



经济及社会理事会

Distr.: General
4 February 2025
Chinese
Original: Spanish

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 5(g)

关于资助土著人民在多边和区域系统
工作和参与的专题对话

国际金融架构与土著人民权利**

秘书处的说明

摘要

土著问题常设论坛在第二十三届会议上任命论坛成员达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃就国际金融机构改革和土著人民权利开展研究，向论坛第二十四届会议提交研究报告。此项研究意在促使国际金融架构改革期间开展对土著人民有利的辩论和行动，增进全球决策的包容性和正义性，重视土著人民对克服各种全球危机和推动《2030 年可持续发展议程》所作的贡献。

* E/C.19/2025/1。

** 感谢权利、司法和社会研究中心国际协调员 Sergio Chaparro Hernández 的支持。



关于全球金融机构改革与土著人民权利的研究报告

一. 导言

1. 在国际金融架构中承认并充分落实土著人民的权利，为促进宏观经济稳定、正义、安全与和平创造了机会。
2. 自然气候周期加速对全球经济稳定、安全与和平产生了直接影响，使人类面临挑战。土著人民也因此受到波及，而且程度经常比较严重，尽管土著人民对环境恶化、污染以及地缘政治或民族冲突起到的推波助澜作用最小。
3. 土著人民不仅必须应付自然气候周期加速的直接影响和冲击，而且还面临国家和国际机构为化解气候和环境危机而商定的各种措施所带来的挑战。这是因为国际论坛上关于经济的讨论脱离了一般人权，尤其是土著人民的权利，进而忽视了社会的整体性和相互依存性。
4. 气候相关问题增加，表明有必要在各级金融业务中，特别是关于改革国际金融架构的讨论中转变价值和能力的概念，以期确保采取综合办法，纳入多样的经济图景，而不止是国际经济机构当前所遵循的人类中心主义方针。土著人民有能力也有意愿通过分享自己的经验、知识、建议和行动来作出贡献，而且有权利在这个层面上得到考虑。
5. 为本研究报告之目的，国际金融架构指调节不同国家公共和私人行为体之间货币和金融关系的机构、规范、标准和做法。
6. 研究报告意在提供信息，促使国际金融架构改革期间开展对土著人民有利的辩论和行动，以期增进全球决策过程的包容性和正义性，认可并重视土著人民为应对气候变化、生物多样性丧失、污染和其他全球危机所作的贡献，实现《2030年议程》及可持续发展目标。
7. 本研究报告论证了国际金融架构与土著人民权利之间的关系存在结构性缺陷。研究报告突显了相关的负面影响，还剖析了不同部门的挑战，并提出了具体的建议。研究报告旨在呼吁政府、金融机构、国际社会采取行动，承认这样一个事实——尊重土著人民权利是建设公平、可持续未来的根本所在。研究报告也帮助号召与土著人民建立新的国际社会契约。

二. 背景

8. 最初，“经济”一词在不同文化中都有对等词。它源自希腊语，后经拉丁语演变，指家庭事务的管理。据认为，其不仅表示家庭的住地或住所，还引申为共存。因此，经济和自然在起源上既矛盾，也不割裂。
9. 土著人民的知识和能力代代相传，在很大程度上要依赖社区和人类事务与自然要素和生物之间密切的约束性关系。对大多数土著人民而言，寻求与土地或地球母亲的平衡与和谐，是自身治理过程的基本支柱。换言之，他们仍优先有效照管自己的家园，即自然、土地和家庭，这是他们当前和今后共存的基础。

土著人民孕育并发展出自己的经济概念，这一传承使其得以在历史长河中应对各种挑战。

10. 土著人民有自己的经济范式。它以保持同自然的和谐与平衡为着眼点，以自然、生物多样性与其他维持地球生命的重要资源为中心点。土著人民发展出来的经济实践植根于自己的世界观、价值观、知识体系和历史经验，因此是自身文化和政府形式的组成部分。近年，土著人民编制了书面文件和视听材料，将此类实践提炼成概念。

11. 社区美好生活、生活方式、综合土地利用规划和其他理念构成了土著人民的经济发展范式。土著人民有不少共同的特点，包括：与土地或地球母亲不可分割的纽带；涵盖了教育、建筑、健康、生物多样性、语言以及家庭社区结构的全面集体认同；与司法、自治、政治参与和代表形式(包括自决权)有关的问题；在国家规范框架下对土地、所有权和其他领地权利的诠释问题。

