



权属治理自愿准则

概览



权属治理自愿准则

概 览

联合国粮食及农业组织
罗马, 2012年

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、领地、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。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

ISBN 978-92-5-507305-2

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持处处长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2012年

本小册子对《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》(以下简称《准则》)进行了概述。目的是通过以下方式对理解《准则》提供帮助:

- 解释关键术语和概念
- 论述《准则》的目的
- 概述《准则》内容
- 阐述《准则》与人权的关系
- 说明《准则》的实施方法和执行者

本出版物不能替代《准则》或作为其综述。

若要获得在线提供的《准则》副本,请访问:

www.fao.org/nr/tenure

《准则》的目的是什么？

《准则》有利于促进土地、渔业和森林权属的负责任治理，并可用于所有类型权属的治理，包括公共、私有、共有、土著、习俗和非正式权属。

《准则》的首要目标是实现人人享有粮食安全，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。《准则》在支持消除饥饿和贫困工作的同时，致力于促进实现可持续的生计、社会稳定、住房保障、农村发展、环境保护、可持续的社会和经济发展。《准则》虽然以弱势和边缘化群体为侧重点，但旨在让所有国家的所有人民均可受益。

作为参考工具，《准则》为负责任权属治理制定了原则和国际公认的规范标准。各国可以以此为框架，制定各自的战略、政策、立法、计划和活动。各国政府、民间社会、私营部门和公民可以根据这些原则和标准，来判断他们建议拟采取的行动和他人的行动能否成为被社会接受的做法。

权属治理如何影响饥饿和贫困？

消除饥饿和贫困，以及环境的可持续利用，在很大程度上取决于人们、社区等获得土地、渔业和森林资源的方式。自然资源的获取方式通过权属制度进行界定和监管。

随着全球不断增加的人口需要粮食保障，以及环境退化和气候变化导致土地、渔业和森林资源的供应量不断减少，权属制度面临的压力日益加重。权属权利的不充分和无保障状况加剧了脆弱性、饥饿和贫困，并可能由于使用者之间为实现对资源的控制而进行争夺，最终导致冲突和环境退化。

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承担相关义务，使用和掌控土地、渔业及森林资源。

我们所说的权属有何含义？

权属制度界定并监管人们、社区等如何获得自然资源，无论是通过正式法律还是非正式安排。这些权属的具体细则决定着谁能够使用哪些资源、用多久、具备什么前提条件。这种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为基础。

权属负责任治理范例

世界各地不乏权属负责任治理和行政管理的范例。然而，研究表明，世界所有区域，无论国家收入高低，都遇到这样或那样的权属治理问题。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

- 边缘化的穷人遭受损失，一是他们缺乏影响决策的政治力量，二是缺乏用以贿赂腐败官员的财力。
- 导致在社会和经济上已经被边缘化的妇女更加脆弱。
- 投资受阻而影响经济的增长。
- 促使人们为获利而过度开发资源，从而阻碍了环境的可持续性。

负责任治理

- 促进以更加公平的方式获得土地、渔业和森林资源。
- 保护人民的权属权利不被任意剥夺，包括不遭受强制搬迁。
- 帮助确保法律、政策和实际做法中不对任何人抱有歧视。
- 促进更加透明的和参与式决策过程。
- 帮助确保在执法中平等对待所有人。
- 有助于确保在纠纷变为冲突之前得到解决。
- 简化权属的行政管理，使其能为所有人更容易和有效地获取。

《准则》涉及哪些方面？

《准则》涵盖一系列具有全球重要性的主题。根据不同的要求和条件，各国在改善治理方面的侧重点亦有所不同。每个国家都需要确定各自认为重要的问题并决定采取行动的方式。

土地

- 如果家庭能够有保障地获得土地，他们就能够生产出满足家庭需要的粮食，并通过在市场上出售其产品而实现家庭增收。
- 有保障的土地权属还可发挥宝贵的安全网作用，确保困难时期的避难所、粮食和收入来源。

渔业

- 负责的权属安排对于保障千百万以海洋和内陆捕捞渔业为生的人的生计至关重要。
- 在良好治理和吸收捕捞业和渔业者组织参与的同时，加强权属权利和权属安排有助于确保渔业资源的可持续开发，以及利益的平等分享。

