



磋商会议成果文件

土地和其它自然资源权属负责治理自愿准则

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、国土、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。

本信息产品中表达的观点只代表作者本人的观点，不一定代表粮农组织的观点。

关于本成果文件的任何意见可通过电子邮件发送至 VG-Tenure@fao.org。

目 录

1. 引言

2. 区域、民间社团和私有部门的各次磋商会议结果

I. 总体目标和原则

II. 政策、法律及组织框架

III. 技术领域

IV. 社会问题

V. 挑战

3. 下一步工作

引言

粮农组织（联合国粮食及农业组织）和其它发展伙伴一直与各国联手，共同制定《土地和其它自然资源权属负责任治理自愿准则》，为各国、民间社团及私有部门提供权属治理方面的实践指南。通过设立负责任行为的确立原则及国际公认的标准，《自愿准则》将为各利益相关方在制定自身政策和行动过程中提供可利用的框架与参考。

粮农组织自然资源及环境部司气候、能源及权属处土地权属组自 2005 年以来就致力于权属治理方面的规范性工作。有关《自愿准则》的工作是继 2008 年 11 月在罗马召开的一次专家小组会议之后展开。在农发基金和德国、芬兰政府的资金支持下，启动了一个信托基金项目，其主要目的就是制定《自愿准则》。2009 年和 2010 年间召开了一系列由多个利益相关方参加的主题会议及区域磋商会议。会上，各代表各区域、跨学科团队会聚一堂，就《自愿准则》起草过程中需要考虑的区域优先的重点及相关问题进行了讨论。

本文件汇总介绍 2009 年至 2010 年间各区域、民间社团及私有部门关于《自愿准则》的磋商成果。每次磋商会议的成果都已汇编并给予评估，这些资料可在网上查阅¹。这些成果突出反映了各次会议提出的应在《自愿准则》中涉及和涵盖的关键原则和战略行动。本份《成果文件》旨在对这些材料汇总成册，作为《自愿准则》的起草基础，供世界粮食安全委员会开放工作组审议。

汇总材料中包括以下磋商会议的成果：

- **南部非洲**, 纳米比亚 (2009年9月);
- **亚洲**, 越南 (2009年10月);
- **私有部门**, 英格兰 (2010年1月);
- **亚洲民间社团**, 马来西亚 (2010年3月);
- **欧洲**, 罗马尼亚 (2010年3月);
- **拉丁美洲民间社会**, 巴西 (2010年5月);
- **拉丁美洲**, 巴西 (2010年5月);
- **近东**, 约旦 (2010年5月);
- **欧洲民间社团**, 罗马粮农组织(2010年6月);

¹ <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/events/en/>

- **非洲法语国家**, 布基纳法索 (2010年6月);
- **太平洋**, 萨摩亚 (2010年7月);
- **中美洲**, 巴拿马 (2010年9月);
- **非洲民间社团**, 马里 (2010年9月);
- **东非国家及西非英语国家**, 埃塞俄比亚 (2010年9月);
- **独联体**, 俄罗斯 (2010年11月).

请注意，本文件仅仅是记录汇总了各项评估成果；所有数据均未经处理或评价。本文件的结构或具体内容并不反映《自愿准则》最终的草案。

区域、民间社团和私有部门各次磋商会议结果

I. 总体目标、原则及流程

本节汇总介绍具有相互交叉性的内容。其中有很多观点内容必要时将在其他章节中的特定背景环境下再次提及。本节首先汇集介绍《自愿准则》总体目标中应该考虑的相关问题。随后汇总介绍《自愿准则》要考虑的各项适用性原则。最后将《自愿准则》放在区域和全球背景下进行讨论。

土地和其他自然资源权属的责任治理离不开更加宽泛的发展目标的背景，这些发展目标包括确保家庭粮食安全、减轻饥饿和贫困、可持续发展和环境保护、责任投资、在面临气候变化及粮食和燃料价格波动挑战的背景下提高生活标准、支持年轻人发挥潜力等。权属的责任管理应该被纳入广义的国家、社会和经济主流政策及战略中，从而取得良好的经济和社会效益，同时还应承认土地具备一种社会、经济和环境功能。必须认识到土地和其他自然资源在保护文化、经济、环境和社会平衡方面所起的不同作用。

权属的负责任治理应该建立在法治和尊重人权的基础上，包括对充足食物权的尊重。它应摒弃任何歧视，注重性别平等，维护土著居民的自主、自治和自由、事先知情同意的权利。在尊重信仰和传统多样性的基础上，权属的负责任治理还应该支持公认的道德和技术标准及框架。通过一定的程序，努力防止和消除腐败，加强透明度、公众参与、信息可达性、认识的提高、监测和能力建设。

透明度。决策制定和研究过程应该保持透明和公开。决策的内容和决策所带来的权利和义务应该向公众发布。政策和法律框架应该具备透明度、代表性、针对性、竞争性和负责任的。行政管理改革应注重解决程序过于复杂、成本过高、官僚主义严重等问题，确保程序变得透明、简便，确保采用合理的技术，确保工作准确无误。此外还应该建立合理的监测和问责机制。

参与。工作过程中应提倡通过所有利益相关方的参与和综合发展计划，权衡好国家利益和社区利益。应在各运行层面（政策、立法、规划、管理、监测）建立起包容性、参与性的协调机制，包括跨部门协调机制，并使之制度化，以确保在决策制定、审核和改革过程中都鼓励参与。应制定原则和标准来确保公众，特别是土著居民、贫困社区和弱势群体，能有效参与磋商，并提供反馈意见和建议。要让土著居民充分、有效参与土地和其他自然资源管理的决策过程，并使这种做法成为主流。

