



改善牧场治理

实施《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》



《联合国粮食及农业组织土地权属治理技术指南》是粮农组织启动的一项动议，旨在促进土地权属治理的能力，从而帮助各国应用《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》。《联合国粮食及农业组织土地权属治理技术指南》由技术专家编制，可为多种行为者所用。该《指南》：

- 将《准则》的各项原则转变为实际的机制、流程和行动；
- 提供了良好实践的具体例子，即什么实践奏效及其实践奏效的地点、原因和方式；
- 为政策和改革流程的设计、投资项目的设计和干预指导等提供有用的工具。

欲了解更多有关《准则》和联合国粮食及农业组织土地权属治理活动的信息，请访问www.fao.org/nr/tenure。

改善牧场治理

实施《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》

作者:

Jonathan Davies
国际自然保护联盟

Pedro Herrera
Entretantos 基金会

Jabier Ruiz-Mirazo
Entretantos 基金会/世界自然保护联盟生态系统管理委员会

Jennifer Mohamed-Katerere
世界自然保护联盟环境经济社会政策委员会

Ian Hannam
世界自然保护联盟环境法律委员会

Emmanuel Nuesri
世界自然保护联盟环境经济社会政策委员会/波茨坦大学经济与社科学院

监制:

Caterina Batello
联合国粮食及农业组织

该出版物旨在支持《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林所有权有责治理自愿准则》的应用；它不会与世界食品安全委员会于2012年5月11日出台的《准则》中的内容相悖，也不会与各国在实施过程中扮演的角色相冲突。

该出版物在联合国粮食及农业组织（FAO）和德国政府的经济援助下编制。

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织(粮农组织)对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

本信息产品中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

ISBN 978-92-5-130099-2

© 粮农组织 2017年

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request 或 copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站(www.fao.org/publications)获得并通过 publications-sales@fao.org 购买。

本出版物使用特定产品和流程印刷，以确保对环境造成最小影响并促进可持续森林管理。

致谢

《改善牧场治理》的技术指南由世界自然保护联盟Jonathan Davies领导的团队编制, 成员包括Pedro Herrera (Entretantos基金会)、Jabier Ruiz-Mirazo (世界自然保护联盟生态系统管理委员会)、Jennifer Mohamed-Katerere (世界自然保护联盟环境经济社会政策委员会), Ian Hannam (世界自然保护联盟环境法律委员会) 和Emmanuel Nuesri (波茨坦大学经济与社科学院)。整个工作在联合国粮食及农业组织的领导和监督下完成, 并得益于Vivian Onyango (联合国粮食及农业组织) 的协调以及Razingrim Ouedraogo和Michelle Kimeu (世界自然保护联盟) 的支持。

该技术指南的编制基于磋商流程进行, 并受由畜牧及土地权领域的专家组成的技术委员会所监督, 这些专家包括Alejo Zarzycki、Caterina Batello、Charlotte Beckh、Fiona Flintan、Francesca Romano、Gonzalo Oviedo、Harold Liversage、Jean Maurice Durand、Jeremy Swift、Joseph Ole Simel、Katherine Homewood、Khalid Khawaldeh、Lalji Satya、Luca Miggiano、Maryam Niamir Fuller、Monica Lomena-Gelis、Munkhbolor Gungaa、Razingrim Ouedraogo和Vivian Onyango。2015年3月24-25日, 该技术委员会在联合国粮食及农业组织罗马总部举行了为期两天的工作会, 旨在反思并评审技术指南的初稿并提出下一步工作的修正案。除了作者和技术委员会成员之外, Francesca Distefano、Fritjof Boerstler、Irene Hoffman、Pablo Manzano、Paulo Groppo、Vincent Briac-Warnon和Robinson Djeukam Njinga也参与了工作会讨论。

技术指南初稿得到了极大优化, 这主要得益于以下专家的评审, 包括Aderinoye Sidikat、Adoulaye Diaoure、Adrian Cullis、Babo Fadlalla、Birgit Muller、David Palmer、Eugenio Sartoretto、Francesca Distefano、Francisco Carranza、Frank Escobar、Fred Kafeero、Getachew Gebru、Gillian Vogt、Gregorio Velasco、Irene Hoffman、Karen Greenhough、Margret Vidar、Maryam Rahmanian、Paolo Groppo、Phillip Kisoyan、Piers Simpkin和Robert Allport。除了联合国粮食及农业组织的人员之外, 评审人员也通过可持续游牧业的全球倡议网络予以确定。该指南由Shannon Russell编辑, 由Luca Feliziani进行编排。

联合国粮食及农业组织特此向德国政府为该指南编制所提供的经济支持表示诚挚的谢意, 并向世界自然保护联盟和可持续游牧业的全球倡议在指南编制过程中表现出的紧密合作表示感谢。

前言

2012年5月11日,世界粮食安全委员会签署了《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》(以下简称《自愿准则》)。该自愿准则旨在为全球和各国在如下方面的努力做出贡献,即通过促进安全的土地所有权以及对土地、渔业和森林的平等获取权来消除饥饿和贫困。有关《改善牧场治理》的技术指南为如何加强牧场土地所有权治理提供了建议和范例,同时也承认了牧场土地所有权安排的复杂性以及全球牧场社会的多样性。此外,该指南也为《公共资源所有权的治理》、《男女平等的土地治理》、《改善森林所有权的治理》、《负责任的土地所有权治理及相关法律》以及《尊重自由、事先和知情同意权》等其它技术指南形成了有益的补充。

有关《改善牧场治理》的技术指南建立在近年来一系列有关牧场治理和土地所有权的动议和研究基础之上,反映了牧民面临的内在挑战、政府在确保牧场所有权方面的弱点以及全球最新的成功案例和进展。作为倡议之一,可持续游牧业的全球倡议通过广泛的网络在案例的收集和评审方面形成了全球性的伙伴关系。在该技术指南的编制过程中,有两大全球性评审尤其具有影响意义,即《我们放牧的土地》¹和《牧场治理²——可持续游牧业的集体行动》。此外,作为全球舞台上牧民们可信赖的发声者,流动土著人口全球联盟(WAMIP)的出现在确保诸如此类的研究中高度的磋商性和问责性已显得无足轻重。

有关《改善牧场治理》的技术指南反映了上述动议内容,并通过磋商予以编制。整个指南由世界自然保护联盟和可持续游牧业的全球倡议与环境经济社会政策委员会和环境法律委员会合作编写。技术委员会包括游牧业领域的专家以及经流动土著人口全球联盟认可的牧民代表,他们共同监督了该指南的编制过程。指南还通过了经可持续游牧业的全球倡议网络和联合国粮食及农业组织人员认可的志愿者的评审。

¹ https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

² <https://portals.iucn.org/library/node/44904>

有关《改善牧场治理》的技术指南针对政府和非政府部门等多种受众编制。虽然多数读者都拥有游牧业方面的基本知识,但许多人仍对全球范围内牧场系统和文化的多样性不太了解。该指南针对的是那些认识到确保牧场土地所有权的重要性以及那些寻求实际指导的人群。因此,指南并非是一部倡议性文件,它在第一章中为确保牧场所有权提出了辩护,以供各类部门在增强工作合理性方面所用。虽然准则提出了可操作的实际建议,进一步的工作也是必需的,以针对牧民社区将当前的文件转化为更加本土化且用户友好的产品。对某些最边缘化的牧民社区而言,该指南中的一些建议将是无法实现的,这一点已得到广泛认可,同时在一部旨在适用各种背景的指南中也是不可避免的。我们期望,通过为读者提供各种解决方案,该指南能为增强全球牧场所有权治理创造更高的期望值。

目录

致谢	III
前言	IV
缩略语	VIII
<hr/>	
引言	1
<hr/>	
为什么需要牧场土地治理指南?	3
该牧场土地技术指南与其它指南的关系	4
人权框架、弹性和人类福祉	5
<hr/>	
第一节：牧区土地所有权治理面临的问题和挑战	9
<hr/>	
作为土地使用体系的游牧业概述	11
确定治理部署的牧民制度的特点	17
有效治理和安全使用权	26
与加强牧民使用权治理相关的风险	29
为牧区群落分配适当的土地权利的曲折道路	30
牧民土地使用权的主要挑战	31
<hr/>	
第二节：改善治理并加强人类能力	37
<hr/>	
行动领域1：制定负责的决策和有效的代表	41
行动领域2：确保参与协商和沟通的包容性、公平和透明	52
行动领域3：认识当地和本土知识，以确保文化和生态多样性的顺应力	58
行动领域4：认识传统制度并加强与法定制度的协同增效	62
行动领域5：加强地方组织、社群网路和制度运作的空间	67
行动领域6：避免和并管理冲突	74
行动领域7：促进合作学习	81
<hr/>	
第三节：为畜牧制定政策和法律框架	87
<hr/>	
鼓舞人心的国际原则	91
发展牧区土地政策	97
界定与牧民有关的国家立法	101
<hr/>	

结论	121
-----------	------------

参考文献	125
-------------	------------

图目录

图 1 牧区土地技术指南概述	8
图 2 全球牧场	12
图 3 肯尼亚/坦桑尼亚的马赛群落中的嵌套权利层级	21
图 4 定义牧区管理和治理的特点	24
图 5 将潜在挑战与共同治理问题联系起来	34
图 6 牧场使用权和建议行动领域的潜在风险	41
图 7 决策制定的代表表格	46
图 8 问责制的主要部分	48
图 9 充分、有意义和有效参与的要素	53
图 10 不同的过程和结果评估案例	57
图 11 将当地知识和科学知识 with 决策联系起来	60
图 12 信任的关键组成部分	64
图 13 了解冲突的概念方法	75
图 14 对于承认牧民的负责任的所有权治理群落学习的贡献	81
图 15 潜在的挑战以及政策和法律应对	90

表目录

表 1 确保土地使用权的额外挑战	35
表 2 同冲突管理机制的优势和局限	77

缩略语

CBD	《生物多样性公约》
ECOWAS	西非国家经济共同体
FAO	联合国粮食及农业组织
FAR	模糊访问权限
FPIC	自由、事先和知情同意权
ICCA	土著和社区养护区和领土
IFAD	国际农业发展基金
IUCN	世界自然保护联盟
NGO	非政府组织
PPP	污染者付费原则
PUG	牧场用户组织（蒙古）
UNDP	联合国开发计划署
UNDRIP	联合国土著人口权利宣言
UNEP	联合国环境规划署
VGGT	《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》
WAMIP	流动土著人口全球联盟
WISP	可持续游牧业的全球倡议



引言

引言

《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》（以下简称《自愿准则》）明确地将牧民称为该准则的终端用户以及能力构建的目标。在“土地所有权相关的权利和责任”条款（4.8段）下，该准则强调“在与保护土地、渔业和森林的个人和联盟打交道的过程中，各国应尊重并保护……牧民……的民事及政治权利，并应遵循其人权义务。”

牧民与“历史上的弱势群体、边缘化群体……土著人口”以及土地改革中牵涉的其它群体得到了共同的认可（15.5段）。这突出了在增强牧场土地所有权治理的过程中必须应对的最基本的挑战之一，即牧民们在历史上和当前所经历民族话语权的边缘化。该准则也在跨界土地所有权的背景下明确地提及了牧民及其土地问题（22.2段）。这显示了在确保土地所有权治理的过程中牧民们面临的诸多独特挑战，同时也向由牧场生态决定的环境形成了挑战。牧场社会已适应了这些挑战，并形成了深深植根于牧场文化的习俗和规则来治理牧场土地的管理和使用。虽然部分政府可能看到了传统治理在阻碍发展方面的力量，但是该技术指南仍将意图阐明传统治理不仅是确保牧场所有权的基石，同时也是确保牧场社会弹性和可持续发展的基石。

为什么需要牧场土地治理指南？

“田园主义被定义为是牧场上粗放的畜牧生产方式”。这种广义的描述包括全球范围内发现的诸多不同的放牧实践和生产体系。不过，很明确的是，有计划的放牧是一种中心且普遍的实践，对于牧场的可持续管理而言具有至关重要的意义。有管理的畜群流动是可持续游牧业的根本，同时对于确保农场所有权来说也形成了最大的挑战。

该技术指南为畜群流动性提出了详细的依据。不过，畜群流动规模不一，既可以是长期的放牧，也可以是各种距离的季节性迁移放牧或是相对本地化的畜群流

动和牧场轮换。从历史上来看，牧民流动性经常被视为是难以确保其土地所有权的理由；既然牧民常常迁徙，因此他们难以对某片土地形成拥有权。在牧民已沿袭同样的季节性迁徙放牧路线数百年以及对其历史使用和管理有明确依据的地方，这种论点占据上风。然而，即便在流动性最强的放牧社区，畜群流动自远古时代以来就一直依赖于受牧民保护和维护的自然和人文设施。

流动性是牧场资源不确定性和异质性的反应之一，公共所有权实践则是另一种反应。二者共同形成了复杂的传统所有权安排，并需要政府和其它相关的代理人复杂的反应来予以支撑。牧场土地在很大程度上是公共所有的，但也可以包括土地或其它私有资源（比如树木）或是因季节而异的不同权利。牧民可以对距离相隔甚远或仅在某些年内使用的土地提出所有权。地理位置相距较远的不同资源地块（比如盐池或林地）可能对有效的畜牧生产来说是绝对必要的。通常，这些地块为非牧民所用或是由外人用作商业开发，所有权很难确保。

因此，该技术指南需提供相应的解决方案，以在不破坏传统安排内在、必要的复杂性的情况下保障牧场治理和所有权。同时，这些解决方案也必须适应传统实践和畜群流动性基本模式不断变化的背景。

该牧场土地技术指南与其它指南的关系

有关《改善牧场治理》的技术指南涉及了该系列中其它技术指南的诸多议题，包括即将发布的《公共土地治理》技术指南、《男女平等的土地治理》³技术指南、《负责的土地所有权治理及相关法律》技术指南以及《尊重自由、事先和知情同意权》⁴技术指南。这些指南为如何增强牧场土地所有权治理提供了重要的建议和范例，并与有关《改善牧场土地治理》的技术指南相一致。不过，虽然这些指南具有补充意义，有关《改善牧场土地治理》的技术指南仍覆盖了田园主义独有的牧场所有权挑战，并考虑了如何将牧场所有权的各个方面（公共土地的问题、免费、事先及知情同意权以及性别差异等等）整合为旨在确保牧场土地所有权的统一方式。

有关《改善牧场土地治理》的技术指南试图探讨全球不同地区的各种牧场土地所有权安排。该指南的编制建立在对这样一种事实的认可之上，即田园主义的经济和生态重要性受到土地所有权治理弱点的影响。指南的编制旨在与各种牧民相关联，其中包括工业化和发展中国家的牧民以及那些将自己视为原住民及非原住民的牧民。除了公共资源所有权之外，该指南还承认个别土地所有权可成为牧场体系的重要组成部分。规模方面的挑战也予以了讨论，其中包括跨越国际边界的土地所有权治理。此外，该技术指南还考虑了并不一定为“土地”所有权覆盖的资源（包括水、盐池和树木）所有权以及这些权利如何与土地所有权形成互动。

³ <http://www.fao.org/docrep/017/i3114e/i3114e.pdf>

⁴ <http://www.fao.org/3/a-i3496e.pdf>

《公共资源所有权的治理》

这里的公共资源是指社区、社区集合或团体所拥有、管理和/或使用的用以支撑其食品安全并维持其生计和福祉的土地、渔业和森林等自然资源。集体所有权对于全球数百万的人口而言都具有至关重要的意义。贫困、边缘化、脆弱或是无地的人口非常依赖这些公共资源，因为这些资源既构成他们的收入来源，也是他们在困难之时的安全保障。公共资源对于全球许多社区都具有重要的文化、社会和精神价值，并在地方和全球层面提供基本的环境服务。因此，认可对公共资源的集体所有权是实现可持续发展和食物权的基石。

《公共资源所有权的治理》阐述了对公共资源的理解，并提出确保集体所有权的意义以及有关公共资源负责任治理的指南，从而在实践上支持了《自愿准则》的应用。该文件还提供了与跨不同自然资源和地区的公共资源集体所有权相关的战略性指导。该战略指南通过被视为灵感之源的各国案例予以阐释。此外，战略指南也得到针对本土适应过程的方法指南的补充。

有关公共资源的技术指南对牧场技术指南形成补充。虽然牧场涉及多种类型的所有权，但是在大多数国家中，公共所有权才是主导的所有制安排。不过，有关大规模使用、季节性占用和流动性的游牧业管理战略使确保牧场公共所有权的努力变得更加复杂。

人权框架、弹性和人类福祉

该《自愿准则》旨在通过三大相互关联、相互依存的目标来改善土地所有权治理，即（1）实现食品安全、支持充足食物权的逐步实现；（2）改善社会和发展的多个方面，包括扶贫、可持续生计、社会稳定、家庭安全和农村发展等等；（3）确保环境保护及社会和经济的可持续发展（1.1段）。为了使该《自愿准则》便于操作，该技术指南采取了一种“大图片”的方法，对牧区内的多元化关系以及影响目标实现的经济、社会和政治环境进行综合考虑。基于《自愿准则》中阐述的基本价值观以及关键的优先领域和战略，该技术指南确定了必须便于操作的三大核心方面：

1. 一系列的人权承诺；
2. 人类福祉和环境保护的相互依存性；
3. 增强人类能力（即福祉），使牧区获得应有的权利、利用公共领域的机会并在经济和生态领域做出充分的贡献。

一系列人权承诺

《资源准则》中列明的人权承诺的关键要素包括:

1. 认可国际法(包括《世界人权宣言》和其它国际人权文书)中列明的义务;
2. 特别关注食物权的逐步实现;
3. 一整套用于指导优先方面和行动(包括战略)的基本原则;
4. 一整套用于确保这些方法按照与人权相符的方式予以实施的原则。

这些承诺为什么意义重大?

这些承诺承认,负责的土地所有权治理必须超越“无伤害”的方式,纳入国家和非国家行为人的积极权利以及相应的责任和义务。总体而言,各国有如下职责:

- 尊重权利意味着避免干预对权利的追求或享受;
- 保护权利意味着确保第三方——包括公司和非政府组织——不干预对权利的追求或享受;
- 履行权利意味着创造促使权利实现的环境;
- 因此,治理安排需与人权相一致。法律必须与这些权利相一致,人们的生活体验也必须符合这些标准,或者必须采取逐步的措施来实现这些权利。这要求理解并处理那些影响法律和治理实践实施的多样化因素,比如教育、种族和性别等社会地位以及社区和个人获取生命保障资源的途径。对牧区来说,这包括群体和家庭内的社会分化,比如妇女获取畜牧资源的不同途径或者她们在使用和管理自然资源方面的多样化角色。这些不同的体验表明了性别平等的重要性。为了应对这种现实,需要引入与现有人权义务相一致的干预,如第二节所述。这些社会和经济现实在第一节中有更加充分的论述。

牧区能力至关重要

人们拥有的各种能力影响他们“过想要的生活”的能力 (Sen, 1999年), 即能够自由地做出有关理想生活的选择。在《自愿准则》1.2.4段中, 增强牧民及其它角色的能力是一种具体的目标。增强牧区实现《自愿准则》中设定的社会和发展目标 (包括扶贫、可持续生计、社会稳定、自我决定、农村发展以及资源环境的可持续性) 的各种能力是该技术指南关注的重点。值得一提的是, 正如可持续发展目标所反映的那样, 这些抱负是政府的承诺。

可持续发展目标和牧区治理⁵

许多可持续发展目标都与增强牧区土地所有权治理相关, 其中包括如下内容:

目标1: 终结各地各种形式的贫困。

目标2: 终结饥饿、实现食品安全、改善营养、促进可持续农业发展。

目标3: 确保健康生活、增进各种年龄人群的福祉

目标5: 实现性别平等、增强所有妇女和女孩的权能

目标6: 为所有人确保水资源的可用性、可持续管理及卫生性

目标8: 促进持续、包容且可持续的经济增长, 促进充分且高产的雇佣, 帮助所有人获得体面的工作

目标13: 采取紧急行动缓解气候变化及其影响

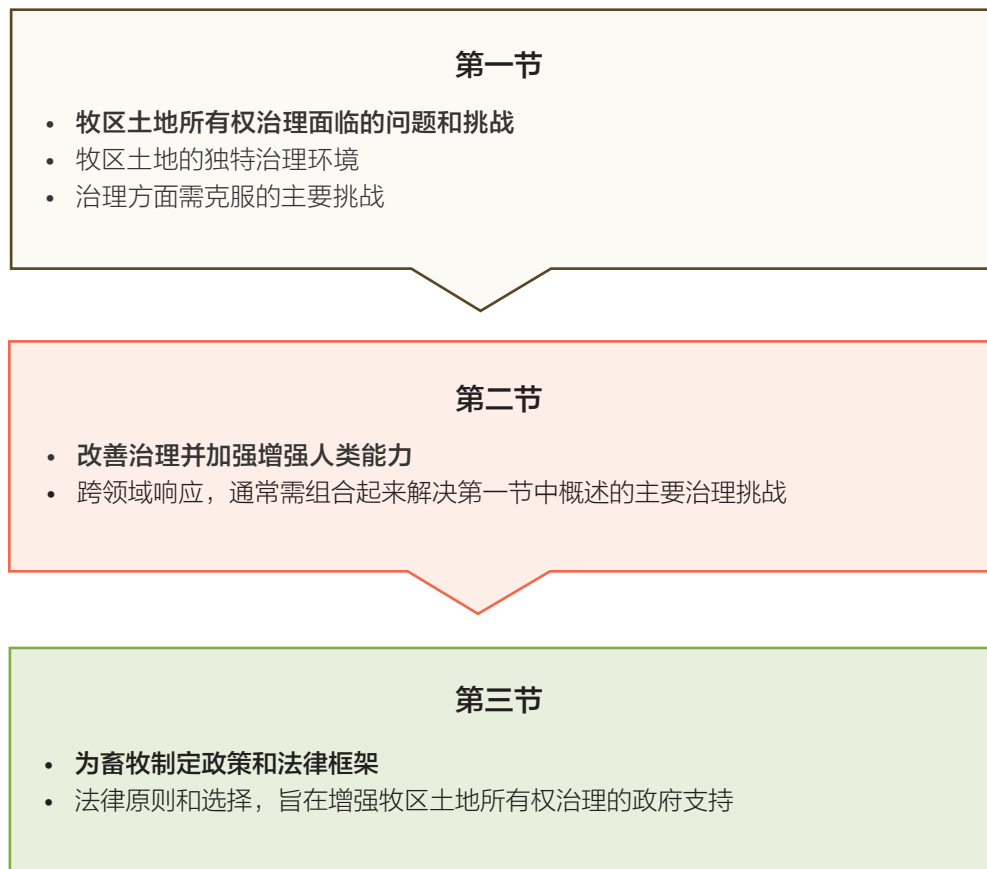
目标15: 保护、修复并促进陆地生态系统的可持续利用, 以可持续的方式管理森林, 阻止沙漠化, 停止并扭转土地退化, 制止生物多样性的消失。

目标16: 为可持续发展促进和平且包容的社会发展, 使所有人都能享受司法公正, 构建高效、问责且包容的各级机构。

⁵ 参见 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

牧民参与解决方案的制定对于确保所采取的战略可改善其福祉而言至关重要。国家对社会脆弱性（比如缺乏教育和卫生设施的偏远家庭）的响应通常通过旨在增强人们和机构的适应能力的外部发展干预来实现。不过，外部响应也可能加重牧民的脆弱性，比如，这可能会催生针对牧区土地及关键资源的新型竞争。因此，灵活性和社区适应性管理有助于确保地方选择的自由运用。该指南确定了有利于增强这些能力的实施战略（Herrera、Davies和Manzano Baena, 2014年；Reid、Fernández-Giménez和Galvin, 2014年）。

图 1:
牧区土地技术
指南概述



第一节

1



牧区土地所有权治理面临的问题和挑战

第一节：牧区土地所有权治理面临的问题和挑战

作为土地使用体系的游牧业概述

“游牧业是指牧场上粗放式的牲畜生产，其存在于世界各地，是对独特生态挑战的一种响应。”不同社会对这些挑战的响应方式有很多共同之处，同时也为增强土地所有权治理提出了一些共同的挑战。游牧业是为经济利益和生态可持续性而实施牲畜管理的体系，尤其是在广袤土地上实施畜群流动性管理的工具。牧民是指该体系背后的人们，他们管理并保护着牧区土地，并从牲畜生产中获得收益。他们的文化与他们的放牧策略密不可分，也是他们治理自然资源的核心方式。

虽然牧民也面临其它源自市场和政治环境等的不可预测性，不过游牧业在很大程度上是对生态和气候变异的一种适应。牧场气候季节性变化很大（比如极端寒冷或干旱的季节），这限制了资源的可获取性或可用性，同时牧场也表现出极端的年际间变异。例如，在很多旱地上，正常年份降水的变动幅度可高达平均降水量的50%，而在极端年份变动则可能是平均降水量的数倍甚至完全没有降水。自然资源反映了这种变异性，而牧民则管理着具有不同价值、不同可获得性和不同生产性用途的自然资源组合。例如，这可包括数种草地、湿地和绿洲、河滨区域、林地和森林斑块以及盐池和更多的资源。牧民采用各种市场和管理工具来平衡这些变异性，并试图追踪其中的诸多因素。

全世界大约有5亿牧民，其中大多数居住在发展中国家，并面临着许多发展和贫困方面的挑战（McGahey等人，2014年）。不过，即便在澳大利亚、中国、欧洲和美国等高度工业化的国家中，牧民仍有广泛分布。牧民通常通过多种生产活动来谋生，他们饲养牲畜不仅是为了家用（奶制品、毛类、粪肥、肉类和兽皮），还将其用于市场出售以获取他们自己无法饲养、种植或生产的物品。

牧场畜牧业利用了各种各样的饲料源，包括草地、已收割植物及木本植物、休耕地、残茬、割下的草、水果、森林、树木、荒野甚至是路边和城市边缘地带。这就要求牧民拥有充分的资源获取权，并常常对权利的维护形成独特的挑战。而且，游牧业也有赖于两方面的必需性，即粗放的土地使用及流动的自由性，这进而决定

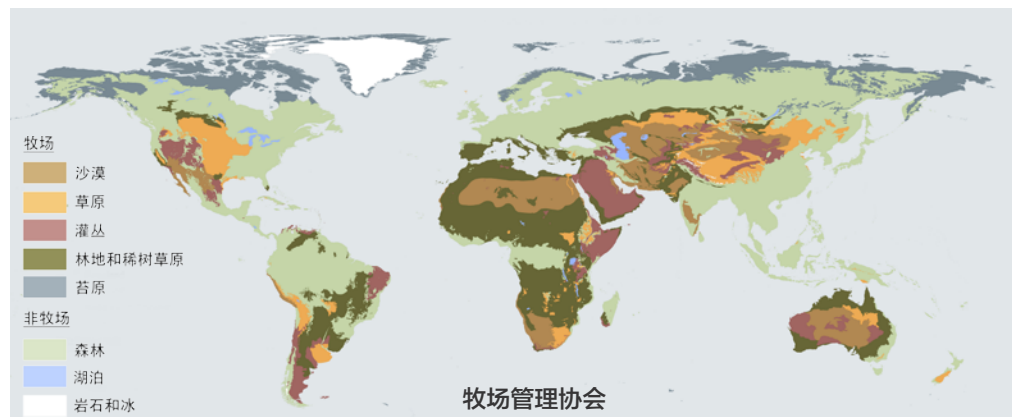
了牧民对土地所有权的理解。长期的生活方式使牧民获得了分散的、从生态角度看特定的且随季节变化的牧场和水资源，从而针对不稳定的植被生长、季节性疾病媒介及其它挑战形成了一定的安全防线。

牧场土地的独特性

牧民占有的土地常常指牧场。在气候极端及高度不确定的地区，牧场生态系统的变化非常剧烈。这种变化极具挑战性，并使自然和社会的演化变得无法预测，进而造成独特的生物和文化多样性。牧场生态系统为人类提供许多物品和服务，包括提供衣食、调节供水及碳隔离等等。

从生态学的角度来说，牧场有时被定义为“原生植被（顶级群落或亚顶级群落）主要是可放牧或有放牧潜力的草地、草状植物、非草属植物或灌木丛的土地，以及作为自然生态系统可供牲畜或野生动物生产的土地”（Allen等人，2011年）。牧场可包括草原或干草原等天然草场、热带草原、湿地、旱地和沙漠、苔原以及丛林或地中海马基群落等某些低矮非草属植被和灌木丛。牧场通常散布于植物生长受低雨量、极端寒冷、高海拔、陡坡或其它因素限制的旱地和山脉中。根据牧场管理协会的资料，图2基于沙漠、草场、灌木丛、林地和热带草原等土地分类显示了全球的牧场的分布情况。不过，牧场同时也是一种社会景观，其中原生文化不断地影响生态系统，生态系统反过来也影响着原生文化。正如图2所示，牧场大约占有所有土地面积的一半（51%），而该图提供了牧场的大致分布和范围。

图2.
全球牧场



在许多国家中，牧场给人们带来的各种益处都在不断受到土地退化的威胁。牧场退化是全球普遍关注的问题，不过人们对牧区土地退化的进程知之甚少。了解匮乏导致相关干预和政策不足，而这有时还会加重退化程度。此外，牧区也受到作物栽培、过度放牧、过度榨取木质生物质原料以及因气候变化和水资源抽取导致的干旱化等因素的影响。这些类型的退化的动因包括人口增长、人们对食物及其它产品日益增长的需求、管理和技术变革以及一系列政策和机构因素。反过来说，政策失灵也归因于一系列因素，比如薄弱的资源权利和治理、牧区利益相关者微弱的影响力以及不充分或不准确的数据、信息和知识等等 (Mortimore等人, 2009年; Davies等人, 2015年)。

政策失灵也可归因于对游牧业的错误理解，或者甚至是将游牧业描绘得落后的故意之举。畜群的流动性是牧区可持续管理的关键，不过流动性却常常被指责为是一种古老守旧的方式。灵活、机会主义的畜牧实践是非常重要的风险管理工具，不过也被贴上了“过时”甚至“荒谬”的标签。虽然灾荒年份偶尔寻求避难对于生存而言至关重要，不过牧民们却被描述为要求准入的无政府主义者。许多牧区都利用野火来进行维护，但是牧民们在将火作为复兴草原、消灭虫害的管理工具时，却受到很多人的指责 (IUCN, 2011a)。

有证据表明，在大多数国家，游牧业和牧区的价值都被低估了；当从整个生态系统来衡量时，牧区资源转化为其它用途的结果是利大于弊 (Davies和Hatfield, 2007年)。不过，虽然有证据显示将牧区转变为耕地是土地退化的最显著动因之一，绝大多数国家仍然大力倡导粮食种植而不惜牧区的健康发展。不过，值得注意的是，在许多国家，牧区退化的证据薄弱，土地退化也通常归结于过度放牧，这种理由背后或许暗藏政治玄机，甚至被用来解释牧场土地征用的合理性。与此同时，我们也观察到，在地方治理中，流动性和习俗制度保持有效的地方，牧区退化就较为罕见 (Niamir-Fuller, 1999年)。

牧区土地和水的管理

饲料和水是畜牧业管理最为重要的资源，但牧民也可以使用和主张其他各种资产。牧民消费一野生水果、种子、块茎、树皮、树脂和叶子 - 作为食物或药物。他们还使用许多种类的数目作为饲料、树荫、围栏、施建筑并且制造家具和工具。由于主要依靠生物生产力低、变异性高的土地，牧民需要有权使用大片土地，以确保他们的畜群拥有资源。为了个人使用而分离的土地通常没有效果，因为个别地块将会出现周期性散置的供过于求，以及时间不足。当牧场没有足够牲畜进行有效放牧时，可能会导致退化：放牧效率低是与过度放牧具有同样的威胁，这种退化可能难以扭转。使用市场来调整牲畜数量以适应气候变率很少有效，相反，牧民可使用流动性来优化在土地的资源利用并防止退化 (世界自然保护联盟 (IUCN), 2011a)。

牧场树木的治理

许多牧区群落对不同树种的使用和价值有着丰富的知识，这反映了树木在牧区经济和文化中的重要性。许多牧区对树木采伐有严格的禁止砍伐某些物种的规定。例如，在整个东部非洲，砍伐树枝和树木的惯例是常见的，既可持续采伐木材，又可提高树荫和水果的供应。例如，肯尼亚西北的图尔卡纳截去树梢，例如：*Balanites aegyptiaca*（沙漠椰枣）和 *Dobera glabra*，以便促进低分支的生长并改善牲畜和人类的使用。图尔卡纳根据ekwar的使用权制度管理他们的树木，特别是在河岸地区发现的相思树的所有权，该树提供了关键的旱季饲料资源的种子荚（国际自然保护联盟，2007）。同样，地中海农业生态系统将畜牧业、树木栽培和小型作物相结合，制定出复杂的管理体系。在这些系统中，牧场和牲畜循环是同步的，使用树木作为资源池，以补充牲畜在稀缺时的饲料（例如放牧、水果或落叶）需求（Barrow, 1990; Moreno 和 Pulido, 2009年）。

在世界各地有一些个人管理大面积土地的案例，这可以进行有效的风险管理（例如一些美国牧场主和澳大利亚羊拥有者），但绝大多数牧民依赖于牧场。许多牧民拥有或控制个人资源，包括土地、树木和水资源。然而，这些资源的管理和利用必须与其所在的公共土地的管理和利用相平衡。个人（或家庭）通常拥有管理这些资源的专有权利，但他们通常实行分享和互惠，从而保护他们自己获取他人同样管理的资源。在一些欧洲牧区制度中，使用公共（通常是国有的）牧场是由相邻牧场的私人租赁决定的。然而，公共土地的放养（时间和数量）的规则直接影响到私人土地的管理（Herrera, Davies和 Manzano Baena, 2014年）。

牧民通过使用适应牧场环境和生产系统的土著畜牧品种，从而利用牧场生态系统的多样性。许多牧民也保存着各种各样的牲畜物种，以利用更广泛的资源：例如，结合牛或绵羊的牧场

与骆驼或山羊的灌木林。这种组合使得牧民能够使用更广泛的生态区位，并且缓解生产面临的不确定性。

获取水资源在管理牧场方面发挥重要作用，特别是在牧场干燥的季节。因水资源在景观不规则地分布，这可以指示牲畜管理。虽然牧民可以在充分浇水的环境中有效运作，但在许多牧区，管理系统是根据变化的放牧地及其有限供水而组织的。水和饲料供应之间的密切关系是家畜流动的主要基础。确定何人以及何时将有权使用水资源，是牧民的土地使用权的关键问题。关于使用时间和动物数量的规定是基于明确定义的作用、责任、权利和优先事项，需要精细的管理制度。

大多数牧区的领土与永久性水点密切相关，而在传统上牧民在并不“拥有”土地的区域，往往对水资源的所有权给予事实上的控制。季节性牧场可能存在重大差异，如季节性放牧地区或夏季牧场（通过季节性牧群运动获得使用权），以及旱季放牧地区或冬季牧场（大多数情况下，在更为固定的地点使用这些牧场）。后者通常包括更多的战略资源，如永久性水井，需要更多的投资来进行安装和维护，而且这些资源通常有较少的使用权。

东非牧场水资源的治理

在肯尼亚的Boran地区和埃塞俄比亚，地面集水区的建设和维护通常是合作进行的。仔细监测和管理这些资源的使用，以尽量减少过度使用和损坏。当观察到水位下降太快时，通常情况下使用优先给与位置最近的家庭。有时候为了有利于小牛经常将成年牛排除在外，但在必要的时候，甚至小牛也被移到其他池塘或水井。另一方面，Borana的深井是重要的旱季资源，经常具有更多的限制性权利，因为建设和开采水需要大量的劳动力。Abba Ella，也被称为“水井之父”，劝说挖井或维修水井。这确保了使用优先权和决策权限，尽管部族长老密切观察他，部族长老确保根据Borana习俗做出决策制定。Abba Ella从其氏族和其他部族和家族的援助中进行施工。做出贡献的家族确保了获得水井使用权，尽管尚未对建设做出贡献的Borana也可能根据可用的水量和水流量在短时间内获得临时使用权利(Layne Coppock, 1994年)。

牧区管理系统和文化的核心的流动性

流动游牧非常适合牧场管理，并提供经济和环境方面的益处。流动性有助于确保获得饲料、水源和住房，以避免外部问题，如干旱、疾病和冲突以及在不稳定的市场上销售产品。流动是灵活的、适应性和适当的策略，可以管理变化的环境。畜牧业流动的目的并不是流动，而是有效牧场管理的手段以及预防和管理风险的关键工具。然而，流动性在牧民群落中具有深厚的社会和文化影响力，往往是其身份和关系的核心。在干旱或高海拔地区的牧民们通过土地联系起来，该地限制选择更多的潮湿或较低的海拔地区，而这些地区可能由许多其他用户共享。

