



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/5
10 January 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

食物权问题特别报告员让·齐格勒的报告

内 容 提 要

尽管诸如中华人民共和国、印度、南非以及若干拉丁美洲和加勒比等不同国家取得了切实进展，然而，在减少全世界饥饿和营养不良受害人数方面的总体进展甚微。尽管在 2000 年千年首脑会议上和 2002 年世界粮食首脑会议上各国政府作出了将饥饿人口减少一半的承诺，然而，自 1996 年以来饥饿人数每年都在增长，估计达 8.54 亿人。每五秒钟就有一名不满十周岁的儿童死于饥饿和与营养不良相关的疾病。

然而，饥饿和饥馑不是不可避免的。据联合国粮食及农业组织(粮农组织)，世界生产的粮食，已足够供养每一名儿童、妇女和男子，并可供养 120 亿人，甚至当今世界两倍人数的人口。我们的世界比以往任何时候更富有，因此，怎么能接受每年有 600 万不满五周岁儿童因营养不良和相关疾病而丧生的这种情况呢？

人人都有权过上免于饥饿的有尊严的生活

今天是我们向前看，而不是朝后看的时刻，因为在增进和保护适足食物权方面还有很多的工作要做。确实，其中一个仍尚待解决的关键问题是，在联合国系统内、在该系统的某些部门，例如，粮农组织《食物权准则》所显示的积极的事态发展，与诸如货币基金组织和世界银行之类其它一些机构以及世贸组织推行的政策与做法的方式之间，缺乏连贯一致，这种状况损害了对食物权的保护。

各国关于食物权的政策也显示出了类似的不一致的形式。各国虽在《世界粮食首脑会议宣言》中承认了食物权，并有 150 多个国家加入《经济、社会、文化权利国际公约》为缔约国，然而，它们亦同时采取了有损其他国享有人权的贸易政策。

另有一些还须予以解决的重要问题，例如，最弱势者遭受排斥和歧视问题。对保护处境不利群体，特别是妇女和土著人民群体的食物权尤其应予以关注。

国际舞台上还另有一个具体影响享有食物权的现象，即一些实力雄厚的所谓“非国家行为者”：跨国公司。这些行为者的实力无比雄厚，然而，我们却没监控机制来防止其中某些行为者有时犯下的侵犯食物权行为。

议程上的其余些问题以及今后需要开展大量工作的问题是，荒漠化、生物燃料和饥饿难民问题。

然而，仍存在着相当大的希望。一如全球、区域和国家作出的反饥饿承诺，粮农组织通过了《食物权准则》，而且《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的拟订工作正在取得进展。

<u>目 录</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
特别报告员的活动.....	5 - 9	4
一、关于食物权的近期事态发展.....	10 - 15	5
A. 积极的事态发展.....	10 - 12	5
B. 特别关注的情况.....	13 - 15	6
二、国际法所载的食物权.....	16 - 23	8
A. 食物权定义.....	16 - 18	8
B. 国家相关义务的定义.....	19 - 20	9
C. 国家就食物权承担的域外义务.....	21 - 23	9
三、问题在哪儿？.....	24 - 58	10
A. 联合国系统内与各国政策中的分裂状况.....	24 - 32	10
1. 不接受食物权.....	24 - 28	10
2. 国家政策缺乏连贯性.....	29 - 32	12
B. 排斥和歧视.....	33 - 35	13
C. 饥饿难民.....	36 - 42	14
1. 逃避饥饿.....	37 - 39	15
2. 保护逃避饥饿的人们.....	40 - 42	16
D. 实力雄厚的新非国家行为者：跨国公司.....	43 - 49	17
E. 荒漠化.....	50 - 52	19
F. 生物燃料.....	53 - 58	20
四、希望在哪儿？.....	59 - 75	22
A. 食物权准则.....	59 - 62	22
B. 《经济、社会、文化权利国际公约》的 任择议定书.....	63 - 65	23
C. 食物权可诉诸司法审判方面的进展.....	66 - 68	23
D. 全球反饥饿承诺.....	69 - 70	24
E. 食物主权战略.....	71 - 75	24
五、结论和建议.....	76 - 77	26

导 言

1. 特别报告员在其任务依人权理事会第 6/2 号决议得到延长之后，荣幸地向人权理事会提交其最后报告。

2. 特别报告员愤慨地报告，根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)最近的《2006 年世界粮食不安全状况》报告，全球饥饿问题日益严峻。尽管在各不同国家(例如，中华人民共和国、印度、南非及若干拉丁美洲和加勒比国家)取得了切实进展，而且尽管在 1996 年和再次在 2000 年千年首脑会议上，各国政府作出了承诺，但在减少全球饥饿方面所取得的进展甚微。1996 年当时预计的营养不良人数约为 8 亿人，而粮农组织最近的预计数字表明，如今每天有 8.54 亿人每天食不果腹。每年，有 600 多万不满 5 周岁的儿童死于与饥饿相关的疾病。

3. 这种状况不可接受。这是一个比以往任何时候更富裕的世界，却更多的人继续蒙受营养不良、饥饿和饥馑之苦。世界虽早已生产了足以喂养全球人口的粮食，夜晚却依然有几百万人饿着入寝。几百万儿童每天仍得不到适足的食物，汲取不了足够的常量和微量营养元素，使之在生理成长和智力发展方面受阻。

4. 在这一个物资充裕的世界上，饥饿并不是不可避免的。饥饿是对人权的侵犯。食物权是一项保护全体人类免于饥饿并享有尊严生活的人权。这项权利受国际人权法和人道主义法保护的权力。

特别报告员的活动

5. 特别报告员荣幸地继续以食物权问题特别报告员的身份为人权理事会效力。过去一年期间，特别报告员继续在全世界各国政府、联合国各机构和非政府组织之间展开增进食物权的工作。这方面工作包括了访问各国的走访：特别报告员于 2007 年 4 月 29 日至 5 月 6 日访问了玻利维亚、2007 年 10 月 28 日至 11 月 6 日访问了古巴，并提交了作为本报告增编的各相应国的访问报告。2007 年期间，特别报告员收到了访问中非共和国、厄瓜多尔和马达加斯加的邀请。

6. 作为其任务的一部分，特别报告员还必须接收和答复涵盖所有与实现此项权利方面相关的食物权信息。因此，在报告所述期期间，特别报告员向各国政府

发出了函文，要求就他所收到的关于侵犯食物权的具体指控，提供进一步的资料。本报告附件载有一份关于 2007 年所有发函情况的报告。

7. 特别报告员还继续与联合国各机构，尤其是世界粮食计划署(粮食署)和粮农组织密切合作。特别报告员高兴地注意到，在纪念联合国颁布《世界人权宣言》的 60 周年前夕，于 2007 年 10 月 16 日全世界举行的“世界粮食日”活动，以食物权作为主题。在 150 多个国家举办了增进食物权的活动。值此之际，特别报告员出席了在布鲁塞尔、波恩、伯尔尼和日内瓦举办的活动。

8. 与此同时，特别报告员还继续关注全世界各非政府组织促进尊重食物权的重要工作。他尤其要强调粮食第一——信息和行动网(粮信网)和行动援助组织(行援组织)所作的努力。2007 年这两个组织发起了两场关于食物权的国际运动：粮信网针对欧洲各国政府发起了一场“直面饥饿，当即行动”为期三年的运动，而行援组织则发起了“免于饥饿”为期五年的运动，拟在全世界增强食物权。

