

自主、事前、 知情的认可指南

Guide to Free, Prior
and Informed Consent

[澳]克莉丝·希尔

[澳]塞雷娜·利利怀特绰

[澳]迈克尔·西蒙

著

吕星 译

杨祥章 审校



云南大学出版社
Yunnan University Press

自主、事前、 知情的认可指南

Guide to Free, Prior and Informed Consent

[澳]克莉丝·希尔

[澳]塞雷娜·利利怀特绰

[澳]迈克尔·西蒙

著

吕星 译

杨祥章 审校

贡献者 切尔西·赫格特和克莱尔·胡欣



云南大学出版社
Yunnan University Press

自主、事前、 知情的认可指南

Guide to Free, Prior and Informed Consent

[澳]克莉丝·希尔
[澳]塞雷娜·利利怀特绰
[澳]迈克尔·西蒙

著

吕星 译
杨祥章 审校

图书在版编目(CIP)数据

自主、事前、知情的认可指南 = Guide to Free, Prior and Informed Consent : 汉英对照 / (澳) 希尔 (Hill, C.), (澳) 利利怀特绰 (Lillywhite, S.), (澳) 西蒙 (Simon, M.) 著; 吕星译. -- 昆明: 云南大学出版社, 2015

ISBN 978-7-5482-2494-5

I. ①自… II. ①希… ②利… ③西… ④吕… III. ①社区-权利-指南-汉、英 IV. ①C912.8-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第287219号

策划编辑: 赵红梅
责任编辑: 蒋丽杰
封面设计: 王娅一

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 4.5

字 数: 1.06千

版 次: 2015年12月第1版

印 次: 2015年12月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-2494-5

定 价: 25.00元

社 址: 昆明市翠湖北路2号云南大学英华园内

邮 编: 650091

电 话: (0871) 65031071 65033244

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

致谢：

《自主、事前、知情的认可指南》获得澳大利亚援助计划的支持，
经费来源于澳大利亚外交与商务署。

本报告可从此网站获得：

www.oxfam.org.au/explore/mining/free-prior-and-informed-consent。

目 录

导 言	1
有用的词汇	5
背景：为何有本指南，为何现在需要？	7
理解认可：自主、事前、知情的认可	8
自主、事前、知情的认可从何而来，对谁适用？	9
操作的步骤：如何运用自主、事前、知情的认可保护你们的权利？	10
我们社区在何处可以获得支持和更多的信息？还有谁致力于自然资源问题的工作？	27
附件1 已经表示支持《联合国土著人民权利宣言》的国家	29
附件2 研究关于自主、事前、知情的认可地方法律的框架	30
附件3 项目周期	31

CONTENTS

Introduction	34
Helpful words	38
Setting the scene: Why this guide and why now?	40
Understanding FPIC: Free, Prior and Informed Consent	41
Where does FPIC come from?Who does it apply to?	42
Practical Steps:How to use FPIC to protect your rights	43
Where can we get support and more information? Who else is working on natural resource issues?.....	60
Appendix 1 Countries that have expressed support for the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)	62
Appendix 2 Framework for researching local laws on FPIC	63
Appendix 3 Project cycle	64

导 言

乐施会认识到，许多社区和个人在确保其被认可的权利和担忧时，面临着挑战和安全问题。在使用本指南中，建议社区仔细考虑其所面临的任何风险。

《自主、事前、知情的认可指南》的目的

本指南是一个介绍自主、事前、知情的认可的手册^①，提供关于自主、事前、知情认可权利的信息，以及这个权利如何帮助人们对开发项目发表意见，如在某些方面对社区产生影响的水坝、开矿、伐木和其他大型基础设施项目。

我们所有的人都有权利决定在我们土地上发生的事情。这个原则受到国际人权法律的保护，即“所有人有权自主决定”，与此相连的自主决定权是指“所有人有权自主追求社会、经济和文化的发展”。

本指南专门为援助那些受大型开发项目影响社区的机构而设计。这是一个可操作的工具，可协助社区与项目开发者——公司、政府和金融机构——开展对话。

本指南包括一个有7个步骤的可操作框架，目的在于协助被项目影响的土著居民，集体要求他们自主、事前、知情的认可的权利。同时，指南也描述了适用于受项目影响的非土著居民社区的相同原则。指南有作为资源的专设部分，包括要点和信息，帮助社区理解他们的权利。指南也包括一些标有“红旗”部分，描述有可能出问题的地方以及社区可能遇到的困难。

自主、事前、知情认可的简介

土著居民为争取获得本国政府、国际社会、公司承认，给予他们项目开发的同意或者不同意权利而努力。这项权力直接关系到土著居民控制自己的未来及其土著人的未来，已经被表述为“给予或者不给予对影响其土地、领地和自然资源行动的自主、事前、知情的认可”的权利。

