

《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》
初稿修订汇总
(2011年7月12-15日及10月10-15日会议)

对初稿改动的说明

粮安委牵头的政府间磋商于2011年7月12-15日及10月10-15日举行，之后休会。粮安委确定下次会议日期后，磋商将继续进行。

磋商过程中，全会审议了初稿文本。在某些情况下，文本经各专题小组^a及主席之友小组进行审核后，再提交全会审议。10月15日会议休会前，全会已就文本下列章节达成一致：

- 前言
- 第1节（目标）
- 第2节（性质和范围）
- 第3节（负责任权属治理的指导原则）
- 第5节（涉及权属的政策、法律和组织框架）
- 第6节（服务的交付）
- 第7节（保障措施）
- 第10节（非正式权属）
- 第13节（土地整理和其他调整方式）
- 第17节（权属权利的登记）
- 第18节（估价）
- 第20节（有监管的空间规划）
- 第21节（权属权利纠纷处理）

^a 2011年7月所召开的专题小组会议包括：

- 专题小组1（全会）：自愿准则的范围与目的
- 专题小组2：权属改革
- 专题小组3：市场、投资和特许使用
- 专题小组4：语言统一
- 专题小组5：国家与非国家行为体的定义与作用

2011年10月，语言统一小组的工作继续进行。

此外，全会已就下列章节中的某些段落达成一致意见：

- 第4节（涉及权属的权利和责任）
- 第8节（公共土地、渔业和森林资源）
- 第9节（土著人民及其他具有习惯权属的社区）
- 第11节（市场）
- 第12节（投资）
- 第14节（土地归还）
- 第15节（重新分配型改革）
- 第16节（征地和补偿）
- 第19节（税收）

根据全会已达成一致的文本内容，对其他章节中的文本语句进行了酌情修改。

当前文件包括以下文本内容：

- a) 全会已达成一致的文本以星号标注。
- b) 由专题小组或主席之友小组提出，但未经全会讨论的文本列于括号中，并注明给出提议的专题小组或主席之友小组。
- c) 经全会、专题小组或主席之友小组讨论但未能达成一致的文本突出显示。
- d) 不在括号中、没有突出显示或未用星号标注的文本尚未经专题小组、主席之友小组或全会审议。

***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***

目 录

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| 前言 | 3 |
| 第1部分 序言 | 5 |
| 1. 目标 | 5 |
| 2. 性质和范围 | 5 |
| 第2部分 一般性事项 | 7 |
| 3. 负责任权属治理的指导原则 | 7 |
| 4. 涉及权属的权利和责任 | 9 |
| 5. 涉及权属的政策、法律和组织框架 | 10 |
| 6. 服务的交付 | 11 |
| 第3部分 对权属权利及义务的法律认定及分配 | 13 |
| 7. 保障措施 | 13 |
| 8. 公共土地、渔业和森林资源 | 13 |
| 9. 土著人民及其它具有习惯权属体系的社区 | 15 |
| 10. 非正式权属 | 17 |
| 第4部分 权属权利及义务的转让及其它变更 | 18 |
| 11. 市场 | 18 |
| 12. 投资 | 19 |
| 13. 土地整理和其它调整方式 | 21 |
| 14. 土地归还 | 22 |
| 15. 重新分配型改革 | 22 |
| 16. 征地和补偿 | 24 |
| 第5部分 权属的行政管理 | 26 |
| 17. 权属权利的登记 | 26 |
| 18. 估价 | 27 |
| 19. 税收 | 27 |
| 20. 有监管的空间规划 | 28 |
| 21. 权属权利纠纷处理 | 28 |
| 22. 跨界事项 | 29 |
| 第6部分 应对气候变化和紧急情况 | 30 |
| 23. 气候变化 | 30 |
| 24. 自然灾害 | 31 |
| 25. 暴力冲突 | 31 |
| 第7部分 执行、监测及评价 | 33 |
| 附件1：术语定义 | 34 |
| 附件2：与权属治理相关的国际和区域性人权文书 | 40 |

前言

《自愿准则》的目标在于为改善土地、渔业和森林权属治理¹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利。

《自愿准则》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的途径。

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人民、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。

负责的土地、森林和渔业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。这十分重要。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《自愿准则》时不妨酌情考虑对这些相关自然资源的治理情况。

人民、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、渔业及森林资源供应量减少，权属制度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，它决定着人民、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。治理不力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，导致人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。相反，负责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。

¹ 重要术语定义，如“治理”、“权属”、“土地”、“渔业”和“森林”等，列于附件1。注：附件1仍待完成。

为了应对不断增加和扩大的关注，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《自愿准则》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《自愿准则》初稿。

《自愿准则》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、法规、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。待《自愿准则》通过后，也将为之配套类似的辅助性文件。

本草案由开放性工作组在2011年6月、7月和10月的三次会议上完成，将于下次会议（日期待定）上最终确定，并提交粮安委进行审议和通过。草案是在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。《自愿准则》初稿中纳入了就“零草案”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就“零草案”提出了改进意见。

