



土著问题常设论坛

第十届会议

2011年5月16日至27日，纽约

临时议程* 项目3(a)

落实常设论坛关于下列问题的建议：

经济和社会发展

研究土著人民与公司问题以审查有关公司和土著人民的现行
机制和政策并确定良好做法

特别报告员提交的报告

摘要

土著问题常设论坛第七届会议任命三名成员为研究土著人民与公司问题特别报告员，审查有关公司和土著人民的现行机制和政策，并确定良好做法。第八届会议延长了特别报告员的任期。特别报告员在2010年第九届会议上提出了会议室文件(见E/C.19/2010/9，第3段)。还提交了一份有关私营部门与土著人民权利的联合国部分主要文件清单(同上，第6段)，并建议继续此项研究任务。本报告介绍了各项研究的主要结果。

* E/C.19/2011/1。



一. 导言

1. 本研究报告审视了有关公司与土著人民的现有机制和政策，并确定这方面的良好做法实例。鉴于在土著人民土地和领地上的资源勘探及可能的开采规模之大对土著人民和社区产生影响，公司与土著人民之间的关系成为一个重要而迫切的问题。从事资源开采的发达国家跨国公司数目不断增加。因此，公司需要在项目中考虑适用诸如社会责任等国际标准以及土著人民权利。

2. 全世界几乎每个国家都研究并落实过决定经济发展水平的自然资源勘探方面大规模工业项目。这些项目影响到土著人民，因为它们削减了土著人民的传统管理系统、圣地、牧场、猎场和渔场，因此有损他们的经济、文化和精神生活，并威胁到许多土著人民的生存。

3. 土著人民的福祉和未来直接取决于各国以及国际机构和组织的政策和做法。这也取决于土著人民的政治和经济权利是否得以实现，人力资源潜能是否得以开发，传统经济、环境保护及与公司间关系的法律调控是否得以加强。

4. 不幸的是，在土著领地内开采碳氢化合物、矿物、森林、水、风、农业和其他资源的私营公司的普遍做法都不考虑土著人民的权利，而是忽视、甚至是侵犯土著人民的个人和集体权利，拿走他们的土地和自然资源。

5. 确有一些遵守国际和国内规范并符合企业社会责任原则和规范的良好做法。但令人关切问题依然存在，因为行为守则的着眼点是公司的利益和权利，公司利用全球规范框架来保护自身利益并巩固其在国家立法中的权利。这反映了国家倾向于保护在本国投资的公司的利益。

6. 已订有保护土著人民发展权的国际文书。联合国《土著人民权利宣言》和国际劳工组织(劳工组织)第169号公约指明各国应承认土著人民对自己的土地、资源和自治的固有权利，不把这些权利局限于传统经济和文化领域。这些文书建议各国与土著人民合作，就任何影响到土著人民祖先留下的土地、领地和资源的项目与他们真正协商。国家和私营部门必须就任何计划项目得到土著人民自由、事先和知情同意，秉承善意，并保障土著人民全面、有效的参与及项目所产生的惠益份额。

A. 土著人民与其土地之间的关系

7. 土著人民与其土地和领地之间的关系深远；这一关系是他们身份的一个基本构成部分，深深植根于他们的文化和历史，超越物质范畴，成为一种神圣的精神关系。对土著人民而言，土地是所有生命的源头。这种关系延伸至他们的自然资源、水体、森林和生物多样性，等等。在土著人民的观念中，土地和领地是“生命空间”，保障着他们今生后世的生存。

8. 自然资源使土著人民能够确保良好生活的物质基础，¹ 良好生活则被理解为本着身份特性、尊严和智慧并与母亲大地和人民的传统知识体系保持和谐的充实和完整生活。这是一种平衡的生活，基于平等的世界观，其中兼容了人、道德和整体等层面以及人类与自然和睦相处的愿景。

B. 公司、国家和土著人民之间的关系：企业活动对土著人民的普遍波及影响

9. 土著人民与在其土地和领地上开展业务的公司之间的关系历来多有摩擦，因为这些实体侵犯和忽视了土著人民的个人和集体权利，采掘业和能源业的企业做法使土著人民遭受不良后果。双方之间的商谈空间有限，公司通常占据强势地位。

10. 土著人民、国家与私营部门间关系的不平等和不对称往往在处理采掘资源开采问题时为人们所认识。如此前所述，在许多情况下，国家和国家官员以国家和公共利益为由，偏重企业利益，以致损害土著人民的利益。

11. 土著人民与公司间建立平等互利关系的基础是承认土著人民对其土地、领地和自然资源的权利；土著人民行使自决权；国家遵守、尊重并保护国际法和国内法律制度中规定的这些权利；在考虑资源开采时得到土著人民的自由、事先和知情同意。

