

趋向负责任土地及其他自然资源 权属治理自愿准则

讨论文件



土地权属及管理处(NRLA)

2009年1月

趋向负责任土地及其他自然资源 权属治理自愿准则

讨论文件

土地权属及管理处(NRLA)

2009年1月

本文由粮农组织自然资源管理及环境部土地及水利司土地权属及管理处起草，旨在制定负责任土地及其他自然资源权属治理自愿准则。

摄影：Mika-Petteri Törhönen

（埃塞俄比亚本尚古勒-古马兹州古马兹村）

缩略语表

CEDAW	消除对妇女一切形式歧视公约
FAO	联合国粮食及农业组织
FIG	国际测量工作者联合会
GTZ	德国技术合作署
ICARRD	国际土地改革和农村发展会议
IFAD	国际农业发展基金会
IPC	国际粮食主权规划委员会
MDG	千年发展目标
UDHR	世界人权宣言
UN	联合国
WCARRD	世界土地改革和农村发展会议
WFS	世界粮食首脑会议

目 录

1. 引言.....	1
2. 土地和其他自然资源、权属及治理.....	3
2.1 为什么研究土地和其他自然资源?	3
2.2 为什么权属是重要的?	5
2.3 为什么权属治理很重要?	6
3. 自愿准则	10
3.1 自愿准则的目的和性质是什么?	10
4. 负责任的权属治理自愿准则	13
4.1 建立自愿准则的基础是什么?	13
4.2 自愿准则将针对什么?	15
4.2.1 哪些自然资源将包括在内?	15
4.2.2 目标应该是什么?	15
4.2.3 使用者应该是谁?	16
4.2.4 至关重要的问题和主题应该是什么?	16
4.2.5 原则和战略行动应是什么?	17
4.3. 如何制定自愿准则?	25
4.3.1 谁将参与自愿准则的制定?	25
4.3.2 制定自愿准则的程序是怎样的?	25
4.3.3 制定自愿准则的计划安排是怎样的?	26
5. 总结评价	27

插文目录

- 插文 1 土地权属与实现千年发展目标之间的关系
- 插文 2 粮农组织自愿准则
- 插文 3 自愿准则性质示例
- 插文 4 影响土地权属治理的法律文书

1. 引言

本讨论文件由粮农组织土地权属及管理处起草，目的是为了征求对负责的土地和其他自然资源权属治理自愿准则的看法和意见。衰弱的权属治理可导致生命和生计损失，阻碍投资和经济的全面增长，并妨碍自然资源的可持续利用。相比之下，负责任的权属治理可确保相关的政策和规定带来可持续的、有益的成效，并确保提供高效、有效和公平的相关服务。负责任的治理不仅局限于法定的权属范围内（如私有制和公有制以及其他的权利和责任），它也承认习惯和共同财产权属。我们期望自愿准则将有助于各国改进权属治理。自 2005 年以来，在芬兰政府（见粮农组织土地权属研究之九：“土地权属及行政管理中的完善治理”。¹）的大力支持下，粮农组织开始权属治理方面的工作。粮农组织及其合作伙伴的工作表明，可以在国际层面通过并由各国付诸实施的自愿准则正受到日益增强的广泛关注。上述合作伙伴包括联合国人居署、世界银行、农发基金、单个国家以及民间社会。

本讨论文件提供了权属治理自愿准则中可包含哪些内容的例子，但讨论文件并不是该自愿准则的建议草案。其目的是在研讨会和其他的会议中引发讨论，以便确定自愿准则的建议草案中应该包含哪些内容。自愿准则的起草会采用由国际组织、各国政府和民间社会共同参与的方式来进行。因此，在这一过程的启动之初将讨论文件广为散发。

本讨论文件由三部分组成。第二章介绍了以下内容：

- 为什么土地（包括房屋等方面的改进）和其他自然资源是消除饥饿和贫困、促进社会经济发展和保护环境的重要因素；
- 权属如何决定土地和其他自然资源在发展中发挥的是积极的还是消极的作用；
- 治理如何决定权属是发挥积极作用还是消极作用的。

第四章简要介绍了自愿准则的一般性质，以及粮农组织如何将其用于特定目的。

第五章讨论了这一问题的核心内容，即权属治理自愿准则的制定。介绍内容如下：

- 制定这种自愿准则的基础。

¹ http://www.fao.org/NR/lten/abst/lten_071101_en.htm

- 自愿准则中可能包含那些内容的例子，包括目标和使用者的性质。
- 制定自愿准则的方法。

术语在任何这种性质的资料中都会成为一个问题。为了简化文本，术语“土地”所涵盖的内容包含任何对土地人为的改进，包括房屋和其他建筑物，以及灌溉系统等基础设施。除土地外，本讨论文件还涉及了覆盖在土地之上或以其他形式与之相关联的其他自然资源（如树木和森林、牧场和其他植被、水面和渔场）。

2. 土地和其他自然资源、权属及治理

2.1 为什么研究土地和其他自然资源？

“土地是我们最宝贵的资源。实际上，土地的意义不止如此：土地是生存的条件，没有土地，我们将无法生存，我们的持续生存和进步依赖于土地。”这段话出自一本 1953 年的粮农组织出版物，该出版物在修订后重新出版，名为《粮农组织权属研究之一》（“地籍调查和土地权利记录”）²。此处的土地包括地球的表面及其各种资源。土地提供食物和住所的来源。基本生存和可持续生计的享有取决于对土地和水、森林及渔业等相关资源的获取。对农村土地及其相关自然资源的获取为流向城市地区的人口及其农村亲属提供了安全网。

获取包括食物和住房在内的充足生活条件的权利在 1948 年通过《世界人权宣言》第 25 条中得到肯定。虽然《世界人权宣言》没有具体提及“土地”或“自然资源”，但其中很多方面权利的实现都取决于可靠地获得土地和其他自然资源，实际上其后的国际公约和其他文书中的权利的实现也如此。

甚至在通过《世界人权宣言》之前，1945 年采用的《粮农组织宪章》序言就已确认了粮农组织成员决心提高营养水平，确保提高食物和农产品的生产和销售效率，以及改善农村人口的条件。二十年后，粮农组织成员修订了序言，将确保人类免受饥饿的行动包含其中。粮农组织成员不断重申，每个人都有权获取安全营养的食物，与充足食物权相一致，并且从根本上免受饥饿。粮农组织成员最近在一系列文件中再次做出承诺，这些文件包括《世界粮食首脑会议行动计划》（1996 年）和《世界粮食首脑会议：五年之后宣言》（2002 年）；以及《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》（2004 年）。

