



经济及社会理事会

Distr.: General
30 January 2020
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第十九届会议

2020年4月13日至24日，纽约

临时议程* 项目3

主题为“和平、正义与强有力的机构：
土著人民在实现可持续发展目标16方
面的作用”的讨论

主题为“和平、正义和强有力的机构：土著人民在实现可持 续发展目标16方面的作用”的国际专家组会议

秘书处的说明

摘要

主题为“和平、正义和强有力的机构：土著人民在实现可持续发展目标16方面的作用”的国际专家组会议于2019年11月19日至21日在泰国清迈举行。本说明载有该次会议的报告。

* E/C.19/2020/1。



主题为“和平、正义和强有力的机构：土著人民在实现可持续发展目标 16 方面的作用”的国际专家组会议报告

一. 引言

1. 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》六次提及土著人民：在政治宣言中提及三次、在关于消除饥饿的可持续发展目标 2 和关于教育的目标 4 下各具体目标中提及两次、在会员国呼吁土著人民参与的后续落实和评估部分中提及一次。与早先的千年发展目标相比，这是向前迈出了一步，因为千年发展目标中没有提及土著人民。土著人民在文件中得到具体提及是土著人民与会员国及其他伙伴在 2030 年议程筹备进程中密切合作的直接结果，为继续合作落实议程奠定了基础。

2. 《2030 年可持续发展议程》序言指出，没有和平就没有可持续发展，没有可持续发展就没有和平。要实现真正的持久和平，就必须终结土著人民被歧视和边缘化、他们的土地被征用的现象；必须承认他们自己的冲突解决体系，并将其应用于他们的具体情况；还必须在国家法律及和平协定中保障他们根据《联合国土著人民权利宣言》应享的权利。

3. 关于和平、正义和强有力机构的可持续发展目标 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。目标 16 及其各具体目标虽然各不相同，但相互关联，因此也是实现所有其他目标的核心所在。目标 16 的各具体目标多种多样，涉及从侵害和暴力行为到腐败和贿赂等一系列问题，而且范围也各不相同。这些具体目标基于《2030 年议程》的基本原则，构成了可持续发展的基础。例如，促进法治(具体目标 16.3)包含多项基本法制原则，如平等和系统地适用法律规则。相比之下，出生登记(具体目标 16.9)虽然属于非常具体的行动，但在确保个人权利以及获得司法和社会服务方面发挥了巨大作用，对确保不让任何一个人掉队至关重要。同样，决策具有包容性、参与性和代表性的原则(具体目标 16.7)也是确保公共机构反应迅速和有效的核心所在。这些成果本身都至关重要，也是就其他各项可持续发展目标取得进展的关键。

4. 正如联合国开发计划署《2016 年关于加强法治和人权以保持和平并促进发展全球方案的年度报告》所述，可持续发展目标 16 带来了一种新的发展观，即人们能对事关自己生活的决定发挥更大的影响，并能创建欣欣向荣的社区。目标 16 阐明了治理和法治在促进和平、正义和包容的社会及确保可持续发展方面发挥的关键作用。

5. 可持续发展目标 16 的所有内容都对全世界土著人民的福祉至关重要，因为即使在今天，他们的人权仍然遭到严重侵犯。这源于历史上的不公正，缺乏补救或调剂，加上土著机构及其最基本权利得不到法律承认。

6. 对土著人民而言，联合国人权条约机构提出的建议数量最多，涉及与目标 16 有关的各种问题，如诉诸非歧视性和包容性司法，承认土著机构，自由、事先和知情同意原则以及对土地、领土和资源的权利。

7. 要实现和平，就必须停止通过强迫搬迁、征用土地、实行同化政策、将维护土著权利的行为定为刑事犯罪等方式使土著人民被排斥和边缘化的做法，并代之以对话及对土著机构和制度的尊重。《联合国土著人民权利宣言》为纳入尊重土著人民个人和集体权利的内容提供了明确的人权框架。

8. 《联合国土著人民权利宣言》中的几个条款是实现目标 16 的核心所在，涉及自决和自治、参与决策和诉诸司法的问题。

9. 例如，第 4 条指出，土著人民行使其自决权时，在涉及其内部和地方事务的事项上，以及在如何筹集经费以行使自治职能的问题上，享有自主权或自治权。

10. 第 5 条指出，土著人民有权维护和加强其特有的政治、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。

11. 第 18 条指出，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。

12. 第 19 条规定，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。

13. 第 27 条规定，各国有义务与土著人民一起，制定和采用公平和透明的程序，以确认和裁定土著人民对其土地、领土和资源的权利。

14. 每年，联合国都会按照土著问题常设论坛的提议，组织一次关于土著人民所关切问题的国际专家组会议。本报告介绍了 2019 年会议，主题为“和平、正义和强有力的机构：土著人民在实现可持续发展目标 16 方面的作用”。