12. 跨国公司活动对土著人民土地和领地的影响包括：土著人民对自己的土地的产权不被承认，失去实际拥有；被逐出、流离失所和被迫迁徙，这不仅对他们的生活方式、而且对他们的文化和文化遗产产生影响；自然资源的使用和开采权遭到掠夺和侵犯；环境及生态系统被破坏和污染；土地和领地的土壤流失，动植物减少，生物多样性丧失；领地不断承受压力；捕捞、捕猎、采集、放牧和其他农业活动所需的自然资源丧失。

二. 国际法和国际机构的政策

13. 在过去 20 年，国际范围内关于土著人民权利及土著人民与国家间关系的法律规范框架的发展取得了重要进展。其中一项重要文书便是劳工组织第 169 号公约(1989 年《土著和部落人民公约》)，该公约对已批准公约并将之融入国内立法的国家具有约束力。目前已有 19 个国家批准该公约，其中 15 个为拉丁美洲国家。简而言之，该公约承认土著人民在以下方面的权利：自己的土地和领地；社会和宗教价值观；适用土著法；获取保健服务；平等获得就业和培训机会和条件；不受歧视；文化和生活方式得到尊重。公约并承认土著人民有权采用自己的发展模式。

14. 涉及土著人民权利的其他国际法律文书包括《消除一切形式种族歧视国际公约》，它载有捍卫土著人民权利的准则；1989 年签署的《儿童权利公约》；《生物

¹ “良好生活”概念出自 Kichwa 语中“sumak kawsay”这一词语的翻译。

多样性公约》，尤其是第8(j)条。1993年6月世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》第20段也有相关意义。

A. 国际法

15. 也有可能申明土著人民权利的其他国际规范框架包括：《世界人权宣言》(1948年)；1957年《土著和部落人民公约》(劳工组织第107号公约)；《防止及惩治灭绝种族罪公约》(1948年)；1966年12月大会第2200 A(XXI)号决议通过的《经济、社会、文化权利国际公约》；同一决议通过并于1976年3月生效的《公民及政治权利国际公约》。

16. 《联合国土著人民权利宣言》响应了土著人民希望有一个能够保护其人权的法律和政治工具的历史呼声。该宣言承认了土著人民的政治、领地、经济、社会和文化权利，是朝承认、促进和保护土著人民权利和自由方向迈出的一个非常重要步子。它也构成了促进土著人民生存、尊严和福祉的一个最基本规范框架。

17. 促进和维护土著人民权利的其他法律规范工具包括：消除种族歧视委员会有关土著人民的一般性建议二十三(第五十一届会议，1997年8月)，其中吁请缔约国承认并尊重土著人民独特的文化、历史、语言和生活方式，将其作为丰富缔约国文化特征的财富，并促进对这笔财富的保护；第二个世界土著人国际十年(2005-2015年)，它吁请会员国加强与土著人民的行动及与土著人民的合作，以使土著人民的状况整体取得重大改善；《世界文化多样性宣言》(2001年)，其中强调了巩固文化多样性这一道德义务的重要性及土著人民在巩固文化多样性这一工作中的作用；题为“开发署与土著人民：互动政策”(2001年)的工作文件，它订立了联合国开发计划署(开发署)关于这方面的方针；开发署《2004年人类发展报告：当今多元化世界中的文化自由》；世界卫生组织(世卫组织)2002-2005年传统医学战略。

18. 2005年12月《企业对发展中东道国的经济和社会发展的积极贡献问题专家会议报告》(TD/B/COM.2/EM.17/3)触及企业业务的可持续性问题的，日益需要关注这些业务的长期结果，并触及公司与其业务所在社区间的关系。报告还提及负责任的企业与企业社会责任之间的联系。

19. 土著人民人权特别报告员在其提交人权理事会的第三次年度报告(A/HRC/15/37)中提及国际标准框架内有关土著人民权利的企业责任问题以及国际社会在此方面的期望。他指出，对土著人民的权利缺乏意识，导致土著人民被掠夺、环境受污染、被迫流离失所，他们的文化、精神生活和传统知识遭到永久性的破坏。土著领地内的企业活动越来越频繁，导致严重社会冲突，引发暴力事件和随之产生的新的践踏人权行为。受伤害的不只是土著人民，因为与土著领地区内企业活动有关的社会冲突对企业自身的经济利益和形象以及相关国家政府的利益也产生负面影响。公司有义务尊重人权及联合国《全球契约》中所体现的应尽职责理念，该契约是迄今最为重要的国际举措，它保证企业履行社会责任。

20. 在美洲体系内，美洲人权委员会为促进、维护和捍卫土著人民人权而开展的工作值得一提。1971年，该委员会确定，土著人民有权得到特别法律保护以抵御严重歧视。委员会呼吁美洲国家组织成员国执行和尊重美洲国家组织大会于1948年通过的《美洲社会保障宪章》第39条。1972年，美洲人权委员会发表了题为“特别保护土著居民：采取行动打击种族主义和种族歧视”的决议，其中呼吁成员国以最大的热忱采取行动，捍卫土著人民的人权，确保土著人民不受任何歧视。

