



第六十五届会议

临时议程*项目 69 (b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递食物权问题特别报告员奥利维娅·德许特按照大会第 64/159 号决议提交的临时报告。

* A/65/150。



食物权问题特别报告员的报告

摘要

获得土地和保有权的保障对享有食物权至关重要。本报告探讨了土地和三类土地使用者（土著民族、小佃农以及牧民、畜牧民和渔民等特殊群体）所面临的与日俱增的压力所造成的威胁，研究了各个国家和国际社会应如何通过增进对作为一项人权的土地的认可来更好地尊重、保护和实现食物权。

报告认为，虽然保有权的保障确实至关重要，但个人所有权发放和土地权市场的形成可能并非实现这一目标的最适当手段。相反，报告表示，巩固传统的土地保有制度和强化租赁法可以大大改善对土地使用者的保护。报告汲取从数十年土地改革中得出的经验教训，强调为实现食物权而进行土地再分配意义重大。报告还认为，应当把不会导致驱逐、土地权利的颠覆性转变和土地高度集中的发展模式放在优先位置。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 现有的土地压力	6
三. 保护土地使用者	8
A. 土著民族	8
B. 小农耕地	9
C. 牧民、游牧民与渔民	13
四. 土地改革	14
A. 为什么要进行土地改革?.....	15
B. 土地改革对实现取得充足食物的权利的贡献.....	17
五. 建议	19

一. 引言

1. 当前有 10 亿人正在挨饿。¹对于绝大多数的小佃农或者是农业工人、牧民、手工业的渔民和土著社区居民而言，达到体面生活标准的条件就是能获得土地。²接近 5 亿以小规模农业生产为生的人口之所以会挨饿，不仅仅是因为他们的农产品价格太低、与较大规模的生产者相比缺乏竞争力，还因为他们耕作的田块往往都很小，这使得他们中的绝大多数都是粮食净购买者，而且，他们在与较大的生产者争夺土地和水资源时往往会退而求其次地耕种干旱、多丘陵或没有灌溉的土地。无论是因为小规模耕作变得不可行，还是因为农民因缺乏有效的保有权保障而被从土地上赶走，许多农民变成了大型种植园的农业工人，在那里，他们所得的报酬往往比维持最低生活水平的工资还要低，而且，得不到社会或法律上的保护。手工业的渔民、游牧民和农牧民现在面临着类似的威胁：土地变得越来越少时，他们也很有可能会被逐出本可世代赖以生存的渔场和牧场。土著人民或林区人口岌岌可危的境况可能应特别归咎于他们赖以生存的森林所承受的压力越来越大。

2. 因此，获得土地是获得《世界人权宣言》³ 第 25 条和《经济、社会、文化权利国际公约》⁴ 第 11 条所认可的取得足够食物的权利密切相关。食物权规定，每个人，不论是单独还是同他人一道，都应能在任何时候具备取得足够食物的实际和经济条件或是获取食物的手段。⁵ “如果某人或某个群体由于其无法控制的原因而无法以他们现有的办法享受取得足够粮食的权利”，各国家便有义务提供食物。⁶但是，首先，食物权要求各国避免采取任何可能会使人无法获得赖以自己生产食物的生产资料的措施（尊重的义务）；要求各国保护这类获取不受其他私有方侵犯（保护的义务）；并且要求各国努力加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会，确保他们的生活，包括粮食安全（履行的义务）。⁷

3. 对于现今某些最弱勢的群体来说，这意味着要保护现有的获得土地、水、牧场或渔场或森林的机会，所有这些可能都是对体面生计至关重要的生产性资源。

¹ 联合国粮食及农业组织（粮农组织），《世界粮食不安全状况：经济危机——影响及获得的教训》（2009 年），第 11 页。

² 联合国千年项目，《饥饿减半：我们能做到：摘要》（联合国开发计划署（开发计划署），2005 年），第 6 页。

³ 大会第 217 A (III)号决议。

⁴ 见大会第 2200 A (XXI)号决议，附件。

⁵ E/C.12/1999/5，第 6 段。

⁶ 同上，第 15 段。

⁷ 同上，第 15 段。

在这种情况下，正如下面详述的那样，食物权与财产权保护相辅相成，⁸或者说有助于保护土著人民与其土地、领地和资源的关系。然而，由于失去土地会导致人们特别易受伤害，⁹国家有义务开展进一步的工作，加强获得土地的机会，或是使获得土地成为可能，例如，利用再分配方案，反过来，方案可能会限制其他人的财产权。该群体成员毫无二法生产食物或取得足以让他们购买充足、适当且文化上可接受的食物的收入时，各个国家的这项义务显得尤为明确。¹⁰

4. 获得土地和保有权的保障不仅对确保享有食物权至关重要，对其他人权亦然，包括（无地农民的）工作权和住房权。据此，前任适当住房权利问题特别报告员得出结论认为，人权理事会应该“确保国际人权法将土地承认为一项人权。”¹¹ 本报告支持这一结论，不过它是以食物权为出发点。报告描述了与日俱增的土地压力，之后，就现有的获得自然资源特别是土地的机会，讨论了土地使用者有权获得保护的问题。报告还支持确保人们有更平等的机会来获得土地。

5. 本报告所列结论取材于民间社会多次磋商的成果：2009年12月8日至10日在巴马科举行的磋商；2010年3月23日至24日在吉隆坡举行的磋商；以及2010年3月28日至29日在印度陈奈举行的磋商。2009年12月15日，特别报告员发出公开呼吁后，收到了非政府组织提交的117个案例，本报告的结论也来自对这些案例的分析。特别报告员对各国政府填写2010年3月4日发出的问卷调查深表感谢，这些政府包括阿尔巴尼亚、白俄罗斯、玻利维亚多民族国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、喀麦隆、加拿大、哥伦比亚、格鲁吉亚、德国、圭亚那、约旦、哈萨克斯坦、马拉维、墨西哥、黑山、挪威、阿曼、秘鲁、摩尔多瓦共和国、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、瑞士、土库曼斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌拉圭。特别报告员同样受益于应他的要求编写的专家简介。¹²最后，这份报告考虑到了可从特别报告员或其前任在2003至2009年期间发送给各国政府或非政府实体的来文中汲取的教训：作为有关食物权的土地问题至关重要的一种表示，任务执行人发送的183份来文中，115份涉及与使用土地有关的权利和食物权。

⁸ Christophe Golay 和 Ioana Cismas, 《从人权角度对财产权提出的法律意见》（权利和民主与日内瓦国际人道主义法和人权学院, 2010年）。

⁹ E/C.12/1999/5, 第13段。

¹⁰ Lorenzo Cotula 等人, 《食物权与获得自然资源：利用人权言论和机制增进农村贫困人口获得资源的机会》（粮农组织, 2008年），第23页和第59页。

¹¹ A/HRC/4/18, 第31段。

¹² 特别报告员特别感谢福特汉姆大学法学院莱特纳国际法律与司法中心、哥伦比亚法学院人权研习班、纽约大学法学院国际人权研习班以及哥伦比亚法学院环境法研习班所做的贡献。

