



大会

Distr.: General
28 July 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

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

危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响

秘书长的说明

秘书长谨根据人权理事会第 [45/17](#) 号决议，向大会转递危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员马科斯·奥雷利亚纳的报告。

* [A/77/150](#)。



危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题 特别报告员马科斯·奥雷利亚纳的报告

有毒物质对土著人民人权的影响

摘要

在本报告中，危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员马科斯·奥雷利亚纳审查了有毒和危险物质对土著人民享受人权的负面影响。采矿、勘探及开采石油和天然气、喷洒有毒杀虫剂、倾弃危险废物以及开展军事活动对土著人民的权利造成了极其严重的影响。土著人民的身体、土地、水、食物、野生生物和植物受到污染，影响到他们生活的方方面面。特别报告员提出的建议旨在解决有毒物质对土著人民造成的不利后果，包括应如何根据《联合国土著人民权利宣言》，解释关于化学品和废物的法律文书。

一. 导言

1. 由于接触危险物质和废物，土著人民的健康、土地和领土面临着严重威胁。土著人民与他们居住的环境紧密相关，因此，工业扩张、农业企业、采掘业和废物倾弃等对其领土的侵犯使土著人民遭受了格外严重的损害。结构性种族主义压制了土著人民的声音，并加重了有毒污染造成的过度负担。
2. 接触有毒物质¹ 是土著人民受到的一种环境暴力，若干因素驱动着这种暴力，并使之持续存在。殖民主义强行开展以利润为中心的活动，公然无视土著人民的健康和福利以及他们的土地。不断扩张的全球经济将少数人的财富置于优先地位，而以牺牲土著人民的权利为代价。在土著领土上发展采掘业时，则往往忽视了环境污染和将自然资源用于非市场用途所造成的经济代价及其他代价。
3. 有毒物质对土著人民的土地和健康造成不利影响，但他们就此诉诸司法的机会有限，而且这种努力往往化为泡影。由于财政资源极少、国家歧视和腐败以及保护性法律缺失，土著人民继续被边缘化。
4. 在一些情况下，土著人民因暴露于有毒物质而被迫迁移，他们的生计以及文化和宗教习俗因此受到损害。严重的有毒污染致使牺牲区数量激增，威胁到土著人民作为独特民族的生存本身。有毒物质导致土著人民的土地和领土变得不宜居住，他们被迫搬迁，因此也承受着心理和精神压力。
5. 接触危险物质的土著人民获得初级卫生保健服务的机会有限。传统卫生做法无法应对因接触有毒物质而新出现的陌生健康问题。政府当局和企业往往将土著人民中的健康差距问题归咎于疏于关注或文化习俗。
6. 有毒物质对土著人民造成了难以承受且不成比例的影响，侵犯了公认的集体和个人权利，包括土著人民在文化、土地和自然资源、自由、事先和知情同意、食物、水、健康环境、生命、健康和人格完整等方面的权利。必须立即停止这种普遍而有系统的侵犯行为。
7. 已根据有毒物质与人权任务编写准则，² 旨在帮助各国、企业、民间社会和其他行为体“确定和处理因有毒物质导致侵犯人权的重大问题”。准则中承认，“来自采掘工业的污染物、借助风和水发生远距离迁移的有毒化学品以及危险废料的倾弃或滤出导致土著人民的土地和领地被污染，使他们的权利继续遭受严重侵犯”。
8. 人权理事会在第 45/17 号决议中决定，延长危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员的任务，并请特别报告员继续提供详细的最新资料，说明接触有毒物质对弱势个人和群体、尤其是土著人民的不利后果。

¹ 为便于参考，特别报告员将危险物质和废物称为“有毒物质”，因此，本报告中使用的“有毒物质”一词也包括没有毒性但有危险性的物质和废物。

² 见 [A/HRC/36/41](#)。

9. 特别报告员邀请联合国会员国、土著人民、国际组织、非政府组织、国家人权机构和学者献计献策，这一广泛协商进程为编写本报告提供了依据。他广泛分发了一份调查问卷，并收到了许多宝贵答复。³ 特别报告员于 2022 年 5 月 17 日至 19 日共同组织了与土著人民的在线协商，⁴ 于 4 月 26 日在纽约共同组织了土著问题常设论坛第二十一届会议的会外活动，并于 4 月 27 日向常设论坛作了发言。

10. 特别报告员感谢在书面答复和在线会议中分享专业知识、见解和观点的人士。这些真知灼见已被纳入报告结果。

二. 使土著人民受到有毒物质影响的活动

11. 对土著领土的征服和殖民直接导致了造成污染并对土著人民生活方方面面产生不利影响的各种活动。⁵ 如今，新的殖民者身着采矿、石油和天然气以及农业企业的制服，而国家往往与之公开合谋或暗中串通。

12. 工人和定居者大量涌入，致使土著人民接触到在其社区内未曾出现过的病毒和疾病，而土著人民对此缺乏免疫力。⁶ 这种接触造成的结果危及土著人民的生存，特别是与世隔绝的人民的生存。

A. 采矿

13. 采矿业每年向世界各地的河流、湖泊和海洋排放 1.8 亿多吨危险废物，影响到人类和野生生物的重要水源。土著人民的土地和领土蕴藏着宝贵的矿床，因此采掘活动对他们造成的影响格外严重。约 70% 的铜和铀产自土著人民的土地和领土；采矿公司计划开采的所有矿产资源中，有 50% 至 80% 是在土著人民的土地和领土上发现的。⁷ 加快国民经济脱碳的努力则在增加开采稀土、锂、锌、钴等元素的压力。

1. 大规模采矿

14. 大规模采矿向土著土地和领土的空气、土壤和水释放大量有毒物质。污染来自这些项目对固体和液体废物的管理和最终处置、矿物加工过程中化学物质的使

³ 与特别报告员分享的答复可查阅：www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-impact-toxics-indigenous-peoples。

⁴ 与国际印第安人条约理事会共同组织。

⁵ 见 A/70/301。

⁶ 文化生存组织提交的答复。

⁷ Abigail Anongos and others, *Pitfalls and Pipelines: Indigenous Peoples and Extractive Industries* (Tebtebba Foundation and International Work Group for Indigenous Affairs, 2012).

用和释放以及气体排放。⁸ 大规模采矿需要大量的水，并产生大量废物，危险物质包括铅、砷、镉、汞、铬、氰化物以及其他具有神经毒性和致癌的污染物。

15. 有毒污染物的一些最大来源包括露天矿、尾矿和废物堆，它们污染了土著人民赖以生存的土壤、空气和水，使其质量下降。矿床中的硫化物会排放酸性矿井水，后者从矿井中滤出有毒物质，对水质造成严重影响。从印度北部阿萨姆的煤矿开采到美利坚合众国贝尔科那普堡保留地的硬岩石开采，各种开采过程中的酸性排水损害了全球土著人民的土壤、空气、水和土地。⁹

16. 采矿常常产生灰尘，污染空气并损害附近土著人的肺。长期接触含煤、二氧化硅和其他细粉的尘粒可导致慢性肺病和呼吸道疾病。¹⁰ 2020 年，特别报告员对哥伦比亚瓜希拉的 Cerrejón 矿严重损害瓦尤人的健康表示严重关切。¹¹

17. 在许多地方，尾矿仍然没有得到管理。澳大利亚的 Banjima 人受到已关闭石棉矿中 300 万吨未封闭尾矿的污染影响。¹² 各地采矿公司获准将采矿废弃物弃置于海洋，而这些尾矿可对土著人民赖以生存的鱼类种群造成重金属污染。¹³

2. 小规模采金

18. 手工和小规模采金业是汞污染的最大来源，对人类健康和环境造成直接和长期的影响。¹⁴ 2017 年，估计有 1 000 万至 1 500 万人直接从事此类采金业，其中估计有 100 万名童工和 450 万名妇女。¹⁵ 这种采金活动每年向土地和水释放 2 000 多吨汞，其向大气排放的汞(每年 838 吨)占到全球汞排放量的 37%。¹⁶ 汞可损害神经、消化和免疫系统以及肺、肾、皮肤和眼睛。

19. 小规模采金活动往往未经土著人民自由、事先和知情同意，也没有获得政府许可。随着汞进口量增加，亚马逊河流域的 20 条河流上估计有 4 472 个开采点。¹⁷ 多民族玻利维亚国正在成为亚马逊河流域非法贩运汞以及造成影响土著人民的汞污染的区域中心。¹⁸

⁸ Oluranti Agboola and others, “A review on the impact of mining operation: monitoring, assessment and management”, *Results in Engineering*, vol. 8, December 2020.

