



土著问题常设论坛

第十一届会议

2012年5月7至18日，纽约

临时议程* 项目9

常设论坛今后的工作，包括经济及社会理事会的问题和新出现的问题

土著人民轮垦和社会文化完整性研究

秘书处的说明

摘要

常设论坛在2011年举行的第十届会议上任命论坛成员 Raja Devasish Roy 和 Simon William M'Vibodoulou 对土著人民轮垦和社会文化完整性进行一项研究，并将研究报告提交论坛2012年举行的第十一届会议。**

该研究评估世界不同地区轮垦的各种传统、习俗和惯例在维持和保护土著人民的社会文化完整性方面的重要性，包括土著人民作为不同民族的特性，他们的精神、历史、传统、民主决策规范、社会团结、社会自助做法、文学、音乐、舞蹈以及与轮垦传统习俗交织在一起的其他许多文化方面。这些不仅对于保护他们的社会和文化权利至关重要，而且也与其经济、公民和政治权利密切相关。

更广泛地说，轮垦也与森林保护、可持续森林管理、集水区保护、河流和溪流的源头保护以及生物和语言多样性的维护密切相关。

* E/C.19/2012/1。

** 见 E/2011/43，第98段。作者谨感谢联合国粮食及农业组织(粮农组织)、农业和森林各个部门的政府官员、土著人民及其社区和研究人员对本研究的支持。



该研究得出结论认为，需按照以下文件承认的权利，以可持续的形式维护、加强和促进轮垦做法：《联合国土著人民权利宣言》、1989年《国际劳工组织(劳工组织)关于土著和部落民族的第169号公约》、1957年《劳工组织关于土著和部落民族的第107号公约》和第104项建议以及《劳工组织关于禁止歧视就业及职业的第111号公约》。

由于人们不了解过去和当今北美、南美、非洲和亚洲仍延续采用的轮垦方式存在细微的差异，所以存在一些有关轮垦做法的错误想法、误导和误解，本研究对此也作了探讨。

目录

	页次
一. 轮垦基本特点	4
二. 轮垦传统和实践的多种多样	6
三. 轮垦与土著人民的社会完整性	6
四. 轮垦与土著人民的文化完整性	8
五. 轮垦、森林管理和生物多样性	9
六. 围绕着轮垦的迷思和误传	9
七. 国际法律框架	10
A. 联合国土著人民权利宣言	10
B. 劳工组织第 169 号公约	10
C. 劳工组织第 107 号公约和劳工组织第 104 号建议	11
D. 劳工组织第 111 号公约	11
八. 建议	11

一. 轮垦基本特点

1. 轮垦又称烧垦种植、轮作农业和刀耕火种种植，是世界各地热带和亚热带森林土地上一种传统的雨水灌溉耕种形式。轮垦牵涉到砍伐和焚烧植被，因此被贬称为刀耕火种种植。传统或综合轮垦被界定为“土著社区清除和培育次生林并通过中长期休耕让一块块土地自然再生的形式”。¹ 这种整体耕种制度需与局部制度加以区分。² 局部系统“主要只反映其参与者的经济利益(如某类经济作物、安置和擅自占地耕种)”，而整体制度“源自更传统的全年整个社区基本自成一体且受规矩约束的生活方式”。² 本研究侧重于整体轮垦制度，这也是土著人民的生活方式。本研究将交替使用轮垦和烧垦种植两词。

2. 轮垦不用灌溉，也没有高资本投入或技术性很强的工具和器具，尽管可用简单的水和土壤管理技术来引导渠道，并用木材或本地现有的其他材料修筑等高线坝墙以减少土壤流失。³ 传统形式的轮垦模式用不着使用商业生产的肥料和农药。多数传统形式的轮垦需砍伐植被，通常是在雨季前去除较大的树木，随后将砍下的植被晾晒数星期，⁴ 然后再焚烧砍下的已经晒干的植被，以其灰烬为化肥和农药。随着雨季第一场雨的到来，用刮泥刀或穴播棒将包括水稻和玉米等谷类在内各种不同品种的粮食种子植入地上的小洞。

3. 穴播孔很小，轮垦中的松土远不及锄地和犁耕的工作多。此外，锄地和犁耕造成较多水土流失，尤其是斜坡地更是如此。在籽苗开始生长后，长出的芽和植物需要照顾，还要除草，赶走鸟兽。收割时间各不相同，取决于该地区的植物种类和气候系统。在南亚和东南亚，第一茬作物通常是蔬菜、瓜类、豆类等，然后是稻米和棉花。

