



人权理事会
第十六届会议
议程项目 5
人权机构和机制

人权理事会咨询委员会关于促进农民和其他 农村地区劳动者权利的初步研究*

* 由于咨询委员会第六届会议于 2011 年 1 月 17 日至 21 日举行，本文件迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 确定受到歧视和处境脆弱的农村地区劳动者群体.....	4-18	3
A. 农民和其他农村地区劳动者的状况概览	4-5	3
B. 小农户	6-9	4
C. 无土地者充当佃农或农业工人	10-12	5
D. 依靠传统渔业、狩猎和放牧活动为生的人	13-16	6
E. 女农民	17-18	7
三. 农民及其他农村地区劳动者受到歧视及处境脆弱的原因.....	19-40	8
A. 征用土地、强制搬迁和另行安置	20-24	8
B. 性别歧视	25-27	10
C. 缺乏农业改革和农村发展政策，包括灌溉和种子	28-35	11
D. 缺乏最低工资和社会保障	36-38	13
E. 保护农村地区劳动者权利的运动受到镇压和被定为刑事 犯罪	39-40	14
四. 根据国际人权法保护农民和其他农村地区劳动者的权利.....	41-57	15
A. 《经济、社会、文化权利国际公约》	42-50	15
B. 《公民权利和政治权利国际公约》	51-53	17
C. 农村妇女的权利	54-55	18
D. 土著人民的权利	56-57	18
五. 促进农民和其他农村地区劳动者权利的方式和手段.....	58-67	19
A. 执行现有的国际规范	59-61	19
B. 解决国际人权法方面的规范缺陷	62-63	20
C. 有关农村地区劳动者权利的新的法律文书	64-67	20
六. 结论.....	68-70	21

一. 导言

1. 饥饿与贫困一样，仍然是农村的一大主要问题。在农村人口中，生产粮食的人遭受着严重饥饿。全世界生产的粮食多于养活全球人口的需要，但生活在农村地区的 7 亿多人仍然在遭受饥饿。咨询委员会在关于食物权方面的歧视的初步研究报告(A/HRC/13/32)中描绘了这一情形，明确指出，农民、小农户、佃农、渔民、猎人和采集者是最受歧视和最为脆弱的群体。

2. 为了应对这一现象，人权理事会第 13/4 号决议请咨询委员会进行一项初步研究，探索采取何种方式和方法，进一步增进农村地区劳动者，包括妇女的权利，尤其是从事粮食和/或其他农产品生产，包括直接从事土地耕种以及传统的渔、猎和畜牧活动的小农户的权利，并向理事会第十六届会议提出报告。

3. 咨询委员会在第一次会议上成立了食物权问题起草小组，由何塞·本戈亚·卡韦略、钟金星、拉蒂夫·侯赛诺夫、让·齐格勒及莫娜·佐勒菲卡尔组成。起草小组编写了初步研究报告¹，供委员会第六届会议审议和批准。委员会将本初步研究报告提交人权理事会第十六届会议审议。

二. 确定受到歧视和处境脆弱的农村地区劳动者群体

A. 农民和其他农村地区劳动者的状况概览

4. 联合国千年发展项目饥饿问题特别工作组指出，世界上 80% 的饥饿人口生活在农村地区。² 在当今世界的 10 亿赤贫人口中，有 75% 的人在农村地区生活和就业。³ 2008 年和 2009 年的全球粮食危机使这一状况更为严重。目前，世界上 50% 的饥饿人口是小农场农民，他们的生计主要或部分依靠农业。另外 20% 的饥饿人口是无地家庭(他们靠租用土地生存)，或者收入微薄的农业工人，他们经常须变换工作，从一种无保障的非正式工作变换到另一种无保障的非正式工作；世界上另外 10% 的饥饿人口生活在从事传统的渔业、狩猎和放牧活动的农村社区。在世界饥饿人口中，70% 的人是妇女，她们中的大多数人从事农业活动。

¹ 食物权问题起草小组的成员感谢日内瓦国际人道主义法和人权学院的 Christophe Golay 和 Ioana Cismas 在起草本研究报告期间提供的重要素材。

² Pedro Sanchez 和其他人，《将饥饿减少一半，可以做到》，联合国千年项目，2005 年，饥饿问题特别工作组(伦敦，2005)。

³ 国际农业发展基金(农发基金)，《2001 年农村贫穷问题报告：结束农村贫穷的挑战》，2001 年。见 www.ifad.org/poverty/。

5. 在本报告中，咨询委员会重点关注最脆弱的农村地区劳动者的权利，尤其是小农户、无地工人、渔民、猎人和采集者的权利。委员会的重点不包括农村地区其他劳动者，如工商业者或公共行政管理者的权利。

B. 小农户

6. 大约有 50%的世界饥饿人口靠小块土地生存，他们为了自己生存和/或在当地市场上销售而种植庄稼。由于无法得到足够的土地、水和种子等生产资料，他们当中大多数人生产的粮食还不够养活自己。三分之二的小农户生活在偏远地区和环境条件恶劣的贫瘠土地上，如山区或易遭受干旱和其他自然灾害的地区，而良好肥沃的土地往往集中掌握在富裕的土地所有者手中。例如，危地马拉中部大部分肥沃的土地属于大型种植园所有，而留给大多数小农户和土著人耕作的是危地马拉山区陡峭的斜坡。⁴ 诸如多民族玻利维亚国⁵ 和埃塞俄比亚等许多其他国家的情况也是如此。⁶

7. 在危地马拉，土地所有权高度集中：2%的人口占有 80%的农用地，而 90%的小农户靠不到 1 公顷的土地生存。⁷ 有研究发现，危地马拉的饥饿和营养不良程度与占有土地的数量密切相关；来自拥有不到 2 曼扎纳⁸ 土地的家庭的儿童，其患营养不良的几率是来自拥有 5 曼扎纳以上土地家庭的儿童的 3.2 倍。⁹ 勉强过活的贫困农民得不到足够的肥沃土地，只能靠不到 1 公顷的贫瘠的小块土地生存，但他们实际上需要 25 公顷的肥沃土地才能正常养活其家人。由于在获得土地方面存在极端不平等，所以生活在农村地区的土著人和贫困农民或农业工人占了饥饿和营养不良人口的绝大多数。¹⁰

8. 多民族玻利维亚国的情况非常相似，小农户仅占有 1.4%的耕地，而占 7%的最富有的玻利维亚地主拥有 85%的耕地。¹¹ 该国西部的贫困和饥饿人口大多是生活在农村地区的土著人，他们在多风、寒冷的高原上靠耕种小块土地勉强过活。大多数人的土地很小，几乎不够养家糊口。大部分农活靠手工劳动，农民几乎没有耕作机械，甚至没有犁地机，在灌溉和其他可提高产量方面的基础设施投

⁴ 见 E/CN.4/2006/44/Add.1 和 A/HRC/13/33/Add.4。

⁵ A/HRC/7/5/Add.2, 第 14 段。

⁶ E/CN.4/2005/47/Add.1, 第 11 段。

⁷ 粮食第一信息和行动网国际协会, *The Human Right to Food in Guatemala, 2004*。

⁸ 1 曼扎纳 = 6,987 平方米。

⁹ 联合国, 《共同国家评估: 危地马拉》, 2004 年, 第 16 页。

¹⁰ A/HRC/13/33/Add.4, 第 11 段。

¹¹ Stephan Klasen 和其他人, “Operationalizing pro-poor growth, country case study: Bolivia”, discussion paper, Universität Göttingen, Ibero-Amerika-Institut für Wirtschaftsforschung 101, Goettingen, October 2004。