二. 现有的土地压力

6. 土地所承受的压力正在显著增大。随着农村人口数量的增长，人均和户均耕地地块越来越少。在印度，平均拥有的土地面积已从 1960 年的 2.6 公顷下降到 2000 年的 1.4 公顷，并在继续减少；也可以从孟加拉国、菲律宾和泰国的文件资料里发现类似的情况，在那里，农场平均规模变小了，无地人口数量却增多了。¹³这种趋势并不局限于亚洲地区。在东部非洲和南部非洲，与上一代人相比，人均耕地面积减少了一半，不少国家现在的平均耕地面积还不到人均 0.3 公顷。¹⁴这种现象还因为土壤侵蚀和损耗而有所加剧：全球每年都会丧失 500 万到 1000 万公顷的农业土地，甚至会达到严重退化的程度。¹⁵由于森林在储存碳方面发挥着重要作用，而且毁林已成为温室气体排放的主要原因，耕地面积的扩大将很难达到适应农村人口增长所需的水平。¹⁶

7. 近年来，进一步加大对农田压力的政策加剧了这些长期趋势。许多地区依据以出口为驱动的农业政策，发展大规模种植园，以生产粮食、能源或经济作物。土地集中化倾向主要是以鼓励高度机械化和资金密集型农场为农业发展主导模式的结果，长期供应链的扩张也起到了促进作用。这种扩张普遍有利于大型农业生产者，因为他们与市场对接得更好，可以更容易地进行规模生产并满足出口所需标准。最近，支持在运输中转而使用生物燃料的政策加剧了不同耕地用途之间的竞争，导致了当地资源使用者、政府和新生的农业燃料生产者之间竞争性的资源需求，并使得较贫困群体面临失去他们赖以生存的的土地的风险。¹⁷世界银行最近编制的一份清单列举了 80 个国家发生的 389 项大规模土地收购或长期土地租赁。清单显示，虽然 37% 的所谓投资项目都意在生产食物（作物和牲畜），但农业燃料生产占到了此类项目的 35%。¹⁸鉴于所有这些原因，特别报告员坚持认为，应慎重对待暗含土地权益转移的投资。¹⁹在世界粮食安全委员会第三十六届会议上，他将详细陈述大规模土地投资的风险以及可行的替代性商业模式。

8. 为减缓气候变化或保护环境而采取的措施把技术或基于市场的解决办法放在了优于分散土地的位置上，以鼓励以更可持续的方式利用土地。这些措施造成

¹³ 世界银行，《2008 年世界发展报告：以农业促发展》（2007 年），第 118-119 页。

¹⁴ 国际农业发展基金，增进获得土地的机会和保有权保障，EB 2008/94/R.2（2008 年），第 7 页。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 政府间气候变化专门委员会，《2007 年气候变化：综合报告》（2007 年）。据估计森林储存了陆地上 45% 的碳。

¹⁷ 见 A/HRC/9/23，第 25-34 段及附件二。

¹⁸ 截至本报告编写时，尚未公开发表这份研究报告。这些数字来源于世界银行最近于 2010 年 4 月 24 日至 25 日在哥伦比亚特区华盛顿与国际货币基金组织举行的春季会议上所做的列报。

¹⁹ A/HRC/13/33/Add.2。

了与土地使用者权利的进一步冲突。根据《联合国气候变化框架公约京都议定书》²⁰第 12 条规定的清洁发展机制，已承诺减少温室气体排放的附件一（工业化）国家如能帮助发展中国家开展减排项目，便可获得更多的排放抵免额。不过，为受益于该机制而进行的植树造林可能会导致驱逐，在这方面，相关当地居民可能并未受到充分保护。2005 年推出的减少因毁林和森林退化所致排放计划在 2007 年 12 月于巴厘召开的联合国气候变化框架公约缔约方会议第十三届会议上得到加强。²¹如果国家或其他行为体试图把碳固存的惠益占为己有，那么，这个计划可能会对林区居民构成威胁，因为这类居民对他们赖以生存的森林的惯有权利并未得到广泛认可。各国政府还在努力通过创建野生生物保护区、国家公园及其他保护区来保护自然环境。生态系统对农业意义重大，包括对土壤结构和土壤保持、养分循环、粪便掩埋、病虫害防治、授粉、水供给和净化、生物多样性和大气调节发挥支撑作用。²²不过，落实保护措施，包括进行土地利用规划时，应考虑到依赖这片土地为生的人们的食物权。

9. 近年来，土地的工业用途和城市化也日益增多，进一步加剧了土地的竞争：每年都有 1 950 万公顷农田被转用于工业发展和房地产开发。²³研究人员的文献资料表明，农田会因要开矿或建工厂而被征用，农民被驱逐，得不到补偿或者是补偿不足。²⁴在某些地区，工业区的扩张采取了建立经济特区的形式，旨在为引入外资创造有利条件。²⁵修建水坝或高速公路这样的大型基础设施项目同样产生了重大影响，在 2003 至 2009 年的这段期间，特别报告员发给各国政府的来文中，有很大一部分涉及到了为开展这些项目而进行的驱逐。

²⁰ 联合国，《条约汇编》，第 2303 卷，第 30822 号。

²¹ 见 David J. Kelly，《2012 年后减少因毁林和森林退化所致排放协议中的社会保障状况》，《法律环境与发展杂志》（2010 年），第 61 页；Tom Griffiths，见《减少因毁林所致排放：“避免毁林”与土著民族和地方社区的权利》（林区居民方案，2007 年）；以及 Simone Lovera，《最热门的减少因毁林和森林退化所致排放问题：权利、平等、发展、毁林及土著民族和地方社区的治理》（全球森林联盟，2008 年）。

²² Wei Zhang 等人，“生态系统服务与对农业的伤害”，《生态经济学》，第 64 卷，第 2 号（2007 年），第 253 至 260 页。

²³ 粮农组织，“土地政策和规划”网页，<http://www.fao.org/nr/land/land-policy-and-planning/en/>。

²⁴ 见 Malcolm Langford 和 Ujjaini Halim，“没收和驱逐：基层和有关强制取得的人权观点”，《全球土地工具网工作文件》（2007 年）。

²⁵ 见 Wei Ge，“经济特区和中国经济的开放：经济自由化的经验教训”，《世界发展》，第 27 卷，第 7 号（1999 年），第 1267-1285 页。

三. 保护土地使用者

10. 上述压力加剧了土地冲突，并导致旨在“自下而上”实施“土地改革”（包括夺走闲置的、在他们看来应以更公平方式分配的土地）的社会运动被定为刑事犯罪，令人忧虑。结果，就出现了大量严重侵犯人权的情形，其中包括谋杀与此类活动相关的农民，关于这一点，特别报告员在发给各国的大量来文中都有记录。但是，这些与日俱增的土地压力同样令人担忧，因为对那些以土地为生的人，包括小农、传统渔民、牧民或依赖林产品过活的居民（包括土著民族或部落居民）的保护还不够充分。本报告首先讨论了土著民族的状况，他们的情况比较特殊，因为土著民族要求划定土地范围并予以保护的权利已获得国际法的认可。报告接着讨论了小生产者的立场——他们往往是在无充分保障的情况下耕作土地，以及其他土地使用者如渔民、牧民和游牧民的立场——他们则特别依赖于公共资源。报告透露的关键信息就是，虽然保有权保障至关重要，应被视为实现食物权的关键，但个人所有权发放和创建土地权利市场不一定是达成目的的最合适手段。

