



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
5 February 2024  
Chinese  
Original: English

## 土著问题常设论坛

## 第二十三届会议

2024年4月15日至26日，纽约

临时议程\* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》和《2030年可持续发展议程》，就常设论坛的六大任务领域(经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和人权)展开讨论

## 落实土著人民自主权和自治权的指导原则

## 秘书处的说明

## 摘要

土著问题常设论坛第二十二届会议任命论坛成员 Tove Søvndahl Gant、Suleiman Mamutov 和 Valentina Vyacheslavovna Sovkina 就落实土著人民自主权和自治权的指导原则进行研究，并提交论坛第二十三届会议。本说明转递这些论坛成员编写的研究报告。

研究报告探讨了土著人民塑造自己未来、包括治理结构的多种途径，并纳入了来自各区域的具体案例研究。研究报告提出了实现土著自主自治的初步指导原则，并建议常设论坛考虑就此专题设立一个常设议项。

\* E/C.19/2024/1。



## 一. 引言

1. 虽然国际法确立了土著人民的自决权，但实现这一权利并非易事。这是一项基本权利，对土著人民在无外来干涉情况下自由决定、塑造和掌控自己的政治、经济、社会和文化生活至关重要。实现自决权绝非遥不可及的愿望，但需要采取紧急可行措施。
2. 2007 年通过《联合国土著人民权利宣言》标志着一个转折点。在该里程碑性文件中，对土著人民的自决权结合背景作了明确说明，其与自主自治是最有效、高效的执行手段的有机联系也得到了强调。虽然《宣言》促使多国承认土著制度和习俗，包括治理制度，但此种框架的实施情况往往不平衡，而且具有挑战性。
3. 对世界各地的土著人民来说，自主不仅是政治理想，也是一种必要。他们面临威胁自己生存的大量挑战，包括边缘化、刑罪化、财产被剥夺和环境退化。尽管存在这些挑战，土著人民在维护自身权利方面表现出了非凡韧性和独创性，特别是通过建立自主自治模式，其中一些模式，但并非全部，植根于他们的传统性或习惯性习俗。
4. 本研究报告借鉴了土著问题常设论坛前专家成员 Jens Dahl 在题为“土著人民自治研究：经验与视角”的报告(E/C.19/2020/5)中所述基础性工作。该报告提交了常设论坛第十九届会议，侧重于各种土著自治的经验、背景和挑战。该报告中的一个关键要点是，土著人民有多种途径来塑造自己的未来，包括治理结构。其中所载关于制定落实土著人民自主权和自治权的指导原则的建议推动了本研究。
5. 本研究报告是在关键时刻提出的，及时促进了正在进行的关于切实落实土著自治的对话。报告寻求阐明并巩固指导土著人民自主权和自治权的原则。这些原则植根于土著人民的生活经历和愿望，并汲取了全球各地各种案例研究的经验教训。
6. 本研究报告的主要目的是提炼并提出能够有效支持落实土著自主自治的指导原则。报告细致入微地阐释了自主自治，承认它们在土著背景中有独特含义。对土著人民来说，自主不只是包括政治层面的自决；自主体现了一个整体框架，其中纳入了对自己身份、生存和发展至关重要的文化、社会和经济层面。
7. 本研究采用了避免一刀切做法的动态方法，被定位为因应不断变化的土著人民权利状况的活文件。这种做法确保指导原则基于现实世界的经历和挑战，使其既稳固又切合实际。此外，还采用了一个以土著人民为中心的分析框架。该视角深入探讨了土著人民的内部进程和能力，突出了他们在促进自主方面的能动性。上述报告侧重于国家责任，而本研究报告则优先考虑土著人民的能力，探讨他们如何利用自己的制度和能力实现和维继自主。

8. 本研究报告围绕四个关键问题展开：

(a) 确定愿望和建立支持：土著人民如何促进内部支持自主？他们采用什么战略让成员参与并建立共识？

(b) 绘制历程图：土著人民在实现自治历程中采取了哪些步骤确保各阶段获得广泛支持？

(c) 掌控自主范围：土著人民如何管理自己的事务？他们如何准备可能与国家进行的谈判？

(d) 为有效谈判做准备：土著人民如何为谈判建立共识并确保谈判结果得到全面支持？

9. 土著人民被鼓励积极结合本研究报告结果，将指导原则用于自己的独特背景。决策者、倡导者和国际机构被敦促将这些原则纳入自身工作，从而制定尊重和支土著人民自主权和自治权的政策和做法。