9. 在提交人权理事会的最后报告中，特别报告员扼要介绍了有关食物权的一些最近期事态发展。然后，他回顾了食物权的定义和国家义务。报告阐述了六个主要专题：联合国系统内和国家政策中的分裂状况；在涉及食物权方面，尤其是在涉及妇女和土著人民时存在的排斥和歧视现象；饥饿难民；诸如跨国公司之类实力强大的新非政府行为者的影响；荒漠化和生物燃料。最后，报告着重阐述了应该可以为我们带来一些希望的各个领域：粮农组织理事会 2004 年 11 月通过的《支持在国家粮食安全范围逐步实现充足食物权的自愿准则》(以下简称《食物权准则》)；人权理事会正在谈判的《经济、社会、文化权利国际公约》的任择议定书；国家一级可就食物权诉诸司法审判的进展情况；全球反饥饿的承诺；各国及民间社会增强粮食主权问题的工作。

一、关于食物权的近期事态发展

A. 积极的势态发展

10. 特别报告员通过包括对巴西、印度、危地马拉和玻利维亚等国进行国别访问的做法，观察了许多国家在保护食物权方面的一些重要的立法方面的发展。

洪都拉斯

11. 特别报告员欢迎洪都拉斯政府与民间社会合作采取了前瞻性的主动行动。他尤其欢迎检察厅人权事务特别办公厅在警官、检察官和国土改革研究所官员参与下举办的各类有关提高对强迫驱逐占地和食物权问题认识的运动。特别报告员还欢迎民间社会组织 2007 年 8 月向最高法院提出的关于强迫驱逐占地和食物权问题《议定书》的提案，以及此类组织起草了一份 2007 年 10 月 16 日提交国会的关于食物权和食物安全法草案。他敦促法院和议会迅速通过这些重要文书。

菲律宾

12. 特别报告员赞赏最高法院最近撤销卫生部就“婴儿食品市场销售修订执行规则和条例”下达的暂行限制令。过去两年，特别报告员一直在关注此一情况。¹ 法院虽未完全核可禁止销售母乳替代品，但法院再次确认了政府在管制、甄别和决定此类产品的广告和促销材料方面的首要作用。此外，法院宣称，《母乳代用品国际销售守则》还必须保护和增进 12 个月以上婴儿的营养，与各公司宣称仅涵盖 0-12 个月婴儿的说法不同。

B. 特别关注的情况

南部非洲

13. 特别报告员依然深为关注，目前粮食危机对整个南部非洲几百万人生命造成威胁(见 A/62/289)。粮农组织/粮食署最近的评估确认，南部非洲估计有 210 万人需要粮食援助，2008 年初这些待援人数可能翻一番。特别报告员尤为关注，由于筹资不足，迫使粮食署缩小了在整个区域的运作范围。粮食署不得不缩减对赞比亚 50 万易受害儿童、寡妇、艾滋病毒/艾滋病患者的粮食援助。² 粮食署削减了向纳米比亚 9 万孤儿和弱势儿童提供的粮食定额，损害了可为儿童提供充分食物的契机。³

¹ 见 A/HRC/4/30。

² 联合国综合欧洲信息网，2007 年 2 月 27 日“援急筹资不足，危及联合国为 50 万赞比亚人提供的粮食生命线。”

³ 联合国综合区域信息网，2007 年 1 月 12 日，纳米比亚：粮食署削减了为孤儿提供的定额。

哥伦比亚

14. 特别报告员得到的信息令人震惊，指称哥伦比亚境内开发非洲棕榈油、包括最近供作生物燃料的农产品工业公司，正在阻止流离失所的社区族群收回其土地。⁴ 例如，西北部乔科省境内的 Jiguamiandó 和 Curvaradó 两个社区，当 1996 年由于军队和准武装力量为打击游击队展开了重大军事行动，在上述两社区居民离乡出逃之后，种植非洲棕榈树的私营公司很快就在这片土地上建立起了种植园。⁵ 尽管哥伦比亚农村发展机构、总检察厅和美洲人权法院下达了禁止在这些土地上进行开发，以利于土地所有者归返的命令，但是，在 2007 年全年，这些公司依然不断地扩大其种植园。有些流离失所社区，将一些以生活条件岌岌可危的地区宣布为人道主义区域。同时，军队和准军事集团显然只允许数量有限的食物和其他货物运输进出这些人道主义区域。⁶ 在促进正义和和平基督教会间委员会的协助下，创立了一个国际道德委员会，以确保生活在这些人道主义区域，遭受驱逐和流离失所威胁的农民可得到最起码的保护。⁷

非洲、加勒比和太平洋各国以及欧洲联盟之间的《经济伙伴协议》

15. 特别报告员对欧洲联盟按新《经济伙伴协议》与非洲、加勒比和太平洋各国展开新协议谈判的条件感到关注。他谨促请各国，尤其是欧盟各国紧急关注这种情况可能对发展中世界贫困农民的食物权造成的影响。他尤其关切地感到，更大幅度的贸易自由化对非加太各国耕作农民可能产生的潜在不利影响，尤其是要与高度受补贴的欧盟产品进行不公平竞争的这种状况。在这些国家中农业耕种者可达人口的 80%，不公平的竞争可迫使非加太几百万人放弃从事农业，面临几乎无其他就业选择的境地。此外，新《经济伙伴协议》有可能导致非加太各国政

⁴ 国际流离失所问题监测中心，2007 年 11 月，交战者和开发商抗拒流离失所现象的行为：哥伦比亚西北部的人道主义区域。

⁵ 同上。另见 Darío Fajardo Montaña, “El desplazamiento forzado, ¿palanca del ‘desarrollo’?”, *Nación*, 27 November 2005; Human Rights Everywhere and Diócesis de Quibdó, *El cultivo de la palma africana en el Chocó*, 2004.

⁶ 见国际流离失所现象监测中心。2007 年，同上。

⁷ 2007 年，比利时，勒芬大学，François Houtard 编写的报告。

府收入大幅度损失。大部分非加太国家严重依赖出口税获得政府收入。⁸ 免除欧盟进口产品的关税，将会大幅减低关税收入，迫使这些国家削减财政开支，从而损及国家的社会方案，并削弱各国履行实现经济、社会及文化权利，包括食物权义务的能力。

二、国际法所载的食物权

A. 食物权定义

16. 食物权是一项保护全人类免于饥饿并过上有尊严的生活的人权。这是受到国际人权法和人道主义法保护的权利。

17. 经济、社会、文化权利委员会第 12 (1999)号一般性意见对食物权所下的定义是：“每个男子、女子和儿童，单独或同他人一道，在任何时候都具备取得适足食物的实际和经济条件或购买适足食物的手段时候，取得适足食物的权利就实现了” (第 6 段)。根据该一般性意见的要旨，特别报告员界定食物权如下：

“食物权是指消费者有权根据自己的文化传统，固定、长期和自由地直接获得或以金融手段购买适当质量和足够数量的食物，确保能够在身心两方面单独和集体地过上符合需要和免于恐惧的有尊严的生活。”

18. 食物权主要指能有尊严地自我供养的权利。食物权，包括获得资源和手段以确保和生产本人生活基本所需的权利，包括可获得土地、小规模灌溉和种子、信贷、技术和地方及区域市场，尤其是乡村地区和弱势及遭歧视的群体，传统的捕鱼区域的人们可获得充分的收入，以使包括乡村和工业工人在内的人们可过上有尊严的生活，并使最贫困者得到社会保障和社会援助。食物权还包括获得安全饮用水的权利。⁹

