



粮食主权是由宪法规定的基本权利： 尼泊尔粮食主权运动的发展、成就和挑战

第二部分

作者：普拉梅什·波卡雷尔

尼泊尔粮食主权宪政史

封建主义、结构调整及近年的新自由主义改革严重影响破坏了尼泊尔农业稳定，有组织的抵抗运动势头强劲。新自由主义干预盛行、农民被边缘化甚至流离失所，在这种情况下粮食主权作为农民主导的代替方案应运而生(波卡雷尔, 2021年)[1]。于是，尼泊尔成为少数几个不仅将其纳入宪法(2015年)，而且还制定了相关落实法律(2018年)和法令(2024年)的国家之一。

本文将简要介绍尼泊尔粮食主权运动，并概述尼泊尔人民在实现粮食主权过程中面临的挑战。



尼泊尔农民运动的地缘政治历史背景

尼泊尔是南亚喜马拉雅山麓一个美丽的山地国家。该国人口**2900万**(哥伦比亚广播公司, **2021年**)^[2], 面积**14万7151平方公里**, 毗邻印度和中国这两个人口超**10亿**的新兴大国。尼泊尔以喜马拉雅山脉、河流、生物多样性和自然美景而闻名, 因其多样性而独特, 不同民族、土著群体、种姓和社区共使用语言**125种**。不同文化、民族和宗教在这块释迦牟尼诞生的圣土上和平共处。尼泊尔拥有**3000多年**的悠久历史且从未被列强殖民过, 是有着独特人民斗争史的最年轻共和国。

20世纪30年代, 尼泊尔在民主斗争期间正式成立了多个组织和政党。**1950年**, 该国结束了长达**103年**的拉纳家族专制统治, 迎来了第一个民主时期。然而, 民主初阶段是短暂的。尼泊尔在**1960-1990年**遵从无党派潘查亚特制度(字面意思为“乡村五人长老会”, 即“乡村评议会制度”——译者注)¹, 期间禁止开展政治和社会运动。**1990年**政治变革带来了社会运动和群众组织的重建重组。

这场旨在争取政治权利和民主自由的历史性农民运动始于**1951年**, 当时人们呼吁结束残暴的封建制度并使耕者有其田。全尼泊尔农民联合会(下称“农联会”)自**1951年**成立以来一直奋斗在倡导土改和农民权利的前线。最初成立时, 政治活动, 特别是左翼政党的活动被禁止, 其便充当了政治动员的平台。

过去六十年来, 农联会作为结盟政党的群众组织发挥了至关重要的作用, 在左翼政党内部纷争分裂之中设法推进共同议程。

尽管许多其他组织、论坛和网络也发挥了重要作用, 但农联会一直是尼泊尔推进粮食主权的核心组织。在过去**25年**中, 该组织积极倡导粮食主权, 动员群众争取民主自由、农民权利和土地改革。其包括农民民主起义和恢复尼泊尔人民主权在内的辉煌历史和贡献, 最终实现了粮食主权宪法化和其他政策改革。

尼泊尔粮食主权之始

在墨西哥举行的第二届“农民之路”大会上, 农联会对粮食主权概念进行了初步讨论。时任主席特里洛昌·达卡尔(**Trilochan Dhakal**)和领导人达玛·杜塔·德夫科塔(**Dharma Dutta Devkota**)应邀出席会议。该组织还参加了平行论坛, 此论坛旨在反对同年早些时候举行的罗马世界粮食首脑会议, 并正式推出这一概念。虽然农联会后来才正式成为“农民之路”成员, 但它自**1993年**以来一直通过其担任创始成员兼主席的南亚农民联盟和亚洲农民联

¹ 潘查亚特是尼泊尔的一种本土政治制度。它将所有政府权力, 包括内阁和议会的权力, 置于国王的唯一权力之下, 有效地使尼泊尔成为一个绝对的君主制国家。



盟²等组织在区域和大洲层面积极反对新自由主义政策和世贸组织制度。在国家层面，由农联会创建的尼泊尔全国农民联盟(Nepal's National Peasants' Coalition)由17个进步民主农民组织组成。它们联合起来在2003-2006年政变期间反对专制政权，并为农业和农民共同议程而斗争。粮食主权是一项具有约束力的重要内容。同样，农联会与其他民间社会组织一起创建了个拥有超过85个成员组织和组织成员的大型平台——尼泊尔食物权网络(Right-to-Food Network, Nepal)。尼泊尔食物权网络、南亚消除贫困联盟³、南亚农民联盟、尼泊尔全国农民联盟以及国际粮食第一尼泊尔分会⁴在国家和地区层面共同努力，普及粮食主权。国家级的尼泊尔粮食主权网络(Food Sovereignty Network Nepal)等平台及区级的南亚消除贫困联盟、南亚粮食主权网络等组织在普及粮食主权方面发挥了重要作用。将粮食主权纳入尼泊尔《临时宪法》第三部分第18(3)条，是农联会及其盟友与该国内左翼民主政党协调，持续广泛动员的成功。要理解这一成功，就需要对农联会在地区和国际联盟支持下在尼泊尔国内开展的斗争进行历史分析。

