



人权理事会

第二十七届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

土著人民权利问题特别报告员 Victoria Tauli Corpuz 的报告

概要

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 15/14 和第 24/9 号决议向人权理事会提交的。它是 Victoria Tauli Copuz 在 2014 年 6 月 2 日履新以来提交的第一份报告。特别报告员在报告中，陈述了对与土著人民有关的国际标准实施状况的一些初步思考，以及在此背景下，对其工作的想法。本报告有若干增编，均为前任特别报告员的报告。

特别报告员指出，有强大的法律和政策基础，可据以推动落实土著人民的权利。已经取得了许多进展，特别报告员希望在其任期内加以审查和记录。不过，世界各地的土著人民仍然面临种种挑战。根据人权理事会第 15/14 号决议，特别报告员的一项核心任务是审查在充分切实保护土著人民权利方面克服现有障碍的方式方法。作为最初步骤，同时，鉴于本报告是她提交人权理事会的第一份报告，特别报告员概述了她发现的一些障碍，这些障碍存在于土著人民生活的几乎所有国家。

报告第三节认定的障碍包括：(a) 政府没有或不愿承认土著人民的存在；(b) 制定实际执行措施方面的困难；(c) 就历史性错误进行和解和补救尚有待完成；(d) 土著人民生活于其中的更广大社会仍对土著人民存有负面情绪；(e) 社会和经济条件妨碍土著人民充分享有其权利。这份清单不能说是全面或详尽无遗的，而所认定的障碍也在许多方面相互关联。这只是为了提供一个框架，显示还需要开展哪些工作，并协助制定行动措施。特别报告员充分意识到正视和解决这些持续存在的问题的困难，希望能够在其任期内推动消除此类一些障碍。



根据人权理事会的任务授权，特别报告员准备在特别程序任务负责人一般设为目的的下列领域开展工作，即：倡导良好做法；国家评估；有关指称侵犯人权行为的来文和专题研究。在开展这些领域的工作时，她将与领土著人民问题专门授权的另外两个联合国机制，以及条约机构和地区人权系统协调其活动。在各项工作中，特别报告员准备跟进并加强其前任的意见和建议。有若干问题需要给予特别关注。不过，为了尽可能扩大其调查工作的影响，特别报告员将在今后的三年任期内，就围绕土著人民的经济、社会、文化和环境权利产生的问题作出特别努力。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 特别报告员的任务	4-9	4
三. 充分实现土著人民权利的现有障碍	10-47	5
A. 对土著人民的承认	12-16	6
B. 实际落实土著人民权利面临的挑战	17-26	7
C. 就历史性错误进行和解和补救的需要有待满足	27-33	9
D. 对土著人民持续持有的负面态度和扭曲看法	34-41	11
E. 社会和经济状况	42-47	12
四. 对特别报告员的任务设想的初步评论	48-56	13
五. 结论	57-71	16

一. 引言

1. 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 15/14 号和 24/9 号决议向人权理事会提交的。它是 Victoria Tauli Corpuz 在 2014 年 6 月 2 日履新以来提交的第一份报告。特别报告员谨此感谢人权理事会委托她承担起这一重要任务，她决心以公正无偏和积极的姿态，并按照人权理事会的要求开展工作。她还要对已经参与到她的任务中来的众多土著群体和组织表示感谢，并谦卑地意识到这一任务带来的责任，申明将坚决致力于发挥特别报告员的作用。

2. 特别报告员在本报告中，陈述了对与土著人民有关的国际标准实施状况的一些初步思考，以及在此背景下，对其工作的想法。报告分为四个部分。第二节提供了特别报告员任务的背景。第三节讨论了妨碍充分实现土著人民权利的结构性问题。第四节提出了对特别报告员本三年任期的想法和工作领域的一些初步意见。最后，第五节在本报告意见的基础上作出了结论。

3. 本报告有若干增编，均为前任特别报告员的报告。增编 1 是该报告员关于巴拿马土著居民状况的报告；增编 2 是其关于加拿大土著人民状况的报告；增编 3 是其关于秘鲁采矿业中土著人民状况的报告，其中载有关于 Camisea 天然气项目拟议扩展问题的附件；增编 4 载有关于所发出来文和所收到答复的评论意见。如该报告中所述，其中所载来文是前任报告员发出的，载有他得出的评论意见和建议。

二. 特别报告员的任务

4. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员的任务最初是人权委员会在 2001 年规定的(第 2001 年/57 号决议)，随后经人权委员会(第 2004/62 号决议)、联合国大会(第 60/251 号决议)和人权理事会(第 5/1、第 6/12、第 15/14 和第 24/9 号决议)延期。2010 年，人权理事会第 15/14 号决议将任务更名为土著人民权利问题特别报告员。前两期任务负责人为墨西哥的罗道夫·斯泰芬哈根和美国的詹姆斯·安纳亚。特别报告员希望确认和赞扬她的前任开展的出色工作，她将在他们所做重大贡献的基础上，继续推进土著人民的权利。

