



大会

Distr.: General
7 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交食物权问题特别报告员 Hilal Elver 依照大会第 68/177
号决议提交的临时报告。

* A/69/150。



食物权问题特别报告员的临时报告

摘要

本报告依照大会第 68/177 号决议提交，是新任食物权问题特别报告员向大会提交的第一份报告。报告列出了特别报告员打算在其任期内集中关注的一些问题，特别是以下几点：(a) 分析现有的国际法律框架，探讨希望因食物权受到侵犯而寻求补救的人所面对的障碍，并找出良好做法的实例，用来鼓励各国根据《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》拟订司法救济办法；(b) 重新肯定妇女在确保粮食安全方面所起的关键作用，为此设法消除在资产和生产资源平等方面的性别差距，分析无报酬照料工作对妇女的食物权产生的影响，并考虑将性别问题纳入所有与粮食安全和营养有关的立法框架、方案和政策的主流；(c) 重点关注国家粮食政策和发展战略中的营养方面问题，以增进获得健康和营养食品的机会，并消除营养不良对最易受伤害的人特别是对 5 岁以下儿童的影响；(d) 将气候变化、食物权和 2015 年后可持续发展议程之间的关系这个贯穿各领域的问题列为优先事项；(e) 考虑审查国际粮食系统这一需要，以期通过减少粮食浪费，提高可持续生产和消费；(f) 考虑旷日持久的冲突和紧急状况对食物权的影响。

一. 导言

1. 食物权特别报告员的任务是由人权委员会第 2000/10 号决议确定的。2007 年 9 月，人权理事会第 6/2 号决议对任务进行了审查，并将任务期限延长 3 年。理事会第 6/2 号决议指示特别报告员：(a) 促进食物权的充分落实，并在国家、区域和国际各级采取措施，实现食物权；(b) 探讨克服阻碍落实食物权的障碍的各种方法和途径；(c) 在履行任务时继续将性别观点纳入主流，同时顾及年龄方面的问题；(d) 提出可以帮助实现千年发展目标 1 的建议；(e) 就逐步充分落实食物权的可能步骤提出建议；(f) 与所有国家、政府间组织和非政府组织、经济、社会、文化权利委员会以及其他相关行为者密切合作，充分考虑到必须促进对所有人切实落实食物权；(g) 继续参加各种相关的国际会议和活动，并对其作出贡献，以促进食物权的落实。理事会后来在第 13/4 号和第 22/9 号决议中认可特别报告员的任务，两次将任务期限延长 3 年。

2. 2014 年 5 月 8 日，人权理事会任命希拉勒·埃尔韦尔 (土耳其) 为食物权问题特别报告员。她于 2014 年 6 月 2 日正式承担任务负责人的职责。特别报告员希望趁此机会，对两位前任——奥利维耶·德许特(2008-2014 年)和让·齐格勒(2000-2008 年)在推进这项任务和促进实现适足食物权方面所做的杰出贡献表示赞赏。特别报告员打算在两位前任所做的工作上再接再厉，进一步发展他们建立起来的重要网络。

3. 本报告是特别报告员依照大会第 68/177 号决议和人权理事会第 6/2 号决议向大会提交的第一份报告。她将在报告中扼要列出她为履行任务而确定的一些优先事项。特别报告员指出，鉴于从她 2014 年 6 月 2 日就任到提交本报告之间的时间很短，下面列出的问题并非详尽无遗，而只是对她履行任务的优先事项作一个初步描述。

4. 人权理事会第 6/2 号决议在规定特别报告员的任务时，鼓励特别报告员与包括非国家行为者在内的所有利益攸关方密切合作。为此，特别报告员在就职后的第一个月内，同联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的代表、会员国的学术专家和代表以及驻在日内瓦的民间社会组织进行了初步非正式磋商。她还有机会同联合国粮食及农业组织(粮农组织)的代表(包括其总干事)、高级管理团队和从事食物权工作的小组成员会面，并同世界粮食安全委员会主席和委员会主席团成员及咨询小组的成员会面。特别报告员谨向与她会面的人表示谢意，并感谢他们对她的热

