



经济及社会理事会

Distr.: General
2 February 2026
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第二十五届会议

2026 年 4 月 20 日至 5 月 1 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“在气候危机、生物多样性治理和领土完整框架内承认土著人民的权利：重点关注游牧和半游牧民族，包括牧民和轮耕者”的国际专家组会议

秘书处的说明

摘要

主题为“在气候危机、生物多样性治理和领土完整框架内承认土著人民的权利：重点关注游牧和半游牧民族，包括牧民和轮耕者”的国际专家组会议于 2025 年 12 月 1 日至 3 日以虚拟方式举行。本说明载有会议报告。

* E/C.19/2026/1.



主题为“在气候危机、生物多样性治理和领土完整框架内承认土著人民的权利：重点关注游牧和半游牧民族，包括牧民和轮耕者”的国际专家组会议的报告

一. 引言

1. 土著人民与自然保持着一种深厚而亲密的关系，它以同意、尊重、互惠和共情为根基。这种持久的联系自远古时代开始培育，构成了土著知识和精神的基础。此类知识浑然一体、相互联系、相互连通、不可分割，与环境深度交织，反映出文化、身份认同与自然界之间存在密不可分的纽带。
2. 尽管土著人民在维持生态系统方面发挥着关键作用，却因不断加速的气候危机而受到不成比例的影响。他们的身份认同、生计、文化、实践和世界观与自己的土地、领地、水域和生态系统有着内在联系。植根于土著知识、语言、文化传统和精神的代际实践，世代维持着生态系统的健康、平衡和韧性，为气候减缓、适应、生物多样性养护做出了巨大贡献。
3. 土著人民在行使其作为独特权利持有者的权利时，经常面临障碍。此类障碍包括缺乏正式承认、土地保有权无保障、军事化和冲突、强加国界、建立排他性保护区，以及气候变化、基础设施开发和采掘业导致的土地和水域退化。此类障碍削弱了土著人民的治理系统和适应能力，也削弱了他们按照自身治理系统照管和保护领地的能力。
4. 土地、领地和资源权利和保有权稳固，不仅是土著人民生存的基础，也是其文化、知识系统和对于后代的责任得以延续的基础。土著人民为可持续生计、粮食安全、生物多样性保护、气候变化不利影响的有效应对创造了条件，同时从自身对发展和福祉的整体愿景出发，与地球母亲保持和谐。
5. 流动性、领地和生存之间的这种关系，对流动土著人民甚至更加关键。他们包括诸如牧民、轮耕者、狩猎采集者、海上游牧民和航海者等游牧和半游牧土著人民，¹ 以及与世隔绝和初次接触外界的土著人民。其文化、生计和身份认同取决于季节性流动，以及顺应气候多变性、生态周期和传统知识系统穿越土地和水域的能力。就他们而言，行动受到的限制、僵化的边界、围栏式养护区和支离破碎的领地造成生存威胁，直接削弱了自己抵御气候变化的能力。
6. 《联合国土著人民权利宣言》等国际文书为国家和行为体尊重、保护、实现土著人民的权利提供了框架。然而，在大多数地区，执行情况不均衡、有局限、不充分。土著人民自己继续通过自身治理系统、领地管理和气候应对措施，在能力和资源范围内，践行《宣言》的原则。需要拿出真实的政治意愿、充足的资源和具体的行动，才能将《宣言》下作出的承诺转化为土著人民生活的切

¹ 土著人民权利特别报告员关于流动土著人民专题的报告(A/79/160)。

实改善，而且这要以土著人民自己的优先事项、知识系统及自己的发展愿望为基础，同时与地球母亲保持平衡与和谐。

7. 在 2025 年 4 月 21 日至 5 月 2 日举行的第二十四届会议上，土著问题常设论坛建议经济及社会理事会核准举行一次为期三天的国际专家组会议，主题为“在气候危机、生物多样性治理和领土完整框架内承认土著人民的权利：重点关注游牧和半游牧人民，包括牧民和轮耕者”。理事会第 2025/331 号决定认可这个主题，并核准了国际专家组会议。会议成果将向常设论坛第二十五届会议报告。

8. 会议于 2025 年 12 月 1 日至 3 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(见附件二)参加了会议，另外来自土著人民组织、学术界、非政府组织、政府间组织的人员以及观察员也参加了会议。工作方案列于附件一。

9. 本报告概述了专家组会议期间的讨论、专题介绍、专家文件和互动对话。会上，专家以包括流动土著人民在内土著人民的视角讨论了指导性问题和强调了面临的关键性问题。包括专家文件和会议其他文件在内的更多信息，可查阅常设论坛网站。²

二. 讨论要点

10. 以下概述专家组会议上的讨论、专题介绍和互动对话。讨论内容丰富、涉及面广。本报告并不试图体现其完整范围和深度，而是要着重强调提出的主要问题，以便从土著人民的视角提供见解和事例，为持续就这一复杂问题进行对话提供参考。