⁸ 牛津饥荒救济委员会，2006 年 9 月“不平等的伙伴关系：欧盟与非加太的《经济伙伴协议》会如何损及世界许多最穷困国家的发展前景”。

⁹ 见 A/56/210 和 E/CN.4/2003/54。

B. 国家相关义务的定义

19. 对食物权的承诺致使各国政府有义务保证全体人民在任何时候免于饥饿。批准国际文书，承诺促进食物权的各国政府都必须毫无歧视的尊重、保护和履行食物权。这还意味着当出现违反这些义务的情况时，各国政府应对其人口承担责任。这是经济、社会、文化权利委员会第 12 号一般性意见界定的三层义务。特别报告员 2006 年提交人权理事会的报告详细地确立了这项准则框架。¹⁰

20. 2004 年 11 月粮农组织理事会通过的《食物权准则》，核准了食物权的定义和各国尊重、保护和履行食物权的相应义务。这一步骤标志着巨大的进展，完成了由阿斯比约恩·艾德启动的 20 年来重要理论和概念的形成期，并为在国家一级切实具体落实食物权的新时期铺平了道路。

C. 国家就食物权承担的域外义务

21. 各国政府将始终承担着确保人权的首要责任。然而，考虑到目前全球化的状况和国际相互依存关系极为紧密，各国政府并非始终能保护其公民免遭其他国家决定的影响。因此，所有各国都应确保本国政策不会造成对其他国人权的侵犯。在这样一个全球化相互关联世界中，一国政府采取的行动有可能对生活在他国境内个人的食物权造成不良影响。国际农产品贸易即是一个实例。人们普遍公认，若对发展中国家“倾销”粮食产品，那么发达国家对自耕农的补贴，即会对发展中国家的自耕农和食物权产生不良影响。¹¹

22. 各国通过《经济、社会、文化权利国际公约》，即承诺在不受任何领土或司法管辖限制的情况下进行合作，以确保实现食物权和免于饥饿的基本权利(第二条、第十一条第一款和第十一条第二款)。

23. 特别报告员在委员会的工作以及许多学者和非政府组织的研究基础上继续作出努力，表明了可对食物权适用域外管辖义务。特别报告员强烈认为，各国必须尊重、保护和支持生活在其他领土内的人民享有食物权，包括当这些国家在世贸组织、国际货币基金组织或世界银行内所决定时，都应充分遵守其根据食物权所承担的义务。¹²

¹⁰ 见 E/CN.4/2006/44。

¹¹ 见 E/CN.4/2004/10。

¹² 见 E/CN.4/2006/44。

三、问题在哪儿？

A. 联合国系统内与各国政策中的分裂状况

1. 不接受食物权

24. 特别报告员认为，国际社会内部深刻的自相矛盾是实现食物权的关键性障碍。一方面，诸如粮农组织、粮食署、联合国开发计划署(开发署)和联合国儿童基金会(儿童基金)的联合国机构强调社会公正和人权，并在促进食物权方面，例如粮农组织《食物权准则》所显示的，为增进食物权作出了卓越的工作。另一方面，布雷顿森林机构，以及美利坚合众国政府和世界贸易组织则即使仅是获得食物的人权本身都拒绝承认，并且将强调自由化、放松管制、私有化和压缩国内预算的《华盛顿共识》强加给最弱势的国家，这是一种在许多情况下会产生更大不平等的模式。尤其是，这种私有化和自由化一般进程的三个具体方面，即体制和国营事业的私营化、农产品贸易自由化和市场协助土改模式，对食物权带来了灾难性后果。这些政策违反了大会 2007 年 12 月 18 日就食物权通过的决议(A/62/439/Add.2, 第 XVII 号决议)，¹³ 这项决议要求世界银行和国际货币基金组织避免采取对实现食物权会有不利影响的行动。

25. 特别报告员认为，他对尼日尔的两次访问明确地表明，世界货币基金组织和和世界银行大力施加的基于市场的发展示范模式，如何对最弱势者粮食保障造成了损害。¹⁴ 例如，保健中心执行的费用回收政策意味着许多贫困儿童无法获得对营养不良的治疗。对政府资助的服务部门，包括后勤和粮食分销部门以及全国兽医管理局实行私营化，使得小农农民和草原牧民的粮食更加不安全。尼日尔拥有的财富为 2,000 万头牛、羊和骆驼，这些是有史以来的资源并广泛的出口。这些牲畜构成了几百万游牧民和农民的基本收入。但是全国兽医管理局的私营化导致了灾难性后果：许多牧场牧民再也付不起商业贸易者开出的免疫、药品和营养品的价格。

¹³ 在本报告编写时，大会才刚刚通过这项决议，尚未编号。

¹⁴ 见 A/60/350、E/CN.4/2002/58/Add.1。

26. 联合国系统内在土地问题上的意见分歧状况也尤其明显。¹⁵ 尽管有必要强调促进国际社会变革和重新分配改革的土改模式，但自相矛盾状况长期存在。在《关于世界粮食保障罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》中，¹⁶ 土改构成了声明承诺的关键组成部分。2006年3月7日至10日，粮农组织与巴西政府在巴西阿莱格里港举行的“土地改革和农业发展国际会议”上，95个国家《会议宣言》¹⁷ 中承认确保落实食物权的一个重要方式是进行适当的土改，保证受排斥和弱势群体获得土地，并通过适中的法律框架和政策，增强传统和家庭农业。与此同时，诸如世界银行之类的机构正在推行着重强调市场，并与《华盛顿共识》相符的土改新模式。这种模式“本质上反对旨在实现社会平等的政策干预”。¹⁸

27. 世界银行“市场援助”或“谈判”土改模式寻求克服上层社会对土改的抵制，为无土地或土地匮乏的自耕农提供信贷，按市场价格从拥有大量的土地的地主手中购买土地，政府仅从中发挥中介人和提供信贷的作用。然而，这些模式改变了土改逻辑，背离了土地权和土地重新分配概念，转而形成即使存在着历史上形成的不平等状况，亦只有通过按市场价格购买才可能获得土地的观点。尽管特别报告员以及许多非政府组织和社会运动在过去提出过批评，宣称这样做损害了更具改革性质的土改方案，¹⁹ 然而，购地做法却继续存在。

28. 特别报告员在访问危地马拉期间，看到了‘市场援助’模式的局限性。²⁰ 尽管政府为改变这种局面作出了巨大的努力，危地马拉仍然是世界上最不平等的国家之一。土地所有权高度集中：2%的人口拥有达70%-75%的农耕地，而90%的小型自耕农靠不到一公顷的土地维持生存。这种状况是由于长期征占土著人民土地，加上在36年内战(1960-1996年)期间，军队和土地所有者强占更多的土地，使得这种情况更加恶化。在这种具体情况下，由世界银行推行的基于市场的土地再分配，具体通过创建土地基金，FONTIERRA 为购买土地提供信贷的做法尤其毫无

¹⁵ 见 A/57/356。

¹⁶ 1996年11月13日至17日，联合国粮食及农业组织《世界粮食首脑会议报告》(WFS 96/REP)，第一部分，附录。

¹⁷ 见粮农组织文件(C/2006/REP)，附录G。

¹⁸ 粮农组织“有关土地改革的当代思维”，1998年，粮农组织，<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/LTan0037.html>。

¹⁹ 例如“耕者有其田，而不只是属于买得起土地者”，2002年4月，<http://www.foodfirst.org/progs/global/trade/worldbankseminar.html>。

