



土著问题常设论坛

第十一届会议

2012年5月7日至18日，纽约

临时议程* 项目9

常设论坛今后的工作，包括经济及
社会理事会的问题和新出现的问题关于土地使用变化和气候变化对土著驯鹿牧民的生计和土地
管理的影响、包括照顾文化传统的土著土地使用标准的研究

秘书处的说明

摘要

2011年5月常设论坛第十届会议指定论坛成员 Anna Naykanchina** 就土地使用变化和气候变化对土著驯鹿牧民的生计和土地管理的影响、包括照顾文化传统的土著土地使用标准进行一项研究，并将研究报告提交 2012年5月常设论坛第十一届会议。

* E/C.19/2012/1。

** 作者谨对以下机构和人员对本报告的编写提供的宝贵协助表示感谢：世界驯鹿牧民协会、UArctic EALAT Institute、国际驯鹿放牧中心、阿伦达尔全球资源信息数据库、Elle Bals、Anna Degteva、Ole Johan Gaup、Alexander Grigorev Inger Marie G. Eira、Kathrine Johnsen、Rebeca Lawrence、Anne Marie Magga、Svein D. Mathiesen、Helena Omma、Konstantin Oshchepkov、Anders Oskal、Mikhail Pogodaev、Ellen Inga Turi、Johan M Turi、Johan Daniel Turi、Isak Turi、Ivan Tuprin、Igor Slepuskin、Alexander Seretteo 和 Mattias Åhren。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 泰加针叶林区和冻原驯鹿放牧	4
三. 气候变化与驯鹿放牧	4
四. 土地使用的变化与驯鹿放牧	5
五. 驯鹿放牧：案例分析	5
A. 挪威萨米地区、芬兰和瑞典	5
B. 西伯利亚西北亚马尔半岛	7
C. 萨哈共和国(雅库特)	8
D. 贝加尔湖地区	10
E. 萨哈林	11
F. 蒙古	12
六. 结论	13
七. 建议	13

一. 引言

1. 驯鹿放牧体现了以可持续方式利用和管理北极地球生态系统的模式，是在几代人适应北部气候和政治经济体系而发展、积累和保存下来的经验基础上形成的。驯鹿对北部土著人民具有重大的文化和经济意义。由于北极气候的多变性和北极土著人民的生活方式，北部的人类生态系统，如驯鹿放牧，对气候变化的敏感程度比全球其他任何区域都更高。目前有 20 多个土著群体从事驯鹿放牧。在阿拉斯加、加拿大、中国、芬兰、格林兰、蒙古、挪威、俄罗斯联邦和瑞典都有人从事牧鹿活动，大约 10 万牧民放牧着 250 万头半家养驯鹿。

2. 全世界的驯鹿牧民以其经验、传统知识和技能，在保护牧场、观察变化和合理使用自然资源方面形成了独特的管理战略。驯鹿牧民应有权按照自己的生活哲学和对世界的理解，决定自己的未来。在他们的领土上进行开发、研究和监测活动时，也应将其视作合作伙伴予以包容和接纳，并与其协商。驯鹿是许多土著人的文化、经济、社会和精神支柱。这种关系或许最能体现人类和动物之间的亲密联系，因为牧鹿是一种起源古老的活动，在有驯鹿存在的地方，其放牧方式几乎都是一样的。

3. John B. Henriksen¹ 和 Lars-Anders Baer² 最近的报告重点阐述了气候变化及其对北极驯鹿放牧的影响。2009 年，土著人民权利问题特别报告员也报告了牧场损失对芬兰、瑞典和挪威的萨米族驯鹿牧民造成的严重影响。常设论坛也建议各国必须确保在土著人民的传统土地上从事活动的跨国公司和其他企业遵守《联合国土著人民权利宣言》和 1989 年《劳工组织关于独立国家境内土著和部落人民的第 169 号公约》所载的具体标准。Magga 等人指出，驯鹿牧民社区的未来有赖于驯鹿牧民在考虑各种风险时，融会利用传统知识和科学知识，保持驯鹿牧民及其社会组织和经济多样性，了解生物多样性，灵活利用牧场。

4. 国际极地年 EALAT (驯鹿牧民脆弱性网络研究) 驯鹿放牧和气候变化外联项目与世界驯鹿牧民协会合作，以北极理事会的报告为基础，在 2011 年 5 月常设论坛上举办了一次会边活动。此次活动提出的建议包括：(a) 迫切需要在国内和地方法律制度中执行关于土著人民权利的国际法律，确保不仅在形式上、也要在实践中实现土著人民土地、领土和资源权利的平等；(b) 需要研究土地使用的变化和气候变化对土著驯鹿牧民的经济和土地管理的影响；(c) 在公营或私营产业开

¹ “The impacts of climate change and accelerated threats on traditional knowledge, innovations and practices: the specific vulnerabilities of indigenous and local communities of the Arctic, small island States and high altitudes”, 为《生物多样性公约》秘书处编写(2007 年)。

