

土地改革与乡村发展国际会议 (CIRADR)

主题文件 2

国家与民间社会，获得土地与乡村发展： 增强能力、促进新的治理方式

2006 年 1 月

本文件系由增强土地、水和自然资源管理协会 (AGTER) 根据联合国粮食及农业组织 (OAA) 的要求而编写。文件中发表的看法和立场仅代表作者本人，并不一定代表粮农组织的观点。

作者：

米歇尔·梅勒，塞姆埃尔·蒂里昂，凡森·加尔西
(Michel Merlet, Samuel Thirion, Vicent Garces)

目录

序言.....	3
第一章 增强能力，迎接新挑战.....	3
第一节 农业领域的巨大挑战亦是对全球的挑战.....	3
第二节 增强能力以改善农民获得土地和自然资源的状况并对其进行优化利用的重要性..	5
第二章 政府政策与民间社会的努力及计划.....	6
第一节 政府干预的几个实例.....	6
1. 土地重新分配政策。多样性，先进性和局限性。	7
2. 永久性的干预：对农业结构的管理	12
3. 承认土地权的政策。多样性，先进性和局限性.....	12
4. 关于政府能力的部分结论.....	14
第二节 农民组织、乡村社区和使用者行动和建议的重要性.....	15
1. 争取土地的斗争。从抵抗到构建替代措施。	15
2. 权利管理制度：非正式；风俗习惯以及新的土地要求.....	16
3. 自底层开始建立替代措施的重要性的限制.....	17
第三章 调节及治理的新方式.....	18
第四章 增强能力的必要性.....	25
第一节 如何看待增强能力的必要性？	25
第二节 增强不同行动方能力的几个具体做法.....	26
第三节 提议，提交讨论的第一个初步草案。	26
结论.....	28
部分参考文献.....	30

序言

1. 粮农组织自成立以来，即致力于解决全球人口的粮食问题，并努力提高农村人口的生活水平。有鉴于此，粮农组织对于土地改革一直十分重视，将其视为达到以上目标的主要战略手段之一。如今全球营养和贫困问题更趋严重，粮农组织继 27 年前举行的上一届土地改革和农村发展会议并发布农民宪章（粮农组织，1981 年）之后，将于 2006 年 3 月份在巴西的阿雷格里港就此主题举行新一届全球会议。

2. 本文件旨在为新一届土地改革和农村发展国际会议提供讨论主题，以在加强各行动方土地所有权“增强能力”方面，能够凸显出现实需要。因此，本文件尽可能充分地提出问题¹，以供各国、各国际组织和民间社会各级进行讨论。本文件分为四个部分：第一部分说明为迎接 21 世纪挑战为何必须增强能力；第二部分研究了各国（国内政策和国际条约）和民间社会行动方及民众所采取的措施及其遇到的限制；第三部分为升降动态的各种事例提供了分析框架，以构建新的治理模式；第四部分强调了增强能力的必要性，并且列举了供讨论的提议。结论部分指出了可从这些反思中获得的经验教训。

第一章 增强能力，迎接新挑战

第一节 农业领域的巨大挑战亦是对全球的挑战

3. 粮农组织总干事雅克·迪乌夫 2002 年曾说：“饥饿是全球长期普遍存在着的能力不均的具体表现”。据估计，在全球 60 亿人口中，大约有 28 亿人每天的收入不足 2 美元。三个居民中就有一个因为缺乏微量元素而营养不良。超过 8.5 亿的人口，其中 8.15 亿生活在发展中国家，几乎每天都受到饥饿的威胁。四分之三的穷人生活在乡村，其中大多数是得不到足够耕地或者缺少生产工具的农民，难以养家。剩下的四分之一曾经也是农民，因为经济窘迫，如今不得不流入都市，生活在贫民窟。当今的贸易政策、土地和自然资源私有化和商业化的政策，都具有毁灭性的后果，导致百万贫苦农民失去他们赖以生存的土地。报告员让·齐格勒(Jean Ziegler) 2002 年在联合国人权委员会食物权会议上曾经忆及：“死于饥饿的人实际上是死于谋杀”。假如不对这些政策提出质疑，它们将可能会极大加剧人道主义灾难和爆发冲突的危险。

4. 由于形势已经发展到完全让人难以接受和容忍的地步，农民获得土地和自然资源的问题是必须尽快解决的核心问题。增强能力的关键所在，就是尽快开始寻找解决办法。

¹ 为了遵守规定的格式，我们不得不进行困难的选择，只能总体地讨论土地和自然资源的管理（而无法涉及诸如水、渔业和森林等具体的问题），无法详细叙述妇女获得自然资源这个实际上十分关键的问题，因为它需要参考家庭结构以及不同的文化背景，所以无法在这个框架内进行严肃的讨论。

5. 在许多国家中，针对农民的暴力集中体现为大规模驱逐、军事占领以及执行摧毁农民生产和生活的大型项目。农民，尤其是最贫穷的农民，迟早将会与城市居民对抗。在为数众多的国家中，试图大声疾呼的工会活动家、农民领袖和农民遭到杀害或者监禁。一般说来，世界上最受剥夺的人群事实上已经被排除出民主化进程，或者是因为他们的文化迥异于精英文化，或者是因为他们在多少世纪里一直属于被统治的对象，使得他们不可能在讨论公共政策的场合里真正地表达自己的观点。

6. 但是对全球一半人口的基本人权的侵犯现象到处在发生，到处都有小型种植园在悄悄消失，沦为目前全球实行的农产品商业化政策的牺牲品。全球农业形势事实上形成鲜明对比。只有极少数农业人口拥有农业机械工具²，农业发展的技术革新也只有极少的生产者获益。拥有土地的状况往往不公平：使用手工和畜力的生产者往往没有得以耕种的土地³。为了更好地理解农民被边缘化以及其贫困的根源，我们以今天供养全球的必不可少的谷物来做例子。如果不算补贴的话，条件最好和最差的生产者的劳动效率的比例，大约是 1：500。正是这些现代化的农场主生产了国际市场交易的绝大多数谷物，并且主导其价格，但是他们的产量只占总产量的 10%。比其他生产领域高得多的生产率，造成了以不变价格计算的农产品价格不断下跌。随着关税壁垒的消失，价格下降也引起当地种子价格的下跌，甚至影响到那些只出售极少一部分作物用以换取自己不能生产的物品的农民。谷物和农产品价格下跌通常会加剧贫困，增加不得不在农场以外寻找工作的人群数量。由此会带来农业劳动报酬的减少，并在其它领域造成连锁反应。政府根据多边机构和组织的指导而制订的自由贸易政策，在很大的程度上加剧了生产率极其不相同的农业竞争。以不变价格计算，农产品的实际价格，50 年来一直在下跌，在近十年来更是下跌了一半。发达国家对农产品的出口补贴更是加剧了这一现象。

7. 这个贫困化的过程导致了乡村社区对自己土地控制力的逐渐减弱。乡村社区的破败和消失导致的后果是千年劳作手段的不可逆转地消失，以及环境问题的日益增多。它同时也侵蚀了工业和城市化的基础，因为缺少饮用水、缺少优质足量的粮食，没有一个行业能够可持续发展。此外，这个问题倘若无法解决，将在世界范围内限制发展。全球乡村社区的破败和大型企业化农业日益集中于富裕地区，将导致放弃贫瘠土地。

8. 如果仅仅通过少量大型现代化生产单位，就能同时实现全球粮食生产和自然资源保护的话，社区农业的消失现象就只会产生暂时的影响。只需要建立补偿制度和社会安全保障，就可以让农民和乡村人民重新融入其他性质的工作。实际上，许多经济因素都表明，这个设想不现实，将会导致巨大的危机。随着世界人口的增长，假如想要满足人类的粮食需要的话

² 全球 13 亿农业就业人口只拥有 2800 万台拖拉机。

³ 本节论据来自于马塞尔·马索耶教授 (Marcel Mazoyer) 的分析。更多资料请参阅其 2001 年为粮农组织编写的文件以及他和 L·鲁达合写的著作。书目附后。

，人们在未来就得耕种更多的土地，就得将对土地的利用率最佳化。那些人均国民生产总值和发展指数最高的国家，也同样是土地分配最公平的。自从一个多世纪以来，历史已经清楚表明了以社区农业为基础的经济体制的优越性，以及以大型资本主义或者集体生产为基础的制度的缺陷性，这种情况不仅仅在欧洲是这样，在其它各大洲，社会和文化背景不尽相同的地方都是如此。这是因为，社区农业比支付报酬的大型农业企业具有更高的经济效率，而后的扩张和农民社区的消失对人类来说是极大的危险。

9. 我们所描述的农业生产者的状况，对于渔业和林业生产者来说，也极为相似。对全球农民社区、手工渔业社区、游牧民以及森林居民的摧毁，同样会带来重大的环境危险⁴ 以及与空间占有有关的问题。实行机械化农业的乡村地区的社会荒漠化，最贫困乡村的边缘化，肥沃土地城市化与农业用地之间的竞争，亦与社区农业危机相联：因为家庭农业一直以来都具有管理和保护土地的职能，而不仅仅是简单地生产物品。在今天，它仍然是最有可能生产供养全球人口的安全而足量的食物，同时又可持续性地管理土地。

10. 在这样的情况下，土地问题再次成为全球议程的中心问题：因为乡村大多数人能更多获得土地和自然资源并优化对土地和资源的利用，是实现千年发展目标必不可少的工具。

第二节 增强能力以改善农民获得土地和自然资源的状况并对其进行优化利用的重要性

11. 21 世纪初期的特征就是各种问题和各级问题的交织。再也不可能只谈论地方发展，而忽略了全球市场的结构。由于贸易的全球化，世界贸易组织或者某个重要的世界经济体（美国、欧洲、中国等等）的一个决定，立刻就会对某个看起来毫不相干的遥远偏僻角落产生影响，而它根本没有机会对产生决定的过程施加有效的影响。各社会群体与国家间的力量对比也发生了根本性的变化。虽然土地所有权问题仍然极为重要，但它已不再是唯一的关键了。市场准入和信息资源同样变得十分关键。资本的集中和国际化以及投资金融的重要性增长，都会影响到乡村发展和土地改革的可能性。

