



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/6/15
15 November 2007

CHINESE
Original: SPANISH

人权理事会
第六届会议
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

鲁道夫·斯塔文哈根的报告

内容提要

本报告根据人权理事会条 6/12 号决议提交。报告概述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二次报告以来开展的主要活动。在这段期间，特别报告员继续向有关政府传递有关指称土著人民人权和基本自由遭受侵犯的资料(见附件 1)。特别报告员还对玻利维亚进行了正式访问。有关访问的初步说明载于本报告附件(见附件 2)。最后，特别报告员对他在这一年特别侧重的亚洲区域土著人民人权和基本自由情况向理事会提出了若干一般性考虑(见附件 3)。

特别报告员提交理事会的第三次定期报告将其专题分析集中在基于人权的发展方法所涉问题上。根据这一方法，土著人民被视为拥有人权的人，实现他们的权利也被视为发展的主要目标。最近通过的《联合国土著人民权利宣言》为土著人民基于自决权；自由、事先和知情同意；有效参与、自主权和自治权；领土控制和不歧视的发展政策和行动提供了一个明确的规范框架。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 7	4
一、土著人民与发展：其他执行鸿沟	8 - 11	5
二、基于人权的方法与土著人民	12 - 16	7
三、土著人的发展的人权原则	17 - 61	8
A. 作为权利主体的土著人民	17 - 18	8
B. 责任人：国家、多边机构和其他行为者	19 - 21	9
C. 自由、事先和知情的同意	22 - 26	10
D. 参与和赋权	27 - 35	11
E. 自主和自治	36 - 42	14
F. 领地控制	43 - 53	16
G. 不歧视	54 - 59	18
四、结 论	60 - 64	20
五、建 议	65 - 77	20
A. 一般性建议	66 - 71	21
B. 对捐助者和国际机构的建议	72 - 76	21
C. 对联合国人权事务高级专员办事处和联合 国开发计划署的建议	77	22

导 言

1. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员的任务由人权委员会第 2001/57 号决议中规定。人权理事会在第 6/12 号决议中延长了特别报告员的任期，并在决议中请他“根据其任务授权，继续研究如何克服实现全面、切实保护土著人民人权和基本自由的现存障碍，并查明、交流和推广最好的做法”(第 1(a)段)以及“按照其年度工作方案向理事会提交一份关于其任务执行情况的报告”(第 1(j)段)。

2. 特别报告员在 2007 年向人权理事会提交其第二次报告(A/HRC/4/32)。他在 2007 年 11 月 25 日至 12 月 6 日对玻利维亚进行了正式访问，有关访问的初步说明载于本报告附件(附件 2)。一如既往，他继续收到有关土著人民权利受侵犯的指控，其中有些指控已以紧急申诉或指控函的形式转交有关政府和其他相关机构。这些来文及收到的答复概要载于本报告附件(附件 1)。

3. 特别报告员继续在搜集有关世界各地土著人民人权情况的资料，注视联合国系统内的有关发展，并参加国家和国际专家讨论会、技术咨询团及与其任务直接相关的其他活动。特别是联合国人权事务高级专员办事处和各种土著民间社会组织在(柬埔寨、尼泊尔、菲律宾等)亚洲国家组办的活动。这些活动，再加上近年来收到的众多来文，可作为对亚洲地区土著人民人权情况提出若干一般性考虑的基础，这些一般性考虑载于本报告附件(附件 3)。

4. 特别报告员向大会 2007 年 10 月第六十二届会议提交了其第四次报告(见 A/62/286)。他还出席了联合国土著问题常设论坛第六届会议(2007 年 5 月，纽约)，并注意到论坛为其规划今后的活动提出的建议。特别报告员还出席了人权理事会第六届会议(2007 年 9 月，日内瓦)，参加了涉及延长土著人民人权和基本自由情况任务授权的讨论，该授权期限已延长三年(第 6/12 号决议)。

5. 应一个民间社会团体的邀请，他于 2007 年 9 月连同适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员米隆·科塔里先生一起访问了墨西哥格雷罗州直接受建造拉帕罗塔水电项目影响的社区。两位特别报告员就此情况提出的意见及其为维护有关社区的权利而提出的建议载于随后送交墨西哥政府的函件中。

6. 特别报告员兹向理事会提交其第三次报告，其中分析了基于人权的发展方法所涉的问题。鉴于大会在 2007 年 9 月 13 日通过了《联合国土著人民权利宣言》，这个问题显得尤其重要。《宣言》已构成评估土著人民人权情况所需国际

规范框架的一部分。¹ 理事会本身在延长特别报告员任期时要求他“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”(A/HRC/6/L.26, 第 1(g)段)。《宣言》的通过为各国、国际机构和捐助者、民间社会组织拟订和执行有利于土著人民的发展政策提供了一个明确的参考依据。

7. 在编写本报告时,特别报告员特别考虑到下列各国政府于 2007 年 8 月分发的问卷所收到的答复:阿根廷、玻利维亚、波斯尼亚—黑塞哥维那、加拿大、智利、丹麦、德国、圭亚那、洪都拉斯、伊拉克、日本、毛里求斯、俄罗斯联邦、塞尔维亚、西班牙、瑞典和土耳其。他还收到了下列各方的答复:联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、国际农业发展基金会(农发基金)、联合国人口基金(人口基金)、英联邦国家秘书处、泛美卫生组织、联合国人类住区规划署(联合国人居署)和联合国开发计划署(开发署)、以及总共 35 个土著人民组织和非政府组织。特别报告员对他在编写本报告时所收到的支持表示衷心感谢。

