



大会

Distr.
GENERAL
A/HRC/9/9
11 August 2008
CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第九届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

土著人民人权和基本自由情况
特别报告员詹姆斯·安纳亚的报告*

* 本报告逾期提交，因为在任命特别报告员与提交报告最后日期之间相距时间过短。

内 容 提 要

本报告根据人权理事会第 6/12 号决议提交，这是詹姆斯·安纳亚教授作为土著人民人权和基本自由情况特别报告员所编写的第一份报告。该项决议除其他方面外，尤其要求特别报告员宣传《联合国土著人民权利宣言》和有关促进土著人民权利的各项国际文书。在这一基础上，特别报告员就特别针对土著人民的国际文书和具有普遍适用性的人权文书所涉方面对《宣言》进行了分析。《宣言》反映出国际上一套对于土著人民权利的共同见解，阐述了适用于土著人民具体背景的一般性人的标准，而尤其强调为了纠正历史上遗留至今的土著人权利被剥夺情况。本报告的最后一部分分析为了落实并实际行使《宣言》中重申的权利而所需采取的不同措施，这是一项需要由各国、联合国系统、土著人民和相关的民间社会行动者共同努力开展的工作。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	4
一、各项活动概要.....	6 - 13	5
A. 特别报告员开展的活动.....	6 - 7	5
B. 今后的活动.....	8 - 13	5
二、特别报告员按授权执行任务的范围.....	14 - 17	7
三、《土著人民权利宣言》和大量相关的国际文献资源.....	18 - 43	7
A. 非专门针对土著人民的文书和具普遍适用 性的人权准则.....	20 - 30	8
B. 国际劳工组织的各项公约.....	31 - 33	11
C. 《宣言》的特性和大致内容.....	34 - 43	12
四、实际行使《土著人民权利宣言》中重申的各项 权利的机制.....	44 - 84	15
A. 国 家.....	44 - 59	15
B. 联合国系统.....	60 - 73	19
C. 土著人民.....	74 - 79	22
D. 民间社会.....	80 - 84	24
五、结 论.....	85 - 90	25

导 言

1. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员的任务最初是由人权委员会在 2001 年(根据第 2001/57 号决议)建立的, 这项任务的期限随后根据委员会(第 2004/62 号决议)、大会(第 60/251 号决议)和人权理事会(第 5/1 号决议)而得到延长。2007 年 9 月 28 日, 人权理事会决定将该特别报告员的任务期限再延长三年, 从而修改了人权委员会原先的决议(第 6/12 号决议)。

2. 2008 年 3 月 28 日, 人权理事会在第七届会议上决定任命美利坚合众国的詹姆斯·安纳亚为新的任务负责人。在满足了《人权理事会特别程序任务负责人行为准则》(第 5/2 号决议第 5 段)中规定的正式要求之后, 安纳亚教授于 2008 年 5 月 1 日开始执行任务。

3. 本文件提出特别报告员交理事会的第一次报告, 其中特别报告员力图对《联合国土著人民权利宣言》和其他相关国际文书中重申的各项人权准则的实际行使情况阐述一些想法。该报告由四个部分组成。第一节简单介绍了特别报告员从 2008 年 5 月 1 日至 8 月 1 日期间开展的活动, 其中有一项为下一年所提议的各项活动的总规划。第二节概述特别报告员根据第 6/12 号决议以及针对《宣言》所应当开展的任务。第三节就《公约》在涉及到土著人民权利的其他文书和人权准则文献资料的背景下对《宣言》进行了分析。最后一节则评估了为推动履行《宣言》所需要的不同机制。

4. 本报告增编 1 包含了向各国政府所发送的函件以及收到的答复、以及特别报告员评注的概要。增编 2 是前任任务负责人鲁道夫·斯塔文哈根教授关于他从 2007 年 11 月 25 日至 12 月 7 日对玻利维亚的正式访问情况的报告。¹

5. 特别报告员谨深切感谢他在开展任务方面得到人权理事会的信任, 并谨感谢人权事务高级专员办事处(人权高专办)及其工作人员的真诚帮助, 同时感谢曾帮助他编写本报告的专家个人。他并感谢亚利桑纳州立大学“土著人民法和政策课程”向特别报告员的任务所提供的体制性帮助。最后, 特别报告员对前任任务负责人鲁道夫·斯塔文哈根教授的工作表示深切感谢和钦佩。特别报告员将力图在争

¹ 一项附有前任特别报告员访问玻利维亚的主要调查结果的初步说明已经提交人权理事会第六届会议(A/HRC/6/15/Add.2)。

取使各项成果具有延续性、并以一种深刻的谦逊和目标感，以应对过去七年存在的挑战的这种方式来开展工作。

一、各项活动概要

A. 特别报告员开展的活动

6. 自特别报告员于 2008 年 5 月 1 日担负任务以来，他已经与一些国家的政府、土著人民组织和非政府组织的代表，以及与单独的专家和联合国秘书处和机构的人员，其中包括土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的人员开展了初步的对话，此外并与包括联合国开发计划署(开发计划署)、国际劳工组织(劳工组织)和世界银行等专门机构的代表开展了初步对话。

7. 在厄瓜多尔立宪大会主席和各土著人民组织发起的行动之后，作为开发计划署在该国的技术援助方案中的一项内容，特别报告员于 2008 年 5 月 28 日至 29 日访问了厄瓜多尔，以期为正在该国开展的有关宪法审查进程的辩论做出贡献。在工作访问期间，特别报告员有机会与立宪大会成员、专家、土著人组织代表和厄瓜多尔土著居民联合会代表开展建设性对话。特别报告员就在工作访问期间所提出的一些问题根据相关的国际准则而向该国政府提交了一些意见(见 A/HRC/9/9/Add.1)。

B. 今后的活动

8. 2008 年 8 月 14 日至 25 日，特别报告员将根据巴西政府对联合国特别程序的公开邀请、并应一些土著组织的请求而向巴西进行正式访问。此外，特别报告员正在今后对几个月里对尼泊尔进行正式访问的可能性而与该国政府进行对话，同时还与其他国家，包括俄罗斯联邦、印度尼西亚和刚果共和国的政府就访问事宜进行对话。

9. 特别报告员根据常设论坛的一项建议，将与暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员一起参加一次关于“亚洲及太平洋地区暴力侵害土著妇女”问题的亚太地区非政府组织协商会议。协商会议目前正由“亚洲及太平洋妇女、法律和发展论坛”安排，定于 2008 年 10 月 15 日和 16 日在新德里举行。

