



联合国
人权
高级专员办事处

人
权

土著人民和联合国 人权系统

概况介绍

9

第二次修订版



联合国
人权

高级专员办事处

土著人民和联合国人权系统

概况介绍第 9 号(第二次修订版)



联合国

2013 年，纽约和日内瓦

说 明

本出版物所用名称及其材料的编排格式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区、或其当局的法律地位、或对其边界或界线的划分表示任何意见。

*

* *

联合国文件都用大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目 录

	页次
导言	1
章节	
一. 土著人民的权利	4
A. 联合国土著人民权利宣言	4
B. 国际劳工组织 1989 年《独立国家土著和 部落人民公约》(第 169 号).....	10
C. 土著人民权利在区域和国内的适用情况	10
二. 国际体制基础设施	12
A. 联合国人权系统	12
B. 将人权问题提交联合国	26
三. 联合国人权事务高级专员办事处	31
A. 联合国人权事务高级专员	31
B. 联合国人权事务高级专员办事处	31
C. 联合国就土著人民问题开展的合作	34
四. 区域人权系统	37
A. 非洲人权和人民权利委员会	37
B. 美洲国家组织	38
C. 欧洲委员会和欧洲人权法院	39
五. 致力于土著人民问题的其他联合国机构和 国际机构	40
更多参考	47

导言

过去三十年间，土著人民、民间社会、国际机制和各国在国家、区域和国际层面开展的运动促使土著人民的权利成为了国际法律和政策的一个重要组成部分。这些发展的核心是联合国人权系统——其机制、法律和政策，其中联合国土著居民问题工作组等机构发挥了开拓性的作用，人权理事会及其各项机制与包括联合国土著问题常设论坛在内的其他关键行动方合作继续发挥了这一作用。

其中一项主要的成就是大会 2007 年通过的《世界土著人民权利宣言》，截至 2010 年，联合国绝大多数会员国均对其表示支持，无一表示反对。这是各国与土著人民数十年协商的结果，它们本着核可《土著人民权利宣言》的协作精神走到了一起。《宣言》将人权适用于土著人民及其具体情况，这有助于扭转他们被排除在国际法律体系之外的历史情况。

有关土著人民问题的国际活动还扩展到了非洲和美洲人权系统等区域性人权机构，并被纳入了国际法和政策领域，如环境(包括气候变化)、知识产权和贸易领域。

本概况介绍就联合国人权系统和土著人民权利事宜提供了便于读者阅读的概览。其旨在向读者提供以下内容：

- 土著人民权利摘要；
- 与土著人民有关的国际人权机构和机制概览；
- 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)土著人民相关活动的说明；
- 与土著人民合作并保护其人权的相关区域人权系统的简要介绍；
- 人权框架之外的一些联合国机构参与土著人民问题的概况。

本概括介绍还提及了更多资料来源。

谁是土著人民？

所有大陆均有土著人民居住，从北极到太平洋，再到亚洲、非洲和美洲。国际法律和政策对土著人民没有单一的权威定义，《土著人民权利宣言》也未规定任何定义。事实上，《宣言》第 9 条和第 33 条指出，土著人民和个人有权按照一个土著社区或民族的传统和习俗，归属该社区或民族，并有权决定自己的身份。国际劳工组织(劳工组织)的《独立国家土著和部落人民公约》(第 169 号)同样强调了自我确定身份的重要性，对部落人民和土著人民进行了如下区分：

1. ……(a) 独立国家的部落民族，其社会、文化和经济状况使他们有别于其国家社会的其它群体，他们的地位系全部或部分地由他们本身的习俗或传统或以专门的法律或规章加以确定；
(b) 独立国家的民族，他们因作为在其所属国家或该国所属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。
2. 自我确定为土著或部落应被视为是决定本公约条款适用的群体的一个根本标准。

……

尽管没有权威定义，但存在一些有助于定义土著人民的标准。主要标准包括自我确定身份和何塞·马丁内斯·科沃在其《对土著居民歧视问题研究》¹中提出的若干标准，具体包括：

- 与其领土上受到入侵和/或被殖民前曾形成的社会具有历史延续性；
- 独特性；
- 非主导地位；
- 决心以其本民族的文化形态、社会体制和法律制度维护、发展和向他们未来的子孙后代传递其祖辈的领土，其民族特征。

除上述标准外，联合国土著问题常设论坛还强调了：

- 与领土和周边自然资源的密切联系；
- 独特的社会、经济或政治体系；
- 独特的语言、文化和信仰。

许多土著人民聚居区在其他民族到来之前具有并通常保留独特的文化和政治特点，包括自治的政治和法律体系，被其他群体统治的共同经历，特别是被非土著群体，以及与其土地、领土和资源具有密切的历史和持续的联系，包括他们在采用游牧生活方式时。土著人民的法律地位与少数群体有所不同，但他们经常是其居住国的少数群体，但并非总是如此。虽然可以说《联合国土著人民权利宣言》比有关少数群体的国际法律文书更为全面，但根据国际法，少数群体和土著人民拥有一些相似的权利。

¹ E/CN.4/Sub.2/1986/7 和 Add.1-4。

一. 土著人民的权利

国际法规定的土著人民的权利由包括人权条约的现有国际法演变而来，以应对土著人民的特殊情况及其优先事项，诸如对土地、领土和资源的权利和自决问题。

不幸的是，许多土著人民仍面临一系列人权问题。事实上，土著人民的权利落实工作远不尽人意。土著人民面临的最艰难的人权挑战源自自由发展和资源开采相关活动导致的对其土地、领土和资源的压力。他们的文化仍面临威胁，对其权利的保护和促进工作仍受到抵制。

土著人民前所未有地参与并充分参加了国际层面的人权法律和政策进程，这反映了他们对影响其自身的国际决策的影响力。下文将就此展开更为详细的讨论。

A. 联合国土著人民权利宣言

《联合国土著人民权利宣言》由联合国大会于 2007 年 9 月 13 日以 144 票赞成、11 票弃权和 4 票反对(澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国)予以通过。此后，一些国家改变了其立场，包括四个投反对票的国家现已核可该《宣言》。

《宣言》是最全面的文书，详细列举了国际法律和政策中土著人民的权利，载有承认、保护和促进这些权利的最低标准。尽管《宣言》没有得到统一或一致地实施，但却为各国和土著人民制订影响土著人民的法律和政策提供正规指导，包括在制定最能满足土著人民需求的方法方面。《宣言》和更广泛的国际法律和政策所载的一些最重要的实质性权利概述如下。

自决

联合国大会借助《宣言》的通过确认土著人民享有自决权，因此有权自由决定自己的政治地位，自由谋求自身的经济、社会和文化发展。《宣言》第 3 条反映了《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》共同条款第一条的规定。

土著人民将自决权视为国际一级承认的一项核心权利。自决权的落实还对其他权利的落实起到补充作用。

《宣言》中的所有权利是不可分割并相互联系的，自决权亦无例外。它影响所有其他权利，这些权利都应参照土著人民自决权解读，诸如文化权利就可包括土著人民对文化事务的自主权。

关于土著人民的自主权或自治权，第 4 条规定：“土著人民行使其自决权时，在涉及其内部和地方事务的事项上，以及在如何筹集经费以行使自治职能的问题上，享有自主权或自治权。”关于他们的自主权，根据《宣言》第 34 条，土著人民有权“促进、发展和保持其机构构架及其独特的习俗、精神观、传统、程序、做法，以及原有的(如果有的话)司法制度或习惯”。

自决权与土著人民的政治权利密切相关。这些权利包括土著人民参与影响其权利之事务的决策权，以及各国在通过和实施可能影响到土著人民的立法或行政措施前，与土著人民协商和合作，征得其事先、自由和知情同意的职责。在这两种情况中，并且与自决权保持一致的是，土著人民有权通过他们自己的代表机构参与(见第 18 条)。

联合国土著人民权利专家机制在 2009 年至 2011 年间对土著人民及其参与决策权开展了详细研究，土著人民权利问题特别报告员在主题问题和国家问题的报告中均重点关注土著人民的参与权。专家机制和特别报告员的工作强化了人权事务委员会、美洲人权法院和美洲人权委员会等机构有关这一问题的数量法学材料。对土著人

