



第六十届会议

临时议程* 项目 70

土著问题

土著人民的人权和基本自由情况

秘书长的说明

秘书长谨根据人权委员会第 2005/51 号决议第 18 段，向大会成员转交土著人民人权和基本自由情况特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根的报告。

* A/60/150。



摘要

本报告叙述了 2004 年 8 月至 2005 年 8 月期间开展的活动，着重指出了特别报告员认为值得特别紧急关注的一些问题。

特别报告员为履行人权委员会于 2001 年交托给他的任务而开展的工作着重以下几方面：(a) 对影响土著人民人权和基本自由情况的问题进行专题调查；(b) 访问各国；(c) 就世界各地关于土著人民人权和基本自由受到侵犯的指控与有关国家政府进行沟通。

本报告分几节：特别报告员的任务和他的各种活动、包括国家访问及与其他国际和区域机构的协调与合作，还有在本报告所述期间的通信摘要和分析；土著人民面对的各种人权问题。在本报告里，特别报告员特别讲到千年发展目标——特别是目标 1（消除极端贫穷和饥饿）和目标 2（实现普及初级教育）以及在保护土著人民方面所面对的主要困难——因为这些问题被认为对决定第二次世界土著人民国际十年的活动的过程是关键。本报告还讨论影响世界某些区域土著人的冲突情况。

在本报告所述期间，特别报告员继续收到关于土著人民在以下情况人权和基本自由受到侵犯的资料，包括法外处决；对土著人民领袖的死亡威胁；在有关土地、自然资源或环境的使用权的冲突中人权受侵犯的指控；缺乏基本社会服务；歧视行为；充分享受教育权利的障碍，包括与使用和保护土著人民自己的语言和文化有关的问题；在有关影响土著人民的问题上缺乏信息、参与和决策权；迫迁和强迫流离失所。

在本报告所述期间，特别报告员对哥伦比亚、加拿大和南非进行了正式访问，参加了非洲人权和民族权利委员会的届会、土著问题常设论坛第四届会议和土著居民问题工作组第二十三届会议，并应各土著民族的邀请访问了其他地区的社区，包括挪威的萨米人。他还参加了许多国际会议和讨论会，包括关于迫迁的一个讨论会和关于土著人民权利的法律的执行情况讨论会——由联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和各国议会联盟（议会联盟）共同举办，目的是协助特别报告员编写要提交给人权委员会第六十届会议的年度专题报告。

土著人民人权和基本自由情况特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 授权任务和活动	4-18	4
A. 职责和法律框架	4-6	4
B. 通信	7-10	4
C. 出访	11-18	5
三. 同其他国际和区域机制的合作与协调	19-28	7
四. 现状报告：影响土著民族的主要人权问题	29-64	8
A. 贫穷和人权的享受	39-47	10
B. 获得教育	48-56	11
C. 武装冲突、人权和土著人民	57-64	12
五. 结论和建议	65-86	13

一. 引言

1. 这是土著人民人权和基本自由情况特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根先生将要向大会提交的第二份报告。在本报告所述期间，特别报告员向人权委员会提交了他的报告（E/CN.4/2005/88 及 Add.1-4）
2. 本报告介绍 2004 年 8 月 11 日至 2005 年 8 月 10 日期间进行的活动。跟特别报告员以前给大会的报告一样（A/59/258），它突出了若干令人关切的问题，也是他认为需要立即紧急予以注意的问题。
3. 本报告特别提到千年发展目标目标 1（消除极端贫穷和饥饿）和目标 2（实现普及初级教育）是与土著人民息息相关的，提到在保护土著人民方面的一些主要困难，因为人们认为这些问题对决定为第二个世界土著人民国际十年举办什么活动的决策过程至关重要。本报告还讨论影响世界上若干土著民族的冲突情况。由于篇幅的关系及为了避免不必要的重复，必要时将会提及以往的报告哪里详细探讨了提出的问题。

二. 授权任务和活动

A. 职责和法律框架

4. 授权任务中所列的职责在人权委员会第 2001/57、2002/65、2003/56、2004/62 和 2005/51 等号决议中有介绍，特别报告员以往的报告（E/CN.4/2002/97，第 2、3 段和 E/CN.4/2004/80，第 2 段）中有更详细的介绍。
5. 特别报告员的工作的国际法律框架也载于上述的报告（E/CN.4/2002/97 和 E/CN.4/2004/80/Add.1，第 79-101 段）。
6. 人权委员会通过第 2005/51 号决议，首次请特别报告员拟写一个报告，内容关于为了执行他在总的报告和国别报告中提出的建议的各种最佳作法，并请他向委员会第六十二届会议提出进度报告。

