

2009年10月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 世界粮食安全委员会

### 第三十五届会议

2009年10月14日—17日，罗马

### “土地改革和农村发展国际会议”后续工作—— 提高土地权属治理水平，推动粮食安全和农村发展

## 目 录

	段 次
I. 引言	1—2
II. 土地权属新挑战	3—8
III. 粮农组织在土地权属方面的工作	9—17
IV. 结论	18—19

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。粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

## I. 引言

1. 本文件应世界粮食安全委员会第三十四届会议要求编写（CL 135/10），旨在对2006年巴西主办的“土地改革和农村发展国际会议”的后续工作最新情况进行概要说明。先前曾编写过一份概述文件（C 2007/INF/21），而本文件则吸收了独立外部评价及新的《战略框架》和《2010—11年工作计划和预算》草案的成果。本文件还考虑了新出现的权属问题并强调了在有关粮安委改革的辩论中有关该委员会应侧重就影响粮食安全的主要问题提出政策建议。

2. 本文件着重研讨土地权属的治理问题，这是农村发展的一个重要方面，对粮食安全，特别是发展中国家的粮食安全具有重大影响。为此，本文件阐述了当前面临的挑战并简要介绍了粮农组织在若干领域的行动，如通过落实《土地改革和农村发展国际会议宣言》远景和原则来提高土地权属治理水平等；本文件还在权属改革工作中把《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（《食物权自愿准则》）的原则和行动纳入主流。

## II. 土地权属新挑战

3. 如果能够公平获取并持续拥有土地和其他自然资源，并辅之以获得其他生计资产和服务，就可以起到减少贫困和饥饿、促进农村可持续发展的作用，方式包括：

- **减少贫困和饥饿：**获取土地和其他自然资源的权利不足以及这些权利不稳固往往会造成极端贫困和饥饿。旨在提高获取能力和权利稳固性的土地制度改革能够使农户为家庭消费进行粮食生产，还能通过在市场销售产品的方式增加家庭收入。获取土地和其他自然资源的稳固渠道可以在困难时期提供衣食和收入，从而发挥宝贵的安全网作用。
- **提高环境可持续性：**权属决定了对土地和其他自然资源的获取及其权利的稳固程度，因此会影响农民对土地用途的决策以及他们是否愿对土地改良进行投资。不当的权属政策及土地和其他自然资源的不公平获取，会造成对贫瘠土地的过度垦殖和过度放牧。权属改革能够促进具有改善环境作用的土地利用模式。如果权属稳定可靠并能因此获得长期投资收益，那么农民会更愿意投资于通过土壤保护措施进行土地改良、植树和改良草场。
- **促进性别平等：**由于成文法、风俗习惯以及社会分工方面存在偏见，妇女往往属于土地权益较少、较弱的群体之一。促进性别平等的土地制度改革也可能间接有助于进一步赋予妇女社会和政治关系方面的能力。

4. 许多成员国在确保土地权属方面都取得了较大进展，特别是针对农村贫困人口。但正如成员国在“土地改革和农村发展国际会议”上所认识到的那样，成功的土地制度改革仍有难度，还存在不少长期性挑战。尽管在世界很多地方妇女都担当着主要务农者或生产者的角色，但在对土地和其他自然资源的利用和掌控方面却仍然存在严重的性别不平等状况。虽然对土地和其他自然资源的祖传权利是本地居民生计的根本所在，但对这些权利的法律认可和保护却存在差异。当牧场被不合理地转为商业放牧或垦殖用途时，干旱和半干旱生态系统的牧民生计继续受到威胁。在暴力冲突造成大量人口流离失所的地方，构建社会和经济稳定的局面则需要找到人口如何能够获得赖以生活和劳作的土地的长久性解决方案。如果对策得力，就可以直接有助于实现长久和平。在农业用地所有权十分集中的情况下，重新分配土地的方案常常达不到在推动社会公平的同时减少贫困和增加农业生产的预期目的。虽然在所有国家国有土地都是宝贵的资产，但政策、资源和能力的不足却往往造成国有土地管理不尽人意。虽然对土地行政管理体系现代化在支持稳固的权属关系和可持续发展方面的必要性认识不断提高，但世界很多地方的土地管理部门却缺乏向农村贫困人口提供及时且经济可行的服务所需的稳定的资金来源和健全的管理水平。在认识到解决这些挑战所面临困难的同时，许多成员国继续致力于提高性别平等、对本土和其他习惯权利予以法律上的认可、以及在土地所有权过度集中的地方提供获取土地的渠道并提高土地行政管理工作的覆盖面。