A. 精神、身份认同、文化与土著知识

11. 专家在讨论期间强调了几个关键点，内容涉及土著人民身份认同、文化和精神的中心地位。

12. 土著人民对土地、水域和领地的管护远不止是一种生态实践；它植根于与地球母亲之间形成的、将社区与地方、祖先和未来世代连结在一起的神圣关系。这种关系折射出人类、精神存在和生态系统之间的微妙平衡，能指导治理、生计和社区生活节律。土著人民坚持不懈努力保护祖传领地免受毁林、采掘业、单一作物种植园扩张和旅游业冲击所带来的影响，彰显出他们与生生不息的宇宙之间有着深刻的联系，而这种联系既是生态的，也是精神的，构成其存在的根本理由。

13. 专家一致认为，当今人类面临的真正危机不仅是环境危机，也是精神危机。气候失调、生物多样性丧失、社会分化和旅游业不可持续等挑战交汇，揭示出主流伦理框架存在不足，将人与自然、个体与社区、当前行为与未来后果割裂。

² 见 <https://social.desa.un.org/issues/Indigenous-peoples/events/egm2025>。

14. 游牧土著人民提供的视角很独特，被称为“相互联系的全球伦理”，³植根于谦卑、敬畏和责任。根据这一视角，生命的价值不在于拥有什么，而在于人、土地、精神存在以及所有生命之间关系的质量与平衡。在多元的流动土著传统中，浮现出共同的原则：敬畏一切存在，认为其神圣且相互联系；承担跨越世代守护生命的责任；与地球和社区互惠共生；合理适度；以谦卑之心认识自己在万物有灵的世界中所处的位置。⁴

15. 亚马孙地区萨拉亚库的基奇瓦人强调，文化和习俗是动态的知识系统，通过仪式、土著语言、艺术和习惯法得以更新和传承。其领地被称为“*Kawsay Sacha*”（也即“活森林”），是一个有生命、有意识的实体，由多种相互关联的生灵和领域构成，承载着他们在物理边界之外对土地和生命的宇宙观认知。这种对领地和治理的整体概念突显了文化系统如何在保持韧性和不断演进的同时，以保护生态系统和维系文化连续性的价值观为立足点进行政治决策。

16. 基于这些原则，专家强调知识和文化连续性通过代际交流得以维系。长者引导青年学习生态实践、季节周期和仪式生活，而青年则积极调适和创新传统，确保传统在变化的环境中仍然具有现实意义。

17. 这一过程不仅对保护和加强土著知识与社区凝聚力、对强化关系伦理至关重要，而且对培养未来世代来承担对土地、精神存在和所有生命系统的责任至关重要。故事、音乐、艺术和仪式是连接过去、现在和未来的动态工具，确保互惠、敬畏和谦卑的价值观继续引领生活和治理工作。讨论还强调，必须考虑环境和气候相关挑战对土著长者、妇女、青年、儿童和残疾人不成比例的影响，确保政策和行动兼容并包、能够响应这些多样化需求。

18. 几位专家介绍了几例为确保土著知识传承而采取的举措。萨赫勒中部地区的图阿雷格人正积极应对土著知识的流失问题，为此实施了一项振兴方案，内容包括识别传统医药、草药、动物监测、气象解读方面的知识持有者，以及建立社区学校，促进代际知识传递，为青年提供培训。⁵

19. 在社区层面与土著人民接触，也可以促使非土著人民转变认知，从而形成共同的目标，唤起对平衡、精神和生命等价值观的尊重。

20. 讨论反映出大家日益认识到土著知识对气候和经济政策辩论至关重要，特别是鉴于其在韧性、适应和可持续发展方面的贡献。土著人民越来越多地参与能影响气候行动和气候资金的政策对话，带来以生态完整、精神、互惠和代际责任为基础的视角。确保他们切实参与所有决策进程，可以为制定更加全面的

³ 埃尔詹·哈玛加诺娃，“恢复神圣的平衡：游牧土著人民的视角”，专家组会议期间提交的专家文件，2025年12月。

⁴ 同上。

⁵ 玛丽亚姆·瓦莱特·阿布巴克林，“Reconnaissance des droits des Peuples Autochtones dans le contexte de la crise climatique, de la gouvernance de la biodiversité et de l'intégrité territoriale : contributions tirées des expériences du Peuple Kel Tamasheq-Touareg”，专家组会议期间提交的专家文件，2025年12月。

解决方案创造条件，为填补政策差距带来帮助，为发展再生经济和治理模式提供支持。“土著金融交易所”⁶是一个融资机制，由土著人民主导，将土著人民与全球资本市场对接。此类倡议被引证为新兴事例，展现土著价值观和管护原则如何为促进生态恢复、文化连续性和长期韧性的气候资金方针提供参考。

B. 自决

21. 自决权对土著人民至关重要，因为它支撑着土著人民的生存、尊严，以及根据自身价值观、法律和文化传统治理所在社区的能力。《宣言》第 3 条规定，土著人民享有自决权及自治权。有些国家将土著人民自决权视为有争议的问题，担心会发生政治不稳定，担心领土完整受到威胁。⁷然而，自决在《宣言》通过之前就已经作为一项权利而存在，被载入《联合国宪章》和国际法。