5. 人权理事会委托特别报告员审查在充分切实保护土著人民权利方面克服现有障碍的方式方法；确定、交流和推广最佳做法；从所有相关的资料来源，包括各国政府、土著人民及其社区和组织收集、索取、接收和交流有关侵犯土著人民权利指控的信息和来文；制订关于防止并补救侵犯土著人民权利行为的适当措施和活动的建议与提议(人权理事会第 15/14 号决议)。特别报告员在执行她的任务时，将与其他人权机构，包括土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制，以及各条约机构和区域人权机制进行协调。人权理事会还请特别报告员要特别关注土著妇女和儿童，对其任务的这一方面，如下文中进一步说明的，她准备给予特别关注。

6. 任务的重要规范框架是《联合国土著人民权利宣言》，人权理事会在其第 15/14 号决议中，特别请特别报告员在适当情况下大力宣传该《宣言》和涉及增进土著人民权利的国际文书。特别报告员在任务全过程中将宣传的其他文书包括国际劳工组织《关于独立国家境内土著和部落民族的第 169 号公约》(1989 年)，该《公约》得到拉丁美洲各国的广泛批准，因此在该地区非常重要。同样很重要的是联合国的核心人权条约，尤其是《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》，所有这些公约都由相应的条约监督机构作出了权威解释，以保护一系列土著人民权利。

7. 在区域一级，《美洲人权公约》和《美洲人的权利和义务宣言》也载有与土著人民有关的条款。2001 年以来，美洲人权系统在这些文书的基础上，制订了大量判例，确认土著人民对土地和资源的权利，各国在自然资源开发中的协商义务，以及土著人民的政治参与权。非洲人权和人民权利委员会最近也在肯尼亚的 Endorois 人一案中，通过 2000 年设立的非洲土著人口/社群工作组，处理土著人权利问题，该工作组针对具体国家进行了数次研究性考察，评估它们的人权状况。

8. 大会还指定特别报告员参加 2014 年 9 月召开的大会高级别全体会议，即世界土著人民大会。大会在其第 65/198 号决议中，决定组织该次世界大会，并邀请大会主席与会员国进行不限成员名额的协商，同时与土著人民的代表以及特别报告员协商。因此，2014 年 6 月 17 和 18 日，特别报告员参加了大会主席在纽约召集的互动协商，并就发展和 2015 年后议程背景下应优先考虑的土著人民问题发表了意见。在关于该次世界大会的第二份决议(第 66/296 号决议)中，大会决定特别报告员应参加世界大会期间的互动式小组讨论会，讨论会的重点是土著人民发展问题和 2015 年后发展议程。如下文更为详尽地说明的，这也是特别报告员提交大会的第一份报告的主题。

9. 特别报告员认为，世界土著人民大会是各国再次承诺落实土著人民权利，以及会员国与土著人民的代表就重大悬而未决问题展开直接谈判的一次重要机会。特别报告员决意参加世界大会的各个筹备阶段，并就其成果文件采取后续行动。

三. 充分实现土著人民权利的现有障碍

10. 存在强大的法律和政策基础，可据以推动落实土著人民的权利。已经取得了许多进展，特别报告员希望在其任期内加以审查和记录。不过，世界各地的土著人民仍然面临种种挑战。如上文所述，特别报告员的一项核心任务是审查在充分切实保护土著人民权利方面克服现有障碍的方式方法。作为最初步骤，同时，鉴于本报告是她提交人权理事会的第二份报告，特别报告员希望概述一下她认定的一些障碍，这些障碍存在于土著人民生活的几乎所有国家。

11. 本节认定的障碍包括：(a) 政府没有或不愿承认土著人民的存在；(b) 制定实际执行措施方面的困难；(c) 就历史性错误进行和解和补救尚有待完成；(d) 土

著人民生活于其中的更广大社会仍对土著人民存有负面情绪；(e) 社会和经济状况妨碍土著人民充分享有其权利。这份清单不能说是全面或详尽无遗的，而所认定的障碍也在许多方面相互关联。这只是为了提供一个框架，显示还需要开展哪些工作，并协助制定行动措施。特别报告员充分意识到正视和解决这些持续存在的问题的困难，希望能够在其任期内推动消除此类一些障碍

A. 对土著人民的承认

12. 执行关于土著人民的国际人权标准的一个障碍涉及如何就某些群体适用“土著人民”的概念，因其适用可能会包容性不足或包容性过度：土著权利框架可适用于与世界范围土著人民具有类似特点的某些群体，或在较低的程度，适用于不具有这些特点的群体。显然，世界各地有关群体的人权状况是多样的和复杂的，国家与国家之间，社群与社群之间，都会有所不同，然而，有一些问题和情况，对某些公认的土著人民来说是共同的。特别报告员感到关注的是，由于不承认某些群体是土著人民，国家和其他行为者就避免了适用最适于解决这些群体面对的人权关注的国际标准和保护机制，而这些群体面对的人权关注与全世界公认的土著群体是相同的。

