



第六十八届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，  
包括增进人权和基本自由  
切实享受的各种途径

人权与跨国公司和其他工商企业

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组根据人权理事会第 17/4 号决议提交的报告。

\* A/68/150。



## 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的报告

### 摘要

本报告探讨在通过联合国《工商企业与人权指导原则》处理工商企业活动对土著人民权利的不利影响方面所面临的挑战。重点是在应对这些影响时《指导原则》如何可以更为明确国家、工商企业和土著人民的角色和职责。本报告确定了在国家防止工商企业侵犯人权的责任、企业尊重人权的责任和获得有效补救的相应义务方面的实施差距和挑战。最后，工作组向国家、工商企业和土著人民提出了关于《指导原则》有关土著人民权利的有效运作的建议。

## 一. 导言

1. 联合国一些机制已着手处理工商企业对土著人民权利的影响问题，包括各条约机构、<sup>1</sup> 土著人民专家机制(见 [A/HRC/EMRIP/2012/CRP.1](#) 和 [A/HRC/21/55](#))和土著人民权利问题特别报告员(见 [A/HRC/24/41](#) 和 [A/HRC/FBHR/2012/CRP.1](#))。这些研究都强调土著文化的具体特点，即这些文化与土著人民传统上占有或使用的土地、领土和资源的精神和文化方面根深蒂固的特殊关系。这些研究已注意到土著人民在社会和经济方面的整体边缘化，使得他们无法维护自己的权利。另有报告表明，土著人民是受采掘业、农产工业和能源部门活动影响最严重的群体。<sup>2</sup> 这些报告所述的不利影响从对土著人民保持他们所选择的传统生活方式权利的影响，<sup>3</sup> 包括对土著人民独特文化特性的影响，<sup>4</sup> 到就业的歧视和获得的商品及服务(包括金融服务)方面的歧视，以及获得土地和土地保有权保障方面的歧视(见 [A/65/281](#))，再到通过强制重新安置或经济原因的重新安置进行的驱逐，以及相关的严重侵犯公民权利和政治权利行为，包括对人权捍卫者的影响(见 [A/HRC/19/55](#))，以及对生命权和身体完整性的影响。<sup>5</sup>

2. 由于土著人民更有可能面临着整体社会和经济边缘化，有的甚至是更容易受到与工商企业活动有关的侵犯人权行为之害，并被排除在协议进程和其他会无可挽回地影响他们生活的协商之外。这些侵权行为包括土著妇女被形容为“三等公民”，并经常遭受基于性别和种族等多种形式的歧视(见 [E/2004/43-E/C.19/2004/23](#)，第3段和 [E/C.19/2012/3](#))。虽然经济发展可能为土著妇女提供了机会，也可能剥夺她们现有的生计，增加她们遭受侵犯和暴力的脆弱性，并破坏她们的社会地位。<sup>6</sup> 可能遭受多重歧视的其他群体包括土著的儿童、老年人、年轻人、残疾人以及女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人等。

<sup>1</sup> “经济、社会和文化权利委员会关于适足住房权(《公约》第11.1条): 强迫搬迁问题的第7号(1997年)一般性评论, 第10段, 以及关于享有饮用水权利的第15号(2002年)一般性评论, 第7和16段; 儿童权利委员会关于土著儿童及其《公约》规定的权利第11号一般性评论(2009年)第16段; 以及关于工商部门对儿童权利影响的国家义务第14号一般性评论(2013年)。”

<sup>2</sup> 见 [A/HRC/18/35](#)、[A/HRC/22/43](#) 和 [A/HRC/FBHR/2012/4](#), 以及 Cathal Doyle 和 Jill Cariño 著, “让自由事先知情同意变成现实: 土著人民与采掘业”(关于菲律宾土著人民的链接, 米德尔塞克斯大学法学院, 企业社会责任问题大会, 2013年)。

<sup>3</sup> 见 [E/CN.4/2006/97](#), 第25段, 权利与资源倡议, “采掘业对各国人民和社区的集体土地和森林权利的影响: 摘要”, 详见 [www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_5915.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5915.pdf)。

<sup>4</sup> 例如, 人权委员会第 [511/1992](#) 号文书, Länsman 及其他人诉芬兰, 1994年10月26日通过的意见, 以及 Saramaka 人诉苏里南, 美洲人权法院的判决, 2008年8月12日。

<sup>5</sup> 见美洲人权委员会, “关于美洲人权捍卫者状况的第二份报告”(哥伦比亚特区华盛顿, 2011年); [A/HRC/16/51/Add.3](#), 第34段。

<sup>6</sup> 在反恐过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员指出, 利用反恐法律压制土著群体关于经济、社会和文化权利的诉求, 会对这些社区的妇女产生特别不利的影响, 包括在某些情况下土著妇女领袖遭受杀害(见 [A/64/211](#), 第28段)。

3. 此外，土著人民感受到诸如农民、季节工、无土地者和少数族裔等其他群体分别容易遭受侵犯人权行为的累积效应。他们往往是种族歧视的对象，在政治和经济上被边缘化，没有正规的地契，往往被排除在正规劳动力市场之外。土著妇女经常遭受特定形式的歧视或虐待，如性暴力等。

## 二. 联合国《工商企业与人权指导原则》

4. 人权理事会在第 17/4 号决议中一致核准《工商企业与人权指导原则》，这是关于工商企业与人权的第一个全面的国际标准，在政治上获得广泛的支持(见 A/HRC/17/31，附件)。

5. 在其“特别关注处于弱势境况的人员”任务范围内(见第 17/4，第 6 段(f)条)，工作组决定强调工商企业业务对土著人民权利的影响，并表明在那种特定情况下使用《指导原则》的重要性。工作组在第四次会议期间举行了一次公开咨询会，从所有利益攸关方收到了一些意见和建议(见 A/HRC/WG.12/4/1)。特别关注与土著人民及其组织的交流和对话，并通过在各种国际论坛的会议和研讨会征求工商界和个体工商代表的意见。工作组审查了负责保护土著人民权利的联合国机构的报告，作为解释和适用这些权利的主要来源。工作组谨对所有在编写本报告期间与其合作者表示衷心的感谢。

