

《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属责任治理自愿准则》

初稿修订汇总

(2011 年 7 月 12-15 日及 10 月 10-15 日会议)

说明

注：本文件(标明)在 7 月及 10 月的磋商还未能达成一致文体。

《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属责任治理自愿准则》初稿修订汇总（2011 年 7 月 12-15 日及 10 月 10-15 日）的选录如下：

- a) 由专题小组或主席之友小组提出，但未经全会讨论的文本将列于括号中，并注明给出提议的专题小组或主席之友小组名称。
- b) 将经全会、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重点标出。
- c) 不在括号中、没有突出显示重点标出或未用加星号标注的文本表明还尚未经专题小组、主席之友小组或全会审议。
- d) 一些已达成一致的片段条例，以星号标注。

目 录

第 2 部分	一般性事项	1
4.	涉及权属的权利和责任	1
第 3 部分	对权属权利及义务的法律认定及分配	1
8.	公共土地、渔业和森林资源	1
9.	土著人民及其它具有习惯权属体系的社区	2
第 4 部分	权属权利及义务的转让及其它变更	2
11.	市场	2
12.	投资	2
14.	土地归还	4
15.	重新分配型改革	4
16.	征地和补偿	5
第 5 部分	权属的行政管理	6
19.	税收	5
22.	跨界事项	6
第 6 部分	应对气候变化和紧急情况	6
23.	气候变化	6
24.	自然灾害	7
25.	暴力冲突	8
第 7 部分	执行、监测及评价	9

第 2 部分 *一般性事项*

4. *涉及权属的权利和责任*

- 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，并应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。）

第 3 部分 *对权属权利及义务的法律认定及分配*

8. *公共土地、渔业和森林资源*

- 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）
- 8.10 [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。

9 土著人民及其它具有习惯权属体系的社区

- 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）。

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*

- 11.2 [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）

12. *投资*

- 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 and 经济发展，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）
- 12.7 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。

14. *土地归还*

- 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、事先知情的同意即被没收、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）

15. *重新分配型改革*

- 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）
- 15.4 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）

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）
- 16.7 [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。

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）

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境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建物）、渔业及森林的权属问题。*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。*】（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*。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。