

初版草案

原标题为“土地和其它自然资源权属负责治理自愿准则”。

经过广泛磋商后发现，普遍一致强烈认为有必要制定一份处理土地、渔业及森林权属治理问题的国际文书。因此，建议本文书标题改为“土地、渔业及森林权属负责治理自愿准则”。

目 录

前言	4
第 1 部分 序言	6
1. 目标	6
2. 性质和范围	6
第 2 部分 概要性事项.....	7
3. 负责任权属治理的指导目标和原则	7
4. 权利和责任.....	8
5. 政策、法律和组织框架	8
6. 服务的提供.....	9
第 3 部分 对权属权利及义务的法律认定及分配	11
7. 保障措施.....	11
8. 公共自然资源.....	11
9. 土著权属及其它习惯权属	12
10. 非正式权属	14
第 4 部分 权属权利及义务的转让及其它变更.....	15
11. 市场	15
12. 投资和特许使用.....	15
13. 土地整理和其它调整方式	16
14. 归还土地	17
15. 重新分配型改革.....	17
16. 征地和补偿	18
第 5 部分 权属的行政管理.....	20
17. 权属权利的登记.....	20
18. 估价	21
19. 税收	22
20. 有监管的空间规划	22
21. 权属权利的纠纷处理	23

22. 跨界事项 24

第 6 部分 紧急情况应对 25

23. 气候变化 25

24. 自然灾害 25

25. 暴力冲突 26

第 7 部分 执行、监测及评价 27

前言

减轻饥饿和贫困，以及对环境进行可持续利用，在很多程度上取决于公民、社区等如何获得土地、渔业及林业资源。能否获得这些资源是很多人，特别是农村贫困人口，谋生的根本基础。这些资源为人们提供了食物和住所，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。

公民、社区等如何获得土地、渔业及林业资源是由各社会通过权属制度进行界定和监管的。这些权属制度决定着谁能够使用哪些资源、用多久、有什么前提条件。这些制度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、渔业及森林资源有效供应量减少，权属制度面临着越来越大的压力。

权属治理是一个关键性因素，它决定着人民、社区等能否以及如何获得权利及相关义务，来利用和掌控土地、渔业及森林资源。有很多权属的问题源于治理的不力，而强化权属问题的各种努力又都受到治理质量的影响。治理不力会对社会稳定、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人们的权属权利，就会导致人们失去自己的农场、家园及生计，就有可能因此将人们推入饥饿和贫困的深渊。一旦权属治理不力导致暴力冲突，人们甚至可能因此失去生命。

为了应对不断增长和扩大的关注，粮农组织和其它伙伴已开始着手制定负责任权属治理自愿准则（简称《自愿准则》）。该项工作依托并支持 2004 年 11 月粮农组织第一二七届理事会会议通过的《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》及 2006 年的“土地改革和农村发展国际会议（ICARRD）”。

2009—10 年间，通过一系列广泛的磋商，确定了与权属治理相关的国际及区域关切问题。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非洲、亚洲、欧洲—中亚—西亚、拉美的民间社团召开的四次磋商会议，此外，一次私有部门磋商会议也吸引了来自 21 个国家的 70 多名代表。

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《自愿准则》的制定工作，争取将准则提交给粮安委第三十七届会议审议，并决定在粮安委设立一个终端开放工作组来审议《自愿准则》第一版草案。

各区域磋商会、民间社团磋商会及私有部门磋商会达成了广泛一致的共识，认为有必要就土地、渔业及林业权属治理制定一份国际文书，而本份《自愿准则》“初版草案”就是在此基础上编写而成。该草案符合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”。就初版草案提出的意见将为第一版草案的编写提供参考，随后初稿将提交给粮安委终端开放工作组审议。

初版草案旨在为负责任权属治理提供一个框架，以支持粮食安全、扶贫、资源可持续利用及环境保护。初版草案中介绍了一些原则和国际公认的做法，为权属治理相关政策及法律的制定和执行提供指导。同时，初版草案中也认识到，要想在该领域加强治理，还取决于发展方面的其它各项努力，而治理得到加强后，反过来也能为发展方面的其它努力提供支持，这些发展努力包括更广泛的社会治理改革。

第 1 部分 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，为各方带来利益，特别是弱势群体及边缘化群体，以实现粮食安全、扶贫、可持续生计、社会稳定、住房保障、农村发展、环境保护及经济增长等众多目标。
- 1.2 《准则》将努力为土地、渔业及林业资源使用权和掌控权的主管负责系统介绍各项原则及国际公认的做法。《准则》将努力改善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。《准则》还将努力提高执行机构、法庭及其它与权属治理相关部门的能力及运行质量。
- 1.3 《准则》将努力推动国家、私有部门、民间社团及学术界在改进权属治理方面的合作。

2. 性质和范围

- 2.1 《准则》为自愿性质。
- 2.2 应在尊重国家及国际法律规定的现有义务的前提下对本《准则》进行解释和应用。它对涉及人权及确保土地、渔业及林业资源的有权使用的各项国家、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。
- 2.3 《准则》提出一些原则和做法，可供国家、私有部门、民间社团和学术界在评估权属治理和确认进展时加以借鉴。
- 2.4 《准则》从范围上看涵盖全球。它针对粮农组织所有成员国及非成员国、各组织（无论政府还是非政府）、私有部门、民间社团、学术界及所有与权属治理相关的人员。它适用于处于不同经济发展阶段的所有国家和地区。它也适用于所有类型权属的治理，包括私有、公共、共有、集体、土著和习惯权属。

