

推动实现 权属治理

国家粮食安全范围内
土地、渔业及森林
权属负责治理自愿准则





土地、渔业和森林

我们宝贵的自然资源

《自愿准则》将发挥重要作用，帮助我们应对消除饥饿的挑战，确保以经济、社会和环境可持续的方式保障所有人的粮食安全。

联合国粮食及农业组织总干事
格拉济阿诺·达席尔瓦

土地、渔业、森林及其它自然资源为人类的生计搭建了平台，也是各种社会、文化和宗教活动的基础。而随着人类不断寻找土地用于耕种，占用土地用于城市扩张，还有土地由于退化、气候变化和冲突被人们遗弃，资源面临的压力正与日俱增。

为此，粮农组织及其伙伴开始着手制定为国际社会普通接受的一套准则，以加强土地、渔业及森林的权属治理（《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》）。准则有助于保障权属权利，确保人们公平获取土地、渔业和森林资源，借此消除饥饿和贫困，支持可持续发展，改善环境。《自愿准则》已于2012年5月11日由世界粮食安全委员会正式通过。

权属治理： 可持续发展的关键所在

土地、渔业及森林权属。权属是人与人之间在土地、渔业、森林及其它自然资源相关问题上的关系。权属规则决定着哪些人能在哪些条件下使用哪些资源、使用多久。

资源的获取。很多人的生计依赖于公平、稳定地获取土地、渔业及森林权属。安全的获取这些资源对于消除饥饿与贫困、支持可持续发展和改善环境起着重要作用。

权属治理指某个社会对自然资源获取和掌控权的管理方式。它包括如何调和各类群体之间相互竞争的优先重点和利益，个人及团体如何参与决策，政府如何对他人负责，社会如何要求其成员尊重权利、自由、规则和法律。能否有效解决权属问题在很大程度上取决于治理质量。

权属治理是正式法定行政管理的重要内容，也是非正式和习惯权属安排中的重要内容。

负责任权属治理必须：

- **承认和尊重**合法的权属权利及其权利人。
- **保护**合法权属权利不受威胁。
- **促进和推动**人们享有合法权属权利。
- **提供司法保护**，处理侵权事件。
- **预防**权属纠纷、暴力冲突及腐败。

负责任方式的管理自然资源的使用和掌控应尊重人类尊严、不歧视、平等与公正、性别平等、法治、透明及问责等原则。应该在与拥有合法的权属权利的人磋商和参与的前提下对自然资源实施治理。应定期监测各项行动的影响。



多学科方法

准则采用多学科方法，认同城乡之间的联系，涵盖多种自然资源，为弱势群体提供保障。

各方应努力将各种自然资源的利用相互联系，采用可持续的方式进行资源管理。

决策人员和管理人员可获得技术指导和研究材料，帮助他们制定土地、渔业、林业及性别方面的行动。

可通过以下网址查阅有关权属治理的出版物：

www.fao.org/nr/tenure/information-resources

权属治理框架

国际软法律文书。本准则是就一系列国际公认的负责任行为原则及标准达成的一项全球共识，为各国制定自身政策、法律和计划提供了可用框架。

以人权为基础的方针。本准则将权属权利置于人权范畴中。权属权利及其治理对于实现各项人权起着重要作用，如充足食物权和充足住房权。

为多个参与方提供指导。各参与方将在本准则指导下确定自身提议的行动和他人的行动是否合理可行。

准则的结构:

第 1 部分 | 序言

准则的导言部分包含准则的目标、性质和范围。

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。

第 2 部分 | 一般性事项

本部分介绍权属治理的相关权利和责任、政策、法律和组织框架以及服务的交付。在阅读以下各部分时，均应考虑本部分准则。

第 5 部分 | 权属的行政管理

本部分介绍土地、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等事项。

第 3 部分 | 对权属权利及义务的法律认定及分配

本部分介绍权属治理中对土著人民及其它具有习惯权属体系社区权属权利的法律承认、非正式权属权利以及公共部门拥有或掌控的土地、渔业及森林资源权属权利的首次分配等。

第 6 部分 | 应对气候变化和紧急情况

本部分介绍气候变化、自然灾害和冲突背景下土地、渔业及森林资源的权属治理。

第 7 部分 | 促进、实施、监测及评价

本部分鼓励以合作的方法促进、实施、监测及评估本准则。

第 4 部分 | 权属权利及义务的转让及其它变更

本部分介绍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

寻求共同点：加强共识

包容性磋商过程。本准则是全球多利益相关方共同磋商的结果。政府官员、民间社会组织、私有部门代表及学术界通过15次会议就准则中包含的各项内容及行动进行了磋商。

政府间谈判。准则在积极、建设性气氛中通过粮安委牵头的政府间谈判完成定稿，期间民间社会和私有部门也得以参与。

各方认同。准则由世界粮食安全委员会于2012年5月11日通过。本准则是第一个通过政府间谈判所达成，是有关权属及其治理的全面的国际文书。

加强共识。改善权属治理离不开提高认识、能力建设、监测和技术促进。参与土地、渔业及森林权属管理的各机构应在各层面利用本准则。涉及资源获取的一些区域举措，如非洲土地政策举措，都与准则之间有着天然的协作关系。

携手合作。已与各国、民间社会、私有部门、学术界、国际组织和联合国其它机构建立了强有力、开放和透明的伙伴关系。这些伙伴关系是实现权属治理全球性变革的基础。

更多相关资料

《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》。2012年。粮农组织和粮安委。

《权属治理自愿准则概览》。2012年。粮农组织。

《负责人权属治理自愿准则非正式阅读指南》一个阅读土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则非正式的指南。

《努力改善土地治理》。土地权属工作文件第11期。2009年。粮农组织和联合国人居署。

《土地权属和行政管理中的完善治理》。土地权属研究第9期。2007年。粮农组织。

如欲查阅更多有关权属治理的出版物，请访问以下网址：

www.fao.org/nr/tenure/information-resources





诚邀合作

权属治理的改善离不开合作伙伴。

权属治理自愿准则的倡议呼吁在全球、区域和国家层面与各方开展合作，建立联系和开展联合行动，以加强土地、渔业及森林的权属治理工作。伙伴包括各国际金融机构和联合国各组织及各国政府、私有部门、民间社会及学术界保持合作。权属治理网络正在不断发展壮大。我们诚邀各方加入这一充满活力的进程！



联络信息

联合国粮食及农业组织（粮农组织）
自然资源管理与环境司
气候、能源和权属处
《权属治理自愿准则》
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome Italy
Email: VG-tenure@fao.org

www.fao.org/nr/tenure

图片：（从上到下，从左至右）第2页 ©粮农组织/Paballo Thekiso / 粮农组织；第3页 ©粮农组织/Giuseppe Bizzarri；第4页 ©粮农组织/Giuseppe Bizzarri；第5页 ©粮农组织/Giuseppe Bizzarri。

12833C/1/08.12