

2010年9月



世界粮食安全委员会

第三十六届会议

2010年10月11-14日和16日，罗马

土地权属及国际农业投资 政策圆桌会议

目 录

提请粮安委注意的事项	页次	1
	段次	
I. 挑 战		1-15
A. 有保障地获取土地及其他自然资源		4-5
B. 增加农业投资		6-9
C. 相互关联的挑战		10-15
II. 关键问题		16-31
III. 政策影响和建议		32-63

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮安委大多数会议文件可从互联网www.fao.org/cfs 网站获取。

与会代表登记注册时将得到所有文件的电子版本。

A. 负责任土地及其他自然资源权属治理自愿准则	34-49
联系、伙伴关系及世界范围磋商	36-38
磋商的初步成果	39-48
过程	49
B. 尊重权利、生计和资源负责任农业投资原则	50-57
近期反应和发展	55-57
C. 《负责任农业投资原则》和《自愿准则》及其在国家层面实施之间的一致性 与协同作用	58-62
宣传良好做法和分享知识	62
D. 促进政策协调一致	63

提请粮安委注意的事项

敦请委员会考虑:

- 支持正在制定之中的《土地和其他自然资源负责任治理自愿准则》的包容性制定过程，并要求粮农组织提交《自愿准则》供粮安委和粮农组织领导机构审议批准。
- 支持正在制定之中的《尊重权利、生计和资源负责任农业投资原则》，该原则由世界银行、粮农组织、农发基金及联合国贸发会议联合发起，同时建议开展磋商进程，将所有利益相关方纳入进来。
- 敦促粮农组织及其他相关国际组织继续确保这两个进程的一致性和互补性，同时保持对粮食安全及减贫目标的关注。

I. 挑战

1. 遭受粮食不安全和饥饿的人口在过去 15 年间持续增加，2009 年超过 10 亿。世界人口在未来 40 年内将会增加 34%，而全球农村人口的增长将持续到 2025 年，在撒哈拉以南非洲地区将会持续增长到 2045 年。绝大部分营养不足人口分布在发展中国家的农村地区。根据粮农组织最新预测，要在 2050 年养活世界人口，全球农业产量需要在未来 40 年内增长 70%。

2. 实现所有人的粮食安全有赖于广泛而有保障地获取土地及其他自然资源，包括水、森林及渔业资源，并积极促进对可持续农业生产和价值链的投资，这一点得到了充分认可。

3. 2009 年 11 月召开的“世界粮食安全首脑会议”呼吁改善对土地和其他自然资源的获取，并确保其权属安全，同时促进农业投资。此呼吁再次确认了保障粮食安全、权属及投资之间相互联系的重要性；此前，在 1996 年召开的“世界粮食首脑会议”及其后续会议“五年之后”、《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的资源准则》（《食物权自愿准则》）以及在 2006 年召开的“土地改革及农村发展国际会议”明确指出了这一重要性。

A. 有保障地获取土地和其他自然资源

4. 有保障地获取土地和其他自然资源，是以农业为生的农村人口实现粮食安全以及实现充足食物权的基本条件之一。保障人人有粮的目标可以通过其他方式实现，如正式就业或非农收入。然而，当这样的生计机会不足时，认可现状并促进土

地公平获取的治理制度对于实现食物权而言就显得至关重要。改善土地获取和权属保障可以使农户得以生产粮食供家庭消费，以及通过投资农业，生产出产品供应城市市场，来增加家庭收入。许多国家在改善权属保障方面取得了巨大进展。但成功改革十分困难，对土地和其他自然资源的竞争日益激烈。这一方面是因为人口增加和城市化、工业化扩张需求增长，另一方面是由于自然资源日渐匮乏，例如由于土地退化抛荒、气候变化或冲突造成自然资源基础缩减。由于治理薄弱造成了许多土地获取和权属保障方面的问题，力图解决权属问题的尝试也受到治理质量的影响。权属治理薄弱容易导致人们失去其农场、家园和生计。相比之下，负责任治理可以保护土地权利，是促进土地使用者开展生产型投资和自然资源可持续利用的关键措施之一。

5. 对于妇女而言，除薄弱的治理之外，她们还受到传统文化习俗影响，这进一步妨碍了她们有保障地获得土地。妇女往往通过男性亲属间接获得土地，质量勉强算做薄地，限制了妇女的投资机会，降低了其农业生产率。大量研究表明，在农业领域赋予妇女平等权利，包括土地权属，将会大大提高农业产出。鉴于妇女在保障粮食安全上的重要作用，保障妇女获取土地至关重要。

B. 增加农业投资

6. 过去几十年来农业投资缺乏，造成许多发展中国家生产率持续低下，生产停滞不前，特别是在撒哈拉以南非洲大部分地区。缺乏农业投资被认为是造成近期粮食危机以及发展中国家应对这场危机所遭遇困难的一个根本原因。

7. 粮农组织近期分析表明，过去二十年间，农业资本存量增幅在不断下降，而在饥饿问题最普遍、最严重的国家的增幅最低。在若干最不发达国家，特别是撒哈拉以南非洲地区和南亚地区，农业人口增幅已超过农业资本存量的增幅¹。