信息可达性。 应为所有人提供充足、及时、合法、便利和有用的信息。应该建立相关的信息系统，就资源的可供情况及权属的治理情况提供数据、统计资料及其他信息。现有信息和研究资料应为各个层级、各个阶段的决策制定过程提供支持。

教育、赋权和提高认识。 权属的负责任治理应通过适当的教育和认识提高等活动，为个人、弱势、特殊群体和社区赋权，使他们能有效参与决策过程，包括政策的制定和监测过程。

监测和问责。 应建立一个全面、综合、明确的监测体系来监测政府和其它双边、区域和国际机构的政策、行动和尽责情况。应创立负责调控、监测和制裁的司法部门，并提倡采用观察点、报告员和市民法庭等做法。监测体系应确保各社区能借助切实可行的机制解决问题，特别是当自己的土地、领地和自然财富权属遭到威胁或侵犯时。

资源和能力建设。 权属的负责任治理在实施阶段需要有充足的资源和能力来应对挑战性问题。应该巩固和加强负责治理和管理土地和其它自然资源的各级机构的技术和管理能力。政府、土地管理机构和私有部门应确保配备经过充分培训、受过教育和具有工作积极性的员工，并给付充足薪酬。应该加强民间社团及弱势群体的能力和知识水平是建设。政府应确保民间社团和弱势群体有充分能力主张自身权利，全面参与自然资源的决策和管理过程。

权属的负责任治理应该是约束性的，并纳入到国家层面的政策框架中。

改进权属治理的举措应与相关的国际性的、区域性的和国家的正式文件挂钩来。这些举措应遵循各项国际文书，包括涉及妇女儿童和土著居民权利的文书和2006年土地改革和农村发展国际会议通过的文书。各项举措在加强权属管理的过程中应对本国正在执行的各项行动提供支持并与之挂钩，如通过土地和其它自然资源政策的改革，包括民间社团的一些举措。最后，这些举措还应该支持各国土地政策和法律的实施。

权属的负责任治理应该兼顾不断出现的挑战，应对来自包括艾滋病流行、气候变化、用于农业投资的征地、快速城市化和土地退化等威胁。此外，权属的负责任治理还应充分利用当今土地权属和土地行政管理的创新做法，以加强权属安全，降低费用。

II. 政策、法律及组织框架

政策、法律和组织构成了土地和其它自然资源权属得以运作的框架。本节汇总介绍与此话题相关的内容。首先介绍基础性原则和战略，然后进一步介绍具体操作方面的各种观点。

综合与整体

要想确立综合、前瞻、公平的土地政策、法律和组织，关键在于政治意愿。应优先采取行动，着力建立起一套体系，努力确保土地权属安全。

相关的政策和法律应该加以整体设计。设计中应该考虑到土地和其它自然资源的社会、经济和环境功能，并考虑贫困和权属之间的关系。粮食主权和长期资源需求应被视为优先重点。政策应权衡公众利益和私人利益，并努力在不同部门之间实现均衡投资。

尊重人权

政策、法律和组织的框架都应该摒弃歧视。在发展政策和土地和其它自然资源的使用政策中，应该考虑土著居民、妇女和包括年轻人及儿童等弱势群体在内的传统土地所有人的权利。

法律应该确保弱势群体能获得稳定的权属权利，并为边缘化社区的维权提供法律援助，遵循“自由、事先知情同意”的原则。法律还应该承认习惯权利和放牧权，并考虑风俗习惯及家族法。国家法律应在公共或私有的大型投资项目中承认并明确保护土著居民的领地和土地权，并在造成损失的情况下提供足额的补偿。

各国应建立机制和机构，来处理侵害居民和社区基本资源权的行为。公共、私有和传统机构应尽力加强土地和自然财富的公正、公平、可持续利用，并倡导由不同社会群体共同分享国土。双边、区域、多边和国际机构应保证维护人民对土地、领地和自然财富的权利和掌控。

稳定的财政体系

稳定的财政体系离不开权属的负责任治理。政府和主管土地和其它自然资源的机构必须具有稳定的财政支持。应明确界定使用服务时的付费义务，并加以宣传。服务费用应公布于众，并简单易懂。财政体系要合理安全，向所有人公开，不应该具有排斥性或歧视性。

通过明晰关系、协调合作，实现统一

事关土地和其它自然资源的政策、法律和组织应该做到清晰明了、全面、统一、互补和连贯。

法律应该在统一和明晰土地权属体系的过程中发挥作用。此外，国家法律应该和区域框架和国际标准及准则统一起来。制定法律时应该注意为新型、合理和适用的方法及技术的引进提供方便，而不必对法律进行修订。各国内部应采用标准化的词汇及术语定义。

应该确立机制，确保有关土地和自然资源管理的成文法和习惯法之间能保持一致。应加强传统行政管理和政府行政管理之间的协调。公共主管部门应承认现存土地权利的多重性，以满足不同行为方的安全需求。

应明确界定国家、区域和地方政府以及土地和其它自然资源管理机构的职责。必要时应对职责进行划分，保证制约和平衡。中央与区域/地方政府的协调要进一步完善。专业团体和政府应该携手合作，为负责任治理创立合理的规则。各机构和各组织应通过多利益相关方之间加强合作来进一步密切合作关系。应该理顺不够明确、相互重叠的行政管理职能，以减少腐败，加强透明度和问责制。

