



土著问题常设论坛

第十九届会议

2020年4月13日至24日，纽约

临时议程* 项目6

常设论坛今后的工作，包括由经济及社会理事会
审议的问题和新出现的问题

土著人民自治研究：经验与视角**

秘书处的说明

土著问题常设论坛第十七届会议任命成员延斯·达尔先生就“土著人民的自治：经验和观点”这一专题开展研究，并将研究报告提交论坛第十九届会议(见 [E/2019/43-E/C.19/2019/10](#)，第141段)。

* [E/C.19/2020/1](#)。

** 本研究报告有赖于大量人士的支持。尽管对研究报告的内容承担责任的只有作者一个人，但如果没有他们，这项研究报告永远不可能完成。作者谨此特别感谢 Lola García-Alix 和 Alejandro Parellada，他们从刚开始就一直积极参与该报告。



一. 导言

1. 土著人民的自治权在《土著人民权利宣言》第3条和第4条中得到确立。土著问题常设论坛经常重点讨论自治问题和土著人民的权利。本研究报告特别侧重于土著人民的经验、各种土著自治的背景、可供土著人民选择的方案以及土著人民在试图根据国际法行使其权利时所面临的障碍。
2. 2018年1月，经济和社会事务部在纽约举行了关于土著人民领土的可持续发展的国际专家组会议。¹ 2019年3月，美洲人权委员会、土著人民权利特别报告员、常设论坛和土著人民权利专家机制在墨西哥城举行了关于土著人民的自治权以及自治作为自决权的体现的研讨会。² 本项研究是这些会议的议事程序和成果的延续，也是特别报告员最近关于土著人民的自治权或自治的报告(A/74/149)的延续。
3. 在每个大陆上，土著人民都能够根据当地的政治和人口现实，利用他们认为的自决权来建立自治。要汲取的经验教训是，土著人民掌握自己命运的选项多种多样。这些选项包括各种各样的机会，其中包括基于专属领土控制的治理结构。
4. 在本研究报告中，自治概念被用作土著人民自决的实际实施，因此比领土自治的范围更广。
5. 本研究报告侧重于土著人民选择或可采用的一些自治形式。在每个情况下，都对条件、优势、问题和前景进行了分析。

二. 自治的类型

A. 领土自治

6. 当一个国家承认土著人民的权利时，它可以确定一块领土，在这块领土内，土著人民被赋予一些特定的权利。格陵兰自治就是一个众所周知的例子；在拉丁美洲，土著人民在哥伦比亚、尼加拉瓜和巴拿马等几个国家建立了自治区。在其他情况下，政府实际上已经强迫土著人民进入自治领土结构。北美印第安人保留地就是一个例子，另一个是早在1920年代就在俄罗斯联邦的西伯利亚北部和远东地区建立的自治实体。最大的土著领土自治区有加拿大的努纳武特、巴拿马的古纳亚拉和美利坚合众国的纳瓦霍保留地。
7. 领土自治可以比作政府。在这种情况下，无论是在村庄、社区还是区域层面建立自治，原则上都给予所有公民平等的权利。所有符合一定标准的公民在自治管理机构都有表决权。
8. 村级自治不仅存在于加拿大等国家和美国的阿拉斯加，而且存在于墨西哥等其他国家；在墨西哥，瓦哈卡地区的570个市镇中有417个现在成立了土著自治

¹ 见 www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/egm2018.html。

² 见 www.iwgia.org/en/focus/global-governance/3326-seminar-indigenous-peoples-rights-to-autonomy。

政府，根据土著习惯传统进行管理。在墨西哥，土著人民的利益和权利在国家一级没有得到充分倾听的事实，解释了为什么土著人民建立了市政自治作为地方据点。在加拿大，1876年的《印第安人法案》允许得到承认的土著人民享有建立第一民族部族政府的权利，其中可能仅仅包括居住在一个群落的几百人。这些部族可以与其他部族合并，创建部落议会，也可以组织生活在部族保留地之外的人。

9. 最小类型的领土自治是给予一个家族或一个家族联合体的自治。这些自治都是建立在殖民前类型的社会和政治联盟的基础上的。尽管他们在今天面临压力，俄罗斯联邦的 *obshchinas* 人群落为一小部分得到承认的土著家庭提供了在特定领土的使用权，但这些领土的所有权仍然属于国家。*obshchinas* 人有权获得一块土地，在这块土地上从事驯鹿放牧、狩猎或捕鱼等传统活动。斯堪的纳维亚的驯鹿牧民萨米人是由个人或家庭组成的群体，他们拥有自己的专属放牧领土，称为 *siida*，这是一个驯鹿牧区，是土地权利、组织和牧民管理的基本制度。在挪威和瑞典，*siida* 机构被承认是一个土著居民机构。

10. 在某些情况下，当领土和政治自治在可预见的未来看起来不现实时，土著人民通过谈判提出土地要求，这使他们能够对其传统领土拥有集体所有权或其他形式的控制权。土地集体所有权给予有关土著社区特定的使用土地或其原领土的大片土地的权利。