21. 美洲体系的人权机关(美洲人权委员会和美洲人权法院)在解决土著权利案子中发挥重要作用。他们的裁决对美洲国家组织成员国具有约束力。美洲人权法院裁决的具有象征意义的案子包括“Mayagna (Sumo) Awas Tigni 社区诉尼加拉瓜”一案，事关该土著社区对其祖先土地的权利。该法院裁决的另一个土地权案子是“Yakye Axa 土著社区诉巴拉圭”案。在这两个案子中，美洲人权法院均确定国家有义务提供切实保护，其中考虑到土著社区的特性、经济和社会特点及特别脆弱处境以及他们的习惯法、价值观和习俗。

B. 国际金融机构的政策

22. 关于在土著人民土地和领地上开发项目的企业社会责任问题政治规范框架的一个补充要素见诸于世界银行、国际金融公司、美洲开发银行和亚洲开发银行等金融实体的指示、政策和条例中。世界银行有一项关于土著人民的业务政策，² 其中规定，对于任何影响土著人民的拟议项目，借贷方都需实施自由、事先和知情同意进程，而且项目应包括相关措施，以期(a) 避免对土著人民社区产生潜在不利影响；(b) 在无法避免不利影响的情况下，尽可能减少、缓解此类影响或为此提供补偿。世界银行承认，土著人民的身份特征和文化与其生活的土地和依赖的自然资源有着不可分割的联系。这些独特情况使他们面临各类不同的风险和来自发展项目的不同程度影响。其结果是，土著人民的经济、社会和法律地位往往限制了他们捍卫其对土地、领地和其他生产资源的利益和权利的能力，或束缚了他们参与并受益于发展的能力。

23. 2006年4月以来，国际金融公司订立了政策和业绩标准(例如业绩标准7)，帮助那些在土著人民土地和领地上开展业务活动的公司尊重国际规范和土著人民的基本权利。这些标准涉及的范围包括：预防项目的不利影响；披露、协商和知情参与；发展惠益；对土著人民土地的影响；土著人民的迁移；利用土著人民的文化资源、知识、创新或做法谋取商业利益。

24. 美洲开发银行不仅有土著发展战略，而且有以土著人民为对象的业务政策，均在2006年2月获核可，并都基于对“土著人民源自其自身世界观的需要、权利、要求和期望”的认识。³ 这一政策的目标是支持土著人民兼顾自身特点的发

² 业务政策和银行程序 4.10, 2005年7月。

³ 见美洲开发银行，土著人民政策和土著发展战略。

展，包括加强他们的治理能力；保障土著人民及其权利不受美洲开发银行所资助的发展项目的不利影响和排斥。此项政策努力支持适合土著人民经济和治理的社会-文化发展进程，优先关注土著人民领地和文化的完整性，支持与环境相谐和，并提供抵御脆弱性的安全感，同时尊重土著人民和个人的权利。它力求巩固有利条件，以便土著人民行使权利，在参与民主制度和构建多元文化国家的框架内有效参与决定自身的政治、经济、社会和文化未来。

25. 在亚洲，亚洲开发银行订有旨在惠益于土著人民的政策。这一政策力求：(a) 承认土著人民的脆弱处境；(b) 提供机会；(c) 防范该银行所资助项目的任何不利影响；(d) 促进面向土著人民的发展计划。虽说有这些政策，但上述四个银行机构资助的谋求惠益于土著人民的许多项目都对土著人民利益产生不利和负面影响，往往助长了侵犯土著人民基本权利的行为。

三. 国内立法：适用相关国际法

26. 各国实施关于土著人民的国际公约和法律的法律规定各不相同。例如，土著人民权利在俄罗斯联邦立法中由不同的立法来概述，包括 1999 年 4 月通过的关于俄罗斯联邦少数土著人民权利保障的第 82-FZ 号联邦法、2000 年 7 月通过的关于组织北方少数土著人民社区一般原则的第 104-FZ 号联邦法以及 2001 年 5 月 7 日通过的关于俄罗斯联邦北方、西伯利亚和远东少数土著人民传统自然使用领地的第 49-FZ 号联邦法。⁴ 俄罗斯少数土著人民权利立法是在俄罗斯联邦政治和经济改革以及在石油和天然气地区政策框架内加强社会 and 环境保护等背景下制订的，而改革本身受到外国投资者政策的影响。

27. 在美洲大陆，过去几年的宪法改革承认了土著人民的政治、经济、社会和文化权利。多民族玻利维亚国和厄瓜多尔等国家已颁布了新的宪法框架，承认并保障土著人民的权利。多民族玻利维亚国的宪法第 1 条保障土著人民在自主、自治、文化、体制和领地等方面的自决。厄瓜多尔新宪法也保障土著人民的存在及其对自身身份和族地所有权的集体权利。宪法保障土著人民在以下方面的权利：参与使用、开发、管理和养护在其土地上发现的可再生自然资源；自由、事先和知情协商及分享这些项目产生的效益；因社会、文化和环境受损而获得赔偿。⁵