8. 发展中国家公共支出中用于农业的平均比例已降至预算总额的 7% 左右，非洲的比例更低。此外，官方发展援助中用于农业的部分也已于 1980 年的 19% 降至 5%。这一趋势对私人投资带来了消极影响。的确，政府用于农业的支出对于发展中国家农业领域私人资本的形成具有很强的相关性：农民要投资就需要基础设施、市场联系、要能获得技术和金融服务。

9. 根据粮农组织预测，发展中国家农业和下游相关活动领域，每年需要增加投资 800 亿美元左右才能满足 2050 年全球粮食需求。发展中国家自身填补这一缺口

¹ S. von Cramon-Taubadel 等，2009 年 6 月，《发展中国家粮食和农业投资：农业资本存量及其对生产率的影响》，粮农组织。

的能力有限。必须承诺进行紧急、持续和大规模农业投资，来扭转发展中国家粮食安全、农业及农村发展方面国内外供资下滑趋势。鉴于投资金融替代来源的限制，对发展中国家农业的外国直接投资在填补投资缺口方面可以做出巨大贡献。

C. 相互关联的挑战

10. 自 2007-2008 年粮食价格危机以来，在 2009 年拉奎拉“八国集团峰会”及“世界粮食安全首脑会议”之后，对于增加农业领域的公共投资及官方发展援助做出了重要承诺。这给我们带来了新希望，来扭转数十年来公共部门对农业的忽视。

11. 然而，在农业初级生产环节和下游行业的大部分投资，必须来自私营部门，首先是来自农民自身。在预计的 800 亿美元年度净投资中，预计有 200 亿美元用于作物生产，100 亿美元用于畜牧生产，而其余的 500 亿美元将用于下游支持服务环节，如冷藏和干燥仓储设施、农村和批发市场设施，以及初级加工设施²。

12. 鉴于预算资源限制以及小农在获取金融服务、技术和市场方面持续存在的困难，发展中国家农业领域外国直接投资可以在填补投资缺口以及更好地将农民与市场对接方面做出巨大贡献。农业领域的外国投资为弥补公共资源不足提供了巨大的潜力。然而，在当地土地权利没有做出很好界定、公共治理薄弱或受到影响的当地民众的声音得不到表达的情况下，外国投资也可能伴随着风险。

13. 虽然国内、国际私人投资者对农业领域的兴趣由来已久，但自从 2007-2008 年以来，这一兴趣迅速增长。这段时间出现农产品价格飙升和政策诱发的供给震荡，主要是由于出口限制，导致人们认为依赖世界市场满足粮食供给的风险更大。这为私营部门提供了投资机会，而政府和金融机构愿意提供支持。存在粮食安全关切的国家之外的投资者也看到了进行投资计划多样化进入农业生产投资盈利的机会，特别是由于其他投资回报吸引力下降。其他投资者受到生物燃料产业发展前景的鼓舞。最近成立了一些专门的投资基金，专注于对非洲农业的投资，其中有一些声称同时关注社会和金融目标。

14. 一些发展中国家在寻求吸引外国投资进入其农业领域，并为之提供便利。外国投资被视为可以带来潜在的发展效益，例如通过技术转让、创造就业及基础设施发展等。

15. 对于关注大范围减少发展中国家贫困和饥饿问题的各国政府、农业生产者、民间社会及发展机构而言，面临的挑战包括：

² 粮农组织，2009 年，“投资”背景说明文件，“2050 年如何养活世界”高级别专家论坛

- i. 寻找方法规范和引导对农业投资的这一新兴趣，使其符合国家粮食安全战略，最大程度降低风险并扩大对当地人口的积极成果。
- ii. 确保在这一背景下，当地土地使用者的土地及自然资源权利得到保护和扩大，特别是对于那些正在遭受饥饿和极端贫困的 10 亿人而言。

II. 关键问题

16. 随着人口密度增加，那些以农业为基础的国家农业用地和水资源所面临的压力急剧增长。对于大部分发展中世界而言，农村人口赖以生存的自然资源正在退化或日趋稀缺。由于过度使用、管理不善以及土壤肥力流失造成农业用地严重退化³，每年损失的农业用地高达 500 万至 1000 万公顷。气候变化使这一趋势进一步恶化。对农业用地日益激烈的争夺在过去 50 年间导致小农户户均农业用地面积急剧减少：例如在印度，户均土地面积从 1960 年的 2.6 公顷下降到 2000 年的 1.4 公顷，而且仍在下降。在柬埔寨，农村无地人口所占比例从 1997 年的 13% 上升到 2004 年的 20%。类似情况也发生在东部和南部非洲，那里许多国家的人均农业用地面积在过去一代人之间减少了一半，而今只有不足 0.3 公顷。