5. 事物的不断发展变化使应对这些挑战的工作更为复杂。在农村人口增长率较高的地区，土地资源面临的压力不断加大。相反，一些国家面临人口从农村向城市迁移以及农村人口老龄化加剧的问题。全球性城市化的趋势往往体现为城市的无序扩张，加快了农业用地向其他用途的转变。这些变化对土地的价值产生了影响，这反过来又可能造成权属的变化，例如在具有禁止土地买卖长期传统的习惯权属社会出现非正规土地市场。在这种社会变革和争地现象加剧的过程中，较弱势群体往往会处于下风。对能源、粮食安全和气候变化的新关切使局面变得更为纷繁复杂。

6. 对近期燃料和粮食价格高位波动的关切推动了一些水资源和耕地面积有限的国家对收购农业用地、增加生物燃料和粮食生产的大规模投资。虽然燃料和粮食价格回落，但土地投资新格局很可能将延续下去。这些投资既可能为农村生计注入活力，但也可能发挥破坏作用。对土地的需求为土地所有者提供了向投资者出售或出租土地的机会。由于小规模土地所有者与外部投资者之间存在能力方面的不对称性，因此需要向较弱势方提供有关谈判方法和内容方面的帮助，以便确

保销售和租赁协议的公平性。但世界上有许多农民甚至缺乏进行这种交易的能力，面临失去土地的风险。在国有土地经营的农民往往仅拥有对土地进行“生产性用途”的使用权：如果生产性用途的要求得不到满足，则政府可以收回土地并分配与他人。如果法律未对生产性用途做出界定，那么这种使用权则无从保障。对于那些没有正式文契证明其土地权益、仅依据习惯产权安排占有使用土地的为数众多的农民来说，局面甚至更为不稳定。由于某些国家对土地权益缺乏法律认可，可能造成这些国家土地数量充裕的印象，但实际上未被利用或主张权利的土地却寥寥无几。但在涉及大量购买土地用于农业投资的问题上，并没有多少国家具有完善的制度机制来保护农村土地使用者的生计。应建立政策和法律保障机制保护农民和其他农村居民免遭任意驱赶。应把当地农民和社区纳入各项规划和谈判当中：政府、投资者与当地社区之间在充分了解信息且势均力敌的情况下进行谈判并达成协议对最终结果至关重要。

7. 缓解气候变化的新方法对农村社区来说机遇与威胁并存。“发展中国家减少森林采伐和退化造成的排放计划”（REDD）对气候变化缓解和可持续资金收益来说都是一个重要机遇，因为排放量的降低有望得到以实效为基础的等量资金补偿——而无论是否基于市场机制。要实现“减少森林采伐和退化造成的排放计划”，解决权属问题势在必行。在名义上，多数林地属于公有：估计全球有85%的森林属于公有，而非洲公有森林更是占到95%，其中大部分在法律上属于中央政府所有。<sup>1</sup>但实际情况是，很多公有森林并非由公共机构进行管理，而是由获得了森林资源使用权的农村民众、基于并未在法律规定中得到反映的习惯权利来实施管理。权属不清可能加剧森林采伐和退化：森林采伐是对土地主张权利的一种方式，而如果权属关系不利于对森林改良进行投资则会引起森林退化。权属改革，包括对习惯权利的法律认可，是许多国家开展森林可持续管理的必要组成部分，是确保担当林地实际管理者的当地社区能够从“减少森林采伐和退化造成的排放计划”补偿中受益的必要组成部分。

