

2011 年 10 月



## 世界粮食安全委员会

### 第三十七届会议

2011 年 10 月 17-22 日，罗马

### 议题VIII

#### 世界粮食安全委员会范围内 有关负责任农业投资原则的磋商进程

## 目 录

	段 次
I. 引言	1-7
II. 拟议进程	8-13
第一步：描绘负责任农业投资相关的当前发展、进程和倡议	8-10
第二步：粮安委关于负责任农业投资原则的磋商进程	11-13
III. 预算	14-15

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。谨请各位代表、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](http://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。



本文应与主要利益相关方展开非正式磋商的粮安委主席团副主席要求编写，并考虑了主席团/咨询小组联席会议以及高级别专家工作组指导委员会会议提出的意见。文件于 2011 年 5 月 26 日由粮安委主席团批准通过。提案实施模式已于 2011 年 7 月经开放工作组审议，但并未纳入本文。本文对于拟议的粮安委范围内有关负责任农业投资原则磋商进程不具约束力，该进程将在 2011 年 10 月粮安委第三十七届全会召开以及《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》批准之后实施。现将有关内容报告如下，仅供参考。

**敦请委员会：**

- 在粮安委范围内启动一个包容性磋商进程，制定并推广实施有助于加强粮食安全和营养的负责任农业投资原则。该进程在联席秘书处的支持下、咨询小组的密切配合下以及所有感兴趣利益相关方的参与下由粮安委主席团实施，以提交这些原则供粮安委审议。
- 考虑该包容性磋商进程的第一步是就这些原则的范围、目的、受众和结构，以及磋商进程的形式达成共识，同时顾及粮农组织、国际农发基金、联合国贸发会议以及世界银行开发的包含负责任农业投资原则的现有框架，同时尊重与《自愿准则》保持一致并避免重复的必要性，《自愿准则》应在负责任农业投资原则磋商启动之前获准通过。

## I. 引言

1. 2008 年粮食危机之后掀起的全球农业投资热潮对全球粮食安全和营养产生了深远的影响。例如，国内外投资者在土地治理薄弱的自然资源富国大规模囤积农田，给粮食安全和营养、减贫及农村发展带来了复杂的经济、制度和伦理道德问题。各个利益相关方都在呼吁制定相关的原则、准则，甚至是行为守则，来管理此类投资，并建立一个国际框架或计划将这些原则转化为实际行动。各方一致认为，由于实际情况正在迅速恶化，采取紧急行动非常必要。

2. 在 2010 年 10 月召开第三十六届会议上，世界粮食安全委员会（粮安委）注意到正在制定《尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则》的进程，决定在粮

安委范围内启动包容性负责任农业投资原则的审议进程。2010年12月13日，粮安委主席团委派其副主席，Hugo Verbist，展开非正式磋商，旨在就这一涉及面很广的包容性进程制定路线图。

3. 法国、德国、美国、日本、巴西、瑞士、粮农组织、世界银行、乐施会、国际行动援助组织、国际非政府组织/民间社会组织规划委员会、西非农民和农业生产者联合会、天主教农业和农村青年国际运动、国际土地联盟以及国际农业粮食网络都提供了反馈意见。主席团与咨询小组联席会议以及与高级别专家工作组指导委员会召开会议期间提出的意见也纳入了考虑。经过这些讨论形成的拟议进程已于2011年5月26日由主席团批准通过。本文的编写就是基于主席团批准的文件。

4. 经商定，这一进程应为各国政府、国际组织和其他利益相关方提供政策指导和一个共同的理解，即需要采取哪些行动来确保农业投资对粮食安全和营养产生积极（或至少是无不良）影响。另外，为了保证包容性，磋商不但要考虑负责任农业投资原则，同时还要顾及其他机构提出的相关原则，以期提出一套具有广泛合法性的实用原则，并被所有利益相关方接受采纳。

