



第七十一届会议

临时议程* 项目 66(a)

土著人民权利

土著人民权利

秘书长的说明

秘书长谨转递人权理事会土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯根据人权理事会第 30/4 号决议提交大会的报告。

* A/71/150。



人权理事会土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯的报告

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 15/14 号和第 24/9 号决议规定的任务提交大会的。特别报告员在报告中概述了她上次向大会提交报告以来开展的各项活动，并且对养护措施及其对土著人民权利的影响进行了专题分析。

保护区具有保障生物多样性、造福全人类的潜力，但在世界许多地方，保护区却意味着侵犯土著人民的人权。各位特别报告员在多次国家访问和致政府信函中提出了在保护区日渐扩张的背景下土著人民面临的错综复杂的侵犯行为。

报告描述了法律进展情况以及为推行立足人权的养护模式所做的承诺和采取的措施，指出了仍然存在的重大挑战。报告最后就如何在政策和实践上以一种尊重土著人民权利、加强可持续养护的方式发展养护提出了建议。

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 15/14 号和第 24/9 号决议规定的任务提交大会的。特别报告员在报告中概述了她上次向大会提交报告(A/70/301)以来开展的各项活动，并且对养护措施及其对土著人民权利的影响进行了专题分析。

二. 特别报告员的活动

A. 参加会议

2. 为履行其任务，特别报告员参加了一些国际和国家会议及对话，包括：

(a) 2015 年 12 月在巴黎举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会。特别报告员与联合国人权事务高级专员办事处和人权与环境问题特别报告员一起，倡导在巴黎大会决定中纳入人权内容。《巴黎协定》加入了需要在所有气候变化举措中顾及人权问题、包括土著人民权利的文字。

(b) 加拿大国际行动女权主义者联盟、《加拿大女性与法期刊》和加拿大土著妇女协会 2016 年 1 月就失踪和被谋杀土著妇女问题举行的专题研讨会，讨论了政府于 2015 年 12 月启动的全国性调查。

(c) 2016 年 2 月在亚的斯亚贝巴举行的世界银行“环境和社会标准：土著人民”草案的高级别对话，重点讨论了“土著人民”一词的使用以及获得其自由、事先和知情同意的要求。特别报告员随后与联合国土著问题常设论坛主席和土著人民权利专家机制共同致函世界银行，对保障措施被削弱表示关切，并提议加入补救性语言。

(d) 应打破沉默联盟组织和加拿大无国界律师组织邀请，参加了 2016 年 2 月在危地马拉举行的关于暴力侵害妇女行为案件诉讼和司法救助经验的研讨会。特别报告员赞赏 2016 年 2 月 26 日对 Sepur Zarco 案的判决，称其为一个重大历史性胜利，为全世界土著妇女和性奴役受害者伸张了正义。Sepur Zarco 案是一起危地马拉军队在武装冲突期间对土著妇女实施性奴役的案件。

(e) 应总检察长办公室邀请，参加了 2016 年 2 月在波哥大举行的关于土著管辖权和司法救助的国际研讨会。特别报告员的介入，凸显出在协调本土管辖权和普通司法体系方面增加对话与合作的需要。

(f) 哥伦比亚大学 2016 年 5 月在纽约组织的专题小组讨论，主题为武装冲突与和平谈判对土著人民的影响。

(g) 应世界银行北欧信托基金邀请，参加了 2016 年 6 月的一场会议。特别报告员讨论了在世界银行的工作和项目中保障土著人民权利的重要性。

(h) 特别报告员与土著事务国际工作组、亚洲原住民组织和特波提巴基金会共同举办的几场区域讨论会，主题是投资条约对土著人民权利的影响。面向拉丁美洲的区域讨论会在利马举办，面向亚洲的区域讨论会在曼谷举办，全球性讨论会 2016 年 5 月在纽约举办，为将在 2016 年 9 月提交人权理事会的关于上述问题的第二份主题报告收集资料。

(i) 土著问题常设论坛及土著人民权利专家机制的常会。特别报告员会晤了这些机制的成员，讨论了如何维持和加强它们之间的协调。在参加常会的同时，特别报告员还与多个国家代表团和土著居民组织举行了会晤。

B. 国家访问和致函

3. 自上次向大会提交报告以来，特别报告员进行了三次正式国家访问，2015 年 8 月访问萨普米地区(分属芬兰、挪威和瑞典)，2015 年 11 月访问洪都拉斯，2016 年 3 月访问巴西。这些访问的报告将于 2016 年 9 月提交人权理事会。

4. 在访问萨普米期间，特别报告员强调了对萨米人土地权利状况的关切。她指出，萨普米地区采矿活动增加和可再生能源项目的开发是对实现萨米人权利的一大威胁。

5. 特别报告员在洪都拉斯注意到，土著人民面临的一个根本问题是，其对祖传土地和自然资源的权利得不到完全的承认、保护和享有，针对土著人民的暴力行为愈演愈烈而肇事致逍遥法外。在访问期间，特别报告员会见了土著伦卡人活动家贝塔·卡塞雷斯。会见 4 个月后(2016 年 3 月 3 日)，卡塞雷斯因抗议 Agua Zarca 大坝项目被杀害，尽管此前她已经获得美洲人权委员会预防性措施的保护。特别报告员将继续关注对卡塞雷斯女士被谋杀一事的调查，敦促洪都拉斯将施害者绳之以法，打破有罪不罚的恶性循环。

6. 特别报告员对巴西的情况表示关切，在前任特别报告员访问以来的八年间，该国在解决长期存在的土著人民重大关注问题方面缺乏进展，令人不安。她指出，多件令人不安的事态发展汇集在一起，对土著人民权利构成威胁。在此背景下，不容忽视或低估种族文化灭绝效应的风险。特别报告员深感遗憾的是，自其访问以来，在马托格罗索，杀害和暴力驱逐卡尤瓦瓜拉尼人的事件仍在发生。她曾访问过其中的一些人。

7. 特别报告员继续致函有关方面，主要是政府，通报她收到的侵犯土著人民权利的具体案例，鼓励会员国回函，与她进行对话，以改善土著人民的处境。

三. 养护措施与土著人民的权利

8. 自从 2001 年设立土著人民权利问题特别报告员任务以来，养护举措对土著人民的影响一直是一个经常性的、反复出现的主题。各位特别报告员在多次国家访问和多份致政府的信函中提出了保护区日渐扩张给土著人民造成的后果。

9. 自任务设立以来，三位土著人民权利问题特别报告员就世界各地养护措施对土著人民人权造成的侵犯抱以格外关注。主要的侵权行为包括征用土地、强迫流离失所、不许自治、剥夺谋生手段、文化和精神场所丧失、不承认土著人民自己的当局、剥夺求助司法和赔偿(包括恢复原状和补偿)权利。