第 2 部分 概要性事项

本部分所强调的是应用于土地、渔业及林业权属治理各方面的概要性事项，涉及权利和义务，政策、法律和组织框架以及服务的交付。

3. 负责任权属治理的指导目标和原则

3.1 指导目标

- 1. 尊重：**承认和尊重权利人的权属及他们的权利。
所有各方均应采取适当措施，确认和尊重权属权利人以及他们的权利，无论权属有无正式登记；避免侵害他人的权属权利；履行与权属权利相关的义务。国家应在为公共目的征用权属权利时提供补偿。
- 2. 保护：**保护权属权利不受威胁。
保护权利人的权属、权利不受随意剥夺。
- 3. 实现：**促进和推动权属权利的享有。
采取积极措施，促进和推动权属权利的充分实现或权利的交易。
- 4. 补救：**确保在权属权利受到侵害时获得司法服务。
通过司法及其它方式提供有效、便利的手段，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。
- 5. 防止：**杜绝腐败机会。
打击各种形式、各级别、各种环境中的腐败。

3.2 执行原则

- 1. 人类尊严：**尊重每个人，鼓励相互尊重。
- 2. 不歧视：**平等对待每个人，不因为其性别、性倾向、种族、肤色、语言、宗教信仰、政治或其它观点、原国籍或社会背景、民族、国籍、年龄、经济地位、财产所有、婚姻状况、残疾、出身或其它情况而产生歧视。
- 3. 性别与社会平等、性别与社会公正：**承认人与人个体之间的差异，并采取积极行动，确保平等对待所有人。
- 4. 整体分析：**承认自然资源及其利用是相互关联的，并采取综合措施实现行政管理。
- 5. 磋商和参与：**与决策可能影响到的人们保持联系，并对他们的贡献做出回应。

6. **法治**：采取一种以法治为基础的方式加以治理，这些法律具备的特点是可通过相关语言加以广泛传播、适用于所有人、公平执行和独立裁决，并遵循国际人权规范及标准。
7. **透明度**：用相关语言明确界定并广泛宣传政策、法律及程序，并用相关语言广泛宣传各项决策。
8. **问责**：民众及公共机构均应为自己的行为及决策负责。
9. **持续改进**：对权属治理进行系统性监测及分析，并实施改革。

4. 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、渔业及林业资源是实现粮食安全、扶贫、可持续生计、社会稳定、住房保障、农村发展和经济增长等目标不可或缺的因素。
- 4.2 各国有权通过各种权属的形式使公民获得土地、渔业及林业资源，但还要确保权属形式与国际和区域人权义务保持一致。
- 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。所有权属权利都受他人权利及国家权力的限制，如国家可在给予补偿的前提下征用，可实施空间规划限制，可征税。权属权利同时也附带有义务。所有人都应尊重土地、渔业及林业资源的长期保护。
- 4.4 各国应在不歧视、关注性别问题的前提下，从法律上承认那些虽然被视为合法，但目前尚未受到法律保护的权属权利。各国应通过广泛宣传有关规定，明确界定哪些权属类别应视为合法。
- 4.5 各国应保护权属权利，并确保公民不被随意逐出自己的家园或被剥夺权属权利。
- 4.6 各国应按照不违反国际及区域人权义务的国家及地方规范，消除妨碍公民获得、享有或处分权属权利的任何形式的歧视，包括通过继承得到的权利。
- 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，为他们提供不受歧视、关注性别问题的援助，帮助他们获得执行机构及司法的服务，或参与到可能会对他们的权属造成影响的流程中。
- 4.8 各国应通过法庭及行政管理机构，为公民提供及时、负担得起和有效的权属纠纷解决手段，并支持解决纠纷的其他替代性手段。

5. 政策、法律和组织框架

- 5.1 各国应制定和保持能促进土地、渔业及林业权属治理的政策、法律及组织框架。这些框架依赖于法律体系、公共服务及法庭的更宽泛的改革。

- 5.2 各国应保证权属治理中的相关政策、法律及组织框架能承认合法的权属权利，包括从法律上承认那些虽然被视为合法但尚未得到法律保护的权属权利；推动和促进权属权利的行使；保护权属权利。各项框架均应体现自然资源的社会、文化、宗教、环境及经济的重要性。各国应提供非歧视性框架，促进社会及性别平等，并遵循国际及区域人权义务。各项框架应体现土地、渔业与林业资源及其利用之间的相互联系，并确立一种综合办法实施行政管理。
- 5.3 各国应通过参与式流程制定相关政策、法律及程序，以确保从一开始就同等关注男性和女性。各项政策、法律及程序均应考虑执行能力。其中应体现出关注性别问题的方式，并用相关语言清楚表达，广泛宣传。
- 5.4 各国应明确界定土地、渔业及林业资源权属机构的作用及职责。各国应确保执行机构之间的协调，并与地方政府、土著居民及其他习惯社区保持协调。
- 5.5 各国应将责任落实到能为公民提供最有效服务的政府层级。各国应保证执行机构具备提供高质量服务的人力、物力、财力及其它能力。执行机构提供的服务及信息应达到国家质量标准。
- 5.6 各国在制定和执行政策、法律及组织框架过程中，应详细说明私有部门、民间社团及学术界有哪些机会，并加以宣传。
- 5.7 各国及其它各方应对政策、法律及组织框架进行定期审议和监测，确保其有效性。执行机构及法庭应和用户代表及广大民众保持联络，提高服务质量，杜绝腐败机会，特别要通过程序及决策的透明来实现。有关调整的信息及其可能产生的影响都应用相关语言加以明确说明，并广泛宣传。
- 5.8 各国应认识到，政策和法律是在社会、文化、宗教、环境和经济大背景下发挥作用的。一旦大背景出现变化，导致权属需要调整，各国应努力就被提议的改革方案在国内达成共识。为了使提议的权属改革具备可持续性，各国也可能需要对与土地、渔业及林业权属并没有直接关联的政策和法律进行相应调整。