A. 土著民族

11. 土著民族正日益成为他们领土上的自然资源开采活动的受害者，这些资源往往被认为属国家所有。他们的土地和领土的划界工作是一个漫长的过程，会遇到诸多障碍，参与率普遍较低。然而，于1991年生效的国际劳工组织（劳工组织）关于独立国家土著和部落民族的第169号公约提供了许多与土地有关的保障。虽然该公约获得批准的成果不佳，²⁶但是，2007年9月13日大会在其第61/295号决议通过了《土著人民权利宣言》，这从某种程度上弥补了上述不足。《宣言》有助于形成有关该问题的国际习惯法。²⁷《宣言》第8(2)(b)条规定，各国应禁止“任何旨在或实际上剥夺[土著人民]土地、领土或资源的行动”，该要求是对劳工组织第169号公约第18条的重申。此外，《宣言》第10条还禁止强迫土著人民迁离其土地或领土，要求事先获得有关土著人民的自由知情同意，商定公正和公平的赔偿，并在可能时提供返回的选择（以重新安置）。

12. 此外，根据1966年12月16日《经济、社会、文化权利国际公约》第1条和1966年12月16日《公民及政治权利国际公约》第1条，²⁸各族人民自由处置其天然财富和自然资源的权利要求保护土著民族，以免其土地和赖以生存的资源遭受某种形式的剥夺。《消除一切形式种族歧视国际公约》第5(d)(v)条同

²⁶ 截至本报告编写时，只有20个国家批准了《公约》。

²⁷ 大会第61/295号决议，附件。

²⁸ 见大会第2200 A (XXI)号决议，附件。另见人权委员会，Apirana Mahuika 等人诉新西兰（第547/1993号来文，CCPR/C/70/D/547/1993，2000年），第9.7段。

样规定要保护土著社区的土地权利。²⁹ 而且，有关区域人权文书已经确认，土著民族有权正式承认和注册其领土。美洲人权法院和非洲人权与民族权利委员会认为，土著民族历来便拥有土地的效力等同于国家授予的全面财产所有权：因此，只要土著民族成员是在不情愿的情况下，因土地被合法转让给无辜第三方而丧失了土地的所有权，他们就有权因此而获得赔偿或是获得同等面积和质量的其他土地。³⁰ 土著社区的土地权利包括对土地所蕴含的自然资源的权利。³¹ 《美洲人权公约》第 21 条所保护的“财产”被认为是土著人民的一项集体权利，因为土地的所有权往往不是集中在一个人身上，而是集中在一个群体及其社区身上。³² 因此，各国可能必须认可习惯土地保有制度，这些制度会通过授权社区否决其任一组成成员（无论是个人还是一个宗族、村庄或部落）转让土地的行为等方式，保护公共财产权。

13. 国际人权法保护土著社区与其土地、领土和资源的关系，要求各国划定此类土地的界线，保护土地不被侵占，并尊重有关社区根据其内部组织模式管理土地的权利。虽然有时候看起来，这些保证似乎是违背的多，遵守的少，但判例法表明，源自习惯性保有的使用权是可以得到法律体系的承认和保护；判例法还表明，公有财产权——属社区权利而非个人权利——是个人财产权的另一种方式。就这两个论点而言，均可将判例法作为灵感来源，以加强对其他自然资源使用者的权利的保护。

B. 小农耕地

14. 对于小农能否达到体面生活水平，获得土地和保有权利保障也至关重要。如上所述，食物权要求各国履行义务，不剥夺个人获得赖以谋生的生产资源的机会。只要一个社区在一块土地上定居下来并依靠这块土地谋生，国家就有义务尊重食物权，并应因此要求禁止驱赶该社区离开这块土地，除非符合特定条件。除非满足经济、社会和文化权利委员会关于适足住房权利：强迫迁离的第 7 号一般性意

²⁹ 见 CERD/C/GUY/CO/14 (圭亚那) 和 CERD/C/KHM/CO/8-13 (柬埔寨)。

³⁰ 美洲人权法院，Sawhoyamaya 土著社区诉巴拉圭 (2006 年 3 月 29 日的判决)，第 128 段；非洲人权与民族权利委员会，少数民族权利发展中心 (肯尼亚) 与国际少数民族团体组织代表 Endorois 福利协会诉肯尼亚 (第 276/2003 号来文，2009 年)，第 209 段；美洲人权法院，阿瓦斯廷尼 Mayagna (Sumo) 土著社区诉尼加拉瓜 (2001 年 8 月 31 日的判决)，第 151 段和第 164 段。

³¹ 非洲人权与民族权利委员会，社会经济权利行动中心和经济社会权利中心诉尼日利亚 (第 155/96 号来文，2001 年)，第 42、54 和 55 段。

³² 美洲人权法院，阿瓦斯廷尼 Mayagna (Sumo) 社区诉尼加拉瓜 (2001 年 8 月 31 日的判决)，第 148 段；Sawhoyamaya 土著社区诉巴拉圭 (2006 年 3 月 29 日的判决)，第 120 段。国内法庭同意这种观点，见加拿大高等法院，Delgamuukw 诉不列颠哥伦比亚 (1997 年 12 月 11 日的判决)，第 194、199 和 201 段；南非宪法法院，Alexkor 有限公司与另一公司诉 Richtersveld 社区和其他社区 (2003 年 10 月 14 日的判决)，第 62 段。

见³³以及《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》³⁴中规定的标准，否则，不得加以驱逐。这些准则提供了一个实用工具，有助于各国和各机构制定政策、立法、程序和预防措施，以确保不发生强破迁离的情况，或是在预防工作无效时，为那些人权受到侵犯者提供有效的补救。

15. 根据《世界人权宣言》第 17 条、《非洲人权与民族权利宪章》第 14 条、《欧洲保护人权与基本自由公约第一议定书》第 1 条以及《美洲人权公约》第 21 条的规定，在某些情况下，应保护土地使用者不受驱逐。虽然不同文书中允许进行搬迁的条件各不相同，但最常见的要求如下：搬迁必须有一个有效的（或合法的）公共目的（该条件排除了为一己之利进行搬迁的情况）；不得存在歧视；符合适当程序的要求；而且必须辅之以公平的补偿。虽然从原则上讲，保护免遭任意侵占的规定并未推广适用于各种形式的非法占领，³⁵但它已适用于未通过法定权利得到正式认可的（法外）土地占领或是仅以习惯性保有为基础的土地占领。

16. 人们认为，改善保有权保障有利于小农户对土地的投资，³⁶并且可以通过更多地以土地使用作为担保来从根本上降低信贷成本。此外，它还有助于以更可持续的方式进行农耕，特别是通过植树造林以及更负责的土壤和水资源利用。然而，真正的问题并不是是否应该改善保有权保障，而是如何改善。典型做法包括个人所有权发放与建立地籍或土地登记制度相结合，以便促进和保护与土地有关的交易。这种做法与一种理念有关，即保有权保障主要是一种促进融入市场的手段：一旦财产得到法律承认，就可以进行转让或抵押，以使受益人不再务农或获得现金，进而对土地做必要的投资。在 1970 年代末和整个 1980 年代，以及最近受到Hernando de Soto的著作的影响，³⁷ 国际金融机构倡导将土地登记和所有权作为其结构调整方案的一部分，希望成功的土地市场能确保有效的土地分配并刺激经济增长，反过来，这些也是解决农村贫困和粮食无保障问题的关键因素。³⁸

³³ E/1998/22-E/C.12/1997/10，附件四。

³⁴ A/HRC/4/18，附件一。

³⁵ 然而，即使是一个人非法占有了一块土地，他/她也可以根据背景情况，特别是可选方案，获得保护而免遭强迫迁离；见南非宪法法院，南非共和国政府与其他各方诉 Grootboom 和其他人（2000 年 10 月 4 日的判决）以及欧洲人权法院，Öneryildiz 诉土耳其（2004 年 11 月 30 日的判决）。

