

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



粮安委

世界粮食安全委员会



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

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。

ISBN 978-92-5-507277-2

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科科长：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

前言

本《自愿准则》(以下简称“《准则》”)的目标在于为改善土地、渔业和森林权属治理提供参考和指导,以实现人人享有粮食安全的总体目标,并支持在国家粮食安全范围内逐步实现获取充足食物权。

本《准则》旨在促进全球和国家层面消除饥饿与贫困的工作,以可持续发展原则为基础,并重视土地在发展过程中的中心地位,推动实现有保障的权属权利和平等获取土地、渔业及森林资源。

消除饥饿和贫困,以及对环境进行可持续利用,在很大程度上取决于公民、社区等如何获得土地、渔业及森林资源。能否稳定、公平地获取和掌控这些资源是很多人,特别是农村贫困人口谋生的根本基础。这些资源为人类提供了食物和住所,构成各项社会、文化及宗教活动的基础,同时也是经济增长中的一个核心要素。

负责任的土地、渔业和森林权属治理与其他自然资源,诸如水和矿产资源的获取和管理密不可分、十分重要。虽然不同国家内这些自然资源的治理模式和体系不尽相同,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。

公民、社区等如何获得土地、渔业及森林资源是由各社会通过权属体系进行界定和监管的。这些权属体系决定着谁能够使用哪些资源、用多久、有什么前提条件。这些体系可能建立在成文的政策和法律基础上,也可能以不成文

的习俗和做法作为基础。随着全世界不断增长的人口对粮食安全提出要求，而环境退化和气候变化又导致土地、渔业及森林资源供应量减少，权属体系面临着越来越大的压力。权属权利不足及不稳定的问题会加重易受害性、饥饿和贫困，还可能由于不同人群争夺这些资源而导致冲突及环境退化。

权属治理是一个关键性因素，它决定着公民、社区等能否以及如何获得权利及相关义务，来使用和掌控土地、渔业及森林资源。治理不当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。治理不当会对社会稳定、环境可持续利用、投资及经济增长带来不良影响。一旦权属操作过程中出现腐败或执行机构未能保护好公民的权属权利，导致他们失去对自己的家园、土地、渔业及森林资源和生计活动的权属权利，就有可能因此将他们推入饥饿和贫困的深渊。一旦权属治理不当导致暴力冲突，他们甚至可能因此失去生命。相反，负责任的权属治理能促进可持续的社会、经济发展，并有助于消除贫困和饥饿，鼓励负责任投资。

为了应对不断增加和扩大的关注，粮农组织和其它伙伴着手制定负责任权属治理准则。该项工作依托并支持2004年11月粮农组织理事会第一二七届会议通过的《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》）及2006年的“土地改革和农村发展国际会议（ICARRD）”。

世界粮食安全委员会（粮安委）在2010年10月召开的第三十六届会议上，鼓励继续推进《准则》的全面制定工作，争取将准则提交给粮安委审议，并决定设立一个粮安委开放性工作组来审议《准则》初稿。

本《准则》严格按照粮农组织为负责任行为制定原则及国际公认标准的其他自愿性文书的格式编写，如：《食物权自愿准则》、《负责任渔业行为守则》、《农药销售和使用国际行为守则》、《人工林负责任管理自愿准则》及《林火管理自愿准则：原则及战略行动》。这些文书篇幅相对较短，目的是为战略、政策、法律、计划和活动的开发提供可利用的框架。与之配套的是各类辅助性文件，如在必要时可在具体方面提供技术细节的补充准则、培训和宣传材料以及有助于实施的其他指导性文件。

本《准则》由开放性工作组在2011年6月、7月和10月以及2012年3月的会议上完成，并于2012年5月11日通过粮安委第38届（特别）会议批准。《准则》是在2009-10年间一系列广泛磋商活动的基础上制定的。区域性磋商会议分别在巴西、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、萨摩亚及越南等地召开。参加这些区域磋商会议的有来自133个国家的近700名与会人员，分别代表公共及私有部门、民间社团及学术界。来自70个国家的近200名与会代表参加了专门为民间社团召开的四次磋商会议，分别针对非洲（于马里召开）、亚洲（于马来西亚召开）、欧洲、中亚和西亚（于意大利召开）和拉美（于巴西召开）的民间社团。此外，一次私有部门额外磋商会议也吸引了来自21个国家的70多名代表。《准则》中还纳入了就“初始草案”进行电子磋商过程中收到的各项建议。世界各地的公共和私有部门、民间社团及学术界都就“初始草案”提出了改进意见。