6. 服务的提供

- 6.1 各国应提供人们负担得起的、非歧视性的服务，以保护土地、渔业及林业权属权利，促进和推动这些权利的享有，并解决纠纷。各国应对执行机构的服务进行检查，如地籍部门、空间规划机构及法庭，并在必要时提出改进建议。各国应取消不必要的法律及程序性要求，克服常见障碍，如信息缺乏、语言障碍、工作人员态度消极（特别是对女性和少数民族）、费用高、程序繁琐、服务地点距离远、等候时间长等。

- 6.2 在资源许可的范围内，各国应确保执行机构及法庭能面向全体大众提供服务，向所有人提供平等的服务，包括偏远地区的人们。服务应及时有效。在不影响权属安全或司法质量的前提下，应简化程序。应采用相关语言广泛宣传说明性材料，让用户了解自己的权利与责任，并在材料中说明具体要求、费用、答复时间及上诉程序。
- 6.3 各国应确保政策和法律得到连贯的执行。应制定内部工作准则，使工作人员以可靠的方式贯彻执行政策和法律。准则中应体现出关注性别问题，并促进社会公平。提供各项服务，包括法庭服务，服务时应使用人人能懂的语言。
- 6.4 各国应制定政策和法律来促进空间及其他信息能为公共部门、私有部门、学术界及大众共享和有效利用。应在参考国际及区域标准的基础上，就信息的共享利用制定国家标准。
- 6.5 各国应利用创新技术提高效率，克服障碍，为全体大众提供服务，共享执行机构之间的信息。
- 6.6 各国应确保执行机构和法庭具备人力、物力、财力和其他能力，能及时、有效执行政策和法律。工作人员应获得持续培训。
- 6.7 各国及各方可考虑为那些难以获得服务的弱势群体或边缘化群体提供支持，如通过助理律师或助理测量员来提供服务，为偏远社区提供流动服务等。
- 6.8 执行机构和法庭应倡导一种基于用户服务和道德行为的文化。它们应定期从用户那里征集反馈意见，如通过调查和重点组问询等手段，以提高服务标准，达到用户期望，满足新的需求。各机构和法庭应公布绩效标准，并定期报告结果。
- 6.9 各国应杜绝腐败机会，特别要广泛宣传具体要求、费用及答复时间，并消除利益冲突和广泛存在的自由裁量权。各国应确保决策者对自己的决策和行动负起责任。各国可考虑做出规定，对执行机构的决策实行行政审查。应该采用充分、公平的分级收费标准，减少导致腐败的机会。应确定哪些职位容易出现腐败，并采取安全保障措施。应保证工作人员在履行职责时不受政治干扰。

第3部分 对权属权利及义务的法律认定及分配

本部分涉及与土地、渔业及林业权属治理相关的问题，从法律上认定土著及其他习惯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资源实现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、渔业及林业权属权利时，应制定保障措施来避免侵害他人的权属权利，特别是注重保护拥有采集权等附属权利的妇女和弱势群体的权利。
- 7.2 各国如欲认定或分配权属权利，应首先确定所有现有权利及权利人，无论权利是否已经登记。土著及其他习惯社区、小农及任何可能受到影响的人群都应参与磋商和决策过程。必要时还要向这些人群提供信息与支持，使他们能够有效参与。如果有人认为自己的权属权利没有得到承认，国家应提供上诉权。
- 7.3 各国应确保新认定或新分配的权属权利证书中要写上配偶的姓名。可能的话，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，使他们的权利得到法律承认。对权属权利进行初始登记时，应采用适合当地实情的办法来提高透明度。
- 7.4 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，应为他们提供支持，使他们能享有权利，并履行义务。
- 7.5 在无法从法律上承认权属权利的情况下，各国应避免违反国际及区域人权义务、违背法治原则实行强制拆迁。有正当理由实行拆迁时，应遵循国际及区域人权义务，并采取措施为需要搬迁的人们提供充分的重新安置。

8. 公共自然资源

- 8.1 如国家拥有或掌控着土地、渔业及林业资源，那么它就应该确定哪些资源将由公共部门保留和使用，哪些资源将分配给他人使用。
- 8.2 各国应通过创建和更新资料库，就土地、渔业及林业资源提供最新信息。这些资料中应记录负责行政管理的机构以及与这些资源相关的合法权利、土著权利、习惯权利或非正式权利。可能的话，各国应确保将公有权属权利与私有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。
- 8.3 各国应就公共部门手中的土地、渔业及林业资源的利用和掌控制定政策，并加以宣传。这些资源应通过透明、有效的方式施以行政管理，要遵循公共政

策，并考虑他人的权属权利。与这些资源相关的交易应采用公开、负责任的方式进行。国家应将监管人的角色以及所有人的角色分派给不同机构，以避免利益冲突。

- 8.4 各国应就权属权利的分配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。权利分配的相关政策应与广义的社会、环境和经济目标保持一致。这些政策应承认各类不同的权属权利及权利人。传统上一直使用土地、渔业或林业资源的地方社区应在权利分配时享受优先。权利的分配不应因剥夺人们历史上形成的资源使用权而危及他们的生计。
- 8.5 各国有权采用各种形式分配权属权利，包括从有限制的使用权到完全所有权。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，或通过公开竞拍分配。国家应确定自己是否要对已经分配出去的资源保留任何形式的掌控权，如通过对权利征税或设置限制条件。
- 8.6 各国应采用简单的程序，通过透明、参与式的方式配置权属权利和下派权属治理职责。应采用各种相关语言为所有潜在的参与方提供信息，包括关注性别问题的信息。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统一登记在同一登记系统中，或通过一个共用框架相互关联。
- 8.7 各国应确保负责土地、渔业及林业资源的执行机构具备人力、物力、财力及其它能力。必要时，应为分配到权属权利的人们提供支持，使他们能够享受权利。权属治理的职责委派下去后，应为得到授权的人提供培训及其它方面的支持，使他们能够履行这些职责。
- 8.8 各国应明确界定决策权威机构及其权力，以杜绝土地、渔业及林业资源权利分配过程中出现腐败的机会。各国还应引入制衡机制，如公开所有的权利分配情况，并由决策者承担责任。
- 8.9 各国应对分配计划的结果进行监控，包括分配计划对男性和女性的影响以及对环境的影响，并按需要引入整改措施。