远距离的季节性迁移放牧和牧场规模化管理的挑战

牧区流动性的长短取决于环境。萨赫勒地区的牧民可能每年迁移数百(富拉尼的养牛牧民)甚至数千公里(图阿雷格的养骆驼牧民)。尼日利亚的沃达贝族明确指出，流动性是文化资产，成为定居的牧民被认为是没有任何意义的事情。牧民被视为是牧民群落的成员，在干旱或疾病时期，牧民不会得到其他群落的支持(Schareika, 2003年)。西班牙的季节性迁移放牧可以覆盖20公里的距离(高原山区牧场的季节性流动)和500公里(北部山脉和西南平原之间的季节性迁移放牧)，而伊朗的Qashqai(游牧民)每年迁移500公里或更长。

牧场流动受到需要的基本资源和基础设施的条件的影响，包括引水点、牲畜路径、牧场和露营地。这些设施的退化或损毁可能会极大地影响流动性。牧区土地使用权制度需要确保这种自然和人造的基础设施，同时保持使用灵活性。安全与动态模式之间的紧张关系使得土地权属的分配成为复杂的任务。往往需要对牧区基础设施进行划界、筹划和法律保护，但也可能影响牧场的运作。有时，固定的权利或永久性地确定一些结构，如家畜路径可能导致其他的消失，降低灵活性和干预牧民迁徙。流动性受到许多因素的威胁，包括获得社会、教育或保健服务，或安全和法律服务。如要取得成功，则确保牧区有效享有牧区土地的权力有时必须解决广泛的相互关联的挑战。

风险管理和牧区使用权

风险管理深深植根于牧民生活方式，并解释了制度的许多独特之处。这些特征通常被视为加强使用权治理的障碍。对流动性和灵活性的制约很大程度上限制了牧民获得资源及其对风险的应对。风险管理策略可能对治理产生影响，包括对牲畜及其产品的权利的认知。共同的保险策略是通过股票分享和贷款投资远距离群落的网络，建立危机后可以制定的债务。但是，该做法会产生共同的畜牧权限，可以限制其管理方式：例如，在屠宰或出售牲畜之前必须和何人商议？必须注意确保保障使用权和加强治理不会无意中破坏这些管理风险的能力。

用于风险管理的公共资源联营

Nukhurlul是蒙古的风险集中战略，至少部分满足“运作和可行的协调家庭活动的制度”的大部分要求，以便支持公共联营作为适应性战略（Upton, 2009; Agrawal, 2008）。公共联营活动可能在一定程度上反映了传统战略，但也通过与土地所有权密切相关的部署来提供更加正式和广泛的合作手段。互惠行为是蒙古牧民文化的核心，并支持冬季严寒（dzud）和干旱期间的畜群运动（otor）等策略。互惠互利的惯例，例如分享牧场，对于那些正在迁徙的人们生存而言可能是至关重要的，但也可能增加接待引入农场的群落的暴露和整体脆弱性。

对牧区使用权的新兴的风险

牧民在场地维护着不同资源权利的复杂网络,有时甚至很少主张这些权利。因此,失去土地和其他权利是牧民的共同风险,通常管理没有权益的土地是容易抢夺和并购土地的目标。牧民可将土地用于许多目的,包括不同规模的耕种、采矿特许经营、狩猎储备和自然保护。牧民也可以通过私有化过程和围栏从其他牧民附近并购土地,这对更广泛的牧区景观和经济造成有害后果(世界自然保护联盟(IUCN)2011b)。

气候变化对牧民影响很大,这对牧区土地使用权十分重要。气候变化将加剧其环境固有的变化,带来更强大的事件,如干旱、洪水或暴风雪。随着天气模式的变化,牧场的绝对范围也会随之变化,一些牧区变得更干燥,因此也许更具挑战性。同时,其他牧区可能会变得更加湿润,并可能面临更大的压力,以转化为其他用途(Davies和Nori,2008)。

历史上牧民是最能适应的一类人。世界一些地区的牧民可能直接适应气候变化的历史时期,但牧民的适应能力正在随着其日益增长的适应需求而被损害。许多牧民获得政府服务的机会有限、文化程度低、卫生保健机会差、安全性弱等问题,使适应能力下降以及抵御能力下降。可以加强现有的适应战略,以减少中期的风险,但解决基本发展需要对于使牧民能长期适应气候变化可能至关重要。加强牧民的权利,以便更好地管理气候变率可能是更好的选择,而不是昂贵的技术解决方案投资(Davies和Nori,2008)。

确定治理部署的牧民制度的特点

由于牧民通常集体使用土地和其他资源,最狭义的所有权(即以完全和独有的方式控制资源的权利)不适合其传统和生计。牧区产权被更好地理解为重叠的权利,通常具有资源的权利嵌套在与其他资源不同的系列权利中,在不同的权力和职能的多个空间规模实施。

即使属于不同的地区或国家,并由不同的使用权制度管理,牧民的权利需要在所有使用的领土得到承认。这可能包括在牧场以外的土地上的定期使用权,例如一些干旱自然保护区。尽管有这种显而易见的差异,但在历史上,土地使用权制度已被证明足以可持续管理牧场及其资源。

传统牧区制度的作用

传统土地使用权制度在牧场治理中发挥着重要作用，但其作用仍然很少得到认可，且很少得到土地政策的支持。由于通常错误地假设“公共土地悲剧”（Hardin, 1968），政府的政策往往被误导，在这种假设中，完全自由地获得共同资源（在这种情况下，是指牧场）导致过度开发，最终导致其完全消耗。更多关于共同财产的工作制度，不仅清楚地表明集体管理制度如何起作用，而且清楚地表明什么这两者都是必要和有效的（Ostrom、Gardner和Walker, 1994）。基于群落传统系统，即使是具有相当灵活的使用权限的系统也已经证明了其可持续性和监管机构的有效性。假设没有控制权，许多国家政府启用了土地国有化政策，导致当地共同财产制度的削弱或崩溃，造成了之前没有存在的“公共土地悲剧”。

传统制度不是静态的：传统制度不断适应经济、社会、政治、文化或环境条件的变化。将传统性的土地使用权制度置于法定的法律范围之下，可为牧民提供新的机会和益处，但许多举措在这方面未能成功，将财富、特权和决策权力集中在集团中最强大的个人手中（Dressler等人，2010）。旨在确保穷人和边缘化人员享有权利的改革需要有足够的灵活性，以适应多个层面的权利和惯例的复杂性。这包括解决许多传统牧民机构中的性别不平等现象。

传统上的牧区制度遍及世界各地的牧场，具有不同程度的效力。这些制度并不适用于发展中国家，但也可以在许多工业经济体中得到体现，例如欧洲

的乡村地区（如罗马尼亚、西班牙、意大利和瑞士）。已经作出了许多努力来恢复和正规化传统的土地使用制度，以便在牧场资源管理中掌握其效能。传统制度可以提供使用当地知识管理牧场的规章制度。传统制度可能不总是有效地处理成文法和政府制度，在某些情况下，混合制度或中间制度也被制定为共同考虑来执行（Herrera、Davies和Manzano Baena, 2014）。

维护玻利维亚的传统治理

虽然许多政府试图解散集体土地权制度，但也有牧民团体抵制私有化和试图维持集体土地制度的实例。玻利维亚的艾马拉牧民在反对旨在分配个人所有权的农业改革的斗争提供了案例。土地使用权、进入群落团体的规则和合作惯例在冲突中受到威胁。艾马拉与国家之间的民间协议允许将大片地区的公共土地划分为小块土地，由群体集体拥有同时维护基本的传统法。这不仅有助于艾马拉族维护他们的文化，而且还使他们能够保持对其生计至关重要的公共自然资源管理的惯例（Global Drylands Imperative, 2003年）。

复兴Al Hima: 西亚地区的地方治理

约旦和黎巴嫩的牧场的特点是传统的土地权属制度以及与贝都因部落制度有关的放牧权。Hima是由地方当局为公共利益和自然栖息地而保护的地区的治理制度。这是在阿拉伯半岛制定的，甚至在伊斯兰教之前。然而，伊斯兰教的影响将属于选定的强大个体的古代私人Hima制度改变成保护自然地区获得更多群落利益的法律制度。Hima制度允许植被更新季节的牧场保护，并通过指定畜群的规模间接控制放牧的承载能力。

消除将牧场变成国有土地的土地制度导致其退化。非政府组织为恢复约旦的Hima而开展的活动围绕着发展对立和参与式规划的多方利益相关者进程，并在社区和政府之间进行调解，以便向群落分配管理权。群落已经实施了短期放牧和休息期的管理计划，以便牧草自然再生。根据修订后的国家牧场战略，牧场植被的迅速复兴已经得到政府的尊重，并且对全国牧场的社区管理的兴趣迅速增加(Haddad, 2014年)。

变化资源的重叠权利

牧民需要在一年中的不同时期确保获得特定资源，包括放牧地、水井、盐田、树木等，这些权利通常由灵活性和互惠原则决定。许多牧区要求领土界限仍然不确定（通常被称为模糊的），其中个人或用户群体重新评估其对战略资源的份额和控制水平的持续协商。这可能与牧民共享资源权利的定居群落形成紧张关系，特别是在法定法律优先考虑居民的情况下，以及根据种植和永久（年限）使用权限的权利。

土地改革的常见的缺陷是对群落边界的僵化和任意定义，而忽视邻近群体的要求。当产权正式化时，通过建立资源所有权的独占形式，忽视了重叠的利益。随着土地逐渐被调查、划定和分配，牧民迁徙可能受到阻碍，而且多次重新沟通资源获取权的惯例变得不再有效，基本上剥夺了他们的权利。

嵌套和灵活的牧区权利: 马里和乌干达的例子

马里的尼日尔河内陆三角洲为重叠和嵌套权利的工作提供了宝贵的见解。该地区大规模拥有特别有价值的自然资源, 创造了重复权利和竞争资源利用的复杂系统。一块土地可以支持在不同季节可能相互成功的居民和非常住牧民、农民、半牧半农等人的牧业、农业和渔业。竞争性声明受到Dina制度的管理。这种传统制度的有效性已经得到了充分的记录, 以及其适应时间的能力。这些系统结合了嵌套和灵活的权利, 以及嵌入在沟通和分享矩阵中的“放牧主人”控制的具体领域的内部嵌套和灵活权利 (Cotula和Cissé, 2006年)。

乌干达Karimojong牧民的情况反映了嵌套权利的类型。部落所属的传统牧区的边界相对固定, 景观特征明显。每个氏族、分氏族或部分具有季节性季节的年度放牧区域, 通常延伸到家族基地之外。由于降雨量的变化, 这个放牧地区的地理边界每年流动性大。在许多地方 (特别是价值相对较高的地区), 每年的放牧面积都是自给自足的。然而, 在需要的时候, 其他部族或氏族通过沟通达成一致, 以便可以使用 (Niamir-Fuller, 1999年)。

规定获取资源的机制必须足够灵活, 以便允许必要的沟通和部署来适应不同的和经常重叠的权利。这些沟通是动态的, 并可能在相关人员的协议下发生变化, 产生可分配权利的可变情景。如图3所示, 从家庭层面、家庭单位到整个民族群体的权利和责任可能存在一个层次, 具体细节与牧区不同。应该指出的是, 这种权利等级处于不断的压力之下, 在所引用的例子中也有越来越多的例外: 例如, 由于肯尼亚马斯兰广泛的土地私有化或坦桑尼亚联合共和国对于放牧土地的国家转让。

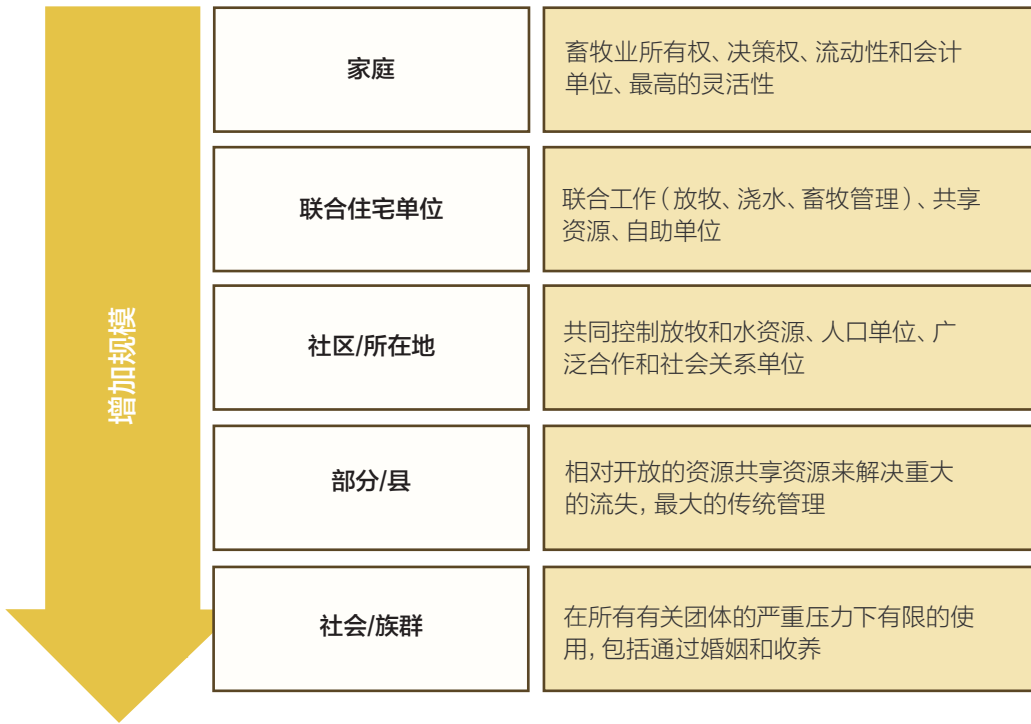


图 3：
肯尼亚/坦桑尼亚的马赛群落中的嵌套权利层级

(Spear and Waller, 1993)

这种复杂性将群落财产的概念转化为更复杂的灵活定义的使用权；所谓的“模糊访问权限”（FAR）。模糊访问权限（FAR）在不确定的环境中主导使用权部署，并通过基于正式沟通和非正式部署的文化特色机制来实施。模糊访问权限（FAR）的特色包括复杂的土地和资源权利。这些权利可以在多个层面上得到解决：同一土地不同资源的重叠权利（例如，饲料、水果、燃料的不同权利）、部分权利（例如，畜群通过不放牧的土地的权利）、不对称权利（例如业主不能拒绝畜群进入，但其有权获得赔偿）、灵活的边界（例如每年变化的牲畜路径）、有时间限制的权利（例如，公共牧场的放牧和的休息时间），以及相互信任和互惠。

这种复杂性除了传统和法定制度（法律多元化）的共存之外，也创造了一系列重叠的，有时是矛盾的规则：地方文化规范、殖民地强加规则、正规和非正式制度、传统法、法定立法框架，和宗教有关的影响。因此，权利需要以不干扰牧区制度固有的灵活性和适应性的方式进行，或者至少应该确保对资源有足够的沟通空间和协议。

性别问题

女性牧民履行牧区群落的许多基本功能，是许多自然资源的事实权利人；例如，控制接近宅基地的某些牧场和树木的使用。在一些地方，男性越来越多地离开农村经济寻求就业，妇女对牧场资源做出了大多数重大决策。然而，男人往往保留对决策的权力，可以适应时控制；例如，关于出售土地或牲畜的问题。继承规则通常也忽略了妇女的权利。因此，牧区妇女需要通过男性亲属作为第二要求者继续进行协商、管理和发展畜牧活动的能力有限。

妇女在牧区社会中的相对薄弱的地位在土地权变化发生时尤为突出，尤其是为了保障牧区社区的土地权利而变得更为明显。通常，在习惯规则下享有的牧民享有的权利通过所有权正式化的过程而丧失。随着牧民定居变得越来越多，土地权就越来越私有化，影响到男女平等的获取和土地权。私有化进程并不是所有人都有获得土地权和参与土地市场制度的机会。

维护妇女在牧区土地的权利

在土地使用权过程和决策中，妇女的参与应得到改善，有助于赋予她们权力并更好地承认其权利。例如，在印度的Bisanda文化村，牧区妇女倾向于在部落聚合，且对妇女的任何不法行为都被视为冒犯该部落，因此引发了一些防御机制。在黎巴嫩的Hima体系中实施的群落基础管理包括提高土地活动立法和承认妇女及其土地权利的作用。在坦桑尼亚联合共和国，牧区妇女委员会（PWC）正在促进马赛族妇女和儿童接受教育、保健、社会服务和赋予经济权力。在该地讨论土地和权利问题提案被提交给政府机构前，群落讨论中已经包括妇女的意见（Flintan, 2008; Sattout, 2014）。

虽然传统制度在规模化牧场方面有很大的作用，但是在制度复兴或改革过程中，经常会出现根深蒂固的性别不平等需要加以解决。改革传统制度是高度敏感的问题，需要群落成员和牧区妇女以及男子的领导作出坚定的承诺，因为土地权利形成了不同群体之间和之间的权力关系。尽管牧区群落之间存在差异，有些则可能比其他社会更为“民主”或“平等”，群落分层以及种族和性别差异往往是群落层次的主要特征。撒哈拉以南非洲的两个最大的牧民团体，Peul/Fulani和

Tuareg/Kel Tamasheq，都是高级与低级人物之间的高度分层。即使在所谓的平等主义的马赛也是由年长者管理，年轻人和妇女恭顺于年长者。

改变牧区群落的权力关系

牧区社会中的权力关系处于不断变化的状态，与流动性和灵活性密切相关。除了这种固有的动力机制之外，近年来权利关系发生的重大变化也受到很多因素的影响。这些因素之一是国家日益增长的权力和对牧区土地治理的侵犯，以及发展机构及其项目的强大影响。促成权力关系转变的因素包括：

- 国家干预措施：执行安置计划；不平等法律或适用法律。
- 掌权人物夺取牧区权力：受过教育的掌权人物在传统机构上获得权力；而非成为畜牧业主。
- 财产制度的变化：牧区划界；个人或团体权利的分配；土地掠夺/重新分配。
- 发展优先事项：农作物种植、水电、城镇化、矿山等土地、水源等资源的流失；关闭或阻止迁移路线；对保护项目和保护区的土地损失。
- 领土身份的变化：土地对强制干预土地的要求（例如土地清场）的主张；土地上的侵略性争端。
- 武装冲突：游牧群落的牧民与农民之间的冲突；牧区边界冲突；干旱的牧区经济；共同合作和解决冲突的机制的退化。

在牧区群落中外住畜牧业主的出现导致了各种形式的牲畜租赁部署，贫困牧民越来越多地受到富裕掌权人物的约束。在某些情况下，这些外住的牧民业主破坏了传统的放牧策略；例如，要求根据市场的要求迁徙群众，而不是季节性的资源供应，从而导致牧场退化。例如，在北非，外住的畜牧业主坚持认为，畜群仍然靠近可以迅速交易的市场中心，导致这些地区的普遍退化和远距离牧场的利用不足（Davies和Hatfield，2007年）。另一方面，一些缺乏牧民业主的国家，如蒙古，显示出很少的相关环境影响，外住畜牧主和牧民之间存在互利关系（例如获得交通和劳工、改善对远距离牧场的接触以及连通性市场）。然而，外住畜牧业主是牧区使用权的一个重要问题，因为他们通常比牧民本身拥有更多的权利和更强大的影响力网络。

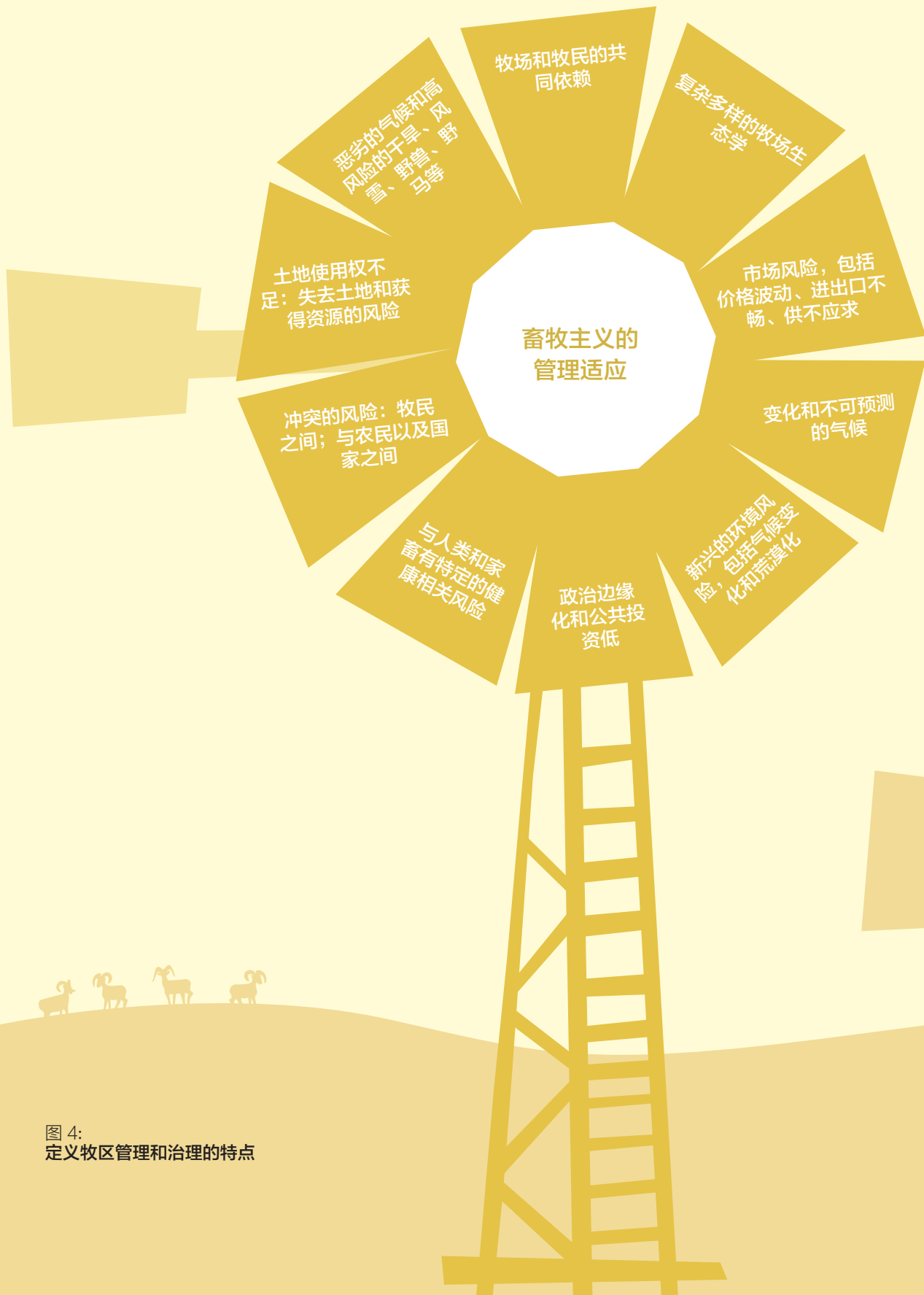
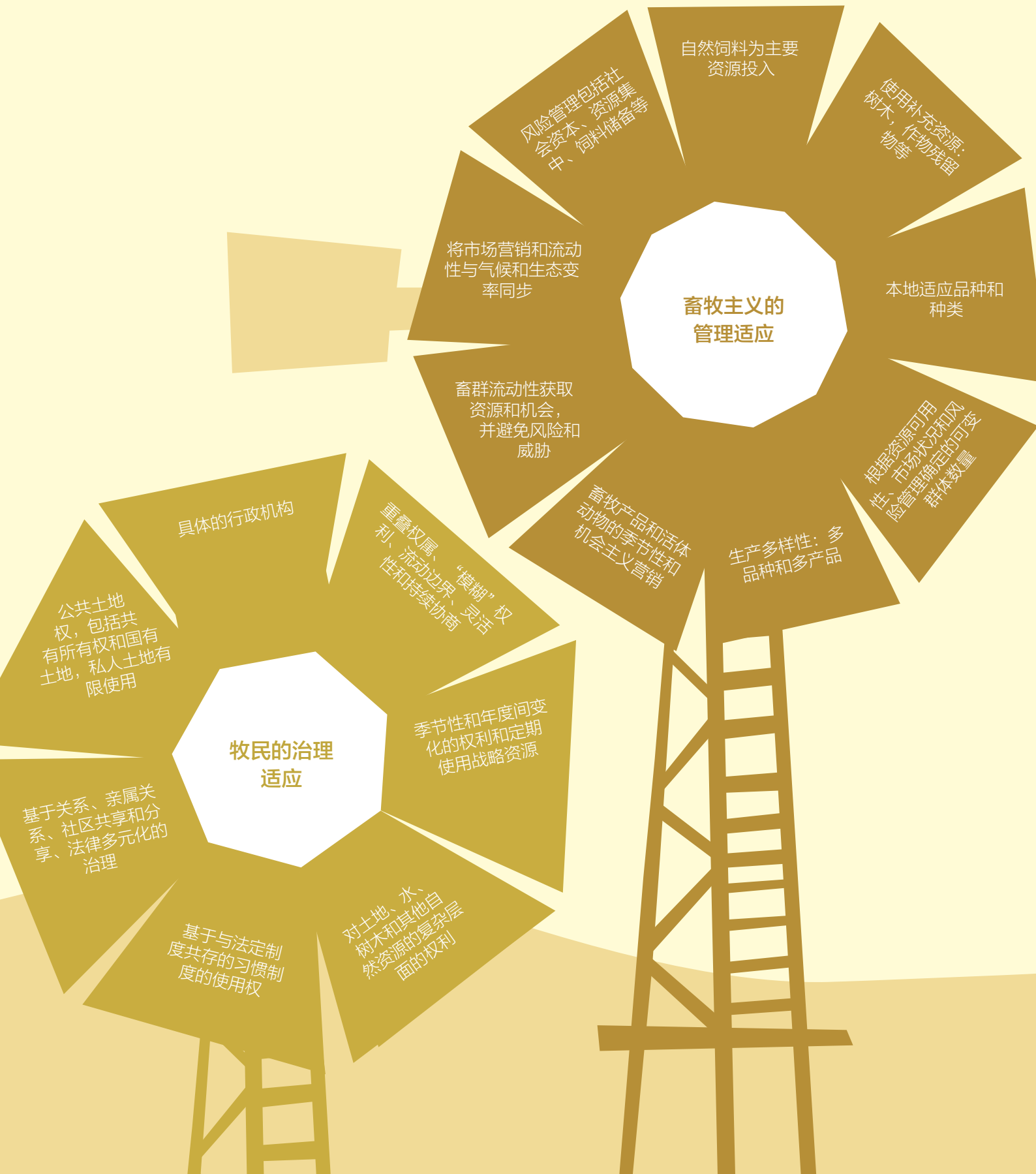


图 4:
定义牧区管理和治理的特点



有效治理和安全使用权

安全且灵活地获取土地和资源对于牧民管理的牧场的经济、社会和环境影响至关重要。对世界各地越来越多的倡议加强使用权制度的承认背后，承认多样化的牧民福利。例如，在澳大利亚北部，土地和用水权属变化在明确而又灵活的权利框架（英联邦科学与工业研究组织（CSIRO），2013年）内，在权属范围内促进了更多样化的使用。这些部署的预期成果包括赋予土著群落的经济权力，畜牧业的多样化和发展，以及进一步发展保护和生态系统服务市场（如碳和生物多样性）。

经济和社会福利

畜牧主义提供的物品和服务不仅支持数百万牧民的生计，而且远远超过牧场。这包括生产食品、烟草、皮革和肥料以及可持续管理土地的天然产品，如燃料、水果和药用植物。多重和广泛的价值观与畜牧主义有关，其中一些是有形的而其他则不是；一些可以测量但许多却无法测量。这些还包括畜牧主义对广大社会的许多文化价值观。其中包含以下两大类别的价值：

1. 直接价值观，包括牛奶、肉类、毛皮和皮革等产品，以及就业、运输或社会保险等不太容易测量的价值。
2. 对农业（肥料、牵引、运输）和辅助产品如医药和化妆品植物产品，蜂蜜和野生动物旅游等的间接价值观。这些间接价值观也可能包括较少的有形价值，如风险管理或保护生态系统服务。

食物生产对大多数牧民至关重要，尽管少数牧民从纤维或肥料中获得主要收入。食物是为市场生产的，尽管许多牧民也依靠牲畜进行大部分的生计，但绝大多数人都是通过购买粮食、蔬菜和其他商品来补充饮食。结果是，牧区商品有助于国家乃至全球的食品市场，为快速增长和日益增长的城市人口提供高价值的畜产品。在20世纪70年代和80年代在非洲投资的发展努力认为，根据使用进口品种的定居管理，牧民可能在出口市场上生产单一产品（如牛肉）。后来的研究表明，牧民系统中的多种类、多产品和大规模的流动性显着提高生产力、可持续性和可靠性（Scoones, 1995）。

过去为改变牧区而作出的努力有助于贫困、土地退化，并削弱使用权和治理。另一方面，加强土地和资源的获取权可以帮助克服这些阻碍，对于改善牧区粮食安全和可持续发展至关重要。然而，政府往往缺乏关于牧民对国家经济的

贡献的数据，因为迁徙的牧民对于社会统计数据显而易见，或者是因为这些数据被集中在市场上，政府没有适当投资于适当的市场 (Randall, 2015; 世界自然保护联盟 (IUCN), 2008a)。

加强牧区使用权也有内在的益处。强大的使用权可以帮助巩固牧民身份，促进牧区内外的尊重和意识。在国家的人口老龄化如欧洲一样对畜牧主义构成威胁的地方，可以促进被认为是理想的生计的畜牧主义，这样可以鼓励有受新兴思想和资源教育的青年的回归。维持土地所有权制度的社会网络和机构也可以为包括土地规划、保健、教育项目或可持续发展计划在内的其他举措提供起点。功能性参与团体的存在可以使政府和非政府组织更容易地实施和监测新举措的成功，一定会加强群落和互助的意识。

约旦牧场生态系统恢复价值

在约旦扎拉卡盆地，恢复贝都因牧场治理的举措导致了生态系统服务方面的一些显着成果。通过多利益相关方对话和参与规划，恢复权利的最低收入方法产生了若干环境和经济利益。根据小规模恢复的益处，进行了评估来估算扩大恢复的成本和效益。通过恢复当地知名和受尊重的Hima体系，大规模采用改善扎加尔盆地10万公顷退化牧场的治理措施，可以向约旦群落提供超过2.03亿至4.08亿美元的25年的净利润。这包括了避免购买饲料的3460万美元的价值，3.69亿美元的额外地下水渗透的现值和1470万美元避免水库淤积的现值。最值得注意的是，地下水补给的益处使饲料供应量提高了10倍 (Westerberg and Myint, 2014)。

改善或确保使用权治理的环境利益

可持续管理的牧场提供许多高价值的环境服务，不仅是牧民，而且邻近的群落、国家人口，甚至全球社会都会享有。当地的环境利益可以包括保持生态牧草生物多样性，如牧草和灌木，保护土地免于退化。当牧区保护流域不受土地利用变化，改善雨水的渗透、提高含水层的补给、降低下游流域的风险，将有利于相邻群落。当畜牧在牧场土壤中收取和储存大量的碳时，全球人口就会受益，有助于缓解气候变化 (McGahey等人, 2014)。牧民所依赖的生物多样性也受到其他人的重视，牧民有很多机会获得这些利益，包括通过旅游和公共支付。例如，几个非洲国家的牧民目前在其土地上获得生态旅游的显着收入，补充了他们从畜牧生产中获得的收入，并进一步激励了他们的土地的可持续管理 (McGahey等人, 2014)。

通过在摩洛哥实行牧场治理，保护生物多样性

Agdals是摩洛哥牧区保护的天然区域，通常作为牲畜的牧场保护区。季节性禁止获取这些资源，使其在最敏感的增长期间休息（例如在高山牧场的春季）。关于制定和执行关于Agdals的规则和条例的决定是部落集会 (Jmaa) 的责任。在摩洛哥的阿特拉斯山脉中大量发现这些群落保护区。

阿特拉斯高山中的Agdal条例导致森林植被覆盖率和生物多样性水平高于非Agdal地区。这些地区仍然受到保护，而周边地区则被过度开发和砍伐。正式公认的保护区域，如国家公园，可以从该生物多样性友好的土地使用权系统 (McGahey, 2014年) 中获益。

安全的土地使用权是使牧民能够以捕获这些环境利益的方式来管理土地的基本要求。土地使用权需求频繁不匹配法律框架往往导致环境退化,但证据表明,建立更合适的土地使用权可以迅速导致积极的环境成果。与适当的市场相结合的安全使用权对于使牧民能够内部化一些外部环境因素,从而激励可持续管理至关重要。越来越多的国家政府越来越多地主张,畜牧生产制度不仅仅是管理牧民,而且在牧民做得比较好的国家,也被认为是经济生产与环境保护的双重制度(McGahey等人,2014)。

土地使用权在在冲突管理中的益处

牧区生产的性质为与牧民相互作用的不同行为者的冲突提供了许多机会。由于定居人口的土地使用权得到保障,因此牧民的使用权可能变得越来越弱,资源共享的传统惯例受到损害。上述许多压力可能会促进牧民与非牧民之间或两组不同牧民之间的冲突。传统的冲突管理机制在一些社会中可能已经完备,但是当治理减弱时这些机制就会退化。

如第二节所述,加强使用权治理总是包括加强冲突管理的能力。因此,确保土地使用权也有利于减少冲突。强有力的治理有助于阐明资源利用和管理的规章制度,加强牧民对相关决策过程的所有权。同时,这还为牧民通过内部争端解决机制以及通过改善的法治,以便提供和平解决争端的机会。

放弃有争议的土地

在埃塞俄比亚,拥有超过75 000公顷的良好放牧地的Halidege平原是阿法和伊萨牧民部落之间的争端领土。这片土地大部分已经被遗弃了,只有在极度艰难的时候才使用该土地,需要牧民努力实行集体确保土地。博洛南部族与索马里之间以及非洲之角的其他牧民团体之间的类似情况已经使意识到没有充分利用放牧地区。

在牧民不能放牧的地方,常常伴随灌木丛侵蚀-退化的一种形式。在20世纪70年代的肯尼亚,由于牛群劫掠风险,名叫Simbol的地区被放弃,无法使Pokot牧民所使用。结果是在大约6年的时间里棘刺状合欢属树侵蚀了土地,最终损失了高达8万公顷的生产用地(世界自然保护联盟(IUCN),2008b)。

与加强牧民使用权治理相关的风险

先前通过传统使用权为限的土地合法所有权通常被视为确保土地的一种方式，假定法律文件将有助于捍卫土地与其他潜在用户。然而，可以出售或转让的权利分配往往具有矛盾的结果：贫穷可能导致不当销售或地方掌权人物可能滥用个人利益的法定所有权。在某些情况下，通过操纵注册和分界过程，事先与某个地区没有关系的个人已经拥有最有价值的土地所有权。在群落资源中建立确定或固定用户群体也有风险。新的或更新的土地权利制度可能会对一些土地使用者群体造成不利影响，有时，这些群体被排除在参与过程外（例如迁徙的游牧民族、妇女和其他被边缘化的群体或隐藏的群体），因此他们的需求或要求可能得不到解决。

不同使用者群体之间的权利分配的权属变动的不平衡是潜在的冲突的根源；例如，当牧民认为邻近群体建立更安全的使用权时，会削弱他们的资源的要求。水资源治理，尤其存在问题，因为水是农民和牧民的基本资源。在牧区土地上种植农作物总量不断侵蚀季节性放牧储备，限制水资源的利用。除非用户群体达成了充分的协议，否则农民可能因不合时宜的放牧而遭受作物损害，而对于牧民来说，对于关键的旱季资源的使用应协商解决。

确定牧场用户群体时隐含的风险

(McCarthy等人, 2000; Archambault, 2014)

在肯尼亚，将马赛的大片地区转为“群体牧场”的集体使用形式，在一些情况下导致土地分拆和使用权个人化。这已经导致牲畜流动减少，放牧家庭的牧场质量下降。个别家庭的集体农场私有化和处理，已经严重改变了这些群体的群落动态（如决策制定过程和群落网络），限制使用水和牧场。许多牧民已经出售了他们的群益，以便开始新的举措，把土地集中在少数人的手中，包括非牧民外部投资者。然而，虽然关注点往往是外部收购（例如土地投机商，国家掌权人物或外国实体的收购），但是当年轻的马赛牧民被排除在使用权限和其他方面的决策外时，私有化也会产生更加紧密的排斥形式。一些年轻人担心，他们的父母会卖掉他们的继承土地，因此他们和兄弟姐妹一起分享股份。在牧场私有化的辩论中，在很大程度上未认识到新的突发事件和风险。

为牧区群落分配适当的土地权利的曲折道路

加强牧区土地所有制管理的举措在广泛不同的背景下发生，具有极大的不同的起点。在所有情况下，由于政治和社会变革，历史上治理有所变化。在许多情况下，这包括殖民时期，以及后续独立时期。此外，与公民身份、市场活动和更广泛的民生目标有关，牧民快速变化的期望复杂性，以及建立适当的使用权的挑战变得势不可挡。

