



粮食安全与营养高级别专家组 “土地权属与国际农业投资”报告¹摘要 概要及向决策者提出的建议

背景

世界粮食安全委员会（粮安委）在 2010 年 10 月召开的会议上要求粮食安全和营养问题高级别专家组（高级别专家组）对土地权属和对农业的国际投资进行一次调研，并向粮安委 2011 年 10 月的下届会议提交调研结果。高级别专家组的调研工作主要就以下三大领域进行分析，并提出政策建议：

- (i) 大农场和小农场各自的作用，包括其经济、社会、性别和环境影响；
- (ii) 就能对可用土地进行绘图的现有工具进行审核；
- (iii) 对使大规模投资活动能和国家粮食安全战略保持一致的各种工具进行比较分析。

鉴于该话题很大，本研究组决定将重点放在大规模土地投资上。我们承认，土地承受的压力来自国内和国际投资，而且两者往往相互关联。然而，国际投资尤为重要，因为全球层面资源的获得存在严重不均衡现象。土地正成为一种能和其他商品一样交易的全球性资产。但土地仍有所不同，因为它为 20 多亿小农提供生计，其中很多人都正遭受贫困和粮食不安全。土地的不同之处还在于它能提供宝贵的环境服务，并具备社会、文化特性。

过去五年，对土地和农业感兴趣的投资者在不断增加。虽然很难获得准确的统计数字，但根据众人频繁引用的数据来看，有 5 000 万至 8 000 万公顷土地已经成为国际投资者的谈判目标，其中大部分土地在低收入国家。人们通常认为，要满足当代及子孙后代的需求，就有必要增加对农业的投资。本报告已认识到各区域和各国在土地可供量、财产权和公共政策方面的情况多种多样。但如果众人引用的数字是准确的，那么我们就有充分理由担心此类征地活动对投资所在国家人

¹ 高级别专家组，2011 年。土地权属与国际农业投资。世界粮食安全委员会粮食安全与营养高级别专家组报告，2011 年，罗马。报告全文可从以下网址获取：www.fao.org/cfs/cfs-hlpe。

民粮食安全造成的影响。此类大规模投资能否带来积极后果，它是否注定会破坏当地人民的生计，并带来社会和环境代价？由于政府在此类外来投资的管理和谈判过程中起着重要作用，因此政府的作用就成为在制定投资条件时确保在当地土地使用者和投资者之间确保合理平衡的一个关键，同时也是执行此类合同协议的关键。本报告为各国政府、国际机构及投资者提出一些建议，以解决人们对征地活动日益增加所表示的严重担忧。

要点

1. 根据众人频繁引用的数字推断，估计近年在中等收入和低收入国家中约有 5 000 万到 8 000 万公顷土地已成为国际投资者的谈判目标，他们希望购买或租用这些土地。同时，尽管全球粮食产量较为充足，中等收入和低收入国家中仍有约 10 亿人民缺少粮食，另有 10 亿人出现各种营养不良。自 2010 年末以来，粮价已上涨至相当于 2007—08 年度粮价飞涨时的水平，将更多人民推入饥饿的深渊。
2. 人们普遍认为，需要增加对农业的投资来提高产量，以改善世界各地的粮食安全状况。对土地的国际投资真的能提高农业生产力，改善农村生计吗？至今为止，土地投资的实证表明，能做到这一点的很少。相反，大规模投资实际上对当地人民的粮食安全、收入、生计和环境都造成了破坏。
3. 各研究所、民间社团和媒体都在迅速搜集有关大规模征地的信息。尽管如此，关于规模、合同条件、投资的影响等一些重要内容的准确数据却十分有限。5 000 万到 8 000 万公顷估计已征用的土地中约三分之二位于非洲撒哈拉以南地区。之所以缺乏数据，其中一个原因就是投资者和投资所在国都对征地规模及条件持保密态度。
4. 大规模土地投资行为背后涉及的利益包括参与生物燃料和开采业等多种投资活动的跨国公司、寻求粮食供应保障的外国政府、向邻国扩张的商业化农民以及希望扩宽自身资产组合的金融机构。很多国家中的国内投资者也起着重要作用，他们有时和外国资本联手合作。
5. 已经宣布的土地交易中，有超过四分之三尚未显示出在农业产量方面有任何看得见的投资。其中一个原因可能是投机性行为。其它的一些原因也可能包括迟迟未能完成土地转让、筹集资金所需时间以及未完成和政府的谈判。
6. 在很多出现大规模征地的国家里，土地、水及其它自然资源均为政府所有。因此，政府在鼓励外来投资、提供土地、与投资方谈判和执行合同协议方面