## 三. 国家对保护土著人民权利的义务

6. 关于指导原则 1 的评注重申国家作为国际人权条约的缔约国是人权义务的主要承担者。它们有责任尊重、保护和实现在其领土和/或管辖范围内个人的人权。保护义务意味着各国必须采取措施防止或阻止第三方对享受某个特定人权的侵犯。就土著人民权利来说，这种第三方往往是工商企业。

7. 保护义务是源于各国已接受的现有的人权义务或承诺，这些义务是受到国际社会的广泛承认。关于土著人民权利的最重要的国际文书包括《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织关于独立国家土著和部落居民的第 169 号公约(1989 年)。<sup>7</sup> 近年来，在保护义务方面已取得了进展。土著人民的土地权利已在宪法或法律方面得到承认。<sup>8</sup> 然而，除了法律规定对他们权利的限制，以及为了保护他人的权利及自由和为了国家安全、公共安全和公共秩序所需的限制之外，土著

<sup>7</sup> 也见劳工组织关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的《第 107 号公约》(1957 年)。

<sup>8</sup> 尼加拉瓜《宪法》；阿瓦斯廷尼 Mayagna (Sumo) 社区诉尼加拉瓜，美洲人权法院，2001 年 8 月 31 日的判决，第 151 段；少数民族权利发展中心(肯尼亚)和国际少数民族团体组织代表 Endorois 福利协会诉肯尼亚，276/2003 (2010 年 2 月 4 日)，第 209 段。

人民在充分享受自己的权利方面仍然面临着许多障碍。<sup>9</sup> 在一些国家，有关土著人民或人权立法与其他部门的法律不一致，特别是那些有关采矿或开采天然资源的法律。这些法律往往不包括确保尊重土著人民的传统所有权的規定。最后，各国在立法方面的进步与当前的行政、政治或司法实践之间的实施差距仍然令人担忧，尤其是关于土地方案(见 E/CN. 4/2006/78)。

8. 国家的保护人权不受第三方侵犯的义务是一项行为准则。因此，国家本身不对私人行为体侵犯人权的行为负责。然而，如果此类侵权行为可归因于国家，或如果国家未能采取适当步骤，防止、调查、惩治和补救私人行为体的侵权行为，它们即可能违反了其保护义务。<sup>10</sup> 国家应当阐明以下期望：设在其境内和/或管辖范围内的所有工商企业均应在整个业务活动过程中尊重人权，并且除其他措施外，就如何在整个业务活动过程中尊重人权向工商企业提供切实指导。<sup>11</sup> 正如对指导原则 3 的评注，国家应考虑采取一系列高明的措施，促进工商企业尊重人权。一项基本措施可以是要求工商企业在业务运作时具体和有效地考虑到可能对土著人民的权利产生的影响，并为此提供指导。

#### A. 自由事先知情同意和国家的保护义务

9. 自由事先和知情同意是土著人民权利的一个基本要素，通过该要素能行使和享受其他一些权利。各国义务本着诚意与土著人民协商和合作，以便在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施(《联合国土著人民权利宣言》第 19 条)，以及开展会影响土著人民的土地、领土和资源的权利的项目，包括采矿和利用或开采其他资源的项目(《宣言》第 19 和 32 条)之前，事先征得他们的自由知情同意。在某些情况下，国家有义务取得有关土著人民的同意，超越了作为协商的目标取得同意的一般性义务(《宣言》第 10 和 29 条)。

10. 《宣言》将享受土著人民特有的许多权利与寻求事先获得自由知情同意的要求联系起来，包括土地、文化、发展和生存的权利。这些权利往往受工商企业的影响。因此，自由事先知情同意不仅表明国家的保护义务是否得到遵守，而且也是防止任何对人权的不利影响的手段。对土著人民来说，自由事先知情同意是表达他们的自决权，因此，也是控制自己的领土、资源和命运的权利。所以，任何自由事先知情同意的过程应尽可能由相关的土著社区加以确定和掌控。<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 国际人权法律以各种形式说明这些限制，这些限制本身也得到限制性的解释。

<sup>10</sup> 见对原则 1 的评注。

<sup>11</sup> 指导原则 2 和 3(c)。见在受冲突影响地区支持工商企业尊重人权的指导原则 7。

<sup>12</sup> 见 Doyle 和 Cariño 的著作，第 17 页。

11. 在国家和区域一级<sup>13</sup> 已对自由事先知情同意的组成部分产生了大量的研究和辩论。国际人权机构也提供了有益的指导。<sup>14</sup> 虽然自由事先知情同意不一定要求一致意见，甚至当社区内的个人或群体明显无法达成一致意见也能获得(如国际金融公司绩效标准 7, 第 12 段)，但据称难以确定土著人民的合法代表是特别重要的问题，同样，如何根据土著传统习俗界定“同意”也是一个重要问题。更大的挑战是，当适用自由事先知情同意需要采取传统的决策过程(例如，如果这些进程将社区中诸如妇女等大批成员排除在外)，并且知道在投资开始时获得的同意是否可能撤回之时。建议国家和工商企业应与土著社区开展开放和包容的对话，既要注意与男子对话，也要与妇女对话，包括在适用的情况下，应与土著人民的全国妇女联合会和伞式组织对话。如果采取这种做法，土著人民将自己确定合法代表。同样，相关的土著人民将自主决定他们如何界定和确定同意，同时必须特别注意确保将妇女和其他可能被剥夺权利的群体包括在这个过程中。应建立各种机制和程序，核实已获得自由事先知情同意。这也将有助于确保工商企业不会被认为它们某项拟议的活动会对社区造成矛盾。如果需要确保这些机制正常运作，土著人民必须包括在制订这些机制的过程中。如果发现自由事先知情同意的内容没有受到尊重，可能会导致撤销同意。在一些情况中，社区代表的合法性可能会有争议，或社区没有根据自己的决策模式达到知情同意。在这种情况下，各方需要花更多的时间和精力处理这种情况，并应根据土著人民的权利确定的自由事先知情同意的原则确定解决办法，而且，按照《宣言》的要求，不能用看似更容易的方式获得同意。

## B. 国家与工商企业的关系

12. 国有公司或国控公司似乎在对土著人民产生不利影响的工商企业活动中发挥越来越大的作用，包括在拉丁美洲、非洲和亚洲。<sup>15</sup> 许多这类企业正在投资于影响到土著土地和领土的资源开采(采矿、林业或石油钻井)或基础设施(水坝、道路、管线等)项目。

