

《指导说明 7》与《绩效标准 7》相对应。如欲获得更多详情，请同时参考《绩效标准 1-6》和《绩效标准 8》以及其相对应的指导说明。本指导说明文本中出现的所有参考资料信息可参见“参考文献”。

简介

1. 《绩效标准 7》认识到，土著居民作为国家社会中区别于主导群体的社会群体，通常是人口中最边缘化、最脆弱的群体。在很多情况下，土著居民的经济、社会和法律地位限制了他们捍卫自己在土地、自然资源和文化资源中的权益，并可能限制了他们参与发展并从中受益的能力。如果他们的土地和资源被转变、侵占或受到严重退化，他们就更容易受到影响。他们的语言、文化、宗教、精神信仰和风俗习惯可能也会受到威胁。因此，与非土著社区相比，土著居民更容易受到与项目开发有关的不利影响。这种脆弱性可能包括丧失他们的独特性、文化和基于自然资源的生活方式，以及遭受贫困和疾病。

2. 私营部门项目可以为土著居民创造机会，让他们参加与项目有关的活动并从中受益，这些活动可以帮助他们达成经济和社会发展目标。而且，土著居民可以通过作为发展合作伙伴来促进和管理开发活动和企业，从而在可持续性发展中发挥作用。政府经常在管理土著居民事务上起着核心作用，因此客户应在管理项目的风险和影响方面与相关部门合作¹。

目标

- 确保开发过程充分尊重土著居民的人权、尊严、愿望、文化和基于自然资源的生活方式。
- 预期并避免项目对土著居民社区造成的不利影响，如果无法避免，应将这种影响降至最低，并/或进行补偿。
- 促进以文化上适当的方式为土著居民提供可持续的发展效益和机会。
- 在知情磋商和参与的基础上，与在项目周期中受到项目影响的土著居民建立和保持一种持续的关系。
- 在出现本绩效标准中所述的情况时，确保获得受影响的土著居民社区的自由、事先和知情的同意。
- 尊重和保留土著居民的文化、知识和惯例。

¹除了满足本绩效标准的要求外，客户必须遵守相关国家法律，包括那些东道国为履行国际法义务而实施的法律。

GN1. 国际金融公司认识到，发挥重要作用的《联合国（UN）人权公约》（参见“参考文献”）是确保全球土著居民成员权利框架的核心国际法律文件。此外，一些国家通过了旨在保护土著居民的法律，或批准了其他国际或地区公约，例如，《国际劳工组织（ILO）第 169 号公约》的批准国有 17 个^{GN1}。此外，各种不同的声明和决议均对土著居民的权利进行了规定，其中包括《联合国土著居民权利声明》（2007）。尽管上述法律文件规定了各国的责任，然而人们日益希望，私营企业在办理事务的过程中也能保护这些权利，不妨碍国家遵照法律文件履行义务。正是由于认识到这种商业环境的新气象，人们才日益期望私营企业的项目能够全面增强对土著居民人权、尊严、愿望、文化和传统生计的尊重。

GN2. 许多土著居民的文化 and 特性都与其所居住的土地及他们所依赖的自然资源有着密不可分的联系。在许多情况下，他们的文化、标识、传统知识和口述历史与他们对这些土地和自然资源的使用方式及他们与土地和自然资源的关系等紧密相关。这些土地和资源可能具有神圣的或精神的重要意义。使用神圣场所及具有文化内涵的其他场地，可能对土著居民生计或福祉所依赖的自然资源的保护和可持续利用具有重要作用。因此，项目对土地、森林、水、野生动植物及其他自然资源的影响可能影响到他们的习惯、生计、经济发展及其维持和发展自身特征和文化的力量。《绩效标准 7》针对项目影响上述关系的情况制定了具体的规定。

GN1 参见《国际劳工组织第 169 号公约》及“私营部门”、国际金融公司针对在《国际劳工组织第 169 号公约》签约国运营的客户的实用指南。

GN3. 《绩效标准 7》的各目标均强调了避免对项目影响区域内土著居民社区生活产生不利影响的必要性，或者在无法避免此类影响时，应当尽量减少此类影响，并/或以同项目风险和影响的规模、受影响土著居民社区的脆弱程度相当的方式，根据针对土著居民具体特征和他们明确表达的需求而制定机制，对此类影响进行补偿。

GN4. 客户与受影响的土著居民社区应当在项目的整个周期中建立一种持续的关系。为此，《绩效标准 7》要求客户实施一项知情磋商和参与机制（ICP）。在《绩效标准 7》第 13 至 17 条所述的特殊情形之下，客户实施的沟通进程机制必须确保受影响的土著居民社区自由、事先和知情的同意（FPIC）。如《绩效标准 7》中所述，对于 FPIC，并没有普遍接受的定义，因此，在《绩效标准 1、7 和 8》中，FPIC 的定义按《绩效标准 7》第 12 条之规定。第 GN24 至 GN26 条对此定义做了进一步阐述。考虑了土著居民对项目影响化的了解程度，有助于甄别项目的积极和消极影响。同样，如若考虑到土著居民对项目影响的意见，且将其融入项目的决策过程，则项目影响的规避措施、缓解措施和补偿措施的有效性将得以增强。

适用范围

3. 本《绩效标准》的适用范围在环境和社会风险及影响的确认过程中确立，为达到本绩效标准的要求所必需实施的行动应通过客户的环境和社会管理系统加以管理。该管理系统的要素见《绩效标准 1》。

4. “土著居民”没有普遍接受的定义。在不同的国家，土著居民可能被称作“土著少数民族”、“原住民”、“高山部落”、“少数民族”、“固定部落”、“最初定居者”或“部落群”。

5. 本绩效标准中，“土著居民”泛指拥有不同程度以下特质的独特社会和文化群体：

- 自认为一个独特土著文化群体的成员，并受到其他人承认；
- 集体依附于项目区域内的地理性独特定居地或传统领地，并依附于这些定居地和领地上的自然资源；
- 文化、经济、社会或政治习俗区别于主导社会或文化；
- 拥有独特语言或方言，通常与官方语言或他们居住的国家或地区的语言不同。

6. 本绩效标准适用于保持一种集体依附性的土著居民社区或群体，即他们作为一个群体或社区的特性依附于其栖息地和传统领地及其这些领地上的自然资源。本绩效标准也可适用于，由于被迫隔离、冲突、政府的重新安置计划、土地征用、自然灾害或领地被纳入城市扩建等原因，在其成员在世时期，在项目区域内失去对其栖息地和传统领地的集体依附性的社区或群体。

7. 客户可能需要寻求具有资格的专家的意见，来认定某个群体是否可被视为本绩效标准中的土著居民。

GN5. 在过去的 20 年中，在国际法及许多国家的国家法律中，“土著居民”成了人类社会的一个独特群体。“土著居民”没有普遍接受的定义。此外，在某些情况下，“土著”一词也可能被视为敏感词汇。为此，《绩效标准 7》并没有定义、使用或要求使用“土著居民”以确定《绩效标准 7》的适用性。相反，被广泛认可的做法是，在确定土著居民时，可以采用的各种不同的术语包括但不限于土著少数民族、山地部落、表列部落、少数民族、原住民或部落群落。因此，在本《绩效标准》的适用性是根据《绩效标准 7》第 5 条所述的四项特征来确定的。在评估时每一项特征均相对独立，没有任何一项特征的权重比其他特征更大。此外，《绩效标准 7》适用于群落或社区而非个体。根据《绩效标准 7》确定某一群落或社区为土著居民，并不影响此群落或社区在具体国家或州内的政治或法律地位。反之，对土著居民的确定将致使客户做出努力，以符合《绩效标准 7》对影响规避、沟通进程和潜在高风险情形管理等规定。

GN6. 在根据《绩效标准 7》确定某一群落或社区是否应被视为“土著”居民的过程中，客户需要依据自身判断力。在判定的过程中，客户可以开展多项活动，其中包括研究适用的国家法律法规（含体现东道国

履行国际法义务的法律)、档案研究、人种研究(含文化、习俗、制度、惯例法等文献)及由受影响的土著居民社区广泛参与的评估方法。在认定某一群落或社区为土著居民时,应当适当考虑法律认可和先例,但是此二者并非是启用《绩效标准 7》的决定性因素。客户应当请具有资格的专家帮助进行此项工作。

GN7. 该《绩效标准》适用于对独特栖息地或世代居住的土地及其自然资源具有集体依附特征的土著居民群落或社区。这可包括:

