



第七十三届会议

暂定项目表*项目 71(a)

土著人民权利

土著人民权利

秘书长的说明

秘书长谨此转交人权理事会土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯依照人权理事会第 [33/12](#) 号决议提交的报告。

* [A/73/50](#)。



人权理事会土著人民权利问题特别报告员的报告

摘要

本报告是土著人民权利问题特别报告员根据人权理事会第 33/12 号决议规定的任务授权提交大会的。特别报告员在报告中概述了她自上次向大会提交报告以来开展的各项活动，并就土著人民和自治问题发表了介绍性评论意见。

在关于各项活动的一节，特别报告员突出强调了最近就刑事定罪相关议题开展的专题工作；协商以及自由、事先和知情同意；与世隔离和初步接触外界的土著人民；国家访问；交流；以及其他活动。在关于土著人民和自治的一节，她审查了由任务负责人记录的土著治理制度实例，并强调指出了在可持续发展方面取得的一些积极成果。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 2017 年和 2018 年特别报告员开展的各项活动.....	3
A. 攻击土著人民和对他们的刑事定罪.....	3
B. 协商以及自由、事先和知情同意.....	3
C. 与世隔离和初步接触外界的土著人民.....	5
D. 对墨西哥和危地马拉的国家访问.....	6
E. 与人权机制、相关联合国机构和区域人权组织的交流与合作.....	7
三. 土著人民和自治	7
A. 背景	7
B. 关于土著人民和自治的国际法律框架.....	8
C. 自治和《2030 年可持续发展议程》	11
D. 土著治理制度实例及其在国家一级对可持续发展的贡献.....	14
E. 今后讨论的关键领域	18
四. 结论意见	20

一. 引言

1. 本报告是土著人民权利问题特别报告员根据人权理事会第 33/12 号决议规定的任务授权提交大会的。

2. 特别报告员在报告中首先概述了她自上次向大会提交报告(A/72/186)以来开展的各项活动，接着介绍了“土著人民和自治”这一主题，特别是因其与实现可持续发展相关。特别报告员打算今后针对土著治理制度问题专门提交一份专题报告，以确定和宣传最佳做法，并为各会员国提供相关建议。

二. 2017 年和 2018 年特别报告员开展的各项活动

3. 作为其任务授权的一部分，特别报告员参与了许多活动，目的是(a) 开展专题研究；(b) 进行国家访问；(c) 就指称侵犯土著人民权利的行为与各国政府和其他行为体进行沟通；(d) 宣传良好做法。下文突出强调了特别报告员在过去一年里述及的一些重点领域和开展的各项活动。

A. 对土著人民的攻击和对他们的刑事定罪

4. 近年来，针对一直捍卫自己保护土地、领土和资源权利的土著人民的刑事定罪、骚扰、攻击和威胁不断升级，令人感到不安。如果土著领袖和社区成员对采矿、农业企业或水电大坝等采掘和投资项目表示关切，侵权行为将会日益增多。这些项目的制定通常没有与其土地、领土和自然资源受到影响的土著人民协商或征得他们的自由、事先和知情同意。对自然资源的争夺日益激烈，这使得在冲突第一线力求保护其传统土地的土著社区成为遭受迫害的对象。

5. 因此，特别报告员提交至人权理事会第三十九届会议的专题报告(A/HRC/39/17)从土著人民权利的角度专门分析了这些关切。该报告具体分析了土著人民个人和集体受到的影响，以及制定集体预防和保护措施的必要。在报告编写期间，为了向广大行为体咨询意见，特别报告员公开征求有关这一主题的意见，因此收到 70 余份书面呈件，并分别于 2018 年 3 月和 4 月在日内瓦和纽约举行协商。

B. 协商以及自由、事先和知情同意

6. 特别报告员继续收到土著人民提交的报告，其中指控其协商权以及自由、事先和知情同意权遭到侵犯。她还有机会倾听各国和私营部门对出于法律的明确性是否需要规范这些权利表达的观点，她还收到了不同行为体要求提供评注和技术咨询意见的请求。

7. 自 2016 年以来，特别报告员向洪都拉斯政府提供建议，协助其依据国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)制定一项关于事先协商的法律，包括为此于 2016 年和 2017 年为法律草案编写评注，以及应该国政府的邀请，于 2017 年参与了一次工作访问。2018 年 5 月在对危地马拉进行国家访问期间，特别报告员了解到，依据劳工组织《第 169 号公约》制定的关于规范

协商的立法草案已经由国家议会议员编写完成。危地马拉宪法法院还命令议会最晚于 2018 年 5 月通过一项以与土著人民开展协商为基础的关于协商的法律。

8. 对洪都拉斯的法律草案所作的评注和关于访问危地马拉的报告依据关于土著人民权利的国际标准阐述了基本原则，但特别报告员认为，目前在这些国家开展的与编制协商法有关的辩论和进程都没有充分反映这些基本原则。在考虑制定类似法律文书的其他国家，如哥伦比亚和厄瓜多尔，情况似乎也是如此。

9. 特别报告员强调了自劳工组织《第 169 号公约》在批准国生效之日起各国政府就有充分落实该公约的义务，劳工组织也曾这样表示。¹ 另外，与许多拉丁美洲国家的情形一样，各国加入的人权条约是“宪法法律”的一部分，其法律地位与国家宪法相同或高于国家宪法。

10. 特别报告员还强调，不应将土著人民参与协商的权利视为一项孤立的权利。恰恰相反，这项权利源自于土著人民的实质性权利，特别是其自治权、对土地、领土和自然资源的权利，并且有助于保障这些实质性权利。必须把所有这些权利联合起来加以考虑，才能充分遵守劳工组织《第 169 号公约》所载各项义务，以及其他人权标准所衍生的义务，如《联合国土著人民权利宣言》以及区域人权系统的相关文书和判例。这些标准强调，必须确保土著人民作出自由、事先和知情同意。特别报告员感到极为关切的是，在用于制定协商立法的进程和概念框架中，这些标准被忽视，显然倾向于对《公约》作限制性解释。

11. 特别报告员还注意到，在上述案例中，土著人民并没有充分参与确定“就协商进行协商”的商定进程。这不仅影响土著人民在多大程度上可就法律草案的内容提供建议，还影响该法本身的合法性。另外，在接受审查的案例中，不同行为体对通过各项法律文书设定了时间表，这对于制定一个具有包容性且有意义的进程来说并不恰当。

12. 特别报告员注意到，所涉各类行为体特别是国家和土著人民之间对协商权和同意权的性质和内容存在严重分歧，对落实这些权利的适当方式也存在严重分歧。在许多案例中，这类分歧出现在国家背景下，具体来说，就是已实施的项目未与相关土著人民真诚协商，或征得其自由、事先和知情同意，在这类项目背景下发生了严重的冲突和暴力。这反过来导致土著人民对国家政府在协商领域推广的法律和其他举措缺乏信任。

