



## 土著问题常设论坛

### 第二十三届会议

2024年4月15日至26日，纽约

临时议程\* 项目 5(g)

专题对话，包括关于资助土著人民在发展、气候、环境和生物多样性等方面工作和参与的对话

## 资助未来：土著人民支持其生物多样性、气候和保护地球母亲行动的资金需求

### 秘书处的说明

#### 摘要

土著问题常设论坛第二十二届会议任命论坛成员欣杜·奥马鲁·易卜拉欣(Hindou Oumarou Ibrahim)进行一项研究，审视土著人民在支持其生物多样性、气候和保护地球母亲行动方面的资金需求。研究报告将提交论坛第二十三届会议。本说明转递易卜拉欣女士编写的研究报告。

该研究报告探讨了缺乏对土著人民的直接资助以及无法通过中介跟踪资助情况的问题。报告还载有改革和解决方案建议，以确保双边和多边资金能够直接到达最终用户。

\* E/C.19/2024/1。



## 一. 引言

1. 土著人民是世界生物多样性的真正守护者。他们作为当地的第一响应者，与破坏生态系统和自然资源的行为作斗争，确保自然的生存。由于土著人民的生活方式依赖于运作良好的生态系统，他们首当其冲地受到气候变化和生物多样性退化的影响。土著人民约占世界人口的 5%。尽管他们不断受到迫害、破坏和剥夺权利，却保护和养护了地球上约 80% 的剩余生物多样性，并为养护世界 25% 的碳汇作出了贡献。<sup>1</sup> 事实上，据估计，土著人民管理的森林每年每公顷可防止 2.2 吨二氧化碳释放大气中。<sup>2</sup> 萨赫勒地区的科学研究表明，土著人民领导的畜牧业有助于土壤恢复，并在确保粮食生产的同时产生负排放，从而产生积极影响。<sup>3</sup> 根据权利和资源研究所进行的研究，<sup>4</sup> 土著人民和地方社区<sup>5</sup> 在其森林和土地上管理着 3 000 亿公吨的碳。

2. 土著人民约占全球人口的 5%，却占世界穷人的 15%。<sup>6</sup> 他们往往是受气候变化和环境退化影响最严重的群体。他们面临不断变化的天气模式以及洪水、干旱和其他自然灾害；粮食不安全；化学污染和毒害。根据生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台 2019 年的一份报告，<sup>7</sup> 世界各地不可持续的生产方式以及缺乏对土著人民权利的认识和尊重，正在破坏土著社区保护其生活方式和生计的能力，从而破坏他们继续保护地球生命的能力。

3. 对环境的负面影响已延伸到社会和政治领域，造成严重的资源争端，加剧了冲突。例如，自 2010 年以来，资源驱动的冲突导致西非至少 15 000 人死于农牧民之间的暴力(E/C.19/2022/7)。气候变化引发的冲突已由安全理事会处理。安理会认识到气候变化对该区域稳定的不利影响，指出，因争夺土地和水及其他资源而产生的社区间冲突往往导致整个土著社区流离失所。例如，在已失去 90% 水量的乍得湖盆地，由于各社区争夺剩余的水资源，冲突时有发生。乍得生态系统的

<sup>1</sup> 见世界银行，“土著人民”。

<sup>2</sup> Peter Veit, David Gibbs and Katie Reytar, “Indigenous forests are some of the Amazon’s last carbon sinks”, World Resources Institute, 6 January 2023.

<sup>3</sup> Mohamed Habibou Assouma and others, “Territoires d’élevage pastoral au Sahel: un bilan carbone avec un potentiel inattendu d’atténuation du changement climatique”, *Perspective*, No. 52 (2019).

<sup>4</sup> Rights and Resources, “New analysis reveals that indigenous peoples and local communities manage 300,000 million metric tons of carbon in their trees and soil—33 times energy emissions from 2017”, blog, 9 September 2018.

<sup>5</sup> 土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制、土著人民权利特别报告员建议放弃使用“土著人民和地方社区”一词，因为土著人民和地方社区的作用和权利不同。然而，一些环境公约以及国际金融机构和联合国实体继续更广泛地使用该术语。

<sup>6</sup> 澳大利亚外交贸易部，“Indigenous peoples and access to finance”，澳大利亚外交贸易部的非正式文件(未注明日期)。

<sup>7</sup> Eduardo S. Brondizio and others, eds., *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* (Bonn, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services Secretariat, 2019).

气候和环境变化导致多个社区从北部的沙漠生态系统向中部的萨赫勒或热带草原生态系统以及南部的森林生态系统迁移，从而引发社区间冲突，往往造成人员死亡。2023年，一场争夺资源的冲突导致包括妇女和儿童在内近200人死亡，数百人受伤，数千人流离失所，<sup>8</sup> 每年因此丧生的人数数以千计。此外，2023年还发生了一起农民关闭牧民牲畜通道的事件，导致包括妇女和儿童在内的许多人丧生，牲畜死亡，几个村庄被烧毁。

4. 为了应对这些类型的社会和环境挑战，会员国采取了若干战略，包括增加资金流动，以支持可持续活动、气候行动和环境保护。《巴黎协定》和《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》等多边协议确认，土著人民在执行里约三公约(《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《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》)方面发挥着至关重要的作用。这些协议请各缔约方在执行关于气候、土地和生物多样性的国内战略时，加强对土著人民的支持，并将他们纳入其中。

