



人权理事会

第十八届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

土著人民权利问题特别报告员詹姆斯·安纳亚的报告

在土著领地之内或者附近作业的采掘业

内容提要

本报告是土著人民权利问题特别报告员根据理事会第 15/14 号决议向人权理事会提交的第四份年度报告。

在本报告中，特别报告员简单介绍了在他执行任务的第三年中所开展的活动，其中包括同其他在土著人民权利领域中开展工作的国际和区域机制和机构的合作以及在以下四个主要工作领域中所开展的活动：推动良好做法；国别报告；声称侵犯人权的具体案例以及主题研究。

特别报告员在报告的第二部分中专门分析了在土著领地之内或者附近作业的采掘业的影响。在此之前，特别报告员曾经向有关国家政府、土著人民、公司以及民间社会分发了关于这个问题的调查问卷。许多回收的调查问卷对于这个问题表示了关注，从而说明人们更加清楚地认识到采掘业对于土著人民权利的影响；证实了这样一种说法：这些项目和采掘活动正在成为土著人民行使自己权利的最大挑战。目前这种情况进一步说明：对于有关减轻采掘业对土著人民影响的最低标准以及国家在确保保护土著人民权利方面的作用和责任缺乏了解。

特别报告员的结论是：必须就实现土著人民在影响到土著领地的自然资源采掘活动中的权利问题开展进一步的协商，继续研究这个问题，以便在 2013 年之前提出一套具体的准则或者原则。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 活动简介.....	3-21	3
A. 同其他国际机制和机构的合作.....	3-7	3
B. 工作领域.....	8-21	4
三. 在土著领地之内或者附近作业的采掘业.....	22-80	7
A. 评述对于特别报告员调查问卷的答复.....	27-55	8
B. 初步评估.....	56-68	13
C. 工作计划.....	69-80	15
四. 结论和建议.....	81-89	17

一. 引言

1. 本报告是土著人民权利问题特别报告员根据理事会第 15/14 号决议所规定的任务向人权理事会提交的。特别报告员在本报告中简单介绍了他上次向理事会提交报告(A/HRC/15/37)以来所开展的活动。然后,他确认和分析了有关在土著领地之内或者附近作业的采掘业的影响问题。

2. 特别报告员感谢亚利桑那大学法学院的“土著人民权利特别报告员支助项目”为他提供的协助。这种协助对于他编写报告及其补编以及开展报告中所反映的工作是必不可少的。他还对在过去一年执行任务的过程中同他合作的许多土著人民、国家、联合国机构和组织以及非政府组织表示感谢。

二. 活动简介

A. 同国际机制和机构的合作

3. 特别报告员继续执行其任务,同时根据人权理事会在其第 6/12 和 15/14 号决议中规定的任务,同土著问题常设论坛以及土著人民权利专家机制进行合作。同过去几年一样,他参加了分别于 2011 年 5 月和 2011 年 7 月举行的常设论坛和专家机制的年会;并且参加了会上关于审议问题的讨论。他特别就专家机制关于土著人民参与权问题的研究报告发表了意见;并在常设论坛关于上届会议优先次序和工作方法的审议会议上作出了评论。

4. 此外,在上述机制的年会期间,特别报告员还继续同时与土著人民和组织举行会议。这些会议为他提供了一个宝贵机会,让他同土著人民和组织的代表进行会晤,了解他们的具体状况和关注,从而补充了常设论坛和专家机制的年会关于土著问题的一般性讨论。

5. 2011 年 7 月,特别报告员同以往一样在日内瓦同专家机制的成员和常设论坛的代表进行会晤,商讨工作议程、讨论各自任务的有效性和局限性以及研究开展各自工作的最为有效的方法。

6. 此外,特别报告员还继续在有关土著人民的问题上同各种联合国机构、区域机构区和专门组织进行合作。在过去一年中,特别报告员就以下机构的活动发表了意见:联合国开发计划署(UNDP)、联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)、世界银行集团的国际金融公司、世界知识产权组织(WIPO)以及泛美卫生组织。这项工作涉及特别报告员为推动良好做法作出的努力(见下文第 8 至 14 段)。

7. 特别报告员继续就声称侵犯美洲土著人民权利的案件同美洲人权委员会交流信息,以便确保协调努力和避免工作重复。

B. 工作领域

8. 在同其他国际机制进行合作的同时，特别报告员还继续在以下四个相互关联的领域中开展工作：推动良好做法；国别报告；就声称侵犯人权的具体案件进行交流以及主题研究。

1. 推动良好做法

9. 根据其任务，特别报告员继续在国家和国际两级宣传进行法律、行政和计划改革，以便实现《联合国土著人民权利宣言》以及其他有关国际文书所规定的权利。

10. 在 2007 年大会通过《宣言》时，一些国家没有投票赞成。这个工作领域的一个重要方面就是要推动这些国家支持《土著人民权利宣言》。¹ 在过去一年中，特别报告员对加拿大政府和美利坚合众国政府支持《宣言》的言论表示了欢迎，因为它们不再反对《宣言》。目前，突出的挑战仍然是在国内和国际两级齐心协力地实施《宣言》条款。特别报告员承诺同各国、联合国机构、土著人民以及其他有关方面进行合作，迎接这项挑战。

11. 在促进美国实施《宣言》方面，特别报告员于 2011 年 6 月在美国参议院印第安人事务委员会的一次听证会上提供了题为“确定标准：《联合国土著人民权利宣言》对于国内政策的影响”的证词。

