



大会

Distr.: General  
19 July 2022  
Chinese  
Original: English

第七十七届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权  
和基本自由切实享受的各种途径

## 土著人民权利

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊按照人权理事会第 [42/20](#) 号决议提交的报告。

\* [A/77/150](#)。



## 土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊

### 保护区和土著人民权利：国家和国际组织的义务

#### 摘要

在本报告中，土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊再次探讨了保护区和土著人民权利的问题，并评估了最近的动态，重点是国家和国际组织尊重、保护和促进土著人民权利的义务。

# 目录

|                                 | 页次 |
|---------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                     | 4  |
| 二. 特别报告员的活动 .....               | 4  |
| 三. 保护区和土著人民权利：国家和国际组织的义务 .....  | 4  |
| A. 方法 .....                     | 5  |
| B. 术语 .....                     | 5  |
| 四. 国际法律标准 .....                 | 6  |
| 五. 目前对保护区内土著人民权利的影响 .....       | 7  |
| 六. 国际养护措施和进程 .....              | 9  |
| 七. 促进土著土地保有权和管理及惠益分享的良好做法 ..... | 15 |
| 八. 结论和建议 .....                  | 17 |

## 一. 引言

1. 本报告是土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊根据人权理事会第 42/20 号决议提交的。他在本报告中简要概述了他自上次向大会提交报告(A/76/202/Rev.1)以来开展的活动，并讨论了保护区对土著人民权利的影响。
2. 特别报告员认为，当务之急是及时重新审视前任任务负责人在 2016 年处理过的保护区和土著人民权利问题，并评估最近动向，着眼于国家和国际组织尊重、保护和促进土著人民权利的义务。

## 二. 特别报告员的活动

3. 继上次向大会提交报告后，特别报告员于 2021 年底组织了一次专家会议，纪念任务授权二十周年。这次会议提供了契机，得以反思《联合国土著人民权利宣言》实施过程中的成就、良好做法以及长期存在的短板和挑战，并为未来十年提出战略。特别报告员于 2021 年 12 月对哥斯达黎加进行了正式国别访问，并希望在来年访问纳米比亚、丹麦/格陵兰和乍得。2022 年 6 月，他在题为“斯德哥尔摩+50：一个健康的地球有利于各方实现兴旺发达——我们的责任和机遇”的国际会议上，就气候变化对土著人民权利产生的过大影响以及在养护和气候变化行动中确保土著人民权利的必要性发表了讲话。<sup>1</sup> 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。

## 三. 保护区和土著人民权利：国家和国际组织的义务

4. 多个世纪以来，土著人民的科学知识、土地保有制度和对资源的可持续管理保护并养护了地球。因此，尊重土著人民的集体权利是持续有效实现养护目标的一个根本步骤。然而，土著人民的土地、领土和资源继续被剥夺用于养护活动、气候变化方案、国家公园、狩猎保留地和文化遗产保护。
5. 在本报告中，特别报告员评估了自前任任务负责人 2016 年关于这一专题的报告(A/71/229)以来的相关动向，特别是以下方面：(a) 关于 2020 年后全球生物多样性框架谈判的最后阶段，该框架应能加快《生物多样性公约》的执行；(b) 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)世界遗产地的指定；(c) 减排加(减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量以及森林养护和可持续管理和加强森林碳储量的作用)相关活动带来的影响。
6. 特别报告员还着重举例介绍了土著的养护努力、土著人民管理或共同管理保护区以及由土著人民牵头的其他立足于文化的举措，并介绍了各国和国际组织在承认和尊重土著人民不仅是利益攸关方、而且是权利持有人方面的良好做法。

<sup>1</sup> 发言可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/SRIP-Statement-2-June-2022.docx](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/SRIP-Statement-2-June-2022.docx)。

## A. 方法

7. 特别报告员在 2021 年参加了国际自然及自然资源保护联盟(国际自然保护联盟)世界自然保护大会的会议和教科文组织保护世界文化和自然遗产政府间委员会的会议后,将这一主题确定为本报告的重点。在过去两年里,特别报告员参加了许多与保护区有关的其他会议和协商,包括国际自然保护联盟土著人民组织区域论坛和中美洲土著人民理事会关于土著人民、保护区和其他有效养护措施的会议和协商。

8. 在编写本报告时,特别报告员审查了下列材料:联合国正式文件和其他专题研究报告;会员国、土著人民及其组织、学术界和非政府组织为响应提供投入的呼吁而提交的 30 份书面答复;在对多民族玻利维亚国、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、秘鲁和瑞典开展学术访问期间收集的资料;土著与会者为特别报告员 2022 年 4 月组织的协商会议提交的 29 份口头和书面材料。特别报告员参考了历任报告员关于保护区对土著人民权利所致影响的信函和国家访问意见。

9. 特别报告员借鉴了前任报告员得出的结论(见 [A/71/229](#) 和 [A/HRC/36/46](#)),前任报告员强调,养护方案长期以来剥夺了土著人民的土地,并提请注意土著人民的管理对维持生物多样性和减缓气候变化至关重要。特别报告员还参考了其他特别程序任务负责人的工作,其中包括人权与环境特别报告员最近就立足人权的生物多样性养护方针推出的政策简报。<sup>2</sup>

## B. 用语

### “保护区”

10. 根据《生物多样性公约》,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和管理的地区”(第 2 条)。国际自然保护联盟将保护区定义为“明确划定的地理空间,通过法律或其他有效手段获得认可、为专有目的所进行管理的区域,以期实现对自然及其所拥有的生态系统服务和文化价值的长期保护”。<sup>3</sup>

### “土著人民和地方社区”

11. 土著人民享有国际法规定的独特地位,受到有别于少数群体、<sup>4</sup> 农民<sup>5</sup> 和“地方社区”权利的法律框架的保护。这是因为土著人民作为政治、社会和法律实体存在于民族国家内部,并通过自己的治理结构得到代表。这种独特的地位使他们

<sup>2</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/policy-briefing-1.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/policy-briefing-1.pdf)。

