



生物多样性公约

Distr.: General
6 August 2025
Chinese
Original: English

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
第一次会议

2025 年 10 月 27 日至 30 日，巴拿马城

临时议程*项目 5(a)和(b)

执行至 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：**(a)** 关于包括在土著和传统领地加强落实《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 2 和 3 的法律和政策框架以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）；**(b)** 关于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

秘书处的说明

一. 背景

1. 缔约方大会在第 [16/4](#) 号决定中通过了至 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，其中优先考虑那些直接有助于及时、全面和有效执行《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的任务。
2. 同一决定要求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）执行工作方案的**任务 1.1 和 1.2**，其内容如下：

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，以加强落实《框架》行动目标 2 和 3 的法律和政策框架，包括有关土著和传统领地的法律和政策框架，支持土著人民和地方社区主导的保护和恢复做法。

* CBD/SB8J/1/1/Rev.1。

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的土地保有和治理的最佳做法，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。

3. 为协助第 8(j)条机构开展工作，公约执行秘书在 [2025-061](#) 号通知中邀请各缔约方、其他国家政府、土著人民和地方社区以及相关利益攸关方就任务 1.1 和 1.2 提供意见和信息。收到的意见和信息载于该通知的网页，其汇编¹将作为 CBD/SB8J/1/INF/4 号资料文件发布。

4. 此外，在丹麦政府、欧盟和日本政府（通过其日本生物多样性基金）的慷慨支持下，于 2025 年 7 月 22 日至 24 日举行了一次支持执行任务 1.1 和 1.2 的专家研讨会，以确定准则的可能要素。由于通过国际生物多样性和生态系统服务土著论坛以及国际自然保护联盟的支持提供的非正式英语-西班牙语口译，并由于加拿大全球事务部对 Podong 土著人民倡议提供的慷慨资助，研讨会的与会者们得到很大帮助。为研讨会编写的关于准则的意见综述可在线查阅²，研讨会报告将作为 CBD/A8J/WS/2025/2/3 号文件发布。下一节所列提交供第 8(j)条机构审议的决定草案在附件中载有加强法律和政策框架的准则草案，加强该框架是为了承认土著人民和地方社区的土著和传统领地对空间规划、恢复和保护做出的贡献。准则草案由专家研讨会的与会者们根据响应 [2025-061](#) 号通知提交的信息制定。

二. 建议

5. 第 8(j)条机构不妨建议缔约方大会在其第十七届会议上通过一项大致如下的决定：

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 的法律和政策框架，包括制定关于土著和传统领地的准则，并制定关于分别在空间规划过程 and 环境影响评估中纳入和考虑传统土地和资源使用问题的准则，同时认识到该工作方案应与《框架》保持一致，

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任务 1.1 和 1.2 的专家研讨会的成果，包括准则草案³，

¹ 收到以下方面提交的材料：(a) 缔约方（亚美尼亚、澳大利亚、巴西、加拿大、哥伦比亚、欧洲联盟、芬兰、墨西哥、挪威、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国）；(b) 土著人民和地方社区组织（第一民族大会、Tinhinan 协会、非洲土著人民协调委员会、国际生物多样性土著论坛、厄瓜多尔瓦拉尼民族组织、加拿大土著妇女协会、牧区社区赋权方案、土著人民联盟“SOYUZ”和妇女生物多样性组织）；(c) 相关利益攸关方（非洲野生动物基金会、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、盖亚亚马逊组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署（代表 PANORAMA — 健康地球解决方案）以及联合国环境规划署和粮农组织（作为联合国生态系统恢复十年的牵头实体）。

² [CBD/A8J/WS/2025/2/2](#)。

³ 联合国，《条约汇编》，第 1760 卷，第 30619 号。

² 第 [15/4](#) 号决定，附件。

³ [CBD/A8J/WS/2025/2/3](#)。

1. 通过本决定附件所载关于加强承认土著人民和地方社区的土著和传统领地在空间规划、恢复和保护中所起作用的法律和政策框架的准则⁴；
2. 敦促各缔约方并邀请其他国家政府酌情并根据本国法律框架，在空间规划过程、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，并与土著人民和地方社区的权利以及相关的国际人权文书保持一致；
3. 又敦促各缔约方，并邀请有能力这样做的其他国家政府和相关行为体支持传播这些准则，包括将其翻译成土著语文；
4. 请生物多样性公约执行秘书在资源允许的情况下促进能力建设、技术合作和信息交流，以协助缔约方、土著人民和地方社区执行这些准则；
5. 鼓励各缔约方、土著人民和地方社区及相关利益攸关方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，包括通过《公约》的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报告系统报告相关情况。

附件

关于加强承认土著人民和地方社区的土著和传统领地在空间规划、恢复和保护中所起作用的法律和政策框架的准则⁵

一. 理由

1. 生物多样性公约⁶缔约方大会第 [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⁷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⁸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》⁹ 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. 工作方案关于养护和恢复构成部分 1 为第 8(j) 条机构规定了两项任务：

