



联合国

ICCD/COP(14)/20



防治荒漠化公约

Distr.: General
14 August 2019
Chinese
Original: Arabic, Chinese, English,
French, Russian and Spanish

缔约方会议

第十四届会议

2019年9月2日至13日，印度新德里
临时议程项目3(c)(iii)

在国家、次区域和区域层面有效执行《公约》

关于政策框架和专题问题的后续行动：

新出现的问题：土地权属

新出现的问题：土地权属

秘书处的说明

概要

根据《联合国防治荒漠化公约》（《荒漠化公约》）缔约方会议（COP）议事规则第10条的规定，2019年2月26日在中国贵阳市举行的缔约方会议第十三届会议（COP 13）主席团第二次闭会期间会议，赞同将新出现的土地权属问题作为一项新的议题纳入议程，供第十四届缔约方会议（COP 14）审议。主席团进一步请秘书处提交这方面的背景文件。

GE.19-13881 (C) 150819 150819



* 1 9 1 3 8 8 1 *

请回收



目录

	目录	页次
一. 背景资料	1-5	3
二. 回顾土地权属与土地退化之间的关系	6-24	4
A. 土地权属类型的简要概述	6-9	4
B. 权属保障与土地退化之间因果关系概述	10-16	4
C. 权属保障的积极影响	17-24	6
三. 将“土地权属负责任治理自愿准则”纳入土地退化零增长：重要问题的回答	25-51	8
A. 良好的土地权属治理是否是实现土地退化零增长零增长的必要先决条件？	26-32	8
B. 如何将《土地权属负责任治理自愿准则》（包括环境和社会保障措施）纳入土地退化零增长零增长的实？	33-46	9
C. 如何应用土地权属的性别方面来促进土地退化零增长零增长的性别响应度？	47-51	11
四. 可持续发展目标指标：这些指标是否可以有效纳入《联合国防治荒漠化公约》报告工作？	52-55	12
A. 可持续发展目标指标 1.4.2：按性别和权属类型划分,拥有土地权属保障的成年人占总人口的比例,包括具有法律认可的文件证明以及自认为其土地权属有保障的口	53	12
B. 可持续发展目标指标 5.a.1：妇女对农业用地的所有权	54	13
C. 可持续发展目标指标 5.a.2：具有保障妇女平等享有土地所有权和/或控制权法律框架（包括习惯法）的国家比例	55	13
五. 结论和建议	56-57	13

一. 背景资料

1. 根据有关《公约》未来战略框架的第 7/COP.13 号决定，缔约方会议（COP）注意到由联合国粮食及农业组织（以下简称“粮农组织”）制定的《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》（VGGT，以下简称“《自愿准则》”），¹并认识到此类准则对有效实施《联合国防治荒漠化公约》（UNCCD）2018 - 2030 战略框架的潜在贡献。此外，第 18/COP.13 号决定通过的土地退化零增长（LDN）²科学概念框架“建议采纳《自愿准则》进行土地治理，尤其是在没有开展土地利用决策的个人和社区采纳该准则,为保护当地土地使用者权利提供实践指导”。
2. 在题为《民间社会组织参与和参加<联合国防治荒漠化公约>会议和进程》的 ICCD/COP(13)/15 文件中，民间社会组织小组强调将土地权利纳入《荒漠化公约》的活动中，特别是纳入土地退化零增长相关活动中。第 5/COP.13 号决定请缔约方审议民间社会组织在上述文件中所提出的建议。
3. 出席缔约方会议第十三届会议（COP 13）的部长们通过了《鄂尔多斯宣言》，敦促缔约方加强努力，实现土地退化零增长零增长。第 27/COP.13 号决定所载的宣言“承认(…)的机制以及 (...)政策和激励措施、良好治理和法制对于改善土地治理促进可持续土地管理(…)而言非常重要，鼓励各国适当考虑推广、宣传和执行《自愿准则》”。《鄂尔多斯宣言》还认可了民间社会对改善土地利用、控制和管理的管理的呼吁，包括加强土地权属保障，让男女都有获得和使用土地的权利，尤其是让穷人和弱势群体以及土著人民和当地社区有获取和使用土地的权利，并将此作为可持续发展的一项关键内容。
4. 第 30/COP.13 号决定强调“培养和增强妇女和女童的素质、能力和认识,加大其在各级的参与力度，解决妇女权利问题及其获得经济和自然等资源、土地所有权和控制权及其他形式财产的问题,由此所产生的效益可以有助于更有效、更高效地执行《公约》并加强与其他利益相关方之间的协同增效和伙伴关系”。
5. 在第 18/COP.13 号决定中，缔约方请科学与政策联系平台提供有科学依据的证据，说明土地退化零增长对改善受荒漠化/土地退化和干旱影响的人民的福祉、生计以及环境条件作出的贡献。根据基于土地的应对方案，土地退化零增长目标设定实施阶段,政府组织、开发机构和私营部门的政策设计与实施,以及项目开展均需要这一证据，以推进可持续发展目标（SDG）15.3 的实现，最大限度提高多重效益并减少负外部性。在这方面，科学与政策联系平台已经编写了一份关于“为土地退化零增长及其改善福祉、生计和环境的潜在贡献创造有利环境”的技术报告，³表明在许多情况下实现土地退化零增长需要改进土地治理。