17. 然而，在一些撒哈拉以南非洲国家和南美洲国家，仍有大片适宜农业生产的土地有待开垦，或已开垦但效率低下。据世界银行估计，具有发展雨育作物生产潜力的土地（适宜雨育农业生产、位于少于 25 人/平方公里的地区、未开垦、非森林用地）约为 4.4 亿公顷，其中 2.02 亿公顷位于撒哈拉以南非洲地区，1.23 亿公顷位于拉丁美洲地区，5100 万公顷位于东欧和中亚地区。显然这些土地及其水资源和植被覆盖并非无人声张权利和使用。在撒哈拉以南非洲地区，这些土地大部分为当地人广泛使用，特别是牧民和农牧民用于放养牲畜。对于农村人口还将持续增长至 2045 年的非洲大陆而言，这些土地同时也用于自身扩大雨育作物生产。

18. 土地这一资产也被近来最广为宣传的国际私营农业投资模式列为目标，即**购置或租赁大面积农田**用于生产粮食、生物燃料、牲畜及其他产品。国内外投资者在土地治理薄弱的农业国家大规模购置农业用地，引起一系列复杂而棘手的经济、政治、机构、法律和伦理问题，涉及粮食安全、减贫和农村发展目标。这一现象引起国际社会严重关切，一些农民和民间社会团体要求停止这一做法。

19. 过去两年针对这一新的土地热潮开展了大量研究。世界银行于 2010 年 9 月新近发表了一份报告《全球正在增长的对农业用地的兴趣》，为史无前例的大规模土地购置加剧状况提供了新的见解。对媒体报道的分析表明，在全球超过 4000 万

³ 世界银行，2008 年。

公顷农业用地上正酝酿着数百个项目，有的正在谈判，有的已得到批准。这些项目中有四分之一可能涉及超过 20 万公顷土地。近期发展趋势的主要特点是关注撒哈拉以南非洲地区（48%的项目和 69%的总面积⁴）以及明显强调那些土地治理薄弱⁵且粮食不安全发生率高的国家。在这些项目中约有 37%关注的是粮食作物，63%关注的是工业用或经济作物、生物燃料、狩猎场、畜牧业和人工林业。尽管 70%的项目已获得政府批准，但在 2010 年只有 21%的项目进入了生产阶段⁶。

20. 世界银行收集到的各国官方统计数据证据证明，有些国家的土地转让规模很大，虽然仍低于媒体报道的面积。例如，2004 到 2009 年官方记录的土地转让规模，苏丹达 400 万公顷，莫桑比克 270 万公顷，利比里亚 160 万公顷，埃塞俄比亚 120 万公顷，柬埔寨 100 万公顷。

21. 需要指出的是，大部分涉及大规模土地特许权的交易（超过 500 或 1000 公顷）均由国内投资者提出。然而，外国土地购置的平均规模都超过国内投资者的购置规模，而且大部分涉及超过 10 万公顷规模的大型计划都是外资项目。

22. 虽然外国控制的土地通常在所在国的农业用地总面积中保持相对较低的比例，但这种外资购置更倾向于将目标锁定在优良的土地和水资源上，对当地影响十分显著。

23. 虽然创造就业机会是当地人口期望的好处之一（此外还包括基础设施、技术和服务），但从官方数据和案例研究得到的证据是喜忧参半的。外国投资可大幅创造就业岗位，但还要考虑小农户失去土地造成传统生计的丧失来加以平衡。然而，非洲地区涉及大规模土地购置的很多投资项目都是高度资本密集型项目，预期能创造的就业机会有限。例如，在埃塞俄比亚平均每公顷土地预期能够创造的就业岗位是 0.005 个⁷，与劳动密集型家庭农业生产模式下农业用地能够提供的就业机会相比，仅占其很小的比例。

24. 投资者锁定的目标土地可能被认为是未被使用的土地，因为当地农民或牧民缺乏正式证据证明其土地权利，往往根据的是习惯权属持有土地，正式所有权属于国家。然而在转让的土地中很少有未被使用或主张权利的情况⁸。使用和获得土地方面的变化可能对当地社区的粮食安全造成潜在的负面影响，并引起复杂的经济、

⁴ 世界银行，“全球正在增长的对农业用地的兴趣：能否带来可持续和均衡的效益？”2010 年，第 35 页

⁵ 同上，第 37 页

⁶ 同上，第 36 页

⁷ 同上，第 45 页

⁸ L. Cotula 等人 2009 年，粮农组织、国际环境与发展研究所及农发基金

社会和文化问题。带来的风险包括：造成当地人口被驱逐和流离失所，破坏或忽视现有权利，加剧腐败，降低粮食安全，破坏项目点和周边环境，使易受害人群丧失生计或得到土地的机会，造成营养匮乏，社会两极分化以及政治不稳定。

