


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



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



联合国粮食及农业组织
罗马, 2012年

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

ISBN 978-92-5-507277-2

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2012年

目录

前言	iv
1 序言	1
1. 目标	1
2. 性质和范围	2
2 一般性事项	3
3. 负责任权属治理的指导原则	3
3A 一般性原则	3
3B 执行原则	4
4. 涉及权属的权利和责任	6
5. 涉及权属的政策、法律和组织框架	7
6. 服务的交付	9
3 对权属权利及义务的法律认定及分配	11
7. 保障措施	11
8. 公共土地、渔业和森林资源	12
9. 土著居民及其它具有习惯权属体系的社区	14
10. 非正式权属	16
4 权属权利及义务的转让及其它变更	19
11. 市场	19
12. 投资	20
13. 土地整理和其它调整方式	23
14. 土地归还	25
15. 重新分配型改革	25
16. 征地和补偿	27
5 权属的行政管理	29
17. 权属权利的登记	29
18. 估价	30
19. 税收	31
20. 有监管的空间规划	32
21. 权属权利纠纷处理	33
22. 跨界事项	33
6 应对气候变化和紧急情况	35
23. 气候变化	35
24. 自然灾害	36
25. 与土地、渔业及森林权属相关的冲突	37
7 促进、实施、监测及评价	39

前言

本《自愿准则》(以下简称“《准则》”)的目标在于为改善土地、渔业和森林权属治理提供参考和指导,以实现人人享有粮食安全的总体目标,并支持在国家粮食安全的范围内逐步实现获取充足食物权。

本《准则》旨在促进全球和国家层面消除饥饿与贫困的工作,以可持续发展原则为基础,并重视土地在发展过程中的中心地位,推动实现有保障的权属权利和平等获取土地、渔业及森林资源。

消除饥饿和贫困,以及对环境进行可持续利用,在很大程度上取决于公民、社区等如何获得土地、渔业及森林资源。能否稳定、公平地获取和掌控这些资源是很多人,特别是农村贫困人口谋生的根本基础。这些资源为人类提供了食物和住所,构成各项社会、文化及宗教活动的基础,同时也是经济增长中的一个核心要素。

负责任的土地、渔业和森林权属治理与其他自然资源,诸如水和矿产资源的获取和管理密不可分、十分重要。虽然不同国家内这些自然资源的治理模式和体系不尽相同,但是各国在实施《准则》时不妨酌情考虑对这些相关自然资源的治理情况。

公民、社区等如何获得土地、渔业及森林资源是由各社会通过权属体系进行界定和监管的。这些权属体系决定着谁能够使用哪些资源、用多久、有什么前提条件。这些体系可能建立在成文的政策和法律基础上,也可能以不成文

的习俗和做法作为基础。随着全世界不断增长的人口对粮食安全提出要求，而环境退化和气候变化又导致土地、渔业及森林资源供应量减少，权属体系面临着越来越大的压力。权属权利不足及不稳定的问题会加重易受害性、饥饿和贫困，还可能由于不同人群争夺这些资源而导致冲突及环境退化。

权属治理是一个关键性因素，它决定着公民、社区等能否以及如何获得权利及相关义务，来使用和掌控土地、渔业及森林资源。治理不当会带来很多权属问题，而权属问题的解决又受到治理质量的影响。治理不当会对社会稳定、环境可持续利用、投资及经济增长带来不良影响。一旦权属操作过程中出现腐败或执行机构未能保护好公民的权属权利，导致他们失去对自己的家园、土地、渔业及森林资源和生计活动的权属权利，就有可能因此将他们推入饥饿和贫困的深渊。一旦权属治理不当导致暴力冲突，他们甚至可能因此失去生命。相反，负责任的权属治理能促进可持续的社会、经济发展，并有助于消除贫困和饥饿，鼓励负责任投资。

为了应对不断增加和扩大的关注，粮农组织和其它伙伴着手制定负责任权属治理准则。该项工作依托并支持2004年11月粮农组织理事会第一二七届会议通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（《食物权自愿准则》）及2006年的“土地改革和农村发展国际会议（ICARRD）”。

世界粮食安全委员会（粮安委）在2010年10月召开的第三十六届会议上，鼓励继续推进《准则》的全面制定工作，争取将准则提交给粮安委审议，并决定设立一个粮安委开放性工作组来审议《准则》初稿。

本《准则》严格按照粮农组织为负责任行为制定原则及国际公认标准的其他自愿性文书的格式编写，如：《食物权自愿准则》、《负责任渔业行为守则》、《农药销售和使用国际行为守则》、《人工林负责任管理自愿准则》及《林火管理自愿准则：原则及战略行动》。这些文书篇幅相对较短，目的是为战略、政策、法律、计划和活动的开发提供可利用的框架。与之配套的是各类辅助性文件，如在必要时可在具体方面提供技术细节的补充准则、培训和宣传材料以及有助于实施的其他指导性文件。

本《准则》由开放性工作组在2011年6月、7月和10月以及2012年3月的会议上完成，并于2012年5月11日通过粮安委第38届（特别）会议批准。《准则》是在2009-10年间一系列广泛磋商活动的基础上制定的。区域性磋商会议分别在巴西、布基纳法索、埃塞俄比亚、约旦、纳米比亚、巴拿马、罗马尼亚、俄罗斯

斯联邦、萨摩亚及越南等地召开。参加这些区域磋商会议的有来自133个国家的近700名与会人员，分别代表公共及私有部门、民间社团及学术界。来自70个国家的近200名与会代表参加了专门为民间社团召开的四次磋商会议，分别针对非洲（于马里召开）、亚洲（于马来西亚召开）、欧洲、中亚和西亚（于意大利召开）和拉美（于巴西召开）的民间社团。此外，一次私有部门额外磋商会议也吸引了来自21个国家的70多名代表。《准则》中还纳入了就“初始草案”进行电子磋商过程中收到的各项建议。世界各地的公共和私有部门、民间社团及学术界都对“初始草案”提出了改进意见。

《准则》符合并依托与人权及权属权利相关的各项国际及区域文书，其中包括“千年发展目标”。读者为改善权属治理而阅读《准则》时，应定期对照这些文书，遵循自身承担的相关义务及做出的自愿承诺，并从中获取更多指导。

序言

1. 目标

1.1 《自愿准则》将努力改善土地*、渔业及森林权属治理，为所有人带来好处，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 and 经济发展等众多目标。为通过《准则》的实施来改善权属治理而制定的所有计划、政策和技术援助活动，都应与国际法，包括《世界人权宣言》及其它国际人权文书所规定的各国现有义务保持一致。

1.2 《准则》将努力：

1. 为土地、渔业及森林资源使用、管理和掌控权的主管负责体系提供指导及关于国际公认做法的信息，以改善权属治理。
2. 促进改善和发展针对这些资源相关各项权属权利监管工作的政策、法律及组织框架。
3. 提高权属体系透明度并改善其运作。
4. 加强执行机构、司法机构、地方政府、农民以及小规模生产者、渔民和森林使用者组织、游牧民、土著居民和其他社区、民间社团、私有部门、学术界以及所有与权属治理相关人员的能力和work，并促进上述各方进行合作。