民参与权逐步形成的这一理解方面始终如一的主题是，对土著人民及其土地、领土和资源造成重大影响的活动，必须征得他们的同意。²

对土地、领土和资源的权利

《宣言》承认土著人民对他们的土地、领土和资源拥有权利，包括他们传统上拥有但现在被他人事实和法律上控制的土地、领土和资源。对许多土著人民来说，他们与其土地、领土和资源的关系是一项决定性特点。美洲人权法院强调：

土著民族与土地的密切关系必须认识和理解是它们的文化、精神生活、完整性和经济生存的基础。对土著来说，与土地的关系不仅仅是一个拥有和生产的问题，还是一个它们必须充分享有的一项物质和精神要素，乃至保护它们的文化遗产并传给后代。³

联合国人权条约机构和区域性人权机制对现有人权法律给出了不断发展且权威性的解释，在这一支持下，《宣言》第 26(1)条在总体上承认土著人民对他们传统上拥有、占有或以其他方式使用的土地、领土和资源拥有权利，第 26(2)条提及他们根据土著习俗概念的“所有权”拥有的土地、领土和资源。第 26(3)条要求各国在法律上承认和保护这些土地、领土和资源。第 27 条要求各国制定和采用程序，确认和裁定土著人民对其土地、领土和资源的权利。

² 土著人民权利专家机制，第 2 号咨询意见：土著人民及参与决策权(A/HRC/18/42, 附件)。

³ 马扬加(苏莫)阿瓦斯廷基族诉尼加拉瓜案，2001 年 8 月 31 日的判决，系列 C, 第 79 号，第 149 段。

经济、社会和文化权利

《宣言》和劳工组织《第 169 号公约》的规定与人权事务委员会及经济、社会和文化权利委员会对经济、社会和文化权利的解释一致。⁴ 和《经济、社会、文化权利国际公约》一样，《宣言》和《劳工组织第 169 号公约》确认土著人民有权获得保健、教育、就业、住房、卫生、社会保障和适当标准的生活。尤其重要的是《宣言》第 3 条，该条规定了他们自由决定其经济、社会和文化发展的权利。

对于外界，以及通常在土著社区中，土著人民的文化独特性被视为他们的一个决定性特点。《宣言》指出土著人享有文化平等的权利，并载有若干保护土著人民在文化方面免遭歧视或不利待遇的规定，以及支持土著人民文化的积极措施。这些规定和措施包括不被同化或其文化被毁灭的权利，奉行和振兴其文化传统与习俗的权利，传授其文化习俗的权利，以及把遗骨送回原籍的权利，“保持、掌管、保护和发展”其文化遗产、传统知识和传统文化体现方式的权力。考虑到文化在许多土著人民的身份中占据核心地位，《宣言》还确认土著人有权按照一个土著社区或民族的传统和习俗，归属该社区或民族。

集体权利

就其定义来看，土著人民的权利是集体权利。换言之，这些权利是赋予将自身组成民族的土著人的。

⁴ 例如，见人权事务委员会关于少数群体的权利的第 23 号一般性意见(1994 年)，以及经济、社会和文化权利委员会关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见。此外，还可参见美洲人权法院“Plan de Sanchez 大屠杀诉危地马拉案”，系列 C, 第 116 号，2004 年 11 月 19 日的判决。

尽管《宣言》包括个人权利，但它对集体权利的承认程度是具有开创性的。《宣言》之前，国际人权系统在核可赋予群体的权利的概念方面进展缓慢，自决权除外。人们普遍认为个人权利足以确保在集体范围内充分保护和促进权利，诸如文化权利。⁵ 然而，随着《宣言》的通过，国际社会明确肯定土著人民需要承认他们作为民族的集体权利，以使其得以享有人权。

平等和不歧视

平等和不歧视是《宣言》和劳工组织第 169 号《土著和部落人民公约》的重要目标和基础。的确，《宣言》第 1 条和第 2 条阐明土著人民，无论是集体还是个人，都有权享受所有人权。土著人民和个人：

享有自由，与所有其他民族和个人平等，有权在行使其权利时不受任何形式的歧视，特别是不受基于其土著出身或身份的歧视。

考虑到土著人民在历史上作为民族和个人遭受的歧视，从平等和不歧视的角度来看，对他们所有权利的承认是完全合理的。如美洲人权法院所裁定，平等和不歧视做法还支持将土著人民对其土地、领土和资源的集体权利，视为等同于非土著的个人对其财产的权利。⁶

⁵ 例如，见《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条，该条提及“属于……少数群体的人”。

⁶ 马扬加(苏莫)阿瓦斯廷基族诉尼加拉瓜案；Sawhoyamaya 土著社区诉巴拉圭案，系列 C，第 146 号，2006 年 3 月 29 日的判决。

关于土著人民和国家间条约、协定及其他建设性安排的权利

《宣言》还独一无二地规定土著人民“有权要求与各国或其继承国订立的条约、协定和其他建设性安排得到承认、遵守和执行，有权要求各国履行和尊重这些条约、协定和其他建设性安排。”这一提法反映了国际日益关注此类文书。⁷

《宣言》在国际法中的地位

尽管《联合国土著人民权利宣言》作为宣言并非一项具有正式约束力的条约，但它载有具有约束力的国际人权条约法——其中一些被视为国际习惯法——规定的权利和自由，诸如自决权和不歧视。

《宣言》反映了对土著人民权利的全球共识。此外，根据联合国秘书处法律事务厅，“‘宣言’是仅在涉及具有持久重要性的重大事务的极少数情况下，希望最大程度遵守时才被援引的庄严文书”。⁸

《联合国土著人民权利宣言》就是这样一份值得高度遵守的宣言。这一点在《宣言》序言部分第一段中得到了确认，根据这一段，大会在通过《宣言》时，“秉承《联合国宪章》的宗旨和原则以及履行各国根据《宪章》承担的义务的诚意”（强调是后加的）。此外，联合国秘书长在 2008 年世界土著人国际日指出：

《宣言》是为解决土著人民的人权问题迈出的卓有远见的一步。它确定了各国可用于与土著人民建立或重建关系的框架。《宣言》是逾二十年协商的成果，为各国和土著人民提供了一个重要机会，以期加强其关系，促进和解，并确保历史不再重演。

⁷ 另见《关于国家和土著居民间条约、协定及其他建设性安排问题的研究》(E/CN.4/Sub.2/1999/20)。

⁸ 人权委员会第十八届会议报告(E/3616/Rev.1)，第 105 段。

B. 劳工组织 1989 年《独立国家土著和部落人民公约》(第 169 号)

《劳工组织第 169 号公约》及其前身劳工组织 1957 年《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》(第 107 号), 是仅有的专门处理土著人民权利问题的公约。《第 169 号公约》主要涉及的不歧视。⁹ 尽管它最终不如《宣言》全面, 但它涵盖土著人民对发展、习惯法、土地、领土和资源、就业、教育和保健的权利。此外, 在该《公约》于 1989 年获得通过之时, 它标志着对土著人民更好地控制其生活方式和制度的需求的国际反应能力的提高。在该文书起草之时, 已有 22 个国家批准《劳工组织第 169 号公约》, 这些国家主要位于拉丁美洲。

C. 土著人民权利在区域和国内的适用情况

过去十年间, 区域层面的法律发展对关于土著人民的国际判例的演变做出了很大的贡献。美洲人权法院的上述判决与非洲人权和人民权利委员会对“Endorois 人”案件的判决确认, 土著人民对其土地、领土和资源的权利以及其自由、事先和知情同意的原则是有约束力的人权法律的重要组成部分。¹⁰

⁹ 关于更多信息, 见国际劳工组织《土著和部落人民在实践中的权利: 国际劳工组织第 169 号公约指南》(2009 年, 日内瓦)和 www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-en/index.htm(2013 年 6 月 4 日查阅)。

