联合国粮食及农业组织

联合国防治荒漠化公约

关于将《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》纳入《联合国防治荒漠化公约》的执行和土地退化零增长的技术指南

关于将《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》纳入《联合国防治荒漠化公约》的执行和土地退化零增长的技术指南

由联合国粮食及农业组织与联合国防治荒漠化公约出版

罗马和波恩，2023年

引用格式建议

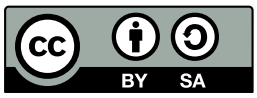
粮农组织和防治荒漠化公约。2023。《关于将〈国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则〉纳入〈联合国防治荒漠化公约〉的执行和土地退化零增长的技术指南。粮农组织，罗马和防治荒漠化公约，波恩。https://doi.org/10.4060/cb9656zh

本出版物所采用的名称与材料的呈现方式并不代表联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国防治荒漠化公约（防治荒漠化公约）或其合作伙伴关于任何国家、领土、城市或地区、或其当局的法律地位或发展状况或关于其边界划定表示任何意见。凡提及某些公司或某些制造商的产品时，无论是否为专利产品，都并不代表它们已获联合国粮农组织、防治荒漠化公约或其合作伙伴认可或推荐，或比其他未提及的同类公司或产品更好。

本出版物中表达的观点为作者的观点，不一定代表粮农组织或防治荒漠化公约的观点或政策。

ISBN 978-92-5-137132-9 [FAO]

© 粮农组织和防治荒漠化公约，2023年



保留部分权利。本指南可在知识共享署名-非商业性使用-相同方式共享3.0政府间组织（CC BY-NC-SA 3.0 IGO; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode）许可协议下使用。

根据该许可条款，如果本报告被适当引用，则可以复制、重新分发和改编此报告以用于非商业目的。用户以任何方式使用本报告并不代表粮农组织或防治荒漠化公约认可任何特定的组织、产品或服务。禁止使用粮农组织或防治荒漠化公约的标识。如果改编本报告，则必须根据相同或同等的知识共享许可进行许可。如果创建了本报告的翻译，则必须包含以下免责声明以及规定的引用格式：“此译文并非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）或联合国防治荒漠化公约（防治荒漠化公约）创建。粮农组织或防治荒漠化公约均不对此译文的内容或准确性负责。原始英文版为权威版。”

根据许可证产生的争议若无法以友好方式解决，则将通过许可证第8条所述的调解和仲裁进行解决，除非此处另有规定。适用的调解规则将是世界知识产权组织的调解规则（http:/Awww.wipo.int/amc/en/mediation/rules），任何仲裁均须符合联合国国际贸易法委员会仲裁规则（UNCITRAL）。

第三方材料。如版权使用者希望再次使用本报告中归属于第三方的材料（例如表格、图表或图像），则版权使用者有责任确定是否需要获得再次使用的许可并获得版权所有者的许可。因侵犯作品中任何第三方所有的组成部分而导致的索赔风险完全由使用者承担。

销售、权利和许可。粮农组织的出版物可在粮农组织网站上查阅（www.fao.org/publications），并可通过publications-sales@fao.org购买。商业性使用权的申请应通过网址www.fao.org/contact-us/licence-request提交。

有关权利和许可的查询应提交至：copyright@fao.org。

防治荒漠化公约的信息产品可在防治荒漠化公约网站（https:/Awww.unccd.int/resources）上获取，并可发送电子邮件至library@UNCCD.int索取。

目 录

前言 v

致谢 vii

缩略语 ix

执行概要 xiii

土地与权属：概览 1

1.1. 土地退化零增长 1

1.2. 国际共识：有保障权属对于实现可持续发展以及应对荒漠化、土地退化和干旱的重要性 3

1.3. 权属负责任治理的国际原则：《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》 4

1.4. 将权属与土地退化零增长联系起来：为土地退化零增长举措以及应对荒漠化、土地退化和干旱工作营造有利环境的科学基础 7

技术指南简介 11

2.1. 受众与范围 11

2.2. 重要考量 12

途径 17

3.1. 解析途径方法 17

3.2. 在土地退化零增长举措中采用多途径工作方法 18

3.3. 途径依据概览：《权属自愿准则》原则与《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定 21

途径1：加强政策和法律框架 27

途径2：建立有针对性的政策协调机制 32

途径3：保障妇女权属权利以及对土地和自然资源的获取 36

途径4：建立方便、透明的申诉和争端解决机制 42

途径5：设计和实施关注权属问题、参与性的综合土地利用规划 46

途径6：通过土地管理工具支持土地退化零增长 50

途径7：承认并记录公有土地的合法权属权利 56

途径8：承认并记录权属权利，推动共有土地可持续管理 61

途径9：分配和加强私有土地的权利和义务 65

未来工作 71

参考文献 74

术语 81

表

表1.《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定中的途径依据以及《权属自愿准则》原则与准则概览 21

图

图1. 土地退化零增长、有利环境与实现多重惠益之间相互关系的概念框架 8

图2. 将权属治理纳入土地退化零增长的途径方法 20

插文

插文1. 建立新的法律框架，推动解决吉尔吉斯斯坦共有土地牧场的土地退化问题 30

插文2：在塞拉利昂建设多利益攸关方平台 34

插文3：在塞内加尔推动妇女参与实现土地退化零增长目标 40

插文4：巴拉圭PROEZA项目申诉机制 44

插文5：老挝人民民主共和国关注权属问题、参与式的综合土地利用规划 48

插文6：突尼斯通过土地整理支持土地保护 53

插文7：扭转土地废弃趋势 - 东加勒比的经验 55

插文8：蒙古记录公有牧场的合法权属权利 59

插文9：拉丁美洲土著社区开展南南合作项目，提高社区监督能力和森林土地规划能力 63

插文10：肯尼亚卡卡梅加郡通过基于社区的土地租赁指南加强权属保障 68

前 言

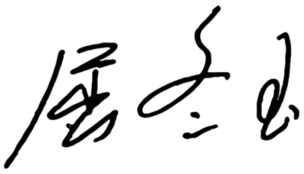
地球上的土地资源正在濒临极限。全球20%-40%的土地发生了不同程度的退化。造成问题的原因，是为满足日益增长的人口需求而开展的活动，如扩大农业用地面积、毁林以及放牧等。土地资源承受着前所未有的压力。这一问题也导致全球约32亿人的福祉岌岌可危，关键农业粮食体系遭到削弱，生物多样性和生态系统服务面临威胁，气候危机不断加剧。联合国粮食及农业组织（粮农组织）近期发布的《世界粮食和农业领域土地及水资源状况》以及《联合国防治荒漠化公约》发布的《全球土地展望》（第二版）均对这些令人警醒的趋势予以详细记述。

尽管面临巨大挑战，土地退化仍是可以防止和逆转的。通过科学、合理的方式选择适当的地点，确定合适的规模，坚持以人为本，妥善开展工作，我们能够推动土地重归平衡。此外，负责任的土地治理能够完善权属保障，加快实现土地由退化到恢复的过程。土地治理改革还有助于形成必要的激励机制，推动土地资源的可持续利用和管理，为应对土地退化动因、保障人类享受健康环境的权利创造良机。

今年时值《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》(《权属治理自愿准则》）发布十周年，这是一项广受国际认可的负责任权属治理框架。《2030年可持续发展议程》所包含的若干具体目标强调，在实现各项发展目标的过程中，需要保障土地权属、实现土地资源的公平获取，尤其应重视对妇女和弱势群体在这方面的保护。2019年，《联合国防治荒漠化公约》第十四次缔约方大会围绕土地权属问题通过了一项里程碑式的决定，认可负责任权属治理对于应对荒漠化、土地退化和干旱的重要意义。大会还要求《联合国防治荒漠化公约》秘书处与粮农组织联合编写本《技术指南》，说明如何将《权属治理自愿准则》纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标。

加强权属保障、推广土地与水资源可持续管理并无“一定之规”。本《技术指南》以合作伙伴丰富的专业知识和经验为出发点，提出九项行动路径，介绍了可供不同国家和地区因地制宜采纳的实用对策。我们希望本《技术指南》能够引领开展进一步合作，围绕意识提升、包容性参与、能力建设、资源筹措、数据收集、经验教训分析等内容，全方位支持各国和有关各方因势利导，完善土地权属保障，切实造福人与自然。

采取行动，刻不容缓！我们必须大力加强权属保障，积极探索防止、减少和逆转土地退化的方式方法，从而彻底扭转土地退化带来的广泛影响。我们希望本《技术指南》能够发挥催化带动作用，推动创新对策方案，加强伙伴关系，确保为所有人建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的未来，从而实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活，不让任何人掉队。



屈冬玉

联合国粮食及农业组织

总干事

Ibrahim Thiaw

联合国防治荒漠化公约

执行秘书

致谢

技术指南小组

本技术指南由粮农组织与联合国防治荒漠化公约秘书处在组长Vera Boerger与Miriam Medel的总体指导下共同编写。

协调员：Aurelie Bres 和 Enni Kallio

粮农组织撰稿人员：Vera Boerger，Aurelie Bres，Tea Dabrundashvili，Jean Maurice Durand，Vladimir Evtimov，Qingqing Lyu，Stefan Schlingloff 和 Yasmeen Telwala

防治荒漠化公约撰稿人员：Miriam Medel，Enni Kallio，Sasha Alexander，Jon Unruh，Marcos Montoiro，Rockaya Aidara，Barron Joseph Orr 和 Catherine Dillman

TMG Research（可持续性智库）撰稿人员：Jes Weigelt，Frederike Klümper 和 Babette Wehrmann

审稿人员

粮农组织审稿人员：Amparo Cerrato Gevawer，Francesca Felicani Robles，Maria Acosta Lazo，Martha Osorio，Maxim Gorgan，Morten Hartvigsen，Bradley Paterson，Gregorio Velasco Gil 和 Margret Vidar都为本指南的完善提供了专业知识和技能。

外部审稿人员：Ulrich Apel（全球环境基金），Verona Collantes（联合国妇女署），Beth Roberts 和 Rachel McMonagle（美国农村发展研究所），Everlyne Nairesaie（联合国人居署），Noel Oettlé（环境监测组织），Nahid Naghizadeh、Pablo Andres Motta Delgado、Sabina Gasimova、Manon Albagnac 和 Tcharbuahbokengo Nfinn（防治荒漠化公约民间社会组织专家组），以及 Nathalie van Haren（Both ENDS）。

参与多利益攸关方线上磋商和案例研究的专家包括：Baris Karapinar（土耳其），Batsaikhan Jamsranjav（蒙古），Carlos Alberto Avila Ceron（哥伦比亚），Cholpon Alibakieva（吉尔吉斯斯坦），Djatougbe Aziaka（多哥），Enk-Amgalan Tseelei（蒙古），Ermias Betemariam（埃塞俄比亚），Hamid Custovic（波斯尼亚和黑塞哥维那），Ikhbayar Tsevelmaa（蒙古），Joseph Rahall（塞拉利昂），Manon Albagnac（法国），

Mariоldy Sanchez Santivañez（秘鲁），Melisa Ljusa（波斯尼亚和黑塞哥维那），Nahid Naghizadeh（伊朗），Narangerel Yasanjav（蒙古），Nathalie van Haren（荷兰），Paulette Bynoe（圭亚那），Samuel B. Mabikke（塞拉利昂），Tamsir Mbaye（塞内加尔），Valentin Ciubotaru（摩尔多瓦），Wissal Gharbi（突尼斯），Andres Molina（巴拉圭），Fabiola Alcorta（巴拉圭），Cesar Balbuena（巴拉圭）和 Benicia Almeida（巴拉圭）。

《联合国防治荒漠化公约》协商进程：《联合国防治荒漠化公约》国家缔约方、民间社会组织专家组以及认证观察员参与了协商进程，并提交了书面意见供编写本技术指南考虑。

平面设计：James Morgan

宣传联络：Michele Piraux

翻译：张巍

审稿：吕青青，贾晓霞

行政支持：Alessandra Grandi

粮农组织与联合国防治荒漠化公约感谢为本技术指南编写提供专业支持和意见建议的所有各方。

本技术指南编写过程中获得了瑞士发展合作署与土耳其共和国安卡拉倡议的资金支持。

缩略语

CFS	世界粮食安全委员会
COP	缔约方会议
DLDD	荒漠化/土地退化和干旱
FAO	联合国粮食及农业组织
FPIC	自由、事先知情同意
GCF	绿色气候基金
GGW	绿色长城倡议
GIS	地理信息系统
ILO	国际劳工组织
IPBES	生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台
IPCC	政府间气候变化专门委员会
IRP	国际资源委员会
IUCN	世界自然保护联盟
LDN	土地退化零增长
LDN SCF	土地退化零增长科学概念框架
MAER	塞内加尔农业和农村装备部
MSPs	多利益攸关方平台
PLUP	参与式土地利用规划
SDGs	可持续发展目标
SLM	可持续土地管理
SPI	科学政策联系平台
UN	联合国
UNCCD	《联合国防治荒漠化公约》
UNDRIP	《联合国土著人民权利宣言》
UNEP	联合国环境规划署
UN REDD	联合国减少毁林和森林退化所致排放计划
VGGT	《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》

执行概要

土地和自然资源的有保障获取是实现可持续发展的根本。改善权属保障可带来多重惠益，包括减少贫困，提高粮食安全水平，赋权妇女和青年人，避免资源冲突和被迫移徙，加强生物多样性养护，以及减缓和适应气候变化；对于以土地为最重要资产的贫困和脆弱农村社区而言尤为如此。有保障权属能为可持续土地利用和管理创造有效激励，提供鼓励在土地退化零增长和土地恢复方面进行大规模投资所需的保证。

2019年，《联合国防治荒漠化公约》第十四次缔约方会议通过了一项关于土地权属的里程碑决定，承认了负责任权属治理对于防治荒漠化、土地退化和干旱的重要意义。该项决定要求联合国防治荒漠化公约秘书处与粮农组织和其他伙伴合作编写技术指南，说明如何将《权属自愿准则》纳入《联合国防治荒漠化公约》的执行以及土地退化零增长目标。《权属自愿准则》是国际认可的框架，就如何改善权属治理提供指导，总体目标是实现粮食安全，消除贫困，实现所有人的可持续发展。

本技术指南的目的是让政策制定者和决策者了解通过合法及有保障权属加速实现土地退化零增长目标及其他土地恢复承诺的潜力和途径。本技术指南还面向土地行政管理者以及参与土地退化零增长举措并受其影响的潜在受益人，包括民间社会组织，特别是为包括土著人民、本地社区、妇女和青年人在内的脆弱人群提供支持的举措；最终是为了将加强土地权属保障的各项工作纳入土地退化零增长举措的执行，为通过以人为本、参与式、关注性别问题的方式保障各类合法权属权利营造有利环境。

主要内容

有保障权属能够增加土地退化零增长举措对人类和地球的积极影响。

通过土地退化零增长举措强化权属保障可以带来多重积极的社会经济和环境影响，加快荒漠化、土地退化和干旱防治行动。根据《权属自愿准则》承认并记录合法权属权利可以让权利人 - 尤其是最脆弱权利人 - 参与并推动土地退化零增长举措，在参与决策和获取相应惠益方面享有更高的确定性。

在土地退化零增长举措中着眼权属问题首先是要对本地需要和条件开展评估。

围绕生物物理状况、土地权属和性别问题开展初步评估非常重要，可为土地退化零增长举措的设计和规划提供参考。确定土地退化动因、了解当前土地权属和性别问题具体情况的第一步是确保包容性、有意义的磋商和参与，尤其是最脆弱人群的参与。这就需要为土地退化零增长举措的设计和规划安排充足的时间、能力和资源，确保相关举措能够满足本地需要，适合本地条件，并关注性别问题。

有意义、包容性的磋商和参与能够确保土地退化零增长举措不会忽视合法权属权利。

有意义、包容性的磋商需要确保在决策之前个人和群体能够积极、自由、有效、知情地参与其中。了解利益攸关方之间的权力不对等是提供平等机会，支持有意义、包容性参与的关键，能够确保追求实现土地退化零增长目标的过程不会侵犯合法的权属权利。《权属自愿准则》尤其强调要以参与式、关注性别问题的方式保障脆弱和边缘人群的合法权属权利，这一点也体现在本技术指南通用途径的重要考量和活动之中。

关注性别问题的方法有助于解决土地资源控制和获取方面内在的不平等问题，对于实现转型变革不可或缺。

关注性别问题的方法承认当前的性别角色和规范阻碍了妇女参与土地退化零增长举措，故而希望采取积极措施克服挑战，消除不平等现象。妇女在土地管理以及保障家庭和社区粮食安全方面发挥重要作用，尤其是在受到荒漠化、土地退化和干旱影响严重的地区。保障妇女权属权利也有利于促进实现更加宽泛的发展目标。女性和男性平等参与土地退化零增长举措的各个阶段 - 从公平参与土地相关决策到公平分配惠益 - 有利于清除结构性或系统性阻碍，进而实现转型变革。

土地退化零增长倡议中加强权属保障的9种途径

这9种途径以行动为着眼点，目的是在国家规划、法律框架、战略与行动计划的背景下就普遍遇到的土地权属挑战提供切实可行的解决方案。这些途径非常灵活，可根据不同国情进行调整。有些途径具有通用性质 - 例如加强合法权属权利，协商和参与，以及关注性别问题的工作方法；也有些途径要考虑到具体背景，仅适用于特定的国家或地方环境。

途径1：加强政策和法律框架 - 协调统一国家和地方层面的权属治理政策、法律及组织框架，推动采用综合可持续的工作方法实现土地退化零增长。

途径2：建立有针对性的政策协调机制 - 以包容性方式纳入《权属自愿准则》的各项原则，在土地退化零增长举措中减少条块分割，加强协调合作、信息共享和监测。

途径3：保障妇女权属权利以及对土地和自然资源的获取 - 了解并响应女性和男性的不同需要和角色，改变角色定位，改革阻碍妇女享有权属权利及获取自然资源的规范、政策和管理制度。

途径4：建立方便、透明的申诉和争端解决机制 - 建立所有利益攸关方都能使用的透明机制，确保机制契合国际认可的各项人权，明确提出土地退化零增长举措实施过程中可能出现的土地申诉与争端的解决方法。

途径5：设计和实施关注权属问题、参与性的综合土地利用规划 - 重点介绍通过综合土地利用规划承认、尊重及保障合法权属权益，使其不受威胁和侵害的途径，更加有效地推动可持续土地管理做法，加强土地资源的可持续发展。

途径6：通过土地管理工具支持土地退化零增长 - 尤其要重视通过土地整理和土地储备应对导致土地退化的土地细碎化、土地废弃及土地获取问题。

途径7：承认并记录公有土地的合法权属权利 - 明确具体途径，确保合法权利人能够可持续利用公有土地从事农业、放牧、林业等生计活动。

途径8：承认并记录权属权利，推动共有土地可持续管理 - 承认共有土地治理机构，认可共有土地边界划定，进而加强共有土地负责任治理，改善土地和自然资源管理。

途径9：分配并加强私有土地的权利和义务 - 重点是根据私有土地所有者的能力量身定制具体方法；私有土地所有者群体状况各异 - 土地面积、权属权利类型（所有权或租用权）以及经营者类型（自然人或法人）各不相同。

《联合国防治荒漠化公约》关于土地权属的缔约方决定为推动并加速《权属自愿准则》的执行提供了及时的机遇。《权属自愿准则》与土地退化零增长举措的结合对于加强后者的多重社会经济和环境惠益非常重要。本技术指南仅是一个开端，后续在意识提高、技术能力开发、资源筹集、知识共享以及数据交互等方面还需获得更多的支持，以便有效地将负责任权属纳入土地退化零增长举措以及其他土地恢复承诺。

土地与权属：概览

1.1. 土地退化零增长

避免、减少及逆转土地退化以及负责任权属治理对于逐步实现人们的充足食物权、实现国家和国际层面的气候目标以及养护生物多样性都十分重要。健康的土地是人类生存的前提；土地既可用于生产粮食、饲料、纤维或燃料，也可提供淡水或清洁空气等陆地生态系统服务。土地与很多土著及当地社区的文化、遗产和身份也有着根深蒂固的联系。然而，土地资源有限，退化趋势日益明显。人类的土地利用影响了约70%的全球无冰陆地（气专委，2019），土地退化对30多亿人的福祉产生了不利影响，贫困更是让退化问题雪上加霜（生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台，2018）。土地利用变化和退化还会导致生物多样性损失（生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台，2018）、毁林（粮农组织，2021c），并产生大量的温室气体排放（气专委，2019）。

土地退化零增长是指“在特定时间和空间尺度及生态系统内，支持生态系统功能和服务以及提高粮食安全水平所需的土地资源数量和质量保持稳定或有所增长”（联合国防治荒漠化公约，2015）。

土地退化零增长的主要目标是遏制退化趋势，阻止健康高产土地的丧失。土地退化零增长提供了一个切实可行的框架，在适当的地点以适当的规模面向适当的人群开展适当的工作，使土地回归平衡，进而创造机会让食物、水、能源和自然也回归平衡。土地退化零增长的核心目标是保持或加强基于土地的自然资本，而以人为本则是实现土地退化零增长的关键途径，包括加强负责任、包容性土地治理（Orr等，2017）。

在《联合国防治荒漠化公约》框架下，已有129个国家承诺制定国家土地退化零增长自愿目标[1]。其中，超过106个国家 - 2/3以上 - 已经出台了目标，71个国家已有政府高层承诺落实措施，避免、减少或逆转土地退化。土地退化零增长目标的承诺土地面积总和超过了4.5亿公顷。这些目标在全球恢复承诺中占有很大比例，全球恢复承诺的估测面积总和为7.65亿至10亿公顷之间（Sewell，van der Esch和Löwenhardt，2020）。

除设定土地退化零增长目标外，各国还就防治荒漠化、土地退化和干旱（DLDD）做出了多项国际、区域和国家承诺。撒哈拉和萨赫勒绿色长城倡议由非洲牵头，旨在到2030年恢复1亿公顷退化土地，封存2.5亿吨碳，创造10000万个绿色就业（联合国防治荒漠化公约，2021；Goffner，Sinare和Gordon，2019）。“波恩挑战”于2011年启动，目标是全球范围内到2020年恢复1.5亿公顷、2030年恢复3.5亿公顷退化和森林砍伐地貌。截至2017年，各国政府作出的恢复承诺已经超过了1.5亿公顷的里程碑目标[2]。“中东绿色倡议”由沙特阿拉伯王国牵头，集合了多个中东和北非国家，将在区域内种植500亿棵树木，恢复土地面积相当于2亿公顷退化土地，推动全球二氧化碳排放量减少2.5%，并使区域内油气生产导致的碳排放减少60%以上[3]。《纽约森林宣言》是政府、跨国企业、土著人民与民间社会共同建立的伙伴关系，目标是终止天然林损失，到2030年恢复3.5亿公顷的退化景观和林地[4]。二十国集团倡议于2020年提出，目的是在上述各项现有举措的基础之上，到2040年实现退化土地面积减少50%。这些承诺涵盖了人工和天然陆地生态系统，表明土地恢复和土地退化零增长举措现已在全球政策议程上占据了重要地位（Anseeuw & Baldinelli，2020）。

考虑到各个国家及其他利益攸关方做出的各类全球、区域、国家乃至地方承诺以及实施的各类活动，本技术指南中用“土地退化零增长举措”来描述上述相关活动，包括应对荒漠化、土地退化和干旱的各类项目、规划、目标、计划、做法、政策支持、意识提高以及其他活动。

