

处理披露：

提高大型土地征用、分配和投资项目中决策过程的透明度

执行摘要

报告的全文载于以下网站：

www.landcoalition.org | www.globalwitness.org | www.oaklandinstitute.org

全球见证调查研究并编写了这份报告，其中得到了国际土地联盟和奥克兰研究所的大力协助。

随着国内外、公共及私营部门对土地项目掀起了大量的商业兴趣，很多利益攸关方都因此而引发了思考：这类投资如何助于实现当地的发展重心而不是破坏这些重心？逐渐浮现的大量证据也表明这类投资具有重大的负面影响风险，涉及自然资源的获取和控制、家庭经济、粮食安全、人性和环境等方面。这些分配和投资的决策往往是私下秘密进行的，没有告知被波及的社区，也没有得到他们的同意。因此，这些社区无法对政府和商业投资者进行问责。如果缺乏一系列机制和政治意愿去确保土地特许经营权的征用和分配的决策过程是透明、负责和公平的，治理和民主进程就会被破坏。它还会造成政商届领袖之间高级别腐败盛行的局面，让人们对于精英获取自然资源资产的行为司空见惯，让人权被经常性的践踏而施暴者逍遥法外，让那些愿意遵守道德和法律原则的企业处于不利的投资地位。

据预计，全球对于土地的需求会居高不下，尤其是在那些治理框架不足、所有权和法治有缺陷的前线市场。在这些地区，大部分人口居住在农村，依靠土地获取他们的生计。政策制定者将目光投向了透明度，希望发挥其作用来改进政府和企业的行为，赋予受影响社区更多权利，去对政府和企业进行问责。然而，目前还没有报告深度理解这一作用所带来的机遇。这也正是本报告希望填补的一个空白。

透明度由三种权利之间的关系来界定：知情权、参与决策权以及对这些决策进行挑战的权利。提高透明度能够赋予有可能受到决策影响的那些人更多权利。

了解决策会对他们的生活带来什么样的潜在影响，可以帮助人们更好的尊重和保护他们的权利。公民由此知道一种资源的价值为多少，他们有权享有多少份额，并在资源该如何管理的决策过程中提出自己的意见。透明让政府能够更好的理解如何权衡可选的土地和自然资源使用方式，让他们在政策和资源分配上做出最佳选择，并代表他们的人民和自然资源财富去谈判，获得更好的交易。同时，对于私营部门参与方而言，在土地分配和商业投资的所有阶段提高透明度、披露信息和提供免费的事先知情同意能够带来巨大的效益。

虽然国际文书在原则上承认透明度和信息披露的重要性，大部分的这些文书都是有预留权的，而具有法律约束力的文书又缺乏有效执法所需要的细节。尽管如此，针对采掘行业和林业部门的合同透明度以及商业保密性方面声势不断壮大的辩论会有助于关于大规模商业农业公司的讨论。

来自其他自然资源部门的经验显示，找出具体的入口点进行具体信息披露是非常重要的，能够对透明度和随之而来的问责产生广泛影响。

在这些目标入口点被找出之前就建立透明度倡议是有风险的，建立起的机制可能无法实现其目的。

为了回应这一问题，本报告整合了所有现有的知识和政策建议，说明哪些信息应该在何时向何人进行公开，在土地和自然资源决策过程中的每个阶段加强对当地权利的保护，包括对商业投资者的利益进行保护。这份报告基于对一百多份文件做的案头审查和与民间社会专家做的采访而写成。报告汇编了最佳做法和实地一级的经验，能够帮助加深理解提高透明度方面所面临的机遇和挑战。

考虑到安全土地所有权对于全世界最脆弱社区的持续重要性以及保密做法在激发不良土地管理中所扮演的角色，

本报告呼吁在所有的土地和自然资源决策过程中采用一项名为“有怀疑，就披露”的预防原则。

也就是说打破一种政府和企业不透明运作的国际惯例，建立一种让他们自动披露所有信息的惯例，除非他们能证明这样的披露会影响自身的商业竞争力，或是不符合公众利益。

文献说明了在商业投资性土地征用和分配中的决策过程，并将这些决策分为四个阶段。图一展示了假设的事件发生顺序。

在每一个决策阶段，透明度和信息披露都能以不同的方式发挥具体的和受时间限制的潜力，赋予更多权利。

每一阶段的参与者都扮演了具体的角色，促进了或是阻碍了透明度以及信息披露。

更为具体的是，本份研究找出了土地和自然资源使用分配决策过程中的以下四个入口点。获取更多的信息和更大的透明度能够提高人们的能力去保护自身权利，让政府和企业问责：

1. 透明的土地和自然资源规划——确保商业投资者承认相关权利，把这一项看作是将土地和资源分配给他们的一个先决条件
2. 免费的事先“知情”同意——确保人们能够影响那些波及他们的土地和自然资源决策
3. 公开披露所有合同文件——确保人们能够获得全面公开的投资交易信息，包括与交易风险和影响有关的信息。

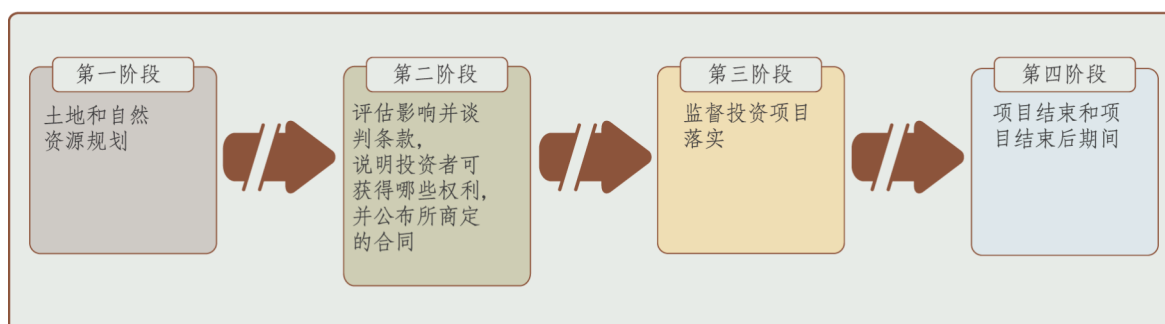
4. 多利益攸关方倡议、独立监督和申诉机制——确保人们能够获得可靠的和独立的机制进行监督和申诉。

