

专题说明

参与和自愿、事先知情并同意（FPIC）的应用指南

一、参与和自愿、事先知情并同意（FPIC）的应用指南

（一）参与的应用指南

20 世纪 70 年代，提出了“参与”这一新的理念，国际劳工组织也明确提出“参与”应作为劳工基本需求的重要因素。此后，参与的理念，以及相关的参与式发展理念在全球范围内迅速推广。近年来，在当代国际发展、国际政治、经济政策、社会政策等研究和实践领域中，“参与”几乎是出现频率最高的一个词，参与的概念已经从理论探索角度开始，拓展到了国际政治及国际发展的宏观政策领域。简单来说，“参与”反映的是一种基层群众被赋权的过程，目的是促进发展和社会变化。

1. 参与的基本概念

在《FSC 中国国家森林管理标准》的术语和定义部分，对“参与”一词给出了如下解释：“组织与感兴趣的利益相关方和（或）受影响的利益相关方进行联系、协商和（或）向其提供加入机会的过程，以确保在制定、实施和更新经营管理文件时他们关心的问题、愿望、期望、需求、权利和机遇被考虑在内（来源：FSC 2011）”。显而易见，标准里强调的是利益相关方的参与。

《现代汉语词典》（2005 年第五版）将“参与”解释为：“参加（事务的计划、讨论、处理），参与其事”，即“加入某种组织或某种活动”，我们在日常生活中所用的“参与”多为此意。“参与”一词在英文当中是“participate”，指“个人的思想和感情都投入到一种鼓励个人为团队的目标做出贡献、分担责任的团队环境之中”。可见，参与体现了一种积极的、全面的介入，具有主动的含义。

另外，“参与”一词在发展项目中也被广泛应用，特别是常常出现在项目评估、项目计划及监测评估的文件与报告中。在国际发展文献中可以找到众多关于“参与”的定义，现将代表性的定义简述如下：

- “公众参与指的是通过一系列的正规的机制直接使公众介入决策”（Sewell, Coppock, 1977）。
- “参与是在对产生利益的活动进行选择及努力的行动之前的介入”（Uphoff, Esman, 1990）

- “市民参与是对权力的再分配，这种再分配能够使在目前的政治及经济过程中被排除在外的穷人在将来被包括进来”（Cahn, passeff, 1971）。
- 参与可被定义为在决策过程中人们自愿的民主的介入，包括：①确立总目标，确定发展政策、计划、实施及评估经济及发展计划；②为发展努力做贡献，分享发展利益（poppe, 1992）。

在这里，需要澄清的是“参与”和“参加”两个词的区别。简单来说，“参与”指的是以第二或第三方的身份加入、融入某件事之中，并且主动介入事务的计划、讨论、处理等；而“参加”只是一种列席，体现不出一种主动性。

2. 谁参与？

如上所述，《FSC 中国国家森林管理标准》对“参与”一次的解释明确指出参与的主体是“受影响的利益相关方”。本标准中，受影响的利益相关方是指任何受到或可能受到经营单位的活动影响的个人、团体或实体。以下是受影响的利益相关方的例子（来源：FSC - STD-01-001 V5-0）：

- 当地社区
- 原住民
- 工人
- 居住在森林中的人
- 邻居
- 下游的土地所有者
- 当地的加工方
- 当地的商人
- 所有权和使用权拥有者，包括土地所有者
- 被授权或公认为替受影响的利益相关方开展活动的机构，比如社会和环境方面的非政府组织，工会等等。

3. 参与的内涵是什么？

从上面所列的对“参与”的定义中，不难分析出“参与”的内涵主要包含以下一些重要因素和方面。

(1) 决策及选择过程中的介入。强调全过程介入和决策介入，是一种高度介入。

(2) 在全部项目循环中的介入。所有的发展努力都是为了使目标群体受益。比如说，农村发展项目是为了给农民带来任何形式的利益，因此只有当农民参加发展项目的全部循环过程，如项目确立、可行性研究、项目设计、实施及项目监评，才能使得他们的需求得到考虑和满足。这就需要对传统思路的一种逆向思考，即从“我们为利益相关方工作”转变成“我们和利益相关方一起工作”。

(3) 贡献努力。参与还指利益相关方尽可能地发挥的最大的贡献和努力。

(4) 动力及责任。利益相关方应主动介入相关事务，具有主动性和责任感。

(5) 传统知识及创新。参与的一个重要方面是使当地群众在他们熟悉的环境中充分地把运用他们自己的知识及技能。比如说，标准 4.4 要求“通过当地社区的参与，共同促进当地社会和经济的发展”。因为社区居民比任何一个外来者都更加熟悉他们自己的发展限制、发展潜力及发展机会，同时通过长时间的实践磨练，他们已经总结出一套特有的知识与技能。因此，在确定社区发展项目时，应充分利用他们的创新潜力和能力去发展自己的社区。

(6) 对资源的利用和控制。对资源的利用和控制是鼓励利益相关方积极参与发展活动的另一前提条件。例如，标准 3.2 要求组织应*承认并维护原住民的法定权利和传统权利*维护其在经营单位内或与之有关的经营活动的控制权，在一定程度上保护他们的权利、资源、土地和领地。从另一角度看，参与也是人们寻求对资源不断地有权利用和控制的过程，从而更好地提高他们的生活水平。

