



土著问题常设论坛

第二十届会议

2021年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》，就常设论坛的六大任务领域(经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和人权)展开讨论

关于促进和适用《联合国土著人民权利宣言》的最新情况**

秘书处的说明

摘要

本报告提供最新资料，介绍《联合国土著人民权利宣言》的执行情况。报告以移民和城市地区的土著人民为重点，介绍以下方面问题：(a) 关于土著人民向城市移民的现有数据；(b) 土著人民的移民模式；(c) 城市化的驱动因素及其影响；(d) 交叉歧视和向城市地区移民；(e) 城市环境中土著人民福祉的衡量指标和集体权利的实现；(f) 跨境移民。本报告概述了总体情况，并非详尽无遗。报告最后提出建议，以期解决移民到城市地区的土著人民所面临的独特挑战。

* E/C.19/2021/1。

** 谨感谢 Cathal Doyle 为编写本研究报告所做的工作。



一. 引言

1. 世界各地的土著人民与他们的传统领地保持着特有的共生关系。领地通常在地理上与主要城镇隔绝，对土著人民的身份特性、生存和自主权至关重要。然而近几十年来，世界各地越来越大比例的土著人从这些领地移民到了城市地区，在那里，他们面临着满足基本需求和保持身份特性方面的重大挑战。¹
2. 向城市地区移民的根本原因包括多方面的推拉因素。在某种程度上，这是土著人民所在国内更大范围的人口移民的结果，目前全球 50%以上的人口生活在城市地区。这一全球城市化进程产生了对货物和商品的巨大需求，而生产货物和商品所需的许多矿物资源来自土著人民的传统领地。全球化也加速了保护区的创建，使领地内的旅游业活动显著增加。与之相关的土地和资源剥夺是土著移民的一个主要排斥因素。
3. 国际层面正在日益认识到这个问题的重要性，2018 年《安全、有序和正常移民全球契约》就体现了这一点，各国在该契约中承诺与土著移民等群体结成伙伴关系，并确保他们在移民过程的各个阶段获得必要支持。2018 年世界土著人民国际日纪念活动的主题是“土著人民的移民与流动”，也引起了全球对这个问题的关注。² 纪念活动强调，需要就居住地在国际边界上、边界附近和城市地区的土著人民制定政策、协定和双边计划，并尊重土著人民的自决权，因为个人和群体从祖传土地上离开、流离失所或迁离后，自决权能够使他们仍然与自身的土著性保持联系。
4. 自 2000 年成立以来，土著问题常设论坛认识到，移民对土著人民文化和福祉有广泛影响，需要加强执行现有法律，以保护土著移民。常设论坛在第十八届会议上，对土著青年因贫困、缺乏经济机会和气候变化而日益迁离社区的情况表示关切。常设论坛还建议执行《安全、有序和正常移民全球契约》，并鼓励国际劳工组织和国际移民组织与土著人民合作开展一项研究，探讨为土著青年创造文化适宜的体面工作的美好做法、机会和挑战，从而为制定促进土著青年在社区和移民背景下就业的方案和举措提供参考信息(E/C.19/2019/10，第 65、66 和 89 段)。
5. 本报告概述移民到城市地区的土著人民所面临的独特挑战，报告首先以一些国家为样本，审查关于城市人口和土著人移民模式演变的现有数据。报告分析了大规模移民的主要驱动因素，以及被迫或选择离开传统领地的土著人所面临的挑战。报告还审查了移民对土著妇女、儿童和老年人以及对土著人民自有的福祉指标带来的影响，以促进在城市环境中实现土著人民权利，此外还审查了与跨境移民有关的问题。报告最后向会员国提出了关于在城市环境中实现土著移民权利的若干建议。

¹ 联合国人类住区规划署(人居署)，《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》(内罗毕，2011 年)；世界银行，《二十一世纪的拉丁美洲土著人民》(华盛顿特区，2015 年)。

² 见 <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/international-day-of-the-worlds-indigenous-peoples/international-day-of-the-worlds-indigenous-peoples-2018.html>；A/CONF.231/3，附件，第 23(b)段。

