



土著问题常设论坛

第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程* 项目5

与联合国各机构和基金的全面对话

土著人民权利和降低森林砍伐和退化所致排放的相关项目保障措施

秘书处的说明

依照土著问题常设论坛第十届会议的决定(见E/2011/43,第29段),常设论坛成员 Paul Kanyinke Sena、Myrna Cunningham 和 Bertie Xavier 进行了一项关于土著人民权利和降低森林砍伐和退化所致排放的相关项目保障措施的研究。谨此向论坛转递研究报告。

* E/C.19/2013/1。



土著人民权利和降低森林砍伐和退化所致排放的相关项目保障措施

摘要

降低森林砍伐和退化所致排放的相关活动可对土著人民的权利和生计产生深远影响。由于全球范围和每一个国家的现行规则，特别是有关获取信息、自由、事先和知情同意与治理的规则不同，这种影响可能是积极的或是消极的。

本报告的目的是概述降排加机制(降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放以及养护、可持续管理森林和增加森林碳储量的作用)的活动现状，以及这些活动可能给土著人民权利和生计带来的影响。报告审议了对土著人民的潜在惠益的性质以及如何通过正在发展的各种保障机制来确保获得这些惠益。

一. 引言

1. 目前正在根据《联合国气候变化框架公约》谈判一个发达国家为发展中国家降低森林砍伐和退化所致温室气体排放提供补偿的基于业绩的机制。

2. 由于技术和业务上的复杂性以及缺乏政治共识，森林砍伐所致温室气体排放问题以及促进和奖励避免森林砍伐的方式没有纳入《框架公约》的《京都议定书》。2005年在加拿大蒙特利尔举行的缔约方大会第十一届会议上的《框架公约》谈判提出了避免森林砍伐问题。自2005年以来，特别是自2007年在印度尼西亚巴厘举行第十三届会议以来，框架公约秘书处一直在考虑根据《框架公约》谈判一个降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的机制(降排)，以奖励降低森林砍伐和退化程度或避免今后森林砍伐的国家。

3. 根据框架公约缔约方大会第十三届会议上通过的《巴厘行动计划》(FCCC/CP/2007/6/Add.1, 第1/CP.13号决定)，降排的概念已经扩大，包括有关降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放相关问题的政策办法和积极激励措施，以及在发展中国家养护、可持续管理森林和增加森林碳储量的作用(见FCCC/CP/2007/6/Add.1, 第2/CP.13号决定)。由此引起的降排概念的扩大意味着认识到森林不仅可以储存碳，未来机制应不仅涉及气候变化减缓，还应同时收获养护和可持续森林管理的共同惠益。这一扩大概念后来被称为降排加。

4. 为《框架公约》的未来降排加机制商定方法、业务和财政框架的过程证明比原先的设想要缓慢和复杂得多。2005年以来，与该机制有关的问题是框架公约缔约方大会历届会议的谈判主题，仍有悬而未决的问题。许多与会者和观察员现在认为，在参与国国家一级运作的基于业绩的商定机制不可能在2020年之前充分运作。

5. 与此同时，降排相关活动和项目的种类和数量大幅增加，以致其对气候变化缓解和森林养护的影响可能不再取决于今后的《框架公约》谈判结果。被归类为降排加的方案和项目包括：

- “降排准备”活动：热带森林国家在国际机构和捐助者的协助下正在开展必要的准备活动，建设国家能力并使国家能够遵守未来机制的规则和程序
- 为一些发达国家的碳排放上限和交易立法开始生效做准备，这些立法准许在支持降排加的发展中国家实施碳抵消措施
- 发达国家和发展中国家的国家和省级行政当局之间伙伴关系参与的国家以下一级降排加活动

- 单项降排加项目：地方社区和本国或外国非政府组织、私营公司和(或)其他类型的中介方参与的、作为自愿碳市场的一部分或预期发达国家开始施行上限和交易监管制度而在划定林区开展的活动

6. 在旨在降低森林砍伐和退化所致排放的行动增加的同时，人们还日益认识到，一国的其他发展优先事项也可以驱动国家气候变化行动。气候关注和发展并不一定相互竞争，很可能是互补的政策优先事项。例如，这点可以在一些国家的农业或交通政策中看到。关于森林与气候，养护和可持续森林管理可使排放减少，这一认识使森林问题恢复了其在国际政策议程上的显著位置。

7. 降排加可以成为一种实现可持续发展成果的机制，有利于热带森林及其居民，同时带来气候变化缓解的惠益。对于关心确保权利和促进可持续生计的土著人民和其他依赖森林的社区来说，降排加可以提供有希望的新政策环境，并使他们获得能够实现这些权利和生计的资源。降排加政策和活动对土著人民的影响是否积极将在很大程度上取决于对土著人民权利的认识、土著人民的参与程度以及在国际和国家两级适用的保障措施的性质和效力。

二. 森林砍伐、森林退化和气候变化缓解

8. 森林砍伐和退化估计造成 17% 的全球温室气体排放。放慢森林砍伐和退化的速度，是减少全球排放、从而限制全球平均气温危险上升的一个途径。这本身便是目的，但降排加还可以“争取时间”，在短期内放慢全球平均气温增长的速度，从而可以开展复杂的结构调整，促进在危险门槛达到之前转向低碳经济。

