

D. 土著人民和少数群体的权利

11. 土著和部落人民公约 1989年(第169号公约)

国际劳工组织大会第七十六届会议于一九八九年六月二十七日通过

生效：于1991年9月5日生效。

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于1989年6月7日在日内瓦举行第七十六届会议，

注意到1957年《土著和部落人口公约》和《建议书》中所包括的国际标准，

回顾了《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《公民权利和政治权利国际盟约》以及有关消除歧视的许多国际文书的规定，

考虑到自1957年以来国际法律方面所取得的进展，以及世界各地土著和部落民族目前的发展状况，使得宜就这一问题通过一些新的国际标准，以期去除早期标准中的同化倾向，

认识到这些民族希望在其所居住国家的结构之内，自主管理本民族各类机构、生活方式和经济发展，以及保持并发扬本民族的特点、语言和宗教的愿望，

注意到在世界许多地方，这些民族不能与其所居住国家内的其它人口享有同等的基本人权；并注意到他们的法律、价值观念、习俗和看法常常受到侵蚀，

提请注意土著和部落民族对人类文化的多样化，对人类社会的和谐与生态平衡，以及对国际合作和相互理解所作出的明显贡献，

注意到下述条款系经与联合国、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织以及泛美印第安人协会在适当级别上和在其各自领域中共同合作制订的，并且为了推进和保证这些条款得以实施，各方拟议继续进行合作，

兹决定就部分修订 1957 年《土著和部落人口公约(第 107 号)》——会议议程的第四个项目——通过若干建议，

并确定这些建议应采用一个国际公约的形式，修订 1957 年的《土著和部落人口公约》，

于 1989 年 6 月 27 日通过如下公约，该公约在引用时可称为 1989 年《土著和部落民族公约》：

第一部分

总政策

第一条

1. 本公约适用于：

- (a) 独立国家的部落民族，其社会、文化和经济状况使他们有别于其国家社会的其它群体，他们的地位系全部或部分地由他们本身的习俗或传统或以专门的法律或规章加以确定；
- (b) 独立国家的民族，他们因作为在其所属国家或该国所属某一地区被征服或被殖民化时，或在其目前的国界被确定时，即已居住在那里的人口之后裔而被视为土著，并且无论其法律地位如何，他们仍部分或全部地保留了本民族的社会、经济、文化和政治制度。

2. 自我确定为土著或部落应被视为是决定本公约条款适用的群体的一个根本标准。

3. 本公约使用“民族”一词，不应解释为国际法使用此词时可能具有的各种权利的含义。

第二条

1. 各政府有责任在有关民族的参与下发展协调而有系统的行动，以保护这些民族的权利并尊重其作为一个民族的完整性。

2. 此类行动应包括如下措施，以便：

- (a) 保证这些民族的成员能够平等地享受国家法律和规章赋予该国人口中的其它成员的权利与机会；

- (b) 在尊重其社会文化特点、习俗与传统以及他们的制度的同时，促进这些民族的社会、经济和文化权利的充分实现；
- (c) 以符合其愿望和生活方式的做法，帮助有关民族的成员消除土著与国家社会中其它成员之间可能存在的社会经济差距。

第三条

1. 土著和部落民族应不受障碍或歧视地享有充分的人权和各项基本自由。公约条款应无区别地适用于这些民族的男女成员。
2. 不得以任何形式的武力或强制手段侵犯有关民族的人权和基本自由，包括本公约所载明的权利。

第四条

1. 应酌情采取专门措施，保护有关民族的个人、机构、财产、劳动、文化和环境。
2. 此种专门措施之采取不得违背有关民族自由表达的意愿。
3. 此种专门措施绝不应妨碍有关民族不受歧视地享受公民的一般权利。

第五条

在实施本公约的条款时：

- (a) 应承认并保护这些民族的社会、文化、宗教和精神价值与习俗，并应适当考虑作为群体和个人，他们所面临问题的性质；
- (b) 应尊重这些民族的价值准则、习俗和各类制度的完整；
- (c) 应采取某些政策，缓解这些民族在面临新的生活和工作条件时经历的各种困难；这项工作应有受影响民族的参与合作。