¹ 联合国世界粮食安全委员会在其第 38 届特别会议期间，一致通过了《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》）。这些准则是通过高度参与多方谈判制定的，其中包括多次区域磋商和四次民间组织磋商。《自愿准则》代表了对土地权属负责任治理原则的全球共识。它们与《农业和粮食系统负责任投资原则》一起构成了土地权属治理的国际行为准则。

² ICCD/COP(13)/CST/2 号文件。

³ ICCD/COP(14)/CST/2 号文件。

二. 回顾土地权属与土地退化之间的关系

A. 土地权属类型的简要综述

6. 谁拥有土地，谁就拥有使用土地和自然资源的权利，这些权利受保障的程度显著地影响了土地管理的方式。⁴各种形式的公共、私人 and 社区治理之间的权属变更是由更广泛的社会和政治变化驱动的，这些变化往往远远超出了生活在任何一个地方的个人的控制。所有权与权属权不同，由于大多数国家土地最终归国家“所有”，这些国家保留了取代个人权利的权利。权属权是指土地属于谁持有和占用的情况，比所有权更重要。清晰界定和有保障的土地及其他自然资源（如树木和水）权属和获取途径为长期管理提供了依据，也提供了调和不同使用者和利益集团对抗性权利主张的机制。

7. 虽然权属类型多种多样，可以采用不同方式分类，但其中区分法定权属（也称为正式、成文或官方权属）和习惯权属（也称为作为非正式、不成文、非官方、土著或传统权属）更有使用意义。这种区分非常有用，因为这两种主要类型之间的差别以及它们之间的相互作用可能是发生争议、权属无保障甚至是武装冲突的根源。在所有权属类型中，权属的保障都是最重要的，权属类型不如权属保障程度重要。权属的保障非常重要，是因为有 15 亿人口依赖正在退化的土地，其中大多数人口是小规模农民，他们最常涉及习惯形式的权属。⁵

8. 在法定权属类别中，私有财产作为其中一种权属类型非常常见，国家提供支持私人持有的机制和实施，而私有方拥有使用（有一定限制）和转让土地的权利。这些体系的一个组成部分是将此类权利正式写入成文法中，并且国家参与维护此类权利。另一种法定权属涉及“国家权属”，即国家拥有土地的所有权利，然后将其分配给个人、团体和组织。在这种权属中，国家经常主张其是代表人民以信托方式持有和管理土地。在这些体系中，法律、文件和程序存在相当大的正式性；但是对于由谁持有以及持有多长时间的确切权利，可能存在相当大的混淆和非正式性。

9. 在习惯土地权属类别中，土地通常由土著或当地社区拥有，并根据各自的习俗进行管理。所有权归属于家庭、团体、社区或部落。土地通常由诸如酋长或部落长老等习惯权威进行分配。习惯土地权利是位置相关的，通常灵活、重叠，包括争议解决机制以及个人和集体使用当地土地资源的权利。⁶

B. 权属的保障与土地退化之间因果关系概述

10. 土地权利与土地退化之间的主要因果关系存在于土地所有者、占有者、承租人或使用者拥有土地的不同形式以及保障程度。虽然有各种各样的变量可以推动土地资源朝向保护、可持续管理或退化发展，但从广义上讲，权属保障的贡献是有保障地拥有土地的人们能够并且有动力投资于资源保护实践，以期实现土地长期健康和具有生产力，而不必担心他们的土地可能被不公正地占用或侵占。而土地权属无保障的人们往往会导致土地退化，因为他们害怕土地可能会被夺走，

⁴ 联合国防治荒漠化公约（UNCCD）全球土地展望（GLO）。

⁵ <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-06-17/secretary-generals-message-world-day-combat-desertification>>。

⁶ UNCCD GLO。

因此他们会尝试在短期内利用土地获得尽可能多的产出，而且明显没有动力对他们的土地进行投资。

11. “权属保障”取决于几个重要问题：

- (a) 一个人对土地的权利主张是否可以“排除”所有其他人的主张？
- (b) 广义大众社会（从地方到国家）是否尊重一个人的主张并将其视为明确合法？
- (c) 是否有能力获取和使用合法和可行的机构来保护权利主张并解决不同层面（村庄、地区、国家）的争议？以及
- (d) 是否可以获得法律、机构和更广泛社会认为合法的占有和所有权证据和证明？