9. 传统土著领土占多达 22% 的世界陆地面积。这些地区拥有 80% 的地球生物多样性。最大的土著人民多样性与在美洲、非洲和亚洲的世界上最大的热带森林地区相吻合，而土著人民和社区只合法拥有这些世界林地的 11%。没有他们的参与便做出决定的做法不断造成紧张局势。

10. 普遍以为降排加的重点是热带森林。但是，越来越多的证据表明，热带草原、湿地和泥炭地所产生的排放与热带森林生态系统的排放相似。有这些生态系统的发展中国家可以决定其降排加方案是否同样适用。这一点很重要，因为全世界土著人民的土地有很多都在这种生态系统中。

三. 对土著人民的潜在惠益和风险

11. 精心设计和良好的降排加方案对土著人民和社区的潜在惠益包括：

- 各国政府努力遵守国际商定的保障制度，在立法及公共政策中承认土著人民和其他森林社区的土地保有权

- 尊重并实施土著知识和传统森林管理系统
- 创收，政府在土著人民的同意下可用于惠及森林社区的服务和投资
- 维护生态系统监管服务(例如祖传土地使用条例、水生产、防洪或传粉)，加强社区适应气候变化的能力
- 维护生态系统服务的提供(例如传统医药和多样化的粮食供应)，可缓冲气候变化所致的农业减产对社区的影响
- 林区及其居民新的收入来源：在碳市场上出售信用额度、参与养护付款方案、接受碳基金付款或为森林监测进程提供服务

12. 另一方面，存在着以下风险：重视森林减缓气候变化的能力，可以意味着降排加活动有损森林提供的一些生态系统服务。这些服务对土著人民和其他森林社区的生活和生计特别重要。同样，降排加可能会激励政府限制社区进入森林。对于许多土著人民和其他依赖森林的社区来说，土地保有权无保障会使他们特别容易遭遇这些风险，其中可能包括：

- 习惯土地权利受到侵犯，导致无法进入森林、土地用途冲突或离开森林
- 因政府力图为国家保留森林碳收入而边缘化，这可能导致拖延或扭转向社区下放森林所有权和管理责任的近期趋势
- 森林碳权利与森林所有权或管理权脱钩，因此社区无法公平分享森林碳方案的经济惠益
- 社区不能参加养护付款方案，原因是(对森林或森林碳的)财产权得不到承认，缺乏信息，或实施或交易费用高昂，或因为他们历史上的养护贡献反而使其没有资格
- 剥削性的碳合同可能导致社区不知情地接受条款，签字放弃土地使用权，承担森林丧失责任，或接受低估丧失土地使用的真正机会成本的付款
- 不适当的治理和保障制度导致他人，如地方精英、腐败官员或犯罪网络获得降排加的惠益
- 减少地方粮食生产，造成粮食安全风险，导致丧失生计
- 承认土著人民自治制度与集中管理降排加活动地区这两者间的紧张关系加剧

13. 在实施降排行动及标准和保障措施时必须考虑到土著人民和地方社区的权利，必须确保土著人民和其他依赖森林的社区充分、有效地参与政策和方案决策，商定的保障制度必须到位，需要提供有关此类保障制度业务的资料，对此的认识和协议已反映于根据《框架公约》和其他相关降排加进程作出的决定。还同意尊

重土著人民的知识和权利，同时考虑到相关国际义务，包括《联合国土著人民权利宣言》中的义务。

14. 然而，多种降排加举措和方案的结果之一是出现了多套标准和保障措施。一些土著组织制订了准则、培训方案、研究和交流访问，以协助土著人民准备处理降排加方案。¹ 一项紧迫的任务是确保最高保护水平的不同保障措施的相互兼容，并促进其实施，使政府和其他降排加行动者能得到明确一致的实施准则，并且不会因为可能超出其执行能力或涉及高昂交易费用的不必要的官僚或重叠要求而负担过重。

四. 机制下的方案和项目

15. 降排加谈判的最终目标是为通过减少森林砍伐和退化实现减排建立一个基于绩效的支付系统。这将是“按成果付款”，即只有在商定期限结束并在核实商定减排量已达到之后才付款。

16. 自 2010 年通过《坎昆协议》以来，在《框架公约》下全面落实全球降排加机制被构想为一个三阶段进程，其中包括：

(a) 预备和准备阶段，包括国家降排加战略制订、能力建设、机构发展和宣示活动；

(b) 早期行动阶段，涉及战略的试点和测试、能力提升、降排加项目组合的制订、参考水平的设置以及衡量、报告和核查基础设施的创立；

(c) 基于绩效的支付，代表降排加全面实施模式，包括量化的减排、经认证的减排量和惠益分享。

17. 根据 2009 年《哥本哈根协议》，发达国家承诺为 2010–2012 年期间提供 300 亿美元“快速启动资金”并每年联合调集 1 000 亿美元直至 2020 年，以解决发展中国家的需要。截至 2012 年 11 月，出资方报告说，向快速启动降排加活动拨款金额约 52 亿美元，涵盖了涉及 40 个国家的 731 项安排。²

18. 快速启动融资的输送机制包括多方捐助基金，例如：联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国开发计划署（开发署）和联合国环境规划署（环境署）管理的联合国关于降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的合作方案；世界银行管理的

