



经济及社会理事会

Distr.: Limited
25 April 2018
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第十七届会议

2018 年 4 月 16 日至 27 日，纽约

报告草稿

报告员：布赖恩·基恩先生

第一章

需要经济及社会理事会采取行动或注意的事项

B. 提请理事会注意的事项

常设论坛的建议

“土著人民对土地、领土和资源的集体权利”主题讨论(项目 8)

1. 对土地、领土和资源的权利是全世界土著人民斗争的核心。土著人民与其祖传土地的关系是其文化、精神和社会特征的起源、其传统知识体系发展的基础以及其人身和经济福祉的基石。
2. 《联合国土著人民权利宣言》承认土著人民有自决权(第 3 至 4 条)，有拥有和控制其土地和资源的集体权利(第 25 至 27 条)，对可能影响其权利的立法、措施和项目有自由、事先和知情同意权(第 10 至 11、19、28 至 29 和 32 条)，并有权参与决策进程(第 5、18 和 27 条)。这些权利还载于了国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)，并越来越多地出现在人权条约机构、美洲人权法院及非洲人权和人民权利法院的判例中。
3. 在就土著人民对土地、领土和资源的权利制定国际人权标准方面，包括非洲和美洲区域人权机制在内的各方都取得了积极进展。常设论坛欢迎这些进展，包括非洲人权和人民权利法院最近对肯尼亚 Ogiek 群落案作出的判决。常设论坛鼓励土著人民和各国进一步联络各区域机制，并有效执行其判决。



4. 一些国家已通过宪法或法律保护,或通过裁定、行政方案和与土著民族签订的建设性协议承认了土著人民对土地、领土和资源的集体权利。已朝这一方向采取步骤的国家包括多民族玻利维亚国、加拿大、刚果、丹麦、厄瓜多尔、印度尼西亚、新西兰(奥特亚罗瓦)、挪威和菲律宾。澳大利亚、哥伦比亚和美利坚合众国等其他一些国家则划出了大片土地和(或)领土留给土著人民集体控制。常设论坛对此进展表示欢迎,同时强调指出,即使在这些国家,正式承认这些权利与实际执行旨在确保这些权利的法律和政策之间仍有巨大差距。
5. 即使承认了上述权利的国家也根本没有落实这些权利,或落实这些权利的程序,如土地或资源查勘、划界和确权的程序往往仍未完成、出现重大延误或被搁置。例如,柬埔寨、肯尼亚和菲律宾等国就有这样的情况。法律得不到执行、法律规章相互矛盾的问题经常造成给予土著人民的权利事实上被否定。据世界银行称,这种情况在许多国家,包括如俄罗斯联邦都有报道。常设论坛赞扬各国承认土著人民对土地、领土和资源的集体权利,同时敦促这些国家立即采取步骤,通过必要的查勘、确权方案或其他行动和必要的法律改革落实上述权利。常设论坛敦促各国在论坛 2012 年第二十届会议之前就为此采取的步骤提出报告。
6. 大多数国家尚未正式承认土著人民,更不必说土著人民对土地、领土和资源的集体权利,因为这往往可能有悖于占主导地位的私有化和发展模式。常设论坛对这些特别是非洲和亚洲的国家不承认土著人民的做法表示严重关切,建议各国将《宣言》纳入本国立法,并起草必要的政策和方案,以有效落实土著人民对土地、领土和资源的集体权利。
7. 常设论坛着重指出,确保土著人民对土地、领土和资源的集体权利不仅是为了促进土著人民的福祉,也是为了化解气候变化和自然遭破坏等一些最紧迫的全球挑战。越来越多的研究表明,促进上述权利是保护关键生态系统、水道和生物多样性最有效的途径。
8. 常设论坛强调指出,如果不能确保土著人民享有对土地、领土和资源的权利,就无法实现可持续发展目标。因此,常设论坛促请各国按照呼吁确保平等获得土地的可持续发展目标具体目标 2.3 的要求,承认传统权利或土著人民对其土地和资源的保有权。
9. 常设论坛提请会议注意世界各地报道的大量恐吓和报复行为,包括限制土著人民代表参加常设论坛届会的能力的行为。如人权维护者问题特别报告员等方面的各种研究所示,土著领袖和人权维护者(包括妇女人权维护者)面临恐吓和报复的比例过高。
10. 鉴于联合国有赖于其服务的对象,而与联合国接触的自由是人人应享的一项人权和基本自由,常设论坛请秘书长通过负责人权事务助理秘书长与联合国人权事务高级专员办事处、人权维护者问题特别报告员和联合国其他相关机制协调,借助联合国系统所有部门的定期报告和土著人民的投入,收集关于此类侵权行为