10. 为了加强联合国系统内具有涉及土著人民权利的专门任务的现有机构之工作效率及协调，特别报告员目前正在帮助组织一次与常设论坛和土著人民权利专家机制成员的工作会议。这次会议目前正得到土著事务国际工作组及 *Almá giga* 文化间工作组的组织安排，并将于 2009 年 2 月在马德里举行。

11. 特别报告员决心接纳所有相关的行动者参与一次就土著人民关注的迫切问题而举行的建设性对话，其中包括接纳跨国公司的参与。特别报告员借助这方面的其他举措、包括即将举行的一次人权高专办专家研讨会和常设论坛对于开展一项有关跨国公司和其他商业企业进行研究的要求，正计划参加一次关于解决由于在土著领土上发掘商业性自然资源而造成的冲突方面的经验、最佳做法和可能的模式问题的技术性会议。这一次会议将推动政府、土著人民的非政府组织和跨国公司之间开展对话，会议目前正由教科文组织加泰罗尼亚中心和 *Kreddha*(涉及国家、人民和少数群体的国际和平理事会)筹备安排，预计将于 2009 年 9 月在西班牙的 *Sitges* 举行。

12. 正如前任特别报告员指出的那样，对于土著法律体系的承认及其与国家法律秩序的协调一致是又一个具有复杂挑战性的问题，必须克服这些挑战才能实现土著人民充分享受人权。² 为了帮助并推动克服这些挑战的各项举措，特别报告员计划与国际人权政策协会组织建立关于多种法律秩序问题的研究伙伴关系。这将需要由跨越各种部门的行动者参加，开展一个协商性的研究进程，来审查现有的司法管辖安排、审查最佳惯例并拟订出切实承认土著法律体制的侧重行动的建议。

13. 最后，根据前任特别报告员和其他特别程序任务负责人的经验，本特别报告员正在拟订一些工作方法，以便加强他处理接收有关侵犯土著人民权利指控的许多来文的效率。这些工作方法更积极响应那些其人权受到侵犯的土著人民的指控，向其提供有切实意义的指导帮助，使其正当的关注得到适当重视；查明并评估侵犯人权的根源或体制性起因，而不只是查看深层问题的表面现象；并邀请各国和其他相关的行动者开展建设性对话，借助有关方面的进步和已经实现的良好惯例，提出对问题的解决办法。

² E/CN.4/2004/80。

二、特别报告员按授权执行任务的范围

14. 人权委员会在第 2001/57 号决议中确定了特别报告员的授权任务，其职权包括“收集、索取、收取并交换从一切有关来源收到的关于针对土著人民本身、土著社区和组织”的涉及侵犯人权和基本自由的资料和文函，并“拟定建议和提案……以防止和补救”此类侵权行为(第 1 段)。另外还请特别报告员“考虑到性别观点”并特别注意土著妇女和儿童的情况(第 2-3 段)。

15. 人权理事会在第 6/12 号决议中扩充了人权委员会原来的决议，添加了特别报告员与各国、土著人民、联合国和区域机构，以及非政府组织的合作、并尤其关注阻止充分享受土著人人权的障碍，同时关注克服这些障碍的最佳做法等方面的指示。重要的是，第 6/12 号决议进一步指示特别报告员“酌情宣传《联合国土著人民权利宣言》和有关促进土著人民权利的各项国际文书”(第 1(g)段)，从而为特别报告员的活动提出了明确的规范性框架。

16. 理事会在修改原来的任务时强调了特别报告员在推动和便利各国政府、土著人民和其他利益相关者之间对话中的作用，从而确定切实有效的方式，以《宣言》所依据的尊重、合作和相互理解的精神，充分落实在《宣言》和其他国际文献资料中重申的土著人民的各项权利。

17. 特别报告员在发挥这一作用中的一项主要任务就是推动理事会和所有相关方面进一步理解国际上对土著人民权利的承认所产生的法律、政治、经济和体制方面的意义。特别报告员的初次报告铭记这一目标，旨在将《土著人民权利宣言》这一最新和最具权威性的关于国际承认的土著人民权利的声明同大量的相关国际人权准则与文书结合起来；并审视能够使《宣言》充分得到履行和付诸实践的方式。

三、《土著人民权利宣言》和大量 相关的国际文献资料

18. 在过去 30 年里，世界各地土著人民希望得到承认的要求导致了对于土著人民依据永久性的国际人权法律和政策原则所应有的各项权利内含而逐渐形成了一整套共同的见解。这一对准则的共同理解得到了国际和区域设定准则程序的支

持；得到了国际人权机构、机制和专门机构实际工作的支持；并得到了大量国际会议和专家会议的支持。这一共识的产生进一步反映在普遍的国家惯例和国家层面上宪法、立法和体制性改革之中并受其支持。《土著人民权利宣言》是这些全球事态中最重要的事件，《宣言》承载了过去几十年来在以前已有的国际人权法文献资料基础上所建立的有关土著人民权利的共识。

19. 本章节简要地综述那些重申支持土著人民权利的现有国际准则的文献资料及其大致内容。这些资料除了《宣言》之外，还包括具有普遍适用性而并非专门针对土著人民的国际文书和人权准则，尤其是由主管的人权机构和机制在处理土著人问题方面遵循的国际文书和准则，以及国际劳工组织关于土著人民的各项公约。³

A. 并非专门针对土著人民的文书和
具普遍适用性的人权准则

20. 当然，土著个人和土著人民应享有所有的个人与人民得到公认的同等的权利。《宣言》第 1 条明确重申了这项基本原则，声明：“土著人民，无论是集体还是个人，都有权充分享受《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际人权法所确认的所有人权和基本自由。”从这一观点看，所有的一般性人权原则和准则都同样地适用于土著人民，并且就土著人民的特定历史、文化、社会和经济状况而言应当作同样的诠释和适用。

21. 国际机构和机制在其对具有普遍适用性的世界或区域性文书和人权准则的权威性诠释对长期以来一直就采用这种方式。联合国条约机构在履行其分别所属的人权条约中对土著人民权利的共同规范性理解方面就作出了重大贡献。它们是通过评估缔约国的报告、申诉程序或诠释性评注或建议的颁发情况而对上述共识作出贡献的。

³ 对有关土著人民权利的国际和国内准则的初步调查已经由特别报告员提交人权委员会的第一次报告 E/CN.4/2002/97 号文件第 6-33 段中列出。这项调查随后得到特别报告员的补充，其中特别强调了国内法律和宪法改革、司法决定和国际人权机构惯例等进程。见 E/CN.4/2006/78 号文件第 7-13 段。