二. 土著人民向城市移民的相关数据

6. 土著事务国际工作组 2002 年、联合国人类住区规划署(人居署)2008 年和少数群体权利国际 2015 年的研究突出表明,在土著人民向城市地区移民过程中存在根本性的结构性歧视,在缺乏包容型城市规划和决策过程的情况下,土著移民还面临社会排斥和剥削。报告还指出,尽管一再呼吁编制关于土著人民向城市移民过程的分类数据,作为有效和包容的政府政策的先决条件,但目前仍缺乏此类数据。现有数据证实,居住在城市地区或正在向城市地区移民的土著人民的比例不断提高。世界银行 2015 年估计,拉丁美洲 49%的土著人口以及智利、萨尔瓦多、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国 50%以上的土著人口生活在城市地区。³ 据估计,阿根廷 82%的土著人口生活在城市地区,⁴ 在巴西这一比例下降到 40%,哥伦比亚和厄瓜多尔的这一比例仅为 20%。⁵ 土著居民数目庞大且不断增加的拉丁美洲城市包括利马(秘鲁)、拉巴斯(多民族玻利维亚国)、圣地亚哥(智利)和圣何塞(哥斯达黎加)。在巴拿马和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的首都居住着两国 60%的土著人口。⁶ 许多城市聚居着多个土著民族,例如,在布宜诺斯艾利斯及其周边地区登记了 40 多个土著社区。⁷

7. 在澳大利亚,土著居民和托雷斯海峡岛民正日益城市化,他们中生活在城市的比例从 1996 年的 73%增加到了 2016 年的 79%。⁸ 即使在澳大利亚城市化程度最低的北领地,目前也有 51%的土著人民生活在城市地区。加拿大 2016 年的人口普查显示,近 52%的原住民生活在城市地区——短短十年间增加了近 60%。⁹ 在美利坚合众国有超过 70%的美洲土著居住在城市地区,¹⁰ 而在新西兰,超过 85%的毛利人居住在城市地区。¹¹ 在日本,虽然大多数阿伊努人继续住在北海道,但也有数万人搬到了城市地区。在许多亚洲国家,土著人民为寻找工作而移民的现象日渐普遍,尽管他们往往只能找到危险、剥削性的或卑贱

³ 世界银行,《拉丁美洲土著人民》,第 31 页。

⁴ Ede Ijjasz-Vasquez 和 Jesko Hentschel,“Urban indigenous peoples: the new frontier”,世界银行博客,2017 年 6 月 8 日。

⁵ 社会环境研究所,“IBGE detalha dados sobre povos indígenas”,2012 年 8 月 14 日。

⁶ Henrique Mercer 等人,“The bright side of indigenous urbanization for biodiversity”,*The Nature of Cities*,2015 年 2 月 4 日。

⁷ Ijjasz-Vasquez and Hentschel,“Urban indigenous peoples”。

⁸ 澳大利亚统计局,“Aboriginal and Torres Strait islander population, 2016”,2017 年 10 月 31 日。

⁹ 加拿大统计局,“Aboriginal peoples in Canada: key results from the 2016 census”,*The Daily*,2017 年 10 月 25 日。

¹⁰ Nicole P. Yuan, Jami Bartgis and Deirdre Demers,“Promoting ethical research with American Indian and Alaska native people living in urban areas”,*American Journal of Public Health*, vol. 104, No. 2 (2014 年 11 月)。

¹¹ John Ryks, Amber L. Pearson and Andrew Waa,“Mapping urban Māori: a population-based study of Māori heterogeneity”,*New Zealand Geographer*, vol. 72, No. 1 (2016 年 4 月)。

的工作。过去十年间，东非城市人口的年增长率超过 5%，¹² 推动这种增长的是土著土地上的大型基础设施项目，如跨越肯尼亚和坦桑尼亚的拉穆港-南苏丹-埃塞俄比亚运输走廊，该项目将在马萨伊人的土地上建造新城市，并正在加剧争夺稀缺资源和强占的现象。

三. 土著人民的移民模式

8. 虽然可以确定城市化的共同驱动因素，但土著人民的经历不尽相同。研究表明，土著人民倾向于搬到靠近传统领地的城市地区，而不是更大的城市。然而研究也显示，随着越来越多的土著人民移居城市，他们的城市网络越来越壮大，这反过来又鼓励了进一步移民。¹³ 一些土著人民已在城镇生活几十年，他们迁离了传统领地是由于长期被剥夺土地权，或者国家试图同化他们。在拉丁美洲，很多这类移民活动发生在几十年前，当时土地私有化导致土著人民流向城市，而在城市环境中，歧视历来是压制土著人民身份主张的重要因素。在新西兰，大多数毛利人自第二次世界大战以来一直生活在城市地区，他们要求在城市决策和规划中拥有更多代表权。澳大利亚和加拿大等国的土著群体也有向城市地区移民的悠久历史，他们经历过城市环境最恶劣的方面。随着时间的推移，已制定出一些政策措施来部分解决他们的处境；但主要挑战依然存在，例如，城乡地区之间的高度流动性使加拿大的服务提供受到影响。

