



土著问题常设论坛

第十届会议

2011年5月16日至27日，纽约

临时议程\* 项目3

落实常设论坛的建议

联合国土著问题常设论坛秘书处编写的分析报告：经济和社会发展，环境及自由、事先和知情同意

摘要

本报告根据从各国政府、联合国机构、政府间机构、非政府组织、土著人民组织收到的报告，分析了土著问题常设论坛关于经济和社会发展，环境及自由、事先和知情同意的建议的实施情况。

\* E/C.19/2011/1。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 对常设论坛建议的分析 .....	3
A. 经济和社会发展 .....	3
B. 环境 .....	5
C. 自由、事先和知情同意 .....	10
三. 结论和建议 .....	15

## 一. 导言

1. 本报告旨在分析土著问题常设论坛第二至第八届会议关于经济和社会发展，环境及自由、事先和知情同意的建议的实施情况。分析的依据是从各国政府、联合国机构和其他政府间机构、非政府组织、土著人民组织收到的报告。尽管本报告并不构成对全球土著人民的经济和社会状况，土著人民面对的环境问题，或自由、事先和知情同意的概念和实践的全球性分析，但提供的资料说明了这些问题在国际和国家范围内的审议和实施情况。

## 二. 对常设论坛建议的分析

### A. 经济和社会发展

2. 常设论坛在 2009 年第八届会议上，对经济和社会发展这一任务领域的建议进行了第一次审查。在该届会议上，常设论坛秘书处编写了一份关于建议及其实施情况的分析报告。鉴于上一个分析只过了两年，所以多数的分析结论仍然有效。

3. 一般来说，常设论坛首七届会议的建议集中于下列方面的问题：千年发展目标、城市土著人民和迁徙问题，以及指标、数据收集和细分问题。在这些会议上，常设论坛一再向联合国系统和会员国提出关于改变发展模式和方法的建议。秘书处进行的分析反映了这一重点。

#### 常设论坛第八届会议的建议

4. 常设论坛在审查其关于经济和社会发展的建议时认识到，论坛很少作出有关私营部门活动的建议，特别是有关跨国公司及其活动对土著人民的影响的建议。因此，常设论坛建议，商界企业应依照《联合国土著人民权利宣言》和 1989 国际劳工组织(劳工组织)《土著和部落人民公约》(第 169 号公约)的规定，制定最低行为标准。常设论坛表示支持人权与跨国公司及其他工商企业问题秘书特别代表的工作，并建议秘书长敦促各国遵守《宣言》。认识到《宣言》的原则并不一定获得遵守，因此常设论坛还建议各国应建立有效的申诉机制。

#### 常设论坛第九届会议的建议

5. 常设论坛第九届会议的特别主题是“土著人民：顾及文化和特性的发展：《联合国土著人民权利宣言》第 3 和 32 条”。常设论坛强调《宣言》在肯定土著人民的权利和愿望方面的中心作用，并吁请联合国系统在财政上支持土著人民努力确定自己的发展模式、概念和做法。

6. 第九届会议的建议清楚表明，土著人民的发展与教育密切相关，因此，常设论坛在这方面建议，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国其他机构召开专家组会议，探讨关于双语、跨文化、多语种教育的主题和概念，并就这

些问题进行国别研究。此外还鼓励国际金融机构制订政策，支持、保护和保全土著语言。

7. 常设论坛强调土著知识系统的重要性，并列举了一系列进行中的国际进程，认为这些进程应承认土著知识系统并将其纳入进程的工作。常设论坛还向联合国开发计划署(开发计划署)提出建议，认为必须有更多土著人民参与千年发展目标审查进程及其民主治理方案。2010年举行了千年发展目标首脑会议，在这方面，论坛强调并重申其以往关于千年发展目标的建议。

8. 常设论坛作出了五项关于土著人民和企业的建议，吁请各国执行土著人民权利问题特别报告员的建议，以及企业与人权问题秘书长特别代表的建议。常设论坛特别提到国家必须检讨造成森林砍伐和土著人民流离失所的生物燃料产业政策。常设论坛表示希望同企业与人权问题秘书长特别代表及联合国全球契约合作，就有关土著人民的问题与私营部门进行交流。

表 1

常设论坛关于经济和社会发展的建议的实施情况

常设论坛会议	数目	建议	
		已实施 (进行中或已完成) <sup>a</sup>	尚未开始实施或 未收到报告
第三届	13	8	5
第四届	47	35	12
第五届	33	33	—
第六届	32	23	9
第七届	30	22	8
第八届	18	8	10
<b>共计</b>	<b>173</b>	<b>129</b>	<b>44</b>