(7) 能力建设。参与的重要目标之一就是帮助当地村民自我教育、自我培训，这样他们才能够更好地衡量评价他们自己的情况，从而对推动社区的发展变化和森林的可持续经营发挥更大的作用。

(8) 利益分享。参与决不是只意味着当地群众在发展活动中参与投入，还要参与利益分享。这里指的利益不只是指直接利益，也指间接利益。

(9) 自我组织及自立。参与的目的之一就是为了促进建立各种形式的自助小组或组织。这些组织应该是人们为了满足他们特定的社会及经济需求而建立的自己的团体，增加人们的自组、自助、自立意识，更好地促进当地社会、经济的发展。

(10) 权力及民主的再分配。这是参与的较高层次，部分程度上是完善政治及法制的发展，从而促进社会和谐与进步。

(11) 机制促进。现在大家已经广泛地认识到有一系列的正式和非正式的机制或手段能够较大地促进人们参与发展活动的过程。这里涉及的机制不仅包括社会和经济方面的机制

手段,还包括文化、政治和法制方面的机制。只有这样,才能实现促进社会进步的最终目标。

需要注意的是,这里指的“参与”并不等同于一般意义上的“发动群众”,而是导向最终完全自主的参与,参与的目的、最终目标是自主性。自主性首先是“自我意识”,也就是当地人民自己意识到在发展中面临的困难和机会,认识到自己的局限和潜力,认识到所处的社会、自然条件,认识到通过努力所能达到的境界;其次是“自决”,当地人民自己决定发展方向和目标以及发展的策略、措施;第三是“自主控制”,即自主经营和管理。另外,自主性还意味着权利和责任。一般来说,人民群众对自然资源的控制权越大,就越有保护这种资源的责任感。

4. 参与的好处是什么?

每一个人都有自己的知识,都有发表自己意见的愿望,都关心自己的利益。同时,每一个人的知识和能力都存在差异,通过参与可以弥补个人能力和认知的不足,有助于达成共识,采取一致的行动,达到和谐发展的目标。具体来说,“参与”的好处主要有以下三点:(1)实施执行决策时具有高度的承诺及能力;(2)更大的创新,许多新的想法和主意。参与可使每一位参与者都有机会施展和贡献自己的才能;(3)增强动力和责任感,参与意味着参与方对责任的分担和成果的共享,使每一个居民都有机会向地方政府表达意见,以维护自己的利益。

从社会范畴来说,参与还有利于最终达成社会发展的公正、公平和目标群体受益。所谓公正,其社会含义是指要减少存在于社会或社区成员间的经济、政治、社会和文化等社会生活的各个方面的不平等和差异。因此,森林认证中参与的目标群体尤其关注那些弱势群体,给予他们更多的经济、发展机会和能力建设的关注,使社会弱势群体有更多的发言权并参与决策过程。公平是指给社会或社区成员平等的获得帮助、获取外在和内在资源以及参与发展决策的机会。通过参与来促进社会或社区成员在各种政治和经济权益上的平等。

5. 参与的方式是什么?

当然,有效的参与才能充分发挥参与所带来的好处,而有效的社区参与,取决于信息的畅通、居民的知识与能力、付出精力和时间的志愿,以及对促进自我服务的心理态度等。在《FSC 中国国家森林管理标准》中特别强调“要以符合文化传统的方式来确保相关方的参与”,尤其关注弱势群体例如原住民、工人或社区居民的参与。

具体来说,目前已经开发出了许许多多、形形色色、适合应用于各种不同情况的参与式技术或工具。其中,最为典型和被广泛应用的便是参与式农村评估(PRA)中所应用的参与式工具。从很大程度上讲,开发和应用这些工具的目的都是为了有效地动员目标群体参与项

目的规划、实施以及监测和评估过程，从而增加对项目过程和项目目标的控制

(1) 组建多学科工作小组。林区社会状况是错综复杂的，对林业问题的了解和解决，需要具有不同专业特长的人员，如经济学家、社会学家、专业技术人员等组成多学科群体，以便较全面地了解林区社区的真实状况。应当注意的是多学科的组成并不是简单的学科组合，而是各学科之间的有效互补与整合，其关键之处在于寻求各学科的交互点。这样的设想尽管在实际操作中困难较多，但应尽可能如此去做，如在确实缺乏某方面的专业人员的情况下，就应该对有关人员进行所需专门知识的专门培训。同时，在组建小组时，应该强调性别知识的重要性，做到小组成员在性别方面的平衡。