都起着核心作用。由于国际上对土地投资的兴趣不断增加，一些拉美国家政府正在对外国对土地的投资实施新的限制措施，以保护公民利益。

7. 对粮食、饲料、生物燃料和矿产、木材的不断增长的需求正在推动大规模国际土地投资。依赖粮食进口的各国政府希望通过购买生产力较高的外国土地来保障本国的粮食安全。而欧盟及其它地方实施的用生物燃料代替石油作为运输燃料的政策也正在推高对油棕、甘蔗和麻风树（*jatropha*）的强劲、不利于可持续发展的需求。
8. 水资源短缺和干旱等生态压力，再加上自然保护和诸如“扩展后的减少森林砍伐和森林退化导致的温室气体排放计划”（REDD+）的碳汇项目等环境政策，也都促成了国际上对土地投资的不断增加。所有这些推动因素都可能在今后几十年中不断增强，并和气候变化对农业生产造成的不断变化的影响交织在一起，给土地和水资源带来更大的压力。
9. 金融部门是征用农地的一支相对较新的力量。它之所以对征地感兴趣，其原因是粮食和其他农产品价格在不断上升，人们认为土地和水资源的价值也在上升，而农地作为投资组合中一种全球性资产，其中的收益受最近国际金融危机的影响较小。
10. 对生物物理潜力的全球调查表明，目前仍存在相当大规模的土地储备，尤其是在拉美、非洲撒哈拉以南地区和原苏联。然而，这些储备不一定“可用”。相当一部分土地已用作其他用途，比如农作和放牧，并提供关键的环境服务功能（如热带森林、草地和湿地所发挥的作用）。生物物理普查中采用的卫星及航拍技术也无法识别那些决定着地面土地使用情况的各种权利和机构。
11. 中等收入和低收入国家的很多土地都被用于生产，但不一定都具备正式的书面权利证明，这就使得此类习惯权利很容易被剥夺。妇女、依赖公共土地（牧场、林地、湿地）的社会群体、少数民族和土著人民都处于尤为不利的地位。
12. 拟转让的土地或事实上已经划给投资者的土地，其法定地位在各国各区域各不相同。征用国有制土地较为常见，但政府也会动用征用权，理由是自己是从公共利益出发，将私有土地或村属土地重新归类为公共土地。征地条件也有很大不同，租期有长有短，也可成为永久性保有。在租赁情况下，年租金往往很低，虽然也可能要求投资者承诺对基础设施进行投资。很多合同都会提到就业条款，但往往在细节或违规后果上没有明确规定。同样，对当地采购、产品加工和缴税方面也往往缺乏约束性协议。鉴于这些合同通常是保密

的，因此很难对实际执行情况进行审查，政府机构、议会、当地人民、民间社团组织或媒体也很难向投资者问责。

13. 通常会要求投资商和社区进行磋商，但这一过程往往过于仓促，没有提供合理信息，夸大好处，故意对不良影响轻描淡写。各参与方，包括投资者、政府、当地人民，在谈判过程中获得的信息和权力极不对称。结果，当地人民的利益通常被损害，政府也会失去收入和为本国人口获取长期利益的机会。
14. 本报告的具体任务是对大型和小型农业生产系统各自的相对作用进行分析，而就它们的相对优点一直存在着争论。证据表明，由小农种植的多数作物，其产量水平完全能和由大型商业化农场种植的相当，虽然在接下来的加工和销售过程中，其规模效益会有较大的差别。因此，问题就是大型和小型生产系统是否能够共存，并为所有各方带来好处。就这种“三赢”解决方案的可行性各方众说纷纭，而在目前政府和投资方之间通常秘密达成的协议中，如何确保当地社区的权利和利益是个核心问题。在很多中等收入和低收入国家中，小农的数量庞大，而且他们在为 20 多亿人民提供粮食、就业和生计机会中起着重要作用，这使得他们成为农业发展战略的中心。然而，他们往往被忽略。政府不应该让他们失去家园，相反，政府应该投入财力、人力和科技资源来改善小型农业生产系统，帮助小农实现必要的规模，以获得本地和区域市场的准入，改善自己的生活条件。
15. 围绕国际土地投资的很多问题都可以通过让小农能在有关自己农作系统未来的选择、他们与国际投资者合作的条件方面有合理的发言权以及地方、国家和国际层面现有政策和法规更有效的执行得以解决。本报告总结了改善国际土地及农业投资的过程与结果时可以利用的很多措施和工具。有些具备强硬的法律效果，有些则具备软影响，或者旨在促成消费者做出知情选择。在很多情况下，这些能成为投资所在国政府能力薄弱时可以采用的替代手段。
16. 最有效的办法可能是将不同参与方和不同层次的措施结合使用。通过这些措施与工具以及与此相关的讨论，人们已经得出了一系列建议。这些建议必须解决政府与大型商业企业在行使权力时存在的不对称现象，而且权力的使用通常都对小农不利。治理、机构和激励机制薄弱，意味着无法实现“三赢”，除非地方土地使用者及（代表他们的）政府能够采取更加强有力的行动。这还要求有合理的补偿机制。由于国际（及国内）投资对土地造成的压力可能不断增加，因此必须在与政府和投资者的谈判过程中更好地权衡弱势群体的权益。这一做法应该符合大趋势，将公共投资集中在有利于社会包容和环保的小农农业及替代性生产系统上。

