



人权理事会

第十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特提交的报告

增编

对中国的访问*

内容提要

本报告载有食物权问题特别报告员 2010 年 12 月 15 日至 23 日对中国进行国别访问后提出的结论和建议。

特别报告员在报告中讨论了业已取得的进展，同时特别注意在享有适足的食物的人权方面尚存的挑战。第二节(粮食供应)描述了在达到基本粮食供应自给方面所取得的进步，以及在确保农业生产的可持续性方面所面临的挑战。第三节(获得适足的食物)所描述的是，尽管在扶贫和保障粮食安全方面取得了显著的进步，但在城乡的贫困家庭中，仍存在粮食无保障的情况，为此正在努力解决这一问题，包括逐步建立一项覆盖全体城乡居民的社会保护制度，采取措施保护移民工。第四节(可获得的食物的适足性)审议了中国如何大幅度减少了营养不良现象，同时又在饮食改变(营养转型)和食品安全方面面临新的挑战。第五节(可持续性)讨论了与日益严重的土地退化、可耕地污染和气候变化有关的各项挑战。第六节(保障土地使用权和获取权)探讨了有关依靠农业用地谋生的农村地区居民的土地使用权的保障问题，以及游牧民和农村居民在重新安置/定居政策下面临的具体威胁。特别报告员在报告最后向中国政府提出了建议(第七节)。

* 本报告的内容提要以所有正式语文分发。报告本身附于内容提要之后，仅以原文和中文分发。

附件

食物权问题特别报告员对中国的访问(2010年12月15日至23日)报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 粮食供应情况	4-8	3
三. 获得适足的食物可能性	9-19	5
四. 可获得的食物的适足性	20-23	9
五. 可持续性	24-26	10
六. 保障土地使用权和获取权	27-39	11
A. 土地征用所造成的威胁	27-33	11
B. 重新定居的游牧民和其他农村居民所面临的威胁	34-39	13
七. 建议	40-46	16

一. 导言

1. 食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特应中国政府的邀请，于 2010 年 12 月 15 日至 23 日对中国进行了正式访问。访问行程包括在北京参加会议以及对通州区、昌平区和山东省的济南和莱芜地区进行实地考察。
2. 特别报告员衷心感谢中国政府给予高度合作，令他受益匪浅。他特别感谢中国常驻联合国日内瓦办事处代表团和外交部在安排此次访问时所表现出的专业素养和敬业精神。他感谢在访问期间见到的全体人员，包括外交部、农业部、国家粮食局、国土资源部、环境保护部、人力资源和社会保障部、国家质量监督检验检疫总局的高级别代表和专家以及各研究机构、民间组织和国际机构的代表。
3. 特别报告员在本报告中陈述了此次访问期间所探讨的主要问题。他以适足食物权的主要内容为框架，评述了中国为实现适足食物权所做的努力及面临的障碍。增加粮食供应固然重要，但并不足以确保实现食物权。还需要针对仍然存在粮食安全问题的地区和人口实行各项政策，以解决粮食获得问题。从适足性这一角度看，则要求适当关注食物权的营养方面。而且粮食体系必须具备可持续性：不应为满足一时之需而牺牲国家应对未来需求的能力。

二. 粮食供应情况

4. 中国在提高农业生产水平方面取得了显著进展。国内粮食供应水平已由 1960 年代初的人均每日 1,500 卡路里增加至 2000 年的人均每日 3,000 卡路里。¹ 中国有 13 亿人口，1 亿 2,170 万公顷耕地，其人口占世界总人口的 21%，但是耕地面积仅占世界耕地总面积的 8.5%，蓄水量只占世界总蓄水量的 6.5%。然而，由于农业产量显著提高，自 2005 年以来，中国已由粮食受援国变为粮食援助国。尽管人口年增长率仅为 1.07%，但在 1978 年至 2008 年期间，农业国内生产总值平均每年增长 4.6%，农民收入平均每年增长 7%。随着近年来持续丰收(2009 年粮食产量为 5 亿 3,080 万吨，与 2004 年的总产量相比增长了约 13.1%，2010 年粮食产量为 5 亿 4,600 万吨)，中国已实现了 95% 以上的粮食自给率。据估计，中国的粮食储备也已两倍于联合国粮食与农业组织所建议的 17% 的安全水平。
5. 这一成就证明小规模农业潜力巨大，若是得到有效支持，若是鼓励农民组织起来，在购买小型机械和农产品加工、运输及营销方面实现一定的规模经济，小规模农业的产量将十分可观。实际上，中国农产量的提高主要应归功于户均耕地仅有 0.65 公顷的约 2 亿小农户。成功的最重要因素是实行了保障主要粮食品种

¹ Jenifer Huang McBeath 和 Jerry McBeath, *Environmental Change and Food Security in China* (《中国的环境变化和粮食安全》), *Advances in Global Change Research* (全球变化研究进展丛书), 第 35 卷(施普林格出版社, 2010 年), 第 38 页。

最低收购价格的制度，对农业投入实行补贴，这促进了资源由工业流向农业。按法律规定，对农业的公共投入必须超过公共支出总额的增长速度：2008年，有518亿美元(按2005年不变价格计算)用于农业、林业、水利，占国家预算总额的7.3%。²

6. 由于每户分得的土地极少，订单农业也可以发挥作用，而且正在中国一些省份的农村中迅速推广。订单农业可以帮助小农户增加收入，也许特别适合中国农村由小农户组成集体的特点，因为这种集体组织模式可以使他们在与收购方谈判时处于更加有利的地位。特别报告员在访华期间亲眼见证了订单农业为山东省的农户带来的好处。但是，其他农业欠发达的省份并不一定可以照搬山东省的经验，而且当然不应该认为可以用这项制度来取代支持生产可满足当地消费需求的粮食作物的政策。然而，在适合发展订单农业的地方，政府可以通过以下方式支持订单农业：例如，调解收购方和农民之间的冲突；配合收购方的技术支持提供延伸性服务；确保法律框架能够防止收购方滥用权力，以保护农民利益。政府还可以鼓励每个集体保留一定比例的耕地专门生产粮食作物，以确保农民不会过度依赖为收购方生产的农作物的价格变化，并降低偶尔的歉收所带来的风险。最后，政府可以鼓励农户加入订单农业计划，组成联合体，向价值链上游迈进。³

