



大会

Distr.: General
21 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 75(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

土著人民权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊根据人权理事会第 [42/20](#) 号决议提交的报告。

* [A/76/150](#)。



土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊的报告

摘要

在本报告中，土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊重点讨论居住在城市地区的土著人民享有人权的问题。他讨论了城市化影响给人权带来的挑战和机遇，并就保障居住在城市地区的土著人民充分享有人权的必要措施提出了建议，以确保有效和普遍执行《联合国土著人民权利宣言》。

目录

章次	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
三. 生活在城市地区的土著人民	4
A. 法律框架	5
B. 推动城市化的因素	6
C. 挑战和障碍	8
D. 土著人民主导的举措	17
E. 国家的回应	18
四. 结论和建议	19

一. 导言

1. 本报告由土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊根据人权理事会第 42/20 号决议提交。他在报告中分析了居住在城市地区的土著人民的状况、城市化的具体原因和后果，以及土著人民和各国为保障土著人民的权利、满足其具体需求而采取的举措。最后，他建议加强对国家和非国家行为体的问责，以消除现有障碍，并敦促各国采取积极措施，包括立法、政策和方案，为居住在城市地区的土著人民提供集体保护机制。

二. 特别报告员的活动

2. 鉴于当前的卫生状况，特别报告员仍无法完成其前任于 2020 年开始的对丹麦和格陵兰的正式访问。他参加了许多关于土著人民权利的网络研讨会和虚拟活动，并与联合国各实体和区域人权机构保持合作，包括担任土著人民权利专家机制关于土著儿童权利研讨会的专题小组成员。他与联合国各机构保持接触，并参加了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国人口基金(人口基金)举办的关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响以及如何更好地将土著人民纳入恢复措施的网络研讨会。他在教科文组织和世界卫生组织举办的有关种族主义和歧视的活动上作了主旨发言。

三. 生活在城市地区的土著人民

3. 世界上有相当数量的土著人民生活在城市环境中，而且贫困、种族主义、种族歧视和边缘化问题亟待解决，需要加强对城市土著人民的支持。当土著人民为了寻求就业和教育机会而迁移到城市地区时，可能会发生向城市的移民，但由于强迫迁离、土地剥夺、军事化或环境退化以及气候变化加剧的自然灾害，也可能发生向城市的移民。

4. 生活在城市地区的土著人民继续经历殖民和代际创伤的遗留问题，在身份认同感、文化以及与土地和资源的联系方面，面临一系列独特的挑战。特别报告员在本报告中阐述了向城市地区移民的驱动因素，一些土著人民占据的传统领土随着时间的推移已转变为大都市地区，本报告也研究了向城市地区移民对这些人的影响。特别报告员评估了城市化进程带来的挑战和机遇，并突出强调了一些良好做法的例子，在这些例子中，土著人民和国家努力满足生活在城市地区土著人民的需求，并保证他们有效地享有国际人权法、特别是《联合国土著人民权利宣言》中规定的个人和集体权利。

5. 在编写本报告过程中，举行了一次虚拟磋商，有 300 多人登记参加，征集到了 72 份书面意见。特别报告员还借鉴了以前的任务负责人在国家访问和来文中就指称的侵犯人权行为提出的意见。

6. 其他联合国机构、人权机制和联合国系统专门机构也对居住在城市地区的土著人民的状况表示关切。适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问

题特别报告员发表了一份 2019 年土著人民状况报告，土著问题常设论坛在 2021 年土著人民移民和城市化报告中讨论了落实《联合国土著人民权利宣言》的情况，土著人民权利专家机制在 2019 年编写了一份关于边界、移民和流离失所背景下的土著人民权利的专题研究报告。联合国人类住区规划署(人居署)也发布了关于城市地区土著人民的政策指导报告。¹

A. 法律框架

7. 生活在城市地区的土著人民的人权状况必须在《联合国土著人民权利宣言》、国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)以及国际和区域人权文书搭建的国际法律框架内加以理解和处理。这些国际法律来源承认土著人民对其传统土地、领土、自然资源、自治、自决和生活方式的权利，这些权利构成了他们的集体身份及其物质、经济和文化生存的基础。有必要了解这些国际公认权利的本质，以为生活在城市地区的土著人民提供基本服务和其他人权保障。

8. 居住在城市地区的土著人民有权享有国际公认的人权，包括《联合国土著人民权利宣言》所载的个人和集体权利。特别是，第 3、4 和 18 条承认自决权、自主权和自治权、参与决策进程的权利、协商的权利以及自由、事先和知情同意的权利(特别是第 19 条)。《宣言》还承认经济、社会及文化权利，特别是在第 14、15、17、20、21、23 和 24 条，并在第 25 至 28 条和第 32 条承认土地和领土权。在城市化进程中，特别重要的是自我身份认同权(第 9 和 33 条)以及行使和保护文化和精神观的权利(第 12、31 和 34 条)。

9. 关于受教育权，第 14 条第 3 款与居住在城市地区的土著人民尤为相关。《宣言》规定，“各国应与土著人民共同采取有效措施，让土著人，特别是土著儿童，包括生活在土著社区以外的土著人，在可能的情况下，有机会获得以自己的语言提供的有关自身文化的教育”。由此可见，居住在土著社区以外的土著人民也有权在可能的情况下，有机会获得以自己的语言提供的有关自身文化的教育。² 此外，几乎所有国家都是《儿童权利公约》的缔约国，《公约》第 30 条规定，不得剥夺土著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。

10. 在这方面，《经济社会文化权利国际公约》也很重要，特别是在适当生活水准权(第 11 条)、享有能达到的最高标准身心健康权(第 12 条)和受教育权(第 13 条)方面。第 11 条还承认适当住房权和保护免遭强迫迁离，如经济、社会及文化权利委员会关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)所述。《公约》还

¹ 见关于促进和适用《联合国土著人民权利宣言》的最新情况(E/C.19/2021/6)；关于土著人民权利的专题研究(A/74/183)；关于边境、移民和流离失所背景下土著人民权利的研究报告(A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1)。人居署在一系列报告中研究了这一问题：《保障城市土著人民的土地权：保障城市土著人民土地权的政策指南》(2011 年，内罗毕)；《城市土著人民与移民：政策、方案和做法回顾》(2010 年，内罗毕)；《为城市土著人民提供住房：土著人民的政策指南》(2009 年，内罗毕)。国际移民组织出版了《土著路线：了解土著移民的框架》(2008 年，日内瓦)。