这是一个关于自主、事前、知情的认可权利的简缩版本。

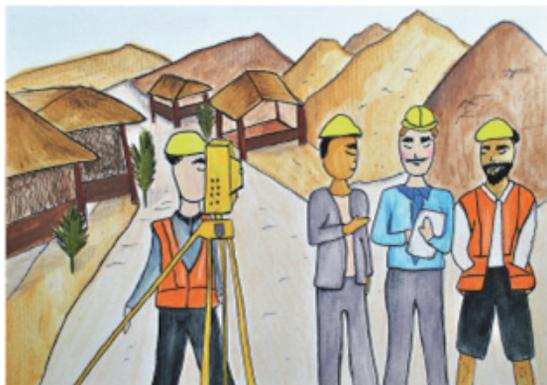
这种认可权常常在一些大型开发项目——采矿、水坝、高速公路、单一作物种植或伐木中受到侵犯。通常土著居民和其他社区成员被排除在项目的规划和决策过程外，并面临永久性丧失生计和文化的风险，社区常被强制移民安置，没有得到合理的补偿。

上述情况不应该发生。国际法和《联合国土著人民权利宣言》都保护土著居民避免上述情况的发生，安全保障政策就是为了保护受项目影响的社区而制定的。土著居民有权参与任何对其土地、资源和领地有影响的决策，他们有权给予或者不给予“自主、事前、知情的认可”，他们有权用自己的定义和决策过程达成一个集体的决定。

对于受项目影响的非土著居民社区，他们全面和有效参与项目的协商和规划的权利必须给予支持。

^①2014年7月30日《世界银行与社会框架》征求意见稿中，将“Free, Prior and Informed Consent”翻译为“自由、事前和知情同意”，根据本书内容，译者认为翻译为“自主、事情、知情的认可”更妥。本手册的翻译和出版获得香港乐施会资助。

2 | 自主、事前、知情的认可指南



第一步 找出正在规划或开发项目的开发者



第二步 要求项目开发者提供信息



第三步 组织社区内部的讨论



第四步 要求社区与项目开发者协商



第五步 寻求独立的建议



第六步 以社区为整体做决策



第七步 社区持续地与项目开发者沟通

挑 战

要求自主、事前、知情的认可的权利可能是一项具有挑战的任务。认可是一个持续的过程，协商可能需要很多年。对于受项目影响的社区，居民有可能需要要求参与协商，对于土著居民的认可权应该受到尊重。这项权利常常并不是自动得到承认的。一些政府、公司和金融机构在尊重这项权力方面有了很大的进步——在项目中应该遵循的政策与承诺。然而，对于许多项目开发而言，自主、事前、知情的认可仍然没有得到尊重、执行或者充分的理解。

此外，或许某个国家的法律改变了要求自主、事前、知情的认可的方式，受项目影响的社区获得关于他们国家的地方法规的建议就显得特别重要。

谁具有自主、事前、知情的认可权？

自主、事前、知情的认可对土著居民来说是一项特别的权力，得到《联合国土著人民权利宣言》的承认。（参看附件1中支持《联合国土著人民权利宣言》国家的名单。）

澳大利亚乐施会持有这样的观点，所有受项目影响的社区，在对其有影响的决策过程中有权被咨询和参与协商。受项目影响的非土著人群有权在决策过程中被咨询和参与协商，其方式要与自主、事前、知情的认可权的基本原则保持一致。

就本指南的目的而言，必须包括所有受项目影响的社区，无论他们是土著居民或非土著居民。这是基于这样的理解，虽然所有受项目影响的社区，其认可权不可能与土著居民一样，但是所有受项目影响的社区必须而且能够有效地参与决策和协商，当非土著居民对项目说“不”的时候，应该有相应的回应行动。在附件2中提供的问题，将帮助你们理解你们的自主、事前、知情的认可权利是否得到你们国家的法律保护。

