



联合国粮食及
农业组织



自由事先知情同意

保护土著民族权利与造福当地社区的
良好做法

项目执行人员手册

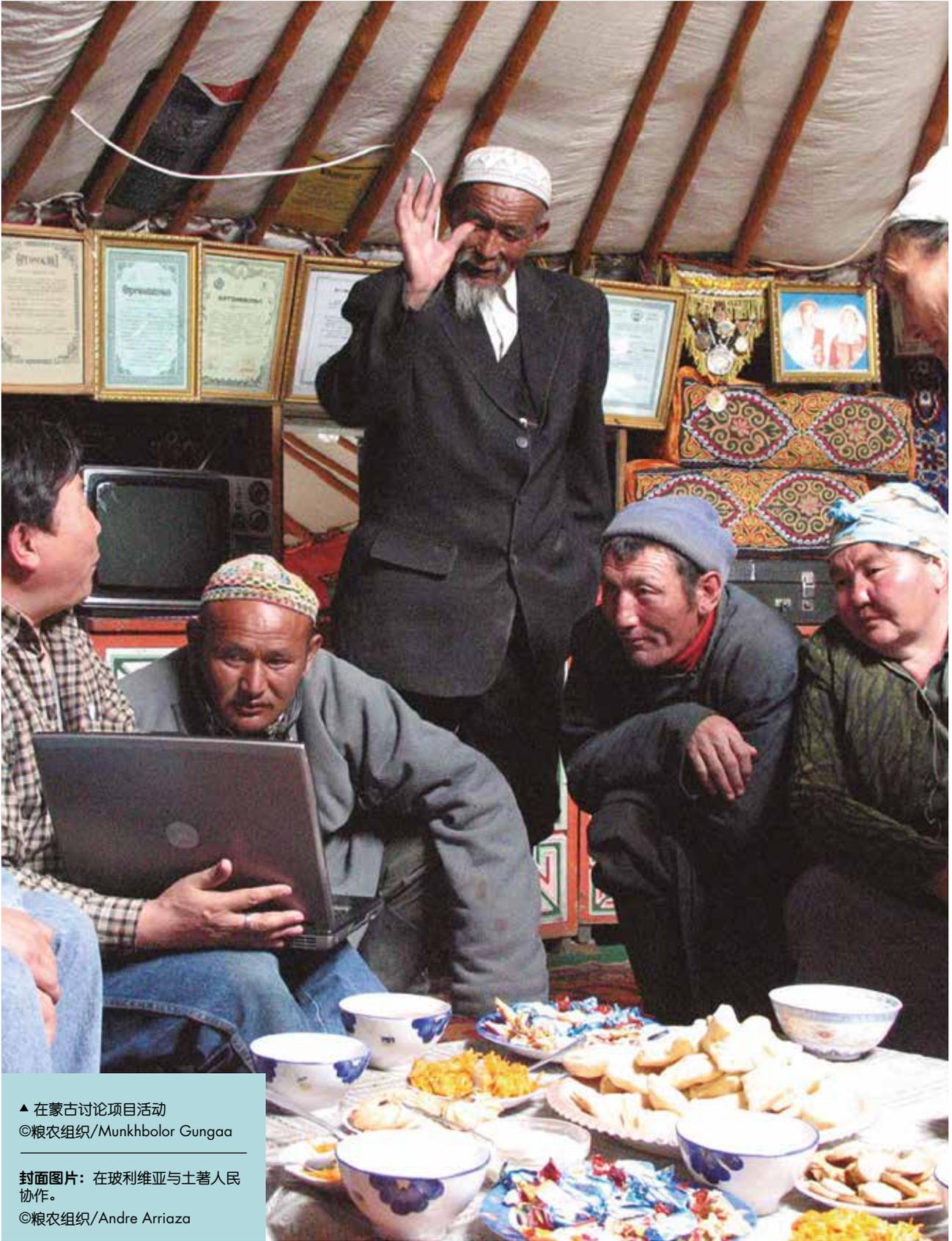


act:onaid



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies





▲ 在蒙古讨论项目活动
©粮农组织/Munkhbolor Gungaa

封面图片：在玻利维亚与土著人民
协作。
©粮农组织/Andre Arriaza

目录

第4页
前言

第8页
缩略语

第9页
致谢

第11页
引言

第12页
第1节
基本概念

- 1.1. 谁是土著民族? 第12页
- 1.2. 何谓“自由事先知情同意”?
谁享有此权利? 第12页
- 1.3. 自由事先知情同意的关键要素 第15页
- 1.4. 何时需要征求自由事先知情同意? 第17页
- 1.5. 自由事先知情同意流程可带来哪些惠益?
第17页

第19页
第2节

自由事先知情同意的执行程

- 2.1. 确定土著民族的关切及其代表
第20页
- 2.2. 通过参与性绘图, 记录地理和人口统计信息
第21页
- 2.3. 设计参与式沟通计划并开展反复讨论, 通
过这些讨论透明地公布项目信息
第23页
- 2.4. 取得土著民族的同意, 记录他们的需要,
以供纳入项目设计, 并就反馈投诉机制达成一
致意见 第25页
- 2.5. 对协议进行参与式监测和评价 第29页
- 2.6. 记录经验教训 第30页

第31页
第3节

- 在项目机构中体现事先知情同意原则
- 3.1. 自由事先知情同意流程监管框架 第31页
 - 3.2. 通过基于人权的办法整合自由事先知情同
意原则 第34页
 - 3.3. 确保企业在落实自由事先知情同意原则时
保持一致性 第36页
 - 3.4. 确保实施自由事先知情同意流程所需的资源
第38页

第40页
附件

前言

土著人民是自然资源管理者 和生物多样性的看护者，其发展权 是基于人权的一项基本原则

据联合国经济及社会理事会估计，在全球所有人口中，有4亿人（占5%）是土著，他们分布在90多个国家。他们繁衍生息几千年，保存着自己的语言、传统、文化和生计；在大部分时间里，他们在与世隔绝的偏远地区艰难地生活着。

他们面临着求生存和保护本族文化的双重严峻挑战。土著民族中遭受贫困、粮食不安全和营养不良的人群比例比非土著人要高。虽然土著人只占世界人口的5%，但土著贫困人口却占世界贫困人口的15%。

出于各种原因，公众加大了对土著人问题的关注。一方面，他们的权利、土地和生计受到世界人口压力的严重威胁，采掘业对资源的需求更是加剧了这种威胁。由于人们对他们的文化和权利普遍缺乏尊重，导致许多土著社区遭到毁灭，导致他们失去土地、被迫背井离乡。

另一方面，科学家日益认同土著民族几十年来持续发出的呼声：土著民族在大量的世界文化、语言和宗教信仰等方面保持着多样性，同时还管理了自然资源和保护了生物多样性。2015年巴黎《气候公约》第二十一一次缔约方会议之后，国际社会加大了对土著民族的关注，因为今天的土著民族掌握着解决未来挑战的一些办法。

2007年，联合国大会通过了《联合国土著民族权利宣言》，承认他们的权利，并特别提到，在开展任何可能影响其祖先土地、领地和自然资源之前，都必须征得他们的“自由知情同意”。

尽管《联合国土著民族权利宣言》早在2007年就得到通过，但各个国家、私营公司、非政府组织、国际金融机构以及联合国各机构在落实“自由事先知情同意”原则方面动作缓慢，进展参差不齐。

在过去两三年中，发展专家认识到，自由事先和知情同意不仅对土著民族很重要，而且也是与当地社区应当共同采取的良好做法，因为让他们参与任何一个拟议发展活动的决策，都会提高他们的主人翁意识和参与感，有助于保障他们享有发展权这一基本人权。

在贯彻自由事先知情同意原则的过程中，自问“如何实施”、“何时实施”和“由谁、与谁实施”，与“同意什么”同样重要。我们要有效实施自由事先知情同意流程以获得土著民族的答复（无论是否同意），这种执行方式至关重要。我们要给土著民族充分的讨论时间，以符合其文化的方式通报信息，同时让整个土著社区，包括妇女、老年人和青年等关键群体参与进来……这些都是必不可少的。彻底有序地执行自由事先知情同意流程，有助于保障每个人的自决权，让他们能够参与到那些影响自己生活的决策中。

多年来，粮农组织和其他协作组织一直与土著民族开展合作，将他们的观点纳入到有关食品安全、营养、林业、渔业和气候变化的计划中。2015年，粮农组织决定通过制定更严密程序的方法，在尊重土著民族权利方面向前迈出一步。

为此，粮农组织与以下组织开展了合作：消除饥饿行动；国际行动援助组织；西

班牙国际合作促进发展署；红十字和红新月会国际联合会；德国国际合作机构；世界展望国际组织。

通过开展合作，粮农组织和协作组织共同制定了一项方法，将自由事先知情同意流程纳入每个组织的工作。其合作的第一个产物是《自由事先知情同意手册》。该手册将帮助实地工作人员将自由事先知情同意流程纳入项目和方案的设计和执​​行，确保土著民族的权利得到应有的尊重。

我们借此机会感谢我们的合作组织支持这一方法，使我们能在落实自由事先知情同意原则时发出共同的声音。

最后，我们愿将本手册献给那些倾注毕生精力，确保土著民族的权利得到承认和尊重的男性和女性土著领导人。他们的远见、坚持和达观深深地激励着我们，我们在此对他们做出的付出表示敬意。

Daniel Gustafson
粮农组织副总干事（运作）

跨文化努力和民主发展的新课题： 开展对话征得土著民族的自由 事先知情同意

近年来，土著民族对那些不遵守国际劳工组织《第169号公约》和《联合国土著民族权利宣言》行为的谴责之声迭起，尤其要求在他们的土地上开始项目之前，应事先需征求其自由知情同意。他们祖传的土地蕴含着丰富的自然资源，面对采掘业的渗透和破坏，他们将奋起保卫。

在利润的驱使下，很多贪婪的开发商把目光投向了土著领地上的能源和资源。为了攫取利润，很多开发商说服当地市政和国家主管部门，未事先征得世代在那里繁衍生息的土著民族的同意，便加速开展采掘作业和经济发展项目。这引发了一系列冲突，侵犯土著民族人权的事件随之发生。

对土著民族的生活和自然资源造成的消极影响是显而易见的。同样，很明显，那些开发商从未考虑过，一旦资源开采殆尽，这些地区将承受各种不利后果。大片土地沙漠化、天坑遍地、水源（淡水和海水）污染、河流改道、农业系统生产粮食的能力下降、疾病肆虐，饥饿、失业、童工问题严重、劳动法遭到践踏、土著社区私有化、人口涌向城市进而引发混乱……凡此种种，不一而足。

开采项目造成的人为土地退化在国家和全球两级影响着人类社会的福祉。水力发电

大坝、产油作物和生物燃料种植园、大型灌溉系统以及道路、桥梁和机场的建设等项目都让土著民族承受了巨大损失。

联合国土著问题常设论坛收到了来自多个国家中数百个土著社区发出的投诉，他们目睹了大量残暴行为：领导人惨遭酷刑折磨而身亡；神圣场所遭到毁坏；权威体系强遭拆解；当他们挺身维权时却遭到刑事定罪；土地权和产权遭到武断收购和摆弄。

联合国土著问题常设论坛为那些基本人权被商业利益践踏的土著民族提供了平台，让他们在全球范围发出呼声。在此论坛的努力下，开发商和政府对于土著民族所做的许多侵权行为被公之于众。

同时，人们也清楚看到，虽然这些开发商或政府活动总是打着发展项目的幌子，但实际上根本没有给土著民族带来实益。事实上，所有这类项目的性质都大同小异，很少能给土著聚居区带来真正、切实的发展。因而，全球范围的土著领导者越发不相信政客和开发商在其领地开发项目的意图，导致土著民族、国家和私营企业的关系变得更加错综复杂，这已然成为屡见不鲜的现象。

同样，人类显然需要依靠资源来实现进步。如果没有足够或可用的资源，技术开发、人类福祉和发展环境就会停滞不前。据

我们所看到的情况，尽管这些资源得到了开发，但随之而来的“发展”并未惠及那些几百年来以可持续的方式养护这些资源的社区。这种状况必须改变。本《手册》将为那些满怀善意、致力于支持土著民族权利的人们助以一臂之力，为他们实现目标提供明确的途径。

培育现代企业家精神和政治新气象，都需要营造民主对话、充分知情、透明管理事务的文化，并确保在向所有土著民族发起任何倡议时团结一切可以团结的力量。鉴于上述情况，此要求对土著民族尤其重要。

事实上，事先征求土著民族的自由知情同意，可推动民主发展，使其更上一个新台阶，在决策时做到以人权为本。在这个意义上，土著民族可再次为改善人类关系作出贡献。我也借此机会郑重呼吁重新思考创造财富的伦理。从目前的创业和资源管理方式看，世界正朝着自我毁灭的方向迈进。

