



经济及社会理事会

Distr.: General
12 February 2010
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第九届会议

2010年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目3和7

讨论年度特别专题：“土著人民：发展与文化和特性：《联合国土著人民权利宣言》第3条和第32条”

常设论坛今后的工作，包括经济及社会理事会的问题和新出现的问题

气候变化适应和缓解措施对驯鹿放牧影响的研究报告

特别报告员提交

摘要

2009年5月常设论坛第八届会议任命常设论坛成员拉尔斯-安德斯·贝尔为编写气候变化适应和缓解措施对驯鹿放牧影响研究报告特别报告员，并请其将报告提交2010年4月常设论坛第九届会议。本研究报告是一份更详细文件的综合版。

* E/C.19/2010/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 国际框架	3
A. 《联合国土著人民权利宣言》	3
B. 《公民及政治权利国际公约》第二十七条	4
C. 判例：Taxed Lapp Mountain 案	5
D. 国际劳工组织第 169 号公约	6
E. 区域框架	6
三. 驯鹿放牧：生计战略	7
四. 驯鹿牧民的概况	8
A. 俄罗斯联邦	8
B. 蒙古	9
C. 中国	9
D. 美利坚合众国阿拉斯加、加拿大西北领土和格陵兰	10
E. 芬兰、挪威、瑞典和俄罗斯联邦(科拉半岛)	10
五. 组织与活动	11
A. 世界驯鹿牧民协会	11
B. 北极理事会	11
C. 国际极年驯鹿牧民脆弱性网络研究	12
D. 案例研究	12
E. 气候与能源综合政策	13
六. 结论意见	14

一. 引言

1. 2009年5月18日至29日召开的土著问题常设论坛第八届会议就北冰洋问题进行了为期半天的讨论。常设论坛在讨论的基础上就北冰洋和气候变化问题通过了数项建议(见 E/2009/43)。气候变化影响到北冰洋区域生活的方方面面,从狩猎、打鱼、驯鹿放牧、农田耕作、收获和粮食主权等传统生计活动到社区卫生不一而足。讨论强调,矿业和林业等自然资源开发造成的气候变化和环境退化早已对北冰洋土著人民的传统生活方式和文化构成严重威胁。

2. 最近,在联合国常设论坛届会、生物多样性公约各框架以及国际农业发展基金(农发基金)、¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、² 联合国开发计划署(开发署)、³ 联合国环境规划署(环境署)、⁴ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)⁵ 等联合国其他机构进行的讨论,就牧民面临的一些挑战进行了审议,以期改善与非洲和亚洲等区域牧民社区的工作关系。

二. 国际框架

3. 放牧(牧业)是全世界低产生态系统民族和居民的谋生战略。据估计,牧业用地占世界陆地面积的25%,产肉占世界肉类产量的10%。驯鹿是北冰洋区域最主要的牲畜。由于土地压力、生态退化和气候变化,驯鹿正在逐步消失,发展中国家的情况尤为严重。近10年来,有关土著人民的国际法取得了长足发展,国家、区域和国家通过制订标准,在一定程度上克服和解决了土著牧民面临的具体挑战和问题。

A. 《联合国土著人民权利宣言》

4. 《联合国土著人民权利宣言》载有数项关于土著牧民对自然资源权利的条款。《宣言》还对自然资源权利作出了更具体的规定。第二十六条(2)款确定了土著人民对“其以传统所有权或其他传统占用的土地、领土和资源”的拥有、使用、开发和控制权。第三十六条对土著人民(许多为牧民)具有特殊意义:

¹ International Fund for Agricultural Development, *Engagement with Indigenous Peoples*. Available from www.ifad.org/operations/policy/policydocs.htm. Accessed on 20 January 2010.

² Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Pastoralism in the new millennium”, Available from www.fao.org/docrep/005/Y2647E/y2647e13.htm. Accessed on 20 January 2010.

³ UNDG, *United Nation Development Group, Guidelines on Indigenous Peoples Issues*, Available from www.undp.org/partners/civil_society/publications/UNDP. Accessed on 20 January 2010.

⁴ United Nations Environment Programme and European Environment Agency, *Arctic Environment: European Perspectives: Why should Europe care?* Environmental issue report No.38 (Copenhagen, European Environment Agency, 2004).

⁵ Joji, Carino, “Poverty and Well-being”, *in State of the World Indigenous Peoples* (United Nations publication, sales No.09.VI.13).

1. 土著人民，特别是被国际边界分隔开的土著人民，有权与边界另一边的同民族人和其他民族的人保持和发展接触、关系与合作，包括为精神、文化、政治、经济和社会目的开展活动。
2. 各国应与土著人民协商和合作，采取有效措施，为行使这一权利并确保权利得到落实，提供方便。

B. 《公民及政治权利国际公约》第二十七条

5. 《公民及政治权利国际公约》第二十七条是《公约》中有关少数团体的核心条款，其内容如下：

凡有种族、宗教或语言少数团体之国家，属于此类少数团体之人，与团体中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有语言之权利，不得剥夺之。