15. 该次会议主要旨在围绕和平与正义这两点讨论影响土著人民的问题，并论述土著机构和实体在确保实现可持续的持久和平方面可以发挥的作用。为此，会议重点讨论了以下问题：

(a) 盘点冲突对土著人民的影响以及他们在参与建设和平、解决冲突进程方面的挑战；

(b) 评估承认土著机构、参与地方和国家决策机制的影响；

(c) 分享不同领域的良好做法，包括在建设和平、解决冲突方面与土著人民合作，保护土著人权维护者，为偏远社区提供诉诸司法的机会，设立真相与和解委员会以及在各级吸纳土著人民代表和机构；

(d) 围绕冲突和参与决策问题评估土著妇女状况；

(e) 确定可持续发展目标 16 中土著人民可为落实工作作出贡献的其他领域和具体目标；

(f) 分析在执行《联合国土著人民权利宣言》方面的差距；

(g) 提出建议和下一步措施，以确保承认土著人民权利和机构。

16. 关于可持续发展目标 16 的专家组会议在泰国清迈的清迈大学举行，是与该大学和其他合作伙伴密切合作组织的。这是在常设论坛的鼓励下，在联合国总部以外举办的第二次专家组会议。在不同地区举行会议的目的是为了更好地与办会地区的土著人民接触，并使联合国及其关于土著人民的工作更贴近有关的人民。

17. 出席专家组会议的有联合国三个土著问题专门机制的成员：土著问题常设论坛(主席：安妮·诺尔加姆；布莱恩·基恩和张小安)；土著人民权利特别报告员(维多利亚·陶利-科尔普斯)；土著人民权利专家机制(艾德塔米·曼萨亚甘)。以下专家也参加了会议：Madeline Anak Berma、Joan Carling、Medarda Castro、Sakda Saenmi、Eric Descheenie、Tuenjai Detes、Kittisak Rattanakrajangsri、Famark Hlawning、Silvia Museiya、Naw Ei Ei Min、Ramiro Ávila Santamaria、Raja Devasish Roy、Joseph Ole Simel、Prasert Trakansuphakon、Yon Fernández de Larrinoa、Edna Kaptoyo、Suraporn Suriyamonton 和 Jagat Bahadur Baram。

18. 出席会议的还有来自参与可持续发展目标 16 和土著人民相关工作的民间社会、联合国系统和土著人民组织的其他专家。与会者收到了工作方案和背景文件。专家组会议的文件可查阅：www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/peace-justice.html。

19. 诺尔加姆女士在致开幕词时指出，《联合国土著人民权利宣言》完全符合可持续发展目标 16 的宗旨，即创建和平、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。然而，历史上的不公正往往得不到纠正或调剂，对土著人民产生了影响，是他们继续被边缘化的一个主要原因。在太多情况下，他们的身份和存在得不到承认，导致他们难以过上和平、有尊严的生活。令人遗憾的是，侵犯土著权利维护者人权并对其进行攻击的事件越来越多，这与在全球大幅减少一切形式暴力和相关死亡率的可持续发展目标具体目标 16.1 背道而驰。此外，世界各地持续不断和新出现的冲突往往是各国、各社区和各区域内部和相互之间存在严重不平等的结果。各国政府与土著人民达成了一些和平协议。不过，协议的执行往往滞后，许多问题仍未得到解决。

20. 诺尔加姆女士说，确保土著人民实现可持续发展目标 16 的关键是承认他们的权利，特别是自决权，这有多种表现形式，例如自主和自治。这项权利可通过土著人民自己的当局和机构来行使，也可通过为满足土著人民自己的需要和优先事项而建立和塑造的治理体系来行使。她重申，虽然该次会议的重点是目标 16，但所有可持续发展目标都相互关联，并与土著人民相关。

21. 诺尔加姆女士解释说，土著问题常设论坛在 2019 年召开的第十八届会议上决定，专家组年度会议应呼应常设论坛下届会议的主题，以便借鉴届会讨论结果，并为届会工作提供信息。为此，它已请秘书处经济和社会事务部组织一次主题为“和平、正义和强有力的机构：土著人民在实现可持续发展目标 16 方面的作用”

的会议，这也是将于 2020 年 4 月 13 日至 24 日在纽约举行的常设论坛 2020 年届会的主题。

22. Chayan Vaddhanaphutti 代表清迈大学社会科学可持续发展区域中心致开幕词，以泰国为例说明了影响土著人民的共同问题，这些问题集中在不承认、土地冲突、对土著人民生活产生负面影响的生态保护政策、侵犯人权、国内流离失所、移民、难民地位和社会排斥等方面。泰国不承认其领土上的“土著人民”一语，而使用“少数民族”和“山地部落”的用语。