¹ Leonardo A. Crippa 和 Gretchen Gordon, “International law principles for REDD+: the rights of indigenous peoples and the legal obligations of REDD+ actors”, working paper (Helena, Montana, and Washington, D.C., Indian Law Resource Center, 2012)。可查询 www.indianlaw.org。

² www.reddplusdatabase.org。

森林碳伙伴关系基金，该基金支持 37 个森林发展中国家(非洲 14 个、拉丁美洲和加勒比 15 个、亚太 8 个)制订参考构想、通过降排加战略、设计监测系统并设立降排加国家管理安排，为降排加今后的财政激励制度做好准备；世界银行气候投资基金内的森林投资方案，该方案在 8 个发展中国家支持降排加努力。

19. 这些基金的目的是作为准备阶段的临时安排，以期绿色气候基金今后将取代它们。从较长远看，第 3 阶段基于绩效支付系统的全面运作将如何筹资仍未决定。在南非德班和多哈举行的缔约方大会届会通过的决定允许了经由市场和非市场机制筹资的可能性。

20. 另一类降排加活动正通过州长气候和森林工作队在国家以下级开展。该工作队是一个降排加网络，2008 年由加利福尼亚州启动，目前参与方有 19 个州政府和省政府，包括巴西亚马逊地区 6 个和印度尼西亚 6 个以及墨西哥、尼日利亚和秘鲁的地方政府。该工作队的主要推动力是利用基于市场的机制减少温室气体排放的加利福尼亚上限和交易计划的生效。就涵盖的排放量而言，加利福尼亚计划的规模仅次于欧洲联盟排放贸易系统。

21. 从 2013 年初开始，上限和交易规则适用于大型发电厂和大型工厂，并将在 2015 年扩大到燃料分销商。在该阶段，这一计划将涵盖加利福尼亚各地约 360 家企业和该州温室气体排放总量的近 85%。多达 8% 的合规义务总额可通过抵消加以实现，但必须符合加利福尼亚空气资源委员会核准的各项议定书而且最初仅限于美利坚合众国境内的项目。

22. 不过，实施该框架是为了在国际上推广这项加利福尼亚计划，该计划将允许通过在其他国家的项目进行抵消。2010 年，加利福尼亚州政府、墨西哥恰帕斯州政府和巴西阿克里州政府签署了一份谅解备忘录，以启动一个制订州对州行业减排挂钩建议的进程，为根据加利福尼亚上限和交易计划(第 3 条)的规定为最终将提交加利福尼亚空气资源委员会的呈件奠定基础。换言之，这三个州为位于加利福尼亚的公司今后根据上限和交易立法在恰帕斯和阿克里进行抵消创造了可能性。同时，阿克里已颁布法律，设立一个州环境事务激励制度，其目的是减少森林砍伐和向该州土著群体、开采社区和小规模农业生产者交付惠益，包括通过加利福尼亚计划规定的抵消交付惠益。

23. 一种类似的可能性产生于澳大利亚碳农业倡议的背景中。这一碳抵消计划是该国碳市场的一部分，可让澳大利亚农民和土地经营者，包括土著澳大利亚人，通过在土地上储存碳或减少温室气体排放赚取碳信用额度。这些额度然后可出售给希望抵消自己排放量的个人和企业。该倡议还通过鼓励可持续农耕和为景观恢复项目提供资金来源的办法帮助保护环境。凭借这一倡议，土著社区可通过澳大利亚碳市场减少排放和创造可持续收入。虽然该计划目前仅限于澳大利亚土地经营者，但现正探索其方法和项目经验对发展中国家土著土地经营者的可转让性。

24. 第三类降排加活动由涉及在特定林区减排的一批降排加项目组成，也许是土著社区将具有最直接体会的一类降排加活动。这一类别与前述国家或国家以下级各类降排加活动（“管辖降排加”）的不同之处在于森林社区与降排加开发者之间存在着一一种直接关系。

25. 这种地方降排加项目范围广泛。一方面，存在着社区决定产生项目倡议的情况，这可能是为其自身先前确定的属地管理和社区发展愿望筹集资金的一种途径。在这种情况下，社区也许具备谈判达成和执行项目的必要能力，或者也可能呼吁具备必要技能和关系的值得信赖的中介机构（例如非政府组织或政府机构）提供技术援助，这些中介机构有能力为同个别公司达成供资安排牵线搭桥，而这些公司出于声誉考量，也愿意投资于自愿的降排加活动，作为其企业社会责任政策的一部分，或是为预期的上限和交易义务做好准备。在此情况下，这方面的安排可能根据自愿碳标准之一加以认证，而且要符合自由、事先和知情同意的先决条件以及遵守双方共同商定的条款。因此，享有法律认可并对其属地行使明确控制的土著社区从理论上讲处于一种强势地位，如果它确定这的确是实现其长期目标的途径，就可因此利用降排加推进其社区确定的未来生计发展、环境管理和文化生存战略。