13. 在这一方面，特别报告员希望强调，这个问题不是因为试图达成“土著人民”的国际定义而引起，也不能靠此定义求得解决。正如关于这一主题的文献反复申明的，此类定义并不存在。《联合国土著人民权利宣言》并未试图给出定义，虽然它确认土著人民有权按照其习俗和传统，决定自己的身份或归属(第 33 条)。国际劳工组织《关于独立国家境内土著和部落民族的第 169 号公约》(1989 年)提及自我确定应被视为是“决定本公约条款适用的群体的一个根本标准”(第一条第 2 款)，并指出《公约》适用于“其社会、文化和经济状况使他们有别于其国家社会的其他群体，他们的地位系全部或部分地由他们本身的习俗或传统……加以确定”的族群，或身为前殖民地人口的后裔，部分或全部地保留了本民族的社会、经济、文化和政治制度的族群(第一条第 1 款)。

14. 特别报告员尤其关切地指出，一些国家对承认土著地位，制定了不免带有限制性的标准。这可能会体现在土地权、社会政策和发展方针上，例如，不承认土著人民的特殊情况、问题和经验，包括与土地的联系、独特的文化和生活方式、歧视和排斥，以及不利的处境。不承认土著人民，或不认可某些群体可能面临与世界各地其他土著人民类似的独特挑战的方针，阻碍了运用国际土著框架提供的重要工具和资源——而该框架的制定，正是为了从土著人民的独特背景和经验出发，来解决他们的关注。

15. 特别报告员充分意识到，这是一个在许多领域都很敏感的主题，尤其是在非洲和亚洲，在那里，有众多群体在其持续生活的地域可被视为真正意义上的土著或本地人。非洲人权和人民权利委员会土著人民/社群专家工作组注意到这一关切，它正确地指出：“‘土著’的概念如果完全与殖民状况相联系，将使我们难以运用适当的概念来分析在从殖民统治下解放之后持续存在的不平等的内在结

构关系”。因此，该工作者指出，对土著人民一词的理解“应较少地强调侧重于原住民身份的早期定义……重心应更多地放在最近侧重于‘自我定义’为土著并与一国之内其他群体有显著不同的方针上”。¹

16. 因此，需要采取灵活的方针，考虑到将土著人民与少数民族群体或其他当地社群区别开来的关键特征。在这一方面，特别报告员同意并采纳了前任特别报告员的方针，即侧重于利害攸关的权利，并关注在土著人民权利方面的国际框架是否证明有助于解决有关群体面临的问题和关切。尤其是，特别报告员表示，她的任务关系到这样一些群体，“他们在其生活的国家属于土著，有其独特的身份和生活方式，面临与历史上各种形式的压迫有关的极其特殊的人权问题，例如其土地和自然资源被剥夺，其文化表达被否认等”(A/HRC/15/37/Add.1, 第 213 段)。无论如何，特别报告员在审查一特定国家某一群体的具体人权状况时，将按照其他国际人权机制和前任特别报告员的做法，不一定先验地接受国家对一群体土著地位的认定，而不去考虑其他因素。

B. 实际落实土著人民权利面临的挑战

17. 大会是在 2007 年方始通过《联合国土著人民权利宣言》，因此，其执行仍然处于初始阶段。各国在土著人民权利的操作上面临各种各样的困难，包括缺乏对权利和标准的认识，难以确定执行工作的实际步骤，以及对权利内容的解释相互抵牾。当然，除了解决在本小节中确认的问题外，各国还必须具备政治意愿、技术能力和财政承诺，以进行操作并取得成功，虽然特别报告员此处不准备深入探讨这些因素。

1. 缺乏对《联合国土著人民权利宣言》的认识和理解

18. 第一个问题是各国和非国家行为者对《宣言》和其他有关文书缺乏认识和理解。前任特别报告员在其提交人权理事会的报告中，确认了执行《宣言》的各种机制，并特别建议各国“应当作出努力，提高[对《宣言》]的认识，并向政府官员、立法部门和国家人权机构和司法当局的人员，以及所有其他相关行动者，包括民间社会和土著人民本身提供技术培训(A/HRC/9/9, 第 58 段)。虽然许多国家在这方面取得了长足进展，但在其他国家，相关行为者对关于土著人民权利的国际标准仍然非常缺乏了解。

2. 需要协调一致的执行努力

19. 不过，即使国家当局明了国际标准，在如何执行标准问题上，仍需得到进一步的指导。第一步无疑是与土著人民一道，评估需要，确定当务之急，并制定

¹ 非洲人权和人民权利委员会的土著人民/社群专家工作组按照非洲人权和人民权利委员会第二十八届常会(2005 年)通过的“关于非洲土著人民/社群权利问题的决议”提交的报告，第 92-93 段。

载有执行目标和时限的战略性行动计划。可在制定教育、卫生、住房、选举、地方治理、资源开发以及其他领域的更广泛战略的背景下，制订考虑到如何落实土著人民权利并纳入具体步骤的规划(见 A/HRC/24/41, 第 49-51 段)。从规划的一开始即调动土著人民的参与，将大大有助于加速执行，避免在执行方法上出现分歧，而这一步骤常常被人忽略。

20. 作为规划过程的一部分，基线和指标也可以用作稳定的参考点来指导行动，衡量进展。它们可在国际和国家两级制定，为此可创造新的指标和新的数据收集形式，或分解数据，以确保理解土著人民的状况，评估他们的需要。在最基本的层面，这些指标应有助于发现歧视、不平等和排斥现象，便利在土著人民与其他社会群体之间作出比较。在任何情况下，都必须有土著人民参与确定应予解决的问题和所使用的指标，并考虑到土著人民对其福祉的看法以及他们的未来愿景。

