



人权理事会

第五十七届会议

2024 年 9 月 9 日至 10 月 9 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

农民和农村地区其他劳动者权利问题工作组的报告*

主席兼报告员：热纳维耶芙·萨维尼

概要

农民和农村地区其他劳动者权利问题工作组于 2023 年 10 月 11 日根据人权理事会第 54/9 号决议设立。

本报告是工作组向人权理事会提交的第一份报告，其中简要分析农民和农村地区其他劳动者的状况(第二节)，并回顾通过《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》和设立工作组的概况(第三节)。第四节概述工作组拟订的初步概念框架，该框架用于指导工作组对《宣言》的解释并促进《宣言》在国家、区域和国际各级的落实。第五节概述工作组第一届会议商定的工作方法。

* 由于工作组设立时间较晚，本报告逾期提交会议服务部门处理。



一. 导言

1. 农民和农村地区其他劳动者权利问题工作组系根据人权理事会第 54/9 号决议设立，理事会在该决议中认识到，农民和农村地区其他劳动者特别容易受到粮食安全、营养不良、歧视和剥削的影响，贫困、暴力和气候变化对农民和农村地区其他劳动者的影响尤其严重。为应对这些挑战，理事会决定设立工作组，履行以下任务：

(a) 促进《宣言》的有效全面传播和落实，同时查明国家、区域和国际各级在落实《宣言》方面的挑战和差距；

(b) 查明、交流和推广在落实《宣言》方面的良好做法和取得的经验；

(c) 促进和推动开展技术援助交流、能力建设、技术转让和国际合作，以支持各国为更好地落实《宣言》而作出的努力、采取的行动和措施。

2. 根据任务规定，工作组还应与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人权理事会特别程序和其他人权机制、人权条约机构、联合国相关专门机构、基金和方案、国际组织和区域机制密切协调，从包括各国政府、《宣言》第一条所界定的权利持有人、国家人权机构和民间社会在内所有相关来源寻求和接收信息，向理事会和大会提交一份年度报告，介绍工作组的工作和活动，并在其中载入结论和建议。

3. 2024 年 3 月举行的人权理事会第五十五届会议任命了来自不同地理区域的五名独立专家为工作组成员，任期三年。独立专家于 2024 年 5 月 1 日就职。这些专家是：卡洛斯·杜阿尔特(哥伦比亚)；乌切·尤厄卢夸·奥福迪莱(尼日利亚)；沙尔玛莉·古塔尔(印度)；达维特·哈科比扬(亚美尼亚)；热纳维耶芙·萨维尼(法国)。

4. 工作组于 2024 年 7 月 15 日至 19 日在线举行了第一届会议。在第一次会议上，工作组选举萨维尼女士为主席兼报告员，杜阿尔特先生为副主席，尤厄卢夸·奥福迪莱女士为副主席兼来文协调人。在本届会议期间，工作组还商定了根据工作组任务的具体特点拟订的工作方法。工作组将在履行任务的过程中继续完善工作方法。

二. 农民和农村地区其他劳动者的状况

5. 2022 年，全球有 6.91 亿至 7.83 亿人面临饥饿，较 2019 年冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)暴发前增加 1.22 亿人。¹ 2023 年，这种状况并未显著改善，估

¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)，《2023 年世界粮食安全和营养状况：贯穿城乡连续体的城市化、农业粮食体系转型和健康膳食》(罗马，粮农组织，2023 年)，第 xvi 页。

计有 7.13 亿至 7.57 亿人营养不足，总体而言，全球人口中估计有 28.9% (23.3 亿人) 面临中度或重度粮食不安全。²

6. 百分之八十的饥饿人口生活在农村地区，特别是在发展中国家，50%的饥饿人口是小农户和传统农户、自给农民和农村地区其他劳动者。2022 年，24 亿人无法在全年获得营养、安全和充足的食物，其中占比较大的是妇女和生活在农村地区的人。2022 年，农村地区有 33.3% 的成年人受到中度或重度粮食不安全的影响，这一比例在城镇和近郊区为 28.8%，在城市地区为 26.0%。³ 2023 年，全球农村地区以及除欧洲和北美以外所有区域的粮食不安全状况持续加剧。⁴

7. 各个区域和次区域的粮食不安全状况存在差异，反映了人口、就业、收入水平和农业粮食体系的变化。2023 年，饥饿问题在非洲继续加剧，在亚洲保持相对稳定，而在拉丁美洲有显著改善。非洲仍然是饥饿人口比例最高的区域，为 20.4%，拉丁美洲和加勒比地区的比例为 6.2%，亚洲为 8.1%，大洋洲为 7.3%。然而，世界上半以上的饥饿人口仍在亚洲。⁵

8. 2023 年，使用 2022 年数据进行的完整分析显示，国家之间的收入差异使区域差异更加细微，这反映出，粮食的持续获取受到各种复杂因素的影响：在低收入国家，农村和近郊区的中度和重度粮食不安全程度最高；在中等偏下收入国家，农村地区的中度和重度粮食不安全程度最高；在中等偏上收入国家，农村地区的中度和重度粮食不安全程度最高，近郊区最低；在高收入国家，城市地区的中度和重度粮食不安全程度最高。⁶

9. 在全球和世界每个区域，粮食不安全对女性的影响都大于男性，特别是在农村地区和农村地区的特定收入阶层中。2022 年，27.8% 的成年女性面临中度或重度粮食不安全，而男性的比例为 25.4%，面临严重粮食不安全的女性比例为 10.6%，而男性的比例为 9.5%。⁷ 2022 年和 2023 年，尽管大部分区域的性别差距有所缩小，但在全球和所有区域，粮食不安全在女性群体中的发生率仍高于男性群体。⁸

10. 在全球层面，粮食不安全方面的性别差距在 COVID-19 疫情暴发后有所扩大，2021 年为 3.8 个百分点，2022 年降低至 2.4 个百分点。然而，具体而言，亚洲、拉丁美洲和加勒比地区的性别差距有所缩小，但非洲、北美和欧洲的性别差距有所扩大。⁹

