



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
15 March 2007  
Chinese  
Original: English

### 土著问题常设论坛

#### 第六届会议

2007年5月14日至25日，纽约

临时议程\* 项目3

特别专题：“领土、土地和自然资源”

### 从联合国各国政府收到的资料 \*\*

#### 澳大利亚

##### 摘要

本报告概述澳大利亚政府为改善澳大利亚土著民族的出路，向其提供更好地利用土著土地所有权的手段的政策。概括地说，这项政策旨在确保土著民族的土地权利得到承认，并利用这些权利为土著人民谋取经济和社会利益。本报告概述目前通过土地权利立法改革和土著产权利制度来实施这一政策的情况。

\* E/C.19/2007/1。

\*\* 为确保收编最新资料，本报告延迟提交。



## 澳大利亚土著土地改革

### 一. 澳大利亚的土著土地

1. 土地是土著澳大利亚人民生活 and 福祉的核心。土地是土著历史和文化的基石，对土著民族的精神信仰至关重要且能提供经济基础。土著人民以各种不同方式获得了澳大利亚的土地权利和利益，目前，这块大陆约 16% 的土地为土著人民所拥有或控制。<sup>1</sup>

2. 法定土地权利制度是土著人民获得土地利益的主要方式。除西澳大利亚州外，澳大利亚每个州和区都有某种形式的法定土地权利制度。由于土著权利主张或立法规定的转让程序，向土著族群授与了土地。

3. 1976 年《原住民土地权利（北区）法案》是允许土著人民提出土地主张的第一项土地权利立法。这一制度的依据是伍德沃特委员会的调查结果和建议，该委员会是澳大利亚政府为调查原住民土地权利而成立的。该法规定将北区的传统原住民土地授与原住民土地信托，为传统原住民所有权人持有土地。

4. 根据土地权利立法授与的利益多种多样，最普遍的土地保有形式是公有的、不可让与的自由保有。根据这种保有形式，原住民以集体而不是以个人身份拥有某一片土地的所有权，但不得出售其利益。往往还有其他立法限制，限制土著人民处置土地利益的能力。这些限制的形式可以是禁止抵押，或对租赁规定同意要求和最高期限。规定限制的理由是，必须确保后代可以享用土地。然而，这些限制给经济发展的机会带来局限，让人质疑维持现有的限制水平是否可取，以及是否能寻求更适当的平衡点。

5. 除法定土地权利外，自澳大利亚高等法院对 Mabo 案<sup>2</sup> 作出裁判以来，土著产权权利获得承认。法定土地权利涉及通过立法授与各种利益，而土著产权则有所不同，包含对既有权利和利益的承认。根据澳大利亚法律，土著产权即承认一些土著人民继续保有源于其传统法律和习俗的土地和水的权利。土著产权权利和利益从拥有、占据、使用和享用土地和水的专属权利，到狩猎、捕鱼和集会等次要权利和利益，不一而足。

6. 在对 Mabo 案作出裁判后，制定了 1993 年《土著产权法》，规定为承认这些权利的制度。该法包括一项未来行为制度，管制影响土著产权权利的未来发展，并给予土著产权持有人和权利主张人就一些未来行为进行谈判的权利。该法还规定达成土著土地使用协议，即一土著产权群体同其他人就土地和水的使用和管理达成的自愿协议。

---

<sup>1</sup> 《克服土著人民不利局面》，2005 年报告。这个数字不包括涉及土著产权和利益的土地。

<sup>2</sup> Mabo vs. Queensland (第二号) (1992 年) 175 CLR 1。

7. 除授与法定土地权利和承认土著产权权利外，土著人民还可以通过各种其他方式获得澳大利亚土地权利和利益。原住民与托雷斯海峡岛民基金的设立，是为了承认许多土著人民因被剥夺占有权而无法行使土著产权权利主张。土著土地公司收到该基金提供的用来为土著澳大利亚人购买和管理土地的资金。在澳大利亚其他地方，已经为土著人民保留了土地。例如，西澳大利亚州并没有土地权利立法，但那里的大片土地是原住民保留地。国家公园的所有权和共同管理是土著人民获得土地控制权的又一方式。

8. 澳大利亚政府目前正在实施土著土地改革，特别是土著产权和土地权利改革。这些改革的目标是确保建立承认土地权利的有效制度，并确保这些权利能够为土著人民带来社会和经济利益。

## 二. 土地权利改革：1976年《原住民土地权利（北区）法》

9. 《原住民土著权利法》已通过 30 余年，成功地将土地归还传统原住民所有权人，目前北区约 45% 的土地由原住民拥有或控制。<sup>3</sup> 然而，该法在改善原住民总体福祉方面并不是特别成功。原住民虽然拥有庞大的土地基础，但从土地获得的持久经济利益甚少，依然在社会经济方面处于不利地位。

10. 对该法进行改革的主要目标是，促进在原住民土地上开展更高水平的经济发展。各项改革旨在实现这一目标，同时维持土地产权的不可让与的公有性质，而这一点被认为是原住民所拥有权利的重要特征。

11. 推行城镇租赁计划是改革最重要的内容之一。这项自愿计划将促进房屋自有和在城镇开办工商企业，从而实现这些地区的正常化。原住民土地信托将能够同北区政府或澳大利亚政府所建立的实体签署为期 99 年的主承租人租约。然后由该实体发出转租租约，租约可以抵押给个人和工商企业。已开始同几个表示有意推行这个计划的族群进行谈判。

