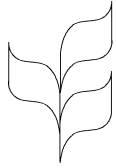




CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG8J/2/6/Add.1
27 November 2001
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

关于生物多样性公约第 8(j)条和相关条款
的不限成员名额休会期间特设工作组
第二次会议
2002 年 2 月 4 日至 8 日，蒙特利尔
临时议程*项目 5

关于对拟议在圣地以及土著社区或地方社区占有 或使用的土地和水域举办的开发项目进行文化、 环境和社会影响评估的准则或建议草案的背景资料

执行秘书的说明

一. 导言

1. 本说明是执行秘书编写的，附于他的“关于对拟议在圣地以及土著社区或地方社区占有或使用的土地和水域举办的开发项目进行文化、环境和社会影响评估的准则或建议草案”（UNEP/CBD/WG8J/2/6）。本说明为拟议纳入准则草案的每个要素都提供了相关的背景资料。这些要素载于该文件附件，依据的资料来源与该文件相同。

2. 为便于参考，本说明与准则草案结构相同。

二. 一般性考虑

3. 众所周知，对可再生和不可再生资源进行产业开发（采矿、柴油、捕鱼、农业和伐木），建立工业设施（工厂、炼油厂、仓储设施），建设公共设施和基础设施（城市发展、废物处置设施、水坝、高速公路），以及旅游业和娱乐设施，都会严重威胁生物多样性，影响土著社区和地方社区赖以生存的自然资源。生物多样性的各个构成部分，以及土

* UNEP/CBD/WG8J/2/1。

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

著社区和地方社区维持生物多样性的传统知识和做法，仍然面临着危险。不可持续的开发项目和引进耗费资源的做法，减少或剧烈地改变生境，削弱对这些社区的生存至关重要的传统自然资源基础。因此，进行任何开发项目之前，必须查明对生境以及受影响土著社区和地方社区生活方式的潜在影响，并在文化、环境和社会影响评估中给予充分考虑。

A. 使文化、环境和社会影响评估融为一体

4. 在 V/18 号决定第 1(b) 段，缔约方大会请缔约方、政府和其他有关组织，在进行环境影响评估时，研究物种减少问题，以及同生物多样性相关的社会经济、文化和人类健康因素。

5. 在 V/16 号决定第 16 段，缔约方大会确认，能否保持土著社区和地方社区的知识、创新和做法，取决于能否保持他们所依赖的文化特性和物质基础，缔约方大会请缔约方和政府采取措施，鼓励保护和保持这种特性。

6. 许多体现传统生活方式的土著社区和地方社区，对于世界持有一种天人合一的观点。他们的价值观念、风俗习惯和传统，集中于他们居住其间的自然环境，并与之紧密相连。对许多土著社区和地方社区而言，一切生命都相互联系。这些社区的特点是，他们文化的许多方面都交织在一起，生活中某一方面的变化势必导致其他方面的变化。他们的文化和社会在很大程度上适应了他们所处的环境。例如，他们与某些特定物种相互联系的重要意义，远远超出了经济上的考虑。有些物种也许是精神关系的焦点，而通过图腾关系，某个物种又可能被看作特定的个人或群体。保持特定物种，使之安然无恙，则是整个社区或其中某些成员的重要职责。

7. 也许有必要对环境、文化和社会影响评估加以区分，而且为便于管理，应为每种评价都确定参数（特别是进行每一种评价需借助必要的专门知识的情况），但是进行影响评估必须采取综合办法。

B. 符合《生物多样性公约》的要求

8. 在土著社区或地方社区占有或使用的土地和水域拟议举办开发项目时，应进行影响评估，并尽量避免直接的不利影响。对此，《公约》第 14 条作出若干规定。根据这些规定，缔约方应尽可能酌情：

(a) 实施适当程序，规定对可能严重影响生物多样性的拟议项目进行环境影响评估，以避免或尽量减少这种影响，酌情准许公众参与这种程序（第 1(a) 款）。

(b) 作出适当安排，确保可能严重影响生物多样性的方案和政策的环境后果得到应有的考虑（第 1 (b) 款）。

9. 第 1(b) 款所载规定补充了第 10 条(a) 款，后者要求缔约方在国家决策中考虑到保护和可持续利用生物资源；该款也补充了第 6 条(b) 款，后者要求缔约方将保护和可持续利用生物多样性纳入有关部门和跨部门的规划、方案和政策。

C. 受影响社区的事先知情同意

10. 事先知情同意基本上是一种行政程序，能够提供很大的灵活性。就文化、环境和社会影响评估程序而言，在受影响社区决定是否给予同意之前，它使受影响社区和开发项目的提出举办者能够把所有的关切问题都摆到桌面上，并且确定解决办法。受影响社区必须有权拒绝同意（应根据有关法律获得这样做的权利），或在开发项目提出举办者满足某些条件之前不予同意。就土著社区和地方社区而言，这提供了在决策过程中实施习惯法的可能性，也要求影响评估的工作范围，以及受影响社区和开发项目提出举办者议定的任何条款，都考虑到基于习惯法的某些条件。这些条款可以成为受影响社区与开发项目提出举办者签订的任何合约的基本条件。如果土著社区和地方社区的习惯法制度在国家立法框架内没有得到正式确认，那么事先知情同意能够对实施习惯法产生实际影响，尽管这种作用是在规定影响评估制度的限制下。根据这一制度，土著社区和地方社区能够行使一系列权利。能否根据习惯法对传统知识行使知识产权，这一点尤为重要。

11. 审议事先知情同意问题，目前是在第 15 条第 5 款和第 8(j) 条范围内。前者有关获得遗传资源问题，^{1/}后者对于更广泛地应用土著社区和地方社区的传统知识、创新和做法采用了“批准和参与”等词语。^{2/}在这两处，缔约方大会都十分关注通过一些原则和准则，对事先知情同意和事先知情批准，以及有关各方应如何在公约范围内获得此种同意或批准作出规定。因此，缔约方大会已授权获取和惠益分享问题不限成员名额特设工作组(V/26 A 号决定第 11 段)和第 8(j) 条和相关条款执行问题不限成员名额休会期间特设工作组，在第 15 条第 5 款和第 8(j) 条范围内拟订准则。