12. 全球化本身并不是一个新鲜事物，但是经济和军事能力的集中达到了前所未有的程度。变革的节奏以及地理传播范围发生了急剧变化。人类社会必须获得新的工具，才能找到可靠的替代措施。在这种形势下，增强能力的必要性也发生了变化：我们有必要重新思考目前的分析体系和概念，并对方式进行修改。增强有关行动方的能力不能仅限于在某个时候向他们提供工具或者知识而已。而且必须能“对动态情况进行干预”，使得不同的行动方，首先是贫苦农民和手工捕捞者，能够不断适应周期越来越短的各种变化。这些行动方应该提高他们在力量对比中的地位，使得他们的提议和主张能够在各级获得接纳。新的形势要求深刻理解影响国际社会的经济和社会发展以及各种矛盾。对历史和多样性的考虑至为关键。各行动方

⁴ 历史证明现代化的家庭农业同样会产生重大的环境问题。对可持续农业的反思，揭示了依靠生产可持续性生存的小生产者，能够比资本主义企业更方便地采取必要的补救措施。

均必须借鉴不同时代和不同区域的各种经验，因为某个时候产生良好效果的事例，在别的情况下可能是根本不可行甚至是有害的。成功事例不能机械搬用，经验教训并非轻易获得。必须确立能够让所有人共享且易懂的诊断体系。任务十分艰巨：由于缺少这样的能力，今天所实行的消除贫困计划（PRSP）所赖以为基础的农业理念，往往同地方、国家和国际社会各级的集体利益相矛盾。

13. 我们在研究土地问题时，必须要质疑日常所使用的各种概念的有效性，比如所有权和市场，因为这些概念在以往的历史和地理条件下产生，与今天的形势已经大相径庭。靠它们来实现普世价值，往往会走入死胡同。为了能够增强各行动方的能力，更多获得土地、水及自然资源，我们就必须能够创造新颖的概念，使其更具可操作性，更贴切地适应当今现实。

14. 全球化增强了相互依赖性，增强了社会群体和不同利益群体之间的关系。随着全球化和城市化的发展，必须超越习惯的地区地理界限，在部门之间和国家之间建立日益广泛的联盟。增强各行动方的能力，必然能够促成对自然资源和土地的统一和可持续的管理模式。换言之，即要**构建新的管理模式**。社会行动方的组织和代表形式，往往会有局限性，无法提供适应的应对方案。某些行动方的地位，比如牧民，有时甚至得不到承认。因此有必要采取具体干预行动，来消除这些障碍。

15. 改善土地使用权和对土地和自然资源使用的保障，对全人类来说均十分必要，它将有助于实现可持续和充足的粮食产量，实现经济和社会发展，减少贫困，建设一个更安全的世界。要实现这个目标，必须依靠公共政策，亦即国家的行动。同样，如果没有民间社会的广泛参与，这些政策的制订、执行和后续行动亦不可能。所以我们现在来研究一下，在规划今天和未来世界时，政府政策与民间社会的努力及计划是如何互相结合、如何互相补充和如何互相冲突的。

第二章 政府政策与民间社会的努力及计划

16. 政策和法律不仅仅是由国家、政府和立法机构制订的。它们同样也是普通的男女百姓通过自己的斗争、抵抗和创新活动而获得的成果。但是通常开始时这些活动并不处在法律框架之内，有时候甚至是非法的，不一再开展，未被规则和法律所采用，或者成为某个具体政策的目标之前，则不能实行。我们就从这个**辩证关系**出发，研究增强各行动方的能力问题，以获得更多土地和自然资源。

第一节 政府干预的几个实例

17. 本部分在我们的分析当中占据了中心位置。土地改革与乡村发展国际会议的一个关键议题，就是国家如何干预的问题，粮农组织作为国际机构对其重要努力支持和促进予以改进。我们将先后论及多种多样的土地重新分配政策，土地管理构成的长期干预以及权利承认

政。

1. 土地重新分配政策。多样性，先进性和局限性。

可能的不同干预方式

18. 如果土地构成两极化十分严重，如果极少数人占据绝大部分土地，那就必须制订政策，尽快重新分配土地，从而建立起可持续经济发展的条件。这就是今天在巴西、危地马拉、菲律宾、印度尼西亚、南非和津巴布韦等国发生的情况，在此仅举数例做为明显例证。这也是在前苏联集团某些国家发生的情况，不过这一点较少得到确认。必须指出的是，目前的这些项目和行动远远低于需求，所以必须实现明显的改善。

土地改革是政府改变土地构成最深刻和最认真的干预

19. 在不同的国家和不同的年代，根据不同的现有力量对比，实行土地改革可没收（不向涉及到的个人和实体进行赔偿）或者征用（或多或少的补偿金，因时代不同而有所不同）。最常见的情况是，根据受政府保护的特殊的土地制度（至少在几年时间里与通常土地政策有所不同）将土地交给受益者，但是后者对于土地的权利受到限制（出让和抵押通常是不被允许的，或者有特殊政策）。

20. 在土地改革过程中，如果是大地主和控制全部生产过程的农民或者佃农合作的情况（东亚和东南亚比较常见）下，生产制度的改变，通常会比付薪或者准付薪企业形式（就像拉丁美洲大农庄中常见的形式）更为容易。在前一种情况下，地租的取消会立即转化为农民在工作和资本方面的投资增加。在第二种情况下，向不同生产制度的转变过程需要时间，并且需要分阶段进行。

21. 土地改革是特殊的过程，要求有合适的政治条件。中国台湾省、韩国和日本的激进土地改革是在日本战败后，在美国的严密控制之下进行的。其它获得成功的土地改革，比如亚洲的共产主义国家，如越南（参见插文 1）和中国，还有 20 世纪初的墨西哥和

1953 年的玻利维亚，都是在革命的气氛中进行的。如果它们能够真正地重新分配土地权利的话，就会在国家经济发展中发挥根本作用。了解这些经验，了解它们的成果和限制，对于

插文 1 越南的土地改革

越南自 1945 年开始的渐进式土地改革，根据不同的方针和日程表，在南北双方都实行了大规模的土地再分配。

集体化只是在部分地区实行，而且为时不长。它从 1978 年开始，随着第 100 号法令将稻田租借给合作社，它于 1981 年起就被去集体化所取代。1988 年，10 号决议同意农民有权决定个人资产的使用。1993 年的土地法根据家庭人数，赋予农民对土地的使用权，年度耕作期限为 20 年，多年耕作为 50 年。这项权利可以被交换、转让、出租和抵押。每块地最大 3 公顷。

在土地再分配之后，重新恢复的家庭经济带来了让人叹为观止的结果。从前每年必须进口粮食的越南，变成了全球主要的大米和粮食产品出口国之一。越南的经验表明，拥有数百年累积经验的农民，一旦推行适宜的农业和土地政策，就有能力给予富有活力的回应。

来源：Dao The Tuan 2002 年于梅尔勒。

制订有效的再分配公共政策是完全必要的。在这一点上，各国确实需要增强其官员的能力，以便当政治条件具备时，可以进行必要的改革。同时，外部的压力可能也是必要的，国际机构的政策，在这个意义上可以发挥重要作用。减贫战略计划（PRSP）如果强调对国家援助的限制性规定，可以在这个方面发挥更加积极的作用。欧盟的土地政策方针，看起来有意在朝这个方向努力⁵。

22. 但是常见的情况是，土地再分配的现实需求虽然存在，但是传统土地改革的特殊条件尚不具备。在这种情况下，存在着替代选择，能够起到真正有效的作用，帮助安置众多小生产者或者帮助他们维持生计，虽然这些选择通常无法完全解决土地结构带来的问题。

对抗非法侵占的斗争

23. 大型农业或林业种植园所占有的大部分土地从来不曾被合法化过，或者没有被全部合法化，或者是通过诈骗的手段得来。很常见的情况是，非法侵占的土地面积比正式拥有的土地要多得多。拉丁美洲最近被殖民的地区就是这种情况。土地改革机构广泛地运用这个论据，作为它们征用土地的一个主要理由。洪都拉斯就是一个例子。

24. 但是并非都是同一种机制。由于未被合法化，小片地产也会存在问题。在拉丁美洲，必须回到 1493 年教皇谕旨确定的西班牙和葡萄牙王室对整个大陆所有土地的“所有权”，才能了解土地合法化过程的性质。殖民征服者实行的大规模征用土地的过程，遗留下严重的问题，以至于今天还有人以此作为解释，赋予土地拥有权以那个时代所没有的意思。玻利维亚和其它地区原住民运动引发的争论，今天才只是刚开始就让人质疑这个既成事实。

25. 对抗大地主非法侵占的斗争，相比于通过和实施土地改革法案的战役，通常要容易得多。随着反对非法大量占有土地运动的发展，它在巴西受到相当重视。在危地马拉，大地主通过不法手段所占有的非常大面积的土地，在现行法律的框架内，可能会成为质询的对象。在刚果民主共和国，很大数量的林地特许权在法律的框架之外建立。可见，存在着一片实际的而且往往是重要的空间，只需要政府通过严格执法的形式就能控制。

26. 非法侵占带来的一个中心问题是获取*法权*，以及它是否发生在国有土地上。一个非常重要的工作空间因此展开，它介于法律、经济和社会问题之间，需要我们加以研究。对抗非法侵占的斗争，显然提供了有效分配自然资源和土地获得权利的大好前景。

对市场的干预

27. 市场运行周期性地带来危机以及大地产变卖的过程。咖啡价格的下降，于 21 世纪初期，在中美洲的危地马拉和尼加拉瓜造成了大量的中型或大型种植园被变卖。小生产者，因

⁵ 请参阅书目。《欧盟土地政策方针》。2004 年 10 月。

为采取更加多样化的生产方式，再加上不追求利润最大化，通常能够更好地抵御风险。但是人们所期望的土地再分配的积极后果并没有实现。或者债务被重组，或者未能偿付抵押贷款的种植园被拍卖。而小生产者既没有资金也缺乏信贷，根本没有办法获取，所以土地集中化的现象更加变本加厉。

28. 各国可以实施市场干预机制，用以实现某种程度上的土地再分配。同实行再分配性质的土地改革相比，这样做更经济也更政治化。但是一般情况下，发展中国家并不采取这类措施，或者是因为缺少信息，或者是因为政治家追求个人短期利益，试图利用危机来中饱私囊

。生产者组织也不会施加压力，以制订一项连他们自己也不认为是可行的机制，更何况它们有时候还受到同样债务缠身的生产者组织领导人的影响，这些人并不愿意看到自己的土地落入到更贫穷的农民手中。

