



经济及社会理事会

Distr.: General
19 February 2016
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第十五届会议

2016 年 5 月 9 日至 20 日，纽约

临时议程* 项目 3

落实常设论坛的建议

关于土著人民和太平洋之间关系的研究报告

秘书处的说明

常设论坛第十四届会议指派常设论坛成员瓦尔梅因·托基开展关于土著人民与太平洋之间关系的研究，在研究中考虑到治理问题、气候变化的影响、深海采矿、资源和可持续发展等方面的问题(见 [E/2015/43](#)，第 44 段)。现将报告所载的研究结果及建议提交土著问题常设论坛第十五届会议。

* [E/C.19/2016/1](#)。



关于土著人民和太平洋之间关系的研究报告

一. 引言

1. 海洋覆盖地球表面的约 75%，含有地球上 97% 多的水，按数量计算占地球生活空间的 99%。有 30 多亿人依赖海洋和沿海生物多样性维持生计。海洋吸收了人类产生的约 30% 的二氧化碳，缓冲了全球变暖的影响。多达 40% 的世界海洋受到人类活动的严重影响，包括污染、渔业资源枯竭、沿海生境丧失等。毫不奇怪，海洋是世界生态系统的一个关键组成部分。审慎地管理世界海洋是可持续未来的一个重要特点。

2. 每年 6 月 8 日为大会指定的世界海洋日，以针对海洋举行庆祝活动和采取行动。联合国敦促各社区确保保持海洋清洁和健康，并确认海洋生态系统的重要性、海洋对人类活动造成的损害的承受能力和海洋对未来的可持续发展所起的作用。秘书长潘基文先生在 2015 年世界海洋日致辞中指出：¹

海洋是地球生态系统的重要组成部分，海洋的健康对于维系地球的健康至关重要……海洋通过自然周期来调节气候，孕育营养物，为人类提供自然资源、食物和生计等各种馈赠，造福于数十亿地球子民。

气候变化给海洋的健康和生产力带来重大挑战。有关科学结论很明确：人类致使气候发生变化，海洋则由此变暖。海平面正在上升，这会对弱势群体，特别是小岛屿发展中国家的居民，产生毁灭性影响。

世界海洋日提供了一个机会，让我们坚定感念和保护海洋和海洋资源并使之重焕生机的决心。

海洋很大，但它抵御人类破坏的能力却是有限的。今年可能是举足轻重的一年，我们必须为了子孙后代，承诺以和平、公正和可持续的方式利用海洋的馈赠。

3. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)总干事伊琳娜·博科娃对此表示，她指出，若没有健康的海洋，地球是无法持续的。² 2015 年 9 月 25 日大会通过了题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议，其中确认，海洋是可持续发展的一个重要资源。大会确认，社会和经济活动离不开对地球自然资源的可持续管理。因此，决心保护和可持续利用海洋、淡水资源以及森林、山地和旱地，保护生物多样性、生态系统和野生动植物。

4. 土著民族依赖海洋、海底和相关的环境作为食物、健康、经济活动和文化习俗的来源。任何对海洋有不利影响的活动都将产生对土著民族的健康、生活、经济和文化带来灾难性影响，这反过来只会加剧他们的生活条件和预期寿命，并贻害子孙

¹ 可查阅：www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8708。

² 见 <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233141E.pdf>。

后代。2013 年 12 月 9 日，在大会第六十八届会议期间，瑙鲁的 Margo Deiye 在太平洋岛屿论坛上指出，岛屿国家对海洋有独特的依赖性，可持续利用海洋资源是为今世后代消除贫穷的重要工具。³ 海洋对太平洋土著民族的重要性怎么强调都不为过，但他们的能力有限，难以实质性参与直接影响到他们的海洋和周围地区决策。