26. 另一方面，据报在很多涉及土著社区的降排加项目案例中，一些土著社区似乎签署了非常不利的协议，原因是不了解所涉问题、缺乏咨询或信息渠道、降排加项目开发者失信以及在某些案例中社区治理安排瘫痪或地方官员腐败。例如，这类所谓合同的条款包括“商定”要社区停止把森林用于任何生产目的，其中包括维持生存、狩猎和采集活动。尽管事实上当事社区（或某些自称代表其行事的社区成员）可能已签署了一项协议，但该社区显然并未给予自由、事先、知情的同意，而且条款也非双方根据对条款的任何合理定义而商定。在某些案例中，文件以开发者语文编写，并未向社区提供忠实的译本。这类案例在很多区域都被发现，包括亚马逊河流域和刚果河流域国家以及亚太地区。

五. 保障和标准

27. “保障”一词是指必须防止社会和/或环境破坏或损害。它常被用于指代一些措施，例如旨在防止行动或方案产生不良后果的政策或程序。保障可以是一种有效的风险管理政策，因为可以确保环境和社会问题在决策过程中得到评价，有助于评估和降低风险，并为咨询和信息披露提供一个机制。标准是一套原则、规范及指标和一个监测、报告及核查进程。就土著人民而言，使用这些术语是指尊重和落实《联合国土著人民权利宣言》和其他相关文书中确认的权利。

28. 关于降排加的想法的多样性在国家准备活动和项目制订的初始阶段确保了广泛的适用性。保障是为社会权利和生物多样性创设标准的方式，为保证可持续性而被纳入了降排加目标之中，与减少排放并列。降排加迄今的实施方式允许

对碳和非碳价值予以不同的强调，从而使不同兴趣领域的众多行为体能根据自己的优先事项解释和启动降排加活动。降排加头几年的情况表明，在涉及私人投资者或捐助国政府时，主要重点一直是碳和风险缓解。另一方面，非政府组织则更加大力注重非碳价值。³

29. 也有些发展中国家集团，例如美洲玻利瓦尔联盟，反对碳市场，除非它们能为土著人民权利提供保障。⁴ 在《框架公约》谈判中，这些集团正寻求(a) 把符合社会和生物多样性标准作为供资先决条件；(b) 找到处理和遵守保障措施的办法，这关系到为保障措施的执行或核查设立机制。

30. 今后指导降排加保障措施的一个要点是，报告(衡量、汇报和核查)需有足够的灵活性且目标应是增强和改进国内现有能力。虽然需要国际指导，但降排加保障信息系统必须由国家驱动且适合国情。各国在降排加和森林方面的信息水平不同，就保障收集信息、监测和报告的能力也不同。随着降排加计划的实施，信息和能力将会改善，但初期的报告规定应尊重国家一级情况。主要的挑战是确保土著人民充分和有效参与这一进程。

31. 目前正出现一些把保障纳入国家降排加方案中的进程。虽然它们有一些共同点，但在内容和方法上却有差异。两个主要多边降排方案，即森林碳伙伴关系基金以及联合国关于降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的合作方案，都处于为规划(降排准备阶段)和执行国家降排加方案而确定社会及环境保障方面指导意见的进程中。联合国合作方案的办法已提交其政策委员会，而森林碳伙伴关系基金的办法、战略环境和社会评估以及相关指导意见则载于准备预案模板第5版工作草案中，可在该基金网站上查阅(www.forestcarbonpartnership.org)。如前所述，其他一些相关利益攸关方也拟订了指导方针。⁵

32. 保障措施的必要性也反映在最近的一批双边协定中。例如，挪威政府的国际气候和森林倡议向圭亚那和印度尼西亚提供了资金，条件是要落实旨在限制森林砍伐的一些治理规定。

联合国气候变化框架公约

33. 国家降排加活动的主要保障体系是《联合国气候变化框架公约》缔约方 2010 年通过并载于《坎昆协议》附录一(FCCC/CP/2010/7/Add. 1, 第 1/CP. 16 号决定)

³ Constance L. McDermott and others, "Operationalizing social safeguards in REDD+: actors, interests and ideas," *Environmental Science and Policy*, vol. 21, 2012.

⁴ 尼加拉瓜就是这种情况。该国未使用“降排加”一语，而是根据本国关于避免森林砍伐和尊重土著权利及自治的国家战略拟订了一份准备预案。

⁵ 还通过援外社国际协会及气候、社区和生物多样性联盟推动的一个多利益攸关方进程制订了一个降排加自愿国际标准。由此产生的降排加社会和环境标准有望被用作国家、州、省和其他各级政府主导方案的一个标准，其设计目标是要超越最低保障的制订并确定和阐明惠益。

的体系。作为缔约方大会的一项决定，它构成了《框架公约》缔约方的一项义务并因此具有约束力，而多边和双边降排加准备举措所通过的准则则不具备这种约束力。如下文所讨论，这些举措通过的保障是为了符合及支持《框架公约》的保障。