草案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”，详情参阅附件2。读者为改善权属治理而阅读《自愿准则》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。

第1部分 *序言*

1. *目标*

1.1 *《自愿准则》将努力改善土地²、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和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系统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. *提高权属系统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；土著人民和其他社区；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工作的，并促进上述各方进行合作。*

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律规定的现有义务，并适当顾及相应区域和国际性文书下的自愿承诺。《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；土著人民及其它社区；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 “土地”一词的定义见附录1。注：附件1仍待完成。

- 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制度对《准则》加以解释和应用。

第2部分 *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。*
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，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针对任何人抱有歧视。*
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实际情况下的性别平等。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人们得以参与，寻求其支持，并对人们的贡献做出回应；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，与国家与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承担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。遵照第 3B.6 段的规定，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大家提供一定程度的权属保障，确保提供法律保护，免遭非法强制搬迁、骚扰及其他威胁。*
- 4.5 *各国应保护合法权属权利，并确保人们不被随意逐出自己的家园，确保人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 *各国可考虑在人们无法通过自身行动获得权属权利实现生存的时候，为人们提供不歧视、关注性别问题的援助，帮助人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、土著人民、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，为人们提供及时、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，并提供有效补救和申诉权。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。各国应确保任何在权属范围内人权受侵害的受害人也可通过类似途径解决争端并获得补救。]（**要求全会在审议第 21.1 和 21.6 段之后审议本段；全会已就上述段落达成一致。**）

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，尤其是涉及领地开发的政策、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宽泛的改革。*

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的做出的自愿承诺。*

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俗权属权利；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，执行和实施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，应采用参与式过程，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人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、土著人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。执行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³、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⁴***
- 6.1 *在资源允许的情况下，各国应确保执行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。*
- 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。各国应消除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。各国应对执行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 *各国应确保执行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，包括偏远地区的人们。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*。

³ 有关“宗教”一词的使用，在磋商重启时应以“一事一议”为基础进行审议。

⁴ 第6节具体指导对第17-21节的解读。

- 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、执行机构、土著人民及其它社区；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。*
- 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测量员服务，为偏远社区和无固定定居点的土著人民提供流动服务等。*
- 6.7 *各国应鼓励执行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。它们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。各机构和司法机构应公布绩效标准，并定期报告结果。用户应有申诉的途径，包括执行机构内部途径，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、监督和落实高层次的道德行为。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。各国应通过并执行反腐措施，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。各国应对执行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。*

第3部分 *对权属权利及义务的法律认定及分配*

本部分涉及土地、渔业及森林权属治理，从法律上认定土著人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權利，特别要保护拥有采集权等附属权利的女性和弱势群体的权利。*
- 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9.8段内容，土著人民及其他原有社区、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，应适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，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，那么它就应该尊重现有[合法权属权利所有人][权属权利所有人][及其权利]。各国应以一种不歧视、关注性别问题的方式，[从法律上予以认定][依据本国法律，认定并尊重]个人和[具有习惯权属体系]社区的[被视为合法][合法]、[但目前尚未受到法律保护的权属权利]。各国应按照广为宣传的规则，界定[合法权属]权利的类别。（**在全会讨论时提议**）

或

[如国家拥有或掌控着土地、渔业及森林资源，则应按照第4.5段的规定处置。]
（**全会讨论中就8.2段内容提出的另一种版本**）

- 8.3 鉴于[大量]公共所有的土地、渔业和森林资源得到集体使用和管理，各国应在适当情况下，认定并保护这些[此类]公有资源及相关集体治理体系，[在分配公共所有的土地、渔业和森林资源时也应如此。]（**全会提出并讨论的新段落**）
- 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人民、其他原有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人民、其他原有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。依据第3B.6段的规定，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人们对这些资源的合法获取途径而危及其生计。*

- 8.8 *各国应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、能获得、各方都能理解，尤其是土著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、渔业及森林资源的执行机构具备人力、物力、财力及其它能力。][~~必要时，应对分得权利的人予以支持，以便其享有权利。（第 8.8 段中已包括）~~]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. 土著人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制度下的土著人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人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。对于土著人民，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人民的第 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，尊重、保护并落实国际和区域文书下所适用的人权，从法律上[适当]承认和保障土著人民及其他具有习惯权属社区的权属权利和权属治理体系。]从法律上承认土著人民及其他具有习惯权属社区的合法权属权利，应涵盖土地、渔业和森林资源，包括这些社区所专用的上述资源。[不同社区间共享的资源也应得到承认。]应通过[合适的媒体]以及在政府官方出版物和其他出版物上刊登通告，提供此类信息，所用语言应让所有人，包括土著人民都能理解。[各国应尊重并维持土著人民对其祖传土地的权属，并对此予以法律承认和保护。各国应避免将土著人民强制驱离其祖传土地。]（由主席之友小组成员提议）。
- 9.5 *各国应考虑对自己的政策、法律及组织框架加以调整，以承认土著人民及其他原有社区的权属体系。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。*
- 9.6 *在起草权属政策和法律时，各国应考虑土著人民及其它原有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。在制定与土著人民及其它原有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。*
- 9.7 *各国应保护土著人民及其他原有社区的土地、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，各国应帮助人们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。一旦土著人民及其它原有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。*
- 9.8 *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，应首先和土著人民进行有诚意的磋商。和土著人民有效、有意义的磋商后，这些项目应以此为基础，依据《联合国土著人民权利宣言》，并酌情考虑各国的具体立场和理解，通过土著人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。*

