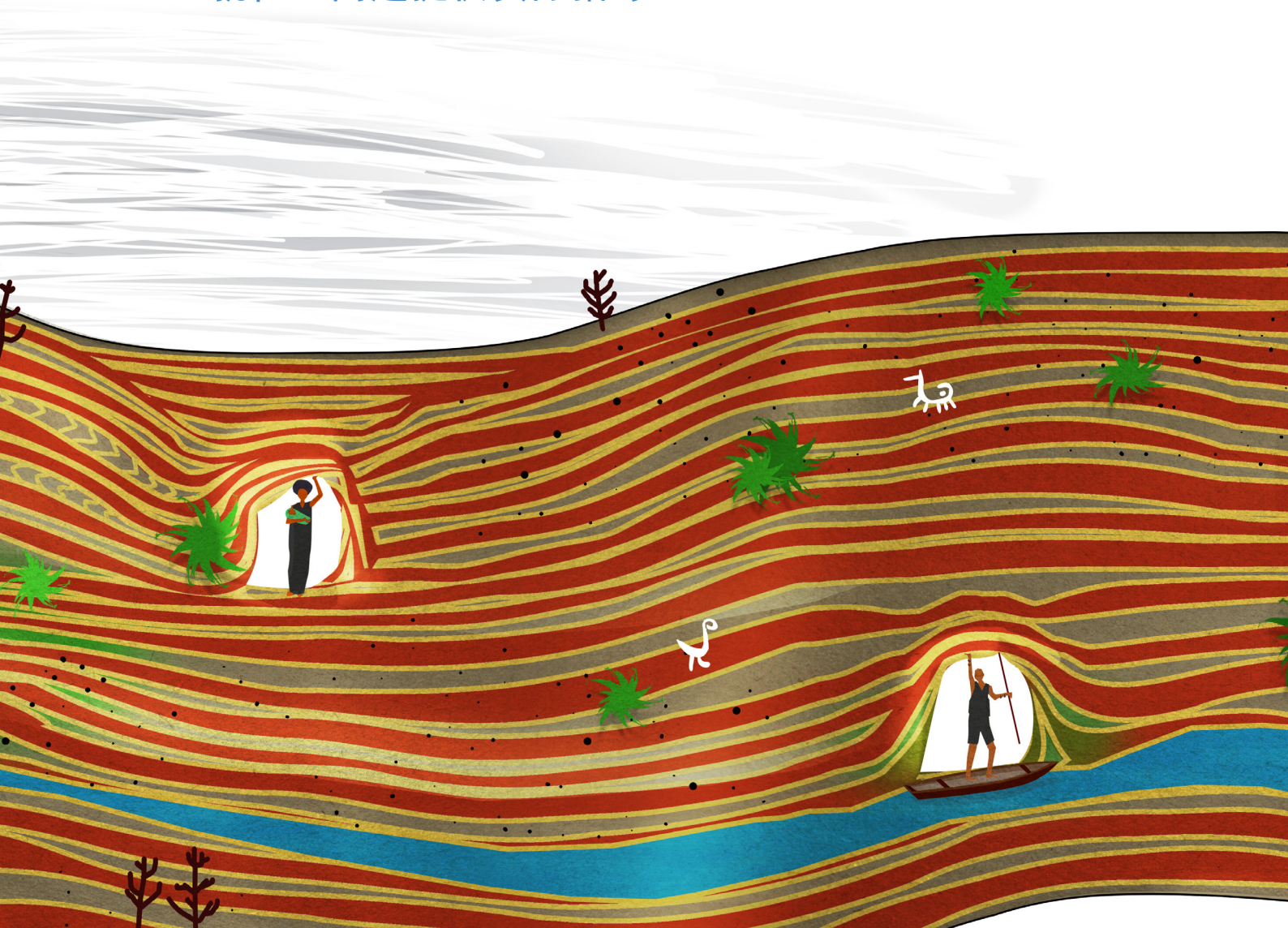




尊重自由自愿、 事先知情的认可权

为政府、公司、非政府组织、当地居民和地方社区
就征地问题提供实际指导



《粮农组织治理技术指南》是粮农组织帮助发展改善权属治理能力举措的一部分，从而协助各国实施《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。粮农组织治理技术指南由技术专家编写，供一系列参与者使用。他们：

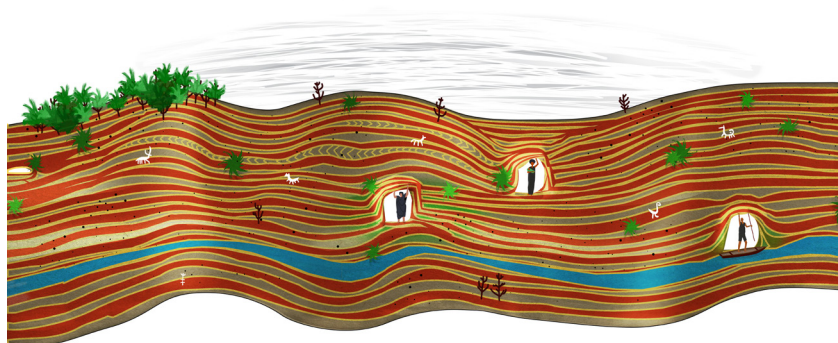
- 将指南的原则转化为实际的机制、程序和行动；
- 提供优秀实践的例子--完成的工作内容、地点、缘由及方式；
- 为政策设计和改革流程、投资项目设计和指导干预措施等活动提供有用的工具。

有关指南和粮农组织治理活动的更多信息，请访问：

www.fao.org/tenure

尊重自由自愿、 事先知情的认可权

为政府、公司、非政府组织、当地居民和地方社区
就征地问题提供实际指导



引用格式要求:

粮农组织。2019年。《尊重自由自愿、事先知情的认可权：为政府、公司、非政府组织、当地居民和地方社区征地问题提供实际指导》。罗马，粮农组织。56页。许可：CC BY-NC-SA 3.0 IGO。

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况，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。

ISBN 978-92-5-131355-8

©粮农组织，2019年



保留部分权利。本作品根据署名-非商业性使用-相同方式共享3.0政府间组织许可（CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.zh>）公开。

根据该许可条款，本作品可被复制、再次传播和改编，以用于非商业目的，但必须恰当引用。使用本作品时不应暗示粮农组织认可任何具体的组织、产品或服务。不允许使用粮农组织标识。如对本作品进行改编，则必须获得相同或等效的知识共享许可。如翻译本作品，必须包含所要求的引用和下述免责声明：“该译文并非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）生成。粮农组织不对本翻译的内容或准确性负责。原英文版本应为权威版本。”

任何与在此许可下出现的纠纷有关的调解，均应根据现行《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》进行。

第三方材料。欲再利用本作品中属于第三方的材料（如表格、图形或图片）的用户，需自行判断再利用是否需要许可，并自行向版权持有者申请许可。对任何第三方所有的材料侵权而导致的索赔风险完全由用户承担。

销售、权利和授权。粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications）获得，也可通过publications-sales@fao.org购买。商业性使用的申请应递交至www.fao.org/contact-us/licence-request。关于权利和授权的征询应递交至copyright@fao.org。

致谢

该技术指南是由Francesca Romano与喀麦隆“森林人民计划团队和喀麦隆环境与发展中心的Samuel Nguiffo合作编写的。该指南由Marcus Colchester和Sophie Chao撰写，以下人员也参与了起草研讨会：Messe Venant、Ali Kaba、Alfred Brownell、Francis Collee、Jean-Marie Muanda、Norman Jiwan、Tang Men Kon、Arun Venkatarman、Alexandra Booth、Frédéric Parfait、Harold、Nina Koubahangoue、Henri Muyembe Ngasili、Hon. Dr Walter Wisner、Hon. Dr Brahim Kaba、Jean-Marie Vianney Bendegue、Philippe Karpe、Joseph Bisso、Jean-Guy Motto-Mallo and Alain Bernard Atangana Tabi.

这项工作的完成离不开许多人的密切合作。我们尤其要感谢：森林人民项目的工作人员Tom Lomax、Emmanuel Freudenthal、Stéphanie Vig、John Nelson、Justin Kenrick、Valérie Couillard and Fergus MacKey and, at CED, Samuel Nguiffo and Pauline Ebelle Bessoka.

该出版物由Paolo Groppo、Margret Vidar、Thea Hilhorst、Christopher Tanner、Lorenzo Cotula、Laura German、Antonella Cordone、Joanna Athlin、Alexandre Ghelew和德国国际合作署（德国国际合作组织）的德国土地工作组进行了同行评议。它由Anna Barnett编辑，由Luca Feliziani出版，Yuneng Du提供了进一步的编辑支持。

粮农组织感谢联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和当地人民权利问题特别报告员在审查阶段所提供的意见和咨询意见。

本出版物的研究和起草由粮农组织和国际农业发展基金（农发基金）供资，印刷由欧盟的“改进全球治理以减少饥饿项目”资助。

前言

权属治理是一个关键性因素，它决定着公民、社区等能否以及如何获得权利及相关义务，来使用和掌控土地、渔业及森林资源。责任化的权属治理促进可持续的社会和经济发展，有助于消除贫困和粮食的不安全性并鼓励责任化的投资。改进权属治理是《国家粮食安全范围内土地，渔业和森林权属责任治理自愿准则》（“准则”）的目标，该准则作为参考，列出了责任做法的原则和国际公认标准。

随着全球人口不断增加，生活水平提高，商品价格上涨，全球贸易及粮食作物例如农业燃料的利用等方面，土地和自然资源的治理薄弱，加上缺乏安全的权属治理，目前农地和森林资源正面临着巨大的压力。不合规定的征地已经成为一个主要问题，特别是在撒哈拉以南非洲和东南亚地区，这对粮食安全、当地民生生计和可持续的自然资源管理构成威胁，引发土地冲突，人权侵犯。尤其边缘化社会群体面临风险，包括当地人民，其他土地所有者、妇女、底层人民和少数民族。

对加速征地造成长期的社会和环境影响的担忧有所增加，国际人权和标准制定机构已开始探索和应用旨在帮助规范这一进程的新规范和程序，其目的不是反对投资，防止新农田的开发，而是要确保这种扩张的方式是尊重权利，维护有利可持续的生计，并从对当地生计至关重要的区域以及高价值的保护区域转移压力。

“准则”指出责任投资不得损害、剥夺合法权属持有人的权利、不得破坏环境，应当尊重人权。

自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权事先知情，自主选择（FPIC）的技术指南为政府机构制定出实际措施来尊重和履行与FPIC（自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权）有关的职责提供了实际行动指南。

Maria Helena Semedo
自然资源协调员副总干事
玛利亚·海伦娜·塞梅多

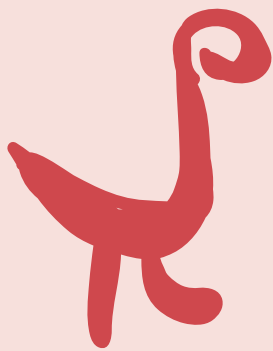
目录

致谢	III
前言	IV
目录	V
为什么你可能需要这个实用指南?	3
什么是自由自愿、事先知情的认可权?	4
责任和义务	7
应征得何人自由自愿、事先知情的认可?	9
FPIC的好处	10
实用指南	11
为实施奠定基础	13
如何定义“事先”一词?	16
确定权利所有者	16
确定土地的法律地位	19
应该如何实施?	20
土地的绘制要求及使用	21
应该如何实施?	21
需要考虑的问题	23
完成绘图过程	24
确定决策机构和代表	25
应该如何实施?	25
进行反复磋商和信息共享	27
应该如何实施?	27
提供独立的信息来源和建议	31
应该如何实施?	31
达成协议并使之行之有效	32
应该如何实施?	33
监督及审查协议	34

应当如何实施?	35
建立申诉程序	35
应当如何实施?	36
提出争端解决及补救措施	37
应当如何实施?	37
附录	39
问自己的问题: 原住民和当地社区	42
问自己的问题: 公司和投资者	44
问自己的问题: 政府官员	45



引言



引言

为什么你可能需要这个实用指南？

在全球范围内，对土地的大规模投资比以往任何时候发展都快。这些目标投资土地通常是由惯有权利所管理的，但国家法律没有充分认可和保护的土地，或政府缺乏执法能力的地方。改变土地和自然资源的土地交易对于主要依靠这些资源进行生活的当地社区原住民以及他们的福利和文化认同具有广泛的影响，特别是在撒哈拉以南非洲和东南亚地区，不合理的土地收购威胁到粮食安全、地方生计和可持续自然资源管理，并引发了土地冲突和侵犯人权的问题，尤其是边缘化的社会群体面临风险，包括原住民、其他土地所有者、妇女、底层人民和少数民族。

2012年5月，“世界食品安全委员会”批准了《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔业和森林权属负责任治理的自愿准则》（以下简称“准则”）。“准则”为各个国家、民间团体和私营部门就责任治理制度提供实际指导并形成政策、立法和方案的框架。

“准则”特别鼓励尊重权利、良好治理和公平的结果，以确保当地民众的生活和促进社区的长期发展。

本文是关于自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权（FPIC）的技术指南，为政府机构制定出实际措施来遵循和保护FPIC（自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权）执行，同时根据第9.9条准则也为全球民间社会组织、土地使用者和私人投资者履行与FPIC有关的职责提供了实际行动指南。本指南还根据“准则”第3B.6条说明了在土地使用变更的影响下，权利所有者如何进行磋商和参与。

（参见“自由自愿、事先知情的认可权指南”）

FPIC 及其原则

资料来源:粮农组织, 2012.