<sup>3</sup> Nigel Dudley, ed., *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories* (Gland, Switzerland, IUCN, 2008)。可查阅 <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>。

<sup>4</sup> 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

<sup>5</sup> 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。

有权享有广泛的集体权利，包括自决权、土地和资源权以及自由、事先和知情同意权。土著人民构成国际法规定的“人民”，这已得到《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)等国际文书以及界定土著人民权利的国际判例确认。

12. 不论国家是否正式承认，也不论各国使用何种用语描述他们，土著人民一直存在。<sup>6</sup> 应该在不损害未获承认的土著人民的处境这一前提下，尽可能避免使用“土著人民和地方社区”等用语或短语。只要使用此类用语，都应明确说明不损害国际法规定的土著人民的具体权利。

“土著科学知识”

13. 特别报告员使用“土著科学知识”这一用语，是为了响应呼吁，避免使用“习惯”或“传统”等不能适当反映土著知识重要性的用语。特别报告员在其 2022 年提交人权理事会的报告(A/HRC/51/28)中对这些概念作了进一步分析。

## 四. 国际法律标准

### 1. 国际人权法

14. 与土著人民在养护和保护区方面的权利有关的标准经由国际人权法、国际劳工法和国际环境法制定，并在前任任务负责人 2016 年提交大会的关于养护问题的报告中进行了审查(A/71/229，第 20 至 32 段)。基本法律来源包括《联合国土著人民权利宣言》、劳工组织第 169 号公约以及其他全球和区域人权文书。这些文书承认土著人民的传统土地与资源权、自治权、自决权、参与权、协商权、自由、事先和知情同意权以及恢复原状权。这些权利构成土著人民的集体身份、实际存在、经济生存和文化存留的基础。

15. 《联合国土著人民权利宣言》强调联合国系统有责任继续促进和保护这些权利。根据《宣言》第 41 条，联合国系统各机关和专门机构及其他政府间组织，包括教科文组织、联合国环境规划署和《生物多样性公约》秘书处，应通过推动财务合作和技术援助，并制订途径和方法确保土著人民参与处理影响到他们的问题，为充分落实《宣言》的规定作出贡献。根据第 42 条，联合国各专门机构(包括在国家一级)以及各国应促进对《宣言》各项规定的尊重和充分实施，并跟踪检查《宣言》的实施效果。

### 2. 国际环境法

16. 除了直接确认土著人民权利的法律和政策外，一些国际环境条约对土地管理作了规定，其中包括《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》。所有这三项公约都源自 1992 年在巴西里约热内卢举行的地球问题首脑会议，处理的是相互关联的问题。比这些公约更早的是 1972 年教科文组织《保护世界文化

<sup>6</sup> 劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，第 1 条。

和自然遗产公约》和 1971 年《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》。由于《生物多样性公约》和《保护世界文化和自然遗产公约》均涉及保护区的指定，在本报告中，特别报告员将予以重点讨论。

17. 根据《生物多样性公约》第 8(j)条，缔约国必须尊重、保存和维持土著人民与生物多样性的养护有关的知识、创新和实践，在这些知识、创新和实践所有者的认可下促进其广泛应用，并鼓励公平地分享因利用此类知识、创新和做法而获得的惠益；虽然《公约》没有明确承认土著人民的人权，但《公约》缔约方会议为许多与土著人民权利有关的举措提供了支持，包括 1998 年设立的第 8(j)条和有关条款问题不限成员名额特设闭会期间工作组。工作组制定了旨在加强将土著人民纳入决策的多项准则，包括分别于 2016 年和 2018 年通过的生命之根自愿准则和卢佐利希里沙希克自愿准则。<sup>7</sup>

## 五. 目前对保护区内土著人民权利造成的影响

18. 自前任任务负责人于 2016 年发布相关专题报告以来，全球各地的土著人民总体上没有看到在养护举措框架下实现土著人民权利一事上有具体改善。特别报告员继续收到大量来文，指控在保护区发生的令人发指的侵权行为。土著人民被剥夺了土地和资源权、自决权和自治权以及文化遗产权，并遭受强迫驱逐、杀害、人身暴力和属于滥用职权性质的起诉。这种侵权行为对妇女和女童产生的负面影响尤其大，因为她们主要负责采集食物、燃料、药物以及取水，因此有可能遭受配备军事武装的安全部队、公园管理员和执法人员的性暴力。土著人民保留和传播其知识的能力也因获得自然资源和进入圣地的机会受限而受到阻碍。

19. 将土著土地交由政府养护当局控制，往往表明缺乏有效保护这些地区的能力和意愿，导致这些土地暴露在破坏性侵入、采掘业活动、非法采伐、农企扩张、旅游业和大规模基础设施发展的威胁之下。

20. 2022 年 5 月，特别报告员组织了磋商会，汇集了不同地区的土著代表，讨论保护区对土著人民权利的影响。与会者透露，被称为“堡垒式养护”的排斥性生物多样性保护方针继续盛行，导致暴力驱逐和军事化暴力行为，作为大自然最佳守护人的土著人民被剥夺了土地。与会者说，在大多数情况下，规划保护区时没有征求土著人民的意见，土著人民没有参与国家养护项目的管理，也没有从国家养护项目中获益。他们往往被迫搬迁到连基本服务都无法获得的临时安置营地。与会者强调指出，将土著人民赶出保护区或禁止他们进入保护区，导致丧失了不可替代的土地、圣地和资源，断绝了知识体系、文化、语言、身份和生计的传承。这些侵权行为在气候变化的威胁下更加变本加厉。

21. 强加式的养护无视并破坏了土著人民在其土地上实施的复杂的知识与养护体系。土著人民及其组织一直提出的关切是，保护区的理念往往没有考虑到土著

<sup>7</sup> 见 [www.cbd.int/convention/wg8j.shtml](http://www.cbd.int/convention/wg8j.shtml)。

世界观，也没有顾及世代有效保护了大自然的土著传统土地管理、控制和保护体系。

22. 建立保护区时往往没有征求土著人民的意见，也没有事先征得他们的自由和知情同意，土著人民因此被排除在其传统领土的行政和管理之外，而且往往得不到适足补偿。在一些情况下，土著人民需要购买许可证才能进入自己的领土，他们自给自足的生计活动(如狩猎、捕鱼或放牧等)受到严格限制。