B. 通信

7. 自接受任命以来，特别报告员经常收到关于指称土著人民人权和基本自由受到侵犯的信件。收到的信息的质和量不仅反映了土著社区对特别报告员的任务有更多的认知，也反映了人们更了解各种特别程序一般是怎样运作的——这从发给这个和其他特别报告员的信的数量可见一斑。
8. 特别报告员在出访时注意到，尽管越来越多土著组织了解这个机制，但各国的土著组织的了解程度不一样。某些国家没有来信不能归因于没有侵犯人权的事件，而应当归因于不知道有国际机制可保护和促进一般的人权。

9. 自从特别报告员向人权委员会提出第一个报告以来，回应他的紧急呼吁和信函的政府多了。不过，他对一些政府没有回复他的信函感到关切，他将继续关注这些通信。他对迅速和充分地答复他的信函的政府表示感谢。

10. 导致特别报告员在他向大会第五十九届会议提出报告到 2004 年 12 月这段时间进行干预的情况在他给人权委员会的报告 (E/CN. 4/2005/88/Add. 1) 中有详细的叙述。这个报告摘要分析了影响土著人民的主要人权问题以及导致特别报告员在本报告所述期间进行干预的其他信息和个案情况。

C. 出访

11. 特别报告员的一个主要任务是进行国家访问，以便他能够告诉人权委员会各土著民族的状况，并开启与各国政府、各土著社区和其他有关组织的建设性对话。国别访问是便利实地分析和了解土著民族在不同环境下的状况的极佳办法，也是提高国际社会对这些问题的认知的重要工具。在这点上，应当加强联合国系统内部的工作力度，以确保这些访问带来的希望能够为所访问的国家的土著民族所面对的问题产生新的、持久的解决办法。

12. 关于考察访问，特别报告员向人权委员会提交了他哥伦比亚和加拿大之行的报告 (E/CN. 4/2005/88/Add. 2 和 E/CN. 4/2005/88/Add. 3)。下面是这两次访问的主要结论和建议摘要。特别报告员于 2005 年 8 月出访南非，他将向人权委员会第六十二届会议做有关的报告。

13. 特别报告员在访问哥伦比亚期间注意到一点，即虽然该国在承认土著人民的权利方面比区域内其他国家取得更多进步，但是它仍然在有效保护和促进土著人民的人权和基本自由方面面对着巨大的挑战。该国现有关于土著问题的法规没有得到有效执行，这损害了该国在宪法方面的成就。关于社区对基本服务的需要，该国政府向特别报告员保证决心切实地解决哥伦比亚境内超过 70 万土著人民所面对的社会和经济问题。该次访问还揭露了内部的武装冲突对土著社区造成的摧毁性的后果：谋杀和酷刑、大规模流离失所、强征青年人入战斗队伍及强奸妇女、游击队、准军事部队和其他非法武装团体占领土著人民的土地。还有消息说，一些土著社区已经军事化。

14. 特别报告员仍然关切亚马孙区域一些很小社区的状况，那里因为领袖被谋杀、大屠杀、成员被威胁和驱赶而面临灭绝。为此，特别报告员自出访该国之后就一直与哥伦比亚在日内瓦的外交代表，与秘书长防止灭绝种族问题特别顾问、其他有关机构和关于人权的特别程序联系。这是应人权委员会第 2005/51 号决议第 10 段的要求去做的，目的是就这个问题进行交流。有人建议派团调查接到的指控，以期防止受影响社区和人权组织举报的暴力事件造成不可逆转的伤害。特别报告员还表示关切其他迫切的问题，包括国内强迫许多土著人民流离失所、侵

夺他们土地上的资源、为了取缔非法作物而向他们的土地洒药、需要在就影响他们的问题上作出决定前咨询他们——特别是经济发展领域的问题。

15. 在访问加拿大期间，特别报告员注意到加拿大土著居民与该国其他人口之间在诸如获得基本社会服务的机会等领域所取得的进展方面一直存在着差距；他收集了关于不同阶层政府部门与土著居民之间关于土地和自然资源权的争端的信息。加拿大土著居民特别关切的问题有：贫穷、婴儿死亡率、失业、发病率、自杀、刑事拘留、虐待妇女和童妓。访问期间收集的数据显示，尽管为矫正此种情况作了努力，但是在教育水平、医卫标准、住房条件、家庭收入和经济机会和获得社会服务的机会等等方面，土著居民与其他加拿大人比较是差得多了。