13. 国家推动的大型发展方案往往是由政府高层领导发起和规划，并在政府机构与民营或国有大型企业之间的密切合作下实施。在许多情况下，这种方案会影响土著社区居住或使用的领土，并很可能对它们产生不利影响。当一个国家对

<sup>13</sup> 在国家一级的一个例子是在哥斯达黎加的 El Diquís 水电项目(见 A/HRC/18/35/Add. 8)。在区域一级，美洲人权法院在 Saramaka 人诉苏里南案中裁定，在土著和部落人民的祖传领地中的大型开发项目会对这些人民的财产权利和对他们使用和享受这些领土产生显著的影响，因此，国家有义务按照他们的习俗和传统征求并取得他们的自由事先知情同意。

<sup>14</sup> 见 A/HRC/18/35/Add. 8、A/HRC/12/34 和 A/HRC/24/41 第 26-36 段；消除种族歧视委员会有关土著人民的第 23 号一般性建议和人权事务委员会第 1457/2006 号来文，Ángela Poma Poma 诉秘鲁案，2009 年 3 月 27 日通过的意见。

<sup>15</sup> 见 Przemyslaw Kowalski 等人著，“国有企业：贸易影响和政策影响”，贸易政策文件，第 147 号(巴黎，经合组织，2013 年)。



某个特定项目的实施给予战略重要性，土著社区的政治和经济边缘化的风险便会增加。

14. 在涉及国有企业或国控企业，或获得国家机构大力支持的企业的情况中，指导原则 4 规定国家应采取更多步骤防止这些企业侵犯人权，以履行它们保护土著人民权利的义务。这可以通过在规划和制订这种方案之前先制订一个全面的政策框架来实现。除其他事项外，该框架应确保土著人民的自决权得到充分肯定和实施，并确保他们参与影响他们权利事项的决策中；他们有权确定和制定行使其发展权的优先重点和战略，有权确定和制定开发或利用其土地或领土和其他资源的优先重点和战略，以及这些权利所产生的自由事先知情同意的原则（《宣言》第 23 和 32 条）。此外，该框架应建立有效的补救机制，这些机制应对相关的国家当局和私营企业或国有企业具有约束力（见下文第五节）。

### C. 确保政策的连贯性

15. 各国为促进贸易和投资而签订的自由贸易协定和双边投资协定对土著人民造成了重大影响。<sup>16</sup> 在许多情况下，此类协定在订立前并未与土著人民进行适当的协商。而这些协定往往涉及在土著土地和领土上开采自然资源的投资，可能会对土著社区的权利造成不利的影 响，影响到土著人民的生计、文化及其决定自身发展道路的能力。此外，为进一步实施这些协定而颁布的法律和执行的 政策可能会削弱对土著土地和资源的保护。一些国家甚至通过起诉土著领导人或压制抗议此类协定的社区，将土著人民抗议此类协定的行为定为刑事犯罪（见 A/HRC/16/51/Add.3，第 34 段）。

16. 尽管自由贸易协定和双边投资协定的宗旨之一是通过促进和保护国际贸易和投资来促进经济增长，但这些协定可能会削弱各国实施国内监管的能力，从而限制其履行国际人权义务、遵守新的义务或正在变化的标准的能力。<sup>17</sup>

17. 在这方面，指导原则 9 规定国家应保持适当的国内政策余地，以便在谋求签订投资条约或合同时履行其人权义务。在这样做的过程中，各国应考虑到土著人民对性别问题具有敏感认识的具体需求及其脆弱性，以避免限制各国履行对土著人民承担的义务的能力。指导原则 8 涉及工商企业和各国设立的投资议程与 国家人权政策之间的政策连贯性，<sup>18</sup> 这对于经常受到企业和投资影响的土著人民的权

<sup>16</sup> 双边和多边投资协定的数量已从 1990 年的 300 份增加至 2010 年的 3 000 份（参见 Anthony Aust, *Handbook of International Law*, 2nd ed. (New York, Cambridge University Press, 2010)）。

<sup>17</sup> 由于稳定条款的风险是众所周知的，人权、跨国公司和其他工商企业问题的秘书长特别代表鼓励各国确保采用一种新的贸易协定模式，“能够以非歧视的方式实施，将有力的投资者保护和善意的公共利益举措（包括人权）结合起来”（参见 A/HRC/14/27，第 23 段）。

<sup>18</sup> 指导原则 10 对处理企业相关问题的多边机构的成员国也提出了类似的要求。

利具有重大意义。各国还应参照联合国贸易和发展会议可持续发展投资政策框架<sup>19</sup>和负责任合同原则(A/HRC/17/31/Add.3)获得进一步指导。

#### 四. 尊重土著人民权利的企业责任

18. 指导原则 11 规定工商企业应尊重人权，这意味着它们应避免侵犯他人的人权，并应在自身卷入时，消除负面人权影响。指导原则 22 规定，工商企业如果确认它们造成或加剧了不利影响，则应通过合法程序提供补救，或在补救问题上给予合作。工商企业可以做出其他承诺(例如确保地方社区获得就业机会等利益)，为享有人权作出贡献。<sup>20</sup> 不过，这并不能抵消其在各项业务中尊重人权方面的失误。

19. 虽然工商企业一般没有因国际文书而产生的直接涉及人权的法律义务，它们往往需要承担已纳入国际标准的国内法义务，或有关尊重国际标准的合同义务。指导原则 12 规定，工商企业尊重人权的责任指的是国际公认的人权，<sup>21</sup> 实际上可对所有国际公认的人权产生影响，包括《国际人权宪章》以及关于劳工组织《工作中基本原则和权利宣言》中所载明各项基本权利的原则阐明的那些权利。工商企业视情况不同，可能需要考虑一些补充标准，例如《土著人民权利宣言》和劳工组织第 169 号公约，因为它们可能对属于需要特别关注的特定群体或人口的男女(如土著人民)的个人权利产生负面人权影响。<sup>22</sup>

20. 越来越多的工商企业认识到，必须纠正因以往的企业经营活动不公正对待土著社区而造成的遗留影响，因为这些遗留问题可能会为今后纠正潜在不利影响的努力带来更多的挑战。<sup>23</sup> 就历史遗留问题开展对话和深入理解任何持续的影响，可以成为与土著社区建立良好关系的一个重要方面，能够确保尊重他们的权利和有效实施各项指导原则。

