



人权理事会
第二十七届会议
议程项目 5
人权机构和机制

在减少自然灾害风险及防灾备灾措施中增进和保护 土著人民权利

土著人民权利专家机制的研究报告

概要

人权理事会在第 24/10 号决议中请土著人民权利专家机制编写一份研究报告，研究如何在减少自然灾害风险以及防灾备灾措施中增进和保护土著人民的权利，包括在制定国家减少自然灾害风险计划时与土著人民开展协商与合作。本研究报告探讨减少灾害风险与人权之间的联系，综述这方面的国际法律和政策框架，并分析使土著人民特别容易受到灾害影响的一些因素。报告接下来回顾土著人民如何对减少灾害风险举措作出贡献，就增加土著人民参与这些举措的方式提出建议。研究报告最后提出专家机制第 7 号建议。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-10	3
A. 致灾因子、脆弱性和风险	3-6	3
B. 减少灾害风险能够推动人权	7-10	4
二. 国际法律和政策框架	11-25	4
A. 国际法律框架	11-21	4
B. 全球减少灾害风险框架综述	22-25	6
三. 土著人民为何尤其具有风险?	26-54	7
A. 风险因素	29-44	8
B. 土著人民缺乏参与决策, 对社区举措缺乏了解	45-49	12
C. 土著人民对自身及全国抗灾能力的贡献	50-54	13
四. 如何与土著人民协商并改进其参与减少自然灾害 风险以及防灾备灾措施?	55-72	14
A. 自由、事先和知情的同意	56-58	14
B. 土著人民与政府之间的伙伴关系	59-61	15
C. 改进土著人民参与减少灾害风险的战略	62-72	16
附件		
专家机制第 7 号建议(2014): 在减少灾害风险举措中增进 和保护土著人民的权利		20

一. 引言

1. 人权理事会在第 24/10 号决议中请土著人民权利专家机制编写一份研究报告，研究如何在减少自然灾害风险以及防灾备灾措施中增进和保护土著人民的权利，包括在制定国家减少自然灾害风险计划时与有关土著人民开展协商与合作，并将这份研究报告提交人权理事会第二十七届会议。人权理事会还决定第二十七届会议举行一次为期半天的小组讨论会，讨论如何在减少自然灾害风险以及防灾备灾措施中增进和保护土著人民的权利。

2. 专家机制呼吁各国、土著人民、非国家行为者、国家人权机构和其他利益攸关方提供资料以帮助它进行研究。所提供资料中凡经允许的均可见于专家机制的网站。

A. 灾害、脆弱性和风险

3. 灾难并非总是或当然是地震、台风或其它类型的气象或地质事件等自然现象表现形式的必然结果。在没有人类利益的地区，自然现象不构成致灾因子，也不会导致灾难。但是，当自然现象在靠近人群的地方发生时，它们就会成为导致灾难的事件。人口越是脆弱，其生活和生计遭受的不利影响就越大，脆弱是就人口居住的地区、对致灾因子的了解、意识和防备水平以及可用来减少灾害影响的资源而言。

4. 尽管人们几乎无法防止大多数自然现象的发生或强度，但人的行为会增加自然灾害的频率和严重程度。国家和包括土著人民在内的弱势群体在确保自身行动(或不行动)不会促成灾难发生方面发挥着重要的作用。例如，健康的生态环境在缓解或减少风险或灾害方面发挥着重要的作用，但毁坏珊瑚礁和砍伐森林等人嗅干预会毁林等会减少生态系统针对自然灾害提供保护的能力。¹

5. 因此，灾害是指“一个社区或社会功能被严重打乱，涉及广泛的人员、物资、经济或环境的损失和影响，超出受到影响的社区或社会运用自身资源应对的能力。灾害通常被表述为下列情况的结合：暴露于某种致灾因子，现在的脆弱状况，以及减轻或应对潜在负面后果的能力或措施不足。”²

6. 这一定义以及联合国减灾办公室定义的其它灾害术语有助于人们在开展减少灾害风险实践中形成统一的理解。但是，必须确保将土著人民的视角充分融入各项实践的开展以及设计和实施减少风险项目和活动的各个阶段。

¹ 美洲国家组织，“何为自然灾害？”，网址见 www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea54e/ch05.htm#1.%20how%20natural%20are%20natural%20hazards (2014 年 8 月 4 日登录)。

² 联合国减少灾害署(减灾署)，《2009 UNISDR 减轻灾害风险术语》(2009 年，日内瓦)，第 9 页。网址见 www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf (2014 年 8 月 4 日登录)。

B. 减少灾害风险能够推动人权

7. 减少灾害风险是指通过系统的努力来分析和控制与灾害有关的不确定因素、从而减轻灾害风险的理念和实践，包括降低暴露于致灾因子的程度，减轻人员和财产的脆弱性，明智地管理土地和环境，以及改进应对不利事件的备灾工作。³

8. 灾害对人权的影响可以是直接的，如极端天气事件可对生命权构成威胁，但往往也可以是对人权的直接和逐渐的影响，如对保健系统的压力以及与气候变化所致迁徙相关的脆弱性的加剧(A/HRC/10/61, 第 92 段)。几乎各种自然灾害都是如此。在此仅举数例，减少灾害风险通过降低自然致灾因子对住房、健康、土地权以及获取食物等产生不利影响的可能性，从而有助于保护人权。减少灾害风险为促进和保护人权提供了一个有利的环境，特别是就土著人民而言，因为土著人民与其自然环境的密切关系使之特别容易面临灾害风险。

9. 减少灾害风险战略要求广泛的行为者进行协作和技术投入，才能发挥实效。这些战略必须纳入土著人民的视角，因为战略正是为了保护这些人的人权和生命。任何一个机构或部门都不能指望独自产生真正的变化，因此，通过人权机构、减少灾害风险专家和土著社区代表共同协作的伙伴关系而制订减少风险战略这一进程本身就为改进土著人民参与决策进程提供了绝佳的机会。

10. 所有国家都有保护人权的义务。自然致灾因子本身并不是灾害。它们是否成为灾害取决于社区的暴露程度及其脆弱性和抗灾能力，这些因素都可以通过人的(包括国家的)行动加以解决。⁴ 因此，如果(国家和地方政府、减少灾害风险机构、土著人民和其他行为人)不采取合理的预防行动，减少暴露程度，降低脆弱性，提高抗灾能力，有效地进行缓解，这就成为一项人权问题。

二. 国际法律和政策框架

A. 国际法律框架

11. 《联合国土著人民权利宣言》(《宣言》)是最全面阐明土著人民权利的国际法律文书，应当成为考虑土著人民的个人和集体权利的关键出发点。尽管《宣言》没有明确涉及减少灾害风险，但有一些条款影响到在这一领域促进和保护土著人民的权利，可以为设计和实施完善的减少灾害风险战略和干预工作提供指导。