一、土著人民与发展:其他执行鸿沟

8. 特别报告员在前几份报告中曾经指出,对土著人民保护不足的情况涉及整个个人和集体的公民、政治、经济、社会和文化权利。许多侵权行为可通过司法制度或国家人权机构一类的司法外机构提供的传统保护机制予以补偿。这对公民和政治权利尤其适用,尽管这方面的许多缺陷是与存在各种形式的歧视和种族主义同时出现的,土著妇女通常首当其冲。²

9. 确保享有经济、社会和文化权利还要求制订面向目标的公共政策。特别报告员在近几年注意到,主要在经济、社会和文化权利领域,政府申明的目标与土著人民日常的体验之间存在着很大的鸿沟,这个鸿沟不但没有缩小,反而愈来愈大。对土著人民权利有不利影响的这种“执行鸿沟”不仅是因为个别国家案例法

¹ 例如在 2007 年 10 月,伯利兹最高法院在判定托莱多玛雅土著社区胜诉的案件中便以该《宣言》作为依据。见伯利兹最高法院, Claims No.171 and 172 (Consolidated) (2007 年 10 月 19 日)。

² 例如见特别报告员关于司法的报告(E/CN.4/2004/80)。

无法跟上立法进步而反映出来的一个法律鸿沟，³ 国家和国际对土著人权利的认可以及对土著人民有影响的国家政策和方案之间也存在着一种“执行鸿沟”，因为这种政策和方案往往没有考虑到土著人权利或是与这种权利背道而驰。

10. 为了弥补土著人民历来体验的边缘化和歧视，已执行了若干策略以促进他们的进步和发展。这些策略可分为下列两大类：

- (a) 现代化及融合：如果国家占主导地位的意见认为土著社区“落后”或“原始”，当局最常主张的策略是引进“现代”技术和生产方法，以促进社经变革，解决长期以来的所谓“土著问题”。许多国家依赖公立学校和教会学校、宗教信仰转变、强行采用一种国家语言和统一学校课程等方法，推动土著儿童文化同化，希望一两代人后，它们国家的土著居民便不复存在。这种做法一般对土著人民造成不利的影响，导致更高的贫困率，但依然在许多国家中采用。
- (b) 经济增长：经济增长概念在过去半个世纪得到无条件的支持，其理论基础是：如果全球经济增长，国家经济也将随之水涨船高，土著社区(与人口中列为“贫困”的其他阶层一样)迟早也会从中得到应有好处。这种增长模式通常伴随着在土著人保留地开展巨型基础结构、采矿、农工业、旅游等项目及其他项目，除少数情况例外，这些项目大部分对有关人民都证明是灾难性的。虽然这些项目对某些个人或企业(甚至是土著人个人或企业)可以提供增进的机会，但通常会给受影响的土著人民的福祉带来有害的影响，而且加剧了贫困和社会不公平问题。主要是为了满足对环境问题的关切，经济增长策略近年来已同可持续发展这个观念连结在一起，土著人民则由于毫无根据地被指责破坏他们生活所在的环境，而被排斥在这一理念之外。这个现象最引人注目的实例是建立公园或自然保护区，尤其是在世界大部分土著居民集中的热带和亚热带地区。特别报告员已将这些实例告知了人权理事会。⁴ 在有些案例中，总的增长策略采用了一种综合的地方发展方

³ 见特别报告员关于与土著人权利有关的立法和案例法执行情况的报告(E/CN.4/2006/78)。

⁴ A/HRC/4/32，第 25 至 41 段。

法，以土著人民和社区作为发展单元为基础。这些地区的变革产生的影响最为显著。较近期经常使用的一个说法是“自我发展”。

11. 尽管近几十年来在这些发展方案上取得了进展和投入了大量的资源，但确实的成就却没有多少。由于土著人民被视为他人所设计的政策的客体，他们难得有机会参加本身的发展。现在许多土著人民援引基于人权的发展理念，要求自主权和自决权，作为促进和管理他们本身的发展(根据其本身的文化价值确定而非由工业经济虚构的理念)的必要根据。他们认为，与以量衡量的经济增长不同，没有自主权，就不可能有真正的人的发展和人的发展。《联合国土著人民权利宣言》明确承认自决权和自主权是土著人民的人权。

二、基于人权的方法与土著人民

12. 发展与人权之间相互依存的国际共识是 1996 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议、联合国千年首脑会议、2005 年在约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议的背景下打造出来的。自其作为一项联合国原则通过以来，基于人权的发展方法已在国际上获得广泛接受，有些国家甚至在国内将其作为制订社会和经济指导方面的公共政策的参考依据。联合国各专门机构、各国际技术合作机构、一些地方和区域的国家发展策略以及许多民间社会组织现在已采用这一模式。

13. 这种方法的基本原则是：实现人权是发展的最终目标。因此，应将发展视为权利人与相应责任人之间的一种关系。根据这种方法设计的所有方案都纳入了人权指标，以便监测和评估发展项目和方案的效果。这种方法的关键在于其与人权标准和原则明确挂钩，并用这些标准和原则确定启动时的情况和目标，并评估发展效果。