21. 展望未来，本着自由事先知情同意的原则，真诚地协商和参与是至关重要的，特别是在对土著人民的权利有着重大影响商业决策上，包括“社区足迹”显著的项目，如矿业、农业综合企业和基础设施等。在实践中，为避免负面影响和商业风险，工商企业必须确保由国家主导的自由事先知情同意的充足进程。如果缺

<sup>19</sup> 可参阅 [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2012d6\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2012d6_en.pdf)。

<sup>20</sup> 参见 Nunavik 因纽特人和 Raglan 矿业公司在开采 Raglan 矿区之前签订的影响福利协定。加拿大社区复兴中心：《土著居民采矿指南》(艾伯尼港，2009 年)。

<sup>21</sup> 指导原则 23 的评注指出，在受冲突影响的地区，工商企业应当将卷入其他行为体(如安全部队)严重侵犯人权行为的风险视为守法问题。

<sup>22</sup> 参见全球契约即将推出的《土著人民权利宣言》商业参照指南，可参阅 [www.unglobalcompact.org/Issues/human\\_rights/indigenous\\_peoples\\_rights.html](http://www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/indigenous_peoples_rights.html)。

<sup>23</sup> 参见 Doyle 和 Cariño 著，第 47 页。



乏由国家主导的充足进程，企业就必须慎重考虑是否可以进行该项目，而不至于造成或促成负面影响土著人民权利的风险。如不尊重土著人民(无论男女)的知情权，以及参与和协商权利，不仅会破坏一家工商企业尊重权利的能力(因为企业可能不知道其潜在的或实际的影响)，而且也会助长社区和企业之间的不信任感，并可能导致业务受到扰乱。

## A. 政策承诺

22. 指导原则 15 规定，为履行尊重人权的责任，工商企业应制定与其规模和环境相适应的政策和程序。作为建立其尊重人权责任的基础，工商企业应通过一项高级别公开声明，表示承诺履行这一责任，从而使该承诺成为一项明确的总括政策，决定企业所采取的行动。政策承诺不同于将承诺贯穿于整个工商企业的业务政策和程序，后者有助于将高级别承诺转化为业务条件。<sup>24</sup>

23. 指导原则 16 明确了如何发展这一政策承诺的办法。为避免对土著人民造成可能的影响，工商企业应明确阐释政策承诺，并让可能受影响的土著群体易于把握这些承诺，例如通过外联会议和协商等。在此过程中，企业应考虑到语言和识字水平方面的差异(尤其是妇女和弱势群体)，及其对信息传递和接收方式的文化偏好等。在特定情况下，可能有必要进一步鼓励工商企业制订处理与土著人民之间关系的具体规定，以确认土著人民状况的特殊性。在这种情况下，应通过参与式的进程制订此类条款，让土著代表和人权专家参与其中，并且应当在最高级别通过这些条款，如同所有政策承诺一样。

24. 此类政策承诺的一个关键要素，应当是尊重土著人民的特有权利，特别是尊重土著人民按照自己的习惯法、传统和惯例享有土地和资源的集体权利。任何具体涉及到土著人民的政策承诺也都应当规定与土著社区开展接触的原则(包括诚意协商)，以及工商企业将在何时以何种方式努力确保尊重源于土著人民权利的自由事先知情同意的原则。<sup>25</sup>

25. 许多政府间机构和国际金融机构均已将自由事先知情同意的原则纳入其有关土著人民的政策和方案。例如，美洲开发银行于 2006 年通过了土著发展战略和土著人民业务政策；欧洲复兴开发银行于 2010 年制定了关于土著人民的指导说明。2013 年 5 月，国际采矿和金属理事会通过了关于土著人民的政策声明，承诺在启动新项目或更改现有项目之前，将先征求土著人民的同意如果这些项目位于传统上由土著人民拥有或习惯上由土著人民使用的土地上，而且可能会对土著人民造成重大不利影响。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> 联合国人权事务高级专员办事处：《尊重人权的企业的责任：解释性指南》(日内瓦，2012 年)，第 26 页。

<sup>25</sup> 参见《土著人民权利宣言》第 18 条和加拿大最高法院对 Delgamuukw 诉不列颠哥伦比亚案的判决。

<sup>26</sup> 可参阅 [www.icmm.com/publications/icmm-position-statement-on-indigenous-peoples-and-mining](http://www.icmm.com/publications/icmm-position-statement-on-indigenous-peoples-and-mining)。

26. 除制订政策承诺之外，对企业最佳做法的审查表明，将承诺纳入下文所载的相关政策和程序的方法，有利于承诺的有效实施。

27. 首先，工商企业应通过其政策承诺，寻求营造一个具有文化意识、对性别问题有敏感认识和包容性的工作环境，坚持让员工和承包商充分了解土著人民的特殊性，并尊重项目所在社区内的土著人民的权利、文化和习俗。在这方面，工商企业应开展具体培训，作为订约过程中必须强制履行的一个部分。

28. 此外，工商企业应在政策承诺中承认：土地所有权和使用权，包括基于习惯法、传统和习俗的土地使用权和所有权，可能是致使公司和土著人民之间产生纠纷的根源。企业应找到防止此类纠纷的方法，开展合理的努力预防纠纷发生。一旦发生纠纷，企业应求助于土著人民信任的第三方调解人，通过文化上合宜的调解方式解决争端。

29. 关于协商问题(见《宣言》第 18 条)，工商企业应在其政策声明中纳入一项要求，确保信息传递的方式可以为男女两性所理解。工商企业必须认识到权力的不平衡问题，并采取具体措施来解决这个问题，以便企业和土著社区能够以平等的身份相互协商。

## B. 人权尽责

30. 指导原则 17 至 21 界定了工商企业为确认和缓解负面人权影响并说明如何消除此类影响而采取的人权尽责行动的要素。指导原则的评注部分指出，工商企业应尤其关注对可能日趋弱势或边缘化的群体或人口(如土著人民)中的个人的人权影响；工商企业应与可能受到影响的利益攸关者直接协商，努力了解他们所关切的问题。指导原则 19 规定，为防止和缓解负面人权影响，工商企业应联系各项相关内部职能和程序，吸纳影响评估的结果，并采取适当行动。有关行动将因下列因素而有所不同：工商企业究竟是造成还是加剧了负面影响；或是否仅因商业关系卷入其中；以及消除负面影响的力度。