⁹ 印度东北部阿萨姆 Mung-Dun-Sun-Kham 土著人和贝尔科那普堡印第安人社区提交的答复。

¹⁰ AL PHL 1/2019.

¹¹ AL COL 7/2020.

¹² Banjima Native Title Aboriginal 公司提交的答复。

¹³ Minority Rights, “Norway: Saami communities contend with the latest form of discrimination - ‘green colonialism’”, 2020.

¹⁴ 见 [A/HRC/51/35](#)。

¹⁵ 联合国环境规划署(环境署)，化学品和卫生处，《全球汞供应、贸易和需求》(2017 年，日内瓦)。

¹⁶ 环境署，化学品和卫生处，《2018 年全球汞评估》(2019 年，日内瓦)。

¹⁷ 盖亚亚马逊基金会提交的答复。

¹⁸ BOL 3/2021.

20. 汞污染造成广泛影响，并且危及数代人。自 20 世纪 90 年代以来，采金者在圭亚那等地对土著人民造成毒害。¹⁹ 在巴西，90% 的雅诺马马人体内汞含量达到高度危险水平，对健康造成严重影响。²⁰ 在秘鲁亚马逊河流域，每年有 180 多吨汞流入河流，政府为此宣布马德雷德迪奥斯地区进入紧急状态。²¹ 有时，土著人民在没有了解和察觉小规模采金对健康和环境的影响的情况下，参与了小规模采金。

3. 放射性污染：铀矿开采

21. 全球用作核能燃料的铀中，约有 70% 是在土著人民的土地上开采的。²² 可通过露天矿、沥滤和硬岩采矿来提取铀，这一过程通常需要大量的水。这类采矿会产生放射性废物，对当地环境和公众健康造成影响。²³ 开采铀时还会释放出危险的放射性氦气。²⁴

22. 放射性污染可能造成严重影响，并长期持续。自 20 世纪 90 年代以来，居住在废弃铀矿附近的土著民族(如纳瓦霍人)报告其出现了慢性健康问题。²⁵ 美国有 4 225 个废弃铀矿，其中有 11% 位于土著土地上。²⁶ 蒙古铀矿附近的土著人民对铀污染、包括对先天畸形和畸变公开表示关切。²⁷ 特别报告员还表示关切格陵兰南部的潜在铀矿开采对环境和人权的破坏性后果。²⁸

4. 尾矿坝破裂

23. 在过去十年中，尾矿坝严重溃坝的次数显著增加。²⁹ 富含有毒化学品的尾矿是许多采矿项目的最大污染源之一。这些用于无限期储存尾矿的巨大结构破裂后会释放大量有毒肥料，毁坏周围土著人民的土地。如果上游坝体的管理、材料和

¹⁹ 南鲁普努尼区议会提交的答复。

²⁰ 文化生存组织、欧洲——第三世界中心和塞科亚族提交的答复。

²¹ 马德雷德迪奥斯河和支流土著联合会提交的答复。

²² Thorben Becker and others, *Uranium Atlas: Facts and Data about the Raw Material of the Atomic Age* (2020).

²³ Sierra Club, “The violence of nuclear energy against indigenous peoples, land, water and air”, 2020.

²⁴ 见 <https://world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/mining-of-uranium/uranium-mining-overview.aspx>。

²⁵ Johnnye Lewis, Joseph Hoover and Debra MacKenzie, “Mining and environmental health disparities in Native American communities”, *Current Environmental Health Reports*, vol. 4, No. 2 (April 2017).

²⁶ 同上。

²⁷ 蒙古奥尤陶勒盖矿监测组织提交的答复。

²⁸ AL DNK 2/2021.

²⁹ Earthworks and others, *Safety First: Guidelines for Responsible Mine Tailings Management* (2022).

使用不当,就会增加不稳定性,溃坝并随之造成污染的可能性也会增加。³⁰ 例如,在马里亚纳大坝溃坝后,依赖巴西多塞河的土著人民无法获得水,不能生产作物并失去了生计,包括捕捞能力。³¹

B. 石油和天然气

24. 即使地球面临气候紧急情况,石油和天然气公司仍在勘探开发烃类矿藏。这无不由于国家扶持化石燃料行业,而且往往是在土著人民的土地和领土上。

25. 厄瓜多尔亚马逊河流域的雪佛龙/德士古公司案例暴露了有毒物质的影响。在 20 世纪 60 年代德士古公司(后被雪佛龙公司收购)到来之前,华奥拉尼人、科凡人和其他土著人民生活在原始雨林环境中。德士古/厄瓜多尔国家石油公司开展了石油开采项目,却未考虑到保护环境和受影响土著人民的权利。因此,石油作业对土著人民的传统土地及其身体和文化完整性造成了严重影响。土著人民没有得到关于这些侵犯人权行为的任何赔偿。

1. 勘探

26. 近海石油和天然气勘探可能严重破坏土著人民用于维持生计的狩猎活动。为创建用于绘制钻探地图的海底图样,在地震测试中使用了爆炸物,而这会产生震耳欲聋的回声。这些活动导致听力损失,并改变了土著人民食用的海洋哺乳动物的迁徙模式。³²

27. 内陆地震测试同样可摧毁土著人民的生活。2012 年,美洲人权法院认定厄瓜多尔对侵犯萨拉亚库的克丘亚土著人民的几项受保护权利负有责任,厄瓜多尔在此前允许一家私营石油公司在未经事先协商或同意的情况下进行地震勘测。萨拉亚库宣布进入紧急状态,因其领土上存在高威力爆炸物的风险,阻碍了他们的经济活动,并耗尽了他们的粮食来源。³³

2. 开采

28. 开采石油时向河流和土壤释放大量危险物质,对土著人民造成毁灭性影响。石油和天然气钻井使用的液体含有高浓度的钡、乳化剂和数量不等的多环芳烃,它们会渗入土地和生态系统。这些物质可导致癌症和心血管病。³⁴ 水力压裂和沥

³⁰ AL PNG 1/2020.

³¹ 见 [A/HRC/45/12/Add.2](#); AL BRA 11/2018。

³² Annette L.Bickford, “Drivers of climate change: seismic testing and human security in Nunavut”, April 2017.

³³ 美洲人权法院,“萨拉亚库的克丘亚土著人民诉厄瓜多尔”,判决,2012 年 6 月 27 日。

³⁴ Manthar Ali Mallah and others, “Polycyclic aromatic hydrocarbon and its effects on health: an overview”, *Chemosphere*, vol. 296, June 2022.