9. 在很大程度上，无论土著人民何时首次踏足城市，他们往往在城市中无人问津，被限制在类似贫民窟的地区，没有土地保有权保障，相关部门很少或根本没有作出努力，承认他们的存在、身份或权利，或将他们纳入城市规划。这种现象在世界各国都很明显。

10. 在巴西亚马逊州和罗赖马州快速壮大的城镇中，土著移民占当地人口的最大比例。这些地区缺乏供水和环境卫生服务，且暴力和贩卖妇女事件频发。¹⁴ 在老挝人民民主共和国，几十年来以同化为导向的迁移政策导致了赫蒙族人的城市化。这一过程虽然产生了一些物质利益，但导致了文化和身份特性的极大丧失。¹⁵ 类似的土著城市化模式正在世界许多国家上演。下一节将探讨这一现象背后的驱动因素及其对相关土著人民的影响。

¹² Laura A. Young, “East Africa and the Horn”, in *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2015: Events of 2014* (London, Minority Rights Group International, 2015), p. 74.

¹³ 《土著人民和城市住区：空间分布、国内移民和生活条件》(联合国出版物，出售品编号：E.07.II.G.132)，第 5 页。

¹⁴ Alfredo Gutierrez Carrizo and Carolyn Stephens, “South America”, in *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2015*, p. 129.

¹⁵ M. Stewart and others, “Hmong in Laos: urbanization and adaptation”, *University of Wisconsin-La Crosse Journal of Undergraduate Research*, vol. VII (2004).

四. 城市化的驱动因素及其影响

11. 对大多数土著人民来说，驱使他们移民到城市地区的主要原因是他们对土地、领地和资源享有的权利受到侵犯，大多数人生活在城市地区是因为他们被剥夺了留在自己领地上的选择。这种被迫移民经常是强制实施采掘、农企、保护或基础设施项目和由此导致土著人民土地和生计被剥夺的结果。在喀麦隆，伐木活动使靠狩猎和采集为生的巴卡人流离失所，他们不得不移民到村庄，在那里他们患上了营养不良，还因违反保护法进行“偷猎”而遭治安部队虐待。在尼日利亚，奥戈尼人受到石油污染的严重影响。石油开采加剧了奥戈尼人为寻求就业而移民的现象，这进一步破坏了他们的文化和身份特性。¹⁶ 在埃塞俄比亚，由于开发项目需要使用或获得土著人民的土地和领地、水利大坝或村庄化方案，导致土著人民流离失所，从农村流向城市。¹⁷ 这类项目和方案还加剧了失业和犯罪率的上升。

12. 驱使土著人民向城市移民的另一个因素是土著领地内或附近的武装冲突或犯罪活动以及对土著代表的迫害。例如，在菲律宾，棉兰老岛旷日持久的冲突使大量土著人流离失所并移民到哥打巴托或桑托斯将军等城市，土著妇女在那里从事得不到足额报酬的家政工作。在旷日持久的冲突中，土著人往往没有机会永久返回传统土地。在刚果民主共和国，广泛的武装冲突迫使许多族群移民到城市，在那里，他们使用水和卫生设施的机会有限，仍然面临着暴力风险，而且他们的土地被武装团体夺取后，他们返回的希望渺茫。

13. 尽管土著人民对气候变化的责任最小，而且还通过保护森林为避免气候变化做出了重要贡献，但气候变化以及缺乏适当的适应和缓解措施却对他们造成了最严重的影响。秘书长指出，土著人民管理着世界上 80% 的陆地生物多样性，由土著人民管理的自然界衰退速度要慢于其他地方。他还指出，由于土著人民生活在最容易受到气候变化和环境退化影响的土地上，倾听他们的声音、回报他们的知识、尊重他们的权利，现在已是时候。¹⁸

