



自主的、事先知情同意权 在非洲的应用：采掘业 项目的一个新标准

Free, Prior, and Informed Consent in
Africa: an Emerging Standard for
Extractive Industry Projects

(美) 艾米莉·格林斯潘
(Emily Greenspan)

著

王璐晞 | 译
张永宏 | 校



云南大学出版社
Yunnan University Press

关于乐施会

全球每三个人之中就有一个贫穷。乐施会推动民众力量，以消除贫穷。

乐施会在全世界各地以务实及创新的方法，协助贫穷人改善生活及持续发展。我们积极回应人道危机，提供救援并协助恢复生计。我们推行公众教育及倡议运动，协助贫穷人发声，以改善本土及全球的扶贫政策。

乐施会与贫穷人及伙伴携手，消除贫穷以及导致贫穷的不公义情况。

此书出版得到了乐施会的支持，但不必然代表乐施会的观点。



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

About Oxfam

One person in three in the world lives in poverty. Oxfam is determined to change that world by mobilizing the power of people against poverty.

Around the globe, Oxfam works to find practical, innovative ways for people to lift themselves out of poverty and thrive. We save lives and help rebuild livelihoods when crisis strikes. And we campaign so that the voices of the poor influence the local and global decisions that affect them.

In all we do, Oxfam works with partner organizations and alongside vulnerable women and men to end the injustices that cause poverty.

The book is supported by Oxfam. It does not necessarily represent the view of Oxfam.



自主的、事先知情同意权 在非洲的应用：采掘业 项目的一个新标准

Free, Prior, and Informed Consent in
Africa: an Emerging Standard for
Extractive Industry Projects



自主的、事先知情同意权 在非洲的应用：采掘业 项目的一个新标准

Free, Prior, and Informed Consent in
Africa: an Emerging Standard for
Extractive Industry Projects

(美) 艾米莉·格林斯潘
(Emily Greenspan)

著

王璐晞 | 译
张永宏 | 校



云南大学出版社
Yunnan University Press

自主的、事先知情同意权 在非洲的应用：采掘业 项目的一个新标准

Free, Prior, and Informed Consent in
Africa: an Emerging Standard for
Extractive Industry Projects

(美) 艾米莉·格林斯潘
(Emily Greenspan)

著

王璐晞 译
张永宏 校

图书在版编目(CIP)数据

自主的、事先知情同意权在非洲的应用：采掘业项目的一个新标准：汉、英 / (美) 艾米莉·格林斯潘 (Emily Greenspan) 著；王璐晞译. — 昆明：云南大学出版社，2016

书名原文：Free, Prior, and Informed Consent in Africa: an Emerging Standard for Extractive Industry Projects

ISBN 978-7-5482-2717-5

I. ①自… II. ①艾… ②王… III. ①公民权—研究—非洲—汉、英 IV. ①D940.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第183357号

责任编辑：蒋丽杰

封面设计：王嫣一

出版发行：云南大学出版社

印 装：昆明卓林包装印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：9.75

字 数：150千

版 次：2016年9月第1版

印 次：2016年9月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5482-2717-5

定 价：32.00元

地 址：昆明市一二一大街182号（云南大学东陆校区英华园内）

邮 编：650091

电 话：（0871）65031071 65033244

E-mail: market@ynup.com

本书若发现印装质量问题，请与印厂联系调换，联系电话：0871—67461883。

作者信息及鸣谢

艾米莉·格林斯潘：美国乐施会采掘工业小组高级顾问。

作者要感谢法律顾问加纳公共利益法律中心的奥古斯汀·尼贝尔对此报告做出的贡献。同时，作者也要感谢乐施会的同事的帮助，他们是彼得·伯菲、伊恩·盖里、塔拉·金格里奇、克里斯蒂娜·希尔、纳丁·科恩、金柏莉·普法伊费尔、邓肯·普鲁特、凯斯·斯莱克。最后，作者要感谢森林居民项目的瓦尔·库勒德、人权观察组织的杰西卡·埃文斯、法律资源中心的亨克·史密斯和威尔米恩·维卡姆给予我们的巨大帮助。

引 用

请以以下形式引用此报告：

Greenspan, Emily, “Free, Prior, and Informed Consent in Africa: An emerging standard for extractive industry projects, ” Oxfam America Research Backgrounder series (2014) : www.oxfamamerica.org/publications/fpic-in-africa.

如想得到出版授权，请发送邮件到 permissions@oxfamamerica.org.