(2) 小组培训。小组培训包括小组成员的介绍，相互对各自专业知识、性格、兴趣的了解，形成小组工作规范、责任与分工、基本沟通技能培训等。

(3) 小组反馈。每次活动后，应该通过墙报、胶片、图示等各种形式，将调查、研究结果公布，并与研究对象进行交流，听取研究对象对小组工作的意见。

(4) 小组总结。工作结束后，进行总结，找出差距，系统地列出研究中的问题、发现及弥补的办法，并研究进一步提高工作效率的方法，提出进一步研究的建议等。

具体的调查方法主要包括 RRA (Rapid Rural Appraisal) 即农村快速评估技术和 PRA (Participatory Rural Appraisal) 即参与性乡村评估方法。RRA (Rapid Rural Appraisal) 是一种为在有限的时间内尽可能合理地收集资料而设计的调查方法。它有一个多学科专门组成的调查组，吸收社会科学工作者参加，以社会系统和生态系统为调查对象，采取参与性观察、单独个别访问、二手数据使用、半结构式访谈、三角核对等方式，全面、系统、灵活地获得丰富信息，是一种了解小范围农村社会和自然条件的快速有效的方法。RRA 强调与调查问题有关的人员的参与，特别是最直接的基层干部和群众的参与，这使得研究者、收益者和决策者之间能广泛地、开放式地交换意见和讨论问题；调查组成员来自多学科，他们的密切配合可获得对问题比较全面的认识和提出较为合理的综合解决方案；三角核对可判断数据的真伪，保证信息的准确性。与传统的调查方法相比，RRA 不仅仅局限于对量化资料的收集，而且对复杂的社会、经济、生态、文化变量和高度相互作用的社会系统、社会组织、外部决策支持系统、社会规范、人们潜在的需求及动机、信仰价值观、参与意识等非量化的资料也进行深入必要的调查。RRA 调查的主要内容有：调查地区的地理位置、历史沿革、社会发展简况、土地利用现状、自然资源权属状况、农林工商的相互协调、市场发育现状、产品流向及外部信息、政策执行情况、生产传统和支持决策系统的关系、社会-生态系统存在的主要问题和对策、各级政府对调查地区的规划设想、调查地区的林业发展史、发展水平、群众的林业意

识、参与意识、利益关系，调查地区的不显著群体（妇女、儿童、老人和贫困户）在林业生产中的作用和地位、村民对林业及生态环境的潜在要求、调查地区的社会化服务体系的建设情况等。PRA（Participatory Rural Appraisal）是RRA的改进，更强调当地人的参与，由外来者协调和帮助。由当地人参与调查与分析，分享调查分析结果，是了解农村社会生活和条件的一种方法和途径。具体的内容包括二手资料收集、关键人物调查、时间表、季节特征图、趋势分析、差异分析、打分和分类等。

同时，在鼓励参与的过程中还涉及到一系列的技能。这些技能包括：①态度的中性。即在调查中，不应带有任何偏见和先入为主的思想。②态度的友好。即在调查和访问期间，应着装朴素、态度和蔼，见到农村民间寒问暖，以关心和了解的态度主动与村民交朋友，取得他们的信任。③适当的提问方式和形式。不要一开始就采取一问一答，并把回答记录在册的形式，而应把所提的问题记在脑子里，通过对话、讲故事等形式获取所需资料。④聆听村民的讲话。聆听是非常重要的沟通技能，在听取村民的回答与阐述时，要精力集中，不要东张西望，不要打盹，也不要轻易插话。⑤尊重参与对象的人格。不要轻易评论其宗教、文化、习俗，要尊重他们的宗教信仰、文化习俗，并学习一些简短的地方语言，有利于沟通，提高所了解情况的真实程度。⑥精简的记录。对真实情况的记录，力求关键、全面。

二、自愿、事先知情并同意的应用指南

“自愿、事先知情并同意”的权利被视为国际人权法主要原则之一，用于保护原住民在生活、文化和生计方面免遭破坏。同时，它也逐渐被当地社区视为一种保护自身资源和领地免受重大影响的权利。在《FSC中国国家森林管理标准》中，有5项标准（标准3.2, 3.3, 3.6, 4.2, 4.8）都涉及到“自愿、事先知情并同意”的权利，尤其是标准3.2和4.2要求在原住民和当地社区合法或传统拥有和/或使用的土地上开展森林经营活动时，必须取得原住民和当地社区的自愿、事先知情并同意。针对这些标准所产生的不符合项，将有可能影响FSC证书的颁发。

1. “自愿、事先知情并同意”要素解析

如上所述，“自愿、事先知情并同意”是国际法律体系框架和联合国原住民人权宣言的要求。为了促进、改善和实现“自愿、事先知情并同意”权利，更好地满足认证标准的要求，首先就需要全面、深刻理解“自愿、事先知情并同意”的含义。在《FSC中国国家森林管理标准》的术语和定义部分，对“自愿、事先知情并同意”一词给出了如下解释：“它是一项

法律条件：在某项活动开始之前，个人或社区基于对活动的事实、后果和未来影响有清楚的认识和理解，并掌握相关事实的全部内容，在当时表示同意开始此活动。自愿、事先知情并同意，包括批准、修改、中止或撤销批准的权利。”简单来说，“自愿、事先知情并同意”意味着参与决策制定过程，并且对那些影响自身权利行使的活动具有同意、要求改变、拒绝的权利，强调“同意”必须是自愿的，并且是在活动开展之前或者进行决策之前就已经对所涉及的问题有全面理解的基础上做出的。现对四个要素“自愿、事先、知情、同意”进一步解释如下：

(1) 自愿：“自愿”意味着由自己主导、没有受到强迫或操纵，也没有额外时间限制。同时，“自愿”不仅意味着有“同意”的权利，同时也有“拒绝”的权利；在必要时，也可以通过第三方的援助（特别是针对原住民和社区边缘弱势群体），来协助当事人行使自己的权利。