23. 以这种方式将土著土地纳入保护区使土著人民失去了对土地的管理和控制，转而由国家来界定这些土地的规则、管理和使用，而且往往受到财力雄厚的国际养护组织的左右。西方的土地管理理念完全没有人与土地的任何有意义联系，土著人民对此表示担忧。在世界许多地方，土著人民把建立保护区看作是殖民化的一种形式，并设法“让养护去殖民化”。与此同时，在较为承认土著土地权的一些国家，土著人民正在利用保护区地位来保护土著领土不受采掘活动的侵害。<sup>8</sup>

24. 为实现养护目的而持续强迫迁离的做法在非洲尤其令人担忧。在坦桑尼亚联合共和国，马赛人长期被暴力赶出自己的土地，而政府现已计划从恩戈罗恩戈罗保护区和恩戈罗恩戈罗县的洛里昂多区再驱逐 150 000 名马赛人。2022 年 6 月，特别报告员公开呼吁停止已规划的驱逐行动并启动与马赛人的磋商，同时敦促教科文组织世界遗产委员会向坦桑尼亚联合共和国政府重申，有关恩戈罗恩戈罗保护区的计划必须符合相关人权标准。<sup>9</sup>

25. 在肯尼亚，尽管 2017 年非洲人权和民族权法院作出了有利于奥杰克土著人民的里程碑式判决，奥杰克土著人民在大流行疫情期间仍遭到了无休止的强迫迁离，并被拒绝进入他们在马乌森林中的祖传土地。<sup>10</sup> 法院请特别报告员在奥杰克案诉讼的赔偿阶段提供专家证词。特别报告员在书面证词中强调，土著人民在养护方面发挥关键作用，为了确保恢复原状，土著人民需要能够切实行使其对土地、领土和资源的权利，而且必须对这些土地、领土和资源进行划界、标界并授予所有权。<sup>11</sup>

26. 在拉丁美洲，保护区内的土著人民变得越来越脆弱，特别是自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民。各国允许在土著人民祖传领土上进行采掘活动、非法擅入其祖传领土，而且没有划定这些领土的界线，从而危及自愿与世隔离的土著

<sup>8</sup> 森林民族方案向特别报告员提交的材料。

<sup>9</sup> 见 [www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/tanzania-un-experts-warn-escalating-violence-amidst-plans-forcibly-evict](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/tanzania-un-experts-warn-escalating-violence-amidst-plans-forcibly-evict)。

<sup>10</sup> 致肯尼亚的信 UA KEN 2/2016 和 AL KEN 3/2020，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=16640> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25492>。特别程序任务负责人的所有信函均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>。

<sup>11</sup> 专家书面证词可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/SR/TestimonyOgiek.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/SR/TestimonyOgiek.pdf)。

人民的实际存在和文化存留。亚马逊河秘鲁河段的石油污染、巴西非法采矿活动升级以及随之而来的汞污染，均凸显了土著人民面临的严重威胁。<sup>12</sup>

27. 在整个亚洲，作物轮作和森林管理等土著传统做法以及土著人民对可持续养护和生物多样性的贡献仍不为人所知。在孟加拉国、印度和印度尼西亚等几个国家，保护区内的旅游项目继续导致对土著人民的土地施加限制（见 [A/HRC/45/34/Add.3](#)）。2019 年 7 月，特别报告员对印度最高法院下令在全国范围内驱逐多达 900 万阿迪瓦西人、并对提出 1927 年《印度森林法》修正案以便增加森林官员的维持治安酌处权提出关切。<sup>13</sup>

## 六. 国际养护措施和进程

### 1. 2020 年后全球生物多样性框架

28. 2020 年，《生物多样性公约》秘书处发布了爱知生物多样性目标执行率最终评估报告。这 20 个全球目标于 2010 年制定，是《2011-2020 年生物多样性战略计划》的部分内容，目的是解决导致生物多样性丧失的动因，包括毁林、不可持续的农业、污染、生境丧失和入侵物种，同时增加保护区并将生物多样性纳入决策。《公约》缔约方制定的目标之一是到 2020 年，将保护区的覆盖范围扩大到至少 17% 的陆地和内陆水域以及 10% 的沿海和海洋地区。

29. 秘书处在其最后评估报告中得出结论认为，放眼全球，20 项目标中没有一项完全实现，但有 6 项目标得到部分实现。秘书处注意到，地球上被指定为保护区的陆地和海洋比例有所增加，有可能达到 2020 年的既定目标，但在确保保护区守护最重要的生物多样性地区以及保护区得到公平和有效管理方面，进展不大。<sup>14</sup>

30. 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台也警告说，生物多样性正以前所未有的速度下降，100 万种动植物正面临灭绝威胁。<sup>15</sup>

<sup>12</sup> 致巴西的信 AL BRA 15/2021 和 AL BRA 3/2021，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26913> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26420>；致秘鲁的信 AL PER 9/2020，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25732>；[www.ohchr.org/en/press-releases/2021/06/brazil-un-experts-deplore-attacks-illegal-miners-indigenous-peoples-alarmed](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/06/brazil-un-experts-deplore-attacks-illegal-miners-indigenous-peoples-alarmed)；美洲人权委员会，*Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario Ta gaeri y Taromenane, Ecuador*, Case No. 12.979。

<sup>13</sup> 致印度的信 IND 13/2019，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24665>；[www.ohchr.org/en/press-releases/2019/07/india-must-prevent-eviction-millions-forest-dwellers-say-un-experts?LangID=E&NewsID=24786](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/07/india-must-prevent-eviction-millions-forest-dwellers-say-un-experts?LangID=E&NewsID=24786)；[www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/indonesia-un-experts-flag-rights-concerns-over-3bln-tourism-project](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/indonesia-un-experts-flag-rights-concerns-over-3bln-tourism-project)；[www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/un-experts-call-halt-contentious-tourism-resort-bangladesh](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/un-experts-call-halt-contentious-tourism-resort-bangladesh)。