14. 气候变化正迫使一些土著人民移民，因为他们无法再获得自然资源。干旱加上“博科圣地”组织在中部非洲北部乍得湖流域(与喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚接壤)的跨境活动所致冲突，迫使姆博罗罗牧民中的男性成员迁往城市地区，导致家庭结构瓦解。干旱也使毛里塔尼亚的游牧群体出现了类似的移民模式和问题。对于其他土著人民，包括生活在乌干达埃尔贡山国家公园附近的贝尼特人，诸如将土著人民领地用于碳抵消的缓解措施正在导致驱逐。社区所依赖的土地和资源越来越容易受到自然灾害的破坏，而受影响的社区又未能得

¹⁶ Paige Wilhite Jennings, “West and Central Africa”, in *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2015*, pp. 87 and 92.

¹⁷ Mohamed Matovu, “East and Horn of Africa”, in *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012: Events of 2011* (London, Minority Rights Group International, 2012), pp. 63 and 66.

¹⁸ 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯，“我们星球的现状”，在哥伦比亚大学的讲话，纽约，2020年12月2日。

到适当的补救，这些也助长了向城市地区的移民。具有讽刺意味的是，被迫移民的土著人民最终往往在容易发生自然灾害和环境污染的最贫困的城市地区落脚，住房条件极其艰苦。¹⁹

15. 土著人民的土地也越来越多地受到已经延伸到其边界的城市地区的侵占。在土地权得不到有力保障的情况下，掠夺土地的现象十分普遍，土著领地被城镇迅速吞没。在哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度尼西亚、肯尼亚、利比亚、马来西亚和秘鲁等国家，非协商一致的城市扩张和相关连通基础设施的发展，正在助长强行同化和强迫移民现象。²⁰ 2016年，哥伦比亚宪法法院对恩贝拉查米人的土著保留地(resguardo)及其自治权予以承认。²¹ 然而，里奥苏西奥镇侵占了保留地的土地，侵吞了恩贝拉人的宅院，使土地划界和领地治理进程复杂化。肯尼亚的马萨伊人也因内罗毕的迅速扩张而失去了大片土地，内罗毕是非洲一些人口最密集的贫民窟的所在地。²² 澳大利亚、加纳、尼日利亚和塞内加尔的土著社区已被城市吞没。²³

16. 根据人居署的资料，²⁴ 国家在农村地区推动和促进市场经济，破坏了土著人民的自然经济。这一做法加上流动性增加和人口增长，成为驱使土著青年移民的因素。城市地区就业和市场机会增加的前景也是一个重要的吸引因素。然而，许多土著青年在进城后遭遇歧视，这限制了他们的就业机会，也限制了获取开展创收活动所需资金的机会。在缺少适当的经济社会支助机制的情况下，城市的诱惑可能被证明是海市蜃楼。土著青年发现自己被困在一片无人区，一边是不再为他们提供生计前景的传统现实，另一边则是歧视他们并将他们排除在所寻求机会之外的城市世界。许多城市普遍存在对土著人民的结构性歧视。这使土著移民的经济处境更加不利，降低了他们作为土著人的自我认同倾向。通常，这会造成恶性循环，土著移民感到不得不隐瞒自己的身份和传统，以避免边缘化和歧视。城市地区的土著人民滥用药物、自杀和入狱的比例很高，遭受暴力罪行侵害的风险也很高。部分原因是城市土著青年丧失身份和受到社会排斥。在北美洲、中美洲和南美洲的城市地区，受排斥和受歧视的经历致使土著青年容易被犯罪团伙招募，土著女童和妇女遭受性暴力侵害的比例过高也反映了这种排斥和歧视。非洲人权和民族权委员会 2009 年关于指示肯尼亚保障恩多罗伊斯人合法返回家园的决定尚未得到执行。据恩多罗伊斯人讲述，身居城市的本族青年由于遭受歧视性态度

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*, p. 57。

²⁰ 森林民族方案和 Both ENDS 组织, *Ensuring Respect for Human Rights in the Context of “Economic Diplomacy” and Investment/Trade Promotion*, 提交人权理事会的联合报告(2018 年), 第 22 和 37 页。

²¹ 哥伦比亚宪法法院, T-530/2016 号案件。

²² Young, “East Africa and the Horn”, p. 77.