13. 特别报告员认为，在就某项可能的协商法发起讨论之前，必须采取措施建立信任。从这个意义上讲，应当在土著人民与国家行为体之间开展对话，探讨相关国际标准的性质和内容，同时考虑到土著人民关于如何执行这些标准的看法。同时，还必须重视土著人民的根本关切，尤其是必须加强尊重和保护其对土地、领土和自然资源的权利，以及其文化和发展优先事项。特别报告员尤其感到关切的

¹ 在 2011 年 11 月举行的国际劳工组织(劳工组织)理事会第 282 次会议上，作为发言的一部分，哥伦比亚单一工人联合会根据《劳工组织章程》第 24 条指称哥伦比亚不遵守《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)(GB.282/14/3)；见劳工组织，《实践中土著和部落人民的权利：国际劳工组织第 169 号公约指南》(2009 年)，第 66 页。

是目前制定和讨论法律提案所采取的方式，因为这些进程有可能成为新的冲突来源，最终加剧本已暴乱局势的紧张关系。

C. 与世隔离和初步接触外界的土著人民

14. 与世隔离和初步接触外界的土著人民的人权状况极为脆弱，这一问题亟需国际社会予以关注并做出承诺。导致其极其脆弱的原因有几个，包括人口数量少，因对常见病的免疫缺陷造成的健康风险，以及他们在维护自身人权方面面临的挑战。

15. 为了解决这些关切，特别报告员就亚马孙和大查科区域自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民的国际人权标准召开了一次工作会议。会议于 2017 年 6 月 8 日和 9 日在利马举行，由美洲人权委员会、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)南美区域办事处和土著事务国际工作组这一非政府组织联合组织。提交至人权理事会第三十九届会议的报告(A/HRC/39/17/Add.1)概述了这次活动的调查结果和结论。

16. 人权高专办和美洲人权委员会已经发布了准则和特别报告，其中概述了适用于与世隔离和初步接触外界的土著人民的人权标准。² 这些文件确立了有利于这些人民生存的重要原则，如表达其自治权的不接触原则、领土不可触犯以及预防原则的适用性，据此，应当避免采取有可能危及土著人民健康、福祉和其他人权的行动。

17. 尽管一些拉丁美洲国家通过了这些标准以及具体法律和措施意在保护与世隔离和初步接触外界的土著人民，但任务负责人收到的信息显示，土著人民的生命、人身安全、健康、文化、领土和资源仍然面临严重威胁。这些威胁主要源自外部行为体的存在及其各项活动，包括非法采矿者、伐木者和参与有组织犯罪者，还源于支持在土著人民居住和使用的领土上进行自然资源开采和基础设施发展的国家法律及政策。尤其令人关切的是，同与世隔离的人民的接触增多，特别是在巴西、厄瓜多尔和秘鲁。

18. 工作会议得出的结论突出强调，需要加倍努力，依照国际标准，改善对与世隔离和初步接触外界的土著人民的领土和环境的保护。各国应当避免采取对与世隔离和初步接触外界的土著人民的土地、领土和资源造成影响的行动，同时改进现有保护机制，并为这些机制提供充足的人力和财务资源。必须让邻近的土著社区、机构和组织参与制定和实施针对这些人民的保护措施，包括土地划界、卫生和应急协议、预警系统及冲突预防措施。

19. 此外，还有必要针对初步接触外界的土著人民，在卫生、土地权利以及关于影响到他们的措施和活动的事先协商和同意等领域，制定和充分执行有区别的政策。必须格外关注与世隔离和初步接触外界的土著妇女的境况。

² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“亚马孙地区、大查科和巴拉圭东部地区与世隔离和初步接触外界的土著居民保护准则”(2012 年，日内瓦)；以及美洲人权委员会，《美洲自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民：关于充分尊重其人权的建议》(2013 年)。

20. 除了在国家一级进一步采取措施外，国家之间的协作也很有必要，以解决居住在边境附近的土著人民所面临的威胁。许多领土以及对与世隔离和初步接触外部的土著人民造成影响的合法和非法活动都具有跨境性质，需要边境各国政府、民间社会和土著人民组织联合开展协调行动。

D. 对墨西哥和危地马拉的国家访问

21. 自 2017 年向大会提交报告之后，特别报告员应墨西哥和危地马拉两国政府的邀请，分别于 2017 年 11 月 8 日至 17 日(见 [A/HRC/39/17/Add.2](#))和 2018 年 5 月 1 日至 10 日(见 [A/HRC/39/17/Add.3](#))对两国进行了正式国家访问。

22. 墨西哥在支持在国际一级推动土著议程方面发挥了重要作用，包括《联合国土著人民权利宣言》的通过。在国家一级，墨西哥《宪法》第 2 条中承认土著人民拥有自主权和自决权，这是一项重大进展，促进其政治参与的举措同样如此。尽管如此，仍然需要作出更多努力，使这些举措得到有效执行，解决土著人民被边缘化的根本原因。

23. 在国家访问期间，特别报告员注意到存在严重排斥和歧视土著人民的现象。土著人民在贫困人口中所占的比例过高，71.9%的土著人口生活在贫困或极端贫困当中，而非土著人口的这一比例仅为 40.6%。在教育方面，情况也与之类似。根据《2030 年可持续发展议程》及其关于不让任何一个人掉队的承诺，还需要付出更多努力，以消除这些不平等现象。

24. 目前的发展政策在采掘、能源、旅游、农业企业和其他领域推崇“大型项目”，这对土著人民享有其人权构成严峻挑战。这类投资项目大幅增加，发生在土著人民的土地和领土上，却没有与土著人民开展适当协商以获得其自由、事先和知情同意。这导致失去土地、对环境造成不利影响、社会冲突和对反对这些项目的土著社区成员施以刑事定罪。此外，如果试图就与这类投资项目有关的侵犯人权行为诉诸司法，土著人民将会面临严峻挑战，包括他们距离司法机构的实际距离、语言障碍、缺乏充分的法律援助、害怕因提出投诉而遭到报复和缺乏适当的保护机制。

25. 至于危地马拉，特别报告员也承认该国在支持在国际一级推进土著人民权利方面发挥了积极作用。然而，该国在国家层面履行这些承诺仍然面临严重挑战。虽然危地马拉人口中绝大多数为土著人民，但他们从未以平等地位参与过该国的政治、社会、文化和经济生活。土著人民在日常生活中仍然面对结构性种族主义，表现为对其土地、领土和自然资源缺乏保护，而且他们在获得教育、正规就业、保健、政治参与和司法方面困难重重。不平等程度正在加剧。约有 40%的土著人民仍生活在极端贫困中，且一半以上的土著儿童营养不良。

26. 造成土著人民在危地马拉被边缘化的根源是历史和结构性问题，包括有罪不罚、腐败、体制薄弱、不平等以及持续暴力和镇压。1960 至 1996 年国内武装冲突期间所实施的暴力和灭绝种族行为的遗留问题现在仍然可以感受到。尽管自 1996 年签署《各项和平协定》以来已经过去了 22 年，但对其中所作承诺的履行十分有限。《土著人民身份特性和权利协定》的整体执行率仅为 19%。由于未能

