



大会

Distr.: General  
12 August 2004  
Chinese  
Original: Spanish

---

第五十九届会议

临时议程\* 项目 104

世界土著人民国际十年  
(1995-2004) 活动方案

土著人民的人权和基本自由情况

秘书长的说明

秘书长谨根据人权委员会第 62/2004 号决议第 14 段，向大会成员转交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。

---

\* A/59/150。



## 摘要

本报告叙述了 2001 年 8 月 10 日至 2004 年 8 月 10 日期间开展的活动，着重指出了特别报告员认为值得特别立即引起注意的一些关切事项。

自 2001 年接受任命以来，特别报告员着重开展了三个主要方面的工作：对影响土著人民人权和基本自由情况的问题进行专题调查；访问各国；就世界各地关于土著人民人权和基本自由受到侵犯的指控与有关国家政府进行沟通。

在本报告所述期间，特别报告员收到了关于土著人民在以下方面的人权和基本自由受到侵犯的情况的资料：土地、领地、环境和自然资源；司法行政和法律冲突；贫穷、生活标准和可持续发展；语言、文化和教育；自治、自主、政治参与和自决权。特别报告员还了解到与以下问题有关的情况：不执行现行的国际反歧视标准；针对土著领导人的死亡威胁；土著活动者和代表被迫失踪；警察和安全部队在社会冲突中过度使用武力，导致暴力和土著人民的死亡；准军事团体或私人部队与国家合作或在得到国家容忍的情况下对土著人民施以法外处决；以及由于实施发展项目、社会冲突或政治和经济动荡而被迫流离失所。

出访各国是特别报告员授权任务的一个重要组成部分，也是实地分析和了解土著人民情况的一个极佳手段。在本报告所述期间，特别报告员对智利、哥伦比亚、加拿大、危地马拉、墨西哥和菲律宾进行了正式访问，并应北欧、南部非洲和日本各土著民族的邀请，走访了这些地区的若干社区。

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

目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	4
二. 授权任务 .....	4-8	4
三. 问题现状：进展和影响土著民族的主要人权问题 .....	9-54	5
四. 访问和相关活动 .....	55-64	13
五. 结论和建议 .....	65-72	15

## 一. 引言

1. 这是土著人民人权和基本自由情况特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根先生向大会提交的第一份报告。在执行任务期间，特别报告员向人权委员会提交了三份报告：E/CN.4/2002/97 及 Add. 1、E/CN.4/2003/90 及 Add. 1-3 和 E/CN.4/2004/80 及 Add. 1-4/Corr. 1。本报告包括特别报告员自 2001 年 6 月接受任务后头三年研究的主要课题。

2. 本报告叙述了 2001 年 8 月 11 日至 2004 年 8 月 10 日期间开展的活动，着重指出了特别报告员认为需引起立即和紧急注意的一些关切事项。由于篇幅有限，为避免无谓的重复，必要之处将引述以往已详尽论述所提问题的报告。

3. 特别报告员谨请大会注意他提交给人权委员会第五十八届会议的报告（E/CN.4/2002/97 及 Add. 1），在那份报告中，除其他外，他陈述了工作方法，并以土著民族至为关切的问题为基础，提出了一系列他将在年度研究中重点关注的课题。

## 二. 授权任务

### A. 职责

4. 人权委员会第 2001/57 号决议委托特别报告员除其他外，担负以下职责：从所有相关来源，包括政府、土著人民本身、土著社区和组织，收集、索取、接收和交换有关土著人民人权和基本自由受到侵犯的资料和信件；拟订关于适当措施和活动的建议和提案，以防止和纠正侵犯土著人民人权和基本自由的行为；在工作中与人权委员会及促进和保护人权小组委员会的其他特别报告员、特别代表、工作组和独立专家保持密切联系。

5. 授权任务所包含的职责已在特别报告员提交给人权委员会的其他报告（E/CN.4/2002/97，第 2 和第 3 段，以及 E/CN.4/2004/80，第 2 段）中作了更为详尽的陈述。

### B. 导致特别报告员采取行动的土著人民人权和基本自由受侵犯案件

6. 自接受任命以来，特别报告员不断受到大量关于指称土著人民人权和基本自由受到侵犯的信件。这些信件主要来自非政府组织、土著组织、政府间组织和其他涉及人权保护的联合国程序。如果认为指控有理有据，特别报告员就将致函有关国家；这些信函的形式可以是“紧急呼吁”（在个别人、抑或整个土著社区的人权面临立即受到侵犯的危险时），也可以是“指称通知书”（情况相对不急迫之时）。特别报告员还致力于根据这些信函采取后续行动，并在其年度报告中向委员会汇报有关情况。

7. 在本报告所述期间导致特别报告员进行干预的情况，已在提交给人权委员会的报告（E/CN.4/2002/97/Add.1、E/CN.4/2003/90/Add.1和E/CN.4/2004/80/Add.1）中陈述。