12. 在任何给定的情境中回答这些问题的方式将决定实际的权属保障程度，无论其运作的权属形式如何 - 习惯权属、法定权属还是混合权属。这种保障并非在一种严格的“有保障或无保障”状态下起作用，而是存在于从无保障到有保障的连续体中，具有相当大的中间地带，因此始终存在不同程度的权属保障。权属有保障的土地所有者通常更愿意并且能够对他们的土地进行投资，以确保长期生产力。此类投资包括：种植农业经济作物或经济林；使用树篱；修建梯田、灌溉和排水设施以及其他节水、侵蚀控制和土壤保护功能；并利用土壤保持和土壤增强技术，如轮作和休耕，旨在让农业、放牧、森林和其他景观（重新）获得其生产功能。在这种情况下，土地权属保障依存于信任即人们相信某个人生产性土地不会被他人抢占或侵占。换句话说，即土地所有者将能够长期享受其投资带来的好处，并将其传递给下一代的信心已经建立。这样的投资可以长期提高农业和自然生产系统的健康和生产力，从而带来更多的粮食和生计保障，最终实现财富的积累。

13. 但这些因果关系也可能以相反的方式起作用，导致土地退化。降低或减少权属保障会阻碍土地保护投资，因为土地占用者不确定随着时间的推移他/她是否能够从投资回报中获益。实际上却恰恰相反。在权属无保障的情况下，为了短期内尽可能多地从土地中获得产出，通过掠夺式技术过度利用土地资源非常常见。由此导致的土地退化和农业生产力下降将引发开垦和开发更多的土地，以满足基本粮食需求和其他家庭需求。开垦和开发的通常边缘土地。

14. 如果不能建立更广泛扶持性政策环境，同时解决其他问题，土地权属的变化可能会导致意想不到的结果。例如，在没有良好土地管理激励措施的情况下赋予土地权属可能会导致土地出售，因为通常情况下可持续土地管理前期成本过高，出售土地资产获取短期收益就会成为一种经济上合理的选择。

15. 一般从无保障的权属到土地退化存在多种原因，通常是由于一个或多个造成权属无保障的因素导致。例如，由于缺乏机构或机构运作不良，无法快速公平地解决争议和维护权利，土地占用者可能采取某些方式主张和捍卫其权利，这些方式虽然可能有效，但却导致土地退化。最重要的例子是“进行土地清理以达到主张权利的目的”：在世界不同地区，砍伐森林以创造明确而明显的证据来主张增加土地权属保障非常普遍。土地清理作为主张土地权利的一种形式非常普遍是因为这种形式极为有效。我们注意到，在权属保障的情况下，也出现了被称作“防御性耕作”的类似趋势。防御性耕作的目的不是为了生产粮食，而是为了向其

他人发出土地已被占用的信号。防御性耕作的一个重要部分是每年对土地进行耕作，土壤最终变得极为贫瘠。

16. 退化严重到几乎完全丧失生产力，近乎废弃，以至于没有明确的占用者的土地，土地权属方面通常更为复杂，而不是更简单。与所有者或使用者明确且具有明显用途的土地相反，退化程度极为严重且明显已被遗弃的土地的状况甚至更具争议。在这类土地上进行的活动通常不可持续，甚至完全清除了植物生长，没有任何生产性用途。这类地区的土地权属问题极为严重；但土地迅速退化和进一步弃用是在更广泛的土地政策、土地利用、人口密度和贫困的共同作用下产生的。这突出了创造适当、有利环境的重要性不仅在于权属保障。

C. 权属保障的积极影响

17. 人类一直与土地保持着亲密的关系，定居点的此起彼伏，出现和消失，部分原因是自然资源管理与气候条件的相互影响。土地权属保障通过以下方式增强了人口和生态系统的恢复力：

1. 水

18. 水资源可持续管理与土地权属保障通过两个基本途径密切相关——投资和农业生产力。由于土地需要水才有生产力，水资源管理和相关基础设施（不同规模）的投资水平取决于土地权属保障。灌渠、水闸和整地等投资以及堤坝建设、侵蚀控制投资和集水设施建设都与土地权属保障直接相关。

2. 粮食安全

19. 粮食安全与权属保障直接相关。权属有保障的农民会对他们的土地进行投资，以实现粮食安全。除了这种最基本的联系之外，权属无保障与粮食无保障之间更复杂的联系可以概括为从权属保障到粮食安全的“影响”流。增强使用者权利可以提供更多的投资，增强抵押权可以提供更多的信贷，而增强转让权可以促土地流转到生产水平更高的农民和用途。这样就可以提高生产力，从而为土地使用者以外的人口保障了粮食安全。但是，并非必须实施所有这些增强措施才能实现持续提高粮食安全。

