



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

种子、生命权和农民权利

食物权特别报告员迈克尔·法赫里的报告

概要

本报告根据人权理事会第43/11号决议提交理事会，食物权特别报告员迈克尔·法赫里在报告中提出了一个促进农民、土著人民和工人权利的框架，并为各国确保世界种子体系的生物多样性和安全性以及履行人权义务提供了指导。



一. 导言和界定范围

A. 种子系统是人权问题

1. 种子就是生命。因此，在人们纪念重要时刻的节庆和仪式中，许多社区都会分享或播下种子。人们还通过分享种子来表达彼此之间的情感、友谊或团结，分享知识和文化。在日常生活中，人们以多种多样的方式烹饪和食用某些种子。种子是人类赖以生存的主要基础；是长期不断选择和适应所带来的作物品种及其变种的遗传潜力的宝库。种子是人类文化和粮食体系的核心，因此，掌控种子就是掌控生命。

2. 在本报告中，特别报告员重点论述为何种子系统对于充分实现生命权和食物权至关重要。他参考了国际公认的专家和民间社会的意见和提交的资料。他特别要感谢《粮食和农业植物遗传资源国际条约》秘书处和《国际植物新品种保护公约》秘书处在本报告编写期间所提供的见解。

3. 虽然本报告的重点是植物种子(并延伸到种质)，但特别报告员回顾指出，家畜饲养业、牧业、渔业和狩猎对于实现生命权和食物权同样重要。事实上，放牧、捕鱼和狩猎实践比农业甚至更加古老，而且仍然继续定义着社区的文化和基本生态关系。

4. 在已知的大约 38.2 万种维管植物中，我们将 6 千多种作为粮食来种植。在这中间，截至 2014 年，全球达到重要产量水平的不到 200 种。我们与仅仅 9 种植物(甘蔗、玉米、水稻、小麦、马铃薯、大豆、油棕榈、甜菜和木薯)的关系占有所有作物产量的 66% 以上。¹

5. 人类与植物的培育关系已有约 1 万年。农民通过这种以不断试验和改造为基础的关系，使基因资源发生共同进化和适应，提高了农业生物多样性。农民依靠生殖基因重组和突变来创造新品种，通过选择用于保存和种植的种子以及通过赠送、交换或出售在社区内外传播种子，从而推动创新和农业生物多样性。

6. 如今，广义而言，有两种不同的种子系统：农民种子系统和商品种子系统。农民种子系统的特点是生物多样性长期持续更新以及在各国人民之间自由传播种子和知识。种子被赠送、分享、交换或在非正规或正规市场上买卖。农民种子系统使粮食体系能够更好地抵御气候变化、虫害和病原体。这是因为粮食体系越多样，全球生态系统越有活力，任何一个物种就越有可能获得使其能够适应不断变化的环境的性状(并将这一性状传递下去)。

7. 由于人类依靠植物来获得食物、饲料、纤维和使生态系统保持运作，如果农民种子系统受到挑战或支持不足，生命权就会受到威胁。农民种子系统是世界遗传和文化多样性的组成部分，是所有粮食体系的基础。

8. 生命权不仅被称为一项基本权利，而且也是不允许克减的最高权利，即使在武装冲突和其他公共紧急状况下也是如此。² 应当对有尊严的生命权进行广义解

¹ Julie Bélanger 和 Dafydd Pilling 编，《世界粮食和农业的生物多样性状况》(罗马，联合国粮食及农业组织粮食和农业遗传资源委员会，2019 年)，第 114 页。

² 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 2 段。

释，并认识到，环境退化、气候变化和不可持续的发展造成的威胁是当今和未来最紧迫和严重的威胁之一。人们认识到，为创造保护生命权的适当条件，应当制定措施，以确保个人毫不拖延地获得食物等基本商品和服务。³

9. 人们还享有适足生活水准权，其中包括食物权。⁴ 食物权与农民种子系统具有内在联系。一个允许农民自由保存、使用、交换和出售种子的种子系统确保人们能够直接依靠生产性土地充分养活自己。农民种子系统使农民能够以响应和适应变化的方式种植粮食，使社区更加稳固，粮食体系更具韧性。这类系统还决定了农民通过分享或在市场出售的方式向他人分发种子和粮食的能力。最后，强有力的农民种子系统确保人们能够获得符合其文化价值观的食物。⁵

10. 总之，种子系统越是承认和支持农民作为全人类的种子系统的管理者，⁶ 这一系统就越有可能实现人们的人权。这一点体现在可持续发展目标的具体目标 2.5 中。

11. 相比之下，商品种子系统通过产权制度和合同法，专门繁殖依赖化学投入的同质品种；主要目的是获取利润和生产尽可能多的粮食。商品种子系统依靠农民种子系统(和自然产生的生物多样性)来提供原材料。而农民种子系统则依赖农民自由保存、使用、交换和出售种子的权利。因此，如果会员国支持商品种子系统，而没有充分保护和支撑农民种子系统，就会打破生态系统平衡，侵犯人们的人权。种子系统越是依赖产权制度和合同法——侧重于作为所有者的农民或组织或是依靠知识产权，这一系统就越需要体制机制来确保人权得到保护。认证制度与产权制度和合同法具有相同的风险，只是程度较低。⁷

12. 当植物及其遗传物质变成商品时，少数人就更容易通过限制大多数人对种子的获取来掌控种子。少数人在限制种子获取方面的权力越大，农民和土著人民就越有可能无法公平获取种子并从中获益，从而增加了他们对生物多样性的长期贡献受到剥削利用的风险。

13. 商品种子系统得益于构成农民种子系统的社会纽带和社区组织，却造成不充分承认和惠及这些社区的风险。如果没有保障并任由商品种子系统自行运作，这些系统将会在全球范围侵犯人权：它们从与社区有培育关系的植物中提取遗传物质，实际上破坏了这种关系，使土地变得贫瘠，并往往以侧重于遗传同质性的方式改变景观。

14. 还应当了解的是，保存适当的植物和性状与种子的使用有关。除了维护良好、极其寒冷干燥的设施以外，⁸ 人们对种子的保存和储存只能维持数十年，此后种子将失去活性。因此，必须种下种子，以便使具有充分活力的种子再生：

³ 同上，第 3 和第 26 段。

⁴ 《联合国人权宣言》，第二十五条；《经济社会文化权利国际公约》，第十一条。

⁵ 例如，见经济、社会及文化权利委员会第 12 号一般性意见(1999 年)，第 7 至第 12 段。

⁶ Regine Andersen, “‘管理者’还是‘所有者’”，载于《劳特利奇农业生物多样性手册》，Danny Hunter 等人编(纽约，劳特利奇出版社，2017 年)。

⁷ Tamara Wattnem, “种子法、认证和标准化：打击全球南方的非正规种子系统”，《农民研究杂志》，第 43 卷，第 4 期(2016 年 3 月)。

⁸ 见 <https://www.seedvault.no/ukatigorisert/svalbard-global-seed-vault-commences-seed-experiment-that-will-last-for-100-years/>。

