



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/78
16 February 2006
CHINESE
Original: SPANISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 15

土 著 问 题

人权与土著问题

土著人民人权和基本自由情况特别报告员

罗道弗·斯泰芬哈根提交的报告^{*}

^{*} 本文件迟交是为了尽可能收入最新资料。

内 容 提 要

自土著人民人权和基本自由情况特别报告员向人权委员会提交了上次报告以来，他对南非(2005年7月28日至8月8日)和新西兰(2005年11月2日至11日)进行了正式国别访问，视察了土著人民情况。这两次访问的报告分别载于E/CN.4/2006/78/Add.2和3号文件。

许多国家在国内立法方面中虽取得了进展，确认了土著人及其权利，但在切实贯彻上述立法措施方面则遇到了许多日常现实中的障碍，形成了执行上的鸿沟，这就是本报告侧重的问题。报告叙述了一些主要障碍以及为克服这些障碍所采取的措施，利用各区域的实际例子说明了这个问题。

本报告还提供了2005年1月1日至12月31日期间收到和转送的一些关于侵犯人权指控的来文和各国政府的答复，以及继特别报告员访问之后收到的后续情况资料。特别报告员还应委员会的要求发送了一份进展报告(E/CN.4/2006/78/Add.4)，阐述了正在为落实特别报告员历次报告所载建议而采取的各类最佳做法开展的活动。

本报告还附有2005年7月25日和26日在日内瓦各国议会联盟总部和2005年10月12日至14日在亚利桑纳州图森的亚利桑纳州立大学法学院为支持特别报告员这方面工作举行的关于宪法改革、立法和落实土著人民权利法问题国际研讨会的一些结论和建议(E/CN.4/2006/78/Add.5)。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 4	4
一、土著人民：保护和增进土著人权利的立法和案例		
法执行情况	5 - 79	5
A. 增进和保护土著人民人权现行立法的概览	7 - 13	5
B. 现行立法执行情况分析：进展和障碍	14 - 79	6
二、结 论	80 - 92	20
三、建 议	93 - 114	22

导 言

1. 人权委员会第 2001/57 号决议确立了特别报告员的任务，并于 2004 年将任务期限再延长了 3 年。2005 年，特别报告员向委员会提交了第四次报告(E/CN.4/2005/88)并向大会提交了第二次报告(A/60/238)。2005 年期间，他分别于 7 月 28 日至 8 月 8 日对南非和 11 月 2 日至 11 日对新西兰进行了正式访问。两次访问的相关报告载于本文附件(E/CN.4/2006/78/Add.2 和 3)。

2. 现在特别报告员高兴地向委员会递交第五次年度专题报告，其中探讨了有关宪法改革、立法以及保护和增进土著人民权利的立法和执法及其有效适用的专题，以及落实各类国际标准和相关条约组织决定的情况。

3. 特别报告员遵照 2005/51 号决议向委员会提交了一份进展报告，阐述了就落实其历次报告所载建议而采用的最佳做法展开的研究(E/CN.4/2006/78/Add.4)。他出席了与联合国人权事务高级专员办事处项目相关的各类政府相关部门会议，以落实特别报告员对墨西哥和危地马拉的建议。他还与联合国各个特别人权机制和机构联络。作为 2004 年对哥伦比亚访问的后续行动，他与秘书长关于防止灭绝种族问题特别顾问互相通报了由于亚马逊区域的暴力造成该区域某些弱小土著社区濒临灭绝的极端脆弱情况(见 E/CN.4/2005/88/Add.2)。就上述这些报告曾向哥伦比亚当局征集进一步的资料，而且特别报告员坚信，政府的合作可澄清情况，避免可能无可挽救的后果。为编写本报告，他得到了各国政府、联合国各机构和方案以及许多土著人民组织、人权社团、学者和研究员以及专业人员的支持。他们提供了有关土著人民权利的一些立法、政治、司法及行政专题有价值资料。

4. 遵照委员会第 2005/51 号决议，人权高专办组织了有关这一专题的两期国际专家研讨会：第一期与各国议会联盟一起举办；第二期与亚利桑纳州立大学联合举办。这两期研讨会都为本报告提供了极佳的投入。这两期研讨会的结论和建议都已报送委员会供参考(E/CN.4/2006/78/Add.5)。特别报告员感谢国际劳工组织国际劳工标准司、各国议会联盟秘书长 Anders B. Johnsson 及其同仁、亚利桑纳州立大学 James Anaya 及其课题小组、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的土著和少数民族问题小组和(意大利)帕维亚大学欧洲合作与发展高等研究学院为支持他履行其任务提供了合作。特别报告员还感谢美洲人权机构、portal Alertanet 法律与社会机构成员提供了协助，并感谢其他与其合作的人们。特别报告员注意到土著问题常设论坛第四届会议向他提出的建议并将在工作中考虑到这些建议。

一、土著人民：执行保护和增进土著人民 人权的立法和案例法

5. 第一个“世界土著人民国际十年”(1994至2004年)期间,许多国家确立了立法程序和宪法改革,承认土著人民及其权利,包括承认语言、文化和传统;事先和知情磋商的必要性,对获取自然资源和土地的管制;或在某些情况下承认自主和自治。尽管有了这些进步,但在立法与日常现实之间仍存在着“执行鸿沟”。遵循与恪守法律遭到大量障碍和问题的围困。本报告探讨了其中一些障碍和问题以及为克服障碍和问题采取的措施,就此情况列举了世界各地的某些实例。

6. 特别报告员相信,其报告着重阐述的一些因素可对各国政府致力于更有效落实关于增进和保护土著人民权利现行准则起指南作用。

A. 增进和保护土著人民人权现行立法的概览

7. 在曾经一度长期不承认土著人民为国家人口中特殊群体的美洲大陆上,近几十年来实施了诸多与土著人民相关的宪法改革,或新制定了专门法。阿根廷、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉已实行了宪法改革,在宪法上承认了土著人民的一些权利。加拿大1982年《宪法法案》承认原住民权利,但是,美洲区域的其他一些国家尚未在其宪法中承认土著人民的权利。