3. 创造就业机会和经济投资

20. 国际社会已经认识到权属保障在可持续经济增长中发挥的重要作用，并将其纳入八项可持续发展目标和十二项可持续发展目标指标。权属保障直接影响投资、信贷可用性、市场准入、土地价值、贫困率和农业生产力——所有这些都支撑着经济增长。⁷ 权属保障让个人、家庭、社区和公司有信心投资土地资源。这些投资创造的经济机会将需要额外的劳动力。资产变得更有价值，产生良性循环并扩大就业机会。权属保障与投资之间的关系可以在比个体农民或小规模企业家更大的规模上运作。当然，如果大规模投资者自己不具有权属保障，他们也就不会进行投资。然而，如果国家试图为大规模投资者提供权属保障，从而剥夺在同一块土地上小农户的权属保障，这就会成为问题。

⁷ 经济增长取决于安全的土地权属。LandLinks，美国国际开发署。

4. 减少贫困

21. 有保障地获取土地能减少贫困的脆弱性。在许多农村社会中，最贫困的人拥有的权属保障最低，导致他们的土地最容易被征用或侵占。这种无保障感会随着发展而增加，因为随着开发的进行（例如在雨养旱作区建设灌溉设施，或修建连接农村与市场的道路），相邻土地价值增长，导致贫困人口土地更易被征用和进一步贫困化。根据《自愿准则》，“各国应该仅出于公共目的才征用土地、渔业或森林资源”，并且“应在法律中明确界定公共目的的概念，便于司法审查”，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。

5. 性别平等和妇女赋权

22. 《防治荒漠化公约》性别行动计划（GAP）⁸将权利和资产获取（特别是土地资产）作为赋予妇女权力的四项优先行动之一。但是，由于世界上许多地区的妇女仅拥有土地的次级或从属权利，或者完全被剥夺了土地权利，因此她们可能对其所使用的土地极度缺乏权属保障感，从而阻碍了她们的赋权和平等待遇。土地权利中的性别平等将极大地促进权属保障以及由此赋予妇女作为土地使用者的权利。

6. 移民

23. 在审查迁移原因与权属保障的关系时，迁移原因非常复杂，与迁移背景有关。有几个因素会影响这种关系，包括土地权利的类型和迁移类型，无论是被迫、永久性、季节性、回归性、循环式迁移等。有证据表明，阻碍年轻人留在故土并建设他们的未来的部分原因是缺乏土地权属保障，从而导致代际和传统知识的巨大损失，并损害了良好的土地管理工作。一般而言，增加权属保障与通过降低城市的拉动因素来减少迁移有关；相反，土地权属无保障本身也是农村地区人口迁移的重要推动因素。但是，由于迁移与其背景相关，土地权属保障的这些“推拉”效应可能会有所不同。例如，在被迫迁移的情况下，权属的保障起着相对较小的作用，除非迁移与土地权属问题直接相关。但是，总的来说，在权属保障“效应链”中迁移的可能性较小，因为增加权属保障会促使投资、农业生产力和粮食安全的提高，从而抑制经济移民。适当的土地治理可以鼓励年轻人与土地和土地管理保持联系，以便这种继承可以传递给后代。但是，应该指出的是，由权属保障产生的一定财富在某种程度上可以提供进行迁移的资金手段，以寻找经济机会或其他机会。

7. 稳定

24. 如果土地和财产权利得不到保障，就不可能实现和平与稳定，在不稳定环境中所拥有财产的无保障性可能导致或成为武装冲突的触发因素。在冲突后的局势中，提供土地权属和以有保障方式进行土地赔偿的方案可以大大促进可持续和平与稳定，从而成为重建的重要基础。

⁸ <<https://www.unccd.int/actions/gender-action-plan>>。

三. 将《土地权属责任治理自愿准则》纳入土地退化零增长：重要问题的回答

25. 《土地权属责任治理自愿准则》（以下简称“《自愿准则》”）是粮农组织制定的一套关于土地、森林和渔业权属良好治理的参考原则。《自愿准则》是为了应对大规模征地、气候变化以及特别是土地退化等三大问题编制的。虽然《自愿准则》是自愿的，但它们确实在土地权利与人权之间建立了牢固的联系，而且它们与政府、民间社会、私营部门和学术界的广泛和包容性协商进程得到了广泛支持。因此，土地退化零增长的科学概念框架明确建议将《自愿准则》原则纳入土地退化零增长活动的目标设定以及实施和监测中。在这种整合的背景下，出现了以下三个重要问题。