- 9.9 *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。*
- 9.10 *各国应遵循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，尊重和促进土著人民及其他原有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手段或制定新的冲突解决手段。*
- 9.11 *各国和非国家行为体应通过磋商和参与，并赋权于社区，努力避免涉及土著人民及其它习惯社区权属体系问题的腐败。*

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、经济和环境福祉。各国应促进实施承认类似非正式权属的政策和法律。应通过参与式、关注性别问题的过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，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。这些流程应便于人们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，减少人们的合规负担。*
- 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，适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，并遵守第16节中的相关规定。*

第4部分 *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、投资及特许使用、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属实现流转的手段。*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，为土地、渔业和森林资源的可持续利用和环境保护创造条件，拓宽经济机遇，加强贫困人口的参与。各国应提供保障措施，保护当地社区、土著人民及弱势群体，并且尤其要避免对土地进行过分投机、集中、滥用权属习惯形式以及自然物种过度利用所造成的不良影响。各国及各方应认识到，非市场价值，如社会、文化和环境价值，无法总是通过未经监管的市场得以实现。各国应通过政策和法律，以及税收、有监管的空间规划等手段，保护更广泛的社会利益。]（由主席之友小组成员提议）
- 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，保护那些在地籍等登记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，尊重后者的合法权属权利。*负责任的投资[应进一步]促进下列目标的实现：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]当地粮食生产体系发展，加强社会和经济的发展，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，[此类投资应]且遵守[适用的][国家[法律]、[以及适用的国际核心劳动标准及国际劳工组织相关标准。][和国际劳工组织标准。]（由全会讨论提议）

12.5 [涉及将当地社区、家庭和个人所拥有土地转变用途[转为商业用地]的大规模[土地征用、特许使用和租赁]交易时，各国应[考虑][避免]其对人权、生计、粮食安全和环境造成风险。为此，各国应提供额外保障。[诸如限制征用、特许使用或租赁所造成的权属流转规模（如引入土地交易许可上限），或对超

- 出一定规模的权属交易提案规定额外保障措施（如，经议会磋商）。]各国[应]或[可]鼓励替代全面土地征用[以及大规模特许使用和租赁的]的生产及投资模式。（由全会讨论提议）
- 12.6 *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人民的第169号公约》和《联合国土著人民权利宣言》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人民进行有诚意的磋商。开展这类项目前，应首先按照第9.8段中的规定和土著人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，也需进行类似积极、自由、有效、有意义和知情的磋商和谈判。*
- 12.7 各国应和所有受影响各方进行积极、自由、有效、有意义和知情磋商，并通过各方参与来确定负责任投资[和特许使用]的条件，随后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，促进粮食安全和环境的可持续利用。][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承担的义务。][应定期对协议进行审议，应有明确的、可执行的制裁规则。]（由专题小组3提议）
- 12.8 各国应确保涉及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]或[受影响的男性和女性、家庭及社区，包括土著人民]的[谈判]或[积极、自由、有效、有意义和知情的磋商]，并在必要情况下由法律专业人士向这些人提供支持。国家和民间社团应将相关权属权利告知个人、家庭及社区，并协助其发展自己进行[谈判]或[磋商]和执行的能力，为其提供专业化援助。（由专题小组3提议）
- 12.9 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]项目的前期调查研究和分析工作中，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积极、自由、有效、有意义和知情的磋商。
- 12.10 投资人应确保所有相关人员都能参与谈判并充分知情，协议要存档，要让所有人都能读懂。谈判过程应不带歧视，并关注性别问题。投资人应承认和尊重他人的权属权利及法治原则，应避免加重粮食不安全和环境退化。
- 12.11 为国家和投资人提供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。

- 12.12 各国应提供及时、负担得起、有效的纠纷解决手段，确保执行合同条款，确保各方履行投资[和特许使用]协议中规定的义务。
- 12.13 国家及民间社团应对涉及大规模征用权属权利的协议的执行情况和影响情况进行有效的监测，国家应在必要时采取整改措施，来落实协议，保护权属权利。
- 12.14 各国应针对土地、渔业及森林相关投资[和特许使用]，推动建立独立、自愿的国际公认质量认证制度。