8. 对众多农村社区来说，适应气候变化可能意味着被迫搬迁。例如，海平面上升可能迫使生活在低洼沿海地区的人们迁移至较安全的地区。长期干旱等天气变化可能导致农牧民将土地撂荒。搬迁人员和社区迁入的地区很可能已有他人使用和主张权利。必须制定适当的权属政策和程序，解决移民与当地社区争夺土地使用权的问题。旨在推动移民安置的政策必须与更大范围的适应方案相联系，这些方案应为搬迁后无法继续从事农业活动的移民提供新的生计机会。

---

<sup>1</sup> 粮农组织（2008年）《非洲的森林权属问题：森林权属多样化的机遇与挑战》。森林政策和制度工作文件第19号。

### III. 粮农组织在土地权属方面的工作

9. 1945年粮农组织第一届大会即确定了粮农组织在支持土地权属改革方面的核心作用，1966年世界“世界土地改革会议”、1979年“世界土地改革和农村发展会议”、1996年“世界粮食首脑会议”和“世界粮食首脑会议五年回顾会议”以及最近2006年“土地改革和农村发展国际会议”均对此进行了重申。近期粮农组织的规范性和实地工作包括制定了一系列方法，涉及通过土地谈判方法对集体土地权利予以认可、提高土地获取方面的性别平等、土地权属冲突的管理、暴力冲突后的土地获取和土地管理、所有者和佃农之间利益均衡的租赁安排、旨在支持农村服务权力下放的农村财产税收以及对权属及其行政管理的治理等。

10. 《土地改革和农村发展国际会议宣言》重申，对土地、水和其他自然资源的更广泛、稳定和可持续的获取对减少饥饿和贫困至关重要，也有利于推动可持续发展。“土地改革和农村发展国际会议”力求制定新的远景并动员政治意愿。

“土地改革和农村发展国际会议”制定的远景要求，有关政策应在经济、社会和环境友好的可持续发展的前提下更加侧重贫困者、采取参与式方法并尊重性别平等；这些政策应有助于粮食安全和根除贫困并应建立在个人、村社和集体权利得到保障的基础之上。“土地改革和农村发展国际会议”的原则包括，利用国家层面具有包容性的对话作为总体机制，确保取得重大进展；通过具有连贯性、符合伦理道德的参与式和综合性政策扩大对土地和有关资源的获取和支配；为在国家法律框架内对自然资源进行公平管理方面采取参与式方法和良政善治提供支持；为发展中国家的家庭农业、妇女、本地居民、森林和渔业社区、牧民、小农及无地人员开展对生产性自然资源的小规模利用提供支持；对促进权力下放从而克服社会排斥的政策予以支持；推动经济可行和便于采用的行政管理机制来保障土地权利；以及对增强地方、国家、区域和全球性伙伴关系予以支持。

11. 在世界各地，已经有不少项目和计划已经实施了“土地改革和农村发展国际会议”的远景和原则。已经向非洲联盟委员会、联合国非洲经济委员会和非洲开发银行关于制定《非洲土地政策和土地改革框架及准则》的联合计划提供了支持。还通过一个区域性技术合作项目<sup>2</sup>为提高非洲联盟委员会及其兄弟机构的能力提供了技术援助，帮助其指导和组织该计划的筹备、起草和实施进程，其中包括区域农民组织和非政府组织的深入参与和贡献，同时推动民间社会组织在掌握充分信息的情况下做出相应贡献。2009年7月在利比亚苏尔特召开的非盟国家和政府

