联合国
环境规划署

CBD/COP/17/L.28

生物多样性公约

Distr.: Limited
30 October 2026
Chinese
Original: English

生物多样性公约缔约方大会
第十七届会议
2026 年 10 月 19 日至 30 日，埃里温
议程项目 10 (b) (一)
执行《生物多样性公约》关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款：加强旨在落实（包括在土著和传统领地上落实）《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 2 和 3 的法律和政策框架，从而支持土著人民和地方社区主导的保护和恢复做法的准则（任务 1.1）；在空间规划和环境影响评估中纳入和考虑传统土地和资源利用的准则（任务 1.2）

至 2030 年《生物多样性公约》关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款工作方案任务 1.1 和 1.2 相关准则的拟议要素

第一工作组主席提交的决定草案

缔约方大会，

*回顾*其 2024 年 10 月 30 日第 16/4 号决定，其中通过了至 2030 年生物多样性公约[1]关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款工作方案，特别是针对生物多样性公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款附属机构（第 8(j)条机构）提出的任务 1.1 和 1.2，其中要求制定准则，用于加强落实《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》[2]行动目标 2 和 3，包括在土著和传统领地上落实这两个行动目标的法律和政策框架，并制定关于在空间规划过程和环境影响评估中纳入和考虑传统土地和资源利用问题的准则，以支持落实《昆蒙框架》的行动目标 1 和 14，同时认识到该工作方案应与《昆蒙框架》保持一致，

*又回顾*关于非洲人后裔、包括体现传统生活方式的集体在执行《生物多样性公约》方面的作用的 2024 年 11 月 1 日第 16/6 号决定，

*认识到*必须解决在《公约》的工作中各个区域的土著人民和地方社区代表性不足的问题和来自发展中国家的土著人民和地方社区面临的具体挑战，

*注意到*支持执行公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款工作方案

[1] 联合国，《条约汇编》，第 1760 卷，第 30619 号。
[2] 第 15/4 号决定，附件。

任务 1.1 和 1.2 的专家研讨会的成果，包括准则草案[3]

1. [通过]本决定附件所载的自愿准则，以加强在空间规划、生态系统恢复、基于区域的养护和环境影响评估中承认土著人民和地方社区及其土著和传统领地的作用的法律和政策框架；

2. 鼓励缔约方并邀请其他国家政府在适当情况下并根据本国法律框架和相关国际法，在空间规划过程、国家生物多样性战略和行动计划以及环境影响评估程序中纳入和应用这些准则或其要素，并尊重土著人民和地方社区包括其妇女和青年的权利；

3. 又鼓励缔约方，并邀请有能力这样做的其他国家政府和相关行为体按照本国优先事项和具体情况，支持传播这些准则，包括将其翻译成土著人民和地方社区的语文；

4. 还鼓励缔约方依照生物多样性公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款工作方案任务 1.2[和依照国家法律和具体情况][以及国际义务]查明和倡导最佳做法，使土著人民和地方社区得以享有土地保有权和进行治理；

5. 邀请各缔约方和其他国家政府与土著人民和地方社区、妇女、青年和相关利益攸关方建立伙伴关系，通过《公约》的信息交换所机制确定并分享其在执行这些自愿准则方面的技术合作、能力建设和发展需求，并邀请各缔约方、其他国家政府、区域和此区域科技合作支持中心和相关组织提供支持，满足确定的能力需求；

6. 请执行秘书在资源允许的情况下，邀请缔约方、土著人民和地方社区以及相关利益攸关方根据国情和国家法律，酌情分享其在承认土著和传统领地方面的意见和经验，包括对于这些领地的治理、指定、分类和报告的国家办法，并汇编所收到的信息，为生物多样性公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款附属机构和科学、技术和工艺咨询附属机构提供一份内容详实的综合报告，以期上述机构在《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 3 及其监测框架背景下对其今后工作进行可能的审议；

7. 请全球协调实体在资源允许的情况下，并邀请区域和次区域科技合作支持中心，促进能力建设、技术合作和信息交流，以协助感兴趣的缔约方、土著人民和地方社区以及其他相关利益攸关方执行自愿准则;