4. 一旦收割完成，耕种者进入农闲数月，沉浸在盛宴和庆祝活动之中，并从事其他形式的经济活动，包括打鱼、打猎和捕猎、在市场出售农产品以及季节性务工。

5. 在非洲，作物因次区域不同而不同。在东北非洲，最常见的农作物有谷物(小麦、玉米和大豆)和稻米，而在非洲撒哈拉以南地区，季节性收获则包括玉米、

¹ 见 K. P. Aryal and E. E. Kerkhoff, 《在尼泊尔进行轮垦这种传统做法的权利》，国际劳工组织(劳工组织)，2008年，引述 S. Fujisaka, L. Hurtado and R. Uribe, “刀耕火种农业制度的工作分类”，出自《复合农林业制度》，第34卷，(1996年)。

² 见 Harold C Conklin, 《Hanunoo 农业：关于菲律宾整体轮垦制度的报告》，罗马：联合国粮食及农业组织(粮农组织)，(1957年)，引述 Christian Erni(编)《土著事务：轮垦，土著事务国际工作组》，哥本哈根(2005年)。

³ 见 B. K. Royburman, “印度轮垦概览”，引述 D. N. Majukdar(编)《印度东北部的轮垦》，Omsons Publications, Guwahati-New Delhi(1990年)。

⁴ 大树没有砍掉，留下来遮荫，也缩短再生期。Pinkaw Laungaramsri, “泰国的烧垦农业：神话、现实和挑战”，引述 Christian Erni(编)，《土著事务：轮垦，土著事务国际工作组》，哥本哈根(2005年)。

花生、豆类和蔬菜。在南美及加勒比和中美洲各地，作物因选择以及土著人民所选择的作物变异而不同。这些作物是根据气候以及作物承受不同天气和气候条件的能力来选择的。在南美各地，土著人民种植树薯、木薯、玉米、大豆，作为社区的主食，同时生产一些农副产品销往外部市场。有时这些产品在当地土著社区内出售。

6. 轮垦周期因不同气候条件而各不相同。在孟加拉国吉大港山区以及南亚其他一些地区，砍伐植被始于1月和2月，3月和4月焚烧，4月和5月开始种植。东南亚的情况则相差数星期到数月，取决于该地区所处的经度和纬度及海拔高度。中部非洲的雨季是10月至5月，轮垦的初步工作始于8月，着手砍伐植被。至少经过数星期晾晒之后再焚烧约一或两个星期，种植期持续约一个半月。1月至2月左右收割作物，但轮垦周期在一定程度上取决于季节。例如，非洲北部和南部有四季，而东部、中部和西部地区则只有两个季节(旱季和雨季)。此外，非洲大陆的撒哈拉和萨赫勒地区包括土著人民在内都不从事轮垦工作，因为这些地区受沙漠和干旱影响。随着气候变化、毁林和荒漠化，非洲一些地区的轮垦成效越来越低。过去三年，东部由于年降雨量低而收成减少。因此，成千上万的人，其中许多在肯尼亚，面临饥饿和饥荒。

7. 中美洲和南美洲共约有4 000万土著人，其中近90%靠土地和自然资源维持生计。在多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥和秘鲁，土著人民占人口相当大的比例。在该地区的其他地方，由于殖民侵略扩张，造成土著人民的人口大减，如今成为少数人口。整个大陆土著人民遭受严重的贫穷，可能比非土著人民更贫穷。由于对土著家庭和社区所作的土地使用权安排没有保障和不充分，往往加剧普遍存在的贫穷情况。

8. 在拉丁美洲各地，土著人在高原和低地的土地和领地正面临来自商业性农业企业、矿业、种植林业、工业采伐、运输网络、石油和天然气管道以及过度放牧所带来的压力。这些因素造成传统轮垦用地数量减少。这些破坏性压力可能是合法行动，也可能是非法行动，造成土著人土地支离破碎，资源基础退化和粮食保障减少，健康恶化，贫困更加严重，也造成土著文化的丧失。

