



第六十六届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递食物权问题特别报告员奥利维娅·德许特按照大会第 65/220 号决议提交的临时报告。

摘要

更好地进入市场，是发展中国家许多小农改善生计的关键。最近，代耕成为最佳解决方案，协助买方商号，供应商小农和政府。本报告列出扩大代耕提出的问题，并注意到，在七个方面，各国政府和企业可以确保其有利于扶贫，协助充分实现食物权。代耕很少鼓励农民攀登价值链，进入其产品的包装，加工或营销。因此，报告还探讨其他更广泛的商业模式，如农民控制的企业，合资企业或农民直接面向粮食消费者的营销手法。重要的是，确保小农户农产品销售网点的多样化，加强其在食物链中的地位，促进农村社区实现食物权，促进总的农村发展。

* A/66/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 代耕	3
A. 代耕兴起的背后动力	4
B. 澄清食物权的影响	5
C. 避免食物链政治经济的不利转变	7
三. 合同中应当列入的各项要素	11
A. 长期经济可行性	11
B. 在谈判中支持小农户	11
C. 性别平等	11
D. 定价	11
E. 质量标准	12
F. 环境可持续性	12
G. 调解和解决争端	12
四. 其他可能有利于小农户的商业模式	13
A. 农民控制的企业	13
B. 合资企业	14
C. 社区支持的农业	15
五. 结论和建议	16

一. 引言

1. 现在有一种广泛共识，认为需要增加对农业的支持，解决农村贫穷和缺乏足够食物问题。过去几年，特别是自 2007-2008 年全球粮食价格危机后，出现对农业的大量再投资。此前，特别报告员记录了这方面发展造成的一些风险和机会。他列举了一些好的做法，其可确保投资有助于减轻农村贫困和粮食不安全，增加小农户的能力(见 A/HRC/13/33 和 Add. 2, A/65/281)。除非获得食物权成为当前农业再投资的基础，否则，最贫穷农民在最贫瘠土地上劳作的情况可能会因这一进程进一步加重，从而增加对生产性资源的竞争，现有农业部门的两极分化可能会因此而恶化。

2. 一个关键、但常常被低估的挑战是，如何促进农民进入市场。许多发展中国家过分强调出口为主导的农业，可能于事无补，导致其依赖很少的原材料商品出口收入，作为粮食进口国非常容易受到价格冲击(见A/HRC/10/5/Add. 2)。小农户、牧民和渔民，为当地消费而生产，¹ 可成为加强当地和区域市场的主要受益者，将促使他们接触本地买家，尤其是城市消费者。因此，特别报告员一直鼓励采取举措，通过适当基础设施、价格信息和组织价值链，改善当地生产者和消费者之间的联系。“国家粮食安全范围内支持逐步实现适足食物权的自愿准则” 4.5 条指出，“各国应酌情促进发展小规模地方和区域市场及边境贸易，减少贫困，增加粮食安全，特别是在农村和城市贫困地区”(见E/CN. 4/2005/131, 附件)。

3. 小规模地方和区域市场的发展似乎是许多农村普遍贫穷的发展中国家实现食物权的最有前途的途径。所以，本报告侧重不同于零散市场，或大规模收购或租赁土地的其他商业模式。代耕等其他替代商业模式，一般与外商投资和全球供应链相关，但本报告强调，这种替代模式也可以通过当地行为者，包括公营机构采用。在一定条件下，替代模式可以帮助开发本地化的食物链，例如，让当地农业社与食品加工工业联系起来，或与服务城市消费者的当地新鲜农产品零售商联系起来。

4. 本报告根据的是最近的科学文献和特别报告员的各次访问。报告也得益于广泛的利益相关者的投入，包括国际发展合作机构、联合国基金和机构、学术机构、私营部门专家和非政府组织。

二. 代耕

5. 代耕的定义是“农民与加工和/或销售企业之间商定协议，根据远期协议，生产和供应农产品，价格常常事先确定。”²

¹ 本报告中主要指农作物生产，但大部分经验也可转用于广义上其他农耕部门。

² C. Eaton 和 A. Shepherd, 《代耕：合作伙伴促增长》(联合国粮食及农业组织, 罗马, 2001 年)。

A. 代耕兴起的背后动力

6. 代耕近年来在发达国家和发展中国家均愈显重要。^{3、4} 买家将其作为一种手段，加强控制供应链，应对关于生产可追溯性和食品产品标准化的更大需求，因为食品质量和安全标准越来越重要，消费者对生产的环境和社会条件表示关注。控制合同农民，防止合同外的市场营销，或把得到的投入由于合同规定作物之外的生产，其成本可能很高。不过，因为提高了可靠性，质量比在公开市场上购买的产品更一致，成本也就抵消了。² 代耕可以缩小商号的风险，减少供需变动，以便加强安全标准和其他质量要求。⁵ 合同还使商号能在最佳时间安排交付产品，而若是依赖零散市场，则不能控制。⁴

7. 商号通过代耕，把劳动管理职责转给农民；劳工成本可能会降低，因为代耕农民常使用无报酬的家庭帮工。此外，商号使用代耕安排，可使操作更流畅，因为其不受固定资产制约。因此，在印度，小农户代耕被看到是有吸引力的园艺、家禽和奶制品行业的选择。虽然交易成本比较高，但这种模式把风险平摊给大量供应商(因此，买方无风险，如果任何一个主要供应源失约)，于是有了灵活的供应，也很容易适应数量或质量的变化。⁶

8. 相当数量的小农户加入了这些计划。^{3、7} 过去 30 年，部分因撤回或减少公共推广服务，代耕往往成为唯一可行的改善生计的办法，因为这种协议保证市场准入，保证产品优质投入(通常以较低批发价格提供)和技术咨询，还便利获得认证计划，符合标准。⁸ 转向价值较高的作物，提高生产力，降低营销和交易成本，

³ M. Brüntrup 和 R. Peltzer, “撒哈拉以南非洲农村发展的关键——超速生长”《DEG/DIE 研讨会报告》2006 年 8 月 18 日(波恩, 2007 年)。