³⁶ Klaus Deininger，促进增长和减少贫穷的土地政策（世界银行，2003 年），第 115-116 页；Klaus Deininger 和 Songqing Jin，“保有权保障和土地相关投资：来自埃塞俄比亚的证据”，《欧洲经济评论》，第 50（5）卷（2006 年），第 1245-1277 页；世界银行，《2008 年世界发展报告》，第 138 页。

³⁷ Hernando de Soto，《神秘的资本：为何资本主义在西方取得胜利在其他地方却归于失败？》（基础出版社，2000 年）。

³⁸ Manpreet Sethi，“印度的土地改革：问题与挑战”，载于《乐土：土地改革的竞争愿景》（粮食第一出版社，2006 年），第 77 页。

17. 不过，为移植西方式产权概念而做出的努力产生了一些问题。因此，除非所有权发放进程本身透明且受到认真监督，否则它很可能会被地方精英或外国投资者与腐败官员合谋利用。此外，如果该进程以承认正式所有权而非土地使用者的权利为基础，那么它会加剧土地分配不均的状况，导致实际上出现反土地改革的做法。特别是，如果在某个国家，一小撮土地精英拥有大部分可用土地，并已从殖民时代不平等的农业结构中受益，那么，情况将更是如此。此外，还有一种风险，即所有权发放将有利于男性。与此相反，任何旨在改善保有权保障的措施都应设法纠正现有的不平衡，正如柬埔寨的土地经营和管理项目所做的那样。

18. 如果与有关保有权的习惯规则相矛盾，比如在共有土地所有权方面，个人所有权发放也可能成为冲突和无法律保障的根源。事实上，就共有土地和共同财产资源而言，与土地可销售性相结合的个人所有权发放可能并不符合承认保有权的习惯形式的要求，它把不大量使用土地或不长期占用土地的群体放在了特别不利的境地。

19. 最后，创建土地权利市场本身可能产生一系列的不良后果。建立这样一个市场的主要理由就是该市场有利于重新把土地分配给更有效率的土地使用者，进而为那些无法依靠耕种获得足够利润的农村居民提供一个不再务农的出路。据此，世界银行指出，“可靠的、清晰的产权……有利于市场把土地移交给具有更高生产力的用途和使用者”。³⁹不过，如果没有采取辅助措施，制定计划以便向生产者提供适当程度的支持，那么，所有权发放往往不会对农业生产产生明确影响。⁴⁰从土地销售中获利的，往往并不是可以最有效方式利用土地的人，而是拥有资金且土地购买能力最强的人。⁴¹事实上，创建土地权利市场可能会导致土地脱离生产部门，被投机商持有用作投资，进而造成生产力下降和农村贫困人口中无地人员增多。⁴²最贫穷的农民很容易被诱导出售土地，而后，便会因为价格太高而无法再购买，当他们因为收成不好或其他情况而陷入债务危机时尤其如此。因此，抛开其他政策因素来考虑，个人所有权发放可能会产生反效果，使穷人更易受到伤害。⁴³事实上，有人认为，个人土地所有权的发放有助于减少贫穷，因为土地转化成了资本，⁴⁴但该观点有一个先决条件，即财产会转化为担保品，担

³⁹ 世界银行，《2008年世界发展报告》，第138页。

⁴⁰ 见 Frank Place 和 S.E. Migot-Adholla，“土地登记对肯尼亚小农农场的经济影响：来自 Nyeri 和 Kakamega 地区的证据”，《土地经济学》，第74卷，第3号（1998年），第360-373页。

⁴¹ Celestine Nyamu Musembi，“De Soto 和非洲的土地关系：有关财产权的活学活用理论”；载于《市场驱动的土地改革：有关新自由主义土地政策和农村穷人的重要观点》，Saturnino M. Borrás Jr.等人，编辑（Routledge，2008年）。

⁴² 见 Rebeca Leonard 和 Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya，《泰国的土地所有权发放方案：保护穷人的土地？》，第139-141页。

⁴³ Ana Palacio，《增强穷人的法律能力：世界银行行动议程》（2006年），第18页。

⁴⁴ 见 De Soto，《神秘的资本》。

保品会转化为信贷，信贷会转化为收入。⁴⁵然而，对穷人来说，土地是一个重要的社会安全网，除此以外，他们别无其他。事实上，他们可能会不愿意抵押土地来获得信贷。所有权的发放也不一定能极大地增进获得私人金融机构信贷的机会。

20. 对于穷人来讲，发放个人所有权似乎没有保有权保障意义重大，这反映了一个事实，“在收入水平较低、缺乏其他社会保障机制的情况下，土地就是农村贫困人口的社会安全网，并为他们提供生活的基本手段。”⁴⁶换句话说，虽然正如若干国家的经验所表明的那样，人们对土地保有权保障和承认土地权利可能有着强烈的需求，但是发放个人所有权和土地转让并非完全如此。相反，限制土地出售可以保护小农免受放弃自己土地的压力，还可以保护共有土地的使用权，并保留社区形式的土地管理。⁴⁷在使用低成本、可用工具记录当地土地权利或者说至少是记录土地交易，通过承认使用权而不是完全的所有权来确保其保有权保障方面，我们的经验越来越多。例如，在贝宁实施并在布基纳法索试验的“丰西耶农村计划”，以及在埃塞俄比亚各州花 1 美元注册即可成功领取证书的过程。土地权利下放管理的一个有趣实例就是马达加斯加的第 2005-019 号法，它列出了土地状况。⁴⁸

21. 这表明了两种截然相反的保有权保障概念：一个要通过发放所有权促进土地的可销售性，另一个则是要扩大相关群体的权益以确保更安全的生计。

22. 许多国家特别是非洲国家，已正式从法律上认可各种惯有权利，包括集体权利，以此来代替向个人发放所有权。通常情况下，无论是家庭成员还是社区（通过其代表）都不能处置土地，例如，出售土地。不过，法律对惯有权利的正式认可提供了有效的保障。它有利于对土地的长期投资，可能也有助于获得信贷，因为债权人（尽管在违约情况下也无法占有土地）对他们帮助出资的投资的长期可行性有了信心。它允许租赁市场的出现，特别是对土地稀少、劳动力丰富、受教育不多的家庭来说，这个市场能够增进获得土地的机会。⁴⁹同时，也存在着一种高风险，那就是土地分配过程中，重男轻女的传统习俗会因为惯有的保有形式获得认可而进一步合法化，这侵害了妇女权利。应该在认可过程中采取严格的保障措施，以消除这种风险。

⁴⁵ Christopher Woodruff, “评 De Soto 的《神秘的资本》”, 《经济文学杂志》, 第 39 卷 (2001 年), 第 1218 页。

⁴⁶ Palacio, 《增强穷人的法律能力》, 第 16 页。

⁴⁷ John W. Bruce 等人, 《土地法改革: 实现发展政策目标》(世界银行, 2008 年), 第 126-128 页。

⁴⁸ André Teyssier, 《观点 4——分散化土地管理: 马达加斯加的经验》(法国国际合作发展农业研究中心, 2010 年)。

⁴⁹ 见 Klaus Deininger 等人, “农村土地市场限制之效率与平等影响: 印度的证据”, 《世界银行政策研究工作文件汇编》, 第 3013 号 (2006 年)。