² A/HRC/12/33，第 33 段。

承认参加文化生活的权利(第 15 条第 1(a)款)。委员会强调这项权利对土著人民的重要性如下：

个人决定是否独自或与他人联合行使参加文化生活的权利，是一种文化选择，并应在平等的基础上予以承认、尊重和保护。这对于所有土著人民尤为重要，他们无论作为集体还是个人都有权充分享有《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际人权法以及《联合国土著人民权利宣言》所确认的所有人权和基本自由。³

B. 推动城市化的因素

11. 在世界许多地方，土著人民仍然居住在农村地区的祖传领土上。然而，全球化正在加速他们向城市中心移民。在一些国家，大多数土著人民居住在城市。⁴ 虽然缺乏准确的数据，但劳工组织估计，大约 69% 的北美土著人民生活在城市地区，17.9% 的非洲土著人民，27.2% 的亚洲及太平洋土著人民，33.6% 的欧洲和中亚土著人民，以及 52.2% 的拉丁美洲和加勒比土著人民生活在城市地区。因此，据估计在全球范围内，世界上四分之一以上的土著人口居住在城市地区。⁵

12. 土著人民还可能居住在他们的传统领土上，但随着时间的推移，这些领土已经转变为大都市地区，导致他们的城市化，被剥夺以及失去祖传土地。例如，多民族玻利维亚国的圣克鲁斯市在被殖民和城市化之前，居住着沙内人、瓜拉尼人和尤拉卡雷人。⁶ 城市扩张还吞噬了澳大利亚、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、印度尼西亚、肯尼亚、利比里亚、马来西亚、尼日利亚、秘鲁和塞内加尔等地的土著传统土地。⁷ 这通常会导致强制搬离和重新安置。

13. 向城市地区移民往往是由贫困造成的，土著人民为了寻求教育、就业和经济机会、家庭团聚以及获得卫生保健和社会服务而搬迁。⁸ 采掘活动和发展项目是促使土著人民城市化的主要排斥因素。自然灾害和环境灾害、政治不稳定、军事化和武装冲突也是关键原因。

14. 当国家和第三方，在某些情况下还有区域和国际金融机构的参与，在其领土上进行资源开采时，土著人民的土地权受到威胁。⁹ 土著人民没有土地所有权，

³ 关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)，第 7 段。

⁴ 例如，阿根廷、澳大利亚、智利、新西兰、挪威、巴拿马、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。见 [A/HRC/4/32](#)，第 65 段；拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，《保障拉丁美洲土著人民权利：过去十年的进展和仍然存在的挑战——摘要》(2013 年，圣地亚哥)，第 56 页；[A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1](#)，第 13 段；[A/74/183](#)；全国友谊中心协会的发言(虚拟磋商)。

⁵ 劳工组织，《执行劳工组织土著和部落人民公约，第 169 号：迈向包容、可持续和公正的未来》(2020 年，日内瓦)，第 58 页。

⁶ Jóvenes Indígenas y Afrobolivianos de Santa Cruz, Nación Indígena Originario Qhara Qhara 和 Mancomunidad de Comunidades Indígenas de los Ríos Beni, Tuichi y Quiquibey 联合提交的材料。

⁷ [E/C.19/2021/6](#)，第 15 段。

⁸ 人居署，《为城市土著人民提供住房》。

⁹ 同上，第 20 页。

以及土著人民在参与和平抗议以保护其土地后被定罪，加剧了对土著传统土地和领土的侵占。

15. 土著人民往往被迫迁往贫困的城市地区，在那里他们无法维持自己的生活和发展方向。¹⁰ 据报道，在以色列，政府建立了城镇，重新安置贝都因人，但他们无法在这些地区维持传统生计。¹¹ 在拉丁美洲，据报道，土著人民从农村移民到城市主要是由非自愿开发项目造成的，这些项目导致他们被迫迁离。¹²

16. 在亚洲，由于有利于私营部门国家政策以及采掘业、水电大坝、农业企业和旅游业等大型项目的升级，土著人民的土地权正受到威胁和破坏。气候引起的流离失所进一步加剧了这种情况，因为土著人民，特别是青年，由于资源和食物的短缺而被迫移民到城市地区。¹³ 在印度，纳尔马达河上的萨尔达尔萨罗瓦尔大坝据称已导致 200 000 人流离失所，其中一半以上是阿迪瓦西人。¹⁴ 在尼泊尔，由于加德满都-特雷/马德西快速通道高速公路的建设，以及与加德满都泰米尔区察雅中心商业综合体建设有关的原因，纽瓦人面临着强迫迁离和流离失所的风险。¹⁵ 在孟加拉国和印度尼西亚，旅游基础设施的发展导致土著人民被驱逐和非自愿重新安置。¹⁶ 在世界范围内，COVID-19 大流行致使各国在未与土著社区充分协商的情况下推动大型项目。¹⁷

17. 在全球范围内，气候变化的不利影响，包括野火、毁林、干旱、海平面上升、珊瑚礁退化和其他自然灾害，正在加剧土著人民的移民和城市化。¹⁸ 据联合国人

¹⁰ A/74/183 和致肯尼亚的信，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25492>。

¹¹ 致以色列的信，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25601>。

¹² 国际玛雅联盟提交的关于居住在城市地区的土著人民人权状况的材料，重点是大都市地区华盛顿特区(2021 年 3 月 17 日)。

¹³ A/HRC/45/34/Add.3。

¹⁴ 同上和致印度的信，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23305>。

¹⁵ 致尼泊尔的信，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26282>。

¹⁶ 致印度和孟加拉的信，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25810>。

¹⁷ A/75/185。

¹⁸ A/HRC/36/46; A/HRC/45/34/Add.3; Douglas Nakashima, Igor Krupnik and Jennifer T. Rubis, eds., *Indigenous Knowledge for Climate Change Assessment and Adaptation* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2018), p. 67。

居署称，因气候变化而被迫移民的土著人民往往最终落脚在最贫困的城市地区，住在不稳固的房子里，这些地区容易发生自然灾害和环境污染。¹⁹

18. 在撒哈拉以南非洲，干旱导致了游牧土著人民的移民。气候变化引起的干旱正在迫使图阿雷格牧民放弃传统的放牧做法，而迁往城市。²⁰

19. 在某些情况下，气候变化举措可能导致土著人民被强迫迁离，直接威胁到传统生计、作物和牲畜、住房、获得土地和资源、就业和基本服务。²¹ 在亚洲，国家公园和保护区的建立导致强迫迁移，生计遭到破坏，许多居住在这些地区的土著村民被捕，被迫放弃传统的谋生活动。²²