⁴ C. da Silva, “代耕在农业粮食系统发展发挥越来越大作用：推动因素、理论与实践”，《农业管理、营销和财政服务工作文件》(联合国粮食及农业组织, 罗马, 2005 年。)

⁵ R. Rama 和 J. Wilkinson, “发展中国家外国直接投资与农业粮食价值链：主要问题回顾”，《商品市场回顾 2007-2008 年》(联合国粮食及农业组织, 罗马, 2008 年)。

⁶ 根据欧洲委员会的研究，多数买方喜欢与中等农户打交道，因为与小农户定合约交易成本高(包括监测成本)。不过小农户也有其吸引力的一面是，其依赖廉价(不付钱)的家庭帮工，而且其依赖程度很高，因为除非通过买方，否则通常很难进入市场。

⁷ B. Vorley 及其他作者，“包含小农户的商业模式”《农业促进发展》。C. da Silva 及其他作者编(CAB 国际和联合国粮食及农业组织, 2009 年)。

⁸ 比如，见 B. Minten 及其他作者，“全球零售链与贫穷农户：马达加斯加的证据”LICOS 讨论文件，第 164/06 号。(显示马达加斯加高原小代耕农户为欧洲超市生产蔬菜，得到买方支持，遵守复杂的标准化卫生规定，福利较好，农闲时期较短，收入较稳定，胜过把产品卖给地方零售商的农户。)可以指出，这些情况与一家公司 Lecofruit (Légumineuses Condiments Fruits de Madagascar SA) 的采购实践密切相连，至今它是马达加斯加高价值蔬菜的主要出口商，从该国 9 000 多代耕农户购买蔬菜，每个农户耕种的土地不足一公顷。

可能会增加收入。代耕还可以协助农民获取信贷，⁹ 要么是商号直接提供信贷，要么是银行同意农民把合同作为抵押。取决于安排的类型，代耕也保证了种田的收入相对稳定，不受市场价格波动的影响。² 此外，商号有时给农民支付保费，确保农民不从事合同外的活动。¹⁰ 直接采购的模式通常摆脱了中间人，因此，代耕也可视为有利于消费者、商号和农民各方。⁷

9. 政府通常支持代耕，¹¹ 认为代耕可增加农民收入，吸引外国投资，并减少政府的财政负担；因为，买方与生产方建立长期合同关系，往往提供政府传统上提供的服务和支持。⁹ 因此，商号也常受益于政府的财政鼓励，促进代耕，如减免税收或削减关税。

B. 澄清食物权的影响

10. 代耕是否有助于实现食物权，将取决于具体情况，具体的合同安排，以及在多大程度上采用人权方式。¹² 因此，东道国、投资者和农民要考虑传统代耕模式的一些主要优缺点，以及确定标准，确保代耕真正施惠于小农户。人权方式会引出下列标准，列举如下。

1. 国家义务：尊重、保护和落实

11. 根据国际法，各国义务尊重、保护和落实充足食物权。尊重的义务要求各国不要采取任何阻止人获得充足食物的措施。保护的义务要求缔约国采取措施，确保企业或个人不得剥夺个人获得充足食物的机会(见E/C.12/1999/5,第15段)。因此，各国必须控制投资者和买方与农民和生产者之间的长期安排，防止滥用安排的风险，或在滥用发生时，确保提供有效的补救。各国还必须保护国际劳工组织(劳工组织)核心文书承认的基本劳工权利，如未能遵守这些权利，可导致侵犯国际法认可的工作权和有足够生活水准的权利。¹³ 落实的义务要求各国积极参与活动，让人们更多获得和利用资源和手段，确保自己的生计，包括粮食安全(见E/C.12/1999/5,第15段)。在最大限度地提供现有资源情况下，各国必须创造有利环境，使农业社区达成各种安排，但条件是要确保其权利得到有效保障，尽管有时各方之间权力赤裸裸的不平等，信息也不对称。

⁹ S. Setboonsarng, “全球扶贫合作伙伴：代耕与区域合作” 亚洲开发银行，机构讨论文件，89号(2008年2月)。

¹⁰ P. BIRTHAL, “让代耕在小农农业中起作用”，全国农业经济与政策研究中心，新德里。

¹¹ 尤其见非洲发展新伙伴关系。“代耕为非洲衰落的农业带来新希望”，东非政策简介，第2号。(南非约翰内斯堡，2006年)。

¹² 关于评述，见D. Glover和K. Kusterer, “小农户、大商业：代耕与农村发展”，(纽约St. Martin's出版社，1990年；P. Little和M. Watts(编)，《依合同生活：代耕与撒哈拉南非洲农业转变》，(麦迪逊，威斯康星大学出版社，1994年)。

¹³ 《国际经济、政治及文化权利公约》第6和第11条。另见A/HRC/13/33,第13-20段。

12. 各国还应支持农业社区，提供某些物品和服务，以求通过农耕达到适足的生活水准。虽然私人投资者会提供一些同样的物品和服务，致使一些评论家认为，代耕这种手段可以确保更有效地分配这类物品和服务，¹⁴ 但不应把代耕看作可取代国家这方面不可或缺的作用。食物权自愿准则第 2.6 条指出，贫困和饥饿主要出现在农村地区的国家应承担义务。预计，各国将向农户提供技术援助，推广公共农业服务，确保小农户获得合理利率的可靠和有保证的信贷，帮助为小农户建立基本的价格支持机制。¹⁵ 代耕不应成为推广服务私有化的驱动因素，¹⁶ 或作为各国政府玩忽职守，不向农民提供公共物品的借口，因为，国家撤回支助，受影响的恰恰是最边缘化的农民。

2. 需要非歧视性的商业模式

13. 人权方式要求注重最脆弱者，他们常常被排除在进步之外。代耕制度往往排除最贫困的农民，他们的土地有限，贫瘠，投入的资源少，生活在偏远地区。研究人员指出，提供投入、信贷、推广服务和产品收集和分级的交易成本，商号不愿意与小农户达成代耕安排，所以，商号往往喜欢大中型农户。^{5、9、17} 弱势和边缘化群体除非得到具体考虑，否则就可能得不到这些商业模式创造的机会。此外，小农户通常处于较弱的谈判地位。他们可能是文盲，或缺乏技能，在合同谈判中无法有效捍卫自身权益。妇女往往被边缘化，特别是在社区一级进行决策时，因为她们事实上给排除在决策进程之外。