22. 专家强调，土著人民自决不会威胁国家领土完整；相反，会促进国家稳定、环境管护以及和平共处。⁸

23. 专家一贯强调，土著人民自决权与集体身份认同、治理和世界观密不可分，而后者深深植根于文化精神系统。专家一致认为，这项权利使土著人民作为独特的民族，能够自主处理内部和地方事务，管理土地和资源，根据传统法律和治理结构做出决定。他们进一步强调，要有效落实土著人民的集体权利，就得遵守国际文书，包括确保自由、事先和知情同意权，同时支持自决和自治。

24. 专家指出，国家及其政府有责任提供文化上适当的支持，加强土著人民的治理。⁹政策、方案和预算分配应当尊重土著人民就领地内土地、水域和资源的使用方式确定优先事项的自主权，还应当响应土著长者、妇女、青年、儿童和残疾人的具体需求。¹⁰自决权依托土著人民世代遵循的法律、机构和治理系统得到积极行使。关于社区主导治理的经验，比如萨拉亚库基奇瓦人的此类经验被引为实践中土著人民主导决策的明确例证，说明土著人民如何保持领地和资源自主、坚持环境管护并确保社区福祉。

25. 专家还着重指出，有效实现自决的条件是法律和体制上的承认，包括从宪法上肯定土著人民为独特的民族，对土著法律系统予以承认，把能够使土著人民参与水域、森林、保护区和文化场所治理的共同管理安排转化为制度。切实代表和维护自身权利与实践的经济框架也至关重要。令人鼓舞的是，法院和国际机构越来越多地认识到土著人民的权力机构和传统法律是自决的正当体现。

⁶ 福恩·夏普，“土著人民与环境危机：凭借土著主导的全球金融平台和交易，推动基于权利的气候行动”，专家组会议期间提交的专家文件，2025 年 12 月。

⁷ 阿尔贝·巴鲁姆，“Responding to the concerns of the African States”, in *Making the Declaration Work*, Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen, eds. (2009)。

⁸ 夏普，“土著人民与环境危机”。

⁹ 维亚切斯拉夫·沙德林，专家组会议期间的口头介绍，2025 年 12 月。

¹⁰ 同上。

26. 《宣言》第4条申明，土著人民行使其自决权时，有权获得资源包括筹措经费，以支持其自治职能。专家强调，专项供资和明确的预算承付款对确保自决有实际意义而不仅仅流于形式至关重要。融资机制应当由土著人民主导、应当直接、应当避免使用中介，从而尊重土著人民的自主权。专家还敦促绿色气候基金和全球环境基金等气候资金机构细化资格条件和获取标准，专门为土著人民提供专项融资，避免与其他社会群体混淆，¹¹ 加强可追溯性和影响力。此类资金机制必须透明，以精神完整性、代际责任和生态平衡等原则为指导。¹²

27. 专家进一步重申，必须承认土著人民作为权利持有者的独特地位。将土著人民与“当地社区”或其他人口群体混为一谈，会破坏法律保护、削弱集体权利、引发规避自由、事先和知情同意的风险。讨论强调，国际社会维护土著人民独特地位的最有效方式是保持学理上的清晰性，为此保留国际法中既有的类别，确保土著人民作为一个拥有集体权利、领土权利和自决权利的独有类别获得充分承认，而不被归入更宽泛或带政治权宜属性的标签之下。¹³

28. 讨论强调，土著人民正通过其治理系统、法律和实践积极行使自决权。然而，专家表示，担心在许多情况下，国家和政府仍对这项权利的充分落实存在抵触。着重指出的一点是，必须提醒各国，正如国际法所承认的，土著人民本身即是民族，有权自决。尊重并促成这项权利并非可为可不为；它是一项法律和道德义务，要求各国与土著人民结成伙伴关系，为其权力机构提供支持，而不是制造障碍。

C. 领土完整

29. 在《联合国土著人民权利宣言》的谈判过程中，几个国家对承认土著人民自决权如何与领土完整原则相关联表示关切。为解决这些关切，《宣言》的最后案文纳入了第46条第1款。此项条文阐明，依照《联合国宪章》，《宣言》的任何内容都不得解释为暗指有权从事任何全部或局部分割或损害主权和独立国家的领土完整或政治统一的行动。¹⁴

30. 专家回顾，纳入第46条第1款意在让各国放心，是为促使《宣言》通过而作出的外交妥协。然而，讨论强调，在实践中，国家经常援引这项规定，证明对土著人民权利、特别是在流动性、领地治理和跨境联系方面的权利作限制性解释是合理的。¹⁵

¹¹ 马利赫·奥莱·卡昂加，“在全球气候和生物多样性治理中保障流动土著人民的权利”，专家组会议期间提交的专家文件，2025年12月。

¹² 夏普，“土著人民和环境危机”。

¹³ 埃里克·拉森，“在气候变化和生物多样性治理背景下，维护土著人民的独特地位、领地权利和流动性”，专家组会议期间提交的专家文件，2025年12月。

¹⁴ 阿尔贝·巴鲁姆，“Responding to the concerns of the African States”。

¹⁵ 阿布巴克林，“Reconnaissance des droits des peuples autochtones”。

31. 专家强调，国家通过殖民化后建立的国界等途径强加的领土完整，往往未能反映或承认土著人民对其土地、领地和资源的历史性和持续性占有、使用和管理。在许多情况下，土著人民的习惯土地权和社区治理系统时常被视为对国家主权的威胁。静态国界的建立裂解了土著领地，并且没有顾及以连续性、关联性和流动性为基础的土著领地概念。