### C. 法律依据

8. 特别报告员工作的国际法律依据已在其初次报告（E/CN.4/2002/97，第11至14段）以及提交给委员会第六十届会议的报告增编1（E/CN.4/2004/80/Add.1，第80至99段）中阐述。自接受任命以来，特别报告员按照授权任务，大体上着重开展了三个主要方面的工作：对影响土著人民人权和基本自由情况的问题进行专题调研；出访各国；就世界各地关于土著人民人权和基本自由受到侵犯的指称与有关国家政府进行沟通。

## 三. 问题现状：进展和影响土著民族的主要人权问题

9. 在大会第48/163号决议宣布的世界土著人民国际十年（1995–2004）所涵盖的数年里，国家一级和国际一级在承认和促进土著人民人权方面取得了大量进展，其中包括1989年《国际劳工组织独立国家土著和部落居民公约》以及在该领域通过的相关国家立法。特别报告员促请尚未批准上述公约的国家予以批准。对土著人民而言，通过由土著人民问题工作组起草并经促进和保护人权小组委员会通过的《联合国土著民族权利宣言草案》是非常重要的。该草案目前正由委员会第1995/32号决议所设的委员会工作组进行审查。虽然国际一级取得了进展，但特别报告员发现，关于《宣言草案》的谈判仍然陷于停顿，这是令人遗憾的。不过，他承认各个代表团已在工作组第九次会议期间作出努力（见E/CN.4/2004/81），工作组也正在对《宣言草案》进行审议。他促请各方通过那些已基本达成共识的条约，即使是初步通过，也是可以的，因为这样做有助于对较难达成共识的其他条款进行谈判。

10. 虽然许多国家采行了有利于土著民族的立法，但由于持续的人权侵犯和许多国家数百万土著人民面临的问题，国家一级的这些进展依然暗淡无光。世界各地的土著民族常常处在社会的最边缘，也常常最贫穷，因为他们遭受歧视，而且要面对社会内部通常永远存在的偏见。虽然也有保护性立法，但在实践中，否认土著民族权利的事例司空见惯。

11. 特别报告员收到的资料显示了所有区域在促进和保护土著民族人权和基本自由方面均存在重大缺点。与土著权利有关的主要问题涉及土地、领地、环境和自然资源；司法行政和法律冲突；贫穷、生活标准和可持续发展；语言、文化和教育；自治、自主、政治参与和自决权。

12. 特别报告员还了解到与以下问题有关的情况：不执行现行的国际反歧视标准；针对土著领导人的死亡威胁；土著活动者和代表被迫失踪；警察和安全部队

在社会冲突中过度使用武力，导致暴力和土著人民的死亡；准军事团体或私人部队与国家合作或是在得到国家容忍的情况下对土著人民施以法外处决；以及由于实施发展项目、社会冲突或政治和经济动荡而被迫流离失所。特别报告员还收到了关于严重侵犯土著儿童权利的投诉，其中包括凶杀、武装团体强行招募、器官贩卖等。

13. 由于国家法律中目前没有足以保护土著民族人权的机制，适用相关的国际标准就变得更加困难。特别报告员在提交给人权委员会的报告中已经对这些问题作了详细阐述。特别报告员也希望提请大会注意与土著民族人权有关的事实和趋势，这些事实和趋势是他在访问危地马拉（2002 年）、菲律宾（2002 年）、墨西哥（2003 年）、智利（2003 年）、哥伦比亚（2004 年）和加拿大（2004 年）之后结合其他各类资料来源总结归纳的。

#### **A. 土地、领地和获得自然资源权利**

14. 从远古时期以来，土著人民就一直同土地保持着特别的关系，因为土地是土著群体的生计来源以及作为社区赖以生存的基础。拥有、占有以及使用土地的权利是土著人民固有的概念，一般说来，这种权利存在于土著人民的集体、部落、土著国家或群体之中。为了经济生产的目的，土地可分割为小块，归个人或家庭使用。但多数土地通常只限于集体使用（例如森林、牧场、捕渔业等等），从社会道德的角度而言，所有权只属于集体。各国的法律体系往往承认这种权利，但是某些经济势力经常试图把集体拥有权变为私人所有权。在许多国家这种进程始于殖民时期，在后殖民时期更变本加厉。

15. 各地土著民族的祖传土地拥有权被逐步剥夺。维护他们的农耕权和土地权是维护其人权所涉的一个最紧迫的问题，也往往引起谈判、争执和冲突。特别报告员在他任职的三年内，走访了许多国家，收集了大量这些国家有关这类问题的文件和资料。在某些地方，法院作出了有利于土著人民权利的判决（如在加拿大、哥伦比亚和菲律宾），而在另一些国家，土著人民不得不申请国际法院的保护，如尼加拉瓜 *Awas Tingni* 就向美洲人权法院提出投诉。

16. 土著人民要求承认其祖地的作法有时使他们与国家利益发生冲突，有些国家可能认为这一承认破坏了国家团结和统一。加拿大 Nunavut 的例子表明，承认土著人民所有权并未减损国家的团结，而有可能同时满足土著人民的要求和期望。

