



人权理事会  
第三十六会议  
2017年9月11日至29日  
议程项目3和5

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

工商活动中的良好做法和挑战，包括歧视问题、以及土著人  
民，特别是土著妇女和残疾人在获取金融服务方面的良好做  
法和挑战

土著人民权利专家机制的研究报告

内容提要

根据人权理事会第 33/13 号决议的请求，土著人民权利专家机制开展了本项研究。在本研究报告中，专家机制建议以立足于人权的方式理解土著人民的工商活动和获取金融服务问题，并提出这一领域一些令人鼓舞的做法和存在的挑战。专家机制关于土著人民工商活动和获取金融服务的第 10 号咨询意见，载于附件。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 以立足于人权的方式理解土著人民的工商活动.....	3
A. 将土著人民的工商活动和土著人民获取金融服务置于人权框架中.....	3
B. 土著人民以立足于权利的方式对待工商活动.....	5
C. 公正看待土著人民的工商活动和经济对国家发展作出的贡献.....	9
三. 做法.....	10
A. 国家.....	10
B. 土著人民.....	13
C. 金融机构.....	16
四. 挑战.....	17
A. 对土著人民的经营能力持有的偏见难以消除.....	17
B. 土地权和资源权缺乏法律保护.....	17
C. 企业缺乏包容性的土著治理和领导.....	18
D. 土著妇女、青年及残疾人面临的挑战.....	19
附件.....	21

## 一. 导言

1. 人权理事会第 33/13 号决议请土著人民权利专家机制编写一份关于工商活动中的良好做法和挑战，包括歧视问题、以及土著人民，特别是土著妇女和残疾人在获取金融服务方面的良好做法和挑战的研究报告，并将报告提交理事会第三十六届会议。
2. 专家机制请各国，土著人民、国家人权机构和其他利害关系方为这项研究提供资料。各方提供的资料在征得允许的前提下，被张贴在专家机制网站。本研究还得益于在土著人民创业方面的良好做法和挑战专家研讨会上作的发言。这次研讨会于 2017 年 3 月 6 日至 7 日在美利坚合众国博尔德举行，举办方为联合国人权事务高级专员办事处和科罗拉多大学法学院。

## 二. 以立足于人权的方式理解土著人民的工商活动

### A. 将土著人民的工商活动和土著人民获取金融服务置于人权框架中

3. 土著人民有着独特的经济体系，包括传统的谋生方式和生产、销售及分配货物或服务的方式，以及赢利、节约和可持续利用资源的理念等。这些经济体系因以往数百年的不公正，尤其是对土地、领土和资源的剥夺而受到影响。这种剥夺，加上对土著人民的生活方式、谋生方式和知识体系持有的隐含的偏见，损害了土著人民的经营潜力。
4. 土著人民长期处于经济边缘化境地，这种状况持续至今，他们往往在获取金融服务或自己创办和经营企业方面遭受歧视。土著妇女、土著残疾人和土著青年人面临多种障碍，他们尤其因歧视而受到影响。
5. 《联合国土著人民权利宣言》和其他一些国际人权文书作为恢复性框架，对权利实行保障，设法纠正土著人民以往遭受的不公正。《宣言》第 3 条规定，土著人民有权自由谋求自身的经济、社会和文化发展，这项权利是土著人民自决权的一个不可或缺的组成部分。《宣言》第 23 条规定，土著人民享有发展权，包括有权确定和制定经济优先事项、战略和方案。这些规定构成土著人享有的以下权利的基础，即他们有权发挥经营潜力，从事工商活动(这是他们的自决权的一个不可或缺的组成部分)，并且在自身社区发展或维持可持续经济，同时根据自身意愿参与本国和区域市场。
6. 《宣言》强调土著人民获取金融服务所具有的重大意义，这种获取有助于纠正以往的不公正和歧视。关于自决的第 4 条指出，土著人民需要资金，以实现自行决定的发展。另外，第 39 条规定了土著人民获得资金和技术援助的权利。这种援助应当顾及文化特性，而且不应当导致与国家、市场或金融机构的从属关系的形成。
7. 为处理土著人民的经济边缘化问题，《宣言》第 21 条和 22 条专门规定，应当关注土著妇女、青年和残疾人的权利。许多土著人民因经济上的强迫同化政策而受害，这些政策使他们的工作条件具有歧视性而且缺乏保障。土著青年人面临尤其大的压力，他们往往离开社区到城市寻找工作。土著妇女面临着类似的困难，她们既要在家中从事无偿劳动，又要在劳动力市场从事有偿工作。

8. 国际劳工组织(劳工组织)1958年《歧视(就业及职业)公约》(第111号)是一项已经获得广泛批准的国际文书,它以经济机会均等这项人权原则为基础。在解释这项公约时,劳工组织《公约》和《建议书》的适用问题专家委员会重申,土著人民的传统职业在处理其经济边缘化问题方面发挥着关键作用。委员会同时强调,土著人民为了能够从事传统职业,有必要获取土地和资源。<sup>1</sup>劳工组织认为,“劳动力市场实行歧视,不让土著群体成员从事工作,或者损害他们发展市场能力的机会,会使他们难以找到高品位的工作”。<sup>2</sup>

9. 劳工组织1989年《土著和部落人民公约》(第169号)第23条,对保护、尊重和促进土著人民的传统经济的国际义务作了类似规定。该条规定,“有关民族的农村和社区工业,及其自然经济和传统谋生活动,例如狩猎、捕鱼、器具捕兽和采集,均应被视作保留这些民族的文化并使其经济得以自主发展的重要因素”。

10. 经济自决权,包括通过对自然资源实行控制行使这项权利,也在1986年《联合国发展权宣言》第1条中得到了规定。

11. 土著人民支配经济体系的权利,是一项起促进作用的权利,有助于其他权利的享有和行使。土著人民权利问题前特别报告员詹姆斯·安纳亚在2013年提交的关于采掘业与土著人民的报告中,得出结论认为,在土著人民自由选择发展自己的资源开采企业,并有足够的能力和内部管理机构加以支持的情况下,自决权和相关权利的享有可得到加强(见A/HRC/24/41,第11段)。

12. 联合国关于工商企业与人权的《“保护、尊重和补救”框架》重申,工商企业可有助于落实人权,包括落实遭受最严重歧视者的权利。工商企业具有强大的力量,能够实现经济增长,减轻贫困,增加对法治的需要,从而有助于广泛的人权的落实(见A/HRC/8/5,第2段)。

13. 但是,上述框架没有特别关注剥夺土地和自然资源对土著人民从事工商活动、成为包容式增长的行为者的能力造成的不利影响。这种框架也没有述及可从土著人民的传统经济模式中吸取的潜在教益,数百年来,这些模式使土著人民得以有效地兼顾经济、社会、文化及环境目标。

14. 《可持续发展目标》也为包括土著人民在内的进一步落在后面的人确立了工商活动、人权及无歧视生活条件之间的联系。对关于减轻收入方面的不平等状况的目标10,应作广义理解,理解为包括土著人民的传统经济创造的收入。这些经济作为收入来源,应当得到平等保护、尊重和促进。关于促进持久、包容和可持续经济增长,促进充分和生产性就业及人人获得体面工作的目标8,也极为重要。土著工商活动在推动实现创造就业机会和确保可持续生计目标方面,发挥着重要作用。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 见委员会向柬埔寨发出的直接询问。可查阅 [www.ilo.ch/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:3254923](http://www.ilo.ch/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3254923)。

<sup>2</sup> ILO Leaflet No. 5 on discrimination in employment and occupation, p. 1. 可查阅: <http://pro169.org/res/materials/en/discrimination/Leaflet%20on%20Discrimination%20in%20Employment%20&%20Occupation.pdf>。

<sup>3</sup> 见新西兰人权委员会提交的资料。

15. 《生物多样性公约》也认识到土著传统知识、习惯上可持续利用生物资源及此种利用可能产生的大量益处之间的联系。第 8 条(j)款规定, 国家应当尊重、保护和维持土著和地方社区的知识、创新和做法, 在此种知识的拥有者认可和参与的情况下促进这些知识、创新和做法的广泛应用, 并鼓励公平分享此种知识、创新和做法的利用产生的益处。传统知识问题贯穿全球环境问题所涉诸多领域, 包括生物多样性保护, 自然资源管理, 企业发展、遗传资源利用以及气候变化等。

