



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	5
四. 土地问题	6
五. 预算	6
六. 经济	6
A. 概况	6
B. 旅游业	7
C. 建筑业	7
D. 运输和通信	7
E. 供水系统、环境卫生和公用事业	8
F. 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.	住房.....	9
E.	移民.....	9
F.	人权和有关问题.....	10
八.	环境.....	10
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.....	11

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。该领土是单独一个岛屿，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。据先前的报告，查莫罗人占关岛总人口三分之一以上，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)，关岛人口将继续增长，主要是通过移民。据先前的报告，在 2000 年人口普查结果中，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。多数居民为罗马天主教徒(85%)，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。美国法律规定，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。现任总督于 2006 年当选连任。他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。

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，关岛有一名美国众议院的代表。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。地方法官必须每六年得到选民的认可。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. 2004 年《关岛组织法》又一项修正案成为法律，其中确定关岛司法部门为独立的政府部门。据先前报告，该项法律确认关岛最高法院拥有对领土内所有初级法院的上诉裁判权和行政权，因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 日逐条提付表决(见 A/AC.109/1192, 第 19 至 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力。在 1987 年 11 月另一次全民投票中，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. 然而，从 1989 年到 1997 年，该委员会后来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。当时预计公民投票要求领土的土著居民在立州、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。至今没有报告进一步的行动。

13. 在大会特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)2009 年 10 月 7 日的会议上，七名来自关岛的查莫罗请愿者极力为其人民自决辩护，并批评管理国对该领土进行“扩张主义超军事化”，以及他们称之为破坏性的文化霸权和责任过重的环境政策。

14. 据 2010 年初媒体的报道，关岛目前正就领土地位问题以及实现自决的任何行动进行讨论。例如，媒体报道说，参加该领土选举的候选人被要求就自决问题表明立场以及在美国国旗下的自决被视为一个“分化”问题。

三. 军事问题

15. 关岛在 1950 年之前一直由美国海军管理，现在仍是美国海空军的庞大设施所在地。关岛军事基础设施基本上有汽油库、弹药库、庞大通讯设施以及为军事基地提供的其他服务设施。据媒体报道，2009 年 8 月，美国空军宣布将在关岛长期设立全球猎鹰部队，以部署 3 架高尖端的无人驾驶飞机。

16. 据先前报告，美国决定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。2009 年 2 月 17 日，签署了一项海军陆战队人员调动的协议。据管理国称，整个集结项目将牵涉约 19 000 名军事人员及其家属，其中包括 8 000 名海军陆战队员、9 000 名家属以及多达 2 000 名其他士兵、水手和有关人员。¹ 据媒体报道，2009 年 4 月总督和关岛的国会代表在关岛工业论坛发言时说，集结必须造福于民间和军界。

17. 据先前报告，反对军事扩张的人主要是担心对关岛造成的社会文化、经济和环境冲击。除了令人关切的环境问题之外，预计军事集结给经济上扬和活动增加带来的不利因素，还包括通货膨胀率增高、交通更为拥挤以及陈旧的基本设施承受更大的压力。

18. 据媒体报道，2009 年 8 月关岛代表在美国国会提出一项法案(H. R. 3379)，“修订《辐照赔偿法》，将关岛领土纳入受影响地区名单中，以便允许就大气层核试验问题提出索偿。”该法案交付给众议院司法委员会。今年初，该代表重新提出一项授权拨付 1.26 亿美元的法案，以赔偿第二次世界大战期间日本占领关岛时受害的关岛居民(或其幸存者)。该方案得到巴拉克·奥巴马总统的支持，并于 2009 年 1 月获众议院通过，但未获美国参议院核可，关岛代表计划再次提出该法案。

¹ 2010 年 2 月 27 日管理国提供的信息。

四. 土地问题

19. 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：(a) 美国国防部归还持有的未使用或极少使用的土地；(b) 将有关土地归还原来的查莫罗地主。1994年，美国国会通过的《关岛剩余土地法》（《第103-339号公共法》），将12.9平方公里的土地归还关岛人民。关于军事集结可能对实施此法的影响，没有任何新的信息。现有的最新数据表明，2005年，一共归还了180块土地，惠及2000个家庭，比前一年多归还了7块地（见A/AC.109/2006/8）。

