



## 人权理事会

### 第十三届会议

#### 议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、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·德舒特的报告

### 农业综合企业和食物权

#### 内容提要

本报告考察商品购买者、食品加工者和零售商在实现食物权方面的作用。这些行为者作用关键，因为他们连接生产者与消费者，并将商品原料转化为可食用的食品。但当今世界绝大多数饥饿人口属于这一食品系统；当今十亿饥饿人口中，超过半数是小规模独立食品加工者及正式或非正式部门中从事农场劳动的领工资的农业工人。因此，报告提出的问题是，商品购买者、食品加工者和零售商的进货、定价和工资政策如何影响食物权。报告寻求帮助农业综合企业和国家更好地认识其国际法规定的责任和义务。报告结尾处为国家和农业综合企业部门提出十项建议，以确保目前的食物链转型能够促进实现食物权。建议涉及诸多领域，包括行为守则和国际框架协议、合作社、产销社、公共采购和竞争法。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 不断变化的背景.....	6-9	4
三. 保护农业部门工人.....	10-27	6
A. 挑战.....	10-12	6
B. 国家在保护食物权方面的作用.....	13-20	6
C. 雇主在尊重食物权方面的作用.....	21-26	8
D. 补救措施.....	27	10
四. 满足小农户的具体需求.....	28-50	10
A. 挑战.....	28	10
B. 国家在保护食物权方面的作用.....	29-36	11
C. 买方在尊重食物权方面的作用.....	37-48	14
D. 补救措施.....	49-50	18
五. 建议.....	51-53	18

## 一. 引言

1. 本报告是食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特按照人权理事会第 10/12 号决议向理事会提交的第二次年度报告。

2. 在一份提交人权理事会第八届会议的报告中，人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表提出一个框架，列出了工商业界和国家在与公司有关的人权问题方面各自的人权责任和义务。<sup>1</sup> 在概述与公司活动有关的侵犯人权行为的基础上，<sup>2</sup> 他提出一个基于三项原则的框架。第一，国家有保护人权的义务，至少包括“各国义务对其领土或管辖内的人口提供保护，使其不受非国家行为者包括工商业侵犯人权之害”。<sup>3</sup> 第二，公司有尊重一切人权的义务：“由于公司可影响到几乎所有国际公认的权利，公司应考虑其尊重所有这些权利的责任”。<sup>4</sup> 为履行其尊重的责任，公司必须在人权方面持续采取审慎步骤，藉此认识到、预防并缓解负面人权影响：公司应“不仅确保遵守国内法律，而且要管理人权损害风险，以避免发生这种损害”。<sup>5</sup> 第三也是最后，“有效的投诉机制在国家的保护义务中发挥重要作用，包括在法律和政策层面上，在公司的尊重责任方面也是一样”。<sup>6</sup>

3. 在本报告中，特别报告员将研讨商业购买者，食品加工者和零售商在实现食物权方面的作用。这些行为方统称为“农业综合企业部门”。他们连接生产者与消费者。没有他们，生产者将只能获得极为有限的市场，消费者的选择也将大受限制。在很大程度上，食物权通过市场机制得以实现，但商品采购方、食品加工者和零售商的进货、定价和工资政策对食物权有着巨大且有时是消极的影响。本报告主要目的是联系这些影响，帮助农业工商业企业和国家更好地认识其国际法规定的各自不同但互补的责任和义务。

4. 本报告关注食物链条中出现的政治经济学问题，以及农业综合企业与其供应商之间的关系，特别考察两个弱势群体：农业工人和小农户农民。因篇幅有限，一些问题没有纳入报告。这些问题包括农业综合企业行为的环境和营养方面(即它们如何能够鼓励可持续农业，并促进多元、有营养、平衡的膳食)，以及价格政策对消费者的影响。但是特别报告员打算在未来工作中考察这些问题。本报告也未涉及一些私营企业的活动可能对食物权产生影响的情况，如大型开发项目使

<sup>1</sup> A/HRC/8/5。

<sup>2</sup> A/HRC/8/5/Add.2。

<sup>3</sup> A/HRC/8/5, 第 18 段。

<sup>4</sup> 同上, 第 24 段。

<sup>5</sup> 同上, 第 25 段。

<sup>6</sup> 同上, 第 82 段。

社区无法获取生产性资源，或种子企业滥用其市场中的支配地位，提高向农民销售的投入物的价格。<sup>7</sup> 本报告的增编(A/HRC/13/33/Add.1)介绍特别报告员在大规模土地购置或租赁问题方面的工作。

5. 本报告基于前任特别报告员在这一问题上的工作。<sup>8</sup> 特别报告员编写报告时，得益于参加了 2009 年 3 月 6 日于日内瓦举办的国际劳工组织(劳工组织)全球粮食价格危机及其对体面劳动的影响三方技术讲习班，以及与劳工组织和国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会的其他联系。他还请有关方面提供资料，<sup>9</sup> 并于 2009 年 6 月 19-20 日在柏林进行了多利益攸关方磋商，磋商主办方为非政府组织欧洲宪法权利和人权中心，并得到德国政府支持。他与一些农业综合企业进行了双边意见交流，还通过消费产品论坛这一覆盖 150 多个国家的全球零售商及制造商网络与这类企业交换了意见。

## 二. 不断变化的背景

6. 粮食体系正经历着深刻转型。公共和私营部门对农业重新产生兴趣，<sup>10</sup> 使农业吸引的外国直接投资从 1990 年代的年平均 6 亿美元增至 2005-2007 年的平均 30 亿美元。<sup>11</sup> 直接投资的这种增长是农粮部门全球供应链更大规模的转型的一个组成部分。<sup>12</sup> 商品购买者(批发商)比以往规模更大且更加集中，他们希望通过增加纵向协调满足其食品工业客户的需求，加强了对供应商的控制。加工业在经历了 1980 年代和 1990 年代初(在这一时期，大型半国营加工商解体)的一个初始时期之后，正在迅速整合。这一行业日益全球化，并由大型跨国公司支配。全球零售商和快餐连锁企业正逐步向中国、印度、俄罗斯和越南扩张并越来越多地前往东南部非洲，它们逐渐多样化发展，从经营加工食品到半加工食品，并越来越多地经营新鲜产品。

<sup>7</sup> 见 A/64/170。

<sup>8</sup> A/58/330, 第 27-51 段。

<sup>9</sup> 特别报告员感谢纽约大学法律学生人权组织提供的资料，《跨国公司与食物权》，可查阅：[www.chrgj.org/publications/docs/TNCsandRTF.pdf](http://www.chrgj.org/publications/docs/TNCsandRTF.pdf)。

<sup>10</sup> 见 A/HRC/12/31, 第 13-22 段。

<sup>11</sup> 联合国贸易和发展会议，《2009 年世界投资报告：跨国公司、农业生产与发展》，2009 年 9 月 17 日。

<sup>12</sup> T. Reardon and J.A. Berdegue, “The rapid rise of supermarkets in Latin America: challenges and opportunities for development”, *Development Policy Review*, vol. 20, No. 4, (2002), p. 317; T. Reardon and others, *Supermarkets and horticultural development in Mexico: Synthesis of Findings and Recommendations to USAID and GOM*, August 2007; T. Reardon and others, “Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries”, *World Development*, vol. 37, No. 11 (2009), p. 1717.

