



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
16 February 2007  
Chinese  
Original: English

### 土著问题常设论坛

#### 第六届会议

2007年5月14日至25日，纽约

临时议程\* 项目4

有关论坛六个任务领域和千年发展目标的  
建议的执行情况

## 来自联合国系统和其他政府间组织的信息

### 联合国粮食及农业组织

#### 摘要

本报告叙述了联合国粮食及农业组织（粮农组织）针对土著问题常设论坛第五届会议在其建议中所指出的一些领域而开展的活动。报告还讨论了粮农组织目前开展的涉及论坛第六届会议特别主题的一些活动：即领土、土地和自然资源。

报告第一节谈到粮农组织组办或支助的与土著民族有关的一系列会议，并说明了衡量土著民族粮食和农业生态系统的文化指标。粮农组织为土著民族开展的注重权利的活动包括，设立一个专门的食物权股，落实《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》（罗马，2005年）。此外还从事法律和技术研究，编写宣传和教育材料，促进并实施《准则》。在性别、土著民族和生物多样性方面，粮农组织撰写研究报告，记录马赛人民在坦桑尼亚联合共和国对牲畜进行传统管理以及牲畜养殖和选种的情况。粮农组织还对马赛在牧场管理和饲料

\* E/C.19/2007/1。



植物方面的当地知识进行研究。具有全球重要意义的土著农业遗产系统项目于2002年开始后，目前正在7个国家开展，其中包括一些土著社区。

第二节审查粮农组织进行的有关土地和领土的活动，包括审查粮农组织在以下方面的工作：在政策和法律框架内承认传统的土地权，以参与方式界定土地和领土，对涉及土地保有权的冲突另辟管理途径，并以参与和谈判方式开发领土。该节还谈到土地改革和农村发展国际会议（巴西阿雷格里港，2006年3月7日至10日）。会上，举办了一次关于“土著民族从其拥有土地、领土和资源的权利：同土地改革和农村发展之间协同作用和紧张关系”的专题会议。此外，该节还谈到粮农组织每年两期的出版物《土地改革、居住点与合作社》，其中论述了与论坛第六届会议专题有关的论题。

## 目录

	段次	页次
一. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)开展的与土著问题常设论坛第五届会议 建议有关的活动 .....	1-15	4
二. 粮农组织对论坛第六届会议专题：土地、领土和自然资源所作的贡献 .....	16-25	8

## 一. 联合国粮食及农业组织开展的与土著问题常设论坛第五届会议建议有关的活动

### 土著民族和信息流通促进发展

1. 人们已经注意到，对于实现自身发展目标所需的信息和通信服务。土著民族常常得之有限。因此，必须让他们实施信息流通促进发展的特别政策，以便让他们能够更加充分有效地参与发展。

2. 在 2006 年 10 月 25 日至 27 日罗马举行的世界信息流通促进发展的第一次大会上，联合国粮食及农业组织举办了一个关于“土著民族的信息流通促进发展”专题会议。会议着重讨论信息在不使土著民族遭受排挤和陷入孤立方面的作用，以及促进其自决和发展的潜力。会议由土著问题常设论坛主席维多利亚·托利-科尔普斯女士主持。世界各地的土著民族代表交流了他们的有关经验，并参加了与听众进行的交互式讨论。粮农组织先前于 2006 年 9 月在玻利维亚与其他土著民族组织合作开展的活动成果、在拉丁美洲举行的关于土著民族的信息流通促进发展区域讲习班，以及其后的土著民族的信息流通促进发展世界会议，为这次会议奠定了基础。

3. 世界信息流通促进发展大会特别会议建议保障土著民族信息流通促进自决发展的权利。与会者同意，必须促进保障和加强土著民族实现信息流通权的政策、机制和举措。粮农组织遵循特别会议的宗旨，制作了两个录像节目，宣传土著民族在信息流通和可持续生计方面的经验。

