







## 第二章

### 土地保有权：工业、类人猿保护与社区

#### 内容简介

保有权，即对一块土地的所有权或使用权问题，长期以来都被认为是自然保护的一个关键要素，因为保有权决定了对土地和自然资源的责任与权力之间的关联，以及资源可持续利用的激励结构（Murphree, 1996）。采掘业对此的影响、进而对大型类人猿保护的影响，目前尚不明确。自然保护带来的好处是否能够超过其他形式的土地利用，既取决于大量基于生存（食物、燃料、文化）的利益，以及日益增长的基于市场（生态旅游、非消费性与消费性使用、初级与次级产品销

售、碳排放等等)的利益,同时也与保有权和使用权问题紧密相连。如果忽视所有权与利益权利之间的关联,以及可持续利用的潜力,就可能导致人们将土地用于其他用途(如自然保护)视为缺乏经济和文化重要性。同样,国有土地范围内存在的自然资源如果被划为公共用途或生物多样性保护,则常常导致关注更高经济回报者侵占这些土地,用作伐木、采矿、勘探石油和天然气等用途。

本章试图厘清围绕采掘业与土地保有权问题相关的两个主题:

1. 采掘业在受保护区域内的开采活动;
2. 采掘业对当地社区的影响。

本章内容检视了在亚洲和非洲吸引与自然资源开采相关外国投资的努力,是如何限制了当地社区及原住民对土地和资源的使用权;并且探讨了如下观点,即在任何采掘业从业的业主及利益相关方,更有可能为了自然保护与社会成果对土地进行更好的管理。

本章的前两个案例研究,展示了在受保护区域和国家公园内的土地保有权竞争的问题。随后,关注了采掘业、当地社区与自然资源使用权之间的关系。文中对公民社会活动份子推广的一些概念和原则进行了概述,这些概念和原则有助于促进社区与产业间结盟,包括自决权和自愿事先知情权(Free Prior and Informed Consent, FPIC)。另一个来自印度尼西亚的案例研究,突出了在构建这种关系中治理

的重要性,并关注了日益增长的“土地攫取”问题,以及这方面公民社会在推进透明度中发挥的作用。本章最后分析了一系列促进利益相关方参与的减轻措施策略,及推行这些策略可能出现的挑战。

本章包括的重要发现有:

- 需要使人们认识到采掘性资源用于社会经济发展的重要性,和为了可持续发展建立伙伴关系的重要性;同时,关注与之相伴的环境、经济、健康和社会影响。
- 在土地利用管理方面应用更有整合力和融合性的策略,不太可能只使部分利益相关方获得某些方面环境服务的益处。
- 需要在有关国家政治与相关机构中加强环境能力建设,具体包括提升环境关联问题意识,改进相关执法活动,澄清不同政府部门间相互矛盾的政策。
- 宏观与微观的减轻措施策略都需要搭配有细致的土地利用规划,同时在国家与国际层面通过强有力的政策来巩固自愿机制和监管机制。
- 对商业实体引入更强的企业社会责任(corporate social responsibility, CSR)政策的需求不断增长,同时对政府立法在某种程度上拓展保护世界遗产的需求也在增长,这包括有代表性的动物及其栖息地,也包括与原住民权利相交叉的方面。
- 要根据国际最佳实践,通过清晰界定公司在财政、社会和环境方面的



义务，推出更有效的整体管理策略同时，与当地社区协商符合当地发展的强制性土地利用规划，并吸引其参与其中。

## 在保护区的采掘业活动

1962年，全世界范围内有大约1000个保护区；如今这个数字是10.8万个，而且每天都有新的地区加入。1990年，世界公园委员会设定目标保护全球10%的土地，至今全世界受到自然保护的区域土地总面积翻了一番，超出预期目标。受保护的面积超过全球总面积的

12%，达到30,432,360平方公里（Dowie, 2009）。与此同时，全球对石油、天然气、矿物质和金属的需求急剧增长，并且在下一个十年还将持续（第一章）。为了保障全球不断增长的需求，采掘公司将努力加强其勘探和生产，进入偏远的和迄今未开发的地区，其中很多是受保护或者即将成为受保护的地区（McNeely, 2005）。例如，世界资源研究所（World Resources Institute, WRI）报告称，将近四分之一的活跃矿和勘探地点，与世界自然保护联盟（IUCN）系统划定的保护区周围十公里范围内部分重叠、或者就在其中（Miranda *et al.*, 2003）。

照片：伐木道路旁的人类定居点。自然景观环境成为开发利用和人类定居的目标，其变化程度前所未有。  
© Noelle Kumpel, 伦敦动物学会



对于如何能够最好地平衡经济发展与环境保护，政府不得不作出一些艰难的决定。可以理解有很多国家不情愿放弃来自开发自然资源的潜在收益，或者抵制将保护区扩展至可能有矿藏或油气储量地区的号召，又或者选择划定界限将矿化带排除在外。当保护区变得越来越生态隔离，并被农业与工业发展、森林砍伐和人类居住不断侵蚀，其毗连土地上的野生生物持续消失，就决定了当前的任务是设计有效的策略，不仅要保证物种与生态系统能长期存续，对当地社区和政府政治上与经济上也都可以接受，且具有实实在在的可执行性。

在类人猿活动范围内的国家的保护区，通常被不同类型的森林、栖息地和人类土地利用区相互交叠环绕。

**图2.1**  
印度尼西亚加里曼丹的Kutai国家公园与Kaltim Prima煤炭公司地图



来自IUCN和UNEP-WCMC, 2013

这些人类利用的土地上很多也都有类人猿种群存在，却由于人类开采其中包含的资源而发生巨大变化。例如在印度尼西亚，如果继续目前的伐木趋势，在未来十年内很可能绝大多数国家公园都会遭受巨大的破坏，因为它们就处在保有贵重木材商业存量的最后区域里。而且，印度尼西亚的41个国家公园里有37个存在非法伐木的现象，其中最严重的出现在 Gunung Palung、Danau Sentarum、Gunung Leuser、Tanjung Puting 和 Kutai (Ministry of Forestry, 2006)。近期对加里曼丹猩猩分布区与各种不同的土地利用有交叠面积的研究表明，其中22%分布在保护区，29%分布在自然森林特许区 (Wich *et al.*, 2012b)。关于Kutai国家公园的第一个案例研究显示，这些区域未来在物种存续中是多么重要，以及它对于为竞争的土地权利主张尝试找到解决方案的必要性。

在非洲，全非洲所有剩余的热带雨林有超过半数都位于刚果民主共和国境内，包括低地和山地雨林、竹林、稀树草原和沼泽地。自约十年前开始发生国内冲突起，刚果民主共和国的自然景观环境就成了开发利用和人类定居的目标，其变化程度前所未有的。其中保护区和国家公园面临移民的威胁，包括人们寻求获得森林资源、耕地、野味、金矿、钻石、钶钽铁矿（制作手机的一种关键元素）和其他矿物。非法采矿、偷猎象牙与其他资源、过度牧牛，都威胁着野生生物及其栖息地；而这些问题又由于武装民兵的存在而愈加恶化（见第六章）。在



## 案例研究1

### 加里曼丹的Kutai 国家公园

Kutai国家公园位于印度尼西亚东加里曼丹省，占地1986平方公里，为世界自然保护联盟（IUCN）二类保护区（IUCN and UNEP-WCMC, 2010）（见图2.1）。该公园是印度尼西亚婆罗洲的7个陆地国家公园之一，其中居住着受到广泛生存威胁的低地婆罗洲物种，包括猩猩（*Pongo pygmaeus*）和婆罗洲长臂猿（*Hylobates muelleri*，亦称灰长臂猿，穆勒长臂猿）种群（MacKinnon *et al.*, 1996; Singleton *et al.*, 2004）。这片保护区有着悠久复杂的历史，一个地区享有法律保护地位并非必然能受到长期保护，该地区就是一个明显例证。

Kutai地区自20世纪30年代中期起就享有某种形式的保护地位，但这片地区几十年仍不断遭受合法与非法的资源开采。历史上某些区域被从自然保护区划出为伐木公司所用；结果由于持续的伐木、采油和农业扩张，到20世纪80年代早期，剩余保护区东部有三分之一严重退化。如今的国家公园范围于1982年确定（但直到1996年才正式公告）。1989年，在PT Kaltim Prima煤炭公司（KPC）管理下开始在这一地区开采优质电煤。Kaltim Prima煤炭公司最初是力拓集团（Rio Tinto）和英国石油公司（British Petroleum, BP）在印度尼西亚注册的合资企业，而今是印度尼西亚全资公司。该公司在国家公园北部边界处建立了一个大型露天矿及支持性基础设施，为矿工及其家庭建造了新的小镇，并建设了穿过公园通往小镇的道路（MacKinnon *et al.*, 1996）。Kaltim Prima煤炭公司多年来支持国家公园的管理，在1991年赞助编制公园管理规划，自1995年起一直是“Kutai之友”（Friends of Kutai）倡议的中心合作伙伴。“Kutai之友”有来自采矿业和林业的9个私营部门开发公司与公园管理当局合作，为公园管理提供建议和年度预算支持（KPC, 2012）。

