



给予殖民地国家和人民独立宣言  
执行情况特别委员会

关岛

秘书处编写的工作文件

目录

	页次
一. 概况 .....	3
二. 宪政、法律和政治问题 .....	3
三. 军事问题及相关问题 .....	5
四. 土地问题 .....	5
五. 预算 .....	6
六. 经济 .....	6
A. 概况 .....	6
B. 旅游业 .....	7
C. 运输和通信 .....	7
D. 供水系统、环境卫生和公用事业 .....	7
E. 农业和渔业 .....	8
七. 社会状况 .....	8
A. 劳工 .....	8
B. 教育 .....	8



C. 保健.....	9
D. 移民.....	9
八. 环境.....	9
九. 与国际组织和伙伴的关系.....	10
十. 领土的未来地位.....	10
A. 领土政府的立场.....	10
B. 管理国的立场.....	10
C. 大会采取的行动.....	10

## 一. 概况

1. 关岛是美利坚合众国管理的非自治领土。关岛是太平洋马里亚纳群岛最南端最大的岛屿，位于东京以南 2 200 公里、夏威夷西南偏西 6 000 公里。该领土是一个单独岛屿，面积约 540 平方公里，由两块地质不同但面积大致相同的地区组成。岛屿的北部是珊瑚状石灰岩高地，南部为山区。阿普拉港是太平洋最大的深水港之一。关岛首府为哈加特纳，也称阿加尼亚。

2. 17 世纪晚期，首批西班牙传教士来到关岛时，岛上只有土著居民查莫罗人，据说他们是马来-波利尼西亚人后裔。查莫罗人目前占人口的比例刚过三分之一，在岛上政治和社会生活中发挥着积极作用。关岛已发展成为一个多族裔社会。根据美国人口调查局国际数据库的数据，2009 年关岛人口估计为 178 000 人。预计由于即将进行的军事集结(见下文第 16 段)，领土人口将继续增长，主要是通过移民。在 2000 年人口普查中，人口的族裔组成情况如下：查莫罗人占 37.1%、菲律宾人占 26.3%、来自其他太平洋岛屿的人占 11.3%、白人占 6.9%、其他亚洲人占 6.3%、其他族裔占 2.3%和混血占 9.8%。官方语言为英语和查莫罗语。大多数居民(85%)为罗马天主教徒，也有其他基督教派的信徒。

## 二. 宪政、法律和政治问题

3. 直到 1950 年，关岛一直由美国海军部管理。美国国会于该年颁布《关岛组织法》，成立了地方政府机构，使关岛成为“有组织”的领土。自那时以来，该领土一直由内政部管理。关岛是尚未立州的领土，因为《美国宪法》条款在该岛并不完全适用。关岛作为一个尚未立州的领土，是美国的属地，但不是美国的一部分。

4. 关岛拥有地方选举产生的政府，由独立的行政、立法和司法部门组成。关岛的地方选举实行普选制，满 18 岁或以上在关岛合法居住的美国公民皆可参加。凡在关岛出生并受美国管辖的人都是美国公民。《美国宪法》不允许关岛指定美国总统和副总统的选举人。总督由关岛人民选出，任期四年。总督负责行政部门的总体监督和管理，并每年向美国内政部长提交由其转交国会的一份年度报告。总督可发布行政命令和条例，向议会提出法案、表达意见，并可否决立法。在 2010 年 11 月的选举之后，宣布埃迪·巴扎·卡尔沃(共和党)为新一任关岛总督。

5. 议会为一院制，由人民选出 15 名议员，任期两年。议会可推翻总督的否决。1950 年《组织法》规定，美国国会保留废除关岛议会颁布的任何法律的权力。关岛有两个主要政党，即共和党和民主党，它们是美国两个主要政党的当地分部。在 2008 年 11 月的立法选举中，民主党赢得 10 个席位，而共和党只得 5 个。

6. 自 1972 年以来，关岛一直向美国众议院派遣一位代表。据先前的报告，代表任期两年，可参加委员会的表决，自 2007 年 1 月以来，可对议员席上的修正案进行表决，但不能对法案的最终通过进行表决。在 2008 年 11 月的选举中，民主党的 Madeleine Bordallo 在没有竞选对手的情况下当选，于 2009 年 1 月 7 日宣誓就职，这是她第四次出任关岛驻国会的代表。