在世界的某些地方，通常可见到传统性的使用权制仍然有效，尽管妥协且只有部分有效。在许多非洲牧区社会中，国家权力在许多情况下侵蚀了传统土地使用权，但很少完全取代。在世界其他地区，尤其是中亚地区，国家在很大程度上消除了传统性的牧区机制，正在努力恢复或创造新的类似的机制。在其他国家，小型畜牧业主的畜牧业流动和牧场使用的障碍都是行政和经济。在美利坚合众国，尽管没有这种集体行动的深厚历史，小规模土地所有者也看到了公共管理制度的优势。这些表明，仍然有可能制定创新解决方案来实现群落惯例。

开放系统中的牧场治理：保护喀麦隆北部省份的季节性迁移放牧走廊

在喀麦隆最北部，非政府组织和政府利用条例和行政程序来保护连接季节性放牧地的牧区资源和季节性迁移放牧走廊。该地区的牧民使用开放的资源配置制度。牧民利用季节性迁移放牧走廊，在人口密度较低的地区之间迁徙，以便利用公共集中的放牧资源，其中包括洛冈河流域的关键资源区。然而，近几十年来，由于人口压力和经济发展，放牧地以及连接季节性放牧地带的走廊也面临越来越大的压力。

非政府组织利用该法令来解决农牧争端（78-263号），以划定和保护喀麦隆北部地区的牧区基础设施。已经指定了牧区和农业区，并已经划定了季节性放牧走廊，以便牧民在干旱季开始的时候能使用洛冈河流域牧区。该进程的关键步骤是激励和组织不同的利益相关者，包括牧民、农民以及传统和政府当局，确定和保护（通过协商一致意见）季节性迁移放牧走廊、过夜营地和牧区（Moritz等人，2014）。

个性化和共同财产权之间的差别并不总是能被区分开来。常见的使用权制度可能会产生不平等和冲突，而某些形式的个人化使用权可能会促进共享使用系统，以便在多个生态区进行季节性放牧。在欧洲的一些情况下，相邻地块的公共牧场权利与个人权利之间有密切的关系；例如，公共夏季牧场和个人冬季牧场。使用适当的规划工具可以提高两种模式之间的协同效应，将划定的权利产生的可持续投资的能力与通常管理的土地的风险保险相互结合。

形成加强牧区民声的全球运动

近年来，特别是在“流动土著人民”的旗帜下，全球组织和牧区民声有所增长。2007年，来自世界各地的60多个国家的牧民代表聚集在西班牙塞戈维亚，并发布了《塞戈维亚游牧和季节性迁徙牧民宣言》（西班牙，2007年9月14日）。该宣言呼吁各国政府和国际组织“在所有可能影响迁徙土著人民的传统领土、资源管理系统和自然完整性的私人或公共举措之前寻求事先知情同意”。⁶《梅拉宣言》（印度，2010年11月21日）是由来自40多个国家的牧民妇女代表而编制而成，明确提到了女性牧民的权利，呼吁各国政府和其他机构“确保和保卫牧民获得资源，包括传统放牧地”，并且“尊重传统放牧地以及迁徙模式……与女性牧民协商”。⁷

同样地，来自50个国家的牧民也发表了“Kiserian牧民声明”（肯尼亚，2013年12月15日），呼吁“严格保护畜牧主义惯例的牧场和放牧地”，确保土地权、放牧权和牲畜饲养者的权利；保护迁移路线；确保促进参与政治、决策和政策制定的机制；通过体制加强和能力建设赋予牧区组织和牧民群落/社会权力。”⁸

牧民土地使用权的主要挑战⁹

挑战1：调和与国家与牧民群落之间的关系

在许多国家，牧民群落与国家关系薄弱，这可能导致政府的自上而下的干预措施，对牧民的权利和生计产生损害。许多国家将畜牧视为倒退，并通过颁布获得必要土地的政策，在牧区土地优先安排农作物生产。这种方法也可能与政治掌权人物的既得利益交织在一起，或者可能受到意识形态政策改革或种族差异的影响。

挑战是将以往相互藐视，在某些情况下，甚至表现为冲突的双方集中。政府必须相信畜牧的价值是土地利用制度，并将其视为发展优先事项，而不是从替代土地利用获得的益处的潜在短期收获。牧区群落也必须相信国家的合法性和价值，在某些情况下，需要培养公民责任感和公民意识。该挑战的核心是需要建立信任、能力和参与度，对于专业技能来说可能耗时且要求高，而且有时需要外部调解。

⁶ <http://www.danadeclaration.org/pdf/SegoviaDeclaration.pdf>

⁷ http://www.iucn.org/wisp/resources/publications/good_practice_studies_/gender/?10816/MERA-Declaration

⁸ https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_kiserian_pastoralists_statement.pdf

⁹ 这些优先事项是指导监督《技术指南》的技术委员会会议上约定的。

挑战2：管理土地和其他资源的利益和主张

竞争用户经常激烈地争夺牧区土地。牧区土地竞争背后的部分原因是，土地使用权不强、缺乏政治支持，而且经常是季节性土地利用。政府经常认为替代土地使用在经济上比畜牧主义更为可行，即使证据清楚地表明相反。一些牧民感到受到威胁、接受不利的权利分配并放弃一些土地，努力确保至少一部分资源来保障其生存。而结果是放弃、沮丧的投资和生产力的枯竭。

挑战是国家和下级政府建立真正参与式的沟通框架，可以阐明不同的土地要求。需要更公平的过程来沟通土地利用变化，需要通过更好地理解可持续牧业的土地和其他资源全面价值来了解这些过程。在一些国家，可能需要特别和紧急的关注，以解决持续的利益和长期争议的遗留。

挑战3：改善牧民的协商和参与机制，承认他们是具有合法权益的公民

传统使用权制度的合法性与国家机构的合法性之间的冲突，只能通过多个行动者的参与和加入来解决。牧民经常缺乏游说和法律沟通的技巧和手段，以便确保听取他们的意见并保障他们的土地权。当他们面对资源充足且效率的公司和国家机构，而维护自身的利益的情况下，这一点尤其明显。除非外部机构（例如非政府组织）支持法律和技术问题，否则因受教育程度低以及政治边缘化，牧民处于弱势地位。

该挑战与牧民的土地有关的决策领域和进程中，加强牧民的参与以及响应的负责任的代表。这要求既有充分的条例来确保参与，以及责任治理的基本原则制定的严格保证，包括在决策机构中适当民声和代表牧民、作为基本考虑的性别平等、牧民群体的能力建设和增强群落代表自身的授权。

挑战4：畜牧主义的具体法律要求

牧民们不仅需要放牧地的安全，还要求他们用于可持续地使用土地的走廊和路径，以及对其制度顺利运行至关重要的许多其他自然资源。建立合适的法律部署遇到的挑战是，牧民法律框架需要解决的不确定性、嵌套和多层次问题。很难在必要的灵活性和牧民治理的模糊性以及涉及确保法定权益潜在的严格划分之间取得平衡。

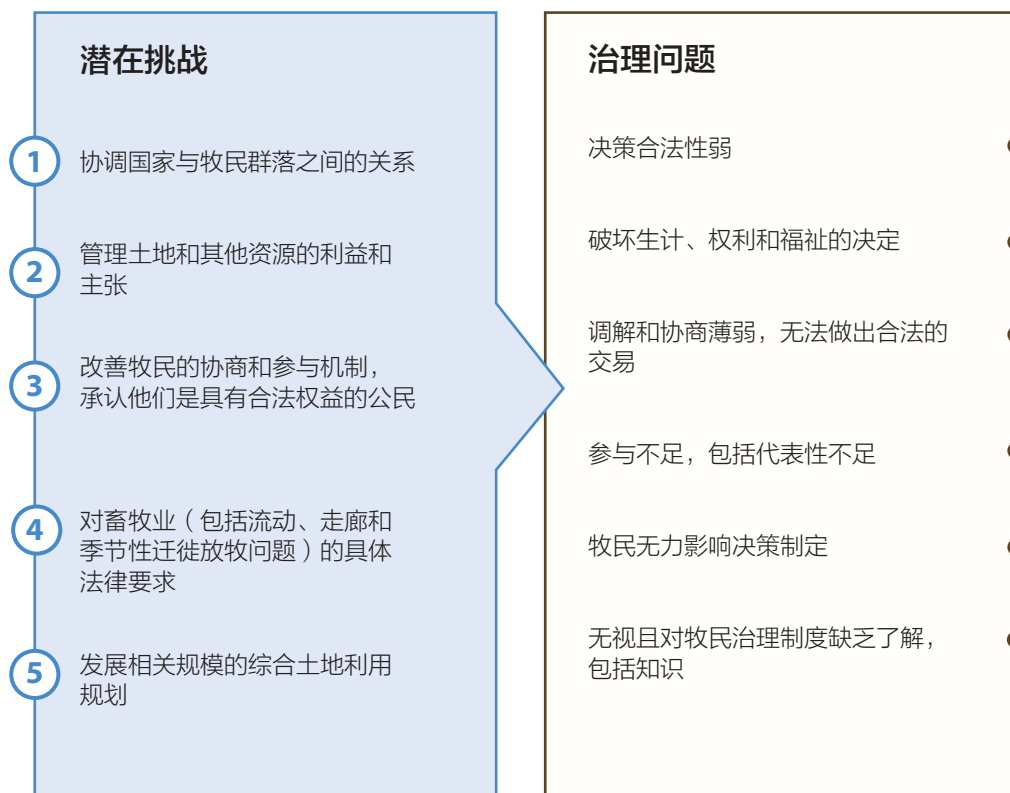
然而，在国家和牧民正在应对这些障碍并开发更好的使用权框架的地方，出现了越来越多的倡议。通过更多的过程和制度导向可以制定法规，来建立灵活的规则。需要通过适当的过程来支持政策制定者和牧民，以便其认可高度创新性、不熟悉的沟通解决方案。该挑战是保证公平对待牧区问题，通过包容性、沟通和灵活的框架处理问题。

挑战5：制定相关规模的综合土地利用规划

世界上大多数国家缺乏国家或地区层面上引导战略的土地使用计划，而存在这种计划的时实际也没有涉及到畜牧业。通常把畜牧视为农业的分部门，其在环境管理和保护方面的作用在规划中被普遍忽视。此外，目前的土地规划制度不足以解决畜牧业的特殊问题。静态筹划很少能解决移动性和灵活性，而且除牧民在参与设计和监测中的不正确代表以及缺乏参与外，土地规划也可能忽视了牧区的领土作用。

在所有领土层面将畜牧纳入土地利用规划，对于加强牧区土地权利的长期可持续性至关重要。面临的挑战是各国制定国家土地利用规划，在战略层面上共同考虑畜牧和其他土地用途，并在两者之间建立平衡。这些计划也应该确定牧区土地政策的需要、目标和成果，并应为其发展制定国家框架。

图 5:
将潜在挑战与共同治理
问题联系起来



其他考虑的挑战

许多其他挑战可能会影响牧区使用权的管理。群落或更广泛的群体的社会、经济和政治过程可能会影响人与土地之间的关系，同时影响传统使用权制度的运作方式。这些“变革的驱动因素”的相对重要性在不同的大陆、国家和地区有很大差异，甚至不同的土地使用权情况的类似变化的影响也是不同的。表1总结了其中一些挑战，其中许多在后续部分间接有所涉及。

贫困及匮乏	<ul style="list-style-type: none"> • 由于重复的危机，竞争投资优先事项 • 对过去牧民使用自然资源权利的不明确
人口变化和增长	<ul style="list-style-type: none"> • 适应牧民的应对策略 • 处理人口增长带来的增加风险 • 避免人口变化引起的牧场退化 • 在人口日益增长情况下，维护牧民的权力和影响力
城市化与扩张	<ul style="list-style-type: none"> • 改善牧民对于新城镇资源的使用 • 处理城市扩张相关问题，如私有化或无计划地扩展 • 利用与城镇发展，为牧民开拓新的市场机会
不断发展的机构	<ul style="list-style-type: none"> • 政府权力下放的机会和威胁 • 作为替代权力基础的新兴牧区组织
土地权利中的性别挑战	<ul style="list-style-type: none"> • 克服与使用权相关的性别相关限制 • 提高妇女发展和管理畜牧业活动的机会 • 促进妇女在土地、水和市场方面的权利和权益 • 适应继承和婚姻规则，以尊重妇女的权利
公民意识薄弱	<ul style="list-style-type: none"> • 尊重牧民作为合法公民并解决边缘化问题 • 提高公民意识和牧民的参与 • 加强获得政府服务（行政，教育等）
地方知识的衰落	<ul style="list-style-type: none"> • 加强对当地知识的变化适应 • 改进获取、存储和传播不成文牧民知识的方式
水资源的投资	<ul style="list-style-type: none"> • 在水资源基础设施建设方面进行知情和沟通的决策制定 • 建设牧民管理水资源和其他资源的能力 • 利用水资源管理来合理经营牧场
不安全相关挑战	<ul style="list-style-type: none"> • 满足人身和财产安全的基本权利 • 制定合适的替代冲突管理系统
气候变化	<ul style="list-style-type: none"> • 适应土地（和风险）管理来改变资源分配 • 资源竞争日益加剧 • 对风险管理战略需求更大

表 1:
确保土地使用权的
额外挑战

第二节

2



改善治理并加强人类能力

第二节: 改善治理并加强人类能力

落实责任的牧区使用权

使用权治理是关于(1)如何在社会中分配资源(土地及草原等相关资源)、利益、机会和责任,以及(2)参与者在决策和管理这些资源方面的差异。所有参与者学习意愿和开放相互对话、政府和其他决策者对牧民的责任感和牧民更有效地代表,对于听取意见和通过治理改革使得牧民获得利益而言至关重要。治理不仅是法律问题,也是政治、流程、关系和权力的问题,而且必须建立在理解牧区生活现实的基础之上。牧民使用该治理改进的能力取决于他们自身具备的能力。加强功能和能力是牧民有效利用可增强牧区权利的治理发展方式的先决条件。

《准则》规定了确保责任的牧区使用权治理的五项主要义务,其中许多在牧区制度中仍然落实不到位。这些义务由国家和非国家参与者承担(《准则》第3.2段)。

牧区土地的责任使用权

《准则》第3A段规定了责任使用权的五项一般原则。这些原则都对牧区而言很重要。在成功应用该原则时,牧区将会获得:

- 1. 被认可和尊重的合法牧区制度。**牧民有权按照其习俗管理这些资源,保护他们的生产和生计。这符合《联合国土著人口权利宣言》(UNDRIP)的自愿承诺,并在《准则》第9段和10.2段中重申。

2. **在法律和政策中制定并采用的应对威胁和侵权保障措施。**这些保障措施可以保护牧民的土地和走廊免受因投资而侵权或灭绝（《准则》第12.4段、12.6段和12.7段）。在通过加强牧民维护自身权利能力的战略补充保障措施的情况下，可以落实《准则》。选择权包括加强决策的参与和代表，以及规划和支持当地组织。
3. **国家和非国家参与者促进和提高的合法使用权。**加强牧民享有这些权利的能力行动包括：更有代表性、更安全的生计，包括获得水资源和放牧的能力、改善人身安全和良好的社会关系。牧民享有的权利不可分割且按照《准则》建议，包括加强公民权利和政治权利。
4. **有权诉诸司法以便处理侵犯合法使用权的行为。**这高于使其他公民更好地平等地获得信息的法律规定，确保文化适用性并为使用法律结构提供支持。
5. **避免和解决冲突、使用权纠纷和腐败。**这包括建立制度来解决冲突并认可通常的冲突解决方式。通过参与者积极的学习和倾听策略，创造并支持冲突敏感性的规划和决策过程。这些通过综合的冲突敏感性评估和管理系统进行补充。

列出了七个相互关联的行动领域，以便解决第一节中的五个优先挑战，如图6所示。在大多数情况下，并不是通过单独的行动领域来应对每个挑战。大多数行动领域面临多重挑战，且每个挑战需要多个行动领域。图6说明，地权稳定性和责任的使用权治理不仅涉及法律部署，而且涉及治理关系、流程、能力和资源。这包括关注权利、支持可持续土地利用和可持续粮食生产系统的生态系统，以及使用可用解决方案和应对变化的能力。

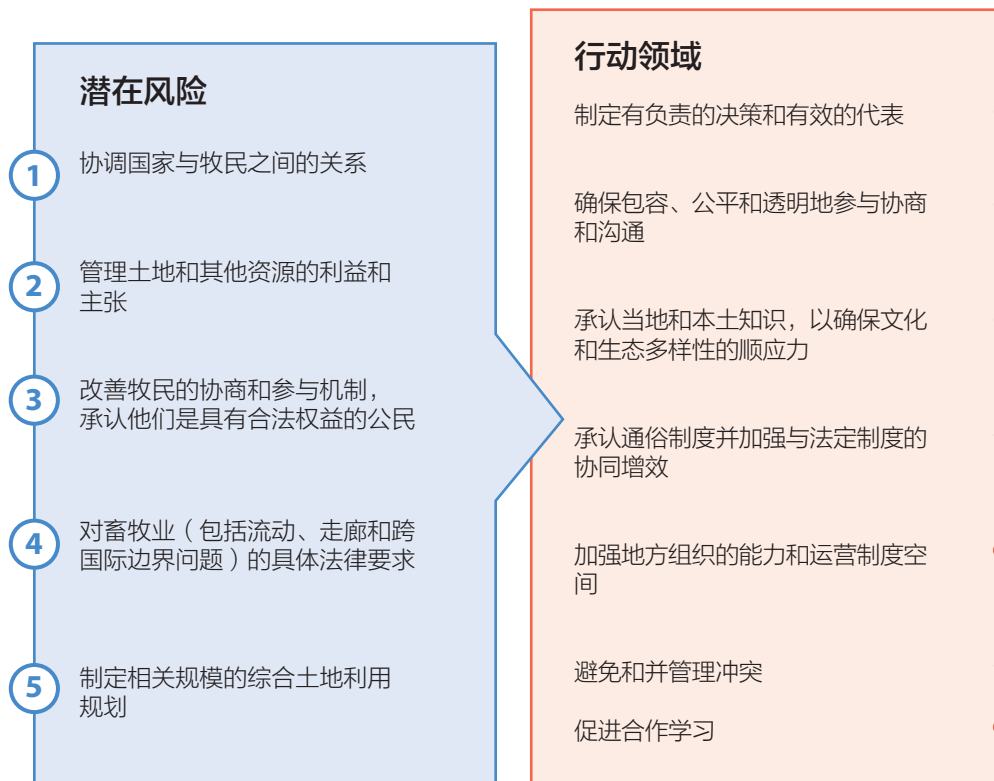


图 6：
牧场使用权和建议行动领域的潜在风险

行动领域1：制定负责的决策和有效的代表

目标：治理本质上是决策制定过程，其根本目标是确保接受和尊重这些决定的最佳决策的决策过程。这一行动领域的目标是确定就牧区使用权问题达成协议的条件。目标包括对牧民代表权和问责制的特殊挑战的特别关注。

为什么这很重要？

如第一节所述，牧区在当代经济发展和保护框架的背景下面临特殊的挑战。挑战包括：确保牧民反映的代表和问责制方面；确保土地使用规划承认牧民和其他使用者的权利、需要和现实情况，并努力实现满足《准则》原则并符合人权的商约定权衡和和解；保护包括走廊在内的跨越式活动并尊重资源的空间和时间使用；调解牧区使用权和有利于个人所有权的国家制度，这使得集约化农业和采掘业正在迅速发展。

如何做出决定对牧民和畜牧有重要的影响。例如，和土地利用、经济发展和扩张（包括工业规模农业、采矿和矿物提炼、重大基础设施建设和相关投资）有关的决定影响了牧民的土地所有权（Zoomers, 2010; Herrera, Davies和Manzano Baena, 2014）以及可以降低他们参与社会和维持生活方式的能力。迁居导致了牧区社会的政治、经济和文化边缘化（Dong 等人, 2011），对整体的福祉和顺应力产生了影响。

评估尼日尔牧区政策的影响（Zakara和Abarchi, 2007）

尼日尔有许多法律支持牧民的权利和流动。这些政策是基于一些共同的原则：

- 承认基本是游牧生活方式的专有区域；
- 承认维护牲畜/农业一体化的专有资源领域的多功能性；
- 肯定确保农村生产土地所有权的意愿原则；
- 考虑到牧民的需要，成立农村水利法律制度；
- 尼日尔对分区域在西非国家经济共同体（ECOWAS）（西非经共体）区域的流动（国际季节性迁移放牧）的必要性和实用性的认可的贡献。

假定这些原则将确保牧民认可他们的活动、他们的生活方式以及他们在国家地区重要部分的特殊权利。这仍然是一项正在进行的工作，需要资源来全面实施这些政策。

决策制定的一般准则

不同参与者之间的关系在如何做出决定方面很关键。促进适当的决策制定需要多层次变化的支持，从核心的思维方式和假设到次要的规则改变和参数变化。加强决策制定过程的要求包括以下：

- 在以过程为导向的方法和对不同知识敏感和理解方面，培训协调人员；
- 制度建设，而非一次性生产土地使用计划；
- 为对话提供适当的长期视野；

- 确保所有相关参与者和包括地方一级的当局的参与；
- 确保牧民有效代表；
- 符合人权义务，特别是《准则》中规定的义务并承认牧民的权利。

本技术准则中的条框中引用的许多例子都源自国家权力分散或权力下放的流程。决策制定的权力分散或下放可以提供机会，以便改善和牧民在土地权利方面的协商、加强参与并提高责任感。这被认为是近年在加强全球牧区土地权利方面取得成功的常见因素之一（Herrera、Davies和ManzanoBaena, 2014）。该技术准则没有对权力分散下放或下放问题做更详细地讨论，因为该问题是复杂且深远，并且对所有权治理的影响远不止这一点。

决策制定的关键步骤

决策制定的关键步骤强调加强关系，以增加商定和广泛接受的权衡的机会。

1. **确保代表和问责制**，使不同参与者在影响其权利、福祉和生计的决定中有意义的发言权。
2. **同意程序原则和相关步骤**（包括解决冲突和建立信任），以便创造合法的过程并对权力施加限制，使用现有的实质性权利，包括人权作为指导。
3. **建立商定的原则**，以便根据国际人权法和原则为决策制定提供基准，并加强共情和团结一致。
4. **分享不同的知识和观点**：加强相互了解；建立共情、团结一致，并尊重当地知识和传统制度；并确保学习成为创造性和创新性解决问题的组成部分（见行动领域7）。
5. **建立信任和解决冲突**，并建立避免冲突的过程（行动领域6）。
6. **沟通决策和权衡**，确保接受和解、检查结果是否符合商定的原则，并说明预期的影响。
7. **提供公众监督和问责机制**，确保合法性和信誉，包括创造提出质疑和社会处罚的机会。
8. **修改决定**，以确保相关性、合法性、问责制和信誉，确定反对意见，以及这些决定与现有权利承诺以及对牧民的影响的相关性。

改善特定牧区使用权解决方案决策的关键要素

决策制定过程既不是严格线性也不是完全理性。虽然越来越多的人认为知识必须是健全决策的基础，但决策制定的实际情况却是更加复杂。知识及其使用与社会的性质、优先事项、世界观和相对影响力和权力密切相关。一方认为可靠或合

法知识经常受到另一方的质疑。因此，哪些知识被认可并纳入决策制定本身就是权力问题。民主制度通常试图通过司法机关、立法机关的政治渠道、定期选举、法律程序措施和制定标准来限制权力差距对决策的影响。程序性措施包括参与、透明度、问责制和事先和知情同意（EPIC）。同时，采取了广泛的人权来限制权力较小的不利影响。

没有规定在全球乃至全国范围内适用的特定个人使用权的解决方案。解决方案必须从国家背景以及牧区的生态和文化环境而制定。许多国家有众多不同文化的游牧民族，他们生活在不同的生态环境中，因此需要合适的流程来确定最适合本地的解决方案。加强不同参与者之间的决策过程和关系，可以为牧区特征的固有和多层次使用权提供解决机会。该行动领域的主要步骤如下，其中大部分在本技术准则的其他小节中进行解决。该行动领域还强调了未解决的以下重点：

1. 同意关键价值和设定限制；
2. 有效的代表；
3. 问责制；
4. 规划规模；
5. 规划流动性。

1. 同意关键价值和设定限制

根据共享价值建立事物变化表可以帮助筛选出不符合所需标准的决策。在这个意义上，事物变化表可以帮助确保决策有助于实现商定的价值和优先事项。使用人权作为事物变化表的优点是，已经对人权进行了广泛的正式承诺，包括在《准则》中的承诺。这些标准可以通过以适当的规模达成共识的代表性和包容性进程来确定。用于指导决策的价值和原则可以从国际法、人权法、《准则》的原则和目标，以及尊重和认可游牧生活方式来选择。

使用国际法的权利可以帮助政府的决策者集中研究决策如何影响牧区使用权、生计、食物权、福利和粮食安全。基于权利的决策方法的积极结果是，可以将注意力从关于福利（以国内生产总值为代表）的广泛要求转移到了解具体情境中的特定人物如何受到决策影响。在很难进行权衡的情况下，这尤其重要；例如，决定是否将土地作为牧区牧场，还是将其转化为工业种植或野生动植物保护区。在国家层面似乎有积极成果的决定可能会对当地产生不利的后果。《准则》承认各种权利（见引言），包括食物权；建议决策至少应与该权利相一致。

食物权

《经济、社会及文化权利国际公约》(以下简称《国际公约》)在1999年确定了食物权。实现充足食物的权利：“每个男人、女人和孩子(单独或与他人的共同体), [具备]随时获得足够的食物或采购手段的物质和经济利益。”这意味着“有足够的数量和质量的食品可以满足个人的饮食需要, 无不良物质, 并且在既定的文化中可以接受”以及“以可持续的方式获得该食物, 并且不干扰其他人权的享有”。在牧区情况下, 这包括确保持续生产系统所需的使用权利, 和可能包括进入牧区走廊和放牧以及排除他人的权利/能力。

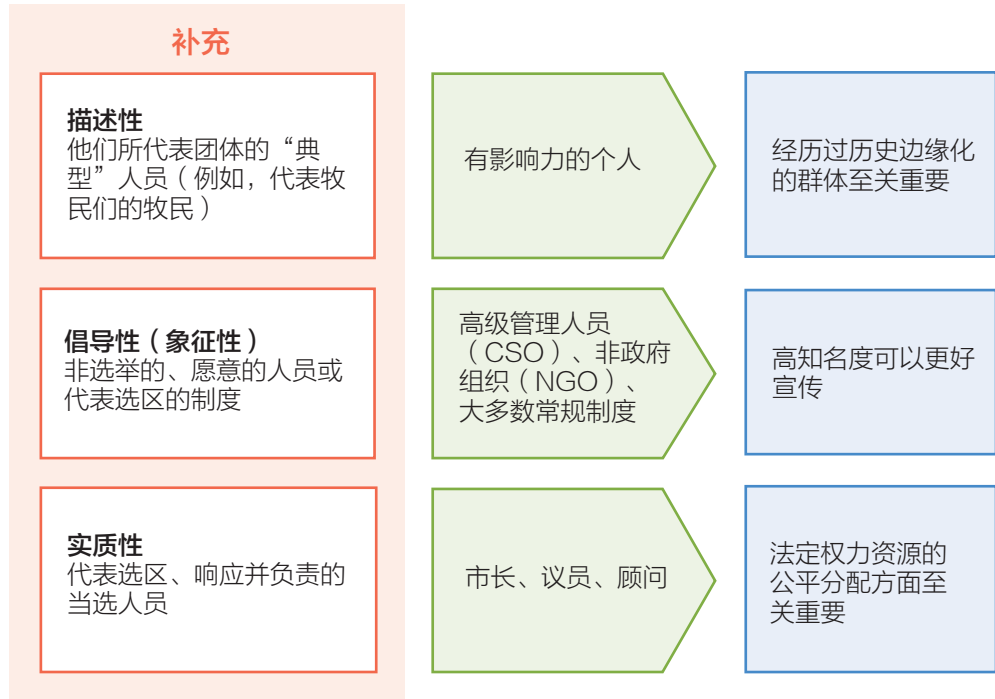
《国际公约》有三种与食物权相关的义务。各国必须尊重、保护和履行这一权利。这意味着国家应该:

- 不采取可能最终阻止获得充足食物的措施;
- 采取措施确保任何个人不被剥夺获得充足食物的机会;
- 积极参与加强人们获得和利用资源的活动, 包括确保他们的生计和粮食安全的手段。

2. 有效的代表

可以确定三种常见的代表类型: 游牧民族的“描述性”、“倡导性”和“实质性”代表及其对决策制定的兴意向。当牧民为自己代表时, 这是描述性的代表; 当他们为分享愿望的个人或制度发言时, 这是提倡代表; 当他们自由选择政治代表人, 为他们代表决策领域行使时, 这是实质性的代表。

图 7:
决策制定的
代表表格



牧民在有效代表性面临着一些挑战。牧民管理大面积的土地并在面积和人口众多的地区享有资源，为特定的政治代表论坛带来障碍。移动性也可能是一个因素，因为在某地区进行主要协商时，部分牧区（在某些情况下是整个家庭）可能不会在季节性迁移中出现。此外，在一些国家，牧民没有强烈地融入国家社会，其选举的领导（例如议员和顾问）的实质代表权力可能很弱。

非政府组织、发展部门和政府（有时）作为代表的形式通常使用参与式方法（描述性代表）。这些方法可能有缺点，因为通常在村级参与，并不总是能适应牧区所需的参与规模。结果往往是自我授权而不是团体授权，参与者被确定在决策制定中代表牧民，这样充其量导致不适当的决定，更糟糕的是可能加剧冲突、资源抢占和边缘化。由于这些原因，牧民代表问题具有重大意义。当然牧民有自己广泛规模对话的代表制度，该制度可高度适应资源使用规模和他们所管理的关系。主要的案例是在尼日尔的“盐治疗”（注：游牧民族节日），来自图阿雷格部族和沃达贝族的数千名牧民每年都聚集在一起以利用盐场的便利，为大规模的对话提供机会。

所有这三种代表形式都可以增强对牧区问题的关注，并增加牧区人民对牧场生态系统治理权力的认识。但是，理解每个形式的机会和局限很重要。有效的代表只有在有实质问责制的情况下才能实现。

议员作为埃塞俄比亚牧民代表的作用

包括埃塞俄比亚和肯尼亚在内的几个非洲国家已经建立了选举牧民代表委员会，其作用是在政府立法机关中表达牧民关心问题。案例之一是埃塞俄比亚牧民议会委员会，在更广泛的社会中起着代表性的作用并且经常由民间团体召集代表牧民。尽管有人提出了关于代表性质的问题以及非牧民也在议会选区投票的事实，委员会确实取得了显著成就：

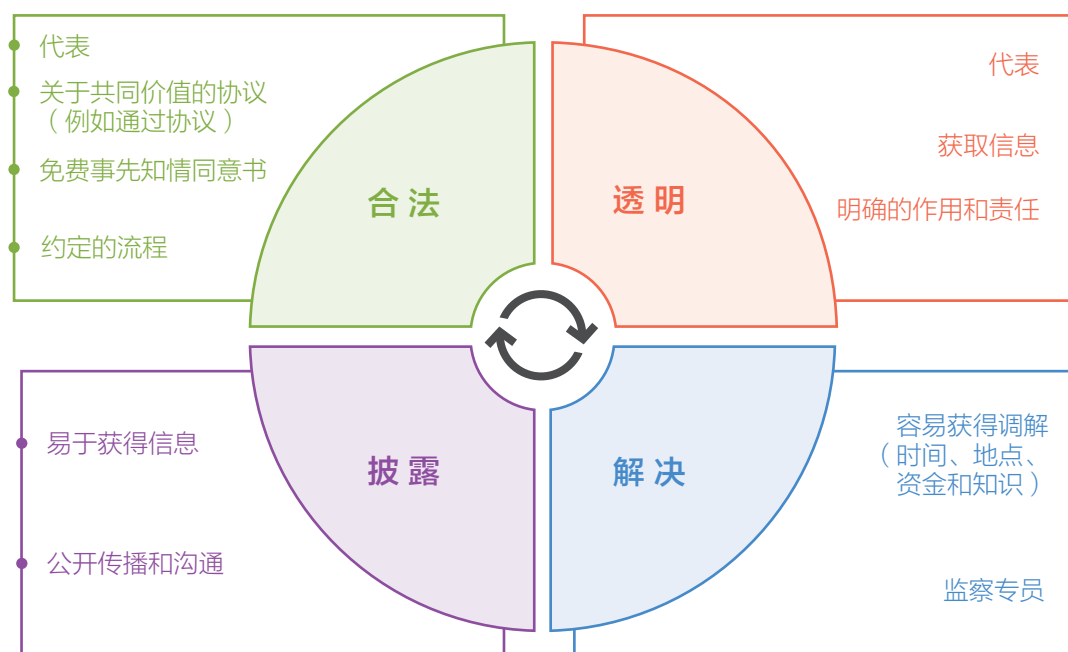
- 建立若干政府部门来明确处理牧区问题；
- 意识到议会和政府的牧区问题 (Mussa, 2004)。

3. 问责制

参与式和代表性的流程只能与参与者将决策者纳入考量的能力同样有效。当参与者能够知道决策者如何将参与者的投入考虑在内时，参与性和代表性的过程才有意义和有效的。在许多行政法系中这被认为是“听证权”。这包括决策者考虑由参与者给出的意见或观点的义务，以便提供任何决定的理由并解释参与者意见如何被考虑。确保及时与牧民代表分享这些信息至关重要。

明晰不同参与者在流程中的作用和责任并确保对于其很好的理解，可以更容易地让政府和其他决策者对牧民承担责任。这必须通过有关流程的信息（即包括在内的人员和方式）和决策制定（即，是否存在局限或限制；哪些信息被在内？）以及沟通决定进行补充。如果利益相关者认为流程缺乏责任感，则必须有机会获得重新调整。可以确定问责制的四个方面，如图8所示。

图 8:
问责制的主要部分



良好的责任流程包括强调团体授权代表的民主实践（参与并不一定是指代表）。其他问责机制可以包括自由、事先和知情同意权（FPIC），其重点是概念，确定决策和舆论监督机制。问责机制还可以包括通过法院和其他审判制度的法律诉求、选民或纳税人和个人的问责机制，或第三方监督、公开讨论和自上而下报告。这些机制取决于言论自由、公民对其权利的了解、代表的权力和义务、透明度、披露和足够的资源（例如时间、金钱和信息）。确定当地和文化上适当的问责制往往是牧区的关键点；已经证明牧民有自己的组织是使代表和决策者承担责任的有效方法。

4. 规模规划土地和资源

在许多国家，土地利用规划并不是在国家范围内正式进行，而是通过项目主导的举措以及通过权力下放的决策过程来实施地方性的规划举措。关注于村级资源的典型项目规划对于牧民而言可能无效，牧民的资源可以分散在众多地区、许多用户和多个行政区域（Kitchell、Turner 和 McPeak, 2014）。在土地使用规划实施地方，由于已经讨论的一些原因，牧民可能被排除在协商之外。制定适当规模的牧区土地和资源管理的适当计划，需要修改现有的规划方法和支持性体制部署，包括国内和国际边界（有时）的合作。

需要以适当的规模进行协商来协商权衡和维护资源使用和治理的灵活性以及使用权，特别是获取和使用的权力。这可能需要在全国范围内达成协议，同时在未自由、事先和知情同意权（FPIC）的情况下，确保个人和群落权利不被侵犯。这还可能涉及评估土地和自然资源的质量和可用性并同意制定框架，该框架制定了优先事项和战略，以便指导影响土地利用和治理的州际、区域、地区和地方的土地活动以及行动。

国家层面的土地利用规划应为政府制度提供适当的工具，以平衡不同经济部门（如粮食生产、出口作物、旅游、野生动植物保护、住房和公共设施、道路或工业）的土地竞争需求，这些工具会因地制宜。需要在参与土地利用的部门制度之间进行协调，并就立法和措施采取合作决策。规划过程需要考虑现有的政策和法律。建议采取以下步骤：

- **筹划使用权网络生态龛和重叠的嵌套权利**，包括适用于牧区基础设施（走廊、放牧、引水点）的网络，考虑跨境资源。
- **规定和解释管理牧区的传统和法定制度**，包括法律、规则和规范以及管理牧区的复杂关系，并确保在计划中适当考虑在内。
- **将牧区作为一种合法有效的土地使用制度**，为国家和地方经济做出贡献。考虑到不同土地利用的间接和直接价值，可以对牧区和其他土地利用制度进行成本效益分析，以确定最适当的土地利用。
- **确保规划支持牧区的特定方面**。例如，关于流动性，这可以包括制定流动性指标（牲畜道路和其他牧区基础设施）并筹划水资源获取途径和沿着畜牧走廊放牧。

采取进一步措施确保土地使用计划不会对牧区产生不利影响，这一点至关重要。适当的保障措施和方法应确保未来的重叠用途不会影响支持牧区的空间结构和动态或其食物和水的权利，否则会增加脆弱性。这可以通过制定有利于牧区的普通法的规划限制来实现。使用包括社会、经济和环境因素在内的前景计划可以帮助评估对牧民的可能产生的影响。建立具体有利于牧民的未来前景并根据其他土地开发前景测试，可在做出权衡时有所帮助。