17. 土地权利问题不能同土著人民社区获得和使用自然资源的问题分割开来，这是关系到土著民族生存的重要问题，必须予以认真研究。因为获得其居住环境中的自然资源对于他们的经济和社会发展是至关重要的。

18. 土著社区关切的一个问题涉及在其土地上的重大开发项目规划、设计和实施。无论在任何由土著民族所占地区执行的大型项目，都有可能使其社区蒙受重大的社会和经济变革，而有关当局往往无法理解更不用说预测到这些变革了。其

影响有时是有利的，更多的时候是毁灭性的，但都是不可忽视的。这就是为什么特别报告员在向人权委员会提交的第二份报告中着重谈到大型开发项目对土著民族人权的影响的原因。土著人民对以下各方面活动付出极为重大的社会代价和人类代价：资源密集性和资源消耗性工业、大型水坝和其他基础设施项目、伐木业、种植园、生物勘探、工业化捕鱼和农业生产，开发生态旅游业以及强加的环境保护项目。

19. 没有任何活动能比修建大型多用途水坝更能反映出对土著人民处境的影响了。特别报告员第二次报告提供了资料，说明哥斯达黎加、智利、哥伦比亚和菲律宾等国修建水坝对土著人民造成的影响。报告还说明了其他重大开发活动对土著人民的影响，例如中美洲实行的 Puebla Panama 计划的情况。

20. 这些项目对土著民族的主要影响涉及丧失传统居住地和土地、被逐出家园、迁徙并最终在移地重新定居，耗尽自身的生存和文化延续所需资源，传统环境遭到污染、社会和社区出现无组织状态、健康和营养状况受到长期不利影响、有时还受到骚扰和暴力行为等，因此，特别报告员呼吁在评估重大开发项目预计结果时应考虑到这些项目可能对土著社区的生计和特征、社会组织和福祉产生的持久经济、社会和文化影响，并必须不断密切监测这些影响。大型开发项目可能会影响到健康和营养状况、迁移和重新定居、经济活动的改变、生活水平、文化嬗变和社会心理状况等，应尤其关注妇女和儿童的状况。至关重要的是，尊重土著民族的协商权，在任何重大开发项目产生上述效果之前征得土著人民自由、知情和事先的同意。

21. 现在许多国家的情况并不是这样，它们没有把执行有关项目对土著民族和社区产生的影响看成是严重侵犯土著人民的人权。特别报告员第二次报告详细列出了一些具体例子。除其他影响外，报告提到了强迫搬迁、维持生计的经济活动发生重大改变、环境遭到破坏、未能支付允诺的或谈判好的偿付金以及其他对土著民族的生活条件产生负面影响的后果。

## **B. 社会组织和地方政府**

22. 自远古以来，土著社区就有其自身的政府。在殖民和国家扩张时期，土著民族大都在非自愿的情况下被并入国家体制，其地方政府的形式已被改变或调整以符合国家的利益和需要。这些情况引起了紧张局势，后来往往造成冲突和暴力活动。土著组织寻求维护和恢复其地方（有时是区域）自治权，并公正地认为这一权利是国际法赋予所有人民的基本自由的一部分。

23. 通过开展谈判和签署条约，实行宪政改革或颁布特别立法，在许多情况下土著民族得以同国家就这种自治权利签署协定。然而在其他一些情况下，不可能做到这一点，仍由国家或区域一级的政府机构自行管理土著社区的事务。



### C. 司法行政：立法和习惯法之间的冲突

24. 最能明确显示土著人民人权的脆弱性的一个领域是司法行政以及不承认土著习惯法的作法。因此，特别报告员在他第三次专题报告中着重谈到司法问题及其对土著人民人权的影响，特别强调司法机构以及下列机构的运作问题，即法院、法庭、官方登记处和土地产权办事处、监狱和感化中心、指定的执法机构、检察官、包括各种法律援助办公室在内的各种法律服务部门。

25. 由于多年来，各国立法部门对土著人民采取了灵活和权宜之计的态度，不同法律之间往往产生了冲突，这对保护各种文书赋予土著人民的权利产生了影响。特别报告员指出，土著立法和其他部门性法律（如关于环境或自然资源勘探的立法或授予私人所有权的立法）之间似乎不一致。当要求法院对在这个问题各方的争论作出裁定时（例如，哥伦比亚宪法、法院和加拿大省级法院处理的案子），法院往往作出保护土著社区权利的判决，但有时也往往作出不利于这些权利的裁定。特别报告员一直建议将国内和国际法规定的土著人民权利放在优先于其他任何利益的地位，并呼吁各国政府据此努力调整其立法。