5. 深海采矿和以可持续方式维持和开发资源的能力等问题迫切需要土著人民参与海洋和海底治理。应对气候变化对太平洋土著人民的影响的迫切必要性产生了这一治理要求。

6. 本报告第二节阐述了《联合国土著人民权利宣言》中承认土著人民对海洋和周围地区权利的重要条款。报告第三节讨论了联合国海洋治理进程，第四节简单介绍了太平洋地区的情况，第五节是一些国家的个案研究，以着重说明治理的重要性，气候变化和深海采矿对海洋所产生的有害影响，及可持续发展对生活在太平洋地区的土著人民的重要性。第六节和第七节提出结论和建议，以强调必须维护土著人民实质性地参与海洋治理的权利。

二. 《联合国土著人民权利宣言》

7. 关于权利范围，土著人民对其土地、领土和海洋的权利不仅限于正统的海洋边界观念，而且还延伸到海底。对土著人民而言，水面以上和以下的土地没有区别。海洋及其周边的治理对于土著人民，尤其是太平洋地区的土著人民的文化、健康和福利至关重要。

8. 《宣言》强调了这一关系。值得指出的是，第 3 条规定，土著人民有自决权；依据这一权利，他们可自由决定自身的政治地位，自由谋求自身的经济、社会和文化发展。《宣言》第 3、25、26 和 32 条不仅承认土著民族有权维护和加强同他们传统上拥有或以其他方式占有的土地、领土、水域、近海特有的精神联系，而且还为太平洋地区土著人民管理其海域的权利提供了明确的依据。因此，在土著人民传统上拥有或以其他方式占有的土地上的任何活动，如海底采矿，都必须获得他们自由、事先和知情的同意(第 19 和 32 条)。此外，各国还必须承认和保护这些土地和资源，提供有效的补救机制，并采取步骤，减轻任何不利影响(第 32 条)。

9. 此外，土著人民有权养护和保护他们的环境，例如鱼类种群、海底和矿藏，各国必须采取步骤，保障这一权利(第 29 条)。《宣言》明确指出，任何立法或行政措施，例如发放海底采矿许可证，都必须获得土著人民自由、事先和知情的同意(第 19 条)。

三. 联合国系统

10. 联合国系统是复杂和多层面的。下文概述了联合国系统与海洋有关的联合国海洋网络和国际海底管理局的情况，其中介绍了土著人民海洋权利的背景，特别是减缓气候变化和海底采矿的影响问题。

³ 见 2013 年 12 月 9 日大会第六十三届会议报道，可查阅：<http://www.un.org/press/en/2013/ga11466.doc.htm>。

11. 1992 年, 联合国环境与发展会议通过了《21 世纪议程》, 其目的是让人类做好迎接新世纪挑战的准备。《议程》第 17 章阐述了海洋及其周边的保护问题。1993 年, 为了采取协调和全面的应对措施, 以支持第 17 章, 参与海洋和沿海问题的联合国机构组建了行政协调委员会海洋和沿海地区小组委员会。参与海洋和沿海地区协调工作的联合国方案和机构进行协商之后, 建立了新的机构间协调机制。2003 年, 在行政协调委员会海洋和沿海地区小组委员会的基础上设立海洋和沿海地区网络(后称为“联合国海洋网络”)一事获得核准。

12. 联合国海洋网络是一个机构间机制, 力求按照《联合国海洋法公约》加强联合国系统内各主管组织, 如国际海底管理局和《生物多样性公约》秘书处的协调性、一致性和实效。2005 年以来, 联合国海洋网络每年举行会议, 受命加强和促进联合国系统涉及海洋和沿海地区的活动的协调和统一。⁴

13. 2013 年, 大会通过了第 68/70 号决议, 其中确认了联合国海洋网络开展的工作并核准了修订后的职权范围和修订后的任务。职权范围将由大会第七十二届会议根据联合国海洋网络的工作情况进行审议。

14. 国际海底管理局(管理局)是根据 1982 年《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)设立的。海洋法公约缔约国通过国际海底管理局在各个国家领水以外的地区组织和控制各项活动, 以管理“区域”资源, 包括发放勘探许可证。⁵ 提出进行资源勘探或开采的国家和国有公司必须获得管理局的批准。应该指出的是, 在决策和监测方面没有土著人民的发言权。