《准则》符合并依托与人权及权属权利相关的各项国际及区域文书，其中包括“千年发展目标”。读者为改善权属治理而阅读《准则》时，应定期对照这些文书，遵循自身承担的相关义务及做出的自愿承诺，并从中获取更多指导。

目录

前言	iv
1 序言	1
1. 目标	1
2. 性质和范围	2
2 一般性事项	3
3. 负责任权属治理的指导原则	3
3A 一般性原则	3
3B 执行原则	4
4. 涉及权属的权利和责任	6
5. 涉及权属的政策、法律和组织框架	7
6. 服务的交付	9
3 对权属权利及义务的法律认定及分配	11
7. 保障措施	11
8. 公共土地、渔业和森林资源	12
9. 土著居民及其它具有习惯权属体系的社区	14
10. 非正式权属	16
4 权属权利及义务的转让及其它变更	19
11. 市场	19
12. 投资	20
13. 土地整理和其它调整方式	23
14. 土地归还	25
15. 重新分配型改革	25
16. 征地和补偿	27
5 权属的行政管理	29
17. 权属权利的登记	29
18. 估价	30
19. 税收	31
20. 有监管的空间规划	32
21. 权属权利纠纷处理	33
22. 跨界事项	33
6 应对气候变化和紧急情况	35
23. 气候变化	35
24. 自然灾害	36
25. 与土地、渔业及森林权属相关的冲突	37
7 促进、实施、监测及评价	39

序言

1. 目标

1.1 《自愿准则》将努力改善土地*、渔业及森林权属治理，为所有人带来好处，特别是弱势群体及边缘化群体，以逐步实现粮食安全和充足食物权、扶贫、可持续生计、社会稳定、住房保障、农村发展、环境保护及可持续社会 and 经济发展等众多目标。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。

1.2 《准则》将努力：

1. 为土地、渔业及森林资源使用、管理和掌控权的主管负责体系提供指导及关于国际公认做法的信息，以改善权属治理。
2. 促进改善和发展针对这些资源相关各项权属权利监管工作的政策、法律及组织框架。
3. 提高权属体系透明度并改善其运作。
4. 加强执行机构、司法机构、地方政府、农民以及小规模生产者、渔民和森林使用者组织、游牧民、土著居民和其他社区、民间社团、私有部门、学术界以及所有与权属治理相关人员的能力和 工作，并促进上述各方进行合作。

* 没有在权属范围内对“土地”一词的国际定义。该词的含义可以在国家范围内界定。

2. 性质和范围

2.1 《准则》为自愿性质。

2.2 对本《准则》进行解释和应用时，应尊重国家及国际法规定的现有义务，并适当顾及相应区域和国际性文书下做出的自愿承诺。《准则》对涉及人权及确保土地、渔业及森林资源权属安全的各项国家、区域和国际举措起补充和支持作用，同时也对改善治理的各项举措起补充和支持作用。《准则》中的任何内容不应被视为限制或削弱一国在国际法下所承担的任何义务。

2.3 《准则》可供国家；执行机构；司法机构；地方政府；农民以及小规模生产者、渔民和森林使用者组织；游牧民；土著居民及其它社区；民间社团；私有部门；学术界；以及所有相关人员使用，以评估权属治理，确认需改进之处并予以运用。

2.4 《准则》从范围而言涵盖全球。《准则》考虑到各国国情，可供处于不同经济发展阶段的所有国家和地区使用，也可用于所有类型权属的治理，包括公共、私有、共有、集体、土著和习惯权属。

2.5 应依照国家法律体系及其机构对《准则》加以解释和应用。

一般性事项

本部分涉及与土地、渔业及森林权属治理相关的各方面，如权利和义务、政策、法律和组织框架以及服务的交付。

在权属治理方面，相应国际人权文书规定了国家的义务。应根据第2.2段的内容解读第2部分。

3. 负责任权属治理的指导原则

3A 一般性原则

3.1 各国应:

