



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

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

《联合国气候变化框架公约》缔约方会议哥本哈根会议的成果：
对土著人民的当地适应和减缓措施的影响

摘要

本报告是由特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯和拉斯·安德斯·巴尔撰写的。本报告审查了2009年举行的气候变化会议的成果及这些进程对土著人民的当地适应和减缓措施的影响。

* E/C.19/2010/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 土著人民、气候变化以及公平和正义的中心地位	3
三. 对缔约方第 15 次会议前和会议期间公布的一些关于适应和减缓问题的文件的分析	6
四. 就降低因森林砍伐和退化所产生的排放 (REDD (降排) +) 以及今后的办法达成的协议 ...	8
五. 哥本哈根协议	12
六. 结论和建议	15

一. 引言

1. 联合国土著问题常设论坛 2008 年第七届会议决定，任命其两名成员维多利亚·陶利-科尔普斯和拉斯·安德斯·巴尔担任特别报告员，由他们负责编写一份报告，介绍世界各地土著人民采取的各种气候变化减缓和适应措施及最佳做法。还请特别报告员与土著人民协作，起草一份气候变化与土著人民的行动宣言草案，提出土著人民参加 2009 年《联合国气候变化框架公约》缔约方会议（“哥本哈根首脑会议”）及其后的缔约国会议的路线图。这些资料将提交给 2009 年常设论坛第八届会议。¹

2. 与此同时，土著人民和诸多非政府组织完成了关于土著人民当地适应和减缓措施的几份报告和录像制品。此外，2009 年，举办了三个关于土著人民与气候变化的区域首脑会议，亚洲、非洲和拉丁美洲各举行一次，美利坚合众国阿拉斯加举行了一次全球首脑会议，常设论坛成员参加了这些会议。2009 年 4 月 24 日，在阿拉斯加安克雷奇举行了关于气候变化问题的土著人民全球首脑会议。会议通过了《安克雷奇宣言》，² 其中载有土著人民对各会员国和《联合国气候变化框架公约》的主要要求以及参加哥本哈根首脑会议及之后会议的路线图。这些首脑会议的报告已提交 2009 年常设论坛第八届会议。

3. 根据这些活动，特别报告员们编写了将提交常设论坛第九届会议的本报告，以评估哥本哈根首脑会议的成果及其对土著人民的影响。感到利用早先的两份报告的研究结果，^{3 4} 对 2009 年期间举行的联合国气候变化框架公约各次会议和在哥本哈根举行的缔约方第 15 次会议所发生的情况进行分析，并审议这在气候变化适应和减缓措施方面对土著人民的影响，将是有益的。

二. 土著人民、气候变化以及公平和正义的中心地位

4. 估计土著人民的人口为 3.70 至 5.00 亿；他们占世界上文化和生物多样性的 80%，但仅占世界陆地面积约 20%。⁵ 土著人民在几千年的气候变化中幸存下来，尽管他们有很高的脆弱性，但他们将继续生存下去，这本身就是他们的复原力和巨大的适应能力的见证。但是，气候变化速度加快，全球和国家一级解决此类问题的严重不公平和不公正方式，使得此种能力正在受到挑战。

¹ E/2008/43 和 E/C.19/2008/13。

² E/C.19/2009/CRP.9。

³ E/C.19/2008/10。

⁴ E/C.19/2008/13。

⁵ 见明尼苏达大学人权中心，研究指南：土著人民权利，可查阅 <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/indigenous.html>。

5. 就全球而言，在大约 800 000 年中，大气中二氧化碳的浓度介于百万分之 200 至 300 之间，但自从工业革命开始以来的 150 年中，这一气体浓度已增至百万分之 387。⁶ 过去的排放已经“锁定”，将在未来 30 至 40 年造成恶劣影响，尽管未来岁月会减少排放。政府间气候变化专门委员会(气候专委会)注意到，即使全球排放量减少到 2000 年以前的水平，大气中二氧化碳的浓度停止上升，当前全球变暖的势头将在几百年中继续影响地球的自然系统。⁷ 由于降水增加或不足、飓风、龙卷风和台风更强大和更持久、长期干旱、冰川和永冻层融化、洪水增加和海平面上升等，土著人民的土地上正继续发生各种破坏现象，迫切需要加强土著人民的适应能力和复原能力，减少其脆弱性，怎么强调这一点也不过分。

6. 土著人民在控制其土地、领土和资源方面的复原力不断提高和脆弱性不断下降，与其社会关系和文化力量、其传统知识体系的活力以及其继续传统生计的做法和自然资源管理系统有着直接关系。显然，土著人民与其祖先的领土和生态系统的实际、尊崇和精神上的联系和理解，确保了他们在面对气候变化的恶劣影响以及殖民主义者消除或同化他们的努力时的复原力和持续生存。

7. 然而，也正是与生态系统的这一关系及对其依赖，使得土著人民非常脆弱。对这些脆弱的生态系统造成的破坏，与温室气体排放量的增加成比例。殖民主义、持续的种族主义和歧视以及将各国经济变成“一刀切”的不可持续的经济发展模式的全球化进程所造成的社会经济处境不利，进一步加剧了其脆弱性。