² 气候变化适应和缓解措施对驯鹿放牧影响的研究报告(E/C.19/2010/15)。

发的谈判中，必须增强驯鹿牧民对竞争牧场土地的开发商的谈判能力，并为他们提供免费法律咨询；(d) 需要增加有关土地利用和资源勘探开采的决策透明度。

二. 泰加针叶林区和冻原驯鹿放牧

5. 1600 年代标志着土著驯鹿经济的转型，当时相互竞争的民族国家开始对北极土著人民进行殖民，侵占其土地，占用其资源。这给一些人带来了机会，鹿群随着市场的兴旺而扩大。俄罗斯人捕食鹿肉，并依靠驯鹿提供的交通工具进入广袤的西伯利亚寻找兽皮。今天，我们可以区分两种不同的驯鹿放牧方式，即冻原牧鹿和泰加针叶林区牧鹿。冻原牧鹿是指为逃离虫害和寻找更好的牧场而在夏季向沿海地区或山区进行长途迁移。到了冬季则返回气候更加稳定的内陆躲避风雪，并改换食物。鹿群一般较大，最大的有数千头之多，迁移路线往往长达数百公里。这种牧鹿方法以产肉为主，常见于萨米、涅涅茨、科米、Eveny、Chukchi 和 Koryak 等民族。泰加林区牧鹿地域分布广泛，其特点是鹿群较小、牧民乘骑驯鹿、穿越林区和山区迁移，路线较短。驯鹿主要用于运输和产奶。

三. 气候变化与驯鹿放牧

6. 据 Oskal 和 Magga 称，在整个北极地区，目前气候和社会经济的变化非常明显，特别体现在牧鹿文化方面和传统牧鹿地区。³ 根据全球和区域模拟分析预测，在北极主要牧鹿地区，气温、降水和降雪情况以及牧鹿社区的社会和经济情况将出现巨大变化。气候模拟分析显示，未来 100 年，挪威芬马克和俄罗斯联邦亚马尔-涅涅茨自治区的冬季气温可能上升 7 至 8 摄氏度。预计气温增幅最大的主要是内陆地区，但俄罗斯北部的亚马尔半岛也会变暖。对未来的模拟分析显示，在 2070 年至 2100 年期间，亚马尔-涅涅茨自治区的冬季气温可能相当于 1961 年至 1990 期间芬马克内陆的冬季气温。而挪威芬马克的内陆气温也可能近似于芬马克沿海地区 (Nordreisa) 今天的气温。

7. 土著人民的传统知识、文化和语言为其适应和抵御北极环境的快速变化提供了一个核心基础。牧鹿文化和传统知识不可避免地受到政辖、经济条件和其他监管做法和条件的影响。科学知识和基于传统经验的知识、知识转化以及教育和培养未来领导者是驯鹿牧民社会未来可持续发展的关键因素。让年轻人直接从事牧鹿活动并为其提供更高的教育是驯鹿放牧未来可持续发展以及牧鹿文化基础的关键。环北极地区自我维持和自我调适的牧鹿社区发展前景正日益面临气候迅速

³ Anders Oskal 等，EALAT Reindeer Herders' Voice: Reindeer Herding, Traditional knowledge and Adaptation to Climate Change and Changed Use of the Arctic, 北极理事会可持续发展和利用问题工作组，EALAT-Information Ministerial Report, 国际驯鹿放牧中心和世界驯鹿牧民协会。国际驯鹿放牧中心报告 2 (2009 年)。

变化、牧场改变或退化以及监管方面的挑战。牧鹿社群可能需要采用新的方式方法来应对气候变化。应该认识到，驯鹿放牧方式体现出了适应变化的能力，其基础是语言所蕴含的知识，放牧传统以及每个牧民的知识 and 行动，应对其加以记录、分析，并与社会和自然科学资料结合起来。

四. 土地使用的变化与驯鹿放牧

8. 必须认识到，驯鹿游牧是范围很广的一种土地使用形式。牧场退化以及气候变化的影响给驯鹿放牧的未来带来了重大挑战。⁴ 对牧民而言，首要问题是保护栖息地和地貌，使他们能在不同季节和条件下放牧驯鹿。事实上，作为驯鹿牧场的未开垦土地逐渐和不可逆转的损失可能是对当今环北极地区驯鹿放牧的最大威胁。因此，要保持驯鹿放牧对气候变化和社会经济环境变化的适应力，最重要的优先事项是保护牧场。必须承认土著驯鹿牧民对其传统生活领域拥有特殊权利，这些权利也包括土地利用、管理和保护权以及利用自然资源的权利。

9. 在 2009 年 4 月 29 日在特罗姆瑟举行的北极理事会第六届部长级会议上，萨米族人理事会主席 Mattias Åhrén 要求各国考虑土著领土对北极自然资源的权利要求。国际极地年 EALAT (驯鹿牧民脆弱性网络研究) 也指出，产业开发将危害驯鹿牧民适应气候变化的能力，并会影响土著人民以自然为基础的生计。