可靠地获取土地和其他自然资源是实现食物权的基本因素之一。食物权不会自动转变为对土地和其他自然资源的权利，因为让所有人都能获取食物的目标可以通过正式就业或非农收入等其他方式实现。然而，在其他方式有限或不足的情况下，土地和其他自然资源方面的权利对实现食物权来说至关重要。而且在任何情况下，生产市场销售的粮食需要土地方面的保障。《世界粮食首脑会议行动计划》呼吁在适当的情况下建立法律机制，以促进土地改革；认可和保护财产、水资源和使用者权利；加强穷人和妇女对资源的获取（目标 1.2（b））；并呼吁制定和实施一定的法律，确保妇女能够可靠地并公平地获取和支配信贷、土地和水资源等生产性资源（目标 1.3（b））。《支持在国家粮食

² http://www.fao.org/sd/2003/IN11013_en.htm

安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》进一步指出有必要改进对土地和其他自然资源可靠的获取。

可靠获取土地也是实现住房权的一项基本因素。《世界人权宣言》中提出的适足住房权在《温哥华人类住区宣言》（1976年）中得到重申。得到《伊斯坦布尔人类住区宣言》（1996年）再次肯定的《人居议程》致力于实现向包括妇女和穷人在内的所有人提供权属的法律保障和对土地的公平获取；进行立法和行政改革，使得妇女充分并公平地获取经济资源，包括拥有继承权，土地和其他财产、信贷、自然资源以及适当技术的所有权（第40段（b））。

基本财产权也得到《世界人权宣言》的肯定，其中第17条规定每个人都有权独自或与他人共同拥有财产；任何人的财产都不应被任意剥夺。此后对财产权的保护也在以下文件中得到重申：《土著和部落居民公约》（第16条）；《经济、社会及文化权利国际公约》（第11条，第7号一般性意见）；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》（第15条）；《难民和流离失所者的住房和财产归还原则》（《皮涅鲁原则》）（第5项和第7项原则）；以及《欧洲保护人权与基本自由公约》（第一议定书，第1条）；《美洲人权公约》（第21条）；《非洲人权和人民权利宪章》（第14条）等区域性文书。

除了《土著和部落居民公约》和《皮涅鲁原则》外，这些文书都没有明确地提及土地和其他自然资源。但对于大多数人来说，土地是最宝贵的财产，房屋和土地上的其他建筑物，以及生长在土地上或以其他方式与土地相关联的自然资源。

除提供食物和住房的平台外，土地和其他自然资源还是塑造社会和文化特性的基本因素之一，正是这些特性形成了我们对自身和别人对我们的看法。因此土地和相关自然资源与种族、性别、国籍、历史及宗教信仰等其他特性因素密切相关。它们是将个人、家庭和群体联系起来的一种纽带，是代代相传的一种遗产。无一例外，所有的文化，无论是土著群体的祖传领地，一个家族农场，还是用于保护格外美丽的自然景观的国家公园，都有包含丰富象征意义的土地和其他自然资源。

土地和其他自然资源也是财富的源泉，对家庭、社区和国家的经济福祉非常重要。作为基本的生产要素，它们被用于生产商品和服务。没有它们就不能进行生产。由它们衍生出来的金融财富有助于巩固和提升社会地位。它们提供由农业和其他经营活动盈利的基础，如被租赁、抵押或出售，则可以成为获取资金的资产。对于政府而言，尤其是地方政府，财产税收可以是资助基础设施和公共服务的重要收入来源。

拥有权利的同时必须承担**责任**。使用土地和其他自然资源的权利不能是无所限制的。当《世界粮食首脑会议行动计划》呼吁建立法律机制促进土地改革并认可和保护财产、水资源和使用者权利时，要求这些机制能够促进对土地、水资源和森林等自然资源的保护和可持续利用（目标 1.2（b））。环境保护的必要性之前在《联合国人类环境会议斯德哥尔摩宣言》（1972 年）中就已提出，该宣言指出，必须通过认真的规划和管理（第 2 项原则）对自然资源进行保护，应当采用统一协调的方式规划开发活动，以确保开发活动符合保护和改善环境的要求（第 13 项原则）。《里约环境与发展宣言》（1992 年）重申必须满足发展权，从而公平地满足当代和后代的发展和环境需求（第 3 项原则）；环境保护应当构成发展进程的一部分（第 4 项原则）。

认识到土地是最重要的资源之一，《温哥华人类住区宣言》明确了各国有权规划和监管土地的利用（第 10 项一般原则）。《人居议程》再次提出要推广更加具有可持续性的，能够减少环境压力，促进高效合理地利用自然资源（包括水资源，森林和土地），以及满足基本需求的生产和消费方式，人口政策及居住结构（第 43j 段）。《人居议程》呼吁通过制定并支持实施更好的土地管理措施，全面处理农业、工业、交通、城市发展、绿地、保护区和其他重要需求方面潜在的竞争性土地需求，从而促进生产性土地在城乡地区的优化利用，保护脆弱的生态系统和环境上比较脆弱的地区，使其免受人类住区的负面影响（第 43p 段）。

2.2 为什么权属是重要的？

权属是土地及其资源方面人们之间的复杂关系，土地和其他自然资源的获取由权属规则界定。这种关系可以通过成文法或惯例界定。权属是一种制度，即由社会创造出来的用于规范行为的规则。权属规则明确如何在社会范围内分配对土地和其他自然资源的权利；如何给予利用、支配和转让这些资源权利，以及相关的责任和限制。简而言之，权属制度确定谁可以在什么条件下利用什么土地资源多长时间。

权属反映一个社会的权力结构。因为土地和其他自然资源对社会和文化特性及经济财富至关重要，所以某个社会权属安排发展的方式会巩固个人及社会团体之间的权力关系。因此权属具有重大的政治意义，权属问题容易被政治化。社会稳定性可能取决于是否存在对权属制度公正性的广泛共识。