---

<sup>2</sup> TCP/RAF/3115 “对土地改革和农村发展国际会议后续工作及非洲土地政策计划（包括区域利益相关者对话）的支持”。

首脑大会第十三届例会批准了这一土地政策框架和准则。还通过一个技术合作项目向巴西政府和民间社会组织提供了土地开发方面的能力建设技术援助，该技术合作项目是对由巴西出资的单边信托基金项目的补充。<sup>3</sup>作为“土地改革和农村发展国际会议”后续工作的一部分，粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处正在推动一系列有关土地获取和农村发展的对话；在由巴西出资的一个区域性项目的帮助下，各社会运动和各国政府也参与其中，参加国家有智利、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、尼加拉瓜和巴拿马。<sup>4</sup>针对南美洲的一个互补性区域技术合作项目也正在进行立项规划，目的是对民间社会组织参与国家对话提供支持。作为“土地改革和农村发展国际会议”的一项后续活动，亚太农村综合发展中心开展了一项由农发基金资助的调研，主题是农村贫困人口获取土地和其他自然资源方面的知识创新和政策对话。

12. 在“土地改革和农村发展国际会议”召开之前，《食物权自愿准则》已经认识到在保障公平有效的土地获取与提高和保护权属稳定性之间可能形成合力，特别是在妇女和贫困人口及社会弱势群体方面。正如当前关于大规模土地购并的辩论中所说明的那样，稳定的农业用地权属也是在不剥夺他人生计手段的同时进行商业化粮食生产投资所必需的。在权属改革中对《食物权自愿准则》进行主流化并在食物权工作中整合“土地改革和农村发展国际会议”的观点都将为开展讨论和建立伙伴关系提出全新的机遇和挑战。《食物权自愿准则》和《土地改革和农村发展国际会议宣言》均强调了治理和法治的作用，而这些文件的落实在一定程度上取决于加强对土地和其他自然资源权属的治理力度。治理不力是涉及权属的众多问题的根源，而解决权属问题的工作则受到治理质量的影响。权属治理薄弱不利于投资、经济全面增长以及对环境的保护和可持续利用。如果管理行为败坏，或者由于权属行政管理效率低下，不足以保护民众，从而致使他们失去农田、家园和生计手段，那就将使民生深陷饥饿和贫困。如果权属治理不力导致无法控制的暴力冲突，甚至可能造成人员伤亡。权属治理薄弱的代价高昂。“透明国际”这一机构最近开展的一项调查显示，土地权属方面的腐败是一个普遍存在的问题，对这一治理挑战的认识程度不断得到加深。<sup>5</sup>为应对这一问题，人们越来越多地认识到应由各国通过并实施国际认可的准则。

---

<sup>3</sup> TCP/BRA/3101“Apoyo metodológico y de capacitación al Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) y al Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)”; UTF /BRA/057/BRA “Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Agricultura Familiar en Brasil”。

<sup>4</sup> GCP/173/RLA/BRA “Fortalecimiento de la Sociedad Civil em Temas do Agricultura Familiar e Acesso aos Recursos Naturais Renováveis”。

<sup>5</sup> 2009 年全球腐败指数 [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009)

13. 根据提交农业委员会的报告（COAG/2009/3），粮农组织已经开始制定有关土地和其他自然资源权属负责任治理的自愿准则。有关《权属治理自愿准则》的工作已划归粮农组织新的《战略框架》“战略目标F”（实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战）项下，作为“组织目标F04”（制定国际框架，加强各国在土地获取和持续拥有以及与其它自然资源相互影响方面的负责任治理能力）。农发基金、联合国人居署、德国和芬兰正在为这一计划提供预算外资金。

14. 《权属治理自愿准则》目的是向各国、民间社会和私营部门提供有关负责任权属治理的实用准则，并以此作为减少饥饿和贫困、向贫困者和脆弱者赋权、改善环境、支持国家和地方经济发展以及改革公共行政管理的手段。这些准则将在权属方面对《食物权自愿准则》进行进一步扩展，也将作为“土地改革和农村发展国际会议”的一项后续工作。《权属治理自愿准则》的制定将利用粮农组织在其他文书方面积累的经验，包括：《食物权自愿准则》、《林火管理自愿准则：原则与战略行动》、《人工林负责任管理：自愿准则》、《负责任渔业守则》以及《国际农药供销和使用行为守则》等。