<sup>a</sup> 即使只有一个国家或机构向常设论坛报告已在实施某项建议，该建议即被视为在实施中。

### 建议的实施进度

9. 过去两年取得了一些进展。国家和联合国系统在认识到土著人民权利方面所取得的进展尤为突出。至于提高认识已经如何转化为实际的有效改变则超出了本报告的范围。然而，在常设论坛关于经济和社会发展的 173 项建议中，约有四分之三已经完成或在实施中(见表 1)。常设论坛秘书处资源有限，无法查核收到的资料，也不能分析采取的行动的有效性。因此，高实施率并不说明实施工作的有效性。不过，接近 75% 的执行率最起码表明常设论坛的建议备受关注。

10. 人权事务高级专员办事处(人权高专办)、劳工组织、生物多样性公约秘书处、常设论坛秘书处和其他联合国机构密切关注常设论坛关于指标和数据收集/细分

的建议的实施工作。作为对第八届会议一项建议的回应，劳工组织、人权高专办和常设论坛秘书处举办了一个关于土著人民福祉指标的技术专家会议。该会议的报告包括提议根据人权高专办用于确定结构、进程和成果指标的办法，制订可以反映土著人民权利的集体性质的指标。这种方法将为常设论坛的工作，以及联合国条约监测机构等其他监督机制、联合国专门机制、劳工组织监督系统和其他与土著人民相关的国际文书/进程的工作提供可依数据。

11. 常设论坛一向建议联合国机构及其他国际组织制定与土著人民建立工作关系的具体政策。国际农业发展基金(农发基金)在 2009 年确定其促进土著人民参与的政策，联合国粮食及农业组织(粮农组织)在 2010 年通过了关于土著人民和部落人民的政策，从而加入已经制定有关土著人民具体政策的其他机构的行列，如开发计划署、世界银行、亚洲开发银行、美洲开发银行、欧洲复兴开发银行、联合国人类住区规划署(人居署)。

12. 大会关于千年发展目标的高级别全体会议成果文件(大会第 65/1 号决议)六处提到土著人民，包括参与人权和不歧视活动、充分就业权利、粮食安全、森林管理。大会成果文件第 55 段还重申，各国应采取积极的协同步骤，确保在平等和不歧视的基础上尊重土著人的所有人权和基本自由。2000 年《联合国千年宣言》没有提到土著人民。因此，明显的是，虽然国家已经增加了对土著人民的承诺，但仍然必须消除落实工作的差距。

13. 虽然常设论坛关于千年发展目标的建议在国家一级的实施非常有限，但联合国系统工作人员、政府机构和土著人民进行的能力建设项目取得了一定的进展。在农发基金的支持下，常设论坛秘书处根据联合国发展集团关于土著人民问题的导则(2008 年 2 月)制定了一个培训模块，促进实施《联合国宣言》。已在玻利维亚、柬埔寨、厄瓜多尔、圭亚那、尼泊尔和菲律宾为联合国国家工作队举办了培训讲习班。

## B. 环境

14. 土著人民与土地有着重要的关系。自然环境提供了土著人民的生存手段，因为他们的精神信仰与植物、动物、水和自古以来一直居住的地点密切相连。环境是常设论坛的六个实质任务领域之一，涵盖问题包括土地权、土地使用、自然资源、水、海洋、湿地、渔业、气候变化、森林、荒漠化、污染、传统知识、获取和惠益分享，等等。2012 年联合国可持续发展会议(里约+20)和绿色经济倡议的一个重点是加强环境可持续性的框架；这也是千年发展目标的目标 7。因此，环境问题继续与可持续性问题的框架以及在全世界减轻贫穷的手段相关。

15. 《联合国土著人民权利宣言》在若干条款中提到环境问题，特别是有关土地、领土和资源的问题。第 25 至 32 条列举了土著人民在保持和加强他们同土地、领土和资源的精神联系方面的权利，包括拥有、开发和控制自己的土地的权利，养

护和保护其土地的环境和生产能力的权利，决定其土地的开发的权利，以及保持、掌管、保护和发展其文化遗产、传统知识、动植物群特性的知识的权利。这些条款还具体提到各国必须适当承认土著人民法律、传统、习俗和土地所有权制度；归还被没收、拿走、占有的土地、领土和资源；为此，各国应采取有效措施，以确保未事先获得土著人民的自由知情同意，不得在其土地或领土上存放或处置危险物质。

