



人权理事会

第十六届会议

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

访问中国(2010年12月15日至23日)的初步说明***

* 迟交。

** 本文件没有反映中国政府的评述，因为在向人权理事会提交说明的截止期之前没有收到任何评述。

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，并且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中表现出的专业素养和敬业精神。他还要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. 特别报告员在本说明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

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。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农组织所建议的 17% 的安全水平。
5. 这一成就证明小规模农业潜力巨大，若使其得到有效支持，并鼓励农民组织起来，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，中国农产量的提高应主要归功于户均耕地

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。

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最低收购价格的制度、农业投入品补贴和促进资源由工业流向农业。

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订单农业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。

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%。可耕地的减少严重威胁到中国保持目前粮食自给自足的能力。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”。但是中国已经岌岌可危地接近了这一底线。

三. 获得适足的食物

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：因缺乏资源，例如没有土地和足够的收入，他们无力生产或购买食物来维持适宜的饮食。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%，² 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。

² 新华社，“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。

10. 过去三十年来，中国取得了巨大的经济和社会进步，使数亿人口摆脱了贫困，这进一步改善了获得适足食物的机会。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 6.52 亿降至 2004 年的 1.35 亿。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 2.54 亿，2005 年是可依据直接调查得出评估数据的最近年份。³ 减贫工作的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%)。

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。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。⁴ 此种局面的一个特点是，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，据最近一份关于中国粮食安全问题的报告，在一些山区的贫困县，特别是西部山区，粮食不安全问题依然普遍存在。⁵

12. 要确保人们能够切实获得足够的食物，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面临粮食不安全问题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，它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。例如，据 2007 年的一项估计，农村居民平均得到的最低生活保障金仅为城镇居民的四分之一。⁶ 虽然部分原因是家庭承包责任制使农村居民拥有土地，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。

³ 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。

⁴ 《2007/08 中国人类发展报告：惠及 13 亿人的基本公共服务》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)。

⁵ 肖运来、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)。

⁶ 世界银行，《从贫困地区》，中文本第 115 页(英文本第 124 页)。

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。包括教育、卫生保健和养老金在内的许多基本服务都是由地方政府提供，⁷ 据估计，地方政府承担了 80% 以上的基本卫生和教育开支。⁸ 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⁹——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%。¹⁰

15. 财政转移固然必要，但是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严重影响，有可能在某些基本权利的享受方面导致倒退。

16. 城乡之间公共服务水平的差距也影响到了农民工。几十年来，约有 1 亿 4,400 万农民工从中国各地农村迁徙到城镇地区工作，特别是东部省份。估计有 20% 的农民工是举家迁徙，¹¹ 因此，农村向城镇移民的总人数可能达到 1 亿 7,000 万。这些移民往往被排除在社会服务和社会保障福利制度之外，包括不能享受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%) 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，包括拖欠工资的问题。¹² 农民工被排除在服务和社会保障制度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社会服务领域享有的待遇也有所不同。

17. 如何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，是一个关键的问题。一些省市已经采取步骤，启动试点方案，消除或减少户籍制度的影响，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

⁷ 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》)，第 38 卷，第 4 期(2009 年)。

⁸ 黄佩华(Christine Wong)，“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。

⁹ 同上，第 20 页。

¹⁰ 《2007/08 中国人类发展报告》(见以上脚注 4)，中文本第 44 页(英文本第 52 页至第 53 页)。

¹¹ 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。

¹² 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。

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。这又再次说明了财政改革的重要性。

四. 可获得的食物的适足性

18. 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。2006年，5岁以下儿童贫血率为21.9%，但在最贫困县，这一比例高达80%，而且最贫困县的12个月大幼儿生长迟缓率达35%。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%)。¹³ 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，中国和其他正在经历营养转型的国家面临着同样的挑战。

19. 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，对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。第二，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。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%，而且农村地区的调查表明这一比例在农村更低(10%)。第三，推广对包括小麦粉在内的主食进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。