² 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2024 年世界粮食安全和营养状况：为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金》(罗马，粮农组织，2024 年)，第 xvi 页。

³ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2023 年世界粮食安全和营养状况》，第 vii 和第 xvi 页。

⁴ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2024 年世界粮食安全和营养状况》，第 4 页。

⁵ 同上，第 4 和第 10 页。

⁶ 《2023 年世界粮食安全和营养状况》，第 24 和第 25 页。

⁷ 同上。

⁸ 《2024 年世界粮食安全和营养状况》，第 19 页和图 7。

⁹ 《2023 年世界粮食安全和营养状况》，第 25 页。

11. 在许多区域，因为性别不平等导致的粮食不安全方面的性别差距持续存在，性别不平等威胁到妇女的食物权，使妇女难以获得生产和购买粮食的手段。农村妇女种植了世界上的大量粮食，在确保家庭粮食和营养安全方面发挥关键作用，但所面临的粮食不安全状况往往比男性更严重。妇女还承担着家庭和社区照护工作的主要责任；收入损失和失业、流离失所、获得水和自然资源的机会减少、极端天气事件和气候变化对妇女的影响比对男性的影响更大。然而，不平等的性别规范限制了妇女获得土地、生产资源和知识的机会，导致贫困以及粮食和营养不安全。¹⁰

三. 通过《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》

12. 农民和农村地区其他劳动者与所有人一样，有权平等有效地享受《世界人权宣言》、《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》所载的所有公民、文化、经济、政治和社会权利。生活在农村地区的妇女和土著人民还受益于《消除对妇女一切形式歧视公约》和《联合国土著人民权利宣言》所赋予的保护。

13. 然而，事实证明，这些人权文书不足以确保保护农民和农村地区其他劳动者的权利，消除他们在许多国家遭受的各种形式的歧视、剥削和社会排斥。为了改善这种状况并促进农民和农村地区其他劳动者的权利，在进入新千年之际，来自世界各地的农民及其代表组织共同努力，要求根据国际人权法更好地保护自己的权利和基本自由。

14. 2007 年至 2008 年期间的全球粮食危机加深了对农民和农村地区劳动者已有的歧视和社会排斥。全世界史无前例地有逾 10 亿人营养不足，受影响最严重的群体包括农民、农村地区劳动者、妇女和土著人民。¹¹ 这种状况为农民及其代表组织争取自身权利和自由得到承认和尊重提供了新的动力。

15. 2009 年，汇聚世界各地农民、无地工人、土著人民、农村妇女和农村地区其他劳动者的国际运动“农民之路”(La Via Campesina)通过了《男女农民权利宣言》。¹²《男女农民权利宣言》的结构与《联合国土著人民权利宣言》的结构相似，是第一项完全致力于农民权利的人权文书。《男女农民权利宣言》呼吁拟订和通过一项关于农民权利的国际公约。

16. 2010 年，人权理事会咨询委员会发表了关于食物权方面歧视问题的初步研究报告。研究发现，饥饿和贫困一样，仍然主要是农村面临的问题。研究显示，80%的饥饿人口生活在农村地区，特别是在发展中国家：50%的饥饿人口是小农户和传统农户，他们主要或部分依靠农业维持生计，但无法充分获得生产资源，如土地、水和种子，20%的饥饿人口是无地家庭，他们以当佃农或收入微薄的农

¹⁰ 见 Katherine Meighan, “Food systems and gender: the groundbreaking role of rural women”, *Journal of International Affairs* (Spring/Summer 2024)。另见 <https://www.fao.org/gender/learning-center/thematic-areas/gender-and-food-security-and-nutrition/1/en>。

¹¹ 见 <https://www.fao.org/newsroom/detail/1-02-billion-people-hungry/en>。

¹² 见 <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2011/03/Declaration-of-rights-of-peasants-2009.pdf>。

业工人生计，其余 10% 的饥饿人口是生活在农村社区的人，从事传统捕鱼，狩猎和放牧活动。¹³

17. 人权理事会承认这一问题的重要性，请咨询委员会就进一步增进农民和农村地区其他劳动者包括妇女权利的方式方法单独开展一项初步研究。¹⁴ 这项研究重点关注农村地区最弱势劳动者的权利，特别是占世界饥饿人口 70% 的小户农民、无地工人、渔民、狩猎和采集者以及女性农民的权利。

18. 该研究得出的结论是，农民和农村地区其他劳动者受歧视和处于弱势地位的主要原因与若干侵犯人权行为有密切联系：(a) 征用土地、强迫迁离和流离失所；(b) 性别歧视；(c) 缺乏农业改革和农村发展政策；(d) 缺乏最低工资和社会保护；以及(e) 维护农村地区劳动者权利的运动被定为刑事犯罪。¹⁵

19. 为了加强保护和促进农民和农村地区其他劳动者权利，咨询委员会建议采取三方面兼顾的方法，旨在(a) 更好地落实现行国际准则；(b) 处理国际人权法下的规范差距；以及(c) 拟订一项关于农村地区劳动者权利的新法律文书。

20. 2012 年，咨询委员会提交了关于增进农民和农村地区其他劳动者权利的最后研究报告。¹⁶ 最后研究报告确认了初步研究中的分析，即现有国际人权文书即使得到更好落实，也无法确保平等有效地保护农民和农村地区其他劳动者的权利。咨询委员会得出结论认为，有必要超越现有规范，处理国际人权法下的规范差距。¹⁷

21. 为了改善这种状况，咨询委员会建议人权理事会除其他外设立一个新的特别程序，以更好地促进和保护农民和农村地区其他劳动者的权利，并制定一项新的国际人权文书，首先制定一项宣言，以更好地促进和保护这些权利。¹⁸ 该研究报告附有一份农民权利宣言，作为供人权理事会制定新文书的范本。

22. 宣言纳入了现有国际文书中所载的一些权利，以提高这些权利的可见度，并表明这些权利与农民和农村地区其他劳动者的相关性。该宣言还纳入了与农民和农村地区其他劳动者特定状况和需要特别相关的新权利，比如土地权、种子权和生产资料权。咨询委员会指出，人权理事会在所涉个人和团体的充分参与下拟订新文书，是消除数百年来对农村地区最弱势劳动者群体的歧视的最佳途径之一。

