



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
1 May 2013
Chinese
Original: English

大会

第六十八届会议

暂定项目表* 项目 25

农业发展、粮食安全和营养

经济及社会理事会

2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日

临时议程** 项目 6

联合国各次主要会议和首脑会议成果的
执行情况和后续行动

世界粮食安全委员会的主要决定和政策建议报告

秘书长的说明

秘书长谨向经济及社会理事会转交世界粮食安全委员会的主要决定和政策建议报告。

* A/68/50。

** E/2013/100。



一. 引言

1. 本报告是依照经济及社会理事会(经社理事会)第 2011/217 号决定的规定提交的,理事会在该项决定中邀请联合国粮食及农业组织(粮农组织)世界粮食安全委员会(粮安委)主席自 2012 年起,每年向经社理事会提交报告,说明粮安委依据其新的角色和愿景,在粮食安全领域内所做的主要决定和政策建议以及所取得的成就。关于粮安委改革后的新角色和愿景,可参考文件 A/66/76-E/2011/102 和 A/65/73-E/2010/51。

2. 本报告首先简要介绍 2012 年 5 月粮安委第三十八届(特别)会议以及 2012 年 10 月粮安委第三十九届会议的主要成果和决定,并酌情说明后续行动最新情况。报告附件载有两届会议的最终报告。粮安委第四十届会议将于 2013 年 10 月举行。

二. 主要决定、建议和结果

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(自愿准则)

3. 粮安委第三十八届特别会议批准了《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》(《自愿准则》)。

4. 《自愿准则》促进确保对土地、渔业及森林的权属权利和公平获取,可用于消除饥饿与贫困,支持可持续发展及提升环境质量。准则具有自愿性质,不具备法律约束力。《自愿准则》列出了各项原则和国际公认做法,鼓励所有利益相关者在制定粮食安全、营养、农业以及土地、渔业和森林权属战略、政策和计划时采用。根据粮安委改革文件(CFS: 2009/2 Rev. 2),¹以及粮安委《议事规则》(CFS: 2011/9 Rev. 1)第X(4)条内容,粮安委要求大会通过经社理事会进一步支持《自愿准则》,并确保向所有相关联合国机构和组织广泛宣传。联合国大会鼓励各国酌情考虑以通过农业发展与粮食安全决议(见A/67/443)为契机来实施《自愿准则》。

5. 关于《自愿准则》实施的情况更新将提交粮安委第四十届会议。

负责任农业投资原则

6. 粮安委启动了磋商进程,以发展并确保对负责任农业投资原则的广泛所有权。这些原则预计将推动农业投资促进粮食安全与营养,以及《在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权》的落实工作。

7. 负责任农业投资原则旨在为政府、私营和公共投资者、政府间和区域组织、民间社会组织、研究机构和大学、捐助方和基金会提供实用指导。原则将为自愿

¹ 见 A/65/73-E/2010/5, 附件, 第 21 段。

性质，不具约束力，应依照国家法律和国际法规定的现行义务对其进行解释和应用。

8. 粮安委主席团和咨询小组成员组成开放性工作组协助向这一进程提供指导。负责任农业投资原则初稿将在区域和全球层面供利益相关者磋商活动进行多轮商讨。最终商定的原则将提交 2014 年粮安委第四十一届会议供全会批准。

应对处于长期危机中国家的粮食不安全行动议程

9. 在粮安委支持下，粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)与全球粮食安全危机高级别工作组于 2012 年 9 月合作举办了一次“长期危机中的粮食不安全问题高级别专家论坛”。众多相关方代表参会。

10. 在论坛成果的基础上，粮安委第三十九届会议重申支持经由磋商和包容性进程制定《应对长期危机中的粮食不安全问题行动议程》。为此，基于双轨方针批准了一项两年期进程。一方面，在各层面开展一系列包容性磋商，允许各利益相关者全面协助《行动议程》的制定工作，包括在粮安委支持下设立多方利益相关者知识平台，进行电子磋商，以及开展全球和区域性的多方利益相关者磋商。另一方面，尤其将以若干近期行动的经验教训为基础，包括探索将粮食安全和营养工作纳入《支持脆弱国家新协议》中和平建设与国家建设优先重点的可能性，吸取在长期危机中下基于抵御能力进行规划的经验教训，并分析如何加以运用。上述近期行动的经验教训将丰富《行动议程》的制定工作。

11. 细化《行动议程》的用意在于指导全球、区域和国家行动，并确定再次承诺首先考虑受影响国家和人口的需要，增加和扩大应对粮食不安全问题的投资。

12. 预期成果包括更深入地理解长期危机的多方原因，分享更有效的分析工具以协助确定问题根源，并找出合适的政治和技术措施组合加以解决。这一转型进程的成功需要新的解决方案并借助伙伴关系开展工作，在高级别专家论坛所确定的要素基础上强化合作，以更有效地应对长期危机中的粮食安全和营养问题。

13. 《行动议程》预计于 2014 年完成，并提交粮安委第四十一届会议批准。关于 2013 年各项活动的进展报告也将提交粮安委第四十一届会议。

全球粮食安全和营养战略框架

14. 粮安委第三十九届会议的关键成果之一在于通过了《全球粮食安全和营养战略框架》(《全球战略框架》)，旨在改善协调和指导多方利益相关者针对粮食安全与营养所开展的协同行动。《全球战略框架》作为一项总领性框架和单独的参考文件，对粮食安全与营养问题提供实用指导与核心建议。《全球战略框架》对饥饿的根源、经验教训以及粮食安全与营养的关键基础和纲领框架进行了综述，包括粮安委的政策、计划和其他建议。《全球战略框架》涵盖了广泛的议题：推

动注重小农的农业投资、应对粮食价格过度波动、应对粮食安全与营养领域的性别问题、提高农业生产率和产量、营养问题，土地、渔业和森林权属，以及应对长期危机中的粮食安全与营养问题。

15. 鼓励所有利益相关者在制定粮食安全、营养及农渔林战略、政策和计划时，推广和采用《全球战略框架》。《全球战略框架》将定期更新，以纳入粮安委今后提出的新政策建议和其他成果。

监测粮安委的决定和建议

16. 粮安委的监测活动旨在支持委员会决定其总体目标在多大程度上得到满足，以及委员会为改善各层面的粮食安全与营养水平做出了多大贡献。

17. 粮安委改革文件建议，“粮安委应酌情帮助各国家和地区解决以下问题：是否正在实现各项目标；如何迅速有效地减少粮食不安全和营养不良问题。因此，有必要建立‘一种创新机制’，包括确定共同指标，考虑粮安委此前和其他监测活动中吸取的教训，监测实现上述商定目标和行动的进展”。

18. 粮安委主席团和咨询小组成员组成了开放性工作组讨论涉及工作范围的复杂问题，且已在以下两个方面取得进展：

(a) 监测粮安委决定和建议，评估实施进展；

(b) 长期监测粮安委产品对全球、区域和国家粮食安全与营养的影响。

19. 由粮农组织、农发基金、粮食计划署、民间社会和私营部门机制代表组成的技术小组对开放性工作组提供支持。第一步工作将在于梳理现有全球、区域和国家层面的监测机制，收集知识和意见，为推动粮安委监测活动提供信息。2013年6月，开放性工作组将举行研讨会，审查上述两方面所取得的进展，相关成果将提交粮安委第四十届会议。

粮安委沟通战略

20. 粮安委第三十九届会议表示，需要更有效地宣传委员会工作。提高对粮安委产出的普遍认识，建立广泛宣传粮安委决定和建议的进程被视为粮安委工作的重要组成部分。

21. 粮食安全与营养领域的所有利益相关者都应认识到粮安委的成果(诸如《全球战略框架》、《自愿准则》和其他政策建议)。这些成果都源自囊括多方利益相关者的包容性进程。会议也表示粮安委需要了解利益相关者对其产品的反馈意见，以评价其有效性。沟通战略草案宗旨如下：

(a) 提升对粮安委工作的认识，推进利用粮安委产品，并对其有效性了解反馈意见；

(b) 确定并参与全球、区域和国家层面能够利用或参考委员会工作的实践社区和多方利益相关者治理机制；

(c) 改善主席团、咨询小组和秘书处之间的内部沟通。

22. 沟通战略的制定工作正在进行，战略草案将提交粮安委第四十届会议。

粮食安全和营养问题高级别专家小组工作的最新情况

23. 在粮安委第三十九届会议上，粮食安全和营养问题高级别专家小组(高专组)提交了委员会所要求的两份报告，即《粮食安全与气候变化》以及《社会保护促进粮食安全》。文件摘要附后。两份文件被用于向两次政策圆桌会提供建议。讨论得出并经全会批准的政策建议载于本报告附件中的最终报告。关于“投资小农促进粮食安全与营养”以及“生物燃料与粮食安全”的研究结果将提交粮安委第四十届会议。高专组也应要求在其 2013/2013 年工作计划中纳入下列研究：“可持续渔业和水产养殖对粮食安全与营养的作用”以及“可持续粮食体系范围内的粮食损失和浪费”。

粮食安全与气候变化

24. 作为粮安委第三十九届会议政策圆桌会的结果，委员会承认《联合国气候变化框架公约》的作用，邀请成员国、国际组织和其他粮安委利益相关者酌情在粮食安全政策和计划内照顾到气候变化关切，增强脆弱群体和粮食体系对气候变化的抵御能力；推动获取粮食和农业遗传资源，以及公平和平等地分享遗传资源使用带来的效益；制定农业战略，考虑到应对气候变化和保障粮食安全的需要、农业条件和系统多样性，以及各国和各区域的具体发展水平、需要、背景情况和优先重点；促进研究，包括农民领导的研究，改善信息收集和分享；酌情推动各利益相关者参与粮食安全政策和计划，应对气候变化。

25. 为支持在《联合国气候变化框架公约》活动范围内，依据公约授权及其目标、原则和条款内容考虑粮食安全问题，粮安委邀请粮农组织与公约秘书处继续合作，并要求粮安委秘书处向政府间气候变化专门委员会以及公约秘书处转交高专组关于粮食安全与气候变化的报告和粮安委的相关建议。

社会保护促进粮食安全

26. 作为粮安委第三十九届会议政策圆桌会的结果，委员会敦促成员国设计和实施由国家掌控的综合性社会保护体系，以促进粮食安全与营养。敦促成员国、国际组织和其他利益相关者确保社会保护体系采用双轨方针，实现对气候变化抵御力的最大影响，并改善社会保护干预措施的设计和使用，以应对面临长期和紧急粮食不安全状况时的脆弱性问题。提醒成员国促进粮食安全与营养的社会保护计划应遵循人权规章，并通过恰当的政策、指南，包括合适的法律等予以补充，支持落实《在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权》及实现性别赋权和平等的

目标。粮安委被要求考虑进一步支持社会保护和粮食安全与营养工作，包括总结经验教训、与其他伙伴磋商以深入探索在社会保护体系中纳入粮食安全与营养内容，进一步明确支持利益相关者监测、报告和评价促进粮食安全与营养的社会保护计划，并考虑到其他利益相关者和现有机制的作用。

[原件：阿文、中文、英文、法文、西文和俄文]

附件 I

世界粮食安全委员会第三十八届(特别)会议报告(2012年5月11日, 罗马)

(CL 144/9(C 2013/20))

内容提要

粮安委在其第三十八届会议上批准了《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》(《自愿准则》), 这是议程上唯一的实质性议题。

建议理事会和大会采取的行动

请理事会和大会确认粮安委的决定和建议。

对本文件实质性内容如有疑问, 请联系:

粮食安全委员会秘书
Kostas Stamoulis
电话: +39 06570 56295

1. 世界粮食安全委员会(粮安委)于2012年5月11日在罗马粮农组织总部召开第三十八届(特别)会议。出席会议的有来自委员会82个成员的代表; 以及下列组织机构的与会者:

- 3个联合国机构和组织;
- 14个民间社团和非政府组织;
- 3个私营部门协会和私人慈善基金会

以及两位观察员。成员、与会者和观察员正式名单可见粮安委主页(<http://www.fao.org/bodies/cfs/cfs38/zh/>)上的CFS 2012/38/Inf.2号文件。

2. 本报告包含以下附件: 附录A-会议议程; 附录B-委员会成员; 附录C-文件清单; 附录D-《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》。

3. 委员会获悉, 欧洲联盟(欧盟)按照粮农组织章程第二条第8款和第9款的规定参加会议。

4. 本届会议由主席尼日利亚的Yaya Olaniran先生主持开幕, 他介绍了关于《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》(《自愿准

则》)(CFS 2012/38/2)的议题。主席总结了磋商活动的组织和进程，介绍了开放性工作组拟定的《自愿准则》文本。

5. 会上致开幕词的有联合国粮食及农业组织(粮农组织)总干事若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦先生；国际农业发展基金(农发基金)首席发展战略师Carlos Sere先生；以及世界粮食计划署(粮食计划署)副执行干事、首席运营官Amir Abdulla先生。¹ 《自愿准则》批准后发表的其他讲话，将根据请求也列入本报告附录。