29. 通过提高市场机制运行的透明化措施，通过建立各级强制制度，以反馈公共政策和调节机制的效果，有望显著改善局面。

30. 世界银行几年前推广的*市场推动的土地改革政策*，属于一种特殊的逻辑，因为它的特点是由贫穷农民向自愿出售的地主购买土地。它并不是一项在政治上有效、在经济上可行的土地再分配政策（请参考南非、哥伦比亚和危地马拉的事例）。这些政策实施的缓慢程度可想而知：如何能够设想光靠穷人向富人购买土地，就能够改善不公平局面呢？这些机制甚至在我们提到的公开危机形势中都未能实行，并且导致了一些不良后果（腐败和土地价格上涨）。

31. 相反地，发展*土地贷款*一类的机制非常有效，对于土地结构的可持续管理来说，它甚至是必不可少的。但它属于另一种性质的政策：我们不要把土地再分配和对土地市场的干预混为一谈。如果再分配政策在某些国家是首要任务的话，在这个过程中也得能够对土地权市场进行调节，否则的话，土地改革的成果很快就会荡然无存。

国有农场和合作社土地的私有化

32. 应该区别不同的情形。在某些案例中，私有化就是一场真正的土地改革，土地的再分配以趋于极至的公平原则进行（比如在阿尔巴尼亚）。有时候，国家所做的，只是在法律上允许私有化的同时，让在很大程度上源自基层的改革过程自发产生。90年代尼加拉瓜就是

插图 2 东欧国家最近实行的土地再分配

实行深刻和相对公平再分配的国家

阿尔巴尼亚，亚美尼亚，格鲁吉亚，以及拉托维亚和立陶宛（相对小范围）

大型分片的土地结构形式

土地过度集中的国家

俄罗斯，乌克兰，匈牙利，捷克，保加利亚和斯洛伐克

10%的种植园控制 80%到 99%的土地！

集中水平不高的国家

斯洛文尼亚，波兰，罗马尼亚，爱沙尼亚

10%的种植园控制 40%到 60%的土地。

来源：Lerman, Csaki, Feder, 2001年。《中东欧和前苏联的土地政策以及变化中的农场结构》

这种情形。生产合作社的土地分成小块后再分配，在某种程度上为桑地诺土地改革导致的再分配过程打开了最后的关键⁶。

33. 拥有付薪农民的社会主义大型结构也同资本主义大种植园一样，存在同样的问题。工人也许获得小块生产用地，但是并不掌握全部生产过程。于是一个真正的转型期问题就此提出。要是没有农民的话，以什么方式向谁分配土地呢？这些单位的私有化，在某些时候，会无法产生再分配的后果，甚至还会因为土地所有权的关系，或者有时是通过向数个所有权拥有者租借土地，而产生超大型的私有地产。这种情形在一些东欧国家中比较常见（参见插文2），尤其是当私有化的过程是靠分配股份而不是分配土地时。私有化于是造成土地和资本的集中。对于消除贫困和促进和平的持久斗争的必要性来说，这根本是走向了反面。

再分配政策的现实限制

34. 土地改革的结果往往是痛苦的。集体化意味着非常大型的种植园的恢复、维持和创立。拉丁美洲众多农业改革的成就，比如在尼加拉瓜和洪都拉斯（在情况不同的智利也是），由于促成这些改革的政府被更换，几年中就大多崩溃了。

35. 过程的脆弱性显示了国家干预的限制性，因为各国往往采取行政程序来推行自己的政策，而不是依靠在以后更难以被否认的合法化形式。许多时候也许需要更改法律，来推动某些基本的法律概念。日后遇到的困难也来源于基层组织的薄弱性，或是来源于他们参与管理地方土地的薄弱程度。国家自上而下进行干预，经常以家长作风行事，把农民组织当成推行自己政策的简单工具。而农民组织，由于其运行有时候不够民主，可能会在某些情况下捍卫照顾小部分成员利益的机会主义立场。已改革的领域和未改革领域之间的分裂，也会让过程脆弱化，因为这两个领域的小生产者难以形成共同的战略。他们甚至会发生对抗，从而削弱了在土地改革实施过程中获得进展的可能性。

36. 最后，农业政策（价格、贸易、机械化等）往往跟再分配政策相抵触。很少有国家在推行再分配土地改革的时候，真正关注农民。对于许多国家来说，技术进步意味着大型结构，而再分配只是因为社会正确的要求。在巴西和南非，大型现代化生产方式似乎可以更有效地进行生产，并不被看作是同大农庄一样落后的事物。事实上，以单位面积产量来计算，这种农业产业要远远逊色于现代化家庭农业。由于这些领域生产出口商品，可以有助于改善贸易平衡状况，所以国家难以承认，以中期利益来看，真正阻碍发展的，不是生产率不高的大农庄，而是这些现代化的资本主义生产者。农业政策几乎总是对后者有利，甚至还有会补贴，来维持对其效率所抱有的幻想。

37. 在这一点上，有必要加强各行动方的分析能力。更大的透明度以及更多呼吁可以改善

⁶ 此外，政府也对国有农场进行私有化，这个过程属于完全不同的一种动态。

信息获得状况和修改政策。

另一种可能有助于减少不公正现象的干预方式：税收

38. 地产税，作为另一种强有力的干预方式，可以帮助减轻土地集中化现象。对于新自由主义经济学家来说，它的好处是不会导致市场运行失调，因为它对价格的影响只有一次：此后，受到投资回报预期的限制，税收成本在核定“土地价格”时会被考虑进去。

39. 在国家一级，由于受到政治力量关系的影响，地产税会难以推行，但是在市一级，地产税可以与税收登记一起，产生引人注目的结果，帮助改善地方治理和提高透明度。

分阶段建设的必要性

40. 各国政策需要一个有利的政治环境，以获得通过和实行。智利的弗雷政府通过了土地改革法案，但是它的实施却一直不够充分。雅克·尚肖 (Jacques Chonchol) 解释说，这是因为人民阵线虽然没有达到足够多数来修改土地法案，但是既然行政部门存在政治愿望，就可以将其付诸实施。在许多情况下，力量关系甚至会让法律无法实施。由于议会通常被大地主所把持，而且一般不会完全同意无地农民的运动，所以很难对法律进行修改。此外，政府很难会进行长远考虑，而对于土地改革和再分配的行动来说，这点是必不可少的。

41. 假如操之过急的话，将有可能造成力量关系趋向恶化，并对整个过程产生质疑。能否管理好变革的节奏成为一个关键问题。台湾实行农业改革的方式⁷很好地表明了必须成功实现的做法：即*土地的彻底再分配应该与农业政策相一致*。关键的做法一是将土地拥有者强制转入企业界，二是一项不给他们留下干预土地改革进程可能性的政治机制，三是针对国际市场的农业保护政策，再是对技术的控制，在十几年中，促进资本投向人的劳动，将使用牲畜牵引的做法转向拖拉机。同时，生产者组织得到强烈的鼓励，由他们自己来制订未来打算。越南的例子是另一个成功事例，但是其改变顺序截然不同。

42. 让我们从现在起强调：为了让再分配

插图 3 (中国) 台湾省的土地改革

中国共产党在大陆夺取政权之后，逃亡的国民党军队残余在美国的大力帮助之下，在岛内展开了土地改革。他们将农民从地主的控制中解放出来，首先是降低地租，接着再把没收日本占领者的土地分成小块卖给农民。1953年的土地改革将最大地产的面积限制为 2.9 公顷，将多余部分再分配给农民，从而实现了非常公正的土地结构。

农业发展成果斐然。30 年来，产量提高了 5 倍。美国人进行了大量资助并控制农业政策的出台，将优先权确定为对劳动的投资、进料的使用和生产者组织方面。为了管理美国援助而成立的特设农业部，依靠农业组织的帮助，得以推行发展政策。土地改革还设立了补偿机制，帮助地主转变为民族企业家。农业领域创造的盈余为工业资本的积累发挥了重要作用。

C.Servolin 根据 E. Thorbecke 2002 年在梅尔勒的讲稿编写。

⁷ 中国的一个省份

政策可行并获得成功，国家实行的自上而下的行动并不够，民间社会各行动方的参与以及农民和市民的运动也是难以替代的。我们还将再讨论这一问题。

2. 永久性的干预：对农业结构的管理

43. 那些农业结构主要由家庭商品生产者构成的国家，通常实行管理土地市场运行的机制，以补充农民经济的传统机制。这些机制通常建立在兄妹之间不公平的遗产分配以及陪嫁等基础之上。我们可以在几乎所有西欧大陆国家中发现此类措施，以实现相同的目标，但是由于乡村社会的特殊历史情况，具体模式会有所不同。（参见插文 4 和插文 5）

44. 让我们强调：同样的法律，由于生产者和民间社会的组织水平不同，达到的效果也不尽相同。所以，将法国法律用于西班牙的地租制度，租种土地的面积大大缩减，造成的结果与预想的截然不同。

45. 被认为是国家特权的土地政策和调节措施在欧洲政策中并没有出现。今天，新的共同农业政策未经讨论就沿用了占主导地位的自由主义论说的信条，忘记了其实是完全不同的各种政策才带来了欧洲的发展。

46. 中国未对贫穷农民被驱往城市进行管理，最近几年已经发展成为一个爆炸性问题。在越南，在阿尔巴尼亚以及在其它许多地方，对土地革命带来的农民农业现代化的管理，要求能够制订“结构政策”。在世界范围内（非洲、亚洲、拉丁美洲和东欧），对调节政策的可能性缺乏认识的局面是显而易见的。这是中心主题之一，所有政府对此问题均必须要有能力应对。

3. 承认土地权的政策。多样性，先进性和局限性

47. 国家的政策并不仅限于管理或调节对自然资源和土地的获得情况，还直接涉及到各种

插文 4 丹麦，欧洲农业道路的先驱

18 世纪时，得到商业资产阶级支持的王室决定将小农业从封建主义的枷锁中解放出来。它从 1786 年就确定了现代租种制度，创办国有银行帮助农民购买土地，并发展义务教育。

它依赖组织十分严密的农会，建立起非常强大的合作制。丹麦的模式是现代农业政策的原型。

插文 5 法国的结构政策

法国从 60 年代起制订了一项旨在控制土地结构变化的农业政策，以在保证家庭农作为国家发展担当基础的同时，促进农业生产单位的现代化。这些政策在制订时通常与农民组织紧密磋商，并且往往是出于它们的倡议。一种共同管理的体系得以建立，政府机构和职业农民协会各派人数相同的代表，组成大量管理机构。这个政策的主要特征如下：

- 合并种植园，使得小块土地能够适应新技术的要求
- 租种法保护农民的权利，保证他们能够在比较长的时间段里拥有土地，同时也让国家可以控制地租的发展。
- 相同人数共同管理机制一方面防止土地以拥有或者以租借方式集中起来，另一方面寻求找到生产单位的最佳规模。
- 建立土地市场监管机构（SAFER），借助银行地产贷款系统，帮助安置年轻农民。
- 建立引导机制，鼓励年老农民放弃耕种，同时为年轻人设立安置奖金。

