



人权理事会

第五十四届会议

2023 年 9 月 11 日至 10 月 6 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

绿色融资—保护土著人民权利的公正转型

土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊的报告

概要

本报告根据人权理事会第 51/16 号决议编写，土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊在报告中重点阐述了绿色金融对土著人民的影响，并阐述了保护土著人民权利所需的社会和环境保障措施。



一. 引言

1. 本报告由土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊根据人权理事会第 51/16 号决议提交人权理事会。特别报告员简要概述了自他向理事会提交上一份报告以来所开展的活动，以及关于绿色融资及其在保障有利于土著人民的公正转型方面的作用的专题研究。

二. 特别报告员的活动

2. 在过去的一年里，特别报告员继续在其任务范围内开展工作，研究如何克服现有障碍，充分有效地实现土著人民的权利，并查明、交流和推广最佳做法。他对阿根廷、多民族玻利维亚国、智利、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、秘鲁和瑞典进行了学术访问，在此期间，他会见了一些土著人民和当局以及政府和国际社会的代表。2023 年，特别报告员进行了两次正式国别访问：2 月 1 日至 10 日访问了丹麦和格陵兰，3 月 1 日至 10 日访问了加拿大。

3. 为了使联合国系统内在土著人民权利方面有具体任务授权的现有机构提高效力和加强相互间的协调，特别报告员在过去一年参加了土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的年度会议。他在会员国、民间社会和土著人民组织的一些会议和活动中做了主旨发言，介绍了他在世界各地保护土著人民权利方面的专门知识和意见。他继续与其他特别程序任务负责人联合向各国和其他相关利益攸关方发送信函，提高对影响土著人民的人权问题和挑战的认识。

三. 绿色融资和土著人民权利

A. 背景

4. 特别报告员提交了关于绿色融资的报告，以更新和拓展特别报告员任务以前就气候资金、¹ 国际投资协定² 和保护区³ 专题开展的工作的结论，重点是金融行为体的责任。特别报告员编写本报告时参考了其学术访问和正式访问期间收集的信息、各国、国际金融机构、土著人民组织和非政府组织对调查问卷的答复、与个别专家的会见以及 2023 年 5 月 26 日与土著人民代表举行的磋商。⁴

5. 绿色融资包括为促进环境可持续性和气候行动的项目、方案和举措提供贷款和投资。根据联合国环境规划署(环境署)的定义，绿色融资“旨在提高来自公共、私营和非营利部门的资金流动水平(来自银行、小额信贷、保险和投资的资金)，用于可持续发展优先事项”。⁵ 绿色融资对于实现可持续发展目标以及

¹ [A/HRC/36/46](https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/green-financing-just-transition-protect-indigenous-peoples-rights).

² [A/HRC/33/42](https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/green-financing-just-transition-protect-indigenous-peoples-rights).

³ [A/77/238](https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/green-financing-just-transition-protect-indigenous-peoples-rights).

⁴ 提交的材料可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/green-financing-just-transition-protect-indigenous-peoples-rights>.

⁵ <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/green-financing>.

《联合国气候变化框架公约》和生物多样性公约缔约方大会第十五次会议通过的《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》下的协议所设定的目标至关重要。

6. 特别报告员强调，绿色融资具有重要的人权层面。⁶ 实现气候和生物多样性目标的进程和相关资金可能会对土著人民产生重大负面影响，除非保护其国际公认的人权被界定为成功实现这些目标的核心。此外，由于经济转型需要大量的资金流动，自然信贷市场被视为调动所需金融资源以实现减少温室气体和其他保护和绿色经济倡议等国际环境目标的重要工具。确保纳入对人权的尊重的“公正转型”应处理在经济转向可持续发展做法以应对气候变化和生物多样性丧失时保护土著人民权利和生计所需的社会和环境干预和保障措施。这将确保受环境损害影响最大的人不承担转型的成本，并确保他们参与制定政策解决方案。

7. 本报告的目的不是谴责或阻止为绿色项目和绿色市场战略供资，而是确保各国政府和其他金融行为体采取一切预防措施，确保它们支持亟需的绿色经济转型，并确保气候变化行动不会延续目前困扰采掘和其他化石燃料相关项目的侵犯和践踏权利的行为。特别报告员的目的是提醒各国政府和其他促成转型的金融行为体，无论国家是否承认土著人民的土地权，许多绿色项目和基于自然的解决方案都有可能在土著土地上实施，⁷ 因此，从一开始就应进行人权尽责调查，采用基于人权的方法，承认他们的集体土地权和自决权。

8. 本报告不是对绿色资金对土著人民影响的详尽研究。它反映了各国的国际义务及各国公共和私人金融伙伴在土著人民土地和领土上或附近进行的任何绿色项目中尊重土著人民的自决权的责任，并试图转变思维，将土著人民视为项目可持续性的衡量标准，而不是金融投资的风险。在本报告中，特别报告员特别关注在决定提供资金之前，从任何项目一开始就解决土著问题，并就融资机制提出建议，以加强治理和责任结构，从而减少对土著人民权利的负面影响，促进他们利用经济机会和全球市场。报告还介绍了良好做法，特别是向土著人民领导的保护倡议和可再生能源项目提供直接融资的良好做法。

B. 土著人民与绿色融资

9. 2015 年《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议通过的《巴黎协定》是气候融资的一个里程碑时刻，因为它明确规定资金流动需要与气候目标相一致，并呼吁发达国家每年筹集 1,000 亿美元，以满足发展中国家应对气候所致损失和损害的需要。自那以后，气候行动被视为大多数金融机构的战略重点。

10. 在 2021 年举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议上，缔约方承认土著人民及其科学知识对于减缓全球气候变化和生物多样性丧失危机的重要作用。土著人民几乎不造成温室气体排放，并在其土地上保持着一些最大的碳储量。他们通过其科学知识在保护生物多样性环境、维护健康森林和减

⁶ 见最近与化石燃料和其他采掘能源项目有关的信函：AUS 3/2022、CAN 2/2022、BRA 4/2022、SWE 2/2022、BWA 3/2021 和 NAM 2/2021，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

⁷ 最近的一项研究指出，54%的能源转型矿物和金属项目位于土著人民的土地上或附近。见 John R. Owen and others, “Energy transition minerals and their intersection with land-connected peoples”, *Nature Sustainability*, vol. 6, No. 2 (February 2023)。

缓气候变化方面的作用已被特别报告员任务和许多其他来源广泛记录。⁸ 科学证据支持有必要让土著人民参与影响其领土的绿色发展项目的规划和实施。政府间气候变化专门委员会的科学家也承认，“支持土著人民自决，承认土著人民的权利，支持基于土著知识的适应，对于减少气候变化风险和实现有效适应至关重要”。⁹

11. 气候资金和对气候相关问题的官方发展援助迄今未能提供足够的资金来支持土著人民领导的举措，促进对土著人民集体土地权利的承认，保护他们使得大自然蓬勃发展并平衡世界其他地区的碳排放活动的生活方式，并保护他们免受第三方的侵犯、攻击和其他暴力。同样，国际金融机构很难将土著人民视为权利持有人，而不是弱势的受影响人民，并且未能始终如一地适用保障政策，导致土著人民的权利遭到侵犯。绿色融资背景下的典型人权风险包括强迫迁离和重新安置、在土地使用和决策方面缺乏协商、环境退化、关于自然资源治理的信息有限以及环境和社会影响评估不足。