烈欢迎。许多国家、组织和个人都诚心诚意地致力于消除饥饿和实现适足食物权，使她很受鼓舞；她期待在未来几年中，就与其任务有关的问题同所有利益攸关方进行合作。

5. 自从 2000 年规定这项任务以来，特别报告员的两位前任先后致力于解决几个重要的问题，包括贸易协定的影响，作为维持土地可用性手段的农业生态及替代耕作方法等。此外，还对与食物权有关的法律、政策和机构框架进行了分析，并就各国保护适足饮食权的义务向它们提出建议，其中许多以最佳做法实例为依据。两位前任务负责人还致力于解决弱势群体获得适足食物的权利和农业对气候变化的影响问题。

6. 上一任特别报告员就任之时，正值 2008 年的全球粮食危机导致全世界粮食价格飙升。当时，所有主要粮食商品的价格都达到将近 50 年来的最高水平。在这种情况下，他就任后首先探讨危机的根源，并倡导采取结构性措施，防止将来再发生任何威胁粮食安全的情况(见 A/HRC/9/23 和 A/HRC/12/31)。

7. 虽然一些国家在应对危机方面有了显著的发展，但是对价格波动的忧虑仍未消除，世界经济没有显示出多少趋向稳定的迹象。¹ 事实上，地方性的粮食价格近年来向上攀升，令人担忧。必须在全球一级采取进一步措施，减少将来价格迅速上涨引起粮食危机的风险。在这方面，特别报告员将继续监视这个状况，并敦促各国个别和集体地履行其根据人权法承担的法律义务，尽其本分确保人民能可持续地获得食物。

二. 任务概览

8. 经济、社会和文化权利委员会在其关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)中，将食物权(即直接从生产性土地或其他自然资源获取或购买食物养活自己的可能性)所须具备的必要要素界定如下：(a) 可提供性；(b) 可获取性；(c) 适足性。可提供性是指市场上有足够粮食来满足人口的需求。可获得性是指实际上和经济上的获得：实际可获得性的意思是，所有人，包括儿童、老年人、残疾人等身体易受伤害者，都应能获得食物；经济可获得性的意思是，食物价格应当是负担得起的，不会损害到

¹ Yılmaz Ayküz, 《招手呼救还是沉溺下去：金融危机后的发展中国家》，南方中心，第 48 号研究论文，2013 年 6 月。

教育、医疗保健或住房等其他基本需求。适足性要求食物能满足膳食需要(顾及到个人的年龄、生活条件、健康、职业、性别等等因素),可安全地供人食用,不含不良物质,在文化上可以接受,并且富有营养。

9. 在国际一级,一些国际文书把食物权确认为一种独立的基本权利。

《世界人权宣言》第二十五条确认了食物权,《经济、社会及文化权利国际公约》加以重申(第十一条),《公民权利和政治权利国际公约》通过生命权重申。《联合国土著人民权利宣言》第三条也赋予这种权利。食物权还得到《儿童权利公约》(第三条、第二十四条第2款(c)项和第二十七条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十二条第2款和第十四条)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(e)项)和《残疾人权利公约》(第二十五条第(六)款和第二十八条第一款)确认。

10. 在2014年举办了庆祝《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》通过10周年的活动。拟定《自愿准则》是为了提供一个实用工具,帮助各国履行其根据《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条承担的义务。《自愿准则》以国际法为基础,补充《1996年世界粮食首脑会议行动计划》所订立的各项目标,同时还为加快实现千年发展目标和2015年后的可持续发展目标又提供了一种工具。虽然《自愿准则》没有给各国或国际组织规定具有法律约束力的义务,但是准则7为加强国内一级的法律框架提供了指导。

