



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/32
27 February 2007

CHINESE
Original: SPANISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的
第 60/251 号决议的执行情况

土著人民人权和基本自由情况特别报告员

鲁道夫·斯塔文哈根的报告

内容提要

本报告根据理事会第 1/102 号决定提交。自土著人民人权和基本自由情况特别报告员向人权理事会提交其第五次年度报告后，对厄瓜多尔和肯尼亚进行了正式访问。有关这些访问的报告，请参见本文件附件 2 和附件 3。特别报告员在此高兴地向理事会提交第六次年度报告，本年报的主题部分探讨了过去 6 年来影响土著人民人权情况的各种趋势。在附件 3 中，特别报告员阐述了一项相关国家为贯彻执行其历次报告所提建议而采用的“最佳做法”研究。

尽管各国在采纳承认土著人民权利的标准上已取得进展，但在标准的执行上仍存在一定差距。为了让公众进一步明确了解其需求和权利，土著人民建立了各类社会团体，并开展了各类动员活动：实践证明，这些社会团体和动员活动常常是土著人民向公众传达其心声的唯一途径。然而，社会抗议常常被定为刑事犯罪，从而导致新一轮、有时更加严重的侵犯人权行为。

目前，土著人民的资源不断减少，其土地及领土面积不断缩减，对自然资源尤其是森林的控制权正在以逐渐加快的速度丧失。首当其冲的便是生活在隔离环境中的土著民族，居住在亚马逊盆地的土著民族尤其如此。在干旱地区和半干旱地区，畜牧民族的生存也面临威胁。本报告列举了相关国家的案例。

土著人民迁徙的事件不断增加，该趋势不仅反映了全球化的大背景，更反映出全球化所导致的不平等和贫穷。土著移民在农业和矿业工作中、在城市环境下乃至国际层面，尤其会被侵犯人权。因此，对于不断增多的处于这种情况的土著人民，必须制定适当的政策来保护其人权。尤其值得关注的是，土著移民中的妇女和年轻人会遭受格外严重的暴力和性剥削。

此外，为改善对土著人民的人权保护，特别报告员在其报告中还向理事会和各成员国提出了若干建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	4
一、趋势与挑战.....	4 - 75	4
A. 新确立的法律标准及执行鸿沟	6 - 13	5
B. 土著领土的不断缩减	14 - 24	6
C. 森林民族	25 - 37	8
D. 畜牧民族	38 - 41	11
E. 离群索居的民族	42 - 48	12
F. 环境影响	49 - 52	13
G. 社会冲突与土著权利	53 - 57	14
H. 知识产权	58 - 61	15
I. 土著人民的贫困问题、生活水准和社会政策.....	62 - 66	16
J. 土著妇女的权利	67 - 72	17
K. 土著儿童	73 - 75	18
二、未来对土著权利的国际保护	76 - 87	18
A 关于《联合国土著民族权利宣言》的讨论牵 涉的问题.....	77 - 80	19
B. 土著问题在人权理事会.....	81 - 84	19
C. 国际组织	85 - 87	20
三、结论和建议.....	88 - 92	21

导 言

1. 特别报告员的任务由人权委员会在其第 2001/57 号决议中规定，于 2004 年延期三年(第 2004/62 号决议)，并于 2006 年由人权理事会再次延期(第 1/102 号决定)。2006 年，特别报告员向理事会提交了其第五次年度报告(E/CN.4/2006/78)，并向大会提交了第三次报告(A/60/358)。2006 年期间，他于 7 月 28 日至 8 月 8 日对厄瓜多尔进行了正式访问，并于 12 月 4 日至 14 日对肯尼亚进行了正式访问。有关这些访问的报告，请参见本文件附件 2 和附件 3。

2. 特别报告员在此高兴地向理事会提交第六次也是最后一次年度报告；该报告回顾并评估了影响土著人民人权的最急待解决的问题，并试图就理事会将来在这一问题上可以考虑开展的工作与理事会分享其想法。

3. 在发生各种变革进程的大背景下，土著人民在采用各种良好做法的一些国家中，实现了一定程度的进步。尽管如此，阻碍其人权得到充分承认和享受的因素依然存在，而且土著人民面临着十分艰巨的挑战。有关“最佳做法”研究以及特别报告员所提建议的执行情况，请参见本文件附件 4。

一、趋势与挑战

4. 土著人民所面临的各种问题和挑战源于根深蒂固的历史进程和体制原因，因此，仅仅通过一部法律或创建几家公共机构无法解决问题。要解决这些问题，需要在尊重彼此差异和跨文化敏感性的基础上，采用“多管齐下”的方法，拿出政治意愿，并由土著人民自身积极参与。要实现这一远景目标，需要各方广泛参与，土著人民自己、各国政府、一国社会的各行各业以及国际组织应首先加入这一行列。

5. 近年来，各国政府、国际组织以及土著人民之间新建了一系列对话和谈判机制，从而提高了土著人民的公众知名度，进而推动了其人权保护机制的不断进步。然而，各类宪法改革和法律法规中频频传达的良好意图与土著人民在实际的日常生活层面切实地享受人权之间的执行鸿沟继续存在，甚至不断拉大。正是由于取得了一定进展，所以能够看到各类趋势中明确存在的各种障碍。特别报告员现将这些趋势阐述如下。

A. 新确立的法律标准及执行鸿沟

6. 在布隆迪、柬埔寨、摩洛哥、挪威、尼加拉瓜及委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国，有关土著民族权力的宪法、立法和体制改革已不断取得进展。同时，其他一些国家正在考虑承认土著人民的权利，如肯尼亚和尼泊尔等国的宪法改革进程。

7. 特别报告员从世界各地收到的信息表明，此类改革的实施过程不仅缓慢，而且存在各种困难，有关土著人民权利的法律与各行业法律之间常常存在不一致之处。这一矛盾之所以产生，首要原因是在自然资源的所有权方面存在矛盾，从而引发极大的不确定性和紧张局势，常常通过持续的社会冲突表现出来。在柬埔寨、智利、墨西哥和菲律宾等国，实践显示，解决这些冲突的方式往往侵害土著人民的权益。尽管如此，实践证明，新确立的法律标准已成为促进土著人民权利的一重要工具，尤其是通过司法系统。