⁴ 为本套准则之目的，“准则”系指自愿准则。

⁵ 本附件载有 2025 年 7 月 22 日至 24 日举行的第 8(j) 条和其他条款工作方案任务 1.1 和 1.2 专家研讨会与会者们编写的准则草案。本附件的内容反映了专家研讨会的成果，参考了根据 [2025-061](#) 号通知提交的意见和信息。

⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1760 卷，第 30619 号。

⁷ 同上，第 2226 卷，第 30619 号。

⁸ 同上，第 3008 卷，第 30619 号。

⁹ 第 [15/4](#) 号决定，附件。

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¹⁰，以加强落实《框架》行动目标 2 和 3 的法律和政策框架，包括有关土著和传统领地的法律和政策框架，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的土地保有权和治理的最佳做法，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，包括保护和恢复组织、私营部门以及将执行本准则所有构成部分的其他实体。

5. 本套准则是以土著人民和地方社区与大自然之间的内在关系为依据，包括多种概念，例如生物多样性、生态系统、地球母亲和生命系统。这一关系体现在土著人民和地方社区的文化、精神价值观、仪式、治理制度、历史、口头传统、土著语言、传统知识体系以及习惯法和程序之中。这些要素有助于根据各国国情，以符合《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》¹¹C 部分的方式进行生物多样性的保护、恢复和空间规划。

二. 目的

6. 本套准则的目的是：

(a) 为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和资源利用体系提供指导，以支持《框架》行动目标 1 和 14 的落实工作；

(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《框架》行动目标 2 所做贡献，就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、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《框架》的行动目标 3。

三. 指导原则

7. 应根据国情，以符合《框架》C 部分和工作方案所述普遍原则的方式适用本套准则。

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文化关系，以此种方式制定保护和恢复措施、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。

¹⁰ 为本套准则之目的，“准则”系指自愿准则。

¹¹ 第 15/4 号决定，附件。

B. 承认和尊重传统土地保有权和治理制度

9. 应承认和尊重土著人民和地方社区与传统土地保有权、治理制度、习惯法和程序有关的权利。

C. 基于人权的方法

10. 保护和修复工作、空间规划和环境影响评估应采取基于人权的方法，根据《联合国土著人民权利宣言》¹²和人权法尊重、保护和促进土著人民和地方社区的权利。还应承认土著人民和地方社区享有清洁、健康环境的权利以及诉诸司法的权利。

D. 自由、事先和知情同意

11. 在设计和实施空间规划和环境影响评估活动时，包括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。

E. 传统知识

12. 土著人民和地方社区的传统知识可以提供宝贵的信息，用于支持实施保护和恢复措施、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、尊重和珍视传统知识。

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恢复工作、空间规划和环境影响评估中的关键作用。注重性别平等的方法应消除土著妇女和女童、儿童和青年在参与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。应承认诸如“地球母亲”、自然的馈赠和自然的权利这样的概念。还应承认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，承认其独特的知识体系和治理体制。

四. 承认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进程

16. 国家法律和政策框架应酌情承认和支持与土地和海洋利用变化相关的空间规划和有效管理进程，包括土著人民和地方社区在其土地、领地、水域和资源（包括海洋和沿海地区）主导的进程。这些努力也应体现在国家生物多样性战略和行动计划的修订或更新以及更广泛的土地利用规划和海洋及沿海计划当中。

¹² 大会第 61/295 号决议，附件。

17. 应承认土著人民和地方社区主导的与土地和海洋利用的变化相关的空间规划和有效管理措施，并将其反映在国家生物多样性战略和行动计划修订或更新以及土地利用规划和海洋及沿海规划当中。

18. 空间规划和土地利用相关框架应酌情承认由土著人民和地方社区主导的、根据其文化、治理和精神尺度规划的土地利用方式。

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¹³

20. 土著人民和地方社区在恢复活动中的权利和做法植根于他们与其土地、领地和水域的整体关系，应承认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土地保有权相关的保管形式。

21. 恢复工作应侧重于已退化的生态系统，同时认识到土著人民和地方社区的领地不一定已经退化，也并非总是需要恢复。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《框架》的行动目标 2，以承认和保障土著人民和地方社区所做贡献的方式来制定与恢复相关的法律、行政和政策措施。应该由土著人民和地方社区充分有效参与框架制定工作的各个阶段，并参与所有与规划、发展、实施和监测相关的过程。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，并将其体现在国家生物多样性战略和行动计划、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。

六. 在《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

24. 应采取并实施法律、行政和政策措施，在国家一级查明、承认和尊重土著人民和地方社区的土著和传统领地。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、圣地、环保角色、传统经济以及对土地、领地和资源的权利。

25. 应酌情在生物多样性相关法律和框架中承认土著人民和地方社区对其土著和传统领地内生物多样性的保护和恢复所做贡献，包括在实行习惯可持续利用的情况下做出的贡献。

26. 在适当情况下，对土著和传统领地的承认不应要求将所涉领地归入保护区或其他有效的区域保护措施类别。

¹³ 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。

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》¹⁴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和水域举办的开发项目进行环境、文化和社会影响评估。¹⁵