8. 这些立法改革包含了许多问题,如土地所有权和领地权利、个人使用本民族语言、教育和文化,甚至有时涉及自主和自治,以及习惯法(有时称之为“惯例与习俗”)。在二十世纪的最后十年期间,除了智利之外,所有安第斯国家都修订了宪法,承认法律的多元化,批准了国际劳工组织有关土著和部族人民的第169号公约:哥伦比亚(1991年)、秘鲁(1993年)、玻利维亚(1994年)、厄瓜多尔(1998年)和委内瑞拉(1999年)。智利曾就此问题颁布了一项1993年法案,正有待于就此问题推行宪法改革(见E/CN.4/2004/80/Add.3)。这些宪法以类似的措辞承认,土著和原乡人(*campesino*)主事人具有依据其习惯法或习俗(实施司法或解决争端)的司法管辖权。

9. 新的多元化宪法主义强调承认土著人民为政治主体,不是单纯接受他人政策的客体;这就改变了一个民族国家的特征,即现在承认自己是多族裔和多文化的

国家；承认拥有本族特征的个人和集体权利；并承认法律上的多元性。然而，在美洲区域，体制上的落实、立法和案例法的发展以及各土著人民和原乡人自身改革的适度从来就不平衡。

10. 世界其他地区也颁布了有关此议题的立法。1999 年俄罗斯联邦《关于保障数量弱少土著人民权利的联邦法》是该国家承认土著人民权利迈出的第一步。这项法律为土著人民权利提供了司法保护，并保护土著人民的环境、生活方式、经济和传统文化及语言。2001 年，新立法确立了关于传统上归属土著人民管理的领地的条例。

11. 某些亚洲国家虽未普遍接受这个概念，但也在促进对土著人民的承认。柬埔寨法律承认与土地和森林管理相关的各类权利。早在 1954 年，马来西亚通过了《土著人民法》，保护被统称为 Orang Asli 的土著群体。菲律宾 1997 年《土著人民权利法》承认土著人民的各类权利(E/CN.4/2003/90/Add.3)。

12. 在非洲大陆上，只有极少数几个国家承认其领土内存在着土著人口。有些立法提及了这些土著社区，但立法基本上是要确认单一的民族身份，并非要承认各个土著人民的具体身份。

13. 埃塞俄比亚宪法提及埃塞俄比亚境内的每一个民族、部落和人民都拥有无条件的自决权；喀麦隆和乌干达宪法保护少数人和土著人民权利。阿尔及利亚 1996 年宪法承认阿尔及利亚文化的 Amazigh (Berber)方面，而纳米比亚宪法承认 Nama 语言。南非虽未正式承认土著人民语言，但 1996 年宪法列入了有关 Khoe 和 San 族人的条款，并保护土著语言的使用(见 E/CN.4/2006/78/Add.2)。

B. 现行立法执行情况的分析：进展和障碍

14. 虽说推行了这些立法措施和体制改革，在立法与日常现实之间仍存在着“执行鸿沟”。在推行全面落实立法方面的进展时面临着许多障碍和问题，对此，已经采取了各类措施。

土著人在立法机构中的参与和代表比率

15. 就土著人民民主参与政治进程和国家事务而论，土著人民成功地改善了他们的公民权利。近几年来，由于新立法在一定程度上开拓了空间，土著人民的社会

组织和运动依照各国国情，越来越多地参与了选举政治。例如，2005年9月，毛利人党赢得了新西兰议会中的四个席位。Pachakutik 土著人党派参与了厄瓜多尔政府几个月的执政工作。2005年12月，玻利维亚有史以来第一次多数票推选出了一位艾马拉族总统。

16. 然而，土著人民对其各自国家政治生活的参与程度仍然较低。尽管土著人民在国家议会和省立法机构中有了其代表，但在各立法机构的工作中未体现出对土著人民所关注问题的充分表达，其部分原因是土著人民在选举过程中遭到排斥。因此，在某些情况下已经采取了一些措施，通过代表比例配额(例如哥伦比亚、委内瑞拉和新西兰)确保立法机构中土著人民的代表席位。

17. 土著人民作为少数民族往往不得不与其他利益集团进行谈判。这就意味着在议会活动中土著人民自身的要求被冲淡，而且他们亦不能在议会所有的相关委员会中都占有席位。这种情况被描述为妨碍将土著人民议程列入立法程序考虑的主要障碍。

各项法律的不一致与体制性障碍

18. 人们指出，许多国家的国内立法与有关土著人民人权的国际标准和原则之间存在着差距。即使得到批准的国际标准，也并非始终和自动成为国内法的内容部分。公共官员有时无视这些国际标准以及法院的案例法。据报告所称的另一个问题是，各不同的法律，诸如一些有关采矿或自然资源管理的法律，与土著或人权立法不一致。

19. 法律之间不一致、法律得不到实施和无意或有意地忽视国际标准问题，在不同层次上以各种形式显现。例如，由于资源匮乏无法对专业人员进行培训，或缺乏从属法或附属条例，使得公共行政部门没有实施一般立法或国际标准必要的法律 and 实际手段。

20. 面对上述缺陷，厄瓜多尔土著人民往往选择自我推行的方式，通过其本身熟悉的机构，传统的 *cabildos* 和社区集会处置司法事务。然而，普通司法制度与土著司法管辖之间会出现司法管辖权的冲突现象，为此得由最高法院作出裁判。例如，智利和菲律宾即存在着土著立法与各类(有关采矿、水、渔业、林业等)部门性法律之间不一致的典型实例，若适用这些部门性法律就会严重损害土著社区的权利。智

利上瓦斯科 Huasco 社区即是一个实例。由于一个开采项目要铲除用于农耕灌溉目的河水的渊源—冰川，造成了对该社区领地权的威胁。最高法院维护 Toconce Atacameño 土著社区的裁决是一项积极的措施，确认了该社区的世代祖传水域权，驳回了一家私营公司的要求。

立法和案例法

21. 关于土著问题的新立法偶尔会非但未增进土著人民的权利，反而产生了限制他们要求的后果。俄罗斯联邦最近通过了维护和增进俄罗斯北方、西伯利亚和俄罗斯远东地区少数人民文化权利新法律，但却未给予土著人民土地和自然资源权同等的关注，而土地和自然资源是土著人民主要问题的根源。俄罗斯还为土著人民制定了自治制度法律，但自治法律却遭到了一些地方和区域政府的抵制，并因此未能得到切实执行。

22. 近几年来对一些现行法律进行的修订，有时甚至以维护普遍利益为名义所作的修订，实际上削减了土著权利。澳大利亚 1998 年《原住民地契修订法案》废除了原住民土地所有权，并限制原住民今后就某些土地使用方式进行谈判的权利。消除种族歧视委员会对这项法案一再表示了关注。最近《新西兰海滩和海床法案》(2004 年)宣布一些属于此类别并在传统上属原住民毛利人的地区为国有资产，从而削减了毛利人的祖传权利(见 E/CN.4/2006/78/Add.3)。