16. 加拿大矢志确保该国的土著居民能够分享国家的繁荣，令人鼓舞。加拿大政府为实现此一目标，制定了大量的方案和项目，拨出了财政资源。自从殖民时代以来，加拿大的土著居民就逐步地被剥夺了他们的土地、资源和文化，使他们日益贫穷、匮乏和依赖。现有的加拿大与土著民族之间的土地主权协议，目的是要提供可靠性和可预测性，但需要土著居民放弃某些权利来交换具体的一揽子补偿——这种情况曾几次导致法律争议及偶尔的对抗。特别报告员关于加拿大的报告提出了若干建议，目的是帮助各方消除在诸如获得基本社会服务的机会方面的差距，并巩固土著居民迄今在关于土地和自然资源权方面所取得的成果。

17. 特别报告员于 2005 年 7 月 28 日至 8 月 8 日期间访问了南非，目的是增进对该国土著人民的现状的知识，了解政府促进和保护南非境内土著民族的权利的政策。虽然在南非的所有土著民族在殖民地时代和在种族隔离政权统治时都曾受到残酷的压迫，直到 1994 年，但受害最深的是被认为是该国最早的居民的科伊桑族人——他们的土地和领土被夺走了，他们的社区和文化被摧毁了。有鉴于民主的南非政府正在努力对他们遭受旧政权的极不公正的待遇作出赔偿，鉴于种族隔离的悲惨后果不可能马上矫正，因此，特别报告员在与政府当局和社区谈话时获取了大量信息，帮助他了解这些社区所面临的困难，包括他们一直要求的土地和自己的资源的使用权、获得宪法的承认、尊重他们不同的文化特征和获得基本社会服务如教育、医疗保健、住房和饮水等的充分权利。在这次访问中收集的文件将会获得仔细分析和评价，结果会纳入提交给人权委员会第六十二届会议报告中。

18. 最后，特别报告员希望告诉大会，他已收到他访问过的国家的政府和土著社区寄来的大量文件，内容关于它们在怎样落实他的建议。在墨西哥和危地马拉，两国已开始执行一个特别的项目。这个项目是与社区协商制订的，获得人权事务高级专员办事处和两国政府推广，并得到欧洲联盟很大的财政支持。

三. 同其他国际和区域机制的合作与协调

19. 特别报告员自任命以来，一直同土著问题常设论坛和土著居民问题工作组保持联络，讨论合作方式，并密切注视工作组审议联合国土著民族权利宣言草案的情况。

20. 特别报告员在参与土著问题常设论坛第四届会议的过程中，同常设论坛成员和其他与会者进行了积极对话，审查如何后续执行他各次报告中所列建议等问题。大家还提及联合国各国家工作队需要更加了解和关心土著人民关切的问题。在这方面，常设论坛成员的经验和他们每年的建议可以是有效的工具。

21. 土著居民问题工作组第二十三届会议探讨了如何加强工作组、土著问题常设论坛和特别报告员在土著人民人权和基本自由方面的合作的问题。一些土著代表指出，特别报告员进行国别访问后提出的建议必须得到实施。他们要求加紧努力，在国别访问后采取后续行动。迄今已接受访问的国家的政府代表向工作组通报了各自最近就特别报告员的建议采取的后续行动。

22. 在对话过程中，大家注意到每一机制的授权的具体特征。考虑到世界各地千千万万的土著人民面临的局面，所有三项授权都仍然十分重要。与会者考虑到每一项授权的特别性质，强调必须加强通力协作，在所有领域推进土著事务议程，包括捍卫和保护人权。与会者还同意，所有三个机制均应在联合国系统内发挥无法被他人取代的重要作用。

23. 需要联合努力的领域之一是向工作组年会和常设论坛年会提交的资料的安排处理。这两个机制的年会收到大量关于指控侵犯人权的具体案件的资料，但根据这两个机制的授权，能采取的行动很有限。因此，需要找到适当途径，有系统地提请特别报告员注意这些资料。特别报告员根据其授权能够就这些案件采取行动。难点在于获取所需资源，处理和核实资料，向特别报告员提供所有必要细节，使他能够以他作为独立专家的资格决定可采取何种行动。此外，特别报告员自2001年任命以来，在访问各国期间，注意到目前正在努力开展由联合国系统所有机构和方案都参与的协调行动。他同联合国国家工作队讨论过程中，指出需要在土著问题上加紧努力，特别是需要从人权角度审议土著问题，以期找到迎接当前挑战的持久办法。正是在这一领域，工作组、特别报告员和人权高专办可以携手努力，拟订建议和指导原则，据以编制、执行改善土著民族人权状况、进而改善其生活条件的项目和方案。

