



第六十七届会议

临时议程\* 项目 67(a)

土著人民权利

## 土著人民权利

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递土著人民权利问题特别报告员詹姆斯·安纳亚根据人权理事会第 18/8 号决议提交的报告。

\* A/67/150



## 土著人民权利问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告是土著人民权利问题特别报告员根据人权理事会第 18/8 号决议提交大会的。特别报告员在报告中概述了自他向大会提交前一份报告 (A/66/288) 以来开展的各项活动。

他还就有必要统一联合国系统内影响土著人民的各种活动提出了见解。审查的联合国具体进程和方案涉及联合国教育、科学及文化组织、联合国粮食及农业组织、世界知识产权组织、《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、联合国可持续发展大会、世界银行集团的那些进程和方案以及旨在降低因森林砍伐和退化所产生排放的各项方案。

特别报告员指出，联合国系统为促进土著人民权利开展了重要工作。但还需加大努力，尽可能扩大在整个联合国系统内开展的行动，促进土著人民权利，确保联合国系统内影响土著人民的所有行动符合土著人民权利，特别是《联合国土著人民权利宣言》中重申的那些权利。特别报告员为此提出了一系列建议。

## 一. 引言

1. 本报告是土著人民权利问题特别报告员根据人权理事会第 18/8 号决议提交大会的。特别报告员在报告中概述了自他向大会提交前一份报告(A/66/288)以来开展的各项活动,并就有必要统一联合国系统内影响土著人民的各种活动提出了见解。

2. 特别报告员感谢并肯定联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供的协助以及在亚利桑那大学法学院执行的土著人民权利问题特别报告员支助项目。特别报告员的工作,包括编写本报告都离不开这些协助。他还对执行授权任务期间与其合作的许多土著人民、国家、联合国各组织和机构以及非政府组织表示感谢。

## 二. 活动概述

### A. 与国际机制和机构协调

3. 特别报告员根据人权理事会第 15/14 号决议授予他与所有相关行为方定期开展合作对话的任务规定,继续与联合国其他两个具体任务规定侧重于土著人民的机构,即土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制以及与联合国其他机构协调开展工作。

4. 与常设论坛和专家机制协调的一个极其重要方面是,在这两个机构举行常会期间与土著人民和土著组织举行并行会议。特别报告员在常设论坛和专家机制近期会议上与大约 40 个土著团体举行了单独会议,这些团体介绍了具体关注问题。面对面会议为讨论直接影响有关群体问题提供了重要机会,因为许多情况涉及威胁世界各地土著人民的权利,而特别报告员的时间和资源有限,无法前往所有有关地点。

5. 特别报告员还继续参加常设论坛和专家机制的年度会议。除在这两个机构的各次会议上发言外,特别报告员还为分析专题问题提供意见。2012 年 1 月,特别报告员在打击暴力侵害土著妇女和女孩行为问题国际专家组会议期间提出了评论意见。此外,他与研究采掘业问题的专家机制成员进行了讨论,采掘业是特别报告员非常关注的一个专题问题,而且专家机制去年以来也审查了这一问题。

### B. 工作领域

6. 特别报告员谨提请大会注意他为履行四个工作领域的任务规定所开展的各项活动。这四个工作领域是:推广良好做法、应对指称的侵犯人权案件、国家报告和专题研究。

## 1. 推广良好做法

7. 特别报告员继续推广国际和国家层面落实和加强保护土著人民权利的良好做法。他在采掘业问题专题工作的一个重要方面是为了推广国家和商业企业的良好做法，并为此举行了多次会议。

8. 2012年1月，特别报告员与专家机制和常设论坛的成员共同参加了一个为期两天的会议，讨论联合国大会将于2014年举行的高级别全体会议，即土著人民问题世界会议。特别报告员在会议开幕致辞时指出，世界会议首先是促进制定有关土著人民直接参加联合国会议的各项措施；为以下方面提供了机会：其次，推进在联合国系统内开展更多、更持续努力，以促进土著人民权利；第三，为促进国家和地方层面开展行动，确保实现土著人民权利；以及第四，为庆祝土著人民及他们在世界各地做出的贡献。

9. 此外，特别报告员分别于2012年3月和4月访问了秘鲁和巴西。他就制定与土著人民磋商机制问题与土著领导人和政府官员进行了讨论，并试图澄清自由、事先和知情同意原则的实际范围。在秘鲁，他参与了补充现行的与土著人民磋商法的一项新法规的讨论。在巴西，他参加了政府主办的一次会议，就拟订一项新磋商法或法规启动与土著领导人的讨论。

10. 特别报告员还与联合国开发计划署(开发署)合作，为开发署工作人员及研究土著问题的其他发展工作者编写了一份土著人民权利资源指南。

## 2. 指称的侵犯人权案件

11. 特别报告员收到许多指称在具体情况下侵犯土著人民权利的案件，通常他的应对方式是向有关政府通报他对指控的关切。有时，他会进行实地考察，审查具体情况，并提出附带意见和建议的报告。2011年他访问了哥斯达黎加，审查了可能会受到一个水电项目影响的土著社区的状况，之后提交了报告(A/HRC/18/35/Add.8)，作为后续行动，2012年3月，他再次前往哥斯达黎加，会见了土著领导人和政府官员。

12. 在审查具体案件方面，特别程序来文报告收录了就指控侵犯土著人民人权案件向各国政府发出的信函和收到的政府答复(A/HRC/19/44和A/HRC/20/30)。在过去的一年里，特别报告员就澳大利亚、孟加拉国、多民族玻利维亚国、巴西、加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、芬兰、法国、危地马拉、印度尼西亚、以色列、马来西亚、墨西哥、巴拿马、秘鲁、菲律宾、泰国、美国等国的情况发了信函。其中一些信函是与其他特别程序任务负责人联合发出的。特别报告员感谢各国政府对这些信函的答复，并希望未答复国家尽快答复。