10. 各位作者在强调对本研究报告内容负责的同时，还希望致谢并深切感激 Araceli Burgete、Nikita Bulanin、Jens Dahl、Ole Henrik Magga、Robert Hitchcock、Aluki Kotierk、Shankar Limbu、Shapiom Noningo、Alejandro Parellada、Tsamkxao =Oma 和土著事务国际工作组在编写本报告过程中付出宝贵时间、给予支持并提供投入。

## 二. 土著自主自治个案研究

### A. 万姆皮思族及其自治之路

11. 万姆皮思族生活在秘鲁东北部厄瓜多尔边境沿线，有独特的土著自主自治模式。他们的领地横跨卡努斯河和坎卡伊姆河流域，有 85 个族群，总人口约 15 300 人。

12. 万姆皮思族 2015 年 11 月作出历史性举措，宣布自治，这标志着他们在长期追求自决的道路上迈出了重要一步。该宣布是多年集体对话的结果，表明其致力于维护自己的社会文化特性、保护自己的领地和森林并体现了 *tarimat pujut*(过得好)原则。万姆皮思族旨在恢复和加强自己几十年来被国家政策和教育模式侵蚀的传统自主性。

13. 万姆皮思族面临国家和传教士主导的定居点整合挑战，这造成了资源耗竭和文化淡化。对此，万姆皮思族自治领地政府主张改革，将可持续做法和文化连续性纳入教育系统。该倡议旨在抵消消费主义影响和外部影响，并强调了可持续生物企业和新型领地保护战略的重要意义。

14. 自治领地政府在自治框架内实施了全面领地管制制度，将传统智慧与现代监测工具相结合。该制度包括动态分区，按照分区根据当地价值观和知识对领地分类。这种分区对于管理资源使用和维护生态平衡至关重要，而且，其独特地结合了对领地治理的祖先和当代做法。

15. 万姆皮思族在实现自主过程中，为获得本国和全球关注做出了战略性努力。设立自治领地政府在建立国际一级关系方面发挥了关键作用，包括与土著事务国际工作组、人权理事会土著人民权利问题特别报告员和土著权利专家建立关系。这种联盟促进了万姆皮思族参与关于土著自主的全球对话，为编写报告作出了贡献，从而推动了国际对此问题的讨论日增。

16. 自治领地政府的愿景超出了地方治理范围，寻求影响政策并促进与秘鲁政府和民间社会建立积极关系。为此目的所作努力包括在联合国倡导正式承认土著自主，并提议设立一个联合国土著自治核心小组。2022 年发布了一项议定书，旨在概述秘鲁国家当局积极参与同自治领地政府和土著人民进行尊重彼此的建设性对话的原则。<sup>1</sup> 万姆皮思族对其 130 多万公顷领地拥有司法主权，但仍在应对采掘业和环境威胁带来的挑战。

17. 展望未来，自治领地政府侧重于在祖传知识和现代创新的基础上建设可持续未来。为此目的所作努力包括改革教育课程、发展可持续生物企业和建立一个植根于传统教育和现代监测技术的全面领地管制制度。此外，自治领地政府还与其他土著人民积极对话，旨在统一努力和战略。

18. 万姆皮思族事例是不断演变的、动态的土著自主模式的典范，反映了国际宣传的重要性。

## 意见

19. 万姆皮思族走向自主的历程由自治领地政府的 Shapiom Noningo 作了阐述，深刻揭示了主张土著自治的战略及其内在复杂性。万姆皮思族走上了自治之旅，为此广泛努力组织内部族群团结和全球宣传。发展内部团结并与土著问题常设论坛、土著人民权利特别报告员和美洲人权委员会等国际实体接触的双重做法至关重要，这可以让万姆皮思族利用国际法获得重要承认，并迫使秘鲁国家当局考虑他们的自治提案。

20. 万姆皮思族面临来自外部经济力量和内部动态的重大挑战。年轻人受快速获得经济收益所诱，往往被外部伐木和采矿活动驱动，这威胁到万姆皮思族的团结治理和长期愿景。这些挑战突出表明，需要一个与文化相应的教育制度，并制定与万姆皮思族价值观和愿望更密切一致的有效青年参与战略。

## B. 墨西哥城的土著自主

21. 墨西哥城的《政治宪法》承认土著族群的自决权和自主权。截至 2020 年，该市的多元化人口包括大量土著人，在该市使用墨西哥 68 种土著语言中的 55 种。

<sup>1</sup> 见 Kathia Carrillo, “El gobierno territorial autónomo de la Nación Wampís publicó su protocolo de relacionamiento con el Estado Peruano”, 2022 年 8 月 17 日，可查阅 <https://nacionwampis.com/el-gobierno-territorial-autonomo-de-la-nacion-wampis-publico-su-protocolo-de-relacionamiento-con-el-estado-peruano/#:~:text=El%20documento%20detalla%20nueve%20principios,y%20Principio%20de%20no%20discriminaci%C3%B3n>。

