



土著问题常设论坛

第十八届会议

2019年4月22日至5月3日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》，
在常设论坛六大任务领域开展工作

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。本报告重点介绍涉及下列事项所取得的进展和面临的挑战：(a) 土著施政；(b) 国际进程；(c) 信息和通信技术；(d) 土著妇女和女童；(e) 土著人权维护者；(f) 国家人权机构；(g) 冲突、和平与安全；和(h) 土著人民与工商企业。本报告概述了总体情况，但并非详尽无遗。

本报告包含对土著问题常设论坛、土著人民权利问题特别报告员和土著人民权利专家机制的分析和建议，以及良好做法的实例。

* E/C.19/2019/1。



一. 引言

1. 自2007年大会通过《联合国土著人民权利宣言》以来，该《宣言》便促使人们加强重视并采取行动，应对承认土著人民权利方面的挑战。

2. 《宣言》是关于土著人民权利和社会发展的最全面的国际文书。它对现有标准作了详细说明，并包含为全世界土著人民求生存、维护尊严和谋求幸福的最低标准(第43条)。

3. 《宣言》在获得通过以来的这些年里，促使各国、各区域和国际社会采取行动，加强了对土著人民权利的承认和行使。例如，若干机构已经建立、部分宪法和法律得到了修订，一些政策也获得通过。尽管在某些情况下，对土著人民的承认仍有争议，但总体而言，土著人民的权利进一步得到承认。然而，正式承认这些权利和实际行使这些权利之间的差距仍然是一项挑战。

4. 在全球一级，联合国重点关注土著人民的三个机制，即土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员，积极行使各自的任务授权并发挥其能力，以促进承认和行使《宣言》中所概述的土著人民权利。

5. 2014年，大会举行了首届世界土著人民大会。这次高级别会议提供了一个机会，以分享关于落实土著人民权利方面的观点和最佳做法，包括谋求实现《宣言》各项目标的观点和最佳做法。

6. 在世界土著人民大会的成果文件中，大会要求秘书长制定一个全系统行动计划，确保以协调一致的方式实现《宣言》各项目标。该行动计划(E/C.19/2016/5)现已生效，确保了联合国规范工作与业务工作之间的联系得到加强，并在维护土著人民权利方面加强了协调与连贯性。

7. 本报告提供最新资料，介绍了《宣言》的执行情况，重点介绍涉及以下选定问题所取得的进展和面临的挑战：(a) 土著施政；(b) 国际进程；(c) 信息和通信技术；(d) 土著妇女和女童；(e) 土著人权维护者；(f) 国家人权机构；(g) 冲突、和平与安全；和(h) 土著人民与工商企业。

8. 本报告概述了总体情况，但并非详尽无遗。

二. 土著施政

9. 土著人民经常交流如何应对殖民主义的经验，殖民主义破坏了他们的身份、文化和传统生活方式。后殖民治理制度和政策往往延续了这一做法。

10. 土著人民谋求恢复并加强《宣言》所载的作为其自决权组成部分的治理制度和机构。基于这一权利，土著人民可自由决定自己的政治地位，自由谋求自身的经济、社会和文化发展。土著人民行使其自决权时，在涉及其内部和地方事务的事项上，以及在如何筹集经费以行使自治职能的问题上，享有自主权或自治权(《宣言》第3和第4条)。

11. 土著人民权利问题特别报告员在其向2018年关于土著人民权利的大会提交的报告(A/73/176)中指出：

尽管他们努力消灭土著治理制度，但许多土著人民仍然维护其各项权利，界定和明确同殖民政府和后殖民政府的关系。如今，一些土著治理制度仍然存在和运作。这类制度呈现出多样性，这是因为土著人民的历史背景和经历各不相同，并且在为争取自决而开展的斗争中众志成城、坚持不懈(第32段)。

12. 土著施政可包括自治、自主、议会和其他机构及实体。例如，在新西兰，英国王室代表与毛利人酋长于1840年2月6日首次签署的《怀唐伊条约》，承认毛利人拥有其土地、森林和其他财产，并且可享有英国国民所享有的权利。2017年，塔拉纳基地区的八个部落与英国王室签署了一项谅解记录，规定对塔拉纳基山(Taranaki Maunga)进行集体文化补救。该谅解记录规定，塔拉纳基山具有自己的法律人格，地方部落与新西兰政府共同承担治理责任。¹

13. 在玻利维亚，2010年7月22日第031号《自治和权力下放框架法》指出，一些土著人民目前正在组建自己的自治政府。共有36个土著自治区已经开始实现自治的进程，其中21个通过市政转换的方式实现自治，15个通过领土方式或土著原住民领土的方式实现自治。其中三个自治区，即查拉瓜(Charagua Iyambae)、乌鲁-奇帕亚(Uru-Chipaya)和科恰班巴的Raqaypampa已经实现自治，另有五个自治区已经通过合宪性声明实现了自治地位。²