24. 特别报告员也具体注视区域一级促进和保护土著人民人权的事态发展。例如，2005年4月，他应非洲人权和人民权利委员会主席的邀请，出席了该委员会第三十七届会议。他在全体会议上发了言，同土著居民/社区问题专家工作组举行了双边会谈，并有机会同非洲各国的土著代表就他们各个社区所面临的挑战举行了范围广泛的讨论。

25. 特别报告员确认，非洲人权和人民权利委员会承诺深入研究非洲土著人民状况，并寻求以建设性方式持久满足土著人民的要求。委员会负责审查非洲土著人民和社区面临的各大挑战的土著居民/社区问题专家工作组的设立，不仅是该区域促进和保护土著人民人权的一个里程碑，而且有助于推进关于全世界千千万万土著人民在人权方面面临的挑战的辩论。

26. 土著居民/社区问题专家工作组的报告(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.3)所载的非洲人权和人民权利委员会对现况的反思和分析，大大有助于承认非洲土著人民的存在，认识其人权遭受严重侵害的事实。非洲的一个挑战是如何给“土著”一词下定义。在这方面，工作组确定了澄清这一术语含义的某些要素。为此，有必要比以往更加注意非洲大陆在特定历史、政治、社会背景下产生的具体历史特征。特别报告员和工作组成员关切的另一问题是非洲土著人民的安全，尤其是一些由于冲突而变得特别脆弱的社区的令人担忧的境况。

27. 特别报告员了解到非洲各国政府对这些居民的境况很关切。这些居民并没有参与冲突，但往往一有冲突，便首当其冲。这个问题需要国际社会和区域各国政府予以紧急注意。工作组成员和特别报告员确定了共同关心的领域和满足保护土著人民紧急需要的可能的办法，并同意定期交流信息，以期在非洲设立关于土著人民与对其可能产生影响的冲突的预警机制。工作组和特别报告员两者都能加强能力的另一途径是确保特别报告员国别访问的后续行动尽可能有实效。

28. 特别报告员还参与了各次国际会议和讨论会，包括6月份在柏林举行的强行驱逐问题讨论会。这次讨论会是德国外交部与德国人权研究所和适当住房问题特别报告员合作举办的。所涉主题是享有适当生活标准的权利与在这方面不受歧视的权利的一个组成部分。他也参加了人权高专办和各国议会联盟7月在日内瓦举行的土著人民权利法律落实问题国际讨论会。这次讨论会是为了协助特别报告员编写提交人权委员会第六十二届会议的年度专题报告。与会者有来自代表世界所有宗教的一些国家的议会的代表。讨论会强调需要同各国议会合作，加强有关机制，监测关于土著人民人权的法律的执行情况，就此采取后续行动，同时在拟订该领域的新标准时需要考虑到现有国际标准。

四. 现状报告：影响土著民族的主要人权问题

29. 一般而言，土著人民人权状况很不令人满意。虽然在一些国家已有进展，但在世界上多数地区土著人民仍然面临阻碍其充分切实享有人权的重大障碍，他们的基本权利仍然遭受严重侵害。

30. 特别报告员从他所收集的资料中确定了影响世界各区域土著人民的趋势。下文简要讨论本报告所述期间的情况。

31. 土著民族历来认同“大地母亲”，其文化特征主要基于同大地及其果实的长期联系。因此，一旦这种联系中断或受损，他们的人权受侵害的局面便接踵而至。特别报告员已经收到、且继续收到各种关于侵害人权的投诉，有关冲突涉及土地的保有权和集体所有权、水和森林等自然资源的利用、诸如污染、毁林、荒漠化、有毒废料等此类严重环境问题。所有这些都对个人和社区的生活产生不利影响。

32. 土著民族深陷于社会边缘，社会、经济及人文发展水平很低（根据多边机构制定的定义和准则）。收到的许多投诉称，土著居民严重缺乏基本社会服务，遭受歧视，在司法方面特别如此。来自一些国家的报告尤其令人不安：社区领导人受到谋杀、法外处决、死亡威胁；在采取新的反恐怖主义措施时，土著代表和领导人受到迫害。充分落实受教育权利的障碍重重，有关使用和保护土著语言和文化的问题也不例外。

33. 虽然国际劳工组织（劳工组织）《关于独立国家土著和部落居民的第 169 号公约》等国际法律条文明确规定了土著居民在特定情况下的权利，但经常有人投诉说，土著社区受到驱逐、被迫迁移。特别报告员对此感到不安。特别报告员收到了来自博茨瓦纳、肯尼亚、菲律宾、印度、危地马拉等国的关于驱逐的投诉。他收到的另一些投诉称，土著人在对其有影响的问题上缺乏信息，没有参与的机会，没有决策权。