这座城市丰富多样的文化源于殖民前社会，受到西班牙征服的影响，这为其当前的政治和文化状况奠定了基础。

22. 墨西哥独立后，墨西哥城最初因其联邦区的地位而缺乏自主。随之而来的是争取民主权利和自治的长期斗争。20 世纪 90 年代，随着各族群开始主张自己是该市“原住民”的权利，土著运动复兴，其以重大宪法改革告终。

23. 2017 年 1 月 31 日改革改变了墨西哥城的治理结构，其规定选举地方官员并承认土著族群自主。<sup>2</sup> 这项改革于 2018 年 9 月 17 日生效，授权土著族群自治并掌控自己的内部监管制度。

24. 墨西哥城政府开展了登记和记录举措，促使承认了 50 个土著居住区和族群，但这引起了不满。各土著团体感到自己被界定权利资格的标准排除在外了，将该举措视为将土著人民浅薄化为民俗的一种形式。此外，他们还遇到了各区官员的行政障碍，其中一些人据称与房地产公司有联系，这让他们对自治权的行使复杂化了。

25. 尽管取得了上述进展，但土著族群继续面临挑战，特别是在与新市政当局的关系方面，而且与各区官员关系紧张。

### C. 尼亚埃-尼亚埃保护区

26. 在纳米比亚，土著人民，包括桑族、奥瓦特金巴族、奥瓦图厄族和纳马族，约占人口的 8%。《宪法》禁止族裔歧视，但没有明确承认土著人民的权利。纳米比亚虽然支持《联合国土著人民权利宣言》，并加入了其他确认土著人民权利的国际协定，但尚未批准国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

27. 桑人有 28 000 至 35 000 人，包括克威族、海奥姆族、朱霍安西族、昆族、纳罗族和霍族等不同族群，各有自己的语言和独特的习俗传统。他们传统上以狩猎采集为生，现在许多人的生计多样化了。80%以上的人被剥夺了祖传土地，使他们成为纳米比亚最边缘化的群体之一。

28. 纳米比亚政府在提到桑人时更愿意使用边缘化族群一词，并通过性别平等、消除贫穷和社会福利部提供支助。政府对生物多样性养护的承诺包括族群自然资源管理，据此可在公共区域建立地方保护区，保护和利用野生生物。

29. 法律斗争，如海奥姆族提起的集体诉讼，凸显了这些族群在持续不断地争夺土地权和承认。波及范围更广的挑战，包括冠状病毒病大流行(COVID-19)和全球经济压力，对土著人民和其他边缘化族群造成了不成比例的影响。

<sup>2</sup> 见：墨西哥城制宪议会的“Diario de los debates de la Asamblea Constituyente”(2017 年 1 月 31 日)，可查阅 <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/92b858d702a85129fbbf9878ea1558194dc4904f.pdf>；另见墨西哥城《政治宪法》(2017)，可查阅 [https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)。

## 意见

30. 朱霍安西族桑人传统权力机构的 Tsamkxao =Oma 详细描述了传统当局的成立历程。传统权力机构成立于 1998 年，其可追溯到 1980 年代初以及纳米比亚争取独立的斗争。该机构的努力于 1998 年达到巅峰，建立了尼亚埃-尼亚埃保护区这一朱霍安西族保护区，这是根据《自然保护修正法》设立的第一个族群保护区，其成为纳米比亚第二大保护区。
31. 传统权力机构和尼亚埃-尼亚埃保护区的建立是一个多方面进程，包括深入细致的族群组织工作、参加全国土地改革会议以及与包括土著问题常设论坛在内的国际机构接触。
32. 朱霍安西族在管理自己的事务时，注重建立支持自主的法律结构，如族群保护。尽管如此，他们仍面临挑战，如牧民侵犯土地。他们的对策是寻求政府支持，但成效有限。
33. 教育仍是一项重大挑战；尽管一个乡村学校方案取得了初步成功，但朱霍安西族儿童的中小学辍学率仍很高。确保年轻人持续接受教育并有就业机会对该族群的未来至关重要。
34. 重点置于通过主张祖传土地确保对传统土地的合法权利。对自然资源取得更大的控制权并实施更有效的减贫战略也被确定为朱霍安西族需要改进的领域。