8. 各国法院在捍卫土著人民权利方面已逐步开始发挥越来越积极的作用。2006年12月，在博茨瓦纳最漫长、最昂贵的审判中，高级法院作出判决，宣布曾遭政府驱逐的巴茨瓦族有权回到其祖传的领地，即喀拉哈里野生动物保护区。在肯尼亚，最高法院承认了 Ilchamu 土著人民在议会的有效代表权 (A/HRC/4/32/Add.3 第 23 段)。在南非，最高法院于 2003 年宣布，Richtersvel 社区对祖传土地拥有习惯土地占有权，包括对底土资源的所有权。

9. 2006年9月，澳大利亚一联邦法院作出判决，宣布土著 Noonger 人民为覆盖珀思市及其周边地区在内领域的传统所有者，并得出结论：该社区维持了自欧洲殖民时代以来的文化和习俗。这项判决表明，土著社区可对其习惯所有权并没有被将土地转变为私人财产的各项法律或行政指令所抹煞的土地提出所有权要求。

10. 2006年8月，巴西联邦最高法院作出判决，认为 1993 年杀害 12 名雅诺玛米族印第安人负有责任的四个人犯有种族灭绝罪，而非普通的谋杀罪；谋杀罪的刑罚相对较轻，罪犯甚至可以获释。

11. 2006年，加拿大最高法院承认，新不伦瑞克省第一部落成员(即 Mi'kmaq 人和 Maliseet 人)有权对被列为“皇家土地”的森林进行非商业性采伐，该权力基于土著部落的土地所有权以及与英国政府所签署条约中规定的各项权力。这是法院在土著人民与联邦政府或省级政府的争端中，根据宪法规定或历史条约承认土著人民的权力的另一个案例。

12. 2001 年对尼加拉瓜 *Awat Tingni* 社区土地权一案的判决标志着这方面已取得相当大的进步；随后，美洲人权法院在其他一些案件中也作出了有利于美洲土著社区权利的判决，包括对以下案件的判决：*Plan de Sánchez Massacre* 屠杀案件（危地马拉）、*Yatama* 案件（尼加拉瓜）、*Yakie Axa* 和 *Sawhoyamaya* 案件（巴拉圭）、*Moiwana* 案件（苏里南）以及有利于厄瓜多尔 *Sarayaku* 社区的保护措施（A/HRC/4/32/Add.2 第 19-21 段）。美洲人权委员会在这些案例中发挥了积极作用，并且就美国 *Western Shoshone* 土著人民及伯利兹玛雅土著社区等案件发表了报告。

13. 此外，国际组织有关土著人民的判决和决定也存在执行鸿沟。由于美洲人权法院的判决未得到执行，*Awat Tingni* 土著社区的权利遭到侵犯（E/CN.4/2006/78 第 68 段）。美国 *Western Shoshone* 族的人权情况不断恶化。尽管美洲人权委员会作出了有利于土著人民的判决，即承认其土地权遭到侵犯，但美国政府却认为，各项司法和行政程序已经取消了 *Shoshone* 人对其祖传土地的所有权，因此目前不允许 *Shoshone* 人使用这些土地及其自然资源。在那里，美国政府大力发展采矿、石油勘探以及有毒废物和核废物的倾弃，还将 *Shoshone* 人的多处圣地用于军事用途。2006 年 11 月，消除种族歧视委员会再次敦促美国政府停止开展反 *Shoshone* 人的活动；2006 年 7 月，人权事务委员会呼吁该国为其土著人民提供与非土著人民相同的司法保护（CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1 第 37 段）。

B. 土著领土的不断缩减

14. 土著人民自然资源不断耗减的趋势正在持续，主要原因是其土地被征用。近年来，尽管许多国家已通过法律，承认土著社区有不可剥夺的集体拥有其土地的权利，但土地所有权的获得过程十分缓慢复杂，而且在很多情况下土著社区所获得的土地所有权在实际上得不到尊重。同时，有越来越多的祖传土地被私有化。据称，这一举措是为土著所有者造福，因为它提供法律上的确定性。但是特别报告员注意到，从长期来看，土著社区的祖传土地和领地往往落入想办法在传统的土著地区扎根立足的企业和个人入侵者或定居者等各种私人经济利益手中。

15. 在柬埔寨，尽管 2001 年颁布的《土地法》承认了土著人民集体拥有土地的权利，但高原土著社区抱怨其森林资源持续衰减。过去 10 年来，约 650 万公顷

的森林通过特许伐木企业开采被征用，另有约 330 万公顷的土地被划为保护区，而土著社区却无法利用其生计所需的森林资源。

16. 在加拿大，联邦政府及省级政府与不列颠哥伦比亚省第一部落正在谈判的协定，仅承认这些部落祖传土地的一小部分是他们的保留地，并将其余土地私有化供自由买卖。此外，协定还规定，在新的谈判之后，土著社区必须同意，以永远放弃一切法律追诉权换取经济补偿。当然，许多第一部落都在抵制这些计谋，各级法院最近也开始作出有利于土著人民的判决。

17. 经济全球化使在土著地区发现的石油和矿产资源的价值不断上升。特别报告员已收到来自土著社区的大量报告和投诉意见，声称其资源被强大的经济财团所剥夺和利用，这些财团既没有事先征求土著社区的同意，也没有让土著社区参与进来，土著社区更没有从这类经济活动中获得任何收益。这是目前最具争议的问题之一，关系到土著人民、国家和私营企业，而且常常还关系到国际金融机构。