34. 来自世界各地的指控表明，土著居民容易受到各种形式的基于族裔的歧视。此外，许多报告指出，土著社会运动领导人和代表因其活动影响到各种既得利益而遭受迫害。特别报告员收到很多来文，并在出访各国期间收集了资料。这些来文和资料表明，土著妇女处境困难，她们因身着传统服装等原因而每天蒙羞忍辱，在许多国家，土著人权捍卫者受到骚扰、迫害。所有这些都仍然值得特别关切。

35. 有时虽然不一定发生武装冲突，但政治和社会冲突十分严重。在这种情况下，捍卫土著人民的人权有时会在土著社会组织、许多农村地区负责保护大地主利益的私人保安公司以及国家保安部队之间引发对抗。特别报告员在提交人权委员会的报告中指出，这种社会冲突往往最终诉诸刑事司法系统审理，而不是通过关于社会政策的建设性谈判解决。

36. 各国政府越来越多地利用新旧反恐怖主义法律来对付土著社会运动领导人，将其保护土著居民人权的合法活动当作犯罪行为。特别报告员对此表示不安。2005 年 7 月 20 日，他就马普切族的一些领导人在特穆科市受审一事向智利政府表示关切，并就此发表了公告。这些领导人卷入有关土地的社会冲突，被控组织非法恐怖主义组织。令人庆幸的是，2005 年 7 月智利法庭作出有利的判决，宣布土著领导人无罪。

37. 在许多国家土著儿童的状况仍然十分悲惨。特别值得关切的是武装团伙强征土著儿童及青少年入伍，有时有组织犯罪集团也这样做。另一相当严重的问题是，

土著儿童，特别是女孩，出于贫困，充当童工。根据联合国儿童基金会（儿童基金会）的资料，在拉丁美洲和加勒比，多数童工在矿井、田野、工厂工作，或充当佣工。这一情况也发生在亚洲和非洲。在许多农村土著社区，利用儿童做工及从事相关活动对家庭生存至关重要。但这种做法严重妨碍儿童上学。这也是各个区域土著儿童及青少年教育成果指数低的原因之一。

38. 土著社区的童工现象虽然首先是贫困所致，但也是一个多方面的问题，歧视、迁徙、犯罪、教育方案缺乏、社会保护不足等因素对其都有影响。土著和部落女孩和少女特别易受伤害，许多人被迫落入贩卖人口的网络，年少时就被迫卖淫或遭受其他形式的性剥削。虽然许多国家已经签署并批准禁止利用童工的许多公约和协定，但这些文书并没有在国家和地方一级得到执行，童工的祸患没有得到有效铲除。

A. 贫穷和人权的享受

39. 贫穷使土著人民陷入一种受排斥的循环不息状态，因此贫穷对人权造成的侵犯最为严重。在加强努力实现千年发展目标时，政府以及国家和国际机构应特别注意高度集中的持续贫穷，如土著人民和部落的持续贫穷。他们仍然是许多社会中最受排斥的社会群体和族裔群体。特别报告员提请大会注意目标 1 和 2 即土著人民享受其人权的重要性，以及注意在保护土著人民方面遇到的一些主要挑战，据认为这些问题对于决定第二个世界土著人民国际十年的活动至关重要。

40. 现有的资料表明，不论在土著人民原居社区或在城市地区，土著人民的贫穷率和赤贫率都比其他人高。土著人民的贫穷指标一般高于全国平均数。除了一些例外情况之外，这些人的贫穷状况更为极端。特别报告员在访问世界各地土著社区时证实这种趋势存在，近年来关于这个题目的专门研究也证实了这一点。

41. 从人均货币收入低的角度看，土著人民不仅收入短缺，粮食、技能和资产也缺乏。许多其他指标也反映出这种情况，例如基本需要无法满足、社会和公共服务不够、基础设施不完备、生产性资源如土地、水、森林和其他形式的自然财富的享用受到限制。

42. 持续贫穷状况复杂错综，其根源在于匮乏、歧视和结构不平等。土著人民历来生活于这种条件之下。克服这种多层面的贫穷状况不能采用零碎处理方式，而是需要综合性的公共政策。令人遗憾的是，大多数国家和多国机构尚未为土著人民制定这样的政策。

43. 土著人民贫穷和赤贫状况的持续存在反映出过去他们的人权一向被剥夺。因此，为有效消灭贫穷，任何国家或国际政策都必须建立在确认和尊重人权的基础上。这是为达到千年发展目标而必须执行的一项紧迫任务，它应直接针对土著社区持续贫穷的特有的多方面条件。

44. 特别报告员从土著社区和组织接到许多投诉。他进行实地访问时证实了这些投诉。这些投诉与获得基本服务有关，如清洁饮水、电、体面的住房、及时提供保健、学校、卫生的环境和足够的营养，换言之，即世界大部分土著人民都没有享受到的人类安全和发展的各个方面。