特此感谢联合国粮食及农业组织（粮农组织）做出的贡献，使人们认识到其项目执行进程及其合作伙伴的进程。本手册是对《关于土著民族和部落民粮农组织政策》（2010年）、与世界各区域土著民族永久安排的持续对话，以及关于各种主题的自愿准则的补充。本手册也是一份里程碑式的重要

文件，既有助于实现2030年可持续发展目标中的各项目标，也有助于整个联合国系统为落实《土著民族权利宣言》制定协同一致的行动计划。在气候变化成为全球关注焦点的大背景下，所有这些文书对于人类求生存的努力必不可少。

联合国土著问题常设论坛主席

Alvaro Pop

危地马拉，2016年

缩略语

ACHPR	非洲人权和民族权宪章
AA	国际行动援助组织
ACF	反饥饿行动
AECID	西班牙国际合作促进发展署
CBD	生物多样性公约
ESMG	环境和社会管理准则
FAO	联合国粮食及农业组织
FPIC	自由事先知情同意
GIAHS	全球重要农业文化遗产
GIZ	德国国际合作机构
ICCPR	公民权利和政治权利国际公约
ICERD	消除一切形式种族歧视国际公约
ICESCR	经济、社会及文化权利国际公约
IFRC	红十字会与红新月会国际联合会
ILO	国际劳工组织
NGOs	非政府组织
UN	联合国
UNDRIP	联合国土著民族权利宣言
UNPFII	联合国土著问题常设论坛
WVI	世界展望国际组织

致谢

本《自由、事先和知情同意手册》由以下机构联合编写：联合国粮食及农业组织（粮农组织）；消除饥饿行动（ACF）；国际行动援助组织（AA）；红十字和红新月会国际联合会（IFRC）；以及世界展望国际组织（WVI）。本手册的编写得到了德国国际合作机构（GIZ）和西班牙国际合作促进发展署（AECID）的支持。

本手册经过一年多的工作，在征求若干专家意见的基础上完成。粮农组织土著民族工作团队负责人Yon Fernández de Larrinoa在团队专家Andre Arriaza、Munkhbolor(Bolor)Gungaa、Francisco Jesús Reche Angulo和Emma McGhie的支持与协助下，组织协调了本手册的编写工作。土著民族问题高级顾问Carol Kalafatic撰写了大部分技术内容。来自协作组织的若干位专家就手册的文字内容提出了宝贵的评论和编辑意见，尤其是：Catherine Gatundu（国际行动援助组织）；Bratindi Jena（国际行动援助组织）；Paola Valdettaro（消除饥饿行动）；Raphael Laguesse-Paguay（消除饥饿行动）；Amador Gómez（消除饥饿行动）；Kiflemariam Amdemariam（红十字和红新月会国际联合会）；Friederike Kramer（德国国际合作机构）；Stella Marraccini（德国国际合作机构）；Britta Krueger（德国国际合作机构）；Andre Nswana（世界展望国际组织）。

此外，以下机构和人员的贡献丰富了本手册的内容：粮农组织自由事先知情同意问题特设工作组；粮农组织土著民族问题部际工作组；粮农组织土著民族问题区域联络员；联合国驻危地马拉国家工作队；山区伙伴关系和Aigine文化研究中心。

谨此感谢以下人员积极配合，使本手册得以面世：Alberta Guerra（国际行动援助组织）；Ruchi Tripathi（国际行动援助组织）；Antoine Bouhey（国际行动援助组织）；Natxo Bellés（西班牙国际合作促进发展署）；Eva Buendia（西班牙国际合作促进发展署）；Anna Belen Revelles（西班牙国际合作促进发展署）；Nathalie Bonvin（红十字和红新月会国际联合会）；Marion Aberle（德国国际合作机构）；Bojan Auhagen（德国国际合作机构）；Lena Fey（德国国际合作机构）；Markus Bernd Liss（德国国际合作机构）；Andreas Drews（德国国际合作机构）；Stella Marraccini（德国国际合作机构）；Stefan Ehrentraut（德国国际合作机构）；Olivier Longue（消除饥饿行动）；Walter Middleton（世界展望国际组织）；Douglas Brown（世界展望国际组织）；以及粮农组织的以下人员：Laurent Thomas；Marcela Villarreal；Francesco Pierri；Rolf Hackbart；William Settle；Mark Davis；Nadia Correale；Zofia Mroczek；Richard Moon；Mariangela Bagnardi；Clare Sycamore；Daniela Morra；Francesca Romano；Valeria Gonzalez Riggio；Paola Palestini；Chiara Pili；Sameer Karki；Florence Poulain；Jessica Sanders；Daniela Kalikoski；Martina Buonincontri；Bruna Bambini；Indira Joshi；Daniel Beltrán；Jeffrey Campbell；Caroline Devit；Amanda Bradley；David Morales；Andrew Nadeau；Beatrice Ghirardini；Fabiana Biasini；Mario Acunzo；James Garber。

* * *

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

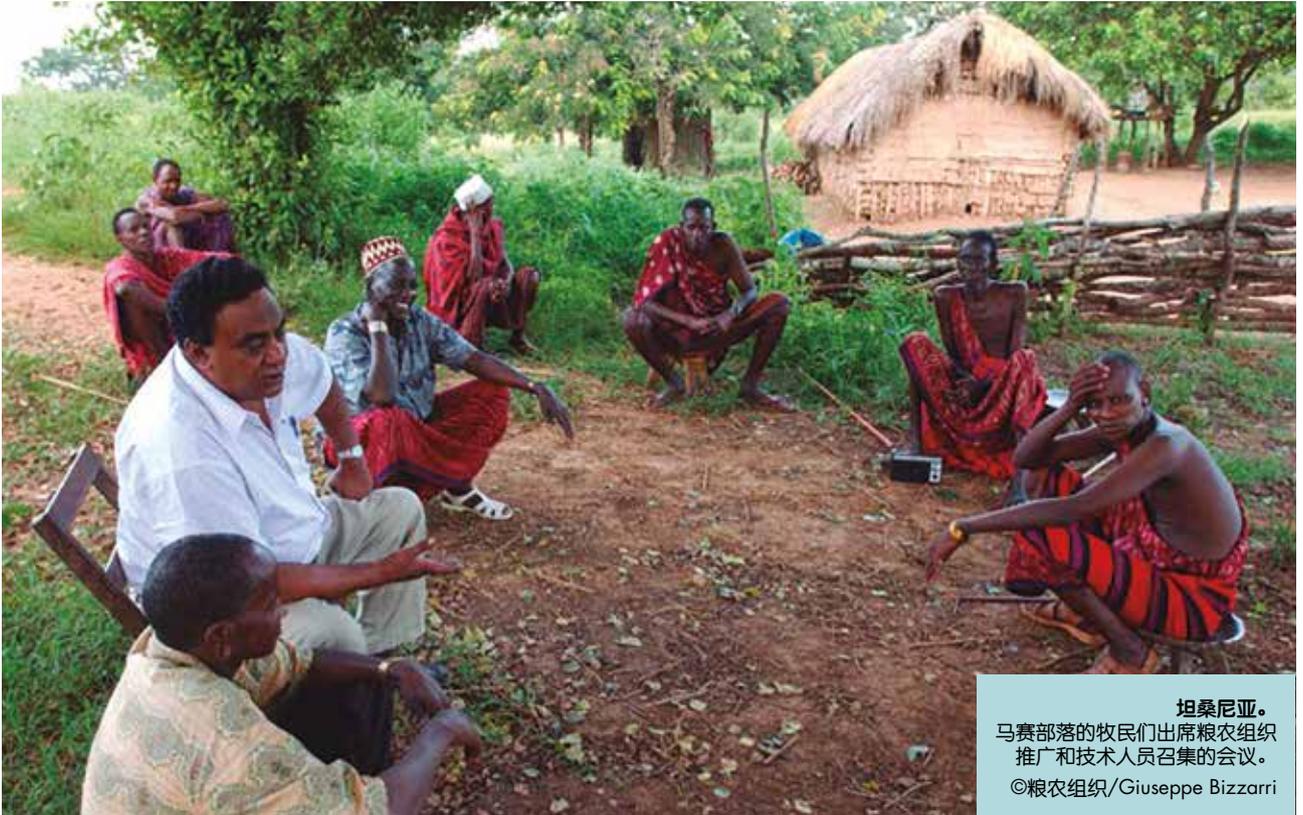
本信息产品中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至www.fao.org/contact-us/licence-request或copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications）获得并通过publications-sales@fao.org购买。

©粮农组织 2017年



坦桑尼亚。
马赛部落的牧民们出席粮农组织推广和技术人员召集的会议。
©粮农组织/Giuseppe Bizzarri



尼日尔。
牛畜调查与加快减贫项目。
©粮农组织/Ado Youssouf

引言

本《自由事先知情同意手册》是专为发展组织的项目从业人员（以下简称“项目管理者”）设计的工具，通过介绍自由事先知情同意权的要素和六个实施步骤，指导他们开展各类项目和计划（以下称为“项目”）。

本手册是粮农组织与若干协作组织自2015年7月启动协商进程以来的结晶，这些协作组织包括：消除饥饿行动、国际行动援助组织、德国国际合作机构、红十字和红新月会国际联合会、西班牙国际合作促进发展署、世界展望国际组织。

自由事先知情同意是受国际人权标准保护的一项原则，即“所有人民都享有自决权”；同时也与自决权相联系，即“所有人民都有权自由追求其经济、社会和文化发展”。自由事先知情同意原则得到了《联合国土著民族权利宣言》、《生物多样性公约》及国际劳工组织《第169号公约》的支持，这些宣言和公约是承认土著民族的困境并捍卫其权利的最权威、最全面的国际性文书。

本手册坚持“人权至上”的原则，旨在协助发展组织在制定和实施影响土著民族的项目时，尊重他们的自由事先知情同意权。本手册载列了一项旨在促进自由事先知情同

意进程的六步流程，解释了征求自由事先知情同意的益处，并介绍了土著民族权利纳入政策和标准主流时可参考的监管框架。必须指出的是，本手册无意取代国家作为主要义务承担者的角色。

需要注意的是，这是本手册的“最终工作”版本，也就是说，我们将在此版本基础上定期更新，增加实地执行自由事先知情同意原则的情况和经验，以及来自不同利益攸关方的持续投入和反馈。欲了解更多信息，请联系：Indigenous-Peoples@fao.org

第1节

基本概念

1.1. 谁是土著民族？

鉴于全世界的不同区域和国家之间的差异，加上土著社区的背景、文化、历史和条件千差万别，很难给全世界的土著民族下一个普遍适用的定义。然而，根据国际法律协定，例如《联合国土著民族权利宣言》、国际劳工组织（劳工组织）的《第169号公约》和粮食及农业组织（粮农组织）《土著和部落人民政策》，土著民族具有以下特点：

- 他们自我认同为土著人，在某些情况下，其他群体或国家当局也承认其具有独特的集体身份；
- 他们在一方水土繁衍生息的历史源远流长；
- 他们经过代代传承，自发形成了独特的文化，包括语言、社会组织、宗教和精神价值观、生产方式、法律和制度等；
- 他们曾遭受或正遭受奴役、边缘化、驱逐、排斥或歧视。

应当指出，不应以一国政府是否承认某个集体为“土著民族”，作为是否承认或确定该群体属性的依据。

全世界的土著人群一致同意，可以用“土著民族”一词来指符合现行定义（见上文）中概述特点的各种集体，包括部落、第一民族、原住民、少数民族、印度原住民、贾那贾提人；也可用来指职业和地理术语，如猎人、游牧民、农民和山民。

1.2. 何谓“自由事先知情同意”？谁享有此权利？

所有人民都享有自决权。这是《联合国宪章》、《公民权利和政治权利国际公约》及《经济、社会及文化权利国际公约》所体现的国际法中的一项基本原则。标准的“自由事先知情同意”及土著民族对土地、领地和自然资源的权利都体现在普同自决权中。自由事先知情同意的规范性框架由一系列国际法律文书组成，包括《联合国土著民族权利宣言》、国际劳工组织《第169号公约》、《生物多样性公约》，以及各国法律（更多细节，请参阅第3节）。

自由事先知情同意权是与土著民族有关的一项特定权利，也是《联合国土著民族权利宣言》认可的权利。依据这一权利，土著民族可以就可能影响他们或其领地的项目予以同意或拒绝。即使他们事先同意项目，但

也可以在任何阶段撤销同意。此外，他们也可以对项目的设计、实施、监测和评估条件进行谈判。

插文 1

经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》第1条

“所有人民都享有自决权。依据这一权利，他们可自由决定其政治地位，自由谋求其经济、社会和文化发展。”