25. 从积极方面看，通过与现有的小农生产体系和其他价值链相关方面（如投入品供应商）之间形成协同和催化剂的关系，外国投资可以惠及国内行业。许多发展中国家都在寻求吸引外来投资这一事实表明，他们认为这种效益是可取的和现实的。效益应产生于下列诸多方面：资本流入，技术转移带来创新和生产率提高，国内产业升级，提高质量，创造就业，通过当地劳动和其他投入品采购以及产品加工实现前后联系和倍增效应，以及可能增加国内市场和出口粮食供给。然而这些有益的流动并不是自动产生的：必须仔细拟定投资合同，精心挑选合适的商业模式，同时需要适当的立法和政策框架以确保取得发展的效益，并实现风险最小化。目前尚不清楚大规模土地购置对于实现这些利益来说是否必要。贯穿整个价值链上下的私营部门投资通过农产品加工业、合资企业、订单农业及委托生产机制等形式，连接外国投资者与当地农民，这样往往既可以为投资者提供同样的供应保障，同时又可以在不发生土地权利转上的条件下为当地小农提供新的机会。在许多国家已经开发出多种多样的此类互利商业模式⁹。

26. 农业领域不同类型投资者和投资行为的简化图可以帮助确认粮食安全、外来农业投资及土地权属治理交界面的问题和解决方法。图 1 以矩阵的形式展示了根据其性质（私人还是公共）和地理来源（当地、国家还是外国）划分的四大类投资者以及四种形式的投资：土地和自然资源购置，农业生产性投资，农业价值链上的非农投资，公共产品和服务投资。

27. 不同类型投资者之间的关系可能被**竞争**所主导，因为他们都寻求控制相同的自然资源（A1-B1-C1）或产品市场（A3-B3-C3），甚至是通过产业化战略控制整个价值链和市场（如 C1-C2-C3-C4）。但不同的利益相关方和投资者也可能选择分别专注于价值链的某个环节，沿着上述矩阵图斜列，通过**伙伴关系战略**和包容性商业模式（如 A1-A2-B3-C3-D4），寻求互利共赢的合同安排。

⁹ S.Vermulen 和 L. Cotuma, 《发挥农业投资的最大效益：能够为小农提供机遇的商业模型调查》，国际环境与发展研究所、粮农组织、农发基金、瑞士发展合作署，2010 年

- i. 如何确保在以农业为基础的国家对土地、水及其他自然资源获取和控制方面的负责任治理？
- ii. 外国投资在国内农业价值链上的最佳“位置”在哪里，外国投资与当地农业系统和农村经济之间的关系应当如何？
- iii. 发展惠及当地生产者并有助于国家粮食安全的包容性商业模式的前提条件是什么？

III. 政策影响和建议

32. 以上讨论的种种挑战和机遇在过去两年的许多国际和区域计划中已经涉及到，包括研究活动，盘点好坏做法，以及就政策和规范性法律文书进行磋商¹⁰。国际粮食政策研究所（2009年）和联合国食物权特别报告员（2009年）已提出了一些规范和指导原则。政策的讨论和制定涉及到国家和区域一级（《非洲土地政策框架和指导原则》、《欧盟土地政策指导原则》）。在国家一级对“抢地热潮”的批评已引发了一些反应，包括一些国家公共自然资源目录的改进，以及莫桑比克暂停生物燃料项目用地供给。在国际层面，粮安委特别感兴趣的两项计划正在开展：

- 《负责任土地和其他自然资源权属治理自愿准则》的制定，该工作由粮农组织牵头，并与成员国、民间社会、国际农发基金及其他联合国机构广泛合作。
- 《尊重权利、生计及资源负责任农业投资原则》的制定，该原则现简称“负责任农业投资原则”，由世界银行、粮农组织、农发基金及贸发会议共同制定。

33. 这两项计划，虽然性质不同，却相互补充，相互关联并将相互引用。《自愿准则》将涵盖权属治理的各个方面，《负责任农业投资原则》考虑农业投资的广泛关注。这两份文件在农业投资影响到土地权属的问题上交汇到一起，整合了对粮食安全的关切，并有助于实现国际和多方利益相关者政策协调一致。

¹⁰ 包括粮农组织/农发基金/国际环境与发展研究所联合开展的研究活动（2009和2010年），以及世界银行（2010年）、国际劳工组织理事会（2010年）、政府间谷物小组（2009年）、食为先信息及行动网络（2010年）、德国经济合作及发展部（2010年）等机构开展的研究活动。

A. 负责任土地和其他自然资源权属治理自愿准则

34. 粮农组织理事会和粮安委已表达了对制定《负责任土地和其他自然资源权属治理自愿准则》（简称《自愿准则》）草案的支持¹¹。制定这一准则是为了回应利用国际文书帮助改进权属治理日益增长的关注。对于改善土地和其他自然资源获取方面的男女平等，处理关于资源的争议，在自然灾害及暴力冲突之后提供土地和栖身之所，实现土地改革，承认当地传统社区权利，改善国有土地管理，以及改进权属管理方面努力的成败，权属治理的质量发挥基础性作用。权属治理是所有农业生产者投资环境的基础，对发展中国家 5 亿小农户而言尤为如此。