资极少。这些因素导致高原住户的饮食不均衡，以至于营养不良程度，尤其是微量元素营养不良情况非常严重。¹²

9. 在埃塞俄比亚，长期粮食匮乏状况严重，而且主要是在农村地区，农村地区的贫困率显著高于城市地区。¹³ 农业仍然十分依赖降雨情况，可灌溉的农田中只有 3% 得到灌溉，导致该国极易受到干旱的打击。许多埃塞俄比亚农民生产的粮食甚至不够自给自足。有三分之二的家庭在不到 0.5 公顷的土地上耕作，还不够一家人糊口，由于该国人口快速增长，这些耕地的数量正变得越来越少。¹⁴ 最穷困的人现在主要靠耕作他人的田地领取薪酬生活。由于领取薪酬的工作机会和在农场以外就业以赚取收入的机会极少，所以许多人食不果腹。

C. 无土地者充当佃农或农业工人

10. 世界上约有 20% 的饥饿人口是没有土地的人。他们中大多数是佃农或农业工人。佃农通常要支付高昂的租金，但他们每个季节对土地的所有权几乎得不到保障。农业工人的工资通常极低，不够养活他们的家庭，他们还经常要从一种无保障的非正式工作转移到另一种无保障的非正式工作。¹⁵ 例如，孟加拉国¹⁶ 和印度的情况就是如此。¹⁷

11. 在孟加拉国，三分之二以上的农村人口是无土地者(指拥有的土地不到 0.2 公顷)，由于人口和继承法将拥有的土地分割为更小的单位，加上权势人物抢夺土地，所以无土地者的人数快速增加。¹⁸ 许多无土地者充当农业工人，赚取非常微薄的薪水，其他人则充当佃农，赚取收益分成，他们耕种在外地主的土地并受到剥削，因为佃农必须将 50% 的收成交还地主。孟加拉国北部的不毛之地仍然存在季节性饥饿危机，尤其是在欠收季节，无土地的工人没有农活可做。无土地的状况日益加剧，导致许多人迁居到城市地区找工作，但他们只能住在达卡条件恶劣的贫民区。

¹² 联合国开发计划署(开发署)，*Objetivos de desarrollo del milenio. La Paz, situación actual, evaluación y perspectivas*, 2007。

¹³ 国际粮食政策研究所，*Ending the Cycle of Famine in Ethiopia* (Washington, D.C., 2003)。

¹⁴ Rahmato D. 和 Kidanu A., “Consultations with the Poor: A study to inform the World Development Report (2000/01) on Poverty and Development”, National Report, Ethiopia, 1999。

¹⁵ 农发基金，《2001 年农村贫困问题报告》。

¹⁶ E/CN.4/2004/10/Add.1, 第 9 段。

¹⁷ E/CN.4/2006/44/Add.2, 第 10 至 11 段。

¹⁸ Rahman A.T.R., *Human Security in Bangladesh: In Search of Justice and Dignity* (Bangladesh, UNDP, 2002)。

12. 在印度，饥饿和营养不良者主要是生活在农村地区靠农业为生的儿童、妇女和男子。他们充当临时工，有些人也参加耕种收益分成、充当佃农或边缘农户，他们拥有的土地不到 1 公顷。¹⁹ 靠务农取得的收入极低且越来越不稳定，往往需要强制支付最低工资，许多人在农业欠收季节找不到工作。尽管法律上规定了废除令，正式的《土地限制法令》旨在限制土地的集中，但在有些邦，封建主义的土地所有权模式仍然存在。有证据表明，在 1990 年代，土地所有权集中的状况有所增加，更多的家庭成为无地家庭，只能靠从事农业临时工维持生活(45%的家庭)。²⁰ 印度的在册种姓和部落遭受饥饿和营养不良的情况最为严重，这些群体占农村人口的 25%，但占贫困人口 42%。²¹ 这一现象主要源于歧视，许多人做农业临时工不敢奢望领工资，还有许多人向更高种姓的雇主服债役。

D. 依靠传统渔业、狩猎和放牧活动为生的人

13. 世界上约有 10% 的饥饿人口靠打渔、狩猎和放牧活动维持生计。在许多国家，由于对生产资源的竞争，这些人群的传统生活方式和生计手段受到威胁，导致日益严重的饥饿和营养不良。

14. 渔业生产有两种类型：在海洋或内陆水域捕捞野生鱼类(捕捞渔业)以及在海洋或内陆水域养殖鱼类(养殖渔业)。两种类型现在都趋向工业化、私营化和出口导向，最终导致当地人被剥夺利用渔业资源的传统权利。²² 例如，联合国环境规划署 2004 年报告指出，欧洲联盟向其渔船队提供了 2.3 亿美元的补贴，帮助它们利用在阿根廷特别经济区取得的捕捞权。²³ 欧洲联盟通过与塞内加尔签订的另外一项协定，取得了一些濒危鱼类或供当地消费鱼类的捕捞权，使几千个当地捕鱼社区的粮食安全受到威胁。²³ 水产养殖大多数在发展中国家进行(全球 84% 的产量来自低收入粮食赤字国家)，尤其是中国、印度、印度尼西亚和菲律宾，而对这种做法的宣传承诺可以缓解对野生鱼类种群的压力、提高粮食安全以及为穷人提供生计。然而，鱼类养殖并没有自动减轻对海洋鱼类过度捕捞的现

¹⁹ Sujoy Chakravarty 和 Sajal A. Dand, *Food Insecurity in India: Causes and Dimensions*, April 2005。见 www.iimahd.ernet.in/publications/data/2005-04-01sujoy.pdf。

²⁰ 见 National Sample Survey in Jayati Gosh, *Trade Liberalization in Agriculture: An Examination of Impact and Policy Strategies with Special Reference to India*, UNDP, Occasional Paper, 2005, p. 14。

²¹ Gerard J. Gill 和其他人, “Food security and the Millennium Development Goal on hunger in Asia”, Working paper 231 (Overseas Development Institute, London, 2003)。见 www.odi.org.uk/resources/download/1266.pdf。

²² A/59/385, 第 33-60 段。

²³ 联合国环境规划署, *Fisheries and the Environment. Fisheries Subsidies and Marine Resources Management: Lessons learned from Studies in Argentina and Senegal* (联合国, 日内瓦, 2002 年)。

象，恰恰相反，许多养殖鱼类以海洋鱼类为饲料。²⁴ 事实上，在大多数情况下，鱼类养殖对传统捕鱼社区的食物权产生了不利影响。²⁵

15. 在世界许多地区，靠在森林和山区从事狩猎活动谋生的人们也日益被边缘化。由于建立森林保护区或者实施诸如建造水坝、电站、煤矿及采矿业等发展项目，许多人失去了获得传统森林谋生手段和食物资源的可能性。许多人仍然得不到食物或政府提供的服务。例如，据非政府组织和学术界估计，在过去几十年中，印度的水坝项目已迫使 3000 万人迁居，²⁶ 被迫迁居者中有 40%至 50%为部落居民，他们中的大多数人依靠在森林和山区的狩猎活动谋生，这部分人占总人口的 8%。