14. 基于权利的方法对成果和发展进程本身都很重视，认为在这一进程中应考虑到人权的不可分割性和普遍性；非歧视性，尤其是对弱势群体或边缘群体；参与和授权；问责制。因此，基于人权的发展不但要求在制定优先顺序和在发展话语方面作出变革，而且还要求进行政治和体制变革，将重点从微型项目转移到总体的公共政策上。

15. 承认土著人民是权利主体意味着土著社区应在确定发展优先次序和策略方面发挥主导作用，为实现千年发展目标尤其应当如此。例如在喀麦隆东北部，劳工组织发现国家减贫战略与 Mbororo 地区牧民优先考虑的事不一定协调，因为对这些人来说，减贫的关键在于承认和保护他们对土地和自然资源的集体权利；人身和财产的安全；更多使用牧草地的机会。若能满足这三个条件，Mbororo 社区在教育、保健和食物的权利方面的情况便会有所改善。

16. 迄今为止，没有任何国家政府或国际合作机构在为土著人民执行发展政策和方案时有系统地采用基于权利的方法。在某些案例中，仅在发展话语中提到土著人权利并不一定说明已有了一种基于权利的方法，而实际上，有可能是与使用一种不利于有效促进土著人权利的老式发展模式同时存在。

三、土著人的发展的人权原则

A. 作为权利主体的土著人民

17. 基于人权的方法源于一个发展理念，该理念确认权利主体，而非仅仅是作为公共政策客体的人民。因此，必须将土著人民视为集体权利的主体，集体权利与每个成员的个人权利形成互补。各种国际文书都承认这些权利，特别是《联合国土著人民权利宣言》。《宣言》中规定的原则补充并扩展了载于其他国际文书中的原则，包括 1989 年《劳工组织关于独立国家土著和部落人民的第 169 号公约》以及联合国条约机构的一般性意见。

18. 这些原则是土著人民发展内涵及发展过程的支柱，发展应该具有以下特点：

- (a) 内生性：它应该源自土著人民和社区本身，成为满足土著人民集体需求的手段；
- (b) 参与性：它应该基于土著人民和社区自由和知情的同意，土著人民应该参与发展的所有阶段。任何项目都不应由外界强加于土著人民；
- (c) 承担社会责任：它应该对土著人民和社区本身确定的需求做出反应，促进他们自身的发展积极性。同时，它应该促进对土著人民的赋权，特别是土著妇女的赋权；

- (d) 公平性：它应该平等、无歧视地造福所有土著成员，帮助减少不平等和减轻贫困。
- (e) 自给自足性：它应该为社区所有成员长期逐渐提高生活水平奠定基础；
- (f) 可持续，并保护环境平衡；
- (g) 文化适当性，以便利当事人实现人的发展和文化发展；
- (h) 自我管理型：资源(经济、技术、制度和政治资源)应该由相关者利用其尝试和检测过的组织和参与形式进行管理；
- (i) 民主性：它应该受到民主国家的支持，国家应该致力于人民的福祉、尊重多元文化、并拥有保护和促进所有公民人权、特别是土著人民人权的政治意愿；
- (j) 问责制：负责发展的行为者必须有能力向社区和整个社会明确说明其业绩。

B. 责任人：国家、多边机构和其他行为者

19. 以基于权利的办法实现土著人发展的合理推论，是国家有义务实施最起码的公共政策组合，尊重、保护、保障和促进土著人民的权利。首先必须采取步骤，改善土著人民的生活条件。这不仅要求改变关于发展话语，而且要求公共机构和国际合作的改革。除了国家以外，双边和多边捐助者、国际机构和有些私人企业在基于人权的发展中也起着关键作用，因此，它们也是针对土著人民的政策和方案的责任人。

20. 土著问题常设论坛一直在推广基于人权的土著人民发展办法，开发署在活动中制定了这种办法；劳工组织按照《第 169 号公约》采用了该办法；儿童基金会在《儿童权利公约》第四十五条的执行中也采用了该办法。

21. 森林人民方案在 2003 年对 27 个发展合作机构所作的分析表明，只有 8 个机构有和土著人民进行合作的具体政策。自那以来，一些政策已经更新，如：丹麦国际开发署(丹麦国际署)修订了“丹麦支持土著人民战略”；德国联邦经济合作与发展部近期推出了“与拉丁美洲和加勒比地区土著人民进行发展合作的战略”；西班牙通过了“西班牙与土著人民合作战略”，并批准了《劳工组织第 169

号公约》，将其作为与土著人民开展合作活动的框架。这些政策包括：承认《宣言》中规定的土著人民的基本权利，如自我认定；承认土著人民对其土地和领地的所有权；承认土著人民有权建立和实施他们自己的自我发展模式；有权获得自由、事先和知情的同意，包括有权拒绝与这些权利不相符的活动。世界银行通过了修订的第 4.10 号业务政策，该政策涉及世界银行影响土著人民的活动。其他机构，如日本国际合作银行作了关于土著人民的具体规定，承认尊重土著人民权利的根本作用。

C. 自由、事先和知情的同意

22. 《联合国土著人民权利宣言》的基本条款之一规定，国家“在通过和执行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应通过土著人民自己的代表机构诚心诚意地与有关土著人民协商合作，征得他们的自由、事先和知情同意”(第十九条)。在针对土著社区和人民的发展方案和项目中执行这项原则，是确保尊重土著人民自决权的一个基本先决条件。