C. 挑战和障碍

20. 城市化提供了机会，但也可能带来贫困、种族主义、污名化、歧视和边缘化的问题。报告显示，土著人民往往生活在城市边缘地区，在那里，公共政策或城市规划无法有效保护和满足他们的权利和文化需求。²³ 自愿迁移或被迫迁移到城市地区的土著人民在获得适当的卫生保健、安全饮用水和卫生设施、文化上合宜的教育、就业机会和适当住房方面遇到障碍。

1. 就业

21. 数据充分表明，离开其传统领土的土著人民因失业、²⁴ 就业不足²⁵ 和工资较低²⁶ 而经历了持续的社会和经济不平等，他们在工作穷人中的比例过高。²⁷ 根据劳工组织的数据，土著人民只占全球工资和薪水工人的 27.9%，而非土著人口则占 49.1%，而且当土著人民从事有工资和薪水的工作时，收入往往低于

¹⁹ 人居署，《保障城市土著人民的土地权》，第 21、23 和 24 页；Carolyn Stephens, “The indigenous experience of urbanization”, in *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2015: Events of 2014* (London, Minority Rights Group International, 2015), p. 57。

²⁰ [E/C.19/2021/6](#)，第 14 段。

²¹ 人居署，《保障城市土著人民的土地权》，第 21 页和 [E/C.19/2021/6](#)。

²² [A/HRC/45/34/Add.3](#)。

²³ [E/C.19/2021/6](#)，第 9-10 段。

²⁴ 儿基会拉丁美洲和加勒比区域办事处、儿基会驻多民族玻利维亚国、巴西和圭亚那国家办事处以及儿基会新西兰办事处提交的材料，第 4 页。

²⁵ [A/HRC/36/46/Add.2](#)。根据经济合作与发展组织(经合组织)，在澳大利亚，占总人口 3.3% 的土著人民从事专业工作的可能性较低。OECD, *Indigenous Employment and Skills Strategies in Australia* (Paris, OECD, 2019)。

²⁶ 劳工组织，《执行〈劳工组织土著和部落人民公约(第 169 号)〉》，第 15 和 18 页；儿基会拉丁美洲和加勒比区域办事处、儿基会驻多民族玻利维亚国、巴西和圭亚那国家办事处以及儿基会新西兰办事处提交的材料。

²⁷ 劳工组织，《执行〈劳工组织土著和部落人民公约(第 169 号)〉》，第 20 页；Thompson School of Social Work and Public Health, University of Hawaii at Manoa (March 2021)提交的材料；Minerva C. Rivas Velarde, *Indigenous Persons with Disabilities: Access to Training and Employment* (Geneva, ILO, 2015), p. 28。

非土著人口。²⁸ 劳工组织还估计，土著人民从事非正规经济的可能性比非土著人口高 20%。土著妇女作为报酬不足的家庭佣工，特别容易受到剥削，²⁹ 在某些情况下，她们的工资还不到法定最低工资的一半。³⁰ 土著人民就业和创造财富受阻也可能是因为缺乏获得卫生保健和残疾服务的机会。³¹

2. 住房

22. 土著人民经历的收入差距和经济边缘化往往是由于土地被剥夺和强迫迁离，这反过来又导致住房不安全。移民到城市地区的土著人民不成比例地生活在传统和文化上都不适当的不合格住房中。报告表明，相当一部分城市土著人口生活在边缘化地区和非正规住区，获得卫生设施、饮用水和公共交通等基本服务的机会有限。³² 许多土著家庭不拥有自己的城市住房，³³ 容易被强迫迁离，由于土著人民没有可强制执行的获得正当程序保障的权利，导致他们无家可归和陷入极端贫困。³⁴

23. 在拉丁美洲，据报道，城市地区 36% 的土著人民生活在贫困地区。他们往往生活在极端贫困、不安全和不健康的条件下，获得水和卫生设施的机会有限，此外还容易遭受自然灾害。³⁵

24. 适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员报告说，在加拿大，25% 的保留地用水系统或污水系统不达标，保留地上超过 10 000 户没有室内上下水管道。在这方面，该任务负责人还报告说，加拿大有 75% 的保留地水受到污染，并提到了阿塔瓦皮斯卡社区的情况，该社区宣布“水中有毒化学物质的含量过高而进入紧急状态”。³⁶

25. 该任务负责人记录了土著人民居住在城市地区不适当住房的例子。在印度尼西亚，*kampung* (小村庄) 是土著人在城市中人口稠密的聚居地，居住者大多数为低收入人口。*kampung* 的“特点是住房质量差，缺乏有保障的使用权，无法获得水、卫生设施、排水和防洪设施，以及法律地位模糊……由于政府提供的服务有限，

²⁸ 劳工组织，《执行〈劳工组织土著和部落人民公约(第 169 号)〉》。

²⁹ E/C.19/2021/6，第 12 和 21 段。

³⁰ A/HRC/30/41。

³¹ Rivas Velarde, *Indigenous Persons with Disabilities*, p. 28.

³² A/74/183；E/C.19/2021/6；A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1；由联合国驻巴西难民事务高级专员办事处及全国人民和民族平等委员会(虚拟磋商)提供的资料。

³³ 人居署，《为城市土著人民提供住房》，第 25 页；儿基会拉丁美洲和加勒比区域办事处、儿基会驻多民族玻利维亚国、巴西和圭亚那国家办事处以及儿基会新西兰办事处提交的材料，第 10 页；E/C.19/2021/6，第 9 段。

³⁴ A/74/183，第 25-26 和 37 段；E/C.19/2021/6，第 20 段；Inter-American Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights of the Indigenous and Tribal Peoples of the Pan-Amazon Region* (OAS/Ser.L./V/II, 2019)。

³⁵ 拉加经委会，《保障拉丁美洲土著人民权利》；A/74/183，第 11-13 段。

³⁶ A/74/183，第 11-13 段和第 15 段。

居民往往通过自建线路管道或不受监管的中介服务提供商获得基本服务，通常要为较低质量的服务支付更多费用”。³⁷

26. 城市化往往给土著人民带来极大的经济压力，因为拥有或租用住房的费用高得令人望而却步，而且社会住房供应有限。³⁸ 在某些情况下，城市边界的扩张造成土地价格上涨，城市中或附近的土著社区开始将公有土地个人化并出售，造成家庭流离失所和社区生活改变。³⁹ 城市土著人民的住房拥有率明显低于农村地区。当时的任务负责人在 2017 年对澳大利亚进行正式国家访问期间，亲自视察了城市住宅区，并注意到无家可归、过度拥挤和住房不适当的高比率对土著人民和托雷斯海峡岛民的健康指标产生了很大影响，并助长了进入儿童保护和青年拘留系统的儿童比例过高的情况。⁴⁰