7. 关岛司法体系由当地和联邦两部分组成，当地司法体系由高级法院和最高法院组成，法官由总督任命，并经议会确认。地方法官每六年需由选民确认一次。在联邦一级，美国总统任命的一名地区法院法官是美国关岛地区法院的负责人。1998 年，国会通过《关岛组织法》修正案，允许关岛议会选举自己的司法厅长，任期四年。司法厅长是关岛政府的首席法律事务官，并有权提起诉讼。

8. 在 2004 确立关岛司法部门为独立的政府部门。法律确认关岛最高法院拥有对领土内所有下级法院的上诉裁判权和行政权，从而有效建立了一套统一的当地司法制度。

9. 关岛周期性地出现谋求改变其政治地位的运动。在 1976 年公民投票中，关岛人民决定与美国保持密切关系，但也开始谈判以改善领土地位。1979 年，关岛人民以五比一的比例否决了一项宪法草案，主要理由是在起草一项有意义的宪法之前，必须先解决政治地位问题。在 1982 年举行了另一次公民投票，73%的选民选择继续与美国保持联邦地位。

10. 1984 年成立的自决委员会在 1986 年完成了一项联邦法草案。经过一场公共教育运动之后，于 1987 年 8 月 8 日逐条付诸表决(见 A/AC.109/1192, 第 19 至第 37 段)。投票者核可了各项核心提案，但否决了授权关岛政府限制移民和给予土著查莫罗人决定领土未来政治地位的权利。在 1987 年 11 月的另一次全民投票中，这两项未决提案经修订和改写后均获通过。《联邦法》草案要点汇编见 2001 年的工作文件(A/AC.109/2001/4)。

11. 该委员会随后从 1989 年到 1997 年与美国政府就联邦协定进行的讨论都没有形成决定。1997 年《关岛第 23-147 号公共法》成立了一个争取执行和行使查莫罗自决的非殖民化委员会，以便在查莫罗人当中解决这个重要但有争论的问题。该委员会协同关岛选举委员会组织的有资格选民登记进程，依照国际标准监督关于查莫罗人民地位选择(独立、合并或自由联合)的投票。

12. 据先前的报告，2000 年关岛议会授权关岛选举委员会确定非殖民化公民投票日期。当时预计，公民投票将要求领土内的土著居民在立州、独立或与美国自由联合三者之间作出选择。公民投票结果不具约束力，但将为今后与管理国的任何政治地位谈判确定方向。此次公民投票定于 2004 年 11 月 2 日举行，但因有资格投票者仍未获鉴定或登记而推迟。至今没有得到关于进一步行动的报告。2010 年 10 月，巴拉克·奥巴马总统签署 H. R. 3940 号法案使之成为法律。该法明定了

内政部长为关岛的政治地位教育提供联邦资金的权力和义务。这将帮助关岛人民了解宪法赋予自己的可行的政治选项。

### 三. 军事问题及相关问题

13. 在非殖民化特别委员会 2010 年 6 月的届会和大会特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)2010 年 10 月的届会期间, 11 名请愿人谈到了关岛的进一步超军事化所造成的严重影响, 包括对查莫罗人民行使自决权的直接妨碍; 对领土社会经济结构、环境和土著人民根本生计的沉重税赋。其中一些请愿人吁请联合国出资就这类影响进行研究, 并谴责超军事化是敌视查莫罗人民不可剥夺权利的行为(见 A/C. 4/65/SR. 3)。

14. 据先前的报告, 美国在 2009 年决定, 在 2014 年以前调整美国海军陆战队在太平洋区域的作战能力, 将美国军人从日本冲绳调至关岛。据管理国的说法, 这次调兵的费用超过 100 亿美元, 将向关岛调回 8 600 名海军陆战队官兵、630 名陆军人员和大约 10 000 名家属。还需要 33 000 名外籍工人来此建造码头、航空母舰泊位、道路、军营和住宅。

15. 鉴于关岛官员和关岛社区成员就军事集结对领土的影响表示重大关切, 美国国防部于 2010 年就此问题展开研究。研究结果表明, 军事扩张将给岛屿有限的基础设施、保健和生态造成压力。领土环境保护局在 2010 年 2 月指出, 军事集结可能会促发全岛缺水, 将“对低收入、医疗服务不足的民众造成特别严重的影响”。它还指出, 军事集结将使污水处理系统超载, “可能对公共卫生造成重大不利影响”。

16. 反对军事扩张的人主要是担心会对领土造成社会文化、经济和环境冲击。军事集结带来的预计经济好处会因通货膨胀率增高、交通更为拥挤及陈旧的基础设施承受更大的压力而抵消。