## D. 塔鲁族和尼瓦尔族的土著自主

35. 根据《全国发展土著基金会法》，尼泊尔共有 59 个土著民族被承认为 *adivasi janajati*(土著民族)。<sup>3</sup> 2006 年，经过 10 年内战，停火与和平协议促使政治和法律格局发生了变化，这对于承认土著人民和其他历来被剥夺公民权的尼泊尔人非常重要，这在临时宪法中得到了体现。2007 年，尼泊尔批准了《土著和部落人民公约》，并支持通过《联合国土著人民权利宣言》。2015 年《宪法》进一步承认了土著人民，并规定采取平权行动，保护土著人民和其他历来被边缘化的人口，增强其权能并促进他们的发展。此外，《宪法》规定，可根据联邦法律为社会文化保护或经济发展建立特区、受保护区和自治区。
36. 然而，落实《宪法》这些规定的权力属于市政府，市政府有广泛的立法权，包括涉及保护族群习俗和习惯事务的立法权。国家和市政当局之间的权力划分不明确；2017 年地方政府运作法规定，由尼泊尔政府宣布特区、保护区和自治区。
37. 在这种法律和政治环境中，包括参照尼泊尔对《土著和部落人民公约》和《联合国土著人民权利宣言》的义务，尼泊尔土著人民寻求开拓空间，让自己传统的和习惯的自主自治制度得到承认。塔鲁族和尼瓦尔族按照自己的惯例组织族群采取联合行动。他们举行会议和对话，组成专家小组，起草明确的法律

<sup>3</sup> 土著事务国际工作组指出，尼泊尔有 63 个土著民族。见土著事务国际工作组，“Indigenous Peoples in Nepal”。

提案。他们与非常了解土著族群的市政领导人建立联盟，促使市政领导人在市政系统内发挥建设性作用。因此，成功的法律制定进程是市政府和受影响族群之间的协同努力。

## 1. 塔鲁族的巴尔加尔(*barghar*)制度

38. 塔鲁族约占尼泊尔人口的 7%。他们虽然分布在尼泊尔各地，但主要集中在塔莱。<sup>4</sup> 传统的巴尔加尔制度，也被称为 *bhalmansa* 或 *mahatawa*，影响着他们的生活方式、文化、社会、司法制度以及政治、社会和经济的发展。巴尔加尔制度业经证明可有效解决人际和部族间争端。

39. 迄今为止，有 14 个市镇通过了承认巴尔加尔制度的法律，实现了塔鲁族提出承认巴尔加尔制度的要求。对巴尔加尔制度的承认证明，土著自治制度和国家结构可以作为互补、互惠的制度共存。巴尔加尔制度在伸张正义方面的职能协助国家法院调解解决争端，这为该论点提供了有力支持。

40. 塔鲁族扩大认可巴尔加尔制度的工作，因在市政府中缺乏有意义的适足代表性而受阻。阻碍这方面进展的其他因素包括宣传工作资金短缺，需要加强领导力和能力建设，以及提高对国家法律制度的认识。

## 2. 古提(*Guthi*): 尼瓦尔族自主自治制度

41. 2002 年《国家土著民族发展基金会法》承认了尼瓦尔土著人民，但该承认未纳入 2015 年《宪法》。他们约占尼泊尔总人口的 5%。<sup>5</sup> Yen(加德满都)、Yala(勒利德布尔)和 Khawapa(巴克塔普尔)都位于加德满都山谷，是尼瓦尔族的传统家园。尼瓦尔社会深受称为“古提”(guthi)的习俗制度的影响。古提是一种处理社会、文化、经济(包括土地保有权)、教育和其他族群事务的自主自治制度。古提在一定程度上处理社会正义和政治事务。过去，古提是一个管理族群的主权制度。

42. 吉尔蒂布尔市政府<sup>6</sup>于 2022 年颁布了《文化保护区法》，宣布吉尔蒂布尔土地为受保护的尼瓦尔族祖传土地。市议会是保护文化和遗产以及发展经济的指定最高机构。

### 意见

43. 尼泊尔土著人民人权律师协会的 Shankar Limbu 证实，塔鲁族和尼瓦尔族通过利用《联合国土著人民权利宣言》、《土著和部落人民公约》、2015 年《尼泊尔宪法》和《地方政府运作法》，寻求在现有国家制度内行使自主自治权的途径。

44. 在争取对巴尔加尔制度承认过程中，包括在 2015 年《宪法》起草过程中，塔鲁族被要求根据尼泊尔关于非政府组织的立法，将巴尔加尔制度实体登记为

<sup>4</sup> 位于尼泊尔和印度喜马拉雅山麓以南低地。

<sup>5</sup> 根据可在 <https://www.worldatlas.com/articles/who-are-the-newar-people.html> 查阅的信息。