12. 虽然执行第 8(j) 条工作方案的指导原则之一规定，得到土著社区和地方社区传统知识、创新和做法拥有者的事先知情同意或事先知情批准，是获取这种知识、创新和做法的前提。但是，根据 V/16 号决定第 2 款，开始制订事先知情同意/批准准则，应在完成任务 5、9 和 11 之后。

13. 不过，获取和惠益分享问题专家小组已在第 15 条第 5 款范围内审议了事先知情同意问题。^{3/}在 V/26A 号决定第 9 段，缔约方大会注意到专家小组报告第 156 至 165 段所载专家小组就事先知情同意和双方商定条款达成的共同谅解。根据这一背景，应该考虑到专家小组就事先知情同意和双方商定条款达成的共同谅解，并使之符合对拟议在土著社区和地方社区占有或使用的所在地区内举办的开发项目进行文化、环境和社会影响评估的宗旨。

14. 为了在影响评估过程中对受影响社区提供基本的最低保护，事先知情同意程序应该包括充分披露有关拟议开发项目的资料，并且具有法律准确性。其形式应便于受影响社区获取或理解，具体包括：

(a) 拟议开发项目或活动的性质、规模和范围；

^{1/} 见执行秘书关于为获取遗传资源和惠益拟定准则和其他办法审议要素的说明(UNEP/CBD/WG-ABS/1/3)第 32 至 49 段。该说明是执行秘书为获取和惠益分享问题不限成员名额特设工作组编写的。

^{2/} 见第 8(j) 条工作方案任务 7。

^{3/} 见专家小组关于其第一次会议的工作报告(UNEP/CBD/COP/5/8)第 110 至 126 段和第 156 至 161 段。

- (b) 开发项目（包括建设时期）或活动的持续时间；
- (c) 受影响地区的位置；
- (d) 初步评估开发项目对保护和可持续使用可能产生的影响，特别是对继续按习俗获取/使用生物资源的影响；
- (e) 举办开发项目的理由/目的；
- (f) 可能参与开发项目建设和营运阶段的人员（包括当地人士、研究机构、发起人、商业界和合作伙伴，还可能包括第三方和受益者）；
- (g) 执法项目或活动的具体过程（土地清理、土建、引进新物种或植物品种、收集样本、实地试验、考古挖掘）；
- (h) 潜在的危险（例如，进入圣地所在地区，部分拆毁重要遗址，干扰繁殖地）；
- (i) 切实可以预见的全部影响（例如商业的、经济环境的、文化的影响）；
- (j) 第三方参与的条件。

15. 如提供错误或不实资料，可能受到处罚，或被拒绝同意进行拟议的开发项目。

16. 这个行政程序应该包括批准和申诉两个程序。关于批准程序，在适当考虑自身利益和关切问题以及影响评估的结果，并同可能受拟议开发项目影响的其他社区协商后，受影响社区应批准或拒绝批准开发项目的申请。如果批准了申请，受影响社区应为拟议开发项目规定某些条件。如果拒绝了申请，应该提出拒绝的理由。如果拒绝予以事先知情同意，或者为了在土著社区和地方社区认为其利益未能得到适当考虑的情况下，使其能够对发展项目提出申诉，应该建立申诉程序。

17. 对于整个事先知情同意过程，也应该规定一个现实的和商定的时限（例如从提交之日起六个月），其中每个阶段也应该有适当的时限。应该给受影响土著社区和地方社区足够的时间（二至三个月）来评估拟议开发项目。如果拟议开发项目影响地区很广，而且有若干土著社区和地方社区受到影响，在这种情况下，更必须这样做。

18. 虽然最好由政府为事先知情同意程序所需资料制订国家准则，但是一些土著社区和地方社区不妨自己拟订准则。

D. 受影响社区的充分和有效参与

19. 在 IV/10 C 号决定第 7 段，缔约方大会强调，必须使所涉受影响的利益有关者能积极参与评估过程，包括体现传统生活方式的土著社区和地方社区以及非政府组织。在 V/18 号决定第 1 (d) 段，缔约方大会请缔约方和政府以及其他有关组织，确保所涉受影响的利

益有关者（政府机关、私营部门、科研机构、土著社区和地方社区以及非政府组织）参与评估过程的各个阶段，包括采用适当机制，例如在适当级别成立委员会。

20. 要使任何影响评估程序真正有效，有关土著社区和地方社区必须能够参与评估过程的各个阶段，必要时，必须获得足够的财政资源，以及适当的法律和技术专门知识，以便他们的社会、文化和经济关切问题得到充分考虑。受影响土著社区和地方社区有关生物多样性的传统知识，与现代科学评估办法和程序相结合，这对评估结果也极为重要。为确保这些考虑因素做到制度化，有必要为环境、文化和社会影响评估过程的各种目的和阶段拟订适当准则，包含必要的预防、监测、控制和减轻影响措施。

E. 性别考虑

21. 《公约》确认妇女在保护和可持续利用生物多样性方面发挥着重要作用，并申明妇女必须充分参与各个层次的决策和生物多样性保护。因此，特别有必要充分研究和了解拟议开发项目对受影响社区妇女可能产生的影响，尤其是有关农业和旅游业的开发项目。

F. 考虑受影响社区能力建设需要

22. 还应该考虑到土著社区和地方社区的能力建设需要，特别是获取有关技术和设备（例如查明和记录环境敏感地区的地理信息系统，空气、土壤和水质监测设备，遥感，生物信息，模型分析手段）以及进行相关培训，目的是使用这种技术，在实施开发项目期间和其后，不断进行影响监测，并使这些社区能够采取控制和减轻影响措施。

23. 在 V/18 号决定第 1 (e) 段，缔约方大会请各缔约方和政府及其他有关组织，举行专家会议、讲习班和讨论会，举办培训、教育和公众宣传方案及交流方案，实施环境影响评估试验项目，鼓励在方法、技术和程序方面，培养掌握专门知识的当地人才。

