特定国家的所有公民, 还是应该包括其他的适用对象(例如土著人民)。

89. 特别报告员认为, 自决权概念已经随着时间的推移而发生变化, 就土著人民而言, 这一概念已经引起了很大的争议, 并且在 1993 年世界人权会议以及 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理以及相关的不容忍现象世界会议等论坛上造成对立的意见, 同时也导致人权委员会迟迟不能通过联合国宣言草案, 这是非常不幸的。

90. 《维也纳宣言和行动纲领》并没有具体规定土著人民的权利, 但是它宣布: “考虑到促进和保护土著人民权利之重要, 还考虑到促进和保护其权利有助于这些人民所居住国家的政治和社会稳定, 各国应依照国际法协调采取积极步骤, 确保在平等和不歧视的基础上尊重土著人民的一切人权和基本自由, 承认其具有特性、文化和社会组织的价值和多元化”(第一部分, 第 20 段)。

91. 在反对种族主义、种族歧视、仇外心理以及相关的不容忍现象世界会议上, 土著人代表同政府代表团进行了艰难的讨论, 最后决议的措词也没有能够使所有人都感到满意(参看导言)。土著人民工作小组所通过的有关土著人民权利的联合国宣言草案第 3 条规定: “土著人民享有自决权利。据此权利, 他们可自由地决定自己的政治地位和自由地追求经济、社会和文化发展”。³² 特别报告员认为, 应当审查目前有关这个议题的辩论, 并且提出建设性的方法, 以便解决这个对有关国家和土著人民都极为重要的概念问题。

三、定义问题

92. 人们就土著人民人权的性质和范围以及可以通过国家行动确保保护土著人民人权的具体领域展开了广泛的辩论, 辩论的议题之一是有关“土著人”这一术语定义的模糊性。并不存在国际社会公认的有关土著人的定义。各个国家根据其具体情况对此作出不同的定义。“土著人”这一术语往往是同“土人”、“当

地人”、“原住民”、“第一部落”以及“部落”等其他术语或者其他类似的概念交换使用的。在一些国家中当地人通常称呼土著人的词语不太容易翻译。在另外一些国家中，即使人们可能普遍认为土著人确实居住在这些国家的某些区域，但是对于这些土著人并没有正式的称呼。还有一些国家根本否认土著人群体的存在，因此土著人的定义就更成问题了。然而缺乏国际公认的定义不应该影响在促进和保护土著人民人权方法的建设性行动。

93. 在过去的几十年中越来越多的有关土著人民权利问题的国家立法就土著人作出了正式的定义；但是在另外一些情况下，有国家立法但是却并没有正式定义。在法定或者正式定义之外，还有一个问题涉及土著人群体、部落或者社区中的成员资格标准问题。

94. 虽然世界各地的土著人民存在许多共性，但是必须承认其不同的处境。例如在北美，早在十九世纪美国政府和加拿大政府就已经认为土著部落是独立自主的和与众不同的。这些土著人民同国家的关系是建立在条约安排基础上的，后来有关国家单方面废除了这些条约，小组委员会特别报告员 Miguel Alfonso Martinez 先生在他有关条约的研究报告中把这种进程称之为“倒退”。³³ 在这些国家中，土著人民的人权状况在很大程度上受到这些条约及其后果的影响。

95. 非洲的情况特别值得注意。特别报告员 Martinez Cobo 先生在十年前向小组委员会提交的报告中写到：他“一直认为在一些非洲国家或者区域的某些民族群体应当被视作为土著人……”，但是他并没有指出是哪些非洲国家，因为当时很难获得信息。³⁴