23. 2012 年 9 月，人权理事会第二十一届会议决定设立一个不限成员名额政府间工作组，任务是以咨询委员会提交的草案为基础，就联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言草案进行谈判、最后定稿并将其提交理事会。¹⁹

¹³ 联合国千年发展项目饥饿问题工作组，“让饥饿问题减半，可以做得到”，联合国开发计划署，2005 年。

¹⁴ [A/HRC/16/63](#)。

¹⁵ [A/HRC/16/63](#)，第 19 段。

¹⁶ [A/HRC/19/75](#)。

¹⁷ 同上，第 67 段。

¹⁸ 同上，第 74 段。

¹⁹ 人权理事会第 21/19 号决议，第 1 段。

24. 2013 年 7 月至 2018 年 4 月，不限成员名额政府间工作组举行了五届会议。工作组主席兼报告员建议，在第五届会议工作的基础上编写宣言草案的最终版，并提交人权理事会通过，以履行工作组的任务。²⁰

25. 2018 年 9 月 28 日，人权理事会通过了《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，并建议大会通过《宣言》。²¹ 相关决议经记录表决，以 33 票赞成、3 票反对、11 票弃权获得通过。

26. 2018 年 12 月 17 日，大会以 121 票赞成、8 票反对、54 票弃权通过了《宣言》。大会还邀请各国政府、联合国系统各机构和组织以及政府间和非政府组织传播《宣言》，并促进普遍尊重和了解《宣言》。²²

四. 概念框架

A. 《宣言》简介

27. 《宣言》的通过表明始于 20 年前的漫长进程达到了高潮。虽然《宣言》得到了联合国的核可，现在可被视为“联合国”宣言，但首先仍然是一项农民的权利法案：这一进程不是由国家发起，而是由农民自己在其代表组织的支持下发起。此外，《宣言》的内容不是由国家拟订的，而是由农民根据自己的知识以及自农业开始发展以来遭受歧视、压迫和社会排斥的亲身经历拟订的。²³

28. 工作组谨向所有参与《宣言》谈判进程的农民²⁴ 表示敬意，感谢他们的不懈坚持和敏锐洞察。如果不是他们坚定致力于平等有效地实现在农村地区生活和工作的所有个人和群体的人权和基本自由，就不可能通过《宣言》。

29. 《宣言》远不只是代表抵达终点，也构成迈向更具包容性社会的新起点和范式转换，这一社会承认并重视农民和农村地区劳动者的重要贡献，而这种贡献有助于消除一切形式和表现的贫困与饥饿，保护自然环境免受污染和退化，培育和再生对维持生命至关重要的生物多样性，促进社会的经济和社会进步，实现不让任何一个人掉队并使每个人的权利得到平等保护的和平、公正和包容社会。从这一角度看，《宣言》的落实显然不仅是目标本身，而且是实现国际商定发展目标，包括《2030 年可持续发展议程》的重要先决条件。²⁵

30. 《宣言》包括 28 项条款，涵盖广泛的公民、文化、经济、政治和社会权利，这些权利对农民和农村地区其他劳动者具有特殊意义。

²⁰ [A/HRC/39/67](#), 第 93 段。

²¹ 人权理事会第 39/12 号决议，第 1 和第 2 段。

²² 见大会第 73/165 号决议。

²³ 见 Coline Hubert, *The United Nations Declaration on the Rights of Peasants: A Tool in the Struggle for our Common Future* (Geneva, Centre Europe – Tiers Monde, 2019)。

²⁴ 在本报告中，工作组使用“农民”或“农民和农村地区其他劳动者”是为简明起见，而无意限制《宣言》第一条所列权利持有人的范围。

²⁵ 大会第 70/1 号决议，序言部分第 7 段。

31. 第一至第四条载有对落实其余条款至关重要的一般性规定：权利持有人的定义(第一条)；国家尊重、保护和落实农民和农村地区其他劳动者权利的一般义务(第二条)；不歧视原则(第三条)和性别平等原则(第四条)。此外，第二十八条载有两项至关重要的补充解释规则：禁止滥用《宣言》所确认的权利；以及保留条款，目的是防止对行使《宣言》所载权利实施任何任意和歧视性限制。

32. 第六至第十二条确认了一些对农民和农村地区其他劳动者具有特殊意义的公民及政治权利，包括有权组建和加入工会或合作社等组织，以保护自身利益(第九条)，有权直接或通过代表组织，积极、自由地参与可能影响其生活、土地和生计的决策进程(第十条)。

33. 第十三至第二十六条专门述及经济、社会及文化权利，其中包括国际人权法中牢固确立的一些权利，比如在安全健康的工作环境中工作的权利(第十四条)；享有充足食物权和免受饥饿的基本权利(第十五条)；获得安全清洁的饮用水和卫生设施的权利(第二十一条)；以及一些新出现的权利，比如获得和可持续管理社区内自然资源的权利(第十五条)，土地权(第十七条)和种子权(第十九条)。

34. 《宣言》取得了新的突破，认识到食物主权，生态农业，尊重地球母亲，权利持有人对土地、领土、水和自然资源的特殊依附关系，移民工人和无证工人的权利，农村生计和自然领土及资源的跨界方面以及交叉形式的歧视，这些都需要采取协调一致的法律、监管和政策行动来处理。

35. 此外，《宣言》将权利持有人面临的挑战纳入了关键的全球趋势，包括气候变化、环境污染和退化、粮食体系权力集中、价值链权力失衡、粮食产品投机、移民以及权利持有人及其权利倡导者被定罪的情况增加。《宣言》还强调了妇女和女童的权利，以及使农民及其代表组织能够参与可能影响他们的政策制定和决策进程的所有权利。