13. 特别报告员根据收到的来文尽可能采取后续行动，有很多情况下，还发表了详细的意见并对这些情况提出了建议。特别报告员已将这些意见作为后续信函列

入特别程序来文报告。有关政府对特别报告员提出意见的几乎所有情况都做出了实质性答复，使得可以就这一主题进行重要对话。特别报告员在意见中提及问题包括在土著人民领地上开展的涉及自然资源的采掘业和发展项目，包括采矿和水电项目；由于对同一块土地的使用产生了利益冲突，威胁到了土著人民的圣地或对他们来说具有文化意义的区域；将土著人民迁离他们传统的土地和领地；以及制定了可能会对土著人民生活产生负面影响的国家级法律和政策。

14. 特别报告员有时还在一些国家就当前迫切关切问题在媒体上发表声明或做出其他公开声明。自他提交给大会上一份报告以来，他分别就以下问题发表了公开声明：哥伦比亚土著人民抗议 Cauca 土著领地被军事化；多民族玻利维亚国关于修建一条穿越 Isiboro-Sécure 国家公园和土著领地的公路的建议；挪威议员关于废除有关萨米人权利的重要法律和政策的提议；加拿大 Attawapiskat 第一民族成员面临的社会经济状况以及东南亚大规模农工产业开发对土著人民权利的影响。

### 3. 国家评估

15. 特别报告员自履职以来便在访问特定国家后就该国的土著人民人权状况发表报告。这些报告提出的结论和建议旨在加强良好做法、找出关切领域以及改善受访国家土著人民的人权状况。自特别报告员上一次向大会提交报告以来，他访问了阿根廷和美国，他关于这两个国家土著人民状况的报告将于 2012 年 9 月提交给人权理事会第二十一届会议，并作为年度报告增编发表。通过与联合国国家工作队和阿根廷政府合作，特别报告员通过视频会议宣读了他关于阿根廷土著人民状况报告，他认为这是一个良好做法，并希望访问其他国家后也能采用这一做法。

16. 2012 年 8 月和 9 月，特别报告员将分别访问萨尔瓦多和纳米比亚。他非常感谢这两个国家政府在规划访问方面给予的良好合作。特别报告员希望其他未答复国家也能积极考虑他的访问请求。

### 4. 专题问题

17. 特别报告员继续审查世界各地土著人民关注和关切并反复出现的问题。特别报告员在提交给人权理事会第二十一届会议的年度报告中提出了对暴力侵害土著妇女问题的意见，并强调有必要采用全面方法打击这一暴力行为 (A/HRC/21/47)。特别报告员在同一报告中还报告了他目前对采掘业问题专题研究的最新情况。

18. 关于采掘业研究，特别报告员提到了过去一年他与土著人民、商业企业、国家和非政府组织磋商过程中出现的一些问题。他特别指出，讨论有关在土著土地上或附近经营的采掘业首先必须关注特定采掘业或发展项目涉及的权利问题。在

此方面，他指出，最好将磋商以及自由、事先和知情同意的标准概念化，以防范那些可能影响土著人民权利的措施。

19. 特别报告员还建议，写入《工商业与人权指导原则》的“保护、尊重和补救”框架适用于推进更普遍的人权，也应同样适用于推进土著人民的具体权利。最后，特别报告员指出，当前的自然资源开采模式存在根本性的问题，有关土著社区或人民极少或根本没有参与计划的制订，而且企业既控制了开采业务，又是开采业务的主要受益人。他建议，需要更有利于土著人民自决的新模式，他将在下一份报告中更详细阐述这一新模式。

20. 在下文第三节，特别报告员审查了他在工作中反复关注的另一个专题问题，即与现行的国际土著人权标准不一致的问题，在联合国系统内影响土著人民的广泛活动中常会看到这一问题。

### 三. 有必要统一联合国系统内影响土著人民的各项活动

#### A. 联合国系统内影响土著人民的广泛活动

21. 联合国系统内的多个组织、机构和方案开展的很多活动、做出的很多决定都会影响土著人民。系统内多个组织每天都会在对土著人民有直接或间接影响的方案内开展数百个活动，管理百万计资金。除这些具体活动的影响外，联合国各机构正在制定和落实与土著人民相关工作的各项政策或指南。

22. 此外，联合国系统启动了若干进程，以便推进现有条约机制，特别是气候变化和环境保护领域的条约机制；制定新的文书，例如世界知识产权组织(知识产权组织)内讨论的有关传统知识和文化表现形式的各项文书；以及制定和执行新方案或创建互动平台，例如即将召开的世界土著人民大会。

23. 联合国各组织和专门机构在制定与土著人民相关的国际标准方面发挥了关键作用。国际劳工组织通过了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)，使得劳工组织成为第一个推广专门针对土著群体的一套国际标准和政策的国际组织。之后有关独立国家土著人民和部落人民的《第 169 号公约》是整合当代土著人民国际机制的重要一步，在制定其他国际机制、方案和政策时都借鉴了这一公约。当然，大会 2007 年 9 月 13 日通过的《联合国土著人民权利宣言》(第 61/295 号决议)列出了当前有关土著人民权利的一套主要标准。

24. 联合国各机构和组织在落实《宣言》和其他相关人权文书以及将土著人民权利问题纳入整个联合国系统主流方面发挥了重要作用。特别报告员在工作中碰到了多个对促进土著人民权利有重要影响、值得一提的方案。例如，在国家一级，联合国儿童基金会(儿基会)开展了多项专门针对土著人民的的活动，活动领域包括

对文化有敏感认识的保健、双语教育以及收集分列数据等。国际农业发展基金(农发基金)制定了土著人民援助机制,为多个项目提供小额赠款,并推动接触土著人民的政策。人权高专办在国家层面直接与土著人民打交道,常常在缓和可能导致涉及土著人民的冲突方面发挥关键作用。特别报告员特别注意到人权高专办拉丁美洲区域和国家办事处在此方面开展的重要工作。