第六条

1. 在实施本公约的条款时，各政府应该：
 - (a) 当考虑立法或行政措施时，通过适当的程序，特别是通过其代表机构，与可能受直接影响的有关民族进行磋商；

- (b) 确立各种途径，以使这些民族可以自由地，至少是与人口中其他部分人同等地参与各级负责制订与其有关的政策和计划的选举机构以及行政和其他机构的决策；
- (c) 确立各种途径，使他们充分发展本民族的机构并发挥积极性；在适当的情况下，应为此提供必要资金。

2. 在实施公约的过程中，应以真诚的态度并采取对情况适合的方式开展磋商，以就拟议采取的措施达成协议或取得一致意见。

第七 条

1. 有关民族有权决定自身发展进程的优先顺序，因为这将影响到他们的生活、信仰、制度与精神福利和他们占有或使用的土地，并有权在可能的范围内对其经济、社会和文化发展行使管理。此外，他们还应参与对其可能产生直接影响的国家和地区发展计划与方案的制订、实施和评价。

2. 在有关民族的参与及合作下，改善他们生活和工作条件以及提高他们的健康和教育水平应作为他们所居住地区全面经济发展计划的首要目标。为发展这些地区所实施的特殊项目也应如此设计，以促进这一改善的实现。

3. 各政府应保证，凡适宜时，与有关民族合作，开展调查研究，以估价按计划进行的发展活动对这些民族所产生的社会、精神、文化和环境影响。这些调查研究的结果应被视为实施这些活动的基本标准。

4. 各政府应与有关民族合作，采取措施保护并保持他们居住地域的环境。

第八 条

1. 在对有关民族实施国家的立法和规章时，应适当考虑他们的习惯和习惯法。

2. 当与国家立法所规定的基本权利或国际公认的人权不相矛盾时，这些民族应有权保留本民族的习惯和各类制度。必要时，应确立各种程序，以解决实施这一原则过程中可能出现的冲突。

3. 本条第 1 和第 2 款的实施应不得妨碍这些民族的成员行使赋予所有公民的权利和承担的相应义务。

第九条

1. 在国家立法和国际公认的人权允许的范围内，对有关民族采用传统方法处理其成员所犯罪行应予尊重。
2. 当局和法院在处理刑事案件时，应考虑这些民族处理此类问题的习惯。

第十条

1. 在对这些民族的成员实施普遍法律所规定的惩罚时，应考虑他们的经济、社会和文化特点。
2. 应优先使用除监禁以外的其他惩罚办法。

第十一条

对于要求有关民族的成员提供任何形式的强制性个人服务，无论其为有偿或无偿，均应加以禁止并应依法惩处；但法律对全体公民都有规定者应予除外。

第十二条

有关民族在其权利受到践踏时应该受到保护，为有效地保护这些权利，可由个人出面或通过其代表机构提出法律起诉。应采取措施，保证这些民族的成员在诉讼程序中能听懂和被听懂，必要时，可提供翻译或采用其他有效措施。

第二部分

土地

第十三条

1. 在实施本公约这部分的条款时，各国政府应重视有关民族与其所占有或使用的土地或领域——或两者都适用——的关系对于该民族文化和精神价值的特殊重要性，特别是这种关系的集体方面。

2. 第十五和第十六条中使用的“土地”(lands)这一术语应包括地域概念, 包括有关民族占有的或使用的区域的整个环境。

第十四条

1. 对有关民族传统占有的土地的所有权和拥有权应予以承认。另外, 在适当时候, 应采取措施保护有关民族对非为其独立但又系他们传统地赖以生存和进行传统活动的土地的使用权。在这一方面, 对游牧民族和无定居地的耕种者应予以特殊注意。

