

本草案中的内容仅供磋商使用，且尚未获得国际复兴开发银行和国际开发协会执行董事会的批准。

环境与社会标准 7 土著居民

简介

1. 《环境与社会标准 7》通过确保提高世界银行支持的项目中土著居民的参与度，确保其从不损害其独特的文化身份和福利的发展过程中获益，从而推动减贫和可持续发展。¹
2. 本《环境与社会标准》认识到土著居民的身份和愿望与国家社会中主流群体不同，常常在传统的发展模式中处于劣势。很多情况下，土著居民是整个人口中经济最边缘化、最脆弱的群体。他们的经济、社会和法律地位限制了他们捍卫土地、领地、自然资源和文化遗产权益的权利，并可能限制了他们参与发展项目并从中受益的能力。很多情况下，他们没有平等享受到项目效益，或者效益的设计或提供在文化上不合适，而对于将对他们的生活或社区产生重大影响的项目，在设计或实施过程中没有与他们进行充分磋商。本《环境与社会标准》认识到男女在土著文化中的角色不同于主流群体，女性和儿童在其所在社区和外部发展过程中常常被边缘化且可能会有特别需求。
3. 土著居民与其生活的土地及其依赖的自然资源密不可分。因此，对他们所依赖的土地和资源进行改造、侵占或土地和资源的严重退化都将使他们变得格外脆弱。项目也可能会破坏语言的使用、文化习俗、制度安排，以及对于土著居民的身份和福利至关重要的宗教信用或精神信仰。然而，项目也可能为土著居民创造提高生活质量和福利水平的重要机会。一个项目可以使土著居民获得改善其生活条件所需的更好的市场、学校、诊所和其他服务。项目可以为土著居民创造机会，让他们参加与项目有关的活动并从中受益，帮助他们实现在发展过程中发挥更积极、更有意义作用的愿望。此外，本《环境与社会标准》认识到土著居民在可持续发展过程中可发挥至关重要的作用。

目标

- 确保开发过程充分尊重土著居民的人权、尊严、愿望、身份、文化和基于自然资源的生活方式。
- 避免项目对土著居民造成的不利影响；如无法避免，应将此类影响减轻，降至最低，和/或给予补偿。
- 以土著居民容易接受、文化上适当且具有包容性的方式为土著居民增加可持续发展效益和机会。

¹ 本《环境与社会标准》认识到土著居民对于其福利有自己的理解和看法，也认识到这是一个关系到他们与土地及传统习俗的内在联系，反映他们生活方式的整体观念。这涉及到土著居民与环境和谐相处，追求团结、互补和公共生活的核心原则和愿望。

环境与社会标准 7. 土著居民

- 通过项目周期内基于有意义的磋商建立并保持与受项目影响土著居民的持续性关系, 完善项目设计并获得地方支持。
- 确保受影响土著居民在本《环境与社会标准》所述三种情况下的自由、事先和知情同意。
- 承认、尊重并保护土著居民的文化、知识和习俗, 以其能够接受的方式、在可接受的时间内为其提供适应条件变化的机会。

适用范围

4. 本《环境与社会标准》适用于任何涉及土著居民的情况, 或土著居民对拟议项目区域存在集体依附的情况, 具体情况在环境与社会评价时确定。不论土著居民受正面或负面影响, 不论影响的严重程度如何, 本《环境与社会标准》均适用²。不论是否存在可识别的经济、政治或社会脆弱性, 本《标准环境与社会标准》均适用, 但脆弱性的性质和程度将是设计旨在促进平等获益或减轻不利影响的计划中的关键变量。

5. “土著居民”没有普遍接受的定义。在不同国家, 土著居民可能被称作“土著少数民族”、“原住民”、“高山部落”、“少数民族”、“固定部落”、“最初定居者”或“部落群”。由于本术语的适用性因国家而异, 借款国可以根据自身具体情况就土著居民与世界银行约定使用一个替代词汇。

6. 本《环境与社会标准》中, “土著居民”通指拥有不同程度以下特质的独特社会和文化群体:

- (a) 自我认定的且得到他人认可的独特土著社会群体或文化群体的成员;
- (b) 集体依附³于地理性独特定居地、传统领地或季节性使用或居住的地区, 以及这些区域内的自然资源;
- (c) 有别于或分隔于主流社会或文化的习惯性文化、经济、社会或政治制度;
- (d) 拥有独特语言或方言, 通常与官方语言或他们居住的国家或地区的语言不同。