22. 自 1980 年代末以来，人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约》的一些条款，在对土著人民权利问题推出一套判例方面发挥着主导作用，这些权利包括享受隐私权和家庭权，而特别是属于族裔、宗教或语言少数群体的人的权利。该委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的第 23 号一般性意见(1994 年)对于土著人民方面的文化完整性的国际准则提出了很宽广的诠释，该项意见对这项准则的理解囊括了包含土地和资源权利在内的土著文化的所有方面。⁴ 人权事务委员会根据报告程序行事，进而在上述《公约》第一条的自决条款框架下审议了土著人政治参与、自我管理和自治的一些方面。

23. 消除种族歧视委员会为推进《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国对人权义务的理解作出了贡献。1997 年，该委员会通过了关于土著人民的一般性建议二十三，对土著文化特征和语言、经济和社会发展、切实地参与社会，对土地、领土和资源的拥有权之保护等各个方面的不歧视准则作出了诠释。该委员会随后的一般性意见阐述了对土著妇女的性歧视和基于性别的歧视问题，以及在执法工作中对土著人民的歧视，包括不承认土著法律体系的情况。⁵ 消除种族歧视委员会根据对《公约》的这些诠释，在审查《公约》缔约国报告中，为制止针对土著人民的各种形式歧视而发挥了日益重要的作用。消除种族歧视委员会根据早期预警/紧急行动程序而已经处理或目前正在监测的多数具体的各国内情况都涉及到土著社区和土著人民。

24. 经济、社会、文化权利委员会同样明确指出了《经济、社会、文化权利国际公约》中所重申的一些权利在规范上对土著人民所产生的特定影响。这些方面包括适当住房权(包括不受被迫迁离的法律保护)；⁶ 适足粮食权；⁷ 不受歧视接受教育权；⁸ 享有能达到的最高健康标准的权利；⁹ 水权；¹⁰ 享受科学、文化和艺术作品所产生的利益的利益的权利。¹¹

⁴ 第 24-25 段。

⁵ 一般性建议二十五(2000 年)，第 2 段；一般性建议三十一，第 27、36、41 段。

⁶ 第 7 号一般性意见，第 10 段。

⁷ 第 12 号一般性意见，第 13 段。

⁸ 第 13 号一般性意见，第 50 段。

⁹ 第 14 号一般性意见，第 12(b)段和第 27 段。

¹⁰ 第 15 号一般性意见，第 7 段和第 16 段。

¹¹ 第 17 号一般性意见(2006 年)，第 9 段、第 32 段、第 45 段和第 18.b.(三)段。

25. 《儿童权利公约》第 29 条和第 30 条专门讨论了土著儿童对于其本身的文化、宗教和语言方面的权利。儿童权利委员会根据这些条款以及《公约》的其他条款，在对于《公约》适用情况的审查中十分重视土著儿童的特殊需要和情况。¹² 禁止酷刑委员会、消除对妇女歧视委员会和保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会也都在其定期审查各国对各自公约的实行情况中特别关注了土著人的情况。消除对妇女歧视委员会并在其关于妇女和保健问题的一般性建议 24(1999 年)¹³ 中讨论了土著妇女所面临的特殊情况。

26. 除了联合国人权机制的活动之外，直接涉及到土著人民人权的条款也被纳入过去几年里联合国专题性世界大会所产生的各项宣言和方案声明之中。其中比较突出的是，在《维也纳宣言和行动纲领》中，世界人权会议呼吁各国“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”，并“承认其独有特性、文化和社会组织的价值和多元化”。¹⁴

27. 土著人民对于全世界的文化多元性和非物质文化遗产所作的贡献也得到了联合国教育、文化及科学组织(教科文组织)最近通过的各项文书的承认。¹⁵ 此外，根据土著人民在土地、领土和资源方面的权利而确立的原则也被纳入了一些国际环境方面的文书。¹⁶ 其中包括《生物多样性公约》第八条(j)的条款，该款中重申了土著人民对其传统知识的权利，从而导致了由土著人民参与的一个具体的后续机制。土著人民所关注的问题在世界知识产权组织关于保护传统知识、遗传资源和传统文化表达方面的持续讨论中占据中心地位。

¹² 请特别参看土著儿童权利问题一般性讨论日的建议，2003 年 10 月 3 日。

¹³ 第 6 段。

¹⁴ 第 20 段。

¹⁵ 《教科文组织世界文化多样性宣言》(2001 年)，第 4 条；《保护非物质文化遗产公约》(2003 年)，序言部分第 6 段。

¹⁶ 《关于所有类型森林的管理、保存和可持续发展的无法律约束力的全球协商一致意见权威性原则声明》(1992 年)第 2、5-6、12 段；《联合国气候变化框架条约》(1992 年)第 3 条；《发生严重干旱和/或沙漠化的国家、特别是在非洲防治沙漠化的国际公约》(1994 年)第 10.2.e 条。

28. 在区域层面上，美洲人权委员会和美洲人权法院在推出一整套特别涉及到美洲土著人民权利的判例方面发挥了开拓性作用，对其他地区产生了重要的规范性影响。上述机构以顾及土著人民和部落社区特定情况的方式对《美洲关于人的权利和义务宣言》进行了诠释，为土著人民重申了生命权，其中包括有尊严的集体生存；¹⁷ 对于土地、领土和自然资源的财产权，¹⁸ 其中包括参与协商和提出许可的权利；¹⁹ 以及根据其文化惯例参与政治的权利。²⁰ 此外，《美洲国家组织宪章》(2001年)第9条也体现了对土著人民权利的支持和保护。

29. 2000年，非洲人权和人民权利委员会决定建立一个关于土著人民/社区问题的工作组，作为其专题特别程序体制的一部分。该工作组提出的第一项专题报告对于《非洲人权和人民权利宪章》的诠释以及对该委员会判例的诠释与国际上对土著人民权利的一般共识相一致。²¹ 此后，工作组继续开展了其关于土著问题的的工作，其中包括对一些国家开展的访问。

30. 近几十年里，国际机构和机制的实践为在一般性人权准则和大量国际文书的基础上产生对土著人民权利的理解作出了重大贡献。对于这些准则的权威性诠释帮助逐渐明确地总结概括了对于作为国际法律和政策内容的土著人民权利的起码内含的普遍共识。这一共识又由于专门着重针对土著人民权利的国际文书获得通过而得以进一步体现、加强和阐述。