12. 市场经济模式和最近的资本主义经济模式偏离了西方社会关于经济的原始概念，使人类文化和事务与自然、土地和公域割裂，引发了目前的危机。

13. 回归经济的起源，意味着要重新发现自然的价值，要承认社会和土著人民为与自然相处而保有并发展的能力。从这个角度来看，承认土著人民的权利、采取措施予以落实、确保土著人民参与国际辩论，是一种变革，有巨大的潜力，能推动解决当前的全球挑战。

14. 国际金融架构本该在促进经济发展和全球金融稳定上发挥核心作用。然而，其设计和运作却经常与包括《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织(劳工组织)第 169 号公约在内的国际文书所承认的土著人民权利相抵触。

15. 因此，土著人民的权利，特别是经济自决权与国际金融架构下各机构的诸多规范和行动所遵循的经济理论之间存在差距，后者侧重于外部行为体的资源调动和资本投资的盈利能力。核心问题经常涉及预防、补救或管理人权风险及其与土著人民所住领地上的自然资源开采投资项目的关系。

16. 结果是，土著人民遭受严重的不利影响；例如，虽然土著人民占全球人口的 6.2%，却承受了将近一半与可再生能源和化石燃料行业各部门有关的社会环境冲突。¹

17. 在《未来契约》中，会员国承认改革国际金融架构是在多边体系中构筑信任的必要和重要步骤，并承诺加快国际金融架构改革，从而达到除其他外以下目的：为可持续发展目标调动更多资金，应对气候变化的迫切挑战，响应发展中国家的需求，直接向最有需要的国家输送资金。²

¹ Leah Temper and others, “Movements shaping climate futures: A systematic mapping of protests against fossil fuel and low-carbon energy projects”, *Environmental Research Letters*, 15 (12), 23 November 2020.

² 大会第 79/1 号决议，第 75-80 段。

18. 尽管土著人民不断被迫害、被削弱、被剥夺权利，但守护着地球上大约 80% 的剩余生物多样性，照看着世界 25% 以上的碳汇。³ 长期以来，他们都在发挥这一作用，但是从国际资金流动中获得的支持却微乎其微，在国际金融机构的工作中也基本上不受关注。⁴ 为土著人民提供国际资金，时常要经过中介组织，以一种会削弱土著人民在国际法下已得到承认的具体和独特地位的方式完成，增加了资金不直接转移的风险，也增加了资金管理与参与实际工作的当地利益攸关方脱节、与为了证明提供此类资金的正当性代表土著人民报告的捐款情况偏离的风险。

19. 当前发展筹资范式和整个国际金融架构在有效纳入国际法所载土著人民权利保护标准上存在巨大差距。以绿色融资为例，土著问题常设论坛指出，既有范式集中在碳市场，包括非政府组织采用的基于自然的解决方案和严格的养护措施，它并不切合持续变化的世界，也不支持土著人民自决的呼吁。⁵

20. 因此，有必要超越预防和补救方针，它注重外部投资项目对土著人民在自有领地上的权利造成的风险，而且有必要采用另外一套方针，它承认土著人民决定自身发展的潜力。后者让土著人民能够帮助解决气候紧急情况以及人类面临的其他全球挑战。目前，就国际金融架构改革展开了各种讨论，在此过程中迫切需要这种方针纳入考虑的范围。

三. 结构性缺陷

A. 价值与能力理论

21. 对国际金融架构下的机构而言，价值理论以金融资本为优先，在此基础上可能为其他资源和货物赋予货币价格；对土著人民而言，价值概念以土地或地球母亲为中心，还囊括了精神方面的内容以及与保护和相互照顾有关的知识。

22. 金融资本是价值理论的核心，价值理论是构建能力概念的基点。据理解，能力是按照效率、效果、盈利性、可持续性和其他参数方面的既定规则和程序来管理金融资源的知识 and 能力。然而，根据赋予土地或地球母亲的价值，土著人民证明自身有能力维持地球上剩余的大部分生物多样性，包括与自己的粮食和卫生系统有关的生物多样性。这种能力对维持地球的气候稳定起到根本作用，因此不仅有助于土著人民，而且有助于其他社会，例如使重要基础设施和服务方面的投资保持稳定，其中一大部分很容易因为气候改变而受到影响。换言之，土著人民对全球宏观经济稳定发挥的作用至关重要，但没有得到承认。

23. 从国际金融架构发展出来的治理能力来看，土著人民的真正能力是无形的或无当的，也因而被认为是其他机构行政服务的受益者或使用者。从土著人民自身能力和知识来看，该等机构的标准和程序经常适得其反，或者最起码带有排斥性。因此，有的项目或政策以外部视角出发有着崇高的目的，却经常对土