31. 鉴于土著人民所受负面影响的特殊性，一般性的环境、社会和健康影响评估可能不足以充分确认和消除可能的人权风险，特别是涉及到《宣言》中所载的土地、资源和自决的集体权利时(见 A/66/288，第 93-102 页)。土著人民的权利也可能会受到佣金和疏忽行为的不利影响。此外，也有可能不会出现意想不到的后果，难以通过标准影响评估轻易作出认定。因此，为了让工商企业确定全方位的实际和潜在影响，尤其是确定和消除按性别区分的影响，在人权尽责过程中与土著人民开展有意义的协商就显得尤为重要。工商企业应确保影响评估过程能够对在受项目影响地区生活的土著人民造成任何不利影响的社会人类学问题开展按性别分列的循证审查。此外，工商企业应确保影响评估足够稳健，能够检测到对可能的弱势群体的差异化影响。由于在土著社区内处于政治、经济或社会边缘化地位，这些弱势群体面对相同的业务操作却可能会蒙受更大的不利影响。

## 五. 获得有效补救

32. 指导原则 25 明确规定，各国必须采取适当的步骤，通过司法、行政、立法或其他适当手段，确保在工商企业侵犯人权的行为发生时，受影响的人能够获得有效的补救。这包括考虑采取各种办法减少法律、实际和其他有关的障碍，如基于性别的障碍。《宣言》中的多项条款、劳工组织关于强迫劳动的第 169 号和第 29(1930)号公约、以及关于歧视(就业和职业)的第 111(1958)号公约所载的补救条款尤其与土著人民相关。美洲人权法院<sup>27</sup>指出，各国必须保障土著人民根据本民族文化集体获得司法救助的机会。美洲人权法院强调，在此过程中，声称其私有财产个人权利遭受侵犯的人们才能获得的司法补救办法，并不足以或并不能有效补救对土著人民和部落人民社区财产权的侵犯，以及可能导致他们无法获得司法补救的其他形式的歧视。<sup>28</sup>

### A. 基于国家的司法机制

33. 指导原则 26 规定国家应采取适当步骤，确保国内司法机制在处理与工商企业相关的侵犯人权行为时的有效性，包括考虑如何减少可能导致拒绝补救的法律、实践和其他有关壁垒。指导原则的评注部分指出，妨碍获得司法补救的法律壁垒可能包括以下因素：某些群体(例如土著人民)被排斥在适用于更广大人口的同水平的人权司法保护之外；来自高危脆弱或边缘化群体的个人在利用这些机制时，往往都面临更多的障碍。

34. 因此，可能需要采取进一步的措施，通过确定和消除平等获得司法救济的障碍(包括在土著语言的使用上)，确保在司法领域不歧视土著人民。各国应确保法律制度承认土著人民是国际法的主体，并考虑到其特定地位的社会现实。这可能需要国家允许和要求法院承认土著人民的习惯法、传统和习俗，并在司法程序中承认土著人民对土地和自然资源的传统所有权(见 A/HRC/24/50)。

### B. 基于国家的非司法机制

35. 指导原则承认基于国家的非司法机制在充实和增补司法机制方面发挥重要作用。司法制度即使是有效的，资源充足，也不可能包揽所有指称的侵权行为的负担。<sup>29</sup> 非司法机制可能更容易无障碍利用，所需费用也低得多，并采取以对话

<sup>27</sup> 法院确认，土著人民有权要求设立有效和及时的行政机制，以保护、保障和促进他们拥有祖传领地的权利。各国必须建立行政程序来解决土地索赔问题，其解决方式应当使这些人民真正有机会收回他们的土地。此类程序应当简单和无障碍，且应给此类机制创造必要的技术和物质条件，以及时回应土著人民的要求。(参见“Yakye Axa 土著社区诉巴拉圭案”，案情实质、补救措施和费用，2005年6月17日的判决，C系列，第125号，第102段)。

<sup>28</sup> 美洲人权法院，撒拉玛卡人民诉苏里南案，初步反对意见、案情实质、补救措施和费用，2007年11月28日的判决，C系列，第172号，第179段。

<sup>29</sup> 指导原则 27 评注部分。

为导向的办法，从而可能更迅速地解决一项争端。为确保其有效性，非司法申诉机制应满足指导原则 31 规定的标准，也就是必须具备合法性、可获得性、可预测性、平等性、透明度、权利兼容和有持续的学习来源。虽然本文中介绍的机制能够在增强问责制方面发挥重要作用，但仍应进一步探讨这些机制在何种程度上符合指导原则 31 中规定的标准。

36. 国家人权机构或监察员办公室在受理土著人民与工商企业相关的侵犯人权申诉(尤其是与开发自然资源有关的申诉)方面有其特别重要的作用。与司法机制一样，国家应考虑如何解决与工商企业相关人权主张方之间的不平衡，消除土著人民在获得补救机会方面所面临的更多壁垒。例如，如果由于缺乏资金或人力资源，申诉机制无法有效地向全国各地所有受影响的人们伸出援手，从而妨碍到土著人民诉诸申诉机制的权利，或者语言方面的障碍妨碍到这种权利，就会出现这种需要。申诉机制应获得充足的人力、财力和技术资源(包括有关工商企业对人权影响的培训和专业知识的)，且应增进其有效监控土著人民所承受的人权影响(包括工商企业带来的人权影响)的能力。应当授权此类机制履行以下职能：调查申诉；验证各方提交的资料的准确性，包括在必要时进行实地考察；确定权利是否受到侵犯；将决定公诸于众。此外还应进一步授权申诉机制提出特定案件之外的建议，如鼓励国家或企业改变政策。应授权此类机制负责跟进其决定，各国亦应面向土著人民开展提高认识运动，促进他们了解这些补救措施。最后，在调查涉及到工商企业对土著人民权利影响的有关个人投诉时，应要求申诉机制接受指导原则的指导。

### C. 工商企业的境外活动

37. 指导原则的评注部分承认，目前，国际人权法<sup>30</sup>一般并不要求国家管制其领土和/或管辖范围内的工商企业的境外活动，<sup>31</sup>但也不禁止它们这样做。许多会员国承认，母国阐明对工商企业在境外尊重人权的预期，有其明确的政策理由，并已在这方面采取了一系列办法。这在受冲突影响地区尤为重要，因为东道国在这些地区缺乏有效控制，可能无力充分保护人权。如果涉及跨国公司，其母国应当发挥作用，协助这些公司和东道国确保企业不会卷入侵犯人权行为。<sup>32</sup>采用这些办法的目的部分在于应对受害者在获得母国有效司法补救的权利方面所面临的挑战。与所有的申诉机制一样，各国应考虑到土著人民的具体情况，并确保处理和消除他们诉诸此类机制的任何障碍。指导原则 26 的评注部分确定了获得司