(2) 事先：“事先”指“提前”。在拟开展的经营活动或项目之前，以及在做出开展这些活动和项目的最终决策之前，必须听取原住民或当地社区的意见和建议，并由他们自己做出决定。如果条件允许，最好在拟定活动或项目计划之前就询问原住民或当地社区的初步意见。同时，在事先征询意见和建议时，必须尊重原住民和当地社区自己设定的决策时间期限，以便他们有足够的全面了解和拟开展的活动，不能单方面要求必须何时反馈意见和建议。

(3) 知情：“知情”是指信息知晓形式，即在做出决定之前告知，以确保权利持有者对被征求意见的问题有全面、清晰的了解。知晓的这些信息应具有以下特征：

- 客观性：包括森林经营活动潜在的正面和负面影响，相关社会影响评估中利益相关方的意见和建议等；
- 完整性：涉及所有潜在的社会、经济、文化、环境影响程度及影响范围；
- 准确性：信息应传达准确、透明；
- 传达方式多样化：信息应采用易于理解的语言，通过多种方式（例如广播、视频、图片、照片、宣传页等）来表述；
- 传达人员本土化：信息传达应由符合当地文化传统的本地人来传达，最好的通知方式是面对面直接交流（例如通过会议或登门告知等），除非社区的文化水平很高完全可以使用其他现代的交流方式（例如短信、微信或者书面告知）。
- 信息接收的广泛性：社区里的男性和女性，以及边缘化的弱势全体都应被传达到；

(4) 同意：“同意”是指原住民或当地社区通过对话、评议和决策程序，而达成的自愿

性的集体决定。这个决定可以是“可以”或是“不可以”，是否同意的结果必须是社区所有相关成员的共同决定，并且组织应提供证据证明社区事前已经对所通知的内容有了充分了解，并在没有胁迫或者非法活动障碍下作出知情同意，这一点非常重要！需要注意的是，这里的“同意”是指“动态的同意”，并非是通过一次性决定给予森林作业活动永久性的许可，而是一个不断反复程序的一部分，需要对森林经营作业活动各个阶段进行持续的监测并进行重新肯定。同样，拒绝的决定也不具有永久约束力，也可以由权利持有者在条件发生改变时予以重新考虑。但是一旦做出同意的决定，社区或原住民群体也不能随意更改而拒绝同意。

2. 《FSC 中国国家森林管理标准》中哪些部分涉及“自愿、事先知情并同意”权利？

“自愿、事先知情并同意”的要求包含在《FSC 中国国家森林管理标准》原则 3：原住民的权利和原则 4：社区关系这两大原则中。相关标准和指标如下：

标准 3.2：组织应承认并维护原住民的法定权利和传统权利，维护其在经营单位内或与之有关的经营活动的控制权，在一定程度上保护他们的权利、资源、土地和领地。如果要将经营活动的控制权从原住民委托给第三方，需要原住民自愿、事先知情并同意。

指标 3.2.4 在开展影响原住民权利的经营活动前，原住民有自愿、事先知情并同意权，处理的程序包括：

- (1) 确保原住民了解他们对资源的权利和义务；
- (2) 在原住民考虑控制权的委托时，告知原住民相关资源在经济、社会和环境方面的价值；
- (3) 通知原住民，为在一定程度上保护其自身权利、资源和土地，他们有权否决或者修改有关经营活动的内容；
- (4) 通知原住民正在和将要开展的森林经营活动。

标准 3.3 将经营活动的控制权进行委托时，在原住民自愿、事先知情并同意的情况下，组织和原住民应达成有约束力的协议。此协议应明确期限，重新谈判、更改和终止协议的条件，经济条件和其它条款。此协议还应*保证原住民能够对组织*是否遵守条款和条件进行监督。（新添加标准）

标准 3.6 组织应维护原住民保护和利用其传统知识的权利。在利用原住民的传统知识和知识产权时应给予补偿。在利用传统知识之前，在原住民自愿、事先知情并同意的情况下，组织与原住民按照标准 3.3 签订有约束力的协议，保护其知识产权。

标准 4.2 组织应承认并维护当地社区的法定权利和传统权利，维护其在经营单位内或与之有

关的经营活动的控制权，在一定程度上保护他们的权利、资源、土地和领地。如果要将经营活动的控制权从当地社区*委托给他方，需要当地社区自愿、事先知情并同意。

指标 4.2.4 在开展影响当地社区权利的经营活前，当地社区居民有自愿、事先知情并同意权，处理的程序包括：

- (1) 确保当地社区了解他们对资源的权利和义务；
- (2) 在当地社区考虑控制权的委托时，告知当地社区相关资源在经济、社会和环境方面的价值；
- (3) 通知当地社区，为在一定程度上保护其自身权利、资源和土地，他们有权否决或者修改有关经营活动的内容；
- (4) 通知当地社区正在和将要开展的森林经营活动。