11. 所有涉及土著人民的已知土地要求都对地表权利和地表下权利做了区分。秘鲁亚马逊的土著群落是连续不断的、紧凑的，并与其他部族领土相连，但这些只包括地表权利。在努纳武特的土地要求解决方案中，因努伊特人在整个所要求的领土中拥有优先狩猎权，但因努伊特人拥有的公司只对领土的一小部分拥有地表权利，对更小部分的土地拥有地表下权利。由于受到土地侵略者的困扰，坦桑尼亚联合共和国政府于 2011 年给一个小规模的哈扎族狩猎采集群落颁发了所有权契约，但仅限于“传统”用途。

12. 大多数土地要求解决方案代价高昂，政治上和技术上也很复杂。首先，土地要求必须得到国家当局的承认，然后(相对于其他群落和第三方的利益)进行划界，最后才能授予正式、合法的所有权。许多土地要求都面临着能否将土地出售、抵押或移交给公司或个人的挑战。

B. 功能自治

13. 在全球背景下，土著人民普遍遵循两种功能自治：即民族自治和文化自治。民族国家内的民族自治赋予土著群体所有成员特定的权利，例如，土著群体被允许建立自己的学校或在法庭上说自己的语言。在北极地区的大片地区，土著人民对特定类型的狩猎、捕鱼和觅食活动享有优先或专属权利。

14. 在挪威和芬兰，萨米议会是由该国选举名单上登记的所有萨米人选举产生的。萨米议会是由国家资助的咨询机构。在阿拉斯加农村地区的许多村庄，部落议会只由土著人民选举产生，但也可以设立由社区所有居民选举产生的村议会。两个议会之间有一定的职责划分。

15. 越来越多的土著人民生活在城市；在这些城市，他们有时可能会要求有权实行文化自治，以此作为承认“散居的土著”复兴的手段。当土著群体比较分散时，功能自治可以是包容性的，但当有办法将城市地区的土著人民与生活在传统家园的土著人民团结在一起时，土著人民的权利可能得到最好的保障。虽然文化自治是一种相当有限的自治，但可能会给土著群体提供一个提出进一步诉求的平台。

16. 领土自治和功能自治及其给予土著人民的选择之间有许多重要区别。其中之一是区分旨在通过领土自治创造自治和自决的“挤出”战略，以及合法的土著政治领导人在与国家合作并达成协议的情况下不断促进土著权利的“挤入”政策。因此，“挤入”办法是创建超越特定领土的自治的方式，通过与国家当局的合作和协商将自决具体化。

三. 国家内的融合

17. 土著自治始终是民族国家的一部分，但融合的水平、程度和方式各不相同。为此，我们可以区分独立、并行和纳入等类型的融合。然而，即使不是所有类型的自治可能包括全部三种类型融合的要素，大部分自治也是如此。

18. 独立自治可以说是一种套叠式自治。³ 在这种情况下，只要自治管理机构作出的决定仅仅涉及自治单位权限内的事项，国家当局则无权干预。例如，格陵兰自治政府单方面决定学校课程、学校和议会使用的语言、采矿特许权的颁发等。但也有限制：虽然格陵兰当局单方面决定颁发采矿特许权，但这不包括铀或其他放射性资源的开采。

19. 在巴拿马，法律承认自治的特区土著领土，并为土著人民对自己领土和政治/行政结构的集体权利提供法律背景。在该特区，土著人民对他们的土地拥有专属权利，并在内部事务上享有相当大的自治权(A/HRC/27/52/Add.1)。

20. 其他独立土著自治的例子有“托管关系”和“自由联系”，诸如马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦以及库克群岛(新西兰)。西撒哈拉和西巴布亚(印度尼西亚)的土著人民被拒绝给予任何类型的自治权。

21. 在并行自治的情况下，土著自治与国家结构并行存在。虽然这种自治可以赋予土著群体在一定领土内的集体和专属土地权利，但这些群体保留作为国家公民的个人权利。在其他情况下，这种并行权利或扶持措施可能会限制其他类型的权利。

22. 在芬兰、挪威和瑞典，土著萨米人投票选举萨米议会，但这绝不会限制他们参加市政选举或国家议会选举的权利，在国家议会中，他们可以与该国所有其他公民一起进行表决。在太平洋区域一些国家，传统政治机构在与众议院并行的酋长院都有代表。

³ 见 Audra Simpson, *Mohawk Interruptus: Political Life across the Borders of Settler States*(杜克大学出版社, 2014年)。

23. 在秘鲁，2015年，土著万姆皮思人建立了自己的万姆皮思族自治领土政府，选举了他们的第一届政府，制定了该族的战略计划，并发布了他们的第一部附则。它在国家政治和行政方面的地位以后将与秘鲁政府谈判。⁴

24. 在大多数情况下，土著自治在某种程度上或在某些方面纳入了国家政治结构。在巴拿马，土著自治表明，并行自治最终被纳入国家法律体系，使土著人民容易受到往往得到国家政府支持的定居者和采矿公司的入侵。

25. 在最极端的纳入式自治情况下，自治的一般规则与其余或大多数人口生活所依据的规则相同。因此，土著自治与其他区域或市政单位一样，是国家系统的行政管理者。瑞典的萨米议会是国家政治-官僚结构内的一个行政单位或政府机构。相比之下，在挪威，政府机构必须要求 *Sámediggi* (萨米人的最高政治机关) 就涉及萨米人事务的问题发表声明。然而在瑞典的立法中，没有类似的表述。