<sup>30</sup> 经济、社会及文化权利委员会在其第 15 号一般性意见中、消除种族歧视委员会在其结论意见(CERD/C/CAN/CO/19-20 和 CERD/C/NOR/CO/19-20)中都要求对工商企业行使域外管辖权。

<sup>31</sup> 亦参见关于经济、社会及文化权利领域国家域外义务的马斯特里赫特原则。

<sup>32</sup> 指导原则 7 评注部分。亦参见《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》总则 3.2(罗马，联合国粮食及农业组织，2012 年)。

法补救的法律、实际和程序性障碍，包括申诉者在东道国遭司法拒绝，又不能诉诸本国法院，无论案情如何。

38. 已经采取的措施既有要求国家对企业行使域外管辖权的国际协定，<sup>33</sup> 又有具备域外影响力的国家法律和措施，<sup>34</sup> 还有基于国家的非司法机制，如经合组织《多国企业准则》。

39. 经合组织准则是由各国政府提出的建议，涵盖商业伦理的所有主要领域，包括企业为遵守法律和国际公认的标准而应采取的措施。该准则于 2011 年更新，新增了与指导原则保持一致的人权章节。遵守准则的各国政府设立的国家联络点机制<sup>35</sup> 为准则提供了支持。设立这些联络点的目的是推动和落实准则，并协助工商企业及其利益攸关方采取适当措施，进一步遵守准则。国家联络点提供了一个调停和调解的平台，被土著人民用于解决准则执行过程中可能出现的实际问题。<sup>36</sup>

40. 目前，企业可以自愿决定是否参与调解。一些利益攸关方建议国家联络点应拥有更多工具，鼓励企业参与调解在“特定申诉”程序下提交的案件，并就如何在涉及土著人民的情况下执行准则提出适当的建议。

#### D. 非国家申诉机制和业务层面的申诉机制

41. 指导原则 28 规定，国家应考虑在处理与工商企业相关的人权伤害时，如何便利获得有效的非国家申诉机制。指导原则 29 规定，工商企业应针对可能受到不利影响的个人或社区建立或参与有效的业务层面申诉机制。鉴于指导原则要求为土著人民提供获得有效补救的权利，必须对业务层面的申诉机制的绩效进行适当评估。必须制定各种业绩指标，各利益攸关方可以利用这些指标鼓励申诉机制的正常运作和了解业务层面的申诉机制的工作方式，并让工商企业切实负起责任。

<sup>33</sup> 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第 3 条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 5(2)条和第 8 条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 9(2)条。

<sup>34</sup> 例如要求母公司提交关于公司整体人权影响的报告，其中可能包括其海外附属公司的人权影响。《缅甸负责任投资报告要求》要求在缅甸投资 50 万美元以上的所有美国公司依照指导原则的规定报告其人权影响。

<sup>35</sup> 其中还包括关于利益攸关方参与的一则新条款。经合组织正在探讨在准则指导下制订关于利益攸关方参与和采矿行业的用户指南的可能性。

<sup>36</sup> 例如，请参见国际生存权利组织与大不列颠及北爱尔兰联合王国的国家联络点针对英国矿业公司韦丹塔资源集团提出的申诉。英国国家联络点在其声明中确证了指控的实质，并指出韦丹塔资源集团的行为违反了经合组织的准则。国家联络点建议，该公司应与 Dongria Kondh 人民携手合作，探索重新安置的替代办法，并在其项目管理过程中纳入一项人权影响评估。印度最高法院最近作出的一项裁决，有效地禁止韦丹塔资源集团在未经 Dongria Kondh 人民同意的情况下修建矿井。



42. 经验还表明，申诉机制的发展不能脱离与土著社区更广泛的对话和接触。<sup>37</sup> 此类接触的基础，应当是承认土著人民为集体权利的持有者，并在《宣言》要求的情况下将其纳入自由事先知情同意的进程之中。在这方面，该进程本身就可以提供一个重要的补救机制(特别是参见《宣言》第 28 条和第 32 条)。鉴于《宣言》承认土著人民法律和习俗的特殊性，工商企业应考虑确定充足的、文化上合宜和性别意识正确的补救机制，作为与土著人民建立的任何合同关系的一个组成部分。

43. 指导原则要求：为确保其实践中的有效性，业务层面的申诉机制应反映指导原则 31 中规定的标准。此外，此类机制应立足参与和对话，就设计机制所针对的对象与利益攸关方团体协商，侧重以对话为手段，作为处理和解决申诉的手段。只有在其服务对象了解、信任并有能力使用申诉机制时，申诉机制才能达成目的。在这方面，必须以对性别问题有敏感认识的方式构建申诉机制。

44. 为进一步推广良好做法，各工商企业、行业协会和多方利益攸关团体正在采取各种举措。工作组回顾其为促进在工商企业和人权领域获得司法和非司法补救而开展能力建设的常设项目(见 A/HRC/23/32，第 64 段)。以下因素已成为工商企业处理土著人民申诉过程中的良好做法：应结合与土著社区的协商进程建立各种机制，尤其要注意确保机制的无障碍性、回应能力和地方自主权。这有助于确保该机制符合土著人民的需求，将在实践中得到使用，且各方都有确保其成功的共同利益。这一点对于土著人民尤为重要，因为他们仍然受到权力不平衡的影响，在这种状况下，任何申诉机制的合法性将是至关重要的。应开展能力建设，发展相关的法律知识和技能；应向所有当事方开放申诉记录，确保有利于透明度的基本起始原则，但在很可能出现报复或施压的情况下应充分考虑到对受害者的保护。最后，为确保申诉机制的独立性和合法性，对机制开展的任何定期审查均应纳入土著社区的反馈意见。

## E. 习惯法机构作为非司法申诉机制

45. 土著人民根据各自的习惯法、传统和习俗建立了大量争端解决机制和司法制度。虽然土著争端解决机制主要用于解决同一社区成员之间的争端和申诉，但也有一些利用此类机制成功补救工商企业侵犯土著人民权利的案件被记录在案。有越来越多的国际人权惯例和判例认可土著人民习惯法、传统和习俗作为一项补救