15. 截至 2015 年 6 月 1 日, 22 项勘探合同已生效(包括 14 项多金属结核勘探合同、5 项多金属硫化物勘探合同、3 项富钴铁锰结壳勘探合同)(见 ISBA/21/LTC/8/Rev.1, 第 2 段)。自 2014 年 7 月以来, 又签署了 5 份新合同, 包括 2015 年 3 月 10 日与俄罗斯联邦自然资源和环境部签署的在太平洋麦哲伦山山脉的一个地区勘探富钴铁锰结壳的合同。2015 年 7 月, 海底管理局与英国海底资源有限公司签订了关于在克拉里昂-克利珀顿断裂区的一个区域勘探多金属结核的合同。中国政府所有的中国五矿集团公司获得的勘探许可证设计太平洋地区 72 745 平方公里(28 087 平方英里)的海域, 中国现在已经获得了海底管理局的发放的 4 个许可证, 数量最多。⁶ 这些合同使各国政府和公司可以在国际水域开展活动。

⁴ 联合国海洋网络职权范围见大会第 68/70 号决议, 附件。

⁵ 《联合国海洋法公约》第 1 条对“区域”的定义是在国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。

⁶ 见共同社, “随着深海采矿时代即将到来, 联合国机构发放勘探合同”, 《日本时报》(2015 年 7 月 26 日)。可查阅: www.japantimes.co.jp/news/2015/07/26/world/science-health-world/u-n-body-issues-exploration-contracts-era-deep-seabed-mining-nears/#.VszI5-ZQXpc。

16. 虽然海底采矿并非新鲜事物，但最近的技术发展，再加上全球需求，导致“淘金热”的出现。⁷ 深海开采是由《海洋法公约》第十一部分管控的，受制于一系列保护和保全海洋环境的义务。

17. 研究人员建议，作为保护深海海底生境和管理采矿活动影响的战略计划的一部分，海底管理局应采用预防性办法，然后再批准更多的大片深海海底采矿区。⁸ 预防性办法对于确保可持续性是十分重要的，也符合土著世界观。土著人认为，环境就像一个人。以可持续的方式利用环境是土著文化的基础原则。

四. 太平洋

18. 太平洋是地球第一大洋，北起北冰洋，南至南极洲，西盼亚洲和澳大利亚，东临美洲。太平洋面积 1.6520 亿平方公里(6 380 万平方英里)，约占地球表面的三分之一，超过地球陆地总面积(约 1.5 亿平方公里(5 800 万平方英里))。

19. 2008 年，约有 950 万土著人生活在南太平洋。⁹ 对于太平洋土著人民而言，太平洋是他们的文化和福祉的关键。他们依靠海洋维持生计。他们与海洋的关系是按照他们的文化管理的，在殖民时期之前，他们以可持续的方式管理着这一资源。《宣言》确认并阐释了这一内在关系。

20. 环境威胁，包括气候变化和污染，对这些权利构成不利影响。气候变化的不利影响，不仅威胁到太平洋土著人民的存在，而且还有可能影响他们的文化遗产。海平面上升导致粮食生产大大减少，饮用水减少，其后果是家庭迁移，疏离他们的文化和家庭结构更宽泛。这一威胁加剧了本已脆弱的小岛屿太平洋国家的状况。过度捕捞以及通过深海采矿破坏和掠夺自然资源进一步加剧了这些威胁。

21. 《2015 年后发展议程》目标 14 是，养护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展。载有《议程》的大会第 70/1 号决议着重强调了太平洋小岛屿国家所面临的气候变化问题：

气候变化是当今时代的最大挑战之一，它产生的不利影响削弱了各国实现可持续发展的能力。全球升温、海平面上升、海洋酸化和其他气候变化产生的影响，严重影响到沿岸地区和低洼沿岸国家，包括许多最不发达国家和小岛屿发展中国家。许多社会和各种维系地球的生物系统的生存受到威胁(第 14 段)。

⁷ David Shukman, “Deep Sea Mining Licenses Issued”, BBC News, 2014 年 7 月 23 日。可查阅: <http://www.bbc.com/news/science-environment-28442640>。