- 其居住地受项目影响的土著居民社区,及游牧民族或在相对短距离内进行季节性迁移且其对世代居住土地的依附具有自然周期性或季节性特征;
- 并不居住在受项目影响土地上,然而却通过传统的所有权和/或约定俗成的使用等方式而与此类土地存在关系(含季节性或周期性使用)的土著居民社区。这可包括居住在城市环境中,却与受项目影响土地保留有关系的土著居民。
- 在相关群落成员的有生之年,因被迫隔绝、冲突、政府实施的非自愿重新安置计划、土地所有权的剥夺、自然灾害或融入城市区域等因素,已经失去对项目影响区域内土地和地区的依附,但却与受项目影响的土地保留有关系的土著居民社区。
- 在混合居住区内居住的土著居民群落,此受影响土著居民仅构成定义更为广泛的社区的一部分;或
- 对位于城市区域的世代居住的土地具有集体依附特征的土著居民社区。

GN8. 本《绩效标准》适用于因其经济、社会和法律地位及/或其惯例、习俗、文化和/或语言而具有不同于主流社会的独特特征,且因其身份而在开发过程中具有弱势特征的土著居民群落和/或社区。若项目对在区域居住的土著居民产生影响,无论该区域土著居民是属于更大区域内土著居民的一部分,还是基本融入了主流社会,都必须达到本《绩效标准》的要求。然而,在此类情况下,应当对缓解措施(如下列章节所述)进行针对性调整,以适应受影响的土著居民社区的具体情况。

GN9. 《绩效标准 7》处理的是与土著居民有关的脆弱性问题。通过环境和社会风险与影响评估,及《绩效标准 1》和《指导说明 1》所界定的环境和社会影响管理,可解决因项目而在经济、社会或环境等方面受到影响的其他弱势群体问题。

要求

一般要求

避免不利影响

8. 客户应通过环境和社会风险和影响识别过程来识别在项目影响区域内所有可能受到影响的土著居民社区,并识别他们的经济、社会、文化(包括文化遗产²)和环境预期将受到的直接和间接影响的性质和程度。

9. 应尽可能避免对受影响的土著居民社区的不利影响。当尝试了替代方案而不利影响仍无法避免时,客户应将影响降至最低,并/或以文化上适当的方式对这些影响进行补偿,补偿还需与影响的性质和规模以及受影响的土著居民社区的脆弱程度相称。客户拟议采取的行动应通过与受影响的土著居民社区的知情磋商和参与共同确定,并包含在一个有时间期限的计划中,例如,《土著居民发展计划》,或在一个更广泛的社区发展计划中为土著居民单独列出计划³。

² 保护文化遗产的其它要求参见《绩效标准 8》。

³ 确定适当的计划可能需要具有资格的专家的意见。如果土著居民是更大的受影响社区的一部分,可能需要制定社区发展计划。

GN10. 环境和社会风险与影响评估过程的筛查阶段应当圈定在项目影响区域内是否存在可能受客户项目影响的土著居民(依据《绩效标准 1》第 7 条和第 8 条的规定)。假如筛查结果显示,项目可能对土著居民

产生不利影响，则应当进行更深入分析，采集此类社区的基线数据，数据应当涵盖项目可能影响的重要的环境和社会经济因素。同时，此分析还应当确定项目对土著居民产生的积极影响和潜在惠益，并想方设法增强此积极影响和潜在惠益。《国际金融公司良好惯例备注：私营部门项目社会问题的解决方案》中关于潜在社会影响和相应缓解措施，提供了更详细的指南，阿格维古准则（Akwé:Kon Guidelines）提供了文化、环境和社会影响评估的实施指南。

GN11. 评估的广度、深度和类型应当与拟议项目对受影响社区和受影响土著居民社区脆弱性产生潜在影响的性质和规模成正比。脆弱性分析主要从下述几个因素出发，评估土著居民的脆弱性：（1）经济、社会和法律地位；（2）其惯例、习俗、文化和/或语言；（3）其对自然资源的依赖程度；及（4）其与主导群落和主流经济体之间的历史和持续关系。当脆弱性用于上述语境时，系指由受影响的土著居民社区与主流社会之间关系的性质所界定的群体和/或社区层面的脆弱性，而非家庭或个体层面的脆弱性指标。作为项目评估的一部分，应当请有资质的专家进行脆弱性分析。此分析应当采用广泛参与的方法，并能体现受影响土著居民社区对项目预期风险、影响和收益的看法。

GN12. 项目可能会对土著居民的特性、基于自然资源的生计、食物安全和文化遗产产生不利影响。因此，客户应当避免产生此类影响。而且客户应当研究可行的项目替代性设计，与受影响的土著居民社区进行磋商，并听取有资质的专家的建议，以尽力避免产生此类影响。

GN13. 假如无法避免不利影响，则客户将根据影响的性质和规模及受影响的土著居民社区的脆弱程度，尽量减少和/或补偿此类影响。客户应制定一项《土著居民发展计划》（IPP），清晰界定以符合文化习惯方式减少和/或补偿不利影响的各项措施。根据当地情况的不同，可制定一项独立的 IPP，如若受影响的土著居民社区与其他类似受影响社区的居住区域相同，或者土著居民属于受影响的更大范围人群的一部分，则也可将其纳入更加广泛的社区发展计划之中。此计划应当详细说明旨在减少和/或补偿不利社会和经济影响的措施，并甄别旨在增强项目对土著居民积极影响的机会和措施。在适当情况下，此计划也可包含以符合《绩效标准 6》规定的方式促进对土著居民所依赖自然资源的保护和可持续管理的措施，或者项目所采取的、旨在管理受影响土著居民社区的土地利用的措施。此计划应当包含对角色和职责的清晰界定、融资和资源投入、针对各项活动设定完成时间的时间表及预算。如欲了解推荐的 IPP 内容，请参见附录 1。国际金融公司的《社区发展资源指南--人力资本投资：通过商业活动改善来实现社区的可持续发展》中提供有对社区发展计划的更详细指南。

参与和同意

10. 客户将按照《绩效标准 1》的要求，与受影响的土著居民社区开展沟通过程。此沟通过程包括利益相关者分析和沟通规划、信息披露、磋商及以文化上适当的方式促进积极参与。另外，此程序还应：

- 包括土著居民的代表团体和组织（如长老会或村委会），以及受影响的土著居民社区成员；以及
- 提供充足的时间给土著居民作出决策⁴。

11. 受影响的土著居民社区可能因丧失、远离他们土地，或因他们的土地被开发，以及不能获取自然和文化资源，而特别容易受到影响⁵。认识到这种脆弱性，除了本绩效标准的一般要求外，客户还应在本绩效标准中第 13-17 段落所述的情况下，获得受影响的土著居民社区的自由、事先和知情的同意（FPIC）。自由、事先和知情的同意（FPIC）适用于与影响土著居民社区的影响有关的项目规划、实施和预期结果。一旦出现这些情况，客户应聘请外部专家，来协助确认项目的风险和影响。

⁴ 内部决策程序一般来说但并不总是集体性质的。可能出现内部异议，决定可能会受到社区内部分人的反对。磋商程序应注意这种动态情况，并允许充足的时间给内部决策程序，以达成大多数参与各方认为合情合理的决定。

⁵ 本绩效标准所指的具有文化价值的自然资源和自然区等同于《绩效标准 6》中所述的生态系统供应和文化服务。

12. 自由、事先和知情的同意 (FPIC) 没有普遍接受的定义。对《绩效标准 1》、《绩效标准 7》和《绩效标准 8》而言,“自由、事先和知情的同意 (FPIC)”是指以下定义:自由、事先和知情的同意 (FPIC) 建立在《绩效标准 1》中所述的知情磋商和参与程序上,并在其基础上加以扩展,应通过客户与受影响的土著居民社区之间的善意磋商建立。(1) 客户与受影响的土著居民社区都接受的程序;(2) 作为磋商结果各方达成协议的证据。自由、事先和知情的同意 (FPIC) 不一定要求一致同意,即使社区内有个人或群体明确表示不同意,也可能达成自由、事先和知情的同意 (FPIC)。

沟通的一般原则

GN14. 客户应当通过信息披露机制和ICP与项目影响区域内的受影响的土著居民社区进行沟通。《绩效标准 1》及其随附的《指导说明》详细说明了与受影响社区所达成协议的总体特征,下面针对土著居民情况做进一步说明^{GN2}。

GN15. ICP 进程需要自由、自愿的磋商,期间不得存在任何外界操纵、干涉或强迫甚至威胁。此外,在任何将其产生影响的决定做出之前,受影响的土著居民社区应当获取相关的项目信息,包括在项目实施的每一阶段潜在的对土著居民不利的环境和社会影响的相关信息(即,建设设计、运营和停运)。为达到此目标,应当在项目规划之前及规划的过程中进行磋商。