执行《各项和平协定》，在许多领域推进采取措施遭到破坏，包括土地改革、承认土著当局和土著司法、政治参与和双语跨文化教育。特别令人关切的是，缺乏立法或机制就土著人民对其土地、领土和自然资源的权利作出裁决。

27. 特别报告员感到极为关切的是，针对维护其对土地、领土和资源的权利的土著人民，暴力、强迫迁离和施以刑事定罪现象重新抬头。令她尤为不安的是，在她访问危地马拉期间和之后不久，几名土著领袖被杀害。

E. 与人权机制、相关联合国机构和区域人权组织的交流与合作

28. 作为其任务授权的一部分，特别报告员通过与各国政府和其他利益攸关方的交流，继续处理指称侵犯土著人民权利的情况。特别报告员自上一次向大会提交报告以来，已经向 20 个国家和其他行为体发送了 37 封函件，内容涉及指称侵犯一系列经济、社会和文化以及公民和政治权利的行为。³

29. 其中一些函件促使就土著人民权利开展富有成果的对话和立即采取行动。2018 年 1 月，应土著人民权利问题特别报告员及其他特别报告员的呼吁，欧洲联盟委员会决定，在对人权遵守情况作出评估前，暂停肯尼亚安博波特森林的气候变化项目。在作出这一决定的前几天，特别报告员向肯尼亚政府和欧洲联盟委员会发出紧急呼吁，指出在这个由欧洲联盟供资的项目的背景下，生活在安博波特森林的土著森沃人被迫迁离，并且遭到攻击。

30. 特别报告员继续与其他有关土著人民权利的人权机制、联合国机构和区域人权组织开展合作。这类合作包括出席土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的年度会议并作出积极贡献。2018 年，特别报告员还参加了可持续发展问题高级别政治论坛，并为关于不让任何一个人掉队的专题讨论作出了贡献。在区域一级，如上文所述，特别报告员加大了与美洲人权委员会的合作。

三. 土著人民和自治

A. 背景

31. 早在被外部势力殖民和后殖民民族国家出现前，世界各地的土著人民就已经形成了复杂的自治方式。回顾土著人民的历史发现，在被殖民之前就已经存在治理制度，确立了土著人民彼此之间和与其周边人群，以及与自然和周围生态系统相处的规则。这些治理制度体现了土著人民传统的世界观、价值观、规范和法律，以及其关于权威的概念和行使领导力的方式。

32. 大多数殖民者、定居者民族国家的统治者和经过独立斗争建立民族国家的创立者，都曾破坏和诋毁土著治理制度，认为土著治理制度低等或落后于西方治理制度。还认为土著治理制度对新政权巩固其统治和权力构成威胁。尽管他们努力消灭土著治理制度，但许多土著人民仍然维护其各项权利，界定和明确同殖民政府和后殖民政府的关系。如今，一些土著治理制度仍然存在和运作。这类制度呈

³ 函件报告可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/>。

现出多样性，这是因为土著人民的历史背景和经历各不相同，并且在为争取自决而开展的斗争中众志成城、坚持不懈。

33. 在本节中，特别报告员根据任务负责人先前的一些报告，以及专家机制和常设论坛的工作(例如，见 [A/HRC/18/42](#)、[A/HRC/15/35](#) 和 [E/C.19/2018/7](#))对土著人民和自治这一主题作了一般性介绍。参加常设论坛最近一次国际专家组会议的与会者认识到，“需要汇编土著人民自治和治理体系的资料，以作为良好做法提供宝贵信息”(E/C.19/2018/7)。特别报告员决定进一步参与这一主题。在可持续发展目标背景下，更加有必要详细说明土著治理体系在确保落实对土著人民具有重要意义且在文化上适合的《2030年议程》方面可发挥的作用，并以土著价值观和尊重土著人民的权利为指导。

B. 关于土著人民和自治的国际法律框架

34. 国际人权法和判例确立了土著人民自我管理的权利。本节简要概述了相关的国际人权框架，⁴ 其中重点强调了与自治有关的一些关键要素。

35. 土著人民的自治权与其行使自决的权利紧密相关，因为这使他们能够掌控自己的命运和自主发展。2007年通过的《联合国土著人民权利宣言》第3条对自决权作了规定。自决权被视为土著人民的一项基本权利，这是因为这一权利申明土著人民有权自由决定其政治地位，并且有权自由地谋求其经济、社会和文化发展。⁵ 土著人民的自决也涉及文化自决，将之视为土著人民有权夺回其身份、重振其生活方式、重新建立与地球的联系、重获其传统土地、保护其遗产、复兴其语言和展现其文化，认为这些“对土著人民而言与就其内部政治、司法和经济环境作出最后决定的权利同样重要”。⁶

36. 自决权是国际法中的一项基本权利，庄严地载于《联合国宪章》第一条第二项，以及《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》的共同第1条。但经济、社会及文化权利委员会和人权事务委员会在涉及土著人民的案例中援引了上述公约的第1条(尽管程度较小)，并且主要是在有关土著土地权利、经济权利和参与文化生活权利的背景下。⁷

⁴ 见 [A/HRC/15/35](#)，该文件全面概述了有关土著人民自治和参与的国际人权框架。

⁵ Anaya, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2004); and Åhrén, Mattias, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford University Press, 2016)。

⁶ Wiessner, Siegfried, “Indigenous sovereignty: a reassessment in light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41 (2008), p. 1176。

⁷ 例如，人权事务委员会认为，澳大利亚没有充分保护土著自决，需要采取步骤，“确保土著居民就其祖地和自然资源的决策发挥更大的作用”(A/55/40 (Vol. I)，第506至507段)。经济、社会及文化权利委员会发现，在柬埔寨的一个受保护林区内出现了经济土地特许权，这违反了第1条的规定，造成环境退化和土著人民流离失所(E/C.12/KHM/CO/1，第15段)。更多例子，见 Saul, Ben, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence*, (Bloomsbury Publishing, 2016), pp. 54 and 86。

37. 《宣言》载有关于自治权的若干条款。第 4 条确立了有关土著人民内部和地方事务相关事项的自主权或自治权，以及为其自治职能筹资的方法和手段，而第 5、18、20 和 34 条确立了维护、加强和建立土著决策机构以及法律、经济、文化和社会制度的权利。整个《宣言》的专题条款详细介绍了土著人民维护自身的决策和与教育有关的治理制度的专题条款涉及教育(第 14 条)、健康(第 24 条)、文化和语言(第 11、13、15 和 31 条)、司法系统(第 34 和 40 条)、政治参与(第 18 和 19 条)、经济发展(第 20、21 和 23 条)以及土地、领土和资源(第 25 至 28、30 和 32 条)。