4. 玻利维亚会议的一个重要成果是建立了关于土著民族信息流通和可持续生计的拉丁美洲区域信息流通平台，由常设论坛秘书处、粮农组织和国际农业发展基金(农发基金)负责支助。该平台将成为联合国机构同该地区土著民族相互对话与合作的重要渠道。

### 衡量土著民族的粮食和农业生态系统的文化指标

5. 世界各地的土著民族迫切要求承认文化对其传统的粮食和农业生态系统生存下去具有的根本性的重要意义。文化包含代代相传的共同信念、价值观、传统、习俗、知识和礼仪，土著民族籍此界定和维持其集体特征，并界定和维持相互间的关系和与整个世界的关系。传统的文化惯例与粮食系统为成正比关系，彼此相辅相成，两者对粮食保障和人的福祉都极为重要。但是，发展的干预、工业化农业扩展的全球趋势、单一文化和市场经济可对土著民族赖以生存的传统的粮食系统、以生存为主的经济和农业生态系统产生不利影响，有时甚至是破坏性影响。

6. 在 2004 年 4 月 23 日至 25 日危地马拉举行的关于世界粮食首脑会议后续行动和世界粮食首脑会议：五年之后进行区域协商的过程中，土著民族在《阿蒂特

兰宣言》中强调土著文化对可持续农业和粮食系统的重要性。自那时以来，粮农组织一直在与土著民族组织一道，确定可持续农业和农村发展的文化指标。2004年，粮农组织支助土著民族详细拟定“土著民族传统食物和文化中可持续农业和可持续农村发展的文化指标”调查。2006年，粮农组织在挪威政府的支助下，撰写了一份题为“土著民族粮食和农业生态系统文化指标”的技术文件。

7. 该技术文件是一份文献审查，详细阐述并论证了土著民族对粮食保障、粮食主权、农业生态系统和可持续发展的一些最重要的文化指标的看法。文件还审查了其他组织目前正在使用或最近确定的监测这些相互作用的指标，并提出了或许需要制定新指标的领域。文件以证据说明土著文化与粮食和农业生态系统之间的关系。此外还综述了对土著民族认识的种种因素、相互作用和趋势所开展的研究和提出的科学依据，以帮助土著民族说服他人相信其观点合情合理。

### **第二次土著民族食物权、粮食保障和粮食主权问题全球协商会**

8. 在2006年9月7日至9日尼加拉瓜卡贝萨斯港（Bilwi）举行的第二次全球协商会上，粮农组织表达了它对土著民族的食物权、粮食保障和粮食主权的看法。会议由国际印第安人条约理事会和主要群体土著民族问题协调中心组办，由粮农组织提供技术支助，挪威政府和克里斯坦森基金提供捐款。会上讨论了粮农组织撰写的上述技术文件“粮食和农业生态系统文化指标”。会议是紧接着也在Bilwi举行的常设论坛拉丁美洲福祉指标区域协商会举行的。拉丁美洲协商会的成果同全球协商会的讨论十分相关，因此也纳入了讨论之中。

9. 会议聚集了来自非洲、拉丁美洲、亚洲及太平洋、北美和欧洲的土著民族的30名代表，以及地方政府（尼加拉瓜）和联合国若干组织的代表。全球协商会的与会者确定了一套11项主要福祉指标，并商定将其分为五组：

(a) 享有土地、领土、自然资源、圣地和礼仪场地；

(b) 传统种子、木本食物和药品以及食用动物的多寡，和/或面临的威胁，及其相关的生产实践；

(c) 使用和传授传统食物和农业-食物系统方面的知识、方法、语言、礼仪、舞蹈、祈祷和口述历史，并在日常饮食中继续使用传统食物；

(d) 传统食物的适应能力、活力和（或）恢复其使用和生产；

(e) 土著民族能够行使其自决权和自由、事先知情同意权，并能保卫其粮食主权和自身发展。

## 粮农组织与增进土著民族权利的做法

10. 2004年11月，粮农组织理事会一致通过《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》。<sup>1</sup>《准则》的通过标志着粮农组织正在从辩论食物权的象征含义走向更为实际的实施阶段。《准则》具有操作性质，既是指导国家政策和措施的一个切实工具，又是可供各方利益有关者在国家一级落实食物权的宣传倡导手段。《准则》涵盖有待政府考虑采取的众多行动，使其能为所有人创造和维护有利环境，让人们能够有尊严地养活自己，并为那些出于自身无法控制的原因而无能为力的人提供安全网。