23. 有时，对有关土著权利的法律修订案否定了原先的进步。2004 年俄罗斯联邦对一项联邦法的修订限制了仅四年前才立法规定的土著权利。原先保证为土著社区提供的免费社会服务被撤销，而在另一项有关地方社区的法律修订中，政府撤销了其经济支持，并限制了地方决策权。

24. 柬埔寨《土地法》显示出了赋予土著人民而不是承认土著人民土地权的大家长作风。2000 年台湾宪法改革确认了文化多元性的政策，并承诺政府维护和扶持发展土著语言和文化，增进原住民的政治参与。对于 12 个得到承认的土著人族群设立自治区域的设想正在加以考虑。

25. 一些国家已经建立起了审查本国土著立法及立法实施情况的公共机构，如菲律宾的全国土著人民事务委员会和越南的少数民族事务委员会。经常遇到一些议论，认为这些是由政府官员组成的机构，不代表土著社区和人民。菲律宾的这些机

构由总统任命；2004年，澳大利亚撤销了土著居民和托雷斯海峡岛民委员会，由一个政府任命的咨询机构全国土著人民事务委员会取而代之。

公共行政管理问题

26. 阻碍实施土著权利立法的一个主要问题恰恰源于公共行政部门的体制结构，其中往往充满了官僚主义拖沓、僵硬的管理作风、缺乏灵活性和创建性、由上而下的集权主义决策方式，并缺乏民众参与。除此之外，还不妨指出建立有效报告和结果评价机制的困难，且不提各种腐败行为。以上不是针对任何一个具体政府的批评，而反映了特别报告员从各类土著消息来源收到的申诉和报告叙述的各级公共行政部门在与国际和国内人权立法要求保持一致方面存在的问题。

27. 委内瑞拉(1999年)宪法建立了各类公共组织负责有效增进和保障土著人民权利，诸如集体土地权、土著的特殊司法行政权及土著人民的参政与咨商权。然而，原拟规制宪法成果的“土著人民和社区法”仍未得到批准。迄今为止，只有法院通过少数意义重大的裁决，实际落实了上述宪法成果。

28. 厄瓜多尔宪法承认该国多族裔特征和文化多元性及立法多元性，包括文化、语言、领地、组织形式、土著权利和土著司法行政在内的集体权。至今，为规约和管理行使上述这些权利所需的《组织法》尚未获得通过。

29. 智利《土著人民法案》承认各类土著人民权利。1991年和2005年，执政政府提交国民议会审议有关土著人民的宪法改革议案，然而至今仍未获得通过。与此同时，《土著人民法案》设立了全国土著人民开发公司，原先该公司设有经土著人民选举产生的土著代表，而如今这些成员则由政府任命。创建“土地和水资源基金”是为了以补贴方式或在发生纠纷时出资购地。关于文化权利，该法案规定在土著人口密集的一些区域发展跨文化的双语教育体制。有报告称，在上述两方面都出现了拖延和障碍，限制了这项法律的实施(见 E/CN.4/2004/80/Add.3)。

30. 玻利维亚《政治宪法》承认玻利维亚为多族裔和多文化组成的国家。同时，承认尊重和保护土著人民的社会、经济和文化权利，尤其是有关土著人民原籍社区土地权和土著社区的行政和司法职能权。然而，人们感到其中许多权利只是规范层次的表面文章，未曾指望会对土著社区和人民产生效用。

31. 哥伦比亚 1991 年《政治宪法》在根据法律批准保留土地之际，承认土著人民的传统保留地，并尊重土著人民的文化、语言和传统。宪法还确立了土著特别司法权，其中承认土著法律，规定土著法律与实在法的一般司法权并存。宪法法院须解决两种司法权之间的不协调情况(见 E/CN.4/2005/88/Add.2)。

32. 该地区其他各国也取得了立法上的进步。危地马拉宪法承认玛雅人土著群体的习俗、社会组织形式和语言。宪法还承认玛雅人社区和集体土地所有权。但是，迄今为止，尚未通过本应落实以上一整套条款的《组织法》。1995 年签订的关于土著权利和文化问题《和平协议》已融入了宪法，但在 1999 年公民表决中未得到批准，因此，《协议》的实施被暂时搁置，对危地马拉土著人民权利形成了不利的影响(见 E/CN.4/2003/90/Add.2)。

33. 当各政府机构不能就涉及土著人民的不同立法条款作出适当解释时，或当有关保护人权的宪法原则由于次级法律标准被逐渐弱化时，即产生了尤其复杂的问题。在秘鲁可看到这种窘况的实例。秘鲁第 22,175 号法令规定了土著人民“自愿隔绝状况或原始接触状况”的领土保留地。这五个现有保留地虽已划定了界线，然而则成了采矿、碳氢化合物或森林开采特许权的对象，损害了土著人民的某些个体和集体权利。秘鲁仍未确定保护秘鲁亚马逊地区土著人民权利必需的政策、法律框架或体制安排。那些与各土著人民形成长期接触的各类社会和经济行为者造成损害的证据俱在。

34. 穿越秘鲁亚马逊地区的天然气管道也对秘鲁亚马逊地区的土著人民产生了影响，在 2005 年造成了令人震惊的状况，由此设立了一个特别委员会起草一份保护自愿隔绝或原始接触状态土著人民的议案。但是议会提出了一项反议案，拟限制或废除特别委员会拟议保护土著人民的特设制度。若这项反议案法律获得通过，会使保留地的土著社区失去保护。

35. 2001 年墨西哥通过的土著问题宪法改革条款仍有待实施。这一条款既未满足土著人民的要求，也不符合 1996 年政府在和平谈判时同意的承诺(见 E/CN.4/2004/80/Add.2)。随后，共和国各州通过了各自有关土著问题的立法改革，但这些改革的推行尚未对土著人民形成重大的切实成果。特别报告员在其报告中建议，应当在全国重新展开有关土著问题宪法改革的辩论。

36. 需不断给予关注的最重要专题之一是，在涉及土著人民人权的事务时，各法院解释和实施国内立法和国际人权标准的作用。一些国家如加拿大、哥伦比亚和委内瑞拉等虽已取得了重大进展，但另一些国家在关于土著权利的案例法方面，显然仍处于停滞状态。对于主管这方面专题事务的法官和其他司法人员必须进行深入和持续不断的培训，必须建立起有效承认法律多元化的机制；换言之，这样才可使实在法与土著法共存。在基于英国习惯法的国家，案例法是逐案积累形成的，一些法院下达了极有利于土著社区的裁决和决定，而另一些国家(例如，美利坚合众国、加拿大、澳大利亚和新西兰)则坚持采取歧视性态度。