²³ 人居署，《保障城市土著人民的土地权》，第 27 和 28 页；and George Owusu, “Indigenes’ and migrants’ access to land in peri-urban areas of Accra, Ghana”, *International Development Planning Review*, vol. 30, No. 2 (2008)。

²⁴ 人居署，《保障城市土著人民的土地权》，第 24 页；加拿大统计局, “Aboriginal peoples in Canada”。

以及在进入博戈里亚湖传统领地方面不断受阻，正在丧失自身文化。²⁵ 在巴西，尽管宪法条款承认南马托格罗索州的瓜拉尼-凯奥瓦人享有土地权，但他们却被拒绝归还土地，被迫生活在城市保留地，或在以前属于他们的土地上沿街生活。试图收回土地和抵制驱逐的努力常常使他们陷入冲突境地，最终导致暴力(A/HRC/33/42/Add.1，第22段)。在多拉杜斯拥挤的城市保留地，瓜拉尼-凯奥瓦青年的高自杀率似乎与身份丧失、贫困以及教育、就业或生计前景黯淡密切相关。

17. 一些土著人之所以迁往城市地区，是因为被剥夺了基本的经济和社会权利。根据世界银行的数据，土著人民遭遇极端贫困的可能性是非土著人口的2.7倍。²⁶ 从不同指标来看，城市地区土著人民的境遇往往比农村地区的土著人民要好，婴儿死亡率降低，中小学教育的完成率提高。然而，生活在城市地区的土著人民的条件和福祉差异巨大，并且在许多情况下，教育和保健方面的这些改善被身份丧失、持续贫困和歧视所抵消。剥夺土著人民利用森林的机会已经危及刚果盆地特瓦人的生计，导致大量特瓦人迁往城市地区。尽管在城市环境中他们的受教育和就业机会有所改善，但在满足基本需求方面仍然面临重大挑战，与非土著人民之间的不平等也在加剧。一些生活在城市地区的土著人民获得保健服务的机会有所改善，但不能确保一定获得这类服务。失去传统医药、无法种植传统食物和相应的饮食变化、感染艾滋病毒的风险增加、难以获得适当的保健服务，诸如此类的因素意味着，在许多情况下，生活在城市地区的土著人民的健康状况仍然糟糕到令人无法接受。

18. 在城市地区，一些人的住房条件包括用水和卫生设施有所改善，但不少人的住房条件仍然严重不足。即使是在常规福祉指标得到改善的情况下，土著人民与主流社会之间的不平等在城市中也更加突出和严重。

19. 在许多国家，城市土著人民的住房自有率远远低于农村地区。普遍的失业加剧了这种情况。多民族玻利维亚国和秘鲁等国家的非土著人口与土著人口之间的工资差距据报有所缩小，但总的来说，土著移民往往在非正规部门就业，工作没有保障，容易受到工资歧视，而且工作可能具有危险性。²⁷

20. 大量土著人民居住在拉丁美洲、亚洲和非洲城市郊区的非正规贫民窟和定居点，由于缺乏住房权保障，他们往往在没有可执行的正当程序权利的情况下遭到驱逐。由于没有住房权保障，且缺少传统支助系统，艰难的经济状况导致大量土著人民无家可归，一贫如洗。矿业污染对委内瑞拉玻利瓦尔共和国阿马库罗三角洲的瓦劳人的生计和粮食安全造成影响，导致瓦劳人流离失所，在城市中心靠乞

²⁵ Young, “East Africa and the Horn”, p. 80; 非洲人权和民族权委员会，少数群体权利发展中心(肯尼亚)和少数群体权利国际组织代表恩多罗伊斯人福利理事会诉肯尼亚，第276/2003号来文，2010年2月4日；and Rebecca Marlin, “Case study: Endorois youth in Kenya”, Minority Rights Group, 2016年3月8日。

²⁶ 世界银行，《拉丁美洲土著人民》，第6页。

²⁷ 同上，第8和11页；Socio-Environmental Working Group of the Amazon “Wataniba”, “Venezuela”, in *The Indigenous World 2019* (Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs, 2019) p. 221。