尼泊尔国内领导人和国外网络对实现这一里程碑作用重大

此外，国际动员也产生了直接影响。尼泊尔代表还参加了一些国际活动，如在科恰班巴会议期间(Cochabamba Conference)与玻利维亚前总统埃沃·莫拉莱斯(Evo Morales)一起参加的会议上，全球环境问题与尼泊尔的斗争产生了深刻共鸣(全尼泊尔农民联合会，2004年)。

粮食主权宪法化的关键时刻

全国农民联盟在2006年人民运动中扩大了尼泊尔农民的声音。主要农民组织一致发声，对主要政党进行更加有效的游说。2006年最后一次动员前，左翼民主农民组织合作制定了以粮食主权为焦点的共同议程。农联会为争取草根组织支持还举办了许多地级区级会议活动。

其中，“人民粮食主权大篷车”(The People's Caravan for Food Sovereignty)是2004年的一次历史性活动。农民长途跋涉，穿越亚欧洲许多国家。这次近两万人的游行旨在提高人们对粮食主权问题的认识并努力推动其发展。尼泊尔组织了一次“顶峰”项目，在此之前成功举办过一次关于“粮食主权作为企业全球化替代方案”的会议。经过广泛努力，包括公众集会和群众大会的“顶峰”项目于2004年9月30日成功组织起来。绝大部分尼泊尔全

² 南亚农民联盟(South Asian Peasants Coalition)和亚洲农民联盟(Asian Peasants Coalition)成立于1993年。它们都提倡粮食主权且成立之初均由尼泊尔物理学家协会(Association of Nepali Physicists in America)担任主席。

³ 南亚消除贫困联盟(South Asian Alliance for Poverty Eradication)是南亚的一个由群众组织和民间社会组织组成的进步网络，粮食主权是其核心议题之一。

⁴ 国际粮食第一尼泊尔分会(Food First International Nepal Chapter)在食物权和粮食主权领域也非常活跃。



国大会党成员和一些其他组织加入了“粮食主权人民大篷车”组织委员会(全尼泊尔农民联合会, 2004年)[3]。

众多政要和粮食主权活动家都出席了在加德满都举行的“顶峰”项目, 其重要性可见一斑。出席的农民组织和运动还有: 南亚农民联盟、全印农民协会(**All India Kisan Sabha**)、印度农村教育与发展协会(**Society for Rural Education and Development India**)、印度安得拉邦农业从业者联盟、“农民之路”、巴西农村劳动者组织、印度志愿行动网络(**Voluntary Action Network India**)、美国消费者联盟组织, 以及尼泊尔全国妇女协会。它们一致强调实现实现粮食主权的迫切需要。

尼泊尔各党派著名政治领导人也出席了会议。许多农民阶层知识分子及民间社会组织知名人士也参加了此次活动。此次活动充分体现了粮食主权是何等受尼泊尔各政党、高层领导和民间社会组织关注(全尼泊尔农民联合会, 2004年和2007年)。

农联会与其盟友一起建立了如尼泊尔粮食主权网络和南亚粮食主权网络的国家和区域性平台。2009年, 农联会与国际粮食主权规划委员会非政府组织联络中心印度分部(**IPC NGO nodal focal point India**)合作创建了南亚粮食主权网络。该平台促进了千年发展目标、《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》、土地改革和农村发展国际会议(**International Conference on Agrarian Reform and Rural Development**)等计划。非洲农业生产者网络还与南亚消除贫困联盟成员合作, 在南亚发起粮食主权和气候正义运动。

2006年第二次人民运动之后, 尼泊尔过渡到联邦共和制并为起草宪法举行了两次制宪会议选举。在此期间, 农联会坚持不懈地游说各政党将粮食主权写入法律。尽管这些努力面临包括农民运动分裂分子在内的无数阻挠, 他们依然组织与立法者的会议并用当地语言进行宣传。

尽管面临挑战, 制宪会议成员依旧在农联会影响下发挥关键作用, 成功将粮食主权作为一项基本权利写入2015年《尼泊尔联邦民主共和国宪法》第36(3)条。随后, 努力重点转向立法, 议会于2018年通过《食物权和食物主权法》。然而, 政治动荡和政府怠惰致使法规起草推迟。经农联会、国际粮食第一尼泊尔分会和尼泊尔全国农民联盟部长贝都拉姆·布萨勒(**Beduram Bhusal**)的不断游说, 直到2024年该法规才最终颁布。随着所有法律框架的到位, 如今工作重点转移到落实粮食主权上。