³ 世界银行，《土著人民韧性框架》，执行摘要(2024 年 8 月 8 日，华盛顿特区)。

⁴ [E/C.19/2024/7](#)。

⁵ 同上，第 55 段。

著人民的组织、文化、社会或领地造成短期、中期和长期损害，而土著人民本该是它们的受益对象。

B. 注重采掘型发展模式

24. 许多政府处于从属地位，只得与全球经济秩序和国际金融架构作斗争，但是它们在结构上不占优势、在政治上也被边缘化，这就意味着国家，特别是中低收入国家会因为金融不稳定的风险增加，承受格外大的压力，要保住或扩大其作为采掘原材料出口方的角色。⁶

25. 全球金融架构给低收入国家造成了压力。后者需要维持优惠的条件为采掘业引入投资，需要吸收外汇，而且因为在全球经济中扮演的角色使自己更容易遭受经济危机，所以还需要遵守国际金融机构就如何管理可能发生的经济危机确定的条件。采掘项目通常由多边银行和投资基金供资，大多在土著领地上实施，会引发冲突和侵权行为。

26. 由于这些活动，土著人民面临着土地遭到剥夺、被迫离开家园和环境退化的问题。此外，缺乏协商、缺乏自由、事先和知情同意，加剧了土著人民被排斥、被边缘化的问题，限制了他们根据自决权发展可持续经济的机会。

C. 强调结构调整政策

27. 国际货币基金组织(基金组织)和其他机构推行的结构调整和紧缩政策削弱了基本公共服务，对土著人民和其他历来受歧视的群体造成了不成比例的影响。⁷

28. 此类政策优先考虑的宏观经济稳定图景缺乏对人权的考虑，忽视了土著人民的特有困难，固化了结构性不平等，对土著人民制定生活计划、巩固自治机制造成了阻碍。⁸

29. 紧缩政策减少了获得医疗卫生、教育和饮用水等基本服务的渠道，进而使土著人民的贫困程度恶化。此类政策还加剧了结构性不平等，剥夺了土著人民参与发展进程、加强自身经济的公平机会。

⁶ Jessica Dempsey and others, “Exporting Extinction: How the International Financial System Constrains Biodiverse Futures”, The Centre for Climate Justice, Climate and Community Project and Third World Network (May 2024).

⁷ Alexandros Kentikelenis and Thomas Stubbs, *A thousand cuts: social protection in the age of austerity* (Oxford University Press, 2019); Nona Tamale, “Adding Fuel to Fire: How IMF demands for austerity will drive up inequality worldwide” (Oxfam, 2021); Isabel Ortiz and Matthew Cummins, “Global austerity alert: looming budget cuts in 2021–25 and alternative pathways” (April 2021).

⁸ Niko Lusiani and Sergio Chaparro, “Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation” (Center for Economic and Social Rights, 2018).

D. 资金流不充足且不当

30. 国际金融对实现《2030 年议程》起到关键作用。然而，事实却并非如此。据估计，发展中国家的资金缺口总额为每年 4 万亿美元。⁹

31. 除了资源不足，优先度也不够。《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议的成果就是一例：虽然提到了至迟于 2025 年每年为发展中国家筹集 1.3 万亿美元的宏伟目标，但气候资金新集体量化目标只是到 2025 年每年仅为 3 000 亿美元。此外，融资极其分散，使获取资金的途径十分复杂：在 2022 年底，共有 81 个活跃的气候基金，其中 62 个为多边基金，剩余的是双边、区域和国家基金。¹⁰

32. 据估计，在 2010 年代，所有气候资金中只有 1% 流向土著人民。¹¹ 在过去 10 年为支持土著人民保有权和森林管理而分配的全部资金中，只有 17% 真正囊括了土著人民组织或其他社区，仅占气候变化援助¹² 总额的 0.13%。¹³ 显然，面向土著人民的直接融资并不充足，针对中介促成的融资进行的跟踪也不完善。¹⁴

E. 保障不充分

33. 虽然一些金融机构采取了保障措施，以最大限度地减少社会和环境的影响，但并不是总是有效地予以落实。土著人民报告说，经常发生违规和问责机制不足的现象。

34. 保障措施中缺乏与文化相关的办法，反映出国际金融机构脱离了土著人民的现实，限制了他们发展自身经济、以更大力度推进更可持续经济的能力。此外，在外部利益面前，对土著人民的自决权利、为自由、事先和知情同意创造条件的权利以及其他权利缺乏关注，给国际金融机构和投资者带来了重大风险，包括财务和声誉风险。