12. 在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议上，各国政府和慈善组织承诺提供 17 亿美元，以推进土著人民的保有和热带森林保护。同样，2022 年 12 月，昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架获得通过，明确承认土著人民的权利，包括其土地、领土和资源的独特性质，以及在执行《生物多样性公约》时让土著人民充分和公平地参与决策的必要性。然而，缺乏透明度、报告和监测机制将使评估这两项公约规定的支持土著人民的承诺是否会兑现成为一项挑战。投资者目前的供资做法必须改变，以采取基于人权的方法，并弥补目前在为土著人民及土著人民的可再生能源、气候行动和保护项目供资方面的差距。¹⁰

C. 金融行为体

13. 绿色融资由两个相互作用的驱动因素组成：履行减缓气候变化和减少生物多样性损失的国际承诺的全球努力，以及迅速安排和交付资金或投资的金融需要。绿色基金和融资由国际发展融资机构、¹¹ 开发银行、¹² 联合国专门机构、¹³ 国际气候和生物多样性融资机制¹⁴ 以及越来越多的私营部门(包括大型保护组织)¹⁵ 和公私伙伴关系控制和管理。国际发展融资机构占据着公共援助和私人投资之间的中间空间。它们不同于援助机构，因为它们侧重于有利可图的投资和根据市场

⁸ 例如见 A/HRC/36/46 和 A/HRC/33/42.

⁹ https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_TechnicalSummary.pdf.

¹⁰ Rainforest Foundation Norway, “Falling short: donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)” (2021), p. 4; and Charapa Consult, *Directing Funds to Rights. Principles, Standards and Modalities for Supporting Indigenous Peoples’ Tenure Rights and Forest Guardianship* (November 2022).

¹¹ 世界银行和国际金融公司。

¹² 亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行和非洲开发银行。

¹³ 国际农业发展基金(农发基金)、联合国开发计划署和环境署。

¹⁴ 全球环境基金。

¹⁵ 世界自然基金会、国际野生生物保护学会、养护国际和大自然保护协会。

规则开展业务，但它们的共同重点是促进经济增长和可持续发展。¹⁶ 在非洲，发展融资在为私营企业融资方面发挥着关键作用，是对海外援助的补充。

14. 绿色融资的复杂性涉及潜在的侵犯人权行为，因为它包含各种金融行为和目标，包括赠款、贷款、有利可图的投资和投机交易。它往往是多方行为体(国家、国际组织、国际发展融资机构以及公共和私营银行)、中间机构(国家发展机构或其他国家部委、非营利组织和私营实体)和资金最终接受方之间互动的产物，也是项目倡导者与当地居民之间的联系平台。此外，当贷款由国家或国际发展融资机构发放时，绿色融资可以是官方和公共融资，也可以是完全的私人融资(私人银行投资、私人公司的投资或购买碳信用额、保护组织)，并且越来越成为公私伙伴关系的产物。在复杂且有时不公开的资金来源中，土著人民等权利持有人发现很难对项目提出质疑，也很难就其所经历的侵犯人权行为追究行为者的责任。

15. 东道国，无论是借款国、共同出资国还是发展援助的接受国，都负有建立适当的体制机制和法律框架以保护土著人民在发展绿色项目中的权利的首要责任，即便是在国际发展融资机构已有保障政策的情况下。如果东道国不承认土著人民的地位，或者国家保护机制或法律框架无法运作，其他资助者和捐助者将需要采取额外的预防措施，以确保土著人民不会受到项目的负面影响，并确保他们自己的保障政策得到有力执行。在这种情况下，土著人民可能不得不完全依赖国际融资机构的保障政策来寻求补救。

16. 各国通过要求注册、定期报告和监测以及遵守相关法律法规来监管私营保护组织的活动。除了监管监督之外，国家还可以以赠款、税收激励或其他经济激励的形式向私营保护组织提供资金或其他支持，以支持保护工作。一些国家通过了工商企业与人权国家行动计划，以协助实施《工商企业与人权指导原则》，并确保企业，无论是私营企业还是国有企业，都尊重人权。¹⁷

17. 各国也有可能成为自愿市场上的碳信用额购买者；例如，挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国加入了加速森林筹资降低排放联盟这一公私伙伴关系。国家有责任制定规则，界定谁将是碳权持有人，这种权利是否承认土著人民的森林和土地所有权，以及如何安排利益分享。

18. 国际发展融资机构是因其项目对人权，特别是对土著人民人权的影响而受到最严格审查的金融行为体。因此，它们很早就制定了对社会和环境负责的投资的内部框架和政策。然而，仍然需要努力确保土著人民更多地参与政策和项目的设计，以确保这些框架得到工作人员的充分理解和有效执行，并得到最高层的机构支持。这些框架必须包括保护土著人民的保障措施，为金融机构及其合作伙伴提供具体和基于人权的指导，指导它们如何进行独立的人权和环境评估，在整个项目周期中持续执行的自由、事先和知情同意，促进土著人民的参与及其对项目的所有权，并确保利益分享得到受影响的权利持有人的同意。建立独立的申诉机制对于确保这些原则的问责制也至关重要，即使在项目完成后也应向权利持有人提供。然而，即使存在申诉机制，大型基础设施项目对土著人民的负面影响也

¹⁶ Thomas Dickinson, "Development finance institutions: profitability promoting development", Organisation for Economic Co-operation and Development (2019).

¹⁷ 非洲土著人民协调委员会提交的材料。

往往得不到补救。国际发展融资机构需要注意到这样一个事实，即政府不遵守国际法和国内法会增加侵犯土著权利的风险。

19. 世界银行于 2018 年开始实施其环境和社会框架，取代其关于土著人民的业务政策/银行程序(OP/BP 4.10)。新框架强调借款方能力建设和透明的利益攸关方参与等原则，通过在项目的整个生命周期进行有意义的持续磋商。它还寻求加强申诉机制的反应能力，以促进解决受项目影响的各方的关切。该框架推进了世行关于土著人民的现行政策，在影响土著人民领土、自然资源或文化遗产或要求非自愿重新安置的项目中纳入了自由、事先和知情同意的要求，并确保申诉机制考虑到土著人民的司法手段和习惯争端解决机制。¹⁸

20. 然而，利益攸关方认为，世界银行的新框架和基于这一框架的其他国际发展融资机构的框架有一些局限性，包括将人权视为愿望性而非约束性规定；将世界银行的尽责调查职责交给借款方，让他们负责对项目进行环境和社会影响评估；借款方和金融中介机构可以灵活运用当地法律和法规作为项目基准，而不是遵守更高、更具保护性的国际标准。¹⁹ 关于土著人民的权利，批评意见包括不遵守关于协商以及自由、事先和知情同意的国际人权标准；未能考虑直接项目区域以外的影响；将补救措施限于金钱补偿；没有按照《工商企业与人权指导原则》原则 31 的要求，与土著人民就建立申诉机制进行接触、对话和协商。²⁰

21. 由于亚洲开发银行目前正在更新其 2009 年保障政策声明，土著人民要求该行维护关于自由、事先和知情同意的国际标准，并扩大自由、事先和知情同意程序的触发范围，以包括该行资助的所有项目，而不仅仅是那些可能对土著人民权利产生严重影响的项目。²¹ 非洲开发银行综合保障制度 2023 年更新版要求借款国获得受影响的“高度脆弱的农村少数民族”的自由、事先和知情同意，该术语被定义为可能包括土著人民，但只是得到国家法律的承认土著人民，不符合关于土著人民身份和权利的国际标准。²² 该行此前曾承认有必要在这一领域采取更多措施。²³

22. 2022 年，欧洲投资银行更新了其环境和社会标准框架，纳入了关于包括土著人民和妇女在内的弱势群体的标准 7。²⁴ 美洲开发银行于 2006 年通过了一项

¹⁸ World Bank, Environmental and social standard No. 7, paras 24 and 34.