27. 在城市地区，普遍存在对土著人民的歧视，这是适当住房的一大系统性障碍。⁴¹ 在住房方面以及在强迫迁离城市土著人民方面，已有歧视做法记录在案。例如，“在美国，根据最近在新墨西哥州、明尼苏达州和蒙大拿州进行的一项研究，美国土著人在试图与具有同样资格的非土著白人竞争租房时，有 28% 的情况下会受到不利待遇”。⁴² 适当住房问题特别报告员报告说，国家和地方当局经常拒绝提供住房，并维持和参与歧视性法律和做法。⁴³

28. 居住在城市土著妇女的住房保障和土地保有权最不稳定，因为这方面的制度可能对妇女产生歧视性影响。文化传统往往迫使她们在土地和住房保障方面依赖男性，特别是将财产权赋予男性剥夺了对妇女的法律保护。此外，社会经济地位低下的土著妇女很难诉诸赋予个人土地所有权制度。⁴⁴

29. 此外，缺乏适当住房是持续暴力侵害土著妇女和儿童的一个关联因素。当土著妇女离开施虐伴侣时，她们往往会离开自己的社区，这增加了她们遭受暴力的可能性。在这种情况下，她们可获得的住房不适当，同时经济上被急剧边缘化，而且犯罪的可能性也大幅提高。此外，移民到城市地区的土著妇女和儿童更有可能成为人口贩运的受害者。缺乏适当住房会加剧受害的可能性。⁴⁵

³⁷ [A/HRC/25/54/Add.1](#)，第 17 段。

³⁸ 人居署，《为城市土著人民提供住房》，第 22 页。

³⁹ Jóvenes Indígenas y Afrobolivianos de Santa Cruz, Nación Indígena Originario Qhara Qhara 和 Mancomunidad de Comunidades Indígenas de los Ríos Beni, Tuichi y Quiquibey 联合提交的材料。

⁴⁰ [A/HRC/36/46/Add.2](#)。

⁴¹ 人居署，《为城市土著人民提供住房》。

⁴² [A/74/183](#)，第 20 段。

⁴³ 同上，第 18 段。

⁴⁴ 人居署，《保障城市土著人民的土地权》。

⁴⁵ 同上。

30. 绅士化是导致城市土著人口流离失所的另一因素。⁴⁶ 在城市发展和扩张计划中，强迫迁离是遏制快速和无计划增长的常用手段。在这些过程中，居住在非正规住区的社区人口往往会流离失所，包括土著人民，他们通常缺乏住房权保障，面临更大的强迫迁离风险。

31. 生活在城市地区的土著人在无家可归者中比例过高，这些人生活在应急帐篷、街头或无家可归者营地中，有可能过早死亡，或出现健康问题。⁴⁷ 根据联合国人居署的数据，在加拿大多伦多，土著人民占总人口的 2%，但占无家可归人口的 25%。⁴⁸ 应注意，不能简单地将土著人民的无家可归定义为没有住房。无家可归的概念需要涵盖土著无家可归的全部经验，其中还包括与家庭、社区、土地、水、文化、语言和身份特性的隔绝。⁴⁹

32. 根据联合国人居署，土著人民应享有适当住房，以及不受歧视和住房建设影响的权利，城市政策必须能恰当地让土著人民表达文化特性，以及体现住房的动态和多样性。⁵⁰

3. 教育

33. 在大多数区域，土著人民的文盲率很高。⁵¹ 教育机会是土著人民城市化的一个影响因素。然而，据报告，城市土著子女入学登记面临挑战，在完成初等教育方面与非土著子女存在重大差距。这导致他们与非土著同辈相比，获得学位、文凭、证书或职业培训的可能性较小。⁵² 这种教育差距是由几个因素造成的，其中包括缺乏以母语为基础的多语言教育、文化上不适当的课程、教育质量低、基础设施差、人员配备不足、学校位置偏远和公共交通不足。

34. 在许多国家，土著人民在教育方面遭受结构性歧视，包括基于强迫搬离的住宿和寄宿学校政策。文化、语言和身份的丧失加剧了他们与土地、领土和自然资源的分离。在世界许多地方，同化、歧视和暴力造成的创伤性历史是今天土著教育存在差距的一个关键原因。

35. 结构性障碍可能会进一步限制土著妇女和女童受教育的机会，她们更有可能因为怀孕，或需要照顾家庭成员，或帮助承担家庭和育儿责任而辍学。⁵³

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ [A/74/183](#)，第 27 段。

⁴⁸ 人居署，《保障城市土著人民的土地权》，第 2 页。

⁴⁹ [A/74/183](#)，第 25 段。

⁵⁰ 人居署，《为城市土著人民提供住房》。

⁵¹ [A/HRC/45/34/Add.1](#)，第 49 段。

⁵² 劳工组织，《不断变化的工作世界中的土著人民：通过土著导航探索土著人民的经济和社会权利》（土著事务国际工作组和劳工组织，2021 年 5 月）；[A/72/496](#)。

⁵³ [A/HRC/21/47/Add.2](#)，第 66 段；人居署，《城市土著人民和移民》，第 40 页。

36. 在设计和提供教育方案和服务时，必须征求土著人民的意见。受教育权与土著人民的所有其他人权息息相关，其中包括土地权以及文化、语言和传统知识产权。例如，在刚果，“需要文化上适当的教育方案，鼓励土著青年接受高等教育，成为能够代表他们自己社区并捍卫其人民权利的领导人”。⁵⁴

4. 健康

37. 在世界范围内，土著人民的健康状况不成比例地差，⁵⁵ 他们的预期寿命较短，⁵⁶ 糖尿病、结核病⁵⁷ 和自杀率⁵⁸ 较高，这些问题在城市环境中往往会恶化。贫困、边缘化和无法获得负担得起的营养食品可能导致严重程度惊人的肥胖症和糖尿病。

38. 无法种植传统食物和相关的饮食变化以及传统药物丧失，对土著人民的健康产生了负面影响。土著妇女往往掌握着有关粮食生产和医药的独特土著知识，而这些知识在城市环境中往往被贬低，包括出于性别歧视和族裔歧视。⁵⁹