²⁰ 见 E/CN.4/2006/44/Add.1。

效果。这种做法阻碍了根据 1996 年《和平协议》规定须采取的更重要措施，包括建立有效的土地登记制度、制定土改法，以确认土著人对土地拥有权的形式，以及建立解决土地纠纷的土地司法管辖权。

2. 国家政策缺乏连贯性

29. 这种‘分裂状况’的第二个方面是，许多国家就其本身的做法而论，并非始终连贯一致。极常见的情况是，政府的一部分工作致力于保护和增进食物权，而政府另一部分则下达或执行直接损害食物权的决定和政策。²¹

30. 绝大部分国家承认了《世界粮食首脑会议宣言》和《食物权准则》所载的食物权。有 150 多个国家已加入《经济、社会、文化权利国际公约》为缔约国，并有 193 个多个国家已加入《儿童权利公约》为缔约国。这些国家必须在它们的所有政策和决策中尊重、保护和履行食物权。今天，不幸的是各国政府执行的政策越来越缺乏连贯性，这就意味着，例如，它们虽承诺采取基于权利的发展方针，但这些国家同时可能采取不利地影响他国境内人权的贸易政策。

31. 各国经济实力差异很大意味着实力雄厚国家谈判的贸易规则既不自由，也非公平。这类规则严重地损害了小自耕农并威胁着粮食安全，尤其有损于那些被要求对农产品实现比发达国家更大程度自由化的发展中国家。2006 年经合发各国为本国自耕农提供了超过 3,490 亿美元，即几乎每天 10 亿美元的大幅度生产和出口补贴：这就意味着欧洲得到补贴的水果和蔬菜以比当地产品低的价格出现在塞内加尔达喀尔的市场货架上。在 2005 年 12 月，发达国家、包括欧洲联盟成员国虽在香港举行的世贸组织部长级会议上承诺取消造成倾销的出口补贴，但迄今为止具体进展微乎其微。由于北美自由贸易协定(纳夫塔)和受美国补贴玉米的竞争影响，在墨西哥，估计达 1,500 万墨西哥农民和家庭(其中许多是土著族群)有可能丧失生计而流落他乡。²²

32. 只要将人权作为所有各国政府政策的核心，同时不采取任何有可能不利地影响他国境内人民食物权的政策和方案，就有可能实现连贯性。世界人权会议

²¹ 见 E/CN.4/2005/47。

²² 2003 年，地球之友国际协会“世纪买卖？人民的粮食主权”(www.foe.co.uk/resource/reports/qatar_food_sovereignty_1.pdf)。

(1993年6月14日至25日，维也纳)的《维也纳宣言和行动纲领》确认了人权的首要地位。所有国家此次会议上都确认，增进和保护人权是“各国政府的首要责任”。²³ 此外，关于食物权的大会决议(A/62/439/Add.2, 第 XVII 号决议)²⁴ 强调各国应确保各自的政策，包括国际贸易协定，不对食物权产生不良影响。

B. 排斥和歧视

33. 对于妇女和土著人民的排斥和歧视情况尤为显著，他们也属于最易遭受饥饿和营养不良之害的群体之列。²⁵ 妇女在生产和准备食物、在农业和赚取养活家人的收入方面发挥着重要作用，如果她们本身受过教育，她们作为家中营养教育的传播者也发挥着重要作用。如今人们普遍公认，发展中国家的妇女种植 60-80%的粮食作物，并在确保家庭的粮食安全方面发挥着至关重要的作用。而且，人们越来越认识到，妇女的健康对整个社会的健康至关重要，因为营养不良的妇女产下的婴儿更可能营养不良，发育不健全。营养方面新的科学证据表明需要对营养采取“生命周期”的方法，承认营养状况之间的代际关系。²⁶ 体重不足和营养不良的母亲更可能生下体重不足的婴儿，这些婴儿的智力和体能会受到严重阻碍。雷吉斯·德布雷称，这些儿童“在出生时就被钉上了十字架”。这些儿童可能永远不会康复，反过来会生育出营养不良的婴儿，世世代代均遭受饥饿。

34. 尽管妇女或女孩在确保粮食安全方面发挥了至关重要的作用，然而，世界 70%挨饿者却是妇女或女孩。妇女在获取和控制其他生产资源，诸如土地、水和信贷等方面往往面临歧视，因为她们往往不被承认为生产者或在法律上的无法享有平等地位。据粮农组织称，在乡村户主的妇女比例不断增长，有些国家甚至超过 30%的情况下，妇女拥有的土地达不到土地总量的 2%。²⁷ 尽管许多国家为妇女确立了法律权，甚至往往规定了宪法权利，但在继承、购买和控制土地方面，

²³ 见 A/CONF/157/23, 第 1 段。

²⁴ 见上文脚注 8。

²⁵ 见 A/58/330 和 A/60/350。

²⁶ 2000 年，联合国行政协调委员会营养问题小组委员会“生命周期的营养”。

²⁷ 粮农组织，“妇女的土地权：一项人权”，www.fao.org/News/2002/020302-e.htm。

妇女仍面临相当严重的障碍。许多国家尽管确立了防止歧视的正式保护，但妇女没有任何可获得土地的途径，由于妇女无继承权，此问题更加恶化。²⁸

35. 尽管联合国《土著人民权利宣言》确立了保护土著人民经济、社会及文化权利的义务，但是土著人民仍面蒙受着有损于其食物权的排斥和歧视。土著人民由大约有 5,000 个不同的民族，人口约 3.5 亿个人，大部分居住在发展中国家。人们早就认识到，由于悠久的殖民化、剥削和政治及经济排斥的历史过程，土著人民属于最易遭受贫困、饥饿和营养不良的民族之一。相当长一段时期的各类研究已确定，土著人民的生活水准“处于社会经济阶层的底层”而且“世界各地的土著民族通常处于社会最边缘和最贫困的阶层”。²⁹ 由于在取得生产资源方面继续遭受歧视，这个问题依然是令人警觉的根源。以危地马拉为例，该国政府为改变这种状况做出了重大努力，然而，土著人民仍显然比其他部分人口面临着更深程度的贫困和营养不良状况。在危地马拉，未满 5 周岁的儿童有一半发育不良，而土著儿童的营养不良状况比例更高，其中 70%发育不良，非土著儿童的发育不良比例是 36%。³⁰

C. 饥饿难民

36. 饥饿难民属最受排斥和歧视的人们之列。他们也是国家政策缺乏连贯性而受害最深的人们。特别报告员指出，为了实现连贯性，各国必须为逃避饥饿和其他严重违反其食物权行为的人们提供保护。他呼吁编撰一个承认这些人为“饥饿难民”的新法律文书，使他们可享有最起码的临时庇护，不遭驱回的权利，从而他们不被送回饥饿和饥馑施虐，威胁其生命的国家。大会有关食物权的决议确认，必须增强保护那些因为饥饿被迫离家出走和放弃土地的人们(A/62/439/Add.2, 第 XVII 号决议)。³¹