¹⁹ 见 <https://earthrights.org/blog/world-banks-new-environmental-and-social-framework-is-a-huge-step-backward-for-human-rights/> and <https://www.law.georgetown.edu/environmental-law-review/wp-content/uploads/sites/18/2020/08/GT-GELR200022.pdf>.

²⁰ 见 <https://minorityrights.org/2016/09/16/comments-regarding-world-banks-environmental-social-framework-8953/>.

²¹ 见亚洲采掘业和能源问题土著人民网络与社区赋权和社会正义网络向人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组提交的联合材料。2023 年 3 月，可查阅 <https://cemsoj.wordpress.com/2023/03/06/aipnee-and-cemsojs-joint-submission-on-development-finance-institutions-and-human-rights-to-the-un/>.

²² African Development Bank, Updated Integrated Safeguards System (April 2023), pp. 11, 21, 104, 138 and 142.

²³ “African Development Bank Group’s development and Indigenous Peoples in Africa”, Safeguards and Sustainability Series, vol. 2, No. 2 (2016).

²⁴ 见 https://www.eib.org/attachments/publications/eib_environmental_and_social_standards_en.pdf.

土著人民保障政策(于 2020 年更新),²⁵ 制定了一项社会投资基金政策, 并实施了一些增加土著人民和其他弱势群体获得金融资源的机会的方案。²⁶ 然而, 目前实施的申诉机制受到了批评, 因为它拖延了索赔程序, 并且缺乏减轻和赔偿受影响人民和社区所受损失的措施。

23. 国际农业发展基金(农发基金)已将土著人民参与该机构的工作正式化, 包括自 2013 年以来在农发基金理事会会议期间召开年度土著人民论坛。该论坛使土著人民和农发基金能够在总部和区域两级进行更系统的对话, 听取土著人民的关切和建议, 为农发基金资助的项目提供信息。加强土著人民参与决策的其他良好做法包括联合国气候变化框架公约土著人民和地方社区平台促进工作组(该工作组审查绿色气候基金项目并向其提供反馈)以及国际生物多样性问题土著论坛。

24. 全球环境基金是 1992 年永久设立的政府间基金, 是《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》的主要资金机制。全球环境基金向经济转型国家提供资金, 以实现国际环境公约和协定的目标, 应对全球气候和生物多样性丧失危机。²⁷ 向政府机构、民间社会、私营部门、研究机构和其他伙伴提供资金支持。2017 年, 任务注意到全球环境基金采取的良好做法, 包括 2012 年通过的基于权利的政策“与土著人民接触的原则和准则”。²⁸ 2019 年, 全球环境基金更新了其环境和社会保障政策, 纳入了关于土著人民自由、事先和知情同意的规定, 并在其秘书处内指定了一个土著人民事务联络人。超过 15% 的全球环境基金小额赠款项目由土著人民组织获取和管理。²⁹ 全球环境基金实施了一些举措, 为土著人民领导的保护举措提供资源和资金, 包括通过保障土地权。³⁰ 尽管全球环境基金继续资助对土著人民权利产生或可能产生负面影响的项目, 但它已就保障遵守情况进行了调查, 并中止了发生侵犯人权行为的项目。³¹ 全球环境基金最近设立了一个信托基金, 以支持全球生物多样性框架³² 的实施, 并可确保土著人民直接获得资金提供重要机会。

25. 考虑到绿色转型的融资需求规模, 世界银行正在扩大私营部门资金的接触,³³ 这将带来一些挑战, 因为公司受到的审查较少, 而且在大多数情况下, 没有或不遵循关于土著人民的内部政策。相反, 它们可能会积极寻求避免触发保障政策的应用。因此, 私营部门融资的责任、监督和申诉机制更加不明确。

²⁵ 见 <https://www.iadb.org/document.cfm?id=2032081>。

²⁶ 见 <https://www.iadb.org/es/gender-and-diversity/el-bid-y-los-pueblos-indigenas> (西班牙文)。

²⁷ 见 <https://www.thegef.org/who-we-are/funding>。

²⁸ 见 https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/Indigenous_Peoples_Principle_EN.pdf。

²⁹ 见 https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF_IndigenousPeople2016_CRA.pdf (2016), p. 12。

³⁰ 全球环境基金包容性保护倡议, 可查阅 <https://www.inclusiveconservationinitiative.org>。

³¹ 见全球环境基金冲突解决专员, 保障措施相关案例, 可查阅 <https://www.thegef.org/projects-operations/conflict-resolution-commissioner>。

³² 见 CBD/COP/DEC/15/7, 第 29-30 段。

³³ 见 https://www.nrdc.org/sites/default/files/media-uploads/wbg_evolution_roadmap_paper_december_18_2022.pdf。

26. 私营部门的金融行为体不仅包括参与能源转型矿物开采和其他可再生能源项目的公司和投资银行，还包括私营保护组织，它们充当中间机构，分配大量资金建立保护区，这可能导致侵犯土著人民的权利，特别报告员 2022 年关于保护区的报告对此有详细说明。³⁴ 大型保护组织的理事会通常由知名学术、政治和企业实体以及资本管理公司的代表组成，土著人民代表极少。近年来，大型保护组织在其资助的实体被报告发生侵权行为后，开始制定更加尊重土著人民权利的利益攸关方参与政策。³⁵

27. 其他私人行为体，如碳市场背景下的认证公司、减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量以及保护气候的其他森林相关活动(REDD+)的项目，可能不被视为金融行为体，但在促使资金流向可能对土著人民产生负面影响的项目方面发挥着重要作用。考虑到这些行为体对绿色融资的影响，对其进行监督非常重要。零售交易商是直接从供应商那里购买碳信用额，将这些信用额打包成投资组合，然后卖给最终买家的企业，通常它们会收取一定的佣金。最终买家是承诺抵消其部分或全部温室气体排放的公司。私营部门的标准、指南和申诉机制往往不符合关于土著人民的国际人权标准。

28. 慈善资助者是发展筹资的另一种模式。贝佐斯地球基金由亚马逊创始人兼首席执行官杰夫·贝索斯于 2020 年创立，承诺在未来十年内支付 100 亿美元的赠款，重点关注保护和恢复自然、食品的未来、环境正义、能源和工业脱碳、经济学、下一代技术和数据监控及问责制。私人供资者在业务要求方面有更大的灵活性，可以向土著人民提供直接支持，特别是在对土著人民权利承认不足和处理土著人民权利的机构能力薄弱的国家。³⁶

29. 或许比谁参与分配和管理气候资金的问题更重要的是谁被排除在外的问题：遭受气候变化最大影响的人，即土著人民，特别是全球南方的土著人民。与气候相关的基金最多也就是将土著人民作为需要开展协商的利益攸关方，但没有给与他们决策权或有意义的参与机会。³⁷

D. 国际法律框架和标准

30. 《联合国土著人民权利宣言》载有关于保护土著人民权利的最低人权标准，使他们不受本国和外国多边投资者，包括国际发展融资机构资助的项目可能带来的任何负面影响或潜在影响。³⁸ 《宣言》通篇强调自由、事先和知情同意的权利，包括在使用土著人民土地方面(第 32 条)。在自由、事先和知情同意未得到落实的情况下，国家必须提供补救(第 28 条)。第 29 条规定了土著人民的援助方

³⁴ [A/77/238](#).

³⁵ 例如见 World Wildlife Fund, “Statements of principles and environmental and social safeguards” (2023), pp. 34–36, 可查阅 https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/essf_sops__download_all_documents_english_1.pdf.