³ 同上，第 10 和第 11 页。

⁴ 《成都行动宣言》阐述了不存在“自然灾害”这种事物的假说。自然的致灾因子——洪水、地震、滑坡和暴风雨——成为灾害是人类和社会的脆弱性和暴露的结果，可以通过果断的政策和行动以及当地利益攸关方的积极参与加以解决。

12. 在这方面，《宣言》第 3 和第 4 条规定的自决权至关重要。第 4 条规定，土著人民在行使自决权时，“在涉及其内部和地方事务的事项上，以及在如何筹集经费以行使自治职能的问题上，享有自主权或自治权。”地方上的减少灾害风险和备灾计划当然属于第 4 条的范围。

13. 关于参与决策权的第 18 条以及有关自由、事先和知情同意的第 19 和第 32 条在减少灾害风险方面也可提供指导。显然，根据这些条款，土著人民有权参与减少灾害风险进程，国家有义务征求他们的意见，事先争取他们对于可能影响到他们的减少风险措施作出自由和知情的同意。如果土著人民的决策进程和传统知识受到尊重，那么减少风险成功的可能性也更大。

14. 第 31 条申明土著人民有权保持和保护其传统知识及其科学和技术的表现形式，并规定了保护这一权利的保障措施。传统知识在减少灾害风险方面具有宝贵的作用，应当得到相应的承认和保护。而主流的危害控制机构常常忽视土著知识，由于土著人没有发挥影响，许多成功的当地做法消失了。有时，土著人民的实践随着环境的变化。而作出相应调整。

15. 第 23 条申明土著人民有权确定和制定行使其发展权的优先重点和战略。这包括“有权积极参与制定和确定影响到他们的保健、住房方案及其他经济和社会方案”。和土著人民有权参与制定和确定影响到他们的保健、住房方案及其他经济和社会方案一样，他们也必须积极介入制订和实施旨在减少其风险的脆弱性研究和战略。与此相似，第 32 条支持土著人民有权确定和制定利用其土地或领土的优先重点和战略，这也包括其对减少灾害风险举措可能的利用。

16. 养护和保护环境与减少灾害风险密切相关，《宣言》在这方面提供了一个有力的规范框架。第 29 条规定，“土著人民有权养护和保护其土地或领土和资源的环境和生产能力。”鉴于灾害对土著人民土地及其生产能力的潜在影响，在土著人民积极参与下制订的完善的减少灾害风险战略将有助于第 29 条的落实。

17. 在极端情况下，减少灾害风险可能意味着从灾害角度看属于不安全的地区(如搬离滑坡风险较大的地区或容易泛滥的河流两岸)。《宣言》第 10 条规定，“不得强迫土著人民迁离其土地或领土”，如果未事先获得有关土著人民的自由知情同意和商定赔偿，并在可能时提供返回的选择，则不得进行迁离。

18. 虽然国际劳工组织关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约没有具体涉及减少灾害风险，但其中一些条款在这方面也适用。例如，第四条规定，“应酌情采取专门措施，保护有关民族的个人、机构、财产、劳动、文化和环境。”第七条第 1 款申明土著人民有权决定自身发展进程的优先顺序，并应参加“对其可能产生直接影响的国家和地区发展计划与方案的制订、实施和评价。”减少灾害风险自然属于这一条款的范围。第十六条规定土著人民不得被从其所居住的土地上迁走的权利，并为作为一项非常措施必须迁离的情况规定了保障措施。

19. 普遍人权条约没有具体提到减少灾害风险，也没有明确提到享有安全健康环境的权利(这是减少灾害风险的一个预期结果)，但联合国条约机构都承认在环

境与实现一系列人权之间存在内在的联系，这些权利包括生命权、健康权、食物权、水权和住房权(A/HRC/10/61)。减少灾害风险能够显著推动对这些人权的增进和保护。

20. 有些条约机构在其结论性意见中从人权角度提到减少灾害风险。例如，消除对妇女歧视委员会强调在减少灾害风险举措中融入性别平等视角并推动妇女参与非常重要。⁵ 儿童权利委员会在有些结论性意见中也涉及到这一问题，如倡导将备灾纳入学校课程。⁶ 两个委员会的意见都含蓄地提到土著妇女和土著儿童。

21. 各个特别程序也都对减少灾害风险问题及其对人权的影响给予了一定的关注。例如，食物权问题特别报告员建议尼加拉瓜建立一个快速预警系统，以“保护土著人民免受与天气有关的事件的影响”，并帮助他们建立对气候变化更富有抗御能力的食物体系(A/HRC/13/33/Add.5, 第 83 段(h)分段)。适足生活水准权所含适足住房问题及在此方面不受歧视权问题特别报告员呼吁在防灾工作中采取基于人权的方针(A/HRC/13/20/Add.3, 第 71 段)。

B. 全球减少灾害风险框架综述

22. 联合国核准的《兵库行动框架》(《兵库框架》⁷ 是一份为期十年的计划(2005-2015 年)，其中载明了减少灾害风险的全面方针。该框架经联合国大会第 60/195 号决议获得通过(第 2 段)。《兵库框架》除了承认传统知识和文化遗产的作用外，并没有具体提及土著人民。但是，其中一些减少风险战略和原则与土著人民有关，包括“在各级特别是在社区一级发展和加强各种机构、体制和能力，以便系统地推动加强针对危害的抗灾能力”⁸，在减少灾害风险方面必须考虑到“文化多样性、不同年龄组和弱势群体”，⁹ 社区和地方当局“都应获得采取减少灾害风险的行动所必需的信息、资源和权力，从而有能力管理和减少灾害风险”。¹⁰

23. 尽管《兵库框架》中已经明确地(在不同程度上)涉及与人权有关的内容(如性别、年龄、弱势群体、文化多样性、生计和社会经济结构)，但其它一些内容

⁵ 例见对下述国家的结论性意见：印度尼西亚(CEDAW/C/IDN/CO/5, 第 39 段)、格林纳达(CEDAW/C/GRD/CO/1-5, 第 36 段(b)分段)、牙买加(CEDAW/C/JAM/CO/6-7, 第 32 段(b)分段)和图瓦鲁(CEDAW/C/TUV/CO/2, 第 56 段)。

⁶ 例见对吉布提的结论性意见(CRC/C/DJI/CO/2, 第 63 段(h)分段)。

⁷ 减灾署,《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》。见 www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf (2014 年 8 月 4 日浏览)。