首字母缩略词

ACHPR	非洲人权和民族权利委员会
CBD	生物多样性公约
ECOWAS	西非国家经济共同体
EIA	环境影响评估
EIR	采掘业评估
FPIC	自主的、事先知情同意权
FSC	森林管理委员会
ICESCR	经济、社会、文化权利国际公约
ICMM	国际矿产金属理事会
IFC	国际金融公司
ILO	国际劳工组织
IPIECA	国际石油产业环境保护协会
REDD	减少砍伐森林和森林退化导致的温室气体排放
RSPO	棕榈油循环利用圆桌会议
UN	联合国
WCD	世界水坝委员会

概要

随着全球对能源和自然资源的需求持续增加，采掘行业逐渐延伸到偏远地区。这些大规模的工程将给资源所在地周边的居民带来更多的机遇。然而，贫困的、被边缘化的居民往往得不到这些工程带来的好处。因此，当地居民和社区逐渐要求政府和公司在采掘项目动工之前征求他们的意见，因为这些项目会影响到当地的土地和自然资源，他们需要维护自己的知情同意权（FPIC）。^①

目前对 FPIC 尚没有一个普遍的定义，乐施会定义它为“在工程实施之前必须及时通知当地居民和社区，给他们同意或拒绝该项目的机会”。这个准则的建立包括制定一系列条款说明在开采阶段和开采完成后的操作阶段所产生的经济、社会、环境影响。^②根据联合国土著人民权利专家机制，FPIC 的整个过程必须不受操控和强制；为传统决策程序留出充足的时间；促进目标和信息的共享；确保社区集体同意。^③

FPIC 是国际法规定的土著人民所享有的权利，它源自土著民族的自决权。^④在具体实践中，将社区确定为“土著的”在许多非洲国家引起了争论。

① FPIC 原则介绍，具体请看乐施会《社区自主的、事先知情同意权指南》，<http://resources.oxfam.org.au/pages/view.php?ref=528>。

② 玛丽安娜·沃斯和艾米莉·格林斯潘：《社区同意指南：石油、天然气和矿业公司对自主的、事先知情同意权的立场（FPIC）》。乐施会美国研究系列调查，2012，<http://www.oxfamamerica.org/publications/community-consent-index>。

③ 联合国土著居民权利专家机构：《专家机构建议第 2 条：土著居民的决策参与权》，2011，http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Advice2_Oct2011.pdf。

④ 参见卡塔尔·道尔和吉尔·卡里诺《建立自主的、事先知情同意权原则：土著居民和采掘业直接的联系》，密德萨斯大学法学院，主教责任合作委员会，2013 年 5 月，<http://jetztzeit.files.wordpress.com/2013/05/fpic-report-long.pdf>。

然而，非洲人权和居民权委员会确定了一些新特点，证明土著民族的概念在非洲国家适用。这些特点包括自我认同；对传统土地的特别所有及长期使用；由于和主体民族生产生活方式的不同处于被边缘化的状态。

更广泛地说，FPIC 正在成为保护各个族群的正当权益免受采掘产业影响的最佳实践。这些权利涉及的范围包括食物、发展、财产、文化和良好的环境。其中一项多边条约——《联合国经济、社会、文化权利国际公约》——也要求 FPIC 为非土著社区服务。本书提到的 FPIC 主要应用到威胁文化资源保护和流离失所带来的社区重新安置两种情景中。

在非洲，区域性机构、公民社会组织和其他机构最近开始要求尊重当地人的知情同意权，无论当地居民的自我认同是否为土著居民。例如，自 2009 年起，西非国家经济共同体、非洲人权与公民权委员会、泛非议会、非洲矿业观察^①都呼吁各国尊重当地社区的知情同意权，因为当地可能遭受矿产、碳氢化合物或自然资源开发所带来的潜在的、更广泛的影响。

采掘公司和公司协会、出借方、投资人也在制定保护知情同意权的政策，并进一步在全球层面上强调它的适用度。这可能是因为越来越多的企业认为他们有责任尊重人权。在商业界也有许多保护社区知情同意权的案例，因为越来越多的证据显示围绕采掘业所产生的社会冲突会增加潜在成本。比如，2011 年哈佛大学肯尼迪学院和昆士兰大学的共同研究表明，一个世界级的矿业项目（资本支出在 30 亿到 50 亿美元之间）会由于社会冲突导致交货期延迟而承受每周约 2000 万美元的损失。^②

无论一个公司或政府是否要求知情同意权，所有人都有对环境政策的知情权并有机会参与政策的制定。许多非洲国家的法律要求在制定环境政策时需要有一定程度的公众参与，包括在实施采掘项目之前参与项目环境影响评估过程。不幸的是，大多数环境影响评估的公众参与规定只涉及信息的提供