34. 缔约方大会在其 2007 年通过的关于降排加问题的决定 (FCCC/CP/2007/6/Add. 1, 第 2/CP. 13 号决定) 中，确认在采取行动减少发展中国家森林砍伐和退化所致排放量时，还需顾及当地和土著社区的需要。巴厘行动计划要求一个长期合作行动问题特设工作组对包括降排加在内的问题进行审议。该工作组的任务是在 2009 年完成其工作并在 2009 年于哥本哈根举行的缔约方大会第十五届会议上提交审议结果供通过。由于工作组未准备好在哥本哈根提出商定结果，缔约方大会通过一项决定，其中就在国家和国际层面制订一个降排加框架提供了额外的方法指导，并重申有必要使土著人民和地方社区充分、有效参与与巴厘行动计划有关的监测和报告活动，他们的知识在这方面可能会有所贡献 (FCCC/CP/2009/11/Add. 1, 第 4/CP. 15 号决定)。

35. 2010 年，作为《坎昆协议》的一部分，缔约方大会为采取与降排加有关行动的缔约方核准了一个框架 (FCCC/CP/2010/7/Add. 1, 第 1/CP. 16 号决定，第 68 至第 79 段)。在该决定中，缔约方大会鼓励发展中国家缔约方为森林部门的缓解行动作出贡献，具体做法是制订以下内容：(a) 一项国家战略或行动计划；(b) 国家森林基准排放水平和/或森林基准水平；(c) 一个有利于森林部门缓解活动的健全和透明的国家森林监测制度；(d) 一种有利于提供信息以说明在执行活动全过程中保障如何得到处理和遵守的制度。

36. 在同一决定中，缔约方大会还请发展中国家缔约方在制订和执行国家战略或行动计划时，要处理好 (a) 森林砍伐和退化的驱动因素；(b) 土地保有权问题；(c) 森林治理问题；(d) 性别平等考虑；(e) 该决定附录一第 2 段所列保障，同时确保包括土著人民和地方社区在内的相关利益攸关方充分和有效参与。

37. 第 1/CP. 16 号决定附录一提供了森林部门开展该决定所要求的减缓行动时应遵循的指导意见和保障。第 2 段中提到的指导意见和保障包括尊重土著人民和地方社区成员的知识和权利，为此应考虑到相关的国内和国际义务、国情和法律，包括《联合国土著人民权利宣言》，并应考虑到相关利益攸关方的充分和有效参与，特别是土著人民和地方社区的参与。

38. 2011 年在南非德班举行的缔约方大会第十七届会议核准了对各国信息提供系统的指导意见，该系统所提供信息将说明如何处理和遵守《坎昆协议》中通过的所有保障措施。不过，该指导意见被许多观察家认为在保护地方社区、土著人民和生物多样性的保障方面较弱，因为它未能核准关于收集数据和衡量降排加影响的规定，而只是要求各国报告开发者如何落实保障措施的情况。缔约方大会在

同届会议上要求科学和技术咨询附属机构在 2012 年于多哈举行的缔约方大会第十八届会议上为其提供指导意见，说明关于保障措施处理和遵守情况的首次信息列报时间安排和今后列报的频度，并说明各国在列报信息时如何确保透明度、一致性、全面性和有效性(FCCC/CP/2011/9/Add.2, 第 12/CP.17 号决定)。不过，在其 2012 年会议上，附属机构未能商定这种指导意见，在多哈也未通过任何决定。附属机构将在其 2013 年的会议中继续审议保障信息系统，以期在 2013 年 11 月于华沙举行的缔约国大会第十九届会议上提出所要求的指导意见。

六. 联合国关于降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的合作方案

39. 联合国关于降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的合作方案支持国家主导的降排加准备努力并(a) 直接支持根据联合国合作方案制订和实施国家方案；(b) 通过共同方针、分析、方法、工具、数据和最佳做法对国家降排加行动给予补充支持。截至 2012 年 7 月，对各国的这两方面支持供资总额为 1.176 亿美元。联合国合作方案在方案拟订和政策方面遵循基于人权的方针，符合关于基于人权的发展合作方针的共同理解声明，并认为各国、联合国及其各项方案的具体任务和义务就是《坎昆协议》、联合国发展集团关于土著人民问题的指导方针、《联合国土著人民权利宣言》、《生物多样性公约》和《独立国家土著和部落人民公约》(第 169 号公约)中所载任务和义务。

40. 联合国合作方案政策委员会由来自伙伴国、其多伙伴信托基金捐助方、民间社会、土著人民以及粮农组织、开发署和环境署的代表构成。政策委员会的作用是核准资金拨款和提供战略指导，以确保该方案全面成功。政策委员会内 4 名土著人民代表中 1 名是常设论坛成员，另 3 名是来自 3 个方案区域(非洲、亚太、拉丁美洲和加勒比)的各 1 名区域代表。目前的代表将任职至 2014 年，系由土著人民各区域核心小组于 2012 年 7 月选出。

41. 联合国合作方案正在制订一套社会和环境原则及标准，目的是：(a) 就制订和审查本国降排加国家方案和开发本国监测和报告框架向各国提供指导；(b) 协助各国根据《框架公约》的规定开发其国家保障系统。由 7 项原则和 24 条标准构成的草案符合《坎昆协议》中通过的保障，尽管其目的不是全面涵盖其中所有要素。这并非一套具法律约束力的规定。这套环境原则和标准将得到进一步发展，以符合根据《框架公约》达成的各项协议，并确保与森林碳伙伴关系基金、气候、社区和生物多样性联盟、降排加社会及环境标准框架等其他举措的标准和保障保持一致(见下文)。