尽管有政府和私营部门的这些合作，公园所遭受的威胁仍很严峻。厄尔尼诺南方涛动（El niño Southern Oscillation, ENSO）的天气事件导致强烈野火，伐木造成的危害使之加剧，在1982年至1983年公园东部大约1000平方公里面积被彻底破坏。公园当局缺乏管理如此大面积土地的能力，加之公园周围人口增加带来的压力不断增长，以及对木材的需求，使森林继续退化（Jepson, Momberg, and van Noord, 2002）。在2009年，林业部建议在已有2.4万人口居住的土地上另行划出240平方公里保护区。此外，由来自印度尼

西亚科学院（LIPI）、Yogyakarta的Gajah Mada大学、能源部、矿产和人力资源部、林业部的专家组成的一个研究团队在2009年发现，印尼国家石油公司（Pertamina）在公园东部的采油作业，为800口油井和支持性基础设施砍伐了80平方公里森林（Jarkata Globe, 2009）。来自采矿业的压力也持续存在。在2006年和2008年，与Kutai地区有交叠面积的350平方公里煤田勘探许可证颁发给了印度尼西亚公司Ridlatama Group，现在该公司为英国Churchill矿业公司所有（Churchill Mining, 2012）。然而在2010年，东Kutai区政府吊销了这些许可证，Churchill矿业公司正在起诉当地政府，请求撤销这一决定，允许继续勘探（Wall Street Journal, 2011）。在资源丰富的类人猿活动范围国家，类似这种压力通常是常态而非特例。

也许有人会觉得惊讶，鉴于Kutai地区有着不幸的过去，国家公园却似乎仍承载着很大种群数目的猩猩、婆罗洲长臂猿以及其他在全球受威胁的物种。据估计2004年猩猩种群数量在600只左右（Singleton *et al.*, 2004），而更近期的一项调查显示种群数量可能多达2000只（OCSP, 2010）。Kaltim Prima煤炭公司持续支持公园和猩猩保护工作，与美国国际开发署（USAID）合作在2009年资助了猩猩保护服务计划（Orangutan Conservation Services Program, OCSP），作为猩猩保护管理规划和最佳实践指南的发展试点（OCSP, 2010）。Kaltim Prima煤炭公司的一些采矿点还留有低地森林的块状残存，会被猩猩利用通过这个区域。该公司同意留出45平方公里的森林为猩猩保护所用（相当于特许采矿面积的5%）（OCSP, 2010），并且制定了一个计划，若由于开矿在该区域发现猩猩，会将它们异地安置。他们还在建立一个监控计划，将继续支持国家公园内的研究和自然保护工作（KPC, 2010）。在该地区开展业务的好几个行业承诺支持国家公园，Kaltim Prima煤炭公司更是在他们获得许可证的区域和公园内采取额外措施保护猩猩。现任印度尼西亚总统发布多项公开声明支持森林保护，其重要性在这个迅速发展的新兴经济体中获得了广泛共识。在这种情况下，预见和未预见到的Kutai森林退化的情形也许有望很快停下脚步。

## 案例研究2

### 刚果民主共和国的Virunga国家公园

Virunga国家公园位于刚果民主共和国（Democratic Republic of Congo, DRC）东部，是非洲最早的国家公园，生物多样性最为丰富。该公园于1925年设立，坐落在艾伯特裂谷（Albertine Rift）中心地带，占地7900平方公里，涵盖广泛多样的栖息地类型，从稀树草原生态系统到连绵的山脉和活火山。除了壮观的景色，该公园还以其山地大猩猩（*Gorilla beringei beringei*）种群而著名。尽管山地大猩猩仍被世界自然保护联盟（IUCN）列为极危物种，它们的故事却代表了自然保护切实成功的案例，其当地种群数目从1978年的130只增加到2010年的201只（此时全球其他地方山地大猩猩种群数目为880只）。

刚果于1969年通过关于国家公园管理的立法，除科学研究外，禁止“挖掘、土方工程、勘测、各种材料取样以及其他所有可能改变地形或植被外观的工作”。不同寻常的是，1969年的这部法律对整体保护区内的商业活动却没有提及。尽管这个公园是保护区国家网络的组成部分，而该网络的管理是刚果自然保护学会（ICCN, *Institut Congolais pour la Conservation de la Nature*，刚果的野生生物权威机构）的职责，现在则成为刚果民主共和国政府与总部在英国的非洲自然保护基金会（African Conservation Foundation, ACF）订立的公私伙伴关系协定的主题，非洲自然保护基金会从欧盟获得了大量资金支持公园管理。由于Virunga国家公园极为丰富的自然资源，它在1979年成为世界遗产。因此，根据世界遗产公约（1974年被刚果民主共和国批准）的条款，该国政府同意“尽其所能……来保证采取有效且积极的措施保护并呈现在其境内的文化与自然遗产。”在2006年由全民公投通过的新宪法重申了这一承诺，新宪法优先于国家法律对履行国际公约下的国家义务增加了份量。

然而，由于相当一部分与他国接壤以及丰富的自然资源，Virunga国家公园处在一个异常脆弱的地区。在1994年的卢旺达大屠杀之前就已经开始的国内冲突，导致过去20多年间刚果民主共和国整个东部的治理难度极大。法律与秩序全面崩溃，来自公园低地稀树草原地区流离失所的人们安置到Edward湖的西南部，尤其是反叛组织的活动，使Virunga国家公园的管理遭受严重损害。大猩猩一直受到偷猎和栖息地丧失的威胁，栖息地丧失主要来自木炭燃烧。自1990年以来，已有超过150名国家公园管理员在履职中被害身亡，还有超

过20只山地大猩猩被杀。这种丧失管控能力的直接后果是，在1994年Virunga国家公园被世界遗产委员会列为濒危世界遗产，且至今仍在这份名录上。

在Virunga国家公园的乌干达一侧，21世纪初进行的勘探，在Murchison瀑布国家公园内和更南部的Albert湖周围发现了石油，导致人们对于更加繁荣的经济期待增长。Albert湖就在艾伯特裂谷对面，距离刚果民主共和国国境只有几公里。不出所料，自2006年以来，刚果民主共和国政府已经给好几个公司签发了勘探许可证，其中两个与Virunga国家公园范围有交叠：第3分区分给了法国道达尔石油集团（Total），第5分区分给了总部在英国的石油公司Soco国际（见图2.2）。在第5分区里，52%的勘探区在国家公园，分别处在陆地生态系统和Edward湖范围内。

虽然道达尔石油集团承诺第3分区不会在国家公园范围内动工，“以遵守刚果的法律和国际公约”，但2011年Soco国际却寻求并获得了刚果民主共和国油气能源部的许可，继续在第5分区内包括在Virunga国家公园范围内进行石油勘探。同样在2011年，环境部许可Soco开展航磁探测和空中测重勘测，这些探测活动不需在国家公园内挖掘土地。Soco国际接到指示与刚果自然保护协会一起监测和控制由探测引起的负面社会经济影响。Soco国际与刚果自然保护协会签订了协议，允许Soco国际使用国家公园，作为交换Soco国际缴付费用给刚果自然保护协会，用来支付Soco国际在国家公园内的使用和检测活动。在2012年4月，刚果自然保护协会还允许Soco国际进行一系列特定活动，包括汽艇进入Edward湖和限定的车辆进入Virunga国家公园。

自然保护群体的反应很迅速。自2011年起，联合国教科文组织（UNESCO）、世界遗产委员会、英国和比利时政府、世界自然保护联盟以及许多国内和国际自然保护组织，都广泛谴责在Virunga国家公园范围内进行石油勘探，因为这与该公园世界遗产的地位格格不入。Soco国际就其自身辩解称，将要在公园里进行勘测的部位与山地大猩猩活动的Mikeno区域距离数公里，公司的行动可以为当地人民带来社会效益，他们没有做任何非法的事情，并且一直以来其行为都遵守刚果民主共和国的法律和政府指令。由此可以清楚的看到，一方面对自然资源可持续化管理，另一方面利用这些资源带动当地和全国经济增长，政府在寻求达到之间的平衡。让很多自然保护主义者害怕的是，公告部分乃至全部撤销国家公园的称号，作为一种可能政府已经开始公开讨论。作为