35. 《自愿准则》将在负责任权属治理方面为政府、民间社会及私营部门提供实用性指导，以之为手段，减轻饥饿及贫困，增强贫困及易受害群体的力量，丰富农村生计，支持增长和发展，改善环境，并改革公共行政。这将会把区域视角整合进来，并考虑社会、文化、宗教、环境及经济情况的多样性，以及成员国的特定需求。在尊重信仰和传统多样性同时，还要尊重国际广泛接受的人权和责任，以之为基础可以制定一个国际共同接受的框架，以解决负责任权属治理问题。《自愿准则》将提供这样一个框架，保障负责任的做法，因而使政府、私营部门、民间社会及公民可以判断，他们将要采取的行动以及其他人的行动是否属于可接受的做法，如果不是，这将提供一个参考，以便改进权属治理。

联系、伙伴关系及世界范围磋商

36. 《自愿准则》与所有涉及人权及保障土地及其他自然资源获取的相关国际和区域计划相互密切联系。这进一步扩大了《食物权自愿准则》在权属改革方面的内容，也是“土地改革和农村发展国际会议”的后续行动。两者都强调了治理和法治的作用。

37. 《自愿准则》将支持和强化国家政策制定过程，并进一步巩固和支持有关区域计划的实施，例如最近通过的《非洲土地政策框架及准则》，《太平洋地区粮食安全行动框架》及“太平洋岛屿土地管理及冲突最小化论坛”提出的原则，以及欧盟《土地政策准则》。

38. 《自愿准则》正在通过成员国、民间社会、联合国机构及其他国际组织之间的全球伙伴关系制定，其中有很多参与了为此计划专门设立的咨询委员会。粮农组

¹¹ CL 139/REP; C 2009/21-Rev.1。

织主要的供资伙伴包括德国、芬兰、瑞士和农发基金¹²。将主办区域磋商的成员国包括巴西、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¹³。政府间伙伴包括联合国开发计划署、联合国非洲经济委员会、世界粮食计划署、国际发展法律组织及世界银行。国际土地联盟，一个政府和民间社会组织联盟，也是合作伙伴。民间社会伙伴包括：食为先信息及行动网络国际、国际杨树委员会、纳米比亚民主研究所、透明国际、土地研究及行动小组（布基纳法索）、技术研究及交流集团（法国）、CIDES（巴拿马）、RDI（美国）、志愿者基金会（荷兰）等。专业协会伙伴包括国际测量工作者联合会、皇家特许测量师学会、联邦测量及土地经济协会，而来自学术界的机构包括巴勒斯坦比尔泽特大学、约旦大学和南太平洋大学。

磋商的初步成果

39. 《自愿准则》目前正处在起草的初期阶段，吸收来自成员国及政府间和民间社会伙伴的建议，并在 2009 年至 2010 年间多次举行利益相关方多方讨论。

40. 核心问题。区域和专题磋商讨论了范围广泛的相关问题。大家普遍支持改进权属治理，使其既能保证充足食物权，巩固对人权的普遍尊重，同时又承认区域、文化和政治多样性。相似的广泛共识还包括，需要改进治理以确保以非歧视的方式获得土地和水资源，以改善农村生计、性别平等和城市可持续发展。社会诸多方面都需要支持，包括家庭农场、妇女、青年、土著居民、牧民、渔民、森林居民、难民、无地农民和受奴役的劳工，以及其他贫困或易受害社会成员。大家广泛认可改进权属治理是推动城乡发展同时确保环境保护和改善的必要举措。大家在磋商过程中还进一步承认《自愿准则》不应孤立存在，而需要进一步强化已有及新的区域和国家权属治理计划。

41. 政治意愿。磋商活动还承认，要改进权属治理需要真正的政治意愿，需要包括政府、民间社会、当地社区及私营部门在内的各利益相关方，在治理改革重要性问题上达成广泛社会共识。

¹² 除德国、农发基金和芬兰之外，还有瑞士承诺为《自愿准则》的制定提供资金支持，并表示有兴趣为随后的实施工作提供资金支持。其他提供资金的还包括法国、联合国人居署全球土地工具网、法国标准化高级委员会及德国技术合作公司。许多政府机构，例如多边磋商委员会和德国技术合作公司，在组织磋商会议方面提供了合作。

¹³ 区域磋商包括：在南部非洲（2009 年 9 月，纳米比亚）、亚洲（2009 年 10 月，越南）、欧洲（2010 年 3 月，罗马尼亚）、中东及北非（2010 年 5 月，约旦）、拉丁美洲（2010 年 5 月，巴西）、西部及中部非洲（2010 年 6 月，布基纳法索）、太平洋（2010 年 7 月，萨摩亚）、举行的会议、中美洲及加勒比地区（2010 年 9 月，巴拿马）、东非（2010 年 9 月，埃塞俄比亚）以及东欧和中亚地区（2010 年 10 月，俄罗斯联邦）。专门针对民间社会的磋商包括在马来西亚（2010 年 3 月）、巴西（2010 年 5 月）、意大利（2010 年 7 月）和马里（2010 年 9 月）举行的区域会议。在英国举行了一次针对私营部门的磋商会（2010 年 1 月）。