23. 根据土著问题常设论坛，自由、事先和知情同意的原则包括以下几个要素：⁵

- (a) 没有胁迫、恐吓或操纵；
- (b) 在任何授权或者开始活动之前留出足够时间征求同意，并对土著协商/共识进程所需要的时间表现出尊重；
- (c) 所提供的资料(至少)覆盖下列方面：任何拟议项目或活动的性质、规模、进度、可逆转性和范围；拟议项目或活动的原因或宗旨；上述项目或活动的持续时间和将受到影响的地区的位置；可能造成的经济、社会、文化和环境影响的初步评估，其中包括潜在风险以及在遵守预防原则情形下的公平、公正的利益共享；
- (d) 土著民族应该指明哪些代表机构有权以受影响民族或社区的名义表示同意，确保性别平衡，并考虑到有关儿童和青年人的看法；

⁵ E/C.19/2005/3, 第 46 至 48 段。

- (e) 资料应该准确，并采用可以查阅和可以理解的形式，其中包括采用土著民族将会充分理解的语言；
- (f) 协商应该本着诚意进行。各方应该开展对话，使他们能够在本着诚意相互尊重以及充分公正参与的气氛下找到适当的解决办法。协商需要时间及各利益攸关者间进行交流的有效制度。

24. 在这方面正面的事例有巴拉望(菲律宾)群岛科伦岛的 Tagbanua Calamian 人，《土著人民权利法》承认他们继承祖先土地的权利。该法律承认，土著社区有权通过代表整个领地的长老理事会，对任何利于土著人民的发展方案和项目做出自由、事先和知情的同意。这个过程使土著社区能够更好地管理其祖先的土地，帮助他们通过控制当地旅游活动创收。

25. 在加拿大，因努伊特人和海达人也有关于自由、事先和知情同意的正面经历。Voisey Bay 镍矿公司、因努人部落和拉布拉多地区因努伊特协会之间达成的一项协议便是一个好例子。该协议承认，地方的土著社区对其祖先的土地拥有宪法赋予的权利，在这块土地上进行采矿活动必须首先获得他们同意。协议使土著人民能够参与项目的设计、就业、环境保护、社会保障和文化保护措施。

26. 虽然这项原则已经是许多国家立法和政策的既定原则，但是特别报告员还是不断收到土著组织关于该原则未予落实的报告。以俄罗斯联邦为例，2000 年发布了关于俄罗斯联邦北部、西伯利亚和远东土著人民的联邦法案，结合了协商和同意的原则。但是土著组织在答复特别报告员就该法案提出的问卷时报告说，该法案并未在所有涉及自然资源开发的案件中有效实施。同样，在哥伦比亚，也不断地有土著组织指责 1998 年第 1320 号法令所设立的协商机制有缺陷。

D. 参与和赋权

27. 参与和赋权是基于人权的发展办法的两个基本相关原则。对于土著人民来说，这两个原则尤为重要，因为在影响土著人民事务的决策过程中，土著人民常被蓄意排斥和边缘化。例如，《联合国土著人民权利宣言》承认，土著人民有权“通过他们按自己的程序选出的代表参与决策事关自身权利的事务”(第十八条)，这是他们行使自决权的基本内容。更具体而言，《宣言》第二十三条声明：

“土著人民有权确定和制定其行使发展权的重点和战略。土著人民尤其有权积极参与制定和确定影响到他们的医疗、住房及其他经济和社会方案，并尽可能通过自己的机构管理这些方案。”

28. 有许多正面的事例可以说明，土著人民的参与对实现发展目标做出了有效的贡献，并同时加强了权利人的机构能力。在阿根廷，全国土著人事务机构设立了土著参与理事会，旨在促进文化之间的对话。土著参与理事会通过制定土著社区土地所有权紧急法令(第 26.160 号法令)等措施，对监督该国土著人民的土地问题起到了关键性作用。在玻利维亚，国家最近通过了新的立法，土著人民在该法律的起草中起了关键作用。

29. 在非洲也有越来越多的法律和项目有土著社区的参与，例如：喀麦隆(1994)、加蓬(2001)和刚果民主共和国(2002)的森林法。喀麦隆的森林与环境发展方案是在世界银行的支持下开发的，通过财产权、土地和自然资源使用的合法化，土著社区参与了森林资源的地方管理。在肯尼亚，政府允许土著人民参与规划程序，即土著人民规划框架，作为肯尼亚农业生产率和可持续土地管理项目的一部分，但是该项目目前还未实施。应注意到，参与的原则不仅限于项目的规划、实施和评估，它还使土著人民能够分享来自发展的收益。例如，尼日利亚正在进行一项协议的谈判，使 Ogoni 社区能够分享尼日尔三角洲石油生产的利润。

30. 在联合国系统内，由开发署和联合国人权事务高级专员办事处联合执行的加强人权方案的核心也是土著人民。该方案由加泰罗尼亚促进发展合作局资助，通过其工作安排，土著人民可以参与联合国在厄瓜多尔、玻利维亚和肯尼亚的国家工作队的工作规划。开发署还发起了亚太地区土著人民权利和发展的区域倡议，已获得柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾、泰国和越南政府的认可。在印度尼西亚，该方案促成了对立法和分析性审查，使政府、国家人权委员会和土著人民走到一起，讨论如何使法律和政策更好地满足土著人民的愿望。