林业

- 森林的所有权和管理权通常掌握在国家手中。就包括土著人在内的以林为生的人群而言，对权属的承认和保护能够在保障森林社区生计方面发挥极为重要的作用。
- 改善治理（例如：有效的执法、减少腐败和提高透明度）可以促进可持续森林管理，并减少非法活动。

跨部门问题

- 土地、渔业和森林资源的权属权利往往是相互关联的。农村地区许多贫困人口的生计形式多样，都依赖于对各种自然资源的获取（如农牧兼作与捕捞和林产品采集相结合）。
- 每年，数百万公顷的林地未经事先批准被转作农业和其他用途。导致这种状况的原因包括对林权的界定不明确、执法不力、腐败和缺乏透明度。

哪些问题不在《准则》的涉及范围？

《准则》没有明确对水和其它自然资源的权属，如矿权，进行阐述。然而，《准则》在其前言中指出，负责的土地、渔业和森林权属治理与其它自然资源，诸如水和矿产资源的获取和管理密不可分。虽然不同国家对这些自然资源的治理模式和制度不尽相同，但是各国在实施《准则》时不妨酌情考虑对这些相关自然资源的治理情况。

《准则》概述

- 第**1**部分 序言, 设定《准则》的方向。
- 第1节: 目标
- 第2节: 性质和范围
- 第**2**部分 一般性事项, 就适用于权属治理的各种情况提供指导。
- 第3节: 负责任权属治理的指导原则
- 第4节: 涉及权属的权利和责任
- 第5节: 政策、法律和组织框架
- 第6节: 服务的交付
- 第**3**部分 对权属权利的法律认定及分配, 阐述土著人民和其它具有习惯保有制度社区的权属权利以及非正式权属权利的法律认定情况; 及对公共部门所有或掌控的土地、渔业及森林权属权利的初始分配情况。
- 第7节: 保障措施
- 第8节: 公共土地、渔业和森林资源
- 第9节: 土著人民及其它具有习惯保有制度的社区
- 第10节: 非正式权属

基本原则

第3节论述了作为《准则》核心内容的各项原则。按照一般性原则, 各国应当:

- 承认和尊重所有合法权属权利及其持有人。
- 保护合法权属权利不受威胁。
- 促进和推动享有合法权属权利。
- 确保在合法权属权利受到侵害时提供司法服务。
- 防止出现权属纠纷、暴力冲突和腐败。

非国家行为体(包括商业企业)有责任尊重人权以及合法权属权利。

实施原则包括:

- 人类尊严
- 不歧视
- 公平与公正
- 性别平等
- 全盘性和可持续性方针
- 磋商和参与
- 法治
- 透明度
- 问责
- 不断改进

第 4 部分

权属权利及义务的转让及其它变更，就权属权利得到初始确认或分配之后以不同方式转让或变更提供指导。

- 第11节： 市场
- 第12节： 投资
- 第13节： 土地整理和其它调整方式
- 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 5 部分

权属的行政管理，涉及权属有效治理的行政事项。

- 第17节： 权属权利的登记
- 第18节： 估价
- 第19节： 税收
- 第20节： 有监管的空间规划
- 第21节： 权属权利纠纷处理
- 第22节： 跨界事项

第 6 部分

应对气候变化和紧急情况

《准则》前面部分主要论述“日常”情况，而本部分则涉及可能导致大量人口流离失所的极端情况。在任何情况下，各国应努力通过磋商，并让所有可能流离失所的人们共同参与制定并实施战略和行动。为流离失所者提供替代土地但不应损害他人的生计。

- 第23节： 气候变化
- 第24节： 自然灾害
- 第25节： 与土地、渔业及森林权属相关的冲突

第 7 部分

促进、实施、监测及评价，就如何实施、监测和评估《准则》的各项原则和做法提供指导。

《准则》与性别平等

《准则》承认，在权属治理不力的情况下，已经在社会和经济上被边缘化的妇女极易受到伤害。作为《准则》基础的原则之一是性别平等。促进两性平等至关重要，因为妇女享有的土地、渔业和森林资源权属权利往往较少且较为脆弱。造成这种不平等的原因包括在正式法律、习俗以及社会和家庭中劳动分工方面存在的偏见。《准则》中没有专门论述性别问题的章节。然而，性别问题贯穿整个《准则》。通过这种方式来鼓励在所有改善权属治理的行动中考虑妇女和男人的要求和情况。