9. 如上所述，传统形式的轮垦通常不用商业化肥和农药。灰烬是主要肥料，而某些种类的果树(洛神葵、木豆和一些豆类品种)和开花植物(万寿菊和波斯菊)则充当农药，对作物发挥固氮功效。这种传统的耕种形式过去在欧洲部分地区采用，种植的作物一般是供国内、家庭和社区使用。然而，随着市场不断扩大，迄今与世界不同地区的边远社区建立了联系，生产的农作物更多地面向市场，包括棉花、谷物、蔬菜和香料以及木材。此外，香蕉、木薯和烟草现在列入了非洲森林社区土著人民种植的其他适销作物中。

10. 在南美洲和中美洲，土著人民生产作物一般是为了供养家庭，而过剩多余的产品或在当地销售，或销往全国各地。在南美洲，特别是圭亚那，土著人民主要

种植树薯、木薯、马铃薯、玉米、香蕉、芋根、香蕉及其他作物。这些产品有时在本地出售，也卖给有外部市场关系的供应商。近年来，木薯的需求很高，因为木薯粉是木薯做的，以补充大米的不足，木薯是圭亚那另一个主要农产品。特别是在圭亚那的采矿区，木薯粉的需求一直很高。

二. 轮垦传统和实践的多种多样

11. 世界一些地区新轮垦方式越来越以市场为导向，导致越来越多地使用加工农药和加工肥料。此外，不同地方的轮垦方式的演变，也有一些基本、细微的差异，包括休耕期的长短、种植方法、新种子和引进品种试验、土地分配模式、水土流失控制和社区活动。在泰国，新的方法是种植长期生长森林，有别于轮垦农业，因为轮垦农业是要连续长期轮作休耕，轮流种植，兼顾水土流失、土地退化、森林耗减和产量。泰国北部土著卡伦人实行较可持续的轮垦方法。⁵ 同样，在吉大港山区的高原土著人民，如Bawm人和Pangkhua人，实行生态友好和可持续的种植模式，而低海拔山区人较面向市场，休耕期短，更多使用加工肥料和农药，因此收成较低，土地退化加剧。

12. 非洲的轮垦基本方法与世界其他地区无明显差别。事实上，即使传统耕作方法大幅度改变，烧垦作物日益走向市场，商业农药和化肥使用更多，非洲和亚洲许多社区正返回其传统种植模式，不再使用农药和化肥。农药和化肥成本增加，土壤肥力流失，是这一趋势的原因。⁶

13. 在南美洲和中美洲部分地区，使用无机肥料一直是惯常的耕种方法。商品农药的使用损害了环境，影响了当地生物多样性。轮垦使用正常的刀耕火种方法。清除一块土地，砍除多数大树，4到5天之后再放火烧荒。大多数情况下，烧荒后的遗留物用作化肥。在一些情况下，如需要利用热带稀树草原，就应用少量有机肥，尽管是在控制下使用。牛粪可以用来肥田，特别是用于种植经济作物和蔬菜。

三. 轮垦与土著人民的社会完整性

14. 进行轮垦的社会内的社会、政治、文化和其他传统包括政治决策和社会争端解决的集体方式和达成共识方式，以及社区协作和安全网系统。这些社会系统包括，收成相对较多的家庭，把剩余转给收成较少的家庭。此外，习惯已在演变，一些家庭集体合作，在各自农田上轮耕，从而大大减少总的劳动量，减少了如果

⁵ Pinkaew Laungaramsri, “泰国的烧垦农业：神话、现实和挑战”，引述 Christian Erin (编)《土著事务：轮垦，土著事务国际工作组》(2005年)。

⁶ 合著者之一进行实地访问并与农民面谈，Chittagong Hill Tracts, 孟加拉国，2011-2012年。

单干本来要在自己田里花费的时间。其他习俗包括，向暂时人手短缺的个人或家庭出借劳动力。这种出借也会同样得到回报。在吉大港山区的查克马人，有一个习俗叫“Maleya”，健全的成年人为单亲家庭或生病、老年或残疾人贡献一天的劳动。其他习俗包括，向孕妇和分娩后母亲提供营养食品。

15. 烧垦农田的分配和农产品分享决策的集体、大致民主、共识和协商式的决策方式，也往往在政治、司法和社会领域其他关键决策中使用，具体情况有所不同。例如，在吉大港山区的高原社区，出现危机、战争和社会冲突、家庭或个人纠纷、自然灾害和灾难时，便运用这一办法。