充分解决牧区问题可能需要多尺度规划过程，包括：

- **在地方、乡村和地区层面进行协商和规划**，解决当地的土地使用冲突和使用权问题（包括走廊）；
- **更高层次的国家规划和对国家有关当局的支持**，以便就如何在不同的土地利用之间最有效地分配国家的资源方面达成协议，并确保跨越多个管辖区的季节性转移放牧走廊的协调；
- **充分的牧民代表权（包括参与）和各级问责制措施**，确保最终计划遵照牧民代表的核查和协议；
- **包容性、多方利益相关方的监测**，以持续和系统地监测针对社会、发展和环境标准的计划的实施。

5. 流动性规划

支持牧区流动性及其适应或演变需要理解季节性转移放牧的原因（见第一节）。这包括许多推拉因素，包括季节性获取高价值资源、季节性市场和服务需求，以及定期需要避免疾病传播或其他风险。还有必要了解流动性的风险、与走廊和通道相关的使用权的性质和程度，了解不同参与者之间的流动性以及对流动性（如季节性权利、获取权）方面的牧区使用权利的观点。此外，了解现有的维护流动性的感知价值很重要。在某些情况下，这包括划定的走廊或其他已建立路线在管理定居农民和流动牧民之间的冲突中的作用。

通过肯尼亚的战略水资源开发实现流动

在肯尼亚北部的伊西奥洛县，博兰牧民详细制定了关于使用土地和水资源的规定。然而，近年来紧急干预已经导致不磋商牧民就安装大量的引水点，导致牧场退化以及不同群落之间有时会变得暴力，特别是当干旱出现时，会产生不同的群落之间的冲突。与群落进行水资源开发协商后，决定安装一些具有战略意义的地下水坝，仅提供少量水资源，并停止一些扰乱牲畜运动的其他设施。群落现在能够在雨季放牧1到2个多月，因此，可在整个牲畜运动模式未被破坏的情况下，充分利用牧场（Roba, 2014）。

规划流动性往往需要努力保护不同地理资源领域的使用权，如雨季和旱季牧场、山谷牧场、干旱保护区以及自然和人工引水点。同时，还涉及保护特殊资源的使用权，如特殊树木、盐场等。当一个或其他关键资源不可使用或者进场路线被切断时，可能会限制流动性。同时，当牧民担心一旦离开牧场会失去土地，也会限制流动。这甚至导致牧民伤害环境的情况；例如，砍伐树木来证明他们的居住权，从而证明他们的权利。

大部分的牧民都有良好的畜牧业运输路线，这些路线依靠战略定位的资源（饲料和水源）来促使牛群迁移。这些资源可能很少也仅可能短暂地使用 - 也许每年几天 - 但是没有这些资源，将无法到达大面积的牧场。牲畜路线是否需要受到法律的正式保护以及保护的范围和内容取决于几个因素。这些包括以下方面（Kitchell、Turner和McPeak, 2014）：

- 传统治理在何种程度上仍然运作（包括规范和适应其他传统制度的畜牧业调节）；
- 区域内或走廊部分的用户群体之间存在良好社会关系的程度如何，包括流动和走廊使用的社会认可程度，走廊部分的竞争程度以及在分配土地和土地利用规划时是否考虑到走廊；
- 在走廊就使用权存在共同的了解，包括如何理解其目的以及如何将牲畜走廊与饲料和水源的需求/权利联系起来；
- 土地使用压力的层级和种类，包括内部（走廊被视为并被接受为当地生产系统的长期特征的程度）以及农业、保护和采掘业扩张或侵占的外部压力；
- 走廊和定居地区之间使用权的关系，包括对作物损害的处罚方式以及相关资源的规定（森林中的树木嫩枝、村庄源泉和水井的水源供应）；
- 这些走廊对其群落的价值，例如在避免冲突和保持良好的社会关系中走廊的作用。

在有着高度社会凝聚力、友善、良好关系、外部风险少等特点的地区，可能不需要正式的法律保护。但是，在土地利用变化、外部保护干预、基础设施建设、采掘业等发展趋势日益扩大的地区，需要采取更强有力的措施来治理和管理走廊。然而，迁徙路线并不总是固定，且走廊的筹划最好是作为协商土地利用规划进程的部分而不是最终结果。筹划迁徙路线是能够在竞争制度之间进行协调的良好步骤。

支持乍得盆地的流动和粮食安全

乍得盆地的中央政府一直支持牧区流动，以便保证开放获取共同资源。季节性流动性是由降雨量的变化导致的。一旦洛贡河平原的水源减少，则来自喀麦隆、尼日尔和尼日利亚的牧民们带着超过20万只牛迁移至平原。现行法律：

- 支持对共同资源的开放获取；
- 允许牧民在乍得盆地的季节性放牧地区之间迁徙。

该制度承认了牧民的传统制度，该制度本着对所有的牧民开放的精神，无论种族、族裔或国籍均可以自由获取共同财产的管理体制。即使这些湿地牧场的季节性流失所造成无法放牧的情况，也不会导致“公地悲剧”（Moritz et al., 2014）。

行动领域2：确保参与协商和沟通的包容性、公平和透明

目标：该行动领域的目标是确保牧民参与的包容性，在传统条件下利益相关者可能在分散广泛且代表性较差。牧民的更强烈的参与将使他们能够影响与他们的土地相关的决策，并使解决问题能够产生合法、适应和可调节的解决方案。牧民参与将会加强公共决策制定的有效性和可接受性，并将有助于整体的牧民赋权。同时，参与也可以帮助牧民对自己的土地和其他自然资源承担更多的责任。

为什么参与很重要？

自由、事先和知情同意权(FPIC)规定的参与不仅仅是保障措施，或拒绝发展的权利。参与的权利(作为有效代表的部分)在国际法(《生物多样性公约》(CBD)、《奥尔胡斯公约》)、人权法(《公民权利和政治权利国际公约》)和《联合国土著人口权利宣言》(UNDRIP)以及《准则》中的软法承诺。参与对于牧民在流程和决定中发展共同愿景和所有权感受也很重要。参与不仅有助于做出更好的决策，而且有助于确保决策更有可能被所有参与者实施和执行。

越来越多的参与也认可牧民作为自然资源管理者的作用，以及他们有效治理和管理这些资源的责任。这可能包括重建和保护治理制度的责任，并确保公正和公平地分享群落内牧区土地的利益。

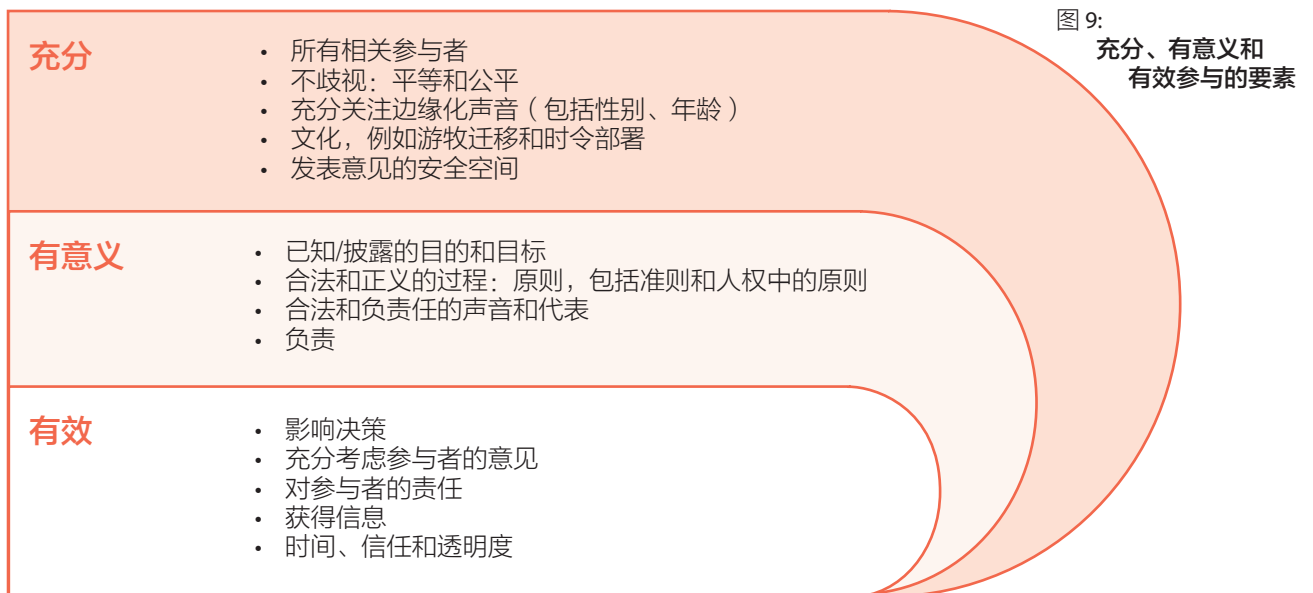
在《准则》的范围内以及确保牧区土地负责的治理的情况下，代表和参与的目的是解决权力的巨大不平衡(其中牧民的声音和关注点在很大程度上没有被重视)，建立有助于提高牧民生计机会和福祉并最小化冲突的社会和体制关系。参与可加强发展道路的合法性并有助于保证解决具体的牧区问题并确保尊重人权，不仅可确保过程而且确保不减少食品、水源、教育等方面的权利。

确保充分、有意义和有效参与的要素

有效的参与式方法应该是充分、有意义和有效的，这三个核心要素可用于评估参与的有效性(见图9)。参与的适当形式及其包含规则将因背景而异。参

与是持续的过程，而不是一次性的事件，应尽可能早地开始加强治理权。各种方法和策略可用于支持有效和有意义的参与，包括社会学习、规划技术以及加强牧区组织。补充机制和能力的发展中有益于参与，包括跨越不同边界的工作，这些可以被认为是关键结果。在制定参与战略时应着重以下关键步骤：

1. 编制原因；
2. 设定框架；
3. 参与情境分析；
4. 审议过程；
5. 从过程中学习并提高参与承诺（评估）。



1. 编制原因

确定明确的目标

所有权利持有人和关键利益相关者应参与客观设定。目标应在特定时间内具体化和实现。所有目标都需要被简明扼要地确定和传达，而不用使用行话。

确定包含的人员有哪些以及何种方式

成功参与取决于包括应由目标和目的指导的相关参与者，并可能包括不同的

女性牧民作为法律助理 (Flintan, 2008)

为了解决土地所有制的正式化和私有化，肯尼亚和马里的非政府组织已经培训了妇女法律助理，其职责是告知牧民妇女在土地占有权方面的权利和作用。律师助理协助组建群落土地所有权协会，并支持牧民将土地权利案件提交法院审理。她们也可以在与政府对话中代表牧民主张土地权利。

在马里，非政府组织萨赫勒生态组织培训女性和男性律师助理在群落内就预防和解决冲突、土地使用权、村长和一般公民教育的作用和责任等方面实施信息交流。他们还提供了有关新出台的农业和牧区立法以及其他事项的信息。

肯尼亚马赛族权利非政府组织，主教牧民综合发展组织 (MPIDO) 支持牧民通过法庭处理不公正案件。MPIDO已经提高了对妇女地权的认识，并从马赛群落内培训了妇女法律助理人员。这些法律助理协助群落土地所有权协会的组建、提高对权利问题的认识、就当地群落遇到的对政府进行游说、倡导在人权、自然资源所有权和管理等方面的司法行政。他们还建立了以群落为基础的资源中心，其中提供了关于各种土地、环境和本土问题的信息。

牧区群组代表、行政制度、农业部门和保护参与者。包括解决歧视和不平等现象，确保包含妇女和其他边缘群体。就牧民而言，也可能意味着调整决策制定过程以便适应牧民的实际情况，特别是季节性的牧民的住地。需要认真规划，以确保在牧民可以参加的情况下或者为临时搬迁的牧民参与做出规定时进行决策和公众磋商。

关于构成“发言”内容的想法在过去二十年中大幅度改变。现在人们认识到，仅仅出席不符合有意义的参与标准。最近的一篇出版物指出，“十年前挑战是确定和促进任何关于牧民的声音，但现在已经赢得了这个空间，重点需要关注该声音的真正合法性” (de Jode, 2014)。然而，由于政治边缘化的遗留，牧民面临着有效代表的特殊挑战。参与往往依赖于将广泛的牧民直接带入决策，或者确定被认为分享牧民愿望并能代表他们主张的个人或制度。

尊重自由、事先和知情同意权 (FPIC)¹⁰

为了充分尊重牧民的人权，各国政府和国际组织必须避免影响牧民土地的决定，而没有尊重自由、事先和知情同意权 (FPIC)。自由、事先和知情同意权 (FPIC) 承认群落给予或拒绝同意可能影响他们通常拥有、占用或以其他方式使用的土地的拟议项目的权利。自由、事先和知情同意权 (FPIC) 意味着在其传统土地上发展、建立或扩大农业企业、工业、保护或旅游活动之前，投资者、公司或政府、非政府组织和本土牧民之间的有意义的非强制性协商。该原则意味着希望使用属于本土群落和地方群落的传统土地的人员必须与他们进行协商。一旦他们充分和准确的了解项目对其自身及其传统土地的影响，群落有权决定是否同意该项目。建议参阅本系列关于自由、事先和知情同意权 (FPIC) 的技术准则。

2. 设置框架

在早期阶段的明晰和开放很关键，可以确保该过程被认为是合法的、对参与者来说是有意义的并且将是有效的。有必要约定参加者要遵循的进程，包括目标和目的、指导流程的原则，流程的结构、参与者能够让政府和其他决策者进行帐户管理的方式以及如何从过程中学习经验。在某些情况下，这将需要努力建立信任，以建立牧民与当局之间的工作关系（详见行动领域4中规定的“建立信任”）。

在牧区建立适当的参与过程包括确保使得参与者感到安全。建立这种安全和保障需要了解参与者的关系和动态，包括根深蒂固的利益和不平等。实际上，这要求了解性别、年龄和其他方面的不平等并指导对牧区权益的不利影响，特别是与土地使用权有关的影响。这个过程需要对文化敏感；例如，考虑到牧区流动和参与的可用性、语言和尊重本土知识。同意过程将需要充分的时间和技巧来建立信任。应该清楚地说明良好的过程，以确保参与者参与的前提公平、透明和公正。

3. 建立理解：参与式情境分析

需要通过适当的情况分析来为参与性决策提供材料，这也应该充分代表牧民。可以使用各种参与性方法来支持这种情境分析，包括权利筹划技术和使用众多参与者平台或对话。

参与式筹划包括允许群落从自身角度来代表自己的领土、空间体验和知识的一系列技术，通常是以自己的语言进行。权利筹划用于表示各种利益相关者在群落、国家或地区层面上的土地和自然资源的不同（虽然重叠）权利的参与性空间。

¹⁰ 详情参阅尊重自由、事先和知情同意，<http://www.fao.org/3/a-i3496e.pdf>

参与情况分析的要素包括:

1. **牧区群落和牧民资源利用的特征**, 包括使用目标地区确定牧民群落; 规定牧区土地管理制度并特别注意其特色; 筹划与牧民有关的地理事件(承认牧区土地利用的变化和灵活性质); 确定社会单位的层次和复杂性以及资源获取、使用或保护方式; 社会问题(性别、贫穷、公正和平等)以及经济问题(生产系统、外部制约因素、收入、市场);
2. **揭示牧民制度的真实程度和重要性**, 包括: 与治理和决策制定有关的问题; 土地权利分配(公平、性别、传播、权力行使、边缘群体、嵌套和重叠权利); 管理制度和决策机制; 协商、调解和达成协议的方式; 支持治理的价值观和原则‘避免和解决冲突; 牧民治理(流动性、土地共同性、土地扩张、灵活性和协商)的特点; 牧民系统之间的关系网络;
3. **与牧区传统治理制度的外部经济、政治、法律和其他互动**, 包括: 影响传统制度的法定规则; 国家与牧民之间的关系; 影响牧区制度的其他土地利用和经济制度; 发展政策和投资准则; 冲突、代表和参与国家体系; 牧民与其他利益相关者之间的关系;
4. **传统牧区制度所承担的风险以及风险管理**, 包括直接影响传统权利和资源分配的具体经济实践(例如资源共享和互惠);
5. **传统牧区制度的判断**, 包括优势、弱点、机会、威胁(SWOT)分析、趋势和预期发展。

确保约旦公社牧场(Haddad, 2014)

在扎拉卡省、约旦巴迪亚、贝都因的牧民已开始恢复牧场可持续管理的传统规则和条例。这个过程是通过名为“多方利益相关者对话采取协调一致行动”的过程开始的, 该过程依赖参与式的惯例, 由农业部召集将农民与其他土地使用者和多个政府部门联合起来。利益相关者筹划和参与式资源筹划是开展解决问题的结构化对话的关键工具。与各政府部门联合是必要的, 以确保跨部门的支持和制裁土地管理权的转让。该方法使得牧场生态系统的快速恢复、增加地下水补给和本地物种的回报。该方法成本低, 但要求耐心、时间和引导技能。

4. 审议程序

必须促进审议过程，以确保参与者超越既定利益并在参与者群体内解决不平等和权力，以确保强大的利益或参与者不实施控制。如果牧民不传统在政府代表面前发言且政府代表对牧民有深刻的误解或偏见，这可能是特别具有挑战性的。协调人员的技能对于实现令人满意的结果至关重要，但必须建立整体过程以提供时间、透明度和信任。由于项目需求或其他约束因素而导致时间往往不足，但强制建设信任步伐可能是不利的，加速进程可能完全破坏参与。透明度同样重要，包括提供足够的信息和充分披露参与目标。在行动领域4中讨论了信任，需要建立有意义的理解、合法性和协作。

5. 从过程中学习并提高参与承诺（评估）

由于参与是由过程和结果（牧区使用权改善、负责任治理）所驱动，所以应该考虑到这两个目标的成功评估（该广泛的想法反映在图10中）。制定评估参与框架应包括制定与每个关键要素有关的指标，并将参与的整体特征规定为充分、有意义和有效。评估的关键方面将包括该进程是否能够克服当前的局限性，创造新的或正在发展的现有制度（规则和组织）来支持流程、改变组织文化和确保代表是公平、合法和负责的。

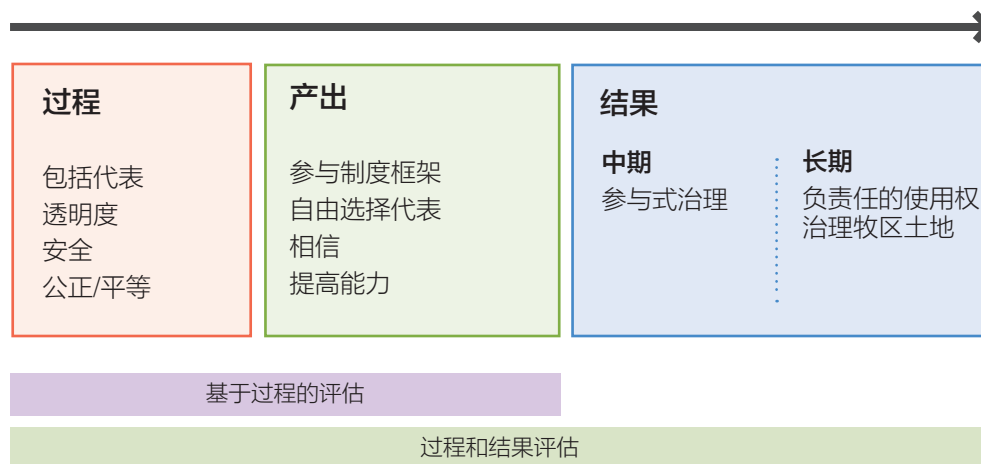


图 10:
不同的过程和结果评估案例

(Brown, 2014)

行动领域3: 认识当地和本土知识, 以确保文化和生态多样性的顺应力

目标: 这个行动领域鼓励各国政府、其他国家和非国家参与者, 包括捐助者和保护和发展组织, 认识到当地和本土知识是可持续畜牧业中生态社会相互作用的关键组成部分, 并提出加强其使用的方法。

为什么本土知识对于责任使用权治理至关重要?

在所有社会中, 知识都是基础的方式 - 包括管理可用资源和管理其使用。游牧社会也并无差别。每个牧区, 从美利坚合众国的私人牧场主到在地中海的牧羊人乃至萨赫勒地区的游牧民族, 都具有特定的当地知识, 有助于他们的社会生态顺应力。因此, 在不尊重、不维护甚至不传播当地的知识的条件下, 无法达到可持续的游牧解决办法。

本土、传统和地方知识体系提供了社会和环境系统之间的根本联系, 有助于维护生态多样性以及生物多样性, 而这是维护粮食安全的基础。地方和本土知识体系在文化体系和环境背景下约束并进行限定。因此, 环境可持续性和适当的知识生成和传播文化系统已经通过传统使用权管理的地形中应运而生 (Crawhall, 2014)。文化和生态系统的顺应力取决于维护和转移知识所具有的社会机制 (Adger 等人, 2014), 且可能包含基于共同财产制度的土地治理系统。本地知识是系统记忆的一部分, 对生态系统的恢复能力和居住在生态系统中的人类群落的长期生存至关重要 (Leslie 和 McCabe, 2013)。尊重当地知识也促进了社会学习和团结一致, 从而建立了牧区与发展伙伴之间的信任, 并在适当的时候增强了顺应力 (Blair、Lovecraft 和 Kofnas, 2014)。

尼泊尔资源权利牧民组织 (Dong, 2007)

尼泊尔的牧民制定了有效的牧场管理系统, 通过组织良好的地方体制部署和有效的传统使用权和使用权制度来管理放牧和保护措施。治理由两个系列的地方组织决定: 群落级的群落委员会和集体级的民间团体。这些基层组织比外部行政和政治组织更具社会性。群落委员会通常由11个或12个群落内分享共同利益或共同资源的成员组成。小组委员会通常由每个协会的群落委员会成立, 其代表当选为成员 (5到7人)。通常男性和女性在该地方组织中服务牧场管理, 但妇女通常会对牧场管理作出决定, 因为许多男子在一年中的绝大部分时间都是为了交易或劳动而外出。

通常情况下, 群落委员会负责通过各种社会控制和制裁的支持, 通过执行捍卫和共同商定的权利和规则来规范牧场和获取饲料资源。委员会执行关于牧草资源使用的主要规章制度, 关于牲畜放牧的时间和时长、冬季饲料切割的时间和地点。用户协会可以通过协商和讨论, 建立流转放牧规则、畜群迁徙规范, 并作出其他具体规范牧场资源利用的决策。也可以在群落委员会的支持下, 减少在同一群体内或不同群体之间对牧场使用产生的冲突。不同畜牧业协会、作物协会、林业协会、住宿 (旅游) 协会等用户协会的协调配合, 可以确保与牧场管理相关的不同资源的综合利用。

将本土和传统知识体系纳入治理

认识并将本土和传统知识纳入治理体系需要一些要素，包括：

1. 认识知识拥有者；
2. 制定知识共享、研究、联合生产和使用的协议（行动领域7）；
3. 了解和认识到本土和传统知识的范围和价值；
4. 支持共同生产知识和解决方案。

1. 认识知识拥有者

畜牧和使用发展并使用知识的人员密切相关，知识处于不断的发展。这包括对于适应不断变化的环境至关重要的生态系统多样性的管理知识。索马里长老这样说：

“牧场离不开牧民[知识]，而没有牧场，牧民不能[实施畜牧活动] - 两者是相互关联的” (Oba, 2012)。

因此，承认和支持本土知识不仅是关于记录、复制和扩大本土实践，而且关乎授权土地使用者参与持续的知识的发展。如果不承认传统上的土地使用权，则该知识的生产无法实现。在承认传统土地所有权时，本土和传统知识在维护粮食安全的生态恢复力方面发挥重要作用。

2. 制定知识共享、研究、联合生产和使用的协议

约定知识共享、研究（独立或共同创作）和使用的方式是承认本土知识和保管人权利的先决条件。自由、事先和知情同意权（FPIC）的原则为此类协议奠定了基础（详见《自由、事先和知情同意权（FPIC）技术准则》）。这部分将在行动领域7中进行广泛讨论。

3. 了解和认识到本土和传统知识的范围和价值

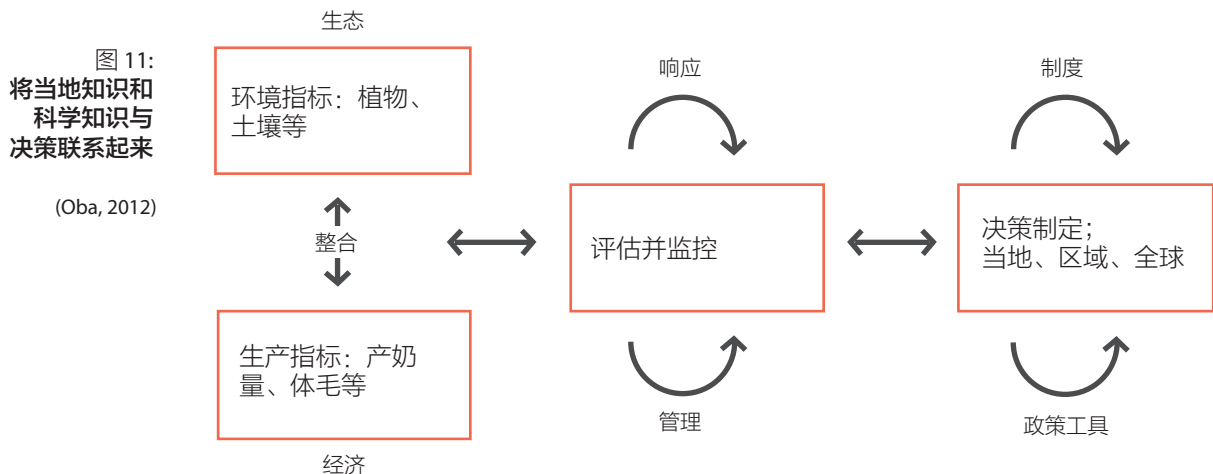
随着时间的流逝，牧民已经逐步形成了对其环境的深入了解，其中包括理解人

与自然的相互作用。该知识涉及管理干预以及复杂的治理问题。这些知识体系的技术贡献，特别是与环境敏感性相关的技术贡献越来越受到认可，但对本土治理知识的关注较少。¹¹

相比牧民，骆驼可更好地判断土壤 (Oba, 2012)

识别和使用指标类型可以帮助牧民和决策者制定决策。非洲之角的三个不同传统制度的研究 - 埃塞俄比亚的阿法尔、肯尼亚的奥尔马部落和乌干达的卡里莫琼的研究表明了本土知识对牧场评估的实用性。牧民使用关键植物物种评估地形放牧适应性以及土壤来评估场地放牧潜力。后者对于评估雨季或干季的放牧季节期间每个地形可支撑的潜在放养密度至关重要。牧民依靠动物行为的密切观察，用牧场产量、动物毛发的状况、体重增加和交配频率等指标来表明牧场的质量，以评估牲畜生产表现。牧民观察员使用场地的历史知识来评估牧场退化和趋势。这些意见确定这三个牧区群落之间的知识体系相当，可以用来迅速收集决策者所需的信息，对于牧区土地的可持续管理至关重要。

可以使用技术知识来支持形分类、管理和监测与评估。土地分类包括使用各种环境特征，如地形、土壤和主要植被。在一些系统中，地形具有描述自然地貌、土壤，植被或历史事件或其组合的特征。知识和治理相互交融。知识的发展本身就是反映获得土地资源，以及他们如何使用该资源。牧区群落中有掌握特别重要的知识的人员，以及在确定资源的使用和时间方面发挥关键作用的个体。图11展示了管理系统和基于技术用途的知识。



¹¹ Crawhall, 2014

由牧民制定的用于管理高水平变异性的气候中的自然资源的复杂治理体系，包括将使用与专业知识、共享和排除原则相结合的规则。治理部署的集中规划和相关变化可能会破坏牧民生计所依赖的文化和自然资源的可用性。在这种情况下，粮食生产和安全可能受到生态系统退化和地方能力响应的威胁。

本土和地方知识在牧区牧场的管理中起核心作用。地方管理实践背后的原因经常被外界人士所忽视，往往被认为不合理或倒退。流动性是一个很好的例子：尽管以现代化的名义继续受到许多政府的禁止，却具有强烈理由的惯例。林火管理提供了另外仍然有争议的案例。牧民使用火作为改变牧场的工具，包括移除未使用的牧场、促进新鲜草地生长以及控制病毒载体。许多国家禁止

这种惯例，该惯例对牧民造成了一定的损失，也使得牧民除了违法别无选择。《准则》明确规定了管理和使用土地的权利，其中应包括负责使用林火作为管理工具的权利。

牧场的林火管理

联合国粮食及农业组织 (FAO) 的林火管理自愿准则规定，林火对于栖息地、资源、减少威胁和维护文化价值观念来说可能是有益的。使用林火作为增加产量和促进土地利用工具的是农业、森林资源管理和牧区和野生动植物管理部门。林火已经成为并继续成为社会千年农业实践的部分 (联合国粮食及农业组织 (FAO), 2006年)。

4. 支持共同生产知识和解决方案

将知识持有人加入决策制定和政策对话可能有助于使传统和本土知识生效。者可以促进传统资源管理制度的参与，并有助于改进决策制定；例如，在极端天气冲击或自然资源系统的极端危机时期 (Crawhall, 2014)。

参与式和本地化的方法可能包括多因素对话和其他协作学识技术，包括参与式筹划 (Aijazi, Mohamed-Katerere和Crawhall, 2014)。筹划可用于支持知识共享，以及与其他知识持有人 (包括州立制度) 协作设计解决方案。通过使用一系列技术，参与式筹划使群落能够从自身的角度以及自己的语言来代表其领土、空间经验和知识 (FAO, 2005; Crawhall, 2014)。

行动领域4：认识传统制度并加强与法定制度的协同增效

目的：为国家、政府、政府部门和制度以及捐助者、发展和保护组织等非国家参与者提供指导和支持，以便(1)承认牧民传统制度，以及(2)加强与法定制度的协同增效，以便：加强尊重和承认牧区生活方式；为有效和公平的治理提供依据；承认牧民治理制度是设计和实施国家政策的重要联合方法；并为避免冲突和解决冲突提供依据。

为什么承认传统制度很重要？

承认传统制度为发展信任和尊重提供了依据，为合作奠定了基础。在建立信任和尊重的情况下，有可能制定出具有顺应性、社会性和生态可持续性、适应性、文化可接受性和冲突敏感性的适合当地且合法的解决方案，并且重要的是得到地方级支持并实施。这有助于在全球、国家和地方范围内确定与可持续发展目标等发展优先事项的协同增效。最终，者也可以确定与法定制度的协同增效。

西班牙的迁移治理

许多欧洲国家仍然显示出深深植根于他们的文化和法律的传统畜牧系统的遗留。西班牙梅斯塔的理事会，是控制迁徙的理事会，5个世纪以来，牧民和羊毛行业在西班牙景观和土地利用方面留下了深切的足迹。他们最重要的遗留物是有着12万公里畜栏的密集网络，目前依据《畜栏法案》受到法律的保护，还有一系列抵制放弃的传统管理系统。

罗马尼亚以往治理的法律认可

其他欧洲国家，如罗马尼亚则拥有大面积的森林和牧场公地。这些公地主要根据三个主要的管理模式委托。其中两个区域Composeorat和Obst，是历史性的群落组织。最初可追溯到几个世纪，而Composeorat最初是在十九世纪初建立的。这些系统由传统制度运行公共资源，其余公共部门由市镇议会公开拥有并管理。

承认传统制度也可以使牧民能够保证期应对包括其他群落和投资者的外界人员的使用权。这具有增加当地生态环境和社会知识空间的附加值，为应对变化和解决冲突提供依据。这为提高代表性和参与奠定了基础。经历数百年来，已经发展了传统制度来有效管理和保护牧区资源，并且要求尊重和重视该成就。就如何保护协议并使其改编以便在未来保持有效而言，承认传统制度应成为协议的起点。

合法、适当和基于权利的牧区使用权认可的关键要素

需要对牧区传统治理体系的良好理解，包括支撑决策制度和资源共享的价值观和原则，以确保这些制度在规划、决策和实施中得到充分认可。这包括土地政策和土地使用计划。这种理解也可以帮助建立对这些系统的尊重。建筑认可和尊重需要采取以下措施：

1. 建立信任
2. 建立充分的参与过程（在行动领域2全面处理）；
3. 建立对牧民传统制度的法律承认；
4. 加强对加强与法定制度协同作用的固有风险的认识；
5. 从成功与失败汲取经验（见行动领域7）。

土著居民的自决权

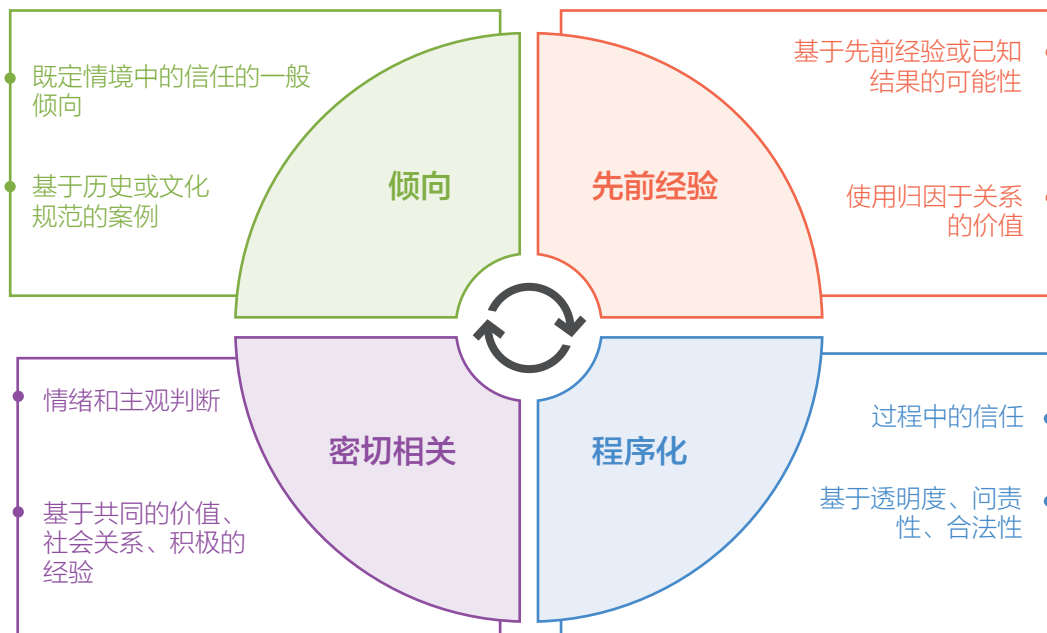
2008年，联合国土著问题常设论坛（UNPFII）将牧民认定为“流动土著居民”。土著居民代表经常认为，流动是一种文化权利，不仅对实现有效的牧民行为具有现实意义，而且具有内在价值且对牧民的身份至关重要。应该指出的是，并不是所有的牧民都宣称要作为土著人民的地位。

土著居民拥有自己的所有权和占有权（国际劳工组织（ILO）《1989年土著和部落人民权利的第169号公约》），以及根据自己的价值观管理这些权利的权利（自决权）。这些权利也适用于土著居民不再拥有专属控制权的土地。2007年《联合国土著人民权利宣言》阐述了这些权利和其他权利。

1. 建立信任

建立牧区和不同参与者之间的信任是建立有意义的理解、合法性和协作的要求。信任建设过程必须尊重牧民的权利，包括其拒绝参与的权利。例如，牧区也有权不分享他们的知识，或要求在建立关系的背景下分享信息。建立信任涉及对人员（团结一致）和时间的承诺的过程。需要采取行动来提高信任的四个方面，如图12所示。

图 12:
信任的关键
组成部分
(根据M. J. Stern
和Coleman,
2014修订)



谦虚和专业性是建设信任和改变干预经验的重要方面。这两方面可以为协调工作做出贡献。促进知识共享和信息收集过程的外部团队需要技术和社会技能, 包括:

1. 理解土著文化及其认知方式、理解牧民管理制度和理解治理方式;
2. 在设计和实施参与性过程中积极聆听和从牧民学习经验的能力 (详见合作学习的行动领域7);
3. 寻求收集和使用信息的自由、事先和知情同意权 (FPIC);
4. 通过促进小组的讨论和其他方法来比较结果以及管理相互冲突的信息的技能。

2. 建立对牧民传统制度的法律承认

将传统制度纳入国家法律框架以及双边和区域协议, 可能是充分认可牧区传统制度的关键步骤。在各支州持牧区传统制度的情况下, 这些人员更有能力确保他们的生计和粮食安全。法定承认为认可和尊重牧区土地使用权提供了基础, 通过:

1. 认可游牧是可行的土地管理制度;
2. 承认牧民以往经历过的不利条件;
3. 支持为了牧民生计的多国举措;
4. 承认认可保管人作为治理参与者以及权利持有人。