⁸ 《2005-2015 年兵库行动框架》，第 12 段。

⁹ 同上，第 13 段。

¹⁰ 同上，第 13 段。

(如歧视和不平等问题、总体经济和社会权利以及受影响社区参与的必要性)仍是缺失的。《兵库框架》也没有明确讨论土著人民的境况。

24. 联合国减少灾害署(减灾署) (即以前的联合国国际减少灾害战略)的任务是作为联合国系统内协调减少灾害风险和确保各项减少灾害风险活动发挥协同作用的部门。通过全球伙伴关系体系, 减灾署系统为各国政府、各个组织和民间社会行为人以及土著人民及其组织提供了一个合作落实《兵库框架》的工具。

25. 目前, 减灾署正在协调 2015 年后的延续机制: 《兵库框架 2》。¹¹ 《兵库框架 2》正在吸收区域平台会议特别是 2013 年举行的第四次全球减少灾害风险平台提出的建议。第四次全球平台的报告中提到一些领域, 应当引起各国和土著人民应有的注意: “《兵库框架 2》必须帮助和鼓励受灾害影响较大的人们全面参与进来, 并应当体现社会包容和人权的原则。在减少灾害风险的和实施中必须纳入吸收最弱势人群的观点。他们的代表应当在国家减少灾害风险的安排中发挥主要作用包括领导作用。与此相联系的是, 需要研究减少灾害风险与人权之间的关系, 并采取务实的措施予以加强。”¹² 除了确保土著人民充分和切实参与之外, 尤为关键的是要征求和吸收土著妇女、儿童和残疾人的看法, 因为多重歧视常常意味着他们的观点没有被考虑进去。

三. 土著人民为何尤其具有风险?

26. 大多数决策者和学术界人士都承认, 规划不当、贫穷和其它一系列深层次因素造成脆弱性, 导致减少灾害风险潜在不利后果的能力或措施不足。这种脆弱性既与自然致灾因子有关, 同时与灾害对特定社区的过度影响也有很大关系。因此, 如果在灾害规划和应对工作中没有适当地解决高风险人群的问题, 那么灾害的后果很可能会变得更加严重。

27. 土著人口估计有 3.7 亿人, 分布在全世界约 90 个国家,¹³ 他们受到系统的歧视, 被排斥在政治和经济权力之外, 他们在最贫穷和社会中最弱势群体中的比例远远超过其应有的比例。土著人民往往被逐出传统土地和领土, 并被剥夺生存的资源, 包括物质和文化资源, 这进一步削弱了他们应对自然和人为致灾因子的能力(E/C.19/2013/14, 第 2 段)。

28. 许多土著社区遇到了灾害, 包括地震、洪水、滑坡、海啸、台风、海岸被侵蚀和干旱, 造成巨大的生命、财产和生活来源上的损失。尽管土著人民常常来

¹¹ 减灾署, “2015 年后减少灾害风险框架建议要点”。网址 www.preventionweb.net/files/35888_srsgelements.pdf(2014 年 8 月 4 日登录)。

¹² 减灾署, “2015 年后减少灾害风险框架(兵库框架 2)”: 2013 年全球平台磋商的报告, 第 3 页。网址 www.unisdr.org/files/35070_hfa2consultationsgp2013report.pdf (2014 年 8 月 4 日登录)。

¹³ 《世界土著人民状况》(联合国出版物, 出售品编号 09.VI.13)

自较小的联系紧密的社区，紧靠土地生活，了解环境，并实践着源于本社区而代代相传并不断加强的减少风险战略和办法，但以下所列因素使他们特别容易受到自然灾害的影响。

A. 风险因素

1. 气候变化

29. 政府间气候变化专门委员会第四次评估报告¹⁴称，全球气候系统正在变暖，主要是由于人为的温室气体排放。政府间专门委员会的各次报告以及其它研究都记录了气候变化将如何并且已经在影响着全世界几百万人的基本生活要素，导致极端天气事件频率增加，海平面上升，干旱、水短缺加重以及热带病和媒介传播疾病蔓延。

30. 气候变化影响到人权的享有这一点日益明显起来。2008年，人权理事会在关于人权与气候变化的第7/23号决议前言中承认这一点，表示关切气候变化“对世界各地民众和社区造成直接和深远的威胁”，威胁到生命权、享有安全和充足的水和粮食供应权、健康权和住房权。同样，人权视角强调气候变化必然对最贫穷的国家和社区包括土著人民影响最大。

31. 政府间气候变化专家组在最近的报告中指出，“土著人民、牧民和渔民的生计和生活方式常常依赖自然资源，对气候变化政策高度敏感，特别是那些将他们的知识、价值观和活动边缘化的政策。”¹⁵通过人权的视角考虑这一问题，显然预测的与气候变化有关的结果就威胁到他们切实享有一系列人权，包括生命权、健康权、粮食权以及土著人民对自己的土地、领土和自然资源的权利。

32. 土著人民是首先面对气候变化直接后果的人群之一，因为他们依赖环境及资源，与之有着密切的联系。气候变化加重了脆弱的土著社区业已面临的各种困难，包括政治和经济上边缘化、土地和资源的丧失、人权的被侵犯、歧视以及失业。下面仅举数例：¹⁶

(a) 在喜马拉雅高海拔地区，冰川融化影响到几亿农村居民，他们依赖季节性的融雪，短期看水更多了，但长期而言水会变少，因为冰川和冰雪会缩小。

(b) 在亚马逊地区，气候变化的结果包括森林被毁和森林断裂，因此会有更多的碳排放到大气中，加重现有局面，并带来进一步变化。2005年的干旱导

¹⁴ 政府间气候变化专门委员会，第四次评估报告(2007年)。网址见 www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm (2014年8月4日登录)。

¹⁵ 政府间气候变化专门委员会，《气候变化2014：影响、适应和脆弱性》。技术概要，第8页。

¹⁶ “气候变化与土著人民”(2008年)。联合国背景材料，网址见 www.un.org/en/events/indigenousday/pdf/Backgrounder_ClimateChange_FINAL.pdf (2014年8月4日登录)。

致亚马逊西部地区出现大火。随着雨林变成大草原，这种情况有可能再次发生，对该地区土著人民的生计产生巨大影响。

(c) 北冰洋地区的土著人民依靠猎食北极熊、海象、海豹和驯鹿、放牧麋鹿以及打渔和采集，不仅用作食物和支持当地经济，而且也是其文化和社会特征的基础，这与《宣言》第 20 条的规定是一致的，该条称，土著人民有权谋生，有权自由从事他们所有传统的和其他经济活动。当地的土著人民面临的一些关切包括物种改变，传统食物来源供应改变，他们感到天气预报的准确性在降低，在不断变化的冰和水的条件下旅行的安全度在降低，对其健康权和食物权造成严重挑战。

(d) 在芬兰、挪威和瑞典，冬天多雨温和的气候常常使得麋鹿无法接近地衣这一重要的食物来源。这造成麋鹿的大量损失，而麋鹿对萨米社区的文化、生存和经济具有关键的作用。这样一来，麋鹿牧民就只能给它们喂饲料，不但昂贵，而且从长远上也不是经济上可行的办法。