14. 秘鲁的万姆皮思族于2015年11月宣布成立自治社区。2017年5月，他们与秘鲁政府接洽，寻求政府正式承认其自主权，以保护他们自身及其土地免受剥削。《万姆皮思族规约》建立在秘鲁尊重土著人民及民族的权利和自主的国家义务的基础之上。除其他原则外，《规约》还规定，任何可能影响万姆皮思族领土的活动均必须征得万姆皮思族的自由、事先和知情同意。³

15. 在加拿大，根据1982年《宪法法案》第35条，自治权被视为一项现行的土著固有权利。在该框架下，加拿大联邦政府、省政府与第一民族、有关的因努伊特人或梅蒂斯人在双方签订的条约或土地权属协定中通过谈判达成自治条款，其管辖范围涵盖社会和经济、土地和资源以及条约解决进程等领域。但第一民族中的大多数不享有这一级别的自主，因为他们尚未就条约或土地权属协定完成谈判(A/73/176，第71段)。《印第安人法》规定，只要这些条约或土地权属协定一直未进行谈判，几乎所有由第一民族政府所作的决定均须获得加拿大政府负责土著关系的部长的批准(A/HRC/27/52/Add.2，第39段)。

¹ Pamela Jacquelin-Andersen 编辑，《2018年土著世界》(哥本哈根，土著事务国际工作组，2018年)，第236页。

² 同上，第181页。

³ 土著事务国际工作组，“秘鲁境内的土著人民”。可查阅：www.iwgia.org/en/peru/3265-wampis-nation-peru。

16. 格陵兰是丹麦的一个自治构成国。格陵兰的土著人民为因努伊特人，占岛上人口的大多数。⁴ 2009年6月21日，《格陵兰自治法》生效。该法承认格陵兰人民有权根据国际法进行自决，且该权利以格陵兰政府与丹麦政府作为平等伙伴的协议为基础。格陵兰自治当局包括一个民选议会、格陵兰议会(Inatsisartut)和格陵兰政府(Naalakkersuisut)领导的一个行政机构。格陵兰当局有权接受新的责任领域。格陵兰政府在国外还有三名代表，分别位于比利时(驻欧洲联盟)、冰岛和美利坚合众国。⁵

17. 萨米土著人民居住在芬兰、挪威、瑞典和俄罗斯联邦科拉半岛的大部分地区。在芬兰、挪威和瑞典，萨米人通过各自的萨米人议会实行自主和自治，萨米人议会的地位在国家立法中得到了正式承认。⁶ 萨米人议会的成员由每个国家的萨米人选举产生。为解决影响萨米人民的各类跨界和全球问题，这三个国家的萨米人议会于2000年设立了一个联合合作机构——萨米人议会理事会。俄罗斯联邦的萨米人是理事会的长期参与者。

18. 1997年12月2日，孟加拉国政府与吉大港山区团结协会之间达成了一项和平协议，结束了旷日持久的内战。该协议签署后，吉大港山区重新建立了部分自治的自治制度，且该地区已被正式确认为“部落居住区”。该协议设立了吉大港山区理事会，巩固了分区理事会的职能，并正式承认当地的“习俗、做法和惯例”，以便由吉大港山区土地争端解决委员会解决土地争端相关的问题。另外，山区理事会和分区理事会的主席办公室依法专为“部落”保留。⁷ 此外，传统的酋长(rajās)治理制度已经落实到位。

19. 在马来西亚，沙巴州和沙捞越州受土地法的管辖，这些土地法与管理马来西亚半岛的《国家土地法》是分开的。⁸

三. 国际进程

20. 《联合国土著人民权利宣言》规定，土著人民“有权通过他们按自己的程序选出的代表，参与对事关自身权利的事物的决策”(第18条)。

21. 对土著人民生活产生影响的国际公约和协定越来越多，它们都需要土著人民给予关注和投入。谈判达成此类框架的国家、国际组织和工商企业很少优先考虑土著人民的意见。这突出表明，需要与土著人民一道建立协商机制，同时也需要保障受影响人民利益的立法和政策。

⁴ 土著事务国际工作组，“格陵兰境内的土著人民”。可查阅：www.iwgia.org/en/greenland。

⁵ 丹麦，总理办公室，“格陵兰自治安排”。

⁶ 芬兰，第 974/1995 号《萨米人议会法》；以及芬兰萨米人议会，“萨米人议会——萨米人的代表性自治机构”，可查阅：www.samediggi.fi。

⁷ Raja Devasish Roy, “Challenges for judicial pluralism and customary laws of indigenous peoples: the case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh”, 《亚利桑那国际法与比较法杂志》，第 21 卷，第 1 期 (2004 年)，第 122 页。

⁸ 《海峡时报》，“What restoring MA63 rights means”，2018 年 9 月 18 日。

22. 与此同时，土著领导人在决策中发挥积极作用的平台数量也有所增加。例如，在气候变化方面，由于土著人民与土地和自然资源之间有着牢固的传统纽带，导致他们特别容易受到影响，土著人民一直在参与气候行动，例如，积极参与联合国气候变化问题会议。