说明：处理的程序包括：

- (1) 明确当地社区和组织所使用的决策程序；
- (2) 通过当地社区可以接受且符合文化传统的方式，通过公平谈判以达成协议，包括对资源使用的公平补偿，如有必要，可使用中立的顾问来帮助；
- (3) 确保所有达成的协议都形成文件并获得了正式的认可；
- (4) 对协议所有签署方履行协议的情况进行监督；
- (5) 定期对协议的条款进行重新谈判，以反映条件的变化和申诉；
- (6) 如可行，识别、认可并记录传统知识和知识产权，同时尊重知识的机密性和知识产权的保护。

标准 4.8 组织应维护当地社区保护和利用他们传统知识的权利。在利用当地社区的传统知识和知识产权时应给予补偿。在利用传统知识之前，在当地社区自愿、事先知情并同意的情况下，组织与当地社区按照标准 3.3 签订约束性协议，保护其知识产权。（新添加标准）

指标 4.8.1 传统知识和知识产权受到了保护，只有通过签署有约束力的协议并在传统知识和知识产权持有者自愿、事先知情并同意的情况下才能够使用。

指标 4.8.2 根据当地社区居民自愿、事先知情并同意的有约束力的协议，在使用传统知识和知识产权时要为当地社区居民提供补偿。

总之，上述标准规定了必须在以下两种情况下征求原住民和当地社区的自愿、事先知情并同意：

- 需要确定原住民或当地社区是否同意初步拟定的森林经营活动或经营方式，需要注意的是这些原住民或当地社区是指位于森林经营内或周边，其资源或土地的法定权

利及传统权利可能会受到经营活动影响的群体。

- 如果认证主体打算使用原住民或当地社区的传统知识时，需要征求他们的授权。

同时需要注意的是，上述 5 项标准的要求并不是相互独立的，必须在 FSC 原则和标准背景下进行整体解读。其实，在执行“自愿、事先知情并同意”程序时，等于同时开展了许多针对 FSC 原则与标准要求的工作，相关标准包括：

- 标准 1.2 经营单位的法律地位；
- 标准 1.6 争议解决
- 标准 5.3 外部效应
- 标准 7.2 经营方案
- 标准 7.5 公示经营方案
- 标准 7.6 参与经营方案
- 标准 8.1 经营方案监测
- 标准 8.2 监测和评估环境和社会影响
- 标准 8.3 分析监测与评估的结果
- 标准 9.1 判定高保护价值
- 标准 9.4 高保护价值监测

3. 谁拥有“自愿、事先知情并同意”权利？由谁来判定？

总体来说，原住民和当地社区拥有“自愿、事先知情并同意”的权利。有关原住民和当地社区的界定在第一部分已经说明，这里不再赘述。仅将注意点罗列如下；

- 界定原住民最重要的一个要素就是“自我认同”；而社区的定义关键是其与经营单位的距离，在经营单位内或者相邻，并没有“自我认同”的要素，也没有其他需要满足的条件。
- “自愿、事先知情并同意”不仅适用于法律规定的权利，也同样适用于传统权利，这种权利不仅仅是指土地的权利，还包括获取资源的权利。
- “自愿、事先知情并同意”程序旨在形成一个对双方都具有约束力的协议，维持双方相互信任的关系。
- “自愿、事先知情并同意”程序的初衷是采用预防性的方法来维护原住民和当地社区的法定权利和传统权利，因此该程序仅适用于那些对经营活动所涉及的土地或资源拥有法定权利和传统权利的原住民和当地社区。

那么，由谁来判定“自愿、事先知情并同意”权利的拥有者呢？认证主体有责任对权利持有者及其权利做出全面的判定。当然认证主体可以咨询专家和当地利益相关方的意见和建议，并请独立的第三方来验证其自己的判定。认证主体最终的判定结果将由认证机构来评估，需要注意的是，完成“自愿、事先知情并同意”程序时认证的一个先决条件，如果认证机构认为认证主体没有承认或维护原住民或当地社区的权利，将不能通过认证。

4. 如何实施“自愿、事先知情并同意”程序？

总体来说，实施“自愿、事先知情并同意”程序的完整步骤包括6个，如下所示：

- (1) 判定权利持有者；
- (2) 为已经判定出的社区进一步参与做准备；
- (3) 绘制权利、资源、土地或领地的地图，并评估可能的影响；
- (4) 通知受影响的原住民和当地社区的权利持有者；
- (5) 谈判并让社区自己对提交的“自愿、事先知情并同意”提议做出决定；
- (6) 正式签订、检验、执行并监测同意协议。

但是根据森林经营活动的范围、强度、预期的影响，受影响的原住民或社区的数量和规模，与经营活动相关的争议或冲突以及社区之间的积怨和或冲突，原住民或社区对森林的依赖性、受教育程度等，可能只需要完成其中1个或几个步骤即可。例如，对原住民和当地社区的判定显示他们的权利、资源、土地和领地并没有受到影响；或者认证主体决定撤销其经营计划中对原住民和当地社区有潜在影响的所有内容。

另外，上述“自愿、事先知情并同意”程序的6个步骤的顺序并不是固定不变的，应根据实际情况进行相应调整。同时，“自愿、事先知情并同意”程序是一个持续的过程，最终目的是认证主体与受影响的原住民或当地社区建立起和谐良好的关系。