11. 自从10年前通过《自愿准则》以来,世界各地许多国家在立法和司法方面取得了相当大的进展,但是,仍然存在很多挑战。为了确保在国内一级逐步实现食物权,必须制定宪法原则和框架法律,以提供一个适当的体制结构。通过部门性立法,将可确保各国适当地解决对粮食安全程度有显著影响的各个部门的问题。

12. 正是在这个背景下,特别报告员才认为,国际社会应展望未来,确定还能为确保创造一个有利环境做些什么,使人们能够有尊严地获得粮食,并为无法获得粮食的人制定适用的救济办法。上一任特别报告员在其2014年3月向人权理事会提交的最后一份报告中,着重介绍了支持实现食物权的框架法律和国家战略,并突出指出了一些国家的良好做法实例。本特别报告员打算评估那些国家的经验,并将审查这些法律在国家一级的实施情况,以便为其他国家找出或可效仿的榜样。

13. 特别报告员相信，现在的一个主要重点应该是落实那些法律框架和政策，以促进所有人的适足食物权。《自愿准则》用 3 个例子说明部门性立法的重大影响：学校供餐方案，为保障粮食安全而提供的现金或实物补助和资助，食品安全和消费者保护。特别报告员支持实施这种政策，并且相信，区域合作，以及南北和南南合作，对于在各国间分享最佳做法至为重要。

14. 2014 年 7 月在罗马时，特别报告员参加了由粮农组织组办的庆祝《自愿准则》10 周年的活动。这次活动使她有机会参加同政府代表、联合国机构和民间社会进行互动对话，讨论所有利益攸关方在推行从人权着手逐步实现食物权方面所面临的挑战。在过去 10 年里，虽然在体制和规范方面有了一些发展，但是消除饥饿和确保获得适足食物的目标尚未普遍实现。参加在罗马举办的活动的国家和民间社会代表都对此感到沮丧和失望。世界粮食安全委员会将在 2014 年 10 月审查《自愿准则》第一个 10 年的实施情况，届时将邀请各国就所取得的进展作出评论，同时指出仍然存在的挑战。特别报告员打算对这个进程作出贡献。

三. 任务愿景

15. 国际人权条约和习惯法原则规定，所有国家都有义务保护居住在其国土上的人，以及不受任何国家主权管辖的人。《经济、社会、文化权利国际公约》第二十二和二十三条规定了有关人权的国际义务和国家义务的相互依赖关系，并且在关于食物权的第十一条第 2 款中作了具体表述。此外，人权理事会第 7/14 号决议认为，各国应尽全力确保其国际政治和经济政策，包括国际贸易协议，不会给其他国家的食物权带来负面影响。

16. 所有国家都有责任独自和通过国际合作以及通过国际贸易和投资政策及做法，采取必要措施，满足本国人民维持生命的粮食需求，特别是满足弱势群体和家庭的这种需求。因此，一定要认识到粮食援助、农业贸易自由化、知识产权和农业企业之间的相互依赖关系。

17. 特别报告员将审查气候变化和环境退化作为日益导致粮食短缺和粮食不安全的根源问题所产生的影响，特别是在因经济、地理和气候条件而即将面临风险的国家。在这方面，她还会对国际粮食系统进行必要的审查，以改进可持续消费，减少粮食浪费。为此，特别报告员将遵循 2015 年后可持续发展目标中提出的关于消除贫穷和饥饿、保障粮食安全和赋予妇女

权能的具体政策建议。目前，联合国、民间社会和相关组织正在就这些目标的确切措词进行谈判，以予通过。

18. 特别报告员将强调妇女在从生产到消费的整个过程中确保粮食安全的关键作用，为此克服在拥有及平等获得资产和生产资源方面的性别差异；分析无报酬工作对妇女食物权的影响；考虑将性别方面的关切问题纳入与粮食安全和营养有关的立法框架、方案和政策主流这一需要。