世界遗产公约的签署者，根据该国宪法规定的有关国际条约义务，这种活动的非法性似乎未予理会。

上述情形突显出当围绕土地存在强烈经济诱惑时，土地保有权安排会多么脆弱，对当地土地所有权而言将出现更多难题。刚果立法并未包含政府为当地人民提供信息的义务，石油公司在当地的活动远未达到国际最佳实践时政府也没有职责（加以干预）（ICG, 2012）。在国家公园内混乱不安的北Kivu地区，公民社会的反对非常激烈。尽管有大约40名代表签了请愿书，赞同在第5分区的石油勘探，而且有些代表试图劝说民众支持石油勘探；但有些当地社团已经开始反对石油生产，并指责Soco国际进行环境影响评估（environmental impact assessment, EIA）时，据说没有咨询当地人民，也没有为当地提供工作岗位，并且勘探活动对俾格米人的捕鱼利益和栖息地构成威胁（ICG, 2012）。

Virunga国家公园的管理方，尤其是与刚果自然保护协会签订合约的非洲自然保护基金会，正处境艰难。刚果自然保护协会是受环境部管理的国家级机构，因此注定要与政府正式立

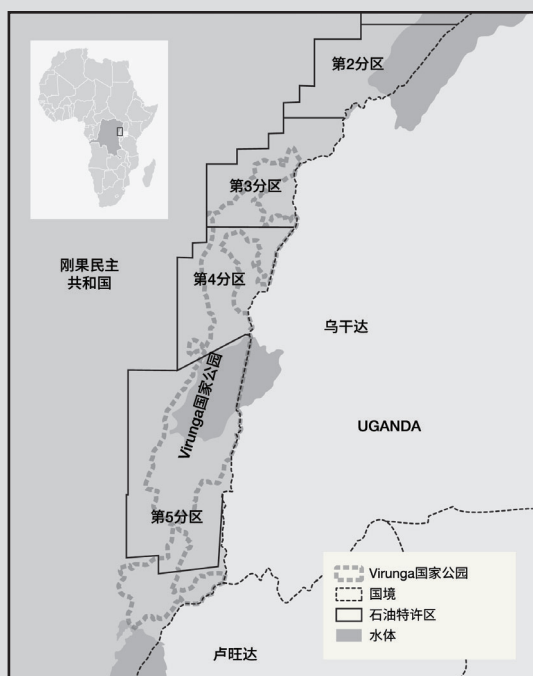
场保持一致。同时，在公园中工作的管理人员针对困扰他们的各种压力，每天都在生死一线间致力于努力保护国家公园及其丰富的生物多样性，除了全面禁止在公园内进行石油勘探，他们不会情愿接受其他选项。一个支持这一立场的强劲联盟开始形成，主要基于Virunga国家公园作为世界遗产为底线，全球自然保护群体和世界遗产公约的各缔约方，不可以也不应当妥协让步。Virunga公园的现状使多个自然保护非政府组织（NGOs）团结一致，共同抵御对世界遗产价值的侵害，他们相信这种侵害正在发生。

与此同时，来自多方的强烈共识认为，撤销Virunga的国家公园地位、即使部分撤销，也会造成最坏的结果，而且如果任何一方不愿加入关于限制、控制和补偿石油勘探开采负面影响的商谈，只会愈发加速Virunga丧失国家公园地位的行动。此外，由于这种行为的非法性，国际非政府组织意识到不能简单参与反对行动。将政府的立场说成促进当地和民族经济增长，是常见的美化修辞手法，现实证据却表明采掘业扩张很大程度上令精英阶层和国际投资者受益，当地居民很少看到超过边际收益，无非是低收入的临时工作机会，却不可能弥补他们失去土地和资源使用权所蒙受的损失。当地位如此悬殊时，尽管实际上任何一方也不可能看到其完整目标实现，但目前为止很少谈论权衡取舍和折中方案（即各方都难以妥协——译者注）。

以这种方式对保护区的侵蚀，突显了当前一些与权利和使用相关的土地保有权立法事实上多么无力。各国法律各有不同规定，在动议于保护区内或者毗邻地区确定这类产业地点时，也并非总要求严格应用各种规划和决策工具，但它们可以帮助获取发生在景观环境的累积影响（即打算安排工业项目时，应当根据土地规划和决策方法收集和评估环境影响——译者注）。

Virunga和Kutal的实例都证明，即使现实是采掘业的运作罕有与保护区的使命和目标一致，刚果民主共和国和印度尼西亚政府可能都意识到在经济压力下他们被迫作出开发资源的决策，而不能顾及其负面影响。此外，比起不掺杂感情因素的单独的经济压力来，巨大的经济诱惑（比如以无息贷款形式换取矿产资源使用权）也是采掘业敲开大门的最常见方式。因此虽然建立保护区可以作为保护生物多样性一个很好的关键策略，但其并不总能在保障生物多样性的同时，也使采掘业有利可图。

**图2.2**  
Virunga与石油特许分区



感谢 © WWF

照片：道路建设使清除森林用于耕作更加容易。

© Takeshi Furuichi



自然景观环境范围内、未标定边界的地区存在足够工业规模开采的资源，有些情况下则是在国家公园范围内，但公众无视公园边界；人们对这些资源的采掘有源源不断的兴趣，这使得这些挑战愈发复杂化（WCS, 2012）。在第二个关于Virunga国家公园内石油开采的案例研究中，我们重点关注了自然保护社区和采掘业在竞争土地保有权问题上进行建设性对话的需求，并且在有可能的情况下，找到能够对生物多样性保护和经济发展都有利的解决方案。

## 采掘业与当地社区

长久以来人们已经认识到，如果缺乏对人类与自然世界互动的理解，就无法保护生物多样性。世界上很多的保护区在历史上都曾经是原住民聚居地，创建保护区经常需要至少在一定程度上限制当地社区长期以来赖以生存的自然资源使用权。很多原住民认为他们是自己土地的实际监护人，而在原住民地域内丰富的生物多样性也确实很大程度是他们的功劳。也有人认为原住民和其他人没什么不同，他们迫于不断增长的人口和需要发展经济的压力也会过度开采（McNeely, 2005）。然而我们应当批判性地看待这种成见，市场经济和基础设施发展的侵入可能促使对资源的粗暴开采，但这种行为不太可能出现在原住民身上，而更有可能出现在具有与这种开采活动相伴的经济传统的那些人中。

在人们的需求与生物多样性的需求方面找到平衡点其实是有可能的，基



于这一原则，受欢迎的以社区为基础的自然保护计划，将对自然资源的可持续性管理作为其首要目标（Barrow and Murphree, 2001）。结果是在十余年后的今天，在自然资源管理方面以分权和下放权力到当地利益相关方为导向的政策变革，已经深入到发展中国家（Agrawal, 2001; Edmunds *et al.*, 2003）。但是，当重要的生物多样性区域和类人猿栖息地都处于当地社区监管下时，包括所有权、管理以及对自然资源的使用权在内的各种挑战也随之出现。这些挑战来自很多方面的参与者，包括各国政府、跨国公司、多边机构如世界银行、大型土地所有者和准军事团体。当这些参与者追求经济发展、盈利或权力时，可能会出现使政府和/或公司不经当地社区知情同意或允许就开采资源的新立法，这些法案会压制当地社区，甚至完全绕开相关法律（Gutpa *et al.*, 2011）。

在Virungas案例研究中可以看到，由土地保有权竞争和自然资源管理所引发的冲突，对一定环境下的所有参与者都有消极影响。在这种交互作用层面，下面提到的一些过程和问题都有可能与这些利益相关方有关，这些群体可能是当地社区，也可能是采掘公司，或者是保护生物多样性的自然环境保护主义者：

- 如何有效的（同时尽可能公平的）参与自然资源的管理和利用？
- 应当采用哪些机制来确保其可行？
- 怎样尽量缓和这些利益间的潜在冲突？

居住在森林里的社区如果得到国内与国际的立法支持，并且治理水平使其得以自主决定如何最佳管理他们的资源，那么确保他们的生存及其所居住的环境都能可持续发展也将成为可能。这个观点正在被越来越多的人接受。实际上，原住民一直都强调他们习惯制度（如公共财产制度）、惯常实践（如解决冲突）以及代表性群体在上述过程中的作用。然而，大规模采掘业和自上至下（指行政命令式——译者注）的自然保护做法，都会将当地人民与他们的环境分隔开来，在一定程度上可能阻碍对资源的可持续化利用。