青砂开采也会产生致癌有毒污染物，如重金属和多环芳香族物质，它们会被释放到地表水和地下水中。³⁵

29. 石油和天然气开采会释放大量所谓“采出水”，即在开采过程中流出油井的污染水。采出水由危险的混合物组成，其中可能含有碳氢化合物、重金属、盐和天然放射性物质，这些物质可能致癌。³⁶ 即使重新注入底土，油井也往往有缺陷，会将污染扩散到地下水、鱼类和其他水生物种。

30. 石油和天然气作业产生的流出物和废液通常储存在露天矿中。即使公司使用塑料衬垫，这些衬垫也容易溢出和泄漏，释放石油和润滑油，污染土著人民赖以生存的水和食物来源。流出物和废液也储存在地下储存库中，但这些储存库会腐蚀或溢出，污染土壤和水流。

31. 天然气燃除是指在开采过程中产生的天然气燃烧，会造成持续空气污染。燃除会释放多种危险污染物，可包括苯、甲醛、多环芳烃、乙醛、甲苯、二甲苯等。³⁷ 天然气燃除可导致生殖异常、哮喘和癌症。³⁸

32. 若在没有适当拆除用于开采石油的基础设施的情况下放弃油田，则这些结构会逐渐受到侵蚀，对周围环境造成损害。2011 年，联合国环境规划署在对尼日利亚奥戈尼兰德进行环境评估后得出结论：在一些地区造成的污染相当于“彻底的环境破坏”，致使奥戈尼人的捕鱼活动停止或移至别处，并使地下水受到苯污染，根据世界卫生组织的标准，苯污染已达到不能接受的水平，并产生了其他负面影响。³⁹ 奥戈尼人报告说，即使在 10 年后，采取的有效环境修复措施仍然很少，或没有采取此类措施。⁴⁰

3. 溢油和受污染场地

33. 溢油事件频频发生，极具破坏力。溢油中的芳香族致癌物质可长期留在水与河流沉积物中，致使人们对有毒物质的接触增加。据报道，由于在 Nuiqsut 土著土地附近勘探和开采石油，阿拉斯加在 40 年间发生了近 10 000 起溢油事件，导致 380 万加仑石油和危险材料泄漏。⁴¹

³⁵ Clinton N. Westman and Tara L. Joly, “Oil sands extraction in Alberta, Canada: a review of impacts and processes concerning indigenous peoples”, *Human Ecology*, vol. 47, No. 2 (April 2019); 见 www.biologicaldiversity.org/campaigns/fracking/。

³⁶ 见 www.nrdc.org/sites/default/files/fracking-drinking-water-fs.pdf。

³⁷ 见 https://earthworks.org/issues/flaring_and_venting/。

³⁸ Okhumode H. Yakubu, “Addressing environmental health problems in Ogoniland through implementation of United Nations Environment Programme recommendations: environmental management strategies”, *Environments*, vol. 4, No. 2 (March 2017).

³⁹ 环境署，《对奥戈尼兰德的环境评估》(2011 年，内罗毕)。

⁴⁰ 2022 年 5 月 19 日就非洲、斯堪的纳维亚和格陵兰北极地区的土著人民进行协商提供的信息。

⁴¹ 阿拉斯加地球正义提交的答复。

34. 2015 年，秘鲁环境局在 192 号石油区块发现了近 2 000 个受污染场地，影响到亚马逊盖丘亚人、克丘亚人和阿丘阿尔人，而且尚未得到补救。⁴² 在秘鲁，65 个土著群体中有 41 个受到石油开采的影响；在 2015 年至 2019 年期间，他们遭遇了 100 多起溢油事件。⁴³

35. 海运多使用重燃料油，这种油特别浓稠黏滞，溢出后持久不散，致使海洋哺乳动物和鸟类窒息。⁴⁴ 沿海和北极地区的土著人民依赖这些动物，并靠近这些有毒物质，因此受到威胁。⁴⁵ 重燃料油还产生大量黑碳，已知黑碳会导致过早死亡，而且黑碳吸收大量阳光，足以融化冰雪，尤其威胁到北极地区的土著土地和领土。⁴⁶

C. 杀虫剂

36. 各国农业企业正在接管土著人民的土地，发展依赖杀虫剂的农业。因此，土著人民可能被迫生活在这些农场旁边，并经常接触有害杀虫剂。此外，已禁止剧毒杀虫剂、或拥有旧库存的国家却允许在当地生产这些杀虫剂，以供出口。⁴⁷

37. 使用杀虫剂从事小规模作物生产的土著人民可能大致了解作物保护，但往往不清楚杀虫剂对健康的影响和接触渠道。由于这一知识缺口，发生了误用这些化学品的事件，导致澳大利亚西部的土著人民急慢性接触杀虫剂。⁴⁸

38. 此外，有机氯和有机磷酸酯杀虫剂等废弃杀虫剂的库存往往没有适当仓储，而且储存条件不当，造成容器污染和情况恶化，并导致泄漏。⁴⁹ 许多国家缺乏应对这一问题的法律框架和体制能力，这加剧了对土著人民造成的有害影响。⁵⁰

1. 单一作物

39. 杀虫剂的使用与大规模单一种植有关，后者提供了世界上的大部分农工业主要商品。⁵¹ 单一种植增加了病虫害风险，农民因此使用更多杀虫剂和除草剂。⁵²

⁴² AL PER 3/2021.

⁴³ Aymara León and Mario Zúñiga, *The Shadow of Oil: A Report on Oil Spills in the Peruvian Amazon from 2000 to 2019* (Lima, Oxfam, 2021).

⁴⁴ United States, National Oceanic and Atmospheric Administration, “Heavy fuel oil spills”, August 2019.

⁴⁵ AL AUS 5/2020.

⁴⁶ 清洁北极联盟提交的答复。

⁴⁷ OL OTH 202/2021 和 OL OTH 203/2021。

⁴⁸ Nulungu 研究所和澳大利亚圣母大学提交的答复。

⁴⁹ 见 UNEP/CHW.15/INF/50。

⁵⁰ 巴塞尔公约缔约方大会，第十五次会议，决定(CRP.22)。

⁵¹ Allison Balogh, “The rise and fall of monoculture farming”, *Horizon*, 13 December 2021.

⁵² Beyond Pesticides, “Multi-crop (mixed culture) farming practices promote more fruitful farmland than single-crop (monoculture)”, 15 July 2021.

害虫随后对杀虫剂产生抗药性，这导致杀虫剂用量进一步增加，形成恶性循环。在萨尔瓦多，不受监管的农用化学品造成的污染、密集灌溉和甘蔗单一种植的扩大似乎引发了惊人数量的慢性肾病病例和水资源短缺。⁵³

2. 空气熏蒸

40. 空气熏蒸将有毒物质任意散布到土著人民赖以维持物质和精神生活的作物和水域。杀虫剂粉尘或液滴在空中飘散，危害非目标作物以及土壤、水、植被和野生生物。⁵⁴

41. 巴西的土著人民和其他人士声称，农业企业故意向他们的作物和房屋喷洒杀虫剂，就像使用“化学武器”一样，目的是将他们赶出自己的土地，供农民和农场主使用。⁵⁵

42. 几十年来，哥伦比亚的土著人民对于在空中大规模喷洒草甘膦制剂以根除非法古柯作物的做法提出关切。⁵⁶ 根据 2016 年和平协议成立的哥伦比亚真相委员会在其最近的报告中呼吁彻底停止喷洒草甘膦。⁵⁷

43. 雅基族人在墨西哥和国际机制中倡导禁止空气熏蒸，理由是有记录表明，这种做法会影响生殖健康和代际健康，包括引起出生缺陷、白血病和其他儿童癌症。⁵⁸ 对此，消除种族歧视委员会建议美国采取措施，防止空气熏蒸使用的杀虫剂产生越境影响，但无济于事。⁵⁹

D. 倾弃危险废物

44. 倾弃危险废物给土著人民造成了数十年的健康和心理创伤。毒素效应的范围远远超出了倾弃废物的地区。焚烧垃圾造成空气污染，并产生对人类和动物生命有害的污染物。⁶⁰ 每年有 1 100 万吨塑料废物被倾弃到海洋中。⁶¹ 海洋垃圾和塑料污染导致有毒化学品渗入水流；持久性污染物能够远距离迁移，并随水流流向北极，影响该地区的土著人民。⁶²

⁵³ 萨尔瓦多人权倡导者办公室提交的答复。

⁵⁴ Martina Mutizábal 和 Dasten Julián Vejar 提交的答复；见 <http://npic.orst.edu/reg/drift.html>。

⁵⁵ AL BRA 6/2022 和 AL BRA 8/2022。

⁵⁶ UA COL 13/2020 和 OL COL 4/2021。

⁵⁷ 哥伦比亚，澄清真相、共存和防止重陷冲突委员会的最后报告，2022 年 6 月 28 日。

⁵⁸ 墨西哥政府以及 Hunkpati Dakota 族和 Yaqui 族提交的答复。

⁵⁹ Hunkpati Dakota 族和 Yaqui 族提交的答复。

⁶⁰ Navarro Ferronato and Vincenzo Torretta, “Waste mismanagement in developing countries: a review of global issues”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 16, No. 6 (March 2019).