¹⁰ 少数群体权利发展中心(肯尼亚)和国际少数群体权利组织(代表 Endorois 福祉理事会)诉肯尼亚, 第 276/03 号来文(2009 年 11 月 25 日)。另见下文第四章, B 节。关于更多分析, 见 Luis Rodríguez Pinero, 《美洲体系和〈联合国土著人民权利宣言〉: 相互加强》, 载于《对〈联合国土著人民权利宣言〉的思考》, Stephen Allen 和 Alexandra Xanthaki 编(2011 年, 牛津, 哈特)。

土著人民的权利还正被越来越多地正式纳入国内法律体系。法院也有助于国内案件适用国际层面规定的土著人民的权利。¹¹ 在更广泛的范围内及通常在国家人权机构的参与下，影响土著人民的政府政策越来越多地将国际人权法律规定的土著人民权利纳入考虑。

¹¹ 例如，见 Aurelio Cal 等诉伯利兹司法部长(2007 年，伯利兹最高法院)。

二. 国际体制基础设施

A. 联合国人权系统

联合国人权系统有两个组成部分：以《宪章》为基础的机构和以条约为基础的机构。以《宪章》为基础的机构之所以如此称呼，是因为其权力源自其组成文件《联合国宪章》。后者则是因为这些机构由具体的人权条约而设立，诸如《公民权利和政治权利国际公约》规定设立人权事务委员会。

涉及人权的以《宪章》为基础的机构和条约机构均由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供服务，相关讨论见第三章。

1. 以《宪章》为基础的机构



经济及社会理事会

经济及社会理事会是根据《联合国宪章》设立的六个主要机构之一。¹² 其任务包括人权，2006 年之前它是人权委员会的上级机构。2006 年，人权理事会取代了人权委员会，并被置于联合国大会直接管辖之下，而不再由经济及社会理事会直接管辖。

经济及社会理事会仍在土著人民问题上发挥着重要作用，其中一个原因是它是联合国土著问题常设论坛的上级机构，该论坛为其提供咨询意见并向其提交年度报告。

土著问题常设论坛

土著问题常设论坛根据经济及社会理事会第 2000/22 号决议设立，以应对土著人民对能够促进会员国、联合国各机构和土著人民间对话与合作的高级别机构的需求。其任务是向经济及社会理事会提供关于经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和 인권 方面的建议，并：

- 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；
- 编写和散发有关土著人问题的资料。

常设论坛由十六名成员组成，以个人身份任职三年，可再次连选或重新获得任命一任。八人根据联合国通常采用的五个区域组(非洲、亚洲、东欧、拉丁美洲和加勒比，以及西欧和其他国家)由各国

¹² 其他机构为大会、安全理事会、国际法院、托管理事会和秘书处。

政府提名，理事会选举产生。另外八人由土著人组织直接提名，并由经济及社会理事会主席任命。他们代表七个社会文化区域，以广泛代表全世界的土著人民：非洲、亚洲、中南美洲和加勒比、北极、中欧和东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索、北美以及太平洋——余下一个席位由前三个区域轮流担任。

常设论坛于 2002 年首次举行会议。在其为期两周的年度会议期间，常设论坛审查和评估联合国系统与土著人民及其权利有关的工作。论坛审议包括人权在内的与其任务相关的问题。它还确定一个具体主题，作为届会的总体框架，每两年经审查更改一次。

自《宣言》于 2007 年获得通过以来，常设论坛重点关注《宣言》的实施工作，并在执行其使命时始终铭记这一点。近年来，论坛与若干联合国专门机构、方案和基金就其政策和方案开展了全面对话，以实现《宣言》的目标，以期为各国和土著人民及论坛成员提供提出问题的机会。论坛还每年关注一个特定区域，以这一方式凸显该区域土著人民的状况及其面临的挑战。

论坛工作的一项重要内容是其成员就有关土著人民的具体问题开展的研究，例如与气候变化、森林、轮垦、法律和政策、暴力侵害土著妇女和女孩、宪法进程等有关的问题。这些研究是年度届会实质性讨论的依据，并有助于成员确定论坛向各国、联合国机构和其他合作伙伴提供建议的重点领域。常设论坛最近还开展了国家考察。论坛每年还就对土著人民重要的新问题举办专家讨论会和讲习班，为其年度会议提供信息并丰富其内容。

会员国、土著人民代表和组织/机构、土著议员、联合国机构、基金和方案、非国家行为者及其他各方——均以观察员身份——广泛参与常设论坛在纽约的年度会议。论坛为土著人民和会员国分享良好做法及学习应对为更好地实现土著人民的权利和期望而面临的挑

战方面的各种经验提供了空间，因此论坛已成为处理影响土著人民现有问题和新问题的一个重要场所。

常设论坛被视为有关土著问题的重要全球集会，其利用联合国的号召力，为各个合作伙伴间的合作和对话提供便利。

人权理事会

人权理事会是联合国系统的一个政府间机构。它由 47 个国家组成，负责在全世界促进和保护所有的人权。

人权理事会负责处理的许多主题问题和国家问题都与土著人民的权利相关。人权理事会还经常在其每年 9 月的届会期间的以下活动中特别注意土著人民的权利：

- 与土著权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员开展互动对话；
- 就土著人民的具体问题开展小组讨论；
- 通过有关土著人民和人权的年度决议，这些决议通常授权专家机制审议具体问题，决定人权理事会关于土著人民问题的年度小组的主题，并确认专家机制和特别报告员的报告及其他与土著相关的活动。

人权理事会还负责审议人权高专办关于土著人民的年度报告。

人权理事会以多种方式落实人权，包括通过其申诉程序和下文详述的普遍定期审议。人权理事会还接受其附属专家机构咨询委员会的咨询意见。

土著人民参与联合国人权系统的情况

作为非国家行为者，土著人民在联合国人权系统，特别是重点关注土著人民问题的机构中的参与达到了前所未有的程度，诸如在常设论坛和专家机制中。使土著人民无需通常所需的经济及社会理事会认可便可以土著人民组织的身份参与一些联合国人权机构和机制的做法始自土著居民问题工作组。

土著人民在联合国的参与程度反映在常设论坛和专家机制的年度会议中，有数以百计的土著人出席这些会议。在这些届会期间，土著人还有机会亲自与特别报告员会面，就他们面临的具体人权问题做出解释。

根据专家机制的一项建议，人权理事会于 2011 年要求秘书长“就促进联合国获得承认的土著人民代表(鉴于联合国获得承认的土著人民代表并非总会组成非政府组织)在影响自身的问题上参与联合国的方式和方法以及如何组织这种参与的问题”编写一份文件(第 18/8 号决议)。

土著人民权利专家机制

土著人民权利专家机制由人权理事会 2007 年设立，¹³ 是人权理事会的附属机构。

根据第 6/36 号决议，土著人民权利专家机制由五名土著人民权利问题专家组成，通常全世界五个地理政治区域每个区域一名，并且在任命过程中土著血统是一个相关因素。

¹³ 人权理事会第 6/36 号决议。

专家机制的任务是主要以研究的方式就理事会指示的土著人民权利问题为人权理事会提供主题专门知识。专家机制还可在理事会规定的工作范围内，向委员会提供建议供其审议和核准。

专家机制的首项研究审查了落实土著人民的受教育权(A/HRC/12/33)方面的经验和挑战，于 2009 年完成。第二项研究为期超过两年，审查了土著人民和参与决策权(A/HRC/18/42)。2011-2012 年和 2012 至 2013 年，专家机制分别研究了语言和文化在促进和保护土著人民权利和身份方面的作用(A/HRC/21/53)及土著人民获得司法救助的情况。各项研究均提交人权理事会，并自 2011 年起，成为理事会和专家机制在理事会届会期间开展的一项互动对话的主题。

各项研究均提出了咨询意见，概括专家机制在土著环境研究下得出的与人权有关的重要结论。

专家机制是联合国在日内瓦的人权架构中的一个重要机构，为土著人民提供了就专家机制每年开展的具体研究提出主题人权问题的空间。和之前的土著居民问题工作组一样，关于参与专家机制年度会议的规则相对开放，因此，土著人民组织和个人如果成功获得认可，则通常均可参加。有数百名土著人组织代表、土著人和非政府组织参加年度会议。

包括关于专家机制的文件在内的更多信息，可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx (2013 年 6 月 4 日查阅)。