21. 在这一方面同样有益的是确认哪些措施行之有效，并努力在其他场景下复制成功的经验。虽然人们都知道，增进和保护土著人民权利的良好做法为数不多，很难找见，但有关的范例正在涌现。在这一方面，特别报告员任务的一个核心方面就是确认良好做法，她希望在其任期内为记录正面经验作出贡献。国家、土著人民本身、非政府行为者和联合国系统都可发挥重要作用，就在哪里会出现良好做法交流经验，它们应当利用国际人权机制，例如联合国条约结构和普遍定期审议的报告程序，彰显这些范例。

22. 同样重要的是，可从各个联合国机构、计划署和基金会，以及制定了以《联合国土著人民权利宣言》为参考点的土著人民政策的其他多边机构那里获取良好做法报告。与此相关的是用来解决土著人民具体情况的基于权利的发展方针的执行程度。基于权利的方针是联合国人权事务高级专员办事处与联合国发展集团共同倡导的，对这一方针的共同理解可作为重要框架，将发展议程与经济、社会和文化权利联系起来。

3. 对核心权利内容的矛盾解释

23. 然而，上文概述的步骤仍然没有解决与执行有关的一些较为复杂的问题。关键行为者之间对土著人民核心权利内容的解释仍有抵牾，而在如何在特定情况下落实有关权利，仍然存在分歧，特别是在事关相互冲突的权利和利益，需要对各种权利进行权衡时。国家、土著人民、工商企业、非政府组织和其他方面对权利的不同解释，导致了标准的适用不一致，执行进展受到妨碍。特别报告员注意到特别是在以下方面存在解释相互抵牾的问题，即，对土地和资源的权利；国家的咨询义务；在事关土著人民的事务上寻求其自由、事先和知情同意，以及国家的治理和司法制度与土著习俗制度之间的协调。

24. 特别报告员注意到，为确保国家和土著人民走到一起，就最具争议性的问题达成共同立场和一致意见，仍有大量工作有待去做。在这一方面，国家和土著

人民往往各持己见，采取对峙的方针，在自然资源开发问题上，这一趋势尤其明显。

25. 在这一方面，国际人权机制和其他外部专家的援助和指导是不可或缺的。首先，国际和其他外部行为者可就国际人权标准的内容提供指导，加深人们的理解。特别报告员的任务在这一方面可以发挥而且已经发挥了重要作用，如同其他国际人权机制一样，例如土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制、联合国条约机构和区域人权机制，以及秘书处的工作。第二，除了进行专题分析和解释特定权利外，国际系统和其他专家可提供技术援助和调停，帮助各国和土著人民解决可能出现的冲突和分歧。尤其是在这第二个领域，可以进行大量工作。

26. 在根本无法求得一致，并作出决定的情况下，国家和国际各级必须有申诉机制。在国家一级，国内法院可担负这一职责，虽然有时，人们对它的有效性还存在争议。在国际一级，已经有各种机制来监督国家的遵守情况，包括条约机构、人权理事会的普遍定期审议进程、区域人权监督机制和土著人民权利问题特别报告员的任务。在这些机制中，只有特别报告员的任务聚焦于监测土著人民的具体权利如何得到尊重、保护和落实。

C. 就历史性错误进行和解和补救的需要有待满足

27. 同样对充分切实实现土著人民权利构成障碍的，是尚未采取措施就以往侵犯人权的行为与土著人民和解，并作出补救。过去，全世界土著人民的人权遭受严重和系统的侵犯，这些侵犯行为的后果持续至今，继续影响他们的人权状况。然而，在土著人民生活的多数国家，尚未开展有意义的和解努力。没有这种努力，土著人民就难以消除他们的极端边缘化状况，土著人民与他们生活在其中的国家之间就难以确保在信任、相互尊重和伙伴关系的基础上建立可持续的关系。

28. 没有单一的道路或快车道可以实现和解。每个国家的历史和环境不同，需要采取不同的对策。然而，这一进程普遍包括首先要承认历史错误。在某些国家，和解努力已经包括就过去的错误或特别恶劣的侵犯人权行为，向土著人民正式道歉。例如，2008年，澳大利亚“就历届议会和政府的法律和政策对土著人民造成深重的悲伤、痛苦和损失”，特别是就“造成土著儿童和托雷斯海峡岛民儿童离开他们的家庭、社区和国家”，向土著人民正式道歉。² 同样，2008年，加拿大政府就其在印第安寄宿学校制度中的作用，向土著人民道歉，承认“一直未道歉阻碍了创伤愈合与和解”。³ 已经正式道歉的其他国家有美国(就给美洲原住民造成的历史苦难)、挪威和瑞典(就过去萨米人所遭受的待遇)、新西兰(在

² 可在以下网址查阅关于道歉的文本和更多资料：<http://australia.gov.au/about-australia/our-country/our-people/apology-to-australias-indigenous-peoples>。

³ 可在以下网址查阅关于道歉的更多资料：www.pm.gc.ca/eng/news/2008/06/11/pm-offers-full-apology-behalf-canadians-indian-residential-schools-system。