26. 此外，土著人民正要求在司法中承认他们文化和习惯法制度。不承认土著习惯法是侵犯人权的又一个标志，造成司法系统中出现侵权问题。不承认土著法律是殖民和后殖民国家否定土著文化、社会和特性行为的一部分，也是现代国家难以承认其自身的多元文化组成的一个方面。在许多国家，国内法一元论的观点阻碍适当承认多元法律传统，造成习惯法律制度从属于官方法律规范的情况。

27. 在这种情况下，非官方的法律传统很难生存下来，有的则转入地下。虽然在一个官方司法系统的框架内，法院提供法律保障，但土著人民本身的法律概念被弃之不顾，在官方系统中受到法律无保障的危害，其合法风俗常常被定为犯罪。由于国内司法系统中存在歧视，难怪许多土著人民不信任这些制度，并要求加强对家庭、民事和刑事制度事务的管制。这反映了有关自治和自决方面的一些问题。许多国家尝试了各种办法，厉行公正，解决社会冲突，以便对土著人民在司法系统中遭受的许多不公正和尊严伤害作出补救。在承认和考虑这种土著惯例方面，有些国家近来有所进步，但还有些国家仍不太愿意据此修改其法律结构。

28. 特别报告员认为，公正有效的司法制度对于促进土著人民的和解、和平与稳定和发展是至关重要的。一些国家承认土著人民在司法领域的需要，设立了专门保护土著人民人权的机构。此外，显而易见的是，立法机构、立法者和公共行政部门越来越愿意承认土著习惯法的重要性。

29. 然而，在许多国家，土著人民不能平等享用司法制度，在司法系统的运作中受到各种各样的歧视。原因包括许多社会仍持续存在种族主义，忽视土著文化，国家官方机构未能接受在语言和文化上的差别，忽视土著法律和风俗习惯。因此，土著人民受到刑事审判的人数往往过多，这反映了普遍的不平等和不公正。



30. 司法系统对镇压土著社区为维护其权利举行的抗议和反抗行为采取镇压的作法也往往熟视无睹。在许多情况下，土著人民出于社会和政治动机举行的示威被宣布非法。在本报告所述期间，特别报告员收到了许多未能确保所谓“土著人民”享有适当法律程序权利的严重报告以及一些令人不安的信函，来函者声称在被拘留期间受到各种各样的心理和身体上虐待，土著妇女受虐的情况甚至更加严重。

31. 因此，特别报告员建议各国政府进行彻查，并视必要改革其司法制度，以便更有效地保护土著人民权利。除其他外，这些改革应特别确保尊重土著人民的习惯法；设立备选的法律机制；在法院和法庭以及在整个司法系统内尊重土著人民语言和文化；让土著人民更广泛地参与改革进程。特别报告员还向各国政府建议调查保安部队虐待土著人民的报告，以便制止导致这种情况一犯再犯的有罪不罚现象。

#### **D. 贫穷和获得基本服务的机会**

32. 在许多国家，土著人民属于最贫穷的社会团体，他们的生活水平在许多方面被认为低于平均标准。研究表明，他们面临的问题包括婴儿死亡率居高不下、营养状态低于平均水平、得不到充分公共服务、很难接近社会福利机构、得到的社会服务的质量低于建议准则、存在严重的健康问题、住房和住宿不足，总而言之，人类发展指数偏低。特别报告员收到了其他资料，其中谈及人权委员会坚持的一个立场，即充分的住房是享有体面的生活标准权利的一个关键方面，特别报告员证实了这一点，并指出土著人民的住房质量普遍低于国际组织建议的最低标准。不仅农村地区是如此，城市也是如此。

33. 特别报告员注意到的一种常见现象和引起关切的问题是民族血统与贫穷之间的关系。例如在危地马拉土著人民最为集中的社区也是最为贫穷或赤贫的社区。在特别报告员访问该国期间，据联合国危地马拉人权核查团（联危核查团）的报告，65%土著民众无法联接供水网，80%以上没有与污水处理系统联接，半数没有与电网联接。近年来农村地区土著人民贫困加重的一个原因是世界咖啡价格下跌；咖啡是土著农民传统上种植最多的出口产品之一。在这里，生活在贫困线以下的土著人民比非土著民众人口高出许多。该国面临的一个最大挑战是如何平衡其经济和社会发展与保护土著社区拥有族裔特征的权利两者之间的关系。墨西哥的情况同样如此，该国土著民众人类发展指数偏低，而贫困率却比城市和非土著社区高。

34. 一些国家承认了这些问题，并推动采取特别政策和措施以改善土著人民的生活标准。在其他地区，却没有制定这样的公共政策，没有考虑到土著民众的需要。最近的经验表明，凡真正影响到个人和社区生活的有效成果的必要条件是，在经济增长的同时解决社会关切，并为土著人民在其参与下制定具体的公共政策，以

解决他们的特殊问题。在加拿大，特别报告员获悉，土著民众中糖尿病的发病率高。在过去几代人期间，政府政策施加的生活方式剧烈变革，导致土著青年的自杀率高，这是令人不安的。