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及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比调整前享有更多惠益。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，考虑到土著人民的权利。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，并奖励那些加强良好土地管理、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及时、充足的补偿，确保对所有受影响的人一视同仁。[如果土著人民的权属权利被不公正地剥夺，则受影响的族群有权得到补偿，方式可包括归还权属权利。当归还权属权利不可能实现时，对土著人民传统上所拥有，或通过其他方式占有或使用的土地、领地和资源，如果未得到其自由、事先知情同意即被没收、剥夺、占有、使用或破坏，则应给予公正、公平和等值的补偿。除相关族群自愿同意另行安排之外，补偿形式应为同等质量、大小和法律地位的土地、领地和资源，或是金钱补偿，或进行其他合适的补偿。在涉及其他具有习惯权属体系的社区时，应适用第3B.6段中关于磋商和参与的相关原则。]（注：在7月版的文件中，本段被错误标上了已由全会达成一致的记号。实际上，要求语言统一小组对本段进行审议。现审议已完成，全会将继续就本段进行进一步讨论）

14.3 *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 *重新分配型改革可协助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 [考虑进行重新分配型改革的原因可包括社会及环境等各种因素，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。]（由全会讨论提议）

- 15.3 *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和国际法规定的现有义务，以及相应区域及国际文书中所包含的自愿承诺保持一致。改革还应遵循法治的原则，依据各国法律和程序进行实施。各国应促成就重新分配问题进行积极、自由、有效、有意义和知情的磋商，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。那些愿意放弃资源权属权利的人应该及时得到相应的资金补偿。*
- 15.4 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、不受影响的土地以及计划受益人。不受影响的土地以及计划受益人也应予以明确，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、土著群体、采摘者以及小规模粮食生产者。[设计改革计划时，各国也可考虑[利用持有土地上限等政策工具，同时消除增加交易成本、导致扭曲的因素。]或[利用持有土地上限法律。]]
(由全会讨论提议)
- 15.5 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，帮助其依靠获得的资源谋生。[各国应依据第11节中的规定，修订有关政策，避免所有权和其他权属权利出现不公平的集中。](由全会讨论提议)
- 15.6 *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。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。*
- 15.7 *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。应在国内法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。*

15.8 *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，对象包括第15.6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，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：[征地或强行搬迁决不能用于私人目的]。各国应明确界定公共目的这一概念。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。国家应尊重各类合法权属权利所有人，包括承租人、妇女和弱势群体，尽量减少资源征用量，并依据本国法律及时提供补偿。各国[应]或[不妨]通过开放式市场来获取所需资源，来替代征地。（经全会讨论提议）

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。积极、自由、有效、有意义的知情磋商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提供价值公平和及时的补偿。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，各国应确保执行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 [如果需要征用的土地、渔业和森林资源被一些人或社区违法使用，即使其不具备合法的权属权利，而且也不可能从法律上承认其权属权利，各国仍应避免违反国家和国际法规定的现有义务的强行驱逐行为，并应适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。如认为出于公共目的进行搬迁是合法的，各国就应该在遵循本国保护、促进和落实人权的义务及自愿承诺的前提下进行。]（由全会讨论提议）

- 16.8 [如果搬迁或改变土地使用会导致个人及社区失去其生产性资源，则在此之前，各国应确保通过积极、自由、有效、有意义和知情的磋商与受影响各方探讨所有其他可行选择，以避免搬迁或至少将搬迁需要降至最低。]（由全会讨论提议）
- 16.9 [搬迁不应导致人们无家可归，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，国家就应该采取适当措施，确保这些人能够获得必要的安置房、安置点或有生产能力的土地、渔业及森林资源。]（由全会讨论提议）

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（如，注册、地籍和许可发证），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、土著人民及其他原有社区权属权利的安全，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者及义务负担者、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。*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。*
- 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，酌情为土著人民和其他原有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来源的匹配程度，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、土著人民及其他原有社区的权属权利登记资料统一保存在综合性登记体系内。如无法对土著人民及其他原有社区的权属权利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、测量员和社会学家等，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，执行机构应将有关权利、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日期等进行广泛宣传，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、投资及特许使用、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。*各国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。*

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 *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[为各级地方政府提供有效融资，为地方提供服务及基础设施]鼓励投资或避免[过度]投机和所有权及其他权属权利出现[过度]集中。]税收不应阻碍对社会、经济[或环境]有利的活动，如交易登记或全额申报销售价值。（由主席之友小组成员提出）

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。执行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。估价情况和应税金额需