²⁸ 见例如 E/CN.4/2005/47/Add.1。

²⁹ 见 A/60/350。

³⁰ 见 E/CN.4/2006/44/Add.1。

³¹ 见上文脚注 8。

1. 逃避饥饿

37. 几百万人，尤其是那些生活在撒哈拉以南非洲地区的人民，确实跨越国际边界，有些甚至试图进入发达国家以躲避四处蔓延的饥馑。许多人逃离毛里塔尼亚或塞内加尔，试图抵达加那利群岛。西班牙政府说，2005 年有 37,685 名非洲移民抵达西班牙海岸。还有 22,824 名移民从阿拉伯利比亚民众国或突尼斯出发，抵达意大利岛屿或马耳他。³² 他们也试图通过土耳其或埃及进入希腊。2006 年，西班牙当局至少逮捕了拥挤在敞篷捕鱼船上，冒险渡过公海，抵达加那利群岛的 28,000 人。³³ 许多人抵达时情况极其可怕，体弱得无法走路或站立，并且长期缺乏营养。然而，其中大部分人被羁押于处理中心或拘留中心，然后被强行遣返回原籍国。

38. 究竟有几千人在偷渡时丧生无人知晓，但是经常有尸体被冲到海滩上，或卷入渔民的鱼网中。³⁴ 2006 年 12 月 18 日，国际新闻报道，一天之内在塞内加尔的沿海之外，100 多名前往西班牙的难民在偷渡途中被淹死。³⁵ 然而，正如国际红十字会和红新月会联合会秘书长马尔库·尼斯卡拉所指出的：“人们完全忽视了这一危机：不仅没有任何人向这些陷于绝境中的人们伸出援助之手，甚至也没有任何组织汇编统计资料，记载每日发生在我们身边的这一悲剧。”³⁶

39. 欧洲联盟对非洲饥饿难民的反应日趋强硬，采取了军事性质的移民管控程序并实行边境巡逻，在一个“Frontex”之称的新机构下，建立起了快速反应边境警卫队。“Frontex”的“第二期 Hera 行动”动用了西班牙、意大利、芬兰和葡萄牙等国的巡逻艇、飞机和直升飞机，在毛里塔尼亚、塞内加尔和佛得角边境一带执行任务，以拦截船只，逼迫船只立即开回海岸。³⁷ 欧洲各国政府似乎认为可把移民悲剧当作军事和警务问题处理。

³² 2006 年 12 月 14 日，《日内瓦论坛报》。

³³ 2006 年 11 月 30 日，英国广播公司新闻(<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6160633.stm>)。

³⁴ 2006 年 11 月 24 日，英国广播公司新闻，http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/talking_point/5404816.stm。

³⁵ 2006 年 12 月 10 日，日内瓦《信使报》。

³⁶ 2005 年 10 月 3 日，国际大赦，AI Index EUR 41/011/2005，检索 www.amnesty.org。

³⁷ 2006 年 9 月 10 日，英国广播公司新闻(<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/5331896.stm>)。

2. 保护逃避饥饿的人们

40. 其他国家拒绝让大部分逃避饥饿的人入境和为之提供保护，因为他们不符合按传统和法律意义所述的“难民”资格。各国政府负有法律义务，根据国际法收容寻求庇护者和保护难民，但是根据 1951 年《关于难民地位的公约》，“难民”的定义非常狭(见 A/62/289)。

41. 逃避饥饿的人极少能被按难民地位或不驱回权得到保护，尽管他们返回，食物权有可能会遭严重侵犯，而危及其生命。大多数穿越国际边界的逃离饥饿和饥馑的人被视为非法“经济移徙者”。然而，若称逃离饥饿和饥馑的人是经济移徙者，他们不是被迫离开而只是选择寻求更好的生活，那么这就完全没有认识到他们所面临的生命遭受威胁的处境。把逃离饥饿和饥馑的人说成是“自愿”逃离，是十分荒谬的。特别报告员坚持这一关键观点认为：不应把饥饿难民与“经济移徙者”混为一谈。“经济移徙者”通过移徙到另一国家谋求更好的生活，他这么做是自愿的。然而，饥饿难民者不是自愿流动而是“出于危急状况这样做的”(见 A/62/289)。他是被迫逃离。尤其是当整个国家和整个地区遭受饥馑时(例如，2005 年撒哈拉以南非洲的撒赫勒地区发生的饥馑)，除了越过国际边界逃离之外，饥饿难民别无选择。饥饿对他们的生命及其家人的生命构成直接威胁。他们是出于危机逃离，而不是选择逃离。“危急状况”(紧急避难)是一个得到许多国家普通法和民法承认的既定完善概念。

42. 就饥饿和饥馑而言，要客观地证明这种危急状况的存在并不困难。粮食署和粮农组织均定期印发报告，确认发生长期食物紧急状况的区域，甚至指明严重和长期营养不良者的人数。因此，基于这一理念，即可确立对出于逃避饥饿和饥馑，而非由于其他原因出逃的人，并可以对饥饿难民提供保护，确认他们有权寻求庇护，并有权获得临时的庇护保护。特别报告员促请所有各国考虑起草一项新法律文书，保护逃离饥饿的人们，并防止违反食物权。

D. 实力雄厚的新非国家行为者：跨国公司

43. 影响食物权的一种现象是，世界经济的广大部门越来越受控于跨国公司。³⁸ 今天，世界 200 家最大跨国公司控制着全世界总生产资源的约四分之一。许多跨国公司的收入远远超出其经营所在国家各国政府的收入。经营的集中形成了大规模的跨国公司，垄断着从粮食生产、贸易、加工到销售和零售的粮食供应链，缩小了自耕农和消费者的选择。仅包括 Aventis、Monsanto、Pioneer 和 Syngenta 在内的十家跨国公司控制着 230 亿美元商业种子市场的三分之一和 280 亿美元全球农药市场的 80%。³⁹ 其他十家公司，包括 Cargill，控制着世界 30 家主要零售商总销售额的 57%，占全世界 100 家最大食品和饮食公司收入的 37%。⁴⁰

44. 尽管私营部门公司参与食品和农产品部门可增进效益，但这种垄断力的集中，造成了既不利于小型生产商，也不利于消费者的危险。以基因改良种子的设计为例，基本上是为了形成种子、农药和生产的纵向一体化，以扩大公司的利润。粮农组织透露，在所种植的所有基因改良作物中，大豆、玉米和棉花占 85%。改良为了获得减少投入和劳动费用的大规模生产法，但并非旨在“供养世界或提高食品质量”。⁴¹ 未对最贫困国家的下列最重要作物进行有意义的投资：高粱、小米、木豆、鹰嘴豆和落花生。在跨国公司的研究与发展预算中，只有 1% 用于对干旱发展中国家可能有益的作物。⁴²

45. 此外，跨国公司控制整个世界越来越自由化的水供应的实力越来越大。在许多情况下，私营部门参与水供应部门的服务，成为货币基金组织和世界银行向发展中国家提供贷款和赠款的先决条件。仅 Veolia Environnement（前身为 Vivendi Environnement）、Suez Lyonnaise des Eaux 和 Bechtel（美国）三家公司就控制了全世界大部分私有特许经营权。

³⁸ 见 A/58/330、E/CN.4/2004/10 和 E/CN.4/2006/44。

³⁹ 见侵蚀、技术和集中问题行动小组通报，2003 年 11 月至 12 月，第 82 期。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ L.O.Fresco, 2003 年，我们走哪条路？驾驭基因资源和运用生命科学，可持久农产品的新契约，www.fao.org/ag/magazine/fao-gr.pdf。

⁴² P.L.Pingali 和 G.Traxler “农业研究重点的改变：贫困者是否会得益于生物技术和私营化的趋势？”。2002 年，第 27 期《粮食政策》。