下面就针对“自愿、事先知情并同意”程序的完整步骤详解如下：

步骤 1：判定权利持有者

由认证主体首先启动判定程序。第一步是先判定出哪些原住民和当地社区在森林经营单位内或附近生活，以及他们拥有的权利、资源、土地或领地是否会受到拟开展森林经营活动的影响。建议在判定过程中，除了确保原住民和当地社区参与之外，还要咨询国家、地区以及当地的专家、非政府组织或社会团体。第二步，认证主体还需要确定这些受影响的权利持有者是否考虑参与计划开展的森林作业活动。社区一般通过村委会或向村民小组来做出决定，因此认证主体还应了解当地社区是如何进行决策的，以及全体社区成员如何就决策程序达成

共识。然后，认证主体需要采用符合当地文化传统的语言和易于接受的形式，将计划开展的森林作业活动及其对社区拥有的权利、资源、土地或领地的可能影响以及可能为社区带来的收益告知当地村委会或村民小组。同时，认证主体必须告知当地社区，他们可以自愿针对计划开展的森林作业活动及其条件进行谈判，也可以拒绝该作业活动计划。第三步，如果当地社区不考虑参加，认证主体应慎重考虑下一步工作的开展。如果社区决定参加，那么认证主体就需要为此进行准备（详见步骤2）。

表1 “自愿、事先知情并同意”程序要素及产出分析-步骤1

步骤1 的要素	预期产出
● 判定权利持有者	➤ 初步了解森林经营单位范围内的权利持有者及其领地概况
● 检查并记录当地社区是如何进行决策的	➤ 了解社区代表组织（村委会或村民小组）概况
● 了解一致同意的决策程序	➤ 了解达成一致意见的决策程序
● 将计划开展的森林作业活动告知社区代表组织	➤ 采用适宜的语言和形式概述计划开展的森林作业活动
● 判定社区是否考虑参与森林作业活动	➤ 了解受影响社区代表组织的决定

认证主体可以依据下列检查清单核查是否完成了步骤1：

- ✓ 认证机构是否已经将所有受影响的原住民和当地社区都判定出来了？
- ✓ 认证主体是否已经确定出哪些社区拥有“自愿、事先知情并同意”权利，该权利适用于哪些权利、资源、土地或是领地？
- ✓ 受影响的当地社区参与了权利持有者及其权利、资源、土地和领地的判定过程了吗？
- ✓ 弄清楚社区是如何决策的了么？
- ✓ 确定的决策模式是否确保了社区私有成员的参与？
- ✓ 社区决策代表了解计划开展的森林作业活动吗？
- ✓ 社区是否考虑参与计划开展的森林作业活动？

步骤2：为已经判定出的社区进一步参与做准备

首先，应建立一个多利益方小组，以便更好地理解当地情况并提供指导，小组的成员应包括原住民、当地社区、非政府组织的代表，如可能还需包括当地政府的代表。与此同时，依据原住民和当地社区的数量、规模和复杂程度，认证主体还应组建一个相匹配的、已经接

受培训有能力胜任的协调小组，负责与原住民和当地社区联络和互动。该协调小组将代表认证主体具体开展以下工作：

- 制定沟通和信息发布策略，确保以有效的方式与原住民和当地社区开展对话；
- 了解当地政府在原住民和当地社区实施“自愿、事先知情并同意”权利的程度，以及其是否满足 FSC 原则与标准的要求，从而确定还需要采取哪些步骤来满足 FSC 要求；
- 根据步骤 1 判定出的结果，进一步判定哪些活动可能会影响这些原住民和当地社区；
- 计划出具有操作性和灵活性的“自愿、事先知情并同意”程序时间表，并分配相应的预算确保各项活动的实施。

如果可行，为了加快“自愿、事先知情并同意”程序进程并展示其公正和客观性，建议认证主体和当地社区可以共同选择并使用第三方协调员或观察员。

表 2 “自愿、事先知情并同意”程序要素及产出分析-步骤 2

步骤 2 的要素	预期产出
● 建立多利益方小组	➤ 签署开展合作的地方协议
● 认证主体组建相匹配的、有能力胜任的协调小组，并对其开展社会知识培训	➤ 组建职责清晰的协调小组并对小组成员进行了培训
● 制定适宜的沟通和信息发布策略	➤ 制定出书面的沟通策略方案
● 制定认证主体的“自愿、事先知情并同意”的操作方法	➤ 了解当地政府有关“自愿、事先知情并同意”的相关规定和采取的操作方法，并对其与 FSC 有关“自愿、事先知情并同意”的要求进行差距分析
● 进一步明确出有可能会影响到原住民和当地社区的森林经营活动	➤ 修订森林经营方案的总体思路，包括对潜在影响的阐述
● 为“自愿、事先知情并同意”程序制定适宜而灵活的时间进度表并安排相应预算	➤ 时间进度表和资金预算文件
● 如可行，确定一个独立的第三方检验或评议者或辅助方	➤ 和第三方的检验或评议者或辅助方签署合同

认证主体可以依据下列检查清单核查是否完成了步骤 2：

- ✓ 多利益方小组建立了吗？相关工作开展得如何？
- ✓ 认证主体内部是否组建了相匹配的、有能力胜任的协调小组？该协调小组成员是否接受了培训？是否有能力与社会影响的原住民和当地社区建立良好的关系？
- ✓ 是否制定出了一个沟通和信息发布策略？确保认证主体能够以符合当地文化传统的方式与所有受影响的原住民和当地社区成员进行交流？