35. 有的国际机构确立的保障措施将土著人民的权利与其他群体的权利合并起来或混为一谈，其理由要么是避免歧视，要么是与那些尚未采取行动对境内生活的土著人民予以承认的政府所持立场保持一致。这种做法完全与国际法相悖，非但远不能促进包容、平等和公平，反而会支持在土著人民所获承认依旧有限

⁹ 联合国，发展筹资问题机构间工作队，《2024 年可持续发展筹资报告：处于十字路口的发展筹资》（2024 年，纽约）。

¹⁰ Le Houérou, Philippe, “Climate funds: time to clean up”, Work of the Chair in International Architecture of Development Finance, Working Paper 320 (2023).

¹¹ 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.

¹² Darcie, Sarah, “The right to self-determined funding for Indigenous Peoples and local communities”, Racing to a Better World (2023).

¹³ 在研究人员提供的数据中，把土著人民与当地社区放在一起考虑。因此，无法确知专门用于土著人民的供资比例。这一比例可能较低。

¹⁴ [E/C.19/2024/7](#)。

的国家对土著人民实施种族主义。这种做法还与国际机构的目标相抵触，因为国际机构的任务是协助使人权在一切情况下均能得到落实。

36. 尽管国际金融机构在通过社会和环境治理标准方面取得了进步，但尚未将土著人民的权利充分贯穿到这些框架之中。要纳入此类权利，不仅需要作出正式承诺，而且需要实行有效机制，为监测、充分切实参与和问责提供保障，同时给予充足的资金支持，确保土著人民的权利得到尊重、土著人民的特有需求得到满足。

F. 缺乏关于所产生的影响的信息

37. 关于国际金融机构资助项目的影响，缺乏透明和充分的信息。这是一个重大挑战。没有可靠且可及的数据，就难以评估土著人民的领地和生计受到的损害，而土著人民领地和生计受到的损害固化了排斥和困境的循环。

38. 缺乏信息也使追溯无从入手。如果资金流向采矿和非法伐木等活动，对土著领地造成破坏性的社会和环境的影响，如果资金流动沦为逃税和避税计划的工具，让大企业无需缴纳相应的税款就可以继续开展采掘活动，那么资金流动就会对实现可持续发展的同时、尊重土著人民权利造成严重阻碍。¹⁵

四. 国际论坛上的讨论

A. 公共开发银行

39. 在开发银行改革方面，已经认识到需要更周全地考虑土著人民的权利，但是采取的措施仍不足以确保保障措施得到有效执行。经由中介进行的投资特别难以落实，或者完全无法落实。¹⁶ 几家公共开发银行制定了关于土著人民权利的政策或保障措施。¹⁷ 然而，正如土著人民组织和民间社会组织所记录的，公共开发银行资助的项目致使人权尤其是土著人民的权利遭到侵犯。¹⁸

40. 开发银行继续为一些项目放行，而该等项目要么无法保证受影响的土著人民可以有效地表达关切，不必担心报复，要么没有规定凭借怎样的机制来有效参与，以及通过怎样的途径在受到伤害时获得补救或赔偿。

41. 除了关于土著人民的体制政策、勤勉义务标准和有效保障措施，开发银行应当加快设立基金，力求直接为土著人民筹资，并且对投资组合分配的最低百分比作为硬性规定。

¹⁵ Tax Justice Network, State of Tax Justice 2024.

¹⁶ Coalition for Human Rights in Development, Demystifying Development Finance: How public development banks impact peoples and the planet (2023), p. 28.

¹⁷ 同上。

¹⁸ 例如见国际问责项目组织开发的预警系统：<https://ews.rightsindevelopment.org/>。

B. 国际货币基金组织和世界银行

42. 在关于改革世界银行和基金组织的讨论中，虽然强调了宏观经济和结构调整政策对包括土著人民在内历史上受到歧视的群体造成了怎样的影响，却很少从需求的具体视角来看待问题。

43. 实际上，没有哪个论坛让土著人民参与进来，讨论改革 80 年前建立的布雷顿森林机构。基金组织可参照关于性别平等问题的先例，¹⁹ 就如何将土著人民的权利纳入业务活动提出指导意见。在围绕土著人民权利受到的影响开展事先评估之前，应当避免在贷款、监测或技术援助方案中建议实行财政紧缩。²⁰ 基金组织可继续支持社会支出最低标准，对其进行调整，以促进在实现土著人民权利方面取得有意义的进展，并扩大在国内与土著人民进行的协商，包括针对按照《基金组织协定条款》第四条编制的各国情况报告必须开展的协商。