GN16. 沟通进程应当考虑到现有的社会结构、领导地位和决策流程及诸如性别和年龄等社会身份,并且除其他项目以外,还应当了解下述几个方面:

- 可能存在限制女性参与领导角色和决策流程的家族传统、社会规范与价值观;
- 保护和确保土著女性合法权利的必要性;以及
- 因贫困和难以获取经济资源、社会服务或难以参与决策而致使边缘或弱势群体在实现其经济和社会权利时遭遇潜在的限制。

GN17. 客户所采用的 ICP 方法应当基于受影响的土著居民社区现行使用的约定俗成的惯例和决策机制。然而,客户应当评估现行惯例和决策机制在处理因项目引发的各种各样新问题方面的能力。许多情况下,在项目所引发的问题面前,现行的惯例和决策机制显得无能为力。能力和经验不足可能导致对受影响社区和项目及双方关系不利的决定和结果。具体而言,欠妥当的机制、决定和结果可对现有的惯例、决策机制及公认的领导地位构成挑战,并因此而引发受影响的土著居民社区与项目之间所签订协议的争端。增强解决在合理预期内出现问题的意识和能力,可巩固受影响社区和项目与之达成的协议。可通过许多方式实施此类能力建设,包括但不限于让具有资格的当地组织参与其中,如民间社会组织(CSO)或政府推广机构;与学术或研究组织签订合同,开展与社区有关的应用或措施研究;与当前由政府或其他机构运营的针对当地社区的援助计划建立联系;以及为当地市政主管部门提供资源和技术支持,促进社区沟通和能力提升。

GN18. 客户应当牢记,土著居民社区不可一概而论,其内部可能存在各种不同的观点和意见。经验表明:传统的长者或领导者的观点可能不同于接受过正式教育的人的观点;长者的观点可能不同于年轻人的观点;男性的观点可能不同于女性的观点。然而,在许多情况下,尽管社区长者或领导者并非一定是这些社区所选的官员,但他们往往发挥着重要作用。此外,与其他人相比,社区的某些群体,如女性、年轻人及老人可能在项目影响面前显得更加脆弱。而传统文化的决策过程往往会将这些群体排除在外,所以磋商中应当考虑到社区中这些群体的利益。

GN19. 与受影响的土著居民社区开展并在其内部运行的 ICP 进程通常将持续较长的一段时间。若要向土著社区成员提供项目潜在不利影响和拟议的减少及补偿措施的充足信息,可能经历一个涉及社区各种不同群体的重复过程。因此,(1) 磋商应当尽可能在风险和影响评估过程的早期阶段开始;(2) 客户沟通进程应当旨在确保受影响土著居民社区的所有人群均意识到并了解项目开发所带来的风险和影响;(3) 应当利

^{GN2} 在《利益相关者沟通:新兴市场中营运公司良好惯例手册》及《土著居民与采矿良好惯例指南》(国际采矿与金属委员会,2010年)中,提供更详细的沟通机制指南。

用土著语言这一形式，让项目信息易于理解；（4）应当给社区留有充足时间，以便建立共识并针对影响其生活和生计的项目问题逐渐形成反馈意见；及（5）客户应当分配充足的时间，以充分考虑和解决土著居民所关心的问题和在项目设计和实施过程中提出的建议。

GN20. 对受影响土著居民社区参与 ICP 进程的能力评估应为沟通进程提供信息。客户可考虑行之有效的沟通和能力建设计划，以提升与土著居民 ICP 进程的有效性及其对项目重要阶段的知情参与。例如，客户：

- 在与受影响土著居民社区相关的事项的风险和影响评估流程的所有关键阶段，应当寻求该社区的积极参与。
- 可通过促进参观类似项目，为受影响社区成员提供评估与项目开发相关的潜在风险和影响的机会。
- 可促进土著居民获取有关法律建议，以便了解其在补偿、法定诉讼程序及国家法律所赋予的利益方面所享有的权利。
- 应当在决策的过程中确保充分考虑所有群体的意见。
- 对于并不存在任何既定决策流程或领导的社区，应当促进建立一种符合文化习惯的决策流程。
- 可促进能力建设和对各项领域工作的参与，如参与监督和社区开发。

GN21. 应当使受影响的土著居民社区能够提出和接收客户对申诉和投诉的反应信息。为实现此目标，客户可根据《绩效标准 1》的要求针对项目采用一般性的申诉机制，或采用符合《绩效标准 1》要求且专门针对受影响土著居民社区的申诉机制。设计申诉机制时应当与受影响的土著居民社区进行磋商。此申诉机制应当符合文化习惯，并且不应与受影响土著居民社区内部存在的解决分歧的任何现有流程或惯例发生冲突。此申诉机制应当为申诉者免费提供公平、透明和及时的解决方案，而且在必要时，为女性、年轻人和老人提供特殊服务。作为沟通进程的一部分，应当确保受影响土著居民社区的所有成员知悉客户的申诉机制。

GN22. 重要的是，为了实现共赢的理想结果，各方必须对 ICP 的实现过程及 FPIC 本身（在适用的情况下）持有共同的想法。这些过程应当确保土著居民实质性地参与决策过程，重点关注协议的达成，同时又不把否决权交予个体成员或子群，或者强制要求客户同意不受其控制的因素。客户与受影响土著居民社区应当根据影响的规模和社区脆弱程度，尽早就适合的沟通和磋商程序达成一致意见。最好通过一项框架文件或计划实现此目标，此框架文件或计划旨在确定受影响土著居民社区代表、议定的磋商流程和协议、各方在沟通进程中的相互责任及在发生僵局时的议定申诉途径（见第 GN23 条）。在适当的情况下，它还应当界定受影响土著居民社区同意的构成要素。客户应当记录对受影响人口议定过程所提供的支持。

GN23. 公司有责任与受影响的土著居民社区共同合作，以确保其可以深入参与，包括在适当的情况下实现 FPIC 的项目进程。同样，受影响的土著居民社区也将与客户共同努力，确定一个可接受的沟通程序并参与进程。应该认识到，双方可能会产生意见分歧。在某些情况下，这些分歧会遏制或延迟双方达成协议。在初始阶段，各方应就此类情形发生后所采用的求助途径和对所选求助对象合理性的检测方法等事宜达成一致。这可包括从彼此都可接受的第三方寻求调解或建议。如第 GN26 条所述，本《绩效标准》所要求的客户与受影响土著居民社区之间的沟通进程独立于与项目有关的其他过程和政府决策。

要求获得自由、事先和知情的同意（FPIC）的定义

GN24. 应该认识到，并不存在普遍接受的 FPIC 定义，而且 FPIC 的定义和实践在不断地与时俱进。就本《绩效标准》而言，《绩效标准 7》第 12 条对 FPIC 进行了定义，并给出了下述详细阐释。

GN25. FPIC 由过程和结果组成。此过程需建立在 ICP（含对自主、事先和知情磋商及参与的要求）的基础之上，并额外需要客户与受影响土著居民社区之间的善意磋商（GFN）。GFN 要求各方具备下述要素：

（1）参与过程的意愿及以合理的时间和频度召开会议的可利用性；（2）提供知情磋商所需的信息；（3）研究具有重要意义的关键事项；（4）使用彼此可接受的措施程序；（5）改变初始立场和尽可能修改所提供方案的意愿；及（6）为决策提供足够的时间。如若 GFN 过程顺利实现，则其成果便是一项协议和与之有关的证据。

GN26. 国家有权根据适用国家法律就资源开发做出决定，其中包括东道国履行国际法义务的相关法律。《绩效标准 7》与国家开发自身资源权利并不冲突。国家有义务或责任确保土著居民就与土著地区总体开发有关的各个事项提供自由、事先和知情的同意。上述国家层面的义务完全不同于《绩效标准 7》中所规定的项目层面的 FPIC 要求。如第 GN62 至 65 所述，如若政务流程中纳入了与项目有关的决定和措施，则客户应当核定这些流程与《绩效标准》的相关性，并在可行的情况下，解决已经确定的差异性。

自由、事先和知情同意的要求

GN27. 除了对土著居民产生不利影响的项目的 ICP 要求之外，如若项目设计、实施和预期结果与下述的任何潜在不利影响有关，则项目方与受影响的土著居民社区还必须就项目设计、实施和预期结果等环节推动 FPIC 进程：