26. 在墨西哥，一些遵循土著传统的社区政府已经成立，但它们是国家和行政结构以外的一部分。

27. 格陵兰岛的司法系统是该国所特有的，但法院裁决可以上诉到丹麦地区上诉法院以及丹麦高等法院。

28. 最激进的土著自治形式是当一个群体决定自愿与世隔绝地生活时做出的。这实际上是一种被迫与世隔绝的形式，是对被排斥以及需要逃离暴行的反应。然而有人坚称，尽管他们的态度和他们的越来越偏远的位置，但这些人之所以提出他们的目标，是因为各种外部代理人出于不同的原因入侵他们的领土，威胁他们的人身、文化和领土完整性。⁵ 自愿与世隔绝的人民不断受到以矿工、伐木者、传教士、游客、人类学家和疾病等面目出现的所谓的“文明”的威胁。大多数自愿与世隔绝的人生活在亚马逊和大查科两个地区，但也生活在印度的安达曼群岛。自愿与世隔绝的人民作为世界上可能最脆弱的人民，走向未来的唯一途径是确保有一个法律和政治框架，尊重他们的选择，保护他们不受入侵者的侵扰，并为他们选择接触外部文明的那一天做好准备。⁶

四. 专题问题

A. 谈判

29. 所有案例都表明，要实现真正和持久的自治，第一步必须是土著人民内部达成一致，创造合法性，有一个明确的愿景，并制定要提交的第一份草案。⁷

⁴ 土著事务国际工作组，《土著人民自治和自治权》(哥本哈根，2019年)，第10-12页。

⁵ Beatriz Huertas Castillo, *Indigenous Peoples in Isolation in the Peruvian Amazon* (土著事务国际工作组，哥本哈根，2004年)，第14页。

⁶ 同上，第179页。

⁷ 另见 A/74/149。

30. 特别报告员已经指出，一般而言，强加给土著人民的关于土地和领土的联邦安排或自治安排，如果不是确保土著人民自决的联合协议的结果，则并不一定加强土著人民的自治权或自治。⁸

31. 准备自治并与政府谈判是一个漫长并且花费巨大的过程。努纳武特的因努伊特人花了 20 多年的时间才谈判达成最终协议。万姆皮思人于 1989 年第一次与秘鲁政府接触，1995 年确立了法律和人类学基础，2010 年与邻近的土著人民达成协议，但直到 2015 年，85 个群落的 300 名代表才批准了万姆皮思族自治领土政府章程，选出了他们的第一个政府，并作为政府行为发布了他们的第一个附则。这一单方面行动是作为领土防御战略采取的，据此管理内部、社会、文化、经济和教育事务以及对外事务及其与秘鲁国家的关系。⁹

32. 加拿大的因努伊特人没有可以与联邦政府谈判自治的合法或民选代表，但他们的代表是公认的全国和区域范围的因努伊特人组织。当挪威的萨米人开始他们的自治谈判时，情况也是如此。

33. 关于下一步要采取的行动，努纳武特和格陵兰的经验表明了与各国政府商定应该建立并得到双方同意的谈判进程体制安排的重要性。

34. 格陵兰是 56 000 名居民的家园，其中 90% 是土著因努伊特人，分布在巨大的海岸沿线的 70 至 80 个社区中。1999 年，格陵兰成立了自己的自治委员会，该委员会于 2003 年提交了报告。不久之后，格陵兰政府提议成立格陵兰-丹麦委员会。自治协议是一项法案，丹麦和格陵兰议会已经通过了这项法案，自治于 2009 年启动。该法案根据国际法承认格陵兰人民有自决权。格陵兰和丹麦之间的关系是基于在两者之间的伙伴关系中促进平等和相互尊重的愿望”。¹⁰

35. 最成功的自治是土著人民和政府都对建立土著自治感到有所有权和责任的自治。

B. 人口学

36. 当土著人民占一个地区人口的多数时，他们最常以领土自治为目标。普遍的观察告诉我们，土著人民在他们占人口大多数的土地中将切出一片尽可能大的土地。一个著名的例子是努纳武特，那里的因努伊特人现在占人口的 85%。

37. 《努纳武特土地要求协议》包括一份土地要求协议，该协议向因努伊特人提供努纳武特约 18% 的土地表面所有权。因努伊特人获得了这 18% 中大约 10% 的地表下权利。一个因努伊特人组织负责监督因努伊特人的土地权利。《协议》还包括一项政治协议，建立了一个公共政府，为努纳武特所有居民提供平等的政治权利。

⁸ 同上，第 59 段。

⁹ 土著事务国际工作组，《土著人民的权利》，第 10-12 页。

¹⁰ 见 2009 年 6 月 12 日关于格陵兰自治的第 473 号法案序言(仅有英文译文，可查阅：<https://naalakkersuisut.gl/~/-/media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>)。

38. 在阿拉斯加，一些土著群体的目标是并成功地将各行政区建立为该州最大的行政实体，他们在该州人口中占多数。

39. 当土著人民只占村级人口的大多数时，社区自治可能是一种选择。一个特别的情况是在加拿大，2016年9月，500人的Délina社区成为西北边疆区的第一个自治社区。将第一民族营居群政府和市政府合并为一个单一权力机构的做法是独一无二的。