12. 改革还放宽了关于授与原住民土地其他利益的规定。为了让原住民土地信托能够更自由地授与这种利益，减少了需要得到家庭、社区服务和土著事务部部长同意的情况。例如，只有在所授与租约或许可证的期限超过 40 年时（过去为 10 年），方须得到该部长的同意。为了让金融机构愿意接受将租约作为贷款担保，可以预先同意承租人利益的抵押或转让。

13. 澳大利亚政府认识到，单是改变土地保有权安排，并不能确保土著人民有财力供付贷款。因此，澳大利亚政府通过土著土地上房屋自有方案，向土著人提供支助。该方案连同其他补充措施，将提供负担得起的房屋贷款融资、房屋购买价折扣以及金钱管理培训。不仅向北区人民，而且向澳大利亚全国提供土著土地长

<sup>3</sup> 《克服土著人民不利局面》，2005 年报告。

期租约的管辖地区提供了这种支助。澳大利亚政府目前正在同各州政府合作，确保澳大利亚全国的土著人民能够利用这一方案。

14. 除租赁安排方面的变革外，《原住民土地权利法》改革将推动经济发展。例如，改革还规定缩短授予原住民土地开发许可证谈判的时间，但维持传统所有人否决权（不予同意的权力）。鉴于勘探和采矿是原住民从自己的土地获得经济利益的主要手段，这些变革可以产生积极影响。此外，改革将鼓励当地人参与土著土地开发的决策。把土地委员会的职权下放给地区团体，厘清设立新的土地委员会的程序，都将起到促进作用。

### 三. 土著产权改革：1993 年《土著产权法》

15. 土著产权自 1992 年才得到承认，较之于法定土地权利，这是一个更新的概念。在施行土著产权制度的 14 年里，作出了 95 项土著产权裁断，注册了 266 项土著土地使用协议。<sup>4</sup> 不过，大量的权利主张尚未解决，整个制度的利益方都认为，目前承认土著产权权利的程序昂贵而又缓慢。

16. 土著产权制度改革包括必要的结构改革，以确保这一制度更迅速地所有当事方取得切实成果，鼓励达成协议，避免法律诉讼。一些改革将通过立法修正案<sup>5</sup> 执行，而其他改革则通过非立法举措完成。

17. 为了减少可能出现的资源浪费和不必要延宕，改革将推动澳大利亚联邦法院和全国土著产权法庭之间的协调，因为两者在土著产权制度中发挥重要作用。将赋予法庭调解土著产权事务的主要责任，并取消由联邦法院和法庭同时进行的调解的机会。为了确保进行切实有效的调解，当事方及其代表必须秉诚进行调解。

18. 根据澳大利亚政府鼓励通过协议解决土著产权权利主张问题的政策，拟议改革将使法庭能够对与权利主张有关的事项提出建议和调查结果。尽管这些建议和调查结果不具有约束力，但希望它们可以向当事方提供指导，协助其通过谈判取得结果。关于向土著产权权利主张被告方提供资金的新导则，<sup>6</sup> 提供了协助当事方达成协议的另一种手段。新导则将扩大谈判过程中提供资金的情况，但限制向法庭程序提供财政援助的情况。

19. 此外，还正在对土著产权代表机构以及法定法人的运作进行改革。土著产权代表机构由澳大利亚政府提供资金，向土著产权权利主张人以及《土著产权法》规定的持有人提供法律和相关服务，而法定法人则负责根据澳大利亚联邦法院对

---

<sup>4</sup> 截至 2007 年 2 月 5 日 (www.nntt.gov.au)。

<sup>5</sup> 2006 年 12 月 7 日向澳大利亚议会提出 2006 年《土著所有权修正案》，并提交参议院法律和宪法事务委员会。到行文时为止，该议案尚未获得通过。

<sup>6</sup> 检察总长根据《1993 年土著产权法》提供财政援助导则。

土著产权的存在作出的裁断，管理土著产权权利。土著产权权利主张人和持有人保护自身权利和利益的能力同土著产权代表机构和法定法人的绩效有着内在的联系。

20. 土著产权代表机构的拟议改革，包括以定期安排取代目前的无限期承认制度。预期成果是，土著产权代表机构将更加侧重为客户取得成果。法定法人的改革将包括扩大土著产权代表机构可以向其提供协助的情况：改善法定法人获取现有援助资源的能力；允许它们从那些可能获益于使用土著产权土地的土地使用方那里回收某些成本；在土著产权持有人愿意的情况下，允许非土著产权持有人担任成员，以此扩大法定法人可资利用的技能库。采取非立法措施补充这些改革，例如提供培训建立土著产权代表机构和法定法人的能力。

21. 最后，改革旨在改善土著产权制度的内部沟通和透明度。这一目标在很大程度上是通过定期举办所有利益方参加的会议和论坛来实现的。因此，将以更快、更价廉和更为切实有效的方式取得土著产权成果。

#### 四. 结论

22. 澳大利亚政府承诺承认土著民族的土地权。然而，这一承诺还伴随着以下认识，即单是承认并不会缓解土著澳大利亚人所面临的不利局面：象征性的承认必须与实际行动携手并进。因此，澳大利亚政府正在执行各项改革，以确保不仅土地权得到承认，而且这些权利被用来在今天和未来为土著人民带来社会和经济利益。