31. 只有加强土著组织、社区和人民的力量，使其成员有能力行使其权利，才能使土著人民实现发展。这也是为什么越来越多的方案都结合了参与、培训和加强体制的目标。例如，2006 年，德国技术合作署推出了加强拉丁美洲土著组织的方案。其他国家的合作机构，如西班牙和丹麦的机构也将加强土著人民能力作为一个优先目标。

32. 墨西哥普埃布拉北部山区的农村发展和社会发展中心可作为地区层级的模范项目。该中心将教育目标与健康、有效和可持续地使用资源以及改善社区产品进入市场的途径相结合。项目建立了五个新的机构实体：即处理农业和家畜问题办公室、农村妇女支持方案、农村招商服务、农村职业培训学校和为农民工提供职业和技术培训的学校。这些学校都采用双语和多元文化的教学方式，它们颁发的文凭受到公共教育部的正式承认。该项目参考了努勒维特地区(加拿大)因努伊特人开发的教学模式，为农村土著人口设立了大学教育方案，项目从社区本身获得资金和人力资源，并得到国家、联邦和国际机构资金的援助。

33. 土著人民的参与和赋权作为基于人权的办法的最佳做法表明，现在应该超越陈旧的发展参与模式，采用新的做法，实现土著人的自主权和自治权。这方面一个创新的实例是赋权安蒂奥基亚土著人民的项目。虽然哥伦比亚处于武装冲突中，但是项目使土著人民能够行使他们的权利和自主权。该项目收到了来自“欧洲促进民主和人权倡议”的支持，也得到了安蒂奥基亚土著人组织、Mugarik Gabe 和 Almaciga 非政府组织的参与。项目通过三种方式促进了对安蒂奥基亚当局和妇女组织的赋权：加强土著人民自主权，特别是土著组织在自己社区内的政治参与；与国家官员和非土著实体进行对话；通过与国际和合作机构的“土著外交”赋权。

34. 对权利人和责任人赋权能够加强机构间的对话，使权利的行使更为有效，这一点对于开发署在菲律宾的项目尤为关键。该项目是开发署和非政府组织——促进社区新闻工作和发展中心的合作项目，目的是推动知识的传播并加强公众对于人权的讨论。参与该项目的既有社区组织，也有政府当局，包括菲律宾人权委员会和菲律宾土著人民全国委员会。通过该项目，菲律宾西米沙鄢地区伊洛伊洛伊省的土著社区自己组织起来，抗议一个水坝建设项目。社区报纸 – TVE 和地方组织携手进行了实况调查，并将调查的结果广为宣传，以便使公众认识到水坝对土著社区造成的危害。

35. 通过权利人和责任人的参与及对其赋权，就有可能为单独的案件找到解决方式，并考虑它们具体的文化特点。如：在卡拉莫贾(乌干达)对游牧社区提供教育方面，为了应对 90%人口为文盲的问题，非政府组织“拯救儿童联盟”提出了一项倡议，促进地方政府和一直采用传统放牧方式的卡拉莫贾社区之间的相互理

解。倡议的部分内容是设计替代教育方式，让以传统方式放牧的儿童在每天早晨和傍晚上课，也让那些想要学习的父母一起学习。这个替代教育体制由地方社区和地区当局联合管理，它为学生提供了进入正规教育体制的机会，使卡拉莫贾儿童能够获得正规教育。

E. 自主和自治

36. 对土著人民发展尤为重要的，是他们“在有关其内部和地方事务以及为自治职能提供经费的筹资方法和方式上，享有自主权或自治权。”（《联合国土著人民权利宣言》第四条）。该权利基于一条原则，即土著人民应参与由非土著实体管理的发展项目和方案，还强调另外一条原则，即土著人民自己必须在土著自身发展中发挥作用。

37. 例如：在拉丁美洲，由于国家实行改革和权利分散，已经逐渐出现了土著政策制定者，他们开始参与国家政策制定机构，特别是地区层级的机构。在厄瓜多尔，在土著组织的动员下，有土著领导人 1996 年当选为 Cotacachi 的市长；还有人 2000 年当选为科托帕希省省长。这也使地方当局有机会对领地政府机构进行调整，为土著社区创造新的机会，使它们能够获得对发展资源进行分配、控制和使用的途径。类似的事例还有智利南部的 Tirúa。1996 年，有一名土著人当选为该市市长，成为智利有民主历史以来的第一例。自那以后，Mapuche-Lafkenche 社区可以从三个方面受惠于地方政府：第一，有更多的资源输入土著社区，用于改善基础设施，特别是改善基本服务；第二，设计了创新的方式，促进土著人民对社区发展规划的参与；第三，建设了新的网络，其中纳入各种国家及国际发展机构，市政府在当中扮演协调员和顾问的角色。

38. 还有土著人民在发展中行使自主权与自治权的其他重要事例，包括土著人民和社区采取措施，直接承担管理国家政策的责任。例如：瓦哈卡(墨西哥)的 Sierra Norte 区域于 1991 年成立了 Zoogocho 地区市政当局联合体，将 21 个萨波特克社区汇合起来。这是一个社区间组织，它基于习惯法而建立，举行的活动旨在促进文化价值、改进基础设施、教育和医疗服务、以及促进农业和家畜生产。大部分来自这些活动的费用都由各自的区当局支付，如果是重大的项目，还能获得国家或联邦资金的资助。