- 对传统所有的或拥有习惯用途的土地和自然资源的影响
- 迫使土著居民搬离其传统拥有的或拥有习惯用途的土地和资源；
- 对维系土著居民特征和/或与其生活密切相关的文化、仪式或精神性因素所必需的关键文化遗产产生重大影响。其中，关键文化遗产包括具有文化和/或精神价值的自然区域，如神圣树林、神圣水域及水道、神圣树木和神圣岩石^{GN3}；或者
- 将文化遗产用于商业目的，如土著居民的知识、发明或惯例。

自主、事先和知情同意的应用

GN28. FPIC 规则适用于与第 GN27 条所述的项目设计、活动和结果等具有特定潜在不利影响的环节，这些环节可对土著居民社区产生直接影响。在一些情况下，FPIC 规则的适用范围将限制在并针对诸如项目土地等特定环节。此类有针对性的 FPIC 可包括：（1）穿越多个人类栖息地的线性项目，此类项目可能仅针对穿越土著居民土地的部分适用 FPIC 规则；（2）项目含有多项设施和/或由多个子项目组成，而其中一些位于土著居民的土地上，可能仅针对位于土著居民土地上的设施和/或子项目适用 FPIC 规则；（3）涉及扩建现有设施的项目，FPIC 应当尽可能重点关注新的项目活动。

GN29. 在某些情况下，在对项目设计的各个方面（如采掘行业的勘探阶段的活动）做出决定之前，可能无法明确项目及其位置等所有因素，也无法确定受影响社区（含土著居民），更难以审核项目的环境和社会评估及相关的影响控制计划。在上述要素无法确定的情况下，如要在项目审批之前实现 FPIC 规则，则可能并不可行且/或并不具备任何意义，因为此项决定应当与已知项目对直接受影响社区产生的既定影响密切相关。为实现 FPIC，适当的先后顺序应该是：首先通过一个总体框架就关键原则达成一致意见，其次，一旦提出进一步的项目设计且确定了项目位置之后，就需要对具体内容进行磋商。在此类情况下，客户应当（1）制定具有前瞻性的利益相关者沟通战略，确保利益相关者认识到可能的发展途径；（2）确保利益相关者对其有关的资源权利（土地、森林、保有权体系、政府确定的补偿框架等）有充分的认识、了解和使用；及（3）一旦已经明确了随后的项目开发对土著居民产生的任何不利影响，则依照第 GN27 条所述的方式，针对此类影响实施 FPIC 进程。在实现 FPIC 过程中，可提交的文件资料包括沟通和磋商的框架协议、证明 FPIC 的协议及 IPP。

GN30. 同样也可能出现下述情形，即，项目可能的范围和位置已经确定，但是与受影响的土著居民社区进行的沟通进程并未得以充分实施，以至在项目审批时仍未实现 FPIC。在此类情况下，应当在项目获得审批之前商定总体原则和沟通程序及达成 FPIC 的标准。在任何需要事先获得 FPIC 的情形发生之前，至少应获得初步的 FPIC。

GN31. 还可能出现下述情形，即一个项目既需要获得受项目影响的主流社区的 ICP，又需要获得受项目影响的土著居民的 FPIC，如同时跨越非土著居民和土著居民土地的线性项目；又如项目所在区域内同时有毗

^{GN3}具有文化价值的自然区域等同于《绩效标准 6》所定义的优先生态系统服务，因为这些区域可能会对土著居民的特征和/或其生活的文化、仪式或精神因素发挥核心作用。

邻居住或混合居住的主流社群和土著居民社区。在某一社区内或在相邻社区之间作为相互独立的过程获取与不同群体的 ICP 和 FPIC 可能显得十分困难，在一些情况下还可能会造成社区内部的分化，鉴于此，通常推荐采用一次沟通流程形成一项协议的方法。在此类情况下，此过程和协议应当参考更高的标准（即 GFN 和能证明 FPIC 的协议）。此协议是否需要为受影响程度各不相同的群体提供各不相同的利益，将取决于项目的环境、受影响社区和项目影响的性质。

GN32. 如若政府的决策流程直接应用于项目层面（如土地征用、重新安置），那么客户的尽职调查过程应当对此类过程的实施是否符合本《绩效标准》的要求进行评估，如若不符合要求，还应当评估是否存在应对此种情形的可行的纠正措施（参见第 **GN63** 条）。如若客户并没有对关键性的项目决定进行管理，如土地征用和重新安置，则客户可能无法满足本《绩效标准》的所有要素，其中包括对 **FPIC** 的要求（参见第 **GN23** 条）。在此类情况下，客户应当评估在未能满足各《绩效标准》相关要求的情况下执行其项目的总体风险。

GN33. **FPIC** 过程和结果并不要求获得受影响土著居民社区所有成员的一致支持。应当将 **FPIC** 看作一项既容许又鼓励受影响土著居民社区就拟议的开发项目建立集体共识和就集体共识达成一致意见的过程，同时还应当认识到，受影响社区内的个体或群体可对与拟议开发项目有关的各种不同事项保留不同意见。此类集体性的“社区同意”应当取自作为一个整体的受影响社区群体，以彰显他们对拟议开发的意见。因此，**FPIC** 协议应当体现受影响社区对沟通进程和所做决定合法性的广泛认可。

GN34. 以获得同意时的项目预期为依据，**FPIC** 需要征得对具体项目活动、影响和缓解措施的同意。尽管此协议应当在项目持续期间保持有效，然而对于运营期限延长的项目，较好的做法是监督 **IPP** 或类似的措施计划。如若情况发生改变，则在维持协议所规定的总体原则、承诺和相互责任的前提下，按照需求对其进行灵活调整。

获得自由、事先和知情同意的过程

GN35. 如欲获取 **FPIC**，客户必须解决善意磋商过程中（即 **GFN**）和取得结果（即达成协议的证据）所面临的问题。客户应当记录（1）客户与受影响土著居民社区之间彼此接受的沟通和磋商过程；及（2）各方就磋商结果达成协议的证据。在磋商过程中及在相关的文件记录中，应当充分地解决项目对受影响土著居民社区内部弱势群体所产生的影响。

GN36. 在设计一项旨在获取受影响的土著居民社区的 **FPIC** 的流程时，除其他项目以外，还应当考虑如下因素：

- (i) 尽管项目的环境与社会风险和影响评估过程通常界定了项目的影响区域，并确定了受直接影响的土著居民社区的人口，但是在某些情况下，受影响土著居民社区的正式和非正式领袖及决策机构可能位于此区域之外。
- (ii) 与许多社区一样，土著居民社区可能受到与治理能力、领导力和代表性有关的问题的影响。评估此类问题将会为沟通和磋商过程提供信息。首先如果行政和传统的体制认同的领袖各不相同，其次如果领导地位具有极强的政治性且/或领导层仅能代表受影响民众的一小部分，再如有多个团体代表各种不同利益，则 **FPIC** 应当确定和认可利益相关者子群体的大多数成员或代表，并与之展开沟通。
- (iii) 如若在受影响的土著居民社区内部或受影响的土著居民社区与其他利益相关者（如非土著居民、公司和/或国家）之间出现冲突——无论过去或现在——则应当对冲突的性质、不同的利益群体和受影响社区对冲突管理和解决机制进行评估。
- (iv) 在结果中拥有既得利益的外部利益相关者的角色、职责和参与方式；及
- (v) 受影响的土著居民社区内部和外部任何享有利益的利益相关者采取不可接受的做法（包括贿赂行为、贪污、骚扰、暴力和强迫）的可能性。

GN37. 实现受影响土著居民社区 **FPIC** 的过程可能需要对相关制度、决策流程和受影响社区能力的建立和增强进行投资。对于在受影响的土著居民社区内实施的各项开发活动，客户应当按其可持续性的先后顺序进行梳理，以发展的视角看待 **FPIC** 的获取。

GN38. 通过客户与受影响的土著居民社区之间的GFN过程可以实现FPIC。如若GFN过程取得成功，则协议应当记录双方的角色和职责及具体的承诺。这可包括：（1）议定的沟通和措施程序；（2）环境、社会和文化影响管理（含土地和资源管理）；（3）补偿和支出的框架或安排；（4）就业和承包机会；（5）治理安排；（6）其他承诺，如涉及对土地继续使用、促进开发等的承诺^{GN4}；及（7）旨在满足各方承诺的议定的实施/交付机制。各方之间达成的协议应当要求制定具有时间限制的 implementation 计划，如“社区发展计划”或IPP。协议内容还可包含备忘录、意向书和对有关原则的联合声明。

GN39. 在订立协议的过程中，对协议支持的确认是一项重要步骤。协议应当具备风险和影响评估过程所确定一致性的明显支持，正是有了这种支持，才使得沟通和 GFN 过程得以实施。然而，正如第 GN33 条所指出的那样，FPIC 过程和结果并不要求获得受影响土著居民社区所有成员的一致支持。对协议的记录（第 GN41 条）应当包含源自受影响土著居民社区支持的证据。如若既无法实现适当的沟通进程，也无法达成协议，则应当按照第 GN23 条规定，考虑寻求第三方建议或调解。