1. 承认和尊重所有合法权属权利人及其权利。各国应采取合理措施，确认、记录和尊重合法权属权利人及其权利，无论有无正式登记；避免侵害他人的权属权利；履行与权属权利相关的义务。
2. 保护合法权属权利不受威胁和侵害。各国应保护权属权利人，使其权属权利不受随意剥夺，包括不遭受强制搬迁，因为强制搬迁违反了国家及国际法规定的现有义务。
3. 促进和推动享有合法权属权利。各国应采取积极措施，促进和推动权属权利的充分实现或交易，如确保所有人都能获得相关服务。

4. 确保在合法权属权利受到侵害时提供司法服务。各国应通过司法机构或其它方式向所有人提供有效、便利的手段，以解决与权属权利相关的纠纷；为人们提供负担得起、及时的裁决结果执行。若出于公共目的征用权属权利，则国家应提供及时、公正的补偿。
5. 防止出现权属纠纷、暴力冲突和腐败。各国应采取积极措施，防止出现权属纠纷，防止纠纷升级为暴力冲突。各国应努力防止各种形式、各种级别、各种情况下的腐败。

3.2 包括商业企业在内的非国家行为体有责任尊重人权以及合法权属权利。商业企业应尽力避免侵害他人人权及合法权属权利。企业应采纳合适的风险管理体系，防止并消除对人权及合法权属权利的不良影响。商业企业若导致或促成对人权及合法权属权利的不良影响，则应拟定非司法机制，并在机制下进行合作提供补救，包括酌情在操作层面采用有效的申诉机制。商业企业应确认并评估可能涉及的任何实际或潜在对人权及权属权利的影响。各国依据其国际义务，应就商业企业对人权及合法权属权利造成的负面影响提供进行有效司法补救的途径。如果涉及跨国企业，则企业母国需协助相关公司及其所在国，确保公司不侵犯人权及合法权属权利。各国应采取进一步措施保护人权及合法权属权利不受侵害，防止国有或受国家控制的商业企业，或是得到国家机构大量支持及服务的企业侵犯相关权利。

3B 执行原则

执行原则对于促进土地、渔业和森林资源权属的负责任治理十分必要。

1. **人类尊严：**承认每个人的固有尊严及其平等和不可分割的人权。
2. **不歧视：**法律、政策和实际做法中不应应对任何人抱有歧视。
3. **平等与公正：**要承认人人平等，就先要承认人与人之间的差异，并采取包括赋权在内的积极行动，以在国家内部促进所有

人，包括男性和女性、年轻人、弱势群体和传统上受到边缘化的群体能够平等享有权属权利，平等地获取土地、渔业和森林资源。

4. **性别平等：**确保女性和男性拥有平等的权利享有所有人权，并承认女性和男性的差异，必要时采取具体措施加快实现真正的性别平等。各国应确保女性和女童能够享有平等的权属权利，能平等地获取土地、渔业和森林资源，而不受其个人情况或婚姻状况的影响。
5. **全盘性和可持续性方针：**承认自然资源及其利用是相互关联的，并采取一种全盘性、可持续的方针对其实施行政管理。
6. **磋商和参与：**在决策前，让拥有合法权属权利、且可能受决策影响的公民得以参与，寻求其支持，并对他们的意见做出回应；考虑到各方之间现存的权力不平衡现象，确保涉及决策进程的个人与团积极、自由、有效、有意义且知情的参与。
7. **法治：**通过用合适的语言广为宣传、适用于所有人、公平执行和独立裁决的法律，采取一种以法治为基础的方式，与国家和国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及相应区域及国际文书中的自愿承诺。
8. **透明度：**用合适的语言明确界定并广泛宣传政策、法律及程序，用合适的语言广泛宣传各项决策，并采取让所有人都能获取相应信息的形式。
9. **问责：**个人、公共机构及非国家行为体均应依照法治原则对自己的行为及决策负责。
10. **不断改进：**各国应改进对权属治理进行监测和分析的机制，以证据为基础制定计划并确保持续改进。