16. 《巴黎协定》认识到土著人民的传统知识在应对气候变化方面的作用(第 7 条第(5)款), 并提醒各国在采取行动应对气候变化时, 尊重、促进并考虑到人权义务(序言)。因此, 土著人民在与气候变化相关的工商活动、供资和金融服务方面, 自然有着利害关系。

## B. 土著人民以立足于权利的方式对待工商活动

17. 土著人民的经济体系包含多项旨在实现自主发展的活动。这些活动传统上主要是为了维持生计, 包括小规模农业、狩猎、采集、动物饲养, 以及编制、木工、锻造等手工艺活动。<sup>4</sup> 本节对土著人民的经济和工商活动进行解构, 以便了解使这些经济和活动变得十分独特, 并使其得以延续的人权特点。

### 1. 土著人民的工商活动可保障他们享有过上体面生活的权利

18. 从经济上对土著人民进行补救和赋权, 以及从事经济活动的相应权利, 本身并不是目的, 而是一种手段, 有利于土著人民如《联合国土著人民权利宣言》(第 15 条)所规定的那样, 实现维护其文化、传统、历史和愿望的尊严和多样性的权利。

19. 《宣言》(第 20 条)规定, 土著人民有权保持和发展其制度和机构, 有权稳妥地采用自身谋生和发展手段, 有权自由从事他们所有传统活动和其他经济活动。该条还规定, 被剥夺谋生和发展手段的土著人民有权获得公正和公平的补偿(第 20 条)。

20. 《宣言》还要求各国处理偏见, 消除歧视, 并促进土著人民与社会所有其他阶层之间的宽容、了解和良好关系(第 15 条)。这适用于认为土著人民对土地和资源的使用、拥有和占有属于浪费, 而且经济上毫无价值的偏见。

21. 劳工组织《土著和部落人民公约》第二条规定对土著人民进行经济扶持, 以便恢复对其文化、习俗、传统及制度的尊重。为此, 国家须采取措施, “在尊重其社会文化特点、习俗与传统以及他们的制度的同时, 促进这些民族的社会、经济和文化权利的充分实现……以符合其愿望和生活方式的做法, 帮助有关民族的成员消除土著与国家社会中其他成员之间可能存在的社会经济差距”。

<sup>4</sup> Jannie Lasimbang, “Indigenous peoples and local economic development”, *Global Thinking for Local Development*, vol. 5 (2008). 可查阅: Available from <http://pro169.org/res/materials/en/development/IPs%20and%20Local%20Economic%20Development.pdf>。

22. 总的来说，土著人民的经济活动不仅旨在创造财富，而且还旨在加强土著文化，重建社区自尊，消除歧视造成的系统性障碍，保护土著人民的土地和自然资源，恢复其在经济事务中的地位，并成为自主发展方面的关键行为者。

23. 土著人民的经济多种多样，但这些经济都极为重视对社区的社会和经济回报。从土著人民对企业的理解来看，衡量企业成功与否的标准，不一定是企业赚取了多少利润，而是它能给家庭和社区提供的益处。

24. 土著的公司社会责任概念似乎以人权为基础，而且似乎有别于占主导地位的公司社会责任模式，这种模式重视慈善，不受有约束力的规范制约，而且注重公司公共形象。土著工商活动或经济活动通常被视为一项管理土著人民的土地和自然资源的广泛的治理战略的组成部分，而且包括就经济活动开展的方式和程度确定内部协议，以避免对共同的生活方式造成严重影响。<sup>5</sup> 正如曾任专家机制成员的 Jannie Lasimbang 指出的，“任何土著经济体系都是一个连接和管理着土著人民的生活的经济和社会整体的组成部分。社会责任和互惠根植于土著社会体系内部的行为规范中”。<sup>6</sup> 以全球化为导向的主流经营模式(这种模式往往因缺乏社会层面而受到批评<sup>7</sup>)可从土著人民对企业的理解中受到启发，这些企业以社区价值观和人权原则为基础。

## 2. 土著人民的工商活动可保障土著人民拥有土地、领土和资源的权利

25. 土著人民的活动，包括经济活动，构成他们对土地和资源的权利的核心基础。他们拥有这些土地和资源，不仅是为他们自己，也是为了后代。自远古以来对土地、领土和资源的使用和占有，构成土著人民对特定领土拥有权利和主张的主要证据，一些法庭的裁决便证明了这一点。《宣言》第 26 条规定，对土地的权利源自传统上的使用和占有，包括为经济目的使用和占有土地。

26. 区域人权机制重申，土著人民在其土地和领土上的经济活动，包括利用和保护这些土地和领土上的资源，构成土著人民的土地权的组成部分。例如，美洲人权法院在 Saramaka 案件中得出结论认为：

如果使用和拥有领土的权利与地面和地下的自然资源之间没有联系，那么，这项权利对于土著和部落群体来说将变得毫无意义……需要加以保护的，恰恰是领土与对实际和文化生存来说必不可少的自然资源之间的这种联系(Saramaka 人诉苏里南，第 122 段)。

27. 非洲人权和人民权利委员会得出了类似结论，表示，Endorois 土著人民对祖传土地和资源拥有的权利，包括从事经济活动以创造收入的权利：

<sup>5</sup> 例如，见巴西提供的以下倡议：Plano de Gestão do Território Indígena do Xingu (2016), Governança e Bem Viver Indígena: Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas do Alto e Médio Rio Negro, and Plano de Gestão da Terra Indígena Mamoadate。

<sup>6</sup> Jannie Lasimbang, “Indigenous peoples and local economic development”, p. 43.

<sup>7</sup> 见 John Ruggie, “Keynote address: United Nations Forum on Business and Human Rights” (14 November 2016)。可查阅：[www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession5/Statements/JohnRuggie.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession5/Statements/JohnRuggie.pdf)。

非洲委员会认为，Endorois 文化、宗教和传统生活方式与其祖传土地 (Bogoria 湖和周围地区) 紧密联系在一起。委员会认定，Bogoria 湖和 Monchongoi 森林对于 Endorois 人的生活方式来说至关重要，如果无法使用和拥有祖传土地、Endorois 人就无法充分行使文化和宗教权利，就会觉得与其土地和祖先分离(Endorois 人福利理事会诉肯尼亚，第 156 段)。

28. 在亚洲、非洲和拉丁美洲部分地区，甚至在一些发达国家，与谋生为主的经济模式在许多土著人社区中仍然十分普遍。在欧洲部分地区、北美、澳大利亚和新西兰、土著人民的经济活动正在扩张。正如前土著人民的权利问题特别报告员所说的，“土著民族或部落拥有和经营公司，从事石油和天然气生产、管理电力资产或投资于替代能源”(见 A/HRC/24/41，第 10 段)。

29. 以上例子证明，土著人民对土地或资源的权利受法律保护的程度与各自选择的经济模式之间存在关联。一方面，在对土地和资源的权利受到较好的保护的國家，土著人民往往能够以更加自主的方式从事经济和经营活动，对新型经营模式或伙伴关系也会持更加开放的程度。对土著土地权利的保护并不一定，或者往往并不意味着“私有化”，因为这会导致土地和资源的进一步丧失。确切地说，必须依照土著传统和规范对土著土地和资源实行保护，对于土著权利受到侵犯或侵害的情形，应当采用国内补救机制。

30. 另一方面，在土著对土地或资源的权利没有受到保护的國家，土著群体往往不太愿意采用新型经营模式，因为他们担心，这些经营模式会使他们更加远离土地和资源。因而，对土著土地和资源的法律保护的缺乏，会对土著群体的经营方式造成限制。

### 3. 土著人民的经营有利于使土著人民更好地享有文化权利、语言权利和传统知识权利

31. 《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条对属于种族、宗教或语言少数群体的人享有自身文化的权利实行保护。人权事务委员会在关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)中表示，对土著人民来说，享有某种化的权利可构成一种生活方式，这种生活方式与领土和对资源的使用密切相关(第 3.2 段)。