⁸ L.M. Wedding 等, “Managing mining of the deep seabed”, *Science*, vol. 349, No. 6244 (July 2015), pp. 144-145. 可查阅: <http://science.sciencemag.org/content/349/6244/144.full>。

⁹ Eric L. Kwa, “Climate change and indigenous people in the South Pacific”, paper presented at the IUCN Academy of Environmental Law Conference on “Climate law in developing countries post 2012: North and South perspectives”, Ottawa, Canada, 26-28 September 2008。

22. 由于太平洋土著人民容易受到气候变化的影响，因此必须增强他们的能力。至关重要的是，必须采取有效措施，消除障碍，加大支持力度，满足因气候变化而面临复杂的人道主义紧急情况的太平洋土著人民的特殊需要。

23. 土著人民与他们所处的环境有内在联系。支撑这种关系的是互惠和相互依存。许多太平洋岛屿国家实施了政策和立法措施，将这种关系纳入各自的宪法之中，以保护和维持其传统知识。例如，2002 年瓦努阿图《环境管理和养护法》的关键目标之一是，保护、促进和加强与生物养护和可持续利用有关的基本的传统价值观和原则。¹⁰ 类似的立法安排可见诸于巴布亚新几内亚《保护区法》(1978 年)和《动物(防控)法》(1966 年)。¹¹ 尽管把传统知识纳入了太平洋岛屿国家不同的法例中，但立法本身的性质不够灵活，无法捕捉和照顾到气候变化的各种不利影响。这包括气候变化难民、水位上升以及获得水和保护传统土地不受深海采矿影响等相关问题。

五. 个案研究

A. 基里巴斯：气候变化

24. 1979 年，基里巴斯脱离大不列颠及北爱尔兰联合王国，获得独立。基里巴斯共和国由 33 个环礁和珊瑚礁岛组成，陆地总面积 800 平方公里，水域面积超过 350 万平方公里，人口约 10 万。基里巴斯容易受到气候变化所导致的海平面上升的影响。

25. 世界银行预测，如果不采取重大的适应气候措施，有 50% 人口居住的首都塔拉瓦岛将由于气候变化而遭受水灾。如果没有采取有效行动，迁移将是唯一的出路。因为严重的海岸侵蚀和盐水侵入，Abaiang 地区的村庄已经迁移。气候变化流离失所协调机制将提供有组织的移徙和计划迁移以及赔偿安排，帮助人们逃离海平面上升、极端气候和遭受破坏的农业环境等。¹² 一些国家，如澳大利亚和新西兰，在将人们从受到气候变化影响的太平洋地区迁出的过程中已经遇到了阻力。2015 年 9 月，居住在新西兰的基里巴斯国民 Ioane Teitiota 以气候变化为由申请庇护，遭到拒绝。¹³

26. 2013 年 12 月 9 日，基里巴斯常驻联合国代表马库里塔·巴罗在联合国大会讲话时指出，基里巴斯面临的一项重大挑战是，应对气候变化对粮食安全、水的供应和维持生活能力的不利影响。她指出，妥善使用和管理海洋是可持续发展的

¹⁰ 见 Eric L. Kwa, “Climate change and indigenous peoples”(见上文脚注 9)。

¹¹ 同上。

¹² Oliver Milman, “UN drops plan to help move climate-change affected people”, *The Guardian* (6 October 2015). 可查阅: <http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/07/un-drops-plan-to-create-group-to-relocate-climate-change-affected-people>。

¹³ Kim Griggs, “Kiribati 'climate refugee' Ioane Teitiota faces deportation after New Zealand court ruling”, *ABC News* (22 September 2015). 可查阅: www.abc.net.au/news/2015-09-21/kiribati-climate-refugee-faces-deportation-from-new-zealand/6793144。

唯一希望。¹⁴ 基里巴斯已经实施一项适应方案，以改善水的使用，防止海岸侵蚀和加强社区管理气候变化影响的能力，从而降低对气候变化的脆弱性。然而，这些是应对全球气候变化问题的措施。如果气候变化较早地得到有效管理或认真考虑，这些预防措施不会变得如此紧迫。