随着不断增长的国际注意力放在政府和产业如何应对各类相竞争的权利主张，因此与原住民群体一起建立联盟关系，不但可以用更加可持续化的方式达到自然保护目标，还可能为公司提供办法来缓和他们与当地社区间存在的紧张关系。一些采掘业的从业者已经意识到这一点，并开始着手行动。

为了有助于促进这样的联盟，公民社会参与者推行了很多概念或原则，包括自愿事先知情权（free prior and informed consent, FPIC）的概念，自决权的原则，以及发展采掘业审查（Extractive Industries Review, EIR）等。接下来我们将展现这些概念的细节。

## 自愿事先知情权（FPIC）

自愿事先知情权的原则是指，对于可能影响一个社区按习俗拥有、占有或以其他方式利用的土地项目提案，他们有权给予或拒绝同意。自愿事先知

情权目前是与原住民相关的国际法和法理学的一个关键原则。

自愿事先知情权的含义是，在原住民的土地上开发和确定采矿特许权、伐木特许权、木材种植园、棕榈油产业区或其他企业行为之前，投资者、公司和/或政府与原住民之间需开展知情的、非强制性的协商。这一原则意味着任何打算使用原住民社区按习俗拥有的土地者，必须先与原住民进行协商。原住民社区在完整而准确的了解了项目对他们自身和他们土地的影响之后，有权决定是否同意项目的开展。最常见的解释是，有自愿事先知情权的权利是为了承认习惯制度为合法的决策方式，且这些决策应当由强有力的利益体有法律约束地考虑，如多国政府和中央政府作出的提案会影响人们的土地和资源使用权。因此处理当地人民与产业部门间的权力不平衡就至关重要。

在努力行使自愿事先知情权时，原住民面临的一个挑战是如何确保他们的决策系统确实有代表性，而且以包括所有社区成员的方式决策并对他们负责。Colchester和Ferrari（2007）通过与第三方一起审计印度尼西亚森林管理委员会（Forest Stewardship Council, FSC）的经历，表明审核者有时对判定其审核对象是否充分遵从自愿事先知情权过于宽松，从而使当地社区可以从公司应当担负的责任中获得的杠杆作用削弱，而这些公司本应尊重社区依照森林管理委员会自愿标准所具有的权利和优先权。

另一个关键问题是，各国政府常常不承认其境内的原住民身份，因而

公司也可以说他们不能或者不需要遵从自愿事先知情权。例如在利比里亚，其政府声称能代表所有人民的利益，并且可以代表他们与公司达成协议，从而不需要自愿事先知情权。然而，在本章稍后的一个案例中可以看到，利比里亚政府与棕榈油生产商Sime Darby所签订的协议明确要求Sime Darby遵守一系列给定的原则，因此利比里亚政府实际上在这个过程中认可了社区的自愿事先知情权（Lomax, Kenrick, and Brownell, 即将出版）。

## 自决权

《联合国原住民权利宣言》（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People, UNDRIP）确认了很多已经包括在国际人权公约中的权利，并将其运用于原住民集体权利，原住民生活的很多方面都是共享的，比如对土地和资源的所有权。《联合国原住民权利宣言》规定：

### 第3条

“各原住民族均有自决权。根据这一权利，他们可以自由决定他们的政治地位并自由追求经济、社会和文化的发展。”

### 第4条

“各原住民族在行使其自决权时，在与他们内部事物或当地事物相关的问题上，有权自治或成立自治政府，并以自治的方法和手段提供实行自治所需资金。”

在这一宣言及其他一些文件中，国际法承认习俗为权利的来源，且这种权利并不依国家对其承认与否而独

“The importance of the quality of governance with respect to biodiversity conservation within the context of extractive industry operations should not be underestimated.”



立存在，因为这种权利源于原住民族自己的法律与惯例。与国际人权法和法理学相一致，以森林为居的人们作为民族，由此可以依照习惯标准和自决权宣称有权拥有他们的森林和土地（Colchester, 2008）。

## 采掘业审查 (Extractive Industries Review, EIR)

在如何实施自愿事先知情权方面，有包括世界银行的世界水坝委员会和联合国原住民问题常设论坛在内的很多国际专家机制提供了指导，其中关键问题是如何使自愿事先知情权在实践中发挥作用。在这些规章制度缺乏执行力的情况下，有些公司就完全忽视原住民，甚至当他们不存在。尽管有森林民族计划项目（Forest People's Program, FPP）与世界银行（World Bank, WB）合作参与采掘业审查活动，国际矿业与金属理事会（International Council on Metals and Mining, ICMM）也仅仅才开始接受建议的标准（ICMM, 2013）。采掘业一直有拒绝接受“最佳实践”标准的历史——世界银行制定了较低的标准作为保障策略的一部分，却一而再、再而三无法确保标准得到执行——这意味着采掘业的运作在某些方面对原住民及其生存环境都造成了破坏性影响（Caruso *et al.*, 2003; World Bank, 2011b）。然而后面的案例研究显示，依然有一些成功参与的例子。

## 治理的重要性

在采掘业运营的环境中，生物多样性保护方面（包括大型类人猿保护）

治理质量的重要性不容小觑。在2002年，采矿业首先开始通过采矿、矿物与可持续发展（Mining, Minerals and Sustainable Development, MMSD）倡议，集体参与可持续发展方面的问题（MMSD, 2002）；该倡议由业界提供资金支持，对该产业在实现可持续发展目标方面表现如何进行独立审查。在过去10年里，自然保护组织与工业发展组织的态度都开始发生变化，双方都愈发认识到同采掘业建立合作伙伴关系，可以保障这些独一无二且极为脆弱的栖息地得到妥善管理和保护，这是为了人类社会也是为了其他生物群的共同利益。

Yayasan Tambuhak Sinta (YTS) 是一个印度尼西亚当地的基金会，于1998年成立，建立者是初级勘探公司加里曼丹金矿有限公司（KLG），其目的是作为一个载体以应对该公司开展勘探活动附近的社区关于社会发展的关切，并为将来在无人居住地区发展大型采矿点创造支持条件。其中一个主要担忧是，能否与社区和地方尤其当地政府建立良好的关系：当时有这样的考虑在这个领域是非常超前的，也是上述自愿事先知情权所期望的。

对加里曼丹金矿有限公司的考虑和Yayasan Tambuhak Sinta基金会的关注点，采掘业审查有着重要影响。出于采掘业审查提供的建议，Yayasan Tambuhak Sinta基金会开始建立一个程序性方法，试图能够满足加强地方治理的需要。该基金会用了好几年，不断测试并修正其方式和方法。至今他们已将该程序性方法应用于加里曼丹金矿有限公司矿点周围地区的21个村

庄，也包括加里曼丹的其他地方和印度尼西亚东部有矿产勘探的地区。这个过程相关的具体步骤有：

- **参与规划：**由当地社区选出的一组当地人通过培训后，推进一个分析和策划的密集过程，生成前期社区发展规划；社区的所有成员参与确认发展机遇与约束条件，然后决定有哪些需求和优先事项应当包括在内。这也为其他所有活动提供了一个平台：创建行动议程，满足三个广泛领域内的需求，包括当地基础设施、经济民生以及社会和文化层面。

- **机构建设：**与参与规划同等重要的是，动员社区成员积极参与这些机构的成立和运行。先成立一个非正式的乡村管理组织，由他们实施社区发展规划中的具体行动。
- **搭建与当地政府间的桥梁：**政府在了解社区需求和提供服务方面都有知识缺口；因此要在政府与村民间建立会议制度、改进信息交流，以促进这种状况的改变。
- **加强政府能力：**为地方政府提供技术支持，以提高他们与社区更有效交流的能力。

照片：Yayasan Tambuhak Sinta (YTS) 基金会从经验中学到，在企业活动附近，与当地政府和社区建立良好的三边伙伴关系，能够帮助促进他们所有的资源勘探过程顺利进行并成功发展。图为该基金会协助召开社区小组会。© Bardolf Paul





治理包括使社会实现正常运行以及决定何为正常运行的所有要素：正规机构、政策、法律、规则，以及影响事物运行的非正式机制。对土地占有权（正式的或者习俗的）和使用权的争议，会对其中的很多因素有消极影响。当前在中加里曼丹省，制度框架非常薄弱，并且现行法律法规的实施也很差。不仅政府的整体管理能力低下，而且根据当地需求提供相应项目和服务的能力也有限。部分原因是很多行政管辖范围还相对较新，只有不到10年，因此很多政府机构工作人员缺乏经验。因而任何公司想要将矿藏勘探发展为生产矿，都需要清晰且有效的政策，以及该政策能够顺利运行的法律和制度环境；还需要政府和社区之间有良好的关系，否则政府和社区都会期待公司提供一些服务，而这些服务原本是政府的职责。Yayasan Tambuhak Sinta基金会从经验中学到，在企业活动附近，与当地政府和社区建立良好的三边伙伴关系，能够帮助促进他们所有的资源勘探过程顺利进行并成功发展。上述所有因素和条件也可以用于其他当地发展项目，包括对当地自然资源或者生物多样性与物种保护的长期投资管理。