* 没有在权属范围内对“土地”一词的国际定义。该词的含义可以在国家范围内界定。

2. 性质和范围

- 2.1 《准则》为自愿性质。
- 2.2 对本《准则》进行解释和应用时，应尊重国家及国际法规定的现有义务，并适当顾及相应区域和国际性文书下做出的自愿承诺。《准则》对涉及人权及确保土地、渔业及森林资源权属安全的各项国家、区域和国际举措起补充和支持作用，同时也对改善治理的各项举措起补充和支持作用。《准则》中的任何内容不应被视为限制或削弱一国在国际法下所承担的任何义务。
- 2.3 《准则》可供国家；执行机构；司法机构；地方政府；农民以及小规模生产者、渔民和森林使用者组织；游牧民；土著居民及其它社区；民间社团；私有部门；学术界；以及所有相关人员使用，以评估权属治理，确认需改进之处并予以运用。
- 2.4 《准则》从范围而言涵盖全球。《准则》考虑到各国国情，可供处于不同经济发展阶段的所有国家和地区使用，也可用于所有类型权属的治理，包括公共、私有、共有、集体、土著和习惯权属。
- 2.5 应依照国家法律体系及其机构对《准则》加以解释和应用。

一般性事项

本部分涉及与土地、渔业及森林权属治理相关的各方面，如权利和义务、政策、法律和组织框架以及服务的交付。

在权属治理方面，相应国际人权文书规定了国家的义务。应根据第2.2段的内容解读第2部分。

3. 负责任权属治理的指导原则

3A 一般性原则

3.1 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。
- 3.2 包括商业企业在内的非国家行为体有责任尊重人权以及合法权属权利。商业企业应尽力避免侵害他人人权及合法权属权利。企业应采纳合适的风险管理体系，防止并消除对人权及合法权属权利的不良影响。商业企业若导致或促成对人权及合法权属权利的不良影响，则应拟定非司法机制，并在机制下进行合作提供补救，包括酌情在操作层面采用有效的申诉机制。商业企业应确认并评估可能涉及的任何实际或潜在对人权及权属权利的影响。各国依据其国际义务，应就商业企业对人权及合法权属权利造成的负面影响提供进行有效司法补救的途径。如果涉及跨国企业，则企业母国需协助相关公司及其所在国，确保公司不侵犯人权及合法权属权利。各国应采取进一步措施保护人权及合法权属权利不受侵害，防止国有或受国家控制的商业企业，或是得到国家机构大量支持及服务的企业侵犯相关权利。

3B 执行原则

执行原则对于促进土地、渔业和森林资源权属的负责任治理十分必要。

1. **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。
2. **不歧视：**法律、政策和实际做法中不应对任何人抱有歧视。
3. **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。

4. **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。
5. **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。
6. **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、有意义且知情的参与。
7. **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。
8. **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。
9. **问责：** 个人、公共机构及非国家行为体均应依照法治原则对自己的行为及决策负责。
10. **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。

4. 涉及权属的权利和责任

- 4.1 各国应努力确保对权属进行负责任治理，因为土地、渔业及森林资源是实现人权、粮食安全、扶贫、可持续生计、社会稳定、住房保障、农村发展，以及社会和经济增长等目标的关键因素。
- 4.2 各国应确保与权属及其治理相关的所有行动都应遵循国家和国际法规定的现有义务，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。
- 4.3 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。
- 4.4 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。
- 4.5 各国应保护公民合法权属权利，并确保他们不被随意逐出自己的家园，确保他们的合法权属权利不会被剥夺或侵害。
- 4.6 各国应消除和禁止涉及权属权利任何形式的歧视，包括因婚姻状况变更、缺乏合法身份和经济资源获取途径等所导致的歧视。各国尤其应确保女性和男性获得平等的权属权利，包括继承和遗赠权。这些国家行为应遵循国家法律和立法以及国际法规定的现有义务，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。
- 4.7 各国可考虑在公民无法通过自身行动获得权属权利实现生存的时候，为

他们提供不歧视、关注性别问题的援助，帮助他们获得执行机构及司法机构的服务，或参与可能会影响其权属的进程。

- 4.8 鉴于一切人权均为普遍、不可分割、相互依存且相互联系，因此土地、渔业和森林权属的治理不仅应考虑与土地、渔业和森林资源的获取和使用直接相关的权利，也应考虑所有的民权及政治、经济、社会和文化权利。为此，在面对维护人权，包括农民、土著居民、渔民、游牧民以及农村工人人权的人士时，各国应尊重和保护其民事和政治权利，并在应对维护土地、渔业和森林资源的个人与组织时遵守相关人权义务的规定。
- 4.9 各国应通过公正且具备能力的司法和行政管理机构，为公民提供及时、负担得起和有效的权属权利纠纷解决手段，包括解决纠纷的其他替代性手段，并应提供有效补救，必要时可能包括申诉权。这些补救措施应得到立即执行，包括归还权利、赔偿、补偿和偿还。各国应遵照6.6和21.6段规定，努力确保弱势群体及边缘化群体也能获得这些手段。各国应确保任何在权属范围内人权受侵害的受害人可通过类似途径解决争端并获得补救。
- 4.10 依据国家和非国家行为体所发挥的作用，并遵照国家立法和法律，各国应欢迎并协助土地、渔业和森林资源使用者全面参与权属治理的参与式过程，尤其是涉及领土开发的政策、法律和决策的形成及执行过程。

5. 涉及权属的政策、法律和组织框架

- 5.1 各国应制定和保持能促进土地、渔业及森林权属治理的政策、法律及组织框架。这些框架依赖于法律体系、公共服务及司法机构更广泛的改革。
- 5.2 各国应确保权属治理的政策、法律和组织框架能和国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。

- 5.3 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，包括承认那些虽然被视为合法但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、渔业及森林资源及这些资源的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。
- 5.4 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。
- 5.5 各国在制定相关政策、法律及程序时，应采用参与式流程，让所有受影响各方得以参与，确保从一开始就让男性和女性共同参与。各项政策、法律及程序均应考虑执行能力。其中应包含关注性别问题的方式，并用合适的语言清楚表达，广泛宣传。
- 5.6 各国应将责任落实到最能有效向公民交付服务的政府层级。各国应明确界定土地、渔业及森林权属负责机构的作用及职责。各国应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。
- 5.7 各国应明确民间社团、私有部门及学术界在制定和执行政策、法律及组织框架过程中有哪些机会做出合适的贡献，并加以宣传。
- 5.8 各国及其它各方应对政策、法律及组织框架进行定期审查和监测，确保其有效性。实施机构及司法机构应和民间社团、用户代表及广大民众保持联络，提高服务质量，努力避免腐败，特别要通过透明的程序及决策过程来实现。相关的调整及可能产生的影响都应用合适的语言加以明确说明，并广为宣传。

- 5.9 各国应认识到，涉及权属权利的政策和法律是在政治、法律、社会、文化、宗教、经济和环境大背景下运作的。一旦大背景出现变化，导致权属需要改革，各国应努力就改革提案在国内达成共识。

6. 服务的交付**

- 6.1 在资源允许的情况下，各国应确保实施机构和司法机构具备以及时、有效、关注性别问题的方式执行政策和法律的人力、物力、财力和其他能力。各级工作人员均应获得持续培训，人员招聘应注重确保性别和社会平等。
- 6.2 各国应确保权属及其行政管理服务的交付能和国家国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。
- 6.3 各国应提供及时、易于获取、不带有歧视的服务，以保护权属权利，促进和推动这些权利的享有，并解决纠纷。各国应取消不必要的法律及程序性要求，并应尽力克服涉及权属权利的障碍。各国应对实施机构和司法机构的服务进行检查，并在需要时予以改进。
- 6.4 各国应确保实施机构及司法机构能面向全体大众提供服务，向所有人提供服务，包括偏远地区的人群。服务应及时、高效，采用适合本地情况的技术，以提高效率并拓宽获取服务的途径。应制定内部准则，以便工作人员能可靠地贯彻政策和法律，并保持工作连贯性。在不影响权属安全或司法质量的前提下，应简化程序。应采用合适的语言广泛宣传说明性材料，告知用户其权利与责任。
- 6.5 各国应制定政策和法律来促进空间及其他权属权利信息能适当地供国家、实施机构、土著居民及其它社区、民间社团、私有部门、学术界及大众共享和有效利用。应在参考区域及国际标准的基础上，就信息的共享利用制定国家标准。