5. 然而，必须指出，尽管土著人民在养护生物多样性方面发挥着核心作用，他们仍只获得捐助者认捐的非常少量的财政资源。<sup>9</sup> 与此同时，一些旨在推动可持续性议程的活动，例如，建立某些保护区(有些人称为“堡垒养护”)<sup>10</sup> 和碳市场却没有土著人民的参与，而支持能源转型的采矿活动的出现和扩散，已直接影响到土著人民的权利，包括他们的自决和自治权，特别是他们对其传统土地和自然资源的权利。

6. 尽管国际金融机构日益认识到土著人民行动的重要性，土著人民却几乎没有得到国际资金流的支持，在国际金融机构的业务中也大多被忽视。尽管如此，土著人民在当地取得了扎实的成果。

7. 有必要通过以下行动深入转变国际金融机构与土著人民的关系：监测公共政策在多大程度上支持或不支持土著人民的权利；重新设计投资类别和信托合同，以反映土著人民的意见；帮助土著人民直接获得资金；在监测国际金融机构对各国的影响时，纳入与土著人民的权利和作用有关的政策和法律里程碑；建立公平的治理结构，改变项目治理；促进国际金融机构与土著人民之间的技术讨论、文化间交流和政策对话。<sup>11</sup>

<sup>8</sup> 联合国，人道主义事务协调厅，“乍得：社区内和社区间冲突概览”，2023年7月。

<sup>9</sup> Rainforest Foundation Norway, “Indigenous people receive little climate funding”, 2021.

<sup>10</sup> Simon Counsell, “Fortress conservation is heading for a crisis that can’t come soon enough”, Climate Diplomacy, 4 August 2022.

<sup>11</sup> Avaaz, “Indigenous peoples and global finance: five key reforms to enable sustainability solutions and advance justice”, 2023年6月巴黎新全球融资契约峰会期间在经济合作与发展组织(经合组织)总部举行的官方会外活动摘要。

8. 公共和私人行为体可以开发特定工具，帮助土著人民对生态系统进行可持续管理，作为国内气候和生物多样性计划的一个组成部分。确保土著社区直接获得资金的具体机制可有助于加强气候和自然议程，消除土著人民获得资金的传统障碍。

9. 对土著人民土地状况进行的一项基础广泛的多利益攸关方全球评价<sup>12</sup>指出，增强土著人民的行政、法律和财政能力，大大有助于维持地方治理制度，加强集体权利、利益和生计，并促进和平。土著人民直接获得资金和财政援助对于实现这一目标至关重要。

10. 国际社会在《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标中，特别是在2015年12月通过的《巴黎协定》和2022年12月通过的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》<sup>13</sup>中广泛讨论了上述挑战，包括土著人民缺乏直接融资的问题。国家和区域两级的气候适应和减缓战略，包括绿色气候基金、全球环境基金、适应基金、新的损失和损害基金等战略也应响应土著人民直接获得资金的呼吁。预计用于气候行动议程的资金流将增加，这将提供一个机会，以重新审视土著人民为其拟议的战略和项目直接获得资金的方式，同时加强他们的自决并有效促进全球目标。本文件概述了土著人民的资金需求以及确保他们能够充分有效地参与生物多样性养护、气候行动、土地恢复、保护地球母亲所需的行动。

## 二. 土著人民管理资金和交付成果的明确能力

11. 用于环境和气候行动的大部分财政资源都直接提供给政府或非政府组织，或由政府或非政府组织持有，财政资源通过这些行为体输送给土著人民的情况相当常见。事实上，据估计，在2010年代，全部气候资金中只有约1%到达当地土著人民手中。<sup>14</sup>然而，各级土著人民组织，从社区性组织到区域组织，正在带头执行旨在保护土地和自然资源以及制定适应和韧性战略的具体项目。

12. 联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议(2021年)在承认土著人民以及将财政资源与这种承认挂钩方面迈出了积极的一步。期间，一些国家政府、私人资助者和慈善组织认捐17亿美元资金，<sup>15</sup>“支持促进土著人民和地方社区的森林保有权，并对他们作为森林和自然守护者的作用给予更大承认和奖励”。森林保有权资助者小组在其第一份年度报告中指出，认捐者已支付或提供

---

<sup>12</sup> World Wide Fund for Nature and others, *The State of Indigenous Peoples' and Local Communities' Lands and Territories* (2021).

<sup>13</sup> 联合国环境规划署，文件 [CBD/COP/DEC/15/4](#)。

<sup>14</sup> Rainforest Foundation Norway, “Falling short: donor funding for indigenous peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011-2020)”, 2021.

<sup>15</sup> Ford Foundation, “Governments and private funders announce historic US\$1.7 billion pledge at COP26 in support of indigenous peoples and local communities”, 1 November 2021.

