



人权理事会

第三十六届会议

2017年9月11日至29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

土著人民权利问题特别报告员的报告*

秘书处的说明

土著人民权利问题特别报告员在本报告中专门探讨气候变化和气候资金对土著人民权利的影响。

* 本报告逾期提交是为列入最新资料。



土著人民权利问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
三. 土著人民与气候变化.....	3
A. 气候变化对土著人民的影响.....	3
B. 土著人民对适应和减缓战略的贡献.....	5
四. 人权机构、土著人民和气候变化.....	6
五. 人权和其他国际标准，包括《联合国气候变化框架公约》和 《巴黎协定》.....	7
A. 自决权和发展权.....	8
B. 土地权、参与权和自由、事先及知情同意.....	9
C. 健康权、水权和食物权和适当生活水准权.....	10
D. 文化与传统知识.....	10
E. 国际合作.....	11
F. 救济和赔偿权.....	12
G. 可持续发展目标.....	13
六. 国家承诺、国家报告和预期国家自主贡献.....	13
七. 气候资金和保障措施.....	15
A. 全球环境基金.....	15
B. 清洁发展机制.....	16
C. 联合国减少毁林和森林退化所致排放量方案(REDD+).....	16
D. 适应基金.....	17
E. 绿色气候基金.....	17
八. 令人关切的减缓项目案例.....	18
A. 巴拿马的巴罗布兰科水电项目.....	18
B. 肯尼亚的水塔保护与气候变化减缓和适应方案.....	18
C. 洪都拉斯的 Agua Zarca 水电项目.....	19
D. 其他有关情况.....	19
九. 结论和建议.....	20
A. 结论.....	20
B. 建议.....	20

一. 引言

1. 本报告是土著人民权利问题特别报告员依照理事会第 33/12 号决议赋予的任务提交人权理事会的。特别报告员在报告中概述了自上次向理事会提交报告 (A/HRC/33/42) 以来的活动以及气候变化和气候资金对土著人民权利影响的专题研究。

二. 特别报告员的活动

2. 作为人权理事会授权的一部分，特别报告员开展了四个相关联领域的工作：国别访问、专题研究、推广良好做法以及就涉嫌侵犯人权的案件向各国政府发送信函。

3. 自向理事会提交上次报告以来，特别报告员进行了两次正式国别访问：2017 年 2 月访问美利坚合众国(A/HRC/36/46/Add.1)和 2017 年 3/4 月访问澳大利亚 (A/HRC/36/46/Add.2)。

4. 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。

5. 关于气候资金，特别报告员在过去两年参加了一些评估和协商，例如 2015 年 9 月在曼谷举行的土著人民绿色气候基金和气候资金全球培训；2016 年 4 月在河内、利马和内罗毕举行的相同主题的区域培训以及 2016 年 11 月在摩洛哥马拉喀什举行的关于使绿色气候基金参与作为土著人民可能的供资窗口的对话。

三. 土著人民与气候变化

A. 气候变化对土著人民的影响

6. 土著人民是对气候变化问题贡献最小的群体之一，但他们却遭受其最大的影响。他们对于气候变化特别脆弱，因为许多人所依赖的生态系统尤其易受气候变化和洪水、干旱、热浪、野火和飓风等极端天气的影响。其中受影响最严重的区域有小岛屿、高海拔地区、湿热带、沿海地区、沙漠和极地地区。全球变暖加大了罹患疾病风险，改变了动物迁徙路线，减少了生物多样性，导致咸水浸入淡水，作物受到破坏，造成粮食不安全。¹

7. 土著人民极依赖土地和自然资源作为其基本需求和生计来源，例如粮食、药品、住房和燃料，而且他们是最贫穷和最边缘化的人群之一。虽然土著人民仅占世界人口的 5%，但他们在贫困人口中占到了 15%。全球约有 33% 的农村赤贫人口来自土著社区。据世界银行估计，到 2030 年，由于气候变化，全球将有超过 1 亿人面临沦为赤贫的风险。² 这对于已经面临严重社会经济劣势的土著

¹ 联合国环境规划署(环境署)，《气候变化与人权》(内罗毕，2015 年)，第 2-8 页。

² 世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》(华盛顿，2016 年)，第 2 页。

人民具有重要影响。考虑到土著领土内的自然资源财富以及土著人民在减缓气候变化方面可作出的宝贵贡献，这些数字尤其令人担忧。传统的土著领土占世界陆地面积的大约 22%，并与地球上 80% 的生物多样性地区重叠。³ 它们的作用对自然资源的可持续环境管理和生物多样性保护至关重要，而这两者都是应对气候变化的基本要素。

8. 有保障的土著土地所有权制度与积极养护自然的成果之间的相互关系众所周知(A/71/229)，减少森林砍伐导致全球二氧化碳排放量降低的相关影响也是如此。例如，在巴西亚马逊地区，在国家承认土著人民森林权利的地区，其森林砍伐率比未承认该权利的森林的砍伐率低 11 倍。最近一项对南亚、东非和拉丁美洲十国 80 个森林地区的研究表明，由社区拥有和管理的森林既产生了较好的社区效益，又形成了更大的碳储存量，并得出结论认为，加强土著人民的森林权利是使政府实现气候目标的有效途径。⁴

9. 气候变化的影响是土著人民权利问题特别报告员在授权中的一项长期关切。正如前任任务负责人早在 2007 年所述：“采掘活动、经济作物和不可持续的消费模式已经导致气候变化、普遍污染和环境退化。这些现象对土著人民产生了特别严重的影响，土著人民的生活方式与他们与其土地和自然资源的传统关系密切相关，这些现象已经成为新的强迫土著人民迁离其祖先领土的形式，同时增加了贫穷和疾病的几率”（见 A/HRC/4/32，第 49 段）。气候变化不仅对土著人民的自然资源和生计构成严重威胁，还严重威胁着他们的文化身份和生存。

10. 严重气候变化对土著人民产生影响的另一例子，是因纽特人北极传统领土上的大规模冰融化。太平洋岛屿上的土著人民直接受到威胁，气候变化将使他们的土地全部或部分消失。

11. 迁徙(被迫寻找非正规雇佣劳动)和水资源匮乏(被迫走更远的路寻找饮用水)等气候变化对性别平等的影响，可能波及到妇女和女童，使她们更容易受到歧视和剥削。⁵

12. 综合这些脆弱性因素，减缓和适应气候变化的方案如果在没有征得土著人民同意情况下制定，并在没有他们参与的情况下实施的话，可能会对土著人民的权利产生不利影响，并破坏他们对土地和自然资源的习惯权利。

13. 特别报告员以前担任土著问题常设论坛主席时，曾在 2007 年就气候变化减缓措施对土著人民及其领土和土地的影响开展了一项研究(E/C.19/2008/10)。她在研究中呼吁加强土著人民在气候变化减缓过程中的磋商和参与，关切没有在此类措施中采用基于人权的方法，并且强调土著人民没有从主要由市场驱动的气候变化基金中受益。