28. 《阿格维古自愿准则》仍然有效且适用，在执行《框架》和工作方案任务 1.2 的背景下尤其如此。

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。

八. 体制和行政机制

A. 承认习惯治理制度

30. 应根据国情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，将其作为保管、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。

31. 扶持性条件应确保支持土著人民和地方社区加强和实施其治理制度，例如，承认和支持社区测绘、用过参与方式为其领地划界以及建立社区主导的监测系统。

32. 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（包括海洋和沿海区域）方面的自主权，承认其司法和治理制度，并提供财务和技术支持。

33. 应认识到，加强土著人民和地方社区的习惯治理制度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¹⁶

34. 应制定和实施机制、法律、行政和政策措施或规程，确保土著人民和地方社区能够在建立或扩大任何影响其土地、领地和水域（包括海洋和沿海区域）或其文化遗产的保护区或任何其他有效区域保护措施之前酌情给予自由、事先和知情同意或拒绝予以同意。应通过在环境影响评估的所有阶段进行有诚意的协商，获得自由、事先和知情同意。

¹⁴ 第 VII/16 F 号决定，附件。

¹⁵ 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。

¹⁶ 在执行公约第八(j)条和其他条款工作方案的任务 1.1 和 1.2 时，应对“自由、事先和知情同意”理解如下：

- “自由”确保土著人民和地方社区能够在不受胁迫、压力、操纵或不当影响的情况下做出决策。参与必须是自愿的，并基于其自身的决策过程。
- “事先”要求必须在批准任何修复项目、空间规划举措、土地或海洋用途变更或环境影响评估之前早早提前征得同意，并尊重土著人民和地方社区建立的习惯治理制度和确定的时间表。
- “知情”是指必须提供完整、易于获取和文化上适宜的信息，包括使用土著语言的信息，涵盖任何拟议活动的目的、范围、持续时间和潜在影响。所提供的信息必须包括预期成果、风险、实施行为体、程序性步骤和惠益分享安排。
- “同意”意味着土著人民和当地社区或其主管当局对影响其权利、土地或知识的事项表示同意或拒绝同意的权利。

35. 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。

36. 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、国家法律和国际义务来获取和利用传统知识。

C. 行政安排

37. 应酌情根据土著和传统治理制度建立、加强和维护土著和传统机制，包括自治治理框架或咨询委员会。

38. 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。

39. 应在保护和恢复工作、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、治理制度和体制框架治理和管理的区域。

40. 在保护区的设计、管理和监测中应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保护措施、空间规划和环境影响评估当中。

41. 应酌情建立和加强政府与土著人民和地方社区之间与社区测绘举措以及土著和地方社区监测系统相关的合作机制。

42. 应制定和实施机制、法律、行政和政策措施，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

43. 应酌情确立或加强防止冲突、解决冲突和根据申诉采取纠正行动的机制以及立法、行政和政策措施或规程。这些制度应承认习惯争议解决做法，并保障土著人民和地方社区在保护和恢复工作、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

44. 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。

45. 应确保土著人民和地方社区在保护和恢复措施、空间规划和环境影响评估的制定、规划、实施和监测工作的所有阶段进行参与。

十. 扶持性条件

A. 能力建设

46. 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。

47. 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，包括使用土著语言，使土著人民和地方社区能够彼此分享在生物多样性保护和恢复、空间规划和环境影响评估方面的经验。

B. 提高认识

48. 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生物多样性保护和恢复方面的作用、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

49. 应建立可持续和可及的财务机制，为土著人民和地方社区主导或参与的保护、恢复工作、空间规划和环境影响评估的设计、实施和监测工作提供财务支持。

50. 应制定或设立直接资助方案，用于支持由土著人民和地方社区在其领地内主导的恢复和保护工作、空间规划项目和环境影响评估。这些方案还应支持他们的充分有效参与。

D. 监测和报告

51. 应支持建设监测和报告机制，包括支持使用生物文化社区规程。

52. 应把包括生物文化指标在内的指标和基于社区的监测系统投入实施，包括把《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》监测框架¹⁷中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标题指标 22.1 投入实施，用于衡量由土著人民和地方社区主导或参与的保护和恢复工作的效力。

53. 应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这些群体的数据主权，使其能够决定哪些信息可以共享以及应如何使用。

54. 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工作的贡献。在纳入这些信息时应经过土著人民和地方社区的自由、事先和知情同意。

E. 获取信息

55. 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、恢复、空间规划和环境影响评估相关的信息，包括为此将相关材料翻译成土著语言，并采用文化上适宜的格式，以方便土著人民和地方社区充分有效地进行参与。

F. 技术合作和法律支持

56. 应提供技术和法律支持，用以加强土著人民和地方社区开展与保护、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。

57. 应通过法律支持提高人们对集体土地权利的认识，并在保护、恢复、国家空间规划和环境治理框架内为土著人民和地方社区提供协助。

¹⁷ 见第 16/31 号决定。