2. 各政府应采取必要的措施以查清有关民族传统占有土地的情况, 并应有效地保护这些民族对其土地的所有权和拥有权。

3. 要在国家的法律制度范围内建立适当的程序, 以解决有关民族提出的土地要求。

第十五条

1. 对于有关民族对其土地的自然资源的权利应给予特殊保护。这些权利包括这些民族参与使用、管理和保护这些资源的权利。

2. 在国家保留矿藏资源或地下资源或附属于土地的其他资源时, 政府应建立或保持程序, 政府应经由这些程序在执行或允许执行任何勘探或开采此种附属于他们的土地的资源计划之前, 同这些民族进行磋商, 以使确定他们的利益是否和在多大程度上受到了损害。凡可能时, 有关民族应参与分享此类活动的收益, 他们因此类活动而遭受的损失应获得公平的补偿。

第十六条

1. 除非符合本条下列各款规定, 有关民族不得被从其所居住的土地上迁走。

2. 当这些民族的迁离作为一项非常措施被认为是必要的情况下, 只有在他们自主并明确地表示同意之后, 才能要求他们迁离; 如果得不到有关民族的同意, 则只有在履行了国家立法和规章所规定的程序之后, 才能提出这一要求。在适当的时候, 上述程序中可以包括公众调查, 以便为有关民族能充分地陈述其意见提供机会。

3. 如果可能的话，一旦当迁离的原因不复存在时，这些民族应有权返回他们传统的土地。

4. 根据协议的规定，或在没有此类协议情况下，凡此种返回不可能时，应尽一切可能向这些民族提供质量上和法律地位上起码相同于他们原先占有的土地，适合他们目前的需求和未来的发展。凡有关民族表示倾向于现金或实物补偿时，他们应有适当的保证方式获得此类补偿。

5. 个人因迁离所受到的任何损失和伤害，均应获得充分补偿。

第 十七 条

1. 对有关民族为在其成员内部转让土地所有权而确立的程序应予以尊重。

2. 当考虑有关民族向非该民族成员转让土地或其对土地所拥有的权利之权限问题时，应同这些民族进行磋商。

3. 应禁止不属于这些民族的个人利用这些民族的习惯或其成员对法律缺乏了解来获得属于他们的土地的所有权、占有或使用。

第 十八 条

法律对于非经批准而侵占或使用有关民族的土地的行为应规定适量惩罚，政府亦应采取措施禁止此类违法行为的发生。

第 十九 条

国家的土地计划应保证给有关民族同等于人口中的其它各部分人所得到的待遇，即：

- (a) 当这些民族所拥有的土地不足以为其提供维持正常生存所需的必需品，或无法容纳其在数量方面的任何增长时，应向他们提供更多的土地；
- (b) 为促进这些民族已拥有的土地之开发提供所需的工具。

第三部分

招聘和就业条件

第二十条

1. 各政府应在国家法律和规章的范围之内，与有关民族合作采取一些特殊措施，以保证在招聘和就业条件方面向这些民族的工人提供适用于一般工人的法律未能给他们提供的有效保护。

2. 各政府应尽其所能防止有关民族的工人和其他工人之间的歧视，特别是有关：

- (a) 招工、包括技术性工作以及晋升与提级；
- (b) 同工同酬；
- (c) 医疗和社会救济、职业安全与卫生、所有社会保障福利和任何与职业有关的其他福利，以及住房；
- (d) 结社权和参加一切合法工会活动的自由，以及与雇主或雇主组织签订集体协会的权利。

3. 所采取的措施应能保证：

- (a) 有关民族的工人，包括从事农业和其他职业的季节工、临时工和移徙工人、以及由劳务承包商所雇用的工人，均享受国家法律和在具体做法上为同一部门中的其他此类工人所提供的保护，这些工人应充分了解劳工立法为他们所规定的权利及他们所拥有的纠正手段；
- (b) 不得要求这些民族的工人在对其健康有害的工作条件中工作，特别是接触杀虫剂或其他有毒物质的工作；
- (c) 这些民族的工人不受制于强制性雇佣制度，包括契约劳动和其它形式的债务劳役；
- (d) 这些民族的工人在男女就业方面和保护妇女免受性骚扰方面，都应与非该民族成员的工人享有同样的机会和同等的待遇。