建议

以下提出的行动必须认识到，粮食安全是终极目标，各项措施都必须解决土地使用人/占有人、政府和大型商业企业权力之间存在的明显不对称现象。围绕国际土地投资的很多问题都可以通过在国家和地方层面更有效地执行现有政策与法规得以解决。然而，目前存在的治理、机构及激励机制薄弱问题意味着无法实现“三赢”，除非能更加注重地方土地使用人和投资所在国政府的能力。同样，由于很多问题十分复杂并相互关联，政策建议也应该按照不同部门、层面和参与方有所差别化。鉴于未来国际（及国内）投资给土地带来的压力很可能会增加，因此必须在与政府和投资者的谈判中更好地平衡弱势群体的权益。

投资所在国政府

- 1 今天做出的决策会对今后几十年很多人的生计及粮食安全造成巨大影响。关于大型征地行动的很多讨论都趋向于两级分化，而不是在寻求可能存在的共同立场。这些投资活动直接影响到的人们必须有发言权。要在投资所在国就农业发展和土地利用规划开展大范围辩论。各国政府应该首先发起此项辩论，农村贫困人口（小农、土著人民、牧民、无地劳动者、林区居民、农村妇女等）必须成为辩论的主力军，而来自自主民间社会的不断监督有助于保持公众对农业相关工作的兴趣，以实现广义的可持续发展。各国政府应设立适当机构来负责组织这项磋商和远景规划工作。政府必须制定明确、透明、公平、便捷的土地政策，推动透明转让、公平获得、便于管理的登记与地契制度和公开透明的继承权。
- 2 投资所在国必须认识到，本国公民对于自己赖以生存的土地及自然资源具有“自由事先知情同意”的权利。各国政府必须加强并确保几百万目前资源权属尚不明确的土地使用人的土地权利。这些人包括小农、牧民、轮垦者、渔民、土著人民和林区居民。要特别关注确保妇女、少数民族和土著人民获得和行使权利。由于情况多样，因此在处理土地权属时必须采取多样化方式。各国政府应在家庭和社区层面引入具有前景的低成本、下放式权利登记和管理制度。其中必须包括公共资源，这对于很多低收入国家中的持续性农作、放牧及土著生计混合系统是至关重要的。由于大型土地投资步伐在不断加快，而且很多政府行政部门的能力有限，社区权利登记对于生计保护和确保相关粮食安全的过程中起着关键作用。在土地掌控和土地所有方面存在不平等的情况下，应该实行土地重新分配政策（如土地改革、土地返还）。在非洲，各国政府应遵循非洲联盟的“土地政策准则”，该准则旨在通过加强小

农的土地权利、改善妇女获得土地的机会和消除土地交易障碍等措施，来改革农业发展方式。要在国家及区域层面建立上诉及赔偿制度，包括针对人权及环境的相关制度。还需要建立强有力的环境及社会影响评估流程。对务农妇女的影响需要特别关注，因为妇女能得到哪怕是一小块土地，都有利于加强家庭粮食和营养安全。

- 3 各国政府应遵循农业生态原理（参见附件），优先重视对小农场部门和替代性粮食生产系统的投资，因为它们既具备包容性，又具备环境可持续性。大型土地投资项目已经展开的地方，想要促进投资的政府应该鼓励能与当地农民合作并创造就业机会的商业模式，而不是单纯购地的商业模式。由于在农业投资谈判中往往存在严重的专业能力不对称现象，因此有必要为政府及当地社区提供法律、资金和技术方面的指导建议。其中一个方案是由粮农组织土地权属处提供法律建议。还需要为投资建议书的严格审核提供支持。必须建立严格的制度，把遵守投资计划及现有土地政策作为租地的前提。投资合同中应该保证有一项条款，规定一旦投资者违反已定条款，或未能提供充分补偿，政府有权（代表当地社区）终止租赁协议或合同。