44. 关于世界银行，其近期扩大了关于在宜居的地球上消除极端贫困、促进共同繁荣的使命，可以趁此机会承认土著人民对地球的可持续性所作的贡献，将土著人民的声音和观点融入世界银行自身职能的发展。世界银行通过了一项承诺，对“打造人口韧性”给予支持，将之作为记分卡成果领域 5 的一部分，还制定了《土著人民韧性框架》，为可能直接或间接加强或削弱这种韧性的驱动因素和使能因素的部门政策和方案提供信息。²¹

45. 世界银行通过第 4.20 号业务指令²² 以及环境和社会框架，纳入了与土著人民有关的考虑因素。上述指令和框架中的一项具体标准旨在增加土著人民参与项目并从中受益的机会，同时尊重土著人民的权利。²³

46. 然而，据民间社会组织和其他方面记录，世界银行资助的项目发生了许多违反保障措施的情况，国际金融公司资助的一些项目也是如此。²⁴ 这种违规现象突显出政策与实践脱节，还突显出需要加强执法机制、提高透明度、实行真正有效的补救制度。展望未来，世界银行的挑战在于使自己的项目更加紧密地贴合与土著人民权利有关的国际人权标准。这不仅需要改进政策，还需要转变文化，争取在项目实施中真正地开展协作并实行问责。

¹⁹ 国际货币基金组织，《关于将性别观点纳入基金组织主流的临时指导说明》(2023 年)。

²⁰ [A/HRC/40/57](#)。

²¹ 世界银行，《土著人民韧性框架》，执行摘要(2024 年 8 月 8 日，华盛顿特区)。

²² 世界银行，关于土著居民的第 4.20 号业务指令的执行情况：独立案头审查，第 25332 号报告(2003 年，华盛顿特区)；世界银行，关于土著人民的执行部分第 4.10 段，2005 年(2013 年 4 月修订)。

²³ 世界银行，《投资项目融资业务环境和社会框架》，环境和社会标准 7，土著人民/撒哈拉以南非洲历来得不到充分服务的传统地方社区，借款人指导说明。

²⁴ Coalition for Human Rights in Development, *Wearing Blinders: How Development Banks are Ignoring Reprisal Risks* (2022); Salcito, K., “‘Missing Peoples’ at IFC: IFC’s limited application of Performance Standard 7 on Indigenous Peoples is missing dozens if not hundreds of communities” (NomaGaia, May 2021).

47. 世界银行还应当考虑扩大森林碳伙伴基金的覆盖面，把那些由土著人民来呵护和保护生物多样性的国家全部囊括进来。

C. 发展筹资

48. 关于发展筹资，讨论的重点是在经济增长、社会包容性和环境可持续性之间实现平衡，就纳入对土著人民有利的公平指标一事施加的压力在增加。

49. 土著人民必须能够更加积极地参与关于发展筹资的决定。考虑到 2025 年在西班牙塞维利亚举行的第四次发展筹资问题国际会议提供的机会，就更加如此。为筹备此次会议而起草的要点文件强调，要做到包容，使土著人民有机会参与关于改革金融系统的讨论。²⁵ 此外，在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中，各国认识到土著人民的传统知识、创新和做法能促进福祉和可持续生计。²⁶ 因此，应当将土著人民的传统知识和做法纳入关于可持续发展筹资的讨论，确保政策能反映他们的权利和优先事项。

50. 土著人民可通过集中力量为可持续发展调动公共资金，倡导建立能够让自己直接获得资金的机制。这包括推动国际金融机构改革，使国际金融机构在资金分配中承认土著治理结构，在可能的情况下，使用专门为土著人民主导的项目新定制的金融工具或改造的金融工具。

51. 要点文件中呼吁建立一个更加公平的金融架构。这符合各国关于承认土著人民有权维护、控制、保护和发展自身文化遗产、传统知识和传统文化表现形式的立场，也符合土著人民关于形成尊重其权利，特别是土地、领地和资源权利的制度的主张。²⁷ 土著人民可以推动改革，确保金融机制会支持为《联合国土著人民权利宣言》等国际法所载的土著权利。

52. 鉴于已围绕债务可持续性展开了讨论，又鉴于需要新的筹资战略来协助国家实现可持续发展目标，土著人民可以就如何设置债务减免和财政政策发挥影响力，确保它们不会削弱土著社区的可持续性 or 文化完整性。