12. 在过去一年中，特别报告员继续向那些制定法律和政策，促进土著人民权利的国家政府提供技术和咨询援助。例如，应苏里南政府及其土著和部落人民的要求，特别报告员对于苏里南根据美洲人权法院有约束力的裁决制定法律以确保土著和部落人民的权利这一进程发表了意见和提出了建议。² 这些意见和建议的部分依据是特别报告员在 2011 年 3 月访问苏里南期间收集的资料。

13. 在过去一年中，厄瓜多尔国民大会对于各项法律的草案进行了审议，以便协调土著人民习俗性司法制度同国家司法制度。特别报告员对这些草案发表了意见。在这一方面，特别报告员于 2011 年 6 月参加了厄瓜多尔国民大会的视频会议，会上他就涉及拟议中法律的具体问题和关注发表了意见。除此以外，在 2011 年 2 月的几个星期中，特别报告员还就危地马拉政府为调整同土著人民协商的程序而采取的行动发表了意见。

14. 其他有关推动良好做法的活动包括：在各种情况下为许多联合国计划和机构、跨国组织以及其他有关土著人民权利的团体提供指导和目标。其中包括以下活动：

¹ 大会第 61/295 号决议。

² 见 A/HRC/18/35/Add.7。

- 2010年11月，特别报告员参加了由OHCHR在日内瓦主办的关于土地和人权问题的研讨会，就土著人民在土地方面特有的人权问题提供了信息和作出了分析。
- 2011年1月，特别报告员参加了经济合作和发展组织(OECD)的国家代表工作组在巴黎的一次会议，并在会上作了发言，提请在修订《OECD跨国企业准则》的过程中注意土著人民问题。
- 为了减少因为森林砍伐和森林退化而增加的二氧化碳排放，减轻气候变化影响计划开展了一些活动。开发计划署拟定了关于就这些活动同土著人民进行协商的准则草案。2011年2月，特别报告员就这项草案发表了内容广泛的意见。
- 2011年2月，特别报告员在美国首都华盛顿举行的一次特别会议上，就泛美卫生组织制定区域跨文化卫生政策的问题作了发言。
- 2011年3月，特别报告员在德国联邦经济合作和发展部在柏林主办的有关德国在亚洲和非洲的发展合作问题的专家讲习班上作了主题演讲。
- 在过去一年中，特别报告员几次为国际金融公司对于有关土著人民的《业绩标准》第7条的审查提供了指导，其中包括同公司官员进行会晤以及对《业绩标准》草案提出书面意见。
- 2011年4月，特别报告员在澳大利亚新南威尔士州土著土地委员会的两年期会议上作了主题演讲。该委员会在会上讨论了《联合国土著人民权利宣言》，并且将其作为自己主要工作的基准。
- 2011年5月，特别报告员在WIPO知识产权以及遗传资源、传统知识和民间文艺政府间委员会在日内瓦举行的一次会议上作了主题演讲。当时，该委员会正在编写一份关于传统知识、遗传资源以及传统文化表现形式问题的国际法律文书。
- 特别报告员一直同开发计划署合作，为该署工作人员和其他从事土著人民工作之人编写一份关于土著人民权利的工作指南。

2. 国别报告

15. 在过去一年中，特别报告员就一些国家土著人民的人权状况发出了各种报告(见本报告补编)。这些报告中载有旨在加强良好做法，确认关注领域和改善一些国家或者区域中土著人民的人权状况的结论和建议。自从上次向人权理事会提出报告以来，特别报告员已经完成了关于居住在挪威、瑞典和芬兰的 Sápmi 地区的萨米人状况的报告(A/HRC/18/35/Add.2)以及关于新西兰毛利人状况的报告(A/HRC/18/35/Add.4)。2011年，特别报告员还将向人权理事会提交关于刚果土著人民状况的报告(A/HRC/18/35/Add.5)和关于新喀里多尼亚(法国)土著人民状况的报告(A/HRC/18/35/Add.6)。

16. 2011 年下半年，特别报告员将对阿根廷进行访问。他还收到了巴拿马政府和萨尔瓦多政府关于要求他评估国内土著人民状况的邀请。特别报告员已经要求访问孟加拉国、柬埔寨、马来西亚、巴布亚新几内亚以及美国。他希望这些国家政府能够同意他到访。

3. 声称人权受到侵犯的具体案例

17. 根据人权理事会为其规定的任务，特别报告员继续收集、索取、收取和交换来自所有有关方面(包括土著人民和政府)的关于声称人权遭到侵犯案件的信息。特别报告员继续就有关案件所涉的基本人权问题提出意见和建议。特别报告员为表示对某些状况的关注而致一些国家政府的信函及其答复的摘要以及特别报告员的意见和建议已经纳入其通讯报告(A/HRC/18/35/Add.1)。

18. 按照特别报告员执行任务以来的一贯做法，对于具体案件的审查也包括实地考察，以便更加深入地研究在致政府信函中所提出的问题。2011 年 4 月，特别报告员来到哥斯达黎加，以便评估计划建造的 Diquis 水电站对于土著人民可能造成的影响。在这次访问之后，特别报告员就此向哥斯达黎加政府和土著利益攸关者提出了意见和建议(A/HRC/18/35/Add.8)。他希望再次就这个问题同该国政府和受影响的土著群体开展建设性对话。在过去一年中，特别报告员还完成了一份关于自然资源采掘和其他项目对于危地马拉土著人民的影响的报告以及一份关于 Marlin 矿具体案例的报告(A/HRC/18/35/Add.3)。这些报告基本依据特别报告员于 2010 年 6 月在危地马拉进行访问期间所收集到的资料。

