

## 简介

1. 《绩效标准 7》认识到，土著居民作为国家社会中主导群体意外的社会群体，经常是人口中最边缘化、最脆弱的群体。很多情况下，土著居民在捍卫他们在土地、自然资源和文化资源中的利益时，他们的经济、社会和法律地位使他们的捍卫能力受到限制，并可能限制他们参与发展并从中受益的能力。如果他们的土地和资源被转化、被外来人口侵占或受到严重退化，他们就更加脆弱。他们的语言、文化、宗教、精神信仰、制度和风俗习惯也可能受到威胁。因此，土著居民很容易经受不同类型风险，而且他们所面临的与项目开发相关的影响可能比非土著社区更严重。这其中包括丧失他们的独特性、文化和基于自然资源的生活方式，并可能面临贫困和疾病。
2. 私营部门项目可以为土著居民创造机会，让他们参加项目相关活动从中受益，并达到他们的经济和社会发展目标。此外，通过作为发展过程中的合作伙伴，土著居民可以参与推动和管理项目相关活动和其衍生出的企业，对可持续性发展发挥作用。政府经常在土著居民问题的管理中发挥中心作用，而客户应与责任部门协作来管理他们的活动所带来的风险和影响。<sup>1</sup>

## 目标

- 确保开发过程完全尊重土著居民的人权、尊严、愿望、文化和基于自然资源的生活方式
- 避免项目对土著居民社区造成不利影响，如果无法避免，则最大程度减少这种影响，并且/或者对影响进行恢复和补偿
- 以文化上恰当的方式增进土著居民的可持续发展效益和机会
- 在整个项目周期中，与受到项目影响的土著居民建立和保持基于知情磋商和参与的持续关系
- 在项目设计、实施及出现本绩效标准所描述的特殊情况时所预计的结果上，应确保获得受影响的土著居民社区自由、事先、知情的同意（FPIC）
- 尊重和保护土著居民的文化、知识和习惯

## 适用范围

3. 本《绩效标准》的适用范围在社会和环境风险和影响识别过程中确定。为了达到本《绩效标准》的要求而采取的必要行动将通过客户的社会和环境管理系统来进行管理。这些要求参见《绩效标准 1》。

<sup>1</sup> 除了要达到本绩效标准的要求之外，客户还必须遵守相关的国家法律，包括那些要求按照行使东道国职责的法律。

4. “土著居民”或“自由、事先、知情的同意”并没有普遍被接受的定义。在不同的国家，土著居民可能被称作“土著少数民族”、“原住民”、“高山部落”、“少数民族”、“固定部落”、“最初定居者”或“部落群”。
5. 本《绩效标准》中，“土著居民”通指拥有不同程度以下特质的独特社会和文化群体：
  - 认定自己是一个独特土著文化群体的成员，并受到其他社会群体承认该种身份
  - 集体依附于项目区域中的地理独特定居地或祖传领地，并依附于这些定居地和领地上的自然资源
  - 文化、经济、社会或政治结构与组织区别于社会中的主导文化
  - 拥有土著语言，通常与他们所居住的国家或地区的官方语言不同
6. 本绩效标准适用于集体依附（即他们作为群体或社区的身份是相互联系的）于独特定居地和传统领地及其自然资源的土著居民群体或社区。也可适用于在项目区域失去集体依附的独特定居地和传统领地的群体。失去定居地可能发生在群体成员的生命周期中，原因可能是被迫驱散、冲突的发生、政府的搬迁计划、土地征用、自然灾害、或领地被纳入城市化建设过程。
7. 客户可能需要寻求一位或多位具有专业资质的专家的意见，判定某个群体是否可被视为土著居民，而决定是否需要回应此《绩效标准》的要求。