32. 讨论强调，《宣言》申明了范围广泛的土著人民权利，《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)则明确处理了流动土著人民的情况。《公约》第十四条把游牧民族和轮耕者作为特别关注对象，承认土著人民对其传统上所占有土地的权利，并要求各国保障他们进入非为其所占有土地的权利。

33. 与会者指出，对土著人民强加领土完整原则会产生若干负面影响，当国家对如今已被国界分割的祖传领地在国内采取僵化的解释时尤其如此。这些影响包括：流动受限；获得传统生计、进入圣地、使用季节性路线的机会受限；习惯治理系统弱化；在某些情况下，导致无国籍状态和无法享受卫生、教育、社会保护等基本服务。这些后果对流动土著人民来说特别显著，他们的文化身份认同、生计和治理系统与跨越陆地和海洋景观的行动有着内在联系。

34. 专家也分享了积极的适应性做法，表明领土完整与土著权利未必相互排斥。例子包括实行共同管理和分担治理安排，承认土著人民在保护区内的权力和流动性。比如，在瑞典拉波尼亚世界遗产地，萨米人治理机构和养护主管部门共同管理土地和资源，驯鹿放牧被承认为一项基本的文化和生态实践。这个模式说明，流动性和养护目标可以共存，在实现强有力的环境成果的同时，确保土著人民在决策中发挥切实作用。¹⁶

35. 其他经验表明，加强对土著人民领土权利的承认可以增强而非破坏国家的稳定。在哥伦比亚，自 20 世纪 90 年代以来在法律上承认土著人民的领地，这推动加强了土著人民的领地治理，从而限制非法活动包括毒品贩运在其领地内的扩张。

36. 专家进一步强调，国家强加的领土完整对流动土著人民产生的后果尤为严重。就东南亚的巴瑶人而言，国家在国家水域上强行划定的海洋边界严重限制了其作为航海土著人民的流动性，进而破坏了他们的生计、文化认同和传统知识系统。由于缺乏跨管辖区的正式承认，许多巴瑶人处于无国籍状态，这对获得医疗保健、教育、气候适应性基础设施、经济和社会保护等基本服务造成了严重障碍。

37. 专家援引《托雷斯海峡条约》作为一个建设性事例，说明国际法如何能兼顾土著人民的流动性，使澳大利亚和巴布亚新几内亚的土著人民能够继续进行跨境流动以从事传统活动，同时尊重国家管辖权。

38. 在不影响具体国家背景的前提下，有更多事例凸显了其他区域流动和游牧土著人民面临的类似挑战。与会者提到，当土地改革、森林和牧场国有化以及

¹⁶ 拉森，“维护独特地位”。

养护区的建立影响牧民流动性和传统社会生态系统时，在不同国家背景下包括伊朗伊斯兰共和国会发生怎样的情况。与会者指出，在蒙古，诸如强加边界、牧场私有化和排他性养护模式等进程，导致生态系统割裂、祖传路线中断、与土地的精神和文化联系削弱。¹⁷

39. 总体而言，讨论强调，在不承认土著人民领地现实的情况下，对领土完整进行僵化的解释会给流动土著人民带来不成比例的影响。与会者强调需要采取这样的方法：调和国家主权与土著人民的流动权、土地权和自决治理权之间的关系，同时符合国际人权标准。在此背景下，流动土著人民的处境最为清晰地展示了固定领土框架与基于流动、季节性和相互联系的土著领地系统之间的矛盾。

D. 流动性

40. 流动土著人民包括游牧和半游牧土著人民，比如牧民、轮耕者、狩猎采集者、海上游牧民族、航海者(见 [A/79/160](#))，以及与世隔绝和初次接触外界的土著人民。流动性对他们的生活而言并非偶然；它是一种以知识为基础有意构建的系统，支撑着粮食安全、社会组织、文化遗产和生态平衡。流动土著人民在七个社会文化区域生活，¹⁸ 是包括土地、水域、海洋和冰原在内复杂、互联的生态系统最有经验的管护者之一。其季节性活动维持着生物多样性，防止资源过度使用并确保再生。尽管他们的实践可能不同，但包括流动土著人民在内的土著人民需要不受阻碍地进入自己的土地和领地，包括水域、海洋和冰原。

41. 与会者分享说，包括流动土著人民在内的土著人民的实践，既作为其生存不可或缺的习惯法治理体系发挥作用，也作为对全球气候减缓、适应和生物多样性养护做出贡献的整体生态策略发挥作用。

42. 然而，土著人民的流动实践经常被贴上落后和不文明的标签。因此，流动土著人民及其生活方式面临偏见，¹⁹ 边缘化程度由是进一步加剧。流动性也被视为对国家集中控制的威胁。在一些国家，流动性遭积极打压或被定为犯罪，这直接侵犯了《联合国土著人民权利宣言》和《1989 年土著人民和部落人民公约》(第 169 号)规定的土著人民权利。