28. 在尼加拉瓜，除了 1987 年的宪法改革以外，通过颁布和实施《尼加拉瓜大西洋沿海地区自治法》(第 28 号法律)及其相应附则，为加勒比海岸的土著人民

⁴ 见 <http://www.barentsindigenous.org/-undrip-reflected-in-russian-legislation.4801602-111496.html>。

⁵ 见第 57 条，第 1、4 和 5 至 7 段。

建立了自治制度。这一自治进程在过去 20 多年期间得到发展和加强。最近颁布了其他立法，以补充该自治法的某些方面，包括《尼加拉瓜大西洋海岸和科科、博凯、印第欧和马伊河自治区土著人民和族裔社区的社区财产法》(第 445 号法律)，该法律于 2002 年 12 月获得批准，为在土著人民领地上组织自己的权力机构作出了规定，并为这些机构指定了领地管理和自然资源行政管理的职权。

29. 一些国家已经进行宪法改革或颁布立法，承认土著人民的个人和集体权利，如阿根廷、巴西、哥伦比亚、危地马拉、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(见 E/CN.4/2006/78)。在加拿大，土著人权利载于宪法。立法改革包括诸如土地和领地的产权、自主和自治以及承认其规范内部关系的习惯法等不同方面。这些改革承认土著当局按照自己的法律管辖的权力。在柬埔寨，有法律承认土著人民对其土地和森林管理方面的权利。1954 年，马来西亚通过了《原住民法》，以保护称为“Orang Asli”的土著群体。在菲律宾，1997 年《土著人民权利法》承认了各种权利。

30. 在非洲大陆，只有少数几个国家承认领土内土著人民的存在。埃塞俄比亚的宪法提到埃塞俄比亚各民族、族裔和人民无条件的自决权。喀麦隆和乌干达的法律保护土著人民的权利。在阿尔及利亚，1996 年宪法承认阿尔及利亚文化的阿马兹格层面。纳米比亚宪法承认土著纳马语言。在南非，虽然土著人民未被承认为土著人民，但 1996 年宪法提到库族和闪族人民，该宪法保护土著语言的使用。

31. 在美利坚合众国，美洲印第安人法包括条约和联邦印第安人法。对美国土著人的承认几乎总是指一个部落被美国联邦政府承认，或一个人获得联邦政府认可的部落的成员资格。有 561 个联邦承认的部落政府。美国承认这些部落的自治权，并支持它们的部落主权和自决权。这些部落有权规定成员资格的法律要求；组建自己的政府；执行法律(民法和刑法)；征税；许可证和管理活动；在部落领地上划区；驱逐人员。

32. 直到最近，澳大利亚的法律框架仍没有根据传统占用承认土著人民的土地权。在 1970 年代，联邦和州政府开始立法，将土地归还土著社区，并允许对其他土地提出主张。1992 年，高等法院作出具有里程碑意义的 Mabo 裁决，摒弃了歧视性的无主地(空置土地)理论。针对高等法院历史性的裁决，政府在 1993 年颁布了《土著人产权法》。但是，该法没有做出允许产权持有人否决在他们的土地上采矿的规定，但为他们规定了在某些情况下进行谈判的权利。该法还允许今后开展某些对土著产权被排除在给予土著产权持有人谈判权安排之外影响不大的活动。这将对矿产勘探具有特殊的意义和价值。现有的牧场租赁契约和条款将继续适用，并优先于土著权利。有效的牧场租约可以续签，即使土著产权在土地的租赁和使用时仍然有效。该法确保牧场租约持有人现有的权利得到保护：如果因为土著产权而发现任何无效情况，租约将被确认有效。

33. 关于在受到土著产权约束的土地上采矿和其他自然资源开采，土著代表机构已经谈判了协定，为土著传统所有人谋利益。同时，土著权利常常被不经意地破坏，因为这些协议的条款是保密的，土著人民的谈判时间往往有限，法律代表经常是不充分的，政府的参与并非总是符合土著利益。相对于 1993 年法律，1998 年《土著产权法修正法案》是在没有征得土著人民同意或与他们协商的情况下起草的。该修正案导致土著权利倒退，在一些情况下使土著产权完全丧失殆尽。同时，非土著人的土地权益获得意外收获。

34. 毛利人与新西兰政府之间关系的依据是《威坦哲条约》。该条约虽然在新西兰是持续辩论的议题，但在该国的法律框架内的确占据重要位置。该条约也建立了毛利人与政府之间的伙伴关系。例如，为毛利人预留了议员席位，保证他们的代表参加议会，使他们能在国家一级影响决策。就影响毛利人的问题与他们协商的义务是该条约固有条款，不过，协商义务不被视为是绝对的。即使进行协商，也往往不按毛利人的传统决策程序进行。⁶