“保存是通过使用来实现的”。⁹ 此外，交换种子对于全球开发和适应新的作物和知识以应对气候变化、虫害、疾病和人们的粮食安全需求至关重要。

B. 产业集约化和企业权力集中带来的挑战

15. 气候变化是我们时代的生存危机，威胁着人们的人权，如生命权和食物权。粮食体系也是问题的一部分，在全球排放的温室气体约占全世界的三分之一。¹⁰ 随着污染、生态破坏和毁林的继续以及保护性生态屏障的消除，目前约有一百万种动植物物种面临灭绝，其中多种将在数十年内灭绝。¹¹

16. 大约一个世纪以来，生物多样性一直在减少，全球饮食正在变得越来越趋于少数几种作物。人类粮食体系的生物多样性减少对食物权构成了挑战，因为它削弱了农业系统的适应能力。正如世界卫生组织(世卫组织)就人的食物权与健康权之间的联系所指出的：“各个层面(遗传、物种和生态系统层面)的生物多样性是粮食安全、营养和饮食质量的基本支柱。它是基本食物、营养物质、维生素和矿物质的多样性以及药品的基本来源，也是维持生命的生态系统服务的基础。”¹²

17. 生物多样性的这种长期减少是 1870 年左右开始的工业革命以及土地和劳动力的商品化造成的，并随着 1950 年代的绿色革命在全球范围内扩大和加速。此后，世界粮食体系越来越多地按照产业化集约模式设计，依靠以大型专业农场为主的高投入高产出的农业系统。其理念是，如果鼓励人们购买工业投入品，即合成肥料、农药和依赖碳的机械，他们就可以生产大量粮食。生产力不是以人类和环境的健康来衡量的，而是完全以商品产出和经济增长来衡量的。伴随着产业化集约农业而产生的生产力模式打破了碳、氮和磷的循环，取代了长期存在的再生和综合性耕作方法。总之，产业集约化是一种榨取性做法，动摇了所有生态系统的基石，导致全球土壤退化、水土流失和生物多样性丧失的速度加快。¹³

18. 产业集约化还使农民更加依赖农用化学品公司提供的昂贵投入品。四家农用化学品公司控制着全球种子市场的 60% 和全球农药市场的 75%。¹⁴ 这种市场集中程度意味着少数公司能够不公平地操控种子价格。种子(和其他投入品)价格的任何上涨都将使小农更难获得种子，与冠状病毒病(COVID-19)大流行有关的供应链断裂期间的情况证明了这一点。大多数与转基因种子有关的农用化学品也由“四大”公司生产。这些农用化学品污染环境，减少生物多样性，从而降低了农业的韧性，使农场更易遭受气候变化的冲击。越来越多地使用农药损害了农业工人、农民和社区的健康。¹⁵

⁹ Elsa Tsoumani, 《公正和公平的农业利益分享：重塑土地正义》(纽约，劳特利奇出版社，2021 年)，第 16 页。

¹⁰ 见 <http://www.fao.org/news/story/en/item/1379373/icode/>。

¹¹ 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》(2019 年)。

¹² 见 <https://www.who.int/publications/i/item/guidance-mainstreaming-biodiversity-for-nutrition-and-health>。

¹³ 见 <http://www.fao.org/about/meetings/soil-erosion-symposium/key-messages/en/>。

¹⁴ A/HRC/46/33, 第 78 至第 79 段。

¹⁵ 见 A/HRC/34/48。

19. 企业权力的这种高度集中使一个相对较小的群体能够限制人们获得种子，并以服务于股东利润最大化而非公共利益这一最终目标的方式来塑造市场和创新。

C. 农民权利是人权

20. 人权可以抵御环境和人们的生活面临的这些威胁。《粮食和农业植物遗传资源国际条约》是实现人权的一项重大进展。首先，该条约承认农民种子系统的重要性，承认世界各地的地方和土著社区以及农民，特别是原产地中心和作物多样性中心的农民，对构成全世界粮食和农业生产基础的植物遗传资源的保存及开发已经作出并将继续作出的巨大贡献。¹⁶ 第二，该条约承认农民权利是一项主权责任，并指示缔约方保护和促进农民权利。¹⁷ 第三，该条约列举了各项农民权利，并认为这种列举对于在国家和国际层面实现这些权利至关重要。¹⁸

21. 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》重申了上述条约所载的农民权利，承认这些权利是不可剥夺的人权，并明确规定农村人民有权保留、控制、保护和开发自己的种子和传统知识。¹⁹ 该宣言还更加详细地阐明了国家的义务。²⁰ 总体而言，国家应当采取适当措施支持农民种子系统，并推广农民种子的使用，促进农业生物多样性。²¹ 重要的是，国家还应采取措施，尊重、保护和落实农民和农村地区其他劳动者的种子权。²²

22. “农民”一词的使用有必要加以解释。这个词有时被当作贬义词，用于贬低农村人民。在越来越多的地方，人们用这个词来自称，主张自己的尊严。在一些情况下，“农民”等词被用于区分小规模粮食生产者与大型产业化“农场主”。同时，世界某些地区的小规模粮食生产者更倾向于用其他词来定义自己，如“小农”。“小农”或“农民”还可以表示在全球价值链中工作的独立农民，他们寻求从依赖大公司过渡到致力于人权的生态农业和其他再生方法。²³

23. 随着《宣言》的通过，“农民”一词成为更加广泛使用的正式术语。《宣言》将农民定义为任何单独或与他人一起或作为一个群体从事或试图从事小规模农业生产以维持生计和(或)进行交易、较大程度上但未必完全依靠家庭或家庭劳动及其他无金钱交易的劳动组织方式、并对土地有特殊依赖和依附关系的人。²⁴

24. 土著人民占世界人口的不到 6%，却管理着全世界陆地上 80% 的生物多样性。土著人民生活在最易受气候变化和环境退化影响的土地上，因此，土著权利

¹⁶ 第 9.1 条。

¹⁷ 第 9 条。

¹⁸ 第 9 条，结合序言的背景理解，并根据《维也纳条约法公约》第三十一条解释。

¹⁹ 第十九条第 1 至第 2 款。

²⁰ 第十九至第二十条。

²¹ 第十九条第 6 款。

²² 第十九条第 3 款。

²³ Philip Seufert、Mariapaola Boselli 和 Stefano Mori，《恢复智慧的循环：照向种子权的灯塔：落实农民权利指南》（粮食主权国际规划委员会、粮食第一信息和行动网及国际十字路口中心，2021 年），第 32 页。

²⁴ 第一条第 1 款。

比以往任何时候都更加重要。土著人民的种子权在《联合国土著人民权利宣言》中得到确认，其中申明，土著人民有权保持、掌管、保护和发展其文化遗产、传统知识和传统文化表现形式，以及其人类和遗传资源、种子、医药、关于动植物群特性的知识。²⁵ 为此，各国应与土著人民共同采取有效措施，确认和保护这些权利的行使。²⁶

25. 将《粮食和农业植物遗传资源国际条约》放在其整个背景下，并结合《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》和《联合国土著人民权利宣言》一并解读时，最好将农民权利理解为小农/农民和土著人民基于长期和持续做法以及为促进全球生物多样性所作的贡献而拥有的与种子有关的权利；这必然导致会员国产生尊重、保护和落实这些权利的义务。