5. 在粮安委内部的广泛磋商应在粮安委第三十七届会议之后启动，且不得先于《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》的批准通过，《自愿准则》将会影响磋商的内容和范围，从而也会影响这一进程的可能成本。不同于《自愿准则》，这些原则尚未确定正式的审批程序。这些原则应当由2012年会议核准、批准还是以任何其他方式进行支持目前仍不清楚。

6. 粮安委内部广泛磋商后形成的原则应当考虑改变其名称，以便与负责任农业投资原则明显区分开来。

7. 所有常驻代表和其他利益相关方要召开一个非正式研讨会，简要报告最新进展情况。

## II. 拟议进程

### 第一步：描绘负责任农业投资相关的当前发展、进程和倡议

- 持续关注正在进行的负责任农业投资相关的粮安委及非粮安委发展、进程和倡议，这些都可以作为粮安委框架下开展广泛磋商的参考信息（见第二步）。粮安委主席团将就负责任农业投资建立一个开放工作组。开放工作组将在秘书处的支持下，厘清已经开展了哪些工作、由谁完成的以及产生了什么结果。这项工作将明确当前的空白，并对最佳做法有清

楚的认识。这项工作还将就土地方面大规模农业投资实际和潜在的社会经济、环境与人权影响收集相关证据，帮助找出需要解决的关键问题。

- 建立一个网络化的工作空间，支持电子信息交流和相关信息存储。该工作空间将作为粮安委网站的部分内容，并链接到由全球农村发展捐赠方平台管理的农业投资原则网站（[www.responsibleagroinvestment.org](http://www.responsibleagroinvestment.org)）。
- 详细规定粮安委磋商进程，并考虑其预算影响。粮安委秘书处将编制一份拟议磋商进程的费用估算。

8. 负责任农业投资开放工作组、《自愿准则》开放工作组以及高级别专家工作组，特别是执行土地权属和农业投资研究的项目团队，应建立密切联系。

9. 粮安委磋商进程可以利用的当前粮安委和非粮安委倡议包括，但不限于：

- a) 拟于 2011 年 10 月粮安委第三十七届会议上通过的《自愿准则》谈判；
- b) 拟在粮安委第三十七届会议上提交的《高级别专家组关于土地权属和农业投资报告》；
- c) 将由粮农组织、国际农发基金、联合国贸发会议以及世界银行商定的行动计划，包括：
  - i) 四个组织在二十国集团进程中提出的报告（2011 年 3 月的初期报告，2011 年 6 月的最终报告，2011 年 11 月的二十国集团峰会）
  - ii) 四个组织计划的活动，例如：
    - 与私营部门的磋商（2011 年 3 月 2 日）
    - 世界银行土地与贫困年会（4 月 18-21 日，华盛顿）
    - 与最不发达国家的磋商（联合国最不发达国家会议，2011 年 5 月 11 日，伊斯坦布尔）
  - iii) 四个组织认为可在相关国家和私营部门“测试”原则草案的试点项目。试点项目结果可以反馈到磋商进程。试点国家的选择以及试点测试的概念将由四个组织提出，并说明其各自的作用。试点项目不会由粮安委供资。

10. 其他相关倡议载列于附件 Ib（相关进程和倡议）。

## 第二步：粮安委关于负责任农业投资原则的磋商进程

11. 适当的包容性和参与性进程需要时间展开，并且必须建立在当前（粮安委和非粮安委）进程与倡议的基础之上。部分进程要等到 2011 年末才能完成，例如 2011 年 10 月的粮安委第三十七届会议上《自愿准则》的批准通过以及《高级别专家工作组关于土地权属和农业投资报告》的提交，2011 年 11 月二十国集团峰会的结果，四家组织（粮农组织、国际农发基金、联合国贸发会议以及世界银行）提出的区域磋商、研究和试点项目、对话伙伴（见附件 1）以及 2011 年的其他活动。