1 截止2022年2月的最新数据可见：www.unccd.int/actions/ldn-target-setting-programme

2 关于“波恩挑战”的最新数据可见：www.bonnchallenge.org/

3 关于“中东绿色倡议”的最新数据可见：www.saudigreeninitiative.org/about-middle-east-green-initiative/

4 关于《纽约森林宣言》的最新数据，可见：https://forestdeclaration.org/

1.2. 国际共识：有保障权属对于实现可持续发展以及应对荒漠化、土地退化和干旱的重要性

关于健康高产土地对实现可持续发展的重要作用已经形成全球共识，对于以土地为最重要资产的脆弱社区而言尤为如此。2015年，联合国成员国通过了《2030年可持续发展议程》以及17项可持续发展目标（联合国，2015）。可持续发展目标的编制采用了通盘考虑的方式，实现一项目标所需开展的活动与实现其他目标的活动相互关联，并会对其他目标的实现发挥协同增效作用。社会若不能可持续、负责任管理土地资源，也无法实现可持续发展目标（IRP，2019）。

土地退化零增长和负责任土地治理均为若干项可持续发展目标的重要内容，也体现在具体目标之中，尤其是：

- 可持续发展目标具体目标15.3一作为土地退化零增长的执行目标提出："到2030年，防治荒漠化，恢复退化的土地和土壤，包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地，努力建立一个不再出现土地退化的世界。"

- 可持续发展目标具体目标1.4提出："到2030年，确保所有男女，特别是穷人和弱势群体，享有平等获取经济资源的权利，享有基本服务，获得对土地和其他形式财产的所有权和控制权，继承遗产，获取自然资源、适当的新技术和包括小额信贷在内的金融服务。"

- 可持续发展目标具体目标5.a提出："根据各国法律进行改革，给予妇女平等获取经济资源的权利，以及享有对土地和其他形式财产的所有权和控制权，获取金融服务、遗产和自然资源。"

负责任土地治理与可持续发展之间相辅相成的关系正得到越来越多的承认，尤其是权属保障、可持续土地管理、土壤健康、土地恢复与应对荒漠化、土地退化和干旱之间的联系。《关于森林和土地利用的格拉斯哥领导人宣言》（2021年第二十六次缔约方会议）与全球农业粮食论坛（GFFA，2022）都对尊重土著人民和当地社区权利做出了高级别承诺，提出通过所有权、使用权和其他形式的合法权属提供土地和自然资源的长期、可负担和有保障获取途径对于保障当地和全球粮食安全至关重要。

在2019年举行的《联合国防治荒漠化公约》第十四次缔约方会议上，各国强调了负责任土地治理对于应对荒漠化、土地退化和干旱问题的重要性，并就土地权属通过了一项史无前例的决定[5]。截至目前，《联合国防治荒漠化公约》是唯一一个明确着眼解决土地

5 关于土地权属的第26/COP.14号决定：www.unccd.int/official-documentscop-14-new-delhi-india-2019/26cop14

权属问题的多边环境协定。该决定阐述了权属及其与执行《公约》的相关性，并特别要求编写本技术指南，说明将《权属自愿准则》纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标的实现。决定还请缔约方考虑采取行动，落实相关要求，包括“承认符合国家法律框架的合法权属权利，包括习惯权利”，“承认妇女平等使用和拥有土地的权利，加强妇女平等获得土地和土地权属保障的机会”，以及“审查并酌情通过国家土地治理立法和程序，以支持可持续土地利用和土地恢复”。联合国大会第76/206号决议也忆及了这些内容，呼吁成员国为实现土地退化零增长目标营造有利环境，采取措施加快实现土地退化零增长，具体措施包括负责任土地治理、权属保障和利益攸关方参与[6]。

最近刚刚结束的“联合国荒漠与防治荒漠化十年”（2010-2020年）重点关注旱地保护行动，聚焦于旱地对人类福祉的关键作用。“联合国生态系统恢复十年”（2021-2030年）的雄心范围更宽，更加积极主动：遏制全球范围的生态系统退化趋势，恢复生态系统，实现可持续发展目标。该“十年”计划采用了宽泛的生态系统恢复定义，包括从养护、可持续管理到恢复的各类活动，直接契合旨在避免、减少和逆转土地退化的土地退化零增长响应行动。该“十年”计划承认了土地和生态系统退化的直接与间接驱动因素，例如退化可能是因为政策不当（例如为资源密集型农业提供补贴）或权属法律不力（鼓励滥砍滥伐）。此外，该“十年”计划将人置于计划的中心，呼吁不同层级的行动方 - 从政府和发展机构到企业、社区和个人 - 采取不同规模的行动，包括大规模和小规模举措。

1.3. 权属负责任治理的国际原则：《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》

《权属自愿准则》提供了一套指导原则，于2012年5月由世界粮食安全委员会（粮安委）第三十八届会议一致通过。《权属自愿准则》由来自世界各个区域文化背景各异的1000多位利益攸关方起草，经各国政府、民间社会和私营部门代表谈判确定，是负责任权属治理方面唯一的国际框架。2012年12月，联合国大会第二委员会通过了A/67/443号决议，“鼓励各国实施由世界粮食安全委员会于2012年5月11日批准的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，总体目标是实现人人享有粮食安全，支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权。”

《权属自愿准则》“将努力改善土地、渔业及森林权属治理，为所有人带来惠益，特别是弱势群体及边缘化群体，以逐步实现粮食安全和充足食物权、扶贫、可持续生计、社会稳定、住房保障、农村发展、环境保护及可持续社会和经济发展等众多目标”（粮农组织，2012）。

6 联大2021年12月17日关于执行《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化公约》的第A/RES/76/206号决议。

《权属自愿准则》就负责任权属治理提供指导，致力于推动土地、渔业和森林的有保障权属权利和公平获取途径，从而推动消除饥饿和贫困，实现可持续发展，支持自然资源可持续管理（粮农组织，2012）。《权属自愿准则》立足人权，倡导尊重和承认所有合法权属权利人，保护权利不受侵犯。在这个背景之下，《权属自愿准则》强调要以敏感对待性别视角的方式承认不同的权属制度，包括习惯、土著和非正式制度。

《权属自愿准则》规定了若干原则（见一般性原则和执行原则）和准则，包括：i）对权属权利及义务的法律认定及分配[7]；ii）权属权利及义务的转让及其它变更；iii）权属的行政管理；iv）应对气候变化和紧急情况。这两套原则对于实现负责任权属治理不可或缺，构成了本技术指南以及途径所述各项可行活动的基础。

《权属自愿准则》中的一般性原则（3A部分）

各国应：

1. 承认和尊重所有合法权属权利人及其权利。各国应采取合理措施，确认、记录和尊重合法权属权利人及其权利，无论有无正式登记；避免侵害他人的权属权利；履行与权属权利相关的义务。

2.保护合法权属权利不受威胁和侵害。各国应保护权属权利人，使其权属权利不受随意剥夺，包括不遭受强制搬迁，因为强制搬迁违反了国家及国际法规定的现有义务。

3.促进和推动享有合法权属权利。各国应采取积极措施，促进和推动权属权利的充分实现或交易，如确保所有人都能获得相关服务。

4.确保在合法权属权利受到侵害时提供司法服务。各国应通过司法机构或其它方式向所有人提供有效、便利的手段，以解决与权属权利相关的纠纷；为人们提供负担得起、及时的裁决结果执行。若出于公共目的征用权属权利，则国家应提供及时、公正的补偿。

5.防止出现权属纠纷、暴力冲突和腐败。各国应采取积极措施，防止出现权属纠纷，防止纠纷升级为暴力冲突。各国应努力防止各种形式、各种级别、各种情况下的腐败（粮农组织，2012）。

7 在《权属自愿准则》中是指从法律上承认土著居民及其他具有习惯权属体系社区的权属权利，以及非正式权属权利；以及对公共部门所有或掌控的土地、渔业及森林权属权利的最初分配结果。

《权属自愿准则》中的执行原则（3B部分）

- **人类尊严：**承认每个人的固有尊严及其平等和不可分割的人权。
- **不歧视：**法律、政策和实际做法中不应对任何人抱有歧视。
- **平等与公正：**要承认人人平等，就先要承认人与人之间的差异，并采取包括赋权在内的积极行动，以在国家内部促进所有人，包括男性和女性、年轻人、弱势群体和传统上受到边缘化的群体能够平等享有权属权利，平等地获取土地、渔业和森林资源。
- **性别平等：**确保女性和男性拥有平等的权利享有所有人权，并承认女性和男性的差异，必要时采取具体措施加快实现真正的性别平等。各国应确保女性和女童能够享有平等的权属权利，能平等地获取土地、渔业和森林资源，而不受其个人情况或婚姻状况的影响。
- **全盘性和可持续性方针：**承认自然资源及其利用是相互关联的，并采取一种全盘性、可持续的方针对其实施行政管理。
- **磋商和参与：**在决策前，让拥有合法权属权利、且可能受决策影响的公民得以参与，寻求其支持，并对他们的意见做出回应；考虑到各方之间现存的权力不平衡现象，确保涉及决策进程的个人与团体积极、自由、有效、有意义且知情地参与。
- **法治：**通过用合适的语言广为宣传、适用于所有人、公平执行和独立裁决的法律，采取一种以法治为基础的方式，与国家和国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及相应区域及国际文书中的自愿承诺。
- **透明度：**用合适的语言明确界定并广泛宣传政策、法律及程序，用合适的语言广泛宣传各项决策，并采取让所有人都能获取相应信息的形式。
- **问责：**个人、公共机构及非国家行为主体均应依照法治原则对自己的行为及决策负责。
- **不断改进：**各国应改进对权属治理进行监测和分析的机制，以证据为基础制定计划并确保持续改进（粮农组织，2012）。

1.4. 将权属与土地退化零增长联系起来：为土地退化零增长举措以及应对荒漠化、土地退化和干旱工作营造有利环境的科学基础

国际科学届开展了广泛的研究，探索土地权属、可持续土地管理与土地退化的相互关联。所有研究中都强调了有保障土地权属对于营造有利环境，避免、减少和逆转土地退化的重要性。《气候变化政府间工作委员会（IPCC）关于气候变化和土地特别报告》指出，由于土地权属没有保障，资源获取受限，农业咨询服务不力，私营和公共激励机制不充分不均衡，以及缺少知识和实际经验，很多可持续土地管理做法无法广泛运用（IPCC，2019）。生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES）关于土地退化和恢复的评估报告突出强调了几个要点，即土著人民与当地社区内部采用的习惯做法和知识可有效保护生物多样性，避免、减少并逆转土地退化。报告进一步强调了政策协调对于为更可持续土地管理营造有利环境的重要性，包括“制定相关政策，根据适当层级的国家立法授予并保护个人和集体的土地权属和财产权利，赋权土著人民和当地社区，承认土著和当地知识及做法对于可持续土地管理的作用”（IPBES，2018）。这些结论也得到了数据的进一步佐证；数据表明，超过3.6亿土著人民和当地社区居住在现有保护区（权利和资源倡议，2020），他们管理的碳量在非洲、亚洲和拉丁美洲64个国家森林所含碳量中至少占到17%（Frechette等，2018）。

《联合国防治荒漠化公约》科学与政策联系平台土地退化零增长科学概念框架，以及关于“创造有利环境，支持实现土地退化零增长目标，推动增进福祉、生计和环境效益”的技术报告进一步探讨了此种联系。强化负责任、包容性土地治理，强调保护脆弱和边缘人群的土地权属权利，是土地退化零增长科学概念框架提出的四个目标之一。科学框架进一步强调，若遵循《权属自愿准则》中关于透明性、参与性土地利用规划的指导，土地退化零增长举措便能够确保在执行过程中保障合法权属权利（Orr等，2017）。科学与政策联系平台技术报告最后指出，土地退化零增长的有利环境包括四个主要维度：a）科学-政策联系；b）财政内容；c）制度安排；d）政策和监管内容。后两个维度的一项重要内容即是土地治理；事实上，报告指出营造土地退化零增长的有利环境在一定程度上就是一个土地治理的过程。这些结论凸显了土地退化零增长有利环境的多维性质，需要加强机构之间和治理机制之间的横向与纵向整合。此外，土地治理和有保障土地权属要适应本地情况，满足受影响社区的需要和愿望。研究结论还强调了土地治理的动态特性，以及全球价值链对土地管理模式日益扩大的影响，给土地退化零增长目标的执行同时带来了机遇和挑战（Verburg等，2019）。全球各国的经验表明，土地权属只是执行土地退化零增长措施面临的诸多挑战之一[8]（Allen等，2020；Chasek等，2020；Collantes等，2018；

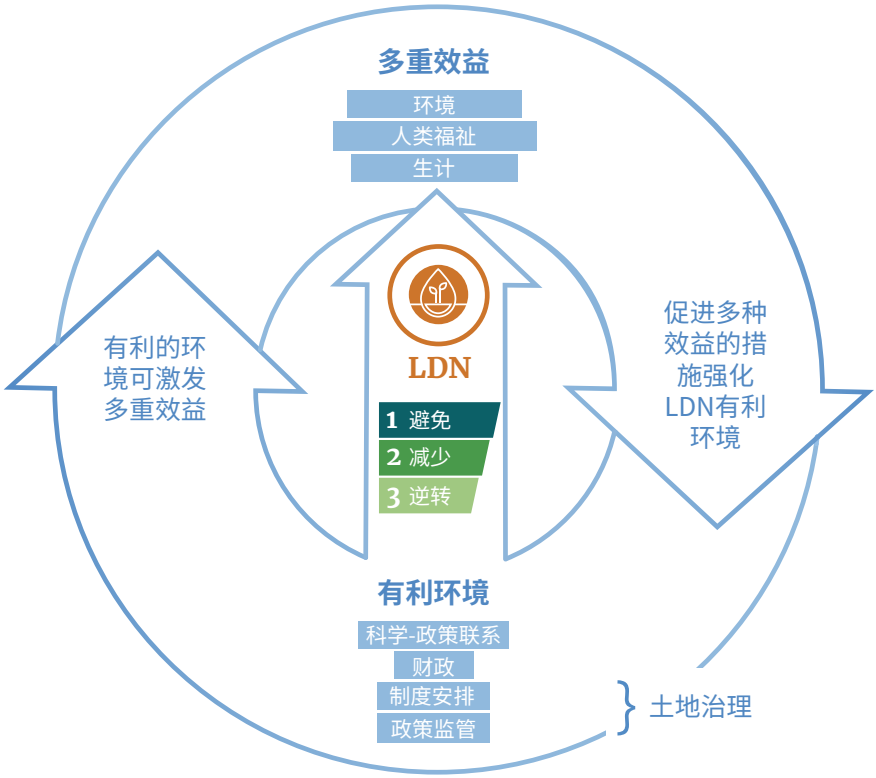
8 其他的执行挑战可能包括政策不力，未考虑性别问题，缺乏综合土地利用规划能力，缺少综合工作方法、资金和其他资源。

Cowie等，2019；Dallimer和Stringer，2018；Kapović Solomun等，2018；Kust等，2018；Okpara，Stringer和Akhtar-Schuster，2019；Speranza，Adenle和Boillat，2019；van Haren等，2019；von Maltitz等，2019；Wunder和Bodle，2019）。

科学研究结论表明，有保障的权属鼓励土地使用者和权利人投资开展可持续土地管理，例如农用林业、梯田、排水、灌溉工程及土壤保持，从而提高土地的长期生产力。能够稳定获取和控制土地的权利人有动力在保护和再生活动方面进行投入，而无需担心他们的土地可能会被不正当地收走或侵占。权属保障还可以减轻权利人的担心，即冲突性主张和纠纷可能会造成土地损失。对于长期持有土地信心满满，也有助于权利人参与土地退化零增长和土地恢复方面的大规模投资。负责任权属治理的一个重要问题是保障和保护合法土地权利，确保包括土著人民和当地社区在内的脆弱人群能够参与保护、可持续管理及恢复土地，并从中获益。土地治理不力、缺位或不负责任会削弱权属保障，给可持续发展带来不利影响，也会影响应对荒漠化、土地退化和干旱的各项工作。在需求较高的情况下，土地分配和控制不公、权利不明、持有方式不明都会加剧稀缺土地资源面临的竞

图1.

土地退化零增长、有利环境与实现多重惠益之间相互关系的概念框架



来源：Verburg等，2019

争和压力。另一方面，改善权属保障可带来多重益处，包括减少贫困，提高粮食安全水平，赋权妇女和青年人，避免资源冲突，加强生物多样性养护，以及气候变化减缓和适应。

权属与土地退化零增长举措之间的联系在《联合国防治荒漠化公约》的背景下已经做了广泛的讨论并且得到认可，但科学政策联系平台关于土地退化零增长有利环境的技术报告指出，尽管利益攸关方认为有保障的土地权属和土地获取是推动实现土地退化零增长目标的最重要政策、程序和激励，但纳入土地权属考量的土地退化零增长目标设定国家报告却寥寥无几（Verburg等，2019）。这表明着力解决土地权属和土地获取问题的意愿和能力仍然很低。联合国防治荒漠化公约秘书处、科学政策联系平台以及全球机制发布了若干份文件，就在土地退化零增长背景下如何考量负责任权属治理给出了初步和概念指导，包括土地退化零增长科学概念框架、土地退化零增长转型项目和计划国家支持业务指导、土地退化零增长转型项目和计划清单，以及敏感考虑性别视角的土地退化零增长转型项目和计划设计手册。本技术指南的目标是深入探究执行问题，就如何将《权属自愿准则》各项原则纳入土地退化零增长举措提供可能的活动建议。

延伸阅读

FAO. 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Rome.

IPC Working Group on Land, Forests, Water and Territory. 2016. *People' s Manual on the Guidelines on Governance of Land, Fisheries and Forests.* International Planning Committee for Food Sovereignty.

Verburg, P., Metternicht, G., Allen, C., Debonne, N., Akhtar-Schuster, M. Inácio da Cunha, M., Karim, Z., Pilon, A., Raja, O., Sánchez Santivañez, M. & Şenyaz, A. 2019. *Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Wellbeing, Livelihoods and the Environment.* A Report of the Science-Policy Interface. Bonn. UNCCD.

技术指南简介

2.1. 受众与范围

《联合国防治荒漠化公约》第26/COP.14号决定要求秘书处与粮农组织和其他相关伙伴合作“编写一份技术指南，说明如何将《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标，同时考虑到各国国情，供缔约方会议第十五届会议审议”。

本技术指南就在土地退化零增长国家规划、法律框架、战略和行动计划背景下普遍遇到的土地权属挑战提供了潜在解决方案。因此，本技术指南面向政策和决策制定者，让他们了解通过合法权属权利与负责任权属治理推动落实土地退化零增长和土地恢复承诺的潜力和途径。本技术指南还面向土地行政管理者以及参与土地退化零增长举措并受其影响的潜在受益人（作为次级受众），包括民间社会组织，特别是要为包括土著人民、当地社区、妇女和青年人在内的脆弱人群提供支持。

2.2. 重要考量

在《权属自愿准则》各项原则和人权框架的基础之上，还有三个重要考量要纳入土地退化零增长举措的执行，不论根据国家背景选择了哪条最为相关的途径。这些重要考量适用于所有途径，而通用途径能够就土地退化零增长举措中的合法权属权利、磋商和参与以及关注性别问题等方面提供更多指导，提出潜在活动建议。

合法权属权利

《权属自愿准则》规定："在根据本国法律对权属权利进行审查的基础上，各国应在法律上认可那些虽合法，但目前尚未受到法律保护的权属权利。保障权属权利的政策和法律不应带有歧视性，并应考虑到性别问题。遵照本《准则》的磋商和参与原则，各国应按照广为宣传的规则，明确界定哪些类别的权属被视为合法。各种形式的权属都应为所有人提供一定程度的权属保障，确保提供法律保护，免遭违反国家及国际法规定现有义务的强制搬迁、骚扰及其他威胁。"（粮农组织，2012，第4.4段）。

合法权属权利涵盖个人和社区层面的所有现行权属安排，包括土地和资源的集体或共有权利，不因是否得到国家正式认定而受到影响。合法权属权利还包括各种时间尺度下权属权利及其附属自然资源的利用和获取。合法权属权益是《权属自愿准则》各项原则以及下文所有途径的核心概念。土地退化零增长举措应积极主动地界定并保障（《权属自愿准则》第7.1段至第7.6段）干预区域的所有合法权属权利，确保各方都能接纳和参与（见途径1）。

磋商和参与

《权属自愿准则》对磋商和参与的定义是"在决策前，让拥有合法权属权利、且可能受决策影响的公民得以参与，寻求其支持，并对他们的意见做出回应；考虑到各方之间现存的权力不平衡现象，确保涉及决策进程的个人与团体积极、自由、有效、有意义且知情地参与"（粮农组织，2012，第3B.6段）

为支持在设计、实施和监督土地退化零增长举措的过程中开展有意义的参与式磋商，可能受到举措影响的各方需要在决策出台之前以适当的形式和语言获取相关信息；此外还要确保为包容性磋商和参与留出充足的时间。这方面的重要考量是了解并应对受影响群体的能力差距，确保实现全面参与。当地民间社会行动方，例如环保组织、农民组织、土著人民组织以及其他民间社团，在为脆弱人群服务以及与脆弱人群沟通方面发挥重要作用，包括土著人民、当地社区、妇女和青年人。因此，提高当地民间社会的能力有助于推动不同规模的磋商和参与，包括组织外联活动，分享想法和信息，组织培训活动，以

及反馈利益攸关方的意见。要特别重视确保在磋商过程中关注性别问题[9] 。土地退化零增长举措实施部门有责任确保在举措设计、实施和监督的全过程中开展有意义、包容性、参与式的磋商；国家也可以提出所有行动方在各类土地退化零增长举措中的磋商和参与要求，包括私营部门行动方。

多利益攸关方平台可以作为通过包容性参与和磋商使得不同利益攸关方达成知情同意的工具；此外还有若干国际文书可就此提供补充，例如《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织第一六九号公约（国际劳工组织，1989）。例如，《联合国土著人民权利宣言》规定，土著人民权利可能受到影响时，要获得他们的自由事先知情同意。自由事先知情同意是土著人民的集体权利，源自于对自身土地、领地和其他被承认财产的自决权利。在本技术指南中，自由事先知情同意应被视作“土著人民的集体权利，就可能影响他们习惯拥有、占有或以其他方式利用的土地、领地和资源，通过自由选择的代表以及习惯或其他制度做出决定，在政府、行业或其他外部各方批准之前给出或保留同意意见”（粮农组织，2014a）。因此，自由事先知情同意与自治之间有着直接联系。

关注性别的方法

《权属自愿准则》强调要“确保女性和男性拥有平等的权利享有所有人权，并承认女性和男性的差异，必要时采取具体措施加快实现真正的性别平等”。确保在土地退化零增长举措的全部进程中重视性别平等是土地退化零增长举措的基本要求，《联合国防治荒漠化公约》全球机制已就如何将性别问题纳入土地退化零增长行动编写了指南[10]。关注性别问题的方法承认性别规范与不平等问题，通过行动、政策和举措来应对男性和女性不同的需要、约束和机会。关注性别问题的方法确保女性和男性的不同需求都能予以考虑；女性和男性能够平等参与；惠益、资源、状况和权利的分配得到公平处理。此种方法适用于计划设计、执行和监督的所有阶段。