23. Chayan 先生指出，土著组织的关注重点是证明他们的传统知识和生活方式有益于该国的环境和经济。轮垦和轮耕以传统知识为基础，经科学证明是无害环境的。然而，由于目前通行经常在历来由山地部落使用的土地上划定国家公园的做法，少数民族/山地部落的土地权正在受到损害。他就此列举了克伦环境和社区活动家 Porlajee “Billy” Rakchongcharoen 的案例，据称此人在 Kaeng Krachan 国家公园被杀。当局正在跟进此案，这是按照可持续发展目标具体目标 16.6 在加强问责方面迈出的积极的一步。清迈大学开展研究和分析，并向土著社区提供能力建设支助，以加强他们进行对话和谈判的技能。

24. 临时驻地协调员兼联合国开发计划署驻泰国代表指出，鉴于“不让任何一个人掉队”的原则是《2030 年可持续发展议程》的核心所在，土著人民不应再被排除在外。然而，人们把关注重点放在“国家”和“一体”上，歧视和排斥比例很高。在许多情况下，人们认为多样性会导致潜在脆弱性。不过，目前正在取得进展。2017 年，泰国政府就可持续发展目标的落实情况向可持续发展高级别论坛提交了自愿国别评估报告，其中提及了少数民族。它也是亚洲第一个通过了商业和人权国家行动计划并在其中具体提及少数民族群体成员就业问题的国家。可持续发展目标 16 是良政的根本。关于创建和平、包容的社会，泰国据报是世界上最不平等的国家之一，该国 1% 的人口拥有 67% 的资产。¹ 关于让所有人都能诉诸司法，是有法律援助可用，但不是所有人都能获得。关于建立包容的机构，泰国实行集中制，而辅助性原则可能会推动各级提供更多准入，并使当地社区和土著人民在地方政府中拥有更大的话语权。联合国特别是国家工作队必须借助可持续发展目标提供的机会，不让任何一个人掉队，并支持各国政府做到这一点。为此，不应忽视土著人民，特别是土著妇女在实现各项目标方面的作用和贡献。

25. 经济和社会事务部包容性社会发展司土著人民与发展处处长注意到在促进土著人民权利方面取得的进展。她指出，《联合国土著人民权利宣言》、三个土著问题专门机制(土著问题常设论坛、土著人民权利特别报告员和土著人民权利专家机制)、被称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件、确保以协调一致办法实现《联合国土著人民权利宣言》目标的全系统行动计划、《2030 年可持续发展议程》都是相互关联的，并在联合国内部促进土著人民权利方面发挥着核心作用。《2030 年议程》为执行《联合国土著人民权利宣言》和土著人民权利全系统行动计划提供了新的机会。此外，土著问题常设论坛作为经济及社会理事

¹ 在线记者，“报告：泰国——2018 年最不平等的国家”，《曼谷邮报》，2018 年 12 月 6 日。

会的咨询机构，在确保将土著问题纳入可持续发展高级别政治论坛方面发挥着核心作用。如果要实现可持续发展目标，在确保将土著人民权利完全纳入《2030年议程》方面仍然存在挑战。重要的是要将土著人民在国家一级的权利和优先事项纳入这一进程。

二. 讨论概况

26. 以下概述了国际专家组会议的讨论、陈述和互动辩论情况。专题小组成员作了介绍性发言，随后就具体主题进行了互动讨论。本报告不试图对讨论进行全面的深度介绍，因为这些讨论内容丰富，涉及面广。它将着重论述讨论所提主要问题，提供深入意见和例子，以便从土著人民的视角为正在进行的关于这一复杂问题的讨论提供信息。

A. 在各级建立有效、负责和包容的机构

27. 有人指出，《联合国土著人民权利宣言》第 5 条主张土著人民有权维护和加强其特有的政治、法律、经济、社会和文化机构，而第 34 条则强调土著人民有权根据国际人权标准，促进、发展和保持其体制结构和司法制度或习俗。

28. 有人表示，对土著人民而言，有效、负责和包容的机构不仅意味着有机会参与国家体制机制，就事关他们的问题作出决定和推进决策进程，而且也意味着有机会使他们自己的土著机构和制度得到承认。包容性社会允许法律多元化，土著机构可利用习惯法和司法与国家机构共存。国家与土著机构和制度的相互协调对土著人民的福祉至关重要，可确保有机会平等获得基本服务，并在需要时利用政府机构，同时考虑到土著人民的具体生活方式。

29. 有人提到，土地是土著人民文化和身份认同的基础。他们的治理体系和机构以土地、领土和资源为中心，有关于所有权、使用和流转的明确规则和程序，并有解决冲突的机制。在许多情况下，传统机构一直因殖民主义和国家模式和结构的压力而遭到破坏和削弱。讨论以美利坚合众国亚利桑那州由部落领导制度管理的纳瓦霍人为例，重申土著人民与其土地和领土的关系基于保护土地而非拥有土地的观念。这意味着，虽然土著人民可能经国家或土著机构认定合法拥有了土地，但按照他们的哲学观，他们作为一个集体是土地的保护者和使用者。孩子们受到的教育是，你不能给出你没有的东西。Descheenie 先生曾强调说，土著人民是移不走的，并将美国称为移民国家。