32. 《宣言》第 31 条规定保护有经济潜力的文化和与传统知识相关的活动，这两者包括人类和遗传资源、种子、医药、关于动植物群特性的知识、口述传统、文学作品、设计、体育和传统游戏、视觉和表演艺术。

33. 专家机制关于语言和文化在促进和保护土著人民的权利和特性方面的作用问题的研究报告重申，文化、土地权利和自决这三者之间存在着联系。这份研究报告还强调语言对于土著人民以传统知识为基础的经济活动的作用(见 A/HRC/21/53，第 23 和 25 段)。

34. 由于对土著人牵头从事创业活动的重要性的认识日益加强，越来越多地土著企业得到创办，从而使土著人民能够重新获得在工商界的地位和空间，并提倡采用土著生产方式。例如，Symbiosis(哥斯达黎加的一家时装公司)把传统艺术形式与创新营销方式相结合，以吸引全球市场。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Alancay Morales, 在土著人民创业方面的良好做法和挑战专家研讨会上的发言。

35. 文化构成土著社区社会基础结构的基础，并且在作出集体决定的情况，有助于为企业发展奠定基础。文化还能够提供多种不同的经营机会，特别是在艺术和旅游领域(音乐和舞蹈、艺术和手工艺以及传统食品行业)，可以利用这些机会满足土著人民的需要。

36. 但是，土著传统知识体系容易被商品化，并作为私人知识产权而被拥有和交易。例如，基于传统知识的遗传资源和源自生物多样性丰富的生态系统的产品被盗用，而土著人民因此获得的直接益处极少。例如，南非桑族人对一些制药公司使用他们掌握的关于一种叫做 *Hoodia* 植物的传统知识(几百年来，种植物被桑族人用来阻止饥饿感)生产药品，包括生产减肥药品的做法提出异议。<sup>9</sup> 一个积极的例子是，多民族玻利维亚国设置了一个土著社区手工艺品和纺织品集体商标注册。

37. 西方的制度重视个人知识产权，而土著人民的传统知识则往往由集体创造，为集体所拥有，以口头方式传承，并以惯例法律加以监管，这种法律规定(对传统知识)进行妥善管理，以造福社区和后代。正如专家机制先前所强调的那样，现有国际机制在保护土著传统知识产权方面做得非常不够，因为这些机制注重保护个人权利而不是集体权利(见 A/HRC/30/53, 第 58 段)。《生物多样性公约关于获取遗传资源以及公正公平分享利用遗传资源所产生惠益的名古屋议定书》涉及与遗传资源相关的传统知识问题，并规定公正、公平地分享益处。但是，进一步加强土著之时体系，可有助于降低文化上盗用的可能性，并确保任何基于文化的经营机会都能造福土著人民。

#### 4. 事先、自由和知情同意有助于土著人民从事安全、可行、具有包容性的工商活动

38. 《宣言》规定了一套权利，这些权利应当使土著人民能够在其土地上以安全、可行的方式从事工商活动。为此，第 29 条规定保护土著人民的土地、领土和资源的环境和生产能力。该条款明确规定，在未事先征得土著人民自由和知情同意的情况下，不得在其土地上存放或处置危险材料。第 32 条强调事先、自由和知情同意在开发、利用或开采矿物资源、水资源和其他资源方面发挥的特殊作用。

39. 多个人权专家和机制，包括专家机制和土著人权利问题特别报告员，都对事先、自由和知情同意原则作了阐述。<sup>10</sup> 即便在土著人民在其土地上自行开采资源的情形中，事先、自由和知情同意也仍然至关重要，可确保社区各阶层，包括土著妇女、土著青年和土著残疾人等，进行切实参与。因此，事先、自由和知情同意可增强土著人民的经营模式的包容性。

40. 土著人民以立足于权利的方式对待工商活动，起着双重作用。一方面，土著人民的工商活动有助于要求恢复土著人民的权利；另一方面，工商活动有助于土著人民(包括社区内部特定的社会群体，特别是土著妇女、土著青年和土著残疾人)更好地享有权利。

<sup>9</sup> 关于这一案件，详见 [www.wipo.int/export/sites/www/academy/en/about/global\\_network/educational\\_materials/cs1\\_hoodia.pdf](http://www.wipo.int/export/sites/www/academy/en/about/global_network/educational_materials/cs1_hoodia.pdf)。

<sup>10</sup> 例如，见 A/HRC/18/42、A/HRC/21/55 和 A/HRC/24/41。



### C. 公正看待土著人民的工商活动和经济对国家发展作出的贡献

41. 《宣言》以平等为基础，旨在处理影响到土著人民的结构性歧视，包括不承认土著人民对整个国民经济和社会作出的贡献这一问题。为此，《宣言》序言部分重申，所有民族都对文明和文化的多样性和丰富性作出贡献，并认识到尊重土著知识、文化和传统习惯有助于实现可持续和公平发展。

42. 土著人民遭受的歧视的一个主要方面，是这样一种成见，即认为土著人民是发展的障碍，或认为，土著人民的活动并不有助于他们所在国家的经济发展。土著人民的经济模式往往被认为浪费资源，注定会消失，而且“阻碍发展”。

43. 上述成见依据的是一些错误观念，这些观念过去曾经而且现在仍然被用来为剥夺土地和经济边缘化提供理由。这些观念否定平等和人的尊严等人权原则，而《宣言》则维护这些原则，申明：凡是基于或源于民族或种族、宗教、族裔或文化差异，鼓吹民族或个人优越的学说、政策和做法，都具有种族主义性质，在科学上是错误的，在法律上无效，道德上应受谴责，而且从社会角度来说是不公正的(序言)。

44. 事实上，土著工商活动和传统生计在国民经济中发挥着日益重要的作用。在加拿大，土著企业每年为经济贡献 120 亿加元。<sup>11</sup> 在美国，在五年时间里，土著企业对国民经济的贡献超过 344 亿美元。<sup>12</sup> 在新西兰，毛利人经济价值约为 400 亿新西兰元，相当于新西兰国内生产总值(GDP)的 5.6%。<sup>13</sup> 不过，在其他国家，评估土著人民对国民经济的贡献的数据资料甚少。例如，马赛文化图片对肯尼亚国民经济的贡献巨大，马赛人图像被广泛作为国家象征，包括被肯尼亚国家航空公司和旅游业采用。在这个例子和其他例子中，土著人民对国民经济的贡献依然不为人所知，这会助长人们对土著人民的产业、经济和文化的偏见。

45. 从全球来看，据估计，世界肉类产品有 10% 来自畜牧业。<sup>14</sup> 在撒哈拉以南非洲，畜牧业(从业者往往是土著居民)在 GDP 中占相当大的比例。例如，畜牧业占尼日尔的农业 GDP 的 84%，占苏丹的 GDP 的 80%，占肯尼亚的 GDP 的 50%。在埃塞俄比亚，从外贸来看，畜牧制革业在表现最佳行业中排名第二。<sup>15</sup> 2010 年《非洲联盟非洲畜牧业政策框架：保障、保护和改善牧区生活、生计和权利》，旨在使畜牧业对本国、区域和整个非洲大陆经济作出更大的贡献。

46. 土著经济模式正在日益受到重视，因为这些模式提供了已经实践证明的可持续发展的例子。土著人民同自然环境有着强烈的联系，这是他们得以生存的原因之一。而且许多土著人民都善于察觉全球变暖的预警信号和环境变化的其他迹

<sup>11</sup> 见 Bert Archer, “The first Indigenous business incubator is coming to Toronto” Novae (2 February 2017)。可查阅：<https://novae.ca/en/2017/02/the-first-indigenous-business-incubator-is-coming-to-toronto/>。

<sup>12</sup> 见 United States Census Bureau Public Information Office, “Facts for Features: American Indian and Alaska Native Heritage Month: November 2012” (Washington D.C., 25 Oct. 2012)。

<sup>13</sup> 见 Te Puni Kōkiri, Māori Economy Report 2013 (2015)。

<sup>14</sup> 见 *State of the World's Indigenous Peoples* (United Nations publication, Sales No. 09.VI.13)。