39. 在澳大利亚和加拿大，由于卫生保健系统中的种族歧视和缺乏土著卫生保健专业人员，土著人民对寻求卫生保健服务存在畏惧，特别是生活在城市地区的土著妇女。⁶⁰ 在刚果，“土著妇女到医院就诊的人数少，可能是由于她们担心医务人员不会好好救治她们”。⁶¹

40. 居住在城市地区的土著人民在接受适当的卫生保健，包括心理健康服务以应对代际创伤和当前创伤的影响方面往往遇到障碍。所提供的保健服务经常不充足，在文化上不合宜，也不符合质量标准。⁶² 由于缺乏凝聚力和土著代表，土著人民无法在城市政策决定中参与倡导自身的权利，这进一步影响了卫生保健服务和健康指标。⁶³

⁵⁴ [A/HRC/45/34/Add.1](#)，第 50 段。

⁵⁵ [A/HRC/24/41/Add.1](#)。

⁵⁶ 土著人和非土著人之间的预期寿命差距，危地马拉是 13 岁，巴拿马是 10 岁，墨西哥是 6 岁，尼泊尔是 20 岁，澳大利亚是 20 岁，加拿大是 17 岁，新西兰是 11 岁。《世界土著人民状况：土著人民获得保健服务的情况》(联合国出版物，2016 年)。

⁵⁷ 见 www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas1/health.html。

⁵⁸ 见 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/suicide。

⁵⁹ [E/C.19/2021/6](#)，第 21 段。

⁶⁰ 全国友谊中心协会提交的材料。

⁶¹ [A/HRC/45/34/Add.1](#)，第 41 段。

⁶² 儿基会拉丁美洲和加勒比区域办事处、儿基会驻多民族玻利维亚国、巴西和圭亚那国家办事处以及儿基会新西兰办事处提交的材料。

⁶³ 城市印第安人健康全国委员会(虚拟磋商)。

5. 文化与身份

41. 历史上的殖民和当前殖民的影响以及相关的代际创伤，给土著人民维持认同感以及其与土地和资源的文化和精神联系带来了一系列特有挑战。在许多情况下，土著人民还是在城市中保留了他们的集体生活、习俗和传统，并发展出新的文化表达形式。换言之，他们在城市化过程中保留了个人和集体权利。

42. 普遍存在的误解是，生活在城市地区的土著人不那么“纯正”或不是“真正的土著”。⁶⁴ 与此不同的是，城市地区的土著人会把自己看作“家乡领土的延伸”。⁶⁵

43. 《联合国土著人民权利宣言》主张，土著人民享有自决权，可以决定自己的发展、自主权和身份。然而，城市化给这些权利带来了挑战，包括传统权威和司法系统被公共机构取代。

44. 城市化往往会对土著人民的文化特性产生不利的集体影响。⁶⁶ 在城市地区，对土著人民的歧视和污名化可能导致他们在离开社区后隐藏自己传承的土著特征，以在城市地区获得经济机会。在这种情况下，土著人在公共场合说自己的语言或穿传统服装可能会感到不安，或者在进行宗教活动时遇到困难。⁶⁷ 例如，在刚果，土著人民“发现他们对美好生活的渴望被歧视性态度所限制，这种态度使他们无法取得学业成功，无法就业或参与公共生活”。因此，“这种融入和对更好生活的渴望可能会促使他们放弃土著身份”。⁶⁸

45. 土著人民也可能因为失去与家庭和社区的联系，在城市环境中遇到困难。⁶⁹ 被同化和被疏远的感觉可能导致自杀、滥用药物、无家可归、犯罪以及身体暴力和性暴力。⁷⁰ 例如，在巴西，瓜拉尼-凯奥瓦青年的自杀率很高，他们被赶出自己的土地，被迫生活在拥挤的城市保留地或路边。⁷¹ 澳大利亚、加拿大和新西兰以及格陵兰和萨普米的大多数土著人民都生活在城市地区，他们的自杀率明显高于非土著人口。⁷²

⁶⁴ 人居署，《城市土著人民和移民》，第 10 页。

⁶⁵ 同上，以及全国友谊中心协会提交的材料。

⁶⁶ 《世界土著人民状况》(联合国出版物，2009 年)，第 52 页。

⁶⁷ 人居署，《城市土著人民和移民》，第 40 页。

⁶⁸ [A/HRC/45/34/Add.1](#)，第 31 段。

⁶⁹ 联合国开发计划署，《亚太土著之声：确定土著人民的信息和通信需求》(曼谷，2012 年)，第 11 页。

⁷⁰ Nathaniel J. Pollock and others, “Global incidence of suicide among indigenous peoples: a systematic review”, *BMC Medicine*, vol. 16, No. 1 (2018), pp. 1-17; Yin Paradies, “Colonisation, racism and indigenous health”, *Journal of Population Research*, vol. 33, No. 1 (2016), pp. 83-96.

⁷¹ [E/C.19/2021/6](#); [CRC/C/BRA/CO/2-4](#); 以及 [A/HRC/33/42/Add.1](#)，第 22 段。

⁷² [A/HRC/36/46/Add.2](#)，第 52 段; [A/HRC/27/52/Add.2](#)，第 29 段; 以及 [A/HRC/18/35/Add.4](#)，第 61 段。

46. 在一些区域，由于语言障碍和对土著人民及其移民身份缺乏认识，在城市地区定居的土著跨境移民可能被官员错误划分到非土著身份类别，如拉丁裔或西班牙裔。这种混淆造成了在服务 and 资源方面的严重缺口，无法充分解决心理健康问题、药物滥用和这个历史上曾遭受创伤的社区再次受害的问题。边境安全和移民官员对土著人民的错误分类可能会阻碍传达土著人民的庇护申请和紧急医疗请求，导致危及生命的情况。⁷³ 此外，缺乏身份证件会导致土著人民在移民时变得更加脆弱，包括难以合法入境、获得公共卫生和教育服务的机会受限，以及行动自由受限。

47. 当居住在城市地区的土著人民在司法程序中得不到口译服务时，在诉诸司法方面就会遇到语言障碍，他们定罪率过高，并且遭受过度监禁。在许多国家，土著人民被囚禁在远离其家庭、社区、土地和文化的城市地区。在澳大利亚，土著人民约占总人口的 3%，却占惩教机构人数的 26% 以上，被监禁的土著妇女和儿童的比例还在继续增加。⁷⁴

6. 高危人群

48. 必须特别关注生活在城市中心的高危人群的权利和特殊需求，包括妇女、儿童和青年、老年人、残疾人以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者。