30. 专题小组成员强调了自决发展对建立包容和参与性社会的重要性。关于确保各级决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性的可持续发展目标具体目标 16.7 是确认土著人民的具体条件、需要和优先事项的核心。然而，世界上有许多国家没有实行法治，甚至出现了一些废止基本权利的情况，维护土著权利的行为越来越多地被定为刑事犯罪。虽然科学已经证明，土著习俗体系养护生物多样性并保护森林，但一些国家却禁止轮垦这种往往充当唯一谋生手段的做法。这些因素助长了世界上日益加剧的不平等。在亚太地区，可持续发展目标 16 方面出现了逆转，流离失所者增多，土著人民不仅被落在队伍后面，实际上还被推到队伍

后面。土著人民一旦流离失所，就失去了他们生产系统的主要基础，这影响了他们获得食物和营养、保障健康和福祉的机会。据联合国粮食及农业组织估计，世界上有 8.2 亿人粮食不安全，其中包括土著人民，但由于缺乏数据，很难准确知道其中有多少是土著人民。为此，国家统计局有必要将土著人民作为数据收集者进行培训。专题小组成员指出，土著人民在被归类为弱势和(或)边缘化群体时有泯然于众人的风险。重要的是必须承认土著人民是应享有《联合国宣言》所载权利的独特群体。

31. 与会者强调，以习惯法为基础且有效、负责和包容的土著司法制度往往是解决土地和家庭争端的主要途径。习惯法虽是在历史上形成的，但也是动态的，会适应和回应社会的变化。在这方面，有人提到，缅甸 1962 年的公民资格法要求用出生证证明公民身份，但口述历史可追溯到出生证签发之前的许多代人。还有人指出，在实践中，和平与正义是一种昂贵的商品，在国家机构内部特别是警察内部出现腐败的情况下尤其如此。

32. 与会者指出，编制充足的人口普查和家庭数据，包括按性别、年龄和族裔分列的数据，是确保国家机构面向土著人民具有代表性和包容性的关键工具。在许多国家，土著人民的数量和所处位置不详，也缺乏按民族划分的身份认定。这也会导致数据因民族被错报而“失实”，据称缅甸 2012 年的人口普查就属于这种情况。有人建议支持土著人民开展定量或定性数据收集方面的能力建设，使之有能力通过与联合国系统、非政府组织、大学和其他伙伴合作，提供必要的数据和统计资料，以弥合这一信息缺口。

33. 在参与决策方面，会议讨论了尼泊尔国家机构的比例代表制。与会者指出，这可以是积极的，也可以是消极的，视情况而定：一方面可能导致土著代表阻止新人参选，另一方面也可能提供参与机会，对传统的土著机构而言尤其如此。

B. 采取以人权为本的方法实现可持续发展目标 16

34. 有人指出，土地权属纠纷是大多数土著人民遇到的大部分权利问题的根源，特别是在亚洲地区。例如，在泰国，90%以上的土著人民在维护和主张其土地权方面遇到挑战。与其他国家一样，一些旨在解决环境问题和养护问题的新法律是泰国土著人民问题的根源所在。例如，泰国利用林业法和国家公园法，将大片土著人民生活地区划为流域，使得他们无法获得土地使用许可证，这一做法导致了冲突。

35. 还有人指出，贫困是马来西亚土著人民面临的一个主要问题，不少人控诉修建水坝等侵犯传统土地权的行为对土著人民的生活和生计造成了毁灭性影响。针对侵犯土著人民传统土地权的指控，马来西亚国家人权委员会于 2010 年 12 月至 2012 年 6 月对马来西亚境内土著人民的土地权进行了首次全国调查，从人权角度审查土著人民面临的土地问题的根本原因。马来西亚国家人权委员会在马来半岛、沙巴和沙捞越举行了一系列听证会。这项研究的结果连同主要问题和建议于 2013 年 8 月公布。作为后续行动，该国政府于 2014 年 8 月成立了一支国家工作队，该工作队认可了马来西亚国家人权委员会报告所载的多数建议。2015 年，成

立了专门的内阁委员会，负责土著人民土地权和传统土地获取问题。本届政府表示愿意继续推进这项符合可持续发展目标具体目标 16.3(在国家 and 国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会)的工作。

36. 与会者还指出，土著土地测绘工作对于推进谈判至关重要。一个例子是通过收集长者的口述历史对纳瓦霍人的土地进行测绘。与会者提请注意，联合国系统在促进土著人民与各国政府就这些问题进行沟通和对话方面发挥着重要作用。有人提出，土著人民往往是发展的被动接受者，他们完全没有发声机会，除非是在选举期间，候选人才会意识到他们的选票也很重要。

37. 与会者强调，在亚洲地区，无国籍和没有身份证的问题导致许多与可持续发展目标 16 有关的侵犯人权行为。有人指出，该问题尤其影响到土著妇女和儿童，土著妇女很少或根本无法获得孕产服务等基本保健服务，而土著儿童往往因为缺少登记文件而无法入学。