7. 在这一扩张及整合过程中，采购系统也得以现代化：公共标准之外，私营标准重要性有所增加，后者往往通过零售商采用的行为守则加以实行。<sup>13</sup> 纵向一体化有所加强，批发商和零售商希望运用明示合同(与生产商之间的长期安排)或首选供应商清单等技术保证供应稳定。随着采购边界(公司进行采购的区域)从本国扩展至区域，又扩展至全球网络，采购日益集中化。

8. 由于这些动态，食品生产和分销链中的集中度几年来大幅上升。<sup>14</sup> 由此产生的市场结构使买方具备对其供应商的相当大的谈判实力，生产者和消费者的利益因此可能受到严重影响。目前为鼓励公司负责任的行为而采取的措施无法处理这一结构层面的问题。<sup>15</sup> 采购市场的集中度尤为令人担忧，这种担忧甚于对销售市场的集中度的担忧，因为凭相对较小的市场份额即可在购买市场中获得支配地位。例如，英国杂货店市场研究机构 2000 年的结论称，仅占零售市场总额 8% 的零售杂货店拥有对销售方强大的买方实力。<sup>16</sup>

9. 由于粮食生产者和消费者与买方和零售商之间的谈判地位极不平等，后者即使在区域或国际市场价格上升的情况下也可以继续以相对较低的价格购买作物，而且即使这些市场价格下跌也可以继续向消费者索取高价。虽然 2008 年 7 月商品市场泡沫破灭，但是价格在发展中国家仍居高不下——在许多国家，2009 年 7 月价格比一年前还高<sup>17</sup>——一个主要原因就是这些国家中一些交易者占有支配地位。这些粮食体系中的不平衡必须纠正。特别报告员确信，相关行为者之间的关系不能再仅仅基于其相对谈判实力，而是须具有合作性质，并基于价格信号之外的其他交流模式。

<sup>13</sup> S. Ponte, *Standards, Trade and Equity: Lessons from the Speciality Coffee Industry*, Centre for Development Research (Copenhagen, 2002).

<sup>14</sup> 例如，巴西大豆市场上近 200,000 名农民试图向五大商品贸易者销售；三大跨国商品购买者 (ADM, Cargill 和 Barry Callebaut) 支配着科特迪瓦的可可业。食品加工商有时也会达到同样的集中度：1996 年，雀巢和帕玛拉特两家跨国食品饮料公司占据了巴西乳制品加工市场的 53%，大量合作社被挤出市场，将其设备卖给了这两家公司。这些及其他例子，见 Peter Gibbon, 《商品问题：老问题新思路》，联合国开发计划署，人类发展报告处，专题文件，2005/13；Bill Vorley, *Food Inc.: Corporate Concentration from Farm to Consumer*, United Kingdom Food Group, 2003, 可查阅 <http://www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf>; Mary Hendrickson and others, *The Global Food System and Nodes of Power*, 2008, 可查阅 SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1337273>; Molly Anderson, *A Question of Governance: To Protect Agribusiness Profits or the Right to Food?*, Agribusiness Action Initiatives, 2009; I. Sheldon and R. Sperling, “Estimating the extent of imperfect competition in the food industry: what have we learned?”, *Journal of Agricultural Economics*, vol. 54, No. 1 (2003), p. 89.

<sup>15</sup> 例如，《经合组织多国企业准则》中没有支付给生产者的公平价格的规定，也没有工人最低生活工资的规定。

<sup>16</sup> Competition Commission, *Supermarkets: A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom*, 2000.

<sup>17</sup> 见 A/HRC/12/31, 第 5 段; 及 FEWSNET (Famine Early Warning Network), USAID, October 2009, Price Watch: Urban Food Markets, 可查阅 <http://www.fews.net>.

### 三. 保护农业部门工人

#### A. 挑战

10. 全球有超过 4.5 亿工资农业工人，占农业劳动力的 40%。<sup>18</sup> 工作中的基本权利在农业部门经常受到侵犯。不到 20% 的农业工人能享受基本社会保护，世界上近 70% 的童工来自农业部门，也就是近 1.32 亿 5 到 14 岁的女童和男童。债役代代延续。由于工资就业人员多数在非正式部门，国家劳动法律无法保障最低工资权或保护妇女免受歧视。

11. 集体谈判对农业工人至关重要，因为在农村地区，对法律的知晓度往往较低，而且执法往往不力，还因为劳动法在工作时间、加班费和休假这些问题上常将农业部门和其他部门区别对待。<sup>19</sup> 虽然很多国家批准了劳工组织 1921 年《农业工人结社和合伙权利公约》(第 11 号)，但集体谈判和社会对话却往往完全缺乏。这部分是由于工资农业工人自身组织起来有困难。但原因还在于分包和外包做法，此种做法致使实际雇主和工人之间缺乏正式关系。

12. 随着农业劳动随意性越来越强，订单农业发展，并且小农户越来越多地在农场或种植园劳动以补充基本收入，工资工人和农民之间的区别正在消失。佃农和分成佃农也形成中间类别：佃农以现金、实物、劳动或几种方法兼用的方式支付固定数额的租金；分成佃农以实物支付租金，即根据约定交出一定比例的产品；一些农业工人通过获得一定比例的产品领取报酬。<sup>20</sup> 各类别之间界线日益模糊，常导致适用于食品生产者和购买者间关系的法律框架难以确定，且各方的权利和义务不明确。监管者必须应对这一挑战。

#### B. 国家在保护食物权方面的作用

13. 国家必须履行国际劳工法规定的义务，保护农业工人的食物权。涉及农业工人的具体文书包括劳工组织 1951 年《农业确定最低工资办法公约》(第 99 号)<sup>21</sup> 和 1958 年《关于种植园工人就业条件的公约》(第 110 号)，加上其 1982 年议定书，以及 1958 年《种植园工人就业条件建议书》(第 110 号)。国家在执行这些文书方面面临两大相互关联的挑战。

<sup>18</sup> Peter Hurst, *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*, FAO-ILO-IUF, 2005, p. 2.