37. 有效地承认土著法往往是困难的，甚至那些正式承认法律多元化的国家也难以承认土著法。有报道说，一些原先由土著当局下达的裁决被国家法院所推翻。即使法院得出对某个土著社区权利有利的结论，政府和立法机构也可不采取执行或实施这些进步的必要措施，迫使所涉利益各方再次向法院提出上诉，使所涉利益方须在金钱和时间上付出往往难以承担的巨大代价。

38. 加拿大不列颠哥伦比亚省政府拒绝承认土著居民的地权。然而，法庭裁定原有的土地所有权并未废除。经数年谈判之后，通过了有关此问题的法律《条约委员会法》。其中所涉一个土著居民群体申诉说，不列颠哥伦比亚省并未本着诚意进行谈判，对该社区行使其权力制造了种种障碍，而且仅承认土著主张传统领地的 8%。该社区申诉说，有关谈判在就先前侵犯该社区土地权行为提供赔偿这个问题上一无所获。

39. 在一些案件中，虽说法庭作了有利于某个土著社区、部族或人民权利的裁决，但仍会遇到相当大的障碍，政府和立法机构不采取执行或落实此种裁决的必要措施，迫使有关当事方向法院再度提出上诉，往往在金钱和时间上付出往往无法承担的很大代价。

40. 在推行宪法重大变革之际，未同时对刑法作出必要的更新补充。(秘鲁)Moyabamba 法院以擅自越权罪的指控，监禁了乡村巡逻队(土著社区为防止犯罪并维持法律和秩序组建的乡村团体) 队员，因为该乡村巡逻队队员在行使他们的公认权力时，拘留了四名被控犯有重大罪行的人。然而，最高法院承认宪法确立的特殊司法权，无罪开释了巡逻队队员。在 1993 年宪法改革十年之后，最高法院为秘鲁多元化案例法的起步开拓了道路。某些恶意的批评者指责乡村巡逻队违反人权，

但是这些案件表明，尚未设立一个跨文化的程序性机制来解决据称土著社区或巡逻队特别司法权用权过度或可能侵犯个人人权的问题。

41. (墨西哥)格雷罗州土著社区各自建立起了社区警察，负责处置类似秘鲁巡逻队面临的问题，但是，与秘鲁巡逻队不同，社区警察未得到法律正式承认。然而，社区警察以联邦政治宪法和劳工组织第 169 号公约为依据从事值勤工作。恰帕州一些印第安人社区也启用了类似的机制，建立起了实际上的特殊司法权，然而，这些司法权尚未得到国家立法的承认(见 E/CN.4/2004/80/Add.2)。

42. 哥伦比亚宪法法院就土著人权利对宪法作出了建设性的解释。过去几年来，该法院下达了许多有利于土著人民权利的裁决，从而协助巩固了法律多元化和土著人民特殊司法权的理念。

43. 巴西虽经过许多年的谈判和正式手续之后为土著人民划定和注册了 Raposa Serra do Sol 土著人保留地，但仍发生侵犯这些社区权利的行为，诸如鼓动其他地区人民向保留地移民、授予采矿公司土地开采特许权、建立城镇和农业定居点以及水利工程项目和军事基地。虽然司法部将绝对所有权授予了土著人民，但高等法院仍在审理一些争议案件，这是有害于土著人民权利的。

44. 有些国家政府针对土著组织的社会奋斗、主张和抗议实施反恐法。特别报告员认为，对在这些运动的范围之下所犯的普通罪，采用维持治安的一般法律就足够了。他认为，采用特殊法律，不仅适得其反，且造成了侵犯人权的风气。特别报告员就引起他注意的一些案件提议，不该运用特殊法将提出社会抗议和进行社会奋斗的土著人民列为罪犯；这些法律最好应予以废除。他高兴地看到，2005 年中期因被控阴谋实施恐怖主义行为而遭审判的马普切民族领导人被无罪开释。(E/CN.4/2006/78/Add.1)。

45. 一些亚洲国家虽制定了关于土著人的立法，但并非所有立法都得到充分落实。法律冲突往往造成对土著人权利的忽视。对土著人民与非土著人民实施的土地权双轨制度造成了混乱，反过来又导致对土著人更多的侵害。例如，即使土地规则赋予拥有习惯权者优先权，但他们的要求往往遭忽视，而其他人或者企业则受到偏向。

46. 为全面加强保护和增进土著人民权利，有些国家建立起了土著事务“监察专员”机构或类似机构，甚至有时在(若存在的话)国家监测专员或类似(委员会、维护者办事处和人权律师)机构办事处设有一个部门或办公室专管涉及土著人民的问

题。根据特别报告员收到的资料，这些机构往往人力和财力资源匮乏，因此在处置所有其管辖领域所产生的问题时应付能力被削弱。除此之外，在整个国家体制范畴内，人权事务专员体制通常处于次等地位。

47. 美洲人权机构开展的比较研究表明，这些机构通常从事调查、调解、代理代表和教育活动。这些机构有时提出立法倡议。一般而言，这些机构的结构薄弱，且并非完全独立，机构预算不足，其任务授权往往缺少法律依据。这些机构在土著区域并无实地人员，无法调查民间个体所犯的侵权行为。这些机构缺乏有素质的工作人员，与各土著组织的未保持适当的关系，而且这些组织的维权作用实绩不佳。这项研究建议在机构和法律上予以加强，实现独立和争取民间支持，拥有稳定和独立的预算，对民间个人所犯的侵权行为拥有调查权，扩大监测履约情况的职能，建立保护土著人民的专职机构，拥有充分的财政来源，扩大对土著区域的地理覆盖面，雇用土著工作人员，增强律师的调查、立法倡议和实权，支持习惯法和诉诸司法，并与各土著运动协调配合。

48. 特别报告员最近与许多土著社区和组织谈话的专题之一是，它们可诉诸的磋商和参与机制不足。实例之一：那些直接或间接受影响土著社区往往申诉说，许多政府决定实施开发项目、勘探或开发自然资源，修订现行立法或运用各类行政措施时，并没有考虑到土著社区，而且漠视或将土著人权利撇在一边。在确实设有磋商机制的情况下，就所得到的结果来看，可认为这些磋商机制既无充分的参与性和透明度，或无实效。