³ 世界银行，《土著人民在生物多样性保护中的作用：天然却常被遗忘的伙伴》（华盛顿，2008 年），第 5 页。

⁴ 世界资源研究所与权利和资源倡议，“保障权利，应对气候变化：加强社区的森林权利如何能够减缓气候变化”（华盛顿，2014 年）。

⁵ 国际劳工组织(劳工组织)，《土著人民与气候变化：通过体面工作，从气候变化受害者变成变革推动者》（日内瓦，2017 年），第 16-18 页。

14. 自 2014 年被任命为土著人民权利问题特别报告员以来，本任务负责人收到越来越多关于气候变化减缓项目对土著人民权利造成负面影响的指控，尤其是关于生物燃料生产等可再生能源项目和水电大坝建设的指控。

15. 但是，土著人民并非只是气候变化的受害者，他们也可以为应对气候变化作出重要贡献。由于与环境关系密切，土著人民在适应气候变化方面有独到之处。在如何成功应对地方一级的气候变化和有效应对自然灾害等重大环境变化方面，土著人民也是学问和知识的储存库。土著人民在保护生物多样性与保护森林和其他自然资源方面发挥着基础性的作用，他们拥有的传统环境知识在开展气候变化相关行动时可以极大地丰富科学知识和适应活动。

B. 土著人民对适应和减缓战略的贡献

16. 由于土著人民是受气候变化影响最大的群体之一，二十多年来，他们一直要求在气候变化国际讨论的背景下加强人权的保护和增强他们的参与。他们持续倡导依照《联合国土著人民权利宣言》各项原则发展基于人权的气候变化应对方法。

17. 在气候变化法律和政策制订的初期，尤其是在二十世纪 90 年代初《联合国气候变化框架公约》的谈判中，土著人民没有机会大量参与。然而，持续和成功的宣传使土著人民在《公约》下作为观察员的集团身份获得承认。土著人民的各个组织由此可以申请观察员地位，被接受的组织可以提名和委派代表出席不同气候变化机构的各种会议。2008 年成立了土著人民联合核心小组—国际土著人民气候变化论坛，以协调土著人民在《公约》有关进程方面的工作和活动。⁶

18. 国际气候变化法律和政策围绕着减缓(减少温室气体排放的国家义务)和适应(通过支持适应气候变化影响的能力建设来保护人们免受其影响的国家义务)两大战略在不断变化。依照《公约》的公平原则，发达国家作为历史上温室气体的主要产生国和资源最丰富的国家，应在减缓和适应战略中，包括在对较贫穷国家的援助和技术开发上，承担更大的责任。

19. 国际自然保护联盟表达了这样的关切：强调发达国家向发展中国家转让资金、知识和技术时，往往不承认土著人民的应对和适应战略。⁷

20. 政府间气候变化专门委员会是负责评估气候变化相关科学的国际机构。该委员会于 1988 年由世界气象组织和联合国环境规划署(环境署)设立，为决策者提供对气候变化、其影响和未来风险以及适应和减缓可选方案的定期科学评估。它的评估为各级政府制定气候相关的政策提供了科学依据。⁸

21. 在 2014 年公布的《第五次评估报告》中，气专委提出了这样的关切：现有的气候变化政策和规定可能导致限制进入这些领土、传统生计被取代、遗传多样性和

⁶ 见 www.iipfcc.org/。

⁷ 国际自然保护联盟，“土著和传统民族与气候变化”，议题文件(2008 年)，第 4 页。

⁸ 见 www.ipcc.ch/。

收获机会减少以及土著知识丧失传播，这反过来可能会限制许多地区气候变化适应措施的影响。⁹

22. 气专委还指出，土著知识对制定应对气候危害的措施方面十分有效，并为世界许多地区提升粮食安全作出了贡献。这方面的例子包括因纽特人捕猎时对于气候变化的知识、印加的作物多样化传统和遗传多样性知识以及萨赫勒地区使用的集水战略和天气预报。¹⁰

23. 气专委确认土著人民长期以来对传统知识的主张是，“土著、本地和传统的知识体系和做法，包括土著人民对社区和环境的整体看法，是适应气候变化的主要资源，但这些都存在于现有适应工作中没有得到一贯的使用。将这种形式的知识与现有做法相结合，可以提高适应工作的有效性”。¹¹

24. 土著人民可以协助提供缓解和适应气候变化影响的解决办法。国际土著人民气候变化论坛和环境署注意到，土著人民可以利用其传统知识为许多潜在的适应活动作出贡献。这种活动的例子包括记录传统知识；气候监测与报告；传统的消防管理、备灾和应急以及预警系统；雨水收集；传统农业技术；沿海海洋管理；替代能源开发；以及可持续生计的开发。此外，通过颁发地契、森林管理和保护以及加强地方治理，土著人民可以在阻止森林采伐方面发挥作用。¹²

四. 人权机构、土著人民和气候变化

25. 人权机构越来越重视气候变化背景下侵犯土著人民权利的问题。

26. 土著问题常设论坛将人权问题视为其咨询任务的一部分，它早在十年前就决定在年度会议中将气候问题作为一个专门议题进行讨论，并就气候变化对土著人民的影响开展多项研究(E/C.19/2008/10, E/C.19/2010/7)。

27. 人权条约机构，特别是经济、社会和文化权利委员会、儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会都在缔约国定期审议中讨论了气候变化对土著人民的影响。人权条约机构特别呼吁各国制定应对气候变化的国家计划、政策和方案，同时让土著人民充分参与制定过程。他们还呼吁开展备灾和应急管理，并加强社会保护框架，以便更加有效地减缓对土著人民的多重社会、经济和环境的影响。此外，他们敦促各国加强工作，包括通过减碳方案来应对气候变化，并采取一切必要措施，减缓对土著人民食物权和水权的不利影响。¹³

⁹ 政府间气候变化专门委员会，《2014年气候变化：影响、适应和脆弱性—A部分：全球和部门方面，〈政府间气候变化专门委员会第五次评估报告〉第二工作组文稿》(纽约，剑桥大学出版社，2014年)，第七章，第517页。可查阅 www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/。

¹⁰ 同上，第十一章，第718页。

¹¹ 同上，“面向决策者的摘要”，第26页。

¹² 环境署，《气候变化与人权》，第27页；也见 www.iipfcc.org/key-issues。

¹³ 见 CEDAW/C/HND/CO/7-8、CEDAW/C/VCT/CO/4-8、CRC/C/SUR/CO/3-4、CRC/C/NZL/CO/5、E/C.12/CAN/CO/6、E/C.12/FIN/CO/6 和 E/C.12/AUS/CO/4。条约机构的结论性意见，可查阅 <http://uhri.ohchr.org/>。