17. 鉴于以上情况, 军事重新部署可能会在接近 2016 年时进行。2011 年度, 美国国防部为关岛的军事建筑计划拨款 2.46 亿美元, 使为此目的的分配款总数刚刚超过 6.09 亿美元。目前, 在授权用于 2008-2011 财政年度关岛集结计划的 6.097 亿美元总数及日本政府早已分配的 9.178 亿美元中, 只有一小部分由国防部实付、外包或以其他方式支付了。

### 四. 土地问题

18. 土地使用权和所有权问题仍然是关岛一个重大关切问题。这个问题由两个主要议题组成: 归还美国国防部持有但未使用或极少使用的土地和将这些土地归还查莫罗原土地所有人。但是, 考虑到即将进行的军事集结, 国防部有意再获取至

少 2 200 英亩非联邦土地。在关岛现有的 147 000 英亩土地中，国防部目前占有 40 000 英亩，即岛屿土地总面积的 27.21%。

19. 据报告，国防部和关岛在将一片祖传土地用作海军陆战队射击场的问题上僵持不下。军方想把海军陆战队的实弹射击场建在 Pagat 村附近的一块查莫罗祖传土地上，但未能得到关岛政府的必要支持，因这块经联邦政府登记的考古遗址对岛屿的许多居民具有深远意义。

20. 据先前的报告，关岛祖传土地委员会已收取租金和许可证费约 40 万美元，以补偿那些再也拿不回土地的原土地所有者，但目前还不清楚何时支付这笔钱或付给多少人。该领土的私有土地所有者有权拒绝出售任何土地用于军事目的；至于公共土地，此种用地要求需获得关岛议会的批准。

## 五. 预算

21. 预算包括关岛政府岁入和联邦赠款，后者一般是由内政部专门分配给各具体部门。联邦法律规定，包括军事人员在内的所有关岛居民必须向关岛总基金，而不是向联邦政府缴纳所得税。总督有权否决预算法案，但议会可以特别多数推翻总督的否决或重新审议法案。

22. 2010 年 2 月，总督将 2011 年拟议预算案送交关岛议会。预算将教育、卫生和公共安全列为优先事项，其中还涉及削减赤字并列出一部分资金用于为关岛政府雇员加薪。2011 年预算预测收入将达 600 811 600 美元，比 2010 财政年度通过的预计预算水平增加 8%。

23. 2011 财政年度行政预算细目如下：教育 2.46 亿美元(占 34%)；卫生 1.016 亿美元(占 14%)；公共安全 1.079 亿美元(占 15%)。拟议预算的其余经费用于其他机构和其他用途，其中包括 9%用于还本付息、2%用于削减赤字以及 2%用于落实全政府范围薪资研究的结果。

## 六. 经济

### A. 概况

24. 关岛经济仍以两大支柱为基础：旅游业和军事。同时，领土一直努力创造一个有利于其他行业发展的环境，例如金融服务、电信和运输。制成品包括纺织品、成衣、水泥和塑料。再出口在关岛的出口中占据很大比例，其中包括石油产品、废钢铁、汽车、烟草和雪茄等。领土主要的贸易伙伴包括美国、日本、德国和中国。

25. 预计即将开展的军事扩张将成为经济活动的主要引擎，一旦该进程启动，每年将为关岛的经济带来 15 亿美元的利益。2010 年，当时的领土总督承认，军事集结会带来经济利益，同时也强调，它会对领土环境产生影响，给金融、社会和文化带来挑战。他呼吁美国政府确保适当平衡。他还强调，把建筑的期限延长至 2014 年以后将减轻对岛屿的全面影响。在他看来，采用适应性管理和部队流入减少概念可能是应对这些挑战的途径之一。他指出，领土的财政资源有限，缺乏在 5 年时间里吸收 20 年增长所能产生的影响。

## **B. 旅游业**

26. 关岛旅游局在 2010 年 12 月宣布，与 2009 年的统计数相比，游客到达数略有增长。国际游客到达数多年来首次增加 3%，其中大多数游客来自日本和大韩民国。关岛旅游局最近在宣传岛屿的文化方面，包括安排当地乡村旅游，以吸引更多的游客。

## **C. 运输和通信**

27. 关岛现有的运输基础设施包括 1 个商用机场和 1 个军用机场、约有 1 000 公里公路(几乎都是铺面公路)和一个免税港口。关岛国际机场是西太平洋地区最现代化的机场。