G. 发展与扶贫

24. 在《公约》序言中，缔约方确认，发展中国家压倒一切的优先事项是经济—社会发展和消灭贫穷。

25. 许多土著社区和地方社区往往极为贫穷，在很大程度上，开发项目没有适当考虑这些社区的需要就是一个原因。人权委员会，特别是在经济、社会和文化权利各项任务范围内，通过实现发展权，越来越重视贫穷问题，并指出实现发展权与消灭贫穷密切相关。^{4/} 人权委员会促进与保护人权小组委员会也强调，必须努力实现所有人民和社区享有《经济、社会、文化权利国际盟约》规定的权利，包括获得食品、住房、工作、保健和教育的权利，但提醒各国政府，人权义务重于经济政策。^{5/}

^{4/} E/CN.4/Sub.2/2000/14, 第 2 段。

^{5/} E/CN.4/Sub.2/2000/7, 第 3 段。

H. 战略性环境评估与社区发展计划

26. 战略性环境评估是对一项战略行动（政策、计划或方案）进行环境评价。具体而言，战略性环境评估的定义是：“正式、系统和全面评价一项政策、计划或方案及其替代办法的环境影响的过程，包括就评价结果编写书面报告，并将这些结果用于政府负责的决策”。6/

27. 战略性环境评估的政策或计划，可以包含对环境影响评估的战略指导，以及为维护生物多样性采取的减轻影响措施。例如，某些指示可以说明：如何利用环境影响评估确定开发项目对生态系统、物种和遗传资源的潜在影响，建议避免或将影响降低到可接受水平的适当途径；继续酌情研究和拟订在国家与国际层次协调环境影响评估的办法；加强的努力，查明并消除或减少人类活动对生态系统、物种和遗传多样性造成的累积环境影响，或将其降低到可接受的水平。这包括制订预警指标，努力将累积环境影响纳入有关的国家和国际协定。7/

28. 战略性环境评估的政策或计划应概述成功的环境影响评估应包含哪些内容，强调生物多样性考虑是环境影响评估的基石；概述《生物多样性公约》及其他类似环境协定规定的有关生物多样性的法律责任；在环境影响评估的现有办法范围内，指导评价人员考虑生物多样性问题。8/

29. 战略性环境评估的政策或计划还应该为处理生物多样性问题提供一个框架，包括生物多样性考虑的实例（在生态系统、物种和基因层次）以及评价人员在环境影响评估的不同阶段可能会考虑的问题，即，研究范围、分析、减轻影响措施、确定影响的程度，以及监测/后续行动方案。9/

30. 环境影响评估一般用来评估拟议开发项目或活动可能产生的环境影响，并且往往只考虑范围有限的替代措施和减轻影响措施。然而，战略性环境评估则适用于决策层次。因此，通常只有在已作出许多战略决定的情况下，才进行环境影响评估，因而是对开发项目建议作出反应，而不是提前预测。相反，战略性环境评估借助对作出项目决定的大环境施加影响，允许考虑不局限于单独项目的替代措施或减轻影响措施，因此能够把环境问题实质性地纳入项目规划。10/

31. 关于战略性环境评估，缔约方大会 V/18 号决定第 2(a) 段鼓励缔约方和政府及有关组织，不仅利用战略性环境评估来分析单独项目的影响，而且评估其累积影响和全球性影响，将生物多样性的考虑纳入决策和/或环境规划。

6/ UNEP/CBD/SBSTTA/4/10 第 14 段。

7/ 同上，第 28 段。

8/ 同上，第 31 段。

9/ 同上，第 32 段。

10/ 同上，第 15 段和第 74 段。

32. 在 V/18 号决定第 4 段，缔约方大会请科技和工艺咨询附属机构(科技咨询机构)，与国际、区域、分区域和国家各级科技界、私营部门、土著社区和地方社区、非政府组织和有关组织合作，包括《湿地公约》科学技术审查小组、《养护迁徙物种公约》科学理事会、DIVERSITAS、自然保护联盟-世界保护联盟、国际影响评估协会和联合国环境规划署以及各缔约方，进一步拟订准则，将有关生物多样性的问题纳入立法和/或战略性环境评估过程/影响评估过程，进一步拟订预防办法和生态系统办法的实际应用，考虑到能力建设需要，以在缔约方大会第六次会议前完成。

33. 战略性环境评估通常是国家和国家下级政府保护和可持续利用及开发资源部门政策和战略计划的核心。同样，其本身也考虑到特定资源（森林、水产）的生态环境、可持续收获的水平以及社会经济因素。拟订战略性环境评估的指导原则也可适用于地方社区一级，可以采取社区发展规划或战略的形式。社区发展规划的目的通常是使社区能够对其发展需求采取战略、统筹和分阶段的办法，使之以适当的速度适应变化。社区发展规划还常常为社区的发展目标和需要确定优先次序。

34. 一般而言，社区发展规划制订出若干社区发展目标，通常包括经济、社会和文化目标，并为在近期、中期和长期时限内（例如 5 年、10 年和 25 年时间）实现这些目标确定战略。这种规划的依据通常是对社区目前状况的评估：资产（包括自然资源）；人口规模和年龄结构、教育和技能基础；就业水平和领域、基础设施需求（住房、学校、保健服务、交通等）；经济机会和发展潜力；以及文化需求（例如语文进修课程的需要）。社区发展规划可以包含环境方面的发展目标。例如，采取旨在维护生态系统、基本生态过程和生物多样性的政策，积极改善和维护社区及居民福利，从而促进可持续发展和经济增长，长期保护环境，为社区现在和未来所有成员的利益，可持续地利用自然生物资源。社区可以赋予维持最大限度的生物多样性最优先的地位，确保各种动植物物种的生存，促进在其天然生境得到保护，特别是地方性、受威胁和濒危物种，以及经济、文化、教育、科学和保护意义重大的物种。11/

35. 战略性环境评估政策或规划可以成为社区总体发展规划的组成部分，提供一个将环境、社会经济、文化和保健因素纳入规划和决策的制度化过程，正式规定对拟议开发项目进行文化、环境和社会影响评估。例如，战略性环境评估政策或规划也可以概述生物多样性可能受到有害影响的有关项目范围，或者相反，概述能为保护或扩大生物多样性提供机会的项目。12/

36. 对拟议开发项目进行评价，并确定文化、环境和社会影响评估的范围，可以在社区发展规划特别是战略性环境评估政策范围内进行。这就是说，在最初筛选阶段，某些项目可能因为不符合社区发展规划目标而被淘汰。然后，可以更严格地评价通过筛选而且符合社区发展规划的项目，并考虑到社区发展规划中已确定的环境、社会和文化指标。这样，社区就能以符合自己目标和时限的方式，根据环境可持续性的参数/要求，控制发展过程。