18. 在一些东南亚国家，国家和高原土著居民之间在土地所有权和自然资源的控制权方面发生的争端持续不断，这些争端常常跟基础设施工程(尤其是大坝)以及森林保护区的新建工作有关。在这些国家，已发生了或预计将发生大批土著人民遭驱逐事件，发生这类事件的区域包括中国在湄公河上游及其支流建造的一批水坝、越南的黑水河工程、老挝的南登工程以及泰国计划在清迈地区建造的大型基础设施工程等的周边区域，这些工程不仅可能扰乱生态平衡，还可能影响有关土著人民在土地、文化完整、食物和健康等方面所享有的权利。

19. 中国在怒江上建设的 13 处水坝预计将导致当地土著社区(怒族、傈僳族、藏族、彝族和普米族)及其他少数民族约 5 万名成员流离失所。其中一部分地区即“三江并流”已被联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)列为世界遗产。2006 年，世界遗产委员会对于水坝建设可能对受影响社区产生的影响表示关注。这些社区声称，没有人就这些项目征求过他们的意见，不像居住在缅甸—泰国边境地区的其他土著社区，有人征求了他们的意见。

20. 适足住房问题特别报告员米隆·科塔里先生于 2006 年提出供人权理事会审议通过的关于开发导致的驱逐和流离失所问题的基本原则和准则(E/CN.4/2006/41 附件)，将强行驱逐定义为侵犯人权的行为，只能在特殊情况下、完全按照国际人权

法进行。准则提出了一系列保护土著人民权利的保障措施，包括有关驱逐和重新安置的一套预防性战略和程序性要求。

21. 俄罗斯联邦于 2001 年通过的新《土地法》，允许私人占有土地，但是获得土地所有权的繁文缛节太多，以至于大多数土著社区都无法完成该程序，因而无法真正获得土地所有权。该国的《水法》和《森林法》也出现了相同的情况。西伯利亚中部目前是广大的石油、天然气、煤和重金属储藏区，俄罗斯企业和外国企业正争先恐后地抢夺该地区底土资源的开采权以及公路和管道的修建权，以便将燃料和木材输送到外国市场。举例来讲，克拉斯诺亚尔斯克领地的图鲁汉斯克、泰梅尔和埃文基地区的土著人民就面临着这些问题。

22. 建立国家公园和自然保护区等受保护区域，往往涉及将土著人民从大片的土著土地上驱逐，传统形式土地所有权瓦解，土著人民陷入贫穷，因而诱发诸多的社会冲突。在世界银行的支持下，乌干达在 1990 年代初创建的几处国家公园，对土著巴特瓦人造成了很多问题，巴特瓦人再也无法利用其森林资源，被迫沦为无土地的工人。由于世界银行新的“土著人民政策”，并且认识到创建国家公园对巴特瓦人造成的毁灭性影响，目前已为该土著民族的家庭提供资源，使其能够购买少量土地。

23. 最近召开的世界公园与保护大会上(2003 年在南非德班、2004 年在曼谷召开)，代表们重点指出，需要建立新的保护区范例，以确保土著人遭到侵犯的权利在将来能够得到恢复和尊重。捍卫人权必须成为环保运动的一大重点，因此需要建立一个数据库。

24. 特别报告员建议，各国应根据人权理事会批准通过的《联合国土著人民权利宣言》的精神，努力缩小土著人民得到法律承认而且常常又得到法院加倍支持的权利与实际行使这些权利之间，特别是在保护土著人民的土地和自然资源方面存在的执行鸿沟。

C. 森林民族

25. 土著人民的领土面积缩减，仅仅是大趋势中一个较小的方面：这一大趋势就是土著人民对其自然资源的控制权以逐渐加快的速度丧失，其中森林资源的情况尤其严重。近年来，土著人民所拥有的森林遭到大型林业企业的经营活动以及合

法或非法采伐活动的有系统破坏，导致土著人民传统的生计资源逐渐被摧毁。这一过程不仅导致地球上大面积的森林遭到砍伐以及大面积的土地沙漠化，还加快了土著人民生活方式及其文化被逐步摧毁的进程。这一过程影响了居住在中非赤道森林地区、亚马逊盆地、西伯利亚和美洲的北方森林地区、安第斯山脉、东南亚地区以及太平洋岛屿等地许多土著社区的生活条件。特别报告员访问了以上许多地区，并亲眼目睹了相关的破坏情况。

26. 世界上约有 6,000 万土著人民几乎完全依靠森林生存。在森林法的掩护下，政府部门常常为谋求商业化企业的利益而牺牲当地社区的权利，资源常常被用于受到贪污腐败的政府官员和企业家保护的非法活动。在许多国家，土著人民由于此类活动而被驱逐出其传统居住的森林地区，是导致其贫穷的关键原因之一。

27. 在许多东南亚国家，森林居住者的生活方式被认为过于原始，有时甚至被定为犯罪行为，必须用“永久”的商业化农业来替代。生产棕榈油、橡胶和纸浆的产业化种植园不断扩张，在印度尼西亚和马来西亚等国引发了无数争端，因为当地社区的土地在没有征求社区同意的情况下被征用并转给企业。这些争端常常愈演愈烈，导致侵犯人权的行爲。

28. 印度尼西亚拥有全世界 10% 的森林资源，是大约 3,000 万土著人民赖以生存的基础。印尼政府将大多数土著领土划为国有森林，总面积达 1.43 亿公顷。其中，近 5,800 万公顷的森林已掌控在木材公司手中，其余的森林资源正逐步转变为商业化种植园，这一转型过程大多由多边企业出资。同时，大片森林被大型企业接管，而且许多土著领土在未获得土著人民同意的情况下就让给了各大公司。

29. 一项统计分析研究了刚果河盆地和东非部森林保护区所产生的社会影响，其研究结果显示，创建此类保护区导致数万人流离失所，其中大多数属于狩猎采集者社区，不仅仅是这些人，还有更多其他人的生计受到了不利影响。该研究记载了这些过程所产生的后果，包括失去土地、失业、丧失收入、缺少住房、粮食不安全、疾病率和死亡率上升以及土著人民社区生活和社会的瓦解。