19. 特别报告员有时也通过媒体发表关于某些国家紧迫问题的公开声明。从上次向人权理事会提交报告以来特别报告员所发表的公开声明涉及：智利政府对于复活节岛 Rapa Nui 人抗议的反应；对于 Mapuche 土著囚犯绝食抗议智利政府以反恐怖主义法的名义对他们提出指控的关注；巴拿马土著人民抗议反对关于采矿的法律；秘鲁关于同土著人民进行协商的法律和政策；以及对于美国亚利桑那州通过法律加强警察拘留非法移民疑犯的权力的关注以及这项法律对于美国/墨西哥边境地区的土著人民的影响。

4. 主题研究

20. 特别报告员继续研究了引起世界土著人民注意和关注的经常性问题。正如上文所指出，特别报告员就土著人民权利专家机制关于土著人民参与决策权利的研究发表了意见，其中包括在 2011 年 3 月于日内瓦举行的一次专家机制会议上发表意见。他还根据执行任务以来引起他注意的案例，介绍了关于土著人民各项参与的良好做法。

21. 根据他以前有关国家同土著人民进行协商的义务³ 和跨国公司尊重土著人民权利的责任⁴ 的主题研究，特别报告员在 2011 年研究了涉及在土著领地之内或者附近大规模采掘或者开发自然资源项目的问题。关于对这些问题的调查问卷答复的评论和初步评估已经纳入下面一节。

三. 在土著领地之内或者附近作业的采掘业

22. 采掘业对于土著人民的影响是特别报告员特别关注的一个问题。在一些国别报告⁵ 和特别报告⁶ 以及他关于某些案例的评论⁷ 中，特别报告员评述了矿业、林业、石油和天然气采掘业以及水电项目影响土著人民生活的各种情况。同时，正如上文所指出，特别报告员以前的主题研究也重点阐述了国家同土著人民进行协商的义务以及跨国公司的责任，因为在土著领地之内或者附近进行采掘或者试图采掘时总会引发这些问题。

23. 在其 2003 年提交人权理事会的报告中，前任务执行者评述了大规模开发项目所涉的各种问题，对于某种开发模式的长期影响表示了关注，因为这种模式严重侵犯土著人民在全球化市场经济的框架内的集体文化、社会、环境以及经济权利。⁸

24. 从那时以来，已经在这个领域中实施了许多开发项目。2007 年，大会讨论和通过了《联合国土著人民权利宣言》，从而使得人们更加认识到自然资源采掘和其他开发项目对于土著人民人权的影响。在世界银行于 2005 年修订其关于土著人民的政策之后，一些国际和区域金融机构也制定了自己的关于影响到土著人民的公共或者私营项目的政策和准则。⁹ 最近这一方面的情况发展包括：OECD 于 2011 年 5 月修订了其《跨国企业准则》，以便加强跨国公司在国际人权领域中的标准，其中包括有关土著人民的标准。同时，国际金融公司也修订了关于土著人民的业绩标准；特别报告员也为此作出了贡献(见上文第 14 段)。

³ 见 A/HRC/12/34。

⁴ 见 A/HRC/15/37。

⁵ 例如：A/HRC/15/37/Add.5, 第 41 至 51 段；A/HRC/15/27/Add.4, 第 27 段；A/HRC/15/37/Add.2, 第 41 至 42 段；A/HRC/12/34/Add.6, 第 33 至 39 段；以及 A/HRC/12/34/Add.2, 第 55 至 58 段。

⁶ 见 A/HRC/15/35/Add.4；A/HRC/18/35/Add.8；A/HRC/12/34/Add.5。

⁷ 见 A/HRC/15/37/Add.1 和 A/HRC/12/34/Add.1。

⁸ E/CN.4/2003/90, 第 69 段。

⁹ 见 A/HRC/9/9, 第 72 段。

25. 人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表开展了工作，结果制定了《保护、尊重和补救框架》及其实施原则，从而进一步提高了人们关于商业活动对于人权影响问题的认识。人权理事会第 17/4 号决议所认可的这项框架和原则为推动实现土著人民在商业活动方面的权利进一步奠定了基础。

26. 采掘业活动产生的影响往往侵犯土著人民的权利。发展中国家和发达国家中参与自然资源采掘和开发的政府机构和私营企业对此都负有责任。值得注意的是：一些国家政府试图减少采掘活动的负面影响，但是由于对资源和能源日益增长的需求，人权继续遭到侵犯。特别报告员认为，不断扩大的采掘业活动是全球土著人民面临的一个紧迫问题。因此，他努力澄清和解决采掘业给土著人民造成的问题。

A. 评述对于特别报告员调查问卷的答复

27. 2011 年 3 月 31 日，特别报告员散发了一份调查问卷，以便收集和了解对于在土著领地之内或者附近作业的采掘业的看法、关注和建议。这项行动获得了赞同，收到了有关国家政府、土著人民、公司以及民间社会成员组织的大量答复。学者、专家和土著社区的成员也以个人身份为这项研究作出了宝贵贡献。

28. 特别报告员十分感谢所有对其调查问卷作出详细答复之人，并且赞赏他们支持他为完成任务和实现以下目标而作出的努力：研究克服目前障碍的方式和方法；充分和有效地保护土著人民权利；确定、交流和促进最佳做法。

29. 以下各节概述了在调查问卷答复中所提出的主要问题，其重点是在土著领地进行的采掘作业所引起的挑战。应当指出，特别报告员要求并且收到了关于在土著领地之内或者附近的自然资源采掘项目的良好做法的实例。他分析了这些实例，并且希望在他今后有关自然资源采掘和土著人民关系问题的评论中提供更多关于良好做法的实例。