<sup>19</sup> 国际劳工局，《促进农村就业以推动减贫》，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年，第 295 段。

<sup>20</sup> 一些具体文书，如劳工组织 1968 年《关于改善租佃农户、分成农户及相似类别农业工人的生活和工作条件的建议书》(第 132 号)，寻求保护这些群体。

<sup>21</sup> 并见配套的 1951 年《农业确定最低工资办法建议书》(第 89 号)。

## 1. 保障获得最低生活工资的权利

14. 由于农业综合企业部门越来越多地从不同地区的供应商处采购，供应商之间竞争加剧，其所在国之间在监管方面也可能产生竞争。因而，工资支付方面各种形式的违规做法和现象可能不受惩罚。这些违规做法和现象包括不支付或推迟支付工资；农业工人不受国家最低工资法保护；不按规定定期调整最低工资；在有最低工资制度的情况下没有足够惩罚措施以阻止违反该制度的行为；以及缺少关于该部门最低工资覆盖的工人的统计数据 and 资料。

15. 国家有责任确保法律规定了最低工资，并且遵守该规定的情况得到充分监督。最低工资应至少为“最低生活工资”，它“提供的收入能够使工人养活自己和家庭”，这也是《经济、社会、文化权利国际公约》第六条和第七条的规定。<sup>22</sup> 可开展工作，制定普遍协商一致的方法定义最低生活工资，以一名全职工人每小时应得工资表示。<sup>23</sup> 目前尚无这种定义。

16. 定义国家最低生活工资的方法应基于一些共同原则。它应：(a) 确保家庭中所有成员长期获得足够数量和适当质量的、符合该家庭的文化传统的食物，而不必牺牲其他基本人权，如教育权和住房权；<sup>24</sup> (b) 透明且根据生活费用和基本口粮篮价格的变化调整；(c) 可用易于获得的数据计算；(d) 考虑具体需求，如住所远离工作地点者的交通费用，或照料不能自立更生的家庭成员的费用；(e) 基于并符合劳工组织第 99 号和第 131 号(1970 年)《特别针对发展中国家确定最低工资公约》，特别应符合如下规定：确定最低工资应考虑，除其他外，“工人及其家庭的需要，国内一般工资水平、生活费用、社会保险福利、以及其他社会群体的相对生活水准”；<sup>25</sup> 并且(f) 包含一定累进性，以减少收入不平等。

17. 基于这些原则的方法应考虑各国特点及生活费用的重大差异。应自然地将其视为最低标准，鼓励各国和社会伙伴尽快通过法律和集体协议超越该标准。在农业部门，有时存在这样的认识，认为最低工资可部分以实物补贴形式支付，即雇主向员工及其家庭提供住房、食品配给、或医疗服务。国家应确保这种补贴适合于个人用途和员工及其家庭的利益，并且“这种津贴的价值要公平合理”。<sup>26</sup>

<sup>22</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于工作权利(第六条)的第 18 号一般性意见(2005 年)，第 7 段。《道德贸易倡议基本法规》中，“最低生活工资”指“足够满足基本需求并提供一些可供自由支配的收入”(第 5.1 条)。《全球履行社会责任方案参考守则》称，“报酬应满足基本需求并为工人及其家庭提供一些可供自由支配的收入”。(6.3.)

<sup>23</sup> 这方面的尝试，见 Michael J. Zimmer, “Decent Work with a Living Wage”, *Seton Hall Public Law Research Paper No. 1072083*, 参阅 SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1072083>。

<sup>24</sup> 这符合经济、社会、文化权利委员会关于取得足够食物的权利(第 11 条)的第 12 号一般性意见(1999 年)，以及一切人权相互依赖和不可分割的规定。

<sup>25</sup> 劳工组织第 131 号公约，第 3 条(a)款。

<sup>26</sup> 劳工组织第 99 号公约，第 2 条，第 2 款(b)项。并见劳工组织第 110 号公约(1958 年)，第 27 条，第 3 款。

同时，实行最低生活工资不应增加农业部门发展非正规形式就业的动机，这一问题已成为该部门有效监督并实施现有保障措施的一大障碍。

## 2. 劳动法遵守情况监督

18. 农业工人应受到和其他部门工人相同水平的保护。这意味着农业工人应受适用于工业和商业部门的社会保障制度的保护。实现这一点的第一步是建立农业工人强制登记体制。阿根廷就在阿根廷农业工人和装卸工人联盟的压力下实行了这一体制。同样，劳动力提供者应进行登记，并须凭执照经营，如有任何违反适用法律的行为，就应撤销其执照。<sup>27</sup>

19. 农业往往处于国家职业健康和安全法规覆盖范围之外，即使有标准也往往得不到执行。因此，农业是三个最危险的工作领域之一，其余两个是建筑业和采矿业。<sup>28</sup> 这是导致农村地区贫困的一个直接原因：主要赡养者在工作中丧生或受伤后家庭得不到保护。劳工组织 2001 年《农业中的安全与卫生公约》(第 184 号)及其 2001 年第 192 号建议书，正式承认保障农业工人在健康和安全方面享有和其他类别工人相同的权利和保护。可能需进一步推广创新的解决方案，如瑞典试行工会有权向本地区农场派遣安全代表的做法。

20. 执行劳动法的最大障碍，也是大量非正规就业持续存在的原因是，农业部门劳动监察员监督就业状况的能力薄弱。劳工组织 1969 年《农业劳动监察公约》(第 129 号)要求政府建立农业劳动监察体系，并指出劳动监察的主要职责，包括发挥积极作用请主管当局关注保护方面的差距，并就如何弥补差距提出建议。这方面近年来已取得进步，<sup>29</sup> 但还需要更多政治意愿：批准第 129 号公约的国家远少于批准 1947 年《工商业劳动监察公约》(第 81 号)的国家；即使劳动监察员已设立且胜任监督农村地区就业的工作，他们也可能缺乏有效开展工作的资源。

## C. 雇主在尊重食物权方面的作用

21. 雇主有责任尊重食物权，即使法律未向农业工人提供足够保护，或现有劳动法未得到充分监督。目前，粮食经济全球化增加了供应商的竞争压力，迫使其压低工资并降低其他工作条件，也削弱了工会抵制这一下降趋势的能力。这一点能够且必须扭转。尊重食物权的责任意味着公司不得通过与其供应商的关系直接

<sup>27</sup> 例如，见 Gangmasters Licensing Authority 在英国的作用。2009 年 5 月，为使执行更加有效，GLA 及包括乐购和桑斯博里在内的一些公司起草了关于联合检查供应商和共享任何滥用的信息的议定书。

<sup>28</sup> Peter Hurst, *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*, ILO, FAO, IUF, 2007, sect. 2.8, p. 51.