28. 联合国人权事务高级专员办事处讨论了气候变化对人权的不利影响(A/HRC/10/61)，并于 2016 年 10 月举办了一次专家会议，强调气候变化对土著人民的影响。¹⁴ 人权高专办 2015 年 12 月在巴黎举行《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议之前公布了气候变化与人权的主要信息，强调土著人民有权利参与决策，并享受其知识、创新和做法应用的利益。

29. 在 2015 年 6 月 5 日的“世界环境日”上，包括土著人民权利问题特别报告员在内的 27 名特别程序任务负责人在一份联合公开声明中敦促各国确保人权处于气候变化治理的核心。¹⁵

30. 2016 年，与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员审查了各国在气候变化背景下的人权义务，并强调土著人民的权利(A/HRC/31/52)。

31. 各国在普遍定期审议过程的背景下，也越来越多地提出了对气候变化的关切，并进一步强调逐渐承认气候变化为一项人权问题。理事会通过了多项与气候变化和土著人民有关的决议。¹⁶

五. 人权和其他国际标准，包括《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》

32. 气候变化对多种人权具有消极影响，土著人民因其传统土地和领土受到气候变化的威胁而格外脆弱。人权义务是指国家有义务尊重、保护和履行人权，并纠正侵权行为。这些责任要求各国采取行动，履行对气候变化所产生的人权问题的义务。人权机构已经规定，各国的人权义务包括有责任保护权利人免受可预见的环境对人权的损害，无论该特定环境损害是否违反人权法，也无论该损害是否由国家直接造成(A/HRC/25/53, A/HRC/31/52)。各国已通过一系列国际条约决心开展具体的国际合作。

33. 正如土著问题常设论坛指出的，整个国际体系要求所有国际法律的“子系统”，包括有关人权和气候变化的“子系统”都要协调一致采取行动(E/C.19/2010/7)。

34. 与气候变化相关的土著人民权利已牢固地嵌入一系列国际标准中，这类国际标准见于国际法的各个分支，尤其是国际人权法、国际环境法和国际劳工法中。在编写本报告时，特别报告员请各国答复一份调查问卷，并且高兴地注意到，各国在答复中承认将土著人民的权利纳入气候变化适应和减缓措施的重要性，而且正在分配更多资金用于这种目的。

¹⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx。

¹⁵ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16049&LangID=E。

¹⁶ 第 10/4 号决议(2009 年)、第 18/22 号决议(2011 年)、第 26/27 号决议(2014 年)、第 29/15 号决议(2015 年)和第 32/33 号决议(2016 年)。

35. 涉及的主要权利有自决权；发展权；自由、事先和知情同意以及参与权；土地权；健康权、食物权、水权和适当生活水准权；以及文化权利。所有这些权利都密切相关，因此需要考虑它们之间的相互关系。¹⁷

36. 1994 年生效的《联合国气候变化框架公约》设定了一个崇高目标：基于减缓和适应措施的双重战略，将温室气体的浓度稳定在防止人为干扰气候系统的危险的水平上。¹⁸

37. 在《公约》的基础上，2016 年生效的《巴黎协定》旨在通过使本世纪全球温度升高幅度保持在比工业化前的水平高 2 摄氏度以下，加强对气候变化威胁的全球应对，并努力进一步把温度升高幅度限制在 1.5 摄氏度。¹⁹ 截至 2017 年 9 月 1 日，《公约》的 197 个缔约方中有 160 个批准了《巴黎协定》。

38. 《巴黎协定》是第一部明确承认人权和土著人民权利的气候变化条约。其序言承认气候变化是人类共同关心的问题，缔约方在采取行动应对气候变化时，应当尊重、促进和考虑它们各自对人权、健康权和土著人民权利的义务。这些参考文献提供了重要的里程碑和承诺，如同在实施《协定》时一样，缔约方应确保土著人民权利在其气候变化措施中得到尊重。

39. 尽管有这些重要的发展，但土著人民仍感到失望的是，土著人民权利没能以更有保障的方式纳入《巴黎协定》。他们的主要目标之一是在所有相关的减缓和适应条款中提及土著人民权利。在谈判期间，加拿大、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜、秘鲁和菲律宾以及若干太平洋岛国支持在案文中提及土著人民。另一方面，其他国家是反对提及，理由是他们不与《协定》的宗旨直接相关，并且担心在案文执行部分列入这种内容所带来的潜在责任。关于适应的第七条第五款中提及土著知识系统时的自愿性即被视为未达成土著人民的目标。

A. 自决权和发展权

40. 自决权是国际法的一项基本原则，对土著人民至关重要，因为肯定了他们自由追求其经济、社会和文化发展的权利。也是气候变化和气候资金领域的关键权利，因为它关系着土地权和土著人民参与对他们有影响的过程和决策的权利。自决权同时载入《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的共同第一条及《联合国土著人民权利宣言》的第 3 条。

41. 否认土著人民的自决权，以及经济、社会和文化权利，与土著人民被边缘化、被剥夺土地、祖传土地环境受到破坏和缺乏自治权的历史经历密切相关。除非气候资金承认这种不平等现象，否则它可能成为致贫原因，并造成对土著社区自决权的进一步否认。

¹⁷ 见 <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/63-panel-hrc-cc> 和 A/HRC/31/52。

¹⁸ 见 http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php。

¹⁹ 见 http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php。

42. 《宣言》的若干条款，特别是第 32 条第(1)款，肯定了发展权，在其中规定“土著人民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”。²⁰

43. 不考虑国家之间有区别的责任原则的气候行动可能损害土著人民的发展权，尤其是居住在发展中国家的土著人民的发展权。当气候变化的负担不是按照有区别的责任原则分摊时，发展中国家不得不将资金从社会政策中转移出去，以应对气候变化的紧急和长期影响。

B. 土地权、参与权和自由、事先及知情同意

44. 国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)第十四至十九条载述土著人民的土地权利。《宣言》巩固了其他人权文书中和通过人权条约机构的判例业已承认的土著人民权利，肯定了土著人民拥有和控制其土地的权利(第 25、26 和 27 条)。

45. 《宣言》规定，各国在采取或批准可能影响到土著人民的措施或项目前，应与土著人民协商和合作，征得他们的自由、事先和知情同意(第 27 和 32 条)。《宣言》进一步申明，土著人民有权通过按自己的程序自行选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策，并保持和发展自己的土著人决策机构(第 5、8 和 27 条)。

46. 参与权也见于《联合国气候变化框架公约》。《公约》第六条规定，所有缔约方应促进和便利公众获取有关气候变化及其影响的信息，以及公众参与应付气候变化及其影响和拟订适当的对策。

47. 2010 年举行的《公约》缔约方会议第十六届会议通过的《坎昆协议》(FCCC/CP/2010/7/Add.1)承认，土著人民的参与对气候变化各个方面的有效行动十分重要。大会也以类似方式承认公众参与应对气候变化影响的重要性，并认识到有必要让全球、区域、国家和地方各级广泛的利益攸关方参与，而且土著人民对气候变化各个方面的有效行动十分重要。²¹