7. 本《环境与社会标准》适用于土著居民社区或群体中成员在世期间由于被迫隔离、冲突、政府的移民安置计划、土地征用、自然灾害或领地被纳入城市扩建等原因, 在项目区域内失去对其栖息地和传统领地的集体依附性的社区或群体。⁴本《环境与社会标准》适用于森林居民、狩猎和采集者、牧民或其他游牧群体, 以第 6 款标准为准。

² 磋商的范围和规模以及后续项目规划和文件编制流程应与潜在项目风险及对土著居民造成影响的范围和规模相匹配。见第 9 条。

³ “集体依附性”指的是世代以来在相关群体传统拥有、习惯性使用或居住的土地和领地上实际居住或存在经济关系, 包括对他们具有特殊意义的地区, 例如圣地。

⁴ 在城市地区使用本《环境与社会标准》时需要特别注意。通常, 本《环境与社会标准》不适用于为寻求谋生机会而移居城市地区的个人或小组。但如果土著居民在城市地区中或周边建立明显的社区, 且始终保持着第 6 条所述特征的, 本《环境与社会标准》可以适用。

环境与社会标准 7. 土著居民

8. 在世界银行确定土著居民在项目区域内居住或存在集体依附性后, 借款国可能需要寻求相关专家的意见, 以满足本《环境与社会标准》中规定的磋商、规划或其他要求。

要求

A. 综述

9. 本《环境与社会标准》的一个重要目的在于确保与居住在项目区域或对项目区域集体依附的土著居民进行充分磋商, 保证他们有机会积极参与项目设计, 确定项目实施安排。磋商的范围和规模以及后续项目规划和文件编制流程应与潜在项目风险及对土著居民造成影响的范围和规模相匹配。

10. 借款国将评估预期对居住在项目区域或对项目区域集体依附的土著居民造成的直接和间接经济、社会、文化(包括文化遗产)⁵和环境影响的性质和程度。借款国负责制定磋商策略, 确定受影响土著居民参与项目设计和实施的方式。然后根据以下各项制定有效的项目设计和文档。

专门设计确保土著居民获益的项目

11. 对于专门设计直接使土著居民受益的项目, 借款国主动与相关土著居民接触, 保证其对项目设计、实施、监测和评价的主导权和参与。借款国还与相关土著居民就拟议服务或设施的文化契合性进行磋商, 力争识别并解决可能限制土著居民参与项目或从中获益的任何经济或社会约束(包括性别相关约束)。

12. 如果土著居民是唯一直接项目受益人, 或在直接项目受益人中占绝大多数, 则单一行动方案可以纳入整体项目设计中, 无需制定独立方案。

提供平等的项目获益机会

13. 如果土著居民不是项目的唯一受益人, 则规划要求将视具体情况而定。借款国在设计实施项目过程中采用的方式应保证能够为受影响土著居民提供平等的项目获益机会。土著居民的关切或偏好将通过有意义的磋商和项目设计进行处理, 而相关项目文档中将总结磋商结果, 并说明如何在项目设计中处理土著居民关注的问题。此外, 文档还将说明项目实施和监测期间的持续磋商安排。

14. 如果在项目实施阶段采取特定措施以保证提供平等的项目获益机会, 则借款国制定一份有时限的行动方案, 例如《土著居民发展计划》。或者, 若情况允许, 可以制定一份更广泛的社区发展计划, 其中包含受影响土著居民相关的必要信息。⁶

⁵ 保护文化遗产的其它要求参见《环境与社会标准 8》。

⁶ 计划的格式和标题可以根据项目或特定国家环境的具体情况进行调整。计划范围应与相关风险和影响相匹配。确定适当的规划范围和缓解措施时可能需要有资质的专业人员的参与。如果除土著居民外还有其他群体受到项目不利影响或项目风险影响, 或受影响的土著居民群体超过一个, 或一个规划型项目的区域或全

环境与社会标准 7. 土著居民

避免或缓解不利影响

15. 若情况允许, 可以避免对土著居民造成的不利影响。在已尝试替代方案但不利影响仍无法避免时, 借款国应将影响降至最低, 并/或以文化上适当的方式对这些影响进行补偿, 补偿需与影响的性质和规模以及受影响的土著居民社区的脆弱程度相匹配。借款国需采取的行动将在与受影响土著居民磋商后确定, 并包含在一份有时限的计划中, 例如《土著居民发展计划》。若情况允许, 可以制定一份综合的社区发展计划, 其中包含受影响土著居民相关的必要信息。⁷