30. 在 20 世纪，卢旺达的森林面积急剧减少到仅占其领土总面积的 7%，生物资源也因此大量流失，对土著特瓦人产生了尤为严重的影响。特瓦人对森林所拥有的习惯权利从未得到正式承认，大多数特瓦人要么被迫转变为生活不安定的森林居住者，要么遭到驱逐，被迫让出土地用于建设生产木材产品的商业化桉树种植园，

或者让给乳品工业在古老的森林土地上放牧。特瓦人是卢旺达最贫困的群体，相关单位没有信守承诺，没有给特瓦人任何赔偿，也没有雇用特瓦人参加开发项目，特瓦人没有机会获得正规教育、住房和医疗卫生服务。特瓦人在 1994 年的种族灭绝中损失了 30% 的人口，目前他们已经组织起来，准备为自己的权利而战。

31. 喀麦隆生活在森林里的俾格米人，是森林资源因被开发用于经济目的而流失的牺牲品。大型林业企业、农业企业和森林保护组织为了谋求利益和利润，夺走了俾格米人祖传土地以及土地上的自然资源，他们整个民族的文化和生存也因此受到威胁。

32. 在圭亚那，55,000 到 60,000 名美洲印第安人数十年来一直游说每一届政府，在法律上充分承认其传统土地所有权，但其土地状况依然十分不稳定。许多社区没有土地所有权证书，或者只拥有不稳固的土地所有权。无土地所有权的地区被定为国有土地，因此不必事先征求美洲印第安人社区的同意，即可授予采矿业和木材业特许开发，在土著 Akawaio 人、Macusi 人、Wapichan 人和 Waiwai 人的传统领土上进行黄金和钻石开采就是一例。近年来，民间社会自行组织起来，推动考虑到土著森林人民权利的政策改革，建立社区资源管理体系，采用全面且更加民主、公平的方法。

33. 许多国家已颁布管理森林资源使用的法律。尽管在少数情况下，土著社区对这些资源的祖传权利以及传统使用得到了承认，但在一般情况下，国家立法往往偏向大型木材公司和商业化种植园。一项比较分析显示，森林法无法有效保护土著社区的安全和权利。总体来讲，政府部门对实际上限制或否定这些权利的其他法律给予优先考虑。只有通过动员社会并在法院偶尔采取的积极干预下，才能成功保护土著社区的权利，免受木材行业强大利益的侵犯。

34. 2006 年 12 月，印第安人议会通过一项法律，确认森林居住者享有森林权利。这些权利包括个人或集体有权拥有和占用森林土地生产赖以生存的粮食，但不包括狩猎野生动物。社区议会负责管理这些权利的行使。

35. 目前，森林民族的权利已纳入各项国际文件中。2005 年世界社会论坛在阿雷格里港(巴西)召开的会议签署了一项《森林宣言》，其中，肯定了生活在森林地区的土著民族拥有不可剥夺的权利，必须得到捍卫；必须确保土著民族充分参与决策；各国政府必须确保为社区管理森林建立有利的环境。

36. 社区调查和地图是捍卫土著领土的一项十分有用的新工具，又称为“少数民族分布图”。举例来讲，这项开创性技术为生活在圭亚那和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的土著人民带来的诸多益处，可增强其谈判能力，作为有效的领土捍卫战略的组成部分。

37. 特别报告员建议，各国及多边机构应尊重森林民族的传统权利，让受影响的土著人民参与所有森林资源管理项目，同时确保此类项目获得土著人民 100% 的同意，而且土著人民也能分享此类项目所产生的一切利润。

D. 畜牧民族

38. 北非、东非、中亚以及世界其他地区的畜牧民族面临着各种问题，肯尼亚的马塞族牧民便是一个很好的例子。马塞人原本拥有一片辽阔的游牧或半游牧放牧地区，在殖民时期，这片土地大部分被掠夺；近年来，马塞人又惨遭驱逐，因为有些地区已规划建设保护区。在国际金融机构的压力下，许多土著社区的放牧地区被改造成私营农业地产。因此，马赛人以及索马里人和图尔卡纳等其他畜牧民族的牧群数量不断减少，生活水平逐步下降，而且因在他们勉强谋生的干旱地区定期出现的旱灾而更加贫穷和不安全。目前，肯尼亚政府已认识到自己多年来一直在采用错误的发展战略，正计划启动一项替代性战略，将游牧的牧民及其生存方式纳入国家发展规划中(见 A/HRC/4/32/Add.3 第 65-68 段)。

39. 同样，坦桑尼亚也有 200 万依靠放牧活动为生的人，该国的牧民受到了强迫定居政策的严重冲击，该政策最后以失败告终。马赛族、Tatota 族、Barabaig 族和其他游牧民族以及哈扎人和 Akie 族等狩猎采集者面临着土地和水资源不断耗减的问题，原因有二：第一，政府实行了创建旅游观光型国家公园和自然保护区的政策，不允许土著人口居住在这些地区(Ngorongoro 公园就是一例)；第二，政府鼓励农业企业的私人土地所有权，其中许多企业是外资企业。由于其牧草地区不断减少，土地资源管理能力有限，无法获得适足的水源，而且在基础设施和畜牲销售方面缺少支持，因此这些畜牧民族的社会不平等日益恶化，贫困率很高。但随着牧民和狩猎采集者团体的日益兴起，国家政策也开始将这些社区的权利和需求纳入考虑范围内，包括 2005 年畜牧业政策以及 2005-2010 年国家经济增长与减贫战略。

40. 俄罗斯联邦土著民族共同登记册上登记了 45 个民族，其中大多数土著民族都生活在北极地区以及西伯利亚冻原和针叶林地带的亚北极地区，他们在那里依然以畜牧业为生。据劳动部 1995 年报告，在 Khanty-Mansi 和 Yamal-Nenetz 自治区，畜养驯鹿的 1,100 万公顷土地被无法挽回地摧毁，十多条河流湖泊被无法扭转地污染。在后苏联时代实行的当地土地和资源私有化，导致土著人民集体财产的进一步损失，加快了其社会和文化崩溃以及贫困的过程。