16. 酋长和其他传统领导职位的继承，仍常常遵循类似的共识和协商机制。为解决争端，侧重习惯法的行政制度常常采用仲裁、调解和纠偏等方法，以端正司法。相反，主流政府司法系统往往是对抗、惩罚，耗时耗钱；冲突经常得不到解决，⁷ 争议方受到惩罚和伤害，肇事方得不到纠正或威慑。这些因素严重影响土著社区的社会凝聚力和完整性。

17. 尽管歧视性别的政治和社会决策方法往往是土著社区的严重问题，但是如今，涉及继承政治社会职位、继承土地财产的传统社会习俗，结婚、离婚、子女监护及相关事宜的习俗，远远不像主流和外部强加的政治社会制度那样性别歧视。轮垦传统社会不一定没有社会高低之分，包括母系社区，但是，统治阶层与普通平民，上层与下层之间的区别和区分，往往不如主流社区那么明显。因此，许多土著社区社会更凝聚，更和谐，不和谐现象很有限。

18. 总之，轮垦社区若断绝这一生活方式，其社会完整性、相应的政治、经济和文化完整性常常遭到结构性的猛烈破坏，使其处于更为弱势的地位。当这些社区遭政府胁迫，放弃轮垦耕作，改为其他工作方法，而没有其自由、事先知情同意，过渡期间没有时间或信息、资本、医疗保健和社会服务时，这种情况就经常发生。突来的变化又导致贫困加剧，陷入流离失所，因此也使烧垦和林地的使用不可持续，恶化了环境。剥夺土著社区根据国际人权规范和标准，按照自己的法律、习俗和惯例采用这种耕种方式的固有权利，定将扰乱可持续的土地利用模式，永久摧毁土著人民及其社区的社会凝聚力，及其独特的政治、经济和文化认同和完整。不幸的是，这种破坏性和歧视性的政府计划在南亚和东南亚和其他地方有增无减。⁸

⁷ Raja Devasish Roy, 《传统习惯法和亚洲土著人民》，少数人权利国际组织，伦敦(2005年3月)。

⁸ 见 Mi Dze, “老挝的国家政策、轮垦和土著人民”引述 Erni (编)《土著事务：轮垦，土著事务国际工作组》，哥本哈根(2005年)。

四. 轮垦与土著人民的文化完整性

19. 土著社区的社会、政治、文化和其他传统与轮垦紧密相联。其歌曲、音乐、舞蹈、文学、宗教和精神生活都是由作物种植周期以及与自然和众生的互动形成的：舞蹈纪念狩猎和崇拜鬼神；歌谣重述历史、神话和传说；骁勇、爱情和浪漫故事往往含有幽默。巫师在棕榈叶上涂写传统药方，或口传给弟子。

20. 他们社会的精神传统，是由其耕种方式和生态环境塑成的。对鬼神的崇拜，与丘陵、山峦、河流、溪流、森林和草原密切相关，与其生活方式相符。尊重自然，严守禁忌，不在河流和溪流排泄，保护脆弱的微观生态系统，防止森林退化、土壤侵蚀、水源干枯，多是其社区宗教和精神生活传统不可分割的一环。

21. 显然，生物多样性最高之地，往往也是语言和文化极为丰富之地。关于植物动物的知识，直接关系反映到土著人民和社区的语言。对此，有文件记录表明，轮垦的式微往往伴随着语言、生物多样性、文化传统和社会规范的丧失，威胁着土著人民自身的特性和完整。

22. 亚洲采用轮垦和在林地耕种的土著社区用传统方法织布。编织的工具，纺布的染料来自附近的森林、树皮、竹子、藤本植物和攀缘植物。亚洲土著人民也种植棉花，虽然由于其社区经济越来越商业化而减少。

23. 一般认为，土著社区肥沃的土壤得自于祖先的善良。土著人民伐树之前，常常到崇拜之地，求得祖先的祝福，免遭旱灾或雨期过早或过晚。祈祷安神仪式是崇拜模式的一部分，为的是雨水充沛，防止自然灾害(旱灾、蝗灾、水灾、动物破坏植物)，求得丰收。非洲人权和人民权利委员会最近判定，肯尼亚当局把土著社区 Endorois 人从柏哥利亚湖周围的祖传土地上逐走，使其无法从事宗教活动，也无法祭拜祖先，因为土著人认为，其祖先就住在那里。