40. 经验还告诉我们，当土著人民处于少数地位时，领土选择在很大程度上是有问题的。一个并行的功能自治似乎往往是在国家内只占人口少数但仍然能够称其为某种家园的土著人民的现实选择。

41. 挪威的萨米议会主要是关于萨米事务的所有事项的咨询机构。它代表该国所有已登记的萨米人。尽管萨米议会没有领土权利，但它设法对萨米核心地区(芬马克县)的土地使用产生了影响。萨米议会获准讨论任何被认为与他们有关的问题。在实践中，这赋予了该议会重大的象征性权力；例如几年前，一家矿业公司被迫完全停止其勘探业务。

42. 大多数土著人民的人数都很少。对于人数较少的土著人民来说，一个特别的挑战是征聘具有专业知识的土著人民，如医生、行政人员等。所征聘的非土著专家通常有不同的传统，而且不说土著语言，这使得沟通靠不住。这可能是增加自治的政治野心面临的一个挑战，并可能导致内部冲突增加，格陵兰的情况就是如此。

C. 公共政府相对于土著自治政府

43. 即使在土著人民占自治单位内人口的大多数的情况下，他们也要做出一些选择。第一个选择是，目标是建立公共政府还是族裔/土著政府。努纳武特的因努伊特人非常关心拥有一块使他们成为人口多数的领土，因此他们选择了公共政府，而不是土著政府。秘鲁的万姆皮思人选择了另一种解决方案。其次，必须决定自治单位应该如何融入国家行政和政治结构——如果有此选择的话，但情况往往并非如此。2018年，墨西哥城境内的安德烈斯·托托尔特佩克社区的土著居民创建了自己的自治社区，成立了自己的社区政府理事会。¹¹ 该土著社区是作为现有公共结构的替代方案而建立的。第三个决定是，自治的内部管理是否应该遵循国家规则、地方传统或两者兼而有之。在努纳武特成立之前，一项提议未来的努纳武特立法议会应实现性别均等的请示书在全民公决中被否决。

44. 与通常情况一样，市政管理框架和国家规划遵循的逻辑与土著人民的逻辑相去甚远，因为土著人民的最高决策机构是集体实体。因此，像多民族玻利维亚的瓜拉尼人这样的土著人民以及所有其他试图通过谈判走上自治道路的土著人民，都面临着一个漫长而官僚的过程(见A/74/149，第70段)。

45. 土著人民内部围绕利用地方政府(作为国家结构的一部分)作为促进其利益的一种选择进行的讨论包括，地方政府将在多大程度上对传统类型的自治构成挑战。

¹¹ 土著事务国际工作组，《土著人民的权利》，第22-24页。

46. 在菲律宾，已经观察到，地方政府法实际上可以成为消灭土著机构的工具，因为这些机构越来越多地被纳入国家法律。¹²

47. 在菲律宾，1997年《土著人民权利法》保障承认土著人民的自决权。该法是一项综合立法，在本质上尊重土著人民对土地、领土和资源、自决、文化完整性、社会正义和人权等的基本权利。然而，宪法条款否定了这一点，其中强调土著文化社区的权利须以国家政策和发展为条件。这就解释了为什么在大多数人口是土著人民的科迪耶拉地区，两次建立自治区的尝试都被人民拒绝了，因为该地区被纳入了国家立法。土著人民反对试图在主流政府的框架内建立另一层官僚机构。

48. 习惯法和习惯机构与国家机构和立法共存。这样，上述《土著人民权利法》承认土著人民对其祖传土地和领地的所有权、管理权和控制权，但这些权利可能会被国家的行政结构以及其他破坏或削弱传统结构的国家规定所推翻。¹³ 因此，与习惯制度相关的地方自治与国家采用的自治制度之间存在悬而未决的冲突。¹⁴

49. 其他担忧包括在马来西亚观察到的情况。在马来西亚，有人坚称，虽然土著人民在沙巴州占多数，并在政府行政部门任职，但农村土著社区面临许多问题和制约，阻碍他们充分和有效地参与地方政府。政治自治仅作为沙捞越和沙巴的公共政府存在，即作为国家政治制度的一部分。即使在土著人民占人口60%的沙巴州，政府结构也由国家政党主导，对土著人民的权利几乎没有保护。¹⁵

50. 同样，在多民族玻利维亚国，法律框架使土著人民有可能作为市政结构的一部分建立土著自治，或创建新的土著自治领土。¹⁶ 在这两种情况下，土著人民在结合土著和国家管理制度方面都面临着内部和外部挑战。¹⁷ 尽管存在行政和官僚障碍，但到目前为止，已有三个自治地区建立了自己的政府结构，其中包括查拉瓜-里安巴斯的瓜拉尼人。建立与现有市镇交叉的自治领土的倡议表明，土著人民在许多现有行政单位中只占少数。

51. 在一个省或次国家单位的人口中土著人民占多数或很大一部分的联邦制国家，存在这样一个问题，即当该省/州完全被纳入国家政治和行政结构时，土著人民能够在多大程度上促进他们的利益。这个问题似乎没有通用的答案。那加兰邦(印度)和 Sakha Republic(俄罗斯联邦)的经验相当消极，而努纳武特的经验似乎更为积极，在这个地方，土著人民将公共权利与土著人民对土地和领土的权利结合起来。