9. 土著权属及其它习惯权属

- 9.1 所有各方均应承认，在习惯权属制度下，土地、渔业及林业资源对土著及其它社区具有社会、文化、精神、环境及政治价值。
- 9.2 在土地、渔业及林业资源实施自治的社区，应促进和提供与这些资源相关的平等、安全和可持续的权利，要特别关注让妇女获得这些权利。应该让所有男女成员有效参与有关土著及其它习惯权属的决策。必要时，应为这些社区

提供支持，以提高社区成员充分参与土著及其它习惯权属的决策、治理的能力。

- 9.3 对于土著居民社区，各国应履行自己的国际义务，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》、《联合国土著居民权利宣言》和《生物多样性公约》里规定的相关义务。
- 9.4 各国应按照国家及区域人权义务，承认土著及其他习惯权属权利和社区的治理体系。其中包括承认这些社区专用的资源和那些传统上与其它社区共享的资源。
- 9.5 必要时，各国应调整其政策、法律及组织框架，以涵盖土著居民权属及其他习惯权属。一旦宪法或法律改革导致妇女权利与习惯做法出现冲突，各方应通力合作，将相关变化纳入习惯体系中。
- 9.6 在起草政策和法律时，各国应考虑土著权属及其它习惯权属掌控的土地、渔业及林业资源所具备的社会、文化、精神、环境及经济价值。在制定政策和法律时，应确保受影响社区的所有成员均能充分、有效地参与，包括弱势、边缘化成员。
- 9.7 所有各方应保护社区的资源不被他人随意占用。如社区有意愿，各方应帮助他们，就社区所使用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习惯权属权利得以正式建档，就应该和其它权属权利一起登记在册，防止出现争抢权利的现象。
- 9.8 各国及各方在启动任何可能会影响社区资源的计划或项目之前，应首先和社区进行有诚意的谈判。对于那些需要征得社区“自由、事先知情同意”的决策，应采用让社区所有男女成员共同参与的流程来做出决策。谈判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。
- 9.9 必要时，各国及各方应为社区参与政策、法律及项目的制定、开发提供专业援助。
- 9.10 各国应尊重和支持各社区中解决权属冲突的本地及其他传统方式。对于那些由一个以上社区使用的土地、渔业及林业资源，应加强冲突解决方式或制定新的冲突解决方式。
- 9.11 各国应杜绝涉及土著居民及其它习惯权属的腐败机会，特别要让民间社团参与，加强社区成员的能力建设，确保提高透明度。

10. 非正式权属

- 10.1 如存在非正式权属，各国应通过承认现状和促进社会、环境、经济发展，遵循国际及区域人权义务的方式对此予以承认。特别要关注到由于大规模人口迁移带来的城郊地区出现非正式权属权利的现象。
- 10.2 各国应制定政策和法律，承认和保护那些不对个人或社会造成威胁的非正式权属权利。制定的政策和法律不应带有歧视性，应关注性别问题，并用各种相关语言广泛宣传。
- 10.3 各国应制定共同参与、关注性别问题的流程，使非正式权属权利合法化；同时考虑到非正式租户及其他人的利益。流程应尽量简化，便于人们获得合法化服务及最大程度降低费用。各国应确保执行机构、负责合法化过程各方面工作的单位之间保持合作。
- 10.4 各国应简化对包括建造楼房及其他建筑在内的土地利用变更、土地开发活动的法律和行政管理要求，以消除造成不规范行为的根源。开发要求和流程应力求清晰、简便、低费用，减少人们的负担。各国应创造条件，鼓励公共和私有部门对住房进行投资。
- 10.5 各国应杜绝腐败机会，特别是通过提高透明度、决策者问责和确保决策得以及时执行等措施。

第 4 部分 权属权利及义务的转让及其它变更

本部分涉及的问题是，当出现现有权利及相关义务被转让或重新分配时有关土地、渔业及林业资源权属的治理情况。这种转让或重新分配，或通过自愿或非自愿方式，或通过市场、投资及特许使用，土地整理及其他调整，归还土地，重新分配的改革或征地等形式。

11. 市场

- 11.1 适当时，各国应承认，市场可通过一系列使用权和所有权的高效交易成为推动经济增长的一种手段。各国应确保市场能高效运转，同时要保护弱势群体，解决所造成的不良影响，促进非市场政策目标的实现，如环境保护。
- 11.2 如权属权利市场已经开始运转，各国应制定政策、法律，确定监管机构，以确保市场透明运转，确保市场准入无歧视，并防止违反竞争规则的做法。各国应降低或取消会阻碍市场的作用发挥的税费。各国还应简化市场交易的程序和监管要求。
- 11.3 各国及各方应确保市场交易和市场价值信息能向公众公开。各国应监测此类信息，并在市场造成不良影响或无法为公众服务特别是弱势群体服务时，采取措施。
- 11.4 各国应建立可靠的登记体系，就权属权利及义务提供信息，加强权属安全，降低交易费用及风险。
- 11.5 权属权利进行交易时，国家应制定保障措施，保护那些在地籍等登记系统中没有显示为权利人的配偶的权属权利。
- 11.6 各国及各方应认识到，非市场价值，如社会、文化、宗教和环境价值等，往往没有市场中充分体现出来。各国应通过政策和法律以及税收和有监管的空间规划，保护广义的社会利益。
- 11.7 各国及各方应针对市场的运转制定高水准的道德规范，进行广泛宣传，并就其执行情况进行监测。公共部门和私有部门各方应遵循这些道德标准。各方均应杜绝腐败机会，特别是通过公开披露的做法。