26. 世界的许多地方是由一些个人照料和看守其社区的种子的。妇女往往是其社区的种子看管者。²⁷ 例如，撒哈拉以南非洲的数百万小农，其中大多数是妇女，仍然供应着非洲种植的所有种子的80%至90%。这些妇女管理着“种子的多样性、保存和使用，包括种子的选择、储存，并根据天气判断种植哪些品种、何时播种以及播种的数量。”²⁸ 因此，当人们对种子的获取受到威胁时，限制普遍获得种子的人很可能也挑战了农村妇女对种子的权力，使她们更难享有适足生活条件——实际上损害了妇女权利。²⁹ 因此，当一个社区的种子系统受到威胁时，父权可能会进一步激发。

二. 农民权利

A. 法律框架

27. 农民千年以来所选择的食用植物为今天的植物育种提供了必要的原料。至少自1492年起，欧洲国家在美洲就开始从生物多样性丰富的地区自由获取种子，随后在非洲和亚洲也开始这样做。他们的这种行为完全没有考虑当地社区的法律和做法。欧洲大国通过研究中心和植物园，利用这些种子为其帝国提供经济支持。³⁰ 此后，全球南方，特别是非洲的社区一直面临欧洲和北美大国剥削的威胁，因为这些社区是世界生物多样性的主要来源。

28. 《植物遗传资源国际约定》(1983年)在某种程度上试图通过人类共同遗产的理论来消除帝国剥削模式。不幸的是，其目的并未达到。到1990年代，种子更

²⁵ 第31条第1款。

²⁶ 第31条第2款。

²⁷ Carlo Fadda, “农民在创造新的遗传多样性方面的作用”，载于《农民的作物品种和农民权利：分类学和法律方面的挑战》，Michael Halewood 编(伦敦，劳特利奇出版社，2016年)。

²⁸ 非洲粮食主权联盟和遗传资源行动国际，“真正的种子生产者：小农保存、使用、分享和促进养活非洲的作物的种子多样性”(2018年)。

²⁹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十四条；消除对妇女歧视委员会，第34号一般性建议(2016年)，第63至第66段；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第四条；大会第76/140号决议。

³⁰ Alfred W. Crosby Jr., 《哥伦布大交换：1492年的生物和文化后果》(韦斯特波特，格林伍德出版社，1973年)；Lucile H. Brockway, 《科学与殖民扩张：英国皇家植物园的作用》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1979年)。

多地成为普遍关切而非共同遗产。³¹ 随后，会员国通过《生物多样性公约》(1992年)、《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》(2010年)以及《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，围绕对自然资源的永久主权理论建立了一项多边制度。不幸的是，如下文所述，这项制度的利益分享多边系统没有充分运作，农民权利的定义仍然模糊。

29. 但今天，强有力的人权制度提供了一个机会，以修复这些长期存在的剥削关系和对种子的权力不对称。

30. 在推进与种子有关的人权制度的同时，全球北方的公司和一些国家试图利用国际法，通过《国际植物新品种保护公约》或专利来扩大知识产权的法律和地理范围。不幸的是，这为胁迫和剥削提供了可能性。

31. 在世界贸易组织(世贸组织)及其《与贸易有关的知识产权协定》于1995年生效之前，种子和品种的知识产权还是一项区域性问题的，主要是在美利坚合众国和欧盟。随着美国在整个二十世纪中期制定了该国的植物专利制度，欧洲种子行业也急于保障植物品种的知识产权。欧洲对植物品种知识产权的反感包括担心所有权将使少数人获得过多权力，并损害人民的粮食安全。因此，从一开始，欧洲各国的植物品种知识产权制度中就存在差异。第二次世界大战之后西欧经济一体化的努力以及相同的气候条件推动了欧洲大陆知识产权制度的统一，并最终于1961年通过了《国际植物新品种保护公约》。该公约于1972年、1978年和1991年进行了修订。³²

32. 《国际植物新品种保护公约》从1978年文本到1991年文本的变化具有争议，因为1991年文本扩大了育种者的权利范围，限制了农民权利，从而赋予育种者更多与农民议价的能力。其中一些差异值得注意，因为有17个国家拒绝签署1991年《公约》，仍是1978年《公约》的缔约国(自1998年起，各国只能加入1991年《公约》)。例如，1978年《公约》含蓄地承认了农民保存、使用和交换种子的权利，农民只有在出售种子或繁殖材料的情况下才需要寻求知识产权持有人的许可。³³ 1991年《公约》将农民保存、使用和交换种子或繁殖材料的权利重新规定为成员国可选择实施的任择特权。³⁴

33. 如果说帝国征服是由开放的植物交换系统所担保的，那么当今不断扩大的政治和商业利益则获得了通过世贸组织扩展的知识产权的支持。《与贸易有关的知识产权协定》要求世贸组织成员实施满足某些最低要求的知识产权制度。根据第27条第3款(b)项，植物和动物(微生物除外)以及生产植物或动物的主要生物方法(非生物和微生物方法除外)可以被排除在所要求的专利制度之外。然而，同一条款还规定，各成员应通过专利或一种有效的特殊制度或通过这两者的组合来保护植物品种。

34. 《与贸易有关的知识产权协定》与《国际植物新品种保护公约》的组合迫使农民与育种者建立关系。美国式和欧洲式的植物品种知识产权体系最初并不涉及

³¹ Tsioumani, 《公正和公平的农业利益分享》，第11页。

³² Michael Fakhri 和 Titilayo Adebola, “农业”，载于《牛津国际法与发展手册》，Ruth Buchanan、Luis Eslava 和 Sundhya Pahuja 编(牛津大学出版社，即将出版)。

³³ 第五条。

³⁴ 第十五条第二款。

大多数全球南方国家，这些国家的努力重点是支持农民种子系统。有了《与贸易有关的知识产权协定》，全球南方国家不得不颁布某种制度来保护植物品种。对大多数国家而言，对植物品种授予专利仍然是一个没有吸引力的选项。然而，《与贸易有关的知识产权协定》并未界定什么是“有效的特殊制度”或专利与特殊制度的组合。因此，《国际植物新品种保护公约》的高收入缔约方和《公约》秘书处以此为契机来扩大欧洲式的产权制度，并向发展中国家提供与技术援助相结合的“现成的特殊框架”。³⁵

35. 美国和欧盟向发展中国家进一步施加压力，以使后者批准上述公约的 1991 年文本，通过符合这一文本的立法，或甚至对植物和生物技术创新实行超出《与贸易有关的知识产权协定》标准的专利保护。例如，这些要求出现在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，欧盟分别与黎巴嫩、摩洛哥和突尼斯的双边贸易协定，美国分别与智利、哥伦比亚、摩洛哥和秘鲁的双边贸易协定，以及八国集团粮食安全和营养新联盟与坦桑尼亚联合共和国的合作中。³⁶ 这种压力使全球南方国家很难有真正的选择，并引起了发展权方面的重大关切。事实上，秘书长和前任务负责人对 1991 年《公约》对小农造成的不当压力都曾表示关切。³⁷