11. 这方面的关键问题是使一切个人和群体都能得到生产资源。要战胜饥饿和营养不良就要求解决许多在政治上或地理上处于边缘化或居住在相对偏僻地区的群体所面临的歧视问题。在这方面，准则第8.1条称，“国家应该毫不歧视地尊重和保护个人对土地、水、森林、渔业和牲畜等资源的权利……不妨特别关注牧人和土著人民等群体以及他们与自然资源的关系。”《准则》很强调赋权和参与，将它们作为注重权利做法的两个要点，并指出人的能力建设是加强赋权和参与的一个途径。对土著民族来说，既要忍受饥饿（本身就是一个重要问题），又面临歧视。最近在土著问题和食物权方面的新发展指出了两个领域可采取的共同做法，并使人们再度关注在人权议程中正变得极为突出的那些主题。

12. 2006年，粮农组织建立了一个专门的食物权股，以便对《自愿准则》采取后续行动。该股在建立后的头一年中，就撰写了法律和技术研究报告以及宣传和材料，以促进和实施《准则》，并对粮食保障采取注重人权的做法。该股计划在2007年发行一篇关于食物权和土著问题的技术文件以及关于人权、食物权和获得自然资源的分析研究报告。2007年世界粮食日（10月16日）的主题是“食物权”，这是庆祝粮食日的每个国家宣传这一概念的良好机会。

## 性别、土著民族和生物多样性

13. 性别问题是粮农组织的一个核心方案，贯穿着粮农组织的全部活动。一些关于土著民族和性别的活动涉及有关生物多样性的问题。粮农组织与荷兰政府一起，正在从事一项关于性别问题、生物多样性和地方知识系统的项目，以加强南部非洲的农业和农村发展。该项目题为“促进粮食保障的性别问题、生物多样性和地方知识系统”，其重点是当地和本土的知识系统及其对可持续农业生物多样性管理和粮食保障的重要作用。项目旨在更好地了解农村人口使用和管理生物多样性的方式，并在地方、机构和政策各级宣传地方知识的重要性。项目主要在以下领域开展活动：培训和能力建设、支助外展活动、进行宣传和倡导，加强交流关于当地和本土知识的信息。该项目进行了一些个案研究，记录男女农民在当地的种子管理、选种和动物养殖、管理木本作物等方面的具体限制因素和机遇。研究揭示了妇女因无法充分获得自然资源而面临的困难。研究还揭示了农村非正规

的自然资源管理制度与国家政策之间的重要联系。以下研究记录了生物多样性的性别层面和马赛群体的知识体系：

- 坦桑尼亚联合共和国的马赛人采用的牲畜选种和养殖偏好与标准
- 坦桑尼亚联合共和国的马赛人在牲畜养殖和选种方面的当地知识系统的变化
- 利用牧场管理和饲料植物的本土知识改善马赛和Barbaig社区的牲畜生产力和粮食保障

### 具有全球重要意义的土著农业遗产系统

14. 粮农组织在社会发展问题世界首脑会议上(南非约翰内斯堡, 2002年), 提出了关于养护和适应性管理具有全球重要意义的土著农业遗产系统的伙伴关系倡议, 由全球环境基金(全球基金)资助, 并由联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、《生物多样性公约》、联合国大学、国际农业发展基金(农发基金)、国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)、生物多样性国际和国家伙伴提供协助。该倡议旨在认识、养护和可持续管理这种农业系统及其相关的地貌、生物多样性、知识体系和文化。倡议针对的主要受益人是传统的小型家庭农户、资源贫乏的地方社区和土著民族。倡议将使国际社会有机会认识和支助土著民族通过自己的独特农业实践和管理制度, 对养护粮食和农业的遗传资源、文化多样性、粮食保障作出的贡献。