6. 对《公约》的多次解释表明，尤其对土著人民而言，“文化”包括以土地及其资源为基础的传统和其他典型的谋生手段。如果对这一概念的理解包括少数族裔文化的物质基础，即经济和有形基础，那么上述规定就包括驯鹿放牧这种对资源的利用及对土地和水的权利。⁶ 对许多土著牧民而言，这实际上是有关文化的物质基础。
7. 第二十七条⁷ 在增进个人权利的同时，考虑到了权利的集体性（“与团体中其他分子共同享受”）。而《公约》关于人民自决权的第一条⁸ 指出，自决权为单纯的集体权利，根据人权委员会的解释，这项权利不能成为个人申诉的目标，但它可能影响委员会对个人依照《公约》保障的权利所提申诉作出的决定。
8. 例如，人权委员会关注在法律争端中对瑞典萨米人事实上的歧视，因为有关土地所有权的举证责任完全在萨米申诉人一方。委员会还注意到，民事纠纷当事方可以得到法律援助，但对萨米村庄而言却没有这种可能性，而萨米村庄是唯一

⁶ See for example *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band vs. Canada*, Report of the Human Rights Committee, A/45/40, vol. II; *Kitok vs. Sweden*, A/43/40; and *I. Linsman et al vs. Finland* (Communication No. 511/1992), CCPR/C/52/511/1992; General Comment No. 23 (Article 27), adopted by the Human Rights Committee at its 1314th meeting (15th Session); and concluding observations of the Human Rights Committee: Australia 28/07/2000, CCPR/CO/69/AUS. (Concluding Observations/Comments), para. 10 and 11. See Inter-American Commission on Human Rights, Report on the situation of the Nicaraguan population of Miskito origin, OEA/Ser.L/V/II.62, doc. 10 rev. 3, at 76-78, 81 (1983).

⁷ See Mattias Åhrén, Martin Scheinin, John B Henriksen, “The Nordic Saami convention: international human rights, self-determination and other central provisions”, *Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 3/2007.

⁸ See John B. Henriksen, “Sámi self-determination—scope and implementation”, *Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 2/2008.

有权在有关萨米土地及放牧权的土地纠纷中作为诉讼当事方行为的法律实体(第一、第二、第十四、第二十六和第二十七条)。为此,委员会建议:

缔约国应当在有关土地和放牧权的法院争端中为萨米村庄提供充分的法律援助,并实施立法,在有关萨米土地和放牧权的案件中规定灵活的举证责任,特别是在其他当事方拥有相关信息的情况下。还应当鼓励缔约国考虑解决土地争端的其他手段,如调解。⁹

9. 在挪威,萨米人牧鹿社区也存在同样的问题,但是,1990年代挪威议会对牧鹿法律进行调整,并平衡了牧鹿纠纷中地主和牧鹿社区的举证责任。挪威政府还承诺在法庭争端中向牧鹿社区提供法律援助。

C. 判例: *Taxed Lapp Mountain* 案

10. 瑞典最高法院在1981年“NJA案”¹⁰中承认,萨米人传统土地的使用,即打鱼、狩猎和牧鹿,可导致对土地的法定所有权,瑞典最高法院在“Taxed Lapp Mountain”案中对此加以确认。瑞典境内传统萨米领土南部的萨米村(Samebyar)对其传统土地提出所有权主张。瑞典政府在此案中声称,传统萨米领土为“无主地”。“Taxed Lapp Mountain”案与澳大利亚的“Mabo”案存在可比之处。最高法院的裁决虽然对瑞典政府有利,但是也为支持萨米人事业发表了重要意见。首先,最高法院指出萨米人在其传统土地上的牧鹿权是一个不以法律为依据的用益物权,这也是政府主张的权利。其次,最高法院表示萨米人可能对其传统土地的其他部分,特别是传统萨米领土较北的传统土地,拥有所有权。¹¹

⁹ The Committee considered the sixth periodic report of Sweden(CCPR/C/SWE/6) at its 2612nd and 2613rd meetings(CCPR/C/SR.2612 and 2613),held on 25 March 2009,and adopted this concluding observation,among others,at its 2625th meeting(CCPR/C/SR.2625),held on 2 April 2009.

¹⁰ See NJA 1981 s 1.

¹¹ Another unique judicial case in Sweden concerns the transfer of Saami traditional land to a government-owned energy company.The company applied to be registered as the owner of three separate land areas within the traditional Saami territory.In all three cases,the Saami parties concerned challenged the application,arguing the company could not be registered as the owner since it had not been sufficiently demonstrated that the land belonged to the state in the first place.In June 2000,a Swedish Court of Appeals held that the energy company could be registered as the owner, more or less indirectly arguing that it would not be reasonable for Sweden's largest water dam to be situated on Saami traditional land.A comparison can be made with a recent ruling in the part of Saami territory that is today Norway.In the so-called “Svartskog case” (in 2001,the Norwegian Supreme Court tried to determine the rightful owners of the Manndalen valley in Nord-Troms County: the local Saami community or the State.The Supreme Court found in favour of the Saami parties, holding that the Saami community had acquired ownership to the land through collective utilization since time immemorial.