① 资料来源于 2011 年 12 月的行动实施计划。

② 戴维斯·雷切尔和丹尼尔·M. 弗兰克：《采掘业同当地社区冲突的成本》，矿业社会部门第一次国际会议，2011 年 10 月，http://shiftproject.org/sites/default/files/Davis%20&%20Franks_Costs%20of%20Conflict_SRM.pdf。

以及咨询，远不能满足实现 FPIC 的标准。这个问题不仅存在于非洲，而且是全球性的，并且这是可以理解的，因为政府在制定强制性的收购土地政策时会有相对谨慎的考量。

虽然政府有强制征用土地的合法权力，但也应该避免为了开展那些给当地社区带来深刻危机的项目而强制征用土地，比如采掘项目。这些产业只有在得到会受到采掘项目影响的当地居民同意的情况下才可以实施。这份报告中强调的政策和标准证明越来越多的人对知情同意权达成了共识，并认为当地人应该参与到相关开发项目的决策中来。

报告说明

本报告对非洲 FPIC 的政策和标准做了总体性研究，报告致力于反映公民社会、当地社区以及其他关注采掘业给土地及自然资源带来的影响的社会团体所使用的现行标准，而这些标准将来可能会被用来推动 FPIC 被纳入相关法律及公司政策中。报告引用了国家立法，并且希望为非洲采掘业的公共参与规定情况提供总体框架（本报告没有涵盖全部的法规综述，只是对非洲有关采掘业活动和土地征用的法律做选择性分析）。

当读者思考 FPIC 战略，在本国国情条件下倡导 FPIC 最高效的战略时，他们会考虑到以下问题：

- 政府需要对公民参与政策制定给予多大的开放空间（除了采掘业，还包括其他领域）？对于那些不透明的或强势型政府，政府参与到协商和 FPIC 过程中会使整个计划的有效性大大降低，让社区得到司法补救也是不现实的。在这种情况下，公民社会可以选择其他方法施加影响，比如通过捐赠、企业宣传、向国际和地区性组织呼吁。

- 各国政府和国际组织（如联合国、世界银行、非洲人权与居民权委员会、泛非议会、西非经济共同体）的关系又是怎样的呢？这些国际组织的压力或命令会促成国家行为或国内政策的改变吗？

- 你们国家的采掘公司有没有推动 FPIC 政策？^①如果有的话，政府是否重视这些承诺，是否了解实施 FPIC 政策的主要跨国公司？如果没有，政府是否应该鼓励这些公司实施 FPIC 政策？

- 为了促进 FPIC，我们应该抓住哪些政治机遇来推进新的立法或修改现

^① 见美国乐施会社区知情同意权的公共意见索引 28：关于石油、天然气和矿产公司。

有立法？目前的 FPIC 立法往往是在已有的本土民族立法框架下实施的，各国政府也应该考虑把 FPIC 吸收进现有的法律中，包括土地征用、开采矿石或石油，环境影响评估条款和其他相关政策。

- 受到采掘项目影响的社区是否自我认同为土著社区，并满足非洲人权和居民权利委员会为土著居民设定的基本标准？在各国的政治条件下，这些建立在国际法有关土著居民权利的法律基础上的倡议是否有意义？

虽然这些问题的答案并不确定，但对这些问题的考量会帮助我们以最有可能成功的方式制定战略。

目 录

概 要.....	1
报告说明.....	1
非洲区域组织与 FPIC	1
西非国家经济共同体.....	1
非洲人权和民族权利委员会.....	2
泛非议会.....	6
非洲矿业观察.....	6
国际机构与 FPIC	8
土著居民的社区知情同意权.....	8
经济、社会和文化权利.....	12
少数民族自主的、事先知情同意权.....	15
国际环境法.....	16
世界银行.....	18
FPIC 的经济案例	20
减少社会冲突的危机.....	20
加强对 FPIC 的企业承诺	24
投资者支持 FPIC	28
环境决策中的公共参与.....	30
国家法律和法规.....	30

自主的、事先知情同意权在非洲的应用：采掘业项目的一个新标准

FPIC 与强制征地	33
结 论	37
附录 1：世界银行采掘业报告	38
附录 2：多方利益相关者的行动	39
森林管理委员会	39
棕榈油可持续发展圆桌会议	40
世界水坝委员会	40
附录 3：国际公共参与标准	42
《里约环境和发展宣言》	42
《奥尔胡斯公约》	42
自愿原则：关于信息获取、决策中的公共参与及以司法手段寻求环境 正义与国家立法指导原则	43
《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原则》	44
减少毁林和森林退化所致排放量方案中的 FPIC 指导原则	44
参考文献	45
研究报告列表	53