45. 研究贫穷和不平等问题的国家和国际机构提供的统计资料往往没有反映出土著人民的具体情况。所以当局无法知道他们没有得到满足的需求和生活水平低或极低的情况。如果正确地分解数据，一个饱受蹂躏的图景就会豁然浮现：土著人民的指标总是低于全国平均数，他们的生活条件对社会经济不平等状况曲线图产生很大的影响。特别报告员吁请主管机构提供资料说明土著人民的生活条件以及贫穷和不平等的程度，以便政府与国家及国际公私实体能够为这些群体的利益制订适当的经济、社会和福利政策。

46. 近年来政府作出承诺，在旨在减贫和消灭赤贫的战略和方案范围内采取措施。为求连贯一致和真正有效，这些战略必须考虑到贫穷的人权方面及其解决办法。因此，人权高专办应经济、社会和文化权利委员会的要求，开始制定实质性指标，以便将人权纳入减贫战略中。

47. 在编写本报告时，该项任务尚未完成。但特别报告员在报告中指出，草稿初稿所载的全部 18 项准则都涉及对保护和促进土著人民人权极为重要的问题。特别报告员呼吁所有相关的利害攸关者支持这个过程，以迅速订定准则，并有效地付诸执行。

B. 获得教育

48. 对土著人民而言，要充分享受所有人权，首先是要充分实现受教育的权利。如果他们要摆脱贫穷，摆脱历来所受的被排斥和被歧视的状况，就必须实现受教育的权利。特别报告员向人权委员会第六十一届会议提出的主要报告着重讨论了这个问题。为了证实他对该问题所作的研究，人权高专办和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于 2004 年 10 月在巴黎举行一次专家讨论会，特别报告员将讨论会的建议(E/CN.4/2005/88/Add.4)提交给委员会。

49. 特别报告员收集的资料和证据表明，在许多国家，土著儿童特别是女童在接受充分教育这方面遇到障碍。他们的教育质量往往低于向非土著人民提供的服务。

50. 过去几十年，主要的教育模式是鼓励土著人民同化，但目前越来越趋向于在尊重文化多样性和促进双语和文化间教育的基础上制订教育政策。但这种方法引起了体制、教育、文化和语言问题，这些问题尚未完全解决。

51. 特别报告员收集的资料还表明，让所有土著儿童都能够上学和念完小学的目标远远没有全面实现，这是令人遗憾的。向土著儿童提供的教育服务一般都低于

建议的最低水平。特别令人关注的是土著女童在学校面临的困难，这些困难主要归于族裔歧视和性别歧视。社区内部的性别歧视使这种情况更为严重。

52. 在政府的教学计划中，土著社区的教育需求一般不受重视。在这些社区，每个学生所获得的教材和体制资源少于城市里的非土著人民。这种情况产生各种后果：学校设施缺乏或物质条件低劣、师资短缺、师资训练不足、缺乏适当的教材、课程不适合这些社区的文化实况、语文方面的需要无法满足，等等。这些问题及其他问题造成了土著儿童特别是女童退学率高，中学和高等学院土著学生人数渐减。因此土著青年缺乏足够的技能，在就业市场上无法与非土著同伴竞争；他们往往缺乏足够的应付在其社区内的经济和社会发展方面的挑战。特别报告员建议把解决这个问题的行动作为在第二个世界土著人民国际十年的范围内发起的方案的一个基础。

53. 特别报告员吁请国家在公共方案和预算中以及在国际上负责促进发展和减少贫穷的国际机构如世界银行和联合国开发计划署（开发计划署）优先注意推行适合于土著人民文化的教育。

54. 土著教育的质量和数量亟须改进。土著人民不仅需要教育，而且需要适合其本身特定文化和社会特性的教育。土著社区必须参加设计、执行和评价教育方案及项目。要使减贫政策产生长期的影响，仅在小学教育方面取得进展是不够的。在中学和高等教育领域也须予加倍努力。

55. 这样的方式大大有助于确保新一代土著儿童和青年不会被排斥于经济、社会和人类发展之外。如果新一代土著儿童和青年充分享有的所有人权未被剥夺，他们理应可以享用和得到这些利益。

56. 虽然土著人民面对贫穷，教育服务无法保障他们享受教育的充分权利，但他们并没有袖手旁观，为克服这些障碍，他们也在利用自己的创造力、想象力和技能，力求促进社区的社会和文化发展。许多这些努力已经取得有趣的结果，必须认真地对这些结果进行评价。为争取实现千年发展目标，必须利用土著人民的经验。在教育政策上通常他们都被排斥在决策过程之外。