¹ 开幕词见粮安委网站：<http://www.fao.org/bodies/cfs/cfs38/en/>，文号分别为 CFS 2012/38/Inf. 4；CFS 2012/38/Inf. 5 和 CFS 2012/38/Inf. 6。

附录 D

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

前言

本《自愿准则》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的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人民、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。这些资源为人们提供了食物和住所，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。这十分重要。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。

人民、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，它决定着人民、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。治理不力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。治理不力会对社会稳定、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人们的权属权利，导致人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，就有可能因此将人们推入饥饿和贫困的深渊。一旦权属治理不力导致暴力冲突，人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已开始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，将于 2012 年 5 月提交粮安委进行审议。《准则》是在 2009–2010 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“零草案”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“零草案”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。

第 1 部分：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《自愿准则》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 《自愿准则》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、土著人民和其他社区、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。

2. 性质和范围

2.1 《自愿准则》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 《自愿准则》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；土著人民及其它社区；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 《自愿准则》从范围而言涵盖全球。《自愿准则》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区域使用，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《自愿准则》加以解释和应用。

* 在权属范畴内，“土地”尚无国际定义。可从国家范围确定“土地”的定义。

第 2 部分：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 实施原则

实施原则对于促进土地、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人们得以参与，寻求其支持，并对人们的意见做出回应；考虑到各方之间现有的权力不平衡现象，确保涉及决策进程的个人与团体积极、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，与国家与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所有人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 各国应保护合法权属权利，并确保人们不被随意逐出自己的家园，确保人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 各国可考虑在人们无法通过自身行动获得权属权利实现生存的时候，为人们提供不歧视、关注性别问题的援助，帮助人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、土著人民、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，为人们提供及时、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，尤其是涉及领地开发的政策、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。

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，应采用参与式过程，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人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、土著人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，包括偏远地区的人们。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、土著人民及其它社区、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。
- 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测量员服务，为偏远社区和无固定定居点的土著人民提供流动服务等。
- 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

** 第6节特别为阅读第17至21节提供指导。

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和规定。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。

第 3 部分：对权属权利及义务的法律认定及分配

本部分涉及土地、渔业及森林权属治理，从法律上认定土著人民及其他具有习惯权属体系社区的权属权利，以及非正式权属权利的问题；以及对公共部门所有或掌控的土地、渔业及森林权属权利首次分配的问题。

7. 保障措施

7.1 各国在认定或分配土地、渔业及森林权属时，应根据国家法律制定保障措施来避免侵害或剥夺他人的权属权利，包括那些合法但目前尚未受到法律保护的权利，特别要保护拥有采集权等附属权属权利的女性和弱势群体的权利。

7.2 各国应确保与权属权利及义务的法律认定及分配相关的所有行动均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。

7.3 各国如欲认定或分配权属权利，应先确定所有现有权属权利及权利人，无论是否已经登记。依据第 3B.6 和 9.9 段内容，土著人民及其他具有习惯权属体系的社区、小农及任何可能受到影响的人群都应参与磋商过程。如果有人认为自己的权属权利没有得到承认，国家应根据第 4.9 段的规定，向其提供谋求司法解决的途径。

7.4 各国应确保新认定的权属权利中女性和男性享有同样的权利，并体现在登记文件中。如可能，个人、家庭和社区权属权利的法律认定及分配工作应系统进行，按照国家优先重点逐个地区推进，为贫困群体和弱势群体提供充分机会，使其权属权利得到法律承认。应提供法律支持，特别是为穷人和弱势群体提供法律支持。对权属权利进行首次登记时，包括在对权属权利进行绘图时，应采用适合当地实情的办法来提高透明度。

7.5 各国应确保那些权属权利已得到承认或新分配到权属权利的人能充分了解自己的权利及义务。必要时，应为其提供支持，使其能享有权属权利，并履行义务。

7.6 在无法从法律上认定权属权利的情况下，各国应避免实行违反国家和国际法中现有义务的强制搬迁，并遵守本《准则》所规定的原则。

8. 公共土地、渔业和森林资源

8.1 如国家拥有或掌控着土地、渔业及森林资源，那么就应该根据社会、经济和环境大目标来确定资源的使用及掌控方式。国家应确保所有行动均与国家及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。

8.2 如国家拥有或掌控着土地、渔业及森林资源，那么它就应该遵照国家及国际法规定的现有义务，并适当顾及在相关区域及国际文书中做出的自愿承诺，承认、尊重和保护个人及社区的合法权属权利。为此，应通过一个透明流程，并按照国家法律，明确界定和宣传合法权属权利类别。

8.3 鉴于公共所有的土地、渔业和森林资源属于集体使用和管理（有些国家称之为“公地”），各国应在适当情况下，认定并保护这些公共所有土地、渔业和森林资源及相关的集体使用和管理制度，包括在分配过程中也应如此。

8.4 各国应努力通过创建和更新可查阅的资料库，就自己拥有或掌控的土地、渔业及森林资源提供最新权属信息。这些资料中应记录负责行政管理的机构以及属于土著人民、其他具有习惯权属体系的社区及私有部门的一切合法权属权利。可能的话，各国应确保将公有权属权利与属于土著人民、其他具有习惯权属体系的社区及私有部门的权属权利统一登记在同一个登记系统中，或通过一个共用框架相互关联。

8.5 各国应确定自己拥有或掌控的土地、渔业和森林资源中哪些将由公共部门保留和使用，哪些将在何种条件下分配给他人使用。

8.6 各国应就公共部门手中的土地、渔业及森林资源的利用和掌控制定政策，并加以宣传。应尽力制定政策，促进国有土地、渔业和森林资源产生的收益得到公平分配。政策应考虑到他人的权属权利。依据本《准则》中的磋商和参与原则，任何可能受到影响的人都应参与磋商过程。这些资源应通过有效、透明和负责任的方式进行行政管理及交易，以落实公共政策。

8.7 各国应就向他人分配权属权利制定政策，并加以宣传，适当时还应涉及权属治理的责任分配。权属权利分配的相关政策应与社会、经济和环境大目标保持一致。重新分配权属权利时应适当考虑传统上一直在使用相关土地、渔业和森林资源的当地社区。这些政策应考虑到他人的权属权利，任何可能受到影响的人都应纳入磋商、参与和决策过程。这些政策应确保在权属权利分配时不应因剥夺人们对这些资源的合法获取途径而危及其生计。

8.8 各国有权采用各种形式分配权属权利，包括从有限使用权到完全所有权。政策应承认各类不同的权属权利及权利人。政策应明确规定权利分配的方法，如按照历史使用情况进行分配，或通过其他方式进行分配。必要时，应对分得权属权

利的人予以支持，以便其享有权利。国家应确定自己是否要对已经分配出去的土地、渔业和森林资源保留任何形式的掌控权。

8.9 各国应利用明确、方便、各方都能理解，尤其是土著人民和其他具有习惯权属体系的社区能理解和使用的简单程序，通过透明、参与式的方式分配权属权利和分派权属治理职责。应利用合适的语言为所有潜在参与方提供信息，包括通过关注性别问题的词句提供信息。可能的话，各国应确保将新分配的权属权利和其它权属权利登记在同一个登记系统中，或通过一个共用框架相互关联。国家与非国家行为体应进一步采取措施努力避免权属权利分配过程中出现腐败。

8.10 在资源允许的情况下，各国应确保负责土地、渔业及森林资源的主管机构具备人力、物力、财力及其它能力。权属治理的职责委派下去后，应为责任人提供培训及其它方面的支持，使其能够完成这些职责。

8.11 各国应对分配计划的结果进行监测，包括计划对不同性别人群在粮食安全和扶贫方面的影响以及对社会、经济和环境目标的影响，并按需要引入整改措施。

9. 土著人民及其它具有习惯权属体系的社区

9.1 国家和非国家行为体均应承认，土地、渔业及森林资源对于习惯权属体系下的土著人民及其它社区具有社会、文化、精神、经济、环境及政治价值。

9.2 对土地、渔业及森林资源实施自治的土著人民及其他具有习惯权属体系的社区应促进和提供与这些资源相关的平等、稳定和可持续的权利，要特别关注让妇女平等获得这些权利。应该通过当地或传统机构，促进所有男性、女性和年轻成员都有效参与和其权属体系相关的决策。在涉及集体权属体系的情况下也应如此。必要时，应为这些社区提供支持，以提高成员能力，令其充分参与和其权属体系相关的决策和治理。

9.3 各国应确保所有行动均与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。对于土著人民，各国应履行自己保护、促进及落实人权的相关义务及自愿承诺，包括履行国际劳工组织《关于独立国家中土著和部落人民的第 169 号公约》、《生物多样性公约》和《联合国土著居民权利宣言》中规定的相关义务。

9.4 各国应遵照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，合理承认和保障土著人民及其他具有习惯权属体系的社区的合法权属权利。承认时应考虑社区专用的土地、渔业和森林资源 and 与其他社区合用的土地、渔业和森林资源，并遵循负责任治理的一般性原则。承认权利的相关信息应公布在容易让人看到的地方，所用格式和语言应通俗易懂。

9.5 如土著人民及其他具有习惯权属体系的社区对自己所居住的祖传土地具有合法权属权利，各国应尊重并保护此类权利。各国应避免让土著人民和其他具有习惯权属体系的社区强制搬出其祖传土地。

9.6 各国应考虑对自己的政策、法律及组织框架加以调整，以承认土著人民及其他具有习惯权属体系的社区的权属体系。一旦宪法或立法改革在加强妇女权利的同时，导致妇女权利与习惯做法出现冲突，各方应协力合作，将相关变化纳入习惯权属体系中。

9.7 在起草权属政策和法律时，各国应考虑土著人民及其它具有习惯权属体系社区的权属体系掌控下的土地、渔业及森林资源所具备的社会、文化、精神、经济及环境价值。在制定与土著人民及其它具有习惯权属体系的社区的权属体系相关的政策和法律时，应确保受影响社区的所有成员或代表，包括弱势和边缘化成员，均能充分、有效地参与。

9.8 各国应保护土著人民及其他具有习惯权属体系的社区的土地、渔业和森林资源不被他人在未经授权的情况下随意占用。如果社区没有反对意见，各国应帮助人们就社区所使用和掌控的土地、渔业和森林资源的性质和位置建立正式的档案资料，并公布于众。一旦土著人民及其它具有习惯权属体系的社区的权属权利得以正式建档，就应该和其它公有、私有和共有权属权利一起登记在册，防止出现争抢权利的现象。

9.9 各国及各方在启动任何可能会影响社区资源的项目或通过并实施会有同样影响的立法或行政措施之前，应首先和土著人民进行有诚意的磋商。和土著人民有效、有意义的磋商后，这些项目应以此为基础，依据《联合国土著人民权利宣言》，并酌情考虑各国的具体立场和理解，通过土著人民自身的代表性机构获取其自由、事先知情的同意。磋商和决策过程应该确保不带有恐吓威胁性质，应在相互信任的气氛中进行。第 3B.6 段中列出的关于磋商和参与的原则应用于本节中所述其他社区的情况。

9.10 必要时，国家和非国家行为体应努力以不歧视、关注性别问题的方式，与受影响社区代表机构一道，并通过与受影响社区的合作，为受影响社区提供技术及法律援助，帮助其参与制定权属政策、法律及项目。

9.11 各国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，尊重和促进土著人民及其他具有习惯权属体系的社区中解决权属冲突的传统方式。对于那些由一个以上社区使用的土地、渔业及森林资源，应强化社区间冲突解决手段或制定新的冲突解决手段。

9.12 各国和非国家行为体应通过磋商和参与，并通过赋权于社区，努力避免涉及土著人民及其它具有习惯权属体系的社区的权属体系中出现腐败问题。

10. 非正式权属

10.1 如存在土地、渔业及森林资源非正式权属，各国应对照国家法律规定下的现有正式权利，予以同等的尊重和承认，认可现状、促进社会、经济和环境福祉。各国应促进实施承认非正式权属的政策和法律。应通过参与式、关注性别问题的过程制定这类政策和法律，并且努力为受影响的社区和个人提供技术和法律支持。各国尤其应承认由于大规模人口迁移形成的非正式权属。

10.2 各国应确保所有涉及非正式权属的行动均与国家及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，包括充足住房权。

10.3 各国对非正式权属予以法律承认时，都应通过参与式、关注性别问题的流程进行，尤其应考虑到租户的利益。为此，各国应特别关注农民和小规模粮食生产者。这些流程应便于人们获得合法化服务及最大程度降低费用。各国应努力为社区及参与者提供技术和法律支持。