25. 但特别报告员发现,在指导联合国系统内的方案 and 工作人员根据国际认可的土著人民权利有效应对土著人民关注问题方面,仍有大量工作需要做。此外,土著人民及其代表持续提出的一个关切问题是,联合国各项进程为制订新的多边条约和其他文书或为制定新的方案举措所做出的各项决定可能会削弱或撤消在国际层面已取得的成果。

#### B. 《联合国土著人民权利宣言》: 联合国影响土著人民的行动的主要基准

26. 大会在《土著人民权利宣言》序言强调,联合国在促进和保护土著人民权利方面持续发挥重要作用。鉴于这一特殊作用,《宣言》第 41 和 42 条规定,联合国系统各机关和专门机构及其他政府间组织,应通过财务和技术援助方式促进落实《宣言》的条款内容;应制定确保土著人民参与解决影响到他们的问题的办法;而且联合国及其组织、机构及各会员国,应促进尊重和适用《宣言》,并跟踪实施效果。

27. 尽管《宣言》第 42 条专门提到了土著问题常设论坛,但促进尊重《宣言》的任务规定显然适用于整个联合国系统,尤其适用于在某些方面接触土著问题的联合国各机构。

28. 大会通过的《宣言》规定了联合国系统各构成部分在涉及土著问题时适用的标准,同时考虑到了大会根据《联合国宪章》确定整个系统主旨性规范参数方面的突出地位。大会通过《宣言》指导联合国各机关和机构根据第 41 和 42 条的强制性条款,促进落实《宣言》的执行部分条款。该任务规定必然也包括依据《宣言》行事的次要要求。

29. 近年来,联合国一些机构通过了新政策、新方案或新准则,或订正了总体上符合、但并不完全符合《宣言》申明的原则和权利的土著人民方面的现有政策、方案或准则。其中除其他外,特别包括联合国发展集团制定的开发署与土著人民的接触政策和土著人民问题准则,制定这一政策和准则是为了协助联合国系统将土著人民问题纳入国家一级业务活动和方案进程的主流并加以融合,以及建立广泛框架,为了土著人民的利益并与他们一道对发展采取一种基于人权的、对文化有敏感认识的方法。

30. 此外,由各机构、基金、方案和政府间组织组成的联合国土著问题机构间支助组在 2007 年年会上通过了一份声明,其中承诺推进《宣言》的精神和文字,确保《宣言》成为支助组成员整个工作期间的“活的文件”。支助组成员还商定,

他们将审查有关土著人民的政策和其他文书，使所有政策、方案、项目、其他文书和活动都符合《宣言》(E/C.19/2007/2)。

31. 特别报告员谨提及，经济及社会理事会赋予联合国土著问题常设论坛的任务规定是通过经社理事会向联合国各方案、基金和机构提供专家咨询意见和建议；提高联合国系统对土著问题相关活动的认识，并促进各项活动的融合和协调(理事会第 2000/22 号决议)。根据这一授权任务，联合国土著问题常设论坛在就土著人民权利问题向联合国各组织和机构提供指导方面发挥了核心作用。在此方面，特别报告员相信，常设论坛对在国际和国家层面处理土著人民相关问题的各国际机构的工作进行全面审查是有价值的，以评估这些机构的方案拟定在多大程度上符合《土著人民权利宣言》表达的标准。也许可以通过将常设论坛的具体成员派到联合国系统内的各机构或各方案来推动开展这一审查，审查将补充常设论坛已经在此方面开展的工作。

32. 无论如何，特别报告员谨借此向大会报告的独特机会，提请各会员国注意联合国系统内当前开展的与土著人民特别相关的一些方案和进程。以下实例并非全部，而且特别报告员希望在其任期余下期间，特别是在评估具体国家情况时，酌情对这些案例以及联合国的其他活动提出进一步意见。

## C. 联合国系统内与土著人民特别相关的具体方案和进程

### 1. 联合国教育、科学及文化组织

#### 《世界遗产公约》

33. 引起特别报告员关注的一个经常性问题是联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的世界遗产所在地对土著人民的影响。特别报告员就侵犯人权行为的具体指控与政府的信函往来以及在审查特定国家土著人民状况的报告中都提到了这一问题。<sup>1</sup> 土著人民对于他们很少参与提名、宣布和管理世界遗址表示关切，而且担心这些遗址已对他们的实质性权利，特别是他们的土地权和资源权产生了负面影响。常设论坛和专家机制也都在工作中对此问题表示关切。<sup>2</sup>

34. 在土著人民传统领地内或附近的世界遗产，或影响到土著人民的世界遗产的确切数目并不确定，而且世界遗产委员会显然也从未对此进行全面审查，但各方面情况表明，此类遗址有几十个。

35. 与此同时，现在仍没有确保土著人民能参与提名和管理这些遗址的具体政策或程序。《实施世界遗产公约业务准则》规定了将财产列入世界遗产目录及保护

<sup>1</sup> 例如见 A/HRC/21/47.Add.2, 第 50 段。

<sup>2</sup> 例如见 E/2010/43-E/C.19/2010/15, 第 131 段和 A/HRC/18/42, 附件, 第 38 段。



和维护遗址的程序，但只字未提土著人民参与的问题。《准则》仅规定“鼓励《公约》缔约国确保广泛的利益攸关方参与发现、提名和保护世界遗产财产。”

36. 此外，并未专门要求各国提供有关在世界遗产提名地内或附近生活的土著人民和当地社区的任何资料，也未审查该地点可能会对这些团体的权利产生何种影响。在此方面，虽然要求各国说明土地所有权的主要类别，包括传统所有或习惯所有，但提名遗址的业务准则表格并未要求各国描述遗址可能给土著人民造成的潜在影响，也未要求提供资料，说明在提名问题上是否征求过受影响人民的意见并征得了他们的同意。