- ✓ 是否对当地政府的“自愿、事先知情并同意”方法与 FSC 的“自愿、事先知情并同意”方法进行了差距分析？
- ✓ 是否进一步明确了有可能会影响到原住民和当地社区的森林经营活动？
- ✓ 认证主体是否为执行“自愿、事先知情并同意”程序将受影响的原住民和当地社区的诉求包含在了时间进度表和相应预算当中？
- ✓ 认证主体是否和受影响的原住民和当地社区就第三方检验/评议机构或辅助方达成了一致意见，并签订合同将第三方的作用和责任明确下来？

步骤 3：绘制权利、资源、土地或领地的地图，并评估可能的影响

该步骤需要认证主体与步骤 1 判定出的原住民和当地社区开展进一步的合作，以便将他们声明的权利、资源、土地和领地绘制在地图上，并评估经营活动对其产生的正面和负面影响。如前所述，最好采用参与式方法开展绘图和评估工作。在实施该步骤时，应注意以下几点：

- 实施该步骤之前，应确保选出的原住民和当地社区代表都具备必要的知识和技能，并有充足的时间来参与相关活动。
- 为避免后期的冲突，在选择代表时应注意覆盖所有受影响的社区，并且各个层次和类别的社区成员（男性、女性、老人、年轻人、富人、穷人）都能够被包括进来。
- 如果冲突无法避免，认证主体应设法帮助解决这些冲突，以确保认证主体与所涉及的原住民和当地社区能够维持良好的关系。
- 在影响评估开始之前，应与原住民和当地社区就经营活动方案进行协商并达成一致意见。

表 3 “自愿、事先知情并同意”程序要素及产出分析-步骤 3

步骤 3 的要素	预期产出
● 确保在开展参与式绘图和评估时，原住民和当地社区具备了足够的能力	➤ 对社区成员进行能力需求评估，并完成相关培训
● 参与式绘图	➤ 了解土地和资源的权属情况；明确与社区有关的高保护价值；评估原住民和当地社区的权利
● 冲突和争议不可避免时的辅助工作	➤ 了解达成一致意见的决策程序
● 对计划开展的经营活动进行再次确认，并开展参与式评估	➤ 采用适宜的语言和形式概述计划开展的森林作业活动

认证主体可以依据下列检查清单核查是否完成了步骤 3:

- ✓ 开展能力需求评估了吗?
- ✓ 被选中参加参与式绘图和评估的社区成员是否已经接受了相关培训,有能力开展相关工作?
- ✓ 被选中的社区成员是否积极有效地参与了判定特殊意义场所、法定和传统权利、土地所有权、资源所有权和使用权,以及地图标注等工作?
- ✓ 受影响的原住民和当地社区对下述事项是否感到满意: 记录了他们所关心的事项,进行了公示并且社区对此有力充分的理解,所有这些事情都已经按照要求体现在了经营活动实施方案中?
- ✓ 受影响的原住民和当地社区是否确认与森林经营活动相关的重要冲突已经得到解决?
- ✓ 被选中的社区成员是否有效地参与了拟开展的森林经营活动对其权利及资源正面和负面影响的评估过程? 对于针对评估结果所采取的保护、减缓、利益共享以及补偿安排等措施,他们的满意度如何?

步骤 4: 通知受影响的原住民和当地社区的权利持有者

根据步骤 3 的参与式影响评估结果,认证主体可能需要重新调整森林作业活动方案,这时就需要将调整后的作业计划安排正式通知原住民和当地社区,应当采用原住民和当地社区易于理解的语言和沟通方式,将所有需要知情的信息告知原住民和当地社区,然后由原住民和当地社区自己来决定是否打算针对拟定的经营专业活动与认证主体开展谈判。

表 4 “自愿、事先知情并同意”程序要素及产出分析-步骤 4

步骤 4 的要素	预期产出
● 重新安排拟定的活动,并通知原住民和当地社区新拟定的森林经营活动	➤ 书面的通知,或是沟通的文件或报告记录
● 原住民和当地社区自愿决定他们是否想要进行谈判	➤ 原住民和当地社区的决策记录

认证主体可以依据下列检查清单核查是否完成了步骤 4:

- ✓ 社区所有成员都完全理解了计划开展的森林作业活动对其社区带来了潜在利益,以

及需要付出的代价了吗？

- ✓ 社区是否愿意按照一致通过的决策模式和认证主体进行谈判？

步骤 5：谈判并让原住民和当地社区自己对提交的“自愿、事先知情并同意”提议做出决定

在与原住民和当地社区的权利持有者开始谈判之前，认证主体应确保应经与原住民和当地社区达成了一个双方共同认可的决策程序，并且参与谈判的原住民和当地社区代表具备有相应的谈判能力。然后认证主体与原住民和当地社区代表就减缓负面影响、损失补偿、利益共享以及其他财务和法律事宜进行协商。在双方对上述议题达成一致后，应继续讨论申诉机制和监测模式，确保后续活动的顺利开展。紧接着，原住民和当地社区代表按照共同认可的决策程序来自愿决定是同意还是拒绝，或是提议修改方案。最终的结果是对方案做出“是”或“否”的回答。