法律承认表明国家承认传统制度并将其纳入实践和决策的意图。法律承认也可以作为过程发展的真正承诺和进步，赋予人们更多的参与。政府承认牧民历史上的劣势，这一点很重要。例如，2010年《肯尼亚宪法》第260条确认牧民和群落（无论是游牧还是定居），作为边缘化群体（肯尼亚法律报告，2010年）。政府承认，国家立法对牧民存在区别对待，对牧民生活和福祉所依赖的自然资源产生不利影响。通过使肯尼亚宪法中包含牧民并承认牧区的习俗和传统，可以有助于土地使用管理，政府在地方级提高了合法性。

在国家最高级别和具体的立法框架中需要认可，确保条款在法律部分是实质性和法律上可执行的（可审理的），而不仅仅是序言部分。相关法律中的序言可以提供框架并强调畜牧业在国内的重要性，并发展一些理由的关键问题。而条款则应承认存在成为土地政策的积极参与者的传统制度和制度。

承认的形式将因地区和国家之间和国内而异，同时考虑到各种权利和利益。重要的是，法律承认在空间条件是适当的，并考虑到现有的权利，包括土著居民的权利。法律承认的形式包括承认自决权和/或对传统制度的法律承认。这包括承认传统制度是牧区治理的基础，政府制度和非国家参与者尊重并遵守这些制度的决定。这将遵循本土群落准则第9节的目的，包括承认传统机制。

要求拥有共同土地的国家应承认牧民获得和使用土地及相关自然资源的权利。这可以通过各种管理形式来支持，包括在国家和传统制度或嵌套模型之间共同管理这些土地。共同管理可以通过各种部署来进行实施，包括：

- 承认地方/传统规则和原则，将其纳入法律框架并建立新的适当制度；
- 创建新的混合制度，结合“更新”的传统制度，对土地管理进行决策。

加强摩洛哥牧区群落治理

(Boutaleb 和 Firmian, 2014)

以往，传统部署的畜牧部落集体管理摩洛哥的牧场。由于建立行政区划和土地个性化趋势，这种管理已经减弱。摩洛哥政府在20世纪70年代和80年代建立了畜牧改良边缘，旨在改善牧场管理，但这些制度忽视了现有的部落管理制度，而非有助于普遍的牧场退化和生计衰落。

为了应对该挑战，政府建立了基于群落的范围管理（CBRM）合作社，这些合作社在摩洛哥法律中得到法定承认。这些合作社获益于20世纪80年代的权力下放政策和农村地区重组群落的认可，这是在部落土地的基础上取得的。合作社是建立在传统制度和部落联盟基础上，促进基于共识的决策。合作社为牧民提供基本服务，包括引进兽医和牲畜饲料。合作社管理政府安装的基础设施，负责与其他合作社协商牧场管理和流动性。合作社管理人员由政府服务人员进行培训和监督，成员通过购买合作社股份来获得服务和牧场。在部落制度中固定这些“混合”制度一直是制定牧场条例和适应新知识和机会方面取得成功的关键。

尼日利亚对于传统使用权的法定认可

尼日尔在处理牧区土地使用权方面有悠久的历史。

- 尼日尔1961年法律规定了认可传统界限的北方农业边界，将该国北部牧区与农业区分离。在牧区禁止农业。
- 1987年，第87-077号法令进一步授予牧民在收获期后的12月至1月在农业地区放牧的季节性权利。
- 1993年，第93-15号法令，既《农村法》，承认：
 - 包括牧区的尼日尔全体人民，平等地获得该国的自然资源；
 - 传统权利从而加强了尼日尔牧民对传统牧地及其迁徙走廊的要求。

虽然这些努力有助于保护尼日尔的牧区，并使尼日尔成为西非的典范，但财政和技术方面的限制导致了农村法执行力不足（国际农业发展基金（IFAD），2006年）。

3. 提高对加强与法定制度协同作用的固有风险的认识

认识到试图整合两个不同的法律框架（法定和传统）是固有的风险，这一点很重要。一般来说，法定的法律编制时，缺乏牧民制度的灵活性和反应能力。在不考虑传统制度的情况下制定或实施合法权利，或者如果该权利没有以适当的方式接受法律多元化，则可能会发生社会混乱和生态破坏。另一个问题是，随着使用权制度变得更加严格，牧民很少能够对社会生态挑战做出响应。制定适当的法律制度需要确保跨空间层面（从超越国界到本地）以及各级之间的这些不同法律制度之间的互补性。

权利的法定认可并不一定意味着正式界定和注册用户权利。基于划定权利的替代办法是侧重于加强流程，包括协作学习（行动领域7）和集体确定解决方案以允许持续的灵活性。这可能允许通过协商和协议更灵活地管理模糊（包括重叠和嵌套）权限。将传统惯例纳入正式法律制度的任何努力都需要建立在强有力的问责制度和适当措施（法律和其他方面）的基础上，以确保诉诸司法和尊重权利（行动领域1）。

4. 从成功与失败汲取经验

治理过程和结果很难开监控；然而，这对于确保改进使用权治理以及逐步实现“《准则》”的目的和目标，特别是与粮食、生计和贫困有关方面至关重要。在第七部分中，《准则》促进了监测和评估系统的开发和实施。多利益相关者平台被指定为监测和评估实施和影响的一种方式。鉴定了该过程的一些要求，包括具有参与性、性别敏感性、可实施性、具有成本效益性以及可持续性（第26.2段）。在行动领域7中详细讨论了经验汲取。

行动领域5：加强地方组织、社群网路和制度运作的空间

目标：地方组织和社群网路的能力决定了牧民如何集体运作以应对治理挑战。该行动领域有两个目标：增加牧区制度以便加强使用权治理的机会，以及使这些制度能够更多地利用这种机会。这包括传统和国家制度加强互动，建立信任和采取切实措施维护使用权。

为什么地方组织和社群网路的能力很重要？

地方级的群落和国家组织的治理能力是有效加强牧区群落土地使用权的关键。这包括组织和个人通过支持使用权责任治理的方式进行互动和协作、避免和解决使用权冲突、学习和解决问题，以及制定新的和创造性的回应的能力。社群网路支撑着任何社群应对挑战和危机的能力，往往能够在不同时期提供所需的资源或支持。社群网路可以基于群落和社群运动。另一方面，政府可以干预制定社会服务和支持，以避免导致冲突的关系分解。

行动领域5概述了加强地方治理能力的途径，特别侧重于牧民组织、社群网路以及“支持”国家的组织，但需要认识到能力受到多层次组织和制度的影响。

能力是什么？

- 治理能力是指影响决策的能力。由此而论，组织的能力意味着根据《准则》原则履行其职能的能力。
- 技能与能力有所区别，能力有时可以用来简单地指代执行特定任务的能力，例如设计治理工具所需的能力。

区分制度和组织

- 本章区分了“制度”和组织。
- “制度”是指权利、规则和决策程序。¹²然而，在实践中，制度和组织是相互交织的，是人类对治理以及管理社会的反应的一系列复杂的部分。¹³

组织及其内部个人在加强使用权治理方面发挥作用的多重能力可以集中在：

1. 和具有多种观点、知识和技能多个参与者进行互动和参与：
 - 决策制定；
 - 学习、创新和发展变革性解决方案，改变观念；
 - 制定新的制度政策。
2. 协调多个参与者（包括政府机构）的活动，以加强多个参与者为实现共同目标的行动的互补性。
3. 加强信任，作为共同达成商定解决办法的基础。
4. 保护（和要求）使用权的权利。
5. 认识和考虑生态系统与社会可持续性之间的联系。
6. 学习和应对风险、压力和威胁。
7. 作为有效实体运行。

¹² Young, 2003

¹³ Stern 和 Coleman, 2015; Lebel, 2015

能力1: 与多个参与者进行互动和参与

加强政府机关、牧区和当地农民互相参与的能力往往要求修复关系、加强学习、解决相关的体制问题。这种参与既是期望的最终目标，也是改善交互过程的组成部分。通过认可包含在当地和土著制度中的习俗和知识（知识、法律和实践）以及自治能力来提供建立相互尊重的基础（Ravera、Tarrason和Simelton, 2011）。

加强这些能力可能需要解决治理过程中的不公平现象，例如涉及各级制度包括法律中的性别问题。地方领导人经常被牧民认定为协商资源权利的核心，也可能被视为最合法的对话者，尽管随着政治代表（如地方议会）的发展，这种情况正在发生变化。可能需要更强大的能力来解决潜在的冲突，并认为资源共享的以往不公正。也可能需要更强大的能力来协商赔偿；例如，由于公共发展或保护区导致失去牧区土地。

确定对话的关键动力可以加强能力。在不同群体之间寻求利益或目标的共同点可以为对话提供依据。例如，在尼日利亚北部，畜牧业的健康和管理是福拉尼牧民日常生活的组成部分，也是成功实施自治的关键动力（Okello等人，2014）。发展促进牧民和其他参与者之间互动的新社交网络可以促成伙伴关系，以应对日益增长的大规模挑战，例如丧失使用权、与全球化市场相关的风险以及忽视特定用水需求的区域性集水区管理（Ravera、Tarrason和Simelton, 2011）。

Ancares Leoneses生物圈保护区的牧民参与

Ancares Leoneses是西班牙西北部的一个山区，于2006年被认定为生物圈保护区。保护区由莱昂省的若干市政府和CIUDEN基金会一同管理。参与式规划和管理已成为改进生物圈保护区管理的方法，并加强了对其战略计划的磋商。根据商定的规则和内容，建立了“参与理事会”，引导了保护区的决策制定过程。理事会在对话中代表当地的人口，参与生物圈保护区的管理和具体行动，并与保护区的科学委员会合作。

通过加强农村群落的结构，成功实现了Ancares Leoneses生物圈保护区。这是通过发展当地的牧民网络来实现的，作为提高其影响力和可见性以及在地规划中的积极作用的一种方式。然而，这一策略要求牧民在管理保护区方面发挥突出作用，需要更高层次的知识和能力，以及部署更好的人力和财力资源。由于越来越多的公众意识和支持，特别是他们对环境管理的作用越来越高，西班牙的牧民们从中受益匪浅。然而，正在付出努力继续加强其游说能力，提高其可见性并确保其参与的法律框架（Herrera, 2014年）。

能力2: 协调多方面参与者的活动

一般来说, 牧民制度出现了两种协调问题。最重要的是需要交叉制度来达成协议。随着否决权的制度数量的增加, 达成协议的困难也会增加 (Tsebelis, 1995)。牧区管理尤其如此, 因为牧区跨越了地区和国际边界。在这个层面上, 涉及否决权的组织 – 可以持有不同的政策优先事项和关注点。这增加了联合决策的风险, 可能导致并不理想的结果 (Scharpf, 1988)。这种情况可能反映学习障碍和缺乏制度化的“嵌套” (Ostrom, Gardner和Walker, 1994)。

认识地方治理的新方法

美国部分地区出现了基层治理, 作为加强牧场人员从牧场中获益的能力的一种方式。在德克萨斯州, 进行协同努力已经证明是有效的, 野生动物管理协会帮助农场经营者来营销狩猎机会, 管理游戏并获得税收减免资格。政府机构, 德克萨斯州公园和野生动物部门通过野生动物管理计划制定指导方针, 是重要的促进者。因此, 农场经营者可以通过智慧使用资源 (这种资源通常利用不足) 来改善他们的利益, 因此获得经济动力, 将其大型牧场维持在一起, 而不是分散并将其销售。

Malpai边境土地集团是一个非法律组织, 有能力在亚利桑那州拥有保护地役权。这些地役权是土地所有者和其他组织之间的契约, 赋予特殊权利强化农场提供的环境服务。结果是恢复和保护健康、未分解场地的集体行动, 并在生物多样性与自然过程方面增加价值 (Huntsinger、Sayre和Macaulay, 2014)。

“在各级制度不能相互承认的情况下, 使得在制度范围内采取的行动与在其他制度范围内采取的行动和决定相冲突” 的情况下, 出现第二个协调问题 (Poteete, 2012)。在牧区治理中, 在农业大规模发展方面出现的冲突和治理挑战中最显着。在这种情况下, 牧民及其食品生产系统正处于因解决粮食不安全和经济增长不足的问题, 而组织追求大规模农业发展的“盲点”。其他涉及权力竞争或资源相互冲突的关键的盲点, 在传统当局与政府组织之间的许多联系中是显而易见的 (Lund, 2006)。

提高协调能力需要注意以下几点:

1. 通过联结多个治理中心建立协调机制: 有时是指嵌套或多中心治理。制度部署应尊重并允许: a) 许多自治部门在形式上互相独立; b) 选择采取其他方式考虑; 和c) 合作、竞争、冲突以及解决冲突的过程 (Ostrom、Gardner和Walker, 1994)。
2. 在与游牧相关的复杂和分散问题的背景下, 减少合作的交易费用。这在能力1和群体学习的解决方案 (行动领域7) 中进行了讨论。
3. 加强牧区制度和群落组织作为公共制度协调的重点推动者。通过正式参与和尊重牧民制度, 国家制度可以从其丰富知识和灵活性中获益, 从而有助于促进对国家组织的相互尊重。

能力3: 加强信任

参与或影响牧区治理结构的组织之间的关系是通过协调和争论来管理资源获取、使用和分配的权利作为象征的。参与者之间的不信任对治理产生不利影响。这包括规划中的僵局、阻碍行动的诉讼、不遵守规定、公开抗议甚至暴力冲突以及减少学习和实验的潜力。相反，在权属机构内更多的信任可能会鼓励重新考虑假设，并可以更有效地促进合作（Stern和Baird, 2015）。

加强信任往往意味着修复现有的关系、增加积极的交流、减少制度部署和相互作用的负面影响（Dirks、Lewicki和Zaheer, 2009）。信任建设的组成部分可以包括责任机制、有效的承认和包容性、更强的代表性和对传统管理、治理和知识体系的尊重。这些方面在本技术准则的其他地方已经解决。其他附加策略包括：

1. 为强大有效的群落组织和社群网路创造空间，形成更好的民意听证机制。这可以包括加强传统组织和制度。
2. 认可传统机构，以恢复信任。牧民必须做出决定，选择何人应该被认为是代表牧区的民意。可能需要加强多种代表形式（行动领域1）。
3. 发展信息网络，包括获取关于牧民和牧区使用权的举措/行动的信息。信息网络可以提高透明度，并且还可以支持牧民更有效地应对压力和威胁。需要适当地沟通信息，包括通过口头沟通。
4. 加强问责制和代表机制（见行动领域1的讨论）。

能力4: 保护(和要求)使用权的权利

许多政府正在实施使用权改革的进程；然而，牧区很大程度上无法有助于定义和实施这些权利。以下策略可有助于基于群落的能力。

1. 发展和加强群落组织和社群网路。

如能力3所述，支持更强有力的牧区组织和社群网路对于提高牧民的能力，包括维护其权利至关重要。这些组织为土地管理者的权利和责任提供了信息共享和提高认识的平台，包括现有的法律选择以及获得其他牧民群落权利的创新。社群网路可以在赋予妇女权力方面发挥特别重要的作用，使她们能够就土地和治理参与对话。

2. 解决分配土地权利责任的不明确性。不同部门之间以及国家与传统组织之间在土地分配之间的紧张关系,可以被寻求其认为最有可能支持其自身利益的权力机构的有关人员利用(Ribot和Peluso, 2009)。不明确性可能是因为可制裁不同用途的牧民资源,特别是那些资源不明确所有权的国家组织之间的重叠。解决这种不明确状态可能需要对法律进行审查以及对重叠主张和利益的组织之间进行对话。
3. 加强解决土地使用权问题的本地可行的、公正的制度流程。决定适当的形式和具体权力应通过参与决策过程和冲突解决(行动领域2和6)进行。

加强牧民的声音

在过去十年中,诸如可持续游牧业的全球倡议(WISP)和流动土著人口全球联盟(WAMIP)等组织以及最近的联合国粮食及农业组织(FAO)牧民知识中心的努力,为加强民声和改善牧场治理做出了重大贡献。这些倡议是通过与牧民团体、民间团体组织、政府和国际发展组织合作来实现的。尽管过去十年取得了相当大的进展,但由于牧民对政府尊重他们的人权和保证福祉的承诺仍然存在顾虑,世界各地的牧民继续面临对未来的不确定性。

能力5: 认识和考虑生态系统与社会可持续性之间的联系

正如第一节所讨论的,牧区制度既是社会的也是生态的,牧区制度有复杂的制度,以便在两个方面都可支持顺应性。当外部压力影响自然资源时,这里的人们也会受到影响。提高政府和群落参与者维持这种脆弱平衡的能力,可以通过以下方面进行:

1. 承认传统的牧区制度,包括其制度和作为负责这些领域的主要参与者的知识。详情见行动领域4。
2. 关于外部活动对牧区的环境影响的知识交流以及牧民保护的生态系统服务的经济价值。学习讨论会可以提高对这些影响的理解,并支持多种参与者选择生态和社会可持续发展的行动(见行动领域7)。
3. 认识到土地治理和管理最底层的嵌套制度体系。将土地管理置于最低层(即群落内,可通过其传统制度或地方国家制度),通过管理和适应性管理方式加强学习。

能力6: 学习和应对风险、压力和威胁

如行动领域7中所讨论的合作学习，共同创造知识（包括以创新方式使用现有信息的能力的新认识）可以通过以不同的知识体系结合使知识型社会变革的方式来加强治理能力（Lebel、Wattana和Talerngsri, 2015）。由于这种学习基于本地化和情景化，因此本地参与者和外部参与者参与这种学习的能力至关重要。这在相关章节中有详细的讨论。

能力7: 作为有效实体的运行

地方组织在加强使用权治理方面发挥重要作用。加强使用权的共同方法是建立混合制度，作为传统制度与国家制度（如牧场管理委员会或牧民协会）之间的连接。虽然这些组织可以成为成功的关键，但如果组织自身管理不善，也可能成为弱点。因此，地方组织发展必须成为加强使用权治理战略的一部分。这可以包括确定其法律地位、内部治理结构以及基本的责任制和组织效力。

蒙古制度建设

在蒙古国，牧民在1921年觉察到他们1.28亿公顷的牧地的政治管理从寺院管理手中转移到蒙古的世俗国家的管理。国家在20世纪50年代为牧民组织了集体化规划（negdel），然后将牧区部分在20世纪90年代初，开始国家资源私有化。虽然牧区土地没有私有化，但是国家的退避造成了牧区的亲属制度无法填补的决策空白。集体化削弱了亲属制度；国家的退避造成了牧民之间的困扰和冲突。除了这种混乱的状况外，国家也开始向私营企业家分配采矿许可。该惯例是为了限制放牧地和污染水资源。面临这些问题的蒙古牧民开始通过当地群落运动来对抗国家，最有影响的是2001年形成的Ongi河运动（ORM）。为加强地方团体管理放牧资源的能力，并讨论国家在管理牧区资源方面的决定，包括德国技术合作（GIZ）、联合国开发计划署（UNDP）和世界银行在内的国际发展组织开始在蒙古实施自然资源管理计划。这些计划还旨在建设负责管理蒙古自然资源的政府机构的能力。国际发展伙伴和社会运动的活动，例如：流动土著人口全球联盟（WAMIP）等，加强了牧民在蒙古的社会运动。

行动领域6：避免和并管理冲突

目标：牧区的大部分事件都涉及土地所有制和相关资源，尽管其他因素也很重要。突发事件可能影响各国实现粮食安全和其他发展目标的能力。由于这些原因，解决冲突对于实施《准则》至关重要。该行动领域旨在避免和并管理冲突，确保使用权政策和干预措施对冲突敏感（即不对冲突造成影响），并加强协同与合作。该部分并不涉及大规模（州级）冲突，尽管认识到这些在某些国家对牧区使用权的影响深刻影响。

为什么冲突会引起关注？

在一些国家，牧民往往与冲突联系在一起，虽然这并不能不反映全球的牧民状况 - 这对其国内的冲突管理机制来说是显而易见的 - 资源冲突与使用权治理薄弱之间可能存在密切联系。此外，由付出努力加强使用权，如果不采取充分的预防措施，存在加剧冲突或产生新的冲突的风险。许多牧区制度和群落被国际或国内边界区分开来，这可能是复杂因素，而且在某些情况下，牧民处在不同规模的政治冲突中。

冲突是非常复杂的，很少仅归因于一个或两个因素。紧张局势或脆弱性的多种来源可能会相互影响，包括贫穷、宗教或种族紧张、养牛传统、增加火器可用性、不明朗的权利、腐败和庇护、土地和人口压力、工业化和农业扩张、青年人就业难等等。冲突“乘数效应”包括土地掠夺、外国土地投资和气候变化等现象，其中许多因为使用权不稳定而导致加剧。冲突进一步削弱了人类的安全，包括实现粮食安全的能力，没有任何处在冲突中的国家已经获得粮食安全（Sen, 1999）。

尽管在牧区群体中存在许多冲突的风险，但牧民与其他人员之间的主要关系在很大程度上是合作和协同关系。这是加强合作和积极关系的重要考虑因素，并建立在群落间协商机制的基础上，有助于减少冲突的程度。

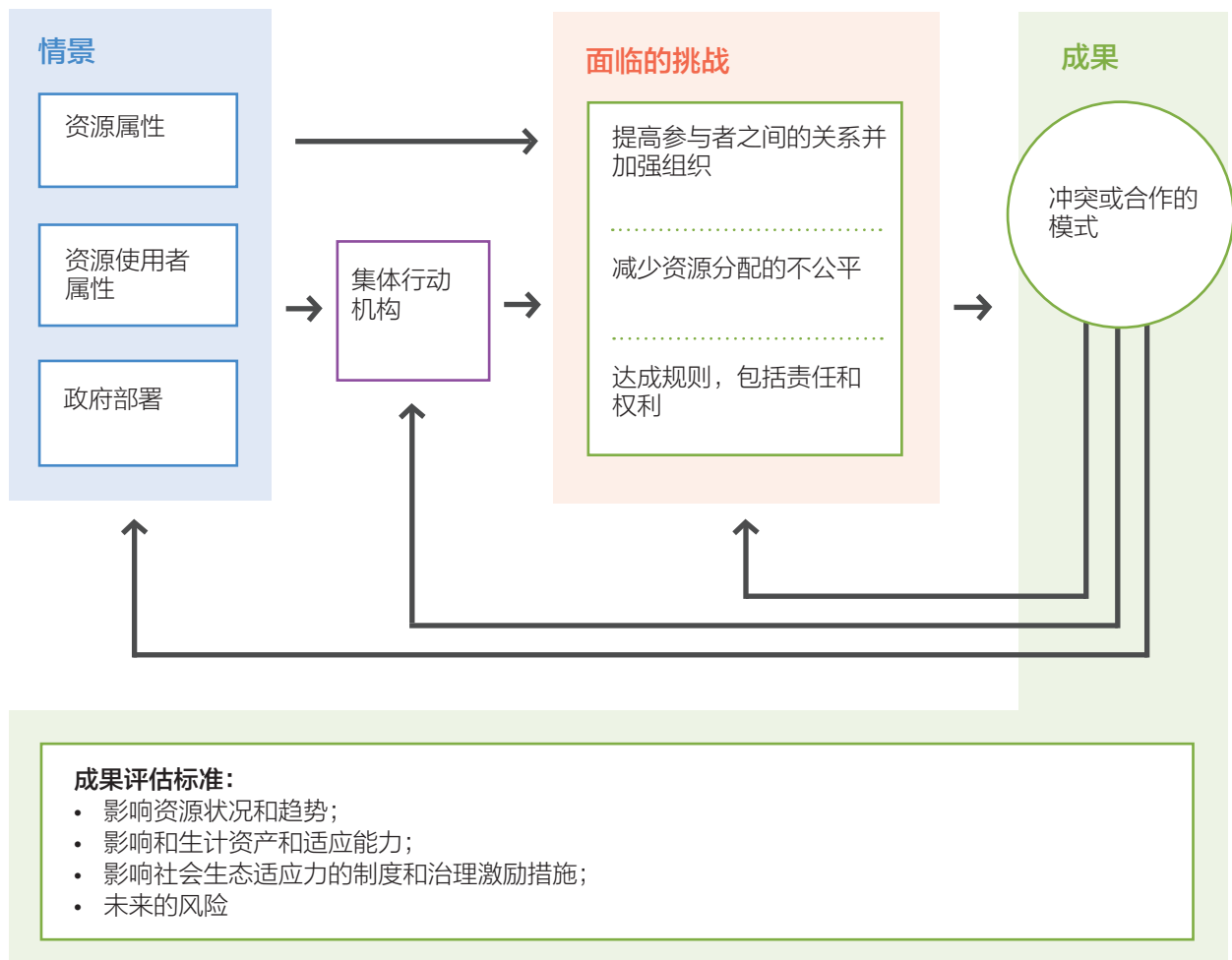
实施《准则》的冲突敏感方法的关键要素

可持续和有效的反应需要解决冲突的根本原因。冲突最常见的地方是高度的不公平和贫穷以及机会有限。应对冲突需要解决这些根本原因和结构性基础，包括贫困人口缺乏获得土地等物质资源的途径。没有长期、持久和公正的土地使用权解决方案，不可能避免牧区群落的冲突。另外还要解决贫困的其他因素，包括经济边缘化、缺乏生产性支持和农业扩张挤压的过程。

有效的解决冲突也需要考虑到规模问题。如果资源冲突与跨国界的走廊或区域经济政策有关，解决方案需要在强调该层面。在地方一级，牧区群落和其他人员是否采取冲突或合作战略来解决他们面临的挑战取决于他们的能力和动机。

图 13：
了解冲突的概念方法

(Ratner 等人, 2013)



理解和反应冲突的一种方法是着重于理解情景特征的不同维度。这包括社会和经济领域的触发因素,参与者之间的关系及其各自的机会以及治理部署。这些触发因素可以根据现有功能,导致协同响应或冲突。如果能够相互协商并进行对话,则面临资源(土地、水等)短缺的群落更有可能合作建立共享机制,而非冲突(Kok、Lotze和van Jaarsveld, 2009)。避免和并管理冲突的关键要素包括:

1. 了解冲突触发因素和乘数因素 – 冲突分析;
2. 恢复传统机构的能力;
3. 加强社会凝聚力和良好的社会关系;
4. 加强环境管理和可持续发展;
5. 修复关系;
6. 使治理和决策过程更公平;
7. 建立使用权明晰制;
8. 加强缓冲(制度化)能力, 应对危机;
9. 解决支撑结构不平等的因素。

1. 了解冲突触发因素和乘数因素:

冲突分析

每种冲突情况都是不同的。因此,对与土地所有权和牧区生计有关的冲突触发因素和乘数因素进行分析是重要的第一步。这为确定适当的反应提供了依据。这种分析应该是交叉的,可以检查社会、环境、经济和政治因素,包括:

1. **使用权权利:** 土地使用权和自然资源获取的变化是关键冲突触发因素,因为土地的流失可能伴随者失去机会和增加脆弱性。识别这些变化的权利的变化和潜在原因(可能的冲突触发因素)有助于理解关键触发因素。
2. **农业生态条件的变化,** 并了解这些变化是如何影响生计和脆弱性。这包括通过包括气候变化和资源退化在内的环境变化过程来确定关键资源和损失。前者包括降雨模式、草原条件等。这有助于识别环境压力和相关的脆弱性。此外,这提供了对短缺是否增加的洞察力。
3. **生计方法的效力和对其的影响。** 这包括考虑现有的安全网,如亲属关系和社会支持、贫穷增加、畜群的损失或变化。
4. **关系和网络。** 应分析与国家的当前和历史关系,包括存在潜在的冲突、信任状况和与其他牧民的历史关系。该分析揭示了在危机日益严重的背景下群落能够如何应对。

5. **当地群落组织，包括传统机构。**评估应包括这些系统的实力、被认为合法性程度，以及存在争议解决系统。这提供了内部应对机制的见解。
6. **代表和问责制，**包括牧民在治理土地和相关资源方面的看法，以及牧民是否感觉被边缘化。这了解牧民们如何看待自己与国家的关系。

2. 恢复传统机构的能力

认识到当地的牧区治理及其内部的争端解决系统，可以成为解决地方冲突的有效途径，即使是来自不同群落的用户之间，通常都有相似之处和共同的原则。在一些牧区系统中，如非洲的苏丹- 萨赫勒地区，历史上通过关联不同的用户群体的复杂且众多群落关系来协商地方冲突 (Kitchell、Turner和McPeak, 2014)。在苏丹，传统组织能够成功地调解和解决与外部参与者的冲突，这些人员在草原恢复后被该地区所吸引。这种惯例在冲突参与者之间没有巨大的权力差异的情况下是最有效的。

	优势	局限
传统机制	<ul style="list-style-type: none"> • 鼓励群落参与和尊重当地的价值观念和习俗 • 熟悉以往的经验 • 由于成本低廉、使用本地语言、调度灵活性，可以更适用 • 决策指定往往以合作为基础，来自于广泛讨论的共识通常促进地方和解 • 促进群落自力更生和赋权的进程 	<ul style="list-style-type: none"> • 由于性别、种姓、种族或其他歧视，并不是所有的人都能平等地获得传统性的冲突管理实践 • 法院和行政法取代了缺乏法律承认的机构 • 群落变得越来越混杂，导致权力和社会关系削弱 • 通常不能调解不同群落之间、群落和政府结构之间或外部组织之间的冲突

表 2:
同冲突管理机制的
优势和局限

(Ratner 等人, 2013)

		优势	局限
国家系统		<ul style="list-style-type: none"> 根本上确定了应该有定义明确的程序 考虑到国家利益、关心点和问题 决定具有法律约束力 	<ul style="list-style-type: none"> 由于成本、距离、语言障碍、文化程度低和政治歧视，往往无法适用于穷人、妇女、边缘群体和偏远群落 司法和技术专家往往缺乏对参与式自然资源管理的专业知识、技能或兴趣
可替代性冲突管理		<ul style="list-style-type: none"> 通过共同利益和共同点达成协议，促进冲突管理和解决 流程类似于许多冲突管理系统中已有的流程 成本低廉且具有灵活性 在解决方案及其实施过程中培养所有权意识 强调群落内的建设能力，使当地人员变为更加有效的冲突协调者和处理者 可能会遇到困难，让所有利益相关者进入协商会议 	<ul style="list-style-type: none"> 利益相关者之间的权力差异可能无法克服，部分群体仍处于边缘化阶段 决定并不总是具有法律约束力 一些实践人员可能会尝试使用其他国家制定的方法，而不适应当地情况 缺乏确保法治的工具

3. 加强社会凝聚力和良好的社会关系

在牧民和邻国之间相对较好建立的关系的地区，为提供非正式的获得途径提供了充分的依据，对于正式确保土地或走廊需求的看法普遍较少（Kitchell、Turner和McPeak, 2014）。这些往往是当地的一些地方，这些地区的牧民在一年中花费了大量的时间，连续几年迁徙，导致群体之间的关系更加密切，并且模糊了“内部人”和“外部人”的理解。这表明加强这些关系投资可能导致减少冲突。促进沟通、对话和其他互动有助于加强人与人之间的联系。这可以变得简单，如促进周边一般的交流、非特定的愿望或作为开发共同项目的具体情况的交流。

4. 加强环境管理和可持续发展

鉴于牧区对生态系统变化和脆弱性的暴露程度高、敏感度较高，降低生态系统恢复能力可能成为冲突的乘数因素或触发因素。因此，恢复和管理生态系统可持续性可能有助于减少冲突的发生。重要的是，生态系统恢复可以刺激新的主张和竞争，并可能导致获胜者和落败者。因此，生态战略必须通过制度和治理体系来进行补充。在环境压力（或任何其他压力源）背景下加强生计和提高生产力可以帮助缓冲群落受到不利影响，并降低环境成为冲突压力的可能性。

5. 修复关系

在许多牧区的冲突有历史根源或已经成为地方性特征。在这种情况下，不同参与者之间的关系变得极端恶劣。在这种情况下，修复这些关系需要创造出参与意愿。最初的参与可以用来在不同群体的挑战、问题和愿望之间建立理解。这是和解的重要一步。长期进程需要包括建立信任和愿意参与长期持久解决方案。在被视为地方团体间的冲突解决中也需要考虑到政府机构，因为不同地方群体之间的冲突与国家如何分配资源（包括土地、贷款、机会和社会福利）有关。

6. 使治理和决策过程更公平

通常冲突与被认为是不公平或不正当的过程有关。这包括影响牧区生计和福利，但是没有牧民的代表或参与的决定。如果没有遵守约定的程序，也可能会引起进程的冲突。行动领域1涉及如何改进决策制定过程，包括在影响他们的生计和福祉的决定中提供更多的民声和权利。

7. 建立使用权明晰制

在地方一级，关于使用和获取自然资源的新计划和规则增加了使用权不确定性。这包括例如越来越多的监管权和决策权分离。案例包括使多个利益相关者在决策中发挥作用而不对监管权负责的联合制度。使用权不强，包括对不同利益相关者的获取和使用权利缺乏明确性可能会造成紧张。根据整体情况，这种紧张状态可能会增加冲突压力的数量。尽管权力下放，但许多地方政府缺乏为牧区和

其他群落提供有意义的支持所需的人力和投资。加强地方政府和地方组织提供安全网的能力有助于降低危机变为冲突的风险。

谁的权利有价值？

在挪威的国家公园，萨米牧民指出，一些增加的压力来自某些地区的徒步旅行者。如果没有在早期阶段进行处理，那么地区可能会影响驯鹿的牧场并增加生态系统的脆弱性。公园管理中的非土著当地代表倾向于看到增加活动以及创造对当地群落来说积极的相关价值，因为这些因素可能会使经济增长。

萨米的代表认为增加的活动对其行业构成威胁。一位牧民解释说：“几代以来，我们都是用这片土地来放养驯鹿。然后有人开始保护我们这些年来所保护的这片土地。挪威人认为他们的保护方式比我们好，但对于驯鹿牧民而言，土地变得更加脆弱。这不是保护，是问题；这是保护区人民的一切利益。这片土地挤满了不了解我们生活的人们。”（Risvoll等人，2014）

8. 加强缓冲（制度化）能力，应对危机

缓解不利影响可能是减少冲突可能性的重要策略。早期预警系统可以为确定最需要缓冲作用的方法提供依据。这包括例如解决干旱、日益增加的干燥和土壤质量的损失对粮食安全的影响。

9. 解决支撑结构不平等的因素

根本上，消除冲突的风险需要解决包括土地占有权在内的结构性不平等和不公平现象。结构不平等包括由社会发挥作用而产生的不平等作用、职能、权利和机会。土地所有权不平等和历史错误对大多数牧民来说至关重要，因为土地承担着相对的机会和权力。其他结构性因素与获得教育、财产、社群网路等方面的不平等有关。最终，支持牧民需要解决这些不平等的多个方面。

行动领域7：促进合作学习

目标：学习对于解决问题是必要的，对于实现变革性转变所需的思维变化至关重要（图14）。行动区7侧重于不同参与者之间和不同层次之间的学习，作为解决复杂问题的关键要素。其目的是加强合作学习，以改善关系和促进合作，以期实现考虑到牧民和牧区使用权的责任的权属治理。学习是所有拟议行动领域的核心要素。

为什么要解决学习很重要？

学习是责任治理的重要组成部分，因为学习支持在复杂系统中创新和开发创新和可信解决方案的能力。学习对于适应系统的不断变化或系统的要素也是至关重要的。对于游牧生活方式来说尤其如此，因为其面临着持续存在的多重挑战，如第一节所述。解决这些挑战需要打破目前的治理模式，并采取新的方法来确保承认游牧生活方式的价值并且尊重、保护并实现牧区权利的负责任的治理。