42. 作为在联合国合作方案下所作努力的一部分，开发署与联合国大学、特波提巴基金会和生物多样性公约秘书处合作，于 2008 年 11 月在菲律宾碧瑤市主办了

一次关于降排问题的全球土著人民协商。协商期间制订的总体原则和建议包括呼吁参与、信息和对自由、事先、知情同意的依靠，为与土著人民和其他依赖森林的社区互动协作的业务指南提供了依据。联合国合作方案还就自由、事先、知情同意的问题制订了导则，以期为该方案各伙伴国根据国家与相关权利持有人协商确定的规定和时机征求自由、事先、知情同意提供一个规范、政策和操作框架。

七. 联合国合作方案和森林碳伙伴关系基金

43. 利益攸关方参与降排加准备活动导则由联合国合作方案与世界银行托管的森林碳伙伴关系基金联合制定，注重土著人民和其他依赖森林的社区人民的参与，旨在指导各国开展关于利益攸关方参与由联合国合作方案和(或)森林碳伙伴关系基金支持的降排加活动的工作。联合导则以过去的指导方针，包括 2008 年 11 月在菲律宾碧瑶市举行的降排加全球土著人民协商会议的建议为基础，旨在尽可能统一联合国合作方案和森林碳伙伴关系基金的程序和指导材料，以使降排加行动在那些积极开展联合国合作方案活动和森林碳伙伴关系基金活动的国家内的落实成为一个更有效和统一的进程。这符合其他的统一做法的工作，如采用准备活动预案联合模板，其中也融入了联合导则的要素。将定期审查联合导则以保持其关联性和适用性。

森林碳伙伴关系基金

44. 森林碳伙伴关系基金为多方执行伙伴提出了环境和社会保障共同方针，旨在为世界银行和多方执行伙伴提供一个共用平台，用于降排加准备进程中的风险管理和质量保证工作，这一方针在很大程度上等同于世界银行的保障政策。如果执行伙伴自己的环境和社会保障政策比世界银行的政策更严格，执行伙伴应使用自己的政策和程序来开展森林碳伙伴关系基金的准备基金下的活动。

45. 为确保环境和社会关切问题纳入国家的降排加战略进程，确保森林碳伙伴关系基金下的活动遵守适用的保障规定，森林碳伙伴关系基金利用一项战略性的环境和社会评估，预期将帮助各国确保遵守适用的保障规定，在最早决策阶段便融入与降排加相关的环境和社会关键考量，包括适用保障规定触及的所有考量，并在制定降排加战略时体现主要利益攸关方群体的意见，触及已查明的主要环境和社会问题。此项评估包括一个独立的环境和社会管理框架，为管理和减缓今后实施降排加举措过程中出现的政策变化、投资和碳融资交易所涉的潜在环境和社会影响和风险提供了框架。

46. 与共同方针相随的是利益攸关方参与降排加准备活动导则，重点是土著人民和其他依赖森林的社区的参与。导则规定，森林碳伙伴关系基金下开展的影响到土著人民的活动由共同方针，包括世界银行的业务政策、特别是关于土著人民的业务政策 4.10 以及森林碳伙伴关系基金规章管控。业务政策 4.10 具体规定，唯

有在经过自由、事先和知情的协商并赢得受影响土著人民广泛支持某一项目的前提下，世界银行才能为所涉项目供资。

47. 世界银行认为，此项业务政策符合《坎昆协议》的保障规定，尤其重视尊重土著人民的知识和权利，重视他们的全面有效参与。世界银行认为，这一政策使其能够以可被视为实质上等同于自由、事先和知情同意原则的方式开展业务。而且，虽说此项政策未明确规定必须有自由、事先和知情同意，但如果一国已批准劳工组织第 169 号公约或通过了关于自由、事先和知情同意的国内立法，或如果世界银行正与一发展伙伴就某一项目开展工作，而该伙伴明确适用自由、事先和知情同意原则，则世界银行将支持遵守此项原则。

48. 导则还具体规定了利益攸关方有效参与的原则和指南及开展有效协商的实用步骤。为了争取森林碳伙伴关系基金支持从阶段 1(准备)走向阶段 2(早期行动)，一国需要编制准备情况综合材料，森林碳伙伴关系基金正在为此拟定一个评估框架。2012 年 6 月，森林碳伙伴关系基金的参与者委员会通过一项决议，其中界定了准备情况综合材料的目的、范围及评估和认可进程，中心是：(a) 一国自己的多方利益攸关方自行评估；(b) 参与者委员会的评估。导则规定，国家自行评估应包括土著人民代表并使他们积极参与。参与者委员会中有一名代表依赖森林的土著人民和林区居民的观察员。

49. 这一进程中的一个有趣方面是，土著人民通过一个全球委员会，促使世界银行支持了与土著人民之间的一系列会议，进行对话，以期修订世界银行关于土著人民的环境和社会保障问题的政策。最初一次会议是在巴拿马Guna Yala举行，上次对话会议是在多哈举行。来自拉丁美洲、亚洲和非洲的土著代表以及来自北极和北美的代表参加了对话。⁶ 土著人民对世界银行明确指出，世界银行应考虑到《联合国土著人民权利宣言》中的规定，尤其是关于自由、知情和事先同意及土著人民全面有效参与的规定。