** 第6节具体指导对第17-21节的解读。

- 6.6 各国及各方应考虑为那些难以获取行政服务和司法服务的弱势群体或边缘化群体提供额外支持，包括通过法律支持，如负担得起的法律援助，也可包括提供助理律师或助理调查员服务，为偏远社区和无固定定居点的土著居民提供流动服务等。
- 6.7 各国应鼓励实施机构和司法机构倡导一种以服务 and 道德行为为基础的文化。各机构及司法机构应定期通过调查和焦点小组等手段征集反馈意见，以提高服务标准，改善服务交付质量，达到期望，并满足新的需求。它们应公布绩效标准，并定期报告结果。用户应有申诉的途径，包括实施机构内部途径，如行政审议，也包括外部途径，如独立审议，或通过一名申诉专员进行处理。
- 6.8 涉及权属服务的相关专业协会应建立、宣传、监督和落实高水准的道德行为。公共和私有部门各方应遵守适用的道德标准。一旦违反标准，应受纪律惩戒。如果类似专业协会不存在，则各国应确保提供有利于这些协会成立的环境。
- 6.9 国家及非国家行为体应尽力避免涉及权属权利的腐败行为。各国特别应通过磋商和各方参与、法治、提高透明度和问责机制等手段实现上述目标。各国应通过并实施反腐措施，包括实现制约和平衡、限制权力任意使用、解决利益冲突并采纳明确的规则 and 规定。各国应对实施机构的决策进行行政和/或司法审查。负责权属行政管理的工作人员应对自身行动负责。应保障工作人员能有效地履行其义务。应保证工作人员在履行职责时不受干扰，且不会因举报腐败行为受到报复。

对权属权利及义务的法律认定及分配

本部分涉及土地、渔业及森林权属治理，从法律上认定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的问题；以及对公共部门所有或掌控的土地、渔业及森林权属权利首次分配的问题。

7. 保障措施

- 7.1 各国在认定或分配土地、渔业及森林权属时，应根据国家法律制定保障措施来避免侵害或剥夺他人的权属权利，包括那些合法但目前尚未受到法律保护的权利，特别要保护拥有采集权等附属权属权利的女性和弱勢群体的权利。
- 7.2 各国应确保与权属权利及义务的法律认定及分配相关的所有行动均能和国家和国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。
- 7.3 各国如欲认定或分配权属权利，应先确定所有现有权属权利及权利人，无论是否已经登记。依据第3B.6和9.9段内容，土著居民及其他具有习惯权属体系的社区、小农及任何可能受到影响的人群都应参与磋商过程。如果有人认为自己的权属权利没有得到承认，国家应根据第4.9段的规定，向其提供谋求司法解决的途径。
- 7.4 各国应确保新认定的权属权利中女性和男性享有同样的权利，并体现在登记文件中。如可能，个人、家庭和社区权属权利的法律认定及分配工

作应系统进行，按照国家优先重点逐个地区推进，为贫困群体和弱势群体提供充分机会，使其权属权利得到法律承认。应提供法律支持，特别是为穷人和弱势群体提供法律支持。对权属权利进行首次登记时，包括在对权属权利进行绘图时，应采用适合当地实情的办法来提高透明度。

- 7.5 各国应确保那些权属权利已得到承认或新分配到权属权利的人能充分了解自己的权利及义务。必要时，应为其提供支持，使其能享有权属权利，并履行义务。
- 7.6 在无法从法律上认定权属权利的情况下，各国应避免实行违反国家和国际法中现有义务的强制搬迁，并遵守本《准则》所规定的原则。

8. 公共土地、渔业和森林资源

- 8.1 如国家拥有或掌控着土地、渔业及森林资源，那么就应该根据社会、经济和环境大目标来确定资源的使用及掌控方式。国家应确保所有行动均与国家和国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。
- 8.2 如国家拥有或掌控着土地、渔业及森林资源，那么它就应该遵照国家及国际法规定的现有义务，并适当顾及在相关区域及国际文书中做出的自愿承诺，承认、尊重和保护个人及社区的合法权属权利。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类别。
- 8.3 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“公地”），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。

- 8.4 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。这些资料中应记录负责行政管理的机构以及属于土著居民、其他具有习惯权属体系的社区及私有部门的一切合法权属权利。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。
- 8.5 各国应确定自己拥有或掌控的土地、渔业和森林资源中哪些将由公共部门保留和使用，哪些将在何种条件下分配给他人使用。
- 8.6 各国应就公共部门手中的土地、渔业及森林资源的利用和掌控制定政策，并加以宣传。应尽力制定政策，促进国有土地、渔业和森林资源产生的收益得到公平分配。政策应考虑到他人的权属权利。依据本《准则》中的磋商和参与原则，任何可能受到影响的人都应参与磋商过程。这些资源应通过有效、透明和负责任的方式进行行政管理与交易，以落实公共政策。
- 8.7 各国应就向他人分配权属权利制定政策，并加以宣传，适当时还应涉及权属治理的责任分配。权属权利分配的相关政策应与社会、经济和环境大目标保持一致。重新分配权属权利时应适当考虑传统上一直在使用相关土地、渔业和森林资源的当地社区。这些政策应考虑到他人的权属权利，任何可能受到影响的人都应纳入磋商、参与和决策过程。这些政策应确保在权属权利分配时不应因剥夺公民对这些资源的合法获取途径而危及其生计。
- 8.8 各国有权采用各种形式分配权属权利，包括从有限使用权到完全所有权。政策应承认各类不同的权属权利及权利人。政策应明确规定权利分配的方法，如按照历史使用情况进行分配，或通过其他方式进行分配。必要时，应对分得权属权利的人予以支持，以便其享有权利。国家应确定自己是否要对已经分配出去的土地、渔业和森林资源保留任何形式的掌控权。

- 8.9 各国应利用明确、方便、各方都能理解，尤其是土著居民和其他具有习惯权属体系的社区能理解和使用的简单程序，通过透明、参与式的方式分配权属权利和分派权属治理职责。应利用合适的语言为所有潜在参与方提供信息，包括通过关注性别问题的词句提供信息。可能的话，各国应确保将新分配的权属权利和其它权属权利登记在同一个登记系统中，或通过一个共用框架相互关联。国家与非国家行为体应进一步采取措施努力避免权属权利分配过程中出现腐败。
- 8.10 在资源允许的情况下，各国应确保负责土地、渔业及森林资源的主管机构具备人力、物力、财力及其它能力。权属治理的职责委派下去后，应为责任人提供培训及其它方面的支持，使其能够完成这些职责。
- 8.11 各国应对分配计划的结果进行监测，包括计划对不同性别人群在粮食安全和扶贫方面的影响以及对社会、经济和环境目标的影响，并按需要引入整改措施。