必要时应建立“公与私”伙伴关系和“公与公”伙伴关系。

考虑地方背景

相关的政策、法律和组织应考虑与地方上有关自然资源的政策、做法和传统认知。在修订法律和/或采用新的法律规定时，应反映出地方/城市、国家或区域层面业已确立的与农业土地、城市财产和自然资源的获得相关的战略。

法律和政策的影响评估

应该对人民和社区的权利进行彻底全面的评估。应提倡进行改革，确保在对土地和其它自然资源产生影响的项目启动之前，先按法律要求对环境和自然资源进行估值，对给社区造成的影响进行评估。应该对有关土地和其它自然资源的现行法律进行审核、修订、或由新法律替换或补充，以体现负责任治理。同样，应该对政策给人民和社区的土地和其它自然资源权利带来的影响进行评估。

III. 技术领域

本节汇总介绍土地和其它自然资源权属的治理在技术领域的相关内容。其中包括技术概念和一系列机制和活动。

权属

权属安全是一种保证，是指一个人或群体的土地和其它自然资源权利能得到他人承认，并在遇到特定挑战时得到保护。缺乏权属安全的人面临着自己的土地和其它自然资源权利受到他方威胁的风险，甚至由于遭到驱逐而丧失这些权利。权属安全是粮食安全、可持续土地利用和社会经济发展的先决条件。权属安全可通过可预见的政策、法规和体制框架得以实现，特别是通过这些框架的有效实施和不带歧视性的司法得以实现。权属安全的实施要求有高层的政治意愿和充足的资源，包括外部资源，以及充分的能力。

权属安全可以通过不同的权属设定得以实现，但这些安排只有得到公众的认可才是好的安排。如果对土地获得的合法性存有怀疑，就可能导致权属不安全。建筑类资产（如公寓楼）的安全就要求有重建权，但现行做法是将土地和建筑物的权属分开设置，那么重建权就容易引起歧义。牧民的权属安全要求得到特别关注，因为他们的权利具有空间灵活性，如跨国境放牧。土著居民、渔民和小农在与商业利益争夺领地的过程中都需要得到帮助。需要采取保障措施，避免外来农业投资导致人们丧失权利、土地和生计。开发不应该导致强制拆迁。

应该采取保护措施，避免人们被迫丧失土地和其他自然资源的权利。强制征用财产必须事先经过必要法律程序，并给予足额补偿。应为各利益相关方公平提供有效、独立、公正、便捷的司法和非司法纠纷解决和调解机制。应该确立明确、可行的政策法律框架和程序，对通过不当手段和不合规征用土地和其它自然资源的行为进行监管。

农村土地改革

土地所有权的过度集中会减少小农、年轻人家庭和妇女获得土地的机会。小农要想在国际市场立足面临重重困难，往往被迫放弃务农，导致农村地区人口流失。家庭式农业经营在保护生物多样性方面起着根本性作用，因而我们有理由为农民网络和地方市场等提供支持。我们不应该单纯从商业和生产角度来评判家庭式农业经营，还应该从社会角度、农业及农村就业、粮食产品质量以及对生物多样性和环境、地貌、文化保护的影响等角度来加以考虑。

对农村土地进行重新分配的改革是一项战略抉择，目的在于改善农民和土著人口获得土地和其它自然资源的机会，并加强家庭式农业经营，将其作为工业化农业经营和大规模的加工企业及基础设施项目的一个替代方案，同时也可以防止单一文化，纠正自然资源利用过程中的歧视现象。以重新分配为主题的农村土地改革中应包括以市场为导向的农村土地改革的替代方案。

各地和各社区应通过重新分配式的改革，推动对土地、领地和自然财富进行公正、公平、可持续的分配和利用，帮助人们获得土地。应该通过公平、有效的私有化程序、土地市场和土地整理及土地银行等方式获得用以重新配置的土地。

农村土地改革可能会导向土地和自然资源权属的负责任治理，因而应该采取行动，鼓励社区治理，鼓励所有各方有效参与土地和其它自然资源的所有权及其管理当中。

耕地不应扩大；相反，应该提高现有耕地的利用效率。

土地改革的相关流程、权利及义务应向目标社区进行充分宣传，防止出现社会排斥现象。

农村土地改革的影响应该通过土地观察点等加以监测。对土地进行重新分配的改革应为受益人（如小农）提供必需的后续安置支持（如信贷、推广、营销等），帮助他们提高能力，开展可持续农村生计活动。应提出具体方案，如信贷计划，为年轻人提供支持。应该为传统农作安排、小农网络和组织严密的社区以及它们的管理提供能力建设方面的支持和补贴，使它们能够成为大规模农业经营的可靠替代方案。

土地市场

土地不仅仅是一种市场资产，它是一种有着多重作用和目的（如生产、住房、宗教等）的复杂资源。这就给创建考虑到社会、政治、文化和环境各方面因素的公平的土地市场带来了挑战。从商业意义上看，土地和自然资源为经济增长带来巨大的机遇，但同时也带来风险。

公平的土地市场要求所有人都能轻松获得土地市场准入，交易费用低，公众认识水平高。应承认社区在发展过程中分享价值的权利。应考虑采用优先购买权和目标收入等工具来防止投机，限制投机带来的影响。

土地市场往往不尽完美，通常缺乏明确的规则、规定和执行机制来引导土地征用和强制拆迁。在治理薄弱的情况下，土地市场有以下特点：(i) 缺乏远景、政策和监管；(ii) 法规和标准不够充分；(iii) 认识不足；(iv) 土地管理薄弱；(v) 缺乏不动产相关法规。