321 629 748 美元，即第二十六届会议上认捐的 17 亿美元的 19%；然而，只有 7% 的已付资金直接拨给了土著人民或地方社区领导的组织。<sup>16</sup>

13. 全球资金无法到达土著人民手中有几个原因，包括但不限于：国际项目设计的主导模式，如相关的行政负担；土著人民与中央政府有时关系紧张；几个世纪以来的偏见使人怀疑土著人民处理资金或管理投资的能力(尽管他们在当地取得一贯成果)；在筹资问题全球辩论中缺乏土著人民的代表，这妨碍了全球受众、特别是国际金融机构界对世界各地土著人民成功领导项目的众多案例以及如何改善合作的认识。事实上，已经有几个由土著人民管理国际筹资、甚至由土著人民设立基金的实例，如下文讨论的世界不同地区的实例所示。

14. Podáali<sup>17</sup> 是第一个在整个亚马逊地区为土著人民筹集和重新分配财政资源的机制。该机制由土著人民为土著人民创建，由妇女领导土著管理。Podáali 由巴西亚马逊地区 1.1 亿公顷土地(占该地区面积的 23%)上超过 400 000 万人组成。在其服务的地区，环境养护率很高。该组织将资源用于以土著领土的环境管理和保护、可持续经济和粮食主权、机构强化和促进权利为重点的项目。该组织成立于 2020 年，目前正在资助 32 个项目，另有 74 个项目正在筹备。<sup>18</sup>

15. 中部非洲森林生态系统可持续管理土著和地方社区网络(The Network of Indigenous and Local Communities for the Sustainable Management of Forest Ecosystems in Central Africa)代表了八个国家的 370 个土著人民和地方社区组织，所有这些组织都在为承认习惯土地权以及可持续管理其领土和资源而奋斗。该网络的成员建立了包容妇女和青年的健全机制，以确保包容、合法的治理。近年来，对该网络的资助有所增加(2022-2023 年期间翻了一番)，但仍然很少。在该网络调查的 18 个成员组织中，有一个组织目前报告的预算超过 500 000 美元，有四个组织报告的年度预算低于 10 000 美元。<sup>19</sup>

16. 亚洲土著人民团结基金(The Indigenous Peoples of Asia Solidarity Fund)自 2022 年 8 月由代表亚洲 13 个国家的 26 个土著人民组织提出构想以来，一直在发展中。该基金旨在为亚洲土著人民提供直接获得外来资金的机会，例如在 2021 年缔约方会议第二十六届会议上承诺的 17 亿美元森林保有权认捐。基金的指导委员会性别均衡，基金的目标是接触土著人民领导的基层组织，包括关注妇女、青年和残疾人的组织。<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Forest Tenure Funders Group, *Indigenous Peoples and Local Communities Forest Tenure Pledge: Annual Report 2021-2022* (2022).

<sup>17</sup> 见 <https://fundopodaali.org.br/>。

<sup>18</sup> Podaali, “Informativo No 010”, 2023, 可查阅 <https://fundopodaali.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Informativo-no10-1-1.pdf>。

<sup>19</sup> Global Alliance of Territorial Communities, “Shandia annual report 2023”, 2023.

<sup>20</sup> Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, “Enhancing visibility: establishing Indigenous Peoples of Asia Solidarity (IPAS) fund”, 23 November 2023.

17. 土著人民第七代基金(The Seventh Generation Fund for Indigenous Peoples)是北美同类基金中历史最悠久的基金之一(46年)。该基金致力于土著人民的自决和土著民族的主权。它通过提供一个包含小额赠款、财政管理、方案相关培训、同行学习机会、领导力发展的综合动态方案来支持项目。基金有一项针对其附属机构的能力建设方案。这些附属机构是新方案(成立不到五年)或缺乏作为独立非营利实体运作能力的组织。第七代基金在行政管理、技术培训、财政管理、方案监督和组织发展方面向附属机构提供协助,这些附属机构涵盖范围广泛的土著人民、部落群体和生态区。<sup>21</sup>

18. 北极土著基金(The Arctic Indigenous Fund)由来自北极各地的年轻土著领袖创建。该基金旨在引导慈善资金更好地支持北方社区的需求,与土著主导的努力保持一致。在发放赠款的第一年,基金为整个北极地区的土著语言组织提供了七笔金额不等的赠款,最高达 77 000 美元。基金第二个赠款周期的重点是加强青年人的诚信、身份认同、纪律、创新和创业精神,增强青年人的权能,同时治愈他们的社区。第二个周期向 20 个青年领导的组织发放了总额为 454 619 美元的赠款。<sup>22</sup>

19. 全球绿色赠款基金(The Global Greengrants Fund)<sup>23</sup> 与受气候变化严重影响的太平洋岛屿的地方基层领袖和社区合作,帮助他们获得资源,用于注重可持续资源使用和管理的项目,并通过教育方案和公共政策宣传提高环境意识。<sup>24</sup> 该基金资助青年的气候行动,<sup>25</sup> 增强妇女在监测自然资源方面的权能,<sup>26</sup> 以及民间社会组织挑战消耗岛屿自然资源活动的努力。<sup>27</sup>

20. 还有多项国际倡议。一项名为“全球支助倡议”的多利益攸关方努力对土著人民和地方社区养护区(ICCA)给予支持。该倡议通过全球环境基金小额赠款方案<sup>28</sup> 向土著人民和地方社区的能力建设和增强治理能力提供资金。ICCA 联合会向该倡议的所有合作伙伴提供有关土著人民和地方社区养护区的技术援助。<sup>29</sup>

21. 其他社区性组织,如乍得土著颇尔妇女协会(Association des femmes peuples autochtones du Tchad),<sup>30</sup> 为土著妇女和社区管理次区域和地方赠款,旨在发展生

<sup>21</sup> 见 [the Seventh Generation Fund for Indigenous Peoples](#) 网站。

<sup>22</sup> 见 [the Arctic Indigenous Fund](#) 网站。

<sup>23</sup> Global Greengrants Fund, “Why Fund Youth Action on Climate in the Pacific Islands”, 10 March 2017.

