



土著问题常设论坛

第二十四届会议

2025年4月21日至5月2日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》和《2030年可持续发展议程》，就常设论坛的六大任务领域（经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和人权）展开讨论

主题为“土著人民，包括自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民在关键矿物方面的权利”的国际专家组会议

秘书处的说明

摘要

主题为“土著人民，包括自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民在关键矿物方面的权利”的国际专家组会议于2024年12月2日至4日以虚拟方式举行。会上提出的建议强调，必须让土著人民充分参与决策；国家、政府、私营部门和跨国公司必须遵守自由、事先和知情同意；必须加强旨在扩大土著人民在政策决定中的发言权的各项机制。建议还着重提到包括汞中毒在内的健康挑战，呼吁对采掘活动造成的损害采取补救措施。此外，建议指出，必须打击土著领地上的犯罪、腐败和人口贩运，从而保护土著人民的权利，保障他们的未来。报告围绕保障自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民的健康和福祉提出建议，强调必须防止任何形式的强迫接触，确保土著人民的文化和经济存续。

* E/C.19/2025/1。



主题为“土著人民，包括自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民在关键矿物方面的权利”的国际专家组会议的报告

一. 引言

1. 全球对可再生能源的大力推动，致使对锂、钴和稀土元素等关键矿物的需求空前激增，而这些矿物对于电池、电动汽车和风力涡轮机等绿色技术至关重要。据估计，到 2030 年，全球能源转型所需的能源转型关键矿物需求将增加两倍，到 2040 年将增加三倍。¹ 然而，随着国家、政府、私营部门和跨国公司竞相获取这些资源，过去对土著人民及其领地造成长期影响的剥削性勘探和开采做法极有可能以“绿色能源转型”的名义再次出现。

2. 在全球南方和全球北方，土著人民生活和管理土地和领地日益成为资源开采和基础设施项目的目标。这些活动受地缘政治利益驱动，导致环境退化和流离失所，侵犯了土著人民的权利，破坏了他们的生计和文化遗产。这种压力在蕴藏着大量矿物、化石燃料和木材的全球南方尤为明显，但全球北方也感受到了这种影响。地缘政治利益，包括对能源安全和获取关键资源的需要，正在推动对这些土地的勘探力度。土著人民对在其土地上进行的采矿和可再生能源开发活动的快速扩张和规模表示严重关切，并警告说，如果这些活动不以负责任的方式进行，就有可能以可持续性为幌子延续历史不公。

3. 虽然土著人民仅占世界人口的 5% 左右，却实际管理着约占地球陆地面积 20% 到 25% 的土地。² 然而，这些土地恰好拥有全球 80% 的生物多样性，且富含可开采的矿物。绿色能源转型需求给土著人民造成了矛盾的局面，他们不仅受到气候变化尤为严重的影响，而且还将受到支持这一转型所需的关键矿物开采的严重影响。

4. 这些矿物的开采给土著人民，特别是自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民带来了一系列相互交织的挑战。这类活动往往侵犯他们的基本人权，违反《联合国土著人民权利宣言》的规定，包括自由、事先和知情同意的权利。这些作业常常导致土地被剥夺、环境退化和生计丧失，同时也威胁着土著人民的健康、文化遗产以及与土地的精神联系。这会破坏社会凝聚力，加剧不平等，在极端情况下还会导致社区分裂。如果土著人民在保护环境的斗争中失败，其后果最终将由全人类来承担。

5. 如果没有严格的保障措施，可再生能源开采项目就有可能重蹈覆辙，重复历史上在土著人民领地开采资源时出现的侵害和不公正现象。为了实现真正公

¹ 见国际能源署，“关键矿物展望”，《2024 年全球关键矿物展望》分析，2004 年。

² 见 <https://social.desa.un.org/publications/challenges-and-opportunities-for-indigenous-peoples-sustainability>。

正的转型，在全球绿色能源转型的过程中，不仅要尊重土著人民的权利，还要维护这些权利，将其置于核心位置。

6. 2024年4月15日至26日举行的土著问题常设论坛第二十三届会议建议经济及社会理事会授权召开一次为期三天的国际专家组会议，主题为“土著人民，包括自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民在关键矿物开采方面的权利”。理事会第2024/332号决定核可了这一主题，并要求向常设论坛第二十四届会议报告会议成果。

7. 会议于2024年12月2日至4日以虚拟方式举行，由经济和社会事务部土著问题常设论坛秘书处土著人民与发展处组织。常设论坛成员、土著和非土著专家、来自土著人民组织、学术界、非政府组织和政府间组织的与会者，以及观察员出席了会议。与会者名单见本报告附件二。工作方案见附件一。

8. 本报告概述了专家组会议上的讨论、专题介绍和互动对话。在报告中，专家们重点介绍了会上提出的主要问题，为的是提供见解和实例，从土著人民的视角为当前关于这一复杂问题的讨论提供参考。更多详情，包括会议专家文件和其他文件，可查阅常设论坛网站。³

二. 讨论要点

9. 土著人民受到气候变化尤为严重的影响，他们强调迫切需要采取全球行动应对这一危机。但他们也表示担心，迅速推动向绿色能源转型将导致土著人民及其领地进一步边缘化，受到剥削和伤害。据估计，54%的转型矿物位于土著人民的领地内或附近，⁴因此，转型必须做到公正，充分尊重土著人民的权利。

10. 对土著人民而言，其领地、土地、自然和环境与其生存、文化、传统、语言、健康和福祉息息相关。认识到这些联系对于保护土著人民的权利、促进可持续做法至关重要。会上，专家们介绍了矿物开采做法与土著人民生活方式格格不入的案例。