15. 为了对养护和适应性管理具有全球重要意义的土著农业遗产系统提供系统性的支持, 方案战略包了三个级别的干预措施。在全球一级, 为了向养护和适应性管理传统体系提供系统支助, 该方案的战略分三个级别展开工作。在全球一级, 方案将促进国际认识具有全球重要意义的土著农业遗产系统的概念, 并将巩固和传播从实验国一级的方案活动中汲取的经验教训。在实验国的国家一级, 方案将确保把具有全球重要意义的土著农业遗产系统的概念纳入国家部门与部门间计划和政策的主流。在实验国的实地一级, 方案将解决社区的动态养护和适应性管理问题。预计, 方案也将通过(a)增进当地人民和土著民族从管理、养护和可持续利用农业生物多样性和自然资源中获得的益处, (b)增加这些体系经济价值并分享从中获得的惠益, 以及(c)根据千年发展目标、世界粮食首脑会议行动计划<sup>2</sup>和国家减贫战略加强粮食保障和减少贫穷, 为全球可持续发展的重要议程作出贡献。在2002—2006年方案拟定阶段, 在7个国家建立了5个具有全球重要意义的土著农业遗产系统, 包括智利的奇洛埃农业、中国的稻米-渔业农业、秘鲁的安第斯农业、菲律宾的伊富高水稻梯田、阿尔及利亚、突尼斯、摩洛哥的马格里布绿洲。2007年, 将在整个实验系统全面试行具有全球重要意义的土著农业遗产系统方案, 并将在奇洛埃岛的Huillliche社区和Mestizo社区、秘鲁安第斯的艾

马拉社区和盖丘亚社区、菲律宾伊富高省的各种族裔群体、阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯的柏柏尔以及中国传统的汉族社区开展活动。

## 二. 粮农组织对论坛第六届会议专题：土地、领土和自然资源所作的贡献

### 粮农组织关于土著民族问题的土地保有权工作：在政策和法律框架内承认传统土地权

16 把惯有土地权纳入使土地保有权的法律框架和政策，并让其承认惯有土地权，这是粮农组织工作的一大内容，尤其是在非洲。莫桑比克提供了一个重要经验。粮农组织在该国提供技术援助，帮助以参与方式制定土地法和土地政策，承认社区获得土地和管理土地的惯有权利。莫桑比克第 19/97 号土地法采取注重权利的做法，既承认社区传统的土地权，也承认占有土地和本着诚意使用土地十年以上者的惯有土地权。国家作为莫桑比克全部领土所有人的作用不变，但国家通过使用和获得土地的权利（DUAT）承认这两种土地使用人对土地的占有权和使用权。各种保有形式都使保有人拥有对土地的专有权利，而且有权者享有充分的法律地位。现有的传统和诚意定居者拥有永久的权利，而新得的权利最多只授予 50 年，可再延 50 年。

### 以参与式划定土地

17. 粮农组织根据莫桑比克的经验，制定了以参与和商谈方式帮助划定土地的做法。要在未经实地勘察或划定地界的社区和其他地块发放土地权证书，会产生一个调和针锋相对的土地要求这一棘手问题。比如，土地定居者的要求和社区的要求或完全抵触或部分抵触。粮农组织的做法遵循通常的参与式裁决程序，包括各方进行适当的谈判，制图并商定地界和土著民族对自然资源的所有权，使数据能够输入国家的土地清册/登记系统。