指南列出了如下有关FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）原则所承担的责任：

- 3B.6 磋商及参与：**与依法拥有土地使用权的人群进行洽谈，并寻求他们的支持。他们受决策影响较深，因此在决策时应予以优先考量，并对他们做出的贡献做出回应。应充分考虑到现有各方力量的不均衡，并确保相关个人及群体在享有知情权的情况下，积极主动地参与到决策过程中，使之富有成效。
- 9.9** 在通过法律或行政手段启动任何可能影响到当地社区所占有的资源的程序前，各国及其他各方须与当地原住民进行友好协商。所有这些项目启动前，都应经由原住民自己的代表机构参与有效协商，从而确保他们享有《联合国原住民权利宣言》所赋予的自由、优先以及知情权。与此同时，也应充分考虑到个别特殊地区以及各国的不同想法。所有的磋商及决策程序都应本着自愿的原则，在相互信任的基础上进行。在段落3B.6中所列举的关于磋商决策的指导方针对于本章提及的其他社区同样适用。
- 12.7** 对于涉及原住民及他们所在社区的问题，各国应确保一切活动都依照各国法律以及国际法进行，并充分考虑到相关地方及国际文书规定的自愿原则，包括《关于独立国家原住民及原住族群的国际劳工组织公约》（169号）（international Labour Organization Convention (No169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries）以及《联合国原住民权利宣言》（the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）在启动任何投资项目前，各国各方须与原住民进行友好协商，并告知他们工程对他们所拥有资源可能造成的影响。正如段落9.9陈述的那样，所有这些工程的实施都应以富有成效的友好磋商为前提。所有利用其它社区资源的投资行为，都应当遵循上述磋商及参与的指导原则。

什么是自由自愿、事先知情的认可权？

FPIC（自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先知情的认可权自由自愿、事先认可的知情权）已成为了一种国际人权准则，它起源于原住民的自主决定权，对自己土地、领土以及其它资产享有的综合权利。在本指南中，可将其理解为对于政府、工业或其他任何项目合作方可能影响到他们长期拥有或使用的土地、属地以及资源的行为，原住民可以依照惯例，自由选择其代表或其他组织机构，对此进行批准或否定的一系列综合权利。

因此，这并不是一项独立的权利，而是关于保护人权的宽泛表达，以确保原住民能对自己的生活方式及水平、土地以及其他自由权利享有主动权。FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）是一个补充标准，同时也是确保他们享有这些实际权利的有效途径。¹因此，也应对FPIC如同其他权利一样予以重视，包括自治权、参与权、代表权、文化、身份、财产相关权利，还有至关重要的土地及领土权。不仅要遵循FPIC原则，此外，在遵循FPIC原则的前提下，也不得以任何形式损害原住民享有的人权。

¹ 引自原住民权利特别报告员詹姆斯·阿那亚的报告。A/HRC/21/47（2013年7月6日），第51段。与此相似，美洲人权委员会解释道，“要求赞成必须有助于增强对原住民权利的保障，因为原住民权利直接关系到生命权、文化身份和其他根本人权，也关乎到影响种种权利根本内容的发展或投资计划实施。因此，获得赞成的义务符合相称原则，关乎原住民财产及其他相关权利。”上文节选自原住民和部落居民对世居土地和自然资源拥有的权利，编号OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09，2009年12月30日，第333段。

“联合国原住民权利宣言”（UNDRIP）明确指出，如果出现需要原住民迁移（第10条）或在原住民土地存放危险品（第29条）的情况，各国负有义务尊重他们的自由自愿、事先知情认可权（FPIC）。此外，各国应时刻将自决权原则与联合国原住民权利宣言的规定有机结合起来，在充分尊重原住民生存、尊严及生活福祉的前提下寻求认同。在做出任何可能影响原住民权益的决策时，都应遵循FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）原则。各国也必须尊重原住民的广泛权利，这包括：通过他们自己的机构表达看法；实行当地法律法规；对长期占有或使用的土地、领土及自然资源的权利；自我认同；传播原住民文化的权利以及最基本的自决权。

FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）还涉及包括参与权在内的其他具有法律约束力的权利，其中包括：

- 《公民权与政治权国际公约》（ICCPR）
- 《经济权、社会权、文化权国际公约》（ICESCR）
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》（ICERD）
- 《独立国家原住民及部落族群公约》（ILO convention 169）
- 《美洲人权公约》
- 《非洲人类与人权宪章》（ACHPR）
- 《生物多样性公约》（CBD）

《公民权与政治权国际公约》以及《经济权、社会权、文化权国际公约》均提出了保障人民的自决权。虽然这些具有广泛约束力的文书没有明确提及FPIC的原则方针，然而人权委员会与经济社会文化权委员会分别按照《公民权与政治权国际公约》，以及《经济权、社会权、文化权国际公约》的要求，频繁体现了FPIC所要表达的自决权。²而根据《消除一切形式种族歧视国际公约》建立的消除种族歧视委员会也致力于保护原住民土地权利，并多次呼吁各国依照FPIC³尊重并保护这些权利。

FPIC的构成

材料来源：2005年联合国原住民问题论坛、2011年原住民专家机制

自由指的是没有强迫、恐吓及人为操纵。

事先指的是在任何进行任何授权及活动之前征得必要的同意，并给予原住民足够时间来进行磋商并达成共识。

知情指的是应以原住民可以理解的方式向他们提供活动所有相关信息，

并确保信息客观、准确。相关信息包括以下内容：

1. 所有项目的性质、规模、持续时间、可逆性以及涉及范围；
2. 提出该项目的理由；
3. 将受到影响的区域；
4. 对可能造成的经济、社会、文化及环境影响作出初步评估，包括潜在风险及能带来的好处；
5. 拟参与与参与该项目实施的人员；
6. 项目可能涉及的措施；

认可指的是原住民已经同意开始实施该次协商提出的实施方案。而原住民也有权利撤回许可，或附加其他条件。磋商及参与是寻求认同过程中的两大因素。必须本着诚信的原则与原住民进行协商，进而征得他们同意。若不能达成一致，须向其做出客观、公正的解释说明。各方须在彼此平等、相互尊重的基础上进行对话沟通，以提出切实有效且被认可的解决方案，并有充足的时间做出决定。原住民及当地社区有权自主选择代表或组织按当地习惯参与到协商过程中，还应当适时听取妇女儿童群体的意见。

² 另见安哥拉波马波马 秘鲁, CCPR / C / 95 / D / 1457/2006, 2009年4月24日; 人权事务委员会多哥结论性意见, 2011年3月11日, CCPR / C / TGO / CO / 4号决议第21段; 哥伦比亚人权事务委员会的结论性意见: CCPR / C / COL / CO / 6, 2010年8月4日, 25; 第四十三届委员会通过的经济、社会、文化权利委员会第21号一般性意见, 大家参与与文化生活的权利 (“经济、社会、文化权利国际公约”第15条第1款(a)项) 2009年11月2-20日, 联合国文件。 2009年12月21日, E / C.12 / GC / 21号, 第36-37段。

³ 参见1997年8月18日, 消除种族歧视委员会第51届会议上通过的关于原住民第23号一般性意见, 段落4(d); 澳大利亚: CEDR/C/AUS/CO/14, 段落11; 2005年4月14日 圭亚那: CERD / C / GUY / CO / 14, 2006年4月4日, 第19段; 柬埔寨: CERD / C / 304 / Add.54, 1998年3月31日第13段, 19段; 危地马拉: CERD / C / GTM / CO / 11, 2006年5月15日, 第19段; 苏里南: 1(67)号决定 CERD / C / DEC / SUR / 4, 2005年8月18日, 第3段。

《独立国家原住民及部落族群公约》明确规定在没有原住民自主自由、知情认可的情况下不得迁移原住民及部落族群人口。除此之外，《生物多样性公约》中的“批准及参与”原则也与FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）意见保持一致，并在《生物多样性公约》中做出了认定。这些条文都提出了尊重原住民风俗习惯的要求，依照FPIC原则，尊重原住民组织以及参与决策的代表权。因此，与FPIC相关的决策具体执行方式应当参照当地社区的风俗及传统。

责任和义务

作为联合国及其他地方协约成员，政府须遵循相关组织提出的人权条款，确保原住民人权得以尊重、保护及满足。在必要情况下，他们有义务通过积极采取保护措施来确保其他方，尤其是私营企业尊重原住民相关人权。因此，各国政府有义务审查，并在必要时修改国家法律，建立或维持有效的司法和其他补救措施，使这些权利得以落实，并确保引起相关企业的足够重视。根据本指南，政府必须确保国家法律承认当地社区及原住民对其土地及领土享有的习惯性权利，为其自主选择的代表机构提供法人资格，通过司法及其他有效补偿途径保障这些权利，并要求政府工作人员及企业尊重他们的自由自愿、事先知情认可权利，并避免对其造成伤害。

菲律宾原住民
民权法案

近几年，不少私营企业开始主动制定相关标准，并强调尊重原住民惯有权利，以及保护当地土地以及其他自然资源。与此同时，“联合国商业和人权指导原则”强调，尽管倡导维护人权主要是政府的义务，企业也应将尊重人权视为自己的责任，这种责任取决于各国自身的能力以及他们尊重人权的意愿。私营企业主动提出的诸多标准中，都提出企业须在实施拟定方案前获取原住民及当地社区的“自由自愿、事先知情的认可权”。这是企业基于自己道德准则应尽的义务，同时也是对国家法律最低要求的积极响应。⁴

此外，一些国际金融机构也在行业方针中提出，对于可能会影响当地土地及自然资源的情况，须征求原住民的“自由自愿、事先知情的认可权”（FPIC）。⁵FPIC也是“粮农组织原住民及部落族群政策”中的一项核心“原则和权利”（粮农组织2010），以此来引导相关组织与原住民进行有效沟通互动，并在开发过程中将原住民权益纳入考量范围。

在FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）实际执行过程中，原住民及当地社区自身作为权利所有者，有权对项目的形式、步骤以及参与者做出决定，并获得各国及参与者的尊重。为贯彻FPIC指导方针，必须充分了解受影响人群及社区的特定习惯以及自主选择的决策程序。

许多国家都遵循FPIC的原则，为确保土地转让的公正性实施了相关国家法律，然而只有少数法律明确指出了FPIC准则。而菲律宾明显是个例外，其“原住民民权法案”规定可能对原住民的土地及资源造成影响的一切活动都要遵照FPIC原则。遵照这项要求采取的措施都将受到“菲律宾国家原住民委员会（the Philippines National Commission on Indigenous Peoples）”的监督。该委员会此前已部署审查了若干版本的相关响应举措。我们从中学到的最重要的一点是，按照FPIC实行的一切举措必须充分尊重原住民实行当地习惯法规，以及自主选择代表的权利，政府决策也应做到透明公开，真实有效。

⁴ 包括世界水坝委员会the World Commission on Dams (WCD)，采掘业审查the Extractive Industries Review (EIR)，森林管理委员会，the Forest Stewardship Council (FSC)，可持续棕榈油圆桌会议the Round table on Sustainable Palm Oil (RSPO)，负责大豆协会圆桌会议the Round Table on Responsible Soy Association (RTSR) 还有可持续生物材料圆桌会议the Round table on Sustainable Biomaterials (RSB)。

⁵ 其中包括国际金融公司 (IFC)，欧洲复兴开发银行 (EBRD)，亚洲开发银行 (ADB)，美洲开发银行 (IADB) 和国际农业发展基金 (农发基金)。2012年1月，许多坚持“赤道原则”的世界领先商业银行同意将国际金融公司更新的“绩效标准”应用于其项目贷款，从而明确表示支持“金融稳健”的权利。世行已经展开了为期两年的更新和巩固其环境保护和社会保障政策的进程，以进一步响应FPIC规定的权利。

国际人权约束力和不具
约束力的文书

区域人权文书

自由自主、事先知情的赞成权利（FPIC）

国际金融机构自愿
标准及业务政策
（FPIC）

粮农组织
自愿性指南

私营部门的
自主标准和运行政策

应征得何人自由自愿、事先知情的认可？

在自由自愿、事先知情的认可权中明确地阐释了原住民的权利。目前，国际法对于其他个人或群体的土地和资源权利并没有明确的规定，他们也许并没有把自己定性为“部落”或“原住”，而是通过风俗习惯、传统遗产或其他非传统方式获得土地和资源。“准则”要求对所有受影响的人，包括原住民和其他拥有习惯权属的社区进行积极、自由、有效、有意义和知情的磋商和参与，根据第3B.6款中的规定，另外要求在处理原住民的问题中尊重独立自主、事先知情的认可权。

原住关于原住民，国际上没有统一的定义，但国际法已经明确指出，这一概念延伸到通常所说的那些“部族”人民。国际机构将这一词广泛地应用于与祖先土地有密切联系的不同的种族群体。用来认定这些人群的共同特征是：

- 拥有独特的原住文化群体成员的自我认同感，并受大众认可；
- 有对不同区域、居住地或祖先领地的地理位置以及这些栖息地和区域内自然资源的群体依赖。
- 与主流社会和文化相分离的传统文化、经济、社会或政治机构；
- 拥有当地原住语言，通常与国家或地区的官方语言不同（世界银行，2005年）。

自由自愿、事先知情的认可权可理解为表达自决权，也可以完全解读为适用于所有自我认同为与土地和自然资源保持紧密关系的人们，这意味着该准则在非洲和亚洲的农村以及许多非裔美国人所在的农村中被广泛使用。

政府和公司也需要意识到，如果在广义上确定农村地区不是原住地区，那么在他们的土地上实行计划性的发展并不是任意剥夺他们更广泛的权利。这些权利包括生命权、财产权和正常生活水准的权利，包括食物、水和正常的住房。所有征地活动只能应当按照确保人民权利的合法程序进行，在这之前要进行协商和参与，以获得支持。一些自主认证计划不会通过行使国家征用土地的权力来认证已经分配给第三方的社区土地上开发的项目。