10.4 各国应采取一切必要措施，限制在土地利用变更和土地开发问题上因过度复杂的法律和行政管理要求造成非正式权属的现象。开发要求和流程应力求清晰、简便、低费用，减少人们的合规负担。

10.5 各国应努力避免腐败，特别是通过提高透明度、决策者问责和确保决策得以及时、公正的执行等措施来实现。

10.6 如无法从法律上承认非正式权属，各国应避免实行违反国家和国际法规定下现有义务规定的强制搬迁，并遵守第 16 节中的相关规定。

第 4 部分：权属权利及义务的转让及其它变更

本部分涉及土地、渔业及森林资源权属治理中出现的现有权利及相关义务通过市场、投资引起的权属权利交易、土地整理及其他调整、归还土地、重新分配型改革或征地等形式被转让或重新分配的问题。

11. 市场

11.1 适当时，各国应承认并推动公平、透明的买卖和租赁市场，作为土地、渔业及森林资源的使用权和所有权属实现流转的一种手段。如权属权利市场已经开始运转，各国应确保所有行动均与国家及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。土地、渔业和森林资源权属权利的交易，应遵守关于土地利用的国家规定，且不得损害核心发展目标。

11.2 各国应推动市场高效透明地运转，以促进在平等条件下参与权属权利互惠转让的机会，减少冲突和不稳定因素，推动土地、渔业和森林资源的可持续利用和环境保护；按照相关条约，促进与土地、渔业和森林资源相关的遗传资源的公

平利用；拓宽经济机遇；加强贫困人口参与。各国应采取措施，保护当地社区、土著人民及弱势群体免遭不良影响，尤其是土地投机、土地集中、滥用权属习惯形式等可能造成的不良影响。各国及各方应认识到，各类价值，如社会、文化和环境价值，很难通过未经监管的市场得以充分实现。各国应通过合理的权属政策和法律，保护更广泛的社会利益。

11.3 各国应制定政策、法律，确定监管体系和机构，以确保市场透明、高效运转，确保市场准入无歧视，并防止违反竞争规则的做法。各国应简化行政程序，以避免阻碍穷人及最弱势群体参与市场。

11.4 各国及各方应确保市场交易信息和市场价值信息能保持透明并广泛公开，但要尊重隐私权限制。各国应对此类信息进行监测，并采取措施解决市场造成的不良影响或应对阻碍广泛、平等参与的情况。

11.5 各国应建立合适且可靠的登记体系，如土地登记体系等，就权属权利及义务提供信息，以加强权属安全，降低交易成本及风险。

11.6 国家应制定保障措施，保护那些在地籍等登记系统中没有显示为权利人的配偶、家庭成员和他人的合法权属权利。

11.7 各国及非国家行为体应遵循适用的道德规范。在市场运作中，应针对这些道德规范进行宣传，并就其落实情况进行监测，特别是通过公开披露的做法预防腐败。

11.8 鉴于小规模生产者对国家粮食安全和社会稳定的重要性，各国应确保在推动权属交易市场运作时，保护小规模生产者的权属权利。

12. 投资

12.1 各国及非国家行为体应承认负责任的公共和私人投资对于改善粮食安全状况十分必要。对土地、渔业及森林资源进行负责任治理将鼓励权属权利人对这些资源进行负责任的投资，促进可持续农业生产并创造更高的收入。各国应促进并支持对土地、渔业和森林资源进行负责任的投资，以推动在多种农业体系内实现社会、经济和环境的大目标。各国应确保所有行动均与国家及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。

12.2 鉴于发展中国家内的小农生产者及其组织是农业的主要投资者，对粮食安全、营养、扶贫及环境复原做出了重要贡献，各国应支持小农进行投资，以及关注小农问题的公共和私人投资。

12.3 土地、渔业和森林资源的投资所形成的一切权属权利交易形式均应保持透明，遵守国家相关部门政策，并与社会和经济增长以及关注小农户的可持续人类发展目标保持一致。

12.4 负责任的投资不应造成不良影响，应保障合法权属权利人的权利不被剥夺，避免破坏环境，并尊重人权。这样的投资应与相关各级政府及当地的土地、渔业和森林资源权属权利人进行合作，尊重他们的合法权属权利。他们应进一步努力促进下列政策目标的实现，如扶贫、粮食安全及土地、渔业和森林资源的可持续利用，支持当地社区，加强农村发展，促进并保障当地粮食生产体系，加强社会和经济可持续发展，创造就业机会，实现生计多样化，造福农村及农村居民，包括贫困人口和最弱势群体，且遵守国家法律和国际核心劳动标准，必要时还要遵守国际劳工组织相关标准。

12.5 各国应通过适当的磋商和参与程序，就所允许的权属权利交易的规模、范围和性质做出透明的规定，并应明确界定在本国范围内何为大规模权属权利交易。

12.6 各国应提供保障，保护合法权属权利、人权、生计、粮食安全和环境免遭由大规模权属权利交易带来的风险。这些保障措施可包括对许可的土地交易设定上限，对超出一定规模的交易的审批程序做出规定，如需经议会审批。各国应考虑鼓励采用一系列无需将土地大规模转让给投资者的的生产及投资模式，并应鼓励与当地权属权利人建立伙伴关系。

12.7 对于土著人民及其社区，各国应确保所有行动均与国家及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，包括履行《国际劳工组织关于独立国家中土著和部落人民的第 169 号公约》和《联合国土著人民权利宣言》里规定的相关义务。在启动任何影响社区享有权利的资源的投资项目之前，各国及其他各方应首先和土著人民进行有诚意的磋商。开展这类项目前，应首先按照第 9.9 段中的规定和土著人民进行有效和有意义的磋商。投资如需动用其它社区的资源，应采用本《准则》的磋商和参与原则。

12.8 各国应和所有受影响各方按照磋商和参与原则共同确定负责任投资的条件，随后应制定和宣传政策和法律，鼓励负责任投资，尊重人权，促进粮食安全和环境的可持续利用。法律应要求投资协议中明确界定协议各方的权利及义务。投资协议应遵守国家法律和投资规则。

12.9 各国应遵照《准则》的磋商和参与原则，与权属受影响的民众，包括附属权利人磋商，就涉及各类权属权利交易的投资行为做出规定，包括就有关征地和伙伴关系的协议做出规定。国家和其它相关各方应将相关权属权利告知个人、家庭及社区，并协助其发展自己的磋商和参与能力，包括在必要时为其提供专业化援助。

12.10 在考虑涉及大规模权属权利交易，包括需签订征地和伙伴关系协议的投资意向时，各国应努力做出规定，要求各方事先开展独立评估，了解投资对权属权利、粮食安全及充足食物权的逐步实现、生计和环境等可能造成的积极和消极

影响。各国应确保所有现有合法权属权利，包括习惯权属及非正式权属，都能得到系统而公正的考虑，同时还需考虑投资可能影响到的其它民众的权利和生计，如小规模生产者。整个过程中应按照《准则》的磋商和参与原则，和所有受影响各方保持磋商。各国应确保现有合法权属权利不会因此类投资而受到损害。

12.11 签约方应提供完整全面的信息，确保所有相关人员都能参与谈判并充分知情，协议要存档，要让所有受影响的人员都能读懂。谈判过程应不带歧视，并关注性别问题。

12.12 投资人应按照《准则》中针对非国家行为体的一般性原则，遵守国家法律法规，承认和尊重他人的权属权利及法治原则。投资应避免加重粮食不安全和环境退化。

12.13 为国家、投资人以及土地、渔业和森林权属权利人提供服务的专业人员，在提供服务时，应全力以赴，严格审核，无论对审核是否有具体要求。

12.14 国家和受影响各方应对涉及大规模权属权利交易的协议的执行情况和影响进行有效监测，包括征地和伙伴关系协议。各国应在必要时采取整改措施来执行协议，保护权属及其它权利，并为受影响各方提供要求执行的机制。

12.15 当各国在海外投资，或推动在海外投资时，应确保自身行为能保护合法权属权利，促进粮食安全，同时应履行国家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中做出的自愿承诺。

13. 土地整理和其它调整方式

13.1 适当时，各国可考虑通过土地整理、交换或其他自愿方式对地块或土地进行调整，以帮助土地所有人及使用人改善其地块或土地的布局和利用，包括可持续地促进粮食安全和农村发展。各国应确保所有行动均与国家及国际法规定的现有义务保持一致，适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺，并确保参与人在调整后至少要调整和调整前享有同样多的惠益。应利用这些方式来协调多个所有人和使用人在一次合法调整过程中表现出来的不同偏好。

13.2 各国可酌情考虑设立土地银行，作为土地整理计划的一个内容，来收购和临时持有地块，最终将其分配给受益人。

13.3 各国可酌情考虑在环境保护和基础设施项目中，鼓励并推动土地整理和土地银行，以协助征用私有土地用于公共项目，并为受影响的土地所有人、农民及小规模粮食生产者提供补偿性土地，使其能够继续生产，甚至扩大生产。

13.4 如果小农的家庭农场及林地较为零散，分为很多地块，会加大生产成本，国家可考虑通过土地整理和土地银行来改善这些农场及林地的结构布局。有时土地零散具有好处，如减少风险或有利于作物多样化，这种情况下各国就应避免进

行土地整理。重构农场的土地整理项目应和针对农民的支持性项目相结合，如灌溉系统和当地道路的恢复重建。应制定具体措施来保护土地整理方面的投资，如限制在未来将经过整理的地块再次分割。

13.5 各国应针对土地调整措施，制定出适应当地具体要求的战略。这些战略应在社会、经济和环境上实现可持续，并关注性别问题。战略中应明确指出调整措施的原则及目标、受益人以及公共部门、私有部门，农民和小规模生产者、渔民及森林使用者组织以及学术界的能力建设和知识开发工作等内容。应通过法律设定明确、高效的程序，用于监管地块的重新整合及利用。

13.6 各国应为土地调整项目制定必要的保障措施。应和任何可能受项目影响的个人、社区或族群保持联络，并用合适的语言为之提供充足的信息，还应提供技术和法律支持。应采用参与式、关注性别问题的工作方式，考虑到土著人民的权利。应制定环境保障措施，防止或尽量减少生物多样性的退化及流失，并奖励那些加强良好土地管理、最佳方法和土地开垦的变革。

14. 土地归还

14.1 鉴于各自国情，各国应在适当时考虑对土地、渔业及森林合法权属权利的丧失进行补偿。各国应确保所有行动均与国家及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。

14.2 如可能，应通过国家主管部门的决议，将原有地块或土地归还原主人，或其继承人。如无法归还原地块或土地，国家应以金钱和/或其他替代地块或土地的形式提供及时、公正的补偿，确保对所有受影响的人一视同仁。

14.3 必要时，应按照国家法律法规，处理好土著人民在土地归还方面的关切。

14.4 各国应制定关注性别问题的政策和法律，为归还土地规定出清晰、透明的流程。归还流程的相关信息应用合适的语言广为宣传。诉求人在整个流程中应得到必要的帮助，包括通过法律援助和准法律援助。国家应确保及时处理要求归还土地的诉求。必要时，应为胜诉的诉求人提供辅助性服务，帮助他们享有权属权利，履行义务。执行进展应加以广泛宣传。

15. 重新分配型改革

15.1 重新分配型改革有助于广泛平等地获取土地，并实现包容性农村发展。对此，在国情允许时，各国可出于公共目的考虑分配公共土地，采用自愿、以市场为基础的机制，并征用私有土地、渔业或森林资源。

15.2 各国在实施重新分配型改革的过程中，可考虑将设置土地上限作为一项政策选项。

15.3 考虑进行重新分配型改革的原因可包括社会、经济及环境等各种因素，如所有权高度集中，又因缺乏获取土地、渔业和森林资源的途径而发生严重的农村贫困现象，但必须以国情和国家法律法规为前提，并依照第 15 节中的规定，尊重所有合法权属权利人的权利。重新分配型改革应确保男性和女性能平等获取土地、渔业和森林资源。

15.4 如国家决定实施重新分配型改革，那么它就应确保改革能与国家和国际法规定的现有义务保持一致，并顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺。改革应遵循法治的原则，依据各国法律和程序进行实施。各国应按照本《准则》的原则促成就重新分配问题进行磋商，包括要平衡各方需要，并就所采用的方式达成共识。应在国家、社区、民间社团、私有部门、农民和小规模生产者、渔民和森林使用者组织和其它相关方之间建立起伙伴关系。需要受益人承担的出资及其他义务都应控制在合理的范围内，避免给其带来难以承受的债务压力。那些愿意放弃土地、渔业和森林权属权利的人应该及时得到相应的资金补偿。

15.5 国家如决定实施重新分配型改革，则应明确确定改革计划的目标，说明哪些土地不受影响。计划受益人，如家庭，包括希望拥有庭院的家庭、女性、非正式定居点居民、牧民、历史原因造成的弱势群体、边缘化群体、年轻人、土著人民、采摘者以及小规模粮食生产者，都应予以明确界定。