7. 除了增产方面取得的成功，中国经济与社会在过去二三十年间发生的重大变迁以及土地退化和气候变化造成的威胁，都带来了各自的挑战。

8. 工业化和城镇化增加了对农田的压力。自1997年以来，因城镇化、退耕还林还草计划和自然灾害造成的破坏，中国已丧失820万公顷的耕地，目前人均面积仅有0.092公顷的耕地，为世界平均水平的40%。耕地的减少严重威胁到中国保持目前粮食自给的能力，而到2020年，中国将需要生产5亿4,500万吨粮食才能保持粮食自给，⁴至少相当于目前的生产水平。中国实行了对耕地“占多少，垦多少”的原则，并且制定了耕地面积不得低于18亿亩(1亿2千万公顷)的“红线”。但是中国已经危险地接近了这一底线。据国土资源部的资料，至2009年年底，中国有1亿2,170万公顷的农田可用，土地规划方面的规定执行情况参差不齐。而且，农村向城市移民的水平居高不下，⁵尽管根据“社会主义新农村”的概念试图改善农村地区，但却可能违反维持现有农业生产水平的目标。要达到《国家粮食安全中长期规划纲要》(2008-2020年)⁶所列的目标，包括稳定耕地面积、将粮食自给率保持在95%、将粮食储备保持在合理水平，都将困难重重。

² 中国国家统计局，《2009年中国能源统计年鉴》(北京中国统计出版社，2009年)。

³ 关于订单农业对食物权的贡献及潜在风险的详细说明见A/66/262。

⁴ 中国外交部与联合国驻华系统，《中国实施千年发展目标进展情况报告》(2010年版)(北京，2010年)，第17页。按目前的估计，2020年中国的粮食总消费量将达到5亿7,250万吨。

⁵ 据估计，到2030年，还将有4亿农村居民流入城市。

⁶ 国家粮食安全中长期规划纲要(2008-2020年)。

三. 获得适足的食物可能性

9. 要保障人人都能获得食物，必须特别关注社会中这样一个群体：他们缺乏资源，例如没有土地和足够的收入，因而无力生产或购买食物来维持适足的饮食。粮食不安全问题可能源于资源的丧失，例如失去土地或失业，也可能源于食品价格突涨，而又缺乏有效措施保护购买力不足者。实际上，此次访问正值中国食品价格高涨。据估计，2010年食品价格上涨了11.7%，⁷ 主要原因是肉类、水果和蔬菜价格攀升，而包括大米在内的基本谷物价格涨幅有限。物价上涨对家庭的影响从以下数据可见一斑，食品占一个典型中国家庭预算的一大部分：农村家庭将收入的41%用于食品，城市家庭大约须花费36%。食品价格上涨已成为城乡贫困家庭的主要问题；从最近在大陆七个城市进行的调查来看，食品价格上涨已跃居城市居民关心的社会问题之首。⁸ 这种情况令人担忧，因为2010年价格上涨的部分原因是结构性因素，包括因工业发展而丧失农田和人力资源、水污染和土壤流失、以及化肥和农业投入的费用增加。⁹

10. 不应该因为有最近的这种倒退而低估了过去三十年来中国取得的巨大进步，它使数亿人口摆脱了贫困。这种进步之所以可能是因为一系列经济改革使中国取得了骄人的经济增长：从1979年至2007年，中国的绝对国内生产总值平均每年增长9.8%，人均国内生产总值平均每年增长8.6%。最重要的经济改革是：1978年以后采用了农业家庭责任制，乡镇企业在农村地区得到发展，以及特别是1987年以来通过开放经济、以全球贸易和投资刺激以出口为导向的增长。这一切对减贫发生了实际的、可以测量得到的影响。按照世界银行的贫困标准(按2003年农村价格计，平均每人每年888元人民币)计算，中国贫困人口的绝对人数由1981年的6亿5,200万降至2004年的1亿3,500万。按照国际现行的平均每人每天1.25美元的贫困标准(按2005年美元购买力平价)计算，2005年的贫困人口数目为2亿5,400万，2005年是可依据直接调查得出评估数据的最近年份。¹⁰ 减贫工作的这种全面进展使粮食安全得到显著提高。营养不良人口比例由30年前的三分之一降至十分之一，5岁以下儿童低体重率由1990年的19.1%降至2005年的6.9%(同期生长迟缓率由33.4%降至10.5%)。

⁷ 新华社，“China’s Nov CPI up 5.1%, a 28-month high” (“11月中国消费物价指数上升5.1%，创28个月以来最高”)，《中国日报》，2010年12月11日。

⁸ 陈佳，“Inflation, prices top list of public concerns” (“通货膨胀、物价跃居民众关心的问题之首”)，《中国日报》，2010年12月16日。

⁹ Wing Lam, “Assistance doing more harm than good? The case of food security in PRC” (“援助是弊大于利? 中华人民共和国粮食安全之例”) (2008年)，非政府组织亚洲开发银行论坛，可查阅：www.forum-ADB.org/inner.php?sec=13&ref=extras&id=174。不过，农产品和粮食供应方面的投机行为也可能起到了一定的作用，加剧了价格波动的影响。

¹⁰ 世界银行，《从贫困地区到贫困人群：中国扶贫议程的演进。中国贫困和不平等问题评估报告》，2009年3月，第iii页和第v页。

11. 然而，伴随着全面的经济发展和社会进步，不同地区之间和城乡之间的生活水平差距也更趋明显。中国改革基金会经济学家王小鲁 2010 年关于未经申报的收入的研究报告称，即使按城乡生活费用的差别做出调整，衡量不平等程度的基尼系数还是从 1990 年的 0.329 增加到 2005 年的 0.443，而如今可能已超过 0.5。¹¹ 城乡收入差距不断扩大，由 2000 年的 2.79: 1 上升至 2007 年的 3.33: 1，若将公共服务支出的分配考虑在内，城乡收入差距的比例则高达 5-6: 1。¹² 在粮食供应得到全面提高的同时，某些地区的一些人群中粮食不安全问题依然存在。因此，最近一份关于中国粮食安全问题的报告称，在一些农村贫困县，特别是集中在西部山区的 592 个国家级贫困县，粮食不安全的情况依然普遍存在。¹³ 另据估计，有 2 亿 7,000 万人得不到充足的安全饮用水供应。¹⁴

