



经济及社会理事会

Distr.: General
17 February 2004
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十二届会议

2004年4月14日至4月30日

临时议程* 项目3

2004-2005年执行周期的各组专题

主要群体提出的讨论文件**

秘书处的说明

增编

* E/CN.17/2004/1。

** 所表达者不一定代表联合国看法和意见。



土著民族提出

水、卫生和人类住区*

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 土著民族和人类住区	7-22	3
三. 土著民族和水	23-39	8
四. 土著民族与环境卫生	40-42	12
五. 国际水政策	43-50	12
六. 结论和建议	51-98	14

* 特波提巴基金会（土著民族国际政策研究和教育中心）和土著环境网与土著民族组织协商提出。

一. 导言

1. 土著民族欢迎为可持续发展委员会第十二届会议进行关于人类住区、水和卫生主题的执行情况审查，其重点为查明执行过程中的限制因素、障碍、成果和学到的教训。2004年正好是世界土著民族国际十年的最后一年，这项审查将有助于进一步了解那些影响土著民族的可持续发展的政策、做法和行动。
2. 在里约之后十年，可持续发展问题世界首脑会议有力地重申对里约原则、充分执行《21世纪议程》、《进一步执行21世纪议程方案》和《约翰内斯堡执行计划》的承诺。在《约翰内斯堡可持续发展宣言》中，全世界政治领袖们说：“我们重申土著民族在可持续发展中极重要的作用。”
3. 《21世纪议程》第26章“加强土著人民及其社区”中所作的有关承诺说：“鉴于自然界和其可持续发展之间的相互关系及土著人民的文化、社会、经济和福利，各国和国际社会为执行无害环境和可持续发展政策所作的努力应确认、纳入、促进和加强土著人民和其社区的作用。”
4. 人类住区、水和卫生涵盖了民族之间以及同地球的复杂社会和生态相互关系。人类住区是在我们更大的生态家庭即地球之内的文化家庭。水是这个行星的基本要素，因此是生命的基本要素。卫生对于维持民族和自然界的健康、福利和生命极为重要。
5. 这份为可持续发展委员会第十二届会议编写的关于土著民族、人类住区、水和卫生的背景文件涵盖这种社会和生态的相互关系，强调人类住区的多样性是监测执行可持续发展方面的进展的中心标准。它审视了在农村环境和都市环境中都市化对土著民族的人类住区的影响。
6. 这次会议必须充分注意审查综合土地使用规划和资源管理的全面均衡和做法，以确保生态系统和人类住区长期的多样性和健康，包括土著民族的福利。国际社会对这些重要事项采取的做法、政策和行动将对民族的健康和福利以及地球产生长期影响。

二. 土著民族和人类住区

方框 1

人类住区的总目标是改善人类住区的社会、经济和环境质量以及全人类特别是都市和农村贫民的生活和工作环境。

资料来源：《21世纪议程》，第7章。

人类住区的多样性——地球是我们的家

7. 委员会审查可持续人类住区的执行情况，必须从确认在历史上和在当代都已经存在的人类住区的多样性开始：从小的土地为基础的社区到大的联合都市区。

8. 在人类住区 99% 的历史中，城市是一种选择，是人类住区的多样性当中的一种生活方式。但是，在人类历史最近的 1% 里，在二十世纪后期和二十一世纪开始时，有史以来第一次，人类的大部分人口将住在都市地区。这种改变与全球化密切相关，使城市的消费和生产的范围扩大，将世界各地的各种土地、资源和人类住区都包括在内。一种形式的人类住区，即通过国家和市场的价值组织起来的构造环境正在蚕食和压倒以当地资源、机构和价值为中心组织起来的其他人类住区。土著民族的领土正在被都市区消耗掉，这种情况破坏着土著和当地社区本身的自决和可持续发展。

9. 大部分土著民族今日仍住在现代城市和工业中心以外的人类住区。土著社区体现同土地、水和森林的历史关系，他们的生计和经济按照他们生活所在的森林、山脉、沙漠、冻原或湿地等这些多种生态系统调整。人类住区是在我们较大的生态之家——地球——之内的文化之家。在高度都市集中——超过 50% 至 70%——的一些国家（例如新西兰、智利、美国和加拿大），住在城市中的土著人数反映了这一趋势。

10. 土著民族中的人类住区的特点是社区自我维持，能向土著民族提供社会、经济、宗教和政治需要，及使他们不与土地、水和森林分开的空间。这同只是基本建设和设施的都市住区概念实大相径庭。菲律宾棉兰老的女难民批评政府的重新安置项目说，她们心目中的家并不只是“有四个角落的建筑物”而已。一个家必须有地方种菜、养鸡、养猪以补充家庭收入。如果我们只是建筑有形的建物，我们没有解决妇女必须在自己的活动范围内从事生产的问题。其活动空间也必须让她有机会谋生，从而有助于她享有权力成为社会上满意的有用一员（www.womenwagingpeace.net/contents/articles/0074a.html）。

11. 牧人是活动的土著民族，他们利用机动性作为定居和谋生的战略，同时养护和保护脆弱的环境。他们的一些做法包括实行传统的放牧法，就是限制在土地某些部分放牧，直到该地区恢复过来，还有，他们将饮水处围起来以防止水污染。他们的定居型态不是固定的和永久的。他们季节性地与其牲畜一起从一地迁到另一地，有时跨越国界，但得到有关的牧人社区的同意。政府实行使牧人定居下来的政策，但提供给他们土地常常不足以维持其牲畜和生计，这种政策对环境也不利。