37. 2011 年 7 月，世界遗产委员会第三十五届会议采取了重要步骤，通过了第 35 COM 12E 号决定，其中鼓励各缔约国让土著人民和当地社区参与决策、监督和评价世界遗址状况，在提名、管理和报告土著人民领地内的世界遗址时，尊重土著人民的权利。但除非对业务准则进行订正，否则这些建议不能完全落实。值得一提的是，也是在 2001 年，世界遗产委员会否决了土著人民提出的设立一个土著人民专家理事会，作为委员会咨询机构的建议。

38. 在与世界遗产委员会咨询机构合作方面还取得了其他重大进展，而世界遗产委员会咨询机构在宣布遗址方面发挥着关键作用。2011 年，土著问题常设论坛注意到并欢迎该委员会及其三个咨询机构，即国际自然保护联盟(自然保护联盟)、国际名胜古迹理事会(名胜古迹理事会)及国际文物保存和修复研究中心倡议审查现有程序和能力，以确保自由、事先和知情同意，并保护土著人民的生计及物质遗产和非物质遗产。(E/2011/43-E/C.19/2011/14, 第 41 段)。此外，在 2008 年第四次会议上通过的第 4.048 号决议中，自然保护联盟世界自然保护大会决心在其所有方案和行动中适用《土著人民权利宣言》的要求，并呼吁各国政府与土著人民组织合作，确保在未获得土著人民自由、事先和知情同意的前提下，不在影响或可能影响土著人民的土地、领地和其他资源内设立保护区，而且确保适当承认土著人民在现有保护区的权利。

39. 2011 年 10 月，特别报告员与教科文组织与土著人民相关方案的代表举行了会议。他在会议期间注意到这些代表愿意完善与土著社区相关的世界遗产提名程序并探讨完善办法。但教科文组织代表提出，如果与提名的所有场址的所有受影响土著人民进行磋商，该组织在技术、人力和财政资源方面受限的问题及其在此方面常常面临的挑战，包括各国政府不配合的问题。

40. 尽管如此，但值得一提的是，特别报告员听到了土著人民参与宣布和管理世界遗址的积极案例，这表明这些挑战是可以克服的，至少在一些情况下是可以克服的。他听到的一个例子是指定瑞典北部的 Laponian 区域为世界遗址就得到了萨米人的积极支持。他注意到的另一个良好做法例子是，指定美国的 Taos Pueblo 为世界遗址就是 Taos 人自己提出来的。特别报告员的观点是，宣布直接影响土

著人民的场址为世界遗址的建议应由土著人民提出，这也是《世界遗产公约》缔约方和联合国各机构应倡导的一件事情。

#### 教科文组织的土著人民政策

41. 解决在宣布和管理世界遗址方面关切问题的一个潜在手段在于期望、但尚未审定的教科文组织土著人民政策。2011年10月，特别报告员和常设论坛及专家机制成员参加了在巴黎教科文组织总部召开的一次会议，教科文组织在此次会议上启动了制定土著人民政策工作。特别报告员在启动仪式上发言时强调，教科文组织与联合国其他机构一样，在拟订涉及土著人民利益的方案时，必须至少符合相关国际标准，以及适用的国家法律和政策。

42. 正如教科文组织在多种情况和通过多个方案已经做的一样，理想的状态是，教科文组织的方案拟订工作将不仅竭力避免伤害土著人民，而且能够积极支持土著人民权利。特别报告员相信，教科文组织的政策将从三个主要方面极大地协助支持土著人民的权利：首先，在评价过程中协助教科文组织反映现有方案拟订工作对土著人民的影响；其次，协助教科文组织对影响土著人民的方案进行战略规划，将保护土著人民权利的目标纳入方案工作；以及第三，为教科文组织就其方案和活动与土著人民磋商提供实用指南。特别报告员将关注教科文组织制订土著人民政策，并表示如果有必要，愿意为这一进程提供投入。

## 2. 联合国粮食及农业组织

43. 联合国多个机构就各种关切问题制定了准则，以便指导自身的方案工作或向各国、民间社会或其他方面提供咨询意见，这些准则往往会影响到落实与土著人民相关的国际公认的人权标准。人们已对其中一些程序表示了关切，因为这些程序给予了各国、联合国各机构以及其他方面对已商定和制定的标准重新讨价还价的机会。

44. 今年，2012年5月11日，世界粮食安全委员会通过联合国粮食及农业组织(粮农组织)制定的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属责任治理自愿准则》时，就出现了这一问题。该《准则》制定工作于2009年启动，并与各国政府、民间社会、私营部门、学术界以及联合国各机构等进行了约10次磋商。该准则号称“自愿”(准则2.1)，但与此同时，却可能有深远影响，因为该准则“适用于处于不同经济发展水平的各个国家和地区各种保有权形式的治理”(准则2.4)。

45. 各方对《准则》的实质性和程序性内容都提出了不同意见。特别是，若干土著人民和土著组织表示关切的是，某些条款内容低于已经商定的有关土地权和资源权的标准，而这些权利是土著人民的核心权利。例如，各方指出，关于将土著人民驱逐出他们的传统土地，准则并未规定根据《土著人民权利宣言》第10条的要求，将受影响的土著人民的自由、事先和知情同意原则作为此类迁移的一个

先决条件，而是仅规定“不应强行将享有传统土地保有权的土著人民和其他社区驱逐出他们祖祖辈辈生活的土地”（准则 9.5）。

46. 而且，关于土地归还问题，《准则》第 14 条呼吁“酌情”归还从任何人手中夺过来的土地，具体说到土著人民情况，《准则》指出，应根据“国情”，“依据国家立法”解决归还问题。《宣言》第 28 条明确指出，“土著人民传统上拥有或占有或使用的土地、领地和资源，未事先获得他们自由知情同意而被拿走、占有、使用或损坏的，有权获得补偿，办法可包括归还原物，或在不可能这样做时，获得赔偿。”各方认为准则的条款内容比《宣言》规定的标准更无力、更模糊。