12. 投资和特许使用

- 12.1 各国应鼓励和支持对土地、渔业及林业资源进行投资和特许使用，但要同时防止剥夺人们的权属权利及破坏他们的生计。负责任的投资应该能够促进粮食安全、扶贫和环境的可持续利用，对当地社区提供支持，遵循和尊重现有权利，并对城乡发展、就业机会的创造和生计手段多样化做出贡献。各方应

特别关注投资和特许使用中涉及到大规模征用权属权利的情况，因为它会对个人、家庭和社区的生计以及环境带来巨大的负面影响。

- 12.2 各国应制定和宣传政策和法律，鼓励负责任投资和特许使用，尊重人权原则，促进环境的可持续利用。法律应要求投资和特许使用协议中明确界定投资人所获得的权利及义务。应定期对协议进行审核，制裁措施应明确的、可执行。
- 12.3 各国应确保涉及大规模征用权属权利的投资和特许使用项目建议书，必须先经过与受影响民众的谈判。必要时，国家和民间社团应协助个人、家庭及社区提高自己的谈判和执行能力，并提供专业援助。
- 12.4 各国应确保，在涉及大规模征用权属权利的投资和特许使用项目的前期调查工作中，所有现有权属权利，包括习惯权属及非正式权属，都能得到考虑。整个过程中应和当地社区及权利人保持密切磋商。
- 12.5 投资人应确保所有相关人员都能参与谈判并充分知情，协议要让所有人都读懂。
- 12.6 私有部门的专业人员，在为国家和投资人提供服务时，无论是否有具体要求，都应全力以赴，尽职尽责。
- 12.7 国家及民间社团，应参与对涉及大规模征用权属权利协议的执行情况和影响进行有效的监测，国家应在必要时采取整改措施。

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和其他方式对地块或土地进行调整，以改善土地布局和利用。应利用这些方式来协调地块或土地所有人和使用人在整理过程中各项选择。
- 13.2 各国可考虑设立土地储备（有时也称土地基金），来收购和临时持有地块，最终通过土地整理项目将其分配给受益人。
- 13.3 各国可考虑在环境保护和交通项目中，利用土地整理和土地储备来征用私有土地用于公共项目，并为受影响的土地所有人及农民提供补偿性土地，使他们能够继续生产，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储备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 各国应针对土地整理、土地储备和其他调整措施制定适应当地具体要求的战略。这些战略应在社会、环境和经济上实现可持续，并关注性别问题。战略中应明确指出土地整理、土地储备及其他调整措施的原则及目标、受益人以及政府、私有部门和学术界的能力建设和知识开发工作。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 各国应为涉及土地整理和其他调整措施的项目制定必要的保障措施。应和任何可能受项目影响的人保持联络，并用各种相关语言为之提供充足的信息。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，防止生物多样性的退化及丧失。

14. 归还土地

- 14.1 适当时，各国应对不公正政策和法律造成的权属权利丧失进行补偿。可能的话，应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，国家应以金钱或其他替代地块或土地的形式提供补偿。在土著居民及其它习惯权属权利被非法剥夺，而完全恢复传统领地已经不可能时，应帮助各社区就资源的继续使用达成协议。
- 14.2 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。关于归还土地的信息应用各种相关语言广泛宣传。相关权利诉求人在整个流程中应得到充分的帮助。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，帮助他们享有权利，履行义务。

15. 重新分配型改革

- 15.1 适当时，各国可考虑对私有土地、渔业或林业资源进行重新分配，以确保人们更加公平地获取这些资源。各国应明确界定改革计划的目标，如提高社会福利水平、加强社会公正、可持续利用环境等。目标受益人也应得到明确界定，如家庭、妇女、非正式定居点的居民、传统弱势群体、年轻人或土著居民等。
- 15.2 如国家决定实施重新分配型改革，那么它就应确保改革能遵循国际及区域人权义务。改革还应遵循法治的原则。各国应促成就重新分配问题在全国达成共识，包括要平衡各方利益，并就所采用的方式达成共识。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，避免给他们带来难以承受的债务压力。那些愿意放弃自己的资源权属权利的人应该及时得到价值相等的资金补偿。
- 15.3 各国应通过参与式流程，为重新分配型改革制定政策和法律，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，帮助他们依靠获得的资源谋生。应修订有关市场、税收和补贴的政策和法律，以消除扭曲做法，避免所有权和其他权属权利出现不公平的集中。

- 15.4 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、投入、市场、培训和咨询服务、农场开发和住房。受益人接手土地的过程应和支持性服务的提供协调起来。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。
- 15.5 各国应通过透明、各方参与的方式和程序来实施重新分配型改革。各方应充分、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，他们获得的权属权利应该是经过公共部门登记的安全的权属。应提供纠纷解决手段。各国应杜绝重新分配型改革计划中的腐败机会，特别是通过提高透明度和参与度来杜绝腐败机会。
- 15.6 各方应对改革计划的结果进行监测和评价，包括对男性及女性的影响，必要时各国应提出整改措施。