森林投资方案土著人民和地方社区专项赠款机制

50. 森林投资方案的主要目的是支持发展中国家的降排加工作，向他们提供前期过渡性融资，用于国家降排加准备战略建设工作所确定的准备工作改革及公、私投资，同时考虑到可帮助发展中国家适应气候变化对森林的影响并促成多方面惠益的机会，诸如生物多样性养护、保护土著人民和地方社区的权利、减贫和改善农村生计。目前有 8 个森林投资方案试点国家：巴西、布基纳法索、刚果民主共和国、加纳、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、墨西哥和秘鲁。

51. 森林投资方案规定设立一个土著人民和地方社区专项赠款机制，为正在开展试点活动的国家或区域内的土著人民和地方社区提供赠款，支持他们参与制定森林投资方案下的投资战略、方案和项目。赠款机制的工作旨在以增强地方权能的

⁶ Indian Law Resource Center, www.indianlaw.org。

可持续方式，在土地权、森林治理、依赖森林的土著人民和地方社区的生计等方面取得具体进展。赠款机制的治理架构包括：(a) 全球协调委员会；(b) 每个试点国家的国家指导委员会。全球协调委员会首次会议于 2012 年 11 月举行。

国际气候和森林举措

52. 与其他降排加双边举措一样，挪威政府的国际气候和森林倡议支持若干国家的准备工作、方法发展和试点项目。该倡议的大多数资金支助都经由多边实体落实，但在 2009 年至 2012 年，通过该倡议的民间社会支持计划向 40 个民间社会组织和研究机构提供了约 1.1 亿美元，涉及国际、国家和国家以下各级的项目。支持计划重视制定国家降排加战略时的保障措施，特别是关系到土著人民和其他依赖森林的社区的保障措施。所供资项目的目标包括推动建设地方社区和土著人民参与降排加辩论的能力，促进降排加的共同惠益和公平，特别是事关土著人民和地方社区权利、性别平等和妇女权利、生物多样性养护、反腐和信托控制的保障措施。

八. 自愿碳标准

53. 最后，如此前所述，各个降排加项目都可能需根据自愿碳标准得到认证。有若干适用标准，但对由土著人民和其他依赖森林的社区启动或参与的项目，目前更多使用的是气候、社区和生物多样性标准。

气候、社区和生物多样性标准

54. 这些标准由气候、社区和生物多样性联盟制定，该联盟负责降排加社会和环境标准事项。这些标准确定旨在大力和可信地减少温室气体、同时给地方社区和生物多样性带来积极净惠益的陆基项目。这些标准可适用于任何陆基碳项目，包括通过避免森林砍伐和退化减少温室气体排放(降排)项目和通过碳固存减少二氧化碳的项目(例如重新造林、植树造林、重建植被、森林再造、复合农林业和可持续农业)。这些标准对项目规划和管理各个阶段，包括设计、执行和监督，都是重要的。

55. 气候、社区和生物多样性标准要求项目提议者：

- 确定生活在项目区内或周围的土著人民、徙居群体和其他地方社区以及经常走访项目区并从项目区获得收入、生计或文化价值的任何群体
- 以记录成文的协商和协议表明项目不会擅自侵蚀私人财产、社区财产或政府财产，表明项目提议者已按照《联合国土著人民权利宣言》的规定，得到了那些其权利将受项目影响者的自由、事先和知情同意
- 表明根据成文法和习惯法权利，项目并不要求项目区居民非自愿迁居，也不要求对社区生计和文化具有重要意义的活动非自愿转移

- 利用适当方法估计计划中的项目活动对各个社区的影响，包括土著人民等所有相关的社会经济或文化群体；可信的影响估计必须包括项目活动所致的社区福祉变化及受影响群体对影响的评价

56. 有待根据气候、社区和生物多样性标准予以批准的所有项目都必须经过鉴定以确定项目设计符合标准，随后必须经过核证以确定项目得以按设计成功实施，生成积极的气候、社会和生物多样性净惠益。在全世界有约 100 个项目已按照标准经过了鉴定或正在鉴定。

九. 土著人民组织的活动

57. 自缔约方大会巴厘会议以来，缔约方大会为促进土著人民权利做出了很大努力。在墨西哥坎昆举行的第十六届会议取得了相当重要的成功，会议通过的决定提到应尊重土著人民和地方社区的传统知识和权利，提到相关利益攸关方尤其是土著人民和地方社区的全面有效参与。在此方面，土著人民的游说和宣传必须继续，直至最终就降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放达成协定，以确保土著人民权利得到尊重。

58. 关于审查世界各地土著人民组织和社区对降排加的体会和立场，有两种不同的情况：

(a) 土著人民组织激烈反对降排加，主要原因是对土著人民权利保障缺乏安全感，现有国内法律框架在保护这些权利方面存在薄弱环节，《框架公约》围绕降排加的谈判存在不定因素。这些组织强烈反对碳市场；

(b) 土著人民组织认为降排加模式对土著人民而言是机会。虽说有些组织也有保留看法，担心如果土著人民权利未得到充分承认、强有力保障措施没有到位，这一模式可能有风险，但他们对自愿碳市场持开放立场。⁷ 有些土著人民组织，如亚马孙流域土著组织协调机构及其一些附属机构，正在界定和拟议土著人民的降排加模式。若干土著人民组织通过不同方面的培训，包括衡量、报告及核证、社区摸底调查和宣传，建设了关于这一问题的能力。