粮食主权法对国家政策的影响

虽然《粮食主权法》尚未全面影响普通民众, 但已有一些有利举措。其中之一是《2015-2035年农业发展战略》(**Agriculture Development Strategy for 2015-2035**, 下



称“《发展战略》”)。农民组织代表们积极参与,在该重要长期愿景文件的起草工作中发挥关键作用。

《发展战略》旨在建立一个自力更生、可持续、具有竞争力和包容性的农业领域,以促进经济增长,改善民生,确保粮食和营养安全,从而实现粮食主权。虽然《发展战略》被认为是一份缺乏严格实施框架的折衷文件,但它将农民权利作为五大支柱之一。

尼泊尔农民组织为实现粮食主权而取得的最重要成就是限制外国直接投资初级生产、限制转基因生物及诸多有机推广计划。2019年《外国投资和技术转让法》(**The Foreign Investment and Technology Transfer Act**)禁止外国投资初级生产部门。然而,2021年曾有人试图借法令修订该法,不过法院颁布临时命令反对修订。因此,至少在生产领域,没有跨国公司能在尼泊尔合法经营。

2014年,尼泊尔最高法院下令,在政府制定出关于转基因生物进口、种植和管理的全面政策之前全面禁止转基因作物。然而,2021年,受美国大豆出口商影响,有人试图取消转基因生物进口禁令。此举引发了科学家、律师和农民组织的强烈抗议。这些事例说明粮食主权斗争包括对新自由资本主义和帝国主义的持续抵制,是复杂且多方面的。

尼泊尔政府在推广与粮食主权原则密切相关的有机农业方面取得了重大进展。有十多个支持性指导方针和方案。其中包括最初于尼瓦历⁵2064年(大致对应公历的2007年4月中旬至2008年4月中旬——译者注)推出、后于尼瓦历2065年(大致对应公历的2008年4月中旬至2009年4月中旬——译者注)修订的《国家有机农业生产和加工标准》(**National Standards for Organic Agricultural Production and Processing**),以及尼瓦历2068年(大致对应公历的2011年4月中旬至2012年4月中旬——译者注)的《有机肥补贴目录》(**Organic Fertilizer Subsidy Directory**)。值得注意的是,卡纳利省⁶在2018年宣布要以有机农业为导向。随后,该省启动了有机生产促进任务计划(**Organic Production Promotion Mission Program**),并于同年制定了有机农业法。此外,进口农药残留检测和禁用高危害农药等举措也极大促进了农业生态和粮食主权。卡纳利省在过去几年中完整实施了“有机卡纳利”项目,尤为积极主动。

结论

尼泊尔粮食主权宪政之路充满挑战。农联会政治联盟及广泛国内外网络发挥关键作用,最终成功制定能指导实施的法律法规。

⁵ 尼泊尔遵循尼瓦历,尼瓦历比基督纪年早大约57年。

⁶ 卡纳利省是尼泊尔七个省之一。该省被称为有机省,并在过去五年中完整实施了“有机卡纳利”项目(Organic Karnali Mission)。



然而，对于许多活动家、知识分子和农民来说，粮食主权依旧仅是一个技术和政治概念。农民运动仍然缺乏能落实粮食主权的全面框架。农联会内部存在分歧，所有利益相关者之间也缺乏协调。

尼泊尔国家体制在很大程度上遵循新自由主义原则，由金融、买办和官僚资本主义主导。农业没能得到优先发展，反而不断促进农业商业化，吸引国内外投资。政府推动机械化、农业产业化、建立化肥工业及供应杂交转基因种子。由此，落实粮食主权的道路面临重大挑战。

尼泊尔粮食主权运动主要是自上而下的，故在全面实施之前还需要进一步讨论。一些粮食主权活动家认为，确保最低支持价格、向无地者重新分配土地、推广有机肥料而非化肥，是实现粮食主权的第一步。然而，这些行动缺乏清晰愿景和明确起终点。

理论上来说，粮食主权被吹捧为人类世和资本世时代加剧的生态危机之解决方案。然而在实践中，粮食主权如何有效确保收入、农民就业和农业转型仍不明确。尼泊尔作为一个严重依赖外国援助和外资市场并奉行自由政策的低收入国家，在实现粮食主权方面面临巨大挑战。

尼泊尔农民所取得的部分胜利是“农民之路”等运动的灯塔，激励着全球数百万农民。然而，前进之路仍荆棘丛生。

参考文献

- [1] 普拉梅什·波卡雷尔 (Pramesh Pokharel), 2021年。25 Years of People's Food Sovereignty. <https://english.ratopati.com/story/22253>
- [2] Central Bureau of Statistics. National Population and Housing Census 2021.
- [3] 全尼泊尔农民联合会, 2004年。全尼泊尔农民联合会于2004年和2007年组织的粮食主权国际会议记录。