16. 征地和补偿

- 16.1 各国应该只为公共目的才征用土地（包括相关楼房及其他建筑）、渔业或林业资源。国家应尊重各类权属权利所有人，包括承租人、妇女和弱势群体，尽量减少征用量，并及时提供等价补偿。各国可考虑通过开放式市场来获取所需资源，来替代征地。
- 16.2 各国应确保征地的规划过程是透明和参与式的。应明确哪些人可能会受影响，并在各阶段为他们提供相关信息，征求他们的意见。磋商时应提出实现公共目标的各种潜在替代办法。各国应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。
- 16.3 各国应确保补偿能起到将受影响人群恢复到与征地前同等状况的作用。补偿可以采取现金形式，也可以用其他地区的所有权交换，或两者结合。征地前应事先明确所有成本，便于及时提供补偿。
- 16.4 各国应确保执行机构具备所需的人力、物力、财力和其他能力。工作人员应接受持续培训。
- 16.5 如因计划变更不再需要征用资源，各国应让原权利人优先重新获得该资源。
- 16.6 各方应杜绝腐败机会，特别是通过客观估价、透明的流程和上诉权来实现。
- 16.7 如果需要征用的资源被一些人或社区违法使用，他们并不具备合法的权属权利，而且也不可能从法律上承认他们的权属权利，各国应该避免强行驱逐，因为这将违反国际及区域人权义务，违反法治。如认为驱逐是合法的，就应

该在遵循国际及区域人权义务的前提下进行，并采取措施为失去住所的人们提供充足的重新安置。

第 5 部分 权属的行政管理

本部分涉及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（包括注册、地籍和发证体系），以加强权属安全，改善市场运作。这些体系应对权属权利及义务、谁是所有人、权利及义务所涉及的地块或土地（包括相关楼房及其他建筑）、渔业或林业资源等资料进行登记、维护和公布。
- 17.2 这些体系应符合各国的具体国情，包括可用的人力及财力。应将国家和公共部门、私有部门、土著及其他习惯社区的权属权利登记资料统一保存在同一个登记系统中，或通过一个共用框架相互关联，以提高透明度，确保在规划和其他工作中资料来源能够统一一致。如无法对土著及其他习惯权属或非正式定居点的占有进行登记，应特别注意避免对这些地区有争议权利进行登记。
- 17.3 各国应确保人人都能使自己的权利得到登记，并不因民族、语言、性别、婚姻状况或其他因素而在获得相关信息时遭到歧视。提供服务时应采取透明、关注性别问题的方式，并为那些有特殊需要的人们提供援助。应将责任下放到能最有效向人们提供服务的管理层级。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。各国可考虑利用专业人员，如律师、公证员和测量员等，为公众提供有关权属权利的信息。
- 17.4 各国应确保执行机构能提供高质量服务。各机构应公布绩效标准，关注非歧视、性别平等、人们的经济承受能力及服务的可获性。各机构应定期对自身的绩效进行监测和公布。执行机构的管理工作应由一个公正的外部委员会或国家机构来监督。
- 17.5 各国应确保执行机构具备人力、物力、财力及其他能力。工作人员应接受持续培训。国家应为各机构提供财务自主权来管理自己的事务。各机构应采取可行的业务模式，实现长期可持续性。招聘工作人员时应注意性别和社会平等，包括在各级管理层和技术层面做到这一点。
- 17.6 执行机构应采取简化程序和因地制宜的技术，以减少提供服务的成本和时间。应确保地块的空间准确性，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，执行机构应将有关权利、权利人、权利相关的地块，包括其空间位置的相关资料，相互关联起来。登记资料应按照地块和所有人进行检索，便于发现权利是否出现重叠。权属权利的登记资料应该成为宽泛的公共信息共享系统的一

部分，向国家机构和地方政府开放，帮助他们改善自己的服务。信息应按照国家标准实现共享。

- 17.7 各国应确保有关权属权利的信息，能在考虑隐私限制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。
- 17.8 专业协会应制定和公布高水准的道德规范，并监测其执行情况。执行机构的工作人员和私有部门各方应遵循道德标准，如有违规应接受处罚。如尚未设立此类协会，国家和专业人员应联手设立此类协会。
- 17.9 各国应在登记权属权利时杜绝腐败机会，特别是通过公布各项要求、费用、答复时间以及通过消除利益冲突和取消普遍存在的自由裁量权。有关流程、费用及其他要求的信息应向大众公开。应确定充足、公平的分级收费标准，减少出现腐败的可能。应确定哪些职位容易出现腐败，并采取相应预防措施，如员工轮岗。工作人员在履行职责时不应受到政治干扰。各国应确保决策者对自己的决策和行为负责。

18. 估价

- 18.1 各国应制定、保持和公布客观的土地（包括相关楼房及其他建筑）、渔业及林业资源权属权利估价制度，具体做法是针对市场运作、贷款安全、投资和特许使用、征地和税收等具体内容设立制度或为这些制度提供支持。
- 18.2 各国应制定政策和法律，鼓励和要求在为用于政府、商业和其他目的的权属权利进行估价时保证透明度。应记录和分析售价和其他市场信息，作为准确、可靠估价的基础。条件适宜时，政策和法律应考虑非市场价值，如社会、文化、宗教和环境价值。
- 18.3 各国和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。
- 18.4 执行机构应向公众公开自己的估价信息及分析资料。各机构应按照国家标准共享信息。
- 18.5 各国应确保执行机构具备人力、物力、财力及其他能力。应提供持续培训，特别是有关方法和国际标准方面的培训。
- 18.6 估价专业协会应制定和公布高水准的道德规范，并监测其执行情况。公共部门和私有部门各方应遵循道德标准，如有违规应接受处罚。如尚未设立此类协会，国家和专业人员应联手设立此类协会。
- 18.7 各国和各方应通过加强信息和方法的透明度，杜绝估价过程中的腐败机会，特别是在公共资源行政管理和补偿以及公司账户和借贷方面。