有用的词汇

受益

由项目给你们社区带来的好的事物，受益应该在社区、项目开发商和政府间协商。

受益分享

确保项目的受益在受项目影响的社区中公平分享的一种方法。

认可

给予或拒绝同意项目开发者继续推进项目。

咨询

指项目开发者与社区分享信息，讨论已规划的项目，咨询不等同于认可。

集体权力

一群人如社区的权利，不是个人的权利。

宣言

在联合国系统中，宣言是世界上多个国家的声明。它不是法定的义务，而是提出了经政府同意的原则，并朝这些原则开展工作。如果宣言纳入国家法律，它就是法定的义务。

决策过程

你们社区选择给予或否定对项目阶段的认可的方式。

拆迁

人们失去房屋和土地的使用权。

经济拆迁

由于失去土地而失去收入或者生活来源。

精英攫取

由少数“精英”或者有势力的个人与项目开发者协商受益分享，他们考虑的是个人所得而不是整个社区的所得。

环境和社会影响评估

在项目开始前所开展的一项研究，以确定拟建项目的影响，目的是限制项目对人及其他他们的环境的有害影响。

影响

一个大型开发项目给社区带来的负面结果，如河流污染、森林砍伐、村庄拆迁，是社区承受的项目代价，不是项目开发者的代价。

影响受益协议

这是一个有法律约束的社区与项目开发商间的协议，它记载项目开发商必须满足的各种条件。

国际法

规范政府间关系的法律，在人权领域它可以扩大到国家对待个体和社区的方式。

自然资源

对于项目开发商，自然资源是环境中的物质源，可以被获取而转化为经济效益，如木材、油和水。对于社区，他们是生计的来源，如饮用水、农业和畜牧业使用的土地。

协商

协议条款的讨论，通常是开发商与受影响的社区在公平的条件下讨论。应该要有平衡的力量，协商没有结束前项目不应该推进。

非政府组织

独立于政府的一种组织，它不是公司，但可以是信念为基础的组织（如教会），其他民间组织及其以社区为基础的组织。

项目开发者

想要开发项目的银行、公司、政府等。通常有几方参与到一个项目中。

移民安置

被移居到一个新的地点开始新的生计，以便给大型项目腾出地方。有时由政府代表开发者来管理移民安置。

风险

暴露于伤害、损失或者危险的可能。个人或者社区都可能承担风险。项目开发者同样面临风险，比如，项目开发者如果与受项目影响的人群有争执或者冲突，会损害项目开发者的名誉。



背景：为何有本指南，为何现在需要？

在世界范围内，大型基础设施项目和采掘业项目正在以极快的速度发展，由不断增长的对自然资源的需求所驱动，项目包括木材采伐、采矿、采油和水电筑坝。这些大型项目有可能给人们的生活、生计的性质、项目周边的环境带来巨大的变化。

如果是可持续的开发，能够使当地社区受益。此类项目应该避免负面的环境和社会影响，不带来有害的影响。

然而，此类项目常常出现问题，导致负面的持久的影响，包括对人权的影响。其中一个重要的原因是，这些项目的开发者没有认真考虑受项目影响人群的权力、利益和周边环境。

一个大型的开发项目，可以影响你们社区的很多方面，这些潜在的影响是：

正面效益

- 为社区成员提供更多的工作
- 提供技能培训
- 有更好的供水和卫生环境
- 改善食物的生产
- 财务上受益
- 新学校、卫生所和房屋

负面影响

- 被迫离开你们的土地
- 被拒绝使用土地以生产食物和开展文化活动
- 你们的水或者空气被污染
- 你们周边的鱼类、动物和植物消失
- 犯罪和社会压力增加
- 工作是零时性的
- 外来工人带给社区的健康风险

自主、事前、知情的认可是一个重要的集体权利，可以使项目更加的可持续。土著居民在项目影响他们生活、生计或者土地及领地时，可以要求这项权利。对于其他受项目影响的社区，必须确保其充分和有效地参与协商项目的规划与实施。

即使在国家法律对自主、事前、知情的认可权利，受项目社区被咨询和有效参与决策过程的权利保护不足的情况下，受影响社区被咨询和有效参与决策过程的权利能够并且也应该得到项目开发商的承认。

这个指南的目的是，帮助受项目影响的社区更好地理解自主、事前、知情的认可，以及认可是如何发挥作用的。指南的另外一个目的是，给予社区一些资料和支持，以便他们在遇到有拟建项目时，保护自己的权利。指南也是帮助社区问责项目开发商和政府的一个工具。

理解认可：自主、事前、知情的认可

自主、事前、知情的认可是土著居民特有的一项权利，其他的组织和人群应给予尊重。它是一项集体的权利，这就意味着你们的土著社区作为一个整体，有权给予或拒绝你们的这种认可。

认可的每一术语对你们和你们的社区都有十分重要的含义，下面对每一个术语做一个简要的解释：

- **自主**是指免于政府和公司的强迫、恐吓、操纵、胁迫或压力。
- **事前**是指政府在把土地另作他用和批准特定项目前，必须给你们充分的时间考虑所有的信息，然后做出（集体的）决定。
- **知情**意味着必须给予你们所有的相关信息，以是否同意一个项目的实施做出决定。此外，
 - 所提供的信息必须使用你们容易理解的语言。
 - 你们必须有渠道获得独立的信息，而不仅仅是从项目开发商或政府获得信息。
 - 如果需要，你们也必须有渠道获得有关法律和技术专家的支持，帮助你们做出决定。
- **认可**的含义是要求项目中相关的人，允许土著居民在项目的每一个阶段说“可以”或者“不行”，有权给予或不给予认可是土著居民和受项目影响人群在权利方面的最大区别。