那里，正式道歉往往构成《怀唐伊条约》规定的经谈判达成定居协定的一部分)。

29. 应当指出，这些道歉的公开性有助于它们的效力。前特别报告员在其关于美国土著人民状况的报告(A/HRC/21/47/Add.1)中提到一个相反的例子，即虽然政府在 2010 年采取重要步骤，正式向美洲原住民道歉，承认政府广泛的不当行为，“但奇怪的是，这一道歉深埋在一份国防拨款令中，土著人民少有耳闻，遑论普通民众”(同上，第 74 段)。公开承认是根本性的，对此有很多理由，包括向土著受害者承认错误，表明国家方面承诺停止侵权行为或对此提供补救，教育更广大社会了解虐待土著人民的历史和政府在这方面的作用。

30. 采取纠正性的平权措施，以补救持续的损害，对和解也是必不可少的。在《联合国土著人民权利宣言》中，始终都在呼吁采取与一系列权利有关的“有效”补救“机制”。实际上，如前报告员在给人权理事会的第一次报告中所指出，可把整个宣言看成基本上是一个“补救”文书，“旨在矫正历史上拒绝给予自决权和普遍适用的国际文书中申明的其他基本人权的持续后果”(A/HRC/9/9, 第 36 段)。具体说来，需要就以下行动采取补救措施：旨在剥夺土著人民作为独特民族的完整性的行动(第 8 条，第 2 款(a))；旨在或实际上剥夺他们土地、领土或资源的行动(第 8 条，第 2 款(b))，任何形式的强行同化或融合(第 8 条，第 2 款(d))；夺走其文化、知识、宗教和精神财产(第 11 条)；剥夺其谋生手段(第 20 条第 2 款)，以及开发、利用或开采其矿产、水或其他资源(第 32 条第 2 款)。

31. 土著人民继续缺乏对自己传统土地的享有和保障，可能是全世界土著人民仍需要获得补救的最明显表现。在这方面，《宣言》第 28 条指出，“土著人民传统上拥有或以其他方式占有或使用的土地、领土和资源，未事先获得他们自由知情同意而被没收、拿走、占有、使用或损坏的，有权获得补偿，方式可包括归还原物，或在不可能这样做时，获得公正、公平、合理的赔偿”，赔偿的“方式应为质量、面积和法律地位相等的土地、领土和资源，或金钱赔偿，或其他适当补偿”。过去几十年在归还土著人民土地和保护他们现有土地基础方面，无疑取得了进步，但几乎在所有地方都需要做更多的工作。当然，存在许多方式，可以而且已经用来归还土地，包括通过行政令、司法裁决或谈判达成安排，尽管可能会出现复杂情况，特别是在涉及私人第三方利益时。

32. 最后，有意义的和解还必须包括采取措施，确保不再出现侵权行为。这对重建信任和恢复对国家的信心必不可少，而且确实难以设想，在侵权行为继续出现的环境中，土著人民的创伤会得到真正治愈。尽管各国在停止对土著人民的最恶劣侵权行为方面，已经取得很大进展，但在他们居住的所有国家，仍存在虐待行为。目前的侵权往往提示了有待解决的最紧迫问题，经常成为国际人权系统关注的焦点。但应对这些侵权行为不能代替仍然亟需的更深刻的和解，而只有承认错误和进行补救才能促成和解。

33. 特别报告员希望指出，执行所有上述措施不一定能够保障出现真正的和解。这一进程的一个必不可少的组成部分，还关涉到个人和社会层面改变态度，

特别报告员充分意识到这并非易事。她在下一节中讨论了这方面的具体关注。还应指出，2014年，土著人民权利专家机制继续编写其题为“诉诸司法以增进和保护土著人民权利——恢复性司法、土著司法制度和土著妇女、儿童、青年和残疾人诉诸司法”的研究报告(见 A/HRC/EMRIP/2014/3/Rev.1)，包括讨论恢复性司法和提供关于这一问题的更多评论。

D. 对土著人民持续持有的负面态度和扭曲看法

34. 与难以达成的和解相关，且仍在阻碍土著人民充分享有各种权利的，是在土著人民生活的广大社会，包括在政府内部对他们所持的负面看法。如下文进一步阐述的，特别报告员注意到，对土著人民存在一系列这种态度，从外露的偏见，无视或低估土著人民的独特身份和生活方式，到不能理解何以要保护土著人民的权利，不一而足。时时都可能存在一种或更多这样的态度。每一种都影响到国家针对土著人民的关注所作的努力，乃至土著人民本身，有可能导致负面的自我形象，或对土著身份的压制。

35. 对土著人民持续歧视的根源，在于殖民者和其后代的明显优越感，这些看法在历史上是伴随旨在压制或消灭土著身份，以占据统治地位的文化同化土著人民的法律和政策而来。在许多国家，宪法条款和法律出以明确的种族主义语言，禁止土著人民从事他们自己的一系列活动，例如举行文化和宗教仪式，禁止他们参与国家生活，例如参加选举或拥有土地。这种政策的一些最臭名昭著的例子，是把土著儿童从其家庭和社区带走，将他们置于非土著环境中，并禁止他们讲自己的语言或承袭他们的文化传统，从而蓄意消灭或通过“远系繁殖”消灭原住民特征。