<sup>24</sup> Global Greengrants Fund, “Pacific Islands”.

<sup>25</sup> Global Greengrants Fund, “Why Fund Youth Action on Climate in the Pacific Islands”, 10 March 2017.

<sup>26</sup> Global Greengrants Fund, “Meet the Women Protecting Vanuatu’s Resources for Future Generations”, 23 July 2018.

<sup>27</sup> Global Greengrants Fund, “Challenging Sand Mining Projects in Papua New Guinea”, 23 May 2022.

<sup>28</sup> 见 [the ICCA Global Support Initiative](#) 网站。

<sup>29</sup> 见 [the ICCA Consortium](#) 网站。

<sup>30</sup> 见 [Association des femmes peuples autochtones du Tchad](#) 网站。

态农业，为妇女创收，绘制社区土地地图。一些由土著领导的组织正在制定模式，确保直接向社区提供资金并由社区管理资金。

### 三. 帮助土著人民获得绿色融资：迄今进展和主要原则

#### A. 背景

22. 会员国 2007 年通过的《联合国土著人民权利宣言》(大会第 61/295 号决议)申明，土著人民有权谋求经济发展、维持经济体制和改善经济条件。由于经济发展是所有人民的一项基本权利，因此，不仅国际金融机构，各国也必须通过允许和确保充分实现土著人民权利的筹资举措和机制，促进和支持经济发展。

23. 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》呼吁实施这些原则，承认土著人民作为生物多样性保管者以及作为生物多样性的养护、恢复和可持续利用方面的伙伴的重要作用 and 贡献。它明确指出，《框架》的执行：

必须确保尊重、保存和维护土著人民……的权利、知识，包括同生物多样性有关的传统知识、创新、世界观、价值观和做法，得到他们的自由、事先和知情同意，包括为此使他们根据本国立法、包括《联合国土著人民权利宣言》在内的各项国际文书和人权法充分 and 有效地参与决策。在这方面，《框架》中的任何内容均不得解释为减少或取消土著人民目前拥有或将来可能获得的权利；

这种尊重和平等参与的精神贯穿《框架》全文。

24. 最近，土著问题常设论坛指出，对土著人民的资助应加强他们行使自决权，<sup>31</sup>包括拥有、使用和管理其土地、领土和资源的能力。

25. 此外，根据土著人民权利特别报告员 2023 年 7 月关于绿色融资的报告(A/HRC/54/31)，绿色融资举措和机制是指公共和私营部门“为促进环境可持续性和气候行动的项目、方案和举措”提供贷款和投资，旨在支持可持续发展优先事项。因此，绿色融资对于实现国家和国际的目标和具体目标，包括气候和生物多样性协定和《2030 年议程》中规定的目标和具体目标至关重要。土著人民作为核心行为体参与了这些目标和具体目标的实施。

26. 公共和多边基金在制定政策时没有制定向土著人民直接供资的准则。因此，流向边缘化土著人民的政府的双边资金不太可能用于支持土著人民的活动。同样，多边来源，如全球环境基金赠款、世界银行供资都有严格的条件限制，不区分土著人民与他们所在的国家，而这些国家可能受到政治危机的影响或受到制裁。

27. 还必须调整供资机制的设计，克服与金融普惠有关的挑战，如获得银行服务，因为许多土著人民仍被排除在外。

<sup>31</sup> 世界土著人民。“为土著人民的气候行动、生物多样性保护和防治荒漠化以实现可持续地球而直接获得资金的原则和准则”，2022 年。

28. 除了预期土著人民参与气候、生物多样性和荒漠化行动之外，自决必须是为土著人民提供任何供资机会的基本目标。通过确保维护和保障土著人民的自决权，将更好地解决气候危机、生物多样性丧失、土地退化和荒漠化问题，强化土著人民在实现可持续发展目标方面的作用。

## B. 资金援助土著人民方面的进展

29. 如下文所述，目前很少有金融机制在某种程度上支持土著人民环境和气候战略、项目和行动。

30. **绿色气候基金**。绿色气候基金作为世界上最大的气候基金，有一项土著人民政策。根据这项政策，土著人民被视为“独特、特别的利益攸关方”。该政策旨在提供“一个结构，以确保[基金]活动的制定和实施能够促进对土著人民的充分尊重、促进和保障”。已设立一个土著人民咨询小组，以便将土著人民的声音纳入基金业务的主流。这可能有助于土著人民组织通过其国家指定机构获得资金，并可能为这些组织成为基金认可的实体打开大门。<sup>32</sup>

31. **全球环境基金小额赠款方案**。<sup>33</sup> 2012 年，全球环境基金通过了与土著人民接触的原则和准则。<sup>34</sup> 通过联合国开发计划署(开发署)实施的赠款机制，向社区领导的解决全球环境问题的举措提供支助。在该方案下，通过国家一级的权力下放交付机制，增强地方民间社会和社区性组织，包括妇女、土著人民、青年、残疾人领导的组织的权能。根据该举措的网站，全球环境基金和其他捐助者已向世界各地的 26 429 个项目提供超过 7.2491 亿美元的资金。此外，还调集了 8.7694 亿美元共同资助社区项目。