很多情况下，受到歧视性政府安排和社会规范的影响，加之其他的长期结构性不平等，妇女在土地利用和管理决策方面处于弱势地位。她们拥有的土地少于男性，在继承权方面也人微言轻。妇女的土地权利受到侵害的概率更大，因土地管理投资获得的收益往往也会被他人占有。妇女面临着权力关系不对等的境况，很少能有意义地参与决策。男性家庭成员在管理模式、作物选择以及土地权利的家庭内部分配方面拥有更多的决策权。土地退化零增长举措采纳关注性别问题的方法，着力解决上述问题，改善妇女对土地的控制，提高妇女在家庭和社区层面的决策能力，增强妇女参与土地退化零增长举措的能

9 例如，见Oxfam 和 IISD（2017）。

10 手册可在联合国防治荒漠化公约网站查询：https://www.unccd.int/publications/manual-gender-responsive-land-degradation-neutrality-transformative-projects-and

力。此外，在土地退化零增长举措中以包容性、跨部门方式纳入性别考量，并考虑到其他社会身份（例如年龄、种族、性别、种姓和阶级）相互关联的性质，也有助于满足其他脆弱群体的差异化需要，进而产生更大范围的社区效益，促进采取联合措施，应对经验、歧视和/或弱势等互有重叠又相互依存的制度缺陷。

© Pixabay

3 途径

3.1. 解析途径方法

考虑到各国国情不同，本技术指南提出了一套灵活、通用、包容的9条途径，这些途径均以行动为导向，可以根据不同国家的情况做出调整，目的是切实将《权属自愿准则》的各项原则纳入防治荒漠化、土地退化和干旱举措，实现土地退化零增长目标。除《权属自愿准则》《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定以及土地退化零增长框架外，途径编写过程中还围绕经验教训、案例研究和良好做法开展了文献综述，并在2020年6月至11月间同多个利益攸关方召开了系列线上磋商。途径的内容面向若干国家，并不指向特定的国家背景或案例研究。实施途径的所有行动均应契合《权属自愿准则》原则[11]以及人权框架。

9条途径以实现土地退化零增长为落脚点，着眼于普遍遇到的土地权属相关挑战。每条途径都描述了运用《权属自愿准则》原则实现土地退化零增长目标的方式，解决的是“如何”执行的问题。每条途径中还包含了以下内容：i）国家和地方层面可以开展的行动；ii）在“延伸阅读”部分提供参考，以便读者深入探究途径所涉主题，围绕具体的执行工

11 见《权属自愿准则》第1.4节中的一般性原则和执行原则。

作进一步给出技术建议；iii）案例研究，用以说明在不同国家和地方背景下实施途径可能遇到的机遇和挑战。然而，并非所有途径都适用于所有国家；请本技术指南的使用者在实现土地退化零增长目标以及执行《权属自愿准则》原则的过程中，考虑与本国国情最为相关的那些途径。实现土地退化零增长目标，需要采取通盘考虑的方法，在若干条途径上多管齐下。不论采用哪条途径，均应确保在工作方法中保护合法权属权利，支持广泛且包容的磋商和参与，并关注性别问题，这些都是第2.2节中提及的重要考量。

3.2. 在土地退化零增长举措中采用多途径工作方法

图2以图形方式介绍了将权属治理纳入土地退化零增长举措的多途径工作方法，《权属自愿准则》原则为总体指导工具。

在土地退化零增长举措的规划阶段，要开展初步评估，确保举措的各项活动和内容符合实体及社会环境，考虑了实际的具体需要、挑战和现实。将土地权属纳入土地退化零增长举措建议开展三项评估：土地权属评估、性别评估以及生物物理评估。

土地权属评估着眼于干预地区正式或法定框架下以及习惯权属制度下的权属安排（谁能在何种条件下使用什么资源，能够使用多久）（粮农组织，2002）。该项评估的目的是了解干预地区当前的权属类型（公有土地、私有土地或共有土地）。该项评估会考虑所有类型的安排或合法权属权利，包括季节性或阶段性权利（如放牧），并对在权属安排中发挥作用的法定部门和习惯部门进行分析（粮农组织，2002）。评估还将酌情了解干预地区的权属不安全情况，包括分析权属相关冲突的类型。评估需要确定，在国家层面和干预地区的法律和组织框架内有哪些类型的权属问题可能会限制规划开展的土地退化零增长取得实效。

性别评估着眼于特定情况或背景下不同性别角色、活动、需要、机遇和权利的差别。性别评估还将分析男性和女性的关系，他们对资源的获取和控制，以及相对彼此面临的局限。性别评估应纳入所有的部门评估或情境分析，确保干预行动不会加剧基于性别的不公正和不平等，并在可能的情况下推动改善性别关系中的平等和公正。在土地退化零增长举措的背景下，性别评估可作为土地权属评估的部分内容开展（联合国妇女署，联合国防治荒漠化公约，国际自然保护联盟，2019）。

生物物理评估着眼于土地退化的直接和间接驱动因素，在任何土地退化零增长的规划过程中都不可或缺。生物物理评估有助于确定相关途径。在《联合国防治荒漠化公约》框架下制定了国家土地退化零增长自愿目标的国家已经分析了土地退化的原因和影响，目的是就2030年期望并可以实现的目标做出基于实证的决策，避免、减少或逆转土地退化。土地退化零增长目标设定国家报告的汇总数据分析表明，退化土地主要涉及耕地、森林、草地、热带稀树草原以及湿地。土地退化零增长目标最常见的5个类别包括：1）恢复/改善耕地；2）恢复/增加森林；3）恢复/改善草地和热带稀树草原；4）提高土壤肥力，提升土壤有机碳储量；5）改善湿地管理（Grita 和 Rijpma，2019）。

在多途径工作方法中，需要根据这些初步评估的结果来确定相关的途径。了解生物物理评估结果 - 尤其是土地退化的驱动因素以及土地退化零增长目标中的国家优先事项 - 有助于明确哪些土地正在退化，例如耕地、森林、草地和热带稀树草原，以及湿地。土地权属评估和性别评估有助于确定退化土地隶属于哪种权属制度 - 私有土地、共有土地还是公共土地，分析保障权属面临的各种挑战，并根据本地需要和背景量身定制地设计干预活动。

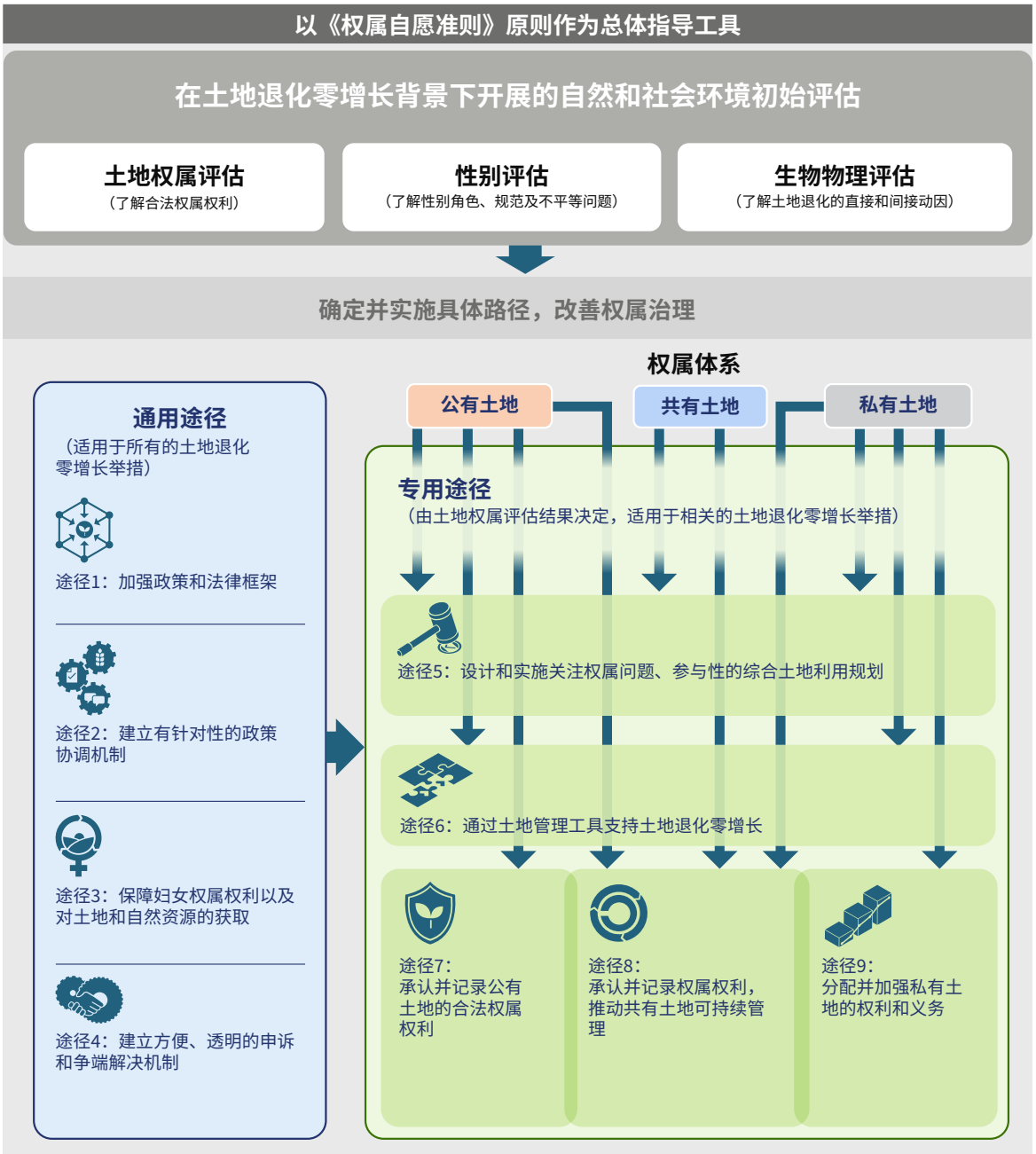
途径分为两类：通用途径和专用途径。通用途径适用于所有的土地退化零增长举措、土地退化的所有驱动因素以及所有类型的权属制度（私有土地、公有土地、共有土地），而专用途径适用于特定背景，但相关活动也要体现通用途径的相关内容。此种特定背景可以包括特定国情，或国内特定地区、特定土地用途或特定人群的具体情况。这些特定情况应明确体现在初步评估的结论和表述之中。

例如，权属及土地退化驱动因素评估可能显示，放牧管理导致的土地退化问题主要集中在公共土地上，且土地权属无法保障。对于权属挑战与退化动因之间关系有了初步的总体把握之后，就可以决定9条途径中有哪些途径最适合这种特定的国家或地方背景。

适用于多种土地退化和权属问题的四个通用途径包括：加强政策和法律框架（途径1）；建立有针对性的政策协调机制（途径2）；保障妇女权属权利以及对土地和自然资源的获取（途径3）；以及建立方便、透明的申诉和争端解决机制（途径4）。这四个途径给出了落实三项重要考量的具体行动，即承认合法权属权利（途径1）；磋商和参与（途径2和途径4）；以及关注性别问题（途径3）。这些重要考量也同样适用于着眼于特定背景的专用途径，包括设计关注权属问题、参与性的综合土地利用规划（途径5）；通过土地管理工具支持土地退化零增长（途径6）；承认并记录公有土地的合法权属权利（途径7）；承认并记录权属权利，推动共有土地可持续管理（途径8）；以及分配和加强私有土地的权利和义务（途径9）。

图2.

将权属治理纳入土地退化零增长的途径方法



（来源：本研究）

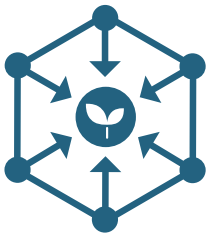
细致规划是实施多途径综合工作方法的关键。实施这些途径需要投入大量的组织、资金和技术资源，而此种资源很难保证持续稳定获取。规划阶段已经需要投入资金，开展初步评估，确定改进权属治理的适当途径和活动。因此，需要安排专门预算，明确并支持国家和地方层面必要的协调合作机制，此外还可以向捐助方寻求资金支持。对捐助方来说，《权属自愿准则》与土地退化零增长举措的结合能够放大产生的变化，因而提供资源支持实施这些路径可以实现更大的影响。

3.3. 途径依据概览：《权属自愿准则》原则与《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定

表1列出了每条途径的依据及其与相关的《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定以及《权属自愿准则》原则和准则的联系。

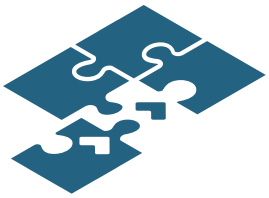
表1.

《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定中的途径依据以及《权属自愿准则》原则与准则概览

途径	《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定	《权属自愿准则》原则与准则
 **途径1：加强政策和法律框架**	COP14第26号决定“请缔约方审查并酌情通过国家土地治理立法和程序，以支持可持续土地利用和土地恢复；鼓励缔约方承认符合国家法律框架的合法权属权利，包括习惯权利。”	《权属自愿准则》第5.3段提出：“各国应保证权属治理的相关政策、法律及组织框架能依据国家法律，承认并尊重合法的权属权利，包括承认那些尚未得到法律保护的习惯权属权利；推动、促进和保护权属权利的落实。各项框架均应体现土地、渔业和森林资源的社会、文化、经济及环境意义。各国提供的这些框架应该是非歧视性的，并能促进社会公平及性别平等。各项框架应体现土地、渔业及森林资源及资源利用之间的相互联系，并确立一种综合方针对其实施行政管理。”

途径	《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定	《权属自愿准则》原则与准则
 途径2：建立有针对性的政策协调机制	COP14 第16号决定“邀请订有土地退化零增长自愿指标的国家缔约方根据各自国家计划、战略和行动方案推行这种指标，途径包括： (a) 实行制度化的横向和纵向协调，同时考虑到多利害关系方的参与，支持将土地退化零增长纳入主流并使其执行超出《土地退化零增长目标设定方案》； (b) 加强和发展支持土地退化零增长实施和执行的机制，以便更好地协调与土地退化零增长有关的自上而下和自下而上的行动。”	《权属自愿准则》第5.6段强调各国要“确保执行机构之间的协调，并与地方政府、土著居民及其他具有习惯权属体系的社区保持协调。” 《权属自愿准则》第26.2段规定，“鼓励各国在地方、国家及区域层面建立多利益相关方平台和框架，或利用现有此类平台和框架，就本《准则》的实施工作开展合作（...）。该进程应该突出包容性、参与性、性别敏感性、可操作性、经济有效性和可持续性。”
 途径3：保障妇女权属权利以及对土地和自然资源的获取	COP14 第26号决定“请缔约方在法律上承认妇女平等使用和拥有土地的权利，加强妇女平等获得土地和土地权属保障的机会，以及促进对性别问题有敏感认识的措施，以防治荒漠化、土地退化和干旱，实现土地退化零增长，同时考虑到国情。”	《权属自愿准则》强调性别平等是十项实施原则之一。此外，《权属自愿准则》第5.4段规定：“各国应考虑女性和女童在权属和相关权属权利等问题上面临的特殊障碍，并采取措施确保法律和政策框架为女性提供足够保护，实施和执行承认女性权属权利的法律。各国应确保女性能够与男性在平等的基础上合法订立涉及权属权利的合同，并应尽力提供法律服务和其他援助，令女性能够保护其权属利益。”

途径	《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定	《权属自愿准则》原则与准则
 途径4：建立方便、透明的申诉和争端解决机制	COP14 第26号决定“鼓励缔约方提供有效、及时和负担得起的司法救助和透明的争端解决机制。” “同时鼓励缔约方承认和促进公平和包容的基于社区的冲突解决机制。”	《权属自愿准则》的第21项准则简要说明了权属权利争端的解决，强调各国应通过清廉、不受政治和其他因素干扰、公正的国家和非国家司法及非司法程序提供救济渠道，在救济地点、语言和程序中确保所有人 - 包括男性和女性 - 都能获取。第21.6段规定：“各国应努力为弱势群体和边缘化群体提供法律援助，确保所有人都不受歧视，并获得安全的司法服务。”
 途径5：设计和实施关注权属问题、参与性的综合土地利用规划	COP14 第16号决定“鼓励国家缔约方酌情考虑土地权属和土地利用规划，为土地退化零增长创造有利的政策和监管环境，为此要遵循《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，以管理土地退化零增长措施对土地权属的影响。” “鼓励缔约方和其他利害关系方：(...) (c)在土地利用规划和土地退化零增长干预措施的设计中考虑到能照顾妇女、青年和女童关切的性别层面。”	《权属自愿准则》第3条、第16条和第20条准则强调，综合土地利用规划要承认并尊重所有合法的权属权利持有者以及他们的合法权属权利，例如第20.3段规定：“各国应尽力协调和优先考虑公共部门、社区和私人的利益，并照顾到农村、农业、游牧、城市和环境等各种用途要求。空间规划应考虑所有类型的权属权利，包括相互重叠的权利和临时性权利。”第20.2段和第20.4段进一步规定：“各国应通过磋商和多方参与，同时关注性别问题，为有监管的空间规划制定和公布政策和法律”，以及“各国应确保让公众广泛参与规划建议书的编写和空间规划草案的审议过程，确保社区，包括土著居民和产粮社区的优先重点和利益能够得以体现。” 若参与式综合土地利用规划导致土地征用，则根据第16.1段规定，各国应该仅出于公共目的才征用土地，而且应“在法律中明确界定”公共目的这一概念。这一段还规定，应尽量减少资源征用量，并要及时提供补偿。

途径	《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定	《权属自愿准则》原则与准则
 **途径6：通过土地管理工具支持土地退化零增长**	COP14 第26号决定“鼓励缔约方促进负责任和可持续的私人和公共投资以防治荒漠化、土地退化和干旱，包括按照《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》和国家立法遵循环境和社会保障措施的恢复方案。”	《权属自愿准则》第13.1、13.3和13.4段强调要将“土地整理、交换或其他自愿方式对地块或土地进行调整，以帮助土地所有人及使用人改善其地块或土地的布局和利用”同可持续土地管理联系起来。“各国可酌情考虑在环境保护（...）项目中，鼓励并推动土地整理和土地银行”，以及“如果小农的家庭农场及林地较为零散，分为很多地块，会加大生产成本，国家可考虑通过土地整理和土地银行来改善这些农场及林地的结构布局。有时土地零散具有好处，如减少风险或有利于作物多样化，这种情况下各国就应避免进行土地整理。（...）应制定具体措施来保护土地整理方面的投资，如限制在未来将经过整理的地块再次分割。” 《权属自愿准则》第13.1段和第13.5段强调了自愿方式，规定土地使用人、所有人和权利持有人在土地整理后要至少和调整前“享有同样多的利益”，此外还强调要制定“（...）适应当地具体要求的土地调整战略”。《权属自愿准则》尤为重视土地整理过程中的保障措施：“各国应为土地调整项目制定必要的保障措施。（...）应采用参与式、关注性别问题的工作方式（...）。应制定环境保障措施，防止或尽量减少生物多样性的退化及流失，并奖励那些促进良好土地管理、最佳方法和土地开垦的变革。”

途径	《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定	《权属自愿准则》原则与准则
 途径7：承认并记录公有土地的合法权属权利	COP14 第16号决定“鼓励国家缔约方酌情考虑土地权属和土地利用规划，为土地退化零增长创造有利的政策和监管环境，为此要遵循《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，以管理土地退化零增长措施对土地权属的影响，途径包括：(...)(c) 在国家法律中承认和保护习惯土地治理制度，使习惯土地权力持有人能够成为土地退化零增长的合作伙伴。”	《权属自愿准则》第8.2、8.3和8.4段提及，“如国家拥有或掌控着土地、渔业及森林资源，那么它就应该(...)承认、尊重和保护个人及社区的合法权属权利，包括习惯权属体系的权属权利。为此，应通过一个透明流程，并按照国家法律，明确界定和宣传合法权属权利的类别。” “鉴于公共所有的土地、渔业和森林资源属于集体使用和管理(有些国家称之为“共有土地”)，各国应在适当情况下，认定并保护这些公共所有土地、渔业和森林资源及相关的集体使用和管理制度，包括在分配过程中也应如此。” “各国应努力通过创建和更新可查阅的资料库，就自己拥有或掌控的土地、渔业及森林资源提供最新权属信息。(...)可能的话，各国应确保将公有权属权利与属于土著居民、其他具有习惯权属体系的社区及私有部门的权属权利统一登记在同一个登记系统中，或通过一个共用框架相互关联。”
 途径8：承认并记录权属权利，推动共有土地可持续管理	COP14 第26号决定“鼓励缔约方承认符合国家法律框架的合法权属权利，包括习惯权利；” “请缔约方确保以非歧视性和参与性方式执行防治荒漠化、土地退化和干旱的措施，以便在国情范围内促进所有人(特别是弱势和边缘群体)享有平等的土地权属权利和获得土地的机会。”	《权属自愿准则》第2.4段、第8.2段、第8.3段、第9.2段和第9.4段呼吁各国承认并尊重所有合法权属权利；在这里，合法的权属权利不仅明确包括私有和公有土地，也包括共有土地的集体、土著和习惯权利。此外，《权属自愿准则》第8.2段规定社区可以作为权利持有人，第8.3段提出，与集体权属权益相关的集体使用和管理制度也应酌情得到认定和保护。

途径	《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议决定	《权属自愿准则》原则与准则
 途径9：分配和加强私有土地的权利和义务	COP14 第16号决定“鼓励国家缔约方酌情考虑土地权属和土地利用规划，为土地退化零增长创造有利的政策和监管环境，为此要遵循《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，以管理土地退化零增长措施对土地权属的影响，途径包括：(...) (g) 重视参与私有土地治理的行为者在促成土地治理方面发挥了日益突出的作用，因此有助于实现土地退化零增长。” COP14 第26号决定“鼓励缔约方促进负责任和可持续的私人和公共投资以防治荒漠化、土地退化和干旱，包括按照《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》和国家立法遵循环境和社会保障措施的恢复方案。”	《权属自愿准则》第4.3段提出，“各方应承认，没有任何一项权属权利，包括私人所有权，是绝对的。所有权属权利都受制于他人权利及国家出于公共目的所采取的必要措施。这些措施应依据法律来确定，目的仅在于要促进包括环境保护在内的公共福利，并应符合各国的人权义务规定。权属权利也对应着义务的平衡。各方均应尊重对土地、渔业和森林资源的长期保护和可持续利用。” 关于基于土地的投资，《权属自愿准则》第12.2段、第12.4段和第12.6段规定：“鉴于发展中国家内的小农生产者及其组织是农业的主要投资者，对粮食安全、营养、扶贫及环境复原做出了重要贡献，各国应支持小农进行投资，以及关注小农问题的公共和私人投资。” “负责任的投资不应造成不良影响，应保障合法权属权利人的权利不被剥夺，避免破坏环境，并尊重人权。”“各国应提供保障，保护合法权属权利、人权、生计、粮食安全和环境免遭由大规模权属权利交易带来的风险。这些保障措施可包括对许可的土地交易设定上限，对超出一定规模的交易的审批程序做出规定，如需经议会审批。”