五. 驯鹿放牧：案例分析

A. 挪威萨米地区、芬兰和瑞典

10. 在 19 世纪和 20 世纪，萨米人驯鹿放牧的传统地区是按四个民族国家(挪威、瑞典、芬兰和俄罗斯联邦)之间的边界划分的。斯堪的纳维亚半岛约有 6 500 名萨米人驯鹿牧民。萨米地区的驯鹿饲养的特点是在挪威和瑞典的较大鹿群和较高的机械化程度。驯鹿主要用于肉类生产，但是鹿皮、鹿骨和鹿角也是服装和工艺品材料的重要来源。法律规定，行业的征聘限于挪威和瑞典，牧场和经济机遇的缺乏限制了这一生计的扩大。

11. 如今，挪威的北海战略包括发展新的工业项目，如采矿、海上石油/天然气开采、绿色能源和萨米人传统使用区域内的旅游。重要的是提供有关信息和见解，显示如何在任何产业开发的早期规划阶段将北极地方社群和产权人(如驯鹿牧民)纳入其中以避免资源冲突。北极新的产业开发所面临的真正危险是，产业开发的收益只给予主流社会而土著人民将负担成本。此外，这些产业项目是在正式决定

⁴ Irgunn Vistnes 等, *Reindeer Husbandry and Barents 2030: Impacts of Future Petroleum Development on Reindeer Husbandry in the Barents Region, Report for StatoilHydro Barents 2030 Scenario Programme*, 国际驯鹿放牧中心第 1 号报告(2009 年)。

减少挪威北部芬马克县的驯鹿和驯鹿牧民数量的同时规划的。这一决定是基于维持可持续驯鹿饲养业的需要作出的。此外，挪威尚未为萨米人的驯鹿饲养制订气候变化适应战略计划，该战略可能减少牧民对未来变化的无助。因此，这提出了关于在过去三十年应用的挪威驯鹿放牧研究和教育方法现在是否足以应付北极新的挑战。

12. 目前许多国家和跨国行动者能够协调其在牧民牧场的目标和战略，因此挪威的萨米驯鹿牧民也应能够应对全球挑战。必须赋予驯鹿畜牧业以新的力量，以应对全球变化在北极的影响。应制定考虑到北极文化、应变力、可持续发展、气候变化和理解土著人民社会和语言的新的教育方案。今后对北极领导人的培训可能是避免牧民与开发商之间冲突和尊重驯鹿社群基本生存需要的途径之一。

13. 在芬兰，驯鹿饲养不限于萨米族人，这一生计是向欧盟的任何个人开放的。共有约 5 600 名驯鹿饲养者，其中绝大多数是芬兰人。芬兰的驯鹿饲养区位于该国最北端，几乎覆盖了拉普兰省的整个区域，并包括奥卢省的一部分。驯鹿饲养面积占地 11.4 万平方公里，这是芬兰整个表面积的 36%。芬兰驯鹿饲养区最北端的一部分被列为“萨米人驯鹿放牧区”，萨米人的驯鹿饲养集中在那里。驯鹿放牧是通过驯鹿合作社制度管理的，每个驯鹿饲养者都是该合作社系统的成员。目前已将芬兰的驯鹿最大数量定为 20 万只，个人拥有的驯鹿数量根据位置，限制在 3 至 500 只。

14. 在全球资源政治中可看到两个相互矛盾的趋势，这在瑞典也有反映。一方面，在全球人们越来越多地承认土著领土和资源权利，并承认包括萨米人在内的所有土著人民的该种权利。这还包括对驯鹿放牧等传统的土地用途继续存在的认可。另一方面，由于全球商品价格上涨、能源需求，气候变化政策以及人口增加等原因，在传统的土著土地上的采掘活动和基础设施项目急剧增加。目前的情况是，最后剩下的萨米人驯鹿放牧土地正在一块一块地被林业、风力发电园区、采矿项目和水电发展分割。

15. 虽然瑞典通常在尊重和倡导国外人权和土著人民权利方面得到很高评价，瑞典没有承认国内萨米人资源权利，并因此正受到联合国的不断批评。⁵ 鉴于施政上的此种差距，以及瑞典国家对萨米人权利的保护不足，人们越来越关注公司必须对其活动承担的责任。这通常是通过企业社会责任(CSR)对话这一途径。企业社会责任概念意味着企业应该比国家法律规定的要求更进一步。在承认萨米人权利方面比法律规定做得更好的瑞典公司很少。总之，瑞典企业在社会责任方面的实践仍然很有限。此外，虽然有一些(有限的)比法律规定做得更好的公司的正面

⁵ 见联合国土著人民权利问题特别报告员关于挪威萨米地区、瑞典和芬兰状况的报告，A/HCR/18/35/Add.2，第 46 和 47 段。另见 Nigel Bankes, 'Legal Systems' in Arctic Human Development Report (2004 年)。