42. 整体措施。在注意到改进权属治理的重要贡献的同时，磋商活动还承认，要全面实现社会效益还有赖于其他领域的互补行动。如就土地改革而言，如果辅之以整体支持，土地再分配将会更加高效。这种整体支持包括改进农村金融服务供给、推广、市场及教育，以便受益者能够获得可持续的农村生计。

43. 全部权属及自然资源。磋商活动承认应改进各种形式的权属，包括私人所有权、国家所有权、租赁、习惯权属及共同财产资源，以及存在非正式土地权利的情况。在许多国家，习惯权属及法定权属并存、相互重叠并彼此互动：两种权属形式的缺点都应当加以确认并解决。改善权属治理的计划不应仅局限于土地，也应当将其他自然资源的安全获取作为目标。

44. 使现有权利变为现实。磋商活动承认，需要改善治理以便人们享有和保护其现有的土地及其自然权利。行使这种权利的能力可能会受到许多因素的限制。很多人，包括妇女及其他易受害群体，往往不清楚他们全部的权利。当土地及其他自然资源的各项政策自身相互矛盾或不清晰的时候，或者当立法十分复杂、执行不力并且可做出多种解读时，就会造成其他限制因素。成本高昂和冗长的行政程序可能会进一步限制人们从他们的权利中获益的机会。当出现冲突和自然灾害，以及需要土地用于开发项目时，这些因素还可能导致人们丧失其原有权利。权属治理改善应当使人们知道自己的权利并不受歧视地行使权利。

45. 更加公平的资源获取。磋商活动承认需要改善贫困及易受害人群对土地和其他自然资源的获取。不公平的农村土地获取可能是导致农村饥饿、贫困及环境退化的一个重要因素。妇女往往因为法定及习惯权属的歧视而只有更少和更弱的权利，而土著居民可能会缺少对他们祖先土地权利的法律认可。改善权属治理可能带来与国际人权责任及法治精神相一致的土地改革，使贫困人口收益，并能催生法律改革，保障妇女的平等权利，以及土著居民对其祖先土地使用及管理的合法权利。

46. 土地的多维属性。磋商活动承认，土地分配，包括再分配和开发，不仅应考虑经济目的，还应当考虑文化、社会、宗教和环境利益。要求进行权属治理改革以确保考虑城乡联系，以便融洽农业、工业级城市政策和计划，保护农业土地免于被不恰当地改作他用并避免与之相关的生物多样性损失。

47. 腐败问题。磋商活动确认腐败是一个大问题，尤其是对于贫困及易受害群体而言，他们缺乏影响决策的政治力量，以及保护其土地和其他自然资源权利的金融资源。消除腐败要求政府、私营部门、民间社会及学术界采取协调一致的行动。

48. 负责任投资。磋商活动承认农业投资可能会带来益处，但涉及大规模土地购置或租赁的投资活动有可能导致挤出效应和流离失所问题，特别是对于那些共同和习惯权属的地区，人们缺少法律承认和文件证明其土地使用权利。要求改善权属治理以便监督、促进和管理涉及土地征用的投资活动；保障人权，包括对可能造成的社会-经济以及环境后果的前期评价；确保当地土地使用者在自主、事先知情同意的基础上转让其土地权利。

过程

49. 《自愿准则》计划在于 2010 年完成区域、专题和电子磋商之后，于 2011 年起草。初步技术性起草工作将由粮农组织牵头，并与顾问委员会密切磋商进行。初步草案将以电子形式广泛传播，并通过对常驻代表们进行情况介绍，以创造机会供成员国和其他利益相关方进行审议。最终草案将由粮农组织秘书处负责编制。初步计划是，在 2011 年将《自愿准则》提交粮农组织领导机构审议批准。获得批准之后，工作重点将转向传播、能力建设及实施支持，承认《自愿准则》中确认的良好做法需要由多方参与，以多种方式实施，以便使家庭、社区和各国从中受益。《自愿准则》的实施将会纳入《2012-2013 年工作计划和预算》，列在战略目标 F 及组织结果 F04 之下。

B. 尊重权利、生计和资源负责任农业投资原则

50. 为更好地扩大重大投资活动的效益并平衡机会和风险以及提供实证证据，粮农组织、农发基金、联合国贸发会议及世界银行在过去一年相互合作，制定了一套“负责任农业投资原则”草案。这一系列原则提供了一个框架，在制定国家法规、国际投资协议、全球企业社会责任计划和个体投资合同时可以参考。其目的是为所在国提供指导，包括在推进国内立法和制定公平合同，以及为投资者提供指导开展具有社会责任感的投资等方面。这些原则强调需要透明、可持续性、纳入当地利益相关者并承认其利益，并强调对国内粮食安全和农村发展的关注，得到了广泛的政治支持。这些原则是基于对外国投资的性质、程度和影响的详细研究，以及法律和政策中的最佳做法。这些原则涵盖了农业投资的方方面面，包括为此目的进行大规模土地购置问题，《自愿准则》关注了这方面情况。因此《负责任农业投资原则》和《自愿准则》是高度互补的。