35. 1979 年，丹麦批准了格陵兰地方自治安排。2008 年，格陵兰投票决定丹麦王国政府把更多权力移交给格陵兰地方政府。2009 年 6 月，格陵兰实行自决，负责司法事务、警务和自然资源方面的自治。格陵兰人被确认为国际法规定的一个独特民族。丹麦保持外交和国防事务的控制权。丹麦坚持提供年度整笔赠款 32 亿丹麦克朗，但随着格陵兰开始征收自然资源税，这笔赠款将逐步减少。

36. 在挪威、瑞典、芬兰和俄罗斯科拉半岛，萨米人被这四国的正式边界分开。不过，他们继续作为一个民族存在，由于文化和语言纽带和共同的身份特征而团结在一起。他们传统上聚居在一个称为萨普米的领地上。该领地跨越这些国家的北部地区。萨米议会理事会在 2000 年组建，由挪威、瑞典和芬兰的萨米人议会组成，包括俄罗斯联邦萨米人的永久参与。理事会的任务是处理影响萨米人的跨境问题，包括语言、教育、研究和经济发展，并在国际一级协调萨米人的声音。萨米议会是挪威、瑞典和芬兰萨米人自决的主要工具，是土著自治和参与决策的重要模式。此外，北欧国家已逐步为萨米人土地和驯鹿放牧活动建立了一些保护机制。如今，大片土地持续用于驯鹿放牧。⁷

四. 土著人民针对国家和公司采取的办法、组织和战略

37. 在土著人民土地和领地上开采自然资源的开发项目常常生成矛盾立场。即使土著人民参与，这种情况也会发生，还会常常把社区分裂成支持者和反对者两个

⁶ 见土著人民权利特别报告员詹姆斯·安纳亚关于新西兰毛利人状况的报告，可查 <http://unsr.jamesanaya.org/docs/country-reports/the-situation-of-maori-people-in-new-zealand-2011>。

⁷ 土著人人权和基本自由状况特别报告员詹姆斯·安纳亚关于挪威、瑞典和芬兰萨普米地区萨米人状况的报告，可查 http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2011_report_sami_advance_version_en.pdf。

阵营。在涉及到国家和公司的利益时，土著人民意识到自己处于弱势地位。土著人民往往被忽视，因为他们的愿望、权利和利益不被考虑，他们被剥夺了有效参与与他们有关的政治、社会、经济、文化和环境问题的权利。

38. 在过去几十年，通过确定方案领域、行动方针以及最基本的协作与协调计划，土著人民拟定了自己的议程来应对自身的现实。这些行动方针涉及相关问题，诸如：捍卫领地抵御超大项目；保护重要场地和地区及生物多样性；应对气候变化；考虑适用、监测和改革国际和国家法律框架；与对口部门加强网络和联盟；振兴和强化文化及土著精神；捍卫自己的文化和知识遗产；自决。土著人民还发展了不同形式以抗议：(a) 国家制定和实施的政策；(b) 规范土著人民与国家关系的法律框架的变化，或给予土著土地和领地自然资源权利的法律框架的变化；(c) 影响其利益、资源、文化和生活的项目和超大项目的实施。

五. 良好公司做法

39. 土著人民权利问题特别报告员在第三次年度报告中指出，国际社会期望公司未雨绸缪，查明和确定公司活动会如何影响土著人民。此外，国际社会期望公司促进而不是阻碍履行国家保护土著人民权利的义务，以期尊重这些权利(见 A/HRC/15/37)。不过，很难确定这方面的情况。他进一步指出，如果土著人民自己在行使自主和自治中可以控制公司活动，那么公司活动或许会成为土著人民发展的关键因素；并表示，基于尊重土著权利的公司做法要求土著人民能够分享收益(见 A/HRC/12/34/Add. 5, 第 40 段)。

40. 《跨国公司和其他工商企业在人权方面的责任准则》指出，跨国公司和其他工商企业在其各自的活动和影响范围内，有义务增进、保证实现、尊重、确保尊重和保护国际法和国内法承认的人权，包括土著人民和其他弱势群体的权利和利益(见 E/CN. 4/Sub. 2/2003/12/Rev. 2)。旨在说服公司承担并致力于履行社会责任的《联合国全球契约》，由针对四个影响领域——人权、劳工、环境和反腐败——的 10 项原则组成。原则 1 和 2 指出，公司应在其影响范围内支持和尊重对国际公认的人权的保护，并确保公司不与践踏人权者同流合污(见 E/CN. 4/Sub. 2/2003/12/Rev. 2)。虽然许多企业和跨国公司已经加入《全球契约》，但能够确认这一公司责任得以履行的实际案例很少。

41. 联合国人权事务高级专员办事处关于 2008 年在莫斯科举行的自然资源公司、土著人民和人权：制定协商、利益分享和解决争端框架国际讲习班的报告(见 A/HRC/EMRIP/2009/5)建议，可以用《联合国土著人民权利宣言》引导国家、私营部门和土著人民在公认的土著人民人权保证基础上进行谈判；报告还指出，各种公司，包括那些参加《联合国全球契约》的公司，拟订了相关准则和做法……以改善与土著人民和当地社区的关系。报告进一步指出，秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表提出了一个“保护、尊重和补救”的政策框架。具