向公众公布。各国应为纳税人提供针对估价的上訴权。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。土著人民及其他具有习惯权属体系社区所利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，包括土著人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。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。执行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。各国应在执行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、测量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 *各国可考虑利用执行机构解决其专业技术领域内的纠纷，如负责测量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 适当时，各方应在超越国界的土地、渔业及森林权属问题上协手合作。虽然权属是一项国家主权问题，但其中有些方面可能会影响到邻国。*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。*各国应避免让自己的行动对国外的权属权利和相关人权造成干涉。
- 22.2 各方应努力提高对权属跨界问题的认识，如传统牧区或季节性迁徙路线跨越国界的牧民，以及传统上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，为权属治理创建共同体系，但要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、各区域组织和权属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 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,各国应确保在运用权属权利时考虑气候变化问题,但不应损害现有合法权属权利。为此,权属政策和法律应酌情考虑应对气候变化影响所能采取的战略和行动。]*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。*（由主席之友小组成员提议）
- 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的人们,包括男性和女性,共同参与制定并实施战略和行动。为流离失所的人们提供替代土地、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。]（由主席之友小组成员提议）
- 23.3 [~~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土地(包括相关建筑物及其他构筑物)、渔业及森林的权属问题。*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。*~~]（原 23.1 段内容；由主席之友成员提议删除并替换）
- 23.4 [~~适当时,各国应制定和实施适应计划,为可能因气候变化而流离失所的所有人提供帮助,包括男性和女性。为流离失所的人们提供稳定的替代资源和生计时,应先与接收方社区进行谈判,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,使其有能力和气候变化负责单位协作处理重新安置工作。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。]~~（原 23.2 段内容；由主席之友成员提议删除并替换）
- 23.5 [~~适当时,各方应确保在气候变化减缓计划中关注权属问题,并确保所有权属权利,包括土著人民及其他原有社区所拥有的权利能得到承认和保护。应该让相关的当地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,使其能够有效参与计划的制定和实施。]~~（原 23.3 段内容；由主席之友成员提议删除并替换）

23.6 [~~应采取独立措施，对减缓行动进行监测、报告和验证。~~]（原 23.4 段内容；
由主席之友成员提议删除并替换）

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，以最大程度降低或防止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及其它空间单位。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，以提供权属安全。

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。流离失所者在寻找重新安置的新区域时，应尊重他人的权属权利。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。如地块及其它空间单位的边界必须重新确定，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资源和生计，而同时又不对他人的生计造成破坏。

25. 暴力冲突

25.1 各方应采取措施，避免使土地、渔业及森林的权属问题成为导致暴力冲突的根源，并确保在暴力冲突之前、期间和之后关注权属问题。

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”）。

- 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，避免使歧视及其它因素成为导致暴力冲突的根源。适当时，各国还应支持和加强能以公平、方便和不带有歧视的方式及时解决权属权利纠纷的传统或宗教手段。
- 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属权利。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权利。
- 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，并为受影响的人提供长期的解决方案，这些方式包括充分考虑不公正及流离失所现象。可能归还权属的话，应帮助难民和流离失所者安全、自愿、有尊严地回到原籍。归还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。归还土著人民及其它原有社区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和生计时，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。
- 25.7 必要时，应修订政策和法律，取消原先存在的歧视性做法和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、执行机构；司法机构；地方政府；农民及小规模生产者、渔业和森林使用者组织；土著人民及其它社区；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，并开发分类指标，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，包括对男性和女性以及最弱势群体产生的影响。鼓励各方根据监测和评价结果，进一步改善权属治理，并规定出明确的时间框架。鼓励负责人权、治理、商务及腐败各方面的监测机构把权属治理作为自身定期审议工作的一项内容。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、经济和环境及技术方面的变化，对《自愿准则》做及时更新。

附件 1：术语定义

专题小组 4（负责语言统一），依据粮农组织秘书处和人权事务高级专员办事处的建议，提议以下案文。

《国家粮食安全范围内的土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（“自愿准则”）中若干术语解释

许多情况下，粮农组织对某一技术术语并没有官方定义，而是依据具体情况使用不同的工作定义。

民间社团

民间社团系指公民和社会运动围绕某些目标、服务对象和专门利益而开展组织活动的领域。粮农组织主要与非政府组织进行接触。联合国系统对非政府组织的定义较为宽泛：指所有不以盈利为目的，既不是政府也不是政府间组织的机构。

[来源：《1999 年粮农组织与非政府及民间社团组织合作政策与战略》]

歧视

任何直接或间接基于种族、肤色、人种、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍、民族或社会出身、财产、残疾、出生或其他身份，意图导致或造成无法平等承认、享有或行使人权的区别、排斥、限制或偏向，或其他差别化对待均构成歧视。为了在实践中消除歧视，旨在加速实现事实性平等的特别措施不应被视为歧视。但是，这些措施任何情况下都不应导致不平等或差异性的标准得以维持，并且一旦实现了机遇和待遇平等就应终止这些措施。但是，这些措施在特殊情况下可能需要长期保留，诸如为少数民族提供语言翻译服务。

[来源：《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 1、4 条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 1、4 条。同时参考，文化权利委员会《第 20 号一般性意见》（第 7 段）以及人权委员会《第 18 号一般性意见》（第 6、7 段）。最后一句话参考文化权利委员会《第 20 号一般性意见》（第 9 段）内容]