12. 对土著的猎人采集者、游牧者、临时性农民、驯鹿牧人和牧人而言，继续同其自然的家园维持关系和进出其自然的家园，使他们得以通过适合自然环境的人类住区型态获得生计和粮食安全。政府征用他们的土地以及现代化的优先事项使

他们变得贫穷不堪。政府实行住定不动、强迫重新安置或限制接触习惯上的土地的政策，违反他们享有生计和适当的住房的权利。

流离失所和都市化

13. 从开始在土著民族的许多土地和岛屿实行殖民化起，殖民者和非土著人民的人类住区和迁徙一直在并且继续在破坏原住民。往往随着殖民化而来的是军事化政策、移走土著民族、带来外国的疾病以及强行建立外国政府组织结构，不承认土著民族对其土地、水和自决以及对实践自己的文化和精神上的仪式的固有权利。今天，例如在亚马孙流域的一些森林内，自愿孤立的土著民族所受的这种威胁仍然很大。土著民族继续因即使不是有意但也会产生强迫同化效应的开发项目而遭到强迫性的和暴力性的大规模流离失所。

14. 虽然都市化和现代化造成许多人的经济和物质的改善，但土著民族绝对经验是在农村地区和都市地区的贫穷化。通过殖民化和现代化将土著民族并入和压缩在现代国家的范围内，造成其土地和资源公开被征用，供别人利用。典型的做法是，殖民者定居在土著的领土上，采掘业在土著领土上作业，兴建大型基本设施项目，宣布成为保护地，较新的做法是当作工业扩张的场所以及作为生产进程产生的废物和毒物的倾泄场所。

15. 这些项目中有许多直接破坏减轻贫穷和向所有的人提供住房的目标，因它造成强迫许多土著社区流离失所，导致它们在传统的家园更加贫穷，以及助长都市游移。由于丧失土地和领土，由于自由贸易协定的不良后果——创造使土著共有土地私有化的机制，许多土著民族由于经济需要被迫移进都市地区。在都市的这些小块地区内，土著民族在没有家庭、社区和文化的帮助下加入贫穷的人类住区，以求生存。

16. 在许多区域，都市扩大和人口增长正在侵入土著民族传统的家园，没有当地的或全国的机制可保护土著民族的权利。各种阶级和等级制度的人类住区同土著民族竞争稀有的土地和水，制造争取土地和水的权利的政治和法律斗争。

非自愿的流离失所

17. 土著民族的贫穷与其土地被剥夺直接有关，其土地对其安全、生计和福利是必不可少的。物质贫穷也与语文和文化的丧失有关。

方框 2

文化的贫穷：迪雅克的观点

以下七项原则摘述迪雅克人如何以其文化价值为基础实现其生活理想。

1. 可持续性(生物多样性)对生产力(单作物制)

2. 集体(合作)对个体(竞争)
3. 自然(有机的)对制作(无机的)
4. 灵性(仪式性)对理性(科学的)
5. 程序(效力)对结果(效率)
6. 生存(家庭)对商业化(市场)
7. 习惯法(地方性)对国家法律(全球性)

据信没有实现这些理想会造成自然界无法正常运作的情况，因而造成混乱。自然界无法正常运作是同自然界的关系破裂的结果。对迪雅克人而言，“贫穷”与没有行使那些规定人们应生活的方式的原则直接有关。

资料来源：John Bamba “七件财富相对于七件灾难”。

18. 在城市里，土著民族在一切可衡量的领域遭遇重大的不公平，诸如工资较低、缺乏就业、技能和教育、健康不良、住房恶劣和刑事上判定有罪。许多土著城市居民同家人和家园维持相互的关系，建立协会和关系作为在传统家园之外寻求自己的空间和继续自己的社会-文化活动的一种形式，这是帮助尽量减少剧烈的改变和都市化的要求所带来的冲突的一种应付的机制。

19. 土著都市居民所实行的生计和就业战略是以传统技能为基础的；但是许多人最后做的是低工资的工作。一些例子如推销手工艺品；做传统草药的买卖；善长建水稻梯田的 Igorot 男子则当建筑工人，Maasai 男子当警卫，这反映他们在东非传统上是战士的角色。其他人也在旅游业结构中被利用来吸引游客。许多人靠做小生意、当体力劳动者、帮佣工人和低工资的服务行业人员以及城市里的廉价劳工谋生。

20. 另一方面，土著都市居民通过在城市里的宣传和公开行动提高土著问题的能见度。

可持续的土地利用规划和管理-划分和尊重土著民族的土地权利

21. 在关于人类住区的行动计划内，综合土地利用规划和自然资源基础管理战略的执行仍然力度不够，在绘制和划分土著民族的土地和领土以保障地权和法律的保护方面取得的进展缓慢。土著民族高度重视这项活动，这对土著民族的自决和可持续发展的实质极为重要。

22. 只要土著民族无法获得保证以享有他们传统占有和利用的土地、水和资源，则他们依旧不会对可持续发展作出贡献。在发展进程中，包括在规划和执行造福

人类住区的水、卫生和其他基本设施项目方面，对土著民族权利给予的法律保护不足或缺乏，是尚待解决的障碍。

方框 3

绘制土地权：土著土地的划分

在过去 25 年中，很多国家，尤其是拉丁美洲国家已修订其宪法，将土著民族的存在当作其多元文化和多元族裔的社会的组成要素。它们已通过宪法和法律，承认土著民族的土地权。但是，在实践上实际承认这些权利的进展缓慢，主要因为在土地使用规划和权利的分配方面优先考虑的是各项有冲突的法律、政策和经济利益。