所有权属设定当中都存在土地市场，无论是正式还是非正式。单纯的基于经济/市场的发展模式可能会导致生态破坏和其它负面影响。土地上真真切切地承载着无数社区，但在最坏情况下，市场会导致人们丧失权利，流离失所。因此有必要保证市场模式不对习惯权利、环境、社会影响、性别、弱势群体等造成不良后果。应

该认识到土地市场的多样化并对此加以监管。应该提倡多种市场的共存。虽然农村土地市场问题要与城市土地市场问题区别对待，但同时也应该考虑到农村和城市是不可分割的统一体。

应该明确负责土地管理和估值工作的实体，并对他们的能力提出明确要求，为他们提供适当的能力建设。学术界应就影响土地市场和利益相关方的主题性和争议性的课题进行独立研究，同时提供能力建设。私有部门应积极参与道德行为规范及标准的制定工作。民间社团应积极参与创建一个公平的土地市场体系，特别是在加强社区能力和在不同权力和利益之间实现制约和平衡方面。多边机构应为能力建设、协调和监测提供公正的平台。土著居民的领地不应该进入土地市场。

应创建程序，保证将实际成交价格准确地记录到土地登记系统中。应收集销售信息和估价信息，以提高土地市场的透明度。

土地估价及强制征用

估价体系应该与国际标准和做法接轨，体现出社会、文化、区域和经济价值，还要体现出与粮食安全、水资源利用、传统药物、薪柴、生物多样性、其它生态系统服务功能等相关的价值。为公共目的估价时，应该体现公平、透明、统一和客观等原则（如利用市场价值来确定资产税、征地补偿等）。估价应该采用不同的方法。以市场为基础的解决方案对于弱势群体来说可能不一定适用。

强制性征地，如果不可避免的话，就应该与合理补偿和生计维护相配套，以避免使被征地的农民或城市居民失去生计和土地。要避免在未经必要程序的情况下剥夺人们对土地和其它自然资源的习惯权利或法定权利，并且要给以足额补偿，包括适当的重新安置。强制性征地的补偿应该至少保证提供与原先水平相当的生活条件。对补偿的支付流程应该进行改革，确保快速、高效。

对农业的投资

权属的负责任治理应推动负责任、可持续的发展，而不应成为农村地区投资的障碍，因为农村地区的投资对于粮食安全、农村生计和就业都十分必要。

大规模土地投资在最坏情况下已经导致了强制拆迁和自然资源流失。外国人和本地人的“土地抢夺”和单一农作活动已经对农村社区的生计、粮食安全、土地与自然资源权利以及就业机会均造成了负面影响，导致出现社会排斥现象。牧场被作为免费土地占用，却忽略了游牧民族的资源权。同样，小规模捕鱼业也遭到工业化捕鱼的掠夺，面临生态系统破坏和水体污染。然而，征地行为往往是依照法律进行

的。常见的透明度缺乏、法治水平低、纠纷解决制度缺乏、问责难等问题是造成土地抢夺的主要原因。

需要建立一个稳定的框架来推动负责任的投资和土地及自然资源的可持续利用，并保障妇女、土著居民、移民、农业劳动者、城市居民和弱势或边缘化群体的权利。对农业的投资不应该牺牲公平的土地获得机会，不应该危及地方和国家的粮食安全、生物多样性和土地的可持续利用，也不一定要征地（比如可采用农业承包经营和其它方式），而应该是双方互利的交易。通过与小农磋商和对话制定的国家政策应该在注重提高小农的生产率和收入的同时，1) 帮助他们筹措资源，如农业生产资料、农产品加工和信贷；2) 扩大他们与本地和外国投资商互利合作进行投资的机会；3) 提供更好的市场准入。应该提供管理、营销和谈判技巧方面的教育和培训机会，加强利益相关方之间的决策和谈判。有必要提供保障措施，防止利用农地进行投机。这就要求在土地转让过程中加强透明度和包容性，建立监测机制，利用税收和土地限价等工具。

大中型土地投资，无论是否涉及农业，都应该以参与式规划为基础，而且要考虑环境和社会影响，要尊重当地的土地权利和当地知识，探寻生计方案，了解人力资源可获得的情况。最理想的做法往往是采用能强化区域比较优势并与人民的文化和传统相结合的包容性土地开发方式。现有的公权力和私权都需要加以界定、限制和正式承认。应避免公地私有化，或就此做出有效规定。公民参与非常重要，特别是在涉及土著居民或其它贫困社区时。有权分配土地或其它资源的传统、地方和国家主管部门或负责人应明白自身的使命。

“自由、事先知情同意”的原则应该得到遵循。这就要求加强社区执行该原则和掌控决策的能力。有必要明确如何表示同意，由谁来表示同意，做决定时采用多数票还是全票原则，有无必要签署书面、有法律约束力的协议。在执行“自由、事先知情同意”原则时，应确保在国家利益、公众利益和受影响社区利益之间达成平衡，特别是在利益分配问题上得以确保。非自愿搬迁、强制拆迁和任意搬迁都是不可接受的。应该通过法律规定，对那些由于投资项目导致搬迁的人们给予合理补偿，并为他们寻找和提供替代性生计，包括所需资源和培训。