<sup>6</sup> 尼瓦尔族古城，毗邻加德满都市。

非政府组织。对贬低巴尔加尔制度、将其归类为非政府组织的抵制促进动员了塔鲁族推动自己有权自主自治并得到国家承认。

45. 2006 年签署《全面和平协议》后的政治和结构改革议程为解决土著人民和其他历来受歧视群体问题打造了重要势头。存在挫折，而且，仍有很大进步空间，不过，土著人民的自治制度及其工作在国家结构中得到了一定程度的认可。

## E. 萨米人议会

46. 萨米人是居住在四国<sup>7</sup> (芬兰、挪威、瑞典和俄罗斯联邦西北部科拉半岛) 国界两侧的土著民族。

47. 在挪威，1988 年在《宪法》中列入了关于萨米人权利的专门章节，为萨米人语言、文化和社会规定了宪法保障，并责成国家为实现这些目标创造必要条件。由于《宪法》的承认，挪威议会于 1989 年通过了《萨米人法》，并于同年晚些时候成立了萨米人议会。

48. 在挪威、芬兰和瑞典的萨米人联合起来，是萨米人争取自决自治斗争的关键部分。在挪威，这促使 1947 年成立了萨米人驯鹿人协会。1968 年，挪威萨米人协会将所有萨米人团结在一起，不论职业如何。这促使也向挪威政府更有力地阐述萨米人文化和权利。挪威萨米人协会以及芬兰和瑞典的萨米人协会，包括通过萨米人理事会(成立于 1956 年)，也促进了与世界各地其他土著人民的国际激励、协作和知识交流。

49. 1970 年代末和 1980 年代初，反对在阿尔塔修建水电大坝的抗议活动使萨米人之间的合作达到了新的程度，并促使他们与政府切实谈判。这些谈判的成果促使设立了两个公共委员会：萨米人权利委员会和萨米人文化委员会。萨米人权利委员会的报告于 1987 年获得挪威议会通过，其中载有关于在宪法上承认萨米人和上述《萨米人法》的建议。

50. 挪威萨米人议会是一个 29 人的土著民选议会。萨米人议会选民不是按领地界定。其选民包括在萨米人议会选民名册上登记的人。任何认为自己是萨米人并以萨米语为母语者，或父母、祖父母或曾祖父母以萨米语为母语者，都可在议会选民名册上登记。在议会选民名册上登记者的子女也可登记。在 2021 年举行的最近一次选举中，有 20 543 名萨米人在挪威萨米人议会选民名册系统中登记。

51. 萨米人议会的职能和权力在《萨米人法》作了规定，其涵盖了萨米人议会认为与挪威萨米人有关的所有问题。萨米人议会可主动就职权范围内的所有问题提出和发表声明，并可向公共当局和私营机构提出问题，还有权遵循立法或

---

<sup>7</sup> 据估计，萨米族总人口在 80 000 至 100 000 人之间，分布情况如下：芬兰，8 000 人；挪威，50 000 至 70 000 人；瑞典，20 000 人；俄罗斯联邦，2 000 人。

行政规定作出决定。应当指出，萨米人议会在萨米人的土地和土地保有权领域，包括与驯鹿饲养业有关的领域，没有权限。<sup>8</sup>

52. 根据挪威在《土著和部落人民公约》条款下承担的义务，最近对《萨米人法》进行了修订，以反映挪威各级公共当局和其他公共主体有义务通过萨米人议会就影响他们所有问题与萨米人协商。

53. 萨米人议会议长既主持全体会议，又主管构成行政部门的理事会。萨米人议会行政部门约有 150 名工作人员。萨米人议会的核心资金来自国家预算，每年拨款约 5.6 亿挪威克朗(5 310 万美元)。

54. 挪威的萨米人议会与瑞典和芬兰的萨米人议会共同组成了萨米人议会理事会，这是一个政治合作论坛。这三个萨米人议会都单独或共同通过萨米人议会理事会积极参与涉及土著人民权利和问题的国际论坛。

### 意见

55. 挪威萨米人议会首任议长、常设论坛前专家成员兼主席 Ole Henrik Magga 强调，萨米人联合起来是在挪威取得成就并成功谈判建立萨米人议会的关键因素。他还将萨米人权利委员会的前瞻性建议归功于对国际人权法和挪威法律义务的深刻理解和巧妙阐释，并突出强调了策略性安置的专家个人如何能够在这方面发挥关键作用。