<sup>15</sup> 同前。

象。为了地球的未来，国家政策和行动应当认识到土著经济和经营模式在提倡可持续发展做法方面发挥的重要作用。

### 三. 做法

47. 各个设法处理对土著人民的经济活动或工商活动的歧视问题的行为者，包括土著人民本身，都采取了一些令人鼓舞的做法。

#### A. 国家

48. 如《宣言》第 21 条规定的那样，国家在向土著人民的经济活动提供支持方面承担着主要责任。国家正以不同方式处理对土著人民的工商活动或经济活动的歧视问题，下文概述其中的一些事例。

##### 1. 通过承认和保护对土地和资源拥有的权利，处理对土著人民的工商活动的歧视问题

49. 为土著人民的经济发展提供支持的立法有：新西兰 2004 年《毛利人渔业法》和 1971 年《阿拉斯加土著居民理赔法》。这些法令表明，在现代颁布立法，纠正以往的剥夺做法并非易事。例如，尽管《阿拉斯加土著居民理赔法》通过支付大量款项和赋予某些土地的所有权，“解决了”阿拉斯加土著居民的大量土地权要求，但该法令仍遭到批评。因为它将西方公司模式强加给了传统的阿拉斯加土著社区，为外来者广泛开发自然资源创造了条件；还因为该法令没有尊重土著居民的领土管辖权，造成的结果好坏参半，包括就土著自治权和其他事项进行的数十年的诉讼。迄今为止，在阿拉斯加许多土著居民当中，贫困率、家庭暴力发生率、自杀率仍然很高，这些居民还面临其他社会问题，其中一些问题因为这项法令的管辖方面的遗留问题而变得更加严重。但是，如用多项标准衡量，一些阿拉斯加土著公司属于成功的公司。例如，NANA 是《阿拉斯加土著居民理赔法》设立的 13 家区域公司中的一家公司，该公司有一个业务部门和一些子公司，在世界各地雇用了 15,000 多人，2015 年的年收入额为 16 亿美元。<sup>16</sup> NANA 公司还在活动中强调土著价值观，包括合作、家庭、灵性、狩猎等，统称为“*Iñupiat Iilitquisat*”。<sup>17</sup>

50. Moana New Zealand 公司是另一个与立法改革相关的值得提及的工商举措。它是一个毛利人渔业公司，在《威坦哲条约》解决了毛利人海洋资源权利要求之后成立。这些立法解决安排可追溯到 1989 年。这些解决安排也遭遇批评和诉讼，有争议的问题是：政府是否真正根据土著治理规范征求了毛利人的意见。但

<sup>16</sup> 见 [www.nana.com/regional/about-us/nana-faq/](http://www.nana.com/regional/about-us/nana-faq/)。

<sup>17</sup> 见 <http://nana.com/regional/about-us/mission/values/>。

是，到 2007 年，新西兰大约 40% 的海产业为毛利人所拥有。<sup>18</sup> 这些例子和其他一些例子证明：承认土著人民拥有土地和资源的权利的做法有着经济潜力；在这些措施中，确保切实参与、协商和同意并非易事；有必要在当代工商实践中保护土著文化价值观和治理结构。<sup>19</sup> Joseph Kalt 和 Stephen Cornell 将此成为土著经济发展中的“文化匹配”现象，指出，自决、切实有效的制度和内部合法性是土著社区成功开展工商活动的临界指标。<sup>20</sup>

51. 非洲联盟的《非洲畜牧业政策框架》强调，“畜牧业发展必须超出单一部门的技术做法的范围，必须接受土著知识，可持续自然资源管理创新办法，有效治理，以及使牧民生计进一步与扩大市场范围相结合”。<sup>21</sup> 这个框架还提到了非洲的一些良好做法，包括中非共和国政府承认牧民对国民经济的重要性，“随后为牧区分配土地，并为牧区提供恰当的兽医服务”。<sup>22</sup>

52. 在拉丁美洲，土地的承认和划分取得了进展，但需要进一步保护，包括通过执行土著领土管理规划。国家在影响到土著人民的土地和权利的措施方面征求意见和寻求同意的义务，对土著人民的土地权利和人权保护来说仍然是一项重大挑战。在巴西，在进行全国协商之后，于 2012 年制定了一项《土著地区领土和环境管理国家政策》，以便提供切实措施，确保土著人民在土地划分之后充分拥有土地。<sup>23</sup> 迄今为止，执行这项政策的主要目的，是鼓励土著社区制定自身的土地管理规划。这些规划有助于更好地确定和重申领土和自然资源使用方面的土著治理能力、经济活动和传统知识及文化关切。但这些规划因预算削减而受到限制。不过，如果不辅以土地划分工作(这项工作仍然有待开展)方面的进展，那么上述政策就无法视为一项完整的政策。

## 2. 通过采取积极的差别待遇措施促进土著人民的工商活动

53. 这些国家采用税收激励手段鼓励土著人民独立开展或以合作方式开展工商活动。例如，许多印第安人领土上的个人和企业某些税种上部分免税。在许多情形中，免税源自对土著民族或早先的条约解决安排的承认。在这种情况下，土著政府可以执行自身税收制度，包括征收销售税、这种制度可适用于土著地区的

<sup>18</sup> 见 Melanie Durette, “Indigenous property rights in commercial fisheries: Canada, New Zealand and Australia compared”, Centre for Aboriginal Economic Policy Research (CAEPR) Working Paper No. 42/2008 (Canberra, CAEPR, 2007)。还见 Erin McKenzie, “Aotearoa Fisheries rebrands to Moana New Zealand to deliver premium Kiwi seafood to the world”, Idealog, 15 July 2016。可查阅：<http://idealog.co.nz/venture/2016/07/aotearoa-fisheries-rebrands-moana-new-zealand-deliver-premium-kiwi-seafood-world>。

<sup>19</sup> Urbis, *Enabling Prosperity: success factors in Indigenous economic development* (Sydney, Westpac, 2014)。

<sup>20</sup> 见 <http://hpaied.org/publications/sovereignty-and-nation-building-development-challenge-indian-country-today> or <http://hpaied.org/about/overview>。

<sup>21</sup> African Union, *Policy Framework for Pastoralism in Africa: Securing, Protecting and Improving the Lives, Livelihoods and Rights of Pastoralist Communities*, p. 3.

<sup>22</sup> 同上，p.15。

<sup>23</sup> GIZ, “Protection and Sustainable Management of Indigenous Areas in the Amazon” (2014)。可查阅：[www.giz.de/en/worldwide/12525.html/](http://www.giz.de/en/worldwide/12525.html/)。

土著企业和某些非土著企业。这使一些否则不会开展的工商活动得到开展。<sup>24</sup> 同样,《加拿大第一部落财政和统计资料管理法》规定,第一部落享有征税权。通过实行这项法规之下的税收制度,第一部落能够更好地促进经济增长并利用商业关系。<sup>25</sup> Whitecap dakota 第一部落是一个较小的群体,获取资本的机会有限。根据这项法规,这个群体能够征收燃料、卷烟和酒精制品的货物和服务税,以便筹集基础设施和满足其他需要所需资金。<sup>26</sup>

54. 在贸易协定中作出例外规定,以便为土著人民提供更为有利的条件,是国家为土著人民工商活动提供支持的又一种途径。《威坦哲条约》的例外规定便是这方面的一个例子。条约规定,新西兰政府“可以灵活掌握,执行有利于毛利人的国内政策,同时无须向海外实体提供同等待遇”。<sup>27</sup> 不过,正如土著人民权利问题特别报告员最近记录的那样(见 A/HRC/33/42),总的来说,贸易协定仍在引起人们对于土著人民权利的关切。

55. 国家还在采取措施,便利土著人民获取信贷和其他金融服务。由于歧视、地理位置偏远或其他因素,土著人民在这方面往往面临困难。例如,澳大利亚设立了一个法定机构,澳大利亚土著工商局。这个机构向无法从主流银行机构获取资金的土著工商界人士提供赠款和贷款。除了采取其他举措以外,这个机构代为制定一套《土著投资原则》提供支持。这套原则为澳大利亚土著人、土著组织和社区提供指南,以使其增强经济复原力,并有力、积极地参与澳大利亚经济。<sup>28</sup>