3. 需要确保连贯性和可持续性

14. 符合某些合同安排或商业模式中各方利益者，可能不符合整体社区的利益，解决方案可能是不可持续的。例如，代耕可能把农业生产引向经济作物，这虽然可能增加一些生产者的收入，也可能导致当地食品价格上涨，因为为地方消费而生产的粮食少了，一些社区内的赤贫者可能买不起食品。这可能破坏“每个男女，每个儿童，无论是独自一人，还是身在社区，也无论何时，物质上和经济上均可有适足食物，或有获得适足食物的手段”（见 E/C.12/1995/5，第 6 段）的规定。

¹⁴ L. Ortega 和 M. Dirven, “农业产业与小农业：比较不同的经验” LC/R.1663 号报告(拉丁美洲和加勒比经济委员会, 智利, 1996 年)。

¹⁵ 例如, 见粮农组织, “通往成功: 农业生产与粮食安全成功经验,” (罗马, 2009 年)。

¹⁶ 见 P. Birthal 及其他作者, “高价值食物的纵向协调: 对小农户的影响”, MTID 讨论文件, 第 85 号。(国际粮食政策研究所, 市场、贸易与机构司, 华盛顿特区, 2005 年。以及 I. Delforge, “泰国的代耕: 农村的看法”, 侧重全球南方活动文件, 第 2 号。(曼谷, 2007 年)。

¹⁷ N. Key and D. Runsten, “拉丁美洲代耕, 小农户与农村发展: 农业加工商号与超量种植生产规模”《世界发展》第 27 卷第 2 号(1999 年 2 月)。P. Simmons 及其他作者, “分析印度尼西亚 East Java, Bali 和 Lombok 的代耕”《农业经济》第 33 卷第 3 号(2005 年 11 月)。J. Coulter 及其他作者, “让农民合作与代耕结合起来, 在政策放宽到撒哈拉南非洲提供服务”《国家资源角度》第 48 号, (1999 年 11 月)。这方面的证明各不相同。见关于对小农户无偏见的看法, 脚注 16。

经济作物的专业化，经常带来生物多样性的丧失，耕作制度中改多元为单一种植，可能危害土壤的生物活性，加快水土流失。各国义务“保护生态系统的可持续性和承载能力，确保为当代和子孙后代持续不断地生产更多粮食，防止水污染，保护土壤肥力，推广渔业和林业的可持续管理。”（见 E/CN.4/2005/131，附件，第 8，13 段）。

C. 避免食物链政治经济的不利转变

15. 从食物权出发对代耕进行的分析突出了 6 个潜在问题。4 个问题产生于向代耕转变本身，两个问题来自一些农民签订的代耕安排的具体内容。

1. 过分专业化和不可持续的农业做法

16. 代耕一般与生产出口经济作物、单一作物和严重依赖化肥和农药的生产方式联系在一起，往往对人类健康和土壤造成不良影响。然而，这些都不是代耕的必然后果。正如已经指出的那样，这种买方和农民之间的合同安排可用于生产在国内市场上销售的农作物，并有助于加强本地市场，特别是改善农村生产者和城市消费者之间的联系。代耕可以并且应当包括鼓励根据农业生态学的原则将植物、树木和动物相结合发展更加多样化的农作制度(A/HRC/16/49)。代耕虽然往往涉及买方提供矿物肥料等投入，但也可包括要求生产者遵守特定环境条件的规定，例如更谨慎地使用农药。

2. 粮食价格波动性导致小农户粮食无保障

17. 代耕往往导致生产者从粮食作物转向经济作物。但是，当农民转而全部生产合同安排所涉及的非粮食作物时，他们就放弃了为自己的家庭生产粮食的能力，从而失去了宝贵的安全网。这使得农民容易受到粮食价格上涨的影响，在企业不履行合同义务或者农业收入与粮食价格变化相比低于预期时尤其如此。农民有时还不得不挨过合同周期之间没有任何农业收入的时期。¹⁸ 为了减轻在向经济作物转变过程中的风险以及由此导致的农户依赖市场购买食品，签订合同农民的土地应留一部分给农民或其他家庭成员，用于种植供家庭消费的粮食作物。尤其是在合同农民获益于技术和技能转让，从而对包括维持生存的作物耕种等合同以外的农业活动产生多种效应的地方，这样做十分有效。² 同样，农民可以以各种方式利用代耕活动的副产品和残留物，包括出售副产品，或利用副产品用于维持生计的活动。在马达加斯加，与Lecofruit签订合同生产蔬菜的小农户利用部分土地生产主粮作物稻米，由于使用堆肥和粪肥以及从蔬菜生产中回收的废物，稻米生产率从 3.6 增至 6 吨/公顷。在马里，小农户与MaliBiocarburant SA (MBSA) 签订合同，从麻风树生产生物柴油，其产生的残余“饼粕”可用作有机肥料，也可用

¹⁸ I. Delforge, “Contract farming in Thailand: a view from the farmer” (见脚注 16)。

作生产肥皂的甘油。麻风树与占地表 80%的玉米间作,以确保主粮作物优先。¹⁹ 这应能确保签订合同的农民受到足够保护,防备偶尔歉收或作物价格突然下降的风险。²⁰ 这种稳定收入保障对于适当的生活水准至关重要,即便下文提议的保障生产商最低价格的定价机制(除非将该价格与生产成本和生活费用挂钩),也不会提供同等保障。

18. 除了农户之外,转种经济作物也使当地社区更难以承受价格冲击。当合同作物是可在本地市场获得的食用作物时,确保居民能够获得文化上可接受的(生理上和经济上)充足的粮食,或许会有帮助。一个方便社区居民享受食物权的可行办法是在合同中包括一条对当地销售的要求,这样一定比例的作物会在当地市场出售。²¹