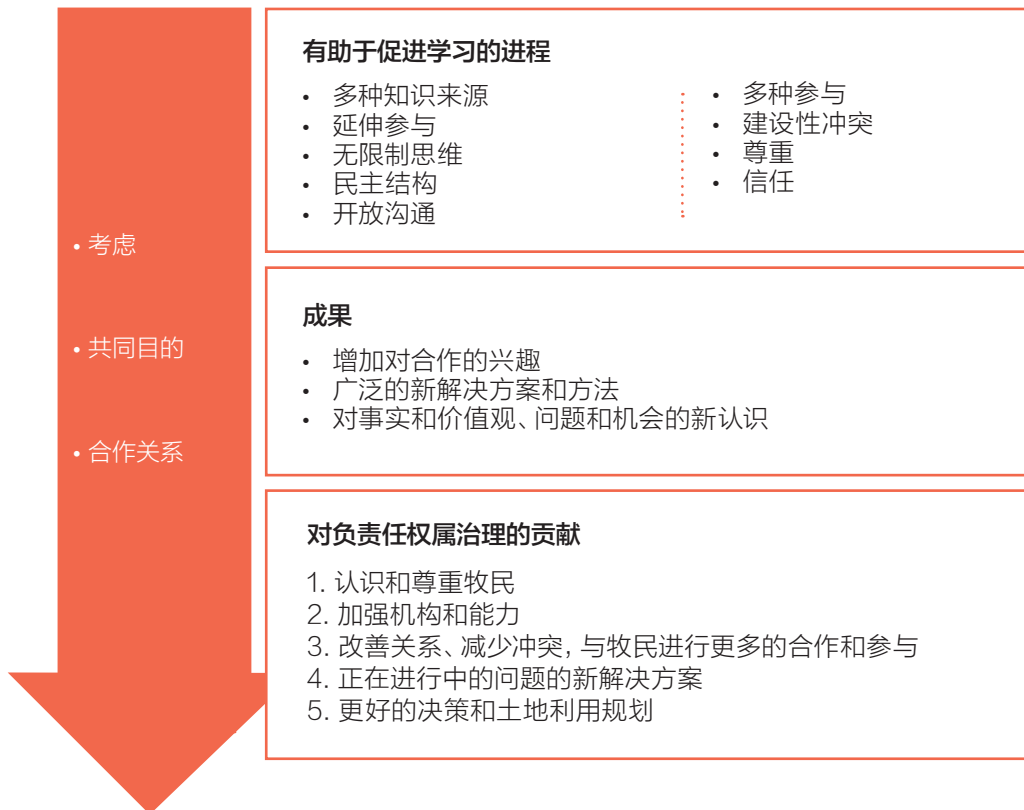


图 14:
对于承认牧民的负
责任的所有权治理
群落学习的贡献

广泛接受学习作为有弹性和适应性群体的重要方面 (Folke, 2006; Stern 和 Coleman, 2014)。协调、参与或群体学习可以有助于共同的愿景、相互关联、一致性和问题的情景化的发展。这有助于在发生的背景下理解牧民的遇到的挑战; 例如, 受保护的牧区走廊是人口关键部门粮食安全架构的关键部分。良好设计的群体学习过程将不同参与者聚集在一起, 可以建立信任、协作学习和共同愿景, 该愿景通过有效地方式处理长期冲突驱动因素并且进一步增强顺应性, 以此来帮助解决冲突 (Tompkins 和 Hurlston, 2011)。

责任使用权治理的协同学习的要素

加强学习能力要求:

1. **贡献者的丰富知识。**这包括与正在考虑的具体问题相关的丰富的技术、群落和文化知识。例如, 政府可以从其他国家的同级了解保护和使得牧区土地使用权制度正规化的选择方案。
2. **了解不同参与者的知识体系,**包括当地和土著知识以及不同科学领域。跨越这些边界的学习需要敏感性以及尊重分享对历史和经验的不同看法。而且, 跨越边界的学习也可以帮助建立信任和修复关系。
3. **识别和克服制度和政治制约因素并且认识到创造新的组织结构,**而未解决不信任和薄弱的关系, 可能会阻碍知识的有效共同生成 (Van Kerkhoff 和 Lebel, 2015)。
4. **解决跨规模的分离。**为了在地方级学习以“更高”的规模影响政策, 必须解决制度和组织上的限制。谨慎规划和考虑知识共享创造中的规模能够扩大地方对使用权治理理解能力 (Van Kerkhoff 和 Lebel, 2015)。
5. **确保有足够的学习资源。**这些资源包括财政资源以及时间。也可能需要促进和调解能力来支持迭代进程。

协作学习的这五个方面可以集中在两个关键问题上:

1. 参与所有相关知识并与知识人持有合作;
2. 为自由和选择创造安全空间。

1. 参与所有相关知识并与知识人持有合作

参与式学习工具通常用于克服知识持有人之间的认识论差异。现代制度和科学的严格和官僚主义可能会限制一些参与者能力去承认他们没有所有解决方案 (Ross 等人, 2011)。只有这样, 对于制度和个人的承认才能以不同的认识方式开放, 并且能够考虑外界已存在的条框。

不同参与者之间的学习可能具有挑战性, 并且要求这些不同的参与者理解不同的知识体系和做事方式。然而, 如果超越这些障碍, 使得所有群落参与者和权利持有者积极参与决策者的话语和迭代过程, 可以帮助促进合法性和解决方案的信任以及共同目标。为了学习有效地支持牧区, 学习框架必须提供鼓励整体系统内的变化和反应的条件。跨越边界学习的也是可能存在的, 因为内部参与者与蒙古牧民的互动学习经验表明, 多重情况下的综合知识和应用有助于为现有挑战提供有意义的解决方案 (Baival 和 Fernandez-Gimenez, 2012)。已经使用各种方法和工具, 包括筹划、对话、行动学习和其他参与方法, 以促进学习, 特别是将牧区系统理解为相互关联的社会生态系统。这种学习只有在能够听到那些经常在决策中被最边缘化的民声, 特别是妇女的意愿时才能有效。包容性学习可以有助于创造更全面的方法。这将包括, 例如创造保护牧区妇女权利的途径。

蒙古：牧区知识持有人、捐助者和外部专家的成功参与

传统知识不是静态的, 而是随着情况的变化而不断发展。如果这个过程被巧妙地促成, 这有助于整合不同的知识系统。在蒙古, 牧民一直善于接受的捐助者和其他外部专家的知识。这一经验表明, 成功整合的关键要素涉及:

- 共享知识的方式: 学习和整合通过口头交流更容易, 而不是传播简报、手册和其他文件。
- 充足的时间和开放的过程: 牧民在开放时间和会话人数的集会以及会议方面更为舒心。
- 适当的话语论坛: 这将包括熟悉的面孔、熟悉的术语和熟悉的信息交流方式, 作为引入新信息的基础 (Baival 和 Fernandez-Gimenez, 2012)。

传统法和其他地方规范也可能限制将妇女纳入决策的空间。将妇女纳入学习过程以及知识交流中, 了解她们缺乏权利 (例如, 关于畜牧业) 如何对她们产生的影响, 这可以越过性别障碍形成理解、同情和团结一致。这也可以培养有关参与决策制定的积极态度和规范。

解决牧民与农民之间的紧张关系的群落学习 (Crawhall, 2014年)

非洲土著居民协调委员会 (IPACC) 与乍得土著富拉尼族妇女协会 (AFPAT) 的参与式3D建模 (P3DM) 被用来创建 Baiïbokoum地区的地理参考的缩放模式, 在这里游牧民众和农民对于水资源权利的局面越来越紧张。该项目表明, 地缘空间上是一个“双赢”的局面, 可以通过对更为优势的农业群落对河岸进行管理的微小的调整来实现。同时, 该模式显示急速的森林砍伐, 需要政府和群落共同采取行动。

参与式建模过程增强了牧区之间的团结一致, 激发了农民与牧民之间的对话。重要的是, 这也使该地区的决策者更清楚地了解造成冲突的土地利用变化以及如果发生干旱的话, 可能会出现严重的冲突。除了这些益处, 女性游牧民族在参与式知识管理项目中表现出自己的领导能力和技术能力。乌干达、坦桑尼亚联合共和国、肯尼亚和尼日尔的牧民都指出, 他们正在经历类似形式的土地利用变化、类似形式的潜在或真正的冲突, 并且指出早期使用参与式景观筹划或建模将是有价值的预防冲突和保护资源的方式。

2. 自由和选择的安全空间

只有在参与者能够坦然地分享知识和想法的空间中, 能够进行最有效地合作学习。为学习和解决问题创造安全空间是有效学习的关键要素。立法和监管框架创造的定势可能会对参与式环境中的学习产生不利影响。在预定系列的假设和规范中学习, 加强了现有的做事方式并且一般不足以用于创新或转型。只有外部层面的更改才能实现。

信任是创新学习的另一个关键要求。当团体相互信任时, 他们可能能够彼此分享和检查他们的假设、更有效地合作 (Stern 和 Coleman, 2014) 并鼓励实验。相反, 不信任可能导致组织内部和组织之间的文化抵制新的想法和变化, 从而无法对新条件产生创造和创新的应对 (Stern等人, 2014)。信任度低可能与权力差异相关联, 因为权力较小的人可能不太可能参与。解决不公平和不平等现象, 包括性别不平等和已经存在的歧视模式, 对于妇女和其他边缘化群体自由参与至关重要。这需要考察历史遗留以及影响权力的当前政治经济因素。

创造学习空间，确保牧场安全¹⁵

国际土地联盟（ILC）牧场计划的一个关键组成部分是如何在最好地确保牧场安全的前提下，为不同参与者之间的学习创造空间。这包括在决策制定者的学习，与其他人一样，他们正在努力解决牧区制度的复杂性，并努力确定如何最好地保护牧区制度。国际土地联盟（ILC）牧场计划与国家政府密切合作，开辟学习空间以便他们审查和分析其他国家的经验，并从研究人员、发展参与者、非政府组织/民间社会组织和群落的同行学习。这些空间可以包括国际会议、考察、学习路线、圆桌会议或一对一的讨论。此外，这一举措还面临着与政府试点新形势的一些风险（金融、技术等）。这些创新是其他人的学习中心，如果成功实行，也是扩大规模的基础。其中关键的成功是在坦桑尼亚联合共和国开展了联合村庄土地利用规划试点工作，以保护跨越村庄边界的共同资源 – 现在由政府和支持利益相关者正在扩大创新。

通过监测周期可以提供协作学习的重要机会。参与式监测、评估和学习，提供了很好的机会从成功与失败学习经验。治理过程和结果难以监测，但是必须确保改进使用权治理以及逐步实现《准则》的目标和目的，特别是与粮食、生计和贫穷相关的目标。《准则》第7部分促进监测和评估系统的开发和实施。多利益相关者平台被指定为监测和评估实施和影响的一种方式。确定了这些过程的一些要求，包括具有参与性、对性别敏感、可实施性、具有成本效益和可持续性（第26.2段）。

¹⁵ www.landcoalition.org

第三节

3



为畜牧制定政策和法律框架

第三节: 为畜牧制定政策和法律框架

第二节介绍了采取行动加强牧区土地所有权责任治理的主要领域。第三节为制定牧区使用权制定政策和法律支持提供指导。本节概述制定牧区土地政策的步骤以及可以激发该成就的现行原则。提出了制定或完善有关权属立法的法律和制度因素,这是实施政策目标的关键工具之一。许多国家制定了可以支持牧区土地责任所有权治理进度的法律,但这些法律并不总是能够被执行。仅仅依靠牧区立法并不能解决牧区牧民权利薄弱的问题,但是却能为行动提供法律依据。就此而言,第二节和第三节是互补的。

第三节与《准则》的一般原则相一致,利用涉及人权和权属权利,包括可持续发展目标¹⁶的国际和区域文书。这些原则和内容为使用和控制牧区的权利的国际公认的法律制度惯例提供指导。此外,这些原则和内容有助于改进和发展政策、法律和组织框架,以规范牧区土地上存在的一系列权属权利。同时,还可以加强执行机构、司法机关、地方政府、农民组织、合作社、小规模业主或牧区占有者的能力和运行。

负责任的所有权治理以及法律: 律师和其他法律服务提供者的指导

《负责任的所有权治理以及法律》的技术指导说明了如何利用法律来促进土地使用权责任治理。应该一并阅读第三节与《负责任的所有权治理以及法律》及其相辅相成的技术指南。本技术指南将法律视为将国际标准转化为实际变革的重要手段。例如,《准则》为法律框架、立法过程和弱势群体法律援助的特点提供了指导。技术指南在直接适用于牧区的四个方面提供了更具体的指导意见:

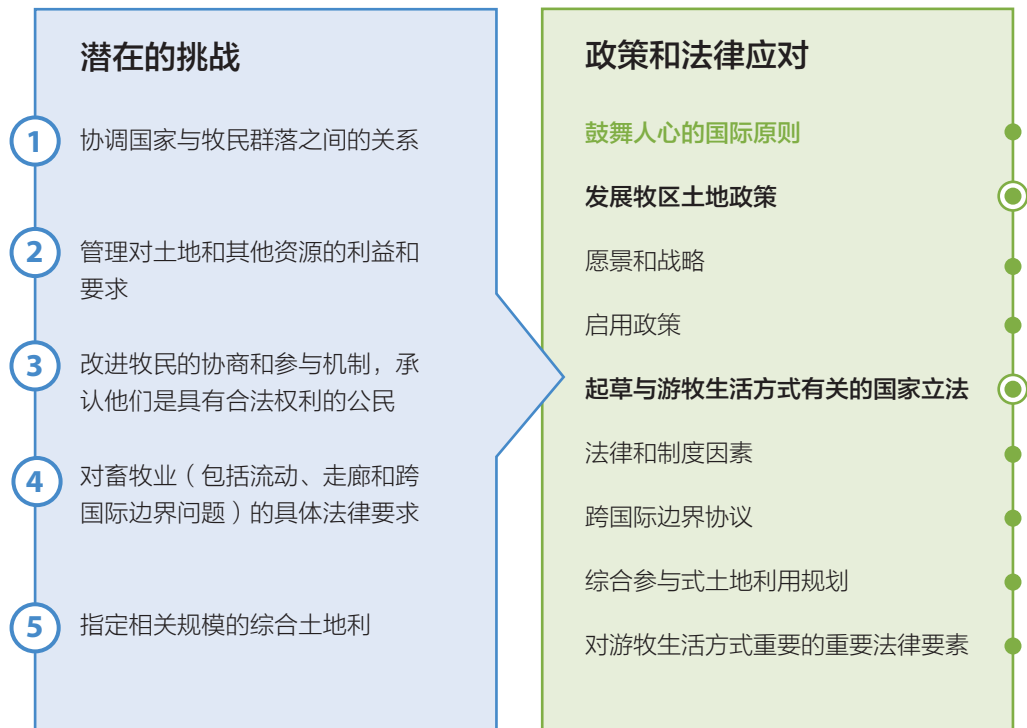
- 如何鉴定法律框架,以评估其与《准则》相符合的程度;
- 如何在必要时制定或修改立法;
- 如何确保立法得到适当执行;

¹⁶ 详见 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

- 如何在争端解决的背景下使用指南。
特别是,《准则》第3A条提供了五项一般原则,可作为评估一个国家牧区土地法律框架的广泛指标:
 - 对于权属权利的法定承认和分配;
 - 保护权属权利免受威胁和侵权;
 - 提升和促进享有合法的权属权利;
 - 诉诸司法;
 - 预防争端、冲突和腐败。
- 这些因素影响了第三节中概述的法律和制度因素的选择。

通过遵从第三节规定的原则和要素,建立国家牧区土地政策和法律将有助于改善治理。这可能涉及引入新的法律,或修改或废除现有法律以及通过国际条约的国家法执行。这些条约的规定通常需要通过国家法律和政策来实施,才能影响到个人和团体。即使没有正式实施,这些国际文书也许会刺激国家层面的进程,从而间接地影响到所有权治理(联合国粮食及农业组织(FAO),2016年),更具体地关注土地管理、税收、土地转让、土地使用权分配、空间和其他土地利用规划、解决权属权利争端、土地信托、传统权属制度、气候变化和抵御自然灾害的能力。通过整体方式来解决所有权治理问题,《准则》提供了有助于推动实施多种工具的指导。

图 15:
潜在的挑战以及
政策和法律应对



鼓舞人心的国际原则

考虑到《准则》和联合国环境规划署 (UNEP) 的《关于国际环境法的培训手册》的要求, 从与牧区土地所有权的负责任治理相关的一些来源提出了以下国际原则。适当地指出了原则的主要来源以及重要的环境法概念。这些原则可用于改革或制定国家牧区法 (Gillespie, 1997):

1. 作为一项基本的潜在政策和道德立场, 构建有助于实现牧区使用权部署的负责任治理的特定法律和体制因素。
2. 作为一个单独的具体国家、法律和制度因素, 或与另一个国家层面的要素相结合。

原则1: 负责任的治理

各国有责任遵守负责任的治理和管理牧区土地的国际人权原则。这反映出对透明、负责任、诚实治理的可持续发展的重要性日益增长的意识, 以及对腐败对社会风气、经济效益、政治稳定和可持续发展的腐蚀性影响的日益增长的意识。这意味着除其他事项外, 采取民主和透明的决策制定程序和财务责任制、尊重程序中的正当进程、更普遍地遵守法治, 以透明、非腐败的方式进行公共采购。各国还应承认土著和传统人民及其群落和其他地方群落在管理牧区土地方面的人权和重要作用, 特别是他们对可持续利用牧区土地及其所有权的管理的惯例知识的益处。

为了适当执行该原则, 各国应承认并适当支持土著和传统民族的特性、文化和利益, 并使其有效参与和转移传统知识以便实现牧区的可持续利用 (Licht, Goldschmidt和Schwartz, 2007)。¹⁷

负责任的治理要求非歧视和性别平等, 其中包括妇女参与各级决策制定。妇女在牧区管理和土地所有权管理方面发挥重要作用。她们的充分参与对于实现世界牧区的可持续利用至关重要。妇女和年轻女性牧民是世界上被剥夺权利最多的人, 她们越来越容易遭受环境和社会经济的冲击。¹⁸ 牧区妇女是生计发展的代理人。她们参与社会经济文化活动、保护和管理自然资源以及维护传统土地使用权。尽管面临许多挑战, 牧区女性在寻找方法以确保家庭的基本需求得到满足方面也足智多谋。但是, 她们的有价值作用只得到了部分认可。因在她们自己的群落中面临的局限性, 牧区妇女处于特别不利地位; 例如, 在拥有财产或参与决策制定过程方面。提高对妇女关切的意识以及其具体投入的价值是加强妇女在牧区群落中的作用的一个步骤, 从而可减少她们对外部冲击的脆弱性。各国应确保妇女和女孩享有平等的权属权利, 并享有独立于其公民和婚姻状况的牧区土地 (Flintan, 2008年)。

¹⁷ 《里约宣言》第22条

¹⁸ 详情请参考联合国大会1979年通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》(可通过以下网址进行查询: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#intro>)

原则2: 可持续发展、综合和相互依存

牧民保护地的治理

土著和社区养护区和领土 (ICCA) 已被记录, 作为将当地群落和土著民族的领土权利与正式保护目标相结合的一种方法。土著和社区养护区和领土 (ICCA) 越来越多地被国际自然保护联盟 (IUCN) 和生物多样性公约 (CBD) 进程所推动。在2013年, 世界保护监测中心发布了支持土著民族和当地群落保护的“工具包”。土著民族和群落受保护领土和地区可以为加强牧区管理治理提供工具, 将保护专家和牧民聚集在一起: 两组人员经常因为土地的竞争而历来相互反对。应该更加注意不同的牧区群落保护模式, 考察成功与失败的因素 (Corrigan和Hay-Edie, 2013)。

主权国家需要促进健康和可持续的牧区土地开发及其有助于提高人们的生活质量, 而不影响子孙后代的内部的资源。环境保护应构成发展过程的组成部分。这尤其适用于占有牧区土地的土著和其他传统群落 (联合国, 1992年)。

牧区生态系统与岩石圈、生物圈、水圈和大气层相互作用。牧区生态系统生产物质, 并且是生物栖息地和基因储备。牧区生态系统对于地球气候系统的管理至关重要。整合的概念表明了适应环境考虑的承诺以及国际关系核心的目标。《哥本哈根社会发展问题宣言》中的相互依存的概念指出, “经济发展、社会发展和环境保护是可持续发展的相互依存和相辅相成的组成部分”。¹⁹

原则3: 代际和代际平等

未来世代有权获得足够的遗产, 使他们的生活质量不低于当代人的生活质量。老一辈必须为青年和子孙后代保证环境稳定并为他们提供与之相同的发展机会。这个原则与环境秩序和团结一致²⁰的伦理道德直接相关。

暂且不论该观点, 即如果有保护的公认利益, 则后代的权利才能存在, 而且当代人有权利使用、享受和管理土地以寻求更好的生活质量, 这些代际权利必须是作为集体而不是个人权利, 因为事实上, 这些未来权利并不取决于每代人的数量而存在。联合国教育、科学及文化组织 (教科文组织) 关于《当代人对后代人的责任宣言》(教科文组织, 1997年) 声称必须建立新的、公平的和全球的伙伴关系和代际团结一致的联系, 并促进人类永久存在的代际团结一致。

原则4: 跨境伤害的责任

共享同个牧区制度的国家应不考虑国界, 尽量将该制度作为一个生态单位进行管理。要在平等互惠的基础上进行合作; 特别是通过双边和多边协议, 以制定

¹⁹ 1995年3月, 《哥本哈根社会发展问题宣言》(通过网址查询<http://www.un-documents.net/cope-dec.htm>).

²⁰ 1992年6月《里约环境与发展宣言》第3条(通过网址查询<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>).

涵盖整个牧区土地制度的统一政策和战略。这涉及各国或民族之间或区域与群落之间的地方一级的相互交换特权。

各国应有效合作, 以便阻止或防止向其他国家搬迁以及转移任何导致牧区土地完整丧失的活动和物质 (Benvenisti, 2002年)。根据传统使用权涉及国际边界, 由牧民进行的畜牧业季节性流动, 应在各国之间通过正式协议得到认可。

该责任要求各国立即通知其他国家有可能对这些国家的牧区产生突然的有害影响的任何自然灾害或其他紧急情况。国际社会应尽全力帮助受紧急情况影响的国家。各国应事先并及时向可能受影响的国家提供可能有重大不利跨国际边界牧区土地影响的活动的通知和资料, 并且必须在早期阶段本着诚信善意原则和这些国家进行磋商。²¹

原则5: 透明度、公众参与以及获得信息和解决方案

该原则在第二节中进行了详细的讨论。这确保包容性参与牧民环境, 包括牧民更多地参与公共决策制定和获取例如公共记录、地籍地图和土地登记等信息。这将允许牧民影响与他们的土地相关的决策, 并将使问题解决能够产生合法、适应性以及顺应力解决方案。

原则6: 合作以及共同而有区别的责任

各国应本着全球伙伴关系的精神进行合作, 以保存、保护和恢复地球上牧区土地的健康和完整。鉴于对全球牧区退化的不同贡献, 各国共同而有区别的责任。发达国家应承认在国际上追求可持续利用牧区土地所承担的责任, 因为其社会对于全球环境构成了压力, 一般而言压力存在于牧区, 特别是他们掌控的技术和财政领域的资源。合作原则已成为国际环境法的基本原则。²²

国际社会和个别国家有责任以可持续的方式保护和保持牧区, 并保护自己的使用权以便造福当代和子孙后代 (Bosselmann、Engel和Taylor, 2008)。特别是, 各国应采取行动防止对气候系统造成危险的人为干扰。各国应采取措施, 提高牧区土地生态系统适应气候变化的能力, 并应恢复或修复退化的生态系统。²³

²¹ 《里约宣言》第 7 条、第 18 条、第 19 条

²² 参见《生物多样性公约 (CBD)》前言, 或参见 Sands, 2003, pp. 285–290.

²³ 1992 年《气候变化公约》第 1 (5) 和 3 (3) 条

原则7: 预防性措施

为了保护牧区, 国家应根据自身能力广泛应用预防性措施。如果对牧区造成严重或不可逆转的损害威胁, 则不能将缺乏充分科学确定性作为推迟防止牧区退化的措施的理由 (de Sadeleer, 2002)。²⁴

该原则是生态系统环境管理计划的核心, 在牧区土地管理和土地使用权管理方面特别有针对性, 考虑到如果实施不适当的管理制度会造成多代的生态系统环境管理计划丧失能力的风险。

原则8: 防范发生

各国应采取措施, 防止对牧区土地的破坏。从预防概念得出的一项义务是对潜在有害活动的先前评估。由于未能尽职调查以防止越境损害, 可能导致国际责任, 可以认为适当进行的环境影响评估可能是确定是否进行尽职调查的标准。预防机制还包括监测、通知和信息交流, 所有这些都是近期所有环境协议中的义务。

预防措施是对不产生重大损害的国际义务和污染者付费原则 (PPP) 的审慎补充; 其中污染者付费原则并不一定要求其通过将成本内部化迫使污染者减少污染。预防措施不应取决于出现牧区生态问题; 预防措施应该与预期损害或损害发生的地方有关, 以便试图确保损害不会扩散 (de Sadeleer, 2002)。²⁵

²⁴ 根据《里约宣言》第16条改编

²⁵ 参见1992年《生物多样性公约 (CBD)》第14条

爱尔兰牧区的管理计划

土地信托和土地管理是在北美和欧洲普遍存在的自然保护的私人工具。土地信托和土地管理是基于土地所有权人和信托实体之间签署的自由协议。这些部署为利益相关者提供社会和/或经济利益,以换取维护对自然友好的土地利用或维护生物多样性。名为农业管理的具体类别旨在促进保护生物多样性和自然价值的农业活动。广泛的牲畜放牧和畜牧业在欧洲是这种协议的常见目标。例如, Burren Life项目²⁶,旨在保护爱尔兰土地的巨大生态价值。这些价值很大程度上取决于传统的放牧制度,由于畜牧业的结构调整,其价值已经下降。该项目与畜牧业农民合作制定,按照保护成果的比例确定付款。

西班牙牧民对于栖息地的保护 (Fundacion Biodiversidad, 2015)

农民协会的Ancares Leoneses生物圈保护区委托的西班牙坎塔布里亚农场 (Wood Grouse) 项目,通过牛群为维护森林中小块地段开辟了道路,以改善松鸡的栖息地。作为交换,牛群所有者可以获得权力进入一些大面积的无灌木牧场。由生物圈保护区管理的双赢协议不仅有利于农民和鸟类生存,而且还突显了广泛的牲畜对景观保护的关键作用。同样的土地管理协议,适用于该地区的其他农民和土地使用者一起使用,以便承诺对于生物多样性的保护。

原则9: 污染者付费原则 (PPP)

污染者付费原则 (PPP) 出自《里约宣言》的成本内部化概念。根据该原则,经济活动的环境成本,包括防止潜在危害的成本,应该是内部化的,而不是强加给整个社会。任何活动造成或可能导致牧区生态完整丧失的人员应承担充分的预防或恢复措施的费用 (de Sadeleer, 2002年)。²⁷

原则10: 自然资源获取和获益

分享特定领域的活动应为整个人类的利益而进行,不论国家的地理位置并特别考虑到发展中国家的利益和需要,以及尚未获得联合国承认的完全独立或其他自治地位的人民。有关机构应规定通过任何适当机制在非歧视性基础上公平分享该地区活动产生的财政和其他经济利益。

²⁶ <http://burrenlife.com/>

²⁷ 污染者付费原则 (PPP) 出现在1992年通过的《保护与使用越境水道和国际湖泊赫尔辛基公约》第2.5 (b)

牧民和其他地方群落有权利以可持续的方式从他们依赖生计和生存的共同自然资源中获取和惠益。行使跨境自由的条件和方式应由有关国家和跨境国通过双边、分级区域或区域协议达成一致。跨境国家在对其领土行使充分主权时有权采取一切必要措施，确保所提供的权利和设施绝不侵犯其合法权益（《粮食和农业植物遗传资源国际条约》(ITPGRFA)，2009年；《联合国海洋法公约》(UNCLOS)，1982年）。

原则11: 人类的共同的遗产和共同关心问题

这个原则是建立在人类共同遗产的基础之上的，这是在保护、保存和加强自然环境、适当管理气候系统、生物多样性、地球上动物与植物的共同关切的背景存在的。这些因素超出了国家或其他行动者的特定和即时的个人目标。该原则表述了一种观点，即被认为对人类有益的某些全球因素不应由国家或其国民单方面管理，而应是由整个人类根据具体的国际协议分担责任。

非退化

非退化原则来源于国际人权法，并且要求如果在保护集体和个人权利方面实施“退化”，则国家采纳的规范就不应被修改（Prieur和Garver, 2012）。例如，削弱人权标准和国际法原则，包括削弱有关尊重、保护和履行这些权利/原则的现有义务将构成“退化”。因此，这个原则也可以适用于环境法中。

退化有许多形式。在国际上，可以采取拒绝遵守普遍的环境条约、抵制执行或甚至谴责的形式。国家环境立法越来越多的退化：改变程序，以简化为借口限制公众的权利；废除或修改环境规则，从而减少保护手段或使其无效。1990年12月14日，联合国经济社会、文化权利委员会《第3号一般性意见》谴责“任何蓄意倒退的措施”。²⁸

该原则适用于保护牧民的人权，这在很大程度上取决于他们的土地和通过传统法或法定法制定的自然资源权利，其中废除或改变这些权利将是个人牧民和牧区的不利条件。

²⁸ ((第9节)，联合国经济、社会和文化权利委员会 (CESCR) 第3号一般性意见：缔约国义务的性质 (《公约》第一节第2条) 1990年12月14日, E/1991/23 (可在网址查询: <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>).

发展牧区土地政策

牧区土地政策可以有多种形式。牧区土地立法规定的程序、职能或活动可以制作对牧区土地特定方面表达战略或道德立场以及与土地占有权的关系的各种材料。通常可以在《牧区土地政策》的类型 (Herrera, Davies和Manzano Baena, 2014年) 中考虑任何促进采取行动控制或管理牧区土地利用, 特别是传统价值观和土地所有权的任何方面的行动。一些建议政策制定领域包括维护传统的传统价值观念和惯例, 让群落参与管理和保护牧区环境、制定生态标准和如何实施和监测生态标准, 以及适应和减轻影响的政策气候变化。

愿景和战略

制定关于牧民和土地使用权的具体政策或改进现行立法的愿景是促进牧民的群落融合, 对其土地权利, 包括传统使用权和群落权利进行法律认可。目的是要根据三项基本权利实现土地的合法分配: 享有、使用和管理土地。如第二节所明确所述, 制定新的立法和政策需要牧民团体的参与, 这需要支持才能加强其能力; 例如, 通过教育方案使他们能够理解和更好地行使其权利。

对牧民权属权利的法律认可将有助于提高生产力, 促进信贷获取和鼓励发展平等和公正的市场和价值链。该惯例将使牧民能够提高生活质量并且以自身方式来摆脱贫困。加强牧民群落中的能力和社会资本, 有助于改善决策制定、改进对信贷和投资的目标、提高技术援助、技术转让和创新机会、提升产品商品化。加强透明度、参与 (从简单的磋商到自由、事先和知情同意权 (FPIC)) 以及牧民团体之间的代表可以帮助改善土地管理。

对牧区使用权的更负责任的治理将有助于确保社会和环境的可持续性, 并将保护交通运输, 包括流动走廊和尊重资源的空间和时间使用。特别是《准则》特意为改善管理牧区土地的法律框架和政策, 具体如下:

5.1 “各国应提供并且维护对于促进土地、渔业和森林的负责任所有权治理的政策、法律和组织框架。[...]”

5.3 “各国应确保所有权治理的政策、法律和组织框架依照国家法律, 承认并尊重合法权属, 包括当前未受法律保护的合法传统权属权利; 以及促进和保护权属权利的行使。框架应反映土地、渔业和森林的社会、文化、经济和环境重要性。各国应提供非歧视的框架, 并且促进社会公平以及两性平等。[...]”

5.5 “各国应通过涉及所有受影响的各方的参与进程制定有关的政策、法律和程序, 确保从一开始就包含男女性别。政策、法律和程序应考虑到执行能力。[...]”

印度Van Gujjars和他们的土地权

Van Gujjars是来自印度北阿坎德邦的季节性迁移水牛放牧的牧民。这些牧民在喜马拉雅山区域的不同高度之间进行季节性运动，从秋季在希瓦里克斯的Chillarveli的较低区域到夏季和雨季迁徙到更高的高山地区。这种季节性迁移放牧的惯例因1983年拉贾吉国家公园的建立以及森林部门对于Van Gujjars家族的驱逐而受到制约。《2006印度规划的部落和其他传统森林居民（承认森林权利）法》明确了Van Gujjars只定期使用的森林地区的季节性权利，提供了牧民可以维护其历史使用的法律手段和获得权限（世界自然保护联盟（IUCN），2011b）。

制定国家牧区土地战略

国家牧区土地战略是实现牧区立法目标的一种手段。这概述了牧区土地制度如何管理土地使用权部署。该战略应强调立法的目的和意图并表达其目标，即实现牧区土地的可持续利用作为国家环境目标。²⁹ 各国应通过涉及所有受影响各方的参与过程制定相关政策、法律和程序，确保从一开始就包括男女性别。政策和程序应纳入性别敏感的方法，明确用适用的语言表达并得到广泛宣传。国家牧区土地战略可以包括，例如：

- 提及国家和国际发展目标以及环境战略、政策和条约及其与牧区土地和土地使用权的联系；³⁰
- 关心土著和传统群落的价值观的责任；
- 确保土地所有权的不同方面得到妥善管理的义务；
- 管理气候变化影响的责任；
- 致力于制定实现可持续牧区土地的方案；
- 关于牧区土地群落培训计划的作用和益处的概述。

²⁹ 参见《防治荒漠化公约》（UNCCD）“十年战略”，2007年《防治荒漠化公约》秘书处，缔约方大会第八届会议报告，2007年9月3日至14日，马德里，ICCD / COP (8) / 16 / 附加1, 23, 2007年10月。

³⁰ 《生物多样性公约（CBD）》、《防治荒漠化公约》和《气候公约》框架下的改编，《里约公约》联合联络小组，2008年：<http://www.cbd.int/doc/publications/cc-adaptation-en.pdf>

改变思维方式

一系列因素推动了国内改革对传统使用权的法律认识。在一些国家,目前可能在未被灭绝的情况下登记传统权利并以不同的使用权形式取代。在某些情况下,像牧区的集体财产也可能被主张属于群落。这些变化的一方面影响是,土地的传统权利正在成为传统所有权的法定权利。更普遍的是,国家政策、土地稀缺、教育以及,特别是通过持续的资本主义改造以及土地和群落两极分化成为贫富阶层,都影响到传统土地关系形成和管理的方式。因此,构成传统土地权内容的概念似乎更接近于引进法定使用权的规范,这不足为奇。通常的结果是由领导和股东 (Alden-Wily, 2012) 不成比例地占用群落土地。

根据所有这些因素,传统制度很明显易受外界影响。近几十年来,传统行业的这些变化在非洲广泛可见 (Alden-Wily, 2012), 其中包括:

- 对于出售家庭土地的制裁下降;
- 引进书面见证交易;
- 将农业用途转为永久和绝对所有权的权利;
- 在行使传统管辖权中增加民主决策制定,随着人口的增长,从部落领土到村庄领土空白区的部族地区重心转移;
- 加强邻近村庄之间的周围边界;
- 感觉到土地短缺的影响,加剧了外来人员传统获得和使用权的态度;
- 对群落内弱势群体 (如妇女) 的压力增加的迹象;
- 减少遵守规定群落内每个家庭都应该有土地的旧规范,同时在现代习俗群落内贫富分化,并且反而强化对公平的要求。

吉尔吉斯放羊牧民面临新的挑战

2010年《吉尔吉斯宪法》重点介绍了土地改革和私有化问题,其中规定所有土地均为国有财产,国家可以在规定期限内以租赁形式授予管有权。这种新方法的影响尚未完全清楚。对牧场检查机构进行了土地管理责任制,土地改革的实施已由农村委员会掌握。吉尔吉斯放羊牧民在与地方当局和转移集体和国营农场的领导人进行互动时,面临着维护自身利益的挑战 (Schillhorn van Veen, 1995)。

赋权政策

无效政策可部分归因于政策制定者对政治制度的缺乏了解，正如第一节所述。许多国家仍然认为牧生活方式是浪费使用土地且国家的优先事项往往通过颁布政策获得必要的土地，而将牧区转为作物种植。第一节概述的牧区所有权优先事项的挑战涉及到有关政策的问题，如改善牧民的磋商和参与机制，以及制定有关规模的综合土地利用规划。

第二节中提出的改善治理和加强人类能力的行动领域说明，所有权安全和负责任的所有权治理不仅涉及法律部署，而且涉及治理关系、过程、能力以及资源。行动领域涉及许多与案例研究有关的政策性问题的。

如高级别专家组(HLPE, 2013)概述的，本节简要综述了支持可持续农村生计的政策。政策需要整合，使得每个政策支持(而不是阻碍)其他政策。例如，支持可持续自然资源管理的政策不一定会带来改进，除非实施其他政策以创造新的且合适的市场。政府必须使得这些政策适应牧民的需要，特别是对其迁移的需要。

公共物品和服务的投入

对于农村人口包括牧民在内的基本公共物品和服务的投资是发展的根本要求。投资并不总是与粮食生产或自然资源管理直接相关，但是投资对农村人口赋予他们投资生产系统的条件至关重要。牧区可持续发展可能需要的投资包括道路通讯、电力、教育、健康、供水和卫生设施。健康、教育和地方行政等服务可能需要适应当地牧民的需要；例如，这些服务可能需要适应季节性时间和迁移模式或本地语言要求。

使市场为牧民服务

市场必须通过降低交易成本、改善基础设施、确保重要的公共投资，以及解决性别权益不平等，从而服务于可持续的牧区生计。为了创造有利条件，可能需要开发新的市场(如公共采购计划)，并对现有市场进行不同的管理。游牧生活方式是畜牧生产和环境管理的双重制度，在许多情况下，创新市场需要激励、补偿和保护牧民作为环境管理者以及作为公共产品的生态系统服务保护者所实施的作用。