8. 鼓励缔约方、土著人民和地方社区及相关利益攸关方酌情监测和评价准则的运用情况和效力，并在国家报告中报告相关情况，包括根据本国具体情况，通过信息交换所机制以及其他适当机制，例如基于社区的监测和信息系统报告相关情况，且应将这些机制确认为相关的数据来源；

9. 鼓励缔约方依照国家法律、优先事项和国情，加强土著人民和地方社区、适用情况下非洲裔人民、包括体现传统生活方式的集体在生物多样性政策和方案的设计、实施和监测以及生物多样性评估和报告方面的有效参与和共同领导作用，确保他们的充分有效参与，并将基于社区的监测指标和传统知识体系作为对其他数据来源的补充。

[3] CBD/A8J/WS/2025/2/3。

附件

[加强承认土著人民和地方社区及其[土著和]传统领地在空间规划、生态系统恢复、[其他有效][基于区域的]保护和环境影响评估中的作用的法律和政策框架的自愿准则]

一. 理由

1. 生物多样性公约[4]缔约方大会 2024 年 11 月 1 日第 16/5 号决定设立了生物多样性公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款附属机构（第 8(j)条机构）。第 8(j)条机构的任务是就涉及土著人民和地方社区的事务向缔约方大会和其他附属机构提供咨询意见，并根据请求向作为卡塔赫纳生物安全议定书[5]缔约方会议的缔约方大会和作为关于获取遗传资源和公正公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书[6]缔约方会议的缔约方大会提供咨询意见。

2. 缔约方大会第 16/4 号决定通过了至 2030 年生物多样性公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款工作方案。该工作方案的目的，是促进《公约》关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款以及《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》[7]的执行。缔约方大会在工作方案中确认，鉴于土著人民和地方社区与生物多样性以及《公约》及其各项议定书之间的密切联系，必须促使其充分和有效地参与所有阶段和各级的执行工作。

3. 工作方案关于保护和生态系统恢复的构成部分 1 为第 8(j)条机构规定了两项任务：

任务 1.1. 在土著人民和地方社区的充分和有效参与下制定准则[8]，以加强落实《框架》行动目标 2 和 3，包括在土著和传统领地上落实这两个行动目标的法律和政策框架，支持土著人民和地方社区主导的保护和恢复做法。

任务 1.2. 依照国家立法和国际义务，确定和推广确保土著人民和地方社区享有土地保有权和进行治理的最佳做法，制定在空间规划和环境影响评估中纳入和考虑传统土地和资源利用的准则。

4. 本套准则是生物多样性公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款附属机构根据公约关于土著人民和地方社区的第 8(j)条和其他条款工作方案任务 1.1 和 1.2 制定的。准则面向缔约方、土著人民和地方社区以及其他相关行为体，包括保护和生态系统恢复组织、学术界和研究机构、私营部门以及将执行本准则所有构成部分的其他实体。

5. 缔约方在适用这些准则时应根据本国国情，酌情对自愿与世隔绝和处于初步接触阶段的土著人民采取全面保护和区别对待的方法，以加强空间规划、生态系统恢复和保护的法律和政策框架，并避免那些可能使其面临风险的活动。

[4] 联合国，《条约汇编》，第 1760 卷，第 30619 号。
[5] 同上，第 2226 卷，第 30619 号。
[6] 同上，第 3008 卷，第 30619 号。
[7] 第 15/4 号决定，附件。
[8] 为本套准则之目的，“准则”系指自愿准则。

二. 目的

6. 本自愿准则的目的是：

(a) 提供指导意见，说明如何在空间规划过程和环境影响评估中纳入和考虑土著人民和地方社区的传统土地、领地和水域以及资源利用体系，以支持落实《昆蒙框架》的行动目标 1 和 14；

(b) 认识到土著人民和地方社区通过其传统知识、创新和做法以及土著和传统治理制度为落实《昆蒙框架》行动目标 2 所做的贡献，为支持他们在生态系统恢复工作中的充分有效参与提供法律和政策指导；