38. 除《宣言》承认外，劳工组织《第 169 号公约》还承认土著人民的社会、文化、宗教和精神价值观和做法，以及他们“自主管理其机构、生活方式和经济发展”的愿望。《公约》载有若干重要条款，涉及通过适当程序，特别是土著代表机构参与和协商的权利(第 6、7 和 15 条)。

39. 其他人权文书和人权条约机构的判例进一步承认土著人民的自治权和参与决策的权利。《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条规定了公众参与权，消除种族歧视委员会关于土著人民权利的第 23(1997)号一般性建议对阐明了这一点，其中敦促缔约国确保土著人民切实参与可能影响到他们的决定。其他相关条款载于《公民权利和政治权利国际公约》(关于自决的第一条、关于参与公共事务的第二十五条和关于对文化、宗教和语言的集体权利的第二十七条)、《经济、社会及文化权利国际公约》(关于自决的第一条和关于文化权利第十五条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(关于妇女参与的第七和八条)和《儿童权利公约》(关于儿童参与决策的权利的第 12 条和关于土著儿童权利的第 30 条)。⁸

40. 下文概述了《宣言》以及其他人权文书和判例均申明的一些重要标准。

承认土著机构和参与国家公共事务的权利

41. 土著人民有权保留自己的土著决策机构，有权参与国家和其他行为体的决策进程，特别是在影响他们的相关事项方面。这两个层面对在实践中实施自治而言至关重要。这一双重性反映在《宣言》的若干条款当中，包括第 5 条，根据该条，土著人民“有权维护和加强其独特的政治、法律、经济、社会和文化机构，同时保有根据自己意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利。”按照同样的思路，第 18 条规定，土著人民有权“通过他们按自己的程序选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策，有权保持和发展自己的土著人决策机构。”

42. 《宣言》第 20 和第 34 条特别阐释了土著人民有权保留和发展其政治、经济和社会制度或机构，有权根据国际人权标准，促进其独特的习俗、精神观、传统、程序、做法，以及原有的(如果有的话)司法制度或习惯。

43. 至于参与国家决策，根据第 19 条，各国在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应本着诚意，通过土著人民自己的代表机构，与有关的土著人民协商和合作，事先征得他们的自由知情同意。人权事务委员会还强调，对

⁸ Saul (2016), chap. 2.

于严重干扰土著人民具有重要文化意义的经济活动的措施，土著社区成员应有机会参与其决策进程。委员会还强调指出，土著人民有权在协商之后继续参与，指出他们必须切实参与决策进程，这就要求“不仅要与社区成员协商，还要征得他们的自由、事先和知情同意”。⁹

内部和地方事务

44. 《宣言》第4条提及的自治涉及“内部和地方事务”。虽然自治的具体领域取决于背景环境，但“内部和地方”这一表述通常被理解为不包括主权国家的对外政策、军事和安全等领域。¹⁰ 考虑到土著人民与其土地、领土和资源之间的内在联系，自治通常包括领土自治，并且涉及特定领土范围内的决策。¹¹ 《宣言》中关于教育、卫生、文化和语言、司法、经济发展以及土地、领土和资源管理(见上文第37段)的专题条款述及土著机构的作用，从而进一步说明哪些可被视为“内部和地方事务”。

筹资方法和手段

45. 为土著治理制度筹资及其服务提供对于实行自治十分重要。《宣言》第4条突出强调土著人民“在如何筹集经费以行使自治职能的问题上”享有自治权，这反映出必须提供充足的资金，使自治切实有效。土著人民为其自治政府筹资的能力取决于国家为其提供的资金支持是否充分，以及他们可以在多大程度上自由谋求经济发展。同样，劳工组织《第169号公约》申明，各国政府应确立各种途径，使土著人民充分发展本民族的机构和举措，但唯一的要求是，各国政府应“在适当的情况下”为此提供必要资源(第6条)。

集体层面

46. 土著人民实行自治的权利基于其自决权，这是一项集体权利。联合国《宣言》确立了这一点，其中阐明并详细阐述了土著人民的集体权利。

47. 2016年通过的《美洲土著人民权利宣言》在其第六条中也述及土著人民权利的集体层面，该条款承认土著人民享有集体权利，且这些集体权利对于整个民族的生存、福祉和整体发展而言不可或缺，更具体而言，各国应当“承认并尊重土著人民在以下各个方面的权利，包括开展集体行动的权利；拥有司法、社会、政治和经济制度或机构的权利；对自身文化的权利；信奉和践行其精神信仰的权利；使用自己的土语和语言的权利；对其土地、领土和资源的权利”。

48. 在1981年《非洲人权和民族权宪章》中，具体提及了个人的权利和民族的权利。《宪章》规定，所有公民都有权自由地参与管理本国政府(第13条)，且任

⁹ Poma 诉秘鲁(CCPR/C/95/D/1457/2006, 第7.6段)。

¹⁰ 国际法协会，《海牙会议(2010年)：土著人民权利—临时报告》(2010年)，第13页；和 Daes, Erica-Irene A., “The concepts of self-determination and autonomy of indigenous peoples in the draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, *St. Thomas Law Review*, vol. 14 (2001), p. 267。

¹¹ 国际法协会(2010年)，第13页。

何一个民族都享有自由处置其财富和自然资源的集体权利(第 21 条)。非洲人权和民族权委员会与非洲人权和民族权法院根据有关土著人民集体权利的国际标准,对《非洲人权和民族权宪章》中的若干条款作了解释。

自由、事先和知情同意

49. 如上文讨论的,协商权与自由、事先和知情同意权对于在实践中能够实行自治必不可少。这两项权利十分重要,特别是考虑到国家和非国家行为体所作的外部决定日益深刻地影响到土著领土、社会和治理制度,乃至影响到与土著人民内部和地方事务有关的所有事项。

C. 自治和《2030 年可持续发展议程》

50. 《2030 年可持续发展议程》作为发展框架,将会在即将到来的下一个十年引领全球发展,因此,对于土著人民将会参与其中并受其影响的发展进程来说,该议程具有重要意义。土著治理制度可在确保《2030 年议程》付诸实施方面发挥重要作用,该议程在文化上适当,立足于土著人民的传统、价值观和发展办法。如果实际决策是由土著人民通过宣传其自身的文化价值观和规范的治理制度而作出的,那么其经济、社会、环境和文化福祉更有可能实现。

51. 特别报告员已经注意到,为了不让土著人民掉队,一方面,《2030 年议程》应有效解决歧视土著人民的问题,以便他们从主流发展努力获益,同时在另一方面,应确保尊重土著人民界定和寻求自主发展道路的权利(见 A/69/267)。考虑到土著人民独特的生活方式、传统、文化和整体发展办法,他们的发展所采取的形式可能有别于主流发展进程。