<sup>29</sup> 劳工组织关于劳动监察公约和建议的报告的一般普查，第三号报告(1B)，国际劳工大会第九十五届会议，2006 年，第 13 段。

或间接造成侵犯人权。全球化运营的农业工商业公司应利用其对供应商的影响，确保其供应商加入全球价值链使得工资和工作条件有所改善而非下降。农业工商业公司可做出单方面努力，监督供应链中一些社会标准的合规情况。他们可以与全球工会达成国际框架协议。这些文书不能取代国家执行的保护性监管标准，但可以改善局面，否则情况将更糟。

## 1. 行为守则

22. 农业综合企业越来越多地通过行为守则以确保其供应商遵守相关规定，如结社自由，工作场所卫生和安全以及禁止使用童工。实际上，此类行为守则数量大增，以至于目前挑战之一是如何进一步鼓励各种私营举措并使之协调一致。已尝试鼓励将各多利益攸关方联合倡议的良好做法进行比较。跨国公司越来越多地分享供应链管理的经验。例如全球履行社会责任方案，它寻求增进多个供应链管理体系统间的协调，方法是制定参考准则作为有关伙伴的参照标准，并努力实现共同承认社会审计。这种协调可缓解本地供应商的不同客户实行的众多行为守则并存造成的困难。

23. 尽管这些单方面倡议原则上受到欢迎，但也给公司带来其他挑战。首先，这些准则质量差异很大。准则的价值在于它们可能超越国内法或国际劳工标准规定的公司有责任遵守的最低标准；不超越最低标准的准则可能导致混乱而无法推动进步。第二，准则应避免将所有合规负担转移给供应商，并应承认买方有责任支持合规，方法是达到部分或全部投资成本要求，提供技术能力，以及为监督程序提供资金。第三，如果供应商只需分包或外包部分供应链就可以，那么准则就太容易规避了。准则应适用于整个供应链，包括次级供应商和分包商。第四，对不合规行为应采取修正性行动计划，由买方支持，有明确合理的时间框架，而不是切断商业关系——这种解决方案对于相关工人可能比要打击的问题还糟。第五，准则应对通过准则的公司具有约束效力，如未充分执行应有代价。特别报告员认为，公司通过一项准则却不能妥善执行，应视为有宣传误导行为，因此公共机关有职责监督这种遵守情况。<sup>30</sup>

24. 行为守则引起的主要关切是，守则将会事实上替代谈判和交涉，并使公司无须签署国际框架协议，或无须加入多利益攸关方联合倡议。

## 2. 国际框架协议

25. 目前跨国公司和全球工会已达成约 72 个国际框架协议。其中有些协定涉及食品行业，如 1988 年达能和国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业

<sup>30</sup> *Kasky v. Nike*, 27 Cal. 4th 939 (2002), cert. granted, 123 S. Ct. 817, and cert. dismissed, 123 S. Ct. 2254 (2003); 欧盟的情况 art. 6 (2) (b) of Directive 2005/29/EC of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market (“Unfair Commercial Practices Directive”), OJ L 149, 11.6.2005, p. 22.

工会联合会之间的协定，1995 年雅高和国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会之间的协定，2001 年家乐福和国际网络工会之间的协定，2001 年金吉达和国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会/拉丁美洲香蕉工人工会联盟之间的协定，以及 2002 年恒天然和国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会之间的协定。这些国际框架协议超越了多数行为守则，因为工会在监督签署协议的公司活动方面产生了积极影响。协定的主要目的是保护地方工会有效谈判包括工资在内的工作条件的能力，因此可以加强所有此类工会保护工人的能力，并限制此类员工间的竞争。

26. 要使国际框架协议真正有效，应满足一些条件。<sup>31</sup> 首先，协定应保护整个供应链上工人的基本权利，不仅包括跨国公司的直接雇员，也包括其供应商、合同种植者或合伙人的雇员，无论其业务所在地。第二，应将有关国际框架协议内容的适当信息告知员工，使其在出现违反协定的行为时能够投诉。第三，协定应超越保障工会在本地集体谈判的能力，至少应包括关于最低生活工资的规定，如有必要应高于适用的最低工资法规定的水平。这符合公司在运营中尊重食物权的义务。第四，如一家供应商未遵守国际框架协议的要求，买方不应不采取行动，也没有义务终止与该供应商关系；这种情况下同样应有一系列渐进的选择，并且买方应致力于支持供应商遵守国际框架协议内容的努力。食品行业的雇主组织和国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会在制定国际框架协议样本时可考虑这些不同的条件。

#### D. 补救措施

27. 最低工资的法律保障及其他劳动权利的遵守要求加强执行机制，特别是通过劳动监察员。同样，行为守则或国际框架协议的价值体现在其所包含的监督机制上。因此，应鼓励各国允许消费者质疑公司遵守其公布的行为守则的情况，谈判国际框架协定的全球工会应确保监督具有切实有效。

### 四. 满足解决小农户的具体需求

#### A. 挑战

28. 发展中国家的小农户耕种小片土地，往往得到很少的公共支持或得不到公共支持，他们是当今世界最缺乏粮食安全的群体。他们不自己经销其产品，又缺少仓储和加工设备，往往只有数量很有限的采购者。对于小农户，销售作物的价格是关键因素。在以下段落中，特别报告员将讨论国家可采取哪些行动保护小农

<sup>31</sup> 另见 Lone Riisgaard, *The IUF/COLSIBA – CHIQUITA framework agreement: a case study*, ILO working paper No. 94, 2004.

户的食物权问题，以及农业工商业公司可以采取哪些措施在与小农户的关系中尊重食物权问题。

## B. 国家在保护食物权方面的作用

29. 国家通过鼓励贸易和分销渠道多样化及确保批发及本地市场的运转，为小农户创造广泛选择，从而改善他们在食物链中的谈判地位。特别至关重要，农民不应被迫加入农产品出口网络，如他们选择生产粮食作物供本地消费，他们也应得到足够支持。过去情况并不总是如此，供应国际市场的农民得到过多公共支持(在获得信贷、技术或基础设施方面)，而小农户往往只有选择转向生产经济作物出口，这一点仅少数小农户能做到，要不就是靠自给农业生活。目前有些国家正寻求结束这种不平衡，这应当欢迎。但还可采取更多具体措施。

### 1. 为小农户创造更广泛的选择：合作社，产销社及公共采购

30. 国家可运用多种工具强化小农户的地位，使其在与买方的交易中获得更高比例的价值。必须提供价格信息并改善流通基础设施，使生产者能够改善其对采购者的谈判地位，并且更容易将作物运往市场，从市场上其他采购者处获得更好的价格。本节将讨论另外三种手段，即农民合作社、经销安排及公共采购，国家可探索利用这些手段满足小农户的具体需求。