(c) 为确认、承认、保护和促进和尊重和支持土著人民和地方社区的土著和传统领地提供法律和政策指导，以支持落实《昆蒙框架》的行动目标 3。

三. 指导原则

7. 应根据国家立法和国情以及国际法和文书，以符合《昆蒙框架》C 部分和工作方案所述普遍原则的方式适用本自愿准则。

[A. 精神和文化关系

8. 应承认和尊重土著人民和地方社区与其土地、领地和水域中的生物多样性之间的精神和生物文化关系，以此种方式设计保护和生态系统恢复措施、针对土地和海洋利用所发生变化进行的空间规划和有效管理以及环境影响评估。

B. 承认和尊重传统土地和水域保有权和治理制度

9. 应承认和尊重土著人民和地方社区对土地、水域和领地的传统保有权、治理制度、习惯法和程序。

C. 基于人权的方法

10. 保护和生态系统恢复工作、空间规划和环境影响评估应遵循基于人权的方法，尊重、保护和促进土著人民和地方社区的权利，包括让他们充分有效地参与决策，这与《昆蒙框架》C 部分相一致，并符合相关国家法律和国情、包括《联合国土著人民权利宣言》[9]在内的国际文书和人权法。

D. 自由、事先和知情同意

11. 在酌情设计和实施空间规划和环境影响评估活动时，包括根据国情设计和实施与指定和管理可能对土著人民和地方社区的土地、领地、水域、资源和文化遗产造成影响的保护区和恢复区相关的活动时，应尊重他们的自由、事先和知情同意[10]。

E. 传统知识、创新和做法

12. 除其他知识体系外，土著人民和地方社区的传统知识、创新和做法可以提供宝贵的文化指导、信息，用于增强并支持实施保护和生态系统恢复措施、针对土地和海洋利用所发生变化的空间规划和有效管理进程以及环境影响评估。因此，应承认、

[9] 大会第 61/295 号决议，附件。

[10] “自由、事先和知情同意”指三种表述，即 “事先和知情同意” 或 “自由、事先和知情同意”以及 “批准和参与”。

尊重、珍视和保护传统知识体系，包括为此尊重传统知识持有者的自由、事先和知情同意。

F. 性别平等和代际公平

13. 应承认土著人民和地方社区的妇女和女童、儿童和青年、知识持有者和长者在保护和生态系统恢复工作、空间规划和环境影响评估中的关键作用。土著人民和地方社区中的妇女和女童在保存和传播传统知识方面发挥着重要作用。注重性别平等的方法应消除土著人民和地方社区的妇女和女童、儿童和青年在进行参与、发挥领导作用和利益分享方面遇到的障碍，并应保障具体性别特有知识的传承。

14. 本套准则的实施工作应该遵循代际公平原则，确保满足当代人的需求，同时不损害子孙后代满足自身需求的能力，并确保青年能够有意义地参与各级决策。

G. 承认多元化价值体系

15. 保护和生态系统恢复工作、空间规划和环境影响评估的实施方式应尊重土著人民和地方社区的多元化价值体系和世界观。应根据《昆蒙框架》C 部分和国情，承认和尊重诸如“地球母亲”、精神、自然的馈赠和自然的权利这样的概念。还应承认和尊重土著人民和地方社区与其土地、领地和水域之间的文化、精神和整体关系，承认和尊重其独特的知识体系和治理体制。]

四. 在空间规划进程中纳入并考虑传统土地和资源的利用

16. 国家法律和政策框架应酌情确保在针对土地和海洋利用所发生变化的参与式、综合性和包容生物多样性的空间规划和有效管理进程中承认传统的土地和资源利用，包括土著人民和地方社区主导或共同开发的对其土地、领地、水域和资源（包括海洋和沿海地区）的利用。

17. 在国家生物多样性战略和行动计划的拟定、修订或更新中，以及在土地利用规划和海洋空间规划中，应酌情考虑和体现土著人民和地方社区主导的针对土地和海洋利用所发生变化的空间规划和有效管理措施。