52. 只有保证土著人民亲自参与落实可持续发展目标,才有可能实现消除歧视和确保自主发展的双重目标。越来越多的证据表明,最大限度地让土著人民能够参与决策和执行的发展方案,其表现优于由外部行为体控制的方案。哈佛美洲印第安人经济发展项目的研究显示,许多由土著人民成功运作的发展方案一直表现优于那些由外部决策者运作的方案,这些方案涉及多种事项,包括政府形式、自然资源管理、经济发展、医疗保健和社会服务提供。这还体现在养护背景下(见 A/71/229)和其他案例中,下文概述的具体实例证明了这一点。

53. 《2030 年议程》是一个立足于人权的框架,¹² 其中直接提及土著人民,包括在其关于通过可持续农业消除饥饿(目标 2)以及关于确保平等地接受教育(目标 4)的目标中提及土著人民。然而,在《议程》通过之前,土著人民一直倡导进一步承认其各项权利,包括《联合国土著人民权利宣言》申明的自治权和自决权。此外,他们还呼吁进一步承认土著人民权利的文化和集体层面(见 A/69/267)。¹³

¹² 在《2030 年议程》的 169 个具体目标中,92%与人权相关,73 个具体目标与《联合国土著人民权利宣言》所载条款具有重要联系(丹麦人权研究所,可持续发展目标人权指南数据库。可查阅 <http://sdg.humanrights.dk>)。

¹³ 另见人权高专办和土著问题常设论坛秘书处,“土著人民权利和《2030 年议程》”,简报(2017 年 9 月)。

54. 虽然《2030 年议程》没有直接提及自治，但其中一些切入点涉及土著人民的参与。在《议程》中，各国承诺增强土著人民的权能，并使土著人民参与执行《议程》和审查其各项目标的实现进展(见大会第 70/1 号决议，第 23、25、52 和 79 段)。后续落实和评估进程的指导原则以参与和问责制为基础，因此应当公开、包容、具有参与性和透明，并且以人为中心和对性别敏感，尊重人权，尤其重点关注最贫穷和最脆弱的人(同上，第 74 段)。在国家一级，鼓励各国定期开展包容性进展评估，并且欢迎土著人民对此评估作出贡献(同上，第 79 段)。自 2015 年通过《2030 年议程》以来，各国每年都会重申，它们承诺确保土著人民参与、促进和不受歧视地受益于《议程》的执行工作，并且承诺在执行《议程》的过程中适当考虑土著人民的所有权利(第 70/232 号、第 71/178 号和第 72/155 号决议)。

55. 另外，目标 16 旨在创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。关于在各级建立有效、负责和透明的机构的具体目标 16.6 以及关于确保各级的决策反应迅速并且具有包容性、参与性和代表性的具体目标 16.7 均与土著人民的自治和参与权有关。

56. 土著人民一直积极参与促进编制《2030 年议程》的各项进程和评估最初几年的执行情况，包括通过高级别政治论坛编制国家执行框架和开展全球评估进程(见 E/C.19/2018/2)。参与工作由土著居民主要群体领导，该组织是根据在 1992 年举行的联合国环境与发展会议上通过的《21 世纪议程：可持续发展行动纲领》创立的。《21 世纪议程》第 26 章承认土著人民是主要群体之一，将在实现可持续发展方面发挥重要作用。土著居民主要群体与其他主要群体和某些国家大力倡导确保《2030 年议程》立足于人权。

57. 土著人民在国家和地方两级自行监测可持续发展目标的执行情况，并且在高级别政治论坛上对国家报告自行开展监测，特别是根据自愿国别评估进程。土著人民建议，从人权的角度出发制定指标，以此衡量在实现目标方面取得的进展。

58. 特别报告员认为，监测和评估进程的部分工作应研究如何加强土著治理和决策进程，从而在实现各项目标方面发挥作用，这一点适用于土著人民和更广泛的群体。例如，在实现 2018 年评估的各项目标方面，¹⁴ 土著治理制度的作用和稳健性将发挥重要作用。

59. 土著人民关于土地和资源管理的传统知识和做法，以及其关于土地和资源利用、获取、控制和所有权的习惯法，均与关于陆地生命的目标 15 有直接联系，包括保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续地管理森林、防治荒漠化以及扭转土地退化和生物多样性的丧失。越来越多的证据表明，土著人民的领土和区域与生物多样性水平较高的区域和健康森林存在重合(A/71/229)。¹⁵ 虽然土著人民仅占有世界陆地面积的 22%，但世界上 80% 的生物多样性可在土著人民的

¹⁴ 2018 年评估的各项目标包括目标 6(清洁饮水和环境卫生)、目标 7(负担得起的清洁能源)、目标 11(可持续的城市和社区)、目标 12(负责任的消费和生产)、目标 15(陆地生命)和目标 17(执行手段和全球伙伴关系)。

¹⁵ 另见世界资源研究所和权利与资源倡议。

土地和领土找到。能够解释这一重合的一个关键因素在于土著人民的治理制度和习惯法，这些制度和法律界定了土著人民与其土地、领土和资源的关系。维持对其土地和资源的集体所有权和集体管理是其习惯法的要素之一。

60. 关于确保可持续的消费和生产模式的目标 12 也与土著治理存在关联。一项针对土著文化规范和价值观的粗略分析显示，土著文化的核心是互惠和团结的价值观，特别是在土著人民与自然或地球母亲以及与其他人之间的关系方面。这些价值观也反映在习惯法中，习惯法确定了从森林获取非木材产品(巴西坚果、省藤、蘑菇等)的规则，并确立了除经济作物和家畜饲养之外，进入市场的食品在生产中所使用的方法。在某些土著社区中，传统主管机构对转基因生物、有毒杀虫剂和农用化学品的使用加以监管，并且已经就这些技术对环境和社会产生的不利影响开展运动。土著生计，例如驯鹿放牧、畜牧业、渔业和轮垦等，由土著决策机构进行讨论，这些机构确立了规则，以避免过度捕捞和管理牧场。由于气候变化造成的影响，特别是洪水、干旱、飓风和荒漠化，粮食安全仍然是许多土著治理制度应对的一个关键问题(见 A/HRC/36/46)。

61. 特别报告员的工作可以为各国和土著人民在全国推动执行《2030 年议程》方面提供实用指导。对 2005 年以来任务负责人国家报告的初步分析表明，报告所载建议的 76% 都与可持续发展目标的 169 个具体目标之一的内容存在直接联系和具有相关性。¹⁶ 在第二轮普遍定期审议中，对与土著人民有关的各项建议开展的评估显然也呈现出类似趋势，即 68% 的建议都与可持续发展目标具有联系。¹⁷

62. 如果进一步研究自 2005 年以来任务负责人发布的国家报告中所载的 580 项建议，其中可能与一个或多个可持续发展目标有关，发现出现显而易见的模式，即联系最密切的是与关于责任的、具有包容性和参与性的决策的具体目标 16.7 之间的联系。所有建议中存在关联的共有 33% 与这一具体目标有关。分析还强调指出土著人民对其土地、领土和资源的权利的重要性，在存在关联的建议中，29% 与关于平等获得所有权、基本服务、技术和经济资源的权利的具体目标 1.4 有关，26% 与关于确保土地权利的具体目标 2.3 有关，如下图所示。¹⁸