35. 对于土著人民而言，大会核准的以人权为基础的可持续发展目标特别重要。人们指出，过去单纯着眼于增长的经济举措并没有产生预期的结果；正如2004年《人类发展报告》所指出的，必须把社会和文化目标包括在内。不这样做有可能导致重蹈覆辙，即严重违反土著人民的权利。如果想要实现千年发展目标，就必须特别注意土著人民的权利。

## E. 政治代表、自治以及自决

36. 在过去一些年中土著人的自治组织已经取得了可观的进展，从地方一级一直到区域、国家和国际各级，土著民族协会已经凭着自身的力量成为政治和社会行为者，他们持续参加土著人民工作小组以及土著问题常设论坛的年度会议也说明了这一点。这些组织的观点各不相同，但是在有关其人权、目标以及希望等基本问题上通常他们的意见相当一致。在一些国家中，它们现在已经被承认为政府以及其他社会部门在国家一级的合法伙伴和谈判对手。在其他一些国家中，它们的处境要困难一些，他们的组织没有获得官方的承认，自由结社的权利也没有获得完全尊重。

37. 在现有的权力结构内，没有人充分代表土著民族的权利的情况下，其组织以及支持其事业的其他人权宣传协会也可能成为虐待的受害者，并且在法律下未获得适当保护。在最近几年中，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、国际劳工组织专家委员会以及美洲人权委员会等机构都收到大意这样的来函。

38. 除了尊重其人权以外，土著人组织还要求获得作为土著民族在国家一级的政治代表权，这一要求可能符合或不符合现有的政治结构。始终不渝地要求某种形式自治的做法不是一定获得现行立法同意，虽然在一些国家已实现这点。一个恰当的事例就是菲律宾的宪法，该国宪法承认穆斯林和 Cordillera 人以自治的形式实现自决的权利，但是 Cordillera 人目前仍在等待其自治区域的建立。在墨西哥，宪法规定土著民族享有自治形式的自决权，并且规定政府负责公布必要的立法，但土著组织不同意这一程序。虽然在2001年进行了宪政改革，但是迄今在土著民族的自治领域没有任何进展。在哥伦比亚宪法中，土著民族的领土实体或保留区被规定为自治单位，但尚未实现其行政上的整合。巴拿马的土著区域，有些是自治的。

39. 国际上对于民族自决权的原则是否适用于土著民族，意见仍然分歧，这是土著民族权利宣言草案没有进展的理由之一。土著民族的国际运动正在要求承认和尊重这个权利——特别报告员认为这是对的——但是反对土著主张的人在人权和国家利益之间的长期辩论的又一片断中竭力提出国家的各种理由。

## F. 教育和文化

40. 首先必须提到语言对任何民族的特性的的重要性。语言不仅仅是交际的媒体，而且还是形成思维以及对任何人在社会的自然环境和社会环境具有意义的必要因素。土著语文社区的成员通过语言了解所有的文化含义。许多土著人语言是非常古老的，虽然它们经历了变化，但是这些语言是代代相传的，因而有助于维护语文社区及其文化的连续性。

41. 语言权利是所有人根据国际人权标准均可享有的文化权利的重要内容。使用本民族语言的权利不仅仅涉及个人，同时涉及群体、国家和民族。如果一个语言区被剥夺集体和公开使用其语言的权利(例如，被禁止在学校、媒体、法庭以及行政机构使用其语言)，那么其成员使用这种语言的权利就受到严重限制。因此，现在语言权利被宣布为人权。他人，尤其是国家机构，必须尊重、保护和促进这种权利。许多国家现在已经通过立法，宣布保护区域语言、少数民族语言或者土著人语言，象新西兰对毛利人的语言那样。

42. 然而，从历史的角度来看，国家政策并不总是承认或者保护土著民族或者语言上的少数群体的语言。与此相反，官方的语文、教育和文化政策之目的是要把这些群体同化到国家主流之中，从而导致语言和文化的丧失。在加拿大，“寄宿学校”的痛苦，回忆大大地破坏“第一民族”至少整个一代的文化特性。类似情况存在于拉丁美洲国家。较近，已认识到此种进程违反受影响语言区的成员的人权。

43. 目前在一些国家中，至少是在广泛使用土著语言的地区内，土著人语言被承认为国家语言，有时还授以某种官方地位。在另外一些情况下，土著人的语言可能已经不再受到实际的压制，但只是容忍作为私人的交流手段，但并没有任何官方地位。《儿童权利公约》第 30 条明确规定：“在那些存在有在族裔、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。”联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）当前正在编制一份关于文化内容和艺术表达的多样性的公约，这份公约将重申这些权利。

44. 剥夺土著人民从事本民族的文化、宗教以及语言活动的权利可以有多种形式。在社会环境和体制环境不利于维护和发展土著人的文化和语言时，即使没有正式宣布禁止或者限制使用土著人语言，但是这种权利实际上已经被剥夺。在教育 and 公共交流中使用本族语是界定土著人民人权的一个重要问题。双语教育和不同文化间的教育已经成为世界许多地方土著人社区的教育方针。