1. 环境影响

30. 各国、企业以及土著人民对于特别报告员调查问卷的答复详细叙述了采掘业对于土著人民的土地和资源产生的重大影响。答复者将土著人民逐渐丧失对其土地、领地和自然资源的控制列为一项重要关注问题，认为这个问题的根源在于对于土著公共土地的保护措施不足。多数土著人民代表和组织也将环境影响列为一个主要的关注问题。答复者通过实例强调指出，采掘业造成了生态系统的退化和破坏以及对于土著人民自给经济的破坏性影响；而这种经济是同土著地区的生态系统紧密相连的。这些答复所报告的环境影响包括水和土地污染以及对于当地动植物的严重损害。

31. 关于采掘作业对于水资源的负面影响，答复指出，水资源的损耗和污染对于饮用水以及农业和畜牧业用水产生了有害影响，并且影响到传统渔业和其他活动，对于脆弱的自然栖息地的影响尤为严重。例如，菲律宾政府提到了在

Benguet 省的露天矿作业；那里的采矿作业留下了一片荒地，“在当地的小溪和河流中已经无法找到任何鱼虾”。应当指出，关于采掘作业对于水资源的不利影响的报告并不限于诸如石油管道爆裂等特殊例子。据报告，不利影响也来自日常运作或者自然原因，其中包括工业废水因为暴雨而流入供水系统。

32. 一些国家政府和公司强调指出：采掘作业的很大一部分有害于环境的影响可以追溯到过去的做法；根据目前的法律和采掘业标准，这些做法是不可接受的。例如，拉丁美洲和加勒比区域石油、天然气及生物燃料公司协会指出，在整个拉丁美洲，由于在过去 40 多年中没有对采掘活动进行监管，因而目前存在严重的环境问题。同样，厄瓜多尔政府提到了雪佛龙—德士古石油公司在亚马逊地区的作业。它指出，由于过去没有对资源开发实行监管和控制，结果造成了目前的环境影响。

33. 许多问卷答复者还明确地将环境损害同当地人民健康状况恶化联系起来。一些答复者认为，整个社区的健康状况已经受到水污染和空气污染的负面影响。其他一些报告强调指出，由于工人或者移民进入土著领地为采掘项目工作，结果造成传染病蔓延的情况增加。答复者还将环境退化同丧失传统生计联系起来，认为这种情况最终会危及粮食安全和增加营养不良的可能。

2. 社会和文化方面的影响

34. 调查问卷答复者所提出的第二个主要问题着重于采掘作业对于土著人民的社会结构和文化的负面影响。在这些作业导致土著社区丧失传统上赖以生存的自然资源和的情况下，影响特别严重。在这种情况下，资源采掘可能会危及土著人民独特文化的生存，因为这些文化是同土著人民世代居住的土地密不可分的。

35. 一些土著组织和非政府组织报告说，由于征收土地或者因为资源采掘项目引起了环境退化，一些土著人民被迫离开传统土地。这种情况对于土著文化和社会结构产生了全面的不利影响。一个非政府组织将这种迁居进程说成是由“生态系统居民”转化为“生态难民”。印度的一个民间社会答复者叙述了由于大规模开发项目(特别是堤坝)的实施，大量 Adivasi 人和其他部落人民被迫不断搬迁。其中许多项目只为被迫搬迁者提供了极少量赔偿，或者根本没有赔偿。据报告，这个问题给 Adivasi 妇女造成了特别严重的影响，因为她们在被迫撤离在森林中的传统住地时，丧失了自己的职业，也同时丧失了社会、经济和决策的权利。

36. 一些答复者指出，工人和移民进入土著领地也对土著的社会结构产生了负面影响。一些答复者所提供的例子包括：伐木工人或者矿工非法定居；非土著工人和采掘业工作人员涌入土著领地为具体项目工作；以及由于在偏僻地区建造公路和其他基础设施，越来越多的车辆进入土著领地。刚果民主共和国政府也对酗酒和卖淫人数的急剧上升表示关注，因为这些现象在以前的土著社区中是从来没有发生过的。据报告，在哥伦比亚，采掘业在土著地区的出现导致贩毒分子和游击队的渗透以及这些地区的军事化。

37. 土著组织和领导人说，由于采掘作业的增加，土著社区的社会凝聚力大大减弱，传统的权力机构也受到了损害。社区成员往往在资源采掘的收益问题上采取敌对立场，结果造成了冲突；有时甚至为此爆发暴力行动。在经济利益直接分发给个人或者只有少量工作机会时，社会冲突似乎特别容易发生。一些国家政府和公司也将土著领导人受贿和腐败的情况列为关注领域，但是在他们的答复中没有对这些现象的根源作出深入的分析。

38. 土著人民和非政府组织的答复还说，由于采掘业在土著领域中进行作业，因此政府和私营企业的保安队伍的暴力行为(尤其是针对土著领导人的暴力行为)也有所增加。此外，据报告，在整个社区反对采掘作业的情况下，人权普遍遭到压制。在这一方面，据报告，由于采掘业开展活动，在土著地区也出现了政治不稳定、暴力行动以及极端主义团体。

39. 许多调查问卷答复者强调指出，在土著领地内的自然资源采掘项目对土著文化的重要方面(例如：语言和价值观)也产生了不利影响。除此以外，答复者还指出，这些项目导致一些对于土著文化和思想具有重要意义的地方(例如：圣地和考古遗址)被毁。

40. 包括公司在内的各个答复者认为，在处理土著社区和采掘活动的问题时，需要采取一种“不同的方法”，例如，这种方法可以包括评估对于具体社区的社会和文化影响以及制定社区具体的减轻影响措施。有人还认为，为公司雇员和分包商提供关于土著文化的培训可能有助于减轻对于土著社区的社会和文化的负面影响。