20. 据媒体报道，关岛祖先土地委员会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用于军事目的的任何土地；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. 关岛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%用于落实全政府薪资研究的结果。

六. 经济

A. 概况

24. 关岛经济仍依靠两大支柱，一是旅游业，一是军事。虽然在过去三十年来，旅游业是关岛经济的主要推动力，但关岛政府和私营部门领导人一直努力创造一个有利于发展其他行业的环境，例如金融服务、电信和运输。制成品包括纺织、成衣、水泥和塑料。

25. 据媒体报道, 2009 年抵达的游客人数下降了。但是, 即将进行的军事扩张很有可能成为经济活动的主要引擎。军事扩张过程一旦开始, 预期每年可为关岛经济带来 15 亿美元的利益。2010 年, 总督在岛情咨文中承认军事集结带来的经济利益, 同时也强调它对领土环境产生的影响以及带来的金融、社会和文化挑战。他呼吁联邦政府确保平衡。

26. 关岛拥有 1 个免税港, 它也是以密克罗尼西亚为目的地的一个重要的物资集散点。再出口在关岛出口中占有很大比例, 出口商品除其他外包括石油产品、废钢铁、汽车、烟草和雪茄。该领土的主要贸易伙伴包括美国、日本、德国和中国。

B. 旅游业

27. 据先前报告, 旅游业仍然是关岛最大的经济部门, 它的收入在该领土收入中举足轻重。尽管关岛旅游局 2009 年大力宣传促进旅游业, 但媒体报道来自日本和大韩民国的访客减少了, 而中国台湾省访客增加也无法抵消前者的访客减少。2009 年 6 月, 该领土接待了约 6 万名访客, 与 2008 年同月近 95 000 人相比, 访客人数大幅减少。全球经济不稳定和人们普遍害怕旅行时得甲型 H1N1 流感, 被视为访客人数减少的因素。

C. 建筑业

28. 据媒体报道, 该领土现在进行的大部分建筑工程活动都与军事集结有直接或间接的关系。2009 年 5 月美国政府提出的 2010 财政年度各项军事工程项目达到创纪录的约 8 亿美元, 其中包括 2.59 亿美元用于美国海军医院现代化、1.67 亿美元用于改善阿普拉港的码头以及 4 800 万美元用于运输公路网。2009 年 4 月解除开发新楼盘的禁令, 预计会刺激新楼盘开发和投资。

D. 运输和通信

29. 据媒体报道, 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; 一个港口。关岛国际机场是西太平洋地区最现代化的机场。2009 年期间关岛国际机场正在兴建第二条跑道。

30. 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。据管理国称, 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。

31. 据先前报告, 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, 以便直拨, 包括免费使用区号为“800”的电话号码。

E. 供水系统、环境卫生和公用事业

32. 据先前报告，该领土约四分之三的用水是由关岛水务局提供的。关岛政府的水源来自地下水和地表水(乌古姆河)。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)。

33. 媒体报道，2010年2月该领土的环境保护局曾尖锐地批评军方的计划，即在规划对基础设施进行升级以防止未经处理的污水外溢和水资源短缺的情况下，将数千名海军陆战队人员调进关岛。

F. 农业和渔业

34. 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。该部分为几个司，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。

35. 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受影响地区。

七. 社会状况

A. 劳工

36. 据关岛劳工局说，2009年9月的失业率上升至9.3%，比2007年9月增加了一个百分点。据关岛劳工局2009年发布的统计，在2005年和2008年期间，家庭平均收入减少了1 276美元，即减少2.7%。

37. 据先前报告，2009年3月7日美国劳工部宣布，按照《2009年美国复苏与再投资法案》，预计关岛将获得400万美元就业和培训方案的经费。这笔拨款除其他外用来应付低收入、低技术工人的眼前就业需要。

38. 美国内政部岛屿事务局还继续为有资格在关岛地区工作的人制订培训和学徒方案。定于2010年至2014年期间进行的军事集结估计需要约12 000名外国工人和约5 000名居民。在这方面，关岛承包商协会表示关切的是，有人建议把该领土从事军事集结项目的工人工资调整到美国本土支付的工资水平，认为有时高达250%的工资增加幅度将使关岛所有开发项目的成本高得无法进行。