今天的法国，60%的生产者的土地是租借来的。这个数字最近几十年来继续上升，由于土地价格很高，只有在没有其他选择办法的时候，农民才会考虑购买土地。

权利的承认和保护机制。目前存在着两大类型的确定权利的程序：（1）权利经由社会的事实承认，随着时间发展而取得。作为法律依据的机制就是*获取法规*。（2）权利由国家通过出让地产权的途径而获得。虽然这种做法看起来象是权利的源头，但是为了核实实际情况，人们最后总是要追查先前的状况，从而又返回到先前的状况。⁸

48. 世界上存在着不同的对权利更改、遗产、变卖和暂时出让的记录和确认系统。这里也能找到两种相同的类型，一种是记录变动的*证书的存在*，另一种建立在*交易保障*的基础之上。两个系统可以同时存在并相互配合。在所有的情况下，只有变动情况得到其它居民的承认，或者保证公众能够获得全部所有资料，才会有保障的存在。这就是法学家所说的地产公告。当然，同时也必须存在*对知情权进行管理的限制性规定*以及快速而公正处理纠纷的程序。

49. 国家有关地产保障的项目，在很大程度上受到国际机构的影响并得到它们的资助，它通常将优先关注土地凭证的分配和管理。这些项目主要是建立在*所有权绝对概念*⁹之上，而不考虑可以在一块土地上永远同时存在的*多重权利*。如果土地在很大程度上依然还被集体管理的话，它就会转变成私有化项目或者圈地项目，只承认一部分已经存在的权利，而将一部分拥有权利的人边缘化。这一现象今天在各个大陆，已经达到相当规模。

50. 即便在那些个人专享权利占主导地位的地区，地产核价计划的推行依然会遇到一些共同问题：（1）以什么权利来作为基础？对权利的质询和置疑可以追溯到什么年代？（2）对于那些小生产者来说，地产交易的实现和更新的费用非常高昂，结果导致他们的权利很快又回到非正式状态。（3）出现纠纷时的斡旋程序难以在土地管理系统中进行事先规定，因为它难以被以集中的形式进行管理。

51. 但是，对多重权利的承认，近几十年来发展迅速，不管在国家一级，或者是国际机构一级都是如此（对新喀里多尼亚土地的按惯例估价，不以土地绝对私有权作基础而承认农民社区权利的莫桑比克土地法，马达加斯加正在实行的国家土地项目，在加纳实行的根据权利的复合模式制订、通过设立日常秘书处管理土地方式的承认、定界和按惯例登记注册的进程，等等）。但是这些不同的进程在实施过程中都遇到了困难，最终的目标往往只剩得到“真正”的所有权证书，而更新和地方治理的问题依然存在。

52. 对游牧人群权利的考虑，以及更广泛意义上对资源的*临时使用者*权利的考虑，从绝对私有权这个方面来说的话，事实上是不可能的。由于季节性迁移放牧者或者采摘者（*临时活动方*）的缘故，地球表面很大一部分土地均会涉及到。

⁸ 拉丁美洲的土地权，似乎依据一份保存于塞维利亚档案馆之中的皇家授权书，但是除了教皇神谕的意识理由之外，得到这块大陆的首要原因，不是别的，就是军事征服。

⁹ 这个以单数形式出现的词，是为了同法国大革命前使用的复数词进行区分。请参阅约瑟夫·孔比（Joseph Comby）的有关著作。

53. 尼日尔通过实施《农村法》，10 多年来获得了可观的经验。它有点像是我们刚才所描述问题的反命题：它强调逐步建设涉及传统权力机关的协商结构和地方治理，并且促进其发展。根据游牧人群的活动，提出了相关权利的新概念，比如 *依附地*，在这些土地上，游牧人群享有优先使用权，但是无权禁止其他路过的使用者享用水资源。

54. *委托权保障*，也就是说，通常意义的 *使用权保障*，是一个迄今为止尚未得到充分研究的一个中心问题。但是，在发达国家中，相当大比例的土地是以租赁方式进行经营的。

在个人或集体所有权之外，保护生产者的使用权，是我们这个时代所面临的主要挑战之一。墨西哥村社一级的权利演变说明解决这个问题并不容易。土地改革后实行的村社制度非常现代化也极引人注目，但是社会和技术发展带来的权利私有化过程，让管制机构不知该如何管理。

55. 无法让管理机构根据经济和社会发展的节奏而演变，这是一种具有代表性的普遍现象。它也是必须增强能力建设的一个重要方面：本文件提出的建议希望能为战略政策的制订提供借鉴，以帮助找出问题的答案

56. 地方税收与土地权保障的联系是另一个有趣的研究领域。能够产生资源的税收也能部分地根据地方的情况而变化，这样就自然地导致对领土的发展模式的选择以及集体利益和个人利益之间的联系产生怀疑。

57. 在加强能力方面，两个领域特别值得关注：第一个是 *参与图*，它让居民再次拥有所有土地成为可能，也使得与上级机构进行对话成为可能；第二个是 *对下放资金的管理*，它可以转化为真正的学习治理活动。

4. 关于政府能力的部分结论

58. 我们只谈到了土地和土地政策，但是其它自然资源，比如水产资源、森林资源和水资源问题等，所面临的问题是类似的。

59. 在实行政策时，政府可以发挥关键作用，不管是在需要快速进行再分配还是管理农业结构缓慢演变时均是如此，从而保证人人对于自然和土地资源都有更平等和更公正的获得权利。增强技能和能力的限制性和必要性既是政治的，也是经济的、法律的和技术的：说它是政治的，因为力量关系并不总能推动社会进步，执政群体所经常捍卫的也不是大多数人民的

插文 6 尼日尔农村法

《农村法》的实施是个缓慢的过程（超过了 10 年），因为必须与不同的社会群体进行磋商。地产委员会在保证通告和实现的同时，在地方一级登记使用者的各种权利。独创性和特别之处在于这种建立治理、磋商和社会组成新模式的过程。

地产委员会包括传统上在地产管理上发挥重要作用的机构，也包括行政机关不同部门的成员，不同使用者的代表。它不是在单个传统酋长的管辖区一级进行工作，而是涉及数个相邻的酋长区。这个进程慢慢得到推广，产生了新的共识和新的概念。尽管《农村法》的法律条文中包括了新的概念，但是游牧人群的权利，还没有得到最终的承认。

利益；说它是经济的，是因为某些措施所需的资源，政府并不都能具备，还因为发展中国家在全球经济的地位往往十分艰难；说它是法律的，是因为概念和法律，经常是外来或者是外加的，往往不符合当地情况，还因为它的修改很复杂，有时候需要对宪法进行改动；说它是技术的，是因为占主导地位的发展模式，没有给有关对资源进行可持续利用的替代措施的研究工作留下多少空间。

第二节 农民组织、乡村社区和使用者行动和建议的重要性

1. 争取土地的斗争。从抵抗到构建替代措施。

60. 没有农民组织在全球进行的为获得土地所进行的斗争，这个对人类的未来来说无比重要的主题，就不会出现在世界的议事日程上。1994年一月，正当墨西哥、美国和加拿大自由贸易协定生效之时，恰帕斯爆发的起义首先让全世界注意到贸易全球化带来的严重后果。深受媒体瞩目的巴西无地农民运动可资榜样的斗争，发挥了重要作用，使得土地问题再次成为国际社会所关注的焦点。南非、危地马拉、洪都拉斯、印度尼西亚和菲律宾无地农民的斗争，印度贫困农民和无权种姓人民的斗争和非暴力抵抗运动，是今天发生绝对必要的大变革不可或缺的条件。

61. 这些运动并不仅仅只发生在发展中国家中：欧洲农民的斗争也彰显了这些同样涉及该大陆家庭生产者的问题的严重性。生产本位主义和放弃曾经促成现代化基础的家庭生产的政策，带来了史无前例的危机。在法国，农民组织曾经是60年代指导法令的发起者，从而确立了结构政策。没有这些组织，就不会有保护生产者权利的租地法。今天，这些政策被逐步放弃。年轻人的安置变得非常困难。弃离乡村的程度一直威胁到了对最小社会组织的维持，越来越严重的环境问题也开始出现。为了履行世界贸易组织的要求而实行的共同农业政策，设立了在很大程度上与生产脱钩的补贴制度，对家庭劳作的未来是个巨大的威胁。面临的挑战再不仅仅是获得土地的问题，而是根据对某段时间内接受补贴的生产者进行统一发放的会议（DTU）所确定的十分不平均的地租的获得问题。欧洲农业，尽管非常有效，也不得不面对新兴国家和前苏联国家享受廉价劳动力和很低地价的农业企业的竞争。

62. 有鉴于此，集合了四大洲一些组织的"Via Campesina"运动的发展，成为一个重要的事件。2004年12月在瓦伦西亚召开、有全世界民间社会组织参加的*土地改革国际论坛*¹⁰，虽然分歧依然，但是仍然强调农业所面临的共同问题。由于生产率不平均及经济或社会倾销的后果，欧洲家庭生产者的利益和南方如巴西、尼日尔或印度尼西亚的小生产者的利益是一致的。

63. 在生产中对最好的农业用地的维持，在全球已经成为一个战略问题。如果要想供养全

¹⁰ <http://www.fmra.org/>

世界，不管是在智利、海地、中国或者欧洲，都必须得停止将能够生产粮食的最好的土地城市化。菲律宾颁布了将*适合城市化的土地*分级法律，在众多地区都阻止了执行土地改革法的可能性，农民组织只好将针对转用农业土地的斗争作为它们的优先主题之一。

64. 虽然过去农民斗争的结果具有决定性，许多国家缺少强大的农民组织，这制约了可持续发展政策的实施。除了在某些南方新兴国家（阿根廷、巴西等），前苏联国家中也出现了大规模的农业资本主义，给全世界所有的农民农业都带来了致命威胁，因此也影响到人类的粮食问题。

2. 权利管理制度：非正式；风俗习惯以及新的土地要求

65. 在全世界存在着许多管理乡村地区的经验，这些经验已为历史所证实，可以作为制订新的管理方式的组成部分，可超越通常所说*习惯法*和*现代法*的习惯性对立。今天绘图领域新的技术可能性，同*卫星定位系统*和*正射影像地图*一起，可以使土地管理部门推动的地方化成为可能。过去必须由技术员来完成的東西，现在乡村同样触手可及。中美洲参与性绘图的发展以及菲律宾使用三维模型的发展，使得居民能够拥有规划工具，能够更好地与官方谈判。以前由于缺乏能让大家所理解的工具而无法沟通的各行动方，如今它们之间的*对话*成为可能。如果再加上远程信息带来的可能性，人们就拥有了新的手段，可以部分地解决*土地保障*制度的一部分问题。*地产通告*可以明显改善，但是问题的关键所在依然是地方社区一级的*社会组织*。