在这个期间发生的最重要的事态发展之一是土著民族和支持他们的非政府组织已采取了主动行动绘制和划分他们自己的土地，从北极到亚马孙以及从美洲到巴布亚新几内亚的土著社区，利用各种技术和方法绘制他们自己的土地地图，作为对抗政府强加的土地使用计划和建立他们自己的土地观的复杂性和正确性。所用的技术有很大的不同。从简单的草图和社区一级的讨论小组，到有合格的地图绘制员和注册勘测人员参加的高度技术性勘测都包含在内。

某些最先进的技术中涉及训练社区的成员使用全球定位系统装置，以便他们能够准确地标志有文化、经济和历史的意义地点。将此种地理参考数据输入简单的全球信息系统的坐标方格，同时扫描进基本地图，使土著社区能拥有和控制地图的内容，但又不会损及技术质量。社区对这些技术的经验已证明其价值不仅在于证实土著知识和确保土著权利，并且可以作为机制克服族裔间的对立、促进世代之间习惯法(风俗)的转移并促进土地利用的规划。

技术的选择各有不同，主要取决于国家法律和政治情况以及绘图者所归纳的自治度。在一些国家，象秘鲁和菲律宾，经政府勘测人员核实的独立勘测，就可被接受作为土地权利主张和土地所有权登记的依据。在其他国家，象圭亚那和沙捞越，政府拒绝勘测土著土地，造成土著社区别无选择，只有自己进行独立勘测。这类地图以后在法院主张土地所有权时证明极为重要，或者就象在南非，在政府机构表示愿意讨论时，为土著土地权利主张的再谈判提供了完好的基础。

虽然一些政府证明敌视这些倡议，在沙捞越甚至将此种绘图当作非法，但大体上，各国普遍认识到‘社会绘图’技术提供了一种重要的手段，土著人民可根据这种手段在较平等的基础上同决策者和土地使用规划人员进行对话。

资料来源：森林民族方案 www.forestpeoples.org。

三. 土著民族和水

方框 4

2003 年 3 月《土著民族的京都水宣言》

我们，来自世界各地的土著民族，聚在这里，重申我们同孕育万物的大地的关系以及对后代的责任，为保护水，我们一起大声说话。我们被神圣的安置在这个地球上，每个民族有自己神圣传统的土地和领土，照顾宇宙万物和水。

我们确认、尊重和尊敬水是神圣的，并维持了一切生命。我们传统的知识、法律 and 生活方式教导我们必须负责维护联系一切生命的这一神圣的礼物。

我们同我们的土地、领土和水的关系是我们所以存在的基本的有形、文化和精神的基础。同我们孕育万物的地球的这种关系需要我们为后世后代的生存养护我们的淡水和海洋。我们以权利和责任承担我们作为照顾者的角色，维护和确保水的保护、可得和洁净。我们团结一起依照和运用我们的知识和传统法律以及行使我们的自决权利，以期养护水和养护生命。

23. 关于人类住区，水是极重要的生命来源。在许多土著社会，它们同给予生命的水的质量的关系充满在其文化和精神的价值之中。土著民族的水管理和利用系统根据的原则和做法是使当前的需要同环境、其他生物、植物和动物以及其他人的需要以及后代的可持续性保持平衡。土著民族在可持续的水资源管理方面具有重要的作用，其文化和知识是人类遗产和文化多样性的一个组成部分。在这方面，必须给予土著民族的权利应有的尊重。

水危机

24. 世界各个区域的土著民族关切的是，包括水系统在内的全球生态系统正在加速变化，并出现了危机。化学品、农药、污水、疾病、放射材料污染以及在海洋中倾倒的采矿和航运垃圾，继续对水造成污染。水的危机，归根结底是治理危机和文化危机。由于过度依赖西方新近的和狭隘界定的科学方法、标准和技术，上千年发展形成的土著传统知识受到了破坏。土著民族支持采取有力措施，使土著民族能够全面参与分享经验、知识和关切的问题。

25. 建立在尊重给予生命的水及其文化表现基础上的道德框架，对水的政策和水的使用具有重大意义。土著民族认为，不尊重水、水的滥用或管理不善，将对天地万物、芸芸众生和人类住区构成致命威胁。土著民族的自决和主权权利、传统知识的使用和对水加以保护的文化实践正在遭到遗弃、践踏和鄙视。国家与土著民族和地方社区之间已在水问题上爆发了严重冲突。

26. 在全世界各地的土著领土，土著民族的淡水日益匮乏，土著社区以及土地、森林、动物、飞禽、植物、海洋生物和空气等其他生物形体无法获得水，包括海洋。面对水资源的匮乏，政府却在开发水的商业利益，使水分配方面出现了不平等现象，人们无法得到赖以维持生命的水。

矿业与水

27. 全球性工业扩张，特别是矿业的扩张，透过重金属、持久性有机污染物和酸性物质加速了地下水和环境的污染。在美国东北部和俄克拉荷马州，Quapaw、Eastern Shawnee、Seneca-Cayuga、Wyandotte、Ottawa 和 Peoria 六个土著部落地处的塔尔河流域曾经充满生机，但受到了 Pitcher 矿区的暗橙色酸性矿质污水的严重破坏。