³⁶ 见 Charapa Consult, Directing Funds to Rights. Principles, Standards and Modalities for Supporting Indigenous Peoples’ Tenure Rights and Forest Guardianship.

³⁷ 见土著环境网提交的材料。

³⁸ 关于发展融资中的人权补救的进一步指导，见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Remedy-in-Development.pdf>; and [A/HRC/53/24/Add.4](#).

案，以养护和保护其土地、领土和资源的环境和生产能力。第 39 条规定了土著人民从各国和通过国际合作获得财政和技术援助的权利。

31. 经济、社会及文化权利委员会在其第 26 号一般性意见(2022 年)中宣布：“应避免采取通过大规模重新造林或保护现有森林来固碳这种减缓气候变化的政策，这种政策会导致不同形式的土地掠夺，特别是当它们影响到农民或土著人民等弱势群体的土地和领土时”。其他条约机构也制定了与气候变化和土著人民相关的判例。³⁹

32. 国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)为有利于土著人民的公正转型提供了进一步的指导。参与权(第 7.1 条)显然适用于与养护、清洁能源、转型和碳市场有关的项目的开发和实施。《公约》还确认了对土地、领土和资源的所有权和控制权(第 17 条)。

33. 国家对土著人民实现其权利负有主要责任。然而，包括保护组织和国际发展融资机构在内的私人行为体也有义务和责任尊重土著人民的权利。《工商业与人权指导原则》为这些行为体提供了一个具体措施框架，围绕三大支柱阐述：保护、尊重和补救。人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组澄清说，所有私人机构和投资者都应通过有意义和持续的人权尽责调查尊重这些原则，包括查明和处理与其产品、服务、客户和投资活动相关的对人和环境的风险，并应提供或促进对不利影响的补救措施。⁴⁰ 工作组强调了机构投资者和银行避免负面人权影响的责任。⁴¹ 工作组还强调，国际发展融资机构需要强有力的人权尽责调查和补救政策和做法，这些政策和做法应与土著人民协商制定。⁴²

34. 国际金融公司在其关于土著人民的运营标准 7(2012 年)⁴³ 和经济合作与发展组织(经合组织)《跨国企业负责任商业行为准则》⁴⁴ 中制定了私营部门的保障政策。它们都回顾了自由、事先和知情同意的权利和/或人权影响评估，但仍然达不到解释国际人权法的标准。

35. 经合组织准则包括一个负责任的商业行为申诉机制国家联络点，负责处理对被指控未能达到准则标准的公司的申诉。迄今为止，集中在欧洲和美洲的 51 个国家建立了国家联络点和申诉机制。2022 年，面对越来越多涉及土著人民的申诉案件，经合组织出版了一份关于土著人民权利的指南，供国家联络点在处理具

³⁹ E/C.12/AUS/CO/4; E/C.12/KHM/CO/1; 消除种族歧视委员会，根据预警和紧急行动程序向秘鲁(2023 年 4 月 28 日，西班牙文)和印度尼西亚(2009 年 9 月 28 日)发出的信函，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters>.

⁴⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/UNGPs10/Stocktaking-investor-implementation.pdf>.

⁴¹ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/WG_BHR_letter_Thun_Group.pdf.

⁴² 例如见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/20200911_UNWG_submission_IFC.pdf; <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/financial-sector-and-human-rights-and> <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ungps10plusroadmap.pdf>.

⁴³ 见 <https://documents1.worldbank.org/curated/es/729401491377002155/pdf/113847-WP-ENGLISH-PS7-Indigenous-peoples-2012-PUBLIC.pdf>.

⁴⁴ 见 https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_81f92357-en.

体案件时参考。⁴⁵ 经合组织成员国还可以在挪威国家联络点 2011 年与 Intex 公司在菲律宾镍矿有关的决定中得到关于土著人民的有益指导，因为该决定相当详细地考虑了自由、事先和知情同意的要求(作为社区和利益攸关方参与的一部分)以及影响评估、披露和透明度。

36. 赤道原则是由 37 个国家的 97 家金融机构采用的自愿准则，旨在确保它们所资助和提供咨询意见的项目是以对社会负责的方式开发的，反映了良好的环境管理实践。⁴⁶ 它们遵循国际金融公司的运营标准，但仅将其适用于金额超过 1 亿美元的项目，并且仅提及在“非指定”国家，即非经合组织国家适用的自由、事先和知情同意。没有申诉机制或其他独立的合规监测机制。⁴⁷

37. 所谓的坎昆保障针对各级金融行为体，要求“相关的利害关系方充分和切实参与，特别是土著人民和当地社区”。⁴⁸ 《生物多样性公约》也通过其《阿格维古自愿性准则》(2004 年)提供指导，《全球生物多样性框架》C 节回顾了土著人民的人权。

38. 寻求土著人民的自由、事先和知情同意被认为是人权尽责调查、减轻风险和在人权责任的一个基本要素。⁴⁹ 保障政策和准则没有详细说明“同意”的范围和含义，这有时被错误地理解为只需要协商，而不是着手实施项目的实质性先决条件。土著人民权利专家机制的一项研究指出了土著人民自由、事先和知情同意的自主协议作为权威指南的重要作用，应作为“同意”的范围和含义的参考。⁵⁰

四. 土著人民在向绿色经济转型过程中的作用日益得到承认

A. 可再生能源

39. 预计金融部门将越来越多地资助与向可再生能源过渡有关的项目，如水电、风电场和电池用锂的开采。这种过渡既是应对气候变化的迫切需要，也有望支持经济增长。国家一级对此类项目的监管必须确保对土著人民的尊重和保护，包括在获得能源和包容性方面。⁵¹ 金融行为体应认识到，可再生能源项目往往位于

⁴⁵ 见 <http://mneguidelines.oecd.org/guide-for-national-contact-points-on-the-rights-of-indigenous-peoples-when-handling-specific-instances.pdf>.

⁴⁶ 见 <https://equator-principles.com/>.

⁴⁷ 见 Jose Aylwin and Johannes Rohr, *The UN Guiding Principles on Business & Human Rights and Indigenous Peoples: Progress Achieved, the Implementation Gap and Challenges for the Next Decade* (International Work Group on Indigenous Affairs and Indigenous Peoples Rights International, 2021), pp. 35 and 36.

⁴⁸ [FCCC/CP/2010/7/Add.1](#), 附录一，第 2(d)段。

⁴⁹ [A/71/291](#).

⁵⁰ [A/HRC/39/62](#).

⁵¹ 见消除对妇女歧视委员会，第 39 号一般性建议(2022 年)；以及 <https://www.humanrights.dk/publications/womens-human-rights-energy-transition-sub-saharan-africa-roundtable-event-outcome>.