征用和补偿

征用系指国家为了造福社会，在没有取得所有人或使用者自愿同意的情况下，收购私有权属的权利。为了促进社会和经济以及自然环境保护，有必要行使该权利。

补偿应至少实现公平，可以采用现金形式，也可用其他地区的所有权替换，或两者结合等。如果搬迁和征地不可避免，则国家必须为任何私人、房产或其他财产损失，包括财产权利损失提供或保证提供公平、公正的补偿。任何在经济上可估价的损失都应得到补偿，并与每一例情况中的损失程度和条件相适应匹配，需考虑到的因素包括：身故或肢体残损；生理或精神损伤；机遇丧失，包括丧失就业、教育和社会福利；物质损失和收入损失，包括潜在收入损失；道德损伤；以及获取法律或专家援助、医药和医疗服务，以及心理和社会服务所需成本。

[来源：“出于发展目的的搬迁和迁离问题基本原则和准则”（A/HRC/4/18，附录1，第6节）]

粮食安全

粮食安全系指所有人在任何时候都拥有获得充足、安全和富有营养的粮食来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物偏好所需的物质、社会和经济条件。

强制搬迁

强制搬迁指违背个人、家庭和/或社区意愿，将其从家中和/或占有的土地上永久或暂时迁出，且不提供、也不让其获得恰当形式的法律或其他保护。禁止强制搬迁不包括依据法律并遵照国际人权文书所强制执行的搬迁。

[来源：人权委员会第1993/77号和第2004/28号决议，文化权利委员会《关于强制搬迁的第7号一般性意见》，第3段]

性别平等

性别平等系指女性和男性拥有平等享有一切人权的权利，并承认女性和男性的差异，必要时采取具体措施加快实现实际情况下的性别平等。

[来源：《经济、社会和文化权利国际公约》及《公民及政治权利公约》第3条，《消除对妇女一切形式歧视公约》第4条]

对性别问题有敏感认识

对性别问题有敏感认识的政策、立法、计划、流程和沟通方法承认女性和男性具有不同的需要、限制和机遇。鉴于此，上述内容均旨在确保女性和男性都能得益于发展机遇，并全面实现其生产性潜能以及作为人的潜能。对性别问题有敏感认识的政策应深刻认识到政策执行时各层面的性别不平等情况，并包含克服这类不平等的战略和机制。

“对性别问题有敏感认识”一词被用于《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足粮食权的自愿准则》。

治理

治理即管理控制过程，涉及如何管理社会，如何调和不同群体之间相互冲突的优先重点和利益。治理包括正式的政府机构，也包括非正式安排。治理与公民如何参与决策、政府如何对公民负责、社会如何要求其成员遵守法规等过程有着联系

人权

人权系指联合国系统通过的条约和宣言中所包括的民事、文化、经济、政治和社会权利。作为普适性的法律保障，这些权利保护个人及群体免受干涉基本自由和人类尊严的行为伤害。这些人权得到国际保证；法律保护；关注人类尊严；保护个人和群体；约束国家和国际行为体；不得放弃/剥夺；平等和独立；并普遍适用。土地、渔业和森林权属治理可能影响多项人权的行使。

[附件2中列出的人权文书与权属负责治理有着特殊相关性。]

人权维护者

人权维护者系指独自或与他人一同采取行动，促进或保护人权的人。任何独自或与他人一同采取行动，促进或保护人权，包括在土地、渔业和森林权属治理范围内促进或保护人权的人，均具有得到《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》（《人权维护者宣言》）中所重申的权利和责任。各国应尊重和保护《宣言》中指出的权利和自由。

[来源：人权高专办网站：<http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/who.htm>，概述了《人权维护者宣言》的关键内容。]

执行机构

执行机构系指负责权属管理的各级政府，包括登记和地籍管理机构、估价机构、空间规划机构以及负责公用土地、渔业和森林的机构。

国际和区域人权文书

附件2中列出与权属治理相关的主要国际和区域人权文书。就本《自愿准则》而言，“区域和国际人权文书”一词系指附件2中列出的文书。

投资及特许使用

广义而言，投资系指为创造未来回报，增加产出、收入或福祉，所产生的支出或消费。投资可被视为资本形成，即：会产生未来收入或产出的资产。资本包括列于人或机构名下的有形、物质资产或非物质资产。

农业、渔业及林业投资包括用于生产、上游（投入）以及下游（加工和销售部门）与生态体系的投资。投资资金来源很多：私有或公共资金，均可来自国内或国外资金。投资的重要组成部分来自国内私有部门，多数是农民、渔民和林业生产者对自己生产活动的投资。公共投资主要用于基础设施（诸如道路、港口、学校、通讯和公共市场区）、人力以及体制发展（诸如教育和公共卫生）。这些投资对于提高生产力、可持续地管理土地、渔业和森林资源至关重要。

特许使用系指公共管理机构给予私有实体，包括公司、其他商业实体、合作社、非盈利机构和协会相关土地、渔业和森林资源具体使用权利或许可以及具体义务（包括汇报要求和管理任务）的协议。森林特许使用权如果不涉及长期森林管理责任，则通常不包括采摘许可证、收集非木本森林产品的许可及权利。