例子，这些公司都报告说，其他公司向它们施加压力，不让它们超前于法律规定，因为担心这将“提高整体行业标准”。毫无疑问，在瑞典发展更好的企业社会责任做法有很大余地，但不可能单靠企业社会责任来解决土著人权利问题。企业社会责任是一把双刃剑：它鼓励企业走到法律的前面，但是这毕竟总是自愿的。更好的企业社会责任做法还需要配以有关萨米人权利的更强有力的国家立法和监管。

16. 在瑞典仍然缺乏国家立法和监管，许多萨米人社区与萨米族理事会和瑞典国家萨米人协会等非政府组织一起，致力于责成企业尊重萨米人的权利，即使是在国家对此不管的情况下。首先，在瑞典经营的瑞典企业普遍将企业社会责任问题，包括人权和土著权利，视为主要是非洲或南美洲等发展中世界的问题。瑞典公司很少承认土著权利是其在瑞典运营时需要考虑的问题。这种可以被称为瑞典的“自以为是”的感觉(självgodhet)使瑞典公司无视瑞典目前没有达到有关土著权利的国际标准和规范的事实。在瑞典运营的外国公司，特别是勘探和采矿业公司也有类似的“盲目信心”。例如，澳大利亚和加拿大公司通常十分信任地让瑞典政府和瑞典当局来“处理萨米人问题”。其次，许多瑞典公司，特别是采矿、林业、水电等行业的公司，在对萨米人土地的殖民和剥夺萨米人传统领地方面都发挥了积极作用。这不是在这些行业内普遍承认或谈及的事情。换言之，这些企业没有承认资源产业对瑞典萨米地区历史上和正在进行的工业殖民。因此，企业普遍认为其活动是合理的，因为他们有国家许可证。但它们未能认识到，它们获得国家许可证所依据的规划进程使萨米人的利益边缘化，并且没有保证对萨米人权利的保护。第三，对萨米人的结构性歧视和种族偏见仍然存在于瑞典的私营和公共部门中。⁶ 这限制了萨米人对影响其传统土地和资源权利的规划进程和资源项目施加影响的机会。

B. 西伯利亚西北亚马尔半岛

17. 涅涅茨人主要生活在欧洲和西西伯利亚西起卡宁半岛到叶尼塞三角洲的格达半岛的冻原、森林冻原和北方针叶(泰加)林带。他们是俄罗斯北方最大的土著群体，是世界上最大的驯鹿放牧民族之一。大部分涅涅茨人在亚马尔半岛开展驯鹿饲养，这是世界上最大的驯鹿饲养区。驯鹿用于肉类生产、服装、传统工艺品制作和运输。驯鹿是涅涅茨人社会、文化、精神和经济生活的中心。

18. 土地、包括牧场的质量和获取是亚马尔驯鹿牧民最关心的事，他们仍以传统的游牧为生，每年与驯鹿一起迁移长达1 000公里的路程。亚马尔土地使用变化的问题可以分为几个方面，即(a) 由于自然资源的产业开发发生的土地使用变

⁶ <http://www.do.se/Documents/Material/Gamla%20ombudsm%c3%a4nnens%20material/discrimination-of-the-Sami.pdf>。

化；(b) 牧民在一年的迁移周期中所使用土地的不同法律地位；(c) 驯鹿牧民的组织状态所附带的土地权利的差异。

19. 亚马尔-涅涅茨自治区的碳氢资源开发对俄罗斯联邦的能源福祉起到了关键作用。该地区提供俄罗斯联邦天然气产量的 90%，为支持目前天然气生产水平，只能开放亚马尔半岛的储存。亚马尔碳氢储存开发项目包括发展铁路和管道、钻井设备、工业区中供新来者居住的住房和其他连接坦别伊、博瓦年科沃及南部石油和天然气田的基础设施。直到最近，在该半岛上没有交通和其他基础设施，但现在将建立石油和天然气的钻探、开采和运输设施。对驯鹿牧民来说，这些活动造成工业设备周围的牧场消失和牧场质量下降。虽然石油和天然气生产和运输基础设施的物质足迹可能要小于领土的 1%，产业开发对传统的迁移方式有很大影响。有些家庭不得不搬到新的牧场，并且感觉他们失去了自己的家园。

20. 牧民们在一年一度的迁移过程中所使用的土地具有不同的法律地位，这使取得土地使用官方许可变得复杂了。传统上，亚马尔半岛的许多驯鹿牧民的冬季牧场位于纳德姆市鄂毕湾两岸的森林地带。根据俄罗斯法律，这些作为冬季牧场的森林是受联邦管辖的，使用许可的最长期限为 5 年。而作为春季、夏季、秋季牧场的冻原地带则是受地区管辖的，由亚马尔-涅涅茨自治区当局负责管理土地使用并有权为这些领土发放最长期限为 25 年的许可。这种租赁时限上的巨大差异和施行的不同法律制度，使驯鹿牧民难以确立正式完全的使用土地权，而这是为期一年的游牧迁徙周期所需要的。