31. 国家可以支持建立农民合作社和其他生产者组织。在过去由国家控制时，合作社有时注重价值而不能确保农民获得合理收益，而且它们被视为效率低下。很多国家 1980 年代解散了半国营合作社。随之出现了大量自发建立的生产组织。<sup>32</sup> 对于小生产者而言，结成组织可带来许多好处，<sup>33</sup> 因为商品采购者认为小规模农业意味着交易成本，而组织或合作社可大幅降低交易成本。这类组织也使农民更有能力以更低价格购买投入物，以更高价格销售产品。组织内成员可分担风险；可为成员提供服务，组织培训；可为成员提供基础设施服务，如仓储或运输设备；可发布价格和其他市场信息。很多国际组织和专家推荐促进这种结社，包括劳工组织和国际农业科学和技术促进发展评估(农业科技评估)。<sup>34</sup> 遵循

<sup>32</sup> 例如，1982 年到 2002 年，有生产者组织的村庄比例在塞内加尔从 8% 上升到 65%，在布基纳法索从 21% 上升到 91%。据估计，发展中国家有 2.5 亿农民加入了一个组织。见 *World Development Report 2008*, p. 88。

<sup>33</sup> 见世界粮食计划署，*World Hunger Series, Hunger and Markets* (London, Earthscan, 2009), p. 133; International Food Policy Research Institute (IFPRI), “Responding to the Global Food Crisis: Three Perspectives”, 2008。关于集体行动机构在改善贫困农民市场准入方面的作用，见 H. Markelova and others, “Collective action for smallholder market access”, *Food Policy*, vol. 34, No. 1 (February 2009), p. 1。

<sup>34</sup> 见劳工组织关于促进合作社的第 193 号建议书(2002 年)；《国际农业科学和技术促进发展评估》(《农业科技评估》)，《处在十字路口的农业：供全球决策者使用的摘要》(2009 年)，重要结论 12，第 6 页，第 12 段；第 17/1 号决议(b)(ii)项，及主席摘要第 19 段(第 41 页)，可持续发展委员会第十七届会议报告，E/2009/29-E/CN.17/2009/19。

民主原则运作的合作社为其成员工作，公平分配成本和收益，对成员非常有利。国家不应止步于承认农民结成组织的权利。可以建立适当的法律框架，鼓励小农户成立合作社，如支持其获得基础设施投资贷款。也可建立经济激励机制，如在公共采购方案中给予合作社优惠待遇，或者为合作社本身或从合作社处其采购者提供税收优惠。想加入全球供应链的合作社可获益于能力建设，以提高管理能力以及达到活跃在全球粮食市场中的买方和公共机关日益复杂的常规和要求的的能力。

32. 国家还可建立或支持产销社，使其有能力以有利的价格购买一定数量的主粮，以便给私营贸易商造成压力，促使其改善供货。产销社应有农民组织参加。它可以帮助农民销售产品，或遵守大型商品采购者提出的标准。例如，它可以提供一个透明可靠的认证体系。过去，这类产销社有时利用其垄断权力人为压低农民得到的价格，以确保城镇消费者得到廉价食品，或从食品出口商处赚取外汇用于支持工业化政策；有时廉价食品服务于本国食品加工业的利益。<sup>35</sup> 实际上，农民交税，而城镇居民得到补贴——对进口投入物征收关税及人为压低汇率导致投入物价格高昂，使这种情况更加严重。<sup>36</sup> 在此背景下，产销社事实上令农民无法保住对销售产品所得价格的控制权，导致平行农民市场出现，有时还导致贿赂产销社官员。应特别注意确保不再重复以往这些错误。因此，参与、问责制和透明度在这些机构的管理中必不可少。

33. 最后，国家可利用公共采购体系支持小农户农民。公共部门是极为重要的产品和服务的消费者，通常占一国国内生产总值的 10%至 15%，在欧盟国家达到 16%。<sup>37</sup> 公共机关进行采购时可提出有关支付公平价格给终端生产者或小农户处进货的要求，从而对供应商行为产生重大影响。这一工具也可推动广大公众认识消费选择产生的影响。它可以鼓励农业企业采取能使其竞标公共合同的方式发展供应链，其影响不仅限于它们中选的供货合同。当然，在促进实现食物权的公共采购方案中引入标准应没有歧视性且透明，故应避免依靠第三方无法理解的非客观标准。不过，这并不妨碍粮食采购方案引入技术规定，如进货时需有一定百分比的食物来自小农户或依照公平贸易原则采购。巴西的家庭农业粮食采购方案很好地证明了这类工具的潜力。

<sup>35</sup> 见 Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: the Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley, University of California Press, 2005), ch. 1。

<sup>36</sup> Alberto Valdés and Ammar Siamwalla, *Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy, and the Structure of Incentives*, in John Mellor and Raisuddin Ahmed (eds.), *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, (IFPRI, Johns Hopkins University Press, 1989), p. 110.

<sup>37</sup> 见 <http://www.ustr.gov/trade-topics/government-procurement>; and [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)。

## 2. 加强小农户的谈判实力：竞争法和滥用行为

34. 公司在选择从大生产者还是小农户处进货时，一般倾向于大生产者，因为交易成本较低，且大生产者更容易获得资本，因此更容易获得非土地农业资产，如仓储、温室、或灌溉系统。除非组成合作社或得到其他支持购买这些资产，否则小农户要弥补这一劣势只能靠较低的劳动成本。令人不安的后果是，小农户进入全球供应链要支付高昂费用；由于面临体制障碍，他们要竞争只能靠同意压低农场工人(通常为其家庭成员)的工资，并长期高度依赖买方。这些体制问题应是竞争政策方面国家介入的目标。应发现并禁止不公平竞争。

35. 国家应力求打击食物链中的过度集中现象或一些行为方滥用支配地位的现象。但是，现有竞争法并不能妥善解决削弱小农户谈判地位的情况。<sup>38</sup> 首先，虽然近年来取得了一些进展，但很多发展中国家竞争法力量薄弱甚至没有竞争法。<sup>39</sup> 第二，竞争法一般旨在保护终端消费者，而非受买方挤压的供应商。但是竞争法还应对买方过度势力形成制约，而不应只针对销售势力。<sup>40</sup> 1998 年的《南非竞争法》证明了如此重新制定后竞争法的潜力：依靠该法起诉了乳制品加工商合谋以损害供应商的方式固定价格。<sup>41</sup> 第三，运用竞争法解决全球供应链中滥用支配地位或卡特尔的问题可能需将竞争法适用于外国公司。但是，当反竞争行为影响有关国家消费者利益时，竞争法规常在域外适用；而当此类行为影响该国生产者，使其因购买方势力过度集中无法以相对有利条款进入出口市场时，域外适用并不常见。要有效打击全球食物链上的集中现象，供应商所在国应将竞争法扩展至那些滥用行为影响到本国销售方的外国买方，同时，如果担心作为小经济体易受损害，可开展区域应对；如消费者受到影响，国家应承担解决滥用问题的责任，滥用行为使买方成为市场的守门人，从而限制了消费者的选择。如有

<sup>38</sup> 例如，见 R. Clarke and others, *Buyer Power and Competition in European Food Retailing* (Edward Elgar Publishing, 2002); B. Hoekman and P. Mavroidis, “*Economic development, competition policy and the WTO*”, World Bank Policy Research Working Paper No. 2917, 2002; L. Dodd and S. Asfaha, “*Rebalancing the supply chain: buyer power, commodities and competition policy*”, South Centre and Traidcraft, April 2008.