对本手册的编写作出贡献的机构认为，所有受项目影响的人群都有权以符合自由事先知情同意权原则的方式，成为决策过程的一部分。建议追求自由事先知情同意的开发机构做出努力，从而让土著民族不断行使其自决权，同时提高各国（各级）能力，确保土著民族能行使这项权利。

自由事先知情同意不仅仅是就开展某个特定项目获得同意的流程结果，其本身也是一个流程—土著民族可根据此流程独立进行集体讨论和决策。在此流程中，他们无需感到畏惧，他们有充分的时间用自己的语言、以符合自己文化的方式，讨论那些影响其权利、土地、自然资源、领地、生计、知识、社会结构、传统、治理体系、文化或遗产（有形和无形）的事项。

最后，还需强调指出，事先征求土著民族的自由知情同意，并不保证一定能获得同

插文 2

为什么需要将自由事先知情同意流程适用于所有社区（由国际行动援助组织编写）

I. 自由事先知情同意是保护所有受影响社区，特别是保护最脆弱群体的权利（人权、环境权、土地权和传统权利）的一项重要工具/方法。

III. 在开展项目之前执行自由知情同意流程，有助于开展参与式评估来了解和记录项目所在地区的社会人口情况，以及该地区的历史、政治和文化动态，从而进一步确保对受影响的社区认定。

III. 自由事先知情同意流程可确保通过包容性决策过程，平等地考虑受影响社区的各种观点。

意。执行自由事先知情同意流程后，可能产生以下结果：1. 所涉土著社区同意拟议的活动；2. 经协商并变更项目规划、实施、监测和评价条件后，获得同意；3. 或遭到拒绝。同样应谨记的是，即使土著民族予以同意，他们也可以在任何阶段撤销同意。

插文 3

作为人权的参与

“参与”有可能为发展项目或计划带来巨大利益。实际上，参与的概念也深深根植于人权原则和国际法。

“参与”以个人自主和自决原则为基础，而自主和自决权正是人的基本尊严的一部分。人的尊严在概念上有别于发展领域使用的各种传统观念，如“满足”或“福利”；重在强调主动选择，而不是使人成为“被动受益者”。

“土著民族有权参与到发展的所有阶段中”这一说法是有案可稽的，《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》第1条都规定，所有人民都享有自决权，且“依据这一权利，他们可自由决定其政治地位，自由谋求其经济、社会和文化发展。”《公民权利和政治权利国际公约》中关于参与公共事务权的第25条进一步强调了这一权利。

此外，根据《发展权利宣言》，人民不仅享有不可剥夺的发展权，而且有权“积极、自由、切实地参与”所述发展。他们可以参与发展工作的每一个方面，包括政府发起的基础设施项目、世界银行推出的全民教育项目、非政府组织实施的项目，等等。

根据联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），这项权利的具体表现形式包括表达政策构想、选择政策，以及执行、监测和评价政策。专家参与这些阶段的过程应当是透明的，并以所有各方都能理解的方式提出意见。为了确保民众的参与权，必须确保最低水平的经济安全，开

展能力培养活动（包括人权教育），并通过保障结社自由和其他公民权利和政治权利让公民社会发展壮大。

因此，言论和信心自由权、结社和集会自由权以及参与文化生活的权利不仅本身非常重要，而且对于确保有意义的参与也至关重要。

若干其他国际公约加强了对特定群体，包括妇女、残疾人、儿童、少数民族和土著民族的参与。在承认参与权方面取得重大进展的一个领域是土著民族的参与。

历史上，曾有土著民族被迫离开祖先的土地，为大型基础设施项目、资源开发商或其他所谓的发展计划腾出空间。很多人在失去赖以生存的土地后陷入了极端贫困。国际法承认土著民族的独特身份时，申明他们有权决定自己的未来，以确保自己的文化和生存空间能存续下去。

《联合国土著民族权利宣言》宣布，土著民族在影响其生活和生计的事务中享有“自由事先知情同意”的特殊权利（联合国大会，2007年）。

若干人群往往被排除在参与决策的范围之外，包括妇女、穷人、少数民族和宗教少数群体。《民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第2条申明，“属于少数群体的人有权有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活”（联合国大会，1992b）。有关特定主题领域—尤其卫生和环境的若干项公约也明确提及了参与权。

1.3. 自由事先知情同意的关键要素

自由事先知情同意的所有要素相互关联，不应将其视为彼此分开的部分。前三个要素（自由、事先和知情）将同意的条件定性为一个决策过程。简而言之，在任何项目、计划或行动启动之前（即“事先”）应征求同意，由被征求方独立做出决定（即“自由”），并以符合其文化的方式及时提供准确、充分的信息（即“知情”），只有满足这三个条件的同意才算集体决策过程的有效结果。

以下定义基于联合国土著问题常设论坛2005年第四届会议通过的有关自由事先知情同意的共识要素，以及“联合国关于减少发展中国家因毁林和森林退化所致排放的合作方案”（REDD方案）中提出的关于自由事先知情同意的准则。

➔ “自由”是指在未受胁迫、恐吓或操纵的情况下，自愿给予同意。自由还指被征求同意的社区在不受外部强加的胁迫、预期或时间安排束缚的情况下自主开展的决策流程。更具体地说：

- 同意的流程、时间安排和决策结构由权利人说了算；
- 应权利人的要求，项目方必须透明、客观地提供信息；
- 整个过程不受胁迫、偏见、条件、贿赂或奖励的左右；
- 会议和决策的地点、时间、语言和形式由权利人说了算；

- 所有社区成员，不论性别、年龄或身份，都可以自由参加。

➔ “事先”指在开发或投资计划早期阶段，在任何授权之前或开始活动之前充分征求同意，而不是在需要获得社区批准时才去征求其同意。应注意的是：

- “事先”意味着给当事社区一定的时间，来理解、获取和分析有关拟议活动的信息。所需的时间将取决于权利人的决策过程；
- 必须在开始活动之前，在活动、进程或实施阶段开始或启动时提供信息，包括构想、设计、提议、信息、执行和随后的评估；
- 权利人确定的决策时间安排必须得到尊重，因为这是权利人按照自己的习惯来理解、分析和评价所考虑的活动所需的时间安排。

➔ “知情”主要指在征求同意之前，让权利人知晓参与的性质和所提供信息的类型；知情也是持续进行的同意过程的一部分。提供的信息需满足以下要求：

- 易于获取、清晰、一致、准确、透明；
- 使用当地语言，并以符合当地文化的形式（包括广播、传统/当地媒体、视频、图形、纪录片、照片、口头报告或新媒体）提供；
- 客观：即应涵盖拟议活动的正面和负面影响，以及同意或拒绝同意的后果；
- 全面：即应包括对可能的经济、社会、文化和环境影响（如潜在风险和利益）的初步评估；

- 完整：即应包括任何拟议项目的性质、大小、速度、持续时间、可逆性和范围，以及项目的目的和受影响地区的位置；
- 由文化身份合适的人员在符合文化规范的地点提交信息，包括对土著民族或当地培训人员开展能力建设；
- 提交信息后，给予权利人足够的时间来理解和验证；
- 信息提交应到达最偏远农村社区的群体，包括青年、妇女、老年人和残疾人，因为他们有时会被忽视；
- 在整个自由事先知情同意过程中应持续不断地提供信息，以推动地方沟通和决策过程的实施。

➔ “同意”指权利人作出的集体决定，一般通过受影响的土著民族或社区的习惯性决策过程达成。必须根据每个社区独有的正式或非正式的政治行政动态来征求同意，无论他们是否给予同意，都要尊重土著社区的决定。必须让土著民族和当地社区通过自己选择的代表参与同意授予或拒绝的过程，同时尽可能确保青年、妇女、老年人和残疾人参与其中。“同意”意味着：

- 自由作出的决定，可以是“同意”、“不同意”或“有条件的同意”，包括在拟议活动发生变更时或出现与拟议活动有关的新信息时，予以重新考虑；
- 受影响的群体根据自己的习惯和传统做出的集体决定，例如通过协商一致或多数同意达成；
- 权利（自决权、土地权、资源和领地权、文化权）的表达；

- 在特定时间段内，在项目的不同阶段都可以给予或撤销同意，而不是一劳永逸的过程。

插文 4

来自实地项目的不当做法示例

洪灾过后，当事国政府请求某组织向受影响地区提供工具、种子和生计支持等形式的紧急援助。其中一个受灾地区是土著人聚居区。当技术司官员要求执行自由事先知情同意流程时，项目管理者回答说，已经开展该流程，因为他们已得到该区域行政主管部门的同意。

技术官员向项目管理者解释说，这种做法与自由事先知情同意的原则完全相左，行政主管部门的同意无法取代自由事先知情同意。要真正执行自由事先知情同意流程，就是要以当地语言向当地社区（包括青年、妇女、老年人和残疾人）公布项目的条款，并给予他们足够的时间以当地语言进行讨论。之后，土著社区在合议后再次与项目经理会谈，就拟议项目及关于他们在项目实施期间如何参与的建议做出同意与否的决定。

信息由粮农组织提供

1.4. 何时需要征求自由事先知情同意？

在批准或开始某些以拥有、占有或以其他方式使用土地、领地和资源的项目时，有可能影响土著人民传统，所以必须征得其自由知情同意，以尊重他们的集体自决权，以及对土地、领地、自然资源和所有财产的

所有权。本手册旨在介绍保障这项权利的实用方法。项目开发商也应仔细考虑当地社区的利益，因为在许多情况下，他们与土著民族共享同一片土地。在某些情况下，项目管理者也会遇到国家机构不承认自由事先知情同意的情况。在这种情况下，必须让当局参与进来，并说明利益关系。同时，将相关讨论与国际法律框架联系起来，并通过声明、公约和/或条约最终确认（请参阅附件5）。

1.5. 自由事先知情同意流程可带来哪些惠益？

发展活动可以根据需要和优先顺序进行，并尊重土著民族的权利，这对参与任何项目的利益攸关方而言，都是无可比拟的惠益。

包容土著民族参与项目的所有阶段，有助于获得他们的首肯，最大限度地减少风险（例如发生争端和其他形式的冲突、损害土著民族的利益及其领地、或损害项目实施组织的声誉）；有助于建立互信关系，让项目管理者知晓如何更好地确定受益人的需求和期望，并提高未来成功合作的几率。

插文 5

影响土著民族、需要事先征得其自由知情同意的项目举例

- 某项目希望改善河流上游各农场的畜牧生产力和灌溉条件。该项目的废物管理方法可能会影响水质，因而会影响土著民族的健康，而从河中引水改善灌溉条件，可能会减少土著民族他们的土地用水以及他们赖以生存的鱼类和动物栖息地的用水量，从而给他们带来影响。

- 某水产养殖项目将引进一种让消费者吃得起的新鱼类品种。如果养殖的鱼逃逸或意外地被释放到野外水域，它们可能破坏野生鱼类栖息地，与野生鱼类种群杂交并影响其野生鱼类基因完整性，从而影响土著民族的粮食安全和营养、文化习俗、传统捕鱼权和生存权。

某项目希望种植一些单一品种栽培树木以重新造林，并改善小农和无地农民的生计。项目将造成生物多样性丧失（因为会取代原有森林而不是改善残余的森林及其管理），且项目使用的大多数杀虫剂和除草剂会影响直接项目区域之外的非目标物种（及人类社区），因此可能影响当地土著民族的粮食系统、健康和生计。

对于土著民族本身而言，自由事先知情同意是确保考虑其优先事项的工具，有助于他们充分了解影响自己的项目的所有方面，控制和管理自己的土地和领地，促使外界尊重他们的文化认同和自决权，特别是尊重他们作为独特群体的发展权。■

插文 6

自由事先知情同意流程的惠益

“像高山下的深水湖一样，每一道自由事先知情同意流程都是其周围环境的映照。任何高山湖均独一无二，只要善加爱护，就能为每个人带来很多惠益，虽然山高路陡，但壮丽的湖光山色会让登山的辛苦变得风轻云淡。”

插文 7

印度奈彦吉利（Niyamgiri）实地案例

2013年，印度最高法院颁布了一项先例性指令，重申了居住在森林中的土著和部落民族的权利，包括2006年《森林权利法案》中承认的权利 – 即可以，对森林和自然资源以传统方式加以利用。该指令强调，部落居民的传统决策过程（举行村委会议）非常重要，同时，无论他们最终是否同意Vedanta/Sterlite有限公司在其家园及富含生物多样性、药用植物和宗教意义的地区（即奥里萨邦森林茂密的奈彦吉利山区 – 据说该山是Dongria和Kutia部落所信奉的奈彦吉利山神的住所和化身）开采铝土矿，他们的意见都非常重要。

最后，项目方为广泛参与，组织了12次村民大会，讨论广泛参与项目的事宜。当时适逢繁忙的种植季，当地土著民族冒着大雨，在一个多月的时间举行了这12次会议。妇女是这些会议的主要参与者。在举行村委会议之前，国际行动援助组织