10. 本报告以陆地保护区为关注重点，并在有限程度上关注了世界遗产所在地。这样做并不是要淡化导致土著人民离乡背井的主要因素以及，造成土著土地和领地权利广遭侵犯的采掘业、农企扩张和大型基础设施开发活动的过错。前几任特别报告员撰写了关于采掘业以及土著人民发展权遭受侵犯的专题报告。

11. 虽然养护界正在通过尊重土著人民人权的措施，但执行上仍存在重大差距，立足人权的养护亦面临新威胁。因此，特别报告员认定，当前深入探讨这一话题是及时且重要的。报告描述了法律进展以及为促进立足人权的养护模式所做的承诺和措施，并指出了某些仍然存在的重大挑战。报告最后就如何在政策和实践上以一种尊重土著人民权利、加强可持续养护的方式发展养护提出了建议。

12. 保护区是一个划定地理界限，为达到特定保护目标而指定或实行管制或管理的地区。¹ 保护区采用许多不同的养护模式，其中包括国家公园和国家森林、野生动物保护区、海洋区域、私人和非政府组织管理的保护区、土著人民保护区、社区土地及其他通过自然保护和可持续生计实践促进生态系统完整性的区域。

13. 保护区具有保障生物多样性、造福全人类的潜力，但在世界许多地方，保护区却意味着侵犯土著人民的人权。一百多年来，养护工作以将所有人类活动从保护区清除出去为目的，这导致以养护之名进行文化破坏，将大量土著人民迁离祖传土地。过去的养护措施对土著人民集体和个人人权造成侵犯，形式复杂，数目繁多。

14. 保护区占地面积在 20 年内几乎翻倍，从 1980 年的 870 万平方公里增加到 2000 年的 1 610 万平方公里。² 土著人民的传统土地和那些维持了最高程度生物多样性的区域在空间上高度重合。传统的土著人民土地约占世界土地面积的 22%，

¹ 见《生物多样性公约》，第 2 条。

² Jenny Springer 和 Fernanda Almeida, “Protected areas and land rights of indigenous peoples and local communities” (华盛顿特区，权利与资源倡议组织，2015)。

与保留了地球 80%生物多样性的地区重合。³ 据估计,全世界 50%的保护区设立在传统上由土著人民占据和使用的土地上,美洲这一比例最高,中美洲可能超过 90%。玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚以及加拿大和美国均是保护区设立在土著人民传统土地的比例较高的国家。澳大利亚和新西兰的重合程度也很高。印度、尼泊尔和菲律宾的保护区大多涵盖土著人民的土地。在非洲国家中,博茨瓦纳、喀麦隆、肯尼亚、纳米比亚、南非和坦桑尼亚联合共和国有大片保护区位于土著人民祖传领地。⁴

15. 土著人民与其土地上的植物、树木和动物保有强烈的精神联系,保护自己的土地是一项神圣的职责。然而,土著人民可能不自视为自然保护主义者,这导致养护界严重缺乏对土著人民养护贡献的认识。⁵ 人们日益认识到,土著人民的祖传土地包含最完整的生态系统,提供了最有效、最可持续的养护形式。⁶ 研究表明,获得土地权利的土著人民的土地养护状况远优于毗邻土地。⁷ 但迄今为止,土著人民以环境监护人身份发挥的重要作用却仍未得到应有的认可。联合国环境规划署世界养护监测中心称,2014 年世界只有不到 5%的保护区由土著人民和地方社区治理。⁸

16. 养护措施传统上以国家为中心,基本做法是征用土地并随后置于政府控制之下。土著人民被赶离,被禁止自治,被剥夺维持生计所需的自然资源,与祖传土地传统上、精神上的联系被破坏。被边缘化并陷入贫困的土著人民不断争取其土地的进入权和保有权,导致摩擦和冲突不断发生。

17. 从养护的角度来说,土著人民失去土地守护权,土地被置于政府当局控制之下,但政府当局缺乏有效保护土地的能力和意愿,这使得此类地区易受破坏性定居、采掘业、非法采伐、农企扩张和大规模基建开发的影响。即使在国家政策和法律要求严格保护保护区的情况下,许多国家的机构仍然准许开展

³ Claudia Sobrevila, "The role of indigenous peoples in biodiversity conservation: the natural but often forgotten partners" (华盛顿特区,世界银行,2008)。

⁴ Stan Stevens, ed., *Indigenous Peoples, National Parks and Protected Areas: A New Paradigm Linking Conservation, Culture and Rights* (Tucson, Arizona, University of Arizona Press, 2014)。

⁵ Grazia Borrini-Feyerabend and Roesmary Hill, "Governance for the conservation of nature", in Graeme Worboys and others, eds., *Protected Area Governance and Management* (Canberra, Australia National University Press, 2015)。

⁶ Stevens, *Indigenous Peoples*; Aili Pyhälä, Ana Osuna Orozco and Simon Counsell, "Protected areas in the Congo Basin, failing both people and biodiversity?" (London, Rainforest Foundation United Kingdom, 2016)。

⁷ Sobrevila, "The role of indigenous peoples"; Pyhälä, Orozco and Counsell, "Protected areas in the Congo Basin"。

⁸ 联合国环境规划署,《2014 年保护地球报告:保护区全球目标进展追踪》(大不列颠及北爱尔兰联合王国剑桥,2014)。

矿业、油气开采、伐木、大坝和水库、高速公路以及其他与养护目标产生直接冲突的项目。⁹

18. 土著人民运动的发起推动了国际法向前发展，促使其承认土著人民对其传统土地的权利，自然保护主义者也愈发认识到土著人民在保护生物多样性方面的重要作用。这两个因素引起了近来才出现但令人瞩目的变化：在养护背景下对土著人民权利的承认提高了。主要的养护组织作出承诺并制定政策，以实行既开展养护、又尊重土著人民权利的“新范式”。然而，这些政策和实地有效落实之间仍有明显的差距。

19. 此外，全球各地土著人民仍然要面对的主要挑战之一是难以获得法律对其祖传土地集体所有权的承认，尤其是在这些土地已被宣布为保护区的情况下。国家法律常常自相矛盾。关于养护和林业的法律往往与之后主张土著人民权利的国家法律和国际法不一致，而负责执行不同法律的当局经常无法协调。

四. 人权法标准和判例

20. 本节的目的是描述和申明在养护背景下保障土著人民权利的现有法律义务。土著人民的权利源于国际法的不同分支，借助国际人权法、国际劳工法和国际环境法而发展。国际和区域人权判例进一步推动了土著人民关键权利在养护中的适用。因此，衡量国际法在与养护相关的土著人民权利问题中的地位，就需要考虑不同权利尤其是自决权、文化权和财产权之间的相互关系，亦需要认识到国际人权法和国际环境法的互补性。

21. 虽然立足人权的养护方针已被养护领域的非政府组织广泛接受，但这些组织的内部政策文件在土著人民的具体权利方面仍令人费解。这凸显出重申关键的适用法律条款的重要性。