讨为生。²⁸ 在乌干达，受武装冲突、采掘业和土地权被剥夺的影响，许多卡拉莫琼人被迫移民。他们发现自己在坎帕拉或金贾的城市贫民窟中处于社会经济阶梯的底层，不得不以乞讨为生，酗酒现象变得越来越普遍。²⁹ 类似的问题也存在于“发达国家”。在加拿大多伦多，原住民占总人口的 2%，却占无家可归人口的 25%；在澳大利亚，原住民的无家可归率是其他澳大利亚人的 4 倍。³⁰

五. 交叉歧视和向城市地区移民

21. 交叉歧视是城市环境中许多土著社会阶层面临的一项特别严峻的挑战。城市可以为土著妇女提供新的机会，使一部分土著妇女能够找到工作或避免陷入因父系习惯继承而可能导致的性别化贫困，但城市也使她们更容易受到歧视和剥削。性别和族裔的双重歧视使得妇女在城市中极难获得住房权保障。土著妇女在她们所处的社会里往往是粮食生产和医药相关重要传统知识的掌握者，但在城市环境中，这些知识和她们过去的作用被贬低。传统生计被有限的、通常是剥削性的就业机会所取代，遭到性剥削、骚扰和贩运的风险增加。许多妇女最终在国内外城市沦为家政工人，菲律宾有 5 万名土著妇女在海外从事家政工作。³¹ 这反过来又会导致进一步的脆弱性和剥削。印度的土著妇女占新德里家政工人的绝大多数。许多人来自恰尔肯德邦的社区，那里的森林因伐木和采矿而遭到砍伐，传统生计由此受到破坏。对她们经历的研究发现，许多人被掳客以高薪为名引诱到新德里，结果却受到经济、身体和性剥削。³² 向城市地区贩运土著妇女也是墨西哥、菲律宾和泰国等国存在的一个主要问题。城市地区的土著人民，特别是妇女和儿童，还容易受到旅游部门的剥削，剥削形式从文化商品化到性剥削，不一而足。跨性别土著人在城市环境中也面临歧视和性剥削。

22. 土著人民在没有任何机会延续其自主权和文化权的情况下离开传统土地，这对土著儿童的影响尤其深远，因为他们更有可能丧失土著身份，遭受社会排斥。对于残疾土著人民或残疾土著儿童的父母来说，向城市地区移民的初衷可能是希望获得传统领地上无法获得的服务。然而，交叉歧视和城市贫困的现实限制了他们获得这些服务的前景，有时他们会发现自身处境比在自己的领地上更糟，领地上对残疾的态度可能没有那么歧视。老年土著人是受向城市地区移民影响最深的群体之一。随着社区空间的消失、文化价值的侵蚀和传统知识的不受重视，他们

²⁸ 美洲人权委员会, *Situation of Human Rights of the Indigenous and Tribal Peoples of the Pan-Amazon Region*, OAS/Ser.L/V/II (2019)。

²⁹ Young, “East Africa and the Horn”, p. 85; Nicole Girard, “Minority and indigenous women and urbanization”, in *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, p. 34.

³⁰ 人居署, 《保障城市土著人民的土地权》, 第 2 页(见注 14); 人居署, 《为城市土著人民提供住房: 解决城市中的土著人民住房问题政策指南》(内罗毕, 2009 年), 第 22 页。

³¹ 人居署和人权事务高级专员办事处, 《土著人民适当住房权: 全球概览》, 联合国住房权利方案第 7 号报告(内罗毕, 2005 年), 第 151 页。

³² Samar Bosu Mullick, “Tribal domestic working women in India”, *Indigenous Affairs*, No. 3-4/02 (2002), pp.17-18.

的传统角色在消失。他们特别容易受到犯罪率上升和生活成本增加的影响。由于家庭成员在非正规部门长时间工作，传统的社区支助结构也消失了，老年人便只能依赖以他们不擅长的语言提供的、文化上不适宜的服务。