D. 国际劳工组织第 169 号公约

11. 国际劳工组织(劳工组织)关于独立国家境内土著和部族民族的第 169 号公约对土著牧民的权利作出了若干规定。第三十二条对非洲和北欧的许多牧民具有特殊意义:

各政府应采取适当措施,包括通过国际协议,以租金跨越国界土著和部落民族之间在经济、社会、文化、宗教和环境领域里的接触与合作。

12. 在批准劳工组织第 169 号公约的 20 个国家中,拥有牧民社区的只有尼泊尔和挪威两国。挪威对牧鹿法律中有关在法庭争端中向驯鹿牧民提供充分法律援助的规定进行了调整,并出台了新的法律,就有关萨米土地和放牧权利案件的灵活举证责任作出了规定。

E. 区域框架

13. 《欧洲人权公约》的重点在于私人和家庭生活的保护。《公约》第八条并由土著人民目前条件和由保护独特生活方式及其物质基础的关切所产生的诉讼提供了法律依据。欧洲人权法院 2009 年宣布受理就萨米人权利对瑞典提出的诉讼案件(“Handölsdalen Saami village and Others 诉瑞典”,第 39013/04 号诉请),此前数家瑞典法院裁定瑞典北部海里耶达伦五个萨米村无权在 571 个私人地主所有的土地上放牧驯鹿。诉讼人声称,其冬季放牧权——即《公约第一号议定书》第一条所指的拥有权——遭到了侵犯。

14. 俄罗斯国家杜马 2010 年 1 月 15 日批准了《欧洲人权公约第十四号议定书》。¹² 俄国家杜马的这一重要决定将对整个欧洲产生重大影响。《议定书》有助于欧洲人权法院处理积压案件,并加强其在保护全欧公民个人人权方面的重要作用。作为俄罗斯司法体系现代化进程的一部分,国家杜马的批准也有助于对土著人民,特别是土著牧民的权利进行审议。

15. 《保护少数民族框架公约》同样涉及与作为少数民族的土著人民有关的事项。最近的例子是芬兰萨米家园土地权纠纷问题,¹³ 这个纠纷愈演愈烈,原因在于虽然近期为出台相关法律作出了努力,但是这一公开问题却迟迟得不到解决。

¹² Protocol No.14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Available from www.coe.int/NewsSearch/Default.asp?p=nwz&id=12714&lmLangue=1. Accessed on 20 January 2010.

¹³ Resolution CM/ResCMN(2007)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007, at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).

16. 1995 年芬兰和瑞典加入欧洲联盟条约载有《第三号议定书》。¹⁴ 对瑞典而言，《第三号议定书》因此成为保护作为萨米人独有权利的牧鹿权的必要依据。而对于芬兰，《第三号议定书》并非必要。因此，可以把芬兰依然为《第三号议定书》的缔约方看作是该国有意在今后某个时间把牧鹿权作为萨米人独有权利的迹象。为保护萨米人放牧权的目的，《第三号议定书》规定芬兰和瑞典可以不受欧洲联盟(欧盟)竞争规则的限制。

17. 欧洲联盟的北冰洋土著人受到《欧洲共同体法》¹⁴ 特别规定的保护。土著人民的全面参与和自由、知情同意，是欧洲联盟发展政策共同宣言¹⁵ 的一项重要原则。欧盟各项区域政策和跨国方案也有利于土著人民，土著人民的组织是北部环保伙伴关系成员。土著人民权利是《欧洲民主和人权倡议》的优先专题之一。欧盟北冰洋政策把气候变化作为核心问题，并就此于 2008 年 11 月 11 日向欧盟有关机构进行通报。¹⁶ 欧盟各委员会通过定期对话等形式与北冰洋土著人民保持联系，并在区域和跨国等方案中重点支持萨米族和欧洲北冰洋其他民族，增进北冰洋的牧鹿专门知识。

三. 驯鹿放牧：生计战略¹⁷

18. 源于古代的各种驯鹿放牧形式，构成了在几代人积累、保护、发展和适应北部气候和政策经济体系的经验基础上以可持续方式利用和管理北部领土地球生态系统的模式。驯鹿放牧对北部土著人民具有重大的文化和经济意义。由于北冰洋气候的多变性和北冰洋土著人民独特的生活方式，北部的人类和生态系统，如驯鹿，对气候变化十分敏感，其敏感程度或许在全球各区域中名列首位。要认识和衡量这种脆弱性，就需要对这一系统的影响适应能力和适应的受限程度进行评估。

19. 环北极驯鹿放牧在北部具有悠久历史。挪威、瑞典、芬兰、俄罗斯联邦、蒙古、中国、美国阿拉斯加、加拿大和格林兰都放牧驯鹿。大约 10 万驯鹿牧民放牧着约 250 万头半家养驯鹿。目前，约有 20 多个土著民族从事驯鹿放牧。全世界的驯鹿牧民由于经验、传统知识和技能的不同，在保护牧场、观察变化和合理使用自然资源方面发展起了独特的管理战略，应该加以承认和支持。

¹⁴ Act concerning the Conditions of Accession of the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden to the European Union, as amended, Protocol No.3 on the Sami People.

¹⁵ Adopted by the European Council, the European Parliament and the Commission on European Development Policy.

¹⁶ "The European Union and the Arctic region". Communication from the European Commission to the European Parliament and the European Council in Brussels on 20 November 2008.

¹⁷ *Ealát, Reindeer herders' voice: Reindeer herding, traditional knowledge and adaptation to climate change and loss of grazing lands* (2009). Based on Anders Oskal, Johan Mathis Turi, Svein D. Mathisen and Philip Burgess, eds.