16. 在许多国家，牧民与从事耕作的农民之间的冲突也在增加，因为农民自己喂养小牲畜，不愿意让牧民在他们收割后在田里放牧。例如，在埃塞俄比亚，牧民生计变得越来越艰难，水资源短缺、土地退化和与农民之间的竞争影响牧民生计。裂谷热暴发后，向阿拉伯国家出口家畜的市场崩溃，使贫困状况加剧。尼日尔通过《农村法》解决这些问题，该法律就获取资源制定了明确的规则，为了尽可能减少冲突，明确划定了放牧走廊和地带。²⁷ 然而，由于缺乏执行《农村法》的手段，以及对该法偏向农业的批评，因此人们呼吁制定新的《放牧法》，要求新的法律更加关注游牧和半游牧放牧者的各种具体问题。²⁸

E. 女农民

17. 妇女对保障家庭的粮食安全发挥着重要作用，在发展中国家，妇女生产 60%至 80%的农作物，赚取收入养家糊口。²⁹ 在撒哈拉以南非洲，估计投入粮食生产高达 80%的劳动力是妇女；亚洲妇女生产 50%的粮食产品。南亚妇女在水稻生产中发挥决定性作用，她们大多数人参加非正规劳动计划。虽然拉丁美洲的农业产量近来有所降低，但在内部市场农业供给中，妇女的贡献仍然达到 40%左

²⁴ Rosamond L. Naylor 和其他人，“Effect of Aquaculture on World Fish Supplies”，*Nature*, vol. 405, 29 June 2000, pp. 1017-1024。

²⁵ Susan C. Stonich 和 Isabel De La Torre，“Farming shrimp, harvesting hunger: the costs and benefits of the blue revolution”，*Backgrounder*, vol. 8, no.1 (winter 2002)。

²⁶ Harsh Mander 和其他人，“Dams, Displacement, Policy and Law in India”，Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation and Development, contributing paper (Cape Town, World Commission on Dams, 1999)。

²⁷ E/CN.4/2002/58/Add.1, 第 60 段。

²⁸ Nicoletta Avella 和 Frédéric Reounodji, *La législation foncière pastorale au Niger et au Tchad. Une analyse comparative*, « Savanes africaines en développement : innover pour durer », 20-23 avril 2009, Garoua, Cameroun。

²⁹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《性别粮食安全：地区文件综合报告》，(罗马，2004 年)。

右。然而，妇女占全球饥饿人口的 70%，而且受到营养不良、贫困和粮食无保障等问题不成比例的影响。在全球范围内，妇女耕种的粮食产量超过总产量的 50%，但是，她们的工作很少得到认可。事实上，许多妇女的工作甚至没有收入。

18. 女性农民在获取和控制其他生产资料，诸如土地、水和贷款等方面常常面临歧视，因为她们往往不被视为生产者或在法律上无法享有平等地位。为了了解农民面临的问题及遭受的歧视，尤其应当关注女性农民面临的特殊情况。虽然妇女作为农村家庭户主的比例仍在继续上升(在一些发展中国家超过 30%)，但妇女拥有的土地不到所有土地面积的 2%。³⁰ 世界许多地方的风俗和传统限制妇女平等获得生产资料。一些国家的国内法仍然有歧视条款；在另一些国家，歧视构成习惯法的一部分(见下文第 25 至 27 段)。

三. 农民及其他农村地区劳动者受到歧视及处境脆弱的原因

19. 农民和其他农村地区劳动者受到歧视及处境脆弱的主要原因与侵犯人权的状况密切相关：(a) 征用土地、强制搬迁和另行安置；(b) 性别歧视；(c) 缺乏农业改革和农村发展政策；(d) 无最低工资和社会保障；以及(e) 捍卫农村地区劳动者权利的行动被定为刑事犯罪。

A. 征用土地、强制搬迁和另行安置

20. 粮食第一信息和行动网国际协会在 1995 年至 2005 年期间对 100 多个侵犯食物权的案例进行了研究，其结论指出，大多数案例与征用土地、强制搬迁和另行安置有关。³¹ 食物权问题特别报告员发出的大多数紧急呼吁也都是基于有关征用土地、强制搬迁和另行安置的指控。³² 近年来的全球“争夺土地”现象使这些问题又增加了新的内容，因为一些国家的政府和公司在其他国家购置和租赁大片生产用地，将生产的粮食出口运回本国，或种植生物燃料，以满足全球北方国家的燃料需求。³³

³⁰ Isabelle Rae, *Women and the Right to Food: International Law and State Practice* (FAO, Rome 2008)。

³¹ Jennie Jonsén, “Developing Indicators for the Right to Food. Lessons learned from the case work of FIAN International”, paper presented at the expert symposium on the theme “Measuring developments in the realization of the right to food by means of indicators: the IBSA-procedure”, 22-23 May 2006, Mannheim, Germany. 2006, pp.115-117。

³² 另见 A/HRC/4/30/Add.1 中的实例。

³³ A/HRC/13/33/Add.2。

21. 在过去 20 年中，许多国家一再发生强迫搬迁的事件，这一现象与长期以来向小户农民和地方社区征用生产资源的历史有密切关系。例如，在危地马拉，由于存在权势地主征用土地的历史，所以往往有多人主张对同一块土地的所有权。在过去 10 年中，危地马拉政府一般采用武力解决占用土地的问题。³⁴ 例如，地方和国际非政府组织报告说，2004 年发生了 30 多起强迫搬迁的事件，影响了 1500 个家庭。³⁵ 在关于 Nueva Linda 农场(Champerico, Retalhuleu)的案件中，据称当时一些官员正在与 3 年前占用该土地的 22 个社区的代表谈判和平撤出的计划，但国家民事警察进行了暴力干预，导致 9 人死亡，40 多人受伤，13 人被拘留，以及一些社区的庄稼和房屋被毁坏。³⁶ 在 El Maguey 农场(Fraijanes)记录的另一项案件中，据称尽管政府 2003 年 4 月 7 日的协议以及宪法法院 2004 年 5 月 4 日的决定承认农民拥有自己的那片土地，但有 86 个农户家庭被警察和军队分几次从他们自己的土地上强迫搬迁，导致其庄稼和灌溉系统被毁坏。³⁶ 大赦国际 2005 年注意到：“危地马拉农业纠纷的一个特点，是法律和司法制度常常被充分用于强迫搬迁，而非用于解决与农村工人劳动权或农村社区土地所有权相关的问题。”³⁷

22. 在其他许多国家，发展项目导致小农户被迫从自己的土地上迁离，这类项目包括开发矿产、石油或天然气、伐木、建设大坝和公路，或扩大工业化农业，往往成为对小农户的资源的大规模商业剥削。当局很少对这类项目可能的影响进行评估或及时采取纠正行动。例如，在印度有许多农村社区被强制搬迁但未向其提供适当安置和重建的记录案例。Narmada 大坝的案例尤其令人关注；虽然最高法院于 2000 年作出明确指示，³⁸ 但几千名受影响的居民还没有得到适当安置或重建家园。印度人民环境及人权法庭在 2005 年的一份报告中指出，中央邦的 11,000 个家庭、马哈拉施特拉邦的 1,500 个家庭以及古吉拉邦的 200 个家庭尚有待重新安置，它们的村庄已经被水淹没。³⁹ 由于情况一直没有改善，受 Narmada 大坝影响的 20,000 人于 2008 年 11 日参加了在中央邦肯德瓦为争取流离失所者的权利和尊严举行的游行。⁴⁰