19. 从人的发展来说，孩子一生中最重要的是头 5 年，所以必须把重点放在鼓励对后代的投资上，向幼儿提供健康、适足、有营养的食物。确保粮食安全，包括提供有营养的饮食，能对构建身心健康的社会作出极其重要的贡献。特别报告员将竭尽全力使全球认识到，每个儿童都有权享有健康、营养、可持续的食物带来的好处。这个目标对面临重大经济和气候挑战的社会尤其相关。

20. 特别报告员确定的优先事项是相互关联的。不考虑妇女和儿童的特殊需求，就不可能拟订出一个成功的可持续政策框架，从而消除饥饿，让人人都能获得适足、有营养的食物。应该明白，这一任务包含与全球粮食政策和做法有关的企业责任以及私营部门行为、粮食安全和食物权之间的联系问题。特别报告员打算在未来的报告中论述这些问题。为此，她将自己的工作同民间社会和非政府组织正在进行的有关工作相协调。

四. 实质性优先事项

A. 食物权的可予审理

21. 食物权也许一度是引起争议的一种“积极”权利，但是现在已经写入国际法，而且各国义务通过批准国际条约和制订支持性国内和国家立法确保其逐步实现。不过，许多国家还没有发展出一种在实践上确认食物权的司法文化，也没有建立所需的必要法律框架确保《经济、社会、文化权利国际公约》所规定各种权利的可予审理。国际一级和国家一级的问责制对确保落实食物权及其相联义务至关重要。

第 12 号一般性意见对缔约国规定了 3 个层次的义务，即尊重、保护和履行的义务(第 14 和 15 段)。尊重的义务要求各缔约国避免采取妨碍获得适足食物机会的措施；保护的义务要求缔约国实施或者执行规章条例，确保第三方不得剥夺人们获得适足食物的权利；履行的义务意味着主动积极地

采取步骤，方便获得食物和加强粮食安全。《自愿准则》在建议中也规定了有关食物权的司法救助，即各国应把食物权纳入国内法(包括通过宪法途径)，并提供适当的机制，以便在食物权受到侵犯时进行有效补救。²

23. 尽管有些国家对此仍然持怀疑态度，但是有几个国家的法院已经主动积极地介入其中，防止因政府为实现食物权方面的不作为或者低效率而发生威胁到生存的情况。大多数案例涉及当局不为受影响的个人或社区提供最低限度的生活需要。³ 现在，食物权已经连同允许援引生命权、尊重人的尊严、健康权、土地权、尊重族裔和文化权利、住房权和消费者权利而寻求司法保护的法律条款，写入 20 多个国家的宪法。⁴

24. 2013 年 5 月生效的《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》提供了又一个补救机制，增强了经济、社会和文化权利的可予审理性质，并将其提升到与公民和政治权利相同的地位。《任择议定书》旨在补充而不是取代国家法律制度，不应将它视为寻求正义的主要手段。《任择议定书》给予缔约国管辖的个人或群体向经济、社会和文化权利委员会提交来文的权利，指控违反任何经济、社会或文化权利的行为。投诉程序提醒各国政府，它们有责任尊重、保护和履行适足食物权。

25. 特别报告员赞扬已经批准《任择议定书》的国家，并鼓励其他国家也予以批准，将此作为优先事项。⁵ 特别报告员打算同民间社会密切合作，促进各国批准和利用《任择议定书》，提请经济、社会和文化权利委员会注意违反行为，藉此消除饥饿和促进适足食物权。《任择议定书》有潜力在国际一级和国家一级为食物权提供必要背景并促进其实施。

B. 妇女与食物权

26. 虽然妇女的作用向来是食物权议程的一部分，但是特别报告员相信，应当把赋予妇女权能和保护她们的权利放在围绕食物权的决策工作的中

² 见粮农组织，《食物权的实践：国家一级实施情况》(2006 年)和《自愿准则》的准则 7.1 和 7.2。

³ Christophe Golay,《食物权与司法救助：国家、区域和国际各级的实例》(粮农组织, 2009 年)。

⁴ Christian Courtis,《食物权作为一种可予审理的权利：挑战与战略》，《国际法与公民权期刊》，第 1 号(2008 年 6 月)。

⁵ 截至 2014 年 7 月 16 日，已有下列国家批准《任择议定书》：阿根廷、比利时、玻利维亚多民族国、波斯尼亚和黑塞哥维那、佛得角、厄瓜多尔、萨尔瓦多、芬兰、加蓬、蒙古、黑山、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙和乌拉圭。