32. **适应基金**。适应基金没有专门针对土著人民的政策，<sup>35</sup> 但其环境和社会政策明确提到《联合国土著人民权利宣言》，目的是确保该基金支持的举措和努力积极保障土著人民的权利和福祉：“基金不得支持不符合《联合国土著人民权利宣言》和其他有关土著人民的适用国际文书规定的权利和责任的项目/方案”。

33. **全球适应问题委员会**。2021 年，经过一年多的磋商，全球适应问题委员会制定了一套加强地方主导适应的原则，呼吁将适应资金的获取和决策权下放到适当的最低层级。截至 2022 年 11 月，已有 100 多个组织认可这些原则，承诺做出改变并加强现有努力，以满足急迫的适应议程，其中必须将土著人民作为优先事项。

34. **全球生物多样性框架基金**。新的全球生物多样性框架基金<sup>36</sup> 是根据生物多样性公约缔约方大会第十五次会议的决定设立的。该基金的一个前所未有的方面是，全球环境基金大会商定了将 20%的资源分配给土著人民和地方社区的宏伟目标。

<sup>32</sup> 绿色气候基金，“土著人民政策”，2018 年。

<sup>33</sup> 见全球环境基金小额赠款方案网站。

<sup>34</sup> 全球环境基金，《与土著人民接触的原则和准则》，GEF/C.42/Inf.03/Rev.1 (2012 年)。

<sup>35</sup> 适应基金，“环境和社会政策”，2016 年 3 月 18 日。

<sup>36</sup> 见 [www.cbd.int/financial/gbff.shtml](http://www.cbd.int/financial/gbff.shtml)。

此外，基金分配给土著人民的任何财政支助都必须是补充性的，并与全球环境基金第八个充资周期下小额赠款方案提供的资金相一致。这一规定也适用于最近制定的主要针对青年、妇女、土著人民和地方社区的两项举措：<sup>37</sup> 民间社会组织挑战；微小中型企业试点方案。这两项举措旨在提供小额融资和技术援助。

35. **联合国援助土著人民自愿基金。**该基金成立于 1985 年，以赠款形式提供财政支助，<sup>38</sup> 旨在帮助土著人民及其组织参与与土著问题最相关的联合国机制和进程。土著社区的任何成员都可以申请赠款。2020 年 1 月至 2022 年 5 月，基金收到会员国捐款 1 082 247.21 美元(A/77/179)。

36. **《生物多样性公约》下的土著和地方社区自愿供资机制。**自愿供资机制是在生物多样性公约缔约方大会第七次会议期间设立的，<sup>39</sup> 旨在促进土著人民和地方社区参加《公约》会议，优先考虑发展中国家、经济转型国家、小岛屿发展中国家的土著人民和地方社区。该机制仍然是联合国专门为土著人民和地方社区参加《公约》相关会议设立的唯一基金。

37. **世界知识产权组织经认可的土著和地方社区自愿基金。**该基金为土著人民和地方社区参与知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会的工作提供便利。<sup>40</sup>

38. **中部美洲领土基金。**该基金促进基于社区的中美洲森林地区自然资源的可持续管理，直接资助生态旅游和社区林业管理等商业活动，支持充分承认土著和社区的领土权利。<sup>41</sup>

39. **土著人民援助机制。**国际农业发展基金(农发基金)开发了一个称为土著人民援助机制的直接融资机制，<sup>42</sup> 通过赠款支持加强地方治理和小型项目。项目标准包括重点关注土著文化、身份、知识、土著土地内的自然资源管理以及发展和加强土著人民网络。该机制的全球指导委员会主要由土著领袖组成，地方委员会促进土著人民在项目治理中的共同管理。

40. **世界银行。**世界银行第 4.20 号业务指示<sup>43</sup> 旨在保护土著人民的利益。世界银行有三个不同的赠款机制，通过这些机制直接向土著人民提供支助；这些机制逐步促进能力建设，加强土著人民对森林管理和气候政策对话的参与，增加他们对减排效益的参与。森林碳伙伴基金发放了约 1 500 万美元赠款，支持 37 个国家

<sup>37</sup> 全球环境基金，《全球环境基金信托基金第八次充资谈判摘要》，GEF/C.62/03 (2022 年)。

<sup>38</sup> 见联合国人权事务高级专员办事处，“土著人民自愿基金”。

<sup>39</sup> 见 [www.cbd.int/traditional/fund.shtml](http://www.cbd.int/traditional/fund.shtml)。

<sup>40</sup> 见 [www.wipo.int/tk/en/igc/participation.html](http://www.wipo.int/tk/en/igc/participation.html)。

<sup>41</sup> Mesoamerican Alliance of People and Forests, “Mesoamerican Territorial Fund”。

<sup>42</sup> 国际农业发展基金，土著人民援助机制(IPAF):《第四个 IPAF 周期的业绩评估-书面材料审评》(罗马，2019 年)。

<sup>43</sup> 世界银行，《关于土著人民的第 4.20 号业务指令的执行情况：独立的书面材料审评》，第 25332 号报告(华盛顿哥伦比亚特区，2003 年)。