适当的研究和推广系统

研究和推广系统对于设计和推广适应牧民需求的适当系统和惯例至关重要,如牧场管理、处理和适应流动需求的技术等问题。参与式研究方法以及纳入关于研究目标的前阶段决策制定是确保牧民掌握研究成果的关键(详见第二节,关于协作学习的行动领域7)。

获得金融服务

牧民需要适应其需求的金融服务,包括其流动性。金融产品需要适应牧区生产条件,包括回报率高、还款期长以及波动性高。需要新的解决方案,降低财务风险、降低交易成本并促进长期投资,认识到目前畜牧业在许多牧区群落中作为资本节约的现有作用。同时,还应改变金融服务,以便解决国内不平等现象,包括牧民群落中妇女所遭受的不公平现象。

界定与牧民有关的国家立法

法律和制度因素

本节提出的法律和制度因素被视为“通用”,并且在整体上,这些法律和制度因素实施《准则》有关责任治理和土地使用权的许多方面。国家法律不仅要认可,也要保护和促进基本权属权利。即使这些权利没有正式化,这应该包括使所有权持有人能够确保其权利,以及确保执法体制的可用性和可获得性。这些要素规定了土著人民的基本权利和权益,包括参与沟通和决策、可代表传统权利的体制发展、维护和传播习俗和传统惯例。就此而言,这些法律和制度可以构成牧区土地使用的法定法律的一部分。

使用《准则》作为基准并按照《权属和法律责任管理技术指南》(联合国粮食及农业组织(FAO),2016年)中规定的程序,对现行国家法律进行立法评估是适当的惯例。根据《准则》评估一个国家实施有效牧区土地法律能力的国家法律框架可能是实施第三节的第一步。

牧场管理的法律和政策方面:**蒙古 (Hannam, 2014年)**

蒙古政府认识到, 该国1995年的“环境保护法”在管理与使用该国牧场有关的所有环境挑战方面的能力有限。在结构和程序方面存在挑战, 政府管理牧场环境, 机构运作和群落参与有效。因此, 蒙古政府已经采取行动, 制定立法, 政策和体制框架, 通过起草牧场法来改善牧场管理。由于这将成为管理牧场的主要法律, 希望将包括一个专门的牧区土地制度体系。

各国政府还可以利用法律和制度组织来制定国家发展和部门政策和规划的优先事项。这些评估还可以确定法律框架尚未得到适当执行的方面, 例如允许土地所有权权利可能不被使用的土地所有权的权力。这些评估可能为理解实施障碍提供了机会, 也可能为行政和立法改革铺路。与《准则》有关的评估和以下要素的应用可能会使人权领域受到关注(联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR), 2011年)以及环境法中的其他有关事项。

本节概述的要素可以纳入法定制度, 以帮助保护土著或传统群落在使用牧区土地方面的权利和价值观。在传统和法定权属制度中, 多重和重叠的权利可以管理使用相同的牧区土地资源。对于普通牧区土地资源, 季节性和其他临时的获取和使用权利以及租赁和分配权利的权属权利都可以是合法的权属权利。

相关制度框架

建立一个相关的牧民制度框架必须从承认国家法律对私人 and 传统所有权的牧区土地(个人, 群落, 合作社或任何形式的结社), 允许自由选择组织模式, 形式在法律的边界和条例内的剥削和目的地。在这方面, 有必要制定工具, 使其符合为该部门制定的政府政策。这可能需要建立一个负责实施监管性土地所有制框架的政府机构, 以解决牧民的法律不安全感和不稳定性, 并促使享有其土地权。建立该机构, 监测财产过程和公共记录, 保护自然资源, 可接受使用牧区土地和平等进入土地。应具有广泛的行政职能, 适应国家经济发展, 承认以土地使用权为主要目的。与其他政府机构协调, 该机构有权规范和实施与培训, 推广和组织牧区有关的行动。

立法可以帮助牧区土地机构作出符合土地使用权部署的公平且公正的决定。此外, 有关立法应包含权力, 能使牧区土地机构对不遵守立法的人员或机构团体提出诉讼。在通常和传统的土地上应该做出特别的规定。适当的权力可以规定修改或撤销授权或许可, 要求采取补救措施来恢复与土地所有权一致的牧区土地, 或停止活动并要求遵守指定的条件或标准。

牧区土地权

《准则》提供了国际框架, 以便指导政策和计划保护和加强牧民群落对历史上用于社会、文化、精神和经济目的的的土地的权利。特别是, 《准则》第3部分提及“使用权以及职责的法律承认和分配”对于保护土著人民和其他具有传统权属的群落的权利的重要性。为了确保执行良好的法律, 必须解决造成权属薄弱安全和治理不善的体制、政治和社会因素。这种积极的变化取决于国家官员对公正、运作良好和公平的行政和司法制度以及公民的能力的承诺和建立, 并成功地利用这些公正、公平的制度保护其权属权利。“土地使用权”是指个人、家庭、公司或团体持有或拥有土地的方式。土地使用权主张可以是正式的、非正式的、传统的或宗教性质的, 包括所有权、使用和管理权。个人、家庭或团体的土地使用权的力量可能取决于国家对产权的法律定义、地方社会公约或其他因素。就牧区土地而言, 土地使用权可以被阐述为“权利包”, 可以包括以下权利:

- 从有关的自然资源中占有、发展、享受和取消利益;
- 出售或遗赠自然资源;
- 租赁或授予自然资源使用权;
- 限制他人获取自然资源; 和/或
- 使用和管理自然资源。

具体来说, 《准则》第9.5段指出: “具有传统土地使用权制度的土著居民和其他群落对其居住的祖传的土地具有合法的权属权利, 各国应承认并保护这些权利。不应强行驱逐具有传统土地使用权制度的土著居民和其他群落离开祖传土地。”此外, 第9.6段规定, “各国应考虑调整其政策、法律和组织框架, 以承认具有传统土地使用权制度的土著居民和其他群落的权属制度”。

就此而言, “习俗”是指根据与特定群落、场所或情况有关的习俗或惯例, 其惯例是以习俗或传统为基础, 而不是书面法律或合同规定。为了承认, 尊重和保护环境传统权利, 国家立法应承认并保护一个国家的全面权属权利惯例, 同时也制定了对传统惯例施加基本人权标准的限制, 保护群落歧视和确保一致性与国家宪法 (Andersen, 2011)。

传统上，牧区土地权利包括获得维持迁徙畜牧生产所需的资源，例如牧场、引水点和与季节性放牧地区、牧区定居点、营地和市场有关的运动走廊。这些传统的使用权部署混合了共同财产和私人所有权。家庭、部落或全部族群可以主张对牧区土地的共同权利。牧区的土地使用权利通常被认为“不明确权利”，该权利允许人们因特定目的或有限的时间使用属于其他人的财产。这种部署很常见，但却在牧民中制定了复杂的权利和义务制度。在这些财产制度中，个人可以独占获得某些类型的资源，但他们是作为有能力捍卫整个集团领土完整的群落团体的成员而持有资源，而不是通过政府机构颁发的所有权契约。然而，包括土地流转、私有化、冲突、人口压力和建立自然保护区的种种因素，都导致近来牧区土地权的减少 (Behnke和Freudenberger, 2013)。

管理阿根廷的高原牧场

安第斯区域是安第斯山脉高度梯度组织的牧民管理系统的组合。阿根廷胡胡伊省的高地牧民家庭拥有对房屋、果园和小块播种牧场的传统权利，以及由“大牧场”组成的牧地或沿海海拔分布的土地块。小型牲畜（通常是反刍动物）由老年妇女在儿童帮助的进行监管（当他们不去学校时）放牧。更大型的牲畜（美洲驼、羊驼、牛和一些马）通常在男子定期监管下自由放牧。

“围场”构成了群落领土，这些是包含在名为“庄园”的更大土地中自我管理的小块地。最初，这些庄园在殖民时期被国王赠给西班牙人，尽管后来许多庄园被纳入国有土地。然而，至今为止这些土地的所有权并没有归还给当地群落，当时在1994年修订的《宪法法案》中，圈地开始被宣称作为土著和社区养护区和领土 (ICCA)。目前，群落正开始对其原有土地的确权过程、恢复传统边界区域并成立选举的机构来进行管理 (Quiroga Mendiola, 2011)。

传统土地使用权的法律因素

传统土地使用权是指群落用于确定所有权、占有和获取以及管理使用和转让的制度。国家努力改善对于牧区土地的管理，并确保成功实施《准则》包含的各种承诺。这包括向公众和国家的官员教育促进牧区土地使用权治理的法律。同时，还涉及协调立法和简化法律和行政程序，以建立便利和有效的程序来确保在各级牧区土地管理的所有行政和司法机构中实现《准则》的原则。还有必要确保国家司法机构和负责裁决使用权冲突的所有官员适当地应用促进责任使用权治理的国家法律。需要建立和加强与文化相适应的替代性解决纠纷机构，以确保及时解决牧区土地冲突。

与引进的土地所有权制度不同，传统土地使用权的规范来源于群落本身而不是国家或国家法律（法定的土地使用权）。³¹ 尽管特定的地方群落遵循的规则被称为传统法，却很少对

该群落产生约束力。传统土地使用权是与法律条款一样的群落制度，从前者获得其顺应性、连续性和灵活性。对于现代的传统牧民至关重要，国家法律支持其提供的土地权利以及维持这些权利的规范的范围以及程度 (Alden-Wily, 2012)。传统土地使用权是世界范围内的主要的使用权制度。传统土地使用权在非洲和亚洲的牧区有广泛的地位，同时也控制一些产业经济体的土地，例如在西班牙的农村公有地以及北美和澳大利亚属于土著少数民族的区域 (农村产业研究与开发公司 (RIRDC), 2014年)。

³¹ 传统土地的另一说法是“土著土地使用权”。

传统领域很少是同质化。公园、采矿、木材和农业特许经营在传统地区经常产生相当大的裂口。当富裕的农民获得正式的家园法定职权时,他们会毁灭习俗权益,从而在整个群落土地上造成较小的裂口。传统领域在其边缘也是“模糊的”,尤其是在毗邻快速扩张的城市和城镇的地方。酋长可能会把城市边缘的土地出售给开发商或者已经出售土地。也有实例,农村群落保留对城市化土地的控制权。全球土地热潮正在刺激这类国内土地抢夺以便获利,反过来加快集中力度并引入市场规范,对共同资源施加压力。受影响的资源的价值越大,对于规范的程度就紧张。

确保传统权利

相比将传统土地使用权利编成法典,更具战略性的方法是合法地承认土地的传统权具有与法定权利相同的法定价值,无论是否登记注册。然而,如今反对这种承认的力量与上世纪前一样激烈。如今的反对甚至可能更激烈,因为只有根据政府实际所有权尽量拥有尽可能多未授权土地的政策才与利益相衔接;这使他们能够随意处置公民的土地,包括给国内外投资者。进一步推进土地和资源管理民主化也至关重要。群落之间的团结一致因缺乏有利的体制机制和权力而受到影响。

权属安全政策需要把重点从农场转移到公共土地。许多政府不愿意将传统性的家庭从他们的房屋和农场中移除,但是在将他们公地重新分配给其他用途和用户时却毫不在乎。这是因为当房屋和农作物受到干扰时,即使在未授权的传统土地也经常要求赔偿,但在共同拥有的牧区却很少会赔偿。然而,未耕种的公共土地是大多数农村群落的主要资产。这往往是土地贫瘠和少地区域的主要或唯一的生计来源。在协助下,具有创造收入的潜力,可以使数百万人摆脱贫困(联合国粮食及农业组织(FAO),即将成立)。

澳大利亚牧场治理中的遗留传统

在澳大利亚,牧区土地占有牧区租赁和各种形式的官方租赁广泛的区域和自由保有土地,但传统制度的痕迹可追溯到早期的欧洲殖民时期。例如,出租牧场是牧区和企业之间放牧权的交易。这种惯例包括将牲畜从饲料不足的牧区企业临时搬迁到另一个饲料富余的企业。代人放牧者(土地持有者)收到接受放牧者牲畜的付款。因此,出租牧场措施可以被看作是饲料可用性的空间-时间模式的应对策略。

自二十世纪晚期以来,澳大利亚法律改革委员会和西澳大利亚法律改革委员会撰写了广泛的报告,调查了在澳大利亚土著居民承认法律制度中传统法律作用的愿望。例如,在北部领地的大部分是牧区,一些法规和法庭明确参照传统法,在该地这种法律在确定关系或社会期望方面是有用的(北部领地,1983年)。这些变更并非没有引起争议,特别是在传统法不准确或侵犯人权的情况下。

保加利亚Karakachan季节性迁移放牧与畜牧养殖与土地利用以及土地财产权的关系

保加利亚的Karakachan季节性迁移放牧被认为是后苏维埃时期解决土地使用权和土地财产权的成功案例。1992年以前，保加利亚政府的政策是牧民定居和集中管理畜牧业。家畜被圈入到国家牧场中，破坏了Karakachans的传统社会专业结构。传统放牧惯例的复兴是通过Karakachan的生计制度的正式认可以及创建有效的部落组织而实现的。

Karakachan制度的复兴利用了使用牧区土地的国际和国家立法，包括国际劳工组织（劳工组织）保护和整合土著和其他群体的公约、《独立国家土著和部落人口的公约》（第169号公约）、《保加利亚和希腊的公约》（1919年11月27日）有关两个国家之间民族的相互流动、《畜牧发展部长理事会法令》（1952-1954年），以及《2007年保加利亚农业土地所有权和使用法》（国际自然保护联盟（IUCN），2011b）。

重要的是不仅要认识到土地权利的法律保障，而且也要认识到牧区对土地使用权安全的看法，因为这对管理具有重大意义。加强治理，例如通过更多的参与性决策，可以改善对安全的看法，而无需采取更强有力的措施。反之也是真实的，尽管土地获得了一定程度的法律保障，牧民也可能继续感到不安全。这与建立群落和政府之间的信任密切相关，这点在第二节有涉及。

跨国国际边界协议

《准则》规定，各国应在适当机制的框架内并在受影响的各方参与下，合作处理跨国国际边界的土地使用权问题，确保所有行动符合国内和国际法规定的现行义务。

跨国国际边界管理

作为国际法的一般原则，国家有责任确保其边界内的任何活动不影响另一国的牧区土地的完整性（Sands, 2003年），并应在国家牧区土地立法中采取适当的程序来实施“共同边界”原则。在与权属权利有关的跨国国际边界事务的国家出现的情况下，各方应共同努力，保护任何移民人口在其各自领土内的土地使用权、生计和粮食安全。各国应致力于了解影响群落的跨国国际边界使用权问题，并根据国家和国际法规定的现有义务，适当考虑到传统和土著规则（特别是流动和季节性变动）、协调统治权属法律制度，以及根据有关区域和国际文书所规定的自愿承诺。如果一个国家与其他国家享有共同边界，则应与这些国家共同合作，确保流动走廊和季节性路线依然可供牧民和传统群落使用（Schulz, 2007）。³²

在国家层级协商达成的跨国国际边界协议应与地方当局和群落密切合作实施。通过地方当局在国际边界双方的密切参与，可以促进管理季节性迁移。

³² 详见《里约宣言》第2条

向其他国家通知的义务

应存在具体的双边协议, 以确保邻国:

- 向其他国家通知将可能对这些国家的牧区产生有害影响的任何自然灾害或其他紧急情况³³
- 与其他国家讨论与各自司法管辖区遵守牧区土地管理一般责任有关的事宜;
- 向可能受影响的国家提供可能对牧区土地产生重大不利跨国际边界影响的活动预先通知和有关资料, 并尽早与这些国家进行磋商³⁴

跨国际边界季节性迁移放牧, 西非国家经济共同体 (ECOWAS) (西非经共体)

1998年, 西非国家经济共同体 (ECOWAS) (西非经共体) 国家元首通过了关于成员国之间跨国际边界的决定A / DEC.5 / 10/98。文件指出, “根据本决定所定义的条件, 为了牛、羊、山羊、骆驼和驴的季节性迁移放牧, 允许在共同体所有国家的跨越土地交界。” 该决定得到C / REG.3/01/03规则的支持, 2003年通过了执行西非经共体成员国之间跨境管理的规定。西非经共体制定了国际季节性迁移放牧证书 (ITC), 作为实施该框架的工具。虽然执行该决定和使用国际季节性迁移放牧证书存在不一致, 但该规则提供了有关跨国际边界立法需要包含:

- 确保畜群的卫生条件;
- 及时通知接待区域人员动物季节性迁移放牧时间, 以便进行准备和回应;
- 确保非居住牧民的权利得到符合所在国家的法律;
- 建立解决冲突机制 (在西非经共体的例子中, 成立了由牧民、农民、地方当局和其他有关利益攸关者组成的调解委员会)。

西非经共体的经验尚不完善, 需要进一步的工作以确保接受国家的迁徙路线保持开放和未占用, 以尽量减少可能造成迁徙障碍或延误的官僚主义, 并解决对牧民的非法征税。

³³ 详见《里约宣言》第18条

³⁴ 详见《里约宣言》第19条

布基纳法索和尼日尔之间的双边季节性迁移放牧的协议

西非国家经济共同体 (ECOWAS) (西非经共体) 决定可以通过双边季节性迁移放牧协议来适应当地的情况。这些协议通常包括:

- 跨越国境所需的具体文件, 如护照、疫苗接种和动物卫生证明;
- 移动性的具体时间段; 例如11月至4月之间, 不超过30天;
- 划界的入口点和出口点以及动物必须经过的牲畜走廊;
- 解决冲突的措施。

2003年, 布基纳法索和尼日尔同意举行年度畜牧部长会议, 并成立了联合技术委员会, 就执行跨境协议提供协商意见。本协议的协商框架旨在:

- 管理两国之间的季节性迁移放牧;
- 确保适当执行1998年10月31日关于管理西非经共体成员国之间季节性迁移的决定A / DEC.5 / 10/98;
- 促进两国在季节性迁移和自然资源管理领域的对话与交流;
- 提出措施来促进和支持与跨越国界季节性迁移相关的区域政策的定义和实施。

虽然存在缺点, 但协议被认为有助于两国之间和平的畜牧业迁徙。

解决跨国际边界争端

国际法越来越重视跨国际边界的合作与协作。然而, 各国有权对另一个国家因使用不可持续的土地的跨国际边界影响导致损害牧区土地, 以及对其土地所有权的管理不善而采取行动。国际法的作用是规范关系, 从而第一时间帮助遏制和避免争端。因此, 国际法的相当大部分不涉及争端解决, 而是争议和冲突的避免 (Blay、Piotrowicz和Tsamenyi, 2005)。国际法关心各国在彼此和国际组织的关系中的权利和义务。《联合国宪章》主要强调维护世界和平, 包括通过各种方式和平地解决争端。³⁵ 这些方法包括非正式、非约束, 外交手段以及正式和有约束力的司法解决, 包括协商、调查、调解和调停、仲裁和司法解决。

国际法的作用是规范关系, 从而有助于遏制和避免争端。因此, 国际法的主要部分不涉及争议解决, 而是关于避免争议。

在适用情况下, 国家应制定通过正式解决程序解决争端的程序, 并对另一国因土地使用的跨国际边界影响对牧区产生的损害采取法律行动。(O'Connell, 2015)

³⁵ 详见《联合国宪章》第33章

综合参与式土地利用规划

负责任的土地使用权治理是社会经济可持续发展的关键。国家土地分配过程应反映土地消除饥饿和贫困的中心地位。这些过程,包括牧场在符合国家战略规划的同时,一般应在土地特征等环境特征的基础上进行,并应考虑到与土地所有权有关的法定和传统权利。土地分配过程包括这些后续的方面,可确保土地使用权的确定性,并防止潜在的土地纠纷。因此,在国家土地利用规划之前,确定土地使用权,特别是传统权利的机制,显得很重要。

可以确定牧区土地评估和规划的三个主要层面。在较低层次上,有必要向外围用户认可共享的资源权利,并确保利益相关者的参与反映权利持有人的多样性以及分配。

1. 地方层面: 地方层面的管理计划可能涉及一个或几个地方群落,但必须牢记畜牧业的空间规模和群落之间资源共享的程度,并应该对“地方”的适当定义进行通知。例如,制定参与式管理计划的要求,可通过在国家或次国家级层面确定具体的环境问题来实施(澳大利亚政府,1989年)。
2. 国家层面: 当地方土地的生态完整性受到地方政府影响时,可以制定管理计划。该层面的信息将用于规划具体的管理项目,例如盐度管理,流域规划、土地利用系统管理或针对环境敏感区域。
3. 国家层面: 该目标是在国家或次国家级规模的情况下准备关于牧区土地类型、分布和状况的信息。这种信息水平与广泛的战略性土地利用规划和决策并有效执行土地使用权部署有关。

管理计划

可为已宣布区域地区准备管理计划。在该地区,土地使用者应采取建设生态标准来管理牧区土地(Hannam2000; 1989年澳大利亚政府)。这些地区可以包括习俗或传统群落或其他区域。例如,管理计划可以说明土地的使用权、管理方式、管理策略和执行成本,并规定评估实现计划目标的程序。管理计划还应该解决牧区的社会和经济价值,包括习俗和传统价值,例如维护流动走廊和季节性放牧地区。计划的其他重要特征包括牧区土地的生物物理方面以及牧区土地年际变率的承载能力。

相关立法应包括规划牧区所需的具体程序,与空间规划法律有明确的联系。牧区土地评估(联合国粮食及农业组织,2002)程序可能包括:

- 牧区土地习俗和传统知识的评估
- 土地使用权评估
- 关于牧区环境和数据库开发的技术调查(NSW 2003)。

牧区土地规划程序可能包括在土地规划中采用传统和传统价值观,并展示计划与土地使用权之间的关系。相关法律中可以包括涵盖所有采取行动的具体规定(不论是现有还是建议的行为),以避免对牧区造成任何不利影响。

如果已经宣布管理计划并制定了生态标准,牧区土地机构可以根据现有的或潜在的威胁进程来确定是否对牧区土地的使用有一定的限制,以及是否有任何与土地使用权部署的冲突(澳大利亚政府1989年)。例如,能有必要完全禁止一些类型的土地使用活动,或者为确定特定的土地使用活动规定一些情况。

土地评估

牧区土地生态状况应在地方、次国家级和国家层面进行评估。评估应具有参与性,以确保考虑到当地对生态状况的认知、社会变迁和地方管理目标,并减轻特权阶级操纵结果的风险。有必要在这些层面提供信息,有效规划牧区土地的保护和管理,特别是土地使用权安全。评估是采用传统和科学技术来确定牧区土地的特征,然后可用于各级规划和决策活动。牧区土地立法应包括能够实施各级规划的程序,以及落实计划和土地使用权关系的方案。评估是采用传统和科学技术来确定牧区土地的特征,然后可以用于各级规划和决策活动。牧区土地立法应包括能够实施各级规划的程序,以及落实计划和土地使用权关系的方案。

土地使用协议

牧区土地机构可以与牧民或牧区达成土地使用协议,实现与土地使用权一致的具体土地利用目标。牧区土地机构可以部署实施土地管理惯例,以便管理或整改土地退化、维护生物多样性以及适应气候变化。牧区土地机构也可能组织对牧区土地问题的研究或调查(澳大利亚政府,1989年; Maggio, 1997年)。

对牧民重要的关键法律要素

应明确说明使用牧区土地的法律文书的主要目的和意图。法律文书可以表示为单一或多用途声明。该声明可以指需要合格的牧区土地制度、使用特定的战略方法或机制、牧民的权利和价值观、地理区域和设定管理牧区土地和土地的优先事项(Herrera、Davies和Manzano Baena, 2014)。

应该有系列法律陈声明, 表述将传统土地权属与牧区土地法定法相结合的政策和战略。这些声明应该为牧区总体管理制定坚定的目的、目标和标准, 同时提供传统的权利和责任。目标可以表示为单一或多用途声明, 但也可以包含一系列多用途声明; 例如, 遵守牧区的传统权利并培育和保护适当的生态标准和价值观, 以及牧民群落的知识与传统土地利用惯例。

中国的群落治理发展战略

在中国新疆维吾尔自治区, 1989年通过了《草原法》并且已经建立其他草原条例, 虽然根据草地使用合同放牧权约定为个人用户, 该条例提供了草原的集体所有权。这些合同被授予50年期间以提供稳定性, 并详细说明了分配给每个家庭的季节性牧场的不同区域、草原费用和允许的放养率。截止1999年, 新疆94%可利用的草原已经签约给个人用户。使用权是可继承但不可销售, 由当地畜牧局管理该使用权。在实践中, 牧场仍然在公共使用和管理之下, 为牧民提供了相对模糊的大面积的资源。这种部署提供了许多益处: 放牧的灵活性和流动性, 使环境风险得到改善; 模糊边界提供了放牧劳动规模经济; 家庭获得更广泛的资源; 群落管理提供经济风险保险 (Banks, 2001)。

中国跟随其他国家已经落实了政治措施、限制牲畜流动以及土地占有个人化。为了限制这些政策造成的有害社会影响和牧场退化, 中国已经作出一些努力来寻找替代牧民发展的路线。在甘肃省, 已经提出了联村联户的方法, 目的是消除围栏、恢复公有土地和水域管理的传统以及放牧的惯例。联村联户制度显示, 提高了收入水平、改善了牧场状况并由政府合法化 (Hua等人, 2015)。在中国, 有关如何获得牧区土地权利以及牧民如何看待自己的权利方面仍然面临不断的挑战。然而, 摒弃畜群定居和牧场私有化以及使迁徙和群落放牧惯例合法化的趋势, 反映了其他一些快速工业化国家的积极发展。

国家和地方当局

牧区土地机构

术语“牧区土地机构”被用作通用术语。该机构可以被认为是单个独立的专业牧区土地机构。这也可能意味着在单一专门机构中使用牧区土地的“等同”责任和职能，而在行政上分散在若干不同的政府组织或机构之间，包括对土地使用权直接或间接负责的传统机构（例如林业、农业和土地管理）。重要的是，立法规定了关心和承诺实现牧区土地可持续利用的义务，保护牧民权益和土地使用权。这可以通过明确的责任来促进，这些责任可分散在一些组织或立法文书中。特定的“权利”和“义务”可以在组织层级和相应的行政级别，通过个人或特定类别的官员之间建立。

挪威对于驯鹿牧民的治理

《2007挪威驯鹿牧群法案》支持管理萨米牧区的治理的双重制度。该法案支持管理两个主要子制度：

1. 共同管理制度；
2. 集体制度。

共同管理制度有四个层次：国家级联合管理委员会、区域管理委员会、地方共同管理委员会和siida（萨米族传统和灵活的管理体制）。前两个是由萨米议会和农业和食品部委任的政治机构。该制度在管理驯鹿数量和进入牧场方面发挥作用。《2007年驯鹿牧群法》规定，共同管理制度有权对未遵守规章制度施加处罚。建立集体制度的目的是为了促进代表挪威萨米人的国家驯鹿牧民协会和挪威农业及食品部之间的协商（Ulvevadet和Hausner, 2011）。

牧区土地机构最好是具有广泛职能和专门预算的独立机构，有权管理传统地区和其他非传统性牧区的责任。

协调功能

有关法律规定的职能的履行应以考虑到牧区土地的传统价值。政府应有义务确保在牧区土地管理中发挥作用的所有机构和组织在决策中有效地相互协调。协调职能也应解决有必要避免有权提供土地所有权的所有部门之间的重叠（参见，例如新南威尔士州，1991年）。

责任分配

管理牧区土地的立法和行政责任可在各自的牧区群落和有关政府组织之间进行划分。政府部门内部和之间良好协调对于牧区土地的有效支配和管理是必要的。当不同的群落占据牧区土地时，立法机关应当有适当的机制，以确保落实和协调实施牧区土地责任。这一点尤为重要，因为不同形式的土地使用权可能需要采取不同的行政方式（参见，例如新南威尔士州，2003年）。

责任等级

在牧区土地制度中存在完善的行政制度, 以明确承认传统法在牧区土地上的作用和应用是适当的。这是为了确保牧区土地制度在各自牧民群落的责任中运用得当, 包括在适当的行政级别实施职能和责任 (Hannam, 2012)。

牧区土地机构的一般职能

牧区土地制度的一般职能应确保在适用传统法的情况下, 牧民的一切权利和责任可以相应行使, 并且保障其土地使用权。该机构应定期审议牧区土地立法的有效性, 确保传统法自由适用且牧区可持续利用。其他重要职能是确保群落各部门能够参与决策过程, 并制定监测牧区土地状况的程序。

牧区土地机构的功能领域

牧区土地机构的技术和实践活动通常会分配在机构内的独立的职能领域。每个职能领域都将负责一些方案, 包括与土地所有权有关的方案。总的来说, 牧区土地机构必须具备执行立法目标的能力, 特别是对土著人民的权利和责任。作为指导, 牧区土地机构的职能范围可能包括政策制定、规划和评估、技术方案、培训、研究和服从。

这些能力可包括执行保护措施的权力, 或者是为了防止或限制对牧区生态完整性的进一步不利影响, 包括停止活动的权力。程序要求采取补救行动、恢复与土地使用权相一致的牧区。

监测

各国义务监测牧区的状况和健康状况, 并定期向群落通知。应定期向公众提供关于牧区土地环境状况的信息, 包括与土地所有权的关系。监测结果可用于系统地评估牧区土地制度的执行情况, 其中还应包括评估传统和传统惯例、政策、实地计划和对牧区状况的研究的实施情况 (Leake, 2012)。监测和审计方案可以规定建立牧区生态状况指标, 监测土地使用权与土地所有权之间的关系以及包括贫困和传统土地权在内的人权问题。

蒙古公牧场治理: 牧场用户组织 (蒙古) (PUGS)

根据蒙古牧区管理的两项主要法律, 即《2002年土地法》(第52.2条)和《蒙古民法典》(第481条), 可以由群落人民规划和管理一段特定时期时间来使用草原。作为结果, 牧场用户群落或牧场用户组织 (蒙古) (PUGS) 可以自由地与当地政府机构签订《牧场管理合同》或《牧草使用协议》。作为地方草原管理的空间规划工具, 合同是规定系列目标并可确定一定的土地面积的总体管理要求的规划体制。地方政府与牧民之间的关系是通过牧草用户群落的牧场使用合同来进行管理。每份牧场使用合同由4个协议方签署, 即苏木 (乡镇) 镇长和各自的Bagh、牧场用户群落的负责人以及牧场用户群落领导。

参与和信息

群落参与牧区土地使用决策制定

各国应促进所有公众参与与牧区有关的使用、管理和决策制定过程。特别要考虑土著和传统民族的权益。在作出决定之前应进行磋商并通知参与。协商和参与决策权的机会取决于多个实际问题。然而，法律框架也可能影响这些机会，例如，通过整合在地权协商决策过程中的法律要求。因此，法律可以使得所有的受影响人群（特别是妇女和青少年）得到征求意见。公众参与也可以提高法律的质量，例如，通过帮助确保立法适用于当地环境和土地使用权部署。可增加认为的合法性、所有权意识以及最终立法的效力。认识到土著人民也有资格获得自由、事先和知情同意权（FPIC），这一点很重要。不应违背《联合国土著人民权利宣言》的规定。

应当利用群落参与方案，以确保任何人能够参与（从地方级到国家级）牧区管理并应用土地使用权。有效参与、代表和责任之间的联系（如第二节所述）可以为有效参与提供建设性基础。

利益相关人员的信息

在牧区土地机构建议根据其行政程序采取行动的情况下，都应以事实通知利益相关人员，使他们能够判断他们的权利、自由和利益是否受到土著群落的影响。规定牧区土地机构向公众传达的方式应纳入程序。

获得信息权

任何人都应有权获得国家持有的牧区土地所有权，特别是牧区土地条件信息（Stec、Casey-Lefkowitz和Jendroska，2000年）。为了提高土地使用权的安全性，《准则》要求各国提供系统以便记录个人和集体使用权利。每个人都应该能够记录他们的土地使用权利并获得信息，且机构应采用简化的程序和本地合适的技术，以减少提供服务所需的成本和时间。应该很容易获得关于土地使用权利的信息。涉及牧区状况的信息可能包括土地使用权书面、视觉、口头、数字化或数据库格式。

获取信息的程序

立法应规定牧区土地机构向公众发布信息的程序和情况。尤其是如果现有或拟议的行动可能会影响牧区土地的生态完整性。主要考虑因素包括某些类型的信息受到保护或拒绝的情况。

牧区土地信息和知识

牧区土地机构的主要职责是收集、分析和记录关于牧区土地的一般信息, 包括与土地所有权有关的信息, 特别是传统和传统知识和价值观。通过该过程, 牧区土地机构可以获得规划和指导土地管理业务的知识。牧区土地机构也有执行程序的基本责任, 以阻止用户采取任何可能不合宜或可能违法的行为 (澳大利亚政府, 1989年)。

对牧民的具体法律要求

使用的权利和义务

在《准则》中, 权利和义务被确定为土地使用权治理的关键要素, 以决定人员、群落和其他人是否以及如何获得使用和控制土地的权利和相关责任。以下要素对牧民的法律框架尤为重要:

- 承认、尊重并保护个人和群落的合法权属权利, 包括传统使用权制度 (8.2);
- 建立保障措施, 以便在确定或分配权属权利时 (包括目前未受法律保护的权利) 避免侵犯或损毁他人的权属权利 (7.1)。
- 促进当地群落, 特别是男性、女性和青年对当地或传统机构的职权制度的有效参与和协商 (9.2);
- 根据地区性与国际性文书, 适当考虑到适用的国家和国际法律下的自愿承诺, 法律认可和分配与其现有义务相一致的权属权利和义务 (7.2);
- 保障妇女和男子享有新获得的权属权利相同的权利, 这些权利体现在公共记录中 (7.4);
- 促进和尊重群落内符合其现有义务的传统使用权制度, 作为解决冲突的手段 (9.11)。

流动性

第一节探讨的流动性仍然是牧区制度的关键因素。然而，制定支持自然资源利用的时空动态的立法是牧区土地管理的重大挑战。为了支持畜群流动性，国家应该包括以下程序：

- 确保在适用传统法的情况下，可以相应地行使传统民族的一切权利和义务，维护他们的土地使用权；
- 确保使用牲畜流动仍然是牧区土地管理的重要战略；
- 保持畜牧走廊和相关的自然和人造基础设施，包括引水点；

强调动物健康，防止牧区流动障碍，特别注意有效控制家畜疾病（可根据疾病控制立法特别处理），以尽量减少对畜牧业运动的限制，同时考虑到兽医警戒围栏的流动性和畜群管理的潜在风险。

西班牙牛群路径的立法

西班牙主要通过古老的牛群路径网络牧场连接全国各地，这些路径称为cañadas（迁徙路径）。这些路径大约有12万公里，但有许多被侵占和封锁。到二十世纪末，大多数的季节性迁移放牧都是通过卡车和火车进行的。然而，徒步季节性迁移放牧的结束导致了生物多样性的下降以及无法获得关键的生产资源的机会：迁徙路径整合了牧场和灌溉区，且羊群每年长达三个月以上都要依靠这些资源。1995年，政府通过了《牲畜路径法》（1993年3月法案，1995年3月23日），明确承认了维持牧区资源的季节性迁移放牧作用，并为牛群路径治理制定了法律制度。该法案确定了畜牧路径、分类划分、管理路径修订的条例、占有和使用权、兼容性补充用途，以及侵权制裁等行政权力。自从颁布以来，人们普遍支持牧区流动，重返传统的季节性迁移放牧的惯例，以及由于该生态连接而带来的山区生物多样性的恢复。

对可持续牧区土地的责任

牧民群落对可持续的牧区土地承担着各种责任。这些不仅可以用于公共机构的行政行为，也可以对可能对牧区土地的经济、社会和生态完整性产生重大不利影响的人类行为。帮助决定责任类型和程度的重要信息（Dommen, 1998）可以包括：

- 关于现有习俗和传统知识的信息；
- 其他国家采用的解决方案，相关国际文书中的规定和原则；
- 牧区土地使用的策略。

执法

执法可以采取各种方法，以确保相关法律符合所需的水平或标准。在习俗和传统的土地上应该做出特别的规定。合规可以是直接义务或规定的行为标准，或通过法律通知或命令的形式。有关法律可规定执法程序，并规范与土地使用权不一致且不利于牧区土地的具体活动。执法职能可包括对犯罪行为的调查、收集证据、补救行动、没收物品和起诉程序。立法通常会规定犯罪的罚款范

围和限制以及上诉规定(“亚洲环境合规与执法网”(AECEN), 2015年; 经济合作与发展组织(OECD), 2009年)。

补救措施可包括民事责任。民事责任的主要目的是主张赔偿, 即恢复违规发生前存在的平衡。补救措施有预防方面, 使得公民谨慎行事, 以免损害其责任并造成个人后果的惩罚。任何人员的自愿或无恶意、非法或不正道德的作为或不作为对另一人造成损害的, 均有义务修复损害。责任可以是合同性质或侵权性质(当规定违反法律时)。责任的确定是试图确保对财产造成的损害进行修复, 试图将事物恢复到损坏前的状态。由于这些原因, 赔偿责任原则上是补偿而非压制。