土著人民领土上或附近，⁵² 并应进行人权尽责调查，以处理其项目对土著人民的所有实际和潜在负面影响，并查明、评估和处理对权利持有人的所有风险。

40. 金融行为体在投资锂矿开采等项目时应特别谨慎，这一部门经常处于快速通道，以加速向电动汽车过渡，往往没有适当考虑土著人民的权利。据报告，环境和社会影响评估不充分和不具参与性，缺乏自由、事先和知情同意，矿区所在土地上的土著人民报酬不足或得不到报酬，以及从开采到电池处置对健康和环境的负面影响，是土著人民面临的一些重要问题。⁵³

41. 游牧和半游牧土著人民尤其面临能源转型和其他绿色项目的风险。在非洲和欧洲，风电场和地热项目在没有得到他们自由、事先和知情同意的情况下进行。⁵⁴ 政府和外国投资者往往认为游牧民使用的土地是“空地”。投资者往往依赖于正式的国家或私人所有权登记，或政府关于土地可供使用的保证，而在投资前尽责的独立分析本可以查明土地可能事关土著人民的习惯权利。

42. 在国家能源分配网络中，土著人民通常被排斥或边缘化。因此，在可再生能源项目供资时，利益共享应是一个重要考虑因素。特别报告员注意到，曾有发电项目没有包括向土著人民供电的计划，而发电是利用土著人民资源在土著人民土地上实现的。土著人民有时甚至被要求以市场价格购买在其土地上生产的电力。⁵⁵ 与此同时，供资者应该意识到，向土著人民提供就业和其他福利以获得其土地的承诺本身并不构成获得自由、事先和知情同意的适当协商。

43. 任务负责人收到了许多申诉，涉及未经土著人民同意而规划或实施的水坝和相关基础设施，导致他们被迫流离失所或使其环境和谋生手段退化。⁵⁶ 最近的申诉涉及欧洲投资银行供资的尼泊尔水力发电项目，以及分别由德国一家投资和资产公司和法国电力公司供资的挪威和墨西哥风力发电项目。⁵⁷ 人们越来越担心水电项目是在“清洁能源”的保护伞下获得供资的，但它们对人民具有负面影响，并造成周围生态系统的恶化。

44. 土著人民参与或共同拥有项目降低了投资者的风险。例如，由债券资助的加拿大公共公司魁北克水电公司在 2019 年通过了一项政策，正式承诺让土著人民参与其决策和举措。该政策建立在与土著人民的长期伙伴关系基础上，包括 1992 年关于联合实施补救工程的协议和 2002 年关于联合规划、研究、实施和运营水电项目的协议。⁵⁸

⁵² 例如见 John R. Owen, Eleonore Lebre and Deanna Kemp, “Energy transition minerals (ETMs): a global dataset of projects”, University of Queensland data collection (2022), 可查阅 <https://doi.org/10.48610/12b9a6e>.

⁵³ 见鸭谷肖松尼派尤特部落提交的材料。

⁵⁴ 例如见 https://media.business-humanrights.org/media/documents/Lake_Turkana_Wind_Power_Judgment_October_2021.pdf 和 <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/decisions-in-english-translation/hr-2021-1975-s.pdf>.

⁵⁵ 见 Dan Chu, “Investing with tribal partners to create a climate safe world”, GreenMoney, (March 2020).

⁵⁶ 见鸭谷肖松尼派尤特部落提交的材料。

⁵⁷ 见 NPL 2/2022、NOR 2/2021 和 MEX 13/2021 号来文。

⁵⁸ 见 https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/hydro_seelos_paper.pdf.

45. 政府需要将基于人权的方法纳入其能源转型计划。⁵⁹ 例如，2022 年，智利政府启动了国家能源转型战略，其中特别提到由土著人民设计和共同领导的清洁能源项目，以及通过伙伴关系促进土著人民项目获得资金的机制。该战略规定了透明的机制，以促进土著人民在设计和管理此类项目中的领导作用，并优先考虑旨在改善土著人民获得能源服务及其发展的投资和融资举措。⁶⁰

46. 加拿大有许多由土著人民领导的绿色能源项目的例子，这些项目得到联邦资助，或是土著人民与私营公司合资的结果。加拿大土著人民作为土地所有者和条约权利包括经济自决权的享有者，目前拥有、共同拥有该国近 20% 的发电基础设施，或从中获得经济利益。

B. 减少碳排放的举措和方案

47. 近年来，私人投资者、政府、非政府组织和企业越来越多地从减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量以及保护气候的其他森林相关活动机制(REDD+)和其他抵消项目购买碳信用额，以抵消其自身的排放——无论是在合规市场还是在自愿市场。国际碳市场兴趣的增加对土著人民的土地安全构成了威胁。蓬勃发展的自愿碳市场尚未得到充分监管，即使有监管，也没有确保执行的机制。封存在土著人民土地上的碳的经济价值不断上升，促使公共和私营部门掠夺土地。⁶¹ 不能监管碳市场价格也意味着生活在发展中国家的土著人民应获得的报酬价值被严重低估。出席联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十七届的土著代表宣布，碳市场和碳抵消、地球工程、净零框架、基于自然的解决方案和生态系统服务并不能减少排放，而是新形式的绿色殖民主义。⁶²

48. 在亚马逊盆地，土著人民正越来越多地被在这个监管不足的部门运作的所谓碳海盗占便宜。特别报告员被告知，不透明的碳权交易可持续长达一个世纪，涉及用英文书写的冗长合同，社区因项目被赶出自己的土地。⁶³ 土著人民正在寻求在碳市场监管方面进行自我培训，以更好地了解机制，避免成为碳海盗的受害者。森林抵消计划经常出现在土著人民的土地上，他们的权利没有得到保障。对抗这一趋势的主要保护措施是作为任何碳抵消协议的一部分承认土著人民的土地权。考虑到土著人民是保护森林的最佳管理者，这一基本保障只会有利于减少温室气体排放的更广泛目标。

⁵⁹ E/2022/43-E/C.19/2022/11, 第 10 段。

⁶⁰ 见 https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/pen_2050_-_actualizado_marzo_2022_0.pdf (西班牙文)。

⁶¹ 见消除种族歧视委员会，致秘鲁的信(2023 年 4 月 28 日，西班牙文)和致印度尼西亚的信(2009 年 9 月 28 日)。另见 A/77/238, 第 33 段；A/HRC/36/46, 第 97 段。

⁶² 见 <http://www.iipfcc.org/blog/2022/11/7/statement-of-the-iipfcc-at-the-joint-opening-plenary-at-cop27>。

⁶³ 见 <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/21/amazon-indigenous-communities-carbon-offsetting-pirates-aoe>。

49. 2021 年的一项研究显示，在拥有世界近 70% 热带森林的 31 个国家中，只有约四分之一明确承认社区治理和受益于碳权的权利。只有五个国家确定了如何分享碳和非碳惠益，只有越南制定了可操作的惠益分享计划。⁶⁴

50. 在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议上，各国商定了根据《巴黎协定》第六条规定加强环境完整性和市场活动透明度的条例。《巴黎协定》第六条第二款允许各国通过双边或多边协议相互交易减排量和清除量，第六条第四款创建了一个全球碳市场，由缔约方会议指定的一个**监督机构**进行监督。在缔约方会议第二十七届会议上，土著人民与缔约国讨论了如何确保他们不首当其冲收到碳抵消项目的冲击，而是受益于用于森林保护、养护和改善生计机会的更多直接资金流动。

51. 碳融资利益攸关方应采取高度诚信、基于权利的方法，确保土著人民对其土地和资源的集体权利，采取人权保障措施，包括自由、事先和知情同意，并确保他们参与项目从最初设计到实施、监测和报告的各阶段。诚信应包括关于信用额最终买方的透明信息，因为在许多情况下，信用额被其活动正在损害土著人民领土的公司用于抵消。此外，它们应提供可利用的申诉补救机制，并增加对社区主导的举措的直接供资。⁶⁵

52. 金融行为体在将资金用于 REDD+ 或其他碳汇项目之前，将严重依赖对认证实体的评估。土著人民和非政府组织对负责认证碳项目碳减排单位的实体缺乏透明度和独立性以及缺乏适当、独立和可利用的申诉机制表示关切。⁶⁶ 此外，认证过程可能并不总是将尊重土著人民的权利作为认证标准之一，或作为裁决提交其投诉机制的案件的框架。例如，即使认证机构“REDD+ 转型架构”使用的 REDD+ 环境卓越标准回顾了坎昆保障，该认证机构的申诉机制也未能适用土著人民人权框架来裁决最近一起涉及土著人民的案件。⁶⁷

53. 一些国家加强了土著人民对碳和生物多样性抵消市场监管的参与。在加拿大，土著人民参与了该国温室气体抵消信用制度下的联邦抵消方案的制定，政府正在就自由、事先和知情同意机制开展工作，以制定适用于土著人民领土的陆地项目的联邦抵消方案。⁶⁸ 在马来西亚，关于自愿碳市场机制的国家指南要求按照关于土著人民参与的国家法规开展碳项目。⁶⁹ 在阿根廷，REDD+ 举措是在土著人民参与并尊重其知识和权利的情况下实施的。⁷⁰

54. 在某些情况下，土著人民参与自愿碳市场，以加强他们的自主权和集体权利。美国的尤罗克部落利用森林抵消项目的利润来偿还购买其部分祖传领土的贷

⁶⁴ Rights and Resources Initiative and McGill University, “Status of legal recognition of Indigenous Peoples’, local communities’ and Afro-descendant Peoples’ rights to carbon stored in tropical lands and forests” (2021).