<sup>39</sup> 例如，全球竞争论坛网站上一项关于非洲国家的调查显示，38 个国家中，有 20 个只是正在建立竞争法体系，或根本没有这一体系。见 <http://www.globalcompetitionforum.org/afrika.htm>，及 Section T. Stewart, J. Clarke and S. Joekes, *Competition Law in Action: Experiences from Developing Countries* (International Development and Research Centre, Ottawa, 2007), pp. 26-41。

<sup>40</sup> 《经济合作与发展组织跨国企业准则》指出，企业应避免通过分配供应商分享和分割市场(IX, 1)。

<sup>41</sup> 南非竞争委员会于 2006 年 12 月 7 日将投诉 Clover Industries 有限公司及其他公司一案提交南非竞争法庭。案件目前在竞争法庭待决。《1998 年南非竞争法》称，其目的是“促进并保持国内的竞争，以便……(c) 提供就业，改善南非的社会经济福利(e) 确保中小企业有平等机会参与经济；以及……(f) 促进推广所有权，特别是增加传统上的弱势人员的所有权(第 1 章，第 2 节)”。

必要，各国应通过使一国供应商能够投诉他国贸易商或超市滥用支配地位行为的安排开展合作。

36. 国家也可寻求发现并禁止一系列特别有损于供应商的行为。这方面有许多滥用行为记录在案。<sup>42</sup> 例如，销售者产量提高节省了成本，占支配地位的购买者可能为此要求供应商在市场价基础上打折，或追溯调整供货条款。英国竞争委员会在其 2008 年《杂货业市场调查》中称，委员会于 2000 年在上一份《调查》中指出 52 种行为，其中 26 种与“由于将过高的风险或难以预期的成本转嫁给供应商而可能给其收入或成本带来不确定因素的行为”有关。<sup>43</sup> 可禁止一些构成不当利用买方势力的行为。这方面《英国超级市场行为守则》可提供启发。《行为守则》的规定包括：明确供应商和买方之间的业务条款；无不正当拖延支付；不得追溯压价，除非最晚于送货前给出合理通知；供应商没有义务支付营销成本；不因未获预期销售额或废弃赔偿买方；仅在有限情况下可要求供应商向零售商一次支付全部上架费用；供应商没有义务支付过高的促销费；供应链管理无合理通知不得有变；不得因消费者投诉而要求供应商支付不合理的费用。

### C. 买方在尊重食物权方面的作用

37. 买方也可以提高小农户进入市场的能力，无论本地、区域还是全球市场。有证据表明，链条由供应主导转向买方主导，这与大型零售网络扩张(“超级市场化”)有关，可能使更多小农户被驱逐。<sup>44</sup> 这部分是由于供应链实行的一些标准小农户难以做到。他们需要支持才能做到合规，但同时其融入方式也必须确保适足生活水平，包括《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条规定的充足的食物。特别报告员认为有三个核心问题。

#### 1. 私营标准

38. 农业工商业部门投入巨大努力制定私营标准、跟踪系统及第三方认证，配合并协助新鲜水果、蔬菜和鱼类全球贸易的繁荣发展。这方面最重大的行动是达成了《欧洲零售商良好农业规范》，后发展为《全球良好农业规范》。该认证体系覆盖了从投入农场到农场大门的过程。制定标准常被视为确保食物链全球化满

<sup>42</sup> ActionAid, *Who Pays? How British Supermarkets are keeping Women Workers in Poverty*, 参阅 [http://www.actionaid.org.uk/1486/who\\_pays\\_campaign.html](http://www.actionaid.org.uk/1486/who_pays_campaign.html). See also *Collateral Damage. How Price Wars between UK Supermarkets Helped to Destroy Livelihoods in the Banana and Pineapple Supply Chains*, Banana Link, 2006 (论述来自英国零售商的价格压力如何迫使香蕉生产者削减工资，用临时合同取代固定劳工并压制工会权利)。

<sup>43</sup> Competition Commission, *The Supply of Groceries in the UK. Market Investigation* (2008), para. 9.51, pp. 166–167.

<sup>44</sup> 见 D. Sautier and others, “Case-studies of agri-processing and contract agriculture in Africa”, Rimisp-Latin American Center for Rural Development, 2006。

足社会和环境方面高标准的工具。然而，这些标准关注卫生和食品安全问题胜过社会和环境关切。

39. 拟订私营标准不利于小农户。<sup>45</sup> 实际上，合规所要求的资本化水平通常许多小农户无法达到，监督大量单位的合规情况成本高昂，使出口公司从小农户转向较大的商业农场。<sup>46</sup> 要避免这一结果，只有批发商出更高价格奖励合规，至少在实施的最初几年，并提供技术援助协助小农户符合标准。目前，许多获认证的小农户能留在体系中全靠捐助方支持。这是不可持续的。对肯尼亚和赞比亚园艺部门的研究表明，“《全球良好农业规范》的平均经常性费用通常高于[小农户]利润的一半”。<sup>47</sup> 因此，2006年制定的《公正行业倡议小农户准则》认为：“零售商不能指望小农户承担所有达到新技术标准的负担。[零售商]可以分担转向达标生产过程面临的风险从而帮助小农户。例如，[他们]可以投资于小农户生产的技术援助、基金或材料”。<sup>48</sup>

40. 农业综合企业部门可采取积极行动帮助希望加入全球供应链的小农户。第一步可认真评估私营标准对食物权的影响。过去通过的和将来计划通过的标准都要评估。小农户本身应参与评估，他们能更好地发现寻求合规的过程中可能面临的障碍。<sup>49</sup> 第二，农业综合企业部门应承认并超越检查/审计这一方法的局限。实际上，该方法并未帮助小农户克服合规方面的问题，也无助于买方了解其供应商面临的困难。特别报告员认为，小农户参与制定并遵守标准至关重要。这方面全球良好农业规范 2007年5月启动的小农户大使/非洲观察员项目值得欢迎，因为通过该项目可为全球良好农业规范标准的制定提供反馈。