21. 驯鹿牧民的锁定于其组织状态的土地权差异是传统驯鹿放牧土地使用的最大潜在威胁。目前的驯鹿饲养有三种组织结构：(a) 作为牧场土地正式使用者的大型驯鹿放牧企业(前苏联国家农业组织)；(b) 称为公社(或 obshchiny)并向国家报告牧场使用情况的个体牧民组织法人实体；(c) 不属于任何法律实体的个体牧民(所谓的家庭个体)。目前，个体牧民没有使用牧场从事传统生计的法定权利，因为亚马尔市牧场被大型驯鹿放牧企业正式租用。在亚马尔-涅涅茨自治区，对传统土地权有政治谅解，没有法律禁止或限制任何驯鹿牧民使用牧场。这对个体牧民的直接法律影响是，他们对在其传统牧场上开展的产业活动缺乏参与并且缺乏了解。在亚马尔半岛，产业的迅速发展造成放牧土地的丧失，并且政治意愿转向在牧场使用和驯鹿数量上控制和限制驯鹿饲养，个体牧民的生计更容易因此受到打击。

C. 萨哈共和国(雅库特)

22. 萨哈共和国(雅库特)是俄罗斯联邦最大的一个地区，占联邦面积的五分之一。在如此辽阔的土地上，驯鹿牧养就像这个地区一样千姿百态。萨哈共和国(雅库特)囊括高北极、亚北极、山地-泰加针叶林和泰加生态系统。埃文人、埃文基人、多尔干人、尤卡吉尔和楚克奇人这五种不同的土著人民在萨哈牧养驯鹿。整个共和国有 25%的土地是驯鹿牧场，但据估计，共和国内还有更多的土地可被用

作驯鹿的放牧地，意味着还有发展潜力。⁷ 绝大部分的驯鹿牧场和潜在牧场位于共和国林区。⁷ 这一点很重要，因为根据俄罗斯的法律，林地归联邦管理，而指定农业用地则归地方当局管理。

23. 目前，有 2 200 多人牧养着 200 000 多头驯鹿。这些人终日与驯鹿一起迁徙并劳作。驯鹿主要属各种各样的国家和公共机构所有，但也有近 10% 为私人所有。⁸ 当地在增加牲畜、交通和教育等领域向牧民提供各种补贴。

24. 据土地清册局统计，萨哈共和国(雅库特)的土地总面积中，有 25.8%，即 80 437 200 公顷，是驯鹿牧场。但该当局最近认识到，萨哈共和国还有更多的土地可作为驯鹿的潜在放牧地。⁷ 虽然在官方的土地分类中不存在“驯鹿放牧用地”，但有“林业基金用地”和“指定农业用地”。

25. 在雅库特，最主要的驯鹿牧场在森林中，其中包括 75% 的牧场、15% 农业用地和 9% 的保护区。⁹ 根据俄罗斯的法律，林地归联邦管理，而指定农业用地则归地方当局管理。

26. 如今，奥列内奥克地区在钻石工业发展中占据重要地位。最近，俄罗斯联邦总理就位于奥列内奥克地区中部的新的钻石矿床 Verkhne-Munskoe 的许可权签署了一项法令。¹⁰ 对阿纳巴尔和奥列内奥克两地区而言，野生驯鹿吃草及其迁移路线的问题十分棘手。1990 年代期间，许多属于 Bulun、Leno-Olenek 和 Taimyr 民众的家养驯鹿被野生驯鹿引走并丢失。这也是因为气候变化导致驯鹿牧场消失，加上原先苏维埃时期加以控制的野生驯鹿数量发生了变化。野生驯鹿的迁移路线也变了，而且变得难以捉摸。EALÁT (驯鹿牧民脆弱性网络) 在阿纳巴尔和奥列内奥克举办讲习班时，与会者提醒迫切需要建立监测野生驯鹿迁移路线的制度，并注意保护传统知识。

27. EALÁT 在雅库特东部经济区 Tompo 地区的 Topolinoe 住区也举办了一次讲习班。该地在计划进行工业发展。讲习班内容是关于《2020 年计划》中规定的“Tompo 采矿区投资项目”的执行工作。该项目包括采掘金、钨、铜和动力煤这些自然资源，但对当地土著人民及其使用土地的传统方式造成的影响却全然不顾，也不评估可能对环境造成的破坏和驯鹿牧场的退化，更没有考虑对可能的损失进行补偿。

28. 在计划开发的三个工业区中，雅库特南部经济区的工业发展已经在热火朝天地进行。该地区有 4 000 多名埃文基人、埃文人和其他土著驯鹿牧民。他们从事

⁷ 2009 年国家报告。

⁸ 萨哈共和国(雅库特)农业部，2010 年。

⁹ 2009 年国家报告。

¹⁰ 俄罗斯新闻社。

的是非常专门的一种泰加驯鹿饲养业。除此之外，该地区还有 60 多个游牧社区以及一些国家、集体和市的驯鹿牧养企业。在该地区，驯鹿牧场、猎区和渔场为驯鹿牧养单位以及 Aldan、Olekma 和 Neryungri 社区使用。