⁶⁵ 见 <https://www.energymonitor.ai/policy/carbon-markets/the-interwoven-fortunes-of-carbon-markets-and-indigenous-communities/>.

⁶⁶ 见 <https://www.elclip.org/resguardo-indigena-cumbal-bonos-de-carbono> (西班牙文)。

⁶⁷ 见 <https://www.artredd.org/complaints/>.

⁶⁸ 见加拿大提交的材料。

⁶⁹ 见马来西亚提交的材料。

⁷⁰ 见阿根廷提交的材料。

款，支持青年规划、住房和道路改善，并帮助发展保留地外的企业。⁷¹ 在墨西哥，Capulálpam de Méndez 土著自治市于 2008 年加入了碳抵消市场，将利润用于林业工作、教育和体育项目。⁷² 在坦桑尼亚联合共和国，Yaeda-Eyasi 景观减排项目加强了哈扎人狩猎采集者和 Tatoga 牧民社区的土地保有权、管理能力和当地自然资源管理。⁷³

C. 生物多样性保护和养护

55. 随着《生物多样性公约》全球生物多样性目标 3 的实施，为保护生物多样性建立保护区的资金将大幅增加，根据该目标，至少 30% 的陆地和内陆水域以及海洋和沿海地区将在 2030 年前得到有效保护。鉴于世界剩余生物多样性的 80% 位于土著土地上，这一目标将对土著人民产生重大影响。随着新的全球生物多样性框架基金的设立，⁷⁴ 大型保护组织将拥有更大的影响力和财政权力，因为它们从政府、企业和其他跨国组织获得投资和税收减免。长期以来，保护组织一直被誉为生物多样性保护和气候变化努力的倡导者，但近年来，由于越来越多的侵犯人权报告，包括将土著人民暴力驱离其土地等事件，保护组织受到了审查。特别报告员在 2022 年提交大会的报告中提供了更详细的解释。⁷⁵

56. 全球生物多样性框架还包括各国承诺鼓励和扶持企业、跨国公司和金融机构“监测、评估和透明披露其风险、依赖性和对生物多样性的影响”，以及其业务、供应链和价值链及项目组合，向消费者提供信息以促进可持续消费，并报告获取和惠益分享条例和措施的遵守情况(目标 15)。虽然目标 15 指出了披露、风险评估和惠益分享的重要需要，但这只是一项自愿措施，并不要求监管私营部门投资者。

57. 该框架的目标 18 建立了一个加快的时间框架，到 2025 年逐步取消对生物多样性有害的补贴，到 2030 年每年至少减少 5,000 亿美元，同时扩大保护和可持续利用的积极激励措施。具体目标 19 呼吁以“有效、及时和易于获得的方式，包括利用国内、国际公共和私人资源”，每年至少增加 2,000 亿美元资金，并呼吁加强土著人民在旨在保护生物多样性的自然资源管理中的作用。

58. 这些目标为增加对土著人民领导的保护项目的供资和对土著人民的直接供资提供了机会。然而，这需要对生物多样性抵消和信用在实践中如何运作以及如何进入和利用市场有一个复杂的理解。人们担心政府会过度依赖私人融资，可能无

⁷¹ 见 <https://www.yesmagazine.org/environment/2021/04/19/california-carbon-offset-program-yurok-tribe-land-back>.

⁷² 见 <https://www.context.news/nature/custodians-of-mexicos-indigenous-forests-confront-climate-change>.

⁷³ 见亚马逊观察组织提交的材料。

⁷⁴ 见 <https://www.thegef.org/newsroom/news/statement-gef-ceo-and-chairperson-creation-global-biodiversity-framework-fund>.

⁷⁵ [A/77/238](#).

法实现其生物多样性目标。资金必须针对正确的受益者，以增强土著人民的权能并实现变革。⁷⁶

59. 例如，加拿大正在利用持续项目融资的供资模式来支持土著人民领导的保护项目，使土著组织、政府和慈善界共同确定保护自然和实现长期社区惠益的共同目标。影响和惠益协议是土著人民与私营企业之间的正式合同，概述了双方在整个商业关系中的义务，是向土著人民提供资金进行保护治理和管理的另一个工具，前提是这些协议以自由、事先和知情同意的框架为基础。⁷⁷ 墨西哥设立了一个咨询委员会，以促进土著人民参与保护区的保护。⁷⁸

D. 新出现的数字和技术问题

60. 特别报告员了解到涉及保护活动和可持续投资新兴技术的私人项目。这些项目收集关于土著人民及其领土的信息(卫星图像、音频和视频记录片)并将其数字化和归档，而不保护土著人民对其知识产权或数据主权的权利。信息被转换成数字代币(数字安全资产)，并作为区块链金融产品或其他分布式账本技术交易。

61. 新技术公司与土著人民签订合同，却没有进行任何善意协商，也没有对这种合同的影响作出适当的解释。根据这种合同，公司可以从土著人民领地获得信息的全部所有权，从而可以向采矿或石油公司，或者向买卖碳市场环境服务的公司出售地质数据。土著人民领地可能受到监测和监视，以便数字资产的购买者可以通过卫星“观察”领地。这些公司在应对气候变化和生物多样性丧失的幌子下实施环境数据收集和货币化以及数字资产创造，可能正在侵犯土著人民的权利。寻求在数字市场上购买环境服务(如森林、生物多样性和土壤)以抵消碳排放的金融利益攸关方，很可能在未经相关土著人民同意甚至在土著人民不知情的情况下，促成土著人民土地价值所有权的转让。

五. 土著人民直接获得资金

62. 继双边捐助方和慈善资助方在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议上认捐 17 亿美元以及国际资金被发现没有有效到达土著人民及其自己的项目⁷⁹ 之后，出现了一些研究，为捐助者和投资者提供原则、标准和机制，通

⁷⁶ Helen Tugendhat and Maurizio Farhan Ferrari, “Unpacking the Kunming-Montreal Biodiversity Agreement: identifying key advances and making them work”, Forest Peoples Programme, 20 March 2023.

⁷⁷ 见加拿大提交的材料；<https://news.mongabay.com/2023/03/indigenous-funding-model-is-a-win-win-for-ecosystems-and-local-economies-in-canada/>.

⁷⁸ 见墨西哥提交的材料。

⁷⁹ Rainforest Foundation Norway, “Falling short: donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)”, p. 4; and Charapa Consult, Directing Funds to Rights. Principles, Standards and Modalities for Supporting Indigenous Peoples’ Tenure Rights and Forest Guardianship.