24. 中南美洲各地的土著人民相信，他们与土地息息相联。尽管压力不少，但许多国家土著人占用的土地，国家已承认为其财产。例如，在圭亚那，政府划界和颁发土地所有权证，土著人民得到了拥有其土地的合法权利。现在，土著人民在与政府相关的依法成立的机构领导下，承担了管理和控制自己土地的责任和权利。这一机构负责土著社区的福利。这一措施在很大程度上保留了传统的轮垦方式，无害环境，确保土地用于土著人民的生计，生产在本地出售的农产品，必要销往外部市场。不过，在一些土著社区，非土著社区侵蚀了土著社区的土地，用于采矿和商业性采伐。虽然森林多年来已经开发，但在很大程度上仍能自然再生，用于耕种，造福后代。

25. 圭亚那一些土著社区已采取步骤，在地图上标出其领土，拟订管理计划，打算把土地用于养护目的，保留土著人民同土地的文化联系，保护其自然资源免遭外来人之手。这些计划将送政府批准。土著人民如此行事，因为意识到自然资源

处于压力之下，需要采取保护措施。多年来，一些社区不满在其土地上，或在邻近其土地的地方采矿，破坏其文化完整，还可能毁坏其依赖的环境。此外，对环境的威胁，也侵犯土著人民利用其土地上资源的权利，削弱其文化完整性。

五. 轮垦、森林管理和生物多样性

26. 轮垦习俗与森林管理和生物多样性密切相关，因为涉及到不同生长和再生水平的林地种植。因此，有林地可用对于刀耕火种式的耕作至关重要。一般而言，轮作可以确保用于轮垦的土地迅速再生。以作物、根、茎和花为食的动物和鸟类有助于花朵授粉和树木通过它们留下的种苗和花粉再生。生物多样性丰富的林地可以滋养健康的谷类、蔬菜和水果作物并提高作物产量。人们注意到，次生林通常比自然林的物种多样性更加丰富。此外，用于轮垦的土地可以通过动物和鸟类的粪便恢复其失去的肥力。

27. 在大多数社区，森林养护与刀耕火种式的耕作并行不悖。除了在林地上轮垦之外，这些社区大都会指定专门的森林进行养护、水资源保护和作为食用和药用植物的宝库。

六. 围绕着轮垦的迷思和误传

28. 人们对刀耕火种式的耕作习俗和文化认识不足，包括广泛认为轮垦是毁林、水土流失和生物多样性丧失的一个主要原因。某些形式的轮垦也许会给森林管理和生物多样性造成不良后果，例如由于人口增长、流离失所或陷入贫困等原因而大幅度缩短休耕和轮作周期。但这种情况属于例外而非常态。在大多数情况下，土著社区都会确保他们有足够的树林覆盖，既作为烧垦用地，也作为森林使用。正如一项对尼泊尔轮垦的个案研究观察到的，“政府和发展组织却认为[轮垦]生产率不高，是浪费自然资源，将其视为欠发达的一个标志。这种思维导致了不鼓励轮垦或无视其存在的敌意政策环境。可是，最近的研究发现，轮垦地区贫困加剧和土地退化的主要原因正是这种不支持的政策环境，而不是农民本身对土地使用不当”。¹ 一位德国人类学家 1960 年代末期在泰国的一项研究发现，那里的决策者们也持有类似的观点，而这些观点并未得到量化资料的支持和确认。关于轮垦问题的最近一项研究认为，这种观点在泰国及其南亚和东南亚邻国中仍然广泛流行。⁵ 这场辩论的重要依据是自然保护主义者构想出来的对原始自然的一种迷思，那就是把人类的干预视为必定有害。著名的生态学家和人权工作者 Mahdu Sarin 在解析这种观点时说：“让我们不要忘记，有价值的农业生物多样性也是通

过若干世纪人类与原始自然的互动创造出来的……而[轮垦]千百年来的重要惠赐之一，就是贡献了农业生物多样性和产生这种多样性的土著知识。”⁹

29. 在坡地上采取点播种植法，与使松动的土壤暴露在大量降雨中导致养分随之流失和产生滑坡的采用犁耕、铧铲和锄挖的方法相比，几乎不会造成水土流失。如果把刀耕火种的土地永久改换成人工林和菠萝、咖啡、茶叶、橡胶等园艺作物或其他单一作物的种植场，就不可避免地导致永久性毁林和生物多样性的永久丧失。