A. 良好的土地权属治理是否是实现土地退化零增长的必要先决条件？

26. 良好治理作为有效合作的先决条件意味着要认识到土地利益的多样性，认识到不同利益相关方和机构（正式或习惯）重要性的以及所需的权力下放水平。随着全球价值链对世界上各地区的土地利用影响的增加，世界已一进入新型土地使用者（大规模土地收购、合同农业、中等规模经济作物种植）普遍增长时期，这一先决条件变得越来越重要。

27. 全球土地工具网⁹描述了通过土地治理进行此类合作的五种机制：(a) 土地的财产权和边界界定、官方权利确认和获取；(b) 法律、监管和政策对话，宣传和改革；(c) 土地管理和冲突解决机构的能力建设；(d) 公众宣传和认识活动；(e) 改善土地规划利用和自然资源管理。但是，最终，土地权属保障被认为是良好土地治理的主要基本组成部分，因为治理将解决权属无保障的根源问题，然后一旦获得此类保障就加以保护。2018 - 2019 年的科学与政策联系平台计划强调了与联合国人居署合作参与“全球土地指标倡议”，在衡量权属保障方面统一土地指标，作为用于衡量土地退化零增长进展指标的组成部分。¹⁰

28. 作为《自愿准则》的核心优先事项，土地权属治理是实现可持续土地管理的重要一步。因为土地退化以及土地资源的可持续利用都取决于土地资源、气候和人类活动¹¹之间的相互作用，治理在退化或保护土地资源利用方面存在双向关联。如前所述，土地退化与治理不善之间以及可持续土地管理与良好治理之间存在很强的相关性。¹²虽然与土地资源管理相关的良好治理在各地看起来都不一样，但广义上它应该在某种程度上具有强大作用才能有效。

29. 例如，在国家层面相对缺乏治理（忽视），但强有力的地方层面正式或习惯性的土地资源治理可以支持可持续土地管理做法。相反，即使在缺乏或具有较弱地方或区域治理的情况下，如果拥有强有力的区域或国家治理，进行有效、公平和合法的实施和执行治理，则可以有效促进可持续土地管理。

30. 土地资源的良好治理将在不同规模上发挥不同作用，地方层面的治理是从当地的优先事项、信任和合法性进行运作，而国家和区域层面的治理取决于法律和

⁹ 全球土地工具网。良好土地治理政策文件：<www.gltm.net>。

¹⁰ ICCD/COP(14)/CST/4 号文件。

¹¹ 土地和水 - 可持续土地管理。联合国粮食及农业组织（FAO）。

¹² 男女土地治理技术指南。粮农组织。

法律实施的合法性。治理规模之间的关系非常重要。国家层面的治理不善可能会破坏地方层面的良好治理；而如果地方层面的治理不善或根本不存在治理，那么国家层面的良好治理就会失效。

31. 良好治理可能意味着各种各样的事情，可以在法定或习惯性土地制度或多元混合土地制度中找到。虽然需要关注国家法定形式的良好治理，但就使用的土地面积而言，习惯性土地治理制度总体上最为普遍。然而，当习惯性和法定制度之间出现互不相容和互不承认时，有效的习惯性土地治理就会受到威胁。

32. 治理形式及其与土地资源的关系非常重要。严格地将人口排除在土地资源之外（例如，建立一些国家公园和保护区，在没有其他选择的情况下禁止收集和使用薪柴，在没有其他生计规定的情况下禁止放牧和种植）可能有利于保护某些自然资源，但通常不被视为良好治理。

B. 如何将《土地权属负责任治理自愿准则》（包括环境和社会保障措施）纳入土地退化零增长的实施活动中？

33. 《自愿准则》与土地退化零增长之间存在显著互补性（特别是在土地治理方面），可以促进它们的整合或相互应用。《自愿准则》和土地退化零增长实施计划均优先考虑以下意见：(a) 政策、土地保有机构权机制和综合土地利用规划的作用；(b) 利益相关方参与的重要性；(c) 利用工具和能力建设来评估土地状况（潜力、类型、条件、恢复力）；(d) 利用工具和能力建设进行经济评估和性别评估。

34. 《自愿准则》和土地退化零增长均致力于为个人、群体和民族（包括边缘化群体和弱势群体）提供福祉。在两个框架中的效益相匹配的程度上，它们应该能够在如何实现效益方面进行整合。通过遵循《自愿准则》实现某些效益对于土地退化零增长的目的也是有价值的，反之亦然。此类效益包括：减少贫困；改善生计；气候恢复力和适应力；迁移政策；弱势群体赋权和保护；妇女权利；以及其他社会、经济和环境效益。土地退化零增长强调“多重效益”在实现“跨部门协调一致的政策行动”中的作用，包括以下部分或全部综合活动：