36. 由于没有明确和有利的农民权利和国际法体系，对国际贸易将继续长期存在的帝国剥削模式存在严重关切。如今的育种者主要位于美国和欧洲，他们致力于出口其品种。这些育种者依靠全球南方生物多样性丰富的农民种子系统来获得原料，培育品种，并将其作为商品出售给世界各地的农民。根据从越来越多的国家的社区收到的报告，国内法律被错误解释为允许知识产权占据主导地位，并将某些农民权利视为非法。这导致全球南方的农民无法从自己的种子系统中获益，使得知识产权的适用构成侵犯人权的行为。

37. 按照人权义务以一致的方式解释国际法律格局的最佳方法是从多边背景入手。《与贸易有关的知识产权协定》第 27 条第 3 款(b)项是脆弱的妥协的产物，因此，其中包括在 1999 年对其规定进行审议。审议已经启动，但和世贸组织的许多方面一样，这一问题陷入僵局，反映了根本的多边分歧。成员国就审议是执行问题还是改革问题无法达成一致。³⁸ 今天，这种对立的背景是《与贸易有关的知识产权协定》自身的合法性受到挑战；当前关于 COVID-19 疫苗和《与贸易有关的知识产权协定》豁免的辩论所关系到的是人们的生命权和健康权，其中还反映出当代形式的种族主义(正如艾滋病/艾滋病毒流行的公共卫生挑战期间的情况)。³⁹

³⁵ Tsioumani, 《公正和公平的农业利益分享》，第 13 页。

³⁶ 见 <https://grain.org/en/article/6701-trade-agreements-privatising-biodiversity>；以及 Titilayo Adebola, “获取和利益分享，农民权利与育种者权利：关于非洲示范法的思考”，《玛丽女王知识产权杂志》，第 9 卷，第 1 期(2019)年。

³⁷ A/70/333, 第 68 段；以及 A/64/170, 第 16 段。

³⁸ 例如，见非洲集团的提案，“推进对《与贸易有关的知识产权协定》第 27 条第 3 款(b)项的审议”；以及《多哈部长宣言》，第 19 段。

³⁹ Matiangai Sirleaf, “可抛弃的生命：COVID-19、疫苗和暴动”，《哥伦比亚法律评论》，第 121 期(2021 年 6 月)。

38. 与此同时,《粮食和农业植物遗传资源国际条约》触发的对农民权利的多边支持进一步推进,最初是通过《联合国土著人民权利宣言》和本任务,⁴⁰最近还包括《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》、消除对妇女歧视委员会第34号一般性意见(2016年)以及人权事务委员会第36号一般性意见(2018年)。这一努力得到了世界粮食安全委员会2021年政策建议的进一步支持,其中承认了农民对生物多样性的贡献,呼吁在《条约》和《生物多样性公约》的范围内加强政策工具和一致性,以保护粮食和农业的生物多样性,并公平和公正地分享种子。⁴¹如果说现有知识产权条约凸显出定义模糊和国际纠纷,那么农民权利则促进了规范创新和国际合作。

39. 从世贸组织的角度来看,专利保护是常态,其他一切做法都是特殊和例外的。从《国际植物新品种保护公约》的角度来看,育种者权利是很容易纳入世贸组织特殊领域的一种常态。这两种角度都是知识产权制度的一个版本,都被证明并未反映对国际合作的承诺或大多数小农和土著人民过去或现在的现实做法,也没有反映他们对未来的愿望。

40. 例如,埃塞俄比亚、印度、马来西亚和泰国等一些国家将其根据《粮食和农业植物遗传资源国际条约》、《生物多样性公约》、《名古屋议定书》和《与贸易有关的知识产权协定》所承担的义务结合起来,通过了有别于1991年《国际植物新品种保护公约》的创新性植物品种保护国内法。这些国家试图通过这种做法来平衡公共利益、商品育种者的利益和小农的利益,为农民种子系统和商品种子系统都保留空间。⁴²

41. 由于农民种子系统是所有粮食体系的根基,任何种子系统的出发点都必须充分实现农民权利,并认识到这种实现并不会威胁到知识产权。而且,由于农民权利是人权,各国必须确保所有种子系统都符合人权标准。

B. 促进农民权利

42. 农民权利源于传统,今天在现有社区做法中现在仍然存在。这些权利还基于国际法律义务,即致力于创建一个建立在合作和团结关系上的系统。世界各国政府和人民都要求进一步界定和促进农民权利的行使和实现。因此,《粮食和农业植物遗传资源国际条约》理事机构第7/2017号决议设立了农民权利特设技术专家组,以开展下列任务。⁴³首先,编制一份清单,列出可采取的国家措施、最佳做法以及实现《条约》第9条规定的农民权利方面的经验教训。第二,根据这份清单,制定鼓励、指导和促进实现《条约》第9条规定的农民权利的备选方案。2018年至2021年期间,专家组编制了国家措施的清单,清单可予增订。⁴⁴

⁴⁰ 见 A/64/170。

⁴¹ “关于促进有助于加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食体系的生态农业和其他创新方法的政策建议”(2021年),建议3(d)。

⁴² Sangeeta Shashikant 和 François Meienberg,“农民权利方面的国际矛盾:国际条约及其关于农民权利的第9条与国际植物新品种保护联盟和知识产权组织的相关文书之间的相互关系”(第三世界网络和《伯尔尼宣言》,2015年),第9页。

⁴³ 另见理事机构第6/2019号决议。

⁴⁴ 见 <https://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/farmers-rights/overview-inventory/en/>。

43. 专家组还正在最后确定鼓励、指导和促进实现《条约》第 9 条规定的农民权利的备选方案。关于备选方案的最新草案，⁴⁵ 特别报告员感到关切的是，备选方案的性质和范围可能会被视为与最初的工作范围相抵触。草案第 10 段表示：“因此，本文件的备选方案应理解为为实现预期目标可能采取的行动或措施的范例。这种非规定性和自由裁量的性质使备选方案有别于旨在建议应当如何行动的准则。”

44. 专家组还建议(在草案第 13 段中)列入更多表述，以进一步强调备选方案的使用是自由裁量和非规定性的，不应将其理解为准则。这种开放性自由裁量表述损害了备选方案作为鼓励、指导和促进实现《条约》第 9 条规定的农民权利的工具的潜力。这种非规定性表述最多只能略微提供信息。这也使《粮食和农业植物遗传资源国际条约》秘书处更加难以调动资源并向缔约方和相关利益攸关方提供技术援助，以按照理事机构的指示加强实现农民权利。⁴⁶

45. 相反，应将清单理解为甚至比准则都更具规定性的原始材料。根据《国际法院规约》第三十八条第一项(寅)款，应将清单本身理解为国际法的渊源，因为它提供了根据国际法一般原则外推和解释农民权利定义的机会。

46. 考虑到这一点，特别报告员提供了一个框架，说明如何从清单外推一般原则，最终目的是根据以下基于《粮食和农业植物遗传资源国际条约》第 9 条和人权法的非穷尽主题来更好地理解、界定和设计农民权利：

- (a) 承认农民和土著人民的种子权；
- (b) 保护农民和土著人民的传统知识；
- (c) 保存、使用、交换和出售农场自留种子的权利；
- (d) 公平参与利益分享的权利；
- (e) 参与决策的权利。