七. 国际法律框架

30. 国际人权规范和标准直接和间接地处理了土著人民保护他们自给生活形式、维持生计和粮食保障、拥有和管理传统土地、保护他们特性、社会和文化完整性的权利以及他们的经济、公民和政治权利的问题。下文简要讨论国际人权法中与土著人民及其自给生活形式最相关的一些规定。

A. 联合国土著人民权利宣言

31. 联合国土著人民权利宣言承认的数项权利对于从事轮垦的社区至关重要，其中包括：他们有权维护和加强其特有的政治、法律、经济、社会和文化机制(第 5 条)；有权在没有自由事先知情同意的情况下不被迫迁离(第 10 条)；有权安稳地享用自己的谋生和发展手段，自由从事他们所有传统的和其他经济活动(第 20 条)；有权保持自己的传统医药和自己的保健方法，包括保护他们必需的药用植物、动物和矿物(第 24 条)；有权保持和加强他们同他们传统上拥有或以其他方式占有和使用的土地、领土、水域、近海和其他资源之间的独特精神联系，并在这方面继续承担他们对后代的责任(第 25 条)；他们有权养护和保护其土地或领土和资源的环境和生产能力(第 29 条)；他们有权保持、掌管、保护和发展其文化遗产、传统知识和传统文化体现方式，及其科学、技术和文化表现形式，包括人类和遗传资源、种子、医药、关于动植物群特性的知识和口述传统(第 31 条)。

B. 劳工组织第 169 号公约

32. 劳工组织 1989 年关于土著和部落人民的第 169 号公约载有数项规定，关系到土著人民的土地和领土权以及他们的文化权和其他权利。该公约要求有关政府“重视有关民族与其所占有或使用的土地或领土——或两者都适用——的关系对于该民族文化和精神价值的特殊重要性，特别是这种关系的集体方面”(第 13 条)。它还进一步承认“有关民族传统占有的土地的所有权和拥有权”(第 14 条)，包括轮垦者的权利(第 14 条)。土著人民管理和养护他们土地自然资源的权利也

⁹ Elisabeth Kerhoff and Christian Erni(eds.), “Shifting Cultivation and Wildlife Conservation: A Debate”, in Christian Erni(ed.), *Indigenous Affairs: Shifting Cultivation*, Work Group for Indigenous Affairs(2005), Copenhagen.

得到了承认(第 15 条), 同样得到承认的还有他们从事传统经济活动的权利(第 19 和第 23 条)以及他们保护他们的精神价值和做法的权利(第 5 条)。

C. 劳工组织第 107 号公约和劳工组织第 104 号建议

33. 与劳工组织第 169 号公约一样, 劳工组织第 107 号公约(1957 年土著及部落人口公约)载有数项保障土著人民的土地和资源权利的措施, 其中包括: 承认他们的土地所有权, 包括集体权利(第 11 条); 采取措施防止他们的土地被非土著人转让(第 13 条); “当这些人口的土地面积无法为他们正常生存提供必需品或他们的人数可能增多时, 向他们提供更多土地”(第 14 条)。对第 107 号公约规定进行补充的关于土著及部落人口的劳工组织第 104 号建议要求有关政府“在无法推出更好耕作制度时, 提供适合轮垦需要的足够土地储备”(第 3 条)。第 6 条指出, “应限制相关人口成员所拥有的土地被抵押给不属于这些人口的个人或机构”。第 8 条则规定, 在适当情况下, “应使现代合作生产、供应和营销的方法适应有关人口中运用的传统形式的土地共有制及使用用途和生产工具, 并适应他们传统的社区服务和互助制度”。

D. 劳工组织第 111 号公约

34. 劳工组织第 111 号公约(关于就业和职业中的歧视)也处理了土著轮垦者权利的问题。该公约旨在消除就业和职业方面基于种族、肤色、性别等因素的歧视。依据该公约, 轮垦者可行使权利从事一种传统职业, 并有权自由选择职业(在此情况下即轮垦)。就轮垦者的权利而言, 第 111 号公约的规定应酌情结合劳工组织第 169 号和第 107 号公约(包括第 104 号建议)的规定加以解读。