48. 确保有效参与的先决条件是提供和获取信息。《公约》第四条第 1 款(f)项规定，各国应进行环境影响评估，并确保公开提供此类信息。²² 人权与环境问题特别报告员强调了对旨在缓解气候变化影响的行动进行评估的重要性(见 A/HRC/31/52，第 53 段)。此外，国际法院已经肯定，依照一般国际法的要求，当一项活动存在可能在跨界背景下产生较大不利影响，特别是影响共享资源的危险时，必须进行环境影响评估。²³

49. 土著人民参与决策以及为他们提供信息和这种参与机制是以符合人权义务的方式处理气候变化问题的关键因素。

²⁰ 也见第 21 和 23 条。

²¹ 第 67/210 号决议，第 12 段。

²² 环境署，《气候变化与人权》，第 16-17 页；也见 A/HRC/31/52，第 50-55 段。

²³ “乌拉圭河沿岸的纸浆厂案”(阿根廷诉乌拉圭)，2010 年国际法院报告判决，第 14 页。

50. 气候变化项目可能会对土著的土地所有权造成障碍。担心气候资金未经协商以确保受影响人民的自由、事先和知情同意，就提供给了土著领土上的减缓措施，如生物燃料生产和可再生能源项目，包括水电大坝，就体现了这一点。这些项目有加剧对土著人民权利的长期和系统性侵犯的风险。土地和领土丧失造成的流离失所进一步破坏了土著人民的文化完整和保护。

C. 健康权、水权和食物权以及适当生活水准权

51. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条主张人人享有免于饥饿的基本权利。虽然《公约》没有明确提及水权，但经济、社会及文化权利委员会强调水权是适当生活水准权的一部分，并强调水权与健康权、适当住房权和食物权密不可分。它还申明，各国应通过对可能影响水资源供应和自然生态系统的任何行动，如气候变化进行影响评估，采取全面的方案，以确保后代有充足的水资源。²⁴ 各国义务逐步实现《公约》所载的各项权利。

52. 《联合国框架公约》和《巴黎协定》第二条都申明确保粮食生产不受气候变化威胁的目标。《协定》序言部分明确提到健康权。关于土著人民与气候变化，人权条约机构关切气候变化减缓措施(如生物燃料项目)如何影响土著人民，特别是单一种植对粮食安全构成的威胁。²⁵

53. 政府间气候变化专门委员会在《第五次评估报告》中指出，严重依赖地方资源和生活在气候迅速变化地区的土著人民通常面临着更大的经济损失和健康状况不佳的风险。²⁶ 气专委还指出，土著知识对世界许多地区的粮食安全都很重要，气候变化政策可能降低土著知识对有效适应气候变化的贡献。²⁷

D. 文化和传统知识

54. 《宣言》第 31 条规定：“土著人民有权保持、掌管、保护和发展其文化遗产、传统知识和传统文化体现方式，以及其科学、技术和文化表现形式，包括人类和遗传资源、种子、医药、关于动植物群特性的知识”。

55. 《巴黎协定》第七条第五款规定：“缔约方承认，适应行动应当遵循一种国家驱动、注重性别问题、参与型和充分透明的方法，同时考虑到脆弱群体、社区和生态系统，并应当基于和遵循现有的最佳科学，以及适当的传统知识、土著人民的知识和地方知识系统，以期将适应[……]纳入相关的社会经济和环境政策以及行动中”。对这些知识系统的承认为气候变化适应和减缓政策提供了重要基础。

²⁴ 关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)；联合国人权事务高级专员办事处向《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议提交的文稿。

²⁵ E/C.12/IDN/CO/1； CERD/C/IDN/CO/3； CERD/C/COL/CO/14； CERD/C/NLD/CO/19-21。

²⁶ 政府间气候变化专门委员会，2014 年《气候变化》，第十一章，第 718 页。

²⁷ 同上，第七章，第 520 页。

56. 各国在 2014 年世界土著人民大会上通过的成果文件中确认，在拟定国家和国际减缓和适应气候变化办法时，应尊重并考虑到土著人民用以维护其环境的知识和战略。²⁸

57. 政府间气候变化专门委员会在《第五次评估报告》中指出，土著知识在气候变化影响面前受到挑战，在政策和研究中往往被忽视，它与科学知识的相互承认和融合将提高适应战略的有效性。²⁹ 气专委还指出，地方和土著知识以及各种利益攸关方的利益、价值观和期待是在气候变化决策过程中建立信任的基础。³⁰

58. 作为一项积极的事态发展，《联合国框架公约》缔约方会议第二十一届会议在通过《巴黎协定》时作出的决定中提出了今后几年的工作方案，具体认识到有必要加强地方社区和土著人民在处理和应对气候变化方面的知识、技术、做法和努力，并有必要建立一个平台，以全面和综合的方式交流和分享减缓和适应方面的经验和最佳做法(见 FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 135 段)。

59. 正如国际土著人民气候变化论坛所指出的，尊重土著人民为解决气候变化相关问题(包括原因、适应、减缓和解决办法)而使用的传统知识至关重要。土著人民致力于保护、使用和应用传统知识和做法，以土著社区内实施适应气候变化的解决方案和方法。气候变化解决方案不能局限于西方的科学知识，而必须纳入土著人民的传统知识、创新和实践，这些在历史上都为保护生态系统和生物多样性的工作作出了贡献。³¹

E. 国际合作

60. 根据《公约》，工业化国家一致同意，通过为行动提供资金来支持发展中国家的气候变化活动。《公约》承认所有国家都容易受到气候变化的影响，并呼吁作出特别努力来缓解后果，特别是在自身缺乏资源开展工作的发展中国家。³²

61. 促进和保护人权的国际合作是《联合国宪章》的核心(见 A/HRC/10/61，第 85 段)。《宣言》³³、《经济、社会、文化权利国际公约》³⁴ 和《儿童权利公约》³⁵ 的条款都申明了开展此类合作的义务。

62. 《宣言》第 29 条具体提到的养护也与许多气候变化减缓项目有关。该条规定，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，而且各国应不加歧视地制定和执行援助土著人民进行这种养护和保护的方案。

²⁸ 大会第 69/2 号决议，第 36 段。

²⁹ 政府间气候变化专门委员会，2014 年《气候变化》，第十二章，第 758 页。

³⁰ 同上，第二章，第 198 页。

³¹ 见 www.iipfcc.org/key-issues/。

³² 见 http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php。

³³ 第 39 和 41 条。

³⁴ 第二条第一款、第十一条第二款、第十五条第四款、第二十二条和第二十三条。

³⁵ 第四条和第二十四条第四款。

63. 国际合作对解决气候变化至关重要。气候变化的影响在发展中国家更加明显，在这些国家，土著人民因其所在的地理位置和较高的贫困率，往往受到的影响最大。

F. 救济和赔偿权

64. 气候变化破坏土著人民的自然资源，已经对其造成了严重影响。未经他们自由、事先和知情同意而采取的气候减缓措施正在迫使土著人民离开他们的土地和领土。

65. 救济和赔偿权是公认的国际法原则³⁶，并体现在人权条约中。³⁷ 《宣言》第 8 条规定土著人民有权利利用有效机制，以防止和纠正旨在或实际上剥夺其土地、领土或资源的行动。