心位置。应当拟订具体方案和政策，赋予妇女权能，使她们成为推动变革的力量。这意味着确保她们有平等的机会获得各种资源，例如土地所有权或保有、水和种子，以及财务援助和技术援助。赋予妇女权能不应局限于农村地区，而且还应该扩展到城市妇女、土著社区妇女、住在难民营的妇女和无证移徙者。农业部门的政策往往“无视性别差异或者对性别问题只有轻微的敏感认识”，没有解决妇女面对的一些主要障碍。要想根本改变性别方面的政策，各国必须作出更多的重大努力。⁶

27. 重男轻女的规范往往控制家庭资源的分配，包括食物和收入。因此，妇女和女童往往是家庭中最后获得食物的人。这种赤裸裸的歧视能对妇女的营养状况造成极其严重的影响，进而降低她们的学习潜力和生产力，增大她们的生殖和孕产妇健康风险，以致于孩子也受到严重影响。人们越来越认识到，营养不良的妇女更可能生出体重不足的婴儿，造成发育障碍和其他营养性紊乱问题。

28. 总的来说，粮食和营养安全政策仍然把妇女主要当作母亲对待，集中关注的是婴儿和幼儿或者孕妇的营养问题，而不理会妇女在经济和社会参与方面受到的限制。青少年母亲、没有孩子的妇女和过了生殖年龄的妇女的特殊营养需要一般不在这些政策的考虑范围内。这种情况必须改变。⁷

29. 在世界各地许多国家和地区，妇女作为农田劳工、小贩和无报酬照料者，负责食物的制备和生产，在粮食安全和营养方面发挥极其重要的作用。但是，贫穷和营养不良仍然对妇女和女童造成特别大的影响。农村地区的妇女尤其受影响。女户主家庭不断增多，在一些发展中国家已经超过30%，而妇女只拥有2%的农田，所能获得的生产资源有限。⁷在许多低收入国家，妇女是农村经济的骨干力量，在最不发达国家，从事经济活动的妇女中有79%把农业视为主要收入来源。土地改革法律往往歧视妇女，将土地所有权只给予超过一定年龄的男子，妇女则只是在身为户主时才享有这种权利。⁸这种歧视性做法使许多国家的妇女无法做到经济独立，没有能力养活自己和家人。

⁶ Marcela Villarreal, 《性别不平等对粮食安全的影响：需要怎样的政策？》在图卢兹勒米哈伊第二大学学术讨论会上发表的论文，2012年5月22日至24日。

⁷ 粮农组织，《妇女与食物权：法律惯例和国家做法》(2008年)。

⁸ 同上，《农业中的妇女》，可查阅 www.fao.org/gender/infographic/en/。

30. 实践证明，投资于农村妇女能显著提高生产力，减少饥饿和营养不良。⁹ 根据粮农组织的数据，妇女提供全世界粮食产量的 50%，主要供家庭消费。农村妇女大多数是在自家农田上干活的“隐形”农工。因此，她们没有作为农民的公认独立身份，而且在家里和社会上，她们的工作都被认为是次要的。在撒哈拉以南非洲，土地所有者中只有 15% 是女性，她们获得的信贷不到 10%，获得的推广服务只有 7%。据估计，保守地说，消除性别不平等的政策可使妇女的农田产量提高 2.5% 至 4%。⁹ 这些统计数字突出强调了妇女在农业中的关键作用，不仅在确保个人、家庭和农村社区的安康方面如此，而且对整个经济生产力和可持续发展也是如此。

