



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/2  
16 June 2003  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
土著居民问题工作组  
第二十一届会议  
2003年7月21日至25日  
临时议程项目4(b)

### 审议增进和保护土著人民人权和基本自由工作的动态

#### 主要专题：“土著人民与全球化”

##### 秘书处的说明

##### 内 容 提 要

本工作文件着重阐述了与土著居民问题工作组第二十一届会议主要专题——“土著人民与全球化”有关的一些主专题。土著人民曾提请注意全球化对他们社区的影响，因而这些影响被确定为可能进行讨论的主题。本文件旨在鼓励各土著人民、各国、联合国各机构和非政府组织全面而有远见地交流看法和情况。

文件的导言部分简要论述了全球化问题，指出了关键问题和挑战。文件主体部分集中论述了下列专题：(a) 移徙/城市化；(b) 通信/技术与文化；(c) 贫困；(c) 发展政策；(e) 贸易与知识产权。文件的最后部分论述了国际社会面临的相应挑战，包括制订新标准的必要性以及保护和增进土著人民的现行法规的执行问题。

在文件的建议部分中，就如何确保经常进行关于“土著人民与全球化”的讨论，使其具有成效，从而有助于考虑共同努力设法推进这一重要问题的解决，向工作组提出了建议。

## 目 录

| <u>章 次</u>                                  | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|---|------------|------------|
| 导 言 .....                                   | 1 - 6      | 3          |
| 一、有关土著人民与全球化的主要专题 .....                     | 7 - 36     | 4          |
| A. 移徙/城市化 .....                             | 7 - 12     | 4          |
| B. 通信/技术与文化 .....                           | 13 - 15    | 5          |
| C. 贫 困 .....                                | 16 - 20    | 6          |
| D. 发展政策 .....                               | 21 - 32    | 7          |
| E. 贸易与知识产权 .....                            | 33 - 36    | 10         |
| 二、在全球化的背景下，国际标准和文书对增进和保<br>护土著人民权利的作用 ..... | 37 - 42    | 11         |
| 三、建 议 .....                                 | 43         | 12         |

## 导 言

1. 土著居民问题工作组第二十届会议决定 2003 年举行的下届会议上突出“土著人民与全球化”问题。增进和保护人权小组委员会第 2002/21 号决议欢迎突出这一专题的建议，并请各国政府、政府间组织及土著和非政府组织提供情况。各土著组织提供了一些资料，本文件反映了其内容。

2. 人权委员会第五十九届会议通过的第 2003/203 号决议强调，全球化问题将是小组委员会今后工作的重点。

3. 本说明的目的是强调可能讨论的一些与土著人民与全球化有关的专题，并鼓励各土著人民、各国、联合国各机构和非政府组织全面而有远见地交流看法和情况。希望工作组的讨论将有助于国际社会更好地了解和土著人民与全球化有关的障碍和机会，并考虑如何共同努力推进这一重要问题的有效解决。

4. 全球化可理解为一种多维现象，其中包括了很多复杂而相互关联的过程，会产生各种效应，有时甚至是无法预测的效应。因此，全球化就是一些具有世界性广泛影响并跨越国家边界的过程。虽然以往的时代也经历了全球化，但目前的全球化具有某些显著不同的特点，诸如新技术的发展、更便宜和迅速的运输、贸易自由化、金融流动的增加，企业规模和实力的增长。

5. 虽然全球化一词多是用来指各种经济过程，然而，它对社会文化也有影响。一方面，全球化可导致对传统社会和宗教环境的侵蚀，造成文化特征的丧失，很可能形成文化上的同一化。另一方面，与全球化的对抗，也可促使人们改变方向，返回自己的原有文化，争取文化复兴。此外，局部和全球之间的复杂互动也可导致出现新的、相互交融的文化特征。因此，全球化也可造成文化上的多样性和多元化。

6. 全球化在提供经济和社会发展机会的同时，也带来一系列严峻的挑战，包括社会内部与各社会之间的贫困、排斥和不平等问题。土著人民尤其易被排除在全球化带来的政治、经济和社会好处之外。由于土著人民没有充分的政治参与和本身的代表，他们往往被排斥在政治生活之外。此外，他们往往蒙受着以无法获得生产资料、服务和机会为表现形式的经济不平等。在社会领域，他们有时面临着歧视和社会排斥。