通过分发以当地语言印刷的有关采矿活动的传单、小册子和海报，同时通过会见村民并向其提供指导，保证了该社区成员的“事先知情”权，推动了自由事先知情同意流程。国家和中央政府提供了援助，而最高法院的决定要求项目方在会议进行时必须避嫌，确保村民的决定不受其影响，从而保障自由事先知情同意的“自由”方面。

村民大会一致认定，在奈彦吉利采矿将侵犯当地森林居民的文化、宗教、社区和个人权利，因此决定禁止采矿活动，从而保护了当地居民对奈彦吉利森林的使用权，这也为印度各地人民开创了保护自己家园和圣地的先例。

村民大会的决定如下：“奈彦吉利山是我们的资源，奈彦吉利山神是我们的神。大山一年四季给我们提供食物、水源和生计，我们绝不会放弃它。”

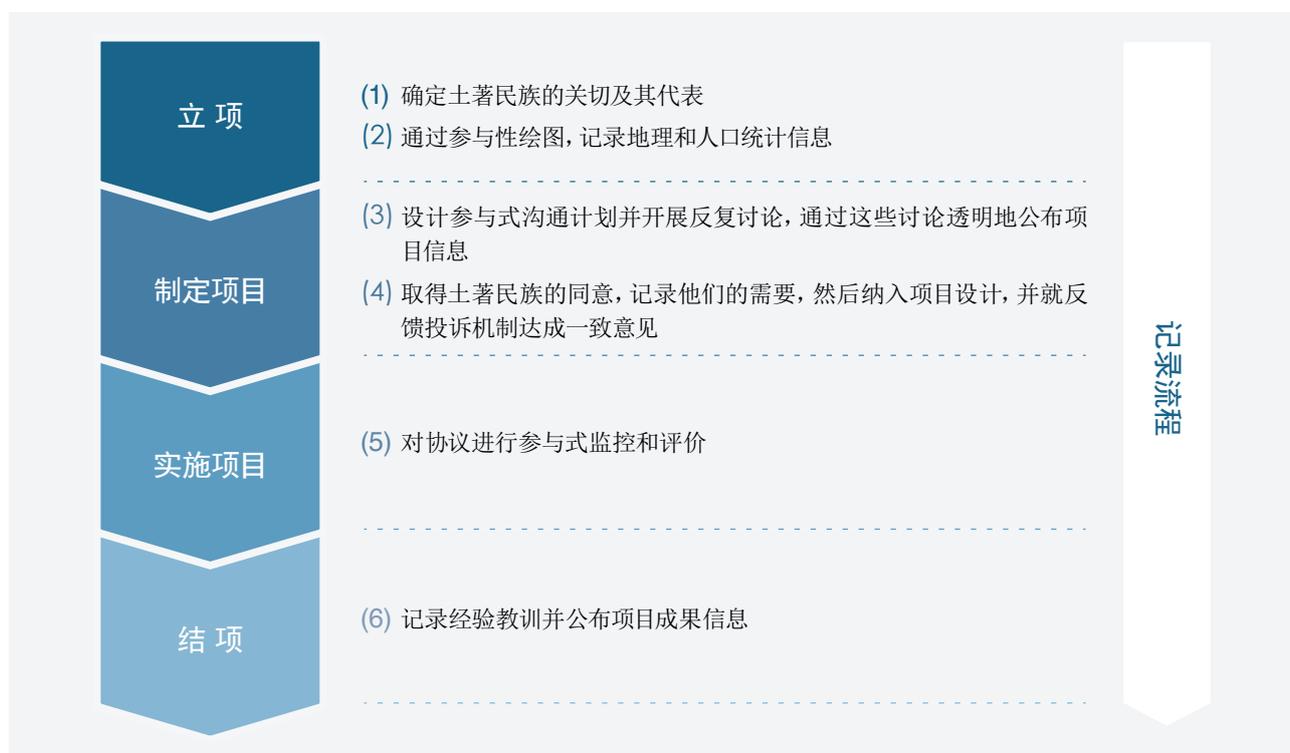
信息来自国际行动援助组织的一份报告

第2节

自由事先知情同意的 执行流程

自由事先知情同意流程一般会因待开发项目的具体地方背景不同而异。实际上有些受影响的土著民族也许已经有自己的自由事先知情同意准则。然而，在任何特定的自由

事先知情同意流程中，同样要评估程序的定性要素以及投入的时间；任何项目管理者都必须在项目周期的不同阶段考虑以下六个关键步骤：



上述流程的实施有赖于投入的人力和财政资源及时间，投入的成本一般不应超过利

益攸关方在任何项目或计划下与项目规模匹配的参与费用（更多细节请参阅附件）。■

第1步

2.1. 确定土著民族的关切及其代表

首先要确定自己将接触的社区以及该社区的决策结构。他们是否会考虑这个项目？切勿忽略国家的角色，同时了解是否有任何与自由事先知情同意相关的适用法律。

① 应该参考不同来源的信息，了解哪些土著民族可能受到项目的影响，如：土著民族的自治实体；社区组织；国家或区域联合会、理事会和组织；大学和研究机构；非营利组织和非政府组织；和全国官方普查（如果有的话）。

② 在项目区域内和周围进行访谈和会谈，以确定受影响的土著社区，了解他们的语言、习俗、土地使用模式及其领地权利（更多信息见附件3）。记录并分类整理可能受影响的每个土著民族社区的数据。确定哪些妇女会受项目影响，以及她们在参与访谈时会遇到哪些困难。

③ 反复核查是否存在因生计方式所迫而在一片区域内反复迁徙的群体。包括狩猎采集者、牧民、四处巡游的农业学家和临时工。此外，边境社区也可能对项目区域内的土地或受项目活动影响的资源（例如水源）提出权利主张，可能他们可以季节性地利用这些

资源，或者与居住在项目所在区域的人们形成了其他形式的终身关系。

④ 走近土著民族的自治制度和结构，包括传统酋长、专门委员会、自治政府和议会（如果有的话），以便确定他们自己选出了哪些个人和机构代表，了解哪些人是参与协商、谈判、决策和寻求同意过程的合法代表且对他们负有责任。如果他们没有选举代表，建议让整个社区参与到项目中来。

⑤ 向土著民族说明立项者所代表的机构、项目的任务和项目的性质、立项人打算在与他们打交道的过程中尊重他们的自由事先知情同意权，并向他们提交拟议时间安排。如果一切顺利，你们可以根据该时间表从初步洽谈进入谈判阶段，直至他们做出最终决定。

⑥ 在启动谈判和讨论之前，鼓励土著社区更广泛地参与进来，选择的代表应包括妇女、青年、老年人、残疾人或其他边缘群体。可以要求与某些特殊群体单独会谈以取得其同意，但不要想当然认为定这些群体或他们的观点是一样的。有时，可能需要采取特殊措施来营造安全的空间，方便妇女参与。在某些情况下，当地社区与特定地区的土著民族共同生活在一起。在这些情况下，建议让多个社区参与自由事先知情同意流程，但前提是他们已经达成一致意见。

⑦ 研究与自由事先知情同意有关的当地法律，以便(i)让当地主管部门参与进

来，(ii)在接触土著民族的自治制度和结构之前做好功课（更多信息见附件5）。■

插文 8

确定土地的法律地位

此步骤的目的是确定谁在正式情况下、以及在传统权利法下对项目所在地区享有权利。此步骤与自由事先知情同意权没有关系，在国家不承认传统权利、且多个正式和

非正式权利人对同一片土地提出权利主张的情况下尤其相关。应审查目标项目区域所有部分以及边界区域的法律地位，因为其法律地位可能影响项目的推进。

第2步

2.2. 通过参与性绘图, 记录地理和人口统计信息

必须了解土著民族生活在哪里，他们有哪些土地和自然资源，这些资源有什么用途，以及他们享有哪些传统权利，以便就项目事宜与这些权利人成功地开展接触。

“参与性绘图是一种基于群体的定性研究方法，让参与者在尽可能不受研究者干预的情况下，就给定主题自由地开展讨论。绘图有助于深入了解人物、地点和组织之间在空间和/或时间上的联系”- 国家公众参与中心。

① 应对土地利用、自然资源、沟通渠道/媒体和传统权利进行参与性绘图和记录，以此作为初始项目评估的一部分。若项目小组

不清楚哪些社区成员适合在这样的早期阶段参与，则应该进行初步绘图，然后在土著社区适当参与的情况下加以充实。

② 确保受影响的所有社区都平等加入参与性绘图工作和自由事先知情同意流程的其余阶段。绘图工作必须在土著社区和其他有关各方充分认识和同意的情况下进行，并由其控制。同时，还必须与邻近社区共同验证，避免引发或加剧土地纠纷。

③ 记录土地利用和自然资源信息（地理和人口信息），同时应考虑到土著民族在文化上对其领地和景观较为独特的理解，并牢记：某些文化敏感区域可能是不宜详细讨论“禁区”；某些区域容易引发争议，建议先确定其法律地位。

插文 9

确定土地的法律地位

此步骤的目的是确定谁在正式情况下、以及在传统权利法下对项目所在地区享有权利。此步骤与自由事先知情同意权没有关系，在国家不承认传统权利、且多个正式和非正式权利人对同一片土地提出权利主张的情况下尤其相关。应审查目标项目区域所有部分以及边界区域的法律地位，因为其法律地位可能影响项目的推进。

插文 10 何谓传统权利？

传统权利来自惯例法，即一套通常从传统中汲取权威的不成文规则。习惯法的管辖范围十分广泛，包括家庭关系、财产法、土地和自然资源的使用和所有权。传统土地使用权是指许多农村社区用来表达和规范土地及相关自然资源的所有权、管理、使用、获取和转让的制度。传统权属往往与当地亲属关系、世系辈分的概念密不可分，也与社区内个人和群体的角色和权利的更广泛社会定义有着复杂的联系。

习惯法和传统权利来自社区而不是国家（成文法），虽然这两种体系在项目实地经常发生重叠，但国家并不总是承认或同等看待传统权利。传统权利可能是非正

式的（未得到国家正式承认），也可能是正式的，比如如果国家批准国际条约、通过宪法或成文法律法规、或通过法院裁决给予法律效力。不同土著社区的传统土地权利各不相同，因所在地区、社会组织 and 生计方式不同而有很大差异。在一些社区，土地和自然资源可以在平等的基础上归集体拥有、使用和管理（有时称为具有传统权属的“公地”）。通常，传统权利是“嵌套的”，例如个人或家庭的农田属于更广泛意义上的公共领地。对于土著民族和拥有传统权属制度的其他社区，土地和自然资源也具有社会、文化、宗教、经济、环境和政治价值。

④ 确定哪些方面对于土著民族或项目团队而言是“不可谈判”的，其中可能包括土著领地中属于“禁区”的地理区域（例如神圣场所、宗教场所、墓葬区、考古或历史遗迹或药用植物采摘区）；分享传统知识；采用某些开发技术；等等。

⑤ 通过土著民族社区成员和来自社区内外部值得信赖的、经常为他们提供法律支持知名人士，确定他们的传统权利、宗教实践或传统伦理规范，以及项目制定和实施过程中应考虑的相关法律框架。例如，土著社区有

可能请其传统司法体系内的法官出面协调，也有可能请专门处理土地和治理问题的外部律师，或者请支持该社区与外部人员接触的法律学者协调。■

第3步

2.3. 设计参与式沟通计划并开展反复讨论，通过这些讨论透明地公布项目信息

应以透明的方式正式通知项目所涉及的土著民族，以便他们能够自由决定是否同意你方的拟议项目，这一步将为你们之间达成自由事先知情同意协议奠定基础。

① 应根据自由事先知情同意的“知情”要求，在流程所有阶段与土著民族进行有效沟通。土著民族对项目技术方面的认识水平和兴趣可能千差万别，因此需要采取不同的沟

通方式。应确保该过程尽可能具有参与性，并在每一步都确保社区成员知情。

② 制定参与式沟通计划，内容包括信息需求、沟通渠道和媒体（从传统/地方媒体，到信息与通信技术）以及沟通活动。采用“沟通促发展”的方法设计自由事先知情同意流程的沟通活动。同时确保：