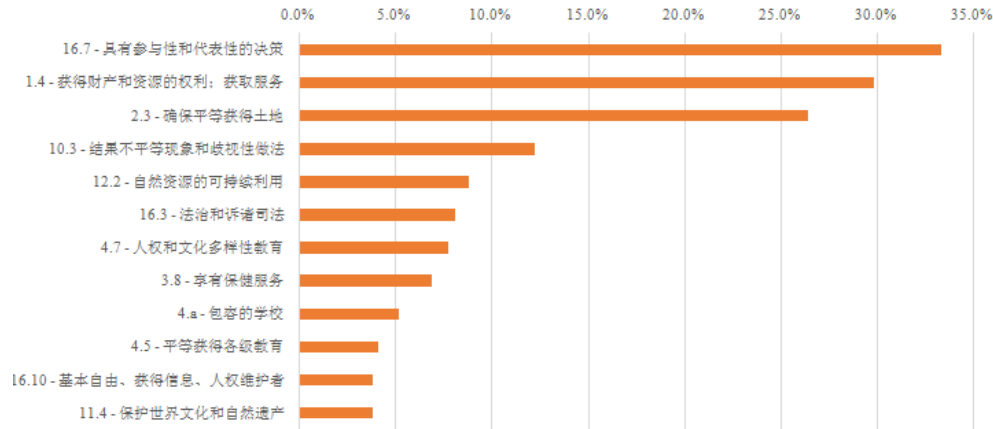
¹⁶ 初步分析利用了自 2005 年以来任务负责人发布的国家报告中的 764 项建议。一项建议可能与多个可持续发展目标存在联系。在 764 项建议中，共有 580 项与一个或多个具体目标存在联系。分析工作与丹麦人权研究所合作开展。

¹⁷ 更多信息，见 <http://upr.humanrights.dk>。

¹⁸ 分析报告与丹麦人权研究所合作编制。

自 2005 年以来土著人民权利问题特别报告员所提建议与可持续发展目标存在关联占比最高的具体目标

(在所有存在关联的建议中的占比)



注：用以计算百分比的总数是自 2005 年以来土著人民权利问题特别报告员在其国家报告中所提建议中至少与可持续发展目标 169 个具体目标中的一个存在关联的所有建议的数量。一项建议可与多个具体目标存在关联，因此在分析中多次出现。

63. 这些百分比说明了土著人民的自治和参与的重要性，特别是在其对土地、领土和资源的权利方面。土著治理制度可在指导和决定如何在地方落实《2030 年议程》方面发挥重要作用。

64. 加强土著人民自身的可持续发展战略不仅是充分实现其经济、社会和文化权利的关键，还可以在全球整体努力以实现可持续发展和适应气候变化中发挥不可或缺的作用。如上所述，世界上许多生物多样性丰富的地区都位于土著人民的传统土地和领土内。此外，在可持续农业、种子多样性、生态系统管理、生物多样性养护、气候适应等关切领域，土著人民拥有丰富的传统知识和做法，这或许可使整个全球社会受益(见 [A/HRC/36/46](#) 和 [A/71/229](#))。

D. 土著治理制度实例及其在国家一级对可持续发展的贡献

65. 本节列举了一些土著人民的自治实例，以说明现有的土著治理制度、机构和安排的广泛多样性，并就其如何促进可持续发展提出了一些初步见解。

66. 如上文所理解的那样，虽然没有土著自治完美案例的实例，但可将下文概述的实例作为推动让土著人民进一步掌控其命运和发展进程的措施。这些实例主要是基于任务负责人之前的国家访问报告和研究所载信息，以及在本报告编写过程中收到的呈件。目的在于继续就此主题与土著人民和国家政府开展对话，以便进一步记录现有的自治做法，并在这方面提供建议。

67. 大多数土著治理制度都是传统体制，已经在土著社区中存在了几百年，至今仍然为土著社区成员之间以及涉及外部的决策、冲突解决和互动提供指导。在许

多情况下，这些体制包括习惯法和成文法以及争端解决和裁决机制。¹⁹ 有些体制得到国家承认，而有些则不然。最近几十年，还发展形成了许多当代形式的机制，包括土著议会、理事会和组织，它们往往与国家开展合作，以期回应土著人民关于自决和掌控其内部和地方事务的呼吁。同时，也存在混合模式，旨在将土著治理的传统和当代形式相结合。

68. 在其历史、体制结构、管辖领域、法律依据、与国家的合作以及具体经历和面临的挑战方面，这些自治制度和做法存在巨大差异(见 [A/72/186](#))。由于土著人民与其土地、资源和领土之间的内在关系，许多治理制度有领土基础。还有一类案例是土著人民进一步掌控和参与治理某一具体部门，如文化、语言、卫生或教育部门。²⁰

69. 与自治相关的一个问题是土著人民充分和切实参与更广泛的公共事务，如果他们选择如此。土著人民没有忽视他们为了获得正式公民身份权利而开展的长期斗争，因此，如今大多数土著人民行使其投票和参与民选政治的正式权利。尽管如此，由于持续存在的结构性边缘化以及缺乏认识和正式登记等，土著人民在有效获得此项权利方面仍然面临诸多阻碍。此外，个人选举权不足以确保土著人民自治。需要一些特定的场所，以便他们通过其自身的机构，集体参与国家事务及其决策机构。在国家惯例方面，在国民议会中通常会为土著人民的代表保留席位。另外，一些国家还专门为土著人民设立了国家机构，包括不同部委下设的特别部门、土著问题议会委员会、特别检察官办公室或对话圆桌等联合机构([A/72/168](#))。根据《联合国土著人民权利宣言》第 18 条，如果这类机构能够确保土著人民通过其自己的代表参与决策，那么它们将在推动土著人民与国家之间的对话方面发挥重要作用。

70. 特别报告员及其前任的前几份国家报告概述了若干实例，以说明不同的土著治理制度如何有效管理范围广泛的公共服务，而且效率往往高于外部行为体，原因在于深刻认识到土著人民拥有其自身的文化、传统和价值观。

71. 2011 年，加拿大联邦政府对其自治政策的成就和问题开展评估并得出结论，即实行自治的土著民族在教育成就和就业水平方面取得了更大的成果。²¹ 根据 1982 年《宪法法案》第 35 条，将固有的自治权视为一项现行的土著权利。在现代条约或土地权属协定中，联邦政府、省政府与第一民族、有关的因努伊特人或梅蒂斯人通过谈判达成确切的自治条款，后者的管辖通常涵盖社会和经济、土地和资源、创收以及条约解决进程中的权力等领域。然而，应当指出的是，第一民族中的大多数尚未就条约或土地权属协定完成谈判，因此，它们实际享有的自治权非常有限(见 [A/HRC/27/52/Add.2](#))。

¹⁹ Anaya (2004), p. 153.