3. 缺乏协商和参与

41. 很大一部分土著人民、政府和公司指出，在实施自然资源采掘项目之前，必须同受到影响的土著人民进行协商，并且允许他们参与项目。有的问卷答复者认为，这种做法不仅是国际和国内法律所确认的一种权利，而且也是实际需要，因为采取这种预防措施可以避免对于项目的反对以及可能会破坏整个项目的社会冲突。

42. 政府和企业答复者提供了大量关于因为没有同土著社区进行协商而造成社会冲突的例子。他们指出，要解决这些冲突，就必须同土著人民开展对话和达成协议。除其他外，这些协议必须规定为环境损害作出赔偿和分享收益。

43. 政府和私营部门的答复者还报告说，过去的教训往往阻碍目前同土著人民的协商。墨西哥国家土著人民发展委员会指出，鉴于以前的教训，目前土著社区担心，公司“可能会随时进入”。鉴于以前的参与、劳工冲突、严重的环境破坏以及没有兑现承诺，甚至在收到关于潜在项目的信息或者参与关于这一方面可能作出的安排的讨论之前，许多土著社区就已经对在其领地内实施采掘项目的建议感到担心或者予以一口回绝。

44. 一些国家政府向特别报告员提供了信息，介绍了最近的国家法律和政策改革，其中具体规定国家有义务就采掘业的活动同土著人民协商。这些改革涉及起草关于协商问题的法律和政策，也涉及制定“相关部门”的条例，也即涉及关于矿物、森林或水等具体资源使用的条例。同时也确认了一些现有的同土著人民进行协商的机制。值得注意的是，挪威和芬兰强调指出，有关的国内法律和政策规定，凡是准备在萨米人居住的地区中实施的采掘项目和其他开发计划，必须同萨米人议会进行协商。

45. 虽然在国内方面取得了某些进展，但是来自私营企业实体的一些答复对于协商程序的严重不确定性表示关注。一项有关企业答复的调查显示，在协商的范围和影响以及必须进行协商的具体情况方面仍然存在问题。在政府和企业确定必须与之协商的社区之中，特别是在国家还没有划分土地的土著社区以及土著和非土著人民共同居住的社区之中，也仍然存在不确定性。秘鲁政府认为，如果协商对象只限于受到直接影响的地区之内的社区，那么就会忽略那些在这些地区以外的但是同样受到项目影响的社区。

46. 许多土著人民的答复都谈到了在获取关于拟议中的采掘项目对于土著人民的环境和日常生活产生潜在影响的准确信息方面存在的挑战。加拿大萨克河第一民族报告了他们社区在试图在协商和谈判阶段掌握复杂信息方面所遇到的困难。它提供的信息说明，土著社区可能缺乏以平等伙伴身份参与协商和谈判所必需的专门技术和知识，结果就只能依赖采掘公司所提供的评估。据报告，这些评估并不总是准确地估计对于土著人民的全部潜在影响。

47. 相当数量的土著答复认为，采掘公司进行谈判只是履行手续，是为了加快其在土著领地内的活动。在这一方面，加拿大 Lubicon 湖印第安民族表示，实际上，同土著人民进行协商的法定义务并没有充分实施；有关公司进行“真诚的协商”并不需要土著人民同意或者迁就其观点。据报告，土著人民的意见无法对事先已经确定的政府或者采掘业的计划产生实质性影响。

4. 缺乏明确的监管框架和存在其他体制上的缺陷

48. 企业代表报告说，国内监管框架效率低下，因此很难以一种尊重土著人民权益的方式进行作业。一些企业争辩说，缺乏明确监管框架的情况构成了严重障碍，阻碍它们以一种符合关于保护土著人民权利的国际标准的方式进行作业。公司行为者也认为，这种状况是引发同当地土著社区冲突的一个原因。

49. 公司答复指出了往往缺乏明确监管框架的三个具体领域：土著人民对其土地、领地和自然资源的权利的内容和范围(尤其是在传统土地所有权没有通过申请地契或者其他方式获得官方承认的情况下)；同土著人民进行协商的程序；以及分享利益计划。关于这些问题，有关公司所提供的关于最佳做法的例子更多涉及其自愿做法和举措，而不是如何符合所在国的法律规定。

50. 企业答复者和土著人民指出，即使在存在国内法律和政策标准的情况下，仍然可能产生困难，因为有关国家政府往往缺乏实施这些标准的政治意志；它们

往往将责任推给有关公司和土著人民。从企业的角度来看，这种做法造成了不稳定性，增加了在获取官方许可和满足其他行政要求之外的商业成本。一些企业答复者提到，在开始作业之前必须同当地的土著社区达成协议，以免今后发生问题。

51. 此外，所提供的信息显示，由于缺乏协调和组织能力，因此有关国家对于采掘业的活动监管不力。包括政府在内的答复者认为，负责土著事务的国家机构或者其他相关机构往往存在体制和预算资源不足的问题，结果对于采掘作业的监督有限或者根本没有监督。

5. 关于实际收益的问题

52. 在采掘业的收益问题上存在对立的观点。一些国家政府和公司认为，自然资源采掘项目为土著人民带来了利益。而土著人民和组织则普遍报告说，收益是有限的，不足以抵消这些项目所带来的问题。