3. 小农户转变为自己土地上的虚假的有薪农业工人

19. 在更一般意义上,代耕可能导致失去对生产的控制,包括生产何种作物以及如何生产。因此,代耕可使农民实际上成为自己土地上的有薪农业工人,但却不能享受与有薪劳动有关的福利,如最低工资、病假及其他法定福利。而后签订合同的小农户就被买方视为劳动力市场中介。种植园主可能为了破坏工会的力量或规避公司的责任而将种植园拆解以建立小规模农场,对以前的工人产生不利影响,此时这一点尤其明显。由此看来,代耕提出了一些有关工作权和家庭农场就业条件的问题。签订合同的农户往往依靠家庭劳动力来满足工作要求。虽然这可视为增加就业机会,但往往只是导致更多的家庭成员无薪工作,因为这可能是削减成本和从合约安排获利的唯一方法。在这种情况下,童工也可能成为代耕安排的一个问题。²² 《经济、社会、文化权利国际公约》第 10 条和《儿童权利公约》第 32 条规定,国家有义务保护儿童和未成年人免受经济和社会的剥削,雇佣他们从事可能有害或影响儿童教育或对儿童健康或身心、精神、道德或社会发展有害的工作,依法应受惩罚。各国必须采取有效措施,确保禁止童工规定得到充分遵守(见E/C. 12/GC/18, 第 24 段)。还应注意,根据《公约》第 9 条,各国必须保证社会保障的权利,独立生产者必须也能够获得这一权利(见E/C. 12/GC/19)。

¹⁹ Center for Human Rights and Global Justice, “Foreign land deals and human rights: case studies on agricultural and biofuel investment” (New York University School of Law, 2010).

²⁰ 确实,这种保障对于厌恶风险的小规模农户加盟代耕计划是必不可少的。见 H. Binswanger, “Attitudes toward risk: experimental measurements in rural India”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, No. 3 (1980) (说明小农户可能更倾向于较低但稳定的收入,而不是潜在收益更高却有更大风险的收入)。

²¹ L. Cotula, “投资合同与可持续发展: 如何使合同有利于更公平、更可持续的自然资源投资”, *National Resource Issue No. 20*, International Institute for Environment and Development (IIED) (London, 2010)。

²² S. Singh, “印度的代耕: 对女工和童工的影响”, *Gatekeeper Series No. 111*, IIED (London, 2003)。

20. 签订合同的农民在雇用外来工人方面存在一些具体问题。这些工人可能不在管辖较大种植园中农业工人的劳动法的管辖之下。《公约》第 7 条承认工作权的个人层面，阐明人人有权享受公正和良好的工作条件。所有工人享有公平的工资和同值工作同酬而没有任何歧视；特别是保证妇女享受不差于男子所享受的工作条件，并享受同工同酬；保证他们自己和家人得有符合本公约规定的过得去的生活；安全和卫生的工作条件。然而，小农场工人的工作条件往往比较大种植园的差，小农场的工人工资往往极低，女性工人工资往往比男劳工还要低。尤其是由于小农场的工人(像大型种植园的农业工人一样)不太可能组织工会，而且小农场工人的就业往往不稳定，因此劳动法的遵守情况很难监督。代耕使得小农场更像是大规模种植园，在这种特定情况下，这促使农民或多或少地经常聘请外来工人。在这种情况下，劳工法规的执法遇到具体挑战，最好的解决办法是，确保控制生产的买方也控制国内劳工法规的遵守情况。

4. 性别效应

21. 女性得以从事代耕的机会低于男性。一项研究发现，在肯尼亚园艺出口行业中，妇女占签订合同农户的比例不到 10%，在塞内加尔，出口法国豆的 59 个签订合同农民抽样中只有一名妇女。²³ 妇女获益于代耕的能力取决于她们的土地权以及家庭内部的权力关系，或者，当合同通过社区代表或农民组织谈判订立时，取决于那些组织内部的权力关系。事实上，即使大部分工作事实上由妻子和其他家庭成员完成，也往往由作为户主的丈夫来签署合同，南非的食糖代耕和印度旁遮普邦的蔬菜代耕就是这种情况。²⁴ 此外，一些研究表明，当种植的是经济作物而不供当地消费之用时，妇女就失去了对决策的控制。尽管妇女决定如何使用所生产的供自我消费的食品，但她们不决定如何支配家庭收入。因此，除非代耕的框架尊重妇女的权利并对性别问题具有敏感认识，否则就会破坏两性平等。²⁵ 例如，对肯尼亚豆类代耕的研究表明，虽然妇女承担了大部分工作，但她们得到的合同收入比例有限。此外，当她们得到了现金时，就被认为应当分担家庭开支，即使这本来应当是丈夫的责任。²⁶ 加强妇女地位不仅仅是保障平等待遇的权利，还是一种提高生产率的手段，因为得到更大比例作物收入的妇女将有更大的动力去增加生产。此外，与男性收入提高带来的收益相比，妇女收入提高对于家庭粮食安全及儿童健康、营养和教育方面均带来更大的好处。妇女做出的如何支出家庭收

²³ M. Maertens and J. Swinnen, “现代供应链是造成男女不平等？” Paper presented at the ILO-FAO workshop on Gender and rural employment: differentiated pathways out of poverty (Rome, 2009)。

²⁴ 另见 J. Behrman et al., “大规模土地交易对性别的影响”，IFPRI Discussion Paper No. 01056, International Food Policy Research Institute (Washington, D. C., 2011)。

²⁵ 见 M. -K. Chan, “改善小户供应链中妇女的机遇”，for the Bill & Melinda Gates Foundation, 2010。

²⁶ C. Dolan, “农业转型中的性别和巫术：肯尼亚的园艺”，Development and Change, vol. 33, no. 4 (Sep. 2002)。