投资方中包括国内投资方(其中有很多是中小型企业)、房产业主、非正式部门投资方、多国组织、外国主权财富基金和国有企业。小农，其中大多数是妇女，是发展中国家农业的主要投资方。有诚意的投资方，无论是家庭还是私营企业，都需要有一个法律框架来保证投资安全。投资方应提供清晰、完整的投资计划，清楚地表明自己的意图。投资计划应该说明投资可持续性，包括在自然资源的利用和给

政府和当地社区以及投资方所带来的环境、社会和经济效益。投资方应查询所有与投资相关的必要信息，包括该国的土地权属信息。

投资时应遵循公平的劳工规则，包括健康和安全规则。应向公众无限制公开与征地活动相关的信息。投资方应采取合理措施，确保不卷入侵犯人权的行为，包括避免因为保持沉默或从中获益而成为侵犯人权行为的同谋。

各国应对本辖区内外国投资的各公司的行为进行监测。在外国有贿赂行为应该在本国受到处罚。应该通过建立国际法和法律上可执行的机制和行动，特别是通过与气候变化有关的新投资机制，如碳交易/抵消、“减少发展中国家森林砍伐和退化导致的温室气体排放计划”（REDD）、农业基金等，对在其他国家投资时侵犯人权或对当地社区造成损害的公司进行约束和处罚。

土地行政管理

土地行政管理体系，包括土地登记和地籍制度，是完善土地管理的基础，有利于可持续发展。它还是解决土地纠纷、保护和保存公共土地、征收资产税、监测土地和其他自然资源投资情况的关键工具。土地行政管理机构往往是能力薄弱、效率低下、高度集中的公共服务机构，缺乏财政自主权。土地记录不全，相关机构效率低下。土地信息查阅中普遍存在严重的不对称现象，阻碍了土地登记和土地正规化工作，滋长了腐败。

土地行政管理体系应对所有各类权属设定进行详细记录（如私有、国有、公共、传统、集体、社区、土著等），允许开放查阅土地记录，记录内容全，程序透明，防止内部腐败，从而为总体土地治理做出贡献。土地行政管理中的一项核心任务就是建立一个简便、有效的登记制度，保护土地权利。地籍的和法律的记录资料应该以地块为基础单元，统一存放在同一个机构，其中包含土地利用平面图和“精准的”地籍图。土地登记资料应提供便于查阅的可靠的信息。

非正式市场的存在使土地行政管理工作变得复杂化。各国应争取使土地正规化，使土地权利正式化。这就要求有创新性的土地权属设定、批量登记和绘图工具，低成本的技术方案，以及合法合理的有效策略和创新的融资手段。应该减少完成占地行政审批手续和取得土地产权的所需费用和时间。要在传统意义上的土地行政管理者和公共代理机构两者间加以协调。要通过教育、宣传和培训来鼓励人们利用和信任官方土地行政管理的服务。土地行政管理服务应满足私有部门的需求，鼓励负责任的投资。

提供土地行政管理服务时，应采用合理的技术和业务模式，要注意在技术和模式上避免歧视。

应开发机构的基础设施，确保通过充足的系统和技术能力有效提供高水准的土地登记和行政管理服务，注重内在、持续的整体性和准确性。应制定服务绩效标准（如登记、材料的调取等），并向公众公布。中介代理机构要负责监测绩效，并就此进行汇报。由于资源基础较弱，土地中介机构普遍需要在能力建设方面得到加强。

土地行政管理和土地管理如果薄弱和出现腐败，会造成负面后果。解决土地行政管理中的腐败问题是一项行动，旨在提高土地开发和妥善治理的总体水平，这项行动应该被视为优先重点。防止腐败的基本前提是做到完全的问责和透明。要有处罚制度。土地行政管理的绩效、流程和服务都应由一个独立机构进行审核，加以合理的制约和平衡。这方面有用的做法包括将责任和资源移交给地方政府、实行市民监督、建立土地观察点和将土地登记资料和空间数据计算机化等。土地行政管理流程应得到保护，避免滥用政治权力。

可利用公私伙伴关系来完善土地行政管理服务。各项服务和登记的管理应该实行权力下放。最好也能对决策权进行下放，让地方的和传统的权力机构、非政府组织和其它利益相关方都能参与土地登记过程。也可以通过促进地方层面获取信息来推动权力下放。中介代理机构应该有高度的财政自主权，有能力筹措充足资源（如人力、财力、技术力量等），提供高效服务，完成必要投资。

土地行政管理服务部门应在处理土地事务时采用“一站式”服务，力求简便，降低费用，使穷人也能获得土地登记服务。应制订特殊程序，帮助缺乏身份和财产证明的弱势群体更好地获得权属安全，取得合法的土地、住房和其他财产权利。土地登记和地籍办事机构应提供本身职责规定的登记服务（如法庭裁决、继承、私有化、赔偿等）。

城市、农村及国土规划

城市化往往速度快，过程混乱，会造成土地被挪作它用，违背政府原意。城市化过程往往缺乏合理的规划、工具和战略。快速城市化可能会成为导致人们丧失土地、牺牲肥沃良田的罪魁祸首。城乡之间的正式转换过程往往是一个复杂、费钱费时的过程，往往缺乏合理的政策、法规、机构问责和透明度，也缺乏土地利用规划方面的跨部门协调。这种局面会导致(i)购买可支付得起的住房难；(ii)城市扩张对沿海地区和农田造成影响；(iii)投机。随后出现的违规现象会破坏法治和投资安全。应该提供必要数据，以便按要求开展规模合理的规划，对开发项目进行必要的影响评估。要根据可持续性整体框架制定计划，还应该统筹农村和城市规划，解决