## 要求

### 一般要求

#### 避免不利影响

8. 客户将通过社会和环境风险和影响识别程序，来识别所有在项目可控区域内可能受到影响的土著居民社区，并识别项目对他们在经济、社会、文化（包括文化遗产<sup>2</sup>）和环境方面直接和间接的预期影响，并说明影响的性质和程度。
9. 尽可能避免对土著居民的不利影响。如果已经尝试过替代方法但不利影响仍然不可避免，客户应最大程度减少影响，对影响进行恢复，并且/或者以文化上恰当的方式对这些影响进行补偿，补偿还须与影响的性质和规模以及受影响的土著居民的脆弱程度相匹配。客户提议采取的行动将与受影响的土著居民在知情磋商和参与过程中共同确定，并包含在一个有时间表的计划中，例如一个《土著居民发展计划》，或者单独列出适用于土著居民内容的较为宽泛的社区发展计划<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 保护文化遗产的其他要求参见《绩效标准 8》。

<sup>3</sup> 确定恰当的计划将要求一位具有专业资质的专家的意见。如果土著居民构成受影响的大社区的一个部分，那么较宽泛的社区发展计划可能更恰当。

#### 知情磋商和参与

10. 客户将尽可能在项目计划初期与受影响的土著居民社区建立知情磋商和参与关系，并在整个项目周期内维持这种关系。与土著居民社区沟通的过程需在文化上恰当，并与风险和影响相匹配。这个过程特别应：

- 让土著居民的代表团体和组织（比如长老会或村委会）以及土著居民社区成员参与；
- 确保土著居民社区成员可以获知、获取和了解项目信息（包括项目的社会和环境影 响），并有机会与客户进行沟通；
- 土著居民参与过程应以文化上恰当的方式，让不同性别以及各种年龄段的社区成员有机会参与；
- 提供充足的时间给土著居民作出决策<sup>4</sup>；
- 鼓励土著居民用他们自己的语言表达观点、担忧并提出提议，过程中杜绝外部操纵、干涉、胁迫和恐吓；
- 确保土著居民可以利用根据《绩效标准 1》建立的投诉机制，并确保该机制在文化上恰当

#### 缓解和发展效益

11. 客户和受影响的土著居民社区将依照《绩效标准 1》中所述的缓解体系，确定缓解措施（避免、最大程度降低、恢复、以及/或者补偿）以及获得可持续发展效益的机会。这些机会应是文化上恰当的。客户应确保在受影响的土著居民社区及时、公平地执行所商定的措施。

12. 向土著居民提供的缓解措施，包括补偿和其他利益分享措施的确定、分发和分配，应考虑到受影响的土著居民社区的本土法律、习惯和习俗，以及他们与主流社会的接触程度。符合获得补偿条件的可以是个人，或是团体，或以个人和团体结合的方式<sup>5</sup>。如果补偿是以集体方式分发的，应当制定并实施有效的补偿分发和分配机制，以确保所有符合补偿条件的群体成员都能获得补偿。

<sup>4</sup> 内部决策过程的本质通常但并非总是集体性的。内部可能会有分歧，决定可能受到社区内某些人的挑战质疑。磋商过程应考虑到这些争议，为内部决策过程留足时间，以获得被大多数相关参与者认为合法的结论。

<sup>5</sup> 如果资源和资产的控制权以及决策权主要是属于集体所有，应尽可能确保利益和补偿也以集体方式分发，并考虑到代际差异和需求。

13. 各种因素，包括但不仅限于项目的性质、项目的环境和受影响的土著居民的脆弱程度，将决定土著居民如何受益于该项目。所确定的发展机会应旨在回应土著居民的发展目标和选择，包括以文化上恰当的方式提高他们的生活水平，并增进他们所依赖的自然资源的长期可持续性。

#### 需要自由的、事先的和知情的同意的特殊环境

---

14. 由于土著居民可能特别容易受以下情况的伤害：丧失、远离他们的土地或外来者对他们土地的开发以及自然和文化资源的利用，除了本绩效标准的一般要求以外，假如发生下述情况，下述的特殊要求也将适用于土著居民。一旦下列任何特殊要求被认定为需要满足，客户将聘请具有专业资质和经验的外部专家来协助进行项目风险和影响的识别。