8. 一般来说，气候变化被视为一个科学或环境问题。但是，面临的挑战是超越这一观点，看到政治、经济和社会背景和这个问题的影响。气候专委会第四次评估报告认为，温室气体排放量不仅是自然因素造成的，而且主要源于人为或人类因素。气候变化谈判必须处理共同承担减少排放的政治经济负担以及采取适应和减缓措施引起的费用问题。由于气候变化是管理当今世界的经济和政治系统所带来的结果，对这些系统进行改变，不仅从根本上减少或停止温室气体排放，而且要解决公平和正义问题，是合理的。这意味着，应对国家经济和增长战略进行根本转变。富国和穷国之间的不平等和各国内部富人和穷人之间的不平等，跨越正在《联合国气候变化框架公约》⁸ 和《公约京都议定书》⁹ 内谈判的所有问题。

⁶ 见世界银行，2010 年世界发展报告：发展与气候变化，哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2009 年。

⁷ 见政府间气候变化专门委员会(气候专委会)，S.Solomon、D.Qin、M.Manning、Z.Chen、M.Marquis、K.B.Averyt、M.Tignor 和 H.L.Miller 等人，2007 年气候变化：物理科学基础。第一工作组对政府间气候变化问题小组第四次评估报告的投入，联合国剑桥，纽约，剑桥大学出版社，2007 年。

⁸ 见联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

⁹ FCCC/CP/1997/7/Add.1，第 1/CP.3 号决定，附件。

所有这些问题的复杂性使得气候变化谈判成为全球正在进行的最困难谈判，2009年12月哥本哈根发生的情况见证了这一点。

9. 在哥本哈根未能达成协议证明，除非公平和正义成为有关过程和气候变化谈判的实质内容背后的核心原则，所提议的解决方案将不足以阻止即将发生的与气候有关的灾难。数据显示，公约附件一缔约方没有达到其承诺，全球气温仍在上升，温室气体排放量仍在增加。不将公平和正义放在核心位置，就不可能找到对满足气候要求有敏感认识的可持续发展道路，即在实现低碳或碳中和的同时，实现有利于穷人的、生态和社会上可持续的增长。

10. 自1950年以来，目前大气中发现的温室气体排放总量的四分之三是附件一缔约方的工业发展和现代生活方式的直接结果；然而这些国家的人口仅占世界人口的21%。¹⁰ 此类高数量的温室气体排放正在造成气候变化，世界正在经历这一变化的不利影响。对于那些没有造成气候变化但在遭受其影响中受冲击最严重的国家和人民，适应和提高复原力比减缓措施更优先。富国有义务向包括土著人民在内的最脆弱国家和人民提供必要的资金和技术，以适应气候变化。附件一缔约方必须严格遵守其法律义务，减少其国内方面的排放量，而不是依靠其可从发展中国家购买的碳信用额。

11. 上文的介绍详细阐述了“气候公平”和“气候正义”等词的含义。那些对大气污染负有责任者应承担减缓其行为所造成的损害的影响的负担，应对其行为所造成的损害的受害人进行补偿，并提供必要的支助，以便那些受不利影响最严重和最脆弱的人能够适应情况。让最脆弱和最贫困的国家和人民承担减轻不是由他们造成的问题的负担，这非常不公正和不道德。《公约》和《公约京都议定书》所载的共同但有区别责任原则是一条关键原则，在有关减缓和适应措施方面，规定了各国和人民在有关承担负担方面的公平。

12. 让适应成为一个优先事项并不意味着土著人民不会继续采取减缓措施。这是他们将自己指定为其土地监护人和管理人的内在组成部分之一。土著人民可持续利用和管理其生态系统和所发现的自然资源，以及他们的低碳或碳中性的生活方式和生计对减缓气候变化的影响作出了贡献。此外，他们成功地反对从其领土上开采化石燃料以及反对伐木，使得碳一直留在地下以及树木和土壤里。这些是土著人民对减缓气候变化的最直接贡献，遗憾的是，这些没有被计算在内，仍未得到补偿。

13. 土著人民的自然资源管理方法是因地制宜的、经过时间考验的、具有气候复原力的、集体管理的、具有成本效益的和可持续的。应确保复制和推广这些做法，

¹⁰ Barbara Adams 和 Gretchan Lushsinger, 不断变化的星球的气候正义：决策者和非政府组织入门书，纽约和日内瓦，联合国与非政府组织联络处，2009年，第5页。

承认这些做法背后的土著知识体系，为让这些做法得以继续提供充分的支助和奖励，并应将这些做法吸纳为全球和国家减缓气候变化的措施的一部分。

14. 土著人民普遍理解和实行加强生物文化系统的复原力的必要性，不仅将其作为其适应措施的一部分，而且还将其作为一种加强减缓气候变化的措施。土著人民认为世界是一个相互联系的整体，一个地区的任何干预措施将与另一个地区有直接关系。但是，如果不实行减缓，就无法维持适应；减缓的能力关系到人们如何进行适应和让其生态系统更具复原力。保护土著人民的土地、领土和资源权利以及其自决权利，不能与其追求有效的适应和减缓措施能力分开处理。因此，以前的报告^{3 4}强调，有必要采取基于人权和基于生态系统的办法来处理适应和减缓措施问题。本报告后面的章节将讨论这些办法。