城市周边地区的压力、交通和其他问题，促进农业、工业和城市政策实现协调统一。

政府应就土地和其他自然资源的利用制订农村政策和措施，以减少农村向城市的人口流动。应制订人口流动、移民和农村发展政策，以应对和组织好人口流动，特别是因为人口流动会对城市扩张造成影响。

应该禁止良田的不合理的转用。城市居民的“城市权”和违建房或贫民窟居民的定居或居住权都应该得到承认。非正式定居点应该得到监管，避免强制拆除。应就违章建筑的登记提出法律解决方案。应为正规化后的社区提供服务和基础设施。现行法律应得到执行，防止未来出现新的违章建筑。应简化建筑许可程序，降低违章建筑的冲动，尽量减少腐败机会。通过一部关于共同所有权的法律有助于改善住房难问题，确保加大住宅区的密度。

虽然规划过程应该鼓励各方参与，但也应该有精心的设计和操作，确保决策过程不会过于耗时。规划职责应尽可能下放到最低层。土地利用规划机构以及它们的决策应接受独立审核。

司法公正

纠纷解决体系是防止出现与土地和其它自然资源相关冲突的关键要素。很多国家都需要快速、有效解决土地纠纷的方案。应向所有利益相关方提供公平、高效、独立、公正、负担得起和简便的行政、半司法和司法的解决纠纷机制，包括允许上诉。司法体系在很多情况下需要得到加强，以处理权属案件，有时还有必要设立特别法庭。

一些替代性冲突解决体系（如调解和仲裁、社区内部体系等）也是可以替代法庭快速解决冲突的一种选择方案，这种做法只收取最贫困人口较低费用，同时又能确保透明公正。传统社区应有权通过传统方法处理土地冲突。在此基础上可以通过设立辅助性律师网络和团组来帮助妇女和其他群体介入土地权利纠纷，防止强制拆迁。如果社区无法达成一致，可以由一个独立第三方负责冲突仲裁。

宣传活动及其发起有助于防止土地和其它自然资源的权利诉求变成刑事案件。应建立透明、参与式和基于公正的资源管理和冲突解决体系，对跨境自然资源进行管理，特别是水资源、渔业和牧场。

纠纷解决机制应得到公平的监督。

土地整理及土地银行

土地整理和土地银行应该成为农村发展的一种平衡策略，它可以开发新的生产用地，为新务农的农民提供机会，帮助小农扩大农田面积，保护和改善环境，建设农村基础设施。

土地整理应该在社会、环境和经济上具备可持续性的国家政策指导下进行，还要有相关的法律框架规定出明确、成本效益高的程序。项目应推动在国有和私有地块之间进行交换，收编荒弃土地，同时保护不在场或未知所有人的权利。政府应积极向农村居民、社区和地方政府宣传土地整理的好处。应建立影响评价机制。

国有土地管理

各国应制订明确的国有/公共土地政策，编制国有土地详细目录并予以公布。这将成为建立保护国有土地可行机制的起点。应针对以私有化方式转让国有土地制订明确的程序和规定，包括通过出售和租赁方式的转让。

通过出售方式出让公共土地时应该注意精心规划和实施，以便在实现社会目标的同时不扰乱当地土地市场。当地社区或当前使用人应享受本社区公共土地的优先购买权。应权衡好公共利益和私人利益。应最终确定土地归还程序，腾出国有土地派其他用途，而不光是用于归还目的。

自然资源管理

对土地政策、法律框架和体制安排进行重新调整时，会对当地社区和社区的决策参与程度带来影响，而自然资源的开发利用可能是首先受到影响的。自然资源的管理和掌控应该实行权力下放，使当地社区得以充分参与，还要以各级土地利用计划为基础。

应该确保当地人口获得当地遗传资源。因此，政府应遵循各项国际公约及条约，如《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（特别是第 6 和 9 条）、《生物多样性公约》等。应该禁止就生命形式颁发专利。

应承认自然资源的集体、传统、习惯、土著等权利。各国应承认社区对自身的共有土地进行自治、保护和改善共有土地的权利。各国应促进与共有土地的获得、治理、监管和管理相关的集体权利，并支持社区监护权，包括承认传统机构，同时还要维护妇女的权利。各社区应得到赋权来管理自然资源，而这方面往往存在权力不平衡现象。应通过法律和社会监督体系，对自然资源开发所造成的影响进行系统性监测。环境法规中应包括对自然资源利用违规行为的处罚。

各国应确保建立和执行合理的利益分享和补偿机制，在实施维护或改变自然资源利用常规做法的政策（如气候变化减缓政策或生态系统服务）过程中为当地人口和小农提供支持。

国土规划有助于在土地和其它自然资源的各种相互竞争的用途和用户之间找到合理平衡。国土规划有利于让各利益相关方，包括当地机构和民间社团，共同参与规划和社会监督体系。国土规划应配套有冲突调解机制。

林 业

各国应努力推动能同时考虑在森林资源上现有的多方利益和权利的林业政策。应确保各类林地的权属明晰、安全，同时要考虑到“森林生态系统”的复杂性：土地、树木、生态系统服务（如碳、生物多样性、水等）、产品（木材和非木材）和传统知识的知识产权。土地登记体系和地籍管理应该和森林权属记录相互统一协调，以保持信息相互连贯、相互匹配。应减少林地权正规化和相关信息获取所需的成本和时间。