<sup>37</sup> 在遭遇广泛抗议之后，萨哈林能源投资股份有限公司谈判达成了一项萨哈林土著人民的开发计划，包括一套特有的社区申诉机制，以补充其现有的申诉机制。这是该公司与土著人民开展协商的结果。协商强调了土著人民所提出的申诉的特殊性，指出这往往与危害环境和影响他们的传统生计有关。该公司还设立了社区联络网，由一人专门负责与土著人联络，以确保与土著社区开展日常沟通，包括涉及申诉的沟通。参见 Natalya Novikova 和 Emma Wilson 著，“The Sakhalin-2 project Grievance mechanism, Russia”，in Emma Wilson and Emma Blackmore, eds. *Dispute or Dialogue? Community Perspectives on Company-led Grievance Mechanisms* (伦敦，国际环境与发展研究所，2013 年 3 月)，第 88 页。



手段的重要意义。研究表明，利用土著人民习惯法、传统和习俗比单纯依靠国家法律制度或其他非司法补救机制能更有效地处理土著人民的申诉。<sup>38</sup>

46. 这一办法常被描述为参与性、以对话为导向，事实证明，工商企业通过认识到土著人民习惯法、传统和习俗对恢复和平与和谐关系的重要意义，可使该办法成为与土著人民建立信任的有用机制。以习惯法、传统和习俗为基础的解决办法可确保产生可持续、更持久、使工商企业和所有有关方面都能接受的结果，这通过司法程序可能不那么容易实现。此外，利用习惯法申诉机制往往要容易得多，且无需支付与司法系统有关的费用。

47. 对于土著人民来说，针对在其领土上经营的工商企业利用习惯法、传统和习俗作为补救办法，可使他们感觉能掌握自身命运，并充分参与有关其资源和领土问题的决策。同时，这种做法赋予了土著社区重大责任，包括要确保有关机制符合指导原则 31 中规定的效力标准。

## F. 国际和区域人权机制

48. 如指导原则 28 的评注所述，《国际劳工组织章程》、<sup>39</sup> 联合国条约监测机构<sup>40</sup> 和区域人权机制提供的投诉程序也被视为非国家申诉机制。特别是，联合国条约机构对个人申诉的审议，为土著人民提供了一个获得补救的渠道，尽管这给各条约机构造成了挑战。各国在提供本国机制的同时，还应加强宣传或促进获得此类国际和区域监测机构服务的机会。

## G. 多边开发银行的问责机制

49. 多边开发银行向土著人民提供利用其问责机制的机会，以便土著人民对由银行支持、影响土著人民或其环境的项目提出关切或投诉。<sup>41</sup> 事实证明，这些机制可使银行对自身的行为负责，不损害或威胁损害到投诉者或其环境，或从事不符

<sup>38</sup> 见 Maria Roda L. Cisnero 著，“Rediscovering olden pathways and vanishing trails to justice and peace: indigenous modes of dispute resolution and indigenous justice systems” in *A Sourcebook on Alternatives to Formal Dispute Resolution Mechanisms* (菲律宾，司法改革倡议支助项目，2008 年)。

<sup>39</sup> 土著人民使用了《劳工组织章程》第 24 条来应对国家在工商企业活动中违反第 169 号公约各项条款(包括第 6、14 和 15 条)所规定义务的情况。

<sup>40</sup> 除了此处强调的例子，消除种族歧视委员会通过了结论性意见，其中承认对土著人民的种族歧视是土地政策和采掘业活动造成的后果；敦促各国采取政策和立法消除这种歧视；指出各国在土著人民的土地和领地上开采自然资源时，需要建立协商机制并获得土著人民自由事先知情同意(CERD/C/CHL/CO/15-18; CERD/C/PER/CO/14-17; CERD/C/ARG/CO/19-20; CERD/C/PAN/CO/15-20; CERD/C/RUS/CO/19)。

<sup>41</sup> 见 Leonardo A. Crippa 著，“Multilateral development banks and the human rights responsibility”, *American University International Law Review*, vol. 25, No. 3(2010)。

合银行自身业务政策和程序的行为，<sup>42</sup> 包括违反为防止损害土著人民而建立的保障政策。<sup>43</sup>

## H. 补救措施的效力与土著人民

50. 指导原则 31 规定了如何评价具体的司法或非司法补救是否有效的标准。

51. 首先，为达到合法性要求，在建立补救机制时应充分承认土著人民作为集体或个人有权充分享受国际人权法确认的所有人权和自由的地位，并考虑到与这一地位有关的权利和标准。其次，出于实质和程序原因，补救机制应充分承认土著人民习惯法、传统和习俗的作用及其治理机构的权威，同时确保他们尊重他人的权利和自由。应承认土著人民现有的内部申诉机制有权处理发生在其传统领土管辖范围内的违规事件。工作组就此强调，包括土著人民传统机制在内的任何非司法申诉机制都应(在程序和结果上)与权利相符。

52. 此外，根据指导原则 31 规定的无障碍要求，补救机制应特别为土著人民提供无障碍环境，包括土著男子和妇女。无障碍包括为他们提供实体无障碍环境，例如，在选择诉讼程序的地点和时间时，应使土著代表能亲自出席。由于土著人民往往定居在偏远的边缘地区，确保他们所在国家的补救机制能提供实体无障碍环境往往需要采取特别措施。此外还包括语言、文化和性别上的无障碍。

53. 更广泛地说，虽然《指导原则》本身不涉及补救办法的内容，但《宣言》第 28 条阐述了在未经土著人民自由事先知情同意的情况下没收、拿走、占有或损坏其土地时，申诉机制应该为土著人民达成怎样的结果才算是与权利相符。《宣言》第 11 条指出，当未经土著人民自由、事先和知情同意而夺走其文化、知识、宗教和精神财产时，土著人民也有权获得补偿。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

54. 《联合国关于工商企业与人权问题的指导原则》为国家、企业和土著人民提供了权威性指导，规定了如何预防和解决与工商企业有关的对土著人民的人权产生负面影响问题，使各方达到国际标准并加强有关做法，以取得切实成果。正如《指导原则》中所强调的，自始至终都应特别关注很可能成为弱势或边缘群体者