47. 挑战在于，各国在本国具体背景下针对不同的地缘政治力量动态来制定农民权利。这种情况产生了一系列不同的农民权利，通过正规和非正规市场和文化习俗以及不同产权制度加以适用。

48. 在两大类种子系统中，由于存在各种影响种子系统的国家法律制度，理解当今国际法律格局变得很复杂。⁴⁷ 法律制度越依赖产权、合同和商业化植物，就越有可能导致侵犯人权。

49. 因此，必须在每个国家的国家人权制度的背景下评估种子系统及其相关法律。为阐明农民权利应参考的一些原则，下文提供了一些例子。这些来自清单的例子仅用于解释性目的，并不意味着关于实现或侵犯人权的调查结论。

⁴⁵ 见 <https://www.fao.org/3/cb4095en/cb4095en.pdf>。

⁴⁶ 第 7/2017 号决议，第 16 段。

⁴⁷ Clare O'Grady Walshe, 《全球化与撒哈拉以南非洲的种子主权》(伦敦，帕尔格雷夫·麦克米伦出版社，2019 年)。

(a) 承认农民和土著人民的种子权

50. 必须承认小农/农民和土著人民对保存和开发粮食和农业生产植物遗传资源所作的贡献是所有种子系统的基础。因此，所有会员国都应在国内立法中承认农民权利，并优先考虑对农民种子系统提供国家和国际支持。这种承认必须反映这样一个事实，即生物多样性丰富的农民种子系统在任何公平经济体系和任何类型的市场运作的先决条件。因此，必须以确保产权和合同法不侵犯种子系统的这一基本要素的方式来支持和落实农民权利。

(b) 保护农民和土著人民的传统知识

51. 植物遗传资源方面的传统知识包括农民、土著人民及其社区用于选择、保存和改造植物材料的一套多层面的活知识，这些知识代代相传。许多社区的传统知识与神圣知识交织在一起，创造了集体身份，界定了本社区与自然的关系。因此，传统知识与人民和社区的自决权具有内在联系。

52. 传统知识有时通过知识产权制度受到保护，这增加了剥削的风险。为确保人民所有形式的传统知识受到保护，会员国首先应当采取措施，确保未经社区自由、事先和知情同意，不得以任何方式分享或使用社区的知识。这包括社区拒绝合作的权利。

53. 在不对其效力进行评论的情况下，了解如何通过防御或主动方法实施保护传统知识的现有机制是有所帮助的。⁴⁸ 防御方法包括建立传统知识登记系统或数据库，以确保仅对满足保护条件，如新颖性和创造性的植物品种赋予知识产权。在这种方法中，各国纳入了借鉴自《生物多样性公约》和《名古屋议定书》的规定，如披露原产地、事先知情同意、共同商定的条款以及公正和公平的利益分享。例子包括贝宁的社区生物多样性登记册和生物文化社区规程，以及菲律宾的 Campagao 农民生产与研究协会与东南亚社区赋权区域倡议共同建立的社区种子登记册。⁴⁹ 保护传统知识的积极方法包括赋予农民和农业社区保护和控制其传统知识的使用的特殊权利。例如，法国《知识产权法》和《文学和艺术财产法》承认传统知识持有者。⁵⁰

(c) 保存、使用、交换和出售农场自留种子的权利

54. 农民权利的实质性核心是他们自由保存、使用、交换和出售农场自留种子这一不可分割的权利。⁵¹ 必须避免对这一权利的任何破坏。有时，交换的概念仅限于物物交换或买卖；这一概念过于狭隘，因为赠送是农民种子系统的一个核心特征。

⁴⁸ Ruth L. Okediji, “对传统知识的权利采取分层方法”, 《沃什本法律杂志》, 第 58 卷(2019 年); 以及 Chidi Oguamanam, “在知识产权制度方面对保护传统知识和传统文化表现形式采取分层或差异化方法”, 《非洲信息和通信杂志》, 第 23 卷(2019 年)。

⁴⁹ 国家措施、最佳做法及实现国际条约第 9 条规定的农民权利方面的经验教训清单草案, 第 28 页。可查阅: <https://www.fao.org/3/na906en/na906en.pdf>。

⁵⁰ 同上, 第 29 至第 30 页。

⁵¹ 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》, 第 9.3 条。

55. 许多全球北方国家和越来越多的全球南方国家将农民权利视为可以分割或货币化的一组权利。这对农民权利造成了不应有的限制。例如，一些欧洲国家⁵²实行农民特权，允许农民在根据作物种类和使用规模支付使用费的情况下保存和使用种子。但农民不得与其他农民交换种子或出售种子。⁵³

(d) 公平参与利益分享的权利

56. 食物权包括每一个人在充分利用和传播农业和营养知识中的分享权。⁵⁴ 在农民权利的范围进一步细化，⁵⁵ 农民有权参与公平和公正的利益分享。一个例子是印度的 2001 年《植物品种和农民权利保护法》及其配套的国家基因基金。然而，长期以来，前殖民国家和私营公司从农民和土著人民的种子系统和传统知识中得益过多。因此，利益分享的概念应基于保护传统知识和将利益重新分配回农民手中的原则。

57. 利益分享的前提是，农民获得的支持越多，越能够保存和交换不同的种子，社区从增强的生物多样性中受益就越多。反过来，社区适应生态变化的能力越强，农民越能获得好收成。利益分享不仅仅是对个人的金钱回报。

58. 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》符合《生物多样性公约》和《名古屋议定书》，能够在其独特的多边系统内实现全球利益分享。⁵⁶ 在这一系统中，利用粮食和农业植物遗传资源产生的利益应当通过以下多方面的货币和非货币机制进行公平和公正的分享：(a) 交流信息；(b) 获取和转让技术，包括只能通过遗传材料转让的技术；(c) 能力建设；(d) 分享商业化所得货币收益和其他利益。最重要的是，《条约》明确规定，这些利益首先应直接和间接流向各国农民，特别是在多边系统中对粮食和农业植物遗传资源的多样性作出了重大贡献并/或具有特殊需要的发展中国家和经济转型国家的农民。⁵⁷

59. 多边系统中的粮食和农业植物遗传资源被视为集合商品。因此，其使用所产生的利益并不归个人提供者所有，而是在系统内进行分享。此外，并不是所有能够使用这一系统的实体都向其提供了材料或捐助。

60. 遗憾的是，这一系统仍然供资不足，货币支付有限。此外，在组织利益的积累和分配时，该系统将货币和非货币利益区分开来。但在实践中，货币和非货币利益并不容易分开。⁵⁸ 因此，这一系统不太可能在短期内促进农民权利。

⁵² 奥地利、法国、德国、荷兰和瑞士。

⁵³ 南方中心，“对植物授予专利和专有权的例外：欧洲法律的经验教训”（2021 年 9 月），第 21 页。

⁵⁴ 《世界人权宣言》，第二十七条第一款；《经济社会文化权利国际公约》，第十一条第二款(子)项。

⁵⁵ 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，第 9 条第 2 款(b)项。

⁵⁶ 第 10 和第 13 条。

⁵⁷ 第 13.3 条。

⁵⁸ Tsioumani, 《公正和公平的农业利益分享》，第 18 至第 19 页。

61. 任何利益分享系统都应承认，归根结底，农民和土著人民推动了农业的生物多样性，因此应确保按照农民组织和土著人民组织共同制定的条件将所有利益分配给农民和土著人民。