11. 会上强调的一个主要问题是，国家法律没有正式承认土著人民，这直接影响到他们的领地和土地保有权。专家们强调，未经土著人民自由、事先和知情同意，不得进行关键矿物开采。专家们列举了一些例子，例如在南非，许多土著人民居住的土地并未得到官方承认，导致在使用方面极少进行协商。在多民族玻利维亚国，新埃斯佩兰萨社区是科罗马祖先领地上的39个社区和11个部族之一，位于乌尤尼盐沼东岸。该社区一直在努力争取土地所有权。然而，一家国有公司却成为重大障碍。该公司出于锂矿开采以及与外国公司签订潜在合同的利益考虑，对领地边界进行了调整。

³ 见 <https://social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/events/egm-2024>。

⁴ Galina Angarova, “Securing indigenous rights in the energy transition: preventing harm, ensuring consent, and promoting equity in transition minerals extraction”, 在土著人民权利专家组会议期间提交的专家文件，2024年12月，第1页。

12. 缺乏法律认可的土地保有权，还加剧了关键矿物所有权的不平等，因为许多国家的法律主张国家对矿物资源的所有权，即使土著人民已经获得了土地和领地的合法所有权。因此，各国必须将土著土地和领地上的矿物所有权移交给土著人民，确保土著人民发家致富、公平分享利益并实现自决。
13. 与会者还对在土著领地和土地上进行的非法采矿活动表示关切，这些活动对土著人民和广大民间社会造成了深远影响。在非法采矿地区，包括破坏环境在内的相关犯罪也在增加。这些犯罪包括砍伐森林、污染河流、对土著居民实施汞毒害以及以奴役劳动和性剥削为目的的人口贩运。⁵此外，土著妇女更有可能受到这些罪行尤为严重的影响。
14. 国家在建立国内采掘业监管和法律框架方面发挥着关键作用。为了阻止跨国公司和私营部门违反法律和伤害土著人民，国家有责任实施高标准，确保保护现存的自然界，维护《联合国土著人民权利宣言》规定的土著人民权利。
15. 跨国公司在土著领地和土地上开采关键矿物，从中获利，却没有向土著人民提供补偿。这种情况必须改变，而且这方面的措施绝不能仅限于企业社会责任举措。要解决这个问题，必须建立利益分享机制，为土著人民提供实实在在、相互商定的利益。加拿大等国的自然资源共同管理或共同所有项目的例子表明，资源开采的利益可以更公平地分享，尽管这样的例子仍然很少。
16. 到 2040 年，主要关键矿物的总市场价值预计将超过 7 700 亿美元。⁶土著人民绝不能被视为被动的利益攸关方。要实现公正转型，必须与他们分享从其领地和土地上开采的关键矿物中获得的经济利益。国家必须对此给予保障，要求跨国公司制定对土著人民公平的、具有法律约束力且可执行的收入和利益分享协议。
17. 即使是在采矿作业被认为受到高标准监管的发达国家，针对违规行为的法律框架和处罚措施往往不能为土著领地和人民提供必要的保障。一个显著的例子是力拓矿业公司对澳大利亚有着 46 000 年历史的朱坎峡谷圣地岩棚的破坏。这一破坏造成了无法估量的文化和精神损失，给 Puutu Kunti Kurrama 和 Pinikura 人民带来了巨大的悲痛。⁷
18. 为了解决其中一些分歧，越来越多的股东，包括摩根大通、富国银行以及最大的化石燃料管道公司之一安桥公司等机构持股超过 30% 的股东，正在积极支持要求详细报告与土著人民的协商做法、建立保障土著人民权利的内部机制

⁵ 联合国毒品和犯罪问题办公室，“非法开采和非法贩运贵金属应对框架”，可查阅 https://www.unodc.org/documents/Wildlife/UNODC_Response_Framework_Minerals.pdf。

⁶ 国际能源署，“执行摘要”，《2024 年全球关键矿物展望》（巴黎，国际能源署，2024 年）。

⁷ Australia, Joint Standing Committee on Northern Australia, *A Way Forward: Final Report into the Destruction of Indigenous Heritage Sites at Juukan Gorge* (Canberra, 2021)。

的解决方案。⁸这反映出金融机构和保险公司对推广良好做法的兴趣日益浓厚，也推动了公司对土著人民的权利采取更负责任和更尊重的态度。

19. 私营部门的自愿框架和标准是克服现有差距的另一项努力，可以在增进土著人民权利方面发挥补充作用，特别是在法律和监管框架尚未建立健全的情况下。例如，负责任采矿保证倡议正在修订其标准，以加强对土著人民权利以及自由、事先和知情同意的尊重，一些下游公司正在将自由、事先和知情同意纳入其供应链尽职调查。⁹然而，由于这些倡议是自愿性的，而且往往理想化，因此不能取代具有法律约束力的框架。例如，欧洲联盟《企业可持续性尽职调查指令》承认《联合国土著人民权利宣言》所述的自由、事先和知情同意，并将负责任采购要求纳入供应链管理。

20. 矿物开采作业不仅影响环境，而且损害土著人民的健康和福祉，特别是土著妇女和儿童的健康。这是因为根据土著健康问题的决定因素，土著人民的福祉与地球母亲的健康互为关联、彼此依存(见 E/C.19/2023/5)。

21. 环境污染破坏粮食和水安全，进一步威胁到土著人民身份特性所不可或缺的文化和精神习俗。

22. 健康是一项基本人权。土著人民往往承受着尤为沉重的健康负担，其根源在于历史不公和系统性不平等。土地被剥夺、环境退化以及被排斥在决策之外等因素加剧了这些健康差距。数据收集不足、缺乏文化上适当的保健服务、缺乏基础设施，是长期阻碍获得卫生保健的障碍。