FPIC的好处

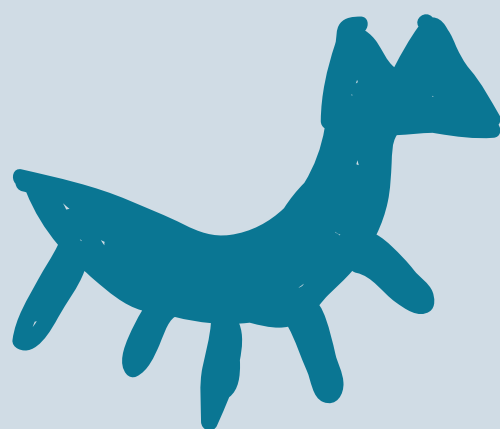
最终，通过最大限度地减少纠纷升级为冲突的风险，以尊重国际和公司长远发展的益处。这样可以防止投资机会的流失，因为投资者有可能选择其他国家进行投资以确保投资的安全性。因此，尊重FPIC有益于所有攸关方，保护当地社区的生计，加强业务运作的实际和财务可行性和可持续性，从而增加发展中国家的投资潜力和获得投资的机会。

“国家有义务获得原住民的自由、事先和知情同意使原住民能够有效地确定影响他们的决策结果，而不仅仅是参与此类进程的权利。”⁶实用指南

FPIC是结果与过程的统一

自由自愿、事先知情的认可权要求确保社区有意义地参与决策过程，并将他们的关切、优先事项和偏好纳入项目设计、指标和成果。简言之，正如联合国原住民权利问题专家机构所说：“国家有义务保证原住民获得自由自愿、事先知情的认可权，使原住民能够有效地决定影响他们的决策结果，而不仅仅是参与此类进程的权利。”因此，如果社区没有充分解决其需求、优先事项和关切问题，FPIC将另外要求社区进行公平的谈判以及实施可执行的结果，并拒绝同意这个项目。不能解决社区反对意见或获得一致赞同的磋商和谈判将会付出高昂的代价或者引发破坏性的潜在争端与冲突。

⁶ 原住民权利专家机制人权委员会。关于研究原住民与参与决策权利的最终报告。专家机制建议二号文件（2011）：原住民及决策参与权利，联合国文件：A/HRC/18/42，2011,8月17日 第 21条。



实用指南



实用指南

以下概述的建议行动提供了有关如何尊重FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）并为政府、公司、原住民、地方社区以及非政府组织提供咨询的实用指导。本指南的相关章节将被引用。酌情强调特定参与者的实施步骤。

这些建议的步骤不应被理解为一次性形成的“刻度框”程序。相反，它们是迭代重复而持续过程中的一部分，其中特定的行为可能需要在更广泛的过程中重复、延长或重新定位，并且必须考虑到所涉及的参与者和观点的多样性。所有阶段的信息必须透明化，并可供有关各方使用。所需工作的具体顺序并不固定，这取决于不同类型项目获得土地权的社会、经济、法律和政策背景。在每项行动之后，应广泛传播文件，并应征求所有参与者的反馈意见，以便共同制定此过程的后续步骤。

为实施奠定基础

在追求自由自愿、事先知情的认可权（FPIC）原则的实施过程之前，必须考虑以下要素：

过程。由于获得FPIC的要求不是一个独立的权利，因此不应该将其归结为只是以社区签署协议为目的的线性“勾选”过程。遵守FPIC原则，在可能影响其广泛权利的项目的发展规划和实施的每个阶段，保证原住民和当地社区都能表达自己的意见。这些权利包括原住民和地方社区决定哪种类型的磋商和决策过程适合他们。获得初始赞同可能只是第一步；在整个项目的运作过程中，应倡导社区的持续参与、参与式监

测和强有力的核查。

资源。除了时间因素，材料及人力资源的获取对FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）原则切实和强有力的遵循至关重要。这包括对人力、传播材料及策略、能力建设活动、独立核实、技术及法律建议的投资。权利所有者也需要合适的资源来进行能力建设以便考虑拟规划的项目及计划。如果权利所有者对项目设计及实施感兴趣的话，需要为其额外提供资源以供其培训及技能发展。项目提出者应当了解遵循FPIC原则是项目发展的固有必要条件。开发者应当找到开放及负责任的方式，引导资金到社区中来以保证过程的完整性及社区角色的独立性。

时间。在遵循FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）原则的全过程中，必须把原住居民和当地社区看做一个整体并与之商议，因为他们

需要花费很长时间来了解、考虑和分析提议。在谈判初期投资越多的时间来进行良好沟通，之后的谈判就更可能会顺利进行。匆忙的谈判可能导致在最终决定出来之前无法达成一致结论。这可能引发社区之间、社区内与公司及政府间的争论。协议的合法性可能需要接受质询，需要从产生不满的问题进行解决。最终还需要涉及的各方花费更多的时间与资源，且匆忙处理引起的纠纷可能会导致互信的崩塌，问责对获得和延续共识至关重要。准备好

在过程中投入时间及资源可以大大减少项目运营后期的冲突及争论的风险，同时也可以保证项目运营的长期稳定性。尽早确认社区对项目的否决有助于开发者将精力集中于可利用的土地。

广泛的参与。争取尽可能多的人参与社区的决策过程，尤其包括女人、年轻人、穷人，移民者及无地者，可以减少决策形成之后被挑战或者在社区内产生异议的可能性。将这些团体纳入进去也可以更好地反映在项目实施过程中需要考虑的一系列的利用及资源。必须记住社区不都是相同的，决策可能因为需求的不同也全然不同。

尊重FPIC原则时， 必要的时间及资源 的影响因素

资料来源：安德森, 2011

- 参加谈判及决策的参与者及利益集团的数量；
- 他们的地域分布及距离；
- 现行领导能力及社会凝聚力的有效性；
- 现行领导能力的代表，妇女及其他弱势群体能否进行决策；
- 谁负责通知除代表领导以外的广大社区；
- 社区内拟议项目过程向前推进有效性及异议问题的解决程度；
- 文化及教育水平；
- 对参加会议及信息事件的时间限制；
- 对参与兴趣程度是否充分了解；
- 调解人的利用程度及效用；
- 独立提出建议的能力及其质量；
- 土地权利事务的复杂程度及重叠要求；
- 待定的项目规模、设计及影响。

获取。对于原住居民和当地社区，需提前做出决定并予以知情同意，必须向他们提供活动的所有材料和文件。这意味着需在翻译人员的协助下，公开及时地、以通俗易懂的形式提供语言材料，最好是以母语为准。还必须在组织磋商中考虑物流问题，如运输和通讯的费用和手段，使当地社区在参与方面不会处于劣势地位。

信任。遵循FPIC（自由自愿、事先知情的认可权）的核心在于通过透明和双向的信息共享、可靠的问责制、广泛的讨论、反复的谈判以及诚挚的参与来建立相互信任和理解的关系。在这个过程中，公司承认并尊重社区的广泛权利、与之进行对话、探讨选项、为其提供信息、尊重其行为，同意在要求的情况下退出协商进行谈判，承认并遵守已经达成一致的决定。通过这种方式可以实现长期的和平相处以及和谐共处，以友好和尊重的方式解决分歧点。建立相互尊重和开放思想的重要途径是通过灵活变通的时间及非正式的机会更多地去了解对方。重要的是，政府、公司和地方社区的代表有明确的权力代表机构发言并作出有约束力的承诺。

文化敏感度。文化规范和期望将塑造原住居民和当地社区接近和参与决策的方式及过程。这些因素可能会影响代表方式、决策机制、时间要求、协议的约束力方式以及协商过程本身的构成要素。认识到这些需求对于实现双方都满意的强大而合理的结果是必要的。在法治缺失或者司法机关独立的地方，如果原住居民不被视为或登记为公民，那么遵循惯例法和崇尚惯例制度以作出决定及达成一致意见则更为重要。

尊重“否决”的权利。与社区进行诚挚谈判的公司和政府必须认识到，即使在进行了全面的信息和谈判过程的情况下，原住居民和当地社区也有权否在其惯有地上开发或实施项目。原住居民决定否决的具体含义因情况而异。一般而言，任何对原住居民的生命和基本权利产生直接重大影响的项目，如果产生异议的话，就应当停止项目。特别是，在没有遵循自由自愿、事先知情的认可权原则时，不得让原住居民和当地社区进行迁移，不得在其土地上存放或处置有害物质。在决定同意的时候，原住居民和地方社区可以就他们可能同意的有关土地拟议发展的条件进行谈判。过程中任何一个阶段的协议不会自动作为最终结果。

如何定义“事先”一词？

假设政府的首要责任是保障参与者遵循FPIC原则，他们必须尽早土地使用和项目规划方面采取措施使更多受影响的居民参与进来。将土地分配给第三方的决定必须按照以下的程序先告知有关居民并获得他们的一致同意。政府的首要责任就是保障土地不是通过销售、租赁、割让、租借等这些有可能侵权或产生争议的方式分配给公司。

对于公司来说，这种情况可能来得更加含糊不清。他们可能发现从政府（或从土地转让）获得的土地有可能受到遭政府部门忽视的惯有权利的影响。在这种情况下，公司应当直接真诚地与社区就情况进行解释。然后他们应当执行以下概述的措施，并表示首先在没有完全承认惯有权利的前提下，是不会开垦耕地或者追求投资目标的，以保证相关权利所有者实现FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)原则的计划。

然而，需要认可的是这种情况使受影响的社区处于一个特别不利的地位。一旦没有经过他们的同意，就将其土地分配给第三方，社区的杠杆作用就将在之后的与公司的谈判中大大弱化。

确定权利所有者⁷

该步骤的目的是在参与过程中确定目标项目区域中现有的权利所有者和土地使用者。这将有助于确定当地社区如何利用土地，以及不同群体对目标土地及其自然资源可能有什么样的要求，以及谁有权得到咨询和对项目给予同意或否决的权利。应在目标项目区的所有地区以及边界地区确定权利人。毗邻社区可能会声称在项目区域内拥有受其活动影响的资源（如水），或者可能对这些资源进行周期性的利用，或与目标项目区内的居民有其他形式的权属关系。应该如何实施？

什么是惯有权利？

惯有权利来源于习惯法，是一套从“传统”中脱离出来不成文的规则。习惯法涉及广泛的问题，包括家庭关系、财产法以及土地和自然资源的使用和所有权。惯有土地使用权是指许多农村社区用于表达和规范土地所有权、管理、使用、获取和转让以及其中的自然资源的制度。惯有权属通常与亲属关系、世代后裔以及社区内个人和团体的作用和权利等当地社会定义概念错综联系在一起。

习惯法和权利来自社会而不是国家（成文法），尽管实际上两个制度经常重叠，但惯有权利并不总是得到国家承认或给予足够的重视。惯有权利可以是非正式的（没有得到正式的国家承认），或者它们也可以是正式的，通过批准的国际条约、国家宪法、法定法令或法院判决赋予其法律效力。根据地域、社会组织 and 谋生方式的不同，社区的习惯土地权利可能迥然不同。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（有时被称为习惯使用权的“共同体”）。通常，权利是“嵌套的”，例如，个人或家庭农田归更广泛的公共领土所有。土地和自然资源对在习惯权属制度下的原住民和其他社区也具有社会、文化、精神、经济、环境和政治价值。

⁷ 确定权利所有者：参见指南的附则 3A.1.1: 4.5; 7.1-7.6; 8.2; 8.4; 8.6; 8.7; 9.5; 9.8; 11.5; 12.9; 12.10; 17.1-17.5.部分。

进行访谈、磋商和重点小组讨论，补充或辅以问卷调查的形式来确定：

- 项目区内及其边境地区的个人、家庭、村庄、部族和其他社会实体；
- 这些群体之间现有关系的性质。这些可能包括亲属关系，也包括商业、政治、经济或文化关系等更广泛的社会经济关系；
- 确定不同群体的地理位置和总人口。地图和全球定位系统（GPS）可用于定位。请记住，一些社区可能是移动式的，根据他们的生活方式可能在不同领域内进行周期性地迁移。比如说狩猎者、牧民、农学家和临时劳工；
- 对社区行使权利的行政单位（如地区，地区或省）；
- 社区与国家在治理和行政方面的关系本质，特别是在惯有权利的基础上行使的习惯法和承认的土地权利；
- 当地社区被占用和使用的历史以及其与土地的关系、他们的土地使用权属、治理和历史继承制度；以及土地是如何在社区内、社区之间及与外部人士间进行流转及受到权属惯例的管理。如果存在多种族问题，需要寻求了解各民族之间的关系，并规范他们与土地和自然资源的关系；
- 社区是如何证明他们的土地和土地使用权。这可能包括习惯法、世系、继承、购买、租赁或国家资助的定居项目。请记住，权利持有人和土地使用者有可能不是相同的个人或社区；
- 改变现有人口及其与土地的关系和使用的可能性历史因素。这些因素包括过去或正在进行的内战、国内流离失所者、移民模式、城市和农业发展；
- 社区的人口特征。这些特征可能包括年龄组别，性别比例以及当地人和移民群体；
- 妇女在社区中的地位和作用。这些作用可能包括她们在分工中的作用、她们的土地权利及使用权；⁸
- 她们在社区的谋生方式及其利用依赖的资源来维持生计。这些谋生方式可能包括永久或周期性的农业、放牧、钓鱼、狩猎以及集会，或上述方式的组合；
- 本地自然资源管理和使用系统。这些资源可能包括管理和使用来自河流，海洋，土地，森林，农作物和牲畜的水源。大多数农村人口过着多样化利用土地和资源的经济混合型生活；
- 社会组织的本地化形式，包括但不限于：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；政治权威和自然资源的利用和管理；

⁸ 性别：参见准则附则3B.3；3B.4；4.4；4.6；4.7；5.3；5.4；5.5；6.1；7.1；7.4；8.9；8.11；9.2；9.6；9.10；10.1；10.3；12.11；13.5；13.6；14.4；15.3；15.5；15.6；15.9；15.10；17.3；20.2；20.3；21.1；23.2；25.3；25.4；25.5；26.2。性别平等、土地管理的准则参见联合国粮农组织2013年文件。