每一进入点都关注了范围更广的决策过程中其中的一个具体环节，而每一个进入点又与其他三个相辅相成（见图二）。这些进入点包含了更高的人权、保障和原则要求，因此应该被看作是进一步享有这些权利而不是替代它们的重要性。每一个进入点回应目前土地交易中由保密性和不透明所带来的一个具体的治理挑战。除了这四个进入点，我们汇编的一系列供未来政策工作和宣传活动参考的其他内容有：影响评估、公开披露现有土地持有情况、透明度和披露在项目结束后的作用、以及政府对海外企业的领土外义务。

在一次民间社会讲习班上，本次调查研究的初步情况得到了介绍。讲习班指出，“透明度和问责”议程在国际上和概念上得到了迅速的发展，但是在实地一级却与那些生计被不良土地和自然资源决策给摧毁的社区之间存在差距。例如：

如仅将以上透明度进入点看作技术解决办法，不会影响其作用。

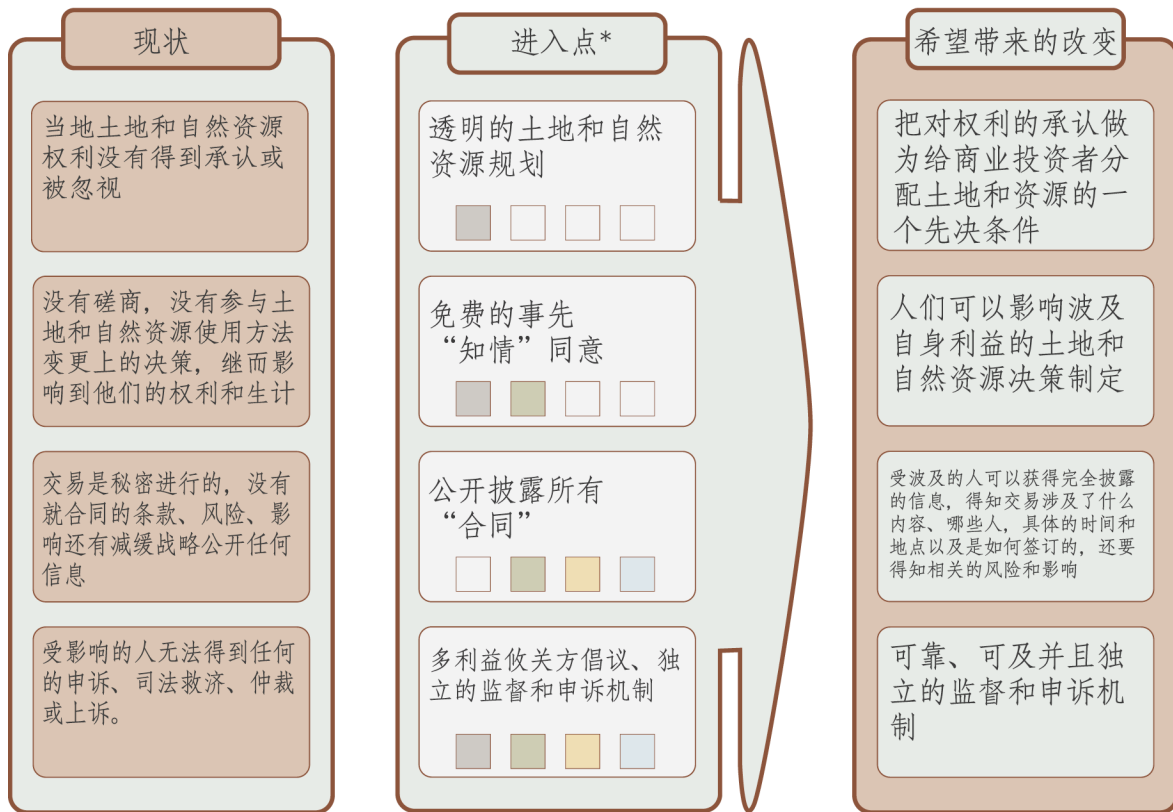
图一：用于商业投资目的的土地征用和分配中的各个决策阶段



受影响的社区需要得到支持，从而了解他们有权获得哪些信息，怎样才能获取这些信息并且理解如何使用这些信息获得好处。问责机制应当确保社区的运作免于遭受报复的恐惧，而政府也要对提高治理的要求做出回应。

同时，政府和企业多大程度上提高了透明度和信息披露，而这些进步又在多大程度上使受影响的社区更好的保护了他们的权利并让决策者问责也取决于政治意愿的作用。为了提高商业土地分配和投资上的透明度并改善信息披露，将技术解决办法（如合同透明度）和克服政治意愿不足方面的努力平衡起来是很关键的。这就需要纳入创造民间社会参与对话的空间。同样，加强国际规范框架的努力需要与监管框架和法治的改善相平衡。最后，支持和能力建设重点必须放在确保当地社区能够完全利用所提供给他们机会来改善透明度和信息披露上。

图二：透明度如何带来改变？



本调查由奥克兰研究院和瑞士发展合作局(SDC)共同出资。本报告所表达的观点不应被视为反映了SDC的官方看法。