66. 最近的几十年中，领土追还以及与领土有关的组织经验层出不穷。在它们当中，需要强调*原住民领土追还*要求的重要性，但是还不仅仅是这些东西。玻利维亚今天就是这个领域的一个真正的实验室。但是数百个以前不太为人所知的经验，值得我们加以注意。比如在墨西哥，管理享受特殊法律的瓦哈卡州原住民社区的经验，成为由政党进行地方管理制度的一个替代措施。

67. 新的追还要求依据非常久远的一些概念，但是面对土地私有化，它们仍有现实意义。安的斯印第安人大地母亲（à la Pachamama）的说法，在远远超越其原始地理范围之外获得了回应。今天农民和乡村斗争的中心挑战，就是收回对领土的一些控制权。“土地应该归于劳作者”的口号已经不再具有实在的现实性。农民领导人博维（J.Bové）2004年在瓦伦西亚举行的*土地改革国际论坛*上评论道，关键的问题

插文 7. (法国) 拉扎克民间土地组织(SCTL)的土地管理经验

拉扎克农民反对军管扩展斗争十年收回的 6300 公顷土地按其设想的方法进行管理，以期促进对建立“土地办公室”的讨论，这一重大改革最终未能诞生。土地仍为国有财产，供居民处置，永佃权租期 60 年可续订。创建了特殊机构来管理这些土地，即拉扎克民间土地组织。其成员为自然人和法人，他们代表该地区各类居民。大多数是农民。

SCTL 决定要采用的发展政策和新的所有者及其特权，而不扩大现有农场。它向家庭生产者出租土地，租期不超过其退休年龄。它还拟订使用其他非农业物品、居所和狩猎权的合同，以对资源进行控制。

SCTL 成功地将家庭生产者保障与居民对领地的集体管理结合起来。

题，更是“居民对土地使用的控制权”。

68. 哥伦比亚农民的追还要求最后导致了农民保留地概念的创造，这个概念随后被置于土地改革机构的法律体系之内，但是总是一直受到质疑。它是在农业殖民区域内，保证小生产者获得土地的权利，同时禁止大规模生产的发展。它在某种程度上，可以被看作是一种地方的结构政策，生产者至少可以部分地拥有控制权。

69. 拉扎克民间土地组织的独创和革新经验，预示了居民对土地管理的方式，能够根据不同的国情而得到实施（参阅插文7）。任务是艰巨的，而且斗争并不局限于土地问题。

3. 自底层开始建立替代措施的重要性和限制

70. 乡村组织、农业生产者、养殖业者、渔民在技术层面以及资源组织和管理方面的发明，以前和现在均具有根本作用。没有农民组织和市民的行动，没有他们的抵抗活动，示威，有时候甚至是起义，今天我们认为是人的基本权利的内涵就不会实现。权利在土地上形成和被创造。在得以确定为法令之前，这些未来的权利，一开始被认为是前所未闻的，甚至是对现行法的侵犯。民间的抵抗和抗命因此常常促成了权利的创造。自此，问题就变成了如何帮助新建议和新选择的产生，同时避免堕入漠视法律的混乱状态。在印度、恰帕斯以及今天几乎全球范围内进行的非暴力运动，广泛地帮助人类推广了具有很大作用的争论形式。

71. 但是，农民组织和运动，或者一般来说，从底层开始的替代措施的建设过程所遇到的困难和限制，不应该被低估。增强能力在这个方面也是必要的。一个行动可以是合理但不合法，但是国家法律对这一点并未加以考虑。国际压力或者国际组织的行动可以帮助解除在国家一级的控制。对增强能力建设的帮助，是对全人类需要的回应，能够帮助社会团体越来越快地创造出解决问题的办法，能够应对日益加速的变化。

72. 底层的倡议有它们的限制和制约。需要是政治性的：地方一级往往存在着不民主的现象，传统和风俗习惯也常常会有自己的禁区。斗争的激烈性，农民采取的暴力行动，导致了激进化的现象，可能会阻碍建立更广泛的联盟，而这是获得更大进展不可或缺的条件。国家更愿意与一个容易控制的单一组织打交道，因此有时候会强迫建立单一的工会。缺少多工会制度和农民运动一级存在的内部不民主现象，都是需要克服的困难。需要也是技术性的。在信息全球化的时代，社会运动仍然难以获得相关信息，以提出自己的建议。最后，全球一级不平等经济关系的复因决定，让众多建设一个穷人更少并有能力实现可持续发展的世界的尝试，归于破产。社会运动和民间社会组织需要根据地方、国家和世界等各级水平来进行思考和行动。

73. 跟国家一样，民间社会的运动、农民组织和领土组织也都需要加强自己的能力，以增强自身在革新过程中以及孕育解决办法要素的过程中的影响力，应对我们在本文件开始处提及的严重问题：饥饿，贫困和对资源的可持续利用。民间社会组织的增强，同国家机构和国

际机制的增强一起，成为解决问题的三大主要支柱。

第三章 调节及治理的新方式

74. 本文件的前两部分阐明了各国和民间社会在迎战农业领域和乡村世界巨大挑战方面，尤其是在全球消除贫困与饥饿、防止环境恶化等方面所作努力的局限性。在对获得能力的必要性进行分析之前，我们必须明白怎样才能被超越这些局限性，或者至少在这些方面提出一些思路。

75. 我们所举例说明的这些各不相同的倡议，不管是属于从上到下还是从下到上的举措，都只是对市场——尤其是土地和农产品市场——所产生的重大消极影响进行的补偿性调整尝试。因此，它们都属于应对性调整范畴。怎样才能超越应对性调整而发展成一种可以从根本上解决问题的调整方式？这就需要借鉴最先进的经验，对乡村地区新的治理形式做一个总体反。这就是本章的研究主题。

第一节 关键议题

76. 让我们从农业在世界上所起作用开始谈起。农业必须能够履行多种功能。（1）*经济与粮食功能*：能够不借助于矿物燃料，持续满足饮食及生物原材料（木材、纺织纤维等）需要，同时利用足够的生产率，支持其它经济领域的发展。（2）*生态功能*：保护及促进自然资源和生态系统再生（土地、水、森林、生物多样性）。（3）*社会功能*：保证乡村人口体面生计和福利，同时保证不被其他（城市的、工业的，等等）领域吞并。（4）*文化功能*：保护、发展和传播农业及自然空间保护技能，以及与此相关的文化。家庭农业往往具有特殊能力，能够以比大规模种植更小的付出，更好地完成前述各项功能（尤其是将环境、社会、健康等代价计入其内时）。然而，在现代世界占主导地位的调整机制却与家庭农业的可行性和盈利性背道而驰。我们正在经历一个普遍的倒退过程，大量农民遭到排除，却得不到其他的经济机会。如今，在全世界范围内，这个进程成为造成贫困的一个重要机制。因此，其它调整机制应予以实施，它应该能够根据地理背景以及每个民族历史的不同，而呈现出多种多样的形式。

77. 农业的功能在全球范围内，有着普遍意义，也关乎全球共同资源的保护。这就是为什么它涉及整个社会，而不仅仅是农业和/或乡村人口。然而，乡村政治分量在世界各地都有大幅减小的趋势，它们被边缘化的境况正在扩大，因此可以说，所有的调整都仅仅是在拥有权力的行动方和相对来说十分不平均的政治分量之间的力量关系（不管是政治压力或是供销关系）的框架内实现的。所以，我们必须面对一个双重问题：

1- 如果调整主要是在利益集团的压力下实现的，那么怎样才能保证相关各方利益都能得到

兼顾？尤其是没有办法组织起来、也没有办法施加压力的最弱势群体¹¹的利益？

2- 如何才能使关乎普遍利益和共同资源的调整机制问题，能够像社会问题一样得到讨论，以使得全体行动方均能感觉参与其中？

78. 接下来的问题是关于所谓的对农业问题及乡村地区《良好治理》的推理前提。这些问题要求明确一些概念和原理，以在公平关系中，表述和考虑普遍利益和包括最弱势群体在内的所有人的利益。

第二节 概念

79. 如果将治理定义为 *社会管理普遍利益和共同资源及其成员特殊利益的方式*¹²的话，良好治理就是在公平关系中，能够尽可能维持普遍利益/共同资源与特殊利益之间的最佳平衡。现代社会中，制订了一些基本概念，以保障这种平衡：

- 人权：权利的概念解释、定义了个人利益的普遍基础。所有的男人、女人，更不用说人民群众，都拥有一些社会必须保证向其提供的权利。从这个观点出发，*人权宣言*在全球一级建设良好治理的过程中，起到了主要文件的作用。
- 民主：通过*形式民主*和通过选举游戏进行周期性权利委托，*民主*使个人和群体有了表达自己个人或集体利益的可能，也有了运用自身权力的可能。民主是治理的基本，首先是因为每个人和/或每个社会群体、种族、宗教团体，通过自身的表达能力与智慧，永远能够最好地表达出自己的愿望/利益和自己的权利；其次是因为，找寻最佳解决办法的能力，产生于利益与愿望按公平原则寻找共识的对抗之中，而不是在占据最佳地位的力量对比中产生的妥协。

80. 我们建议参考两个补充概念来理解治理，这就是欧洲委员会近来强调的*共同责任*和*社会凝聚*。人权不仅仅是公共权力事务，而是涉及全社会，这也是旨在保证每个人的权利和福利的行动方（公共权力，企业，公民，家庭）*共同责任*概念的由来。它是*公民权*（与责任相对的权利）的另一面。*社会凝聚*被定义为*社会保证所有人的福利和减少差异的能力*。它是良好治理的结果与表现，必须体现在各级上：地方、地区、国家、大陆和全球。如果加入后代福祉的概念，就可以把*社会凝聚与可持续发展*联系起来。

¹¹ 尤其是最贫困的农民。

¹² 世界银行认为治理系指：“一个国家为了发展，在管理资源过程中运用权力的方式”，这个概念不够确切。世界银行《治理与发展》，1992。

第三节 原则

81. 在对包括子孙后代在内的全体福利的共同责任关系中（以及为其实现所做的长期相互承诺），强调人权与民主（以及寻求公平的、经双方同意的解决方法的对话和伙伴关系），涉及到应用这些概念的一些原则。我们将主要谈论四项原则。