41. 特别报告员建议，应当在土著人民参与的情况下拟订开发建设项目，允许有这样愿望的畜牧民族保持其生活方式及其生活方式所需的传统土地。

E. 离群索居的民族

42. 在世界上仅存的赤道森林地区散居着一些小型土著社区，他们避开与现代社会的一切接触，喜欢离群索居，从事传统的自给自足经济。跟媒体上描绘的形象不同，这些民族并不是“从未接触过文明”的原始定居者；而是世代都在逃避对他们一直是极其暴力和致命的接触，因而使他们躲藏在森林中的人群。目前，许多这样的土著社区都处于有人称为“种族灭绝”的边缘，原因包括石油勘探、木材砍伐、大型商业化种植园的建设、基础设施工程、传教活动、贩毒和国际旅游业。他们跟外界为数不多的接触可能演变为暴力冲突；此外，新定居者携带的疾病继续导致这些土著民族的人口大量死亡。

43. 在厄瓜多尔(见 A/HRC/4/32/Add.2 第 37-41 段)，法律专门为 Tagaeri-Taromenani 民族保留了“不允许他人接触的土地”。尽管如此，土著定居者和隔离群体之间还是会发生冲突情况甚至暴力冲突，通常都跟当地的木材和采矿利益有关。生活在哥伦比亚亚马逊流域的一些小型土著社区处境极其恶劣，由于来自外界的暴力而面临灭绝的威胁，对此特别报告员继续关注。(见 E/CN.4/2005/88/Add.2 第 57 段)。

44. 在秘鲁的马德雷蒂奥斯省，名为“马德雷蒂奥斯原住民联盟”的土著团体在其他团体的支持下，正努力为离群索居的土著民族争取一片保留区，这些民族包括 Maslo 族、Matsigenka 族和 Chitonahua 族等幸存的小民族。但是，即使在法律上建立了土著保留区，也无法保证各方经济力量会尊重土著人民的领土完整。由于缺少具体措施来保护其实体完整和文化完整，这些民族极有可能彻底从地球上消失。

45. 巴西和秘鲁通过了保护离群索居的土著人民的具体法律；此外，玻利维亚最近将 Toroma 族生活的地区指定为“禁区”(不允许他人接触的区域)。委内瑞拉实行了一系列医疗卫生计划，专门解决“同外界初次接触”的土著人民所出现的情况。巴拉圭正在制定一项有关土著人民的政策，如 Ayoreo 族。但是，考虑到离群索居的民族所处的极端恶劣条件，这些举措似乎是不足够的。

46. 2006 年 11 月，在玻利维亚政府、联合国人权事务高级专员办事处、玻利维亚土著民族联合会和土著事务国际工作组等机构的支持下，在玻利维亚召开了一次关于离群索居民族的研讨会。研讨会建议各国和各国际组织，将保护离群索居的土著民族作为优先重点工作，并将其纳入国内和国际议程中。此外，还应当重点鼓励土著人民参与制定具体的保护计划，打击违反“禁止接触”原则而不受惩罚的情况，为土著人民建立禁区。会上成立了一个土著工作组，负责研究拉美七国隔离民族的情况。

47. 有关“禁止接触”的原则，研讨会建议加强公共检察署和监察员在执行“禁止非自愿接触”原则中的作用，对所有危害这些民族生活方式和完整性的人实施惩戒性的处罚，并制订确保尽快采取保护措施的法律文件。另一项建议是，应禁止宗教传教士进入这些土著民族居住的领地。

48. 特别报告员建议，各国应采取行动，实施各项必要机制来保护离群索居民族的生活和完整性，以便确保他们的生存，同时尊重其人权。

F. 环境影响

49. 采矿活动、经济作物和非可持续性消费模式已经造成气候变化、污染泛滥和环境退化。这些现象对于其生活方式与他们与土地和自然资源的传统关系密切相关的土著人民有特别严重的影响。并且已经成为迫使土著居民离开祖传土地的一种新形式，同时增加了贫困和疾病。

50. 因努伊特人已经受到了传统居住的北极领土大规模融化的影响；这一情况是因努伊特人北极圈会议最近针对美利坚合众国向美洲人权委员会提出请愿的主要内容，认为美国对全球日益变暖负主要责任(E/CN.4/2006/78, 第 71 段)。特别是太平洋岛屿的一些居民受到因气候变化而面临整体和部份消失的直接威胁，这是增

进和保护人权小组委员会土著居民问题工作组目前正在研究的一个问题(参见 E/CN.4/Sub.2/2005/28)。

51. 土著居民也受到了整个世界水资源减少的影响。许多居民的生活依赖于河流、湖泊和常规降雨、或者——对于游牧民——沙漠或半沙漠区域的含水层。在某些土著居民地区经常发生的旱灾和饥荒是人类活动造成的，可以通过适当的政策而避免。同时，许多国家特别是在拉美和非洲将水资源私有化的趋势，可能剥夺许多土著社区传统上获取这一资源的权利，在许多国家造成“水源争夺战”。

52. 从底土开采自然资源对于土著居民有着很大的歧视性影响。危地马拉 San Miguel Ixtahuacán 和 Sipakapa 的金矿、新喀里多尼亚 Goro 和 Prony 的镍矿开采、乍得——卡麦隆的石油管道，秘鲁亚马逊地区 Camisea 的天然气管道，对于土著居民有极大的破坏性影响。这些土著居民目睹了他们传统领地由于高污染技术和漠视当地社区环境权利所受到的破坏。在土著领地倾弃有毒废物的普遍做法已经造成土著妇女的许多流产、癌症和其他疾病。