56. 近几十年，在萨米人传统领地上的基础设施发展和采掘业项目突出表明，挪威萨米人议会需要被赋予权力，阻止在萨米人领地上不受欢迎的开发。挪威的立法框架和司法制度没有连贯一致地全面表明萨米人议会有权就影响萨米人的所有事项提出咨询意见。政府在最高法院对 *Fosen* 案作出判决后无所作为，<sup>9</sup> 令人深感关切，这同时表明非萨米人的既得利益，包括国家的既得利益，往往凌驾于萨米人的权利之上。

57. 1997 年，挪威萨米人议会选民名册登记的客观标准扩大到包括“曾祖父母”，以期纳入因该国历史性的“挪威化”政策而失去萨米语但未失去萨米人归属感的萨米人，特别是挪威南部的萨米人。遗憾的是，过去两个选举周期，一些人滥用扩大后的标准进行登记，意图恶意破坏作为萨米人自治机构的萨米人议会。萨米人议会针对此严重关切采取的合法措施引起了激烈、敌对的公开辩论。

## F. 努纳武特

58. 1999 年将努纳武特设为加拿大北部的一个土著自治区，标志着因纽特人持久不懈地追求自决并管理自己的祖传土地。努纳武特是因纽特人四个自治区之一。

<sup>8</sup> 关于土地权的更多信息，见挪威向土著人民权利专家机制提交的材料，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/RightToLand/Norway.pdf>。

<sup>9</sup> 关于 *Fosen* 一案的资料可查阅挪威人权研究所网站：<https://www.nhri.no/en/2023/about-the-wind-farms-on-fosen-and-the-supreme-court-judgment/>。

59. 加拿大的因纽特人与他们在阿拉斯加(美利坚合众国)、楚科奇(俄罗斯联邦)和格陵兰的亲族一道, 针对殖民强权和非因纽特人政府的日益限制和侵权行为, 长期寻求自决。1950年代和1960年代, 在因纽特人在定居族群安顿下来期间, 社会经济发生了巨大变化。因纽特人勉力应对丧失自主、国家同化政策以及限制将祖传土地用来进行传统狩猎和捕鱼活动等情况。

60. 1971年, 在加拿大成立了“爱斯基摩兄弟会”, 后来演变成因纽特人团结组织, 这是一个重大里程碑。它有助于促进因纽特人之间的凝聚力, 培养自决自治的远见卓识。教育发挥了关键作用, 让因纽特青年领袖具备双语技能, 并提升他们与加拿大联邦和地区各级政府有效应对和互动的掌控能力。

61. 1976年向加拿大政府提出的初步建议促使与国家和领土当局进行了复杂谈判, 正式确立了因纽特人的自治之路。因纽特人团结组织以及后来则有努纳武特基金联合会代表在加拿大的因纽特人领导了谈判进程。1990年的一个关键转折点是与加拿大政府达成了原则性协议, 随后由确定努纳武特边界的公民投票而予巩固。该协议得到了努纳武特约70%选民的决定性支持。加拿大政府和议会于1993年批准了《努纳武特土地权属协议》, 这是一项历史性成就。

62. 目前, 《土地权属协议》由努纳武特基金公司负责监督, 其将投票权赋予努纳武特16岁以上所有因纽特人。政府承认因纽特人各组织是合法的谈判行为体, 这是达成这一协议的一个关键成功因素。

63. 努纳武特自治有两部分框架: 不分族裔为所有居民服务的努纳武特议会和政府; 专门惠及因纽特土著的《土地权属协议》。《土地权属协议》赋予因纽特人对努纳武特约18%的土地享有绝对所有权, 保障狩猎和捕鱼权, 并规定了这一地区约10%土地的地下权利。

64. 2021年, 努纳武特基金公司大会通过了一项决议, 与加拿大政府谈判因纽特人自治问题。该决定源于对努纳武特政府未作出适足努力改善因纽特人生活质量及切实支持保护和促进因纽特语言和文化感到失望。2024年1月18日, 随着《努纳武特土地和资源移交协议》的签署, 向前迈出了重要一步。该协议是加拿大政府、努纳武特政府和努纳武特基金公司协作的成果, 是加拿大意义最重大的土地转让之一(将在2027年4月前完成)。它赋予努纳武特及其居民对自己公共土地、淡水和不可再生资源更大的控制权。这一转变是一项重大举措, 旨在促进负责任的可持续资源管理, 并开发必要的人力资源, 以有效监督这些新的治理领域。

## 意见

65. 努纳武特基金公司总裁兼土著问题常设论坛专家成员 Aluki Kotierk 的洞见突出表明, 因纽特人的自治之路受应对社会经济快速变化以及在同化政策中保持自治和文化特性的愿望所影响。因纽特人利用融合法律和政治的智慧和族群动员来实现自主。这些努力的核心是成立了因纽特人团结联盟等组织, 以团结因纽特人并在各级倡导自己的权利。