20. 有人根据 11 000 年至 17 000 年前更新世法国和西班牙的考古遗址和山洞绘画把这一时期称为驯鹿期。今天，在北冰洋区域驯鹿 (*Rangifer tarandus*) 期仍然存在。北部共有 300 万头野生驯鹿、200 万头家养驯鹿，驯鹿是许多土著人的文化、经济、社会和精神支柱。

21. 野生驯鹿的驯化过程十分复杂。可以肯定的是，随着冰雪的北移牧民跟随驯鹿迁移，并利用诱饵捕猎驯鹿。一些考古证据(山洞绘画)似乎表示，驯鹿驯化大约始于 2000 至 3000 年前俄罗斯联邦和蒙古之间的萨彦山脉。另一种理论认为，通古斯人(即今天鄂温克人和 Eveny 人的祖先)在贝加尔湖东部独立驯化驯鹿，同时在多个地方开始放牧驯鹿。新的证据把这种关系的日期不断向前推进。驯鹿牧民则对驯鹿的驯化及野生驯鹿与家养驯鹿的关系有自己的传说和理论。

22. 据说，土著驯鹿经济的演变始于 1600 年代，当时相互竞争的民族国家开始对土著人民进行殖民，侵占其土地，占用其资源。这给一些人带来了机会，鹿群随着市场的兴旺而扩大。俄罗斯人捕食鹿肉并依靠驯鹿提供的交通工具进入广袤的西伯利亚寻找兽皮。19 世纪末和 20 世纪初，人们先后把萨米人的驯鹿放牧引入居住在美国阿拉斯加西沃德半岛和加拿大北部麦肯齐三角洲的因努皮特族和尤皮克族，驯鹿放牧因此进入北美。格陵兰则于 1950 年代引进了驯鹿放牧。这些做法有成功也有失败，但至今仍在继续。

四. 驯鹿牧民的概况

23. 今天，我们可以粗略地对冻原驯鹿和泰加驯鹿加以区分。“冻原”是指为逃离昆虫和寻找更好的牧场而在夏季向沿海地区或山区的长途迁移。到了冬季则要返回气候更加稳定的内陆躲避风雪，并改换食物。鹿群一般较大，最大的有数千头之多，迁移道路往往长达数百公里。以产肉为主的牧鹿方法常见于萨米、涅涅茨、Komi、Eveny、Chukchi 和 Koryak 等民族。从事泰加驯鹿放牧的有 Chuvans、鄂温克(埃文基)、Eveny、Khets、Khanty、Mansi、Enets、Dolgans、Negidals、Tofalars、Soyots、Tozha-Tuvans、Dukhas/Tsataans、Uil'ta、Yukagir 等民族。这种牧鹿方式地域分布广泛，其特点是鹿群较小、牧民乘骑驯鹿、穿越林区和山区的迁移路线较短。驯鹿主要用于运输和产奶。在冻原和泰加驯鹿放牧中，驯鹿提供了食物、衣物、藏身住所和交通工具。工艺品制作对驯鹿牧民日益重要，远东出现了相对较新的(用于制作鹿茸精的)软鹿角市场。

A. 俄罗斯联邦

24. 今天，俄罗斯联邦放牧的驯鹿约占世界的三分之二，是多个少数民族同时从事土著驯鹿放牧的唯一国家。俄罗斯联邦有 20 个区域放牧驯鹿，主要牧区包括亚马尔、涅涅茨、萨哈(雅库特)和楚科奇。俄罗斯联邦的驯鹿主要为冻原驯鹿。

涅涅茨族是俄罗斯北方最大的土著群体，也是世界上为大型冻原驯鹿放牧赋予人性的最大民族之一。涅涅茨牧区主要分布在亚马尔半岛，当地是世界上最大的驯鹿放牧区。

25. 驯鹿放牧对俄罗斯联邦牧鹿民族的社会、文化、精神和经济生活具有重要意义。驯鹿用于产肉、传统手工艺品制作、运输和产奶。今天，鹿群分集体和私人所有两种，但地区之间差异甚大。例如，数十年来亚马尔地区的私有驯鹿呈现上升趋势，而楚科奇的情况恰恰相反。驯鹿放牧主要由苏维埃时代成立的企业进行管理，但是家庭放牧已成为生计内部组织的主要形式。各地区以牧鹿为生的居民人数不尽相同，集体鹿群中私有驯鹿的数量也不相同。

26. 泰加区的许多驯鹿牧民面临严峻挑战。例如，布里亚特共和国 Soyot 族牧民与冻原区内的其他民族一样，也把驯鹿作为交通运输和捕猎工具。但是，在 1930 年代 Soyot 族遭遇严重困难。整个民族被迫与布里亚特共处，驯鹿也被集体化。到 1960 年代，驯鹿放牧变得无利可图，牧鹿业因此解散，Soyot 族的驯鹿损失殆尽。目前，大约还有 20 人仍在从事传统的驯鹿放牧，驯鹿数在 30 至 50 头左右。如果没有持续的支助方案，Soyot 族将可能同 Tofalar 族和其他驯鹿放牧民族一样完全丧失与驯鹿的联系。

B. 蒙古

27. Dukha/Tsataan 是游牧民族，其传统的迁移方式因 1920 年代边界关闭而遭到破坏，他们是蒙古现今唯一的牧鹿民族。目前，仅有 200 多个 Tsataan 人生活在蒙古泰加区，¹⁸ 他们家庭放养的驯鹿从 7 头到 160 头不等。20 年来，驯鹿数目急剧下降，从 1970 年代后期的 2 000 多头减少到了 2006 年的 700 头左右。驯鹿用于产奶和运输，最近又用于手工艺品制作。产肉不是 Tsataan 牧鹿的主要目的。Tsataan 人与驯鹿一起在作为蒙古和西伯利亚边界的萨彦山脉中迁移，这块山地约有 2 万平方公里，海拔高度在 1 850 米至 2 100 米之间。Tsataan 族是土著驯鹿放牧的南部界线，而驯鹿则已适应了夏季的高温（40 摄氏度）。