G. 社会冲突与土著权利

53. 土著和民间社会组织依然经常地谴责社会抗议被定为犯罪和保安部门(警察、军队和有时甚至是准军事部门)对社会抗议的镇压。特别报告员在对不同国家的访问报告中和在后续通讯的档案中收集了各种案件。这包括关于法外处决、强迫失踪、酷刑、任意关押、恫吓和骚扰的指控。许多这类事件的发生与土著社区和组织保卫自己土地、自然资源和祖传领地有关。

54. 例如，在 2006 年出现了有土著和非土著人参加的民间抗议活动。这些活动被 Atenco 和 Oaxaca 的墨西哥政府粗暴和武断地镇压了，导致了多起侵犯个人权利事件。尽管做出了许多开展各方之间对话的努力，但冲突和抗议继续出现。全国人权委员会收到了 1,200 多起申诉、记录了 20 起杀人案、350 起拘押案和 370 起伤害案，认为冲突各方和联邦防暴警察反复和过分使用了武力。民间社会团体也报告了由各种警察部队、政府官员以及据称武装的“准警察”团体实施的绑架、侵犯言论自由权、威胁、骚扰、酷刑、性侵犯和袭击。尽管某些被非法拘押并带到偏远监狱的人已经获释，但政府既没有调查指控的犯罪行为，也未采取任何行动处罚那些对这些侵权行为负责的人。

55. 墨西哥被侵犯的受害者还有 Guerrero 州的土著农民。他们反对在其领地上的 La Parota 水坝项目。州政府坚持不经居民自愿同意而实施这一项目。法院已经命令政府在以谈判解决冲突前停止在该地区的基础设施建设工作，但是当局不顾禁令而继续修建作为水坝工程一部分的道路。这是许多村民反对的。

56. 在菲律宾，有许多尚未查清的据报告谋杀人权卫士、社会活动家和土著社区领袖的案件。在危地马拉，土著地区的暴力活动和不安全情况继续引起人权和国际社会的关切。在智利，警察继续搜索和侵犯 Mapuche 社区居民及其住房。也有来自孟加拉吉大港地区和东南亚国家关于政府与土著高地居民之间在自然资源所有权和控制权方面之持久争端的同样报告。

57. 这些事件再次反映了某些政府将支持土著居民合法要求的社会抗议定为刑事犯罪的趋势。这是特别报告员在许多报告中已经提到过的现象。特别报告员建议各国作为其国际承诺的内容而严格尊重土著居民的权利和保障，不应当将这些人关于合法权利的合法要求定为刑事犯罪。

H. 知识产权

58. 土著人的传统知识、生物资源、发明和习惯从来没有在各国和国际上得到恰当的定义或保护。这方面的一个例子是他们目前正被制药公司用来开发现代医药的传统本草知识、或者未承认作者权利而在媒体中复制的他们没有版权保护的土著音乐。鉴于传统知识经常是集体和祖先拥有的，目前的知识产权法律体制未能适当保护土著居民。

59. 《生物多样性公约》含有一些对土著居民很重要的条款，提到了尊重和维持传统知识及土著居民保护和可持续使用生物多样性的发明与做法。它也规定必须与土著居民分享使用传统知识所获得的收益。根据土著问题常设论坛的建议，有计划制定一个道德和行为准则的基本原则，以确保尊重土著人民保护和可持续使用生物多样性的文化遗产。

60. 联合国系统目前有 11 个组织在不同国际法律制度中从事与土著人民的文化遗产和传统知识有关的活动。这包括关于《生物多样性公约》第 8 条(j)项的工作组和与落实《公约》有关的获取和收益分享问题工作组；世界知识产权组织设立的知识产权与遗传资源、传统知识和民俗文化问题政府间委员会；以及联合国教育、

科学及文化组织为保护无形文化遗产所开展的各种活动。就其本身来说，土著居民问题工作组正在制定一套保护土著人民文化遗产的原则和准则。

61. 2005年11月，经济、社会、文化权利委员会通过了第17号一般性意见(2005)(E/2006/22/E/C.12/2005/5, 附件九)。其中委员会承认：根据《公约》第15条，土著社区和其它群体有权享有对其科学、文学和艺术作品包括知识和无形做法所产生的精神和物质利益的保护。

I. 土著居民的贫困问题、生活水准和社会政策

62. 尽管各个政府已经采取各种社会政策弥合土著和非土著居民之间在人类发展指标方面的悬殊鸿沟，但效果不大。在拉丁美洲的土著居民中，40%得不到基本保健服务，土著和非土著居民之间的健康比例持续存在巨大差别。土著儿童有超常的高营养不良率。世界银行在五个拉美国家开展的一项比较研究显示出：过去10年中，除了在教育方面，土著人民的状况没有改变。

63. 在拉丁美洲，17个国家已经正式承认土著人民有获得跨文化的双语教育的权利，但是实际效果相对较差。土著居民学校小学生的教育成果低于全国其他区域的教育标准。这基本上是由于双语的跨文化教育没有得到所需要的机构、技术、学术和财政支持，并且教师培训、教材提供和学校课程安排对土著居民的需求和文化背景的合适性都极为落后。

64. 澳大利亚的官方指数表明，土著居民是最穷困和最边缘化的居民群体。土著居民的家庭收入相当于非土著澳大利亚人的68%，大约30%的全部土著家庭生活贫困。澳大利亚土著居民比非土著居民享有少一半的机会完成12年教育；他们的失业率则高4倍，他们的入狱率高16倍，而他们的预期寿命比非土著澳大利亚人少20年。从历史的角度来说，土著人的贫困与其土地被剥夺直接有关。

65. 土著男人、女人和儿童继续向城市移民。在某些国家，大多数本国土著居民目前生活在城市；这是澳大利亚、加拿大、智利、美国、挪威、肯尼亚和新西兰的情况。即使在经济发达的国家，城市土著居民的社会福利和人类发展指数也比全部人口的平均要低：他们缺少系统的社会福利制度，被排除在其他社会群体能够多年修筑的保护网之外。在最贫困国家，土著城市移民的情况特别悲惨。他们聚集在最差的棚户区 and 贫民窟，得不到系统的社会福利制度保护。