45. 多文化教育或者不同文化间的教育的想法引起若干困难，因为这两种教育不仅仅涉及当地学校，而且还涉及那些有土著人民的国家中的区域和全国教育体制

以及教育思想。多文化教育和不同文化间的教育的概念导致有关国家全面修改其教育内容和教育方法。这种概念的基本含义是：国家的文化多样性反映在课程设置上，维护和促进文化多样性是民主治理以及所有人享有人权方面的一个目标。在某些方面，这种概念将要求主要或者主流文化群体改变其有关国家文化和特性的传统想法。土著人民组织往往需要提醒国际社会，土著人的文化特点也是对世界文化的一个贡献，而不仅仅是已经消失的文化的遗迹。土著人民的文化和教育权利(实际上是所有的文化权利)包括在一个更加广泛和多文化的世界中享有和保护其固有文化的权利。

46. 保存土著人民的文化(其中包括：有形和无形的内容、艺术和艺术品、传统、知识体系、知识产权、生态系统管理、精神以及其他)是土著人民综合人权的一个必要组成部分。这也适用于土著民族自由发展其文化的权利，包括通过自由利用大众传播媒介以及维护其神圣的场所和物品以及传统。

47. 多文化主义的概念并不意味着在博物馆里刻意地保存土著人(或者部落)的文化，而是指所有人类社区均有权根据其固有文化的标准和观点生活。一些文化会随着时间的推移而变化，但是目前谁也不知道是否将来会出现一种世界文化，或者出现一些相互关联的当地、地区、族裔或者民族文化。从人权方面来说，文化权利涉及每一个个人是很清楚的，但是个人只有在同所属群体的其他成员一起生活时才能充分享受这些权利。因此，土著人民需要保证：他们能够象社会上其他群体一样享有对其文化的尊重和考虑；他们能够同其所属群体的其他成员一起自由地发展其文化创造力。在国际一级，教科文组织和知识产权组织已经开始研究有关土著民族的文化遗产和知识产权的问题。

48. 一些国家的立法也就土著民族的文化权利作出了规定，但并不总是明确地表示要促进和提高这些权利。例如，菲律宾的宪法的一些规定涉及“文化群体”的权利，该宪法的第十四条第 7 段规定：“国家应该承认、尊重和保护土著文化群体保存和发展其文化、传统以及组织的权利”。一些拉丁美洲国家的宪法载有类似规定。在日本，爱奴族的文化在法律上获得承认，但是未确定为是爱奴族固有的权利。

49. 上文已经指出，土著人的文化是同土地权利的概念以及占有和拥有领土上的家园紧密联系在一起的。经常向土著民族提出的一个问题是：他们的文化特性在一个非领土化的环境中是否能够生存，也就是说土著人移民能否在分散的居住区和城市中心同非土著人民共同生活，而仍保留其文化特性。在许多国家，土著民族已定居在大城市；例子包括菲律宾碧瑶、智利圣地亚哥、加拿大温尼伯。来自墨西哥各州的几万个土著移民现在住在美国一些城市。土著移民的人权是特别令人关切的问题，如人权委员会关于移民人权的特别报告员已指出的。

50. 如何在不同的情况下保护或不保护土著民族的文化、教育和语言权利是一个必须开展更多比较研究的经验性问题。教科文组织已经建议各国采取特别措施以

便确保保护和促进土著人文化。非洲人权和人民权利委员会已经拟定准则，要求各国采取具体措施促进文化特性，并且“促进对于各民族、少数族裔以及土著人民的文化遗产的认识和享有”。该委员会设立了一个土著人民和土著社区权利工作小组，并且，除其他外，正在鼓励非洲的土著民族申请非洲人权和人民权利委员会中的观察家地位，向委员会提交供审议的信函，游说来自土著人地区的委员会成员，以及促请委员会任命一名非洲土著人问题特别报告员。

## G. 土著妇女和女孩

51. 在国家和国际各级应特别注意妇女权利、尤其是土著少年和女孩的权利受侵犯情事；在许多国家，他们遭受各种形式的暴力、剥削和歧视，已有力地提请特别报告员注意这些情况。在妇女地位方面，以及在女孩地位方面，土著妇女和女孩的情况似乎未引起媒体机构很大的注意。然而，此种侵犯情事可能很严重，包括身体虐待、强奸和性骚扰；极度的经济剥削；剥夺其公民权利；司法制度中的歧视；种族主义；排除在公共社会服务之外，尤其是在保健、住房和教育各领域。土著女孩特别敏感的处境是特别重要的，因为她们往往最容易受到歧视、排斥和边缘化的伤害。特别报告员呼吁本国和国际贸易两性平等和儿童权利的机构特别注意世界各地的土著儿童和少年。