49. 许多申诉人还提及，在执行对土著人民、其土地、领地、资源及环境、其地位及文化环境形成直接或间接影响的开发项目或方案或立法时，评估和监督国家和国际人权标准适用情况的机制欠缺、不足或行之无效。

50. 为此，经常有报告称，有时在土著区域经营的跨国公司犯有侵犯人权的行。特别报告员向本委员会提交的报告中阐述了一些案情。对于那些在土著区域经营的跨国公司，不仅应把遵循有关国家和国际标准条文作为公司策略，而且还须为此制定出国际行为守则，并对这些跨国公司具有约束力。

国际体制提供的保护

51. 土著人民已经越来越多地诉诸于国际保护体制并提出对其权利的主张，因此形成起了各个土著人民、国家和国际机制协同互动的良好做法新循环，但是并非始终能获得令人满意的结果。特别报告员审查了其中若干机制，并且讨论了如下一些案情和重要结果。

52. 人权事务委员会经常探讨困扰着土著人民的问题，指出《经济、社会、文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》第一条均载明的人民自决权，保护土著人民拥有对其本族传统土地和资源的权利，而单方面废除这些权利构成了违反此项条款的行为。关于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条，委员会审查了美利坚合众国、加拿大和(法属)塔希提岛的实例。消除种族歧视委员会还对美利坚合众国单方面采取行动侵犯土著人民权利的行为(西肖肖尼案)和新西兰最近的立法侵犯毛利人权利的情况发表了意见(见 E/CN.4/2006/78/Add.3)。

53. 消除种族歧视委员会在关于阿根廷的第十六至十八次定期报告的结论性意见中阐述了对阿根廷未颁布实施劳工组织第 169 号公约的必要法律一事表示的关注。委员会根据第 23 号一般性建议，敦促缔约国全面执行该《公约》，而且除其他外，制订一套土地保有政策和有效的法律程序，以确认土著人民的土地所有权并划定领地边界。委员会还遗憾地感到，尽管缔约国作出了努力，但《宪法》确认的土著人民获得双语教育和跨文化教育的权利实际上未得到充分尊重。(见 CERD/C/65/CO/1)。

54. 儿童权利委员会对秘鲁境内属于土著群体的儿童获得教育机会有限以及双语教育课程实用性较差的现行状况表示了关注。此前，1999 年，消除种族歧视委员会即关切地注意到有报告称，实际上未能为只懂一种语言的土著人民提供翻译，而且立法也没有转译成各种土著语言。

55. 2003 年，经济、社会及文化权利委员会关切地表示，由于危地马拉境内各类侵犯土著人民人权现象以及缔约国在实际贯彻 1996 年《和平协议》方面未取得进展，形成了一些严重的长期性问题，出现了诸如全国性暴力、恐吓、腐败、有罪不罚和缺乏宪法、财政、教育和土地改革的局面(见 E/C.12/1/Add.93)。2001 年人权事务委员会也表示了同样的关注(见 CCPR/CO/72/GTM)。禁止酷刑委员会在 2000 年亦提请注意监狱中严重歧视土著人的现象，并对未能够落实委员会针对土著妇女

实际情况的一些建议感到遗憾。土著妇女的这些情况表明，危地马拉政府必须审查其行为并为维护妇女而加以改进。特别报告员在其访问危地马拉的报告中依职权汇报了这些问题 (E/CN.4/2003/90/Add.2)。

56. 关于上述专题以及事前和知情磋商，人们决不可低估劳工组织第 169 号公约的重要性。这项公约作为保护和增进土著人民人权不可避免的国际标准日益赢得了确认，而且还必须特别强调该项公约的参与方面。此外，这项《公约》的条款是一份卓越的对话工具，在这方面必须加以充分利用。

57. 劳工组织的专家委员会可接受经雇主和工人组织转递的来文并接受各国政府关于依《公约》履行其所承担义务的具体情况报告。尽管迄今为止只有 17 个成员国批准了这项《公约》，但《公约》具有决定性的区域影响，因为《公约》实际上已经得到了所有拉丁美洲国家的承认，并被用于作为捐助国协作活动的框架，而且成为亚洲、最近亦成为非洲一个具有影响力的模式。与专家委员会程序并行的是劳工组织理事会的申诉程序，通过这项程序已提出了许多申诉。土著人民在这些机制中显示出现了高度的参与水平，证实了国际监督机构的必要性以及《公约》所处理问题的时事性。

58. 一些报告称，阿根廷在承认土著人民方面存在着大量问题；这些问题主要涉及获取法人资格的繁复程序，而土著人民想在法庭或国家行政部门维护他们的权利，就必须获得法人资格。显然，全国土著人事务机构仅承认 850 个土著社区中的 15%。有报告称，在省一级获得批准的法人资格，到了国家一级毫无作用，更别提是否能达成特别协议，而且在境内有土著人民的二十个省中，仅四个省批准了上述这类特殊协议。同时，还有申诉称，未能够遵照 1994 年宪法改革与土著人民进行磋商。阿根廷政府在报告中坚称，立法必须符合 1994 年宪法改革就管制土著人社区土地所有权确立的法律现实。另一个紧迫的问题是土地纠纷和《民法》对产权的处理与《公约》所载权利不相符的现象。

59. 专家委员会审理了 Olmos(秘鲁)土著社区有关不法征用祖传土地的申诉。申诉称，政府宣称这片祖传土地为国有资产，拟在不给予土著社区任何补偿的情况下实施一个水利发电项目。委员会裁定，《公约》保护土著人民传统居住的土地，要求政府采取适当措施，使土著社区能够有效落实对所涉土地提出的主张。这个案件还表明，《公约》保护的土地区与《民法》确立的所有权制度以及由此形成的立

法之间不相符的现象。在另一个涉及沿海土著社区土地的案件中，委员会认定国家法律不符合第 169 号公约，因为国家法律侵犯了土著社区的自治权，迫使土著社区将土地划分为个体资产。

60. 劳工组织有关土著和部族人民的经验表明，当集体拥有的土著土地被分割，分配给个人或第三方时，土著社区对权利的行使趋于削弱，且基本上使土著社区丧失所有的土地或其中大部分土地，结果与土著人集体拥有土地时相比，其手中所掌握的资源普遍遭到削减。