C. 中国

28. 中国的鄂温克族从事驯鹿放牧，但放牧仅限于中国东北北纬 50 度至 53 度之间的小块地区。目前，鄂温克族 20 个家庭的 234 人从事驯鹿放牧，约有驯鹿 1 000 头。这些鄂温克驯鹿牧民是先前自由穿越俄中边界人数更多的鄂温克猎户的后裔。1960 年代发生边界冲突后，跨界迁移线路被关闭，驯鹿也于 1967 年集体化。鄂温克族的牧鹿方法与西伯利亚牧鹿民族一样，即部落所有为数不多的驯鹿用于

¹⁸ Sustainable reindeer husbandry project of the Sustainable Development Working Group, Arctic Council. Norway, see www.reindeer-husbandry.uit.no.

产奶和运输。供应亚洲制药市场的软鹿角是主要的经济来源，目前该地区最大城市根河附近的部落正在发展小型旅游业。¹⁹

D. 美利坚合众国阿拉斯加、加拿大西北领土和格陵兰

29. 阿拉斯加的驯鹿放牧始于美利坚合众国政府从俄罗斯楚科奇地区购买的 1 280 头驯鹿，美国政府的计划是为因努伊特土著居民提供经济发展来源和肉类。1894 年，萨米牧民来到西沃德半岛，驯鹿的商业化程度得到提高，驯鹿数目大幅增加（1932 年为 60 万头）。由于大萧条、内地 48 个州的保护主义、所有权混淆不清以及捕食和北美驯鹿的消失，接下来的几十年里驯鹿的商业发展急剧下降。萨米人的驯鹿放牧在这一时期结束。目前，Kawerak 驯鹿牧民协会的 21 名成员以大面积管理的方式放牧约 1 万头驯鹿。

30. 加拿大政府 1920 年代出台《驯鹿项目》，1930 年代中期驯鹿从阿拉斯加引进麦肯齐三角洲。从挪威请来的萨米家庭进行放牧培训，迄今《驯鹿项目》的 Inuvialuit 和萨米后代在 Inuvik 大约放养着 2 000 至 3 000 头驯鹿，鹿群归当地所有，由库奈克资源开发公司管理。1950 年代，格林兰也采取了同样的做法，格林兰南部仍有小型的驯鹿放牧。

E. 芬兰、挪威、瑞典和俄罗斯联邦(科拉半岛)

31. 从 17 世纪到 19 世纪，萨米人的传统牧鹿区主要分布在挪威、瑞典、芬兰和俄罗斯联邦(科拉半岛)四个民族国家的边界地区，给传统放牧方法造成了严重破坏。目前，驯鹿放牧在一定程度上仍是跨国界活动，²⁰ 瑞典挪威根据 1751 年两国边界条约，跨界放牧更为普遍。被称为“Lappkodicillen”的边界条约增编宣布，应继续允许萨米人利用他们习惯上使用的边界两侧的草场。²¹ 在芬兰、挪威和瑞典，驯鹿放牧以习惯法和驯鹿放牧法律为基础。约有 6 500 名萨米人在萨米人居住区放牧驯鹿。其驯鹿放牧的特点是鹿群大，各区域机械化程度相对较高。驯鹿主要用于产肉，鹿皮、鹿骨、鹿角是服装和工艺品的重要材料。除俄罗斯联邦外，萨米人居住区的动物均为私人所有，但是放牧的许多方面却采用集体方式。

¹⁹ The Association of World Reindeer Herders 5th Congress will be held in Genhe in 2013.

²⁰ These migrations over the border have since 1751 been regulated in different so called reindeer grazing conventions (renbeteskonventioner) between Norway and Sweden. The most recent convention was negotiated in 1972 and was in force until 2005. Sweden and Norway are negotiating a new convention.

²¹ *Lappkodicillen* proclaimed several other rights of the Saami people, declared that the states should respect the Saami people's customary laws, and referred to the Saami as a Saami nation. *Lappkodicillen* is thus a very important document to the Saami. It is sometimes referred to as the Magna Carta of the Saami.

32. 只有萨米人可在挪威瑞典两国传统萨米领土上放养驯鹿。挪威南部和作为瑞典芬兰边界的 Torne 谷地中的特殊“租借地”也有驯鹿放牧，挪威瑞典居民也可在此放牧驯鹿。在芬兰，驯鹿放牧不限于萨米族，欧洲联盟成员国任何个人都可以以牧鹿为生。在俄罗斯联邦一侧，从事驯鹿放牧的主要是 Komi 人。其余为萨米人，还有一些俄罗斯和乌克兰牧民。牧鹿区占芬兰、挪威和瑞典三国整个陆地面积的 40%，驯鹿总数超过 70 万头。