9. 土著居民及其它具有习惯权属体系的社区

- 9.1 国家和非国家行为体均应承认，土地、渔业及森林资源对于习惯权属体系下的土著居民及其它社区具有社会、文化、精神、经济、环境及政治价值。
- 9.2 对土地、渔业及森林资源实施自治的土著居民及其他具有习惯权属体系的社区应促进和提供与这些资源相关的平等、稳定和可持续的权利，要特别关注让妇女平等获得这些权利。应该通过当地或传统机构，促进所有男性、女性和年轻成员都有效参与和其权属体系相关的决策。在涉及集体权属体系的情况下也应如此。必要时，应为这些社区提供支持，以提高成员能力，令其充分参与和其权属体系相关的决策和治理。
- 9.3 各国应确保所有行动均与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。对于土著居民，各国

应履行自己保护、促进及落实人权的相关义务及自愿承诺，包括履行国际劳工组织《关于独立国家中土著和部落民族的第169号公约》、《生物多样性公约》和《联合国土著居民权利宣言》中规定的相关义务。

- 9.4 各国应遵照国家和国际法规定的现有义务，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，合理承认和保障土著居民及其他具有习惯权属体系的社区的合法权属权利。承认时应考虑社区专用的土地、渔业和森林资源和与其他社区合用的土地、渔业和森林资源，并遵循负责任治理的一般性原则。承认权利的相关信息应公布在容易让人看到的地方，所用格式和语言应通俗易懂。
- 9.5 如土著居民及其他具有习惯权属体系的社区对自己所居住的祖传土地具有合法权属权利，各国应尊重并保护此类权利。各国应避免让土著居民和其他具有习惯权属体系的社区强制搬出其祖传土地。
- 9.6 各国应考虑对自己的政策、法律及组织框架加以调整，以承认土著居民及其他具有习惯权属体系的社区的权属体系。一旦宪法或立法改革在加强妇女权利的同时，导致妇女权利与习惯做法出现冲突，各方应协力合作，将相关变化纳入习惯权属体系中。
- 9.7 在起草权属政策和法律时，各国应考虑土著居民及其它具有习惯权属体系社区的权属体系掌控下的土地、渔业及森林资源所具备的社会、文化、精神、经济及环境价值。在制定与土著居民及其它具有习惯权属体系的社区的权属体系相关的政策和法律时，应确保受影响社区的所有成员或代表，包括弱势和边缘化成员，均能充分、有效地参与。
- 9.8 各国应保护土著居民及其他具有习惯权属体系的社区的土地、渔业和森林资源不被他人在未经授权的情况下随意占用。如果社区没有反对意见，各国应帮助居民就社区所使用和掌控的土地、渔业和森林资源的性质和位置建立正式的档案资料，并公布于众。一旦土著居民及其它具有习惯权属体系的社区的权属权利得以正式建档，就应该和其它公有、私有和共有权属权利一起登记在册，防止出现争抢权利的现象。

- 9.9 各国及各方在启动任何可能会影响社区资源的项目或通过并实施会有同样影响的立法或行政措施之前，应首先和土著居民进行有诚意的磋商。和土著居民有效、有意义的磋商后，这些项目应以此为基础，依据《联合国土著居民权利宣言》，并酌情考虑各国的具体立场和理解，通过土著居民自身的代表性机构获取其自由、事先知情的同意。磋商和决策过程应该确保不带有恐吓威胁性质，应在相互信任的气氛中进行。第3B.6段中列出的关于磋商和参与的原则应用于本节中所述其他社区的情况。
- 9.10 必要时，国家和非国家行为体应努力以不歧视、关注性别问题的方式，与受影响社区代表机构一道，并通过与受影响社区的合作，为受影响社区提供技术及法律援助，帮助其参与制定权属政策、法律及项目。
- 9.11 各国应遵循国家和国际法规定的现有义务，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，尊重和促进土著居民及其他具有习惯权属体系的社区中解决权属冲突的传统方式。对于那些由一个以上社区使用的土地、渔业及森林资源，应强化社区间冲突解决方案或制定新的冲突解决方案。
- 9.12 各国和非国家行为体应通过磋商和参与，并通过赋权于社区，努力避免涉及土著居民及其它具有习惯权属体系的社区的权属管理体系中出现腐败问题。

10. 非正式权属

- 10.1 如存在土地、渔业及森林资源非正式权属，各国应对照国家法律规定下的现有正式权利，予以同等的尊重和承认，认可现状、促进社会、经济和环境健康发展。各国应促进实施承认非正式权属的政策和法律。应通过参与式、关注性别问题的流程制定这类政策和法律，并且努力为受影响的社区和个人提供技术和法律支持。各国尤其应承认由于大规模人口迁移形成的非正式权属。

- 10.2 各国应确保所有涉及非正式权属的行动均与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，包括充足住房权。
- 10.3 各国对非正式权属予以法律承认时，都应通过参与式、关注性别问题的流程进行，尤其应考虑到租户的利益。为此，各国应特别关注农民和小规模粮食生产者。这些流程应便于公民获得合法化服务及最大程度降低费用。各国应努力为社区及参与者提供技术和法律支持。
- 10.4 各国应采取一切必要措施，限制在土地利用变更和土地开发问题上因过度复杂的法律和行政管理要求造成非正式权属的现象。开发要求和流程应力求清晰、简便、低费用，减少公民的合规负担。
- 10.5 各国应努力避免腐败，特别是通过提高透明度、决策者问责和确保决策得以及时、公正的执行等措施来实现。
- 10.6 如无法从法律上承认非正式权属，各国应避免实行违反国家和国际法规定下现有义务规定的强制搬迁，并遵守第16节中的相关规定。

权属权利及义务的转让及其它变更

本部分涉及土地、渔业及森林资源权属治理中出现的现有权利及相关义务通过市场、投资引起的权属权利交易、土地整理及其他调整、归还土地、重新分配型改革或征地等形式被转让或重新分配的问题。

11. 市场

- 11.1 适当时，各国应承认并推动公平、透明的买卖和租赁市场，作为土地、渔业及森林资源的使用权和所有权实现流转的一种手段。如权属权利市场已经开始运转，各国应确保所有行动均与国家及国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。土地、渔业和森林资源权属权利的交易，应遵守关于土地利用的国家规定，且不得损害核心发展目标。
- 11.2 各国应推动市场高效透明地运转，以促进在平等条件下参与权属权利互惠转让的机会，减少冲突和不稳定因素，推动土地、渔业和森林资源的可持续利用和环境保护；按照相关条约，促进与土地、渔业和森林资源相关的遗传资源的公平利用；拓宽经济机遇；加强贫困人口参与。各国应采取措施，保护当地社区、土著居民及弱势群体免遭不良影响，尤其是土地投机、土地集中、滥用权属习惯形式等可能造成的不良影响。各国及各方应认识到，各类价值，如社会、文化和环境价值，很难通过

未经监管的市场得以充分实现。各国应通过合理的权属政策和法律，保护更广泛的社会利益。

- 11.3 各国应制定政策、法律，确定监管体系和机构，以确保市场透明、高效运转，确保市场准入无歧视，并防止违反竞争规则的做法。各国应简化行政程序，以避免阻碍穷人及最弱势群体参与市场。
- 11.4 各国及各方应确保市场交易信息和市场价值信息能保持透明并广泛公开，但要尊重隐私权限制。各国应对此类信息进行监测，并采取措施解决市场造成的不良影响或应对阻碍广泛、平等参与的情况。
- 11.5 各国应建立合适且可靠的登记体系，如土地登记体系等，就权属权利及义务提供信息，以加强权属安全，降低交易成本及风险。
- 11.6 国家应制定保障措施，保护那些在土地登记等地籍系统中没有显示为权利人的配偶、家庭成员和他人的合法权属权利。
- 11.7 各国及非国家行为体应遵循适用的道德规范。在市场运作中，应针对这些道德规范进行宣传，并就其落实情况进行监测，特别是通过公开披露的做法预防腐败。
- 11.8 鉴于小规模生产者对国家粮食安全和社会稳定的重要性，各国应确保在推动权属交易市场运作时，保护小规模生产者的权属权利。