66. 努纳武特事例说明了持续存在的挑战，如因纽特语衰落和需要进行教育改革以保护因纽特人的文化特性。因纽特语衰落的一个原因是因纽特语之外的语言在公共领域占主导地位。《努纳武特土地权属协议》没有关于因纽特语的具体规定。然而，根据加拿大法律，努纳武特政府有义务根据土著人民以自己土著语言接受教育的权利，在正规教育系统中支持因纽特语教学。努纳武特基金公司不同意努纳武特政府就其对因纽特语教育方面的法律义务所作阐释，于 2021 年 10 月向法院提起诉讼，要求作出进一步澄清。

67. 《努纳武特土地权属协议》中没有明确提及语言权利可能是由于两个主要因素。首先，因纽特语在 20 世纪 80 年代和 90 年代的谈判中处于强势地位，可能没有预料到该语言会受到侵蚀。其次，该协议优先考虑了因纽特人社会中历来与男性相关的领域(例如，狩猎、捕鱼和野生生物管理)。谈判团队中的性别均等可有助于处理其他重要方面事项，包括语言保护和教育。

## G. 案例研究分析和要点

68. 如从秘鲁到加拿大以及从墨西哥城的城市住区到纳米比亚和尼泊尔的传统治理状况的案例研究所示，努力实现土著自主自治的概况提供了切实洞见，突出了在寻求自治过程中的共同斗争和独特做法。

### 确保国内和国际支持及统一代表权

69. 从所有案例研究中可以看出，制定共同愿景对于达成内部共识并与国家有效谈判至关重要。同样，与国家国际机构，包括与其他土著人民结成战略联盟，对于推动自主自治也至关重要。秘鲁的万姆皮思族、努纳武特的因纽特人以及在某种程度上的纳米比亚朱霍安西族传统权力机构都采用了制定共同愿景并确保得到内部和外部行为体支持的做法。其表明，在国内和国际舞台上建立共识如何能够推动自主运动。因纽特人团结组织等组织的成功表明，统一代表权和熟练驾驭复杂的法律和政治领域有重要意义。

### 解决执行差距并让政府参与

70. 关于墨西哥城、努纳武特因纽特人、挪威萨米人和尼泊尔塔鲁人的案例研究表明，即使在获得宪法承认和实现自主后，依然存在挑战，这突出表明需要继续努力实施和执行法律框架。

### 持续宣传和法律行动

71. 本研究报告中的所有案例都说明了法律宣传和先例对提升土著权利的重要意义。积极参与国际论坛并有效利用媒体，提高了人们对土著权利的认识，支持了倡导土著权利。

### 平衡传统与现代挑战

72. 墨西哥城的城市土著族群讲各种土著语言，这表明在迅速城市化环境中亟需保护文化习俗和语言。在墨西哥城转向自治情况也说明，土著族群需要调整自己的传统治理结构，以适应城市框架。

### 土著制度和国家制度的互补性

73. 尼泊尔将巴尔加尔制度和古提制度纳入市政治理框架的做法表明，传统的土著制度可以在司法和资源管理等领域对国家结构作一补充。

### 财政可持续性和迭代做法

74. 挪威的萨米人和努纳武特的因纽特人的经历表明，财政自决并对自主采取适应性的迭代做法有重要意义，可确保在面对不断变化的挑战时有韧性和灵活性。

75. 在土著权利方面利用和援引国际人权法是一项行之有效的战略，秘鲁的万姆皮思族和挪威的萨米人事例尤其说明了这一点。

76. 所有事例的一个共同关切领域是，让教育制度符合土著人民的需要、愿景和价值观。

## 三. 落实土著人民自治权的指导原则

77. 根据《联合国土著人民权利宣言》第4条，国家保障享有自治权的义务至关重要，但加强土著人民的内部结构和能力同样重要。用来自实际经验的知识并洞悉增强土著人民权能，可提升他们在走向自治之路上的能力、定位和准备。

78. 尽管土著人民面临着共同的全球挑战和障碍，但“一刀切”的自治自主办法不现实。通过本文提出的广泛而实用的战略和步骤，土著人民可以加强通向自治自主之路，并评估自己所处的不同政治和法律环境。这种做法承认国家义务有重要意义，同时强调土著人民在塑造自己命运方面可发挥积极主动的作用。

79. 这些原则和建议是通过个案研究形成的结晶，筛选并代表了各种情况中的活生生的经历，有着深刻关联。这些原则和建议即使须根据独特的情况和愿望进行调整，但都旨在为土著人民提供指导他们寻求自治自主的工具。