(a) 女性

49. 移民到城市地区的土著妇女和女童面临着更高的人口贩运、强迫劳动、卖淫、性剥削、性别暴力和强迫绝育的风险。⁷⁵ 在一些地区，高达 80% 的土著妇女遭受暴力，被谋杀率可能是全国平均水平的 10 倍以上。⁷⁶ 土著妇女和女童由于其性别、年龄、族裔、性取向、移民身份和其他因素，常常遭受多种形式的歧视和更高的暴力风险。⁷⁷

⁷³ 国际玛雅联盟提交的材料。

⁷⁴ A/HRC/36/46/Add.2，第 66 段。

⁷⁵ A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1，第 73-78 段；国际玛雅联盟提交的材料；Samar Bosu Mullick, “Tribal domestic working women in Delhi, India”, *Indigenous Affairs*, No. 3-4/02 (2002), pp. 17-18; 联合国毒品和犯罪问题办公室, 《2009 年全球贩运人口问题报告》(2009 年)。

⁷⁶ Urban Indian Health Institute, “Missing and murdered indigenous women and girls” (2018). 可查阅 www.uihi.org/wp-content/uploads/2018/11/Missing-and-Murdered-Indigenous-Women-and-Girls-Report.pdf。

⁷⁷ 国际玛雅联盟提交的材料；委内瑞拉玻利瓦尔共和国卡佩卡佩民间协会的发言(虚拟磋商)；美洲印第安人共同未来研究所(洪都拉斯)提交的材料。具有不同性取向的土著妇女受到代表男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的领导人的歧视。见美洲印第安人共同未来研究所(洪都拉斯)提交的材料；委内瑞拉玻利瓦尔共和国卡佩卡佩民间协会的发言(虚拟磋商)；Inter-Parliamentary Union, *Beyond Numbers: the Participation of Indigenous Peoples in Parliament* (Geneva, 2014), p. 1。

50. 土著妇女健康问题的社会决定因素，包括在城市地区，致使她们比其他人群面临更高的健康风险，包括过高的孕产妇和婴儿死亡率、营养不良、心血管疾病和传染病。⁷⁸

51. 现任和前任任务负责人记录了世界各地发生的大量轮奸、性奴役和杀害土著妇女和女童的案件。⁷⁹ 城市地区失踪和遇害的土著妇女、女童和双灵人的数据往往匮乏，因为各国没有根据族裔对数据进行分类。⁸⁰ 在某些情况下，结构性种族歧视是收集准确数据的一个障碍。警方可能不会认真对待土著失踪人员的报告，或将谋杀案作为自杀或事故处理，即使存在犯罪行为。因此，许多土著受害者的亲属转向社会媒体和基层组织来调查和开展基础工作。⁸¹ 在拉丁美洲，由于语言障碍、缺乏经济资源、距离遥远和司法延误，土著妇女在向地方当局、警察、公设辩护律师和检察官报告性暴力时面临障碍。许多人最终放弃了申诉，生活在她们无法打破的暴力循环中。⁸²

(b) 儿童

52. 居住在城市地区的土著儿童在寻求获得文化上安全的方案和服务时面临种族歧视等障碍。他们不断被国家儿童福利系统带离家庭和社区，并面临更大的家庭奴役、强迫劳动和性剥削风险。

53. 儿童和青年特别容易被犯罪集团和街头帮派招募。根据联合国儿童基金会(儿基会)，土著儿童和青少年更难获得当地保护网络的庇护，更容易受暴力、帮派招募和家政劳动的影响。⁸³

54. 城市化使儿童很有可能被系统地安置在替代性的非土著照料机构，这进一步侵蚀了土著传统、习俗、语言和遗产方面的文化连续性。文化身份的丧失可能成为导致抑郁症、成瘾和自杀的一个因素。例如，在城市出生的毛利人在成长过程中往往没有祖父母和长辈的陪伴，而祖父母和长辈是毛利文化知识的看护者和传授者。⁸⁴

⁷⁸ 见 www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas1/health.html。

⁷⁹ A/HRC/30/41。另见儿基会、妇女署、人口基金、劳工组织和负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室，“打破对暴力侵害土著女童、青少年和年轻妇女行为的沉默：根据对非洲、亚太和拉丁美洲现有证据的概述，呼吁采取行动”(2013年5月)。

⁸⁰ 详见 Urban Indian Health Institute, “Missing and murdered indigenous women and girls”。

⁸¹ 同上。

⁸² 儿基会拉丁美洲和加勒比区域办事处、儿基会驻多民族玻利维亚国、巴西和圭亚那国家办事处以及儿基会新西兰办事处提交的材料。

⁸³ 同上。

⁸⁴ 同上。

55. 许多跨越国际陆地边界移民到美国的土著人是无人陪伴的土著儿童，他们在边界与父母分离。⁸⁵ 他们往往在移民前和移民过程中遭受创伤，之后又在贫困的城市环境中挣扎，在城市里他们很脆弱，处于危险之中，缺乏资源来维系其文化身份、知识、传统技能和语言。⁸⁶

(c) 残疾人

56. 在全球范围内，估计约有 5 400 万名土著残疾人。⁸⁷ 正如联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)所述，“土著人民的残疾率较高，与更多地接触采掘业、环境退化”、⁸⁸ 严重贫困、暴力、不安全的生活条件、缺乏获得卫生保健的机会⁸⁹ 以及殖民遗留问题造成的代际创伤的社会心理影响有关。⁹⁰

57. 土著残疾人在接受教育方面受到歧视和污名，各国政府往往未能提供必要的基础设施，使他们能够参与学习。⁹¹ 各国应提供辅助设备和康复服务，并采取措施防止和处理家庭、学校和寄宿机构中的暴力行为。

58. 根据妇女署的数据，土著妇女的残疾率较高，她们遭受多种形式的歧视，在辍学、失业、贫困、监禁、疾病和死亡、孕产妇死亡和遭受暴力方面的比率高于平均水平。⁹²

7. 政治代表和政治参与

59. 居住在城市的土著人民在参与公共生活方面经常遇到障碍，包括很难在地方和国家政府中获得充分代表以及行使投票权。跨越国际边界的土著人民受到更多排挤，获得政治权力和参与选举进程的机会受到限制。⁹³

60. 在政治代表性方面，截至 2014 年，全世界 44 000 名议员中只有 979 名是土著(其中 80% 是男性)。⁹⁴ 至于政治参与，只有 50% 的土著人民和托雷斯海峡岛民在澳大利亚选民名单上。这部分是由于选民资格标准给土著人民造成了特大的影响，如要求有固定的地址和禁止服刑三年以上的囚犯投票。⁹⁵ 新西兰毛利人在地