12. 2011 年 11 月的广泛磋商进程可以沿用制定《自愿准则》时建立的磋商进程模式。磋商进程的拟议过程安排详见附件 2。进一步的具体安排需要敲定，但磋商进程应当包括：

- 根据 2011 年提出的重点问题进行电子磋商，为工作组会议做好准备；
- 在罗马总部的磋商和区域磋商；
- 2011 年 11 月至 2012 年 6 月期间，召开 5 到 10 次全天的工作组会议，2012 年 7 月末由粮安委牵头进行一次开放式的全体审查并结束讨论。

13. 2012 年 10 月，磋商进程结果将在粮安委第三十八届会议上进行报告。

## III. 预算

14. 由于粮安委 2010-2011 年两年度核心预算只能负担已提出的两项活动，即开发用于描绘国家层面粮食安全和营养行动的描绘工具和建立全球战略框架，粮安委负责任农业投资原则磋商进程（第一步和第二步）将主要由预算外资源供资，至少在 2011 年需要这样安排。因此，哪个利益相关方愿意为这样一个包容性磋商进程提供资金支持是个关键问题。应接洽各成员国，鼓励其为这些磋商积极提供捐款。

15. 在粮安委第三十七届会议通过磋商进程后，粮安委秘书处将就拟议两步进程的费用测算向粮安委主席团和开放工作组进行报告。需要指出的是，目前正在第一步讨论的各类倡议和发展不会由粮安委预算供资。根据最近公布的预算外捐款情况，2011 年的供资似乎能够得到保证，但 2012-2013 年两年度的供资仍未落实。

---

## 附件 1

---

### a. 制定负责任农业投资原则的背景

2009 年 6 月在拉奎拉召开的八国集团峰会上，八国集团，“为提高世界粮食安全水平”，做出如下承诺：“注意到国际农业投资的增长趋势，包括发展中国家的土地出租和购买，我们将与伙伴国家和国际组织一道就国际农业投资的原则和最佳做法制定一个联合的提案”。2009 年 11 月，《世界粮食峰会罗马粮食安全宣言》表示同意“继续研究原则和良好做法，推动负责任农业投资”（第 40 段）。

自此后，粮农组织、国际农发基金、联合国贸发会议和世界银行便开始共同起草负责任农业投资原则。2010 年 2 月，四家组织联合发布了 7 项“尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则”的摘要版本，以此作为“推动全球对话的讨论文本”，并组织了一些介绍并讨论这些原则的相关活动。这些活动包括：联大会外会议（2009 年 9 月，纽约），粮农组织非洲、亚太和近东区域会议（2010 年 5-12 月），世界银行土地政策会议（华盛顿，2010 年 4 月），以及粮农组织商品委会议（2010 年 6 月）。拟议的原则涉及尊重土地权利、不得削弱粮食安全、透明度与良好治理、磋商及参与、经济波动、以及社会可持续性和环境可持续性。

负责任农业投资原则目前是四家组织提供给各国或私营部门的指南。但是，很多国家的政府并不向其征求意见，而是无条件地接纳外资。这一现象凸出说明这些原则需要具有广泛的合法性和所有权。

在 2010 年 10 月举行的粮安委第三十六届会议上，委员会“注意到正在制定《尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则》的进程，根据粮安委的作用，决定在粮安委内部启动对这些原则进行审议的一个包容性过程”（粮安委最终报告第 26ii 段）。但如何展开这些原则的审议过程以及应当取得哪些最终结果并未具体说明。

### b. 相关进程和倡议

与制定负责任农业投资原则同等重要的其他进程和倡议包括如下：

在 2009 年 6 月八国集团拉奎拉峰会召开之前，联合国食物权问题特别报告员 Olivier De Schutter 先生提出了一套由 10 项基本原则和相关措施组成的方案，旨在应对大规模征地和出租方面的人权挑战。2009 年初，国际食品政策研究所以及国际环境与发展研究所/粮农组织/国际农发基金分别就跨国征地的问题发布了重要的

