



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 第一部分

作者：普拉梅什·波卡雷尔

1996年，“农民之路”等农民组织和社会运动将“粮食主权”概念引入全球政策圈。他们认为，只有确保生产者可获得并支配生产资源，赋权小生产者，保护其免受市场霸权和企业操控，才能消除饥饿，从而满足日益增长的生产需求。“粮食主权”无论是作为一种理念还是原则，都不止于“粮食安全”的概念，而是超越了单纯的粮食供应，进而质疑由谁生产粮食、在哪里生产、如何生产、生产多少、何时生产以及为谁生产。

粮食主权倡导者指出，许多发展中国家的人生活在饥饿和贫困中，那里的农村生产者和农业从业者无法获得资源。他们还批判新自由主义、企业控制和自由贸易市场扩张对农村粮食生产者、雇工和城市贫民的影响。因此，呼吁粮食主权即挑战主流经济模式，倡导可持续生产和公平资源分配。



几年间，粮食主权运动在全球影响巨大，数千组织倡导替代性农村土地政策和农民权利。该运动由“农民之路”成员，尤其是全尼泊尔农民联合会成员引入尼泊尔，并逐渐获得其他组织和网络的支持。因此，粮食主权在2006年尼泊尔的历史性变革中成为一面大旗。2007年颁布的临时宪法将其规定为一项基本权利，2015年的宪法则完全将其制度化为一项法律权利，并于2018年通过了粮食主权法，随后又于2024年通过相关条例。在这一过程中存在许多制约因素，但生机勃勃的农民运动以及来自国内外网络的广泛支持为这些发展创造了有利环境。虽然执行工作仍面临挑战，但在概念普及和法律法规制定上已取得重大成就。

粮食主权的政治意义不断提高

在过去几年里，粮食主权概念获得了前所未有的政治意义[1]。如今，围绕粮食主权的讨论比起许多老学究的旧印象来说变得越来越生动和有意义。其原因可能有很多。

我将阐述其中三个最突出的原因。

第一个原因，如粮食主权运动很早以前所言，可能是企业化农业加剧了不平等、饥饿和边缘化。《世界不平等报告》[2]显示，我们生活在一个极不平等的世界。最顶层10%人口的财富超过了3/4人口的财富，而50%贫困人口的财富仅占2%。这就是为什么有超过8.28亿人因极端贫困而每晚饿着入睡[3]，近20亿人营养不良[4]。

粮食安全等新自由主义方法和计划，未能解决其25年前想解决的问题。因此，粮食主权应运而生，成为解决饥饿和贫困问题的替代原则。

助力粮食主权概念成为国内甚至全球主流的第二个重要现象是，联合国通过了《农民和农村地区其他劳动者权利宣言》[5]。该历史性文件探讨这一概念并推动其实现。同样，“农民之路”组织自担任“联合国家庭农业十年”[6]全球指导委员会副主席单位起一直不断提出粮食主权及农民权利问题，以保障被其定义为农民农业的家庭农业。《联合国农民权利宣言》和“联合国家庭农业十年”文件中明确指出，应当根据粮食主权精神解决农村农民问题，消除化学品及企业对农业的影响，加强可持续的农业实践。粮食主权提供了相应的解决方案。

粮食主权主流化的第三个原因是对气候正义、生态农业和可持续的呼声日益高涨。无论是2021年的联合国可持续粮农体系峰会(the UN Summit on Sustainable Agri-food System)还是联合国粮食及农业组织对农业代际更新的大规模呼吁，甚至是缔约方会议呼吁气候正义，农民之路及其成员都在组织平行论坛，将生态农业和粮食主权作为解决方案。因此，粮食主权运动不仅限于农民运动，还包括人权组织、环境正义运动和妇女权利运动。许多组织都在讨论这一问题，如地球之友、世界妇女大游行(The World March of Women)、国际民众大会、美国民众论坛(People's Forum USA)、南亚消除贫困联盟(



South Asia Alliance for Poverty Eradication)、南亚农民联盟(South Asian Peasants Coalition)等。

粮食主权的起源及其概念化

“农民之路”自1993年成立以来就一直在讨论公正、生态友好和农民主导的农业转型并为农村发展另寻他路。他们在墨西哥举行的第二届“农民之路”大会期间就已确定了该道路并发展这一概念。1996年,该组织在罗马民间社会组织论坛(the Rome Civil Society Organization Forum)上提出了粮食主权的概念。该论坛是联合国粮农组织世界粮食首脑会议的平行论坛[7]。

虽然这个政府间机构为解决日益加剧的全球贫困和饥饿问题而讨论粮食安全概念,倡导向穷国捐粮、开放贸易和投资并邀请企业投资农业,但聚集在粮农组织大楼外的数千名群众组织和“农民之路”成员认为,这些行动将加剧农民和农村社区边缘化,而非减轻贫困和饥饿(农民之路, 2021年)。