23. 在2017年11月举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十三届会议上，除其他外，土著代表以“我们的事不能没有我们参与”为口号参加了会议，他们强调土著人民是有效应对气候灾害的最佳观察员和关键行为体。会议决定设立地方社区和土著人民平台，许多缔约方纷纷赞扬此举增进了土著人民进一步参与《公约》的进程。然而，还有部分缔约方则认为此举不足以确保土著人民在平等基础上进行谈判或影响决策。⁹

24. 在2018年举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十四届会议期间，各国与土著人民通过了一项案文，以通过促进性工作组落实地方社区和土著人民平台，该工作组包括七位由土著人民通过其协调中心任命的土著人民代表。为提高土著人民的参与程度，常设论坛第十六届会议敦促会员国根据《宣言》的规定，支持落实该平台(E/2017/43-E/C.19/2017/11，第99段)。

25. 2018年2月26日至3月1日，绿色气候基金理事会在其第十九次会议上通过了《土著人民政策》。这项政策是根据与土著人民和理事会成员的协商以及双方的意见制定的。该项政策的目标是确保对土著人民的充分保障、土著人民的参与以及自由、事先和知情同意。¹⁰

26. 常设论坛第十七届会议欢迎《土著人民政策》获得通过，并鼓励绿色气候基金支持面向土著人民的具体能力建设方案，确保土著人民在所有级别和所有活动中充分且有效地与该基金接触(E/2018/43-E/C.19/2018/11，第113段)。

27. 2017年5月，欧洲联盟理事会得出了关于土著人民的结论，其中理事会重申，欧洲联盟支持通过《联合国土著人民权利宣言》以及由欧洲联盟外交与安全政策高级代表和欧洲联盟委员会联合编写的工作人员联合工作文件《执行欧洲联盟关于土著人民的对外政策》。在该结论中，理事会强调，“至关重要，要在欧洲联盟各层面合作中，包括在欧洲联盟资助的所有援助模式下的方案和项目中，进一步增加与土著人民对话和协商的机会，以便确保土著人民以切实和系统性的方式充分参与并给予自由、事先和知情同意，并且为欧洲联盟的外部行动政策及其全球执行提供信息和支持”。

28. 2018年5月23日，北极理事会八个成员，即加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯联邦、瑞典和美国之间签订的《加强国际北极科学合作协定》生效。对土著人民来说，该协定的一项重要内容是列入了一项关于利用传统知识和当地知识的具体条款。该条款规定，缔约方应鼓励：参与者利用传统知识和当地知识；传统知识和当地知识的持有者与开展科学活动的参与者之间进行沟通；以及传统知识和当地知识的持有者酌情参加科学活动。

⁹ Pamela Jacquelin-Andersen, 编辑, 《2018年土著世界》, 第17页。

¹⁰ 同上。

29. 大会在其第72/249号决议中决定召开一次政府间会议，为根据《联合国海洋法公约》的规定就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题拟订一份具有法律约束力的国际文书拟订案文。

30. 虽然土著人民很少参与国家管辖范围以外海域的产业，但还是有部分人民依赖此类海域。在一项由设在不列颠哥伦比亚大学的日本财团-海神项目开展的研究中，研究人员发现，沿海土著居民每人每年消费165磅的鱼产品，而世界上其他地区的人均消费量为44磅。¹¹ 作为对大会第72/249号决议中所作决定的回应，常设论坛呼吁联合国机构和会员国确保在制定和谈判国家管辖范围以外地区的海洋生物多样性国际协定时，要确保土著人民的意见与各国的意见享有平等地位，并应保证相关协定维护并尊重土著人民在海洋管理工作中的作用以及《联合国土著人民权利宣言》规定的各项权利(E/2017/43-E/C.19/2017/11，第38段)。

31. 土著人民普遍认为，增加在国际和多边层面的参与是一个优先问题。《阿尔塔成果文件》(见A/67/994，附件)¹² 强调了这一点，其中要求在国家一级承认土著人民，并通过土著人民自己的政府和议会直接进行参与。

32. 针对这些提高认识和参与程度的要求，大会已经对加强土著人民在联合国的参与工作进行了审议。2017年，经过两年多的磋商后，大会在其第71/321号决议中决定，在2020年第七十五届会议上继续审议土著人民在联合国的参与工作。大会在该决议中还请大会主席在常设论坛的会议间隙组织与土著人民的互动听证会，并请秘书长就关于这一问题的具体建议编制一份报告，提交大会第七十五届会议。

四. 信息和通信技术

33. 《联合国土著人民权利宣言》中没有具体提及土著人民的信息和通信技术。然而，《宣言》确保土著人民有权保持、掌管、保护和发展其文化遗产、传统知识和传统文化表现方式，以及其科学、技术和文化表现形式。

34. “数字鸿沟”这一术语通常用于描述在获得信息和通信技术方面的不平等和排斥现象。世界各地的土著人民都意识到了这种差距，他们经常发现自己在社会、经济和数字方面处于不利地位。随着对信息和通信技术的获取越来越多地与社会、经济和政治机会联系在一起，现有的不平等现象可能会因数字劣势而持续存在甚至加剧。