23. 会议讨论了采掘业污染物对土著人民及其领地的影响。会议特别强调，汞接触是与采掘业相关的影响土著人民的健康危机之一，特别是对土著妇女造成影响。会上介绍了汞中毒的残酷现实，包括其对神经系统、遗传、免疫因素和生殖健康的破坏性影响。汞接触还与妇女生殖健康有着重要关系，因为它直接影响生育能力，在怀孕期间会传递给胎儿，并会影响哺乳期婴儿。

24. 会议强调了土著知识和传统医学的重要作用，在现有的非土著卫生系统中，这些知识和传统医学很大程度上受到低估、利用不足。会议认为，公共卫生去殖民化是一个先决条件。会议认为，将传统医学纳入现有卫生系统是建立跨文化卫生框架的一个有前景的途径，并指出需要采取因地制宜的办法。最近的一个例子是，美利坚合众国政府为使用部落卫生保健从业人员的服设立了医疗补助报销制度。¹⁰

⁸ Morgan Simon, “We’re not done with DAPL: how investors can still support Indigenous rights”, *Forbes*, 1 November 2018.

⁹ Angarova, “Securing indigenous rights in the energy transition”, 第 6-8 页。

¹⁰ 见 Centres for Medicare and Medicaid Services, “Biden-Harris administration takes groundbreaking action to expand health care access by covering traditional health care practices”, 16 October 2024.

自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民

25. 与世隔离和初步接触外界的土著人民的处境堪忧，因为他们的生存正受到其领地上关键矿物开采活动的威胁。下文概述了有关其独特处境的一些重要考量。

26. 在南美洲、印度尼西亚(包括西巴布亚)、印度安达曼群岛和非洲大陆部分地区，与世隔离和初步接触外界的土著人民的存在得到承认。¹¹ 首先，必须确定他们是谁：

(a) 与世隔离的土著人民是指与多数人口不维持经常接触且倾向于避免与外界发生任何接触的土著人民或土著人民分支群体(见 [A/HRC/EMRIP/2009/6](#)，第 7 段)；

(b) 初步接触外界的土著人民是指最近才与多数人口发生过接触的土著人民，也可以是指已经与外界有一段时间的接触但从未完全熟悉多数人口中人际关系和行为规则的土著人民(同上，第 11 段)。

27. 与世隔离和初步接触外界的土著人民面临一系列令人担忧的威胁，包括缺乏有针对性的公共政策、国家应对不力、政府基础设施项目侵占土地、非法活动和采掘活动，以及气候变化的破坏性影响。这些无情的压力危及他们的健康、生存和自决。这些并非抽象的挑战，而是威胁到整个社区的存亡——这些人的消失将给人类和世界文化多样性带来不可弥补的损失。

28. 此外，与世隔离和初步接触外界的土著人民并非天生脆弱，而是由于外部对其领地的侵占而被迫陷入脆弱处境。例如，在其土地附近或土地内进行的采矿和森林砍伐等活动使他们面临更大的风险，包括对外来疾病可能缺乏免疫力。有鉴于此，应急预案和应急规划至关重要，并应积极地让周边社区参与进来。为应对 COVID-19 疫情，泛美卫生组织制定了针对土著人民具体需求的指导方针，该方针可作为更广泛的卫生和安全措施的框架。¹²

29. 以下原则虽非详尽无遗，但应作为保护和保障与世隔离和初步接触外界的土著人民权利的指导方针：

(a) 不接触。这项原则确保任何干预措施都尊重与世隔离和初步接触外界的土著人民与世隔离和尽量减少伤害风险的决定；

(b) 自决。必须将与世隔离的决定理解为特定群体或其中部分人群的自决表现，无论可能影响该决定的因素是什么；

¹¹ Amor Vaz, “Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial y la extracción de minerales críticos en América del Sur”, 在土著人民权利专家组会议期间提交的专家文件，虚拟形式，2024 年 12 月，第 2 页。

¹² 见泛美卫生组织和世界卫生组织，“Considerations on indigenous peoples, afro-descendants, and other ethnic groups during the COVID-19 pandemic”, 2020。

(c) 承认与世隔离和初步接触外界的土著人民的存在。应以尊重不接触原则的方式承认他们的存在，并应努力确保任何承认都不会侵犯他们的生活方式；

(d) 文化敏感性和理解。应确保尊重彼此文化。应承认不同的世界观、语言或时间观念等都可能造成差异和误解；

(e) 组织的道德标准。同与世隔离和初步接触外界的土著人民合作的民间社会组织必须恪守严格的道德和业务原则，确保尊重他们的权利和生活方式；

(f) 能源转型和土著权利。能源转型必须尊重土著人民的权利、自主权和领地，尤其是那些自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民，从而确保向可持续能源转型的努力不以牺牲土著领地和环境保护为代价；

(g) 管理者和保护者。土著人民以及与世隔离和初步接触外界的土著人民并非弱势人民或群体，而是生态系统的守卫者，维护着生态与文化的平衡。必须保障他们的权利，防止他们陷入脆弱和危险境地。世代以来，他们凭借知识和治理体系维系着所在地区的生态与文化和谐。保护他们不仅是正义之举，也是确保地球可持续性的关键一步；

(h) 自由、事先和知情同意。由于处于隔离状态，与世隔离的土著人民无法作出自由、事先和知情同意，因此，这项原则依照国际标准，规定不得在其土地上采矿或开采自然资源。至于初步接触外界的土著人民，只有通过文化上适当的程序和做法，包括尊重他们的文化规范和生活方式，提供准确的文化翻译，以及考虑到每一名初步接触外界的土著人民所特有的独特时间概念和文化进程，才能做到自由、事先和知情同意。

三. 建议

A. 给会员国和政府的关于自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民权利的建议

30. 以下建议立足人权、环境可持续性和健康，是制定、实施和监测矿物、石油和天然气开采以及森林砍伐等采掘业相关活动的指导原则，尤其注重保障与世隔离的土著人民和初步接触外界的土著人民的健康和福祉。