B. 国际劳工组织的各项公约

31. 劳工组织是历史上第一个支持涉及土著人民的专门国际准则与政策的国际组织。劳工组织遵循以往的举措，于1957年通过了《关于在独立国家内保护和融合土著居民和其他部族或半部族公约》(第107号)。尽管该项《公约》多少反映

¹⁷ 美洲人权法院，Masacre de Plan de Sánchez (危地马拉)，C系列(第105号)(2004年)。

¹⁸ 美洲人权法院，Awás Tingni Mayagna(Sumo)土著社区诉尼加拉瓜，C系列(第79号)(2001年)、Moiwana社区诉苏里南，C系列(第124号)(2005年)、Yakye Axa土著社区诉巴拉圭，C系列(第125号)(2005年)、Sawhoyamaya土著社区诉巴拉圭，C系列(第146号)(2006年)。

¹⁹ 美洲人权法院，Yatama诉尼加拉瓜，C系列(第127号)(2005年)。

²⁰ 美洲人权法院，Saramaka人民诉苏里南，C系列(第172号)(2007年)。

²¹ 非洲人权和人民权利委员会土著居民/社区问题专家工作组的报告，非洲人权和人民权利委员会第28次常会通过(2005年)。

出当时的一些家长式的和趋向同化吸收的设想，但是《公约》的保护性主题还是有利的显示出国际上需要对土著人民的问题进行关注与合作。

32. 1980年代中期，国际劳工大会决定以新的文书形式修改第107号公约，据此，于1989年通过了《独立国家土著和部落居民公约》(第169号)。这项决定反映出当时对于土著人民权利所形成的逐渐发展的准则性理解，特别是通过联合国内部的讨论所形成的理解，由此走向拟定一项关于土著人权利的宣言。第169号《公约》是整合当代对于土著人民方面国际体制的一个重大步骤，它在一些关键领域为土著人民的集体权利作出了重要的承认，其中包括文化的融合、协商与参与、自我管治和自治、土地、领土和资源权，以及社会和经济领域的不歧视。

《公约》中体现的准则随后通过劳工组织的监督机构，尤其是由于根据《劳工组织章程》第二十四条行事的专家委员会和理事会三方委员会所开展的诠释实践而得到了进一步的发展。

33. 多数拉丁美洲国家以及其他地区的一些国家都批准了第169号《公约》，目前共有19个国家批准了该项公约。尽管西半球以外批准公约的国家数量比较少，对于《公约》的一般性准则依据以及特定的人权原则为在国际层面上整合涉及土著人民权利的准则性共识曾经而且依然起到强有力的促进作用。这一点体现在国际层面上大量宪法、立法和体制的改革进程(包括并非正式参与《公约》进程的国家)之中，同时反映在其他国际文书、方案与政策的发展之中。

C. 《宣言》的特性和大致内容

34. 尽管第169号《公约》受到联合国内部就拟定一项土著人权利宣言的讨论之影响，但是1989年这项《公约》的酝酿又反过来推动了最终导致于2007年9月13日通过《联合国宣言》的进程。持续达25年左右时间的谈判以《宣言》的通过告终，期间接纳了各国、土著人民和独立专家参与一次广泛的多边讨论，成为推动国际上形成有关土著人民权利的一整套共同见解的中心因素。

35. 《公约》以大会第61/295号决议而得到绝大多数会员国的通过，当时有143个国家投票赞成、4个国家反对，11个国家弃权。尽管投票反对通过《宣言》的4个国家(澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国)的解释性声明表明对具体

条款的措词或对通过《宣言》的过程持有异议，但是这些国家也表示总的来说仍然接受《宣言》所支持的核心原则和价值观念。

36. 《宣言》的基本规范性理由依据在其中序言部分第 6 段已经指出，该段认识到，“土著人民在历史上因殖民统治和自己土地、领土和资源被剥夺等原因，受到不公正的对待，致使它们尤其无法按自己的需要和利益行使其发展权”。《宣言》的序言部分据此强调指出了该项文书根本上属于补救性质的宗旨。《宣言》远远不仅是重申具体的权利，而是旨在纠正历史上剥夺土著人民自决权、剥夺那些具一般适用性的国际文书中所重申的其他基本人权行为而持续至今的后果。

37. 《宣言》在第 3 条中重申了土著人民的自决权，该条的条文重申了 1966 年两项《国际公约》共同的第一条。《宣言》对于自决权的重申反映出当今国际法律在这项原则方面的现状以及土著人民本身的要求，人们认为《宣言》符合各国领土完整和政治统一的原则。²²

38. 在这一基础上，《宣言》详尽的列举了构成“为全世界土著人民求生存、维护尊严和谋求幸福的最低标准”的各项权利(第 43 条)。《宣言》重申了享有平等和不歧视、生命和人格不受侵犯及自由、以及国籍和得到司法正义等基本个人权利；它要求特别关注土著老人、妇女、青年、儿童和残疾人的特别权利和需要。²³ 同时，《宣言》重申了涉及以下各方面的具有集体性质的各项权利：自主和自治的政治、法律、社会和文化体制；文化完整性不受侵害，包括文化和精神物质、语言和其他文化表达方式；土地、领土和自然资源；社会服务和展；各项条约、协议和其他建设性安排；以及跨国界的合作。

39. 除了重申涉及到维护自治领域内的自决权各方面之外，《宣言》另还反映出的一个共识就是土著人民的自决权还同时地涉及到参与性的进入他们所在国内广泛的社会结构，并涉及到与这一社会结构所开展的交往。在这一方面，《宣言》重申了土著人民“根据自己的意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生

²² 第 46 条(1)款。

²³ 第 22 条(1)款。

活”的权利²⁴；并且就事关自身利益的决定得到磋商，其目的在于取得土著人民事先、自由和知情的同意。²⁵

40. 《宣言》并不重申或创建不同于被认为具有普遍适用性的基本人权之外的特殊权利，而是依据土著人民的特定文化、历史、社会和经济背景来阐述这些基本权利。其中包括平等和不歧视的基本准则，以及已经得到其他国际文书承认并在诸如文化、健康或财产等方面具有普遍适用意义的人权。

41. 尽管《宣言》显然不具有如同条约那样的约束力，这是它所涉及的是各国已经承担的人权义务，这一点已经表现在联合国条约机构和其他人权机制的工作中，因此可以被看作在一定程度上体现出国际法的基本原则。此外，鉴于《宣言》条款的一些方面涉及到国际和国家惯例的惯常方式，它们也可以被看作为反映了国际习惯法的准则。²⁶ 总而言之，作为一项经绝大多数会员国赞同而得到大会批准的决议，《宣言》代表了联合国及其会员国要在《联合国宪章》确定的以不歧视方式增进和保护人权的义务框架内所作的承诺。