39. 在教育领域，为秘鲁亚马逊的双语教师提供培训的方案便是行使自治权的一个正面实例。该活动是由秘鲁亚马逊族裔间协会和秘鲁教育部联合开展的，方案的目的是通过开发教学资料、学校课程以及培训双语的土著教师，在土著社区进行双语和跨文化教育。自方案于 1988 年创立以来，已经成功地培训了来自 15 个不同土著群体的 800 多名教师。1998 年在巴西 Alto Solimões 地区推出的 Ticuna 教育项目是一个类似项目，成为教育部为土著教育提供国家课程设置参考的模范。虽然这些项目都已取得了积极的成果，但是很难将它们纳入公共教育体系，此外，这些项目对国际援助机构资金的依赖程度依然相当严重。

40. 印度中央邦的教育保障计划开始于 1997 年，其目的是在该邦的土著社区和其它边缘化社区普及基础教育。该计划基于三个级别的机构间的合作，即中央邦政府、地方政府机构(“五人委员会”)和地方社区的合作。邦政府为教师培训和工资划拨资金；五人委员会管理方案资金；相关的社区则负责该计划整体的执行和评估。为了实现普及基础教育的目标，社区有权提出建立学校的要求(对土著社区来说，可以为 25 名儿童建立学校)。从这个经验得出的教益包括，社区本身应高度参与；还应承认公民社会在催化公共政策转变方面的作用。这两个因素加上有利的政治环境，是确保教育权受法院管辖的关键。同样重要的还有，这个计划是自给自足的，因为当局不需依靠捐助者的资金。

41. 在卫生领域，在联合国人口基金(人口基金)的帮助下建立的 Jambi Huasi 健康诊所，对厄瓜多尔的克丘亚人社区具有重要意义。该方案的核心内容是强调将公共服务转化为社区服务，以便更好地照顾土著社区的需求和优先事项。该方案将医疗服务与土著人的知识结合起来，在提供现代药品的同时提供传统药物，包括为以传统方式治病的人提供药用植物药典。

42. 这种方式在国家减贫计划中也得到采纳。例如：尼泊尔的西部高地减贫项目在处理与土著社区和达利特人相关事务中，最先采纳了基于人权的办法。该项目为农发基金和尼泊尔政府的联合倡议，它通过建立基层组织，促进粮食安全。例如：基层组织后来在调动资源和促进政府机构的问责制方面起了关键作用。虽然这些组织所在的部门都是边缘部门，但是项目在发展基础设施、公共服务和开发替代生产活动方面取得了重大的进展。在项目开始的头两年就惠及 4000 多户人家的 2 万多人。

F. 领地控制

43. 基于人权的发展办法的一个基本原则，是人权的不可分性和相互依存性。正如《宣言》(第二十五条)所述，土著人民长期以来坚持请人们注意他们“同历来拥有、或以其他方式占有和使用的土地、领土、……和其他资源特有的精神联系，并在这方面负起他们对后代的责任。”这一点对他们非常重要。尊重土著人民拥有、控制和利用它们历来拥有的土地和自然资源，是享受其他权利，如食物、健康、适足的住房、文化和信教自由的先决条件。越来越多的土著流向城市或者迁徙到其他国家，这个现实与必须确保土著社区控制其领地的需求并不矛盾，反而强调这种需求是发展的一部分。在许多情况下，迁徙只是土著人在绝望境地中万不得已的选择。

44. 国际文书和判例中有一个既定的原则，即土著人民有权享用其历来拥有的土地和领地，因此，国家有责任通过对领地的划界和注册使这些权利生效，并充分尊重有关土著人民的习俗、传统和土地所有权制度(《宣言》第二十六条，第3款)。受影响社区的参与和赋权以及加强公共法律和管理机制是这些实践的基本组成部分。

45. 在该领域颇为领先的举措是巴西的多边土著土地项目。1996年至2006年间，土著土地项目帮助全国印第安人基金会对亚马逊盆地的土著土地进行了划界、批准和注册。项目还支持土著人保护和可持续使用其领地的措施。虽然到目前为止，该土地上只有50%的非法居民进行了搬迁，但是由于该项目的开放式设计，它成功地保留了70%的土著土地。2007年，德国合作机构推出了一个监督划界领地的保护和保存情况的项目。丹麦合作机构也实施了相似的措施，如支持尼加拉瓜两个主要保护区，Bosawas和印第安玉米保护区周围社区土地的注册。

46. 2006年，玻利维亚加大了授予土著土地所有权的力度。按照第3545号《社区复兴法》，有370万公顷土地完全按照基于人权的办法授予所有权，这对当地土著人的发展意义重大。同样，关于在土著领地和农村社区协商、参与和监测与油气勘探相关活动的最高法令承认，土著人民有权按照其习俗和传统，依照《劳工组织第169号公约》的规定，参与商议和参加有关其土地和领地的决策。在玻利维亚，已经推出了与社区旅游业相关的80多项措施。政府政策的目标在于

在土著地区的旅游机构和土著人和原住民之间建立联系，以便他们自己管理旅游业。

47. 这类措施的另一重要事例是印度 1987 年至 1998 年之间实施的奥里萨邦部落发展项目。这是一个综合发展项目，其组成部分之一是对奥里萨邦的土著土地进行注册和合法化，包括正式承认土著人民历来使用的农田和森林。该措施不仅承认了相关社区的财产权利，而且有利于恢复生态平衡、提高这些土地的生产率。