C. 武装冲突、人权和土著人民

57. 所有在土著人民地区内发生或曾经发生过武装冲突的国家里，譬如，仅提及一些众所周知的例子，孟加拉国、菲律宾、尼泊尔、哥伦比亚、危地马拉、卢旺达、刚果民主共和国，土著人民都受到了不公正的对待，他们的公民、政治、经济、社会和文化权利不断受到侵犯，而且适用于国内冲突的战争法和惯例和国际人道主义法一直都未得到遵守。报告员收到的资料显示，犯下这些侵犯行为的人当中既不属于国家的武装分子也有国家治安部队的成员。那些内部武装冲突对冲突所在国国内各种不同的种族和文化群体的共同生存也构成了威胁。

58. 土著人民代表和各非政府组织从 1980 年代初以来就在提请联合国注意这些问题，那些问题已经反映在许多联合国的正式文件和其促进和保护人权的机制里。在非洲、亚洲和拉丁美洲，土著人民是冲突和暴力最易受到伤害的受害者之一，这在他们原本已经很困难的斗争之上又加上了一个摧毁性的、致命的打击。他们的土地和资源受到了掠夺、他们的文化被摧残了，他们的人权遭到了践踏。

59. 大会应对在内部武装冲突中土著人民的人权容易受到侵犯的情况给予特别注意，因为这还会威胁到这些人民的生存，不仅威胁到其中每个人的生命，而且也会威胁到这些社区本身的生存和那些国家的种族和文化的多样性。

60. 许多目前的武装冲突发生在土著人民的土地上。在土著人们居住的土地上发生的冲突，大部分是由于争夺对木材、矿物或石油等自然资源的控制，或争夺被某些武装集团认为具有“战略”意义的地区所引起的。这种冲突往往既没得到发生冲突的国家的确认，也没有受到国际社会的注意。许多这种冲突持续了很长的时间，已经具备了一种能使自己一直延续下去的动力。

61. 由于这些冲突，土著人民的人权受到了严重侵犯，例如受到威胁、被迫失踪、他们的领袖成了暗杀的目标、酷刑、屠杀、被迫参加战斗行动、被迫流离失所、整个社区展开流亡、丧失内部自主权和对社会的控制、或失去了从事传统维生活动的地方，例如失去了打猎和捕鱼、从事自然农业或交易的场所。并且冲突区内的土地多半会被埋上杀伤人员地雷。

62. 土著妇女和儿童是这种每日发生的悲剧的一部分，由于他们幼小的年龄或由于她们的性别，他们遭受到了更多的侵犯。土著妇女不断受到歧视、被排斥和被剥削。冲突各方经常利用强奸妇女来作为战争的武器，来羞辱和恐吓当地的人民。

63. 联合国在保护受到武装冲突影响的儿童方面取得了令人鼓舞的进展；但是，在国家一级上缺乏进展则令人担忧。特别报告员欢迎安全理事会于 2005 年 7 月 26 日通过的第 1612 (2005) 号决议中决定设立一个对武装冲突期间招募儿童兵和其他虐待儿童的情况进行监测并提出报告的机制，而这一主题对许多土著人民社区而言具有特别的重要性。

64. 这一监测机制必须要能配合不幸陷入这种情况的土著儿童的特定状况。鉴于他在访问哥伦比亚若干省期间收集到的各种证据，特别报告员愿意再度发出警告，呼吁人们注意到该国国内的武装冲突对土著社区，特别是对土著儿童所造成的影响。特别报告员相信，关于他访问哥伦比亚的报告可以成为建立这个新的监测工具的一个指南，并表示愿意对此现象及其对土著社区的影响进行深入研究。

五. 结论和建议

65. 特别报告员希望在提交给人权委员会的报告最后结束语和建议部分增加下列评论意见。

66. 在某些国家和区域里的土著人民的生活条件和人权状况由于以下特定情况而有了一些改善，例如归还了一个土著社区的土地（南非的 Richtersveldt）、解决了两个提出要求的社区间的土地纠纷（墨西哥的 Chimalapas）、被诬告建立非法恐怖分子联系的土著领袖获得无罪开释（智利）、启动了一个向城市暴力的妇女受害者提供损害赔偿的项目（加拿大）、停止了将会对一个社区的生活条件造成无法补救的巨大建筑工程（哥伦比亚的 U'wa）、通过了一项尊重一个土著群体对资源进行管理的传统权利的法律（挪威的 Finnmark）。