52. 自殖民时代以来，印度东北部的那加兰邦和米佐拉姆邦对某些类型的自治已经有特殊规定。只有那加兰州继续拥有与主流法律制度并行的稳健和不断发展

¹² 科迪耶拉人民联盟，《土著人民和地方政府：马来西亚和菲律宾的经验》(土著事务国际工作组，哥本哈根，2005年)，第194页。

¹³ 同上，第158页。

¹⁴ 同上，第194页。

¹⁵ 同上，第102页。

¹⁶ 土著事务国际工作组，《2018年土著世界》(哥本哈根，2018年)，第183页。

¹⁷ 另见 A/74/149，第70段。

的争端解决习惯机制。然而，在其他部落地区，没有法律承认传统的争端解决机制，¹⁸ 即使在纳加兰邦，这也面临着国家、法律和发展方面的压力。

D. 全面协议或土地要求

53. 为了保障或确保他们的权利，土著人民致力于提出将政治权利与领土权利相结合的全面主张。在加拿大，这确立了努纳武特、努纳齐亚武特(拉布拉多)和努纳维克(魁北克)的因努伊特人自治权，以及印第安第一民族与政府之间的条约性质的协定。

54. 不附带政治让步的土地要求(例如在阿拉斯加、加拿大和巴拉圭)和土地与领土划界(例如在巴西和秘鲁)可被视为一种自治，或者是发展自治和自治机构的先决条件。澳大利亚的土著领土和土著业权在议会通过的法案中予以界定，主要在永久保有权或永租权下加以界定。在阿拉斯加，原住民业权由联邦政府在没有与土著代表谈判的情况下授予，归属于 13 个地区和 200 多家营利性公司，土地因此被作为非毗连区分配(即“棋盘”系统)。土著人民成为股东。在巴拉圭，政府也采用了类似的制度。¹⁹ 这些方案使得土地利用规划和土地统一公共管制变得极其困难。

55. 在秘鲁亚马逊地区，大片土地已经被划定和确定所有权，土著社区尽一切努力消除任何无人区的存在。然而，土著公共土地所有权的给予方式存在官僚作风，许多国家的经验表明，这不能保护土地免受利益方的侵犯，法院系统中仍然存在歧视。

E. 承认

56. 美国是最早通过条约和法律措施确立土著自治的国家之一。目前的状况是，大量但远非全部土著人民属于“联邦承认的部落”，生活在领土保留地，与美国政府之间有政府对政府关系。通过条约或其他协议，美国对印第安人自治区负有信托责任，包括联邦经济、社会和法律义务。

57. 用特别报告员的话说，“部落是主权国家，拥有某些固有的自治权和原始权利，但用最高法院著名大法官约翰·马歇尔的话说，它们是‘国内附属国’，受制于联邦政府的最高权力。”²⁰

58. 被承认为土著人民显然是实现真正自治的条件。在一些国家，土著人民在宪法中得到承认。在另一些国家，他们的权利得到法律或法规的承认。然而在其他一些国家，土著人民可以说事实上得到了一定程度的承认，因为被贴上了受保护部落、边缘或弱势群体的标签。

59. 只有少数几个非洲国家根据国际法的规定承认任何群体为土著群体。刚果是非洲第一个通过法律承认土著人民的国家，喀麦隆和刚果民主共和国也采取了相同做法。虽然与土著人民进行了一些对话，但到目前为止，对土著人民的人权只产生了很多的积极影响。

60. 萨赫勒地区的游牧民族几十年来得不到承认，导致了严重冲突和内战，这因圣战运动的发展而进一步加剧。

¹⁸ C. R. Bijoy 等人，《印度与土著人民的权利》(Aakar 图书出版社，新德里，2010 年)。

¹⁹ 见 A/HRC/30/41/Add.1，第 24 至 25 段。

²⁰ 见 A/HRC/21/47/Add.1，第 15 段。

61. 在少数情况下，土著狩猎和采集者与牧民求助于法院系统，在那里他们使政府煽动、将他们从自己土地上驱逐出去的行为受到挫败(肯尼亚)，但法院的裁决从未得到执行，通过国家政治和行政系统申诉对土著人民来说不可能的。
62. 尽管博茨瓦纳、纳米比亚和南非总体上在人权标准方面排名靠前，但土著人民的权利在很大程度上仍未得到承认。该地区的桑族人是最脆弱的土著民族之一，但在外界的支持下，纳米比亚的一个桑族人群体建立了纳米比亚六个保护机构之一——奈亚奈保护协会。他们拥有在土地方面有决策权的管理机构，可以与政府就资源问题进行谈判，并成功地对非法侵入行为提起了诉讼。
63. 尽管如此，非洲土著群体可以向国际人权体系提出申诉。非洲人权和人民权利委员会的一项裁决谴责将恩多罗伊斯人驱逐出他们在肯尼亚的土地，是这方面的一个成功案例。²¹ 此外，2017年，非洲人权和人民权利法院做出了针对肯尼亚政府侵犯奥杰克人民祖传土地权利行为的里程碑式判决。²²
64. 除了国际人权体系的参与带来的法律和政治影响，美洲人权委员会的 Antonia Urrejola 还大力强调这可带来的心理影响。
65. 一般说来，正如亚洲原住民联盟主席 Gam Shimray 所说，如果不受到承认(即没有自决)，自治就没有意义。Shimray 先生在 2019 年说，对印度的那加族人来说，挑战是通过谈判建立社会和政治空间，土著人民可以在这个空间里自主决定自身事务，并与印度建立有意义的关系。对于如何实现这一点将保持开放态度，以使该组织找到对话空间。
66. 此外，一个关键问题是谁有权定义什么是土著。在芬兰，关于谁是土著，谁可以在选举登记册上登记，与国家发生了激烈争论。也许令许多人惊讶的是，格陵兰岛没有对土著伊努克人的法律定义。格陵兰岛人指出生在格陵兰岛的人。在这种情况下，还有其他在事实上识别格陵兰人的标准，如语言、文化、家族历史和与当地的联系。