(e) 气温升高、沙丘扩张、风速加快以及植被损失都对非洲喀拉哈里盆地土著人民传统的养牛和养羊产生不利影响，他们现在只能住在政府打的水井周围以取水，生活也要靠政府支助。

(f) 在太平洋地区，海平面上升、海水酸化和干旱及台风等极端天气事件的增多也增加了土著人民面临的风险。¹⁷

(g) 在亚洲的许多土著社区，气候变化导致农业日历改变，影响到与农业日历主要活动相联系的文化习俗。

2. 环境和地质因素

33. 保护环境和加强生态系统是培养抗灾能力的关键内容。¹⁸ 土著人民与其土地和领土的密切关系使他们面对环境的改变和损害尤其脆弱。土著人民常常居住在易受风险的土地上(如低洼的沿海地区或陡峭的山坡上)。而发展基础设施和开采资源活动常常发生在他们的土地和领土上或邻近地区，更加剧了他们的脆弱性，而这一社区自身常常没有介入这些活动又增加额外的风险。

34. 生态系统衰落是人类活动造成的，如修建公路、污染、开垦湿地和不可持续的资源开采，这些活动的结果常常是增加灾害风险。非法伐木、毁林造田、破坏红树林、采矿以及大规模种植园和能源项目都造成气候模式的改变，这就有可能威胁到土著人民的健康和生计，增加他们受灾的可能性。例如，在秘鲁(该国

¹⁷ 提交材料：南太平洋人民国际基金会。

¹⁸ 减灾署，《如何提高城市的抗御能力：地方政府领导手册》。网址见 www.unisdr.org/files/26462_handbookfinalonlineversion.pdf (2014 年 8 月 4 日登录)。

有 52 个土著民族，在总人口中所占比例也较大)，¹⁹ 沿安第斯东坡修建新的公路，一直到中央丛林地带，将农业种植带向前推进，这一做法已经导致该地区有报导的山体滑坡事件自 1980 年代以来显著增加。²⁰ 在东南亚，砍伐雨林种植棕榈林场的做法也加大了水灾的风险。

3. 脆弱的生计

35. 如上所述，土著人民常常居住在边缘和脆弱的生态系统中，如热带和温带森林、低洼沿海、高山、洪泛区和河岸地带。这些区域最易受到气候不确定性和难以预测的极端天气事件的威胁，可能对土著人民的生活产生严重影响，因为他们的生计系统直接依赖生态各级组织主。土著人民靠农业为生，生活依靠自然的生物多样性，因此他们可能面对农业产量下降，从自然环境中获取的食物和其它物质减少等问题。他们的经济、社会组织、个体特征以及文化和精神价值观都有可能受到不利影响。²¹

36. 农村地区的土著人民所受影响可能更严重。农村人口面临通讯困难，无法接触到政府和金融机构，谋生机会也更少。2012 年墨西哥旱灾时马拉社区的经历就是一个例子。这个土著社区完全依靠耕种作为收入来源，由于缺乏灌溉用水，他们的玉米和大豆产量严重减少，对生计造成很大的影响。²²

37. 印度尼西亚东加里曼丹岛以狩猎和采集为生的普南土著人世世代代根据阴历安排农业、林业、轮种和狩猎活动。由于动物迁徙和植物结果的时间发生了变化，他们用以维生所依赖的传统知识的可靠程度也在下降。²³

4. 开采资源

38. 土著人民在自己的土地和领土上居住了好几个世纪，但他们应有的所有权和自决权却常常不被承认。开发自然资源所得的收入会流到土著人民居住的地区以外，但包括灾害风险提高等不利后果却留存在他们的土地上。²⁴

39. 专家机制“关于土著人民和参与决策权问题(侧重于采掘业)的后续报告”中指出(A/HRC/21/55, 第 15 段): “在全球范围内，土著人民在采掘业发展方面的

¹⁹ 秘鲁文化部，《土著和原住民数据库》。网址见 bdpi.cultura.gob.pe/alcance-de-la-base-de-datos (2014 年 8 月 4 日上网数据)。

²⁰ 减灾署，《2009 年全球减少灾害风险评估报告》。网址见 www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/press/documents/UNISDR_insert_2-DR-drivers_prFINAL1-r.pdf (2014 年 8 月 4 日登录)。

²¹ 亚洲土著人民同盟，《亚洲的土著人民与气候变化适应》(2012 年)，第 2 页。

²² 减灾署，“土著人民受到墨西哥 70 年来最严重干旱的威胁”，2012 年 8 月 14 日。网址见 www.unisdr.org/archive/28019 (2014 年 8 月 4 日登录)。

²³ 亚洲土著人民同盟，《亚洲的土著人民与气候变化适应》(2012 年)，第 5 页。

²⁴ Corinne Lennox, *Natural resource development and the rights of minorities and indigenous peoples. State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012*. Minority Rights Group International.

一个基本关切，除了他们的土地、领土和资源被剥夺之外，随之而来的是不可持续的发展和环境退化。这种格局与土著人民的传统发展模式截然不同，其根源在于缺乏对土著人民国际人权的承认。”

40. 秘书长大会的报告中明确了不可持续的发展做法与减少灾害风险之间的联系，这份报告题为“国际减少灾害战略的执行情况”，其中指出，“如果不将减少灾害风险的方针充分纳入公共部门和私营部门的发展规划和投资，发展就不可能持续”，“不考虑灾害风险的发展投资将导致积累更多风险”(A/68/320, 第69段)。

5. 健康风险

41. 健康是一项人权，世界上所有国家都至少加入了一份涉及有关健康权的人权条约。例如，《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条申明“有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。”《宣言》第24条第2款规定土著人拥有享受能够达到的最高标准身心健康的平等权利，并呼吁各国采取必要步骤，使这一权利逐步得到实现。但土著人常常受到排斥和歧视，缺乏获得保健服务的渠道，特别是如果他们居住在边远地区而政府没有对基本社会服务加以投入的话。例如，在拉丁美洲加勒比地区，土著人和其他族裔群体在健康和死亡率方面遭遇的不平等最严重。²⁵ 有些土著人民、部落和民族有条约上的健康权利，但往往受到侵犯，在减少灾害风险的任何规划工作中必须对此予以考虑。

42. 如果说，土著人民的健康权利在“正常”时期存在风险，那么在发生灾难的情况下，由于深层次的灾害风险没有得到解决，他们的脆弱性就会加剧。许多土著社区本来获得保健服务就已经是困难重重，那么在灾难发生后可能就变得更加困难，因为需求增多了，而交通基础设施和保健设施受到的损害会加剧他们的困难，但这本来经常是可以预防的。其它可能对土著人民影响较大的与灾害有关的健康风险包括传染病暴发、媒介传播的疾病增加，缺乏安全饮用水以及无法获得适当的清洁设施等。同样应当指出的是，土著社区的健康保障体系与其森林和生态系统的健康相联系。草药减少，居住区被毁是加剧他们的脆弱性和健康风险的另一个原因。