66. 《宣言》(第 10 条)规定，除非获得土著人民的自由、事先和知情同意，否则不得强迫他们迁离其土地。如果出现这种侵权行为，受害人有权要求公平的救济，包括归还原物和补偿，并可酌情选择返回其土地。当不可能这样做时，对其传统上拥有或以其他方式占用或使用的土地、领土和资源，未事先获得其自由知情同意而被没收、拿走、占有、使用或损坏的，其有权获得公正、公平、合理的赔偿。赔偿方式应为相同质量、大小和法律地位的土地、领土和资源，或金钱赔偿，或其他适当补偿(《宣言》第 28 条)。

67. 人权条约机构注意到土著人民与其土地之间的特殊关系和被迫流离失所对其生存产生的深远影响，对土著人民被迫流离失所表示关切，并敦促各国提供赔偿，以归还恢复原有土地的义务为重点。³⁸ 应依照国际标准提供赔偿措施，并酌情实现恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生这些基本要求。³⁹

68. 《联合国框架公约》不承认个人诉诸司法或救济的权利；它只提及当事方之间的争议解决模式。在 2013 年举行的缔约方会议第十九届会议上，各方制定了气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制，其中包括极易受气候变化不利影响的发展中国家的极端事件和缓发事件。⁴⁰

69. 《巴黎协定》第八条申明，缔约方应当在合作的基础上，包括通过华沙国际机制，在气候变化不利影响所涉损失和损害方面加强理解、行动和支持。人权与环境问题特别报告员指出，在确定损失和损害的类型时采用人权观点十分重要(见 A/HRC/31/52，第 64 段)。此外，在处理气候变化造成的损失和损害时，应该充分考虑土著人民权利。

³⁶ “霍茹夫工厂案”(德国诉波兰)，管辖权，1927 年第 8 号判决，常设国际法院，A 辑，第 9 号，第 21、47 页；国际法委员会，国家对国际不法行为的责任条款草案，《大会第五十六届会议正式记录》(A/56/10)，第四章 E 条第 1 款。

³⁷ 《世界人权宣言》第八条；《公民权利和政治权利国际公约》第二条第三款(甲)项；《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条。

³⁸ 消除种族歧视委员会，关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)；CERD/C/BWA/CO/16；CERD/C/NAM/CO/12；E/C.12/MEX/CO/4。

³⁹ 大会第 60/147 号决议。

⁴⁰ 见 http://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss_and_damage/items/8134.php。

70. 最后，本报告本节说明了人权与国际环境法之间的协同作用和互补性。关键原则和标准越来越趋于一致，特别是在获取信息权、参与权以及寻求救济和接受赔偿权的方面。气候变化法律和政策正在逐步承认并纳入人权规定，以回应土著人民和人权机构的呼吁，这是一项重要而积极的发展。

G. 可持续发展目标

71. 2015 年通过的可持续发展目标虽然没有法律约束力，但构成了直到 2030 年的全球发展议程。其中包含多项与气候变化和土著人民权利相关的重要规定。

72. 土著人民的呼声是加强政策一致性的关键。当发展行动力求实现经济增长、减贫、可持续发展和气候变化各项相互关联目标时尤其如此。⁴¹ 以下重点介绍要求在气候变化政策和资金中考虑解决土著人民权利的一些可持续发展目标。

73. 与气候变化有关的目标规定，在最不发达国家促进建立增强能力的机制，以帮助其进行与气候变化有关的有效规划和管理，包括重点关注妇女、青年、地方社区和边缘化社区的具体目标(具体目标 13.b)。这一具体目标与《宣言》有关，并应与其一并阅读。《宣言》在第 5 条中规定：“土著人民有权维护和加强其特有的政治、法律、经济、社会和文化机构，同时保有根据自己意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利”，并在第 18 条中规定，土著人民“有权通过他们按自己的程序选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策，有权保持和发展自己的土著人决策机构”。

74. 与可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化和遏制生物多样性丧失有关的目标，要求从各种渠道筹集并大幅增加财政资源，以保护和可持续利用生物多样性和生态系统(具体目标 15.a)。它还要求从各种渠道大幅筹集资源，从各个层级为可持续森林管理提供资金支持，并为发展中国家推进可持续森林管理，包括保护森林和重新造林，提供充足的激励措施(具体目标 15.b)。后一具体目标与《宣言》第 39 条有关，它规定土著人民有权从各国和通过国际合作获得财政和技术援助，以享受《宣言》所规定的权利。

六. 国家承诺、国家报告和预期国家自主贡献

75. 《联合国气候变化框架公约》缔约方必须向缔约方会议提交《公约》执行情况的国家报告，也称为来文。⁴² 依照《公约》规定的“共同但有区别的责任”原则，附件一和非附件一缔约方被要求提交的国家报告内容和提交的时间表不同。⁴³

76. 玛丽·罗宾逊基金会对 2010 至 2015 年间提交的国家报告做了研究，得出的结论是，尽管大多数报告都提到了保护人权的国内政策和措施，但没有具体涉及人权，例如健康权、适足食物权或享有饮用水和卫生设施的权利。绝大多数发展

⁴¹ 劳工组织，《土著人民与气候变化》，第 20 页。

⁴² 第七条。

⁴³ 见 http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/10124.php。

中国家报告(超过 95%)提到了实质性权利的内容,可能是因为这些国家已经感受到气候变化因极端事件、海平面上升和季节变化对诸如水、食物、健康和住所等权利造成的影响。

77. 研究结论认为,国际报告进程仍然倾向于将人权和气候变化作为单独的问题来处理。作者敦促采取更综合性做法,以便在权利、发展和气候变化相互关联时,更好地反映出当地的实际情况。⁴⁴

78. 此外,缔约方会议在 2013 年请所有缔约方依照其第二条的规定,在 2015 年之前就旨在实现《公约》各项目标的预期国家自主贡献(INDC)提交报告。⁴⁵ 预期国家自主贡献在《巴黎协定》制定的框架内发挥着重要作用,因为通过它们形成的执行计划,各国政府得以确定其承诺水平,并确认如何履行其义务。环境署表示关切的是,在首批提交的 119 份预期国家自主贡献报告中,只有 14 份提到了气候变化与减缓和适应措施对土著人民的影响之间的联系。⁴⁶ 更令人担忧的是,预期国家自主贡献中提及的尊重人权的内容往往是泛泛的,没有具体细节。