研究。部分参与磋商的国家和组织表示，负责任农业投资原则的当前版本中没有充分体现人权方针。

**《自愿准则》。**《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》的制定自 2009 年起就展开了全球范围的磋商。2010 年 10 月粮安委第三十六届会议“鼓励在现行进程的基础上，继续推动制定《自愿准则》，以便将这些准则提交粮安委第三十七届会议（2011 年 10 月）审议”。同时，会议“敦促参与《自愿准则》和《负责任农业投资》起草进程的各国政府和其他利益相关方，确保这两个进程之间的一致性和互补性”。《自愿准则》以及作为其实施方法的《负责任征地和农业投资实施指南》将为成为第一项原则的具体落实。《自愿准则》与负责任农业投资原则可能会有所重叠。《自愿准则》草案提出之后应对其进行仔细研究，以决定是否要在一些其他原则中提及《自愿准则》。为确保两个进程的连贯一致，《自愿准则》开放工作组中的各类利益相关方代表也应加入负责任农业投资原则开放工作组。2011 年 7 月，粮安委召开了为期 4 天的全体会议，结束了关于《自愿准则》的谈判。另外，在粮安委第三十七届会议之前还将召开一次全体会议，正式通过《自愿准则》。

**高级别专家工作组。**粮食安全与营养问题高级别专家工作组在粮安委第三十六届会议上被要求如下：“委员会（……）请高级别专家工作组对以下重要问题进行研究，并将报告提交粮安委第三十七届会议（2011 年 10 月）”：

- 大型种植场和小规模农业的各自作用，包括经济、社会、性别和环境影响；
- 对现有土地绘图工具的审查；
- 对用于协调大规模投资与国家粮食安全战略的手段进行对比研究。（粮安委报告第 26iv 段）

2011 年 4 月 4 日，高级别专家工作组指导委员会针对土地权属与农业国际投资研究委派的项目团队组成以及最终的职责范围发布。项目团队包括 Camilla Toulmin（队长，英国）、Prem Bindraban（荷兰）、Jun Saturnino Borras（菲律宾）和 Esther Mwangi（肯尼亚）。指导委员会委任 Rudy Rabbinge 教授（荷兰）牵头对项目团队进行监督。项目团队于 2011 年 5 月完成了报告初稿，并以电子磋商的形式提交征求专家意见。2011 年 6 月初，项目团队最终确定了报告草案，并再次提交供外部专家审查。高级别专家工作组指导委员会于 2011 年 7 月批准了最终报告。该研究结果会对负责任农业投资原则磋商的内容产生直接的影响。

**二十国集团。**在 2010 年的首尔峰会上，二十国集团表示他们“鼓励所有国家和支持负责任农业投资原则”。他们还要求“联合国贸发会议、世界银行、国际农发基金、粮农组织以及其他相关的国际组织制定推广负责任农业投资的方案”

(2011 年 3 月提交初步报告，2011 年 6 月提交最终报告)。如果粮安委认为其有助于加强全球层面的协调一致，那么应二十国集团要求编写的负责任农业投资报告也可以用于推动粮安委进程。

**扩大大规模征地及其他替代方案对话伙伴关系。**2010 年 4 月，国际土地联盟与多个区域性农民组织（西非农民和农业生产者联合会、亚洲农民协会、拉美区域农民组织网络）及非政府组织（行动援助组织与乐施会）建立了伙伴关系，开始就大规模征地及其替代方案开展对话。伙伴关系于 2010 年 4 月启动，旨在直接应对缺乏协调磋商和公开对话的问题，让受影响最大的群体能够就如何有效响应不断增加的土地相关投资提出自己的看法。具体而言，这种对话伙伴关系旨在更好地了解当地土地使用者对于涉地投资的看法，以及如何基于这些理解制定出更好地纳入各利益相关方看法的响应措施。区域性民间团体磋商与会议在 2010 年已经召开了几次，在 2011 和 2012 年也有规划。这些磋商包括：