53. 一些国家政府强调指出，自然资源采掘项目对其国家经济是极为重要的。据报告，在一些国家中，采掘项目的收益占国民生产总值的 60%至 70%。一些国家政府还表示，采掘项目有利于作业地区的土著人民和其他人民。答复者强调指出，来自采掘作业项目的很大一部分国家特许权使用费和其他收入分配给区域或者当地政府(正如秘鲁政府答复所指出)；有些收入充作地区发展基金(例如：厄瓜多尔亚马逊地区)；在比较特殊的情况下，一些收入拨给土著组织(例如：多民族玻利维亚国的情况)。多民族玻利维亚国政府特别强调了一项有利于土著人民的计划：将很大一部分碳氢化合物的税收直接拨给该国的主要土著人民组织，或者充作土著人民和农业工人社区的发展基金。答复者也经常以就业机会为例，说明在土著领地的采掘作业带来了直接收益。

54. 一些矿业公司指出，由于在边远地区进行作业必须建造基础设施，其中包括建造公路、改进通讯和提供供电和供水服务，土著人民因而成为直接受益者。他们提到了资源采掘项目所带来的社会福利(例如：在服务不足地区提供卫生和教育机会以及支持土著组织和当地政府的能力建设计划)。有时，这些举措是公司更为广泛的社会责任政策的一部分；这些政策试图以此获得进行采掘的“社会执照”。

55. 然而，在收益问题上的对立意见反映了发展方面的不同文化取向。多数土著人民和组织的答复强调了对环境、文化和社会的不利影响。他们说，这种影响超出了采掘作业所产生的少量或者短期收益。在这一方面，委内瑞拉 Pemon 人的一名成员报告说，来自采掘业的收益并不是他们社区的首要考虑；与此相反，他们谋求“生活在一个没有传染病和没有污染的健康环境中”。同样，代表哥伦比亚 Cofan 人传统权力机构的一个组织认为：“在目前情况下，面对在其传统领地上进行石油、矿物以及其他资源采掘而造成的灾难面前，土著人民别无选择，只能试图为自己的社区争取一点利益”。

B. 初步评估

56. 土著人民、政府、企业以及其他利益攸关者就在土著领地上进行自然资源 and 能源采掘和开发的问题发表了各种意见。这些意见表明，尽管人们日益认识到必须尊重土著人民的权利，并且将其作为这些项目的一个组成部分，但是仍然存在许多问题。

57. 对于调查问卷的答复证实了特别报告员在执行其任务的头三年开展各种活动的过程中获得的一种认识：在土著领地之内或者附近实施自然资源采掘以及其他开发项目已经成为世界土著人民的首要关注之一，也可能已经成为在土著人民充分行使其权利方面遇到挑战的最普遍原因。同土著人民组织和代表的答复一样，许多国家政府和公司的答复也反映出它们对于以下情况十分理解：在没有适当监管或者当地人民参与的情况下曾经或者正在土著领地上实施的不负责任的或者计划不周的项目对于土著人民的经济、社会以及文化权利造成了不利的，甚至是灾难性的影响。

58. 对于特别报告员调查问卷的答复提到，通过了越来越多的法律规定以及其他政府举措，同时国内法院和人权机构也加强了行动。所有这些都进一步说明，人们日益认识到，采掘作业对于土著人民权利造成了实际的或者潜在的负面影响。此外，企业制定或者加强内部人权保障措施(甚至制定具体的土著权利政策)也显示了这种认识的提高。

59. 肯定有助于提高这种认识的因素有：《联合国土著人民权利宣言》以及世界人民对于《宣言》原则和规定的认可、赋予土著人民更大权力，帮助他们捍卫国际确认的人权和谴责对于这些权利的侵犯以及在企业对人权影响的问题上国际社会更加广泛的利益方面的许多反面教训。

60. 虽然认识有了提高，但是对于特别报告员调查问卷的答复也显示，在可能影响土著人民的采掘或者发展项目方面，在公认的国际标准的基本影响以及充分实施这些标准所需的体制安排和方法等问题上，没有任何共识。在这一方面，对于土著人民权利的范围和内容以及对于国家在采掘作业方面保护这些权利的程度和性质等问题上，都存在不同的或者模糊的理解。

61. 目前，全球有关企业活动对于人权影响问题的讨论再次确认：国家对于尊重、保护和实现人权负有最终的国际法律责任。人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表所提出的《保护、尊重和补救框架》已有明确规定¹⁰。人权理事会已经通过这项框架，并且将其作为在企业活动中保护人权的基本规范性文件(见上文第 25 段)。

¹⁰ A/HRC/17/31。

62. 虽然许多国家政府对于特别报告员的调查问卷的答复表明了国家对于保护土著人民权利问题的认识和明确承诺，但是这些答复以及来自其他方面的答复也反映出，对于在资源采掘和发展项目方面履行国家义务的程度和方法缺乏合作共识。

63. 正如上文所指出，一些答复(特别是来自企业行为者的答复)指出，政府往往不参与实施协商程序以及其他关于在采掘作业中保护土著人民权利的程序性保障，而只是作为单纯的监管者。许多答复指出，国家将保护责任推给企业是一个令人关注的事项；在国家保护土著人民权利的监管框架(包括保护土地和资源、协商以及收益分享计划)不足或者根本不存在的条件下，尤其如此。由于对于国家在保护土著人民这一方面权利的作用不明确或者没有共识，因而使得关于这些权利的范围和内容的不同意见变得更加不确定。

64. 另外一个重要的分歧领域涉及采掘开发项目的成本和收益之间的平衡。即使在过去采掘活动对于土著人民造成不利影响的问题上达成共识，但是对于采掘作业收益的分配和价值(尤其是今后的分配和价值)，还是存在巨大的分歧。正如上文所指出，许多政府的答复强调了采掘业对其国内经济的重要性。企业行为者的许多答复也同意这样一种观点：土著人民可从采掘活动中获利。