入的决定越多，家庭收入就越有可能通常用在儿童的需要上；²⁵ 母亲控制家庭预算，孩子生存机会增加 20%(见A/HRC/13/32，第 58 段)。

5. 小农户落入债务循环陷阱的可能性

22. 虽然买方以批发价格购买投入的能力，会使其得以通过降低价格将盈余转让给农民，但也可能当农民只能从一个买方获得投入时，买方向农民索价将高于这些投入的市场价格。在协商过程中，特别报告员收到的一份来文指出，“在没有公共服务的情况下，代耕可能导致小农依赖合同公司提供的技术、信贷、投入和服务，而这种依赖具有潜在破坏性”。这不仅是指政府放弃提供充足公共产品以履行支持农村社区的职责、希望私人投资者来填补缺口的危险，也着重指出了代耕对农民的一个主要负面影响，即其有可能使农民落入债务周期的陷阱。经常发生的情况是，农民必须借钱来根据合同规定投资于农业生产，但由于市场价格下跌或歉收等，赚的钱不足以还债。当对土地的投资仅与一种生产有关，而合同公司是唯一的买方时，这种风险尤为重要，因为公司可以利用这种制约条件行使垄断权力，从而逐渐压低面向农民的价格。⁴ 那些依赖大多数种植者不熟悉的复杂生产和加工技术及十分专门的投入、并需要大量资本支出的作物，显著增加了种植者所面临的风险，马拉维的小农户糖业管理局和小农户茶叶管理局的代耕计划就是这种情况。²⁷ 由此导致的债务恶性循环会使农民由于债务本身或其他原因陷入既不是最优又难以脱身的合同安排：例如，土壤由于大量使用农药已退化，或是农民已经失去了与以前的交易伙伴的关系，无法重建传统的种植方法或产品，或是已过于依赖公司的其他服务。⁴

6. 权力不对称导致不平等合同

23. 农民在订立合同之前的谈判地位往往处于弱势。他们掌握的信息、谈判技巧和法律知识程度通常低于业务伙伴。³ 确定价格的方式、提供投入的扣除款、终止合同的条件以及农产品质量分级评估，都是合同条款可能严重偏向买方的领域。

24. 依据这样的条款，公司可谎称产品不符合质量规定，拒收交付的产品，从而在市场价格低时将经济损失转嫁给农民。当合同规定的价格机制不透明时，公司可以利用复杂的价格公式、数量计量或价格计量方式来操纵价格。它们还可以操纵交货时间表，从市场价格的变化或作为价格基础的产品质量变化中牟利(例如，因为甘蔗收割后蔗糖含量迅速下降，所以在依据蔗糖含量定价时延后购买甘蔗)。⁴

²⁷ 本案例特别之处在于，国家而不是私营买方根据这项计划与农民订立合同、向种植者提供信贷、作物投入和延伸服务，种植者必须偿还这些费用。小规模农户的参与成本是不成比例的，因为包括支付延伸服务的费用在内的固定费用对于那些耕种小块土地的人是最高。见 M. Warning and W. Soa Hoo, “The impact of contract farming on income distribution: theory and evidence”, paper presented for the Western Economics Association International Annual Meetings(2000)。

三. 合同中应当列入的各项要素

25. 各国应注意下列一些问题，以确保代耕安排有助于实现食物权。农业企业也可发挥作用。依据它们尊重人权的责任(见人权理事会第 17/4 号决议)，它们应当努力在与小农打交道时采纳良好做法。特别报告员着重指出了七个有待改进的方面。

A. 长期经济可行性

26. 安排必须对所有有关各方均可行。如果对于买方不可行，买方将终止合同或在财政压力下对其义务食言，对农民生计产生有害后果。如果由于不可持续的债务等导致安排对于农民不可行，买方将面临短期内的供应问题，并因此在其他农民中声名狼藉，可能使买方更难在长期与其他生产者订立安排。协议订立的方式应使农民和企业双方均受益，这样双方都愿意履行合同，而没有强大的背约动机。

B. 在谈判中支持小农户

27. 为了满足上述第一个条件，而且由于小农户处在相对较弱的谈判地位，他们应该有机会参与制定合同条款的措辞，确保合同反映农民的需求，并确保关于义务的术语的表达方式是农民能够理解的。农民组织可在支持合同谈判和提供咨询方面发挥重要作用，农民组织合作社代表其成员进行谈判，加强了农民的谈判地位。这也降低了买方的交易成本，还可提供集体贷款和改善沟通，从而降低农民违约的风险。合同拟订后，必须向农民提供合同副本。如果农民是文盲，应该由农民代表、农民组织或支持农民的非政府组织审查书面合同。还应向有关政府机构提供副本，以确保适当监督并减少霸王条款的风险。

C. 性别平等

28. 当预计农场工作将主要由妇女承担时，合同应写上妇女的名字，或者，工作由一对夫妻承担的时候，应写上夫妻双方的名字。不应自动默认为家庭男性户主的名字或耕地男性所有者的名字。

D. 定价

29. 定价机制应明确和透明，并表明价格如何体现生产成本、风险和回报。⁷ 尽管存在多种价格模式(例如现货定价、市场分割定价、固定价格和灵活价格模式)，但特别报告员认为，理想的定价机制是一个套用公平贸易计划中使用的公式的机制。生产者应得到一个固定的最低价格保障，价格的基础是满足生产成本并确保所有工人(在适用情况下包括家庭成员)生活工资的需要(见 A/HRC/13/33，第 14-17 段)，但如果市场价格上升，买方支付的价格应该更高一些。例如，这就是 MBSA 在马里收购小农户生产的麻疯树时使用的定价机制。农民由合作社联盟代表，得到了最低价格保障，可根据生产时的柴油价格提高这一价格。¹⁹ 这就消除

了生产者受到的在合同条款规定之外出售产品的诱惑，从而买方也没有必要密切监测生产者的业务。因此，这保障了买方的稳定供应，同时降低有关与大量小规模供应商签订合同的交易成本。定价机制应受一个独立仲裁机制管辖，应向农民提供国际交易商品的市场价格，以减少各方之间信息不对称所带来的风险。

E. 质量标准

30. 标准必须明确、具体，使商号无法操纵模糊标准的应用。另一方面，标准不应过于复杂，否则也会使商号有机会操纵标准。公司应向农民演示标准。此外，公司代表应在作物分级之前及早提前作出解释。