96. 在非洲有关多文化主义的阿鲁沙研讨会上，与会者“……建议非洲国家承认所有的土著人民和少数民族。这应该包括在宪法中承认这些人民的尊严和多样性。承认土著人民以及少数民族被认为是向保护土著人民和少数民族的权利方面迈出的第一步。”³⁵ 与此同时，与会者注意到一些非洲国家反对“土著人民”的概念，因为这种概念可能导致推动“部落主义”并且威胁国家的团结。在举行阿鲁沙研讨会之前，在 1999 年同样在阿鲁沙举行了东部、中部和南部非洲土著人民问题国际会议，这次会议讨论了土地权、教育权、自然资源权以及土著妇女的权利问题。³⁶ 2000 年 10 月，非洲人权和人民权利委员会第二十八届会议在班珠尔举行。会议通过了一项决议，决定成立非洲土著人民和土著社区权利问题

专家工作小组，其任务是审议非洲土著人民和土著社区的概念，研究《非洲人权和人民权利宪章》对于土著社区福利的影响，并且就保护土著社区的权利提出适当的建议。³⁷ 该专家工作小组根据劳工组织《第 169 号公约》³⁸ 所规定的自我确定身份的原则认为非洲确实存在土著人民。

97. 亚洲的国家也提出了一些不同的方法。一些学者认为，在某些国家中所使用的各种“部落”类别相当于土著人民的概念，而另外一些观察家则否认这种界定方法。从土著人民工作小组年度会议的出席情况来看，很明显许多部落人民自称为土著人，其他一些土著人组织也予以承认。与此相反，在澳大利亚、新西兰、斯堪的纳维亚以及俄罗斯联邦的土著人却没有这种定义的问题，因为那里的法律体系早就为群体的定义以及群体成员资格的标准规定了明确的行动准则。

98. 例如，日本政府于 1987 年承认阿伊努人为少数民族，并且在于 1991 年提交联合国人权委员会的第三份定期报告(CCPR/C/70/Add.1 和 Corr.1 和 2)中指出，阿伊努人“可被称为少数民族”。这种作法被解释为将阿伊努人逐步“少数民族化”的政策，计划在《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条的框架内解决这个问题。然而，日本议会于 1997 年 5 月批准了《阿伊努文化法》，该项法律确认阿伊努人为“土著和少数民族”。1997 年一些阿伊努人就在其土地上建造水坝问题控告日本政府，札幌地区法院在这个极为重要的案件中确认了阿伊努人的土著人身份。除此以外，阿伊努人的代表团还一直参加土著人民工作小组的年度会议，并且要求承认其为土著人民。³⁹

99. 联合国体系一直在开展有关土著人民问题的活动，正在为澄清土著人民的定义作出贡献。Martinez Cobo 先生的报告提出了一项定义，该定义已经获得广泛的使用和引用。⁴⁰《第 169 号公约》在界定人民方面使用了该定义的某些内容，并且在公约的第 1 条第 2 款中作了补充：“自我确定为土著或部落将被视为是决定本公约条款适用的群体的一个根本标准”。⁴¹ 联合国土著人民权利宣言草案并没有提供定义，但是规定了土著社区成员资格的权利。⁴² 土著人民工作小组于 1995 年通过了在界定土著人民时应予考虑的四项原则：(a) 历史上曾经占有并且使用具体的领土。(b) 自愿保留其文化特点，其中包括语言、社会组织、宗教以及精神价值观念、生产方式、法律以及机构；(c) 自我确定并经其他群体或者国家机构确认

为独特的群体；以及(d) 无论以上 3 条是否符合要求，都曾经遭受过征服、边缘化、剥夺、排斥或者歧视。⁴³

100. 关于个人的成员资格，土著人社区通常使用自己的标准，虽然一些国家就个人的成员资格作出了规定，但是目前为越来越多人所接受的概念是：只有土著人民自己才有权决定土著人社区的成员资格。但是，必须认识到，土著人社区的成员资格不仅仅意味着个人对社区所承担的权利和义务，而且还可能包括对国家承担的法律义务。在制订和执行有关土著人民的政策时，各国必须尊重土著人民自我定义和自我确定的权利。特别报告员正在研究土著人民自己、有关国家政府以及学术机构所提供的大量的专门知识，准备继续汇报国际社会有关这个问题的辩论。