²⁰ Åhrén (2016), p. 142.

²¹ 加拿大印第安人和北方事务，评估联邦政府自治和自治安排的执行情况(2011 年)。

72. 土著治理还可有助于改善经济发展成果。在能源领域，美利坚合众国阿拉斯加州、科罗拉多州、蒙大拿州、新墨西哥州、北达科他州、俄克拉荷马州、德克萨斯州和犹他州的很多部落的创业努力促使建立了土著能源企业，以利用其土地上丰富的石油和天然气储藏、巨大的风能和太阳能潜力以及水电和地热资源。新墨西哥州的 Picuris Pueblo 是一个得到联邦政府承认的部落，该部落与部落间当局和联邦政府开展合作，建造了一块 1 兆瓦太阳能电池板，使之成为美国第一个百分之百使用太阳能发电的部落，在该项目 25 年的寿命期间，将为该部落节省将近 650 万美元。Oceti Sakowin 电力局是位于大平原的七个苏族部落合作的成果，正在成为最大的风能开发项目之一，产能高达 20 亿瓦，各部落的目的是通过这一项目，提高电力获取，以及增加对基础设施项目的供资。在创收以支持关键政府方案方面，这些自治企业体现了最佳做法，并且在保护土地、水域和圣地的同时兼顾收入和就业所带来的惠益。这些项目还表明，通过行使政治主权，各部落可如何利用能源开发支持经济主权(见 [A/HRC/36/46/Add.1](#))。

73. 还有一些关于土著人民促进养护的范例。例如，由澳大利亚政府供资的土著管理员方案支持土著人民与其土地保持联系，鼓励文化知识转让，提供技能就业机会，同时促进养护。建立保护区并进行联合管理使传统所有人能够继续享有其习惯做法，同时提供养护并向土著人民提供直接就业机会(见 [A/HRC/36/46/Add.2](#))。

74. 土著体制还在确保冲突预防、秩序和争端解决方面发挥着重要作用。1995 年以来，墨西哥格雷罗州的社区警察部队根据土著习俗和做法，执行了安全、司法和重返社会任务，此举明显减少了暴力行为和有罪不罚现象。格雷罗州于 2011 年依法承认现有的社区警察部队，虽然某些立法举措似乎无视土著规范制度，并对社区警察部队成员遭到刑事诉讼表示严重关切(见 [A/HRC/39/17/Add.2](#))。

75. 在马来西亚，《联邦宪法》纳入了针对沙巴州和沙捞越州土著的特别条款，包括承认土著习惯法(见 [A/72/186](#))。土著法院的管辖权包括违反习惯法和习俗，前提是各方均为土著，涉及的案例包括结婚、离婚、收养、婴儿的监护权等。²² 虽然承认土著法院是推动尊重土著人民自治权的重要一步，但法院在确保为运作提供充足资金、为工作人员持续提供技能培训以及记录案例和法律惯例方面面临挑战。

76. 在巴西，一些土著人民订立了其自己的协商协议，如阿马帕州的 Wajãpi 和帕拉州的 Munduruku 制定了协商及自由、事先和知情同意程序。另有一些土著人民在领土自我保护方面取得了进展，例如马拉尼昂州的 Ka'apor 设立了土著森林警卫队，用以保护领土。这些做法都体现了土著人民如何设法掌控他们的领土，尤其是为了防止非法侵占。然而，虽然该国 1988 年《宪法》的确载有若干有利于土著人民的进步条款，包括应当“承认他们的社会组织、习俗、语言、信仰和传

²² Limbu, Shankar, “A glimpse of the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples focusing on free, prior and informed consent in Asia”, paper presented at the international expert group meeting on the theme, ‘Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: the role of the Permanent Forum on Indigenous Issues and other indigenous specific mechanisms (article 42)’, New York, 25–27 January 2017.

统，以及承认他们对其传统占有的土地的原始权利”，但国家需要做更多工作，以支持这些由土著领导的举措并为之开展合作(见 [A/HRC/33/42/Add.1](#))。

77. 在秘鲁，根据 1993 年《宪法》第 89 条，承认农民和土著社区的法律人格，并且在组织、社区工作、利用和自由处置其土地以及经济和行政事项等方面保障他们的自主权(见 [A/HRC/27/52/Add.3](#))。一些土著人民已经启动了设立有关其领土的土著自治政府的进程。其中就包括万姆皮思族人，在多年的内部协商进程之后，他们于 2015 年通过了《万姆皮思族自治领土政府规约》，目的是保护和促进其文化传统及秘鲁亚马孙地区。在《规约》中，他们承认秘鲁的领土边界，并且确认万姆皮思族男女也是秘鲁公民，享有同样的权利和义务。万姆皮思族人参与国家行政主管部门，并就各类问题寻求协作。例如，万姆皮思族与包括能源和矿产部在内的各类政府机构广泛协作，以期解决非法采矿问题，由此可以针对非法采矿活动采取更为有效的对策并持续开展监测(见 [E/C.19/2018/7](#))。

78. 纳米比亚《传统当局法》允许传统社区提出申请，要求国家承认其传统领导。纳米比亚的大多数桑族群体的传统当局得到承认，并承认这些传统当局有权管理和执行习惯法，从而保护和促进其社区的“文化、语言、传统和传统价值观”，以及保留文化遗址、艺术品和传统仪式。得到承认的传统当局接受来自国家政府的供资，以便依据其自身的文化履行其职能。但在实践中，传统当局在有效管理其社区方面面临挑战，因为与其他群体相比，他们的人数较少，而且桑族当局没有管理共有土地的权力(见 [A/HRC/24/41/Add.1](#))。

79. 还有一些实例说明了提高土著人民自我管理和参与治理的能力如何促进土著人民与国家之间的合作与对话。

80. 2009 年以来，格陵兰自治政府和议会有权管理格陵兰内部的所有事项，而丹麦当局仍然控制着国防和对外政策等领域(见 [A/72/186](#))。目前的自治模式经由丹麦议会通过，并在全民投票中获得了 75% 的格陵兰人口的支持，这一进程是格陵兰人为进一步实现自治于 1970 年代发起。虽然在 1979 年实现了自治，并为此设立了地方议会以及一个公共政府，后者有关管理格陵兰内部的多数政治、社会和经济事务，但由于希望进一步控制地下资源和请求依据国际法承认他们为一国国民，格陵兰与丹麦启动了新的谈判，谈判的最后结果就是建立了目前的自治模式。这一进程被视为是独特的，因为它由格陵兰人自己发起的，并且与丹麦政府开展了和平谈判。²³

81. 在新西兰，1867 年以来，已经通过各项选举安排保障毛利人在议会中的代表权，不过在议会中通常为毛利人保留单独的席位。1993 年《选举法》规定，根据登记在毛利人选民登记册上的人数，按比例毛利人预留席位。席位安排为毛利人提供了一个重要机会，使之能够参与和影响涉及一系列问题的国家决策。另外，这一安排有利于推进国家政府与毛利人之间的对话和伙伴关系，认为这是根据《怀唐伊条约》确立的。虽然有各项举措，且地方政府法有采取行动促进毛利