<sup>14</sup> 生物多样性公约秘书处，《第五次全球生物多样性展望》（加拿大蒙特利尔，2020 年）。可查阅 [www.cbd.int/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf](http://www.cbd.int/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf)。

<sup>15</sup> 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》（德国波恩，2019 年）。可查阅 <http://ipbes.net/global-assessment>。

31. 生物多样性公约秘书处以及生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台在其分析中表明，由于在养护过程中对土著人民承认不足、土著人民参与不足，因而错失了采取切实行动的机会，建议在新的全球框架中对未来的生物多样性行动提出更有力的要求，将土著人民的权利作为一项基本的先决条件。<sup>16</sup>

32. 目前正在谈判 2020 年后全球生物多样性框架草案，预计将在 2022 年 12 月举行的生物多样性公约缔约方大会第十五届会议上通过。《生物多样性公约》秘书处于 2021 年 7 月提交的草稿初稿提出了一项目标，即到 2030 年将全球陆地和海洋保护区面积增加到至少 30%，从而减少对生物多样性的威胁。<sup>17</sup> 之后，100 多个国家表示支持开展一项国际运动，为实现增加保护区面积的目标提供支持，通常称为“30x30 生物多样性联盟”。<sup>18</sup>

33. 这项目标意义重大。鉴于目前全世界约有 15.7% 的土地得到保护区覆盖，要达到 30%，就需要将得到某种形式保护的区域或得到承认的养护区域面积增加近一倍。<sup>19</sup> 虽然将保护区面积扩大到 30% 是一个值得称赞的目标，但迄今为止没有向土著人民提供足够的保证，确保他们的权利在这一进程中得到维护。土著人民担心在不承认他们的土地保有权、管理和知识的情况下就掀起新一轮绿色投资浪潮，担心对他们使用土地、水和资源设置更多限制，担心在保护区基础上养护的方针得到推广，事实证明这些方针会造成强迫迁离、暴力和杀戮。必须解决生物多样性减少的真正驱动因素，如工业化、过度消费和气候变化等。仅仅靠扩大全球保护区的面积而不确保依赖这些保护区生活的土著人民的权利，并不是解决问题之道。

34. 土著人民呼吁明确承认他们根据国际法享有的权利，包括自由、事先和知情同意权，并要求在 2020 年后全球生物多样性框架中明确承诺采取基于人权的方针。他们还呼吁列入关于监测土著土地保有权的指标。

35. 特别报告员对于 2020 年后全球生物多样性框架目标草案中多次提及土著人民表示欢迎。然而，各国必须拿出真正意愿，致力于基于人权的养护方针，并在缔约方会议第十五届会议通过的最后案文中明确承认这一方针。

## 2. 联合国教育、科学及文化组织世界遗产地

36. 特别报告员长期以来一直与前几任任务负责人一道主张，应根据《联合国土著人民权利宣言》修订《实施〈世界遗产公约〉操作指南》，并应防止在世界遗产地发生进一步的侵犯人权行为。负责执行《公约》的世界遗产委员会是由 21 个国家组成的理事机构，由教科文组织担任秘书处。

<sup>16</sup> 生物多样性公约秘书处，《第五次全球生物多样性展望》；生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，《全球评估报告》。

<sup>17</sup> 草稿初稿可查阅 [www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework](http://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework)。

<sup>18</sup> 见 [www.hacfornatureandpeople.org/home](http://www.hacfornatureandpeople.org/home)。

<sup>19</sup> 森林民族方案向特别报告员提交的材料。

37. 教科文组织执行局于 2017 年满意地注意到，经过几年的磋商后，教科文组织制定了关于与土著人民互动合作的政策。<sup>20</sup> 政策指出，根据《联合国土著人民权利宣言》第 41 条，教科文组织作为联合国专门机构，致力于充分落实《宣言》的各项规定。教科文组织还承诺将《宣言》所界定的土著人民权利纳入工作主流。

38. 将一处遗址列入《世界遗产名录》意味着为遗址保护和养护提供资金，实际上保证了该国旅游业和相关经济效益的持续增长。教科文组织认为，将土著领土上的遗址列入《名录》总体而言会对土著人民的权利产生积极影响。<sup>21</sup> 如果在设计和管理世界遗产地时纳入土著人民并有其充分有效参与，尊重他们的集体权利，那么世界遗产地就可以促进支持土著人民的生计和自决发展。世界遗产地位所带来的国际关注和监督可用于促进土著人民更好地参与遗址管理和治理，加强利益分享，并纠正过去侵犯土著人民权利的行为。<sup>22</sup>

39. 然而，正如前任任务负责人 2016 年关于养护问题的报告所记载，世界各地土著人民的指控表明，将遗址列入《世界遗产名录》可能会加剧土著人民对土地和资源失去控制并导致侵犯人权情况更加严重。<sup>23</sup> 土著人民继续对在提名和管理特定遗址时的侵犯权利行为表示关切。这些关切涉及以下方面：不尊重土著人民的自决发展权和参与遗址确定、提名和列入《名录》的权利；在遗址管理和治理中被边缘化；在遗址管理中侵犯土著人民进入并使用其土地和领土、获取和使用资源的权利以及公平分享旅游业惠益的权利；在遗址的监测和评价方面缺乏协商。<sup>24</sup> 对于土著人民领土上的遗址列入《名录》后产生的经济或其他方面的衍生利益，土著人民很少能从中分一杯羹。

40. 《世界遗产公约》对文化遗产和自然遗产作了区分，因此在授予世界遗产地位时，通常会对文化遗产和自然遗产进行区分。截至 2022 年，教科文组织世界遗产委员会已指定对 257 处遗址实行养护，其中 218 处为自然遗址，39 处为自然及文化混合遗址。<sup>25</sup> 在涉及土著人民的领土和遗产时，这种做法很有问题。将自然遗址列入《世界遗产名录》，但在说明列入理由时却没有承认相关的土著传统价值，这样做无视了这样一个事实，即对土著人民来说，文化价值和自然价值不可分割，应以整体方式加以管理和保护。<sup>26</sup>