15. 《权属治理自愿准则》的制定将通过一项全球伙伴关系进行，从各成员国和参与其中的国际组织及民间社会组织广泛收集意见和建议。农发基金、联合国人居署、德国和芬兰已加入该计划，在制定进程中这一伙伴关系必将迅速深化。巴西已表示愿为拉丁美洲举办区域磋商会议提供支持。在准则制定过程中，民间社会的参与十分关键，“食为先信息行动网络（FIAN）”作为“国际食物主权非政府组织/民间社会组织计划委员会”的合作伙伴，有意承担制定过程中民间社会的贡献。“国际测量工作者联合会（FIG）”和“皇家特许测量师学会（RICS）”表示愿意动员土地专业人士参与。正在与澳大利亚国际开发署探讨在亚太区域的合作。此外，非洲联盟委员会、欧洲联盟委员会、联合国开发计划署、世界银行和“千年挑战集团”均表示对自愿准则的制定和实施感兴趣。

16. 《权属治理自愿准则》的制定将建立在2009—10年期间所进行的全球层面的调研和利益相关者多方讨论的基础之上。区域磋商进程将于2009年9月在南部非洲启动，届时德国技术合作公司（GTZ）将在纳米比亚共同赞助召开一次有关会议。还计划在东南亚、亚太、中东欧、东非、中西非、拉丁美洲和加勒比以及近东召开其他区域磋商会议。此外还将特别为民间社会和私营部门举办磋商会议。自愿准则将以广泛参与的方式进行制定，包括借助因特网以电子磋商的形式开展审议。

17. 《权属治理自愿准则》初步计划于2011年提交粮农组织领导机构进行研究，此后工作重点将从制定转向实施：准则中确定的行为规范将得到落实，使家庭、社区和各国都能从中受益。粮农组织现有自愿准则的经验证明，可以通过制定下列文件的方式对实施工作提供帮助：

- 一项实施战略，包括利益相关者确定的需求评估、行动、参与者、目标和指标。
- 补充准则，必要时就具体问题提供更为详尽的技术细节。
- 培训和宣传材料，对自愿准则及其利用方式进行普及。
- 国家行动计划，帮助各国实施自愿准则。

#### IV. 结论

18. 土地和其他自然资源的公平获取和持续拥有对确保粮食安全、减少贫困和促进农村发展至关重要。但由于人口增长、经济发展以及城市和工业扩张所带来的需求，对土地和其他自然资源的争夺愈演愈烈。退化、气候变化和暴力冲突造成土地被弃用，自然资源基础不断缩小，从而加剧了竞争。为满足农产品供应需求的增长（包括生物燃料需求）以及出于对粮食安全的关切而增加粮食生产，垦殖新土地的竞争也将加剧。需求和价格的提高为拥有稳定资源和市场渠道的农民带来了益处，但竞争的加剧可能造成社会排斥，当强势群体有能力以牺牲贫困和弱势群体为代价获取土地和其他自然资源时，可能会造成不稳定后果。

19. 粮农组织将继续为成员国提供技术援助，帮助其加大力度提高土地获取过程中的性别平等；管理土地权属冲突；为重新安置提供土地获取渠道并在暴力冲突后重新设立土地管理体系；通过磋商谈判的方式承认本土权利、习惯权利和社区权利；改进租赁安排以平衡当地社区和外来投资者的利益；创立农村财产税收来支持农村服务权利下放以及改善国有土地资源管理。这些工作的落实很大程度上取决于对土地权属的治理程度和法治。如能形成一个通过改善治理来系统解决土地权属的多重根源和影响问题的国际框架，将会大力推进农村发展并大大有利于根除饥饿和粮食不安全现象。