权属可能带来问题。没有稳定的权属制度，人们会被边缘化，容易被驱逐出自己的土地，并被排除在社会之外。在对资源的获取管理不善的地方，自然

环境及其生物多样性处于过度开发的危险之中。1945 年召开的粮农组织第一次大会认识到应当改革“不恰当的权属制度”以消除经济和社会进程中的障碍。

目前正在发生的变化可能加剧权属带来的问题。例如，在人口增长，经济发展，城市和工业扩张的需求等因素的作用下，对土地和其他自然资源的争夺日趋激烈。退化、气候变化和暴力冲突等原因造成土地被丢弃，而这种自然资源基础的萎缩使竞争进一步加剧。造成这种状况的原因还包括新的土地被开垦以满足增长的农产品供给需求，包括生物燃料以及为应对食品价格上涨而增加粮食生产。当富人能够在损害穷人利益的情况下获取土地和其他自然资源时，这种竞争可能导致社会排斥，造成可能影响稳定的后果。

为了改善环境状况，促进性别平等，解决社会矛盾，提高粮食产量，促进经济发展，也许权属安排需要改变。由于这种改变可能导致家庭、社区或国家内部权力结构的根本性转变，所以它不仅仅意味着改变法律或程序。这种改变可能重新界定多种关系，包括夫妻关系，乃至国家与公民之间的关系。

权属规则通过权属管理得到应用，并具有可操作性。无论是正式的还是遵循惯例的管理，都从制度和程序着手，管理：

- 对土地和其他自然资源的权利，包括权利的分配；边界的划定；权利的转让（如通过出售，租赁，特许权，分成租佃，借贷，赠予，继承，土地改革）；关于权利和地块边界的疑问和争端的裁决。
- 土地和其他自然资源的规范化利用，包括规划和土地利用法规的执行，土地利用纠纷的裁决。
- 估价和税收，包括财产价值评估；通过对财产征税取得财政收入；估价和税收争端的裁决。

这三项管理的要素（权利，规范化利用和价值）是相互关联的。改变其中一个可能影响到另外两个。例如，将土地的规范用途从农业土地转变为住宅用地常常导致土地价值的上涨，之后农田被细分为更小的住宅用地，并被转让给新的主人。政府强制性获取土地作为公用地的决定可能改变土地的指定用途和所有权；土地征用程序应要求对土地和相关财产进行估价，以确保给予合理的补偿。

2.3 为什么权属治理很重要？

治理是治理活动的过程。它是社会管理的方式，是将不同群体间相互竞争的优先重点和利益进行协调的方式，既包括正式政府机制也包括非正式安

排。治理涉及到公民参与决策的过程，以及政府如何对其公民负责和社会如何让社会成员遵守其规则和法律的过程。治理由这样一些机制和程序构成，这些机制和程序使公民和各群体能够表达其利益，调和差异，行使合法权利和履行法定义务。正是由这样一些规则、机制和措施为个人、组织和企业设立限制以及提供激励。

当滥用权力导致对权属的保障不足以鼓励投资时，衰弱治理将会影响经济增长。当人们从过度开采资源中获取利益，不顾其对环境造成的损害时，环境的可持续性将会受到影响。它导致贫困人群被进一步边缘化并遭受损失，因为他们缺乏影响决策的政治力量，也没有财力贿赂腐败官员。当妇女由于正式法律、习俗和社会劳动分工中存在着偏见而拥有较少和较弱土地权利时，他们通常容易受到损害。治理不力将会导致：

- “劫持国家”：治理不力时，权力强大者将得以支配对稀缺资源的竞争。极端形式的腐败可以通过“劫持国家”以极大的规模呈现。国家可能被主导公共政策为其自身利益服务的个人、家庭、宗族、群体或商业公司“劫持”。拥有权力者可能将公共土地和共同土地非法转移到自己或其同盟者手中。他们可根据其喜好实施重新分配土地的政策和法律，对土地被强征者提供不公平的补偿。他们还会做出对自身有利的决定，改变土地的法定用途，而这种决定客观上根本站不住脚。
- 行政腐败：政府官员滥用职权，索要贿赂才会工作或将某人的文件提前优先处理。或者，他们要求支付报酬，这样就不履行进行检查之类的职责。他们可能索要钱财以便为行贿者带来有利结果，如低估财产价值以降低税赋，或高估财产价值使某人更有资格获得更高额度的抵押贷款。贿赂达到一定的价码，他们就可能会做出非法勾当，如登记虚假所有权等。

负责任的权属治理对实现充足食物和住房的基本权利以及财产基本权利是非常必要的。治理对改进权属的任何不足之处都非常重要。如前所述，权属安排可能会带来一些问题，包括引发暴力冲突等。任何可能与权属相伴而来的问题都会在治理不力时变得更为严重。应当改革不恰当的权属安排，以便对发展做出积极贡献。良好的权属安排与千年发展目标的实现密切相关。（见插文 1）。

插图 1. 权属与实现千年发展目标的关系

- **消除极端贫困和饥饿（千年发展目标 1）**。可靠地获取土地和其他自然资源是消除饥饿和贫困的直接因素。在农村，丧失土地常常最能预示饥饿和贫困：最贫困的人通常没有土地或者拥有很少土地。获得土地和其他自然资源的权利不够充足，权属也缺乏保障，这常常会导致极端贫困和饥饿。改善对土地和自然资源的获取，各家庭可进行粮食生产满足其自身消费，还可通过市场销售富余粮食来增加家庭收入。对土地和其他自然资源的可靠获取可以在困难时期提供一个很有价值的安全网，作为住所、食物和收入来源。
- **促进男女平等并赋予妇女权力（千年发展目标 3）**。由于正式法律、习俗和社会劳动分工中存在的偏见，妇女通常拥有较少或较弱的土地和其他自然资源的权利。促进男女平等的权属举措可帮助加强妇女在农业生产和社会政治关系中的权利。
- **确保环境的可持续能力（千年发展目标 7）**。获得有保障的权属的农户比例最初是作为目标 11 的第 32 项指标（“到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善”）。修改后的千年发展目标框架将此目标更名为目标 7.D，其中指标 7.10 为城市贫民窟居民的比例。该指标将权属无保障视为定义贫民窟家庭的条件之一，但同时也承认在实际中并未采用，因为大多数国家都缺乏有保障的权属的相关信息。尽管在测量方面存在诸多问题，权属对确保环境的可持续能力仍起着重要作用。通过定义对土地和其他自然资源权利的获取和保障，权属影响着人们如何决定使用这些资源，以及是否愿意投资对其进行改进。不合适的权属政策，以及对土地和其他自然资源的获取的不公平，将会带来贫瘠土地的过度耕作和过度放牧。如果农民的权属有保障并可从投资中获益，农民更愿意通过土壤保护、植树和改良牧场进行投资来改善土地。
- 改进权属安排对实现**千年发展目标 8**（建立促进发展的全球伙伴关系）可起到重要作用。这一目标包括在目标 8.A（“进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制”）项下致力于实现国家和国际层面的良好治理。
- 此外，改进权属的获取和保障还可间接促进其他目标的实现。通过帮助减少饥饿和贫困以及赋予妇女权力，权属的改善将有利于实现普及初等教育（**千年发展目标 2**），改善产妇保健（**千年发展目标 5**）和对抗艾滋病毒/艾滋病、疟疾以及其他疾病（**千年发展目标 6**）。