GN40. 如第 GN33 条所述，只能在单独的一点上及时实现 FPIC。生命周期较长的项目可选择促进签订一项协议，此协议涉及通过周期性的开发计划（如 IPP）不断实现承诺，此类计划涵盖既定的项目规划期限。此类协议的演进具有明显的项目特征和环境特征。然而，可以预期的是，此类协议通常将从对项目影响缓解和发展措施的重视，向受既定项目贡献和/或利益共享机制支持的土著居民管理之下的发展模式演进。

GN41. 在项目周期内的各个不同的阶段通常会形成各种不同类型的文件、计划和协议。应当将《绩效标准 1》所述的“环境和社会影响评估”过程视为一种持续性且不断重复的过程，它综合了分析和判断，与利益相关者沟通及建立适当监督机制等具体行动计划的制定和实施工作；总体的指导原则应为，尽管这些文件可在项目周期内的任何时间编制，但是应该在项目对土著居民社区产生直接的不利影响之前，将实施行动计划（如 IPP）部署完毕，并采取缓解措施。通常所需编制的重要文件包括：

- 除其他文件外，框架文件中应当包含沟通的原则、项目设计与与土著居民社区有关的项目实施过程以及在必要时获取 FPIC 所需遵循的原则（见下文）。
- IPP 或类似行动计划。
- FPIC 协议，体现客户与受影响土著居民社区对项目过程和拟议措施达成一致意见。对于此协议，可参考并等同于拟议的 IPP 或类似行动计划，但也可规定在获取 FPIC 之后，制定或落实一项 IPP 或类似的行动计划。

要求获得自由、事先和知情的同意（FPIC）的情况

对传统所有或习惯用途土地和自然资源的影响

13. 土著居民通常与其土地及相关的自然资源具有密切的关系⁶。在经常情况下，这些土地为土著居民所世代拥有或为其惯常使用⁷。根据国家法律，尽管土著居民可能对此类土地并不拥有合法的所有权，但是通常会支持和记录土著居民因其生计或根据其特征和社区的文化、仪式和精神目的而对此类土地的使用，包括季节性或周期性使用。

14. 如果客户拟议在土著居民传统所有或用于习惯用途的土地上开发项目或将土地上的自然资源进行商业开发，并且预期会对造成不利影响⁸，客户应采取以下措施：

- 努力避免使用该土地开发项目，如不可避免，将使用地面积减到最少，并将这些努力记录备案；
- 努力避免对土著居民的自然资源和重要自然区域⁹ 受到影响，如果不可避免，使影响降至最低，并将这些努力记录备案；
- 在购买或租赁土地前，确定和审核所有财产权益和传统资源的用途；
- 评估和记录受影响的土著居民社区的资源用途，不应土著居民提出的任何土地要求持有偏

^{GN4} 如欲针对此类协议各个不同方面的获取更多指南，请参见《土著居民与采矿良好惯例指南》（国际采矿与金属委员会，2010年）

见¹⁰。土地和自然资源用途的评估应包括所有性别，并要特别考虑女性在管理和使用这些资源中的作用；

- 确保受影响的土著居民社区应被告知根据国家法律他们对这些土地拥有的所有权，包括国家法律中规定的土地习惯用途权；以及
- 如果对其土地及自然资源进行商业开发，应向受影响的土著居民社区提供补偿和正当程序，以及文化上适当的可持续发展机会，包括：
 - 在可行的情况下，提供基于土地的补偿或同质补偿来代替现金补偿¹¹。
 - 确保土著居民可以继续获取自然资源，确认相当的替代资源，或者说是，如果项目开发造成土著居民不能获取或丧失了自然资源，作为最后选择，无论项目是否购买了该土地，都应向他们提供补偿或为他们找到替代生计。
 - 如果客户计划利用自然资源来开发项目，而这些自然资源对受影响的土著居民社区的独特性和生计至关重要，因此这些自然资源的使用加剧了他们生计的风险，客户应确保公平和平等地分享与项目使用自然资源相关的收益。
 - 在考虑到不影响健康、安全和治安的前提条件下，允许受影响的土著居民社区在项目开发的土地上出入、使用和通行。

⁶ 例如，海洋和水资源、木材和非木材林产品、药用植物、狩猎和聚会场所以及草场和种植区域等。本绩效标准中所指的自然资源资产等同于《绩效标准 6》中所描述的提供生态系统服务。

⁷ 购买和/或租赁拥有合法业权的土地参见《绩效标准 5：土地征用和非自愿迁移》

⁸ 这种不利影响可能包括因项目活动导致不能使用资产或资源或土地用途受到限制而造成的影响。

⁹ 本《绩效标准》中所指的“自然资源和重要自然区域”等同于《绩效标准 6》中所定义的优先生态系统服务。它们指的是客户对其具有直接管理控制或重大影响力的服务，以及最有可能成为影响受影响土著居民社区的风险源的服务。

¹⁰ 虽然本绩效标准要求对这类土地的用途有证据和文件记载，但客户也应了解，这些土地在东道国政府的指令下可能已经用作其它用途。

¹¹ 如果情况不允许客户提供合适的安置土地，客户必须提供有关情况的证据。在这种情况下，客户应向受影响的土著居民社区在现金补偿以外提供非基于土地的赚取收入的机会。

GN42. 假如在筛查阶段确定了《绩效标准 7》第 14 条所述的与土地利用有关的问题，客户将请有资质的专家，对受影响土著居民社区的参与活跃度情况进行简要评估。此评估应当详细说明位于项目影响区域内的土著居民的传统土地和资源使用权体系（含个体和集体）。此评估还应当确定和记录所有的土地和资源使用习惯，包括文化、仪式或精神上的应用，以及对土地和自然资源的各种临时性、季节性或周期性使用（例如，打猎、钓鱼、放牧或砍伐森林及种植林地产品），还应包括此类利用所产生的所有潜在不利影响。对土地和资源约定俗成的利用是指按照土著居民的惯例法、价值观、习俗和传统，对社区土地和资源进行长期使用习惯，其中包括对土地和资源的季节性或周期性使用，此种利用并非表示使用者拥有国家所赋予的对土地和资源的正式合法所有权。出于文化、仪式和精神目的使用土地及资源是土著居民与其土地和资源关系的有机组成部分，并深深地植入他们的独特的知识和信仰体系，因而对实现其文化完整性具有重要意义。此类使用方式可具有间歇性的特征，可发展在距离土著居民居住区较远的地方，可能并不针对特定的具体场地。必须以这些系统为背景，详细记录和解决项目对此类使用方式产生的任何潜在不利影响。如若客户评估中确定了在项目的影响区域内存在有符合《绩效标准 6》和《绩效标准 8》所定义的重要栖息地和重要文化资源，则评估得到的任何信息都对与项目分析具有相关性，应该纳入分析中进行考虑。作为评估过程的一部分，如若土著居民对土地和资源提出权利主张，即便其根据国家法律并没有合法所有权的，也应当对其进行记录。客户应当确保，即使缺少对土地权利主张的记录，或缺乏对土地提出的任何权利主张，也不应当妨碍土著居民对旨在获得土地合法所有权而在现有或未来提起的法律诉讼。

GN43. 此评估过程的优先目标是确定相关措施，以避免对此类土地和资源及土著居民对此类土地和资源的使用产生不利影响。如若规避措施不可行，应当制定影响控制措施和/或补偿措施，以确保受影响土著居民社区对土地和自然资源的使用权，保证土著居民出于生计和文化生存需要能够使用土地和资源。如果能够提供合适土地，应当优先考虑基于土地的补偿办法。此外，客户应当遵守正当法律流程，如针对受影响土著居民社区的及时告知机制和咨询响应机制。在一些情况下，东道政府可能已经将土著居民提出权利主张

的土地挪作他用，这可包含自然保护区、采矿特许区或已经获得此土地所有权的使用者所推出的个人使用一揽子方案。在此种情形下，客户应当积极促使相关政府机构与受影响土著居民社区开展磋商和谈判。

GN44. 项目是否应当继续开展可能对此类土地产生不利影响的的活动，将取决于是否实现受影响土著居民社区的 FPIC。在一些情况下，客户可以与某一国家政府机构共同努力，结合政府的土地所有权归属计划，促使受影响土著居民社区提出权利主张或使用的土地获得合法承认。在评估过程期间，客户可收集约定俗成的土地使用权信息，来开展这项工作。假如土著居民对某块土地提出所有权申请，且此土著居民参与了上述计划，客户可帮助受影响社区或受影响社区的成员寻求对此土地的所有权。