4. 涉及权属的权利和责任

- 4.1 各国应努力确保对权属进行负责任治理，因为土地、渔业及森林资源是实现人权、粮食安全、扶贫、可持续生计、社会稳定、住房保障、农村发展，以及社会和经济增长等目标的关键因素。
- 4.2 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。
- 4.3 各方应承认，没有任何一项权属权利，包括私人所有权，是绝对的。所有权属权利都受制于他人权利及国家出于公共目的所采取的必要措施。这些措施应依据法律来确定，目的仅在于要促进包括环境保护在内的公共福利，并应符合各国的人权义务规定。权属权利也对应着义务的平衡。各方均应尊重对土地、渔业和森林资源的长期保护和可持续利用。
- 4.4 在根据本国法律对权属权利进行审查的基础上，各国应在法律上认可那些虽合法，但目前尚未受到法律保护的权属权利。保障权属权利的政策和法律不应带有歧视性，并应考虑到性别问题。遵照本《准则》的磋商和参与原则，各国应按照广为宣传的规则，明确界定哪些类别的权属被视为合法。各种形式的权属都应为大家提供一定程度的权属保障，确保提供法律保护，免遭违反国家及国际法规定现有义务的强制搬迁、骚扰及其他威胁。
- 4.5 各国应保护公民合法权属权利，并确保他们不被随意逐出自己的家园，确保他们的合法权属权利不会被剥夺或侵害。
- 4.6 各国应消除和禁止涉及权属权利任何形式的歧视，包括因婚姻状况变更、缺乏合法身份和经济资源获取途径等所导致的歧视。各国尤其应确保女性和男性获得平等的权属权利，包括继承和遗赠权。这些国家行为应遵循国家法律和立法以及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。
- 4.7 各国可考虑在公民无法通过自身行动获得权属权利实现生存的时候，为

他们提供不歧视、关注性别问题的援助，帮助他们获得执行机构及司法机构的服务，或参与可能会影响其权属的进程。

- 4.8 鉴于一切人权均为普遍、不可分割、相互依存且相互联系，因此土地、渔业和森林权属的治理不仅应考虑与土地、渔业和森林资源的获取和使用直接相关的权利，也应考虑所有的民权及政治、经济、社会和文化权利。为此，在面对维护人权，包括农民、土著居民、渔民、游牧民以及农村工人人权的人士时，各国应尊重和保护其民事和政治权利，并在应对维护土地、渔业和森林资源的个人与组织时遵守相关人权义务的规定。
- 4.9 各国应通过公正且具备能力的司法和行政管理机构，为公民提供及时、负担得起和有效的权属权利纠纷解决手段，包括解决纠纷的其他替代性手段，并应提供有效补救，必要时可能包括申诉权。这些补救措施应得到立即执行，包括归还权利、赔偿、补偿和偿还。各国应遵照6.6和21.6段规定，努力确保弱势群体及边缘化群体也能获得这些手段。各国应确保任何在权属范围内人权受侵害的受害人可通过类似途径解决争端并获得补救。
- 4.10 依据国家和非国家行为体所发挥的作用，并遵照国家立法和法律，各国应欢迎并协助土地、渔业和森林资源使用者全面参与权属治理的参与式过程，尤其是涉及领土开发的政策、法律和决策的形成及执行过程。

5. 涉及权属的政策、法律和组织框架

- 5.1 各国应制定和保持能促进土地、渔业及森林权属治理的政策、法律及组织框架。这些框架依赖于法律体系、公共服务及司法机构更广泛的改革。
- 5.2 各国应确保权属治理的政策、法律和组织框架能和国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。

- 5.3 各国应保证权属治理的相关政策、法律及组织框架能依据国家法律，承认并尊重合法的权属权利，包括承认那些虽然被视为合法但尚未得到法律保护的习惯权属权利；推动、促进和保护权属权利的落实。各项框架均应体现土地、渔业和森林资源的社会、文化、经济及环境意义。各国提供的这些框架应该是非歧视性的，并能促进社会公平及性别平等。各项框架应体现土地、渔业及森林资源及这些资源的利用之间的相互联系，并确立一种综合方针对其实施行政管理。
- 5.4 各国应考虑女性和女童在权属和相关权属权利等问题上面临的特殊障碍，并采取措施确保法律和政策框架为女性提供足够保护，实施和执行承认女性权属权利的法律。各国应确保女性能够与男性在平等的基础上合法订立涉及权属权利的合同，并应尽力提供法律服务和其他援助，令女性能够保护其权属利益。
- 5.5 各国在制定相关政策、法律及程序时，应采用参与式流程，让所有受影响各方得以参与，确保从一开始就让男性和女性共同参与。各项政策、法律及程序均应考虑执行能力。其中应包含关注性别问题的方式，并用合适的语言清楚表达，广泛宣传。
- 5.6 各国应将责任落实到最能有效向公民交付服务的政府层级。各国应明确界定土地、渔业及森林权属负责机构的作用及职责。各国应确保执行机构之间的协调，并与地方政府、土著居民及其他具有习惯权属体系的社区保持协调。
- 5.7 各国应明确民间社团、私有部门及学术界在制定和执行政策、法律及组织框架过程中有哪些机会做出合适的贡献，并加以宣传。
- 5.8 各国及其它各方应对政策、法律及组织框架进行定期审查和监测，确保其有效性。实施机构及司法机构应和民间社团、用户代表及广大民众保持联络，提高服务质量，努力避免腐败，特别要通过透明的程序及决策过程来实现。相关的调整及可能产生的影响都应用合适的语言加以明确说明，并广为宣传。