1. 提升认识

35. 提升认识对《自愿准则》和土地退化零增长都非常重要，包括基础广泛的宣传活动以及与利益相关方的磋商，可用于设定目标并提请注意两者的优先事项。作为土地退化零增长目标设定和实施的组成部分，这可能包括提供关于如何建立土地权属良好治理的《自愿准则》指导。为实现这一目标，可以开展能力建设工作，以便对土地退化零增长顾问和国家归口单位开展《自愿准则》的具体细目培训，以促进他们融入土地退化零增长活动。移动技术在这方面可能非常有用，特别是考虑到目前存在许多移动平台，以提升认识，并评估、登记、主张和划定土地。

2. 整合多个利益相关方平台

36. 《自愿准则》计划已经在 26 个国家建立由政府主导的多个利益相关方平台，而非政府组织建立的平台甚至更多。这些平台的目的是进行信息和观点分享，并就实施《自愿准则》的最有效方式进行讨论。涉及土地退化零增长活动的

人员可以参与这些平台，以建立已知联系并发现其他联系，以及在《自愿准则》方面开展合作，以便在更多国家建立更多平台。

37. 鉴于正在倡导将多个利益相关方平台作为规划、实施和监测土地退化零增长的方法，这是一个重要的互补。土地退化零增长和《自愿准则》多个利益相关方平台可以合并或以其他方式积极地将各自的活动联系起来，因为经常涉及相同的利益相关方，应尽可能减少重复工作。如果《自愿准则》和土地退化零增长联合在尚未拥有这些平台的国家建立新平台，这种合并可能特别有效。

3. 建立合作伙伴关系

38. 与多个利益相关方平台相关但不同的是实施《自愿准则》和土地退化零增长具体优先事项的合作伙伴关系。由于成功认可土地权利和土地权属保障需要多个参与者，土地权利可能因不合作而受到损害。

39. 这种不合作会导致对谁拥有哪些权利产生竞争、对抗和混淆，从而导致土地退化。但是，权属保障也可能对各利益相关方之间积极的合作形式做出积极响应。

4. 政策、法律和法律框架审评

40. 土地退化零增长和《自愿准则》的一系列重要活动是审评政策、法律和法律框架，以确定为支持合规性而可能需要的变化。整合或分享这些审评活动将避免重复工作、提高效率和探索协同作用。

5. 将《土地权属负责任治理自愿准则》融入实现土地退化零增长计划的具体指导中

41. 《自愿准则》可以提供有关如何实现与实现土地退化零增长相关的权属负责任治理的具体细节。其中包括：有关土地权利、空间规划、税务、估价和土地权利记录管理的争议解决方案。为促进这种整合，向《防治荒漠化公约》秘书处提交的国家报告和计划可包括有关有效治理权属和实施《自愿准则》的进展情况。

6. 收集证据、数据和实例

42. 收集说明《自愿准则》与土地退化零增长之间相互关系和联系的证据、数据和实例可能非常有用，特别是良好的土地权属治理和改善土地管理之间的关系和联系。这可能是《自愿准则》和土地退化零增长评估环节的组成部分。然后可以对这些信息进行编撰和共享，以便实现这种联系的机会可以应用于其他地方，从而可以为追求土地退化零增长而采用《自愿准则》提供更有力的理由。

43. 这种工作可包括描述和推广整合《自愿准则》和土地退化零增长的最佳做法，以及如何在土地退化零增长指标中反映《自愿准则》。

7. 参与整合工作的筹资和投资

44. 公共和私营投资者以及筹资组织（如土地退化零增长基金）可以参考和使用《自愿准则》指南来评估实施和实现土地退化零增长所涉及的环境和社会风险。投资者和资助者还可以要求当地和国家合作伙伴遵守《自愿准则》，以支持土地退化零增长项目。

8. 社会和环境保障

45. 设立社会和环境保障是《自愿准则》的重要组成部分，可以纳入土地退化零增长。其中最相关的包括：

(a) 设立保障措施，以避免侵犯或取消所有利益相关方的权属，无论这些权利是受到法律保护还是得到正式承认；

(b) 保障措施应保护可能具有次级或从属权利的妇女和其他弱势群体，例如采摘权利。这包括在注册机构等记录系统中未显示为权利持有人其他家庭成员的权利；

(c) 在进行大规模土地交易时，各国应提供保护环境、生计、人权和粮食安全保障措施。在追求大规模重新造林、土地复垦和恢复计划的土地退化零增长背景下，这尤其重要。这种保障措施可能包括规范如何批准土地转让或超过一定规模的土地权利变更；

(d) 保障措施应适用于可能发生土地权利大规模变更的项目（如分区或其他法律变更）。这些保障措施可能包括：提供充分的信息、技术和法律支持、使用参与性和性别敏感的方法、考虑土著人民的权利，以及使用环境保障措施，以尽量减少或防止土地退化和丧失生物多样性；和