28. 关岛港务局是关岛政府的一个国营公司和自主机构，负责管理阿普拉港的商用港口设施。在进入关岛的所有货物中，有 95%以该港口作为入境点，该港口也是密克罗尼西亚的转运中心。2007 年 12 月，港务局与马松和地平线两家航运公司签署了一项为期 5 年的协议，它们享有使用港口铁路的非专属权利，用于装卸、安装、使用和维护三台从洛杉矶港运来的经翻新的起重机。这些起重机最近已翻新改装，以提高生产力和装卸能力。

29. 关岛仍然是亚洲-太平洋周边地区一个主要电信中心。关岛有现代化的数字电话系统，包括蜂窝移动电话服务和本地访问因特网。该系统与美国的设施连为一体，可以直拨，包括免费使用区号为“800”的电话号码。

## **D. 供水系统、环境卫生和公用事业**

30. 该领土约四分之三的用水是由关岛水务局提供的。关岛政府的水源由地下水和地表水(乌古姆河)组成。其余用水由设在关岛的空军和海军设施供应。海军的水源是岛屿南部的一个地表水库(费纳湖)。

31. 上文第三节载有关于预期军事集结对脆弱供水系统和环境卫生系统影响的新材料。

## E. 农业和渔业

32. 农业和渔业部门相对比较发达。岛上种有蔬菜、柑橘及热带水果、椰子和甘蔗，并饲养牲畜，特别是家禽。关岛农业部负责发展和保护领土的农业和自然资源。农业部下设几个司，分别负责动植物业、农业发展、林业和土壤资源、水产和野生资源等方面的业务。

33. 西太平洋区域渔业管理委员会 2009 年在夏威夷举行的会议上建议，美国国防部和国家海洋渔业服务局调查和处理正在进行的军事集结对当地渔业界造成的影响，并拟订一项减缓补偿计划，以帮助包括关岛在内的渔业界受影响人员。至今未有关于后续行动的报告。

## 七. 社会状况

### A. 劳工

34. 2010 年 12 月份的初步统计数据表明，关岛的工作总数增加了 1 350 份，即上升 2.2%。同时，增长率减缓；2010 年的最后三个季度里，就业机会上升率不到 1%，而且大多数是在旅游部门。在私营部门，工作增加 1 120 份，而建筑业工作则略有减少，这表明军事集结尚未影响该部门。领土官员和当地非政府组织关切地表示，在建造期间劳工的供求可能是个问题，而在建造结束后将更成问题，因为来自岛外的临时雇工可能不会离开岛屿，从而会造成劳动力激增、工资下跌。

35. 酒店和其他所有服务行业的工作分别增加了 110 份和 210 份。联邦就业机会增加了 4 个，关岛政府就业机会增加了 150 个。平均小时工资上涨 21 美分，即从 2009 年 12 月的 12.16 美元涨至 2010 年 12 月的 12.37 美元。同期，平均每周付薪小时从 36.1 小时增加到 36.4 小时，平均周薪从 439.52 美元相应增加到 450.54 美元，即上升 2.5%。

### B. 教育

36. 关岛有广泛的公立和私立教育系统。公立教育系统包括关岛大学和关岛社区学院。关岛教育部负责 41 所学校近 3 万名学生。关岛大约有 25 所私立学校，包括 2 所商学院、5 所中学和若干所小学；这些私立学校多数与天主教和新教教派有关联。

37. 领土每年获得数百万美元的联邦资金，用于支持特殊教育、暑期学校、学校午餐计划和教育部课后延长学习计划等。美国教育部在 2011 年 1 月关切地表示，关岛政府在采购方面的迟缓可能会危及近 9 000 万美元的联邦资金，而这笔资金本可用于改善关岛学校的楼房和技术设施。

38. 造成迟缓的原因原来是当地的采购法。采购法要求价值 50 万美元以上的合同须经司法厅长办公室和总督办公室签署。为减少积压，司法厅长办公室确定了数位司法厅长特别助理来处理这个事项。

39. 关岛请愿人在非殖民化特别委员会 2010 年 6 月的届会和第四委员会 2010 年 10 月的届会上发言指出，军事扩张可能要在领土增加多达 8 000 名以上的学生，从而需要增加 500 多名教师。请愿人说，关岛教育局同时还得努力填补每年 300 个空缺。

