



经济及社会理事会

Distr.: General
13 March 2007
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第六届会议

2007年5月14日至25日，纽约

临时议程* 项目3

特别主题：“领土、土地和自然资源”

具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织提供的资料

土著事务国际工作组

土著事务国际工作组和特波提巴基金会

摘要

本文件由两部分组成：第一部分是土著事务国际工作组代表柬埔寨非政府组织论坛提供的柬埔寨土著社区土地、领土和自然资源问题的状况，以及向常设论坛提出的如何解决这些问题的建议。第二部分是土著事务国际工作组和特波提巴基金会提供的2007年2月14日至16日在柬埔寨磅湛省举行的土著民族和共有土地问题的亚洲区域会议的摘要和建议。

* E/C.19/2007/1。



一. 土著事务国际工作组提供的资料

A. 引言

1. 经验性研究表明，柬埔寨的土著民族人数大约有 190 000 人，占总人口的 1.4%。1998 年柬埔寨人口普查确定有 17 个不同的土著民族。与东南亚邻国相比，不论是相对人数还是绝对人数，柬埔寨土著民族的人数最少。柬埔寨主要的民族高棉族占人口的 90% 左右。

B. 土著社区土地的非法让渡

2. 尽管 2001 年《土地法》对土著社区作出了有利的规定，但是没有执行和实施规定造成土著民族易受商业和国家利益的伤害，在商业和国家利益的驱使下，他们越来越多地从土著社区传统上使用和管理的森林和高地中攫取潜在的经济利益。

3. 公路开发继续对土著社区产生严重影响。在建造从蒙多基里省到腊塔纳基里省和从桔井省到上丁省的公路期间，大量的土地被征用。有消息称，由世界银行供资在柏威夏省建造公路的计划，造成外来者更多地占用奎社区的土地。

4. 土地的交易也涉及到许多土著人，他们在一己私利的环境中变得腐败。政府人员作为购买者、销售者、批准者和中间商深深卷入了这些非法的土地交易。

5. 土著民族试图解决强占土地的问题，但受到法庭和政府中许多人的阻挠。在腊塔纳基里省 Aikapeap 乡一起有名案件中，法庭坚持要没收属于 Tampuen 社区的土地。有人指控，政府高级官员参与了这笔把土地变成橡胶园的交易。

6. 2007 年 2 月在联合国土著人民人权和基本自由状况特别报告员参加的国家讲习班上，有人提出了这些问题。现在的状况非常严重，迫切需要加以注意。

C. 土地特许权

7. 已批准桔井、上丁、奥多棉吉、暹粒、柏威夏、腊塔纳基里、蒙多基里和磅同等省土著社区所有或所用的土地的经济土地特许权，供种植园开发。

8. 一家名叫“五指山”的中国公司继续在蒙多基里省属于 Punong 社区的土地上经营一个大型松木种植场。2005 年 7 月 5 日负责柬埔寨人权状况的秘书长特别代表在一次讲话中要求取消该土地特许权。尽管当地人抵抗，但是另一家名叫“新宇宙”的中国公司继续在磅士卑省一个苏奥耶人的圣地行使旅游特许权。

9. 在许多地区，政府官员和商界人士告诉土著社区，由于社会、采矿、旅游特许权或其他原因，他们的土地将被征用。据说，土著社区被告知他们最好现在就非法出售土地，不然将来土地被征用时，根本不会有任何收入。

D. 采矿

10. 在采矿特许权方面，2001 年柬埔寨的《土地法》很少或没有保护土著民族。这是令人非常关注的问题，尤其是有人越来越大力推行“为了国家利益”必须把土著民族的土地工业化的想法。该法不对采矿业作任何控制，其中关于土著民族土地的规定就是一纸空文。

11. 2006 年政府宣布批准日本和澳大利亚的公司在柬埔寨东北部 10 万公顷土地上采矿。要指出的是，授予腊塔纳基里、柏威夏和其他省土著社区土地的现有采矿特许权时，并没有征得土著民族的事先同意。在上丁省土著人土地上开发铁矿的工作最近放慢。授予所有特许权时都没有征得土著民族自由、事先和知情的同意。