11/ 同上，第 63 段。

12/ 同上，第 33 至 34 段。

I. 法律考虑

37. 法律考虑是对拟议开发项目进行影响评估程序的必要组成部分。对于土著社区和地方社区占有或使用的所在地区内拟议举办的开发项目，这些考虑通常至少存在于三个单独领域，但需要在影响评估过程中通盘考虑。这三个领域是：根据其管辖权，确定政府和有关土著社区和地方社区权利和责任的立法；拟议开发项目影响的土著社区和地方社区内承认和实施习惯法的范围；以及在有关环境评价的立法中，国家（和国家下级政府）对赔偿责任和补救问题的规定。

国家和国家下级政府法律规定的政府和土著社区和地方社区的权利和责任

38. 国家（和国家下级政府）立法详细规定了政府及其管辖的土著社区和地方社区的权利和责任。这些立法通常至少产生于下列三个来源之一：国家宪法，与土著社区和地方社区缔结的合约或协定，或者国际法规定的义务（包括《生物多样性公约》，但是也可能包括国际人权文书和国际劳工组织《关于独立国家土著和部落人民的 169 号公约》）。

39. 在环境影响评估方面，土著社区和地方社区可能享有各种明文规定的法律权利，包括涉及土地和水域的权利，以及相关的生物多样性的权利；享有控制出入其所在地区并监测和监督开展的任何活动的权利。任何评价程序都必须考虑到这些权利。

关于在拟议开发项目地区应用习惯法的管辖权问题

40. 通常，作为宪法和/或条约权利的体现，特别是在保持多元法律制度的国家，对于影响评估程序，土著社区和地方社区在其所在地区内，可能有权行使基于习俗和传统的法律。这种权力可能也适用于决策、获得和控制（某些类型的）传统知识、对圣地和其他具有特殊意义地区的考虑、对特定物种的权利和责任、惠益等问题。然而，在大多数情况下，行使有关习惯法仅适用于该社区成员，不得用来处理外人违反习惯法的情况。

41. 在环境影响评估程序方面，必须明确详细规定评价过程中违法行为的法律责任，特别是有关哪一方（国家/国家下级政府，还是土著社区或地方社区政府）对这些事务有管辖权，应如何执行判决，如何解决赔偿责任和补救问题。

有关拟议开发项目的赔偿责任和补救问题

42. 执行秘书为缔约方大会第四次会议编写的关于影响评估和尽量减少有害影响的说明（UNEP/CBD/COP/4/20）第 35 段指出，国际协定中有关赔偿责任和补救的规定通常载有一系列实质性和程序性的要素。这些要素列于准则草案第 17 段。

43. 缔约方大会建议在评价过程中，针对受影响土著社区和地方社区的需要和要求，应对这些要素给予应有的考虑，特别是在为控制其所在地区内或邻近地区举办的拟议开发项目的影响而制订的环境管理规划里。

J. 影响评估中利用的传统知识和技术的所有权、保护和控制

44. 在环境影响评估方面，以及必须考虑影响评估中利用的传统知识和技术的所有权、保护和控制问题方面，缔约方大会指出，根据缔约方大会 V/16 号决定认可的工作方案任务 12，工作组还应拟订准则，协助缔约方和政府制订“在《公约》范围内，确认、捍卫和充分保障土著社区和地方社区对其传统知识、创新和做法享有的权利”的立法和其他机制。然而，虽然任务 12 属于工作方案的第一阶段，但应注意，根据 V/16 号决定第 2 段的规定，任务 12 应在任务 5、9 和 11 完成后进行，即在完成本说明审议的任务之后。

45. 另外，缔约方大会还提请注意工作方案的任务 1：缔约方应采取措施，增进和加强土著社区和地方社区的能力，有效参与关于利用其传统知识、创新和做法的决策，在其事先知情批准和有效参与的前提下，保护和可持续地利用生物多样性。为帮助缔约方完成这一任务以及工作方案要素 1（土著社区和地方社区的参与机制）规定的其他任务，执行秘书拟订了关于土著社区和地方社区执行第 8(j) 条和工作方案的参与机制的说明 (UNEP/CBD/WG8J/2/4)。缔约方和政府可以采取的措施，促进土著社区和地方社区有效参与关于利用其传统知识的决策。最重要的措施涉及以下内容：

(a) 确保土著社区和地方社区有代表参加为提供咨询意见或监督有关保护和可持续利用生物多样性的任何活动的法定机关或其他机关；

(b) 在立法或政策中正式规定程序，处理获得知识持有者事先知情批准（或同意）的需要；

(c) 进行能力建设，以确保传统知识持有者在决策过程中有同等发言权；

(d) 行政支持；

(e) 拟订传统知识登记册。

46. 同时，缔约方大会建议，对于在影响评估程序中获取和利用秘密知识，土著社区和地方社区可订立自己的协议。此外，还建议这种协议应成为影响评估程序中各方（主要是政府或其代理人、受影响的土著社区和地方社区、授权进行影响评估者、拟议开发项目的提出举办者，以及参与独立评估影响评估结果的各方（科学家、咨询顾问））谈判或达成的合约安排的组成部分。

47. 影响评估程序可能会利用土著社区和地方社区的传统知识和技术。为维护对这些知识和技术的所有权、保护和控制拟订协议时，这些社区也许需要科学和法律咨询。

K. 影响评估过程中传统知识与普通科学知识相结合

48. 在 III/14 号决定和 IV/9 号决定中，缔约方大会确认，执行《公约》时，传统知识应得到与其他任何形式的知识相同的尊重。此外，在实施 V/16 号决定规定的工作方案时，

应遵循一项一般原则，就是应该重视传统知识，给予同样的尊重，应与其他形式的知识一样，视为有益的和必要的。

49. 在 II/8 号决定第 1 段，缔约方大会认为，生态系统办法应该是《公约》规定的主要行动框架。在 V/6 号决定第 1 段，缔约方大会赞同该决定附件 A 节对生态系统办法的陈述，并建议实行 B 节所载各项原则。原则 11 规定，生态系统办法应考虑到一切形式的有关资料，包括科学的以及土著和地方的知识、创新和做法。