12. 要确保人们能够切实获得适足的食物，一个重要支柱是建立有效的社会保障体系，使生活水平低于相对标准的人口和粮食安全得不到保障的人口能够获得多种形式的援助。

13. 特别报告员盛赞中国政府所做的努力，其明确的政策目标是建立覆盖所有城乡居民的社会保障体系，包括基本养老金、基本医疗和最低生活保障(低保)制度。然而，此项工作在城镇居民中的进展更为迅速，而城乡居民之间的差距仍然很大。正在作出重大改革，如 2009 年 12 月作为试点项目推出的新的农村社会养老保险政策。到 2011 年，该项目已经扩展到 838 个县，覆盖 27 个省、市、自治区，现已有 1 亿 3,500 万人加入。但要缩小城乡差距，仍有许多工作有待完成。

¹¹ Xiaolu Wang (王小鲁)和 Wing Thye Woo (胡永泰), “The size and distribution of hidden household income in China” (“中国隐性家庭收入的规模与分配”), 中国经济体制改革研究会的研究项目(2010 年), 第 19 页。

¹² 《2007/08 年度中国人类发展报告：惠及 13 亿人的基本公共服务》(Human Development Report China 2007/08: Access for All - Basic Public Services for 1.3 Billion People), 联合国开发计划署驻华代表处委托中国改革发展研究院协调撰写(北京, 中国对外翻译出版公司, 2008 年), 中文本第 28 页(英文本第 33 页)。

¹³ 肖运来和聂凤英, 《中国食物安全状况研究》(A Report on the Status of China's Food Security), 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金会和联合国世界粮食计划署委托撰写(北京, 中国农业科技出版社, 2009 年), 中文本第 48 和第 49 页(英文本第 62 和第 63 页)。1994 年, 中国政府最初将基本贫困县定为 1992 年年人均净收入低于 400 人民币的县。当时确定的 592 个贫困县分布在 27 个省、市、自治区, 主要集中在 18 个省、市、自治区。2006 年, 对贫困县名单作了调整: 沿海省份(包括广东、山东、浙江、辽宁和福建, 以及西藏)的一些县被划了出去, 而另一些县又被加了进来, 贫困县总数仍保持在 592 个(约占全部县总数的五分之一), 现在分布在 21 个省、市、自治区。三分之一的贫困县在西部地区。2006 年, 这些贫困县的人口总数为 2 亿 3,290 万(占总人口的 17.7%)。

¹⁴ 《2009/10 年度中国人类发展报告：迈向低碳经济和社会的可持续未来，主要结论》(Human Development Report China 2009/10: Towards a Low Carbon Economy and Sustainable Society. Key findings) (2009 年 12 月), 联合国开发计划署委托中国人民大学和开发署驻华代表处协调撰写(中国对外翻译出版公司, 2010 年), 第 2 页。经济合作与发展组织(经合组织)最近一份报告称, 有 3 亿 1,200 万农村居民得不到安全饮用水。见经合组织, OECD Rural Policy Reviews: China (《经合组织中国农村政策评论》) (2009 年 3 月), 第 2 页。

例如，农村居民平均得到的最低生活保障金仅为城镇居民的一小部分。¹⁵ 虽然部分原因是家庭承包责任制使农村居民拥有土地使用权，但是在获得基本医疗保健和养老金方面，城乡居民也存在差距。

14. 城乡差距扩大的一个主要原因是地方政府财政收入不足，无法完成所分配的任务。教育、卫生保健和养老金等大量基本服务都由地方政府提供，¹⁶ 据估计，地方政府承担了 80% 以上的基本卫生和教育开支。¹⁷ 虽然中央政府给予了大量补贴——从中央至地方政府的财政转移(不含退税)由 2002 年的 4,350 亿元(人民币)增加至 2009 年的 24,000 亿元¹⁸——但是医疗和卫生资源仍然存在严重分配不均的情况。据估计，2005 年，仅有 25% 的公共卫生资源用于农村人口，虽然农村人口几乎占总人口的 60%。¹⁹

15. 在地方一级征收使用费其实是将基本服务的提供市场化，这在发生深刻的社会变革、人们最重视安全的时刻，引进了更多的不安全感。而对最为贫穷的公民而言，这意味着实际可支配收入减少。例如，中国农村的贫困农民可能需要用农产品换取现金来支付医疗费，使疾病居中国农村贫困原因之首。2003 年中国国际卫生调查显示，中国西部地区 62% 的农村病人需要治疗，但因经济困难而负担不起，形成了疾病导致贫困的恶性循环，而因疾病变穷或因疾病再度变穷的穷人比例从 1998 年的 22% 上升到 2003 年的 33%。²⁰ 世界银行最近的一份报告还发现，除了医疗保健之外，教育对于中国民众福利的提高具有关键意义。²¹ 事实上，《2007-2008 年度中国人类发展报告》中称，在一些地区，教育费用已成为贫困的最重要的原因之一。²² 因此，尽管在总体经济增长和减少收入贫穷方面取得了相当的进步，但沦落到贫困状况的可能性仍然普遍存在：中国农村人口将近三分之一在 2001 至 2004 年期间至少有一年属于消费贫困人口。²³

¹⁵ 世界银行，“From poor areas”（《从贫困地区》）(上文脚注 10)，中文本第 115 页(英文本第 124 页)。

¹⁶ 叶兴庆，“China’s urban-rural integration policies”（“中国的城乡协调发展政策”），*Journal of Current Chinese Affairs*（《中国时事杂志》），第 38 卷，第 4 期(2009 年)。