1. 通过对话与横向地域伙伴关系构想及定义总方针¹³

82. 社会总方针的定义由不同相关部分之间的*协商和对话*构成，缺一不可。这就是领土对话的重要性所在：参照领土（而不是社会、职业或者种族归属），对于治理来说，是最重要的。对普遍利益及所有人利益的管理，离不开生活在一片领土之上或者与这片领土有关的全体行动方的商议。如果大部分人口生活贫困或者非常贫困，并且因此被排除出民主讨论之外的话，就必须努力为最被边缘化的人提供机会，使他们重新获得发言权。

83. 参照领土定义了对话发生的不同级别。目标和方针的确定程度，依据确定它们的级别而变化：与全球一级的普遍原则有关的普遍目标和方针，如果从高级走向低级（国家、地区、地方/社区）的话，就会从普遍走向特殊。

84. 对话应该涉及关于普遍利益和共同资源的所有要素，尤其是获得土地和领土资源及其管理。然而，能够允许在公平关系下更好地结合普遍利益与特殊利益的共识却很难实现，因为它再次涉及到了游戏规则问题。为了达到这个目标，对话必须能够导致立即行动，进入到共同价值和长远目标的领域。

2. 对话与上行垂直伙伴关系：积极辅助性原则

85. 多级（地方/社区，地区，国家，大陆，全球）对话层次的存在，也提出了这些层次间的关联性问题。每个人的参与权，要求运用*辅助性原则*，也就是说，能够让所有决定都在最低级别做出而不强迫上升到更高级别的原则。

86. 由谁来确定必须上升到高级别的问题因此产生了。逻辑上，应该是在低级别代表领土的行动方，在所有行动方的对话框架内加以确定的。皮埃尔·卡拉姆（Pierre Calame）¹⁴引入的*积极辅助*的观点，对*辅助*的概念进行了明确化和修正。例如在欧盟里，是各国一起来决定，他们认为有必要上升到欧洲一级的能力。积极辅助原则因此引入了上行垂直对话机制，将

¹³ 为了能够更加深入地分析这项对话与领土协商原则及其应用，可以参考联合国粮农组织的《参与性协商的领土发展(PNTD)》。

¹⁴ *简单辅助*总是带来能力级别的构成：一个级别对应一种能力，对于低级别来说，处理其职能以外的事务几乎是不可能的。积极辅助通过发展上行垂直对话打断了这种阻隔。要了解更多内容，请参阅皮埃尔·卡拉姆的《碎片民主》和《治理革命》。Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie出版社，巴黎，2003。

权利委托给承担特殊责任的高级实体。

3. 在对话与下行垂直伙伴关系以及其它方面的负责任的自治原则

87. 负责任的自治原则或责任自治原则（即两个伙伴间的协定，根据这项协定，一方将某种责任委托给另一方，同时在经验论的全面控制下，授予它实现这个责任的自治权），存在于各级治理中，发挥着关键作用，尤其是：

- 在某块领土上，根据已确定的方针而实行的具体行动中：针对领土伙伴关系的行动实施者的责任自治。
- 在上行垂直对话与权力委托中：针对被管理者的高级机关的责任自治
- 同地方化共同政策的实施相一致的下行垂直对话中：针对高级机关的地方合作伙伴责任自治¹⁵。

88. 这个基本原则是共同责任和建立信任的充分表现。它同样也体现了透明原则，经验论控制原则，共同学习原则和共同决定原则。

4. 对话与领土间横向伙伴关系

89. 由于多种原因，必须要有各种形式的领土间而不仅仅是领土内的对话和伙伴关系。一方面，人权和对于全体福利的共同责任，在世界范围内要求公民资格和团结的概念，这就产生了条件好的和条件差的领土，尤其是南北之间的伙伴关系和多种形式的合作。另一方面，农业和乡村空间的管理，是关系到普遍利益和共同资源的问题。这些问题涉及整个社会而不仅仅是农业和乡村人口。在公民资格（权利和共同责任）和团结原则的基础上进行的关于城乡伙伴关系新形式的实验是最重要的。经验在不断累积，尤其是在获得土地和农产品销往城市方面。

90. 很多因素都有利于发展对话与领土间合作，但其中有一个因素需要特别注意，那就是移民。移民可以通过他们的双重文化和双重归属，发挥发动机作用，在不同领土，尤其是在发达地区与最不发达地区间，搭建合作与团结的桥梁。发达国家往往从短期的问题/机会角度来看待移民现象，但是如果从政治机遇角度看，它可以成为一个促进融合的因素。

5. 原则的相互补充和加强

91. 尽管像以下例子所显示的那样，还存在着一些阻碍应用良好治理各项原则的障碍，我们仍然观察到了《相互加强》的影响：

- 下行垂直对话是加强领土间对话的工具，LEADER 计划的例子说明了这一点。此外，垂

¹⁵ 欧洲为发展地区和/或乡村的结构基金的应用给我们提供了一个范例（详见后）。

直对话涉及至少三个级别（地方，国家，大陆，联邦或是国际），能够防止在两个级别间可能发生的堵塞现象，如巴西的例子。

- 领土间伙伴关系能够发挥重要作用，促进方法和实践经验的交换，同时也对地方协商的过程产生积极的间接影响。
- 更广泛地说，民主辩论的任何扩大，都能够消除某些力量关系引起的限制。与此相反，封闭、隔离或是减少参与，可能会再次导致使个体利益凌驾于普遍利益之上的游戏规则的出现。这就是为什么良好治理的各项原则构成一个整体：通过对整体的应用，我们建立起巩固良好治理的良性循环。

第四节 现有经验：限制和教训

1. 结构基金与LEADER 倡议（欧盟）

92. 欧盟结构基金的构想与实践，提供了一个关于乡村地区和领土（乡村和城市）的分散治理的有趣实例。这些基金出现于 20 世纪 80 年代，旨在加强在欧盟范围内，最富裕和最贫困国家和地区间的团结，帮助后者缩小发展差距，从而保证欧洲大陆经济、社会及领土的凝聚。基金以辅助原则，领土伙伴关系原则，责任自治原则和领土间合作原则为基础，广泛地提供了众多欧洲治理的新形式，同时也对政治文化的发展产生了深远影响，尤其是对最不发达国家而言。

93. 在这些基金中，特别为乡村地区实施的 LEADER 社区倡议（1991-2006），是最引人注目的倡议之一。我们在此不想详细叙述这个倡议的众多教训，但请记住它的限制与教训部分地与原则的应用有关，部分地与计划自身的设计有关。对此进行分析，可以清除前进道路上的障碍。

LEADER 计划（1991-2006）

LEADER 倡议一开始被当作是一个实验室，为陷入危机（其主要原因是放弃劳作而建立更具生产力的集约化农业区）的欧洲边缘乡村地区重新注入活力，随后它就在全部乡村地区开始实行。它在 1000 多个乡村地区以分散的形式加以实施，并且逐步成为农业和乡村发展政策的一个参考。

它的意义在于引入了下行垂直对话原则和地方一级的领土对话，授予每片小规模乡村领土（20000 至 100000 居民）的地方活动方以自治权，使他们能够确定自己领土的界限，能够以正式的地方伙伴关系组织起来（向所有领土上的活动方开放），能够和人民一起商量地方发展战略并加以实施，能够与其他领土开展地方性合作，同时拥有建立激励团队的办法，在整个过程中发挥促进者的角色。

94. 尽管拥有激励团队，但实施一个真正自下而上的、鼓励参与的方法还是很困难的。但是，解决问题的办法也是存在的，而且已经证明了它的作用。限制出现在地方伙伴关系的构建中，这些伙伴关系经常在其发展过程中受到阻碍，甚至被公共权力过分控制。地方发展真正战略的制订，也成为一个绊脚石，行动计划通常只处于诊断阶段，行动方案也只停留在选择期，尽管其中的办法包含重大创新。我们必须强调在垂直对话中，责任自治原则应用

的不足。如果能够很好地应用这一原则，上述限制就有可能被克服，正如这项倡议在 1995 年或 2000 年的某些联接时刻所证实的情况那样¹⁶。

95. LEADER 倡议固有的主要限制，源于它的目标，即促进乡村地区地方经济的发展。人权以及全民福利和平等的目标未被提及。因此，地方领土对话不会真正改变游戏规则，尤其是在地方资源获得的问题上。实际上，这项倡议从未触及土地获得的分配问题，尽管这个问题已经成为地方发展的结构性障碍。

96. 总之，虽然 LEADER 倡议为乡村地区的新治理开辟了十分有益的探索道路，它仍然没有针对一些在全球一级如何更好地管理乡村地区和农业问题的关键问题，做出令人满意的回答。

2. 其他领土对话经验以及地方化措施

97. 在世界范围内，在乡村地区进行的参与式措施和/或领土对话的实验数量众多。有些实验，在致力于将这些新措施系统化的国际组织和非政府组织的推动下，得到了一定的发展。粮农组织和其他一些机构，也在不同的领域（森林和土地的管理方面）尝试了这些鼓励参与的方法。联合国资本发展基金（FENU）近 20 年来推动地方协商措施，以确定设备方面的需求。世界银行和国际农业发展基金（FIDA）最近也设计和实施了社区驱动的发展模式（CDD）。“21 世纪议程”也属于领土对话范畴，其概念框架于 1992 年里约热内卢会议之后在全球一级得到公认¹⁷。

98. 只有很少的倡议能够像 LEADER 这样，成为设有多级别干预、多层次对话和交流的结构性政策的对象。对话在社区和/或地方（有关例子前面已经提到）或国家一级进行，如减贫战略计划（PRSP）那样，与地方一级没有实质联系。佛得角在乡村地区实行的消除贫困国家计划，5 年来一直得到国际农业发展基金的支持，它就是一个刚好相反的实例。它的基础，建立在对 LEADER 的经验进行分析后而制订的方法之上，强调了多级对话。

99. 应该注意到，对于消除贫困目标的强调，比对乡村地区发展目标的强调，更显得合宜，这是因为它把平等以及全体福利看作是全社会问题。自下而上的办法带来的限制，能够在社区一级的对话中被消除，因为社区是地方伙伴关系中的代表。以数年为期的获取能力期限的引入（在佛得角是 3 年），以及类似经验的国际交流（葡萄牙，巴西），对于确定一种方法并且保证其成功，都是非常重要的因素。然而，尽管有了这些进步，这些方法中仍然存在两大限制，一是没有考虑到资源、尤其是物质资源（土地，水等）的公平获得问题，二是在