南雅库特的综合发展

29. 地区发展计划将导致驯鹿牧场缩减，支离破碎，并造成它们的退化。在南雅库特举办的讲习班上，与会者对其土地上的工业发展表示关切，特别关切驯鹿牧场减少、环境退化以及牧民和厂家公司缺乏对话的问题。牧民报告说，在对该地区的发展作决策时根本没有考虑他们的利益。例如，Idzhek的驯鹿牧民社区一再呼吁俄罗斯水电集团(RusHydro)在设计 and 建造Cancun水力发电站时考虑牧民的利益。该社区的冬季牧场正好位于拟议建造水电站大坝的地方，预计将被大坝淹没。然而，无论是公司还是政府代表均未给予正式答复。¹¹

30. 由于工业发展在向驯鹿牧场推进，驯鹿牧民因此面临动物受扰、牧场消失、土地退化、生物多样性丧失和偷猎驯鹿等挑战，限制了他们可以采取的应对和适应战略。气候变化和全球化也是影响牧养驯鹿的主要因素。与此同时，地区的经济发展也为驯鹿牧民带来了一些前景和机会，例如驯鹿肉市场兴起了，交通发达了，有了通信基础设施和社会服务。当前的挑战是平衡发展给驯鹿牧民带来的影响和前途。

D. 贝加尔湖地区

31. 贝加尔湖地区位于贝加尔湖流域，包括俄罗斯联邦的三个联邦主体(布里亚特共和国、外贝加尔边疆区和伊尔库茨克州)。“贝加尔湖地区”一词是最近才使用的。原先在地区经济学中使用的标准术语是“Pribaikalye”(靠近伊尔库茨克州贝加尔湖的地方)和“Zabaikalye”(布里亚特共和国和外贝加尔边疆区的一部分)。贝加尔湖地区的总面积为 315 000 平方公里。自古以来，该地区就有土著人(埃文基人、图法拉尔人和索约特人)居住，从事泰加林北方驯鹿放牧。

32. 由于政府的民族政策，索约特人(布里亚特共和国的 Okinsky 地区)完全失去了牧养驯鹿的营生。1963 年，Okinsky 地区的驯鹿牧养因据说效益不高而被取消，给宝贵的家畜基因库造成不可挽回的损失。到 1980 年代末期，在地方当局的支持下，社区决定恢复驯鹿牧养。于是将驯鹿引进伊尔库茨克州的 Nizhneudinsk 地区。但在此间的数十年里，索约特人失去了所有牧养驯鹿的知识。截至 2011 年 1 月 1 日，只有封闭式合股公司“Erbyek”从事驯鹿牧养，共有 22 头驯鹿。

33. 政府一直没有把牧养驯鹿作为过渡经济活动的一个部门予以重视，也没有很好地解决经济问题和牲畜-兽医等问题。因此，在苏维埃时期，驯鹿由 kolkhos(集体农庄)和 solkhoz(国营农场)饲养。因为货运减少，而且也不再为工业需要雇用

¹¹ 2009 年在 Khatystyr 举办的 EALÁT 讲习班结果。

地质考察队，人们失去了牧养驯鹿的兴趣。在苏维埃危机时期，驯鹿牧养受其影响，处境非常艰难。由于政府对北方集体农庄和国营农场的支持减少，生活水平低下，北方土著人民很难适应迅速变化的经济市场环境，牧养驯鹿的商品产出和销售不理想等原因，北方的家养驯鹿数量下滑。

34. 2004年初，贝加尔湖地区的家养驯鹿数量略有回升。这主要是国家推动的结果，以此作为国家当权者解决驯鹿牧养问题的一个举措，同时也是因为在农业领域和农产品市场调节方面采取的措施。政府为了从预算资金中向北方的驯鹿牧养提供资助，采取了诸如调整驯鹿经济的问责制和安排补贴等一些措施。

35. 尽管采取了这些措施解决驯鹿牧养问题，但该地区的泰加驯鹿牧养仍然存在一些问题。这些年来，在驯鹿的育种及其生殖质量方面没有取得进展。其次，土著人民社区没有固定的区域和驯鹿放牧的地方。所有驯鹿放牧地都在联邦政府拥有的林地里，而且土地单位面积的租用费昂贵。第三，在伊尔库茨克州的农业登记册中，并不存在驯鹿牧养这样一个农业经济部门。第四，缺乏支持和帮助发展驯鹿牧养的区域法律和经济方案。第五，驯鹿牧养受到天敌(狼)的很大破坏。第六，土著人民的传统居住地被采矿业、天然气和石油工业开发并被用来修建贝加尔湖/阿穆尔州铁路，使森林遭到破坏。这对贝加尔湖地区泰加驯鹿牧养前景的威胁显而易见。此外，新的矿区和工业公司还可能开发土著人的传统生境区以及他们的传统生活方式所在地。驯鹿放牧地和驯鹿牧民的露营地也将受到工业的不利影响。俄罗斯联邦政府通过的远东和贝加尔湖地区至 2025 年的社会和经济发展战略旨在以创新方式，加速发展该国这一地区的经济潜力，以便实现俄罗斯联邦在亚太地区的利益。该战略的前提是充分利用该地区的自然资源。