的 90 多个组织促进土著人民参与森林生态系统的管理和决策，并在森林养护努力中使用基于成果的融资。<sup>44</sup> 然而，该基金仅限于某些国家，并不涵盖土著人民所住森林的所有国家。

41. **Shandia 平台**。建立该平台的目的是向土著人民和不同的金融伙伴提供会议空间，商讨向土著人民提供资金的更好框架。

### C. 改善土著人民获得绿色融资的机会：主要原则

42. 国际土著人民气候变化论坛在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十七届会议上提交的一份情况说明中指出，土著人民应能直接获得和直接管理资金，以确保资源有效支持其自决需求和解决环境危机。直接获得资金应包含与金融机构、金融伙伴国家和资助者的直接谈判和讨论，以确定供资水平、参数和供资机制协议。<sup>45</sup>

43. 土著人民组织制定了一系列直接获得资金的原则和准则，支持他们为气候行动、生物多样性保护和防治荒漠化作贡献。<sup>46</sup> 以下各段概述了土著人民当前的需求，这些需求可以通过绿色融资举措和直接获得资金的途径予以解决(详见附件)。

44. **自决的可持续发展**。为了使土著社区能够确定其发展、保护和可持续利用土著土地和领土的需要，这些社区应能够确定和发展自己的优先事项和解决方案。发展筹资的方式需要范式转变，从以捐助者为中心确定所需支助领域的方式转向以土著人民为中心、优先考虑土著人民在确定其经济优先事项方面领导作用的方式。例如，巴西关于土著土地的领土和环境管理的国家政策<sup>47</sup> 允许土著社区制定自己的领土和环境管理计划，其中包括最需要财政资源的领域。

45. **覆盖面更广泛、更具包容性**。气候资金举措通常优先考虑碳和生物多样性密集度高的地区，如热带森林，这是土著领土的特点，但绿色融资的常见做法是将整个土著社区置于一边。至关重要的是，各国政府、慈善组织、私营实体、金融伙伴应建立机制，作出承诺，支持和促成土著人民的举措，并考虑到土著人民的所有七个社会文化区域。<sup>48</sup> 为了实现全球目标和具体目标，气候资金机制必须超越森林、“堡垒养护”和气候变化等范围有限的活动，而应扩大活动范围，使覆盖面更广泛、更具包容性，涵盖土著人民的世界观、生活方式、传统职业的多样性，包括但不限于畜牧业、狩猎采集、轮作或轮垦等传统农业做法、传统捕鱼做法、旱地耕作，跨越多种多样的生态系统和景观，如牧场、稀树草原、山区、森林、沙漠、沿海地区和北极地区。

<sup>44</sup> 世界银行，“增强土著人民保护森林的权能”，2023年8月9日。

<sup>45</sup> 世界土著人民。“为土著人民的气候行动、生物多样性保护和防治荒漠化以实现可持续地球而直接获得资金的原则和准则”，2022年。

<sup>46</sup> 同上。

<sup>47</sup> 巴西 2012 年 6 月 5 日第 7.747 号总统令(其中制定了土著土地的领土和环境管理国家政策)。

<sup>48</sup> 土著问题常设论坛所指的土著人民的七个社会文化区域是：非洲；北极地区；亚洲；中美洲、南美洲和加勒比；东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索；北美洲；太平洋。

46. **保护土著人民的传统知识，全面建设发展能力。**直接获得资金有助于保护、养护和恢复生物多样性(包括具有碳汇潜力的生态系统)土著战略、计划和项目方面的自决，有助于加强社区和世代之间的传统知识共享。除其他好处外，自决还将为信息和通信技术、财务管理、报告和问责制度提供技术支持。

47. **确保全球各地土著土地的充分合法保有权。**土著人民直接获得资金本质上是在肯定和支持对土著土地权、土著土地和领土合法保有权的承认。根据世界资源研究所的一份报告，<sup>49</sup> 单是在亚马逊地区的三个国家(多民族玻利维亚国、巴西、哥伦比亚)，如在多民族玻利维亚国，保有权有保障的土著土地可产生的净总收益为每公顷 4 888 至 10 784 美元，巴西为每公顷 4 636 至 10 402 美元，哥伦比亚为每公顷 4 636 至 10 402 美元，哥伦比亚为每公顷 4 610 至 10 344 美元。据估计，在 20 年时间里，这将转化成 540 亿美元的总经济效益-玻利维亚 1 190 亿美元，巴西 5 230 亿至 11 650 亿美元，哥伦比亚 1 230 亿至 2 770 亿美元。20 年保有这些土著土地的总费用最多只占总收益的 1%。

48. **通过债务转换实现投资最大化。**旨在调动为生物多样性养护支付利息的债务重新定向或债务减免战略应考虑让土著人民直接利用这些安排，因为土著人民在有效和准确地解决实现全球、区域和国家气候和生物多样性目标所需的战略和项目方面有着良好记录。公共和私营金融机构应认识到土著人民作为世界生态系统守护者的作用，确保各国在任何债务重新定向或债务减免战略中采取这种办法。

49. **损失和损坏。**如果考虑到气候变化的影响不仅仅是减缓气候变化的影响，而且一些应对气候影响的措施可能超出土著社区的适应能力(特别是考虑到他们缺乏财政资源)，那么，直接获得财政资源的社会、环境和经济价值就会成倍增加。还应考虑将无形和非经济的损失和损害包括在内，因为许多土著社区已受到气候变化的加剧影响。