### 管理土地保有权冲突的其他方法

18. 粮农组织长期以来一直关注处理土地保有权冲突的起因及其管理。2006 年，粮农组织与国际开发部和国际土地联盟资助的支持生计项目合作，出版了《管理土地保有权冲突的其他方法》这本手册（罗马，2006 年）。手册是为管理土地保有权冲突的人员撰写的，其中分析了土地保有权冲突的主要特点，冲突发生的背景，冲突涉及的利益有关者的特点以及他们之间的权力平衡关系，还为读者提供了搞清冲突过程和演变所需的参考资料，以及管理和最终解决冲突的不同方案。手册论述的冲突起源于：继承的土地保有权；毗邻家庭和社区之间的地界；某个地块上牧民和农民对土地和水的使用权意见不一；社区和政府机构对国家土地的使用权意见不一；惯例和法律框架承认的土地权有重合。手册中还配备练习，内

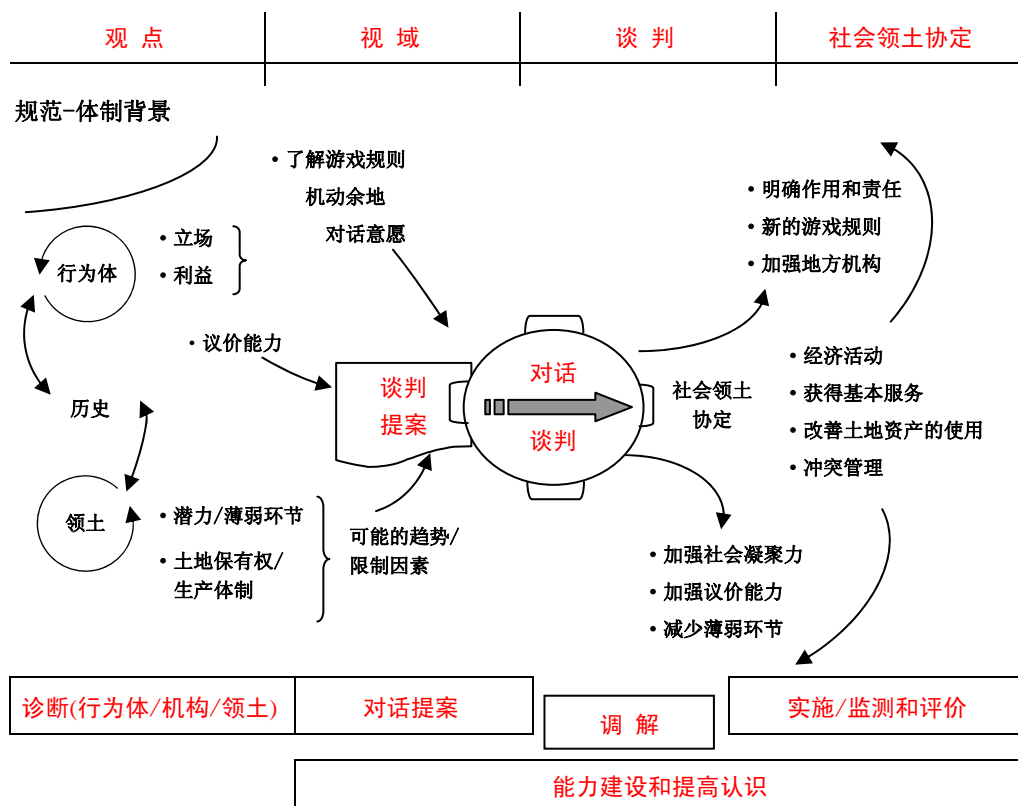


含根据由粮农组织和国际土地联盟 2005 年举办、由粮农组织协助的远程试点培训课程阐述和完善的区域观点。

### 以参与和谈判方式开发领土

19. 粮农组织采取参与式的办法界定土地和管理冲突的经验使之形成了一种公开和参与式的发展规划方式，以此作为制定社区领土规划的基础。这一举措得以防止和管理地方竞争（包括竞争土地和自然资源）产生的问题。该方法使各方能够通过谈判途径，综合地方的各种要求，并为调整/重新制定国家的地方规划以满足这些要求提供参考意见。这一进程的主要目的是加强各行为体之间以及行为体与机构之间的对话和相互信任。分权机构（不管是地方还是社区）是各方协同努力的主要切入点，可以通过它们影响社会、文化和政策变化，改善各决策层（从民间社会到与国家及其分权机构有关的组织）干预措施的设计和相互间的协调。对每个案例应该从行为体的角度进行分析，分析目前的问题和成问题的趋势，造成紧张关系或冲突的原因，需要开发的地方机遇和潜力（人、社会、环境、生产力等）。该方法对土地规划采取的一般做法是承认领土的复杂性和完整性，但同时不能忽视的是，要将这些概念转向为粮农组织成员国的可持续农村发展提供切实可行的出路。

20. 下图说明该程序和产品：



## 土著民族与土地改革和农村发展国际会议

21. 粮农组织的战略框架规定的战略十分注重更为公平地提供土地和其他自然资源。粮农组织确信，发展议程必须致力于土地改革和农村发展。要在 2015 年之前实现千年发展目标中规定的让贫穷和饥饿人口的一半脱贫的目标，就必须在这些领域取得进展。