50. 缔约方大会指出，应进一步开展工作，在执行《公约》时，鼓励传统知识与其他形式的知识相结合。根据处于工作方案第二阶段的任务 13，特设工作组应拟订一套指导原则和标准，在保护和可持续利用生物多样性方面，加强利用传统知识和其他形式的知识，并考虑到在生态系统办法、现场保护、分类系统、生物多样性监测和所有生物多样性部门的环境影响评估方面，传统知识都可以发挥的作用。

L. 应用生态系统办法

51. 生态系统办法的原则 1 确认，土地、水源和生物资源的管理目标是个社会选择问题。这个原则还确认，居住在那里的土著人民和其他地方社区人民是重要的利益有关者，应该承认他们的权益；文化多样性和生物多样性是生态系统办法的重要组成部分，管理部门应考虑到这一点。

52. 此外，生态系统办法也是指导执行第 8(j) 条及有关条款工作方案的一项一般原则。V/16 号决定认为，这种办法是“促进公平保护和可持续利用生物多样性的土地、水资源和生物资源综合管理战略”。

M. 应用预防方法

53. 预防原则认为，在环境有可能受到严重或不可逆转损害的情况下，缺乏充分的科学确定性，不应成为推迟采取防止环境退化措施的理由。就保护和可持续利用生物多样性而言，这种办法主要意味着，缺乏充分的知识不应成为推迟保护生物多样性行动的借口。

54. 对于拟议在圣地以及土著社区或地方社区占有或使用的土地和水域举办的开发项目的影响评估，特别是对有关开发项目的减轻和减少危险措施，应该实行预防办法。

N. 透明度的需要

55. 除非涉及国家安全，或者必须对处理秘密/神圣的传统知识保密，有关拟议开发项目的所有披露和交易行为，开展各个阶段的影响评估，或者任何决策过程，都应该实行透明和公开责任制。

O. 建立审查和解决争端程序

56. 拟议开发项目及其影响评估中可能发生争端，为解决争端，应成立专门机构，监督审查过程，调解争端。这个机构（法院，法庭）最好根据立法专门设立，拥有明确界定的受理环境问题争端的权力，包括开发项目涉及环境的争端。

57. 至少在三个层次上可能发生争端：在社区一级（拟议开发项目、进行影响评估、咨询和参与是否充分，以及决策责任问题上的分歧），可能涉及受影响社区之间，开发项目提出举办者与受影响社区之间，或者受影响社区与作为发展问题最终权威的（国家或国家下级）政府之间（对这些问题和其他问题）的意见分歧。不论争端在那个层次上发生，受影响土著社区和地方社区都应该有公平充分的代表。

58. 如果政府出于压倒一切的国家利益，不顾受影响社区的利益，授权进行开发项目，在这种情况下，法院或法庭应能裁决对受影响社区给予赔偿。

P. 报告

59. 根据缔约方大会在 V/18 号决定第 3 段提出的要求，缔约方应在依照《公约》第 26 条提交的国家报告中，提供有关战略性环境评估和影响评估方面的做法、制度、机制和经验的资料。缔约方应在国家报告中提供执行文化、环境和社会影响评估准则的经验，以及在有关战略性环境评估的政策、规划或方案中正式规定这些准则而采取的措施。

三. 体制和程序考虑因素

A. 确认拟议开发项目的多样性

60. 缔约方大会确认，开发项目影响生物多样性可能有多种形式，影响到依赖生物多样性的土著社区和地方社区的文化和社会。例如，开发项目以及相关活动可以涉及：

(a) 资源开采（采矿、伐木、采石）；

(b) 采集或收获某种野生生物资源；

(c) 农牧业发展（清除天然植被；改变传统耕作制度以适应工业/商业生产制度。后者主要基于单作物制，往往需要引进新农业物种/品种，需要利用化肥、农药和灌溉）；

(d) 修建工厂、炼油厂、仓储设施和联合企业（其制造过程和产生的废物会危害环境）；

(e) 旅游业、娱乐和体育发展（度假胜地、主题公园、高尔夫球场、海洋活动中心、表演中心、步行小路等）；

(f) 城市发展；

(g) 为上述发展服务的基础设施发展（道路、水坝、机场、国防设施、废物处理设施、供电线路、灌溉渠道、管道、围墙）。

61. 拟议开发项目可有长期、中期和短期之分。例如：

(a) 长期/永久-典型的是基础设施(道路、水坝等)；

(b) 中期-采矿、林业(某种资源被开采10至20年)；

(c) 短期-越野汽车赛，某些探险或生态旅游活动可能只是一次性的，只是若干次或偶尔进入某一特定地区，但是对于生物多样性以及土著社区和地方社区的影响也许时间更长（例如，生态挑战和生存冒险活动）。

62. 在生态系统、物种和基因各层次上，这些类型的开发项目每一种都对生物多样性有直接和间接的影响。直接影响包括获取或收获特定物种，以毁坏或改变生境为目标的开发项目（例如林业、采矿、农业）。间接影响一般产生于对当地环境的污染（污雾、灰尘、噪音、供水受到工业污染），这些污染又对该地区的生物多样性以及受影响社区的健康和生计造成影响。间接影响也可以是因为某种重要的当地资源供应减少。以水源为例，间接影响可以产生于工业用水过多，或为满足其他非当地需求（水电设施、灌溉系统）而改变水道。影响可以局限于当地，可以扩展到广大地区，也可以在距开发项目现场一段距离之外发生（例如河流系统的下游污染或淤塞，顺风地区遭受空气污染）。同样，土著社区和地方社区受到影响的性质也可能各不相同，既有好的也有坏的。

63. 拟议开发项目的规模也可能大不相同。例如，为实现国家经济目标和满足出口需要，使当地农业生产商业化；跨越土著社区和地方社区建设供电线路；以及利用当地生物资源，发展地方手工艺品行业，供应附近的旅游点。

64. 拟议开发项目的发起者可以是（国家、省或地方）政府、私营部门、某个土著社区和地方社区，或上述各方兼有之。人们还认为，任何开发项目都必须符合国家（省或地方）的发展政策和目标，符合为实现这些目标制定的任何准则。