土著居民从传统所有或习惯用途的土地和自然资源迁移

15. 为避免使土著居民从他们集体¹² 传统所有或用作习惯用途的土地和自然资源迁移，客户应考虑可行的替代项目设计。如果迁移不可避免，除非如上所述获得受影响的土著居民社区的自由、事先和知情的同意，否则客户不得继续进行项目。对土著居民所进行的任何搬迁都必须遵照《绩效标准 5》的有关规定。在可行的情况下，如若导致其搬迁的原因不复存在，则搬迁后的土著居民应当能够返回到他们的传统或惯常使用的土地上。

¹² 通常土著居民基于传统所有和习惯用途提出他们对土地和资源的获取和使用权，很多都属于集体产权。这些基于传统的土地和资源所有权可能不被国家法律承认。如果受影响的土著居民社区成员个人拥有合法产权，或如果相关的国家法律承认个人的习惯用途所有权，应适用《绩效标准 5》的要求，而不是本绩效标准第 17 条的要求。

GN45. 土著居民的实体搬迁尤其复杂，而且可对其文化生存产生重大且不可挽回的不利影响，因此，客户应当想法设法研究可行的替代性项目，以避免土著居民从其共同拥有的传统土地或其经常使用的土地上进行任何实体搬迁。促使搬迁的潜在原因可能包括项目的土地征用，或对土地或资源利用的限制措施或用途选择发生了变化（例如，相关的政府机构把土著居民所共同拥有的传统土地或惯常使用的土地指定用于与拟议项目有关的另一用途，如出于资源保护目的建立的保护区）。只有在确定不存在任何可行的搬迁替代方案，且客户已经实现受影响土著居民社区的 FPIC 之后，根据土著居民的知情参与过程，客户才能考虑任何实体的搬迁。

GN46. 假如东道政府已经决定搬迁土著居民，则客户应当与相关政府官员进行磋商，以便了解进行此项搬迁的基本依据，并判断是否已经在土著居民知情参与基础上，关于项目和受影响土著居民社区搬迁工作的各个方面开展并圆满实现了 GFN。如若过程和结果之间存在差异，客户可能需要弥补所出现的差异。

GN47. 在结束针对土著居民搬迁的 FPIC 过程时，客户将分别根据磋商成果和《绩效标准 5》第 19 条至 24 条及第 25 条至 29 条，制备一项“重新安置行动计划/生计恢复计划”。在提供土地补偿时，客户应当符合《绩效标准 5》第 9 条的要求。此计划应当包含一项条款，以备当致使其搬迁的原因不复存在时，在可能且可行的情况下，使受影响社区能够返回其土地上。

GN48. 《绩效标准 7》第 15 条的规定旨在针对下述情形，即传统拥有的土地或惯常使用的资源由土著居民所共同持有和使用。如若受影响的土著居民社区的个体成员拥有合法所有权，或国家相关法律承认约定俗成的个人权利，则适用《绩效标准 5》。然而，如若受影响土著居民社区内的个体成员分别对土地拥有合法的所有权，那么客户也应当认识到，即使相关个体成员做出了出让所有权和搬迁的决定，也依然需要在社区的决策过程中得到认可，因为这些土地可能并不被视为私有财产而被认为是祖传的土地。

重要文化遗产

16. 如果项目可能对重要文化遗产¹³ 造成重大影响，该文化遗产对土著居民生活的独特性及/或文化、仪式或精神方面至关重要，应优先避免产生这种影响。如果项目对重要文化遗产的重大影响不可避免，客户应获得受影响的土著居民社区的自由、事先和知情的同意。

17. 假如某一项目拟将土著居民的文化遗产，包括知识、发明或惯例，用于商业目的，则客户必须告知受影响的土著居民社区（1）其根据国家法律所享有的权利；及（2）获取他们的 FPIC。（2）

拟议商业开发的范围和性质；(3) 开发可能带来的后果；及(4) 获取他们的 FPIC。客户还应确保他们公平、平等地分享从对这些知识、发明和惯例的商业开发中获得的收益，分享方式应符合土著居民的习俗和传统。

¹³ 通常土著居 3 包括自然与文化或精神的价值，如圣林，圣水和具有神圣意义的水路，树木，和岩石。等同于绩效标准 6 定义的优先生态文化服务与文化价值的自然区域。

GN49. 土著居民的知识、发明和惯例通常被称为传统知识，且包含民间故事的表述或传统文化的表达方式。此类知识被称为非物质文化遗产。此外，土著居民的知识、发明和惯例通常仅用于宗教目的或用于举行仪式，因而可能被社区或指定成员当做秘密加以保守。对非物质文化遗产的商业开发是目前国际上探讨的热点话题，相关国际标准也在逐渐成形中。《生物多样性公约》所体现的对土著或传统社区遗传资源和相关传统知识的商业应用是一个例外，此公约还提及了女性在保护和管理生物多样性方面所发挥的至关重要的作用。根据《生物多样性公约》所颁布的《获取遗传资源和公正公平地分享通过其利用所产生惠益的波恩准则》、《阿格维古准则》和《确保尊重土著和当地社区文化和知识遗产的道德行为准则》（参见“参考文献”）提供了对此领域的有益指导。商业开发案例包括对传统医学知识或其它加工处理植物、纤维或金属的宗教或传统技术的商业化。应当根据国家法律和形成的国际惯例来处理传统的文化表达方式，如艺术或音乐的出售。

GN50. 客户应当遵守适用的国家法律（若有）中针对将土著居民的知识、发明或惯例用于商业目的的有关规定。相关信息、程序和材料可能被土著居民社区用于宗教目的或用于举行仪式，因而在一些情况下会被土著社区或社区内的指定成员当做秘密加以保守，因此客户应当在使用或披露之前寻求拥有者的知情同意，而且无论如何，应该让相关社区能够继续将此遗传资源用于习俗或仪式目的。

GN51. 假如某一项目拟利用和开发非物质文化遗产，其中包括土著居民的知识、发明或惯例，那么客户应当（1）在与此文化遗产的当地土著持有人达成任何协议之前，调查土著文化遗产是否为个人或集体所有；（2）针对其使用权，获得土著文化遗产持有人的知情同意；及（3）与受影响的土著社区共同分享适当应用此项遗产所产生的收益。客户在寻求文化遗产的土著持有者的 FPIC 时，即使此项遗产的所有权存在争议，应当利用专家意见和无偏见信息。除遵守国家法律的有关规定之外，客户还应当记录受影响土著居民社区对拟议商业开发的 FPIC。如若可预见收益共享，则作为获得 FPIC 的一部分，应当根据双方议定的条款确定相关利益。利益可能以多种形式存在，包括譬如就业，职业培训，社区开发收益，以及类似的制作、销售和授权某些传统文化表达所获得的收益。客户应当注意相关国际法或国家法律对具体同意事项的有关规定，可能不得不解决已确认的差异（若有）。

GN52. 客户应当认识到，对土著姓名、图片和其他描述土著居民的内容，以及土著居民居住环境的使用可能具有敏感性。在使用此类项目之前，即使将其用于命名项目场地或设备组件，客户也应当评估当地的习惯和偏好，并与相关社区进行磋商。

GN53. 客户应当参考《绩效标准 8》及《指导说明 8》针对非土著居民的社区文化遗产提供的类似规定和指南。

缓解措施和发展效益

18. 客户和受影响的土著居民社区应识别与《绩效标准 1》中所述的缓解机制相一致的缓解措施和机会，以及这些措施和机会带来的文化上适当的、可持续的发展收益。客户应确保及时、公平地对受影响的土著居民社区实施所达成的措施。

19. 向土著居民提供补偿和其它收益分享措施的决定、交付和分配应考虑到这些社区的法律、惯例和习俗，以及他们与主流社会的融合程度。符合获得补偿条件的可以是个人、团体，或以个人和团体结合的方式¹⁴。如果补偿是以集体方式分发的，应当制定并实施确保所有符合补偿条件的群体成员都能获得补偿的有效交付和分配机制。

20. 受影响的土著居民社区如何从项目中受益将取决于各种因素，包括项目性质、项目范围以及土著居民社区的脆弱程度等。所确定的发展机会应旨在满足土著居民的目标和选择，包括以文化上适当的方式提高他们的生活水平，并帮助提高他们所依赖的自然资源的长期可持续性。