79. 此外,非政府组织(NGO)“权利与资源倡议”对 161 个预期国家自主贡献进行的审议指出,其中只有 21 个明确承诺实施基于社区的使用权或自然资源管理战略,作为其气候变化减缓计划或适应行动的一部分,总共占世界热带和亚热带森林面积的不到 13%。⁴⁷

80. 《公约》缔约方在编制其预期国家自主贡献报告时,应鼓励土著人民和民间社会以及尤其受气候应对措施影响的其他人群充分有效参与。⁴⁸ 此外,各缔约方应对所采取的步骤作出解释,以提高所有利益攸关方在编制预期国家自主贡献报告中的参与程度。

81. 如果没有参与性做法以及公众对报告过程的了解和认识,各国可能会脱离人权来定义气候变化过程的概念,从而设法避免其在人权法下的义务。为了证明其承诺履行人权义务,各国必须在气候变化减缓和适应的法律和政策背景下,承认气候变化对人权的影响。

82. 令人鼓舞的是,越来越多的国家认识到将适应措施纳入农业和粮食生产的重要性,同时以支持土著耕作方法和传统知识的方式确保粮食安全和农业可持续性。

83. 全球和国家气候变化减缓行动正逐步认识到,与土著人民合作有助于确认和记录区域和地方气候变化的趋势,以便了解其长期影响,并根据传统知识制定有效和适当的适应对策。承认土著人民的重要作用不仅有利于应对气候变化,而且有利于振兴和加强土著人民及其知识与文化。

⁴⁴ 见 www.mrfcj.org/。

⁴⁵ 见 http://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/synthesis_report_-_overview.pdf; 以及 http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php。

⁴⁶ 环境署,《气候变化与人权》,第 30-31 页。

⁴⁷ 见 http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2016/04/Indigenous-Peoples-and-Local-Community-Tenure-in-the-INDCs-Status-and-Recommendations_RRI_April-2016.pdf。

⁴⁸ 见 www.ciel.org/wp-content/uploads/2017/05/Delivering-On-Paris-Web.pdf。

七. 气候资金和保障措施

84. 发达国家和发展中国家都需要大量投资，以适应和减缓气候变化的影响。然而，发展中国家和地理上易受影响的国家目前面临的适应问题的挑战最大。土著人民陷入赤贫的风险尤其高。

85. 环境署曾警告，适应升温 2 摄氏度所需的资源与国际气候基金和其他融资机制提供的资金之间，可能会出现重大缺口。过去几年中，大多数提供给发展中国家的国际气候资金一直用于减缓，而非适应。⁴⁹

86. 《巴黎协定》第九条规定，“发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方减缓和适应两方面提供资金”，而且“对气候资金的这一调动应当超过先前的努力”。它进一步指出，“对气候资金的这一调动应当超过先前的努力”，而且“提供规模更大的资金，应当旨在实现适应与减缓之间的平衡，同时考虑国家驱动战略以及发展中国家缔约方的优先事项和需要”。

87. 2009 年，发达国家承诺到 2020 年每年调动 1000 亿美元，在“有意义的减缓行动”的背景下解决发展中国家的需求。然而，认捐数额仍远低于 1000 亿美元的年度目标，对因气候变化影响所造成损失和损害的资金承诺仍未到位。

88. 气候资金是指来自公共和私营部门并通过各种机制和基金引入气候变化减缓和适应项目和方案的资金。发展中国家的一项主要关切是，气候资金优先考虑对减缓措施的资金支持，其次是适应措施。它们倾向于通过全球机制或基金来引导气候资金，以确保在适应和减缓之间作更平均的分配。

89. 尽管提及现有的大量气候资金机制和基金超出了本报告的范围，但不妨简略介绍那些尤其影响到土著人民权利的机制和资金。

A. 全球环境基金

90. 全球环境基金于 1991 年通过世界银行成立，是《联合国气候变化框架公约》下时间最长的资金机制。基金 15% 至 20% 的项目涉及土著人民，一些项目有土著执行机构。基金采取了重要措施支持土著参与。2012 年通过了土著人民参与的原则和准则。⁵⁰ 在基金开展的积极倡议中，包括设立土著人民咨询小组和建立土著人民研究金方案。

91. 该基金创建了一个小额赠款方案，向 129 个国家的 22,000 多个项目提供了超过 8.5 亿美元的资金。但必须指出的是，至今尚未提供分类数据显示这些资金中有多少是直接捐给土著人民社区的。需要对所产生影响以及经验教训进行评估，确保土著人民的权利和优先事项得到尊重，并显示与所公布的总额相比，土著人民实际收到的资金数额。

⁴⁹ 环境署，《气候变化与人权》，第 32 页。

⁵⁰ 见 www.thegef.org/publications/principles-and-guidelines-engagement-indigenous-peoples。

B. 清洁发展机制

92. 清洁发展机制自 2006 年起开始运作。发展中国家通过其减排项目，获得核证减排额度，然后转让给发达国家，发达国家可使用该额度来实现其在《京都议定书》下的部分减排目标。⁵¹ 这一机制因未能保障人权而广受批评，因为缺乏保障，导致所支持的项目造成地方社区的迁移。特别报告员已收到指控称，该机制资助的水电大坝和树木种植园等可再生能源项目中有侵犯土著人民权利的现象。国际土著人民气候变化论坛曾对该机制未经协商或未征得受影响社区自由、事先和知情同意就设立项目非常不满。

93. 环境署还指出，这一机制的项目的特点是与地方利益攸关方的磋商不足，并且有明确证据表明它们已对地方人口和/或生态系统造成损害。⁵² 人权与环境问题特别报告员在 2016 年提到该机制，认为这一气候机制最明显缺乏有效社会和环境保障，而且屡被最严厉指控为支持严重侵犯人权的项目。⁵³

94. 该机制的性质也受到批评。发达国家是主要的温室气体排放国，根据《公约》，它们应承担更重的减缓负担。然而，该机制允许发达国家从发展中国家购买碳额度，以便进行更多排放但仍符合京都目标。结果，发达国家的减排负担是靠发展中国家的努力实现的。发达国家通过贷款或赠款形式的补贴支持发展中国家的减缓项目，而来自这些机制项目的核证减排量将归发达国家拥有，凌驾于其减排目标之上。

C. 联合国减少毁林和森林退化所致排放量方案(REDD+)

95. 2007 年，各缔约方一致同意，综合性气候变化减缓做法应包括对减少毁林所致排放量的激励措施。REDD+是一项全球倡议，资助各国保护森林，以减少温室气体排放。

96. 在 2010 年缔约方会议第十六届会议上，由于土著人民和非政府组织的大力宣传，最后通过了 REDD+的保障机制，其中除其他外要求尊重土著人民和地方社区成员的知识权利，其中考虑到相关的国际义务、国情和法律，并注意到大会通过的《宣言》。⁵⁴