12. 投资

- 12.1 各国及非国家行为体应承认负责任的公共和私人投资对于改善粮食安全状况十分必要。对土地、渔业及森林资源进行负责任治理将鼓励权属权利人对这些资源进行负责任的投资，促进可持续农业生产并创造更高的收入。各国应促进并支持对土地、渔业和森林资源进行负责任的投资，以推动在多种农业体系内实现社会、经济和环境的大目标。各国应确保

所有行动均与国家及国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。

- 12.2 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。
- 12.3 土地、渔业和森林资源的投资所形成的一切权属权利交易形式均应保持透明，遵守国家相关部门政策，并与社会和经济增长以及关注小农户的可持续人类发展目标保持一致。
- 12.4 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。这样的投资应与相关各级政府及当地的土地、渔业和森林资源权属权利人进行合作，尊重他们的合法权属权利。他们应进一步努力促进下列政策目标的实现，如扶贫、粮食安全及土地、渔业和森林资源的可持续利用，支持当地社区，加强农村发展，促进并保障当地粮食生产体系，加强社会和经济可持续发展，创造就业机会，实现生计多样化，造福农村及农村居民，包括贫困人口和最弱势群体，且遵守国家法律和国际核心劳动标准，必要时还要遵守国际劳工组织相关标准。
- 12.5 各国应通过适当的磋商和参与程序，就所允许的权属权利交易的规模、范围和性质做出透明的规定，并应明确界定在本国范围内何为大规模权属权利交易。
- 12.6 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。各国应考虑鼓励采用一系列无需将土地大规模转让给投资者的的生产及投资模式，并应鼓励与当地权属权利人建立伙伴关系。

- 12.7 对于土著人民及其社区，各国应确保所有行动均与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，包括履行《国际劳工组织关于独立国家中土著和部落民族的第169号公约》和《联合国土著居民权利宣言》里规定的相关义务。在启动任何影响社区享有权利的资源的投资项目之前，各国及其他各方应首先和土著居民进行有诚意的磋商。开展这类项目前，应首先按照第9.9段中的规定和土著居民进行有效和有意义的磋商。投资如需动用其它社区的资源，应采用本《准则》的磋商和参与原则。
- 12.8 各国应和所有受影响各方按照磋商和参与原则共同确定负责任投资的条件，随后应制定和宣传政策和法律，鼓励负责任投资，尊重人权，促进粮食安全和环境的可持续利用。法律应要求投资协议中明确界定协议各方的权利及义务。投资协议应遵守国家法律和投资规则。
- 12.9 各国应遵照《准则》的磋商和参与原则，与权属受影响的民众，包括附属权利人磋商，就涉及各类权属权利交易的投资行为做出规定，包括就有关征地和伙伴关系的协议做出规定。国家和其它相关各方应将相关权属权利告知个人、家庭及社区，并协助其发展自己的磋商和参与能力，包括在必要时为其提供专业化援助。
- 12.10 在考虑涉及大规模权属权利交易，包括需签订征地和伙伴关系协议的投资意向时，各国应努力做出规定，要求各方事先开展独立评估，了解投资对权属权利、粮食安全及充足食物权的逐步实现、生计和环境等可能造成的积极和消极影响。各国应确保所有现有合法权属权利，包括习惯权属及非正式权属，都能得到系统而公正的考虑，同时还需考虑投资可能影响到的其它民众的权利和生计，如小规模生产者。整个过程中应按照《准则》的磋商和参与原则，和所有受影响各方保持磋商。各国应确保现有合法权属权利不会因此类投资而受到损害。

- 12.11 签约方应提供完整全面的信息，确保所有相关人员都能参与谈判并充分知情，协议要存档，要让所有受影响的人员都能读懂。谈判过程应不带歧视，并关注性别问题。
- 12.12 投资人应按照《准则》中针对非国家行为体的一般性原则，遵守国家法律法规，承认和尊重他人的权属权利及法治原则。投资应避免加重粮食不安全和环境退化。
- 12.13 为国家、投资人以及土地、渔业和森林权属权利人服务的专业人员在提供服务时，应全力以赴，严格审核，无论对审核是否有具体要求。
- 12.14 国家和受影响各方应对涉及大规模权属权利交易的协议的执行情况和影响进行有效监测，包括征地和伙伴关系协议。各国应在必要时采取整改措施来执行协议，保护权属及其它权利，并为受影响各方提供要求执行的机制。
- 12.15 当各国在海外投资，或推动在海外投资时，应确保自身行为能保护合法权属权利，促进粮食安全，同时应履行国家法律及国际法规定的现有义务，并适当顾及在相应区域及国际文书中做出的自愿承诺。

13. 土地整理和其它调整方式

- 13.1 适当时，各国可考虑通过土地整理、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，包括可持续地促进粮食安全和农村发展。各国应确保所有行动均与国家法律和国际法规定的现有义务保持一致，适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，并确保参与人在调整后至少要和调整前享有同样多的利益。应利用这些方式来协调多个所有人和使用人在一次合法调整过程中表现出来的不同偏好。

- 13.2 各国可酌情考虑设立土地银行，作为土地整理计划的一个内容，来收购和临时持有地块，最终将其分配给受益人。
- 13.3 各国可酌情考虑在环境保护和基础设施项目中，鼓励并推动土地整理和土地银行，以协助征用私有土地用于公共项目，并为受影响的土地所有人、农民及小规模粮食生产者提供补偿性土地，使其能够继续生产，甚至扩大生产。
- 13.4 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。重构农场的土地整理项目应和针对农民的支持性项目相结合，如灌溉系统和当地道路的恢复重建。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。
- 13.5 各国应针对土地调整措施，制定出适应当地具体要求的战略。这些战略应在社会、经济和环境上实现可持续，并关注性别问题。战略中应明确指出调整措施的原则及目标、受益人以及公共部门、私有部门，农民和小规模生产者、渔民及森林使用者组织以及学术界的能力建设和知识开发工作等内容。应通过法律设定明确、高效的程序，用于监管地块的重新整合及利用。
- 13.6 各国应为土地调整项目制定必要的保障措施。应和任何可能受项目影响的个人、社区或族群保持联络，并用合适的语言为之提供充足的信息，还应提供技术和法律支持。应采用参与式、关注性别问题的工作方式，考虑到土著居民的权利。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。

14. 土地归还

- 14.1 鉴于各自国情，各国应在适当时考虑对土地、渔业及森林合法权属权利的丧失进行补偿。各国应确保所有行动均与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。
- 14.2 如可能，应通过国家主管部门的决议，将原有地块或土地归还原主人，或其继承人。如无法归还原地块或土地，国家应以金钱和/或其他替代地块或土地的形式提供及时、公正的补偿，确保对所有受影响的人一视同仁。
- 14.3 必要时，应按照国家国情和国家法律法规，处理好土著居民在土地归还方面的关切。
- 14.4 各国应制定关注性别问题的政策和法律，为归还土地规定出清晰、透明的流程。归还流程的相关信息应用合适的语言广为宣传。诉求人在整个流程中应得到必要的帮助，包括通过法律援助和准法律援助。国家应确保及时处理要求归还土地的诉求。必要时，应为胜诉的诉求人提供辅助性服务，帮助他们享有权属权利，履行义务。执行进展应加以广泛宣传。