- 以土著民族能够接受和理解的方式和语言（最好是他们自己的语言）及时提供材料；

- 尊重传统和习惯性礼节和动态，包括口头和非口头交流规范。这类非语言交际规范包括身体语言、个人空间、眼神接触，以及用下巴或嘴巴而不是用手或手指指方向。

③ 就有可能影响土著民族的项目事宜与他们接触，一旦他们同意开展讨论，随即开展有效的递进式讨论¹。谨记以下行动，以确保讨论取得成效：

- **与土著民族商定在其领地上开展讨论的最方便时间和地点。**比起前往不熟悉的地方，在自己领地内开展讨论，会让他们更有安全感、更能充分表达自己的意见，而且在讨论过程中能得到自己社区的支持。在谈判和审议过程中，要保护他们的隐私权，以便他们能自由讨论并做出决定。
- **向受影响社区说明其说“不”或“我们不知道”的权利。**明确告诉他们，如果他们不完全确定，他们没有义务做出决定。通知他们，他们可以接受、拒绝、部分接受项目建议书，或选择不发表意见，并可以请求尽可能多的时间来决定哪种选择最适合自己。
- **记录讨论程序和结果，并提供给所有各方。**土著民族推选出来在自由事先知情同意流程中进行决策的机构或个人不一定

¹ 所谓递进式讨论，是指为实现目标开展重复多次的讨论，以先前的谈话结果作为后续审查、讨论和分析的基础，逐步向前推进。在自由事先知情同意进程中开展递进式讨论，是为了在头绪复杂的过程中与相关行为方和权利人分享与拟议项目有关的所有相关信息。有了这些信息，土著社区可以更好地讨论任何必要的修改，并决定项目是否可以推进。

插文 11

利益攸关方的介入

粮农组织致力于确保利益攸关方切实、有效、知情地参与粮农组织计划和项目的制定和实施。“利益攸关方”指受项目影响的社区及国家和地方主管部门，在适当情况下，也包括其他利益相关者。

粮农组织将与受项目影响的代表性社区和（或）群体及民间社会代表协商。在设计、实施和监测单个项目和次级项目时，需要利益攸关方参与进来，包括与土著民族、弱势群体合作。

利益攸关方参与是一个持续的过程，需要不同程度上确定、咨询利益攸关方，披露信息，建立合理机制，让人们可以对项目建议书和项目实效提出意见或提起申诉。

确定利益攸关方是否需要特定磋商，以及开展何种性质的磋商的前提。例如，若拟议项目区域生活着土著民族或涉及他们的集体利益，粮农组织将根据其《环境和社会保障措施》予以特别考虑。

粮农组织将充分记录利益攸关方的参与情况。

是参与初步讨论的同一批机构或个人，因此，记录每次会议的议事程序将有助于保持讨论事项的一致性，不会因为参与者变动而改变。■

第4步

2.4. 取得土著民族的同意，记录他们的需要，以供纳入项目设计，并就反馈投诉机制达成一致意见

应在活动开始之前，获得参与项目的所有各方的适当同意。

① 达成的协议必须是相互的，并得到所有各方的承认，同时考虑到传统的决策和共识模式，包括投票、举手表决、签署由第三方见证的文件、举行某种仪式使协议生效，等等。

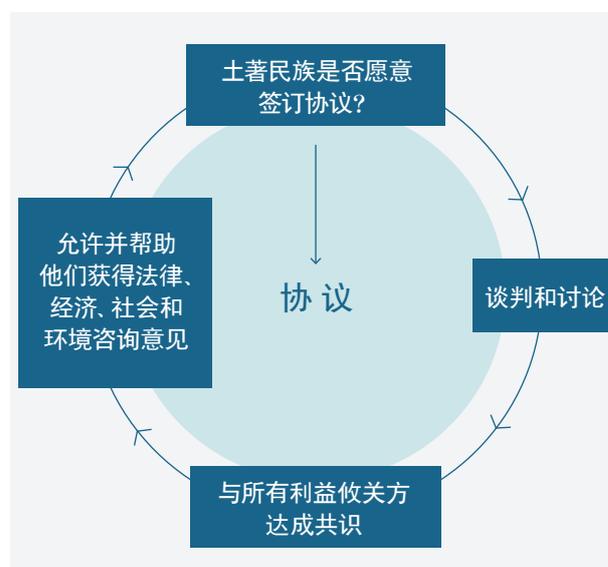
② 以土著社区所有成员都熟悉的形式和语言，将协议过程和结果记录下来并向所有成员公布，供利益攸关方审查和认证。书面文件应澄清同意与否，并确认其中的决定具有约束力、且可强制执行。同时还应载列提出的问题，以便在产生不满或争议时可以审查整个流程。涉及敏感问题时，应向受影响社区询问哪些内容允许记录。

③ 确定在与土著民族讨论期间需要纳入项目的其他需求，以及相关风险和可能的修改，以补救或消除项目的潜在负面影响。一旦确定风险，应与土著民族密切合作，确定相关指标，供衡量项目在实施过程中可能产生的负面影响。

④ 当土著社区反对某个项目的某些部分时，项目管理者需要澄清哪些部分是可接受

的，哪些部分需要修改或放弃，包括修改项目目标，使所有各方都完全满意。项目管理者妥善倾听土著民族的关切和解决方案，并将其纳入协议，这会对项目的最终结果产生重大影响。

⑤ 若土著民族社区拒绝同意，应确定他们为何拒绝、需要满足哪些条件才能征得他们的同意、他们是否会考虑重新谈判，以及最终重新谈判的条款和时间。土著民族拒绝任何重新谈判的权利也需要得到尊重。



协议应包括以下方面：

- 签署方和/或最终订立协议需要遵循的具有约束力的传统惯例，同时指明土著社区的民选代表、他们在社区中的作用、他们的选举流程、他们作为代表的责任和作用；
- 双方商定的实质性同意证据；
- 项目信息概要（持续时间、影响范围、目标）；
- 沟通安排：

→ 与代表沟通的最佳方式（使用的语言、文化层次、在与老人沟通或与精神领袖/宗教人物沟通时应遵循的礼仪）；

→ 考虑到可能被边缘化的群体，如妇女、青年、老年人或残疾人，土著代表将如何确保他们代表整个社区的利益发言；

→ 如何向社区成员传达对话的信息，以及如何征求他们的意见，以推动当前的决策；

商定反馈投诉机制，并提供救济手段；

- 监测和评价计划；
- 撤回同意的条款；
- 独立核验条款。

监测和评价协议

共同确定监测和核查协议的方式及其相关程序：如何在项目执行期间开展这些任

务，并（在审议后）以所有利益集团满意的时间间隔，委托开展独立定期审查。

具体手段包括在设计监测方法、监测活动、征求不同意见的方法、以及记录成果并与更广泛的社区分享结果的方式时，听取土著民族的意见。土著社区应在充分了解所需和可用的人力和财政资源的情况下，商定参与式监测和反馈的方法。

反馈投诉机制

在项目的每一个阶段，为土著民族及其代表提供适当和包容的反馈投诉渠道。反馈可确保及时提供相关信息，例如目标是否正确、项目的实施是否恰当、以及项目产生何种影响—预期之内的还是预料之外，积极的还是消极的，等等。提供反馈渠道，不仅尊重了土著民族发表意见的权利，而且通常还能提高每一个特定项目的效率和效果。

在自由事先知情同意流程中，反馈投诉机制是土著民族充分行使同意权的根本保障，在项目实施阶段尤其如此。通过建立双方都同意的机制，开发商可以及时、透明地解决土著民族在项目过程中可能提出的关切，支持有助于保障项目质量的必要措施，并开展项目管理。

有效的反馈投诉纠正机制应能迅速公正地解决关切问题，采用的流程应易于理解、透明免费、符合当地文化习惯、便于受影响利益攸关方的所有成员参与、且不会引发报复或妨碍其他行政或法律救济措施。

如何与土著民族社区共同实施反馈投诉机制：

- **商定如何受理和登记反馈投诉。**可建立由主要代表和独立顾问组成的小组或委员会；委托独立实体定期与社区成员面谈；设立反馈信箱收集书面和匿名反馈，等等。要留意此流程中发挥影响的潜在权力动态，以确保社区内所有群体—特别是边缘化和最脆弱群体，都可以利用商定的机制。
- **如果存在传统的反馈投诉机制、且当地社区都遵循这些机制，**则应尊重此流程，因为这对于当地社区而言，既至关重要，又意义非凡。
- **商定如何审查和调查投诉。**应制定投诉跟踪和回应系统及处理投诉的相关时间框架。
- **商定令所有各方都满意的备选解决方案。**方案应包括赔偿、制裁或退还资产几种形式。
- **商定所有各方将如何监测和评价反馈投诉解决方案。**
- **若在没有外部援助的情况下无法解决投诉，**则应通告当地社区相关的政府裁决程序和司法救济方案。
- **根据传统规范和/或通过官方机构（例如区域或地方政府机关）**做出声明和登记，以所有各方均熟悉的形式和语言，将反馈投诉流程正规化，并予以记录和公布。

说明：建议在建立地方反馈投诉机制的同时，以集体申诉机制（若有的话）作为补充，以此作为当地投诉无门时的最后的解决办法。

插文 12

粮农组织对受影响群体的问责承诺

反馈投诉机制若构建和执行得当，就可以确保土著民族以安全保密的方式提出关切，并获得某种回应，包括日常服务质量问题和重大投诉，如腐败、滥用资产、工作人员行为不当，或性剥削和性虐待。

社会或文化限制等障碍，包括与性别或残疾有关的障碍、文化限制或投诉无门，都不应妨碍社区成员提出关切。同时，应设计让社区所有成员都能使用的投诉和反馈渠道。投诉和反馈系统的设计需要因地制宜，尤其要考虑通信环境。可靠的响应机制可确保投诉人提出关切后及时获得回应，即使只是向投诉人解释他/她的具体关切无法解决的原因也会得到回应，因此这保证了反馈渠道的通畅。为确保响应机制行之有效，必须考虑到文化差异和细微差别，详细向土著社区做出解释。

提供补偿和解决冲突的渠道，以及推出策略

提供冲突解决机制，是让当事方在感到其他方侵犯其权利时行使补偿权的重要途径。与预期和建立反馈投诉机制一样，冲突解决机制应该尽早讨论和制定，而以免发生争端或者未获同意时才来弥补。

提供补偿和冲突解决途径的手段：

- **确定专业调解员、冲突解决专家或监察员**，在没有利益冲突的情况下，以所有各方都能接受的方式进行调解，给予充足的时间和资源，确保实现公正的结果。
- **在解决争议和寻求救济期间**，暂停项目区的作业。此规定应在最终项目协议中作为特殊条款列出。

有时，也可能发生必须暂停项目的情况，包括突发技术故障，或者与土著民族的关系严重恶化，导致其最终撤销同意；还包括自然灾害、军事或准军事暴力、人道主义危机等。

当需要补偿时，应以所有各方均熟悉的方式和语言进行记录，可能的行动包括：

- 归还或退还未经社区同意而开发或影响的土地、领地和资源及其他财产和无形资源；
- 恢复遭到破坏的生态系统和/或资源；
- 支付权利让与费；
- 改善小农和工人的福利；
- 以现金或实物支付土地出让或使用费；

插文 13

补救权

根据国际法，人权遭受侵犯的受害者有权寻求补救和赔偿。赔偿旨在“通过尽可能消除或纠正不法行为的后果，防止和制止侵权行为”，减轻受害者的痛苦，为受害者伸张正义。在人权法中，提供有效的救济本身是对其他公认权利的补充。救济包括：退换、补救、复原、赔偿和保证不重犯。

- 赔偿土著民族遭受的损害和侵权、生计和收入损失以及非物质文化遗产损失；
- 支付追索赔偿、进行谈判和聘请咨询的费用；
- 同意永久暂停在有争议地区的作业，或者同意按照自由事先知情同意程序议定一项新的协议，继续推进工作；
- 正式保证不重犯；
- 在重犯的情况下启动正式程序和制裁。

通过确定哪些情况将导致活动停止并退出项目正在进行的区域，提前商定退出策略。协议还应规定在可行的情况下该如何停止项目（即逐步或立即停止）、如何验证停止是以商定的方式进行的、以及如何在未来重新开始并启动项目。■

第5步

2.5. 对协议进行参与式监测和评价

应确保所有相关方以透明、有效的方式适当监测和评价所达成的协议。

相关利益方达成的具有约束力的协议中应载明具体条款和条件，保障土著社区在其领地内参与监测和评价项目的权利。

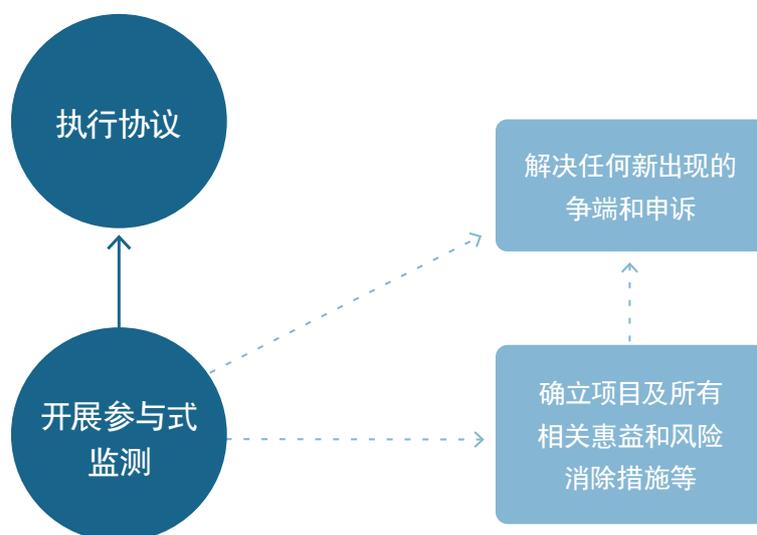
由于自由事先知情同意是一个持续的过程，项目管理者应确保受项目影响的社区定期了解其进展，并经常有机会提出问题和关切、并视察在他们的土地上开展的活动。