对于非土著居民而言，在对他们有影响的决策的过程中，其被咨询和协商权也应该以自主、事前、知情的认可原则为指导。咨询和协商应该仅在你们（社区）没有被强迫或被施压参与和在做出决定前，获得你们的认可应该在你们对将要讨论和协商的议题有充分知情的情况下。

自主、事前、知情的认可保护你们社区参与协商对你们有影响的决策。这意味着你们的决策可以是一个社区传统的决策过程，一些社区选出社区代表人，与项目开发商协商你们的利益。

记住：为了协助你们理解自主、事前、知情的认可，建议你们花一些时间，阅读《联合国土著人民权利宣言》。

在社区传统决策过程已经存在的情况下，社区需要保卫自己的决策过程，阻止项目开发者试图建立自己的决策过程。

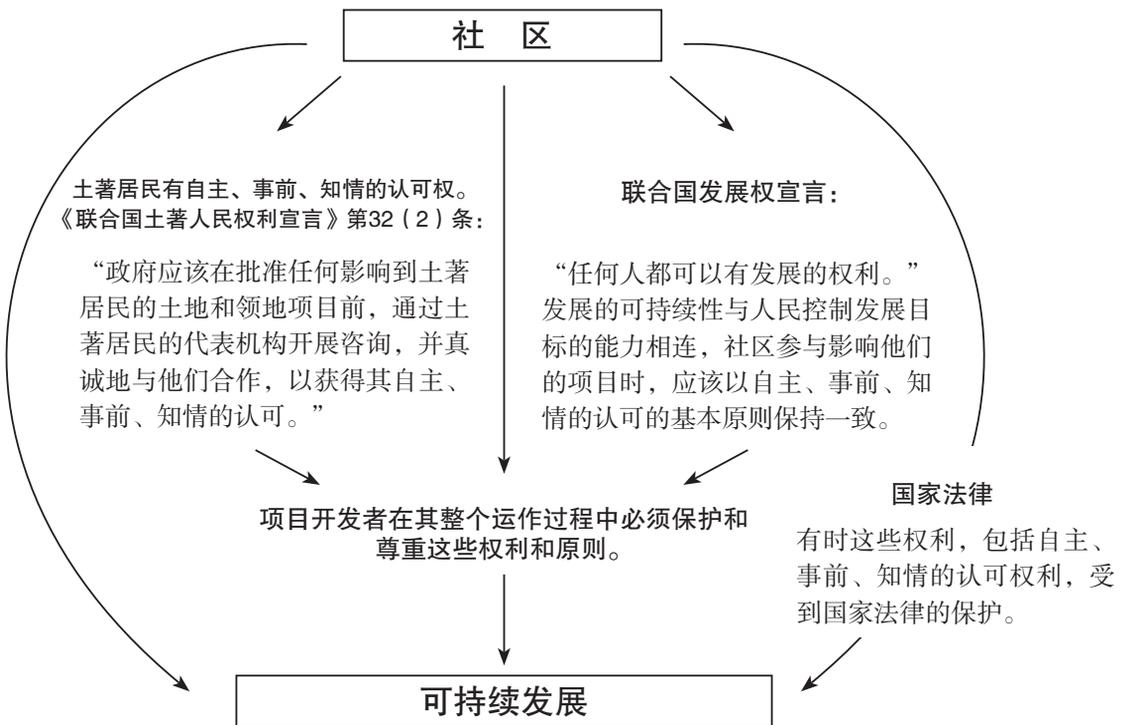
自主、事前、知情的认可从何而来？

对谁适用？

自主、事前、知情的认可是得到国际法承认的一项权利，一些国家已经将其纳入本国法律，如菲律宾、澳大利亚的部分州（虽然国家和州之间的法律有所变化）。

自主、事前、知情的认可在项目开发的过程中也被认为是一种好的实践，可以给投资大型项目的公司带来收益，例如社区在一开始就积极参与项目的决策，可以降低社区与公司发生冲突的风险。政府亦可以通过保护人民的权利而获益。

下面这张图对自主、事前、知情的认可从何而来与对谁适用提供了一个简要的说明。



注：《国际权利法案》——包括《普适人权宣言》《经济、社会和文化权利国际公约》《民间与政治权利国际公约》《国际劳工组织核心公约》——对于受项目影响的所有人群而言，都与应用自主、事前、知情的认可原则相关。

操作的步骤：

如何运用自主、事前、知情的认可

保护你们的权利？