B. 农民和农村地区其他劳动者的定义

36. 工作组希望阐述《宣言》第一条中权利持有人定义的主要要素。

37. 《宣言》是第一项载有农民定义的国际人权文书。《宣言》第一条第1款规定，“农民”是指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)进行交易的人。这一定义明确指出，并非每个从事农业的人都符合农民的定义：一个人要被认定为农民，(a) 必须在较大程度上但未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；以及(b) 必须对土地有特殊依赖和依附关系。

38. 根据《宣言》第一条第2、第3和第4款，在农村地区工作的特定个人或群体可被视为农民，前提是符合第一条第1款规定的客观和主观要求。这些个人和群体包括：

(a) 任何在农村地区从事手工农作或小规模农作、作物种植、牲畜饲养、牧业、渔业、林业、狩猎或采集业以及从事与农业有关的手工业或相关职业的人员；

(b) 在土地上劳作的土著人民和当地社群、移牧、游牧和半游牧社群以及从事上述活动的无地人员；

(c) 种植园、农场、林场、水产养殖场和农产工业企业雇佣的工人，包括所有移民工人(无论移民身份如何)和季节性工人。

39. 工作组谨强调，“农村地区其他劳动者”一词必须作广义解释，使其中不仅包括从事农业的人，而且包括在农村地区从事牲畜饲养、牧业、作物种植、林业、渔业、狩猎、采集以及与农业有关的手工业或相关职业的人员，还包括农民和农村地区其他劳动者的受抚养家属。

40. 同样，“对土地有特殊依赖和依附关系”这一主观要素也必须作广义解释。

《宣言》序言明确确认了农民和农村地区其他劳动者与他们所依附的和赖以维持生计的土地、水和自然之间的特殊关系和相互作用(序言部分第 6 段)。因此，第一条第 1 款中提及的土地应当被解释为包括任何环境媒介，比如牧场、公共土地和沿海土地、森林、淡水和海洋生态系统、渔场和水域，以及农民和农村地区其他劳动者为维持生计和生活方式，可能与之有特殊依赖和依附关系的所有自然资源。

41. 工作组认为，与其从外部界定农民和农村地区其他劳动者，不如借鉴土著人民的先例，由个人及其家庭自我确认农民身份，这是最有成效的前进方向。

42. 应当指出，无论农民和农村地区其他劳动者的状况因社会经济环境的变化而发生任何变化，其身份均保持不变。例如，农村社区成员即使因经济困难、环境退化或自然资源减少而被迫离开自己的土地，作为农业、林业和水产养殖企业雇佣的工人寻求就业，也仍保持农民地位。

C. 不歧视

43. 《宣言》确认，农民和农村地区其他劳动者一直遭受各种严重歧视以及社会、经济和政治排斥，这损害了他们对人权的平等有效享受，剥夺了他们获得可持续和有尊严生计的机会。

44. 《宣言》关切地指出，农民和农村地区其他劳动者过多地遭受贫困、饥饿和营养不良(序言部分第 8 段)。这是由若干原因造成的，最主要的原因是土地占有量小或极小、无土地以及无法充分获得生产资源和自然资源。气候变化、自然灾害、环境退化和生物多样性丧失的不利影响加剧了已有的财务和经济压力，使这些情况进一步恶化(序言部分第 9 段)。农村地区老龄化和缺乏经济多样化也是令人关切的领域(序言部分第 10 段)。

45. 在长期面临粮食不安全的农村贫民中，无地家庭占很大比例，他们以当佃农、收益分成佃农或收入微薄的农业工人为生。佃农和收益分成佃农面临高昂的租金，经济状况不稳定，因季节而波动。农业和水产养殖工人的工资很低，不足以养家，他们被迫从一份不稳定的工作转向另一份不稳定的工作。²⁶

46. 《宣言》确认了土地和相关资源对于实现农民和农村地区其他劳动者权利的重要性。经济、社会及文化权利委员会在关于土地与经济、社会及文化权利的第 26 号一般性意见(2022 年)中指出，土地在实现《经济社会文化权利国际公约》规

²⁶ [A/HRC/19/75](#), 第 15 段。

定的若干权利方面发挥至关重要的作用，个人和社区有保障和公平地获得、使用和控制土地，对于消除饥饿和贫困以及保障适当生活水准权至关重要。²⁷

47. 许多农民和农村家庭面临长期的代际负债，导致抵押或丧失土地和生产性资产，家庭成员为偿还债务而移民，寻求农场以外的就业。

48. 对社会服务和保护以及基础设施的公共投资不足，特别是与健康、教育、水、环境卫生、能源和交通有关的公共投资不足，使许多农村人口极易受到疾病、自然灾害和艰苦物质条件的影响。缺乏对地方市场的公共投资、农村信贷以及针对农民和农村地区其他劳动者所面临挑战的经济激励，加深了对农民和农村地区其他劳动者的系统性歧视，将他们推向持续的经济边缘化状态。²⁸

49. 城市发展，农业、林业、水产养殖业和畜牧业的大型商业企业以及圈占和征用土地和其他自然资源的经济发展项目及政策被置于优先地位，导致农村生计边缘化，并导致在涉及土地、森林、用水、生物多样性和环境保护的政策制定中，农村人口受到排斥。因此，农民和农村地区其他劳动者面临保有权日益缺乏保障、强迫迁离以及生产和生存手段被剥夺等问题。²⁹

50. 在世界许多地方，依靠林业资源、狩猎、捕鱼和放牧为生的土著人民、地方社区和农民的传统生活方式和生计日益受到经济发展项目的威胁，例如，采掘业、水坝、发电厂、大型基础设施项目和经济走廊以及森林保护区的建立限制了他们对自然和生产资源的权利并加剧了竞争。土著人民、地方社区和农民面临日益严重的被逐出祖传领地和土地的威胁，渔民在进入传统捕鱼水域方面面临限制，游牧和移牧社区的季节性路线因公共土地私有化和越来越多的跨界限制而受阻。³⁰

51. 种植园、农产工业企业以及商业水产养殖和渔业领域的农村劳动者经常面临危险和剥削性的劳动条件，无法获得基本生活工资、适足的食物、住房和卫生保健、社会保护以及结社权和集体谈判权。