36. 全世界已经几乎完全消除且不再容忍此种种族主义的法律和政策。但必须指出，迄今为止，某些国家的法律框架在正式场合提到土著人民时，继续称其为原始部族、劣等人或野人。有土著人民居住的多数国家，在推动土著人民权利、保障他们独特的文化和生活方式，以及承认并消除他们仍在忍受的不公正方面，已经取得了很大进步。然而，以往的法律和政策导致的歧视态度挥之不去，这些态度扭曲了对土著人民的看法，也压抑了他们作为具有完整文化、传统和生活方式的独特社区兴旺发达的能力。在个人、社会和体制层面，这些态度是显而易见的，而且可能因公共人物、媒体和大众文化、日常用语和形象，甚至因儿童的教科书而长久存在下去。

37. 有一种负面态度涉及对土著人民的歧视、偏见和陈旧观念。这可采取多种不同形式，包括认为土著人民的文化和传统落后、原始和欠发达，或者认为他们普遍受到严重的社会问题困扰，如酗酒或暴力侵害妇女行为。在持这种态度的同时，还认为土著人民没有能力管理自己的事务，而国家可以管理得更好，这就导致了家长式法律和政策，限制或取消土著人民对有关其自身事务，包括其治理和司法制度的决定的控制权。

38. 或者，土著人民在他们生活的国家，几乎从公共意识和话语中消失，对主流社会而言是无形的，他们对这些国家的历史和当今社会和文化构成的贡献，要么鲜为人知，要么不受重视。在土著人民人数很少的国家，或者在他们居住于农村或边远地区、与主流社会很少互动的地方，这一点尤其明显。这种湮没无闻阻碍了土著人民引起国家通讯系统或媒体的关注，以及让决策中心听到其声音的能力，其结果可能是非土著人代表他们发言，或代表他们作出决定，或在作出决定时无视他们的存在。

39. 关涉土著人民的其他各种偏见，表明对为何保护和如何保护土著人民的权利缺乏理解。当然，在非土著人口中，仍有很多人认为，土著人民应当靠拢主流，或者他们应“不计”前嫌，“向前看”。在这方面，土著人民可能被视为接受了其他人无缘享受的特殊待遇和特权，因而招致更广大社会中人们的反感。这些观点可能表面看来无害，但它们却妨碍了制定有区别的权利保护和平权行动措施，而这正是补救现存的边缘化局面和确保土著人民作为独特民族存活下去所需要的。

40. 最后，特别报告员还看到一些认为土著人民的利益与主流利益相悖的例子。在自然资源开发方面尤其如此。公众人物和其他人不是去集中精神，解决土著人民在具体项目上的关注，而是把土著人民描绘成“阻挡”了可能为整个国家带来经济利益的项目，或者认定他们对开发自然资源持某种意识形态上的或绝对的反对立场。在此类情况下，人们不是认为国家和更广大社会的利益包含了土著人民的利益，而是认为土著人民损害了国家利益。当然，这些看法加剧了不利于政府和公众支持增进土著人民权利的氛围。

41. 《联合国土著人民权利宣言》在不同条款中，将消除对土著人民的歧视作为中心主题之一。尤其是第 15 条规定，“各国应与有关的土著人民协商和合作，采取有效措施，消除偏见和歧视，促进土著人民与社会所有其他阶层之间的宽容、了解和良好关系”。转变态度和传统观念诚非易事，但通过广泛的教育和提高认识方案，促进土著人民参与决策，以及政府本身明确表明对实施土著人民权利的承诺，可在很大程度上帮助解决这个问题。特别报告员指出，联合国系统可为这些努力作出贡献。

E. 社会和经济状况

42. 与其所生活的社会中大多数人口相比，土著人民几乎普遍处在不利的社会和经济状况中，这妨碍了他们充分行使自己的人权。除非土著人民享有某些最低的福利条件，否则他们将无法在权利不受损害的情况下真正兴旺发达。根据许多不同的指数，土著人民就其发展而言，包括在贫困、受教育、健康、失业、住房条件、清洁水和卫生设施等方面，情况远远不如非土著人。

43. 当然，一些土著人民居住的国家面对巨大的发展挑战，土著人民可能是在这方面经历困难的一国中的许多群体之一。然而，土著人民面临独特的挑战，解决社会、经济悬殊的措施，必须有别于针对其他弱势群体的措施。

44. 首先，必须理解土著人民目前处于的不利状况与其被剥夺自决、土地和资源权利以及对其经济和社会发展必不可少的相关权利的历史二者之间的联系。事实上，世界各地的发展在历史上而且至今仍是以牺牲土著人民为代价的；情况往往是土著人民的土地和资源被掠夺，损害他们而惠益其他人的发展。旨在改善土著人民生活、经济状况的对策，必须考虑到历史，并努力恢复土著人民失去的一切，包括确保经济发展基础的足够土地，以及就其发展行使自决权的手段。实际上，无数研究已经表明，增加土著人民对其内部决策的控制权改善了经济增长的结果。