18. 空间规划以及土地利用相关框架和进程应酌情承认由土著人民和地方社区主导，根据其文化、治理和精神尺度制定，并使用传统地名对土地和海洋利用情况进行的测绘。

19. 针对土地和海洋利用所发生变化的空间规划和有效管理进程中的决策应促进与土著人民和地方社区的合作与协作，并酌情承认土著和传统治理制度。

五. 对有效恢复退化生态系统的贡献[11]

20. 土著人民和地方社区在生态系统恢复活动中的权利和做法植根于他们与其土地、领地水域的整体关系，应尊重和促进这些权利和做法，尤其是支持生物文化方法、对生物多样性的习惯性可持续利用、传统知识体系和其他保管形式，例如与土著人民和地方社区治理和土地保有权相关的保管形式。

21. 恢复工作应在适用的情况下考虑传统知识以及自由、事先和知情同意的原则。

[11] 不应认为土著人民和地方社区的领地、土地和水域必然需要恢复。

应根据土著和传统治理制度，在恢复工作的各个方面承认并加强土著人民和地方社区的长者、知识持有者、妇女和女童以及儿童和青年的作用。

22. 应根据《昆蒙框架》的行动目标 2，以承认并保障土著人民和地方社区所做贡献的方式制定与恢复生态系统相关的法律、行政和政策措施。应该由土著人民和地方社区充分有效地参与措施制定工作的各个阶段，并参与所有与规划、发展、实施和监测相关的进程。应参考多种知识体系，包括科学评估以及土著人民和地方社区的传统知识体系来对已退化的生态系统进行评估。

23. 应与土著人民、地方社区和相关政府部门共同设计和开展恢复工作，并将其体现在国家恢复计划和国家报告当中，同时确保对土著人民和地方社区所做贡献给予能见度和支持，通过使用适当的指标进行追踪。

24. 在土著和传统领地开展的恢复工作应尽可能有助于粮食和水安全、气候和社区复原力、创收以及加强土著人民和地方社区的文化和生活方式。

六. 在《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 3 的落实工作中承认和尊重土著和传统领地

25. 应制定、通过和执行法律、行政和政策措施，在国家一级查明、承认和尊重土著和传统领地。这些措施应酌情承认土著人民和地方社区的习惯保有权制度、治理体制、文化意义、圣地、环保角色、传统经济以及对土地、水域、领地和资源的权利。

26. 在许多情况下，土著和传统领地有助于生物多样性的保护和可持续利用，这与执行《昆蒙框架》[行动目标 3]相关。根据自由、事先和知情同意原则，土著和传统领土也可以与保护区和其他有效的基于区域的养护措施互补，并可被单独认可，因为[根据各国国情和立法，][并在报告中][为报告[12]而审议而]将其视为与执行《昆蒙框架》行动目标 3 相关。当保护区或其他有效的基于区域的养护措施与土著和传统领地重叠时，应根据国家立法和国情以及自由、事先和知情同意原则，采取确保生物多样性成果的管理措施，并尊重土著人民和地方社区的权利，包括对其传统领地的权利，使其能够根据本国国情和立法，实行其可持续习惯使用、管理和治理，以及其文化习俗。

七. 环境影响评估

27. 《对拟议在圣地和土著和地方社区历来居住或使用的土地和水域上进行的、或可能对这些土地和水域产生影响的开发活动进行文化、环境和社会影响评估的阿格维古自愿性准则》[13]提供了一个文化上适当的框架，用于对拟议在圣地或其附近，或在土著和地方社区传统上居住或使用的土地、领地和水域举办的开发项目进行环境、文化和社会影响评估[14]。

28. 《阿格维古自愿准则》仍然有效并适用于环境影响评价，在执行《昆蒙框架》和工作方案任务 1.2 的背景下尤其如此。

[12] 用于报告《昆蒙框架》长期目标和行动目标的指标载于 2025 年 2 月 27 日第 16/31 号决定。]

[13] 第 VII/16 F 号决定，附件。

[14] 缔约方大会在第 XII/12 号决定中决定使用“土著人民和地方社区”一词，在第 XIII/18 号决定的《“生命之根”自愿准则》中决定使用“自由、事先和知情同意”的说法。