41. 在深入改革与小农户关系方面农业综合企业部门可以做得更多，特别是提高其供应商遵守社会和环境标准的能力。公正行业倡议的《小农户准则》提出一系列步骤，在明确时间框架内依次实施。应确定供应链内小农户的性质和地位，随后评估其需求和优先事项，不仅是劳工问题，还有经营事项。然后应制定“发

<sup>45</sup> Johan F.M. Swinnen 和 Miet Maertens 关于塞内加尔蔬菜出口链的研究结论认为，标准更加严格导致从小农户订单农业转向农场综合生产。但他们指出，受雇于在此类农场而不再自己为全球市场生产对最贫困农户有益(M. Maertens and J.F.M. Swinnen, “Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal”, *World Development*, vol. 37, No. 1 (January 2009), p. 161。然而农场生产的劳动密集程度通常大大低于小规模农业生产，因此，是否多数情况下就业效果都能补偿生产集中度的提高尚有疑问。

<sup>46</sup> 例如，见国际环境和发展学会(环发学会)和自然资源研究所于 2005-8 年主持的农粮标准项目，项目得到英国国际发展部和瑞士发展和合作署支持，参阅 <http://www.agrifoodstandards.net/>。

<sup>47</sup> 同上，“Costs and benefits of GLOBALGAP compliance for smallholders: synthesised findings”，2008。

<sup>48</sup> 第 4.5 段。

<sup>49</sup> 并见具体建议，Andrew Graffham and Jerry Cooper, “Making GLOBALGAP smallholder friendly: can GLOBALGAP be made simpler and less costly without compromising integrity?”, Agrifood Standards project, IIED-NRI-DFID, July 2008。

展及改进计划”，其性质按具体市场各有不同。最后，应定期评价这些与小农户共同实行的计划，计划应有农民和供应链中其他行为者参与。

42. 农业综合企业实行的标准或许也应应以不同方式加以质疑。可用各文化/地理区域的达标产品作为制衡，以鼓励重新连接农民与本地市场，增加这些市场对生产者的吸引力。墨西哥的 *Cojote Rojo* 或加拿大的“本地食物优先”组织等区域范围内的例子证明，此类标签在以下方面有明显优势：重新纳入农业及应对当前的二元化——生产者或设法加入农业出口链，或既不被承认又得不到足够回报。<sup>50</sup> 出现了试行其他粮食供应链的本地和区域市场——如慢食运动——他们也进行一些认证，尽管其方式为非统一且自下而上的，这令人鼓舞。过去两年中，各国将部分食物链监管的责任交给了私营部门。现在他们将得益于加强本地经验，以便为农民和消费者创造多样化选择。

## 2. 订单农业

43. 有一种安排常被视为提高小农户参与更高级别价值链能力的手段，即订单农业。这主要包括买主向小农户提供信贷、投入物和技术援助，买主通常承诺以某一价格购买事先确定的数量，这样就能保证生产者有市场并能收回投资。<sup>51</sup>

44. 理想情况下，订单农业应惠及双方，提高农民现代化及增产的能力，保障买方获得稳定供货。然而很多情况下农民鲜有其他选择，所以确保此类订单不会导致不平等的后果尤为重要。<sup>52</sup> 如果公共政策没有提供农民需要的支持，导致农民无法获得信贷或技术援助，就会产生这种后果。出现过滥用的案例，如买方向供应商提供后者无法偿还的贷款，或凭借其支配地位以高于市场价的价格销售投入物。

45. 订单农业安排至少不应造成买方获得价值比例过高，或全部与生产相关的风险(由与天气相关事件或病虫害，或消费者偏好变化造成)转移到生产者一方。样本订单可作为谈判具体安排的基础。它应：(a) 按预先确定的水平定价，使生产者免受市场价格变动的影响；(b) 如投入物花费由生产者支付，应调整支付生产者的价格，以纳入任何投入物成本的增加；(c) 至少保障最低收入，按预期产值计算；并且(d) 包含适当的补救机制，包括买方不履行义务时实行自动惩罚。

<sup>50</sup> 见 H. Friedmann and A. McNair, “Whose rules rule? Contested projects to certify ‘local production for distant consumers’”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 8, No. 2–3 (April 2008), p. 408.

<sup>51</sup> S. Henson, O. Masakurea and D. Boselie, “Private food safety and quality standards for fresh produce exporters: the case of Hortico Agrisystems, Zimbabwe”, *Food Policy*, vol. 30, No. 4 (August 2005), p. 371.

<sup>52</sup> 关于订单农业本身具有的风险，见 P.D. Little and M.J. Watts, eds., *Living under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa* (Madison, University of Wisconsin Press, 1994).

这样可以把风险转移给买方，但应为买方提供再保险机制，以便此种形式的订单农业长期可持续。

### 3. 公平贸易

46. 市场中按“公平贸易”原则运转的仍是小部分，但该部分在不断扩大。2008 年底，这部分市场在全球销售额中约占 58.8 亿美元，且近年来显著增长。这部分市场仅占贸易总额的不到 1%，<sup>53</sup> 并仍集中于咖啡、香蕉、可可、茶、糖、及其他水果和果汁，但它覆盖了越来越多的商品和机制。<sup>54</sup> 在引入该原则的市场，公平贸易给获益于该体制的农民带来了重大改善。<sup>55</sup> 与 SA8000、雨林联盟、或优质咖啡认证等其他认证体制不同，公平贸易(按《公平贸易原则宪章》的定义<sup>56</sup>)不仅确保在供应链中符合环境和社会条件：它还还为生产者提供最低限价保障，该价格可能明显高于传统国际市场价格。制定的最低价足以覆盖可持续生产和生活的成本。公平贸易订单期限长，便于进行规划和可持续生产。<sup>57</sup>

47. 公平贸易目前面临三大挑战。首先，与环境 and/或社会“可持续”做法相关的标签数量大增，在消费者中造成了混淆，消费者可能并不总是十分了解公平贸易的具体内容。<sup>58</sup> 特别报告员指出该领域内格雷欣法则的迹象：供应链上众多声称可持续的机制中，效力低的标签——它们给生产者带来利益最少，以生产者作为代价让消费者安心——可能会将最好的标签排挤掉。第二，公平贸易产品供应大于消费者需求。<sup>59</sup> 因此，公平贸易机构或许能够保障销售产品的最低价，但不能保证产品实际上能售出。这导致了担心，即买方在供应商中进行挑选，一般倾向于与其有固定关系的供应商，使潜在的新进入市场者面临难以克服的困难。

<sup>53</sup> 各商品间差异悬殊。公平贸易认证的香蕉年贸易量为 500,000 吨，世界香蕉出口总量为 1,350 万吨。

<sup>54</sup> 见 L.T. Reynolds, D. Murray and J. Wilkinson, eds., *Fair Trade. The Challenges of Transforming Globalization* (London and New York, Routledge, 2007)。

<sup>55</sup> 公平贸易体制最初关注弱势小生产者，但现在也保护大型农场的劳工，因此加入了新的认证标准，如民主工人代表及良好劳动条件。不过，按公平贸易的历史渊源，本报告在专门论述小农的章节中对其进行探讨。

<sup>56</sup> 该宪章由公平贸易标识组织和世界公平贸易组织两大公平贸易标准制定机构共同通过。

<sup>57</sup> Sununtar Setboonsarng, “Can ethical trade certification contribute to the attainment of the Millennium Development Goals? A review of organic and fair-trade certification” (2008), Asian Development Bank Institute, discussion paper No. 115.