农民和其他草根组织反对农业领域的新自由主义政策、也反对国际金融机构和世贸组织的农业政策。其核心理念是解决农民困境。他们生产了当时世界80%以上的粮食,但仍然是最容易遭受饥饿和贫困的群体之一。

如何获得生产资源以及自主决策权是农民面临的核心问题。因此,要消除饥饿和贫困,重要的是遵循农民主导的解决方案,而不是邀请企业以开放市场、倾销粮食。来自加拿大的内蒂·维伯和来自危地马拉的潘察·罗德里格斯是“农民之路”的女性领导人,也是最终确定粮食主权概念的少数人之一[8]。

1996年,人们在这一思想的指导下提出了可持续农业发展和自力更生经济模式,以确保农民能获得粮食生产资料,并通过粮食主权这一以人为本的替代性战略思想来保障人民的权利和重要性。

换句话说,“农民之路”1996年给出的定义是:粮食主权是人们通过尊重各地区气候、文化和地理环境的生态农业方法从而得以在当地可持续地生产粮食的权利。它建立在团结、集体主义和社会正义的原则之上。粮食主权是破坏性有害工业化粮食体系的替代方案。它优先考虑当地贸易和市场,在环境、社会和经济可持续发展的基础上增强农民的农业、粮食生产、分配和消费能力。它保障农民使用和管理土地、水域、种子、牲畜和生物多样性的权利。最重要的是,粮食主权赋予全世界保存和发展粮食生产知识能力的权利[8]。

《涅莱尼宣言》强调了粮食主权的六项基本原则。

1. 产粮为人民,而非为市场和利润;



2. 维护农民自尊和主权，让其生活有尊严；
3. 提倡地方粮食系统，反对外来影响并推崇生物有机农业，而非化学农业；
4. 强调地方决策过程，保护生产者获得和支配生产资料。反对生产资料私有化，强调农民在政策制定和决策过程中的主权。全面农业改革和土地改革应有农民参与。
5. 重视当地知识和技能，优先选择本地种子、耕作方法、家庭农业和可持续生产。
6. 重视与自然和谐相处的可持续农业。强调生物多样性保护，通过生态农业手段，在平衡自然的基础上发展农村和农业系统。[9]

因此，当农民、农业从业者、贫农、土著人民、达利特人以及当地少数民族社区对土地、水、森林、种子、信贷、信息和技术等生产资源拥有权利时，粮食主权就得到了保障。粮食主权政策框架指出，农业是人民之传统及生活方式。

粮食主权的时空演变

1996年罗马世界粮食首脑会议期间，“农民之路”组织将粮食主权原则概念化、加以发展并在全球范围内进行公开讨论。这一原则得到了世界各地许多进步农民运动的认可，成为其政策工具和农业发展替代方案，并在几年内成为数百个组织的旗帜[8]。

会后，世界各地各领域的民间社会组织都将其作为政策框架的一部分。无论是对新成立的世贸组织，还是对世界银行、国际货币基金组织或是其他跨国公司的抗议，“农民之路”成员和其他活动家都在振臂高呼粮食主权。

自1988年以来，印度卡纳塔克邦的南琼达斯瓦米(M.D. Nandundaswamy)等农民领袖因组织诸多反国际货币基金组织、世界银行和七国集团论坛的活动而闻名。保罗·尼科尔森(Paul Nicholson, 巴斯克人)等欧洲农民领袖也动员群众反对国际农业发展基金和联合国粮农组织支持的新自由主义改革。粮食主权概念提出后，这些抗议活动重焕生机，成千上万的人被动员起来反对在西雅图(1999年)、香港(2001年)和坎昆(2003年)举行的世贸组织部长级会议。

包括大卫·格雷伯(David Graeber)在内的许多知识分子和文献都讨论了反全球化及由“农民之路”和其他群众组织领导的反世界贸易体制运动。从西雅图到坎昆，抗议活动的势头越来越猛。在坎昆，“农民之路”的成员单位韩国农民联盟的李京海称世贸组织正在杀害农民，他在一次抗议活动中牺牲。这些事例凸显了争取粮食主权斗争之激烈。

联合国农发基金和粮农组织这两个总部设在罗马的政府间机构受到了持续压力。这促使农发基金于2005年设立了农民论坛以扩大农民声音。粮农组织于2004年11月通过的《食物权准则》以及2006年国际土改与农村发展会议都是全球农民在粮食主权旗帜下开展斗争的果实。“农民之路”成员积极参与农发基金和粮农组织，为取得这些成就做出了重大贡献。



2007年，隶属“农民之路”和其他网络的草根团体在马里召开了涅莱尼国际粮食主权论坛。涅莱尼是马里的一位传奇农妇，因成功培育非洲传统谷物福尼奥米而闻名。选择涅莱尼这个名字是为了纪念她早在国际政策界承认该概念前便领导本村粮食主权斗争[10]。