⁶¹ 见 www.pewtrusts.org/en/trust/archive/fall-2020/confronting-ocean-plastic-pollution。

⁶² 魁北克拉瓦尔大学医院中心研究院与加拿大环境和气候变化组织提交的答复。

45. 对于土著人民所受伤害提出的强烈抗议往往遭到忽视。例如，过去几十年来，中国台湾省兰屿的雅米人一直力求清除未经其自由、事先和知情同意而放置在那里的 100 000 桶核废物，但中国台湾省仍未清除这些废物。⁶³ 在加拿大 Kanehsatà:ke 的 Kanien'kehá:ka 社区附近，一个有毒废物倾弃场未获许可便投入运作，对水系造成污染，该社区继续力争使这一倾弃场得到控制。⁶⁴

E. 军事活动

46. 在世界各地，军事化使土著人民的土地遭受了环境暴力。军事基地未经土著人民同意就建在其土地上，往往迫使他们流离失所。这些军事地点一旦被废弃，会留下可悲的污染残留物，使这些土地充满危险废物和核废物，影响数代土著人民。

47. 据报道，废弃军事设施留下的材料包括燃料、多氯联苯、重型设备的金属、发电机、石油容器、甚至现场埋葬的放射性废物。⁶⁵ 残存燃料、溶剂和其他有机化学品可渗入土壤，并远距离传播。⁶⁶ 政府往往不向受影响的土著人民披露有关废物范围、地点和类型的信息，也不提供全面的风险评估。

48. 这些军事项目的地点往往在岛屿或偏远地区，那里的水系相互连通，导致整个区域都受到威胁。在红山储存的燃料发生泄漏，溢出 2 000 多加仑石油，污染了附近夏威夷土著人的水源。⁶⁷ 该地区长期溢油，每年泄漏 5 000 吨石油，危及整个瓦胡岛的供水。⁶⁸ 核武器试验的残骸以及危险化学品和武器储存则威胁到查莫罗土著人民和关岛唯一的含水层。⁶⁹

49. 同样令人关切的是，持续检测到全氟烃基和多氟烷基物质，它们在环境和人体中不易分解，因此又被称为“永久化学品”。据报道，由于事故、泄漏、训练和处置不力，日本琉球群岛上的美国和日本基地发生了全氟烃基和多氟烷基物质污染事件，污染量高达国家标准的 1 600 倍。⁷⁰

⁶³ 见 <https://beyondthebomb.org/a-nuclear-war-on-orchid-island/>。

⁶⁴ Kanehsatà:ke 的 Kanien'kehá:ka 社区提交的答复。

⁶⁵ 汉福德场址内有 177 个储罐，装有 5 600 万加仑废液，其中 67 个储罐可能泄漏。见 Allison Macfarlane, “‘Incidental’ nuclear waste: reconceiving a problem won't make it go away”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 31 January 2019。

⁶⁶ Alaska Community Action on Toxics 提交的答复。

⁶⁷ 全球土著青年核心小组提交的答复。

⁶⁸ 2022 年 5 月 18 日就亚洲、太平洋和俄罗斯联邦土著人民进行协商提供的信息。

⁶⁹ AL USA 7/2021。

⁷⁰ 卢丘万人独立综合研究协会提交的答复。

50. 北极土著人民还面临着永久冻土融化带来的日益严重的威胁，这些冻土下包裹着一层层有毒物质。由于气候变化和冰层融化，格陵兰西北部冰盖下的世纪营中数以吨计的有毒废物，包括多氯联苯和放射性物质可能因此暴露。⁷¹

三. 有毒物质对土著人民权利的影响

51. 为满足依赖化石燃料和资源开采的全球经济扩张，各国和企业进入偏远地区寻找金属、矿物和碳氢化合物，造成污染遗留物，并倾弃危险物质。接触这些有毒物质对土著人民的人身完整权和其他权利造成严重损害。

52. 在世界许多地方，国家有效监管化石燃料和采掘业以及保证有效保护权利的能力只是一种假象，因此国家主权和对领土的有效控制只是虚构的原则。在许多其他地方，国家利用这些原则，试图使开采土著人民土地和领土上自然资源的行为合法化，而土著人民的权利却普遍遭到侵犯。

A. 自由、事先和知情同意

53. 土著人民的自由、事先和知情同意权遭到系统性的剥夺。正如土著人民权利特别报告员强调的那样，剥夺自由、事先和知情同意，是为了国家利益和经济利益而牺牲土著人民的自主权和自决权，而无视他们的安全和福祉。⁷²

54. 自由、事先和知情同意过程的基础是，真诚地接触互动和尊重土著人民作出的决定。⁷³ 这包括与土著人民的代表机构接触，遵守相互商定的协商议定书，并落实商定的成果。这些要素构成了尊重土著人民自主权和自决权的基础，是自由、事先和知情同意权的基石。有时即使存在接触互动和协商，它们也没有在开发项目启动前进行，或在各开发步骤中持续。

55. 自由、事先和知情同意程序包含提供文化上可理解的全面信息的义务。然而，向土著人民提供的信息往往有限或无法获得。在参加协商之前，土著人民往往无法得到环境影响评估，在太多情况下，国家没有向土著人民提供充分理解环境评估中信息所需的技术服务。⁷⁴ 矿业公司 Nor Nickel 的主要业务设在俄罗斯联邦诺里尔斯克，这是世界上污染最严重的城市之一，该公司最终与土著人民合作启动了自由、事先和知情同意程序，但却强行实施自己的议定书。⁷⁵

56. 自由、事先和知情同意权是实现信息权、科学权、土地权、诉诸司法权、切实参与权以及清洁、健康和可持续环境权等若干其他权利的基础，并与这些权利

⁷¹ William Colgan and others, “The abandoned ice sheet base at Camp Century, Greenland, in a warming climate”, *Geophysical Research Letters*, vol. 43, No. 15 (August 2016).

⁷² [A/HRC/12/34](#), 第 41-42 和 54-57 段。

⁷³ [A/HRC/45/34](#), 第四节。

⁷⁴ 洪都拉斯政府提交的答复。

⁷⁵ International Work Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2022* (2022), pp. 543-544.

相互关联。在这方面，此种同意是对土著人民权利的重要保障，他们的权利可能因接触有毒物质而受到损害。与此同时，特别考虑到大气和洋流将有毒物质远距离传播至土著人民的领土，尊重自由、事先和知情同意并不涵盖保护土著人民权利的全部责任。

B. 信息、诉诸司法和科学

57. 各国和企业往往不能保证土著人民获得关于有毒物质对其土地和领土内或附近活动所造成影响的信息和科学。通常只能通过互联网、以有限的几种语文获得信息。在其他情况下，各国断然拒绝提供关于有毒物质对土著人民影响的信息。还有一些结构性问题导致土著人民缺乏信息，例如许多土著人民生活贫困，缺乏技术资源或教育水平不足，难以了解关于有毒物质影响及其后果的专门信息。

58. 由于缺乏信息，土著人民在就侵犯人权行为诉诸司法时面临更加严峻的挑战。由于语言和文化障碍、地处偏远以及缺乏获得专门法律辩护所需的经济资源，土著人民往往被排除在国际问责机制和国内法律制度之外。国家很少寻求获得土著知识，而且常常拒绝使用土著司法系统，因此土著人民必须利用其有限的资源为自己辩护。

59. 《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)和《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)为土著人民参与环境决策，包括关于化学品和废物的决策提供了渠道和机会。例如，《埃斯卡苏协定》规定，各方应保证土著人民在准备索取资料书和获得答复方面得到援助。⁷⁶

60. 关于有毒物质专门针对土著人民造成的环境影响的研究和科学十分有限。此外，应让科学和土著知识都发挥作用，以便提供具有文化特色的解决办法和预防措施，处理接触有毒物质的问题。⁷⁷ 政府在进行审计或调查时往往不予公开。例如，埃塞俄比亚的古吉人继续要求该国政府公布一份报告，说明 Lega Dembi 金矿对健康和环境的影响。⁷⁸

C. 文化、土地和自然资源

61. 倾弃或工业排放造成的有毒物质暴露是一种对土著人民的暴力。由于土著人民的文化、土地与自然资源之间存在精神和物质联系，切断土著人民与其土地之间的关联危及土著文化和语言的生存。