42. 尽管《宣言》的通过标志了几十年来为确定土著人民权利的标准规范工作的一个高潮，与此同时还十分需要注意到，美洲国家组织正继续从事拟定土著人民权利方面美洲宣言的工作。正如在草拟《联合国宣言》时的情况那样，美洲各国土著人民目前正积极参与为这项文书而与各国争取达成共识的工作。

43. 《联合国宣言》反映出国际上对于土著人民的个人和集体权利的现有共识，而这一共识与劳工组织第 169 号《公约》的条款以及其他一些事项，(包括国际机构和机制对其他人权文书的诠释)是一致的，而且在此基础上有了进一步发展。《宣言》作为这一共识的最具权威性的表现，为走向充分保护和落实这些权利提供了行动的框架。

²⁴ 第 5 条。另见第 18 条(重申“参与对事关自身权利的事务的决策”的权利)。

²⁵ 第 19 条(“各国在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应本着诚意，与有关的土著人民协商和合作，事先征得他们的自由知情同意”)关于自由、事先和知情同意原则的分析，请参看有关厄瓜多尔评论(A/HRC/9/9/Add.1)。

²⁶ 见 S. James Anaya and Siegfried Wiessner, “OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment”, *Jurist* (2007 年 10 月 3 日)。

四、实际行使在《土著人民权利宣言》中 重申的各项权利的机制

A. 国 家

44. 《宣言》序言部分第 7 段强调指出，“亟需尊重和促进土著人民的固有权利”。正如任何其他人权方面的文书一样，《宣言》对国家行动者赋予了在增进和保护《宣言》中重申的各项权利方面应发挥的中心作用。国家的中心作用又由于文书在根本上面对补救倾向的性质而得到进一步加强，这一性质要求各国采取扶植性措施，来克服土著人民以符合其特定文化特征和所表达的愿望的方式而享受人权中所遭遇的体制性问题。

呼吁采取积极或特殊的措施

45. 《宣言》要求“各国应与土著人民协商和合作，采取适当措施，包括采取立法措施，以实现本《宣言》的目标”(第 38 条)。这项一般性的授权任务又在其他条款中得到了进一步的阐述，其中要求各国针对《宣言》中重申的几乎所有权利采取特定的扶植措施。

46. 据此，为了使《公约》中重申的各项权利切实得到行使而必需的那一类国家行动首先要求设有一项涉及法律和政策改革，体制行动以及补救过去错误的规模宏大的方案，方案并应需要多种多样的国家行动者在各自职能范围内的参与方。土著居民问题工作组前任主席埃丽卡·伊雷那·泽斯女士将这一进程称为“迟到的建国过程”，是“经过多年的被孤立和排斥后，土著人民能够借此在相互协议和公正的条件下，与组成国家的其他所有民族打成一片”的过程。²⁷ 国家与土著人民的这种合作与相互理解精神是贯穿《宣言》的一个主题，这种精神也表现在强调某一条款中，该条指出了历史的和现今的条约或协定作为推动土著人民与国家合作关系的机制所具有的价值(第 37 条)。

²⁷ 埃丽卡·伊雷那·泽斯：《关于土著人民自决权的几点考虑》，《跨国法律和当代问题》第三卷(1993 年)，第 1 页和第 9 页。

47. 为具体落实《宣言》所必须采取的积极或特定的措施需要能够深入到现有的地方性体制安排和政策框架之中，而这些安排与框架在一些情况下必须加以改革，才能根据《宣言》所强调指出的方式满足土著人民的特殊需要。依各地当地的实际情况，有可能需要特定的政策、方案和体系来推动政府机构就土著人民问题采取协调一致的行动。在已经具有这类行动的国家里，行动所涉的职权范围和目标应当按照《宣言》所重申的权利和原则来确定。

48. 作为其根据六大任务领域的一般活动(六大领域为经济和社会发展、文化、环境、教育、保健与人权)之一部分，常设论坛的各届会议和常设论坛秘书处所举办的专家会议编纂了一整套重要的具体建议，可以供各国在规划和执行为落实《宣言》所必须的措施中作为切实有用的工具来使用。例如，特别为国家政策和而量身定制的是常设论坛“关于建立本国综合土著教育政策”的建议²⁸。

49. 《宣言》第 4 条和第 39 条除了呼吁特定的国家行动之外，并共同呼吁各国为土著自治机构的运作提供财政和技术支持，与此同时不应影响到通过国际合作所提供的支持。对这种支持的需求自然的来源于对土著人民自主或自治体系的切实承认，而这些体制必然与土著人民所居住的国家的更广泛层面的政治和体制结构相联系。此外，这项来自国家的支持有助于加强土著人民在自治管理和提供诸如教育领域等方面的社会服务中的能力，而这又反过来有助于履行国家对于本国公民的经济、社会和文化权利的一般性义务。

法律改革和司法行动

50. 正如《宣言》中规定采取适当“立法措施”的第 38 条所预计的那样，《宣言》的落实一般需要，或者可能得益于国家层面通过新的法律或修正现有的法律。此外，一般还需要新的管制框架，而这在多数国家里仍然是空白或者还很欠缺。不得不指出，要推行《宣言》所要求的法律和体制改革，仅仅通过向许多国家那样颁布特定“土著法”一般不能得到充分实现，这一改革一般还需要在关键领域里的更广泛法律结构发生转变。

²⁸ E/2004/43/E/C.19/2004/23, 第 19 段。

51. 例如，在关于土著人民“涉及其内部和地方事务的事项上行使自主或自治”权的方面(第 4 条)和在“维持和加强其特有的政治、法律、经济、社会和文化机构”的权利方面(第 5 条)，其中包括执法工作(第 34-35 条)中，情况就是如此。土著的自主或自治体系对更广义的国家施政具有一些影响，这在多数国家没有得到认识，在那些国家里，土著的自主或自治仍然是作为即成事实而并没有适当的法律保障而运作的。在土著人民对于其土地、领土和自然资源的权利方面情况也是如此，而这些权利是得到《宣言》第 26-28 条以及相关的条款所重申的。尽管这些权利在多数国家一般得到承认，但是落实这些权利需要开展一整套法律和行政变革，尤其是涉及到财产和自然资源的法律和行政方面的变革。