31. 实施保障措施，保护与世隔离和初步接触外界的土著人民的自主权和领地，防止任何形式的强迫接触，保护其文化和经济存续。此外，在法律上承认与世隔离和初步接触外界的土著人民居住的土地和领地，以及他们被迫迁离的土地和领地，确保他们受到保护，权利得到维护。

32. 禁止在公认存在与世隔离和初步接触外界的土著人民的领地上开展任何经济活动，特别是勘探、研究、开采和加工关键矿物和能源转型金属。

33. 紧急宣布与世隔离和初步接触外界的土著人民领地的不可触犯性和不可减少性，明确禁止在这些地区进行采矿活动和外部干预。这种宣布对于维护与世

隔离和初步接触外界的土著人民的自主权、实施保护制度以及保护保障其流动性、领地安全和传统生活方式持久性的“生物文化领地走廊”至关重要。

34. 将生物文化领地走廊优先纳入环境用地规划和国家可持续发展政策，确保亚马逊的生态平衡，保护生物多样性，支持土著文化。

35. 在与世隔离和初步接触外界的土著人民领地周围建立缓冲区，并采取严格的执法措施。

36. 在法律上承认与世隔离和初步接触外界的土著人民的领地，将其确立为关键矿物开采的永久“禁区”，确保其作为永久受保护的禁采区的地位。

37. 成立工作组，本着不接触的指导原则，推动开展规范研究，确定与世隔离的土著人民的现有领地和传统职业。对于初步接触外界的土著人民，必须让他们积极、自由地参与领地的界定，确保以尊重土著人民习俗、传统和生活方式的办法，以土著人民的本族语言向其充分告知情况，让他们对整个过程中有广泛而充分的了解。

38. 对关键矿物勘探开展调查和研究，重点关注同与世隔离和初步接触外界的土著人民领地重叠或接近的地区，以便更好地了解和减轻其土地和领地的风险。

39. 召开各国政府、亚马逊和大查科土著人民、联合国实体、发展机构、亚马逊合作条约组织之间的高级别会议，促进机构间合作与协调，建立和加强保护自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民及其领地的文化和生物多样性的机制和多边行动计划；协调国家保护政策和法律框架；建立协调一致的跨境领地保护协议，并制定监测和执行机制。

40. 敦促联合国土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制优先考虑在各自会议上列入一个专门议程项目，探讨自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民权利的严峻形势。这一焦点讨论应力求评估当前挑战，强调紧急保护措施，并推进针对土著人民权利和领地的合作解决方案。

41. 敦促国家和国际体系在识别和保护与世隔离和初步接触外界的土著人民时，承认与这些土著人民有过接触的土著人民的观点。这一过程必须尊重他们的自决权、知识体系和《联合国土著人民权利宣言》规定的权利。

42. 促进相邻的土著人民(包括同与世隔离和初步接触外界的土著人民共享领地的土著人民)、政府和民间社会开展对话，就保护与世隔离和初步接触外界的土著人民的领地及其权利达成共识。

43. 与适当的国家机构和土著人民一道，共同设计保障和监测系统，确保与世隔离和初步接触外界的土著人民的领地的完整性，确保保护措施实施到位。

44. 各国必须继续有效执行其国家立法机构批准的、针对自愿与世隔离的土著人民的现行保护政策。应确保包括民间社会在内的土著人民组织全程积极参与，包括在执行、监测和评价阶段。对于尚未采取保护自愿与世隔离的土著人民的

政策的国家，建议社会各部门，包括政府和民间社会，本着自由、事先和知情同意原则，合力制定和确立此类政策。

45. 承认初步接触外界的土著人民的存在，并在他们的参与和领地周边土著人民的支持下，制定适当且有效的保护初步接触外界的土著人民的公共政策，确保他们的自决权。

46. 与世隔离和初步接触外界的土著人民的卫生保健必须遵循严格的原则和指导方针，符合他们的独特情况和需求。这些原则包括：

(a) 尊重他们的自决权，确保以文化上适当的方式作出卫生保健决定；

(b) 保护领地和获取自然资源的机会，这些是传统上用于维持和提高人民生活质量和福祉的基本要素；

(c) 鉴于他们更易患病和死亡，承认他们的社会脆弱性和流行病易感性；

(d) 在采取或暂停可能对个人或群体的生命或安全构成潜在风险的行动和决定时保持谨慎；

(e) 对影响或阻碍传统社会文化习俗的干预措施和行为保持警惕，包括与食物、住房和仪式有关的干预措施和行为，并对可能有害健康的行为保持警惕，例如过度用药和不必要的临床程序；

(f) 加强土著领地当地的卫生行动能力，尽量减少向城市中心疏散就医的需求；

(g) 卫生保健机构和其他负责机构之间开展跨部门合作和互补，有效促进与世隔离和初步接触外界的土著人民的保健和福祉。

47. 提前为自愿与世隔离的土著人民的对外接触制定应急计划。此类计划应能适当和及时地应对任何接触情况，并应涵盖预防或减轻此类事件负面影响的活动和程序。

48. 为初步接触外界的土著人民制定疫情暴发和流行病应急计划。此类计划应针对近期与外界有过接触的土著人民中的疫情暴发、疾病和流行病，详细说明在这种情况下提供援助和治疗的必要行动和程序。