53. 关于税务问题的讨论，土著人民可支持关于联合国国际税务合作框架公约的谈判，由此入手使有关此类问题的国际合作更加包容、更加有效。土著人民的自决权应当成为这项公约的中心原则，以确保在采掘业征税以及关键矿产和碳信用额度等部门的跨境经济活动征税权分配方面，听取土著人民的意见，毕竟相关应税活动要在土著领地上进行。

54. 随着就混合融资和可持续性挂钩债券等创新手段开展的探索，土著人民可以根据自己的世界观，帮助对这些工具进行设计，确保土著人民能受益于或直接管理在养护、医疗卫生、教育和基础设施等领域的投资。

²⁵ 经济和社会事务部，“第四次发展筹资问题国际会议成果文件要点文件”。

²⁶ 大会第 69/313 号决议，第 117 段。

²⁷ 同上。

55. 要点文件强调必须建设能力。土著人民可以参与那些旨在发展复杂金融系统利用能力的举措，确保自己能够有效管理并利用新的融资机会。

D. 里约三公约

56. 在关于气候变化、生物多样性和荒漠化问题的各次缔约方会议上，土著人民获得了长足进展，争取使自己作为环境卫士起到的作用获得认可。不过，关于如何将这些成就转化为具体且有约束力的行动，他们面临着挑战。

57. 由里约三公约和缔约方会议可知，大家越来越多地认识到土地保有权保障措施和土地权利的重要性，认为它们是应对气候变化、生物多样性丧失和土壤退化的关键要素。这种承认为土著人民提供了机会，可借此促进金融系统改革，使之优先考虑土地保有权保障措施，确保金融机制支持土著人民实现自己的权利并管理自己的土地。

58. 通过生物多样性公约缔约方大会第十六次会议，根据《公约》设立了一个新的常设附属机构，确保土著人民在关于养护生物多样性的决定中发挥正式作用。这个机构的任务是将土著人民的知识和做法纳入全球养护战略，增加影响生物多样性保护资源分配的机会。

59. 生物多样性公约缔约方大会第十六届会议就数字序列信息达成了一致，要求通过利用遗传资源产生的惠益必须分享，特别是与土著人民分享。由此，可能会产生新的财政模式，让土著人民能够享受到土地遗传资源所产生的一部分惠益，从而把养护工作与经济惠益直接挂钩。

60. 《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议第十六届会议承认土著人民的参与，是一个关键的时刻。它增加了土著人民在国际金融架构中的影响力。希望这将采取结构化平台的形式，以便在《防治荒漠化公约》的决策进程中，特别是与土地退化、干旱和可持续土地管理有关的领域，听取土著人民的意见，将之纳入决策进程。

61. 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议通过了《巴库宣言》，并延长了地方社区和土著人民平台促进工作组的任务期限，从而朝着提高土著人民在气候行动中的声音迈出了决定性的一步。《巴库宣言》侧重于三个关键领域：促进知识共享，建设参与能力，将多元的价值观和知识体系融入气候政策和行动。

62. 在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第三十届会议上，土著人民要面临的一个挑战是如何去影响围绕国际金融架构改革展开的讨论。上一届会议的成果，特别是与气候资金和适应有关的成果，着重指出需要建立更直接、更公平的金融机制，支持土著人民主导的气候行动。由于第三十届会议在巴西召开，而且把重点放在亚马逊地区，考虑到土著人民管理着大片森林地区，而森林地区对减缓气候变化和生物多样性至关重要，因此有理由优先让土著人民参与。

五. 国际金融架构改革为跨文化对话创造了机会

63. 土著人民需要参与国际金融架构改革。但是，不应当将之混同为或局限于寻求或要求增加供资和直接融资。它必须立足于贡献出超越了金融价值的价值视角这个能力，以期确保大家承认土著人民的自然、关键资源和知识本身具有价值，既不应当用货币价格来衡量，也不应当将其简化为货币价格。

64. 通过纳入土著人民的意见让他们参与，有可能使经济理论中的价值范式发生转变。土著人民为应对气候变化、生物多样性丧失、生态系统破坏和污染作出了巨大贡献，应当成为重新设计金融架构这项事业的关键盟友，也应当成为在筹资机会中得到优先考虑的受益对象。

65. 土著人民权利载于各种国际文书，包括：(a) 《联合国土著人民权利宣言》，其中承认土著人民的自决权、自由、事先和知情同意权，以及维护和加强自身经济、社会和文化制度的权利；(b) 劳工组织第 169 号公约，其中就土著人民在影响自有土地和资源的决策过程中协商和参与的权利作出了有约束力的规定，促进了土著人民在自有领地上发展自身经济的能力。