6. 迁徙

43. 人类在以前所未有的比例迁往城市地区。据估计，到2030年，每10个人中会有6人居住在城市中，到2050年，这个比例会达到10人中有7人。²⁶ 这也包括全世界的土著人民。例如，在美国，2000年，在自称美洲印第安人或阿

²⁵ 泛美卫生组织，《2013-2018年战略计划：减少灾害风险和应对》。网址见 http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2161(2014年8月4日登录)。

²⁶ 世界卫生组织，“城市人口增长”。网址见 www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/(2014年8月4日登录)。

拉斯加土著居民的人口中，有近 67%是独自或与其它种族生活在城市中。²⁷ 1970 年第一次承认在这个人群中存在城市化趋势，从那以后，美洲土著人在城市中居住的比例稳步上升。

44. 向城市迁徙的根源与人权受到侵犯密切相关，人权受到侵犯迫使土著人民离开自己的土地和领土，包括失去土地和领土、环境考虑以及冲突带来的不安全问题。²⁸ 在城市居住的土著人在落实获得住房、安全的水和清洁设施等权利方面也面临特殊的挑战。土著人在城市后会在非正式的居住点安身，而这些地方遭受极端天气事件的风险较高(E/C.19/2013/14)。与自己的土地、领土和资源严重脱节也对土著人的精神及其与土地的精神关系产生灾难性的影响。

B. 土著人民缺乏参与决策，对社区举措了解不够

45. 如前所述，土著人有权参与影响自身的事务决策。因此他们应当积极介入减少灾害风险和防灾备灾措施，特别是如果这些措施有可能在他们的土地、领土和资源上发生或产生某种影响的话。土著人也能对减少灾害风险及防灾备灾作出很大贡献，各国应利用这一机会了解土著人民在与环境的密切关系中发展起来的经过时间考验的习俗，并将这些教益吸收到规划工作中。

46. 理想的是，这一包容性进程能为土著社区与负责减少灾害风险的政府机构搭建合作的桥梁，从而有助于改进减少风险战略。不能强制性地采取自上而下的进程，重要的是要尊重存在风险社区的文化。不让人民自身参与进来，不能确保商定的战略始终是人民自己的战略，就不可能开展有效地减少灾害风险的规划工作。

47. 土著人民必须从规划阶段开始就充分介入，以减少灾害风险和脆弱性。对地方性的问题(其中许多已经有了成功的当地解决办法)强加中央解决办法的做法会损害社区减少风险和挽救生命的能力。必须按照《宣言》中的要求，让这些社区有机会制订自身的战略，并行使其参与制订国内和国际政策的权利。

48. 对土著人民的集体权利缺乏法律上的承认同样会加深他们的脆弱性，限制他们的参与。由于缺乏国家的承认和保护，因此他们的人身和财产安全以及对自己土地和资源的所有权受到被强加发展项目的威胁。这种威胁也影响到他们的传统知识。

49. 国际社会应让土著人民参与减少灾害风险战略。需要作出额外的努力，确保这些举措带来实实在在可持续的方案，对减少灾害风险采取基于人权的做法。

²⁷ 美国人口普查局，“美国印第安人和阿拉斯加土著人：2010 年”。网址见 www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf (2014 年 8 月 4 日登录)。

²⁸ 联合国人居署，《保障城市中土著人的土地权利：保障城市中土著人口的土地权利指南》(2009 年，内罗毕)，第 14 页。

作为世界卫生组织设在美洲的一个区域办事处，美洲卫生组织正在制订与整个美洲的土著社区领导人进行协作的举措样板，以改进灾害风险管理。已经通发了调查问卷，用于收集基础数据，并计划在 2014 年中举行关于让土著人民参与减少灾害风险的美洲磋商。预计通过这一对话，能够出台减少灾害风险和国际上关注的其它公共卫生事件的有效办法，并出台有关战略，以解决普遍实施工作的挑战。

C. 土著人民对自身及国家抗灾工作的贡献

50. 如上所述，《宣言》第 31 条为承认和保护土著人民的传统知识提供了一个框架。此外，《生物多样性公约》第 8 条(j)项要求缔约国“尊重、保存和维持土著和地方社区体现传统生活方式与生物多样性的保护和持续利用相关的知识、创新和实践”²⁹

51. 土著社区通过与自然环境的密切联系，掌握了经过时间检验的知识和应对实践，使之能够抵抗与气候有关的自然致灾因子和灾害。这种知识是活的做法，能够适应不断变化的周边环境。土著知识“包括对土著社区与自然关系的了解，它得到时间的检验，证明是可持续的，并能够成功地限制灾害后果” (E/C.19/2013/14, 第 39 段)。

52. 因此，土著人民不应仅仅被视为易受气候变化影响的民族，他们也是生态系统民族，对自身的环境掌握着良好的知识，并与之有着密切的联系。土著人民继承了地球上最复杂的一些生态系统，并形成了独特的应对天气极端变化的战略，如变换土地用途、定居方式和作物多样化，以尽可能减少歉收的风险。其它的应对战略包括改变狩猎和采集期，以适应动物迁徙和植物结果时间的变化，建立粮食和种子银行，不同社区之间建立交换网，保存森林和集水区，包括恢复生态系统等。³⁰

53. 但是，这些知识在国家制订的灾害管理政策中受到不应有的忽视，不仅是由于技术官僚思想占主导地位，而且也是由于官员多数是非土著人，他们与土著人之间缺乏联系。对于在减少灾害风险中利用传统知识有许多支持论据，其中最具有说服力的是以下四点：

(a) 关于灾害风险减少和缓解的土著人实践往往可供其它处于类似状况或环境的社区调整利用。

(b) 利用社区的传统实践能够鼓励社区自身参与并能够在减少灾害风险举措中起主导作用。

²⁹ 第 8 条(j)项：传统知识、创新和实践。网址见 www.cbd.int/traditional/ (2014 年 8 月 4 日登录)。

³⁰ 亚洲土著人民同盟，《亚洲的土著人民与气候变化适应》(2012 年)，第 2 页。

(c) 传统知识和实践能够为包括从事减少灾害风险工作的政府机构在内的项目执行伙伴提供关于地方环境的宝贵信息。

(d) 以非正式的方式传播传统知识提供了一个就减少灾害风险进行宣传和教育的模式。³¹

54. 今天，以往重视不够和受到忽略的土著人民的传统知识和实践日益被看作对保持生物多样性和减少灾害风险的重要而不可或缺贡献。如“土著人问题常设论坛”所强调的那样，保持土著人民立足于可持续发展的文化和精神关系及其在世代代的狩猎和农业实践、土地管理、可持续利用水以及与农业有关的工程建筑基础上形成的已有千年的知识——带来至关重要的对生物多样性的养护——必须成为切实解决环境或粮食灾难和全球变暖的关键要务。³² 承认和尊重土著人民的处决权及其对于土地、领土和资源及保护传统知识的权利，能够对环境产生积极影响³³，对减少灾害风险及防灾备灾举措也会产生积极影响。