48. 在保护区也出现了良好的做法，使环境保护的目标和制度改革进程以及土著人民的赋权结合起来。由坦桑尼亚联合共和国和丹麦国际开发署开展的双边合作活动——Ereto 项目自 1998 年以来，保护恩戈罗恩戈罗火山出口地区的工作一直有当地牧民社区的参与。该项目的基石是将尊重传统放牧方式和保护相联系，作为相互促进的目标，而不像其它国家的政策所反映的那样，将二者作为互不相容的因素。对当地社区的赋权、由社区自己开展支持家畜养殖措施等因素被看作项目成功的关键。

49. 在更近期的案例中，新型的受保护区域采用了联合管理模式，如玻利维亚指定的土著保护区。在那里，土著人的土地权得到充分承认，因此他们保留了对保护区的控制和管理，这种做法将保护、发展和土地控制的目标合而为一。Isiboro Sécore 国家公园是 1965 年建立的保护区，在土著人的要求下，1990 年，该公园取得国家公园和土著领地的双重地位。在阿根廷的内乌肯省，国家公园管理局和内乌肯马普切人联盟商定，建立一个管理系统，使土著社区参与如家畜养殖、旅游和保护区森林产品收获等问题的决策。该做法在其它新保护区也得到采用，现在这些保护区由国家原住民咨询委员会进行管理，委员会由生活在这些地区和周边的土著社区代表组成。

50. 同样的做法也出现在厄瓜多尔的 Cordillera del Condor(Condor 山区)。在那里，环境组织提出的建立国家公园的计划遭到了当地土著社区的反对，引发了人们对现有环境立法的担忧。经过社区和环境部的协商，现在的计划是建立一个“舒阿尔人保护区”。

51. 印度尼西亚的托罗人传统上居住在苏拉威西地区，即现在的 Lore Lindu 国家公园。1993 年至 2000 年间，托罗人执行了一个特别计划，包括记录相关社区

的习惯法以及在他们的参与下划定其领地。该计划是与负责 Lore Lindu 国家公园的有关当局进行正式协议谈判的基础，谈判的结果是承认国家公园中托罗土著人的领地。该项目的收益包括防止公园中曾经猖獗的非法砍伐、加强传统当局的体制以及国家资源使用和保护的习惯做法。

52. 不列颠哥伦比亚省的 Squiala 第一部落组织告知特别报告员，在 Squiala 第一部落组织与印第安事务司达成特殊协议之后，该部落获得了对其历来拥有土地的控制权。基于该协议，部落社区已经制定了自己的土地法，并以之为法律框架，以确定哪些受保护土地应保留、哪些用于宗教目的、哪些用于经济发展。这种类型发展的收益由社区本身保留，并按照治理和经济责任的特定指导方针进行管理。

53. 过去的事例表明，土著人自发及自觉的行动决定了他们自己的发展，国家承认这一点，并通过正式协议帮助他们对历来拥有的领土进行可持续管理的合作。这类基于人权的实践成功的关键因素是相关土著社区的能力建设，它能够便利社区参与管理和地方一级的制度改革。在这些案例中用于取得领地控制权的战略使土著人和社区享有更大程度的自决权。

G. 不歧视

54. 基于人权的发展办法强调，平等和不歧视原则以及对边缘化群体和受社会排斥群体给予优先重视具有重要意义。《联合国宣言》还强调，国家应采取“有效措施，必要时采取特别措施，确保不断改善土著人民的经济和社会状况。应特别关注土著老人、妇女、青年、儿童和残疾人的权利和特殊需要”(第二十一条第二款)。

55. 特别报告员反复指出，土著妇女受到多重歧视。⁶ 有多项研究表明，土著社区的发展项目与方案的参与程序和决策经常将妇女排除在外。这意味着，虽然妇女在其社区的社会经济生活中作用重大，但是发展政策和措施经常无法反映她们的优先事项，这一点反过来使她们的边缘化更为严重。因此，土著人发展的最佳做法应该特别重视妇女在其文化环境中的作用。

⁶ 见 A/HRC/4/32，第 67-72 段。

56. 国际农业发展基金会(农发基金)与坦桑尼亚联合共和国马萨伊社区合作进行的活动表明,考虑妇女在社区内的作用和责任具有重要意义。这些活动显示,马萨伊妇女在照顾家畜方面起着重要作用,因为她们每天通过挤牛奶、销售牛奶等活动与家畜频繁接触。而且妇女还是推行游牧方案的关键主体。在这方面,提供性别分类数据尤显重要,这些数据还能够帮助重新评估传统知识通过妇女传播的程度。在菲律宾,世界农林中心(农林中心)也有相同的经历。农林中心为 Subanen 社区提供技术支持,帮助他们记录以及以法律形式保护其传统的民族植物知识和生物多样性资源。该项目表明,妇女拥有渊博的生物遗传资源知识,包括稻米种类的知识,这对于社区的营养和健康至关重要。

57. 加强组织和赋权对确保土著妇女参与发展进程甚为关键。因此,一些综合项目现在都纳入了加强权利人地位的具体措施。在巴拿马,“达连人可持续农业发展和环境保护项目”的一项内容,是法律承认土著妇女组织和为其提供培训,帮助她们管理自己的活动和项目,鼓励不同土著群体和少数民族社区妇女开展更密切的合作。同样,危地马拉“基切省重建和发展方案”的主要目标之一是使妇女参与内战后社区系统的重建。该方案自己还制定了一个减轻妇女日常工作负担的目标,以便使妇女参加政治和决策过程,它的另一个目标是加强土著妇女组织和微型企业。