52. 《宣言》第三条第 1 款规定，农民和农村地区其他劳动者有权充分享有《世界人权宣言》和所有其他国际人权文书规定的所有人权和基本自由，而不受任何类别基于原籍、国籍、种族、肤色、出身、性别、语言、文化、婚姻状况、财产、残疾、年龄、政治或其他见解、宗教、出生或经济、社会或其他地位等理由的歧视。

53. 如本报告第 19 段所述，人权理事会咨询委员会在初步研究和最后研究中发现，农民和农村地区其他劳动者受到歧视和处于弱势地位的主要原因与侵犯人权行为有密切联系，这些行为包括：(a) 征用土地、强迫迁离和流离失所；(b) 性别歧视；(c) 缺乏农业改革和农村发展政策；(d) 缺乏最低工资和社会保护；以及(e) 维护农村地区劳动者权利的运动被定为刑事犯罪。³¹

²⁷ 第 6-11 段。

²⁸ International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, *Food from Somewhere: Building Food Security and Resilience through Territorial Markets* (2024).

²⁹ 经济、社会及文化权利委员会，第 26 号一般性意见(2022 年)，第 1 和第 2 段。

³⁰ [A/HRC/19/75](#), 第 18-21 段。

³¹ 同上，第 24 段；以及 [A/HRC/16/63](#), 第 19 段。

54. 《宣言》第二条第 1 款要求国家尊重、保护和落实农民和农村地区其他劳动者的权利，并采取立法、行政和其他适当步骤，逐渐充分实现《宣言》中所载无法立即获得保障的各项权利。第三条第 3 款规定，国家应采取适当措施，消除导致歧视农民和农村地区其他劳动者或助长这种歧视(包括多重和交叉形式的歧视)持续存在的条件。

55. 工作组认为，对农民和农村地区劳动者的许多歧视形式具有系统性和结构性特征。为消除这些歧视，必须充分认识和处理好相关的社会、经济和政治因素，这些因素使歧视以及《宣言》所规定权利与影响国家、区域和国际发展计划和政策的更广泛经济利益之间的张力根深蒂固、持续存在。举例来说，可能需要为此评估现有贸易和投资协定或家庭和国家债务条件及财政政策对农民和农村地区其他劳动者权利的影响，或者分析公共投资和监管在推动落实《宣言》方面的作用。

56. 工作组在履行任务的过程中，将设法查明影响农民和农村地区其他劳动者的各种形式的歧视，并查明这些歧视对农民和农村地区其他劳动者享有人权和基本自由的不利影响。为此，工作组打算与人权理事会第 54/9 号决议中确定的所有利益攸关方协商并获取信息，这些利益攸关方包括国家、《宣言》第一条界定的权利持有人、国家人权机构、联合国各专门机构、基金和方案、国际和区域人权机制以及民间社会组织。工作组将按照该决议的要求，特别注意查明、收集和推广在落实《宣言》所载权利方面的良好做法和取得的经验。

57. 国别访问将提供宝贵机会，使工作组能够收集第一手资料，了解农民和农村地区其他劳动者所面临各种形式的歧视和排斥以及国家机关为消除歧视的根本原因而采取的措施。

58. 来文程序将使工作组能够查明国家和区域两级的歧视和排斥模式，并就如何防止和纠正农民和农村地区其他劳动者所面临的歧视和虐待提出适当建议。

59. 工作组打算在届会期间，将一部分时间专门用于提高国家和非国家行为体对影响农民和农村地区其他劳动者的各种形式歧视和排斥的认识，以期讨论歧视和排斥的原因以及对权利持有人的不利影响，并确定适当措施，尽量减少或消除歧视和排斥。

60. 根据《宣言》第二条第 2 款和第三条第 3 款，工作组将特别关注农民和农村地区其他劳动者中特别容易遭受歧视和虐待的群体的权利和特殊需要，其中包括老年人、妇女、青年、儿童和残疾人。工作组就如何采取措施消除导致歧视或助长歧视持续存在的条件拟订建议时，将特别注意到，需要处理对农民和农村地区其他劳动者的多重和交叉形式歧视。

D. 女性农民

61. 在发展中国家，女性农民和其他农村妇女生产 60%至 80%的粮食作物，赚取收入养家，但她们占全世界饥饿人口的 70%，营养不良、贫困和粮食不安全对她们造成的影响尤为严重。在许多国家，她们遭受多种形式的歧视，包括因作为妇女和穷人、农村居民或土著人民，以及因很少拥有土地或其他资产而遭受歧视。³²

³² A/HRC/19/75, 第 9、第 22、第 23 和第 29 段。另见消除对妇女歧视委员会，关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)，第 14 和第 22 段。

62. 由于性别角色陈规定型，女性农民和其他农村妇女承担大部分无报酬工作，即便正规就业，她们所从事的工作也往往缺乏保障、带有危险性、报酬低且无法享受社会保护。女性农民接受教育的机会较少，被贩运、从事强迫劳动以及遭受童婚和强迫婚姻的风险较高。她们受性别暴力影响异常严重，却缺乏诉诸法律的机会，得不到有效的法律补救。她们在获得医疗保健方面也处于不利地位，更容易生病或死于可预防病因。³³

63. 在农村地区生活和工作的妇女通常面临系统性歧视，尤其是在土地保有权保障，获得、使用和控制土地，婚内财产和继承等方面，妇女还在决策进程，包括在土地集体保有制度方面的决策进程中受到排斥。³⁴ 妇女在获得和控制水、种子和信贷等其他生产资源方面也面临歧视性待遇。

64. 歧视可能存在于国家法律中，例如限制妇女继承权的家庭法和继承法，歧视还可能存在于陈规定型观念和习俗中，这在农村地区往往更为普遍。³⁵

65. 《宣言》确认，女性农民和农村地区其他劳动妇女为家庭的经济生存和福祉发挥着重要作用，并为农村经济和国家经济作出贡献，包括通过非正规经济部门的工作作出贡献，但她们往往受到各种形式的歧视、暴力以及社会和政治排斥，使她们在男女平等的基础上有效行使人权和基本自由受到妨碍或限制(序言部分第 13 段)。