45. 还有一个因素是，土著人民往往生活在乡村和边远地区，这让提供旨在回应其社会和经济关注的方案和服务变得很复杂。当然，解决这个问题不能也不应像某些国家试图去做的那样，将土著人民迁往城市地区，那样做可能导致侵犯他们的某些人权。相反，必须采取措施，确保土著人民可享有人口其他部分所享有的同样的社会和经济权利，同时又不致牺牲他们的文化和生活方式的重要部分，包括他们对传统土地的依恋。

46. 此外，必须指出，鉴于他们独特的文化和生活方式，土著人民的社会和经济发展可能不同于人口的其他部分。旨在解决当下问题的对策必须考虑到特殊的因素，包括土著人民的语言、传统和行为方式。这对任何相关措施取得成功都至关重要。确保土著人民文化调和融汇的途径之一，是将它们纳入方案的设计和发展中。在这方面，《联合国土著人民权利宣言》通篇都提到土著人民需要制定自身的发展优先事项，在制定国家方案的过程中，也要与他们协商并将他们纳入其中。

47. 特别报告员承认，对各国来说，改善土著人民的社会和经济状况可能是有待解决的最大难题之一。她将在 2014 年 10 月提交大会的第一次报告中，侧重发展问题，讨论 2015 年后发展议程，并提供关于土著人民可持续发展的某些意见。此外，如下文更详细讨论的那样，她希望在整个任期中特别关注与土著人民生活、文化、经济和环境权利有关的问题。

四. 对特别报告员的任务设想的初步评论

48. 根据人权理事会的任务授权，特别报告员准备在特别程序任务负责人普遍关注的下列领域开展工作，即：倡导良好做法；国家评估；有关指称侵犯人权行为的来文和专题研究。在开展这些领域的工作时，她将与领有土著人民问题专门授权的另外两个联合国机制，以及条约机构和地区人权系统协调其活动。在各项工作中，特别报告员准备跟进并加强其前任的意见和建议。

49. 国际社会目前正在制定 2015 年后发展议程，在此全球背景下，特别报告员注意到必须监测这一全球努力中将如何考虑土著人民除其他外，对发展、土地、领土和资源以及文化的权利。她意识到，在全面的全球和国家发展议程中，立足人权的发展方针和人权主流化工作仍处于相当边缘的地位。在千年发展目标的设计、目标、具体指标和执行上，一直将土著人民搁置在一边，就表明了这一现实。

50. 与发展议程密切相关的，是各国缔结的与土著人民有关的全球和区域多边、三边以上和双边投资及贸易条约和协定。许多这些条约和协定直接影响到如何看待和使用土著人民的土地、领土、资源和传统知识系统。过去，一些土著人民参与了世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协定》的谈判，因为这些协定涉及他们对其传统知识的权利，例如他们的草药知识和对草药的使用。一些协定允许自由化并放松现有法律和政策，产生了破坏现有人权、社会和环境标准的作用，可对土著人民产生有害影响。需要作更多努力，以充分理解条约和协定如何能够破坏或加强土著人民的权利，它们如何塑造国家经济发展计划的曲线。

51. 随着环境危机的恶化以及国际社会更加努力应对这一问题，特别报告员认识到，需要分析危机对土著人民的影响，并确保减轻影响的措施不会导致土著人民的进一步边缘化并侵犯他们的权利。她准备审查环境状况如何影响土著人民的人权，以及按照多边环境协定得出的决定、政策和方案如何考虑土著人民的权利、问题和在解决这一问题方面的贡献。

52. 显然，现有的和今后的经济投资和贸易协定及条约，以及关于环境和文化的公约，都对土著人民的经济、社会、环境和文化权利具有直接的影响。有许多需要加以特别关注的问题。然而，为了尽量扩大调查工作的影响，特别报告员准备在今后三年任期中，就围绕土著人民的经济、社会、文化和环境权利产生的问题作出特别努力，这些问题包括但不限于以下各项：

- 土著人民面对的贫穷、不平等和发展问题，包括他们决定自己发展远景和战略的权利，以及在制定可持续发展目标和 2015 年后发展议程的过程中，应如何解决这些问题；
- 土著人民的卫生状况，包括获取文化上适当的卫生服务和传统医学的问题，以及与健康有关的土著知识、创新和治疗方法在这方面的作用；
- 与土著人民受教育权利有关的问题，特别是双语和跨文化教育，以及获取适当和文化上敏感的教育服务的机会；
- 采取措施，保护和促进土著文化遗产和传统知识，包括在公约和标准制订过程中与保护传统知识和尊重文化权利有关的事态发展，以及公平分享土著人民的知识、创新和作法所产生的利益；

- 关于在各种情况下，例如在移徙、贩卖妇女和女童、暴力冲突、非正规经济、童工的情况下，土著妇女和儿童的经济、社会权利和其他人权；
- 国际和区域金融机构的政策和方案、多边和双边投资和贸易协定以及外国援助对土著人民的影响，特别是在影响土著人民的发展项目方面，包括此种合作的良好做法；
- 具有法律约束力的多边环境协定⁴规定的政策、方案、决定对土著人民的影响，特别是在国家一级实施这些公约时，如何保护、尊重和履行《土著人民权利宣言》、国际劳工组织《第 169 号公约》(1989 年)和其他相关人权文书中所载的土著人民的权利。