16. 常设论坛第二至第八届会议关于环境的建议涉及的环境问题包括：气候变化、传统知识、获取和惠益分享、土地使用权制度、养护、污染、水、森林、捕鱼、可再生能源、牧鹿、指标、土著人民的参与和对土著人民的政策。

## 水

17. 常设论坛提出 10 项有关水的建议，虽然一些建议涉及土著人民获得用水的问题，但水的私有化问题备受关注，因为水是土著人民奉为神圣和一切生命所不可或缺的自然资源。常设论坛第六届会议请联合国机构支持筹划一个讨论水权问题的世界土著人论坛，探讨包括水的文化和精神方面的问题。其他建议涉及发展项目迫使河流改道的影响，以及各国遵守《儿童权利公约》，承认所有儿童有权获得营养食物和清洁用水的情况（见 E/2003/43，第 73 段）。建议还要求提交关于下列问题的立场文件：获得供水服务、环境卫生和人类住区之间的关系；对 2003 年在日本举行的世界水论坛所发表的土著人民《京都水宣言》的审议。虽然许多建议尚未实施，但一些国家政府报告，已采取行动解决土著人民及其社区的优先水资源需要，包括提供基本的基础设施，以保证有水可用和水管理战略的实施。常设论坛还赞赏人权理事会承认用水权是一项人权。常设论坛第九届会议决定在 2011 年第十届会议举行半天会议，专题讨论“用水权与土著人民”（见 E/2010/43，第 129 段）。

## 有毒废物和持久性有机污染物

18. 常设论坛在 2003 年举行的第二届会议上建议各国批准《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和其他有关有毒废物、持久性有机污染物和汞污染的公约。《斯德哥尔摩公约》于 2004 年 5 月生效，管制目标是 12 种有害杀虫剂和工业化学品。常设论坛还建议各国控制污染的河流和溪涧并清理已被污染的河流和溪涧。常设论坛在 2007 年举行的第六届会议上欢迎俄罗斯联邦发出邀请，在俄罗斯联邦哈巴罗夫斯克举办专家组会议讨论土著人民与环境的问题。专家会议于 2007 年 8 月举行，重点讨论了污染问题。专家组会议的报告可在常设论坛网站查阅。<sup>1</sup>

## 传统知识与获取和惠益分享

19. 保护土著人民传统知识的仍然是重点建议之一，其中商业化的影响和在土著人民土地和领土对遗传资源进行生物勘探的影响尤为重要。建议主要侧重在研究

<sup>1</sup> <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/workshopIPPE.html>。

和报告方面，目的是分析药用植物传统知识的使用和这些知识的商业化。其他建议包括承认土著妇女在拥有和传授传统知识方面的独特贡献，以及在开始谈判和拟订获取和惠益分享的国际制度之前考虑土著人民问题。此外，还建议制定关于生物勘探的国际守则，以防止生物盗窃和确保尊重土著人民的文化和知识财产，并建议制定独特(*sui generis*)法律。常设论坛也特别提到，应以《Akwe:kon 齐心协力导则》指导国家和国际社会拟议任何开发土著人民土地、领土和资源的计划。

20. 常设论坛关于传统知识与获取和惠益分享的建议，大多已经由生物多样性公约秘书处落实。例如，生物多样性公约第十次缔约方会议的一大成就是在经过六年的积极谈判后终于通过《遗传资源获取以及利用遗传资源所产生惠益公平公正分享问题名古屋议定书》。土著人民参与了整个谈判过程。此外，第十次缔约方会议谈判和通过《在养护与可持续利用生物多样性方面确保尊重土著和地方社区的相关文化和知识遗产的道德行为守则》(Tkarihwaité: ri 道德行为守则)，并邀请各国使利用守则内容，指导制订道德行为示范守则，规范有关传统知识的研究、获取、使用、交流和信息管理。守则还规定土著人民的事先知情同意和(或)许可与参与。