应承认和尊重各种不同的权属制度，包括森林资源的集体所有权、权利和使用用途、获得和管理权等。应该制订明确、可执行的标准和机制（如许可、发证、开发激励、监督和监测），将森林和林地的管理和掌控权移交给当地政府、社区和/或官方指定的私有实体，如非政府组织、业主联合会和其它对森林保护感兴趣的实体。与森林权属的治理、保护和利用有关的地方机构，包括土著人和农民机构组织应该得到加强。

渔 业

土地、海洋和海床边界应通过符合《联合国海洋法公约》所要求的义务规定进行合理划分。政府应对自己的“专属经济区”进行界定和登记。各国应按照《负责任渔业行为守则》和粮农组织其它规定加强渔业的海岸带规划、协调和管理。各国应统一海洋保护区和非海洋保护区的海洋相关法律。

应承认和保障当地渔民社区的权属权利，包括妇女的权利。各国应（通过基于生态系统的管理(EBM)和综合海岸带管理(ICM)）确保投资人的征地行为和为海岸带开发中改变土地用途的做法不会导致小规模渔民失去家园和卸货点。必要时应通过适当程序为失去家园的人们提供足额的补偿。

应解决与小规模和自给自足型水产养殖相关的权属和其它法律障碍，如修改环境法规。应通过各种手段在合适的指定地点鼓励和发展水产养殖和小规模渔业，包括为在濒危物种保护项目区中居住的沿海社区提供替代性生计机会。

应建立海籍制度，从空间（横向和纵向）和法律角度确立和记录现有用途、使用权、捕捞和居住权、职责和限制等。

水

政府应承认水是一种公共产品，人们有权获得洁净、可支付的饮用水，并将这一点写入各项准则、政策、法规中。应确立合理、可持续的水资源管理体系，确保合理分配水资源，用于农业、生活和商业用途。

应尊重水资源所在地块的传统土地所有人的权利。在制定政策/法规过程中，与自然资源和水管理相关的传统知识应该得到承认和利用。

IV. 社会问题

本节汇总介绍与社会问题相关的内容。此类内容被大体分类为习惯权属及土著居民的相关问题和性别等其他问题。这种分类不以严格的分类标准或术语定义为依据。

习惯权属及土著居民

遵循国际公约

已签认《联合国土著居民权利宣言》及其它相关国际人权文书的各国政府应该确保在自身关于土地和其它自然资源的准则、政策、法规中维护、保护、考虑和体现这些权利。应遵循《联合国土著居民权利宣言》和国际劳工组织《第 169 号公约》的规定，尊重“自由、事先知情同意”的权利。

各国应承认土著居民在保护自然资源中所起的作用。各国立法应在大型公共或私人投资项目中保护土著人的领地及土地权利。应建立机制确保这些权利的落实。

承认习惯权属、土著人权属和公有权属制度

在习惯权属和法定权属共存互动的情况下，应该找出并解决每种权属形式中的弱点。应努力消除由双重权属制度引发的不确定性、紧张关系和冲突，包括传统领袖和地方政府之间的紧张关系和冲突。应该在土地和其它自然资源的治理中采纳一种全面策略，以体现习惯权属和法定权属的动态变化。

公共机构和政府机构应承认、加强和平等对待习惯法，即已经成为某个社区的公认、预期行为规范一部分的、不违反基本人权的传统的公认的规则、价值观或做法。应从法律上承认和尊重游牧民族的公共财产及传统游牧路线。在划定游牧民族土地界线时，应采取灵活的办法，避免破坏他们的生计。

各种不同的权属方案，如公共财产资源的团体所有、私人所有和租赁都应得到承认和尊重。同时，集体所有制也应得到承认，成为土著居民领地完善治理的一个重要方面。

有必要通过低费用手段承认、保护、裁决和界定土著人的习惯土地权利。由于习惯权属和法定权属的处理相对复杂，需要灵活性，因此需要人力、财力和时间的投入。

传统机构和行政管理机构

有必要建立有效、符合文化习惯的国家土地行政管理体系，同时要加强传统和法定规范体系，以满足社会全体民众的需求。

政府应加强传统的和土著居民的机构和管辖权体系。传统权威机构应参与国土及环境的行政管理，确保传统群体能实质地、有效地参与自然资源的治理过程。传统机构应得到加强，以便对公有财产权实施行政管理。

自治、自我决策和领地策略（特别针对土著居民）

农村人口治理和管理自己的生态系统及领地的权利应该得到支持。在确定资源如何分享和治理时，当地社区应承担首要责任。政府、政府间机构和外部发展伙伴应起到辅助、推动的作用。应把对年轻人和土著领袖的培训作为工作优先重点，以便加强土著领袖在依法保护自己领地、制定和执行计划和项目过程中的领导作用。

公共和私有投资人对土地、领地及自然资源进行投资时，应保证投资条件和目的符合当地社区的意愿和决策。应对自然资源的私有化进行监测和监管。土地及自然资源要保持公平的再分配，必须维护土著居民的权利，确保环境的可持续开发。

国家和机构等应尊重跨国界社区对领地、土地和自然资源享有的权利。

应承认和尊重土著居民的传统观点。这些观点涉及土地管理、技术应用、青年和妇女的作用以及内部冲突解决等。

性别和其他问题

遵循国际框架

各国应遵循和执行与确保妇女获得土地及自然资源相关的国际、国家法律和公约。各国应建立机制来监测、评价和采用与妇女获得土地及其它自然资源相关的法律，推动和简化获得程序，保证社会、宗教规则和规范中没有对妇女的歧视。