四、有关土著人民人权和基本自由的具体问题

101. 由于接受任务不久，特别报告员不可能全面地说明世界各地土著人民和社区的人权状况。但是依靠现有的信息，主要是近年来向土著人民工作小组、消除种族歧视委员会以及其他机构提供的信函和声明以及特别报告员接受任务以来所直接收到的信函和申诉，特别报告员可以确定土著人民、社区以及组织目前所面临的一些主要问题。有关这些问题的详细讨论载于本报告的增编。

102. 对于许多问题的研究表明，在现有人权立法同土著人民面临的具体问题之间的“保护空白”确实是一个十分重要的问题，对于负责有效保护人权的国际机构来说，这是一项挑战。特别报告员还没有机会彻底调查提请它注意的任何具体案件。因此对于这些具体的信函暂时不作结论。然而，他深信，考虑到他已经收到的文件中所提到的情况的严重程度，为完成他的任务，他必须提请人权委员会注意这些问题及其影响，以便充分和有效地保护土著人民的人权。

103. 在提请特别报告员注意的一些案件中，土地权利问题是最为重要的，有关南美低地 Chiquitano 人、亚马逊地区的一些印第安人部落、南美南部的马普切人、北美西北海岸的 Secwepemc 人、南非的布须曼人以及东南亚的原住民和其他土著群体的来函说明了这种情况。在某些案件中的一个令人不安的情况是：有关国家以国家发展为名利用国际资金开展了一些大型的项目(例如水力发电大坝)，结果造成土著人民流离失所或者土著社区被迫迁离。在东非，有关国家的定居政策

使得 Hadzabea 猎人以及 Masai 牧民在经济、社会和文化权利方面受到影响。中非的 Bagyeli 人以及大湖区的 Twa 人也面临相似的处境。

104. 土地权利容易受到侵犯也是亚洲北极地区土著人民所面临的一个问题，消除种族歧视委员会已经着手研究这一问题。⁴⁴ 在这些地区，土著人儿童面临歧视以及其他严重问题。1999 年，儿童权利委员会对于俄罗斯联邦北部的土著居民的生活状况以及他们能够享有的卫生、教育和其他社会服务表示关注。该委员会提到，社会上对于少数族裔的儿童，其中包括土著人儿童的歧视日益严重，并且请俄罗斯政府采取一切适当措施以改善这种情况。⁴⁵ 尽管斯堪的纳维亚地区各国的萨米人享有广泛的权利，但是萨米人的妇女和儿童仍然面临歧视。2001 年，消除对妇女歧视委员会对目前针对萨米妇女的歧视表示关注。⁴⁶

105. 由于有关国家不承认它们的习惯法土地权利，东南亚的土著人民正在丧失对于土地和资源的控制。在多数东南亚国家中，法律并没有规定赋予土著人民以土地权利，许多土著人民受到伐木、开矿和其他开发活动以及政府基础设施项目(大坝、公路以及其他)的威胁。大会有关柬埔寨人权状况的第 55/95 号决议欢迎柬埔寨政府为打击非法开发森林而采取的行动，因为非法砍伐“对许多柬埔寨人、包括土著人民充分享受经济、社会和文化权利造成严重威胁”。⁴⁷

106. 劳工组织负责处理土著人民有关其《第 107 号公约》和《第 169 号公约》规定的权利受到侵犯的申诉。最近特设三方委员会认为，考虑到集体土地所有权对于某些土著人民和部落人民的重要性，在就有关可能影响到土地所有权的立法或者行政措施作出决定之前，必须同这些人民进行协商。将土著社区拥有的土地分配给个人或者第三方往往会削弱土著社区或者土著人对于土地的支配权，结果他们可能会丧失多数甚至全部土地。⁴⁸ 有时发展项目会引起土著人民的移居，在这种情况下也曾经进行了协商，在一些拉丁美洲国家以及亚洲国家情况尤其如此。在所有这些情况下，劳工组织的三方委员会以及专家委员会最为关注的问题之一是：同受这些项目影响的土著人民的协商显然不足，而且被迫迁离的人们也没有获得足够的保护。委员会认为，没有理由要求居住在项目地区的土著人民为项目作出过多牺牲。应该采取措施向土著人民提供足够的保护。