过向土著人民提供资金支持，确保他们的保有权和森林管理权，使他们的绿色投资可持续。⁸⁰

63. 在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十七届会议上，土著人民自己提出了直接获取资金用于气候行动、生物多样性保护和防治荒漠化以实现可持续发展的地球的原则和准则。⁸¹ 这一倡议呼吁建立一个独立的由土著人民领导的全球绿色供资机制，以支持全球协调、团结、经验和知识共享，以及为七个社会文化区域的土著人民开展游说和宣传工作。特别报告员认为，直接向土著人民供资对于确保向绿色经济的公正转型至关重要，这种公正转型支持土著人民自主决定的气候和生物多样性行动。

A. 直接融资的障碍

64. 一些因素阻碍了对土著人民项目的直接融资。必须在仍然影响土著人民的潜在结构性种族主义和殖民主义背景下理解融资障碍，在某些情况下，还必须在各国将土著人民维持在权力边缘的政治和经济利益背景下理解融资障碍。此外，金融行为体可能认为投资于土著人民领导的项目具有高风险，因为他们可能认为参与和同意的进程会严重拖延项目的实施，或者可能认为土著人民可能缺乏或被认为缺乏足够的抵押品或其他收入来源以及资金管理和会计方面的必要能力和经验。⁸² 另一个重要障碍是供资做法僵化(短期项目、期限紧迫)以及很少顾及土著人民的世界观和现实。⁸³ 在偏远社区，缺乏国家机构和基础设施这一障碍也阻碍了利用国际供资机制。⁸⁴

65. 本任务以前曾指出，国家政府可能会对寻求资金管理其资源的土著人民施加繁重的报告要求，有时还会让非土著第三方参与资金管理。申请资金的土著治理机构被要求在相对较短的时间内对政府发布的通知作出回应；要求他们承担责任，开展研究并收集证据，指出和支持他们的关切。⁸⁵

B. 包容性赠款

66. 需要修改供资做法和赠款设计，使土著人民能够更容易、更迅速地获得、管理和受益于资金。⁸⁶ 必须以对土著人民相关和适当的方式提供资金，供资活动

⁸⁰ Amazon Watch, *Respecting Indigenous Rights: an Actionable Due Diligence Toolkit for Institutional Investors* (2023); Charapa Consult, *Directing Funds to Rights*; and Rights for Resources Initiative and Rainforest Foundation Norway, “Funding with purpose: a study to inform donor support for Indigenous and local community rights, climate, and conservation” (2022).

⁸¹ 见 <https://www.oneearth.org/indigenous-leaders-call-for-independent-funding-mechanism-to-support-climate-and-biodiversity-action/>.

⁸² 见加拿大提交的材料。

⁸³ 见非洲土著人民协调委员会及 Maliasili 组织和同步地球组织提交的文件，“绿化基层：反思非洲保护资金”（2022年7月）。

⁸⁴ 见加拿大提交的材料。

⁸⁵ A/HRC/27/52/Add.2, 第72段。

⁸⁶ Fred Nelson and others, “Better climate funding means centering local and indigenous communities”, *Stanford Social Innovation Review*, 11 May 2023.

应尽可能由土著人民主导，应灵活、长期、性别包容、及时和易于获得，并确保问责制。包括国际非政府组织、私人基金会和慈善机构在内的气候和保护供资方以及政府供资机构的做法和基础设施需要发生变革，以适应土著人民的世界观和现实，并支持土著人民自决。

67. 仅仅获得资本可能是不够的；帮助土著人民雇用外部法律、金融和技术专家并通过交易获得经验的能力支持同样重要。作为向直接融资过渡的一部分，应支持土著人民在其组织内建立自己的技术单位，以便他们能够满足捐助方和其他资助方的最低要求。

68. 在许多情况下，土著组织需要非政府组织、多边机构或供资机制等中间机构来获得捐助方的资金。此类中间机构在向土著组织提供资金管理专门知识以及申请资金、管理和编写财务报告的必要工具方面也发挥着重要作用。中间机构可以发挥作用，培训捐助方、供资方和投资方，使他们了解如何调整现有标准，以适应土著组织的需要，包括调整项目内的优先事项，以解决不同的社区需要和迫在眉睫的威胁，或抓住机会。⁸⁷ 在可能的情况下，应给予土著人民选择与他们合作的中间机构的权利。

69. 特别报告员收到了关于确保土著人民获得资金的其他切实可行建议，包括 (a) 土著人民从一开始就有意义地参与供资机会的设计和实施，以确保供资符合他们的需要、优先事项和愿望，并符合他们的可持续发展愿景；(b) 承认对土地、领土和资源的自决权的供资条件；(c) 简化赠款申请程序和报告要求；(d) 灵活的融资机制，考虑到土著人民的不同需要和情况；(e) 减少中间机构。⁸⁸

C. 为土地保有权保障供资

70. 绿色融资目标的一个必要组成部分是迫切需要支持土著人民确保其集体土地权和对其领土的自决权，这有助于保护生物多样性和适应气候变化。⁸⁹

71. 土地权利标准是促进可持续发展土著人民主要群体和权利与资源学会发起的一个进程，旨在与土著人民协商，制定一套全面的原则，以便除其他外，建立一个框架，指导基于权利的气候、生物多样性和可持续发展行动以及由权利持有人驱动和决定的对世界土地、森林和其他自然生态系统的投资。⁹⁰

72. 国际土地和森林保有权机构等中间组织直接向土著人民提供赠款和技术援助，以保障他们的保有权，作为其减缓气候变化、减少冲突和促进性别平等工作的一部分。重要的是，所有金融行为体，特别是国际发展融资机构或国家，为支持土著人民寻求其集体土地权得到承认的活动分配资金，包括法律文件记录、测绘、监测、解决冲突和加强他们保护、规划、管理和可持续利用其森林和土地的能力的其他活动。

⁸⁷ Rainforest Foundation Norway, “Falling short: donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)”.

⁸⁸ 见非洲土著人民协调委员会提交的文件。

⁸⁹ Paul De Wit, “Securing land tenure for prosperity of the planet and its peoples” (Rights and Resources Initiative, 2023).

⁹⁰ 见 <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/LandRightsStd-1.pdf>.

73. 相对较少的捐助方将土地保有权和森林管理作为其发展援助的一部分。挪威雨林基金会称：“从绝对值来看，美国和挪威是最大的捐助方，之后是其他主要捐助方，包括德国、联合王国和瑞典。考虑到在官方发展援助总额中所占的份额，挪威对土著人民土地保有权和森林管理的支持力度远远大于德国和联合王国”。⁹¹

六. 结论

74. 向绿色融资的转型是必要和紧迫的，如果采用基于人权的方法，它可以创造机会，使土著人民获得资金以保护其土地、知识和独特生活方式，并创造可能有助于他们维护和加强其土著身份的经济机会。⁹² 一种符合土著人民权利的绿色融资形式可以为土著人民的物质和文化生存注入新的希望，并保护他们赖以生存的资源和他们精神上依赖的自然环境。

75. 公正的绿色转型将要求各国和其他金融行为体打破援助和发展筹资领域继续存在的权力不对称现象，让土著人民，特别是土著妇女，作为平等的利益攸关方参与筹资进程，促进真正的合作和团结。正如前任特别报告员在其关于国际投资协定的报告中所指出的，尽管东道国加强了人权保障，但捐助方和投资方仍然掌握着最大的权力，并将受其金融决策影响最大的人排除在决策之外。⁹³

76. 国家、国际金融机构和私营部门在制定金融投资以外的政策方面发挥着至关重要的作用，必须采取措施，确保在制定和实施可能影响土著人民权益的项目和方案时，征求他们的意见，征得他们的同意，并让他们切实参与。这样将有助于促进可持续和包容性的经济，惠及所有利益攸关方和权利持有人，包括土著人民。在投资绿色项目时，一些资金应该直接面向土著人民。这可能需要分配资源以保障他们的土地保有权和/或通过培训和其他赋权措施增强他们直接获得资金的权能。与此同时，投资方应尽一切努力，通过持续协商，调整其融资方式，使其在文化上适合土著人民。仅仅通过培训并不能保证成功过渡到直接供资，而是需要与土著组织进行有意义的跨文化接触，以帮助他们建设技术能力。由于许多组织的政治性大于技术性，这意味着需要长期的资金来支持技术性机构，使政治活动得以继续。

七. 建议

77. 特别报告员建议各国：

(a) 保护土著人民不被在其领土或管辖范围内的工商企业和金融行为体侵犯人权；

⁹¹ Rainforest Foundation Norway, “Falling short: donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)”, p. 4.