29. 《阿格维古自愿准则》将文化和社会层面纳入环境影响评估，包括评估对精神价值观、文化习俗、习惯治理制度、传统生计和代际知识传承的影响。

30. 缔约方、其他国家政府、私营部门以及土著人民和地方社区组织可制定和适用其他公认的、适用的和有效的环境、文化和社会影响评估原则、标准、协议和议定书。

八. 体制和行政机制

A. 承认习惯治理制度

31. 应根据国家立法和国情以及国际法和国际文书，承认和支持土著人民和地方社区的治理制度，包括传统和习惯治理制度，将其作为管理、保护和恢复生物多样性的独特且合法的框架。这种承认应扩展到与土地、水域和海洋管理以及圣地保护有关的习惯法、社区规程、规范、价值观和规则。

32. 应创造扶持性条件，确保支持土著人民和地方社区加强和执行其管理、保护和恢复生物多样性的治理制度，例如，根据国家立法和国情，承认和支持社区测绘、参与式领地划界以及社区主导的建立监测系统的工作。

33. 在适用的情况下，应尊重土著人民和地方社区在管理和治理其土地、领地和水域（包括海洋和沿海地区）方面的自主权，为此承认其司法和治理制度并为其提供财务和技术支持。

34. 在适用的情况下，根据国家法律和本国国情，通过加强土著人民和地方社区管理、保护和恢复生物多样性的传统治理制度，将有助于更有效的空间规划和可持续管理。

B. 自由、事先和知情同意

35. 应酌情与土著人民和地方社区协商，根据国家立法、国情和国际文书，制定和执行机制、立法、行政、企业和政策措施或规程，以便在建立、扩大或改变任何保护区或任何其他影响其土地、领地和水域（包括海洋和沿海地区）或其文化价值和遗产的有效区域保护措施之前，获得他们的自由、事先和知情同意。应依据国家立法和《阿格维古自愿准则》，通过作为环境影响评估一部分的真诚磋商，获得自由、事先和知情同意。

36. 应把自由、事先和知情同意理解为一个持续的过程，使社区能够决定分享哪些信息，不分享哪些信息，特别是关于圣地的信息和文化敏感信息。

37. 只有在获得土著人民和地方社区自由、事先和知情同意的情况下，才能按照习惯法、国家法律和国际文书来获取和利用传统知识、创新和做法。

C. 行政安排

38. 应根据土著和传统治理制度，建立、加强和/或维护土著和传统机制，包括相关治理框架。

39. 应酌情根据国家法律建立或加强共同管理机构，用以指导保护和生态系统恢复工作的规划、实施和监测以及空间规划和环境影响评估。共同管理机构应确保政府、土著人民和地方社区的公平代表性。

40. 应依照国家立法、国情和国际文书，在保护和生态系统恢复工作、空间规划和环境影响评估中承认由土著人民和地方社区根据其习惯法和惯例、治理制度和体制框架治理和管理的区域。

41. 在保护区的设计、管理和监测过程中可酌情承认和尊重土著人民和地方社区的习惯法、程序和治理制度。这种承认也应体现在其他有效的区域性保护措施、空间规划和环境影响评估当中。

42. 应在各自国家建立或视需要加强政府与土著人民和地方社区自行决定的代表机构和组织之间的协商与合作机制，以推进社区测绘举措和监测系统。

43. 应制定和实施机制、法律、行政、企业和政策措施，包括保障措施、申诉机制和监测系统，用以防止在保护和恢复和可持续利用工作、空间规划和环境影响评估中发生边缘化、流离失所或文化伤害情况。

D. 冲突解决机制

44. 应酌情建立/或视需要加强防止冲突、解决冲突和根据申诉采取纠正行动的机制以及立法、行政、企业和政策措施或规程。这些制度应承认和尊重习惯的争议解决做法，保障土著人民和地方社区在保护区和其他有效的区域性保护措施、生态系统恢复工作、空间规划和环境影响评估方面的权利。