50. **独特的生活方式和可持续的生计。**在实施上述原则时，当范围包括恢复、保护或改善可持续的土著生活方式、生计和做法时，应始终考虑到土著人民世界观和知识体系的多样性。应重新定义关于土著人民的叙事，将他们描述为合作伙伴而不是受益者，是解决方案而不是受害者。

## 四. 结论和建议

51. 土著人民领导的项目可以为执行《巴黎协定》和《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》等多边协议作出重大贡献。因此，土著人民应得到公共和私人来源更多的支持，以加强他们对可持续发展议程的贡献。

52. 国际金融机构需要改革和改变它们与土著人民互动的方式。有证据表明，许多旨在用种子资金支持土著人民的举措(如开发署气候承诺倡议下的小额赠款方案和土著赠款)没有得到用于满足投资需求和发挥土著人民选民潜力所需的资金

<sup>49</sup> Peter Veit and Helen Ding, “Protecting indigenous land rights makes good economic sense”, World Resources Institute, 7 October 2016.

规模。一些情况下的问题是缺乏资金；另一些情况下的问题则是如何更好地分配国际资金，以便更好地支持土著人民发挥领导作用，制定和部署他们土地和领土的可持续性解决方案。

53. 投资者必须改变目前的供资做法，采取基于人权的方法，弥补土著人民及他们在可再生能源、气候行动和生物多样性养护项目上的现有资金缺口。

54. 全球环境基金和开发署对小额赠款方案进行的第三次联合评价<sup>50</sup>发现，该方案下的项目持续产生具有经济和社会共同效益的环境成果，成功建立了信任和社会创新。这一业绩大大好于全球环境基金项目总体的平均业绩，<sup>51</sup>但在全球环境基金第八次充资的可用资源总额中，小额赠款方案获得的资源不到1%。<sup>52</sup>必须从根本上改变衡量影响的方式，以便纳入土著人民制定的一般指标和他们为自己开展的活动所制定的具体指标。这些指标将包含以下指标：涉及土著人民健康和福祉的社会和文化方面、他们对适应和减缓对策有效性的概念、生态系统管理趋势以及与土著人民生活方式相关的生态系统服务的恢复。

55. 当前侧重于碳市场的绿色融资模式，包括非政府组织采取的基于自然的解决方案和严格的养护措施，不适合不断变化的世界，也不支持土著人民自决的呼吁。与处于气候紧急情况、生物多样性丧失和荒漠化第一线的土著人民合作，将是解决全球生态系统崩溃问题的一个更可靠、更可持续的办法。

56. 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》涉及土著人民的权利，包括土地权和自决权；然而，在目前发展《框架》报告和监测机制的过程中，尚未重点评估土著人民充分有效参与决策、自决或《框架》至少在精神上述及其他愿望的情况。此外，透明度和遵守机制仍然乏力，无法有效审查和重新设计实施模式，以成功实现《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的目标和具体目标。

57. 将全球生物多样性框架基金的20%分配给土著人民和地方社区的商定目标被定性为“愿望”，这一点仍然令人担忧，无助于确保土著人民和地方社区充分地参与《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的实施，特别是如果考虑到碳汇养护。尽管如此，各国每天都在做资助转型项目的快速决定。

58. 应特别关注促进土著妇女和青年领导的活动，以确保这些活动公平平等地获得资金，并在应对气候变化的同时确保妇女、女童和青年的可持续发展。

59. 土著人民为国际金融机构制定了若干准则和标准提案。<sup>53</sup>在2023年6月巴黎新全球融资契约峰会期间举行的一次活动上，土著人民和发展机构的代表概述

<sup>50</sup> 全球环境基金和联合国开发计划署(开发署)，《全球环境基金-开发署对小额赠款方案的第三次联合评价》(华盛顿特区和纽约，2021年)。

<sup>51</sup> 全球环境基金，《全球环境基金第七次全面评价：努力实现更绿色的全球复苏》，GEF/R.8/10(2021年)。

<sup>52</sup> 全球环境基金，“全球环境基金第八次充资方案设想和全球环境效益目标”，GEF/R.08/15(2022年)。

<sup>53</sup> 例如，见世界土著人民，“直接获得资金的原则和准则”。

了六项关键改革，这些改革有可能转变土著人民和国际金融机构的合作方式。为了在直接获得资金方面取得进展，需要应对这一更广泛的挑战。

60. **改变行为体的作用，让土著人民在发展战略中发挥领导作用。**正如经济合作与发展组织(经合组织)在 2019 年出版物中指出的：“政府需要从主要控制和管理资源和法规转变为发挥更多的支持和扶持作用。”<sup>54</sup>

61. **改变投资方式。**需要调整各类投资和相关责任，以便国际来源的更多资金能够到达土著人民的手中。在如何实现这一点上已有一些很好的范例。这些范例对于创建新的投资类别很有帮助。新类别应将土地所有权等重要问题与土著人民福祉的共同目标联系起来，这些目标和计划可在当地进行监测。这些措施将有助于缩小传统投资类别与通过国际金融机构核准的活动适当支持土著人民的权利和知识实际所需的投资之间的差距。