52. 根据收到的报告，在武装冲突期间，土著妇女和女孩的情况特别严重。特别报告员在访问哥伦比亚期间听到许多关于下列的叙述：武装冲突对土著妇女和女孩的灾难性影响，因她们遭到不加区分的谋杀、大批流离失所、其儿子被强迫加入武装团伙、强奸以及游击队和准军事团体以及参与血腥武装冲突的其他人破坏其土地。

53. 土著儿童构成社会中最脆弱的部分。在世界不同的地方，他们遭受营养不良、贫穷和歧视最多。他们有时候遭受警察暴力，其人权被侵犯，侵犯者不受惩罚。因为许多学校不尊重其文化和语言的特性，因此土著儿童也容易被认为是能力不够或智障的学生，这使边缘化和歧视这一邪恶的循环恶化。

54. 虽然儿童权利委员会、儿童基金会和教科文组织都作了值得称赞的努力，要深入研究这个问题，但特别报告员要提请大会注意在国家一级没有关于土著儿童的实质性研究和分类数据。如果要在向往往被人口其余部分忽略和忘掉的群体提供支助和援助方面取得重大进展，则必须在这方面采取有效行动。

## 四. 访问和相关活动

55. 委员会特别报告员工作的一个重要部分就是到各国访问，和各国政府、土著社区和其他相关组织进行建设性的对话，并向人权委员会汇报土著民族的情况。访问是到现场了解和分析不同环境下土著人民情况的最佳途径，也是国际社会提高认识的重要工具。

56. 为了开展实地考察工作，特别报告员在访问国政府的邀请下，于 2002 年访问了危地马拉和菲律宾，2003 年访问了墨西哥和智利，2004 年访问了哥伦比亚和加拿大。在访问期间，他同政府首脑和高级官员举行会谈，同民间社会和许多土著社区的代表举行会谈。他相信实地考察工作本身就清楚地说明了各国政府和联合国在土著人民人权方面正在不断加强合作。本报告对主要的结论和建议进行了总结。

57. 特别报告员于 2002 年 9 月 1 日至 11 日访问了危地马拉（见 E/CN.4/2003/90/Add.2）。土著人民（约 1 200 万玛雅、辛卡和加里富纳人）在该国社会中受到政治上的排斥，文化上的歧视，在经济上处于社会边缘地位。影响土著人民的一个根本问题是土地权的问题。得不到土地、土地纠纷得不到解决、传统土地得不到尊重、因经济发展项目而将土著人民强行迁移，凡此种种造成了社会紧张局势日益加重的局面。土著人民抱怨上法院难，他们的习惯法遭到歧视，法院缺少讲土著语言的翻译。教育领域对土著人民来说是一个重要领域，没有足够训练有素的教师，其它教育资源也不够。特别报告员建议政府应该扩大活动，改善影响到土著人民的政策，重申对执行《和平协定》的承诺。报告员同时建议土著居民组织和其他非政府组织应该采取步骤制定一个联合方案，促进执行《土著居民的特征和权利协定》。该协定是 1996 年签定的《和平协定》的一部分。

58. 在 2002 年 12 月特别报告员正式访问菲律宾期间（见 E/CN.4/2003/90/Add.3），特别报告员发现对那些与土著民族土地权、自决权和文化完整权利有关的法律是有法不依。这些族群面临的主要问题就是许多发展项目带来的负面影响。土著人民对这些项目的抵制和抗议经常遭到军队的武力压制，引发了无数侵犯人权行为。特别报告员提出了若干建议。他尤其认为，政府必须对许多侵犯土著人民人权的事件进行有效的调查，并采取一切必要的措施防止此类事件的再次发生。鉴于非正规军事单位或准军事团体对土著社区造成的分裂影响，特别报告员促请政府行使土著人领地的非军事化的方案。他还建议应该认可土著人民祖祖辈辈对土地的权利，不应该赋予矿业公司优先权利。

59. 特别报告员于 2003 年 6 月访问了墨西哥（见 E/CN.4/2004/80/Add.2）。他发现侵犯人权的事件往往都是发生在地方和市镇农业部门和政治领域的冲突中，也发生在司法行政方面，后者在过去严重不足。2001 年宪法改革未能满足土著运动组织的愿望和要求，未能在土著人民代表和恰帕斯州政府之间建立建设性的对话。1994 年萨帕塔起义引发了该州内部冲突不断。特别报告员建议墨西哥政府紧急重视此事，防止并解决这种社会冲突，进行司法改革，以保证土著人民的人权得到保护。同时，政府应该修正 2001 年的宪法改革，以保护这些权利，在恰帕斯州实现和平。

60. 特别报告员在 2003 年 7 月访问智利期间（见 E/CN.4/2004/80/Add.3），发现有几个人权问题引起了智利土著人民的特别关注。绝大多数的土著人民，尤其是