35. 连通性的障碍普遍存在，包括基础设施(如电力和硬件设施)不足或缺乏、成本高、带宽过低以及服务质量差、不可靠。常设论坛在第十七届会议上敦促会员国和捐助方支持基于社区的监测和信息系统、公民科学和信息民主化，作为对国家及全球统计和信息系统的补充，并优先考虑为此类举措开展能力建设和资金筹措(E/2018/43-E/C.19/2018/11，第108段)。

¹¹ Andrés M. Cisneros-Montemayor 及其他，“A global estimate of seafood consumption by coastal indigenous peoples”，《公共科学图书馆·综合》，2016年12月5日。

¹² 一份由土著人民代表为筹备大会高级别全体会议，即世界土著人民大会而编写的文件。

36. 然而，土著人民获得信息和通信技术的机会越来越多，这也会加强并加快非传统和非土著的思维模式、文化和学习战略的主导地位，从而对传统文化多样性的保持造成挑战。一些土著人民自愿选择生活在部分或完全与世隔绝的环境中。直接或间接接触可能会对他们的生活造成极大风险，应该铭记的是，只有在土著人民提出要求后，才增加信息和通信技术基础设施。¹³

37. 尽管面临这些挑战，土著人民普遍欢迎技术发展以及公平地参与信息社会。由联合国教育、科学及文化组织开展的一项关于土著人民和信息社会的研究指出，一般情况下，土著人民要求开展的是与土著人民社区共同实施的举措，或者是土著人民根据自我界定的需求和愿望，自行设计的流程、新产品和商业模式方面的创新努力。

38. 借助地理空间方法实现由土著人民或社区参与的测绘就是信息和通信技术的一个良好实例，它赋予了土著人民土地权和保有权等处理各种问题的权利。例如，秘鲁雨林种族间发展协会和国际乐施会合作，在土地权利面临侵犯的秘鲁亚马逊地区的土著社区部署了无人机。秘鲁亚马逊地区在过去15年里已经丧失了超过100万公顷的森林，同时水资源污染程度加剧且更加稀缺。¹⁴

39. 可以以积极的方式利用大数据分析和机器学习技术等新技术，分析土著社区冲突背后的驱动因素。例如，可以建立识别紧张因素的指标以启动早期预警系统。遥感等技术可被应用于确定和说明当前土地的使用情况，并绘制土著人民的居住区及其自然资源的地图。一个由哥伦比亚大学的学者开发的项目——可持续放牧数据分析——试图利用大数据分析和人工智能建立一种方法，以解释气候变化、人口流动和暴力冲突之间复杂的相互作用。¹⁵

40. 已经开发了推广和保护土著语言的智能手机应用程序。据估计，在全世界6 000–7 000种语言中，约有3 000种属于濒危语言，¹⁶ 其中大多数是土著语言。这些应用程序可以帮助土著语言从单纯的口语形式转化成书面语言形式，用于短信和其他数字途径。例如，在澳大利亚，人工智能被用于语言学习项目，其中包括澳大利亚12种土著语言的模型。作为该项目的一部分，已开发出一种用土著语言讲故事的机器人，并制作了一些可以促进语言学习的记忆游戏。¹⁷

¹³ 美洲人权委员会，《美洲自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民：关于充分尊重其人权的建议》（美洲人权委员会，2013年12月30日），第1页。

¹⁴ Eillie Anzilotti, “Indigenous people in the Amazon are using drones to save their land”, 《快公司杂志》，2018年6月7日。

¹⁵ Jessica Arnold 及其他, “Data analytics for sustainable herding: using big data and artificial intelligence to prevent climate-driven violent conflict in the Sahel”, 哥伦比亚大学，2018年。

¹⁶ Christopher Moseley 编辑,《世界濒危语言地图》(联合国教育、科学及文化组织(教科文组织), 2010年)。

¹⁷ Abbie O’Brien, “How AI is helping preserve indigenous languages”, SBS 新闻网站, 2018年5月31日。

41. 对于应用程序、电子卫生以及电子学习等数字举措而言，当前和今后面临的一个重大挑战是，如何在许多土著人民居住的最偏远地区增加接入互联网的途径，并使其价格更加优惠。大部分土著人民社区人口稀少且基础设施薄弱，并且没有服务提供商。由于市场有限，公司几乎没有经济动力在这些社区提供服务。

42. 第一英里连通性联合会是一家位于加拿大的非营利组织，面向的是为偏远和农村社区提供服务的第一民族各电信组织。该组织主要制定偏远和农村社区与宽带基础设施、数字服务和技术采用相关的基于证据的政策，并支持由第一民族掌管和拥有宽带基础设施及信息和通信技术的倡议。