62. 危险物质造成的污染妨害了土著人民的自决权，而他们凭借自决权才能自由地追求经济、社会和文化发展。此外，环境退化和土著人民流离失所直接影响到他们的文化习俗，这些习俗往往与他们的土地密切相关。各国应承认土著人民的土地权，包括对其用于宗教、医疗或其他传统习俗的土地的权利。

⁷⁶ 第 5 条第(3)和(4)款。

⁷⁷ A/HRC/48/61，第 19 段。

⁷⁸ 团结友爱行动促进未来发展组织和西北大学普利兹克法学院国际人权中心提交的答复。

63. 在巴拉圭东部 Campo Agua'e 的 Ava Guaraní 土著人民案件中, 人权事务委员会确认, 未能防止杀虫剂污染土著土地和领土也侵害了土著文化和传统。⁷⁹ 委员会在作出决定时, 依据《联合国土著人民权利宣言》对《公民及政治权利国际公约》作出解释, 这进一步加强了该宣言的规范性力量。

64. 在发生侵权行为时, 获得补救的权利对于文化权、土地权和自然资源权至关重要, 前者包括土地、领土和资源得到修复、恢复和返还的权利。⁸⁰

D. 生命、健康和人格完整

65. 接触有毒物质对土著人民的生命和健康造成短期和长期影响。接触有毒物质是对人格完整的侵犯。即使少量汞、镉、铅和砷也可能造成严重健康问题, 并危及生殖健康和婴儿发育。⁸¹ 长期而言, 土著土地上或附近存在的有毒物质造成了智力残疾和其他残疾, 可能损害土著人民传承文化和传统的能力。

66. 居住在矿区附近的土著人民更容易患上呼吸道疾病。接触颗粒物与过早死亡和心肺疾病高发有关。放射性废物导致癌症和先天缺陷的风险增加以及死亡率提高。接触途径还包括吸入放射性颗粒和暴露于伽马辐射, 两者都会增加癌症风险。

67. 食物和供水污染导致在食物链上端接触到有毒物质, 引起免疫抑制、激素失调、癌症和其他严重健康问题。这些创伤还可导致严重的心理健康问题, 包括焦虑、丧失身份认同和失去希望。土著人民试图抵御这些侵权行为, 却往往因此遭受暴力侵害。⁸²

68. 有毒农用化学品对土著人民的人权产生了特别不利的影响。许多杀虫剂在生物体内累积, 增加了通过食物来源接触的风险。已经了解到, 这些物质在生物体内累积造成了有害影响, 包括损害内分泌和生殖功能、引起癌症、意外中毒和死亡。接触杀虫剂还导致流产、早产和先天缺陷。⁸³

69. 《公民及政治权利国际公约》第 6 和 9 条分别承认生命权和人身完整权。因此, 各国义务确保和保障土著人民享有无毒环境的权利。

70. 《经济社会文化权利国际公约》第 12 条承认人人享有“能达到的最高标准身心健康”的权利。经济、社会及文化权利委员会在其第 14 号一般性意见(2000

⁷⁹ CCPR/C/132/D/2552/2015, 第 8.5 段。

⁸⁰ 《联合国土著人民权利宣言》, 第 28 条。另见消除种族歧视委员会, 关于土著人民的权利的第 23 号一般性建议(1997 年)。

⁸¹ 世界卫生组织, “汞与健康”, 2017 年 3 月 31 日; Peter Massányi and others, “Effects of cadmium, lead, and mercury on the structure and function of reproductive organs”, *Toxics*, vol. 8, No. 4 (December 2020), 可查阅 www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7711607/。

⁸² AL BRA 3/2021、AL CHN 11/2018、AL ECU 3/2018 和 AL MEX 7/2018。

⁸³ 见 A/HRC/34/48。

年)中解释道,“健康权包括多方面的社会经济因素,促进使人民可以享有健康生活的条件,包括各种健康的基本决定因素”。⁸⁴

71. 健康权包括:就有毒物质对健康造成的具体影响,获得及时可用的卫生保健机会。为此,需要将现代医学与土著医药做法和传统知识结合起来。⁸⁵ 然而,往往缺乏获得适当卫生保健的机会,土著领土上的污染则引起了未经治疗的慢性健康问题。

E. 食物、水和清洁健康的环境

72. 有毒物质对植被和野生生物产生影响,导致生物多样性减少,并危及土著人民的水、食物和医药来源。

73. 土著人民的维生经济依赖于自然资源,因此,他们的饮水、饮食和其他传统或家庭习俗都依靠自然水源。然而,有毒物质污染损害了水源,在土著土地和人民中传播疾病及造成死亡。⁸⁶

74. 仅采矿业每年就会产生数亿件废物,污染重要水源。⁸⁷ 同样,石油和天然气钻探造成的污染也对淡水质量具有严重影响。土著人民以河流和小溪作为主要供水来源,污染增加了他们接触多环芳烃和重金属(如镍和铅)的风险。⁸⁸ 石油和天然气储层中的采出水,即在开采过程中流出油井的受污染水,可能导致野生生物和土著人民使用的河流出现大量重金属污染。⁸⁹ 尾矿坝破裂对食物和水源具有长期影响。土著人民无法获得水,不能生产作物并失去了生计,包括捕捞能力。⁹⁰

75. 根据经济、社会及文化权利委员会第 12 号一般性意见(1999 年),适足食物权要求“食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要,无有害物质,并在某一文化中可以接受”。此外,为确保可提供性,生产性土地或其他自然资源不得受到污染。

76. 各行各业都在保护土著人民的食物权方面存在明显失职。许多有毒物质可通过食物网传播污染,食物网中往往包括土著人民食用的野生生物物种。土著人民因摄入食物来源中的杀虫剂而罹患癌症和其他疾病的比率高于平均水平。⁹¹ 世界各地的小规模采矿活动使汞扩散至水系,污染了土著人民的鱼类种群。铀的放射性污染可影响牛等牲畜,并渗入供人食用的牛奶和肉类。

⁸⁴ 经济、社会及文化权利委员会,第 14 号一般性意见(2000 年),第 4 段。

⁸⁵ 见危地马拉政府提交的答复。

⁸⁶ [A/HRC/36/46/Add.1](#), 第四.C.2 节。

⁸⁷ Anongos and others, *Pitfalls and Pipelines*.

⁸⁸ Red Eclesial Panamazónica (REPAM)提交的答复。

⁸⁹ Raúl Yusta-García and others, “Water contamination from oil extraction activities in Northern Peruvian Amazonian rivers”, *Environmental Pollution*, vol. 225, June 2017.

⁹⁰ 国际方济会提交的答复。

⁹¹ 见 [A/HRC/34/48](#)。

77. 经常在土著人民的传统食物来源中发现大量有害化学品。持久性有机污染物借助风和水流一路向北，在环境中远距离传播，因此北极地区的土著人民受到了格外严重的影响。废弃军事设施遗留材料中的持久性有机污染物也会在食物链中的生物体内累积，致使土著人民接触到有毒物质。⁹²

78. 公司和国家经常破坏土著土地和领土上及其周围的植被和野生生物。采掘业和农用化学品中的有毒物质污染空气、土壤、水和食物链。⁹³ 有毒化学品和危险废物损害了土著土地，并削弱了这些土地在保护世界上大多数生物多样性方面的作用。⁹⁴

79. 生活在无毒环境中的权利是享有清洁、健康和可持续环境的权利的要素之一。⁹⁵ 2021 年，人权理事会确认了这项权利，承认土著人民更强烈地感受到对其环境施加的暴力。最近，大会也确认了这项权利。⁹⁶

80. 享有清洁、健康和可持续环境的权利是一项独立的权利，它源自生命权、人身完整权、健康权和适当生活水准权。在过去 30 年中作出的人权法规定、环境判例和提出的学说中，可找到这项权利的内容。因此，这项权利不仅包含程序性要素——包括信息、参与和正义，而且包含实质性要素——包括清洁空气、安全和充足的水、健康和可持续生产的食物、健康的生物多样性和生态系统、无毒环境和安全的气候。⁹⁷ 其内容还体现在科学权，以及亟需应对损害今世后代实现人权的环境威胁。可能需要对健康环境权作出即时保护，如在人身完整因接触有毒物质而受到侵犯时。此外，为逐步实现这项权利，需要加强机构、规范、政策和措施，例如政府的支持农业生态做法和市场时需要这么做。