¹⁷ Christine Wong (黄佩华)，“Paying for the harmonious society”（“为和谐社会买单”），*China Economic Quarterly*（《中国经济季刊》）第 14 卷，第 2 期(2010 年 6 月)，第 21 页。其他研究表明，2008 年，中央政府和地方政府的开支各占社会保护和公共卫生支出的 4.09% 和 95.91%；同年，省级财政支出和收入的比率在东部、中部和西部地区分别达到 130%、232% 和 276%。这说明，将提供这些社会服务的责任放在地方一级是无法持续的。

¹⁸ 同上，第 20 页。

¹⁹ 《2007/08 年度中国人类发展报告》(上文脚注 12)，中文本第 44 页(英文本第 52 页至第 53 页)。

²⁰ 叶兴庆，“China’s urban-rural integration policies”（“中国的城乡协调发展政策”），*Journal of Current Chinese Affairs*（《中国时事杂志》），第 38 卷，第 4 期(2009 年)，第 136 页。

²¹ 世界银行，“From poor areas”（“从贫困地区”）(上文脚注 10)，第 xxiv 页。

²² 《2007/08 中国人类发展报告》(上文脚注 12)，中文本第 28 页(英文本第 33 页)。

²³ 世界银行，“From poor areas”（“从贫困地区”）(上文脚注 10)，第 vi 页。

16. 财政转移固然必要，但是给各省市更多的补贴也许并不是解决这一问题的最佳之道，因为很难监控地方部门如何使用专项资金。不妨考虑由中央重新集中管理某些公共服务，例如支付养老金、教师工资或基本医疗费用。这样可以确保地方政府无需依靠向用户收取费用来填补财政收入和支出的差距；用户使用费当然会对贫困家庭造成尤其严重的影响，并有可能在某些基本权利的享受方面导致倒退。

17. 城乡之间公共服务水平的差距也影响到了农民工。过去几十年来，约有 1 亿 5,300 万农民工从中国各地农村迁徙到城镇地区、特别是东部省份工作。估计有 20% 的农民工是举家迁徙；²⁴ 鉴于这一比例目前相当于 3,000 万农民工，因此，农村向城镇移民的总人数估计为 2 亿左右。尽管努力逐步让农民工的处境与城市居民靠拢，但这些移民还是往往被排除在社会服务和社会保障福利之外，包括不能享受向城镇居民提供的低保。产生这种状况的部分原因是，绝大多数(可能约有 85%)的农民工在非正规部门工作，这使他们更容易遭遇恶劣的劳动条件，包括拖欠工资的情况。²⁵ 农民工被排除在社会服务和社会保障福利之外的另一个原因是户籍制度(户口)，由此造成的结果是，根据户口所在地的不同，居民在卫生、教育和基本收入保障等基本服务领域享有的待遇也有所不同。户口制度也导致了对尊重家庭生活权的限制，迁移到城市的父母往往因为担心孩子得不到教育，而不得不将他们留在农村。²⁶

18. 应当制定针对具体情况和这一人口群体需求的方案，将快速增长的农村移民纳入城镇社会保障制度。一些省市已经采取步骤，启动试点方案，消除或减少户口制度的影响，并将农民工纳入基本公共服务体系。最近，上海市就在卫生保健方面采取了此类措施。然而，这往往只能惠及农民工之中少数在正规部门就业者。另外，若要使之在财政上具有可持续性，使有关城市的公共服务部门能够应付其不得不面对的不断增长的需求，就应该确保它们拥有充足的财政收入可供支配。这再次说明了财政改革的重要性。

19. 随着低保的进一步扩大和户口制度的逐步取消，社会保障权得到了加强，这项权利也应作为一项人权来伸张。具体而言，立法明确受益人的定义，让受益人更多地了解自己的权利，这可能限制资源因贪污腐败或结党营私而被挪用的风险，并能提高对负责实施的行政部门的问责，尤其是如果法院有权监督实施情况

²⁴ Shi Li (李实), “Rural migrant workers in China: scenario, challenges and public policy” (中国的农民工: 现况、挑战和公共政策), 国际劳工局政策一体化和统计司, 第 89 号工作文件(日内瓦, 劳工组织, 2008 年), 第 5 页。

²⁵ 同上, 第 14 页, 2004 年由劳动和社会保障部在 40 个城市开展的一项调查发现, 仅有 12.5% 的农民工有书面工作合同。

²⁶ 据政府提供的资料, 80% 随父母进城的儿童接受了免费义务中小学教育。不论这项数字是怎么得出的, 现实依然是, 许多儿童被留下来了; 有时父母都走了, 儿童由亲友照顾。“共享蓝天”大行动等项目的目的便是向这类儿童提供支持。这种分离是家庭为寻求更好的就业机会所付出的极其高昂的代价。

的话。将社会保障计划的福利定义为来自每个公民都拥有的权利(即使是这项计划是按需分配的,或者只有满足某些条件的人才能受益),能降低因参加这种计划而蒙受的耻辱感,否则有资格人员的参加人数就会大为减少。受益人参与计划的制定和实施能提高计划的效力。也可以考虑将妇女,而不是作为户主的男子,列为现金转账制度的直接受益人。这在其他一些国家已经有过成功的经验。这样做能有助于确保将资源用于保护儿童和整个家庭的最大利益,并有助于重新平衡家庭内部的权力关系。

四. 可获得的食物的适足性

20. 如上文所述,中国在改善营养不良方面取得了显著成效。然而,在城乡人口的营养和适宜饮食方面仍然存在严重问题。2009年,在一般农村地区,5岁以下儿童贫血率为28.6%,但在较贫困的农村地区,这一比例为41.2%,而且较贫困的农村地区的12个月大幼儿生长迟缓率为22.7%。²⁷从政府提供的官方数据来看,2009年农村地区5岁以下儿童体重不足的比例为4.6%,2005年农村地区5岁以下儿童中度至严重贫血率为21.9%,大约是城镇儿童的2倍。尽管大多数家庭的水果和蔬菜消费量显著增加,但贫困县中相当一部分家庭每周只有一两天能够吃到蔬菜。与此同时,肥胖症正在出现:2002年,中国有9.2%的儿童体重超重,这个数字仅略低于中国体重不足者的比例(11%)。²⁸世界卫生组织的调查还发现,食盐过量导致高血压及相关疾病,对中国日趋老龄化的人口构成威胁。因此,中国同其他正在经历营养转型的国家一样面临着相同的挑战。