15. 重新分配型改革

- 15.1 重新分配型改革有助于广泛平等地获取土地，并实现包容性农村发展。对此，在国情允许时，各国可出于公共目的考虑分配公共土地，采用自愿、以市场为基础的机制，并征用私有土地、渔业或森林资源。
- 15.2 各国在实施重新分配型改革的过程中，可考虑将设置土地上限作为一项政策选项。
- 15.3 考虑进行重新分配型改革的原因可包括社会、经济及环境等各种因素，如所有权高度集中，又因缺乏获取土地、渔业和森林资源的途径而发生

严重的农村贫困现象，但必须以国情和国家法律法规为前提，并依照第15节中的规定，尊重所有合法权属权利人的权利。重新分配型改革应确保男性和女性能平等获取土地、渔业和森林资源。

- 15.4 如国家决定实施重新分配型改革，那么它就应确保改革能与国家法律和国际法规定的现有义务保持一致，并顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。改革应遵循法治的原则，依据各国法律和程序进行实施。各国应按照本《准则》的原则促成就重新分配问题进行磋商，包括要平衡各方需要，并就所采用的方式达成共识。应在国家、社区、民间社团、私有部门、农民和小规模生产者、渔民和森林使用者组织和其它相关方之间建立起伙伴关系。需要受益人承担的出资及其他义务都应控制在合理的范围内，避免给其带来难以承受的债务压力。那些愿意放弃土地、渔业和森林权属权利的人应该及时得到相应的资金补偿。
- 15.5 国家如决定实施重新分配型改革，则应明确确定改革计划的目标，说明哪些土地不受影响。计划受益人，如家庭，包括希望拥有庭院的家庭、女性、非正式定居点居民、牧民、历史原因造成的弱势群体、边缘化群体、年轻人、土著居民、采摘者以及小规模粮食生产者，都应予以明确界定。
- 15.6 国家如决定实施重新分配型改革，则应通过参与式流程制定政策和法律，使改革得以持续。各国应确保政策和法律能为受益人提供帮助，无论受益人是社区、家庭或个人，帮助其依靠获得的土地、渔业和森林资源过上温饱生活，并在重新分配型改革中确保男女平等。各国应修订那些可能会影响重新分配型改革预期效果的实现和可持续性的有关政策。
- 15.7 各国在考虑实施重新分配型改革时，可就改革可能对权属权利、粮食安全及充足食物权的逐步实现、生计和环境产生的潜在积极和消极影响开展评估。开展此类评估时应遵循本《准则》的磋商和参与原则。可借助评估结果来确定需要采取哪些措施为受益人提供支持和改善重新分配计划。

- 15.8 各国应确保重新分配型土地改革计划能为受益人带来所需要的各方面支持，如获得信贷、作物保险、投入物、市场、农村推广中的技术援助、农场开发和住房。支持性服务的提供和受益人接手土地的过程协调起来。土地改革的全部成本，包括支持性服务的成本，都应事先予以明确，并纳入相关预算。
- 15.9 各国应通过透明、参与式及负责任的方式和程序来实施重新分配型改革。依据各国法律和第16节中的规定，应通过正当程序给予所有受影响各方公正补偿。所有受影响各方，包括弱势群体，应充分、清楚地了解有关改革的信息，包括通过有性别针对性的信息资料了解这些内容。受益人应通过公开程序进行挑选，其获得的权属权利应该是经过公共部门登记的安全的权属。应在国家法律中规定纠纷解决途径。各国应努力避免重新分配型改革计划中出现腐败，特别是通过提高透明度和参与度来杜绝腐败机会。
- 15.10 各国，在相关各方参与下，应对重新分配型改革计划的结果进行监测和评价，包括对第15.8段中列出的相关支持政策及其对男性和女性的土地获取途径与实现粮食安全的影响进行监测和评价，必要时各国应提出整改措施。

16. 征地和补偿

- 16.1 依据各国法律、立法和国情，各国应该仅出于公共目的才征用土地、渔业或森林资源。各国应在法律中明确界定公共目的这一概念，便于司法审查。各国应确保所有行动均与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。各国应尊重各类合法权属权利所有人，特别是弱势群体和边缘化群体，尽量减少资源征用量，并依据本国法律及时提供补偿。
- 16.2 各国应确保征地的规划和过程是透明和参与式的。应明确哪些人可能会受影响，并在各阶段为其提供相关信息，征求其意见。按照本《准则》

的原则进行的磋商中应提出实现公共目标的各种潜在替代办法，并考虑采用策略尽量减少对生计的破坏。各国应特别注意计划中的征地行动是否涉及到具有特殊文化、宗教或环境意义的地区，或所涉及的土地、渔业和森林资源是否对于穷人或弱势群体的生计极为重要。

- 16.3 各国应依据国内法律确保公正估价和及时补偿。补偿可以包括现金形式，也可以用其他地区的所有权交换，或两者结合等等。
- 16.4 在资源允许的前提下，各国应确保实施机构具备所需的人力、物力、财力和其他能力。
- 16.5 如因计划变更不再需要征用土地、渔业和森林资源，各国应让原权利人优先重新获得这些资源。在此类情况中，让原权利人重新获得资源时应考虑到资源征用时其得到的补偿数额。
- 16.6 各方应努力避免腐败，特别是通过客观估价、透明及非集中式的流程及服务 and 上诉权来实现。
- 16.7 如认为出于公共目的在征用土地、渔业和森林资源时进行搬迁是合法的，各国就应该在对所有受影响各方进行搬迁时遵循本国尊重、保护和落实人权的义务。
- 16.8 如果搬迁或改变土地用途会导致个人及社区失去其生产性资源，各国则应在此之前，确保按照本《准则》的原则，通过磋商与受影响各方探讨所有其他可行方案，以避免搬迁或至少将搬迁的必要性降至最低。
- 16.9 搬迁和重新安置不应导致个人无家可归，或使其人权更容易受到侵害。如果受影响的人们无法自力更生，国家就应该在资源允许的情况下，采取适当措施，酌情为这些人提供充足的安置房、安置点或有生产能力的土地、渔业及森林资源。

权属的行政管理

本部分涉及土地、渔业和森林权属行政管理治理中权属权利的登记、估价、税收、有监管的空间规划、权属纠纷解决和跨界事项等。

17. 权属权利的登记

- 17.1 各国应建立权属权利登记体系（如注册、地籍和许可发证制度），登记个人和集体权属权利，以加强属于国家和公共部门、私有部门、土著居民及其他具有习惯权属体系的社区的安全，改善当地社会和市场运作。这些体系应负责对权属权利所有人及义务负担者、权利及义务涉及的地块或土地、渔业或森林资源等资料进行登记、维护和公布。
- 17.2 各国应依据其具体国情，包括可用的人力及财力等，建立合适的登记体系。应依据社会及文化特色，酌情为土著居民和其他具有习惯权属体系的社区制定并采用相应权利登记方式。为提高透明度以及与其他信息源的匹配程度，完成空间规划和其他工作，各国应努力开发一项综合性框架，将现有登记体系及其他空间信息体系包括在内。在各司法管辖区范围内，应将国家和公共部门、私有部门、土著居民及其他具有习惯权属体系的社区的权属权利登记资料统一保存在综合性登记体系内。如无法对土著居民及其他具有习惯权属体系的社区的权属权利或非正式定居点的占有情况进行登记，应特别注意避免对这些地区有争议的权利进行登记。