土著人民权利问题特别报告员

土著人民权利问题特别报告员是人权理事会的一项所谓的特别程序。特别报告员的任务于 2001 年由人权委员会制订，2007 年由

人权理事会继续这一工作。¹⁴ 特别报告员每年向人权理事会进行报告。

土著人民权利问题特别报告员特别应：¹⁵

- 遵循其任务规定，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，并确定、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通讯材料；
- 制订防止并补救侵犯土著人民权利行为的适当措施与活动的建议与提议；
- 与人权理事会其他特别程序和附属机构、尤其是土著人民权利专家机制、相关的联合国机构、条约机构和区域性人权组织开展密切合作与协调。

在履行这一任务时，特别报告员应评估具体国家土著人民的状况；开展主题研究；与政府、土著人民和其他控诉侵犯土著人民权利者进行沟通；推广保护这些权利的良好做法。特别报告员还每年就涉及土著人民的具体人权问题向人权理事会进行报告，与土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制协调相关工作。

¹⁴ 鲁道夫·斯塔文哈根(墨西哥)在 2001 年至 2008 年间担任这一职务，詹姆斯·安纳亚(美国)自 2008 年起接任。

¹⁵ 第 15/14 号决议。

关于土著人民权利问题特别报告员的信息，可查阅：
[www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/SRI
PeoplesIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/SRIPeoplesIndex.aspx) (2013年6月4日查阅)。

受权重点关注土著人民的联合国机构之间的协调

土著人民权利专家机制、土著问题常设论坛和土著人民权利问题特别报告员每年举行一次会议，协调其活动并分享相关信息。常设论坛代表通常会参加专家机制的年度会议，反之亦然。如上文所述，特别报告员参加常设论坛和专家机制的年度会议。人权理事会要求常设论坛、专家机制和特别报告员以协调的方式开展其工作。¹⁶

专家机制、特别报告员和常设论坛的任务可被视为具有互补性。专家机制开展主题研究。特别报告员开展国家考察，通过与政府或其他各方的沟通处理指控的侵害人权的具体案件，此外也开展或者协助开展主题研究。常设论坛侧重于就联合国内的土著问题提供咨询意见和进行协调，并提高对这类问题的认识。

特别程序

特别程序系指人权理事会(及其前身人权委员会)设立的机制。它们对人权主题及具体国家和领土的人权状况“进行审查、提供咨询和报告”。

包括独立专家和工作组在内的若干特殊程序解决土著人民的重要问题，诸如住房、文化权利、教育、贫穷、食物权、卫生、少数群体、水和境内流离失所。

¹⁶ 第18/8号决议。

关于人权理事会特殊程序的更多信息，见：

- www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx (2013 年 6 月 4 日查阅)
- 人权高专办，《参与联合国人权事务：民间社会手册》(2008 年，日内瓦)

关于土著人民及其权利和联合国机构与机制的历史概览

土著人民向国际层面提出索偿已近一个世纪。在 1920 年代，安大略(加拿大)易洛魁人代表 Haudenosaunee 首领 Deskaheh 和奥特亚罗瓦/新西兰的毛利人 T.W. Ratana 作为土著人民在国际机构的代表，分别向国际联盟传达了他们担忧的问题，但未取得任何实际的成果。1948 年，玻利维亚向联合国提出一项设立一个研究土著人口社会问题的小组委员会的倡议，该倡议同样也未获实施。

国际劳工组织(劳工组织)是就土著问题合作采取行动的首个国际机构和就此与联合国的前身国际联盟合作的唯一机构。1953 年，国际劳工组织发表了一份关于土著人民的研究，并于 1957 年通过第 107 号《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》，这是第一份专门针对土著人民权利并着眼全球的国际条约。1989 年，劳工组织通过了第 169 号《土著和部落人民公约》，以此对《第 107 号公约》做了修正，其中消除了《第 107 号公约》中的一些同化主义和家长主义色彩。

土著人民权利在国际层面的转折点发生在 1970 年代，当时，联合国防止歧视及保护少数小组委员会建议开展一项歧视土著居民行为的研究。1971 年，何塞·马丁内斯·科沃被任命为消除这类歧视提供有关国家和国际措施的建议，1981 年至 1984 年间，他向小组委员会提交了他的开创性研究。

对联合国人权系统在土著人民问题上形成势头做出贡献的另一个里程碑，是 1977 年非政府组织美洲土著居民遭受歧视问题国际会议，土著人民在这次会议上提出了融入要求。

国际层面的活动促使经济及社会理事会于 1982 年设立了土著居民问题工作组，作为小组委员会的附属机构。这一工作组成为了国际土著人民运动实现和推进其共同全球议程的首要场所。它负责将成为《联合国土著人民权利宣言》的初稿事宜。

1995 年，前人权委员会成立了一个闭会期间不限成员名额工作组，负责审议小组委员会提交的关于土著人民权利的宣言草案。这一不限成员名额工作组的成员包括各国，并得到了土著人及代表以及非国家行动者和学术界的参与，工作组每年举行会议，直至 2006 年主席向人权理事会提交宣言草案。理事会于同年 6 月通过这一草案并将其提交联合国大会，《宣言》于 2007 年获得大会通过。

2. 联合国人权条约及其条约机构

联合国人权条约机构负责监督国际人权条约的实施工作，自 1970 年代以来，其一直在应对土著人民面临的人权问题。这些机构为此采取的方式包括：

- 审查各国关于为落实人权条约所采取的措施的报告并就此提供意见；
- 审议个人来文；
- 就具体人权提供一般性意见，阐释它们对人权的解释。

关于人权条约机构的更多信息，见人权高专办《概况介绍第 30 号：联合国人权条约体系》。

《公民权利和政治权利国际公约》和人权事务委员会

《公民权利和政治权利国际公约》保护土著人民的重要权利，诸如自决权(第一条)和属于少数群体的人享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利(第二十七条)。

几十年来，人权事务委员会对阐明土著人民权利的个人申诉和国家报告程序做出了决定和提供结论性意见。重要的是，人权事务委员会认为，属于少数群体的人的文化权利包括土著人民对其习俗活动、土地、领土和资源的权利，以及对影响他们自己的文化权利的政治决策的参与权。在一项关于祖先安葬地的决定中，人权事务委员会按照所涉社会的理解对《公约》中的其他权利——即家庭权利——做了解释，其称“在具体情况中定义‘家庭’一词时应考虑到文化传统”。¹⁷ 因此，“家庭”被解释为包括土著申诉者及其祖先安葬地之间的关系。

人权事务委员会认为自决权在解释第二十七条时也是相关的。因此，该委员会在其一项结论性意见中适用了关于土著权利的第 1 条，要求相关国给予土著人民“在影响其自然环境、生存方式和文化的决策中更大影响力”。¹⁸

《经济、社会、文化权利国际公约》和经济、社会和文化权利委员会

《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》一样将自决权列入第 1 条，经济、社会和文化权利委员

¹⁷ 第 549/1993 号来文，Hopu 和 Bessert 诉法国，1997 年 7 月 29 日的意见，第 10.3 段。

¹⁸ CCPR/C/USA/CO/3。

会也在土著人民背景进行了类似的适用。《公约》中与就业、家庭、健康、食物、教育以及特别是文化有关的权利都与土著人民面临的状况相关，委员会适用这些权利呼吁在国家审议进程中承认土著人民的土地集体持有权。委员会关于适足住房权的“第 7 号一般性意见(1997 年)：强迫驱逐”承认土著人民受到强迫驱逐的严重影响。

其关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)规定了委员会对《公约》第十五条中这一权利的解释的总体方法。委员会明确借鉴《土著人民权利宣言》并纳入专门针对土著人民文化权利的一段。在该一般性意见中，委员会强调了土著人民文化生活的族群性和其祖先的土地和大自然对土著文化的重要性。因此，委员会指出：

缔约国必须采取措施，承认和保护土著人民拥有、开发、控制和使用其公社土地、领土和资源的权利，并且，如果未经他们的自由和知情的同意而被以其他方式居住或使用，则应采取步骤归还这些土地和领土。