## 一、有关土著人民与全球化的主要专题

### A. 移徙/城市化

7. 全球化的一个方面是迅速城市化。城市日益增长的重要地位，可以说同城市发挥着与主要消费市场密切相关的金融和经济中心的作用有关，由此吸引了大量的移徙工人和大量投资，这往往造成乡村地区经济的边缘化。与此同时，各种全球经济发展过程，如商品化农业的推广，导致了对土著人土地和资源权利的侵蚀，削弱了土著社区的自给自足，因而，促使土著人向城市中心迁徙。

8. 土著人日益向城市中心迁徙有多方面的原因。土著人乡村社区普遍和不成比例的贫困，没有就业的机会，以及被迫流离失所和武装冲突，是其中的一些原因。有迹象表明，向城市中心的迁徙与不承认土著人民的各项权利，如自决权，以及他们对土地及其自然资源的控制权有直接关系。

9. 土著人民在城市中往往是最易受害、最贫困和遭受排斥程度最深的社会阶层。在政治领域，他们在寻求公正时，常常面临严重的歧视，而且还往往易被排斥在决策过程之外，通常被视为二等公民。此外，在许多情况下他们面临着种族歧视。面对这种情况，他们有时试图顺应社会主流，放弃自己的族籍，因而丧失文化特征。然而，大部份城市土著人在社会和经济上保持着与原社区的密切关系。在工作方面，土著人民往往面临着不平等和剥削。许多人在一些非正式部门中工作，挣取的收入颇低，承受着不安全的工作条件。在各个城市中心，土著人民得不到体面的工作、平等的教育和住房。

10. 另一方面，城市土著人有可能成功地发现特殊市场空隙，成为企业主或从事服务部门的工作。城市生活可提供有利环境，有助于土著人明确表达他们的要求，便于同政府当局的联系。土著组织可与其他社会组织，如工会和妇女组织挂钩，建立强大的联盟。

11. 联合国的一些机构人员，如适足住房权问题特别报告员和秘书长国内流离失所问题代表，目前正争取解决与城市化和土著人民移徙有关的人权问题。联合国人居署的政策和活动也以实现城市土著人民住房权为重点，日趋注重解决城市土著人民的需求。联合国人居署目前正在采取一些与城市土著人有关的行动，例如，增进他们对地方决策过程的积极参与，以确保当地政策适当解决他们的特殊需要和利

益问题。全球保障住房权运动提倡可靠的住房的保有形式，并支援在非正式定居点生活和工作的土著人民。与人权高专办合作实施的联合国住房权方案的目的是为了充分实现城市贫民的住房权，特别重点是加强妇女的住房、土地和财产权。

12. 联合国人居署与人权高专办合作，目前正在实施一项有关土著人民住房权问题的调研项目。这项研究的目的是明确保护和增强土著人民住房权的目前情况和障碍以及解决办法，并更好地了解生活在城市环境下的土著人民状况。研究特别注重住房权的保障问题以及土著妇女的情况。此外，在考虑到各项法律和政策执行过程中对土著人民的歧视的情况下，正在审查与土著人民住房权相关的国际文书和国内立法。除了从事与住房权有关的从业人员和组织以外，这项研究的最终受益者是土著人民。他们可利用本项目即将发表的报告中载明的调研结果和建议，改善生活条件。

## B. 通信/技术和文化

13. 信息和通信技术的迅速发展是与全球化相联系的另一个重要过程。新信息技术可使土著人民建立起全国和区域性，乃至国际性的网络。土著人民迅速地掌握对互联网的使用，视之作为一种手段，可促使国际社会了解他们的需求和关注的问题，促使文化复兴并且改变他们与主流社会的关系。

14. 互联网可为土著人民走上政治舞台提供便利，为他们提供创建土著人组织与人权活动者网络的机会。此外，互联网上有与各个非政府组织或学术机构合作建立的大量各种网站，提供有关土著人权利的现行国家政策和法律、国际人权文书，以及目前联合国系统内有关发展情况的有用资料。通信技术还可促进土著人民对全球经济的参与，向土著手工业者提供网上培训和网络空间，可让他们进入国际市场。此外，互联网还可用于促进土著人民的语言、文化、历史和艺术，从而加强土著人民的文化。同时，土著人民也可利用电视、广播和新闻等传媒开展公共运动，增进土著人权利并提高对土著人民问题的意识。