## 土地攫取

在过去10年中，政策分析人士、自然环境保护主义者和当地人民，对非洲、亚洲和世界其他地方大规模土地收购的影响提出相当多的担忧。这些

收购活动现在被称为“土地攫取”行为，最早在2007年受食品价格迅速上涨的刺激而出现，同时也受到石油价格上涨和欧洲对生物燃料（通常指植物或植物来源的生物产生的燃料，如生物乙醇，是由玉米或甘蔗等作物的碳水化合物发酵产生的酒精。——译者注）需求增长的影响。对于当地人民而言，由大规模土地收购带来的利益与随之相伴的代价很难分开，外国投资导致成千上万的小型农户背井离乡，有时甚至被武力驱离，而且通常只有极少的补偿。这个表象下的根源是这样一个观念：为了使土地最有价值，应当以有益于国际市场的方式加以利用；实际上，世界银行就将位于雨林和沙漠间的400万平方公里的非洲稀树草原，称为“世界上最大的未充分利用的土地保护区”（Pearce, 2012）。这一说法意味着上百万农民、渔民和猎人没有在这片土地上劳作，而这显然是错误的；反之，尽管他们没有对国际市场有直接贡献，但无疑对当地和民族经济做出了贡献。

不过要指出的重要一点是：我们特意选择“土地攫取”这个词，是为了吸引本领域以外的人士关注这些土地剥夺过程。这种外界侵入行为已有很长的历史，殖民主义法律和政策反复出现，这些法律和政策为外国介入和强占当地铺平了道路，这些情况发生在采矿、农业和环保领域。由于大范围的环境变化，衍生出一些对当地社区和野生生物的重大担忧，这些担忧可能也与采掘业有关，主要集中在土地交易谈判以何种方式，以及由此产

### 案例研究3

#### 利比里亚：森林、社区居民生计与认证体系

在一些地方如马来西亚和印度尼西亚等地，人们认识到土地变更用途带来的社会和生态影响，这种认识正在逐渐导向出台关于可接受的相关产业发展的新标准和认证体系。例如可持续棕榈油圆桌倡议组织（Roundtable on Sustainable Palm Oil, RSPO）（亦称棕榈油可持续发展圆桌会议——译者注），是一个第三方自愿获得资格认证程序，它采用一系列原则和标准，大体上与基于权利的方法保持一致，力图使棕榈油扩张远离原始森林和高价值自然保护（high conservation value, HCV）区域，同时未经当地社区行使自愿事先知情权（FPIC）禁止收购他们传统拥有的土地。越来越多的情形是，坚持可持续棕榈油圆桌倡议组织的标准正在成为欧洲市场的准入条件，试图保持市场份额的主要棕榈油生产企业集团目前均为可持续棕榈油圆桌倡议组织的成员。

随着工业规模的资源采掘迅速扩展至许多类人猿活动范围的国家，类似这种认证程序意味着可以在认证过程中尽早发现并解决冲突。2011年，在利比里亚的大角山（Grand Cape Mount），当地居民公开谴责马来西亚企业集团Sime Darby为了棕榈油开发而对他们土地的侵占和破坏。作为对这一正式投诉的回应，Sime Darby集团在抗议地区暂停了生产活动，并通过可持续棕榈油圆桌倡议组织秘书处，同意与当地社区进行双边谈判以解决分歧。

诸如此类负面影响促使受影响的社区组织起来对抗采掘性资源利用活动，多次阻止企业进入这些地区和开发资源（Orellana, 2002）。从这一过程中得出的重要教训包括：马来西亚的公司经营者要有积极参与的意愿，当地社区的律师要有强烈公开发声的意愿，以及国际公民社会团体要提供便利服务，在试图支持人民重获土地和资源权利的同时，为有关公司找到行动路径。

要找到这些复杂的权衡取舍的正确方法，而不太大幅减缩企业经营活动的发展速度和范围，依赖处于同一环境中的所有利益相关方参与。如果某种特定资源的重要买家容易受到公民社会压力的影响，那么其主要国际供应商也更有可能会设法确保他们被看到遵守相关的社会 and 环境保护措施，以便不失去市场份额。尽管可持续棕榈油圆桌倡议组织是一个自愿的认证过程，通过来自工业内外部对公民社会的压力创立，但它以下述主要原则为基础：减缓对生物多样性的影响，确保棕榈油产业发展承认当地社区的土地权利，以及对在他们土地上开展业务的自愿事先知情权。这为确保利益相关方能够加入与公司的对话提供了关键基础。不考虑资源问题，对目前关于应用中的这类标准和影响程度哪些是恰当的工具的争论，这个认证体系也能帮助提供有用的信息。

然而，这种对话是否有意义常常取决于各方的参与水平。这包括社区的认识与动员程度，国内国际的公民社会支持力度，以及公司是否有意愿承认自身保护环境和尊重人权的义务。这些问题都是与采掘业侵占社区的土地和保护区最相关的问题。类人猿活动范围内的地方大多为贫穷国家，它们很需要增加外国投资，但是相关机制必需到位，确保不会导致小农户被驱逐，也不能允许以类人猿种群受到威胁为代价的情况出现。

生的新的土地保有权分配结构。随之出现的一些重要的问题是：

- 在当地居民提出受到影响土地的索赔要求时，他们有什么能力获得想要的结果？
- 如果（土地收购）谈判结果不是他们想要的，他们能阻止交易达成吗？
- 这种土地收购活动，会给当地居民和国家的生物多样性总体上带来怎样的结果？

尽管拥护者声称这些交易会给国家和当地社区带来好处，批评者则认为它们更有可能对粮食安全、基本生态系统服务功能和贫困人口的土地使用权带来负面影响（Pearce, 2012）。在对境外投资的需求一直持续的情况下，把土地转让给投资者的政策主要动机是盈利，将食物出口到其他国家或为全球生物燃料市场提供货源，那么结果很可能是加剧贫困。在柬埔寨，全国近四分之三的耕地以所谓“经济用地特许权”的方式，已经转让给私营公司，通常没有（与当地社区）协商或者补偿（Neef and Touch, 2012）。

尽管这些大量土地交易对大型类人猿造成的直接和间接影响目前还没有被量化，对土地竞争的不断加大会对其他采掘业产生影响。中非和西非的低地森林是大型类人猿的主要栖息地，如今也被打包转换为产业化规模的农业用地。理解土地投资交易是如何达成的，从它们对野生生物保护和当地土地保有权的双重影响来看，很可能成为政府和资源采掘业未来土地利用管理策略的重要组成部分。利比里亚的案例研究反证了这种情况是如何发生的。



## 减轻措施策略

在非洲和亚洲，资源采掘业的发展传统上都基于这一假设：凡事必有赢家和输家，由于生物多样性保护的需求广泛因而通常处于输家一端。极度贫困、基础设施严重缺乏以及利益相关方在开发项目的合同谈判中持续缺乏话语权，都令这一状况加剧（ECA，2011）。在土地保有权制度安排薄弱的背景下，在采掘业涉足的领域，自然保护工作者必须采取广泛的手段和措施使对大型类人猿及其栖息地的影响降到最小，并在整体上促进生物多样性保护。

### 人类界面：加强土地保有权与当地社区权利

对印度尼西亚的案例研究以及下面要具体分析的全球见证组织（Global Witness）有关透明度和公民社会参与方面的工作，都突出显示了关于土地保有权的一个新近发展方向，是以基于权利的考量方式来确保当地社区参与土地管理和开发。这方面可见的实例，是在保护文化遗产、医疗卫生、日常生活、公民和政治权利方面，各种讨论、行动和活动都越来越多的在当地和多边各种层面开展。不过虽然这些理念是多个联合国条约的基础，却很少被各国政策广泛包含，而即便某些国家的政策采纳了这些理念，当地和地区也没有有效贯彻执行。

为了达成这些目标，需要相应的基础设施到位。在很多当地社区，大型工程项目威胁着他们赖以居的景

观环境，在决策过程中缺乏社区的声音是一个很大的不足，而且也会成为冲突的根源。尽管国际协议保护社区对哪些开发项目可以在他们的土地上实施的决定权，但是对于那些会影响他们生活的项目，原住民和部落居民却常常缺乏获取项目信息的渠道。即使如联合国和世界银行这样的机构呼吁参与式发展，但政府和公司还是很少与社区会面沟通讨论当地的优先事项，确定可能开展的项目会带来的影响，或就其他可行性达成共识。