### 森林

21. 常设论坛的建议着重于土著人民在森林、生物燃料种植园和碳基金方面的权利。常设论坛注意到，多数土著人民不支持降低因森林砍伐和退化所产生的排放的现有框架，因为它采用统一集中自上而下的方式管理森林，有损于土著人民的权利(见 E/C.19/2008/13, 第 45 段)。目前在《联合国气候变化框架公约》方面对降低因森林砍伐和退化所产生的排放进行的政策辩论引起了在政治上对森林的注意，常设论坛要求通过辩论确保生活在森林的土著人民的权利。此外，土著人民在历史上发挥看管作用并继续养护和可持续利用森林，应该得到奖赏。为了直接造福土著人民，避免毁林或减少毁林排放的新建议必须考虑到改革全球和国家政策的需要，并以《联合国土著人民权利宣言》为指导。常设论坛还建议，对于不希望参加降低因森林砍伐和退化所产生的排放项目的土著人民，他们的选择应该得到尊重。在作出有关土著人民的森林政策和方案的决定时，自由、事先和知情同意原则具有首要地位(见 E/2008/43, 第 44 段)。许多这方面的建议仍然在实施中。

### 气候变化

22. 土著人民经受了几千年来的各种气候变化，他们易受自然的蹂躏，但仍然能够生生不息，存活下来，证明了他们具有坚忍不拔的精神和巨大的适应能力。但是，鉴于气候变化加速和全球与国家为解决这些问题而采用的方式，这种能力受到了挑战。此外，土著人民并不总是能够参加气候变化会议。因此，常设论坛第七届会议的特别主题是：“气候变化、生物文化多样性和生计：土著人民的看管作用和新的挑战”。由于气候变化日益受到国际社会的关注，人们更多地了解温

室气体排放导致全球变暖的问题，第七、第八和第九届会议重点审议了气候变化和缓减措施。

23. 第七届会议通过多项建议，主要是促进土著人民参加讨论气候变化问题的会议，指出必须向适应和缓减气候变化的措施提供支持和资金。其他建议包括移徙管理办法，解决因气候变化和环境恶化的影响而被迫离开自己的土地和领土的土著人民的问题。常设论坛吁请各国确保向土著人民提供政策支持、技术援助、资金和能力建设活动，使他们能够实施有效的缓减和适应战略。一些国家和土著人民组织报告称，他们支持土著人民与可持续养护有关的项目，以及分享应对气候变化的经验、教训、愿望和战略的项目。其他建议要求在《生物多样性公约》或《联合国气候变化框架公约》下加强气候变化、生物多样性和文化多样性之间的联系，以确保土著人民的参与。

### 养护和保护区

24. 常设论坛提出五项有关环境养护及保护区的建议，包括保护圣地和礼仪场所，必须进行社会影响评估，以及在考虑到可能对土著人民及其社区产生的影响的情况下，宣布某一地区为保护区以前，必须得到土著人民的自由、事先和知情同意。在教科文组织给常设论坛的报告中建议，最好可以有更多的土著人民组织与教科文组织建立正式关系，以便与其本土和土著知识体系项目发展伙伴合作关系；该项目旨在加强本地人和土著人民能力，进行特别是在保护区内的生物多样性治理工作。<sup>2</sup> 常设论坛第九届会议重申其对养护努力的关注，包括在指定国家公园、生物圈保护区和世界遗产景点时，土著人民往往被迫迁离其传统土地和领土的问题(见E/2010/43，第131段)。常设论坛一名成员出席了2010年在巴西举行的联合国教科文组织世界遗产委员会第三十四届会议；这个问题的建议仍在实施中。

### 土著人民的参与

25. 常设论坛向各国和联合国机构提出了一些建议，支持土著人民参与讨论环境问题的会议(见E/2003/43，第47、49、55和61段)。结果是土著人民参加的会议在过去数年持续增加，土著人民组织代表出席的会议包括：联合国气候变化框架公约、联合国森林论坛、关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约、拉姆萨尔湿地公约、养护野生动物移栖物种公约、濒危野生动植物种国际贸易公约、联合国防治荒漠化公约和联合国环境规划署(环境署)理事会。土著人民出席这些会议的人数不断增加，特别是联合国气候变化框架公约和联合国森林论坛的会议。虽然土著人民参加这些会议的人数日多，但他们的关注往往被边缘化，特别是在有关决策的问题上。此外，也有较多土著人民出席生物多样性公约的会议(如关于第8(j)条“传统知识与获取和惠益分享”的会议)和世界知识产权组织的会议(知

<sup>2</sup> 见 [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session\\_ninth.html](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_ninth.html)。



识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会)。生物多样性公约和世界知识产权组织都有经费支持土著人民的参与。