66. 仅涵盖最弱势居民群体而不考虑土著居民特别情况的社会政策，不能够解决他们面临的严重问题。特别报告员建议加倍努力，在土著问题常设论坛所建议行动的基础上，采取特别适应土著居民需求的扶持行动。如要避免土著移民成为从农村向城市转移贫困的另一个渠道，则需要为城市土著居民采取特别的社会政策。

J. 土著妇女的权利

67. 土著妇女继续受到歧视，在世界许多地方被边缘化。她们面临的三重歧视(女人、土著居民和穷人)；使她们在就业、社会服务、伸张正义与获取土地和其他生产资源的经济和政治机会方面甚至比土著男人更被进一步边缘化。

68. 妇女在农业工人的移民群中逐渐增加，在佣工和其他报酬差和保护差的私人服务工作中人数很多。她们在国际移民和非正式经济中的人数也越来越多，并且在日益庞大的以乞讨为生的城市贫民中也有她们。更令人担忧的是土著妇女和女孩在世界很多地区是贩毒、色情旅游和卖淫的受害者。由于这个原因，土著居民中的艾滋病/艾滋病毒和其他性病患病率迅速增长。各国政府尚未对这一问题给予足够重视。社会和福利政策至今在保护这一土著居民特别弱势群体方面，不太有效。

69. 澳大利亚土著居民的婴儿死亡率比非土著居民高出两倍，土著妇女的入狱率高于任何其他群体。在厄瓜多尔，土著妇女分娩时获得的医疗服务少于非土著妇女(33%比 82%)。土著妇女孩子的婴儿死亡率是 10.5%，而非土著儿童的死亡率是 5.1%。

70. 消除对妇女歧视委员会在 2003 年的报告中表示关切加拿大土著妇女继续受到歧视的问题(A/58/38, 第 362 段)。尽管该国采取了某些积极措施，报告表明土著加拿大妇女在低等和低酬的工作中所占的人数过多，在未完成中学教育的妇女和入狱妇女中继续占很高的百分比。委员会也表示关切军方人员和矿工在巴西土著领地上对妇女实施的性侵犯(同上，第 115 段)。

71. 特别报告员与一些土著妇女组织谈过，她们抱怨自己社区内歧视妇女的做法，比如强迫婚姻，将孩子送给别的家庭，经常发生的家内暴力、奸污儿童、剥夺财产、有限的土地所有权和其他的男性家长支配形式。大多数妇女不能到法院申诉这些侵权行为；如果她们那样做，则遇到家庭和社区的不同情和强烈压力。在许多

国家，她们自己组织起来，采取以人权为依据的办法面对这种性别歧视和暴力的情况。

72. 特别报告员建议各国、民间团体和其他多边组织应当实施有足够经费的特别方案，保护、保卫和支持上述处境中的土著妇女和儿童。

K. 土著儿童

73. 世界银行在拉美五个国家发现土著儿童比非土著儿童做工更多，而尽管他们的入学率基本上有所提高。在危地马拉，非土著童工的比例已经下降，但是土著儿童的比例仍然未变。在玻利维亚，土著儿童中的童工比例比非土著高出四倍。在其他国家，比如菲律宾和肯尼亚，土著儿童从事采矿、卖淫、商业种植和佣工；而在另一些国家，他们参与了武装冲突。一般来说，社会政策不处理土著童工问题，该问题仍然不受注意并且不为人熟知。

74. 种族歧视委员会在 2004 年报告了在发展采矿和林业活动的地区对土著和部落儿童进行性剥削和强奸女孩的现象越来越多(A/59/18, 第 195 段)。儿童权利委员会表示关切 Batwa 族儿童的状况及其在所有方面的权利都得不到尊重(CRC/C/100, 第 162 段)。它也表示关切刚果共和国土著儿童的状况，尽管它承认该国在批准土著人民法方面有所进展(CRC/C/COG/CO/1, 第 88 段)。

75. 特别报告员建议各国政府考虑并及时落实土著人问题常设论坛和儿童权利委员会关于保护处境不利——特别是处于移民、城市环境、关押、强迫驱逐和国内及国际冲突情况——的土著儿童权利的建议。

二、未来对土著权利的国际保护

76. 以上分析的新趋势和挑战更加强化了制订有效保护土著人民权利的标准和机制的需要。人权理事会和大会第三委员会关于《联合国土著民族权利宣言》的讨论以及目前关于理事会机制和程序的审议，都指出了审议和更新现行联合国保护土著人民权利机制以及适用过去 20 多年中积累的经验和协作的重要意义。

A. 关于《联合国土著民族权利宣言》的讨论牵涉的问题

77. 理事会首先采取的行动之一是 2006 年 7 月 29 日通过《土著民族权利宣言》案文并建议大会最后通过它。理事会大多数成员支持宣言案文，只有加拿大和俄罗斯联邦投反对票。宣言经历了长期的酝酿过程，得到了世界上各国和土著组织的积极参与，其通过是土著民族和全球人权社会等待已久的一个成果。2006 年 11 月，大会第三委员会以决议草案 A/C.3/L.18/Rev.1 决定将有关《宣言》的“审议和通过措施”推迟到大会第六十一届会议结束时进行。

78. 《宣言》是保护全世界土著民族权利的一个基本文件，并且是普遍人权体系的一个必要附件。因此，特别报告员在大会各个场合积极推动《宣言》的通过，并认为理事会现在必须重申它对保护全球数百万土著人民的承诺。

79. 已获得人权理事会通过，《宣言》现在是理事会本身和联合国人权事务高级专员办事处以及其他联合国机构采取行动的一个重要依据。《宣言》也成为国际人权条约机构采取行动的指南。《宣言》必须成为不仅在国际上而且在区域或特别领域内讨论有关土著人民的未来国际标准的一个基本内容。它的通过也有力地促进了国际一级对新出现的有关土著人民权利的习惯法的解释，同样地也应当能推动立法改革和国内法院审理程序。