负责任的权属治理有利于实现公平获取公共服务的权利，此项权利得到了《世界人权宣言》（第 21 条）的确认。财产的享有和保护要求公民使用相关政府机构的服务。负责任的治理对公民适当地获取公共服务至关重要。负责任的治理的一项衡量标准就是高效率实施对权属的管理，为全体公民提供及时和负担得起的服务。另一项标准是所有政府官员和私营部门人员都对其行为负责。所需服务的高效供给在所有国家对所有公民都非常重要，尤其对贫困人口而言。没有资源向腐败官员行贿的人将无法保障其土地权。腐败可能使他们不得不面临财产被国家强制性征用却得不到足够补偿，被逐出土地，失去家园、农场和生计的局面。

负责任的治理是要确保工作人员能够向公民提供所需服务。如果从事腐败行为的动机仍然很强，只消除腐败的机会是不够的。很多索要贿赂的官员的一个动机是依靠其较低的薪酬无法养活其家庭。《世界人权宣言》确认人人有同工同酬的权利，不受任何歧视，每一个工作的人，有权获得公正和合适的报酬（第 23 条）。这在《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条和《反腐败公约》（第 7 条）中得到重申。要为公民提供的所需水准的服务，需要有充足的教育和培训，这反映在《消除对妇女一切形式歧视公约》（第 11 条）和《反腐败公约》（第 7 条）中。同时，应认真挑选工作人员，确保他们能够胜任其工作：《反腐败公约》号召各国努力采用、维持和加强公务员和适当情况下其他非选举产生公职人员的聘用、雇用、留用、晋升和退休制度，这种制度以效率原则、透明度原则和特长、公平和才能等客观标准原则为基础（第 7 条）。

负责任的治理是实现法治的一项机制，因为权属体现在法律中，不管是成文法还是习惯法。《世界人权宣言》确认，法律面前人人平等，并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视（第 7 条）。《消除一切形式种族歧视国际公约》（第 5 条）、《公民权利和政治权利国际公约》（第 12 条）、《消除对妇女一切形式歧视公约》（第 15 条）、《美洲人权公约区域文书》（第 24 条）以及《非洲人权和民族权宪章》（第 3 条）再次确认了这一原则。

粮农组织与其伙伴的工作表明，各国改进权属治理的努力可得到自愿准则的支持。自愿准则将提供一个框架，确保有关政策和规定的实施能带来可持续的有益的结果，并确保高效和有效地并且不带歧视地提供相关服务。

3. 自愿准则

3.1 自愿准则的目的和性质是什么？

自愿准则为负责任的做法设立了原则和国际公认标准，提供一个框架供各国在制定各自战略、政策、法律、计划和活动时都可以利用。自愿准则使政府机构、私营部门、民间社会和公民能判断其拟采取的行动以及其他人的行动是否属于可接受的行为。粮农组织在广泛的领域提供了自愿准则，包括林火管理，人工林管理，充足食物权，负责任渔业，以及农药的销售和使用等。见插图 2。

插图 2. 粮农组织自愿准则

粮农组织自愿准则的具体内容可登陆下列网址查询：

- **林火管理自愿准则：原则和战略行动（2006）**
<http://www.fao.org/forestry/firemanagementstrategy/en/>
<http://www.fao.org/docrep/009/j9255e/j9255e00.htm>
- **负责任的人工林管理：自愿准则（2006）**
<http://www.fao.org/forestry/plantedforestsguide/en/>
<http://www.fao.org/docrep/009/j9256e/j9256e00.htm>
- **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（2004）**
http://www.fao.org/righttofood/index_en.htm
<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>
- **负责任渔业行为守则（1995）**
<http://www.fao.org/fishery/ccrf/1/en>
<http://www.fao.org/DOCREP/005/v9878e/v9878e00.htm>
- **农药销售和使用国际行为守则（1985，2002年修订）。**
http://www.fao.org/ag/AGP/agpp/Pesticid/Code/PM_Code.htm
<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/AGRICULT/AGP/AGPP/Pesticid/Code/Download/code.pdf>

由于这些准则的自愿属性，它们不对各国或国际组织设定有法定约束力的义务，不取代现有的国内或国际法律、承诺、条约或协定，也不侵害各国政府的权利、管辖权和职责。但自愿准则的某些内容可能基于有法定约束力的国际协议的相关规定。

自愿准则是相对简短的文件，用较为简单的语言描述有关原则和行动，因此不涉及技术细节。插文 3 从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中举例说明。

自愿准则的简短并不构成一种限制，因为附加信息一般在一系列补充文件中列出，例如：

- 实施战略，包括利益相关各方确定的需求评估、行动、参与者、目标和指标。
- 补充准则，必要时针对特定问题提供更多技术细节。
- 培训和宣传材料，向人们介绍自愿准则及如何利用这些准则。
- 国家行动计划等，帮助各国实施自愿准则。

上述补充文件在自愿准则最终确定后制定。

插文 3. 自愿准则性质举例

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

准则 2：经济发展政策

2.5 各国应推行广泛包容、无歧视和良好的经济、农业、渔业、林业、土地使用政策，适当时推行土地改革政策，使农民、渔民、林农和其它粮食生产者，尤其是妇女能够从其劳动、资本和管理中获得公平的收入，并鼓励对自然资源，包括贫瘠地区自然资源的保护和可持续管理。