15.6 国家如决定实施重新分配型改革，则应通过参与式流程制定政策和法律，使改革得以持续。各国应确保政策和法律能为受益人提供帮助，无论受益人是社区、家庭或个人，帮助其依靠获得的土地、渔业和森林资源过上温饱生活，并在重新分配型改革中确保男女平等。各国应修订那些可能会影响重新分配型改革预期效果的实现和可持续性的有关政策。

15.7 各国在考虑实施重新分配型改革时，可就改革可能对权属权利、粮食安全及充足食物权的逐步实现、生计和环境产生的潜在积极和消极影响开展评估。开展此类评估时应遵循本《准则》的磋商和参与原则。可借助评估结果来确定需要采取哪些措施为受益人提供支持和改善重新分配计划。

15.8 各国应确保重新分配型土地改革计划能为受益人带来所需要的各方面支持，如获得信贷、作物保险、投入物、市场、农村推广中的技术援助、农场开发和住房。支持性服务的提供和受益人接手土地的过程协调起来。土地改革的全部成本，包括支持性服务的成本，都应事先予以明确，并纳入相关预算。

15.9 各国应通过透明、参与式及负责任的方式和程序来实施重新分配型改革。依据各国法律和第 16 节中的规定，应通过正当程序给予所有受影响各方公正补偿。所有受影响各方，包括弱势群体，应充分、清楚地了解有关改革的信息，包括通过有性别针对性的信息资料了解这些内容。受益人应通过公开程序进行挑选，其获得的权属权利应该是经过公共部门登记的安全的权属。应在国家法律中

规定纠纷解决途径。各国应努力避免重新分配型改革计划中出现腐败，特别是通过提高透明度和参与度来杜绝腐败机会。

15.10 各国，在相关各方参与下，应对重新分配型改革计划的结果进行监测和评价，包括对第 15.8 段中列出的相关支持政策及其对男性和女性的土地获取途径与实现粮食安全的影响进行监测和评价，必要时各国应提出整改措施。

16. 征地和补偿

16.1 依据各国法律、立法和国情，各国应该仅出于公共目的才征用土地、渔业或森林资源。各国应在法律中明确界定公共目的这一概念，便于司法审查。各国应确保所有行动均与国家及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。各国应尊重各类合法权属权利所有人，特别是弱势群体和边缘化群体，尽量减少资源征用量，并依据本国法律及时提供补偿。

16.2 各国应确保征地的规划和过程是透明和参与式的。应明确哪些人可能会受影响，并在各阶段为其提供相关信息，征求其意见。按照本《准则》的原则进行的磋商中应提出实现公共目标的各种潜在替代办法，并考虑采用策略尽量减少对生计的破坏。各国应特别注意计划中的征地行动是否涉及到具有特殊文化、宗教或环境意义的地区，或所涉及的土地、渔业和森林资源是否对于穷人或弱势群体的生计极为重要。

16.3 各国应依据国内法律确保公正估价和及时补偿。补偿可以包括现金形式，也可以用其他地区的所有权交换，或两者结合等等。

16.4 在资源允许的前提下，各国应确保实施机构具备所需的人力、物力、财力和其他能力。

16.5 如因计划变更不再需要征用土地、渔业和森林资源，各国应让原权利人优先重新获得这些资源。在此类情况中，让原权利人重新获得资源时应考虑到资源征用时其得到的补偿数额。

16.6 各方应努力避免腐败，特别是通过客观估价、透明及非集中式的流程及服务 and 上诉权来实现。

16.7 如认为出于公共目的在征用土地、渔业和森林资源时进行搬迁是合法的，各国就应该在对所有受影响各方进行搬迁时遵循本国尊重、保护和落实人权的义务。

16.8 如果搬迁或改变土地用途会导致个人及社区失去其生产性资源，各国则应在此之前，确保按照本《准则》的原则，通过磋商与受影响各方探讨所有其他可行方案，以避免搬迁或至少将搬迁的必要性降至最低。

16.9 搬迁和重新安置不应导致个人无家可归，或使其人权更容易受到侵害。如果受影响的人们无法自力更生，国家就应该在资源允许的情况下，采取适当措施，酌情为这些人提供充足的安置房、安置点或有生产能力的土地、渔业及森林资源。

第 5 部分：权属的行政管理

本部分涉及土地、渔业和森林权属行政管理治理中权属权利的登记、估价、税收、有监管的空间规划、权属纠纷解决和跨界事项等。

17 权属权利的登记

17.1 各国应建立权属权利登记体系(如注册、地籍和许可发证制度)，登记个人和集体权属权利，以加强属于国家和公共部门、私有部门、土著人民及其他具有习惯权属体系的社区的安全，改善当地社会和市场运作。这些体系应负责对权属权利所有人及义务负担者、权利及义务涉及的地块或土地、渔业或森林资源等资料进行登记、维护和公布。

17.2 各国应依据其具体国情，包括可用的人力及财力等，建立合适的登记体系。应依据社会及文化特色，酌情为土著人民和其他具有习惯权属体系的社区制定并采用相应权利登记方式。为提高透明度以及与其他信息源的匹配程度，完成空间规划和其他工作，各国应努力开发一项综合性框架，将现有登记体系及其他空间信息体系包括在内。在各司法管辖区范围内，应将国家和公共部门、私有部门、土著人民及其他具有习惯权属体系的社区的权属权利登记资料统一保存在综合性登记体系内。如无法对土著人民及其他具有习惯权属体系的社区的权属权利或非正式定居点的占有情况进行登记，应特别注意避免对这些地区有争议的权利进行登记。

17.3 各国应努力确保人人都能登记自己的权属权利并获取相关信息，且不会因任何原因受到歧视。适当时，执行机构应设立服务中心或流动办公点，为妇女、穷人及弱势群体提供方便。各国应考虑利用本地专业人员，如律师、公证员、测量员和社会学家等，为公众提供有关权属权利的信息。

17.4 执行机构应采取简化程序和因地制宜的技术，以减少交付服务的成本和时间。应确保地块及其它空间单位的空间准确性，便于确定，满足当地需求，并在必要时随着时间的推移进一步提高空间准确性。为了便于权属权利登记资料的使用，实施机构应将有关权利、权利人、权利相关空间单位的资料关联起来。登记资料应按照空间单位和所有人进行检索，便于发现权利是否出现冲突或重叠。权属权利的登记资料应该成为广大公共信息共享系统的一部分，向国家机构和地方政府开放，帮助它们改善自己的服务。信息应按照国家标准实现共享，并包括权属权利的具体单项数据。

17.5 各国应确保有关权属权利的信息能在考虑隐私权的前提下方便公众查阅。此类限制不应阻碍公众从中发现腐败和非法交易现象。国家及非国家行为体应对工作流程、要求、费用和减免信息以及答复服务要求的截止期限等进行广泛宣传，进一步努力避免权属权利登记过程中出现腐败。

18. 估价

18.1 各国应确保利用适当的制度，出于特定目的对权属权利进行公平、及时的估价。这些特定目的包括市场运作、贷款安全、由投资引起的权属权利交易、征地和税收等。这些制度应促进实现经济、社会、环境及可持续发展的大目标。

18.2 涉及估价的政策与法律应努力确保估价制度酌情考虑非市场价值因素，如社会、文化、宗教、精神以及环境价值。

18.3 各国应制定政策和法律，鼓励和要求在对权属权利进行估价时保证透明度。应记录、分析和提供售价及其他相关信息，作为准确、可靠的估价基础。

18.4 各国和其他各方应针对用于政府、商业和其他目的的估价工作，制定和公布国家标准。国家标准应符合相关国际标准。应为工作人员进行包括方法和国际标准内容在内的培训。

18.5 实施执行机构应依据国家标准，向公众公开其估价信息和分析结果。各国在公共资源行政管理和补偿以及公司账户和借贷等领域内，应通过加强信息和方法的透明度，努力避免在估价过程中产生腐败。

19. 税收

19.1 各国应利用涉及权属权利的税收来提高收入，以推动实现国家在社会、经济和环境方面的大目标。这些目标可包括鼓励投资或避免投机和所有权或其他权属权利出现集中时可能引起的不良影响。税收应鼓励对社会、经济和环境有利的活动，如交易登记或全额申报销售价值。

19.2 各国应努力制定政策、法律及组织框架，以监管涉及权属权利税收的各个方面。应酌情采用税收政策及法律，为政府权力下放各层级以及服务和基础设施的就地提供进行有效融资。

19.3 各国应高效、透明地对税收实施行政管理。实施机构工作人员应接受包括工作方法在内的培训。税率应根据合理价值来确定。估价情况和应纳税金额需向公众公布。各国应为纳税人提供针对估价的上诉权。各国应在采用客观估值结果时提高透明度，努力避免在税收行政管理中出现腐败。

20. 有监管的空间规划

20.1 有监管的空间规划通过合法限制权属权利的使用对其产生影响。各国应在促进本《准则》目标实现的前提下进行有监管的空间规划、监督并实施合规措施，

包括平衡和可持续的国土开发。为此，空间规划应协调和统一土地、渔业及森林资源使用的不同目的。

20.2 各国应通过磋商和多方参与，同时关注性别问题，为有监管的空间规划制定和公布政策和法律。土著人民及其他具有习惯权属体系社区所采用的规划和国土开发方式以及社区内的决策过程也应在正式规划体系中得以酌情考虑。

20.3 各国应确保在实施有监管的空间规划时，认识到土地、渔业及森林资源和这些资源的利用之间的相互关联，包括资源利用过程中的性别问题。各国应尽力协调和优先考虑公共部门、社区和私人的利益，并照顾到农村、农业、游牧、城市和环境等各种用途要求。空间规划应考虑所有类型的权属权利，包括相互重叠的权利和临时性权利。应要求对空间规划进行恰当的风险评估。国家、地区和地方空间规划应保持协调。

20.4 各国应确保让公众广泛参与规划建议书的编写和空间规划草案的审议过程，确保社区，包括土著人民和产粮社区的优先重点和利益能够得以体现。必要时，应在整个规划过程中为各社区提供支持。实施机构应公布相关信息，说明空间规划最终方案是如何体现公众在参与过程中提出的各种意见。各国应努力避免腐败。方法包括制定保障措施，防止空间规划权力的不当使用，尤其涉及对受监管使用所进行的变更。实施机构应对合规监督的结果进行报告。

20.5 空间规划应酌情考虑促进土地、渔业和森林资源多样化可持续管理的需要，包括农业生态措施及可持续集约化，并应对气候变化和粮食安全的挑战。

21. 权属权利纠纷处理

21.1 各国应通过公正且具备能力的司法及行政机构提供解决权属权利纠纷的手段。每种解决方式，包括解决纠纷的替代办法都应及时、有效并让所有人都负担得起。此外，还应提供有效的补救及申诉权。补救措施应立即执行。各国应在实施机构内部或通过外部手段建立机制，令所有人都能用以避免纠纷，或在潜在纠纷发生初期就加以解决。提供纠纷解决服务的地点、语言和程序都应方便大众使用，包括男性和女性。

21.2 各国可考虑设立专门法庭或机构来专门处理权属权利相关纠纷，并在司法机构内设立专家职位，负责处理技术事务。各国还可考虑就涉及有监管的空间规划、测量和估价的相关纠纷设立特别法庭。

21.3 各国应加强和制定纠纷解决的替代形式，尤其是在地方层面。若存在习惯性或其它业已确立的纠纷解决形式，则其应提供公平、可靠、简便和非歧视的方法及时解决权属权利相关纠纷。

21.4 各国可考虑利用实施机构解决其专业技术领域内的纠纷，如负责测量的机构解决一国范围内不同地块之间的边界纠纷。裁决应以书面形式发送，并以客观理由为依据，并允许向司法机构提起上诉。

21.5 各国应努力避免纠纷解决过程中出现腐败。

21.6 在建立纠纷解决机制时，各国应努力为弱势群体和边缘化群体提供法律援助，确保所有人都不受歧视，并获得安全的司法服务。司法机构及其他机构应确保自身工作人员具备必要的技能和能力，以提供此类服务。

22. 跨界事项

22.1 在处理跨界土地、渔业及森林权属问题上，各国应在合理机制和受影响各方的参与下，协同合作。各国应确保所有行动均与国家及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。在出现跨界权属权利问题的国家中，各方应协同合作，保护迁徙人口在各自领地上的权属权利、生计和粮食安全。