¹⁴ 通常土著居民如果对资源、资产和决策的控制权主要由集体所有，应努力在可能的情况下确保集体分配收益和补偿，并考虑到两代人之间的差异和需求。

GN54. 受影响的土著居民社区可由多个群体和群体内不同的社会单位（如个体、宗族、部落等）组成。项目可能以不同方式对这些社会单位产生影响。例如，土地征用除了可能与某个宗族对土地提出的权利主张，或与当前对自然资源的使用行为发生具体的冲突，还会影响到所有成员对进入土地和资源的和使用。社会评估应当为确定受影响群体及理解具体影响的性质奠定基础。

GN55. 补偿资格可赋予个体或集体，也可二者共同拥有补偿资格。例如，对于土地和自然资源，享有补偿资格的土著居民可包括对资源所有权和管理权拥有继承权的社区成员、拥有使用权的成员及正在利用该资源的成员。在确定适当的补偿资格和实施与管理体制及机制时，应当考虑到社会评估的结果、法律、受影响土著居民社区的习惯和习俗、项目导致受影响土著居民社区发生的直接和间接变化（含与主流社会关系的改变）及国际良好惯例。

缓解措施和补偿措施

GN56. 客户应当与受影响土著居民社区共同设计适当的缓解措施和补偿机制，以解决项目所造成的不利影响。在某些情况下，开发受影响土著居民社区的人力资源能够确保对影响控制措施和补偿机制所产生的收益进行保护和可持续管理，并保证此类收益可以持续交付，从而有助于推动缓解措施和补偿的实施达成一致并付诸实施。

GN57. 如若给受影响土著居民社区提供用于置换的土地和资源，则应当确保土地使用权的合法有效和安全。根据社会评估的结果、法律、受影响土著居民社区的习惯和习俗、项目对受影响土著居民社区所产生的直接和间接影响（含与主流社会关系的改变）等情况，可按照个体或集体的方式，对土地所有权进行分配；

GN58. 作为通过 IPP 或“社区发展计划”而制定的一体式计划的一部分，应当在协议中记录并实施达成一致的缓解措施和补偿机制（及相应的开发干预措施）。如果土著居民居住在受影响的其他非土著居民附近，但两者具有类似的脆弱性和生计，则“社区发展计划”更加合适。

更加广泛的发展机会

GN59. 私营部门的运营可为土著居民更加广泛的发展提供独特机会。根据不同的项目和环境，客户可促进并/或直接推动发展规划的实施，以支持受影响土著居民社区的发展。《绩效标准 7》的规定用于解决项目所引发的不利影响，却并不适用于提供更加广泛的开发机会。如若存在机会，则推荐为非强制性的良好惯例。在大规模项目中，作为其社区或地区开发努力的一部分，或作为刺激当地企业和经济能力的一部分，客户可提供一整套更加全面的开发收益。客户也可寻求各种机会，针对旨在为土著居民实现开发收益的现有计划提供支持，如双语教育计划、母婴健康和营养计划、创造就业活动及小额信贷机制的安排。在与土著居民社区进行沟通时，应当明确区分与项目所致不利影响的缓解措施有关的权利和利益，及更加广泛的发展机会之间的差异，以避免混淆及对客户行为和额外提供的利益产生不合理的预期。

GN60. 此发展计划可包括：（1）通过由政府与土著居民合作开展的计划（如由社区推动的开发计划和由当地管理的社会基金），对土著居民发展的重要事项提供支持；（2）解决在许多土著居民中存在的性别和代际问题，其中包括土著女性、青年和儿童的特殊需求；（3）设计土著居民参与机制的说明文件，以记录其文化、人口统计结构、性别和两代间关系及社会组织、惯例、生产体系、宗教信仰和资源使用模式；（4）增强土著居民社区和组织在编制、实施、监督和评估开发计划及与主流社会交往的能力；（5）保护

土著居民的知识，包括强化知识产权；及（6）促进政府、土著居民组织、民间社会组织和私营部门之间建立合作伙伴关系，以增强针对土著居民的发展计划。

GN61. 适当发展机会的性质和规模各不相同。重要的是通过与受影响的土著居民社区进行密切磋商来确定、计划和实施发展计划。可通过适当的方式在社区或地区开发计划中记录更加广泛的发展干预措施。

政府土著居民管理系统下的私营部门责任

21. 在政府有明确的责任管理项目有关的土著居民问题的情况下，客户应与相关政府部门合作，在可行的情况下，并在政府部门允许的程度上，达到符合本绩效标准要求的结果。另外，如果政府的能力有限，客户应在政府部门允许的程度上在项目活动计划、实施和监督中发挥积极作用。

22. 客户应制定一项计划，连同政府相关部门准备的文件，阐述如何满足本绩效标准的相关要求。客户可能需要在该计划中包括：（1）知情磋商和参与、沟通过程中，FPIC 程序的计划、实施和记录备案；（2）对政府向受影响的土著居民提供的权利的描述；（3）旨在弥合此类权利与本《绩效标准》规定之间存在的差距的措施；及（4）政府机构和/或客户的财政和实施责任。

GN62. 东道政府法律法规可界定对土著居民问题进行管理的责任，并限定私营部门在管理其对受影响的土著居民社区产生的不利影响方面时应该承担的角色和职责。此外，东道政府法律法规可能与《绩效标准 7》的要求不相一致，因此会对客户实施所要求的过程及实现本《绩效标准》所期望达到的结果的能力产生限制作用。在此类情况下，客户应当在不违反适用法律的前提下，想方设法遵守《绩效标准 7》的要求并实现其目标。客户应当在上述过程的准备、实施和监督过程中主动发挥积极作用，且对于可在客户或诸如咨询机构或民间社会团体等其他代理商的督促下提高效率的上述过程之各个方面，应当与相关政府主管部门开展合作。

GN63. 在某些情况下，政府机构或其他主管部门为客户项目所提供的土地可能无人占用，因而不受任何现有权利主张的拖累。假如为了此项目而使此场地完成了清除或准备工作，但是项目并没有立即实施，则客户应当确定土地的获取过程及任何必需的重新安置工作是否依照了本《绩效标准》的有关规定（及《绩效标准 5》的相关规定），否则，可采取各种可行的补救行动解决这一问题。在此种情形下，应当考虑下述几个方面：（1）土地征用和项目实施之间的间隔时间；（2）在土地征用和重新安置时所依据的程序、法律和措施；（3）受影响人员的数量和土地征用所产生影响的程度；（4）启动土地征用程序的当事人与客户之间的关系；及（5）受影响人员的当前状况及住址。

GN64. 如若国家法律或政策并没有涉及补偿程序的问题，则客户应当建立旨在确定合适的补偿标准及为受影响土著居民社区提供补偿的方法。

GN65. 如若负责的政府机构允许客户参与对受影响者的持续监督，则客户应当设计并实施一项监督计划，其中应尤其关注贫穷和弱势群体，跟踪其生活水平及补偿、重新安置帮助及生计恢复的有效性。客户与负责的机构应当商定一项有关完工审计和补救行动的合适的职责分配方案。

附录 A

土著居民发展计划 (IPP)

应当以灵活而实用的方式编制 IPP，且根据具体项目及需解决的影响的性质，此计划的详细程度可有所差异。总体而言，在适当情况下，IPP 应当包含下列要素：

(a) 基线信息（来自环境和社会风险及影响评估过程）

汇总并清晰描述受影响社区状况和生计的相关基线信息，包括对土著居民所依赖的自然资源的详细说明和量化描述。

(b) 主要调查结果：影响、风险和机会分析（来自环境和社会风险及影响评估过程）

汇总主要调查结果、影响分析、风险与机会及所推荐的可能的措施，旨在缓解不利影响，增强积极影响，以可持续的方式保护和管理其自然资源，并实现社区的可持续发展。

(c) 磋商结果（来自环境和社会风险与影响评估过程）及未来沟通事宜

描述信息披露、磋商和知情参与及在相关情况下 FPIC 过程等程序，其中包括与受影响的土著居民社区的 GFN 和经过记录存档的协议，及如何解决所提出的各项问题。针对未来沟通事宜的措施框架应当清晰描述在实施和运营项的过程中，如何与土著居民（含女性和男性）进行持续沟通并促进其积极参与。

(d) 避免、减少和缓解负面影响，增强积极影响

清晰描述在信息披露、磋商和知情参与过程中所议定的、旨在避免、减少和缓解对土著居民产生的潜在不利影响、增强其积极影响的措施。包含适当的行动时间，详细记述需采取的措施、责任和议定的时间表及实施方式（谁、如何、何地及何时）（如欲获得行动计划内容的更多详情，请参考《绩效标准 1》和《指导说明 1》）。在任何可行的情况下，应当尽可能首先采取避免或预防措施而非缓解或补偿措施。