¹⁶ 当时试验了一些方法，以超越这个限制，尤其是围绕着上行评估观点，在实践形式以及信息的产生和流通方面进行了一些尝试。

¹⁷ 然而，除了在欧洲大陆，该议程还不太为人所知，而且往往是局限于环境问题，不过其多重性质已经在可持续发展的概念中得到确认。

领土对话中缺少非乡村人口的参与。对消除贫困的强调，澄清了对话的目的，但这还远远不够。

3. 涉及物质资源获得的新管理形式

100. 怎样才能使我们在前面所列举的领土对话以及上、下行垂直对话原则，在资源获得方面得到实行？私有权的存在事实上在土地和自然资源的使用中，为对话设置了一个司法限制，并且难以与共同资源的管理相调和。特别是绝对所有权的存在，给民主协商设置了一个障碍。事实表明，在现代社会中，所有权越来越受到限制¹⁸。实际上，在土地使用问题上，存在着很多方法，通过寻求保护公共利益，满足私人、家庭或集体经济管理要求的同时，可以帮助实现领土协商。

101. 我们已经提到过越南的例子。在越南，土地仍然是国有财产，但归村庄支配，农民有权使用，并可以出售他们的使用权。在拉扎克（法国）的例子中，民间社会作为地方伙伴之间的长效对话机制，负责管理土地，将土地按照需要交给农民家庭支配，同时还负责执行经过其成员讨论通过的发展战略。我们再次发现按需分配资源的地方领土对话，以及通过与国家的垂直对话，将自治权交给通过伙伴关系组织在一起的地方行动方，让它们管理资源并对管理的结果承担责任。所期待的结果是土地的公平分配，资源与需求的相称以及社会公平。让我们注意：其他一些标准可能会在*责任自治*关系中处于优势地位，尤其是涉及共同资源保护（土壤，环境等）时。这样的机制必须考虑到人类学数据，家庭结构以及现行遗产制度因素，以便能够在多代人间实行可持续管理，特别是解决年轻人安置这个复杂问题¹⁹。

102. 领土对话措施可以有利于对普遍利益的考虑和共同资源的管理，构成社会民主和地方一致性的要素，但它也会与法律的限制以及建立在其他各级的法规相冲突。对土地的良好治理，需要以改变土地的地位为前提，所以是全国一级的决定，这就造成一个政治性质的严重障碍。领土实验只能在特殊条件下才能进行，它的推广以及将其确定为公共政策的过程，几乎总是困难的²⁰。

4. 与城市人民的关系

103. 城市人民，今天往往是多数，可以做出中立判断，因此更有能力处理普遍利益，能够公平地衡量协调普遍利益与所有人的利益。在这个意义上，城市人口是有利于在乡村地区实

¹⁸ 土地的社会功能原则被载入了一些拉美国家的宪法中，构成了一些土地改革的基础，它也具有这些限制。

¹⁹ 土地财产不一定非要归国家所有。我们知道有很多种解决办法，其中一种就是私人所有者联合起来，将土地交给某种地方机构支配，这个地方机构通过领土对话保证对土地的管理。

²⁰ 在拉扎克的例子中，采取同样逻辑的“土地办公室”国家计划的失败，就证明了这一点。

行良好治理的一个重要民主资源²¹。但是，城市人口参与乡村地区问题讨论的权利，是不能靠法律赋予的。这样一个联系是随着时间的演进而形成的，是我们刚才提到的共同责任权利意义上的公民资格的联系：享用农产品和乡村世界（健康的饮食，空间，旅游等）的权利，以及对生活在其中的全体人民的福利和共同资源管理的共同责任。

104. 政策的部门化是如此重要，以至于现存仅有的经验均来自于公民自身。这是城市的市民消费者和小生产者之间的联系，围绕着健康产品的供应而产生出多种形式，在某些情形下，甚至发展到共同购买土地以解决土地获得问题。这些联系回应了涉及小家庭农业的安全和维持的两大重要因素：销售市场的安全和足够的价格以及土地获得，也因此进入责任自治关系的范畴。在更广泛的程度上，公平商业的发展也属于类似机制。

第四章 增强能力的必要性

105. 以上对乡村地区治理的关键议题以及现存经验所做的简述，使我们可以补充前两章对需填补的不足和空缺的诊断。现在我们可以来讨论和总结我们所描述的增强能力方面的后。

第一节 如何看待增强能力的必要性？

106. 在乡村地区实行良好治理是个关键议题。这种过程应该依赖于交互采用多项举措，其产生的结果，应该同我们在第三章所试图达到的目标相一致。

107. 所以应该是建设能力，而不是简单的移交：完全令人满意的解决办法并不存在。只有对建议的每项举措，根据别的经验进行批评分析，实际知识才能产生。但是，在概念和目标这一级上，如能拥有*共同参考框架*的话，还是适宜的。在全球一级确认人权概念、民主和可持续发展，以及最近所承认的具有明确数字和时间表的千年发展目标，确认在乡村地区实行良好治理的必要性，同时强调其原则以及将其发展为一项共享的政治计划，将是重要的一个步骤，而土地改革与乡村发展国际会议有望促成这个步骤的实现。

108. 我们也不能够放弃*制度化机制*²²和方法转达。如果缺少全球一级的*集体培训*过程的控制框架，就有很大的风险会失去重要知识、不断误入歧途和不断重复拟订相同的解决办法²³。由此看来，粮农组织计划创立的*观察站*有望发挥重要作用。

109. 可是我们也强调了实验机制难以被付诸实践，而且也解释了为什么。所以各级应当努

²¹ 这一点在出现个别利益妨碍普遍利益和共同公平管理时显得尤为重要，因为它涉及土地获得问题。我们可想到巴西无地农民运动过程中，城市人口的支持作用。

²² 或者是知识和经验资本化。

²³ 即便是最先进的经验，如欧盟社区倡议框架内实现的网络化经验，方法的资本化和转让的能力也远远未达预期程度。以此看来，实际知识建设和深化的潜力还有很大“浪费”。

力将实验机制发展成为新法律和新的公共政策。这里也一样，不同级别间的对话也是必要的。绝不应该鼓励单一的思想，无疑更应该创造条件，使得人类能够以多样化方式，为我们在本工作一开始时所提出的问题，找到应对要素。毫无疑问，国际组织的一项重要任务就是进一步修改它们的干预机制，以完善它们在这个领域的目标。²⁴

第二节 增强不同行动方能力的几个具体做法

110. 在获得能力的需要方面，今天的问题与其说是在技术知识和管理层面，不如说是在机构间关系和政治关系方面。为了实现良好治理而进行的能力建设，应该作为指导方针，而其它同能力有关的目标，比如技术、管理、市场准入等等，以及基础条件（扫盲，沟通能力培养，召集会议，主持会议，对妇女和青年的特殊培养等等），可以被看作建设良好治理能力这个一揽子计划的组成部分。这样的一个计划具有动员的效果，可以为获得能力产生新需要和新动力。

111. 这样的一个计划意味着必须具备各种条件，尤其是要接受和执行共同参考框架。如果民主和言论自由的基本条件得不到保证，那就不会有任何意义。但是这些条件同样也需要接受并愿意执行积极辅助、领土伙伴、负责任的自治等原则。最后，如果缺少根据不同国情或地区情况来保证生产者足够价格的农业政策，以及缺少能够促进新农业政策的实验和制订的政策开放，就将难以很好地执行这样的计划。

112. 增强乡村地区良好治理能力计划的直接关联性和有效性，取决于下述可能性：在训练与实践、进行思考的实践和促成实践的思考之间建立密切联系。这就要求能够联系思考和训练的教育形式。教育者更像一个学习过程的促成者。

113. 最后，这样的一项增强能力的计划是否能够成功，还需要各级*同时和协调的干预*：以实现地方/社区一级的领土协商，实现更高等级的垂直伙伴关系，帮助行动方以促成者、推动者和/或教育者面目出现，实现后续评估，帮助消费者以公民的身份参与，并在这些基础上在国家一级建立新法律和新政策，在国际组织一级推行符合情况的计划和协调的调节政策，等等。

114. 我们在第二章强调了能力明显不足的一些领域，这些领域不仅存在于国际组织、国家或地方政府一级，亦存在于民间社会组织一级。我们的结论是，如果生产者组织的能力得不到加强，许多政策的实施将会十分困难。

第三节 提议，提交讨论的第一个初步草案。

115. 在这些思考的基础之上，我们提出如下初步草案，以作为增强能力、在乡村地区实现

²⁴ 这也涉及框架能力的增强，以激发本文件所提供的反思，显然这些反思还需要进一步的完善。

良好治理的进程。第一步将是明确这些目标的共同框架为基础，确认对乡村地区实行良好治理的目标。土地改革与乡村发展国际会议将是实现这一步的机会。

116. 之后，将会呼吁各国政府试行这个进程，依靠目前已经存在的倡议²⁵或者依靠通过新计划²⁶。在这两种情况下，目的都是通过在地地方一级实施实验性计划，最终实现对农业和土地政策的修改。

117. 于是，将实施各级获得能力的具体计划。原则之一是让各种相关行动方能够在这项获得能力计划的某个阶段，在小范围内进行试验，以便让它们理解关键议题，并能够以后在更大的范围内实施。作为替代措施，将根据具体实际以及遇到的问题，制订培训计划。这些计划将涉及过程中的所有活动方，公共权利机构和部委，农民组织以及更广泛程度上的民间社会的代表性组织（代表地方、国家、大洲和全球等不同级别），非政府组织和其它可以担任对话过程调解人角色的参加者，以及特殊的专家（法学家及其它专家），等等。

118. 必须在全球一级上开展后续工作和资本化工作，以从不同的经验中获得教训和进一步明确共同参考框架，尤其是在方法和它们对不同背景的适应方面。某些方法论要素涉及到需要加以特别关注的关键问题，比如：

- 如何从社区和地方一级开始，同时也在更高级别，让最贫穷的人能够重新获得话语权，并在领土对话中拥有平等地位？
- 在概念和原则之外，什么才是在平等关系基础上，围绕普遍利益和个人福利开展对话的方法？
- 如何通过各级对话来超越包括司法在内的各种障碍，促成对诸如土地和水等资源的良好治理：修改有关土地和水的法令，实施新的地方管理形式，等等。
- 如何保证各级别能够分担后续评估？