21. 可以采取四个相辅相成的战略来全面解决这些问题。首先,推广多元化和均衡的膳食,包括通过农业政策或其他适宜的方案,为贫困的城乡消费者推出便宜的蔬菜价格,这可以减少营养不良现象并防止肥胖问题进一步加剧。其次,推广婴儿出生后前6个月纯母乳喂养、6个月后添加辅食的做法,这是避免头22个月内婴儿营养不良及加强儿童免疫系统的最有效策略。从特别报告员收到的一些全国性的数据来看,在这一领域取得进展的机会较大:根据全国性的数据,现在中国6个月以下婴儿的纯母乳喂养率仅有27%,世界卫生组织估计,这一比例在农村地区甚至更低(10%)。不过,从政府提供的数据来看,6个月以下婴儿有92.24%是母乳喂养的(从同一政府资料来源提供的数据来看,比2002年营养与健康状况调查时的71.6%增加了22%)。但是,特别报告员明白,这里指的是母乳喂养的婴儿,而不是纯母乳喂养的婴儿。第三,推广对包括小麦粉在内的主食进

²⁷ 中国疾病预防控制中心陈春明等著,“Nutritional status of children during and post-global economic crisis in China”(“全球经济危机后的中国儿童营养状况”),《生物医学与环境科学》第24卷,2011年第4期,第325页。

²⁸ Jikun Huang (黄季焜)和Scott Rozelle,“Agricultural development and nutrition: the policies behind China's success”(“农业发展和营养:中国赖以取得目前成就的各项政策”),世界粮食计划署第19号不定期论文,2009年,第3页。

行强制性生物强化的做法(迄今为止全球已有 56 个国家在这样做), 这可以作为对前两项预防性战略的补充。最后, 要遏制肥胖症的发生率, 就一定要更严格地监管食品行业对高脂、高糖、营养不均衡的加工食品和方便食品的推销。

22. 食品安全是另一个重要挑战。继 2008 年三聚氰胺污染婴儿奶粉事件之后, 中国采取了一系列加强食品安全监管的重要举措, 并于 2009 年 3 月通过了《食品安全法》。虽然农业食品加工和零售业的快速发展使政府面临诸多困难, 但中国政府仍然在这一领域做出了重大努力, 为此应得到赞扬。然而, 在此背景下, 特别报告员感到关切的是, 根据所得到的资料, 将受食品安全问题影响者组织起来的个人有受到法律制裁的危险, 其中一个例子是赵连海, 据报道, 他因寻求将像他一样子女受三聚氰胺婴儿奶粉之害的家长组织起来而被认定犯有扰乱公共秩序罪。这对那些希望依据《食品安全法》第十条报告违法行为的人造成了寒蝉效应, 而且似乎低估了行使言论自由和结社自由可以为满足食物权做出的贡献。

23. 特别报告员深信, 透明度和信息获取对于切实实现食物权是必不可少的。正是通过行使基本自由, 才能对主管部门进行问责, 根据实施效果对政策加以改进; 才能打击公职人员腐败和滥用职权的现象, 特别是在地方一级; 才能使为在各个方面保障食物权而通过的法律得到遵守。

五. 可持续性

24. 根据 2008 年中国科学院的一份报告, 2005 年对自然资源的开采、生态退化和环境污染带来的成本占国内生产总值(GDP)的 13.9%, 而该年度 GDP 的增长幅度为 11.3%。这说明了中国正面临重大的生态威胁和挑战, 有可能为国家粮食安全和弱势群体实现食物权带来严重后果。据估计, 中国领土总面积的 37%受到土地退化的影响。²⁹ 从国土资源部的数据来看, 约有 1,230 公顷的土地受到污染, 占中国耕地面积的 10%以上。³⁰ 西北地区的水土流失问题已十分严重, 已经引发对中国未来粮食安全的关切。缺水问题十分严峻: 人均供水量还不足世界平均水平的三分之一。预计到 2030 年, 如果没有相应的减缓行动, 气候变化可能导致农业生产率下降 5%至 10%, 主要影响小麦、大米和玉米。³¹ 干旱如今每年已影响着中国 2 亿至 6 亿亩农田。事实上, 就在特别报告员访问中国时, 发生了一场史无前例的旱灾, 35.1%的(将于 2011 年 6 月收割的)小麦受到影响, 受灾面积达 9,611 万亩(640 万公顷)。这占受灾的 8 个省份(包括山东、江苏、河南、河北和山西)的农田总数的 21.7%, 而这 8 个省份占中国小麦生产的 80%以上。最后, 农业现代化也依赖大量的农业投入, 中国对这些投入所需的化石燃料如石油

²⁹ McBeath 和 McBeath, *Environmental Change* (《环境变化》) (上文脚注 1), 第 53 至第 54 页, 引用水利部的一项估计数据。

³⁰ 同上, 第 58 页。

³¹ 《2009/10 年度中国人类发展报告》, (上文脚注 14), 第 19 页。

和天然气的进口量每年增长。有一点很清楚：虽然农业系统在过去 30 年里取得了骄人的成果，但现在必须关注的是，如何更好地抵御与气候有关的冲击，以及如何更加高效率地使用稀有资源。

25. 中国政府一直密切关注这一问题，为减轻和适应生态破坏包括气候变化而采取的诸多举措值得赞扬。然而，需要采取的措施还有很多。某些政策的社会影响可能被低估，例如覆盖 25 个省份 3,200 多万农户的退耕还林政策。这些计划的规模相当大：从 1999 年至 2006 年，已在 364 万亩农田上植树造林。有大量农民受到影响，他们必须另谋出路，解决食物权问题。另外，政府可以依据生态农业的原则，进一步开发可持续农业生产模式的潜力，以可持续的方式提高农业生产率。鼓励小农户减少投入，特别是合成肥料，可以降低生产成本，提高总利润率，同时防止食品价格进一步上涨，降低中国的进口成本和二氧化碳排放量。中国在生态农业方面的经验已经证明，这种方法是可行的，而且可以带来十分显著的成效。例如，在云南省的 3,000 公顷稻田内，将抗病性差的水稻品种与抗病品种混合种植，结果产量增加了 89%，稻瘟病比种植单一品种时减少了 94%，使农民无需再使用杀菌喷雾剂。