### 其他建议

26. 一些建议吁请各国承认土著人民的捕鱼、狩猎和牧鹿权利。常设论坛还建议处理环境问题的联合国机构制定土著人民政策，并确保土著人民充分参与拟订机构的政策、方案和项目。已有几个联合国机构制定了政策，另一些已草拟政策等待管理高层批准。常设论坛的一些建议涉及气候变化、森林、污染、传统知识(见E/C.19/2006/2；E/C.19/2007/10)、获取和惠益分享(见E/C.19/2007/8)等环境问题的报告和会议以及技术研讨会，其中一些已获得实施。这些报告多数可以在常设论坛网站查阅。<sup>3</sup> 报告和研讨会使人们对问题有较深入的了解，专家在提交的相关论文中则分析了在各自区域内有关土著人民的问题。常设论坛还吁请欧洲联盟重新考虑海豹产品进口禁令，因为禁令影响北极地区因努伊特人的生计。此外，还请欧洲联盟与因努伊特人北极圈会议进行直接和有意义的对话，商讨办法以便在这个问题上取得进展。

27. 表 2 开列各届会议有关环境的建议的数目和实施情况。

表 2

### 常设论坛关于环境的建议的实施情况

常设论坛会议	建议		
	数目	已实施 (进行中或已完成) <sup>a</sup>	尚未开始实施或 未收到报告
第二届	20	2	18
第三届	11	6	5
第四届	2	1	1
第五届	6	2	4
第六届	22	18	4
第七届	13	11	2
第八届	9	8	1
<b>共计</b>	<b>83</b>	<b>48</b>	<b>35</b>

<sup>a</sup> 即使只有一个国家或机构向常设论坛报告已在实施某项建议，该建议即被视为在实施中。

### 2012 年联合国可持续发展会议

28. 联合国可持续发展会议(里约+20)订于 2012 年在巴西举行，重点讨论全球向低碳的资源高效绿色经济的过渡。这种经济被视为对可持续发展和实现千年发展

<sup>3</sup> <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii>。

目标至关重要，因为它不仅促进经济增长和减轻不平等而且还减少环境风险和生态稀缺程度，从而改善人类福祉。环境署在 2008 年启动的绿色经济倡议旨在展示如何振兴经济，创造长期就业机会，同时应对环境挑战。2010 年 5 月，出席第一次可持续发展会议的土著人民指出，围绕绿色经济的讨论不应妨碍解决导致全球经济和生态危机的根本原因。他们还表示，多边进程已经达成许多协定，确定了可持续发展的概念和定义，但很多这些协定没有获得有效实施。此外，这种发展，无论称为绿色或可持续发展，应综合考虑发展的各方面，包括经济、社会、政治、生态、文化和精神方面。土著人民还表示关注的是，设计和推广绿色经济，有必要考虑到可能对人权造成的影响，特别是在水电站及核电厂被认为是清洁和可再生能源的来源的情况下。还受到关注的问题包括在土著人民领土建造水坝，为核电厂开采铀矿，倾倒放射性废物等影响土著人民生计，侵犯其人权的行为。因此，这是一个土著人民可以作出宝贵贡献的领域。

### C. 自由、事先和知情同意

29. C 节简介自由、事先和知情同意原则的背景及该原则在国际上得到的承认。同时将简述常设论坛就这个问题作出的相关建议和详细介绍实施进程。

30. 一般认为自由、事先和知情同意原则是指，在不受胁迫、恐吓或操纵的情况下表示同意(自由)；充分提前在最终批准和执行活动前征求同意(事先)；在了解有关活动或决定所引起的各种问题的基础上表示同意(知情)。

#### 背景和在国际上得到的承认

31. 《联合国土著人民权利宣言》在下列方面提到自由、事先和知情同意：土著人民迁离其土地或领土(第 10 条)；补偿被侵占的土著文化、知识、宗教和精神财产(第 11 条第 2 款)；在通过和实施影响土著人民的立法和行政措施之前征求同意(第 19 条)；补偿未经土著人民同意剥夺的土地或资源(第 28 条第 1 款)；在其领土处置有害物质(第 29 条第 2 款)；以及在批准影响到土著人民土地或领土和其他资源的项目以前征求同意(第 32 条第 2 款)。