体而言，这便是区分政府的保护义务、公司的尊重义务以及共同的补救义务这三类义务的框架(见 A/HRC/15/37, 第 34 段)。

42. 过去在公司适用有利于土著人民的国际准则及尊重土著人民权利方面有一些积极的经验。特别报告员在其第三次年度报告中指出，民间社会或企业部门发起的各种企业社会责任倡议……包括关于尊重和促进土著权利的具体标准(见 A/HRC/15/37, 第 42 段)。他还表示，根据秘书长特别代表收集的资料……各个私营公司，尤其是采掘业的企业社会责任政策对土著社区的承诺比其他社会阶层的承诺更广泛(同上，第 43 段)。

公司良好做法与土著人民的个案研究

43. 俄罗斯联邦承认俄罗斯北部、西伯利亚和远东地区的少数土著人民的地位，这有助于旨在改善他们处境的努力。在一些这类地区，包括汉特-曼西斯克自治区和亚马尔-涅涅茨自治区，传统经济部门正在发生翻天覆地的变化。这些地区的自治法为少数族裔代表参加行政和立法机构做出了规定。目前这些机构在土著人民与工业公司的社会伙伴关系以及国家管理工业与土著土地所有者之间关系方面的经验和知识越来越多。根据土著组织编写的研究报告，二个俄罗斯公司(在亚马尔-涅涅茨自治区生产和加工天然气的 NOVATEK, 在 Primorskiy krai 地区伐木和加工木材的 Terneiles)目前正按关于土著人民人权和权利的国际标准运作。两家公司均因尊重土著权利而荣获“最佳公司”维图斯白令国际奖。

44. 在林业领域，由玻利维亚外贸研究所和瑞士国家经济事务秘书处出版的一个值得注意的个案研究，提到一个伐木公司 La Chonta 木材有限公司与多民族玻利维亚国 Guarayo 土著人民之间的关系。该公司拥有在 Guaraya 人居住的土地上伐木的特许权。Guarayo 人民通过 Group of Guarayo Peoples' Organizaitons 向多民族玻利维亚国政府提出领土要求，要求承认包括 La Chonta 木材有限公司等若干林业特许权在内的 220 万公顷土地。Guarayo 领地包括被归类为原始公地的 170 万公顷土地，其中有林业特许地。该公司与土著社区达成协议，允许使用通往 La Chonta 锯木厂的道路。这对 Urubichá、Salvatierra 和 Cururú 各社区 Guarayas 人管理计划的发展也是至关重要的。该公司还支持当地土著手工艺和小提琴制作业，为此提供干燥木材作为投入材料，从而促进当地文化并为土著工匠创收。此外，它支持企业家精神的发展，调动对林业和森林放牧活动的兴趣。该公司与 Group of Guarayo Peoples' Organizations 这一该地区最高土著权威机构以及 Urubichá 社区中心签署了支持和睦邻方案协议，如森林保护和可持续发展方案。

45. 另一个良好做法是在智利 Maricunga 金矿的 Kinross Gold 金矿公司。⁸ 这个案例研究反映了科拉土著人民与 Kinross 金矿公司之间的关系。该公司遵守《联

⁸ Kernaghan Webb, “Corporate Social Responsibility and the Kinross Maricunga Gold Mine in Chile: A case study on multi-perspective collaboration”, 可查 http://www.Tyerson.ca/csrinstitute/current_projects/kinross-maricunga-case-study-spanish-translation-final-2010.pdf。

联合国全球契约》各项原则，制定了关于土著人民与人权和关于气候变化的政策。与对Kinross Gold Maricunga金矿周围土地拥有合法权利的科拉土著人民的关系，集中于该公司对解决冲突和各项协定的正式承诺。这一承诺关系到对科拉土著人民权利的承认和国际劳工组织第169号公约的批准。该公司的企业社会责任框架以生活在Jonquera河附近的科拉人民为中心。就以下方面问题进行了多次讨论和谈判：在科拉人民家园及其农业活动区附近经过的通往金矿的公路；条件、维护 and 环境影响；科拉人民用水问题。其他令人关注的议题包括教育、就业、健康、环境以及促进科拉社区能力的活动。基于企业社会责任原则，该公司承诺尊重受Kinross金矿公司活动影响的土著人民的文化和历史权利，帮助土著社区在经济上自给自足。该公司支持科拉人民的农业经营活动；建造一个5万立升大坝和灌溉池；通过颁发奖学金改进科拉青少年的教育机会；为土著社区提供金融服务和实物服务；支持智利政府为合法化目的进行的土地测量，提供动物饲养新方法培训；支持科拉人民的传统医药。