47. 特别报告员认为，可以通过更充分考虑适用于土著人民的特殊标准和考量完善该准则。特别报告员一直反对对涉及人权的文本进行限制性解释，而是更倾向于尽可能对书面文书进行宽泛的渐进式理解，并鼓励各国和其他行为方总是依据《宣言》的精神和条款执行有关土著人民的准则和政策。

48. 值得一提的是，在过去粮农组织通过制定 2010 年土著人民和部落人民政策等在承认土著人民权利方面取得了长足进展。该政策除声明了要接触土著人民的核心目标外，还申明，当直接影响到土著人民或涉及土著人民问题时，粮农组织将遵循《土著人民权利宣言》有关自由、事先和知情同意的条款内容。

### 3. 世界知识产权组织

49. 世界知识产权组织(知识产权组织)是一个在全球推动知识产权保护的联合国专门机构。土著人民参与知识产权组织的重点主要是确保制订适当的措施保护其遗传资源、传统文化表现形式(音乐、艺术、设计、姓名、符号、手工艺品等等)以及(土著人民随着时间推移获得和积累的)传统知识不受滥用和盗用，并公平地分享这些资产商业化获得的收益。

50. 知识产权组织于 2000 年成立了知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会，从而提供了一个论坛，成员国可以在此讨论传统知识、传统文化表现形式、遗传资源和惠益分享方面出现的知识产权问题。2009 年，知识产权组织大会授权该委员会展开谈判，以期就一项(或多项)国际文书的文本达成一致，国际文书将在现有的知识产权体制内有效保护传统知识、传统文化表现形式和遗传资源。

51. 谈判中讨论的与土著人民有关的关键问题，涉及文书案文是否将包含承认土著人民是传统知识和传统文化表现形式权利所有人的内容，以及是否将确认各国义务在占用传统知识和文化表现形式时，应获得土著人民自由、事先和知情的同意。土著人民的代表表示，在这些问题上已取得了一些进展。但在关于待制订的文书可以保护的傳統知识或文化表现形式的形式方面还有一些问题没有解决。

52. 同样，谈判的一些基本方面问题也仍然没有得到解决。尚未决定是否最终将形成关于遗传资源、传统知识和传统文化表现形式的三个不同文书，还是涉及所有三个领域的单一文书。与此相似，关于文书的性质也尚未达成协议，主要是文书是否将具有法律约束力。2012年7月，委员会结束了一次关于一项有关保护传统文化表现形式的国际法律文书最新草案文本的会议，该文本将作为“正进行的工作”送交2012年10月知识产权组织大会。有关遗传资源和传统知识的文本此前也已送交大会审议。

53. 过去十年来，委员会协调一致，努力推动土著人民和地方社区的代表参与其工作，包括实施观察员快速核证程序，这些观察员许多都是代表土著和地方社区的。此外，在委员会每届会议召开前，土著人民和地方社区的代表均会参加知识产权组织资助的会前专题讨论小组。2005年，知识产权组织创建了经认可的土著社区和地方社区自愿基金，帮助土著人民出席各次会议。

54. 然而，土著人民对他们参与委员会的进程提出了关切。具体而言，按照知识产权组织目前的议事规则，土著人民享有观察员地位，他们可以凭借这一地位在谈判中提出建议，但这些提议需要有至少一个国家的背书才能得到审议。在实践中，这一要求有时会导致土著人民提出的建议文本没有被纳入各项草案，或者提出的方式不能反映他们原来的提议。

#### 4. 生物多样性公约

55. 《生物多样性公约》于1992年通过，其目的是保护生物多样性，促进生物多样性的可持续利用，并保障公平分享遗传资源利用所产生的惠益——这些都是影响土著人民的关键问题，特别是涉及到他们的土地、资源和传统知识。

56. 《公约》第8(j)条具体提及土著人民，根据这一条的规定，各缔约国承诺保存和维持土著和地方社区与生物多样性的保护和持久使用有关的知识、创新和做法。该条还明确提到土著人民在这方面的参与，指出，各国应“在此等知识拥有者认可并参与其事”的情况下促进生物多样性的可持续利用，并“鼓励公平地分享因利用此等知识而获得的惠益”。此外，《公约》第10(c)条还呼吁各国保障及鼓励那些按照传统文化惯例而且符合保护或持久使用要求的生物资源使用方式。

57. 在这一框架内，土著人民参加了公约缔约方会议以及《生物多样性公约》第8(j)条和有关条款问题不限成员名额特设闭会期间工作组的各次会议，该工作组的成立是为了推进这一条款的执行工作方案。工作组在履行其职责的过程中一直试图改善土著代表在其工作中的作用和参与，制订了与土著人民有关的各项决议和指导方针。1993年，生物多样性问题国际土著论坛成立，以推动土著人民参与第8(j)条框架内的谈判和对话。尤其重要的是，工作组设立了一个自愿基金，为土著人民参与《公约》有关的会议提供资助。然而，在工作组最近的几次会议

上，土著人民重点提出了与他们充分有效地参与《公约》所有进程有关的问题。具体而言，论坛强调，有必要为自愿基金增加资金援助。

58. 最近一项与《公约》有关的重大进展是 2010 年通过的《遗传资源获取以及利用遗传资源所产生惠益公平公正分享问题名古屋议定书》。《名古屋议定书》在很大程度上是为应对与《公约》关于获取和分享惠益的条款有关的关切而制订的。土著人民对他们未能充分参与《名古屋议定书》的制订表达了关切，不过此处将不作详述。此外，尽管土著人民的代表也强调了一些积极的进展，但对《议定书》所包含的实质性标准表示了关切，认为这些标准在为土著人民提供具体保护方面比较薄弱。值得一提的是，《名古屋议定书》在其序言部分“注意到”了《土著人民权利宣言》。