56. 在马来西亚,代理银行业务使得偏远地区的消费者能够通过由第三方代理人经营的特许金融机构,如零售店或邮局等,获取金融服务。自 2012 年开始实行这一办法以来,已经在全国各地设立了大约 8,000 家代理银行。<sup>29</sup>

57. 在墨西哥,土著人民发展委员会通过《改善土著社区生产和提高土著社区生产率方案》,为开展和改善生产活动提供支持。目的是通过土著社区或企业,推动加强土著人民的生产项目和旅游项目,以便增加收入,促进男女平等。<sup>30</sup>

58. 其他支持土著工商活动的举措,包括现金转拨,以及为土著活动提供经济激励等。这些国家正在利用购买力,建立土著产品市场。其中一些支持土著人民创业的举措,已经在俄罗斯联邦得到采取。在地区一级,相关举措包括于 2001 年出台了关于保护 Khanty-Mansi 自治区为数较少的土著居民的传统生计的法律。该自治区建立了国家支助机制,为从事驯鹿饲养、马匹繁殖、狩猎和捕鱼的

<sup>24</sup> Owen Stanley, “The potential use of tax incentives for Indigenous businesses on Indigenous land”, CAEPR Working Paper No. 17/2002 (Canberra, CAEPR, 2002).

<sup>25</sup> Indigenous and Northern Affairs Canada, “First Nations Fiscal Management Act” (2017). Available from [www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1393512745390/1393512934976](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1393512745390/1393512934976).

<sup>26</sup> 见 Stelios Loizides and Wanda Wuttunee, *Creating Wealth and Employment in Aboriginal Communities* (Ottawa, Conference Board of Canada, 2005).

<sup>27</sup> New Zealand, “TPP and Māori Development” (2016), p. 3. 可查阅: [www.beehive.govt.nz/sites/all/files/TPP%20Factsheet%20-%20TPP%20and%20Maori%202016%20Jan%202016.pdf](http://www.beehive.govt.nz/sites/all/files/TPP%20Factsheet%20-%20TPP%20and%20Maori%202016%20Jan%202016.pdf).

<sup>28</sup> 见澳大利亚提交的资料。

<sup>29</sup> 见马来西亚在专家机制第十届会议上作的发言。

<sup>30</sup> 见墨西哥提交的资料。

传统土著活动的土著居民提供补贴。Khanty-Mansi 自治区的另一项法律规定为负责保护传统生计和手工艺的组织提供支助。相关组织想要有资格获取此种支助，需要雇用土著居民参与理事机构，而且该组织的半数雇员须为土著居民。另外，相关组织的收入需要有 70% 来自传统经济活动。<sup>31</sup>

59. 另外，在俄罗斯联邦，萨哈林州政府、萨哈林能源公司及萨哈林地区土著人民授权代表理事会负责共同执行《萨哈林土著少数群体发展规划》。这个方案采用一个向土著人民提供微型贷款机制，以帮助土著人民开展传统经济活动。想要有资格获得微型贷款，方案参与者须提交项目经营计划，所设项目的目的是处理土著居民的失业问题，并提出项目将开展的传统经济活动建议。微型贷款被用来购买自主能源设备、信息和通信技术、车辆、鱼网和捕鱼索具，以及商业经济活动使用的某些类型的电器。<sup>32</sup>

60. 在多民族玻利维亚国，国家设置了一种“社会标志”，以证明产品由可持续农户生产。另外，还专门针对土著农民采取了一些措施，以便为藜麦、稻米和玉米等作物的生产提供支持，并使这种生产现代化。<sup>33</sup>

### 3. 通过确保平等、有效地进入市场促进土著人民的工商活动

61. 许多国家都认识到，土著企业是可行的经营模式，如得到恰当支持，可以为经济作出重要贡献。由于难以消除的结构性歧视，许多土著人民并没有处在和市场上的其他行为者平等的地位，如果国家不实行特别的监管，就无法成功地发展土著地方经济。在包括澳大利亚、巴西、加拿大、美国在内的国家，认识到支持土著企业可以产生商业上的益处，设立了少数群体供货商发展委员会。<sup>34</sup> 在澳大利亚，为了增加政府供应链中对土著企业的需求，联盟政府和一些州政府实施了土著产品采购指标。<sup>35</sup> 在美国，立法允许在联邦一级得到承认的印第安人部落经营大型赌场，一些紧靠大城市和大型商业中心的部落的收入相当可观。

62. 在墨西哥，从 2015 年起设立了国家土著社区基金，目的是扩大正规金融服务在土著社区的覆盖面。这个基金提倡实行金融包容，以推动经济发展，并为土著居民获取良好信贷条件提供便利。<sup>36</sup>

## B. 土著人民

63. 本节概述土著居民为了更加积极地应对他们在经济部门面临的歧视而正在执行的一些战略。

<sup>31</sup> Alexey Tsykarev and Natalya Novikova, presentations to the expert seminar on good practices and challenges for indigenous peoples' entrepreneurship.

<sup>32</sup> 见 <http://simdp.com/eng.php?id=44&pid=3>。

<sup>33</sup> 见多民族玻利维亚国在专家机制第十届会议上作的发言。

<sup>34</sup> 见 House of Representatives, Standing Committee on Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs, *Open for Business: Developing Indigenous enterprises in Australia* (Canberra, 2008)。

<sup>35</sup> Sara Hudson, 在土著人民创业方面的良好做法和挑战专家研讨会上的发言。

<sup>36</sup> 见墨西哥提交的资料。

64. 一些非营利土著经济模式侧重土著文化产业，主要目的是维护土著人民的文化遗产，保护土著人民的土地和资源。<sup>37</sup>

65. 同时，一些土著人拥有的营利性企业向社会提供着回报。例如，在加拿大，位于新斯科舍的四个保护区的 Millbrook Mi'kmaq 第一部落，在谋求经济独立方面做得很成功，建立了一些能够创造财富和就业机会的企业。Millbrook 最大的经营行动是开发 Truro Power Centre，这个商业开发项目极为成功地吸引了一些企业前往部落所在地区，并给该地区带来了就业机会。Millbrook 正在利用成功经营获得的利润改善社区服务。例如，提供了 400 万加元建造了一个新的行政楼和保健中心。<sup>38</sup> 另一个例子是俄罗斯联邦 Poronaysk 地区的萨哈林土著公司。每到捕鱼季节，该公司就会雇用 100 人。这将公司参与处理土著居民遇到的社会问题，还出资举办一个一年一度的文化节。<sup>39</sup>

66. 合资企业对采掘业来说特别常见，在该部门，土著人民往往缺乏在自己土地上进行开采所需的资本。就任何合资企业安排而言，都需要具备一个承认和保护土著人民权利的监管框架。公司需要采取审慎步骤，并提供一个公正、恰当的协商进程。《玛雅人协商框架》是一个承认土著人民权利的恰当的协商进程的例子。这个框架的主要目的，是同玛雅人进行文化上恰当的协商，并使这种协商符合国际准则，特别是符合事先、自由和知情同意的要求。<sup>40</sup> 一些土著居民在负担得起的情况下，正在创办或收购采掘业企业，他们包括美国的南部和北部 Ute 部落。一些土著居民认为，如果采掘活动无论如何会进行，那么，从事该活动的企业最好是一家土著人拥有的企业。

67. 土著企业在多个部门从事经营活动，包括农业、林业、渔业、艺术、技术、旅游业等部门。例如，美国的 Ho-Chunk 部落设法从经营赌场转为从事其他行业的活动，如工商活动、生产卫生保健用品，以及生产瓶装水和典礼用品等。这个部落还开发住房，以便使部落成员能够在土著社区生活和工作。

68. 过去 20 年中，社区旅游业，如生态旅游和文化旅游等，作为一种能够提供就业机会的可持续发展方式，越来越受到青睐。但是，就土著人民参与旅游业而言，难题在于决定其文化的哪些方面可供分享，同时又不损害文化的完整性。因此，非常重要的是，土著人民能够有机会批准他们所在地区的任何旅游活动规划。民族文化旅游是土著人民的创业活动最充满希望的领域之一，在这种背景下，芬兰乌戈尔人第七次世界大会建议芬兰乌戈尔土著人居住地区的政府制定多学科教育方案，这些方案将土著语言学习、商业经济学及旅游业相结合，以鼓励芬兰乌戈尔土著居民创办利用其语言和文化优势的企业。芬兰乌戈尔人大会还建议设法同世界土著旅游业联盟建立伙伴关系，并且把《土著旅游业发展拉腊基亚宣言》作为发展以土著语言和文化为基础的可持续旅游业的指导方针。<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Urbis, *Enabling Prosperity*.