16. 有可能项目会涉及到一部分异常脆弱的偏远群体, 他们与外界联系有限, 被称为处于“自愿性隔离”或“初步接触”的群体。可能对这类群体存在潜在影响的项目必须制定适当措施, 识别、尊重并保护其土地和领地、环境、健康和文化的, 同时避免项目引起的所有不受欢迎的接触。

专门针对土著居民开展有意义的磋商

17. 为促进有效项目设计, 寻求当地支持或确定项目所有权并降低项目延误或存在争议的风险, 借款国应根据《环境与社会标准 10》的要求负责与受影响土著居民进行沟通。沟通程序包括以文化上适当以及性别和代际包容的方式开展的利益相关者分析和沟通计划、信息披露和有意义的磋商。另外, 该程序还应:

- (a) 包括土著居民的代表团体和组织⁸ (如长老会或村委会或首领) 以及其他社区成员 (如适用) ;
- (b) 为土著居民作出决策提供充足时间;⁹
- (c) 在适用情况下, 允许土著居民有效参与项目活动或缓解措施的设计, 因为这些活动或措施可能对他们产生正面或负面影响。

B. 要求获得自由、事先和知情同意的情形

18. 土著居民可能特别容易受到失去、脱离或利用其土地或自然和文化资源享用权的影响。认识到这种脆弱性后, 除了本《环境与社会标准》(A 节) 中的一般要求和《环境与社会标准 1》到《环境与社会标准 10》中的要求外, 在以下情况下, 借款国应寻求受影响土著居民的自由、事先和知情的同意: 项目(a)对传统所有或习惯用途的土地和自然资源产生影响; (b)把土著居民迁出传统所有或习惯用途的土地和自然资源地; 或(c)对土著居民文化遗产产生重大影响。一旦出现这些

国范围包含其他人群, 则可以制定《社区发展计划》。如果由于项目设计或选址尚未最终确定而无法获得所有必要信息, 则可以制定一个规划框架。

⁷ 见脚注 6。

⁸ 若项目范围涉及整个区域或整个国家, 则可以在区域或全国层面上与土著组织或代表开展实质性磋商。这些组织或代表将在《环境与社会标准 10》的利益相关者参与程序中说明。

⁹ 内部决策程序一般来说是集体性质的, 但并不总是如此。可能出现内部异议, 决定可能会受到社区内部分人的反对。磋商程序应密切关注这种动态情况, 并允许充足的时间给内部决策程序, 以达成大多数参与方认为合情合理的决定。

环境与社会标准 7.土著居民

情况, 借款国应聘请独立专家, 协助识别项目的风险和影响。自由、事先和知情同意没有普遍接受的定义。在本《环境与社会标准》中, 自由、事先和知情同意规定如下:

- (a) 自由、事先和知情同意适用于项目设计、实施安排和受影响土著居民相关风险和影响的预期结果。
- (b) 自由、事先和知情同意基于并拓展了以上第 17 条和《环境与社会标准 10》所述的有意义的磋商, 并在借款国和受影响土著居民之间真诚协商的基础上建立。
- (c) 借款国应记录备案以下各项: (i) 借款国与受影响的土著居民都接受的程序; (ii) 各方就磋商结果达成协议的证据;
- (d) 自由、事先和知情同意不一定要求全部同意, 即使受影响的土著居民中有个人或群体明确表示不同意, 也可能达成自由、事先和知情同意。

19. 如果世界银行无法确定受影响土著居民自由、事先和知情同意, 则与上述土著居民相关的项目环节不得继续实施。如果世界银行确定在无受影响土著居民自由、事先和知情同意的情况下继续执行项目, 则借款国将确保在项目实施过程中不会对此类土著居民产生不利影响。

20. 借款国与受影响土著居民之间达成的协议将记录在案, 且《环境和社会承诺计划》中应记录达成协议所需采取的措施。项目实施过程中, 借款国应确保采取必要措施, 确保根据约定提供福利并对服务作出改进, 以保证土著居民对项目的持续支持。