80. 鉴于上述情况，特别报告员敦促大会在本届会议上通过《宣言》。它也建议美洲国家组织尽快通过《美洲土著民族权利宣言》，并加强对美洲人权委员会土著民族权利特别报告员的支持；还建议非洲联盟支持并考虑非洲人权和人民权利委员会土著居民工作组在人权方面作出的贡献。

B. 土著问题在人权理事会

81. 目前对人权理事会活动、机构和机制的审议提供了一个宝贵机会来改进国际保护土著权利的有效性并将其纳入整个人权机制系统。根据《宣言》，理事会应当如人权委员会那样把“土著问题”作为其各届会议议程中的单列项目。重要的是将土著人民权利的情况也纳入目前正在审议的普遍定期审查。

82. 同样，理事会应当考虑到土著居民问题工作组作为土著人民权利问题的讨论和技术咨询论坛的重要贡献，以便考虑设立一个新的专家机构，与现有机制合作，

编写有关土著民族权利问题的报告和专门研究，并讨论有关的国际标准。未来的专家组应当仿照土著问题常设论坛，包括土著人权专家。

83. 在审议现行机制时，人权理事会应当考虑延续理事会特别程序框架内土著人民人权状况和基本自由问题特别报告员的任务。无论这一特别报告员怎样履行其任务，特别报告员广泛和灵活的任务定义近年来已经在人权机构和国际机构活动中突出说明土著居民权利情况方面发挥了一个重大作用，并为同各国政府和土著人民对话提供了新机会。特别报告员得到了各国政府、民间社会和土著组织的积极支持，为落实特别报告员的建议找到了一系列“最佳做法”，比如在各国保护土著居民权利方面带来进展的立法和机构改变(参见 A/HRC/4/32/Add.5)。联合国人权事务高级专员办事处必须继续在促进土著人民权利、特别是在落实各条约机构和特别报告员的建议方面发挥积极作用。

84. 在这方面，如同区域人权系统的机构一样，普遍条约机构的贡献很关键。特别报告员因此邀请它们在监督活动中继续优先重视土著人民权利问题。

C. 国际组织

85. 考虑到 1998 年《国际劳工组织关于独立国家土著和部落人民的第 169 号公约》作为保障土著人民权利规范框架的划时代重要性，重要的是尚未批准的国家考虑尽快批准该《公约》、公约缔约国在有关土著人民的参与下继续努力将《公约》条款转变为立法和机构条例。

86. 尽管其局限性，世界银行通过有关土著人民问题的执行政策(OP/BP 4.10)是一个积极措施，因为该机构支持在世界各地土著领地上的许多发展项目。世界银行与其他最近采取了有关土著人民的具体政策和指令的国际金融机构，比如国际金融公司、亚洲开发银行和美洲开发银行，必须确保它们关于土著人民的政策和指令完全得到遵守和有效执行。

87. 联合国许多机构已经在工作议程上纳入土著问题，并作出重大努力将这类问题纳入有关行动领域。协调这类工作是土著问题常设论坛机构间支助小组——包括 27 个政府间组织——的一个关键职能。然而，特别报告员已经注意到，这些目标并不一定即时体现在当地负责落实这些政策的联合国国别小组的活动中。特别报告员因此建议联合国各机构及国别小组应当在其议程中纳入土著权利问题，以保证充分

落实《宣言》和实现《千年发展目标》，并且应当积极地让土著人民参与国家和国际一级的政策规划和落实。

三、结论和建议

88. 自从规定了特别报告员的任务，不能说土著人民的人权状况得到了根本改变。在某些领域，特别是立法和司法领域已经取得了进展。在某些国家以及在国际上，土著人民的人权问题引起了更大的注意，这主要是由于各个联合国机构的工作结果，目前实现了人权理事会通过《土著民族权利宣言》。在某些国家，有可能确定良好做法，巩固这些人民的人权；通过高度的社会和有时是政治动员，让他们的申诉和建议得到更大声的表达。

89. 然而，这些进展遇到了许多困难，在某些情况下出现倒退。在许多方面，仍然缺少关于土著权利的理解。这与持续存在的偏见和歧视有关，更不用说种族主义的态度。更令人担忧的是，各种国家和国际私人经济利益对于土著权利的充分享受表现出的反对。这些利益侧重于土地所有权和自然资源的开发，特别是森林、水和地下资源的开发。它们通常与政治势力勾结，妨碍土著人民人权方面的进步。

90. 这是为什么存在着立法、公共机构和地方一级实际做法之间的执行差距以及为什么大多数土著居民特别是妇女的社会和经济福利指数继续比国家平均标准低很多。为了处理这一导致长期人权被侵犯的不平等和不公平情况，土著人民诉诸于不同形式的社会运动，但这又往往导致官方使用武力，从而进一步侵犯了他们的权利。这已经引发了对土著居民社会抗议的刑事定罪现象，使他们更难以通过谈判民主地解决其合法要求。

91. 全球化和环境退化导致了土著人民越来越多地加入移民潮、其日益城市化以及其文化和社会特征的逐渐改变。这些情况对于人权保护和制定公共政策提出了新的挑战，需要采取积极的扶持办法，特别是针对土著妇女和儿童面临的具体问题。不能处理这些现象的结构原因将意味着《千年发展目标》的承诺不会成为土著居民的现实，也不能使他们充分享有人权。

92. 理事会现在有责任 and 机会采取新的措施向土著人民的人权提供国际保护。各国需要表现出更大的政治意愿和能力，建设有效的机制和结构，真正地促进而非仅仅促使人们尊重本国土著人民的人权。法院必须积极保护这些权利，摒弃长期以

来援用于否认土著人民权利的法律细节。民间社会组织以及政党必须努力将土著人民的人权问题置于其采取社会和政治行动的议程中。最后，在保护和促进本身人权中表现出色的土著社区和组织必须重新评估其目标和战略，加强和巩固其联盟，积极参与那些为建设真正民主和多民族社会所需的进程。

-- -- -- -- --