107. 土著人民和土著社区法律地位的含糊性特别影响到一些拉丁美洲国家的土著人民，例如阿根廷和墨西哥的土著人民。⁴⁹ 居住在北美几个国家的阿马齐格人

要求获得法律承认并且要求尊重他们作为土著人民的文化和社会权利。菲律宾的“土著人民权利法案》明显是同国家机构同样重视的其他立法相对立的。Ogiek 人是肯尼亚的狩猎采集民族，他们在宪法审查的框架内要求承认他们是独特的土著少数民族。Maasai 牧民被认为是几个东非国家中的土著少数民族，并且已经获得这些国家不同程度的法律承认。马来西亚的原住民受到特别立法的保护，但是国家保留在有关人民某些权利方面的决定权。消除种族歧视委员会对柬埔寨土著人民的法律地位表示关注，尤其是在土著人民的权利、文化和传统土地方面。⁵⁰ 由于缺乏公民身份的证明文件，妇女和儿童特别容易受到影响，因为这种情况使得他们更加容易受到剥削。在许多土著人地区，土著妇女受到特别严重的暴力行为的侵害。许多文件都已经提到，在一些东南亚国家中，针对妇女的欺凌和暴力行为被用作对土著社区实行恐怖统治的工具。⁵¹ 在 1999 年，消除对妇女歧视委员会对泰国山区部落妇女和女孩的权利表示关注，“因为这种权利可能未获国家法律有效保护”，⁵² 儿童权利委员会也表示了相同的关注。⁵³ 在这一地区山区部落的雏妓特别容易受到剥削。⁵⁴(关于本段所提及的案件，请参看增编)。

108. 在一些国家中，土著人民已经成为内战的受害者。游击战、准军事行动、军事镇压以及其他形式的直接和间接暴力行为造成了暗杀、非自愿失踪、强迫迁离、难民潮、非法居留、以及整个村庄和社区的毁灭。在过去和目前的内战中土著人民的人权状况已经在许多文件中有所记录，但是对土著人民人权的实际保护涉及复杂和困难的问题。在一些国家中，成立了“真相委员会”以说明事实，在另外一些国家中正在为冲突以后的重建和民族和解作出特别努力。中美洲的 Maya 人和 Miskito 人、东南亚的 Hmong 人、东帝汶人、南美的 Embera 人和 Huaorani 人、以及东非的 Twa 人都曾经在某个时期成为国内或者国际暴力行为和战争的不幸受害者，联合国的人权机构必须保护这些人民的人权。(本文增编载有在以上几段中所讨论的议问题的详细摘要。)

109. 正如以上几段所提到的案例所显示，有关侵犯世界各地土著人民人权的指控具有反复出现的特点。土著人民代表的信函以及在国际讲坛的发言的主题往往是针对土著个人和社区的剥夺土地、歧视和暴力行为、强迫迁离以及所提供的社会服务(卫生和教育以及其他)不足。土著人代表以及有关的非政府组织所谴责的情况包括：影响到土著人民生计的砍伐和采矿活动、由于综合项目造成土著人传

统领域被水淹没、由于建造输油管而导致生态环境的毁灭以及针对那些为其社区的利益进行斗争的土著领导人的暴力行为。针对土著人民的歧视往往反映在经济发展的资金和投资不足、缺乏社会和文化的资源以及土著地区的发展得不到国家的重视。劳工组织专家委员会已经注意到在劳工领域中对于土著人民和部落人民的歧视，其中包括对于妇女的歧视，这种歧视包括以债役形式出现的强迫劳役以及大量“在册部落”工人所面临的不人道工作条件。