38. 与会者强调，目标的具体目标 16.9，即到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记，是一项关键内容，因为出生登记和公民身份属于基本人权。在许多发展中国家，土著人民的出生登记率(以及难民和移民的登记率)非常低。与会者指出，以喀麦隆为例，该国约 50%的土著人民没有出生登记文件。缺少出生登记文件影响到基本公民权，致使无法获得国家服务(如教育和医疗保健)，没有投票权，也没有法律文件，使得无法诉诸司法。与会者强调，身份文件和公民文件还是从事工作和自由行动所必需的。

39. 有人指出，马来西亚、缅甸和泰国的国家人权机构在工作中一直努力强调出生登记和法律文件的必要性。例如，多年来，由于边境线长且孔隙多，同时由于邻国时有内乱，泰国的无证移民和无国籍者比例一直很高。自 2005 年以来，泰国政府、民间社会组织和土著人民一直致力于解决无国籍问题。泰国政府出台了一系列立法措施，以增加户口登记和文件记录。此外，柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和泰国通过谅解备忘录的形式合力解决四国公民和居民的无国籍问题。

40. 与会者承认，一些国家的国家人权机构成立相对较晚，而且土著人民与民间社会组织之间的信任是一项正在推进的工作；有必要加强这种信任，才能切实提出和解决权利问题。与会者强调了国家人权机构作为独立机构在实现可持续发展目标 16 的过程中的重要性和潜力，这类机构可以在解决冲突、编写分析报告和开展调查方面发挥关键作用。

41. 与会者还强调了人权倡导者和机构在大声疾呼暴力侵害妇女和人权维护者的行为以及日益严重的贩运人口问题(包括贩运家庭佣工)方面所起的作用。此外，会上还提到有必要对军队等国家机构进行问责，与会者指出，军事化损害基本自由和人权。

42. 与会者还讨论了近期正在制定的工商业和人权国家行动计划，认为这类行动计划有望支持土著人民的土地权，前提是土著人民从一开始就充分参与这一进程。印度(已编写草案)、马来西亚、缅甸和泰国正在编制这类行动计划。

C. 让所有人都能诉诸司法

43. 有人回顾,《联合国土著人民权利宣言》确认,土著人民有权借助公正和公平的程序,并通过这些程序迅速获得裁决,解决同各国或其他当事方的冲突或争端,并就其个人和集体权利所受到的一切侵犯获得有效的补偿。这种裁决应适当地考虑到有关的土著人民的习俗、传统、规则和法律制度以及国际人权(第 40 条)。

44. 正如土著人民权利特别报告员所指出:全球有许多不同的土著人民、社区或民族以及文化群体,其习俗、法律和司法机构也各式各样。与普通司法制度截然不同的土著司法制度的一个普遍特点在于,适用法律不是源于成文法或法庭裁决,而是源于口述历史、世界观、道义和其他文化传统、家庭或部族关系和义务,以及土著人民与其传统土地的密切关系。习俗是日常生活的一个组成部分,在解决土著个人和社区之间的争端方面发挥着关键作用,例如土地争端、社区之间的冲突以及涉及自然资源管理和环境保护的争端。²

45. 有人表示,对于所有弱势和受排斥的群体、特别是那些贫困群体而言,诉诸司法是一种昂贵的商品。此外,“让所有人都能诉诸司法”这一理念的前提是司法制度为所有人而设,不存在歧视。与会者指出,法律理论和法律实践存在巨大差异,土著人民和其他群体面临历史上的不公正和制度上的歧视。

46. 有人指出,国家司法通常建立在全球北方的模式之上,被描绘为优于其他(土著)知识类型的科学的、基于事实的知识。它还效仿资本主义的社会和经济组织模式,重视自然资源和土地等资源交易,尤其注重通过财产法和民法保障个人权利和私权。另一方面,土著习惯法基于集体权利、社区利益、使用和照料土地的权利以及对传统知识和集体福祉的不同理解。如果这两种现实情况孤立存在,无意合作,分歧就会引发冲突,土著人民的生活方式可能被定为刑事犯罪,土著司法制度可能被忽视。

47. 有人列举了厄瓜多尔作为法律多元化的例子。该国宪法承认 16 种不同的法律制度——承认个人和集体人权以及习惯法和土著司法。然而,即使存在这种承认,在实践中,恢复性司法制度的创建乃至存续仍然受到来自西方中心论制度的压力。土著人民在司法方面有着以下遭遇:规范不是在他们的参与下制定的,反映的是其他价值观,他们的冲突和需求没有得到考虑,他们被定罪。³

48. 在这方面,有人指出,虽然土著司法制度对于土著人民的自治以及集体和个人权利至关重要,但同样重要的是证明土著司法制度如何促进所有人实现可持续发展目标 16。不少传统土著司法制度在地方裁决中占了很大比例。已经证明,土著治理制度如果完整保留,往往能够提升人权、和平和环境保护方面的指标,这些指标应当记录在案。