2.6 当贫困和饥饿主要集中在农村地区，各国应注重可持续农业和农村发展。措施包括改进对土地、水、适当且价格承受得起的技术、生产性和财政资源的获取，提高贫困农村社区的生产力，促进穷人参与经济决策和生产成果分享，保存和保护自然资源，对农村基础设施、教育和研究进行投资等。特别是，各国应采取相关政策，创造条件，鼓励稳定的就业，尤其在农村地区，包括非农业就业。

2.7 针对日益严重的城市饥饿和贫困问题，各国应促进旨在改善城市贫困者生计的投资。

准则8：资源和资产的获取

8.1 各国应按照国家法律和国际法，促进可持续、无歧视和有保障地获得和利用各种资源，保护对人民生计至关重要的财产。各国应一视同仁地尊重和保护个人有关土地、水、森林、渔业和畜牧业资源的权利。必要和适当时，各国应按照其人权义务及法治要求进行土地改革和其他政策改革，以保障有效而公平地获得土地，促进向贫困人口倾斜的增长。对某些群体如牧民和土著人民以及其与自然资源的关系可予以特别关注。

8.6 各国应促进妇女充分和平等参与经济活动。为此，如尚无有关法律，应引入和实施对性别问题敏感的法律，赋予妇女继承权及拥有土地和其他财产的权利。各国还应保障妇女可靠地、平等地获取、控制和受益于生产性资源包括信贷、土地、水和适用技术。

8.7 各国应设计和执行针对最贫困人口的计划，包括获取和合理利用农业土地的不同机制。

准则8B：土地

8.10 各国应采取措施，通过立法保护充分及平等地拥有土地权和其它产权包括继承权，从而促进和维护对土地权属的保障，尤其当涉及妇女、贫困和社会弱势群体时。各国应根据其国际人权义务及法规，酌情考虑建立法律和其它政策机制，促进土地改革，改善穷人和妇女对土地的获取。此类机制还应促进土地的保护和可持续利用。应特别考虑土著社区的情况。

准则8C：水

8.11 铭记人人获得足够数量和高质量的水是生命和健康的基本条件。各国应努力改进水资源的获取，促进其可持续利用，在用户之间进行水资源分配时，对效率和满足人的基本需要应均衡地和充分地加以考虑，平衡保护或恢复生态系统功能的要求与家庭、工业和农业的需要，包括保护饮用水质量。

4. 负责的权属治理自愿准则

4.1 自愿准则建立的基础是什么？

自愿准则应与以不同方式涉及到土地（包括房屋）和其他自然资源获取及其治理的各种国际文书和区域文书保持一致（见插文 4）。

插文 4. 影响权属治理的文书

国际文书包括：

- 世界人权宣言。
- 关于难民地位的公约。
- 消除一切形式种族歧视国际公约。
- 斯德哥尔摩人类环境宣言。
- 消除对妇女一切形式歧视公约。
- 独立国家土著和部落居民公约。
- 儿童权利公约。
- 经济、社会及文化权利国际公约。
- 公民及政治权利国际公约。
- 温哥华人类住区宣言。
- 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约。
- 里约环境与发展宣言。
- 第四次妇女问题世界会议北京宣言。
- 世界粮食首脑会议行动计划。
- 伊斯坦布尔人类住区宣言。
- 世界粮食首脑会议：五年之后宣言。
- 反腐败公约。
- 难民和流离失所者的住房和财产归还原则：皮涅鲁原则。
- 土地改革和农村发展国际会议宣言。

区域文书包括：

- 美洲国家组织人权宣言。
- 美洲人权宣言。
- 欧洲保护人权与基本自由公约。
- 非洲人权和人民权利宪章。

国际金融机构制定有关于非自愿移民的政策：

- 世界银行非自愿移民业务政策。
- 美洲开发银行非自愿移民政策。
- 亚洲开发银行非自愿移民政策。

对于粮农组织来说，有关自愿准则的工作总的来说可被看作为该组织任务的一部分，更为具体地来说可被看作为实现《世界粮食首脑会议行动计划》目标及其五年之后目标的一种工具。《世界粮食首脑会议行动计划》制定有关于改善对土地和其他自然资源的有保障获取的目标，包括通过以下行动：

- 建立推进土地改革的法律机制和其他机制；承认和保护财产、水及使用者权利；加强穷人和妇女对资源的获取（目标 1.2(b)）；
- 促进妇女充分和平等地参与经济，引入和执行对性别敏感的立法，保障妇女有保障地和平等地获取与支配包括信贷、土地和水在内的生产资源（目标 1.3(b)）；
- 制定或加强旨在反对歧视社会脆弱群体和弱势群体成员以及少数族裔的政策，特别关注他们的土地权和其他财产权（目标 1.4(b)）；
- 改善男性和女性对土地、其他自然资源及生产性资源的获取，特别是在必要时通过有效的土地改革以及促进有效利用自然资源和农业资源以及在可行的情况下移民定居到新的土地来做到这一点（目标 2.1(e)）。

《世界粮食首脑会议行动计划》也制定有关于透明的和负责任的治理目标，包括通过以下行动（目标 1.1）：

- 通过建立冲突预防机制并以和平方式解决争端，确保和巩固和平；
- 制定民主的、透明的、参与性的、赋予权力的、应对不断变化环境的、最有助于实现人人拥有可持续粮食安全的决策、立法及实施程序；

- 促进和加强运行良好的法律及司法制度，保护所有人的权利；
- 承认和支持土著居民及其社区对经济和社会发展的追求，充分尊重他们的身份、传统、社会组织形式和文化价值。

权属治理自愿准则也可以视为《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》进一步深化。这些准则鼓励采取行动来改进治理，并改进土地、水、森林、渔业及家畜等的权属（见插文 3）。

权属治理自愿准则的制定是建立在粮农组织在改进土地和其他自然资源有保障获取方面的长期的工作基础之上，这包括 1996 年举行的世界土地改革会议、1979 年举行的世界土地改革和农村发展会议以及 2006 年举行的国际土地改革和农村发展会议。

4.2 自愿准则将针对什么？

4.2.1 哪些自然资源将包括在内？

自愿准则应在提供食物和住所以及可持续发展的大背景下来处理土地和其他自然资源有保障的获取。在许多情况下，土地的获取是与其他自然资源的获取联系在一起的，因为人民的生计，尤其是穷人，依赖于获取放牧家畜的草场、获取灌溉用水、获取森林资源及渔业。