四. 对处境脆弱的土著人民的影响

81. 土著人民在行使政治权利和其他权利时，历来被剥夺土地和受到歧视，因此，侵犯其土地和领土的外部力量目前特别容易对他们造成损害。这些力量包括军事复合体、采掘业、化石业和农业，它们试图控制自然资源开采，并从中获利。这些行业所采用的技术无不向环境释放有毒化学品。这些有毒物质对土著人民产生影响，其影响方式取决于相互交织的脆弱性。

A. 与世隔绝的土著人民

82. 与世隔绝的土著人民充分融入环境，其健康、物质和精神福祉以及发展依赖于环境，因此有毒物质对他们造成了毁灭性影响。小规模采金业使用的汞污染了

⁹² 世界卫生组织，《持久性有机污染物远距离越境空气污染造成的健康风险》(2003 年)。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 见 www.unep.org/news-and-stories/story/indigenous-peoples-and-nature-they-protect。

⁹⁵ 见 A/HRC/49/53。

⁹⁶ 见大会第 76/300 号决议。

⁹⁷ 见 A/HRC/43/53。

在与世隔绝的土著人民领土上穿过的河流，这种污染存在特别隐患，因为液态金属在其他情况下不可见，而且受影响的人民不知道是什么原因导致他们患病。与世隔绝的土著人民除传统做法外，无法利用卫生保健系统，但食物来源和药用植物中的有毒污染物可能损害这些传统做法。土著人民的免疫系统无法抵御外来者携带的细菌，强迫接触对他们造成了灾难性的后果。⁹⁸

B. 土著残疾人⁹⁹

83. 接触有毒物质可导致土著人民残疾，包括智商下降、身体畸形和其他严重问题。残疾可影响个人获得生活资料的能力。残疾还可影响社区将传统知识代代相传的能力。污染前就已残疾的土著人可能因健康问题增加而受到日益严重的影响。各国迫使残疾人前往非土著土地获取资源和卫生保健，因而未能保障土著残疾人的权利。¹⁰⁰ 在许多情况下，土著人民生活贫困且资源有限，难以照料和抚养残疾儿童。

84. 《残疾人权利公约》序言中承认因土著身份等而受到多重或加重形式歧视的残疾人所面临的困难处境。土著残疾人不得不应对与其多种身份有关的多重歧视和障碍，这增加了他们在就业、获得保健和残疾服务方面遇到的挑战以及社会剥夺情况。由于有毒物质污染及其对土著残疾人的身体、土地和资源造成的影响，这些条件和情况出现进一步恶化。¹⁰¹

C. 土著妇女

85. 接触有毒物质是对妇女和女童的一种环境暴力。对许多土著人民而言，妇女作为采集者、生产者和特定文化习俗的管理者扮演着重要角色。这些角色使她们接触到可能被重金属、杀虫剂和其他有毒物质污染的土地。平均而言，妇女体内的脂肪比例也更高，而人体正是通过脂肪来吸收某些有毒物质。这加剧了污染和严重健康状况的风险。¹⁰² 这些不成比例的影响可使土著妇女陷入贫困和遭受性别暴力的循环。¹⁰³

⁹⁸ Esteban Ortiz-Prado and others, “Avoiding extinction: the importance of protecting isolated Indigenous tribes”, *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, vol. 17, No. 1 (March 2021).

⁹⁹ 许多土著人民在描述能力差异时不用残疾一词，他们认为机能缺陷是自然而独特的，对残疾问题的描述转而探讨国家内部土著人民被迫受到的压迫和同化。见 Minerva C. Rivas Velarde, *Indigenous Persons with Disabilities: Access to Training and Employment* (Geneva, International Labour Organization (ILO), 2015)。

¹⁰⁰ 2022 年 5 月 17 日就美洲、加勒比、阿拉斯加和加拿大北极地区的土著人民进行协商提供的信息。

¹⁰¹ Rivas Velarde, *Indigenous Persons with Disabilities*.

¹⁰² Andrea Carmen and Viola Waghiiyi, “Indigenous women and environmental violence”, paper submitted to the Permanent Forum on Indigenous Issues expert group meeting on the theme “Combating violence against indigenous women and girls”, 2012.

¹⁰³ 见 [A/HRC/50/26](#)。

86. 此外，关于土著人民的研究和经验不断表明，有毒物质会对怀孕和分娩产生有害影响。污染导致死产、流产、出生体重过低婴儿的人数增加，并通过血流传递毒性。美国华盛顿州 Shoalwater 的妇女开始出现流产，原因是在附近蔓越莓种植园喷洒的杀虫剂和除草剂含有内分泌干扰物质。¹⁰⁴ 在亚马逊地区，曾出现了土著妇女因其婴儿畸形而受到指责并被逐出社区的情况。¹⁰⁵

D. 土著儿童

87. 土著儿童与其他儿童一样，由于身体在生长发育(包括内分泌和免疫系统发育)，因此对有毒物质更加敏感。¹⁰⁶ 残疾情况增多会妨碍他们学习语言和文化传统，或造成行动不便和健康问题，使其减少对日常生活的参与。土著儿童出生率降低则危及土著人民的存续。

E. 土著老年人

88. 老年人特别容易受到健康方面的挑战，以及因土地污染导致的流离失所而遭受精神痛苦。由于在传承土著文化、传统和语言的核心知识与理解方面存在挑战，绝望和身份丧失的感受可能进一步加剧。健康的环境对于实现老年人的权利至关重要。

五. 与有毒物质和土著权利有关的国际文书

89. 关于化学品和废物的国际规范性框架尚未明确采纳及阐明基于人权的综合全面方法。这一缺失阻碍了土著人民享受人权。这还扩大了在保护人类健康和环境方面的差距；过去 40 年来，由于上述框架不成体系的临时性发展，这些差距始终存在。

90. 此外，可持续发展目标呼吁加强对粮食、水和健康的保护，而土著人民因有毒物质受到的暴力对这三者构成了威胁。

91. 题为“斯德哥尔摩+50：一个健康的地球有利于各方实现兴旺发达——我们的责任和机遇”的国际会议重点探讨了如何加快行动，建设一个健康地球。会员国和利益攸关方在会上建议，利用“土著知识和传统知识的洞察和专长”，加强国家对各项协定的执行工作，并呼吁加强合作团结，包括为此让土著人民参与政策制定和执行过程。¹⁰⁷ 土著知识和价值观可有助于扭转环境退化，并引领促进可持续性的趋势。¹⁰⁸

¹⁰⁴ Nancy Langston, “Toxic inequities: chemical exposures and indigenous communities in Canada and the United States”, *Natural Resources Journal*, vol. 50, No. 2 (2010).