三. 对缔约方第 15 次会议前和会议期间公布的一些关于适应和减缓问题的文件的分析

15. 《联合国气候变化框架公约》组织了分享有关现有的适应做法、经验、需要、差距、机遇和制约以及关于传统知识对适应的贡献和当地适应问题应对战略的信息的专家研讨会。2007 年 9 月 10 日至 12 日在罗马举行了一场关于适应规划和做法的研讨会，查明了利益攸关方的参与和规划工具方面的差距和需求。研讨会强调，“规划进程必须考虑到适应措施在社会、经济或文化方面的后果。例如，重新安置社区可能威胁到他们的文化特性，例如太平洋岛屿的居民以及加拿大北极领土上的因纽特人。”¹¹ 本次研讨会承认，传统知识和做法是长期适应已有气候条件的结果，可有助于拟定适应规划和做法。

16. 在 2009 年闭会期间会议期间和在哥本哈根召开的缔约方第 15 次会议上，2009 年 12 月 7 日至 15 日在哥本哈根召开的附件一缔约方在《京都议定书》之下的进一步承诺问题适应工作组第十届会议通过的议定决定草案¹² 就缔约方作出如下声明：

确认采取强化的适应行动时，应符合《公约》和其中所载条款；对适应实行以国家为主导、对性别问题有敏感认识的和参与性方法；要酌情以现有的最佳科学、传统知识、善治和相互问责制为基础和指导，目的是将适应纳入有关的社会、经济和环境政策。

17. 该决定草案邀请所有缔约方规划、优先考虑和实施适应行动，包括特定的项目和方案，以及最不发达国家适应行动纲领、国家来文、技术需求评估和其他相

¹¹ FCCC/SBSTA/2007/15。

¹² 见 FCCC/AWGLCA/2009/17，附件一.B。

关的国家文件中确定的行动(第 4a 段)。还邀请各缔约方开展影响、脆弱性和适应评估,其中包括对各种适应备选办法的财务需要以及经济、社会和环境成本和益处进行评估(第 4b 段)。该决定草案还邀请各缔约方开发奖励执行适应行动的各种手段,以及实现具有气候复原力的发展和减少脆弱性的其他途径(第 4d 段)。决定草案还邀请所有缔约方建立社会经济和生态系统的复原力,包括采取经济多元化和可持续管理自然资源的手段来这样做(第 4e 段)。

18. 虽然关于强化的适应行动的决定草案中没有具体提及土著人民,但这些问题仍与他们有关。适应进程基本上是当地性的,正如气候变化的直接影响是当地感受到的一样。对策应量体裁衣,符合受影响社区的特定需要和其生态系统的具体特点。评估重点地区和社区的主要脆弱性以及气候变化对社区内不同社会群体的不同后果是适应问题的组成部分。因此,至关重要是,土著人民参与拟定、执行和监测国家适应行动纲领、国家来文和技术需求评估。土著人民自主采取的适应措施应纳入国家适应计划,并得到政府和捐助方以财务、技术、政策改革和发展等形式提供的支助。加强其能力和当地赋能以及利用传统知识和专门知识,是长期适应战略的基本要素。

19. 世界各地的土著人民正在使用其传统知识,对其遭受气候变化之害的脆弱性进行其自己的影响评估,并确定了一系列的适应对策。此类评估帮助土著人民设计适当的适应和应对战略,并影响国家和全球一级的政策。采取这些举措的原因是担心,用来评估气候变化的影响和减缓措施以及拟定适应战略的现有框架,不承认或吸纳土著人的世界观、认识论、知识和做法。土著人民是这样来利用其对自然环境的观察的,如运用植物和动物的行为以及云、雾、风力来预测天气,确定种植农作物的最佳时机以及为即将发生的灾难作准备。应进行更自觉的努力,为适应和减缓的目的,将土著传统知识与现代科学相结合。

20. 气候变化报告的弱点之一是对气候变化的社会影响,其中包括对一些适应和减缓措施对土著人民的负面影响分析不足。在《联合国气候变化框架公约》中,各缔约方正在研究气候问题对策的潜在经济和社会后果。很少谈及一些可再生能源项目,如巨型水电站大坝,对土著人民造成的后果。为解决这一缺陷问题,常设论坛为其 2007 年届会选择了特别主题:“气候变化,生物文化多样性和生计:土著人民的管理作用和新挑战。”

21. 关于适应问题的案文认识到,需要通过经济多元化和可持续管理自然资源来建立社会经济和生态系统的复原力。自远古以来,土著人民一直自觉努力,保护并可持续管理和利用生物多样性的生态系统,这些生态系统不仅是其生计和生存源泉,而且是其多样性文化和知识体系的基础。继续并进一步发展土著人民多样化的土地、水和自然资源管理系统和知识体系、文化和治理制度,对减少其脆弱性和支持其具有气候复原力的自主发展同等重要。

四. 就降低因森林砍伐和退化所产生的排放 (REDD (降排) +)¹³ 以及今后的办法达成的协议

22. 在哥本哈根另一个被综合通过的决定草案提到REDD(降排)+。¹⁴ 《公约》下长期合作行动特设工作组是讨论和谈判REDD(降排)+的主要机构。气候专委会第四次评估报告⁷ 的调查结果认为, 砍伐森林, 是碳排放总量的 17 至 20% 的来源, 并且世界森林中的碳多于大气中的碳, 这形成了REDD(降排)+的基础。除了气候专委会报告外, 关于气候变化经济学的另一本出版物¹⁵ 早先就强调, 减少森林砍伐和退化所产生的排放是一个具有成本效益的减缓影响办法。