² A/HRC/42/37(第 24 段)。

³ Ramiro Ávila Santamaría, “Justice for all: The challenges of justice in the 21st century and the contributions of indigenous peoples”, 提交国际专家组会议的论文。

49. 有人回顾，世界各地的土著司法制度各不相同，即使是在特定国家，不同土著人民也会按照各自习俗和传统践行习惯法。这些习惯法通过实践发展起来，通常以口述历史和部族关系为基础。传统司法是动态的，应当不断发展，更好地对接国际法，特别是在性别问题和打击家暴领域。土著习惯法一般不成文，与会者指出了这种做法的危险性，因为这将增加进行必要修订和调整的难度。与会者敦促对土著司法制度进行的一切和任何改变都必须从内部出发且必须与有关社区协作，确保自主性和适用性。

50. 有人指出，土著人民更容易诉诸土著司法制度，不仅是在实际可获取性方面，在文化和语言方面也是如此。在许多国家，缺少诉诸司法制度的资源是主要障碍。在实现可持续发展目标的过程中，各国往往将资源投向卫生和教育，但很少投向诉诸司法领域。

51. 土著人民权利特别报告员鼓励各国探讨国家司法制度与土著人民司法制度的相互关系，承认并为维持土著人民司法制度提供便利。她建议各国设法参考和了解土著司法，并为律师和司法系统业内人员举办土著司法强制性培训。她还建议各国考虑设立综合法律审查机构，以便根据土著司法制度更好地提供补救、尊重土著权利。

52. 在这方面，与会者强调，许多国家继承了殖民时期的司法制度，虽然有一些好的实例，但也不乏国家司法制度与土著司法制度相矛盾的例子。例如，许多司法制度强调刑罚和罚款，而土著制度则更多依靠恢复和睦和重新融入社会的做法。与会者指出，土著人民不愿利用国家司法制度的一个主要原因是他们认为自己总是败诉，主要是因为其习惯法和实践不被承认。

53. 会上介绍了有关肯尼亚北部土著牧民社区偷窃家畜的案例研究，借此对会上提出的一些诉诸司法相关问题进行了说明。在肯尼亚北部，牲畜是传统的生计、财富和地位来源。气候变化、土地掠夺、边界争端和境内移民等因素结合在一起，通过军阀统治、非法持有火器、法外处决和军方介入等形式，已经导致暴力局势。然而，对犯罪人没有提起任何法律起诉，对谋杀罪没有进行起诉，最多只是对简单的偷盗牲畜行为处以罚款。这种情况下，传统土著司法制度已经遭到践踏，但国家司法遥不可及且不充分，随之而来的将是无法治状态。在这方面，有人指出，这表明在实现可持续发展目标的过程中，不仅必须处理无法治状态和司法缺失造成的影响，而且必须直捣问题根源。

54. 还有人指出，对于司法的真正含义以及司法由谁来定义，存在文化差异和不同见解。例如，有人指出，在肯尼亚，生活在农村地区的牧民与生活在内罗毕的人对于何为司法会有不同看法。与会者还强调，普通法和民法受到生活方式的影响；例如，游牧生活方式强调集体权利，而在定居生活方式下定居者会起草重视私有产权的法律。因此，现行的许多法律对集体权利不作讨论或不予纳入。存在一些纳入土著习惯法的实例，例如《菲律宾土著人民权利法》和马来西亚的土著法院。

D. 和平协议：保护土著人民的社会、文化和政治权利

55. 有人表达了这样一种观点，当权利得不到宪法保障，或当权利得到保障却无法通过政策有效落实时，人们往往会投身公民斗争。多年来，土著人民就是这种情况。土著人民直接或间接卷入一些冲突。通过双边协议停止武装冲突并不是和平。和平协定或协议若要持久，必须处理和解决导致冲突的根本问题。

56. 与会者讨论了拉丁美洲和亚洲各项和平协议的现状，其中一些协议最终推动实现了宪法改革和对集体土地权的承认，一些协议对种族灭绝、奴役和性暴力案件处以刑罚。然而，与会者还讨论了那些从未执行或仅仅部分执行的协议、谈判期间国家和土著的不对称关系以及吸取的经验教训。

57. 为确保提高执行率，与会者提出了几个对和平协议谈判至关重要的问题。例如，始终重视习惯法；确保将和平协议写入宪法；确保所有协议都以书面形式订立，因为不成文的协议难以执行；建立第三方调解机制来确保执行。有人建议，应当在推进执行工作的同时作出相互承诺。重要的是，和平谈判应为全体所有，应让土著妇女和青年参与其中。例如，缅甸在开始任何谈判之前，都先举行全国对话，树立自主意识；这一进程正在进行中。与会者指出，必须为成功执行和平协议建立和维持政治意愿，并指出，实践中和平协议的成功率仅为40%。