26. 政府还可以改善地方行政部门和私营部门利益攸关方的问责制。在对地方部门和官员进行评估时，不能仅依据纯粹的经济业绩(国内生产总值)，还要评估他们在环境方面的表现。还可以激励地方政府和官员监督私营公司遵守有关环境的强制性法律和法规的情况。此外，还可以进一步加强法院在环境问题上的作用，例如允许进行公益诉讼。

六. 保障土地使用权和获取权

A. 土地征用所造成的威胁

27. 中国仍有约 7.5 亿人居住在农村，主要依靠农业用地来维持生计。这些人数众多的小农户是中国赖以实现粮食安全的中坚力量。土地使用权能否得到保障、能否进行与土地相关的投资对他们而言至关重要。现行的土地使用权制度力求达到一种微妙的平衡：一方面保障近年来不断得到加强的个别农户对土地的使用权；另一方面要发展土地租赁权市场，并确保土地所有权仍然掌握在集体手中。然而，在执行阶段这种平衡有时会被打破，各个村庄之间的执行水平也参差不齐。

28. 第一，尽管 2002 年的《农村土地承包法》中几乎全面禁止“调整”承包地(2007 年的《物权法》对此又再次确认)，只允许在特殊情况下经过严格的程序才可进行调整，但是在实际操作中，这种调整的可能性经常遭到滥用。例如，从对中国 17 个农业省 1,657 个村庄的 1,773 户农户的调查来看，有三分之一的村庄在

第二轮承包后作了重新调整，但调整速度自 2005 年后有所放慢。³² 第二，由于政府部门可以援引“公共利益”的概念作为土地征用的合法理由，而对这一概念又缺乏严格的法律定义，这也助长了土地征用的现象。农村发展研究所根据其 2008 年的调查估计，22.9%至 40%的土地征用系作商业用途(出于私人投资商的利益，而不是公共利益)。³³ 第三，在很多地区都有报告称，有人违反现行法律程序将耕地出让给开发商。有一份报告显示，此类非法征用土地事件的数目正在下降(从 2006 年新开发项目的 48.5%降至 2009 年新开发项目的 11.7%)。³⁴ 然而，这种现象仍然大量存在。

29. 土地和农民面临的压力威胁到国家维持现有农业生产水平进而维持粮食自给理想水平的能力。这也威胁到土地使用者的权利，他们迫于地方政府的压力不得不出让土地使用权，而在某些情况下，地方政府部门收受贿赂，又将土地使用权转让给开发商。即便遵守了程序规定，地方官员也经常侵占支付给集体的大部分补偿金，尽管 2007 年《物权法》明文规定，应将补偿金全额返还给土地被征用的农民本人。

30. 只要确保土地证书的发放并使土地使用者能够得到更优质的信息以了解他们的权利和获得法律援助的渠道，就可大大有助于保护他们免遭违法行为的侵害。还可以通过调整现有法律框架来巩固土地使用者的权利。例如，可以规定在现行的 30 年承包期期满后自动延长土地承包经营权，除非承包农户已没有任何家庭成员生活在承包的土地上。可以更为明确地规定集体调整承包地的条件和国家出于公共利益收回土地的条件，以便法院能够更严格地审查政府部门，防止其利用这些例外情况削弱土地使用者的使用权。

31. 靠农业维生的中国妇女的土地使用权的保障问题令人特别关切。这类妇女占全体农村劳动力的 60%至 70%。她们对农业生产的贡献比以往任何时候都多，其部分原因是男子流向城镇的比例较高。然而，自 1990 年代以来，有相当一部分妇女因政府的再分配、丧夫等原因而失去承包的土地。而且，妇女的土地权很少写在发给家庭的土地证上。据一项研究称，只有 7%的土地证在妇女名下，有 5%的土地证是合发给男女双方的；其余 86%的土地使用证在丈夫、父亲或岳父名下。³⁵ 这个问题必须解决。今后在发放土地证书时，一律应记录夫妻

³² Roy Prosterman (罗伊·普罗斯特曼)等(合著), *Secure Land Rights as a Foundation for Broad-based Rural Development in China: Results and Recommendations from a Seventeen-Province Survey* (《保障土地所有权, 推动农村大发展: 中国 17 省调查报告的结论与建议》), 国家亚洲研究局第 18 份特别报告(西雅图, 2009 年), 第 33 页。

³³ 同上, 第 16 页。

³⁴ Qian Wang (王茜), “Officials feeling pressure over illegal land use” (官员因土地被非法占用而感受到压力), 《中国日报》, 2010 年 12 月 17 日, 第 5 页。

³⁵ Zongmin Li (李宗民)和 John Bruce, “Gender, landlessness and equity in rural China” (“中国农村的性别、无地与公平问题”), 见 Peter Ho 编, *Development Dilemmas: Land Reform and Institutional Change in China* (《发展的困境: 中国的土地改革与体制变革》)(伦敦和纽约, 罗德里格出版社, 2005 年), 第 271 至 272 页、第 276 页。

双方的名字，而且应该明白，目前仅在丈夫名下的土地证同样也应保护妻子的权利。³⁶

32. 不应将加强土地使用权保障及随之开发土地租赁权市场作为最终目的，而应将其视为更广泛的农村发展方案的一部分。应该把它与支持小规模农业结合起来，以确保农民不会以亏本的价格出让其土地使用权。对于中国农村数量庞大的农户来说，拥有土地使用权仍然构成基本的社会安全网。有保障的土地使用权只能在一定程度上确保中国农村家庭能够应对打击，但对付营养不良“几乎完全有效”。³⁷ 除非他们的教育水平得以提高，或者能在城镇地区得到真正的体面的就业机会，否则，土地通过市场机制加速集中会导致贫困现象加剧，进而可能会使粮食安全问题的进一步恶化。