46. 最近有关水供应私营化的事实表明，在某些情况下私营化可提高效率，但这往往意味着价格会上涨，最贫困者会付不起。玻利维亚的 Cochabamba 即是目前最著名的事例。⁴³ 对马尼拉水供应服务部门私营化的研究⁴⁴ 表明，虽然带来了一些积极的效果，1997-2003 年期间，为 100 万人接通了供水网络，但是价格也上涨了 425%，供水服务昂贵得使贫困者无法承担。研究表明，最贫困者受到双重歧视，因为最贫困社区的价格最高，而该城市最贫困区的水质却急剧变化。研究得出结论，没有独立的问责机制，而且受影响的居民人口无法参与此进程。由联合王国政府出资，请“水援助和滴水基金”对发展中国家十年水供应私营化效应的研究也得出了同样的结论。⁴⁵

47. 尽管跨国公司日益控制着我们的食物和供水系统，但为确保这些跨国公司尊重各项标准和不违反人权，制订的机制仍然相对较少。1996年前联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利指出，“针对跨国公司的全球蔓延并未相应地建立起连贯一致的全球问责制”。

48. 许多情况下是跨国公司在通过内部政策和行为守则时，自愿地选择恪守人权标准。雀巢公司即是一个事例。但若干非政府组织关注地指出，雀巢公司控制了许多国家的代乳品市场，而该公司的销售做法违反了国际商定的《母乳代用品国际销售守则》。⁴⁶ 联合国各机构，包括联合国儿童基金会(儿童基金会)也表示了同样担忧。⁴⁷

49. 对私营跨国公司活动适用的一些重大的政府间文书，包括经合发组织的准则，规定所有缔约的政府(经合发成员国和阿根廷、巴西及智利)都有义务建立国家联络中心，处理控告跨国公司违约行为的申诉以及劳工组织颁布的《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》。然而，这些文书的监督机制非常薄弱。为填补这些空白，人们提议了一套极为卓越的新文书：《跨国公司和其他商业企业人

⁴³ 见 A/58/330, 第 36 段。

⁴⁴ N.Roseman, “在贸易自由化和私营化条件下享有水的人权——有关马尼拉水供应和污水处理私营化的研究报告”，2003 年。

⁴⁵ E.Gutierrez、B.Calaguas、J.Green 和 V.Roaf 编纂的“新规则、新角色：私营部门的参与是否有利于贫困者？”，2003 年。

⁴⁶ www.ibfan.org。

⁴⁷ S.Lewis, “营养不良是违反人权的现象”，ACC/SCN、SCN 新闻，第 18 号，1999 年。

权责任准则草案》。⁴⁸ 不幸的是，这些文书未引起前人权委员会和人权理事会必要的关注。此外，大会通过的有关食物权的决议(A/62/439/Add.2, 第 XVII 号决议)⁴⁹ 具体要求私营部门全面考虑增强切实实现所有人食物权的必要性；然而，须更加关注对监督机制的加强，以追究私营行为者的责任。

E. 荒漠化

50. 全球发生的许多粮食危机是由于严重的干旱、荒漠化和土地退化或贫困和就日趋恶化的资源引起的冲突形成的影响结果。全球目前的荒漠化和土地退化影响到 100 多个国家将近 20 亿人。大部分人生活在亚洲旱地(约 14 亿人)、另有 3.25 亿人生活在非洲旱地，另有 1.4 亿人生活在欧洲和 1.77 亿人生活在美洲。⁵⁰ 土地退化的影响对发展中国家，尤其对非洲的影响最为严峻，几百万人作为自耕农或牧民完全依赖于土地维持生计，而且没有多少其他的生计。今天非洲 46% 的人口，将近 5 亿公顷土地遭土地退化的影响，包括该地区三分之二的农业生产土地出现退化。⁵¹

51. 据估计，世界 8.54 亿饥饿人口中有 50% 生活在偏远、干旱和退化的土地上。⁵² 因此，要将世界饥饿人口减少一半，得取决于他们是否能在本身贫瘠的土地上生存，而这些土地由于一再的干旱、气候变化和不可持久性的土地使用造成的影响，可能已变得越发贫瘠，生产力越来越低。以尼日尔为例，将近 95% 的耕作地是旱地；人口主要是居住在乡村地区，长期贫困并一再受到粮食危机危害的人们。⁵³ 津巴布韦的绝大部分人口生活在贫困的乡村地区，而南马搭贝莱兰省、马斯文哥和北马搭贝莱兰省降雨量低的地区贫困最为深重。⁵⁴ 正如特别报告员在尼日尔和埃塞俄比亚目睹的状况，土地退化也造成了迁徙和由于资源加剧的冲

⁴⁸ E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 见 E/CN.4/2004/10。

⁴⁹ 见上文脚注 8。

⁵⁰ 见 A/61/306。

⁵¹ 2006 年，P.M.Johnson、K.Mayrand、M.Paquin 编纂的“管理全球荒漠化：将环境退化、贫困和参与挂钩”。

⁵² 2005 年，千年项目，饥饿问题特别工作组，“将饥饿减少一半：是可以做到的”。

⁵³ 见 E/CN.4/2006/44。

⁵⁴ 农发基金“2001 年乡村贫困报告：结束乡村贫困的挑战”。

突，尤其是游牧民与农业耕种社区之间的冲突。⁵⁵ 非洲的许多冲突，包括达尔福尔地区的冲突都与日趋恶化的干旱、荒漠化和与争夺资源相关的战斗有关。⁵⁶

52. 因此，若要消除饥饿和全面实现食物权，得取决于为解决全球荒漠化和土地退化问题所作的努力，并取决于可否可切实落实联合国关于《在发生严重干旱和/或荒漠化的国家，特别是在非洲防治荒漠化的国际公约》。不幸的是，为乡村干旱地拨出的资源微乎其微。国际上致力于消除饥饿，包括消除贫困的战略，仍然对土地退化和荒漠化问题关注甚微。各捐助方确实为应对严重旱灾提供了粮食援助，但却未以打破一再旱灾、退化和贫困恶性循环的方式，提供较长期发展援助援助。粮食援助虽拯救了生命，但这并不能拯救人们的生计——正如特别报告员就撒赫勒和非洲之角各国情势得出的结论，这种粮食援助并不是长期的解决办法。⁵⁷

F. 生物燃料

53. 一个涉及食物权的严重关注的问题是，生物燃料对饥饿会产生的影响。特别报告员在最近提交大会的报告(A/62/289)中指出，将玉米、小麦、糖和棕榈油之类的食物贸然、不经深思熟虑，匆忙地转化为燃料是酿成灾害的导因。据估计，需要 200 公斤的玉米才可转化为灌满一辆小车的油箱的生物燃料(约 50 公升)，而 200 公斤玉米足以成为一个人的一年口粮。⁵⁸ 因此，食物与燃料之争会带来一种严重风险，将使发展中国家的贫困者和饥饿者无法摆脱迅速高涨的食物、土地和水的价格。除非采取具体措施，确保生物燃料促进小型农民和家庭农耕地的发展，否则，若推行的农产品加工业模式是为了将食物转化为燃料，这种情况也将造成失业和侵犯食物权的风险。

54. 对生物燃料兴趣的骤然增长是显而易见的，从进行了大规模的投资即可看到，而且在整个西方，各国制定了雄心勃勃的可再生燃料指标。欧洲联盟要求到 2010 年为欧洲运输力提供 5.75% 的生物燃料，2020 年达到 10%。⁵⁹ 美国确定的