<sup>38</sup> Loizides and Wuttunee, *Creating Wealth and Employment in Aboriginal Communities*.

<sup>39</sup> Natalya Novikova, 在土著人民创业方面的良好做法和挑战专家研讨会上的发言。

<sup>40</sup> Cristina Coc 和 Pablo Miss, 在土著人民创业方面的良好做法和挑战专家研讨会上的发言。

<sup>41</sup> 见 [http://lahti2016.fucongress.org/sites/lahti2016.fucongress.org/files/4.Economy%20and%20Environment\\_Recommendations\\_eng.pdf](http://lahti2016.fucongress.org/sites/lahti2016.fucongress.org/files/4.Economy%20and%20Environment_Recommendations_eng.pdf)。

69. 俄罗斯联邦卡累利阿共和国的卡列瓦利斯基地区，是发展民族文化旅游业的一个非常有希望的地区。卡累利阿主管机构利用卡列瓦利斯基地区以《卡勒瓦拉》(Kalevala)为基础的丰富的非物质文化遗产，推出多种民族文化活动。该地区的土著居民围绕这些活动积极从事经营活动。不过，2016 年在世界银行的支助下开展的一项研究显示，由于缺乏教育、税收政策苛刻以及检查种类繁多，其中许多居民在灰色市场从事经营活动。

70. 在巴西，国家印第安人基金会只是在最近才对民族旅游活动进行监管。由于民族旅游活动对环境和土著社区生活，特别是偏远地区的环境和土著社区生活的影响较大，此种旅游活动对许多土著居民和社区来说仍然是一个有争议的问题。从事旅游活动的私人公司或个人的经济侵害行为，造成了内部冲突，并引起了社区管理上的关切。2017 年，里奥内格罗地区将启动一项创新的社区旅游举措，这项行动将由土著居民共同管理，符合联邦立法，并得到国家支持，作为土著人民自决权的一种宣示。<sup>42</sup>

71. 无论土著人民最终拥有和经营哪一种企业，拥有和实际控制自己的企业，在土著人民的福利和集体尊严方面发挥着重要作用。同类支持网络，如土著商会等，也有助于通过建立网络联系及宣传和倡导活动为土著经营活动创造环境。例如，在南非，科伊桑人自行成立了工商业联合会，目的是处理他们的社会经济边缘化问题和提出土地权要求。<sup>43</sup>

72. 合作社是全球各地的土著人民成功使用的又一种企业组织模式。例如，在墨西哥，53 社区包括 5,000 个家庭在内的咖啡种植者加入了地峡地区土著社区联盟。这些种植者通过公平贸易市场在全国销售咖啡，并且成立了一个提供信贷支持的合作社。在摩洛哥的 Souss-Massa-Draa，一个土著妇女合作社生产坚果油。由于拥有自己的企业并自行赚取利润，土著妇女在经济和社会上得到扶持。合作社不仅扶持土著居民，便利他们从事工商活动，而且还提倡尊重、负责、平等及团结的价值观。<sup>44</sup> 合作社还有助于落实权利，在正规劳动力市场提供更大的机会，以及兼顾经济和环境关切。

73. 有些土著居民还自行成立了金融机构，如澳大利亚北部地区的 Traditional Credit Union、加拿大魁北克的 Caisse Populaire Kahnawake，以及加拿大的 Maskwacis Cree 社区。<sup>45</sup> 由于遭受银行的歧视，Maskwacis Cree 社区自行成立了银行，这家银行现在经管 7.52 亿加元的资金，并且在土著住房和土著工商活动方面投入了 25 亿资金。<sup>46</sup> 在澳大利亚，北部地区的 Traditional Credit Union 是澳大利亚唯一的一个土著人拥有和经营的信贷互助会。成立信贷互助会的想法是由一批土著长老提出的，他们由于所在地区缺乏银行服务和其他金融服务而遭遇不利条件。Traditional Credit Union 在原先的土著居民和托雷斯海峡岛民委员会以

<sup>42</sup> 见 [www.serrasdetapuraquara.org/#expediçãõ](http://www.serrasdetapuraquara.org/#expediçãõ)。

<sup>43</sup> Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2016: Events of 2015* (London, 2016).

<sup>44</sup> 见文化生存组织提交的资料。

<sup>45</sup> Loizides and Wuttunee, *Creating Wealth and Employment in Aboriginal Communities*.

<sup>46</sup> Grand Chief Wilton Littlechild, presentation to the expert seminar on good practices and challenges for indigenous peoples' entrepreneurship.

及 Arnhemland 进步协会提供赠款之后成立。第一个分支机构于 1995 年在 Milingimbi 开设，自那时以来，这个互助会逐步形成了一个由 15 个分支机构组成的网络。<sup>47</sup>

### C. 金融机构

74. 金融机构，从地方信贷互助会到多边机构，在打击歧视和便利土著人民获取金融服务方面发挥着至关重要的作用。《宣言》第 41 条呼吁政府间机关和机构通过推动金融合作和技术援助，为充分落实《宣言》作出贡献。

75. 为此，澳大利亚政府提议成立一个全球土著投资基金。该国政府认为，这个基金通过向发展中国家的企业，特别是可能被主流放款人忽视的土著妇女和土著残疾人提供“有针对性的、种族和文化上敏感的资本投资”，可有助于填补投资市场的空白。该国政府建议，该基金可由政府、慈善和私人渠道提供的“混合资金”供资。<sup>48</sup>

76. 世界银行没有土著人民工商活动专项工资机制，但世行目前正注重社区驱动的发展。这是一种使社区团体能够对规划和投资协定实行控制的地方发展做法。世界银行制定了土著人民专项赠款机制。<sup>49</sup> 亚洲、非洲、拉丁美洲和欧洲的区域开发银行都没有这样一种专门帮助土著人民的供资机制。

77. 国家开发银行在投资于旨在保护土著地区及其周围环境，以及加强土著人民对土地的控制权的可持续发展项目和举措方面，也发挥着作用。例如，在巴西，土著人民、非政府组织、传统社区和小农等，建立了一个覆盖 13 个自治市的网络。这种网络得到 Fundo Amazonia 和国家可持续发展银行的支持，生产和销售森林制品，以保护欣古河流域。<sup>50</sup>

78. 向土著人民提供资金援助以支持土著人民实现创业愿望的另一种形式，是微型贷款。微型贷款往往是为由于收入低和其他不利因素而无法获取主流金融服务的人设计的一种贷款方式。这种贷款往往是指发达国家投资者向发展中国家的创业者供资。最初，微型贷款被视为一种减轻贫困的方式。但是，最近，由于某些放款人肆无忌惮，索取过高的利息，微型贷款受到日益严格的监督。不过，现在有一些土著人民自行制订微型贷款方案的颇有希望的做法。例如，加拿大有一个 Waubetek 工商发展公司，这个公司是一个由 50 个组织组成的集团。这些组织由土著居民拥有和管理，向第一部落和土著居民提供资金、贷款和经济发展服务。<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Urbis, *Enabling Prosperity*.

<sup>48</sup> 见澳大利亚提交的资料。

<sup>49</sup> 见 Ede Ijjasz-Vasquez, “Urban indigenous peoples: the new frontier” World Bank blog (6 August 2017)。可查阅：<https://blogs.worldbank.org/category/tags/indigenous-peoples>。

<sup>50</sup> 见 [www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/projetos-estrategicos/sociobiodiversidade-productiva-no-xingu](http://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/projetos-estrategicos/sociobiodiversidade-productiva-no-xingu)。

<sup>51</sup> Barb Nahwegahbow, “Microfinance could be a good fit for Aboriginal people” *Windspeaker*, vol. 31, No. 8 (2013).