33. 因此，小农户需要得到支持。防范被迫退出农业的最好办法是提高生产力。这不仅是因为对小农户来说，食物权意味着有取得生产食物的手段的保障，这一方面是为了养活自己，另一方面是作为收入来源以购买食物。而且还因为家庭拥有的小块耕地往往单产甚高。虽然土地租让权市场的进一步开发将加快小农户退出农业的步伐和大农庄的形成，但除非向城市移民是出于城市的“吸引”而不是小农户被“推”出农村，除非较大的生产单位的增加能够达到跟现有小农户一样的生产水平和相当的多样化程度，否则这样做便没有道理。虽然极端的分化可能造成自身的问题，但这种问题在大多数情况下可以通过鼓励建立农民合作社、在农村地区开发农业以外的其他就业机会来克服。

B. 重新定居的游牧民和其他农村居民所面临的威胁

34. 自 1985 年以来，中国政府在西部省份和自治区——西藏自治区、四川、青海、内蒙古和新疆——执行了一系列政策，表面上其目的是实现畜牧业现代化和商品化；同时解决草场退化的问题，防止在中国低洼地区发生自然灾害。随着时间的推移，这些政策又得到了扩大，列入了其他一些目标，如：提供更加舒适的住房，更好地供电、供水、交通、入学和医疗保健，以及将被认为经济“落后”的少数民族带进其他地区已经实现的现代化和经济发展。³⁸ 事实上，这些政策造成牧民放弃游牧生活而定居下来。1985 年通过的《草原法》现在得到了“退牧还草”和“退耕还林”等一系列政策和方案的补充，这是 1999 年“西部大开

³⁶ 见食物权问题特别报告员的报告(A/65/281)，第 31 至 32 段。

³⁷ Klaus Deininger 和 Hans Binswanger, “The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experiences and future challenges” (“世界银行土地政策的变迁：原则、经验和今后的挑战”), The World Bank Research Observer (《世界银行研究观察家》), 第 14 卷, 第 2 期(1999 年), 第 247 至 276 页, 第 256 页。

³⁸ 据报道，早在 1998 年，农业部副部长齐景发就说过，到本世纪末，所有牧民都将结束游牧生活。“Herders in China to end nomadic life” (“中国牧民将结束游牧生活”), 新华社, 1998 年 3 月 18 日。可查阅 www.highbeam.com/doc/1P2-18157255.html。

发战略”的一部分。这些方案所实行的措施包括对严重退化的牧场实行禁牧、对中度退化的牧场实行休牧，加上重新播种，以改良退化的牧场。虽然受牧场关闭影响的牧民可以得到补贴来购买饲料(补贴额最近在 2011 年 8 月又有提高)，但这些方案事实上却导致了宰杀或出售牲畜和放弃季节移徙的现象。在西藏自治区开展的重新安置政策已扩大到非牧民，其目的是在“安居”政策下将西藏的大部分农村人口重新安置、迁移或安排在新建的集中住区定居，因为“安居”政策要求拆毁并重建“不合适的”住房。

35. 这种方案有时被称作“环境移徙”，目前正在快速发展。要评估被重新安置的牧民和农村居民的确切人数很难，因为地方政府容易夸大自己达到官方指标的成绩，而且一些被重新安置的牧民在发现无法在新的安置地体面地谋生后又回到自己的牧场，而另一些人则流向城市，希望找到更好的谋生机会。然而，据报道，2010 年，西藏高原上 225 万名游牧民中有 50%至 80%被逐步迁移。在四川，省政府指出，2008 年 10 月“牧民定居计划”中大约 80%的目标已经完成(42 号文件)；这项计划的目标是到 2012 年年底之前重新安置省内的所有游牧民——大约 47 万人。在西藏自治区，政府报告说，按照 2006-2010 年五年计划的目标，政府为 143 万人(30 万个家庭)提供了“舒适住房”，政府还宣布，另有 185,500 个家庭(约 88 万人)将在 2013 年之前迁入新居，这是西藏农村人口长期定居和重新安置活动的继续。³⁹ 青海省政府在 2011 年 3 月报告说，从 2009 年至 2010 年，他们共建了 46,000 个定居点，并计划为 134,000 个家庭再建 25,000 个定居点。⁴⁰

36. 虽然各地区的情况远非统一，但特别报告员感到关切的是，在“社会主义新”农村重新定居意味着放弃畜牧和农业收入，因而失去经济独立。被重新安置的农村人口所面临的粮食安全问题包括：丧失土地、蓄养牲口的能力受到限制、搬到不适合农业的地区、以及传统的谋生形态往往遭到破坏。在一些近郊地区，农民受到压力，不得不将种粮食改为种蔬菜，这样可以有现金收入，但由于存在组织更好的竞争对手，他们的产品在当地市场难以出售。在定居村，工作机会没有达到必要的规模，或者已由迁入的新的移民工填补，而社会救济津贴不足以抵消安置到城市中心附近后生活费用的增加。看来牧民有时被推到这样一种处境：他们在受到自然灾害或积累债务后，除了接受国家购买他们其余的牧群之外别无选择。而且，“退牧还草”方案的理论基础——即“草”和“牧”之间存在根本的矛盾——将重点更多地放在过度放牧的作用上，而不是放在国际公认的草原学标准上。事实上，西藏高原土地退化现象很可能有多种原因。例如，虽然气候变

³⁹ “Figures tell Tibet’s development in five years” (“数字说明了西藏五年内的发展”)，2011 年 1 月 16 日。可查阅 http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-01/16/c_13693159.htm。

⁴⁰ “Qinghai to build more settlements for herding families in 2011” (“青海将于 2011 年为牧民家庭建造更多的定居点”)，中国国际广播电台，2011 年 3 月 27 日。可查阅 <http://english.cri.cn/6909/2011/03/27/2021s628788.htm>。