66. 《宣言》第四条第 1 款要求国家采取一切适当措施，消除对女性农民和农村地区其他劳动妇女一切形式的歧视并增强她们的权能，以确保她们能在男女平等的基础上，充分享有所有人权和基本自由。《宣言》第四条第 2 款呼吁国家确保女性农民和农村地区其他劳动妇女不受歧视地享有《宣言》以及其他国际人权文书中规定的所有人权和基本自由。该规定列举了 10 项权利，这些权利对于消除农村妇女在某些方面遭受的交叉歧视格外重要，比如在医疗卫生、社会保障、教育以及获得金融服务、农业信贷和贷款等方面。

67. 工作组在履行任务时，将纳入性别视角，特别关注女性农民和女童的具体状况以及她们在许多国家和全球范围内遭受的多层次歧视。在此过程中，工作组将铭记，农村妇女不是一个同质群体，她们面临交叉歧视，需要通过多样和多层次的行动及措施消除歧视。

68. 为提高对农村妇女特殊状况和需要的认识，并澄清《宣言》第四条规定的国家法律义务，工作组打算与相关人权机制以及致力于性别平等和增强妇女权能的联合国实体密切合作，这其中包括消除对妇女歧视委员会、歧视妇女和女童问题工作组、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和国际劳工组织。

69. 工作组将向女性农民和农村地区其他劳动妇女组织、致力于促进妇女权利的其他民间社会组织以及国家、学术界和其他利益攸关方征集信息，了解相关国家或区域内农村妇女的状况，以及采取了哪些措施消除对农村妇女一切形式的歧视，确保农村妇女在男女平等的基础上享有所有人权和基本自由。工作组将特别

³³ 消除对妇女歧视委员会，第 34 号一般性建议(2016 年)，第 5 和第 6 段。

³⁴ 经济、社会及文化权利委员会，第 26 号一般性意见(2022 年)，第 13 段。

³⁵ A/HRC/19/75，第 29 和第 30 段。另见消除对妇女歧视委员会，第 34 号一般性建议(2016 年)，第 22 段。

侧重于收集信息，了解在国家和区域两级采取了哪些特别措施和良好做法，以消除歧视和暴力并克服落实《宣言》方面的挑战。

E. 促进《宣言》的传播

70. 《宣言》第二条第 1 款规定，国家应尊重、保护和落实农民和农村地区其他劳动者的权利，并采取立法、行政和其他适当步骤，充分实现《宣言》中所载权利。

71. 工作组认为，传播《宣言》，将其翻译成当地语言，并组织关于《宣言》的教育和提高认识活动，可被视为落实第二条第 1 款所需的其他适当步骤。

72. 落实《宣言》的关键第一步是向国家官员、政策制定者、第一条所界定的权利持有人、学术界、研究机构、私营部门企业、民间社会组织和公众传播《宣言》。

73. 农民和农村地区其他劳动者将是旨在提高对《宣言》及其所载权利的认识的教育活动的第一受益人。提高认识对于向农民和农村地区其他劳动者提供信息和教育至关重要。如果不能事先了解自身权利以及国家和非国家行为体的相应义务，农民及其代表组织就无法参与国家在通过和实施可能影响农民和农村地区其他劳动者权利的法律或政策之前，根据第二条第 3 款启动的任何有意义的协商进程。

74. 第二条第 5 款规定，国家应采取一切必要措施，确保包括跨国公司和其他工商企业在内的非国家行为体尊重和加强农民和农村地区其他劳动者的权利。工作组认为，向从事农业、水产养殖或渔业的私营部门企业传播《宣言》，应当被视为该规定所设想的必要措施之一。国家可以通过传播《宣言》，确保商业实体了解农场和种植园以及水产养殖和农产工业企业劳动者的权利，并确保这些实体以符合《宣言》所规定义务的方式开展活动。

75. 第二条第 5 款应当与《工商企业与人权指导原则》一并解读和解释。《指导原则》要求工商企业尊重人权，这意味着工商企业应当避免侵犯他人的人权，并应当处理与其有关的负面人权影响。原则 8 规定，国家应当确保规范企业做法的政府部门、机构和其他国家机构在履行各自职能时，意识到并遵守国家的人权义务，包括为此向它们提供有关信息、培训和支持。

76. 工作组特别指出，有效传播《宣言》的先决条件是将其翻译成国家和地方语言。《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》已被翻译成逾 70 种语文(全文或单页摘要)，这一先例代表一种良好做法，应当加以遵循，以促进《宣言》的传播，并增进对农民和农村地区其他劳动者人权的了解。在翻译《宣言》的同时，还应当编制相关语文的外联材料。

77. 工作组建议国家根据《宣言》第二条第 1 和第 6 款规定的义务，分配充足的财政资源，将《宣言》翻译成国家和地方语言。工作组认识到，支持国家努力的国际合作对实现《宣言》的宗旨和目标具有重要意义，工作组还鼓励有能力的国家在发展合作背景下分配财政资源，以促进《宣言》的传播，包括将《宣言》翻译成地方语言，交流和分享与《宣言》有关的信息，并组织面向政府官员和民间社会的培训方案。

F. 促进《宣言》的落实

78. 《宣言》的传播本身并不是目的，而是确保《宣言》在国家、区域和国际各级有效落实的先决条件。确立工作组任务授权的决议请工作组促进《宣言》的有效全面传播和落实，同时查明国家、区域和国际各级在落实《宣言》方面的挑战和差距，并就此提出建议。³⁶

79. 工作组在履行任务时将遵循下列一般原则：

(a) **多群体方法：**《宣言》第一条明确规定，农民和农村地区其他劳动者并不构成一个同质群体。工作组强调，农民和农村地区其他劳动者群体具有异质性，因此，不同的群体有特殊的状况和需要，工作组在确定所关注问题的优先次序并就如何处理这些问题提出建议的过程中，将力求防止不同的权利持有人及其需求之间的任何竞争或冲突，并促进权利持有人之间的对话与合作；