58. 加强体制的进程使土著妇女组织能够更密切地参与方案管理。例如, Ngöbe 妇女协会对促进巴拿马 30 多个 Ngöbe 社区的医疗和生殖健康服务起着根本作用。由于协会的名望很高,对帮助相关社区的妇女和女童、以及她们的丈夫与父亲起了重要影响。

59. 加强土著妇女组织的体制也是促进尊重人权和解决特别与妇女相关问题,如性别暴力的关键因素。正因如此,妇发基金在玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥和秘鲁推动妇女组织的能力建设,并加强其体制,它鼓励揭露针对妇女和女童的暴力行为,并通过国家司法制度和传统土著司法制定应对这类暴力行为的机制。

四、结 论

60. 过去 50 年中，虽然在消除大部分土著社区所遭受的贫困和边缘化方面投入了大量努力和资源，但是，这些社区的经济、社会 and 人的发展水平普遍依然很低。发展政策的影响力有限，关键是因为它们没有解决土著人民边缘化的结构性原因，与这些原因直接相关的，是土著人民个人和集体的人权得不到承认、保护和保障。

61. 基于人权的办法认为，土著人是拥有充分人权的人，并将实现他们的权利作为发展的基本目标。世界各地许多最佳做法的记录显示，只有尊重土著人民的权利，并确保这些权利的实现，才可能实现内生的和可持续的发展。

62. 在社会和政治进程中，基于土著人民权利的发展经证实的最佳做法都是由土著社区和组织发起的，他们通过这些做法行使和捍卫他们的权利。这些赋权的过程基于土著人民对自己拥有权利的假设，也基于他们组织起来、要求尊重和行使其权利的能力及政治参与能力的加强。

63. 基于人权的办法具有一个原则体系，可用于制定、应用和评估建设性的政策以及政府和土著人民之间的协议。随着近期《联合国土著人民权利宣言》的通过，发展的利益攸关者现在有了一个可利用的清晰的监管框架，指导制定发展政策和有针对性的行动。

64. 载入《宣言》的权利和原则与基于人权的办法的基本原则相呼应。在《宣言》之下，基于人权的办法要求尊重土著人民在发展中的自决原则，即自由、事先和知情的同意；参与和赋权；自主和自治；加强他们对自己土地的控制和不歧视。

五、建 议

65. 鉴于以上考虑，特别报告员向各国政府、特别是负责社会政策和发展的政府机构、联合国机构和国际组织、国际金融机构和援助机构、国内和国际非政府组织、土著组织和土著人民本身提出以下建议：

A. 一般性建议

66. 公共政策的制定和执行必须遵守《联合国土著人民权利宣言》、《劳工组织第 169 号公约》和其他国际文书中规定的权利，并遵守人权机构的判例。

67. 针对土著人民制定的社会和发展政策和方案，必须以促进尊重这些土著人个人和集体的人权为目标，并保证这些政策和方案符合他们的权利。因此，必须从实现该目标的贡献出发，制定和评估这些方案和政策。这就要求与土著人民合作，制定操作层面的标准，将不同利益攸关者的活动和衡量这些活动影响的指标结合在一起。

68. 在任何情况下都不应允许发展活动有悖于土著人民人权的一般原则。因此，在土著人民占据的土地和地区开展项目前，必须对项目进行社会、文化和环境影响研究。

69. 关于土著人民的社会和发展政策和方案必须基于相关社区自由、事先和知情的同意。这些社区必须有效参与优先事项的确定，并参与旨在帮助这些社区及其组织加强能力的发展活动的设计、执行和评估。必须以土著人民自己提出并确定的发展举措为优先项目。

70. 针对土著人民的社会和发展政策和方案必须适当考虑这些相关社区个人和集体权利的状况，以便找出歧视、排斥和边缘化的根本原因。在这个过程中，必须努力辨别权利人，并特别关注土著社区中的弱势群体和边缘化群体，以及相关的责任人。

71. 国家的正常预算必须为土著人民社会和发展政策和方案拨款。必须采用基于人权的预算编制方法，使预算编制过程所有阶段的决策都符合透明、问责、不歧视和参与的原则。

B. 对捐助者和国际机构的建议

72. 参与合作者不应支持造成、或可能造成接受发展援助国家土著人民权利遭到直接或间接侵犯的方案和项目。

73. 合作伙伴应该与土著社区及组织直接合作。

74. 发展合作伙伴应该确保，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，保证土著人民有效行使其权利。

75. 发展合作伙伴应该特别关注加强政府和公民社会机构的能力，包括支持必要的改革，将土著人民权利纳入法律和公共政策，以确保土著人民有效行使其权利。

76. 同时，应采取步骤，加强政治参与和问责机制，支持土著人民确定其优先事项和行使其权利的努力。

C. 对联合国人权事务高级专员办事处和

联合国开发计划署的建议

77. 必须应用基于人权的土著人的发展办法的根本原则，使负责执行公共政策和合作的人，以及土著人民本身，在制定、准备、执行和评估利于其发展的政策、方案和项目时能够援引这些原则。特别报告员建议，人权高级专员办事处和开发署应作为促进基于人权的发展办法的关键主体，开展良好做法的研究，并编制一份手册，说明在涉及土著人民的发展活动中对该办法的应用。

-- -- -- -- --