A. 自决权和土地权

22. 自决本身就是一项权利，也是实现其他人权的必要前提。该权利是国际法中的一项基本原则，在不同的法律文本中有所解释。自决被认为是土著人民的一项首要权利，一是因为它是一个贯穿各领域的问题，二是因为它确认了土著人民自由追求经济、社会和文化发展的权利。自决对土地养护措施问题至关重要，因为它关系到土地权和参与影响到土著人民的进程和决定的权利，例如参与保护区设立和管理的权利。自决权载入了《公民权利和政治权利国际公约》(1966年，第一条)和《经济、社会及文化权利国际公约》(1966年，第一条)，并被列入《联合

⁹ 见 [A/HRC/4/32/Add.2](#) 和 [A/HRC/33/42/Add.2](#)；另见 [Marcus Colchester](#)，拯救自然：土著人民，保护区和养护生物多样性，联合国社会发展研究所第 55 号讨论文件(日内瓦，联合国社会发展研究所，1994)。

国土著人民权利宣言》(2007年, 第三条)。人权条约机构, 特别是人权事务委员会、经济、社会及文化权利委员会和消除种族歧视委员会, 均通过相似用语申明, 各国必须承认并保护土著人民拥有、开发、控制和使用其部落土地的权利, 以及参与管理和养护相关自然资源的权利。¹⁰ 经济、社会及文化权利委员会和人权事务委员会强调了通过联系自决权与文化权(《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条和《经济、社会及文化权利国际公约》第 15 条)赋予祖传土地土地权的重要性。¹¹ 国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)将土著人民的土地权写入第 14 至 19 条。《联合国土著人民权利宣言》申明了土著人民对其土地的所有权和控制权(第 25、26、27 条)。该宣言整合了已被其他人权文书和国际人权条约机构判例确认的土著人民权利。

B. 参与和自由、事先和知情同意

23. 尊重参与权和自由、事先和知情同意权是在实践上有效促进土著人民权利的必要条件。劳工组织第 169 号公约(第六条)规定各国有责任在审议可能直接影响土著人民的立法或行政措施时, 通过适当的程序, 特别是通过其代表机构, 与土著人民进行磋商。人权条约机构一再申明涉及土著人民权利与利益、特别是涉及其祖传土地¹² 和养护问题的事项中的自由、事先和知情同意原则。¹³

24. 《土著人民权利宣言》第 29 条具体提到了养护问题, 称土著人民有权养护和保护环境和其土地或领地和资源的环境和生产能力, 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。《宣言》还称, 土著人民有权确定和制定开发或利用其土地或领地和其他资源的优先重点和战略, 各国在批准任何影响到土著人民土地或领地和其他资源的项目, 特别是开发、利用或开采矿物、水或其他资源的项目前, 应本着诚意, 通过有关的土著人民自己的代表机构, 与土著人民协商和合作, 征得他们的自由知情同意(第 32 条)。

C. 强迫流离失所和包括恢复原状在内的赔偿权利

25. 《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条第 1 款确立了自由迁徙和自由选择住所的权利。该条款包括了针对所有形式的强迫境内流离失所的保护。¹⁴ 第 2 条第 3 款规定, 《公约》规定权利或自由受到侵犯的人应得到有效的补救。在禁

¹⁰ 见消除种族歧视委员会第 23 号一般性建议。对斯里兰卡的结论性意见: 见 A/56/18, 第 335 段; 另见 CERD/C/DEC/SUR/1; CCPR/C/KEN/CO/3; E/C.12/KHM/CO/1。

¹¹ 见 Ben Saul, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence* (Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016)。

¹² 人权事务委员会, *Ángela Poma Poma* 诉秘鲁案, 第 1457/2006 号来文; 消除种族歧视委员会第 23 号一般性建议。

¹³ 见 E/C.12/TZA/CO/1-3; 另见 E/CCPR/C/KEN/CO/3。

¹⁴ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 第 7 段。

止强迫驱逐方面，经济、社会和文化权利委员会申明，各国必须避免强迫驱逐居民，而且要确保对那些实行强迫驱逐的代理人或第三方执行法律。¹⁵ 《关于境内流离失所问题的指导原则》强调，各国负有特别义务保护土著人民和其他特别依靠土地、同土地关系特别密切的群体，使他们免受迁移(原则 9)。鉴于土著人民与其土地的特别关系，以及强迫迁移对其生存的严重影响，人权条约机构一贯对强迫迁移土著人民的行为表示担忧，并敦促各国提供赔偿，尤其是承担起将土著人民原住地恢复原状的义务。¹⁶ 赔偿措施应当根据国际标准，内容应酌情包括恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生等要素。¹⁷

26. 劳工组织第 169 号公约(第 16 条)和《土著人民权利宣言》(第 10 条)规定不得强迫土著人民迁离其土地，除非获得其自由、事先和知情同意。如发生此类侵权行为，则他们有权获得公平的赔偿，包括恢复原状和补偿，并在可能的情况下选择返回他们的土地。《宣言》第 28 条还强调，土著人民传统上拥有或以其他方式占有或使用的土地、领地和资源，未事先获得他们自由知情同意而被没收、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，获得公正、公平、合理的赔偿。除非相关的土著人民另外自由同意，赔偿方式应为相同质量、大小和法律地位的土地、领地和资源，或金钱补偿，或其他适当赔偿。

D. 区域性人权系统

27. 美洲人权委员会和美洲人权法院尤其在《美洲人权公约》所载财产权(第 21 条)方面，提供了关于土著人民对部落土地权利、包括在保护区背景下对部落土地权利的关键判例。2001 年美洲人权法院对 *Awasi Tingni* 诉尼加拉瓜案的判决创下了一个重要的先例，因为该判决是第一项有法律约束力的判决，确认土著对部落土地的权利源自其传统上对土地的占有，尽管缺乏法定所有权。¹⁸ 法院还认为，即使被强迫离开传统土地或以其他方式失去对传统土地占有权，包括土地被征用或转让给第三方，土著人民仍然拥有财产权，除非上述行为是双方同意、秉着诚意进行的。¹⁹

¹⁵ 经济、社会和文化权利委员会，第 7 号一般性意见，第 8 段。

¹⁶ 见消除种族歧视委员会第 23 号一般性建议；另见 CERD/C/BWA/CO/16 和 CERD/C/NAM/CO/12，在 Fergus MacKay, “Addressing past wrongs: indigenous peoples and protected areas—the right to restitution of lands and resources”, Forest Peoples Programme Occasional Paper, 2002 中有讨论。

¹⁷ 见大会第 60/147 号决议，另见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004 年，第 16 段。

¹⁸ 美洲人权法院，*Mayagna (Sumo) Awasi Tingni* 社区诉尼加拉瓜案，2001 年 8 月 31 日判决，ser. C, No.79。