B. 影响评估程序的各个阶段

65. 影响评估程序的各个阶段列于准则草案第 29 段。

66. 环境、文化和社会影响评估的重点必然各不相同，但普遍认为进行这三种评价的步骤或阶段大体相同。不过，对小型、当地、自办的开发项目而言，这些步骤中有一些可以略去。

C. 开发项目的提出举办者的通告

67. 拟议开发项目的提出举办者应将举办开发项目的意图公之于世。这种通告应采用一切正常手段（报纸、广播、电视、邮件等），并确保这种通告采用受影响社区和地区使用的语言。这种通告应指明项目的提出举办者，概述拟议开发项目内容，可能受到影响的地

区和社区，公众咨询的安排，具体联系办法，项目期间的重要日期，包括有关影响评估的安排，并且指明国家和国家下级政府法律规定的义务。

68. 应向代表受影响土著社区和地方社区及其他利益有关者的组织提供开发项目文件全文，供公众研究，便于进行知情的讨论。这些文件应全面披露拟议项目的所有细节，文件中所有资料应做到法律和事实上准确无误。

D. 指明利益有关者

69. 在 V/18 号决定第 1 (d) 段，缔约方大会进一步详述了《公约》第 14 条第 1 (a) 款确定的公众参与要求，请缔约方、政府和其他有关组织确保所涉受影响的利益有关者参与评价过程各个阶段，包括政府机关、私营部门、科研机构、土著社区和地方社区以及非政府组织，在适当级别采用适当机制，例如成立委员会。

E. 筛选拟议开发项目

70. 环境影响评估的第一阶段是确定是否必须进行这种评价，这个阶段一般称为“筛选”。对于拟议在土著社区和地方社区所在地区内举办的开发项目，筛选应该包括评估举办拟议项目的实质性理由，研究可行性问题，进行环境/文化/社会/经济成本/收益分析，确定受益人，以及评估是否符合国家和地方社区的发展目标。这个工作最好在受影响社区的社区发展规划范围内进行。

71. 筛选常用的一个办法是根据活动类型、环境性质和项目性质，制订一套标准，使主管当局能够就是否需要进行环境影响评估作出决定。^{13/}

72. 最好应以立法、管制或其他手段，全面制订标准和程序，确定一项活动是否可能严重影响生物多样性的保护和可持续利用，因而应接受环境影响评估，以便能迅速切实地查明有关活动，并在活动开始规划时，马上进行环境影响评估。这项原则可以通过各种机制落实，包括以下类别：

(a) 因其性质可能或不可能造成严重影响的活动；

(b) 特别重要或敏感的地区（例如圣地、国家公园或湿地），因此影响这种地区的活动可能会造成严重影响；

(c) 受到特别关注的资源（例如水源、热带雨林等）或环境问题（例如水土流失和盐渍化、荒漠化、毁林问题加剧），因此这些资源的减少以及这些问题的加剧很可能是“严重的”。¹⁴

^{13/} UNEP/CBD/COP/4/20 第 13 段。

¹⁴ 同上，第 14 段。

F. 为进行影响评估拟订工作范围

73. 一旦作出决定，认为拟议项目或活动应接受环境影响评估，下一阶段就是收集数据和确定评价中应涉及的问题，这个阶段一般称为“范围研究”。收集资料的重点通常是确定活动和现场的最重要影响。评价工作应指明可以考虑的替代方案类型，并可以研究为减轻不利影响而采取的措施。15/

74. 为文化、环境和社会影响评估以及基准研究和调查收集所需要的资料，以有效评价拟议项目和活动，对于保护和可持续利用生物多样性，以及对于受影响土著社区和地方社区的影响，是应当进行的必要工作。范围研究阶段还要求制订一些方法，用于预测文化、环境和社会影响的规模，建立评估影响严重性的标准。这项工作只有获得足够的资源和专门知识才能成功进行，也许需要在土著社区和地方社区进行培训和/或拟定培训方案，以便开展和审查文化、环境和社会影响评估。16/一旦完成拟议项目的范围研究，便可以拟订影响评估的工作范围。

75. 范围研究还应该考虑到为拟议开发项目的各个方面制订替代方案。在 V/18 号决定第 2(b) 段，缔约方大会鼓励缔约方、政府和有关组织，把制订替代方案和减轻影响措施以及考虑拟订赔偿措施纳入环境影响评估。

G. 受影响社区的参与

76. 世界银行环境部关于“生物多样性与环境评价”的文件 17/，强调地方社区和非政府组织参与保护生物多样性至关重要，尤其是如果保护措施涉及限制使用公众享有的土地或视为土著人民所在地区的土地。因此，对于确定和评价潜在的影响，“与受影响群体就以下方面进行对话尤为重要：生物多样性的重要性以及保护生物多样性将获得的收益，现实的管理方案，以及当地的习俗、传统和文化价值”。18/

H. 确定和提供人力、财政、技术和法律资源，使受影响社区能够有效参与

77. 为促进社区有效参与和参加影响评估工作，尽早确定和提供人力、财政、技术和法律资源至关重要。一般来说，拟议开发项目越大，潜在影响也越大越广，因而更需要支持和能力建设。

I. 制订环境管理计划

78. 环境管理计划也应包括减轻影响构成部分，以及在下列情况下监测影响的制度：

- (a) 在开发/建设阶段期间；

15/ 同上，第 15 段。

16/ 同上，第 16 段。

17/ 第 20 号，1997 年 10 月。

18/ UNEP/CBD/COP/4/20，第 18 段。

- (b) 在运营阶段和其他适当情况下；
- (c) 停止运营/现场复原阶段。

79. 能力建设和培训要求中，还应该包括进行上述工作的时间表和费用概算。环境管理计划酌情可以详述控制洪水、丛林火灾和土壤侵蚀，控制野草和害虫，以及改善环境的措施（例如改善天然生境价值，生境补偿，重建植被）。

J. 确定承担赔偿责任和补救责任的当事方

80. 为了维持受影响土著社区和地方社区及其依赖的生态系统的健康、福利和安全，尽可能预见拟议开发项目的有害影响，应清楚地确定对这种有害影响负责的当事方。如果对环境、生物多样性或圣地造成损害，对受影响土著社区和地方社区的健康、福利或生计造成影响，并且可以直接归咎于该开发项目，应确定承担责任的范围。