(b) **弱势群体：**根据《宣言》第二条第2款，工作组将特别关注农民和农村地区其他劳动者中特定群体的权利和特殊需要，这些群体特别容易遭受歧视和虐待，其中包括老年人、妇女、青年、儿童和残疾人；

(c) **参与：**《宣言》第十条第1款规定，农民和农村地区其他劳动者有权直接和通过其代表组织，积极、自由地参与制订和实施可能影响其生活、土地和生计的政策、方案和项目。³⁷ 根据这一规定，工作组打算与权利持有人及其代表组织协商，以就如何落实《宣言》规定的不同权利提出建议。

80. 根据人权理事会赋予的任务，工作组打算采取广泛行动，协助国家落实《宣言》，包括采取以下行动：

(a) 组织与农民和农村地区其他劳动者权利有关的提高认识和能力建设活动；

(b) 从所有相关来源征集和评估与《宣言》落实方面所取得进展和所遇到困难有关的信息；

(c) 查明、交流和推广《宣言》落实方面的良好做法和取得的经验；

(d) 与人权条约机构和专题特别程序联络，以使它们在工作中更加关注农民和农村地区其他劳动者的权利；

(e) 与相关利益攸关方密切协调，强调工商企业所承担的与农民和农村地区其他劳动者有关的人权义务；

(f) 在解释和适用其他国际文书，例如关于发展、贸易、投资、气候变化和环境保护的国际文书的过程中，将农民和农村地区其他劳动者的权利纳入主流。

81. 工作组打算与人权高专办、人权理事会特别程序、人权条约机构、联合国相关专门机构、基金和方案以及民间社会组织，包括代表农民和农村地区其他劳动

³⁶ 人权理事会第54/9号决议，第2(a)段。

³⁷ 《宣言》载有几项规定，涉及农民及其代表组织在影响自身的决策过程中的协商和参与，其中包括第二条第3款、第四条第二款(a)项、第五条第2款(b)项、第十三条第6款、第十五条第5款和第二十七条第1款。

者利益的组织密切协调，履行工作组的任务。工作组认为，这种战略伙伴关系对于查明和处理保护方面的差距，避免重复以及确保以一致的方式实现农民的权利和基本自由至关重要。

82. 在第一年期间，工作组打算更清楚地了解在落实《宣言》和通过各种手段保护农民和农村地区其他劳动者权利方面取得的进展，将其作为优先事项。工作组打算向国家、《宣言》第一条所界定的权利持有人及其代表组织、条约机构、特别程序、联合国各专门机构、基金和方案以及民间社会组织征集信息，了解它们为促进在国家、区域和国际各级落实《宣言》而开展的活动。

83. 这一进程将包括在今后几个月内与利益攸关方进行的一系列在线和面对面协商。在第二届会议之前，工作组将发布意见征集启事，以便从所有相关来源征集和接收信息，了解在国家、区域和国际各级落实《宣言》方面所取得的进展和所遇到的困难。收到的答复将有助于工作组确定今后两年重点关注的优先问题。

五. 工作方法

A. 届会

84. 工作组每年将举行三届会议，其中两届在日内瓦举行，一届在纽约举行。每届会议为期五个工作日。届会的举行时间预计大致相同，即 2 月底举行一届会议，5 月在纽约举行另一届会议，最后一届会议在 10 月或 11 月举行。

85. 届会将以面对面闭门会议的形式举行。

86. 工作组决定，今后将利用召集各届会议的机会，与确立工作组任务授权的人权理事会决议³⁸所提及的利益攸关方接触。届会期间可能会临时安排与权利持有人的协商、关于特定议题的一般性讨论日或与国家和其他利益攸关方的公开协商。

87. 工作组第二届会议将于 2024 年 10 月 21 日至 25 日在日内瓦举行。第三届会议将于 2025 年 2 月 24 日至 28 日在日内瓦举行。第四届会议将于 2025 年 5 月 19 日至 23 日在纽约举行(日期待定)。第五届会议将于 2025 年 11 月 17 日至 21 日在日内瓦举行。

88. 由于秘书处受到流动性危机的影响，工作组在 2025 年可能只能举行两届会议。

B. 工作组的运作

1. 选举主席和主席团其他成员

89. 工作组应从成员中确定一名主席兼报告员和两名副主席。

90. 主席负责履行设立工作组的决议以及工作组的工作方法和决定所赋予的职能。主席在人权理事会和大会代表工作组，参加人权理事会特别程序的年度会议，并主持工作组届会。

³⁸ 人权理事会第 54/9 号决议，第 2(b)和(c)段。

91. 主席还负责若干其他任务，包括：

- (a) 与秘书处合作，确定工作组各届会议的议程；
- (b) 签署来往公文，包括函件；
- (c) 与工作组其他成员协商，在闭会期间代表工作组作出决定。

92. 工作组主席兼报告员职位将每年轮换。主席职位的轮换旨在确保公平地域代表性和适当的性别均衡。下一次轮换将于 2025 年 5 月在工作组第四届会议期间进行。

93. 副主席负责在主席兼报告员缺席时履行主席兼报告员的职责。现任主席兼报告员的任期结束时，一名副主席通常会担任主席兼报告员。另一名副主席担任个人来文协调人，并履行主席兼报告员可能决定委派的任何其他任务。

94. 两名副主席的职位将每年轮换，在工作组 5 月的届会期间进行。下一次轮换将于 2025 年 5 月进行。

95. 工作组可就关注的具体问题随时指定特别报告员。

96. 主席和副主席在履行职责时，始终接受工作组的领导。

2. 闭会期间的活动

97. 工作组成员以官方身份，作为工作组成员参加闭会期间的活动。本工作方法适用于工作组成员在闭会期间开展的与工作组任务有关联的任何活动。

98. 成员参加闭会期间的活动，应当事先通知工作组其他成员和秘书处，并在事后向工作组报告以官方身份开展的活动。成员无权代表工作组作出承诺或决定，除非有工作组的具体授权。