119. 粮农组织关于设立农业和乡村政策观察站以作为土地改革与乡村发展国际会议成果的设想，对于将刚刚提到的前景具体化的目标来说，是非常重要的。其作用将是**保证在乡村地区学习良好治理能力过程以及为实现这个目标的能力建设的全球化**。它应该：（1）以土地改革与乡村发展国际会议以及会议的后续行动为基础，进一步明确公共参考框架，并将其作为假设根据；（2）保证向有意进行试验的政府提供支助，同它们一起确认试验中最值得考虑的因素，并将其作为全球一级的观察和方法论资本化工作的对象；（3）建立和实施现有措施的后续制度，以发现其中的经验和局限，并将其作为未来改善工作的对话基础；（4）

²⁵ 如欧洲的 LEADER 计划，CDD 计划，21 世纪议程，以及在一些地方实施的 STA 方式等。

²⁶ 第一种情况主要是通过参考其它方式，完善现有方式在实现良好治理目标方面的不足之处。第二种情况涉及根据新的基础制订的计划，以便将良好治理目标的其它方面纳入考虑范畴。

找出最可疑的问题，组织对这些问题及已经实施的最具关联性和最有趣的答案进行交流；（5）根据不同的情况，将各种方法在全球一级进行资本化，并完善良好治理能力的公共参考框架；（6）保证宣传有关目标和目前正在实行的进程；（7）支持相关行动方形成网络，目标是在一定期限内，能够将观察站所承担的功能，逐步地转移给这些网络（方法论资本化，传播，组织交流，政治对话，等等）。

120. 此外，观察站还将负责每年编写一本《**获得土地、水和其它自然资源的全球报告**》，评估农民、渔民、游牧人群和依靠森林生活的人群使用权的公正性和安全性，以跟踪在这些方面的治理能力的进步，并帮助国家、国际机构和民间社会组织汇报有关情况（*问责*）。

121. 对于提高乡村地区良好治理能力来说，最困难的挑战很有可能是将所获得的经验转化为一般政策（《*主流*》）。由于在全球这一级缺少足够的能够促成变革的政治力量关系，转化往往无法发生。这就是为什么在帮助**建立网络**之初，就应该提出这个问题，使它们能够作为有关利益方，参与全球一级的政治讨论，并承担交流和资本化的角色，**能够逐步接替观察站**：这些网络将代表小生产者，以及参与这些过程的各行动方，包括城市居民在内。为了达到这个目的，设想具体的获得能力计划就十分重要，比如：

✓ 针对**加强农民和乡村组织**的具体计划

✓ 依靠现有的治理结构，或者通过帮助建立新的特设地方领土机构，组织**乡村人口有步骤地参与土地保障政策的制订和实施**。这些政策涉及不同类型的权利，尤其是使用权。

122. 此外，为了保证这个过程能够产生成果，亦将实施其它类型的干预方式，尤其是：

✓ 在土地分配极其不平衡的地区，根据联合国机构的建议，借助**国际金融机构针对国家的引导和/或强制政策**，以加快再分配土地改革的实现，在降低 GINI 系数方面，其目标在长期过程中是可以量化和衡量的；在土地分配相对平衡的地区，则借助土地市场调节机制以及/或者地产税机制，以防止出现集中化的现象。

✓ 在考虑社会和环境外部因素的同时，进行大小规模农业生产模式之间的**竞争力比较研**。

结论

123. 作为结论，我们希望回到必要条件上来，以促进这些建议的实施过程并达到预期目标。

1. 承认全世界各种情势的多样性，放弃单一思想的念头，今天这是必不可少的先决条件，以更好地对问题进行认真研究和寻找应对 21 世纪所面临的错综复杂挑战的答案。所以必须在各国实施共同规定，保护这一多样性，保证所有的国家和所有的社会群体，即便是那些赤贫者，能够生存，能够得到承认，能够行使他们的权利，尤其是脱离贫困的权利。

2. 全球贫困和饥饿加剧的真正原因应该成为我们思考问题的中心，以便我们可以谋求解决问

题的根源。使得生产率不同的农业相互竞争的机制，同直接或变相的补贴、不同地区劳动力价格的差异、国家和经济行动方在磋商中的不同分量有关的市场失调的存在，同获得土地的难度以及对农民不利的国内政策一起，成为今天乡村地区贫困现象的主要原因。假如造成这些原因的机制继续加剧上游问题的话，创立安全网和实施救济式的纠正政策就毫无用处。越来越多的组织和运动正确地呼吁对农产品，至少是食物，不应该像别的商品那样对待。它们还呼吁停止自由化机制，等待实施新的合适的调节机制，比如建立地区自由贸易区域，以在必要的时候保护相关国家的农业不受国际市场毁灭性后果的影响。如果在这一级上缺少变化的话，任何土地获得政策都是不可行的。

3. 我们难道不应该放弃绝对土地所有权的神话，重新创立治理领地的新模式？

124. 今天必须承认各种个人和/或集体所有权以及资源使用权的重要性。笼统地谈论权利是容易的，但是将这种现实转变为真正的法律承认则十分困难。可能性的范围趋向无穷，只要我们承认各种权利可以在同一片土地上存在，承认各种权利可以通过市场或者非商品机制，成为特殊分配和管理模式的对象。

125. 放弃土地绝对所有权的神话²⁷，就可赋予自己以其它方式看待现实的方法，明白不同大洲的情况并非一定不可比较，就可将*欧洲的地租法*，拉丁美洲的*土地社会职能*，原住民区域的风俗习惯，置于一致的概念体系之中。

4. 难道不该尽快放弃可以建立一个管理土地和自然资源的完美市场的幻想吗？

126. 正像卡尔·波兰伊 (Karl Polanyi) 1944 年起发现的那样，尽管土地和自然资源权利经常被买进卖出，但是它们并不是生产用来供出售的产品，所以不该像别的物品一样被当作是商品。光靠市场并不能以最佳形式对土地和自然资源进行再分配，以照顾广大人类的利益。在全社会广泛共识的基础上由国家和农民自己推动的再分配土地改革，比以往任何时候都更迫切，不仅仅是为了对穷人实行公正，也是为了绝大多数人口的福利以及全球经济的平衡。与上个世纪相比，这些改革具有不同的特点，而且必须进行创新以应对新的国际形势。

127. 市场要完全不参与的话，也不是解决办法。必须避免全靠市场或者完全不靠市场这样的两极分化，必须找到办法，确认什么类型的权利可以被当作商品交易、什么类型的权利应该由非商品机制管理。因此必须讨论何种社会调节措施或何种限制应该根据市场的需要而建立。如果家庭 (或农民) 劳作在经济、生态和社会方面永远都是最适合的生产方式的话，结构政策就特别重要。作为农业政策，它可以在帮助生产单位实现现代化的同时，可以一代接一代地控制农业结构的演变，以保持生产单位的家庭性质。与经济和教育政策一起，它可以

²⁷ 这个概念创造于资产阶级反抗封建主义统治之时，距今也就是短短两个世纪，在人类发展史上，只能算做是昨天发生的事件。

表现出家庭农作的优势。

128. 未来解决方案的构建只能采取多种和渐进的形式。只有在日益广泛的联盟动态中，才能渐进地建立各种力量关系，可持续地推动发展。

129. 在这个方面，联合国所属国际机构（粮农组织，开发署等）可以发挥重要作用。它们应该继续对国家进行干预，并主要同代表不同领域的民间社会运动和组织一起，扩大自己的行动范围。

130. 除了我们在这个文件中提及的这些具体做法外，还有其它的做法需要进一步研究：制订国际税收，以资助对市场扭曲进行补偿；在生产者和消费者之间，在有意扩大全球可清偿需求基础的资本主义部门和受到当前发展直接影响的农民部门之间建立广泛的联盟。因为与会者的类型众多且素质高，这次会议将是一个提出和讨论许多新思路的机会。我们所面对的危机十分紧迫、范围深广，所以需要每个人的想象力和思考能力，需要全球所有人民多种文化的贡献。

部分参考文献

- Berthelot, Jacques.** 2001. L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation. L'Harmattan., Paris.
- Calame, P.** 2003. La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance. Editions Syros FPH, 2003.
- CERAI.** Forum Mondial de la Réforme Agraire, 2004, Valencia. Actes et documents.
- Comby, Joseph.** L'impossible propriété absolue, dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.
- Deininger, Klaus. World Bank.** 2003. Land Policy for Growth and Poverty Reduction.
- FAO,** 2004. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. 2004.
- FAO, ROA - Roles Of Agriculture Project.** Research Reports. 2004.
- FAO, Rural Development Division.** 2005. An approach to rural development. Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). FAO : SD-Dimensions : http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm
- FAO.** Charte des paysans. Déclaration de principes et programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. 1981.
- Farrell, G.;Thirion, S.** Construire une stratégie de développement territorial à la lumière du Programme LEADER - 5 publications (1999 – 2000): La compétitivité territoriale, la compétitivité économique, la compétitivité sociale, la compétitivité environnementale et la compétitivité à l'échelle globale –
- INDE, CRL -** 2001 - Leader Portugal. O desenvolvimento local em meio rural face ao desafio da sustentabilidade – Os ensinamentos de 10 anos da Iniciativa Comunitaria LEADER em Portugal.
- Janvry, Alain de, Macours, K. et Sadoulet, Elisabeth.** El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.
- Lavigne Delville, Philippe** (coordinateur). Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Karthala, Coopération française. 1998.
- Lerman, Csaki, Feder,** 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union.
- Le Roy, E., Karsenty, A., Bernard, A.** La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables. Ed. Karthala. Paris, 1996.
- Malassis, Louis.** L'épopée inachevée des paysans du monde. Paris, Ed. Fayard 2004.
- Marty, André et al.** Les régimes fonciers pastoraux: études et propositions. Secrétariat permanent du code rural. FIDA. Niger. 1990. 107p.
- Mazoyer, Marcel et Roudart, Laurence.** Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997.
- Mazoyer, Marcel.** FAO, 2001. Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation.

- Merlet Michel**, 2002, Politiques foncières et réformes agraires. Cahier de propositions. Réseau Agricultures paysannes et modernisation/Fondation pour le Progrès de l'Homme, IRAM, 127 p.
- Polanyi, Karl**. La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. 1944. Ed. Gallimard. Paris, 1983.
- Saraceno, H.; Thirion, S.; Farrell, G.; Hummelbrüner, R; Vercruysse, JP**. 1999. Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER. – Cahier n° 4 de l'Observatoire Européen LEADER –
- Servolin, Claude**. L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Paris. Février 1989.
- Stiglitz, Joseph**. Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth. Brasil. World Bank. July 1998.
- Union Européenne**, (Commission de l') Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement. Bruxelles, Octobre 2004.