此外，委员会还提及以下核心义务：

允许和鼓励属于……土著人民的人参与设计和执行对其有影响的法律和政策。特别是，缔约国在保护他们的文化资源时应得到其自由和知情的同意，尤其是那些与其生活方式和文化表现方式相关的处于濒危状态的文化资源。

此外，其关于人人有权享受对其本人的任何科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的第 17 号一般性意见(2005 年)阐释了这一权利延伸至土著人民的知识、创新和做法。该一般性意见规定各国有义务采取措施，确保“土著人民与其作品有关的利益得到有效保护，他们的作品往往表现为其文化遗产和传统知识”。

《消除一切形式种族歧视国际公约》和消除种族歧视委员会

如其标题所示，《消除一切形式种族歧视国际公约》重点关注消除种族歧视。特别是在过去 15 年间，其委员会通过该视角解决了全世界的若干土著人民问题。委员会的方法反映在其关于土著人民的第二十三号一般性建议(1997 年)中，该建议呼吁各国特别应：

- 确保土著人民享有有效参与公共生活的平等权利，除非他们在知情情况下同意，否则不得作出同其权利和利益直接有关的任何决定；
- 承认并保护土著人民拥有、开展、控制和使用自己部族的土地、领土和资源的权利，并且，如果没有征得他们在自由和知情情况下的同意而剥夺他们传统上拥有或以其他方式居住或使用的土地和领土，则必须采取措施归还这些土地和领土。只有在由于事实上的理由不可能做到这一点时，才能以获得公正、公平和迅速赔偿的权利取代恢复原状的权利。此种赔偿应尽可能采取土地和领土的形式。

《儿童权利公约》和儿童权利委员会

《儿童权利公约》是唯一专门提及土著儿童的全球性联合国人权条约。与《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条类似，《儿童权利公约》第 30 条规定：

在那些存在有族裔、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。

此外，根据第 29 条第 1 款，教育儿童的目的应“培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间友好的精神”，过有责任感的生活。

儿童权利委员会在专门针对土著儿童的建议中借鉴了《土著人民权利宣言》和《劳工组织第 169 号公约》，宣称享有文化权利“也许即为一种与本土和使用本土资源密切相关的生活方式”。¹⁹ 在其关于土著儿童及其在《公约》下的权利的第 11 号一般性意见(2009 年)中，委员会呼吁各国采用“基于权利的方法处理土著儿童问题，这一方法以《公约》和其他有关国际标准(例如《劳工组织第 169 号公约》和《联合国土著人民权利宣言》)为依据”；注意到土著人民文化的集体要素；呼吁与土著社区和儿童就通过立法和政策采取保护土著儿童的特别措施开展协商。

《禁止酷刑公约》和禁止酷刑委员会

委员会关于缔约国执行第 2 条的第 2 号一般性意见(2008 年)强调缔约国有义务采取措施防止酷刑和虐待，特别是保护因遭受歧视或被边缘化而处于弱势地位的个人和群体。意见指出：

对特别有可能遭受酷刑的某些少数或边缘化个人或人群加以保护，是防止酷刑或虐待义务的一个组成部分。就《公约》引起的义务而言，缔约国必须确保其法律实际上适用于所有人，而无论其种族、肤色、族裔、年龄、宗教信仰或教派、政治见解或其他见解、原籍或社会出身、性别、性倾向、变性身份、心智残障或其他残疾、健康状况、经济状况或土著身份、拘留理由等，其中包括被控犯下政治罪行或恐怖主义行为的人、寻求避难者、难民或其他受到国际保护的人或具有任何其他地位或不利特性的人。

¹⁹ “关于土著儿童权利的一般性讨论日：建议”(2003 年 10 月 3 日)。

B. 将人权问题提交联合国

如上述关于土著人民的联合国人权体制结构的描述所述，这些机制中的一部分具有处理受害者和(或)其代表提出的侵犯人权的具体指控的任务和能力，另一些则没有。

在为如何寻求联合国人权系统对具体侵权行为或关切做出最佳应对制订战略时，必须考虑该机制是否有审议这类指控的任务以及其必须予以应对的范围为何。

关于可用的各种申诉机制的全面信息，见《参与联合国人权事务：民间社会手册》。

1. 人权理事会

人权理事会负责作为其更广泛的人权议程的一部分，审议一年中有关土著人民的问题。如上文所述，人权理事会会在与土著人民权利问题特别报告员和土著人民权利专家机制的互动对话以及土著人民面临的人权问题年度小组讨论期间重点关注土著人民问题。土著人民组织和其他利益攸关方可就理事会的各个议程项目发言，包括就委员会与特别报告员和专家机制的互动对话。

此外，土著人民代表和其他非国家行动者通常参加人权理事会关于土著人民的年度决议案文的非正式协商。这是一项具有重要意义的决议，原因有多个方面，例如，该决议通常规定专家机制每年开展研究的主题和年度小组讨论的主题。

普遍定期审议

人权理事会的普遍定期审议是一项审议各国遵守人权情况的独特机制。该机制于 2006 年设立。人权理事会通过其普遍定期审议工作组每四年半对每个联合国会员国的人权记录进行审议。土著人民

和其他非国家行动者可通过提交信息参与，应考虑将这些信息纳入“其他有关利益攸关方”的报告。该报告是将开展的审议的依据的三份报告之一。(其他两份为国家本身提交的国家报告和关于特别程序和人权条约机构等独立人权专家的报告所载相关信息的报告。)自第二个审议周期起，审议将重点关注先前周期所提建议的落实情况。获人权理事会认可的组织代表也可出席工作组的相关会议，并游说各国将对它们重要的问题纳入给接受审议国的建议。但是，非政府组织不能在这些会议期间发言。

关于普遍定期审议的更多信息，包括利益攸关方提出呈件的技术准则，可查阅：www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx(2013年6月4日查阅)。

人权理事会申诉机制

人权理事会有自己的保密申诉机制，用于处理“一贯严重侵犯人权和基本自由的问题”。

关于这一申诉机制的更多信息，可查阅：www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx(2013年6月4日查阅)。

2. 人权条约机构

国家报告

批准一份人权条约的国家有义务向其条约机构报告它对条约规定的权利的落实情况。条约机构审查这些报告并给予意见，还酌情提出人权关切和建议采取补救行动。

土著人等非国家行动者可以参与报告进程，并可以多种方式提出人权关切，包括通过向条约机构或概述了其关切的委员会提供所谓的备选报告。

消除种族歧视委员会的预警和紧急行动程序

消除种族歧视委员会设有一项预警和紧急行动程序，旨在使其得以快速应对需紧急注意的情况。非国家行动者可通过就这一情况与委员会进行直接沟通援用该程序，从而强调为何该情况需要委员会快速注意以及为何指控该情况违反了《公约》。委员会已对土著人面临的若干情况做出了应对。

关于委员会预警和紧急行动程序的信息，包括其准则，可查阅：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm> (2013年6月4日查阅)。

递交条约机构的来文

个人是否可以向条约机构递交来文取决于所涉国家是否同意关于该条约机构的来文程序。²⁰ 例如，所涉国家必须已批准《公民权利和政治权利国际公约第一任择议定书》，之后个人才可提出侵犯《公约》所载权利的指控。

3. 土著人民权利问题特别报告员

土著人民问题权利特别报告员可接受关于具体人权关切指控的来文。向特别报告员提出这类指控有特别的优势。例如，如果情况

²⁰ 关于更多信息，见人权高专办《概况介绍第7号：联合国人权条约下的个人申诉程序》。

需要得到应对并且报告员具备必要能力，报告员便可快速应对，而无需申诉者首先用尽国内补救途径。递交特别报告员发出的来文一般分为两类：在具有侵犯的迫切危险情况下的紧急呼吁；以及侵犯已发生或不太紧急的情况下的指控信。特别报告员最通常的应对方式是与相关国家政府展开有关该问题的对话(A/HRC/18/35/Add.1)。

4. 土著人民权利专家机制

土著人民权利专家机制可审议土著人民就正在开展的具体研究提出的呈件，并且通常还可要求其提出呈件。专家机制每年在日内瓦召开的年度会议向土著人及其组织和非政府机构开放，为他们提供参与关于土著人民问题讨论的机会。