K. 项目提出举办者与受影响社区达成协定

81. 为了保护受影响土著社区和地方社区的利益，社区与开发项目提出举办者应谈判达成协定，而且最好具有法律约束力。协定的形式可以是正式、可依法执行的合约、谅解备忘录或其他形式的协议。

82. 这种协定可以酌情扩大范围，处理培训和招聘土著社区和地方社区成员参加拟议开发项目带来的工作、供应建筑材料、非社区雇员膳宿等问题。也许应当具体规定进入社区村庄和圣地的条件，遵守地方社区法律的要求，并为参加开发项目的非社区雇员制订行为守则。

四. 进行文化、环境和社会影响评估的具体准则

A. 文化影响评估和文化遗产影响评估

文化影响评估的范围

83. “文化”一词，通常是指某一特定群体或社区人民的生活方式。影响评估程序的文化构成部分，应该对准则草案第 43 段指明的社区生活方式的那些方面加以评价。

文化遗产影响评估的定义和范围

84. 文化影响评估也许还需要考虑到评估地方文化或其前身的物质表现，也就是文化遗产影响评估。进行文化遗产影响评估，往往要对可能受到拟议开发项目影响地区进行考古调查。有时，考古遗址可能得到了确认和记录，但其意义也许尚未确定。在进行土方工程期间出土了具有考古意义的遗址或器物也是常有的事。在这种情况下，可能必须停止土方工程，直至完成适当的考古评估。

85. 对于确定文化影响评估的工作范围，至关重要的是，有关社区应能确定具有特殊文化意义的问题。

对于继续按习惯方式利用生物资源可能产生的影响

86. 拟议开发项目对于按习惯方式使用生物资源可能产生的影响，是一个重要问题。《公约》第10条(c)规定，各缔约方应尽可能酌情保护和鼓励根据符合保护和可持续利用要求的传统文化做法，按习惯方式利用生物资源。有大量证据显示，维护遗传多样性（特别是食品、农业和传统医药的遗传资源）与传统知识密切相关，失去一方不可避免地导致失去另一方。在V/16号决定第16段，缔约方大会还确认，维护传统土著社区和地方社区的知识、创新和做法，依赖于维护文化特性及其物质基础，并请缔约方和政府采取措施，保护和维持这种文化特性。

对于尊重、维护和保持传统知识、创新和做法可能产生的影响

87. 在进行文化影响评估时，应注意尊重传统知识的监护者或持有者，尊重传统知识本身。应该严格遵守制约所有权、获取、控制、利用和传播传统知识的习惯法。传统知识是评价工作的重要组成部分，并且可以作为证据加以收集。在对指称的影响性质发生争执的情况下，传统知识会受到质疑。因此，有必要制订协议，对所有可预见情况都作出规定，特别是有关记录保密/神圣的知识，包括需要公开听证和法院司法程序的情况。

协议

88. 为了促进在土著社区和地方社区所在地区内，适当举办开发项目及相关项目，开发项目提出举办者和有关社区应联合制订协议。对于特殊种类的开发活动（例如探险旅游、采矿），应制订专门的协议，可能还需要考虑到访问地方社区、特定场所，或与土著社区和地方社区成员接触时应注意的行为。

对于圣地以及相关的礼仪活动可能产生的影响

89. 许多圣地都发挥着重要的生物多样性职能，成为特定物种的栖息地或避难所，草药的重要聚集地，以及进行礼仪活动（例如，与收获或狩猎相关的礼仪活动），膜拜物种希冀其生存和得到保护的特定地点。有些圣地覆盖大片地区，有些则局限于特定位置。一些地方成为圣地，是因为这里有特定物种的重要生境，例如用于礼仪或医疗物种的生境。保护和维持这些物种对于社区的健康和福利至关重要。

90. 在有些文化中，圣地的具体位置，其重要性，以及在那里举行的礼仪活动的性质，都是秘密，只有负责监管圣地的人才知道。侵犯秘密也许会受到习惯法的严厉惩处。有时，国家圣地登记册记录了这些地方，记录的是这些地方的大体位置（例如，提及地图上的网格），而只有监管者才知道网格内的具体位置。在一些国家，土著社区和地方社区的圣地受到国家和国家下级政府法律的保护。这些法律对进出圣地以及在附近可以进行哪些活动作出了规定。这些法律通常还承认圣地监管者的习惯法权威，并授权他们就有关圣地的任何事项作出决定。

尊重文化隐私的需要

91. 一些土著社区和地方社区也许不希望与开发项目有关的外人（雇员或客户）访问他们的村庄。尽量减少或限制这种接触，有合理的保健方面的理由，是为了防止传播社区成员或村民也许没有免疫力的传染病。

对行使习惯法可能产生的影响

92. 应该评估拟议开发项目对受影响社区习惯法可能产生的影响。如果开发项目需要从外面引进劳动力，或引来数目众多的来访者（例如游客），从而导致或要求当地习俗制度发生变化（例如土地占有，资源和收益的分配），也许会发生冲突。因此，有必要将习惯法的某些部分编纂成文，澄清管辖权问题，并谈判达成尽量减少违反地方法律的情况。

B. 环境影响评估

环境影响评估的范围

93. 环境影响评估是一类影响评估程序，一般用来评估拟议开发项目和活动可能带来的有利的和有害的环境和社会影响。环境影响评估应该评估预期对人体健康、自然环境和财产的一切影响以及社会影响，特别是有性别区分的和特殊群体的需求，移民问题以及环境变化对土著人民的影响。19/

94. 环境影响评估通常包含减轻影响措施和奖励措施的内容。环境影响评估旨在消除或至少尽量减少对环境的潜在有害影响。通过采取适当行动，可以减轻项目可预见的影响。这些行动包括应用设计，改变规划，项目管理，以及采取措施，恢复或复原生态系统，恢复生境和珍贵资源。缔约方大会关于奖励措施的第 III/18 号决定，指出了影响评估与奖励措施之间可能存在的联系。在该决定第 6 段，缔约方大会鼓励缔约方，将生物多样性考虑纳入影响评估，作为设计和实施奖励措施的一个步骤。20/