五. 组织与活动

A. 世界驯鹿牧民协会

33. 世界驯鹿牧民协会 1997 年成立以来，与牧场损失和气候变化有关的问题已经成协会议程的主要事项。第四届世界驯鹿牧民大会 2009 年 3 月 30 日至 4 月 3 日在挪威凯于图凯努召开，世界驯鹿牧民在大会上通过的《凯于图凯努宣言》²² 中与北冰洋区域议会常设委员会一样关注，应迫切解决气候变化问题，气候变化对北冰洋土著民族的生活条件产生了重大影响，由于气候变化北部可能出现大量的人类活动，应设法在活动进行之前就加以管理。第五届北极理事会部长级会议²³ 2006 年 10 月 26 日在俄罗斯联邦萨列哈尔德举行，北冰洋区域议会常设委员会主席希尔-玛塔·索尔博格夫人在会上对此同样表示关切。《凯于图凯努宣言》还表示关切，自 2005 年在俄罗斯联邦雅库兹科举行的第三届世界驯鹿牧民大会以来牧场损失日趋严重，并支持俄罗斯联邦成立一个国际委员会，对驯鹿牧民牧场损失情况进行调查，并建立一个有联合国参加的可持续驯鹿牧业扶持机制。环境署关于土地使用变化和气候变化对游牧牧民影响的项目，是与世界驯鹿牧民协会相关的另一倡议，项目已得到环境署生态系统适应工作的认可。这个项目将评估土地使用变化和气候变化对游牧牧民的影响以及游牧民族的适应对策和机会，评估重点为俄罗斯联邦、蒙古和中国的泰加驯鹿牧民以及喜马拉雅山脉的牦牛牧民。该项目由世界驯鹿牧民协会、国际驯鹿放牧中心、环境署全球资源信息数据库办事处和其他实体合作进行。

B. 北极理事会

34. 在北极理事会框架中，北极理事会先后发表《可持续驯鹿牧业》、²⁴ 《家庭驯鹿放牧与狩猎经济》和《野生驯鹿/北美驯鹿管理现状》(2004 年)报告，对驯

²² Available from http://archive.arcticportal.org/530/01/Kautokeino_Declaration_2009_ENGLISH.pdf.

²³ Available from http://arctic-council.npolar.no/Meetings/Ministeral/2006/Speech_Solberg_Salekhard.pdf.

²⁴ Johnny-Leo L.Jernsletten and Iconstantin Kolkov, *Sustainable Reindeers Industry* (Tromso, Nowway, Centre for Saami Studies, 2002)。

鹿牧民和驯鹿牧业今后的主要挑战进行了分析。北极理事会目前还在开展“国际极年北冰洋驯鹿牧民脆弱性网络研究-资料：驯鹿放牧、传统知识和气候变化适应以及牧场损失”项目(见下文)。2009年4月29日，在挪威特罗姆瑟举行的第六届北极理事会部长级会议承认，北冰洋地区土著民族在以最佳方式利用现有传统知识和科学知识帮助理解和适应其社会中的气候变化挑战和其他挑战方面正在发挥领导作用，并对土著人民能力建设倡议表示欢迎。²⁵

C. 国际极年驯鹿牧民脆弱性网络研究

35. 作为2005年北冰洋气候影响评估的后续活动，²⁶ 驯鹿牧民脆弱性研究提出了国际极年倡议，其重点是了解驯鹿牧业对气候脆弱和变化的适应能力。研究由世界驯鹿牧民协会发起，目前由常设论坛前主席、萨米大学学院²⁷ Ole Henrik Magga、国际驯鹿牧业中心²⁸ Svein Mathiesen和执行主任Anders Oskal共同管理。萨米大学学院为网络研究的协调机构，而研究项目的资料、外联和北极理事会部分由国际驯鹿牧业中心与世界驯鹿牧民协会密切合作进行管理。挪威政府2005年成立国际驯鹿牧业中心，以在环北极地区保护和发展可持续驯鹿牧业，加强土著牧区和民族之间的合作，传播驯鹿牧业信息，记录驯鹿牧民的传统知识。国际中心是北冰洋大学²⁹ 成员。另外有大批知识、研究和教育机构参加项目，其中包括萨米理事会和俄罗斯北方土著民族协会。

D. 案例研究³⁰

36. 新千年之初，在芬兰萨米人居住区进行了驯鹿放牧与气候变化影响的案例研究。研究显示，天气正在发生变化，冬季出现降雨和其他极端天气。天气波动，特别是冬季降雨和气温偏暖，往往使驯鹿无法获得其赖以生存的地衣。这导致一些年份驯鹿大批死亡。研究提供的资料显示，冬季的异常降雨围封了冰雪下的地面，造成驯鹿无法吃到牧草。由于冬季降雨造成冰雪覆盖地衣，许多萨米牧区只得用干草和饲料喂养驯鹿。在一些情况下，冰雪上行动的可能性大大减少，冰层变薄加大了穿越河流湖泊的危险性。有报告表示，某些鸟类已经消失，特别是地面鸟类。许多萨米人习惯用鸟来捕猎驯鹿，但在许多地区这种捕猎方法已不复存在。

²⁵ See <http://arctic-council.org/filearchive/Tromsoe%20Declaration-1.pdf>. Accessed on 20 January 2010.

²⁶ Available from <http://www.amap.no/acia>. Accessed on 20 January 2010.

²⁷ See www.samiskhs.no. Accessed on 20 January 2010.

²⁸ See www.reindeercentre.org. Accessed on 20 January 2010.

²⁹ See www.uarctic.org. Accessed on 20 January 2010.

³⁰ This case study comes from a project carried out as part of the Snow Change programme organized by the Environmental Engineering Department at Tampere Polytechnical in Finland.