F. 环境可持续性

31. 代耕应加强努力促进农业生态生产方式，并提供足够的知识以及生物投入。如果代耕建立在可持续的知识密集型生产方式基础上，依靠农场产生肥料和控制病虫害而不是靠外部投入，那么其可持续性就会增强。如果合同规定采用高度投入密集型的生产模式，那么其具体要求应确保生产者对外部投入的依赖（特别是改良品种的种子和化肥）不会导致签订合同的农民依赖性增加的情况：(a) 当买方提供投入时，收取价格应合理，决不超过商业价格；(b) 应该为农民提供投保的机会，以保护他们不受所购买投入价格变动的的影响；及(c) 其他形式的支持特别是技术咨询应作为优先事项，确保可持续做法得到测试和推广，包括生物控制、堆肥、多种耕作制度或复合农林业。

G. 调解和解决争端

32. 合同应通过适当管理结构促进各方之间的沟通，并写明解决争议的方式。应该承认，在绝大多数情况下，当一方未履行合同要求时无法诉诸法庭，因为所涉金额太小，而且在许多发展中国家农村贫穷人口实际上没有机会去法院。另一方面，买方不愿意使用正式法律手续不仅是因为这样做不现实，也是因为存在与农业社区的关系转坏的风险。²⁸ 真正的制裁机制是契约关系的破裂。农民如果认为这种关系不平衡将拒绝继续为买方供货，公司如果认为农民没有达到既定期望值将停止从该农民那里购买。²⁹ 因此，虽然法律制度是主要的问责机制之一，也应建立其他机制，其中包括：谈判空间、独立仲裁机制，可供农民提出顾虑的论坛，以及由非政府组织或第三方进行的冲突调解。各方之间应组织定期会议，以确保

²⁸ J. Kirsten and K. Sartorius, “发展中国家农商业与工农户联系起来：代耕的新作用？”, *Development Southern Africa*, vol. 19, No. 4 (2002)。

²⁹ M. Warning and N. Key, “The social performance and distributional consequences of contract farming: an equilibrium analysis of the arachide de bouche program in Senegal”, *World Development*, vol. 30, No. 2 (2002); H. Guo et al., “代耕在中国：供应链还是锁链”，paper presented at the 15th Annual International Food and Agribusiness Management Association Forum and Symposium (2005)。

持续交流，以便及早发现问题。可以设立具体配额，以确保妇女在代表合同农民的委员会中的席位得到公平分配。

四. 其他可能有利于小农户的商业模式

33. 代耕很少鼓励农民在价值链上向上攀登，进入其产品的包装、加工或营销领域。代耕的目的是组织卖方和买方之间的劳动分工，卖方仅限于生产原材料。此外，所有的战略决策——种植何种作物、如何种植、以哪个市场为目标——都由买方做出。生产者仅仅是执行人。最后，在代耕中，双方的利益有所不同：虽然双方明显对于安排取得成功存在兴趣，但合同条款将或多或少有利于某一方而对另一方不利。因此，应对其他商业模式加以探讨。

34. 特别报告员认为，农民控股企业、合资企业和社区支持的农业计划提供了令人关注的重新思考，有利于小农户的食物链政治经济学的补充方式。虽然本节中未讨论若干其他业务模型，³⁰ 但此处探讨的模型强调，对于农业投资和小农户进入市场问题，必须拓宽思路。

A. 农民控制的企业

35. 可以鼓励农民组建自己的合作社、农民协会或合作社。³¹ 此种农民控制的企业可以进入代耕计划(以比会员更为优惠的条件)，还能加强农民的谈判能力和在与投入品供应商和产品买方打交道时的谈判地位；可以推动农民进入市场并转向作物的加工、包装和市场营销领域；可以提高其成员为影响他们的公共政策的设计和执工作作出贡献的能力(A/HRC/13/33, 第 30 段和第 31 段)。例如，菲律宾有团体市场营销的农民的总收入(在实行可持续农业的农民成员达到 35 000 名的MASIPAG 网络的支持下)比其他农民的收入大约高 45%。³²

36. 集体所有制模式比传统的代耕安排能使小农户对其土地和生产有更大的自决权，并能绕过可能赚走收入很大百分比的中间商。集体耕种可以增强女农的权能，加强她们的土地产权和保护她们的工作权利。

37. 农民控制的企业有其自身的挑战。大型组织和过去一些国家控制的合作社一样，可能对各个农民的需求反应迟缓。有凝聚力的小型团体通常比较大的组织更为成功，因为较大的组织可能对成员的反应较为迟缓。³¹ 将农民组织起来可能需要作出很大的努力，并且对于时间有限的农民可能效率较低。特别是在组织内的

³⁰ 见 S. Vermeulen and L. Cotula, “最大限度利用农业投资：给小农户机遇的商业模式普查”，IIED/FAO/International Fund for Agricultural Development and Cooperation(SCD) (London/Rome/Bern, 2010)。

³¹ J. Coulter et al., 见脚注 17。

³² L. Bachmann et al. (eds), 粮食安全与农民赋权，MASIPAG，菲律宾洛斯巴尼奥斯，2009 年。

民主管制薄弱的情况下，组织不一定总能为其成员带来经济效益。管理层在管理和商业技能方面接受的培训可能不足。必须在对成员的问责制和对持续有效领导的需求之间达到平衡，方法包括规定专业管理者不需经过选举即可向经选举产生的合作社委员会报告，如危地马拉报告的一个合作社实例。⁷ 如果外部机构组建的和由发展行为体提供支持的组织的生存能力取决于其所获得的支助水平，这种组织可能在长期无法持续。如果农民控制的企业是由非政府组织、发展组织或公共部门组建和领导的，不妨为结束外部支助设立一个时间表。在企业设立时在商业计划书中编制一个此种退出战略应会确保该企业是可持续的，并能独立生存。