49. 针对周边人口实施卫生措施和预防方案，防止疾病在这些人口以及与世隔离和初步接触外界的土著人民之间传播，同时尊重后者的自主权。

50. 制定环卫措施和预防方案，让自愿与世隔离的土著人民领地周边的居民参与其中，目的是建立防疫线，阻断疾病传播媒介，包括传染性感染病。

B. 关于关键矿物开采对土著人民影响的建议

给会员国和政府的建议

51. 在法律上承认土著人民，肯定他们的存在，承认他们独特的文化、社会和政治特性。确保土著人民的权利在国家 and 国际法下得到尊重。充分尊重土著人

民的领地权利。加快未决的土地所有权确权程序，确保承认祖传领地边界，防止出于开采利益而进行任何变更。

52. 与土著人民协商，制定必要的立法和行政措施以及有效机制，促进土著土地的所有权、使用权和所有权确权，承认土著人民对领地和资源的权利。确保这一进程透明、包容、可问责，让土著人民充分有效地参与影响其土地和资源的各项决策。

53. 认识到，对许多土著人民而言，健康与精神信仰、传统习俗以及与环境 and 地球母亲的共生关系密不可分。各国应秉持相互关联的健康观，承认个人和社区的福祉与土地、水和所有生物的健康之间存在内在联系。这种做法应尊重土著知识和世界观，并将其纳入卫生政策和干预措施。

54. 根据《联合国土著人民权利宣言》，联合国土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和土著人民权利特别报告员的建议，以及诸如“改善全球土著人民的健康和福祉：落实土著健康问题的决定因素”专题(E/C.19/2024/5)的研究，制定、实施和充分资助卫生方案和项目，确保土著人民的健康需求和权利得到充分尊重，包括在汞中毒方面。在受手工采金和汞污染影响的地区，需要采取紧急行动。制定和实施全面的公共卫生战略，作为其根据《关于汞的水俣公约》制定的减少汞接触的国家行动计划的一部分。这些战略应特别关注汞接触对生活在矿区的土著人民的健康影响，重点减轻其对神经系统、生殖和发育健康的影响。

55. 敦促修正《关于汞的水俣公约》，在全球范围内禁止手工和小规模采金业中的汞贸易和汞使用。这一措施将同时解决合法和非法汞贸易问题，减少其对环境、土著人民和人类健康的有害影响。

56. 实施强有力的法规，为从事手工和小规模采矿业的土著妇女提供支持，尽量减少汞接触。这应包括开展有针对性的教育和宣传活动，让人们了解汞的危害，特别是对生殖健康的影响，并开发更安全、无汞的替代品。应采取具体措施，确保向经常从事矿石加工的土著妇女提供防护设备和改善安全的方法培训，减少她们接触可能影响自身和子女健康的有害物质的机会。

57. 对存在手工采矿的土著人民社区的汞使用情况进行全面监测和管理。实施政策，通过提高食品安全标准和提供替代食物来源，包括检测和净化当地水源和鱼类，确保土著家庭，特别是儿童免受汞污染。应特别关注土著儿童所受影响，因为怀孕期间接触汞或食用受污染的食物会导致长期神经损伤。有效的干预策略必须包括对受污染环境的清理措施，并支持土著人民从汞接触造成的环境和健康影响中恢复过来。

58. 收集土著人民的定量和定性健康数据，为政策行动提供依据，确保卫生干预措施因地制宜，能够解决长期健康结果的不平等问题。必须采取防范于未然的措施，在采矿项目的各个阶段预防和减轻项目对健康的影响。此类措施应包括在项目启动前开展全面的健康基线研究，在实施阶段建立土著人民主导的健康监测系统，并确保在项目完成后建立长期医疗保健基础设施。

59. 在收集任何数据之前，必须向土著人民充分说明数据的目的、范围和用途。各国应确保在土著人民组织的积极参与下，与土著卫生工作者合作，以文化上适当和包容的方式，使用土著语言收集健康数据。数据应特别关注采掘业对土著妇女和儿童健康的影响，并用于支持针对这些群体的独特需求的政策宣传和卫生干预措施。

60. 认识到土著人民的健康和福祉是一个整体概念，其决定因素与非土著人口不同。通过跨文化对话与土著人民合作，了解他们的需求和解决方案。此类办法应满足土著人民的具体健康需求，同时考虑到他们的世界观，并承认他们的传统医学和补充医学在促进整体福祉方面的价值。

61. 与土著人民组织合作，促进跨文化对话，确保将土著人民的健康观点，包括健康、精神、传统习俗和环境间的相互联系，纳入主流卫生政策。

给会员国、政府、私营部门和跨国公司的建议

62. 依照《联合国土著人民权利宣言》和其他国际人权文书，承认并尊重土著人民作为权利持有人的独特地位。在协商或制定政策时，特别是涉及关键矿物开采和能源转型的政策时，避免将他们与当地社区混为一谈，从而防止削弱他们的特定权利，并尊重他们与自身土地和资源之间独特的文化和精神联系。

63. 确保自由、事先和知情同意这项土著人民的公认权利的落实不限于信息的“社会化”，也不应被视为一次性活动，而应贯穿于任何项目的整个生命周期。自由、事先和知情同意要求切实参与，充分尊重土著人民基于可获取的全面知识进行理解、评估和自由决策的权利。优先开展有意义的对话和文化上适当的沟通，尊重土著人民的时间安排，开展能力建设，从而维护自由、事先和知情同意的完整性，维护土著人民的自决权。

64. 在协商期间，通过土著人民的指定代表和传统治理体系与土著人民进行接触，并应努力确保这些过程不存在胁迫或操纵。此类接触应在就土著土地、资源或人民做出任何决定之前就开始。

65. 提供全面、透明的信息，包括投资者报告、可行性研究、环境影响评估以及文化遗产和圣地评估。应让土著人民和包括民间社会组织在内的所有相关利益攸关方参与其中，从而确保获得必要的支持与声援，维护土著人民的权利和利益。