59. 关于涉及土著人民传统知识的条款，《名古屋议定书》指出，重要的是，议定书缔约国“应采取(必要的)立法、行政或政策措施”，确保同土著和地方社区公正和公平地分享利用与遗传资源相关的知识所产生的惠益(第 5.5 条)。该条还指出，这种惠益分享应该依照共同商定的条件进行。此外，根据第 7 条，各缔约方应采取措施，确保获取由土著和地方社区所持有的、与遗传资源相关的传统知识得到了这些土著和地方社区的事先的和知情的同意或批准及参与。这些条款被视为包含了积极的方面，因为这些条款默认土著人民是其传统知识的权利持有人，而且要求在获取此种知识方面获得事先知情同意。然而，两个条款的限定词“酌情”以及第 7 条“根据国内法”的条件，受到了土著人民的批评，特别是在一些国内法在这方面比较薄弱的国家。

60. 《名古屋议定书》有关遗传资源的条款涉及土著人民权利方面的问题稍微更多一些。特别是，《议定书》指出，各缔约方应根据关于土著和地方社区权利的国内立法“酌情”采取措施(仍然是用了这个限定词)，确保公平地分享由这些社区持有的遗传资源所产生的惠益(第 5.2 条)。关于分享与使用遗传资源有关的惠益，《议定书》同样要求各缔约方采取措施，确保得到这些土著和地方社区的事先知情同意或批准及参与，但补充规定：“在土著和地方社区拥有既定的准予获取的权利时”(第 6.2 条)。有人表示担心，这些条款提及根据国内立法既定的权利，可能会被解释为暗示土著人民对遗传资源的权利只能由国内法而非国际法确定。

61. 在任一种情况下，《名古屋议定书》无疑均为土著人民提供了某种保护措施，使遗传资源不受盗用，而且议定书的批准进程正在向前推进。目前的讨论除其他外，主要集中于确保土著人民的参与，以及将习惯程序纳入第 14 条设立的“获取和惠益分享信息交换所”，议定书缔约方将在此分享同获取和惠益分享有关的信息。土著人民也正在参加讨论，以制订措施，建立和加强解决国内一级不履约问题的机制。特别报告员将关注这一进程如何发展，以及《名古屋议定书》的条

款如何实际执行，并满怀希望地期待这些条款能同《土著人民权利宣言》协调执行。

## 5. 联合国气候变化框架公约

62. 土著人民通常严重依赖其传统领地内的自然资源，因而直接受到环境退化的影响。土著人民是受气候变化影响最大的群体之一，多年来他们一直要求按照《土著人民权利宣言》的原则，在有关气候变化的国际讨论中加强对其人权的保护，以及更有效地参与这些讨论。

63. 国际社会应对气候变化努力的核心是《联合国气候变化框架公约》，该公约与其他所谓的“里约公约”（《生物多样性公约》和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》）一道，在联合国环境与发展会议期间开放供签署——环发会议又称地球问题首脑会议，于1992年6月在巴西里约热内卢召开。在1997年第三届气候变化框架公约缔约方会议期间，经过广泛辩论之后通过了《京都议定书》，许多工业化国家据此承诺按照具有法律约束力的目标减少其温室气体排放量。

64. 在过去十年左右的时间里，土著人民的代表一直积极参与与《公约》有关的会议，特别是公约缔约方会议的年度会议。在这些会议的讨论过程中，土著人民代表一直倡导制订一个注重人权的气候变化应对办法并尊重《土著人民权利宣言》所规定的权利。他们还展开游说活动，要求设立一个专家机构，就影响土著人民的问题向缔约方会议及其附属机构提供技术和咨询援助。

65. 关于参与《气候变化框架公约》相关进程的问题，土著人民组织可申请观察员地位出席《公约》各机构的会议。然而，对土著人民来说一直比较重要的一个问题是，应拟订适当方式，以便土著人民参与与《公约》相关进程有关的谈判。为此，土著问题常设论坛呼吁《公约》缔约国制订机制，促进土著人民参与气候变化问题国际对话的所有方面(E/2011/43-E/C.19/2011/14, 第21段)。此外，国际土著人民气候变化问题论坛作为土著人民的联合核心小组牵头开展努力，在气候变化制度内对各项决定施加影响。

## 6. 联合国可持续发展大会

66. 土著人民一直活跃在其中的一个相关进程是联合国可持续发展大会，持发大会于2012年6月20日至22日在里约热内卢召开，各国元首、国际机构、非政府组织及其他相关利益攸关方的领导人出席了会议。这次会议纪念了上文第63段提到的三项环境公约于1992年在里约热内卢联合国环境与发展会议通过20周年。该次会议还通过了《21世纪议程》，这是一项行动计划，应对各种与环境保护有关的问题，包括经济和社会发展、养护和资源管理以及加强“主要群体”的作用，“主要群体”这一指称也包括土著人民。联合国可持续发展大会的目的是

继续推进 1992 年联合国环境与发展会议所作的承诺，并采行明确的、切实可行的措施，支持和推动可持续发展。

67. 大会在呼吁召开联合国可持续发展大会的第 64/236 号决议中，鼓励所有“主要群体”参与筹备进程的所有阶段，并规定了各群体在参与筹备进程及参与持发大会本身过程中的正式作用。作为主要群体之一，土著人民在正式和非正式场合同联合国各行为体及会员国进行了讨论，为最终成果文件作出了贡献，该文件被称为“我们希望的将来”，载于大会第 66/288 号决议中。在就成果文件进行磋商的过程中，拉丁美洲和加勒比、亚洲、非洲以及北美洲的土著人民提交了一份文件，呼吁将《土著人民权利宣言》作为实现可持续发展的一个主要框架。该成果文件明确承认了该《宣言》在全球、区域、国家和国家以下各级实施可持续发展战略方面的重要性。