99. 成员在参加闭会期间的活动时，应当避免任何现实或可能产生的利益冲突。

3. 决策

100. 工作组的决定以协商一致方式通过。

101. 在闭会期间，将通过电子邮件征求工作组成员的意见，并提供合理的答复时限。当某种情况要求作出紧急决定时，工作组主席或来文协调人可明确表示，除非工作组成员在合理时限内提出合理的反对意见，否则将通过决定。

102. 如果无法达成协商一致意见，则采纳工作组多数成员的意见作为工作组的意见。

C. 年度报告

103. 工作组将向人权理事会和大会提交年度专题报告。³⁹

104. 提交人权理事会的报告将在每年 9 月的理事会届会上提交。提交大会的报告将于每年 10 月或 11 月提交大会第三委员会。

³⁹ 人权理事会第 54/9 号决议，第 2(e)段。

105. 专题报告旨在通过澄清《宣言》所载权利的内容以及国家和其他实体的相应义务，协助国家和非国家行为体在国家一级落实《宣言》。

106. 工作组通常将在 11 月的届会上决定这两份报告的主题，并确定负责起草报告的成员。工作组在编写专题报告之前，可通过在工作组网页上发布意见征集启事，征求国家和其他利益攸关方的意见。

D. 国别访问

107. 工作组每年应进行两次国别访问。

108. 国别访问将提供宝贵机会，使工作组能够收集第一手资料，了解在国家一级为促进有效全面传播和落实《宣言》所作的努力，并查明《宣言》落实方面的挑战和差距。此外，这些访问为查明和推广在落实《宣言》方面的良好做法和取得的经验提供了机会。

109. 工作组不应访问人权理事会已任命国别报告员的国家，除非该国别报告员认为工作组的访问有用。

110. 每次国别访问将有至多三名工作组成员参加。主席将与所有其他成员协商，决定哪些成员将参加任何特定的访问团。

111. 将尽可能选择来自国别访问所在区域的工作组成员随团访问。然而，工作组成员将力求避免对原籍国进行正式访问。

112. 按照标准做法，访问团人员组成将在访问前通知所涉国家政府。

E. 函件

113. 工作组在任务规定框架内，可就据称侵害农民和农村地区其他劳动者人权的行为，向国家或非国家行为体发送函件。

114. 相关资料可由指称侵权行为的任何直接或间接受害个人或群体提交，也可由声称直接或可靠了解这些指称的民间社会组织或国家人权机构提交。工作组将审查收到的资料，以便采取适当行动。

115. 如果工作组认为收到的资料足以确立指称侵权行为的初步证据，可向据称对侵权行为负有责任的国家或非国家行为体(例如国际组织或工商企业)发送函件，提出相关指称，并要求澄清收到的指称。

116. 工作组在必要时可要求所涉国家主管机关采取行动，防止或制止侵权行为，进行调查，将责任人绳之以法，并确保受害者或其家属得到补救。

117. 这种干预可能涉及已经发生、正在发生或发生风险很高的侵犯人权行为。工作组还可以对不符合关于保护和促进农民和农村地区其他劳动者权利的国际人权法律和标准的法案、法律、政策、经济协定和做法提出关切。

118. 工作组可酌情与其他特别程序任务负责人联合发送函件。

119. 发送的函件和收到的答复将保密，直到在提交人权理事会 3 月、6 月和 9 月举行的每届常会的联合函件报告中予以公布。在某些情况下，包括在引起严重关切的情况下，工作组可发表公开声明。

120. 工作组副主席作为来文协调人，将对收到的指称进行初步评估，并就拟议行动方案向工作组提出初步意见。

121. 工作组在无异议的基础上就是否发送函件作出决定。对于不具有时间敏感性的函件，工作组成员有 48 小时的时间对来文协调人提议的行动方案表达不同意见。

F. 与利益攸关方的接触

1. 国家

122. 工作组打算与国家开展和保持建设性对话，并将力求让各区域的国家充分参与与工作组任务相关的问题。对话采用的形式包括协商、技术援助、能力建设、发送信函征集信息，了解在落实《宣言》方面的良好做法和取得的经验，以及就关切的具体问题分发调查问卷。

2. 权利持有人

123. 工作组认为，与《宣言》第一条所界定的权利持有人建立伙伴关系，对于履行工作组的任务至关重要。如本报告第三节所述，《宣言》是农民组织与人权理事会和国际人权界在十多年时间里不断接触的成果。工作组将力求促进和便利权利持有人通过各区域的权利持有人组织和社群，参与履行工作组的任务。如上文所述，这将通过传播、外联、提高认识、对话以及征集信息和意见来实现。

3. 人权机制

124. 工作组赞同人权理事会第 54/9 号决议，认为与人权高专办、特别程序、条约机构和其他人权机制的协调极其重要。

125. 工作组打算与选定的特别程序任务负责人和条约机构接触，讨论共同关心的问题 and 可能的合作模式。

126. 同样，工作组认为，了解不同区域与落实《宣言》有关的意见、问题和关切是高度优先事项。在这方面，工作组打算探讨与区域人权组织和专家机制的合作。

4. 联合国和其他国际组织

127. 工作组旨在与联合国相关专门机构、基金和方案、国际组织和区域机制建立建设性伙伴关系。工作组打算与相关国际组织和机构举行会议，并就这些国际组织和机构专门知识领域内的问题与它们协商。

5. 其他利益攸关方

128. 工作组认为，与民间社会组织的合作对于工作组履行任务至关重要。民间社会组织可在传播《宣言》以及支持在国家 and 区域两级落实《宣言》方面发挥核心作用，并能够协助工作组查明在国家、区域和国际各级落实《宣言》方面的挑战和差距。

129. 工作组打算在常会期间与设在日内瓦并就相关问题开展工作的非政府组织举行定期会议，并就工作组任务的不同方面向各区域其他非政府组织征集意见。

130. 工作组还打算通过协商、工作会议和协作活动，酌情与其他非国家行为体，特别是学术界、研究人员和研究机构、法律专家、工会、社会运动和工商企业接触。