15. 但是，也不能忽略信息和通信技术可能对土著人的权利造成不利影响，尤其是在未事先得到土著人民同意的情况下，在网上提供传统知识的做法。正如土著人民在人权高专办 2001 年举办的土著传媒问题研讨会(参见 E/CN.4/Sub.2/AC.4/2001/3)上所指出的基于主流社会价值观念的西方传媒和国家大众传媒的支配性地

位可导致对土著人民文化的侵蚀。此外，土著传媒往往感到难以同以营利为动力的大众传媒竞争。此外，国家传媒可被滥用来传播偏见，甚至可成为不利于土著人民的宣传工具。此外，由于语言和资金条件，限制了对新技术的利用。

### C. 贫 困

16. 贫困是对所有人权的侵犯，因为它不利于人们行使公民权利和政治权利，以及经济、社会和文化权利。人们往往比较关注土著人贫困的后果，但却忽略了贫困的根源，如社会歧视和隔离、政治排斥、经济不平等和不当的发展政策。因此，必须结合全球化背景分析致使土著人民贫困的过程。与全球化有关的过程致使土著人民的权利得不到承认、剥夺了他们的土地、致使他们的环境退化、限制他们对自然和生产资源的获取，并迫使他们迁徙和城市化，因而使他们遭受排斥和陷入贫困。

17. 过去几十年来，减轻贫困一直是国际社会的首要关注问题。在 2000 年 9 月召开的《千年会议》上，各国再次确认他们承诺致力于铲除贫困。这项承诺导致制定出被普遍公认为衡量发展过程的框架——《千年发展目标》。《千年发展目标》考虑到贫困多方面的特点，采取了从教育、保健和就业等问题着手的办法。这些发展目标除其他之外，首先是实现普及初等教育、防治重大灾害和创造就业机会，从而增强赋予弱势群体的实权。然而《千年发展目标》未充分注意到贫困的一些结构性原因。

18. 由于土著人民往往是社会中最贫困和受排斥的群体，减轻贫困战略应当特别注重土著的问题和需求。鉴于缺乏有关土著人权状况的资料、必须收集详细分类的数据，以期明确土著人民的具体需求。例如，人类发展指数只提供了国家发展的总体情况，并没有清楚地阐述土著人民的情况。此外，由于土著人民的种类繁多，则更需要按性别、年龄、城市和乡村居住区收集的详细分类数据。

19. 在土著社区实现教育权的实例表明，土著人民的目标是克服社会歧视、经济上的不平等和政治上的排斥，与此同时强调必须制定充分考虑到并尊重土著人民文化特点的具体文化方案。如前所述，教育权是减贫战略中的关键要素，然而，仅仅获得公共教育并不能满足土著人民的具体需求，因为教育方案基本上是依照主流社会的价值观念制订的。因此，应当确保土著人民通过，例如，双语和跨文化教育的办法，参与制订充实的教育方案，以保证土著人民的信仰和历史得到尊重。

20. 人权高专办制定的“准则草案：从人权角度看待减贫战略”，旨在向各国、国际机构和发展合作伙伴提供援助，以在国家一级，从人权角度出发落实减贫工作，从而进一步实现《千年发展目标》。从人权角度看待减贫战略思想就是，减贫战略应以国际法，特别是《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》确立的标准为依据。然而，减贫战略并未充分注意到国际经济政策对国家和地方发展的影响，因此，可能需要另行制定约束跨国公司活动的准则。关于可能制订约束跨国公司影响土著人民活动的准则草案的一个工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/5)已经提交工作组。

#### D. 发展政策

21. 全球化还指市场迅速扩大的过程和可随时撤回、高度不稳定的短期投资。投资一些大规模发展项目，如建造水库大坝、开展自然资源、建立种植场和工业工厂以及发展旅游区域、港口、交通枢纽港站和基础设施，往往未事先征得特别是土著人民自由和知情的同意。

22. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员在 2003 年提交人权委员会的报告(E/CN.4/2003/90)中详细阐述了这些项目对土著人民人权可能产生的不良影响。

23. 尽管一些国际和国家文书对土著人民的权利作出了规定，但国家和地方各级仍未承认土著人的群体权利，尤其是他们的土地权和他们对自然资源的控制权。各国政府往往根据“国家利益”的概念，减损正式承认的土著人民法定权利。国家一级的现有法律文书往往得不到落实，保护不了土著人民的权利。土著人民仍被排斥在决策过程之外，并被剥夺对发展过程有意义的参与。发展项目往往以有利于经济增长为理由。然而，经验表明，即使在那些经济增长率较高的国家，土著人民的情况并不一定就得到改善。发展项目的好处往往得不到平等分配，因此，长期存在着结构上的不平等。

24. 在发展项目框架内推行的重新安置往往影响到社会中最贫困和最脆弱的人口阶层，因而加深了他们在经济、政治和社会方面遭排斥的状况。土著人民往往遭到强迫居住、非自愿的迁徙和重新安置，导致了他们的贫困化，因为他们被剥夺了土地和生产资源。将土著人从其土地上驱逐出去，是对奉行宗教权、享有适足营

养和食物权，以及健康权等人权和自由的重大侵犯。强迫驱逐还可能形成对生命权和隐私、家庭和住家不受干涉权等公民权利和政治权利的侵犯。

25. 发展权是实行国际合作的重要指导原则，涉及参与权、自决权和承认并落实有关群体权利问题。这项权利囊括并且综合了一切人权，与此同时又强调了各项权利的个性和相互依存性。发展权既可称之为个人权利，也可是集体权利。正如《发展权利宣言》第一条所概括，不仅是“每个人”，而且是“所有各国人民”均可享有的权利。因此，土著人民是发展权的群体受益者。目前正在就发展权进行的辩论为土著人民提供了促进其在国际舞台上享有这项及各项有关权利的机会。

26. 劳工组织第 169 号《公约》确定的标准奠定了土著人民根据国际法享有保护的基本框架。联合国开发计划署(开发署)和世界银行等许多国际组织在制定涉及土著人民的发展政策和方案时均参照第 169 号《公约》。这项《公约》载有若干条款，述及发展过程所涉及的土著人权利，尤其是土著人决定其自己发展道路的权利。关于发展道路，《公约》着重指出了所有权和占有权以及土著人民行使对其土地和资源控制权的重要性。《公约》还就如何落实发展项目制定了明确的指导方针，着重阐明必须建立充分的参与措施，以获得对发展项目自由和知情的同意，并且评估计划的发展活动可能产生的不良影响。此外，《公约》呼吁消除现有社会经济鸿沟，提出了结构性不平等问题。

27. 由于在“联合国土著人民权利宣言草案”和劳工组织第 169 号《公约》中确定了标准，目前在国家一级出现了充满希望的发展趋势。近来，一些国家政府运用《公约》作为制定国家立法的模式，导致承认土著人民历史领地权并处置历史上的不公正问题。各国政府还努力制定各项政策，通过制定，例如能力建设方案等，旨在确保土著人民对发展过程的参与。

28. 过去十年来，开发署逐渐深入参与土著人民的工作，为土著人民提供了一些有意义的机会。开发署有关土著人民的两项总目标是，形成扶持性的环境，促进土著人民对所有各级决策的参与，并将土著人民的观点和概念融入开发署的工作。通过土著人民在宏观和地方两级有意义的参与，采取自下而上的做法，已成为开发署发展政策的一个关键要素。由于开发署在各国派驻的人员，该署能够在发展过程中调动各类利益攸关方。开发署积极推动各国政府与土著人组织的对话，从而赋予土著人民形成网络组织并影响国家政策的实权。此外，开发署越来越认识到，土著



知识在可持续发展方面的重要作用，并因此积极地努力加以保护。开发署的政策明确采纳劳工组织第 169 号《公约》的准则，尤其强调必须获得自由、事先知情的同意以及承认土著人民对土地和资源的控制权。