61. 危地马拉取得了大幅度的进展，通过了一整套可在理论上确认土著人民的参与和咨询并加以体制化的法律条款，且对《城镇和乡村发展委员会法律》、《城镇法则》、《土著语言法》和《反歧视法案》等实现了改革。危地马拉还设立了最高法院内的土著人事务委员会、一个禁止迫害土著人的歧视和种族主义问题总统委员会、人权事务检察厅设立了一个维护土著人民事务办事处，公共行政部门中还设立了其他一些机构，并为专门维护土著人民权利的机构确定了预算拨款。

62. 然而，政府指出，迄今为止所采取的措施不足以消除土著人民的不平等状况和土著人民遭边缘化和被排斥现象。政府指出，尽管一些手握实权的集团解释说，为消除种族主义和排斥现象基于所称的平等原则采取了一系列措施，但并没有转化为法律或实际落实。委员会指出，仍然未为土著人民设立起提供咨询的机制，但政府表示，决心设立一个机制。特别报告员认为，在这方面政府的支持和设立土著人组织尤为为重要。危地马拉的玛雅人组织理事会称，在制定和通过与土著人相关立法以及行使政府涉及土著人的政策时土著人未得到考虑的原因之一是，土著人在立法机构中的代表比例低，2002 至 2004 年期间的代表比例为 12%，2004-2008 年期间为 8%。而且在所有国家机构和社会中都普遍存在代表比例低的现象。

63. 虽然巴西政府报告，70%以上得到承认的土著土地已划定界线且得到官方承认，然而，专家委员会要求补充关于有待划界情况的资料，并指出，美洲国家组织指出，巴西政府第 1775/1996 号法令推迟和延长了土著土地合法化手续。

64. 委员会还对一个巴西政府机构全国印第安人基金会提供的资料表示了关注，资料称，土著土地界线的划定并未制止近几年来人们注意到的在损害土著土地完整以及损害对土著土地土壤、河流和湖泊所拥有资源绝对享有权情况下，实施农业种植、采矿、林业、道路建筑、水利发电和其它各类扩展的进程。全国印第安人

基金会宣称，85%的土著土地——包括已经划界和已注册的土地——都遭到各种类型的侵犯，诸如 poseeros 公司、garimpeiros 公司、伐木公司、定居项目、道路开发、水利项目、输电线路、铁路、输油管道、minerodrcos 公司和天然气管道的侵占。侵犯亚马逊地区土著土地的动机通常是攫取自然资源尤其是木材和矿产资源的压力，造成了环境被摧毁，为各社区的生活带来严重后果。

65. 根据巴西的官方统计数字，1998 年正在审理的请求对 126 处土著人所有土地批准矿业特许开采权的申请达 7,203 份。随着开采权申请的数量增加，已经对相当大百分比的土著人土地的地下土层提出了开采要求。虽然已经确认并划定了土著人的土地，但大部分涉及这些土著人土地的非法开采权仍得到了批准。

66. 此外，工人组织向专家委员会送交的许多评论以及向劳工组织理事会提出的申诉指称，对(石油、森林、矿产)自然资源进行勘探和开发时，既不事先与土著人民磋商，也未事先运用适当程序确定是否和在多大程度上会对土著人民的利益造成损害才着手或批准任何对土著人土地现有资源勘探或开采项目，既不给予补偿，也不分享利润。一些发展项目对计划的开发活动有可能对土著人民形成的社会、精神、文化和环境影响不加评估(即未进行磋商，也未运用适当措施)。委员会指出，适当运用《公约》提供的机制，将有助于减轻社会紧张，增强凝聚力并制定出包容性的发展政策。

67. 美洲人权法院根据《美洲人权法》(“哥斯达黎加圣荷塞公约”)就诸如尼加拉瓜、巴西、美利坚合众国、巴拉圭和苏里南等案件下达了许多有利于土著人的裁决。然而，所涉国家并非始终履行其义务，这些意见和裁决有时得不到实施，对保护土著人民的人权形成了严重后果。

68. 一个标志性的案例是 Mayagna(Sumo)Awes Tingni 社区诉尼加拉瓜案(2001 年)。法院的裁决书裁定，尼加拉瓜政府未征得土著社区同意并未听取该社区对其祖传领地所有权提出的主张，批准在土著社区传统领地内从事伐木的特许权，侵犯了该土著社区的权利。迄今为止，尼加拉瓜政府未采取丝毫行动执行法院下达的判决和有关临时措施的决定。在这项判决书下达了四年之后，也就是几乎在法院裁决后 15 个月限期已超过了几乎三年之后，Awes Tingni 社区的土地既未划定界线，也未获得所有权，由此构成了长期侵犯法庭和其他国际人权文书和机构公认的所有权的现象。由于此种不履约的结果，社区状况急剧地严重恶化，形成了该社区享有人权

的情况陷入比当初此案首次提交国际体制时更为岌岌可危的局面，致使人们严重怀疑国际体制可否促使各国切实变革与土著人民相关的标准和政策。

69. 自 2003 年以来，Sarayaku 的 Kichwa 族人与厄瓜多尔政府之间由于一家跨国石油公司在 Kichwa 族领地上的开采活动，一直存在着纠纷。在援用无遗了所有国内法律补救办法之后，Sarayaku 向美洲人权委员会提出了申诉。美洲人权事务委员会要求厄瓜多尔采取维护 Sarayaku 的预防性措施。鉴于厄瓜多尔未作出答复，此案被转交给了美洲人权法院。2005 年 6 月，该法院再次要求厄瓜多尔采取维护土著社区的临时性措施，并且在适当时向法院报告遵循决定的情况(以保护个人的生命和人身安全、确保沿河流的行动自由、消除在社区领地上埋设炸药造成的威胁并确保除其他外减少这一地区的暴力现象)。2005 年 10 月，美洲人权委员会就纠纷双方举行了一次新的听证会。

70. 2005 年 6 月，美洲人权法院下达了判决书，裁决了巴拉圭 Yakye Axa 土著社区早在 1993 年提交的领土主张案。法院裁定，巴拉圭侵犯了 Yakye Axa 社区的生命权和产权，责令巴拉圭免收手续费，就所要求的土地给予弥补，为社区提供基本服务和促进社区的发展，采取立法、行政以及可能需要的其他措施，保证各土著社区成员有效地享有产权。

71. 正如以上案例所示，美洲区域人权体制近几年来已经逐步涉入土著人权领域，随着其决定和判决建立起了根据相关国际立法保护土著人权的案例法。这虽是美洲人权体制在这一领域活动的近况，但特别报告员认为，这一体制的贡献超出了其区域性范围，构成了正在呈现的国际人权法的一部分，因此其他区域也可加以借鉴。这方面的一个重要实例是，因努伊特人北极圈会议向美洲人权委员会提出请愿(2005 年 12 月)，寻求由于全球气候转暖对北极圈因努伊特人人权造成长期侵害现象的补偿。因努伊特人将这种现象的责任主要归咎于美利坚合众国及其环境政策。