23. 由于惯有的保有形式得到承认，个人权利与集体权利之间的关系可能会有所不同。例如，集体土地权利可以通过个人权利的聚集而得以成形。在柬埔寨，尽管土地归整个土著社区所有，但 2001 年《土地法》允许个别社区成员根据整个社区的协议，放弃和接受他们的共有土地份额。⁵⁰另一种办法就是让当地社区当局来管理各项权利。⁵¹在拉丁美洲，各国获得了政治权利和土地权利的土著群体已能够获得一些土地管理方面的自主权，同时也获得了保有权保障。⁵²

24. 那么，真正增强穷人的法律能力应该包括如下内容：（a）保护免遭驱逐；（b）提供各种工具（法律援助、法律扫盲培训、律师助手），以确保有效捍卫那些得到了正式承认的权利；⁵³（c）支持土地使用者利用他们的土地；以及（d）增强土地管理部门的能力并在土地管理部门中展开反腐败斗争。只有在下列情况下才能鼓励开展个人所有权发放计划：可将这些计划与基于习俗的使用者权利编码相结合，并且创造了条件以确保创建土地权利市场不会导致更严重的土地集中。往往被视为高度合法的惯有的保有形式应该得到承认，⁵⁴但重要的是，应对这样的制度进行仔细的审查，如有必要，还应进行修改，以使其符合妇女权利、依赖共有资源者的使用权以及社区中最弱势成员的权利。

C. 牧民、游牧民与渔民

25. 保护土地使用者的权利不应仅限于改善农民的保有权保障。渔民需要获得渔场，而且圈地可能会严重影响他们出入海洋或河流的机会；牧民需要牧场，以放牧他们所饲养的动物。对于这类群体以及那些迁徙式农民来说，财产权利的正式化和建立土地登记册可能会是个难题，而不是解决办法：这可能导致把他们圈在赖以生存的资源地之外，使他们成为由发放所有权引发的大范围圈地运动的受害者。⁵⁵在肯尼亚，在正式化过程中，游牧民的权利被忽略了。据报道，他们已成为牧场主和其他攫取稀缺资源者暴力掠夺土地行为的受害者。由于他们对土地没有合法要求，他们不能够寻求赔偿。⁵⁶在坦桑尼亚，在主要的所有权发放工作开

⁵⁰ 维护住房权利反对驱逐房客中心，“柬埔寨土地部门的保有权无保障和不平等状况”，（2009年）。

⁵¹ Klaus Deininger，“促进增长和减少贫穷的土地政策：重大问题和所面临挑战”（2004年）。

⁵² Ruth Meinzen-Dick 等人，“权力下放、扶贫土地政策与民主治理”，复合物结构预测竞赛第 80 号工作文件（2008年），第 20 页。

⁵³ Lorenzo Cotula 和 Paul Mathieu，编辑：《在实践中增强法律能力：在非洲利用法律工具保护土地权利》（粮农组织和国际环境发展学会，2008年）。

⁵⁴ 非洲联盟、非洲经济委员会、非洲开发银行，《非洲的土地政策：强化土地权利、提高生产力并保障生计的框架》（2009年），第 3.1.3 段。

⁵⁵ 世界银行，《2008年世界发展报告》，第 139 页。

⁵⁶ 少数民族权利发展中心在经济、社会和文化权利委员会第四十一届会议上的发言：肯尼亚国家报告审查，2008年 11 月 3 日。

始后 5 年，游牧民报告称，他们被从多个共有牧场赶走，并处在失去其他牧场的危险之中，因为那些牧场已被列为“闲置土地”。⁵⁷

26. 对于这些群体而言，共有资源的存在至关重要。正如增强穷人法律能力委员会指出的那样，在一些法律文化中，以社区为基础的自然资源（如牧场、森林、水、渔业和地表矿物）所有权是授予那些少有或没有其他财产者控制权和所有权的传统而又有效的方法。应当承认并充分保护这类制度，避免任意没收。⁵⁸事实上，根据现有的国际法，适用于土著人民的规定可能至少应推广适用于某些与祖传土地有着类似关系的传统社区，应把重点放在社区而不是个人身上。⁵⁹这种做法可能会鼓励由直接相关的社区在地方一级管理共有资源，而不是通过自上而下的办法或通过共有资源私有化来实施管理。当这样的安排形成制度时，⁶⁰分散管理共有资源并将其视为集体商品会被公认为是非常有效的安排。这些就共有资源的使用方式进行协商的人最了解其承载能力，进而也最了解各种可持续用途，使用者会产生强烈的监测共有资源使用情况和举报违规行为的动机。⁶¹

四. 土地改革⁶²

27. 农村地区有时存在着土地分配的极度不平等，仅靠强化保有产权保障可能不足以解决问题，可能需要进行土地再分配。《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条第 2 款（a）项认识到了食物权与利用自然资源之间的联系，所以要求各国致力于“发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用”。这项要求应该解读为鼓励土地改革，促进以更公平的方式进行土地分配，以惠及小农。这一方面是因为农场规模与生产力之间呈反比关系，另一方面是因为小规模农耕（和把农民与土地更紧密地联系在一起）可以促使以更负责任的方式利用土壤。⁶³联合国粮食及农业组织（粮农组织）成员国 2004 年通过的《自愿准则》支

⁵⁷ Chambi Chachage, 《在坦桑尼亚增强穷人法律能力的前景和隐患：部分重要评论意见》（2006 年），第 10 页。

⁵⁸ 增强穷人法律能力委员会，“使法律对每个人都有效”，《增强穷人法律能力委员会的报告》（2008 年），第一卷，第 65 页。

⁵⁹ 美洲人权法院，Moiwana 村诉苏里南案（2005 年 6 月 15 日的判决），第 132-133 段；及 Saramaka 人诉苏里南案（2007 年 11 月 28 日的判决），第 86 段。

⁶⁰ Elinor Ostrom, 《共有资源管理：集体行动制度的演变》（剑桥大学出版社，1990 年），第 5 章。

⁶¹ 见 Ashwini Chhatre 和 Arun Agrawal, “碳储存与森林共有资源民生利益之间的权衡和协同作用”，《国家科学院论文集》，第 106 卷（2009 年），第 17667-17670 页。

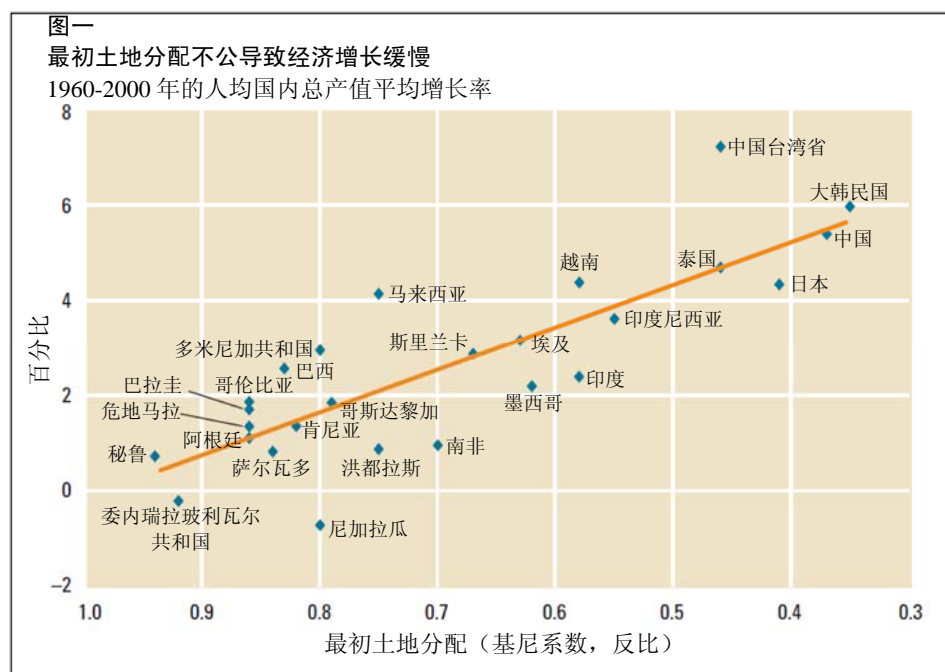
⁶² 在文献中，“土地改革”和“耕地改革”常常交替使用。在本报告中，“土地改革”指土地再分配政策（土地权利分配的系统改变）及攸关这种再分配成功与否的农村发展政策。