对传统所有、习惯用途或占用的土地和自然资源的影响

21. 土著居民通常与其土地和相关自然资源密不可分。¹⁰通常, 这些土地是他们传统所有的, 或者是在一定习惯下使用或占用的。尽管根据国家法律这些土地可能并不属于土著居民合法所有, 但他们对这些土地的使用, 包括季节性或周期性使用, 或用于其生计, 或用于界定其独特性和社区属性的文化、仪式或精神层面用途, 通常是有据可查、有文记载的。若项目涉及(a)对土著居民传统拥有或习惯使用或占用¹¹的土地或领地确立法律认可权利的活动, 或(b)此类土地的征用, 借款国将在尊重相关土著居民的习惯、传统和土地所有制的前提下编制此类所有权、占用或使用的法律认可的计划。这些计划的目标将为: (a)土著居民现有习惯土地所有制的完全法律认可; 或(b)将习惯使用权转换为共有和/或个人所有权。如果根据国家法律不得选择任何方案, 则该计划包括从法律上认可土著居民永久或长期可续期管理权或使用权的措施。

22. 如果借款国拟在土著居民传统所有或习惯使用或占用的土地上开发项目, 或对土地上的自然资源进行商业开发, 且预期会对土著居民造成不利影响¹², 借款国应采取以下措施并获得受影响土著居民的自由、事先和知情同意:

¹⁰ 例如, 海洋和水资源、木材和非木材林产品、药用植物、狩猎和聚会场所以及草场和种植区等。

¹¹ 例如, 采掘业、建立保护区、农业开发方案、基础设施新建、土地管理或所有权项目。

¹² 这种不利影响可能包括因项目活动导致的资产或资源或土地无法使用或用途受到限制而造成的影响。

环境与社会标准 7.土著居民

- (a) 记录所采取的措施，用以避免项目使用拟议土地或在占地不可避免情况下尽可能减少用地；
- (b) 记录所采取的措施，用以避免影响或在影响不可避免情况下降低对土著居民传统所有或习惯使用或占用的土地上自然资源的影响；
- (c) 在购买和租赁土地或在没有其他选择情况下征用土地之前确定并评估所有财产利益、权属安排和传统资源使用情况；
- (d) 在不对土著居民的任何土地权诉求持偏见的情况下评估并记录土著居民资源使用情况。土地和自然资源使用情况评估将在性别包容性基础上进行，并特别考虑女性在这些资源管理和使用中的作用。
- (e) 确保受影响土著居民被告知以下情况：(i)根据国家法律他们对这些土地拥有的权利，包括国家法律中规定的土地习惯性使用权；(ii)项目的范围和性质；(iii)项目的潜在影响；
- (f) 如果项目致力于推动土著居民土地或自然资源的商业开发，应根据正当程序，为土著居民提供补偿以及文化上适当的可持续发展机会，并保证他们获得的补偿至少等同于拥有土地完整法定所有权的土地所有者应获得的补偿，包括：
 - (i) 提供公平的租赁安排，或在必须征用土地情况下，提供基于土地的补偿或取代现金补偿的实物补偿；¹³
 - (ii) 确保土著居民可以继续获取自然资源，确定等量替代资源，或在别无他法情况下，如项目开发造成土著居民不能获取或丧失自然资源，无论项目是否购征用了该土地，都应为他们提供补偿或找到替代生计；
 - (iii) 如果借款国计划利用土地和自然资源来开发项目，而这些自然资源对受影响的土著居民社区的独特性和生计至关重要，并且这些自然资源的使用加剧了他们生计的风险，则应确保土著居民能够平等地分享从土地或自然资源开发获得的收益。
 - (iv) 在排除健康和安全考虑前提下，允许受影响土著居民在项目开发的土地上出入、使用和通行。

¹³ 如果情况不允许借款国提供合适的安置土地，借款国必须提供相关证据。在这种情况下，借款国应向受影响的土著居民在现金补偿以外提供不依赖土地的赚取收入的机会。

环境与社会标准 7. 土著居民

土著居民从传统所有或习惯使用或占用的土地和自然资源地上搬迁

23. 为避免使土著居民从他们集体所有¹⁴或依附的、传统所有或习惯使用或占用的土地和自然资源地上搬迁，借款国应考虑可行的替代项目设计。如果搬迁无法避免，借款国在获得上述自由、事先和知情的同意前不得继续开展项目；借款国不得要求强行搬迁，¹⁵且应保证土著居民的任何搬迁必须符合《环境与社会标准 5》的要求。如果导致他们搬迁的原因不再存在，在可行的情况下，搬迁的土著居民应可以返回他们传统所有或习惯使用的土地。