制定自愿准则的意图不是针对遗传资源。它很可能在这样的背景下处理石油和矿产资源，即需要透明和公平的程序来分配钻探和开采特许权，以便保护当地社区不丧失他们对自己的土地和其他自然资源的获取，或者以别的形式受到负面的影响。

4.2.2 目标应该是什么？

自愿准则的目的在于向国家、民间社会和私营部门提供关于负责任的权属治理的使用指导，以之作为减轻饥饿和贫困、改善环境、支持国家和地方的经济发展、改革公共管理等的一种手段。

该自愿准则的目标应该是什么？为了促进讨论，举例如下：

- 促进负责任的权属治理对满足包括粮食安全、减贫及保护环境等在内的人民生计需要的贡献。
- 促进治理权属的负责任的和普遍接受的原则、政策实践、法律和机构框架及行政管理。

- 为增进对权属及其治理的认识做出贡献，以便帮助制定和落实国家政策、立法和战略行动。

4.2.3 使用者应该是谁？

谁应该是自愿准则的主要使用者？为了激发讨论，提出以下范例：

- 负责权属政策和立法的政府政策制定者，负责权属管理的政府机构的管理人员和工作人员。
- 负责权属管理的私营部门专家。
- 包括社区团体在内的相关民间社会组织、国家和国际集团及专业协会等的成员。

4.2.4 至关重要的问题和主题应该是什么？

自愿准则的目的在于强调负责的权属治理对以下至关重要的发展问题的贡献：

- 粮食安全。
- 经济发展。
- 社会发展。
- 环境保护和资源的可持续利用。

在该自愿准则中应予以处理的关键主题是什么？为促进讨论，提供以下范例：

- 不歧视。
- 政策框架和法律框架。
- 能力建设和机构加强。
- 研究。
- 知识转移/信息交流。
- 教育和提高认识。
- 伙伴之间的合作。
- 包括妇女、土著群体和其他弱势群体在内的伙伴之间多利益相关者的参与。
- 发展中国家的特殊要求。
- 包括公共部门、私营部门、民间社会组织及国际组织在内的各种行动者的责任。
- 监测和评价。

4.2.5 原则和战略行动应是什么？

自愿准则中所确定的原则和战略行动应该为国家、民间社会和私营部门提供关于改进权属治理的实用指导。可以通过确保政策和规则带来对土地和其他自然资源有保障的公平获取做到这一点。在对土地方面的对抗性利益进行抉择的情况下，负责任的治理产生的决定是明智的。它确保了决定在恰当的层次上做出，并确保土地和其他自然资源的问题得到公开处理。它要求所有的利益相关者为自己的行动负责，并要求法治适用于所有人。负责任的治理为公平参与管理对抗性利益的过程提供一个框架：这一过程对合法的利益相关者开放，无论他们是富有还是贫穷。它为所有人提供公平参与的手段，认识到如果边缘群体和弱势群体要作为平等伙伴参与进来的话，他们都需要特殊的援助。即使对过程加以改进，有些人仍会继续被排斥在外，因为他们没有被看作为合法的利益相关者。在法律不承认人们对自己的家园和农业土地、森林和渔业拥有的权利的情况下，这些人就无法参与防止自己被驱逐或被排斥的正式过程。负责任的治理要求对被社会视为合法的土地和其他自然资源的所有权利给予正式的承认。

负责任的治理带来对所有公民的需求有效地做出回应的权属管理。它通过提供承受得起的及时服务，确保权属的管理是高效率的。该准则将相关的机构置于稳定的财政基础之上，让这些机构能够支付足以使雇员养活家人的薪金，能够对工作人员进行培训，并能够重新设计办公室和重新制定程序，使其更加适合工作人员和客户。通过明确界定活动执行和监督的职责，负责任的治理让技术活动得以进行而不受到过度的政治影响。它通过简化机构框架，减少机构的复杂化与冲突的诱因。它提高了透明度和标准。

该自愿准则的原则和战略行动应该是什么？应如何予以构架？自愿准则应该承认法定和惯有权属的合法性。下表列出的是什么样的内容可被纳入该自愿准则的例子，但它们不是建议草案。列举这些例子的意图在于激发对建议草案中应该包括什么内容进行讨论。这些例子援引了插文 4 列出的文书中已涉及的内容：还需要什么新的内容？

第 1 部分：一般性问题

<p>1.治理</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>1.1 将负责的权属治理作为在城乡地区消除贫穷和饥饿、经济增长、社会发展、环境保护及可持续性的关键因素予以推动。</p>
<p>2.法治</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>2.1 确保法律面前人人平等，有权享受法律的平等保护，不受歧视。</p> <p>2.2 确保人们在享受土地和其它自然资源权上不受歧视。</p> <p>2.3 确保涉及土地和其它自然资源权的任意的、歧视性的和别的不公正的法律予以废止。</p> <p>2.4 帮助人们获得法律援助以便更好地确保其土地和其他自然资源权。</p> <p>在上述列举原则中，权利充分享有和保护不受任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他观点、民族或社会出身、残疾、财产、出生或其他地位的歧视。</p>

第 2 部分：权属及其管理

<p>3.土地和其他自然资源权的管理 (即权利分配、边界划定、权利转让，如：销售、租赁、特许、伙种、贷出、赠予、继承及土地改革)</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>3.1 承认并保护土地和其他自然资源权，包括单独所有或与他人共同所有（含夫妻共同所有）财产的权利，以及使用财产的权利，包括通过租赁、伙种及其他习惯安排使用财产。</p> <p>a) 如人们没有正式的法定土地和其他自然资源权，应为其获得土地和其他自然资源的正当要求提供法律承认。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 确保充分尊重人们对其传统占有土地的惯有权利，前提是这些惯有权利与国家法律制度规定的基本权利以及国际公认的人权不相矛盾。
--	--