- 由亚洲农民协会牵头在亚洲选择不超过 4 个国家开展国家磋商，如有可能，召开亚洲区域会议；
- 由区域性农民组织牵头，在中非、西非、南部非洲和东非各选 2 个国家进行国家磋商；
- 2011 年 5 月末/6 月初由行动援助组织与乐施会在肯尼亚首都内罗毕召开的妇女土地权利与大规模征地泛非会议，2011 年 5 月 30 日-6 月 2 日；
- 2012 年初整个非洲的磋商会议。

国际土地联盟即将完成一项关于土地商业压力的全球研究（另见门户网站 [www.commercialpressuresonland.org](http://www.commercialpressuresonland.org)），并与乐施会、法国国际农业研究中心以及伯尔尼大学发展与环境中心共同合作，对过去 18 个月的大规模征地项目进行监督。研究数据将于 9 月发布。这些磋商、报告和监督的结果应反馈给粮安委磋商进程。

私营部门农业投资方面还有很多潜在的相关倡议，包括：

- 国际金融公司的绩效标准（目前正在修订，以期进一步完善相关标准）；
- 面向银行的相关赤道原则；
- 商业与人权的鲁吉（Ruggie）进程
- 一些多利益相关方倡议，例如可持续棕榈油圆桌会议。

同样，还有一些其他的相关区域倡议，例如**非盟土地政策准则**，可以确保受到影响的国家积极参与这一进程。

**非洲农民网络**正在制定支持小农家庭可持续务农的农业投资建议。他们于 2011 年 5 月 4-5 日在雅温得召开的研讨会上提出了下列 4 项主要内容：

- 家庭农场的投资需求；
- 投资战略的演变以及战略响应这些需求的程度；
- 农民组织参与投资计划的制定和实施；
- 研讨会后续工作行动计划。

2011 年 2 月在达喀尔召开的**世界社会论坛**上，民间社会组织与社会运动组织通过了基于多个大规模征地会议和论坛讨论结果的“达喀尔反土地掠夺请愿”。请愿呼吁粮安委抵制其认为不合法或不足以解决土地掠夺问题的负责任农业投资原则。与此呼应，请愿还提出要禁止大规模征地行动。

**土地交易政治倡议**是专业人员建立的一个网络，他们以粮食、生物燃料、矿物质和资源保护为重点，通过对土地交易的政治经济、政治生态和政治社会学开展详细的实地研究收集翔实的证据。土地交易政治倡议于 4 月初在萨塞克斯大学召开的国际土地掠夺问题大会上提出了首批观点。大会产出详见网站 ([www.future-agricultures.org/land-grab.html](http://www.future-agricultures.org/land-grab.html))。该组织计划 2012 年秋季在康奈尔举行一个后续会议，重点讨论主要空白、新的主题以及“土地掠夺”的替代方案。

**国际粮食主权规划委员会土地与投资工作组**于 2011 年 5 月 30 日-6 月 2 日在西班牙科尔多瓦举行的民间团体机制协调委员会会议上组织召开了一个土地与农业投资政策研讨会。该政策研讨会的主要目标是从农民、原著人、游牧人群和渔民的角度了解关键问题，以期制定农业投资建议。其他活动将会随后跟进，但目前尚未做出安排。

**土地治理评估框架**的设计是建立数据集，监测土地权属指标的发展变化，并对土地治理进行评估。这种定量方针将由定性评估补充。国际食品政策研究所负责协调这一倡议，但具体途径是与国家协调员合作开展详细的研究，并有各国政府的参与。

负责任农业投资原则应保证与《粮农组织食物权实施准则》、《国际农业改革与农村发展大会最终宣言》，以及联合国充足食物权特别报告员提出的原则保持一致。

---

## 附件 2

### 参与、形式及内容

---

本附录具体介绍了负责任农业投资原则拟议磋商进程的参与方式、形式和内容。

#### a. 参与

目前普遍认为负责任农业投资原则与总体的负责任农业投资原则缺乏足够的对话。在粮安委范围内，以及全球、区域和国家层面都需要广泛深入的磋商参与，以期建立信任，保障合法性与自主权。这一进程应当尽可能融入各方，确保所有利益相关方都能获得充分的代表性，例如：