的资料，并向论坛 2019 年第十八届会议提交一份报告，说明为防止此类侵犯行为已采取和建议采取的措施等情况。¹

11. 常设论坛特别重视世界银行社会保障制度的修订工作。常设论坛继续感到关切的是，新的环境和社会保障 7 尽管确认必须保护土著人民对其土地的集体联系，但却允许将土著人民的集体领土转变为个人所有权领土。资助国家分割土著人民的土地会引发冲突，不可弥补地损害生计和传统的资源管理战略，并侵蚀土著人民自己的治理结构。常设论坛敦促世界银行采取紧急行动纠正这一情况。应当对环境和社会保障 7 第 29 段加以修订，以确保土著人民保持他们对世界银行资助的所有项目中所涉土地、领土和资源的集体权利。

12. 常设论坛请可持续发展目标各项指标机构间专家组落实与土地有关的指标并报告相关情况，包括改变土著人民传统领土上的土地使用和土地保有权保障的情况。

13. 常设论坛敦促联合国系统各基金、机构和方案在其国家一级的政策和方案中列入承认土著民族对其土地、领土和资源的集体权利的内容，并向论坛第十八届会议报告进展情况。

14. 常设论坛表示关注中部非洲土著人民对其土地、领土和资源的权利继续受到侵犯的问题。有多种威胁和障碍阻碍了土著人民的社会、经济、政治和法律发展，这包括：歧视和边缘化；缺乏对土地及自然和生产资源的权利；被剥夺并缺乏诉诸司法的机会；文化权利受到侵犯；被剥夺获得法律承认、践行政治代表和参与的权利；缺乏获得基本社会服务的机会；被剥夺生存和自我发展的权利；对土著个人和社区的暴力行为，包括强奸土著妇女；因发展和保护项目未考虑到土著人民的权利和利益而引发有多重影响的土地冲突。

15. 常设论坛回顾《宣言》第 3 至 4、8、18、25 至 26 和 32 条，敦促中部非洲各国促进、承认和保护土著人民对其土地、领土和资源的集体权利，并为此制订机制，以确保在法律上承认对土地和资源的权利，解决土地纠纷，公正和公平地作出纠正，并建立常设对话框架，以便利土著人民在决策中的政治参与和代表。

16. 常设论坛敦促各国在论坛第十八届会议上提供资料，介绍在土著人民的集体权利和与土著人民签订的建设性协议方面的动态，包括：

- (a) 采取了哪些有效措施，以停止土著人民领土上的土地让渡；
- (b) 向土著人民提供了哪些财政和技术援助，以查勘其共有土地的地界；
- (c) 落实了哪些法律和政策框架，以登记集体所有权；
- (d) 通过了哪些经土著人民自由、事先和知情同意的涉及其领土、土地和自然资源的国家立法。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Reprisals/Pages/ReprisalsIndex.aspx。

17. 各方一直请常设论坛特别考虑土著人民在自治方面的经验和表达自决的建设性安排，包括为此汇编和传播良好做法。在此基础上，常设论坛邀请联合国实体和学术机构支持论坛努力收集关于土著人民自治形式的资料。

18. 常设论坛敦促各国与土著人民协商，设立国家机构，负责收集关于土著人民因传统上的使用或占有而有权集体所有的土地、领土和水域的数据。

19. 作为一个受命促进执行《宣言》的联合国系统咨询机构，常设论坛根据大会高级别全体会议也即土著人民世界大会的成果文件第 29 段，请所有国家在各自按照普遍定期审议机制定期提交人权理事会的报告中包含关于土著人民权利动态的内容。常设论坛将在自己开展的土著人民人权年度审查中列入这些内容。