23. 必须指出, 在《公约》缔约方第 15 次会议前和会议期间谈判达成的REDD(降排)+决定草案, 是提到土著人民权利和《联合国土著人民权利宣言》以及需要确保土著人民充分和有效地参与并承认其传统知识的重要性的唯一此类资料。起草REDD(降排)+决定草案的方法指导是由《联合国气候变化框架公约》科学化技术咨询附属机构¹⁶ 提供的, 以确保土著人民和当地社区充分和有效的参与。由于土著人民自从 2007 年在印度尼西亚巴厘举行联合国气候变化会议以来持续努力, 已取得几项成绩: 土著人民一直积极参与REDD(降排)+进程, 并与那些热心于将REDD(降排)+列入联合国气候变化会议达成的协议中的各国政府和非政府组织建立了联系。

24. 这些情况发展是突破性的。此前, 在《联合国气候变化框架公约》进程的历史上从未有任何文件提及人权, 更不用说土著人民的权利了。过去, 无论何时土著人民提出权利问题, 他们就被告知, 《联合国气候变化框架公约》是关于减少温室气体排放的, 不是关于权利的。在前文提及的附属机构 2008 年在波兰波兹南联合国气候变化会议期间举行的会议上, 土著人民和支持他们的有关政府坚持, 《联合国土著人民权利宣言》应列入决定中, 缔约方说此类政策问题应由《公约》下长期合作行动特设工作组解决。但是, 因为 REDD(降排)+是关于热带森林的, 且最后剩下的森林大多在土著人民领土上, 对这些事实的断定, 使得各缔约方别无选择, 只得承认土著人民的权利。

¹³ 在本报告中, REDD(降排)+指的是“在与减少发展中国家的森林砍伐和退化所导致的排放有关的问题上考虑各种政策办法和积极激励办法; 以及在发展中国家养护和可持续管理森林以及增加森林碳储存的作用。”

¹⁴ 见 FCCC/AWGLCA/2009/17, 附件一.G。

¹⁵ Nicholas Stern, *Stern 对气候变化的经济学的评论*, 剑桥, 联合王国, 剑桥大学出版社, 2006 年。

¹⁶ 该机构就技术、科学和方法事项向联合国气候变化大会提供咨询建议。在有关 REDD(降排)+方面, 该机构就诸如如何计量、报告和核查减排等问题; 以及如何界定准确的基线; 以及 REDD(降排)+的范围等提供指导。

25. 土著人民在气候变化问题国际土著人民论坛下进行巨大努力后，在支持他们的各缔约方和非政府组织的帮助下，他们的这一观点得以被接受。不再放在括号内(除了几个词)，并具有执行段性质的那些段落如下：¹⁴

2. 还确认，在开展下文第 3 段提及的活动时，应该[促进][和][支持]以下措施：

.....

(c) 尊重土著人民和当地社区成员的知识和权利，考虑到相关的国际义务、国情和法律，并注意到大会议通过《联合国土著人民权利宣言》；

(d) 有关利益攸关方，特别包括土著人民和当地社区全面和有效参与下文第 3 和第 5 段所提及的行动；

(e) 符合保护天然林和生物多样性的行动，确保下文第 3 段提及的行动不用于改变天然林，而是用来激励保护和养护天然林及其生态系统服务，并加强其他社会和环境效益；

26. 另外一个段落确定了要采取的进一步办法：

6. 请发展中国家缔约方在制定和实施其国家战略或行动计划，[或国以下各级战略]时，特别解决森林砍伐和森林退化驱动原因、土地保有权问题、森林管理问题、两性平等考虑和上文第 2 段中所确定的各种保障，确保有关利益攸关方，特别是土著人民和当地社区的充分和有效参与。¹⁴

27. 在哥本哈根，该附属机构完成了其在波兹南开始的有关题为“减少发展中国家毁林所致排放量：激励行动的方针”议程项目的工作方案。结果，通过了一项有关REDD(降排)+的活动的的方法指南的决定草案。¹⁷ 有关土著人民的案文如下：

认识到有必要使土著人民和地方社区充分、有效地参与第 1/CP.13 号决定第 1(b) (三)段相关活动的监测和报告，他们的知识可能对这些活动的监测和报告有所贡献，

.....

1. 请发展中国家缔约方.....

(a) 找出导致排放的毁林和森林退化的驱动因素及解决办法；

.....

3. 鼓励酌情制定让土著人民和地方社区有效参与监测和报告的指导方针。

¹⁷ FCCC/SBSTA/2009/L.19/Add.1。

28. 该决定草案是对波兹南出现的共识的改进，因为决定草案使用了“土著人民”一词，而不是“土著人”一词。然而，该决定仍然未能达到土著人民提出的要求：(a) 提及《联合国土著人民权利宣言》在拟定关于 REDD(降排) + 的方法中的相关性；(b) 土著人民充分和有效的参与不应仅限于监测和报告，而且也应包括参与 REDD(降排) + 的设计和执行。另一项建议要求召开一个专家研讨会，讨论土著人民和当地社区进行有效参与所需的指导。土著人民及其支持者方面应协调努力，推动组织这么一个研讨会，因为这将是进一步阐明有效的参与的含义及如何进行有效参与的机会。

29. 一直在影响 REDD(降排) + 谈判的许多土著人民认为，如果得不到正确执行，降排有许多风险和危险，但参与这一进程仍然很重要，因为这是权利与气候变化的解决方案之间的直接联系很明显的一个领域。土著人民核心小组的主要口号是“没有权利，就没有降排”。除非将权利和公平纳入设计中，否则，REDD(降排) + 的执行和监测注定要失败。