⁸⁵ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23764&LangID=E 和国际玛雅联盟提交的材料。

⁸⁶ 国际玛雅联盟提交的材料。另见 www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/factsheet_migration_final.pdf。

⁸⁷ Rivas Velarde, *Indigenous Persons with Disabilities*, p. 6。

⁸⁸ 妇女署关于土著残疾妇女的概况介绍(2013 年 2 月 5 日)；E/C.19/2013/6，第 7 段。

⁸⁹ Rivas Velarde, *Indigenous Persons with Disabilities*, p. 6。

⁹⁰ 同上；另见妇女署关于土著残疾妇女的概况介绍。

⁹¹ 人居署，《城市土著人民和移民》，第 40 页。

⁹² 土著残疾妇女遭受性暴力的可能性是平均水平的四倍，成为童养媳和遭受残割女性生殖器的可能性是平均水平的两到三倍。见妇女署关于土著残疾妇女的概况介绍和 E/C.19/2013/6。

⁹³ A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1。

⁹⁴ Inter-Parliamentary Union, *Beyond Numbers*, p. 1。

⁹⁵ A/HRC/36/46/Add.2。

方政府中有代表。⁹⁶ 根据土著人民权利专家机制，“在肯尼亚，现有的政治制度将许多社区，包括恩多罗伊斯人和森沃人，分为不同的行政和选举单位”。该机制指出，“这削弱了他们在议会中的有效代表性和对地方决策的参与，因为他们可能没有足够的人数来投票支持他们社区的领导者”。⁹⁷

D. 土著人民主导的举措

61. 移民到城市地区可能带来就业和教育方面的机会。土著人民表现出极大的复原力，在保留其土著身份特性的同时，适应了城市的挑战。土著组织和运动提供的方案和服务有助于支持和加强城市土著人民的集体权利。为土著人民服务的城市社区性组织在这些工作中发挥了主导作用，在许多情况下，几乎没有政府支持这些组织。那些在提供服务第一线的组织往往完全依靠社区伙伴关系提供的资金。这些组织需要国家投资和资源。

62. 积极主动的举措支持城市土著人民。例如，在加拿大，有 5 个土著组织发挥了这一作用。全国友谊中心协会为大约 140 万生活在城市环境中的第一民族(有身份和无身份)、因努伊特人和梅蒂斯人提供文化上与他们相关的方案和服务。服务涉及健康、住房、教育、娱乐、语言、司法、就业、经济发展、文化和社区健康。⁹⁸ 第一民族大会是一个全国性的倡导组织，代表着居住在全国 634 个第一民族社区和城镇的 900 000 多人。加拿大因努伊特团结组织代表因努伊特人的声音，协助法律行动和改善因努伊特儿童的教育。⁹⁹ 加拿大土著妇女协会是土著妇女、女童和性别多元化人士的政治代言人。

63. 在拉丁美洲，卡扬比人民联合会与厄瓜多尔卡扬贝市合作，通过派遣社区教育工作者进行家访、为婴儿提供食物和在城市地区推广家庭农场，为幼儿提供方案。¹⁰⁰ 在秘鲁，一个土著组织 Consejo Shipibo Koibo Xetebo 用希皮博语(Shipibo)播放文化上适当的广播和电视节目。¹⁰¹ 在危地马拉，尼姆·阿拉西克的祖母助产士是一个全国性的运动，旨在促进在国家卫生保健系统中承认和重视祖传知识。¹⁰²

64. 在美国，支持城市土著人民的土著组织包括全国城市印第安人家庭联盟、美国印第安人机会产业化中心、城市印第安人健康全国委员会和美国印第安人全国大会。此外，土著社区发起了住房开发等具体项目。例如，联合部落的小地球组

⁹⁶ 见 www.localcouncils.govt.nz/lqip.nsf/wpg_url/About-Local-Government-M%C4%81ori-Participation-in-Local-Government-Encouraging-M%C4%81ori-participation-in-local-government。

⁹⁷ A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1。

⁹⁸ 全国友谊中心协会提交的材料。

⁹⁹ 见 www.newswire.ca/news-releases/inuit-tapiriit-kanatami-and-the-government-of-canada-renew-commitment-to-tuberculosis-elimination-882167177.html。

¹⁰⁰ 儿基会拉丁美洲和加勒比区域办事处、儿基会驻多民族玻利维亚国、巴西和圭亚那国家办事处以及儿基会新西兰办事处提交的材料。

¹⁰¹ 同上。

¹⁰² 尼姆·阿拉西克的祖母助产士提交的材料。

织创造了“第一个符合土著人民偏好的城市住房综合区，[它]作为全国的典范，走在了美国印第安人移民到城市地区的最前线”。¹⁰³ 该组织提供一系列方案，包括城市农业教育和健康烹饪课程，创业培训和教育服务。西莱茨印第安人获得了“‘印第安人住房整笔赠款’来建造住房，此外，还向租户提供咨询和其他社会服务”。¹⁰⁴

65. 在澳大利亚，土著组织包括缩小差距联盟，这是一个由 50 多个土著和非土著卫生和社区组织组成的团体；全国土著人民和托雷斯海峡岛民法律服务组织，它在全国范围内提供法律援助；澳大利亚人争取土著产权与和解组织，这是一个专门致力于土著人民和托雷斯海峡岛民权利的全国宣传组织。全国家庭暴力预防和法律服务论坛由 14 个组织组成，向土著人民和托雷斯海峡岛民妇女提供全面、专业和文化上安全的法律和非法律支持。

66. 在南非，城市中的土著人科伊科伊族青年利用《生物多样性公约》的补充协议(《关于获取遗传资源和公正公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》)，对该族的自然资源提出了传统知识主张。得益于此，科伊科伊和桑社区与南非洛依柏丝茶行业之间的全行业利益分享协议让土著人民有权利参与有关城市发展优先事项和缩小差距的决策过程。¹⁰⁵

E. 国家的回应

67. 政府有责任维护土著人民的个人和集体权利，无论他们居住地在哪里。关于城市空间与土著身份特性不相容的错误观念，并不能免除国家对城市土著居民的法律义务。一些国家正在履行其支持城市土著人民的义务，提供方案，促进语言保护、就业培训、粮食主权和社会方案。