- 当地文化水平。在当地社区包括其领导者们，无论是没有受过教育的或者半受教育的，重要的是应当保证所有信息为可读懂和合适的形式及语言，将所有的过程都进行录音，图表、图片及录音也有助于消息的传达；
- 社区土地及自然资源的文化价值。⁹这可能包括土地的经济、社会、精神、宗教、政治、历史及家庭关系；
- 社区之间或社区内任何过去的或现在的在土地或者自然资源方面的冲突或者争论及其原因。意识到现存的摩擦有助于避免不同团体间的矛盾，可以促进不同利益关切及观点地在紧要关头更加互相理解；
- 地区中社区之间与公司或者国家机构任何过去的或现在的在土地或者自然资源方面的冲突或者争论及其原因，其冲突争论是如何解决的。先前项目运营者或经理所侵犯的社区利益或者对社区所做出的承诺，必须设法解决并进行弥补。
- 地方及官方说法的语义差别以及任何与当地相关的特定说法。这些说法可能包括对社会团体的称呼及用来描述权利、惯例、决策结构及政治组织的说法。明确清楚的定义有助于避免产生误解、对当地系统的知识及术语更加了解。确保口译员能够捕捉及传递细微差别及当地说法。

土地及自然资源文化价值指南

资料来源：粮农组织，2012。

9.1 国家与非国家参与者应当承认土地、渔业及森林对原住民及有习惯权属系统的社区具有社会、文化、精神、经济、环境和政治价值。

在目标项目区及其边界的所有社区进行通过实地访问、磋商，并在**调查问卷的基础上进行调查工作**。在磋商中，应向所有相关人员明确解释来历以及进行普查的原因，以征求他们的同意及提供调查问卷的信息。在项目无法继续的情况下，社区有权在此阶段（或任何其他阶段）进行拒绝。

保持磋商，进行相对开放的问卷调查。调查过程中应该考虑到可能在起草问卷时没有预料到的、由社区提出的任何其他相关及他们所关心的问题。

与其他方面进行协商。与有关的地方或省级政府机构以及相关的地方、国家和国际非政府组织协商，以便进一步确定：

- 潜在受影响的社区和个人的状况及其在地方和国家法律中的惯有权利；
- 社区是否在国家立法中与其他社会群体和主导社会群体有所区别及其区别方式；

⁹ 土地与自然资源的文化价值：参见指南附则4.8；5.3；5.9；9.1；9.7；11.2；16.2；18.2。

- 近几年进行的潜在普查以及这些问题是否在社区有所反映；
 - 任何其他相关分解数据。
- 将所记录的结果提供给所有利益团体，并提供他们能接受的形式和语言。¹⁰

确定土地的法律地位

在任何土地征用过程中，遵循FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)的关键第一步是明确原居民对土地和其他资源的权利的实现程度，并在可能的情况下确保这些权利的实现。有关人士在对FPIC提出的农业投资表达意见或进行拒绝，需要完全承认和尊重他们的惯有权利和现行土地使用制度。正是因为许多国家的法律制度没有正式承认惯有权利，所以社区对其区域内所发生的事情给予同意或不同意的权利则更为重要。

因此，这一步骤的目的是确定在国家法律和习惯法方面目标土地项目的权利所有者。若属于公司所有，那么土地的合法地位将如何发生变化以及这对权利所有者有将产生什么影响。由于权属政策和做法会因国而异，加之社会稳定与共存在很大程度上取决于现有权属机制的性质，因此必须考虑到这些具体特点。对于惯有权利没有得到有效承认或受到国家法律保护的，而且对同一土地同时存在多个权利所有者（正式和非正式的情况下）的国家，这一点尤为重要。

通常情况下，惯有土地按照成文法归类为国有土地。然而，根据国际法，“准则”要求国家机构和投资者确保尊重包括惯有权利在内的合法权属权利，原住民根据FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)原则通过任何影响此类权利的投资项目来获取其权利，同时也需要解决由此产生的法律纠纷问题。例如，在许多普通法司法管辖区，根据习惯法持有的土地，有时被称为“原住民地权”，只能归于国家。如果在国家承担信托责任以确保原住民福利的地方，土地也可能需要归于国有管理。此外，由于在许多原住民地区，土地市场往往是不存在的，所以将土地的所有权从习惯所有者转移给投资者的条例（无论是出租、租赁还是销售）都是不明确的。在这种情况下，政府机关的主要责任就是确保公平竞争，保护弱势或无担保权利的社区利益。

¹⁰ 文件：参见指南附则 9.8；12.11；25.4。信息获取：参见指南附则 3B.7；3B.8；5.8；6.4；8.9；9.4；10.4；11.314.4；17.4。

应该如何实施？

聘请顾问或律师对现行的国家法律、体制和政策框架进行彻底审查。在理想状况下，调查者应该在整个研究过程中采用创新和跨学科的调查方法，以及参与式及协作式的方法。

审查应包括：

- 建立征地框架，为具体国家制定法律、制度及政策；
- 公民、妇女、原住人民和少数群体的土地权；
- 目前国家法律规定的正式法定地位。土地可以指定为国有土地、公共土地、私人土地、习惯用地及国家、公共、私人、社区、工业用地或保护林；保护区；租借地等。还要确定土地正式分类中是否有任何重叠部分；
- 负责土地及其管理分配的有关司法管辖区和国家机构。这些可能是国家和/或省级当局；环境，土地和/或农业部门；林业部门；或其他专门机构。同时确定目标项目区域的管辖权是否有重叠部分；
- 当地社区的习惯土地权利是否在国家法律和政策中得到承认及其承认方式，以及这种方式是如何影响到目标地区的特定社区。相关信息包括宪法以及其主导下的其它法律例如土地法，环境法和林业法等各种法律规定的宪法权利和权利。获得认可后，权属权利可能包括所有权、契据、租赁权、所有权、占有权、使用权/利益权或土地所有权，并可以通过佃农耕种和地役权获得权利。在许多国家，这些权利必须被正式记录下来才能得到承认（这可能导致高的离谱的价格）。但在一些国家，即使惯有权利在没有正式注册的情况下也可以得到承认；
- 从社区及其习惯法的角度看土地的地位，无论这种习惯法是正式还是非正式的；
- 从社区及其习惯法的角度看土地的地位，无论这种习惯法是正式还是非正式的；
- 公司和/或国家获得土地的法律程序以及需要接触的所有有关政府机构。
- 公司取得的土地法定地位变更情况；
- 在短期、中期和长期的土地获取和土地使用权方面，由于土地法律地位的变化而可能对当地社区造成的后果。这可能取决于项目的性质和持续时间或其权属的法定状态（例如租赁、卖断销售或续签合同）。租赁期满后还要确定社区权利的状态。例如，土地是否归还给社区，还是将其重新归类为国有土地，这是在随后的谈判中必须明确的问题；
- 立法协商进程，根据国家法律或国际承诺要求进行征地协商以及执行其他土地收购程序的先例；

- 目标土地上之前的项目经营者以及这些经营者是否对当地社区履行了其义务。这些义务可能包括不同形式的补偿、土地归还、社区搬迁、提供就业机会、基础设施建设或者社会经济福利项目。

将调查结果与在权利所有者识别过程中获取的数据进行比较（参见之前的章节），以证实这些数据或确定土地的法定地位和惯有权利人实行的权属传统之间的矛盾。

通过与有关政府机构和当地社区的磋商，**分享和证实调查结果**。

这一步骤的可能信息来源包括：政府机构、发展机构、权属专家和法律顾问，官方地图和调查、土地地籍、土地税务记录、土地利用规划和土地管理图、民族志调查、学术研究、法律法规、法院判决、公司记录和非政府组织出版物。

土地的绘制要求及使用¹¹

这一步骤的目的是确定目标项目区现有居民具有正式和非正式权利和/或使用的土地和资源的程度。地图应覆盖目标项目区域的所有部分以及边界区域。

地方社区应通过其代表在制图活动中发挥核心作用。地图的绘制工作必须在社区和其他有关各方的充分意识和一致同意下进行。还必须与邻近社区进行确认，以避免加剧或引发土地纠纷。

在此过程的所有阶段中，所有各方都可以使用地图这一点至关重要，应被视为利益集团之间的沟通和信息共享手段。绘制工作应当被视为一个以社区为驱动力的过程，由公司和/或政府提供支持，或可能得到非政府组织的支持。在这个过程中，应将地图视为一个工具，而不是为了实现自己的目的。

应该如何实施？

在开始之前先确定权利所有者。事先确定土地使用者和权利人以及对习惯权属和当地社会文化体系的进行了解，将非常有助于习惯土地的绘制。

¹¹ 绘图：请参阅指南7.4。有关已备案的参与式绘图现场经验，请参阅Tanner等人2009年的资料，尼尔森2007年的资料。

咨询社区并解释：

- 土地和资源的绘图项目的性质，以及对权利和生计可能产生的影响；
- 绘图活动的目的及其对维护未来使用土地和资源的惯有权利和酌情决定权的重要性；
- 绘图过程所涉及到的资源、时间、参与和成本以及这些方面的成本由谁来承担的问题；
- 社区有权决定参与绘图过程的直接参与者和间接参与者；
- 为绘图过程投入的时间和资源提供的任何补偿；
- 拥有专门知识和经验的独立机构来支持社区的绘图过程（如非政府组织）；
- 社区有权在现阶段拒绝提议，在这种情况下，这个项目不会继续进行。

同意参与。如果社区同意进行参与式绘图活动，他们应该一致谁来参与社区绘图，并花时间作出决定。所有代表都应该自由表达意见。

提供社区的独立支持。应为社区提供广泛的选择，供独立各方并支持他们组织和执行地图绘制活动。这些可以是熟悉该地区以及拥有参与式绘图所需技术的非政府组织。一旦社区对可选择的机构有充分的了解，他们就有权选择由哪些机构来协助且在何种条件下进行绘图活动。

寻求不同的代表参与。理想情况下，包括妇女、青年、贫困家庭和长辈在内的一系列权利所有者应参与到制图工作中，因为这将反映出需要纳入地图的价值观，用途和资源的范围。例如，年长者往往对具有历史和文化重要性的场所了解最多。男女可能会以不同的方式使用土地和资源。地图应反映所有的价值观和用途。如果社区成员不是来自绘图团队的，强烈建议他们在整个过程中进行咨询了解，以确保地图代表了他们对自然资源的理解和利用。

允许绘制多种地图。参与绘图工作的支援机构应当牢记，不同社区可能会希望从事单独的制图活动。如果这些社区声称来自不同的地区，或者他们在同一个地方拥有重叠的权利或不平等的权属安全问题，就可能发生这种情况。如果他们希望参与的话，每个社区都必须有平等的机会参与绘图过程。如果各个社区分享同一个地区的权利，一个群体声称权利为其独有的情况可能导致冲突。相邻社区应参与绘制边界以建立关于划界的共识，并向权利所有者解释情况。

在可能的情况下，**比较并确认从其他来源收集的信息**。比较社区内和社区之间的信息，以更好地了解实地的总体情况。还应将制作完成的地图与政府机构、非政府组织和其他在目标项目区域内或附近经营的私营企业制作的地图进行比较。

培训访问技术。支援机构应该使用全球定位系统（GPS）和地理信息系统（GIS）等相对便宜、快速和简单的地理技术来培训地图绘图小组成员，以明确惯有权利及其他权利的实现程度。在文化程度较低的地方，以带有图片和颜色的标志性代码或带有图标的GPS系统代替文本，以便社区成员在绘图过程中不会受到影响。智能手机应用程序同时提供了广泛可用和便宜的记录绘图数据的方式。一些智能手机软件也可用于跟踪时间戳和个性化的活动链（如位置，个人，活动目的，活动结果等）。

在绘图工作中起指导作用。一旦团队成员觉得自己有能力进行绘图工作，支援机构应该在绘图过程中发挥指导作用，而不是发挥决定性作用，允许社区机构按照合适自己的方式进行绘图活动。如果权力差距可能使某些权利所有者或土地使用者边缘化，这时候非政府组织或其他中立方应积极地在不同组织间进行信息对比的协调工作。

在绘图工作中投入充足的时间和资源，以充分体现土地对潜在受影响社区，家庭和个人的价值。这样的地图将表明征地工作是否以及如何尊重人民的权利并保障他们的生计，及征地可能带来的影响。

需要考虑的问题

当地社区应当有权利对地图的内容进行筛选。他们可以根据自己的需要和愿望选择地图图例。

以下信息在绘图的过程中值得考虑，并且可以纳入地图中或作为描述来进行补充：

- 社区使用和依赖的土地和资源类型，以及不同土地的用途，自然资源以及当地的植被条件。这些可能包括森林，河流，空地，山脉和牧场。资源利用可能包括狩猎、采集、捕捞、农业耕种、放牧、药用植物收集等；
- 可能由不同社区或社区内的重叠和/或有冲突的土地索赔，以及通常是如何管理和调解这些索赔的；
- 农业活动，如轮耕，周期性土地利用和社区的周期性迁移。例如，看

似空旷的土地可能是社区生计的重要组成部分，长期的周期性畜牧业活动是他们生计的基础；

- 共同资源领域，如狩猎场、牧场、河流和森林。特别是应当绘制水资源的获取点以及社区所依赖的拥有水资源的社区；
- 对当地社区具有文化、历史和精神价值的场所。这些地方可能包括墓地、神圣的森林、山脉和河流；举办礼拜和仪式的场所
- 社区内对特定土地使用者具有意义的地方。这些地方可能包括妇女、儿童、耕种者、周期性迁徙者、牧民、猎人和设阱捕兽者，河流社区等主要使用的地区。请记住，社区不一定会一致使用某些地方，但仍可能对其具有重要的文化或经济价值。例如，东非马赛人主要是在平原上放牛，但森林是他们进行仪式启动不可或缺的主要场所；
- 任何包含全球、地方或国家重点生物多样性集中区域（如初级和次级森林，红树林或保护区）；
- 任何在考虑之中的地上人为改良设施和财产。这些可能包括定居点、作物和树木、灌溉系统、桥梁、建筑物、道路、圣地和墓地；
- 习惯土地边界和标记。这些可能包括自然边界，如河岸，植被，林地或其他此类地理特征；
- 被当地社区视为历史占领证据的地标。这些可能包括种植树木、旧墓地、前村庄遗址等；
- 提供一些自然服务的区域，如流域保护，流量调节，集水区，侵蚀和破坏性消防区域；
- 与目标项目现场相邻的任何私营部门运营和保护区。这些可能包括伐木、采矿或种植园租用地，以及受保护的森林和国家公园。还要注意这些区域与目标项目区域之间是否有重叠。