51. 2009 年 9 月，作为联合国大会的会外活动，前面提到的四个国际组织召开了一次关于负责任国际农业投资的会议。此次会议讨论了这些原则的初稿。会后，这四个机构之间紧接着开展了广泛磋商。

52. 2009年11月，“世界粮食安全首脑会议”表达了对“针对发展中国家的国内外农业和粮食安全公/私合作和私人投资”以及“继续支持研究促进负责任国际农业投资的原则和良好做法”共识的支持¹⁴。

53. 在2010年1月底于罗马举行的“全球农村发展捐助平台”年会的时候，四个组织已经就有关七项原则的共同草案达成共识，这七项原则公布在“促进正在开展的全球对话的讨论说明”之中。文件第一稿在提交“世界银行年度土地大会”过程中进行了进一步审查，此次会议于2010年4月在华盛顿召开，会上对稍作修改的纲要文本（2010年3月）进行了广泛讨论。

54. 负责任农业投资七项原则是¹⁵：

1. **尊重土地和资源权利：**承认和尊重对土地及附属自然资源的现有权利。这一条原则的内容正在《自愿准则》计划之下制定。
2. **确保粮食安全：**投资不得有损于粮食安全，反之应加强粮食安全；
 - i. 保障持续获取食物
 - ii. 扩大参与合同生产和非农就业的机会以保护生计并增加收入
 - iii. 改变种植产品结构时要考虑膳食偏好
 - iv. 采取降低潜在的供给不稳定性的战略。
3. **确保透明、良好治理及适当的有利环境：**与农业投资相关的进程是透明的且受到监督，并确保利益相关各方责任明确，同时要在适当的业务、法律和管理环境之中。
 - i. 确保相关信息可公开获取，如土地潜力和可获得性，计划投资活动的核心方面，资源流或税收
 - ii. 发展处理投资项目选择、土地转让和激励措施的机构能力，使之遵循良好治理原则，高效和透明地开展工作
 - iii. 确保独立监督体系的存在，监督投资过程，使之朝向更好的投资环境发展。
4. **磋商和参与：**与所有受到实质性影响的各方磋商，磋商形成的协议要加以记录和执行；

¹⁴ 粮农组织，2009年11月《世界粮食安全首脑会议宣言》，第7页，第40段。

¹⁵ www.responsibleagroinvestment.org

- i. 明确决定性和程序性要求，包括由谁代表当地利益相关各方，以及当地参与的法定人数
 - ii. 磋商达成的协议内容应当记录在案并由各方签字确认
 - iii. 明确规定执行方法和违约制裁措施。
- 5. 负责任农业企业投资：**投资者确保项目遵守法律，反应业界最佳做法，经济上具有可行性并能带来长期共享价值；
- i. 期望投资者遵守所在国适用的法律、法规和政策（最好同时遵守所有相关国际条约和公约）
 - ii. 在所有敏感领域坚持透明、责任明确和企业责任的全球最佳做法
 - iii. 努力保证不仅增加投资人的价值，同时也为项目区、受影响社区和所在国带来显著和实质性好处。
- 6. 社会可持续性：**投资带来有利的社会和分配影响，不增加脆弱性；
- i. 在项目准备阶段确认相关社会问题和风险，并制定战略充分加以应对
 - ii. 明确考虑易受害群体和妇女的利益
 - iii. 创造当地就业机会，转让技术，直接和间接提供公共产品和服务，这些都应作为投资设计的一部分。
- 7. 环境可持续性：**量化项目对环境的影响，并采取措施，鼓励可持续资源利用，同时实现风险/负面影响程度最小化，并加以缓解。
- i. 在获得批准之前开展独立环境影响分析，确认潜在的公益损失，如生物多样性或森林
 - ii. 优先考虑再利用已经在使用的资源或者增加其生产率
 - iii. 选择最适合的生产系统以增强资源利用效率，同时保护资源使之在未来仍可获取
 - iv. 在农业、加工和制造领域坚持环境良好做法
 - v. 鼓励提供良好的生态系统服务

- vi. 通过进行定期监测的环境管理计划并酌情加以弥补以应对负面影响。

近期反应和发展

55. 除四个直接介入的国际机构之外，负责任农业投资原则还吸引了许多国家政府（特别是经合组织成员国）、私营企业、民间社会团体以及联合国粮食权特别报告员¹⁶的兴趣。

56. 在 2010 年 4 月召开的“世界银行土地大会”上，非政府组织和农民运动联盟（包括农民之路组织、食为先信息及行动网络、国际遗传资源行动组织等）对“负责任农业投资原则”表达了强烈的批评意见。