28. 矿业对许多土著社区造成了污染，并使重要的水资源枯竭，生态景观被毁，家庭系统受到破坏，食物系统遭受损失，神圣而具有重要文化意义的土地遭到流失。这方面的一个例子是世界上最大的煤矿公司在美国 Navajo (Dineh) 土著土地上采用泥浆生产线采煤，每年从地下蓄水层抽水 4 000 英亩一尺以上，即 13 亿加仑，用于煤矿的泥浆作业。该矿日采煤 43 000 吨，但管道水消耗量为每小时 12 万加仑。因此，一些蓄水层泉井的水位已经下降 100 多英尺，监测的当地大部分蓄水层泉井的水流量减少了 50% 以上。该地区已经持续七年干旱，因此造成的破坏尤为严重。

29. Ogallala 蓄水层位于美国南达科他、内布拉斯加、怀俄明、科罗拉多、堪萨斯、俄克拉荷马、新墨西哥和得克萨斯八州部分地区的地下，整个地区的蓄水层都抽水过度。三分之一的水量通过虹吸管输送用于灌溉农田。Ogallala 蓄水层的抽水速度比自然水量的流速要大 8 至 40 倍。这一地区有 40 多个土著部落受到影响。这一广大的干旱地区的野生动物依靠 Ogallala 的地下水生存，因为地下水能够帮助补充地表水。研究发现，当地的鱼类种群从 50 个减少到了 21 个，依靠蓄水层补充基础水流的河流和溪流出现干涸，其主要原因就是 Ogallala 地下蓄水层枯竭。

能源与水

30. 全球变暖和气候变化对北极、拉丁美洲、非洲、亚洲和东南亚、太平洋岛屿、北美洲以及世界各个区域的土著和地方社区构成了重大威胁。气候变化如不加以遏制，风暴、洪灾、旱灾和缺水的发生将更加频繁，程度也将加重。从全球来看，气候变化加剧了荒漠化。气候变化正在对地下资源和水资源造成污染，使水资源日渐干涸，并使珍贵的动植物群逐步灭绝。

31. 土著民族和贫困的地方社区地处农村和城市边缘环境，最容易受到气候变化影响。小岛屿社区也遭到被上涨海水淹没的威胁。许多非洲国家正在经历史无前例的干旱。

32. 对于阿拉斯加和加拿大北部的 Inuit、Inupiat、Yupik、Athabaskan 及其他土著部落，气候变化直接威胁着他们生活方式的延续。北极地区的 Inuit 及其他土著部落，眼睁睁地看着世界渐渐融化。冰川在消退，冰层在变薄，海岸受到侵蚀，永久冻土也在消融。永久冻土的消融，毁坏房宅基地，侵蚀海岸，并破坏传统生计，迫使社区向内陆迁移。气候变化才刚刚开始，而这些社区和民族已经受到了最强烈的冲击。如果没有冰雪，土著民族的生活方式和文化将会消亡。

33. 美国、墨西哥和中美洲的部分地区近年出现了严重干旱。由于干旱，围绕现有有限水资源获得的冲突已经扩大。土著民族不得不奋起保卫水的获得和水的习惯用途。否则，他们将被迫放弃家园和赖以谋生的农村经济，而到城市寻找工作。面对水资源的匮乏，政府和私营公司却在开发水的商业利益，使得水分分配方面产生了不平等现象，并对传统耕作和其他的地方食物系统造成了破坏性影响。

水坝与土著民族

34. 大型水坝对土著民族和地方社区造成的影响尤其巨大。印度 Adivasis 土著人口占该国总人口的比例不到 6%，但是却占因修建水坝而背井离乡的人口的 40%。在菲律宾，建造和提议建造的水坝几乎都集中于该国 500 万土著人口的祖地。在加拿大，马尼托巴省北部的温尼伯湖、丘吉尔-纳尔逊河水电项目和魁北克省的詹姆斯湾-魁北克水电项目，是加拿大历史上规模最大、设计最为复杂的水坝项目。这两个项目改变了河道，造成洪灾和季节性河水倒灌，使海岸受到侵蚀，进出受阻，土著陷猎文化遭到破坏，对环境脆弱的大片北极森林环境、动物生境和 Cree 土著居民的土地造成了不利影响。

方框 5

水坝和土著民族

最近，许多社区对过去错建的项目提出了赔偿要求。但是，与此同时却有更多的大型水坝得到兴建，推动了水和能源项目，对许多土著社区的安全继续构成威胁。

参加研讨会的土著代表证实，大型水坝对土著民族产生的影响尤为巨大，未来的大坝建设也过多地集中于土著领土。博茨瓦纳、印度东北部、洪都拉斯、墨西哥、菲律宾、湄公河流域、马来西亚和其他许多地区新建的大坝，对当地的土著民族产生了诸多影响，如失去土地和生计；破坏土著民族的社会结构；文化流失；瓦解政治体制；丧失特征和践踏人权。许多国家在建造大坝的同时还实行了军事化。

在水坝规划和立项程序上，都存在着严重的失误，其中包括：

- 项目规划没有对土著民族的独特特征加以明确；

- 不承认习惯权利和习惯领地；
- 没有对环境和社会影响进行评估或评估不足；
- 赔偿不足、重新安置规划不善、赔偿拖延和赔偿不足；
- 参与机制不力，缺乏谈判和事先知情同意；
- 国家社会中存在社会排斥和普遍的歧视现象，包括缺乏公民权利。