65. 关于是否可能从采掘或者开发项目中获益的问题，土著人民在对于特别报告员调查问卷的答复中都表示十分怀疑；在许多情况下，甚至认为完全不可能。绝大多数土著答复者(其中许多人与影响到土著领地和社区的具体项目有过直接接触)非常强调地指出，他们普遍感到自己的权利被剥夺；国家和企业不顾他们的权利和关注；由于采掘活动，他们的生命时刻受到威胁。这样一种感觉表明，这些作业不可能产生明显的积极影响，因为人们认为，这些作业是国家和公司狼狽为奸强加于人的，而不是土著社区直接参加谈判的结果。

66. 特别报告员认为，所有的相关行为者对于关键问题的理解缺乏起码的共同点；这是在保护和落实土著人民关于采掘开发项目的权利方面的一大障碍。包括国家、公司以及土著人民自己在内的相关行为者缺乏共识；而且在观念上和法律上也存在许多模糊领域。这肯定是引发社会冲突的一个原因。比较经验(包括特别报告员在其任务框架内进行过干预的具体国家状况)提供了充分的例子，说明了这些冲突的爆发和升级以及随后的立场对立。如果在土著领地内实施采掘或者开发计划的过程中爆发社会冲突，所有人都是输家。

67. 对于特别报告员调查问卷的答复表明，如果希望土著人民权利标准对于国家和公司的土著人民政策和行动产生有益的影响，就必须改变目前的状况。改变的第一步是确定土著人民、政府行为者、企业以及相关行为者在理解方面的共同点。特别报告员认识到在调和采掘业和土著人民的各种利益方面固有的复杂性，也意识到消除目前在各个相关行为者之间存在的分歧所涉的困难。

68. 然而，特别报告员相信必须在以下各点上取得起码共识：土著人民权利的内容和范围；这些权利对于今后在土著领地之内或者附近进行采掘作业的可取性或者可行性的影响；国家保护土著人民在这一方面权利的责任的性质；采掘业的实际的或者潜在的影响(积极影响和消极影响)；以及相关事务。如果没有起码的共识，实施土著人民权利标准将继续受到质疑；土著人民的个人和集体人权将继续受到严重侵犯；影响到土著人民的采掘活动也将继续面临严重的社会和经济问题。

C. 工作计划

69. 自从 2008 年接受任命以来，特别报告员积极执行了自己的核心任务：监测世界土著人民的人权状况；以合作和响应的精神推动改善这种状况。在此过程中，特别报告员一直牢记人权理事会的指示：特别强调推动良好做法和提供技术援助。

70. 特别报告员在过去三年中提交的报告叙述了他在个别国家曾经干预的情况，其目的是根据《联合国土著人民权利宣言》以及其他有关的国际文书，推动更加明确地理解现有的问题并且为解决这些问题提出具体建议。特别报告员曾经多次应有关国家政府、国际组织以及土著人民的要求，就制定关于土著人民权利的政策、法律和宪法修正案的工作积极发表意见。他认为，这种参与也是十分重要的。

71. 特别报告员的工作成效明显取决于相关行为者是否能够进行有原则的对话，因为这样就能以他的建议为基础，在保护土著人民权利的框架内寻找解决所确定问题的办法。有关国家在制定政策和法律时曾经几次部分地参考了他的建议。在比较做法中，特别是在国内法院最近几次裁决中，也可以发现特别报告员对于关键领域所作的主题分析的影响。¹¹

72. 在制定今后工作计划时，特别报告员采用了一种务实的方法，以便在其任务范围内加强有关活动的实际影响。特别报告员在过去三年中的经验表明，通过确定和推动对于土著人民权利基本内容的共识以及提供关于如何操作的具体指导，可以获得最佳效果。

73. 正如上文所指出，在特别报告员的活动过程中，关于土著人民在自然资源采掘和开发项目中的权利问题一直是他关注和担心人权遭到侵犯的主要领域。针对特别报告员调查问卷作出的大量高质量的答复向特别报告员清楚表明：必须继续开展这个领域中的工作。

¹¹ 例如：见哥伦比亚宪法法院第 2878-2007 号决定(2009 年 12 月 21 日)和第 T-2451120 号决定(2011 年 3 月 3 日)。

74. 在这一方面，特别报告员认为，今后执行其任务的一项有效方法是：着重制定一套准则或者原则，向有关国家政府、土著人民以及公司提供有关保护土著人民在资源采掘或者开发项目中权利的具体方向。一些问卷答复(特别是政府及一些公司和协会的答复)强调了这种具体准则的必要性。

75. 制定一套有关落实土著人民在影响到其领地的开发或者采掘项目方面权利的范围和内容的准则和原则以及确保享有这些权利所必需的体制保障是完全符合特别报告员的任务重点的：推动最佳做法和向有关国家政府提供技术援助。

76. 此外，人权理事会第 17/4 号决议最近认可的《保护、尊重和补救》框架规定了关于在企业和人权问题的指导原则。上述行动与实施这些指导原则所必需的措施直接有关。这些原则具体规定，国家有义务保护在企业活动方面的人权，“应该实施法律督促工商企业尊重人权，同时就在整个行动中如何尊重人权的问题向公司行为者提供有效指导”。¹²

77. 秘书长特别代表在有关这些原则的评论中强调指出，国家要履行在这一方面的义务，就必须进一步澄清一些法律和政策，例如关于获得土地(包括拥有或者使用土地)的法律和政策。¹³ 此外，他还指出，国家必须向工商企业提供关于尊重人权的明确指导，其中包括关于加强人权尽职调查，以便确认土著人民可能面临的具体挑战的方法。