	<ul style="list-style-type: none">• 确保适当尊重游牧民、牧民和流动种植者这类人的土地和其他自然资源权，这些土地和其他自然资源虽不完全为其所用，但其历来以此维持生计并从事传统活动。 <p>b) 提供措施保护人们免受非法入侵或非法使用其土地。</p> <p>3.2 确定财产权伴随的责任和限制。对权利的保护不得以任何形式损害国家监管财产使用的权利，或按照法律确定的方式征收税款的权利。</p> <p>3.3 承认并保护取得和处置财产的权利、继承财产的权利、抵押贷款及其他信贷形式的权利。</p> <ul style="list-style-type: none">• 通过直接或间接胁迫、强迫或被迫进行的，或违背国际人权标准的任何转让均视为无效。• 促进公平的、保护所有人和承租人利益的租赁安排。 <p>3.4 确保人们的土地和其他自然资源权不被任意剥夺，任何出于公共用途、目的或利益的强制性征地都应提供金钱、土地或其他利益形式的公平补偿，并需要符合法定的形式。</p> <p>a) 确保人们拥有一定程度的权属保障，使其免遭强行驱逐，不论其权属形式如何，包括所有权、租赁、合作住房、应急住房和非正式定居等。</p> <p>b) 探索一切可行的项目设计，确保发展项目避免或尽量减少驱逐和强迫移民；如果人们被迫搬迁，确保事先与其进行有意义的沟通，并获得其自愿并在充分了解情况的基础上的同意。</p> <ul style="list-style-type: none">• 通过提供合适的土地、住房、基础设施和其它形式的补偿，确保搬迁者获得援助，以改善生计和生活水平，或至少恢复到原有水平。• 除非作为一项特殊措施，应确保土著居民不被从其土地上迁出。如有可能，一旦搬迁的理由不复存在，土著居民就有权回到其自己的传统土地上去。
--	---

	<p>c) 确保因暴力冲突被驱逐出原有土地的难民和境内流离失所者有权要求归还任何被任意或非法剥夺的财产，如财产无法恢复，则有权获得赔偿。</p> <p>3.5 确保因自然灾害和气候变化导致的流离失所者有权取回被迫放弃的财产。如财产无法恢复，应在不损害其他地点原有居民的土地和其它自然资源权的前提下帮助他们在那里重新定居。</p> <p>3.6 在政府推动新投资的情况下（例如：生物燃料，增加粮食生产以应对高粮价等），确保人们的土地和其它自然资源权得到保护。</p> <p>3.7 建立推动改革的法律和其它政策机制，从而加强穷人对土地和其它自然资源的获取。</p> <p>3.8 建立或加强合适的制度，保证对财产权及地块划分的登记或记录反应最新的情况，以确保对权属的充分保障。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 确保登记或记录制度酌情承认传统和土著社区的共同财产资源权。
<p>4.土地和其它自然资源规范使用管理 （即土地使用规范的计划和执行。）</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>4.1 确保土地和其它自然资源的使用规划经所有利益相关方共同参与，综合决策产生。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 确保在影响到土著居民土地的时候，他们有权决定自己的发展优先重点。 <p>4.2 确保规范的土地使用是环境可持续的，保护自然资源。</p> <p>4.3 确保将社会和文化价值纳入考虑。</p>
<p>5.估价和税收管理 （即财产价值评估；通过征收财产税取得财政收入。）</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>5.1 建立或加强财产权估价制度和能力，包括将相关国际标准和因素酌情作为估价的依据。</p> <p>5.2 确保出于财产税收、补偿及其它法律规定的公共目的而进行的财产价值评估体现透明的原则和公平的结果。</p>

	<p>5.3 建立或促进合适的公共或私营部门监管框架，并在涉及抵押担保和会计核算等财产处置的估价过程中采取适当的标准。</p> <p>5.4 建立鼓励对土地和其它自然资源投资以及可持续管理的税收制度。</p>
<p>6.公共土地和其它自然资源的管理</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>6.1 对公共土地和其它自然资源的最新情况进行记录，包括位置、准许用途、价值及管理机构。</p> <p>6.2 制定透明的标准，来确定哪些是可以私有化的土地和其它自然资源，并建立透明和公平的所有权转让程序。</p> <p>6.3 制定透明的标准，来确定哪些是应当保持公有但可通过租赁或其它安排供他人使用的土地和其它自然资源，并建立获得上述土地的透明、公平的程序。</p> <p>6.4 恢复被非法占用或分配的公共土地和其它自然资源。</p>

第 3 部分：框架和程序

<p>7.政策和法律框架</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>7.1 在利益相关方的广泛参与下，制定明确统一的政策，从而为开展立法、开发法律实施需要的其它工具提供框架。</p> <p>7.2 将原则和战略行动作为国家和地方法律制定和实施的依据。</p> <p>7.3 适当考虑与国家法律制度规定的基本权利和国际公认的人权不相矛盾的习惯法。</p> <p>7.4 对相关法律文书和行政措施开展定期评价，从而确定其是否合乎负责任治理的要求，能否充分避免在权属和权属管理上滋生腐败。</p>
<p>8.程序和服务</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>8.1 采取一切合适的行政措施支持并促进程序和服务。</p>

	<p>8.2 确保程序和服务的各个方面都是及时的、可获得的、可负担得起的且对年龄和性别问题敏感。</p> <p>8.3 确保将程序和服务的职责交给合适的最基层政府，以响应公民的需求。</p> <p>8.4 制定保证程序和服务有效性的指导原则。</p> <p>8.5 确保中心和办事处的位置便于其提供服务，并考虑建立移动办公点，确保人们获得服务。</p> <p>8.6 确保表格简单，易于理解和使用，并提供相关语言的版本。</p> <p>8.7 确保需要特殊帮助的人们获得合适的帮助，方便其获得服务，包括文盲和残疾人。</p> <p>8.8 利用政府、民间社会或私营部门的服务，确保为需要的人们提供充足的法律援助。</p>
<p>9.争端管理和解决 (即有关权利和地块边界的疑问和争端、土地使用冲突及估价和税收争端的仲裁)</p>	<p>各国应根据其法律制度的基本原则和国际承诺：</p> <p>9.1 确保法院、仲裁庭和其他裁判机构独立公正。</p> <p>9.2 确保裁判机构提供充足、有效、及时的救济，特别是针对脆弱群体。</p> <p>9.3 确保提供充足的法律援助。</p> <p>9.4 确保提供合适的替代性或非正式的争端解决程序和机制。</p> <p>9.5 提供上诉机制。</p> <p>9.6 确保适当考虑与国家法律制度规定的基本权利和国际公认的人权不相矛盾的习俗。</p>

第 4 部分：利益相关方

<p>10. 公共部门</p>	<p>各国应根据其法律制度之基本原则和国际承诺：</p> <p>10.1 确保相关机构有充足的财政、人力及其他资源以按时完成其工作。</p> <p>10.2 确保相关机构的构架能够提供充足的监管，以及充分</p>
-----------------	--