⁵⁵ E/CN.4/2005/47/Add.1、E/CN.4/2006/44。

⁵⁶ M.Leighton, “荒漠化和移徙”，载于 P.M.Johnson、K.Mayrand M.Paquin, 同上。

⁵⁷ E/CN.4/2005/47/Add.1、E/CN.4/2006/44。

⁵⁸ 2007 年，F.Nicolino 编撰的“饥饿、汽车、小麦与我们：对生物燃料的指控”。

⁵⁹ 关于增进生物燃料使用的第 2003/30/EC 指令。

指标是，每年增长使用 350 亿加仑的生物燃料能源。但这些指标的目的在于不能通过工业化国家的农业生产实现。因此，北方的工业化国家期待着依赖南半球国家的生产来满足生物燃料的需要。

55. 只要扩大生物燃料生产的好处向下渗透，可对气候变化和发展中国家的自耕农，包括对增进粮食安全产生积极的效益。然而，若扩大生物燃料的生产，会导致更大规模的饥饿，则是不可接受的。最大的风险是，对农产品加工业模式的依赖，不会有利于贫困的自耕小农，并可造成对食物权的侵犯。

56. 据声誉颇高的思想库——“国际粮食政策研究所”(粮研所)估计，若生物燃料生产增加，在不久价格将会急剧上涨，预测从现在起至 2010 年期间，国际玉米的价格将上涨 20%，2020 年达到 41%。⁶⁰ 早已有报告称，去年全球玉米价格已经翻了一番。⁶¹ 植物油作物，尤其是大豆和葵花籽价格，到 2010 年可能会涨 26%，到 2020 年可能涨达 76%，而小麦价格可能涨 11%，而后再涨达 30%。在撒哈拉以南非洲、亚洲和拉丁美洲最贫困区域，木薯价格可能上涨 33%，至 2020 年可能涨高达 135%。⁶² 食物价格如此猛涨将产生严重的后果。粮研所预计，实际主食价格每上涨一个百分点，即会增加 1,600 万营养不足的人数。因此，到 2025 年将有 12 亿人挨饿。

57. 转用生物燃料会对食物权产生其他众多的影响。粮食作物价格的迅速上涨，将会加剧对土地和其他自然资源，包括与森林养护地的竞争。这将使自耕小农和居住在森林里的土著群体，与大规模的农营公司和大规模投资者相对抗，然而，后者已购买了大片的土地，或正在迫使农民弃土移徙。这同样也会对就业和工作条件产生影响。虽然生物燃料生产的增加可提供更好的就业，但是，巴西的“无土地工人运动”已在抗议该国当前甜蔗种植场工人所面临的“奴役性”工作条件。⁶³ 最后，也会造成水价格的上涨和稀缺。生物燃料的生产需要大量的水，会挪用供粮食作物生产的灌溉水。

⁶⁰ 粮研所 2006 年编撰的“生物能源和农业：承诺和挑战”。

⁶¹ 2007 年 6 月 23 日《独立报》刊登的 D. Howden 撰文：“为世界粮食而奋斗”。

⁶² 粮研所，2006 年，同上。

⁶³ 国际新闻社，2007 年 6 月 5 日，<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=38051>。

58. 非政府组织越来越不信生物燃料生产会对二氧化碳排放产生积极的影响，开始呼吁在全面审查生物燃料对社会、环境和人权的潜在影响，并建立起预防或减轻任何不利影响的适当监控结构之前，全球暂停扩大生物燃料。特别报告员认为，生物燃料的生产不应使用粮食作物，应当从非粮食植物中提取，特别是可以用一些在半干旱和干旱区域种植的植物和农业废料制作，以减轻对粮食、土地和水的竞争。特别报告员呼吁全世界暂停生产生物燃料和生物燃料柴油为期五年。

四、希望在哪儿？

A. 食物权准则

59. 粮农组织理事会 2004 年 11 月通过的《食物权准则》，在界定和执行食物权方面迈出了一个重大步骤。

60. 就《食物权准则》确立了国际公认的食物权定义而论，这是一项突破之举。各国政府通过的定义(见第 16 和 17 段)密切地遵循了经济、社会及文化权利委员会通过的定义。这也遵循了委员会提出的解释，阐明各国义务“尊重、保护和履行”适足的食物权。这对接受这项涵盖所有项经济、社会及文化权利的框架具有重大的所涉影响。

61. 《食物权准则》就其承认与食物权相关的国际层面，以及处理诸如国际贸易、粮食援助和禁运之类问题而论，也是突破性的举措。《食物权准则》之所以重要，是因为它扩展了对食物权的理解，超出了国家与其公民之间的传统性关系，致力于在更大程度上确认“域外”义务。这套准则也处理了非国家行为者的问题，鼓励承担尊重食物权的直接责任，增强了确保粮食安全的市场管制。

62. 《准则》还表明如何将食物权融入政府战略和体制。⁶⁴ 《准则》阐明了如何将不歧视、参与、透明度、问责制和诉诸司法等一些关键性人权原则融入基于权利粮食安全方针。《原则》还呼吁各国促进“维持粮食安全政策的广泛经济发展”(准则 2.1)、“推行广泛、无歧视和适宜的经济、农业、渔业、森林、土地使用政策和适时的土地改革政策”(准则 2.5)，并且将食物权融入减轻贫困战

⁶⁴ 粮农组织 2007 年“食物权行动：粮农组织成员国如何加以实施的实例”。

略。《准则》还敦促各国“考虑市场机制在保护环境和公益方面的不足”(准则 4.10), 尤其考虑到妇女(准则 8.3)和弱势群体(准则 8.1)。《食物权准则》呼吁各国确立起向本国人民宣传食物权的机制, 并增强就食物权诉诸司法的途径(准则 7)。

B. 《经济、社会、文化权利国际公约》的任择议定书

63. 特别报告员欢迎人权理事会第 1/3 号决议决定将工作组的任务延长两年, 以起草《经济、社会、文化权利国际公约》的任择议定书, 并且欢迎工作组在 2007 年 7 月届会上做的工作。

64. 起草“《经济、社会、文化权利国际公约》的任择议定书”将标志着在国际一级发展经济、社会、文化权利, 包括食物权‘可诉诸司法审判’方面的重大进展。《任择议定书》将建立在诸如特别报告员在以往报告中所阐述的国家、区域和国际各级的案例法发展基础之上。⁶⁵ 在访问诸如巴西、埃塞俄比亚、孟加拉国、危地马拉、印度、蒙古及其他国家期间, 特别报告员发现, 贫困的人们, 尤其是自耕小农有时极难向当地和国家法院提出法律投诉。《任择议定书》的通过将大为改善食物权遭侵犯的受害者提出法律投诉, 使得每一个人或各团体都可直接向经济、社会、文化权利委员会提出投诉。

65. 工作组主席拟订的《任择议定书》草案是一个卓越的起点。特别报告员认为, 《经济、社会、文化权利国际公约》所确认的所有人权都是可诉诸法律的, 并鼓励各国确保所有这些权利都可适用来文程序。

C. 食物权可诉诸司法审判方面的进展

66. 可诉诸司法审判是实现食物权的绝对关键。食物权可诉诸司法审判意味着, 一旦人们的食物权遭到侵犯, 即可寻求补救和追究责任。可诉诸司法审判还未在每一个国家实现。但是, 近几年来在拉丁美洲、非洲和亚洲一些国家已取得了重大进展。

⁶⁵ A/61/306 和 E/CN.4/2002/58。

67. 在食物权可诉诸司法审判方面，印度为世界提供了一个最佳的实例。⁶⁶ 印度宪法禁止歧视，并承认所有人权。生命权被确认为可直接诉诸司法审判的基本权利(第 21 条)，而食物权被界定为国家政策的指令性原则(第 47 条)。按照对这些条款的解释，印度最高法院裁定，政府具有采取步骤消除饥饿和极端贫困，并确保每一个人有尊严地生活的宪法义务。