52. 2007 年 11 月，玻利维亚通过了一项法律，使《宣言》的条款在本国法律内充分产生法律效力。²⁹ 其他国家的法律机构里也采取了类似的举措。玻利维亚的法律是一项重要的行动，因为它显示出国家对执行《宣言》的承诺。但是，仅有这些措施本身不应当被看作已足以能够使《宣言》所重申的各项权利得以在政府条例和行政触及土著人民权益的领域里得到充分的行使。

53. 在一些案例中，根据《宣言》的规定而承认土著人民及其权利，可能需要作出涉及宪法性质的改变。根据这一想法，《宣言》已经在最近完成或目前仍在进行的宪法修改过程中被用作准则性的参考，例如在玻利维亚、厄瓜多尔和尼泊尔就是这种情况。

54. 国内法院在使国际准则所重申的各项土著人民权利得以切实落实过程中也发挥着关键的作用。国内法院应当努力在处理涉及到土著人民的案例中，确保法院的决定符合《宣言》。即使国内法院没有权利直接适用《宣言》，这些法院仍然可以和应当将《宣言》作为对运用本国法律条款的诠释性指导来使用。这方面的一个良好范例是伯利兹最高法院最近对“玛雅村诉总检察官”案例的最新决定，在这一案例中，该法院采用《宣言》和其他国际文献资料来指导其对《伯利兹宪法》的诠释，以便支持玛雅村对其传统土地的权利。³⁰

²⁹ 第 3760 号法律，第 3039 号政府公报(2007 年 11 月 7 日)。

³⁰ *Manuel Coy* 等人诉伯利兹检察官等人，伯利兹最高法院，第 171 号和 172 号申诉(2007 年 10 月 19 日)。

55. 法律的承认和司法行动仅仅是使《宣言》规定的土著人民权利得以在地方层面上切实行使的可能先决条件。前任特别报告员指出，在不同国家的最近宪法和法律改革进程中并没有清一色地导致土著人民日常生活的实际改变，而在“立法与日常现实”之间仍存在“执行鸿沟”。³¹ 弥补这一鸿沟需要多种多样的政府行动者在其各自的职权范围里采取协调一致、目标明确的行动，并需要有政治意愿、技术能力和财政承诺等各方面的组合。

融入主流和提高认识

56. 尽管在实际中履行运用《宣言》需要国家采取专门涉及土著人民的政策、方案、体制和法律改革形式的行动，《宣言》中提出的原则和权利应当融入政府不同业务部门的主流，并应当在较广泛的决策进程中以及在确立方案要务方面进行考虑。

57. 对那些在《宣言》中着重强调的、在实现土著人民权利与一般国家政策存在不可分割联系的那些领域里，上述情况尤其重要，例如在教育、文化或卫生领域，以及在国家的发展战略与计划中就更重要，对此，常设论坛和诸如劳工组织和开发计划署等联合国机构已经发挥了主导作用，它们与各国合作，将土著人民的权利纳入了旨在实现“千年发展目标”的国家减贫战略之中。³²

58. 为了切实地将《宣言》纳入一般国家政策的主流，并推动为履行《宣言》而必须的法律和体制改革，各国政府应当确保涉及这些工作的不同行动者了解《宣言》，并充分理解其条款。据此，各国应当作出努力，使各方有进一步的认识，并向政府官员、立法部门和国家人权机构、司法主管部门的人员和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。

59. 特别报告员充分认识到，各国为了充分并切实尊重土著人民权利、扭转他们所面临的长期一贯的侵权和歧视行为而采取的那种系统行动和改革过程中，肯定会遭遇到严重的技术困难，以及经济、社会和政治障碍。鉴于这些困难，联合国系统认为土著人民的状况是应当受到全球关注的事务，是一项迫切的要务，联合国系统被认为在支持国家行动争取履行《宣言》中能发挥重要的作用。

³¹ E/CN.4/2006/78, 第 5 段。

³² E/2005/43-E/C.19/2005/9, 第 17-21 段。

B. 联合国系统

60. 《宣言》在其序言部分第 20 段中强调指出：“联合国在促进和保护土著人民权利方面应持续发挥重要的作用”。联合国的特殊作用以前曾由于大会庄严宣布 1993 年为“世界土著人民国际年”³³、随后并因宣布了“世界土著人民国际十年”(1994-2004 年)³⁴和“第二个世界土著人民国际十年”及行动计划³⁵而得到了肯定。

61. 鉴于这些特殊的作用，《宣言》第 41 条明确地呼吁联合国系统的各机关和专门机构“为充分落实”《宣言》，除其他方式外，包括通过推动“财务合作和技术援助”，而“为充分落实《宣言》作出贡献”。第 42 条并着重指出了联合国机构和专门机构的作用，呼吁它们“促进对本《宣言》各项规定的尊重和充分实施，并跟踪检查《宣言》的实施效果”。这是专门涉及联合国人权机构和机制的共同任务，其中包括但不限于那些对土著人民权利负有特别任务的机构和机制，以及以某些方式涉及到土著问题的各联合国方案。

人权机构和机制

62. 事实表明，联合国人权机制和机构在促进和保护土著人民权利方面发挥了关键作用，与此同时并帮助推动了涉及到土著人民相关权利起码内涵的共同规范性理解得以发展。目前，《土著人民权利宣言》是这项共识的最权威性表达形式，它成为这些机构在其各自的任务和准则性规定框架内开展经常的促进和保护活动方面的重要工具。

63. 最近运作的“人权理事会普遍定期审议”机制是增进《宣言》中所重申的各项权利的重要工具。鉴于国际人权法的相互补充和相互关联性质，以及国际机构和机制对各项人权条约已作出和正在作出的判例，显然《宣言》的条款也应当纳入对各国的国际人权义务的诠释之中，并纳入评估执行《宣言》时所面临的积极事态发展和挑战的过程之中。可以预计，随着《宣言》逐渐被纳入国家和人

³³ 大会第 45/164 号决议。

³⁴ 大会第 48/163 号决议。

³⁵ 大会第 59/174 号决议。

权机构及机制的实践主流并且在这一实践中得以实际履行，它将会深深的融入“普遍定期审议”进程。从而有助于根据审查来确定国家的人权义务，并指导人权理事会普遍定期审议工作组对土著人民方面工作的建议。

64. 《宣言》的准则性效用不仅仅局限于联合国人权体系，它还如各方所期望的那样影响到区域人权机构的行动。过去，《联合国宣言草案》被美洲人权委员会用作为根据国际法一般原则提出的土著法权利内涵的证据。³⁶ 美洲法院在对 *Saramaka* 诉苏里南一案的裁决中就《美洲人权公约》问题提到了《宣言》，肯定并明确指出了土著人民和部落人民对在其领土内现有自然资源的权利之依据。³⁷ 在处理涉及到相关条约的土著人民问题中，可预计《宣言》会在非洲和欧洲人权体制内产生类似的规范性影响。