22.2 各国及其它各方应努力提高对影响到各社区的跨界权属问题的认识，如牧民跨越国界的牧场或季节性迁徙路线以及小型渔民跨越国界的捕捞场等问题。

22.3 必要时，各国应统一权属治理的法律标准，确保与国家及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。必要时，应与相关区域组织和受影响各方进行协调。各国应在受影响各方的合理参与下，制定或加强现有国际措施，对跨界权属权利问题实施管理。必要时，应与相关区域组织协调。整个过程中应特别重视保护所有受影响人民的生活，并按照第 4.8 条的规定，保护他们的各项权利。

第 6 部分：应对气候变化和紧急情况

本部分涉及气候变化、自然灾害和冲突背景下土地、渔业及森林资源的权属治理。

23. 气候变化

23.1 依据相关气候变化框架协议，各国应确保在遵循相关气候变化框架协议中规定的自身相关义务的前提下，通过旨在防止和应对气候变化影响的法律、政策、战略和行动，尊重和所有可能受影响的个人、社区及民众对土地、渔业及森林资源的合法权属权利，特别要注重农民、小规模粮食生产者和弱势群体及边缘化群体。

23.2 适当情况下，各国应努力通过磋商，并让所有可能因气候变化而流离失所的人们，包括男性和女性，共同参与制定并实施战略和行动。为流离失所的人们

提供替代土地、渔业、森林资源和生计时，不应破坏他人的生计。各国也可考虑为小岛屿和其他发展中国家提供特殊援助。

23.3 各国应按照本《准则》的磋商和参与原则，促进所有拥有合法权属权利的个人、社区或民众参与缓解和适应计划的谈判和实施过程，特别要重视农民、小规模粮食生产者和弱势群体及边缘化群体。

24. 自然灾害

24.1 各方应确保在自然灾害的防备和应对过程中关注土地、渔业及森林的权属问题。应制定权属相关监管框架，包括空间规划，以最大程度防止或降低自然灾害可能带来的影响。

24.2 各国应确保所有行动均与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。各方应遵循国际原则，包括在适当情况下遵循《联合国归还难民和流离失所者住房和财产的原则》（“皮涅罗原则”）以及《人道主义宪章和赈灾救助最低标准》。

24.3 各国应在防灾备灾计划中关注权属问题。应通过与本《准则》的磋商和参与原则一致的过程，收集可能受影响地区的合法权属权利信息。合法权属权利登记系统应有较好的抗灾性能，包括异地资料保存，使权利人能证明自己的权利并找回自己的地块及其它空间单位。各国应努力确定一些区域，作为那些可能因自然灾害而流离失所人们的临时安置点，并为这些区域制定规则，以提供权属安全。

24.4 各国及各方应在紧急情况应对阶段关注权属问题。为流离失所者提供替代土地、渔业及森林资源以及生计时，应确保不会破坏他人的生计。流离失所者的合法权属权利也应得到承认、尊重和保护。关于权属权利和违规使用的信息应分发给所有受影响人群。

24.5 各国及各方应在灾后重建阶段关注权属问题。应帮助临时流离失所者自愿、安全、有尊严地返回原籍。应提供解决权属权利纠纷的手段。如地块及其它空间单位的边界必须重新确定，应遵循本《准则》的磋商和参与原则。如人们无法返回原籍，应在其它地方为其提供永久性安置。应与接收方社区就这些安置工作进行谈判，确保让流离失所者获得稳定的替代土地、渔业及森林资源和生计，而同时又不对他人的权利和生计造成破坏。

25. 与土地、渔业及森林权属相关的冲突

25.1 各方应采取措施，避免和杜绝土地、渔业及森林的权属问题成为导致冲突的根源，并确保在冲突之前、期间和之后关注权属方面的问题，包括在占领情况下促使各方依照相关国际人道主义法律行事。

25.2 各国应确保所有行动均与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，包括酌情遵循《关于难民地位的

公约》和相关《议定书》以及《联合国归还难民和流离失所者住房和财产的原则》（“皮涅罗原则”）。在冲突中和冲突后，各国应遵循与合法权属权利相关的国际人道主义法律。

25.3 为了避免由于权属问题导致冲突，各方应采取措施通过和平手段解决此类问题。各国应制定政策和法律，避免使歧视及其它因素成为导致暴力冲突的根源。适当时，各国可考虑采用能以公平、可靠、注重性别问题、方便和不带有歧视的方式及时解决土地、渔业及森林权属权利纠纷的习惯机制和其它机制。

25.4 当出现冲突时，各国及各方应努力尊重和保护现有合法权属权利，确保不被他方剥夺。各国应遵循相关国家和国际法规定的现有义务，不承认在本国领土内通过强迫和/或暴力手段夺取的土地、渔业及森林权属权利。难民、流离失所者和其它受冲突影响的人民应被安全安置，同时要保护接收方社区的权属权利。侵害权属权利的事件应被记录在册，适当时应在随后进行补救。应保护有关权属权利的官方登记材料不受破坏和偷盗，以便在随后解决侵权问题并采取必要整改措施的过程中有据可查，如果有些地区尚未建立此类登记材料，应尽量在关注性别问题的前提下记录现有权属权利，包括通过口头陈述和证词进行记录。难民和流离失所者的合法权属权利应得到承认、尊重和保护。关于权属权利和违规使用的信息应分发给所有受影响人群。

25.5 各国及各方应尽量在冲突过程中或冲突停息后，确保采用有利于性别平等的方式解决权属问题，并为受影响的人提供长期的解决方案。可能归还权属的话，应在联合国难民署及其他相关机构的协助下，按照相关国家标准，帮助难民和流离失所者自愿、安全、有尊严地回到原籍。归还、恢复和重建程序应不带有歧视性，并关注性别问题，公布于众，要求归还权属的诉求应及时得到处理。归还土著人民及其它具有习惯权属体系社区的权属权利的程序中应允许利用传统信息来源。

25.6 如无法归还原权属，那么在为难民和流离失所者提供稳定的替代土地、渔业及森林资源和生计时，应与接收方社区和其他相关各方谈判，确保不对他人的生计造成破坏。应尽可能通过特殊程序帮助弱势群体，包括寡妇及孤儿安全获得土地、渔业及森林资源。

25.7 适当时，应修订政策和法律，解决原先存在的歧视性做法和冲突时期采用的歧视性做法。适当或必要时，应重新设立相关机构来提供负责任权属治理所必需的服务。

第 7 部分：促进、实施、监测及评价

26.1 按照本《准则》的磋商和参与原则，各国负有实施、监测和评价的责任。

26.2 鼓励各国在地方、国家及区域层面建立多利益相关方平台和框架，或利用现有此类平台和框架，就本《准则》的实施工作开展合作；在本国辖区内对实施

工作进行监测和评价；并监测对土地、渔业及森林权属治理情况的改善以及国家粮食安全和可持续发展范围内逐步实现充足食物权所产生的影响。该进程应该突出包容性、参与性、性别敏感性、可操作性、效益和可持续性。在完成这些任务的过程中，各国可向区域和国际机构寻求技术支持。

26.3 鼓励各发展伙伴、联合国专门机构和区域组织支持各国实施本《准则》的自愿行动，包括通过南南合作提供支持。此类支持可包括技术合作、资金援助、机构能力建设、知识分享和经验交流、国家权属政策援助和技术转让。

26.4 粮安委应成为一个促进各参与方相互交流经验的全球论坛，并对本《准则》实施的进展以及其相关性、有效性和影响进行评估。因此，粮安委秘书处应和顾问小组合作，向粮安委报告本《准则》的实施进展，并对其影响和对权属治理改善所产生的作用进行评价。此类报告应力求全面，特别是要包含区域性经验、最佳做法和教训。

26.5 鼓励各方，包括民间社会组织和私有部门齐心协力，根据各国优先重点和具体国情，推动和实施本《准则》。鼓励各方就负责任权属治理宣传相关信息，从而改进相关实践。

[原件：阿文、中文、英文、法文、西文和俄文]

附件 II

世界粮食安全委员会第三十九届会议报告

(2012 年 10 月 15 至 20 日，罗马)

(C 2013/21)

内容提要

粮安委在改革之后的第三届会议上，处理了与粮安委作用相关的九个议题，进一步实施其改革。粮安委利益相关者群体(政府、民间社会、私营部门、国际组织、区域组织和观察员)近 1 200 名代表，包括 24 位部长，登记出席了粮安委第三十九届会议。在议题 I 中处理了组织事项。在议题 II 中，设在罗马的三个机构首长、联合国秘书长(视频)和高级别专家小组(高专组)指导委员会主席致开幕辞。在议题 III 项下，关于“社会保护促进粮食安全和营养”和“粮食安全与气候变化”这两个主题的政策圆桌会议提出了建议。在议题 IV 项下，简要介绍了《2012 年世界粮食不安全状况》中的主要结果及关于《审查饥饿人数估算方法》的最新情况。

议题 V 包括有关粮安委在支持政策趋同和协调方面作用的 5 个主题，即：关于粮食安全与营养术语的讨论；通过《全球粮食安全与营养战略框架》第一版；关于粮安委和高专组的政策空白和新问题确定进程的一项决定；批准为粮安委内部具包容性磋商进程提出的“任务范围”，以便通过此进程制定负责任农业投资原则，并确保各方广泛认同这些原则；审议应对长期危机中粮食不安全问题高级别专家论坛的成果，批准“处于长期危机国家的粮食安全行动议程”商定进程。

在议题 VI，探讨了如何加强全球和区域协调以及与粮安委的联系、从而增强促进粮食安全和营养的各项举措的协调一致。议题 VII 包含进一步开展和阐明粮安委监测工作的各项决定和建议。在本届会议上，全体会议通过了拟议的粮安委《2012-13 多年工作计划》和新工作流程的遴选和优先排序原则。粮安委还审议了对绘制国家层面粮食安全和营养行动图进行协调的工作方面所取得的进展。议题 IX 包括批准对粮安委《议事规则》和粮农组织总规则第 XXXIII 条的拟议修正案。在议题 IX 中通过了本届会议报告。

建议理事会采取的行动

请理事会承认粮安委第三十九届会议的结果，粮安委在本届会议上：

(a) 通过了有关“社会保护促进粮食安全和营养”（第 8 段）和“粮食安全与气候变化”（第 11 段）这两次政策圆桌会议提出的建议；

(b) 欢迎《世界粮食不安全状况》中提出的饥饿人数估算新方法，支持出现新信息时对该项新方法做进一步改进（第 14 段）；

(c) 认识到各成员国目前尚未就“粮食和营养安全”这一组合术语的使用达成一致，建议主席团与咨询小组和联合秘书处协商后，确定为解决上文第 16b) 点所提及问题而要开展进一步工作的范围和时间安排；

(d) 通过了《全球粮食安全与营养战略框架》第一版，鼓励各利益相关方在制定与粮食安全、营养、农业、渔业和森林相关的战略、政策和计划时，推动并采用这一定期更新的文件（第 18 段）；

(e) 请高专组根据可利用资源情况开展以下两项研究，研究报告提交 2014 年全体会议：“可持续渔业和水产养殖对粮食安全和营养的作用”和“可持续食品系统中的粮食损耗和浪费”（第 21 段）；

(f) 要求《多年工作计划》开放性工作组进一步完善其将来工作流程优先排序进程，包括区域层面提供的投入（第 21c 段）；

(g) 要求《多年工作计划》开放性工作组根据 CFS 2012/39/11 Rev.1 附件 1 所述的遴选、优先排序和整合标准，在该议题项下审议成员和与会者确定的政策空白和新问题，作为 2014 年及往后粮安委可能讨论的新问题；

(h) 同意在 2014 年其第四十一届会议上举行一次会议，对《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》实施进展进行十年回顾（第 21d 段）；

(i) 批准为粮安委内部具包容性磋商进程提出的“任务范围”，以便通过此进程制定负责任农业投资原则，并确保各方广泛认同这些原则；由粮安委秘书处 在主席团监督下与负责任农业投资开放性工作组密切合作实施该磋商进程（第 23 段）；

(j) 重申其支持开展磋商进程，鼓励所有有关利益相关方参与，以便在酌情借鉴 CFS 2012/39/7 号文件第 28 段中各项要点的基础上，向粮安委全体会议呈交一份“处于长期危机国家的粮食安全行动议程”，以供其审议；请粮安委主席团与咨询小组及秘书处开展磋商，对有关粮安委第三十六届和第三十七届会议决定的进程进行监督（第 24c、d 段）；

(k) 欢迎有关 4 项全球举措和 2 项区域举措的介绍，包括“零饥饿挑战”和“西非无饥饿倡议”，以及“拉丁美洲及加勒比 2025 年无饥饿倡议”情况，表明需要做出努力以增强涉及粮食安全的各种不同政治论坛上领导人所开展的各项举措的协调一致和联系，努力符合粮安委的决定和推进粮食安全和营养这一承诺(第 27-30 段)；