43. 殖民行为体用“无主地”来宣告，土地无人占有或无人居住，因此可供获取并主张主权，这强化了一种观念，即土著人民及其与土地的关系不够文明，无法构成财产权。²⁰ 与会者指出，法律和政策框架往往以固定土地利用为前提假设，而且常常不考虑土著人民的生活方式，包括相互关联的生态系统、跨境流动和季节性使用。这种结构性偏见继续破坏流动土著人民的治理系统及其维持生计、文化和领地的能力。

¹⁷ 哈玛加诺娃，“恢复神圣平衡”。

¹⁸ 非洲；北极；亚洲；中南美洲和加勒比；东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索；北美洲；太平洋。

¹⁹ 土著人民权利特别报告员，专家组会议期间的专家介绍，2025 年 12 月。

²⁰ 拉森，“维护独特地位”。

44. 与会者分享了流动土著人民的区域实践和积极贡献。对于东南亚的航海民族巴瑶劳特人而言，跨越海洋空间的流动是身份认同、文化连续性和生存的核心。²¹ 他们依托关于海洋生态系统的土著知识、航海和可持续捕捞，与海洋形成了亲密关系、相互依存，这反映出一种植根于生态土著知识的海洋治理系统。仙本那的土著人民凭借穿越海洋和岛屿的能力，以可持续的方式捕捞传统海产，对确保粮食主权和海洋知识的代际传承至关重要。

45. 对伊朗伊斯兰共和国的土著游牧牧民来说，游牧畜牧是一种关系系统，其中包括土地、动物和人。牲畜、流动性和牧场是生活的三根支柱，与生态知识和互惠关系相互连结。²² 游牧是一种复杂的治理系统，也是一种有意的土地管护、冲突解决和社会融合策略，而不仅仅是对稀缺的反应。就萨赫勒和撒哈拉地区的许多土著人民而言，流动性对生态平衡和文化存续至关重要。在阿尔及利亚、布基纳法索和尼日尔的研究表明，要理解流动性，就得有一个整体的方法，把气候、权利、生物多样性和安全都囊括进来。对图阿雷格人民来说，流动作为一种照料土地、守护土壤健康、确保未来世代拥有资源的方式，已实践了数千年。各种决定由动物、季节和生态系统来指引，而不以人为的领土边界为遵循。虽然沙漠没有边界，但是当代军事化的边境越来越多地限制祖传路线，破坏畜牧系统和获得服务的机会，使土著人民的这些生活现实隐没在官方数据和政策框架之中。

46. 专家分享了其他地方可以借鉴的积极区域实践。在非洲，政府间发展管理组织(伊加特)的成员已经制定并正在批准《伊加特季节移牧议定书》。它旨在方便牧民及其牲畜安全、有序和可持续地跨境流动，以便季节性放牧。²³ 这项举措承认流动是一种正当且必要的生计系统，而非安全威胁。

47. 流动性不止是穿越地理景观的物理移动。与会者分享说，虽然政策经常从后勤、经济或迁移的角度定义流动性，但流动土著人民将之理解为一种神圣的仪式行为。²⁴ 移动本身就是仪式，路线并非随意选择：它们是仪式走廊，描绘着古老的歌之路和神圣的更新节奏，²⁵ 维持着人、土地、非人类存在之间的精神关系。

48. 提供具体保护，确保与世隔绝和初次接触外界的土著人民能够流动，对他们的生存至关重要。其流动性维系着领土完整和文化连续性，同时最大限度地减少遭受外部威胁的可能。专家回顾了先前专家组会议的建议，包括在这些土著人民的领地周围建立生物文化领土走廊、缓冲区和“禁入区”(见 [E/C.19/2025/4](#))。与

²¹ 阿兹明·法塔，“构筑土著青年在海洋养护方面的领导力：加强仙本那的社会生态韧性”，专家组会议期间提交的专家文件，2025年12月。

²² 艾哈迈德·比拉万德，“伊朗游牧土著生活方式随着气候变化产生的转变”，专家组会议期间提交的专家文件，2025年12月。

²³ 卡昂加，“保障流动土著人民的权利”。

²⁴ 哈玛加诺娃，“恢复神圣的平衡”。

²⁵ 同上。

世隔绝和初次接触外界的土著人民居住的国家，特别是共享边界的国家，应当制定跨境框架，为他们的行动自由、领土安全及其生活方式的长期延续提供保障，承认流动性是一种保护机制而非脆弱之处。

E. 气候危机

49. 专家强调，土著人民凭借土著主导的适应、韧性建设以及维持生态系统和生态平衡的治理实践，站在应对气候危机的前沿。这些讨论着重指出，在地球健康处于危机、生态平衡迅速遭到侵蚀之际，迫切需要支持土著主导的解决方案。专家分享了各个社会文化区域的鲜活经验，展示了土著人民如何经常在融资、政治支持和决策参与渠道有限的情况下，实施具体的气候解决方案。