E. 森林问题

12. 2002 年 1 月柬埔寨政府宣布暂停森林特许伐木。然而，现在政府开始把伐木区年度伐木权分配给公司，有些情况下是土著社区所用的地区。政府已批准腊塔纳基里省一个林区的年度伐木量。批准伐木时并没有同在有关林区内和林区周围居住的土著社区适当协商。调查结果表明，伐木大大背离了计划和标准。在桔井、蒙多基里和柏威夏省的有些地区，土著社区自己在林区巡逻，因为官方机构已证明没有效用。

F. 土地所有权注册

13. 2001 年《土地法》有一章规定了土著社区集体土地的注册问题，它提供了一种以共有土地所有权的方式保障土著社区土地的机制。然而，任何这类所有权均未得到批准。

14. 在目前起草的土著人民土地政策中，有人试图限制将来共有土地所有权中允许的“灵魂森林”和“公墓森林”的数量。这些企图明显违反 2001 年《土地法》，其中规定土著民族土地的界限是土著社区自己商定的界限。

G. 水力发电大坝

15. 1996 年中期越南在流经柬埔寨东北部腊塔纳基里省和上丁省的桑河上建造水力发电大坝，从那时以来报道的问题不断。沿河的许多社区都是土著社区。

16. 这些问题不仅没有解决，而且有可能进一步恶化，因为越南和老挝人民民主共和国已开始或计划在桑河、斯雷博河、公河和湄公河上建造更多的大坝。而国际捐赠机构和多边银行扶持相关项目，如电力线路建设和供资可行性研究，继续支持和确认这些大坝的建造工程。

H. 维护自身权利的社区人民的安全

17. 越发令人日益感到关切的是，不少土著和非土著活动人士因反抗有钱有势的人或公司转让土地和森林的图谋而常常被非法逮捕。几个省的案件表明，这种情况已有针对性威慑到土著活动人士，使这些人士不得不通过非暴力抗议来解决森林和土地问题。

I. 了解柬埔寨的土著问题

18. 多数柬埔寨人通常都没有意识到土著民族的权利或文化。可以说大多数为联合国机构工作的人也是如此。因此，迫切需要在联合国内部和在柬埔寨社会中普遍开展教育方案。

J. 建议

土地

19. 联合国土著问题常设论坛应促请联合国机构、世界银行、非洲开发银行和双边捐赠者与柬埔寨政府一起通过下列方式致力于解决土地问题：

- 执行明确和简洁的信息方案，向各国表明土著社区土地的销售或交易违反 2001 年《土地法》；这些土地不得用于特许；在 2001 年《土地法》颁布后从土著社区获得的土地不予承认。
- 向社区理事会发布明确的指示和规则，批准土著民族居住区土地的销售行为违反 2001 年《土地法》。

20. 土著问题常设论坛应独立调查通过非法土地转让滥用土著民族土地权和批准土地、森林、旅游和采矿特许权的指控。调查要确定：

- 如何能合法保护土著民族权利的建议。
- 在批准土著民族传统土地和森林的土地转让权和发放采矿许可证的决策中，柬埔寨政府在何种程度上确保获得土著民族自由、事先和知情的同意。
- 在未经土著民族自由、事先和知情同意的情况下，其他国家在推动柬埔寨东北部农业综合企业和采掘工业方面发挥的作用。
- 多国农业综合企业和采掘工业在柬埔寨东北部的作用，以及公司是否履行社会责任。

森林问题

21. 土著问题常设论坛应促请世界银行始终贯彻它在答复 2006 年 5 月检查组报告的管理报告和建议中提出的具体行动，包括撤销现有的所有伐木特许权和推动更加公平和可持续的森林管理替代办法。