土地整理和调整

土地整理系指改善地块或土地结构的措施。土地整理可通过促进地块或土地在多个所有人和使用者间进行交换得以实现，或通过促进地块及土地合并，并在后续划分更适合土地所有人和使用者的新界线进行土地分块。

土地整理通常系指涉及农田的土地调整。土地整理旨在帮助拥有多块小规模、分散地块的农民获取面积更大、分块更少且更适合农业生产的农地。土地整理能有效提高农业生产和农村发展水平。但是，如果分散的地块能为农民减少风险，令其种植更多作物品种，则不应采用土地整理。

土地、渔业和森林

粮农组织依据不同背景，对“土地”有多种定义。在法律和权属范围内，土地的准确定义需要针对具体的司法管辖范围。《自愿准则》中，存在权属权利的“土地”既指土地，又指对土地的永久性改良或土地上不动产（诸如相关建筑物和其他构建物），包括农田、草场、牧地及牧场，用作住房和商业用途的土地，以及具有社会、文化、宗教和环境意义的土地。

渔业系指渔获鱼类的行为，涉及捕捞野生鱼类，或进行鱼类的水产养殖。（《粮农组织词汇》）

森林系指面积超过 0.5 公顷，拥有超过 5 米高的林木，且林木树冠覆盖率超过 10% 的土地，或是能在原生境中达到这些标准的林木。森林不包括主要为农业生产或城市用地的土地。（《粮农组织 2010 年全球森林资源评估》）

重新分配型改革

重新分配型改革系指将权属权利从所有者手中转移至新受益人的做法。这类改革通常旨在提供更公平的权属权利获取途径。

土地改革是通常系指涉及农田的重新分配型改革。

有监管的空间规划

有监管的空间规划用以监管土地（包括相关建筑物和其他构筑物）、渔业和森林资源使用，从而确定权属权利的利用和潜在利用。各国通过这一过程应对和解决需求竞争，并确定这些资源的利用方式。

相关语言

相关语言系指在治理涉及权属过程中利益相关方能够理解，并能协助其有效参与的语言。

归还

归还系指将被视为受不公正手段剥夺的权属权利交还权属权利所有人或其继承人的做法。应将原有地块或土地归还正当合法原主，或其继承人。如无法归还原地块或土地，可以通过货币或以其他替代地块或土地形式进行补偿。

若如今被视为不公正的政策和法律导致权属丧失，则提供归还被视为一项政治决定。

法治

法治系指一种治理原则，要求所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私有部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。这个概念还要求采取措施来保证遵守以下原则：法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律、三权分立、参与性决策、法律上的可靠性、避免任意性以及程序和法律透明。

[来源：联合国秘书长对安理会的报告，《冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法》，S/2004/616]

可持续发展

可持续发展系指既满足现代人的需求，又不损害后代人满足需求之能力的发展。

在自然资源方面，可持续发展指的是对自然资源基础进行管理和养护，对技术和体制变革进行定位，从而确保现代人和后代人的需求得以实现和持续满足。这样的可持续发展（在农业、林业和渔业部门）会养护土地、水资源、植物和动物遗传资源，不会造成环境退化，技术上合适，经济上可行，且能被社会接受。

[来源：世界环境和发展委员会，1987年；《粮农组织词汇》]

权属、附属权属权利、习惯权属权利及非正式权属权利

本文件认识到对于“权属权利”以及本段中其他权利并无国际性定义，且在不同国家和省级地方管辖范围内这些权利的内容存在差异。权属系指就土地（包括相关建筑物及其他构建物）、渔业及森林等自然资源而言，人与人之间存在的一种关系，它可以通过法律界定，也可以通过习俗界定。权属规则对这些资源的使用和掌控权以及相关的责任和约束条件做出规定。权属决定什么人、在何种条件下、在什么期限内、可以使用哪些资源。权属体系可基于书面政策和法律，也可基于非书面的习惯和做法。权属权利可由个人、家庭、土著人民以及其他社区、协会及其他公司机构、国家及国家机构所持有。一国内可能存在多种权属权利，包括所有权、租赁权和使用权，也包括附属权属权利。

附属权属权利包括穷人通常用以维持生存的权属权利，诸如收集薪柴、放养牲畜、采摘木本作物产品、在规定时间内和地点捕鱼以及种植作物的权利。

一个社区的**习惯权属权利**包括社区成员对自然资源的集体权利以及社区成员对其农业和居住性地块的私人权利。在某些国家，习惯权属权利和其他法定权属权利一样，得到同等、正式的法律认可，而在其他国家则缺乏类似法律认可。

非正式权属权利系指缺乏国家正式、官方保护的权属权利。这些权利通常自发形成，如大规模移民导致在城市周边地区出现的非正式权属权利等。

附件 2：与权属治理相关的国际和区域性人权文书

粮农组织秘书处及人权高专办提议文本

1. 国际条约⁵

《联合国宪章》

- 《联合国宪章》（1945）

国际人权条约

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》（1965年）
- 《经济、社会和文化权利国际公约》（1966年）
- 《公民权利和政治权利国际公约》（1966年）
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》（1979年）
- 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（1984年）
- 《儿童权利公约》（1989年）
- 《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》（1990年）
- 《残疾人权利公约》（2006年）
- 《保护所有人不遭受强迫失踪国际公约》（2006年）