43. 为弥合数字鸿沟，必须建设土著人民能够根据自身情况创造数字未来的能力。由于数字文盲会延迟使用信息和通信技术保护文化及传统的可能性，因此迫切需要增加对数字通信和技术工具的物质及经济支持，以发展和保存土著人民社区的文化。联合国教育、科学及文化组织在其关于土著人民和信息社会的报告中总结道：“对信息和通信技术的使用在土著人民中不断出现，与此同时，各方承认地方有权加大对这类技术的发展、获取及部署的控制力并认可对此所作的努力，这绝非巧合。然而，要确保土著人民充分、有效和切实参与信息社会，仍然需要远程协作、实时执行以及政治意愿。”

五. 土著妇女和女童

44. 土著妇女在充分享有其人权方面面临严峻挑战。土著妇女遭受多种形式的歧视，她们往往无法获得教育、保健服务和祖传土地，在贫穷人口中所占比例很高，并遭受诸如家庭暴力和性虐待等暴力行为之害，包括在人口贩运和武装冲突中遭受此种侵害。¹⁸

45. 《联合国土著人民权利宣言》吁请各国与土著人民共同采取措施，确保土著妇女和女童获得充分保护和保障，免受一切形式的暴力和歧视(第22条，第2款)。尽管许多会员国一直设法采取措施打击此类暴力行为，但要彻底将其消除仍有很长的路要走。

46. 暴力侵害土著妇女和女童是一种无法脱离歧视和排斥大背景的现象，土著人民在社会、经济、文化和政治生活中经常暴露于这种歧视和排斥的大背景中。¹⁹在许多国家，土著妇女和女童仍然面临令人震惊的严重暴力，而且经常缺乏获得司法、保健和社会服务的途径。²⁰

¹⁸ 性别平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室以及土著问题常设论坛秘书处，“性别问题和土著人民”，2010年2月，第1号简报，第1页。

¹⁹ 联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金、国际劳工组织以及负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室，《打破对暴力侵害土著女童、少女和青年妇女行为的沉默》(纽约，美利坚合众国，儿基会，2013年)，第3页。

²⁰ Carrie Bettinger-Lopez, “Violence against indigenous women and girls: commitment from the North American leaders summit”, 白宫：巴拉克·奥巴马总统，2016年7月28日。

47. 生活在发达国家的土著妇女也无法幸免。例如，研究人员发现，84%以上的阿拉斯加土著妇女和美洲印第安妇女在其一生中遭受过某种形式的暴力：66%遭受过心理暴力，56%遭受过性暴力，55%遭受过亲密伴侣的人身暴力，49%遭受过盯梢骚扰。尽管迫切需要支持和保护免遭此类暴力，但38%的阿拉斯加土著女性和美洲印第安女性受害者无法获得法律、医疗和其他服务。在报告过在自己一生中遭受过暴力的妇女中，97%的受害者遭受过非美洲印第安人或阿拉斯加土著的暴力。²¹

48. 为应对这一侵害土著妇女和女童的普遍性“顽疾”，联合国系统内多个政府间机构一直在着手解决这一问题。例如，在世界土著人民大会的成果文件中，会员国承诺加倍努力，同土著人合作，防止并消除对土著人民和个人，特别是妇女、儿童、青年、老年人和残疾人的一切形式的暴力和歧视，为此加强法律、政策和机构框架(大会第69/2号决议，第18段)。

49. 会员国还邀请人权理事会同暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员、土著人民权利问题特别报告员以及其他特别程序任务负责人在其各自职权范围内进行磋商，考虑审查暴力侵害土著妇女和女童行为的原因及后果。他们还邀请妇女地位委员会在未来届会中审议增强土著妇女权能的问题(同上，第19段)。

50. 为此，人权理事会通过了题为“加快努力消除暴力侵害妇女行为：预防和应对暴力侵害妇女和女童，包括暴力侵害土著妇女和女童的行为”的第32/19号决议，理事会在该决议中促请各国采取有效行动，防止暴力侵害土著妇女和女童的行为，除其他外，包括：(a) 制订、审查和强化包容性政策；(b) 废除歧视土著妇女和女童的做法和法律；(c) 采取措施增强妇女的权能；以及(d) 消除执法中的性别偏见和其他形式的歧视。

51. 妇女地位委员会在其第六十一届会议上就“增强土著妇女权能”这一重点领域举行了一次互动对话，并在主席的总结中反映了相关发言和声明(E/CN.6/2017/12)。委员会在首次正式会议上讨论了土著妇女问题。讨论中突出强调的问题是：决策进程的参与程度；暴力侵害妇女和女童行为；土著妇女的经济机会；以及气候变化对增强土著妇女权能及其应对措施的影响。

52. 土著人民权利问题特别报告员就土著妇女和女童的权利问题作了报告，重点关注对土著妇女和女童的多种形式的暴力行为，包括性暴力、基于性别的杀戮、冲突中的暴力行为、以传统名义实施的暴力行为、家庭暴力和贩运人口行为(A/HRC/30/41，第46-60段)。她的结论是，尽管侵犯土著妇女权利的行为严重恶劣且时常发生，但联合国许多人权与发展政策规划对此的关注极为有限。为了保护土著妇女的权利，需要范式转变，也需要制定多方面的方针(同上，第74-75段)。