67. 但是我们也看到，在许多情况下土著人民的人权没有受到尊重，在许多地方由于政治决定、环境和经济发展、行政措施、人口压力、城市扩张、预算限制或由于全球化的影响，土著社区的生活条件恶化了。而且，在土著人民的地区里发生的武装冲突及其造成的后果也是许多区域里经常出现的问题，必须不断对其进行监测。所有这些问题都使人几乎无法在短期内评估出某个地方是取得了成功还是失败了，前进了还是退步了。

68. 尤其令人担心的是那些捍卫他们社区的人权的土著人士。我们看到，报道的因那些活动引起的骚扰和控诉案件的数目正在惊人地上升。

69. 一个极端重要的问题是，关于土著人权方面的立法（例如宪法改革、土著人民法律、批准国际公约和协定等）与土著人民在他们社区内的日常生活的实际情况之间的差距正在日益扩大，特别报告员将在他给人权委员会第六十三届会议的报告的专题部分专门讨论了这个问题。

70. 各种情况都显示出，主要的问题不是缺乏适当的立法（虽然在这方面仍有许多工作有待进行），而是如何执行它们、各机构如何作业、充分实现人权需要哪些程序和机制。如果土著人民的人权方面的法律改革没有体制、社会和政治改革的配合，为土著人民打开新的空间，让他们能对如何管理各种其良好运作是他们充分享有人权所必不可少的机构、机制和程序进行广泛的民主参与，那么通过的各项法律措施都不可能实现它们的目标。

71. 根据上面的观察，特别报告员愿意提出一些建议供大会审议。

72. 国际社会除了必须从人道主义方面监测在土著人民生活的土地上或地区里发生的武装冲突外，并应对它们的影响，不仅对个人人权方面受到的影响，而且对冲突对整个社区造成的毁灭性影响，特别进行监测。在这种情况下，土著妇女，特别是流离失所妇女和难民妇女的处境尤其困难，应特别针对她们制定文化上恰当的种种方案。负责对被迫流离失所人员的情况进行监测和提供支助的联合国机关应特别对这些情况进行分析，以期提出适当的解决办法。特别报告员建议，这些机构应利用人权高专办的专门经验，以期拟定出保护方案。

73. 对于非法武装分子或其他人员的暴力行动危及某些小型或特别脆弱的土著社区的生存的情况，建议在人权事务高级专员办事处的支持下派遣一个独立的国

际特派团对那里进行实地访问，对实际情况进行调查，并提出具体而有效的保护措施。

74. 必须改善有关土著人民和社区的真实情况的信息的质量和数量，以便更好地调整以这些人民为对象的社会政策。特别报告员建议有关的技术组织采取适当的措施。

75. 关于千年发展目标的目标 1 和目标 2，各国永远应在土著人民的充分参与下制定针对土著人民的特定目标和政策，确保为实现这些目标而采取的措施不会对土著人民的人权造成消极影响。

76. 各地的土著人民都呈现出长期贫困的形态，需要紧急对最落后的土著社区和地区采取综合和多面的措施。

77. 尚未这样做的联合国国家工作队应为土著人民制定人权方面的特定目标，并根据它们调整和协调它们的各项活动。在这方面应对土著妇女和女童的特别情况和需要给予特别注意，为评价所取得的进展制订具体指标。

78. 必须加大各项打击童工问题的努力的力度。在这方面，有关消除童工的各种活动都应特别注意土著女童的情况，并考虑到这一现象背后的各种社会经济因素。

79. 各国应采取紧急措施，保证向缺乏或无法充分得到各种基本服务的土著社区提供那些服务。

80. 建议各国政府高度重视土著教育的目标和原则，为致力于促进土著教育的私营机关和机构提供充足的物力、体制和知识资源。

81. 特别报告员邀请各国政府与土著社区密切协作制定各项方案，在第二个世界土著人民国际十年期间培养充足的双语和多元文化教育的教师。

82. 还建议各大学和研究中心进一步参与编制用于土著教育的特别跨学科教程，并扩大和加强土著大学。

83. 建议在国家各级教育中扩大关于土著人民（包括其历史、哲学、文化、艺术和生活方式）的课程，凸显反种族主义和多元文化的角度，体现出对文化和种族多样性的尊重以及尤其要倡导男女平等。

84. 大众传媒应在其节目编制中定期选入与土著人民及文化相关的内容，宣传对国际人权文书倡导的容忍、公正和非歧视原则的尊重，以及土著人民和社区应有权为了本身的目的利用大众传媒，包括收音机、电视和互联网。

85. 应采取特别措施，保护受到国内武装冲突中有组织暴力活动伤害的土著社区。

86. 在第二个土著人民国际十年期间举办的各项活动中应凸显出这些旨在保护土著人民的人权的各项建议。