B. 合资企业

38. 农民(通常通过其组织)和私人投资者可以设立合资企业，每一方以现金或实物形式出资。在理论上，此种业务模式能够确保双方是同等的合作伙伴并且是项目的共同所有者。双方均在合资企业中持有股权，同时保持其独自的法律地位并分享合资企业的利润或共同承担合资企业的损失。农民成为股东可以使他们对公司治理产生影响和就价格政策谈判、分享收益(无论利润是重新投入企业还是作为股息发放)和改善获得贷款和其他与农业有关的服务的途径。³³

39. 例如，1998年，成立了Divine chocolate有限公司(前Day Chocolate Company)，其中有代表加纳68 000名生产可可的农民的Kuapa Kokoo农民联盟(KKFU)，致力于为163 000个农民家庭生产的咖啡、坚果、可可、糖、水果发展公平贸易供应链的总部设在大不列颠及北爱尔兰联合王国、包括来自8个国家的24个农民合作社的会员组织TWIN Trading。一个小额融资机构Christian Aid, Comic Relief and Oikocredit和美体小铺(The Body Shop)也通过参股支持该合资企业，美体小铺随后向KKFU捐献了其股份。联合王国的国际发展部担保提供一个大型联合王国商业银行的信贷额度，这使Divine Chocolate能够更好地得到资金，并使其能够将该公司的更多数量的股权给予KKFU，使其在运营中有更大的决策权力。KKFU现在拥有Divine Chocolate的45%的股权和2007年创立的Divine美国分公司的33%的股权。Divine Chocolate在开始运营的9年时间销售了7 150多万美元价值的巧克力。2001年，在扣除设立费用后首次支付了股息。股息是象征性的(直接向每个成员支付1美元)，但这是在KKFU的固定价格、公平贸易溢价以及Divine在其开始运营的10年中对其捐助了超过122万美元的农民支助和发展方案的惠益之上额外支付的。这种安排推动了创收活动，并支持了社区项目(包括水井、学校、卫生设施和工厂)以及农民培训和参与性决策。³⁴

³³ M. de Koning and B. de Steenhuijsen Piters, “身为参股方的农民: 新近经验探讨,” *Bulletins of the Royal Tropical Institute*, No. 390, 2009.

³⁴ L. Cotula and R. Leonard (eds.), “绕开土地购置: 农业投资与合作商业模式”, 第2章, IIED/SDC/IFAD/Centro Terra Viva, London/Bern/Rome/Maputo, 2010年。

40. MBSA 是另一个有希望的合资模式，侧重于在荷兰私人机构投资者和荷兰政府的支持下，与马里和布基纳法索的小佃农合作使用麻风树生产生物柴油。在马里，2 611 名农民于 2009 年参与了这一合资模式，在 3 250 公顷的土地上种植了 160 万棵麻风树。农民被组织在 12 个合作社中，并加入了农民联盟。联盟与 MBSA 协商麻风树的价格，为农民提供支持。公司董事会中有农民联盟代表，这些代表拥有公司的 20% 的股权。因此，农民直接从销售他们的产品和作为股东得到股息中获益。¹⁹

41. 但是，合资企业并不是灵丹妙药。几份研究显示，这一模式不一定为小农提供更好的生计，或改善农村发展和落实食物权。公司往往控制所有的业务决定，并且合资企业可能篡改账目以避免支付股息。²¹ 例如，在南非，在鼓励 1994 年后的土地归还和重新分配方案的受益方设立有农业企业的合资企业，或在有时被视为不公平的条件下缔结允许前土地所有者使用其土地的租回协定后，出现了一些问题；^{34、35} 在马来西亚，在政府鼓励根据惯有权利在沙巴和沙撈越的以三方合资的形式在土地上生产油棕后也出现了问题，这三方包括一个私人种植公司（60% 的股权）、一个当地社区（30%）和一个半官方机构（10%），其中当地社区实际上放弃在合资企业内的所有日常决策权力。³⁰

42. 为降低此种风险，农民组织和东道国政府应在合资企业董事会中指派代表，而合资企业应加入对少数股东的保障。地方合作伙伴也可以在控股公司董事会中指派代表。

C. 社区支持的农业

43. 直接送达消费者的食品市场营销是一个更为新颖的途径，它以使小农能增加收入、同时控制其生产的条件将小农户与市场联系起来。尽管地方粮食系统仍然处于主流之外，这种系统最近几年在一些发达国家取得了巨大进展。在美利坚合众国，直接送达消费者的食品销售在十年中增长了一倍以上，从 1997 年的 5.51 亿美元增至 2007 年的 12 亿美元，并且农民市场的数量从 1998 年的 2 756 个增至 2009 年的 5 274 个。1986 年，有两个社区支持的组织，现在估计有 1 400 个此种组织。美国农业部估计，在 2007 年，136 817 个农场直接向消费者销售产品。³⁶ 现代的社区支持农业在日本以 teikei 系统的方式产生，现在在加拿大和法国等若干国家显示了强劲的增长，在这些国家“维护家庭养殖协会 (AMAP)”网络现在包括 1 200 个社区支持农业计划。尽管这些社区支持农业计划往往与消费

³⁵ Ofreneo, “The LEASEBACK Mode of Agrarian Reform: Strengths, Weaknesses and Options,” Action for Economic Reforms, Poverty Series, Sep. 2000; for a similar situation in the Philippines, C. Flores-Obanil & M. Manahan, “Leaseback Arrangements: Reversing Agrarian Reform Gains in the Philippines”, Farm Bulletin, 第一卷, 第 2 号 (2006 年)。

³⁶ S. Martinez et al., “地方粮食系统：概念、影响与问题”，United States Department of Agriculture, Economic Research Report No. ERR-97 (May 2010).