19. 税收

- 19.1 各国应确保与土地（包括相关楼房及其他建筑）、渔业及林业资源相关的税收是公平的，并符合国家的社会、经济大目标。
- 19.2 各国应有权利用税收来提高收入，同时实现社会、环境和经济目标，如鼓励投资，或防止投机和所有权及其他权属权利出现不公平的过度集中。税收不应阻碍对社会或经济有利的活动，如交易登记或全额申报销售价值。
- 19.3 各国可考虑就权属权利的年税及交易时的相关杂税制定政策和法律。政策和法律应涵盖税收的执行手段。
- 19.4 各国应高效、透明地对税收实施行政管理。估价体系应以国际公认的做法为基础。税收应根据客观、不断更新的价值记录资料来确定。估价情况和需纳税金额应向公众公布。各国应为纳税人提供针对估价的上诉权。
- 19.5 各国应确保执行机构具备人力、物力、财力和其他能力。应提供持续培训，特别是有关方法和国际标准方面的培训。
- 19.6 会计和税收专业协会应制定和公布高水准的道德规范，并监测其执行情况。公共部门和私有部门各方应遵循道德标准，如有违规应接受处罚。如尚未设立此类协会，国家和专业人员应联手设立此类协会。
- 19.7 各国和各方应杜绝税收行政管理过程中的腐败机会，特别是通过提高透明度和利用客观的估价结果来实现这一目的。

20. 有监管的空间规划

- 20.1 各国应在促进社会、环境和经济大目标的前提下实行有监管的空间规划，包括国土规划。
- 20.2 各国应为有监管的空间规划制定和公布关注性别问题、参与式的政策和法律，鼓励各阶段充分参与。土著及传统规划形式也应在正规规划体系中得以考虑。各国应采用具体规则和工具来处理复杂、特殊情况，如针对海岸区和河流流域的规划，以及城市地区的密度加大和扩张等问题。
- 20.3 各国应确保在实施有监管的空间规划时，认识到土地、渔业及林业资源和这些资源利用之间的相互关联。应权衡国家、私有部门、公共部门和社区的不同利益。规划应考虑和体现不同用户的要求，如农村地区、城市地区 and 环境保护。国家、地区和地方空间规划应相互保持一致。各机构应按照国家标准共享信息。

- 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。必要时，应在整个规划过程中为各社区提供支持。执行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意见的。
- 20.5 各国应确保执行机构具备人力、物力、财力和其他能力来制定和实施空间规划，并监测和执行规划的落实情况。工作人员应持续接受培训。
- 20.6 空间规划专业协会应制定和公布高水准的道德规范，并监测其执行情况。公共部门和私有部门各方应遵循道德标准，如有违规应接受处罚。如尚未设立此类协会，国家和专业人员应联手设立此类协会。
- 20.7 各国和各方应在有监管的空间规划过程中杜绝腐败机会，特别是通过让民间社团和其他各方参与规划过程来实现这一目的。应制定保障措施，防止滥用空间规划职权，特别是变更规定用途。各国应确保决策者为自己的决策和行为负责。执行机构应就相关监测结果进行报告。

21. 权属权利纠纷处理

- 21.1 各国应为权属权利纠纷的解决提供手段，包括决策的执行，并为此提供支持，争取和平解决可能会扰乱民生的问题。解决纠纷的责任应该落实到能最有效向人民提供服务的管理层级。
- 21.2 各国有权提供各种形式的纠纷解决手段，但每种形式都应做到高效、有效和及时地解决纠纷。纠纷解决服务应让大众负担得起，并从位置、语言和程序上方便大众使用。
- 21.3 各国可考虑设立特别法庭或机构来专门处理权属权利相关纠纷，并在法庭内设立专家职位，负责处理技术事务，如测量方面的纠纷。各国还可考虑就涉及有监管的空间规划、估价和税收的相关纠纷设立特别法庭。
- 21.4 各国应加强和开发其他替代方法，如仲裁。适当时，各国还应为能够通过公平、可靠、简便和非歧视方法及时解决权属权利相关纠纷的传统或宗教手段提供支持。各国可考虑允许传统裁决和其他非司法裁决能通过法庭得以执行。
- 21.5 各国可考虑利用其他行政管理方案，利用一些执行机构，如负责测量的机构，来解决私有部门各方之间的纠纷。这些方案应只限于处理执行机构技术专长范围内的事务。裁决应以书面形式发送，并以客观推理为依据，并允许向法庭提起上诉。
- 21.6 各国应在程序中纳入一些措施，以从一开始就避免或解决可能出现的纠纷，这些措施包括信息共享、说明决策的依据、将谈判作为程序的一部分。用户应在一开始就拥有解决潜在纠纷的手段，这些手段可以设在执行机构内部，

如行政审查，或者可以设在外部，如独立审查或通过调查官员徇私舞弊的政府官员进行审查。

- 21.7 各国应提供特殊服务，确保那些由于性别、民族、教育、语言、残疾、位置或其他因素受到排斥的人能够获得司法服务。法庭及其他机构应确保自己的工作人能够代表他们，为妇女、少数民族和不同语言群体提供服务。各国可考虑提供外设服务、法律援助和助理律师服务，使更多人能获得司法服务。
- 21.8 专业协会应制定和公布高水准的道德规范，并监测其执行情况。公共部门和私有部门各方应遵循道德标准，如有违规应接受处罚。如尚未设立此类协会，国家和专业人员应联手设立此类协会。
- 21.9 各国和各方应杜绝纠纷解决过程中的腐败机会，可考虑采用设立一个调查室的做法，如指定一名调查官员徇私舞弊的政府官员。要杜绝权属权利相关纠纷中的腐败机会，取决于更广义的反腐败改革。