¹⁹ 美洲人权法院，*Sawhoyamaya* 土著社区诉巴拉圭案，2005 年 6 月 17 日判决，ser. C, No. 125；*Sawhoyamaya* 土著社区诉巴拉圭案，2006 年 3 月 29 日判决，Series C No. 146。

28. 在养护背景下的土著人民权利方面，具有特别重要意义的是 2015 年 11 月法院对 *Kali ŋa* 族和 *Lokono* 族诉苏里南案的判决，该案涉及三处建立在上述民族祖传领地、部分阻碍其通行的自然保护区。²⁰ 判决命令苏里南执行一系列不重犯的保证，包括在法律上承认苏里南境内所有土著和部落人民的领地和其他权利。法院还认定，尊重土著人民的权利可能对环境保护产生积极影响，因此土著人民权利和国际环境法应视为是相辅相成、而不是互相排斥的权利。2015 年 2 月，特别报告员以专家证人身份出庭，强调了土著人民有效参与养护管理的权利和要求未经同意被纳入保护区的土地恢复原状的权利。她强调的关于保护区的三项基本原则如下：第一，各国必须承认和保护土著人民拥有、开发、控制和使用其部落土地、领地和资源的权利；第二，与保护区各个方面有关的决策，如可能提出对土著人民的权利有任何限制，则必须得到土著人民的有效参与和同意；第三，如其土地未经允许被纳入保护区，土著人民有要求恢复原状和其他形式赔偿的权利。²¹

29. 在非洲人权系统中，非洲人权和人民权利委员会在恩多罗伊斯人福利理事会诉肯尼亚案中认为，恩多罗伊斯人在其传统土地在 1973 年改建为狩猎保留地后被禁止进入该土地，权利收到了侵犯。²² 委员会认定，肯尼亚政府有义务承认恩多罗伊斯土著民族的部落土地权，提供补偿和采取恢复原状措施，方式包括归还土地，或与土著群体协商一致，提供其他面积和质量相等的土地。重要的是，委员会认定，虽然他们的土地已经成为狩猎保留地，但恩多罗伊斯人才是这片土地世世代代的监护者，因此最适合维护这片脆弱的生态系统。与这片土地隔绝威胁到他们的文化流传，因此侵犯权利之弊超过了公众需求之利。

E. 《生物多样性公约》

30. 《生物多样性公约》于 1992 年通过，截至 2016 年 7 月 5 日已获得 196 个缔约国的广泛支持。²³ 该公约提及土著人民在养护和按传统习惯利用生物多样性方面的知识、创新和实践。《公约》第 8(j)条要求缔约国尊重和维持土著和地方社

²⁰ 美洲人权法院，*Kali ŋa* 族和 *Lokono* 族诉苏里南案，2015 年 11 月 25 日判决，ser. C, No. 309. 法院裁定苏里南应对侵犯以下权利负责：获得法律人格承认的权利(《美洲人权公约》第 3 条)；集体财产权和政治权利(《美洲人权公约》第 21、23 条)；享受司法保护的权利(《美洲人权公约》第 25 条)。

²¹ 土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯就 *Kali ŋa* 族和 *Lokono* 族诉苏里南案在美洲人权法院的专家证词，2015 年 2 月 3 日，可查询 <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/press-releases/58-unsrip-conservation-policies>。

²² 非洲人权和人民权利委员会，少数人权利发展中心(肯尼亚)和国际少数人权利团体代表恩多罗伊斯人福利理事会诉肯尼亚案，第 276/2003 号来文，2009 年 11 月 25 日。委员会认定侵犯了财产权(《非洲人权和人民权利宪章》第 14 条)、作为民族自由支配其财富和自然资源的权利(《非洲人权和人民权利宪章》第 21 条)和发展权(《非洲人权和人民权利宪章》第 22 条)。

²³ 相关条款为第 8(j)条、第 10 条、第 17.2 条和第 18.4 条。

区与生物多样性的保护和持久使用相关的知识、创新和实践。但《公约》未列入明确承认土著居民人权的内容。

31. 保护区问题是《生物多样性公约》应对的贯穿各领域的问题之一。2004年，《公约》缔约国大会第七届会议通过了一项保护区工作方案。工作方案称，保护区的设立、管理和监测应有土著人民的有效参与，充分尊重土著人民的权利，遵守国家法律和适用的国际义务。²⁴ 工作方案要求缔约国确保因设立或管理保护区引起的土著社区重新安置必须征得根据其根据国家法律和适用国际义务作出的事先知情同意。2014年，缔约方大会通过决定，强调了一项要求，即如要尊重土著人民的权利，则保护区和管理方案必须是经协商一致达成、允许参与的。该决定还认可了土著人民自己在领地内开展的养护举措对有效养护重要的生物多样性区域作出的贡献。²⁵

32. 考虑到《公约》缔约国设定目标，旨在到2020年将保护区覆盖面积扩大到17%的陆地和内陆水域以及10%的沿海和海洋区域，特别报告员强调，各国和养护组织需要执行措施，确认土著人民权利为优先事项。²⁶

五. 初步养护做法及其后果

33. 养护保护区最初是通过征用土著人民和地方社区土地和领地而建立起来的。世界各地的殖民政府和后殖民政府声称共有土地属于国家，无视传统所有权和习惯保有权下的使用权等既有权利。之后，此类征用土地被分配给新的所有者用于新的用途，例如定居、开发和养护。在1872年(黄石国家公园)和1890年(约塞米蒂国家公园)建立第一批“现代”保护区时，美国政府暴力驱逐了生活在这些地区、并依赖当地自然资源的美洲土著。这一手段源自两方面的影响：一是将公园视作无人占有的原始“荒野”的观念，二是希望开发公园、发展旅游的游说团体的利益。土著人民被认为与这些利益格格不入。²⁷

34. 此类保护区的设立基于下列假设：保护区应由国家设立和治理；保护区的目的是严格实施自然保护，注重生物多样性养护，保护区的管理要求保护区无人居住，人类不得使用其中的自然资源。最恶劣的情况是，使用强制力驱离原住民族、保护生物多样性，却被认为是合乎法律和道义的。²⁸

²⁴ 见 UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28。

²⁵ 见 UNEP/CBD/COP/DEC/XII/12。

²⁶ 见《2011-2020年生物多样性战略计划》，爱知生物多样性目标11。见 UNEP/CBD/COP/10/INF/12/Rev.1。

²⁷ Springer and Almeida, “Protected areas and land rights” (见脚注2)。

²⁸ Stevens, Indigenous Peoples(见脚注4)。

35. 排斥性的“要塞”式保护区管理做法扩散至北美洲各地，推广到非洲、澳大利亚、新西兰、俄罗斯联邦以及亚洲和拉丁美洲的部分地区。一百多年来，该方法一直是保护区管理的主导模式，其以国家为中心的遗留理念对现在的养护举措仍有深刻影响。虽然因为缺乏确切记录而无从获得完整的记述，但诸多证据表明大量土著人民被逐出。世界各地流离失所的人估计以数百万计。²⁹