110. 有关侵犯土著人民人权的信函和申诉为数众多，而且这些案例发生在完全不同的情况之下。在过去一些年中，出席土著人民工作小组年度会议的土著人民代表已经提供了有关这一方面情况的许多报告。有关侵犯人权的指控也同时提交给其他国际机构，其中包括：劳工组织专家委员会(涉及《第 107 号公约》和《第 169 号公约》)、消除种族歧视委员会、人权委员会和消除对妇女歧视委员会以及诸如美洲人权委员会等区域机构。除了这些正式信函以外，许多非政府组织和人权宣传团体还收集资料、监测情况、核实和记录具体的申诉和要求，同时还通过对此关心的公民世界网络散发有关成果。如果这些申诉得到独立人士的核实并且同时获得一些信誉卓著的机构(例如公认的人权组织或者学术研究中心)的支持，那么这些申诉的内容就很可能值得特别报告员以及人权委员会的认真考虑。

111. 在某些情况下有关指控侵犯人权的信函的内容也属于其他特别报告员的工作范围，这样就可能需要商定同他们进行合作和协调的办法(正如第 2001/57 号决议所指出)，以便建设性地和有效地处理这些案件。虽然许多信函只是就侵犯个别土著人士的人权提出申诉，但是实际上这些信函毫无例外地涉及土著人社区、个别团体或者全体人民的处境，而且他们可能涉及国际人权公约所规定的一项或者几项人权。实际上，在一些情况下，这种状况可能会涉及大规模和公然违反人权的行，而之所以土著人民成为受害者只是因为他们是土著人。

112. 为了尽快处理所收到的信息，特别报告员将遵循联合国人权保护机制所拟订的行动准则和程序。他特别向各国政府发出呼吁：在说明和澄清有关侵犯人权的指控方面向他提供充分的合作，而不论有关指控涉及个人还是涉及集体。

五、特别报告员今后的活动

113. 考虑到前文所述的主要的人权问题，特别报告员将在人权委员会所规定的任务范围内同土著人组织、有关国家政府、土著人民工作小组专家以及其他专家进行协商以后，确定值得特别注意的具体议题。这些议题可能包括：

- (a) 发展项目对于土著人民的人权和基本自由的影响；
- (b) 评估最近有关土著人民权利的国家立法的执行情况；
- (c) 在执法领域中的土著人民人权问题，可能包括实在法体制同习惯法(不成文法)体制之间的关系；
- (d) 反映在双语教育和文化适应教育中的土著人民的文化权利，以及保存和发展土著人民的文化遗产；
- (e) 在迁徙、贩卖妇女和女童、武装冲突以及非正规经济等各种情况下的土著儿童，特别是土著女童的人权问题，尤其是他们的经济和社会权利问题；
- (f) 土著人民参与决策、自治安排、管理和制定政策，其重点在于全面落实公民和政治权利；
- (g) 根据《反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议的宣言和行动纲领》以及为反对歧视和落实土著人民的人权和基本自由而采取的措施和补救办法，从性别的角度审查针对土著人民的新老形式的歧视。

114. 在根据现有的资料对有关议题进行初步审查以后，将拟定每份专题研究报告的大纲。然后将利用各种投入和资源，例如出版物以及各国政府、国家机构、非政府组织、学术机构以及调查性新闻记者所编写的报告编写研究报告。土著人民协会以及机构所编写的资料将受到十分重视。如果能够就每个议题组织一次高级别国际研讨会，那将是十分有益的，因为这些研讨会的结论将为这些研究报告以及特别报告员今后的报告提供关键的投入。