在项目的整个周期内，采取以下关键手段有助于确保有效的监测：

- 任用所有各方都接受的独立监督员。
- 让所有权利人和其他利益攸关方发出自

己的声音，包括妇女、穷人、无地者和青年等边缘化群体，即确保他们的权利得到平等的尊重。

- 为受访者提供匿名保护，并在他们要求时，对他们的反馈意见保密。
- 征求他们对结果的反馈意见。可举行公共会议，分享并讨论验证过程的结果。这样，社区成员就有机会确认或质疑调查结果，并在必要时，要求由不同的小组重复该流程。
- 具体说明如果监测期间出现问题将如何解决，以及将在什么阶段启动申诉机制。
- 确定在什么条件下可以重新启动同意程序，并重新谈判协议。
- 书面记录所有相关活动。



确保土著社区的个人也参加项目特别工作组, 若土著民族决定变更社区成员人选, 应灵活对待。在将土著社区的个人纳入项目

团队时, 项目管理者应努力确保不同年龄的男女成员能广泛参与, 同时牢记土著民族的文化规范。■

第6步

2.6. 记录经验教训

在自由事先知情同意进行过程中及完成后, 应记录任何可供今后工作参考的经验教训, 以更好地指导在未来项目中的行动, 减少未来的风险和挑战。

本手册强调, 开发商必须承诺保护土著民族的权利, 并加强互信关系。因此, 项目

团队应与土著社区合作, 记录整个自由事先知情同意流程的每个阶段所汲取的经验教训, 包括优缺点。

这项工作可让项目团队有即将结束感, 甚至有助于推动未来的进一步合作。■

第3节

在项目机构中体现事先知情同意原则

3.1. 自由事先知情同意流程监管框架

自由事先和知情同意是国际法的一项普遍准则，包括：《联合国土著民族权利宣言》、劳工组织的《第169号公约》和《生物多样性公约》。其他具有法律约束力的相关文书包括：《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《美洲人权公约》、《非洲人权和民族权宪章》。

联合国REDD方案中提出的关于自由事先知情同意准则的法律手册表明，许多国际和区域文书都确认，各国、联合国及其下属机构肩负着尊重、保护和促进自由事先知情同意的特定职责和义务，在涉及土著民族时尤其如此。最重要的文书有：

插文 14

国际人权文书 — “宣言”和“公约”

此类文书指与国际人权法和一般人权保护条约及其他国际文件，可分为两种类型：

宣言：在联合国系统中，“宣言”指成员国作出的不具有法律约束力的声明。宣言一般载列各国政府商定共同努力实现的原则，若纳入国家法律，就具有约束力。

公约：指按照国际法签署的具有法律约束力的文书。

《联合国土著民族权利宣言》：在2007年联合国大会上由143个国家批准，是确立世界各地土著民族待遇的最低标准的国际文书。《宣言》明文规定，在以下情况下，各国负有义务确保从土著民族获得自由事先知情同意：人口迁移；征用“文化、智力、宗教和精神财产”；“没收、占用、占据、使用或损坏”土地、领地和资源；在“通过和执行法律或行政措施”之前；“在开展影响其土地或领地和其他资源的任何项目之前，特别是与矿物、水或其他资源的开发、利用或开采有关的项目”。

国际劳工组织的《第169号公约》：截至2015年已得到22个国家批准，又称为《土著民族和部落民公约》，首次承认土著民族有权就以下方面表达自己的愿望：经济和政治制度；经济发展；保持自己身份、语言和宗教以及价值观和习俗。该公约具有法律约束力，保证土著民族享有土地权，并有权参与任何影响其资源和生计事宜的决策。

《生物多样性公约》：1992年在里约首脑会议上由150个国家政府签署，到2015年，已得到196个国家批准。《公约》规定，只有事先得到土著民族的批准，方可使用他们的知识，因而保护了土著知识。《公约》还明确规定了事先知情同意原则。《生物多样性公约》第8条(j)款及相关条款的实施《工作计划》指出，“要获取土著民族和地方社区的传统知识、创意和做法，应事先获得这些知识、创意和做法持有者的知情同意或批准”。

《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》都保护人民的自决权。虽然这些具有普遍约束力的文书未明确提及自由事先知情同意流程，但负责监测《公民权利和政治权利国际公约》遵守情况的人权委员会和负责监测《经济、社会和文化权利国际公约》遵守情况的经济、社会和文化权利委员会经常将这些公约解读为：应征得自由事先知情同意，以示尊重自决权。

负责监测《消除一切形式种族歧视国际公约》遵守情况的消除种族歧视委员会也积极支持土著民族的自决权，一再呼吁各国承认并保护土地权并实施自由事先知情同意流程。劳工组织《第169号公约》禁止在未经土著民族和部落民自由事先知情同意的情况下，将其从其领地上转移和/或迁移。《生物多样性公约》中的“批准和参与”标准也等同于自由事先知情同意，并在该公约的《阿格维古自愿性准则》中予以确认。

插文 15

《非洲人权和民族权宪章》

《非洲人权和民族权宪章》是由非洲联盟制定的具有约束力的文书，在非洲54个国家中，已有43个国家批准。该宪章提及了自由事先知情同意原则，并将其适用范围扩大至妇女和人民的传统权利。该宪章第224号决议呼吁各国：“确保开展独立的社会和人权影响评估，确保自由事先知情同意”，并尤其强调了妇女和土著民族的传统权利。任何评估都必须考虑“对社区的存续，包括生计、当地治理结构和文化的影响”。该宪章是一份强有力的文书，可通过非洲人权和人民权利法院强制执行。

然而，在此背景下，最终还要由国家充分落实自由事先知情同意原则，并遵守法院的裁决。西非国家经济共同体（由15个国家组成的多国集团）为矿业部门制定了指导原则和政策，规定若矿物（包括石油）或碳氢化合物项目会影响当地社区，就必须事先征得他们的自由知情同意。西非国家经济共同体的指令明文规定：“开发商必须事先征得当地社区的自由事先知情同意”。此原则对所有成员国都有约束力，要求其将自由事先知情同意纳入法律，确保充分实施并提供充分补偿。

插文 16

《地那拉宣言》

该宣言由国际土地联盟的一次会议发表，150名来自民间社会组织、社会运动、基层组织、国际机构和政府的代表出席该会议。该宣言的第4项原则指出：“我们谴责所有形式的土地侵占行为...包括未经自由事先知情同意的侵占行为。”该宣言的准则和原则不具有法律约

束力。然而，这些文书都载列了最佳做法标准；是非常相关的宣传工具；随着法律的演变，国际法律专家可以借鉴这些工具，特别是在需要以明确的法律框架应对当代迫切的全球问题（如气候变化）时加以借鉴。

3.2. 通过基于人权的办法整合自由事先知情同意原则

联合国系统及其发展伙伴始终以基于人权的方法采取一切干预措施。基于人权的方法是人类发展的一种概念框架，在规范层面以国际人权标准为基础，在操作层面着眼于推动和保护人权。该方法力求分析发展问题背后的根本性不平等现象，纠正阻碍发展进程的歧视性做法和不公正的权利分配现象。

自由事先知情同意原则植根于这种基于人权的方法，因为此原则优先考虑确保土著民族的有效参与，尤其是根据他们的文化特点制定了相关指标，以确定如何最好地实现有意义且积极的成果，以满足他们的需求和愿望。

根据基于人权的方法，任何发展计划、政策和进程都以国际法确立的权利和相应义务体系为基础。这有助于促进发展工作的可持续性，让人民—特别是最边缘化群体能参与政策制定进程，并对负责采取行动的人员问责。

虽然基于人权的方法没有普世通用的公式，但联合国各机构仍商定了若干基本特点：

- 制定发展政策和计划的主要目标应是实现人权。
- 基于人权的方法旨在确定权利人、他们享有的各项权利，以及相应的义务人及其义务；同时努力加强权利人提出权利主张及义务人履行义务的能力。

- 应采用来自国际人权条约的各项原则和标准，指导所有部门在计划编制进程的各阶段开展发展合作和计划编制工作²。

插文 17

粮农组织与自由事先知情同意

2010 年编制的《粮农组织土著民族和部落民政策》第 2.1 条下的国际法律框架要求，粮农组织应在相关工作中尽一切努力尊重、纳入并推动土著议题。这项政策的核心原则是尊重自决权；尊重土著知识、文化和传统实践，推动可持续和均衡发展；坚持自由事先知情同意原则。这项政策在《粮农组织环境和社会准则》和《项目周期指南》中得到了切实反映。

² 有关基于人权的方法的信息摘自：<http://hrbaportal.org/faq>

插文 18 非政府组织与自由事先知情同意

乐施会支持和倡导对所有土著民族和当地社区实施自由事先知情同意流程。2016年，乐施会与450个组织和社区发起了“尊重土地权：呼吁全球以行动保护土著民族和当地社区的土地权”的活动。这项声势浩大的国际运动旨在到2020年将土著民族和当地社区拥有的土地面积翻番，为此提出了一项重要建议：各国政府、私营部门和金融机构应尊重自由事先知情同意原则。

国际行动援助组织倡导采取替代发展方法，满足人们愿望和需求，因此认识到开展土地和资源治理对于消除负面影响至关重要。国际行动援助组织倡导以自由事先知情同意原则作为开展土地和资源开发项目的基本前提，确保受影响的社区能有意义地参与影响他们的生活和生计的关键决策。至关重要的是，应通过充分落实自由事先知情同意原则，让受影响社区和社区成员真正有权决定是否同意这些项目，并推动对人权的保护。

插文 19 菲律宾政府与自由事先知情同意

1987年《菲律宾宪法》承认土著文化社区对其祖传领地的权利，包括有权决定自身发展的优先事项。1997年颁布的《第8371号共和国法案》（也称为《土著民族权利法案》）以法律的形式确定了这些宪法权利。该法案承认土著民族对其祖传领地自古以来享有的权利，从而认定这些土地（包括森林）属于私人所有。

《土著民族权利法案》还认可土著民族的自决权，而自由事先知情同意是自决权的一种表现形式。该法案第59节就自由事先知情同意做出如下规定：

未经国家土著民族委员会事先确认受项目开发影响的地区未与任何土著祖传领地发生重叠，所有部门和其他政府机构均不准发放、更新或授予任何特许权、租赁许可证，或签订任何生产共享协议。只有

在祖传领地事务机关对所涉地区开展实地调查后，才能签发此类证书。但是，未事先征得当事土著民族自由知情同意的，国家土著民族委员会不得签发；在土著社区等待签发祖传领地所有权证书期间，任何部门、政府机构、或政府拥有或控股的公司都不得签发新的特许权、许可证、租赁证或生产共享协议；且土著民族有权根据本法案停止或中止任何未满足此流程要求的任何项目。

《土著民族权利法案》设立了国家土著民族委员会，该委员会隶属于总统办公室，在一线向土著民族提供服务。国家土著民族委员会负责发布《土著民族权利法案》的实施准则，其中一些采纳了2002年和2006年自由事先知情同意准则的行政命令。

3.3. 确保企业在落实自由事先知情同意原则时保持一致性

为了确保实施工作的一致性和统一性，必须将自由事先知情同意原则纳入企业的不同层级，以满足上述监管框架要求。通常，开发商应制定：

- a. **相关政策和标准**，鼓励将自由事先知情同意变成实地干预措施的主流工作内容。
- b. **相关准则**，以便在项目周期的不同阶段

（立项、制定、实施和监测、完工）推动落实自由事先知情同意流程。

- c. **申诉、反馈和投诉机制**，以受理相关案例，了解该在何时何地改进工作（关于更多细节，请参阅第3.7节）。

自由事先知情同意原则可提高开发商工作的透明度和参与度，更好地考虑到受开发行动影响的土著民族的需求和诉求。这为政策及项目和计划指南的制定奠定了基础，同时也有助于开发商统一口径。