36. 从土著人民的角度来看，建立保护区是殖民主义行为，因为遭遇这些行为的土著人民蒙受了一系列后果：受到压迫，失去土地、自治和赖以生计的资源，文化和精神上的联系被破坏。国家控制下的保护区强制推行政府机构新制定的法律和控制手段。在这方面，保护区被视为强迫土著人民同化的工具。³⁰ 许多以养护之名严重侵犯土著人民人权的行为发生在 1980 年代以前，例如在非洲设立狩猎公园之后强迫他们流离失所。在许多国家，这些侵权行为的遗留后果仍在影响土著人民行使权利。

37. 过去二十年，出现了一些新的养护做法。1970 年代和 1980 年代，土著人民动员起来，开始追求其对传统土地的权利。不断发展、有利于其权利的国际法律标准为他们提供了支持。各国进而开始改革，从法律上承认一部分权利，特别是在南美。哥伦比亚(1991 年)和巴西(1998 年)从宪法上巩固了土著人民的土地权。在澳大利亚、加拿大和新西兰，保护区政策逐渐发生变化，开始承认土著人民的土地权。³¹ 自 1990 年代中期以来，澳大利亚政府向土著人民赋予所有权，支持他们合作管理或自我管理保护区。³²

38. 在那些未能开展法律改革、不承认土著人民集体土地权利的国家，侵犯土著人民人权事件发生率最高也最经久，使保护区受到负面影响。此外，在土著人民仍然被边缘化的国家，养护措施成果的可持续性和成功程度都是最低的，这引发了对国际养护政策的批评。尽管养护工作正在逐渐采取立足人权的方针，在确保其有效执行方面仍然面临重大挑战。

²⁹ Daniel Brockington and James Igoe, “Eviction for conservation: a global overview”, *Conservation and Society*, vol. 4, No. 3 (2006); Mark Dowie, *Conservation Refugees: The Hundred-Year Conflict between Global Conservation and Native Peoples*, (Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology Press, 2009)。

³⁰ Stevens, *Indigenous Peoples*。

³¹ Springer and Almeida, “Protected areas and land rights”。

³² Toni Bauman and Dermot Smyth, “Indigenous partnerships in protected area management in Australia: three case studies” (*Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies and The Australian Collaboration*, 2007)。

六. 自 2003 年以来的模式转变

39. 在全球一级，保护区政策是国际自然保护联盟(自然保护联盟)制定的。自然保护联盟是一个会员组织，截至 2016 年 4 月，有 1 351 名会员，其中包括 89 个国家、128 个政府机构、48 个附属机构、112 个国际非政府组织和 974 个国家非政府组织。后两类包括 12 个土著人民组织。自然保护联盟会员每四年举行一次世界自然保护大会，在会上通过关于保护政策的决议，每十年举行一次世界公园大会，审议与保护区有关的全球承诺。世界公园大会是制订保护区方面的国际标准和准则的最重要全球论坛。2003 年在德班举行的大会上，世界主要自然保护主义者宣布了一个尊重土著人民和地方社区权利的保护区“新模式”。公众舆论日益认为，常规保护区模式错误地排斥或边缘化土著人民和地方社区、不与其参与治理和管理保护区，针对此种情况，做出了保护办法方面的这一重大转变。³³

40. 为落实这一新的养护构想，通过了《德班协议》和《德班行动计划》。³⁴ 《行动计划》指出地方社区不公平地承担了全球保护区制度的费用，明确承认了土著人民在自然资源和生物多样性保护方面的权利，规定保护区制度必须充分考虑到土著人民的权益和愿望以及它们为流传自己的社会和文化而保障和保护自己的土地、领地和资源的渴望。

41. 《协议》呼吁《生物多样性公约》缔约国大会确保土著人民和地方社区充分参与建立和管理保护区，并建立机制，保证他们分享这些保护区带来的惠益。同样，鼓励保护区当局创造条件，确保采取各种办法让土著人民、地方社区和其他地方利益攸关方切实参与保护工作。关于承认和保障土著人民权利的《行动计划》提出了三个主要目标：

- 管理和建设现有和未来的所有保护区要充分尊重土著人民、流动民族和当地社区的权利
- 保护区应由土著人民和当地社区选出的代表参与与其权利和利益相称的管理
- 2010 年前应制定和实施参与性机制，归还未经土著人民的自由和知情同意就纳入保护区的传统土地和领地。

42. 令人遗憾的是，《行动计划》这三个目标仍远未实现。然而，自然保护联盟社区为实现这些目标已采取若干步骤，世界自然保护大会还通过了新决议，包括核可《联合国土著人民权利宣言》的第 4.052(2008)号决议中，呼吁所有自然保护

³³ 关于人权的养护倡议，“养护中的人权：德班以来的进展情况”，白皮书，2014 年 11 月。

³⁴ 见 <https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanaccord.pdf> 和 <https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanactionen.pdf>。

联盟会员将其适用于各自的活动中。2014年在澳大利亚悉尼举行的世界公园大会上，自然保护联盟会员在“悉尼愿景承诺”中重申，致力于与土著人民结成伙伴关系一道开展工作，认可土著人民的悠久传统及其对土地、水、自然资源和文化的集体权利。

43. 尽管如此，提出了大量批评，指出落实新模式滞后，新政策从纸上转为实践步伐缓慢。³⁵ 主要养护组织已认识到缺少进展。2009年，自然保护联盟和其他7个国际养护非政府组织启动了关于人权的养护倡议，旨在通过促进尊重人权改进养护政策和实践。³⁶ 作为该倡议成员的养护组织都恪守四个基本原则，将人权纳入各组织的政策和惯例，包括承诺不助长侵犯人权行为。³⁷

44. 在编写本报告时，特别报告员组织了一次协商会议，邀请养护倡议各成员组织分享关于促进尊重土著人民权利进展情况的信息。回应显示，总体发展是积极的，各成员组织强烈认识到了在确认和尊重土著人民权利的基础上与其建立伙伴关系的重要意义。正如国际养护组织所述，“土著人民管理着地球上生物多样性最丰富的一些地方，他们在保护重要自然资源方面发挥了独特和宝贵的作用，而且，他们常常利用自己的传统知识制定出最适合自己土地的管理做法。”³⁸ 特别报告员还就这个主题与土著人民进行了协商。

45. 自然保护联盟通过其世界自然保护大会通过了多项肯定土著人民权利的决议；然而，自然保护联盟各会员组织制定和执行自己的内部政策和准则。大多数大型养护组织通过了关于土著人民权利的具体政策，有一些还制定了关于如何在项目中落实自由、事先和知情同意的具体准则。世界自然基金会1996年通过土著人民权利原则，是第一个这样做的国际养护组织。