<sup>20</sup> 可查阅 <https://en.unesco.org/indigenous-peoples/policy>。

<sup>21</sup> 教科文组织向特别报告员提交的材料。

<sup>22</sup> 土著事务国际工作组向特别报告员提交的材料。

<sup>23</sup> 土著事务国际工作组向特别报告员提交的材料；A/71/229，第 51 段。

<sup>24</sup> 土著事务国际工作组向特别报告员提交的材料。

<sup>25</sup> 教科文组织向特别报告员提交的材料。

<sup>26</sup> 土著事务国际工作组向特别报告员提交的材料，其中引用了土著人民权利专家机制的报告；A/HRC/30/53，附件，第 7 段。

41. 为加强国际社会对土著人民权利的倡导工作，2017 年成立了世界遗产国际土著人民论坛，在与世界遗产委员会、世界遗产中心、咨询机构和缔约国开展接触时代表土著人民发声。<sup>27</sup>

42. 世界遗产委员会分别于 2015 年、2019 年和 2021 年修订了《实施〈世界遗产公约〉的操作指南》，加入了要求缔约国在世界遗产地的认定、提名和管理方面采取基于人权的方针的条款。《指南》目前有具体规定，“缔约国在将”影响土著人民土地、领土或资源的“遗址列入《世界遗产名录》提名地点暂定名单之前，应本着诚意，通过土著人民自己的代表机构，与有关土著人民协商和合作，事先征得他们的自由、知情同意”。还鼓励各国积极推动各项举措，为土著人民制定公平的治理安排、合作管理和补救机制。<sup>28</sup>

43. 尽管有这些政策变化，特别报告员仍继续收到报告，称土著人民被排除在其土地上的世界遗产地提名、宣告和管理之外。虽然教科文组织承认，诸如国际自然保护联盟等咨询机构已多次提出在土著人民的人权未得到尊重的情况下推迟对遗址的提名，但教科文组织强调，世界遗产委员会对是否将遗址列入《名录》拥有最终决定权，没有义务遵循这些建议。<sup>29</sup>

44. 目前存在一些差距，妨碍了土著人民有意义地参与国际和国家两级决策进程。《操作指南》不要求提供证据证明，在提名对土著人民产生影响的遗址时，已征得土著人民的自由、事先和知情同意，而且在作出提名决定之前，不公开提名。世界遗产委员会的议事规则造成土著人民无法根据《联合国土著人民权利宣言》第 41 条，切实参与委员会就影响他们的问题作出的决策，也没有正式机制让土著人民可以参与委员会工作。在实际操作中，土著组织的代表只有在委员会就有关遗址通过了决定之后才能在委员会发言。<sup>30</sup>

45. 自 2020 年以来，特别报告员对若干已被提名或列入《世界遗产名录》的遗址内或其附近据称存在侵犯土著人民权利的行为提出关切，其中包括泰国、肯尼亚、尼泊尔、坦桑尼亚联合共和国、博茨瓦纳、纳米比亚、丹麦/格陵兰和瑞典等地的遗址。

46. 在泰国，被强行驱离岗卡章森林综合体的克伦族土著人民继续因主张其土地权而受到养护当局的骚扰，而且不断有报告称，国家公园官员对克伦族首领和族群成员实施骚扰、定罪和法外处决而不受惩罚。特别报告员敦促泰国政府和世界遗产委员会推迟将这个公园列入《世界遗产名录》，因为它们未能保护克伦族人民的权利，未在提名遗址列入《名录》时征求他们的意见并获得他们的自由、事先和知情同意，未允许在遗址上进行实地独立监测，未能起诉养护当局的侵权行为。

<sup>27</sup> 见 <https://iipfwh.org/>。

<sup>28</sup> 《实施〈世界遗产公约〉的操作指南》，第 12、14 之二、64、111、117、119、123、211、214 之二和 239 段。可查阅 <https://whc.unesco.org/en/documents/190976>。

<sup>29</sup> 教科文组织向特别报告员提交的材料。

<sup>30</sup> 土著事务国际工作组向特别报告员提交的材料。

为。<sup>31</sup> 国际自然保护联盟也建议在侵犯人权行为得到解决之前推迟审议。尽管如此，岗卡章森林综合体还是在 2021 年 7 月被列入《名录》。<sup>32</sup> 尽管特别报告员已正式要求就该遗址的提名发表声明，但直到委员会已通过决定后才有机会这样做。<sup>33</sup> 教科文组织坚称将通过《公约》规定的“反应式监测机制”密切监测涉及克伦族权利的各项问题。<sup>34</sup>

47. 在尼泊尔，奇旺国家公园于 1984 年未经当地土著人民同意被列入《世界遗产名录》。2009 年，时任任务负责人对公园内土著人民遭受虐待、任意拘留和性虐待提出关切(A/HRC/12/34/Add.3 和 A/HRC/9/9/Add.1，第 326 至 338 段)。2020 年，特别报告员就继续收到指控称公园内的切庞土著居民遭到强迫驱逐和酷刑虐待一事发出函件。土著人民继续因其谋生方式而成为攻击目标，他们在公园内采集包括药草在内的资源，却遭到报复，家园被毁。<sup>35</sup>

48. 在坦桑尼亚联合共和国，居住在恩戈罗恩戈罗保护区的马赛牧民被有计划地排除在保护区的管理之外，并逐步被限制在这片 1979 年获承认的世界遗产地内越来越小的范围里，小到令他们的实际存在和文化存留受到威胁。<sup>36</sup> 2013 年至 2021 年期间，现任和前任任务负责人发出了 7 份信函，对坦桑尼亚联合共和国政府未能确保马赛人在这片遗址的管理方面的领导权和同意权、并对马赛人一再遭受强迫驱逐、袭击、恐吓和骚扰表示关切。<sup>37</sup>