权利、土地分配和法律规定

妇女、土著居民、游牧民族、无地者、青年、残疾人、穷人等群体应该有公平、稳定获得土地及其它自然资源的权利。土地权属制度应注重穷人、权利被剥夺人群和边缘化人群的需求。

妇女获得土地和其它自然资源的权利应该受到国家立法的保障。妇女应有平等的权利和机会使用传统土地。土地法规中应考虑引入对妇女有利的逆向歧视措施（如设定地块分配指标或将夫妻双方的名字同时写在土地证上）。

农村土地改革项目应考虑将土地分配给妇女、土著居民和弱势群体。在大型开发项目中，应将性别敏感型举措作为土地改革和地契颁发项目的主要内容。

体现和承认

创建区域性妇女土地网络非常重要，它有助于达成共识，监测国家政策和法律，恪守区域、国际承诺。

妇女在农业中所起的作用应该得到承认，而不再被视为对男性劳动力的一个补充。

应按照《维也纳宣言》，在尊重土地所有人财产权利的前提下，使非正式定居点得到正规化。

保护措施

应为妇女提供适于其性别的技术和信贷。

针对年轻人的行动应着眼于对年轻人的保护等方面。教育系统应更加注重环境方面的内容，以提高年轻人的认识。在这一方面，应设计出针对年轻人的合理、灵活的教育计划以及针对成人的扫盲计划。年轻人应被纳入农村发展过程予以考虑。

土地治理与性别问题、内部流离失所者和难民问题

尽管已经取得一定成绩，但关于内部流离失所者及难民的重新安置政策依然不够完善，无法对冲突和自然灾害后的土地重新分配工作提供指导。由于缺乏对内

部流离失所者及难民的社会服务，重新安置计划经常以失败告终。国家在为安置内部流离失所者及难民实施强制性征地时，又往往没有经过环境影响评估，也没有对权利人提供补偿。安置项目完成后，也没有关于如何将土地归还原所有人，或在土地充公的情况下由国家给予补偿的任何计划。

内部流离失所者及难民的遣返和回归社会工作应包括为他们提供公平、高效的补偿和重新安置。他们应该免费获得司法帮助，并通过决策的落实得到保护。

由于气候变化和环境退化而造成的流离失所问题尚未得到政府和国际社会的足够重视和考虑。特别值得注意的是，地方政府和权力机构在处理此类流离失所问题时显得准备不足。

V. 挑战

本节汇总介绍与特定挑战相关的权属治理问题，即包括气候变化带来的挑战，也包括暴力冲突等长期持续问题。

气候变化

权属和气候变化

各国应确保在气候变化导致人们被迫搬迁的情况下，让搬迁后的人们能在新址获得稳定的权属。如果有必要跨国界安置大批民众，就必须要有政府间合作。

各国应考虑到气候变化影响和权属之间的关系，并制定权属政策和战略来支持气候变化的减缓。各国政府应针对土地及其它自然资源权属采纳适应和减缓政策及风险管理战略，避免进一步加剧气候变化的影响。各国应确保气候变化减缓政策及相应的支付机制（包括针对“减少发展中国家森林砍伐和退化导致的温室气体排放计划”（REDD））不对那些依赖森林生活的人们（小业主、使用人、租户、传统使用人等）造成威胁，应建立公平、透明和负责的资金投入机制，确保向资源使用得当的用户进行支付。

土地和其它自然资源引发的紧张局势和冲突

为了管理好对土地和其它自然资源的竞争，就应该认识到土地和其它自然资源的多种潜在用途以及这些资源偶尔出现的边界交叠现象。常见的是各种经济活动之间的强大竞争。应建立合理机制（包括金融工具）来管理土地和其它自然资源的权利冲突，促成在不同利益方之间就土地和其它自然资源的利用达成协议和合作。

应制定法规来解决地表资源（如农地）、地下资源（如水和石油开采、沙和沙砾矿等）和边界交叠的自然资源（如草地、水、耕地等）利用方面产生的冲突。

各国应在冲突中和冲突后采用以下措施来保证及时恢复负责任治理：

- 记录受影响的人群及社区名单，
- 记录侵权及损失情况，
- 促进和解，
- 调整政策、法律和机构，确保不再出现侵权案件，
- 修复损毁，
- 归还强制占用的土地，
- 鼓励人们在双方同意的情况下回迁，
- 保障充足住房权，
- 恢复重建，
- 补偿，
- 法办责任人。

下一步工作

《自愿准则》的制定将考虑到各区域、民间社团和私有部门的评估结果以及来自其它渠道的信息资料。

除了已经召开的各区域磋商会议外，还暂定于 2011 年 4 月 18 日到 5 月 18 日就《自愿准则》草案进行一次电子磋商活动。欢迎感兴趣的机构和个人就草案进行审议和提出改进意见。电子磋商活动将在《自愿准则》网站上进行（网址如下）。

本次电子磋商活动的启动将公布于众并广为宣传。如果你对《自愿准则》的制定过程感兴趣，请发送电子邮件至 VG-Tenure@fao.org 索取月度简报。

《自愿准则》终稿将提交给粮农组织成员国及其它利益相关方审议和通过。

如欲了解关于《自愿准则》及其制定过程的信息，请登陆以下网址：

<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

联系方式

联合国粮食及农业组织 (FAO)

自然资源管理和环境司

气候、能源和权属处(NRC)

自愿准则秘书处

Viale delle Terme di Caracalla

00153 Rome 罗马

Italy 意大利

VG-Tenure@fao.org