一些萨米族长老表示，气候变化使传统的看天方法不再可靠。萨米人通常从事驯鹿放牧、打鱼、狩猎、陷阱捕捉和浆果采摘等各种以自然资源为基础的经济活动。

E. 气候与能源综合政策

37. 50 年来，受人类发展影响，欧洲-北冰洋巴伦支海地区大约 25%的驯鹿牧场已经消失。³¹ 这项挑战在当今仍有特殊意义，据称北冰洋地区约占世界未开发石油资源的 25%以及大量的矿物储存和未开发林区。2009 年 12 月，联合国气候变化框架公约第十五届缔约方会议³² 在哥本哈根召开。会后，各国将继续努力减少气候变化，更多地使用风力和水力发电等可再生能源，预计将给牧场带来更大的压力。在瑞典北部，瑞典和德国联合计划在östra Kikkejaure萨米族驯鹿牧场建造风力园。瑞典政府不久将批准这个迄今计划建造的最大风力园。该项目将对有关的萨米族社区产生严重不利影响。

38. 瑞典气候变化与脆弱性委员会最后报告³³ 认为，瑞典的驯鹿放牧条件将受到气候变化的严重影响。报告列举了可能同时影响其他驯鹿牧区的一些因素。植物营养生长季将会延长，夏季放牧的植物产量将出现增加。虫害困扰将更加严重。由于冰雪进入内地和山区的难度加大，裸露山区的面积将会缩小，对第二季度沿海牧场的压力将会加大，可能导致与其他工业部门的利益冲突加剧。最为严重的是，如果驯鹿放牧条件继续恶化，将对萨米族文化构成威胁。

39. 瑞典气候与脆弱性委员会指出，气候变化将产生两个积极影响。在(夏季放牧)地面无雪的情况下，植物产量将可增加二至四成；生长季约可延长一个月。地面无雪时间延长和冬季缩短，对驯鹿具有积极意义。并且，无雪牧草比冬季的牧草营养价值更高。

40. 瑞典委员会并预测，林业对驯鹿放牧条件的影响最大。在未来的气候条件下，从事林业的机会将很可能北移并进入高山地区，而整个驯鹿牧区的森林面积将会扩大。这有利于提高森林密度，并增强人们在目前无法种植树木的地区兴建林业的愿望。同时，气候变化可能使驯鹿在牧草不足年份更加集中于某些地区，特别是沿海附近地区。因此，林业和驯鹿牧业之间的利益冲突可能加大。

41. 瑞典委员会还预计，在驯鹿牧业基础设施、采矿、风电、空间行动和军事演习的土地使用方面将存在利益冲突风险。气候变暖有利于瑞典北部的农业，也可能成为土地使用冲突加剧的起因。

³¹ N.J.C.Tyler et al., "Saami reindeer pastoralism under climate change: Applying a generalized framework for vulnerability studies to a sub-arctic social-ecological system" *Global Environmental Change*, Vol.17, Issue 2(May 2007)。

³² Copenhagen Accord of 18 December 2009. Decision-/CP.15。

³³ *Sweden facing climate change—threats and opportunities, Final report from the Swedish Commission on Climate and Vulnerability*(Stockholm, Edita Svesige AB, 2007)。

42. 应当对气候变化对驯鹿放牧和萨米人生活的影响开展调查。应进一步分析牧鹿群落生境的方法和模式，以更好地对今后夏季和冬季的牧草情况进行评估。这一例子说明，进行新的研究可为气候变化下的驯鹿放牧提供便利。

43. 瑞典委员会提出了一些措施和提议，并建议：

- 委托瑞典林业局与萨米议会协商提出进一步措施，包括修改现行法规，确保林业更多地考虑到驯鹿牧区，寻找冬季的基本牧场，并在那里进行周密的土地准备工作。
- 委托瑞典环境保护局、国家住房、建筑及规划委员会和萨米议会将气候变化对驯鹿放牧的影响纳入环境影响评估和战略环境评估。

44. 2009年，瑞典议会通过了根据政府气候与脆弱性委员会研究提出的气候与能源综合政策法案(2008/09:162号法案)。从2010年起，萨米议会³⁴将在三年期内每年得到410万美元的资金，用于适应受气候变化影响而改变的驯鹿牧业条件。萨米议会正在就与驯鹿放牧和气候变化有关的事项与驯鹿牧业脆弱性研究展开密切合作。

六. 结论意见

45. 全世界的驯鹿放牧社区在历史长河中适应了各种重大变迁，其中包括殖民进程、基督教的出现、不同的民族国家开辟传统放牧领土、工业化进程、共产主义时代、市场经济和现代化进程等。⁵ 全球化进程也给许多驯鹿放牧社区带来了新的情况。土地分割、自然资源开发、土地使用(和权利)减少的累积影响以及气候变化对北冰洋生态系统的诸多影响，给全世界牧鹿社区放牧社区造成了重大压力。对“这一问题”的主流解决办法是，设法制止这些症状进一步恶化。要解决问题，必须首先探究气候变化的起因，如能源消耗、全球化、地貌景观分割、自然资源开发、经济无限制增长、消费与生活方式问题等。

46. 驯鹿放牧社区的情况复杂多样，鉴于这项研究的局限性，还需要进行更多的研究，根据《联合国土著人民权利宣言》所载原则制定执行各种战略和方案。俄罗斯联邦的新情况说明这个问题的复杂性。2010年1月1日生效的联邦新土地法规定，驯鹿牧民及社区必须购置或租赁传统牧场。2009年在挪威举行的第四届世界驯鹿牧民大会通过的《凯于图凯努宣言》²³明确指出，俄罗斯联邦应制订联邦驯鹿放牧法，为鹿放牧权利权、牧场保护和驯鹿所有权等问题作出规定。斯堪的纳维亚各国已经通过此类驯鹿放牧法。

³⁴ See The Saami Parliament's "Living environment programme" (*Eallinbiras*). Available from <http://www.oloft.com/eallinbiras.pdf>.