30. 对降排有许多认真的关切，因为当初对其的设想方式和它正在成为碳交易机制的一部分的方式，使得附件一缔约方可以利用这一机制来满足《京都议定书》规定的其部分义务。一个担忧是，附件一缔约方不是削减其国内温室气体排放量，它们只是购买正在实施 REDD(降排) + 的热带发展中国家廉价的森林碳信用额。这会降低附件一缔约方减少自己的排放量的压力。因此，附件一缔约方可以一切照旧，最终，不会带来排放量的实质性削减。如果森林碳成为了碳市场的一部分，将会促进投机或对冲活动(“次优碳”)。金融自由化和金融部门放松管制带来全球金融和经济危机的经验，显示了全球碳市场可能发生的事情。这就是为什么强烈赞成不将森林作为抵消来用。

31. 存在着侵犯土著人民对其森林和资源的保有权以及发展中国家森林管理不善的悠久历史。大多数民族国家的森林法和林业总计划的制定同样也是为了将森林的充分控制权和所有权给予国家，完全不顾这些森林中的许多森林是土著人民集体所有和管理的事实。许多森林保护工作失败了，因为在森林中居住和依赖森林的土著人民被排除在外，他们对森林和森林资源的保有权没有得到尊重。国际环境和发展学会完成了对土地和资源保有权问题的一项研究，其中的结论是：

资源保有权——管理获得和使用资源的权利、规则、机构和进程的体系——对形成风险、成本和利益的分配很关键。有保障的保有权给了当地人处理与政府和私营部门之间关系的更多筹码。另一方面，没有保障的保有权，使其很容易被剥夺——如果降排增加了土地价值和外部利益，这可能是一个主要关切。¹⁸

¹⁸ 见 Lorenzo Cotula 和 James Mayer 著，降排中的保有权一起始点还是事后想法？伦敦，国际环境和发展学会，2009 年。

32. 良好的森林治理是 REDD(降排) + 取得成功的另一关键因素。众所周知, 在大多数热带森林国家, 林业部门的腐败最严重。善治的一部分涉及承认土著人民对其森林和资源的权利。权利与资源倡议最近的一项研究在评估国家对森林的所有权时指出:

各国政府仍然宣布对世界森林约 65% 的所有权, 而仅有约 9% 是各社区和土著人民合法拥有或指定给其使用的。国家和地方领导人可能成为行贿的目标对象, 以获取未能考虑到受影响最严重的人的权利的与森林有关的协议。¹⁹

33 解决砍伐森林的驱动因素问题, 如破坏性伐木、基础设施建设和将森林转变为农业综合企业或采掘业(石油、天然气、矿物)等, 对各种行动和政策改革有巨大影响。这些驱动因素背后的人往往是一国内外在经济和政治上最有实力的角色。因此, 重要的是, REDD(降排) + 文件载有强调必须查明砍伐森林和森林退化的驱动因素以及解决这些问题的途径的案文。但一个弱点是, 要求采取降排行动的呼吁仅限于针对发展中国家; 没有要求发达国家这样做。成为政府谈判小组一个组成部分的土著人民和支持他们的各国政府坚持认为, 措辞中应提及“发展中国家和发达国家”, 但他们的干预未被纳入案文中。如前文所述, 众所周知, 木材的国际贸易(无论是非法还是合法的)、外国公司开采活动以及其他此类活动是砍伐森林的驱动因素。因此, 不仅要看发展中国家的驱动因素, 而且要看发展中国家以外的驱动因素, 这是有道理的。

34. 在全球、国家和地方各级参与 REDD(降排) + 进程的土著人民并不会忘记实际和潜在的危及现实。恰恰正是国家和市场对热带森林处理不当以及对土著人民的歧视这类令人伤心的经历, 迫使他们宣称, 他们应在如何设计、执行和监测 REDD(降排) + 中拥有重大发言权。从前文列举的案文草案条款来看, 他们确保保障机制和对土著人民权利的尊重成为 REDD(降排) + 的一个组成部分的决心, 迄今取得了成功。许多土著人民只不过拒绝再当受害人。他们有自己的机构, 在面对他们所面临的问题时, 他们的选择范围可从不参与到积极参与或参与。就降排问题而言, 一些人积极参与帮助设计, 其他人主要参与批评该协议。这两种方法都是有用的, 显示了自决权的可操作性。

35. 然而, 在全球和国家舞台上, 在涉及如何将这方面化为行动问题上, 还有很长的路要走。缔约方第 15 次会议尚未解决的问题涉及到实施规模(接受国家以下各级的执行和监测), REDD(降排) + 是国家适当减缓行动的一部分还是低温室气体排放战略的一部分; 它是否是发达国家提供支助的测量、报告或核查措施的一部分, 还是承诺分阶段开展 REDD(降排) + 活动和注重结果的行动的措施的一部分; 资金来源于公共资金, 还是金融市场和私人投资, 还是两者的结合。

¹⁹ Liz Alden Wily、David Rhodes、Madhu Sarin 和 Phil Shearman, 腹地的终结: 森林、冲突和气候变化, 哥伦比亚特区华盛顿, 权利与资源倡议, 2010 年。

36. 《哥本哈根协议》，²⁰ 这一倍受批评的哥本哈根首脑会议的成果，含有承认减排的关键作用以及需要增加森林对温室气体的清除量以及通过调动发达国家的资金来激励此类行为的用语。该协议还将REDD(减排)列入需从更多的、额外的、可预测和充足的资金中受益的活动的行列。