水力发电大坝

22. 土著问题常设论坛对柬埔寨政府和越南政府在水力发电大坝方面损害土著民族的权利深表关注。

维护自身权利的社区人民的安全

23. 土著问题常设论坛建议联合国人权事务高级专员办事处和柬埔寨政府建立一个监测机制，向国际社会报告那些力图保护其资源权利的土著人民受到的待遇。

二. 土著事务国际工作组和特波提巴基金会提供的关于土著民族和共有土地问题的亚洲区域会议的摘要和建议

24. 2006 年 2 月 14 日至 16 日来自孟加拉国、柬埔寨、印度、印度尼西亚、日本、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、尼泊尔、菲律宾、泰国和越南的共 95 位土著人代表在柬埔寨磅湛省聚会，参加关于土著民族和共有土地问题的亚洲区域会议。该会议由亚洲土著民族条约组织和柬埔寨问题非政府组织论坛主办，土著事务国际工作组和欧洲联盟委员会协办。

25. 与会者共同关心的问题包括许多亚洲国家的共有土地权利得不到承认、土地迅速丧失，以及整个区域土著社区传统的共有土地保有、使用和管理制度不断受到侵蚀等问题。土著社区认为他们与其领土水乳交融在一起。他们与土地的关系不仅是明显的共有关系，而且世代相传，并与经济、社会、文化和宗教等多方面有关。特别报告员在她的工作文件（E/CN.4/Sub.2/2001/21）中指出，土著社会逐步退化可以归咎于土著民族与其土地、领土和资源的深厚关系得不到承认。

A. 共同状况

26. 土著民族在整个亚洲都被剥夺土地和资源。这个过程从殖民时代就开始了，而且在殖民后独立国家中依然如故。土地分级制度和基本法律概念，如国家可拥有广大土地所有权的国家征用权，都是殖民国家采用的，并且在许多亚洲国家的宪法中奉为经典的内容。在这个过程中，土著民族的存在和他们的习惯土地权利和管理制度一直受到忽视。在习惯权利得到法律承认的案件中，执行和实施相关法律和政策的工作一般都比较薄弱，常常受到相互矛盾的立法阻挠，有时因有权势的既得利益者干预而被完全置之不理。

27. 反对国家和私营公司大规模征用资源和土地的重要立场，通常被列为反发展和反国家的立场，土著民族抵抗剥夺的行为如果不是受到暴力镇压，也常常受到国家安全部队的骚扰。结果，南亚和东南亚一些土著人地区成了世界上军事化程度最高的地区。

28. 对于土著社区的共有土地所有权和福利制度，亚洲的国家法律和政策明显倾向于私有土地所有权和公司利益。在土著民族的森林中伐木几十年以后，对土著人领土资源的开发目前注重于采矿和大规模商用种植园，除其他外，以用于生产橡胶、腰果、木薯或油棕榈。尽管在土地法律规定实际存在的国家，土著社区的土地划界和注册工作通常是漫长、复杂和昂贵的过程，但是政府随时准备发放在土著社区所在广大地区伐木、种植和采矿的特许权。寻求法律追索的努力一概徒劳无功，没有多少例外，因为有些亚洲国家的司法制度还不独立，法官对这些问题还不敏感并有偏见，同时法律程序的费用对贫穷的土著社区来说极其昂贵。

B. 挑战

29. 土著社区在维护其土地和资源的斗争中面临巨大的挑战。

30. 在法律方面，大多数亚洲国家的土著民族还不得不同时为土著民族得到承认和共有土地权利得到承认进行抗争。他们通常面对腐败和有偏见的司法机构、国家行政机关和安全机构，这些机构往往享有有罪不罚的特权。

31. 在政治方面，他们一旦试图组织起来，常常就会遭到暴力镇压，另外还遭遇腐败、威慑、骚扰，甚至是领导人遇害等局面。他们的习惯法律和机构，包括传统领导人和理事会都得不到承认，国家把政治行政制度强加在他们头上，从而破坏他们自己的社会政治组织。

32. 大多数土著社区基本上没有有效参与国家政治和司法制度所需的知识、能力、技能和财政资源，也没有建立有效的关系网络和动员有关力量维护他们的权利。许多土著人还不知道如何运作私营公司，不知道如何利用现有的国际法律文书。