F. 传统治理

67. 在拉帕努伊，人们通过长老理事会要求拥有祖传土地的权利。在卡纳基，国家族区评议会对所有民事和法律事务负责，尽管仍然参考国家法律体系。族区评议会有咨询权，与由三个省议会组成的国民议会为平行机构。在一些太平洋岛屿，如托克劳和库克群岛，土著人民建立了传统机构的平行架构，但这些架构与现代机构之间的关系大多岌岌可危，²³ 几乎没有土著人民想要将其文化传统包括治理传统完全保持不变。
68. 当自治机构独立于国家行政和政治架构时，土著人民可以选择全部或部分保留传统决策结构。在库纳雅拉有 49 个社区，每个社区都有地方议会，讨论与其

²¹ A. K. Barume, *Land Rights and Indigenous Peoples in Africa* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2010)。

²² 非洲人权和民族权委员会诉肯尼亚共和国案，第 006/2012 号申请书，2017 年 5 月 26 日的判决。

²³ K. Wessendorf(ed.), *Challenging Politics* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2001)。

社会、经济、政治和精神生活有关的不同问题。库纳大会是最高政治行政机构，经赛拉(每个社区的传统首领)同意每六个月举行一次会议。三个总酋长和邓马根赛拉领导并在国民大会上代表这个管理机构。²⁴

G. 平台因素

69. 对土著人民来说，第一步也是最具挑战性的一步是得到承认并获得某种自治。一旦确立，即使是最名义上的自治形式也可被用来扩大权力。

70. 尽管印第安人部落被迫接受保留，尽管历届美国政府不断违反他们加入的条约，干预部落内部的法律事务和土地的集体所有权，但特别报告员指出，尽管存在各种障碍，许多部落政府和司法系统正在得到强化。²⁵

71. 格陵兰自治条例于 1979 年确立，经过 20 年的实践，为进一步下放矿产资源权等关键领域的权力提供了平台，并因此提出了就自治开展谈判的要求。在另一个例子中，拉帕努伊的土著居民向美洲人权委员会呼吁，进一步提出他们的要求。

72. 在具备明确和各方同意的法律授权的情况下，这种自治可以创造强有力的平台和行动空间，以促进土著权利(例如挪威的萨米议会)。在土著人口内部存在政治分歧和种族多样性的情况下，则更难做到这一点(例如孟加拉国吉大港山区)。

73. 应当记住，土著人民一直在努力掌握自己的命运。即使在加拿大，仅仅建立一个拥有公共政府的努纳武特地区也是远远不够的。²⁶

H. 共同管理和解决冲突

74. 认识到存在需要特别考虑的边缘化人群的国家已经在政府系统中建立了机构，重点关注这些人群。这些国家包括孟加拉国、博兹瓦纳、智利、印度、新西兰和菲律宾。然而，要真正促进土著人民的权利，这些机构必须由土著人民控制。

75. 在许多土著自治的情况下，政府必须就与土著人民有关的事项与他们协商。虽然孟加拉国政府承认吉大港山区以土著地区政府和传统酋长的形式实行平行自治，但没有法律机制来保护和执行双方之间达成的协议。

76. 因此，案例表明，当共同管理制度(如努纳武特的土地管理)和冲突解决机制(如新西兰的怀唐伊法庭)得到法律和政治保障时，土著权利才能得到更好的保障。

77. 特别报告员指出，毛利人和新西兰政府之间的关系以 1840 年的《怀唐伊条约》为基础和指导，该条约被认为是新西兰的建国文书之一。虽然《怀唐伊条约》的宪法地位在新西兰一直受到争论，但该条约在新西兰的法律框架中占有重要地位，被描述为新西兰社会结构的一部分。²⁷ 然而，毛利人从那时起失去了大部分土地，经常抱怨程序缺乏一致。

²⁴ 土著事务国际工作组，《土著人民权利》(第 16 页至 18 页)。

²⁵ A/HRC/21/47/Add.1，第 55 段。

²⁶ 见 <https://nunatsiaq.com/stories/article/making-nunavut-truly-our-land/>。

²⁷ 见 A/HRC/18/35/Add.4，第 7 段。

78. 《怀唐伊条约》中规定了政府有责任与毛利人协商,为此,1975年设立了怀唐伊法庭,通过该法庭解决了大量争议。尽管存在不足之处,但特别报告员认为,新西兰的条约解决进程尽管存在明显缺陷,但却是世界上努力解决土著人民历史和当前冤情的最重要案例之一,已经实现的和解在几个事例中带来了重大惠益。²⁸