57. 自 2010 年 4 月以来，对“负责任农业投资原则”已经在一系列政策论坛上进行了讨论，包括联合国贸发会议贸易和发展理事会¹⁷，而最近一次讨论是在 2010 年 6 月举行的粮农组织商品问题委员会第六十八届会议上¹⁸。商品委支持“秘书处与世界银行、农发基金及联合国贸发会议共同制定负责任农业投资原则，并敦促上述机构与所有成员国政府及利益相关各方开展广泛的磋商。商品委特别坚持保持讨论透明性的必要以及在罗马举行会议的重要性，因为常驻粮农组织、农发基金和世界粮食计划署的代表处都设在这里……商品委还强调需要与其他程序相互协调，例如‘负责任土地治理自愿准则’及多边组织的各项计划，包括经合组织、非洲联盟、联合国非洲经济委员会等，以便确保一致性和协同作用”。

C. 《负责任农业投资原则》和《自愿准则》及其在国家一级实施之间的一致性与协同作用

58. 参与粮安委的各国政府、联合国机构、民间社会及私营部门组织对上述两项计划进行了积极的辩论。《自愿准则》和《负责任农业投资原则》确认了那些达成行动共识的事项。这些原则是自愿性的，不会对成员国构成具有法律约束力的义务，也不会取代现行的国内或国际法律和承诺。它们设立了国际社会普遍接受的标准框架，成员国在制定自身战略、政策、立法、计划和行动时可以加以参考。自愿性法律文书过去的经验表明，可以在指导相关国家政策和立法方面发挥巨大的影响，如《食物权自愿准则》、《国际农药分销及使用行为规范》及《负责任渔业行为规范》等。

¹⁶ Olivier De Schutter, 2009: 大规模土地购置和租赁；应对人权挑战的一系列最低原则和措施。食物权特别报告员向联大人权理事会提交的报告增补。

¹⁷ 联合国贸发会议贸易和发展理事会，第二届投资、企业和发展委员会会议，2010 年 4 月 26-30 日，日内瓦。

¹⁸ 粮农组织商品问题委员会，2010 年“发展中国家农业外国投资 - 问题、政策影响及国际响应”。

59. 《自愿准则》和《负责任农业投资原则》显然在投资者购置土地问题上态度一致，因而对于土地治理也抱有同样态度。《负责任农业投资原则》第一项原则“承认和尊重对土地及附属自然资源的现有权利”旨在解决第一大关切，即农业投资大规模土地购置很可能威胁现有土地使用者的权利，包括当地农业生产者、牧民和土著居民，尤其是妇女，妇女的土地使用权利往往格外脆弱。

60. 第一项原则的基础是《自愿准则》，该准则在农业投资框架内部分涉及土地获取问题，鉴于此议题已在一系列磋商会议上得到指出并广为探讨。因此，《负责任农业投资原则》的进一步发展可以从针对《自愿准则》进行的一系列磋商中获益并明确加以引用；同样，《自愿准则》在涉及土地权属和土地转让方面的国际投资问题也可以参考针对《负责任农业投资原则》开展的对投资问题的广泛讨论，包括联合国食物权特别报告员、私人投资者和民间社会的意见和建议。

61. 在讨论制定《自愿准则》和《负责任农业投资准则》过程中，民间社会和私营部门组织，特别是代表农民、渔民、牧民及土著居民的组织将发挥重要作用。《负责任农业投资原则》承认“在帮助提高透明度，开展当地利益相关方能力建设，以及帮助受影响群体发出他们的声音方面，民间社会可以发挥重要作用。必不可少的一点是提供支持，帮助确定重点改进领域和促进协调行动，以及为逐步实现这些目标提供备选方案。”民间社会组织和媒体有能力有效监督政府主导的合同谈判及管理工作可以使情况向积极的方向发展；同样，当地土地使用者和农业生产者提高与外来投资者的谈判能力，使谈判取得更加有利的结果，也可以使情况得到改善。

宣传良好做法和分享知识

62. 其他一些计划在一些地方已经提出要制定投资者标准或行为准则，如“采掘工业透明度倡议”、“赤道原则”和“圣地亚哥原则”，都在某一特定分行业或投资领域制定了标准。然而，这些体系的实施范围仍然有限，将其与建立在基准线之上的独立可验证绩效标准相结合仍然是一个挑战。宣传如何处理具体原则的良好做法非常重要，以便展示遵守这些原则不仅是可行的，同时还符合利益相关方的长期利益。为此，专门建立了一个**知识交流平台**（www.responsibleagroinvestment.org），解释《负责任农业投资原则》，并提供有助于投资项目所在国和投资者实施这些原则的信息。特别是这一平台可以确认如何利用农业投资的方式，以便最大限度地支持国家扶贫开发战略，以及如何制定针对有关各方的激励措施来实现之一目标。

D. 促进政策协调一致

63. 在忽略了几十年之后，国内外投资者对农业的兴趣日渐增长，可能为发展中国家的发展和粮食安全提供一次历史性机遇；前提条件是投资活动符合国家战略，填补缺口，能有效地投资引向农业价值链上最需要的地点和环节，并对当地生产者、消费者及投资者都有利。在负责任土地权属治理及负责任农业投资标准上，需要实现各国之间的政策协调一致，以便抓住这一机遇。由于其政府间属性、包容性特点及对粮食安全的关注，粮安委在这一实现政策协调一致的过程中发挥重要作用。