(e) 还应针对空间规划权力的不当和不良应用，特别是土地利用的变化，采取保障措施。

9. 融入国家战略

46. 土地退化零增长方法鼓励制定国家战略以实现目标。《自愿准则》框架旨在供各国制定自己的国家战略时使用。可以投入一些工作，考虑如何将《自愿准则》方法应用于制定土地退化零增长国家战略。

C. 如何应用土地权属的性别方面来促进土地退化零增长的性别响应度？

47. 土地退化零增长在性别响应度方面的优先事项以多种方式与《自愿准则》应用性别敏感的土地权利相关联。土地退化零增长可以通过支持《自愿准则》的各个方面来提高性别响应度，旨在提高妇女的使用权、所有权和权属权保障。可以通过各种方式实现，包括对有关妇女权利的法律法规的审评，对成文法和习惯法以及歧视妇女的土地权利，继承权以及与离婚、登记和所有权有关的权利。并以建议修订相关法律为目的。与此同时，地方层面妇女协会的数量不断增加，为向妇女赋权，并将妇女参与纳入法律和政策制定、土地划界、土地利用规划、评估、创新、项目规划和实施过程中提供了机会。

48. 支持《防治荒漠化公约》性别行动计划中提出的全面完善妇女对土地的权利（购买、出售、继承等）。全面完善妇女对土地的权利，不仅仅是一套独立于其民事或婚姻状况的次要权利，而是要公平参与土地权属治理。这是土地退化零增长性别响应的重要一步。尤其是鉴于大多数退化土地由妇女占据，农业的成效与妇女的活动密切相关。

49. 粮农组织描述了妇女土地权利的五个重要方面，可以有效地纳入土地退化零增长性别响应度：(a) 背景分析，(b) 宣传，(c) 性别意识和培训，(d) 多个利益相

关方对话和 (e) 长期方法。这些在粮农组织关于《男女土地治理技术指南》的文件中有详细说明。¹³

50. 土地退化零增长的响应性可以与政府单位合作：使用配额等平权行动，确保妇女在负责土地权属政策制定的政治和治理机构的结构中有平等的代表权；成立利益相关方团体或建议成立专门的政府机构，以解决土地权属中的性别问题；培养包括妇女在内的“先锋”政府官员群体，在地方层面的土地政策制定过程中起带头作用；并调整政策事件、活动、流程和工具，以确保土地权利中的性别平等。

51. 对于民间社会来说，土地退化零增长的响应性可以帮助各团体：提高妇女的法律素养，包括成文法和习惯法，以便更好地为参与决策过程做好准备，并了解可能实现什么目标；与政府直接接触，以便提出政策和法律草案的文本备选方案，以及准备背景文件和问题文件；利用媒体建立支持，改变态度，建立公众共识，促进两性平等参与决策进程；在关于土地问题决策进程的会议和其他活动中组织会外活动；组织并参加关于土地相关政策问题的辩论；对处理土地权属问题的机构工作人员提供新土地政策性别方面的培训；通过设立监督小组、跟踪政府执行过程和公布调查结果，开展实施良好土地政策的运动；以及监测土地立法和政策的性别影响。

四. 可持续发展目标指标：这些指标是否可以有效纳入《联合国防治荒漠化公约》报告工作？

52. 《防治荒漠化公约》的报告工作针对五个战略目标拥有一套指标，可采用其他指标作为其补充指标，例如以下三项可持续发展目标的指标：

A. 可持续发展目标指标 1.4.2：按性别和权属类型划分,拥有土地权属保障、拥有法律认可的文件以及认为其土地权利有保障的成年人占总人口比例¹⁴

53. 用于该指标的度量标准包括：

(a) 拥有政府合法承认文件记录的权属的成年人口比例。在这种情况下，国家统计局将使用政府登记处和地政系统的行政数据来衡量具有正式文件记录的权属的成年人口比例。鉴于大多数有文件记录的所有权与土地生产力和健康运行之间存在密切的因果关系，该度量标准可能是一个非常有用的补充，可能与各种战略目标指标相对应。对于这一指标，可以按性别和权属类型进一步分解报告；和

(b) 无论其权属是否有文件记录，认为其权属有法律保障的成年人口比例。在这种情况下，将收集有关权属保障感的国家人口调查（调查数据）。这是因为并非拥有权属保障的所有土地所有者都拥有所有权证书，且并非拥有所有权证书的所有土地所有者都拥有权属保障。权属保障感被视为一个更主观的指标，但在报告中仍然作为一个提供额外性的指标。