六. 城市环境中土著人民福祉的衡量指标和集体权利的实现

23. 在一些国家，土著人民制定了自己的福祉和权利实现指标。他们确定的关键领域包括语言、协商和同意、自治、土地、领地和资源、身份认可以及参与公共生活。此外，他们还澄清，常规的福祉指标可能无法反映住房权、就业权、健康权和受教育权所涉的文化方面问题。在失去传统土地而且缺乏有针对性地满足他们需求的参与性措施的情况下，他们实现权利和愿望的潜力大大降低。在这种情况下，虽然城市地区的土著人可能赚取更高的工资，或有更多机会获得教育或医疗保健服务，但土著人自己的福祉指标显示，他们可能认为自身处境比在传统土地上更糟，原因是常规指标无法充分反映或可能歪曲他们受边缘化的程度。然而，由于种种原因，他们往往无法返回家园。在许多情况下，他们的传统领地已经变成了国家公园、金矿或棕榈油种植园，并有武装警卫把守。返回家园也可能因经济原因而不可行。从权利视角来看，确保城市环境中土著人民的福祉取决于是否能使他们实现个人和集体权利，包括实现自主权，以便他们能够在城市环境中实现可持续的自决发展，同时保持和延续自己的文化特性。这意味着要消除压制自我认同的歧视，并采取平权行动措施，使城市地区的土著人民能够组织起来作出集体决定。这还意味着要彻底转变城市规划办法，从加剧土著人民与规划机构之间权力关系的不对等，转变为保障土著人(包括所有性别和年龄段的土著人)有效参与有关他们居住的城市环境的决策。

24. 正如土著人民权利特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯所指出，基于族裔承认土著自主权或自治权在移民和城市化的背景下很重要，因为这种承认可能使土著人民能够就影响到其土地和领地以外的土著成员的问题作出决定(A/74/149, 第74段)。这方面的一个例子是城市地区的土著人民在教育法律和政策方面进行自主决策。然而，这种形式的自主权只在极少数的司法管辖区获得承认，行使自决权对于城市环境中的大多数土著人民而言仍是一项艰巨挑战。

25. 世界各地城市地区土著人民的经验表明，土著人民正在采取各种积极措施实现决策权。其中包括：新西兰的毛利人动员起来，要求增加在市议会中的代表人数；阿根廷的土著人民利用广播加强文化建设和分享就业机会；墨西哥城土著协商和参与委员会成立，负责审查影响土著人民的政策和一般的文化多样性举措；³³ 位于菲律宾中科迪勒拉山区的碧瑶市的土著移民(占该市人口的60%、占该市贫困人口的大多数)采取措施自发组织起来，包括最近由土著妇女牵头开展废物管理

³³ Corinne Lennox, “Minority and indigenous peoples’ rights in urban areas”, in *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, p. 19; Luis Ernesto Cárcamo-Huechante and Nicole Delia Legnani, “Voicing differences: indigenous and urban radio in Argentina, Chile, and Nigeria”, *New Directions in Youth Development*, vol. 2010, No. 125 (Spring 2010); and Stephens, “The indigenous experience of urbanization”, in *State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples 2015*, p. 60.

项目。³⁴ 此外，在危地马拉城，Tz'ununija 土著妇女运动是协调全国各地基层援助工作的众多社会、民间社会和学生团体之一。这些团体仅在危地马拉城就总共设有十多个募捐中心。³⁵

26. 支持土著人民为影响城市规划和决策所采取的这些步骤和其他积极步骤，对于解决城市环境中的歧视问题并使土著人民保持其文化特性是必要的。这对于各国实现人权义务、履行《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标下作出的不让任何一个人掉队的承诺以及建设“包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区”（目标 11）至关重要。

27. 土著人民城市化这一现代现象，其根源在于历史原因造成的不利地位、歧视以及对土著人民土地、领地和资源基本权利的持续剥夺。归根结底，要解决城市地区土著人民面临的挑战，必须解决非协商一致推行城市化和社会排斥这些根源问题。关键是要实现土著人民对土地、领地和自然资源的权利和自治权，以及由此衍生出来的土著人民对在其领地内或附近的采掘、能源、养护、旅游或基础设施项目给予或不给予自由、事先和知情同意的权利，并就过去未经同意的征地行为和对土著人民的侵权行为提供适当补偿。

七. 跨境移民

28. 除了移民本国城市，越来越多的土著人民正移民到其他国家的城市地区，以躲避冲突、迫害、不断恶化的经济状况和气候变化的影响。以在美国农业部门工作的墨西哥土著人民为例，他们往往从事收入最低、但体力要求最高的工作。一些人出于经济原因移民，如委内瑞拉玻利瓦尔共和国奥利诺科三角洲和莫纳加斯的瓦劳社区以及该国的玻利瓦尔埃涅帕人，但他们却被当作难民对待，住在巴西的难民营里。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，武装团体为争夺毒品作物控制权而发生冲突，迫使苏利亚州佩里哈的尤卡帕社区移民到哥伦比亚。³⁶ 包括气候变化在内的环境因素正在助推从中美洲向加拿大和美国的移民活动。结合《联合国土著人民权利宣言》解释《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，可使该公约在应对土著人民面临的环境挑战方面发挥潜在的重要作用。