阿劳卡尼亚区的马普切人正遭受着高度贫困，而人类发展水平又较低。《土著人民法》(1993 年政府通过的第 19.253 号法令)里设想的参与机制并没有切实扩大许多土著群体所要求的自治的机会。历史上，影响土著民族的最严重问题跟土地所有权和领地权问题有关：马普切人拥有的土地极其有限，并已经被过度开发；社区的土地都在偏远地区的私人地产上，而且往往由于林业活动已经遭到了污染。大多数的土著社区还没有从国家的双语教育方案受益，教育系统也没有完全满足土著人民对保护和促进他们传统文化的要求。特别报告员的建议包括制定一项减轻土著社区贫困状况的方案。政府要特别重视预防和解决土地占有和使用方面的冲突，提供高质量的双语教育。

61. 特别报告员和政府代表举行了多次磋商，探讨到许多国家进行实况调查访问的可能性，同时审查如何对他的建议采取后续行动，是否能够提供一些援助，将这些建议付诸行动。特别报告员建议这些国家的政府当局和其他与此问题相关联的组织应该对他的报告中提到的问题和建议进行反思。这些问题和建议可以作为一个有用的工具，促进和保护土著人民的人权和基本自由。

62. 特别报告员还收到了各大洲的土著人民和土著人民组织发出的大量访问邀请，但是他很遗憾不能接受所有的邀请。在本报告审查期间，特别报告员于 2002 年访问了（日本）北海道的爱奴族社区；在 2002 年还访问了（加拿大）在不列颠哥伦比亚省、萨斯喀切温省、马尼托巴省、安大略省和新斯科舍省的部落居民；同样在 2002 年，访问了在博茨瓦纳的背井离乡 Basarwa 人社区；2003 年，访问了墨西哥的许多土著社区；也是在 2003 年，访问了（挪威和芬兰）的萨米人议会。特别报告员还在联合国各种各样的论坛上和来自许多国家的政府代表团和土著人民代表讨论土著人民人权的问题。

63. 特别报告员特别关切的是文件编写制度的一些限制有时使他不能恰当反映他实地考察的结果，而且他现在资源有限，可能使他不能对实地访问中的申诉和要求做出有效地回应。

64. 最后，特别报告员希望通报大会，他已经开始对他访问报告中提出的建议进行跟踪。在此方面，他一直和政府、民间社会团体和联合国各机构进行紧密磋商，分析了如何用最恰当的方法帮助各国机构将这些建议付诸实践。在联合国人权事务高级专员办事处的合作下，在危地马拉和墨西哥已经开始了这样的后续工作，并希望其他被访问的国家也将这样做。特别报告员促请各国和各机构共同努力，落实建议，为在促进和保护全世界土著人民的人权方面取得进展。

## 五. 结论与建议

65. 特别报告员希望在提交给人权委员会的报告最后结束语和建议部分增加下列评论意见。



66. 侵犯土著人民的人权，原因是多方面的，这在报告中都有所描述。尽管在一些情况下，侵权事件通过具体的方案和建议正在得到解决，但是在其他很多情况下，华丽的文辞并没有变成行动，需求被忽视，尤其是在权利保护方面。

67. 因此，特别报告员呼吁各国政府采取紧急行动，包括保证采取行动确保土著群体能够自由、公平地获得司法行政。特别报告员建议，各国政府应该采取坚决的和必须的步骤制止对土著人民的歧视。这一歧视往往是深深地植根于国家行政机构运行之中。政府还应落实有效的措施，结束所有歧视土著人民的人却可以逍遥法外的情况。

68. 土地、领地和获得自然资源的问题依然是尊重土著人民人权和基本自由的中心问题。这些问题对于世界各地的土著社区享有公民和政治权利、经济、社会和文化权利有至关重要的影响。特别报告员谨向在这些领域有难题的各国政府呼吁，审查一下它们如何能够与土著民族合作，通过协商找到持久解决与其相关的现行冲突的办法。他同时请已经找到满意解决这类冲突办法的政府能够将经验付诸实践，以打破其他地方类似情形的僵局。

69. 特别报告员亲眼看到了世界各地上百万土著妇女往往是非常悲惨的情况，他为此感到越发地担忧；歧视已经将她们实实在在并长久地置于脆弱地位。他建议各国政府应该行动起来尽早和土著妇女进行密切磋商，制定并采取具体的措施、项目和方案使这些妇女和她们的家人从中受益。

70. 土著儿童的生活和尊严必须作为一件紧急要务加以保护。各国政府必须制定具体的政策和方案，制止对世界各地数以百万计的土著儿童人权的侵犯，并尽量满足他们对社会服务的需求，做到真正保护他们的权利。

71. 特别报告员注意到，尽管 10 年前抱有很高的期望，但是世界土著人民国际十年取得的成绩可以概括为有限。为此，他欢迎经济及社会理事会在其第 2004/290 号决定中提出的大会应考虑宣布第二个十年，以便带来更多的活力，巩固现有的成果，争取更大的成绩。

72. 他还希望人权委员会宣言草案工作组有力量有政治意愿在该草案上达成一致意见。该草案来源于在即将结束的国际十年开始的时候向土著人民做出的承诺。