50. 对仙本那的土著人民来说，侵蚀、珊瑚白化、海草覆盖减少和鱼类资源下降等气候相关压力，与不受管制的旅游业、开发以及非法和破坏性捕捞行为存在交集。²⁶ 针对这种情况，土著人民正在加强习惯海洋治理和可持续捕捞实践，以恢复生态系统健康，保护粮食主权和文化连续性。

51. 巴瑶人、巴瑶劳特人和苏禄克人与马来西亚礁石检查组织结成伙伴关系，通过土著主导的海洋养护举措，积极修复祖传海洋领地。这些举措包括：加强土著青年的领导力，赋予土著人民从事海上巡逻、监测和海洋管理的能力，从而恢复珊瑚并构建礁石韧性。正在制订的一份社区议定书旨在寻求政府对海洋领地习惯权利的承认。²⁷ 专家强调，此类举措代表了可扩展的气候解决方案，值得各国、慈善界以及所有致力于扭转气候变化的行为体给予持续支持。

52. 在萨赫勒和撒哈拉地区，图阿雷格人民继续通过流动、生态知识和集体治理来应对日益加大的气候变异。他们的实践表明，在干旱和半干旱生态系统中，适应气候变化、养护生物多样性和可持续利用土地，与承认土著流动性、权利和知识系统密不可分。²⁸

53. 专家告诫说，土著人民的解决方案如果在没有自由、事先和知情同意的情况下付诸实施，就可能遭到新兴全球趋势的破坏。比如世界经济论坛等一些国际和金融论坛越来越多地提及土著价值观，但土著人民在很大程度上仍被排除在融资和决策之外，尽管他们在保护生物多样性和生态韧性方面发挥着核心作用。有效的气候解决方案需要将土著人民作为权利持有者置于中心地位，尊重其与自然界的精神联系，在维系文化连续性的同时加强环境系统。

54. 专家指出，一些气候政策应对措施，包括重新安置的提议，如果并非基于土著治理和同意，有可能破坏土著土地保有权、社会系统和文化连续性。²⁹ 此类方法可能削弱土著主导的适应策略，并对土地和领地产生新的压力。

²⁶ 法塔，“构建土著青年的领导力”。

²⁷ 同上。

²⁸ 阿布巴克林，“Reconnaissance des droits des peuples autochtones”。

²⁹ 卡昂加，“保障流动土著人民的权利”。

55. 专家强调，气候相关迁离和重新安置必须始终被作为最后手段。各国应当就气候引起的迁离制国内指导方针和法律标准，并使之与《联合国土著人民权利宣言》第 10 条相符，而且在土著人民参与和自由、事先和知情同意下共同设计。³⁰ 对植根于土著土地保有权、流动性和治理的适应战略，应当尽可能予以优先考虑。³¹

56. 专家强调，土著人民的领地已经展示了平衡且富有韧性的生态系统。因此，支持土著主导的解决方案不仅对土著人民至关重要，对恢复地球平衡、确保全人类未来的福祉也至关重要。

F. 全球气候和生物多样性治理进程

57. 全球为应对气候变化和生物多样性丧失所作的努力越来越多地参照《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》、联合国环境大会和 2026 年加快实现可持续发展目标 6：即为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理的联合国水事会议等国际进程，也越来越多地参照诸如与《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》相关的新兴进程。与会者谈到这些进程时，将之视为相关的切入点，但同时强调它们并非详尽无遗，而且土著人民的有效参与仍然有限。

58. 在缔约国主导的进程中，就那些直接影响土著人民及其土地、领地、水域和资源的成果而言，国家是谈判者和最终决策者。尽管土著人民由于自身经验和专长提供了解决方案，但对他们的定位仍然主要是利益攸关方或民间社会成员。

59. 气候和生物多样性进程越来越多地着眼于摸索增进土著人民参与的方式，但专家重申，国家和国际进程不得将土著人民与其他人口群体混为一谈。土著人民是一个独特的权利持有者群体；将其与“当地社区”或其他社会群体混淆会削弱土著人民的权利，有可能引发倒退。

60. 土著人民权利特别报告员指出，国际环境公约固然重要，其目的却不是处理或弥补包括流动土著人民在内的土著人民面临的土地权利问题。因此，为土著人民的权利(包括土地权利和法律保护)同步进行倡导，对维持土著主导的气候解决方案仍然至关重要。³²

61. 专家着重指出，加诸于土著人民的责任不成比例，指望他们为解决气候危机贡献方案，却又让他们在融资、决策和法律承认上面临障碍。

62. 专家告诫说，绿色和可再生能源项目如果在没有土著人民自由、事先和知情同意的情况下付诸实施，可能会再次造成伤害。公正转型若要取得成功并名

³⁰ 同上。

³¹ 沙德林，专家组会议期间的口头介绍，2025 年 12 月。

³² 土著人民权利特别报告员，专家组会议期间的专家介绍，2025 年 12 月。

副其实做到“公正”，就必须承认土著人民的权利(包括土地权利、领地权利和流动权利)，将之作为有效和公平气候行动的基础。

三. 建议

A. 法律框架

63. 各国必须在国内法律体系中通过并实施《联合国土著人民权利宣言》，承认土著人民，包括牧民、轮耕者、狩猎采集者和航海者等游牧和半游牧人民与所有民族一样，享有国际人权法所申明的固有人权和基本自由。