46. 大多数养护组织认识到，需要额外资源在国家一级传播政策和培训工作人员，以促进切实采用关于土著人民权利的政策和指导方针。此外，许多养护组织在切实推动土著人民权利方面仍然非常缺乏合规和进展情况监测。没有这样的指标，则无法适当开展进展评估，而且在如何切实促进土著人民权利方面，透明度仍存在不足。

47. 据各养护组织报告，在推动国家一级执行方面的主要挑战包括政治和法律环境不利，在这种环境中，土著人民得不到认可。然而，相对于法治薄弱的发展中

³⁵ 森林居民方案，“保护与土著人民：评估德班以来的进展情况”，2008年；Janis Bristol Alcorn and Antoinette G.Royo, “Conservation’s engagement with human rights: traction, slippage or avoidance?”, Policy Matters, No. 15 (July 2007)。

³⁶ 关于人权的保护倡议是一个联盟，包括禽鸟生命国际组织、国际养护组织、野生动植物保护国际、国际自然保护联盟、大自然保护协会、国际湿地组织、野生生物保护学会和世界野生生物基金。

³⁷ 保护倡议，“保护中的人权”（见脚注33）。

³⁸ 国际养护组织提交特别报告员的报告，2016年5月3日。

国家当局而言，各养护组织占有有力地位，应更好、更积极地利用自身的影响力来影响国家当局，倡导立法改革，适用自由、事先和知情同意原则，归还土著人民的祖传土地。由于土著对传统土地、领地和自然资源的权利在许多国家尚未得到切实认可，因此各养护组织可发挥关键作用，支持土著人民的这种努力，并为此鼓励与当局对话。因此，一些养护组织表示，他们正在许多国家做出这些努力，这是一个积极的事态发展。然而，特别报告员敦促大幅扩大这种参与力度，在仍不承认土著人民权利的国家支持法律和政策变革。

48. 报告的最佳做法实例包括自然保护联盟在中美洲协助开展的摸底工作，这项工作确定了大部分尚存的森林和海洋资源在土著传统土地内或与其交界。自然保护联盟认为，这项举措表明了为实现养护目标支持土著权利和土地保有价值的价值和重要性。世界自然基金会印度尼西亚分会指出，过去五年来，它把与土著人民合作纳入养护目标转为把与土著人民合作本身作为一项具体目标，特别是通过直接与土著人民共同记录并将其领地纳入政府计划，以期增进认可土著人民的权利并促进更有效的公平治理。世界自然基金会喀麦隆分会向政府倡导正式的自由、事先和知情同意国家要求和准则。报告的其他积极做法实例有，跨国公司在印度尼西亚和坦桑尼亚联合共和国支持保障集体土地权。

49. 大多数养护组织没有投诉和申诉机制，或者是处于制定这种措施的初始阶段。一项积极举措是，国际养护组织目前正在与土著社区协商制定一个投诉机制，将在 14 个国家实施。2011 年，自然保护联盟设立了进行评估并提出建议的瓦卡塔尼机制，在土著人民受到养护措施严重影响时进行调解。2011 年和 2012 年在肯尼亚埃尔贡山和泰国欧普朗国家公园进行了头两个试点评估。然而，机制执行停滞不前，需要自然保护联盟会员提供更多资源和支助方可运作。

50. 包括自然保护联盟、世界自然基金会和国际养护组织在内的一些保护组织报告说，他们定期参与土著国际论坛或支持土著代表参加关于环境和保护问题的重要辩论。一些养护组织建立了由土著人民组成的咨询机构，确保土著人民在组织内担任高级职位，包括加入董事会。一个积极的事态发展是，自然保护联盟目前正在修订其会员资格要求，以便让更多的土著组织加入并正式参与讨论养护政策和惯例。

七. 养护面临的主要挑战和机遇

51. 自 2001 年设立任务以来，各位土著人民权利问题特别报告员收到了许多关于在养护措施方面大规模侵犯土著人民权利的指控。土著人民被迫离开保护区而流离失所后，面临的后果有边缘化、贫穷、丧失生计、粮食无保障、法外处决以及与精神圣地的联系中断及无法诉诸司法和获得补救。历任特别报告员严重关切许多国家的保护区对土著人民的影响，这些国家包括阿根廷、博茨瓦纳、智利、

厄瓜多尔、埃塞俄比亚、洪都拉斯、肯尼亚、墨西哥、纳米比亚、尼泊尔、俄罗斯联邦、南非和美利坚合众国。³⁹

52. 在实行基于权利的养护之前就宣布设立保护区且支持土著人民权利的法律改革仍有不足的国家，持续存在许多这种违权行为。土著人民没有集体土地权是阻碍实施基于权利的养护措施的一个主要障碍，不一致的法律规范和不切实执行立法也是主要障碍。宣布保护区的世界遗产地位增加了更多复杂性。由土著人民管理和共同管理保护区工作迄今落实有限，而这项工作对实现以尊重和促进土著人民权利的方式加强养护有很大潜力。

A. 强迫流离失所和不承认对土地、领地和自然资源的集体权利

53. 在肯尼亚，各位特别报告员长期关切包括奥杰克人和森沃人在内的一些土著人民一再被逐出被宣布为保护区的祖传土地而不得不流离失所问题。自 1968 年设立埃尔岗山国家公园以来，奥杰克人一再被逐出其祖传林地，而 2000 年又进一步宣布将其土地用作切普基塔尔野生动物保护区。森沃人继续面临被迫迁出恩布特问题，这可追溯到 1970 年代。土著人民被迫离开自己的土地，被剥夺了传统文化和生计。试图返回自己土地的土著人民经常被逮捕和受到偷猎指控，甚至被武装的“生态卫士”杀害。虽然肯尼亚土著人民一再强调，他们希望参与养护工作，但难以解决集体土地保有仍是一个重大障碍。

54. 雨林基金会 2016 年对刚果盆地五个国家(喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、加蓬和刚果共和国)34 个保护区的一项研究发现，这五国的土著社区对其传统土地几乎没有任何保有保障。设立的这些保护区中，至少有 26 个导致在公园建立前就生活在该地区的当地土著和农耕社区部分或全部迁出或流离失所。根本没有关于赔偿流离失所的报告。此外，在研究的 34 个保护区中，25 个毗邻伐木特许区，19 个与采矿特许区重合，9 个与石油开采特许区重合。⁴⁰

55. 保护区约占尼泊尔陆地总面积的 20%。尼泊尔的《国家公园和野生生物保护法》不承认土著人民的协商权或获得其传统土地和资源的权利。在 2009 年一次国家访问期间，特别报告员收到的报告称，奇旺国家公园园警和军事官员虐待、任意拘留和性虐待土著村民，特别是土著妇女(见 HRC/12/34/Add.3，第 37 段)。