33. 缺少自信心、文化被同化的压力、主流教育、青年人移徙他乡、改变宗教信仰和其他外部力量都在削弱现有的习惯机构，都在分化社区和形成代沟，从而破坏土著社区和土著民族的团结。

34. 现金的需求量越来越大，融入市场经济但又没有能力在经济发展中寻求文化、社会和生态上合适的替代办法，这迫使土著社区采用不可持续的用地做法和增加经济依赖性的发展进程。

C. 建议

35. 为了在争取承认共有土地和资源权利的斗争中应对上述挑战，会议的与会者通过了给联合国、政府机构、非政府组织和土著民族组织的下列建议。

(a) 地方一级

增强力量

采用以下方式促进和支持土著社区自我组织和自我增强力量，并且为相互支持和保护建立关系网络：

- 提高对现有法律和国际人权和土著人权利文书的认识。
- 鼓励和支持土著社区利用本国法律制度和国际文书保护他们的权利。
- 培训领导能力。
- 通过交换和相互学习增强经济能力。
- 在年长者参与下绘制社区地图，以解决土地冲突。
- 在保障土著民族控制土地和资源的所有战略中采用对性别问题有敏感认识的方式。

习惯法

- 继续、振兴和审查传统制度、习惯和做法，让它们适应变化的条件和需要。
- 记录土著民族的习惯法以及土地和资源管理制度。

(b) 国家一级

提高认识

- 引导和教育新闻媒体系统地 and 可持续地提高广大公众、政府、立法机关和私营公司对土著民族问题的认识。
- 让各社区直接参与提高对土著民族问题的认识 and 教育的主动行动。

法律、政策及其执行工作

促进和号召：

- 从宪法和法律上承认土著民族。
- 法律改革，特别是承认土著民族的集体土地权利，并且探索能否提出符合和承认土著民族习惯法和机构的替代法律范例。

- 制定符合国际法的国内法。
- 建立土地委员会，解决侵犯土著民族土地权利的案件，促使让渡土地的归还和解决争端。
- 通过法律规定，确保政治决策机构拥有土著人代表，例如在众议院、参议院和其他立法机构中分配土著人代表席位。
- 采用关于土著民族的捐赠政策，以便实现法律和政策的改革。
- 通过控制投资者活动和减少经济自由化对土著民族领土的消极影响的法律。
- 政府和公司对土著人领土的项目采取完全透明的政策，即实施自由、事先和知情同意的原则和机制，包括以及时和适当方式提供信息，并符合各自土著民族的习惯法律和做法。
- 完全放弃移居他乡的政策和方案，并防止向土著民族领土非法移徙。
- 扩大国家人权委员会的任务范围，与侵害土著民族权利的事件作斗争。

游说、宣传和建立关系网

促进和支持：

- 为进行宣传、相互支持和保护，土著社区及其组织建立和加强现有的国家网络和联盟。
- 土著民族参与政府工作，了解有关程序、机制和做法。
- 用试验项目展示有效的共有土地管理制度，以此向有关当局游说。
- 利用养护环境的论文、法律和文书，如《生物多样性公约》，促进土著民族土地和资源的权利。
- 政府和广大公众珍惜土著人对自然资源管理的知识。

(c) 在国际一级

游说、宣传和建立关系网络

促进和支持：

- 利用国际文书和促进土著民族的权利，特别是承认共有土地权利。
- 开展关于土著民族土地权利的国际运动和建立网络的主动行动。
- 加强亚洲土著民族组织及其宣传、相互支持和保护的现有网络和联盟。

- 研究国家征用权原则作为殖民做法在当今独立国家中持续存在的现象并开展运动。
- 开展反对在土著人领土上建造大规模商业种植园、矿山和大型堤坝的运动。
- 关于土著民族发展替代办法的讨论。

法律、政策及其执行情况

促进和支持：

- 由欧洲联盟、联合国机构、世界银行和亚洲开发银行编写和适当执行土著民族的政策。
 - 制定发展机构的共同政策，其中作为实现土著民族千年发展目标的先决条件，优先承认和保护土地权利和资源权利。
-