- 17.3 各国应努力确保人人都能登记自己的权属权利并获取相关信息，且不会因任何原因受到歧视。适当时，执行机构应设立服务中心或流动办公点，为妇女、穷人及弱势群体提供方便。各国应考虑利用本地专业人员，如律师、公证员、调查员和社会学家等，为公众提供有关权属权利的信息。
- 17.4 执行机构应采取简化程序和因地制宜的技术，以减少交付服务的成本和时间。应确保地块及其它空间单位的空间准确性，便于确定，满足当地需求，并在必要时随着时间的推移进一步提高空间准确性。为了便于权属权利登记资料的使用，实施机构应将有关权利、权利人、权利相关空间单位的资料关联起来。登记资料应按照空间单位和所有人进行检索，便于发现权利是否出现冲突或重叠。权属权利的登记资料应该成为广大公共信息共享系统的一部分，向国家机构和地方政府开放，帮助它们改善自己的服务。信息应按照国家标准实现共享，并包括权属权利的具体单项数据。
- 17.5 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。

18. 估价

- 18.1 各国应确保利用适当的制度，出于特定目的对权属权利进行公平、及时的估价。这些特定目的包括市场运作、贷款安全、由投资引起的权属权利交易、征地和税收等。这些制度应促进实现经济、社会、环境及可持续发展的大目标。
- 18.2 涉及估价的政策与法律应努力确保估价制度酌情考虑非市场价值因素，如社会、文化、宗教、精神以及环境价值。

- 18.3 各国应制定政策和法律，鼓励和要求在对权属权利进行估价时保证透明度。应记录、分析和提供售价及其他相关信息，作为准确、可靠的估价基础。
- 18.4 各国和其他各方应针对用于政府、商业和其他目的的估价工作，制定和公布国家标准。国家标准应符合相关国际标准。应为工作人员进行包括方法和国际标准内容在内的培训。
- 18.5 实施执行机构应依据国家标准，向公众公开其估价信息和分析结果。各国在公共资源行政管理和补偿以及公司账户和借贷等领域内，应通过加强信息和方法的透明度，努力避免在估价过程中产生腐败。

19. 税收

- 19.1 各国有权利用涉及权属权利的税收来提高收入，以推动实现国家在社会、经济和环境方面的大目标。这些目标可包括鼓励投资或避免投机和所有权或其他权属权利出现集中时可能引起的不良影响。税收应鼓励对社会、经济和环境有利的活动，如交易登记或全额申报销售价值。
- 19.2 各国应努力制定政策、法律及组织框架，以监管涉及权属权利税收的各个方面。应酌情采用税收政策及法律，为政府权力下放各层级以及服务和基础设施的就地提供进行有效融资。
- 19.3 各国应高效、透明地对税收实施行政管理。实施机构工作人员应接受包括工作方法在内的培训。税率应根据合理价值来确定。估价情况和应纳税金额需向公众公布。各国应为纳税人提供针对估价的上诉权。各国应在采用客观估值结果时提高透明度，努力避免在税收行政管理中出现腐败。

20. 有监管的空间规划

- 20.1 有监管的空间规划通过合法限制权属权利的使用对其产生影响。各国应在促进本《准则》目标实现的前提下进行有监管的空间规划、监督并实施合规措施，包括平衡和可持续的国土开发。为此，空间规划应协调和统一土地、渔业及森林资源使用的不同目的。
- 20.2 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。土著居民及其他具有习惯权属体系社区所采用的规划和国土开发方式以及社区内的决策过程也应在正式规划体系中得以酌情考虑。
- 20.3 各国应确保在实施有监管的空间规划时，认识到土地、渔业及森林资源和这些资源的利用之间的相互关联，包括资源利用过程中的性别问题。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。应要求对空间规划进行恰当的风险评估。国家、地区和地方空间规划应保持协调。
- 20.4 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。必要时，应在整个规划过程中为各社区提供支持。实施机构应公布相关信息，说明空间规划最终方案是如何体现公众在参与过程中提出的各种意见。各国应努力避免腐败。方法包括制定保障措施，防止空间规划权力的不当使用，尤其涉及对受监管使用所进行的变更。实施机构应对合规监督的结果进行报告。
- 20.5 空间规划应酌情考虑促进土地、渔业和森林资源多样化可持续管理的需要，包括农业生态措施及可持续集约化，并应对气候变化和粮食安全的挑战。

21. 权属权利纠纷处理

- 21.1 各国应通过公正且具备能力的司法及行政机构提供解决权属权利纠纷的手段。每种解决方式，包括解决纠纷的替代办法都应及时、有效并让所有人都负担得起。此外，还应提供有效的补救及申诉权。补救措施应立即执行。各国应在实施机构内部或通过外部手段建立机制，令所有人都能用以避免纠纷，或在潜在纠纷发生初期就加以解决。提供纠纷解决服务的地点、语言和程序都应方便大众使用，包括男性和女性。
- 21.2 各国可考虑设立专门法庭或机构来专门处理权属权利相关纠纷，并在司法机构内设立专家职位，负责处理技术事务。各国还可考虑就涉及有监管的空间规划、调查和估价的相关纠纷设立特别法庭。
- 21.3 各国应加强和制定纠纷解决的替代形式，尤其是在地方层面。若存在习惯性或其它业已确立的纠纷解决形式，则其应提供公平、可靠、简便和非歧视的方法及时解决权属权利相关纠纷。
- 21.4 各国可考虑利用实施机构解决其专业技术领域内的纠纷，如负责调查的机构解决一国范围内不同地块之间的边界纠纷。裁决应以书面形式发送，并以客观理由为依据，并允许向司法机构提起上诉。
- 21.5 各国应努力避免纠纷解决过程中出现腐败。
- 21.6 在建立纠纷解决机制时，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。司法机构及其他机构应确保自身工作人员具备必要的技能和能力，以提供此类服务。

22. 跨界事项

- 22.1 在处理跨界土地、渔业及森林权属问题上，各国应在合理机制和受影响各方的参与下，协同合作。各国应确保所有行动均与国家及国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿

承诺。在出现跨界权属权利问题的国家中，各方应协同合作，保护迁徙人口在各自领土上的权属权利、生计和粮食安全。

- 22.2 各国及其它各方应努力提高对影响到各社区的跨界权属问题的认识，如牧民跨越国界的牧场或季节性迁徙路线以及小型渔民跨越国界的捕捞场等问题。
- 22.3 必要时，各国应统一权属治理的法律标准，确保与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。必要时，应与相关区域组织和受影响各方进行协调。各国应在受影响各方的合理参与下，制定或加强现有国际措施，对跨界权属权利问题实施管理。必要时，应与相关区域组织协调。整个过程中应特别重视保护所有受影响人民的生计，并按照第4.8条的规定，保护他们的各项权利。