47. 1990 年代末以来,气候变化适应和减少措施对驯鹿放牧的影响一直是科学界的一个重要议题。从新千年之初开始,这个问题就列入了区域和国际论坛组织的议程。但在国家一级,处理这一事项的国家十分少见。驯鹿牧民脆弱性、气候变化适应与减少战略和复原力概念的认识等问题,需要科学界、联合国机构、区域组织和有关国家进行更深入的探讨,做出更大的努力。不仅要与有关的土著驯鹿牧民结成伙伴关系,还应利用依照《联合国土著人民权利宣言》分配的必要资源。

脆弱性³⁵

48. 就驯鹿牧民因遭受多种变化和变化的相互影响而遭到的破坏程度的评估而言,今后的研究应包括以下问题:

- 北冰洋人类生态系统遭遇社会自然干扰的脆弱性如何加以有效归纳?
- 何种(地方、区域和全球)干扰风险最大?
- 驯鹿牧民如何应对社会和自然环境的干扰?
- 什么是适应能力的决定因素,如何量化?
- 对干扰的适应能力受到限制会产生何种影响?
- 地方、区域和全球各级的何种减少和适应战略能够减少不利影响,如何推动有希望的战略?
- 不同的驯鹿放牧社区如何评估与不同脆弱性有关的风险?
- 如何利用牧民的传统知识来确定、制订和执行地方战略?

适应³⁶

49. 可以通过放牧方法的战术和战略改变,来改善气候演变和变化对驯鹿放牧生产力的潜在影响。牧民的应对(反馈)措施是在个人和机构层面的应对。这种方式认为,可能在两个层面做出应对。最后,牧民要就气候对牧群生产力造成的变化进行应对。牧民还直接应对其认为对成功放牧十分重要的各种气候条件。这种方式没有对牧民应对能力的程度和效力做出假设,也没有对气候变化对这一系统的影响范围进行假设。这意味着,我们需要学会了解我们过去和目前的应对能力,认识机构和法律方面的障碍以及对适应的管理。

³⁵ Based on *State of the World's Indigenous Peoples*(United Nations publication,Sales No.09.VI.13)。

³⁶ Based on United Nations Development Group *Guidelines on Indigenous Peoples' Issues*(Geneva, 2009). Available from http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNDG_guidelines_EN.pdf. Accessed on 20 January 2010.

复原力³⁷

50. 复原力是指适应变化继续生存的能力。(社会和生态方面的)复原力是可持续地方生计和资源利用的一个重要方面,我们应更好地理解社会针对气候变化建设应对能力的方式。科学讨论认为,社会与生态耦合系统的复原力表现为四大因素,即学习与变化和不稳定共存;促进重组和更新的多样化;利用各种学习知识;自我组织的机会。其中,头三个因数与驯鹿牧业社会组织固有复原力的调查直接相关。第四个因数,自我组织的机会,是指中央管理系统应让社会与生态耦合系统有自我组织的自由。因此,这一因素牧民无法直接控制,而是取决于政府的行动。对驯鹿放牧等社会与生态耦合系统复原力的研究,要求承认社会和自然领域不可分割。因此,在变化是永恒的、稳定是暂时的自然环境中运行的社会生态系统的复原力,要求在不影响今后适应能力选择方案的情况下具备应对和适应变化的能力。因此,自我组织的机会将通过对机构性局限和机会影响的调查来加以研究。

51. 脆弱程度和对气候变化的复原力,不仅取决于文化方面和生态系统多样化,还取决于对社会经济系统和社会生态系统进行管理的政治、法律和机构法规。因此,气候变化的适应工作应当在地方一级进行,因此,土著人民和地方社会必须确定与迅速变化有关的风险。驯鹿放牧民族必须自身做好变化准备,并帮助社会和管理当局做好变化准备,减少气候变化影响带来的脆弱性。因此,建设地方能力并对北冰洋地方社会的气候变暖进行规划,必须成为北冰洋各国和土著人民机构组织的优先工作。

52. 适应气候变化要求利用现有适应方面的最佳知识,以及以科学和经验为基础的传统和地方知识,对北冰洋地方、区域和国家的领导的长期可持续思想和减少战略的制订进行培训。³⁸ 国家适应战略必须从人权角度出发,承认土著牧民的传统知识和文化语言权利。

53. 必须设法对北冰洋区域的人类活动进行管理。²³ 自然资源开发、运输和旅游业是这种发展的驱动因素。在这一背景下,应在国家一级制订和执行北冰洋驯鹿牧场综合管理计划,确保土著驯鹿放牧社区未来的可持续性,并在北冰洋区域气候变化和土地使用的变化中保持土著文化。

54. 应迫切推动在联合国框架内对环北极驯鹿牧区变化进行调查和研究,以对目前由气候变化和全球化等因素造成的驯鹿放牧社区的迅速变化形成综合全面的认识,保持土著驯鹿放牧社会和文化今后的可持续性和复原力。

³⁷ See Carl Folke. "Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses". *Global Environmental Change*, vol. 16 (August 2006).

³⁸ See *Making Protected Areas Relevant: A guide to integrating protected areas into wider landscapes, seascapes and sectoral plans and strategies*. CBD Technical Series No. 44 (Montreal, Canada, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2010).