72. 法院裁决本身构即成了对土著人民的人权主张。然而，作为这些裁决对象的国家若不能全面或根本就不遵从这些判决，上述成就亦不足成事。美洲人权体制也与整个国际体制一样都必须寻找出一种使其裁决有约束力的办法，并建立起对那些长期无视人权体制的国家行之有效的适用制裁机制。

73. 为了维护自身的权利而向各国际委员会、小组委员会和法院提出上诉，是土著人民相对较新的经验。这些保护措施都必须加以扩大和增强，并在国际保护体制中纳入声援土著组织和人权机构行动的运作机制。

74. 非洲人权和人民权利委员会越来越关注非洲大陆土著人民的情况。2005年该委员会就此问题展开的广泛研究探讨了非洲大陆土著人民面临的一些主要问题。特别报告员拟就这项研究报告提及的若干要点强调如下。

75. 非洲土著人民大部分由自远古以来居住在这片大陆不同区域的牧民和狩猎采集者构成。近几十年来，他们沦为逐步丧失土地和资源的受害者。委员会注意到，其中有些土著人，诸如 Hadzabe 和 Batwa 族人濒临灭绝的危险。对土著人土地和资源的掠夺危害这些社区的经济、社会和文化生存。总而言之，他们是在其所居住国内遭不同形式歧视的受害者。他们无法与人口的其他部分一样诉诸法律。他们蒙受着深重的贫困和低水平的社会(教育、健康、住房和社会服务)发展状况。以上所述只是具有广泛文献记载的部分非洲土著人民人权遭侵犯的情况，而据委员会称，这些都是违反《非洲人权和人权权利宪章》条款的情况。

76. 非洲各国基本否认土著人民的存在。土著人民得不到宪法的承认，而且国内立法也似乎不考虑土著人。几乎所有非洲国家在宪法和法律上不承认土著人并在发展模式上采取同化方式，剥夺了土著人语言和文化的特殊性。土著人普遍被视为遭排斥和孤立的人口群体，各国政府应给予特别的关注，而不仅是特定的人权关注。委员会认为，如果非洲各国政府不能承担起确保其全体国民享有适当发展的责任之前，土著人民将继续滞留在各人口阶层的最低层。

77. 令非洲委员会和其他国际组织感到具体关注的一个案件是博茨瓦纳的波萨瓦族。2005年非洲委员会派代表团走访博茨瓦纳之后报告说，博茨瓦纳政府决定迁移 Kalahari 中部狩猎保护区的居民(在这一地区生活了几千年的一个小规模狩猎——采集民族)。针对这一行动，波萨瓦族和各人权组织组成了一个联合机构，设立了一个谈判小组与政府谈判保护区人口的前景。在初次谈判破裂之后，波萨瓦族于 2002 年向法院上告政府，要求确认他们继续在这片保留地上生活的权利。此案仍在诉讼之中，但谈判并未恢复。与此同时，居民被动迁出了保留地，迁移到邻近的收容营，随后一切供应和服务被切断。政府还提出了对博茨瓦纳宪法的修订案，将废除赋予波萨瓦族进入其传统狩猎地权的宪法条款。

78. 非洲委员会派出的代表团在总结其报告时强调，波萨瓦族长期以来一直是蒙受违背其意愿实施动迁政策的受害者。这些被动迁的人既无法获得土地所有权，也得不到就业，即便找到工作，也只是在极端不利条件下打工。政府一直未能提供所承诺的服务。动迁是在既未与当事方事先磋商，也未征得同意的情况下实施的。有些家庭在胁迫之下决定迁移，但是另一些家庭拒绝迁移，呆在保留地内。有些家庭在没有得到所承诺的服务之后，又返回了保留地。代表团认为，政府方案协调性差，草率仓促，甚至不考虑国际最低标准。波萨瓦族没有任何与政府交涉的代表权，而且法律也不承认这样的代表，使之无法按适当的方式提出其申诉和要求。

79. 上述同一消息来源认为，强迫动迁波萨瓦族的问题，与其说是司法法律问题，不如说是发展政策问题，而这就需要采取基于人权的政治解决办法。政治解决办法只能够通过所有当事方——政府、土著社区和民间社会——展开磋商予以实现。代表团建议博茨瓦纳政府采取维护波萨瓦族的积极行动，让波萨瓦族代表参与所有各级决策机构；在保留地应划定社区养护区，从而波萨瓦族可参与对环境和牲畜的养护和管理；应让波萨瓦族接受培训和教育，使他们能够参与其本族的发展。最后一点是，政府不应坚持在法律上否认波萨瓦族作为土著人民的存在，相反，应当根据国际标准承认他们的土著人地位并拥有其权利。

二、结 论

80. 以上这些评论和分析列出了一些涉及全面落实增强和保护土著人民人权相关立法和改革的主要问题，着重阐述了一些须采取迅速和有效干预行动的领域，以确保充分享有这些权利。

81. 过去十年期间，许多国家实施了多种宪法和立法改革，由此承认了土著人民及其公民权利和政治权利，且更具体地承认了他们的经济、社会及文化权利。其中有些立法条款比其他条款更宽泛；而在有些情况下所承认的权利是有限度的，从属于第三方或更广泛的国家利益。

82. 特别报告员提请注意此情况下的两种典型问题；其一是，在许多情况下有关土著问题的立法与其它法律不一致。其二是，大部分叙及宪法改革的文件记载显示出，在颁布法规法和从属法时存在着拖延现象。

83. 然而，主要的问题是“执行鸿沟”，即现行立法与行政、立法和政治做法之间的真空。这种形式与实质之间的脱节构成了侵犯土著人民人权的现象。这就必须通过今后落实土著人民人权的行动方案，以弥合鸿沟和缩小差距，解决这个挑战性问题。

84. 问题的一部分在于法律手续本身，在于立法机构的成员组成，在于立法工作中土著人民代表比例和参与程度极低，在于缺乏同土著人民的磋商，在于政治舞台上的许多行为者、立法者及不同政见派别的政党之间对土著权利的偏见和歧视。这不只是一个涉及土著议题的立法问题，而是在土著人民本身参与下订立法规的问题。