¹⁰⁵ 2022 年 6 月 3 日与 FENAMAD 进行协商提供的信息。

¹⁰⁶ 环境署，“青年与老人，空气污染影响到最脆弱群体”，2018 年 10 月 16 日。

¹⁰⁷ 主席对全体会议的最后发言。

¹⁰⁸ 见 www.unep.org/news-and-stories/story/indigenous-peoples-and-nature-they-protect。

A. 关于化学品和废物的多边协定

92. 虽然关于化学品和废物的多边环境协定都设有保护环境和人类健康的共同目标，但它们尚未采纳基于人权的综合办法。这可能导致土著人民被排斥在关于化学品和废物的决策过程之外。与《奥胡斯公约》、《埃斯卡苏协定》和其他协定不同，土著人民也无法充分利用问责机制(如履约委员会)来提出不满和寻求执行这些协定。

93. 关于化学品和废物的文书已开始针对弱势群体开展工作，但这项工作尚未重点关注土著人民。¹⁰⁹ 然而，一些国家对“土著”的定义作出限制，¹¹⁰ 或将土著人民与“地方社区”混为一谈，以此制约土著人民的土地权利和其他权利。¹¹¹ 此外，在涉及土著人民及其土地时，各国缺乏执行这些协定的具体准则。

94. 《联合国土著人民权利宣言》说明了对化学品和废物公约的解释，有助于弥补这些不足。

1. 《关于汞的水俣公约》

95. 《关于汞的水俣公约》对释放汞的活动进行监管，以保护人类健康和环境。公约缔约方在《水俣公约》的序言中表示注意到，“北极地区的生态系统和当地土著社区因汞的生物放大作用及其传统食物被污染而处于特别脆弱的境地……并对这些土著社区普遍更易受到汞的影响表示关注”。

96. 关于小规模采金的严重缺陷对《水俣公约》形成制约，迄今为止，小规模采金是向环境排放和释放汞的最大来源，而且此种来源仍在不断增加。¹¹² 一个主要差距在于，《公约》允许在小规模采金业中使用汞。¹¹³ 另一个差距是，《公约》允许原生汞矿开采活动自《公约》2017 年生效之日后继续进行最多 15 年。还有一个差距是，《公约》未能禁止用于小规模采金的汞的国际贸易。

97. 这些弱点不仅损害了《公约》的目标和效力，还导致包括土著人民在内的弱势群体接触汞，并加剧了这一现象。许多土著人民受到河流和海洋中受污染鱼类之害，这些鱼类曾是他们惯有谋生方式和文化的基础。

¹⁰⁹ 《斯德哥尔摩公约》，第 7 条；《巴塞尔公约》、《斯德哥尔摩公约》和《鹿特丹公约》对性别问题予以关注，见 www.brsmeas.org/Implementation/Gender/GenderHeroes/Introduction/tabid/4759/language/en-US/Default.aspx。

¹¹⁰ 公民交流与正义中心提交的答复；见 <https://ipen.org/sites/default/files/documents/mercury-cop4.2-report-back-v2a-en.pdf>。

¹¹¹ 哥伦比亚全国土著组织和国际印第安人条约理事会提交的答复。见土著问题常设论坛关于地方社区新权利的建议，可查阅 www.cbd.int/doc/c/4386/ac7b/fe383a6c1a542cafe05da837/wg8j-11-06-en.pdf。

¹¹² 见 A/HRC/51/35。

¹¹³ 第 2(k) 和 7 条。

98. 公约缔约方大会在最近一次会议上取得了一些进展，会议呼吁各国让土著人民参与制定关于减少和消除小规模采金业中汞的国家行动计划。¹¹⁴ 作为下一步，缔约方大会应建立一个确保土著人民参与的进程。

2. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》

99. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》旨在消除或减少这类污染物的生产和使用。《公约》中确认，“持久性有机污染物的生物放大作用致使北极生态系统、特别是该地区的土著社区受到尤为严重的威胁，并确认土著人的传统食物受到污染是土著社区面对的一个公共卫生问题”。¹¹⁵ 但迄今为止，《公约》条款和缔约方大会通过的决定都没有提供具体指导或制定具体方案，以防止持久性有机污染物对土著人民的有害影响。

3. 《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》

100. 《鹿特丹公约》旨在通过知情同意程序控制危险化学品和杀虫剂的国际贸易。对于《公约》附件三所列的所有化学品，都必须采用事先知情同意程序。第10条规定，一旦某一化学品被列入名单，进口缔约方有权决定是否进口该化学品。《鹿特丹公约》并未禁止或阻止进口/出口所列化学品，而是提供了交流这些化学品信息的平台。

101. 《鹿特丹公约》的事先知情同意程序并未专门考虑土著人民对于将有毒物质进口到其领土的自由、事先和知情同意。它甚至没有设想到土著人民对这一进程的参与。根据《公约》的事先知情同意程序，只要得到进口国同意，缔约方就能出口在其管辖范围内禁止使用的危险杀虫剂和其他化学品，而不论它们对土著人民有何影响。

102. 正如特别报告员在关于有毒物质方面的科学权的报告中强调指出的，公约缔约方大会未能就化学品审查委员会关于防止对人类健康和环境造成危害的建议采取行动。¹¹⁶

4. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》

103. 根据《巴塞尔公约》的规定，对于越境转移和处置危险废物和其他废物所造成的影响，土著人民并没有得到明确、具体的保护。印度尼西亚和瑞士牵头发起了一项旨在提高《公约》效力的倡议，其成果除其他外包括，在缔约方大会第十三次会议上通过了一套实用手册。¹¹⁷ 该手册在环境绩效标准下提出的一项建

¹¹⁴ 见第 MC-4/4 号决定。

¹¹⁵ 《斯德哥尔摩公约》，序言。

¹¹⁶ [A/HRC/48/61](#)。

¹¹⁷ 见 BC-13/2 号决定。

议明确指出，各国的“[废物管理]设施和服务还应考虑到其他适用的政策，例如习惯法或土著法和条约”。¹¹⁸

B. 国际人权文书

104. 土著人权相互关联、相互依存、彼此联系、不可分割。根据国际人权法，各国负有义务保护土著人民免于接触有毒物质。在环境受到破坏的情况下，各国必须监测和恢复土著人民土地和领土的环境质量，并确保环境得到修复。各国必须采取预防措施，确保健康清洁的环境，确保药用植物、动物和土地未被污染。为保护土著人民的权利，各国必须将这些义务和原则纳入关于化学品和废物的多边环境协定的执行工作。

1. 《联合国土著人民权利宣言》

105. 在无毒环境中生活的权利得到尊重，是切实享受《联合国土著人民权利宣言》所承认的权利的基础。例如，第 24 条宣布，土著人民有权使用自己的传统医药，包括保护他们必需的药用植物、动物和矿物。第 20 条确认，土著人民有权安稳地享用他们的谋生和发展手段，有权自由从事他们所有传统的和其他经济活动。

106. 《宣言》规定保护土著人民免受有毒物质之害。第 29 条承认土著人民有权养护和保护其环境。《宣言》还要求各国采取措施，确保未事先获得土著人民的自由知情同意，不得在其土地上存放或处置危险物质，并在土著人民接触到这些物质时，监测和支持他们的健康。

107. 鉴于剥夺土地权、侵占领土和开采资源是对土著人民造成伤害的主要驱动因素，《宣言》规定了应对这些威胁的若干保护措施。第 3 条申明土著人民的自决权，基于这一权利，他们可自由谋求自身的经济、社会和文化发展。第 19 条明确指出，各国负有责任在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，本着诚意，通过土著人民自己的代表机构，与有关的土著人民协商和合作，征得他们的同意。

2. 《消除一切形式种族歧视国际公约》

108. 土著人民接触有毒物质的情况格外严重，这种模式反映了对土著人民的结构性歧视和暴力。《消除一切形式种族歧视国际公约》规定，必须平等对待土著人民，使他们能够享有各种人权。序言考虑到联合国已谴责殖民主义、隔离和歧视，旨在防止今后出现这种暴力现象。

109. 消除种族歧视委员会在其第 23 号一般性建议(1997 年)中指出，各国应向土著人民提供条件，使其能够以符合自己文化特点的方式获得可持续的经济和社会发展，并确保土著人民成员享有有效参与公共生活的平等权利。此外，未经其自由、事先和知情同意，不得作出同其权利和利益直接有关的任何决定。

110. 《公约》第 2(1)(d)和 5(e)条要求缔约国采取适当的立法和行政措施，保护土著人民在文化、社会和经济发展方面的权利。委员会在其第 23 号一般性建议

¹¹⁸ 见 UNEP/CHW.13/4/Add.1/Rev.1。

(1997 年)中确认, 需要防止“土地和资源落入殖民主义者、商业公司和国家企业之手”。

3. 《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)

111. 国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)为各国制定了关于土著人民权利, 包括对其土地、领土和资源的权利的标准。序言中确认, 土著人民有权控制自己的发展和生活方式, 以保持其文化和精神特性。