³⁴ A/HRC/13/33/Add.4, 第 18 至 20 段。

³⁵ Colectivo de Organizaciones Sociales, *Otra Guatemala es Posible: Acuerdos de Paz, Unidad y Lucha de las Organizaciones Sociales*, 2004; 大赦国际, *Memorandum to the Government of Guatemala: Amnesty International's concern regarding the current human rights situation*, AMR 34/014/2005。

³⁶ 粮食第一信息和行动网国际协会(见脚注 7)。

³⁷ 大赦国际, *Memorandum to the Government of Guatemala*。

³⁸ 最高法院, *Narmada Bachao Andolan* 诉印度联邦, 2000。

³⁹ 印度人民环境及人权法庭的报告, 2005 年。见 www.narmada.org/IPT_Report.pdf。

⁴⁰ 见 www.narmada.org (民间社会)和 www.nvda.nic.in (政府)。

23. 全球“争夺土地”现象(见上文第 21 段)有可能使土地征用、强迫搬迁和另行安置的数量达到前所未有的程度。⁴¹ 随着 2003 年以来生物燃料生产的扩大和 2008 年全球粮食危机, 外国政府和公司投资者再次实行在其他国家购置或确保长期租赁生产用地的战略, 如果地方农民的土地出售或出租给外国投资者, 他们可能会受到不利影响。⁴²

24. 上述现象最有名的事例是大宇公司与马达加斯加政府就租赁 130 万公顷土地(占该国可耕地的 1/3)达成的交易。许多其他国家也发生了同一现象; 估计目前有 180 项土地交易正处在不同的谈判阶段。⁴² 仅在撒哈拉以南非洲的 5 个国家就在 2004 年至 2008 年期间分配了 250 万公顷土地。⁴³ 据估计, 大韩民国和阿拉伯联合酋长国分别达成了在苏丹租用 69 万公顷和 40 万公顷土地的交易, 一些沙特阿拉伯投资者在埃塞俄比亚投资 1 亿美元, 在向该国政府租赁的土地上种植小麦、大麦和水稻。⁴⁴ 仅 2009 年一年, 就有投资者表示有兴趣再额外购置或租赁 4,200 万公顷土地, 其中 75% 的土地位于非洲。⁴⁵ 这类做法只有殖民时代可与之同日而语, 但该做法进一步加大了地方农民的脆弱性及其遭受的歧视。

B. 性别歧视

25. 在农村地区生活和工作的妇女在获得和控制土地、水和贷款等其他生产资料方面常常面临歧视。在许多国家, 妇女遭受多重歧视: 因为她们在身为妇女的同时还是生活在农村的贫困土著居民, 极少人拥有自己的土地或其他资产。法律上对妇女的歧视继续存在。例如, 在危地马拉, 《劳动法》第 139 条将农村妇女规定为男性农业工人的“助手”, 而不是有权自己挣工资的工人。据报告, 正因为这一规定, 许多地主不对妇女付出的劳动支付报酬, 因为这些妇女被视为其丈夫的“助手”。⁴⁶

26. 家庭法(该法限制已婚妇女的平等继承权)和继承法(已表明限制了妇女的继承权)被视为两类具有歧视效力的法律, 因为它们的惯例排斥妇女的土地所有权要求。在许多国家, 尽管存在强有力的宪法和立法框架, 但歧视仍然存在于习惯

⁴¹ A/HRC/13/33/Add.2。

⁴² Carin Smaller 和 Howard Mann, “A thirst for distant lands: foreign investment in agricultural land and water” (Winnipeg, International Institute for Sustainable Development, 2009)。

⁴³ Lorenzo Cotula 和其他人, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa* (London/Rome, IIED/FAO/IFAD, 2009)。

⁴⁴ “Outsourcing-s third wave. Rich food importers are acquiring vast tracts of poor countries’ farmland. Is this beneficial foreign investment or neocolonialism? ”, *The Economist*, 21 May 2009。见 www.economist.com/node/13692889。

⁴⁵ 世界银行, *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* , September 2010, p. xiv。

⁴⁶ 粮食第一信息和行动网国际协会(见脚注 7)。

法中。例如，在埃塞俄比亚，《宪法》正式规定，妇女有权采取平等权利行动，享有平等的权利(第 35 条第(3)款)。这些权利包括对资产和土地的平等权，包括继承权以及平等就业的权利(第 35 条第(7)和第(8)款)。包括 1997 年《农村土地管理通告》和 2001 年《家庭法》在内的联邦法律以及官方政策均规定男子与妇女在法律和实际中享有平等。然而，在实际中，这些正式宣布的权利并没有得到执行，农村妇女仍然是歧视导致饥饿和贫困最为严重的受害群体。⁴⁷ 妇女占埃塞俄比亚农业劳动人口的 50%，但根据传统，她们没有权利继承其耕作的土地，而且几乎得不到任何贷款、农业投入或农业推广培训。埃塞俄比亚女律师协会执行会长 Meaza Ashenafi 指出，“几乎在所有地区，妇女都得不到任何形式的土地。她们没有继承权，唯一的选择只有结婚，拥有一个丈夫。但如果她们的丈夫去世，她们还是会被赶出她们耕作的土地。”⁴⁸

27. 孟加拉国也存在类似的情况，虽然法律规定保护妇女，确保两性平等，但被宗教强化的现有社会价值观允许对妇女的歧视。根据伊斯兰法，妇女拥有的土地面积仅是她们的男性同胞兄弟拥有土地面积的一半；根据印度教传统的继承习俗，女性得不到任何土地。歧视导致两性的营养不良状况差异显著，农村地区的妇女受影响程度最为严重。⁴⁹

C. 缺乏农业改革和农村发展政策，包括灌溉和种子

28. 保护农民和其他农村地区劳动者的权利需要更多关注农业改革，使无地农民和小块土地所有者受益，并促进保障土地所有权和获得土地的机会。⁵⁰ 只有在土地改革从根本上减少土地分配的不平等，并充分提供其他投入，包括水、贷款、运输、推广服务和其他基础设施的情况下，农业改革才可能成功。

29. 自 1970 年代农业改革被宣布“死亡”以后，在 1980 年代和 1990 年代初，几乎没有几个国家开展土地改革方案，但土地改革又从 1996 年开始回到了国际议程当中。《关于世界粮食保障的罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》将土地改革作为各国承诺的关键组成部分。⁵¹ 在粮农组织与巴西政府 2006 年 3 月举行的土地改革和农村发展问题国际会议发表的宣言中，95 个国家承认有必

⁴⁷ 儿童基金会，*The Situation of Ethiopian Children and Women: A Rights-Based Analysis* (Addis Ababa, 2002)。