³⁹ 见 A/HRC/21/47/Add.2(阿根廷)；E/CN.4/2002/97/Add.1(博茨瓦纳)；A/HRC/32/53(智利)；A/HRC/4/32/Add.2(厄瓜多尔)；A/HRC/9/9/Add.1(埃塞俄比亚)；A/HRC/33/42/Add.2(洪都拉斯)；A/HRC/4/32/Add.3、A/HRC/15/37/Add.1 和 A/HRC/26/21(肯尼亚)；E/CN.4/2004/80/Add.4(墨西哥)；A/HRC/12/34/Add.3、A/HRC/9/9/Add.1(尼泊尔)；A/HRC/15/37/Add.5(俄罗斯联邦)；E/CN.4/2006/78/Add.2(南非)；A/HRC/15/37/Add.1(乌干达)；A/HRC/21/47/Add.1(美利坚合众国)。

⁴⁰ Pyhälä, Orozco 和 Counsell, “刚果盆地保护区”(见脚注 6)。

B. 国家法律不一致或适用法律不力

56. 科奎国家公园与哥伦比亚乌瓦土著人民拥有法定所有权的领地部分重合，他们要求将公园充分纳入其领地并由其管理。对乌瓦人而言，该地区有特别的精神和文化意义，因为科奎山山峰是其精神和神灵的家园，未经乌瓦精神当局许可不得踏入。该国家公园成立于 1977 年，关于土著土地权的宪法和国家立法是之后通过的，该公园目前仍由政府环境主管部门管辖。乌瓦人坚决不允许山上有人定居也不允许旅游业，他们对公园退化表示关切，声称公园主管部门未恰当地保护公园。乌瓦人与政府当局讨论时，拒绝了共同管理提议，要求被指定为保护公园的环境主管部门。

57. 在印度，阿迪瓦西人和部落人民被赶出老虎保护区有几十年了，他们往往得不到任何形式的赔偿。尽管有 2006 年《森林权利法》，但这一情况继续发生。《森林权利法》规定，只有在从科学上断定生境受到了不可逆转的破坏且无法共存时方可将世居的土著人迁出“危急的野生生物生境”，并规定即使到那时，也只能在获得自由、事先和知情同意后实施迁居。然而事实上，印度各地曲解、胁迫和诱惑并用，继续将土著人驱出保护区。据报，部落居民面临在保护区实施如传统的采集蜂蜜行为等“罪行”的起诉。⁴¹

58. 许多国家仍为法律、监管和体制框架所累，这些框架是为严格的荒野保护模式制定的。通常，负责保护区和文化遗产的机构在体制上与其他政府机构分开，以避免腐败和商业利益的影响。独立或半独立机构被赋予在保护区做出决定的至高无上责任，这与保护土著人民权利的其他宪法和法律规定相悖，导致管辖重叠。

59. 非政府组织权利与资源倡议于 2015 年对 21 个发生涉及保护区土著人民的冲突的国家做了分析，分析结果显示，不适当、不一致和执行不力的法律是阻碍推动基于权利的养护的主要障碍。同一份分析报告指出，自 2003 年世界公园大会以来开展的法律改革在一定程度上表明了各国对《德班协议》所述“新模式”的回应。他们对 2003 和 2014 年间通过的新立法的评估表明，这些年在很大程度上错过了机遇。在这一时期，21 个国家中只有 8 个颁布或改革了与社区土地和资源权利相关的保护区立法。在进行这种改革的地方，改革主要侧重于促进共同管理或规定已拥有土地的社区将其土地纳入国家保护区系统。⁴²

C. 世界遗产所在地和旅游业

60. 在许多情况下，保护区与世界遗产所在地重合。正如前任特别报告员所提出的那样(见 A/67/301，第 33-42 段)，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)

⁴¹ Harry Jonas, Dilys Roe and Jael E. Makagon, *Human Rights Standards for Conservation: An Analysis of Responsibilities, Rights and Redress for Just Conservation*(London, International Institute for Environment and Development, 2014)。

⁴² Springer 和 Almeida, “保护区和土地权利”(见脚注 2)。

世界遗产所在地对土著人民的影响是一个反复出现的关切问题，特别是因为这些地点无数次未经与土著人民协商就被宣布为遗产，对其权利产生了严重的负面影响。有遗产地位的保护区有几次造成土著人民被强迫迁离，其获得生计资源和出入圣地的权利受到严重限制。⁴³ 此外，列为遗产往往导致旅游业空前增长。然而，实施《世界遗产公约业务》准则规定了将财产列入世界遗产名录以及保护和维持遗产地的程序，但并未要求土著人民参与。专门促进土著人民权利的联合国土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和特别报告员这三个联合国机制要求改革适用公约的方式，强调亟需改革评估潜在遗产地的业务准则，使其与《土著人民权利宣言》保持一致，并采用程序，确保土著人民的自由、事先和知情同意。

61. 土著人民提出关切的、有遗产地位的保护区例子众多。在肯尼亚，2011 年未经恩多罗伊斯土著社群的同意就将博戈里亚湖国家保护区划为世界遗产，尽管非洲人权和人民权利法院 2009 年裁决支持恩多罗伊斯土著人民的权利。恩多罗伊斯人关切的是，肯尼亚政府可能将世界遗产地位作为不执行法院恢复原状裁定的借口。⁴⁴

62. 在阿根廷，特别报告员在 2011 年一次国家访问中注意到，克夫拉达-德-乌马华卡于 2003 年被教科文组织列为世界遗产后，土著人民所占土地的旅游业和经济价值大增。省政府给外国投资者发放了土地所有权，因此，周围的土著社区被没收土地，水资源减少。社区未参与管理遗产地，从中得不到任何经济利益。特别报告员建议土著人民更多参与管理遗产地(见 [A/HRC/21/47/Add.2](#)，第 50 和 97 段)。

63. 在泰国，政府 2013 年未征求当地土著克伦人的意见就要求将 **Kaeng Krachen** 国家公园列为世界遗产公园。克伦人遭到强迫驱逐，其住房和庄稼被摧毁，还遭到逮捕和强迫失踪。2014 年 4 月 17 日，一名克伦族人权卫士参加一次会议后失踪，会议内容是诉讼公园官员 2010/2011 年摧毁克伦人住房。公园官员承认当天早些时候因此人非法持有野生蜂蜜将其拘留，但声称随后将其释放。此后该人下落不明。克伦人关切该公园可能被列为世界遗产地，担心这会导致他们进一步被驱逐，被禁止收集野生蜂蜜和草药，还担心旅游业增加，将对环境造成不利影响，产生问题，特别是废物管理问题。联合国人权事务高级专员办事处建议世界遗产委员会确保泰国政府与克伦族社区举行全面协商，确保尊重他们的权利，不驱逐克伦人，并确保若公园被划为世界遗产公园则克伦族社区可参与管理公园。⁴⁵