115. 特别报告员计划就这些专门议题编写和散发重点突出的调查表和附表，希望能够从不同的渠道，主要是有关国家政府和土著人民组织获得最新的可靠资料。考虑到有关方面在同他进行的初步对话中作出的慷慨提议，特别报告员希望在编写这些专题研究报告方面能够获得许多国家有关个人和机构的合作。

116. 特别报告员成功完成其任务的一个关键因素在于实地访察。由于时间和资源有限，这些实地访察必须仔细计划以便取得最大的效果。在特别报告员应有国家政府的邀请以及有关土著人民组织的要求计划和组织对某些国家进行访察的过程中，人权高专办将提供援助和指导。特别报告员希望在 2002 年以其正式身份至少在 3 个不同区域访察一个或者多个国家。

117. 特别报告员必须同土著人民组织保持紧密的联系，并且从个人和机构收到有关其人权和基本自由状况的信函，否则就不能完成任务。他已经建立了这种联系，并且希望在 2002 年成功地发展这种联系。在处理特别报告员可能收到的信函和申诉方面，人权高专办的支助仍然是必要的。

118. 如果保留上述专题的话，特别报告员计划每年重点研究一项专题，同时兼顾其他领域。他希望在人权高专办以及其他机构的帮助下，发展一种有关指控侵犯土著人民人权的信函的数据库。该数据库将最终包括各种渠道有关土著人民人权状况的报告。特别报告员将根据有关信函和已经开展的专题研究，按照人权委员会的要求，就适当的措施和活动在他第二份报告中提出一系列建议。

119. 特别报告员希望感谢人权委员会对他的信任，并且感谢人权高专办及其工作人员对他的支持，同时感谢短期顾问 Maureen Tong 和 Alexandra Xanthaki。他还希望感谢 EL Colegio de Mexico 为他执行公务而提供的体制性支持，并且对 Elia Aguilar 和 Gabriel Baeza 表示特别感激之情。许多人提供了宝贵的信息和建议，其中包括：Warren Allmand、Paul Chartrans、Bartolome Clavero、Jorge Dandler、Roxanne Dunbar Ortiz、Magdalena Gomez、Diego Iturralde 以及 Lee Swepston。他特别希望表示感谢许多土著人民组织和人权协会，因为他们向他提供了非常宝贵的信息。

注

¹ 目前仍有 20 个国家遵循《第 107 号公约》。

² 报告三(1A)，第 87 届国际劳工大会，1999 年于日内瓦。

³ 委员会在其第 1995/32 号决议中设立了一个不限成员名额的闭会期间工作组，以便审议小组委员会第 1994/45 号决议的附件中所载的“联合国有关土著人民权利宣言草案”，同时编写宣言草案。

⁴ 根据《1975年 Waitangi 法案条约》，毛利人的申诉由新西兰的 Waitangi 法庭处理。

⁵ 参看 S. James Anaya 所著《国际法中的土著人民》，牛津大学出版社，1996年。

⁶ Cf. Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 2000; Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI, 1994; Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, México, CNDH, 1999.

⁷ 挪威是第一个批准劳工组织《第169号公约》的国家。

⁸ 国际劳工局，《土著人民：独立国家中土著人民的生活条件和工作条件》，日内瓦，国际劳工局，1953年，第89页。

⁹ José R. Martínez Cobo 有关针对土著人民歧视问题的研究报告 (E/CN.4/Sub.4,1986/7)以及增编 1-4 和增编 4 中载有该特别报告员的结论和建议，该研究报告已经作为联合国出版物分发，销售编号 E.86.XIV.3。

¹⁰ George Psacharopoulos 和 Harry Anthony Patrinos 所编《拉丁美洲的土著人民和贫困：一项经验性分析》，华盛顿，世界银行，1994年，第206-207页。