⁴⁸ E/CN.4/2005/47/Add.1, 第 22 段。

⁴⁹ 国际货币基金组织，《孟加拉国：减贫战略临时文件》，No. 03/177 (华盛顿特区，2003 年)。

⁵⁰ A/65/281。

⁵¹ 见粮农组织，《世界粮食首脑会议报告》，1996 年 11 月 13 日至 17 日(WFS 96/REP)，第一部分，附录。

要进行适当的土地改革，以确保被边缘化的群体和弱势群体获得土地，还应制定适当的法律框架和政策，以促进传统和家庭农业。⁵²

30. 日本、大韩民国、中国台湾省、中国及古巴的土地改革已对减少贫困和饥饿及促进经济增长产生了显著影响。在印度，1958 年到 1992 年期间减少贫困速度最快的是实行土地改革的邦。⁵³ 近年来，多民族玻利维亚国政府成功地选择实行了变革和再分配农业改革。虽然土地改革已重新出现在国际和国家议程中，但世界银行仍然在宣传注重市场及符合《华盛顿共识》的农业改革模式。世界银行“市场协助的”或“协商的”土地改革模式旨在通过向无地或少地的农民提供贷款，使他们能够按市价向大地主购买土地，从而克服特权集团对土地改革的抗拒，政府在其中发挥调解和提供信贷方面的作用。⁵⁴ 这类模式受到非政府组织和社会运动的严厉批评。⁵⁵

31. 制定良好的农村发展政策对农村地区劳动者行使权利至关重要。然而，在过去 30 年中，农业得到的支助大幅度减少。在国际货币基金组织和世界银行的强大压力下，许多负债的发展中国家被迫减少向小农户提供的支持，使农业向自由化发展。同时，在 1980 年至 2004 年期间，针对农业的官方发展援助比例从 13% 下降至 3.4%，即从 26.3 亿美元下降至 19 亿美元。⁵⁶ 这一情况导致国家政策比过去任何时候都更加忽视小规模农业，使几乎所有发展中国家的农民受到不利影响，结果导致 2008 年的世界粮食危机。⁵⁷

32. 一些国家无法充分利用水资源进行灌溉和提供(人与牲畜)饮用水是导致农村地区劳动者脆弱性的另一关键因素。例如，埃塞俄比亚和尼日尔分别只有 3% 和 10% 的农用耕地得到灌溉。虽然这些国家拥有水资源，但这一资源几乎没有开发，因为灌溉工程，尤其是大规模工程费用高昂，而这些国家严重缺乏这方面的投资资金。一些村庄促进小规模灌溉并提供水井，它们的努力得到赞赏，但数量有限。

⁵² 粮农组织，《土地改革和农村发展问题国际会议报告》，巴西阿雷格里港，2006 年 3 月 7 日至 10 日(C 2006/REP)，附录 G。

⁵³ 农发基金，《2001 年农村贫困问题报告》。

⁵⁴ Peter Rosset, “Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way” (winter, 2001)。见 www.thirdworldtraveler.com/Reforming_System/Agrarian_Reform.html。

⁵⁵ “Land for those who work it, not just for those who can buy it”, Final declaration of the international seminar on the negative impacts of World Bank market-based land reform policy, April 2002。

⁵⁶ 卢森堡大使 Jean Feyder, “非洲的粮食安全问题：从粮食危机中吸取教训专家小组”，贸易和发展理事会第四十七届执行会议，2009 年 6 月 30 日，日内瓦。

⁵⁷ Christophe Golay, “The Food Crisis and Food Security: Towards a New World Food Order? ”, *Revue internationale de politique de développement*, vol. 1, 2010, pp. 215-232。

33. 除了土地与水以外，农民还需要种子，以保证其工作和确保粮食安全。根据《国际植物新品种保护公约》，农民可以自由地使用传统种子进行补种、出售或交换。在粮农组织 2009 年 9 日举办的第二届世界种子大会上，与会者强调必须保护从事农业者获得种子的渠道。然而，这一自由现在受到几个跨国公司的威胁，这些公司控制了种子市场以及改良或转基因种子的专利。⁵⁸ 全球整个种子市场三分之一的份额掌握在 10 家大公司的手中，包括安万特、孟山都、蒙桑托、先锋及先正达。孟山都独家控制全球转基因种子市场的 90%。

34. 上述跨国公司把持着改良或转基因种子的知识产权，使它们有权力限制农民储存自己的种子。一些农户过去常常接受粮食援助方案提供的种子，现在它们必须每年购买新的种子。跨国公司研发出了自己绝育的种子(所谓的“终结者”种子)，开始对这一领域实行控制；但该做法激发了公众的敌对意见，因此，跨国公司改变了战略，开始越来越多地对使用其种子而不支付专利权使用费的农民采取法律行动，以保护其专利。例如，孟山都公司近年来对农民采取了数百次法律行动。

35. 每年都有数千名农民因为买不起种子、无法养家糊口而自杀。仅在印度一个国家，据估计，自 1997 年以来有 20 万农民自杀，主要是因为他们依赖跨国公司提供的种子，导致其债务累累无法偿还。⁵⁹

D. 缺乏最低工资和社会保障

36. 上文提及，缺乏社会保障网和规定最低工资的政策使在农村地区劳动的无地农民受到严重影响。农业工人的工资极低，不足以养家糊口。此外，他们的工资没有长期保障，这些工人不得不从一个无保障和非正式的工作转向另一个无保障和非正式的工作。⁶⁰ 危地马拉⁶¹ 和多民族玻利维亚国都是这种情况。

37. 在危地马拉，在农场工作的长期工人常常受到佃农制度的约束(即地主向他们提供一些土地，供其维持生计，以换取他们的劳动力)，他们的工资极低。为了避免支付法律规定的福利，地主常常频繁地解雇工人，使他们处于非长期合同状态。⁶² 地主还经常解雇要求改善条件的工人。⁶³ 由圣马科斯主教 Álvaro

⁵⁸ A/64/170。

⁵⁹ Vandana Shiva, “From Seeds of Suicide to Seeds of Hope: Why Are Indian Farmers Committing Suicide and How Can We Stop This Tragedy? ”, *The Huffington Post*, 28 April 2009. 见 www.huffingtonpost.com/vandana-shiva/from-seeds-of-suicide-to_b_192419.html.

⁶⁰ 农发基金，《2001 年农村贫困问题报告》。

⁶¹ A/HRC/13/33/Add.4, 第 27-30 段。

⁶² 世界银行，《危地马拉：危地马拉的贫困状况》，2003 年，第 52 页。

⁶³ 粮食第一信息和行动网国际协会(见脚注 7)。

Ramazzini 等领导的一些教会组织通过捐献粮食帮助一些家庭生存，还帮助工人向当地法院提出起诉，但工人很少获胜，而且据报告，即使工人获胜，法律命令也极少得到执行。据称，在 1997 年的一个案件中，有 32 名男性和女性工人在成立工会后立刻遭到 Nueva Florencia 农场(克萨尔特南戈省科隆巴)无赔偿解雇。经过数年的法律诉讼程序，虽然宪法法院在 2000 年和 2003 年作出两项最终判决，要求将这些工人恢复原职，并偿付其未付工资，但这些工人和他们的家人仍然没有工作。⁶⁴