资料来源：摘自《乐施会澳大利亚自由事先知情同意指南》，2010年。

插文 20

私营部门与自由事先知情同意

《世界资源研究所报告》中就“自由事先知情同意具有良好的商业意义”这个命题得出了若干结论，其中包括：未经项目所在社区的同意即推进大型项目，会带来巨大风险，可能威胁项目的商业或财务可行性；比起事后遭到社区反对时才做出回应，在启动项目之前就解决社区的关切，很可能更有效、成本效益更高；如果谈判无法解决社区反对的根源问题，或无法征得社区的同意，则无法保证今后不会出现代价高昂、破坏力很大的冲突。一般认为，具有良好行为声誉的企业是更可靠的商业伙伴和供应商，对于投资者而言，是比较保险的。

私营部门在对依赖该行业的当地社区实施相关标准时，越来越多地参考自由事先知情同意原则。1998年成立的世界大坝委员会指出，若大坝的建设会影响土著民族和少数民族，则应利用自由事先知情同意原则来指导工作。然而，目前很少有证据表明各国在建设大坝的过程中执行了自由事先知情同意原则，也没有指定真正的监管机制来确保开发商开展这一流程。与此相关的是，一些学者、非政府组织乃至公民社会出于若干原因就

“开发商是否应该牵头开展自由事先知情同意流程”提出了一些重要问题。既然开发商是既得利益方，他们当然非常希望获得社区的同意。向非国家行为者（如开发商）指定国家义务，可以提高他们的合法性，并增加其推动土地和资源开发的权力。

森林管理委员会是一个致力于促进全世界开展负责任的森林管理的多方利益攸关方会员制组织，私营部门在制定涉及森林的项目的最佳做法标准时，可以参考该委员会的认证做法：即在开展任何项目前，必须将自由事先知情同意作为国际人权标准的一项关键要素。棕榈油可持续发展圆桌会议是一个由棕榈油行业七大部门的利益攸关方组成的非盈利组织，他们分别是棕榈油生产商、加工商、贸易商、消费品生产商、零售商、银行/投资者及非政府组织，其宗旨是制定和实施全球标准，促进棕榈油行业的可持续发展。该组织制定了一套环境和社会标准，成员公司必须遵守这些标准，以可持续的方式生产认证棕榈油。这些标准要求，在开展影响土著民族和当地社区的项目之前，必须征求自由知情同意。

3.4. 确保实施自由事先知情同意流程所需的资源。

要将自由事先知情同意流程变成组织的主流工作，需要投入人力资源，建设能力，并建立反馈投诉机制。

➔ **开展人力资源能力建设。**一般而言，组织要将自由事先知情同意流程纳入其政策和准则，其总部必须有一批专业人员负责制定必要的政策和指导材料，供在项目中落实，同时还要提高实地人员的能力。

➔ **建立反馈投诉机制，**即要求组织必须能通过在当地建立反馈投诉机制，独立透明地解决原本悬而未决的关切问题。

组织还应提供解决冲突的渠道。既然自由事先知情同意是贯穿整个项目周期的持续流程，那么建立总体反馈投诉架构将有助于将此流程纳入项目本身。

反馈机制的每个步骤都应有明确的时间框架，确保根据适合有关各方的时间表处理问题。整个过程有赖于制定可访问的渠道、可信赖的流程，以及当事方都能理解的明确步骤。

➔ **能力建设及指导。**如果一个企业的员工能在其日常行动中实施自由事先知情同意政策和指南，该组织就能圆满完成此流程。因此，作为能力建设工作的一部分，开发商应该为实地人员制定培训计划和指导，帮助他们以自由事先同意原则为指导，有效、高效地落实基于人权的方法，这也是本指南第2节（落实自由事先知情同意原则）谈及的方面。

插文 21

粮农组织的反馈投诉机制

只要粮农组织计划的受益人认为，计划涉嫌或有可能违反其自身社会和环境承诺，粮农组织一定致力于解决此类关切。因此，受益人可根据《收悉与粮农组织环境和社会标准相关投诉后的合规审查适用准则》中的资格标准提出关切问题，此准则适用于粮农组织的所有计划和项目。

必须根据就近原则将关切的问题提交最合适的部门，即计划管理/技术部门，若有必要，提交区域办事处。若无法在项目管理一级通过协商和相关措施解决关切或投诉，可向监察长办公室提出申诉，请求其开展合规审查。监察长有权根据2015年3月生效的《合规审查准则》独立审查投诉。

插文 22

德国国际合作机构令人看好的做法

将土著做法纳入菲律宾棉兰老岛阿古桑湿地的生物多样性养护工作

经验教训

即使具备全面的法律框架和实施条例，且开发商也有能力实施，也无法取代各级的深入培训和信息宣传。大多数利益攸关方并未深入认识土著民族的权利。因此，有必要开展关于土著民族权利、《土著民族权利法案》和自由事先知情同意的培训。

加强土著民族行使其管理祖传领地的权利，可以部分弥补政府或发展机构的组织和结构弱点。

根据具体情况联合设计自由事先知情同意流程并与土著社区建立伙伴关系，是任何项目取得成功的先决条件。这些要素有助于各方维持各自的目标，为与土著民族有关的任何发展计划带来实益。

在实施自由事先知情同意流程时，需要投入足够的时间和资源，才能实现预期效果。发展机

构，尤其是那些参与制定目标、活动和指标的机构，应考虑到这一点。必须根据特定情况（例如有些地区难以进入）和土著民族的文化特征调整项目的进度。语言是一个特别重要的方面。法律和人权框架大多以土著社区不熟悉的语言编写，有时甚至连政府代表也不熟悉。合作伙伴需要确保以当地和土著语言编写相关法律文本。

以棉兰老岛阿古桑湿地项目为例，自由事先知情同意流程的实施为参与性地研究土著民族生物多样性养护做法奠定了基础。事实证明，此流程非常有效。另外一个好处是，土著研究人员和专家成为了今后护林员、生物多样性监测小组工作人员、土著文化和生物多样性宣传员和大使的后备军。

附件

1. 任何项目管理者都应该了解的 实施自由事先知情同意流程的 关键方面

在实施自由事先知情同意流程时，通常需要举行多次面谈。首先，需要举行一次情况通气会，然后举行多次（递进）会议和最新进展通报会，最后举行同意征询会。

a) 首先，在情况通气会上，应提交传统领导者和社区成员能够理解的材料，充分显示项目的相关信息。这些信息应以当地语言传达，且格式应符合当地的文化习惯（如口头文化中的口传信息）。让对方理解这些信息是取得其自由事先知情同意的关键。

b) 应坦诚善意地分享关于项目影响的信息，绝不掩饰或隐瞒负面影响。在启动自由事先知情同意流程后，不宜在项目倡议方的办公室开展讨论或磋商，因为土著社区或其领导者可能会对外部陌生环境、态度、语言或物品感到恐惧。这是为了落实流程中“自由”要求。

c) 应努力让土著社区成员尽可能广泛地参与决策，包括常常被忽视的青年、妇女、老年人和残疾人。这样可以减少所做决定后遭

到质疑、或在社区内引起不满的概率。与此同时，应尊重土著居民通过自己选择的个人和机构参加自由事先知情同意流程的权利，以及他们利用传统决策和共识流程的权利。

d) 在翻译人员的协助下，及时提供用他们熟悉的语言（最好是母语）编制的所有活动材料和文件。

e) 在组织协商时，必须考虑到后勤问题，例如交通和通信的成本和手段，以防当地社区在参与时处于不利地位。

f) 通过透明、双向的信息共享，成熟的问责制，广泛的讨论，反复的谈判和坦诚的接触，建立相互信任和理解的关系。在合适的时间和场合，灵活、非正式地相互加深认识，是建立相互尊重和开放心态的重要方式。开发商和地方社区要向其代表授予明确的权限，允许其作为他们的代表发言，并作出具有约束力的承诺。

g) 应承认和遵循文化规范和预期。这决定着土著居民如何对待和参与决策过程，也决定着项目能否实现双方都满意的完满、合理结果。这些规范和预期包括代表模式、决策机制、时间要求、协议的约束力形式，以及谈判过程本身的组成要素。

2. 在项目区域内和周围进行访谈和磋商时需要考虑的重要方面

- » 项目区域及其边缘地区的个人、家庭、村庄、部族和其他社会群体；
- » 这些群体之间现有关系的性质，这种关系可能包括亲属关系，但也包括更广泛的社会经济联系，例如商业、政治、经济或文化联系；
- » 所确定的不同群体的地理位置和总人口；
- » 社区的聚居单位和行使权利的行政单位（例如区域、地区或省）；
- » 在以下要素之间关系的性质：治理和行政、习惯法的执行、对土地权的承认—特别是在传统权利的基础上予以承认；土著社区用于证明他们对土地及其使用的权利主张是合理的原因，可能包括习惯法、世袭、继承、购买、租赁或国家支持的定居计划。
- » 社区的人口特征，包括年龄层次、性别比例、以及当地人和外来人口群体；
- » 地方形式的社会组织包括：负责决策的个人和机构；习惯法的执行；宗教习俗；经济活动；社区内和社区间的关系；政治权威；自然资源的利用和管理，但不完全限于此。
- » 土著社区的文化水平。若土著社区（包括其领导人）是文盲或半文盲，要注意确保向其传送的所有信息都以可理解且适当的形式和语言提供，所有诉讼程序都应录音，供他们参考。除了面对面的交流，使

用图表、图片和视频也可以帮助他们获取信息；

- » 社区内部和社区之间在过去和/或现在因土地和自然资源而发生的冲突或纠纷，及其原因。了解现有纠纷有助于避免混淆不同群体，并有助于更好地了解纠纷中的不同利益和观点；
- » 地方和官方用语之间的语言差异，以及任何具有地方特色的相关术语。这些术语包括对社会群体的命名，以及用来描述权利、做法、决策结构和政治组织的术语。保持定义明确有助于避免误解，同时也体谅到了本地知识和术语系统。确保口译员有能力领会并传达语言的细微差别和当地术语。

3. 开展递进式磋商面临的挑战；通过有效举行会谈赋予当地社区建议权力

在开展递进式磋商期间可能出现的主要挑战有：

- » 组织会议所需的时间，包括翻译文件或开展对话的时间；
- » 主要参与者（传统领导人、社区代表等）可能无法出席，造成会议延误或推迟；
- » 对以前会议得出的结论提出强烈的反对意见；

耐心灵活地应对这些挑战，可以加强项目团队与土著居民之间的关系并建立信任，从而最终有助于克服僵局。

有效举行会议的建议：

- » 确定与不同群体谈话时应遵守哪些价值观或方法（例如，眼神接触、个人空间、身体接触、指向、声音音量、人们应该坐在或站在房间的什么位置、尊重某些个人或群体，等等）。
- » 了解他们以下方面的传统规范：开会和结束会议需要多少时间、中场休息、哪

些人应在会议上发言、他们发言的顺序、如何发现某人什么时候希望发言、如何记录或解决意见分歧、如何达成协商一致意见等。

- » 询问他们最喜欢什么样的翻译方式（例如同声传译或交替传译，以及使用哪种语言）。

在实施自由事先知情同意流程的同时赋予社区权力



4. 开展自由事先知情同意流程所需的初步资源和时间

有效实施自由事先知情同意流程，有赖于投入人力和财政资源及时间，虽然投入的成本一般不超过利益攸关方在任何项目或计划下与项目规模匹配的参与费用。

所需的关键技能包括吸引具备以下两个特长的专业人士参与：一、通晓社区参与流程和土著居民的传统决策和沟通规范；二、能收集有关土著领地问题、资源和习惯的信息。

还必须考虑是否有可能聘用独立专家来执行核查程序，调解自由事先知情同意实施流程和项目开展过程中可能出现的任何纠纷，或至少在没有资源的情况下寻求此方面的合作。

在开展自由事先知情同意流程时，通常需要投入财政资源来支付专家咨询、通信材料、能力建设、独立核查以及技术和/或法律咨询的费用。一般来说，要考虑的成本类型有：

- » 基于上述所需技能，根据项目/计划需要和规模分配**人力资源**。
- » 拟订**沟通材料**并翻译成当地土著语言；为会议的举行提供支持，并在当地报纸上公布自由事先和知情同意流程的结果—无论是否同意。
- » 帮助土著居民**开展能力建设**，以便他们更好地审议拟议项目和/或让他们参与项目设计、实施、监测和评价。

时间要素。社区越脆弱，开展内部讨论、审议和最终决定是否同意可能需要的时间就越长。确定所需时间时要考虑的关键因素有：

- » 了解土著居民的习俗、他们的决策过程和时间概念。
- » 项目截止日期的时间框架，以及项目方自己对待时间的灵活度。
- » 土著居民在项目不同阶段的参与时间和形式（即加入指导委员会、接收关于项目实施进度的最新信息、开展讨论等）。