途径1：
加强政策和法律框架

依据：正如《权属自愿准则》所述以及土地退化零增长科学概念框架强调的一样，协调一致的政策和法律框架是根据综合可持续土地利用决策和自然资源管理原则为部门性政策提供指导的必要条件。然而，土地权属治理和土地利用与管理方面的国家政策和法律框架在设计和实施过程中却未必考虑他们之间的相互关系。因而，初衷很好但设计不当的土地权属政策反而会鼓励不可持续的土地利用，阻碍土地退化零增长活动。例如，若将权属权利与农业用地挂钩，就可能会刺激滥砍滥伐。运用《权属自愿准则》原则的另外一个重要方面是确保所有合法权属权利都能得到承认、尊重和保障。合法权属权利的内涵取决于所处背景。将权属权利纳入举措之前，要将合法权属权利的概念转化为适用的国家法律和政策框架。

途径的具体描述：强化国家层面的政策和法律框架包含两类活动：1）结合国家背景界定合法权属权利，承认当前未得到法律保护的合法权属权利；2）对法律和政策框架开展参与式评估，支持实施土地退化零增长举措；

- **以包容性方式界定合法权属权利：**只有在“对国内当前运行的所有权属治理体系认真梳理编制成目录”后（粮农组织，2016b），才能在国家背景下形成非歧视性的合法权属权利定义。编制目录之前需要开展土地权属评估，确定哪些为合法权属权利，这个过程还必须听取各利益攸关方的意见（见途径2），特别是脆弱人群，此外还要对性别平等问题给与特殊关注。目录也可参考以往开展的评估结果，如世界银行土地治理评估框架、国家人权机构、民间社会网络以及研究机构和科学网络开展的评估。

  从从业者的视角出发，界定合法权属权利的过程中可能会遇到诸多问题。

  i. 不同形式的合法性（法律和社会）可能相互矛盾。《权属自愿准则》的保护重点是脆弱和边缘人群；在出现矛盾的时候，应当用这个参考点来引导两种不同形式合法性关系的界定。

  ii. 《权属自愿准则》原则的执行应置于当前习惯权属权利的背景之下，包括推动性别平等。

  iii. 不同的权属权利，如重叠性和/或阶段性权属权利，或对土地周边资源的权利（例如树木、水、捕猎、收获、放牧、渔业）应视为合法，并与其他权属权利一样得到尊重。

  iv. 土著人民及其他具有习惯权属体系社区权属体系中的土地、渔业和林业多维（社会、文化、精神、经济和环境）价值也要纳入考虑。

- **根据国家背景依法承认合法权属权利：**界定合法权属权利的非歧视过程有助于发现尚未得到法律承认的合法权属权利。在设计法律和政策框架，加强土地权属与土地退化零增长之间联系的过程中，这些合法权属权利也要纳入法律框架，得到承认。

- **政策和法律框架的参与式评估：**要以参与式、包容性方式围绕土地权属相关国家政策以及国家政策在法律框架中的体现开展技术评估，目的是找出政策缺口。为找出缺口，需要：1）在《权属自愿准则》背景下分析相关法律，发现负责任权属治理方面有待改进的领域[12]；2）审查土地退化零增长与负责任权属治理政策及法律框架的一致性，找出两个框架之间可能存在的所有矛盾点。这个过程应由国家牵头，确保在国家

12 在《权属自愿准则》背景下分析政策和法律框架以及承认合法权属权利的相关文献可见本途径的“延伸阅读”部分。

和地方两级开展，并让各类利益攸关方参与进来。这项参与式评估中的各行动方要来自于不同背景（政府、私营部门、民间社会、科研机构、脆弱人群和土地使用者），每个行动方都要具备知情有效参与的能力。在已经建立了土地权属治理多利益攸关方平台（MSP）[13]的国家，应与这些平台合作牵头或在这些平台的支持下开展评估工作。国家和地方层级的多利益攸关方平台在参与评估工作的过程中也要增强包容性，尤其是为平台成员赋予权能，确保反映平台观点（见途径2）。平台和其他参与者参与评估工作对于争取地方接受非常重要。要知道法律和政策框架综合评估是一个耗时耗力的进程。因此，参与式评估也要包括财务资源规划，确保能够支撑地方层面的后续磋商。

- **加强组织框架，促进政策实施：**完备的法律和政策框架需要辅以强有力的实施过程。若组织框架缺位，且/或存在着财政和能力方面的缺陷，则土地法律就难以转化为实际操作中的负责任土地权属治理。因此，《权属自愿准则》不仅提及法律和政策框架，也提到了组织框架。首先要确立组织过程，之后才能支持国家层面的土地权属治理、土地退化零增长以及可持续土地利用和管理政策与法律框架协调一致。这个组织过程是指支持法律实施的法规和指南，以及落实法规和指南的组织环境。考虑到地方和国家层面常常出现能力不足的情况，在设计土地退化零增长举措的实施机制时，就要将其置于现有制度框架之内，进而强化实施能力。这个能力建设过程可以面向政府和非政府组织（见途径2）。

强化政策和法律框架也要延伸到地方层面，确保与所有利益攸关方进行磋商，让所有利益攸关方参与这个过程。此种参与和磋商可通过多利益攸关方平台（见途径2），以及通过前文所述的“政策和法律框架参与式评估”组织。

13 多利益攸关方平台是指包含所有相关部门和利益攸关方（政府、民间社会、科研机构、私营部门）的对话机制。多利益攸关方平台的具体构成在不同国家也不尽相同，应确保平台包容所有的利益攸关方。平台可以讨论权属治理（根据《权属自愿准则》第26.2段规定），土地退化零增长，或与本技术指南相关的其他主题。

插文1: 建立新的法律框架，推动解决吉尔吉斯斯坦共有土地牧场的土地退化问题

© FAO/Vyacheslav Oseledko

2009年，吉尔吉斯斯坦议会颁布了新的“牧场”法令，对牧场权属进行改革，建立了新的基于社区的牧场管理制度。这一立法改革的背景是国内大面积的牧场一直采取的都是不可持续的开放获取和利用模式，导致牧场退化，牧场和牲畜生产力下降。新法出台后，将国有牧场的使用和管理控制权交给地方当局，对牧场实行分权化管理。

新法出台之前，牧场可以租给私人或集体使用者，租期不超过49年。而现在的做法则是分配牧场入场券，允许特定数量的牲畜进入牧场。在新的体系中，牧场权属和管理交由全国484个地方当局治理，包括31个城市和453个村（aiyl aimaks）。地方当局组建了牧场使用者联盟和牧场委员会，负责管理吉尔吉斯斯坦登记的所有社区牧场。国家土地资源局授权“Kyrgyzgiproem”（一家国有机构）开展了牧场土地存量评估，地方牧场委员会也参与了这项工作。新法预算条例（第48条）规定，通过新的牧场入场券收费制度收缴的费用计入牧场使用者联盟预算，用于进一步支持可持续利用和管理。

将牧场管理权力下放给牧场使用者联盟和牧场委员会的做法强化了牧民社区的权属权利，牧场管理得以改进，土地退化也得到了控制。能力建设工作还需持续开展，包括收费、牧场承载力评估以及机构之间协调的能力，这将有利于进一步防治土地退化，更好地分配牧场权属改革带来的多重惠益。

该案例研究显示了实施途径1、5、7和8时可以采取的行动和汲取的经验教训。

延伸阅读：

Buxton, A., Schwartz, B. & Cotula, L. 2021. *Tenure rights in large-scale and artisanal mining: Implications of the Voluntary Guidelines.* Legal Brief 5. Rome, FAO.

Cotula, L. & Knight, R. 2021. *Protecting legitimate tenure rights: From concepts to practice.* Legal Brief 2. Rome, FAO.

Davies, F. 2015. *Analytical Assessment Report for the Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure in the Land, Fisheries and Forestry Sectors of Sierra Leone.* FAO Legal Papers No. 96. Rome, FAO.

Deininger, K., Selod, H. & Burns, A. 2012. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector.* Washington DC. World Bank.

FAO. 2016b. *Responsible governance of tenure and the law: A guide for lawyers and other legal service providers.* Governance of Tenure technical guide 5. Special reference to section 3.3.1. Rome.

FAO. 2016f. Improving governance of pastoral lands. Governance of tenure technical guide 6. Rome

FAO. 2019a. *Assessing the governance of tenure for improving forests and livelihoods: A tool to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure.* Rome.

Knight, R. 2021. *Legal empowerment to promote legitimate tenure rights.* Legal Brief 4. Rome, FAO.

Knight, R. & Berger, T. 2021. *Promoting participatory law-making for recognition of legitimate tenure rights.* Legal Brief 3. Rome, FAO.

途径2:
建立有针对性的政策协调机制

依据:该途径着眼于促进部门间协调、信息共享以及协调监督政策实施和影响的实用方法。部门碎片化会削弱土地退化零增长举措的可持续性,以及将相关举措推广实施的前景。该途径具体说明如何借助当前的制度格局打破壁垒,将《权属自愿准则》原则纳入土地退化零增长目标。为此,该途径提出要基于国家层面现有的多利益攸关方平台建设政策协调机制,必要时在国家和/或地方层面建设新的多利益攸关方平台予以补充。

开发和实施土地退化零增长举措的过程中常常会面临打破部门壁垒的挑战。除部门性规划和政策制定外,资源分配、人员和问责结构通常都以特定部门,甚至是特定机构为考量。这些问题是部门碎片化的内在挑战,也是建立有意义协调机构和过程所必须克

服的（Neely，2017）。政策协调一致有助于减少部门性优先事项之间的矛盾。有效协调不仅是支持各个部门相互合作，也包括科学政策联系在国家层面的有效参与（联合国防治荒漠化公约，2019d）、多利益攸关方协调以及捐助方协调。但是，土地退化零增长举措的规划和实施过程中的协调模式会因国家和背景不同而有所不同，因此这里不再列举具体活动。

途径的具体描述：建立有的放矢的纵向及横向政策协调机制，包括：1）在国家和地方[14]层面建设或强化包括所有相关部门和所有利益攸关方的多利益攸关方平台（横向协调），以及层级之间的协调机制（纵向协调）；2）通过多利益攸关方平台开展知识交流；3）加强数据交互工作的平台。

国家层面上可以开展以下工作，支持必要的政策协调与整合：

- **加强负责任土地利用和管理以及土地权属治理相关国家机构与主管部门之间的知识交流：**为克服各部门在思考和行动方面各自为政的挑战，确保不同部门统一思想，土地退化零增长举措首先可以建立或强化国家多利益攸关方平台，支持透明知识交流和横向协调（Grita和Rijpma，2019）。为支持国家层面的优先事项，平台的成员构成与牵头单位在不同国家情况不一，但平台都需要相关部委通过充分的职责和预算分配予以支持。其次，多利益攸关方平台需要一个协调部门行使指导委员会职能。指导委员会可以设在某个相关部委、平行机构，或所有成员都信任的某个组织内。国家与地方多利益攸关方平台以及指导委员会之间要确保纵向协调，保证国家与地方层级之间的双向信息流动。

- **加强数据交互共享：**国家多利益攸关方平台可以建立协调机制，改善数据交互利用，支持信息交换标准化，实现数据共享，避免工作重复。要建设多目的地理空间信息系统，负责管理遥感数据、权威地理空间信息、法律数据（如权属权利），以及关于土地利用和管理、土地退化或性别细分人口数据的信息；该系统有助于实现多重惠益，包括改善土地行政管理，推动可持续土地管理。在此过程中可以使用创新性的地理空间工具，例如参与式权属权利绘图。数据交互以及适当的空间和非空间数据基础设施有利于综合监测可持续发展目标下关于土地退化零增长（可持续发展目标指标15.3.1）和负责任土地治理（可持续发展目标指标1.4.2，5.a.1）的多个指标。加强数据交互性的过程中，可探索具体方案，将可持续发展目标下当前全球认可的土地治理相关指标纳入《联合国防治荒漠化公约》报告进程，以期避免报告活动的重复，确保最广泛地适用于不同的国家背景。

14 某些情况下，区域层面协调对于实现土地退化零增长目标非常重要。

插文2：在塞拉利昂建设多利益攸关方平台

塞拉利昂于2014年开始实施《权属自愿准则》，在此过程中探索了多种多行动方参与模式，旨在分享《权属自愿准则》相关信息，协调《权属自愿准则》的实施。多行动方参与模式形式各异，具体包括：技术工作组、指导委员会、部际任务小组以及多利益攸关方平台。

其中，多利益攸关方平台汇集了不同的社会部门，在促进对话和取得成果方面独树一帜，形成了一种坚实有效的工作方法。平台提倡“分享不同视角”，并结合能力建设活动，为应对土地权利挑战和意识提高探索出了有效的解决方案，另外还促成就如何将《权属自愿准则》原则纳入新的国家土地政策达成了共识。新的国家土地政策于2015年通过。新政策中90%以上的内容都体现了《权属自愿准则》，得到了国内政策部门、国际伙伴以及国内利益攸关方的广泛认可。各方普遍认为，新政策对于解决多种土地相关问题至关重要，包括土地退化零增长。

塞拉利昂的多行动方模式有几个独到之处。多利益攸关方平台的设计考虑了不同部门成员的公平性问题，因此能够展开有效对话，博得成员的信任。此外，活动开展、成员吸纳、日程设置和后续工作的灵活性也使得平台能够有效照顾到本国土地问题的现实状况。此种灵活性可能导致工作无序，因而平台需要有效“找到自己的方式”，以在当地可行的方式适应国内具体的土地需要。需要指出的是，各方通过参与平台工作熟络起来，后续就其他相关问题也在持续开展对话，共同探索解决方案。另外需要说明的是，多行动方模式与土地退化零增长工作组设在了同一个政府部门之中。这就意味着，多利益攸关方机构能够与土地退化零增长技术工作委员会，以及由土地退化零增长战略行动相关高级官员组成的指导委员会形成协同效应。

该案例介绍了一个成功经验，即多利益攸关方形式的土地权属治理政策协调机制，能够有效推进举措的实施工作，并在此过程中包容了国家政策部门、民间社会、媒体、私营部门、权属权利人、传统领导者以及相关国际社会。关于土地权属治理多利益攸关方平台的更多实例，可见“粮农组织对土地权属治理多利益攸关方平台的支持 - 实地创新做法，分享相关经验”通过以下网址下载www.fao.org/3/cb2425en/CB2425EN.pdf。

该案例研究显示了实施途径2和途径1时可以采取的行动和汲取的经验教训。

地方层面对于通过协调加强权属与土地退化零增长之间联系也非常关键：

- **建设或强化地方层面现有的多利益攸关方平台，为土地退化零增长举措的设计、监督和实施提供支持：**多利益攸关方平台可推动参与和磋商，支持就以下活动开展对话：1）提高利益攸关方对于权属权利和土地退化的认识，并加强相关能力；2）结合权属问题分析土地退化动因；3）推动探索地方层面权属问题的潜在解决方案（粮农组织，2020a）。

- **加强现有组织的服务提供能力：**实施土地退化零增长举措可能会刺激地方层面出现很大的服务需求，此种服务需求在项目结束后可能无法保证满足。需要的服务可能包括利益攸关方能力建设，尤其是最脆弱人群，以确保知情、有效参与，推动当地多利益攸关方平台对话，协调各利益攸关方，分析土地权属问题，以及支持探索这些问题的地方解决方案。土地退化零增长举措能够提高这些组织的专业知识水平，支持相关组织建立透明机制交付所需服务，进而推动加强现有组织的服务提供能力。

延伸阅读：

FAO. 2016e. *A good practice on multi-actor dialogue: The Voluntary Guidelines at the heart of Senegal' s tenure reform.* Rome.

FAO. 2017c. *Community recording of tenure relationships using Open Tenure*. FAO Land Tenure Manuals 4. Rome.

FAO. 2019b. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Sierra Leone.* Success Stories collection. Rome.

FAO. 2019c. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Mongolia.* Success Stories collection. Rome.

FAO. 2019d. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Senegal* River Basin. Success Stories collection. Rome.

FAO. 2020c. *FAO support of multi-stakeholder platforms on land tenure governance: Innovative practices from the field and building on experience.* Rome. https://www.fao.org/3/cb2425en/CB2425EN.pdf

FAO & FIAN International. 2017. *Putting the Voluntary Guidelines on Tenure into practice – A learning guide for civil society organizations*, Rome.

途径3：
保障妇女权属权利以及对土地和自然资源的获取

依据：该途径着眼于包容性发展、妇女有保障土地权利以及对于土地恢复不可或缺的可持续土地管理和利用之间的关系。关注性别问题的土地退化零增长举措会主动了解女性与男性的不同需要和角色，努力满足最脆弱人群的需要，进而促进实现土地退化零增长目标。脆弱性与背景有关，通常涉及到那些面对现有不平等现象尤为脆弱以及受到土地退化严重影响的各方，包括小农户、农村社区、土著人民、流离失所人群、无身份公民以及寡居人群等。

关注性别问题的土地退化零增长举措能够确定并应对生计活动中的性别差异与权属保障限制。这些差异和限制影响了女性和男性投资实施以及推动土地退化零增长举措的权利和动机。此类举措还可以改善女性对土地的公平获取，加强土地权属保障（联合国妇女署，联合国防治荒漠化公约以及国际自然保护联盟，2019）。首先可以采取相关措施，

保障家庭内部和社区内部土地分配过程中妇女的权属权利以及对土地和自然资源的获取，加强妇女参与土地退化零增长举措的能力。妇女的有效参与必须在规划、政策和计划开发、决策、实施及监督过程的各个层级得到保障。妇女参与参与式监督后，还可以根据她们的需要进一步采取补救措施。长远来看，以包容性方式开发、实施和管理，同时关注性别问题的土地退化零增长举措将增强妇女的土地权属保障。

作为依赖土地资源的粮食生产者和实干家，妇女在持续确保全球范围内粮食安全方面发挥重要作用，包括在受到荒漠化、土地退化和干旱影响严重的地区。然而，女性和男性在恢复土地以及防治荒漠化、土地退化和干旱方面的机会却并不平等，在这些地区的投资活动中受益程度也有所差别（联合国防治荒漠化公约，2019a）。这些不平等的机会通常会与以下因素结合或被以下因素放大：1）女性和男性的权属保障不平等（Okpara，Stringer 和 Akhtar-Schuster，2019）；2）与男性相比，妇女拥有或获取的耕地通常质量较差，面积较小（Wehrmann，2015）。同时，妇女在获取其他生产性资源、服务及技术知识以及在地方和国家层面决策过程面临的不平等状况也限制了妇女恢复和可持续管理土地的能力（联合国防治荒漠化公约，2019a）。

妇女面临土地权属的多重挑战，这些挑战可能会阻碍土地退化零增长举措的实施。具体举例如下：

无法利用、获取或控制土地或者权利不明晰：愿意投资开展可持续土地管理的前提是要拥有利用、获取并控制土地的权利。妇女土地权属权利没有保障给土地养护和恢复工作带来的挑战尤为明显（Mabikke等，2020）。

妇女在家庭和社区中的从属地位：在地方层面，妇女获取和使用土地的权利可能会从属于男性亲属。某些情况下，妇女利用或投入资金的土地可能会被男性家庭成员剥夺。例如，可持续土地利用和管理或土地恢复措施使土地升值后，妇女就可能会受到排斥；此外，若在土地退化零增长举措的准备阶段，获取和使用权未被清楚承认，则妇女的土地权益也会无法得到保障。

妇女在决策过程中鲜少得到承认，无法参与相关进程：缺少正式和非正式土地权利与妇女在家庭中的从属地位有关，导致妇女在决策过程中被边缘化，且/或代表性不足。而在土地治理相关的决策过程方面，妇女更是无缘参与，因而造成土地记录和土地登记偏差。妇女参与集体决策有助于确保土地管理方式符合妇女的需要和利益。在涉及到权属补偿分配时，妇女参与并表达自身关切尤为困难（Salcedo-La Viña，2017）。

途径的具体描述：保障妇女权属权利，确保妇女参与土地退化零增长举措需要开展多项工作。在权属治理中关注性别问题涉及政策改革、土地权属治理制度的重新设计、土

地行政管理模式的变革以及更好的宣传沟通（粮农组织，2013）。社会规范，包括关于性别和有保障权属权利的观点，可能需要较长时间才能改变，因此必须采取具体措施，将这些方面纳入总体宣传和意识提高战略（粮农组织，2013）。推动权利权属性别平等的政策也可以刺激观念和社会规范产生积极变化。

为在加强土地权属与土地退化零增长之间联系的过程中关注性别问题，可在国家层面开展以下活动：

- **消除阻碍妇女有效参与土地相关规划和决策过程的障碍：**这意味着要着眼于将妇女和女童排斥在进程之外以及剥夺她们继承、占有或使用土地权利的社会规范和做法。有必要对权属权利性别平等的相关政策和法律框架进行审查，找出无法保障男性和女性公平享有有保障权属权利的政策或法律规定。此外，还可以专门制定政策内容或采取平权行动，确保妇女和其他弱势人群（例如残疾人、寡居人群、青年人、老年人、低种姓人群等）的平等参与。

- **支持行政管理程序中的性别平等改革：**途径1提到组织环境对于加强权属与土地退化零增长联系，以及对于强化政策和法律框架的重要性。为确保土地退化零增长举措中关注性别问题，建议首先就权属问题开展性别评估和社会绘图，绘制出利益攸关方和土地权属问题地图（联合国妇女署，联合国防治荒漠化公约以及国际自然保护联盟，2019）。也可以运用可持续发展目标指标5.a.2.的方法（粮农组织，2021a）以及可持续发展目标指标1.4.2和5.a.1的数据为性别评估提供补充信息，找出管理程序性别平等改革中需要解决的性别问题。

- **与妇女组织合作建立特别机制，让妇女参与记录自身的合法权属权利，以及其他相关的行政管理过程：**在推行改革，确保妇女能够知情参与并公平享受新法惠益的情况下，这一点尤为重要。某些情况下可以建立专门的平行支持机构，例如支持权属权利人获得所需文件，或提供专门的法律援助服务。

- **加强决策机构规划、实施和监督关注性别问题的土地退化零增长举措的能力：**针对旨在确保妇女获得有保障权属权利的土地退化零增长活动，要安排专门预算支持活动的影响评价、规划和监督（联合国妇女署，联合国防治荒漠化公约以及世界自然保护联盟，2019）。在这方面，也可以借鉴可持续发展目标指标5.a.2.的报告指导（粮农组织，2021a）确定所需资源类型。另外，还要为土地行政管理部门（或其他决策部门）的能力建设安排预算，支持保护妇女的权属权利，同时对土地行政管理绩效开展基于性别细分的监督工作。

- **确保法律和司法制度以及其他救济措施关注性别问题：**以法律形式规定妇女的权属权利是负责任土地治理的基础。关注性别问题的法律基础包含不同的内容，如：1）确保为土地权利主张提供法律支持，提供法律援助；2）确保能够获得司法支持，包括女性和男性获得有效救济的权利（另见性别技术指南，模块2，粮农组织，2013）。