15. 在具有以下所述的特殊环境的项目中，客户应在项目的设计、实施和所期待的结果上征得受影响土著居民社区的自由的、事先的和知情的同意。该过程建立在上述的知情磋商和参与的过程基础上并对其进行扩展，它将通过客户及代表土著居民社区且文化上适合的机构之间的诚信协商得到确立。客户应备案：(i) 客户和土著居民共同接受的过程；(ii) 各方所达成的协议的证物，作为协商的结果。这需要获得在文化上合适的、受影响土著居民社区内部决策团体的同意，因为他们代表并传达的协定被大多数人视为合法。同意并不一定需要一致通过，甚至在个人或小组明确表示反对时也可能通过。

16. 项目处于以下情况时，即为需要自由的、事先的和知情的同意的特殊环境：(i) 项目所处的地段或地段上的自然资源要被商业利用，而该地段属于土著居民传统所有和/或传统上归他们使用；(ii) 需要土著居民迁离他们传统所有的或传统使用的土地；或 (iii) 涉及土著居民文化资源的商业利用。

#### 项目对土地和自然资源的影响：传统所有权或传统使用权体系下的土地和自然资源

17. 土著居民通常与他们的土地和土地上的自然资源<sup>6</sup>有紧密关系。这些土地经常可能是他们传统所有的，或者是传统使用的<sup>7</sup>。尽管土著居民对这些土地并不拥有国家法律所定义的法定权利，他们对这些土地的使用（包括出于生活、文化、仪式和精神目的的季节性或周期性使用）已经成为他们身份和群体独特性的一部分，而且通常是有据可查、有文记载的。

18. 如果客户希望在土著居民传统所有或传统使用的土地上开发一个项目，或将土地上的自然资源进行商业开发，而这种开发可能对土著居民使用土地造成不利影响<sup>8</sup>，客户必须采取以下措施：

---

<sup>6</sup> 例如：海水和淡水资源、木材和非木材森林产品、药用植物、狩猎和采摘区、放牧和耕作区。本绩效标准所指的自然资源资产相当于《绩效标准 6》中所述的供应性生态服务。

<sup>7</sup> 对法定权利的土地的征用和/或租借在《绩效标准 5 — 土地征用和非自愿移民》中有述。

<sup>8</sup> 这些不利影响可能包括因项目活动导致土著居民社区失去资产或资源，或其土地使用受到限制。

- 记录备案那些为避免开发及不可避免时为尽量缩小项目用地面积所采取的办法和尝试。
- 记录备案那些为避免开发所做的努力，以及开发不可避免时为尽量降低对自然资源及对土著居民具有重要意义<sup>9</sup>的自然区域的影响而采取的办法和尝试。
- 如果客户打算购买或租用土地，客户应识别并审查所有的物业权益和传统使用，包括与第6条所描述的活动有关的那些方面，并确认物业出卖方/出租方为土地的真正所有者。
- 确保受影响的土著人社区了解他们在国家法律下对这些土地所拥有的权利，包括任何认可传统使用权的国家法律。
- 在一位或多位专家帮助下，与受影响的土著居民社区共同对他们的土地用途进行记录备案，而过程不能偏袒或不利于土著居民对土地的权属宣示<sup>10</sup>。土地和自然资源的使用评估应具有性别敏感性，并要特别考虑女性在管理和使用这些资源中发挥的作用。如果客户对土地和自然资源进行商业开发，应向受影响的土著居民社区提供补偿以及文化上恰当的可持续发展机会。
  - 在可行的情况下<sup>11</sup>，客户将提供土地补偿或实物补偿，以代替现金补偿。
  - 项目开发可能造成无法使用或丧失项目征用地之外的自然资源。在这类情况下，客户应寻求措施以确保自然资源的持续使用，寻找同类的可替代资源，或在没有其他选择的情况下，提供补偿并寻找替代生计。
  - 如果客户打算利用对土著居民身份和生计具有重要意义的自然资源，且这种利用会加剧生计风险，客户应探索一些机制以确保土著居民能从项目对资源的利用效益中得到公平的份额。
  - 客户还应考虑为受影响的土著居民社区提供在客户开发的土地上的使用和通行权，前提是确保通行和使用不会带来健康和安全问题。