2007年的这一历史性论坛不仅确立了粮食主权六项原则，还进行了详细阐述，完善并巩固了相关内容，使之成为一个强有力的全面框架。

进步政府对这一理念表示欢迎，并开始制定相关法律。委内瑞拉是其中先驱。1999年，《委内瑞拉玻利瓦尔宪法》经全民公决通过，其中第305条、306条和307条涉及粮食主权框架下的部分内容。

同样，西非国家塞内加尔，国民议会通过了《农民法》，《农业指导与产品安全法》(Loi d'Orientation Agricole et de Sécurité des Produits)，其粮食主权原则也受农民组织影响。2006年，另一个西非国家马里批准了《农业导向法》(the Law on Agricultural Orientation)作为粮食主权框架的基础。

同样，玻利维亚、厄瓜多尔、乌拉圭、加拿大和澳大利亚等国在制定粮食政策时也提到了粮食主权。这为世界各地的粮食主权运动注入强大力量。

在欧洲、非洲、美洲和亚洲，许多国有、地区级和洲级平台都将粮食主权作为主要斗争议程，如亚洲的南亚粮食主权网络(Food Sovereignty Network South Asia)、南亚消除贫困联盟(South Asia Alliance for Poverty Eradication)、亚洲农民联盟、南亚农民联盟(South Asian Peasants Coalition)、农药行动网络亚太分部、关注全球南方(Focus on the Global South)等。2011年，尼耶利尼欧洲论坛(Nyelini Europe Forum)组织了一次跟踪粮食主权进程的会议。世界各地关于粮食主权的重大活动不胜枚举。

另一项成就是成立了国际粮食主权规划委员会(下称“粮规委”)。该委员会的雏形是1996年世界粮食首脑会议期间为抵制国际货币基金组织、世界银行而发起的平行论坛。当年与会的许多组织后来在2002年团结起来，成立了国际粮食主权规划委员会。它在2006年国际土地改革与农村发展会议和2007年涅莱尼论坛上发挥了关键作用。2009年粮农组织粮食安全委员会改革时，粮规委正式成立。如今该委员会已发展成为一个平台，包括渔民、青年、小农和原住民在内的各种粮食生产者汇聚一堂，分析共同挑战并寻求解决方案。它在加强民间社会组织与联合国粮农组织的联系方面作用显著。

在民间社会机制(Civil Society Mechanism)框架下设立的粮规委取得了重大成就，如于2012年获批的世界粮安委《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》，为保障全世界组织获得用于粮食生产的自然资源提供支持。此外，粮规委还推动了阿根廷和巴西等多个国家的政策改革。



尼泊尔密切关注全球发展动态。农发基金农民论坛、粮规委员会和农民之路组织的会议等活动对其产生了直接影响。粮食主权概念在各国受到广泛采用和本地化，关于创新应用的讨论也层出不穷，这些都促使尼泊尔粮食运动走向成熟。人们认识到该概念的采用需要适应不同文化和地理环境，故接受多样性及不同观点成为概念演变的核心 [11]。

参考文献

- [1] “农民之路”组织2021年出版了纪念粮食主权概念提出25周年的宣传册。
- [2] Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G., et al. 《2022年世界不平等报告》，世界不平等实验室。
- [3] 世界粮食计划署。《2022年度回顾》(WFP Annual Review 2022)。于2024年7月6日摘自 <https://www.wfp.org/publications/wfp-annual-review-2022>。
- [4] 联合国儿童基金会。《2022世界儿童状况报告》(The State of World's Children 2022, United Nations Children's Fund)，纽约。
- [5] 《联合国农民权利宣言》(2018)。《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。
- [6] 2019年启动的“联合国家庭农业十年”将家庭农民置于粮食系统的中心，确保粮食安全，改善生计，更好地管理自然资源，保护环境，传承文化，实现包容性可持续发展。
- [7] 粮农组织。1996年。联合国粮食及农业组织于1996年在罗马组织了世界粮食首脑会议，会上提出了粮食安全的概念。“农民之路”在人民运动组织和举办的平行论坛上倡议“粮食主权”。
- [8] 波哥大。(2023年)。2023年12月在哥伦比亚波哥大举行了“农民之路”第八届大会，作家们采访了参与制定这一概念的组织主要领导人。
- [9] 涅莱尼，2007年。2007年2月，国际地球之友、农民之路、世界妇女大游行、西非农民组织及农业生产者网络、世界鱼类捕捞者和鱼类工人论坛和世界渔民论坛的代表齐聚马里涅莱尼，举行了世界粮食主权论坛。来自五大洲关心农业和粮食问题的社会各界总计派出600名代表，大会上宣布了粮食主权六项原则。
- [10] Nyeleni.org网站 | <https://nyeleni.org/en/nyeleni-was-a-woman/>
- [11] 全尼泊尔农民联合会(2007年)。南亚粮食主权和土地改革会议记录。全尼泊尔农民联合会。加德满都。尼泊尔。