49. 博茨瓦纳和纳米比亚的奥卡万戈三角洲是包括桑人在内的各种土著人民的家园，2014 年被联合国教科文组织宣布为世界遗产地。桑人在未经自由、事先和

<sup>31</sup> 致世界遗产委员会的信 AL OTH 209/2021，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26517>；致泰国的信 AL THA 4/2021，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26518>；[www.ohchr.org/en/press-releases/2021/07/thailand-un-experts-warn-against-heritage-status-kaeng-krachan-national-park](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/07/thailand-un-experts-warn-against-heritage-status-kaeng-krachan-national-park)；A/71/229，第 63 段。

<sup>32</sup> 世界遗产委员会，第 44 COM 8 号决定，在 2021 年 7 月委员会第四十四届扩大会议上获得通过；教科文组织向特别报告员提交的材料。

<sup>33</sup> 特别报告员的声明可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/SR%20statement%20WHC%20on%20KKFC%2026%20July%202021.docx](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/SR%20statement%20WHC%20on%20KKFC%2026%20July%202021.docx)。

<sup>34</sup> 教科文组织向特别报告员提交的材料。

<sup>35</sup> 致尼泊尔的信 AL NPL 3/2020，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25642>。

<sup>36</sup> 致坦桑尼亚联合共和国的信 AL TZA 3/2021，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26938>。

<sup>37</sup> 致坦桑尼亚联合共和国的信 TZA 3/2013、TZA 1/2014、TZA 1/2015、TZA 1/2016、TZA 1/2017、TZA 2/2019 和 TZA 3/2021。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22007>，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22743>，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=17993>，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3343>，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22948>，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24872> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26938>。

知情同意的情况下，被强行驱离自己的土地，并一直被剥夺进入圣地以及狩猎和捕鱼场所的权利。2021 年 8 月，特别报告员针对向一家加拿大人持有的公司颁发石油许可证一事表示关切，因为今后的勘探和开采可能会对桑人的实际存在和文化存留所依赖的脆弱生态系统造成不可挽回的破坏。奥卡万戈三角洲具有重要的生态意义，为数百万人和动物提供水源，其中包括非洲草原象等受威胁和濒危物种。<sup>38</sup>

50. 2022 年 2 月，特别报告员敦促瑞典不要为加洛克地区一座铁矿发放许可证，特别报告员指出，此地邻近世界遗产地拉波尼亚，露天矿会产生大量污染和有毒废物，影响萨米人的传统土地，危及包括驯鹿迁徙在内的受保护生态系统。<sup>39</sup>

51. 教科文组织对已规划的采掘活动对奥卡万戈三角洲和拉波尼亚附近土著人民权利造成的负面影响表示关切，特别报告员对这一表态表示欢迎。<sup>40</sup>

### 3. 减排加倡议

52. 减排加倡议可减少温室气体排放，支持生态系统服务，造福所有人。然而，包括森林养护和毁林修复项目在内的这些举措也可能造成土著人民权利与环境保护利益之间的冲突，并导致为森林养护目的开展土地争夺和驱逐行动。

53. 土著人民对全球减排加项目的惠益分享和切实参与缺乏透明度表示关切。一些土著人民报告了国家当局的直接歧视或结构性歧视，在一些案例中，国家当局质疑土著人民执行这些项目的能力，或怂恿土著人民离开受保护的森林，放弃其传统生活方式(A/HRC/30/41/Add.1，第 52 段；A/HRC/45/34/Add.1，第 22 段)。正如前任特别报告员指出，除了歧视之外，世界各地未正式承认土著人民在其领土上的土地权，这使得他们特别不可能获得减排加项目产生的任何形式惠益(A/HRC/36/46，第 97 段)。

54. 例如，在拉丁美洲区域，土著人民往往不知道通过减排加项目出售了多少碳信用额，也不知道这些碳信用额卖给了谁。在 2015 年关于巴拉圭的报告(A/HRC/30/41/Add.1)中，前任任务负责人强调，对于土著人民发展自己的替代经济方案，包括实施减排加方案的能力，人们普遍抱有歧视性看法。在哥斯达黎加，土著人民报告说，他们在获取环境服务的报酬时受到文化上不适当、没有顾及土著人民具体情况的行政要求的阻碍(A/HRC/51/28/Add.1，第 61 段)。

55. 前任任务负责人在其访问刚果的报告(A/HRC/45/34/Add.1)中指出，森林经济部支持对减排加机制采取一种鼓励土著人民放弃其传统的半游牧生活方式、在村庄定居并从事创收活动的方针。特别报告员警告政府不要采取阻挠土著人民从事

<sup>38</sup> 致博茨瓦纳的信 AL BWA 3/2021，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/fr/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26804>；致纳米比亚的信 AL NAM 2/2021，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/fr/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26802>；

<sup>39</sup> 致瑞典的信 AL SWE 2/2022，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27057>。

<sup>40</sup> 见 <https://whc.unesco.org/en/news/2230/>以及致瑞典的信 AL SWE 2/2022 中援引的内部文件。

其传统生计活动的做法，特别是在保护区，因为这种做法最终将导致土著知识灭失，而土著知识长期以来一直维持着剩下为数不多的具有高度生物多样性的地区。

56. 另一个令人关切的问题是许多减排倡议缺乏适当的申诉机制。如果由世界银行供资，理论上各族群可以向世界银行核查小组提出申诉，但如果没有大量的外部支持，基本上无法接触到这个小组。<sup>41</sup>

57. 即使在过去土著人民曾向世界银行核查小组投诉在养护方面发生的侵权行为，例如肯尼亚雪兰加尼山森沃土著人民的个案，然而这些案例也令人遗憾地表明，并没有足够的保障防止在同一地区随后的养护项目中再次发生侵权行为。<sup>42</sup>

## 七. 促进土著土地保有权和管理以及惠益分享的良好做法

58. 国际自然保护联盟将“土著和社区保护区”的概念界定为包含生物多样性显著价值、生态惠益和文化价值的自然和/或改造的生态系统，这些生态系统由定居和流动的土著人民和地方社区通过习惯法或其他有效手段自愿养护。<sup>43</sup> 要达到资格成为土著和社区保护区，土著人民和遗址之间必须有密切关联，遗址的管理必须首先能推动生物多样性和文化的养护。2016年，国际自然保护联盟通过了一项关于承认和尊重与保护区重叠的土著和社区保护区的政策，其中指出，由政府指定的保护区和私人保护区往往与土著和社区保护区重叠，但后者没有得到适当的承认或尊重。<sup>44</sup> 加勒比、非洲和拉丁美洲有土著和社区保护区，而且与由国家管理的保护区相比，效果往往更好。