四. 如何与土著人民磋商并改进其参与减少自然灾害风险以及防灾备灾措施？

55. 土著人民的参与除了是他们享有的一项权利之外，对于减少自然灾害风险以及防灾备灾措施的成功也具有关键性的重要作用。

A. 自由、事先和知情的同意

56. 专家机制强调自由、事先和知情的同意是核心，指出，“土著人民认为，自由、事先和知情的同意是国际人权法律中界定的自决权的一项要求、前提条件和体现”(A/HRC/EMRIP/2010/2, 第 34 段)。《宣言》中列出了一系列关于自由、事先和知情同意的条款，有 6 条都含有这方面的明确要求(第 10、第 11、第 19 条、第 28 条第 1 款、第 29 条第 2 款和第 32 条)。这一原则对于土著人民参与决策具有根本重要性，为所有涉及影响土著人民项目的磋商规定了框架，包括在减少自然灾害风险领域。关于取得土著人民自由、事先和知情同意的国家义务使土著人民有权切实决定任何影响自身的决策的结果，而不仅仅是一个参与此类进程的权利。应当通过真正的磋商和参与取得这种同意。

³¹ 改编自减灾署，《关于减少灾害风险的土著知识：亚洲太平洋地区的良好做法和经验教益》(2008 年)。网址见 www.unisdr.org/we/inform/publications/3646 (2014 年 8 月 4 日登录)。

³² 《世界土著人状况》(联合国出版物，出售品编号 09.VI.13)，第 42-43 页。

³³ 联合国人居署，《保障城市中土著人民的土地权利：保障城市中土著人民的土地权利指南》(2009 年，内罗毕)，第 21 页。

57. 专家机制多次指出(例见 A/HRC/18/42)，自由、事先和知情同意的原则有以下含义：

(a) 自由意味着没有胁迫、恐吓或操纵。

(b) 事先意味着同意是在所作决定涉及的活动之前取得，其中包括让土著人民能够开展自身的决策进程所需的时间。

(c) 知情意味着向土著人民提供了与活动有关的所有信息，这种信息客观、准确并以土著人民能够理解的方式和形式提供。

(d) 同意意味着土著人民同意了相关决定所针对的活动，也有可能附加某些条件。³⁴

58. 围绕“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”(“降排方案”)进行的讨论显示出在减少灾害风险方面适用自由、事先和知情同意概念遇到的某些挑战。“降排方案”的设计是作为一个取得可持续发展成果的机制，在惠及热带森林及森林生物的同时产生缓解气候变化的利益³⁵。

“降排方案”采纳自由、事先和知情同意的原则，从其产生之初就一直进行磋商，以确保实现“降排方案”的目标。2008年11月在菲律宾碧瑶市举行了这样一次磋商，是与联合国开发计划署、联合国大学、土著人民政策研究和教育中心(Tebtebba)及多样化生物多样性公约秘书处合作举行的。这次磋商期间提出的原则和建议，包括呼吁采纳和依靠自由、事先和知情同意的原则，为制订“降排方案”的“接触土著人民和其它依赖森林社区的操作指南”提供了基础。³⁶这份指导材料已经分发给“降排方案”的工作人员、联合国国家工作队人员以及参与任何有可能影响土著人民或其它依赖森林社区的权利和生计的“降排方案”活动的政府和民间社会对口工作人员。对于自由、事先和知情同意的承认表明在减少灾害风险、防灾备灾举措中坚持这一原则的重要性及其内在的挑战。

B. 土著人民与政府之间的伙伴关系

59. 减少灾害风险举措需要全体利益攸关方的协同努力才能取得成功。在这方面，土著人民与从事减少灾害风险工作的政府机构建立强有力的伙伴关系至关重要。但是，要使这些伙伴关系取得成功，必须要尊重土著人民参与决策的权利——在减少灾害风险举措的各个阶段都需要与土著人民协商，让土著人民介入。

³⁴ 关于自由、事先和知情同意的解释，见 E/C.19/2005/3。

³⁵ 见 www.un-redd.org。

³⁶ 见 www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IP%20Guidelines%2023Mar09.pdf (accessed 4 August 2014)。

60. 美利坚合众国西北部的华盛顿州有一个独特的减少灾害风险和应对模式，它承认本州中得到联邦承认的 26 个印第安人部落，并承认每个独立自主的部落与其他部落和州之间有独立的关系。1989 年，部落民族与华盛顿州之间缔结了《百年协议》³⁷，以便通过改进独立政府之间的关系更好地实现共同的目标。自协议出台后，它为政府对政府的关系提供了一个框架。在《百年协议》框架内设立的华盛顿州应急委员会也承认与部落民族及其部落应急委员会发展伙伴关系的重要性。协议努力鼓励地方应急规划委员会与部落民族之间建立伙伴关系。根据(华盛顿州 1987 年通过的)《应急规划和社区知情权法》的规定，部落民族与国家具有相同的责任。有些部落设立了自己的部落应急委员会，有些部落则选择与地方应急规划委员会达成协议。

61. 在加拿大，条约中包含一条灾荒条款，最近 Maskwacis Cree 与 Wetaskiwin 达成的火灾和应急联合服务协议中就执行了这一条款。加拿大政府最近也宣布对印第安保护区的应急管理采取一种新的办法，以加强对第一部落社区的应急管理支持。2013 年，加尔加里市遭遇一场较大水灾，这种办法使联邦、省和每一部落政府之间加强了伙伴关系，灾后恢复努力迅速，每个部落也通过培训和制订社区应急规划而加强了能力。

C. 改进土著人民参与减少灾害风险的战略

62. 减少灾害风险与促进和保护土著人民权利之间的关系是一个相对较新的研究领域。在促进土著人民参与方面没有统一适用的一刀切办法。专家机制“关于土著人民和参与决策权的最终研究报告”(A/HRC/18/42)建立了若干土著人民参与决策的良好做法，并强调指出，土著人民参与做法的设计对于成功来说非常重要。这些做法应当用到减少灾害风险方面。例如，通过(关于能力和脆弱性)的参与性评估和旨在将当地知识与科学方法相结合的制订政策进程，使社区有能力利用自身的传统知识，制订整体战略，使之形成机制，甚至可以推广到其它类似的地方。