⁶³ A/57/356, 第 30 段。

持以国家粮食保障为背景，逐步实现取得充足食物的权利。《准则》也鼓励实施土地改革（准则 8.1）。

A. 为什么要进行土地改革？

28. 出于多方面的原因，需要进行可促成业主经营家庭农场的土地改革。由于土地转让给了家庭农场，大宗闲置土地被用于生产，从而提高了生产力水平。⁶⁴世界银行 2003 年对 73 个国家 1960 年至 2000 年间的土地政策进行的分析表明，与最初土地分配不公平的国家相比，最初土地分配比较公平的国家的增长率要高出 2 至 3 倍。⁶⁵图一突出显示了土地基尼系数与人均国内生产总值（国内总产值）平均增长率之间的相关性，阐释了最初土地分配不公与经济增长较缓慢之间的联系：



资料来源：世界银行，《2006 年世界发展报告：公平与发展》，（2005 年）。

注：以基尼系数衡量土地分配情况。

⁶⁴ David Palmer 等人，“优化土地管理”，土地保有问题工作文件 11（粮农组织和联合国人类住区规划署，2009 年），第 31 页。关于农场规模与生产力的反比关系及农业的规模效应，见 Abhijit Banerjee，“土地改革：前景与战略”（马萨诸塞州技术研究院经济学系工作文件汇编，第 99-24 号工作文件，1999 年），第 1-5 页；Saturnino Borrás Jr. 等，“土地改革与农村发展：历史回顾与现实问题”，社会研究会/开发计划署土地、贫穷和公共行政政策一号文件（2007 年），第 1 页。

⁶⁵ Deininger，“促进增长和减少贫穷的土地政策”；Keith Griffin 等人，“贫困与土地分配”，《农业变革杂志》，2(3)，2002 年，第 315 页。

29. 更公平的土地分配的减贫潜力通过统计分析得到进一步的显现，“土地分配不公平指数每下降三分之一，就会在约 12 到 14 年内将贫困水平降低一半，而在农业年均增长率保持在 3% 且不改变土地分配不公平状况的情况下，要达到同一水平的减贫目标可能需要 60 年的时间”。⁶⁶第二次世界大战后亚洲的土地改革促使 80% 的基层家庭实现了 30% 的收入增长，同时，4% 的上层家庭收入减少了 80%。⁶⁷

30. 除了刺激增长与减少农村贫穷的经济作用之外，农村贫困人口更公平地获得土地有助于促进社会融合和增强经济能力。⁶⁸获得土地也可以提高粮食安全，因为有了土地就更容易获得成本低廉的食物，就能抵御外来的冲击。⁶⁹中国土地重新分配的证据表明，“虽然获得土地确保了家庭收入只能适度地抵御冲击，但它几乎可以完全消灭营养不良”。⁷⁰因此，无论是从效率还是从公平的角度讲，都需要更公平地分配土地和发展业主经营的家庭农场。⁷¹小型家庭农场可以采用更加可持续的方式经营土地，因为具有可持续性的农耕往往是劳动密集型的，需要把农民与土地联系在一起。此外，在面临高失业率、低就业率和土地相对稀缺的农村地区，无论是从经济的角度还是从社会正义的角度来看，提高土地生产力而不是试图提高劳动生产率都是明智之举。

31. 最后，可将土地改革视为一次机遇，借以加强妇女，特别是单身妇女和寡妇获得土地的机会。《消除对妇女一切形式歧视公约》第 14 条第 2 款 (g) 项保障妇女有权在土地和土地改革以及土地垦殖计划方面享有平等待遇。但是，诸如规定过世丈夫的土地归儿子而不是寡妇所有的法律和社会习俗依然存在，尽管这会公然侵犯妇女的权利。因此，图二所列统计数字所示，妇女在所有权持有者总人数中仍然只是极少数。⁷²

⁶⁶ M.R. El-Ghonemy, “1963 至 2003 年土地改革发展挑战延续至 21 世纪”，《土地改革、居住点与合作社》，2003/2，第 40 页。

⁶⁷ Veronika Penciakova, “市场驱动的农业改革：受益人对 Cédula da Terra 的看法”，伦敦经济学院工作文件汇编第 10-100 号（2010 年），第 8 页。

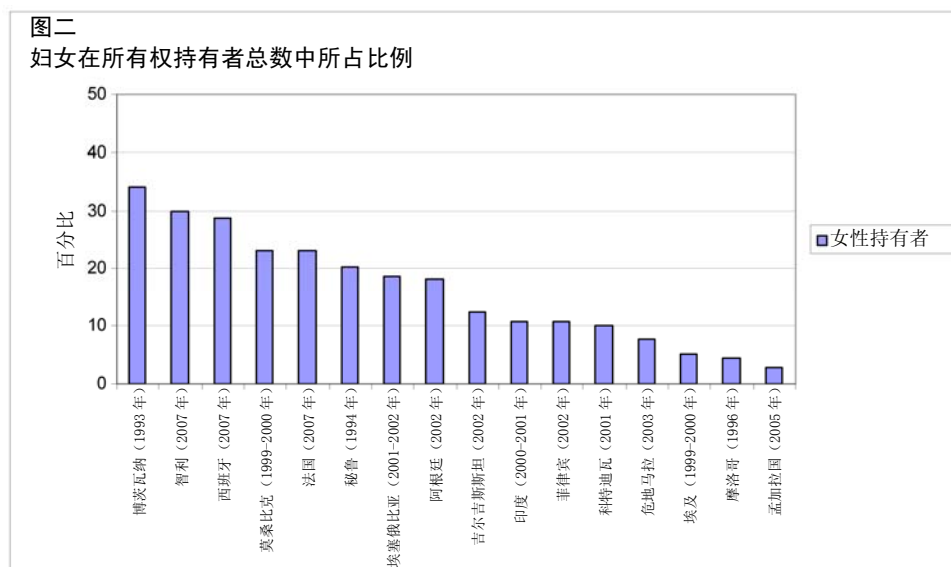
⁶⁸ Julian Quan, “21 世纪的土地获得权：问题、趋势、联系和政策方案”，谋生支助方案第 24 号工作文件（粮农组织，2006 年），第 3 页。

⁶⁹ M.R. Carter, “规划土地权利和产权改革以缓解贫困和促进食品安全”，《土地改革、居住点与合作社》，粮农组织，2003/2。

⁷⁰ Klaus Deininger 和 Hans Binswanger, “世界银行土地政策的演变：原则、经验与未来挑战”，《世界银行研究观察》，14(2)（1999 年），第 256 页。

⁷¹ 同上，第 248 页。

⁷² 由作者根据粮农组织的性别和土地权利数据库编纂：<http://www.fao.org/gender/landrights>（2010 年 5 月 19 日查阅）。