53. 美洲人权委员会指出有七种不同的暴力侵害土著妇女的形式，即：武装冲突期间的暴力行为；在开发、投资和采掘项目中的暴力行为；与在土著土地上进行

²¹ André B. Rosay, *Violence Against American Indian and Alaska Native Women and Men*, 国家司法研究所研究报告(华盛顿特区, 美国司法部, 2016年), 第19页。

军事活动相关的暴力行为；家庭暴力；在行使经济、社会和文化权利过程中的暴力行为；针对土著妇女人权维护者和土著妇女权利维护者的暴力行为；在城市住区以及在流离失所和移民过程中的暴力行为。²²

54. 为回应常设论坛的建议，经济和社会事务部组织了一次打击暴力侵害土著妇女和女童专家组会议。会议的报告(E/C.19/2012/6)所载结论和建议随后得到了常设论坛的赞同(E/2012/43-E/C.19/2012/13, 第20段)。

55. 确保以协调一致的方式实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标的全系统行动计划考虑到性别平等的原则。该计划鼓励评价政策和方案对妇女、男子以及女童和男童造成的不同影响，并特别帮助确保与土著女童、青少年和妇女协商，采取适当措施处理她们面临的多种形式的歧视，并确保此类措施可以增强其权能(E/C.19/2016/5, 第15段)。

56. 2016年12月，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)发表了《土著妇女包容和可见性战略》，该战略以全系统行动计划的六个要素为指导。

六. 土著人权维护者

57. 《联合国土著人民权利宣言》要求各国与土著人民共同采取有效措施，确认和保护《宣言》所载权利的行使(第31条, 第2款)。

58. 土著人权维护者的处境是2018年常设论坛一个主要的重点领域。由于其工作性质，土著人权维护者往往成为一些国家和非国家行为体的攻击目标，试图阻止、诋毁和破坏土著人权维护者的活动。²³

59. 前线卫士在其2018年《停止杀戮》报告中报告了27个国家312名人权维护者遭到杀害，但实际数字无疑更高。被杀害的人中有三分之二曾致力于环境、土地权和土著人民权利的工作，工作地点往往位于偏远的农村地区。²⁴

60. 土著人民权利问题特别报告员报告称，目前对土著人民的袭击加剧的一个关键的根本原因是，缺乏对土著人民集体土地权利的尊重，而且未能向土著社区提供有保障的土地保有权(A/HRC/39/17, 第30段)。此外，土著人民的生活方式和生计经常被视为非法或不符合保养政策，导致土著人民的传统生计遭到禁止，土著人民遭受逮捕、拘留和强迫迁离，在其他人权方面也遭到侵犯(同上, 第28段)。

61. 2018年7月3日，欧洲议会通过了一项关于包括掠夺土地在内的全球侵犯土著人民权利情况的决议，它谴责了对世界各地的土著人民权利和土地权维护者进行刑事定罪的事件一直发生，并呼吁所有国家，包括欧洲联盟及其成员国，通过适当调查和起诉，防止对土著人民人权维护者犯下的任何罪行不予追究的现象。

²² 美洲人权委员会，《美洲的土著妇女及其人权》(华盛顿特区，美洲人权委员会，2017年4月17日)。

²³ 土著问题常设论坛，“土著人权维护者”。可查阅：www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2016/08/Indigenous-Human-Rights-Defenders.pdf。

²⁴ 前线卫士，《停止杀戮》(都柏林，前线卫士，2018年)，第5页。

62. 土著人权维护者的处境问题继续在常设论坛的年度会议上提出。2018年，常设论坛提请注意世界各地报道的大量恐吓和报复行为，包括限制土著人民代表使其无法参加常设论坛届会的行为(E/2018/43-E/C.19/2018/11，第13段)。

63. 这一问题还引起了联合国系统的注意，安德鲁·吉尔摩被秘书长任命为主管人权事务的助理秘书长，负责带头在联合国系统内作出努力，制止针对所有与本组织就人权问题进行合作的人士的恐吓和报复行为。²⁵

64. 2018年4月，助理秘书长在论坛第十七届会议上发表讲话，强调了对土著人民，包括与联合国合作的土著人民进行恐吓和报复行为普遍存在。

七. 国家人权机构

65. 国家人权机构在国家一级适用《联合国土著人民权利宣言》等国际人权法方面发挥着重要的作用。发挥作用的方式多种多样，包括在调查和解决投诉的过程中适用国际法和国内法，利用《宣言》来解释如何在特定情况下适用国家立法，将《宣言》作为良好做法，依据《宣言》对国家立法提出建议，以及在编写国家行动计划时将《宣言》考虑在内。²⁶

66. 联合国人权事务高级专员办事处关于《联合国土著人民权利宣言》的国家人权机构手册，概述了《宣言》所载权利的法律性质，以及各国为确保充分实现土著人民的权利而担负的相关义务。