<sup>58</sup> L.T. Reynolds, D. Murray and A. Heller, “Regulating sustainability in the coffee sector: a comparative analysis of third-party environmental and social certification initiatives”, *Agriculture and Human Values*, vol. 24, No. 2 (June 2007), p. 147.

<sup>59</sup> Joni Valkila, Anja Nygren, “Impacts of Fair Trade certification on coffee farmers, cooperatives, and laborers in Nicaragua” *Agriculture and Human Values* (2009); D. Murray, L. Reynolds and P. Taylor, “The future of Fair Trade coffee: dilemmas facing Latin America’s small-scale producers”, *Development in Practice*, vol. 16, No. 2 (April 2006) p. 179.

第三，公平贸易体系可能使生产者长期处于一种依赖关系，即他们提供原材料，而不是得到工具大力发展多元化、加工、包装及直接销售其产品，以获取更多价值链上产生的总价值。

48. 零售商和政府都应做得更多，以促进公平贸易，并与小农户谈判，寻找克服上述挑战的方法。国家应澄清公平贸易的法律含义，禁止任何滥用标签的做法。应开展信息宣传，突出不同机制各自的优点，以清除目前消费者中关于各认证机制的混淆。国家也可制定奖励措施鼓励需求，如降低公平贸易认证产品的进口关税，支持建立国家公平贸易组织网络，以确保他们抓住国内和国际的机会。最后，发达国家和发展中国家的各级公共机构可以考虑在公共采购方案中优先考虑公平贸易产品。

#### D. 补救措施

49. 农业综合企业和国家必须意识到，没有妥善的投诉机制或补救措施，以上措施仍可能不具效力。例如，国家应确保如禁止某些不公平的买方行为，受其害的供应商能够投诉而不惧怕报复。担心被除名有时导致供应商不愿投诉，因此国家可能需要考虑建立监察专员监督买方的政策和行为。如果建立了产销社按一定价格向小农户采购，定价及在潜在受益者中加以选择应按客观标准以透明的方式确定，作物不能卖出者应有投诉的可能。如果公共机构在公共采购方案中加入优先考虑小农户或公平贸易产品的技术规定，未执行规定可能导致撤销公共合同。

50. 同样，买方，无论批发商还是零售商，应确保有机制保证其与供应商关系透明以便增进信任。订单农业中，买方义务应明确加以规定，预先确定的惩罚应适用于违规行为，以减少不确定性。

## 五、建议

51. 特别报告员提出以下建议：

52. 各国应：

(a) 加强保护农业工人，方法是(a) 批准所有与农粮部门相关的劳工组织公约，包括 1851 年《农业确定最低工资办法公约》(第 99 号)，1969 年《农业劳动监察公约》(第 129 号)；2001 年《农业中的安全与卫生公约》(第 184 号)；1958 年《关于种植园工人就业条件的公约》(第 110 号)；1975 年《关于农村工人组织及其在经济和社会发展中的作用公约》(第 141 号)；以及(b) 确保其法律规定的最低工资至少为国际人权标准规定的“最低生活工资”，并按本报告提出的标准确定；

(b) 监督劳工法律合规，方法是(a) 投入适当资源，使农业劳动监察员能够有效工作，以便真正达到《工商业劳动监察公约》要求；以及(b) 采取必要的法律或其他措施，最大限度减少非正式经济之外的工人数量，以确保农业工人受到

和其他行业相同的社会保障方案的有力保护。除其他外，这应包括建立农业工人强制登记制度，以及至少通过劳动力提供者强制登记打击以外包规避法律规定现象。

(c) 积极参与旨在拓宽小农户选择，使其能够在本地或国际市场以合理价格销售产品的公共政策，方法是(a) 加强地方和本国市场，支持贸易和分销渠道持续多样化；(b) 支持建立农民合作社和其他生产者组织；(c) 建立或维护灵活有效的生产者产销社，由政府领导，但生产者积极参与其治理；(d) 运用公共采购体系支持小农；以及(e) 促进并推广公平贸易体系；

(d) 加强小农户的谈判实力，使其与农业综合企业部门关系平等，方法是(a) 禁止构成不当行使买方势力的行为；以及(b) 打击食物链上集中度过高，以及一些行为方滥用支配地位的现象。这要求在农粮部门建立对过度买方势力敏感的竞争体制，竞争监管部门也要建立机制，使受影响的供应商可以投诉而不惧怕占支配地位的买方报复。

(e) 重新参与全球食物链的公共监管，方法是(a) 确保私营部门制定的标准不会对实现食物权产生意外的负面影响；(b) 考虑并加强其他非统一认证体系的可能性，如某文化/地理区域的产品认证体系；以及(c) 更广泛地参与制定标准的国际合作

#### 53. 农业综合企业部门的私营行为方应：

(a) 避免按其所在国规定构成不当行使买方势力的做法；

(b) 在与工人关系中运用对供应商的影响，确保工资和工作条件随供应商加入全球价值链而有所改善而非下降，方法是(a) 寻求与全球工会达成国际框架协议，以本报告提出的原则为指导；(b) 考虑单方面行动，监督供应链上遵守劳工组织标准的情况，同时支持其供应商做到合规；以及(c) 参与全供应链范围内的学习，确保供应链的所有参与者都获得利润，包括小规模生产者；

(c) 在与小农户关系中：

(一) 制定及遵守粮食安全、劳工或环境标准，协助其加入全球供应链；至少确保实行私营标准不会将小农户排挤出认证食品链(方法是评估私营标准对食物权的影响)；

(二) 就尊重小农户食物权和本报告提出的标准的订单农业安排进行谈判；

(三) 通过增加货架位置及开展突出公平贸易独特重要性及其贡献的信息宣传促进公平贸易。