29. 跨境土著人民，如祖传土地横跨阿根廷、巴西和巴拉圭的瓜拉尼人，在领地内跨境流动方面面临独特挑战，这对他们的文化习俗、社区凝聚力和生活方式造成影响。自愿与世隔离和初步接触外部的跨境土著人民的情况甚至更为复杂，因为一国的保护措施可能不同于邻国，使这些人从穿越其传统土地的边界一侧进入另一侧时面临被迫接触的风险。

³⁴ Hanna Hindstrom, “Indigenous livelihoods in the Philippines”, Minority Rights Group, 8 March 2016; and Geraldine Cacho and Joan Carling, “The situation of poor indigenous peoples in Baguio City – The Philippines”, *Indigenous Affairs*, No. 3-4/02.

³⁵ Sandra Cuffe, “‘The Ixil helping the Ixil’: indigenous people in Guatemala lead their own Hurricane Eta response”, *The New Humanitarian*, 10 November 2020.

³⁶ Socio-Environmental Working Group of the Amazon “Wataniba”, “Venezuela”, p. 223.

八. 结论和建议

30. 世界上 50% 以上的土著人民已经生活在城镇中。在这些城市环境中，他们往往是一个分散、隐形和受到忽视的群体，加之受歧视和缺乏政治权力，这意味着他们仍然像在传统土地上一样或更加远离权力所在地。影响他们权利的决定继续在没有任何他们参与的情况下作出，他们的文化完整性受到威胁，而且由于社会排斥，他们面临许多不必要的艰辛。如果采取基于人权的方法，使他们能够保持自己的身份和与传统土地的联系，那么城市环境中的生活对土著人民来说可能会是更积极的体验。移民给土著人民带来的诸多挑战——包括与自己社区脱节造成的心理痛苦；缺乏文化上适宜的服务或关于现有服务的信息；难以保持语言、传统知识和与领地的联系；因污名化而减少对土著人身份的自我认同——可得到显著缓解，从而使城市地区的土著人民能够保持文化完整性，同时还能从就业和经济发展机会的改善中获益。

31. 然而，要解决城市地区土著人民面临的挑战，就必须确保其传统领地可以提供可持续和合意的生计机会。这反过来又要求，与这些生计及土著人民长期自决发展计划不相容的项目和计划不会被强加给他们。考虑到这一总体要求，提出以下建议，供会员国审议：

(a) 确认土著人民，无论是集体还是个人，都有权充分享受《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《联合国土著人民权利宣言》和国际人权法所确认的所有人权和基本自由；

(b) 与城市土著人民协作，制定政策保护他们的个人和集体权利，包括获得文化上适宜的适当住房、卫生设施、保健和教育的权利，获得现有服务相关信息的权利，以及与社区其他成员一起享受本族文化的权利；

(c) 保障土著人民以政治公民身份充分有效地参与地方、区域和国家政府进程，包括参与城市规划和决策。各国必须颁布立法，保障土著人民参与政治，同时承认他们的自决权、自主权和自治权；

(d) 承认和保障土著人民对土地、领地和资源的权利以及他们的自决权和发展权，包括在涉及采掘业、农企和基础设施项目、军事活动和养护措施的情况下承认和保障自由、事先和知情同意的原则，从根本上解决土著移民和城市化问题。为此必须为土著人民提供选择替代发展方案的机会；

(e) 确保土著人民不会流离失所和(或)被驱离其土地和领地，确保在其领地内或附近开展可能需要或致使其搬迁或流离失所的任何活动之前，征得其自由、事先和知情同意；

(f) 对于未经自由、事先和知情同意而被迫搬迁的土著人民，协助他们返回自己的土地；

(g) 与城市地区土著人民合作，提供适当的就业和经济发展机会；

(h) 拨出足够的预算，用于解决城市地区土著人民的境况，确保向他们提供信贷，消除正规和非正规劳动力市场上的歧视和剥削；

(i) 批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，并确保依照《联合国土著人民权利宣言》的各项条款，以文化上适宜的方式对土著人民适用该公约。