64. 各国必须加强法律和政策框架，保护土著人民的集体土地、领地和资源；编纂保障传统土地利用系统的措施，包括季节性流动、跨境实践、圣地、文化走廊、神圣景观和传统路线；防止气候变化、养护工作、旅游业、采掘活动和其他土地利用压力造成流离失所。

65. 各国应当颁布并执行国内法律，要求任何影响土著人民及其土地、领地和资源，包括圣地或流动路线的项目、活动、发展、政策或立法均须征得土著人民的自由、事先和知情同意。

66. 各国必须确保气候引起的土著人民迁离和重新安置是最后手段，优先考虑原地适应和减少灾害风险。在气候引起的迁离不可避免的情况下，各国应当制定国家法律框架、指导方针和标准，并使之与《联合国土著人民权利宣言》第10条相符，在土著人民参与和自由、事先和知情同意下共同设计。

67. 各国和联合国系统应当避免将土著人民与其他社会群体混为一谈。土著人民是一个独特的权利持有者群体，此类混淆会削弱其集体权利，并可能构成国际人权法下的倒退。

B. 流动性

68. 各国应当明确承认和尊重流动土著人民，包括牧民、轮耕者、狩猎采集者、海上游牧民族和航海者等游牧和半游牧土著人民的传统生活方式在历史、文化和生态方面的重大意义。各国应当确保这些实践得到理解、重视和保护，被作为土著人民身份认同、土著知识系统以及对生物多样性和生态系统管理所作贡献不可分割的一部分。

69. 各国和联合国系统应当支持、资助和加强由土著主导、为延续传统实践和知识而开展的项目，包括能改善动物健康、粮食安全和土著人民福祉的项目。此类措施应当确保文化、生态和经济系统的连续性，保护土著人民免受气候变化或其他全球压力导致的困境和贫穷状况加剧的问题，同时承认流动土著人民在保持生态和文化连续性方面的中心作用。

70. 各国应当正式承认土著人民的流动是一种正当的、植根于文化的生活方式，确保其价值和对于气候适应、生物多样性养护和生态管护的贡献得到充分理解并纳入政策和规划框架。

71. 各国必须确保流动土著人民受到保护，不会由于遵循传统进行的流动实践和采用的土地利用模式而被定为犯罪。必须加强人权保护，防止骚扰、起诉或强行迁离，在土著人民的土地被划为养护区或发展区的情况下尤其如此。

72. 各国必须确保向可再生能源系统的转型和对关键矿产的开采不会重蹈覆辙，沿用历史和当前侵犯土著人民权利的模式。在共同制定那些尊重人权、支持可持续发展、推动变革性转变的解决方案时，必须把土著人民的知识系统和科学放到核心位置。

C. 土著人民的参与

73. 各国和联合国实体必须保障土著人民充分、切实参与国际环境和气候相关进程，包括《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》和联合国环境大会。土著人民数千年来保护和维持其土地、领地和生态系统，是独特的权利持有者。在参与过程中，必须反映这一地位，应当避免把土著人民仅视为利益攸关方，将土著人民与其他社会群体混淆。

74. 各国和联合国实体必须确保土著人民，包括流动土著人民在决策过程中得到充分代表。土著人民的参与不仅对维持流动性、维系生计和维护文化连续性至关重要，对确保其视角和良好做法在政府间进程的成果中得到切实体现也至关重要。

75. 各国和联合国实体应当在征得土著人民自由、事先和知情同意的情况下，将土著知识系统纳入各个治理层级的环境、生物多样性和气候治理框架。虽然一些进程已正式承认土著知识，但各国必须确保这种承认对政策设计、实施和执行产生实际影响，包括为此让土著人民参与监管机构、养护倡议、海洋空间规划、旅游治理和渔业管理。

76. 各国必须避免实施那些把土著人民排除在外的生物多样性和环境措施，比如采取“堡垒养护”模式，对获取土地、领地和资源作出限制。所有养护举措都应当尊重土著人民对土地、水域和资源的权利，以及自由、事先和知情同意的权利，确保他们有效参与决策。

77. 各国和联合国系统必须采取有效措施，保护土著人民免受恐吓、威胁和报复。应当特别注意保护在政府间进程中发声的土著领袖和人权维护者的权利和安全，因为报复行为会破坏对多边机构的信任、阻碍土著人民的参与。

D. 融资

78. 各国应当通过公共、私营和土著主导的融资机制，扩大对土著人民的长期、可靠和直接供资。在融资方式上，应当优先考虑土著人民自行确定的优先事项和治理系统，避免采用会淡化问责制或决策权的中介模式。

79. 各国在土著人民的协作下应当制定明确的评估标准和基准，用以评估不同供资模式的相关性、有效性和文化适当性。各国还应当提高灵活性，简化操作

要求，以确保公平获取资金。土著人民必须主导这些融资机制的设计、实施和管理。

80. 各国、联合国实体和相关行为体应当支持建立和加强土著主导的、直接面向土著人民及其组织的气候资金机制，为气候减缓、适应以及土著人民领地、文化和生态管护系统保护事业提供资金。这些机制必须透明，并且遵循土著人民的精神完整性、代际责任、生态平衡和土著治理等原则。