5. 土著问题常设论坛

虽然常设论坛的任务不仅限于人权，但它负责审议涉及人权的问题，并在其年度会议期间开展有关人权的互动对话，特别报告员和专家机制都积极参与这一对话。自《宣言》通过以来，互动对话为审议在其落实方面取得的进展提供了机会。重要的是，常设论坛可就如何最好地推动土著人民权利的落实工作更为普遍地为联合国，包括其所有机构提供咨询意见。它还开展考察，评估具体国家土著人民的情况。

土著人民可以多种方式向常设论坛提出意见，特别是通过在常设论坛通常于每年 5 月在纽约举行的年度会议上做口头和书面发言，其还可直接为常设论坛成员本身提出意见。

6. 劳工组织的监督机制

劳工组织以多种方式监督各国对劳工组织公约的遵守情况。首先，其实施公约与建议书专家委员会审议各国关于劳工组织公约的

报告，包括《劳工组织第 107 号公约》和《第 169 号公约》。这一专家委员会可对国家发出直接要求或就某一具体情况给予意见。标准实施委员会三方会议讨论专家委员会的报告和若干具体国家案件，案件相关国需出席接受询问。随后，委员会会议的报告由国际劳工大会予以讨论并通过。其次，劳工组织理事机构可受理雇主或工人组织的申诉(称为“陈述”)。这些申诉可被送交结社自由委员会或理事机构三方委员会，其可向相关国政府索取信息并起草一份附有建议的报告，建议将由专家委员会或一个调查委员会负责落实。第三，会员国、国际劳工大会代表或理事机构可对某个国家不遵守该国已批准的某项公约提起申诉。

三. 联合国人权事务高级专员办事处

A. 联合国人权事务高级专员

人权事务高级专员是联合国主要的人权事务官员。他或她的任务包括增强个人权能和帮助各国维护人权。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为高级专员提供支持。

B. 联合国人权事务高级专员办事处

人权高专办根据《联合国宪章》设立，也是联合国秘书处的一部分。它的秘书处职能是为人权理事会及其相关机构和机制提供支持，包括土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员。

1. 人权高专办土著人民和少数群体科

人权高专办土著人民和少数群体科隶属于研究和发展权利司的法治、平等和不歧视处，负责提供有关土著人民权利的特别专门知识。它为高级专员和整个人权高专办提供与土著人民有关的更为广泛的活动方面的支持。它还是土著人民权利专家机制的秘书处。人权高专办特别程序处为特别报告员提供支持。

土著人民和少数群体科力求在保护和促进土著人民权利方面增强土著人民的权能。它协调土著人研究金并为援助土著居民自愿基金提供支持，二者概况均见下文。

此外，土著人民和少数群体科还就土著人民权利问题提供法律和政策咨询意见，包括向力求为落实这类权利颁布法律的国家和国家人权机构。人权高专办，包括土著人民和少数群体科已与世界各地的国家人权机构建立密切关系，以促进土著人民权利的实施，包括通过在各区域进行磋商。

人权高专办和国家人权机构

人权高专办一直与世界各地的国家人权机构合作，为这类机构提供实施《联合国土著人民权利宣言》的指南。更多信息见：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/Seminars.aspx>(2013 年 6 月 4 日查阅)。

《土著人民权利宣言议员手册》

2010 年 11 月，各国议会联盟(议联)与人权高专办和墨西哥政府合作举办一次题为“促进包容性议会：少数群体和土著人民在议会中的代表性”的国际会议。此后，人权高专办和常设论坛秘书处、议联、联合国发展基金及国际农业发展基金(农发基金)决定合作编写一本《土著人民权利宣言议员手册》。《手册》旨在提高议员对土著人民权利的了解，强调议员必须在实施《宣言》方面发挥的重要作用。该《手册》力求促进土著人民参与议会进程，包括法律制订、预算和监督决策进程。

《手册》还希望在 2014 年世界土著人民会议前夕为议员建立一个对话、讨论和参与平台。

关于土著人民和少数群体科的更多信息，包括其通讯，可查阅：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/IndigenousPeoplesIndex.aspx>。

高级专员向人权理事会提交有关土著人民权利的年度报告，概括介绍在人权高专办范围内及人权机构和机制下与土著人民有关的近期发展。

2. 土著人民和人权高专办在外地的情况

人权高专办的各个区域和国家办事处根据《联合国宣言》并以《联合国发展集团土著人民问题指导方针》(2009年)为指南保护和促进土著人民的权利。相关实例包括,在危地马拉与土著人民共同制订保护获得领土和资源的联合战略,以及关于土著人民权利战略性人权诉讼的培训方案。人权高专办为若干区域制订促进土著人民权利的国家和本地法律的工作做出了重大贡献。²¹

3. 研究和讨论会

联合国人权系统委托进行及开展了若干有关土著人民面临的人权问题的讨论会和研究,这些讨论会和研究常常与受委托专家的相关研究有关。这类研究和讨论会通常由人权高专办主持。一些相关实例包括关于土著人民对自然资源的永久主权及其与土地关系的专家讨论会,以及关于与国家的条约、协定及其他建设性安排的专家讨论会。

关于人权高专办开展或赞助的有关土著人民人权问题的讨论会和讲习班的更多信息,可查阅:www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/Seminars.aspx(2013年6月4日查阅)。

4. 援助土著居民自愿基金

援助土著居民自愿基金设立于1985年,其通过从政府、非政府组织和其他私人或公共实体获得的自愿捐款,为土著社区和组织的代表提供资助,帮助他们参与土著居民问题工作组和宣言草案工作组的审议。该基金的范围于2001年扩展到为土著人民出席土著问题

²¹ 见《联合国人权事务高级专员关于土著人民权利的报告》(A/HRC/21/23)。

常设论坛提供帮助，于 2008 年扩展到为他们参加土著人民权利专家机制提供帮助，2010 年和 2012 年又扩展到为他们参与人权理事会、人权条约机构的工作和 2014 年世界土著人民会议提供经费。

关于自愿基金及其申请方式的信息，可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/IPeoplesFund/Pages/IPeoplesFundIndex.aspx(2013 年 6 月 4 日查阅)。

5. 土著研究金方案

土著研究金方案于 1997 年在第一个世界土著人国际十年的背景下设立。它为土著研究员提供关于人权的联合国标准和机制，特别是有关土著人民问题的标准和机制的知识，最终目标是帮助土著人民保护和促进其权利。该方案包括在日内瓦举行至多五周的培训，培训以英文、法文、西班牙文和俄文开展。西班牙文和俄文方案还包括与伙伴大学合作开展的预备培训。

已有来自 46 个国家 100 余名土著男女参加了该研究金方案，他们进而又在各自的社区为更多人提供人权培训。

2011 年启动了一项高级土著研究金，提供人权高专办土著人民和少数群体科内的第一手工作经验。

关于该研究金方案的更多信息，可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/Fellowship.aspx(2013 年 6 月 4 日查阅)。

C. 联合国就土著人民问题开展的合作

机构间土著人民问题支助小组是联合国土著人民问题的协调机构。它每年举行会议，以特别是通过与土著问题常设论坛开展磋商，协调包括人权高专办的联合国各实体之间的相关活动。此外，

常设论坛审议联合国各机构关于其参与处理土著人民问题情况的年度报告，并就这些机构的土著问题相关工作向其提出建议。

联合国各机构提交常设论坛的年度报告提供其关于土著人民相关活动的最新信息。这些报告可在常设论坛的网站查阅：<http://social.un.org/index/IndigenousPeoples.aspx>(2013年6月4日查阅)。

1. 联合国土著人民伙伴关系

该伙伴关系最初由国际劳工组织、人权高专办和开发署于 2010 年设立，联合国于 2011 年启动该伙伴关系。联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金)于 2011 年加入该伙伴关系。设立该伙伴关系是为了促进和保护土著人民的权利，加强他们的制度和参与治理和政策进程的能力，其通过一个多伙伴信托基金进行运转，以主要与土著人民结成伙伴关系，为国家层面的联合国方案提供支持。它还为区域性和全球性倡议提供支持。该伙伴关系的专题优先事项包括：法律审查和改革；司法救助和加强土著习惯法和司法体系；对土地和祖先的领土的权利；采掘业对土著人民的影响；受教育权和健康权，以及土著妇女、儿童和青年的权利。