95. 环境影响评估要切实有效，就应在项目设计阶段进行，查明哪些地方可以做出可行的计划，尽量减少有害影响。在预见到有害影响的情况下，环境影响评估应指明替代的项目设计（包括拒绝或“无行动”替代办法），以及可以纳入项目设计，以减少有害影响的减轻影响措施或环境保障措施。21/

基准研究

96. 为了使拟议开发项目的环境影响评估切实有效，应该进行基准研究。详细了解生物资源（生态系统、物种和遗传多样性），对于保护生物多样性至关重要。这种基准研究应

19/ 同上，第 4 段。

20/ UNEP/CBD/SBSTTA/4/10 第 72 段。

21/ UNEP/CBD/COP/4/20 第 5 段。

包括受拟议开发项目影响的生境类型是否存在于（国家保护制度规定的）现有保护区的其他地方。

对当地生物多样性的直接影响

97. 拟议开发项目可能对生物多样性造成若干直接影响。例如，改变自然环境（道路、游船港、资源开采、运河、管道和围墙）造成生境割裂，阻碍物种进行必不可少的迁移。例如，在遗传多样性层次上，农业发展的影响更大。种子供应商提供的高产单一遗传品种取代了当地作物品种。

对生物多样性的间接影响

98. 同直接影响一样，当地传统知识可以有力地帮助监测工作，因为当地人民往往非常善于察觉附近环境的细微变化。应该努力进行当地能力建设，确保把他们的观察结果系统地记录下来。

评估引入入侵物种的可能性

99. 应该严格评估拟议开发项目是否可能使外来物种和入侵物种进入当地生态系统。侵入的原因可能是昆虫采用了新的移徙路线，也可能是引进的物种扩散到指定地区以外，或逃入野外。

C. 社会影响评估

社会影响评估的范围

100. 社会影响评估一般评估对社区福利、活力和生存能力可能产生的影响，也就是说，对社区生活质量的影响。其衡量标准是各种社会经济指标，例如收入的分配、就业水平和机会、保健和福利、教育，住房和宿舍提供情况和标准、基础设施和服务。

基准研究-社会经济指标

101. 在确定基准研究的各项指标和内容时，受影响社区必须积极参与，特别是参与设计和开展研究，甄选外来人员协助数据处理和结果整理。对于经济仅能维持生存的受影响社区，也许必须拟订更合适的社会经济指标。

经济影响

102. 许多土著社区和地方社区的经济仍然保持独立，能够依靠当地环境满足自己的所有需求，并且与邻人通过易货贸易或交换/交易得到补充。这种社区的许多物品和服务不依赖付现经济。拟议开发项目将在多大程度上加强或损害受影响社区的独立经济地位，这是经济社会评价的一个关键问题。把当地仅能维持生存的经济转变为付现经济，会使社区变得易受伤害。

103. 尽管如此，这种社区会受益于带来的新的经济机遇，因而，有必要确定拟议开发项目可能带来的机遇（就业、培训、小企业发展）。同时还应该分析可能对当地传统经济造成的影响以及可能的社会反应（特别是在如何分配经济收益方面）。

对于传统土地占有制度可能产生的影响

104. 有些开发项目要求改变传统的粮食生产方式，或者对某种野生物种进行商业培育和收获（例如，为了满足市场对某种芳草、香料、药用植物的需求）。这可能迫使改变传统的土地占有制度，以适应新的生产规模。这种变化的影响可能十分深远，必须适当加以评估。

性别考虑

105. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）关于世界粮食和农业遗传资源状况的报告说，就全世界而言，妇女生产的粮食超过全部粮食产量的 50%。在许多发展中国家，百分比可能更高。例如，在撒哈拉沙漠以南的非洲地区，妇女生产的粮食估计占 80%，亚洲是 50%至 60%，加勒比地区是 46%，北非和中东是 31%，拉丁美洲大约是 30%。

106. 推行外向型经济政策、贸易自由化，以及跨国公司在农业相关行业的活动，也给农业部门的妇女造成不利影响。在某些国家，由于重视出口作物，使妇女由长期农业就业变为季节性就业。在新的经济环境下，维持生存农业受到严重影响，迫使妇女农民寻求季节性就业机会。粮农组织指出，季节性农业就业的经济收入十分微薄。此外，维持生存农业遭到破坏，工业污染加重，土地被大多是跨国公司投资的商业企业占有，已经给粮食安全和农村穷人健康造成严重问题。^{22/}

107. 妇女担负着粮食生产的主要责任，提供大部分劳动力，尤其是在许多传统农业社区。这使她们特别易受农业商业化发展的影响。妇女成为季节工，而不是为满足自己和家人需要生产粮食的全职自营生产者。作为雇佣季节工，她们可能特别容易受到各种市场因素的损害，例如工资低，工作条件差，必须跟随农村就业市场（必须赶路上班和长时间离开家人和社区）。

不同代人的考虑因素

108. 任何影响评估，都必须研究拟议的开发项目对社区几代人的潜在影响。

健康和安全方面的影响

109. 影响评估应该认真研究拟议开发项目的健康和安全方面。安全方面应包括建设期间身体受伤之类的危险。健康风险涉及各种污染、破坏药用植物生境，以及使用化学品（例如杀虫剂）。

^{22/} E/CN.4/Sub.2/2000/13 第 37 段。

对社会粘合力的影响

110. 开发项目对社区成员的影响可能不平衡，例如，给某些成员或某些群体带来好处（例如为社区青年妇女创造就业机会）；改变土地用途，撤消利用某些地区的权利，以便适应特定的开发项目，可能会不公平地对某些家庭产生影响；还有，给社区一直依赖满足特定需要的某种资源确定商业价值，使之不那么容易得到或买得起。某种产品过去一直供当地消费，由于为抓住更大市场带来的机会而改变其生产性质和规模，造成某些传统技能和诀窍可能会被机械化所取代，失去作用，这也会导致传统知识的丧失。所以，正如这些例子所显示，必须考虑到拟议开发项目对受影响社区的融合或稳定可能产生的影响。因此，拟议开发项目应该确保尽量减少消极影响，或适当加以补偿，并且在受影响社区范围内所有群体中公平分配收益。