32. 可将土地改革视为一次补救这种不平衡状态的机会，途径包括优先考虑由单身妇女或寡妇担任户主的家庭的需要，或是在改革进程中从体制上确保共同拥有所有权。

B. 土地改革对实现取得充足食物的权利的贡献

33. 最新的推进土地改革的承诺是在 2006 年 3 月于巴西阿雷格里港召开的粮农组织土地改革和农村发展国际会议上做出的。会议通过的《最后宣言》鼓励在全国范围内开展包容性对话，以确保在土地改革和农村发展方面取得显著进步，并且“主要在存在严重的社会不平等、极度贫穷和粮食无保障的地区”，实施适当的土地改革，“以此扩大可持续获得并控制土地以及相关资源的机会”。⁷³参加会议的各国政府还建议粮农组织世界粮食安全委员会通过一套报告准则，以监测《宣言》的执行情况。⁷⁴

34. 《负责任的土地和其他自然资源权属治理自愿准则》的编制工作由粮农组织领导，是为履行在此次会议上所做各项承诺而做出的一次重大尝试，⁷⁵ 2009 年举行的世界粮食安全首脑会议通过的《宣言》强调了这层关系。⁷⁶不过根据许诺要实现的目标来评估这些准则还为时过早。不过，在区域一级，非洲联盟的《非洲土地政策框架和准则》是朝这个方向迈出的重要一步；2009 年 8 月发起的旨在

⁷³ 《土地改革和农村发展国际会议最后宣言》（ICARRD 2006/3），第 29 段。

⁷⁴ 同上，第 30 段。

⁷⁵ 粮农组织，“趋向负责任的土地和其他自然资源权属治理自愿准则”（2008 年），第 4 页。

⁷⁶ 《世界粮食安全首脑会议宣言》（WSFS 2009/2），第 18 段。

根据会议开展后续行动的拉丁美洲项目让许多国家都加入到了履行《宣言》所列承诺的队伍当中。但是，各区域的整体情况仍然不够均衡。

35. 有人认为，从某种程度上来说，之所以产生这一喜忧参半的结果，是因为有关如何实施土地改革的辩论带有强烈的意识形态色彩。在上二代，土地改革主要分为两类，一是集中化的或国家为主导的土地改革，即国家以低于市场价的补偿收购土地，另一种是分散化的或市场主导的土地改革，以自愿买卖原则为基础。虽然国家主导的土地改革已变得不那么普遍，但粮农组织继续收到一些要求对此类土地改革予以援助的请求，⁷⁷而且某些国家还在重新分配土地或已承诺这样做。不过，自 1990 年代以来，市场主导的土地改革日趋普遍，巴西 1996-2001 年期间发起后又延续下来的 Cédula da Terra 项目、根据 1994 年《第 160 号土地法》制定的哥伦比亚方案、1994 年发起的南非重建和发展方案、马拉维的基于社区农村土地发展项目以及菲律宾的自愿土地转让计划都表明了这一点。

36. 遗憾的是，虽然大量社会运动都力图对政府施加压力（包括以诉诸土地占有方式）以解决这个问题，但由于冷战的结束，也由于许多决策者认为与土地改革相比，通过技术手段提高生产力可能会引起较少争议，重新分配土地的紧迫感有所下降。⁷⁸

37. 然而，有人坚决支持土地改革，认为它有助于逐步实现人类的食物权，至少在下述特定情况下如此：（a）土地所有权高度集中（例如，不平等程度高于 0.65 个基尼系数），以及（b）农村贫困在很大程度上应归因于没有土地或小农户耕种极小块的土地。言下之意是，各国应监测现有的获得土地方面的不平等状况，当同时出现上述两种情形时，应当把尽可能多的可用资源用于土地改革计划，并根据参与、透明和问责制的原则实施这类方案，以防地方精英侵占土地。凡没有制定土地再分配计划的国家，均应提出它们没有这样做的理由。

38. 一般而言，只要符合某些条件，国家主导的土地改革可以更有效地解决获得土地方面根深蒂固的不平等现象，但市场主导的土地改革在这方面却不怎么成功，有时，出于把发放所有权作为确保保有权保障的一种手段存在各种局限相类似的原因，市场主导的土地改革甚至会导致土地重新集中。⁷⁹我们可从过去的经

⁷⁷ Maximiliano Cox 等人，“土地改革中的粮农组织”，《土地改革、居住点与合作社》，2003/2，第 25 页。

⁷⁸ 见 Cox 等人，“土地改革中的粮农组织”，第 2 页，以及 Borrás 等人，“土地改革与农村发展”，第 11 页。

⁷⁹ 本结论来自对有关过去 30 年来国家主导土地改革与市场主导土地改革各自优缺点的大量文献的全面分析，在这里无法概述。重要的参考包括：Saturnino Borrás Jr. 和 Terry McKinley，“尚未解答的土地改革争论：国家主导或市场主导以外的模式”，《政策研究简报》，第 2 期（开发计划署，2006 年）；Palmer 等人，“优化土地治理”，第 31 页；Quan，“21 世纪的土地获得”，第 12 页；P. Rosset 等人，《乐土：土地改革的竞争性愿景》；Borrás 等人，“土地改革与农村发展”，第 4-8 页；以及 Cox 等人，“土地改革中的粮农组织”，第 13 页。

历中汲取重要的经验教训：国家主导的土地改革方案成功与否不仅取决于有效的土地限制法及其他适当的保障措施，如清楚界定了受益者和豁免土地的法律框架；也取决于农民组织开展的持续的社会动员工作，在落实各项政策以便为新受益者提供支助的过程中，农民组织是非常重要的合作伙伴。⁸⁰不过，为了使土地的重新分配具有可持续性，受益人也必须得到全面的农村发展政策的支持。据估计，增加获得信贷的机会、改善市场准入和开展农村信息传播活动占到了土地改革总成本的 60-70%，高于获得和转让土地的费用。⁸¹与亚洲的改革相比，拉丁美洲改革归于失败是因为拉美的改革通常只注重获得土地而忽略了农村发展政策。⁸²为了能取得成功，重新分配土地的同时，必须配套更广泛的土地改革政策，支持小农并增强其与较大型农场竞争的能力，否则，将会有一些更强有力的诱惑，刺激土地改革受益人把自己的土地卖给大地主。⁸³这些方案应把妇女放在优先位置，就如同加拿大马尼托巴省的农场青年妇女培训方案或是挪威农业部门与农业和粮食部现正一起编制的、旨在使参与农业的妇女占到 40% 的战略那样。⁸⁴土地限制法同样有所帮助。虽然这种限制法律往往会被大地主规避，比如通过以代理人的名义注册土地，但是，它们可以增加可用于重新分配给最贫困家庭的土地数量，并限制改革后土地重新集中的风险。⁸⁵把土地交易置于行政部门的管理之下可以取得类似结果，这种做法使得管理部门可以反对那些可能造成令人无法接受的土地集中的交易，如德国《土地交易法》第 9 条第（1）款规定的那样。