## 四. 挑战

### A. 对土著人民的经营能力持有的偏见难以消除

79. 土著人民仍然被常规银行和放款机构视为高风险借款人，造成这种状况的部分原因是，他们可能缺乏信用记录。总的来说，土著人民世代相传的财富较少，他们并不一律拥有土地权，而且拥有自己的住宅的可能性降低。因此，他们往往缺乏获取贷款所需的担保品。<sup>52</sup> 在美国，研究发现，土著业主创业时的启动资本数额非常小。例如，在 2007 年的美国业主人口普查中，52% 的美洲印第安人阿拉斯加土著受访者的创业启动资本不到 5,000 美元。<sup>53</sup>

80. 一些土著人民居住在偏远地区，这往往会加剧担保品缺乏的状况。缺乏通信基础设施，市场规模有限，规模的经济性较差，加上偏远和区域中心的生活费用较高等因素，会严重限制创业机会，并使土著业主难于吸引合格雇员或使放款人确信企业能够获利。<sup>54</sup> 另外，由于地理位置偏远，土著地区或其邻近地区缺少金融机构，因此，往往须有第三方或更多当事方负责提供中介金融服务，而这会使土著人民的成本上升。运输费用高昂、费时，使金融服务的获取受到进一步限制。妇女尤其面临困难，因为她们往往不能持有账户，也不能借款。<sup>55</sup>

81. 在拉丁美洲，对土著人民经营能力长期存在的偏见还表现在以下方面：为土著人民制定和执行的社和经济方案及政策并没有针对特定的需要和关切。另外，因大型企业项目的执行而为土著人民采取的赔偿和缓解措施，极少充分考虑到土著人民的经营能力，而且可能会对土著人民造成更大的社会干扰和更大的文化影响。例如，这些措施倾向于向某些个人或家庭提供补偿，而不是投资于可持续的共同举措。

82. 在许多非洲国家，土著人民从事游牧业。向这个经济部门提供的支助普遍缺乏，因为人们认为该部门不可持续而且破坏环境。政府花费大量预算资金帮助农业的其他部门，采取激励措施(如提供化肥补贴和保险等)，同时却忽视畜牧业，而畜牧业已经证明是一项可行的谋生活动。

### B. 土地权和资源权缺乏法律保护

83. 土著人民往往不被承认为土地的合法所有人，这会使申请贷款方面的担保受到限制。许多放款机构并不把集体土地所有权视为等同于个人土地权。私人公司和金融机构往往为了自身利益，简化共同所有权。例如，在亚马逊河地区，一些私人公司提出一些投机性报价，以便购买土著地区碳入计量的出售权。一些相

<sup>52</sup> Miriam Jorgensen, “Access to capital and credit in Native Communities” (Tucson, Arizona, Native Nations Institute, 2017)。可查阅：[http://nni.arizona.edu/application/files/8914/6386/8578/Accessing\\_Capital\\_and\\_Credit\\_in\\_Native\\_Communities.pdf](http://nni.arizona.edu/application/files/8914/6386/8578/Accessing_Capital_and_Credit_in_Native_Communities.pdf)。

<sup>53</sup> 同上，p.38。

<sup>54</sup> 同上。

<sup>55</sup> 见文化生存组织提交的资料。

关合同被视为无效，因为这些合同为使私人实体获益，将会对集体使用土地从事传统活动进行限制，限制期为 30 年或 30 年以上。<sup>56</sup>

84. 此外，在许多情形中，土著人地区的地面和地下的资源被视为属于国有。从全球来看，土著人民的自然资源权受到限制，特别是就地下资源而言。即便土著人民的确拥有土地的合法所有权契据，土地也往往在事先很少或根本不征求土著人民意见的情况下被租赁给采矿公司。例如，瑞典的多数矿石生产都在位于 Sapmi 这一萨米人传统地区的矿山进行。<sup>57</sup> 但是，目前仍然没有任何协定或立法正式规定执行事先、自由和知情同意原则，尽管各条约机构就此提出了建议和意见，尤其针对瑞典提出了建议和意见。

85. 在挪威，传统工商活动和生计(如萨米驯鹿放牧、沿海渔业、大西洋鲑和银大马哈鱼捕捞及捕捉野鸭等)方面的自治权没有得到落实，这是一个重大问题。最近，有人在法院对国家依据 2007 年《挪威驯鹿放牧法》对土著萨米人驯鹿放牧实行管理，特别是国家有权决定强制性减少每一个萨米牧民可以拥有的驯鹿的数目，提出质疑。国家驯鹿放牧管理机构强制性大量减少萨米驯鹿牧人的牧群的做法，必须符合国际人权标准，特别是《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)之下的产权规定。

86. 上述挑战会损害土著人民的经营能力和机会。例如，对土著人民保护其土地和资源以及获取土地和资源产生的益处的能力实行的限制，构成加拿大第一部落、梅蒂斯人和因努伊特人真正实现经济发展面临的主要障碍之一。由于土地丧失，各级政府对如何使用土地和自然资源并从中获益实行限制，加拿大土著人民现在变得越来越依赖联邦或省政府提供的福利。<sup>58</sup> 在土著人民因土地权得不到承认而无法获取改善作物或确保丰收所需的普通信贷的情况下，对福利的依赖程度逐步上升。<sup>59</sup> 这种依赖有时候被不公正地用来为土著土地未能划界这一点提供理由，而据认为，未能划界则表明，土著居民没有资格使用其传统土地。

### C. 企业缺乏包容性的土著治理和领导

87. 土著人民的企业面临的一些与人权相关的挑战，与土著社区的结构和机构相关。土著社区建立企业的扶持性环境，往往取决于社会稳定和正常的治理结构。没有这些内部的治理安排，社区就难以掌控各种全然不同的利益，并且难以具备树立投资信心所需的稳定。

<sup>56</sup> 见 See <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/03/funai-considera-nulas-vendas-de-terra-indigena-para-estrangeiros.html>。

<sup>57</sup> 见萨米议会在土著人民权利问题特别报告员于 2015 年访问 Sapmi 和瑞典之前准备的报告 (Sweden/Sámediggi/Sámedigge/Saemiedigkie/Sametinget)。可查阅 from [www.sametinget.se/92639](http://www.sametinget.se/92639)。还见 *Minerals and Mines in Sápmi: the Viewpoint of the Swedish Sami Parliament*, 2014。可查阅 <https://www.sametinget.se/87915>。

<sup>58</sup> 见 *State of the World's Indigenous Peoples*。

<sup>59</sup> 2016 年，112,081 个土著家庭求助于 Bolsa Familia，而 2010 年，求助家庭为 66,168 个。见 Fany Ricardo and Beto Ricardo, eds., *Povos Indígenas no Brasil: 2011/2016* (São Paulo: Instituto Socioambiental, 2017)。还见 [www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1810078-bolsa-familia-altera-rotina-de-indigenas-na-regiao-do-xingu.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1810078-bolsa-familia-altera-rotina-de-indigenas-na-regiao-do-xingu.shtml)。

88. 除了有效的治理结构以外，土著社区和企业领导人还需要有明确的公司愿景，这种愿景具有包容性，考虑到社区内某些情形面临的具体类型的歧视。如果经济发展举措由土著主导，而且领导人具有明确的愿景，根据社区能力瞄准市场需求和机遇，那么这些举措就更有可能取得成功。一些培养了成功的企业的土著社区的领导人，往往同土著成员进行协商，对社区可利用的经营机会进行评估。

89. 因此，加强自治机构(尤其是与使用或管理土地和资源有关的机构)，同时还考虑到社会和经济发展的举措，是在确定经济活动或土著工商活动之时防止出现内部和外部冲突的关键。<sup>60</sup>