²³ 2018 年收到的呈件来自土著问题常设论坛的一名专家。

人参与的明确目标，但毛利人在地方政府中的代表权变得更加难以实现(见 [A/HRC/18/35/Add.4](#))。

82. 挪威、瑞典和芬兰分别于 1989 年、1992 年和 1995 年设立了萨米人议会这一代表机构，以便促进与萨米人就影响到他们的事项及出于其他目的开展协商。²⁴ 全国萨米人议会的模式在这三个国家各不相同，每个国家以萨米人议会法的形式依据国家立法和每个国家的宪法对模式加以监管，在这些立法和宪法中，萨米人及其自主性得到承认，不过承认的方式并不一致，有些仅在最近作出修正后才获得承认。特别报告员及其前任承认萨米人议会是萨米人的代表机构，并且承认萨米人议会在影响到他们的事项上能够代表土著人民，然而，萨米人议会既是一个国家行政机构又是一个代表萨米人的民选机构，考虑到这一双重职能，特别报告员及其前任多次就议会有限的决策权力及其面临的挑战提出关切(见 [A/HRC/18/35/Add.2](#) 和 [A/HRC/33/42/Add.3](#))。

83. 刚果《关于促进和保护土著居民权利的第 5-2011 号法》包含一系列促进土著人民有权在卫生、教育、工作、文化以及土地和领土各领域获得在文化上适当的发展的条款。此外，该法还规定将对土著土地或资源造成影响的措施进行协商，并且在“审议、制定或执行任何可能影响到他们的立法、行政或发展方案或项目”之前需开展协商，不论造成的是直接影响还是间接影响。该法以参与性的方式制定，包括通过与土著人民自身开展协商(见 [A/HRC/18/35/Add.5](#))。

E. 今后讨论的关键领域

84. 上一节简要回顾了为加强土著人民自治或参与决策的权利而采取的措施的某些实例。虽然土著人民尚未实现全面自治，但这些措施突出强调了进一步承认这项权利可能带来的惠益。下文概述了在土著人民和自治相关方面应评估和进一步探讨的一些主题。

可持续发展

85. 本报告中讨论的大多数案例说明，提高土著人民通过其自身的制度和体制进行管理的能力将产生积极成果，包括自治如何有助于实现可持续发展、自决、减少冲突和养护等其他期望目标。透彻分析土著自治可帮助进一步记录土著治理制度的成就、经验和挑战。

理论和实践中的自治

86. 虽然一些土著治理制度已经得到正式承认，但在大多数情况下，执行工作仍然面临挑战，原因在于缺乏充分的管辖权力、缺乏资源、无法为治理制度供资或无法开展经济活动创造所需资金。必须建设土著人民自我管理、以及运作其自身的教育、经济和卫生系统的能力，这是确保土著治理取得成功的一个关键因素。已经成功建立此种能力的土著人民应当分享他们的经验。

²⁴ 除挪威、瑞典和芬兰之外，还有约 2 000 名萨米人生活在俄罗斯联邦，他们由非政府组织代表。

与国家开展合作

87. 土著治理制度成功与否的核心要点在于其是否得到国家承认以及是否与国家开展互动与合作。这涉及到国家与土著当局之前的具体分工，以及在社会服务提供、司法系统、安全等领域内共同责任的协调情况。另一个主要关切是传统土著治理制度与权力下放的国家机构之间的互动。一个显而易见的风险是，如果国家当局制定了平行制度，那么传统土著治理制度就会遭到废弃。与此同时，如果传统土著治理制度被纳入正式治理制度，但负责执行国家政府制定的政策，那么传统土著治理制度可能会被视为既不以土著人民为目标，也不代表土著人民自身。同样，传统当局面临被政治化的风险。

管辖范围

88. 上文的许多实例已经证明，土著人民能够掌控的管辖领域呈现丰富多样性，覆盖从广泛的领土自治到参与治理某一特定领域，该特定部门一般涉及文化、教育、语言、司法、卫生等。还需要提供更多指导，以明确“地方和内部事务”中的自治权和自主权意味着什么。

文化价值观和善治

89. 记录为土著治理制度提供指导的独特文化价值观，可以更好地了解 and 尊重这些体系的运作方式，如在征得同意和处理土著社区内部冲突等方面。评估还应审查内部治理情况，包括妇女和其他少数群体在土著治理制度中的代表性。

实现自治的途径

90. 土著人民和国家携手合作，以承认和推进土著人民的自治权，根据从这些进程汲取的经验教训，今后的研究可有助于记录为实现更高水平的自治而采取的措施。其中作为基础的第一步是承认土著人民及其体制和组织。这种承认包括废除限制性立法和减少官僚主义登记进程，而这往往仍是一项挑战。

对土地、领土和资源的权利以及自由、事先和知情同意权

91. 自治权具体体现在土著人民如何能够真正地就关于利用和管理其土地、领土和资源的优先事项作出决定。这包括如果项目和政策影响其土地、领土和资源，如何与他们开展协商以及如何征得其自由、事先和知情同意。这仍然是特别报告员一个重点关切领域，需要采取更多行动，以保障土著人民对其土地、领土和资源的权利，从而确保充分协商和征得同意，包括促进土著人民参与确定“就协商进行协商”的商定进程。

应对外部压力

92. 需要更好地了解土地侵占、经济发展项目、气候变化和对土著人民的刑事定罪等外部因素对土著治理制度的影响。

四. 结论意见

93. 土著治理制度数百年以来业已证明具有复原力，代表土著人民，并依据其文化、价值观和传统代表他们做出决定。这些制度仍然世界各地数百万土著人民的生活中发挥着重要作用，也是确保土著人民权利，特别是自决和自我认同发展方面的重要因素。

94. 在向土著人民提供服务以及确保土著人民的福祉和权利方面，土著治理制度往往证明优于外部行为体。另外，它们还有助于减少冲突、适应气候变化、养护和保护自然、在文化上适当的社会服务、经济发展和其他许多积极成果。

95. 根据《2030 年议程》，让土著人民通过其自己的体制和代表参与落实可持续发展目标，这对于确保发展举措取得成功以及不让土著人民掉队至关重要。特别报告员的国家访问报告和之前提出的建议可以为土著人民依据《联合国土著人民权利宣言》及其他人权文书，在国家一级落实《2030 年议程》提供实用指南。

96. 在本报告中，特别报告员寻求初步概述土著人民和自治这一议题，她将通过与土著人民和国家的协商继续探讨，以便了解不同的土著治理制度并提出关键建议。报告鼓励国家和土著人民积极参与讨论，特别是通过提出良好做法和解决办法，从而解决其余与土著人民自治权相关的挑战。