### 指导原则 1

#### 统一愿景和目标

80. 土著自治自主的核心是制定统一愿景和共同目标，这又对形成基础广泛的内部共识必不可少。战略规划可极大促进落实自治自主。

81. 这可能涉及分析和标定需要特别注意的各方面自决，如维护特性和语言以及土地和资源权利。这种做法有助于建立一个合法、包容的有代表性平台，在开始与政府对话和谈判时加强谈判地位。

82. 在努纳武特和挪威，因纽特人和萨米人的自治历程涉及法律和政治战略及族群动员，突出了统一代表权以及参与法律和政治的适应性战略的重要意义。同样，秘鲁的万姆皮思族彰显了切实建立内部共识，确保了在国家谈判中的合法代表权。

83. 行使自决的自治之路可能长达数十年，这突出表明要有适应性和包容性。土著人民认识到即使是最低限度的自主也可能是奠基性的第一步，因而受到鼓舞，将建立自主作为一个持续进程，循序渐进地进行。

## 指导原则 2

### 建立和巩固联盟和伙伴关系、提高认识、国际参与和宣传

84. 在国家层面，土著人民可受益于同国家机构、包括相关政党形成战略联盟和伙伴关系，同时保持自己的完整性和独立平台。尽管如此，土著人民必须谨慎对待自己在国家选举进程中的作用，避免在政治竞争中被作为工具利用。

85. 与包括人权机构在内的有声望的国家机构和机关建立长期联盟，可有助于保持机构记忆，减少政治变化带来的风险，因为其可能影响土著人民的承认、自决和自主方面的谈判的连续性。

86. 提高土著人民和广大社会认识的战略可以采用借助数字媒体运动的社会对话，这对于打击错误信息和仇恨言论也必不可少。

87. 土著人民被鼓励在国家、区域和全球各级与人权理事会等联合国系统各实体和联合国相关任务负责人以及区域组织和机构建立伙伴关系。万姆皮思族事例是利用全球战略宣传和族群参与的典范。他们的自治之路的特点是，利用《联合国土著人民权利宣言》提供的支持和框架，在内部建立共识和进行战略性国际参与。

88. 根据《联合国土著人民权利宣言》第 42 条的规定，联合国各实体可极大有助于促进土著自主。确保以协调一致的方式实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标的全系统行动计划支持在国家一级执行《宣言》，该计划符合自决、自治和自主的精神。其行动领域包括能力建设和提高对土著人民权利的认识。

89. 有效的宣传和沟通对于逐步实现自治自主至关重要。多方面的宣传、沟通和谈判战略可极大促进与政府机构、广大社会和国际伙伴的对话。

### 贯穿各领域的重要因素

90. 在自主建设的各个阶段，将不同团体纳入土著人民至关重要，这可确保在制定愿景和战略时全面涵盖关键问题。努纳武特事例说明，谈判小组性别均等和包容对于处理语言保护和教育等更广泛问题有重要意义。

91. 土著人民不仅在建立自主方面，而且在维护和发展自主方面都需要持续支持。这种支持涵盖各种需求，包括资金、政策以及阐释和适用国际文书的法律咨询方面的支持。持续支持对于自治结构的可持续运作至关重要。

92. 实现财政可持续性是自决的一个重要方面。虽然萨米人议会和努纳武特的事例表明，一些国家政府从国家预算中给与资金，但大多数土著人民在获得资源，包括财政资源方面往往面临挑战。获取和维继自主需要费用，不能完全依赖捐助者和/或政府供资。制定财务制度可以帮助土著人民确保自力更生地开展自主活动，其还可促进财务稳定、问责制和透明度。

93. 要有效采纳和适用这些原则，则要采取循环迭代做法：不断反思、审查、调整和演变。这种迭代性确认现实是动态的——政治、法律和社会环境在不断变化，并确认土著人民主张自己权利耗费了大量时间——土著人民要主张自决权并建立自治自主。分享经验教训、成功经验和挑战，可以为踏上自治自主征程的土著人民提供宝贵洞见和战略。上述拟议原则为土著人民和决策者提供了一个初步可用框架，指导他们采取有效的、可持续的自决自主战略和做法。

## 四. 建议

94. 土著问题常设论坛应设立一个关于加强土著人民自主自治权的常设议程项目，以便确保除其他外，各项指导原则得到持续不断的包容发展。通过与土著人民、各国政府、联合国系统各实体，包括土著人民权利专家机制、土著人民权利特别报告员和区域政府间组织互动，纳入常设议程项目将旨在促进对话并推动土著人民的自主自治权。