诉诸司法

各国需要促进消除妨碍或限制诉诸司法公正的规范性、社会和经济障碍。诉诸司法是指对受到环境伤害或可能受害的人(自然人或法人)可用的有效的司法和行政解决方案和程序。该术语不仅包括在适当机构前出现的程序性权利, 而且包括损害造成的实质性赔偿权利。

在许多当代的土著群落, 存在双重司法制度。一种是基于法定的法定模式, 另一种是基于土著范式。对于许多传统社会来说, 法律和司法是整个生活方式的部分。有关立法应概述各方在法律诉讼中的程序。这些应该涵盖(《非洲(班珠尔)人权和人权宪章(ACHPR)》, 2003年):

- 通过信息自由, 提供有关违反立法的相关信息;
- 获取关于土地所有权的信息;
- 为个人和团体提供财政援助, 采取执法行动;
- 起诉违反牧区土地立法。

在某些情况下, 群落服务规则可能是适当的。这些规则有时被用作各种司法管辖区的罚款替代品。该规则涉及定期进行的任务作为对群落的贡献, 且往往与违法性质有关。

争议解决

除行政、民事和刑事诉讼之外, 有关法律应当有正式的程序来解决对牧区土地和其他土地的争议(Markell, 2000)。提供有效和合法的方式解决牧民之间, 以及牧民与农民之间的争端, 是保护合法权属权利的重要因素, 也是法律的主要功能之一。

牧区土地竞争可能导致土地使用权利的纠纷。争议可能发生在家庭之间, 或个人或群落之间以及私人公司之间。这可能涉及对国家的主张, 并可能出现在诸如继承、边界或交易等诸多问题上。各国应通过公正和主管的司法和行政机构提供及时、可承受以及有效的解决土地使用权利争端的手段, 包括解决争端的其他手段。应提供有效的补救办法和上诉权。各国还应提供可用的机制, 以便在执行机构内部或在外部初步阶段避免或解决潜在的争端。此外, 多个使用权制度可能存在于同一领土, 包括法定和传统制度。除了正式的法院制度之外, 可能会有非国家制度来裁决使用权冲突, 包括传统制度和替代性争端解决机制。

解决争议的方法包括协商、调查、协调和调解、仲裁和司法解决。各国还应考虑引进专门的独家处理使用牧区土地争端的法庭。如果存在传统或其他既定形式的争端解决方案, 则应提供公平、可靠、易于获得和非歧视的方式迅速解决使用权利争端。调解可以作为解决争端的法庭诉讼的替代方法。

喀麦隆西北省的Mbororo土著牧民的诉诸司法和促进土地权

管理使用牧区土地的喀麦隆国家立法包括1972年通过的《喀麦隆宪法》，规定保护少数民族并依法保护土著居民的权利。但是，已经通过一些法律来保护不能由个人拥有的放牧地作为公有土地：

- 1974年7月6日第74-1-3号条例确定了公共目的的土地使用权、放牧地、国家土地以及征用程序的规定；
- 1976年4月27日第76-165号法令规定了获得土地证书的条件、国家土地管理条件和国家私有财产管理条款和条件。
- 1978年7月3日第78/263号法令确定了解决农民争端的条款和条件，建立了由当地政府管理人员领导的地方委员会，并管理实行传统放牧方式的迁徙性牧民（Nso Fon和Ndamba, 2008年）



结论

结论

畜牧主义是对于牧场景观独特的条件的顺应,需要同样适应的治理和土地使用权制度。通常有可能在既定的国内法中找到解决办法来确保牧区使用权,但法律的适用可能需要采用创新的方法来适应牧民的要求。通常难以利用公共政策(成文或不成文)将牧区重新分配给其他用户,或将畜牧转变为不同的土地利用制度。

本技术指南提供了如何加强使用权治理作为可持续畜牧的平台建议,并广泛承担了支持性的公共部门的责任。然而,该技术指南也可以由非政府参与者加强治理,作为实施畜牧支持过程的一部分。因此,第一节概述了畜牧背后的理由,认识到经常使用对畜牧和牧场生态学不正确陈述来争论土地使用权和土地所有权的变化。

乐观主义者可以从有利于世界各地畜牧的缓慢而稳定的进步中获得鼓舞。通过牧场生态学的进步、认识到反对畜牧的立场是违反基本人权,以及公共场所牧民男子和妇女的参与和民声的发展,在其他事项也有可能进步。该牧区土地的技术指南是及时的,因为现在有更多的机会来支持牧民,并且牧区政府加强土地和资源权。

悲观主义者指出,许多国家的牧民不断边缘化,并且牧区仍然受到干旱、冲突和其他危机的影响。他们将继续质疑畜牧主义作为土地使用制度的可行性。然而很明显,在大多数牧场环境中没有其他土地利用制度可以大规模取代畜牧主义。悲观主义的结论是,离散的资源地块从牧区系统中被移除,使牧民越来越贫穷,更容易遭受干旱,并且对剩余资源的竞争更大。加强土地使用权治理是克服边缘化周期的途径。他们认为减少脆弱性、贫困和冲突是红利。

本技术指南中提供的解决方案是通用的, 适合全球牧民。强烈建议将本指南作为制定针对牧民的当地具体建议的框架, 帮助他们根据其生活的法律、政治和社会环境来保护自己的土地。应鼓励继续在牧区土地使用权治理方面进行全球讨论, 以继续在世界五亿多牧民中建立团结一致。该论述将有助于启动进一步的行动, 加强对世界上最珍贵和有价值的景观的牧区管理。



参考文献

推荐资源

以下资源已经被用于制定该技术指南,并可免费在线查阅。

.....
《亚洲共同使用权和共同财产治理》, Kirsten EwersAndersen, 2011。
<http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>

.....
《全球畜牧业经济概括》, Richard Hatfield和JonathanDavies, 2007。
https://cmsdata.iucn.org/downloads/global_review_ofthe_economicsof_pastoralism_en.pdf

.....
《扩大引导范围: 促进可持续土地管理投资》, Jonathan Davies、Claire Ogali、Peter Laban和Graciela Metternicht, 2015。 http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf

.....
《干旱地区的畜牧业和流动性》, 全球旱地命令, 2003。 http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/sustainable_land_management/challenge-paper-pastoralism-and-mobility-in-the-drylands.html

.....
《牧场治理: 可持续牧业的集体行动》, PedroHerrera、Jonathan Davies和Pablo Manzano Baena, 2014。 http://cmsdata.iucn.org/downloads/governance_book.pdf

.....
《支持可持续的牧民生计——全球最低标准和良好做法》, 国际自然保护联盟(IUCN), 2011。 http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resoultion_may_2012.pdf

.....
《我们放牧的土地: 关于牧民组织如何捍卫其土地权利的案例研究综述》, 可持续游牧业的全球倡议(WISP), 2011。 https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

.....
《畜牧业和绿色经济: 有自然的关系吗?》, Daniel McGahey、JonathanDavies、Niklas Hagelberg和Razingrim Ouedraogo, 国际自然保护联盟(IUCN)和联合国环境规划署(UNEP), 2014。 http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf

.....

参考文献

- ACHPR (African (Banjul) Charter on Human and People's Rights).** 《非洲(班珠尔)人权和人权宪章(ACHPR)》1986, (可查阅: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf)。
- ACHPR.** 2003, 《非洲人权和人民权利宪章关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》, (可查阅: available at <http://www.achpr.org/instruments/court-establishment/>)。
- Adger, W.N., Pulhin, J. Barnett, J., Dabelko, G.D., Hovelsrud, G.K., Levy, M., Oswald Spring, U. 和 Vogel, C.H.** 2014, 《人类安全》, In C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea和L.L.White, 主编, 《2014气候变化: 影响、适应和脆弱性》, 剑桥和纽约, 剑桥大学出版社。
- AECEN (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network).** 亚洲环境守法与执法网络(AECEN), 2015, (可查阅: <http://www.aecen.org/>)。
- Agrawal, A.** 2008, 《地方机构在适应气候变化方面的作用》, Ann Arbor (可查阅: <http://data.globalchange.gov/report/ifri-workingpaper-w08i-3-2008>)。
- Aijazi, O., Mohamed-Katerere, J.C. 和 Crawhall, N.** 2014, 《权利映射, 冲突敏感适应: 利用人权来建立社会和环境的适应能力》, 简介6: 非洲土著人民协调委员会和世界自然保护联盟(IUCN)环境, 经济和社会政策委员会。
- Alden-Wily, L.** 2012, 《危机中的资源权: 回顾非洲习惯法的命运》, 简介1: 第一卷(可查阅: <http://rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/rightstoresourcesincrisiscompiledenglish.pdf>)。
- Allen, V.G., Batello, C., Berretta, E.J., Hodgson, J., Kothmann, M., Li, X., Mclvor, J., Milne, J. Morris, C., Peeters, A., Sanderson, M. & The Forage and Grazing Terminology Committee.** 《美国饲草与放牧术语委员会》, 2011, 《放牧地和放牧动物的国际术语》, 《牧草和饲草科学》, 66(1): 2-28。
- Andersen, K.E.** 2011, 《亚洲共同使用权和共同财产治理》, 联合国粮食及农业组织(FAO), 罗马, (可查阅: <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>)。
- Archambault, C.** 2014, 《牧区青年关于牧区土地私有化的观点: 青年身份转换的亲密排斥》, 《欧洲发展研究杂志》, 26(2): 204-18。

- Baival, B. 和 María E. Fernández-Giménez, M.E.** 2012, 《蒙古牧民关于弹性建设的有意义的学习》, 《游牧民族》, 16(2): 53-77。
- Banks, T.J.** 2001, 《中国草原使用权: 经济分析》, 柏林。
- Barrow, E.G.C.** 1990, 《树木使用权: Ekwar在肯尼亚中部图尔卡纳旱地的作用》, 《人类生态学》, 18(2): 163-76。
- Behnke, R. 和 Freudenberger, M.** 2013, 《牧区土地权和资源治理、管理突发事件的概述和建议以及加强牧民权利》, (可查阅: http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_Pastoral_Land_Rights_and_Resource_Governance_Brief_0.pdf)。
- Benvenisti, E.** 2002, 《跨界生态系统管理的跨国机构: 定义任务和约束》, 见: 《跨界资源共享: 国际法与资源优化利用》, 第101-130页, 剑桥, 剑桥大学出版社。
- Blair, B., Lovcraft, A.L. 和 Kofinas, G.P.** 2014. 《满足社会弹性的制度标准: 嵌套风险系统模型》, 《生态与社会》, 19(4)。
- Blay, S. R., Piotrowicz, R. 和 Tsamenyi, B.** 主编, 2005, 《国际公法: 澳大利亚的视角》, 牛津, 牛津大学出版社。
- Bosselmann, K., Engel, R. 和 Taylor, P.** 2008, 《可持续性治理——问题、挑战与成功》, 格朗, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_70_governance_for_sustainability.pdf)。
- Boutaleb, A. 和 Firmian, I.** 2014, 《自然资源和牧场的社区治理: 摩洛哥东部高地案例》, P. Herrera, J.Davies和P. Manzano Baena主编, 《牧场管理: 可持续畜牧业的集体行动》, 第94-107页, 伦敦, 劳特利奇。
- Brown, J.** 2014, 《评估南非的参与性倡议: 不仅是过程, 还有结果》, SAGE Open, 4(2)。
- Corrigan, C. 和 Hay-Edie, T.** 2013, 《支持土著居民和当地社区保护的工具体包: 为土著和社区养护区和领土 (ICCA) 提供能力和知识共享知识》, 剑桥, 联合国环境规划署 (UNEP), (可查阅: http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA_toolkit.pdf)。
- Cotula, L. 和 Cissé, S.** 2006, 《马里内尼日尔三角洲的“习惯”资源使用制度的变化》, 《法律多元论与非官方法》, 38(52):1-29。
- Crawhall, N.** 2014, 《在适应本土知识: 冲突的预防和恢复力建设》, 简介10: 《冲突敏感型适应: 利用人权来建立社会和环境的适应能力》, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf)。

CSIRO (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation).

澳大利亚联邦科学与工业研究组织 (CSIRO), 2013, 《澳大利亚北部的土地所有权: 投资的机会和挑战》, (可查阅: <http://industry.gov.au/ONA/Documents/land-tenure-20130717.pdf>)。

Davies, J. 和 Hatfield, R. 2007, 《移动畜牧业的经济学: 全球总结》, 《游牧民族》, 11(1): 91-116。

Davies, J. 和 Nori, M. 2008, 《通过牧民业管理和减轻气候变化》, 《气候变化、能源变化与保护》, 《政策问题》, 16 (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/policy_matters_16.pdf)。

Davies, J., Ogali, C., Laban, P. 和 Metternicht, G. 2015, 《扩大引导范围: 促进可持续土地管理投资》, 世界自然保护联盟 (IUCN), 内罗毕, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf)。

de Jode, H. 2014, 《绿色季度: 全球可持续发展畜牧业的十年进步》, 世界自然保护联盟 (IUCN), 内罗毕, (可查阅: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-047.pdf>)。

de Sadeleer, N. 2002, 《环境原则——从政治口号到法律规则》, 牛津, 牛津大学出版社。

Dirks, K.T., Lewicki, R.J. 和 Zaheer, A. 2009, 《修复组织内部和组织之间的关系: 建立概念基础》, 《管理学会评论》, 34(1): 68-84。

Dominguez, P. 2014, 《大阿特拉斯山农业牧区资源治理当前形势和未来前景》, (摩洛哥), P. Herrera, J. Davies和P. Manzano主编, 《牧场管理: 可持续畜牧业的集体行动》, 第126-44页, 伦敦, Routledge。

Dommen, C. 1998, 《声称环境权利: 联合国人权机制提供的一些可能性》, 《乔治城国际环境法评论》, 11(1)。

Dong, S. 2007, 《内罗毕尼泊尔资源权利牧民组织》。

Dong, S., Wen, L., Liu, S., Zhang, X., Lassoie, J.P., Yi, S., Li, X., Li, J. 和 Li, Y. 2011. 《全球畜牧业对可持续畜牧业全球变化和跨学科战略的脆弱性》, 《生态与社会》, 16(2): 10, (可查阅: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art10/>)。

Dressler, W., Büscher, B., Schoon, M., Brockington, D., Hayes, T., Kull, C., McCarthy, J. 和 Shrestha, K. 2010, 《从希望到危机, 然后再反过来? 全球CBNRM叙述的关键历史》, 《环境保护: 国际环境科学学报》, 37(1):5-15, (可查阅: <http://repub.eur.nl/pub/21316/>)。

- ECOWAS (Economic Community of West African States).** 西非国家经济共同体 (ECOWAS), 1998, 《西非国家经济共同体 (ECOWAS) 成员国之间的跨界游牧规则》。
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations).** 联合国粮食及农业组织 (FAO), 2002, 《旱地土地退化评估 - LADA项目》, 罗马。
- FAO.** 联合国粮食及农业组织 (FAO), 2005, 《参与和谈判领土发展 (PTND)》, 罗马, (可查阅: <http://www.fao.org/3/a-ak228e.pdf>)。
- FAO.** 联合国粮食及农业组织 (FAO), 2006, 《消防管理: 自愿准则、原则和战略行动》, 罗马, (可查阅: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j9255e/j9255e00.pdf>)。
- FAO.** 联合国粮食及农业组织 (FAO), 2013, 《联合国粮食及农业组织 (FAO) 关于性别平等政策的总结: 实现农业和农村发展中的粮食安全目标》, 罗马, (可查阅: <http://www.fao.org/docrep/019/i3578e/i3578e.pdf>)。
- FAO.** 联合国粮食及农业组织 (FAO), 2016, 《负责的治理与法治, 律师和其他法律服务提供者指南》, 罗马, (可查阅: <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>)。
- FAO.** 联合国粮食及农业组织 (FAO), 即将出版, 《对公地权的管理》, 罗马。
- FAO, IFAD (International Fund for Agricultural Development) and WFP (World Food Programme).** 联合国粮食及农业组织 (FAO), 国际农业发展基金 (IFAD) 和世界粮食计划署 (WFP), 2014, 《世界粮食不安全状况: 加强粮食安全和营养的有利环境》, 罗马, (可查阅: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>)。
- Flintan, F.** 2008, 《牧区妇女赋权》, 内罗毕, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf)。
- Folke, C.** 2006, 《弹性: 出现社会生态系统分析的视角》, 《全球环境变化》, 16(3): 253-67。
- Fundacion Biodiversidad.** 2015. Fichero de actividades de custodia del territorio. Ed plataforma de custodia del territorio. Spain (可查阅: <http://custodiaterritorio.es/fchero-de-actividades-de-custodia>)。
- Gillespie, A.** 1997, 《国际环境法》, 《政策与伦理》, 牛津, 克拉伦登出版社。
- Global Drylands Imperative.** 2003, 《干旱地区的畜牧业和流动性》, (可查阅: http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high_res_d/Pastoralism.pdf)。

- Government of Australia.** 1989, 《南澳大利亚牧区土地管理与保护法》, 1989, (可查阅: http://www5.austlii.edu.au/au/legis/sa/consol_act/plmaca1989384/)。
- Haddad, F.** 2014, 《牧场资源治理——约旦》, P. Herrera, J. Davies和P. Manzano Baena 主编, 《牧场管理: 可持续畜牧业的集体行动》, 第45-61页, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- Hannam, I.** 2012, 《立法和行政改革的国际视角: 更好地管理土地》, V. Squires 主编, 《中亚的牧场管理, 平衡改善生计、保护生物多样性和保护土地》, 第407-29页, 伦敦, 施普林格出版社。
- Hannam, I.** 2000, 《牧场保护政策法规》, O. Arnalds和S.Archer主编, 《牧场沙漠化》, 第174-76页, 伦敦, 克莱韦尔学术出版社。
- Hannam, I.** 2014, 《牧场管理的法律和政策方面——蒙古》, P. Herrera、J. Davies和 P. Manzano Baena主编, 《牧场管理: 可持续畜牧业的集体行动》, 第156-67页, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- Hannam, I., 和 Boer, B.** 2004, 《起草可持续土壤立法: 指南》, Gland, (可查阅: <https://portals.iucn.org/library/efles/documents/EPLP-052.pdf>)。
- Hardin, G.** 1968, 《公地悲剧》, 《科学》162(3859): 1243-48.doi:10.1126/science.162.3859.1243.
- Herrera, P.** 2014, 《西班牙西北内陆地区广泛的畜牧业治理研究: 卡斯提亚-莱昂案例研究成果》, P. Herrera、J. Davies和P. Manzano Baena,主编, 《牧场管理: 可持续畜牧业的集体行动》, 第191-213页, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- Herrera, P., Davies, J. 和 Manzano Baena, P.** 2014, 《牧场管理: 可持续畜牧业的集体行动》, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- HLPE (High Level Panel of Experts).** 2013, 《为粮食安全投资小农农业》, 《高级专家小组》, (可查阅: http://www.fao.org/fleadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_Investing_in_smallholder_agriculture.pdf)。
- Hua, L., Yang, S., Squires, V. 和 Wang, G.** 2015, 《中国西部农业牧区的另一种牧场管理策略》, 《牧场生态与管理》, 68(2): 109-18。
- Huntsinger, L., Sayre, N.F. 和 Macaulay, L.** 2014, 《牧场主、土地使用权和基层治理: 在三种不同环境下美国维持牧民对牧场的使用》, P. Herrera、J. Davies和P. Manzano Baeno主编, 《牧场管理: 可持续畜牧业的集体行动》, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- IFAD (International Fund for Agricultural Development).** 国际农业发展基金 (IFAD), 2006, 《尼日尔共和国: 国家战略机遇分析》, 罗马, (可查阅: http://www.ifad.org/operations/policy/cosop/niger_e.pdf)。

- ITPGRFA (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture).** 粮食和农业植物遗传资源国际条约 (ITPGRFA), 2009, 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》, (可查阅: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0510e/i0510e.pdf>)。
- IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources).** 国际自然与自然资源保护联盟 (IUCN), 2007, 《牧民的物种和生态系统知识是土地管理的基础》, 内罗毕, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/pastoralist_species_and_ecosystem_knowledge_for_land_management.pdf)。
- IUCN.** 2008a, 《被遗忘的服务、消失的货物: 了解畜牧业的农业生态系统》, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/forgotten_services_diminished_goods_understanding_the_agroecosystem_of_pastoralism.pdf)。
- IUCN.** 2008b, 《牧区环境相关政策》, 内罗毕, (可查阅: https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_iucn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf)。
- IUCN.** 2011a, 《支持可持续的牧民生计——关于最低标准和良好做法的全球视角》, 内罗毕, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf)。
- IUCN.** 2011b, 《我们放牧的土地: 关于牧民组织如何捍卫其土地权利的案例研究综述》, 内罗毕, (可查阅: https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf)。
- Kenyan Law Reports.** 2010, 《肯尼亚宪法》, 内罗毕, (可查阅: http://www.kenyaembassy.com/pdfs/The_Constitution_of_Kenya.pdf)。
- Kitchell, E., Turner, M.D. 和 McPeak, J.G.** 2014, 《牧区走廊图: 塞内加尔东部的实践和政治》, 《畜牧业: 研究、政策与实践》, 4(1): 17。
- Kok, A., Lotze, W. 和 van Jaarsveld, S.** 2009, 《自然资源、环境和冲突》。
- Layne Coppock, D.** 1994, 《南埃塞俄比亚的硼酸盐高原: 牧区研究、发展和变化综述》, 1980-91, 亚的斯亚贝巴。
- Leake, J.** 2012, 《结论和前景》, V. Squires主编, 《中亚的牧场管理: 平衡改善生计、保护生物多样性和保护土地》, 第442页, 伦敦, 施普林格出版社。
- Lebel, L., Wattana, S. 和 P. Talerngsri, P.** 2015, 《泰国生态系统服务和人类福祉评估, 建立并创造了对生产能力的的需求》, 《生态与社会》, 20(1): 12。
- Leslie, P., 和 McCabe, J.T.** 2013, 《应对社会生态系统的多样性和弹性》, 《现代人类学》, 54(2): 114-43 (可查阅: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=4028135&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>)。

- Licht, A.N., Goldschmidt, C. 和 Schwartz, S.H.** 2007, 《文化规则: 法治的基础和其他治理规范》, 《比较经济学杂志》, 35(4): 659-88, (可查阅: <http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jcecon:v:35:y:2007:i:4:p:659-688>)。
- Lund, C.** 2006, 《暮光机制: 非洲的公共权力与地方政治》, 《发展与变迁》, 37(4): 685-705。
- Maggio, G.F.** 1997, 《认识到当地社区在保护生物多样性的国际法律文书中的重要作用》, 《加利福尼亚大学洛杉矶分校环境法与政策学报》, 16(1): 170-226, (可查阅: <http://escholarship.org/uc/item/4js9c4hx>)。
- Markell, D. L.** 2000, 《基于威慑的执法在“重塑”国家/联邦关系中的作用: 理论与现实之间的鸿沟》, (可查阅: <http://papers.ssrn.com/abstract=1547897>)。
- McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. 和 Hazell, P.** 2000, 《非洲的产权、风险与畜牧业发展》, 华盛顿DC, 国际食物政策研究所, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf)。
- McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. 和 Ouedraogo, R.** 2014, 《牧民与绿色经济: 自然联系?》, 内罗毕, 世界自然保护联盟 (IUCN) 和联合国环境规划署 (UNEP), (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf)。
- Moreno, G. 和 Pulido, F.J.** 2009, 《Dehesas的功能、管理和持久性》, A. Rigueiro Rodriguez, J. McAdam 和 M.R. Mosquera-Losada 主编, 《欧洲农林复合经营的现状与前景》, 《农林业的发展》, 第127-60页, 海德堡, 施普林格出版社。
- Moritz, M., Bebis, C.L., Drent, A.K., Kari, S., Arabi, M. 和 Scholte, P.** 2014, 《开放系统的牧场治理: 保护喀麦隆远北省的游牧走廊》, P. Herrera, J. Davies 和 P. Manzano Baena 主编, 《牧场治理: 可持续牧民集体行动》, 168-80, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- Mortimore, M., Anderson, S., Cotula, L., Davies, J., Facer, K., Hesse, C., Morton, J., Nyangena, W., Skinner, J. 和 Wolfangel, C.** 2009, 《旱地机会: 人类、生态系统和发展的新范式》, 内罗毕, (可查阅: <https://portals.iucn.org/library/efles/documents/2009-033.pdf>)。
- Mussa, M.** 2004, 《牧民议会集团的比较研究: 埃塞俄比亚牧区事务常设委员会案例研究》, 亚的斯亚贝巴, (可查阅: <http://www.nri.org/projects/pastoralism/ethiopiafnal.pdf>)。

- New South Wales.** 1991, 《保护环境管理法》, 澳大利亚新南威尔士州, (可查阅: <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+60+1991+FIRST+0+N>)。
- New South Wales.** 2003, 《自然资源委员会法2003》, 第102号, (可查阅: <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+102+2003+FIRST+0+N>)。
- Niamir-Fuller, M.** 1999, 《管理非洲牧场的流动: 跨越的合法化》, 伦敦, Intermediate Technology Publications。
- Northern Territory.** 1983, 《社会福利法》, 澳大利亚, <http://www.findandconnect.gov.au/ref/nt/biogs/YE00044b.htm>。
- Nso Fon, R. 和 Ndamba, M.** 2008, 《马布斯卡达具有喀麦隆西北部的莫博罗斯山区土地权的公正性和推广》, 《管理共享资源: 将当地经验与全球挑战联系起来》, 国际公共研究协会第十二届两年一次的会议, 英国彻特纳姆市, 印第安那大学, (可查阅: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/1986>)。
- Oba, G.** 2012, 《利用牧民土着知识进行牧场管理: 三项非洲案例研究》, 《畜牧业: 研究、政策与实践》, 2(1): 1。
- O'Connell, M. E.** 2015, 《国际环境法的执行和成功》, (可查阅: http://www.researchgate.net/publication/254620399_Enforcement_and_the_Success_of_International_Environmental_Law)。
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).** 经济合作与发展组织 (OECD), 2009, 《确保环境合规趋势和良好做法》, (可查阅: <http://www.oecd.org/environment/ensuring-environmental-compliance-9789264059597-en.htm>)。
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights).** 联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR), 2011, 《联合国商业与人权指导原则: 执行联合国“保护、尊重和补救”框架》, 纽约和日内瓦, (可查阅: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)。
- Okello, A.L., Majekodunmi, A.O., Malala, A., Welburn, S.C. 和 Smith, J.** 2014, 《确定国家—牧民对话的动机: 探索尼日利亚牧民Fulani的牲畜服务、自组织和冲突之间的关系》, 《畜牧业: 研究、政策与实践》, 4(1): 12。
- Ostrom, E., Gardner, R. 和 Walker, J.** 1994, 《规则、游戏和公共池塘资源》, 安阿伯, 《密歇根大学出版社》。
- Poteete, A. R.** 2012, 《影响自然资源的水平、尺度、联系和其他“倍数”》, 《国际公共学报》, 6(2): 134-50, (可查阅: <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-113800/269>)。

- Prieur, M. & Garver, G.** 2012, 《环境保护的非回归:实施里约原则的新工具》, 未来完美, 里约+20联合国可持续发展大会, 30, 都铎式玫瑰, 联合国。
- Quiroga Mendiola, M.** 2011. Lluève Sobre Mojado...trashumancia conceptual frente al pastoralismo Alto Andino. M. Mazana和M. Ponce 主编, *La Desigualdad del Desarrollo? Controversias Y Disyuntivas En El Desarrollo Rural Del Norte Argentino*, (可查阅: <http://inta.gov.ar/documentos/llueve-sobre-mojado...trashumancia-conceptual-frente-al-pastoralismo-alto-andino>)。
- Randall, S.** 2015, 《所有的游牧民族到哪里去了?》, 《非洲移动牧民五十年统计和人口隐形》, 《畜牧业》, 5(1): 22。
- Ratner, B.D., Meinzen-Dick, R., May, C. 和 Haglund, E.** 2013, 《资源冲突、集体行动和弹性: 分析框架》, 《国际公共学报》, (可查阅: <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-114411/314>)。
- Ravera, F., Tarrason, D. 和 Simelton, E.** 2011, 《设想适应改变的策略: 尼加拉瓜农牧半干旱系统的参与式方案》, 《生态与社会》, 16(1): 20, (可查阅: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art20/>)。
- Reid, R.S., Fernández-Giménez, M.E. 和 Galvin, K.A.** 2014, 《全球牧场和牧民的动力和弹性》, 《环境与资源年度审查》, 39(1): 217-42。
- Ribot, J.C. 和 Peluso, N.L.** 2009, 《访问*理论》, 《农村社会学》, 68(2): 153-81。
- Rural Industries Research 和 Development Corporation (RIRDC).** 农村产业研究开发公司 (RIRDC), 2014, 《管理当地牧区土地, 3号土地信息》, (可查阅: <https://rirdc.infoservices.com.au/items/14-019>)。
- Risvoll, C., Fedreheim, G.E., Sandberg, A. 和 BurnSilver, S.** 2014, 《牧民参与挪威北部国家公园的管理有助于适应治理吗?》, 《生态与社会》, 19(2): art71。
- Roba, G.** 2014, 《加强肯尼亚北部牧场的公共治理》, P. Herrera、J.Davies和P. Manzano Baena主编, 《牧场治理: 可持续牧民集体行动》, 第10页, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- Ross, A., Sherman, K., Snodgrass, J., Delcore, H. 和 Sherman, R.** 2011, 《土著人民与自然的协同管理》, 沃尔纳特克里克, 加利福尼亚, 左岸出版社。
- Sands, P.** 2003, 《国际环境法原则》, 剑桥, 剑桥大学出版社。
- Sattout, E.** 2014, 《黎巴嫩境内的牧场管理: 黎巴嫩北部和贝卡案例》, P. Herrera、J. Davies、P. Manzano Beana主编, 《牧场治理: 可持续牧民集体行动》, 第145-55页, 伦敦, 劳特利奇出版社。

- Schareika, N.** 2003, 《了解运动, 运动了解: 尼日尔东南部沃大贝族间的生态知识和群体运动策略》, 罗马, (可查阅: <http://catalogue.nla.gov.au/Record/3123266>)。
- Scharpf, F.W.** 1988, 《联合决策陷阱: 德国联邦制与欧洲一体化的启示》, 《公共管理》, 66(3): 239-78。
- Schillhorn van Veen, T.W.** 1995, 《十字路口的吉尔吉斯羊牧人》, 伦敦, 《海外发展研究所 (ODI)》, (可查阅: <http://www.odi.org/publications/4473-kyrgyz-sheep-pastoral-wool>)。
- Schulz, A.** 2007, 《在赞比西和伊科马蒂河流域建立良好的跨界水治理法律框架》, 《乔治城国际环境法评论》, 19(2): 117-83。
- Scoones, I.** 1995, 《生活不稳定: 非洲牧区发展的新方向》, 伦敦, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Sen, A.** 1999, 《以自由看待发展》, 牛津, 牛津大学出版社。
- Spear, T. 和 Waller, R.** 1993, 《马赛族: 在东非的种族和身份》, 伦敦, 科而杰姆斯基出版社。
- Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. 和 Jendroska, J.** 2000, 《〈奥胡斯公约〉: 通过提供信息、公众参与和为健康环境获得正义而保障公民权利, 实施指南》, 纽约。
- Stern, M.J. 和 Baird, T.D.** 2015, 《自然资源管理机构的信任生态与弹性》, 《生态与社会》, 20(2): 14。
- Stern, M.J. 和 Coleman, K.J.** 2014, 《信任的多维性: 协同资源管理应用》, 《社会与自然资源》, 28(2):117-32。
- Stern, T., Townsend, A., Rauch, F. 和 Schuster, A.** 2014, 《行动研究、创新与变革: 跨学科的国际视野》, 伦敦, 劳特利奇出版社。
- Tompkins, E. L. 和 Hurlston, L.A.** 2011, 《环境治理规定中的公私伙伴关系: 灾害管理案例》, Boyd和C.Folke主编, 《适应机构: 治理、复杂性和社会生态适应能力》, 第171-90页, 剑桥, 剑桥大学出版社。
- Tsebelis, G.** 1995. Decision making in political systems: veto players in presidentialism 1995, 《政治制度的决策: 总统府、议会制、多民主主义和多党派的否决权》, 《英国政治学杂志》, 25(3): 289-325, (可查阅: http://www.jstor.org/stable/194257?seq=1##page_scan_tab_contents)。
- Ulvevadet, B. 和 Hausner, V.H.** 2011, 《调和保护与发展的激励和条例: 挪威芬马克萨马牧区生态系统三十年治理》, 《环境管理学报》, 92(10):2794-2802。

- UNCLOS (United Nations Convention of the Law of the Sea).** 联合国海洋法公约 (UNCLOS), 1982, (可查阅: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)。
- UNDP (United Nations Development Programme).** 联合国开发计划署 (UNDP), 2003, 《干旱地区畜牧业和流动性》。
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).** 联合国教育、科学和文化组织 (UNESCO), 1997, 《当代人向子孙后代的责任宣言》, 1997年11月12日, (可查阅: http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)。
- United Nations.** 联合国, 1992, 《联合国环境与发展大会报告》, 《环境与发展里约宣言》, (可查阅: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>)。
- Upton, C.** 2009, 《“习俗”和争论: 后社会主义蒙古的土地改革》, 《世界发展》, 37(8): 1400-1410。
- Van Kerkhoff, L.E. 和 Lebel, L.** 2015, 《复合能力: 反思多样世界的科学政治关系》, 《生态与社会》, 20(1): 14。
- Westerberg, V. 和 Myint, M.** 2014, 《通过约旦荷马系统对大型牧场恢复项目进行经济估价》, 内罗毕, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/eld_iucn_case_study_jordan__web_.pdf)。
- WHC (World Heritage Convention).** 世界遗产公约 (WHC), 2012, 《实施世界遗产公约操作指南》, 联合国教育、科学及文化组织, 保护世界文化和自然遗产的政府间委员会, (可查阅: <http://whc.unesco.org/archive/opguide12-en.pdf>)。
- Zakara, G. 和 Abarchi, H.** 2007, 《评估尼日尔的畜牧业政策影响: 尼日尔在全国立法执法方面的经验, 包括牧民的流动和牲畜的流通权》, 内罗毕, (可查阅: http://cmsdata.iucn.org/downloads/niger_policy_study_report.pdf)。
- Zoomers, A.** 2010, 《全球化和空间异化: 驱动当前全球土地抢占的七个进程》, 《农民研究杂志》, 37(2): 429-47。

土地权属治理技术指南

FAO. 2013. Governing land for women and men: a technical guide to support the achievement of responsible gender-equitable governance of land tenure. Governance of tenure technical guide No. 1. Rome.

FAO. 2013. Improving governance of forest tenure: a practical guide. Governance of tenure technical guide No. 2. Rome.

FAO. 2014. Respecting free, prior and informed consent: practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous peoples and local communities in relation to land acquisition. Governance of tenure technical guide No. 3. Rome.

联合国粮食及农业组织 (FAO), 2015, 《保护农业投资背景下的土地使用权: 关于与<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>一致保护土地使用权的技术指南, 针对涉及推广、许可及监督农业投资的政府机构》, 《土地权属治理技术指南4》, 罗马。

FAO. 2016. Responsible governance of tenure and the law: a guide for lawyers and other legal service providers. Governance of tenure technical guide No. 5. Rome.

联合国粮食及农业组织 (FAO), 2016, 《改善牧地治理: 落实<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>》, 《土地权属治理技术指南6》, 罗马。

联合国粮食及农业组织 (FAO), 2017, 《负责任土地权属治理: 投资者技术指南》, 《土地权属治理技术指南7》, 罗马。

FAO. 2016. Governing Tenure Rights to Commons: A guide to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Governance of tenure technical guide No. 8. Rome.

FAO. 2017. Creating a system to record tenure rights and first registration. Governance of tenure technical guide No. 9. Rome.

FAO. 2017. Improving ways to record tenure rights. Governance of tenure technical guide No. 10. Rome.

FAO. 2017. Valuing land tenure rights: a technical guide on valuing land tenure rights in line with the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Governance of tenure technical guide No. 11. Rome.

《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》明确提到牧民作为《准则》的使用者以及能力建设的对象。尽管牧民以往且经常被边缘化，本技术指南的制定是为了应对新兴的机会以便为牧民提供支持，并加强他们的土地和资源权利。可持续畜牧业的基本要素，如：确保传统权利、流动性和群落有效参与决策过程与牧民在可持续自然资源管理中的作用有关。在一些国家，已制定与牧区土地可

持续治理相关的立法和法律框架，但是随着人口急剧增长、土地退化、气候变化以及不安全因素的不断增长，土地私有化和资源的减少等新出现的问题的形成，加强牧区土地所有权责任治理变得空前紧迫。强烈建议将本指南作为制定更多本地特色的牧民意见的框架，帮助他们根据其所在的法律、政治和社会环境来保护自己的土地。应该鼓励在牧区土地继续探讨关于土地使用权的治理，以便在世界五亿牧民中建立团结一致。



ISBN 978-92-5-130099-2



9 789251 300992

I5771ZH/1/12.17