普遍推行新的自由经济政策，进一步削弱了国家对土著民族权利的保护，并在立法上产生了冲突。普埃布拉-巴拿马计划等区域经济计划和区域贸易协定，促进了区域能源网络的建设，并进一步推动了水坝的建设。在这些情况下，水坝承建商、营运商、承包商、顾问和供资者对受影响民族的责任得到了削弱。水坝建造业正在进一步推动私有化，责任削弱的趋势有可能恶化。由于采取这种政策，许多国家爆发了冲突，土著民族已经动员起来举行示威，抗议国家的土地和水私有化等方面的政策。

资料来源：第二次受水坝影响民族问题国际会议，2003年11月，泰国。

水的私有化

35. 土著民族家园中的水系统，正在逐渐地由外部强加的管理系统以及使土著民族与生态系统相脱离的贸易协定和商业惯例进行管理。水被视为一种商品，一种可在国际和国内的市场系统中买卖和交易的财产利益。

36. 对水进行商业化和私有化，违背了土著民族的观点，他们认为水与当地的土地和人民是不可分割的。私营公司对水进行运输和装瓶，并改变水的自然流向，侵占了获得水和水利益的固有权利，牺牲了作为水的主要养护和管理者的地方和土著社区的利益。

37. 在拉丁美洲安第斯区域，土著和地方社区的水管理系统是地方可持续生活的基础，并且为国家的粮食保障作出了贡献。土著和地方社区是全国人口的主要粮食提供者。但是，南美国家水的获得和分配极不公平，对土著民族的习惯用水权的压力日益增加。从结构上看，千百万用水的土著人口是安第斯区域内最为贫困的社会群体。他们没有代表参加国家和国际的决策机构，因此造成了日益不平等、贫穷、冲突和生态破坏的局面。

38. 南美的玻利维亚推行水和能源等基本公共服务私有化，迫使当地土著民族带头举行大规模的总罢工和抗议活动。《服务贸易总协定》的范围已经扩大到了环境卫生、自然和景观保护、金融服务、旅游业等方面，为基本公共服务的私有化提供了机制。

39. 日益加剧的人口压力、迁移和农村地区的都市增长，正在使农业结构、地方文化和自然资源的管理形式发生深刻的变化。进入地方土著社区领土的新企业，抢占现有大部分的水权。强大的利益关系人设法对新的立法和政策施加影响，或对水权进行垄断。除了政府和非土著民族剥夺了安第斯区域土著民族对土地和水的固有权利外，土著居民还看到了用现代形式剥夺他们的水管理系统的做法。

四. 土著民族与环境卫生

40. 安全和适当的水供应、废水、环卫和垃圾处理系统，是保障土著民族健康的关键。

41. 世界各地的许多土著民族，不论在发展中国家还是在发达国家，都缺乏安全和适当的水供应和废水处理设施。大量土著居民的饮用水没有达到安全标准，而这种居民的人数还在增加。社区缺乏基础设施方案，无力解决最为迫切的健康威胁，也无法提供净水、基本环卫设施和安全住房。加拿大每八个土著社区中就有一个受到不安全用水的威胁，每年都有土著新生婴儿和老人因不安全用水而死亡。

42. 在美国，普通人口中有 1% 的家庭缺乏安全和适当的水供应和废水处理设施，而土著部落家庭的比例为 7.5% 左右。美国普通人口中有 1% 的家庭缺乏安全用水和排污系统，印第安人家庭的比例同样为 7.5%。在美国的部分土著领土，36% 的印第安人家庭缺乏这些系统。阿拉斯加有 192 个土著村，但近一半的土著村仍未满足基本的环卫需求。有 89 个土著村的家庭没有自来水，也没有卡车送水服务。村民必须从社区水站和水栓打水。阿拉斯加的 86 000 名土著村民中，有 20 000 名村民要依靠所谓“蜜桶”即水桶的这种落后系统。

五. 国际水政策

43. 水开发方面有多种主导形式、政策和方案，包括政府对水拥有所有权，建造大型水利基础设施；水的私有化和商品化；水的使用以及水服务部门的贸易自由化，不承认土著民族的水权。土著民族对此都提出了挑战，他们越来越多地参加对土著民族具有重大影响国际水问题活动，并强调水知识和水价值的意义和确认土著民族拥有水和能源开发决策权的重要性。

44. 2002 年 8 月 19 日至 23 日，世界各土著民族在约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议前夕，在南非金伯利举行土著民族可持续发展国际高峰会议。300 名土著民族代表制订了《土著民族可持续发展执行计划》和《金伯利宣言》，两项文书都涉及到水的问题。

45. 第三届世界水论坛的《水与文化多样性主题声明》呼吁，重视人类社会一千年来发展形成的水文化的重要性，这是可持续行为和创新做法的财富。

46. 《主题声明》确认，土著知识掌握者应该与科学家结成全面伙伴关系，共同解决与水有关的问题。

47. 受水坝影响的土著民族还通过世界水坝委员会让国际社会注意他们的情况。

方框 6

世界大坝委员会关于决策的战略重点

世界水坝委员会在其题为“水坝与发展：新决策框架”的报告中强调指出，大型水坝对世界各地的土著民族的生活和环境造成了尤为严重的影响。报告强调，在水和能源的开发中必须尊重土著民族。