B. 图瓦卢：气候变化

27. 1979 年，图瓦卢脱离联合王国，获得独立。图瓦卢由 3 个珊瑚岛和 6 个环礁岛组成，陆地总面积 26 平方公里，人口约 10 850。图瓦卢位置低洼。最高点只高于海平面 4.6 米，平均海拔高度不足两米。据估计，每年海平面将上升 20 至 40 厘米，预计 100 年后图瓦卢将无法居住。然而，将图瓦卢人迁往别处，以避免海平面上升的影响不是办法。

28. 2013 年，埃内勒·索波噶总理指出，将图瓦卢人迁往别处，以避免海平面上升的影响不是办法，因为这是自拆台脚的。对于图瓦卢而言，他认为确实需要调动太平洋地区以及世界其他地区的公共舆论，确实敦促各国立法者进行的对话，履行某种道德义务，去做正确的事情。¹⁵ 2013 年 9 月 29 日，Vete Palakua Sakaio 副总理在大会六十八届会议一般性辩论发言，最后向全世界发出呼吁：“请拯救图瓦卢，应对气候变化。世界同胞们，拯救图瓦卢就是拯救你们自己”。¹⁶

29. 尽管图瓦卢为应对气候变化制订了国家适应行动方案，但仍需执行全球行动计划，各国领导人应认真考虑降低并共同商定减少与全球变暖所致气候变化的速度加快相关联的碳排放量。

30. 作为世界上两个最容易受到气候变化负面影响的国家，基里巴斯和图瓦卢一直积极参加国际外交努力，应对气候变化，最重要的是在《联合国气候变化框架公约》框架内。基里巴斯和图瓦卢还是小岛屿国家联盟——一个由小岛屿和低洼沿海国家组成的政府间组织的成员。该机构的目标是加强小岛屿发展中国家应对全球变暖的声音。

31. 虽然气候变化是 2015 年 9 月在巴布亚新几内亚莫尔兹比港举行的第 46 次太平洋岛屿论坛会议的一个重要议程项目，但鉴于后来的讨论情况和这个问题势头减弱，太平洋岛屿集团未能在 2015 年 11 月和 12 月在巴黎举行的联合国气候变化框架公约缔约方第 21 次会议上达成一项有力和一致的立场。

C. 巴布亚新几内亚：深海采矿

32. 巴布亚新几内亚拥有丰富的自然资源，包括矿产、可再生资源、森林和海洋生物。丰富的矿产一直延伸到海底。目前，巴布亚新几内亚与其他国家一道进行

¹⁴ 见 2013 年 9 月 9 日联合国新闻稿(GA/114666)。可查阅：<http://www.un.org/press/en/2013/ga11466.doc.htm>。

¹⁵ 见 Radio New Zealand International, “Relocation for climate change victims is no answer, says Tuvalu PM”, 3 September 2013.可查阅：www.radionz.co.nz/international/pacific-news/220781/relocation-for-climate-change-victims-is-no-answer,-says-tuvalu-pm。

¹⁶ 发言内容可查阅：http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/TV_en.pdf。

石油和天然气开采项目，例如埃克森美孚公司。巴布亚新几内亚还有许多拟议勘探项目。虽然据称采矿有利于经济，但巴布亚新几内亚土著人民从数十年的陆上开采尚未看到任何明显的惠益，反而遭受了环境灾难的直接后果。例如，拉穆镍矿河流尾矿的不利影响。

33. 作为许可证持有人与政府合资组建的跨国公司侵犯人权，且没有有效的补救办法，这进一步加剧了这些问题，尤其是出现力量不平衡的时候。建议，在这种情况下：

有效和权利促进补救机制应力求解决固有的结构性力量不平衡问题。跨国公司往往对国家、当地社区和个人有巨大的影响力……为减轻风险……严格的保障措施必须到位而且必须调整公司和权利持有人[土著人民]之间在议价能力方面的平衡。¹⁷