4. 应特别注意在有有关民族的工人从事工资性就业的地方建立完善的劳工监察设施，以保证本公约这部分的条款得以实施。

第四部分

职业培训、手工业和农村工业

第二十一条

有关民族的成员在职业培训措施方面至少应享有与其他公民平等的机会。

第二十二条

1. 应采取措施以促进有关民族的成员自愿参加一般性的职业培训计划。

2. 当现有的一般性职业培训计划无法满足有关民族的特殊需要时，各政府应在这些民族的参与下，保证向其提供特殊培训计划及设施。

3. 任何此种特殊培训计划都应基于有关民族所处的经济环境、社会和文化条件以及实际需要。这方面所进行的任何调查都应与此类民族合作开展；对于此类计划的组织及实施，也都应征求他们的意见。在情况允许的地方，如果他们这样决定的话，应让这些民族逐步承担起组织并管理此类特殊培训计划的责任。

第二十三条

1. 有关民族的手工业、农村和社区工业，及其自然经济和传统谋生活动，例如狩猎、捕鱼、器具捕兽和采集，均应被视作保留这些民族的文化并使其经济得以自主发展的重要因素。在这些民族的参与下，并且每当情况允许时，各政府应保证加强并促进上述活动。

2. 经有关民族请求，应在可能的情况下向其提供适当的技术和财政支助。这样作时要考虑到这些民族的传统技术和文化特点，及使其经济持续和均衡发展的重要性。

第五部分

社会保障和医疗卫生

第二十四条

应逐步地扩展社会保障计划，以最终包括有关民族的全部成员，并且在实施此类计划时对其不得歧视。

第二十五条

1. 各政府应保证有关民族能享有良好的医疗卫生服务，或向他们提供资金，使他们能够设计并提供由其自己负责并管理的此种服务，从而使这些民族的成员得以获得所能达到的最高标准的身心健康。

2. 医疗卫生服务应尽可能以社区为基础，对这类服务的规划和管理应有有关民族的合作，并应考虑其经济、地理、社会和文化条件，及其传统的预防措施、治疗手段和药物。

3. 此类医疗卫生制度应优先考虑培训并录用本地医疗人员，并应将工作重点放在初级保健上，与此同时，与其它级别的医疗卫生机构保持牢固联系。

4. 有关此种医疗卫生服务的规定应与该国其它的社会、经济和文化措施相协调。

第六部分

教育和交流手段

第二十六条

应该采取措施，以确保有关民族的成员能与国家社会中的其他人至少同等地享有接受各级教育的机会。

第二十七条

1. 有关民族的教育计划和教学应在他们的协作下制订与实施，以求针对其特殊需要，并结合这些民族的历史、他们的知识和技术、他们的价值体系以及对未来经济、社会 and 文化的期望。

2. 主管当局应确保要对这些民族的成员进行培训并要保证让其参与教育计划的制订与实施，以期在适当时机将管理这些计划的责任逐步移交给这些民族。

3. 此外，各政府应承认这些民族建立本民族的教育制度和设施的权利，只要这些制度达到主管当局经与这些民族磋商后所制订的最低标准。政府亦应为此种努力提供适量资金。

第二十八条

1. 在可能的情况下，有关民族的儿童应学习使用本民族的土著语言，或他们所属群体之最通用的语言进行阅读和写作。当这一考虑不现实时，主管当局应与这些民族进行磋商，以期采取某些措施来达到这一目的。