支持农民的声音和民间社团

- 4 要加大支持力度，通过农民自己的组织来提高农民的代表性，重点关注小农、无地劳动者、妇女、土著人民和少数民族、牧民和林区居民等农村贫困人口的社会运动。也应该为支持农村贫困人口直接成为代表的其它民间社团组织提供所需的制度空间。农村贫困人口的社会运动组织和相关的民间社团组织应该在国家和国际决策过程中得到更多的政治权重。这些组织在国家和国际层面均需要得到支持，以确保对国家和国际进程实施有效监督和问责。

改良公司的做法

- 5 投资者和商业企业都有尊重人权的法律责任，必须严守职责，避免在自身影响范围内侵害人权。投资企业有责任提供充分的非司法补救手段，包括为人权侵害事件的受害人提供有效的申诉机制。各国负责任确保人权不受辖区内各方的侵害，并对商业企业进行相应监管，还应该为投资者造成的人权侵害事件提供有效的司法补救手段。支持在他国投资的商业企业所属国及投资国必须依照相关国际及区域人权规范及标准，确保自己的行为尊重和保护投资所在国的人权。

- 6 各国应在启动任何可能会影响到土地和自然资源的计划、项目和措施前，与当地社区进行有诚意的磋商，因为这些资源对当地社区的生计、社会及文化活动非常重要。这些磋商活动的程序应该遵循“自由事先知情同意”的原则与相关标准，还应遵循当地社区的习惯性规则和决策过程。这些程序应有利于所有受影响的人们能参与磋商，特别要确保妇女和年轻人的参与。磋商必须遵循公认标准，在独立观察员的监督下，在有利于建设性对话的信任气氛中进行。

捐赠国政府

- 7 捐赠国应该更有效地协调自己在促进农业投资方面的双边和多边行动，为当地农民带来积极成果。例如，有些捐赠国认为，提高小农农业的生产力和市场准入是实现千年发展目标的关键，而多边贷款方却一直在推动外来投资并为之提供融资，包括大型征地行动。捐赠国还应该确保履行 8 国集团和 20 国集团在过去两年中提出的要提高对农业的资金支持的承诺。这里面应该包括对公共基础设施和政策制定的支持，以便为小农农业创建有利环境，因为证据表明，小农完全可以成为全球市场上一支活跃、有竞争力的力量，而且小农场的发展是可行和有利于减贫的。
- 8 需要获得国际支持，以大幅提高用于农业科研和开发工作的公共资金，把重点放在农业生态措施上。想要采用地球所能承受、能克服气候变化的影响和能将土地利用变成净碳汇的方法，在 2050 年满足 90 亿人口的粮食需求，我们还面临着严峻的挑战。为了减少耕地进一步扩张对森林及草地造成的破坏，要特别注重缩小“产量差距”，尤其是在中等收入和低收入国家里，同时也不能忘记不断加强对生态可持续性的关注。这就要求进一步加强一系列关键技能方面的能力。

国际投资者的所属国

- 9 考虑到按照联合国人权体系中各条约组织的规定，国家有责任保护海外人权不受来自本国领土的侵害，因此所属国政府有责任保证本国公司在运作中遵循人权环境管理的最高标准。他们应该颁布法律，要求在海外经营的国民遵循国际人权及环境标准，并设立机制，使投资所在国人民能就公司的行为进行问责。

世界粮食安全委员会

- 10 世界粮食安全委员会应要求各国政府每年汇报自身为了将国际（和国内）投资与粮食安全问题挂钩而采取的措施，包括那些防止投机对土地造成压力的措施，如按照已定投资计划为租赁合同设置条件的措施。
- 11 由于生物燃料的扩大生产在加快土地投资中起着重要作用，世界粮食安全委员会应要求各国政府取消以粮食为原料的燃料生产指标，并取消生物燃料生产及加工方面的补贴及关税。
- 12 由于很多交易和投资活动新近才刚刚发生，按照世界银行提出的“‘土地投资潮’不太可能放慢速度”的预测（Deiniger 等，2011），粮食安全委员会应在批准其《土地、渔业及森林资源负责任治理自愿准则》后，努力在粮农组织内部设立一个土地权属和“食物权”监测点，以监督土地获得过程和《自愿准则》的实施情况，确保投资能在所在社区及国家中起到减轻饥饿和贫困的作用。
- 13 世界粮食安全委员会应鼓励对区域进程提供进一步支持，包括非洲联盟的“土地政策计划”，将这些区域进程与国家政策改革联系起来（如泛非议会和非洲人权法庭）。
- 14 在世界粮食安全委员会领导的、就负责任农业投资原则进行的 12 个月的磋商过程中，还应注意通过哪些手段能使投资最有效地促进粮食安全，尤其在低收入和中等收入国家，并让所有各方都得以参与。