E. 萨哈林

36. 政府曾两度强行并急剧改变萨哈林的驯鹿牧养，但最大的一次变化发生在现阶段。据研究，萨哈林的驯鹿牧养始于十六世纪末和十七世纪初。当时驯鹿牧民埃文基人从内陆迁徙到此。1960年代和1970年代，驯鹿数量最多，为鄂罗克人和埃文基人的集体经济发展顶峰期。直到1985年，家养的驯鹿数量约有15 000至18 000头，但到1990年代，该数字剧减8至10倍。家养的北方驯鹿数量从1990年代开始显著下降。1991年，该地区各类经济体(集体和个体)总共只有4 000头，1999年为1 788头。近10年中，萨哈林州只有一个企业从事驯鹿牧养，即“Valleta”国营公司。根据该公司总裁的数据，他所管理的驯鹿目前有164头。1950年代末期在诺格利基区普遍进行的石油和天然气工业生产部分造成了鄂罗克人驯鹿牧养的倒退。1970年代和1980年代，有些土地被用来开发油田和铺设管道，并用来修建铁路，但却不经社区同意，也不给他们补偿。Val定居点在Nogliki村庄的所有放牧地都已从驯鹿牧民手中被夺走，该地区成了“Sakhalinmorneftegaz”公司拥有的油田。目前，驯鹿牧养情况依然很成问题。外国和本国公司在鄂霍次克海陆架开发石油和天然气，加上开采煤矿、建造地面

站台和铺设管道，驯鹿牧养工作备受影响。偷猎、家养驯鹿变野、天敌(狼)的数目增加、大规模砍伐森林、驯鹿吃的藓类植物数量减少、北方驯鹿牧地租金高(每公顷林地租金 5.35 卢布)和其他许多原因，也导致萨哈林的驯鹿牧养出现灾难性的局面。

F. 蒙古

37. 蒙古驯养驯鹿放牧地点是在萨彦山脉南坡，即沿俄罗斯图瓦和布里亚特两个自治共和国边界一带。Dukha 人饲养驯鹿的方式是独一无二的，牧场是在驯鹿的自然栖息地边缘，针叶林和干草原生物群落之间的边缘过渡地带。这些牧民是 Dukha 人，是人数最小的蒙古少数民族。据信他们放牧的传统很古老。一些科学家认为，在萨彦山脉，驯鹿的驯化和放牧几千年前就开始了。Dukha 人口目前包括约 200 个游牧驯鹿牧民和约 300 名住在区中心的已定居者。Dukha 人饲养驯鹿的管理特点是小牧群、高度游牧，不过目前鹿群是在可持续的水平之下。约四十多个家庭放牧约 1 500 头驯鹿。如今，放牧家庭通常拥有 20 至 150 头驯鹿，但也有一些家庭只拥有 5 头的驯鹿；可持续的数量是每个家庭拥有 50-70 头驯鹿。

38. 传统上，蒙古泰加林区驯鹿牧民拥有驯鹿头数较少，主要用于运输和产奶，偶尔屠宰食用。现在，狩猎是 Dukha 牧民生活的重要组成部分。野味是 Dukha 人肉类和蛋白质的主要来源，皮毛和鹿皮用来交换其他商品。2011 年 6 月进行实地考察，了解到当前为确保蒙古驯鹿畜牧业的未来所面临的挑战。许多挑战涉及市场经济下驯鹿牧民岌岌可危的社会经济情况。20 世纪 90 年代以来，70 多年共政权之下的政府补贴薪金和其他服务不复存在，这个先前维持温饱的社区现在需要现金收入购买必要的服务。市场经济，加上增加了土地补偿，影响了驯鹿牧民的的土地用途。而且，在任何一级选举的政府职位上，都没有 Dukha 人社区成员。他们很少有机会获得法律咨询，了解有关公民权利和人权信息，也不正式拥有泰加林区的所有权，所有这些因素使他们很容易受到排斥和剥削。

39. 2011 年，联合国难民事务高级专员办事处报告，Dukha 人在蒙古社会面临着广泛的社会和体制性歧视，人权受到侵犯。联合国教育、科学及文化组织的《濒危语言红皮书》将蒙古驯鹿牧民的图瓦语列入受严重威胁语种。接受采访的驯鹿牧民认为，向儿童只教图瓦语可保住土著驯鹿放牧文化知识，确保牧民有人接班。蒙古针叶林除作为 Dukha 驯鹿牧民的家园外，也是具有全球重要性的地区。针叶林区拥有丰富的自然资源，是高度吸引人的旅游目的地，而牧民和生物多样性受到黄金矿工、森林伐木工和针叶林游客越来越多的影响。这种情况需要国家和国际社会给予紧急关注，采取行动，加强驯鹿牧民的传统生活，恢复生态系统和保护多种濒危物种。Dukha 驯鹿牧民多年来顽强不息，适应了不断改变的治理制度，如切断迁徙路线的国界划定，驯鹿集体化，以及向市场经济过渡。他们的畜群规模有所波动，但牧民们到现在为止一直能够在危机后增加驯鹿数量。不过，牧民的适应能力也有限度。目前迫切需要确保把饲养驯鹿作为有弹性的和可持续的生