29. 自 1992 年在巴西里约热内卢举行联合国环境与发展会议(环发会议)以来，可持续发展的必要性已经得到国际公认。在环发会议通过的并且构成了旨在落实综合发展行动计划的《21 世纪议程》中，强调了土著人民在可持续发展方面的重要作用以及加强土著人民对决策过程积极参与的必要性。

30. 在 2002 年于南非约翰内斯堡举行的《可持续发展问题世界首脑会议》(可持续发展问题首脑会议)上，各国重申了对可持续发展的承诺。可持续发展问题首脑会议上通过的《执行计划》着重强调了，通过保护土著人土地并赋予他们对其土地和资源控制权的方式，加强土著人民作用的重要性。《计划》旨在维护和促进土著传统性的生产模式和资源管理办法，以及传统生态知识，以确认土著人民在可持续发展中的作用。此外，会上还强调了，在自然资源的管理方面，土著人民实现其能力建设并有效参与决策和政策制定的重要性。可持续发展问题首脑会议赋予土著人民实权并将可持续发展的概念列入减贫政策。在南非金伯利同期举行的并行会议上，土著人组织强调了还尚待充分实现的全面和有效参与的要求。人权高专办在可持续发展问题首脑会议后举行了一次研讨会。这次会议的报告载于 E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/10 号文件。

31. 国际上确认可持续性和参与为基本原则，对国际金融机构形成了日益增长的影响。目前若干国际发展机构对有关土著人民的政策做出的修订，体现了这一发展趋势。世界银行和美洲发展银行在寻求融合人权与可持续性的概念的同时，尤其日趋致力于将“参与”和“可持续性”的概念列入考虑。一些旨在减轻发展项目对土著人民不利影响的政策已经转变成必须与土著代表进行事先磋商并从利益分享概念考虑的政策。

32. 尽管出现了这些新发展事态，挑战仍然存在。土著人民仍被大多数人视为贫困、居住在乡村地区，并以维持生存为目的的生产模式为特点的同类群体。人们尚未充分考虑到，向城市迁徙和新的生产模式正在逐渐构成土著人民的生活方式。此外，极少注意到土著人贫困的结构根源，尤其是土著人民遭受的经济、社会和政治排斥，以及未承认土著人的权利，尤其是土著人自决权的问题。此外，土著人民

批评说，在对发展的论述中，参与虽已成为一项重要原则，但在实践中，参与的程度差异甚大，而且并非总能达到土著人民的期望。土著人民认为，有意义的参与系指土著社区对发展过程和资源的控制，并确保土著人能够给予或者不给予其自由、事先和知情的同意。

## E. 贸易与知识产权

33. 虽然贸易的目的是为了经济增长和提高生活水平，但仍需对贸易自由化对享有人权的影响做出充分评估。土著人民曾经多次指出贸易协议对土著人社区的不良影响。由于贸易自由化带来的廉价进口商品冲击了发展中国家中小规模的土著自耕农和生产者，致使他们无法与大规模生产的廉价产品竞争，往往造成日益增加的失业。此外，落实有关农产品和林业产品协议在许多情况下导致了环境退化，从而摧毁了土著人的生产模式。由于发展中国家越来越倾向于注重商业化农业，如经济作物种植场，小规模和维持生计的生产者往往被挤出他们的传统土地。传统生产模式的崩溃导致了粮食不安全，往往促使土著人民向城市地区迁徙。此外，社会服务部门的私有化也很可能对土著人民享有健康权或教育权等社会和经济权利产生不良影响，因为他们支付不起私有化社会服务的费用。

34. 在全球化环境下，保护传统知识产权显得越来越重要。尽管土著人民的知识产权与新技术，包括生物技术对环境技术的发展很重要，但是各个开发土著人知识和药品的公司并没有与他们平等分享收益和利润。土著人民特别批评了世贸组织《与贸易有关的知识产权问题协议》(涉贸知识产权协议)没有充分保护土著人的知识产权，尤其未按《协议》规定对种子和各植物种类实行专利化。

35. 从人权角度看待贸易自由化具有一个明确的法律依据，因为所有的世贸组织成员在国际法下都负有义务。然而，在不断演变的贸易自由化框架内，各发展中国家之间为吸引外资展开的竞争，往往随之产生无视各项国际人权标准，尤其是关于环境立法和劳工，包括有关童工标准的行为。在国际和区域贸易协定的谈判和实施期间，各国政府都有增进和保护个人和群体权利，使其免受贸易自由化不利影响的明确义务。