委员会在平等、高效、参与性决策、可持续性和问责制五个核心原则的基础上，制定了具有建设性和创造性的决策，确定了七项战略优先任务，并制定了相应的政策原则。这些举措摆脱了传统的从上至下、突出技术的做法，而倡导在评估各种选择、管理现有水坝、得到公众认可并谈判和分享利益方面采取重大的创新办法。

得到公众认可

公众对重大决策的认可，是水和能源资源得到公平和可持续开发的关键。只有承认权利，解决风险，保障所有受影响的民族团体，特别是土著和部落居民、妇女和其他弱势群体的权益，才能加以认可。采用决策进程和机制，使各个群体能够在知情的情况下进行参与，并最终表明对重大决策的认可。如果项目影响到土著和部落民族，这一进程将以自由、事先和知情同意为指导。

在各种水和能源资源开发的选择中让权利受到影响并承受风险的各方参加会议，就可以为积极解决利益冲突和其他冲突创造条件。谈判结果可透过在初期就淘汰不受欢迎的项目，并作为一种选择提出只为主要利益有关方认可为最能满足有关需要的备选方案而大大提高水和能源项目的开发效力。决策方式也将因此发生根本变化。

48. 对土著民族而言，委员会的战略优先任务突出表明应该由受影响和感兴趣的所有方面通过谈判达成协议，尊重土著民族的根本权利，包括自由、事先和知情同意，并在此基础上推动水和能源开发的决策进程。

49. 一个建立在承认和保护现有权利和资格基础上的公正、知情和透明的决策进程，才能吸引各利益有关方充分积极参与。不承认所有受影响团体的权利，不论这种权利是否合法，同时把重大的非自愿性风险强加于最弱势群体，这就是水坝问题辩论及其相关冲突的关键。委员会深信，只有抓住关键，才能推动解决水权和水开发方面的根本冲突。

50. 教科文组织《世界文化多样性宣言》(2001年)和《约翰内斯堡可持续发展宣言》(2002年),均敦促人类社会和不同文化之间进行对话与合作,对包括淡水和海洋在内的地球资源善加利用,并以可持续的方式进行管理。

六. 结论和建议

土著自决和获得饮用水的权利

51. 土著民族有自决权。根据该项权利,土著民族有权对其包括水在内的自然资源自由行使充分的管辖权和支配权。该项权利涵盖水的数量和质量,并扩及作为卫生环境一部分的饮用水及其文化价值和精神价值。国际贸易和投资协定以及所有新的水用途和水分配计划必须尊重土著的利益和权利。

52. 各国政府必须确认土著民族在水及其惯常用途方面的利益,确保土著权利载入国家法规和政策中。

53. 自决涵盖在文化和精神的实践上我们与水之间关系,以及包括不受干扰地行使支配、使用、管理、管制、恢复、养护、加强和更新水源的权利。

54. 促进对土著民族权利和基本自由特别对自决权以及自由使用及控制其土地和领土的权利的尊重和遵守,这对水、水源和水资源的使用和养护甚为重要。

55. 国际法确认土著民族有下列权利:

- (a) 自决权;
- (b) 拥有、控制和管理他们的传统领土、土地和自然资源;
- (c) 行使其习惯法;
- (d) 派代表参加自己的机构;
- (e) 在其土地的开发方面需要自由事先知情同意;
- (f) 控制和分享使用其传统知识所带来的好处。

56. 各国政府应支持立即通过《联合国土著人民权利宣言草案》,这有助于确保土著民族权利得到承认和保护。

获得水的人权

57. 各国政府必须确认和通过水的政策,使人人有权获得安全、足够、负担得起和易于取用的水,以供其个人和家庭使用,并视此为一项人权。

58. 各国必须遵守其人权义务,履行对其已签署的具有法律约束力的国际文书的承诺,其中包括但不限于《公民及政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》,以及行使它们对各项环境公

约的义务，如《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和《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》。

59. 国际贸易组织必须遵守和尊重各国的具有法律约束力的人权义务和环境义务，这些国际组织不限于世界贸易组织(世贸组织)、服务贸易总协定和其它区域和双边贸易协定。

60. 评价在这些国际协定及其执行方面所获进展时，土著民族采用的基本准则至关重要，而且取决于他们的基本人权是否得到尊重。

参与、协商和事先知情同意

61. 在水管理和决策的各个方面，各国政府必须确保公众的参与，特别是水管理区内土著社区的土著民族的参与，其中包括土著男子、妇女、青年和老人的参与。

62. 若要恢复和保留土著民族与水的联系，他们必须有权在各个级别就饮用水问题作出决定。政府、公司和政府间组织必须按照国际人权标准的规定，在所有决策行动和包括伙伴关系在内的可能对其产生影响的所有事项上，以文化上的适宜方式，事先获得土著民族的自由和知情的同意，与其进行协商。这些协商必须基于深入的互信，即不得有诈欺、人为操纵和胁迫，并不保证就特定项目或措施达成一致。

方框 7

《劳工组织第 169 号公约》第 7(1)条规定：

“有关人民应有权决定其自身发展进程的优先安排，因为发展进程影响到他们的生活、信仰、习俗和精神福祉以及他们占有或以其他方式使用的土地，并有权对其自身的经济、社会和文化发展行使最大的支配。”