关于该伙伴关系的更多信息，见：<http://www2.ohchr.org/english/Issues/indigenous/index.htm>(2013年6月4日查阅)。

2. 世界土著人国际十年

联合国大会 1993 年宣布，继 1993 年世界土著人国际年之后，1994 年至 2003 年为第一个世界土著人国际十年。2005 年宣布了第二个世界土著人国际十年。其首要目标是进一步加强国际合作，以解决土著人民在文化、教育、卫生、人权、环境及社会和经济发 展等领域所面临的问题，途径是开展着重行动的方案和具体项目、增加技术援助和开展有关的标准制订活动。

秘书长在其《第二个世界土著人国际十年行动方案》(A/60/270)中还制订了一些目标，例如“在制订方案时将他们纳入考虑，执行并评价国际、区域和国家有关法律、政策、资源、方案和项目的进程”和“根据自由、事先和知情同意的原则，促进土著人民充分地参与对他们以下方面有直接或间接影响的决定：生活方式、传统土地和领土、他们作为拥有集体权利的土著人民的文化完整性、以及他们生活的其他方面”。

为促进国际十年的项目设立了一个信托基金。该信托基金由常设论坛管理。信托基金为土著组织提供小额赠款，以推动其工作。它接受来自捐助方和会员国的自愿捐款。关于该信托基金的详情，可查阅：<http://social.un.org/index/IndigenousPeoples.aspx>(2013年6月4日查阅)。

3. 世界土著人国际日：8月9日

联合国大会于1994年宣布8月9日为世界土著人国际日。这一日期是为了纪念土著居民问题工作组1982年首次会议的第一天。

每年都庆祝这一国际日，与此同时，通常由常设论坛和联合国各机构在纽约联合国总部开展高级别纪念活动，包括在人权高专办范围内。8月9日被越来越多的国家来纪念，其有助于提请注意和提高对全世界土著人民状况认识。

4. 2014年世界土著人民会议

2010年，联合国大会决定在第二个世界土著人国际十年结束之际举行一次高级别全体会议，即2014年世界土著人民会议，以分享关于实现土著人民权利的思考和最佳做法，实现《联合国土著人民权利宣言》的目标。

四. 区域人权系统

非洲、美洲和欧洲人权系统对在国际层面促进和保护人权具有重要意义。鉴于非洲和美洲的相关系统关注土著人民的权利，下文对此做了介绍。还有新的区域性倡议，如东南亚国家联盟(东盟)政府间人权委员会，该委员会 2012 年 1 月召开有关《东盟人权宣言》的首次会议。

A. 非洲人权和人民权利委员会

非洲人权和人民权利委员会负责审查国家报告，针对大规模严重侵犯人权的指控进行考察，还在用尽本地补救方法的前提下接受指控侵犯人权和人民权利的来文。委员会根据《非洲人权和人民权利宪章》设立，以期在非洲促进和保护人权和人民权利，并解释《宪章》。如前文所述，它就土著人民的权利，特别是其文化权利和对土地、领土和资源的权利方面形成了具有开创性的判例。

关于如何向非洲人权和人民权利委员会提交来文的信息，可查阅：www.achpr.org/communications/guidelines/(2013 年 6 月 4 日查阅)。

非洲土著居民/社区问题工作组

2000 年，非洲人权和人民权利委员会建立了非洲土著居民/社区问题工作组。其活动包括为审查土著人民问题开展国家考察、发表关于非洲土著人民问题的判例和提高认识。

关于土著居民/非洲社区问题工作组的更多信息，可查阅：www.achpr.org/mechanisms/indigenous-populations/(2013 年 6 月 4 日查阅)。

B. 美洲国家组织

1. 《美洲土著人民权利宣言草案》

美洲国家组织(美洲组织)目前正在编写一份美洲土著人民权利宣言。

关于美洲宣言草案的信息，可查阅：www.oas.org/en/topics/indigenous_peoples.asp(2013年6月4日查阅)。

2. 美洲人权委员会

美洲人权委员会根据《美洲人权宣言》和《美洲人权公约》就指控侵犯土著个人和人民人权的若干申诉做出了决定。(《公约》仅适用于已批准《公约》的国家；《宣言》适用于美洲组织的所有成员国。)例如，在这些决定中，美洲人权委员会支持土著人民对其土地、领土和资源的权利。

关于美洲人权委员会的更多信息，可查阅：www.oas.org/en/iachr/mandate/what.asp(2013年6月4日查阅)。

3. 美洲人权法院

美洲人权法院是美洲组织人权系统的司法机关。它可以听取指控国家违反《美洲人权公约》的申诉，但前提是该国已通过批准《美洲公约》接受美洲人权法院的司法管辖权。美洲人权法院已对若干重大案件做出裁决，从而阐明土著人民的权利，包括土著人民的财产权扩展到国家有义务保护他们传统上保有土地的权利。²²

²² 马扬加(苏莫)阿瓦斯廷基族诉尼加拉瓜案。

关于美洲人权法院的判例法，可查阅：www.corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia(2013年6月4日查阅)。

关于美洲体系相关判例的摘要，见美洲人权委员会，《土著和部落人民对其祖先土地和自然资源的权利：美洲人权系统的标准和判例》(OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09)。

C. 欧洲委员会和欧洲人权法院

尽管欧洲委员会没有专门关于土著人民的具体标准或机制，但《保护人权与基本自由公约》载有具有法律约束力的相关人权标准，包括关于不歧视和尊重私人和家庭生活的标准，欧洲人权法院也形成了一些关于土著人民的判例。此外，《保护少数民族框架公约》和《欧洲区域或少数民族语言宪章》的监督机构也在其国家考察期间和其结论中对土著人民的人权关切做出了回应。

五. 致力于土著人民问题的其他联合国机构和国际机构

下文非全面地列举了一些联合国机构开展的土著人民相关工作，以及在哪里查阅有关这些活动的更多信息的详情。

关于联合国各机构工作的最新信息还载于这些机构提交土著问题常设论坛的报告，可查阅：<http://social.un.org/index/IndigenousPeoples.aspx>(2013年6月4日查阅)。

《生物多样性公约》

《生物多样性公约》要求其缔约国应尽可能并酌情，依照国家立法，

尊重、保护和维持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、创新和做法并促进其广泛应用，由此等知识、创新和做法的拥有者认可和参与下并鼓励公平地分享因利用此等知识、创新和做法而获得的惠益(第8(j)条)。

其理事机构，缔约方大会，设立了有关土著和地方社区传统知识的第8(j)条工作组。关于该工作组的更多信息，可查阅：www.cbd.int/traditional/。

缔约方大会2010年通过了《遗传资源的获取以及对遗传资源的利用所产生惠益公平公正分享问题名古屋议定书》。关于《名古屋议定书》的概况介绍，可查阅：www.cbd.int/abs/doc/protocol/factsheets/all-factsheets-en.pdf(2013年6月4日查阅)。

联合国粮食及农业组织

联合国粮食及农业组织(粮农组织)2010 年根据《联合国土著人民权利宣言》通过了其《土著和部落人民政策》。粮农组织在对土著人民具有重要意义的若干领域开展工作，诸如在粮食安全、土地权利、自然资源和生物多样性领域。

关于粮农组织有关土著人民的政策和活动的更多信息，可查阅其网站(www.fao.org)。

国际农业发展基金

农发基金赞助许多针对土著人民的活动，自 2003 年来其超过 22% 的年度借款被用于支持针对土著人民的倡议。它还管理着土著人民援助机制，该机制向土著人民加强其文化、身份、知识、自然资源、知识产权和人权的微型项目提供小额赠款。

关于其支持土著人民活动的更多信息，可查阅：www.ifad.org/english/indigenous/index.htm。

国际劳工组织

除监督劳工组织《第 107 号公约》和《第 169 号公约》之外，劳工组织还参与促进和保护土著人民权利和利益的具体活动，例如在第 169 号项目倡议的主持下，在区域和国家层面促进土著人民的权利和发展。