I. 组织问题

79. 土著人民如何组织起来,以促进其自决权和建立自治?对大多数土著人民来说,国家政党无济于事。事实上,情况往往适得其反,例如,正如在马来西亚所观察到的那样,大多数村长由政府官员和/或政客甄选。村长的甄选受到党派政治的强烈影响。领导者必须是执政党的成员。²⁹加拿大、墨西哥和俄罗斯联邦等其他国家也提出了类似的意见。

80. 此外,在其他国家,国家政党似乎是土著自治的障碍。2001年《尼加拉瓜法第445号》承认大西洋沿岸自治区的族裔社区,其中包括自治社区的自治权和在自治区内划定23个土著和非洲后裔领土。然而,土著领土标界和所有权的最终落实拖延了很久,并由推动经由土著领土的巨型运河项目的国家政党主导。此外,自治区域不断受到非法定居者的压力。

81. 墨西哥盖雷罗州 Ayutla de los Libres 社区的居民(55%是土著)通过从政党管理的选举转变为遵循当地土著传统的选举程序,行使了他们的自决权。来自140个社区的代表组成的大会选举了三名协调员(三个民族各一名)组成管理单位。³⁰

82. 虽然大多数国家的土著人民为了就业、全国选举、游说等接触政党,但必须找到促进自治的其他方式。玻利维亚多民族国、墨西哥和秘鲁的土著人民转而采用传统或重新定义的传统组织方式,尽管将传统机构纳入现代治理结构是一个挑战。例如,格陵兰人建立了与丹麦政党结构相似的地方政党。

83. 萨米人的选择则更为复杂。在芬兰、挪威和瑞典,国家当局建立了民选的萨米政治机构萨米议会(挪威于1989年、瑞典于1993年、芬兰于1996年)。建立了选民名册,只有萨米人可以在其中根据特定标准登记,因此只有萨米人可以当选为代表。有一些政治机构在全国各地都有选民,政策可能会涉及到全国各地或特定地区的萨米人。在挪威萨米议会,一些议员从族裔选举名单上选出,另一些议员则作为国家政党成员当选。

84. 在加拿大,努纳武特有一个基于共识的政府,没有政党,但以因努伊特人的社会价值观为指导。

85. 在一些国家,国家议会为土著地区(格陵兰/丹麦)或土著人民保留了席位。在新西兰,议会中的一些席位为毛利人选举名册中的人保留,但毛利人也可以选择为一般名单投票。在印度,有数百个民族在宪法中被正式承认为阿迪瓦西人(受保

²⁸ 同上,第67段。

²⁹ Cordillera 人民联盟,《土著人民和地方社区》(第102页)。

³⁰ 土著事务国际工作组,《土著人民权利》(第25页至27页)。

护部落),他们正式享有多项平权措施。总体而言,受保护部落都具有土著民族的特征,尽管印度政府坚称该国没有土著民族。在全国选举和州选举中,有为受保护部落保留的选区,但所有人都可以投票给这些名单的候选人,土著人民也可以选择投票给普通候选人。同时,阿迪瓦西人可以属于不同的政党。

J. 障碍

86. 土著人民经常提到,自然资源开采、缺乏政治承认和定居者的涌入是自治的主要障碍。提到的其他外部因素包括种族主义、种姓制度、国内其他土著群体的反对、判处土著人民刑事犯罪、对影响他们的项目缺乏参与,以及政客、当局和普通公众愈加不尊重人权。传教士也被认为是自愿与世隔绝者面临的障碍。³¹

87. 土著人民经常面临资金有限的问题,即使在承认土著自治的国家也是如此。哥伦比亚的恩贝拉土著保护区(*resguardos*)³²体现了这样一种自治形式,即土著社区在法律上得到承认,拥有明确的法律、行政、司法和政治权利。作为国家政治结构的一部分,这些保护区依赖于国家的资金支持。然而,格陵兰得以通过地方税收创收,来加强其自治权。没有资金,平行的土著机构就不能正常运作,例如在卡纳基就是如此。

88. 目前,一个非常令人担忧的全球趋势是,暴力袭击土著人民、判处土著人民刑事犯罪的事件惊人增加,杀害土著人权捍卫者以及侵犯其基本人权的情况普遍增加。这就提出了这样一个问题,当土著领导人被判有罪并被谋杀时,有何自治而言?虽然土著自治区(如哥伦比亚的土著保留地)的建立有利于收回殖民和后殖民时代从土著人民手中夺走的土地,但他们不断受到武装和犯罪团伙的威胁。³³

K. 执行

89. 在多年的武装冲突之后,孟加拉国政府和吉大港山区的土著人民于1997年就和平协议达成一致。该协议赋予土著人民在区议会和地区议会中的分配席位,为吉大港山区设立了一个专门部委,并确认了传统酋长的权利(E/C.19/2014/4)。这些体制安排在土著人民和政府之间建立了谈判联系,但二十多年过去了,关键协议(土地问题)仍然没有得到执行,对土著人民的不公正现象仍然存在。军事化、国民议会中缺乏政治支持以及土著人民之间缺乏团结是所提到的阻碍执行1997年协议的一些因素(E/C.19/2011/6)。