66. 认识到协商并不等同于同意，土著人民保留同意与否的权利。如果出现新的信息，必须反复征求自由、事先和知情同意，以解决不断变化的关切和项目影响。

67. 保障自由、事先和知情同意的权利，充分遵守国际法律框架。确保所有采掘活动符合国际标准，一旦记录到侵犯土著人民权利的行为，要求公司在未进行事先协商的地区暂停作业，以保障土著人民的权利。

68. 建立强有力的机制，追究违规者的责任，确保赔偿到位，并防止今后出现违反自由、事先和知情同意义务的行为。在影响土著人民土地、领地、资源和文化的政策和项目中，坚持将自由、事先和知情同意作为土著人民权利的重中之重。

69. 加强法律和监管框架，¹³ 确保对土著人民的有力保护，使国内法律与国际标准接轨，特别是在土地权、自由、事先和知情同意以及文化保护方面。加强土地和领地权利，确保决策参与度，并解决环境和文化保障问题。分配足够的资源，用于建设土著人民的能力，使他们能够谈判公平的采矿协议，并能够使用诉讼代理人进行有效维权。

70. 在地方一级行业监管、生态系统保护以及土著领地和土地保护方面，坚持严格标准。为此，应严格评估向采矿业公司提供的补贴和激励措施，确保其符合可持续发展目标，同时加强《联合国土著人民权利宣言》中概述的土著人民权利。

71. 确保法律和监管框架要求跨国公司按照尽可能高的环境标准，对受采矿影响的土著人民领地和土地进行复原、恢复和重新植被。对违规公司处以适当罚款，确保追究责任、保护土著人民和环境。

72. 通过符合《工商企业与人权指导原则》的立法，识别、预防、减轻、追究工商业活动和关系对人权和环境产生的不利影响。应特别注意保护土著人民的土地和领地，确保工商企业尊重土地权，坚持自由、事先和知情同意，并通过透明和问责机制解决造成的任何损害。

73. 要求投资国政府、私营部门和跨国公司在进行任何干预之前披露项目、合同、人权和环境影响评估信息。披露应以透明的方式进行，以确保所有利益攸关方，特别是受项目影响的土著人民能够获取信息并可追本溯源。

74. 敦促制定一项关于在国际人权法下规范跨国公司及其他企业活动的具有法律约束力的国际文书。新文书必须确认土著人民的权利，特别是自由、事先和知情同意的权利。该文书框架将建立强有力的企业问责制，确保对侵犯人权行为，包括关键矿物开采所造成的侵犯人权行为，进行补救。

75. 出台可执行的法规，解决自愿性最佳做法标准泛滥的问题，以确保私营部门和跨国公司遵守强制性人权和环境标准。加强监测机制，防止违规行为，提高透明度，确保私营部门和跨国公司对其行为负责。

¹³ 《联合国土著人民权利宣言》、国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)、《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)、《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》、大会关于享有清洁、健康和可持续环境的人权的第76/300号决议，以及经济合作与发展组织《跨国企业负责任商业行为准则》。

76. 设立一项全球基金，应对采矿活动的长期影响，同时确保该基金不会免除私营部门和跨国公司，特别是那些曾经侵犯土著人民权利的私营部门和跨国公司的责任。
77. 推广和实施支持负责任采矿做法的具有约束力的认证，以确保遵守人权和环境标准。公司、监管机构和认证机构必须将土著人民的权利纳入其质量标准、作业计划、商业计划和投资战略，确保采矿活动尊重土著人民的权利。
78. 在公正转型的过程中，确保土著人民及其组织获得必要的政策支持、技术援助、资金和能力建设，使他们从自决发展举措，包括从自身领地上开采的资源 and 关键矿物中获益。建立专门的供资机制，支持土著人民主导的对关键矿物开采项目的监督，力求确保他们的权利、优先事项和可持续性目标得到维护。
79. 重新评估土著人民土地和领地内关键矿物的所有权，采取措施将所有权转移给土著人民。为此，须实施法律改革，承认土著人民对资源的所有权，建立公平的利益分享机制，制定能力建设方案，确保土著人民及其组织能够有效管理这些资源并从中获利。优先保护土著人民的权利，包括自由、事先和知情同意的权利，努力实现公正转型，以此推动致富、可持续发展和对土著领地的保护。
80. 如果已经获得自由、事先和知情同意，则确保与土著人民签订具有法律约束力且可执行的收入和利益分享协议，包括资助土著人民主导的自主项目。
81. 制定并实施公平的利益分享机制，为土著人民提供实实在在、相互商定的利益，而不仅限于企业社会责任举措。发展利用土著人民传统知识、可持续利用自然资源的经济，将土著人民的发展优先事项放在首位。支持可持续价值链、文化旅游和生物经济等举措，并促进土著人民拥有和经营的手工业和小规模企业的建立和发展。这些努力将有助于经济发展，同时尊重和加强土著主权、减少对采掘活动的依赖、加强自主权、确保环境的可持续性。
82. 建立“扶持环境”，通过确立法律保护、提供获取资金和能力建设的不机会，以及确保土著人民充分参与关键矿物开采相关决策进程，增强土著人民在关键矿物开采方面的权能。
83. 确保土著人民切实参与市场开发和投资政策修订的各个阶段，为此创建注重土著人民参与的包容性框架。建立获得自由、事先和知情同意的协商程序，建立监测和评估此类政策对土著人民影响的机制，确保所有发展和投资举措满足土著人民的需求和愿望。
84. 提供资金和支持，使土著人民能够建立和加强自己的研发机构。使此类机构具备制定循证战略和法律框架的能力，从而维护自身权利和优先事项。加强土著人民相关问题的数据收集，让土著人民参与规划、实施、分析和传播等各个阶段，促进数据集的开发，以便制定基准、监测进展情况、提供决策依据。确保此类努力有助于实现和行使自决权，并以自由、事先和知情同意为核心支柱。