五. 建议

39. 在土地的商业压力日益增大的背景下，至关重要的是，各个国家要改善对土地使用者的保护。下列建议力图具体说明人类食物权中与土地有关的各个方面。

40. 为了尊重食物权，各国应：

(a) 确保保有产权保障。各国应该采取措施，为目前缺乏这种保护的人、家庭和社区，包括不正式拥有房屋和土地所有权的所有人、家庭和社区提供保有权法

⁸⁰ Borras 和 McKinley, “尚未解答的土地改革争论”, 第 3 页; Cox 等人, “土地改革与农村发展”, 第 21 页。

⁸¹ Palmer 等人, “优化土地治理”, 第 31 页。

⁸² 世界银行, “促进增长和减少贫穷的土地政策” (世界银行和牛津大学出版社, 2003 年), 第 146 页。

⁸³ 2008 年国际农业知识与科技促进发展评估组织提出的 22 条建议很好地概述了此类综合政策应包含的内容, 可登陆 <http://www.agassessment.org/> 查阅。

⁸⁴ 在挪威, 虽然已经根除了获得农业用地方面对妇女的歧视, 但只有 14.3% 的农民是妇女。

⁸⁵ El-Ghonemy, “1963 至 2003 年的土地改革发展将挑战延续至 21 世纪”, 第 37 页。

律保障。⁸⁶当务之急是通过反驱逐法，为干预土地使用者权利的行为设定严格的条件。这将有助于加强有关征地的管理框架（框架本身则应为土地使用者提供明确的程序性保障），同时，在土地过度集中的地方，它也提供了实行土地改革的可能；

(b) 禁止给合法的社会抗议定罪。在《土地改革和农村发展国际会议最后宣言》中所列承诺执行进度缓慢的地方，在仍存在严重不平等的地方，不对无地者以非暴力方式占领土地的行为进行定罪。对驱逐行为提出异议并捍卫或促进土地权利的人权维护者应受到保护；

(c) 尊重特殊群体的需要。各国应通过划分土地和领土及给予特别保护，落实土著居民的特殊权利。各国还应保护渔民、牧民和游牧民使用渔场、牧场和供水点的权利，对他们来说，共有资源的保护至关重要。对共有权利的认可应延伸至土著社区以外的地方，至少应将其适用于某些与土地有着类似关系的社区，并把重点放在社区而非个人身上；

(d) 应当把不会导致驱逐、土地权利的颠覆性转移和土地高度集中的发展模式放在优先位置。各国应认真审议他们所采用的发展模式，因为主流的农业出口主导模式会对弱势群体获得土地的机会产生重大不利影响，过多地偏袒最大型的生产者和地主。应将暗含土地权利重大转移的土地投资视为最后的和最不理想的选择，只有当任何其他投资模式都无法对当地发展做出类似贡献或改进有关地方社区的生计时，才可接受这类投资。

41. 为了保护食物权，各国应：

(a) 对各类用户的土地权利进行分散式定位，加强惯用的保有权制度。定位工作应以注重参与的方式在地方社区一级进行。惯用的保有权制度可能会得到法律上的承认，不过，公共当局应确保采取适当的保障措施，以保证社区依照国际规范和标准进行控制，不存在任意行为，且不会导致歧视或出现不公平的结果。各国应建立适当的机制，以解决地主与租户之间、土地使用者与国家之间或是参与发展项目的私营部门之间的土地纠纷；

(b) 通过租赁法，并顶住压力，有效实施现行法律，为私营部门释放更多土地。租赁法的通过可以保护租户免遭驱逐并防止租金过高。此类法律规定，一旦租户死亡，租户的继承人可以占用土地；如果业主要出售（理想情况下，以低于市场价的价格出售），承租人享有优先购买权；法律还可为夫妻双方提供作为租户的联合所有权，以防范寡妇被驱逐的风险；一旦产权易手，法律还将确保租户可以继续租用土地；

⁸⁶ A/HRC/4/18，附件一，第 25 段。

(c) 如特别报告员在前次报告中重申的那样，确保所有的土地投资项目都符合国际人权法规定的相关义务。⁸⁷

42. 为确保享有食物权，各国应：

(a) 落实《土地改革与农村发展国际会议最后宣言》所列各项结论，优先“改善”国家主导的土地再分配方案。在土地所有权高度集中（可被定义为不平等程度高于 0.65 个基尼系数），而且农村贫困在很大程度上应归因于没有土地或小农户耕种极小块土地的地方，各国应实施土地再分配方案。再分配式的土地改革应：(a)包括符合国际农业知识与科技促进发展评估组织所提建议的综合农村发展政策（推广系统、获得信贷和农业研究），并拿出足够的预算扶持受益者；(b)利用土地限制法，并以清楚界定了受益者和豁免土地的法律框架为依托；(c)倡导共有所有权制度而不是只关注个别受益人；(d)以参与、透明和问责制等原则为指导，以防止地方精英攫取土地；(e)以有关土地社会功能的宪法规定为基础，如果有此类规定的话。所有国家均应在实施这类方案之前和之后监测土地的不平等状态；

(b) 确保市场主导的土地改革符合人权要求。尽管本报告中提出了保留意见，但如果各国选择通过执行产权发放方案和建立土地权利市场来设法提高保有产权保障，它们就应该：

- (一) 采取适当措施规范此类市场，防止土地投机活动增多、土地日趋集中、新兴土地所有者滥用惯有的保有产权形式以及负债累累的农民拍卖扣押物；
- (二) 确保所有权发放计划平等惠及男子和妇女，如有必要，还应纠正目前的不平衡状态；
- (三) 在地方社区存在这方面需求的情况下，鼓励共有所有权制度（而非个人所有权）；
- (四) 优先考虑向那些依赖土地谋生且更易因土地掠夺而受到伤害的人，而不是向那些声称是正式拥有土地的人发放土地所有权。

(c) 在地方一级建立专门求助机制，这些机制要方便使用、以透明方式开展工作并包含反腐败保障措施。

43. 特别报告员还向国际社会提出了如下建议：

(a) 确定适当的施政手段，履行《土地改革与农村发展国际会议最后宣言》所列承诺。如能满足以下几点，《负责任的土地和其他自然资源权属治理自愿准则》也将做出重大贡献：

⁸⁷ A/HRC/13/33/Add.2。

(一) 包括土地管理问题和土地再分配问题，与会议上的各项承诺相一致；

(二) 系统而全面地解释现行国际人权法和环境法中保护各类土地使用者权利的规定，无论他们是土著居民还是农村的其他群体如农民、牧民和渔民。国际社会对这些群体的权利的认可散布于各类文书当中，缺乏系统的解释。粮农组织世界粮食安全委员会也可发挥重要作用，途径包括：

- a. 建立与会议承诺有关的后续机制；
- b. 委托委员会的粮食安全和营养问题高级别专家小组对土地改革领域的最佳做法进行独立审查；

(b) 捐助者应加大支持力度，落实土地再分配方案，并加强土地管理部门。自 2008 年全球粮食危机以来，在农业再投资领域，消除土地管理部门的腐败现象并为其提供充足的资源和训练有素的工作人员的问题一直没有引起足够的重视；

(c) 政府投资海外农田时，应确保其符合人权义务的要求。政府应对它们能够施加影响的私人行为体的行为进行规范，从而帮助保护有关社区的人权。会对土地权利产生影响的开发银行供资项目也承担着类似的义务（见 A/HRC/13/33/Add.2，第 5 段）；

(d) 国际人权机构应加强土地权利，在确保尊重取得充足食物的权利时，也应充分考虑土地问题。在澄清以土地作为一项人权的问题时，经济、社会和文化权利委员会可通过发布有关这个问题的一般性意见，发挥主要的标准制定作用。在行使其监测职能时，人权机构应研究各国政府就尽管存在土地所有权高度集中的情况，而且农村贫困在很大程度上应归因于没有土地或土地分配不公，但政府也未能实施土地再分配方案或其他有着类似目标的政策提出的理由。