64. 如果以建设性的方式并征得相关土著人民的同意后划定世界遗产地，则遗产地位可有效促进维护和保护土著权利。2011 年，在澳大利亚政府和土著土地所有

⁴³ Stephan Disko 和 Helen Tugendhat，编辑，《世界遗产地和土著人民权利》(哥本哈根，土著事务国际工作组，森林居民方案，Gundjeihmi 土著公司，2014 年)。

⁴⁴ 土著事务国际工作组，提交给特别报告员的报告，2016 年 5 月。

⁴⁵ 联合国人权事务高级专员办事处提交教科文组织世界遗产委员会的报告，2014 年 11 月 26 日。

者迪约克 部族的共同要求下，世界遗产委员会将富含铀的库恩加拉地区纳入卡卡杜国家公园世界遗产地，这实际上禁止今后在该地区开发矿产。⁴⁶

D. 土著管理保护区

65. 过去十年来，有越来越多的证据支持有保障的土著土地保有权和积极的养护成果之间的联系，这些成果有时好于国家管理的保护区取得的成果。众所周知，土著人民拥有的土地有效抵制了巴西的毁林行为。在纳米比亚，以社区为基础的野生生物管理导致野生动物种群显著增长，特别是在以前偷猎严重的地区。在澳大利亚和美利坚合众国，通过设法纠正过去的排斥政策，土著人民以可持续的积极伙伴关系的方式有效管理或共同管理保护区。在菲律宾，全国《土著人民权利法》有一条规定，在祖传领地内或与祖传领地重合的保护区将继续受到保护，但土著社区负有维护和保护这些地区的主要责任。菲律宾管辖保护区的法律，即《国家保护区综合法》，提出让土著人民参与保护区管理委员会。但是仍存在一些障碍。例如，土著人民参与管理委员会受到阻碍，因为他们缺乏培训，不了解自己的角色和责任，而且这些会议往往采用过于技术性的语言。⁴⁷

66. 土著人民的管理能力被认为是新的养护模式的一部分。自然保护联盟致力于倡导在养护政策中认可“土著人民和地方社区保护地”，把这作为一个新的治理类别。然而过去十年来，在实现其认可方面只取得了有限进展，这种治理还是只存在于不到5%的保护区中。大力扩大土著管理区，并与土著民族建立促进知识交流的坚实伙伴关系，仍然是各国和自然保护者推动土著人民参与养护的重要机会。

67. 气候变化举措，特别是降低发展中国家毁林和退化所致排放以及提高发展中国家森林养护和可持续管理及提高森林碳储量的作用等措施，正在进一步推动保护区的设立和新兴养护活动的开展，土著人民积极参与这些进程对其持续成功而言必不可少。特别报告员将继续监测持续事态发展情况。

八. 结论

68. 尽管已经认定土著祖传土地生物多样性程度很高，但土著人民对养护的贡献尚未得到充分认可。虽然基于权利的新养护模式在过去几十年中一直在推进，但仍处于初期适用阶段。基于权利的养护措施继续因过去遗留的侵权行为以及国家在法律上不认可土著人民权利而受到阻碍。各养护组织和土著组织有共同目标，可以成为强大盟友，共同保护生物多样性和保护自然免受诸如不可持续的资源开发等外部威胁。保护区继续扩大，然而采掘业、能源和基础设施项目对保护区的威胁也在增加，因此，至关重要的是亟需着手开展合作，进行切实有效的长期养

⁴⁶ 土著事务国际工作组提交特别报告员的报告，2016年5月。

⁴⁷ Springer 和 Almeida, “保护区和土地权利” (见脚注 2)。

护工作。不断升级的杀害土著环保人士事件突出表明，自然保护者和土著人民联手有重要意义。⁴⁸ 无保障的集体土地保有权继续破坏土著人民切实保护其传统土地、领地和自然资源的能力。各养护组织应更多利用自己对国家的影响力，倡导在国家层面从法律上认可土著人民权利。

69. 充分承认土著土地权和参与权是促进持续开展养护工作的重要有利条件。《德班行动计划》和《悉尼愿景》是保护社区的有力承诺，前者规定，建立和管理所有现有的和今后的保护区应充分尊重土著人民权利，后者则承诺根据国际协议纠正和补救过去和持续不断的不公正行为。特别报告员认为，有效实施这些承诺可使基于人权的养护模式实现可操作化。

九. 建议

对国家的建议：

70. 采取一切必要措施，有效实施《联合国土著人民权利宣言》并批准劳工组织第 169 号《土著和部落人民公约》。

71. 采取一切必要的政策、法律和行政措施，全面承认国际人权法规定的土著人民对其土地、领地和资源的权利。

72. 审查环境、法律和体制框架，使框架与其在土著人民权利方面的义务保持一致，并确保建立保护区或扩大现有保护区时采取基于权利的办法。

73. 制定可能影响到土著人民权利的养护举措前，遵守协商并获得土著人民自由、事先和知情同意的职责。

74. 支持政府当局和土著人民之间的伙伴关系，鼓励文化间接触，以建立促进可持续养护共同目标的信任和合作。

75. 遵守国际和区域人权监测机制关于土著人民权利的判决和决定。

76. 就养护中侵犯土著权利行为建立问责和赔偿机制，纠正过去和当代错误。

对各养护组织的建议：

77. 尊重和支持国际人权法确认的土著人民权利，通过倡导认可土著人民的集体权利来增强其参与养护的能力。

⁴⁸ 全球见证组织，2015 年致死环境报告：世界各地的土地和环境卫士被杀害和刑事定罪情况报告，2016 年 6 月。

78. 将新模式从纸上转为实践；采用基于人权的政策，包括关于土著人民权利的政策，确保有效传播这些政策和培训养护人员，特别是那些在国家和地方层面参与执行工作的人员。

79. 作为应尽职责的一部分，改进监测工作，将遵守土著人民权利纳入经常项目评估。确保通过监测和报告获得的信息是透明的和开放的。

80. 建立牢固的伙伴关系机制，与土著人民保持经常和持续接触，确保他们充分和有效参与制定、执行和监测养护举措。

81. 支持土著人民发展和保持自己的养护举措并与其交流养护管理经验。这将有助于学习土著传统养护措施并转让技术技能，让土著民族参与保护区管理。

82. 确保土著人民有文化上适当的申诉机制来表达其对养护举措的关切，并支持采取各种举措以便在养护活动对土著人民权利造成不利影响时土著人民有权得到补救。

对捐助方的建议：

83. 要求各养护组织采用人权政策并监测基于人权的、特别是关于土著人民权利的保护方案的适用情况。

84. 直接供资，更好地支持土著人民自己的养护举措。

对教科文组织的建议：

85. 改革实施《世界遗产公约》所用的业务准则，使其符合《联合国土著人民权利宣言》，并采用程序，确保土著人民的自由、事先和知情同意。

对人权监测机制及联合国相关机关和机构的建议：

86. 进一步注意监测养护措施对土著人民的影响，以便促进政府当局和养护组织采用基于权利的办法管理保护区。