(l) 赞同进一步开展和阐明粮安委监测工作，“监测工作开放性工作组”在 2013 年继续开展工作并向粮安委第四十届会议进行报告(第 23. b 段)；

(m) 通过了粮安委《2012-2013 多年工作计划》，认识到“以结果为基础的框架”是一项不断推进的工作，将得益于粮安委监测工作的进一步阐述(第 35. a 段)；

(n) 通过了 2012-2013 年的优先重点和主要工作流程，建议在粮安委第四十届会议(2013 年 10 月)之前不再启动新的主要工作流程，除非是对情有可原的形势(如危机)做出响应并经主席团同意(第 35. c 段)；

(o) 赞同各项建议，这些建议涉及确定如何加强方法和工具协调一致、使粮食安全和营养行动绘图与粮食安全和营养信息系统更好地相结合的办法(第 38 段)；

(p) 赞同对粮农组织《总规则》第 XXXIII 条的拟议修正案，同意通过章程及法律事务委员会(章法委)将修正案提交大会批准(第 40 段)；

(q) 通过了对粮安委《议事规则》的拟议修正案，包括主席不可在同一职位上连任两期(第 41. 2 段)；

(r) 粮安委要求主席团负责确定粮安委秘书职位的人员挑选程序，包括必备资质和职权范围，同时确定吸收其它与粮食安全和营养事务直接相关的联合国机构的代表进入秘书处的具体方法和要求，最终将建议提交给将于 2013 年 10 月召开的粮安委全体会议(第 43 段)；

(s) 粮安委对主席团提出将粮食安全和营养问题高级别专家组(高专组)指导委员会现任成员任期延长至 2013 年 10 月这一决定表示赞同(第 44 段)。

建议大会采取的行动

请大会承认粮安委第三十九届会议的结果，粮安委在本届会议上：

(t) 欢迎关于以下主题的两次圆桌会议的结果：“社会保护促进粮食安全和营养”(第 8 段)和“粮食安全与气候变化”(第 9 段)；

(u) 认识到“全球和区域举措及其与粮安委联系的最新情况”中所提出的以下要点的重要性：(一) 推进“零饥饿挑战”这一进程，确定可持续发展目标，评

估粮食系统可持续性，制定和实施粮食安全与营养战略，促进以农民为中心的研究，建立多方利益相关者伙伴关系及采用景观方法，所有这些活动都从与粮安委的密切联系、农民及其组织的充分参与和当地企业的负责任参与受益；(二) 为支持粮安委决定而开展的全球和区域所有举措都应当透明，使推进变革的角色能够参与，能够在社区层面影响成果，给小农(特别是妇女)带来实际利益，促进粮食安全，对其受益对象问责；(三) 需要做出努力增强涉及粮食安全的各种不同政治论坛上领导人所开展的各项举措的协调一致和联系，努力符合粮安委的决定和推进粮食安全和营养这一承诺(第 30 段)；

(v) 要求主席团负责确定粮安委秘书职位的人员挑选程序，包括必备资质和职权范围，同时确定吸收其它与粮食安全和营养事务直接相关的联合国机构的代表进入秘书处的具体方法和要求，最终将建议提交给将于 2013 年 10 月召开的粮安委全体会议(第 43 段)。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

粮食安全委员会秘书

Kostas Stamoulis

电话：+39 06570 56295

一. 组织事项

1. 世界粮食安全委员会(粮安委)于 2012 年 10 月 15 日至 20 日在罗马粮农组织总部召开第三十九届会议。出席会议的有来自粮安委 116 个成员的代表、15 个非粮安委成员的代表和下列组织机构的与会者：

11 个联合国机构和部门；

111 个民间社团和非政府组织；²

2 个国际农业研究组织；

3 个国际和区域金融机构；

46 个私营部门协会和私人慈善基金会；³

32 位观察员。

² 民间社会的参与通过国际粮食安全与营养民间社会机制推动。这个数字包括该民间社会机制中的 91 个非政府组织/民间社会组织。

³ 这个数字包括私营部门机制中的 41 家公司。

已有 24 位部长登记。成员、与会者和观察员详细名单见 CFS 2012/39/Inf. 4(<http://www.fao.org/bodies/cfs/cfs39/en/>)

2. 本报告包含以下附件：附录 A——会议议程；附录 B——委员会成员；附件 C——文件清单；附录 D——为“负责任农业投资原则”的制定进程提出的“任务范围”。
3. 粮安委获悉，欧洲联盟按照粮农组织章程第 II 条第 8 款和第 9 款参加会议。
4. 粮安委主席、尼日利亚的 Yaya Olaniran 先生宣布会议开幕。
5. 粮安委任命了起草委员会，其成员有阿富汗、阿根廷、澳大利亚、塞浦路斯、厄瓜多尔、埃及、加蓬、印度、日本、约旦、俄罗斯联邦、瑞典、瑞士、泰国、美利坚合众国。起草委员会主席由 Thenjiwe Ethel Mtintso 大使(南非共和国)担任。

二. 粮安委第三十九届会议开幕事项

6. 会上致开幕词的有：联合国秘书长潘基文先生(视频)，联合国粮食及农业组织(粮农组织)总干事若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦先生，国际农业发展基金会(农发基金)总裁卡纳约·恩万泽先生，世界粮食计划署(粮食计划署)执行干事乔塞特·希兰女士，高级别专家组(高专组)指导委员会主席 M. S. 斯瓦米纳坦先生。开幕词作为粮安委参考文件见 <http://www.fao.org/bodies/cfs/cfs39/en/>。

三. 政策趋同

A. 政策圆桌会议：社会保护促进粮食安全和营养

7. 粮安委审议了题为“政策圆桌会议：社会保护促进粮食安全和营养”的 CFS 2012/39/2 号文件、题为“社会保护促进粮食安全高级别专家组(高专组)报告内容摘要”的 CFS 2012/39/2 Add. 1 号文件以及《社会保护促进粮食安全—世界粮食安全委员会粮食安全和营养高级别专家组报告》，2012 年罗马。

8. 粮安委通过了以下有关“社会保护促进粮食安全和营养”的建议：

(a) 敦促各成员国设计并实行或加强国家主导且因地制宜的综合社会保护体系，以促进粮食安全和营养，同时需关注：

- 各部委及部门之间的协调(包括农业部门)，以确保社会保护能与更广范围内的粮食安全与营养规划工作相结合；

- 逐步制定由国家主导的全面社会保护组合方案和行动计划，确保各利益相关方以积极、包容、有意义的方式参与，同时关注各国在政策、机构和财政能力方面的差别；
- 合理的国家评估活动，包括粮食安全和营养及性别评估，以确保在评估中包含能关注粮食及营养不安全问题的靶向、有效的登记方法、关注性别的工作规划、机构安排、交付机制、严格的监测制度、问责制和评价；
- 最不发达国家、脆弱国家和长期危机国家所面临的具体挑战，包括短期社会转移与长期社会保护计划之间的联系，考虑到国际合作在加强国家行动以实施可持续社会保护计划和体系方面发挥作用；
- 社会保护的各个组成部分，包括非缴费型社会补助或安全网、保险机制以及社会服务的获得，包括认可并加强非正式/传统社会保护机制。

(b) 呼吁各成员国、国际组织及其它利益相关方确保社会保护体系能采用“双轨”战略，以最大限度加大其对恢复能力和粮食安全及营养产生的影响，具体手段包括：

- 在提供短期必要援助的同时，保护或创建生产性资产及基础设施，为长期生计和人力资源开发提供支持。
- 通过生产投入支持、天气、作物和家畜保险、推动市场准入的农民组织及合作社、体面工作以及创建农业资产的公共建设项目、利用从当地小农手中采购的食物开展学校供餐、实物补助(粮食、种子)、食品券和现金补助、农业生计一揽子项目和推广服务等，努力开发综合计划，直接支持贫困人口，特别是小农户和小规模粮食生产者的农业生计和生产力。
- 在教育、卫生和农业等领域之间建立必要的紧密联系以确保农村和城市的体面就业和社会福利，包括改善人们(特别是妇女)的市场准入和金融服务获得情况，以开展有效的社会保护。
- 确保提供技术、财政和能力建设方面的支持，并开展社会保护方面的研究并分享成果，包括通过加强南南合作这一手段。

(c) 敦促各成员国、国际组织及其它利益相关方进一步改进社会保护干预活动的设计和利用情况，以解决人们面对长期及短期粮食不安全时表现出的脆弱性，同时考虑到：

- 在一年任何时候，特别是在一生特别脆弱阶段，为所有需要帮助的群体提供可预见、可靠的社会保护十分重要；

- 并非每个人都能最终摆脱贫困和粮食不安全，没有劳动能力的长期脆弱个体可能需要永久性援助；
- 在应对营养问题时，采取生命历程方式，应优先关注为从怀孕到 2 岁的“前 1 000 天”这一关键阶段提供社会保护，包括对母乳喂养予以促进和支持的政策，确保人们获得社会服务，特别是保健服务，确保人们充分掌握育儿相关知识，并确保能酌情通过可持续的市场供应获得价格低廉、能被人们接受的营养食物；
- 采用灵活机制来监测项目设计的特点和方法，必要时做相应调整；
- 设计社会保护体系时，应确保快速应对各种冲击，如旱灾、洪灾及粮价飞涨。

(d) 提醒各成员国，促进粮食安全和营养的社会保护计划应遵循人权规范和标准并酌情辅之以政策和准则，包括必要时采用立法手段，以支持国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权、社会保护权、性别平等和赋权，要采取的手段包括：

- 考虑国际劳工大会就社会保护最低标准提出的各项规定。社会保护可以成为实现其他相关国际权利的催化剂。
- 将社会保护纳入国家机构框架和立法，酌情设立各种目标、基准、指标和机构责任。
- 依据人权标准和原则，包括不歧视和平等(包括性别)权利并在有意义的参与、透明和问责制的基础上，制定综合性且相互支持的社会保护及粮食安全和营养战略与政策。

(e) 鉴于议程已然饱和且资源有限，建议粮安委主席团与咨询小组磋商，并在秘书处的支持下，研究考虑支持社会保护促进粮食安全和营养，具体手段包括：

- 鼓励召开有关社会保护促进粮食安全和营养的经验分享会，包括为现有国际、区域平台提供补充。
- 与驻罗马各机构及其他相关组织和实体开展磋商，如粮食安全高级别工作组、国际劳工组织及世界银行等，进一步探讨有关将粮食安全和营养问题纳入社会保护的未来方向。
- 粮安委监测工作开放性工作组在考虑到其他利益相关方和现有监测机制所发挥作用的同时，进一步明确在以粮食安全和营养为目标的社会保护计划的监测、报告和评价过程中，粮安委可给予利益相关者的支持。

B. 政策圆桌会议：粮食安全与气候变化

9. 粮安委感谢高级别专家组(高专组)所开展的粮食安全与气候变化工作以及所提及的相关报告。⁴

10. 粮安委重申其在推进有关粮食安全的政策趋同和协调方面发挥作用，认识到气候变化会对粮食安全，特别是小规模粮食生产者的生活和生计以及在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权，带来不利影响，并敦促采取行动。

10 之二. 粮安委认识到成员国负有责任确保其政策、计划、行动和战略充分符合现有国际义务，包括与粮食安全有关的承诺。

10 之三. 粮安委认识到《联合国气候变化框架公约》是处理气候变化问题的主要论坛，本决定框不影响根据该公约处理气候变化问题的努力。

10 之四. 粮安委认识到联合国可持续发展大会(里约+20)的成果文件，特别是有关粮食安全与营养及可持续农业的文件。

11. 考虑到迫切需要采取行动处理气候变化对粮食安全的影响以及在国家粮食安全范围内逐步实现食物权的背景下处理粮食不安全的根源，同时认可《框架公约》的作用，粮安委请各成员国、国际组织和其他粮安委利益相关方酌情：

(a) 将气候变化问题纳入粮食安全政策和计划并增强易受害群体和食品系统对气候变化的抵御力，强调适应气候变化是全体农民和粮食生产者，尤其是小规模生产者主要关注的问题和目标，包括通过以下手段：

- 增加公共和私人投资及国际合作，以利于在面临气候变化威胁时加强粮食安全，特别是适应气候变化的不利影响，可持续利用自然资源，进行水管理和土壤保护；
- 增强国家和地方应对有关粮食安全的气候变化挑战的能力，包括改进推广服务，提供天气和气候预报及风险管理工具并使其得以利用，以支持农民和小规模粮食生产者网络和组织(成员国、国际组织)；
- 开展风险、易受害性和能力评估，适当考虑性别和营养敏感方面，实施和改进预警系统，尤其采用协调方式(成员国、国际组织)；
- 根据本国优先重点，制定综合土地使用政策促进粮食安全和适应气候变化，酌情推进气候变化减缓，同时考虑到《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》(成员国)；
- 将气候变化适应和灾害风险管理纳入粮食安全政策和计划(成员国、国际组织)；