68. 在南非，根据南非的法律，所有经济和社会权利都被宣布可诉诸司法审判。1996 年融入宪法的《南非权利法案》(第 27 节第 1 款(b)项)明确规定，人人有权在逐步实现的情况下，享有获得适足食物和水的权利。这项对食物权的承认致使南非境内，例如，渔业非政府组织在 2007 年向开普敦高等法院提出诉讼并获得此案的胜诉。⁶⁷

D. 全球反饥饿承诺

69. 特别报告员对由巴西总统为首，并且通过《纽约反饥饿和贫困行动宣言》所作的承诺开展的全球反饥饿和贫困运动印象深刻。在巴西、法国、智利和西班牙四国集团的协助下，借鉴突破性的 Landau 报告，创建了一个反饥饿国际基金，该报告提议为发展援助建立一个变革性的融资机构。⁶⁸

70. 在国际一级，特别报告员欢迎拉丁美洲和加勒比区域总体上的积极态度，并且根据“北美洲和加勒比反饥饿倡议计划”具体通过了消除饥饿和确保粮食安全的区域性主动行动，将在所有各级实现每一个人享有适足食物权，列为该地区的一个关键优先事项。

E. 食物主权战略

71. 若干国家和民间社会组织一直不懈地质疑整个农产品自由贸易规范，因为它们认为全球农产品贸易体制不平等是对粮食安全、尤其是对贫困国家和贫困人民而言是一种灾难。今天，诸如德国、挪威、瑞士之类其他国家以及民间社会组织都

⁶⁶ 见 E/CN.4/2006/44/Add.2。

⁶⁷ 粮信网“南非高等法院的裁决，结束了渔民长期无休止的抗争”，www.fian.org。

⁶⁸ J-P.Landau, 2004 年“促进发展的新国际资金捐助”。

呼吁重新注重对目前农产品贸易模式提出质疑的“粮食主权”。他们认为这种模式推行以进出口为方向的工业农产品，致使农民背井离乡，并在毁灭家庭农业。⁶⁹

72. 在世界粮食问题首脑会议期间：2002年一个非政府组织/民间社会组织在“五年之后”举行了题为“粮食主权论坛会议”，有400多个自耕农组织的代表出席，对粮食主权概念界定如下：

“粮食主权是人民、社区和国家界定在生态、社会、经济和文化上适合自己独特情况的农业、劳工、渔业、粮食和土地政策的权利。包括享有食物和生产粮食的真正权利，也就是说所有人都有权获得安全、富有营养和符合自己文化传统的食品以及生产粮食的资源 and 养活自己及其社会的能力。粮食主权意味着人民和社区的食物权和食品生产权利高于贸易关切事项。”⁷⁰

73. 粮食主权概念的首要关键组成因素是收回国家和个人对粮食安全政策的主权。粮食主权概念并非反对贸易，而是反对将出口作为优先事项，反对在当地市场倾销进口的补贴粮食，因为这破坏了当地农民的生计。粮食主权主要为了保障粮食安全，主张当地市场销售当地产品。相对于目前侧重出口的工业化农业模式来说，粮食主权强调为国内消费生产的面向地方的小规模小农农业。

74. 粮食主权还包括呼吁穷人、特别是妇女更多地获得资源。粮食主权提供了另外一个选择，把粮食安全放在首位，把贸易作为达到目的的手段，而非目的本身。

75. 民间社会组织认为，以出口为方向的模式迫使粮食生产链工业化，加快了南方以及北方小农农业和农民耕作业的衰退，大型农业经营公司则从中得利。⁷¹目前有越来越多的证据表明，世界贸易体制损害最贫困和最受排斥者，并造成日益加剧的不平等状况，特别报告员面对这种情况认为，目前已经到了该探讨其它可更好地确保食物权的手段的时候了。落实粮食主权概念是一个极为重要的解决办法。

⁶⁹ 见 E/CN.4/2004/10。

⁷⁰ www.foodfirst.org/progs/global/food/finaldeclaration.html。

⁷¹ www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/f01v7n4.html。

五、结论和建议

76. 有些国家政府和政府间组织支持新的自由理论。这种理论不承认存在着经济、社会及文化权利，并主张只有政治和公民权利是人权。根据这项理论，只彻底的自由化和私有化，统一的世界市场才可逐步地消除世界上的饥饿和营养不良状况。证据表明情况并非如此：在过去十年期间，大部分国家的自由化和私营化进展迅速，与此同时，数字表明，当今全世界范围内比以往任何时候，有更多的人蒙受着长期的严重营养不良。因此，特别报告员认为，只有规范的做法，才可逐步地消除世界的饥饿和长期严重营养不良状况。所有各国、所有各政府间组织以及所有非政府行为者，包括跨国公司都得落实获得食物的人权。正如让·雅格·卢梭 246 年前在《社会契约论》中写道：

“在富人与穷人之间，自由带来压制，法律带来解放。”

77. 特别报告员谨提出下列建议：

- (a) 饥饿不是不可避免的。在实现世界粮食问题首脑会议的目标和至 2015 年将饥饿受害者人数减半的《千年目标》目标 1 方面未取得进展是不可接受的。所有国家应立即采取行动，实现全国人民的食物人权。从特别报告员的本报告及其先前的各报告中详细阐述的许多国家政府极为积极的实例可汲取各种教益。特别报告员在进行国别访问期间观察到巴西、古巴和玻利维亚政府的一些关键性倡议行动为世界其他国家树立了一个榜样。
- (b) 所有各国应确保其国际政策和经济政策，包括国际贸易协议不会对其他国家境内的食物权产生不良影响。为此，欧洲联盟各国政府必须确保，与亚洲、加勒比和太平洋各国达成的《经济伙伴关系协定》不会对这些国家逐步实现食物权产生不良影响，并设立保障机制，以便可以适当应对任何正在形成的粮食失去安全和饥饿状况。所有国际贸易协议应容纳所有利益攸关方，包括民间社会的参与。就如何落实粮食主权概念应展开讨论。

- (c) 各国应增强针对跨国公司，尤其针对那些控制我们食物和水系统的跨国公司设立的国际监督机制，以确保这些跨国公司尊重食物权。这应包括讨论并通过《跨国公司和其他商业企业人权责任准则草案》。⁷²
- (d) 各国应优先投资长期发展项目，减轻遭受干旱和荒漠化危害的脆弱性，包括投资小规模的水收储和管理项目，增强粮食安全。
- (e) 各国应制订五年的暂停期，暂不实施旨在将食物转化为燃料的所有开发生物燃料的计划。各国应确保采用非食物性植物、农产品废料和作物残余，而不用粮食作物来制造生物燃料，以免粮食、水以及土地价格大幅上涨，以及挪用于粮食生产的资源。这就需要立即大规模投资研发制造生物燃料的“第二代”技术。
- (f) 各国应增强为保护由于饥饿或其他侵犯食物权的行为而被迫背井离乡和放弃土地的人们所设立的国际和国家机制。各国应制定一项新的国际法律文书，从而为目前得不到国际人权、人道主义或难民法保护，逃避饥饿的所有人提供保护。特别报告员建议，人权理事会授权其新设立的咨询委员会起草一项暂时不驱回饥饿难民的新准则。

-- -- -- -- --

⁷² E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2。