完成绘图过程

确保绘图小组与广大社区就地图的最终版本进行协商，并确保所有相关信息已包括在内。地图应以社区能够读懂的形式和语言呈现。图表和三维模型的使用对于可视化地图所表示的内容尤为有用。

让所有人都知道地图，并在可访问的表单和语言的要求下使它们可用。

形成地图所有权和访问权限。同意绘图社区通过签署的文件或其可接受的任何其他形式，将地图的所有权正式化。同意其他方可以访问地图的程序。

在需要或建议的情况下，进行额外的环境和社会影响评估以及高度的保护价值评估。这个过程应该与上面描述的相似，社区应当充分有效地参与，并适当考虑到他们对土地及其自然资源的习惯用途，以及提供他们可以读懂的形式和语言。

确定决策机构和代表

这一步骤的目的是确保在协商、谈判、决策和征求同意过程中，权利所有人通过自己选择的个人和机构对其负责并进行合法代表。这种表述避免了不反映社区意见的误解和协议，但相反，又可能导致争议。政府和公司需要被告知在随后谈判中与他们接触互动的社区代表。

当地社区可以要求并受益于非政府组织和独立顾问的支持，并自行决定哪些机构或个人最能代表他们的利益且不受政府和公司的干扰。社区成员应广泛参与代表们的选择，并向所有社区成员开放。他们应在所磋商社区领域内进行，在那里他们可能比陌生的地方感觉更安全，更能够自由地表达自己的意见，并且得到他们社区的支持来讨论问题。

应该如何实施？

访问社区。明确地向他们解释来历，提议发展项目的性质，开发商在与社区关系中遵循FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)的意图，以及社区可以接受的从磋商、谈判到协议各步骤的时间表。即使在这个项目的早期阶段，社区也有权拒绝进一步讨论该项目，这一决定必须得到尊重。

计划咨询。如果社区决定考虑这个项目，就最方便的时间和地点进行协商。允许社区有充分的时间进行讨论和谈判，以便他们能够决定谁将在随后的阶段中代表他们的工作。

沟通权利。应当向社区明确表示：

- 社区有权自行选择机构和个人代表，并可以决定所需的合法最低代表人数。代表可以通过习惯机构、长老、合作机构、地方行政机构、宗教团体或人员，新型或混合机构，地方非政府组织，轮岗代表或上述组合的代表。
- 若必要情况下，社区有权提供独立的便利援助。
- 社区有权发展他们认为最适合其文化习俗和决策要求的代表机构。

- 如果社区希望杜绝决策排斥或滥用权力方面的风险，他们可以坚持选择在自己的社区内实行制衡原则。

讨论代表制度和责任。非政府组织可以通过强调代表的责任（例如为所有人民进行谈判而不只是进行单方面的决定）来帮助当地社区选择他们的代表，以及代表可能存在的风险（例如由于谈判过程变得更加技术和专业化，可能产生来自其他各方的影响力和/或压力，个人利益超越群体利益，由现会员选举，指派或未能与广大社区分享信息。）非政府组织将采取保护措施，以避免偏离原商定的责任和参与工作，避免过度影响当地社区的决策过程。

鼓励广泛的参与。有些地方，如果选择的代表不包括妇女、青年、穷人或其他边缘群体，政府机构或项目开发商可以在每个阶段的谈判和协商之前鼓励更广泛的参与。可以要求与特定群体（如妇女，青年或移民）进行单独的磋商，但不要认为这些群体或其观点是一样的。¹²

允许不同的代表参与。请记住，不同的社区或群体可能会选择不同的实体代表。在这种情况下，可能有必要考虑设立一个社区代表委员会，定期举行会晤会议，商定影响所有权利持有人的总体事宜。如果对给予赞同者有疑问或不同意见的情况，最好的建议是让更多方面参与，而不是单方面的更少选择。

代表制度的正式化。正式确定社区对其所选代表个人或团体的决定并由社会各方一致赞同。这可以是一份书面文件、一场典礼仪式、一份由各方在独立见证人面前签字的合同，或上述情况的组合。在所有情况下，若社区同意有权按照惯例做出约束。

协议至少应清楚地表明，但不仅仅是以下部分：

- 选定的代表人选；
- 代表在社区中的作用；
- 代表是通过什么方式选定的；
- 作为代表的责任和作用；
- 如何联系到代表们；
- 与代表们沟通的最佳方法（需要注意代表们所说的语言、文化水平以及与老年人或宗教人士交流中的礼仪问题）；
- 如何保证代表为社区的整体利益发言，考虑到可能被边缘化的群体，如妇女、青年、农村贫民、失地农民和移民者；
- 代表的决策限制，以及在何种条件下他们必须向社区论坛提出谈判

¹² 不同权利所有人的观点多样性：见附注3B.3和脚注8中关于性别敏感性的参考。

选择并做出决定；

- 如何与选民们进行对话共享并征求他们的意见以供决策顺利进行；
- 多方磋商的后勤安排（时间、地点、频率、参与者、额外费用和交通安排）；
- 如果代表的能力不足，社区或其他执行者可以参与哪些过程？
- 如果代表们没有尽职，或者社区选择换掉代表，会产生什么问题。

记录咨询的程序和结果，并将其提供给所有各方。

确保其合法性。在对社区或其他各方选定代表的合法性和利益有疑问的，应随机选择社区成员进行进一步的咨询，最好是完全保密，反映妇女，老人和青少年的意见。

进行反复磋商和信息共享

反复咨询的目的是在全方位过程中与相关执行者和权利所有人分享与预期发展的相关的所有信息。有了这些信息，社区可以更好地决定项目是否应该进行，并讨论任何有必要的修改以确保一致认同。

磋商从识别权利所有人和土地使用者开始，并应针对每一个随后的步骤进行。磋商地点和频率应让各方自信积极、有意义和自由地参与进来。在采用适当和可使用的形式和语言的非歧视性信息共享过程中，在采取行动或做出决策前需花费大量时间以保障广泛、透明、自由的信息沟通。¹³在整个过程中，记住公司与政府应尊重社区作为积极参与者实行是否同意的权利。

12.11 缔约方应提供全面的信息，以确保所有有关人员参与谈判并了解情况，确保记录和了解所有有关人员的协议。谈判过程应该是非歧视性的并且注意性别平等。

关于信息畅通和非歧视的准则

资料来源：粮农组织，2012。

应该如何实施？

过程

策划当地会议。提前同意社区每一次连续咨询的会议时间、持续时间、地点、参与者和目的。理想情况下，协商应在所咨询的社区区域内进行。获取是有效参与过程中所有步骤的关键；对当地社区来说，在

¹³ 不歧视原则：见附则3B.1.2；4.4；4.6；4.7；5.3；6.3；9.10；11.3；12.11；17.3；21.3；21.6；25.3；25.5；25.7。磋商和参与决策过程：见附则3B.6；6.4；8.6；8.9；9.2；9.7；9.9；9.12；10.3；11.2；12.5；15.7；12.9-12.11，16.2。透明度和问责制：见附则3B.8；3B.9；5.8；6.9；8.6；8.9；10.5；11.1-11.4；12.3；12.5；12.13；16.2。

遥远的城市进行充分自信的磋商可能是费用昂贵且不切实际的。如果代表们离不开他们的选民，社区也可能觉得他们的代表更多能准确地表达他们的意见，

进行参与式社会和环境评估，并与有关社区分享调查结果。当慎重地进行工作时，让受影响的社区参与进来并尊重他们的权利，这样形式的评估能够提供有价值的信息。他们告知社区规划发展的成本和收益，对生计的影响以及需要采取的措施来避免或减轻不必要的影响。影响评估对于提供基准数据也是至关重要的，随后可以测试哪些部分可以实施。“生物多样性公约”为原住居民的土地进行这种影响评估提供了详细指导（“生物多样性公约”，2004年）。

可实现的沟通。向所有方面以可实现和相关的形式和语言传播所有信息。这些方式可以包括书面和记录的媒体、图表、图片、视频、角色扮演等等。沟通的惯用方式和互动规范可能因社区而异，应当得到尊重。

协调人参与协商，最好是独立的协商人员，以确保所有各方有平等的空间来表达自己的意见。协调人可以是社区可接受的非政府组织代表或其他第三方。

帮助社区制定行动计划。在相关可执行的保障措施支持下，非政府组织或其他支援机构可以在帮助当地社区制定行动计划时，传达其具体需求、关切和要求方面发挥重要的作用，这可以在谈判之前促成社区内达成一致共识。当面对可能影响他们的前所未有的变化，若社区不熟悉所提出的发展方式或者可能需要进一步支援来进行组织和表达自己的意见之时，此时预先规划就显得尤为重要。

考虑到不同社区和社区内的不同群体可能会有不同的意见和需求，应当尽可能地让更多的社区参与到必要的协商中。记住，在当地村庄以外的某些社区成员也可能想在讨论中发表自己的看法，社区应设法告知他们有关协商的事宜并就正在进行中的决策征求意见。

投入必要的时间和资源以便更加清楚、准确、全面地传达信息以解决问题和疑虑，并在必要时澄清或重新审视问题。共享的大部分信息对于各方来说将是新的，时间对于这些信息的消化和及时的反馈至关重要。允许各方经常进行协商，对提供的信息进行审查，分析和讨论并回答问题或澄清。明确指出，每个参与者都是平等的学习者和信息共享者，但是，FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)表达了社区更广泛的权利，国家和公司有责任通过遵循FPIC来尊重这些人权。

传递说“不”或“我们不知道”的权利。从一开始，社区应充分了解，如果他们不完全确定，他们没有义务作出决定。他们也应该被告

知，他们可以接受、拒绝、部分接受、部分拒绝或选择不对提案发表意见，并且可以要求花尽可能多的时间来决定什么对他们是最有利的。当利益集团认为需要更多时间或其他来源的信息作出决定时，可以推迟磋商时间。

明确各方谁可以接触查询以确保流畅沟通。每个演员都应该知道谁要关心和要求信息，谁有能力作出决定。

保障自由和安全。所有协商和任何随后的决定必须是非强制性的、公开透明的，不受任何其他形式的操纵、贿赂、恐吓或胁迫。在必要之时，所有参与者可以匿名保护知情人。当政府或公司的存在限制了社区自由讨论和决定的能力之时，社区在谈判和协商中拥有隐私权。

雇用具有拥有良好技能和经验的口译员，以确保信息准确而完整地传达给涉及多种语言的各方。

内容

利用在参与式制图过程中绘制的地图。这些地图在谈判中应作为参考。

允许协商过程内容的灵活性，确保议程涵盖各方提出的关键点。

会议应至少涵盖以下问题。

公司应提供有关但不限于以下内容的信息：

- 公司名称、历史和运营记录；
- 其组织结构和层次结构；
- 其总部和运营地点；
- 正在运营的工作人员和项目数量；
- 正在运营的项目性质；
- 公司的主要投资者（包含国际金融机构）；
- 任何公司现有的FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)政策；
- 公司承诺的任何适用的自愿标准，以及公司的相关义务；
- 公司需要达到的任何适用的国际融资机构标准；
- 公司内部重要联系人的细节；
- 拟议项目的性质、规模、目的、地点、期限和可逆性；
- 许可证的类型；

- 社会 and 环境影响评估的结果和建议；
- 高度保护价值评估的结果和建议。
- 对项目潜在的环境及社会长期、短期影响的均衡评估；
- 拟议项目对受影响方面的潜在风险和利益；
- 任何现有或已计划的解决和弥补争端的机制；
- 任何现有或已计划的参与式监测，核查和评估过程；
- 可能参与实施项目的人员；
- 项目提供给社区的就业机会、就业条件与情况、就业福利及就业要求、预期的熟练和非技术岗位的数量、预期的外部聘用岗位以及对当地就业机会的影响；
- 项目可能涉及的程序；
- 保护社区生计的补偿和缓解措施形式；
- 如何保证当地社区的食品和水源安全；
- 对当地社区最终搬迁的选择、程序和补偿应征得他们同意；¹⁴
- 项目的哪些方面仍然可以根据投入情况进行修改，哪些不可以修改。¹⁵

政府应提供有关但不限于以下内容的信息：

- 社区的法律地位；
- 国家和国际法下的社区权利以及国家的相关义务。这些可能包括
- 但不限于提供卫生服务、
- 教育、电气化、通信、运输、道路、市场、行政、财政和社会保障安排；等等。
- 他们还可以涵盖国家有义务尊重个人发展权、健康权、享受环境权、财产权、隐私权、有效补救、公平审判、不歧视、司法行为赔偿等问题；
- 目标项目区域的法律地位；
- 土地利用变化对社区权利的法律影响；
- 国家有关机构的司法权及其与社区的相关性；
- 任何现有或计划的解决和弥补争端的机制；
- 任何现有或计划的参与式监测，核查和评估过程；
- 政府内部主要联系人的详细信息；
- 什么样的国家服务将受到影响？
- 什么样的国家服务将得到提高？
- 政府将实施哪些补救或缓解措施来弥补项目造成的任何负面影响。
- 在公司违法的情况下，政府将为社区提供哪些追索机制。

¹⁴ 食物与生计安全：参见指南附则 1.1； 4.1； 8.11； 12.1； 12.2； 12.6； 12.8； 12.10； 12.12； 12.15； 13.1； 26.2； 26.4。