66. 国际金融架构是历史进程的结果。其间，各国作为多边机构的成员或国际谈判的参与者作出了深思熟虑的决定，由此建起了制度并制定了规则。因而，各国在采取与国际金融架构有关的所有行动时，包括在讨论国际金融架构的重新设计和改革时，在参与多边机构的工作时，以及在通过国家层面的政策时，都要尊重自己批准的国际文书所规定的人权义务，包括关于土著人民权利的义务。国际合作的义务由主要人权文书确立，应当指导各国在国际金融架构方面的行动。²⁸

67. 《联合国土著人民权利宣言》第 4 条与分析国际金融架构的影响特别相关。它写道：“土著人民行使其自决权时，在涉及其内部和地方事务的事项上，以及在如何筹集经费以行使自治职能的问题上，享有自主权或自治权”。国际金融架构必须更加有效地纳入土著人民的自决权，承认他们是自有领地的主宰，应当确保调动必要的手段，为土著人民自治机构和职能履行提供资金。

68. 各国在国际人权法下负有尊重、保护和保障的义务。它们提供了一个重要的概念框架，用来理解国际金融架构在土著人民权利方面应当确保的最低要求。

69. 尊重和促进土著人民权利的义务意味着，国际金融机构调动的资源和采用的资源调动战略不得用于资助侵犯或危害土著人民权利的活动。此外，国际金融机构必须建立有效的机制，在该等权利受到侵犯时予以纠正。为防止此类侵权行为，国际金融机构采取的内部政策必须着眼于确保在所有活动中都要充分尊重土著人民权利。

²⁸ 见《世界人权宣言》(大会第 217 A (III) 号决议，第二十八条)(关于享有公正国际秩序的权利)；《联合国宪章》(第五十五和五十六条)；《公民及政治权利国际公约》(第二条)；《经济社会文化权利国际公约》(第二条第一款和第二十三条)。

70. 就保护土著人民这项义务来说，其中一部分是整个国际金融架构和各国在其中采取的行动必须保护土著人民的权利不受第三方侵犯。为此，国际金融架构必须运用保障措施、标准和其他适当措施，确保有效保护土著人民权利，使之免受在自己资助或促成的项目下由某些行为体实施的侵犯。它们还必须为此类侵权行为的受害者提供获得有效补救的途径。保护的义务要求通过尽责框架，以识别、防止和减轻可能侵犯土著人民权利的行为。

71. 而且，必须注重调动资源，以促进和增进自决权，将其作为土著人民相对于其他权利主体的一个独特方面。虽然有国际机制以自由、事先和知情同意为核心，但也需要关注土著人民的自决权，当他们在外部利益涉及自有领地，需要行使同意权时，让他们能够制定并形成自己的举措、建设自己的能力。

72. 必须优先消除阻碍以适当条件、按充足数量向土著人民输送资源的障碍。为土著人民提供的任何资助机会都必须把自决作为底层目标。确保维护和保障土著人民的自决权，将会使气候危机、生物多样性丧失、土地退化和荒漠化问题得到更好地解决、使土著人民在实现可持续发展目标方面的作用得到加强。²⁹

73. 除《工商业与人权指导原则》³⁰ 外，国际法律框架还包括世界银行和区域开发银行等金融机构采用的社会和环境保障措施。在任何情况下，都不应把该等保障措施理解为金融架构行为体在《工商业与人权指导原则》和更广泛的国际人权法下所承担义务的替代品。

74. 此外，这些保障措施的执行并非一以贯之，在许多情况下不足以保护土著人民的权利，也不足以促进土著人民生活计划和自治机制的发展。虽然一些金融机构和基金已制定了关于土著人民权利的政策和标准，但是目前的框架、标准和最佳做法并没有阐释与侵犯土著人民权利有关的金融风险，也没有阐释对土著人民权利的实际和潜在不利影响。³¹

75. 采取的工作方针应当超出补救的范畴，优先把土著人民作为权利的主体和国际金融架构内的关键行为体，使他们能够根据自决权成为自身发展的设计者。这涉及到要承认土著人民是战略伙伴，不要在金融项目中将其他行为体作为受益对象，而把土著人民当成需要管理的风险因素，要建立尊重土著人民的权利和祖传知识的包容性治理机制。与此同时，有必要确保直接的资金流动，在制定的政策中重视土著人民主导可持续性解决方案的能力，使他们能促进自己的经济、增强对气候和社会挑战的韧性。

76. 承认土著人民包括：从集中型国家模式切换到支持土著人民作为领导人的模式；通过把经济目标与领地和社会权利挂钩，对投资类别进行修改，将更多资金直接导向土著领地；支持用土著人民自行设计的影响指标来衡量在社会、

²⁹ E/C.19/2024/7，第 28 段。

³⁰ 《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》。

³¹ Gualinga, Emil Sirén, “The Rights of Indigenous Peoples: The Missing Piece in ESG and Sustainable Finance” (2022).