除国家层面法规外，也可开展以下的地方层面活动：

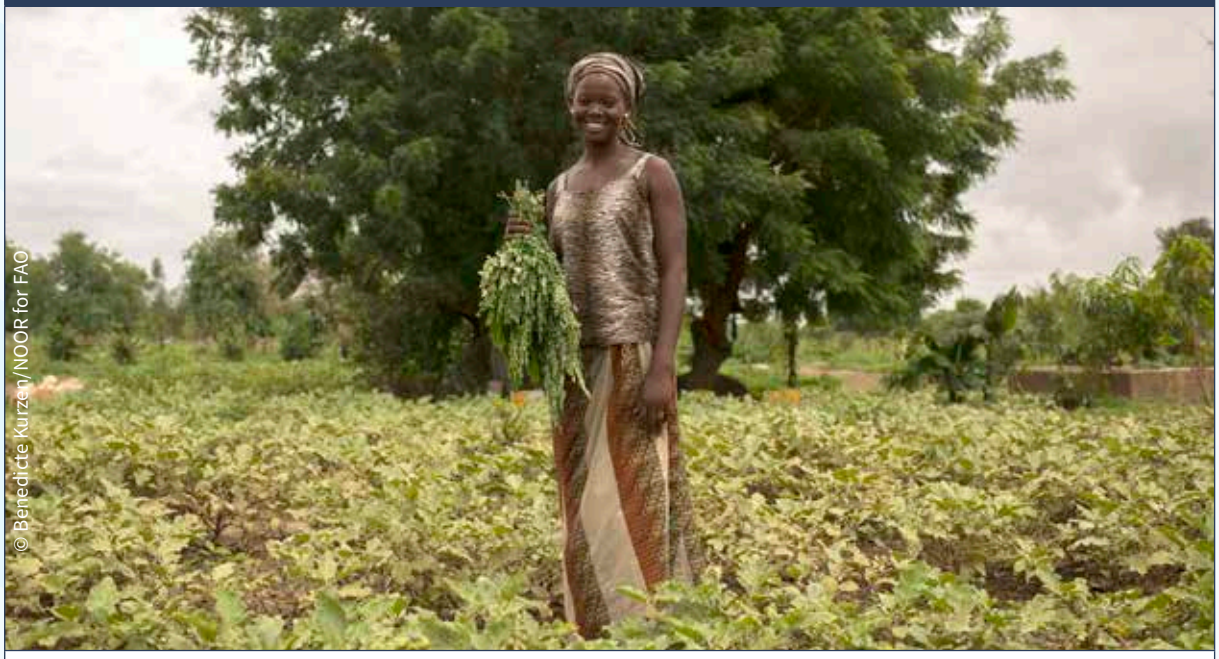
- **通过意识提高活动让男性和女性参与妇女赋权，转变性别范式，加强妇女权属权利：**资源要投向以下方面：1）提高对妇女土地权属权利的认识；2）支持通过法律赋权（包括权利素养）、参加司法和知识培训以及家庭和社区层面的活动为妇女赋予权能，让她们能够主张自身的土地权属权利（Mabikke等，2020）；3）采取同感方法，强调要让从家庭内部到决策机构所有层级的男性和男童都意识到性别平等问题；4）以当地语言并通过社区常用的宣传方式（例如广播、宣传活页）开展所有活动，确保信息能够送达给男性和女性。

- **考虑家庭内部或社区内部的土地分配过程，保障妇女权属权利：**在土地退化零增长举措中，保障妇女权属权利的第一步是解决获取、使用和控制权问题。在长时间实施土地退化零增长举措的过程中，所有妇女的权属权利，包括所有权，都将逐步解决（Salcedo-La Viña，2017）。因此，需要了解家庭内部的权利分配，并在此基础上探索能够保障妇女权属权利的（非正式）家庭内部或社区内部的土地分配过程，并最贴近社区的权属治理机构对此种权利进行登记（例如传统部门、当地行政管理部门、宗教/信仰领导人）。

- **确保妇女参与社区层面的土地制度：**妇女有效参与社区层面的土地制度不但能为妇女赋予权能，同时也有利于赋权整个社区（联合国妇女署、联合国防治荒漠化公约以及国际自然保护联盟，2019）。有效参与可包括以下方式：1）在需要土地使用者采取集体行动时，确保妇女在相关的社区层面制度中具有代表性；2）确定妇女参与的名额和法定人数；3）考虑到妇女面临的文化障碍和时间限制，增加妇女在土地退化零增长举措相关的当地决策过程和监督工作中的有效参与，甚至可以安排妇女专场会议（Salcedo-La Viña，2017）。

- **确保补偿以及使用申诉机制的平等，加强权属保障：**由于缺少正式的土地权利，并在决策过程中参与有限，妇女在正当补偿分配中常常会被忽视，她们的合法权属权益也会受到影响。因此，要特别重视让妇女为自身的合法权属权利获得平等、公正的补偿 - 不论是货币补偿，还是置换土地或获取自然资源的形式。法律规章可以引入变革，例如要求对配偶双方或所有家庭成员进行补偿，将置换土地登记在女性和男性名下（若登记对象为家庭，则登记在配偶双方名下），既补偿经济作物（主要由男性种

插文3:在塞内加尔推动妇女参与实现土地退化零增长目标



© Benedicte Kurzen/NOOR for FAO

在塞内加尔的多数农村地区,土地权益的转让由几个因素决定,包括参与转让的每个行动方的社会地位,以及各行动方与土地所属家庭成员之间的从属关系。在这种安排中,妇女在土地获取以及土地利用和管理决策中居于弱势地位。塞内加尔于2010年颁布了性别平等方案,后又于2018年发布了0989/MAER/CT/SMD号行政通函,旨在减少土地和自然资源获取方面的性别不平等现象。尽管在宪法和法律层面推动妇女获取土地和自然资源取得了一定的进展,但很多农村地区的实施结果却仍然乏善可陈。

为落实《权属自愿准则》,国家土地权属治理指导委员会(COPIL-DV)建立了国家性别平等框架,旨在提高妇女在村民会议中的代表性,促进妇女参与土地恢复活动。Diouroup和Ndiago两个农村社区可作实例说明情况。在这两个社区内,村民会议通过参与式模式讨论了潜在干预措施,目的是实施相关措施,降低Diouroup地区的稻田土壤盐度,恢复Ndiago地区的土壤肥力。作为干预措施的部分内容,村民会议与村长在每个社区内为之前难以获得土地的10位妇女分配了新的地块。两个社区都确保了妇女参加村民会议,因而妇女农民获得了更有保障的土地权益,参与了土地恢复行动,积极参加了改善粮食和营养安全的行动,并有效参与了土地退化零增长举措。

该案例研究显示了实施途径3和途径2时可以采取的行动和汲取的经验教训。

植）也补偿生计作物（往往由女性种植），在决策机构中实行性别配额；这些措施都有会让补偿和拆迁过程对妇女更加公平（Salcedo-La Viña，2017）。另外还要确保不同的性别角色和规范不会形成障碍 - 阻碍妇女获取并参与申诉和争议解决机制（见途径4）。

- **让妇女参与项目设计、实施和监督的技术工作：**确保妇女参与土地权属相关项目 - 绘图、划界、争端解决、确定边界标识 - 也将有助于妇女赋权，培训，拓展土地管理知识，以及围绕土地资源进行创业，让整个社区习惯妇女有效参与土地权属活动的实施。

- **提供具体实例，说明妇女如何运用土地权利为社区创造更多的经济机遇。**关于妇女行使土地权利从而给社区层面带来的经济收益可向社区、非政府组织和政府进行明确宣传。此种收益是支撑妇女土地权利的重要经济考量，有利于在土地资源利用方面发挥创业精神，契合基于人权的工作方法。

延伸阅读：

FAO. 2013. *Governing Land for Women and Men. A Technical Guide to Support the Achievement of Responsible Gender-Equitable Governance of Land Tenure.* Governance of Tenure Technical Guide 1. Rome.

FAO. 2021a. *Realizing women' s rights to land in the law: A guide for reporting on SDG Indicator 5.a.2.* Rome.

UNCCD. 2018. *Gender Action Plan.* Bonn.

UNCCD. 2019a. *Land Degradation Neutrality Interventions to Foster Gender Equality.* Bonn.

UN Women, UNCCD & IUCN. 2019. *A Manual for gender-responsive land degradation neutrality transformative projects and programs.* New York, USA. UN.

UN Women, UN Habitat, & GLTN. 2021. *Getting it right from the planning to reporting: a guidance tool for women' s land rights data and statistics.* New York, USA, UN.

途径4：
建立方便、透明的申诉和争端解决机制

依据：方便、透明的申诉和争端解决机制是确保土地退化零增长举措尊重人权以及尊重合法权属权利的关键，因为不利的社会、经济或环境影响会阻碍土地退化零增长目标实现，也会阻碍更大范围发展目标的实现。在地方层面上，确保地方接受土地退化零增长举措对于所有土地使用者来说至关重要，包括土著和当地社区，以便土地使用者能够参与到支持土地保护、可持续土地管理和土地恢复的各项活动、计划和实践中来。此外，土地退化零增长举措会带来土地价值的变化，可能引发围绕土地的争抢和争端。土地退化零增长举措要为此做好准备，在初始阶段就要建立起方便、透明的申述和争端解决机制，帮助探索解决方案，并酌情提供及时、公正的补偿。

途径的具体描述：申诉和争端解决机制是两种不同的救济机制。理想情况下，两种机制都要建立。若无法通过申述机制解决问题，就需要诉诸于争端解决机制。

“要建立独立机制，让各方可就项目周期内出现的问题提出关切。申诉机制应允许任何利益攸关方通过方便、且最好是当地的替代争端解决过程重新达成一致。申诉机制应在出现争端或反悔同意前商讨和建立。关于申诉机制形式的决定可纳入磋商与征求同意的过程。该过程在协议签订前就要可供使用，可以纳入所有达成的协议”（粮农组织，2014a）。

申诉机制要合法、方便、可预测、公平、透明，支持持续学习，并基于参与和对话。申诉结果和救济要符合国际承认的人权（联合国&联合国人权高级专员办事处，2011）。

在国家层面，获得救济需要借助法律框架，确保地方层面建立起方便的申诉和争端解决机制，以及机制的顺畅运转。此种机制要提供上诉权利，并通过提高透明度，加强司法监督和问责机制，为脆弱人群提供法律援助，来避免争端解决过程中出现腐败。政策和法律框架还要包含以下规定：1）对于可能导致土地征用的“公共目的”的定义；2）及时、公正的补偿（粮农组织，2012，第3B.4、4.3、16.1、16.2和16.7段）。联合国促进和保护人权小组委员会（《关于禁止强制搬迁的第2003/17号决议》）指出，要始终避免强制搬迁。在出于公共目的强制征地的情况下，重点应当放在“公正补偿”与和平搬迁上。

地方层面的救济方法包括：

- **建立方便的申诉机制：**具体而言，土地退化零增长举措可以（粮农组织，2014a）：1）提供投诉联络点；2）与社区商定清晰、透明且公正的申诉接收和登记方式，若现有习惯申诉机制且社区选择采用这一机制，则此种选择应当得到其他各方的尊重；3）与社区商定清晰、透明且公正的申诉审查和调查方法，包括申诉跟踪和响应系统，以及申诉处理过程的相关时间框架；4）商定各方都能接受的解决方案（补偿、处罚或归还）；5）商定如何由各方对申诉机制进行监督、评价和肯定；6）若不借助外力就无法解决申诉问题，则要让社区了解政府裁决过程和获取司法帮助的途径；7）敲定、记录并按照达成的一致并以社区方便获得的方式公布申诉过程。

上文列出的系列行动需要契合国家法律框架的具体要求，或土地退化零增长举措供资伙伴的准则。

- **提供争端解决办法：**提供利用有效、公正和胜任争端解决机制的途径对于解决权属权利争端非常重要。争端解决机制应尽早讨论并建立，而不是一直等到出现争端或协议瓦解的时候。

具体而言，土地退化零增长举措可以：1）与社区商定争端解决机制的类型（例如诉讼、仲裁、调解）；2）与社区共同确定现有的国家或非国家司法或非司法争端解决机构，若无现有机构，也可以新建一个机构。若社区提议采用习惯或其他当地已有形式解决争议，

则要确保此种形式能够提供公正、可靠、方便和非歧视的途径快速解决争端（关于权属权利）；3）确保争端解决机构成员公正无私，能够胜任，并有充分的资格做出及时、公正和有效的决定。这可能包括针对争端解决机构成员的能力建设措施，重点关注知识、技能和态度（粮农组织，2014a）。

最后，在出现争端或申诉无法解决时，争端解决约机构就要发挥作用，负责实施土地退化零增长倡议的各方在争端解决或寻求救济的过程中就要中止在争议土地上开展进一步活动。计划管理者要为该过程提供充足的时间和资源，实现公平的结果，并要为脆弱人群提供法律援助。其中的一种资源是让土地利用和土地权利相关的当地专业人员（农艺学家、土地法律专家等）参与申诉过程，他们可能会找到可行的解决方案。争端解决且救济措施达成一致后，要监督解决方案的落实，确保商定的救济措施能够及时到位。

插文4：巴拉圭PROEZA项目申诉机制

PROEZA项目由巴拉圭政府设计，绿色气候基金出资，粮农组织提供技术援助。项目包含三项重要内容，目的是在巴拉圭的大西洋森林实施环境和社会友好型农林兼作模式。第一项内容是减少地方层面的贫困，增强家庭面对气候变化的韧性，包括小农户和土著人民在内的脆弱家庭都参与其中。第二项内容面向中等规模的土地所有者（土地面积为300公顷），旨在以环境和社会可持续的方式增加森林生物量同时保障生态系统完整度，加强生物多样性保护，保护汇水区，确保公平就业，推动经济发展。第三项内容着眼于提高机构能力，提供技术援助，确保质量标准以及负责任环境和社会行为。

在项目设计阶段，基于粮农组织《社会环境标准》（粮农组织，2015a），并在与若干利益攸关方和受益方（例如民间社会、小农民、土著人民、中等规模土地所有者、当地政府和公共部门）磋商之后，编写了《PROEZA项目环境和社会管理》（粮农组织，2018）。该文件中包含了详细的项目描述、国家制度和法律框架概述、项目干预区环境和社会评估，以及利益攸关方参与方案，包括根据自由事先知情同意原则与土著人民磋商的详细规划框架。文件旨在确定、评价和管理项目的环境及社会风险，提出避免不利环境和社会影响的减缓方案，以及在无法避免的时候尽量减少或减缓风险。减缓方案的一项重要内容是建立申诉救济机制，响应人们在规划或实施阶段提出的投诉，主要是认为自身受到了、正在经受或可能受到PROEZA项目不利影响的人。该机制意在推动快速解决投诉或争端，避免启动冗长的法庭司法过程。

在建立申诉救济机制时，专门明确了处理投诉和申诉的负责部门和联系人。该机制提出了明确的指导和时间线，目的是为了确保申诉能够得到公正、及时的处理，且处理过程尊重人权，符合国家法规要求，契合社会和环境标准。该机制提出了以下主要指导意见：

1) 在对申诉开展分析前，要在申诉文件中或以口头方式明确指出受影响对象，并全程对申诉工作保密。

2) 如果情况较为复杂，或申述人不接受解决方案，则应将申诉提交给上级部门，直至问题解决或申诉人接受了解决方案。

3) 申诉应首先交由国家当局处理，如有必要可向粮农组织寻求进一步的指导。

4) 每份申诉收到后5个工作日内书面签收，之后30个工作日内提出解决建议。

5) 在解决争端的过程中，申诉处理负责人可与申诉人沟通，或召集访谈或会议，以便更好地了解申诉缘由。

6) 所有收到的申诉、随后进行的沟通以及确定的解决方案都要充分备案。

PROEZA项目仍在实施初期，但已就如何将建立申诉机制纳入土地退化零增长举措的初步评估和规划提供了一个很好的实例。这种做法确保了机制在项目初期得以建立，规划阶段出现的申诉问题可以通过机制得以适当解决。随着申诉机制的实施和运行，意识提高与宣传工作就变得尤为重要，要确保信息广泛发布，且能够传达给可能受到项目影响的各方。可以考虑进一步加强能力建设活动，确保需要投诉的各方有能力提交申诉。

该案例研究显示了实施途径4和途径2时可以采取的行动和汲取的经验教训。

延伸阅读：

FAO. 2006. *Land Tenure Alternative Conflict Management.* FAO Land Tenure Manual 2. Rome.

FAO. 2014a. *Respecting free, prior and informed consent. Practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous people and local communities in relation to land acquisition* Governance of Tenure Technical Guide 3. Rome.

途径5：
设计和实施关注权属问题、参与式的综合土地利用规划

依据：综合土地利用规划的定义是“着眼于在土地带来的经济、社会和文化机会，与维护和加强基于土地自然资本提供的生态系统服务之间达成平衡的土地利用规划。此种规划还将融合或协调多个部门和管辖地区的管理战略与实施要求”（Orr等，2017）。综合土地利用规划是一个系统反复的过程，是土地退化零增长举措的重要先决条件，目的是确保土地资源利用和管理满足当今人们的需求，同时保护未来的土地资源。关注权属问题、参与式的土地利用综合规划可带来多重效益，减少不利影响，利于实施土地退化零增长举措。为确保各方认同并积极有效参与这个过程，要特别重视公开、知情、有意义的参与原则，让参与土地退化零增长举措或受到举措影响的各方都能融入进程。

途径的具体描述：关注权属问题、参与式的土地利用综合规划需要：1）改善可能受土地利用规划决定影响的个人或社区的信息获取情况（包括根据需要开展能力建设）；2）有意义的参与过程可以让潜在受到影响的个人和社区成为积极主动的决策者；3）将权属视角纳入土地利用规划确保所有合法权属权利都能得到承认、尊重和保障，不受威胁和侵害。

在国家层面上，综合土地利用规划政策和法律框架要对以下内容作出规定：1）所有人，尤其是脆弱人群，都要以广泛、积极、自由、有效、有意义和知情的方式公开参与编写规划方案，审查土地利用规划草案；2）围绕综合土地利用规划开展适当的风险评估，包括环境和社会影响评估；3）根据《权属自愿准则》的原则和准则，将合法权属权利以及合法权属权利人纳入综合土地利用规划。

在地方层面，综合土地利用规划可包含以下活动：

- **调整外联战略：**综合土地利用规划要配套制定适应当地背景的外联战略，确保受到规划过程影响的各方都能获取信息。为此，土地退化零增长举措可以：1）在启动土地利用规划进程之前，与土著居民和/或当地社区治理机构和制度安排联络，确定谁需要在什么时间以何种方式知晓哪些信息；2）在整个土地利用规划的过程当中推动使用官方和当地语言进行沟通，确保信息能够触达所有潜在受到影响的个人（包括土著居民以及其他具有习惯权属体系的社区）；运用契合文化背景的宣传工具，同时关注性别问题。

- **加强受到规划过程影响各方的人员和机构能力：**社区成员及其代表通过土地退化零增长举措提供的专业化能力开发和学习机会而提升自身能力，进而将在土地利用规划过程中发挥积极作用。

- **确保受影响行动方有意义地参与土地利用规划过程：**土地退化零增长举措可通过以下方式确保有意义的参与：1）了解、支持并包容土著人民和当地社区组织形式；2）建立相关机制，确保受影响社区在土地规划决策过程中拥有适当的代表性；3）了解阻碍各方，尤其是妇女和脆弱人群，参与土地利用规划的社会和文化障碍，并采取措施消除此类障碍；4）运用适合当地背景、以及做出知情决定所需的土地退化工具和技术。

- **确保在土地利用规划过程中，所有合法权属权利都能得到承认、尊重和保障，不受威胁和侵害：**土地退化零增长举措可以：1）在土地利用规划过程中审议所有已经明确的合法权属权利人并编制目录，包括所有相关部门、政府机构和民间社会组织；在此过程中要确保传统当局、老年人和妇女积极参与进来，因为他们可能了解土地利用和用途限制、主要和次要土地权属权利人以及土地边界；2）结合土地退化零增长举措中将要实施的各项活动，围绕土地利用规划对目录内所有合法权属权利人的可能影响开展评估。若评估表明合法权属权利人可能或已经受到不利影响，则首先应努力解决争议（见途径4），或调整土地退化零增长活动，或补偿合法权属权利；3）提出关注权属问题的、具体的土地利用规划目标，基于土著人民或当地社区的需要保障或改善权属权利。

插文5：老挝人民民主共和国关注权属问题、参与式的综合土地利用规划

在老挝，土地权利的授予主要集中在城市和城郊，农村地区的土地权属权利大多为非正式性质。经济作物生产、商业种植园以及其他土地投资影响了农村居民的传统土地权利，尤其是少数民族。没有官方承认的土地权属，农民就可能无法使用个人和社区都赖以为生的宝贵土地资源。

自然资源和环境部、农业林业部以及国家土地管理局基于2010年发布的参与式土地利用规划手册启动了国家参与式土地利用规划项目。手册中规定了标准程序，明晰了各个机构的角色和职责，并描述了参与式土地利用规划方法与土地登记之间的联系。标准程序分为多个阶段，包括当地社区的参与和磋商（特别关注性别问题和少数民族），社会经济及生物物理数据的收集，数字绘图，土地登记与确权等（GIZ，2011）。

参与式土地利用规划工作在乡村和村群层面上实施，总体目的是通过土地区划改善土地与自然资源管理，准备勘察并授予土地权属，加强老挝农村村庄的土地权属保障。在土地利用区划的基础之上，编制了总体的村庄土地利用协议，由区级和村级主管部门签字。最终形成的村庄土地利用规划是在村庄范围内登记所有国有、共有和私有土地的基础。土地利用规划项目在600多个村庄实施；此外，还建立了土地利用信息系统，将土地利用规划数据保存在标准化的国家系统之中，并确保其他利益攸关方也能获得数据。数字地籍系统（LaoLandReg）得以建立。这是一个官方认可的国家系统，通过统一的系统储存并管理所有的土地权属数据。

土地利用规划通常都会结合采用其他方法的农业管理或村庄森林管理活动。自2018年起，参与式土地利用规划进一步发展成为与参与式农业用地管理结合的组合过程，由自然资源和环境部与农业林业部通过地区办公室联合实施。在联合实施过程中，以参与性方式测试土壤质量，确定适合的农作物，并制定具体的农业管理行动计划。此种做法提高了农地利用效率，实现了更可持续的资源管理。

该案例研究显示了实施途径5、途径2和途径7时可以采取的行动和汲取的经验教训。

- **就土地利用规划的实施和更新开展参与式影响监测：**土地利用规划获批后，土地退化零增长举措可以定期测量对于权属保障水平的看法，监测对合法权属权利人的影响。土地退化零增长科学概念框架建议，应通过与当地可比平台相连的多利益攸关方平台以参与性方式在国家层面开展监测与核查（见途径2）。当地社区可以运用土地退化监测框架等方法（Vågen等，2015）或LandPKS等众包方法（Herrick等，2016）参与核查。

延伸阅读：

FAO. 2015b. *Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investments: A technical guide for government authorities involved with the promotion, approval and monitoring of agricultural investments.* Governance of Tenure Technical Guide 4. Rome.

FAO. 2016c. *Responsible Governance of Tenure: A Technical Guide for Investors.* Governance of Tenure Technical Guide 7. Rome.

FAO. 2017e. *Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management.* Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome.

FAO. 2020a. *Strengthening civic spaces in spatial planning processes.* Governance of Tenure Technical Guide 12. Rome.

FAO. 2020b. *Framework for integrated land use planning – An innovative approach.* http://www.fao.org/publications/card/en/c/CB1170EN/ Rome.

GLTN. 2021. *Tenure-responsive land use planning. A guide for country level implementation.* Report 5/2021 Nairobi, UN Habitat.