在本案中，土著人是权利人。不足为奇的是，巴布亚新几内亚当地社区和整个太平洋地区都在抗议深海采矿，已经向巴布亚新几内亚政府呈递了有 24 000 人签名的请愿书，要求停止海底采矿试验。¹⁸

34. 海底采矿是从洋底开采矿藏。从历史上看，海底采矿使用的是液压吸泵或桶式耙网系统。尽管海底采矿技术取得了进步，但是，科学研究乃至对深海环境独特生物物理特性和深海采矿的影响的了解是非常有限的。¹⁹ 因此，与拟议海底采矿活动有关的潜在环境损害风险和信息很少。²⁰

35. 扰动强度和对当地海底生态的影响取决于许多因素，其中包括矿区的规模，开采和沉积方法，海底沉积物类型以及矿区受到浪潮和洋流自然扰动的程度。海底采矿活动对环境的破坏性包括，对海洋生境的干扰，在排放尾矿时产生的沉积物羽流，海洋哺乳动物和鱼类种群受到的不利影响，诸如振动噪音，浪潮形成和侵蚀¹⁹ 及现有利益，如土著权利受到的影响。

36. 海底采矿和科学基础所带来的社会文化和环境影响也存在重大未决问题。有关行业和政府已经放弃采用审慎做法，也不再假意兼顾利润与保护、人权、科学

¹⁷ 见 Columbia Law School Human Rights Clinic and Harvard Law School International Human Rights Clinic, *Righting Wrongs? Barrick Gold's Remedy Mechanism for Sexual Violence in Papua New Guinea: Key Concerns and Lessons Learned* (November 2015), p.3. 可查阅: <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/FINALBARRICK.pdf>。

¹⁸ Tina Hunter and Madeline Taylor, "Deep sea bed mining in the South Pacific", background paper prepared for the Centre for International Minerals and Energy Law(n.d.). 可查阅: www.law.uq.edu.au/documents/cimel/Deep-Sea-Bed-Mining-in-the-South-Pacific.pdf。

¹⁹ 见 New Zealand, Petroleum and Minerals, *Seabed mining factsheet*, last updated 7 October 2014. 可查阅: www.nzpam.govt.nz/cms/iwi-communities/government-role/doc-library/seabed-mining-factsheet.pdf。

²⁰ 见 Robert Makgill and Ana P.Linhares, "Deep seabed mining regulation in the Pacific", LawTalk, No. 869(16 July 2015). 可查阅: www.lawsociety.org.nz/lawtalk/lawtalk-archives/lawtal869/deep-seabed-mining-regulation-in-the-pacific。

知识和可持续发展之间的关系。然而，试验性采矿快速获得审批，事先未经适当的科学辩论，也没有任何公开对话和有意义的社区参与。这一活动是在土著领土内进行的，使得情况更加复杂。

D. 新西兰或奥特阿罗：毛利人以可持续方式生活

37. 作为新西兰土著民族的毛利人，与其他土著民族一样，与其海洋和环境有精神上的联系。毛利人对环境和自然资源，例如渔业和气候的认识来自毛利人的宇宙观。这一宇宙观统领着毛利人对环境的態度，生命和无生命物体不仅相互关联，而且被认为是有关联的。这一关联概念可以延伸到非人类关系。根据毛利人的世界观，我们都是相互关联的，应该互相尊重。因此，毛利人相信，如果照顾好地球母亲，她会照顾好毛利人，因此他们一直尊崇受监护的概念。毛利文化的目标是实现平衡——环境的平衡和社会的平衡。

38. 毛利人的 *tikanga* 概念在各种国内法律中得到了确认。例如，在申请许可时，必须首先符合监护人概念，然后才能批准有关活动。²¹ 此外，登记概念，例如，作为对一个地区禁渔以利于渔业资源恢复的一种工具，已被列入渔业条例。²² 此外，另一个概念是无限期地留出一片区域，类似于海洋保护区机制。²³ 这一概念还被纳入渔业条例，作为可持续地管理某一区域的工具。但令人失望的是，新西兰政府于 2015 年 9 月在联合国大会宣布，新西兰以北克马德克群岛周围水域将成为世界上最大的海洋保护区之一，但没有考虑 *taiapure* 的概念。²⁴