¹⁵ 赔偿：参见指南 4.1-14.4。征收补偿：参见指南附则 3A.1.4； 4.9； 16.1-16.9。土地收回：参见指南附则 3A.1.2； 4.4； 4.5； 7.6； 9.5； 10.6； 16.7-16.9。

当地社区应提供有关但不限于以下内容的信息：

- 土地和自然资源的惯有权利和使用权利；
- 土地和自然资源的文化和历史价值；
- 在目标项目区内特别重要的领域，以及如何保护这些领域；
- 地方民生和其他对土地和自然资源的依赖方式。这些方式包括如何获得粮食和水资源，自然资源管理和一系列经济活动；
- 有关私人部门在其习惯用地上征地的之前任何经验，以及出现的任何不满的情况；
- 地方决策和谈判过程，包括商定的地方代表机制；
- 由项目引起的关切；
- 对项目造成的损害赔偿或损失赔偿的期望，应批准其一致意见；
- 项目认定的机会（如农村发展，社会福利，基础设施或代替的生计方式）；
- 对所采用的商业模式的期望，以及他们预期的效益性质和水平；
- 与国家互动情况的性质，以及产生的任何不满的情绪；
- 关于如何修改项目以适应他们需求的建议。

关于粮食和生计安全的
指导方针

12.10 当考虑涉及大规模的权属权利交易（包括收购和合伙协议）的投资时，各国应力争为不同方面提供资金，这些投资可能针对权属权利、粮食安全以及逐步实现食物、生计和环境的权利，应对其潜在的积极和消极影响进行独立评估。各国应确保现存系统公正地认定现有的合法权属权利，包括习惯及非正式权属的权利，以及受投资影响的其他人的权利和生计，如小规模生产者。这个过程应该通过与所有受影响的各方协商，按照这些指南的协商和参与原则进行。各国应确保现有的合法权属权利不受这种投资的损害。

提供独立的信息来源和建议

在有关FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)工作的整个过程中，包括在达成一致同意的过程中，尤其是在决策和协议之前，社区有权利获得独立的信息来源。这样做的目的是允许社区根据自己掌握的全面信息（包括关于拟议发展的替代方案的信息）并独立于项目倡议者的利益，而做出明智的决定。各国政府和公司应当促进其知情同意。

应该如何实施？

告知社区有在整个过程中获取独立信息来源的权利，合适的话有权从其他原住民以及从当地或非当地组织那里寻求建议。在必要时，帮助确定这些来源和群体以便社区接触他们。

提供可供选择的协调人。应为请求协助的社区提供可以选择的协调人，包括社区自己推荐的协调人。

支持使用顾问。社区还有权邀请顾问，包括但不限于律师、法律顾问或其他类似助手，便于观察或参与工作并提供有用和创新的建议。政府和/或项目开发商应提供足够的财务和后勤支持。但在理想情况下，财务和后勤支持不应直接来自项目开发商；社区有权获得不受开发商独家控制的资金和服务。

事先知情的认可

资料来源：联合国关于减少发展中国家毁林和森林退化的计划，2013年文件。

向各方提供的信息必须是：

- 可理解的，清楚，一致，准确和透明的；
- 以合适的语言和格式（包括广播，视频，图片，纪录片，照片）提供；
- 从客观情况出发，包括项目活动的积极和消极可能性以及同意或反对的后果；
- 完整的，涵盖潜在的社会、财政、政治、文化、环境影响，包括以适当语言获取原始来源的科学信息；
- 加强且不侵蚀原住或地方文化的方式；
- 由具备一定文化水平的人员在适宜的地点公布，并包括原住或当地培训人员的能力建设；
- 有足够的时间来理解和验证；
- 可以传送到最偏远的农村社区、妇女和边缘群体；
- 在整个FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)过程中持续不断地提供。

采用支持公开的推测意味着在任何可能的情况下都可以获取信息尤其是在没有任何强制性原因不公开信息的情况下。记住，信息的不畅通将导致对项目信息的误传，这将破坏谈判进程，破坏与权利所有者进行事先对话的努力。信息的透明及迅速获取可以验证你是否对尊重过程中的FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)原则负有责任及有良好信用。

达成协议并使之行之有效

必须确保寻求共识的过程不受任何人为干涉，确保共同达成协议并被相关各方认可。如若各方意见存在分歧，还须在征得当地社区同意后，确保进一步举措得以有效实施。在达成共识过程中的每一阶段，都必须征求各方的一致同意。此外，即使征得了当地社区及原住民的同意，也不得肆意侵害他们享有的人权。

应该如何实施？

就寻求共识的途径达成一致意见。跟当地社区进行协商，与他们在寻求共识的途径，以及表达方式上达成一致意见，还应将当地习惯性的决策及寻求共识方式纳入考虑范围中。这些惯有的模式包括投票，举手表决，在第三方见证下签署文件，举办相关仪式使协议生效。对达成有效决策的要求作出决断。例如，决策的生效与否取决于当地社区参与决策的比例，票数的多少，以及社区不同人群的代表人数（例如女人，年轻人，农村贫困人口以及移民）。在任何情况下，社区都应享有按照当地惯例达成一致意见的权利。

明确服务商责任。除却其他相关服务，在磋商过程中，服务商还应适时向各方提供建设性意见，必要的精神动力以及智力支持。作为独立第三方，扮演好“质疑者”的角色，有责任对协商过程中的每个决定作出评判，以确保磋商全程受到监督，并在参与磋商的全体成员认可之后，方可进入下一议题。

合作地进行谈判。谈判并不是指输或赢，而是通过合作使各方达成一定的目标。其他方将谈判视为长期的对话沟通以及合作关系。确保实际情况不受价值导向的影响：具体问题上的意见分歧可以通过调查解决，而对于因价值观念分歧而不能解决的问题，各方应本着“和而不同”的原则，尽力维护谈判的友好局面。对其他参与讨论方提出的可行性建议要积极赞扬并采纳，对于不可行的方案也应宽宏大量，不作深究。还应积极且认真倾听他人意见，如若相关信息表述不清或因技术性太强而晦涩难懂，应建议其重复或作出进一步阐述。

要灵活变通。如果某个社区对计划的部分内容持有异议，要明确哪些内容他们可以接受，哪些则需要作出调整或者舍弃。通过积极调整原计划及目标，以确保各方对其更加满意。

做好准备以免陷入僵局。提前想好如果谈判破裂，陷入僵局应当采取哪些措施。这可能会涉及到第三方调解人，重新谈判前的暂停期，为恢复谈判所采取的的必要措施等等。

意见出现分歧。确定导致意见分歧的原因，以及能使各方达成一致的条件，确认他们是否愿意重新谈判，以及最终谈判的条款以及时间。此外，企业应当尊重各社区有权依据意愿拒绝任何重新谈判的权利。

土地使用权及股东 期权

资料来源：联合国关于减少发展中国家毁林和森林退化的计划，2013年文件。

探讨方案如何实施的过程中，在更替土地使用权及生产方式的问题上须征得各方一致同意。这些问题可能涉及到土地的性质，以及对相关土地的面积和位置的调整。还可能涉及到不同的耕作方式：是混合作物制还是单一作物制，是小农模式还是资本模式，是在小范围的高产耕作（集约模式），还是大面积的低产耕作（粗放模式）（phalanx et al. 2011）。此外，还有其他选择途径，包括合资企业、共享股权、联合管理以及当地社区企业的合同及分包合同责任制。

还应将涉及外来企业及投资商的社团地位问题给予充分讨论。以确保他们的合法权益受到尊重及保护。其中，临时或永久员工，股东甚至商业合作伙伴也都当纳入考虑范围。另外，租赁合同条款须征求各方一致同意，其中包括租赁时效、补充条件及要求，以及相关方面的认可。

协议的内容包括：

- 签署各方；
- 各方共同认可、达成共识的有效证据；
- 协议细节（例如成本，利润，要求，规则及制度），确保各方期望都得以表达及审查，确保最终协议被各方接受认可；
- 计划实施时长；
- 为达成协议采取的措施；
- 申诉流程；
- 监督及评估方案；
- 针对异议的条款；
- 就进一步举措达成的共识；
- 独立核查条款；
- 违反协议的制裁措施。

以各方均可理解的方式及语言[记录流程](#)，并提供给利益相关方审查及认证。

监督及审查协议¹⁶

一旦达成一致，就必须确保通过磋商达成的协议贯彻落实到实际行动中。如果协议内容没有得以落实，就要启动制裁及纠正机制。

在最终达成协议前，应当就监督审查协议的模式进行联合界定并在协议中做出相关描述。一旦项目经各方同意开始运营，监督审查活动须与之同时进行，与此同时独立周期审查也应在满足各利益方的前提下开始执行。

¹⁶ 监督及审查：特别参考 3B.10 :5.8; 6.7; 12.14, 26.1-26.5.

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • 使当地社区享有知情权及参与权； • 明确表达你们的需求，并认可优先权； • 明确其他各方的需求； • 证明你们的信誉及能力； | <ul style="list-style-type: none"> • 跟其他谈判方发展（友好）关系； • 尝试与其他方利益保持一致； • 多提出特别且可行的方案； • 控制个人情绪，戒骄戒躁，保持自信。 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

有效沟通的基础

资料来源：巴适 and 巴士廷恩，1997.

应当如何实施？

和当地社区共同设计监督方案。参与项目协议的社区也应参与关于项目实施的联合监督。这包括社区对监督方法的设计，待监督行为，监督方法，对不同意见的征求以及如何记录并于广大社区分享。不同社区须就相关监督及反馈达成一致协议，并充分了解所需人力及财政资源。

采取独立监督办法。须由各方认可的独立方进行审查工作。

听取各方意见。审查小组应当在所有权限所有者，土地使用者之间进行调查，包括边缘化人群（妇女，贫困群体，小孩以及无地人口），充分尊重他们所有人的平等权益。

采取匿名形式。如若受访者有要求，应采取匿名形式。

征求反馈意见。在审查过程中可进行公开对话，分享并讨论其发现。这样社区成员就可以证实或质疑这些调查发现，并有权在必要时要求不同的审查小组重复此过程。

明白如何处理问题。如果在监督过程中出现问题，与当地社区就何时开始申诉流程问题上达成一致意见，并同意为重新实施方案及重新探讨协议所需满足的条件。

建立申诉程序¹⁷

须建立一个独立申诉机制，以方便各方对在工程实施整个过程中可能出现的问题提出质疑。相对于外部分歧解决办法，这个申诉机制将通过更符合当地情况，且更容易被接受的途径来帮助各方重新达成共识。

应当在分歧冲突发生前就尽早对该机制进行讨论及发展。因此，在磋商及达成共识的过程中，就应当对申诉流程的形式加以讨论。该流程应适用于达成共识前的任何阶段，还应包括在所有已达成共识协议中。

¹⁷ 申诉，补偿以及争端解决：特别参考3A.1.4； 3A.15； 3A.2； 3.2； 4.9； 6.3； 6.6； 6.7； 9.11； 12.14； 25.1-25.7； 21.1-21.6

申诉，补救以及 冲突解决办法

资料来源：粮农组织，2012。

21.1 各国应及时通过相关司法及行政部门提供公正的，负担得起且行之有效的援助，来化解关于土地使用权的冲突。其中包括调整性措施，有效的补救办法以及申诉权，这种补救办法须及时执行。各国须在执行机构内外实行适用于将来任何阶段的相关机制，以避免或化解潜在的分歧。这种争端解决机制须不分性别地，基于地域，语言以及实施过程向所有人提供相关服务。

应当如何实施？

与当地社区关于怎样获取及登记申诉达成共识。 主要代表及独立顾问可组成座谈小组或委员会，独立地对社区成员进行周期性访谈，提供意见箱以收取匿名反馈，等等。此外，其他各方还应当尊重当地社区选择遵循习惯性机制的诉求，通过惯有申诉流程来指导申诉机制能让当地社区人群感到该机制的切实有效。

与当地社区关于如何审查申诉达成共识。 其中包括申诉追踪，问责程序以及申诉解决程序相关时间框架。

提出各方满意的解决方案达成共识。 其中包括抚恤金，惩罚及赔偿。

就各方对申诉解决办法的监督，评估以及认可方式达成共识。 若申诉在缺乏外界帮助情况下无法解决，须告知社区政府相关裁定程序及司法程序。

使申诉流程正式化，文件化以及公开化。 依照惯例，与当地社区在如何正式化申诉流程的问题上达成共识，

在官方机构进行公布并登记（地方性政府或当地政府）。 以各方均可理解的方式及语言对申诉流程进行文件化记录，并将其公开。

救济权

资料来源：麦凯，2002。

根据国际法，违反人权赋予了权利被侵害者获取补偿的权利。赔偿旨在“通过最大限度地移除或纠正因过失行为造成的严重后果以及制止相关侵犯人权行为”，来缓解受害者所遭受的痛苦，并为其伸张正义。在人权法中，作为对其他认证权利的补充，获取有效的补偿本身就是一项权利。补偿包括道歉、赔偿金、恢复原状、满足受害者要求，并保证不再出现类似情况。

提出争端解决及补救措施

须设立争端解决机制，来保障参与者合法权益不受侵犯。像参与建立申诉机制一样，应在产生冲突或意见分歧之前就对争端解决机制进行探讨。

在与当地社区磋商过程中，应知会其以前经营者记录在案的未偿还债务，并在达成共识的过程中提出补救办法。在一致同意继续执行计划之前，须解决未偿还债务问题。

应当如何实施？

雇佣职业调解人、冲突解决专家或监察专员来进行协调。调解人须与当事人没有任何利益关系，并被各方接受。

为得出公正结论，须为调停程序提供**充足的时间及资源**。

遵循FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)程序的办法，包括参与绘图，土地权及使用资格认证，代表重审程序，以及建立抚恤金支付机制。

暂停运营。在解决冲突及寻求赔偿的过程中，公司可以通过暂停规划地区所有项目的办法来重新建立相互信任。其中包括暂停相关土地谈判，以及停止进入有争议土地。在冲突期间中止运营的条款也应当包括在最终的项目协议中。