途径6：
通过土地管理工具支持土地退化零增长

依据：土地行政管理工具多种多样，例如勘测、地籍、登记、划界、空间规划（包括综合土地利用规划）、土地整理和土地储备。该途径中着重介绍了土地储备和土地整理，将其作为有助解决土地细碎化、土地废弃和土地获取问题（这些问题是土地退化原因和结果之一）的土地行政管理工具实例。

粮农组织对土地整理的定义是“由公立主管部门牵头、通过协调土地所有者和使用者对土地地块进行综合重新分配的依法管理程序，目的是调整农村地区的产权结构，减少土地细碎化，推动扩大耕地面积，及/或实现包括自然恢复和建设基础设施在内的其他公共目标”（Veršinskas等，2020）。并将土地储备定义为“调节购买、出售或租赁土地的中介公共制度，旨在提高土地流动性，推动农村土地市场发展，特别是实现可持续农村土地利用方面的公共政策目标”（Veršinskas等，2020）。

土地所有权及/或用途细碎化以及细碎地块可能会给农村发展带来结构性问题，造成耕地生产率低下（Hartvigsen，2019）。此种问题也可能导致土地废弃（无法用于生产），尤其是在权属没有保障或土地市场行动方之间缺乏信任的情况下。土地细碎化会以三种方式阻碍可持续土地利用和管理，以及土地退化零增长目标的实现：

- **细碎土地会增加生产成本：**关于土地细碎化增加生产和交易成本的考虑要与在风险管理战略（可以包括避免土地退化的战略）背景下适当利用不同农业生态区加以平衡。对于继承或土地市场失灵造成的细碎化问题，生产和交易成本会给生计带来严重打击，这也是考虑实施整理措施的主要原因（Di Falco等，2020；Sklenicka，2016；Asiama，Bennett和Zevenbergen，2019）。

- **细碎土地会抑制投资开展可持续土地管理工作的动机：**细碎土地生产成本高，因而农民可以用来投资开展可持续土地管理的剩余资金就很少，这可能会阻碍农民采纳农业创新做法和可持续土地管理做法。

- **细碎土地会增加划界和记录成本：**农田所有权高度细碎化会增加划界和记录的成本，这可能成为权属无法保障的一个推动因素（Sklenicka，2016），不利于对权属做出正规安排。例如，细小地块的非正规化继承可能会增加地块边界的不确定性，进而会产生纠纷。

途径的具体描述：土地整理和土地储备可促进国家采取环境保护措施，改善农田结构，降低生产成本，推动可持续土地管理，进而支持土地退化零增长举措。

土地整理侧重于私人利用或拥有农业土地的重新分配；但若能将公有土地也纳入这个过程，可能会让重新分配过程锦上添花，例如通过交换和/或出售项目区域内的公有土地。出售公有土地也会为扩大农田面积和/或将农业土地用途转为气候变化适应或减缓、自然恢复、建设基础设施等其他公共用途创造空间。土地储备的重点是推动土地市场发展，包括公有或私有土地的所有权（买/卖土地）和/或使用权（租赁/出租地块）。因而，土地储备能够推动土地整理措施的实施。

这些土地管理工具也被用于推动执行土地退化零增长举措，包括变更私有土地的土地用途（见途径5）。例如，若在土地退化零增长项目中将私有农田转为其他用途（例如用于植树造林），则可运用土地整理和土地储备工具使受土地退化影响严重的土地变更为国有土地，并进行土地整理，同时利用土地银行中的现有土地或为此目的征用的其他土地，对私人土地所有者和农民进行土地实体补偿，而非诉诸于货币补偿形式，这样安排可保持当地农田结构，并对受影响的农村家庭提供支持。

需要说明的是，土地整理（和土地储备）措施有效但复杂，需要具备若干前提条件，包括明晰的法律和制度框架以及保障措施系统，确保整个过程符合《权属自愿准则》的各项原则。因此，只有在已经建立了土地整理和土地储备制度和工具且能够保障工具顺畅运行的国家，才能利用这些工具推动实现土地退化零增长目标。运用这些土地行政管理工具的另一个前提条件是，土地权属系统承认正规化的个人土地权利，例如所有权和/或使用权。

在国家层面上，土地整理的法律框架涉及到“不同法律分支，从人权法到宪法再到民法和行政法”（Veršinskas等，2020），土地储备也是如此。两种工具都要契合相关的国家发展战略，如环境或农业战略。

在已经明确建立了土地整理法律和组织框架且此种框架契合《权属自愿准则》原则与保障措施的国家，土地整理可以采取自愿或服从多数的做法。

从土地储备来看，制度设计应确保监管框架得当，保证相关过程高效、透明，不被滥用。土地储备可能会面临腐败或利益冲突等风险。因此，应当建立完备的保障制度，包括适当的监管框架（Hartvigsen，Veršinskas和Gorgan，2021）；此外，还要与国家地籍与记录系统挂钩（见途径7中关于记录的具体考虑），并与其他部门明确沟通，以便采取协调一致的政策（见途径2）。

在地方层面上，土地退化零增长举措可以考虑开展以下活动，按照《权属自愿准则》将土地整理纳入工作进程：

- **确保承认所有合法权属权利，所有合法权属权利人参与土地整理工作：**在土地整理过程之初，就要投入足够的时间和资源推动建立一个透明、关注性别问题、参与式、包容性和磋商性的土地整理过程，保障所有合法权属权利人在自愿或服从多数的土地整理过程之后与之前“至少一样富裕”。为支持土地退化零增长举措，土地整理工作的开展要采用严格标准，确保土地管理的可持续性（例如推动树篱保护，或建设护岸林或防风林带）。土地估值或重新分配过程要平等承认女性和男性的土地权利，不论这些权利是否正规登记在册；可能的情况下，还要推动将土地权利同时登记在配偶双方的名下。

- **建立或加强争端解决机制：**土地整理可能引发争议。因此，土地整理过程中要建立或加强争端解决机制（见途径4）。

- **实施自愿或服从多数的土地整理过程：**基于国家土地整理法律和组织框架，通过以下活动支持自愿或服从多数的土地整理工作：1）推动建立社区委员会或专门委员会，为妇女和其他脆弱人群赋予权能，支持他们参与土地整理的过程和决策；2）通过

建立社会资本和信任，以及投入精力评估性别差异、了解青年人和其他脆弱人群的需求，与整个社区达成一致；3）让民间社会组织和农民组织参与进来，这些机构也能表达当地社区的关切，让决策机构负起责任。

土地退化零增长举措可以考虑通过以下活动在地方层面设立土地银行：

- **加强空间规划实施：**私有农业土地受到影响且土地用途需要转变时，可利用土地银行购买私有土地，推动土地退化零增长进程。私有土地所有者和农民可以选择通过土地银行目前拥有（或为此目的获取的）的土地进行补偿，或接受货币补偿。

插文6：突尼斯通过土地整理支持土地保护

突尼斯自1958年起开始通过法律措施推动农业改革，包括土地整理和农田保护。土地整理的目的是支持持有零散田块的土地所有者用手中田块交换获得新的较大田块，并能够方便进入田块。法律框架为土地整理过程确立了明确的指导和规则；规定了所有权的上限和下限，农民不得分割并零散出售自有土地。此外，对于小于最低面积的土地，土地继承人或共有者不得再行分割。

土地整理程序纳入了参与式、关注性别问题的工作方法。土地整理过程首先是面向受益人（男性和女性）开展意识提高活动，让他们了解土地整理的长期潜在经济和社会影响。意识提高活动采取多种形式开展，例如公布土地整理项目的设计，允许所有利益攸关方提出意见和异议。另一个例子是所谓的“感知日”，即向利益攸关方介绍改革措施的好处，例如零散地块合并，保护新地块免遭水土流失，男性女性新地块的登记过程等。此外，通过参观其他已完成土地整理的项目地区进行相互学习，也是项目成功的关键。

基于法律措施，项目持续广泛地开展各项活动，通过农民协会或其代表、公共主管部门以及民间社会提高国家、地区和当地层面所有利益攸关方的认识。例如，农业土地局与当地农民协会（代表农民的突尼斯农业渔业联盟）以及区域农业发展委员会合作，为这项工作提供支持。

具体工作方法纳入了土地整理的法律和制度框架，来自各个政策领域的不同利益攸关方都参与其中。这个土地整理的案例表明，尽管突尼斯土地整理的主要目标是推动农业发展，但土地整理工作也减少了土地细碎化，推动了可持续土地管理做法的实施，因而对土地退化零增长做出了贡献。当地的具体做法是将土地整理为形式更加得当、更加方便使用、更具经济可行性以及利润更高的地块。这些形式也有利于沿等高线种植作物的生长（坡地种植），进而推动了土地养护，提高了作物生产效率，更好地防止了土壤退化。经验表明，与零散、不规则形状地块相比，整理后地块上实施的土地养护措施更加成功、可行，成本也更低。

该案例研究显示了实施途径6、途径1、途径2和途径3时可以采取的行动和汲取的经验教训。

- **提高土地获取，加强可持续土地管理：**土地银行文书可以作为保障土地获取的有效工具。若土地银行以租赁方式运行，则可通过改善租赁条款和条件（例如更长的租期）或纳入可持续土地管理义务来推动可持续土地管理。

对于土地整理和土地储备来说，意识提高和宣传工作都是当地层面可以运用的重要活动：

- **意识提高与宣传工作：**为赢得信任，提高透明度，确保所有利益攸关方以关注性别问题的包容方式参与，包含土地整理与土地储备内容的土地退化零增长举措都需要开展意识提高和宣传工作，向受益人说明举措的目标、运行和标准。在此背景下，意识提高和宣传工作要采用当地语言，通过符合当地宣传习惯的宣传工具来开展（如画图、广播节目、召开群众大会等）（粮农组织，2014b）。

插文7：扭转土地废弃趋势 - 东加勒比的经验

格林纳达、圣卢西亚以及圣文森特和格林纳丁斯自2000年初就一直面临着私有和公有土地大面积弃耕的问题。此外，由于农业措施不当、森林滥砍滥伐以及城市无序扩张，这些国家也面临土地退化挑战。国家土地管理部门缺少改善土地获取和土地流动 - 转让地权（销售、交换、购买或租赁土地）- 以及推动可持续农业生产的工具。

在粮农组织的支持下，这几个国家均于2019年设立了试点土地银行，旨在提高土地管理部门管理土地租赁的能力，在此过程中特别关注了无地群体、土地无保障群体、妇女和青年人。试点土地银行设立前，对法律框架进行了评估，以确保土地储备活动符合国家法律要求，编制了包括可持续土地管理条款的土地租赁协议样本。此外，多利益攸关方委员会参与了试点土地银行的制度建设，国家土地银行信息系统（开源软件）为更加完善、透明的土地管理提供了支撑。信息系统支持土地银行运行，提高了将土地地块与有意愿租赁人以及承诺可持续土地管理的项目进行匹配的能力（粮农组织，2021b）。土地银行仍处于试点阶段，面临许多挑战，如赢得使用者的信任，确保资金管理（收费和服务提供），围绕可持续土地利用和管理开展能力建设活动，以及推广试点经验。

东加勒比地区的土地银行显示了通过改进土地管理和土地利用（通过租赁公有或私有土地）推动可持续土地管理的潜力。

该案例研究显示了实施途径6、途径7、途径1和途径2时可以采取的行动和汲取的经验教训。

延伸阅读：

FAO. 2014b. *Communication for Rural Development:* Sourcebook. Rome.

Hartvigsen, M., Veršinskas, T. & Gorgan, M. 2021. *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia.* FIG Conference paper.

Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F. & Gorgan, M. 2020. *Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe.* FAO Legal Guide, No. 3. Rome, FAO.

LANDNET website: http://www.fao.org/europe/resources/land-tenure-workshops/en/

途径7：
承认并记录公有土地的合法权属权利

依据：合法权利人使用公有土地的目的不一，包括农业、牧业或林业等。公有土地通常涵盖保护地或湿地区域，也可能包含集体管理的习惯/传统土地（途径8）。公有土地权利的正当性来源于长期广泛的社会认同，即便在没有法律承认的情况下也是如此。若不关注合法权属权利，这些合法权属权利人 - 尤其是脆弱群体，包括妇女、牧民、采集者以及集体或临时权利人 - 都可能在土地退化零增长举措中被忽视。

本途径就在围绕公有土地实施土地退化零增长举措之前或在实施过程中如何承认合法权利提供指导，包括次级或临时权属权利，或脆弱群体的权属权利。通过承认并记录合法权属权利来加强权属保障是促使所有各方认同土地退化零增长举措的重要策略。承认合法权属权利能够支持政府在土地退化零增长举措中执行国家法律，但前提条件是对于合法权属权利的法律承认要做出明确规定（见途径1）。

途径的具体描述：承认并记录公有土地的合法权属权利应当建立在国家法律框架的基础之上，并得到国家法律框架的支持。各个国家承认并记录公有土地合法权属权利的具体要求可能有所区别，取决于是需要新建合法权属权利的记录系统还是完善或强化原有系统。

在国家层面上，法律框架（包括土地行政管理中的规范和法规）要规定公有土地的定界，以及确定、核查和记录所有个人与集体合法权属权利的系统性程序，合法权属权利人要充分参与这个过程。除上述法律规定外，还要辅以有效的程序，能力建设，预算分配，面向受益人的宣传策略，以及建立争端解决机制（见途径4）。

围绕记录合法权属权利，不论是新建记录系统还是加强现有系统都可以参考以下经验（粮农组织，2017a&b）：

- **为记录公有土地合法权属权利创造条件：**包括现有法律框架、争端解决机制、对于相关机构和官员角色与职责的明确界定、程序手册，以及以透明、问责方式记录过程的信息系统。这些条件可以同步推动，也可以采取“量入为出”的方法，首先考虑在现有能力、特定时间范围能可以实现的条件，随后在逐步更新拓展，在地方层面尤为如此。 面向合法权利人或主张人的宣传非常重要。若要保证记录系统可持续运行，建设系统之初就要确立相应的程序和行政服务。首次记录后，很快就会不断出现权属权利人和地块的变更，若权利人未对变更做出记录或不愿意记录，那么记录系统中的信息很快就会过时。

- **强化或建立记录系统[15]：**当前或新建记录系统可采取多种运行方式，包括实证性或总结性，以及建构性或宣言性方法（粮农组织，2017a）。这些方法之中没有“最佳标准”，各国要评估哪种方法最适合本国国情、当地需要和条件。记录系统可以鼓励人们报告记录中的错误和其他问题，并要为此提供简单易行的过程。记录系统中，每一个地块都要有一个唯一码，所有交易中都要使用唯一码。文档和文件是记录系统的基础。保护、储存以及获取文件都有诸多考量。为确保记录系统的诚信度，系统信息必须加以核查。系统可以依赖专业人员与公众商定一套核查方法，但记录机构/系统也必须开展内部核查（粮农组织，2017 a&b）。

- **确保为记录系统配置充足的工作人员：**对于任何记录系统来说，工作人员都发挥着核心的作用；工作人员要具备充分的资质，可靠，独立，在已履行自身专业职责的情况下仍出现了技术性失误时，免于承担赔偿责任。

15 见本技术指南“延伸阅读”部分的参考资料（粮农组织，2017 a&b），即如何通过记录系统方法、系统档案和文件考量以及验证记录系统来建立或加强现有的记录系统。

- **确保在保护隐私与公开获取记录系统信息之间达成平衡：**在保护隐私与公开获取记录系统信息之间达成平衡难度很高；信息通信技术可为建设或强化记录系统提供便利，但同时也会带来违反隐私保护规定的风险。不同的政府就如何在保护所有行动方隐私的同时最有效地提供公共获取渠道会有不同的决定。《权属自愿准则》第17.5段规定（粮农组织，2012）："各国应确保有关权属权利的信息能在考虑隐私权的前提下方便公众查阅。此类限制不应阻碍公众从中发现腐败和非法交易现象。国家及非国家行为体应对工作流程、要求、费用和减免信息以及答复服务要求的截止期限等进行广泛宣传，进一步努力避免权属权利登记过程中出现腐败"。

公有土地的土地使用者可能获得了较长时期的合法土地权利，但并未得到法律承认的权利；这种情况下，土地使用者，尤其是包括土著人民和当地社区在内的最脆弱人群，可能会面临合法权属权利受到侵害以及公有土地上各种资源面临争夺的风险。为避免此类风险，可通过以下工作在地方层面认真绘图并记录合法权属权利：

- **确定合法权属权利：**若在公有土地上实施土地退化零增长举措，开展以下活动是确定项目地区所有合法权属权利的关键：

  1）与相关政府主管部门共同确定干预地区的公有土地；

  2）通过访谈、磋商、勘察和焦点小组讨论等模式以参与式、包容性方式确定合法权属权利人，记录在案的土地使用权利以及土地利用目录和地图可以作为补充，同时要确保临时性和重叠性权属权利也要记录在案；

  3）将已经确定的合法权属权利进行分类。召开利益攸关方会议，讨论如何处理不同类别；公示已经确定的权属权利 - 最好是以地图形式，并辅以权属权利人名单。确保公示信息以面向本地社区全体成员（男性和女性）的适当语言呈现，包括脆弱人群和移徙社区。对于移徙社区，以及长期缺席人员，可能要明确告知公示信息以及正在推动的进程。留出足够的时间允许提出反对意见（至少4周），核查收到的所有投诉，并对合法权属权利记录做出相应的调整；

  4）确保能够以当地居民的语言获取司法帮助，同时考虑到当地和/或传统的司法系统（见途径4）。

- **记录合法权属权利：**推动正规记录合法权属权利有助于加强权属保障，为土地退化零增长举措创造有利环境，增强举措的长期可持续性。若已有记录系统，则必须将土地权利记录在案。此种情况下，获得法律授权的相关地籍官员或独立勘察员必须尽早参与进来。考虑就以下事项提供技术咨询和支持，包括改进技术方法、程序，关注合法权属权利人（或消费者），办公室，管理层，人力资源，应对欺诈、错误和争端的途径，宣传策略，信息系统，通讯技术及/或政策和法律框架。

插文8：蒙古记录公有牧场的合法权属权利

蒙古的土地开发规划在区级层面制定，包括牧场管理规划和土地恢复规划，是保障当地牧民和社区公有土地合法权属权利的基础。

2020年，政府建立并推出了“国土统一管理综合电子系统”。这套综合系统包括：1）电子化土地管理规划系统；2）土地估值、税收和支付系统；3）土地地籍数据库系统；4）土地监测系统。该系统与土地管理、测地和制图局制定的区级土地开发规划挂钩。截至2020年，在地方和国际的支持下，蒙古制定了90个区级土地开发规划，目的是实施牧场土地区划，加强牧场管理规划，监测土地退化，以及记录利用土地和自然资源的合法权利。

在监测土地退化方面，设置了4,781个照片监测点，为牧场条件年度监测工作创造了机会。监测工作有利于制定和实施面向退化区域的土地管理工作，了解管理措施变化给土地带来的变化和影响。在开展监测工作的同时，还在国家地籍系统中登记了约900个牧民群体的权属权利，加强了当地居民和社区的权属保障。

该系统尚处实施早期，日后希望通过记录公有土地的合法权属而改善权属保障，并将此项工作同改善牧场管理和土地退化监测工作联系起来。预计此类工作将提高数据透明度，确保各部门之间协调一致，缩短记录合法权属权利的时间迟滞，建设数字数据库，简化行政程序，减缓土地退化。通过记录权属权利，该系统还将减少关于土地权属、土地利用和所有权的纠纷。

该案例研究显示了实施途径7和途径5时可以采取的行动和汲取的经验教训。

延伸阅读：

FAO. 2014b. *Communication for Rural Development:* Sourcebook. Rome.

FAO. 2017a. *Creating a system to record tenure rights and first registration.* Governance of Tenure Technical Guide 9. Rome.

FAO. 2017b. *Improving ways to record tenure rights. Governance of Tenure Technical Guide 10.* Rome.

途径8：
承认并记录权属权利，推动共有土地可持续管理

依据：共有土地是指由本地社区、土著人民或牧民依照本地习惯规则集体管理和监管的土地（IASC，2022）。在某些国家中，共有土地可能与公有土地有所交叠（途径7）。共有土地对于很多人实现或保持粮食安全非常重要，在危机时可以发挥安全网作用。据估测，约有20亿人直接或间接依赖共有土地谋生（国际土地联合会，乐施会以及权利和资源举措，2016）。除对保障居民生计的短期意义之外，共有土地还与很多社区的文化、遗产和身份有着根深蒂固的联系。关于土著土地，国际劳工组织第169号公约规定，政府应“采取措施支持居民自有制度和举措的全面发展，在适当的情况下为此提供所需的资源”（国际劳工组织，1989）。承认和记录共有土地的挑战在于：1）法律框架缺失；2）组织框架缺失（例如缺乏适当的程序，或缺乏具备能力的工作人员）；3）行政程序复杂冗长。

长期以来，“公地的悲剧”（Hardin, 1968）论调一直引导着共有土地利用政策，认为公共持有的资源没有排他权，可能会被滥用，最终出现退化。后期研究表明，Hardin的分析仅适用于非常特定的背景之下（Ostrom，1990），且社区有能力可持续治理他们的资源。如今已经明确，共有自治可以保障共有土地的可持续利用和管理，这些结论对于不同生态系统和不同国家背景均可成立。

途径的具体描述：承认并记录共有土地权利及其治理有助于划定共有土地边界，加强共有土地治理机制，进而支持土地退化零增长举措，改善共有土地上自然资源的可持续管理。

在国家层面上可以开展以下活动：

- **承认共有土地及其管理制度：**根据合法权属权利的理念，权属法律和政策框架也要承认共有土地的集体权利，并要建立记录共有土地权利的具体程序。为鼓励共有土地可持续管理，社区要有权利、有手段将未获得共有土地使用授权的使用者排除在外。此外，对于现有的共有土地管理制度也要予以承认。

在地方层面上，涉及承认和记录共有土地的土地退化零增长举措可纳入以下活动：

- **划定共有土地边界：**首先，要对区域内由一个或多个社区或合法权属权利人管理的共有土地区域达成共识。在土地退化零增长举措的背景之下，划定共有土地边界可以鼓励社区成员可持续管理土地，防止土地被侵占或不当使用。承认共有土地边界挑战很大，因为共有土地的边界通常没有有形标志，而仅仅是社区成员清楚或口头沟通。更加困难的是，共有土地的空间边界有时较为灵活，可能会随着时间推移而发生变化，或取决于土地状况（例如按季节变化）。因此，在对影响共有土地的土地退化零增长举措做出决定之前，要确保个人以及代表不同性别的人群积极、透明、有效、有意义、知情地参与决策。若共有土地边界尚未划定，则定界沟通会议要包括周边资源使用者，避免定界过程中可能出现的争议。

- **强化共有土地治理：**共有土地的可持续、公平管理取决于治理行动方（例如土著人民和当地社区）依赖共有土地资源对共有土地进行管理的规则、组织和过程。可持续共有土地治理需要积极主动的集体行动。“实现成果需要多人努力时，就会出现集体行动；然而，实践中很难将未参与集体行动的个人排除在集体行动的惠益之外。这种情况就给参与者带来了集体行动问题”（Ostrom，2004）。在管理共有土地的社区内部，要推动将最脆弱参与者纳入共有土地治理过程，这意味着要解决权利不对等问题，同时还要就自然资源的未来使用和管理达成共识（粮农组织，2016d）。为确保社区内部的公平参与，政府机构或民间社会组织可支持脆弱社区成员包容性地参与到共有土地管理之中。

插文9：拉丁美洲土著社区开展南南合作项目，提高社区监督能力和森林土地规划能力

绘制共有土地地图有助于社区进行资源规划和管理，并监测可能的土地侵占情况。当今有很多技术（无人机、开放获取卫星图像、开源绘图应用程序以及地理信息系统软件）可辅助共有土地绘图，但土著人民和当地社区需要这些工具的获取途径和使用技能。