#### 关于把土著居民从传统所有或传统使用土地和自然资源上进行移民搬迁

19. 客户将考虑可行的替代项目，以尽量避免土著居民需要搬离他们社区共享的<sup>12</sup>传统所有或传统使用的土地和自然资源。如果搬迁不可避免，客户必须获得如上所述的自由的、事先的、知情的同

<sup>9</sup> 本绩效标准中所指的“自然资源 and 具有重要性的自然区域”相当于相当于《绩效标准 6》中所定义的需优先考虑的生态系统服务。它们指的是客户对其有直接管理控制权或重要影响力的需优先考虑的生态系统服务，以及最有可能影响到受影响土著居民社区的服务。

<sup>10</sup> 虽然本《绩效标准》要求对这类土地的使用有证据和文件记载，但客户也需要了解到，这些土地在东道国政府的规划下可能已用作其他用途。

<sup>11</sup> 如果环境阻止客户提供适当的安置土地，客户应提供证据证明这种情况属实。在这种情况下，客户除了应向受影响的土著居民社区提供现金补偿之外，还应提供不是基于土地的创收机会。

<sup>12</sup> 通常来说，土著居民会基于传统所有和传统使用权属体系，宣示他们对土地和资源的获取和使用权利，而这些体系很多都会涉及到社区共享权属。国家法律可能不承认这些基于传统体系的权属宣示。如果受影响的土著居民社区

意，否则不得继续进行项目。对土著居民的任何搬迁，都必须符合《绩效标准 5》中有关搬迁计划和实施的要求。在可行的情况下，当他们被搬迁的原因不再存在，土著居民应可以返回他们传统所有或传统使用的土地上。

#### 文化资源

20. 如果项目可能影响对土著居民身份和/或文化、仪式或精神生活具有重要意义的文化资源<sup>13</sup>，应优先考虑避免这类影响以保护这些文化资源。如果项目对文化财产的影响不可避免，客户应获得受影响土著居民社区的自由的、事先的、知情的同意。
21. 如果项目希望使用土著居民的文化资源、知识、创新或实践用作商业目的，客户应告知土著居民（1）他们根据法律所拥有的权利；（2）拟商业开发项目的范围和性质；（3）商业开发的潜在后果并获得他们自由的、事先的、知情的同意。客户应确保他们公平合理地分享从这些知识、发明和实践的商业开发中获得的效益，而效益分享安排应与土著居民的习俗和传统相一致。

#### 私营部门在政府负责管理的土著居民问题中应该承担的责任

22. 如果政府在管理与项目有关的土著居民问题中有明确的职责，客户应与有关政府部门合作，在可行的并在政府部门允许的情况下，达到与本《绩效标准》要求相符的结果。另外，如果政府的资源有限，客户将在政府部门允许的情况下在活动的计划、实施和监测中发挥积极作用。
23. 客户将准备一份能够满足本绩效标准相关要求的计划书（其中需要包含政府相关部门的文件）。该计划书可能需要包括（1）对知情磋商和沟通以及相应的自由、事先、知情同意过程的计划、实施和记录备案；（2）对受影响的土著居民权利的描述；（3）如果这些权利和本《绩效标准》的要求存在差异，提出消除差异的措施；（4）说明政府部门以及/或者客户的资助和实施责任。

---

中，有成员拥有法律承认的土地所有权或使用权，或者如果相关国家法律承认基于传统体系的土地权属，项目将需要满足《绩效标准 5》的要求，而不是本绩效标准第 17 条的要求。

<sup>13</sup> 包括有文化和/或精神价值的自然区域，如圣林、神圣的水域、圣树和圣石。具有文化价值的自然区域相当于《绩效标准 6》中所定义的需优先考虑的生态系统服务。