#### D. 土著妇女、青年及残疾人面临的挑战

90. 从总体来看，目前对土著女性创业经历的研究缺乏。不过，现有证据显示，与男子相比，妇女不太愿意冒险，而且更可能在不得已的情况下才设法创业。土著妇女之所以创业，往往是因为劳动力市场女性可利用的机遇缺乏(机遇流失)。<sup>61</sup> 世界银行企业发展区域方案的证据支持这种观点，认为土著妇女社会地位低下，这促使其从事自营职业。<sup>62</sup> 要处理的难题之一，是如何确定妇女给正规和非正规经济带来的价值。对土著妇女能够从事什么工作，以及她们应当在什么行业从事工作的问题上，存在着严重的社会偏见。许多国家在如何让土著妇女学会从事工商活动方面，做得极少。<sup>63</sup> 土著妇女还往往被排除在劳动力市场之外，或往往受雇于非正规经济部门，工资低于法定标准，而且缺乏社会保障。此外，土著妇女往往在离家从事工作之外，还不得不从事家务劳动。

91. 在非洲国家，土著女企业家在获得信贷方面遇到的困难多于男企业家。这归因于她们的企业规模较小，以及她们往往缺乏企业家提供的担保。公营部门银行往往侧重政府开支，而私人银行则具有寡头垄断性质，而且偏重最大限度地降低风险。<sup>64</sup>

92. 在加拿大，最近进行了一项研究，目的是找到扶持土著妇女成为企业家的途径。<sup>65</sup> 加拿大政府正在直接帮助妇女成为企业家，得到加拿大土著创业体系援助的人中，25%是土著妇女。<sup>66</sup>

<sup>60</sup> 例如，见 *Governança e Bem Viver Indígena: Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas do Alto e Médio Rio Negro*, vol. 2, p. 8。可查阅：[https://issuu.com/instituto-socioambiental/docs/governanca\\_2\\_pgs\\_01a24\\_web](https://issuu.com/instituto-socioambiental/docs/governanca_2_pgs_01a24_web)。

<sup>61</sup> Sonya Pearce, “Indigenous women and entrepreneurship in New South Wales, Australia”, PhD dissertation, University of Technology, Sydney Business School, 2015.

<sup>62</sup> Wim A. Naudé and J.J.D. Havenga, “An overview of African entrepreneurship and small business research”, in Léo-Paul Dana and Robert B. Anderson, eds., *International Handbook of Research on Indigenous Entrepreneurship* (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing Limited, 2007), pp. 28-45.

<sup>63</sup> Laurie Buffalo, 在土著人民创业方面的良好做法和挑战专家研讨会上的发言。

<sup>64</sup> Naude and Havenga, “An overview of African entrepreneurship and small business research”。

<sup>65</sup> 见 “Creating a new narrative: empowering indigenous women through entrepreneurship”。可查阅：[www.impaktcorp.com/wp-content/uploads/2017/06/Creating-a-New-Narrative-1.pdf](http://www.impaktcorp.com/wp-content/uploads/2017/06/Creating-a-New-Narrative-1.pdf)。

<sup>66</sup> 见加拿大在专家机制第十届会议上作的发言。

93. 在墨西哥，最近的一项研究发现，金融体系和传统银行部门在提供信贷和其他金融服务方面缺乏包容性。弱势群体，包括妇女、年轻人和土著人士等，难以获取金融服务，这造成了不平等现象，也阻碍着这些阶层的人士行使其他权利(如食物权、住房权、工作权、享有卫生保健的权利、受教育权等)。<sup>67</sup>

94. 土著残疾人是世界上处于最为不利地位的群体之一，虽然从全球来看，关于土著人口的这个阶层的数据并不完整。他们往往在参与有意义的活动方面，尤其是在就业和从事经营活动方面，遇到多种障碍。15 到 24 岁的土著青年，由于年龄，还由于与其他非土著青年相比，没有世代相传的财产可以继承，因此在创业方面遇到更多的困难。<sup>68</sup> 因而，为工商企业提供支助以减轻贫困，对土著青年来说尤为重要。

---

<sup>67</sup> 见墨西哥提交的资料。

<sup>68</sup> 见“*The financial economy and indigenous young people in Australia*”。可查阅：[www.csi.edu.au/media/uploads/FNF\\_Final\\_Report\\_-\\_23-3-16\\_tGwaz9Z.pdf](http://www.csi.edu.au/media/uploads/FNF_Final_Report_-_23-3-16_tGwaz9Z.pdf)。

## 附件

### 专家机制关于土著人民从事工商活动和获取金融服务的第 10 号咨询意见

1. 国家应当制定承认、促进和保护权利的法律和政策框架，以使土著人民能够在愿意的情况下以安全、可行的方式在自己的土地上从事工商活动。应当按照《联合国土著人民权利宣言》的规定，在土著人民切实参与的情况下制定此种措施。
2. 在制订和执行旨在实现《宣言》目标的国家行动计划之时，根据土著人民世界大会的结果文件(大会第 69/2 号决议)，国家应当列入措施，以确保土著人民不面临不应有的障碍，能够在不受歧视的情况下获取金融服务，并能够在愿意的情况下从事工商活动。
3. 国家应当采取措施，确保土著人民，特别是土著残疾人、土著妇女和土著青年在设法获取金融服务方面不遭受歧视。还应当为这些群体从事的工商活动提供支持。
4. 落实土地保有权，对于土著人民从事工商活动和获取金融服务来说至关重要。因此，国家应当确保保护土著人民的土地权、领土权和资源权，并采取措施保护和促进土著人民的经济活动，同时认识到这些活动是土著人民土地权和资源权的组成部分。国家不应当求助于“私营化”制度，还是应当确保土地、治理和工商活动方面的土著法律传统在国家法律框架内得到承认。
5. 国家应当采取措施，保护土著人民在文化和与传统知识有关的活动方面的权利。这应当包括便利土著人民参与与艺术和旅游业有关的经济活动，同时保护土著人民，使其文化遗产和传统知识不被滥用或盗用。在这方面，国家应当与土著人民一道，继续谋求拟订禁止盗用文化的国际文书。
6. 应当对竞争或限制土著狩猎、渔业、传统农业或采集传统的法律进行修改或修正，以便利土著人民在这些部门发展本地企业。
7. 国家应当承认土著人民对发展的贡献，打击人们经常持有的视土著人民为发展的障碍的偏见和成见。在这种观点被用来为剥夺土地和经济边缘化提供理由的情形中，这一点尤为重要。此外，国家的政策和行动应当认识到土著经济和经营模式能够在促进可持续做法方面发挥的作用。
8. 国家应当考虑采取有针对性的措施鼓励和便利土著人民参与工商活动和获取金融服务。这些措施可包括税收激励，便利获取信贷方案，普及金融知识方案，以及提供补贴或转拨现金，以促进传统经济活动。不过，国家不应当为了对传统社区决策进程施加压力和进行干涉，而滥用资金支持手段。
9. 国家应当为土著工商活动提供安全网措施，包括实行保护，避免恶性竞争。
10. 国家应当确保各级都能获取土著人民就业和传统生计的统计数据资料。这些数据资料可以为制定和执行土著创业支助措施和方案提供指导。
11. 应当便利土著语言在工商活动中的使用，土著人民应当获取本族语文的金融服务信息。

12. 在土著人民自身为行使自决权，决定开采自己土地上的资源的情形中，仍然应当尊重事先、自由和知情同意的原则，以确保相关的土著各个阶层都能切实参与。
  13. 土著人民应当考虑建立同类支助网络，以便利交流参与工商活动和获取金融服务方面的经验，以及为此建立网络联系。
  14. 金融机构，包括政府间银行，应当设计便于土著人民获取利用、并考虑到他们在工商活动中的看法的金融产品和服务。
  15. 土著人民、国家和金融机构应当共同努力，为土著社区的可行和可持续的经济提供支持，以使土著人民能够并可以选择在自己的地区和领土上工作、生活和养家，同时又能在愿意的情况下参与国内和区域市场。
  16. 国家应当与土著人民和其他方面合作，确保在开展工商活动和金融活动，包括在采取与土著经济发展有关的立法措施时，顾及土著人民的自决、体制建设和文化正当性，并顾及与土著和合作伙伴的关系方面的最佳做法。
-