国际劳工公约

- 《国际劳工组织关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约（107号）》
- 《国际劳工组织独立国家土著和部落居民公约（169号）》（1989年）

区域性人权条约

- 《人权和基本自由保障公约》（《欧洲人权公约》，1950年）
- 《欧洲社会宪章》（1991和1996年）
- 《美洲人权公约》（1969年）
- 《美洲人权公约经济社会与文化权领域附加议定书》（《圣萨尔瓦多议定书》）（1988年）

⁵ 国际条约对于其缔约国具有法律约束力。本清单不具有穷尽性。依据具体情况，其他国际人权条约可能也可适用。

- 《非洲人权和民族权宪章》（1981年）
- 《非洲儿童权利与福利宪章》（1990年）
- 《非洲人权和民族权宪章关于在非洲妇女的权利议定书》（2000年）
- 《非洲联盟关于保护和救助非洲流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）（2009年）

2. 联合国关于人权的宣言⁶

- 《世界人权宣言》（1948年）
- 《发展权利宣言》（1986年）
- 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》（1992年）
- 《联合国关于个人、社会团体和机构促进和保护普遍承认的人权及基本自由的权利和责任的宣言》（《人权捍卫者宣言》，1999年）
- 《联合国土著居民权利宣言》（2007年）

3. 阐述、落实或重申令具有法律约束力国际人权文书的相关文书⁷

联合国人权条约机构发布的一般性意见和建议，这些机构包括：

- 消除种族歧视委员会
- 经济、社会及文化权利委员会
- 人权事务委员会
- 消除对妇女歧视委员会
- 禁止酷刑委员会
- 儿童权利委员会
- 迁徙工人权利委员会
- 残疾人权利委员会
- 强迫失踪问题委员会

联合国人权机制建立的准则和原则

- 《联合国老年人原则》（1991年）

⁶ 附录中列出的部分核心宣言，如《世界人权宣言》等，以成为习惯国际法，对所有国家具有约束力。

⁷ 这些文书阐述和落实具有法律约束力的人权文书，再次确认各国遵守具有法律约束力文书的政治承诺或重申现有法律规范。本清单不具有穷尽性。依据具体情况，其他国际人权条约可能也可适用。

- 《关于国内流离失所问题的指导原则》（1998年）
- 《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》（2005年）
- 《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》（2007年）
- 《适用于大规模征用和租赁土地的最低人权原则》（2009年）
- 《商业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》（2011年）

人权理事会特别程序任务执行人向人权理事会及联合国大会提供的分析和建议，包括：

- 负责粮食安全和营养问题秘书长特别代表
- 食物权特别报告员
- 关于充足住房权是适度生活水平权中一项内容的特别报告员
- 人权捍卫者状况秘书长特别代表
- 土著人民权利特别报告员
- 关于归还难民和内部流离失所者住房和财产的特别报告员
- 迁徙者人权问题特别报告员
- 关于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象当前各种形式的特别报告员
- 关于针对妇女的暴力及其根源和后果的特别报告员
- 关于人权和跨国公司及其他商业企业问题的秘书长特别代表
- 内部流离失所者人权问题特别报告员
- 人权和极端贫困问题独立专家
- 少数民族问题独立专家
- 安全饮用水及卫生社会人权特别报告员

联合国人权会议成果文件

- 世界人权大会《维也纳宣言》（1993年）
- 世界妇女大会《北京宣言及行动纲领》（1995年）
- 世界反对种族主义大会，2001年（《德班宣言和行动计划》）

粮农组织关于食物权的各项宣言和准则

- 《土地改革和农村发展问题世界大会宣言》（WCARRD, 1979年）
- 《粮食安全罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》（1996年）
- 《世界粮食首脑会议：五年之后宣言》（2002年）
- 《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》（2004年）
- 《土地改革和农村发展国际会议宣言》（ICARRD, 2006年）
- 《世界粮食安全峰会宣言》（2009年）
- 《粮农组织土著和部落人民政策》（2010年）

机构间常设委员会（IASC）准则

- 《IASC 国内流离失所者问题持久解决框架》（2009年）
- 《IASC 自然灾害发生时受灾者保护行动准则》（2010年）

除上述国际和区域性人权文书外，下列准则也涉及权属治理：

- 《欧盟土地政策准则》（2004年）
- 《在欧洲共同体中建设空间信息基础设施》（2007年）
- 《关于在太平洋地区改善习惯土地获得机会和维护社会和谐和指导原则和实施框架》（由太平洋岛屿论坛秘书处编写，2008年）
- 《太平洋地区粮食安全行动框架》（2010年）
- 《非洲土地政策框架和准则》（2010年）
- 《人道主义宪章和赈灾救助最低标准》（《环球手册》，1998年，2011年最新版）