59. 在秘鲁，马德雷德迪奥斯河和支流土著联合会通过与土著人民和一个国家机构协调，目前在自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民周围，包括与马德雷德迪奥斯领土保护区和马努和上普鲁斯国家公园交界的各处地点建立一个监测检查站网络，实施“无接触”保护计划。该网络监测自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民的领土受到的威胁，记录这些威胁存在的潜在证据，并采取措施防止强行接触和冲突。<sup>45</sup>

<sup>41</sup> 雨林基金会向特别报告员提交的材料。

<sup>42</sup> 致肯尼亚的信 UA KEN 1/2018，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23570>；European Union External Action, “EU suspends its support for Water Towers in view of reported human rights abuses”, 17 January 2018, available at [www.eeas.europa.eu/node/38343\\_en](http://www.eeas.europa.eu/node/38343_en)；世界银行核查小组，“肯尼亚：国家资源管理项目”，可查阅 [www.inspectionpanel.org/panel-cases/natural-resource-management-project](http://www.inspectionpanel.org/panel-cases/natural-resource-management-project)。

<sup>43</sup> Grazia Borrini-Feyerabend, *Bio-cultural Diversity Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Examples and Analysis* (Tehran, Indigenous and Community Conserved Areas Consortium and Centre for Sustainable Development, 2010)；[www.iccaconsortium.org/index.php/discover/](http://www.iccaconsortium.org/index.php/discover/)。

<sup>44</sup> 国际自然保护联盟向特别报告员提交的材料。

<sup>45</sup> 特别报告员 2022 年对秘鲁进行学术访问期间收到的土著人民提供的资料。

60. 在加拿大，阿尼希纳贝各个第一民族在筹备将皮马基奥温阿基提名为世界遗产地方面发挥了主导作用，以 Anishanaabemowin 或 Ojibwe 语言提供了关于提名流程的信息材料。Bloodvein、Little Grand Rapids、Pauingassi 和 Polar River 第一民族与各省政府合作提名这处遗址，目的是保护祖先的领土，延续基于阿尼希纳贝价值观、由社区主导的管理，并创造新的生计。皮马基奥温阿基于 2018 年列入《世界遗产名录》，由四个第一民族和两个省政府在立足于阿尼希纳贝习惯治理办法与省政府法律和政策、协商一致的参与式治理结构和管理框架下，合作开展保护和管理。<sup>46</sup>

61. 在美利坚合众国，熊耳国家纪念碑将与五个美洲土著部落共同管理。每个部落将选出一名官员担任熊耳委员会成员，负责规划、管理、养护、恢复和保护这片圣地，并保护作为部落民族生活方式部分内容的仪式、礼节和对圣地的传统使用方式。<sup>47</sup> 这一动向让特别报告员深受鼓舞，因为前任任务负责人曾在 2018 年对熊耳遗址表示关切。<sup>48</sup>

62. 在澳大利亚，土著居民和托雷斯海峡岛民根据联邦土著护林员方案受雇于全国各地的土地和海洋管理工作。目前约有 2 000 名土著护林员受雇于 80 多个项目，这些项目支持他们将传统知识与养护培训结合起来，通过减轻山火和保护受威胁物种等方式，保护和管理土著土地、海洋和文化。<sup>49</sup>

63. 2019 年 7 月，为表彰贡第杰马若人开发的用于诱捕、储存和捕获鳗鱼的复杂水产养殖系统的重要意义，澳大利亚维多利亚州的布吉必姆文化景观被列入《世界遗产名录》。<sup>50</sup> 提名工作由传统所有人自己筹备。布吉必姆文化景观为土著居民所有，并以尊重贡第杰马若传统所有人的习惯和法律权利与义务的方式进行管理。这处遗址通过可随需应变、各方参与、把相互关联的习惯、治理、立法和政策方针融为一体的框架得到了保护和管理。<sup>51</sup>

64. 在俄罗斯联邦，经过乌德格、纳奈和奥罗奇土著人民多年的倡导，比金河国家公园于 2018 年被列入《世界遗产名录》。管理这个公园的法律框架明确保护这些土著人民在公园近 60% 的地区的狩猎权、收获权和为传统经济活动使用自然资源的权利。<sup>52</sup>

<sup>46</sup> 土著事务国际工作组向特别报告员提交的材料。

<sup>47</sup> 见 [www.blm.gov/sites/blm.gov/files/docs/2022-06/BearsEarsNationalMonumentInter-GovernmentalAgreement2022.pdf](http://www.blm.gov/sites/blm.gov/files/docs/2022-06/BearsEarsNationalMonumentInter-GovernmentalAgreement2022.pdf)。

<sup>48</sup> 致美国的信 OL USA 1/2018，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23594>。

<sup>49</sup> 见 [www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/environment/indigenous-ranger-programs](http://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/environment/indigenous-ranger-programs)。

<sup>50</sup> 见 [www.budjbim.com.au/](http://www.budjbim.com.au/)；<https://whc.unesco.org/en/list/1577/>。

<sup>51</sup> 土著事务国际工作组向特别报告员提交的材料。

<sup>52</sup> 同上。

65. 瑞典拉波尼亚地区是世界遗产地的范例：其突出的普遍价值建立在承认土著文化价值的基础上，不仅确保这些价值在保护决策中得到考虑，而且还将土著人民在决策和遗产地管理过程中发挥的主要作用制度化。该地区最初被提名为自然遗址，但申请被拒绝。后来于 1996 年被重新提名并指定为混合遗址，其自然特征和该地区萨米驯鹿放牧文化的重要意义得到认可。在萨米族首领成功开展倡导之后，2012 年在协商一致决策的基础上成立了一个新的管理组织 Laponiatjuottjudus，其中萨米人占多数，从而得以对这片遗址的土著文化价值和自然价值进行综合管理。<sup>53</sup> 管理方面的利益攸关方包括拉波尼亚的 9 个萨米人村庄、两个市(耶利瓦勒和约克莫克)、北博滕省行政委员会和瑞典环境保护署。