38. 在多元民族玻利维亚国，虽然新政府作出了积极的努力，但在大农场工作的许多农业工人仍然是在半奴隶制或债役的封建制条件下工作。包括甘蔗业和巴西坚果业在内的私营部门以及查科地区的私人农场仍然存在强迫劳动，包括债役的情况。⁶⁵ 尤其令人关注的是，在查科地区的圣克鲁斯、丘基萨卡和塔里哈省的一些私人农场，瓜拉尼族人仍在忍受强迫劳动的命运。因为他们收到的工资极低，不足以支付基本的生活费用，所以只能依靠向其雇主贷款，此外，妇女和儿童也必须工作，而且没有任何报酬。

E. 保护农村地区劳动者权利的运动受到镇压和被定为刑事犯罪

39. 农村地区劳动者，尤其是农民常常自己组织起来，与歧视和剥削作斗争。他们的行动从地方一级开始，逐渐扩大为全国运动，例如，在加拿大，省农民协会长期以来在各自的省份开展保护家庭农业、反对农业工业化的活动。1969 年，各省农民协会合并设立了全国农民联合会。在巴西，在土地高度集中在富有地主的手中，抢夺土地的行为以及农业现代化和自由化进程等因素的刺激下，1984 年发生了无地工人运动。数百家组织相继仿效，1993 年，这些组织设立了国际农民运动——“农民之路组织”，旨在保护农民的权利，促进有利于小农户的农业政策和土地改革。⁶⁶

40. 自 2001 年以来，“农民之路组织”开始对全球农民的人权状况进行监测，并明显发现在许多国家，如果农民自己组织起来伸张权利，常常受到罪犯的待遇，被任意逮捕或拘留，或成为国家或私人警察部队或即审即决的受害者。⁶⁷ 人权维护者问题秘书长特别代表 2007 年指出，农民团体的领导人常常被视为罪犯，在因开展维护人权活动而面临被杀害危险的最脆弱的群体中，排第二位的就

⁶⁴ 同上。另见粮食第一信息和行动网国际协会，*Guatemala: Harassment of illegally dismissed workers from the Nueva Florencia Farm in 1997*, 6 February 2009。

⁶⁵ Bhavna Sharma, *Contemporary Forms of Slavery in Bolivia* (London, Anti-Slavery International 2006)。

⁶⁶ Desmanais, A. “Via Campesina: Consolidation d’un mouvement paysan international”, *Via Campesina. Une alternative paysanne à la mondialisation néo-libérale* (Geneva, Centre Europe – Tiers Monde, 2002), pp. 71-134.

⁶⁷ “农民之路组织”年度报告: *Violations of Peasants’ Human Rights*, 2006。

是从事有关土地权和自然资源工作的维权者。⁶⁸ 例如，在菲律宾，有 3 名农民领导人在 2008 年 11 月至 2009 年 6 月期间被谋杀，这 3 人分别是棉兰老岛农民群体国家协调委员会副主席 Vicente Paglinawan，一家农民联合会的秘书长 Eliezer Billanes，以及农民组织国家联盟副主席 Renato Penas。⁶⁹ “农民之路组织”每年组织两次纪念活动，分别纪念 1996 年 4 月 17 日 19 名农民在 Eldorado Carajas(巴西)被枪杀的事件，以及 2003 年 9 月 10 日一名韩国农民李耿海在抗议坎昆(墨西哥)世界贸易组织会议的集体抗议活动中自杀身亡的事件。

四. 根据国际人权法保护农民和其他农村地区劳动者的权利

41. 国际法中没有针对农民和其他农村地区劳动者权利的专门保护条款。但是，农民像所有人一样受益于保护人权的国际文书。⁷⁰ 具体而言，《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》对农民和其他农村地区劳动者的权利提供重要保护。生活在农村地区的妇女和土著人民也受益于《消除对妇女一切形式歧视公约》和《联合国土著人民权利宣言》提供的保护。

A. 《经济、社会、文化权利国际公约》

42. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条和十二条保护 (a) 食物权，(b) 适足住房权；以及 (c) 健康权，在向农民和其他农村地区劳动者的权利提供保护方面，这几项内容最为重要。

1. 食物权

43. 《公约》第十一条载有《世界人权宣言》第二十五条宣布的食物权。这一条款被解释为所有人有权“有能力以自己的方式有尊严地养活自己”。经济、社会、文化权利委员会在第 12 号一般性意见(1999)中声明，当每个男子、妇女和儿童，单独或同他人一道在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件和/或获取食物的手段时，取得足够食物的权利就实现了(第 6 段)。

44. 根据粮农组织会员国 2004 年 11 月一致通过的《实现食物权的自愿准则》，食物权保护农村地区劳动者获得土地、水、种子、小额贷款、森林、鱼类和家畜等生产资源或生产手段的权利(准则 8)。根据该准则，各国应推行广泛、

⁶⁸ A/HRC/4/37, 第 45-47 段。

⁶⁹ PAKISAMA statement on the assassination of Renato Penas. 见 <http://focusweb.org/philippines/content/view/301/4/>。

⁷⁰ 见 Christophe Golay, *The Rights of Peasants*, CETIM, 2009 (见 http://cetim.ch/en/documents/report_5.pdf)；以及 C. Golay, “Towards a Convention on the Rights of Peasants” in A. Paasch and S. Murphy, *The Global Food Challenge. Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies*, 2009, pp. 102-111。

无歧视和适宜的经济、农业、渔业、林业、土地使用政策和适当的土地改革政策，使农民、渔民、林农和其他粮食生产者，尤其是妇女能够从其劳动、资本和管理中公平获得收入，并鼓励对自然资源，包括对边缘地区自然资源的保护和可持续管理(准则 2.5)。⁷¹

45. 经济、社会、文化权利委员会的工作完善了以上对食物权的解释。委员会认为，《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国有义务确保向包括妇女在内的处境最为不利和被边缘化的工人提供可持续的农业用水，以及获得水和水资源管理的途径，尤其是提供收集雨水和实行灌溉的可持续技术。⁷² 委员会在若干结论性意见中强调，有必要保护农民家庭获得种子的途径。例如，委员会在关于印度的结论性意见中请印度向农民提供国家补贴，使农民能够购买可以再次使用的无专利种子，以便消除他们对跨国公司的依赖。⁷³

2. 适足住房权

46. 《世界人权宣言》第二十五条宣布了适足住房权，这一权利也载入《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条。经济、社会、文化权利委员会认为，不应将适足住房权作狭义或限制性的解释，例如，将其等同为仅仅为每个人提供栖息之处；反之，这一权利应被视为是一种生活在安全、和平和有尊严的地方的权利。⁷⁴ 适足住房权被界定为每一名男女、青年和儿童获得和保留能够和平尊严地生活的安全房屋和社区的权利。⁷⁵

47. 经济、社会、文化权利委员会认为，包括农村地区劳动者在内的所有人都拥有住房权，这一权利确保在任何时候可提供住房使用权的最低法律保障，包括免遭强迫驱逐；提供基本的服务、材料、设备和基础设施，包括提供安全饮用水和卫生设施；通过住房补贴的形式，向包括最贫困者在内的租户提供保护，使其免受不合理租金水平或租金上涨的影响；提供适于居住的住房，包括向住户提供保护，使他们免受严寒、潮湿、炎热、刮风下雨或其他健康威胁；向处境不利的群体，包括老年人、儿童、残疾人和自然灾害受害者提供住房机会；适当的居住地点，即远离污染源和可就近就学和享受医疗服务的地点。⁷⁶