37. 虽然 REDD(减排)得到《哥本哈根协议》的承认，该协议将其与融资问题挂钩，很明显，REDD(减排)只能在主要由附件一缔约方作出的以及现在是温室气体主要排放者的发展中国家高级别自愿承诺的宽泛、具有法律约束力和雄性勃勃的减排指标下发挥作用。但是，这并不意味着土著人民正在放弃迄今所取得的成果。他们还应在未来的谈判中利用这些成果。让他们能这样做的具体建议，见本报告的结尾部分。

五. 哥本哈根协议

38. 对于《哥本哈根协议》是如何达成的，其中含有哪些内容和缺少哪些，存在非常严重的关切。但是，哥本哈根首脑会议的实际成果是各工作组提出的案文草案。2007年在印度尼西亚巴厘岛召开联合国气候变化会议和通过《巴厘行动计划》之后，《公约》下长期合作行动特设工作组开始通过多个进程开展工作，直至召开哥本哈根首脑会议之际。在前文提及的《公约》下长期合作行动特设工作组方面，取得了相当的进展，但附件一缔约方在《京都议定书》之下的进一步承诺问题特设工作组方面没有取得进展。《巴厘行动计划》界定的双轨办法涉及两个特设工作组举行平行谈判。在历经多个小时的会议后，两个工作组制作了谈判期间编写的草稿。

39. 附件一缔约方和非附件一缔约方之间的主要分歧之一是哥本哈根成果的法律形式。自从巴厘会议以来，附件一缔约方一直想取消《京都议定书》，代之以新的单一的具有法律约束力的协议，其中将包括美国和主要的新兴经济体，即巴西、中国、印度和南非。这就是为什么关于《京都议定书》的工作组一直进展很小的原因，因为《京都议定书》的大多数发达国家缔约方没有提交第二承诺期的各自减排目标。事实上，其行动和声明显示，它们想终止《京都议定书》，以一个新的具有法律约束力的议定书取而代之。在2009年年中在德国波恩举行的会议期间，分发了非政府组织起草的、由一些缔约方提交的哥本哈根议定书草稿。另一方面，77国集团加中国，希望有两个法律成果：经修订的《京都议定书》，其中包括缔约方在第二承诺期的承诺；《公约》下长期合作行动特设工作组谈判达成的联合国气候变化框架公约缔约方一揽子决定，其中将包括美国作出的具有可比性和法律约束力的减排。此外，这些决定将包括关于长期共同愿景的协议，

²⁰ 《哥本哈根协议》，可查阅 www.unfccc.int。

其中包括全球总减排目标；减缓措施，包括 REDD(降排) +；以及适应、资金、技术转让和能力建设措施。

40. 缔约方第 15 次会议未能协商一致通过该协议草案，哥本哈根首脑会议仅“注意到”该协议，未“通过”该协议。拟定哥本哈根协议的进程以及尝试通过该协议的失败，相当程度地削弱了该多边体制。下面是从南方中心、²¹ 第三世界网、地球之友以及绿色和平运动等一些非政府组织的分析和特别报告员的观点中摘录的有关哥本哈根协议的一些影响。

(a) **削弱多边主义和全球气候政策框架。**该协议削弱了《京都议定书》作为发达国家有约束力的减排承诺的多边条约文书的基础以及《联合国气候变化框架公约》作为全球气候变化行动的主要多边条约的基础。那些推动该协议草案的缔约方说，让 194 个缔约方谈判达成一项全球协议效率不高；替代性的办法是让少数几个缔约方聚集在一起，让它们首先达成协议，让后由更多缔约方通过协议。但是，这一办法将完全破坏联合国所代表的多边主义，也会削弱发达国家和发展中国家共同拥有的全球气候政策框架。

(b) **自下而上的方法胜过自上而下的方法。**《京都议定书》设置了附件一缔约方应集体实现的排放总量指标，这被称为“自上而下办法”。作出了确定每一缔约方的份额的安排，同时有一个遵守制度。《哥本哈根协议》将用一个“自下而上”的办法和一种基于自愿承诺的制度来取代这一安排。每个国家将提出自己的指标，这些指标无需得到所有《公约》缔约方的同意。这一办法将通过让附件一缔约方逃避《京都议定书》规定的其法律义务的道路，允许它们设置较低的集体和个体指标，可从 2010 年 1 月底其提交的填写协议附件一表中的指标看出这一点。任何全球制度，无论是环境制度还是人权制度，其目的是建立成员均应遵守的全球性或国际标准。

(c) **忽视了科学，没有设立全球排放总量的削减指标，并没有列出让全球气温上升低于摄氏 2 度的路线图。**该协议没有详述如何实现全球气温上升低于摄氏 2 度的目标，也未提及大气中二氧化碳浓度百万分之 350 的目标。该协议也没有为发达国家将其温室气体排放量减少 80% 的指标确立总的中期指标(在 2020 年底前)，而这是其中各国减排指标的基线和参考点，也是符合科学立场的(在 2020 年底以前排放量比 1990 年减少 40%)。而且，该协议未能确立长期目标，如在 2050 年底以前年排放量减少 80%。

(d) **否定和重新界定共同但有区别责任的原则，将气候公平和正义问题丢在一边。**《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》规定，发展中国家的减缓