- 投资目的国 – 特别是受大规模土地投资影响最大的国家 – 和投资输出国的政府；
- 包括四家原有组织– 粮农组织、国际农发基金、联合国贸发会议和世界银行—在内的国际组织以及其他组织，包括粮食安全与营养高级别专家工作组以及食物权特别报告员；
- 民间团体。民间团体机制将作为认可的机制支持非政府组织和民间团体组织参与所有的粮安委进程，包括确保足够的资金支持一个阐述非政府组织/民间团体组织对磋商贡献的自主过程。“大规模征地及其替代方案伙伴对话”等平台也应参与进来；
- 农业生产和投资基金领域的私营部门，包括企业。应探索创新的方式，确保私营部门的所有相关各方全面积极地参与磋商进程。

#### b. 形式

负责任农业投资原则磋商进程可以参照《自愿准则》的磋商进程（在 16 个月内进行了 15 次区域和专题磋商）。

应围绕需达成共识的重点问题组织召开电子磋商和全体协商会议。粮安委网站上将设立一个电子工作空间，支持问卷调查和信息交流等形式的电子磋商，并提供当前网站的链接 ([www.responsibleagroinvestment.org](http://www.responsibleagroinvestment.org))。

所有利益相关方的全体会议可在罗马召开，也可以纳入区域磋商，从而与当前的活动和倡议结合起来。

### c. 内容

大规模征地可以作为主要议题，但讨论应当置于更大的背景之下，即哪类农业投资最适合保障粮食安全和营养。大规模投资的替代方案也要在磋商过程中进行讨论。根据追求的具体目标，例如粮食安全和营养、能源安全、减缓气候变化，可以采用很多种无需征地的投资模式，而是与地方生产者合作，充分利用他们自己的土地。另外，磋商不应局限于讨论国际私营投资，也要包括公共投资和农民自行投资。

磋商过程中要明确当前原则中忽视但仍需解决的问题和想法，包括冲突解决，除大规模农业外其他有助于实现可持续粮食和农业生产的替代方法，在国际人权法律中将这些原则纳入各国的义务，纳入自由、事先和知情同意，以及透明度与监督。

磋商还应包括：

- 四家组织阐述的原则内容，同时考虑其他利益相关方，例如联合国食物权特派员，提出的原则。
- “利益相关方”（负责任农业投资原则的目标群体）的确定
- 这些原则应当由粮安委全体会议与/或其他管理机构认可、批准还是以其他任何一种方式支持。

另外，在第二步中还应包括：

- 原则的实施（推广、沟通、技术援助、法律地位、实用指南、能力建设、“标识”等）
- 考虑出台有力的具体激励措施，支持原则实施
- 确定可以“测试”可行性与实施影响的试点国家
- 制定后续和监测方法，并建立问责机制，保障原则实施
- 制定原则效率评价之后进一步审查原则的方法。

可根据实用原则，酌情对粮农组织、国际农发基金、联合国贸发会议和世界银行阐述的负责任农业投资原则进行修改、完善和/或补充。任何拟议的修改意见，都要与四家国际组织的初始起草人以及其他原则的起草人密切合作，通过上述磋商程序加以落实。四家组织已确认将全力支持磋商进程。

这些原则目前和未来都将保持自愿性质，不得强制实施。但是，应出台相关的激励措施，鼓励相关的政府和私营企业在决策的制定和实施过程中将这些原则纳入考虑。