112. 《联合国土著人民权利宣言》可说明劳工组织第 169 号公约的关键内容。应根据《宣言》中关于开发和利用土著土地的自由、事先和知情同意的标准, 来解释第 6 条阐明的为达成协议而以真诚的态度开展磋商的义务。¹¹⁹ 同样, 第 7 条阐明的各国政府“与有关民族合作, 采取措施保护并保持他们居住地域的环境”的义务, 必须包括采取措施, 确保未经自由、事先和知情同意, 不得存放和处置危险物质。

113. 2022 年 6 月, 国际劳工大会修订了《工作中的基本原则和权利》, 将享有安全健康的工作环境的权利列为一项基本权利。¹²⁰ 这一事态发展是具有法律和政治意义的分水岭, 完全符合劳工组织第 169 号公约规定的对土著工人权利的特别保护。第 20 条指出, 不得要求工人在对其健康有害的工作条件中工作, “特别是接触杀虫剂或其他有毒物质的工作”。此外, 第 25 条规定, 各国政府应确保向受影响的土著人民提供适当的医疗卫生服务, 使他们得以获得所能达到的最高标准的身心健康。

4. 《儿童权利公约》

114. 《儿童权利公约》保护土著儿童享有其文化的权利。获得清洁、健康、可持续的环境, 对于土著儿童享有文化权不可或缺。各国尤其必须防止儿童接触有毒物质, 包括通过水、食物、空气和其他来源接触。¹²¹

115. 儿童权利委员会在其关于土著儿童及其在《公约》下的权利的第 11 号一般性意见(2009 年)中指出, 对土著儿童而言, 传统土地的使用对于他们的发展和享有文化权有非常重要。该意见中促请各国“密切考虑传统土地的文化意义和自然环境的质量, 同时尽最大可能确保儿童的生命、生存和发展权”。土著问题常设论坛呼吁各国充分执行《公约》, 强调必须确保土著儿童不会通过水、食物、空气和其他接触来源接触到有毒物质。¹²²

¹¹⁹ 第 6(1)和 6(2)、15(2)、17(2)、22(3)、27(3)和 28(1)条阐述的协商和同意权。

¹²⁰ 劳工组织, “国际劳工大会将安全和健康纳入《工作中的基本原则和权利》”, 2022 年 6 月 10 日。

¹²¹ 《儿童权利公约》, 第 24 条。

¹²² E/2018/43, 第 43 段。

六. 结论和建议

116. 接触有毒和危险物质使土著人民的基本人权受到严重影响。然而，在关于化学品和废物的决策中，土著人民的声音却往往遭到压制。

117. 不负责任地开采矿物、石油和天然气导致土著人民无法享受基本权利。勘探活动导致毁林现象增加，危及生物多样性，勘探中使用的地震测试破坏了重要的食物来源。开采造成大量有毒物质污染，有时还造成放射性污染，导致土著人民的植被、动物、水和身体被死亡和疾病的阴影笼罩。这些破坏使土著人民流离失所，并与他们文化、语言和生计的重要方面产生割裂。

118. 在太多情况下，国家在批准在土著领土上释放危险物质的活动时，忽视了土著人民的健康和福祉。公司将在其原产国被禁止的高度危险的杀虫剂出口至别国，有毒化学品则被喷洒在土著人民身上。倾弃危险废物，特别是在军事地点倾弃危险废物，给世代代的土著人民留下创伤。数十年来，在土著土地上或附近进行的废物处置活动，对相互连通的水道和食物来源产生了影响。

119. 这些活动和行业对土著人民生活的方方面面造成负担，影响到土著人民享受基本权利。土著人民被剥夺了自由、事先和知情同意权，他们的土地、领土和资源由此被用于开展各种活动，使他们丧失了食物、水、生命和清洁健康的环境。危险物质借助风或水流远距离传播、在生物体内累积、或在环境中持久不散，释放这种物质对人类健康和生物多样性造成了许多破坏性后果。缺乏获得信息的途径制约了土著人民的能力，使其难以了解和参与关于可能造成有毒物质不利影响的活动的决策过程。

120. 处境脆弱的土著人民(如与世隔绝者、妇女、儿童、老年人和残疾人)受到更多影响和挑战。接触有毒物质可导致残疾，并加剧土著残疾人的困境。土著社会中的社会文化角色可能加剧对妇女的环境暴力。有毒和危险物质对儿童和老年人造成严重影响，破坏了传统知识的传承和积淀。

121. 对化学品和废物作出规定的国际文书也显然未能保护国际公认的土著人民权利。此外，各国未能有效履行关于防止和防范土著人民接触有毒物质以及对此种接触的后果进行补救的国际人权义务。

122. 为确保土著人民的生存、自决和文化自治，亟需解决通过有毒物质对土著人民造成的暴力情况。要有效实现土著人民的权利，就必须尊重、保护和实现他们享有健康环境的权利，包括不接触有毒和危险物质的权利。

123. 特别报告员建议各国：

(a) 查明对土著人民造成毒素效应的活动和工业的威胁(包括通过大气和洋流传播有毒物质)，并立即采取紧急行动，阻止有毒和危险物质涌入土著领土；

(b) 制定和执行各项方案，用于监测在土著领土上排放有毒物质和废物的活动，并清理废物和补救受污染的生态系统；

(c) 尊重自由、事先和知情同意权，并获得此种同意，包括在开展可能对土著人民造成毒性影响的活动时这么做；

(d) 与土著人民合作建立机制，就有毒物质造成的影响向他们提供充分赔偿，包括充分和全面恢复他们的土地、领土和资源；

(e) 创造有利环境，就危险物质对土著人民健康和环境造成的风险和危害开展科学调查；

(f) 以人权原则为依据，与土著人民协商通过一项国家战略，以消除小规模采金业中的汞；

(g) 禁止生产和出口在国内禁止使用的化学品；

(h) 禁止对土著人民产生不利影响的杀虫剂空气熏蒸，并切实予以执行；

(i) 要求企业向受影响的土著人民充分披露关于企业在土著土地上所开展活动的信息，包括其环境影响；

(j) 在国家机构和立法中制定及实施举措，以解决有毒物质对土著人民、特别是对弱势群体造成的格外严重的影响；

(k) 制定卫生保健计划，消除土著人民在健康方面的差距，包括制定关于应对有毒物质对土著人民的特定健康、环境和文化影响的准则；

(l) 提供资源，用于支持土著人民牵头的倡议，以便根据具体的文化和生态系统，采取基于权利的办法来解决接触有毒物质的问题；

(m) 执行和遵守各国与土著人民缔结的条约或其他协定；

(n) 批准并有效执行《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和《水俣公约》，执行时采取基于人权的方法，特别是纳入自由、事先和知情同意以及参与权、知情权、诉诸司法权和有效补救权；

(o) 加入并有效执行《埃斯卡苏协定》和《奥胡斯公约》；

(p) 保护土著人民的文化和精神发展，包括防止其接触有毒物质，并在出现污染的情况下采取补救措施。

124. 特别报告员建议工商企业：

(a) 在项目规划、执行、监测的各个阶段，以及必要时在恢复和清理阶段，征得其权利、土地和生计将受企业活动影响的土著人民的自由、事先和知情同意；

(b) 研究企业开展的活动对土著人民的影响，并公布使用的所有方法和数据、遵循的规程和研究的成果；

(c) 在这些活动的各个阶段，以文化上可理解的方式提供所有信息，并就活动及其对土著土地、水、粮食和生态系统的影响，与土著人民进行文化上适当的对话。

125. 特别报告员建议化学品和废物管理领域的国际机构和机制：

(a) 将基于人权的方法纳入所有关于化学品和废物的多边环境协定，重点关注对土著人民的风险和危害，包括：

(一) 在关于化学品和废物的多边环境协定中，建立使土著人民充分有效地参与的程序及其自由、事先和知情同意的程序；

(二) 启动方案，提高土著人民对关于化学品和废物的多边环境协定的认识，并向他们传播这方面的信息；

(三) 减少土著人民参与关于化学品和废物的多边环境协定的语言障碍和准入壁垒；

(b) 在关于化学品和废物的各项多边环境协定下，就土著人民相关政策、行动和能力发展通过具体的工作计划和方案，包括尊重《联合国土著人民权利宣言》、自由、事先和知情同意以及土著人民的参与。