67. 国家人权机构积极参与常设论坛各届会议，进行发言、组织会边活动，并分享他们在土著人民权利方面的经验和工作。论坛建议各国人权机构促进土著人民的权利，监测《宣言》的执行情况，并确保将关于土著人民权利的国际标准转变为本国法律(E/2008/43-E/C.19/2008/13，第145段)。

68. 按照《宣言》的规定，许多国家人权机构都致力于促进和保护土著人民的权利。²⁷ 除承认风俗制度之外，各国人权机构还利用《宣言》作为监测土著人民人权状况的主要法律框架。

69. 例如，2013年，马来西亚人权委员会委托进行了一次关于土著人民土地权利的全国调查，并发布了一份有关于此的全面报告。委员会提出了重要建议，强调了《宣言》所载有关土著人民土地权利的自由、事先和知情同意。

70. 2014年，印度尼西亚全国人权委员会对侵犯土著人民土地权利的行为进行了第一次全国调查。委员会提出了多项建议，其中包括在确保透明度、参与度和问

²⁵ 国际人权服务社，“Ban Ki-moon appoints high-ranking official to combat reprisals against human rights defenders”，2016年10月4日。

²⁶ Brenda L.Gunn，“Engaging national human rights institutions in implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”，国际治理创新中心报告，第171号(加拿大，2018年4月)，第8页。

²⁷ 同上，第8-16页。

责制原则，包括自由、事先和知情同意的原则基础上，改进自然资源开发许可证制度。²⁸

71. 同样，尼泊尔全国人权委员会设立了集体权利部和性别平等及社会包容部。委员会已经就执行《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)提出了一些建议，并正在努力通过一项关于其执行情况的国家行动计划。²⁹

72. 新西兰人权委员会采取的一项关键行动是提高公众对《联合国土著人民权利宣言》的认识。2017年6月，委员会发表了一篇文章，阐述了执行确认《宣言》所载权利与在当地实现情况之间的差距。³⁰

73. 墨西哥全国人权委员会提及，其将《宣言》作为一种用于个人申诉建议的框架。例如，2018年2月27日，委员会就违反《宣言》所载的自由、事先和知情同意原则的情况，发表了一项关于莫雷洛斯州土著人民的建议。³¹

八. 冲突、和平与安全

74. 《联合国土著人民权利宣言》规定，土著人民享有作为独特民族，自由、和平、安全地生活的集体权利(第7条，第2款)。它还规定，不得在土著人民的领土上进行军事活动，除非是基于相关公共利益有理由这样做，或应有关的土著人民要求这样做。各国在使用土著人民的土地进行军事活动前，应通过适当程序，特别是通过其代表机构，与有关的土著人民进行有效协商(第30条)。

75. 2016年，常设论坛第十五届会议专门讨论了“土著人民：冲突、和平与解决冲突”这一主题。在该届会议上，论坛指出：

土著人民经常处于冲突局势当中，这些冲突主要与他们的土地、领土以及资源，或者公民、政治、文化、社会和经济权利有关。许多土著人至今依然面临贫穷、政治边缘化和系统性歧视，在暴力冲突中，他们往往是最脆弱群体之一。世界上几乎所有地区的土著人民都在流离失所，并受到其土地和领土上暴力活动的严重影响。在一些国家中，土著人民是冲突期间军队或准军事团体屠杀的受害者。……土著儿童有时被强行招募参加武装冲突，离开家园，失去了童年(E/2016/43-E/C.19/2016/11，第49段)。

²⁸ 企业与人权资源中心，“Indonesia: Human Rights Commission’s first national inquiry into abuses of indigenous peoples’ land rights”。

²⁹ Shankar Limbu, “UNDRIP impact on Asia: 10 years on”, 为筹备主题为“执行《联合国土著人民权利宣言》: 土著问题常设论坛和其他土著问题机制的作用(第42条)”的国际专家组会议编写的文件, 纽约, 2017年1月。

³⁰ 新西兰人权委员会, “开展更多工作, 将《联合国土著人民权利宣言》转化为亟需的行动”, 2017年6月1日。

³¹ 墨西哥全国人权委员会, 第3/2018号建议, 2018年2月27日。可查阅: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_003.pdf。

76. 经济及社会理事会与建设和平委员会一直在和平与发展议程框架内共同努力，特别是落实《2030年议程》的框架。例如，2017年6月，理事会和委员会就萨赫勒局势举行了联席会议，并于2018年就议题“气候变化和挑战与萨赫勒建设和平和保持和平之间的联系”举行了联席会议。这些问题对土著人民而言具有重要意义，常设论坛主席承诺，论坛将继续致力于和平与发展之间的联系，以支持理事会在这一领域的工作。