62. **改变衡量影响力的方式。**全球融资应具有与土著人民的权利和作用有关的政策和法律里程碑。这些里程碑涉及土地和领土保有权、社会代表性、经济发展、消除障碍以增加直接流向社区的资金流，从而推进可持续性解决方案和创新。这些里程碑应包含由土著人民确定和设计的指标，例如涉及健康和福祉的社会和文化方面、适应和减缓对策、生态系统管理趋势以及与土著人民生活方式相关的生态系统服务的恢复等指标。<sup>55</sup>

63. **改变项目的治理。**在保护区管理和基金管理方面成功实施了共同管理模式，有助于弥合土著人民与国际金融机构之间的信任差距。通过直接获得资金来支持自治是另一个步骤，可以反映土著人民的自主性以及他们作为成功的养护管理者所发挥的主导作用。在这方面，金融机构应考虑为土著人民获得金融工具提供便利，应制定适当程序，减少行政负担，根据土著人民的具体需求调整机构程序。简化融资渠道的专门工具和经调整的报告程序应被视为便利土著人民获得气候和生物多样性资金的备选办法。

64. **改变讨论这些问题的方式。**简言之，土著人民和国际金融机构需要更好地相互了解，因为他们的共同努力对于推动生物多样性、气候和社会正义的可持续性解决方案是不可或缺的。国际金融机构和土著人民之间需要有一个合作进程，可以政策对话的形式开始，促使国际金融机构更好地了解土著人民的需求，集体确定可实施的机制，以确保资金流满足这些需求(如土地保有权改革、直接投资、能力建设、承认集体主体)。

65. **改变叙事。**显然有必要重新定义叙事，使土著人民被视为合作伙伴而不是受益者，是解决方案而不是受害者。这种重新定义的叙事有助于共同设计和共同发展金融结构的转型。

---

<sup>54</sup> 经合组织，*Linking Indigenous Communities with Regional Development*, OECD Rural Policy Reviews (Paris, OECD Publishing, 2019)。

<sup>55</sup> 见经合组织，*Linking Indigenous Communities with Regional Development*；国际土著人民气候变化论坛，“直接获得资金的原则和准则”。

## 附件

### 土著人民为增加获得资金的机会而提出的指导原则和准则<sup>1</sup>

1. 土著人民开发的项目应优先于中介提交的项目。在资金分配和获取方面应采取平权行动、配额或专门窗口，以支持土著人民。需要纳入现有的土著人民领导的举措，优先考虑由习惯和传统治理结构集体确定的项目，而非个人提案。这对解决以下问题至关重要：
  - (a) 历史上的边缘化及其持续性；
  - (b) 代表和决策领域的权力不平衡；
  - (c) 考虑和适应对世界/发展的多种观点；
  - (d) 促进公平、融合与和平。
2. 始终如一地促进、尊重和适用土著人民自决发展的商定原则。项目或干预措施必须符合这一目标-无论这些项目或干预措施是由社区发起/请求的还是引进的。
3. 支持土著人民自决的领域/干预措施。必须始终优先考虑由土著人民设计和请求采取的干预措施。
4. 充分有效的领导，包括通过自由、事先和知情同意和社区协议，支持土著人民的自主权。在合作伙伴发起项目规划的情况下，这些进程应考虑到社区的优先事项，并为发挥领导作用创造途径。尽管项目可以为全世界带来多重效益，但优先事项应是满足社区需求和促进社区自主权。
5. 制定明确和有支持的保障措施，防止在土著人民领土上的干预行为产生不利影响。项目不应只考虑社区“需求”，还应考虑这些需求对社区的文化、价值观和关系的影响。有效保障是土著人民在其各自领土内确定的保障，而不是其他机构强加给他们的保障。
6. 对土著人民的社区群体、生活方式、生计和景观不加歧视、予以包容。应平等地向所有土著人民提供资金，而不是选择地域、生态系统或组织，以免任何人掉队。应特别注重确保土著妇女、青年和残疾人的平等参与和机会。
7. 资金来源的透明度。分配给土著人民举措的财政资源和资金，特别是来自私营部门和基金会的资源和资金，不应来自违反国家或国际法的活动。应向土著人民明确披露资金来源的透明度，说明资金是否来自采掘、污染和破坏环境的活动。
8. 尊重土著人民的文化和语言。与土著人民合作的项目应尽可能顾及他们的文化和语言，以确保我们的长者、知识持有者、青年和所有土著人民能够按照自己

<sup>1</sup> 改编自《世界土著人民》。“为土著人民的气候行动、生物多样性保护和防治荒漠化以实现可持续地球而直接获得资金的原则和准则”，2022年。

的意愿有效参与。英语的标准化使用和环境养护部门当前的文化做法并不总是欢迎土著人民的参与及其多样性。

9. **土著人民与金融伙伴之间的伙伴关系和有效协作。**为了培养土著人民组织的能力和技能，使其更有效、更可持续地使用资金，需要进行有效协作。

10. **零中介或最少中介和机构层级**，以便土著人民能够指导和确保决策和报告效率以及对土著人民友好的官僚机构，避免不必要的行政开支，最大限度地将资源送达基层/社区一级。如果需要中介，则必须是土著人民组织在经过彻底审查程序(包括所涉费用的透明度和此类中介的以往记录)后作出的选择。

---