九. 充分和有效的参与

45. 应赋予土著人民和地方社区以充分、公平、包容、有效和促进性别平等的方式参与所有可能影响其权利、土地、领地、水域和资源的决策进程的权利。

46. 应确保土著人民和地方社区在保护区和其他基于区域的有效保护和生态系统恢复措施、空间规划和会影响到他们的环境影响评估的制定、规划、实施和监测工作中的全程参与。

十. 扶持性条件

A. 能力建设

47. 应加强土著人民和地方社区、相关政府机构和私营部门执行本套准则的能力。能力建设工作应具有文化敏感性，包括对公共主管部门、利益攸关方和私营部门进行培训，使其以尊重的态度有效地适用相关法律和政策。

48. 应通过开发适当的材料和工具来创造和促进培训、技术合作和法律支助机会，包括尽可能使用土著语言，使土著人民和地方社区能够彼此分享与保护区和其他基于区域的有效保护和生态系统恢复措施、空间规划和环境影响评估相关的经验。

B. 提高认识

49. 应提高政府机构、民间社会、私营部门和公众对土著人民和地方社区在保护和生态系统恢复方面的作用、贡献、权利和知识体系的认识。

C. 可持续、包容和可及的财务机制

50. 应根据第 16/4 号和第 16/34 号决定，为土著人民和地方社区主导或参与的保护区和其他基于区域的有效保护措施、生态系统恢复措施、空间规划和环境影响评估的

设计、实施和监测工作提供充足、可持续和可及的财政支持。

51. 应根据第 16/4 号和第 16/34 号决定，酌情与缔约方协调，并根据国家法律和实际情况，制定、建立或加强直接资助方案，用于支持由土著人民和地方社区在其土地、领地和水域内由其充分和有效参与并主导的恢复和保护工作、空间规划进程和环境影响评估。

D. 监测和报告

52. 应支持建设监测和报告机制，包括支持适用生物文化社区规程。

53. 应考虑到国情，在不造成额外报告负担的情况下促进、加强并酌情实施包括生物文化和传统知识指标在内的定量和定性指标以及基于社区的监测和信息系统，包括《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》关于土著人民和地方社区传统领地上的土地利用变化和土地保有权的监测框架的标题指标 22.1[15]，用以衡量由土著人民和地方社区主导或参与的保护和生态系统恢复工作的效力。

54. 应当认识到，必须确保和加强社区监测和信息系统的透明度和包容性，并让土著人民和地方社区（包括其中的妇女和青年）充分参与这些系统的管理，包括在发展中国家推广和实施社区监测和信息系统；同时还应强调加强国际合作的重要性，解决削弱发展中国家支持社区监测和信息系统能力的各项技术、财政、科技和能力方面的制约因素。

55. 应根据各国国情、法律法规和优先事项，在各级创建和维护关于土著和传统领地的全球登记册和国家信息系统，用于监测在承认这些领地和对其进行治理方面的进展情况。创建的系统必须确保相关群体的数据主权，并获得其自由、事先和知情同意。

56. 应在根据《公约》编写的国家生物多样性战略和行动计划、国家恢复计划和国家报告中纳入信息，说明与土著和传统领地相关的承诺的履行情况，并说明土著人民和地方社区对保护和恢复生态系统工作的贡献。

E. 获取信息

57. 应使土著人民和地方社区能够及时并以文化上适宜的方式获取与保护区和其他基于区域的有效保护措施、生态系统恢复、空间规划和环境影响评估相关的信息，包括[酌情]为此将相关材料翻译成土著人民和地方社区的语言，并采用文化上适宜的格式，以方便土著人民和地方社区（包括其中的妇女和青年）充分有效地进行参与。

F. 技术合作和法律支持

58. 应提供科学技术和法律支持，用以加强土著人民和地方社区开展与保护区和其他基于区域的有效保护措施、生态系统恢复、空间规划和环境影响评估相关的社区测绘和监测的能力。

59. 应酌情依照国家具体情况提供法律支持，以提高对土著人民和地方社区（包括其中的妇女和青年）的集体土地权利和传统生活方式权利的认识，并协助土著人民

[15] 见第 16/31 号决定。

和地方社区开展与保护区和其他基于区域的有效保护措施、生态系统恢复、空间规划和环境影响评估相关的工作。

———————