⁷¹ 准则 8 对各国尊重、保护和实现食物权的义务界定如下：

各国应一视同仁地尊重和保护个人获得资源，如土地、水、森林、渔业和畜牧业的权利。必要和适当时，各国应按照其人权义务及按照法规，进行土地改革和其他政策改革，以便有效而公平地获得土地，加强扶贫发展。(.....)各国应向妇女提供可靠而平等获得、控制和受益于生产性资源包括信贷、土地、水和适用技术的手段。

⁷² E/C.12/2002/11。

⁷³ E/C.12/IND/CO/5, 第 69 段。

⁷⁴ 《经济及社会理事会 1998 年正式记录，补编第 2 号(E/1998/22)》，附件四，第 7 段。

⁷⁵ E/CN.4/2001/51, 第 8 段。

⁷⁶ 《经济及社会理事会 1992 年正式记录，补编第 3 号(E/1992/23)》，第 8 段。

48. 委员会还强调，缔约国有义务制止强迫搬迁，强迫搬迁的定义是“个人、家庭和/或社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时迁离出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护”。⁷⁷ 这类强迫搬迁行为明显不符合缔约国的《公约》义务；不论使用权属于哪种类型，所有人都应拥有一定程度的使用权保障，以保证在其面临强迫搬迁、骚扰和其他威胁时得到法律保护。⁷⁷

3. 健康权

49. 《世界人权宣言》第二十五条宣布了健康权，《公约》第十二条承认这项权利，《公约》将这项权利定义为享有能够达到的、有益于体面生活的最高标准的健康的权利。健康权不仅包括提供适当的卫生保健，而且也包括决定健康的基本因素，如使用安全的饮用水、享有适当的卫生条件、充足的安全食物、营养和住房供应、健康的职业和环境条件，以及获得卫生方面的教育和信息，包括与性和生殖卫生相关的教育和信息等。⁷⁸

50. 经济、社会、文化权利委员会认为，《公约》的缔约国必须确保向包括农村地区劳动者在内的所有人提供医疗服务和决定健康的基本因素。此外，缔约国还有一项最低核心义务，即在任何时候必须至少确保个人，尤其是脆弱和边缘群体可不受歧视地使用卫生设施、获得商品和服务；保证所有人能够得到最基本的、有充足营养和安全的食物，确保他们免于挨饿；保证能够得到基本住所、住房和卫生条件，以及充分供应安全的饮用水。⁷⁹

B. 《公民权利和政治权利国际公约》

51. 《公民权利和政治权利国际公约》所载多项权利向农民和其他农村地区劳动者提供保护。在这些权利当中，最为重要的权利包括生命权、不被任意拘留的权利、公正审判权以及言论和结社自由权。

52. 人权事务委员会在第 6 号一般性意见中强调了生命权的重要意义，委员会指出，第六条第 1 款第三句明确规定，不得任意剥夺生命，这是极其重要的规定。委员会认为，各缔约国应当采取措施，不仅防止和惩罚剥夺生命的犯罪行为，而且应防止本国安全部队任意杀人。国家当局剥夺人民生命是极其严重的问题。

⁷⁷ 同上，1998 年正式记录，补编第 2 号(E/1998/22)，附件四，第 3 段。

⁷⁸ E/C.12/2000/4，第 1 段和第 4 段。

⁷⁹ 同上，第 12、36 和 43 段。

53. 根据《公约》，农民和其他农村地区劳动者也拥有不被任意逮捕的权利以及被逮捕后获得公正审判的权利(第九条和十四条)。所有被剥夺自由的人有权得到人道待遇(第十条)，所有人都有言论自由和结社自由权，组织和参加工会以保护其利益的权利，以及和平集会的权利(第十九、二十一和二十二条)。因此，任意逮捕和拘留以及法外处决农民领袖严重违反了《公约》，因为这类行为侵犯了农民领袖的言论和结社自由权以及农民运动的和平集会权利。

C. 农村妇女的权利

54. 《消除对妇女一切形式歧视公约》的主要目标之一是结束对农村妇女的歧视。《公约》第十四条明确规定保护农村妇女的权利，使她们能够不受歧视地获得包括土地在内的生产资料，获得工作机会、享受适足的住房和社保方案、享有健康、有机会接受培训和教育等。《公约》还规定，缔约国应采取适当措施，消除对农村妇女的歧视，确保她们有权组织自助团体和合作社，以通过受雇和自营职业的途径取得平等的经济机会；有机会取得农业信贷和贷款，利用销售设施，获得适当技术，并在土地和农业改革以及土地垦殖计划方面享有平等待遇；以及享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯等方面。

55. 消除对妇女歧视委员会在若干结论性意见中指出，发展方案应优先关注农村妇女，缔约国应保护妇女获得土地的权利，使她们免受私营企业活动的影响和免于被迫搬迁。例如，委员会在 2007 年关于印度的结论性意见中敦促缔约国研究超大项目对部落和农村妇女的影响，并采取保障措施，防止她们被迫搬迁和人权受到侵犯。委员会还敦促缔约国确保拨给被迫搬迁的农村和部落妇女的剩余土地是可耕地。委员会建议努力确保部落和农村妇女享有继承和拥有土地和财产的个人权利。⁸⁰

D. 土著人民的权利

56. 保护土著人民权利的主要国际公约是获得 20 个国家批准的国际劳工组织(劳工组织) 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号公约)。该《公约》为农村地区土著人民的多项权利提供保护。具体而言，第十三至十七条承认土著人民占有其土地和领地的权利以及参与使用、管理和保护这些资源的权利。《公约》还规定，在一切涉及使用土著人民土地资源的情况下，土著人民有参与和磋商的权利，禁止将土著人民驱逐出自己的土地和领地。

57. 为了对劳工组织第 169 号公约进行补充，大会于 2008 年 12 月通过了《联合国土著人民权利宣言》。《宣言》承认，土著人民，无论是个人还是集体，都有权充分享受《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际人权法所确认的所有人

⁸⁰ CEDAW/C/IND/CO/3, 第 47 段。

权和基本自由。《宣言》超越了劳工组织公约，承认土著人民还有自决权和拥有土地和领地的权利。《宣言》承认殖民主义导致的不公正现象，强调当今全球化带来的威胁，承认传统知识、生物多样性和保护遗传资源的重要性。《宣言》还限制第三方可在属于土著社区的地上开展的活动。多民族玻利维亚国和厄瓜多尔等国家已将《宣言》纳入了本国法律，表明这些国家向前迈进了一步。

五. 促进农民和其他农村地区劳动者权利的方式和手段

58. 尽管存在这些人权框架，但农民和其他农村地区劳动者的多项人权仍然受到侵犯，导致他们极易受到饥饿和贫困的打击。为了解决这一问题，进一步促进他们的权利，有必要 (a) 更好地执行现有的国际规范；(b) 解决国际人权法的规范缺陷；以及 (c) 针对农村地区劳动者的权利制定一项新的法律文书。