### C. 保健

40. 关岛人的预期寿命估计为男性 75 岁，女性 81 岁。关岛纪念医院是该领土唯一的一家民用医院。医院为政府所有，有 158 张持许可证的急症病床，加上院外疗养院配备熟练护理人员进行长期护理的 40 张病床。领土设有一个社区保健中心，为北部地区服务。关岛公共卫生局开设十几家诊所和牙科诊所。美国海军医院为军人及其家属和退伍军人服务。

41. 2010 年 7 月，总督办公室收到在美国的联合委员会发来的信函，通知关岛政府，关岛纪念医院已获得全面认可。作为一个经认可的医疗设施，关岛纪念医院将得到一个核可金印，代表最高级别的保健。联合委员会规定，除化验室外，所有保健组织都需遵守 3 年一次的认证周期。

42. 2010 年，关岛纪念医院获得 444 189 美元的联邦资助赠款；这是美国卫生和人力事务部医院准备计划的组成部分，目的是帮助该国各医院和保健系统为应对生物恐怖主义和其他公共卫生紧急事态做好准备。医院应使用这笔资金购买可用于医院正常业务和公共卫生紧急事态所需的设备。获得资助的项目包括输液泵升级、该医院熟练看护股隔离室的翻新，以及紧急事态受害人自动追踪软件的升级。

### D. 移民

43. 与移民相关的问题，请参见上文第三和第七节。

## 八. 环境

44. 关岛环境保护机构下设五个司：行政事务司、环境监测和分析事务司、环境规划和审查司、空气和土地方案司以及水方案司。

45. 关岛仍然面临美国在第二次世界大战占领期间以及 1950 年代管理国在马绍尔群岛进行原子弹试验所造成的环境问题。上文第三节载有与计划中的军事集结对环境影响有关的更多资料。

## 九. 与国际组织和伙伴的关系

46. 自 1981 年 7 月 24 日以来，关岛一直是亚洲及太平洋经济社会委员会的准成员。关岛是太平洋共同体秘书处和密克罗尼西亚行政长官峰会的成员。据管理国表示，2009 年关岛表示希望能让它可以与太平洋岛屿论坛有更多的互动，并得到观察员的地位。至今未得到有关就这一请求采取后续行动的报告。

## 十. 领土的未来地位

### A. 领土政府的立场

47. 上文第二节说明了关于关岛未来地位讨论的发展情况。

### B. 管理国的立场

48. 负责立法事务的助理国务卿在 2006 年 11 月 2 日给一位美属萨摩亚驻美国众议院代表的信中阐述了美国政府有关美属萨摩亚和其他美属岛屿地区的地位的立场，这一立场被认为在 2010 年同样有效。该助理国务卿在信中指出，这些岛屿地区与联邦政府的政治关系地位是美国的内政问题，而不属于非殖民化问题二十四国特别委员会的工作范围。该助理国务卿还在信中指出，特别委员会无权以任何方式改变美国与这些领土之间的关系，也无权促使美国就它们的地位进行谈判。该信进一步指出，同时，根据《联合国宪章》的义务，即定期向联合国提供有关该领土的经济、社会和教育状况方面的统计及其他技术性资料，联邦政府的确向二十四国特别委员会提交有关美国各领土的年度最新情况，表明美国作为管理国进行的合作。年度报告也是更正特别委员会可能从其他来源收到的资料中出现的任何差错的机会。

### C. 大会采取的行动

49. 2010 年 12 月 10 日，大会根据转递大会的特别委员会的报告(A/65/23)和第四委员会后来对该报告的审议情况(A/65/23)，未经表决通过了第 65/115 A 和 B 号决议。第 65/115 B 号决议第六节涉及关岛。在该节的执行部分段落中，大会：

1. 再次吁请管理国考虑查莫罗人民就查莫罗自治问题所表达的意愿，该意愿得到参加 1987 年全民投票的关岛选民的支持，并于此后在关岛法律中作了规定，同时鼓励管理国和领土政府就此事项进行谈判，强调指出必须不断密切监测领土的总体局势；

2. 请管理国与领土政府合作，继续将土地移交给领土的原土地所有人；继续承认和尊重关岛查莫罗人民的政治权利及文化和族裔特性，并采取一切必要措施，处理领土政府对人口移入问题的关切；

3. 又请管理国依照《联合国宪章》第七十三条(丑)款, 协助领土推动公众外联活动, 并在这方面吁请联合国有关组织应请求向领土提供援助;

4. 还请管理国合作制定方案, 促进领土经济活动和企业的可持续发展, 同时注意到查莫罗人民在关岛的发展中的特殊作用。

---