2019年，在南南合作同行交流活动中，参加过联合国减少毁林和森林退化所致排放计划培训的巴拿马土著技术人员与巴拉圭土著技术人员彼此联系，相互学习，分享了各自关于社区森林监测培训和实施的经验，讨论了如何克服障碍，改进工作成效。

参与交流的巴拉圭森林社区在交流活动后得以：1）划定共有土地界限；2）绘制当前自然资源利用和管理地图；3）就支持社区资源，尤其是自然资源，可持续管理的未来/潜在利用方案提出建议；4）围绕方案中各项活动的实施情况定期组织社区监督工作。

这项举措得到了巴拉圭土著研究所、国家森林研究所、农业畜牧部、环境和可持续发展部、国家农村和土地开发研究所、社会发展部以及各个城市政府的支持。

在该举措中，社区提高了绘制社区地图的能力，因而可以更好地监测土地（土地边界和潜在的侵占情况）的实地状况；此外，该举措还通过制定可持续自然资源管理方案加强了社区对自然资源的治理。

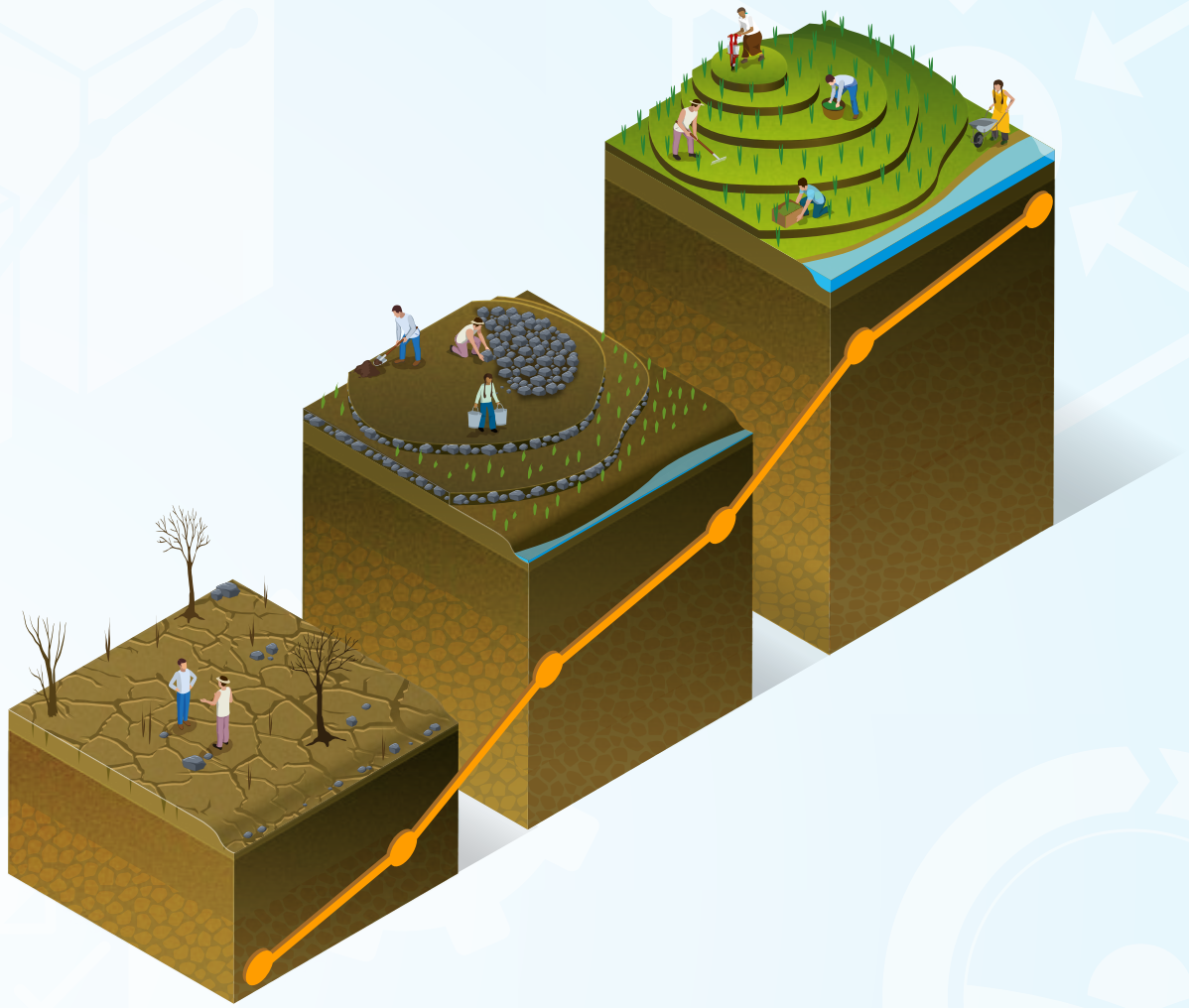
该案例研究显示了实施途径8和途径5时可以采取的行动和汲取的经验教训。

延伸阅读：

FAO. 2016a. *Governing Tenure Rights to Commons - A guide to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Governance of Tenure Technical Guide 8. Rome.

FAO. 2016d. *Negotiation, Environment and Territorial Development: Green Negotiated Territorial Development (GReeNTD), More than a methodology- an approach for improving equitable access and sustainable management of territories.* Land and Water Devivision Working Paper: 16a. Rome.

FAO. 2017c. *Community recording of tenure relationships using Open Tenure.* FAO Land Tenure Manuals 4. Rome.



途径9：
分配和加强私有土地的权利和义务

依据：农村地区的私有土地持有者形式多样，包括临时性权属权利人（租赁）、小规模持有者，到主体通常为法人单位的大规模土地投资。自二十一世纪第一个十年中期开始，由于非洲小农户耕地面积扩大或城市投资者投资（Jayne等，2016），或拉丁美洲和西欧等土地的不断集中（Debonne等，2021），农业景观中中等规模耕地占比不断提高。这些私有土地持有者实行可持续土地利用和管理的能力各异，土地退化零增长举措可面对不同能力有针对性地采取不同策略，以便提高工作效率。土地退化零增长举措还要考虑到可能不直接拥有土地权属权利、但却会影响私有土地管理的利益攸关方，例如位于同一价值链的经营者（如农业企业、零售商、订单农业模式下经营的各种企业）（Debonne等，2021）。在集体层面，周边土地持有者或社区中其他土地持有者做出的土地利用决策也会对私有土地可持续土地管理投资的成败起到决定性作用（例如梯田、石堤或壕沟）。

途径的具体描述：私有土地持有者情况各异，耕地面积（小规模到大规模）、权利权属类型（主要或次要权属权利）以及经营者类型（自然人或法人）各不相同。私有土地持有者的土地管理也会受到价值链经营者的影响。由于实际情况和私有土地持有者身份各异，私有土地上实施的土地退化零增长要在国家和地方层面规划安排多种行动。

在国家层面上，土地退化零增长举措可结合政策和法律框架采取以下行动，强化有利环境：

- **根据土地退化零增长目标确定或加强私有权属权利人满足环境要求的法律义务：**这方面的活动可以包括：1）在宪法中增加健康环境权利，这样可对权属权利人的土地利用和管理行为形成一定的约束（Cotula，2021）；2）建立农业或环境法律框架，防止权属权利人实行破坏性行为（Cotula，2021）；3）建立与权属权利挂钩的激励机制，鼓励采纳可持续土地利用和土地管理做法。

- **加强临时性或次要私有权属权利人的权属保障：**在国家背景下，土地退化零增长举措可关注临时性或次要私有权属权利人获取土地的条件，以便评估此种条件是否不利于或妨碍可持续土地管理。此种评估可关注：1）合约条件（例如口头或书面；有正规记录，有非正规记录，或没有记录；合约期限；将土地归还给主要权属权利人/土地所有者的条件）（粮农组织，2004）；2）法律框架不承认临时性或次要私有权属权利人而带来的不利因素。尤其是在临时性或次要私有权属权利人未得到法律框架承认的情况下，权属没有保障，可能也无法运用与权属权利挂钩、旨在推动可持续土地利用和管理的激励机制。

- **建立或加强关于土地投资审批以及关于社会和环境安全保障的法律框架（粮农组织，2015b）：**首先要确保所有合法权属权利在基于土地投资的过程中都要得到尊重。之后，土地退化零增长举措可支持审查立法，确保基于土地的投资不会损害环境。为此，土地退化零增长举措可审查环境评估相关的法律规定，建议针对部分行为引入许可制度（Cotula，2021）。

在地方层面上，土地退化零增长举措可开展以下活动：

- **与价值链经营者合作，改进可持续土地管理做法：**Debonne等（2021）提出了支持价值链经营者参与实现土地退化零增长目标的四个动机，包括：1）提高声誉；2）土地退化导致产量减少，而可持续土地管理能够保障长期产量；3）进入利基市场；4）法律要求、税收和补贴。土地退化零增长举措可规划如下活动（Debonne等，2021）：1）参与意识提高行动和多利益攸关方对话；2）将可持续土地管理内容纳入价值链经营者与

农民签订的合约，并提供适当的回报（关于合约农业的更多内容，可参考粮农组织&国际可持续发展研究所，2018）；3）推进生态认证工作；4）修订零售标准，纳入可持续土地管理考量。

- **支持私有土地持有者采纳可持续土地利用和管理做法：**参与可持续土地利用和管理可能会带来短期成本，不论是放弃的权益，还是实际的投资成本。这些成本可能会让私有土地持有者，尤其是脆弱人群，面对可持续土地利用和管理望而却步。在此种情况下，有必要为他们提供支持，可以是通过推广服务提供知识，提供投入品，例如通过生态系统服务付费的形式提供资金支持。

- **支持周边土地持有者采取集体行动：**土地退化零增长举措不能依靠单个地块的行动，周边土地使用者采取集体行动非常重要。例如，流域管理、梯田建设、石堤建设或恢复溪谷等措施都需要周边土地持有者集体行动。影响周边土地持有者采取集体行动的主要因素包括土地退化程度、过往组织经验，以及上级行政部门对集体行动决策的认可。支持集体行动的具体工作可以包括（Ostrom， 2004）：1）提供关于土地资源状况以及社区成员尚不了解的相关过程的信息（例如，关于加强土壤有机碳的过程，土地恢复的经济效益）；2）建立或支持社区组织开展讨论，实行自我组织；3）提供地方争端解决机制。为充分发挥集体行动的效果，要特别重视确保妇女能够参与其中，因为妇女在集体行动决策中往往代表性不足，但她们在农场层面上的活动会产生很大影响（Agarwal， 2000）。经验表明，同社区关系密切的民间社会组织在集体行动的组织过程中也可以成为重要的推动力量（Kramer，Weigelt和Blasingame，2019）。

- **采取适应性措施强化权属权利：**通过确权系统性承认私有土地的合法权属权利可能超出了大部分土地退化零增长举措的范围。若国内正在同步实施土地退化零增长举措和土地权属项目，则可以考虑关注两个项目的空间重合部分。考虑到供资周期以及捐助方优先事项各异，因而可能无法保障经常会出现这种空间重合。在地方层面上，采取适应性解决方案来加强土地退化零增长举措内的土地权属保障可以是应对此种挑战的一个途径。适应性解决方案可能没有现成措施，因此探索此类措施需要成为土地退化零增长举措的一项重要工作。在这方面，需要指出的是私有土地的权属权利不能等同于拥有一项土地权利或拿到一份可以执行的法律协议。可以根据当地情况设计实施灵活对策，目的是加强权属权利。土地退化零增长举措可支持不断涌现的创新方案。

插文10：肯尼亚卡卡梅加郡通过基于社区的土地租赁指南加强权属保障

在肯尼亚西部，正规租赁通常发生在大型土地主与负担得起正规租赁费用的佃户之间。较为贫困且土地受限的家庭支付不起正规租赁费用，因而往往会选择非正规的租赁安排。此类非正规租赁往往租期很短，因而农民不愿意在可持续土地利用和管理方面进行投入。

编制土地租赁指南的过程始发于肯尼亚西部的一个土壤恢复项目。初步研讨会邀请了当地机构利益攸关方，包括土地控制委员会、郡农业和土地部委以及地区行政管理部门，目的是确保这个过程得到当地利益攸关方的认同，不会与政府土地法规相悖。项目中组建了社区层面的委员会，负责起草土地租赁指南。土地租赁指南的条件和条款基于社区此前在土地租赁方面的经验和挑战确定。总计约380人直接参与了社区土地租赁指南的编写工作。

随后，土地租赁指南的汇总草案提交给机构利益攸关方审批。这样做的目的是确保汇总草案建议能够得到正规机构的承认和支持，其中部分机构未来将会参与土地租赁指南的实施。经过机构利益攸关方确认后，土地租赁指南在大型社区会议上发布，随后为此开展了意识提高活动。社区土地租赁指南获批后，成立了社区委员会，负责监督土地租赁形式的实施，以及调解冲突。

自土地租赁指南于2017年启动之后，105户家庭使用了指南，为此前一直采用非正式协议的传统带来了新的突破（Stiem-Bhatia，Kiragu-Wissler，& Kramer，即将出版）。

该案例研究显示了实施途径9时可以采取的行动和汲取的经验教训。

延伸阅读：

FAO & IISD. 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary.* Rome. 68 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

FAO. Contract Farming Resources Centre
http://www.fao.org/in-action/contract-farming/en/

FAO. 2015b. *Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investments: A technical guide for government authorities involved with the promotion, approval and monitoring of agricultural investments.* Governance of Tenure Technical Guide 4. Rome.

FAO. 2016c. *Responsible Governance of Tenure: A Technical Guide for Investors.* Governance of Tenure Technical Guide 7. Rome.

未来工作

本技术指南旨在指导政策制定者和决策者将《权属自愿准则》纳入土地退化零增长举措的执行。指南中概述的多途径方法可为在土地退化零增长背景下普遍遇到的土地权属挑战提供可能的解决方案。部分途径具有普遍适用性，着眼于将重要权属考量纳入土地退化零增长举措，还有部分途径具有背景特异性，可能仅适用于特定的国家或地方状况。

本技术指南是将《权属自愿准则》有效纳入土地退化零增长举措的第一步。指南中的途径就国家和地方层面可以开展的具体活动提出了建议，给出了可依据具体国情和背景进行灵活调整的可选方案。这些方案的目的是支持政策制定者和决策者探索解决方案，在国家规划、法律框架、战略和行动计划的背景下实施《权属自愿准则》，推动实现土地退化零增长目标。在土地退化零增长举措的规划、实施和监督过程中强化权属保障可为举措顺利实现最终目标提供重要助力。

最全面地考虑脆弱群体- 妇女、青年人、土著人群体和当地社区等 - 是本技术指南的根本立足点。为此，本技术指南高度关注合法权属权利，在这里既包括社会承认的权利，也包括法律保护的权利。负责任土地治理与强化权属保障不仅是土地退化零增长有利环境的组成内容，对于实现减贫、粮食安全和改善生计等多重惠益也不可或缺。若无权属保障，就无法实现包容性可持续发展，无法做到“不让任何人掉队”。

以下六项要点说明了将《权属自愿准则》原则纳入土地退化零增长举措执行以及防治荒漠化、土地退化和干旱总体目标的重要意义。这些要点适用于所有途径，指明了实现终极目标的方向，即通过土地退化零增长举措以一种以人为本、关注性别、参与式、包容性的方式强化权属保障。

1. 有保障权属能够增加土地退化零增长举措对人类和地球的积极影响 。

在土地退化零增长举措中忽视权属问题会错失防治荒漠化、土地退化和干旱的契机。加强所有人的土地权属保障不但能够鼓励对长期改善土地健康和生产力进行投资，还有助于应对和避免围绕土地争抢权利、产生纠纷。根据《权属自愿准则》承认并记录合法权属权利可以让权利人 - 尤其是最脆弱权利人 - 有意义地参与并推动土地退化零增长举措，保障自身的合法权属权利不受侵害。土地退化零增长举措的实施会改善土地的健康和生产力，推动土地升值，因而可能会出现争抢权利和土地用途的竞争；在这种情况下，承认并记录合法权属权利就会变得尤为重要。

2.在土地退化零增长举措中着眼权属问题首先是要对本地需要和条件开展评估。

在土地退化零增长举措的规划阶段开展初步评估（针对土地权属、性别和生物物理状况）非常重要，这有助于了解当前土地权属和性别动态的具体情况，明确造成土地退化的驱动因素。所有利益攸关方的磋商和参与，尤其是最脆弱群体的磋商和参与应作为初步评估的部分内容，确保全面了解环境和社会背景，记录下所有的合法权属权利，包括正式权利和非正式权利。土地退化零增长举措需要为规划阶段安排充足的时间、能力和资源，以便厘清面临的挑战，根据当地需要和条件量身定制地设计具体措施，同时关注性别问题。

3.有意义、包容性的磋商和参与能够确保土地退化零增长不会忽视合法权属权利。

有意义、包容性的磋商需要确保在决策之前个人和群体能够积极、自由、有效、知情地参与其中。《权属自愿准则》强调要保障脆弱和边缘群体的合法权属权利。了解利益攸关方之间的权力不对等是提供平等机会，支持有意义、包容性参与的关键，能够确保追求实现土地退化零增长目标的过程不会侵犯合法的权属权利。这一点也体现在通用途径概述的各项活动之中。

4.关注性别问题的方法有助于解决土地资源控制和获取方面内在的不平等问题，对于实现转型变革不可或缺。

关注性别问题的方法承认当前的性别角色、规范和不平等现象，故而希望采取积极措施克服挑战，消除不平等现象。妇女在土地管理以及保障粮食安全方面发挥重要作用，

尤其是在受到荒漠化、土地退化和干旱影响严重的地区。保障妇女对于土地和自然资源的权属权利和获取途径有助于对农村家庭和社区形成广泛积极的社会经济影响，推动实现更大范围的发展目标。女性和男性平等参与土地退化零增长举措的各个阶段 - 从公平参与土地相关决策到公平分配惠益 - 有利于清除结构性或系统性阻碍，转变性别规范、角色和观念，进而实现转型变革。

5.围绕负责任土地治理的意识提高和经验分享工作有利于加强对话、伙伴关系和相互借鉴。

提高认识是负责任土地治理的基础，也是若干途径的关键内容，例如发起利益攸关方磋商，或转变性别规范和观点。意识提高工作是让人们认识到这个问题、将不同利益攸关方聚集起来并启动对话的第一步。此外，这项工作还能着重说明土地权属对于实现土地退化零增长的重要性，引导相关投资，支持在土地退化零增长举措中解决权属问题。分享以往举措的经验教训、展示工作成果可以进一步加强不同行动方之间的相互借鉴和对话，支持在地方、国家和国际层面建设伙伴关系。

6.目前关于土地治理方面的数据和指标范围有限，但对于跟踪工作进展和找出薄弱环节非常重要。

创新技术和工具的运用给部分社区和一定条件背景下的土地权属数据收集带来了便利，但全球可比的土地治理指标的可用性 - 包括相关的可持续发展目标指标 - 仍然十分有限。强化协调机制，改善数据交互性、支持信息交换标准化，实现数据共享有助于避免国家和全球尺度的工作重复。数据是跟踪工作进展和发现潜在缺口的关键。国际层面要进一步开发创新性、科学性的有效方法，以便在国家层面能够收集到覆盖全球、相互可比的土地治理数据。

参考文献

Agarwal, B. 2000. *Conceptualising Environmental Collective Action: Why Gender Matters.* Cambridge. Cambridge Journal of Economics, 24, 283-310.

AGROVOC. 2022. AGROVOC: *Multilingual thesaurus.* In: FAO**.** Rome. Cited 3rd March 2022. https://agrovoc.fao.org/browse/agrovoc/en/

Allen, C., Metternicht, G., Verburg, P., Akhtar-Schuster, M., Inacio da Cunha, M. & Sanchez Santivañez, M. 2020. *Delivering an enabling environment and multiple benefits for land degradation neutrality: Stakeholder perceptions and progress.* Environmental Science & Policy 114:109-118. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.07.029

Anseeuw, W. & Baldinelli, G. 2020. *Uneven Ground. Land Inequality at the Heart of Unequal Societies.* Synthesis Report. International Land Coalition. Rome.

Asiama, K., Bennett, R. & Zevenbergen, J. 2019. *Towards responsible consolidation of customary lands: a research synthesis.* Land 8, 1–22.

Buxton, A., Schwartz, B. & Cotula, L. 2021. *Tenure rights in large-scale and artisanal mining: Implications of the Voluntary Guidelines.* Legal Brief 5. Rome, FAO.

Chasek, P., Akhtar-Schuster, M., Orr, B.J., Luise, A., Rakoto Ratsimba, H. & Safriel, U. 2019. *Land degradation neutrality: The science-policy interface from the UNCCD to national implementation.* Environmental Science & Policy 92:182-190.

Collantes, V., Kloos, K., Henry, P., Mboya, A., More, T. & Metternicht, G. 2018. *Moving towards a twin-agenda: Gender equality and land degradation neutrality.* Environmental Science & Policy 89:247-253. Rome; FAO. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.006

Cotula, L. 2021. Tenure rights and obligations – Towards a more holistic approach to land governance. FAO Legal Papers No. 106. https://doi.org/10.4060/cb5191en

Cotula, L. & Knight, R. 2021. *Protecting legitimate tenure rights: From concepts to practice.* Legal Brief 2. Rome, FAO.

Cowie, A., Waters, C.M., Garland, F., Orgill, S., Baumber, A., Cross, R., O' Connell, D. & Metternicht, G. 2019. *Assessing resilience to underpin implementation of Land Degradation Neutrality: a case study in the rangelands of western New South Wales.* Environmental Science & Policy 100:37-46. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.06.002

Dallimer, M. & Stringer, L.C. 2018. *Informing investments in land degradation neutrality efforts: A triage approach to decision making.* Environmental Science & Policy 89:198:205. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.004

Davies, F. 2015. *Analytical Assessment Report for the Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure in the Land, Fisheries and Forestry Sectors of Sierra Leone.* FAO Legal Papers No. 96. Rome, FAO

Debonne, N., Van Vliet, J, Metternicht G. & Verburg, P. 2021. *Agency shifts in agricultural land governance and their implications for land degradation neutrality.* Global Environmental Change 66 2021) 102221 https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102221

Deininger, K., Selod, H. & Burns, A. 2012. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector.* Washington D.C, World Bank.

Di Falco, S., Penov, I., Aleksiev, A. & van Rensburg, T. 2020. *Agrobiodiversity, farm profits and land fragmentation: Evidence from Bulgaria.* Land Use Policy, 27.

Enemark, S., Williamson, I. and Wallace, J. 2005. Building Modern Land Administration Systems in Developed Economies, *Spatial Science* Vol. 50, No. 2, December 2005 DOI:10.1080/14498596.2005.9635049

Elbersen, B.; Beaufoy, G., Jones, G., Noij, G-J., Doorn, A., Breman, B. & Hazeu, G. 2014. *Aspects of data on diverse relationships between agriculture and the environment.* Report for DG-Environment. Contract no. 07-0307/2012/633993/ETU/B1. Alterra. Wageningen, April 2014.

FAO. 2002. *Land Tenure and Rural Development.* Land tenure Studies 3. Rome.

FAO. 2004. *Leasing agriculture land.* Land Tenure Notes 1. Rome.