78. 特别报告员认为，争取有效落实在自然资源采掘或者开发项目方面土著人民的权利以及行使这些权利所必需的体制保障措施可以成为土著人民和政府手中的一项有用工具，以便确定在这个领域中更为有效的法律框架和政策以及为在这一方面为公司行为者提供指导。

79. 特别报告员继续努力完成其任务所规定的在所有领域中的工作。与此同时，他还积极落实土著人民在采掘项目方面的权利。这样，就需要对重大努力以及人力和物力作出重新规划。正如上文所指出，特别报告员认为，消除国家、土著人民以及公司行为者在这一方面的意见分歧是至为重要的，因为这种行动必然会启动同所有相关行为者进行的更为广泛的协商和对话。还将需要开展有关具体领域的专家协商和研究，以便在国内政策的框架内以及实施这些项目的工商企业中有效地和实际地推动对于土著人民权利的认识。

80. 将会围绕现有的采掘模式及其更为广泛的社会和环境影响开展许多辩论；这些辩论肯定是必要的。与此同时，土著人民的人权将可能继续受到侵犯，从而损害其自决的基础；在某些情况下，还将危及他们作为独特民族的生存。在这一方面，特别报告员完全遵循人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表

¹² A/HRC/17/31，附件，第 3 项原则(a)-(c)项。

¹³ 同上，第 8 项原则。

所采取的“有原则的现实主义”立场：“坚持敦促企业促进和保护人权的原则，同时务实地看待在最重要的问题(人民的日常生活)上最能够作出改变的方面。”¹⁴

四. 结论和建议

81. 特别报告员衷心感谢各国、土著人民、国际机构和组织、工商企业以及其他民间社会行为者在其执行任务的过程中不断给予的帮助。他特别感谢人权理事会重申对他的信任：人权理事会于 2011 年 5 月决定将其任务期限延长三年。

82. 根据过去三年的经验，特别报告员已将在土著领地之内或者附近的自然资源采掘和其他重要开发项目确定为侵犯世界土著人民权利的根源之一。目前，在土著人民的领地上开展自然资源采掘的形式明显阻碍土著人民在政治、社会和经济领域中的自决权。

83. 从政府、土著人民和组织、工商企业以及其他行为者收到的许多对于特别报告员于 2011 年散发的调查问卷的答复显示：鉴于土著人民对其传统土地、领地以及自然资源的热爱，过去的采掘活动在许多情况下对土著人民造成了负面影响；答复者对于这个问题都有共识并且表示关注。然而，对于调查问卷的答复也清楚表明，在关于在土著领地上的采掘或者开发项目的负面影响和利益、国际土著人民权利标准在这一方面有何实际影响以及国家、公司行为者和土著人民自己履行责任需要何种措施等问题上存在对立的观点。

84. 在这一方面，虽然目前的问题和今后的挑战是重大的和复杂的，但是特别报告员认为，国家和公司行为者的认识正在不断提高，并且已经开始承担责任；他为此感到鼓舞。这种正在提高的认识为实现以下目标带来了一个具有历史意义的机会：形成一种共同的规范性认识；落实土著人民在自然资源采掘和开发项目方面的权利和相关的体制保障。这种进程不但将促进实施《联合国土著人民权利宣言》以及其他国际文书所确认的标准，而且还还将落实《保护、尊重和补救框架》。

85. 对于特别报告员调查问卷的答复表明，一些国家的法律和体制框架、国内法院裁决、企业内部政策及试点项目是专门处理土著人民在这一方面的权利问题的，或者与此有关。特别报告员认为，所有这些举措都值得仔细研究，在制定有效模式，实现土著人民关于影响到他们的采掘项目的权利时可能会提供有益的指导。

86. 特别报告员认为，他的任务就是要在整个联合国人权体系中推动落实土著人民在资源采掘和开发活动中的权利和相关的体制保障，加强人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表的工作。可以通过制定具体的准则或者原则来完成这项任务；其目的是要帮助国家、公司行为者以及土著人民履行国际土著人

¹⁴ E/CN.4/2006/97, 第 81 段。

民权利标准所规定的责任。特别报告员认为，这项工作完全属于自己的任务范围，必将大大推动完成其任务：研究充分克服现有障碍的方式和方法，有效保护土著人民的权利以及确定、交流和推动最佳做法。¹⁵

87. 制定这些准则需要同有关国家政府、土著人民组织、公司行为者、国际机构以及其他相关的利益攸关者开展内容广泛的对话。在进行这种对话时，建立共识是一项关键内容。为了实现这项目标，特别报告员已经将以下工作列为其第二期任务的当务之急：就土著人民和采掘业的问题同各个利益攸关者开展协商；交流最佳做法以及进行具体的专家研究。

88. 特别报告员希望，在开展这些行动的过程中，能够像以往一样获得所有相关行为者的积极支持。此外，他为落实土著人民权利而开展的工作可以促进土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制目前的行动，并且从中受益。特别报告员在执行其任务的过程中已经同这两个机制建立了合作关系。

89. 因此，人权理事会在审议特别报告员的今后行动时不妨委托他完成以下具体任务：落实在影响到土著领地的自然资源采掘和开发项目方面的土著人民权利和相关的体制保障，争取在 2013 年向理事会提出一套具体的准则或者原则。理事会可以进一步考虑是否需要为特别报告员执行这项任务提供更多的支助。

¹⁵ 人权理事会第 15/14 号决议，第 1 段(a)项。