专门涉及到土著人民的联合国机制

65. 在联合国体系内，具有专门涉及到土著人民方面任务的现有机制包括：土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和本特别报告员的授权任务。这些机制在推动《宣言》得以实际履行方面具有特殊的作用。

66. 《宣言》第 42 条明确提到了土著问题常设论坛在促进充分执行《宣言》方面负有责任。常设论坛作为经济及社会理事会的一个附属机构，在履行其三重任务方面可将《宣言》作为一项必不可少的关键文书，这三项任务是“就土著人的问题向理事会并通过理事会向联合国的方案、基金和机构提供专家的咨询意见和建议”；“在联合国系统内增加对土著人问题的了解，促进有关活动的结合和协调”；以及编写和散发“有关土著人问题的资料”。³⁸

67. 常设论坛在《宣言》获得通过之后举行的第一届会议上赞扬《宣言》的通过，并保证“坚守致力于使《宣言》成为指导其全部工作的动态文件”。³⁹ 常设论坛并声明《宣言》是其法律框架，并且已经将《宣言》的特定条款贯彻到实

³⁶ *Marie 和 Carrie Dann* 诉美国，第 75/02 号报告，第 11/140 号案例(2002 年，第 118 段；托莱多区玛雅土著社区诉伯利兹，第 40/04 号报告，第 12.053 号案例(2004 年)，第 118 段。

³⁷ 见上文第 28 段。

³⁸ 经济及社会理事会第 2000/22 号决议第 2 段。

³⁹ E/2008/43-E/C.19/2008/3, 第 128 段。

质性任务领域以及论坛在其专题讨论和优先工作规定下开展的任务之中。⁴⁰ 常设论坛并进而开始将国家作为直接参与“关系到每一国家根据《宣言》的土著人问题的成就、挑战以及今后行动”的“建设性对话”过程中的直接伙伴来看待。⁴¹

68. 人权理事会第 6/36 号决议序言部分确定了 2007 年 12 月在《宣言》中明确提到的土著人民权利专家机制。⁴² 这一规定为专家机制履行向理事会提供有关土著人民权利“专题专家”的任务规定了明确的规范性框架，尤其是在通过研究和依据研究提供的咨询方面更是如此。⁴³ 专家机制将开展的研究据此会对在《宣言》中重申的各项权利得以实际行使，并且将这些权利融入理事会增进和保护人权的一般活动主流之中都具有关键的重要意义。

69. 人权理事会第二个对土著问题负有特别任务的机制是特别报告员的授权任务，这一机制如上文所述，责成任务负责人促进《宣言》和其他涉及到土著人民权利的相关国际文书。特别报告员充分认识到有必要与常设论坛和专家机制建立密切的合作与伙伴关系，以此开展促进和行使《宣言》中重申的各项权利这项重要任务。特别报告员真诚地坚持致力于开展这项任务，作为今后各项活动的内容。

专门机构

70. 专门机构和联合国方案及基金明确地被《宣言》指认为执行《宣言》的重要行动者。《宣言》特别呼吁接纳“财务合作和技术援助”领域专门机构的参与(第 41 条)，并进一步呼吁将《宣言》纳入各机构在地方层面行动的主流之中(第 42 条)。此外，《宣言》要求各机构的工作应当确保“土著人民参与处理影响到他们的问题”(第 41 条)。

71. 从事实可以看到，经济及社会理事会建立常设论坛，并委托其在将土著人问题纳入联合国系统主流方面与联合国各机构交往的特定任务，就着重强调了在促进土著人民权利方面的特别机构的重要作用。2001 年，各机构建立了“土著

⁴⁰ 同上，第 132 段。

⁴¹ 同上，第 133 段。

⁴² 序言部分第 2 段。

⁴³ 第 1 段。

问题常设论坛机构间支助小组”，小组发挥了协调其不同成员支助常设论坛工作行动的协调交流中心作用。近年来，属于该小组的一些成员机构已经以一般说来(但并不是完全)符合《宣言》中重申的原则和权利的方式通过了涉及土著人民的新的政策、方案或准则，或者修改了现有的政策方案准则。其中尤其包括：开发计划署与土著人民“交往的政策”(2001年)、世界银行运作政策和涉及土著人民的银行政策(OP/BP4.10)(2005年)，以及在区域层面上的美洲开发银行《关于土著人民的运作政策》(OP-765)(2006年)。

72. 在《宣言》获得通过之后，常设论坛呼吁各专门机构“检查自己的政策和方案，以遵守《宣言》所载规定”，其中特别强调确保对自决和自由、事先和知情同意的权利。⁴⁴ 这方面的一个令人鼓舞的举措就是2008年2月通过了《联合国发展集团的土著人民问题准则》。这些准则的目的在于帮助联合国系统力图将土著人民权利问题纳入国家层面业务活动与方案的主流。此外，联合国人居署和开发计划署目前正在《宣言》的框架之内拟订关于土著人民的内部政策。

73. 《宣言》对于专门机构的工作所产生的影响在前任特别报告员关于对发展采取基于人权方式的报告(A/HRC/6/15)中得到了分析。他确定指出了在这方面承担着明确责任的一些国际机构，呼吁这些机构“不应支持造成、或可能造成土著人民权利遭到直接或间接侵犯的方案和项目”(第72段)。他进而建议发展合作伙伴应当“确保其活动能够帮助促进土著人民和其所在国家政府之间的对话和合作关系，确定优先领域及必要资源，保证有效行使”其权利。(第74段)。

C. 土著人民

74. 《宣言》序言部分第18段鼓励“各国与有关的土著人民协商和合作”，这一合作以土著社区、主管当局和各组织作为实现该项文书中重申的各项权利的基本行动者。《宣言》重申自决权并将该项权利贯彻到土著人民生活的不同领域，这就要求国家和土著人民以伙伴的精神开展积极的接触，没有这样的接触，《宣言》就绝不会产生实际收效。

⁴⁴ E/2008/43-E/C.19/2008/13, 第136段。

75. 据此,《宣言》中广泛重申的土著人民权利不仅对国家规定了积极的义务,而且还对权利的享有者本身规定了重要的责任。对权利的重申和对责任的承担两者的这种相互关系在《宣言》对土著人民管理其内部和本地事务的宽广自制权具有特别关键的意义。