¹¹ 文件 E/CN.4/Sub.4,1986/7/Add.4,第194段。

¹² Erica-Irene A. Daes 所著《土著人民及其共同土地的关系》(E/CN.4/Sub.2/2001/21)，第13段。

¹³ 同上，第38段。

¹⁴ 同上，第123段和第130段。

¹⁵ José Aylwin O. 所著 *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina. Un estudio de casos*, 圣地亚哥，拉美人口中心，2001年3月(原稿)。

¹⁶ Colin Nicholas 所著《原住民和人权》，马来西亚 Subang Jaya 原住民问题研究中心，2001年。沙巴州和沙捞越州的土著人民受到特别立法保护，其处境同原住民处境有所不同，但是他们面临许多相同的问题。

¹⁷ 美洲人权法庭于 2001年8月31日发出的有关 Awas tingni 地区的 Mayagna(Sumo)土著人社区诉尼加拉瓜共和国一案的裁决摘要和决议。

¹⁸ Daes 女士，第 38 段。

¹⁹ 参看 1996 年在加拿大怀特霍斯举行的有关土著人土地权利和申诉的实际经验专家研讨会报告(E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6)。

²⁰ 本节只涉及农村的土著人民。城市的土著人民具有不同的问题，将在另外的场合讨论这些问题。

²¹ 人权委员会于 1994 年 4 月 6 日第 1314 次会议(第五十届会议)上所通过的有关《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条的一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.5)。

²² Nunavut 的网址是 www.nunavut.com。

²³ 巴拿马于 2001 年 6 月 6 日向美洲人权委员会提交的报告 *Congresos y organizaciones indígenas de Panamá, Informe de la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, Panama。

²⁴ 《劳工组织第 169 号公约》第 15 条第 1 段规定：“对于有关民族对其土地的自然资源应给予特殊保护。上述权利包括这些民族参与使用、管理和保护这些资源的权利。”《联合国土著人民权利宣言草案》第 28 条规定：“土著人民有权保持、恢复和保护其整体环境及其土地和领土的生产能力”。第 30 条规定：“土著人民有权确定和制定开发或使用其土地、领土和其他资源的优先次序和战略。”

²⁵ 第 18 条第 4 段规定：“土著人民有权获得对其土地上自然资源的有效的法律保护，其中包括使用、管理以及维护这些资源的能源，同时有权获得对其传统使用其土地、土地上的利益以及资源权利的保护。”

²⁶ 种族文化灭绝是指由于执行了旨在破坏某个文化社区的自我保存能力的具体政策而造成的文化改变和毁灭的过程。

²⁷ 非洲人权和人民权利委员会“有关成员国就《宪章》第 17 条第(2)款、第 19 条至第 20 条所确认的“人民权利”的意义、范围和重要性而提交报告的形式和内容的一些行动准则”，1990 年，第 417-418 页。

²⁸ Barney Pityana 所著“非洲人权和人民权利委员会和土著人民问题”，《土著人民事务》，国际土著人民事务工作组，No. 2/1999,第 49 页。

²⁹ 土著人民工作小组所述土著人民健康委员会的声明，2001 年 7 月。

³⁰ 参看 E/CN.4/Sub.2/2001/17。土著人民工作小组第二十届会议将致力于进一步讨论这个议题。

³¹ David A. Daoas 所著《菲律宾文化社区的权利》，“……没有约束力的规定……”，1995年在泰国清迈举行的一次会议记录，土著人民工作小组文件 80, 97-107, 102-103。

³² 有关联合国宣言草案的法律地位问题，Paul Chartrand 教授认为，“可以把它看成是一种对法律的重述，而不是制定新的法律。例如，宣言第 1 条至第 3 条明显重申了现有的有关国际公约，并且在不对土著人民造成歧视的情况下澄清了这些公约的适用范围。”（个人信函，2001年11月28日）。

³³ 小组委员会特别报告员 Miguel Alfonso Martínez, ，有关国家和土著人民之间的条约、协定以及其他建设性安排的研究(E/CN.4/Sub.2/1999/20)。其他国家也同土著人民签署了条约，其中比较突出的有智利和新西兰。