A. 执行现有的国际规范

59. 为了保护农民和其他农村地区劳动者的权利，各国应在国内执行现有的国际规范，最好在国家《宪法》中承认这些权利。各国还应在农村地区最脆弱和受歧视劳动群体的充分参与下，通过新的法律，以促进对这些权利的保护。在制定这类法律时，各国应遵循经济、社会、文化权利委员会的建议，委员会在第 20 号一般性意见第 8 段中指出，要消除实际中的歧视，就要对遭受历史或持久偏见的人员群体给予足够关注，而不是只对个人在同样情况下的正式待遇进行比较。因此，缔约国必须立即采取必要措施，防止、削弱和消除造成或延续实质性或事实上的歧视的条件和态度。

60. 如果发生侵犯人权事件，受害者有可能在国家与国际非政府组织及国家人权机构的支持下，更好地利用现有的国家、区域和国际监督机制。区域和国家监督机制已证明非常有利于农村地区劳动者行使其权利。⁸¹ 大会于 2008 年 12 月通过的《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》等新的国际文书将为在国际层面获得诉诸司法的机会提供新的可能性。

61. 还应更好地利用软法律文书，加强保护农民和其他农村地区劳动者的现有人权规范的可见度。2007 年，适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员提出了一套关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则，以填补与强迫搬迁相关的业务空白。⁸² 这些原则和准则的目的是向各国提供一个可遵循的分步骤方针，以确保因发展导致的必要的重新安置和搬迁符合现有人权法。2009 年，食物权问题特别报告员提出了一套核心

⁸¹ Christophe Golay, *The Right to Food and Access to Justice: Examples at the national, regional and international levels* (Rome, FAO, 2009)。

⁸² A/HRC/4/18, 附件一。

原则和措施，旨在解决人权方面的挑战，为了使国家和公司在其他国家购置或租赁土地时遵守现有的人权法，核心原则和措施规定了一套供这些国家和公司遵循的标准。⁸³

B. 解决国际人权法方面的规范缺陷

62. 即使现有国际人权文书的执行状况已得到改善，但它们在充分保护农民和其他农村地区劳动者权利方面仍然力度不足。从历史上看，这些群体在全球许多国家长期遭遇歧视，目前对他们权利的保护尚不足以解决以上问题。因此，有必要在现有规范的基础上有所超越，依照国际人权法解决规范缺陷。

63. 适足住房权问题特别报告员在 2007 年向人权理事会提交的报告中建议理事会承认国际人权法中的土地权。⁸⁴ 食物权问题特别报告员在 2010 年 10 月向大会提交的报告中建议国际人权机构加强土地权。⁸⁵ 粮农组织目前正在制定有关负责任地治理土地使用权和其他自然资源的自愿准则，该进程的目的也是为了解决同一空白。应对这些建议和倡议给予支持。

C. 有关农村地区劳动者权利的新的法律文书

64. 当前解决国际人权法现有缺陷的一些举措应由其他措施予以补充。大多数农民和其他农村地区劳动者从事非正规行业的工作，因此没有包括在劳工组织公约的范围内，这一事实尤为令人担忧，此外，他们需要获得土地、种子、小规模灌溉、渔场或森林等生产资源的保障，但没有一项国际人权文书明确承认这一点。因此，有必要针对农民和其他农村地区劳动者的权利制定一项新的国际文书。

65. 2008 年 6 月，“农民之路组织”经过与该组织的成员组织长达 7 年多的协商后，通过了《农民权利宣言——男子与妇女》。⁸⁶ 鉴于发生了世界粮食危机，该组织于 2009 年向人权理事会和大会提交了该《宣言》。⁸⁷ 《宣言》为承认农民和其他农村地区劳动者的权利提供了良好基础，因为该组织集合了 69 个国家的 148 家组织，估计在全球范围内代表的人数超过 2 亿人，包括农民、小农户、农业工人、土著人民、农村妇女和无地者。

⁸³ A/HRC/13/33/Add.2, 附件。

⁸⁴ A/HRC/4/18, 第 33 段(e)。

⁸⁵ A/65/281, 第 43 段(d)。

⁸⁶ A/HRC/13/32, 附件。

⁸⁷ 见“农民之路组织”2009 年 4 月 6 日向大会提交的声明，见 www.viacampesina.org。

66. 《农民权利宣言》可作为一个范本，它遵循《联合国土著人民权利宣言》的结构。《宣言》第一条给出了农民的定义，其中包括小农户、无地农民、家庭成员从事捕鱼、为当地市场制造工艺品或提供服务的农村地区非农业家庭、其他农村地区牧民家庭、游牧民、实行轮耕的农民、猎人、采集者，以及以类似生计手段为生者。《宣言》再次强调生命权和适足生活水准权(第三条)；结社、发表意见和言论自由权(第十二条)以及诉诸司法的权利(第十三条)。此外，《宣言》承认一些加强对农民的保护，使之免受歧视的新的权利。这些权利包括拥有土地和领地的权利(第四条)；获得种子和传统的农业知识与做法的权利(第五条)；获得农业生产手段的权利(第六条)；获得信息和农业技术的权利(第七条)；决定农产品价格和市场的自由(第八条)；保护地方农业价值的权利(第九条)；保持生物多样性的权利(第十条)；以及保护环境的权利(第十一条)。

67. 2010 年在各大洲举办的研讨会上，渔民社区表达了类似的需求。⁸⁸ 农村地区的各种劳动者群体，尤其是农民、小农户、无地工人、渔民、猎人和采集者正集合起来，要求进一步承认他们在国际人权法之下的权利。

六. 结论

68. 在世界许多地方，小农户、没有土地的人、佃农、农业工人及靠传统的捕鱼、狩猎及放牧活动谋生的人是最易受到歧视和最为脆弱的群体。每年都有数以千计的农民成为征用土地、强迫搬迁和另行安置的受害者，这种情况可能会因为新的全球“争夺土地”现象而达到前所未有的程度。同时，传统的捕鱼社区日益受到渔业活动工业化的威胁；靠狩猎活动为生者的生计受到发展项目的威胁；牧民面临与农民争夺土地和水资源的冲突。总体而言，这些群体占世界饥饿人口的 80%。仅妇女就占世界饥饿人口的 70%；农村妇女遭受饥饿和贫困的状况尤为严重，这主要是因为她们在获得和控制土地、水和贷款等生产资源方面遭受歧视。

69. 为了应对这一局面，有必要更多地关注惠及拥有小块土地农户的农业改革，并促进土地使用权和获得土地方面的保障，尤其应针对妇女促进这类保障。还应尽快确保政府制定良好适宜的政策，以便满足农村地区最脆弱劳动者的需要。还应尽快促进执行保护农民和其他农村地区劳动者权利的人权文书，包括《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《联合国土著人民权利宣言》。国际人权法应承认土地权。

⁸⁸ 例如，见题为“保障可持续小规模渔业：负责任渔业与社会发展齐头并进”的研讨会的结论，圣何塞，2010 年 10 月 20 日至 22 日。

70. 然而，以上措施仍然不够。为了进一步促进农民和其他农村地区劳动者的权利，有必要制定一项新的国际人权文书。该文书应以宣言的形式开始，该文书应在独立的文书中承认其他国际文书所载权利，以便加强一致性和可见度。该文书还应承认农民和其他农村地区劳动者的新的权利，如拥有土地的权利，获得种子和利用生产手段的权利。由农民、小农户、无地工人、渔民、猎人和采集者及所有其他利益攸关方充分参与制定这项文书，也许是消除很多世纪以来对农村地区最脆弱劳动群体歧视的最佳方式之一。