63. 旨在改进土著人民参与减少风险进程的战略首先应当与社区进行对话，讨论如何理解和界定减少风险概念(如风险和脆弱性)。这些定义与灾害专业工作者通常使用的定义有可能一致也有可能不一致，但除非就基本概念达成共同理解，否则很难实施方案，衡量成功与否的努力也会受挫。

64. 应当善加利用承认、突出和宣传土著人问题的区域和国际举措和平台，从而有助于确保土著人民、社区和民族能够了解到最佳做法和经验教训，土著社区的经验和知识也得到国际社会的承认，被视为对减少灾害风险的宝贵贡献。

³⁷ 华盛顿州，州长印第安人事务办公室，“华盛顿州承认的印第安部落与华盛顿州之间的百年协议”。网址见 www.goia.wa.gov/Government-to-Government/Data/CentennialAccord.htm (2014 年 8 月 4 日登录)。

65. 为了确保在减少灾害风险和防灾备灾举措中保护和增进土著人民的权利，他们的参与至关重要。目前需要让土著人民及对口非土著部门进行对话，争取理解和减少灾害风险。这包括土著人民独有的风险以及他们与其他群体共同面临的风险。

1. 教育和提高意识

66. 加强土著人民参与减少灾害风险的一项关键办法是教育和提高意识。土著人民有权获得减少自身风险和脆弱性、保护自己、财产及生活来源的信息。

67. 教育作为减少灾害风险的一项工具的重要性在《兵库行动框架》中得到承认，框架指出，利用知识、创新和教育，在各级培养安全和抗灾的文化是 2005 到 2015 年的一项关键要务之一。《框架》中指出，“要大幅度减少灾害，人民就要充分知情，并积极培养防灾抗灾意识。”³⁸ 就土著人民而言，减少灾害风险教育除了列入学校课程外，还可按照《宣言》第 14 条的规定，通过土著人民自己的教育系统和机构进行。

2. 加强土著人民对制订减少灾害风险计划的参与

68. 各国议会联盟第 130 次大会的结论³⁹ 中强调加强土著人民参与的重要性，结论促请 164 个会员议会“立即采取行动，审查现有关于减少灾害风险的立法。”大会还通过了一项决议，强调“减少灾害风险和保护人民生命是所有公共代表的法律责任。”各国议会联盟以前在重点讨论议会、少数群体和土著人民切实参与政治的一次会议中指出：“少数民族和土著人民是我们社会中最脆弱的成员，他们依然被排除在影响自身生活和国家未来的决策之外，对此我们不能接受。”⁴⁰ 这两份决议称，国家政府领导人负责减少风险，他们不应把土著人民排除在决策工作之外，这是强有力的声明，应当成为行动的呼吁。通过这一类影响国家法律和政策的讨论，就能实现可持续的减少风险。就国家层面而言，危地马拉报告说，该国在土著人民的参与下制作了风险和脆弱性地图。⁴¹

69. 需要让土著人民介入国内各级加强减少灾害风险的工作。这种介入包括以下内容：

(a) 支持从法律上承认土著人民对于自身的土地、领土和自然资源的集体和世代相传的权利，这是其保障生活、文化特性和政治影响力的基础。

³⁸ 《兵库行动框架》，第 18 段。

³⁹ 各国议会联盟。“走向抗御风险的发展：考虑到人口变化趋势和自然制约因素”（2014 年）。网址见 www.ipu.org/conf-e/130/Res-2.htm（2014 年 8 月 4 日登录）。

⁴⁰ 各国议会联盟。“议会、少数民族和土著人民：切实参与政治”（2010 年）。网址见 www.ipu.org/splz-e/chiapas10.htm（2014 年 8 月 4 日登录）。

⁴¹ 提交材料：危地马拉。

(b) 推动获得资金，用于发展土著人领土上的基本服务。

(c) 通过适宜的媒体开发关于灾害原因、气候变化风险以及减少风险措施的教育和宣传材料。

(d) 鼓励在土著社区内部和不同土著社区之间举行论坛，找出和分享应对气候变异和自然致灾因子的传统机制，分析这些机制对于今后气候变化情景的潜在效力。

(e) 推动获得非土著人民取得的技术和科学知识。

(f) 在区域早期预警机制中纳入全体土著人民的参与。⁴²

70. 举例来说，圣卢西亚的土著人 (Bethechilokono) 在该国修订“国家应急管理计划”时增加了与国家应急管理组织的接触。Bethechilokono 人主张收集关于社区及其风险的分类数据，主张在设计 and 实施减缓自然灾害影响的恢复方案时要考虑到关于尊重土著人民权利的国际义务。⁴³ 为此，他们主张要吸收社区选举出的代表进入全体地方和国家减少灾害风险和应急管理委员会及机构。在澳大利亚，土著人参与制订旨在改进土著社区抗灾能力的“国家关于边远土著社区的应急管理战略”。⁴⁴

3. 土著人民参与开发和实施早期预警系统

71. 早期预警系统的最终目标是提供信息，以便人们能够作出知情的决定，并采取行动以规避或至少减少对其生命、健康和财产的风险。有效灾害预警的过程包括：(a) 确认风险或事件(如飓风、火山暴发、野火)；(b) 确定容易遭受风险的个人；(c) 向这些人作出预警，使之能够理解、充分注意到信息并因此采取有效行动，在预计事件发生之间和发生过程中将风险减至最低。就土著人民而言，最重要的是早期预警系统要考虑到他们的语言和文化需求。在有土著人的法国海外领土(法属圭亚那、新卡里多尼亚、法属玻利尼西亚、瓦利斯群岛和富图纳群岛以及马约特岛)，当发生极端天气事件时，警告信息是以土著语言发布。⁴⁵ 墨西哥也报告了一个项目，在灾害风险较高的八个州，使用当地土著语言记录和传播 120 条公共信息。⁴⁶

⁴² Marilise Turnbull, Charlotte L. Sterrett and Amy Hilleboe, *Toward Resilience: A Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation* (Rugby, United Kingdom, Practical Action Publishing, 2013)

⁴³ 提交材料：圣卢西亚 ALDET 中心(2014 年)。

⁴⁴ 提交材料：澳大利亚。

⁴⁵ 提交材料：法国。

⁴⁶ 提交材料：墨西哥。

72. 土著人民的参与对早期预警系统的成功开发和实施具有关键性作用。土著人民的参与能有助于确保这些系统适应文化及语言，并充分适应他们面对的特定风险和環境。此外，土著人的传统知识使他们能够为早期预警系统的开发和实施作出很大的贡献。例如，在乌干达，Karamojong 社区积极参与并受益于干旱早期预警系统。为社区传播预警和建议的系统包括使用广播和发送短信。更广泛的社区提醒功能还包括话剧和歌曲。每个月，话剧表演团会提醒这些社区必须注意听广播上的预警信息，遵循地区当局的建议，以规避和减少生命和财产损失。⁴⁷