十. 结论和建议

59. 降排加为土著人民巩固权利、包括领土保有权以及实施社区主导的生计战略提供了机会。政府可提供支持，确认土著人民权利并建立保障制度。

⁷ 在由特波提巴基金会领导、气候和土地利用联盟及挪威发展合作署供资的一个全球伙伴关系的安排下，10 个土著人民组织正在基层一级开展有关降排加方面专题的教育和预警工作，建设能力，因此，其中一些组织应邀成为参加框架公约缔约方大会届会的政府官方代表团成员。这些组织中包括尼泊尔土著民族联合会 (www.nefin.org.np)、土著人民自治和发展中心 (www.cadpi.org)、Mainyoito 牧人综合发展组织 (www.mpido.org) 和秘鲁土著文化中心 Chirapaq (www.chirapaq.org.pe)。

60. 在《框架公约》范围内关于今后的全球降排加机制的谈判、目前由相关机构和捐助者支持的准备活动及大多数降排加项目都适用力求保护土著人民权利并支持可持续生计的标准和保障措施。

61. 降排加是一个多层面、多方面的问题，其目标包括减缓气候变化、养护和可持续利用生物多样性、保护土著人民和其他林区居民的权利及推进他们的可持续生计。降排加的生物多样性方面，包括生物多样性相关保障措施的适用，正在《生物多样性公约》范围内审议。根据该公约做出的有关降排加的决定已转递给《框架公约》秘书处，以便在根据该公约做出决定过程中加以考虑。与此同时，这些决定将为《生物多样性公约》缔约方提供准则，以确保他们的减缓气候变化行动支持他们落实《公约》目标，确保这些行动纳入国家生物多样性战略。

62. 保障措施从根本上讲是避免损害的机制。对降排加举措而言，有效的降排加社会和环境保障措施的重要性不仅仅在于实现“无害”目标；现行的避免森林砍伐和退化以减少温室气体排放的政策努力的重要性更多在于为土著人民带来积极和可衡量的共同惠益机会。

建议

63. 由气候基金和捐助者制定的支持降排加准备活动的保障制度应采取基于权利的办法，考虑到相关国际公约和协定，诸如《联合国土著人民权利宣言》和劳工组织第 169 号公约。

64. 有必要增加土著人民的知识，以巩固和进一步推进他们在降排加进程中的利益。

65. 应妥善关注生物多样性公约秘书处和联合国气候变化框架公约秘书处为把土著人民纳入工作进程而做的努力，这两个机构与联合国防治荒漠化公约秘书处应更密切合作。应敦促框架公约秘书处增强土著人民的参与，包括为此而增加他们在常设论坛内的席位及对绿色气候基金的参与。全面有效的参与包括承认土著人民为权利持有人和单独的群体，承认他们有权获得文化上适宜的信息、得到协商、出席决策机构的会议并在此类会议上发言和互动。

66. 绿色气候基金及其业务和活动应以基于权利的办法为导向，预防气候变化政策和方案对土著人民权利产生任何不利影响。在此方面值得注意的是，该基金的章程性文书载有关于保障的章节(第十节)和关于问责制的章节(第十一节)。

67. 敦促框架公约秘书处、该公约缔约方及支持公约执行工作的捐助者增强土著人民对缔约方大会第十九届会议的参与，以确保降排加的潜在惠益惠及土著人民。而且，应进一步发展并有效适用相关保障制度，以尊重和增强土著人民的权利。

68. 请缔约方大会建立保障措施信息系统，订立基线，方便监测国家降排加活动的环境和社会影响，以此代替开发者自行报告要求。
69. 降排加准备方案和气候基金的批准程序要求它们符合各自相应的保障制度的规定。如上文所指出，这些保障制度与在坎昆商定的《框架公约》保障制度以及相互之间是一致的。
70. 森林投资方案试点国家内的土著人民组织可利用专项赠款机制建设能力并确保国家降排加新方案充分考虑到土著权利和愿望。应迅速在更多国家使该机制投入运作，以便支持涉及土著人民的降排加方案。还应提供财政支助以使这些方案行之有效。土著代表也应提供事关这些方案的决定的反馈信息。
71. 降排加机构和相关捐助机构需提供保障制度适用指南，以确保土著人民继续有效参与降排加进程。
72. 相关国际机构、捐助者和研究机构或其他专门组织应考虑如何通过一个专门的多语文机制或门户向土著人民和大众提供关系到土著人民的降排加项目信息和相关信息。
73. 除了支持在全球一级评估事关土著人民的降排加活动及运作保障制度，国家降排加框架还应充分遵循适用保障制度的精神和文字，把《框架公约》和气候基金及其他机构订立的国际指导方针充分融入降排加战略准备阶段和早期行动阶段的实施。
74. 若干多边和双边气候举措为降排加利益攸关方的能力建设提供了资源，包括在保障、研究和政策制定方面，以确保获得共同利益，确保依赖森林的社区参与国家降排加框架。建议相关机构和捐助者考虑此类能力建设活动的重要性，支持扩展此类活动。