2. 应采取充分的措施，保证这些民族有机会流利地掌握所在国的语言或该国的一种官方语言。

3. 应采取措施，保留并推动有关民族土著语言的发展和利用。

第二十九条

传播一般的知识与技能，使有关民族的儿童能够平等地参加他们自己社区以及国家社会的生活，应是对这些民族进行教育的目的。

第三十条

1. 各政府应采取符合有关民族的传统及文化的措施，使他们了解他们的权利和义务，特别是有关劳动、经济机会、教育与医疗卫生、社会福利及本公约所赋予他们的权利。

2. 必要时，可以采用笔译的方法或通过使用这些民族的语言进行群众交流的方式来进行这一工作。

第三十一条

应采取措施对国家社会和各部分人进行教育，特别要在与有关民族直接接触最多的人中开展这一工作，以消除他们对这些民族可能怀有的偏见。为达此目的，应作出努力以保证历史教科书和其它教材都能公正、准确并富于教益地描述这些民族的社会与文化。

第七部分

跨越国界的接触和合作

第三十二条

各政府应采取适当措施，包括通过国际协议，以促进跨越国界土著和部落民族之间在经济、社会、文化、宗教和环境领域里的接触与合作。

第八部分

行政管理

第三十三条

1. 负责本公约所包括的问题的政府当局，应保证有某些机构或其它适当机制，以管理对有关民族有影响的各类计划，并保证这些机构或机制拥有正常完成委派给它们的职能所需的手段。

2. 这些计划包括：

- (a) 与有关民族合作、规划、协调、执行和评估本公约所规定的各项措施；
- (b) 向主管当局提出有关立法的和其它措施的建议，并与有关民族合作，监督所采取的措施的实施情况。

第九部分

一般规定

第三十四条

考虑到各国的特有条件，为实施本公约条款所采取的各项措施的性质和范围应予灵活规定。

第三十五条

本公约各项条款的实施不得影响其它公约和建议书、国际文书、条约、或国家法律、裁定、习惯或协议赋予有关民族的权利和利益。

第十部分

最后条款

第三十六条

本公约修订 1957 年《土著和部落人口公约》。

第三十七条

本公约的正式批准书应送交国际劳工局局长登记。

第三十八条

1. 本公约应仅对已把批准书送交劳工局局长登记的那些国际劳工组织成员有约束力。
2. 本公约应于两个成员把批准书送交局长登记之日起十二个月后生效。
3. 此后，本公约应于任何成员把批准书送交登记之日起十二个月对该成员生效。

第三十九条

1. 批准了本公约的成员，可以在公约首次生效之日起满十年后，退出公约；退约时应将退约书送交国际劳工局局长登记。此项退约应于退约书送交登记之日起一年后才生效。
2. 批准了本公约的每一成员，如果在上款所述的十年时间满期后一年内，不行使本条所规定的退约权，即须再受十年的约束，其后，可按本条规定的条件，在每十年时间满期时，退出本公约。

第四十条

1. 国际劳工局局长应将国际劳工组织各成员送交他登记的所有批准书和退约书通知国际劳工组织的全体成员。

2. 在把送交他登记的第二份批准书通知国际劳工组织各成员时，局长应提请各成员注意公约生效的日期。

第四十一条

国际劳工局局长应按照《联合国宪章》第一百零二条的规定，将按上述各条规定送交他登记的所有批准书和退约书的全部细节，送交联合国秘书长登记。

第四十二条

国际劳工局理事会应于它认为必要的时候向大会提出一项关于本公约实施情况的报告，并研究是否宜于在大会议程上列入全部或局部订正公约的问题。

第四十三条

1. 大会倘若通过一个新的公约去全部或局部订正本公约，那么，除非这个新的公约另有规定，否则：

- (a) 任何成员如批准新的订正公约，在该订正公约生效时，即系依法退出本公约，不管上述第三十九条的规定；
- (b) 从新的订正公约生效之日起，本公约应即停止开放给各成员批准。

2. 对于已批准本公约但未批准订正公约的那些成员，本公约在任何情况下均应按其原有的形式和内容继续生效。

第四十四条

本公约的英文本和法文本具有同等效力。