- 5.9 各国应认识到，涉及权属权利的政策和法律是在政治、法律、社会、文化、宗教、经济和环境大背景下运作的。一旦大背景出现变化，导致权属需要改革，各国应努力就改革提案在国内达成共识。

6. 服务的交付**

- 6.1 在资源允许的情况下，各国应确保实施机构和司法机构具备以及时、有效、关注性别问题的方式执行政策和法律的人力、物力、财力和其他能力。各级工作人员均应获得持续培训，人员招聘应注重确保性别和社会平等。
- 6.2 各国应确保权属及其行政管理服务的交付能和国家和国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。
- 6.3 各国应提供及时、易于获取、不带有歧视的服务，以保护权属权利，促进和推动这些权利的享有，并解决纠纷。各国应取消不必要的法律及程序性要求，并应尽力克服涉及权属权利的障碍。各国应对实施机构和司法机构的服务进行检查，并在需要时予以改进。
- 6.4 各国应确保实施机构及司法机构能面向全体大众提供服务，向所有人提供服务，包括偏远地区的人群。服务应及时、高效，采用适合本地情况的技术，以提高效率并拓宽获取服务的途径。应制定内部准则，以便工作人员能可靠地贯彻政策和法律，并保持工作连贯性。在不影响权属安全或司法质量的前提下，应简化程序。应采用合适的语言广泛宣传说明性材料，告知用户其权利与责任。
- 6.5 各国应制定政策和法律来促进空间及其他权属权利信息能适当地供国家、实施机构、土著居民及其它社区、民间社团、私有部门、学术界及大众共享和有效利用。应在参考区域及国际标准的基础上，就信息的共享利用制定国家标准。

** 第6节具体指导对第17-21节的解读。

- 6.6 各国及各方应考虑为那些难以获取行政服务和司法服务的弱势群体或边缘化群体提供额外支持，包括通过法律支持，如负担得起的法律援助，也可包括提供助理律师或助理调查员服务，为偏远社区和无固定定居点的土著居民提供流动服务等。
- 6.7 各国应鼓励实施机构和司法机构倡导一种以服务 and 道德行为为基础的文化。各机构及司法机构应定期通过调查和焦点小组等手段征集反馈意见，以提高服务标准，改善服务交付质量，达到期望，并满足新的需求。它们应公布绩效标准，并定期报告结果。用户应有申诉的途径，包括实施机构内部途径，如行政审议，也包括外部途径，如独立审议，或通过一名申诉专员进行处理。
- 6.8 涉及权属服务的相关专业协会应建立、宣传、监督和落实高水准的道德行为。公共和私有部门各方应遵守适用的道德标准。一旦违反标准，应受纪律惩戒。如果类似专业协会不存在，则各国应确保提供有利于这些协会成立的环境。
- 6.9 国家及非国家行为体应尽力避免涉及权属权利的腐败行为。各国特别应通过磋商和各方参与、法治、提高透明度和问责机制等手段实现上述目标。各国应通过并实施反腐措施，包括实现制约和平衡、限制权力任意使用、解决利益冲突并采纳明确的规则 and 规定。各国应对实施机构的决策进行行政和/或司法审查。负责权属行政管理的工作人员应对自身行动负责。应保障工作人员能有效地履行其义务。应保证工作人员在履行职责时不受干扰，且不会因举报腐败行为受到报复。