### 加强治理的机制

当地社区有权利管理属于他们的自然资源，并保护他们的社区和生计不受某些开发项目的负面影响，为这些权利提供支持需要多层面的方法。在印尼加里曼丹，Yayasan Tambuhak Sinta基金会开始与当地社区合作，推出一个能够加强他们自我管理能力的机制，从而在加里曼丹金矿有限公司（加里曼丹 Gold Corporation, KLG）的矿点地区改进整体治理质量。这个任务并不简单，因为当地社区从来没有集体决策的文化传统。此外，他们与当地政府及其他外界机构的关系和互动，有一种顺从和依赖的文化。因此任务的目标是实施一套流程，来鼓励并奖励集体决策，并促进社区与外界机构如政府、公司、公民社会团体积极接触。同时，Yayasan Tambuhak Sinta基金会也注重让当地区级及以下的政府尽量多的参与，让他们充分了解公司在各个乡村中开展的工作，获

得他们的正式支持，并且从他们那里取得同意书。

改进治理质量是一个长期复杂的过程，这不仅需要各参与方投入精力并坚持不懈，还需要有资金来源保障和必要的专业知识支持。为加强政府能力建设获取资金格外困难，而若没有政府能力的提升，任何重大的系统性改变则几乎无法开展。说到底，对生物多样性和大型类人猿物种自然栖息地的长期保护，需要高质量的治理环境支持，才能努力达到这一目标。如果采掘业公司如加里曼丹金矿有限公司，有一个像Yayasan Tambuhak Sinta基金会这样的独立且完善的发展伙伴提供资金和其他资源，就能对改善治理质量的单位产生催化效应。当有越来越多的有能力的合作伙伴时，讨论和应对诸如生物多样性与物种栖息地保护这类复杂问题也就更加容易了。

### “加强森林领域透明度” (Making the Forest Sector Transparent) 计划

自2008年以来，全球见证组织实施了加强森林领域透明度计划 (Global Witness, 2008-12)，以此为手段吸引热带森林富集国家的居民和积极分子参与打击森林滥伐活动。这个计划的目的是，通过帮助当地积极分子和林区居民从政府获取更多关于森林管理的信息，来改进这些国家的森林治理能力。加强森林领域透明度计划在森林富集国家与公民社会组织一起，与政策制定者互动，支持有能力、反应积极、负责任的森林领域治理活动。它也支持了7个不同国家的当地环保和

人权运动领导人，进行透明度监督，并为当地社区在有重要意义的问题上发声，其中包括土地保有权方面的问题。为了达到这个目的，全球见证组织与秘鲁、厄瓜多尔、加纳、喀麦隆、刚果民主共和国、危地马拉和利比里亚的当地非政府组织形成伙伴关系。该计划的最重要部分如下：

#### “森林透明度报告卡” (Forest Transparency Report Card)

该计划创新地开展了“森林透明度报告卡”制度，并通过年度透明度报告评估公共领域的信息水平 (Global Witness, 2008-12)。这个方法在森林富集但治理低下的国家实行，将有关的信息公开与传播情况进行比较，例如森林管理规划、特许权分配、收益与违规行为等。这个制度的开展，还包括对其他领域许多类似的报告卡方法进行文献综述 (Global Witness, 2009)。

2011年度报告卡 (表2.1) 包含森林领域治理关键方面的20个指标。使用简单的“红绿灯”系统，即“达标”、“部分达标”或“不达标”，来表示是否达到预期标准。基于网络的数据库和评估 (Global Witness, 2008-12)，可以清晰表明人们多么需要关于使用森林的权利和森林利用成效的信息。所有这些就可以用于在森林资源管理中有关政府政策问题获得话语权。比如在秘鲁，报告卡是与许多政府机构对话的基础，也是提供给居民更多可查阅信息的基础。

报告卡在帮助公民社会团体分析政府提供给人民的哪些信息上有缺口

表2.1

## 2011年在7个国家开展的林业领域透明度评估

图例

- 透明：有相关信息且可获取
- 半透明：相关信息不完整或仅可部分获取
- 不透明：无相关信息或不可获取
- 该情形不适用于该国

	喀麦隆	加纳	利比里亚	秘鲁	厄瓜多尔	危地马拉	刚果民主共和国
信息立法自由	●	●	●	●	●	●	●
国家林业政策	●	●	●	●	●	●	●
林业成文法与支持规范	●	●	●	●	●	●	●
有关林业产品的已签署国际条约	●	●	●	●	●	●	●
林业法与规范透明度的规定	●	●	●	●	●	●	●
对林业法与规范中习俗权利的法律认定	●	●	●	●	●	●	●
对新林业规范咨询程序的法律认定	●	●	●	●	●	●	●
对自愿事先知情权的法律认定	●	●	●	●	●	●	●
国家土地保有权政策	●	●	●	●	●	●	●
森林所有权与资源使用地图	●	●	●	●	●	●	●
商业伐木活动许可证的管制制度	●	●	●	●	●	●	●
对商业伐木配给前需进行咨询的法律要求	●	●	●	●	●	●	●
商业运营者合格性验证过程（尽责调查）	●	●	●	●	●	●	●
森林管理规划	●	●	●	●	●	●	●
环境服务调控	●	●	●	●	●	●	●
战略性环境评估	●	●	●	●	●	●	●
独立森林监控	●	●	●	●	●	●	●
分摊林业特许区使用费或激励的财政制度	●	●	●	●	●	●	●
违反林业法的信息	●	●	●	●	●	●	●
年度林业权威报告	●	●	●	●	●	●	●

Global Witness, 2012b, p.2, 感谢Global Witness



“Successfully conserving forests and species requires a remedy that should include all stakeholders, and that balances often-competing claims for resources.”

方面，成为一个有力工具。在有些情况下还通过加强公民社会的能力，使他们能有效使用他们国家关于森林利用和管理的信息，提出变更森林管理的诉求，而促成了切实的政策转变。人民需要有动力而且有技巧来说服政府倾听他们的诉求并给出答复。在加纳，这个计划通过大量社区级资金补助，使得将近7000人直接与当地政府官员互动（Cowling, Wiafe, and Brogan, 2011）。公民社会活动分子认为，发生在依赖森林为生的人们进行的这种层面的互动，是引发权力关系长期变化的关键所在。如果公民社会想要向他们的政府提出主张，采取更加有效的措施保护类人猿，这类能力建构活动是必不可少的。

### 利益相关方合作：与社区和采掘业领域建立密切关系

在过去10年里，自然保护组织在推动保护区应当尊重原住民权利的认识上进展迅速，其中包括在他们按习俗拥有的领地内对建立新保护区放弃或保留他们的自愿事先知情权，都已载入国际法。然而，尽管留作“被保护”的土地等同非洲大陆面积，全球生物多样性仍在持续减少（Dowie, 2009）。

要成功地保护森林和物种，需要一个办法能够包括所有利益相关方在内并能平衡各方对资源常常彼此竞争的权利主张。与其强制设置保护区并设法将当地居民拖入购买过程，不如承认并支持当地社区拥有和管理他们赖以生资源的权利。这种支持可以

提供给小规模的土地所有者，而非工业化伐木产业。比如有很多社区级的木材和非木材森林管理方式，通常结合其他小规模的经济替代方案，已经有证据证明，这些可以在促进日常生计可持续化的同时，合理保护完整的热带森林生态系统（Bray *et al.*, 2008）。在热带森林领域，这种公共池塘资源管理的成功模式的共同主线是治理，即使在地方或社区层面，也只有当国家立法鼓励特别是正式批准社区的土地保有权时，才能做到（Zimmerman and Kormos, 2012）。

为了应对由于资源权利竞争可能引发的冲突，很有必要确认采掘业在保护区内的利益，并协助他们设计一些可能采取的措施，使他们与保护区管理者结成伙伴关系而非对立面。采掘业除了可以提供财政捐款，还能资助环境规划和管理，在他们作业地区开展与环境有关的重要研究，并资助保护区建立更有力的公众支持（McNeely, 2005）。

在实际行动中，公司也许可以通过他们的伙伴关系借贷额外的自然保护资金，并且提供有效的“非现金”支持来减轻保护区管理的经济负担（例如：为保护区公园员工提供薪酬，捐赠设备，提供办公场地）。不过，一个关键要素是采掘公司要明确承诺他们的项目对生物多样性和对保护区的影响，并筹划和实施管理措施将任何消极影响最小化；在最理想的情况下，为一个国家的保护区系统提供净收益。在环境和社会责任方面，大型跨国公司可能有比较严格的行为规范，