22. 2006 年 3 月 7 日至 10 日，粮农组织和巴西政府在巴西阿雷格里港举行了土地改革和农村发展国际会议。会议为与会的政府、民间社会组织、私营部门、联合国和政府间发展组织提供了一个重要机会，使其能够再次承诺进行土地改革和农村发展，并审查世界各地的不同经验。会议分析了土地改革的影响、进程、机制以及参与的行为体的性质，以便拟定今后行动的方案。会上讨论了 5 个主题：

- (a) 保证和改善获得土地和促进土地改革的政策和方法；
- (b) 建设地方能力，改善获取土地、水、农业投入和农业服务的机会，以便促进农村发展和自然资源的可持续管理；
- (c) 为加强农村生产者 and 社区提供新的机会；
- (d) 土地改革、社会正义和可持续发展；
- (e) 粮食主权和获取资源的机会。

23. 一些土著民族团体参加了会议。土著民族和其他 6 个民间社会的代表一起，与政府代表“平起平坐”地参加了土地改革和粮食主权小组会议。“土地、领土与尊严”民间社会论坛推选了一位土著人士在全体会议上提呈论坛的成果和宣言。土著问题常设论坛秘书处在会议期间组织了一次关于“土著民族与他们拥有土地、领土和资源的权利：同土地改革和农村发展的协同作用和紧张关系”特别主题会议。会议讨论的重点是，从土著民族的观点进行土地改革和农村发展，以此促进并实现千年发展目标方面存在的挑战，这为大会的最后宣言<sup>3</sup>作出了重要贡献。

24. 如大会宣言所述，土著民族组织以及其他民间社会组织和从事粮食主权、粮食保障、土地改革和农村发展工作的联合国组织，将继续参与会议原则的执行进程（见《宣言》第 29 至 30 段）。

### 《土地改革、居住点与合作社公报》

25. 粮农组织的土地保有权和管理股（原称土地保有权处）出版两年一期的《土地改革、居住点与合作社公报》。该刊物的第 2004/1 期着重土著民族和土地权。刊物概述了土著民族及其土地权，并按照地理区域进行分析，并且还举例说明具体国家处理土著人土地权的情况。例举的国家包括拉丁美洲的厄瓜多尔和秘鲁、非洲的津巴布韦、太平洋的新西兰和亚洲的老挝人民民主共和国。

注

<sup>1</sup> 罗马，粮农组织，2005年，又见 E/CN.4/2005/131，附件。

<sup>2</sup> 见粮农组织《世界粮食首脑会议报告》，1996年11月13日至17日（WFS 96/REP）；第一部分，附录。

<sup>3</sup> 见 [www.icarrd.org/](http://www.icarrd.org/)。

---