⁴⁷ 减灾署，《非洲信息通报：非洲减少灾害工作：2012 年旱灾特刊》。网址见 www.unisdr.org/we/inform/publications/26438 (2014 年 8 月 4 日登录)。

附件

专家机制第 7 号建议(2014 年): 在减少灾害风险举措中增进和保护土著人民的权利

A. 总述

1. 《联合国土著人民权利宣言》为在减少灾害风险以及防灾备灾措施中增进和保护土著人民的权利提供了法律框架。具体说来, 第 29 条呼吁“养护和保护其土地或领土和资源的环境和生产能力”。可以认为, 减少自然致灾因子对土著人民土地、领土和生计的风险有助于实现土著人民的其他权利, 包括生命权、健康权和食物权。要使减少灾害风险举措对土著人民权利真正产生积极影响, 他们充分和切实参与这些举措至关重要。此外, 减少灾害风险举措应当尊重土著人民的自决权、有关土地、领土和资源的权利及其参与决策的权利。

2. 自然致灾因子本身不是灾害, 它们是否成为灾害取决于一个社区对致灾因子的暴露程度及其脆弱性和抗灾能力——这些因素都可以通过人的(包括国家的)行动加以解决。如果政府和其它方面没有采取合理的预防行动, 减少暴露程度和脆弱性, 提高抗灾能力, 并切实加以缓解, 就会成为一个人权问题。

3. 为在减少灾害风险、防灾备灾措施中增进和保护土著人民的权利, 现提出以下建议。

B. 对国家的建议

4. 各国应利用一切机会, 保证让土著人民参与制订和实施减少灾害风险举措, 以确保他们充分和切实参与, 并具体纳入土著人民的知识及其独特的需求或环境。国家, 特别是负责国家发展的机构应致力于确保土著人民充分和有产参与, 并在国家减少灾害风险战略中与土著人民成为伙伴。

5. 在减少灾害风险方面, 国家政策应融入土著人的视角, 反映气候变化, 以便提供一个战略行动框架, 使土著人民有能力培养抗灾能力, 同时尊重他们对于自己的土地、领土和自然资源的自决权、参与决策的权利及保护自身文化知识的权利。

6. 灾害风险管理工作应逐步扩大到许多易受风险的土著人民和别的脆弱群体。⁴⁸ 国家应当与土著人民合作采取措施，推动可持续土地利用，确保水资源安全。
7. 要在土著人民的参与下设计和实施早期预警系统，以确保系统的语言和文化适应性。
8. 国家应考虑到基础设施发展及资源开采政策和活动对于土著人总体权利特别是其对灾害脆弱性的可能影响。
9. 国家应采取措施推动土著人民参加区域和别的减少灾害风险论坛，包括全球 2015 年后减少灾害风险框架(《兵库框架 2》)。
10. 全世界各地区都应当遵循从事减少灾害风险工作的相关政府机构与土著人民之间现有的条约关系和伙伴关系，以便在国家和地方两级制订反映土著人民呼声的减少灾害风险战略。
11. 应当改进减少灾害风险数据的收集和分类工作，以便对土著人民面对灾害的脆弱性有更清楚的了解。
12. 国家应与土著人民协商，在实施可能影响到土著人民的土地、领土和自然资源的减少灾害风险措施时争取获得他们自由、事先和知情的同意。
13. 重要的是各国要制订和实施旨在衡量和减少风险的资源开采政策，可以包括在开发可能导致灾害风险加大时禁止开采资源的发展。
14. 按照《兵库行动框架》中的建议，国家应当“特别是向高风险地区群众提供关于灾害风险和各种防护办法的易懂信息，以鼓励和帮助人民采取行动，减少风险和加强抗灾能力。”⁴⁹ 这项建议对土著人民尤其适用。《兵库行动框架》还呼吁要在信息中纳入土著知识，信息要特别针对目标受众制作，要考虑到文化和社会因素。

C. 对土著人民的建议

15. 土著人民应确保自己更多地参与地方、国家和国际各级减少灾害风险举措。在主张加强参与时，土著人民应当利用《联合国土著人民权利宣言》的相关条款，包括自决权、有关土地、领土和资源的权利、参与决策的权利以及尊重和保护传统知识。

⁴⁸ 减灾署，《2011 年全球减少灾害风险评估报告》。网址见 www.unisdr.org/we/inform/publications/19846 (2014 年 8 月 4 日登录)。

⁴⁹ 《兵库行动框架》，第 18 段。

16. 土著人民应当在全社区参与的前提下制订社区层面的备灾和减少风险计划和战略，其中要包括可供行动的应急计划，以保护生命、生计和关键的基础设施。
17. 土著人民应传播和宣传这些代表土著人观点的计划和战略的内容，以提升国家和全球层面的意识。
18. 土著人民应考虑对培训作出投入，为年青人培训当前早期预警和地理信息系统测绘应用软件中的新技术，其中包括由年长者培训在当前环境下如何适应传统知识。
19. 传统的土著知识、价值观和文化本身就是重要的减少风险工具，应当按照《联合国土著人民权利宣言》的规定，将其吸收到国家和国际减少灾害风险战略中。要重视土著知识，并在土著人社区之间和国家与国际机构广为宣传。

D. 对全球和区域减少灾害风险业界的建议

20. 从事减少灾害风险工作的国际机构和组织应当交流在区域和国际层面上与土著人民合作的良好做法和经验。
21. 在土著人民继续采取步骤管理和减少灾害风险的过程中，将需要以易于理解和适合其文化的语言介绍关于通用原则和概念的信息。
22. 在所有减少灾害风险举措中，应当按照《联合国土著人民权利宣言》的要求，采取措施确保土著人民充分和有效参与，并承认和尊重土著人民的权利，包括自决权、有关土地、领土和资源的权利、参与决策的权利以及尊重和传统知识。这些举措应当承认土著人民的参与与民间社会组织的参与不是同一回事。
23. 按照第四次减少灾害风险全球平台报告中的建议，《兵库框架 2》应继续强调吸收关于减少风险的土著人观点和传统知识，特别是有关气候变化的问题，并倡导将基于人权的方针纳入减少灾害风险政策和方案。
24. 应当解决目前《兵库行动框架》中有关人权内容的空白，包括歧视和不平等问题，总体的经济和社会权利，食物权、住房权、健康权和财产权以及土著人民充分和有效参与的必要性。
25. 国际和区域组织应努力确定适宜的空间和机会，推动积极的对话，反映和发展减少灾害风险、人权与土著人问题之间可能的协同促进。
26. 国际和区域组织应当与土著人民合作，制订关于减少灾害风险的培训方案，扩大土著人民对减少灾害风险的参与，提高土著人民对灾害风险的抗御能力。
27. 国际组织可以为推动土著人民与国家进行在减少灾害风险战略方面增进和保护土著人民权利的对话。