而小型公司则可能为了追逐利润甘愿更高风险。例如在采矿业，小型公司的业务可能是勘探和发现新的资源，并且就开矿的利益与大公司进行谈判。在石油工业，这些“独立体”专门寻找开发大公司不感兴趣的油田，而大公司通常着眼于有较大产出的油田。这类勘探活动天然具有竞争属性，而在逐利的过程中很可能就将环境和社会责任视而不见。

## 空间规划

保护区亟需长期的财政支持，而受保护的生态系统、栖息地和物种要免于伤害，然而对前者的支持并不能作为对后者的补偿或替代。在推动经济发展的同时，正式承认习惯法上原住民的土地保有权和传统使用权与保护自然资源和生物多样性作为一个系统，这是一个根本问题，而在对待保护类人猿种群上仍是一个重大障碍。由于土地保有权制度在有野生生物和自然资源的地区具有一定的复杂性，显然，需要设计综合土地利用管理规划，确保所有利益相关方都能受益。

空间规划利用现有原始数据来作出宏观判断，这包括当前状况、威胁，以及在特定的地理区域改进资源管理的机会。空间规划使用的手段通常包括，采取不同措施协调区域政策的空间影响，从而在一个地区内或者地区间实现比市场力量带动的发展更为均衡的经济发展，并对土地和附着财产变更用途进行约束（Economic Commission for Europe, 2008）。空间规划通常力图支持一些决策和行动，在

土地保有权方面包括：

- 在各区域内，社会 and 经济发展更加平衡，并提升竞争力；
- 增加通讯网络；
- 使受影响的利益相关方更容易获取信息和知识；
- 减少基础设施建设和采掘业发展带来的环境破坏；
- 增进对自然资源和自然遗产的保护；
- 强化将文化遗产作为发展的要素。

由于以上多数议题本质上是跨部门的，因此有效的空间规划应当有助于同一个地区或景观环境参与开发的各方避免重复工作，他们包括政府、企业、公民社会、社区和个人（Economic Commission for Europe, 2008）。在类人猿保护领域，综合性全景观环境规划可以使利益相关方从改变栖息地环境的背景下，来看待资源权利的竞争。例如在Virunga地区，石油开采过程的特点是漠视已有的法律框架，对重要的利益相关方缺乏透明度或协商，并且对于如何长期最妥善利用刚果民主共和国的自然资源，没有任何战略性或参与性的（即各方参与并兼顾利益分享——译者注）土地利用计划。刚果民主共和国政府在这个问题上的决策，也产生于缺乏全国的土地规划或分区规划。这类土地规划可以帮助政府对可能发生的土地重叠利用或土地利用冲突以及其他活动作出裁决，如采矿、采油、林业、自然保护。此外，划分专门区域并发

“Effective spatial planning should help to avoid the duplication of efforts by all actors engaged in development across a region or landscape.”

表公告，可以确立土地的安全使用权，并在其中引入一定程度的规则，同时将受害于缺乏透明度的制度得到澄清。

用来减轻采矿和油气开发带来的影响的技术与管理方法，在行业文献中均有记载并为业内所熟知（McNeely, 2005）。然而，没有任何一种“超级技术手段”能够处理勘探和生产对生物多样性保护的所有风险，所以如果一个区域的生物多样性要保持在一定水平，开发项目就必须事先计划尽可能降低这些风险（见第五、六、七章）。

一个综合性景观环境评估应当包括：

- 对该区域自然和社会环境的描述；
- 地图数据
- 森林管理清单；
- 对于划区和使用者的权利的界定，标出分界线；
- 计算该区域的资源生产潜力。

特许权拥有人能够对传统权利进行调查，而社会经济与生态调查和咨询，在特定区域曾用来界定和保障习惯法上土地使用者的权利。例如，在南非的Karoo地区，这样的评估结果成就了一个多用途景观环境规划的产生，从而划出区域用于自然保护、传

照片：没有任何一种“超级技术手段”能够处理所有生物多样性面临的风险……开发项目必须事先计划尽可能降低这些风险。图为利比亚东Nimba自然保护区内一处遗弃的矿点。  
© Chloe Hodgkinson, 野生动植物保护国际





统放牧权和包括采矿在内的更集约型开发活动 (Maze, 2003)。

加强有效的空间规划也可以为有关国家创建可靠的地籍图, 包括传统的/习惯法的和正式的土地使用权与所有权。这种地图或调查通常包括土地的各种细节: 所有权、保有权、具体位置、尺寸范围、耕种状态以及每一块土地的价值等。进而在土地所有者或使用者的任何纠纷中成为基础数据源。无论是政府还是投资人, 只有那种开发不择手段的利益相关方, 才会不放弃从土地保有权长期缺乏透明度中获益。传统土地调查和地籍图绘制本身是一项艰巨的工作, 却能对空间规划项目予以重大支持。

显然, 森林管理处于复杂的环境中, 通常位于发展的边缘, 在那里野生生物保护与为谋生计的问题以不同寻常的方式交叉在一起。比如, 越来越多的证据表明, 伐木特许区对猩猩长期生存极为重要 (Wich *et al.*, 2012b), 而且有据可查大猩猩和黑猩猩也能在非法捕猎低的伐木特许区内生存。调查显示, 一些特定区域对类人猿种群非常重要, 因此也许可以将这些地区留置为特许区内的自然保护区, 禁止伐木和采矿。设置这类专门保护地带用于野生动物保护, 并在受保护区域或保留地周围建立缓冲区可以加强野生动物保护, 并且在外围减少人类与野生动物间的冲突。在这些特别敏感的区域, 还可以采取特殊措施以进一步减少资源开采对类人猿造成的影响。调查结果可以与政府官员共享, 从而用来评估这种重要地区取

得正式保护地位的可能性, 以及如果不在这类地区开采就可获得经济激励 (如减税) 的可能性。如果在有人类社区的区域作出这种管理决策, 则以参与方式作出战略空间规划就能有助于影响这种决策。

## 减轻措施策略自身和面临的关键挑战

### 知识缺乏

土地保有权不仅是生物多样性保护的关键问题, 也是任何基于激励的政策工具的关键问题, 因为这些政策工具旨在保障热带森林产出的公共产品。在应当由谁控制和管理一个国家的森林和林地的问题上, 存在着冲突与分歧, 这成为很多现有紧张局势的根源, 而激励结构会导致利益相关方做出破坏森林管理的行为, 从而不利于生物多样性保护。

例如在印度尼西亚, 这种分歧部分存在于对森林和林业部管辖权的定义和范围过于简单化地理解上。不同的理解导致不同参与者和机构控制森林资源的水平有根本区别 (Contreras - Hermosilla and Fay, 2005)。遥感数据显示, 印度尼西亚林业部法律规定为“林区”的很大一部分地区, 实际上是当地社区种植的农用林 (果树、产树脂树和木材用树)、农用地或草地。这些地区目前还被当作天然林或自然土地, 按照为木材生产重新造林进行监管; 这种方式常常导致冲突的发生 (Contreras-Hermosilla and Fay,

“Currently, only a tiny minority of firms seek to achieve sustainable and long-term solutions to the environmental and social impact of their activities.”

2005)。在这种情况下，由于所有权不清（国家所有或社区所有），在控制土地和自然资源上的分歧只能通过一些特别的努力来弥补，即通过明确的行动策略来明晰国家划区政策，从而使所有利益相关方都清楚了解他们各自使用权的范围。

## 与工业的利益权衡

与利益相关方紧密相关的问题都应当作为可达到的、实际的目标，包括积极参与、能力建设、政策变化、土地利用规划、企业责任，与此同时，也不要轻视自然保护主义者或原住民遇到的一些复杂问题，这一点很重要。面对从事工业的人，一个主要危险是对于有关的公司和政府，他们成了“绿色洗衣机”，他们推动积极潜力，但同时也会略过实际可能出现的复杂的利益权衡和矛盾情况。随着伙伴关系的发展，最初具有良好意图的各方，对那些复杂和相互关联的社会环境问题，缺乏理解并寻求解决方案而长期投资的能力和意愿，最终却可能成为利益欲望/需求和目标冲突的受害者。有些合伙人会发现由于巨大的权力失衡，不论对相关公司或政府，他们都无力作出任何改变。例如，广受赞誉的玻利维亚 Noel Kempff 森林砍伐与森林退化减排（Reducing Emission from Deforestation and forest Degradation, REDD）项目，公司合作伙伴（主要来自能源领域）做出了巨大补偿，而批评者宣称森林滥伐只是转移到了其他地方，对当地社区也几