非洲区域组织与 FPIC

自 2009 年起，西非国家经济共同体、非洲人权和民族权利委员会、泛非议会和非洲矿业观察共同呼吁各国政府尊重当地族群的社区知情同意权，当地人的权利正面临着采矿业、碳氢化合物开发和自然资源开采项目的潜在威胁。

西非国家经济共同体

西非国家经济共同体（ECOWAS）是由 15 个西非国家组成的地区性组织^①，致力于促进经济一体化。2009 年《西非国家经济共同体关于矿业部门的指导原则和政策的协调指示》（《西共体指示》）规定了协调成员方之间矿业管理制度的指导原则。为了实施《西共体指示》，西共体委员会动员了各级政府官员、公民社会组织和矿业项目影响到的社区。该项指令对成员方^②有约束力，因此，它成为非洲最有价值的 FPIC 政策准则。然而，各国在执行《西共体指示》时仍然保有自由裁量权。^③

《西共体指示》要求社区在受到采掘项目或碳氢化合物开发项目影响时行使知情同意权。《指示》中特别强调：“公司在采矿的各个环节开始之前

① 成员方包括贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和多哥。

② 博亚律师事务所：《发展：西非国家矿业部门的最新法律进程（2010）》，http://www.mayerbrown.com/files/Publication/a10390b1-79cb-4dee-b6bb16bd5af12d96/Presentation/PublicationAttachment/653da675-bc14-439a-bc79-87abeb85ecbb/NEWSL_MINING_JAN10_BULLETIN_WEST_AFRICA.PDF。

③ 西非国家经济委员会：《西共体研究》，2013 年 11 月 25 日，http://www.comm.ecowas.int/dept/index.php?id=p_p1_commission&lang=en。

自主的、事先知情同意权在非洲的应用：采掘业项目的一个新标准

都应该征得当地社区的自主、事先、知情同意”^①。指示还补充道：“公司在整个采矿过程中应该和当地居民在会对其产生影响的重大决策上保持协商及谈判”。重要的是，《西共体指示》要求 FPIC 贯穿整个项目，不仅限于用在本土社区。而且，指示对矿产的定义不仅包括工业矿产，还包括石油，因此 FPIC 要应用在采矿和石油开发这两个领域。指示还要求国家在必要的时候为社区提供能力建设支持，在必要的时候支持社区：“成员国应该在当地居民与采矿权持有人协商和解决采矿争端的时候提供必要的能力支持。”^②在采掘项目的进行过程中，政府须在必要的时候为社区与采掘公司的交流协商提供一定程度上的支持。

指示要求西共体委员会和成员方在 2014 年 7 月之前做出承诺。^③为了遵守承诺，国家需要修正相关法律法规或出台新的符合指令原则的新法规。有些国家——如加纳和塞内加尔——已经在国家报刊上刊登了《西共体指示》，这意味着政府的官方承认。西共体将起草一个区域性采矿法规以保证政府措施的连续性。^④

非洲人权和民族权利委员会

非洲人权宪章在非洲统一组织（即目前的非盟）中建立了非洲人权和居民权委员会，保证人权在非洲得到保护。^⑤非洲宪章受国际法^⑥约束并在 53 个

① 西非国家经济共同体：《矿业部门指导原则和政策和谐指示（C/DIR. 3/05/09）》，阿布贾（2009 年 5 月 26–27 日），http://www.comm.ecowas.int/sec/en/directives/ECOWAS_Mining_Directives.pdf。

② 西非国家经济共同体：《矿业部门指导原则和政策和谐指示（C/DIR. 3/05/09）》，阿布贾（2009 年 5 月 26–27 日），http://www.comm.ecowas.int/sec/en/directives/ECOWAS_Mining_Directives.pdf。

③ 西非国家经济共同体：《矿业部门指导原则和政策和谐指示（C/DIR. 3/05/09）》，阿布贾（2009 年 5 月 26–27 日），http://www.comm.ecowas.int/sec/en/directives/ECOWAS_Mining_Directives.pdf。

④ 博亚律师事务所：《发展：西非国家矿业部门的最新法律进程》，2。

⑤ 更多关于 ACHPR 历史和操作的信息请见 <http://www.achpr.org/about/history/>。

⑥ 亚利桑那大学“非洲人权系统”，亚利桑那大学官网，2013 年 10 月 15 日，<http://www.uanativenet.com/topicitem/Topics%20In%20Brief/330>。