31. 各国应以《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条作为指导工具。2012 年 5 月世界粮食安全委员会认可的《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》指出，性别平等是所有改革努力的核心。《自愿保有准则》还包含改善正式制度和习惯制度中的性别平等的特别规定，例如修正歧视性的继承权和财产权法律。特别报告员将参照《准则》，审查各国的政策，突出介绍鼓励让妇女和其他弱势群体获得土地的良好做法实例。

32. 世界上许多地方的妇女面对阻碍她们享有适足食物和营养权的其他歧视性政策和社会规范，。有限的教育和适足公共医疗保健的机会，加上早婚和怀孕、家庭暴力及不平等的就业机会，都限制了妇女的流动、决策权力和对家庭收入的控制权。¹⁰ 自然灾害、气候变化和冲突导致的移徙也特别对妇女造成影响，尤其影响农村地区妇女和城市贫穷妇女。

33. 为了实现妇女在粮食安全方面的权利和性别平等，新的全球发展目标还有必要解决对现有的权力、决策、资源分享全球制度进行结构改革的问题。这包括颁行政策，确认并重新分配妇女和女童在维持社会福祉和经济方面所承受的不平等、不公平的负担。这种负担在发生经济和生态危机时进一步加重，。¹¹

⁹ 同上，《粮农组织在工作 2010-2011 年。妇女——粮食安全的关键》，可查阅 www.fao.org/docrep/014/am719e/am719e00.pdf。

¹⁰ 《对妇女有效的做法：实践证明有助于赋予小农妇女权能和实现粮食安全的做法》，非政府组织联合出版物，2012 年，可查阅 http://www.care.org/sites/default/files/documents/CC-2012-What_Works_for_Women.pdf。

¹¹ 妇女主要群体，《性别平等、妇女权利和妇女的优先事项：对拟议的可持续发展目标和 2015 年后发展议程的建议》，2013 年 9 月。

4. 无论在农村还是城市地区，妇女都被视为家庭的主要照料者。这一事实更增加了她们在家庭中的责任。农村妇女除了照料家庭的职责以外，往往还肩负着沉重的工作；城市贫穷妇女则面临确保家人获得足够食物和营养方面的不同挑战。由于多种经济原因，贫穷的城市妇女越来越依靠营养较差的加工食品。特别报告员打算同相关的利益攸关方一起，着手处理不同国家因饮食习惯从传统食品转向高脂和高糖的加工食品而面临的食食物方面的关切问题，包括上一任特别报告员曾经处理的问题(见 A/HRC/19/59)。

35. 各国必须认识到，有必要照顾妇女因其在“照料”经济中扮演的角色而在时间和流动方面受到的特殊限制，同时在就业和社会保护方面采取变革性的做法，从而重新构建性别角色(见 A/HRC/22/50)。经济、社会和文化权利委员会针对歧视妇女做法所提出的关于男女有平等权利享受一切经济、社会及文化权利的第 16 号一般性意见(2005 年)和关于在经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)提供了指导，特别报告员将努力促进提高对此指导的认识。

C. 儿童与食物权

36. 人生的头 5 年是人的发展最重要的时期，头 1 000 天尤其需要特别注意。确保幼儿在这头 1 000 天内获得适足的营养能对其成长能力产生深远影响，并且还能决定一个社会的长期健康、稳定和繁荣。世界各地约有 1.65 亿儿童因早年长期营养不足而发育迟缓。据估计，在 2011 年，发展中世界的 5 岁以下儿童中，每 4 个就有 1 个以上发育迟缓。撒哈拉以南非洲和南亚仍然是发育迟缓的两个高发区域，其中低收入国家的发生率最高。¹² 营养不足会扩大每一种疾病(包括麻疹和疟疾)的影响，而某些疾病因降低身体将食物转化成可用营养素的能力而也可能造成营养不良。