22. 跨界事项

- 22.1 适当时，各方应在超越国界的权属问题上携手合作。虽然权属主要是一项国家主权问题，但其中有些权属方面可能会影响到邻国。
- 22.2 各方应努力提高对权属跨界问题的认识，如涉及传统放牧区域跨越国界的牧民，以及跨越国界追随鱼群的渔民等问题。
- 22.3 各国应合作处理并清楚界定尚未确定的国界。
- 22.4 各国及各区域性组织应统一法律标准，按照国际及区域义务，为权属治理创建联合体系。各国、各区域组织和权利人应制定和加强国际措施，对跨界权属权利问题实施管理。

第 6 部分 紧急情况应对

本部分涉及主要内容是，气候变化、自然灾害和暴力冲突等灾害性事件导致大批人口流离失所时，土地、渔业及林业资源的权属治理。

23. 气候变化

- 23.1 各方应确保在气候变化适应和减缓措施的相关政策和法律中关注权属问题。
- 23.2 适当时，各国应制定和实施适应性计划，为可能因气候变化而流离失所的人们提供帮助。为流离失所的人们提供稳定的替代资源时，应先与接收方的社区进行谈判，确保重新安置工作不会对他人的生计造成破坏。还应该提供解决权属纠纷的手段。执行机构应得到加强，使他们有能力和气候变化负责单位协作处理移民安置工作。国际组织、区域组织和各国可考虑为发展中小岛国提供特别援助。
- 23.3 适当时，各方应确保在气候变化减缓计划中关注权属问题，并确保权属权利，包括土著及其他习惯权利能得到承认和保护。应该让相关的地方社区充分参与减缓计划的谈判和实施过程。应开发和采用有效、透明和可靠的方式将利益分配给当地社区，并在社区内部确保公平分配利益。社区参与应注意性别平等，不应歧视弱势和边缘化群体。必要时，应为社区提供专业化帮助，使他们能够有效参与计划的制定和实施。
- 23.4 应采取独立措施，对减缓行动进行监测、报告和验证。

24. 自然灾害

- 24.1 各方应确保在自然灾害的防备和应对工作中关注权属问题。
- 24.2 各方应遵循国际原则，包括《人道主义宪章和赈灾救助最低标准》和《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”）。
- 24.3 各国应在备灾计划中关注权属问题。应收集可能受影响地区的权属权利信息。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。应确定一些区域，作为那些可能因自然灾害而流离失所人们的临时安置点，并为这些区域制定规则，确保权属安全。
- 24.4 各国及各方应将权属问题纳入紧急情况应对阶段。为流离失所者提供稳定的安置时应和接收方社区进行谈判，确保重新安置工作不会破坏他人的生计。应防止流离失所者擅自使用他人资源。关于权属权利和违规使用资源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返回原籍。还应提供解决权属权利纠纷的手段。如地块边界必须重新确定，应采用参与式方式划定界线。如人们无法返回原籍，应为他们提供永久性安置。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资源，而同时又不对他人的生计造成破坏。

25. 暴力冲突

25.1 各方应确保在暴力冲突期间和之后关注权属问题，并应采取措施，避免使权属问题成为导致暴力冲突的根源。

25.2 各方应遵循国际原则和相关义务，包括《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”）。

25.3 为了避免由于权属问题导致暴力冲突，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，避免使歧视成为导致暴力冲突的根源。

25.4 当出现暴力冲突时，各国及各方应努力保护权属权利。流离失所者应被安置在安全区域，同时要保护接收方社区的权利。侵害权属权利的事件应被记录在册。应保护有关权属权利的官方登记材料不受破坏，以便在随后的归还过程中有据可查，如果有些地区尚未建立此类登记材料，应尽量记录下现有的权属设定。

25.5 暴力冲突停息后，各国及各方应确保采用有利于和平进程的方式解决权属问题。可能归还的话，应帮助难民和流离失所者回到原籍。归还程序应不带有歧视性，并关注性别问题，要求归还权属的诉求应及时得到处理。归还土著及其它习惯权属权利的程序中应利用传统信息资料来源。

25.6 如无法归还原权属，那么在为流离失所者提供稳定的替代资源时应与接收方社区谈判，确保不对他人的生计造成破坏。应通过特殊程序帮助弱势群体，包括寡妇及孤儿获得资源。必要时，应修订政策和法律，取消冲突时期采用的歧视性做法。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。

第 7 部分 执行、监测及评价

- 26.1 鼓励各方齐心协力，根据各国优先重点和具体国情，推动和实施本《自愿准则》。鼓励各方就负责任权属治理宣传相关信息，从而影响并改进相关实践。
- 26.2 鼓励各方对《自愿准则》的实施进行监测和评价，包括国家、私有部门、民间社团和学术界。应鼓励各方携手合作，制定监测及评价机制，并开发指标，用来评估权属治理相关政策、法律、计划和项目所产生的影响，包括对男性和女性产生的影响。鼓励各方根据监测和评价结果，进一步改善权属治理。鼓励各方通过区域性和全球性网络相互分享经验。
- 26.3 国际组织应定期监测本《自愿准则》的实施情况，并审查其相关性和有效性。必要时，应根据社会、环境、经济和技术方面的变化，对《自愿准则》做及时更新。