58. 会上还讨论了与和平协议同步进行的修复进程和过渡时期正义的成功案例，这些做法也增加了建设和平和执行协议的机率。有人建议，应当在出现所述的“违背诺言”的情况下，建立国际机制，登记和监测和平协议的执行情况。

59. 与会者讨论了与战争有关的毒品经济，这类经济往往发端于长期的土著土地权争端，增加了实现和平与安全的难度。有人强调，有必要振兴传统的建设和平机构，建立架构，确保政策得到执行并配置相应资源。然而，在和平与安全缺失的情况下，各国政府很难吸引外国投资。

60. 与会者指出，和平协议中对何为“有益发展”存在不同解释，可能会引发问题。政府有时候在没有自由、事先和知情同意的情况下强行实施所谓的“以发展促和平”的项目，这些项目对土著人民没有任何益处，实际上还可能与他们的发展目标相背离。以孟加拉国为例，军方正插手该国的发展和旅游方案，这无助于建立信任或提高政府公信力。发展与和平必须齐头并进，土著人民必须充分参与、知情并开展协作，才能确保自决发展，实现可持续和平议程。

61. 会上提到了日益严重的对土著人权维护者定罪的问题以及将他们归为“恐怖主义分子”的问题，与会者称这些行为意在阻止土著人权捍卫者开展工作。

62. 鉴于土地即便不是所有、也是大多数冲突的主要原因，与会者列举了孟加拉国、加拿大、新西兰和挪威等国设立土地权属法庭的良好做法。

63. 与会者强调必须评估各国政府与土著人民过去签订的和平协议带来的益处和经验教训。从中吸取的经验教训可以为解决涉及土著人民的当前和潜在冲突提供指导，并可作为促进善治的工具包。

E. 确定最佳做法和前进方向

64. 专家组会议讨论形成了以下主旨：可持续发展目标 16 及其具体目标对于土著人民而言至关重要，因为它们构成了自主权、自治权以及土著文化和身份权的基础；支持和维护土著司法制度不仅使土著人民受益，而且使全社会受益，但需要开展更多工作来证明这一点；国家人权机构在与政府开展对话和为权利问题提供可能的解决办法方面发挥着至关重要的作用，这体现在提高公民和居民登记数以及倡导土地权的各项国家运动中；最后，和平协议的起草和执行虽然在实践中并不总是完全成功，但拥有为所有人实现和平、安全与发展的潜力。

65. 有人表示，随着《2030 年议程》的通过和持续实施，联合国系统和会员国正在协同努力，扩大数据分析，确保实现《议程》不让任何人掉队的核心承诺。会议全程反复提到的核心问题是需要更多有关自我认同的族裔的分类数据。为此，亚洲及太平洋经济委员会(亚太经社会)开发了一个以族裔、语言和宗教住户调查数据为基础的统计工具。拉丁美洲和加勒比经济委员会将与亚太经社会合作编制同类数据。该工具使用的数据不仅反映平均值(千年发展目标就是如此)，还可以更精准地确定不同时间点上掉队的群体。

66. 有人指出，即将于 2020 年 3 月举行的亚太可持续发展论坛为就可持续发展目标 16 中涉及土著问题的事项开展合作提供了契机。还有人建议，可以与亚太经社会和联合国机构举办一次与土著人民主要群体进行互动对话的联合活动。还有人提出，联合国需要在国家一级推动建立土著利益攸关方平台，与政府开展互动协作。

67. 与会者认为，许多国家都有机会实现可持续发展目标 16 下的具体目标。例如，不少宪法或其他框架承认土著司法制度和传统土地，但难的是落实到位，转变政府观念，让它们看到通过支持强有力的土著机构和土著司法制度可能取得的积极成果。

68. 与会者认为，编写一份有关收购和征用土著土地以及安置土著人民的研究报告或组织一次这方面的讲习班是有价值的，记录土著司法制度和判决以及国家法院的相关解释也是有价值的。

69. 一些与会者呼吁对反恐法等国家安全法的影响和对土著人民的刑事定罪问题进行研究。这将在以下方面符合可持续发展目标 16，即通过国际合作等方式加强相关国家机构，建设各级、特别是发展中国家的预防暴力及打击恐怖主义和犯罪行为的能力。与会者还指出，双边捐助者应当在资助项目前建立保障措施，确保土著人民的人权得到尊重。

70. 有人建议在法学院推广关于《联合国土著人民权利宣言》和土著司法的课程。有人指出，联合国粮食及农业组织已经在印度支持这项倡议。联合国粮食及农业组织代表还告知与会者，受到联合国总部土著人民之友小组的启发，在罗马也建有土著人民之友小组，开展专题讨论。欢迎亚洲会员国加大参与，特别是在 2021 年粮食系统峰会到来前加大参与，届时土地、领土和资源将成为核心议题。