乎没有可持续化的利益（Densham *et al.*, 2009）。对于这类伙伴关系，必须负责任地推广。

还有一点也很重要，就是认识到在不同领域的不同公司资源采掘方式多种多样，而现在只有极少的公司试图对于他们的活动对环境和社会的影响，取得可持续的长期解决方案。然而这还可能转化为相当简单的方案，例如为基础生计活动提供支持，尤其是那些可以提供给养的，如勘探营需要的蔬菜、鱼类和其他农产品（McNeely, 2005）。不加鉴别地将任何采掘业或重要基础设施项目归为“发展”的言论，可能会掩盖事实，实际上国家精英阶层不同程度地享受这种发展，但在当地居住的群体（包括动物和人类居民）受这些公司的活动影响最大，但得到的回报却最少，甚至没有回报，通常他们的损失远远大于他们的所得。

在某些情况下，勘探公司对强化当地机构不一定感兴趣，也不愿意尝试为社区和政府间的联系改进他们的服务和支持。这可能是短期观点的一个反映，对其他问题如生物多样性保护和自然保护也没有好的前景。尽管如此，如Yayasan Tambuhak Sinta基金会案例研究表明，恰当管理的勘探活动可以对环境和当地生物多样性产生相对较小的影响，而同时加强与当地社区的关系。如果哪个公司有更广阔的视野和社会责任心，那么他们可以为启动计划提供有用的起点和平台，致力于解决更广泛的问题，包括在工作区域内保护大型类人猿。

**习惯法的土地保有权和“公地”**  
**（“Commons”，是“公地悲剧”**  
**（“Tragedy of the commons”）**  
 的简称，指每个个体均独立且有

**理性地依照自身利益利用公共资源，尽管他们理解过度使用公共资源不利于群体的长期利益，但仍导致对公共资源的剥削。——译者注）**

管理土地使用的机构和部门一直以来都优先考虑财政收入，而非生活在这些宝贵资源地区的人们的权利和利益。在很多情况下，这些个体（指原住民——译者注）甚至缺乏来自政府的基本认可如公民资格，因而在法规实施时也未考虑在内，即使这些法规是旨在保护原住民的文化而制定的。习惯法的土地保有权既是社会制度也是法典；作为一种社会制度，这种权利具有巨大的韧性、持续性和灵活性。对于现今的土地继承者而言，最重要的是国家法律在多大程度上支持他们的土地权利，以及权利的兑现和规范执行中对其的维持情况（Alden Wiley, 2011）。问题不仅是谁拥有土地，更是这种所有权如何得到保护。

这个问题在非洲尤其严重。由社区共管的公地经市场交易转化为私有土地，当地人民就失去了一代人主要甚至唯一的收入来源。比如，在刚果民主共和国的一些地区，政府不承认也不保护原住民拥有、享有、支配或者使用他们共有土地的权利。结果没有任何有效的措施保证和保护他们的权利到位，而这些人民却成了他们自己土地的偷居者，还常常被剥夺了习惯使用和共用自然资源的权利（IWGIA, 2007）。当土地改造在全球范围发生时，公共权利通常被忽视，导致法律

无效而终，或者非立法本意的后果，对当地社区带来更加负面的影响。此外，这种法律框架和政府部门内部跨机构协调的有限性，也能导致对实施必要的保护和保障监管无力与缺失。习惯法土地保有权的变化也加剧了已经出现的不公平趋势，包括加速阶级形成和土地占有集中化。这种趋势损害大多数穷人的权利，正在增加对当地宝贵的公共资源的直接影响，这些资源包括森林和其中的类人猿种群。

## 国际机制

与土地保有权及权利有关的国际机制，通过国际和国内的政治、法律、金融机构发挥作用。面对无力的治理和规章制度，让公司对其所在国和本国政府都负责任国际金融机构扮演着关键角色，它们要求想要贷款的公司和政府必需遵守设定条件。世界银行集团（World Bank Group, WBG）特别是集团中私营部门的贷款机构国际金融公司（International Finance Corporation, IFC），在全球被看作是企业行为的标准制定者。然而对如何解释自愿事先知情权仍有很多范围上的困惑，国际金融公司绩效标准修订稿中的具体措词，也对自愿事先知情权有无包括公司的自由决定权——不论其是否已经获得——留有解释空间。

（Weitzner, 2011）同时对于违规行为也几乎没有处罚，这表明自觉性主动性不能替代公司所在国与本国强有力的保护、法规和执法。

在过去，世界银行成功帮助一些国家促进投资以刺激发展。然而，为了保持与其投资范围一致，这些发展要集中于经济发展和加强私营部门。随着保持生态系统产品和服务（指生态

“In the face of weak governance and regulations to hold companies to account within both host and home governments, international financial institutions play a critical role.”



“The interplay between extractive industries, local communities, and conservation is complex and demands a multi-level response.”

系统为人类提供的各种资源和功能，如生产食物和水源、控制气候和疾病、营养循环和作物授粉。不仅是人类，包括动物和植物在内的所有生物均受益于这些资源和功能；人们对生态产品和服务为卫生健康、社交、文化和经济需求的重要社会作用有日益增长的认识。——译者注）的需求增长，促进生物多样性保护重要性的意识增强，世界银行可以发挥作用，帮助政府吸引公众参与发展决策过程，以及推动私营部门与公共部门间形成更加平等的伙伴关系。这可以帮助缓和被Randeria（2003）称作“狡猾状态”的权力不对等，“狡猾状态”是指主要促进政治精英的利益，充分利用政府自身的弱点使之对本国国民和国际机构不负责任。很多行政机构故意修改一些措辞，如本地的或边缘化的、同意或商讨，在讨好捐赠者的同时，规避与原住民权利或自愿事先知情权的概念相关的国际法责任。本章提到的很多事例表明，公民社会在监督、林业信息系统、管理规划、公私同盟（如共同打击非法资源采掘）方面的参与，可以为增加社区发展和利益相关方参与提供重要途径。如果土地登记制度和原住民社区的土地保有权权利正式化可以提供足够的动力来保护资源，那么它们同时还可以使同域的大型类人猿种群受益。这也能帮助私营部门明晰应当与谁谈判，从而大量减少由于彼此竞争的资源权利主张所产生的冲突。

## 结论

《联合国生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity, CBD）指出，只有对人类如何与自然世界互动有更深

入的理解，生物多样性才能得到保护（CBD, 2012）。但是，在采掘业、当地社区和自然保护之间的相互作用是复杂的，需要多层面应对。高价值自然保护（High Conservation Value, HCV）区域不断减少，不言而喻显然需要一个网络，来涵盖受到充分保护的区域和得到精心管理的生产林。

在世界范围内，由社区管理并保护的 land 有至少360万平方公里（3.6亿公顷，同正式保护区系统中的区域面积相当），并且没有什么政府支持却保护得更有效。（Hermosilla and Fay, 2005）然而在这些管理系统中，社会政治的和空间的不对称或不平等，在形成有机会从自然环境获取利益的方式上，可以起到关键作用。由资源引发的冲突的核心是对土地保有权的理解，如在Virungas的石油勘探的例子显示，如果没有全部利益相关方的支持推动可持续利用，那么保护社区权利和保护生物多样性的行动就不太可能取得充分成效。

不过，如果采掘业、开发方和自然保护的各部门不是以彼此为敌的方式，而是形成同盟关系采取行动，那么对保护森林和森林居民的可持续化生计是有很希望的。这种协作需要妥善应对大量的利益冲突。在法人层面，进一步厘清协商、合作的法律义务和社会责任，可以有助于企业实现协作。借鉴这一领域内的最佳实践，可以确定一个最低限度捐资额，用于生物多样性保护和当地发展（工作岗位、教育、医疗卫生、基础设施等）这在评标时应（纳入标底——译者注）被考虑在内。如在加里曼丹金矿有限公司的案例中所提及，所有利益相关方越早开始对话，结合细节研究，就越容易促成协作。

在当地层面，政策和计划致力于在法律上承认习惯法的社区土地和资源的权利，尽管不是完全没有风险，却可为经济效益、减少贫困和环境影响提供有利条件。如果得到正确执行，还能矫正过去剥夺的财产状态，它们对乡村人口的生计和经济机会是必不可少的。但是在政府和公民社会寻找威胁生态系统服务与生物多样性的解决方案的同时，清晰的土地保有权安排也必须成为未来策略的主干。缺少任何一个环节，都无法成就工业、人类社区和大型类人猿和谐共生的愿景。

## 致谢

主要作者：Adam Phillipson

其他贡献者或撰稿人：Marcus Colchester, FPP, Global Witness, Matthew Hatchwell, Justin Kenrick, Bardolf Paul, Edward Pollard, James Tolisano, Ray Victurine, Ashley Vosper, WCS, 和 YTS