32. 常设论坛已向联合国系统各机构和组织、国家和国有企业、国际金融机构和私营部门作出若干有关自由、事先和知情同意的建议。

#### 常设论坛向联合国系统机构和组织作出的建议

33. 建议包括：

- 对自由、事先和知情同意的实施情况和有关机制进行分析
- 审查有关土著人民的政策、方案和做法，以确保尊重自由、事先和知情同意，创造一个真正的发展伙伴关系

- 就有关土著人民的土地和领土的项目，对自由、事先和知情同意的实施情况和有关机制进行分析，并向常设论坛提交分析结果
- 对于根据联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案制订的政策，及协助受气候变化影响的土著人民重新定居、重返社会和迁徙的联合国方案，确保以自由、事先和知情同意为基础
- 尊重自由、事先和知情同意原则，作为土著人民的免费普遍民事登记制度的要素以及有关防治艾滋病毒/艾滋病的所有方案的重要内容
- 继续推动自由、事先和知情同意在政治方面的发展和实施，同时考虑到土著人民的发展观点，对人权的尊重和土著人民的多元化法律

#### 常设论坛向国家和国有企业作出的建议

##### 34. 建议包括：

- 在影响到土著人民的一切事务上遵行自由、事先和知情同意原则
- 在涉及土著人民的领土、土地和自然资源的项目方面遵循自由、事先和知情同意的原则和有关机制并分析这些原则和机制的实施情况。常设论坛吁请已批核租约、特许权和许可证，允许在土著人民领土进行有关砍伐、矿物、油气和水的项目的国家，如果没有与土著人民适当协商，没有尊重有关土著人民的自由、事先和知情同意，则应审查这些安排，并解决在这些领土上的土著人民的申诉。同时也促请国家和国有企业与有关土著人民协商和合作，以便在批准任何影响土著人民的土地或领土和其他资源的政策、计划和项目之前获得土著人民的同意
- 在土著人民自由、事先和知情同意的基础上支持免费普遍民事登记
- 依照人权标准和自由、事先和知情同意原则，在无歧视的基础上处理土著人民社区的暴力和虐待情事
- 根据《第二个世界土著人国际十年行动纲领》，特别是其有关土著人民自由、事先和知情同意的目标，在整个业务框架内适用《联合国土著人民权利宣言》确认的权利
- 为实施《国际劳工组织第 169 号公约》培训政府官员/公务员尊重并履行公约规定。至关重要的是，根据自由、事先和知情同意原则与土著人民协商，使土著人民充分了解使用和开发在其土地和领土的自然资源的后果
- 在非洲联盟监督下加强同非洲各国政府的对话，重点是在自由、事先和知情同意的基础上消除贫困

- 确保亚洲各国按照有关土著人民的习惯法和习惯做法，通过实施自由、事先和知情同意原则，规定国家和企业在土著人民领土上进行的项目须充分透明行事
- 对于土著人民社区有关艾滋病毒/艾滋病的所有方案，确保获得土著人民的充分和有效参与，以及自由、事先和知情同意
- 在所有各级遵循自由、事先和知情同意原则，同时考虑到统计委员会制定的官方统计基本原则、关于人权和基本自由的规定、数据保护条例及包括保密的隐私保障规定。对于自愿与世隔绝的独居土著人民，不应以数据收集工作为由强迫建立联系

#### 国家和国有企业的实施情况

35. 一些国家已经实施政策，包括在执行影响土著人民的方案和项目方面征询土著人民的意见和促进他们的参与。在阿根廷，继 2001 年第一次收集全国土著人民数据后，已进行另一次更深入的调查：2004-2005 年土著人民补充统计调查。土著人民参与调查的设计和业务过程的各个阶段，并在使用土著方言方面提供协助(见 E/C.19/2006/4，第 69-80 段)。

36. 哥伦比亚政府认为，在实施项目，施行立法倡议或采取行政措施时，如果影响到土著人民生活的地区，先决条件之一是事先进行协商。事先协商的大目标是使受到项目、建设工程或活动影响的地区内的当地土著人民，有机会与有关公司直接对话，讨论这些活动的潜在后果和影响，以求达成共识或协议，减轻和(或)消除这些后果和影响。在两种情况下必须进行事先协商：项目活动包括开采和开发自然资源，项目活动包括在石油和天然气部门进行地震勘探。1998 年 7 月 15 日第 1320 号法令(第 43340 号官方公报)是规定事先协商的依据。

37. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国土著人民和社区基本法(Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela)第二章专门规定事先知情同意的权利。它规定了一系列适当适用这项权利的指引，保证通过协商进程尊重土著人民及其社区的建制和权力机构。最重要的是，该章对事先和知情同意作出强制性规定，进行任何可能直接或间接影响土著社区或人民的活动均须予遵守。