基于这些原则，《联合国土著人民权利宣言草案》第 30 条确认：

“土著人民有权为其土地、领土和其他资源的发展和确定和制定优先安排和战略，包括有权要求国家获得他们的自由和知情同意，方可批准任何影响到他们土地、领土和其他资源的项目，尤其是矿产、用水或是其他资源的开发、使用或开采……”

63. 水资源综合管理的基本战略必须涵盖土著民族和当地社区的参与，以及提供适当的机制，促进对话和化解河川流域内部和跨越国界的冲突。土著民族愿意随时同政府合作，设立这些机制和分享土著知识

64. 水资源综合管理战略的参与性决策应考虑到文化多样性的各个方面以及性别和年龄，并应获得知情的同意。

方框 8

与土著民族进行协商的原则包括：

- 在社区本身的系统和机制下进行协商；
- 土著民族有充分参加这种协商的手段；
- 土著民族参与其当地及传统决策过程，包括主管精神信仰和宗教礼仪事务的有关当局、个别成员和社区当局以及维持生计和文化方式的传统实践者直接参与协商过程，以及对特别项目或措施表示同意；
- 尊重可以说不的权利；
- 具有达成透明和具体成果的道德准则。

65. 政府和国际机构应认可和支持土著民族致力设立一个土著问题工作组，促进土著民族与国际机构的联系，在水和与水有关的问题上向土著民族提供技术和法律援助。

66. 各国政府应确认在许多土著文化中，妇女是传统水源系统的看守者和使用者，因此必须将性别和土著民族问题纳入水资源综合管理战略和执行的主流。

67. 在社会发展问题世界首脑会议各项指标和《千年发展目标》的执行上，土著民族与性别分析和土著民族与性别敏感指标必须加以结合。必须有评估指标和目标的衡量手段，使将性别观点纳入主流的工作对土著妇女和男子持续产生有利影响。需要数量指标来监测这个过程和它的影响。

人类住区

68. 在本世纪人类住区逐步转变为大型都市住区，不能让这种转变削弱农村住区的重要地位，对农村住区也应予同样重视。人类住区工作方案的明确目标必须是增强各都市社区与农村社区之间的均衡和公平关系，促进地球上的可持续人类住区。

69. 必须加强制订人类住区行动计划，以及执行综合土地利用规划和综合资源管理基本战略，以保障土著民族土地和领土的保有权，并提供法律保护。在发展过程中，包括在规划和执行获得水、卫生和其他人类住区基础设施项目的工作时，如何法律保护土著民族的权利是必须克服的障碍。

70. 必须制订保障办法，保护较脆弱和易受害的社区——它们的福祉与自然界的生物多样性和完整性息息相关——以解决土地开垦过度无法持续的农耕做法，土著民族和农村社区的水、森林和其他资源问题，并防止危险废物倾弃和积存。

水和卫生

71. 必须制订区域和全球目标，以建立改善卫生和保健服务的切合实际的地方指标和国家指标，采取基于社区的做法，并注意获得洁净和安全水的人权。

72. 有土著部落人口的发展中国家和发达国家必须制订和加强改善公共卫生的明确政策、指标和体制框架，务使土著民族获得安全和足够的供水和卫生服务。

73. 水和卫生须属公共部门管辖。各国政府必须确保公共部门提供供水服务，其中包括保证提供足够的财政资源，并建力适当的地方能力。在土著社区领域，必须提供机制让土著民族选择如何控制和管理自己的饮用水和卫生系统。

水坝和水的分流

74. 政府、国际金融机构、双边捐助者和私营部门应停止推行不遵守国际条约规定的大型水项目，并须经常将世界水坝委员会的建议包括赔偿问题纳入水和能源规划过程中。这些建议包括委员会的核心价值、战略性优先项目、“权利和风险框架”，以及利用多准则评估工具进行战略选择评估和项目选定。它以权利为基础的发展框架，包括对土著民族在水源开发过程中拥有的权利的承认，对可持续发展决策框架大有帮助。

气候和饮用水

75. 若不考虑气候变化因素，极端和易变的气候将会妨碍 2015 年千年发展目标的实现。各国必须履行《联合国气候变化框架公约》的任务，并批准《京都公约》。政府必须停止为化石燃料的生产和加工提供财政津贴，并应大力减少温室气体排放量，提请气候变化政府间小组注意，据报二氧化碳排放量须予立即减少 60%，全球升温过程才能趋于稳定。

76. 加强政策和措施，以适应气候变化无定所造成影响，并且加倍努力进一步削减温室气体排放量。

77. 在处理气候变化的各种行动和措施以及气候易变问题如何纳入地方、国家、区域和国际水管理政策和做法的主流的同时，土著民族和社区一级的决策极为重要。

对水管理的生态处理方式和土著传统的生态知识

78. 执行工作应采用对水管理纳入土著传统生态知识原则的生态做法。生态做法和土著传统生态知识从各种不同的角度对土地、森林、海洋、空气、人类住区和水资源进行综合管理。