¹³ <<http://www.fao.org/3/a-i3114e.pdf>>。

¹⁴ 男女土地治理技术指南。FAO。<<http://www.fao.org/3/a-i3114e.pdf>>。

B. 可持续发展目标指标 5.a.1：妇女对农业用地的所有权¹⁵

54. 该指标侧重于农业用地，农业用地被认为是许多发展中国家粮食安全和减少贫困的重要资源。该指标监测土地权利，包括但不限于土地所有权，有助于了解农村地区土地所有权和控制权中的性别平等。该指标分为两个子指标：

(a) 第一个是发生率衡量指标，用于衡量参照人口中农业土地的所有权或有保障权利的普遍程度；和

(b) 第二个子指标衡量妇女在农业土地所有者或权利拥有者中的比例，可用于监测农业土地所有者或拥有者中妇女代表性不足的情况。

C. 可持续发展目标指标 5.a.2：具有保障妇女享有土地所有权和/或控制权的法律框架（包括习惯法）的国家比例¹⁶

55. 该指标旨在监测国家层面的法律改革，为妇女提供对土地和其他经济资源享有所有权和控制权的平等权利。实现可持续发展目标的进展取决于各国将以下六个指标纳入其法律框架的程度。这些指标以《自愿准则》和《消除对妇女歧视国际公约》的国际公认标准为基础：

(a) 强制联合登记或经济激励联合登记；

(b) 进行土地交易需配偶或伴侣同意；

(c) 子、女和未亡配偶获得平等份额的继承权；

(d) 关于加强妇女在土地所有权和/或控制权方面平等权利的预算承诺；

(e) 在适用的情况下，在法律和政策框架中承认习惯土地权属，并保护妇女的土地权利；和

(f) 土地管理和经营机构的妇女参与名额。

五. 结论和建议

56. 负责任的土地治理是可持续土地管理的一个基础性的重要组成部分，将有助于实现土地退化零增长。《防治荒漠化公约》缔约方在解决土地退化零增长和可持续土地管理框架内负责任土地治理问题时，可以联合国机构和国际及国家组织开展的工作为基础。但是，权属并不都是绝对的。所有的权属均受到其他人的权利和促进普遍福利的公益措施的限制。

57. 为了鼓励为负责任土地治理创造有利环境，缔约方会议希望在其第十四届会议上鼓励以下各项工作：

(a) 审查可能因土地权利与退化之间负相互作用造成逆向激励土地退化的制度框架；

(b) 探讨在法律和政策框架中承认习惯性土地权属的最佳方式，包括为尚未受成文法正式保护的合法土地权利提供法律认可；

(c) 明确确保男女平等获得土地和控制自然资源最佳方式，同时促进实施土地退化零增长的性别积极成果；

¹⁵ 土地门户：<<https://landportal.org/book/sdgs/5a/5a1>>。

¹⁶ 土地门户：<<https://landportal.org/book/sdgs/5a/5a2>>。

- (d) 进行权属记录（包括按性别分解的权利）；在可行的前提下，使用新技术记录土地权属，
- (e) 在成文法中认可和促进当地社区争议解决制度（包括他们做出的决定），鼓励制度的公正和包容性；并建立公平、公正和有效的争议解决机构（如缺乏），包括上诉机制；
- (f) 努力确保土地退化零增长目标活动不损害土地使用者权利，特别关注妇女和弱势和边缘化群体（土著人民、牧民、小农户）以及可能拥有次级或从属权属（如放牧和采集权利）的群体，并确保人们不受阻碍地从其土地上获得经济利益和粮食安全；
- (g) 在实施土地退化零增长活动和土地退化零增长目标设定过程中，特别是空间规划过程中使用《自愿准则》原则；
- (h) 在实施大规模土地恢复活动之前设立权属法律保障机制，例如，所有土地退化零增长项目强制执行土地退化零增长基金的环境和社会标准；
- (i) 促进土地权属、土地利用规划和土地管理政策的和谐一致，使所有人的都相互协调地工作，激励现和未来的良好土地管理；
- (j) 土地退化零增长项目和投资都需要提供事实说明，只有在全面评估并排除其他方案，并确保提供公平估价和补偿时，才能进行土地征用；
- (k) 秘书处与粮农组织合作：(i) 确保土地退化零增长文件和指南包含《自愿准则》的重要内容；(ii) 共同制定将《自愿准则》纳入土地退化零增长实施的联合技术指南；
- (l) 审评目前的报告机制、模板和工具，例如绩效审评和实施评估体系，以便纳入土地治理相关的可持续发展目标指标；和
- (m) 秘书处和包括粮农组织、联合国人居署和国际土地联盟在内的其他合作伙伴参与提高对包括土著人民在内的弱势群体和边缘化群体的认识，了解他们土地权利的现状和性质、争议解决机制、权利主张证据形式以及管理土地权利的国家机构和法律。
-