97. “坎昆保障措施”认为必须确保土著人民和当地社区充分有效的参与。REDD+后来制定的指导说明进一步阐述了如何获得土著人民的自由、事先和知情同意，但是实施这些保障措施已经证实存在问题。在国内法中，国家通常不承认土著人民和当地社区是森林的所有人，因此担心他们不能从 REDD+项目公平受益，森林和气候方案有推动全球“抢占绿地”的风险。⁵⁵

⁵¹ 见 <http://cdm.unfccc.int/index.html>。

⁵² 环境署，《气候变化与人权》，第 36 页。

⁵³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/Letter_to_SBSTA_UNFCCC_May2016.pdf；以及 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19962&LangID=E。

⁵⁴ 见 FCCC/CP/2010/7/Add.1，第 1/CP.16 号决定，附录一，第 2(e)段。

⁵⁵ 见 www.forestpeoples.org/en/work-themes/climate-forests/redd-and-related-initiatives。

98. 在实施 REDD+ 的国家里，有一些土著民族积极与政府接触，以确保落实保障措施。澳大利亚、德国、挪威和美利坚合众国等国政府提供的 REDD+ 资金包括帮助建设实施保障措施能力的资源。虽然实施 REDD+ 保障措施的工作仍然面临严峻挑战，但土著人民与政府进行建设性对话的机会得到了加强。

D. 适应基金

99. 适应基金于 2001 年在《联合国框架公约》下设立，目的是按照符合条件的发展中国家的优先事项，为气候变化适应项目提供资金。其主要资金来自清洁发展机制所发布核证减排量 2% 的收益。⁵⁶

100. 该基金的环境和社会政策要求所有项目都必须遵守《宣言》和与土著人民有关的其他适用国际文书所载的权利和责任。实施实体必须说明项目如何符合《宣言》，特别是在自由、事先和知情同意方面、在项目制定和实施阶段，以及在预期成果如何影响土著社区方面。执行实体必须提供书面证据，包括协商过程的详细结果。

101. 该政策还要求提供环境和社会评估以供公共协商。适应基金是协助国家履行相关人权义务的较好机制之一。

E. 绿色气候基金

102. 2010 年，《联合国框架公约》缔约方会议还设立了绿色气候基金作为其资金运作实体，为低排放和气候适应型的项目分配资金，同时考虑到对气候变化影响特别脆弱的国家的需求。⁵⁷ 该基金 2015 年开始审批项目提案，旨在实现减缓和适应投资之间的对等和平衡。这是对发展中国家应对气候变化帮助最大的国际气候基金。

103. 2014 年，基金董事会决定临时通过国际金融公司的环境和社会绩效标准，以用于审查基金资助的项目。这些标准和基金的管理文书规定，需要充分尊重土著人民的权利并保护其文化遗产。董事会还通过了独立救济机制的职权范围，以接受与基金运作有关的投诉。⁵⁸

104. 尽管有这些目标，但土著人民有效参与基金活动和获得资金仍然面临各种障碍。例如，土著人民组织尚未获得认证，甚至不能申请成为获认证的项目实体或其执行实体。编制项目提案的费用高昂，事项复杂，使资源有限的土著人民处于劣势。

105. 董事会在第十五次会议上要求秘书处制定一项全基金范围的土著人民政策。政策草案于 2017 年 7 月 12 日公布以供协商。⁵⁹ 总体目标是提供一个框架，确保基金的各项活动得以制定和实施，同时促进对土著人民尊严、人权和文化独特性的充分尊重，以使他们在文化上适宜的社会和经济利益，并在开发过程

⁵⁶ 见 www.adaptation-fund.org/about/。

⁵⁷ 见 www.greenclimate.fund/。

⁵⁸ 见 www.greenclimate.fund/independent-redress-mechanism。

⁵⁹ 特波提巴基金会，《土著人民与绿色气候基金》(菲律宾碧瑶市，2017 年)。

中免受不利影响。该政策为基金提供机会将土著人民的考量纳入基金决策和运作，而且纳入的方式不仅包括“无害”的保障设施，还必须有可能“施利”和改善成果。

106. 最后，为土著人民制定的包括救济在内的保障措施、政策和做法，特别是适应基金和绿色气候基金制定的保障措施、政策和做法，具有重要意义。不过，它们的实际应用确实需要持续的独立监督。

八. 令人关切的减缓项目案例

107. 特别报告员自 2014 年接受任务以来，收到了一些不遵守保障措施并对土著人民权利造成负面影响的气候基金资助的具体项目指控。需要本特别报告员采取紧急行动的项目涉及可再生能源项目等减缓措施，其中包括巴拿马的巴罗布兰科水电项目⁶⁰、肯尼亚的水塔保护与气候变化减缓和适应方案⁶¹ 以及洪都拉斯因蒂布卡省里奥布兰科地区的 Agua Zarca 水坝⁶²。这些案例所涉气候变化减缓项目的相关风险是不尊重土著人民权利，特别是不尊重与他们协商和经他们自由、事先和知情同意的权利。

108. 据称，侵犯人权的行为包括驱逐和强迫流离失所、压制言论和集会自由、任意逮捕和法外处决。捍卫土地权利的土著人民在可能包括气候变化减缓措施的投资项目背景下受到的威胁和迫害日益加剧。项目可能因此终止，并导致多边基金停止提供资金支持，洪都拉斯的情况就是如此。

A. 巴拿马的巴罗布兰科水电项目

109. 2016 年，巴罗布兰科水库项目进行的泛洪实验引发了将使 Ngäbe 人流离失所和威胁其传统土地和文化遗址的指控。该项目有碳额度资格，并在清洁发展机制下注册，该机制如前所述没有防范侵犯人权行为的标准，也不提供受影响社区进行投诉的平台。2016 年下半年，在土著社区和国际组织的压力下，巴拿马从机制登记处撤回了该项目。⁶³ 国际环境法中心报告说，这是项目所在国首次因人权关切而采取这种行动。⁶⁴

B. 肯尼亚的水塔保护与气候变化减缓和适应方案

110. 尽管 Sengwer 人与其在 Embobut 森林里的祖传土地有着密切联系，但其社区成员自二十世纪 70 年代以来多次遭肯尼亚当局的强制迁离。尽管正在通过司

⁶⁰ PAN1/2016。所有公开案例均可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx。

⁶¹ KEN1/2017。

⁶² HND4/2013, HND3/2014, HND2/2016, HND4/2016, HND4/2017。

⁶³ 见 <http://carbonmarketwatch.org/press-statement-in-landmark-decision-panama-withdraws-un-registration-for-barro-blanco-hydrodam-project/>。

⁶⁴ 见 www.ciel.org/panama-withdraws-problematic-barro-blanco-dam-project-cdm-registry/。