39. 虽然将毛利人的概念予以纳入值得赞扬，但也招致了公开批评。政府把毛利人的概念纳入立法在立法框架内承认并促进了毛利人的文化特性。²⁵ 然而，通过国内立法与毛利人 *tikanga* 没有任何关系。议会主权原则不要求议会在通过立法之前考虑毛利人 *tikanga*。此外，在 *tikanga* 列入立法时，决策者往往需要满足或考虑一个因素，孤立地看待一个概念而不考虑必要的背景可能会造成误读。同样，*tikanga* 的定义是否得到满足是由决策者来认定的。

40. 有建议认为，若能更多地承认土著文化原则并将其纳入国际海底管理局和联合国海洋网络等联合国系统各组织的政策和业务，不仅能够实现可持续性，也能实现《宣言》中阐明的各项权利，而且可能灵活地应对气候变化带来的环境变化。

²¹ 新西兰，《资源管理法》(1991 年)，第 7 节。

²² 见新西兰《渔业法》(1996 年)，第 186 A 和 B 节。《渔业(Kaimoana 传统渔业)条例》(1998 年)。

²³ 新西兰，《渔业法》(1996 年)，第 174-185 节。

²⁴ John Key, “PM announces Kermadec Ocean sanctuary”, press release of 29 September 2015 on the official website of the New Zealand Government. 可查阅: www.beehive.govt.nz/release/pm-announces-kermadec-ocean-sanctuary。

²⁵ Arnu Turvey, “Te ao Māori in a ‘sympathetic’ legal regime: the use of Māori concepts in legislation”, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 40, No. 2 (October 2009)。

然而，由于土著人民在联合国系统内没有强有力的地位，因此，尽管他们对其海洋、海底和环境拥有不可剥夺的固有权利，但没有直接参与联合国海洋网络或国际海底管理局的工作。因此，土著人必须依赖有关国家和政府，但这些官员都不是土著人。²⁶

六. 结论

41. 太平洋岛屿国家属于最容易受到气候变化影响的国家。从历史上看，太平洋地区土著人民为造福各个民族和子孙后代，以可持续方式管理了他们所处的环境，包括海洋、海底及其周边。

42. 《宣言》明确阐述了土著人民与其海洋、海底及其周边的内在关系包括治理权。在土著人民传统上拥有或以其他方式占有的土地进行的任何活动，如海底采矿，都必须获得他们自由、事先和知情的同意(第 19 和 32 条)。因此，各国有责任承认和保护土地和资源，提供有效的补救机制，并采取步骤，减轻对土著人民的生活、健康、文化和经济的任何不利影响。土著人民拥有保护和养护所处环境，包括海底的固有权利，各国必须采取步骤，保障这些权利。

43. 国际海底管理局和联合国海洋网络目前的行为和不行为及同意发放的合同表明，土著民族的权利及其参与决策并未得到承认和考虑。对于土著人民所奉行的可持续性思想，必须予以接纳，而不是排挤。²⁷

七. 建议

44. 鉴于联合国机构所采取的对土著人民有影响的行动或不作为，各机构应通过各种机制便利土著人民参与涉及海洋的政策制订工作。只要活动对土著人民有直接影响，土著人民自由、事先和知情同意必须得到保障。

45. 因此，建议各机构，诸如联合国海洋网络、国际海底管理局和教科文组织以及世界银行最起码在决策层为常设论坛成员以及其他独立的土著专家提供一个席位，使土著人民能够实质性参与对他们的生活和环境有影响的决策。²⁸

²⁶ 例如，国际海底管理局局长 Peter Thompson 出生在斐济，但是一个非土著斐济人。

²⁷ 见《联合国土著人民权利宣言》第 31 条。

²⁸ 值得注意的是，在 2015 年 12 月在巴黎召开的联合国气候变化框架公约缔约方第 21 次会议上，开发署倡议倾听土著人民的呼声。可查阅：www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2015/11/11/indigenous-people-take-steps-to-have-a-voice-in-cop21.html。