68. 尽管作出了这一承认，但该文件的最终文本对土著人民来说在很大程度上乏善可陈、令人失望，因为该文本未能将注重人权的办法充分纳入环境保护。例如，尽管最终文本承认必须为采矿部门制定有力有效的法规框架、政策和做法，包括制订有效的保障措施，减少社会和环境的影响并保护生物多样性和生态系统，但该文本并未在任何一处具体提及采矿活动对人权的一般性影响或对土著人民权利的具体影响。考虑到国际、区域和国家法院以及人权机构越来越认可环境破坏是侵犯人权的源头之一，并已确定国家有责任在尊重人权的背景下进行环境保护，结果文件比较缺乏对人权的关注，在土著人民看来，特别令人失望。

## 7. 降低因森林砍伐和退化所产生的排放的方案

69. 在国际一级有关气候变化的讨论中，特别是在《气候变化框架公约》的背景下，逐渐提出了关于制订方案降低因森林砍伐和退化所产生的排放的建议。制订这些方案是为了解决森林破坏造成温室气体排放大幅增加的问题。方案的目的是为了支持各国、特别是发展中国家努力降低森林砍伐和其他形式的森林退化所造成的排放，同时保护森林，并对森林碳储量进行可持续管理。

70. 鉴于生活在森林地区的土著人民为数众多，同时这些举措也具有潜在的深远影响，土著人民一直积极努力，确保其权利在拟订和实施降低因森林砍伐和退化所产生的排放的具体项目时得到保障。为此，2007 年 12 月第十三届气候变化框架公约缔约方会议通过的第 2/CP.13 号决定申明，迫切需要采取进一步有意义的行动，减少发展中国家毁林及森林退化所致排放量，同时也确认在采取行动减少这些排放时还需顾及当地和土著社区的需要。

71. 目前有两项旨在降低因森林砍伐和退化所产生的排放的主要举措：(a) 2007 年推出的世界银行森林碳伙伴关系基金和相关的森林投资方案，以及 (b) 2008 年由开发署、联合国环境规划署和粮农组织推出的《联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案》。森林碳伙伴关系基金和《降排合

作方案》均制订了各项举措，以便在降低因森林砍伐和退化所产生的排放的各项方案框架内与土著人民展开对话。

72. 土著人民表示他们未能充分参与这些举措最初的制订工作，因而继续呼吁更多地参与这些方案各层各级的制订和实施工作。具体而言，土著人民展开了游说，确保旨在降低因森林砍伐和退化所产生的排放的各个项目在规划和实施的所有阶段均能同土著人民进行协商，并确保这些项目的治理结构中有土著人民的代表。

73. 土著人民也对这些进程提出了若干实质性和程序性的关切，并且还在继续提出。土著人民的主要关切包括，强调有必要确保他们对降排活动开展之处的土地所拥有的任何权利均得到保障；土著人民公平分享这些活动相关惠益的分配；在开展这些举措的同时能解决导致毁林的更广泛的结构性问题。

## 8. 世界银行集团

74. 世界银行有许多项目影响到土著人民，包括那些涉及农业和农村发展、能源和采矿、环境、教育和卫生的项目。上文提到的森林碳伙伴关系基金和森林投资方案也明显对土著人民的权利具有潜在的影响。世界银行是多边开发银行中第一个制订关于土著人民政策的，1982年在世界银行关于其资助项目内的部族人民的业务手册条例第 2.34 号中，就制订了关于土著人民的政策。1991年通过了一项关于土著人民的修订后的新政策，确认了保护土著人民祖传土地的重要性。该政策还提到有必要确保土著人民能在知情的情况下参与发展项目的决策过程，以及有必要为任何影响土著人民的项目编写发展计划。

75. 目前关于土著人民的业务政策是由世界银行执董会在 2005 年认可的，该政策借鉴了先前的政策，并补充要求在影响土著人民的项目实施前，通过自由、事先和知情的协商过程寻求土著人民社区的广泛支持。多年来，这一标准一直受到土著人民的批评，他们认为该标准比《土著人民权利宣言》所载自由、事先和知情同意的标准有所降低。不过值得一提的是，《宣言》是在世界银行已通过目前的业务政策之后才通过的。

76. 2011 年，世界银行发布了一份对其有关土著人民的业务政策实施情况的内部学习审查报告。<sup>3</sup> 该审查报告发现，2005 年 7 月至 2008 年 6 月间，有 132 个项目执行了这项政策，即世界银行在该期间核准所有项目总数的 12%。该报告强调的主要关切是，有关保护或促进土地和资源权利以及建立申诉机制方面的遵守情况不佳。报告刊载了几项改善有关土著人民的业务政策实施情况的建议，包括世行工作人员有必要提高自己关于该项政策的认识；加强对土著人民土地和资源权

<sup>3</sup> 世界银行运营政策与国家服务部：《世界银行土著人民政策的实施情况：学习审查》（华盛顿，2011 年 8 月）。



利的关注；进一步落实自由、事先和知情的协商标准；以及有必要改善与具体项目有关的社会评估和行动计划的准备工作。

77. 世界银行目前正在审查其环境和社会方面的所有保障政策，包括其有关土著人民的政策。这一审查也许是使世界银行的政策符合《土著人民权利宣言》各项规定的机会。然而，与此同时，土著人民担心，审查进程会导致有关其权利的各项标准遭到弱化。土著人民组织和非政府组织已敦促世界银行让其土著人民政策符合《宣言》，并表示关切：世界银行所支持的众多项目和方案仍然对土著人民产生消极影响。土著人民还强调有必要让他们充分参与审查进程，并对在审查进程背景下开展协商的工作受到延误表示关切。世界银行表示打算在 2012 年 9 月或 10 月发布一份“探讨办法的文件”，提出修正保障政策的建议。特别报告员将密切关注这一进程如何发展。