B. 教育

39. 据先前报告，关岛有庞大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。根据总督2010年的岛情咨文，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；这些私立学校多数为天主教和新教各教派开设。

40. 总督在 2010 年的岛情咨文中强调，预计关岛将从美国教育部得到约 1.07 亿美元，作为联邦刺激经济资金的一部分，其中包括约 6 200 万美元用于关岛公立学校系统、关岛大学和关岛社区学院。

C. 保健

41. 2009 年，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。2009 年 10 月，设在美国负责认可保健组织的联合委员会决定给予该医院初步的认可。该医院在 1983 年失去全面认可之后，目前正努力争取全面认可。该领土还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有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。

D. 住房

42. 军事集结将继续对住房带来很大的需求，总量超过军人和直接参与扩充的人员的需求。据先前报告，按照 2015 年的人口预测，关岛将需要增加 7 500 多单位的民用住房。

43. 据媒体报道，预计军事集结将在 2007 年和 2008 年吸引外国对房地产的投资。但与 2008 年相比，2009 年的土地、住宅和楼房的总销售额下降了 46%。

44. 根据 2009 年的一项调查记录，有 1 088 人无家可归，其中 182 人住在应急或过渡收容所，906 人无居所。先前在 2007 年进行的调查记录有 1 084 人无家可归，其中 891 人无居所，193 人住在过渡或应急收容所。

E. 移民

45. 据先前报告，联邦政府与关岛关系中的一个重大问题仍然是来自马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦和帕劳的移民问题。1985 年《自由联系条约法》确定了美国同密克罗尼西亚联邦和马绍尔群岛的关系，并规定这些太平洋岛屿国家的居民可不受限制地移民到美国各个领土和属地，包括以非移民外国人身份进行合法就业。这些移民和他们在美国出生的子女造成关岛等接收移民的州和领土的资源紧张。

46. 据媒体报道，联邦国土安全部已开始对持有 H-2B 签证的雇员方案实行新的规定，该方案于 2009 年 1 月开始生效。该部不希望持有 H-2B 签证的雇员从事未经劳工部核准的项目，或取代美国现有工作中的合格工人；2009 年美国不准中国；中国香港；泰国；中国台湾省和印度根据 H-2 签证方案派出工人。

F. 人权和有关问题

47. 关岛的人权问题主要以土著人民的权利为重点。关于自决问题的其他资料，可参阅上文第 9 至第 14 段，关于军事集结对社会经济问题和关岛环境的影响的其他资料，可参阅上文第 16 至第 17 段。

八. 环境

48. 据先前报告，关岛环境保护机构分五个司：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。

49. 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。据先前报告，鉴于计划进行的军事集结，关岛的公共工程局已从美国获得 380 万美元，用于进行环境影响研究。据媒体报道，这项研究预计将在 2010 年初完成。

50. 据媒体报道，2009 年 6 月，领土政府出售债券，其中包括用于建造一个新的垃圾填埋场，以取代关岛地区法院首席法官下令关闭的旧填埋场。美国农业部本身也于 2009 年 7 月向关岛政府提供 1 500 万美元的赠款和 8 850 万美元的低息贷款，期限 30 年，支持建造一个新的垃圾填埋场。

九. 与国际组织和伙伴的关系

51. 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 年关岛希望可以在太平洋岛屿论坛有更多的互动，并得到观察员的地位。

十. 领土的未来地位

A. 领土政府的立场

52. 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

53. 负责立法事务的助理国务卿最近在 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，这一立场被认为对 2009 年同样有效。该助理国务卿的信指出，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，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

54. 2009年12月10日，大会根据转递大会的特别委员会2009年报告(A/64/23和Corr. 2)和特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)后来对该报告的审议(见A/64/413)，未经表决通过了第64/104 A和B号决议。第64/104 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；

2. 请管理国与领土政府合作，继续将土地移交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. 又请管理国合作制定具体方案，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；

4. 回顾当选总督以往曾请求管理国取消限制，允许外国航空公司在关岛和美利坚合众国之间运送乘客，建立更有竞争力的市场，并促使更多的游客到来；

5. 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，并在此方面吁请联合国有关组织应请求向领土提供援助。