(e) 参与决策的权利

62. 根据《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，农民有权参与国家一级粮食和农业植物遗传资源保存和可持续利用有关事项的决策。⁵⁹ 这提出了“粮食和农业植物遗传资源保存和可持续利用有关事项”的范围是什么的问题。应尽可能广泛地理解这一范围。农民的参与权应当包括在国家一级处理种子发放、种子登记、种子商业化法、获取和利益分享法、植物品种保护法和贸易法等事项的法律、政策和做法。

63. 农民参与正式决策有利于进行知识交流和对话，促进适合不同国内现实的具有代表性的法律和政策。加拿大、智利、日本、马拉维、荷兰、挪威、菲律宾、西班牙、瑞典、瑞士和美国等国推出了各种促进农民参与决策的途径。例如，2018年，农民参与了马拉维的种子法案审查，他们提出的问题在修订后的种子法案中得到了解决。⁶⁰

64. 应将这项权利扩大到小农/农民和土著人民对国际组织的参与。许多国际组织允许民间社会组织作为观察员或在某些情况下作为利益攸关方参与。例如，民间社会和土著人民与联合国世界粮食安全委员会的关系机制是一项创新机制，使民间社会组织能够自主组织和参与该委员会的业务。

C. 农民权利促进创新和农业生物多样性

65. 在过去几十年间，基因测序方面取得了重大科学进展，这些进展将继续以深刻的方式推进我们的知识。这些进展还影响着人们彼此之间以及与环境的关系。

66. 有 1,500 多个可公开访问的生物数据库，其中包括遗传/核苷酸序列数据。40 多年来，国际核苷酸序列数据库合作一直是收集和传播包含脱氧核糖核酸和核糖核酸序列的数据库的全球主要联合努力。其中包括来自日本脱氧核糖核酸数据库、基因库(美国)和欧洲核苷酸档案(大不列颠及北爱尔兰联合王国)的数据库。联合数据库中的所有数据都可以无限制自由访问和用于任何目的。对于数据的分析、再传播或再发表也没有限制。

67. 科学家将这些开源数据库广泛用于各种研究，包括新植物品种的育种和开发。正如 2019 年 11 月的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》理事机构届会以及《生物多样性公约》、世卫组织和《联合国海洋法公约》的机制中的类似辩论所表明的，关于如何对这些数据进行全球协调和管理，仍然存在深刻的分歧。谈判者甚至很难就通用科学术语达成一致，并使用“数字序列信息”这一术语作为替代术语。⁶¹

⁵⁹ 第 9 条第 2 款(c)项。

⁶⁰ 清单草案，第 79 至第 85 页。

⁶¹ 例如，见 <https://www.cbd.int/doc/c/e95a/4ddd/4baea2ec772be28edcd10358/dsi-ahteg-2018-01-03-en.pdf>。

68. 通过测序和数据管理技术，遗传信息“本身”得到“提取、处理和交换”，脱离了原本的植物和当地社区，⁶²影响着我们对生物多样性的管理和概念的塑造。全球许多南方国家和国际农民运动希望依靠多边进程，如《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下的多边进程，以确保公正和公平的获取和利益分享。全球许多北方国家和公司则认为，这种多边系统会限制对基因序列数据库的访问，阻碍科学知识，并限制技术和商业利益。⁶³

69. 各国在继续谈判时应当铭记，系统越能够保护自由分享种子和知识的方法，确保农民参与育种的各个方面，并加强与土地的文化联系，⁶⁴生物多样性就越能得到保护，生命权和粮食权就越能得到充分实现。因此，《粮食和农业植物遗传资源国际条约》所阐述的农民权利以及《消除对妇女一切形式歧视公约》、《联合国土著人民权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》对此的进一步细化为基于人权的数字序列信息治理系统提供了基础。

70. 相反，获取和利益分享系统越依赖产权和合同交易，就越有可能损害农民种子系统和侵犯人权。因此，像《名古屋议定书》这种立足于私人合同的进程或从开源脱氧核糖核酸数据库获得知识产权的系统为，引起了严重的人权关切。

71. 农民种子系统已经在依靠其他获取和分享农业生物多样性的系统，途径是通过所谓的社区种子银行或种子库和参与性育种。对其更准确的描述可能是种子资料库：它们是通过收集并与农民和园艺者分享种子的互动进程来集体保存和管理种子的场所和做法，并有配套的专长和知识。它们可以是实际存在的场所或人际网络，可以是正规或非正规的。

72. 在这些系统中，社会组织和文化偏好在决定地方一级储存、繁殖和种植哪些种子方面发挥着重要作用。实际上，种子资料库及其各自的种子保存和交换规则是将农民权利付诸实践的机制。

73. 使种子资料库保持活力并满足当地需求的是从田地收集并通过社区系统分享种子的农民之间的不断交流，以及确定将哪些种子保存起来以供使用的方法。世界各地的种子资料库的支持内容和规则差异很大，但它们都有一个共同点：它们都由农民管理，为农民服务。⁶⁵

三. 农药的人权问题

74. 农民种子系统是生态农业、再生方法和固有饮食方式的核心。这些类型的粮食体系是劳动密集型，依靠生物控制、调整生境、改变文化习俗、传统知识和使用抗病品种来减少虫害造成的损害。商品种子系统普遍依靠农药。因此，商用种子公司和农药公司往往同为一家也就不足为奇了。

⁶² Tsioumani, 《公正和公平的农业利益分享》，第 24 页。

⁶³ Rachel Wynberg 等人, “农民权利和数字序列信息：是危机，还是重新管理农业生物多样性的机会？”，《植物科学前沿》，第 12 卷(2012 年)。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ Seufert、Boselli 和 Mori, 《恢复智慧的循环》，第 38 至第 39 页。

75. 农药的广泛使用⁶⁶ 已经在世界许多地区造成健康问题和死亡，原因往往是职业或社区接触以及意外或故意中毒。据世卫组织称，高度危险农药被认为是全球健康问题，因为它们可能具有急性或慢性毒性作用，并对儿童构成特别的风险。⁶⁷ 低收入国家尤其令人关切，因为在这些国家无法安全使用此类农药。⁶⁸ 环境污染还通过社区紧密关系或摄入食物中以及可能存在于饮用水中的农药残留物而造成人类接触。⁶⁹

76. 持续和越来越多地使用农药严重损害了后世后代享有生命权、适足食物权以及能达到的最高标准健康权的能力。这种侵犯人权行为往往更多地影响到人口中较脆弱的群体，如农场工人和农业社区、儿童和孕妇、贫困或极端贫困社区以及土著人民。在孕期接触农药会增加流产、早产和出生畸形的可能性。遗憾的是，关于接触农药的人数没有可靠的全球统计数据。全球估计数字令人震惊：每年发生约 3.85 亿起急性农药意外中毒事件，而且农药与癌症、发育障碍和生殖问题等慢性疾病的增加有关。