78. 特别报告员认为土著人民权利方面的一项积极进展是，世界银行集团的私营部门机构，国际金融公司审查了该公司涉及土著人民的环境和社会可持续性业绩标准，并对之进行了修订，纳入了承认有必要对在某些情况下寻求土著社区自由、事先和知情同意。这包括如下情况：某个项目预计将对处于传统习俗使用或拥有所有权的土地产生不利影响的情况，此时将导致土著人民搬离其传统土地和领地；或者可能会对土著人民的“重要文化遗产”产生重大影响的情况。特别报告员在审查过程中提供了广泛的意见投入，并指出，世界银行可在即将进行的业务政策审查中寻求其指导。

#### 四. 结论和建议

79. 特别报告员感谢有机会继续按照人权理事会第 15/14 号决议规定的任务开展其工作，并对所有支持和继续支持其任务的人表示感谢。特别报告员还感谢有机会向大会报告其工作，并就联合国系统内影响土著人民的各种活动发表评论意见。以下结论和建议即涉及这些活动。

80. 联合国系统内有广泛的机构和进程影响着土著人民，可在促进土著人民的人权方面发挥重要的作用。除具有专门针对土著人民的任务的机制（土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员）外，各专门机构、基金、方案和机构及机制的活动也触及土著问题。

81. 联合国系统内的有关进程包括为实现以下目标的进程：利用现有的条约体制继续推进，特别是在气候变化和环境保护领域；拟订新的文书，如目前正在世界知识产权组织内讨论的与传统知识和文化表现形式有关的文书；制订并执行新方案或新的互动平台，如即将召开的土著人民问题世界会议。

82. 大会在 2007 年通过的《土著人民权利宣言》呼吁联合国系统各部门推动和促进《宣言》各项规定的充分落实（第 41 和第 42 条）。鉴于大会的这一授权任务，

《宣言》除鼓励采取积极措施促进土著人民的权利外，还规定了联合国系统内任何触及土著人民关切问题的活动的最低标准。

83. 联合国系统内的许多机构和进程为促进土著人民的权利开展了重要工作。然而，还需要作出更大的努力，尽可能扩大整个联合国系统的行动，以便促进土著人民的权利并确保系统内所有影响土著人民的行动符合他们的权利，特别是《土著人民权利宣言》所申明的各项权利。

84. 联合国系统各机构、基金、方案和政府间组织应按照《宣言》，在各自的方案领域内，制订或进一步实施旨在促进土著人民权利的举措。此外，在各种情况下均应确保其各种活动和方案的拟订和执行符合《宣言》并能起到强化作用。

85. 为此，联合国各机构应采取具体步骤，确保其主管和工作人员了解《宣言》及其规定，并确保各级业务工作在任何涉及土著人民的决策或方案拟订过程中均将《宣言》作为主要参考。另外，各机构在编制预算时，应确保拨出适当的资金用于促进《宣言》执行工作的活动，并确保预算规划内的活动不与《宣言》的规定相冲突。

86. 涉及土著人民的业务政策或指导方针，如粮农组织和世界银行集团的有关政策方针，应在必要时进行改革或加以解释，以确保符合《宣言》、各项适用条约及其他来源所规定的相关国际标准。联合国系统内的其他机构应酌情制订指导方针或政策指令，以促进土著人民的权利并确保对这些权利的尊重。

87. 此外，联合国系统各机构、基金、方案和政府间组织在制订和执行可能影响土著人民权益的活动或政策时，应按照《宣言》规定适用于各国的相同协商标准，同土著人民开展协商。在这方面应制定具体的协商程序。

88. 联合国土著问题机构间支助组可在其已实施的各项举措的基础上，为落实以上建议发挥重要作用。

89. 联合国系统内制订新的多边条约或其他文书或者制订新方案或新会议的各项进程，应在土著人民参与这些进程以及在实质性成果两方面，均符合与土著人民权利有关的各项国际标准。

90. 因此，《宣言》和其他国际来源所阐明的土著人民参与涉及其自身的决定的权利，应在制订影响土著人民权益的国际标准或其他进程中得到充分尊重。

91. 另外，这些进程的结果应加强《宣言》所申明的土著人民的权利。在任何情况下，一项新的国际条约或其他文书，或者一个会议的成果文件，均不能削弱或破坏《宣言》或其他国际来源所规定的标准。

92. 至于现有的条约或其他规范性文件，包括机构的指导方针或政策，无论其具体文本是否反映与《土著人民权利宣言》说法一样的表述，其解释和实施方式均

应符合《宣言》，除非其措辞明确规定不许作出这样的解释。如果文本的措辞使其适用方式无法与《宣言》一致，则应进行修正或改革。

93. 特别报告员认为有必要特别提及即将召开的土著人民问题世界会议，该会议将于 2014 年作为大会高级别全体会议召开。会议明显关系到土著人民，应当按照《宣言》的有关规定，允许土著人民充分和适当地参与。

94. 特别报告员了解到，在本报告撰写之时，参与世界会议的方式还有待作出决定。对此，报告员敦促发挥灵活性和创新精神，按照大会自己在通过《土著人民权利宣言》时申明的参与标准，确保土著人民的参与。此外，世界会议的成果应当是加强、而决不是破坏或削弱《宣言》的标准。

95. 应当作出协调一致的努力提高土著人民的能力和技能，确保他们能够有效参与和影响其权利的各项国际进程，并在制订、实施和评价影响他们的各项方案的过程中与联合国各机构有效开展协商。在这方面已经实施了一些举措，但特别报告员认为，土著人民显然还需要更多的能力建设机会。这些能力建设举措可由土著问题机构间支助组加以推动。