八. 建议

35. 以下建议针对不同的权利所有者和利益攸关方。¹⁰

国家

36. 各国应确保土著人民能够获得他们传统占有和使用或以其他方式占有和使用的土地, 并允许他们从事维持生计的活动, 从而保护他们的社会和文化完整性, 并使他们能享受经济、公民和政治权利。这就意味着必须根据劳工组织第 169 号公约、劳工组织第 111 号公约、劳工组织第 104 号建议和《联合国土著人民权利宣言》的规定, 提供地权保障, 从而正式承认土著人民的土地和自然资源权利, 包括他们的集体权利。

¹⁰ 有些建议类似于或者部分或全部依据 Aryal and Kerkhoff (2008 年) (见脚注 1) 和 Kerkhoff and Erni (2005 年) (见脚注 9) 中所载建议。

37. 作为确保土著人民的风俗习惯和传统体制得到传承的手段，各国应努力依据本国土地习惯法划定属于土著人民的土地，并向他们集体授予不可剥夺的土地所有权，从而确保对这种权利的承认。

38. 各国应中止在未经土著人民自由、事先、知情同意的情况下胁迫他们放弃轮垦而采用其他耕作模式的所有定居方案和其他方案。替代的耕作模式应确保粮食安全、生计安全、卫生安全、教育安全以及森林养护和其他保障。旨在阻止轮垦的政策应予撤销和在与土著人民协商的情况下进行修改。

39. 各国应正式承认轮垦为一种传统职业，是土著人民的一种谋生手段，与他们的身份和完整性密切相关。这一古老、经受了时间考验和整合良好的耕种制度不应被禁止或阻止，因为这样做可能会对土著社区的发展、粮食安全需要和环境及养护活动产生负面影响。

40. 各国应采取有效措施，制止以关于轮垦习俗及其相关社会、文化和其他规范及传统的迷思和误传为依据的针对土著人民的一切歧视行为。这可以包括支持对这种耕作形式及其对土著人民的身份和社会及文化完整性的重要性进行客观和适当的研究。

41. 各国应加强土著人民在关于发展、自然资源管理和土地行政管理的决策中的作用，包括正式承认土著人民的传统机构并促进这些机构的能力建设。

土著问题常设论坛

42. 土著问题常设论坛应在其年度会议期间所有相关议程项目(包括经济与社会发展项目、文化与人权项目)中对轮垦习俗予以高度重视，以帮助保护土著人民的社会、文化、经济和政治完整性。对这一主题的讨论应辅之以同土著人民、各国、联合国各机构、基金和方案以及其他有关机构和组织合作开展的闭会期间活动和其他后续活动。

43. 常设论坛应与土著人民、联合国其他机构、各国、各研究机构和非政府组织合作，组织、主办或支持关于与土著人民社会文化身份和完整性有关的轮垦各个方面的国际和区域研讨会、讲习班、座谈会和协商会。

联合国机构

44. 联合国有关机构、基金和方案，包括粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)、劳工组织、联合国环境规划署(环境署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国训练研究所(训研所)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和世界银行，应承认这一耕作形式对土著人民的身份、完整性、生计安全和可持续发展需要的重要性。应酌情采取纠正措施，处理对从事轮垦的土著人民的歧视态度，办法包括改变现有供资、方案和政策措​​施及活动。

其他政府间机构

45. 在区域一级，政府间机构应设立一个与轮垦习俗和土著人民文化完整性有关的土著问题协调中心。

非政府组织

46. 非政府组织，包括那些在联合国具有特别地位的组织或与联合国有其他正式联系的组织，应致力于消除针对从事轮垦的土著人民的一切歧视性做法，并应致力于保护他们的权利，包括从事其职业和所选择生计的权利、土地和资源权利以及可持续发展和养护的权利。

学术机构

47. 学术机构应开展、主持或以其他方式支持对轮垦及其与土著人民身份和完整性、他们的土地和资源权利、他们的可持续发展和养护权利的密切关系的客观、公正和详尽研究及探讨。这种研究和探讨应审视和介绍土著人民的传统知识和其他知识、传统和习俗，并应基于这样一种理解，即土著社区拥有关于如何使用他们土地和自然资源的传统科学知识，可持续发展行动纲领(21世纪议程)已予确认。

土著人民及其机构、组织和网络

48. 土著人民及其机构、组织和网络应记录对于保护土著人民身份和社会经济完整性至关重要的轮垦方面的多学科案例，并应向他们的社区、各国、联合国系统实体、学术机构和非政府组织传播这种信息。