表 5 “自愿、事先知情并同意”程序要素及产出分析-步骤 5

步骤 5 的要素	预期产出
● 确保双方一致同意决策模式，同时原住民和当地社区代表具备相应的能力	➤ 书面说明双方一致同意的决策过程文件，原住民和当地社区代表达到了能力要求
● 就减缓措施、补偿和利益共享进行谈判	➤ 有关减缓措施、补偿和利益共享的书面协议或其他形式的文件
● 建立申诉、争议和冲突解决机制	➤ 申诉程序文件
● 建立参与式的监测模式	➤ 监测模式文件
● 原住民和当地社区代表资源对提议做出决定	➤ 原住民和当地社区对提议的最终决定

认证主体可以依据下列检查清单核查是否完成了步骤 5：

- ✓ 原住民和当地社区是否具有决策程序并确保在进行决策时所有的社区成员都能够参与？
- ✓ 原住民和当地社区代表是否认为自己已经具备了与认证主体进行谈判的能力？
- ✓ 参与谈判的原住民和当地社区代表在谈判过程中是否感到放松并且能够胜任？
- ✓ 原住民和当地社区的所有成员是否都能够理解拟定的同意协议的所有内容？
- ✓ 原住民和当地社区的所有成员是否都能充分理解他们的权利，包括他们可以对提议说“不”的权利？

- ✓ 原住民和当地社区是否有足够的时间来对提议做出决定？
- ✓ 最终决定是否是在没有强迫的情况下，并且是按照一致同意的决策模式做出的？

步骤 6：正式签订、检验、执行并监测同意协议

首先，认证主体与原住民和当地社区达成了正式的同意协议文件；然后，对“自愿、事先知情并同意”程序的相关文件，特别是最终达成的提议协议进行公示；紧接着，如果可行，应由独立的第三方对“自愿、事先知情并同意”程序进行检验；随后就开始执行同意协议并且按照协议的规定来监测执行过程。如果政策或实际情况发生变化，可以重新开展谈判或者撤销原来的同意协议。总而言之，“自愿、事先知情并同意”程序是认证主体和受影响的权利持有者之间不断重复并需要持续开展的一种对话过程，能够有效地进行争议和冲突的管理并有利于确定适宜的解决方案。

表 6 “自愿、事先知情并同意”程序要素及产出分析-步骤 6

步骤 2 的要素	预期产出
● 将同意协议形成正式的书面文件	➤ 双方同意的书面协议文件
● 检验“自愿、事先知情并同意”程序	➤ 独立第三方的检验报告
● 实施并监测同意协议	➤ 监测报告

认证主体可以依据下列检查清单核查是否完成了步骤 6：

- ✓ 协议是否以原住民和当地社区满意的方式来签订，并且对双方都有约束力？
- ✓ 同意协议是否采用原住民和当地社区的语言进行了公示？
- ✓ 是否对协议进行了第三方独立检验？
- ✓ 受影响的原住民和当地社区对经营活动方案、相关研究活动和监测活动的参与程度是否深入？
- ✓ 认证主体与原住民和当地社区是否建立了积极的合作关系？
- ✓ 原住民和当地社区对协议的实施方式满意吗？
- ✓ 原住民和当地社区对同意协议的执行情况有抱怨吗？
- ✓ 如果存在抱怨，各方对抱怨的解决方式满意吗？

5. 重要的注意事项

为深入理解“自愿、事先知情并同意”的含义和实施要求，现将需要重点注意的事项简

述如下：

（1）“自愿、事先知情并同意”是开展认证的一个前提条件。目前有 5 项标准涉及“自愿、事先知情并同意”要求，针对这些标准产生的不符合项会影响 FSC 证书的颁发。

（2）“自愿、事先知情并同意”不等于“参与”。“自愿、事先知情并同意”权利包括原住民和当地社区对于影响其权利的经营活动拥有“同意”、“拒绝”和“撤回同意”的权利。这一点与“参与”程序不同，“参与”程序是指认证主体拥有最终决定权。参与本身并不包括说“不”的权利，但是“自愿、事先知情并同意”权利却可以。

（3）“自愿、事先知情并同意”权利不仅仅适用于法定权利。FSC 也承认传统权利，“自愿、事先知情并同意”也适用于传统权利。

（4）“自愿、事先知情并同意”不仅适用于私有土地，同样也适用于国有土地，二者不做区别对待。

（5）“自愿、事先知情并同意”程序并不独立于其他 FSC 标准要求。当实施“自愿、事先知情并同意”程序并需要达成“自愿、事先知情并同意”协议的同时，森林经营单位也正在满足一些其他 FSC 标准的要求，例如相关利益方咨询，社会影响评估与监测等。

（6）“自愿、事先知情并同意”程序需要独立第三方的检验，以确保该程序满足了 FSC 认证标准的要求。针对选择哪个第三方检验机构，以及检验的频率和环节，认证主体应与原住民和当地社区事先达成共识。

（7）“自愿、事先知情并同意”程序及其产出应形成完备的记录文件（特别是过程记录），并确保公众能够自由获取。具体的记录包括：判定、制图、评估、能力建设、谈判协商过程和结果记录等。记录的方式可以多种多样，例如：文字记录、视频记录、图片记录、声音记录等。