77. 2017 年，食物权特别报告员与危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员合作编写的一份专题报告详细介绍了农药对享受人权的影响。⁷⁰

78. 2019 年，人权事务委员会裁定，巴拉圭侵犯了接触有毒农药的 20 多人的生命权和有尊严地生活的权利。⁷¹ 委员会认为，大量喷洒有毒农用化学品对受害者的生命构成了可预见的威胁，因为这种大规模喷洒污染了他们捕鱼的河流和饮用的井水以及作为他们食物来源的果树、作物和农场牲畜。

79. 特别报告员重申，农药会产生不利后果，并阻碍享有包括食物权在内的一系列人权。⁷² 产业化农业中的作物育种侧重于培育高产、明显、单一和稳定的品种，它们对化学投入品反应良好，但在遗传上更容易受到病虫害的影响。⁷³ 企业权力集中降低了对开发天生更能抵抗病虫害的健壮品种的兴趣。企业力量还使关注和资金远离生态农业、再生方法和固有饮食方式，这些做法不使用农药，重视具有遗传和文化多样性的多种规模的务农方式。

80. 农药行业努力影响决策者和监管者，从而阻碍了改革，使全球农药限制陷入全面瘫痪。⁷⁴ 化学农药的效果也大幅下降，因为随着时间推移对农药产生了抗

⁶⁶ 除草剂、杀真菌剂、灭鼠剂和其他在粮食和农业生产中用于杀死活生物体的化学品(本文中统称为“农药”)。

⁶⁷ 见 <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-CED-PHE-EPE-19.4.6>。

⁶⁸ 粮农组织和世卫组织，《消除农业和健康中的高度危险农药：行动呼吁》(2019 年)。

⁶⁹ 见 <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-CED-PHE-EPE-19.4.6>；以及 Clémentine Dereumeaux 等人，“生活在农田附近的居民的农药接触：综述”，《国际环境》，第 134 卷(2020 年 1 月)。

⁷⁰ A/HRC/34/48。

⁷¹ 见 Cáceres 等人诉巴拉圭案(CCPR/C/126/D/2751/2016)。

⁷² 见 A/HRC/34/48。

⁷³ Tsioumani，《公正和公平的农业利益分享》，第 7 页。

⁷⁴ A/HRC/34/48，第 86 段。

药性。使用转基因种子的农民不得不购买配套农药，从而使农药行业获益，而没有考虑农民的经济负担或环境的损失。⁷⁵

81. 数十年来，本任务的各任负责人和人权理事会其他独立专家收到了许多关于接触高度有害农药对生命权、健康权、食物权和水权等人权不利影响的材料。这些专家还目睹了一些代表农工业的大公司如何系统地试图淡化这些化学品对健康造成的严重损害，限制受害者获得适当保健和有效补救，并否认信息或提供虚假论点。例如，2021年7月，法国个人数据保护局对孟山都公司处以罚款，因为该公司非法收集公共人物、记者和活动人士的资料，目的是进行游说，为具有争议的农药争取支持。⁷⁶

82. 其中许多案件涉及农业工人，他们通过喷洒、飘散、直接接触施过农药的作物或土壤、意外泄漏以及个人防护设备不足而接触农药。即使遵守规定的安全防范措施，使用农药的工人接触农药的水平也比较高。农业工人的家属面临的风险也很高，因为农药残留物会通过皮肤、服装和鞋的接触进入家中。

83. 制造商和政府经常宣称，在适当使用个人防护设备的情况下，接触农药的风险普遍较低，但对这类设备用法的遵守程度普遍较低。个人防护设备可能不适合某些工作条件，如高度炎热和潮湿、陡峭的地形和茂密的植被。不遵守的其他理由可能包括需要快速工作、缺少关于接触农药的健康后果的培训或培训以非母语进行，以及工作人员周转率过高。⁷⁷

84. 从事农业工作的儿童面临的接触风险尤其高，因为他们的器官还在发育，而且由于身材较小，他们的单位体重接触剂量较高。国际劳工组织估计，全世界约有60%的童工从事农业工作，儿童在发展中国家的农业劳动力中占据重要的比例。⁷⁸

85. 大豆、玉米和花生种植中经常使用经过内吸性农药处理的种子。内吸性农药和转基因作物的支持者认为，消除液体喷洒做法大幅降低了农场工人和其他非目标生物的接触风险。然而，仍需对内吸性农药和转基因作物对人体健康、益虫、土壤生态系统和水生生物的长期影响开展更多研究。若干除草剂中的关键化学物质草甘膦是关于转基因作物的辩论的一个主要例子。尽管各个公司宣称草甘膦毒性较低，但关于其环境影响仍存在重大争论。2015年，国际癌症研究机构将草甘膦确定为极有可能的人体致癌物。⁷⁹

86. 使用农药有时被作为掠夺土地和降低土地肥力的手段。使用农药的目的可能仅仅是迫使农民及其家庭，包括土著社区成员出于对自己和子女健康的担忧而离开其传统土地，因为他们正在受到大规模的空中喷洒。

⁷⁵ 同上，第97段。

⁷⁶ 见 <https://www.cnil.fr/fichier-de-lobbying-sanction-de-400-000-euros-lencontre-de-la-societe-monsanto> (法文)。

⁷⁷ A/HRC/34/48，第76至第77段。

⁷⁸ 见 <https://www.ilo.org/ipec/areas/Agriculture/lang--en/index.htm>。

⁷⁹ 见 <https://www.iarc.who.int/featured-news/media-centre-iarc-news-glyphosate/>；以及 A/HRC/34/48，第37至第38段。

87. 联合国各独立任务负责人还讨论了在保护免遭农药侵害方面在各国之间造成双重标准的立法和政策的相关问题。许多中低收入国家继续使用高收入国家禁止的有害农药，在某些情况下继续生产和出口有害农药，用于生产农产品，随后再将这些农产品进口回来。⁸⁰

88. 据报告，百草枯中毒是农村环境中的常见自杀方式，这也引起了重大关切。百草枯也造成数百人因意外服用而死亡，特别是在往往将农用化学品储存在家中的发展中国家。据世卫组织称，使用农药服毒自杀在全世界自杀事件中占到五分之一，是“在世界某些地区最易预防的自杀方式之一”。⁸¹

89. 然而，现在存在更安全的做法，并可进一步发展，以减少这种过度以及在某些情况下不必要的农药使用的负面影响。世界各地的许多专家认为，按照世卫组织和粮农组织的规范，从高度有害农药开始，逐渐淘汰农药使用是一个现实的目标。有机农业在许多地区越来越受欢迎，这表明使用较少或不使用化学品的农业是可能的。根据某些研究，生态农业能够为世界人口生产足够的粮食和营养。⁸²

90. 正如前任任务负责人所指出的，农用化学品行业宣扬的农药对于实现粮食安全必不可少的说法不仅不准确，而且是危险的误导。⁸³ 饥饿、营养不良和饥荒的比率继续增加，但全球产量也在增长。讽刺的是，很多没有粮食保障的人实际上是小农/农民和农业工人，特别是在低收入国家。问题在于，不公平的生产和分配制度阻碍了有需要的人获得粮食。