⁴ 本报告所载意见不一定反映世界粮食安全委员会、其成员、与会者或秘书处的官方意见。

- 酌情实施相关举措，如“FAO-Adapt”计划，以进一步支持国家努力实现气候变化适应(国际组织)；

(b) 创造条件促进粮食和农业遗传资源的获取及公平合理地分享因利用这些资源而带来的利益，例如：

- 认识到《粮食和农业植物遗传资源国际条约》及生物多样性公约缔约方大会第10届会议通过的《名古屋议定书》的重要性；
- 请粮农组织粮食和农业遗传资源委员会继续开展并加强其在气候变化和遗传资源，包括保护和利用遗传资源以利于适应气候变化方面的工作(成员国)；

(c) 制定农业战略，考虑到：(i) 需要应对气候变化及保证粮食安全，(ii) 农业条件和体系的多样性，(iii) 国家和区域的具体发展程度、需要、情况和优先重点，包括通过以下手段：

- 考虑到性别敏感和参与性方法，这种方法使男性和女性在气候变化背景下处理粮食安全时平等地使用土地、获取信息和资源。
- 鼓励农民采用良好做法，尤其包括采用耕作和放牧方法以防止土地退化和土壤碳流失，增加氮利用率，提高畜牧生产力，改进有机肥的使用，加强水管理，提高对混农林业的利用；
- 进行由国家牵头的多方利益相关者评估及农业发展政策的研究，以应对气候变化的不利影响，同时考虑到农业体系、耕作方法的不同及区域、国家和地方条件的不同。
- 可持续提高食物链效率及减少收获后损失和粮食浪费(成员国与私营部门和民间社会合作)。

(d) 通过以下方式加强研究(包括农民牵头的研究)并改进信息采集和共享：

- 提高国际合作并增加对气候变化适应和缓解研究的公共和私人投资，以支持其与可持续发展及粮食安全和营养相协调，包括小规模生产者的适应需求；
- 促进气候变化与粮食安全研究计划之间的信息交流(各成员国、各国际组织)。

(e) 通过以下方式酌情推动所有利益相关者参与应对气候变化的粮食安全政策和计划，认识到所有农民和粮食生产者对粮食安全的贡献，特别是小规模生产者：

- 在当地、国家和区域各级鼓励设立多方利益相关者论坛，促进当地社区和最脆弱群体以及私营部门广泛参与决策过程；
- 支持民间社会组织(特别是那些代表受饥饿问题困扰最严重群体的民间社会组织)和小规模生产者组织以及女性农民组织，使之参与应对气候变化的粮食安全政策和计划的决策和实施。

(f) 通过以下方式支持在《联合国气候变化框架公约》活动范畴内(即依据该公约宗旨并在其目标、原则和条款范畴内)考虑粮食安全和食物权：

- 提请粮农组织继续与《联合国气候变化框架公约》秘书处开展合作，包括通过提供有关粮食安全问题的可靠技术信息；
- 提请粮安委秘书处向政府间气候变化专门委员会以及《联合国气候变化框架公约》秘书处提交高专组《粮食安全与气候变化》报告以及本粮安委文件供参考。

四. 粮食不安全状况

A. 《2012 年世界粮食不安全状况》

B. 《审查饥饿人数估算方法》的最新情况

12. 粮安委审议了《2012 年世界粮食不安全状况》这一报告。该报告题为“经济增长很有必要但还不足以加快减轻饥饿和营养不良”，由粮农组织农业发展经济司司长、《世界粮食不安全状况》协调员 Kostas Stamoulis 先生主讲，得到农发基金统计研究促发展司司长 Thomas Elhaut 先生和粮食计划署经济分析处首席经济学家 Lynn Brown 女士这两位合著者的协助。

13. 粮安委注意到《2012 年世界粮食不安全状况》报告的部分结论，即：

(a) 2010-12 年近 8.7 亿人长期营养不足，世界饥饿人数仍处于难以接受的高位；

(b) 1990 年之后营养不足人口估计数减少，这表明减轻饥饿方面的进展比先前想象的快；

(c) 但进展主要在 2007-08 年之前取得。自此后，全球减轻饥饿方面的进展减慢，然后停止；

(d) 经修订的结果意味着，若采取适当行动扭转 2007-08 年以来的缓慢趋势，千年发展目标中到 2015 年饥饿人口比例降低一半这一目标可以实现；

(e) 尽管粮农组织的营养不足估算方法今年有很大改进，但还需要进一步改进及提供更完善的数据，才能确切了解粮价冲击和经济冲击对营养不足的影响；

(f) 为了使经济增长起到改善最贫穷人们营养的作用，穷人(特别是妇女)必须参与增长进程并从中获得利益；

(g) 农业增长对于减轻饥饿和营养不良特别有效；

(h) 经济和农业增长应当“营养敏感”；

(i) 社会保护对于加快减轻饥饿至关重要；

(j) 为了加快减轻饥饿，经济增长需要有坚决果断的公共行动的配合。

(k) 需要进行更好的政策回应和改进治理，以确保可持续性，解决过度价格波动的影响；

(l) 农业与农村非农业经济之间至关重要的联系及后者对农村穷人粮食安全和营养的重要性。

14. 粮安委欢迎粮农组织统计司司长 Pietro Gennari 先生提出的饥饿估算新方法。粮安委支持该项新方法，当出现新信息时欢迎做进一步改进，包括范围更广的一组主要指标，以便更加全面地了解粮食不安全和营养不足情况。

五. 政策趋同及协调

A. 粮食安全与营养术语

15. 营养问题常设委员会代理执行秘书 Francesco Branca 先生，代表粮安委秘书处工作组介绍了题为“术语辨析和选用”的 CFS:2012/39/4 号文件。

16. 根据对“粮食安全”、“粮食安全与营养”、“粮食和营养安全”和“营养安全”等术语的含义和不同用法的深入审议和讨论，粮安委：

(a) 认识到上述术语的含义和使用由来已久且不断演进。

(b) 认识到各成员国目前尚未就“粮食和营养安全”这一组合术语的使用达成一致。许多成员大力支持使用该组合术语，因为该组合术语最准确地反映了粮食安全与营养安全之间的概念性联系，同时体现了惟一的整体发展目标，有助于切实有效地指导政策和计划编制行动。其他成员不赞成该组合术语或提出质疑，原因如下：(a) 尚未充分讨论对各国的政策影响，(b) 尚未充分探讨对粮安委宗旨可能带来哪些影响，(c) 一些国家认为粮食安全这一术语已适当包含营养方面，(d) 语言学方面的考虑。

(c) 建议主席团与咨询小组和联合秘书处协商后，确定为解决上文第(ii)点所提及问题而要开展进一步工作的范围和时间安排，并根据优先重点和可利用资源，该项工作结果应提交粮安委全体会议。

B. 通过《全球粮食安全与营养战略框架》第一版

17. 《全球粮食安全与营养战略框架》(《全球战略框架》)开放性工作组主席 Candice Sakamoto Vianna 女士介绍了 CFS 2012/39/5 号文件和 CFS/2012/39/5 Add.1 号文件。

18. 粮安委:

(a) 感谢开放性工作组主席、各位成员、与会者、秘书处,感谢他们在确保包容性、透明度和参与性的前提下,圆满完成相关谈判,同时认识到对于第 VI 章中提及的问题和政策空白有各种不同看法;

(b) 通过了《全球粮食安全与营养战略框架》第一版,该《框架》作为本报告附件(附后);

(c) 注意到其主要附加值是提供一个总体框架,构成一份单一的参照文件,为制定粮食安全与营养战略、政策及行动方面的核心建议提供切实的指导,这些建议通过粮安委进行了广泛磋商,实现了广泛参与,为人们普遍接受,已证实是行之有效的,并注意这是一个无法律约束力的文件;

(d) 鼓励各利益相关方在制定与粮食安全、营养、农业、渔业和森林相关的战略、政策和计划时,推动并采用《全球战略框架》第一版;

(e) 同意根据多边原则、协定和宗旨定期更新《全球战略框架》,以反映出粮安委的成果和建议。

C. 应对政策空白和新问题

及

VIII. 结论和未来方向(路线图)

19. 粮安委欢迎议题 V. (c) “应对政策空白和新问题”项下的讨论结果,代表们在讨论该议题时表明,这些问题对于改善粮食安全和营养至关重要,可能需要粮安委注意。关于这些问题,代表们还讨论了高级别专家组报告的主题,为粮安委 2014 年及往后的讨论提供信息。

20. 成员和与会者在讨论议题 V. c 时就这些问题提出了建议,在议题 VIII 项下进一步讨论了报告员提出的一份示意性压缩名单。该名单将提交给《多年工作计划》开放性工作组主席,并将在粮安委网站上公布。

21. 因此:

(a) 粮安委请高专组根据可利用资源情况开展以下两项研究,研究报告提交 2014 年全体会议:

- 可持续渔业和水产养殖对粮食安全和营养的作用；
- 可持续食品系统中的粮食损耗和浪费。

这些报告应为政策导向型、切合实际、可执行。

(b) 关于渔业和水产养殖业研究，高专组应考虑可持续渔业，包括手工渔业的环境、社会和经济方面，并考虑对水产养殖发展进行审议；

(c) 为提交粮安委第四十届会议审议，粮安委要求《多年工作计划》开放性工作组：

- 进一步拟定其“关于粮安委工作流程遴选和优先排序的指导说明”（CFS 2012/39/11 Rev.1 附件 1），以完善其将来工作流程优先排序进程，包括区域层面提供的投入；
- 根据 CFS 2012/39/11 Rev.1 附件 1 所述的遴选、优先排序和整合标准，审议成员和与会者确定的政策空白和新问题，作为 2014 年及往后粮安委可能讨论的新问题。

(d) 粮安委同意，在 2014 年其第四十一届会议上举行一场会议，对《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》实施进展进行十年回顾。

D. 负责任农业投资：未来方向

22. 负责任农业投资开放性工作组主席 Christina Blank 女士(瑞士)介绍了 CFS 2012/39/6 号文件，说明了该工作组的工作成果。

23. 针对粮安委内部负责任农业投资相关原则的制定进程确定“任务范围”，开放性工作组开展了磋商，粮安委审议了磋商结果后：

(a) 批准为粮安委内部具包容性磋商进程提出的“任务范围”（作为本报告附录 D），以便通过此进程制定负责任农业投资原则，并确保各方广泛认同这些原则；

(b) 同意由粮安委秘书处在主席团监督下与负责任农业投资开放性工作组密切合作实施该磋商进程；

(c) 要求粮安委将通过磋商进程提出的各项原则提交给 2014 年 10 月第四十一届会议通过；

(d) 强调就负责任农业投资开展已规划磋商活动的重要性，并鼓励所有利益相关方积极参与该进程。

E. 应对长期危机中的粮食不安全问题

24. 粮安委对应对长期危机中粮食不安全问题高级别专家论坛的工作表示满意，并欢迎就论坛讨论情况和结果所做出的报告。该报告摘要载于 CFS 2012/39/7 号文件。粮安委尤其：

(a) 认识到长期危机中的粮食不安全问题的严重性及其特殊特征和性质；

(b) 注意到论坛提出的结论和建议在指导进一步采取行动，改善长期危机情况及国家粮食安全状况方面的作用；

(c) 重申其支持开展磋商进程，鼓励所有有关利益相关方参与，以便在酌情借鉴 CFS 2012/39/7 号文件第 28 段中各项要点的基础上，向粮安委全体会议提交一份“处于长期危机国家的粮食安全行动议程”，以供其审议；

(d) 请粮安委主席团与咨询小组及秘书处开展磋商，对根据粮安委第三十六届和第三十七届会议决定达成“行动议程”的过程进行监督；

(e) 呼吁所有利益相关方采取及时、有力、一致的行动，以改善长期危机中的粮食安全和营养情况。

VI. 全球和区域协调以及与粮安委的联系

25. 联合国秘书长粮食安全和营养问题特别代表、主席 David Nabarro 先生指出，本届会议目的是探讨全球和区域部分举措与粮安委之间的联系，确定如何加强这种联系以增加对全体人民粮食安全和营养的影响。

26. 粮安委欢迎有关以下四项全球举措的介绍：

(a) 墨西哥常驻代表 Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo 大使介绍了 2012 年 20 国集团墨西哥首脑会议的最新情况；

(b) 美国国际开发署粮食安全问题高级顾问 David Hegwood 先生介绍了农产品市场信息系统的最新情况；

(c) 全球农业研究论坛执行秘书 Mark Holderness 先生介绍了“全球农业研究促发展会议”的最新情况；

(d) 联合国粮食及农业组织(粮农组织)副总干事(知识) Ann Tutwiler 女士介绍了里约+20 会议的最新情况。

27. 粮安委欢迎有关以下区域举措的介绍：

(a) “土地政策倡议”主管 Joan Kagwanja 博士介绍了联合国非洲经济委员会、非洲开发银行、非洲联盟委员会之间开展合作的最新情况；

(b) 美国国务院全球粮食安全事务特别代表 Jonathan Shrier 先生介绍了粮食安全和营养联盟概况。

28. 此外，粮农组织总干事若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦先生介绍了“零饥饿挑战”和“西非无饥饿倡议”。