文化遗产简介

24. 如果项目可能对重要文化遗产¹⁶造成重大影响，该文化遗产与土著居民生活的独特性及/或文化、仪式或精神方面有关，则应首先考虑避免产生此类影响。如果项目对重要文化遗产的重大影响不可避免，借款国应获得受影响土著居民的自由、事先和知情同意。

25. 如果项目拟将土著居民的文化遗产，包括知识、创新成果或惯例用于商业用途，借款国应告知受影响土著居民以下情况：(a)国家法律规定其拥有的权利；(b)拟议商业开发的范围和性质；(c)商业开发可能带来的后果；并获得他们自由、事先和知情的同意。借款国还应让土著居民平等地分享从对这些知识、创新成果和惯例的商业开发中获得的收益，分享方式应符合土著居民的习俗和传统。

C. 缓解措施和发展效益

26. 借款国和受影响土著居民应识别与《环境与社会标准 1》中所述的缓解机制相一致的缓解措施以及以文化上适当方式获得可持续发展效益的机会。评估和缓解的范围包括文化影响¹⁷和物质性影响。借款国应确保及时实施为受影响土著居民制定的既定措施。

27. 在确定、交付和分配对受影响土著居民的补偿及其应分享的收益时，应考虑到土著居民的法律、制度和习俗及其与主流社会的融合程度。补偿资格可以基于个人或集体或二者确定。¹⁸如果基于集体提供补偿，应确定并实施促进面向所有合格成员有效分配补偿或促进以有益于所有成员的方式使用集体补偿的机制。

¹⁴ 通常土著居民基于传统所有和习惯用途提出他们对土地和资源的获取和使用权，其中很多都属于集体产权。这些基于传统的土地和资源所有权可能不被国家法律承认。如果土著居民个人拥有合法产权，或如果相关的国家法律承认个人的习惯使用权，除了本《环境与社会标准》第23条的要求，《环境与社会标准5》的要求也适用。

¹⁵ 见《环境与社会标准 5》第 31 条。

¹⁶ 包括具有文化和/或精神价值的自然区域，如圣林、具有神圣意义的水体和水道、山、树、岩石、坟地和墓地等。

¹⁷ 文化影响相关考量因素包括教育项目中教授语言和课程内容、卫生项目中的文化敏感或性别敏感步骤及其他内容。

¹⁸ 如果对资源、资产和决策的控制权主要归集体所有，应采取措施，尽可能确保集体分配收益和补偿，同时考虑代际差异和需求。

环境与社会标准 7.土著居民

28. 受影响土著居民如何从项目中受益取决于多种因素，包括但不限于项目性质、项目背景以及土著居民的脆弱程度等。所确定的发展机会应满足土著居民的目标和偏好，包括以文化上适当的方式提高其生活水平，并帮助增强其所依赖的自然资源的长期可持续性。

D. 申诉机制

29. 借款国应确保建立《环境与社会标准 10》所述、对于受影响土著居民而言文化上合适且易于操作的项目申诉机制，并考虑到土著居民司法追诉程序的可用性和习惯性争议解决机制。

E. 土著居民和更广泛的发展规划

30. 借款国可以要求世界银行基于特定项目，或以单独措施的形式提供技术或资金支持，用以协助制定方案、策略或意在加强在开发过程中对土著居民的考虑或土著居民参与的其他活动。其中包括设计用于以下用途的各种活动，例如：(a)加强当地立法，确立对习惯或传统的土地所有权安排的认可；(b)解决土著居民中存在的不同性别和代际问题；(c)保护土著知识，包括知识产权；(d)提高土著居民发展规划或方案的参与能力；(e)提高政府机关为土著居民提供服务的能力。

31. 受影响土著居民可以自行寻求不同支持。借款国和世界银行应考虑这一点。这些支持包括：(a)通过（例如社区主导型发展项目和本地管理的社会基金）政府与土著居民合作开发的项目，为土著居民发展优先项目提供的支持；(b)编制土著居民参与概要文件，记录其文化、人口结构、性别和代际关系以及社会组织、机构、生产体系、宗教信仰和资源使用模式；(c)推动政府、土著居民组织、公民社会组织和私营部门之间的合作，推动土著居民的发展项目。

磋商草案第二稿, 2015年7月1日

环境与社会标准 7.土著居民