46. 下面这一案例研究涉及厄瓜多尔亚马逊萨莫拉省的萨莫拉-钦奇佩Shuar联合会与加拿大公司Ecuacorriente拥有的“El Mirador”采矿项目之间冲突的解决机制。在厄瓜多尔的采矿活动，如石油开采，常常造成环境、水和土壤的污染，助长该国的腐败网络，并在捍卫采矿利益者与捍卫环境和土著社区者之间引发暴力事件。⁹ 由于负面影响，土著运动反对采矿活动和超大项目并提议在厄瓜多尔暂停大规模采矿活动。然而，也有地方土著群体支持那些致力于负责任采矿活动的采矿项目。冲突事关领地和经济、政治和环境问题，涉及到国家政策、土著人民、公司利益、国家和国际合作机构及媒体的兴趣和议程。萨莫拉-钦奇佩Shuar联合会领导人表示，没有理由不与该公司进行对话，倾向于建立起基于相互尊重、透明和相互商定采矿项目有关议题的关系。辩论集中于两个截然不同的文化视角——西方文化与亚马孙土著文化——之间的冲突。土著人民遭受了几十年的外来压力、贫穷、周边环境退化以及文化控制丧失。在这一背景下，联合会决定请该国取消Mirador开采项目的暂停，以便与加拿大公司进入直接谈判，以确定采矿项目期间建立关系的条件。该联合会与Ecuacorriente签署的谅解备忘录规定了这些条件。联合会的目标是开发新的经济机会，创造更多高薪工作，以这种方式帮助减少对土著人民森林的压力。

六. 在土著土地和领地上开展业务的私营部门行业

47. 自第一批殖民者到达以来，土著人民的历史就是一部土地、领地、自然资源 and 生活方式遭到剥削、剥夺和破坏的历史，也是一部遭受恫吓及意在身体和文化

⁹ Roberto Morales 等人(2010年)，“Indigenous peoples, natural resources and multinational companies: Towards a responsible coexistence”；研究案例：智利 Mapuche Willeche 人民、厄瓜多尔萨莫拉省的 Shuar 人民和加拿大土著社区。

上消灭他们的蓄意企图的历史。虽说当前在国际和国内承认土著人民权利方面取得一些进展，而且某些公司的善意也有增加，但土著人民权利不受尊重、受到侵犯和侵害的消极状况依然存在。在大多数情况下，土著领地内进行的采掘活动遵循着同样的侵犯人权和土著人民权利的歧视性规则。这种局势导致冲突，使土著人民的状况进一步恶化，他们常常认为公司的所作所为得到政府的核可。

A. 采掘业

48. 采矿、石油和伐木行业给土著人民带来不利的经济、社会、文化和环境影响，影响他们的领地权利、资源和生活方式。在秘鲁，政府将大量领地特许权给予采矿公司，不承认阿瓦俊和万姆皮思土著人民的权利，也没有采取保障土地权利的措施，没有进行协商和参与程序。在 1990 年代末，通过“土地产权特别方案”，164 个阿瓦俊和万姆皮思土著社区获得近 150 万公顷社区领地的产权，其中 37% 为社区共有土地。但 85 多万公顷土地，即 38% 的阿瓦俊族和万姆皮思族祖先土地被征用，以保证 Hocol Peru 公司的投资，政府在 2006 年年末与该公司签署一项在第 116 号地块上进行勘探的合同。多个石油和采矿特许用地与土著社区的领地部分重叠。这种状况说明土著人民的领地权利没有得到承认，表明有必要修订威胁阿瓦俊和万姆皮思人生存权以及亚马孙森林可持续性的特许权政策。¹⁰

B. 农业和乙醇工业

49. 生物燃料工业的扩大以牺牲土著人民的利益为代价。这一产业需要大量土地，以种植生产乙醇和生物柴油的玉米、甘蔗或油棕榈。世界棕榈油贸易有近 90% 来自马来西亚和印度尼西亚。在过去 20 年，马来西亚的产量翻了一番，印度尼西亚的产量翻了二番，导致热带森林消失。巴西是世界上用甘蔗生产乙醇的领头者，甘蔗种植在传统上用于粮食生产的地区；该国已同美国签订供应这种燃料及其开发技术的协议。油棕榈的种植影响到土著人民，因为种植导致土著人民传统土地上的森林遭到滥伐，而他们的生存完全依靠森林提供的资源。在亚洲国家，政府将大片林地的特许权给予伐木公司，在这些公司砍伐完森林后，政府将土地用于种植油棕榈。油棕榈和甘蔗农业对土著人民产生了巨大影响，包括强迫流离失所；丧失世代居住地区的领地、资源和生物多样性；生态系统改变；粮食保障水平下降；文化资源的改变和丧失。