(e) 基于社区的自然资源管理要素

在适用的情况下，重点关注旨在确保生计活动持续性的方法，因为这些活动对此类社区的生存及其传统和文化惯例具有至关重要的作用。此类生计活动可包括放牧、打猎、采摘或手工捕鱼。此要素清晰描述了如何保护、管理和以可持续的方式利用受影响社区所依赖的自然资源及其所处的具有独特地理特征的区域和栖息地。

(f) 旨在增加机会的措施

清晰描述旨在促进土著居民利用项目所创造的机会及以可持续的方式对他们所依赖的独特自然资源基础的利用进行保护和管理的措施。此类机会必须符合文化习惯。

(g) 申诉机制

说明解决受影响土著居民社区因项目实施和运营而提起的申诉的适当程序。在设计申诉程序时，客户将考虑司法援助和土著居民内部约定俗成的争议解决机制的可用性。作为磋商和知情参与过程的一部分，必须确保受影响社区（含男性和女性）知悉他们的权利及提起行政和法律申诉或补救措施的可能性，以及任何可以为其提供帮助的法律援助。此申诉机制应当为申诉者免费提供公平、透明和及时的解决方案，而且在必要时，为女性、年轻人和老人及社区内的其他弱势群体提供特殊服务，以供其实施申诉。

(h) 成本、预算、时间表、组织责任

其中包括一项对实施成本、预算和融资责任、开支的时间选择和管理及执行项目资金和开支组织责任的适当总结。

(i) 监督、评估和报告

说明监督、评估和报告机制（含责任、频度、反馈和纠正行动流程）。监督和评估机制应当包括对持续性信息披露、与受影响土著居民社区（含女性和男性）磋商和知情参与的安排，以及在评估过程中所确定的任何纠正行动的実施和资金供应。

文献注释

本《绩效标准》中所规定的要求与下列参考文献中所列国际协议和指南有关。

涉及土著居民的六项联合国公约

下面列举的是与土著居民问题有关的联合国（UN）公约清单。

- 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》
- 《儿童权利公约》
- 《公民权利和政治权利国际公约》
- 《经济、社会、文化权利国际公约》
- 《消除所有形式的种族歧视国际公约》

网站 <http://www2.ohchr.org/english/law> 提供有针对这六项联合国公约的链接。
<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> 网站提供有各国对每一项公约的签署情况。

条约、声明和指南

ILO（国际劳工组织）。1989年。《原住和部落人口公约》。ILO，日内瓦。
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169>

《生物多样性公约》秘书处。1992年。《生物多样性公约》。1992年。《生物多样性公约》秘书处，蒙特利尔。<http://www.cbd.int> 针对此公约的网站提供有针对公约、签署国列表和生物多样性专家的详细信息，并提供有其他有用的信息。

——2002年。《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的波恩指南》。《生物多样性公约》秘书处，蒙特利尔。www.cbd.int/doc/publications/cbd-bonn-gdls-en.pdf。此指南提供有确立使用和惠益分享及针对使用和惠益分享进行合同安排磋商的法律、行政或政策措施的信息。

——2004年。“阿格维古准则”。《生物多样性公约》，蒙特利尔。www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf。对于拟推出或可能影响原住民或当地社区传统占用或使用的神圣场所和土地及水域的开发项目，此自愿性指南提供有对其进行文化、环境和社会影响评估的信息。

——2011a。《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》（第10次缔约国大会第x/1决议）。CBD，纽约<http://www.cbd.int/abs/>。此国际协议旨在以公平和公正的方式分享遗传资源使用所带来的收益。名古屋议定书供各方签署的时间段为2011年2月2日至2012年2月1日。一旦生效，它将取代《波恩指南》。

——2011b。《确保尊重原住和当地社区文化和知识遗产道德行为准则》。CBD秘书处，蒙特利尔。<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12308>。此准则也是名古屋缔约国第10次会议决议之一，提供了与当地社区和土著居民社区针对其传统知识及其使用的资源开展合作的自愿性指南。

UN（联合国）。2007年。《联合国土著居民权利宣言声明》。UN，日内瓦。
http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf.

世界银行，2005年。“土著居民”《操作手册 4.10》，世界银行，华盛顿特区。
<http://go.worldbank.org/TE769PDWN0>。本政策强调了借贷者和世界银行员工以文化上适当的方式识别土著居民、与之磋商并确保其积极参与并得益于由世界银行资助的运营的必要性。它的另一目的是确保避免对土著居民产生的不利影响，或者在规避措施不可行时，确保尽量减少或减缓此类影响。

其他导则

ICMM(国际矿业与金属理事会)。2010年。《良好惯例指南：土著居民和采矿》。ICMM：伦敦。
<http://www.icmm.com/library/indigenouseoplesguide>.

IFC（国际金融公司）。2001a。《编制移民安置行动计划手册》
http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_rap_wci_1319577659424。这本共 100 页的手册针对移民规划的整个过程提供了循序渐进的指导，还包含有实用的工具，如实施一览表、抽样检查和监督框架。

——2001b。《人力资本投资：通过改善商业实践来维系社区》IFC，华盛顿特区。
http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_investinginpeople_wci_1319578798743。
本文件是制定行之有效社区开发计划的资源指南。

——2003年。《“私营部门项目社会问题解决方案”良好惯例备注3》，IFC，华盛顿特区。
http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_gpn_socialdimensions_wci_1319578072859。
此备注可作为从业者在针对 IFC 资助的项目进行项目层面的社会影响评估时的指南手册。

——2007年。《国际劳工组织第 169 号公约》及《私营部门：国际金融公司客户问题与解答》，国际金融公司，华盛顿特区。
http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/IFC%20Sustainability/Publications/Publications_Handbook_ILO169_WCI_1319577902926?id=f6b6410048d2f0ef8d17bd4b02f32852&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE&SRV=Page。此备注旨在作为一本实用指南，为在针对居民和部落居民的《国际劳工组织第 169 号公约》签约国内运营的国际金融公司客户提供指导。

——2007年。《利益相关者沟通：在新兴市场中营运公司良好惯例手册》华盛顿特区：IFC。
<http://www.ifc.org/HB-StakeholderEngagement>。本书解释说明了与受影响当地社区进行沟通的新方法和形式。

——2009年。《项目与人：解决项目所致迁入居民问题手册》。华盛顿特区：IFC。
http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/IFC%20Sustainability/Publications/Publications_Handbook_Inmigration_WCI_1319576839994?id=2277158048d2e745ac40bd4b02f32852&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCA

[CHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE&SRV=Page](#)。本书是一本资源指南，研究了项目所致的迁入性质及其对东道社区的潜在影响，其中包括土著居民。

ILO（国际劳工组织）1989年。“国际劳工组织针对原住民和部落居民的公约（第169号）：指南手册”。ILO，日内瓦。http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/lang--en/docName--WCMS_088485/index.htm。本手册提供了《国际劳工组织针对原住民和部落居民的公约》的定义和有益指南。

ILO（国际劳工组织）和非洲人权和民族权委员会（ACHPR）。2009年。“国际劳工组织和非洲人权和民族权委员会所实施的针对24个非洲国家对土著居民权利宪法和法律保护的研究项目报告概览”日内瓦：ILO。
http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/lang--en/docName--WCMS_115929/index.htm。

UN（联合国）。2008年。“土著居民问题解决方案资源概览”联合国，纽约。
http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/resource_kit_indigenous_2008.pdf。

UNIFEM（促进性别平等和增强妇女权能的联合国新实体），2004。《概览：确保土著居民女性权利和参与》UNIFEM情况说明书，UNIFEM，纽约。
http://www.unifem.org/materials/fact_sheets.php?StoryID=288。

联合国发展集团2008。《土著居民问题解决指南》。联合国：日内瓦。
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16EN.pdf。

自由、事先和知情同意的发展

勒尔，艾米K和戈赫A史密斯。2010年。《企业自由、事先和知情同意的实施政策：利益与挑战》，波士顿：Foley Hoag律师事务所。http://www.foleyhoag.com/NewsCenter/Publications/eBooks/Implementing_Informed_Consent_Policy.aspx。

莫措克、安托阿内拉·尤利娅及特波提巴基金会。2004年。“初步工作文件：与影响其土地和自然资源的开发项目有关的土著居民的自由、事先和知情同意的原则”E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4，联合国人权事务高级专员办事处，日内瓦。
<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/documents22.htm>。

索恩，乔纳森，2007版。《无冲突的开发：社区同意的商业论证》世界资源研究所，华盛顿特区。
<http://www.wri.org/publication/development-without-conflict>。