者对有机产品的更大需求有关，此种举措确保农民的产品有一个有保障的出路，并使农民获得稳定的收入。

44. 在巴西贝洛奥利藏特和南非德班，出现了两个通过重新定义地方粮食系统试图将小农与地方消费者联系起来的有意思的做法。特别报告员在 2009 年和 2011 年对这两个国家进行正式访问的时候，对这两个案例都进行了认真的研究。1993 年，贝洛奥利藏特通过了一部国内法，根据粮食主权的概念设立了一个政策框架，并设立了一个粮食政策与供应秘书处。在这一框架下，贝洛奥利藏特努力创建获得可负担得起的健康食品的各种渠道。由于低收入群体往往认为传统市场过于昂贵，并且由于该城市中最贫穷的部分——贫民窟——通常无法得到充分的食品分发，秘书处开设了流动食品分发服务。它努力通过政府食品采购和将地方生产者置于优先地位的刺激措施，支持家庭农业，将此种支持视为减少向城市的迁徙和鼓励有机生产方法的关键。通过整合整个粮食系统的后勤和供应链，以及将地方生产者与消费者直接联系起来从而降低价格，重新规划了该城市的地方粮食系统。2008 年，为经公开程序遴选的来自贝洛奥利藏特的 8 个农村市镇的 34 个生产者在整个城市分配了固定的销售点，并监管他们产品的价格和质量，以确保粮食是可负担得起的和有益健康的。在同一年，该市运营 49 个传统市场和 7 个有机市场，使周围地区的 97 个小生产者受益。

45. 在人口接近 400 万的德班/伊特克维尼市，市政当局的农业管理科致力于不仅支持社区食品菜园，还支持社区小型农场和新兴商业农场。市政当局确定了 26 个农民协会和 800 个社区菜园，并努力改善市场与城市居民的联系。据估计，如为这些菜园提供充分的支持，这些菜园可以创造 60 000 个工作。市政当局的一个关键目标是通过面向城市中心的剩余销售，提高新鲜和可负担得起的粮食的自给自足能力。农业管理科为实施这一战略设立了六个中心——实际上是支持当地农民和提高他们营销产品能力的中心，包括展示农业生态技术的网站和关于农业生态的研究和发展中心、培训地点、一个包装和市场营销中心和将在今后建立的一个种子库。

五. 结论和建议

46. 特别报告员在审查备选的商业模式后得出结论，这些模式对于实现食物权都有潜在的风险和惠益，各国政府在保护个人避免有关风险和确保代耕和其他商业模式支持小生产者、其当地社区和整个社会实现食物权方面具有重要的作用。

47. 各国政府应支持将农民组织起来，成立合作社和其他生产者组织，这可以改善农民的谈判地位，帮助他们向价值链上游攀升，进入到产品包装、加工和市场运营领域，并在更好的条件下获得投入和销售他们的产品。有必要确保投资者和农民组织之间的谈判条件的公平性。各国政府还可以向农民或农民组织提供法律

咨询，以加强他们的谈判地位，并确保他们选择缔结的任何合同对他们是在经济上可持续的。

48. 作为实现食物权国家战略的一部分，各国政府应创造一个环境，使地方市场的发展能惠及小农，并创造将农村地区的小农与城市消费者联系起来的各种备选方案。可以选择进入市场的农民越多，他们在与私营实体谈判合同农业或合资企业的协议条件时的地位就越高。

49. 各国政府有责任通过为小农户提供市场支助，支持食物权的实现，并最大程度上利用他们的现有资源。这些包括：

(a) 提供稳定和可靠的基础设施服务，例如公路、水、电和通信；

(b) 支持传统和批发市场；

(c) 建立允许小农向价值链上游攀升的计划，包括通过在地方或区域一级确定在生产商、包装商、加工商和零售商之间可以建立何种伙伴关系；

(d) 要求开展公共推广服务，为农民提供有关如何与公司创建合资企业或如何建立农民控制的商业实体的咨询。

50. 各国政府还可通过财政刺激或将进入公共采购计划的条件设为投标人符合特定采购要求的情况，鼓励优先从小农户采购。

51. 各国政府应确保商人之间有充分的竞争，以防止农民在没有特定作物的其他买家的情况下受制于与特定商人建立的不平等关系中。特别是，各国政府应确保合同农业的扩张不会导致公共支持计划的废弃和农业推广服务的私有化，这些情况将缩小小农的选择面并增加没有组织起来的小农和在国家、区域和全球范围运营的私人行动体之间的权力不对称。

52. 各国政府应确保管理监督跟上包括小规模耕种的商业模式的扩张和复杂性水平。应监管合同的特定关键条款，包括价格固定、质量评级和提供投入的条件，以及保留一部分土地用于生产供自家口粮。双方商定合同后，合同可能须经当局的审查，以确保识别任何滥用的情况并在适当时对其进行补救，此外应提供非司法解决争端机制。应特别注意七个重要方面和上文第三节中确定的代耕的良好做法。此外，政府机构应：

(a) 监测合同农业中的劳工条件，并确保此种耕种的扩大不会导致对廉价家庭劳动力的过度使用，或对农业工人的劳动权产生间接的压力；

(b) 将其对合同农业的支持与遵守特定环境条件联系起来，如减少使用化学肥料或种植树木，或通过规定逐步转向更可持续的耕种类型的商业计划。

53. 国家粮食安全机构应监测和评估本报告探讨的各种商业模式对实现食物权的贡献。这些机构可以借鉴巴西的国家粮食和营养安全理事会的工作或南非人权委员会关于粮食安全问题的具体工作。各国政府还应设立论坛，在论坛上生产商、加工商、零售商和消费者可以讨论食品链的公平性，以确保向农民支付其所生产粮食的公平价格。此种论坛可以研究(a) 农场交货价与零售价之间的关系，以及这两个价格之间的差距是否保持在合理的范围内；(b) 在生产商和消费者之间如何建立较为直接的联系。这应被视为发展地方粮食系统的更伟大事业的一部分，并因此为小农的产品创造了另一个出路。

54. 农业企业应在其与小农打交道时结合运用第三节中确定的七个良好做法。

55. 发展合作伙伴和国际组织可以确保代耕有益于贫穷的小型粮食生产者，并遵循充足食物权原则，包括通过加强基于社区的组织与私营部门谈判公平协议的能力，促进为当地社区在合资企业参股供资，或支持农民控制的企业获得向价值链上游攀升所需要的资产和管理技能，因为开办今后能够自我维持的企业时，往往需要在初期给予支助。