77. 《宣言》承认，土著人民有权确定和制定行使其发展权的优先重点和战略(第23条)。土著人民掌管其土地、领土和资源是确保其发展以及预防和避免冲突的根本。

78. 土著人民在常设论坛年度会议上提出了该问题，他们直接或间接地受到了在其土地和领土内或周围发生的冲突的影响。

79. 尽管已经采取了一些措施来提高对这一问题的关注程度，但是大多数地区的当地局势仍然令人严重关切。常设论坛将继续应对冲突、和平与安全问题，以便加强和促进土著人民与各国之间的对话和协同行动，在联合国系统的支持下，找到持久的解决办法。

九. 土著人民与工商企业

80. 从历史上看，私营和国有企业为促进发展和创造财富，都参与了对自然资源的开采和利用，由此导致必须开拓新的领土，包括土著人民的领土。

81. 一般的工商企业尤其是采掘业，常常会对土著人民的权利和发展造成不利影响。在大多数情况下，在开发此类项目时没有同土著人民进行充分协商。矿产、石油和天然气开采等采掘业的情况尤为如此。

82. 采掘业项目往往会对土著人民的权利和福祉造成严重影响，从而导致土著人民的自决权、土地权、领土和资源权、健康权、文化权、食物和饮水权等权利遭到侵犯，还造成流离失所以及对最基本的公民和政治权利的侵犯，例如任意逮捕和拘留、酷刑、强迫失踪和杀戮。³²在某些情况下，这些指控的侵害行为是由与工商企业、警察或军队相关的安全部队所为。

83. 妇女和女童往往特别容易受到采掘业的影响，在某些情况下，她们丧失生计，遭受暴力，还要经受对其健康和福祉造成的影响。³³例如，采矿和钻探营地往往会吸引大量男性居多的工人，在很多情况下，会导致性犯罪、性交易和暴力侵害妇女行为的发生。³⁴

84. 土著人民有时会参加工商企业在其领土内进行活动相关的协商进程，在某些情况下，还会与企业签订协议。在这种情况下，必须向土著人民提供一切关于该项目对社会和环境造成何种影响的必要信息。然而，事实并非总是如此。

³² 《采掘业与土著人民国际会议宣言》，马尼拉，2009年3月23-25日。

³³ 关于采掘业、土著人民权利和企业社会责任的国际专家组会议的报告，第8段。

³⁴ Rebecca Adamson, “Vulnerabilities of women in extractive industries”, 《印度妇女与社会变革杂志》，第2卷，第1期(2017年6月)，第24页。

85. 联合国系统一直在工商企业与人权问题的交叉方面广泛开展工作。2011年6月16日，人权理事会核可了工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则(A/HRC/17/31)，该指导原则力求为预防和应对与商业活动相关的不利人权影响的风险提供一个权威性的全球标准。

86. 联合国一些机制已着手处理工商企业对土著人民权利的影响问题，包括常设论坛、³⁵ 土著人民权利专家机制(见A/HRC/21/55)、土著人民权利问题特别报告员(见A/HRC/24/41)和其他联合国条约机构。³⁶

87. 联合国全球契约是工商企业基于人权、劳工、环境和反腐败领域原则的框架，它就《联合国土著人民权利宣言》编写了一份企业参考指南。

88. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组编写了两份关于公司和土著人民的报告(A/68/279和A/71/291)。A/68/279号文件所载报告特别具有现实意义，因为其探讨了在通过《工商企业与人权指导原则》处理工商企业相关活动对土著人民权利的不利影响方面所面临的挑战。

89. 土著人民权利问题特别报告员指出，在土著人民领土之内，采掘项目的一般性规则是必须得到土著人民的自由、事先和知情同意。如果采掘活动对土著人民产生其他影响(在其领土之外)，根据这些活动的性质及其对土著人民行使权利的潜在影响，可能也需要征得土著人民的同意(A/HRC/24/41，第27-28段)。2018年，土著人民权利专家机制编写了一份关于自由、事先和知情同意的重要报告(A/HRC/39/62)，其中讨论了自由、事先和知情同意的范围和运作，审查了自由、事先和知情同意的做法，并提出了关于土著人民与自由、事先和知情同意的第11号建议。

90. 在应对工商企业对土著人民的影响方面仍然面临许多挑战。土著人民充分和有效地参与影响到他们的决策进程，以及充分承认和完全适用《联合国土著人民权利宣言》第32条所载的规定，即土著人民有权确定和制定开发或利用其土地或领土和其他资源的优先重点和战略，这些都是有待许多国家去解决的问题。

³⁵ 见 E/C.19/2011/12、E/C.19/2012/3、E/C.19/2013/11、E/C.19/2013/16 和 E/C.19/2013/20；以及 Pavel Sulyandziga，《关于公司和土著人民的报告》，为常设论坛第九届会议所编写的文件，纽约，2010年4月19-30日。

³⁶ 经济、社会及文化权利委员会，关于强迫驱逐的第7(1997)号一般性意见，第10段，和关于水权的第15(2002)号一般性意见，第7和第16段；儿童权利委员会，关于土著儿童及其在《儿童权利公约》下的权利的第11(2009)号一般性意见，第16段，和关于商业部门对儿童权利影响的国家义务的第16(2013)号一般性意见。