79. 了解水资源综合管理就是确认对水和水流域的管理采取生态系统做法，包括确认生态系统的功能是人类维持生计和养护生物多样性的基础。

80. 各国政府必须广泛执行生态做法的下列措施：

(a) 结合土著传统生态知识中水的性质神圣不可侵犯原则，所有水源均为自然遗址须予加以保护；

(b) 保护和恢复对水资源极其重要的生态系统、泉、湿地、淡水、湖泊、水流域和含水层；

(c) 使河川有足够的水量，以维持河川下流的利益与河水的流动；

(d) 制订行动计划，以执行河川流域管理倡议；

(e) 保护渔业和水产养殖的可持续管理，以保护所有海洋、珊瑚礁和沿海系统；

(f) 保护山区、森林、上流源头与河川；

(g) 将湿地的养护和恢复纳入水资源和土地利用规划中；

(h) 制订适当的重要水生物多样性管理制度；

(i) 对淡水渔业进行可持续管理，保护淡水生态系统和生物多样性；

(j) 结合土地、水和水资源管理，特别注意环境保护和资源养护；

(k) 执行大气补给分界线和流域的污染控制、处理和预防方案，为其执行筹措资金并建立法律框架；

(l) 必须进一步制订和在流域一级实施环境流动要求概念，以便提供一个基础，使粮食用水与环境安全得到平衡兼顾；

(m) 保护物种、生境和生物多样性；

(n) 保护北极地区构成北极环境的生物完整性的冰川、雪和冰的状况；

(o) 保护山区构成河流系统和水流域的生物完整性的冰川和覆雪。

方框 9

土著传统生态知识

土著民族的传统知识和做法是充满活力的调节系统。它们以自然规律和精神法则为基础，通过养护资源确保可持续使用。土著传统生态知识乃累积而来，是对宇宙中人所占的位置的一种认识。这种关系延伸到土著社区对精神——宇宙、生物、社会经济及其当地环境的各个文化历史方面的了解和实践。土著传统生态知识是以祖先的经验为基础，可以适用于现代的适宜技术和社会经济变化。土著民族的千年来的水管理和利用方式是基于一些原则和做法，这些原则

和做法兼顾眼前的需要以及生态、环境及其他生物、植物、鱼类、动物和其他人的需要和今世后代的可持续性。土著传统生态知识涵盖精神上的关系、与自然环境的关系和自然资源的使用，也涵盖人与人的关系、以及与动物、鸟类、鱼类、森林、植物、水、海洋和所有元素的关系。这种关系从语言、社会组织、价值观念、体制和法律反映出来。

资料来源：土著环境网。

水的私有化和商品化

81. 应将水和供水服务排除于服务贸易总协定、世贸组织以及其他多边贸易协定和区域贸易协定的范围外。

82. 世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)以及亚洲开发银行、非洲开发银行和美洲开发银行等区域银行不得以水私有化或“收回全部成本”的方式作为向发展中国家提供新的贷款和延续贷款的条件。

政府和公司的责任制

83. 在国内和国际一级应制订政治、技术和法律机制，使各国、跨国公司和国际金融机构对它们损害水、土地、空气、生物多样性、土著民族和当地社区的完整性的行动或不行动承担责任。

施政

84. 在制订良好的水施政和管理计划这方面，发展中国家必须承担主要责任，必须确保将水问题纳入国家减贫战略中。良好的施政对持续解决发展中国家土著民族和穷人对水的需要至关重要。

85. 在为土著社区和穷人社区制订良好的水施政和管理计划这方面，发达国家与土著民族必须承担主要责任。良好的施政对持续解决发达国家土著民族和穷人对水的需要至关重要。

86. 各国政府必须在农业用水、发展和管理的各方面加强土著民族的参与、合作与相互伙伴关系。确认水管理方面的土著知识；增加水资源的取得；确认土著民族在水的利用、分配和习惯使用方面所拥有的利益。

筹资和投资

87. 国际贸易和投资协定以及所有水利用和分配计划必须符合土著民族的利益并尊重其权利。

88. 各国政府必须确认在非政府组织支持下地方当局和土著社区对小型地方投资提供支助的重要性。由于多边融资机构规定不能向地方政府和土著社区贷款，因此必须设立直接支助地方政府和土著社区的机制。

89. 国际法应确保，不能以水作为一种压迫的工具，并应促进地方、国家和区域合作。

90. 必须与土著民族合作建立复原、融资、投资和补偿的国际制度和国内制度，以恢复水和生态系统的完整。

能力建设和技术转让

91. 应确认土著民族传统做法包括传统水管理的能力和技术转让倡议乃是充满活力的调节系统。它们以自然规律和精神法则为基础，通过传统的资源养护确保可持续使用。能力包括制订关于土著在水方面的传统生态知识和土著水管理系统的教育方案。

92. 各国政府必须确认，有必要利用雨水收集、滴水灌溉、轮作等技术以及其他土著知识和现有农作方式中的可持续水养护做法。

93. 必须确定和采用无害环境技术；在污染预防和控制系统的使用方面必须给予经济奖励。作为保护流域和地下水系统的健全的机制，必须优先考虑设立污水处理设施，以尽量减少废物的产生，并不断回收和重新利用废水。

94. 提供洁净饮用水和基本卫生条件的重要工具是高效率 and 低成本的实际技术。

95. 能力建设是水政策的主要重点，须以更多的行动和指标来加强它，特别强调土著社区、地方社区和政府机构的能力建设。

96. 文化多样性和不同文明间对话应作为制订提高认识、教育和能力建设方面的材料和方法的指导原则。

97. 科学和专业会议应包括有关土著及惯常知识和做法的讨论。

98. 不应过分依赖较为新近和狭窄界定的西方归纳主义者的科学方法和标准，这破坏上千年来形成的土著传统知识。土著民族支持采取大力措施，使他们能够充分平等参与，以分享他们的经验、知识和关心的问题。