C. 制药业和化妆品工业

50. 土著人民的传统知识覆盖广泛领域，包括自然科学(生物学、植物学、动物学)、天文学、地理学、地质学和气象学、自然疗法、医学、药理学、生态学、生物多样性管理、可持续发展与间种、农林、生态系统管理、林业管理、流域管理、动植物物种目前及潜在的使用、土壤和矿物，有用物种的加工和储存及不同

¹⁰ 见 http://bajolalupa.org/15/01_tex.html。

成配方等。生物勘探和制药公司对此类可使它们节省大量研究与资金的传统知识抱有浓厚兴趣。近年来，此类知识已成为生物勘探公司的一项宝贵资产，因为这些知识增加了它们发现具有可用于制药及化妆品工业的医疗活性成分的植物的机会。然而，对根据传统知识开发的产品的垄断，漠视对使用传统知识给予补偿以及向土著人民公正、公平分配利润的合法权利。

D. 水电及其他大型项目

51. 哥伦比亚正在执行梅塔河复苏方案，方案是南美洲区域基础设施一体化倡议的一个部分，以发展使货物向区域外自由流动的基础设施。这一倡议包括 506 个项目，涉及 6 800 万美元投资，用以改善 12 个参加国各地的条件，以推动该地区融入国际市场。这一项目的环境影响将波及梅塔河及邻近地区，并将影响约 18 个不同群体生活的 145 个土著人庇护区。该项目将影响 Caño Mochuelo 庇护区 40% 的领地。洪水将毁坏庄稼，还可能导致居住在河岸的一些社区消失。在经济上，对河流进行私有化将使土著人民无法利用这条世代养育并为他们提供运输便利的河流。但对于相关的商人，这一项目将促进对该地区制造业和采掘业项目的投资，例如石油和生物燃料项目。

七. 结论和建议

A. 结论

52. 相对公司而言，土著人民在确保充分行使国家和国际社会所承认的权利方面处于严重劣势。这种状况没有表现出任何在近期有重大改变的迹象。公司不尊重土著人民的权利，即便这些权利正式得到国家承认，或已制订企业社会责任的政策和准则。

53. 尽管存在承认土著人民权利的国际法律制度，包括自决权、自治权、拥有领地和自然资源的权利以及自由、事先和知情同意权，但大多数有土著人民的国家的国内法律体系没有反映国际法律制度订立的规范。

54. 土著人民在行使其自由、事先和知情同意权、秉承善意以及参与决策方面，仍面临许多差距和挑战，包括在界定对国家或国际私营公司的政策、规范和特权方面。国家适用透明程序和机制是承认土著人民基本土著权利的一个决定因素，诸如他们对世代居住地区的土地和领地、自然资源和生物多样性的权利，控制其文化资源的权利，以及发展自己的文化、生活方式和精神生活的权利。

55. 各国、国际金融机构和公司就企业社会责任在国际上制订的原则、政策和规范是一个进步，最终可能帮助实现对土著人民权利的充分承认和尊重，但在大多数情况下，上述原则、政策和规范远未得到执行。

56. 私营企业、特别是跨国公司与土著人民及其代表组织间关系的成功经验或良好做法很少，至少这样的经验或做法并不广为人知。但确实存在一些如今已开始

尊重土著人民权利的乐观案例，即便这样的关系恰是始于侵犯这些权利而导致的冲突。

B. 建议

57. 把在土著领地上开展业务的公司的好企业做法制度化。

58. 确保土著人民按照自由、事先和知情同意的原则，参与国家建立监管框架和程序的准备工作，以便使公司履行确认和保护土著人民各项权利的国际规范为其规定的责任，尤其是土著人民对其土地和自然资源的拥有权，这些是他们的身份、精神生活和物质生计的来源。

59. 建立定期和系统评估公司在土著土地和领地内实施方案和项目影响的机制。可将评估扩大，包括为这些项目提供资金的国际金融组织的工作。

60. 建立一个处理和解决在土著土地和领地上开展业务的公司所引发的问题的三方组织(土著人民、国家和公司)。

61. 请土著人民权利特别报告员在其年度报告中纳入一章分析与评价在土著土地和领地上开展业务公司的企业做法的内容，重点指出积极方面和消极方面。

62. 根据国际规范制定企业社会责任守则，以管制公司与土著人民之间的关系，为这种关系提供一个框架，以便减少可能发生的冲突，实现互惠互利，并确保尊重土著人民的个人和集体权利。

63. 确保土著人民得到与在其土地和领地内开展业务公司所获利益相称的切实利益。同时，国家应返还一定比例的收自公司的税收、权益费和特惠，用于直接惠及土著人民的方案。

64. 考虑建立一个由联合国机构管理的信托基金，由在土著土地和领地上开展业务的公司提供资金，目的是为此类业务造成的损害提供补偿。

65. 定期发布在土著土地和领地上以侵犯土著人民权利的做法开展业务的公司名单。

66. 根据公司履行关于土著人民权利的义务以及履行企业社会责任的情况建立公司排名。资助公司在土著土地和领地上开展项目的各实体应考虑公司的排名位置。