法程序澄清 Sengwer 人留在森林中的权利，但 2016 年 12 月事态升级。世界银行检查小组承认，在世界银行 2007 至 2013 年资助的自然资源管理项目的活动中，以往的保护项目剥夺了进入森林的权利。世界银行调查报告⁶⁵ 的结论是，该项目忽视了 Sengwer 人的习惯权利，而世界银行当时资助的执行机构“肯尼亚林务局”采取了以迁离为主的政策，违反了世界银行的保障措施和国际法。

111. 在气候变化项目中，对强迫迁离加剧以及威胁 Sengwer 人土地和生计权利的关切依然存在。特别报告员还收到了对欧洲联盟支持的水塔保护与气候变化减缓和适应方案的指控。肯尼亚林务局是执行机构之一。据报道，该项目未与受影响的土著人民充分协商，并且未对人权影响开展评估。

C. 洪都拉斯的 Agua Zarca 水电项目

112. 洪都拉斯的 Agua Zarca 水坝是另一起涉及在气候变化相关投资项目中使用暴力、有罪不罚和缺乏伸张正义，进而威胁土著人民的典型案例。继 2015 年对洪都拉斯进行国别访问后，特别报告员提请注意投资项目对洪都拉斯土著人民土地、自然资源、文化、精神、社会共处、生活和人格完整产生的影响。2010 年至 2014 年间，洪都拉斯有 101 名人权维护者遇害，其中许多人来自抵制在其领土实行开发项目的土著社区。⁶⁶

113. Agua Zarca 水坝是洪都拉斯政府在 Gualcarque 河上开发的可再生能源项目，是该国支持实施水电和风能项目以减少化石燃料使用的大型能源政策的一部分。它是约 40 个水电项目的其中之一。该项目给予洪都拉斯“能源发展有限公司”长达 20 年的特许权，最初由私募股权基金出资，其主要投资者是作为世界银行集团一部分的国际金融公司。2011 年，公司开始收购属于 Lenca 土著社区祖传领土的土地。土著社区以土地、作物、水源和栖息地受到影响而反对该项目。土著社区还认为 Gualcarque 河具有神圣地位，因为它是女性神灵的家園。水坝导致社区严重分裂，造成死亡威胁、骚扰、刑事定罪以及对反对项目的 Lenca 土著首领的法外处决。

114. 2013 年，对水坝的抗议导致私募股权基金撤出，世界银行因此停止积极参与该项目。2016 年 3 月，领导过 Agua Zarca 项目抗议活动的 Lenca 首领 Berta Cáceres 和 Nelson García 遭到暗杀。在他们遇害后，投资方——荷兰发展资金公司 (FMO)、中美洲经济一体化银行和芬兰基金暂停了项目供资。

D. 其他有关情况

115. 有很多可再生能源项目涉及侵犯土著人民权利，但项目的资金无法证实与气候资金相关。一个可能的例子是老挝人民民主共和国建造的栋沙宏水坝。⁶⁷

⁶⁵ 世界银行，《肯尼亚：自然资源管理项目：回应检查小组调查报告的管理报告和建议》(华盛顿，2014 年)。

⁶⁶ 见 www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-deadliest-country-world-environmental-activism/。

⁶⁷ LAO1/2016。

116. 栋沙宏水坝项目目前正在施工，它影响到生活在湄公河下游(其中也包括柬埔寨、泰国和越南)两岸的土著人民。主持项目建设的马来西亚公司“美佳第一”表示有意增加在清洁能源方面的投资。⁶⁸

117. 该公司在其报告中没有提到尊重人权的内容。一些侵犯人权行为已有发生，包括侵犯土著人民的知情权和参与权以及享有食物、健康、住房和文化的权利。就目前所知，没有作出任何努力向土地、领土和资源受影响的土著人民征得其自由、事先和知情同意。

九. 结论和建议

A. 结论

118. 自1992年《联合国气候变化框架公约》开放供批准以来，土著人民一直参与气候变化进程，并一贯主张尊重和他们的权利。虽然《公约》中没有提及土著人民，但在缔约方会议的后续决定和《巴黎协定》中，土著人民的权利都得到了承认。尊重人权必须成为气候变化减缓和适应措施的所有决定和行动的组成部分。

119. 为了证明其承诺尊重人权义务，各国必须在气候变化减缓和适应法律政策中，承认气候变化对人权的影响。正如政府间气候变化专门委员会指出的，土著人民的传统知识体系和做法是适应气候变化的一大资源，并将有助于加强此类措施的效果。

120. 气候资金有可能加强土著人民适应气候变化影响和帮助减缓气候变化的努力。但是，它也有可能造成不利影响，损害土著人民的权利。在水电大坝、风电场和 REDD+项目等可再生能源项目实施的过程中，已经出现了侵犯土著人民权利的现象。

121. 气候变化基金，REDD+、绿色气候基金、适应基金和全球环境基金的政策和保障措施提到了土著人民的权利。但是，这些政策的实际应用需要持续的独立监督。一些气候资金机制仍未承认《联合国土著人民权利宣言》和人权标准。对所有气候资金采取基于人权的做法至关重要。

B. 建议

122. 各国应：

(a) 采用一切必要的政策、法律和行政措施，使土著人民有效参与气候变化的适应和减缓措施，充分承认国际人权法所载并得到《联合国框架公约》和可持续发展目标承认的土著人民对其土地、领土和资源的权利；

(b) 确保将土著人民有效纳入国家气候变化规划和监督进程；

(c) 在制定可能影响土著人民权利的气候变化倡议的各个阶段，遵守与之协商并征求其自由、事先和知情同意的义务；

⁶⁸ 见 http://mega-first.com/pdf/ar_2016.pdf。

(d) 促进土著自治机构的参与，应将其正式纳入与国际气候变化政策和资金措施有关的决策中；

(e) 投入资源对所有与气候资金有关的利益攸关方提供能力建设，特别支持加强技术知识转让的长期能力建设；

(f) 支持政府当局与土著人民之间的伙伴关系，鼓励不同文化间的交往，以便建立信任与合作，实现气候变化行动的共同目标；

(g) 确保将性别平等考虑充分纳入制定气候变化适应和减缓政策项目的过程中；

(h) 提供赔偿所需要的资金，特别是为气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制提供资金。

123. 各基金和捐助方应：

(a) 尊重和支持国际人权法所承认的土著人民权利，并通过倡导承认其集体和个人权利，提高他们参与气候变化活动的能力；

(b) 执行已有的政策和保障措施，确保其有效传播并为工作人员提供培训，特别是为在区域和国家一级参与执行的人员提供培训；

(c) 建立更专门的直接供资机制，以支持土著人民自己的气候变化和可持续发展倡议；

(d) 支持土著人民制定和实施他们自己的倡议，并与之交流经验。这样做有助于学习传统土著措施和转让技术技能，以鼓励土著人民参与气候变化管理；

(e) 作为尽职责任的一部分，完善监督，并将符合土著人民权利的要求纳入常规的项目、方案和政策评估；

(f) 大力宣传土著人民在气候变化项目背景下可利用的申诉机制，并确保这种机制在文化上适当。