可行的补偿方式包括：

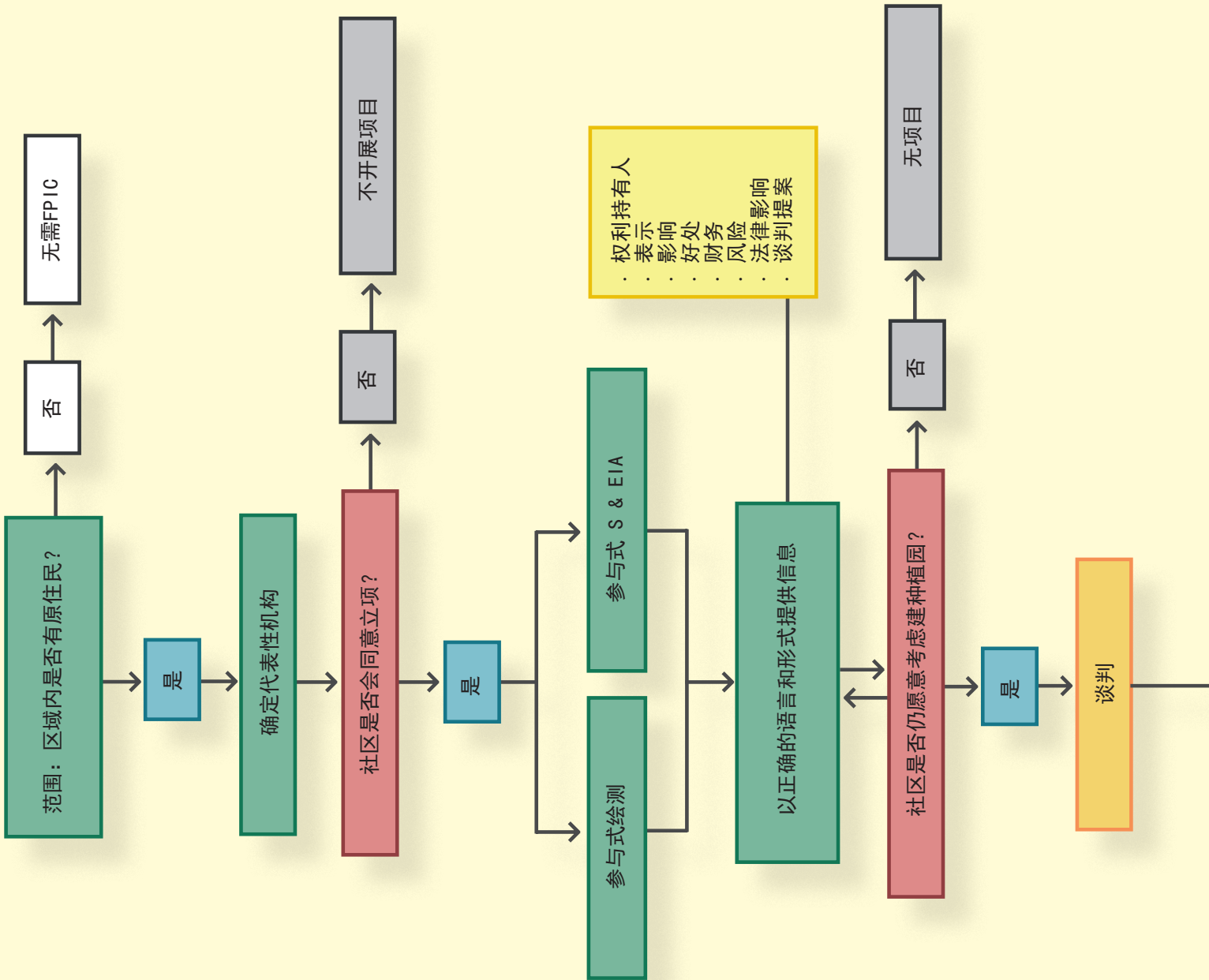
- 归还土地、所属领地及资源，以及未经当地社区允许占用的其他无形资产及资源；
- 恢复被破坏的生态系统及资源；
- 对放弃权力行为进行补偿；
- 提高小农群体及工人收益；
- 为占有或使用土地采用现金支付；
- 对任何破坏及侵犯人权行为的补偿；
- 对于损害生计及收入行为的补偿；
- 对损害非物质文化遗产的赔偿；
- 为获取赔偿，在谈判及征求建议过程中产生成本的补偿；
- 在存在争端地区永久中止相关项目或在满足FPIC(自由自愿、事先知情的认可权)程序所有要求条件下
- 经谈判重新达成共识的协议；

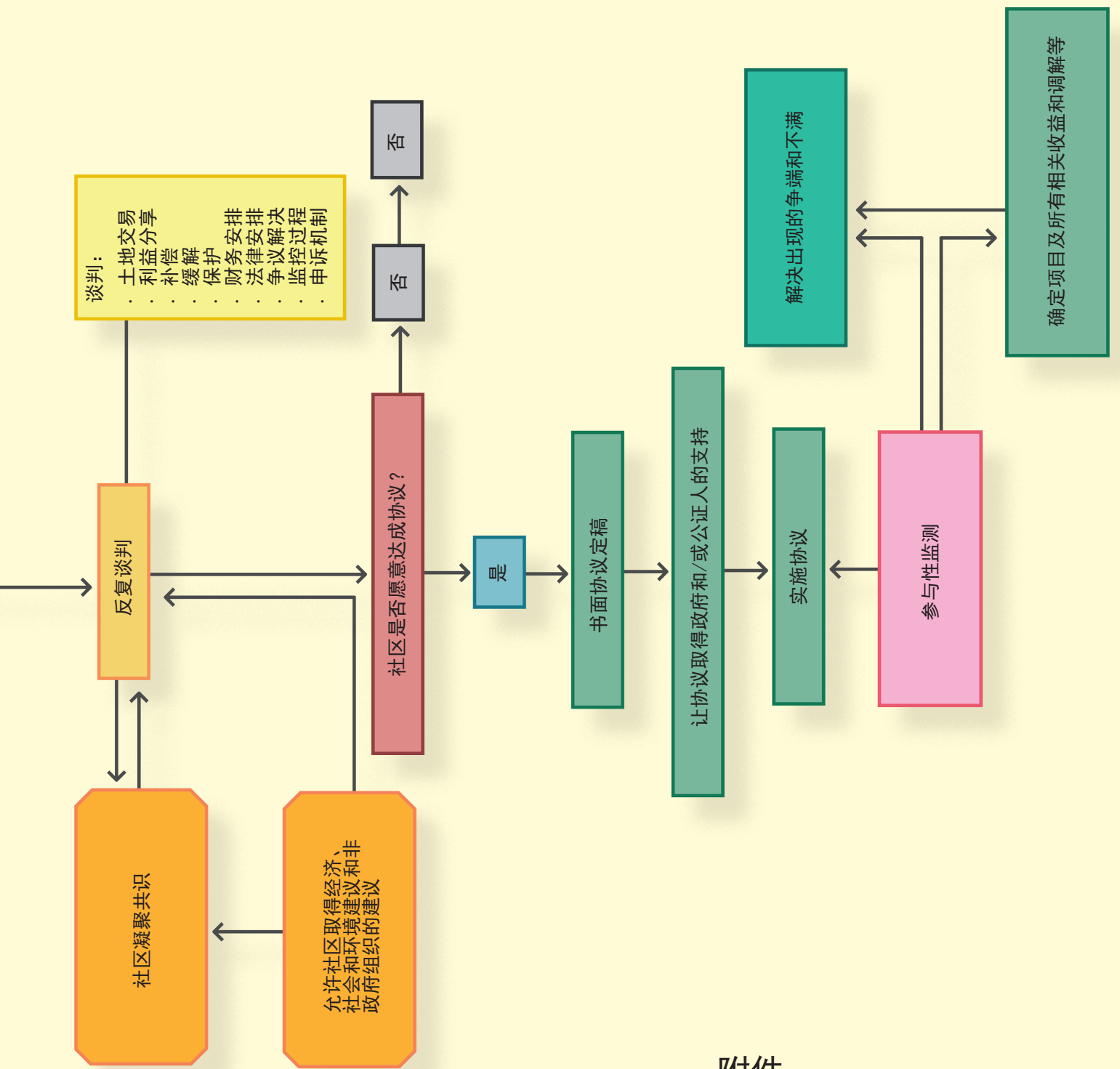
- 不再重犯的官方保证；
- 对重犯行为采取的官方手段及制裁措施。

以各方均可理解的形式及语言[陈述相关赔偿程序](#)。



附录





附件一：
尊重FPIC过程的建议步骤

附录二：有用的问题

问自己的问题：原住民和当地社区

- 项目是什么？规模多大？开始时间与地点是什么？
- 开发商是否就预期发展与您开展交流？
- 开发商正在与哪些社会机构进行联系？
- 代表性组织是由社区自由选择还是由政府提名或者由中介及公司选择？
- 开发商是否评估了法律和风俗规定的土地权？
- 开发商是否理解并尊重土地权或土地所属权？
- 地方社区是否知道开展了众人参与的地图绘制工作，以确定土地权？
- 就习惯权利大程度与界限而言，是否与当地社区达成了协议？
- 居民拥有习惯权利的土地是否与开发商的土地相重叠？
- 您是否见过社会和环境评估？
- 所在的社区是否参与了社会及环境影响评估？
- 你是否同意评估结果？如果不同意，请说明主要的不满之处。
- 影响评估是否明确了您的土地的合法地位在租赁或让步期间可能发生变化，租赁或经营的可能长度以及租赁或让步期满后的法定状况？
- 您是否看过高保护价值评估？
- 您的社区是否参与高保护价值评估？
- 您是否同意调查结果？你觉得是否留出了足够的土地（即没有种植或清理的土地），以保护诸如淡水等环境服务？是否留出了足够的土地给重要的地方，如宗教场所、墓地和神圣地区？是否留出了足够的土地以满足对食物的基本需求和生计中的其他重要需求？
- 向社区成员提供了哪些信息？是适合您理解的语言和形式吗？
- 您对您的权利，包括FPIC，了解多少？您是否觉得您可以从更多关于您的合法权益的信息中受益？
- 是否曾与当地社区就缓解、监测、惠益分享和赔偿安排进行磋商？
- 已经采取了哪些措施来确保社区能够考虑到土地上的发展状况，而不会受到胁迫？
- 在社区选举的地点举行会议吗？有人在这些会议中自由地说出自己的想法吗？

- 在公司决定投资和获得政府许可证之前，社区是否同意他们是否同意？
- 在与公司就建立种植园进行磋商时，社区代表是否按照自己的首选或习惯的决策制度决定时间和范围？
- 您是否可以自由地咨询社区成员之间的细节，以确保达成共识？是否有法律约束力的谈判协议结果？
- 社区是否可以自由地获得法律咨询或参与当地非政府组织的选择？
- 社区是否同意将土地用于项目？
- 您是否有该协议的副本？如果没有，信任的人有副本吗？
- 如果已达成协议，大家是否认为公平？这些协议是否得到所有受影响家庭、家庭和社区的充分支持？
- 根据任何协议，人们是否能得到公平的报酬或福利？
- 社区成员有不同意见吗？如果有社区成员不支持协议，为什么呢？（如果要求这样做，请特别注意确保受访者的匿名性）。
- 社区之间是否有未解决的土地冲突？是否是当地人或社区与公司或政府之间？
- 是否有机制解决这些冲突？这些机制是否可以包括所有有关方面，并且有效？
- 您的社区从项目中获得什么？
- 您的社区将会从项目中失去什么？
- 如果承诺得到福利，这些是临时的还是永久的，有证据吗？
- 一旦公司离开，您的土地会如何？
- 您是否因为项目而需要搬迁，如果是这样，怎么办？
- 项目对于获得粮食和生计有什么影响？
- 你为什么对你重要的土地呢？
- 您周围的环境将如何受到项目的影晌？
- 您对土地和自然资源的习惯权利和使用是什么？
- 您作为社区的需求是什么？哪些需求是最重要的，哪些不那么重要？
- 谁得到社区的同意，你觉得你们的代表是否负责？
- 项目开发商是否会进行人权，环境，性别和社会影响评估？你有机会参加这些评估吗？
- 您有什么机会为项目设计和管理提供投入？
- 谁负责和/或参与项目？（这可能包括地方或外国政府，地方或跨国公司，地方当局，银行或国际金融机构）。
- 您对开发人员的历史和声誉有什么了解？

- 谁在政府和公司中引起您的关注？
- 您可以在哪里找到有关该项目的独立信息？
- 您是否觉得您有足够的信息，这些信息是以有意义和有用的方式呈现给您的？
- 你觉得你有足够的时间作出决定吗？
- 你是否觉得自己足够参与谈判和决策？
- 如果你的土地丢失了，你会要求赔偿什么？
- 您对文化遗产的损害，例如神圣遗址和传统习俗，是否给予了适当的赔偿？
- 您是否可以访问独立的信息来源？
- 您的社区过去有没有发展项目？从中学到了什么教训？
- 您是否觉得您了解您所在国法律下的权利？
- 您社区中存在哪些决策和谈判结构？
- 如果达成的协议被公司，政府部门或社区成员破坏，您该怎么办？
- 如果您在10或20年内决定反对项目，那么会发生什么？

问自己的问题：公司和投资者

- 有没有人住在目标项目区？如果是这样，这些人在土地上有什么要求，权利和用途？
- 国家的历史和政治背景是什么？这可能如何影响和继续影响当地社区及其与土地的关系？
- 土地的合法身份是什么，获得后，这种状况如何变化？
- 你是否觉得你对征地有关的国家法律有明确的认识？
- 国家法律在多大程度上支持您行业的自愿标准，以及政府当局对这些自愿性标准的了解程度？
- 您所在国家签署，认可和/或批准了哪些国际人权法？
- 您可以从其他公司了解FPIC流程的执行情况，还是由于缺乏此类知识？
- 将考虑采取何种形式的赔偿和减轻措施来保护当地社区的生计？
- 是否向当地社区提供就业机会，如果是这样，什么条件？
- 贵公司是否有明确的，有约束力的FPIC政策或程序？
- 在整个规划和项目周期中，它如何提供持续，迭代的沟通和谈判过程？