85. 总而言之，尚无一个适当的机制监督土著立法的实效和评估公共行政当局及社会在日常实践中对立法的适用情况。此类立法建立的特设委员会软弱无力且受政治时局变幻无常的影响。各类主管土著权利的监察专员机构薄弱疲软，无法指望得到必要的政治或财政支持。那些可承担维护土著人民责任的民间社会组织通常饱受压力，且不说遭受威胁或骚扰，往往不得不采取自保行动。

86. 同一问题的另一方面是，未能在土著人民参与下定出协调和系统政策来保障土著人民的权利，在诸如农业部、能源部、矿产和自然资源部、教育部和卫生部等主管部中发挥通盘作用。若各个负责土著人民事务敏感领域的主管部不采取协调行动，仅设立人权事务委员会或监察专员机构是不够的。

87. 公共行政部门的“执行鸿沟”是最明显的实例之一。除极少例外之外，国家官僚机构对维护土著权利的新立法反应迟缓；官僚机构在职能上并无迎接新挑战性问题的准备。在官僚机构固有的那一种行政风气，使之难以欢迎和接受多元性文化和维持多样性的权利。这是一种拒绝承认土著人民，鼓吹同化的遗风。而官僚机构本身往往在行政事务中表现出对土著问题的歧视，即使不是种族主义态度的话。这种风气在司法行政、教育、卫生、环境政策、土地改革问题和经济发展等领域都有广泛的文献记载。

88. 另一个问题在于缺乏与土著人民联合设立的咨询和参与机制借以正视当事双方的需要和看法，以确定在立法、行政、发展和自然资源方案等方面用何种方式适用此类机制。单方面设定的机制不是忽略了磋商双方的这一方面，就是另一方面，强行规定对方式方法的服从，从而一开始即形成了使磋商进程必定失败的挫折。

89. 在此问题上，要求司法部门介入的呼声越来越强。法院可协助解决法律之间的冲突、有法不依问题，以及当局采取的与改革相悖和有损土著人民和社区权利的措施问题。高等法院、最高法院和宪法法院在此进程中发挥了重大的作用。但是上述法院在今后还需做更多的工作。

90. 土著人民越来越多地诉诸于国际机制来维护其人权，争取缩小和弥合“执行鸿沟”。美洲人权体制在区域一级发挥了越来越重大的作用，而且也开始越来越有助于非洲区域体制。在国际一级，虽有些国家感到难以置信，然而，劳工组织和联合国条约机构在维护土著人民权利时，越来越多地行使着不容置疑的道德权威。

91. 最后，只有当土著组织和民间社会在国家体制框架内采取建设性行动充分地参与解决冲突并达成协商一致，才可弥合差距，从而可对整个民族社会产生长远的收益。

92. 特别报告员确信，本报告着重阐述的各个方面可作为各国政府承诺更有效履行增进和保护土著人民权利现行标准的指导，并就此提出如下建议。

三、建 议

93. 特别报告员建议各国政府将寻求有助于弥合保护土著人民人权的法律与切实贯彻法律之间差距的具体措施和行动置于高度优先地位。

94. 各国政府应在土著人民参与下，制定出协调和系统性的政策，通盘指导主管土著问题事务的各个政府部门。

95. 各国政府应当与代表土著人民的体制磋商，建立起各个协商和参与机构，探讨所有涉及土著人民的一般和具体措施问题，特别注意立法、自然资源和发展项目问题。

96. 由于只有通过一个进程而并非靠某一项单独行动才能建立起适当的跨文化咨询和参与机制，各国政府应当制定灵活的机制，设立全国委员会评估此类机制的运作方式并做出必要的调整。

97. 在制订出这些新法律的同时，各国应建立起监测和评估机制及做法，并建立执行机制贯彻由土著人民参与制定的各项标准。

98. 若各国议会尚无主管土著事务和人权事务的委员会，则应设立起这些委员会，而对于那些已设立的委员会则应赋予其主管责任，确保经与土著人民磋商后提

出的立法提案切实反映土著人民的需要和要求。同样，这些委员会应认真监督为保护和增进土著人民及社区权利所拨预算款项的使用情况。

99. 应尽快与土著人民代表机构磋商，颁布必要的法规和组织法，以有效实施土著人民人权法所确立的标准。

100. 当法律出现不一致的情况时，应给予保护土著人民人权首要关注并置于首要地位，而由于法律不一致形成的冲突，应当本着良好诚意和通过共同协商方式解决。

101. 应设立起独立的机制，确定适当的标准和指数，系统地监督有关土著人民权利的法律及其他涉及土著人民基本权利和自由的法律的执行情况。为此，委员会建议设立起公民监督机构，并提供应有的财政资助和配备训练有素的工作人员。

102. 各立法机构若尚未将与土著人民相关的国际人权标准融入其国内立法，就应融入这些国际标准。

103. 各政治党派和集团应与土著人民建立起对话，以便将土著人民的要求列入其立法议程。

104. 各国应采取有效措施确保所涉司法当局、立法者和公共官员了解与土著权利相关的法律和决定以及国际义务，并依法行事。

105. 各法院应当在涉及土著人民和社区人权的案件中适用这些国际标准，并考虑到美洲人权法院就此问题正在形成的案例法。

106. 土著权利监察专员之类的机制应当予以加强并提供必要的预算和体制资源。

107. 土著权利问题监察专员之类机构的建议应对建议所述及的机构具有强制性。

108. 民间社会组织应当优先注重培训土著代表，以使他们有能力向相关立法机构陈述其意见。

109. 主管土著人民和社区政策的国家行政部门机构应当建立起适当的机制，争取在这些任务方面取得进展，并应培训公共官员在尊重土著人民不同文化和特殊需求的情况下履行这些任务。

110. 在注意到难民署战略计划和对各国承诺的政策之际，应增强有关土著人民人权事务的技术合作。

111. 鉴于建立起了人权理事会，各国应确保在新机构议程上保留土著人民人权的议题，并保障土著人民今后在此专题的讨论中发挥重大作用。

112. 联合国各国别小组在制定、执行和评估各项方案时，应当优先重视与增进和保护土著人民人权有关的事务，支持加强人权方案的设想，以确保土著人民更多地参与联合国的活动。

113. 非洲人权和人民权利委员会应当继续启动支持非洲大陆土著人民的重要工作，并应考虑编撰适当的区域性保护土著人民人权文书的可取性。

114. 非洲委员会应当考虑为在土著区域经营的跨国公司制定保护土著人民权利国际行为守则的可取性。

-- -- -- -- --