文化和环境福祉方面取得的进展；依托联合管理模式和直接获得融资的途径，对项目治理进行改革，并根据土著人民的需要调整程序；强调开启有效对话的重要性，从而在金融机构和土著人民之间建立互信。³²

77. 由于财政资源、技术代表和后勤支持匮乏，再加上程序复杂和可获得的信息短缺，土著人民在进入国际决策论坛方面遇到重大障碍。土著人民的文化、地理和语言多样，这拖累了他们在国际平台上提出共同要求的能力。然而，这种多样也是一种优势，可通过协调与协作战略加以利用。关于联合国承认的七个土著人民社会文化区域如何助力实施国际金融架构改革，可以通过健全的参与机制以及与国际金融机构、开发银行和其他相关行为体对话的机制来实现。

78. 需要超越基于碳市场的融资。许多支持土著人民的预算拨款将土著人民与生物多样性或其他碳相关措施的关系与外部标准挂钩，没有顾及其他权利或土著人民自己的发展前景。这一趋势致使土著人民的组织进程支离破碎，强化了第三方的介入，而第三方的议价能力以掌控关于土著人民社区和意向商人的信息为基础。

79. 迫切 need 要加强可追踪性和问责制。关于在国家层面上查明与侵犯土著人民权利有关的问题，有效问责机制缺位、国家监管框架薄弱。要克服这种情况，就必须通过纳入有关土著人民权利的指标，建立或加强现有的可追溯性工具。

六. 建议

80. 联合国土著问题常设论坛是让土著人民的心声得到聆听的关键。因此，有能力向承认其为国际体系组成部分、考虑其建议的国际金融机构提供咨询意见。

81. 国际金融架构的组成机构应当允许常设论坛的代表团参加任何关于改革的讨论，以便后者就土著人民权利提供专门咨询意见。

82. 国际金融架构的组成机构应当让代表土著人民、能够就自身经验和权利提出见解的代表团参加关于改革的讨论。这种参与应当包括将土著人民纳入国际金融架构的治理，包括建立特别机制，以便与土著人民持续对话。

83. 公共开发银行应当设立一个工作组，让土著人民、联合国负责土著人民权利的特别机制、专门处理土著人民权利问题的其他实体都能参与，力求使自身政策和准则与《联合国土著人民权利宣言》保持一致。

84. 国际金融机构应当建立一个论坛，用来就土著人民相关政策进行交涉和协调，重点关注《联合国土著人民权利宣言》。

85. 作为共同努力的一部分，这些机构应当加快推进速度，争取确立与土著人民权利有关的共同目标，至少应当其中包括：**(a)** 具有递增分配目标的直接供

³² Avaaz, “Indigenous Peoples and global finance: five key reforms to enable sustainability solutions and advance justice”, 召开新全球融资契约峰会期间(2023 年 6 月, 巴黎), 在经济合作与发展组织总部举行的官方会外活动摘要。

资机制，确保将技术支持和能力共享作为项目执行工作的一部分；(b) 根据《联合国土著人民权利宣言》和劳工组织第 169 号公约加强保障措施，务必使保障措施具有文化相关性、配备包容且透明的监测问责机制；(c) 提高透明度和问责制，包括土著人民的直接参与度；(d) 增进土著人民、民间社会组织 and 国际组织之间的战略伙伴关系；(e) 面向土著领袖实施关于国际法律框架、司法机制和倡导过程的具体培训方案。

86. 公共开发银行应当建立一个协调平台，让土著人民和联合国负责土著人民权利的特别机制参与进来。这个平台要帮助使政策和准则与保护土著人民权利的国际文书保持一致。

87. 土著人民组织应当制定具体但有区别的框架，在里面纳入对金融架构的参与范围，以及为土著人民争取更多资金和直接融资的具体需求。在任何情况下，参与和辩论都必须仅与《联合国土著人民权利宣言》规定的权利相关。此外，必须在国际管理和倡导平台与七个社会文化区域内具体土著领地和互动方式之间作出特别的区分。