38. 西班牙与土著人民合作战略的理论框架包括以下基本原则：土著人民享有自由、事先和知情同意的权利，包括有权拒绝发展建议和其他类型的合作项目和活动，特别是在影响到他们的土地和领土的情况下。<sup>4</sup>

39. 《厄瓜多尔宪法》第 57 条第 7 款规定，在土著人民领土进行影响其环境或文化的资源保护、开发和商业化计划和方案时，土著人民享有自由、事先和知情

<sup>4</sup> 西班牙与土著人民合作战略。外交与合作部，2007 年。

同意的咨询权利。土著人民也有权获得这些项目的惠益及就任何社会、文化和环境损害获得赔偿。

40. 2009年《多民族玻利维亚国宪法》第30条第二款第15和16项规定：土著人民享有权利，对于影响土著人民的立法或行政措施，包括在土著人民领土开采自然资源的措施，应遵循适当程序，通过土著人民的机构征询土著人民的意见。土著人民也有权利享有开采其领土内的自然资源所得惠益。

41. 2010年5月，秘鲁国会批准了一项关于事先咨询土著人民的法律。该法规定，在协商进程中，土著人民应通过他们依照惯例和习俗设立的机构和代表组织参与协商。<sup>5</sup>

42. 一些国家更明确地提到自由、事先和知情同意。在菲律宾，《土著人民权利法》规定，对于在土著人民祖居土地和领域实施并影响土著人民生活的项目，决策过程须有较程度的公众参与。<sup>6</sup> 该法规定，项目倡议人应按照既定程序，在进行项目以前获得受影响社区的自由、事先和知情同意。然而，最近的第12005联合行政命令允许一些例外。

43. 加拿大表示，在自由、事先和知情同意方面，应当具有一个广泛和包容性强的政策框架，顾及各方面(土著和非土著)的利益和需要。它还指出，自由、事先和知情同意，是确保土著人民参与发展和决策，及确保发展项目合理公平地平衡各方利益的重要因素。自由、事先和知情同意在加拿大的正面实践例子包括《1993年努纳武特最后协定》。该《协定》规定，进入和前往努纳武特地区，须经因努伊特人指定组织或区域组织同意。按照《协定》的规定，仅需要在土著人民的土地所有权已获确认的情况下取得同意。最近通过的2002年《育空石油和天然气法》和2003年《卡斯卡-育空政府双边协定》，也将自由、事先和知情同意纳入加拿大的法律。

44. 在澳大利亚，《1976年土著土地权(北部地方)法》规定，使用或转让土著人民祖居土地，必须得到他们的同意。《1999年环境保护和生物多样性养护法》也规定在项目开始前须与土著人民磋商。此外，与该法相关的《2000年环境保护和生物多样性养护条例》规定，任何需要取得生物资源的项目，必须获得土著人民的知情同意。

45. 新西兰《1991年政府矿物法》为《1993年Te Ture Whenua毛利人法》界定的毛利人土地提供特别保护。对于被视为 waahi tapu (神圣地区)的土地，企业和其他实体要求进入，须得毛利土地所有人的同意。即使在要求准入土地和资源可能涉及公共利益的情况下，同意权仍然适用。

<sup>5</sup> 国际劳工组织第169号公约确认的土著人民与原住民事先协商权利法。

<sup>6</sup> Tebtebba, *Indigenous Perspectives*, vol. 7, No. 2(2005), p. 20.

46. 俄罗斯联邦称，在开发影响土著人民生活条件的土地和资源前，企业必须获得有关土著人民的自由、事先和知情同意。土著人民有权通过自己的代表机构平等地参与谈判，以分享利益。必要时，他们应该有机会获得法律代理，以防止他们的权利被企业非法行为侵犯。

#### 常设论坛就自由、事先和知情同意向国际金融机构作出的建议

47. 建议包括：

- 在影响到土著人民的一切事务上遵循自由、事先和知情同意原则，并确保将自由、事先和知情同意原则和《联合国土著人民权利宣言》的规定纳入关于土著人民的政策
- 经土著人民的自由、事先和知情同意，以土著人民作为小额融资机制的受益人，并在土著人民自由、事先和知情同意的基础上，支持免费普遍民事登记
- 建议世界银行修改其业务保障政策，以符合《联合国宣言》的规定；还建议世界银行和其他多边开发银行确保土著人民充分和有效参与即将出版的土著人民手册的拟订工作，以及对关于土著人民的业务政策 4.10 的任何修改