²¹ 见 Martin Khor, “哥本哈根之后，前面的道路”，南方公报，南方中心，日内瓦，可查阅 http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1233&Itemid=287。

行动要以附件一缔约方提供的财政和技术为前提。该协议忽视了这一方面，为发展中国家建立了一套新的减缓措施以及计量、报告和核查义务，比现有的附件一缔约方国家来文更为苛刻。而且，该协议没有规定根据《巴厘行动计划》第(-)段谈判达成可比性目标的义务，《巴厘行动计划》会迫使尚未加入《京都议定书》的附件一缔约方作出与《京都议定书》缔约方承诺(在数字、法律性质、时间等方面)具有可比性的减排指标。

(e) 在融资的来源和性质及其管理方面缺乏明确性。该协议中提及提供财政来支助发展中国家，但在融资来源方面缺乏明确性，这些财政来自赠款还是贷款，如何决定拨款的分配以及由谁来决定等。该协议第 8 段提及发达国家集体承诺 2010 年至 2012 年期间为适应和减缓提供近 300 亿美元的新的额外资源。该段提及通过国际机构进行林业保护和投资，这可能意味着该来源将是世界银行。没有提及《联合国气候变化框架公约》下的其他基金，如最不发达国家基金和适应基金。

(f) 发达国家在 2020 年底以前每年筹集 1 000 亿美元用于发展中国家的减排需求。但是，“承诺筹集”一词与“承诺提供”有相当大的不同。筹集这笔款项的来源可包括公共、私人来源、双边和多边以及替代来源等广泛范围(来源没有界定)。因此，这笔款项将不仅来自公共资金，而且，协议也未提及这些资金将采取赠款还是贷款形式还是两种形式。

(g) 提及设立“哥本哈根绿色气候基金”，以作为很大一部分新的多边适应资金流动的机制。该基金将作为《公约》金融机制的运作实体(第 10 段)。但是，尚不清楚该基金的形式如何，该基金是由联合国气候变化框架公约还是外部实体来管理。

41. 2010 年 1 月 31 日，应联合国气候变化框架公约秘书处的邀请，一些缔约方提交了其本国减排指标。截至 2 月 2 日，97 个缔约方提交了其指标或其将采取的行动。在这些缔约方中，有 39 个发达国家。根据世界资源学会的分析，在 39 个发达国家中，只有 3 个(俄罗斯联邦、克罗地亚和白俄罗斯)改善了其在协议中的指标。加拿大调低了指标，其他发达国家维持与在 2009 年谈判中宣布的水平相同的指标。在其提交给秘书处的文件中，加拿大将其减排指标降低为比 2005 年减排 17%。该学会评论说，现在，加拿大的指标实际比 1990 年的排放量低 3%，如果将土地利用、用地变化和林业计算在内，该数字将比 1990 年的排放量高出 19%。美国有一个类似的减排指标，即比 2005 年减排 17%。美国说，其指标的条件是假想其他附件一缔约方，以及较发达的非附件一缔约方在 2010 年 1 月 31 日前同意该协议，并提出其减排行动，供汇编之用。该学会注意到，美国的指标相当于比 1990 年减排 3%。

42. 麻省理工学院斯隆管理学院可持续问题研究所的分析显示，根据《哥本哈根协议》提交的承诺将导致全球气温上升摄氏 3.9 度，超出了协议规定的摄氏 2 度

上限的目标。科学家认为，这一可能性对环境和人类生活将是灾难性的。同时，可持续问题研究所的研究重申，要达到保持在摄氏 2 度以内的目标，全球排放量必须在 2020 年达到高峰期，在 2050 年年底以前比 1990 年的排放量至少下降 50%。

六. 结论和建议

43. 对于土著人民来说，哥本哈根首脑会议的结束是巨大的失望，因为各缔约方未能达成解决即将到来的人为全球灾难的严肃协议。气候变化是很清晰地说明了这个世界的经济、政治和社会运作方式出了什么问题的一个现象。因此，轻咬问题的边缘不够。必须有更果断的行动，在减少排放、提供财政支助以及转让减缓和适应技术方面，要作出更大的承诺。需要采取步骤根本性地改变发展和经济增长的范例，让这些要素走上正轨，争取建立一个对气候问题敏感、尊重人权和社会正义并注意生态极限的制度。

44. 哥本哈根首脑会议之后的谈判仍应追求(前文所提的两个特设工作组下的)双轨办法和有关法律成果，也就是，修订的《京都议定书》，其中将包括第二个承诺期的指标，和联合国气候变化框架公约缔约方第 16 次会议的一揽子决定，其中要包括美国的可比承诺以及高排放的发展中国家的行动，要对这些行动进行计量、报告和核查。考虑到科学分析显示，根据哥本哈根协议所作的承诺仍将导致温度上升摄氏 3.9 度，迫切需要施加压力，让附件一缔约方和发展中国家的主要排放国加大减排承诺，且这些承诺不要以其他缔约方愿意作出什么承诺为条件。

45. 这个一揽子决定还要包括附件一缔约方就给发展中国家的财政(以赠款和公共基金形式提供)和技术转让作出的相应充足承诺。《哥本哈根协议》下所作的承诺不够。供资机制应该主要设在联合国气候变化框架公约内，而不是在多边开发银行内。