53. 如人权理事会的任务规定所要求的，以往的任务负责人在其工作，包括在国别访问中，对妇女和儿童领域有所侧重，但妇女和儿童从未成为专题报告的重点。本特别报告员认为，现在应该纠正这一情况了。她认识到，需要与其他特别程序任务负责人密切协调，特别是与处理妇女和儿童问题的任务负责人以及条约机构，如消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会密切协调。

54. 特别报告员的任务若想取得成功，一个关键因素是评估具体国家土著人民的状况。在时间和资源有限的情况下，这种访问必须认真准备，以获得最大效果。在任期的第一年，特别报告员希望在每一区域进行国别访问。她注意到，以前的特别报告员除了访问北欧国家、美国和加拿大等北方国家外，还对拉丁美洲地区进行了多次访问。特别报告员承认，这在很大程度上是因为拉丁美洲区域国家对特别报告员为调查与土著人民有关的问题进行访问持开放态度。她希望其他地区的国家，特别是亚洲和非洲国家，将在她的任期内表现出同样的开放态度。特别报告员还预想对具体国家的访问可为她的专题报告提供投入。

55. 特别报告员的任务有赖于与土著组织进行顺畅的交流，以及接受来自个人和群体关于其人权状况的来文。她已经就提请她注意的一些问题，向各国政府发出若干信函。她希望提请注意，人权理事会敦促各国配合并协助各特别程序履行其任务，及时提供一切资料，并对特别程序转发给它们的来文作出回应，不作无故拖延(第 5/2 号决议，第 2 段)。在现有资源限制允许的范围内，特别报告员还希望沿袭前任特别报告员开始的做法，即进行现场访问，以深入审查提请她注意的指控侵犯人权的具体案例。

56. 如上所述，在她的工作中，特别报告员希望通过以下途径，推动实现土著人民的各项权利：提高对土著人民这些权利的认识；帮助制订评估进展的指标；查明良好做法；帮助找到国家立场与土著人民立场的共同点；在权利的解释方面提供指导。关于上文第三节确认的主流社会对土著人民持续采取歧视态度造成的

⁴ 除其他外，《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》。

障碍，特别报告员预想，其工作的一个主要部分，将是提高广大公众对土著人民的权利及所关心问题的认识。

五. 结论

57. 在国际和国内两级，都存在强大的法律和政策基础，可据以推动落实土著人民权利，在这方面已经取得了许多进展。

58. 然而，在土著人民生活的几乎所有国家，仍存在许多障碍，妨碍土著人民充分享有其人权。

59. 妨碍执行关于土著人民的国际人权标准的障碍之一，涉及如何对某些群体适用“土著人民”这一概念。

60. 由于不承认某些群体是土著人民，国家和其他行为者就避免了适用最适于解决这些群体面对的人权关注的国际标准和保护机制，而这些群体面对的人权关注与全世界公认的土著群体是相同的。

61. 需要采取灵活的方针，考虑到将土著人民与少数民族群体或其他当地社群区别开来的关键特征。此一方针侧重于利害攸关的权利，并关注在土著人民权利方面的国际框架是否证明有助于解决有关群体面临的问题和关切。

62. 第二个障碍涉及国家在实现土著人民权利时的困难。这些困难关乎缺乏对权利和标准的认识，难以确定执行工作的实际步骤，以及对权利内容的解释相互抵牾。

63. 关于在查明实际实施步骤方面的困难，各国必须与土著人民一起，进行战略规划，制订监测机制和指标，并确认哪些措施行之有效，进而努力复制成功的经验。

64. 阻碍充分切实实现土著人民权利的第三个障碍，是尚未采取措施就以往侵犯人权的行为与土著人民和解，并作出补救。

65. 没有单一的道路或快车道可以实现和解。每个国家的历史和环境不同，需要采取不同的对策。然而，这一进程普遍包括承认历史错误，采取平权措施，矫正和补救过去伤害的持续表现形式，采取措施确保侵权行为不再出现。

66. 与难以达成的和解相关，阻碍土著人民充分享有权利的第四个障碍是他们生活的广大社会，包括在政府内部，对土著人民持续抱有负面看法。

67. 此类负面看法包括对土著人民的歧视、偏见和陈旧观念；使土著人民在他们所生活的国家中不为主流社会所见，使他们对这些国家的历史和当今社会和文化构成的贡献，要么鲜为人知，要么不受重视；对为何和如何保护土著人民的权利缺乏理解；以及认为土著人民的利益与主流社会的利益相悖。

68. 最后，与其所生活的社会中大多数人口相比，土著人民几乎普遍处在不利的社会和经济状况中，这是阻碍充分实现其人权的第五个障碍。除非土著人民享有某些最低的福利条件，否则他们将无法在权利不受损害的情况下真正兴旺发达。

69. 特别报告员充分意识到正视和解决这些持续存在的问题的困难，希望能够在其任期内推动消除此类一些障碍。

70. 此外，特别报告员准备在特别程序任务负责人普遍关注的下列领域开展工作，即：倡导良好作法，国家评估，有关指称侵犯人权行为的来文和专题研究。

71. 尽管有很多问题值得予以专题关注，但特别报告员准备在今后三年任期中，就围绕土著人民的经济、社会、文化和环境权利产生的问题作出特别努力。