⁹² 劳工组织，“为哥伦比亚土著青年创造绿色就业机会”（2023年）（西班牙文）。

⁹³ 见 [A/HRC/33/42](#)。

(b) 承认和尊重包括《联合国土著人民权利宣言》在内的国际人权文书所载的土著人民的权利。这些权利包括自决权、土地、领土和资源权，以及在影响其土地和社区的绿色融资决策过程中的自由、事先和知情同意权；

(c) 保障土著人民在经过有意义和包容性别的协商进程后，有权就影响其土地、领土和资源的绿色融资举措给予或拒绝给予自由、事先和知情同意。各国应确保土著人民能够获得相关信息，能够自由表达自己的意见，在不受胁迫或操纵的情况下做出决定。各国应认识到，自由、事先和知情同意是一个持续的过程，需要在项目的整个生命周期中不断进行协商；

(d) 确保土著人民从绿色融资项目中直接和公平地受益。应向土著人民提供就业机会、培训、能力建设方案和与绿色项目相关的商业发展举措。各国应确保供资提案包括与土著人民共同商定的惠益共享条款；

(e) 保障土著人民的土地权，划定其祖传土地和领土的界限，保护其免遭侵犯、土地掠夺和其他形式的未经许可的开发；

(f) 建立有效、方便使用、文化上适当和独立的机制，供土著人民在绿色融资项目造成侵犯人权或环境损害的情况下寻求正义和补救；

(g) 建立监测和报告机制，跟踪绿色融资项目对土著人民权利的影响，包括与受影响的土著社区进行定期协商。各国还应根据人权标准追究项目倡导者的责任，并要求他们定期报告绿色举措对人权和环境的影响；

(h) 与土著人民协商，通过监管绿色经济的国内框架，包括对 REDD+ 举措、碳市场和自然市场的要求，以明确承认和保护土著人民对土地、领土和资源的权利及其自由、事先和知情同意的权利；

(i) 分配资源，以加强土著人民对绿色融资机制的了解和理解，以便他们能够有效参与决策进程，包括在绿色融资项目方面给予或拒绝给予自由、事先和知情同意；

(j) 为土著人民提供资金，以聘请外部法律、财务和技术顾问。提供财政和人力资源，克服阻碍生活在偏远地区的土著人民利用金融机制和程序的基础设施方面的障碍；

(k) 向土著人民提供获取信息的机会，并确保绿色融资项目各级的透明度。

78. 特别报告员建议捐助方、投资方和供资方(包括国际发展融资机构和政府间组织)：

(a) 通过符合包括《联合国土著人民权利宣言》、《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)和《工商业与人权指导原则》在内的国际人权标准的明确的土著人民权利政策和准则。这种政策应承认土著人民对保护地球的贡献，并规定保护他们的权利，特别是在绿色行动中；

(b) 通过一个关于人权尽责调查的监管框架，要求接受国政府和/或执行伙伴查明、预防、减轻任何人权风险并进行问责。这包括评估项目的潜在社会、环境和文化影响，以及项目倡导者和合作伙伴的人权记录；

(c) 以接受国政府和/或实地执行伙伴通过和应用基于土著人权的切实方法为供资条件；

(d) 确保根据自我认同原则，正确识别和承认受到或可能受到它们资助的项目影响的土著人民，并评估土著人民对可能受到项目影响的集体土地的保有权保障。如果土地权利没有得到适当保障，而且土著人民对项目表示了知情同意，则捐助方应该保留一部分预算，以支持土著人民保障其土地权利的努力；

(e) 在向任何可能影响土著人民的土地、领土、资源和生计的项目供资前，确保得到土著人民的自由、事先和知情同意。确保自由、事先和知情同意是一个持续的进程，并由关于土著人民权利和关于此类进程的专家领导；

(f) 要求对涉及土著人民土地和资源的项目进行全面和独立的人权和环境评估。这种评估应与土著人民协商进行，并考虑到他们的知识、文化遗产和生态系统服务。它们应包括关于土著治理结构和决策的专门知识，以及对集体土地权的潜在影响的分析，无论东道国在这一问题上的立场如何；

(g) 确保建立强有力的机制，在整个中间机构和执行伙伴链中监测和报告土著人民的权利。当发生侵权行为时，确保土著人民能够利用符合《工商业与人权指导原则》原则 31 的独立申诉机制；

(h) 确保资金直接流向土著人民，创建或重新设计灵活的融资机制，简化土著人民领导的绿色融资举措和项目的申请程序和报告要求。这种融资机制应：

(一) 对向土著人民供资的需要和优先事项作出回应，包括在土著人民的自决权、土地保有权和他们对后代的责任感方面；

(二) 尊重土著人民自己的决策进程，并与其治理机构合作；

(三) 避免不必要的中间机构，除非是土著人民自己要求的中间机构；

(i) 跟踪直接分配给土著人民和用于土著人民的所有资金，以生成关于他们从绿色金融中受益多少的数据；

(j) 让土著人民从一开始就参与融资机会的设计和实施，以确保融资进程符合他们的需要、优先事项和愿望，并符合他们的可持续发展愿景；

(k) 提高性别包容性，增加对土著妇女领袖及其组织的资助。在作出供资决定之前，促进土著妇女及其组织的参与，在整个项目周期中继续与她们接触，并确保这项工作由自由、事先和知情同意进程方面的专家领导；

(l) 提高土著人民及其组织进入和影响与保护、清洁能源转型和自然市场有关的金融市场的体制、技术和财政能力。支持土著人民的组织发展和项目管理以及促进可持续生计；

(m) 增加土著人民在金融机构中的代表性，例如通过工作人员多元化和包容政策，为他们建立联络点，维持土著专家名册，设立土著咨询机构和/或任命社会保障专家。让土著人民代表参与全球环境基金和全球生物多样性框架基金的管理，以更好地设计和管理赠款；

(n) 向组织工作人员提供有针对性的培训，并为组织学习提供奖励，以便更好地纳入土著人民的权利；

(o) 提高私人基金会的透明度，公开分享其供资数据，以便更好地与双边和多边机构的做法保持一致；

(p) 调整现有和未来的碳信用和核证办法，明确要求遵守国际人权标准，包括《联合国土著人民权利宣言》。保证土著人民充分参与多利益攸关方治理组织，包括自愿碳市场；

(q) 确保审定和核查机构具有土著人民权利方面的专门知识，并适当评估与土著人民权利有关的国家法律、政策和做法是否符合国际人权法标准。确保项目以尊重土著人民权利的方式进行，并得到他们的同意；

(r) 在绿色融资项目中承认和尊重土著人民的科技知识、实践和创新的價值。这包括将土著人民有关生物多样性、环境和可持续资源管理做法的知识纳入项目设计和实施。