36. 从人权角度看待贸易自由化，要求对各项贸易协议和政策实行监督。现行人权法律确定了评估的标准和目标。从人权角度看待贸易自由化，还要进一步地建

立在对评估结果和谈判过程两方面具备透明度和责任制的原则基础之上。另外，还必须与受贸易自由化影响的人民进行磋商，必须让他们参与评估。

### 三、在全球化的背景下，国际标准与文书对 增进和保护土著人民权利的作用

37. 过去几十年来，土著人民已成为国际舞台上的政治行为者和国际法的主体。土著人民可援引若干人权文书和标准增进和保护他们的权利。

38. 劳工组织第 169 号《公约》在承认土著人民权利方面迈出了重大的一步。如前所述，在那些批准该《公约》的国家内已经出现了将土著人民的权利列入国家宪法和立法等一些积极发展事态。尽管只有几个国家批准了该《公约》，然而，《公约》看来对各国政府处理土著人问题的态度产生了影响，因为有些国家政府以《公约》作为制定该国有关土著人民立法和政策的模式。此外，开发署和世界银行等多边机构则以《公约》确立的权利为指导。

39. “联合国土著人民权利宣言草案”尤其重要，因为这项宣言草案通过阐明土著人民的群体权利，包括土著人民的自决权，在国际法中推出了新的概念。尽管宣言并没有法律约束力，但它具有相当大的感召力，土著组织可借助这种力量促进国际、区域和国家各级对土著人群体权利的承认。

40. 此外，还应特别提请注意“准则草案：从人权角度看待减贫战略”。如前所述，准则旨在帮助各国政府、发展机构和其他合作伙伴，在人权范围内，制定、执行和监督减贫战略。这些准则的长期目标是增强减贫战略的实效和持续性。准则变成对土著人民有助益的文书，因为他们可援引准则向各国政府提出有关国家减贫战略，包括减贫战略文件的评论意见。此外，准则可用于增强土著人民对减贫战略文件编纂工作的参与，提高生活在贫困之中的土著人民对其权利的认识，并且使土著人民在贫困和人权领域方面采取行动具有更大的实权。目前，准则已经上载于人权高专办的网站供参阅([www.unhchr.ch/development/provertyfinal.html](http://www.unhchr.ch/development/provertyfinal.html))，并将由联合国的各机构，诸如世界银行和开发署等进行检验。欢迎土著人民就准则提出意见，意见应送交人权高专办。

41. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员的任务为土著人民提供了一个国际申诉机制。特别报告员在其任务范围内接受个人和集体申诉，并将申诉信件以

及紧急呼吁发送有关各国政府。此外，特别报告员进行国家访问，就土著人民人权情况的有关问题进行调研。

42. 土著居民问题工作组的一个关键特点是土著人民的积极参与；这就能在全球化的背景下制定出增进和保护土著人民权利的国际标准，并从保护土著人民免遭重全球化不良影响的文书的执行情况方面审查土著人民的人权状况。因此，小组成为土著人民阐明其关注问题并增强政府与土著人民就全球化问题进行对话的平台。

#### 四、建 议

43. 兹建议：

- (a) 土著代表根据以上所讨论的专题提供全球化对各自社区具体影响的情况。然后，工作组在临时议程项目 4，“审议动态”下，就共同的问题做出结论并提出可采取的解决办法；
- (b) 工作组成员和与会者在临时议程项目 5，“制订标准”下提出，如何利用现有人权机制，如有关特别报告员和“准则草案：从人权角度看待减贫战略”，保护土著人民免受全球化不利影响的有关提案；
- (c) 工作组成员和与会者在议程项目 5 下讨论，为保护土著人民免受全球化不利影响制订新的或补充标准的必要性，诸如可否制定准则草案，约束那些从事影响土著人的活动的跨国公司；(E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/3 号文件，阐述了此问题)；
- (d) 工作组成员和与会者确保就“土著人民与全球化”问题持续不断地进行对话。为此，拟设立一个这个问题的实际工作组，负责每年向工作组提出建议和报告。

-- -- -- -- --