46. 玻利维亚总统胡安·埃沃·莫拉莱斯·艾玛在哥本哈根首脑会议的讲话和与土著人民核心小组的会议上指出，气候变化是资本主义带来的结果。气候变化确实是基于消费主义、个人主义、主宰自然和“大自然母亲”以及相信钱是财富等价值观的经济体系带来的结果。这是一个无视生态限制的体系，主要依赖化石燃料作为能源，允许不加管制地掠夺土著人民土地上的自然资源，甚至在未经其同意的情况下掠夺，将巨大财富集中在少数公司和个人手中，造成严重不平等，并毁坏了相互信任、社会团结和关爱。有必要调整国家经济、政治和社会制度，让其具有生态可持续性、对气候问题有敏感认识、公正、平等和具有文化多样性。常设论坛第九届会议提供了一个很好的机会，可进一步阐述土著人民顾及文化与特性的发展。

47. 不应开展追逐经济的不断增长的运动，而应代之以一种新体系，追求生活质量的提高(活得好，生活和谐)、人类团结(相互信任和关怀、与家人、部族、邻

居，甚至那些在遥远的土地上的人的联系，以及与未来各代的联系)的改进和与自然的强烈联系的加强(将人类视为大自然的一部分而不是大自然的主宰)。土著人民的互惠、集体、团结、尊重自然和地球等，应成为支撑这一世界的价值观。对高质量生活的计量需要超出国民生产总值，走向人类发展指数，加上环境和自然资源等指标。应扩大国民核算体系，不仅要计量经济增长，也要计量人的福祉和生态可持续性。

48. 土著人民可以继续其基于生态系统的自然资源管理做法和对资源的习惯使用方法以及低消费的生活方式和传统生计，对降低温室气体排放量作出进一步的贡献。执行《联合国土著人民权利宣言》必将加强土著人民减缓和适应气候变化的能力。因此，报告员们建议，应制定和执行保护土著人民权利的国家政策框架和法律。也应直接向土著人民提供财政和技术支助，以便他们能够实行当地的适应和减缓措施。

49. 就 REDD(降排)+而言，对土著人民重要的是，确保关于保障的各要点保留在最后文件中。一项重大挑战是他们如何能够不仅维持其在全球一级的有效参与，而且还要维持在国家与地方各级的有效参与，REDD(降排)+是在国家和地方实施的。

50. 应在国家和地方两级实行包括 REDD(降排)+在内的那些决定当地的适应和减缓成功与否的各种元素和活动，具体包括以下内容：

(a) 在土著人民、各国政府和政府间机构中，更加广泛和持续地开展提高认识和能力建活动，以便它们能更好地满足土著人民的需求。实现这些目标需要财政；

(b) 尊重土著人民权利，这意味着尊重《联合国土著人民权利宣言》和其他国际人权文书和协议中所载的权利，这就需要各国、联合国系统、政府间机构和私营部门宣传和执行《联合国土著人民权利宣言》。必须要建立执行《联合国土著人民权利宣言》和气候变化活动之间的直接联系；

(c) 需要在法律中载入确保土著人民对其森林、碳和其他资源的保有权的政策改革。应完成对现有法律、政策、方案和项目的审查，以便可就哪些变化到位提出建议。也应在其中列入对关于森林的习惯法以及自然资源管理传统知识和做法的尊重；

(d) 土著人民应能更好地捍卫自己的权利。因此，至关重要，他们要知道这些现有的工具和手段，当他们对开展不当的气候变化活动有不满和要进行投诉时，就可使用。这包括使用联合国条约机构、诸如美洲国家组织、非洲人权和人民权利委员会等其他政府间机构的投诉机制以及诸如世界银行和亚洲开发银行等多边开发银行的申诉机构，特别是其视察小组以及国际金融公司的监察员等；

(e) 土著人民和其他在森林中居住的人需要充分参与 REDD(降排)+的设计、实施、监测、计量、报告、核查和评价进程。要确保不同参与者之间的透明和协调；

(f) 需要在国家和国家以下各级建立和执行透明和公平的利益共享分配系统，以便确保将公平利益直接送到那些身为森林的主要保管人的土著人民和当地社区的手中；

(g) REDD(降排)+架构应包括各种有关途径，以确保良好的森林管理、预防排放不知所终的情况(渗漏)以及设立用来确定基线、参考标准，包括排放数额、计量、监测、报告和核查等的各种健全机制。这一架构还应允许国家以下各级的执行，并要接受严格的监测、核查和全国核算。土著人民的自决权利意味着他们可以在国家以下一级执行 REDD(降排)+，他们的领土一般是国家以下一级的。

51. 缔约方哥本哈根会议的决定表示，前文提及的两个特设工作组的文件可作为 2010 年继续进行谈判的基础。《公约》下长期合作行动特设工作组的任期再延长一年，直至 2010 年在墨西哥举行联合国气候变化会议。土著人民应继续积极参与，以便他们能够影响即将举行的谈判，从而确保进一步丰富最后商定的文本，以支持其当地适应和减缓措施。他们应该继续努力，使他们充分和有效地参与的要求以及尊重《联合国土著人民权利宣言》和其他国际人权文书所载其权利的要求，被进一步纳入其他文件，而不仅仅纳入 REDD(降排)+文件中。此外，还应确保为将其传统知识和传统技术纳入和用于适应和减缓措施提供激励，以便加强土著人民在解决气候变化带来的问题方面的贡献。

52. 最后，联合国土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制以及土著人民人权和基本自由状况特别报告员，应在全球和国家一级参与监测、报告和协助制定联合国气候变化框架公约和缔约方的政策准则和行动纲领。