29. 秘鲁代表拉美加小组介绍了“拉丁美洲及加勒比 2025 年无饥饿倡议”情况。

30. 在讨论会上表明了以下观点：

(a) 出台了各种区域和国家举措，这些举措可能有助于实施粮安委决定中提出的行动；

(b) 推进“零饥饿挑战”这一进程，确定可持续发展目标，评估粮食系统可持续性，制定和实施粮食安全与营养战略，促进以农民为中心的研究，建立多方利益相关者伙伴关系及采用景观方法，所有这些活动都从与粮安委的密切联系、农民及其组织的充分参与和当地企业的负责任参与受益；

(c) 为支持粮安委决定而开展的全球和区域所有举措都应当透明，使推进变革的角色能够参与，能够在社区层面影响成果，给小农(特别是妇女)带来实际利益，促进粮食安全，对其受益对象问责；

(d) 需要做出努力增强涉及粮食安全的各种不同政治论坛上领导人所开展的各项举措的协调一致和联系，努力符合粮安委的决定和推进粮食安全和营养这一承诺；

(e) 要求粮安委考虑是否可以举行一次圆桌会议讨论《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》的实施进展。

VII. 监测、绘图及后续行动

A. 监测粮安委各项决定和建议的落实进展

31. 粮安委审议了题为“监测粮安委第三十七届会议所提决定和建议的落实进展”的 CFS 2012/39/8 号文件和题为“监测粮安委各项决定和建议的落实进展情况说明”的 CFS 2012/39/9 号文件，监测工作开放性工作组主席 Mary Mubi 大使(津巴布韦)对这两份文件做了介绍。

32. 粮农组织自然资源及环境部助理总干事 Alexander Müller 先生介绍了其最近为支持实施《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》而开展的工作，该项自愿准则由粮安委第三十八届(特别)会议批准。

33. 粮安委：

(a) 收悉 CFS 2012/39/8 号文件；

(b) 认可 CFS 2012/39/9 号文件中关于进一步推进和明确粮安委监测工作的结论和建议，特别是：

- 粮安委的各项建议应切实可行并针对具体利益相关者；
- 粮安委对其改革文件的号召做出响应的必要性，即建立“创新型机制”，酌情帮助各国和各区域解决粮食安全和营养目标是否不断得以实现的问题；
- “监测工作开放性工作组”根据第 9 段的要求在 2013 年继续开展工作并向 2013 年 10 月粮安委第四十届会议进行报告。

B. 粮安委《多年工作计划》

34. 粮安委审议了题为“粮安委多年工作计划”的 CFS 2012/39/11 Rev.1 号文件，工作计划和优先重点开放性工作组主席 Christine Ton Nu 女士(法国)对该文件做了介绍。

35. 粮安委：

(a) 通过粮安委《2012-2013 多年工作计划》，认识到“以结果为基础的框架”是一项不断推进的工作，将得益于粮安委监测工作的进一步阐述；

(b) 通过《多年工作计划》中新工作流程的遴选、优先排序和整合原则；

(c) 批准 2012-2013 年的优先重点和主要工作流程并建议在粮安委第四十届会议(2013 年 10 月)之前不再启动新的主要工作流程，除非是对情有可原的形势(如危机)做出响应并经主席团同意。

C. 绘制国家层面粮食安全和营养行动图

36. 粮安委审议了题为“绘制国家层面粮食安全和营养行动图”的 CFS 2012/39/10 Rev.1 号文件，粮安委秘书处和粮安委行动绘图工作组协调员 Mark McGuire 先生对该文件做了介绍。

37. 考虑到第三十七届会议以来最新进展情况，包括粮农组织各区议会会议期间的讨论结果及粮食安全和营养行动绘图工作协调一致技术研讨会的主要结论和建议。

38. 粮安委：

(a) 注意到粮食安全和营养行动绘图的重要性及国家层面相关努力需求；

(b) 赞同本文件第 17 段中的建议，这些建议涉及确定如何加强方法和工具协调一致、使粮食安全和营养行动绘图与粮食安全和营养信息系统更好地相结合的办法；

- (c) 鼓励制定有时限的工作计划，明确产出和资源要求，以便：
 - (一) 制定一套有关粮食安全和营养行动绘图的共同变量、标准和数据交换议定书并就其达成一致；
 - (二) 通过已从事行动绘图的那些组织促进其应用；
 - (三) 继续加强各部门粮食安全和营养行动绘图及伙伴在所有层面(全球、区域、国家、地方层面)执行的行动绘图系统的合作和协调；
- (d) 鼓励设在罗马的各机构与主要伙伴和扩大的工作组合作，根据资源提供情况酌情帮助制定和实施上述工作计划。

IX. 其他事项

A. 对粮安委《议事规则》和粮农组织《总规则》第 XXXIII 条的拟议修正案

39. 粮安委审议了 CFS 2012/39/12 Rev. 1 号文件，该文件标题为“对粮安委《议事规则》和粮农组织《总规则》第 XXXIII 条的拟议修正案”。
40. 粮安委通过了对粮农组织《总规则》第 XXXIII 条的拟议修正案，同意将修正案提交章程及法律事务委员会(章法委)和粮农组织理事会，再转交大会批准。
41. 粮安委通过记名表决超过所投票三分之二多数同意，通过了对粮安委《议事规则》的拟议修正案，拟议修正案载于 CFS 2012/39/12 Rev. 1 号文件第 II 部分，第 II 条“主席团”内容如下：
- 2. 主席应依据区域轮流原则和与粮安委使命相关的个人资历及经验选出，任期两年。主席不可在同一职位上连任两期。其任期应在选举新主席的粮安委会议结束后终止。
42. 投票结果为：88 票赞成，1 票反对，0 票弃权。投反对票的成员国说明投错，原意是对修正案投赞成票。
43. 粮安委要求主席团负责确定粮安委秘书职位的人员挑选程序，包括必备资质和职权范围，同时确定吸收其它与粮食安全和营养事务直接相关的联合国机构的代表进入秘书处的具体方法和要求，最终将建议提交给将于 2013 年 10 月召开的粮安委全体会议。建议中应考虑粮农组织、农发基金和粮食计划署行政首长的意见。
44. 粮安委对主席团提出将粮食安全和营养问题高级别专家组(高专组)指导委员会现任成员任期延长至 2013 年 10 月的决定表示赞同。
45. 有一个区域小组指出，挑选专家参加高专组时，除了考虑个人专业知识之外，还应考虑区域平衡。他们还希望记录：主席团应继续努力改进粮安委规则，以推进粮安委工作。

B. 2013 年 10 月粮安委会议安排

46. 主席建议第四十届会议于 2013 年 10 月 7-11 日在罗马粮农组织总部举行，如粮农组织领导机构会议暂定时间表所述。会议的确切日期将由总干事与粮安委主席协商确定。

附录 D

为“负责任农业投资原则”的制定进程提出的“任务范围”

A. 宗旨

1. 粮安委内部包容性磋商进程的预期成果是制定一套原则，借此促进农业投资，为粮食安全和营养做出贡献，并为国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权提供支持。

B. 原则的目标对象

2. 原则的目标对象是所有参与农业投资、从中获益或受其影响的各利益相关方，其中包括：

(a) 投资对象国和投资发起国政府(国家政府、次国家地区政府、地方政府)；

(b) (国内和国外)私人投资方和公共投资方，如大、中、小型农民、农民组织、合作社、私人公司、合资企业、商会、工会、国有基金、养老基金、金融机构、商品贸易商、伙伴关系和公司；

(c) 政府间组织和区域性组织，包括国际、区域性金融机构；

(d) 民间社会组织；

(e) 科研组织和大学；

(f) 捐赠方；

(g) 基金会。

C. 文书类型

3. 原则为自愿性、无约束力，解释和应用原则时应以国家和国际法律中规定的现有义务为前提，并遵守在各相关区域性和国际性文书下做出的自愿性承诺。各项原则应按国家法律体系及其机构予以解释和应用。各项原则应获得粮安委通过。

D. 原则性质

4. 磋商进程制定的各项原则将考虑到现行指导性框架，如粮农组织、农发基金、联合国贸易与发展会议(贸发会议)和世界银行制定的“负责任农业投资原则”，并以《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》(《权属治理自愿准则》)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》为基础。

5. 原则将涵盖农业价值链和粮食体系中⁵所有类别的投资,包括由小农生产者进行的投资、为小农生产者进行的投资和有小农生产者参与的投资,包括对农业科研、推广和技术转让的投资。其中还包括外国投资、国内投资、公共投资、私人投资以及大、中、小型投资。

6. 原则应考虑以下要点:

(a) 农业价值链和粮食体系的广泛多样性,包括小农粮食生产、加工及销售;

(b) 在科研、开发和技术转让领域认识到小农生产者的特殊利益及需求;

(c) 农业投资对环境、经济、社会和文化各方面的影响,包括但不限于以下方面影响:

(一) 粮食安全与营养;

(二) 食品生产者;

(三) 人口中最脆弱群体;

(四) 就业机会的创造及劳动条件;

(五) 性别相关问题,包括妇女和女童面临的特殊障碍(参见《权属治理自愿准则》第5.4节);

(六) 促进自然资源可持续利用;

(七) 提高可持续农业生产力;

(八) 获取农业生产资料;

(九) 市场运作;

(十) 改善小农生产者和加工者的市场准入。

(d) 在促进负责任投资管理方面的国家义务和非国家行为方的责任,如遵循各项现行人权标准,在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权(根据《权属治理自愿准则》第3B节和第4节);

(e) 治理结构及决策过程能促进和推动关键要素,如磋商、参与、反腐和冲突解决;

(f) 各利益相关方之间的协调、合作及伙伴关系;

(g) 投资的审查机制以及对个人、国家和非国家行为方实行问责的机制(根据《权属治理自愿准则》第3B节、第4节和第7部分)

⁵ 包括林业和渔业。

7. 此外，各项原则还应：

(a) 以《权属治理自愿准则》为基础，特别是有关投资的第 12 节，但不应就已商定的问题重新开展讨论，同时应明确说明从《权属治理自愿准则》中引用的相关内容；

(b) 为该进程澄清常用词汇，如负责任投资、私有部门、小农生产者、注重小农的投资；

(c) 确保不会与现有协定和联合国及多边系统正在进行的政府间谈判重复。

E. 提议的磋商进程及时间表

8. 为制定负责任农业投资原则而开展的磋商进程应采用开放形式，所有利益相关方均可参加，只有这样才能确保得到各方认同，确保合法性。还应确保民间社会组织、私营部门(各种规模公司及投资者)、包括“非洲农业综合发展计划”、联合国全球契约、经合组织、Grow Africa 等在内的各项举措、各国家投资框架以及各科研组织，都能充分参与。

9. 该进程应借鉴粮安委牵头的其它进程的经验教训，如《权属治理自愿准则》和《全球战略框架》等进程。

10. 磋商及谈判进程应合理规划，舍繁求简，力求高效。应考虑采用有利于多方利益相关者对话的区域性、全国性、主题型磋商和/或专门针对某一利益相关方的磋商、电子磋商等各种形式。可能的话，应合理利用现有论坛/会议，应定期向各利益相关方通报原则的制定进展情况。

11. 磋商时间表和原则草案等相关文件应以联合国所有官方语言提前较长时间公布于众，便于所有利益相关方都能最大程度参与磋商。

12. 粮安委秘书处将在主席团监督下与负责任农业投资开放性工作组密切合作负责开展磋商进程。

13. 应确保提前落实充足财力和人力，确保磋商顺利进行。

14. 暂定时间表如下：

任务	时限
开放性工作组举行会议讨论《零草案》初步工作，编制磋商会时间表	2012 年 11 月初
粮安委秘书处编制原则《零草案》	2012 年 11 月-2013 年 1 月
开放性工作组和粮安委主席团讨论《零草案》	2013 年 2 月
在现有区域会议/论坛范围内举行区域多方利益相关者磋商会、电子磋商会和其他磋商会	2013 年 2 月-2014 年 1 月

任务	时限
粮安委秘书处编制《草案初稿》	2014 年 2 月
开放性工作组和粮安委主席团讨论《草案初稿》	2014 年 3 月
在罗马举行全球会议商谈《最终版本》	2014 年 6 月/7 月
粮安委全体会议通过原则	2014 年 10 月

15. 实施上述活动的费用估计为 200 万美元，包括人力资源、会议组织工作和部分与会者的旅费等费用。