## 八. 结论和建议

66. 可想而知，毁林和气候变化日益恶化是增加保护区数量的驱动因素。然而，增加保护区的数量并不能有效解决气候变化的原因或后果；最终需要消费文化出现重大改变并大量减少排放。与此同时，不应让土著人民为非土著社会对消费和排放的不作为而付出代价。可持续和切实养护没有捷径可走；这需要与那些几千年来一直保护这些具有罕见生物多样性的地区的人共同努力。土著人民不仅是利益攸关方，而且是在其土地和领土上开展的养护工作的权利持有人，这一点必须得到认可。他们的生活方式和知识以及他们居住的土地需要得到维护和保护。尊重土著人民权利，而不是以保护之名将他们排除在自己的领土之外，这最终将造福于地球及全人类。

67. 自 2016 年前任任务负责人提交关于这一专题的报告以来，在承认土著人民权利方面取得了切实进展，让人们主张土著人民权利的新养护方针得到普遍接受充满希望。然而，亟需把对土著人民权利的更大承认转化为行动。各国和其他养护行为体以及金融机构必须采取新的养护模式，同时立即处理长期以来养护项目对土著人民造成的侵权行为。

68. 至关重要的是在 2020 年后的全球生物多样性框架中，体现出对基于人权的养护方针的真正承诺，为此必须在《生物多样性公约》缔约方大会第十五届会议上通过的最后文本中明确承认致力于采取基于人权的养护方针。

69. 特别报告员认可教科文组织所作的努力，特别是通过了与土著人民接触的政策，并修订了《实施〈世界遗产公约〉操作指南》。这些都是朝着正确方向迈出的坚实步伐，但还必须采取进一步措施，在世界遗产委员会内部和世界遗产地实地执行这些政策。正如前任任务负责人指出(见 A/71/229)，提名遗产地并列入《世界遗产名录》的工作可以建设性地开展，并征得受影响的土著人民的同意，从而确保这项程序在实践中为养护工作和保护人权作出切实贡献。土著人民应提名和

<sup>53</sup> 见 <https://laponia.nu/om-oss/laponiatjuottjudus/>；[https://laponia.nu/wp-content/uploads/2014/08/Laponia-forvaltningsplan-eng-web-150327\\_2.pdf](https://laponia.nu/wp-content/uploads/2014/08/Laponia-forvaltningsplan-eng-web-150327_2.pdf)。

管理自己的遗址，并应充分、切实参与与世界遗产地有关的进程，确保他们的权利、生计和自主发展得到尊重。

70. 特别报告员提出了一些建议。各国应当：

- (a) 承认土著人民特殊和独特的法律地位；
- (b) 在法律上承认土著人民的土地、领土和资源；这种承认应适当尊重有关土著人民的法律制度、传统和土地保有制度。
- (c) 在创建或扩大现有保护区方面采取严格基于权利的方针；
- (d) 只有在土著人民得到自由、事先和知情同意的情况下，才能将保护区范围扩大到与土著领土重叠；
- (e) 确保土著人民有权使用其土地和资源，并按照其世界观开展活动，这种世界观确保了世代代可持续地保护环境；停止将土著人民开展与其生活方式有关、可能禁止非土著人民从事的可持续活动定为刑事犯罪；
- (f) 保护土著人民的祖传土地不受侵犯，严格禁止在保护区内伐木和进行采掘活动；
- (g) 接受特别程序任务负责人调查据称在世界遗产地和其他保护区内发生的侵犯人权行为而开展的正式国家访问。

71. 会员国、联合国机构、捐助方和参与养护的所有行动体应：

- (a) 划拨资金支持由土著主导的养护工作，并建立跨文化交流渠道，鼓励土著人民充分参与保护区管理，并将土著知识体系纳入养护工作；
- (b) 作出努力，确保土著人民包括土著妇女在决策进程中有充分的代表性，并在设计、执行和评估养护措施的每个阶段采取基于人权的方针；
- (c) 借鉴土著知识体系，与土著人民一起确定涉及神圣地区或空间以及重要物种的养护规程；
- (d) 保护和促进土著妇女在保存、传播、应用和发展与养护和保护生物多样性有关的土著科学知识方面的作用；
- (e) 与土著人民合作，将土著人民的知识和权利纳入与养护有关的教育课程；
- (f) 在征聘负责保护区管理和环境保护的官员时，制定和落实优先雇佣土著人的办法；
- (g) 与土著人民协商，确保以透明和公平的方式分享土著人民为保护其土地和领土上的生物多样性所作贡献的惠益，并确保用于土著人民的资金由土著人民管理；

(h) 支持发展土著人民参与和影响国际养护进程的能力，包括 2020 年后全球生物多样性框架、世界遗产地提名与管理，以及减排加和其他养护和减缓气候变化项目的规划、监测和报告；

(i) 在规划和实施包括减排加倡议在内的养护项目时，采取合乎文化、基于人权的方针，同时顾及土著人民与土地、水、领土和资源的独特和特殊关系，并确保土著人民获得合乎文化的气候资金机遇；

(j) 为土著人民建立或强化独立、可诉诸、合乎土著文化的申诉机制；

(k) 保护自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民，顾及到他们的游牧生活方式和自愿与世隔离是土著人民的一项权利。

72. 教科文组织在将遗址列入《世界遗产名录》时，应采取强有力的基于人权的方针。这种方针应包括以下内容：

(a) 在提名程序开始之前与土著人民一道开展人权影响评估；

(b) 修订世界遗产委员会议事规则，确保土著人民和联合国人权专家在委员会作出最后决定之前切实参与影响土著人民的决策进程；

(c) 定期报告并审查世界遗产地的人权状况，以及在未达到要求时用于重新审议世界遗产地位的各项措施；

(d) 针对世界遗产地的侵权行为建立独立的申诉机制。