- 在该国和当地社区讲什么语言和方言？社区文盲如何传达和记录信息？
- FPIC流程中如何考虑到决策，谈判和同意寻求的习惯模式？
- 是否计划进行社会和环境评估，如果是，当地社区如何能够参与？
- 如何确保当地社区和非政府组织能够以适当的形式和语言提供信息？
- 谁负责监督和评估您与社区之间的协议？
- 您准备投资于FPIC的资源和时间多少处理？
- 您将与谁互动的社区代表是谁，以及谁选择了他们？
- 您准备什么支持，财务或其他方式让当地社区帮助他们获取独立的信息来源？
- 您是否咨询过具有习惯权利和土地使用权的地方和国家非政府组织
- 如何确保社区充分了解项目的性质及其短期和长期的积极和消极影响？
- 您的实地人员对FPIC流程和行业自愿性标准有哪些培训？
- 如果出现纠纷，他们将如何解决，由谁负责？

问自己的问题：政府官员

- 谁在目标项目区居住，根据国家法律和国际法，他们的正式和非正式地位和权利是什么？
- 所涉公司的业绩记录是什么，他们遵守什么样的自愿标准？
- 的国家签署，认可或批准了哪些国际文书，以及它们如何符合或纳入国家法律？
- 谁代表当地社区，这些代表如何选择？
- 在合同签订前多久，当地社区参与谈判和决策过程？
- 目标项目区域的法律地位是什么，管辖范围如何？
- 租赁终止后，土地会发生什么变化？这已经向当地社区明确了吗？
- 项目为当地社区带来什么好处？
- 通过同意该项目，当地社区面临哪些风险？他们如何得到补偿？
- 您将如何以适当的形式和语言向当地社区和非政府组织提供有关该项目的信息？
- 公司必须遵守什么样的自愿准则，如何遵守现行的国家法律？
- 有哪些标准和程序存在或需要开发，以澄清政府应如何实施灵活的公积金？

- 如何确保项目的利益以公平，无腐败的方式累积到当地社区？
- 相关机构和个人在多大程度上具有履行职责的人力，物力，财力和知识能力？
- 当地社区在多大程度上意识到并能够获得正式的司法机制，他们是否希望提出投诉呢？
- 目标项目区域有哪些地图可用，它们代表习惯土地权利和用途有多远？
- 如果项目导致当地社区搬迁，将采取什么措施？
- 地方和国家的非政府组织如何能够通过官方的行动，以及它们在制定FPIC过程中可以发挥什么作用？
- 制定什么制度或需要实施，以确保行动尊重当地社区的权利？
- 政府在促进或允许公司遵守国际规范和自愿标准方面做了什么？
- 国家法律或政策如何协助或创造对FPIC的尊重障碍？

问自己的问题：非政府组织、民间社会组织和原住民组织

- 什么使您的经验和目标与参与FPIC流程相关和适当？
- 如何确保以适当的形式向当地社区传达足够的信息，包括关于拟议发展的替代方案的信息以及对拟议发展至关重要的信息？
- 您如何向其他方（如政府和公司）提供信息？
- 您所在地区或国家是否有非政府组织网络，以支持在当地社区分享经验教训。
- 您可以向当地社区提供哪些能力建设活动，以帮助他们发表意见并利用政治空间？
- 其他行为者如何确定您的活动和动机的客观性，透明度和责任感？
- 如何确定贵组织的警惕和独立监督？
- 您可以在FPIC过程中扮演调解员或促进者的角色？
- 您如何支持政府官员和公司实施灵通工具流程？
- 您如何支持当地社区建立和访问申诉机制？
- 您觉得媒体对您所在国家的行为者和广大公众准确传达信息有多远？
- 除了制药公司的流程外，您认为需要在贵国制定哪些法律改革和标准制定程序？

- 您将如何寻求确保所提供或同意的同意反映出有关社区的广泛观点？
- 您在磋商和谈判中将扮演什么样的角色？
- 你认为当地社区有多了解，部分信息如何得到补救？
- 当地社区是否有自由的同意，如果没有，请问如何确定？
- 您了解公司在其他业务中的业绩记录以及公司遵守的自愿性标准？
- 当地社区在多大程度上意识到他们在国家和国际法律下的权利，以及可以进行哪些培训活动来提高这种意识，包括对FPIC的了解？

附录三：参考文献和扩展阅读

- Amazon Watch.** 2011. The right to decide: the importance of respecting free, prior and informed consent. San Francisco & Washington, DC.
- Anderson, P.** 2011. Free, prior, and informed consent: principles and approaches for policy and project development. Bangkok, The Center for People and Forests (RECOFTC) & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Barsh, R.L. & Bastien, K.** 1997. Effective negotiation by indigenous peoples: an action guide with special reference to North America. Geneva, International Labour Organization.
- CBD.** 2004. Akwe: Kon voluntary guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impact assessments regarding developments proposed to take place on, or which are likely to impact on, sacred sites and on lands and waters traditionally occupied or used by indigenous and local communities. Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Colchester, M.** 2010. Free, prior and informed consent: making FPIC work for forests and peoples. The Forests Dialogue, Research Paper No. 11. New Haven, Connecticut, USA, Yale.
- Edwards, K., Triraganon, R., Silori, C. & Stephenson, J.** 2012. A training manual: putting free, prior, and informed consent into practice in REDD+ initiatives. The Center for People and Forests (RECOFTC), the Institute for Global Environmental Strategies (IGES) and the Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad).
- EMRIP.** 2011. Expert Mechanism advice no. 2 (2011): indigenous peoples and the right to participate in decision-making. Geneva, The Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.
- FAO.** 2009. Participatory land delimitation: an innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation, by C. Tanner, P. de Wit and S. Norfolk. Land Tenure Working Paper 13. Rome.
- FAO.** 2010. FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples. Rome.
- FAO.** 2012. Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Rome.
- FAO.** 2013. Governing land for women and men: a technical guide to support the achievement of responsible gender-equitable governance of land tenure. Governance of tenure technical guide No. 1. Rome.
- Forest Carbon Partnership Facility & UN-REDD Programme.** 2011. Draft guidelines on stakeholder engagement in REDD+ readiness with a focus on the participation of indigenous peoples and other forest-dependent communities.

- Forest Peoples Programme.** 2008. Free, prior and informed consent and the roundtable on sustainable palm oil: a guide for companies. Moreton-in-Marsh, UK, Forest Peoples Programme.
- Herbertson, K., Ballesteros, A.R., Goodland, R. & Munilla, I.** 2009. Breaking ground: engaging communities in extractive and infrastructure projects. Washington, DC, World Resources Institute.
- Hill, C., Lillywhite, S. & Simon, S.** 2005. Guide to free, prior and informed consent. Carlton, Victoria, Australia, Oxfam Australia.
- IFC.** 2007. Stakeholder engagement: a good practice handbook for companies doing business in emerging markets. Washington, DC, International Finance Corporation.
- MacKay, F.** 2002. Addressing past wrongs: indigenous peoples and protected areas: the right to restitution of lands and resources. Moreton-in-Marsh, Forest Peoples Programme.
- Martin, S.** 2007. Free, prior and informed consent: the role of mining companies. Carlton, Victoria, Australia, Oxfam Australia.
- Mehta, L & Stankovich, M.** 2000. Operationalisation of free prior informed consent. Brighton, UK, Institute of Development Studies.
- Nelson, J.** 2007. An overview of community mapping with FPP in Cameroon. Moreton-in-Marsh, UK, Forest Peoples Programme.
- Phalan, B., Onial, M., Balmford, A. & Green, R.E.** 2011. Reconciling food production and biodiversity conservation: Land sharing and land sparing compared. *Science* 333(6047):1289-1291
- Puño, J.D. & Gutiérrez Laya, O.** 2007. Starting point: self-determination - a Peruvian case study. Moreton-in-Marsh, UK, Forest Peoples Programme.
- RSB.** 2011. RSB guidelines for land rights: respecting rights, identifying risks, avoiding and resolving disputes and acquiring lands through free, prior and informed consent. Geneva, Roundtable on Sustainable Biofuels.
- Sohn, J. (ed.)** 2007. Development without conflict: the business case for community consent. Washington, DC, World Resources Institute.
- UN Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII).** 2005: Report of the International Workshop on Methodologies Regarding Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples. Document E/C.19/2005/3, submitted to the Fourth Session of the UNPFII, 16 - 17 May.
- UN-REDD Programme.** 2013. UN-REDD Programme guidelines on free, prior and informed consent. Geneva.
- World Bank.** 2005. Operational Policy 4.10: Indigenous Peoples. Washington, DC.
- World Commission on Dams.** 2000. Dams and development: a new framework. The report of the World Commission on Dams. London, Earthscan.

权属治理的技术指南

FAO. 2013. *Governing land for women and men: a technical guide to support the achievement of responsible gender-equitable governance of land tenure.* Governance of tenure technical guide No. 1. Rome.

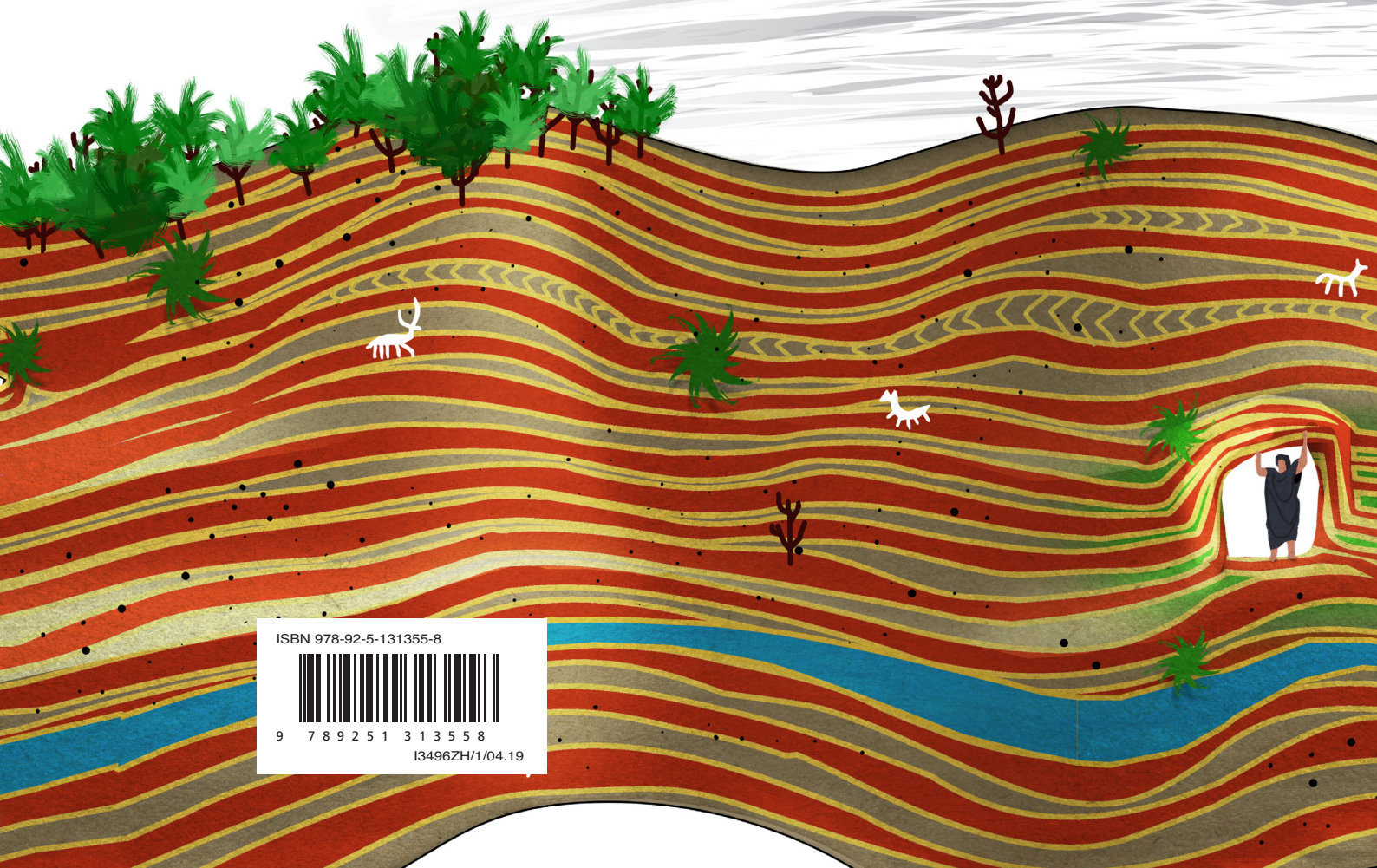
FAO. 2013. *Improving governance of forest tenure: a practical guide.* Governance of tenure technical guide No. 2. Rome.

管理不善的土地征用已成为一个主要问题，特别是在撒哈拉以南非洲和东南亚，它威胁到粮食安全、当地生计和可持续的自然资源管理，并引发了土地冲突和人权侵犯。

被边缘化的社会群体尤其处于危险之中，包括土著人民、其他根据习惯拥有土地的人、妇女、低种姓人民和少数民族。

本“尊重自由自愿、事先知情的认可权（FPIC）的技术指南”为政府机构尊重和保护FPIC，以及全球的公民社会组织、使用者和私人投资者履行其与FPIC有关责任制定了切实可行的行动。

联系方式： 联合国粮食及农业组织 (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy
VG-Tenure@fao.org



ISBN 978-92-5-131355-8



9 789251 313558

I3496ZH/1/04.19