³⁴ EC/N.4/Sub.2/1986/7/Add.4,第 20 段。

³⁵ 关于“非洲的多文化主义：同少数民族和土著人民和平共处以及互谅互让”研讨会的报告(阿鲁沙，2000年5月13日至15日)，(E/CN.4/Sub.2/ AC.5/2000/WP.3,第 31 段)。

³⁶ Jensen and Dahl, 《土著人民事务》社论，土著人民工作小组，No.2/1999,第 2 页。

³⁷ 非洲委员会第十五份年度活动报告，冈比亚班珠尔，2001年10月。

³⁸ 有关促进劳工组织土著人民和部落人民政策项目的区域战略确定了劳工组织准备开展活动的七个非洲国家。这些国家是：喀麦隆、中非共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、摩洛哥、南非以及坦桑尼亚联合共和国。

³⁹ Takemasa Teshima 所著“《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条同阿伊努人”，载于非政府组织 Counter 1998 年的报告，“从《公民权利和政治权利国际公约》的角度来看日本的歧视现象”，东京，Buraku 解放和人权研究所，1998 年，第 74-83 页。也请参看阿伊努人协会于 2001 年 7 月提交联合国土著人民工作小组的信函。

⁴⁰ “土著社区、人民和民族同在外族入侵和殖民时期以前在其土地上发展起来的社会具有一种历史的连续性，认为他们不同于那些在其土地上，或其部分土地上发展起来的社会其他成员。目前他们并不是社会的主导部分，他们决心根据其民族特点、社会组织 and 法律体制保留和发展其祖传土地及其民族特性并使之代代相传，并将其作为其民族继续生存的基础。”(EC/N.4/Sub.2/1986/7/Add.4,第 379 段)

41 《第 169 号公约》适用于：“独立国家的民族，他们应作为在其所述国家或该国所述某一地区被征服或被殖民化时，或在其目前的国界被确定时，即已居住在那里的人口之后裔而被视为土著，并且无论其法律地位如何，他们仍部分或全部地保留了本民族的社会、经济、文化和政治制度。”

42 “土著人民和个人有权权利所涉社区或民族的传统和习俗归属某一土著社区或民族。”(第 9 条)以及“土著人民集体有权根据其习俗和传统决定他们自己的公民资格。”(第 32 条)

43 参看 E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2。非洲土著人民协调委员会也采取了同样的方法。参看该委员会的年度报告(1998 年 11 月至 1999 年 10 月)，增编第 22 页。

44 1998 年 3 月 5 日 CERD/C/SR.1246。也请参看俄罗斯非政府组织于 2001 年 7 月在土著人民工作小组的发言。

45 1999 年 11 月 10 日 CRC/C/15/Add.110,第 65 段。

46 2001 年 7 月 31 日，A/56/38, 第 319-360 段，第 356 段。

47 参看 2001 年 2 月 28 日大会第 55/95 号决议；也请参看委员会 2000 年 4 月 27 日第 2000/79 号决议。

48 理事会第 271 届会议就秘鲁职工联合会有关指控秘鲁不遵守《第 169 号公约》的意见陈述通过的报告。也请参看理事会第 271 届会议就玻利维亚职工中央评议会关于指控玻利维亚不遵守《第 169 号公约》的意见陈述而通过的报告。

49 于 2001 年 7 月至 10 月直接提交特别报告员的信函(参看增编)。

50 参看 CERD/C/304/Add.54。

51 参看 Debbie Stothard 所著《针对缅甸土著妇女的暴行》，土著人民工作小组，《土著人民事务》，No.3/2000,第 28-33 页。

52 A/54/38,第 239 段。

53 CRC/C/15/Add.97。

54 Charyan Vaddhanuphuti 所著《目前泰国土著人民的处境》，“……没有约束力的规定……”，1995 年在泰国清迈举行的一次会议的记录，前引书，第 79-88 页。