68. 在美国，根据《劳动力创新和机会法案》，印第安人和美洲土著方案旨在根据土著社区的目标和传统文化价值观支持教育、就业以及经济和社会发展。¹⁰⁶ 西雅图公立学校系统有一个美洲土著教育方案，提供专业发展机会，确保各级受雇的教育工作者接受理解部落主权、当地土著历史以及当地部落习俗和惯例的培训。

69. 加拿大 2017 年宣布了“土著人民城市方案拟定”倡议，为服务于城市第一民族(有身份和无身份)、梅蒂斯人和因努伊特人社区成员的方案和服务提供资金。项目的重点是性别暴力、成瘾、残疾、老年人护理和涉及陆上活动和指导的青年方案拟定。¹⁰⁷ 2019 年，加拿大启动了一项土著技能和就业培训方案，帮助土著人民提高技能和寻找就业机会。

¹⁰³ 见 <https://littleearth.org/about>。

¹⁰⁴ 见 <http://aioic.org/about>; www.ncuih.org; www.ncai.org; www.opb.org/news/article/portland-oregon-affordable-housing-native-americans-confederated-tribes-siletz。

¹⁰⁵ 非洲资源组织的发言(虚拟磋商)。

¹⁰⁶ 见 www.dol.gov/agencies/eta/dinap。

¹⁰⁷ 见 www.sac-isc.gc.ca/eng/1471368138533/1536932634432 和 www.canada.ca/en/indigenous-northern-affairs/news/2017/05/canada_announcesnewurbanprogrammingforindigenouspeoples.html。

70. 澳大利亚已承诺与土著社区合作，缩小土著人民面临的社会经济差距，并促进他们参与公共生活。《缩小差距国家协议》的目标是教育、就业、保健和福祉、司法、安全、住房、土地和水域以及语言等领域。《2013-2023 年全国土著居民和托雷斯海峡岛民保健计划》附有一个实施计划和一个用于定期监测具体目标的跟踪工具。

71. 在多民族玻利维亚国，政府正在制定一项多学科政策，并呼吁阿约雷奥人确定一项经济和社会政策，以促进他们参与市政管理，并在制定政策时纳入他们的意见。¹⁰⁸ 2009 年《宪法》和随后的立法拓展了土著人民的集体权利，但并不专门适用于城市土著人民。¹⁰⁹

72. 在巴西，土著人民提出了一个新的教育模式，即由教育部长管理的跨文化空间，以辩论有关种族间接触的战略和知识。这些学校被称为“前沿学校”，提供了学习土著民族政治和文化特性的公共空间。该项目提出教育理论和实践中的跨文化性，以重视土著语言，这对学生的自尊有影响。¹¹⁰

73. 为支持土著残疾人，新西兰卫生部与毛利人协商，推出了毛利人残疾行动计划。这种“以文化为基础的办法”支持残疾的毛利人及其家庭获得就业、培训和其他支持。¹¹¹

四. 结论和建议

74. 土著人民向城市地区移民和搬迁是在历史上和当前的殖民和结构性种族歧视以及气候变化造成过度影响的背景下发生的。尽管土著人民有可能失去土著身份特性、语言和文化，并与传统土地和社区脱节，但他们具有复原力，正在适应城市生活并开辟新的道路，其间往往有土著人民主导举措的帮助。各国应履行其国际人权义务，确保土著人民，包括生活在城市地区的土著人民，按照国际人权标准，特别是《联合国土著人民权利宣言》，充分和有效地享有其个人和集体权利。在此背景下，会员国应：

(a) 批准核心人权条约和劳工组织第 169 号公约，并采取有效措施，将《联合国土著人民权利宣言》纳入立法和政策，包括城市地区的地方立法、政策和方案；

(b) 将土著权利框架纳入公共政策和城市规划，以保障生活在城市地区的土著人民的个人和集体权利；

¹⁰⁸ Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano 提交的关于多民族玻利维亚国城市地区土著人民状况的材料。

¹⁰⁹ Jóvenes Indígenas y Afrobolivianos de Santa Cruz, Nación Indígena Originario Qhara Qhara 和 Mancomunidad de Comunidades Indígenas de los Ríos Beni, Tuichi y Quiquibey 联合提交的材料。

¹¹⁰ Projeto Assistência Indígena em Naviraí(巴西)提交的材料。

¹¹¹ Rivas Velarde, *Indigenous Persons with Disabilities*; 另见 www.health.govt.nz/publication/whaia-te-ao-marama-2018-2022-maori-disability-action-plan。

(c) 采取立法和政策措施，禁止强迫迁离，杜绝流离失所，确保非自愿流离失所的土著人民有权返回其传统土地和领土；

(d) 确保居住在城市地区的土著人民参与有关城市规划和公共生活的决策，具体保障妇女、残疾人、儿童、青年、老年人和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的直接参与；

(e) 确保居住在城市地区的土著人民参与规划和落实专门的空间和服务，以满足他们的社会经济需求，并保持和加强他们的政治、法律、经济、社会和文化机构；

(f) 与土著人民协调，在城市环境中提供经济发展机会，包括获得政府招标和合同以及提供民事服务；

(g) 采取有效措施，支持居住在城市地区的土著人民创办小企业和进行其他创业努力；

(h) 与土著人民协商出台政策，以满足土著人民的就业和培训需求，并结合教育方案，促进可转移的技能组合和针对具体文化的劳动力发展；

(i) 采取有效措施，支持就业机会和职业培训方案并使之多样化；

(j) 在城市背景下，促进在卫生保健、教育、住房和就业方面针对土著人民具体文化的政策发展；

(k) 保证承认以社区为基础的教育并为其提供财政支持，实施解决结构性种族歧视问题的跨文化教育，并根据土著教育者的经验制定课程；

(l) 实施与工作场所有关的关爱家庭的政策，改善土著人民获得幼儿教育的机会；

(m) 支持提供技术援助以加强土著组织在城市环境中的能力的机构；

(n) 制定和实施政策，解决生活在城市地区的土著人民缺乏住房权保障的问题，特别是禁止强迫迁离；

(o) 采取有效措施，确保所有土著家庭，无论其保有权状况或收入水平如何，都有权并能有效获得基本服务，包括饮用水、卫生设施、电力和卫生保健服务；

(p) 确保有效获得卫生保健服务，包括 COVID-19 检测、治疗和疫苗接种；

(q) 为残疾土著人民，特别是妇女和女童，采取有效和适当的措施，使其能够获得教育、卫生保健(包括生殖健康)服务以及司法服务；

(r) 定期收集和发布关于居住在城市地区的土著人民的分类数据。