85. 通过确保土著人民充分、平等和切实参与，促进国内和国际和平与安全。多边机构和公司必须认识到，只有让土著人民切实参与决策进程，才能实现有利于工商业的稳定。

86. 在土著人民领地周围依法建立缓冲区，保护他们的权利、土地和资源免受采掘业的影响。为此，须制定与国家国际法律框架一致明确且可执行的准则，管理和规范采掘业与土著领地之间的互动关系。此类准则应列明防止损害的具体规程，从而确保严格的执法措施，并保证保护土著土地和领地免受有害工业活动的侵害。

87. 支持和加强土著主导的土地使用计划，优先考虑保护环境，尽量减少和防止环境退化。根据《联合国土著人民权利宣言》第 25 和 29 条，在具有生态和文化重要性的地区建立禁采区。

88. 与土著人民一道制定共同管理框架，确保他们能够进行长期监督，防止采矿作业期间发生环境退化，维护环境和文化的完整性。

89. 分配足够的资金，用于开展土著主导的恢复计划，包括土壤改良、重新造林、水净化和可持续土地管理。此类举措对于修复采掘活动造成的环境损害、促进长期生态平衡至关重要。

90. 与土著人民合作制定全面的矿山退役计划并为计划提供资金。此类计划应包括土地恢复、水净化、生物多样性恢复和长期环境监测。确保将安全、可用的土地归还给土著人民，以便他们进行恢复和可持续管理，造福子孙后代。

给私营部门和跨国公司的建议

91. 确保能源转型优先考虑可持续、基于权利的办法，不为气候收益而牺牲土著人民的权利。土著领地绝不能成为追求可持续发展的附带牺牲品。

92. 在采掘业(矿物、石油和天然气开采以及森林砍伐)位于土著领地内的情况下，探索和推广诸如共同所有权安排的利益分享模式。此类模式应确保土著人民享有利益和决策权，确保其主权和权利得到尊重。

93. 通过建立矿物和成分来源追踪系统，提高透明度，确保整个供应链实行问责。提高整个价值链的透明度，确保矿业和矿物开采活动不侵犯土著人民的权利或其他人权。国家、政府、私营部门和跨国公司必须对他们在道德和可持续做法方面的承诺负责。

94. 确保与矿物开采相关的投资、融资和贸易做法符合公平、透明和问责的原则。采掘业、企业和金融部门必须大力打击腐败，坚守道德标准。

95. 采取透明、公正的方式报告人权影响和土著人民权利状况，确保资金流动和投资符合国际标准，尊重土著人民的自决权和自主权。

96. 加大投资先进回收技术和循环商业模式，减少对新的采矿活动的依赖，促进采掘业的可持续发展，为此应制定优先考虑现有资源再利用和回收的政策和激励措施，尽量减少在土著土地和领地内进行额外开采活动的必要性。

97. 鼓励可持续消费和生产模式，包括鼓励循环做法和减少消费，从而降低对土著领地内采矿活动的需求，减少对环境的影响，同时保障土著人民的权利和福祉。

给会员国和联合国实体的建议

98. 敦促《关于汞的水俣公约》缔约方大会建立正式机制，确保土著人民切实参与《公约》执行工作，同时考虑到为加强各项环境议程之间的一致性而设立的相关程序。土著人民的参与对于消除汞污染和其他有害物质对健康、生计和文化的影响至关重要，从而能够制定出基于他们的知识、经验和优先事项的解决方案。

99. 鼓励《关于汞的水俣公约》缔约方大会考虑划拨专项资金，支持土著人民参加其会议，确保他们的观点得到充分代表。

100 邀请泛美卫生组织召开一次由土著人民、各国、国际组织和公司参加的高级别会议，讨论关键矿物对土著人民健康的影响，包括应对与自愿和非自愿与世隔离的土著人民有关的挑战。这应包括关注与世隔离和初步接触外部的土著人民所面临的独特挑战。参与方应包括与土著人民相关的联合国机制(土著问题常设论坛、土著人民权利特别报告员、土著人民权利专家机制)、国际劳工组织、美洲人权委员会和其他相关机构。

101 敦促人权理事会任命一名在工商业、人权和绿色经济方面拥有专长的土著人士担任人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组成员，并在工商业与人权论坛内设立一个常设土著人民特别委员会。工作组应确保将土著人民的权利、观点和传统知识纳入有关土著人民所定义的绿色经济的各项讨论、政策和决定。

102 敦促秘书长和相关联合国进程(包括联合国秘书长能源转型关键矿物小组¹⁴)采用涵盖面更广的术语，如“贵金属和关键矿物”，扩大针对采矿部门发生的影响土著人民的侵犯人权行为的法律和监管框架的范围。这种涵盖面更广的措辞将有助于更全面地应对采掘业对土著人民的影响，包括在土著人民领地非法采金的影响，加强在采矿业保护土著人民人权的努力。敦促联合国以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组全面研究私营军事和安保公司对采掘业土著人民权利的影响以及雇佣军侵犯萨赫勒地区土著人民人权的情况。

103 敦促联合国各实体，特别是人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组和联合国人权事务高级专员办事处，与联合国土著人民相关机制(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)合作，为在土著人民领地活动的国家控制的部队和私营安保部队制定透明、健全的问责机制。这些机制除其他外，应为所有安保行动建立明确的指挥系统和责任文件要求，确保透明度和问责制，确保遵守国际人权标准。