81. 气候资金机构，包括绿色气候基金和全球环境基金，是《巴黎协定》的融资机制，应当修订资格条件和获取标准，确保对土著人民的直接供资。在这些改革中，必须防止与其他社会群体混淆，并根据土著人民的优先事项和自由、事先和知情同意，加强可追溯性、问责制和影响评估。

E. 土著知识和方案，包括数据

82. 各国和国际行为体应当承认土著知识是一个关键、正当、鲜活的系统，可在地方、国家和国际层面补充并加强气候减缓、适应和生物多样性保护事业。对土著知识的任何应用，都必须在土著人民自由、事先和知情同意下进行，并尊重他们维持、控制、保护和发展自身知识系统的权利。

83. 各国和国际行为体应当支持和资助土著主导的项目和研究倡议，以记录、保护、传承土著知识，包括生态和医药实践，并促进能方便土著青年、长者、知识持有者和研究人员之间转移代际知识的伙伴关系。

84. 各国和国际行为体应当为土著主导的跨文化举措和学校提供持续和直接的资金支持，确保土著知识、精神、语言和文化价值观能一代一代传承下去。

85. 各国和国际行为体应当支持各级土著人民组织建设倡导、谈判和外交方面的技术能力，特别注重赋予土著妇女和青年权能。此类支持必须包括面向土著人民及其组织的直接、灵活、长期供资模式。

86. 各国和国际行为体应当支持、资助并赋能土著人民，使他们可以生成、治理和管理自己的数据，为地方、国家和国际层面的决策提供依据。数据收集、所有权和使用应当遵循土著数据主权原则。

附件一

工作方案

日期/时间	方案
2025 年 12 月 1 日星期一	
上午 9:00–11:30	开幕辞 经济和社会事务部包容性社会发展司司长查尔斯·卡托安加致辞 土著问题常设论坛主席阿鲁基·科捷尔克致辞 土著问题常设论坛成员达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃致辞并介绍发言者 专题 1 领土完整、无国籍状态和自决权：审查各国使用《联合国土著人民权利宣言》第 46 条限制土著人民自治和权利的情形，探讨基于国际法的整体性解释 主持人：达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃 专题介绍： 奎诺尔特印第安民族主席兼首席执行官(美利坚合众国)福恩·夏普(奎诺尔特人) 土著问题常设论坛前主席(马里)玛丽亚姆·瓦莱特·阿布巴克林(图阿雷格人) 一般性讨论
2025 年 12 月 2 日星期二	
上午 9:00–11:30	专题 2 气候变化、生物多样性治理与土著人民流离失所问题：确保土著人民在治理和政策框架、养护和气候减缓项目中的充分、有效和切实参与 主持人：土著问题常设论坛成员欣杜·奥马鲁·易卜拉欣， 专题介绍： 促进和平与转化冲突土著运动主任(肯尼亚)马利赫·奥莱·卡昂加(马萨伊人) 萨哈共和国(雅库特)尤卡吉尔人长老理事会(俄罗斯联邦)维亚切斯拉夫·沙德林 萨拉亚库基奇瓦人治理委员会前主席兼顾问(厄瓜多尔)何塞·瓜林加·蒙塔尔沃(萨拉亚库基奇瓦人) 萨米理事会人权部负责人(挪威)埃里克·拉森(萨米人)

日期/时间	方案
	气候变化背景下促进和保护人权特别报告员埃莉萨·莫尔杰拉 一般性讨论
2025 年 12 月 3 日星期三	
上午 8:00–10:30	专题 3 流动土著人民生活方式的挑战与转型：探讨流动土著人民在气候危机、经济压力和不断变化的愿望中面临的挑战及作出的适应，及其对生计、生态管护和文化连续性的影响 主持人：土著问题常设论坛成员哈尼赫·莫哈尼 专题介绍： 世界土著精神修行者联盟(蒙古)埃尔詹·哈玛加诺娃(布里亚特人) 可持续发展与环境中心(伊朗伊斯兰共和国)艾哈迈德·比拉万德 马来西亚礁石检查组织(马来西亚)阿兹明·法塔(苏禄克和巴瑶人) 土著人民权利问题特别报告员阿尔贝·巴鲁姆 一般性讨论

附件二

与会者名单

经济和社会事务部包容性社会发展司司长查尔斯·卡托安加

土著问题常设论坛成员

欣杜·奥马鲁·易卜拉欣

达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃

李楠

瑙艾艾敏

哈尼赫·莫哈尼

罗德里戈·爱德华多·帕亚莱夫

专家

玛丽亚姆·瓦莱特·阿布巴克林

阿尔贝·巴鲁姆

艾哈迈德·比拉万德

阿兹明·法塔

何塞·瓜林加·蒙塔尔沃

马利赫·奥莱·卡昂加

埃尔詹·哈玛加诺娃

埃里克·拉森

埃莉萨·莫尔杰拉

维亚切斯拉夫·沙德林

福恩·夏普