三. 建议

71. 与会者提出了以下建议：

(a) 联合国应像在拉丁美洲和最近在非洲所做的那样，在亚洲设立土著问题区域机构间工作组。亚太经社会应与联合国各基金和方案合作，就土著问题开展具体工作。政治和建设和平事务部应发挥作用，监测涉及土著人民的和平协议的执行情况；

(b) 土著问题常设论坛成员应与有关会员国进行外联，探索安全理事会在和平与安全议程下解决土著土地和领土冲突的潜力。土地权即便不是所有冲突、也是多数冲突的核心问题，会员国和联合国需要承认和解决这一问题。此外，会员国和联合国系统应当认识到土著人民在推动和平进程作为发展手段方面尚未挖掘的潜力；

(c) 学术界和其他有关各方应进一步研究习惯法与其他的、正式的法律制度之间的相互关系，确定开展文化间对话的良好做法。应在国际层面加大关注司法制度建设办法和法律多元化的裨益。不妨对和平协议进行比较分析，确定哪些内容奏效，哪些内容无效，并准备一个工具包提供指导。

附件一

工作方案

日期/时间	方案
2019年11月19日，星期二	
上午9时至中午12时	<p>开幕词</p> <p>土著问题常设论坛主席安·纽奥干</p> <p>泰国清迈大学社会科学与可持续发展区域中心 Chayan Vaddhanaphuti</p> <p>驻泰国临时驻地协调员、联合国开发计划署驻泰国代表雷诺·梅耶尔</p> <p>联合国经社部包容性社会发展司土著人民与发展处处长钱德拉·罗伊-亨里克森</p> <p>在各级建立有效、负责和包容的机构</p> <p>主持人：土著问题常设论坛成员张小安</p> <p>发言：</p> <p>纳瓦霍族自治区前代表 Eric Descheenie</p> <p>土著人民主要群体共同主席 Joan Carling</p> <p>一般性讨论</p>
下午2时至5时	<p>采取以人为本的方法实现可持续发展目标 16</p> <p>主持人：土著人民权利特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯</p> <p>发言：</p> <p>泰国前国家人权专员 Tuenjai Deetes</p> <p>马来西亚人权委员会专员 Madeline Berma</p> <p>土著人民权利专家机制副主席艾德塔米·曼萨亚甘</p> <p>缅甸共同促进土著民族组织主任 Naw Ei Ei Min</p> <p>一般性讨论</p>

日期/时间	方案
2019 年 11 月 20 日, 星期三	<p>让所有人都能诉诸司法</p> <p>主持人: 驻泰国临时驻地协调员、联合国开发计划署驻泰国代表雷诺·梅耶尔</p> <p>发言:</p> <p>土著人民权利特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯</p> <p>厄瓜多尔宪法法院法官、安第斯西蒙·玻利瓦尔大学法学教授 Ramiro Ávila Santamaría</p> <p>肯尼亚土著人民国家气候变化问题指导委员会主席 Silvia Museiya</p> <p>一般性讨论</p>
下午 2 时至 5 时	<p>和平协议: 保护土著人民的社会、文化和政治权利</p> <p>主持人: 土著问题常设论坛主席安·纽奥干</p> <p>发言:</p> <p>孟加拉国吉大港山区酋长 Raja Devasish Roy</p> <p>Pawanka 基金和危地马拉 Naleb 组织 Medarda Castro</p> <p>缅甸钦族人权组织 Famark Hlawning</p> <p>一般性讨论</p>
2019 年 11 月 12 日, 星期四	<p>确定最佳做法和前进方向</p> <p>主持人: 土著问题常设论坛成员布赖恩·基恩</p> <p>发言:</p> <p>亚洲及太平洋经济社会委员会 Costanza Landini</p> <p>参与讨论者:</p> <p>亚洲原住民联盟秘书长 Gam Shimray</p> <p>Mainyoito 牧人综合发展组织执行主任 Joseph Ole Simel</p> <p>山区民间教育和文化协会会长、泰国土著人民理事會秘书长、泰国土著人民网络协调员 Sakda Saenmi</p> <p>一般性讨论</p>

日期/时间

方案

闭幕词

亚洲原住民联盟主席 Kiitisak Rattanakajangsri

联合国经社部包容性社会发展司土著人民与发展
处处长钱德拉·罗伊-亨里克森

附件二

与会者名单

土著问题常设论坛成员

主席： 安·纽奥干
布赖恩·基恩
张小安

与土著人民权利有关的联合国机制成员

土著人民权利特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯
土著人民权利专家机制副主席艾德塔米·曼萨亚甘
专家

Madeline Anak Berma
Ramiro Ávila Santamaría
Jagat Bahadur Baram
Joan Carling
Medarda Castro
Tuenjai Deetes
Eric Descheenie
Raja Devasish Roy
Naw Ei Ei Min
Yon Fernandez de Larrinoa
Famark Hlawning
Edna Kaptoyo
Silvia Museiya
Joseph Ole Simel
Kittisak Rattanakrajangsri
Sakda Saenmi
Suraporn Suriyamonton
Prasert Trakansuphakon