<sup>42</sup> 见 Daniel D. Bradlow 著，“Private complainants and international organizations: a comparative study of the independent inspection mechanisms in international financial institutions”，*Georgetown Journal of International Law*, No. 36(2005)。

<sup>43</sup> 国际金融公司设立了合规咨询监察员，负责业绩标准方面的合规、咨询和争端解决，包括关于土著人民的业绩标准 7。美洲开发银行设立了有类似任务的独立咨询和调查机制，并增加了“司法条款”，规定如果申诉“涉及应受国家、超国家或类似机构仲裁或司法审查的问题”，则应禁止申诉的可受理性。

的权利、需要和所面临的挑战。这一点对往往严重地受工商企业活动负面影响的土著人民非常重要。因此，国家在履行保护人权不受侵犯的国家义务、企业在履行尊重人权的企业的责任时，应使土著人民的权利得到保护。工作组敦促有关机构和利益攸关方对土著人民可利用的现有补救机制的效力开展进一步研究，包括司法和非司法机制、具有域外效力的补救办法和土著争端解决方式，以为国家、国际机构、工商企业和土著人民提供基于事实的全面指导。

## B. 建议

### 55. 各国应该：

(a) 考虑批准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 (1989 年)，并采取一系列措施，充分执行《联合国土著人民权利宣言》，特别是在有土著人民使用或居住的领土内作业的跨国公司的母国，即使在本国境内没有土著人民居住；

(b) 使用《指导原则》明确界定各行为体的义务和责任，防止和应对工商企业对土著人民权利和人权产生的影响；

(c) 指出期望所有设在一国领土内的工商企业在整个业务过程中尊重人权；为工商企业和其他行为体设定预期和义务，以应对工商企业对土著人民人权产生的影响问题，特别是在受冲突影响的地区；鼓励工商企业面向包括男子和妇女在内的所有人就其应对人权影响的政策和程序开展交流和互动；

(d) 确保建立强化的监测和执行机制，防止和处理工商企业对人权产生的任何不利影响，包括将对性别问题有敏感认识的人权因素纳入有关的国家法律、政策、规章和合同并加以采用，如与东道国政府签订的双边投资条约和协定，并在授予勘探或开采自然资源特许权时也考虑到人权因素；

(e) 确保在寻求建立投资条约或合同时考虑到土著人民的具体需求和脆弱性，以留有充分的政策空间，履行与土著人民权利有关的人权义务；

(f) 确保土著人民就实际或可能影响到自己的工商企业活动充分、及时获取所有相关信息，使他们能有效参与影响到自身的重大决策，确保与土著人民进行有意义、对性别问题有敏感认识的协商，并使这成为与国际投资者签订的所有合同的重要组成部分；

(g) 在为执行《指导原则》制定国家行动计划时，考虑到工商企业活动对土著人民的具体影响和必要的补救措施；

(h) 对投资合同的指导方针可参考联合国贸易和发展会议的可持续发展投资政策框架及负责任合同原则，并将对人权风险的管理纳入国家投资者的合同谈判中，特别是在涉及土著人民权利时；

(i) 经合组织成员国应确保《经合组织多国企业准则》的国家联络点独立、公正，配有充分资源处理土著人民的申诉。具体包括了解土著人民的权利，包括自由事先知情同意权，熟悉土著人民的决策模式及其习惯法、传统和习俗，以及为执行经合组织《准则》提出适当建议，以处理涉及土著人民的案件；

(j) 跨国企业的母国应想办法确保受其在国外的企业运作影响的土著人民获得有效补偿；

(k) 在规划和发展涉及国有企业、国控企业或受国家机构大量支持的企业的重大项目之前，应建立全面的政策框架，为保护土著人民权利规定补充措施；

(l) 想办法确保既有的政策和条例能在商业活动中有效达到自由事先知情同意的要求；

(m) 酌情审查并调整现有的补救机制，确保与《指导原则》相符，评估这些机制是否能适当、有效地保护土著人民权利；

(n) 加强法官、律师和检察官处理土著人民对工商企业活动申诉的能力，确保对法官和律师进行的强制性培训包含对性别问题有敏感认识的国际人权义务，其中包括有关工商企业与人权和土著人民关系的标准；

(o) 为国家人权机构提供充分的人力、财力和技术资源，增强它们有效监测和处理对土著人民权利影响的能力；

(p) 与有关利益攸关方合作开展提高认识运动，使国家管辖范围内的土著人民能利用现有的法律和非法律补救措施获得援助；

(q) 培养土著人民为自己建立代表机构的能力，确保他们能有效参与影响自己的关键决策。

#### 56. 工商企业应该：

(a) 遵守尊重人权的责任，包括采用对性别问题有敏感认识的人权政策，对当前和计划业务进行人权影响评估，处理这些业务可能导致、促成或关涉的对人权的任何不利影响，包括利用工商企业关系处理不利影响，并特别注意在土著人民领土和土地上开展的任何业务；

(b) 致力于遵守《联合国土著人民权利宣言》和劳工组织第 169 号公约规定的政策承诺、人权尽责程序和补救程序；

(c) 确保申诉机制在业务层面上反映指导原则 31 的标准、基于对性别问题有敏感认识的接触和对话，且通过与土著人民的协商、将对话作为处理和解决申诉的重点手段加以实现；

(d) 与业务所在社区的居民定期、直接接触，使他们了解自己的生活方式、生计和人权可能会如何受到影响，充分注意因文化和语言可能需要采用有别于其他居民的各种告知和协商方法；

(e) 就如何履行尊重土著人民权利的责任与本部门和其他部门的其他企业广泛分享经验，鼓励所有部门制定本行业的指导方针。

57. 土著人民应该：

(a) 确保由土著人民自己的代表机构按照自己的程序制定、阐明和加强任何关于自由事先知情同意程序的决策准则，并在可能的情况下，以更加明确具体的形式编纂决策准则，使其便于采用、便于企业和国家的理解和使用，且完全符合国际人权法律；

(b) 考虑通过自身的决策程序加强机构能力，以便建立包括男女两性的代表结构，以促进与工商企业活动的关系，尤其是当这些活动可能会影响或直接影响到土著人民或其土地和资源时所涉及的协商程序及自由事先知情同意权。此外还要促进与处理土著人民补偿权、赔偿权和(或)从同一活动中分享利益权的机构的关系。