应对气候变化和紧急情况

本部分涉及气候变化、自然灾害和冲突背景下土地、渔业及森林资源的权属治理。

23. 气候变化

- 23.1 依据相关气候变化框架协议，各国应确保在遵循相关气候变化框架协议中规定的自身相关义务的前提下，通过旨在防止和应对气候变化影响的法律、政策、战略和行动，尊重和保护所有可能受影响的个人、社区及民众对土地、渔业及森林资源的合法权属权利，特别要注重农民、小规模粮食生产者和弱势群体及边缘化群体。
- 23.2 适当情况下，各国应努力通过磋商，并让所有可能因气候变化而流离失所者，包括男性和女性，共同参与制定并实施战略和行动。为流离失所者提供替代土地、渔业、森林资源和生计时，不应破坏他人的生计。各国也可考虑为小岛屿和其他发展中国家提供特殊援助。
- 23.3 各国应按照本《准则》的磋商和参与原则，促进所有拥有合法权属权利的个人、社区或民众参与缓解和适应计划的谈判和实施过程，特别要重视农民、小规模粮食生产者和弱势群体及边缘化群体。

24. 自然灾害

- 24.1 各方应确保在自然灾害的防备和应对过程中关注土地、渔业及森林的权属问题。应制定权属相关监管框架，包括空间规划，以最大程度防止或降低自然灾害可能带来的影响。
- 24.2 各国应确保所有行动均与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。各方应遵循国际原则，包括在适当情况下遵循《联合国归还难民和流离失所者住房和财产的原则》（“皮涅罗原则”）以及《人道主义宪章和赈灾救助最低标准》。
- 24.3 各国应在防灾备灾计划中关注权属问题。应通过与本《准则》的磋商和参与原则一致的过程，收集可能受影响地区的合法权属权利信息。合法权属权利登记系统应有较好的抗灾性能，包括异地资料保存，使权利人能证明自己的权利并找回自己的地块及其它空间单位。各国应努力确定一些区域，作为那些可能因自然灾害而流离失所者的临时安置点，并为这些区域制定规则，以提供权属安全。
- 24.4 各国及各方应在紧急情况应对阶段关注权属问题。为流离失所者提供替代土地、渔业及森林资源以及生计时，应确保不会破坏他人的生计。流离失所者的合法权属权利也应得到承认、尊重和保护。关于权属权利和违规使用的信息应分发给所有受影响人群。
- 24.5 各国及各方应在灾后重建阶段关注权属问题。应帮助临时流离失所者自愿、安全、有尊严地返回原籍。应提供解决权属权利纠纷的手段。如地块及其它空间单位的边界必须重新确定，应遵循本《准则》的磋商和参与原则。而无法返回原籍者，应在其它地方为其提供永久性安置。应与接收方社区就这些安置工作进行谈判，确保让流离失所者获得稳定的替代土地、渔业及森林资源和生计，而同时又不对他人的权利和生计造成破坏。

25. 与土地、渔业及森林权属相关的冲突

- 25.1 各方应采取措施，避免和杜绝土地、渔业及森林的权属问题成为导致冲突的根源，并确保在冲突之前、期间和之后关注权属方面的问题，包括在占领情况下促使各方依照相关国际人道主义法律行事。
- 25.2 各国应确保所有行动均与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，包括酌情遵循《关于难民地位的公约》和相关《议定书》以及《联合国归还难民和流离失所者住房和财产的原则》（“皮涅罗原则”）。在冲突中和冲突后，各国应遵循与合法权属权利相关的国际人道主义法律。
- 25.3 为了避免由于权属问题导致冲突，各方应采取措施通过和平手段解决此类问题。各国应制定政策和法律，避免使歧视及其它因素成为导致暴力冲突的根源。适当时，各国可考虑采用能以公平、可靠、注重性别问题、方便和不带有歧视的方式及时解决土地、渔业及森林权属权利纠纷的习惯机制和其它机制。
- 25.4 当出现冲突时，各国及各方应努力尊重和保护现有合法权属权利，确保不被他方剥夺。各国应遵循相关国家和国际法规定的现有义务，不承认在本国领土内通过强迫和/或暴力手段夺取的土地、渔业及森林权属权利。难民、流离失所者和其它受冲突影响的人应被安全安置，同时要保护接收方社区的权属权利。侵害权属权利的事件应被记录在册，适当时应在随后进行补救。应保护有关权属权利的官方登记材料不受破坏和偷盗，以便在随后解决侵权问题并采取必要整改措施的过程中有据可查，如果有些地区尚未建立此类登记材料，应尽量在关注性别问题的前提下记录现有权属权利，包括通过口头陈述和证词进行记录。难民和流离失所者的合法权属权利应得到承认、尊重和保护。关于权属权利和违规使用的信息应分发给所有受影响人群。
- 25.5 各国及各方应尽量在冲突过程中或冲突停息后，确保采用有利于性别平等的方式解决权属问题，并为受影响的人提供长期的解决方案。可能归

还权属的话，应在联合国难民署及其他相关机构的协助下，按照相关国家标准，帮助难民和流离失所者自愿、安全、有尊严地回到原籍。归还、恢复和重建程序应不带有歧视性，并关注性别问题，公布于众，要求归还权属的诉求应及时得到处理。归还土著居民及其它具有习惯权属体系社区的权属权利的程序中应允许利用传统信息资料来源。

- 25.6 如无法归还原权属，那么在为难民和流离失所者提供稳定的替代土地、渔业及森林资源和生计时，应与接收方社区和其他相关各方谈判，确保不对他人的生计造成破坏。应尽可能通过特殊程序帮助弱势群体，包括寡妇及孤儿安全获得土地、渔业及森林资源。
- 25.7 适当时，应修订政策和法律，解决原先存在的歧视性做法和冲突时期采用的歧视性做法。适当或必要时，应重新设立相关机构来提供负责任权属治理所必需的服务。

促进、实施、监测及评价

- 26.1 按照本《准则》的磋商和参与原则，各国负有实施、监测和评价的责任。
- 26.2 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；在本国辖区内对实施工作进行监测和评价；并监测对土地、渔业及森林权属治理情况的改善以及国家粮食安全和可持续发展范围内逐步实现充足食物权所产生的影响。该进程应该突出包容性、参与性、性别敏感性、可操作性、效益和可持续性。在完成这些任务的过程中，各国可向区域和国际机构寻求技术支持。
- 26.3 鼓励各发展伙伴、联合国专门机构和区域组织支持各国实施本《准则》的自愿行动，包括通过南南合作提供支持。此类支持可包括技术合作、资金援助、机构能力建设、知识分享和经验交流、国家权属政策援助和技术转让。
- 26.4 粮安委应成为一个促进各参与方相互交流经验的全球论坛，并对本《准则》实施的进展以及其相关性、有效性和影响进行评估。因此，粮安委秘书处应和顾问小组合作，向粮安委报告本《准则》的实施进展，并对其影响和对权属治理改善所产生的作用进行评价。此类报告应力求全面，特别是要包含区域性经验、最佳做法和教训。

26.5 鼓励各方，包括民间社会组织和私有部门齐心协力，根据各国优先重点和具体国情，推动和实施本《准则》。鼓励各方就负责任权属治理宣传相关信息，从而改进相关实践。



《准则》是第一份通过政府间磋商谈判制定的
有关权属及其治理的全球性综合文书。

《准则》列出有关负责任治理的原则和国际公认标准，
对土地、渔业及森林资源开展利用和管理。

《准则》用以指导下列工作：改进权属权利治理的政策、法律和组织框架；提高权属体系的透明度并强化管理；加强与权属及其治理有关的公共机构、私营企业、民间社会组织以及人员的能力和行动。

《准则》把权属治理置于国家粮食安全范畴内，旨在促进逐步实现充足食物权、消除贫困、保护环境以及可持续社会经济发展。

www.fao.org/nr/tenure

ISBN 978-92-5-507277-2



9 789255 072772

I2801Ch/1/06.12