FAO. 2006. *Land Tenure Alternative Conflict Management.* FAO Land Tenure Manual 2. Rome.

FAO. 2012. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Rome, FAO.

FAO. 2013. *Governing Land for Women and Men. A Technical Guide to Support the Achievement of Responsible Gender-Equitable Governance of Land Tenure.* Governance of Tenure Technical Guide 1. Rome.

FAO. 2014a. *Respecting free, prior and informed consent. Practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous people and local communities in relation to land acquisition* Governance of Tenure Technical Guide 3. Rome.

FAO. 2014b. *Communication for Rural Development: Sourcebook.* Rome.

FAO. 2015a. *Environmental and Social Management Guidelines.* Rome.

FAO. 2015b. *Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investments: A technical guide for government authorities involved with the promotion, approval and monitoring of agricultural investments.* Governance of Tenure Technical Guide 4. Rome.

FAO. 2015c. *Factsheet on Sustainable land management.* Rome https://www.fao.org/3/i4593e/i4593e.pdf

FAO. 2016a. *Governing Tenure Rights to Commons - A guide to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Governance of Tenure Technical Guide 8. Rome.

FAO. 2016b. *Responsible governance of tenure and the law: A guide for lawyers and other legal service providers.* Governance of Tenure technical guide 5. Rome.

FAO. 2016c. *Responsible Governance of Tenure: A Technical Guide for Investors.* Governance of Tenure Technical Guide 7. Rome.

FAO. 2016d. *Negotiation, Environment and Territorial Development: Green Negotiated Territorial Development (GReeNTD), More than a methodology- an approach for improving equitable access and sustainable management of territories.* Land and Water Devivision Working Paper: 16a. Rome.

FAO. 2016e. *A good practice on multi-actor dialogue: The Voluntary Guidelines at the heart of Senegal' s tenure reform*, Rome.

FAO. 2016f. *Improving governance of pastoral lands. Governance of tenure* technical guide 6. Rome

FAO. 2017a. *Creating a system to record tenure rights and first registration. Governance of Tenure* Technical Guide 9. Rome.

FAO. 2017b. *Improving ways to record tenure rights. Governance of Tenure* Technical Guide 10. Rome.

FAO. 2017c. *Community recording of tenure relationships using Open Tenure.* FAO Land Tenure Manuals 4. Rome.

FAO. 2017d. *Valuing land tenure rights.* Governance of Tenure Technical Guide No. 11. Rome.

FAO. 2017e. *Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management*. Rome.

FAO. 2018. *Environmental and Social Management PROEZA:* Poverty, Reforestation, Energy and Climate Change. Asunción.

FAO. 2019a. *Assessing the governance of tenure for improving forests and livelihoods: A tool to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure.* Rome.

FAO. 2019b. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Sierra Leone.* Success Stories collection. Rome.

FAO. 2019c. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Mongolia.* Success Stories collection. Rome.

FAO. 2019d. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Senegal River Basin.* Success Stories collection. Rome.

FAO. 2020a. *Strengthening civic spaces in spatial planning processes.* Governance of Tenure Technical Guide 12. Rome.

FAO. 2020b. *Framework for integrated land use planning - An innovative approach.* Rome.

FAO. 2020c. FAO support of multi-stakeholder platforms on land tenure governance: Innovative practices from the field and building on experience. Rome. https://www.fao.org/3/cb2425en/CB2425EN.pdf

FAO. 2021a. *Realizing women' s rights to land in the law: A guide for reporting on SDG Indicator 5.a.2.* Rome.

FAO. 2021b. *Development of National Land Banks for Improved Food and Nutrition Security and Land Administration in Grenada, Saint Lucia and Saint Vincent and the Grenadines* Rome. TCP/SLC/3602

FAO. 2021c. The State of the World' s Land and Water Resources for Food and Agriculture – Systems at breaking point. Synthesis report 2021. Rome.

FAO. 2022. *Gender and Land rights database. In: FAO.* Rome. Cited 3rd March 2022. https://www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/countries-list/general-introduction/en/?country_iso3=GMB

FAO & FIAN International. 2017. *Putting the Voluntary Guidelines on Tenure into practice – A learning guide for civil society organizations*, Rome.

FAO & IISD. 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary.* 68 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Rome.

Frechette, A., Ginsburg, C. & Walker, W. 2018. *A Global Baseline of Carbon Storage in Collective Lands.* Washington D.C, Rights and Resource Initiative.

GIZ. 2011. *Land Use Planning. Concept, Tools and Applications.* Eschborn, GIZ.

GLTN. 2021. *Tenure responsive land use planning. A guide for country level implementation.* Report 5/2021. Nairobi, UN Habitat.

Goffner, D., Sinare, H. & Gordon, L.J. 2019. *The Great Green Wall for the Sahara and the Sahel Initiative as an opportunity to enhance resilience in Sahelian landscapes and livelihoods.* Regional Environmental Change, 19(5), pp.1417-1428.

Grita, F. & Rijpma, J. 2019. *Land Degradation Neutrality Target Setting: Initial findings and lessons learned.* Bonn, UNCCD.

Hardin, G. 1968. *The Tragedy of the Commons.* Science 162 (3859): 1243.

Hartvigsen, M. 2019. *FAO support to land consolidation in Europe and Central Asia during 2002-2018. Experiences and way forward.* Land Tenure Journal 1/19, Rome, FAO.

Hartvigsen, M., Versiņskas, T. & Gorgan, M. 2021. *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia.* FIG Conference paper.

Herrick, J.E., Beh, A., Barrios, E., Bouvier, I., Coetzee, M., Dent, D., Elias, E., Hengl, T., Karl, J.W., Liniger, H., Matuszak, J.,Neff, J.C., Ndungu, L.W., Obersteiner, M., Shepard, K.D., Urama, K.C., van den Bosch, R. & Webb, N.P. 2016. *The Land-Potential Knowledge System (LandPKS): mobile apps and collaboration for optimizing climate change investments.* Ecosystems Health and Sustainability, 2(3). http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ehs2.1209/epdf.

Herrick, J.E., Abrahamse, T., Abhilash, P.C., Ali, S.H., Alvarez-Torres, P., Barau, A.S., Branquinho, C., Chhatre, A., Chotte, J.L. & Von Maltitz, G.P. 2019. *Land restoration for achieving the sustainable development goals: An international resource panel think piece.* United Nations Environment Programme.

IASC. 2022. *International Association for the Study of the Commons.* Tempe, Az. Cited 3rd March 2022. https://iasc-commons.org/

ILO. 1989. C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169#A5: ILO.

IPBES. 2018. The IPBES assessment report on land degradation and restoration. Montanarella, L., Scholes, R., and Brainich, A. (eds.). Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany. 744 pages

IPC Working Group on Land, Forests, Water and Territory. 2016. *People' s Manual on the Guidelines on Governance of Land, Fisheries and Forests.* International Planning Committee for Food Sovereignty.

IPCC. 2019. Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. In press.

IRP. 2019. *Land Restoration for Achieving the Sustainable Development Goals: An International Resource Panel Think Piece.* A think piece of the International Resource Panel. Nairobi, United Nations Environment Programme.

Jayne, T.S., Chamberlin, J., Traub, L., Sitko, N.J., Muyanga, M., Yeboah, F.K., Anseeuw, W., Chapoto, A., Wineman, A., Nkonde, C. & Kachule, R. 2016. *Africa' s changing farm size distribution patterns: the rise of medium-scale farms.* Agric. Econ. 47, 197–214. 10.1111/agec.12308.

Kapovic Solomun, M., Barger, N., Cerda, A., Keesstra, S. & Markovic, M. 2018. Assessing land condition as a first step to achieving land degradation neutrality: A case study of the Republic of Srpska. Environmental Science & Policy 90:19-27. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.014

King R. & Burton S. 1982. *Land Fragmentation: Notes on a Fundamental Rural Spatial Problem.* Progress in Human Geography. 1982;6(4):475-494. doi:10.1177/030913258200600401

Knight, R. & Berger, T. 2021. *Promoting participatory law-making for recognition of legitimate tenure rights.* Legal Brief 3. Rome, FAO.

Knight, R. 2021. *Legal empowerment to promote legitimate tenure rights.* Legal Brief 4. Rome, FAO.

Kramer, A., Weigelt, J. & Blasingame, S. 2019. *From the Bottom Up: Creating an enabling environment for sustainable land management - A community-driven investment guide for the UN decade on Ecosystem Restoration.* TMG Guide. Berlin, TMG Research gGmbH.

Kust, G., Andreeva, O., Lobkovskiy, V. & Telnova, N. 2018. *Uncertainties and policy challenges in implementing Land Degradation Neutrality in Russia.* Environmental Science & Policy 89:348-356. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.010

LANDVOC. 2022. Landvoc - *The linked land thesaurus.* In: FAO Agrovoc. Rome. Cited 3rd March 2022. https://explore.landvoc.org/en/about

Mabikke, S., Ahene, R., Rizzo, M. P. & Romano, F., 2020. *Innovative Solutions to Protect Women' s Customary Land Rights in Sierra Leone.* Rome, FAO.

Mahoney, R., Dale, P. & McLaren, R. 2007. *Land Markets - Why are They Required and How Will They Develop?* Strategic Integration of Surveying Services FIG Working Week, 2017 Hong Kong. www.fig.net/resources/monthly_articles/2007/july_2007/july_2007_mahoney_dale_mclaren.pdf

Neely, C. 2017. *Implementing Agenda 2030 in Food and Agriculture: Accelerating Policy Impact through Cross-Sectoral Coordination at the Country Level.* Rome, FAO.

Okpara, U. T., Stringer, L. C. & Akhtar-Schuster, M. 2019. *Gender and land degradation neutrality: A cross-country.* Land Degrad Dev., p. (30) 1368–1378.

Orr, B.J., Cowie, A.L., Castillo Sanchez, V.M., Chasek, P., Crossman, N.D., Erlewein, A., Louwagie, G., Maron, M., Metternicht, G.I., Minelli, S., Tengberg, A.E., Walter, S. & S. Welton, S. 2017. Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge, Cambridge University Press.

Ostrom, E. 2004. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development. Understanding Collective Action. 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment.* Focus Brief. Washington DC. International Food Policy Research Institute.

International Land Coalition, Oxfam & Rights and Resources Initiative. 2016. *Common Ground. Securing Land Rights and Safeguarding the Earth.* Oxford, Oxfam International.

Oxfam & IISD. 2017. *Enabling Voices, Demanding Rights: A guide to gender-sensitive community meaningful engagement in large-scale land-based investment in agriculture* - Community Guide. Oxford, Oxfam International.

Palmer, D., Fricska, S. & Wehrmann, B. 2009. *Towards improved Land Governance.* Land Tenure Working Paper 11. Rome, FAO.

Rights and Resource Initiative. 2020. *Rights-Based Conservation: The path to preserving Earth' s biological and cultural diversity?* Washington DC.

Salcedo-La Viña, C. 2017. *A Fair Share for Women: Toward More Equitable Land Compensation and Resettlement in Tanzania and Mozambique.* Working Paper. Washington DC, World Resources Institute.

Schoonmaker Freudenberger, M. 2000. *Tenure and natural resources in the Gambia: summary of research options and findings.* Working paper n. 40. Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin Madison.

Sewell, A., van der Esch, S. & Löwenhardt, H. 2020. *Goals and Commitments for the Restoration Decade: A global overview of countries' restoration commitments under the Rio Conventions and other pledges.* The Hague. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Sklenicka, P. 2016. *Classification of farmland ownership fragmentation as a cause of land degradation: A review on typology, consequences, and remedies.* Land Use Policy, Volume 57, pp. 694-701.

Speranza, C.I., Adenle, A., & Boillat, S. 2019. *Land Degradation Neutrality-Potentials for its operationalization at multi-levels in Nigeria.* Environmental Science & Policy 94, 63–71. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.018>

Stiem-Bhatia, L., St-Jacques, B., Koudougou, S. & Onibon, Y. 2019. *Making sustainable land management work for women smallholders: Recommendations for policy makers, and programme implementers, based on evidence from case studies in Benin and Burkina Faso.* TMG Working paper, Berlin. DOI: 10.35435/2.2019.1

Stiem-Bhatia, L., Kiragu-Wissler, S. & Kramer, A. (forthcoming). *Sustainable Land Management trough social innovation in land tenure.* s.n.

United Nations. 2015. *Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development.* UN Resolution A/RES/70/1. New York. UN Publishing.

UN & OHCHR. 2011. *Guiding Principles on Businesses and Human Rights. Implementing the United Nations* "Protect, Respect and Remedy" Framework. New York/Geneva.

UNCCD. 2015. Decision 3/COP.12. Ankara.

UNCCD. 2017a. Decision 18/COP.13. Ordos.

UNCCD. 2017b. Decision 7/COP.13. Ordos.

UNCCD. 2018. Gender Action Plan. Bonn.

UNCCD. 2019a. *Land Degradation Neutrality Interventions to Foster Gender Equality.* Bonn.

UNCCD. 2019b. Decision 26/COP.14 Land tenure. New Delhi.

UNCCD. 2019c. Decision 16/COP.14. New Delhi.

UNCCD. 2019d. *Shaping an enabling environment for land degradation neutrality.* Bonn.

UNCCD. 2021. *Great Green Wall Accelerator Technical brief.* Edition N°1 September 2021. Bonn. https://catalogue.unccd.int/140_loose_leaf_Tech_brief_GGWA_sept21_clean.pdf

UNCCD. 2022. *The Global Land Outlook.* Second edition. Bonn.

United Nations General Assembly. 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Annex II. Agenda 21. Rio de Janeiro. http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1.htm

United Nations Environment Programme. 2021. Becoming #GenerationRestoration: Ecosystem restoration for people, nature and climate. Nairobi.

UN Women, UNCCD, IUCN. 2019. *A Manual for gender-responsive land degradation neutrality transformative projects and programs.* www.unccd.int/publications/manual-gender-responsive-land-degradation-neutrality-transformative-projects-and

UN Women, UN Habitat, GLTN. 2021. *Getting it right from the planning to reporting: a guidance tool for women' s land rights data and statistics.* New York.

Vågen, T.-G., Winowiecki, L., Tamene Desta, L., & Tondoh, J.E. 2015. The Land Degradation Surveillance Framework (LDSF) - Field Guide v4.1. Nairobi. World Agroforestry Centre.

Van Haren, N., Fleiner, R. Liniger, H. & N. Harari, **N.** 2019. *Contribution of community-based initiatives to the sustainable development goal of Land Degradation Neutrality.* Environmental Science & Policy 94:211-219. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.017

Verburg, P., Metternicht, G., Allen, C., Debonne, N., Akhtar-Schuster, M. Inácio da Cunha, M., Karim, Z., Pilon, A., Raja, O., Sánchez Santivañez, M. & Senyaz, A. 2019. *Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Wellbeing*, Livelihoods and the Environment. A Report of the Science-Policy Interface. Bonn. UNCCD.

Versinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F. & Gorgan, M. 2020. *Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe.* FAO Legal Guide, No. 3. Rome, FAO.

Von Maltitz, G.P., Gambizo, J., Kellner, K., Rambau, T., Lindeque, L. & Kgope, B. 2019. *Experiences from the South African land degradation neutrality target setting process.* Environ. Sci. Policy 101, 54–62. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.003>

Wehrmann, B. 2015. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) from a Gender Perspective – Analysis and Policy Recommendations.* Berlin, Brot für die Welt and Oxfam.

Wunder, S. & Bodle, R. 2019. *Achieving land degradation neutrality in Germany: implementation process and design of a land use change based indicator.* Environ. Sci. Policy 92, 46–55. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.022>

术语

集体所有权：生产资料由集体内所有成员共有，且惠及所有成员（LANDVOC，2022）；也可以包括居住、文化或精神用途的空间所有权。

共有土地：由当地社区、土著人民或牧民依照当地习惯规则集体管理的土地（IASC，2022）。

协调（横向和纵向）：横向协调指不同部门与不同部委之间的协调。纵向协调指不同层级政府之间（如国家、省级和市级）的协调（Verburg等，2019）。

习惯权属体系：一整套用于治理社区分配、利用、获取和转让土地及其他自然资源的规则和规范（通常为非正式性质，没有书面文书）。习惯权属通常涉及土著和当地社区依照自有习惯管理的土地（粮农组织，2002）。

生态系统恢复：阻断并逆转退化进程，从而改善生态系统服务，恢复生物多样性。生态系统恢复涵盖多种活动，具体取决于当地条件和社会选择（联合国环境署，2021）。

关注性别问题：用于形容在制定和/或交付过程中具有如下特点的法律、政策、计划和公共服务：1）考虑到性别不平等的当前结构与关系，采取积极措施应对并消除性别不平等；2）确定并关注妇女作为代理人和领导者的贡献及重要角色，推动性别平等、妇女赋权，以及妇女享有人权（联合国妇女署、联合国防治荒漠化公约、国际自然保护联盟，2019）。

综合土地利用规划：着眼于在土地带来的经济、社会和文化机会，与维护和加强基于土地自然资本提供的生态系统服务之间达成平衡的土地利用规划。此种规划还将融合或协调多个部门和管辖地区的管理战略与实施要求（Orr等，2017，改编自联合国大会，1992）。

土地废弃：可能有合法权属权利人但已经不再使用的土地（Elbersen等，2014）。

土地管理：土地权属（正式或非正式）规则应用和实施的方式。土地管理包括土地及相关资源所有权、价值和用途等信息的认定、记录和发布过程。这些程序包括土地权利及其他属性的认定（有时称为“确权”），勘测和描述，详细文件记录，以及提供相关信息支持土地市场运行（粮农组织，2002）。在特定的土地政策框架、制度安排和信息基础设施背景下，土地管理有四个功能（土地权属、土地估价、土地利用和土地开发）（Enemark，2005）。

土地储备：调节购买、出售或租赁土地的中介公共制度，旨在提高土地流动性，推动农村土地市场发展，特别是实现可持续农村土地利用方面的公共政策目标（Veršinskas 等，2020）。

土地整理：由公立主管部门牵头、通过协调土地所有者和使用者对土地地块进行综合重新分配的依法管理程序，目的是调整农村地区的产权结构，减少土地细碎化，推动扩大耕地面积，及/或实现包括自然恢复和建设基础设施在内的其他公共目标（Veršinskas 等，2020）。

土地退化零增长：在特定时间和空间尺度及生态系统内，支持生态系统功能和服务以及提高粮食安全水平所需的土地资源数量和质量保持稳定或有所增长（联合国防治荒漠化公约，2015）。

土地细碎化：因继承制度、适应生态变化或土地市场运行等原因，将土地逐步分成较小地块。土地细碎化可能是个人、家庭或组织同时拥有若干个互不相邻的地块；或依继承或其他分配过程将土地平均分给群体成员，每人拥有较小地块（King 和 Burton，1982）。

土地治理：用于规范土地获取及利用决策的制定、决策的实施和执行以及土地利益纠纷管理方式的规则、过程和结构（Palmer，Fricska 和 Wehrmann，2009）。

土地分配：描述将地块权利分配给个人或家庭、社区或企业层面上的各类群体的过程（正式或非正式）（粮农组织，2002）。

土地市场：土地市场是土地权利交易的场所，通常按照约定的货币价格进行交易（Mahoney，Dale 和 McLaren，2007）。

土地登记：对法律认可的土地利益予以官方记录，通常作为地籍制度的一部分。从法律角度来看，要将契据登记和产权登记区分开来：契据登记中，登记处登记的文件是产权的凭证；而产权登记中，土地登记簿本身就可以作为主要凭证（LANDVOC，2022）。

土地权属：指根据法律或习俗约定，个人或群体同土地的关系。土地权属是一套由社会发明、用以约束行为的制度。土地权属规定了如何授予土地的使用、控制和转让权利，以及相关的责任和限制。简而言之，土地权属制度确定由何人在何种情况及多长时间内使用何种资源(粮农组织，2002）。

土地估价：估测土地经济价值的过程。估价的基础可以是经济、社会或环境属性（粮农组织，2017d）。

土地退化零增长举措：一个涵盖若干活动的总体表述，包括着眼于防治荒漠化、土地退化和干旱的项目、规划、目标、计划、做法、政策援助、意识提高以及其他活动。

主要权属权利：在习惯权属制度中，主要权属权利的保障途径包括最早在未使用土地上定居，或由创始家族向群体成员直接分配土地。主要权利人基本上是永久性持有权利，可自主决定土地利用，也可以通过继承转让权利（粮农组织，2022；Schoonmaker Freudenberger，2000）。

私有土地：由非国家自然人或法人或企业完全控制或所有的土地（粮农组织，2002）。

公有土地：政府或其他公立机构控制或所有的土地（粮农组织，2012）。

次要权属权利：根据共同商定的条件和条款从主要权利人处获得的权利。此种权利可以是短期季节性地使用特定资源，也可以是关于资源使用的长期协议（粮农组织，2022；Schoonmaker Freudenberger，2000）。

可持续土地管理：利用包括土壤、水、动物和植物在内的土地资源进行生产，满足不断变化的人类需要，同时确保这些资源的长期生产潜力，保持资源的环境功能（粮农组织，2015c；Verburg等，2019）。

虑及权属的土地利用规划：一种同时着眼于土地利用规划与土地权属保障的方式。虑及权属的土地利用规划是指将特定的权属目标纳入规划过程，在特定地区实施规划的同时要考虑到改善权属保障以及其他目标（GLTN，2021）。

权属保障：权属保障是指保证持续拥有或使用权利，不论借由正式权利、习惯权利还是其他形式加以保障（AGROVOC，2022）。

自愿或基于多数同意的土地整理：若采用基于多数同意的方式，则应由能够代表土地整理项目中多数土地的多数合格土地拥有人决定调整方案的执行 - 同时确保依法实施保障措施，充分保护合法权属权益。若采用自愿方式，则土地整理活动仅应考虑愿意配合的土地所有人（Versinškas等，2020）。

本技术指南由联合国粮食及农业组织（粮农组织）与联合国防治荒漠化公约共同编写，并吸纳了若干利益攸关方的意见和建议，旨在将《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（《权属自愿准则》）纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标，为荒漠化、土地退化和干旱应对工作开启了新的篇章。

本指南简要介绍了《权属自愿准则》（国际认可的负责任权属治理框架）在设计和实施土地退化零增长举措背景下的实际应用。指南提供了多个灵活途径，支持政策和决策制定者及利益攸关方通过着眼于应对土地退化的各类国家规划、法律框架、战略及行动计划，就普遍遇到的土地权属挑战采取因地制宜的响应措施。

本研究在以下机构资助下完成：

ankara initiative

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

ISBN 978-92-5-137132-9

9 789251 371329

CB9656ZH/1/04.23

本技术指南由联合国粮食及农业组织（粮农组织）与联合国防治荒漠化公约共同编写，并吸纳了若干利益攸关方的意见和建议，旨在将《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（《权属自愿准则》）纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标，为荒漠化、土地退化和干旱应对工作开启了新的篇章。

本指南简要介绍了《权属自愿准则》（国际认可的负责任权属治理框架）在设计和实施土地退化零增长举措背景下的实际应用。指南提供了多个灵活途径，支持政策和决策制定者及利益攸关方通过着眼于应对土地退化的各类国家规划、法律框架、战略及行动计划，就普遍遇到的土地权属挑战采取因地制宜的响应措施。

本研究在以下机构资助下完成：

ankara initiative

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

ISBN 978-92-5-137132-9

9 789251 371329

CB9656ZH/1/04.23