关于劳工组织有关土著人民活动的更多信息，可查阅：www.ilo.org/indigenous/lang--en/index.htm。

联合国开发计划署

开发署是联合国的牵头发展机构，其有若干重点关注土著人民的方案和倡议，并按照与土著人民交往的政策开展业务。

关于开发计划署有关土著人民活动以及其交往政策的更多信息，可查阅：www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/partners/civil_society_organizations/empowering_indigenous_peoples/(2013年6月4日查阅)。

联合国环境规划署

联合国环境规划署(环境署)是联合国的主要环境机构，并帮助各国政府应对全球、区域和国家层面的环境挑战。

关于联合国环境规划署有关土著人民活动的信息，可查阅：www.unep.org/civil-society/MajorGroups/IndigenousPeoplesandtheirCommunities/tabid/52201/Default.aspx(2013年6月4日查阅)。

1992年联合国环境与发展会议期间编写了《关于环境与发展里约宣言》和《21世纪议程》——联合国可持续发展行动计划，因此土著人民问题是2012年联合国可持续发展大会(“里约+20”)讨论的一个重要主题。

关于更多信息，见：<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=165>(2013年6月4日查阅)。

联合国教育、科学及文化组织

联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)参与了对土著人民具有重大意义的领域的专题工作，诸如物质和非物质遗产；濒危语言；教育中的文化和语言多样性；当地和土著人的知识体系以及文化分布图。

关于教科文组织有关土著人民的工作的更多信息，可查阅：http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=35393&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html(2013年6月4日查阅)。

《联合国气候变化框架公约》和相关文书

国际气候变化政策和相关法律文书的制订工作关系着土著人民的切身利益，其中一个原因是他们尤其可能会受到气候变化的影响。²³ 土著人民力求影响就关于气候变化的国际协定，特别是关于减少毁林和环境退化影响的政策和国际法而进行的谈判。

关于更多信息，可查阅：<http://unfccc.int>。

联合国人类住区规划署(人居署)

联合国人类住区规划署(人居署)重点关注人类住区和人人都有住房问题。它经常关注土著人民的具体问题，诸如城市土著人民和移徙。

关于更多信息，可查阅人居署网站(www.unhabitat.org)。

联合国训练研究所

联合国训练研究所(训研所)负责运行一个年度训练方案，以提高土著人民代表预防冲突和维持和平的能力。

关于更多信息，可查阅：www.unitar.org/pmcp/training-for-indigenous-representative(2013年6月4日查阅)。

²³ “关于气候变化政策和项目在何种程度上遵守《联合国土著人民权利宣言》所载标准的研究报告”(E/C.19/2010/7)。

联合国促进性别平等和增强妇女权能署

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)以多种方式为土著妇女提供支持,包括通过促进其参与决策。

关于妇女署工作的更多信息,可查阅其网站(www.unwomen.org)。

联合国人口基金

人口基金非常关注土著人民的性健康和生殖健康、人口和发展以及性别问题。

关于更多信息,见人口基金的 15 页的小册子《有关土著问题的工 作 》。 可 查 阅 : www.unfpa.org/public/home/publications/pid/7943(2013 年 6 月 4 日查阅)。

联合国儿童基金会

儿基会关于土著人民权利的议程包括制订一项战略,用以加强以人权为基础的促进有利于土著人权利的发展的方法(E/C.19/2011/7)。它还在编写上述儿童权利委员会关于土著儿童的第 11 号一般性意见(2009 年)中发挥了有益作用。

关于儿基会工作的更多信息,可查阅其网站(www.unicef.org)。

世界卫生组织

世界卫生组织(世卫组织)一直参与在全球、国家和社区层面促进土著人民的健康。此外，其理事机构世界卫生大会已通过了若干支持土著人民健康倡议的决议。²⁴

关于世卫组织有关土著人民的工作的更多信息，可查阅：www.who.int/hhr/activities/indigenous/en/(2013年6月4日查阅)。

世界知识产权组织

世界知识产权组织(知识产权组织)的政府间遗传资源、传统知识和民间传说知识产权委员会正在最终敲定一项有效保护传统知识和传统文化表现形式/民间传说表现形式的国际政策和原则草案，以期解决遗传资源的获取及其惠益分享的知识产权问题。土著人民代表参与了谈判。

关于知识产权组织有关传统知识、传统文化表现形式和遗传资源的活动的更多信息，可查阅：www.wipo.int/tk/en/。

知识产权组织的若干倡议与保护土著人民的民间传说相关，包括与教科文组织共同颁布的《保护民间传说表达形式免被非法利用及其它损害的国家法律示范条款》(1982年)，可查阅：www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=184668(2013年6月4日查阅)。

²⁴ 例如，见其关于世界土著人国际十年的2001年5月22日第54.16号决议。

世界银行

世界银行关于土著人民的业务政策和银行程序 4.10(OP/BP 4.10)规定了一项程序，用于评估土著项目的影响并在必要时编制有关影响土著人民的项目的计划。

有关世界银行和土著人民的更多信息，可查阅其网站(www.worldbank.org)。

国际金融公司是世界银行集团的私营部门贷款分支机构。它最近修订了其关于土著人民的“绩效标准 7”。由此，一些向国际金融公司贷款的公司某些情况下需获得土著人民自由、事先和知情同意。

更多参考

关于土著人民及其权利和联合国人权系统的更多信息可参阅：

- 人权高专办，《参与联合国人权事务：民间社会手册》(2008年)。可查阅：www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx(2013年6月4日查阅)
- 土著人民常设论坛，联合国相关材料图书馆：<http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/LibraryDocuments.aspx>(2013年6月4日查阅)
- 联合国发展集团，《土著人民问题指导方针》(2009年)。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16EN.pdf(2013年6月4日查阅)

人权概况介绍*

- 第 35 号 水权
- 第 34 号 充足食物权
- 第 33 号 关于经济、社会和文化权利的常见问题
- 第 32 号 人权、恐怖主义和反恐
- 第 31 号 健康权利
- 第 30 号 联合国人权条约系统(第一次修订版)
- 第 29 号 人权维护者：保护维护人权的权利
- 第 28 号 雇佣军活动对民族自决权的影响
- 第 27 号 关于联合国特别报告员的 17 个常见问题
- 第 26 号 任意拘留问题工作组
- 第 25 号 强迫搬迁与人权
- 第 24 号 有关移徙工人的国际公约及其委员会(第一次修订版)
- 第 23 号 影响妇女和儿童健康的有害传统习俗
- 第 22 号 对妇女的歧视：《公约》和委员会
- 第 21 号 适足住房权(第一次修订版)
- 第 20 号 人权与难民
- 第 19 号 增进和保护人权的国家机构
- 第 18 号 少数人权利(第一次修订版)
- 第 17 号 禁止酷刑委员会

-
- 第 16 号 经济、社会和文化权利委员会(第一次修订版)
- 第 15 号 公民权利和政治权利: 人权事务委员会(第一次修订版)
- 第 14 号 当代形式奴隶制
- 第 13 号 国际人道主义法律与人权
- 第 12 号 消除种族歧视委员会
- 第 11 号 法外处决、即审即决或任意处决问题(第一次修订版)
- 第 10 号 儿童权利(第一次修订版)
- 第 9 号 土著人民的权利(第二次修订版)
- 第 7 号 联合国人权条约下的个人申诉程序(第二次修订版)
- 第 6 号 强迫或非自愿失踪问题(第三次修订版)
- 第 4 号 与酷刑现象作斗争(第一次修订版)
- 第 3 号 人权领域的咨询服务和技术合作(第一次修订版)
- 第 2 号 国际人权宪章(第一次修订版)

* 概况介绍第 1、5 和 8 号已不再发行。所有概况介绍均可登录 www.ohchr.org 上网查阅。

《人权概况介绍》丛刊由联合国日内瓦办事处联合国人权事务高级专员办事处出版，其中论述所选定的正在审议或特别令人关注的人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益扩大的读者群更好地了解各项基本人权、联合国为增进和保护基本人权正在进行的工作，以及现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。

如有垂询，请寄信至：

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office:
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America

Printed at United Nations, Geneva
GE.13-15650-May 2014-529

ISSN 1014-5591

人
权



联合国