影响实施自由事先知情同意流程所需时间和资源的因素

在实施自由事先知情同意流程时，以下因素可能对完成流程所需的资源产生直接影响：

- 参与谈判和决策的行动方和利益集团的数量，及其地理分布和接触便利程度；
- 了解土著居民的社会文化和法律背景；
- 现有领导班子的效力和社会凝聚力；
- 现有领导班子的代表性和青年、妇女、老年人和残疾人参与决策的机会；
- 是否存在沟通机制便于向社区成员通报信息；
- 流程的有效性和社区对拟议项目及其潜在利益和/或风险的意见分歧程度；
- 文化和教育水平；
- 向土著居民提供资源和专门知识，帮助他们有效参与自由事先知情同意流程；
- 由于时间的限制，土著居民出席会议/参加信息通报会的水平较低；
- 土地权利问题的复杂程度和不同社区之间权利主张的重叠情况；
- 项目的规模、设计和影响；
- 参与性绘图过程的复杂程度；
- 分类整理项目所涉不同土著居民社区的数据；
- 学习和遵循习惯性规约（包括仪式活动、土著居民对时间的管理习惯等）。

5. 研究当地有关自由事先知情同意流程的法律框架

以下问题旨在帮助您了解自由事先知情同意是否被纳入了您工作所在国家的法律中：

1. 项目所在国是否支持《联合国土著民族权利宣言》？

检查您所在国家是否在支持《联合国土著民族权利宣言》国家之列。如果答案为否，请登录联合国官网查询：www.un.org/esa/socdev/unpfii/

2. 项目所在国是否制定了任何支持自由事先知情同意的国家法律？

» 若答案为“是”：条款有哪些规定？详细查看法律条文，了解法定要求。适用对象是谁？检查该法律适用于所有受项目影响的社区，还是专门适用于土著居民。法律规定了什么程序要求？将贵国法律与《联合国土著民族权利宣言》第32条进行比较，看看是否涵盖自由事先知情同意的所有方面。仔细检查该法律规定的程序。

» 若答案为“否”：项目所在国是否制定了任何法律来支持类似于自由事先知情同意的流程？看看该国是否有法律规定了与自由事先知情同意相似的流程。如有，应该能在与基础设施建设有关的法律中找到，如规划法。法律要求采取哪些流程？详细了解法律规定的流程。法律对自由事先知情同意的哪些方面提出了要求？可能包括：社区咨询流程、规划要求、对环境和社会影响进行评估。

3. 贵国是否有任何判例法支持自由事先知情同意？

» 若答案为“是”：法院的判决结果是什么？查看受项目影响的社区提出的要求保障自由事先知情同意权的案例，包括以下部门：采矿、水坝、伐木。阅读判决书内容，详细了解法院的判决结果。

该判例是否适用于贵公司的项目？查看与贵公司项目情况类似的案例。阅读法院的判决书。类似的推理是否适用贵公司的项目？

» 若答案为“否”：贵国是否有类似项目的案例研究？如果没有类似诉讼案件，研究其他社区是否受大型开发项目影响。他们采取了什么行动？也许有一些案例研究有助于您保护自己的权利。

贵国是否有地方社区团体对拟议开发项目提起诉讼？检查您所在地区的组织是否更了解该从何处寻求帮助，以开展自由事先知情同意流程。同时，还必须：

4. 检查拟议项目所在国家的人权组织和土著民族权利组织对于采纳并实施自由事先知情同意原则的看法

5. 向联合国国别工作队了解联合国其他组织、企业和部委在该国实施自由事先知情同意流程的先例。

6. 粮农组织在实地项目中使用的自由事先知情同意核对表

	是	否	不了解	不详
1) 项目工作人员是否具有以符合当地文化规范的方式与土著居民开展合作的知识和能力? 项目工作人员是否接受过关于如何与土著居民接触的培训?				
2) 是否考虑到土著居民自己的机制、语言和活动区域, 制定了详细信息传播和沟通策略?				
3) 是否会见并咨询了那些被土著社区认定为合法领导人的人员?				
4) 是否给予项目所涉社区足够的时间, 便于其获得有关该项目的专家意见? 是否向他们提供了充足的资源, 便于其获得有关该项目的专家意见?				
5) 是否建立了充分的机制和程序, 帮助土著居民有效参与自由事先知情同意流程?				
6) 是否在掌握相关信息的基础上开展了参与性绘图分析?				
7) 是否(在项目设计之前)进行了及时的咨询?				
8) 是否帮助项目所涉土著社区充分有效地参与项目范围的界定、设计、实施、监测和评估、风险消减, 并确定是否需要进一步审查和管理项目?				
9) 是否通过适当的方式及早分发项目信息(包括环境和社会评价文件; 环境社会管理计划; 项目评价)?				
10) 是否确认项目所涉土著社区充分了解所提供的信息?				
11) 是否记录了咨询过程?				
12) 是否向适当地域的土著居民及时公布了有关协商过程的文件, 并使用了适当的语言和格式?				
13) 土著社区是否明确同意, 并以其偏好的格式记录和确认?				
14) 项目的参与性监测和评价是否包括土著居民认为相关的指标?				
15) 是否就土地和资源协议、治理安排、法律和财务安排、就业和签约机会、符合文化规范的利益分享、监测过程和机制、投诉和争端解决问题, 与土著社区开展了充分的谈判过程?				



孟加拉国的土著妇女。
©粮农组织

7. 自由事先知情同意全流程案例

(注：这是基于不同的真实经历而虚构的案例)

CHT山区位于布林兰东南，地理地貌和社会文化与周边地区截然不同，这里聚居着一些少数民族群体，其中一半是土著，祖祖辈辈都在这片偏远的土地上繁衍生息。

从很多发展指标看，如收入、就业、贫困、健康、水资源和卫生设施的获取、教育、基础设施和基本服务，CHT山区仍是布林兰最贫穷、最脆弱的地区之一。此外，接壤国家移民的迁入给当地人口造成了压力，加剧了自然资源管理冲突，并导致“土著”人口和“新进”人口之间的社会关系变得紧张。

CHT地区的大多数居民以农业作为生计和就业来源，而且这些生计和就业大多只能维持温饱。约36000户家庭生活 在较低的贫困线以下，46%的人缺乏粮食安全。

某组织计划通过支持农业加工，建立更广泛的经济联系，增加体面就业机会，改善CHT地区极端贫困家庭的粮食安全状况。

该组织必须开展若干项工作，来编制项目建议书并从捐助方获得资金，其中一项工作是通过以下步骤开展自由事先知情同意流程：



8. 申诉机制

2011年，联合国工商业与人权问题特别代表约翰·鲁吉编写了一份报告，建议申诉机制应：

a. 合法：具有清晰、透明、充分、独立的治理结构，以确保特定申诉程序的任何当事方不得干涉该程序的公平开展；

b. 可及：向可能希望获得该机制的人公开，并向可能在语言、文化水平、认识、经济能力、交通距离等方面面临困难或害怕报复的受损害方提供充分援助

c. 可预测：提供一个清楚、已知的程序，且每个阶段都规定了时间框架；澄清其可以（及无法）提供的流程和结果的类型；以及对任何结果的监测和手段。

d. 公平：确保受损害方能够合理获得必要信息、咨询意见和专业知识，从而公正、公平地参与申诉流程；

e. 符合人权标准：确保其成果和救济措施符合国际公认的人权标准；

f. 透明：确保过程和结果足够透明，以消除利益攸关公众的顾虑，并应尽可能假定过程和结果是透明的；非国家机制在受理投诉和处理结果的关键要素时，尤其应确保透明。

案例研究：自由事先知情同意一参与的“黄金标准”

最高级别的参与有两种情况：一是当地方利益攸关方控制决策和资源时，他们与开发机构合作设计、规划、实施和监测/评价计划；二是当地社区保留拒绝同意项目的权利。实施自由事先知情同意流程，可确保发展机构和当地社区之间的关系是伙伴关系。本案例研究来自亚马逊观察编写的简报，该观察组织致力于提高亚马逊盆地土著居民的权利（亚马逊，2012年）。

近几十年来，生活在南美洲亚马逊地区的土著居民在一直是自由事先知情同意研究的对象（亚马逊观察，2011年）。由于土著居民受国际法保护，若开发商和政府不保证他们的自由事先知情同意权，他们可以追责。厄瓜多尔亚马逊Sarayaku地区的基奇瓦人（Kichwa）创造了成功的先例。石油公司和厄瓜多尔政府未经他们同意便侵占他们的部落领地，他们随即开展了长达十多年的反抗。他们一开始与厄瓜多尔士兵及地方、地区和国家领导人开展了谈判。谈判失败后，部落领导人向厄瓜多尔地球母亲基金会（Pachamama Foundation）的律师求援，后来向司法和国际法中心求助。最后，通过使用人权事务委员会的重要机制，即问责制，基奇瓦代表团将该石油公司和厄瓜多尔政府告上了位于哥斯达黎加的美洲人权法院，并通过上电视和广播节目提出申诉。

经过不懈努力，基奇瓦人民于2012年4月和7月打赢了两场重要的官司：厄瓜多尔政府承认对允许石油公司在土著领地上非法经营一事负责，美洲人权法院裁定，厄瓜多

尔政府不仅必须征得当地土著居民的同意，而且必须予以赔偿（亚马逊，2012）。

因此，在土著领地运作的许多开发商认识到，不能指望政府来确保土著民族的权利，因此已开始集中精力取得当地居民的自由事先知情同意，以确保成功开展业务，并降低当地人民发起反抗的风险。

有关“黄金标准”的经验教训

自由事先知情同意可视为“黄金标准”，因为该原则可确保地方利益攸关方以最高规格参与发展项目。基奇瓦人的经验揭示了在自由事先知情同意原则下参与项目的许多重要因素，包括国家的重要作用、知识、能力、地方决策机构、独立公正的问责机制，以及受拟议项目影响的居民拒绝同意的权利。在亚马逊从事开发活动的企业不能总是依赖政府来保护他们固有企业的权利，因此必须实施自由事先知情同意流程。若政府能更积极地参与，则可以确保开发商遵守自由

事先知情同意框架，尊重土著居民的权利。自由事先知情同意的一个重要因素是当地利益攸关方必须具备参与的知识 and 能力。亚马逊的经验表明，必须向土著居民通报短期和长期风险和惠益，确保他们在同意之前了解所有影响。最后，将地方决策机构纳入流程并承认他们在决策过程中的作用非常重要；若不将非正式决策机构的每一个成员都纳入流程，则项目实施后可能引发冲突。

为了将自由事先知情同意和参与权落到实处，必须尊重土著居民拒绝同意开发项目和计划的权利。



9. 资料来源

- » 联合国土著民族人权和基本自由情况特别报告员：<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/>
- » 联合国土著问题常设论坛：<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/>
- » 亚洲土著民族组织：www.aippnet.org
- » 天主教海外开发机构：www.cafod.org.uk
- » 森林民族计划：www.forestpeoples.org
- » 参与性绘图的良好做法—国际农业发展基金（农发基金）：<https://www.ifad.org/documents/10180/d1383979-4976-4c8e-ba5d-53419e37cbcc>
- » 《尊重自由事先知情同意：政府、企业、非政府组织、土著民族和当地社区关于土地征用的实用指南》：<http://www.fao.org/docrep/019/i3496e/i3496e.pdf>
- » 亚洲土著民族组织：《权利行动：土著居民的自由事先知情同意权》（视频）：<http://vimeo.com/66708050>
- » 亚洲土著民族组织与土著人事务国际工作组：《在REDD+项目中向土著居民征求自由事先知情同意培训手册》：http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=593
- » 文化生存和雨林基金会：《保障权利的行使：在落实自由事先知情同意权时需要考虑的问题》：<http://www.culturalsurvival.org/consent>
- » 森林管理委员会：《自由事先知情同意权实施准则》：<https://ic.fsc.org/download.fsc-fpic-guidelines-version-1.a-1243.pdf>
- » 森林民族计划（资源页面）：<http://www.forestpeoples.org/guiding-principles/freeprior-and-informed-consent-fpic>
- » 乐施会：《自由事先知情同意指南》：<http://resources.oxfam.org.au/pages/view.php?ref=528&k=>
- » 人与森林中心：《在REDD+倡议中将自由事先知情同意付诸实践》：<http://www.recoftc.org/site/resources/Putting-Free-Prior-and-Informed-Consent-into-Practice-in-REDDInitiatives.php>
- » 联合国REDD方案：《联合国REDD方案自由事先知情同意准则》（最终工作版本）：http://www.un-redd.org/Launch_of_FPIC_Guidelines/tabid/105976/Default.aspx
- » 国家公众参与中心：<http://www.publicengagement.ac.uk/do-it/techniquesapproaches/participatory-mapping>
- » 《全球经济、社会和文化权利倡议实施指南》，2014年5月：<http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2014/05/GI-ESCR-Practitioners-Guide-on-Right-to-Participation.pdf>

自由事先知情同意

保护土著民族权利与造福当地社区的
良好做法

项目执行人员手册

www.fao.org