	<p>的独立性来管理其资源，以便提供有效的服务并吸引合适的职员。</p> <p>10.3 确保相关机构的人员的聘用、留用、晋升及退休的制度：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 采用效率、透明的原则，以及诸如业绩、公平及性格倾向的目标尺度。 • 促进足够的薪酬和公平的薪酬标准。 • 促进教育培训计划使职员能够正确、诚实和恰当地履行公共职能。 <p>10.4 实行针对有关机构公共官员的行为准则，以确保正确、诚实和恰当地履行公共职能，包括将资产非法增加、受贿、挪用公款、滥用资产或其他财产挪用列为刑事犯罪。</p> <p>10.5 为有关机构制定适当透明、竞争性以及具有客观标准的公共采购程序，以便有效防范腐败发生。</p> <p>10.6 采取措施增强相关机构组织、行使职能和决策过程的管理透明度，包括采取相应程序，在确保隐私和个人信息的前提下，允许公众获取关于相关机构行使职能的信息；公布相关信息，包括财务报告及管理过程中的腐败风险。</p> <p>10.7 创造便利条件，鼓励以可持续的方式对土地和其他自然资源进行投资。</p> <p>10.8 为私营部门创造有利环境，包括提供服务的机会以及对腐败的制裁。</p>
11. 私营部门	<p>私营部门应当：</p> <p>11.1 制定行为准则，保证正确、诚实和恰当地履行义务。</p>
12. 民间社会	<p>民间社会：</p> <p>12.1 参与自愿准则的实施。</p> <p>12.2 推动公众参与决策过程。</p> <p>12.3 促进和保护寻求、接收、出版和发布涉及负责任治理</p>

	和腐败方面信息的自由。
13. 伙伴关系	国家、私营部门和民间社会应当： 13.1 采取措施改进合作，以便加强治理和消除腐败。

第 5 部分：有利环境

14. 能力建设	国际组织和各国应当： 14.1 充分考虑发展中国家落实自愿准则的能力。 14.2 帮助有关国家机构和其他私营部门和民间社会的利益相关方开展能力建设，以便其理解和履行各自的职责。 14.3 促进采取有关措施，以应对各种需求，尤其是在财政和技术援助方面。
15. 研究、教育和宣传	国家、私营部门和民间社会应当： 15.1 开展科学研究，创造新知识，以便支持规范土地权属的政策、法律、准则和做法的改进。 15.2 收集传统、本地知识，并酌情将其应用于土地权属治理之中。 15.3 翻译科学、研究和技术资料，并以适宜的技术层次提供给公共官员、私营部门和社区。 15.4 支持大学高等教育。 15.5 确保公众可有效地获取信息。 15.6 开展公共宣传活动，促进负责任治理，包括对腐败的零容忍。 15.7 创设工作机制，加强国际合作，以便改进权属治理。 15.8 提高公众对自愿准则的认知度。
16. 遵守和监督	国家、私营部门和民间社会应当： 16.1 建立监督和评价自愿准则实施的机制。 16.2 建立监督和评价权属治理改进情况的机制。

自愿准则的制定和采用将进一步行动奠定基础：自愿准则的价值在于其实施之中。其他自愿准则的经验表明，对准则落实的支持可以通过以下手段实现：

- 制定实施战略，包括利益相关各方所确定的需求评价、行动、参与各方、目标及指标。
- 制定补充准则，必要时在特定方面提供更多技术细节。
- 制作培训和宣传材料，向民众宣传自愿准则以及如何使用这些准则。
- 制定国家行动计划等，帮助相关国家落实自愿准则。

4.3. 如何制定自愿准则？

4.3.1 谁将参与自愿准则的制定？

权属管理自愿准则的工作应由联合国机构、民间社会及具体国家包括捐助机构充分合作共同开展。粮农组织将为此提供秘书处服务和技术支持。表示有兴趣参与这一工作的国际组织包括国际农发基金、联合国人居署和世界银行。明确表示参与兴趣的民间社会组织包括国际粮食主权规划委员会（IPC）和国际测量工作者联合会（FIG）。芬兰表示支持本计划，德国技术合作署（GTZ）也表示支持。

其他方面也被邀请参加。如何确认并将其他伙伴包括进来？

4.3.2 制定自愿准则的程序是怎样的？

自愿准则应基于区域和全球层次的研究和讨论。下列关于制定自愿准则的程序提出供大家讨论：

a) 关于自愿准则的研究：

- 区域和主题研究背景文件。

b) 关于自愿准则之要求的利益相关方多方讨论：

- 专家组会议。
- 区域研讨会。
- 民间社会研讨会。
- 电子讨论。

c) 根据会议、研讨会及电子讨论的意见和建议，起草自愿准则初稿。

d) 审议自愿准则初稿：

- 通过互联网开展电子磋商。
- 粮农组织区域会议。
- 民间社会磋商。

e) 编写修订后的自愿准则草案。

f) 粮农组织管理机构及其他方面审议修订后的草案。

g) 最后制定和通过自愿准则。

4.3.3 制定自愿准则的计划安排是怎样的？

自愿准则的建议计划安排如下：

a) 前期研究于 2009 年初完成

b) 区域和民间社会研讨会于 2009 年及 2010 年初举行。

c) 自愿准则初稿于 2010 年完成。

d) 对初稿的审议于 2010 年开展。

e) 修订后的草案于 2010 年底之前完成。

f) 修订后的草案于 2011 年初由粮农组织管理机构审议。

5. 总结评价

衰弱土地及其他自然资源治理妨碍投资、广泛的经济发展以及环境的保护和可持续利用。不仅如此，如果人们由于腐败行为或者权属管理如此低效以至不能为他们提供保护，从而失去其农场、家园和生计，这还会导致饥饿和贫困。如果权属治理不力导致暴力冲突失控，人们可能因此丧命。衰弱治理伴随着高昂的代价。

负责任的权属治理自愿准则自身不会带来不同的变化。该准则中确认的良好操作方式必须付诸实施，这样才能造福于家庭、社区和国家。然而，可以付诸实施并得到政府、民间社会及私营部门等广泛的利益相关方支持的自愿准则的制定，向改进土地及其他自然资源的治理迈出了重要一步。

在制定自愿准则过程中，来自社会各行各业人民的积极参与，对于该自愿准则能够得到实施和广泛支持至关重要。鼓励所有利益相关方都参与到这一进程之中。