91. 2006 年，粮农组织理事会建议，“粮农组织的活动可以包括降低风险，包括逐渐禁止使用高度有害农药”。⁸⁴ 但高这方面的进展参差不齐，到 2020 年将化学品和废物的不利影响降到最低的全局目标没有实现。⁸⁵ 据联合国环境规划署称，目前和预测的全局农药和化肥使用模式是不可持续的。环境署得出结论认为，上述全局目标在农药和化肥方面没有实现。虽然通过国际协定等途径在加强农药和化肥管理方面取得了进展，但这些协定尚未被证明足以全面解决所有不利的环境和健康影响。虽然价值链和农粮系统中的利益攸关方正在为尽量减少农药和化肥的不利影响作出贡献，但仍然需要通过目标和路线图扩大他们的努力。⁸⁶

92. 考虑到所有这些情况，特别报告员对国际作物保护联盟与粮农组织最近签署的战略伙伴协定感到震惊。⁸⁷ 国际作物保护联盟是农用化学品公司的国际行业协会，包括全世界最大的农业生物技术和农药企业。2020 年 10 月签署的这项协

⁸⁰ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26476>；以及 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26474>。

⁸¹ 世卫组织和粮农组织，《预防自杀：面向农药登记员和监管者的资源》(2019 年)。

⁸² 全球粮食未来联盟，《知识的政治：了解生态农业、再生方法和固有饮食方式的证据》(2021 年)。

⁸³ A/HRC/34/48，第 91 段。

⁸⁴ 粮农组织理事会第一百三十一届会议(罗马，2006 年 11 月 20 日至 25 日)的报告，第 86 段。

⁸⁵ 联合国环境规划署，《关切问题评估报告：对人类健康和环境构成风险的化学品和废物问题》(2020 年)。

⁸⁶ 联合国环境规划署，“农药和化肥对环境与健康的影响以及尽量减少这些影响的方法”，面向决策者的摘要(2021 年)。

⁸⁷ 见 <https://www.fao.org/news/story/en/item/1311286/icode/>。

定据称旨在加强各组织之间的关系，以建立可持续的粮食体系，并为实现可持续发展目标作出贡献。⁸⁸ 尽管各国政府、国际组织、农民、工商企业和民间社会组织应当进行合作和协商，为高度有害农药造成的挑战找出解决方案，但特别报告员感到关切的是，代表农药生产者并为其进行游说的国际作物保护联盟等组织与联合国机构之间的制度化协定可能产生利益冲突问题，并导致企业对国际决策产生不当影响。特别报告员准备将进一步处理这一问题。

四. 结论和建议

93. 蓬勃发展并具有韧性的种子系统是充分实现生命权和食物权的关键。粮食体系中的企业权力集中使社区容易遭受生态退化和农药造成的损害。全球南方社区受到极大损害，特别是小农/农民、土著人民、妇女、儿童和农业工人。

94. 会员国的挑战是，目前的国际和国内法律格局带来了具有潜在分歧性的义务，并有可能侵犯人权。如果国家打算或已经将知识产权作为其国内种子系统的一部分，就迫切需要建立强有力的农民种子系统。

95. 为使会员国实现可持续发展目标具体目标 2.2，特别报告员提供了一个框架，以凝聚和推进农民、土著人民和工人权利，确保世界种子体系丰富多样、安全并实现生命权和食物权。

96. 人权理事会应：

- (a) 重申农民、土著人民和工人的权利是人权；
- (b) 根据《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《联合国土著人民权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，承认小农/农民和土著人民是全人类的种子系统的管理者；
- (c) 注意到知识产权和商品种子系统的实施方式往往威胁到人权。

97. 会员国应：

- (a) 承认、支持和回报作为全人类的种子系统的管理者的小农/农民和土著人民；
- (b) 投资于研发，以维持和建设可持续的农民种子系统；
- (c) 避免任何专门针对商品种子系统的供资、培训以及技术或能力建设；
- (d) 基于充分实现农民权利是任何类型的公平经济体系的先决条件这一事实，制定和解释本国种子和植物品种保护法律和政策。

98. 因此，会员国应确保国内法律：

- (a) 承认农民权利是人权；
- (b) 规定农民权利是国家种子系统的基本方面；
- (c) 在国家系统包括农民种子系统和商品种子系统的情况下，定期进行人权影响评估；
- (d) 把充分实现农民权利放在首位。

⁸⁸ 见 <https://croplife.org/wp-content/uploads/2020/10/CLI-FAO-Partnership-Announcement.pdf>。

99. 会员国应将《粮食和农业植物遗传资源国际条约》以及《经济社会文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《联合国土著人民权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》等文书所述的人权法作为国家种子系统的基础。为此，会员国至少应：

(a) 保护农民和土著人民的传统知识免受适用知识产权所造成的剥削。这包括采取措施，保证未经任何社区的自由、事先和知情同意，不得以任何方式分享或使用该社区的知识；

(b) 实现农民和土著人民自由保存、使用、交换和出售农场自留种子的权利，作为一项不可分割的基本权利；

(c) 实现农民和土著人民公平参与所有利益分享系统的权利。所有利益分享机制都应以保护传统知识和将利益重新分配给农民和土著人民的原则为基础。在这方面，各国应支持将地方社区种子资料库作为发展和实现农民权利的主要手段。各国还应更好地支持《粮食和农业植物遗传资源国际条约》规定的多边系统；

(d) 尊重和支持农民和土著人民参与国家一级处理种子发放、种子登记、种子商业化法、获取和利益分享法、植物品种保护法和贸易法等事项的所有法律、政策和做法的决策的权利。这包括为农民提供机会，共同设计旨在尊重、保护和实现农民权利的机制。

100. 为确保建立以人权、合作和团结为基础的稳定多边系统，会员国应考虑：

(a) 不得以任何方式向其他会员国施加压力，要求其加入《国际植物新品种保护公约》。不应再将成为该公约的缔约国作为双边或区域协定的要求的一部分。大力鼓励会员国从现有协定中删除此类要求；

(b) 确保人权位于所有关于数字序列信息的全球治理的谈判的核心，还确保将农民权利作为设计任何获取和利益分享机制的基础；

(c) 批准和执行国际劳工组织关于职业健康和安全的的所有相关公约，并执行与保护工人在工作场所免于接触有害物质的建议和行为守则；

(d) 开展合作，以便向生态农业过渡，并从逐渐淘汰和禁止高度有害农药开始，逐渐淘汰农药。

101. 大力鼓励粮农组织理事会考虑到人权关切，审查与国际作物保护联盟的协定，并考虑指示粮农组织总干事撤销该协定。

102. 对于《粮食和农业植物遗传资源国际条约》理事机构：

(a) 请其在解释国家措施、最佳做法及实现农民权利方面的经验教训清单和最后确定选项时，考虑将本报告作为指导；

(b) 鼓励其确保秘书处履行职责，调动资源，并向缔约方和利益攸关方提供技术援助，以开展能力建设，加强实现农民权利。

103. 请《国际植物新品种保护公约》理事会制定机制，确保各国对《公约》的执行不会限制或侵犯人权。