化很可能是青藏高原环境变化的主因，但采矿是一些地区土地退化的另一个原因。

37. 《经济、社会、文化权利国际公约》规定不准剥夺任何人的生存手段，《生物多样性公约》(1992年)承认土著社区在保障和保护生物多样性方面至关重要(第8条(j)项)。中国已经批准了这两项公约。特别报告员促请中国政府采取一切适当措施，立即停止在非自愿情况下将游牧民迁离自己的传统土地以及针对其他农村居民的非自愿迁移或定居方案。不应对地方当局施压，要求他们加快执行重新安置政策。⁴¹ 他吁请中国政府与牧民社区进行有意义的协商，包括评估以往和现行落实食物权政策的成果，并研究所有可行方案，包括近期出台的《牧场管理新规定》等边缘牧场可持续管理战略，以便结合游牧民对放牧区域的经验和从现代科学中汲取的知识。特别报告员还鼓励中国政府投资进行草场恢复建设，并通过农村推广工作帮助其余的游牧民。还应该考虑是否可以推行在蒙古已经试点成功的牲畜保险方案。此类方案在出现重大灾情后向牧民提供重新购买牲畜和恢复生产的资金，可以鼓励牧民小规模放牧，实际上取代了传统以来依靠大牧群带来的“保险”。

38. 人权理事会在第16/27号决议中鼓励各国以及公共和私人捐助者审查和考虑各种办法，将2010年食物权问题特别报告员的报告(A/HRC/16/49)中所载的建议纳入有关政策和方案。特别报告员在该报告中强调，生产者协会必须参与影响他们的政策，国家和生产者协会应当共建粮食安全政策。中国政府已在若干省份成功开展了一些生态农业项目，报告对其中的一些项目进行了讨论。中国政府现在有一个独特的机会，可以表明他们能够与游牧民一起加强对他们的土地使用权的保障，通过参与性的生态农业方法应对气候变化。应鼓励游牧民推动适应战略，而不是让他们承担不应由他们负责的变化的代价。

39. 最后，特别报告员促请中国政府改善“社会主义新”农村的就业机会、教育和卫生服务，以便让所有重新安置的农村居民都能实现取得适足食物的权利。

七. 建议

40. 食物权特别报告员对中国在实现粮食安全方面取得的重大进展感到鼓舞。然而，依然存在严峻的挑战。这些挑战包括：改善农村居民和农民工的生活条件；提高对土地使用权和获取权的保障；向更具可持续性的农业过渡；以及解决营养和食品安全领域的问题。针对这些挑战，特别报告员提出以下建议。

⁴¹ 2011年8月，国务院敦促地方当局“到2015年年底基本完成游牧民迁移和安置工作”。见“Govt urges action on grasslands”(“政府敦促对草原采取行动”)，2011年8月13日《中国日报》。可查阅 http://usa.chinadaily.com.cn/china/2011-08/13/content_13107898.htm。

支持小农户

41. 特别报告员建议中国政府考虑采取以下措施，加强对以农业为生的农村家庭的土地使用权的保障：

(a) 确保对土地使用权实行更大的保障，包括将其自动延长到目前的 30 年期限以后，除非承包土地的家庭中没有一人还在那里生活；

(b) 提高透明度，限制地方官员在土地交易中贪污的风险，从而确保切实遵守 2007 年《物权法》，例如，可以设立一个制度，受权开发土地的买方可以将应付赔偿金存入一个信托基金，由该信托基金向失去土地的农民作出赔偿，而不用让资金由当地政府官员经手；

(c) 更好地限制集体强行调整的可能性，以及国家出于公共利益驱赶土地使用者的可能性，包括让法院能够更严格地审查政府部门，防止其利用这些例外情况削弱土地使用者的使用权；

(d) 确保在发土地证书时，写上夫妻双方的名字，而不是(像过去经常发生的那样)只写丈夫的名字。

42. 食物权问题特别报告员还促请中国政府根据他 2011 年提交大会的报告(A/66/262)中的建议，在被认为可能对农民有利的适合发展订单农业的地方，切实支持农民参加订单农业，确保这一办法公平而具有可持续性，确保当地的粮食和营养安全因此得到加强。

支持人人达到适足生活水平的权利

43. 特别报告员建议中国政府：

(a) 考虑到生活费用的增加，尤其是基本食品价格的增加，增加每月最低生活津贴(低保)；

(b) 继续努力缩小对农村居民的社会保护与对城镇居民的社会保护之间的差距。由于在地方一级采用使用费会使农村贫穷家庭受害，因此，中央政府可能必须发挥更大的作用，以确保向农村居民提供教育和医疗保健方面的基本服务，并确保这类人的养老金有所增加；

(c) 改善对向地方政府转让的资金使用情况的监督，通过交流经验，促进跨省学习；

(d) 将享受社会保障的权利定为人权，受益人可以在法院或行政法庭声张这项权利，并让受益人了解自己的权利，这对于确保享受社会保障的权利得到尊重、在地方一级降低腐败和偏袒现象是必不可少的；

(e) 解决从农村流向城镇的农民工目前在享有适足的生活水平方面所面临的歧视，这一方面是因为许多人不得不在非正规经济部门就业，另一方面是由于户籍制度(户口)。应加大努力对工人进行登记，以保护他们不受虐待和不公平的

解雇，户口制度应逐步取消，但应考虑到取消户口制度在财政上无法维持的地方政府需要得到中央政府的支持。

支持向可持续农业过渡

44. 特别报告员建议中国政府根据《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家、特别是在非洲防治荒漠化的公约》，进一步探讨用生态农业办法实现农业现代化的潜力，以求在旱地和受到沙漠化威胁的地带扩大采用可持续土地管理办法，减少对人工化肥等取决并受制于日益动荡和增高的天然气和石油价格的投入的依赖。

支持应对营养转型的战略

45. 特别报告员促请中国政府遵循 2004 年世界卫生大会通过的《世卫组织关于饮食、锻炼与健康的全球战略》的建议，制定并实施一项国家战略，以应对与中国饮食迅速改变以及随之而来的非传染性疾病传播有关的问题。

支持面临重新安置或迁移的游牧民和农村居民

46. 特别报告员建议中国政府：

(a) 停止将游牧民非自愿迁离他们的传统土地，停止对其他农村居民的非自愿迁移或定居方案，以便与受影响的社区进行有意义的协商，让各方能够考虑所有可行方案，包括近期出台的边缘牧场可持续管理战略；

(b) 在“社会主义新”农村增加就业机会、教育和卫生服务，以让所有被重新安置的农村居民都能实现获得适足食物的权利。