《准则》、人权和国际法

《准则》将权属权利纳入人权范畴。目前尚未就权属权利作为一项人权的问题达成国际共识。然而，提供获取土地、渔业和森林资源的权属权利很重要，因为它们关系到人权的实现，如享有健康和福祉所需的适足的生活标准的权利，包括食物和住房（《世界人权宣言》第25条、《经济、社会及文化权利国际公约》第11条）。

权属治理会影响所享有的各项人权。《准则》建议，各国应确保与权属及其治理相关的所有行动都应遵循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。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。

《准则》是一份软法律文书

这套《准则》为自愿性的。它们没有法律约束力。它们不会取代现有的国家或国际法律、承诺、条约或协定。同时，它们不限制或破坏各国根据国际法所可能承担的任何法律义务。“软法”的优势是，它们通常更易于各国达成协议。此外，软法会更加全面，内容更为详尽，而且往往更适用于技术事项和最佳实践，如权属治理。粮农组织在软法文书方面的经验是，它们能够对指导许多国家制定政策法规起到积极的影响。当一个国家全部或部分地采纳一项国际软法文书，该项软法将成为该国的“硬法”。

谁将使用《准则》？

每个人都能够为改善权属治理发挥作用。本《准则》的用户可以是不同的人和组织，而且可以采用不同的方式，包括与他人合作的方式。

国家

国家在政策和法律的制定、实施和执行方面具有独特的作用，包括通过法院、权属权利登记、估价、税收和空间规划来实现对权属的行政管理。

法院和政府机构

负责权属行政管理的法院和政府机构应当力争向所有人，包括偏远地区的人们提供平等的服务。服务工作应做到及时和有效，并且不会因提供服务而索贿。

个人和社区

持有权属权利的人、社区和机构应当了解其权利，并保护自己不受他人腐败行为的损害。

民间社会

民间社会组织的工作有助于提高认识，并帮助人们享受和保护其权属权利。他们可以促进公众参与决策过程。

投资者

投资者应确保他们的投资不会导致人们丧失其权利权属。在提出征用土地、渔业和森林资源的权利权属时，投资者应确保所有相关人的知情权并参与谈判。

权属专业人员

专业人员（例如测量师、律师、公证员、评估师、空间规划者）应遵循道德行为标准，包括诚实和妥善履行其职责。

学术界

各大学可以在将权属治理纳入其课程，并加强与其它大学在教学和科研方面的互相合作。

《准则》是如何制定的？

《准则》于2012年5月获得世界粮食安全委员会（粮安委）的正式批准。粮安委是联合国负责审议和进一步落实有关世界粮食安全政策的最高论坛。在2011年7月和10月以及2012年3月期间由粮安委牵头开展的政府间谈判敲定了《准则》的最终文本。

《准则》的制定经过了不同类型的国际、区域和国家组织的共同努力，目的是在全球范围实现权属治理的变更。这是一个包容性的过程，涉及一系列的磋商和谈判。

磋商 2009 2010

- 在2009年9月至2010年11月期间共举行了10次区域磋商、一次私营部门磋商和4次民间社会磋商。来自130多个国家的近千人参加了会议。他们是政府机构、民间社会、私营部门、学术界和联合国机构的代表。每次磋商会均开展了评估，旨在确定问题和行动，以便作为各区域权属治理内容纳入《准则》。

谈判 2011 2012

- 协商过程取得的结果和2011年4月/5月举办的电子磋商构成了零草案的基础。
- 第一稿中纳入了公共和私营部门、民间社会和学术界提交的建议。
- 《准则》的最终文本则在2011年7月和10月以及2012年3月期间由粮安委牵头开展的政府间谈判予以敲定。

批准 2012

- 2012年5月11日，《准则》获得粮安委第三十八届（特别）会议批准。



本指南从国家粮食安全的角度，简要介绍了《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》。它论述了《准则》的性质、目的、内容和预期用户。本指南解释了权属的含义，介绍了改善权属治理在消除饥饿与贫困和可持续利用自然资源方面的作用。

ISBN 978-92-5-507305-2



9 789255 073052

I3016Ch/1/07.12