20. 食品安全是另一个重要挑战。2008年的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之面临诸多困难，中国政府仍然在这一领域做出了重大努力，应该为此得到赞扬。然而在此背景下，令特别报告员感到关切的是，根据得到的资料，提醒公众注意食品安全问题的个人有受到法律制裁的危险。这不仅对那些希望依据《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适足食物权做出的贡献。

¹³ 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。

21. 特别报告员深信，透明度和信息的获取对于切实实现食物权必不可少。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；才能使为了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

22. 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的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。¹⁴ 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。¹⁵ 实际上，干旱如今每年已影响着中国 2 亿至 6 亿亩农田。农业现代化也依赖重要的农业投入，中国对生产这些要素所需的化石燃料如石油和天然气的进口量不断增长。

23. 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。另外，政府可以依据农业生态的原则，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。中国在农业生态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。

24. 政府还可以提高地方行政部门和私营部门利益攸关方的问责性。在对地方部门和官员进行评估时，不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，并激励地方政府和官员加强对私营公司的管理，使它们尊重有关环境的法律和法规。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。

¹⁴ McBeath 和 McBeath, *Environmental Change* (《环境变化》)(见以上脚注 1)，第 53 至第 54 页，引用水利部的一项估计数据。

¹⁵ 《中国人类发展报告 2009/10：迈向低碳经济和社会的可持续未来》联合国开发计划署驻华代表处委托中国人民大学协调撰写，(北京，中国对外翻译出版公司，2010 年)，中文本第 22 页(英文本第 19 页)。

六. 保障土地使用权和获取权

A. 土地征用造成的威胁

25. 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。对他们而言，土地使用权能够得到保障并且能够进行与土地相关的投资至关重要。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。

26. 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。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。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。据一份报告显示，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%)。¹⁶ 然而，这种现象仍然大量存在。

27. 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自足理想水平的能力。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。

28. 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因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。最后，有调查显示，绝大多数土地证书并不登记妇女的名字，而是使用她丈夫的名字(或是她父亲或她丈夫的父亲的名字)，可以规定今后在发放土地证书时一般都登记夫妻双方的名字。

¹⁶ 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), China Daily(《中国日报》), 2010 年 12 月 17 日, 第 5 页。

29. 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。除非他们的教育水平得以提高，或者能在城市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，进而可能会使粮食不安全问题进一步恶化。

B. 游牧民面临的威胁

30. 西部各省和自治区、特别是西藏自治区和内蒙古自治区的游牧民在获得土地的权利方面也面临着越来越大的压力。1985 年为保护草原及实现畜牧业现代化和商品化而通过的《草原法》，现在得到了一系列政策和方案的补充，包括退牧还草和退耕还林政策。作为 1999 年“西部大开发战略”的一部分，这些方案力求解决草场退化的问题，控制低洼地区的灾害。其中的措施包括禁牧、休牧、轮牧、调整载畜量、限制牧场分布、强制圈养、宰杀牲畜、在农田边缘种植桉树以减轻水土流失的威胁。土地退化问题无疑十分严重，但是特别报告员指出，在退牧还草政策下采取相应措施后，不应该使牧民除了卖掉牧群重新定居之外别无出路。

31. 《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。特别报告员鼓励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政策的效果，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，并通过扩大农村的范围帮助其余的游牧民定居。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”。

七. 结束语

32. 食物权特别报告员在本说明中着重指出了访问过程中探讨的主要问题。中国在实现粮食安全方面取得的重大进展令其鼓舞。然而，严峻的挑战依然存在。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。中国政府十分清楚这些挑战的存在。特别报告员表示，他愿意与中国政府合作，在国际最佳做法的基础上寻求解决现存障碍的途径。

33. 下一次报告时，特别报告员将向人权理事会提交一份完整的报告，他还期待继续与中国政府对话。