76. 土著人民本身的积极行动按定义来看对于行使其维持和发展自制的体制和机制方面各项权利来说就是必要的。《宣言》一方面承认土著人自主或自治的经济影响,同时又重申了土著人民有权接受国家财政和技术援助以及国际合作以便行使其权利并履行其这方面义务(第 4 和第 37 条)。

77. 值得指出的是,《宣言》要求土著人民对维护、奉行、发展其文化遗产和表达方式方面行使责任。⁴⁵《宣言》并承认土著人民各代人之间的责任,其中包括对其传统的土地、领土和资源提供环境方面指导的责任(第 25 条和第 29 条)。

78. 土著人民本身在根据《宣言》行使其权利和责任之时,应当以《宣言》的规范性准则为指导。执行《宣言》毫无疑问地会要求,国家按必要规定就涉及土著权利问题与土著人民进行协商以便取得后者自由、事先和知情同意之时,也要求土著人民以相互合作的精神体现出真诚并积极参与。在这一协商中双方的目标应当是能达成建立和谐伙伴关系的相互共识。

79. 土著人民执行《宣言》也可能需要土著人民以本身的决策程序来拟订和修改其本身的体制、传统或习俗。《宣言》回顾,土著机构的运作应当“根据国际人权标准”(第 34 条),并呼吁特别关注“土著老人、妇女、青年、儿童和残疾人的权利和特殊需要”,其中包括消除对土著儿童与妇女的所有形式的歧视和暴力(第 22 条)。《宣言》的这些条款如果得到适当理解,那么《宣言》将是土著人民手中一个强有力的工具,能够以尊重其文化和价值观念的方式将人权纳入其各自社会的主流。

⁴⁵ 第 2 条(1)款。(土著宗教和精神传统的权利);第 13 条(1)款(土著对其语言、文学和哲学的权利);第 31 条(1)款(土著对其传统知识和技术的权利)。

D. 民间社会

80. 最后，如果没有一般社会的参与，如果不接纳诸如教育系统、媒体、文化、宗教团体、商业界等等的社会部门来参与，那么要使《宣言》能在地方层面上得到实施所必须的那种体制改革最终就无法实现。

81. 社会参与是消除针对土著人民的根深蒂固的歧视和偏见的一个先决条件，尤其是在教育、文化和信息领域内更是如此。对此，《宣言》规定，土著人民“文化、传统、历史和愿望……应当在教育和公共信息中得到适当体现”（第 15 条第(1)款），而这一点又扩大到“私有媒体”（第 16 条第 2 款）。对土著人民的文化财产和传统知识的尊重又涉及到其他社会行动者的活动，其中包括教会、学术界和研究机构以及博物馆。

82. 鉴于其对土著人民的活动和日常生活所产生的影响，地方和跨国的商业企业对于尊重和支持《宣言》的各项权利和原则也负有重要责任。这一点对于保证《宣言》第 32 条关于影响到土著领土的开发或资源采掘项目的保障具有特别现实的意义。对此，常设论坛呼吁跨国公司尊重《宣言》中重申的各项标准。⁴⁶

83. 同样，《公约》也应当在涉及到土著人民的活动中得到非政府发展行动者的支持和尊重。正如《宣言》对于国家和国际组织所作的规定一样，《宣言》不仅对非政府组织在其影响到土著人民的开发活动中提出了一套明确的方案要务，而且还提出了应当约束指导这些活动的拟订和执行工作的一套准则。⁴⁷此外，《宣言》的通过应当能鼓励将土著人民的权利纳入国际和国家人权方面非政府组织活动的主流。

84. 最近，一些地方的国际性非政府组织在专门支持土著人民尊重其权利的要求和推进活动方面发挥了中心作用，这些非政府组织在这方面的贡献应当得到承认。这些组织现在应当被看作为传播《宣言》内容并便利在各国、土著人民和其他利益相关者开展建设性对话以便促进《宣言》得到执行方面的关键行动者。其中的一些组织已经在开展这类活动，它们应当得到国家和普遍的捐助社区的支持。

⁴⁶ E/2008/43-E/C.19/2008/13, 第 26 段。

⁴⁷ 联合国发展集团，关于土著人民问题的准则，2008 年 2 月。

五、结 论

85. 《联合国土著人民权利宣言》是全球层面上在各种国际人权法资料文献的基础上产生对于土著人民权利起码内涵的一种权威性的共识。《宣言》是采纳了土著人民本身表达的要求而开展的持久拟议过程的产物。它所反映和依据的是联合国和区域条约机构所诠释并采用的具有普遍适用性的人权准则，并且依据了劳工组织第 169 号《公约》和其他相关的文书和进程所提出的标准。

86. 据此，《宣言》并不试图向土著人民赋予一套特殊的或全新的人权，而只是对于涉及到土著人民的特定历史、文化和社会状况的一般性人权原则依照特定的背景作出阐述。《宣言》中重申的标准都共同具有一种本质上的补救性质，力求解决土著人民在其享受基本人权方面所面临的系统性的障碍和歧视。从这一观点看，《宣言》的标准是与根据人权文献所规定的现有国家义务相关联的。

87. 要使《宣言》得到充分的实际履行，各国必须推行一系列由不同立法和公共行政机构参与的扶植性的特别措施。这就需要开展一项繁复的法律和体制改革、司法行动、特殊政策和特别纠正程序的进程。这一进程要求各国有充分的政治参与和财政承诺，它无法避免各种障碍和困难。

88. 联合国系统，包括具有专门针对土著人民任务的人权机构和机制、专门机构和机制(如常设论坛、专家机制和特别报告员)，在推动《宣言》得到就地落实方面发挥着中心的作用。《宣言》中所重申的原则和权利构成并补充了联合国人权机构、机制和专门机构涉及到土著人民的各项活动的准则性框架，其中包括对于针对为土著人民造福和可能以某种方式影响到土著人民利益的其他活动的那些发展合作。

89. 由于落实《宣言》有赖于在国家与土著人民之间建立牢固的合作关系，而双方在这种关系中都必须承担一些责任，土著人民不可避免地要在《宣言》的落实工作中充当关键的行动者。《宣言》的多数条款，其中包括阐述在自主和自制、文化多样性领域及社会领域里的土著人民自决内容的那些条款，都需要土著人民积极而真诚地与国家政府和更广泛的政治和社会结构进行交往。

90. 民间社会的行动者，包括教育部门 and 媒体、宗教团体、非政府组织和私营部门，在为克服使《联合国宣言》成为现实过程中的各种障碍而支持广泛的社会变革中，也应发挥更重大的作用。