计，让 Dukha 驯鹿牧民都能够保持自身文化，依靠大自然提供生计和福祉，掌握自己的命运。

六. 结论

40. 工业迅速发展，加上社会、经济和气候的变化不定，给北极地区土著驯鹿牧民社区带来重大挑战。土著人的适应能力，因驯鹿牧民世代积累的传统知识和积极实践得到加强。土著人民的利益和知识应在工业发展的早期阶段得到考虑。还急需执行关于土著人民权利的国际法，确保其拥有土地、领土和资源的权利。这包括承认牧民使用和管理牧场，确定土著土地使用的文化习俗。有必要增加有关北极的土地利用及资源勘探和开采方面的决策的透明度，就发展问题提供免费法律咨询。牧民若得不到产业发展的益处，或其文化价值得不到承认，当地行为准则被忽略时，就会越来越被边缘化。关于北极的能源资源开采，还需要用新的机制取代影响评估做法，使北极人数较少的社群得到尊重，被纳入发展进程。驯鹿牧民的权利，要从任何北极治理机遇和国际合作、促进所涉及的公司的社会责任角度来考虑。驯鹿牧民的可持续小企业必须包含在北极地区发展进程的讨论中。

七. 建议

41. 建议北极各国支持个体驯鹿放牧，作为可持续驯鹿畜牧业的发展和维护的重要基础。

42. 建议北极理事会设立“驯鹿牧民观察”，监测驯鹿牧场的变化，包括驯鹿放牧变化的年度报告。

43. 建议北极各国肯定驯鹿游牧为一种独特、无可类比的土著生计，游牧土著生计和经济由于北极的迅速变化，今后需要特别关注和保护。

44. 北极各国和私营企业需要支持根据驯鹿牧民的知识、权利和世界观设立新体制性机制，让驯鹿牧民有能力与产业开发商进行平等谈判。还建议提供法律咨询信息，说明工业发展的影响，发展新的法律工具，以支持这些新体制性机制，避免未来的冲突。

45. 北极各国和产业开发商必须以牧民传统知识为基础以整体化的全面视角看待牧场的使用。

46. 捕鱼是土著驯鹿人传统游牧生活的一个重要部分，因此，水道上的工业发展应受限制。

47. 俄罗斯联邦应对联邦立法《森林和土地法》作出特别修正，以规定为传统经济活动，包括驯鹿放牧，提供土地。

48. 建议俄罗斯联邦政府、国家杜马和联邦委员会基于驯鹿牧民可以免费使用牧场原则，便利注册登记传统牧场。
49. 建议敦促全球环境基金完全认可由国际驯鹿饲养中心和阿伦达尔全球资源信息数据库协调的环境署项目“加强牧场生态系统的应变能力和游牧民生计(游牧项目)。
50. 建议北极各国全面落实由世界驯鹿牧民协会和俄罗斯联邦牵头的北极理事会生命(Eallin)项目“牧鹿青年”。
51. 建议北极地区产业开发商尊重关于驯鹿牧场产业发展的公众听证会的结果，考虑在自然传统用途领土上进行商业开发的当局必须尊重该结果。
52. 建议敦促北极各国和产业开发商改进影响评估和与驯鹿牧民达成的协议中所使用的标准，考虑到游牧民族的结构和知识、草场使用的文化基础，尽早在在这个过程中纳入牧民，避免冲突。
53. 建议芬兰接受芬兰萨米人驯鹿饲养人的法律地位，并提供特别保护。
54. 建议敦促北极理事会调查牧场的失去是否影响驯鹿牧民的土著文化。
55. 建议北极各国采取必要步骤，确认驯鹿放牧人民传统占据的土地，保证有效保护其所有权和掌控权，持续监测这些地区土地利用的变化。
56. 建议北极理事会：
 - (a) 发起一个项目，确认驯鹿牧场，监测土地使用的变化，每年报告土地使用变化情况，以及保护驯鹿牧场的地位，同时考虑到土著人民的习俗权利；
 - (b) 落实各种方法，监测野生驯鹿的迁移，规范其头数；
 - (c) 创建教育系统，传授土著人民传统的经济活动，发展保护项目，记录传统知识、语言和文化。
57. 建议保证驯鹿放牧青年的教育机会，包括开办地方教育法案和筹资办法。驯鹿牧民的教育制度不可能脱离游牧生活方式，所以应发展适应驯鹿牧民及其家庭具体需求的教育体制和因地制宜的教育模式，如游牧学校和远程教学系统。
58. 建议敦促联合国各有关机构支持在北极的产业开发商与环极驯鹿牧民之间的“北极篷帐对话”。