90. 巴拉圭宪法承认土著人民为文化群体,该国有一个广泛的法律框架,保障和承认有利于土著人民的非常广泛的权利,³⁴其中包括共同土地所有权。然而,这一规范性框架尚未转化为确保土著人民享有人权,特别是他们的基本自决权和对土地、领土和自然资源的权利所需的立法、行政或其他措施(见A/HRC/30/41/Add.1,第75段)。

³¹ 见A/HRC/33/42/Add.1,第27段。

³² 土著事务国际工作组,《土著人民权利》(第13页至15页)。

³³ 土著事务国际工作组,《土著世界2019》(哥本哈根,2019年)。

³⁴ 同上。

L. 倒退

91. 许多经历过某种形式自治的土著人民可能见证了近年来出现的倒退。甚至在承认土著人民的地区也是如此，例如在拉丁美洲的许多国家。尽管法律框架不断进步，但当采掘业能够在未经土著人民同意或适当协商的情况下入侵其土地和领土时，土著权利实际上已出现倒退。

92. 在俄罗斯联邦，在苏联政权统治时期于 20 世纪 20 年代在北方、西伯利亚和远东建立了第一批自治共和国和自治区。在这些自治地区，土著人民在文化、语言、教育和资源开发方面享有某些特权。“奥克鲁格”(自治共和国和地区)是以反映民族构成的名义民族命名的，这些实体在官方上意味着人民自决权的实现。各种不可再生资源的开发和非土著人民的移民一直是土著人民面临的挑战，其影响力取决于他们的人数。然而，当局经常将土著文化和身份作为一种资产加以利用，以加强区域特性，并从中央获得更有利的交易，对于亚马尔和坎蒂-曼西地区尤其是如此，这两个地区是主要的石油和天然气产地。

93. 进入二十一世纪之后，俄罗斯联邦中央集权成为主要政治目标，各个自治区在很大程度上失去了独立性。莫斯科中央当局接管了大部分行政和政治控制权，科里亚基亚、埃万基亚、科米-佩尔米基亚和泰米尔等自治区被解散。这些区都变成了受俄罗斯主导的邻近地区的“市辖区”，这也意味着他们现在必须与数千公里外遥远的地区首府打交道，而这个首府对他们的存在几乎一无所知。

M. 非殖民化

94. 太平洋是一些特别政治和非殖民化委员会非自治领土的所在地，包括卡纳基、法属波利尼西亚、托克劳和关岛。还有其他岛屿，如仍处于殖民型关系下的拉帕努伊和美属萨摩亚，或处于自由联系关系的岛屿，如与新西兰有自由联系的纽埃和库克群岛，与美国有自由联系的马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦和帕劳。

95. 在卡纳基和法属波利尼西亚，地方议会享有一定的自治权，但这两个领土都是法国政治结构的组成部分。虽然土著民族占人口的很大一部分(法属波利尼西亚为 80%，卡纳基为 45%)，但由于冲突或政党之间的分歧，追求进一步自治或独立的努力未能实现。

96. 与世隔绝的拉帕努伊土著人民占人口的 60%，但已经失去了对大部分传统土地的控制，现在只控制该岛 13% 的面积。土著人民渴望在不影响智利国家领土完整的情况下，被列入特别政治和非殖民化委员会承认的非自治领土名单，但也希望探索自由联系地位这一选择，以确保他们的自决权。为此，他们向美洲人权委员会提交了请愿书，要求承认他们对拉帕努伊土地和水域的权利。拉帕努伊人是智利一个极小的少数民族，住在离大陆 3 800 公里的地方，表现作为作为一个统一国家政治和行政结构的一部分，而没有独立土著自治权所带来的所有问题。³⁵

³⁵ 土著事务国际工作组，《土著世界 2019》(第 208 页)。

五. 建议

97. 土著问题常设论坛应进一步关注已经建立或可以建立的机构，以促进土著人民与政府之间的对话，推动落实土著人民的自治权。

98. 常设论坛应与特别报告员和土著人民权利专家机制进一步协调有关活动，以增进联合国各机构和其他相关多边机构对土著人民自治要求的理解和支持。

99. 常设论坛应促进一个包容各方的进程，以制定落实土著人民自治权利的指导原则。

100. 根据《土著人民权利宣言》第 16、21 和 22 条，鼓励各国采取措施设立监察员机构，以确保所有土著人民的权利得到尊重和保护，并促进在自治地区设立类似机构。

101. 当国家不对土著人民的自治要求作出回应或不履行其责任时，土著人民往往没有申诉机制。美洲人权委员会和非洲人权和民族权委员会以各种方式支持土著人民的主张。各国政府应增加对这些和其他区域人权机制的财政和政治支持。

102. 鉴于自愿与世隔绝的民族极度脆弱，并根据《关于保护亚马逊和大查科地区土著人民自愿与世隔离和初步接触外界问题的准则草案》(A/HRC/EMRIP/2009/6)，迫切需要各国为他们建立全球监测机制和保护框架。