¹⁴ 见 <https://www.un.org/en/climatechange/critical-minerals>。

104 敦促联合国毒品和犯罪问题办公室加强与土著人民的合作，通过建立正式机制，让土著人民参与设计、实施和监督战略，打击环境犯罪。支持能力建设举措，为土著人民配备记录和报告犯罪的工具，同时促进土著人民主导的监测系统。确保毒罪办的政策和做法符合《联合国土著人民权利宣言》等国际标准，维护土著人民的权利，并将他们的知识纳入预防犯罪工作。通过法律框架优先保护土著人权维护者，倡导对在土著土地上进行的犯罪活动所造成的环境损害追究责任和要求赔偿。

105 建立健全的制度，发现和处理侵犯人权和土著人民权利的行为，包括建立专门的报告机制，如面向土著领导人和社区成员的热线。确保此类制度为迅速采取行动、解决问题、追究责任规定明确流程，包括对违规行为的具体处罚。应提供诉讼等其他措施，以有效解决不作为问题。

106 确保监测系统在项目补救阶段得到维护和充分运作，从而保证在整个项目周期始终尊重人权和土著人民的权利。

107 支持土著人民组织和领袖，为其提供数据收集方面的能力建设，促进与相关利益攸关方的合作，并倡导采取执法行动保护土著领地。这有助于土著人民开展更有力的宣传，确保有效监测，追究任何侵犯土著人民土地和权利的肇事者的责任。

108 联合国各实体应继续召开会议，让土著人民、国家、公司和国际组织能够评估关键矿物开采的影响，探讨创新方法，提出可行建议。

109 提供技术援助和能力建设方案，支持土著人民有效参与对话和决策过程。此类技术援助包括监测活动、确保遵守标准以及追究违规者的责任。

附件一

工作方案

日期/时间	方案
2024 年 12 月 2 日, 星期一	<p data-bbox="326 447 690 478">上午 10 时至下午 12 时 30 分</p> <p data-bbox="699 447 1292 478">开幕词</p> <p data-bbox="699 499 1292 569">土著问题常设论坛秘书处土著人民与发展处代理处长 Rosemary Lane 致辞并介绍发言者</p> <p data-bbox="699 590 1292 659">Rosemary Lane 代表包容性社会发展司司长 Charles Katoanga 发言</p> <p data-bbox="699 680 1292 749">土著问题常设论坛主席欣杜·奥马鲁·易卜拉欣发言</p> <p data-bbox="699 770 1292 875">专题 1: 通过保障领地和土地权利以及保护文化, 加强土著人民的自决权和自由、事先和知情同意</p> <p data-bbox="699 896 1292 966">主持人: 土著问题常设论坛秘书处土著人民与发展处代理处长 Rosemary Lane</p> <p data-bbox="699 987 1292 1018">专题介绍:</p> <p data-bbox="699 1039 1292 1108">与世隔离和初步接触外界土著人民问题国际工作组顾问 Antenor Vaz(巴西)</p> <p data-bbox="699 1129 1292 1199">南部非洲土著人民网络主席 Anthony Phillip Williams(科伊桑人)</p> <p data-bbox="699 1220 1292 1325">动员人民力量保护地球与气候/索伦基金会项目经理、高级研究员 José Carlos Solón(多民族玻利维亚国)</p> <p data-bbox="699 1346 1292 1415">Tara Houska(库契钦第一民族), 基尼乌集体, 美利坚合众国</p> <p data-bbox="699 1436 1292 1467">一般性讨论</p>
2024 年 12 月 3 日, 星期二	<p data-bbox="326 1545 690 1577">下午 3 时至 5 时 30 分</p> <p data-bbox="699 1545 1292 1614">专题 2: 关键矿物项目对公正转型的社会、经济、健康和环境影响</p> <p data-bbox="699 1635 1292 1667">主持人: 土著问题常设论坛成员杰弗里·罗斯</p> <p data-bbox="699 1688 1292 1719">专题介绍:</p> <p data-bbox="699 1740 1292 1810">世界公共卫生协会联合会主席 Emma Rawson Te-Patu(毛利人)</p>

日期/时间	方案
2024年12月4日，星期三 上午9时至11时30分	<p>哥伦比亚保护与世隔离和初步接触外部的土著人民权利全国委员会秘书 Patricia Suarez Torres(穆鲁伊人)</p> <p>SIRGE 联盟执行主任 Galina Angarova(布里亚特人)</p> <p>澳大利亚第一民族清洁能源网络执行主任 Karrina Nolan(约塔约塔人后裔)</p> <p>泛美卫生组织文化多样性顾问 Sandra del Pino</p> <p>一般性讨论</p> <p>专题 3：在关键矿物方面，推进针对影响土著人民的侵犯人权行为的法律和监管对策的途径</p> <p>主持人：土著问题常设论坛成员达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃(哥伦比亚泽努人)</p> <p>专题介绍：</p> <p>因纽特人北极圈理事会国际主席 Sara Olsvig(格陵兰)</p> <p>人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组成员 Pichamon Yeophantong</p> <p>《关于汞的水俣公约》秘书处方案管理干事 Manoela Pessoa De Miranda</p> <p>联合国毒品和犯罪问题办公室环境犯罪全球方案主任 Hanny Cueva Beteta</p> <p>土地即生命组织主任 Brian Keane</p> <p>土著人民权利专家机制主席瓦尔梅恩·托基</p> <p>一般性讨论</p>

附件二

与会者名单

土著问题常设论坛成员

托夫·索文达尔·甘特

欣杜·奥马鲁·易卜拉欣，主席

达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃

杰弗里·罗斯

土著人民权利专家机制主席

瓦尔梅恩·托基

专家

Galina Angarova

Hanny Cueva Beteta

Tara Houska

Brian Keane

Manoela Pessoa De Miranda

Karrina Nolan

Sara Olsvig

Sandra del Pino

José Carlos Solón

Emma Rawson Te-Patu

Patricia Suarez Torres

Antenor Vaz

Anthony Phillip Williams

Pichamon Yeophantong