#### 国际金融机构的实施情况

48. 一些国际金融机构已将自由、事先和知情同意纳入其政策，以确保土著人民参与项目周期各个阶段的工作，不仅是规划和实施，而且包括资源管理。根据规定，自由、事先和知情同意适用于下列情况：项目位于土著人民的习惯土地或项目提议商业开发在这种土地内的自然资源；或项目预计会不利影响土著人民社区生计和(或)土地的文化、礼仪或精神用途，而这些用途界定了土著人民社区特性。此外，需要搬迁土著人民的项目和提议为商业目的使用土著人民的文化资源、知识、创新或做法的项目，也适用上述规定。例如，世界银行要求借款人采用自由、事先和知情协商的进程。<sup>7</sup> 在有的情况下，国际金融机构订立保障政策声明，要求影响土著人民的发展项目获得土著人民的同意和参与。

#### 常设论坛就自由、事先和知情同意向私营部门作出的建议

49. 建议包括：

- 在影响土著人民的一切事务方面，遵循和实行自由、事先和知情同意、自决和问责原则，以创造良好的发展伙伴关系
- 经土著人民的自由、事先和知情同意，以土著人民作为小额融资机制的受益人

<sup>7</sup> 业务政策 4.10——土著人民(世界银行)，第 1 段。

### 私营部门的实施情况

50. 加拿大皇家银行已在其政策中作出关于自由、事先和知情同意的规定，以确保采矿和能源部门的大企业客户对社会负责任，与受其业务影响的土著社区协商，考虑他们的问题。

51. 国际采矿和金属理事会已公布了关于采矿与土著人民的指导方针。在国家政府以法律规定了土著人民的自由、事先和知情同意原则的情况下，理事会成员应依法行事。

52. 表 3 开列各届会议有关自由、事先和知情同意的建议的数目和实施情况。

表 3

#### 常设论坛关于自由、事先和知情同意的建议的实施情况

常设论坛会议	建议 数目 (进行中或已完成) <sup>a</sup>	建议	
		已实施 尚未开始实施或 未收到报告	
第一届	1	1	—
第二届	3	2	1
第三届	2	1	1
第四届	13	4	9
第五届	3	3	—
第六届	17	13	4
第七届	6	4	2
第八届	8	7	1
<b>共计</b>	<b>53</b>	<b>35</b>	<b>18</b>

<sup>a</sup> 即使只有一个国家或机构向常设论坛报告已在实施某项建议，该建议即被视为在实施中。

### 三. 结论和建议

53. 机构间支助小组发挥宝贵作用，既是各机构间的合作和协调的联络点，也是各机构实施常设论坛的建议的催化剂。必须通过常设论坛的正式访问以及在会议期间和其他时候的非正式合作，与各机构建立并保持联系。各机构联络人的工作对实施常设论坛的建议至关重要。常设论坛应继续保持这种关系以及寻求新的合作伙伴。

54. 与针对性强的建议比较，没有明确针对某个机构的一般性建议获得实施的机会不大。常设论坛应继续努力作出明确和可衡量的建议。

55. 常设论坛两届会议专门讨论了千年发展目标，并就千年发展目标作出若干建议。考虑到千年发展目标的重要性和 2015 年终结期限即将来临的事实，常设论坛不妨考虑在常设论坛第十二届会议上具体审查关于千年发展目标的建议。

56. 考虑到需要加强对自由、事先和知情同意原则的认识，常设论坛不妨考虑采取以下行动之一：在常设论坛成员职务中增加一个新类别；指定一个常设论坛就此事编写一份范围更广的报告；将自由、事先和知情同意定为某届会议的一个主题，或作为半天讨论的主题。

57. 常设论坛不妨考虑 2011 年 1 月 12 日至 14 日举行的土著人民和森林问题国际专家组会议的建议。一项建议特别吁请大会在里约+20 的筹备、组织和后续行动方面包括常设论坛的充分和有效参与，以及世界各地的土著人民的参与(见 E/C.19/2011/5，第 37 段)。

58. 关于国际森林年，常设论坛也不妨考虑土著人民和森林问题国际专家组会议的另一项建议。该建议吁请联合国森林论坛秘书处和联合国土著问题常设论坛秘书处、森林合作伙伴关系和其他机构、机关，国家和土著人民组织密切合作，以确保土著人民充分和有效参与联合国森林论坛的倡议，特别是 2011 年国际森林年的纪念活动，并强调土著人民在看管世界生物多样性最丰富的许多森林方面发挥中心作用(同上，第 38 段)。

---