37. 尽管全球努力消除营养不良导致的儿童死亡，但每年仍然有 200 多万 5 岁以下儿童因为营养太差而死亡，其中很多与喂养方法不当有关。发展中国家的孕妇因营养不足而导致每 6 个新生儿就有 1 个出生时体重过低，不仅成为新生儿死亡的风险因素，而且还可能导致残疾和学习困难。¹³

¹² 儿基会，《改善儿童营养。可以并且必须实现的全球进展》(联合国出版物，出售品编号：E.13.XX.4)。

¹³ 世界卫生组织，《基本营养行动：改善孕产妇、新生儿、婴儿和幼儿的健康和营养》(日内瓦，2013 年)。

38. 虽然营养不足的问题常常从预防残疾的角度提出，但是良好营养对已经身残的人也极其重要。营养不足对残疾婴儿和儿童的不良影响与无残疾的一样：健康状况较差；发育进度标志达不到或者延后达到；出现本可避免的次生障碍；以及在极端情况下，过早死亡。一种错误的信念是，维持一个有残疾的儿童或成年人的生命不如维持一个无残疾人的生命优先。根据这种信念，有残疾的儿童和成年人被排除在改善营养的努力之外。必须改变这种鼓吹这一信念的歧视性社会和文化规范。¹⁴

39. 维持母乳喂养方案，尤其是在经历艾滋病毒疫情的国家，是一个重大挑战。特别报告员打算同联合国儿童基金会、世界卫生组织和其他相关利益攸关方协调，帮助拟订政策，加强以幼童为对象的具体方案。她还鼓励各国充分执行《婴幼儿喂养全球战略》，把母乳喂养定为规范做法，同时对补充餐采取尊重和促进以社区为主的食物主权做法。世界卫生大会 1981 年第三十四届会议通过了《母乳代用品国际销售守则》，作为保护和促进适当的婴幼儿喂养行为的最低要求。这套《守则》还应辅之以进一步的监察和监管，以确保负责生产婴儿食品的公司对国内使用的产品和出口产品遵循类似的质量控制条例。

40. 与营养不足相反的是，发达国家和中等收入国家以及世界上最贫穷国家，现在面临与肥胖有关的慢性疾病(包括心脏病、糖尿病和一些癌症)增多的问题。这主要归咎于城市化带来的饮食变化，例如糖分和脂肪摄入量增加，体力活动却不断减少。食品和饮料业开展的针对儿童和青少年的促销运动也负有很大责任。

41. 为了落实食物权，各国必须履行其义务，确保提供安全、营养适足、文化上可接受的食物；同时，还要尊重和保护消费者，促进人人获得良好营养。《自愿准则》，特别是关于食品安全与保护消费者的准则 9 和关于营养的准则 10，能指导各国制定和维持有效的食物和营养政策，从而加强对最易受伤害者的保护，以免遭不安全食品和不适当饮食的危害，同时帮助防治超重和肥胖。《儿童权利公约》指出，应当支持每一个儿童享有获得适足营养的权利，包括支持家庭采取最佳喂养方法。特别报告员相信，必须进一步把重点放在母亲和儿童的营养上。这是生命健康开始的核心所在，要在所有全球性的粮食和营养安全方案中，将婴幼儿喂养与粮食安全

¹⁴ Nora Groce 等，《残疾儿童和成年人全纳营养》，《柳叶刀全球健康》，第 1 卷，第 4 号(2013 年 10 月)。

之间的联系视为优先事项,并在国际一级和国家一级,包括在法律框架中,予以正式确认。

D. 气候变化与食物权

42. 如今,气候变化、可持续资源管理和粮食安全等被广泛视为最复杂、相互依赖而且紧急的全球政策挑战。据世界科学界预测,到本世纪末,平均温度将会上升 2–4°C,整个地区维持现有农业生产水平的能力正受到威胁,而且现在就已经强烈地感受到气候变化的许多不利影响。那些已经处在弱势境况以及由于地域、贫穷、性别、年龄、土著或少数民族身份、残疾等原因而有遭受歧视风险的个人和社区,往往受到更严重的影响。¹⁵

43. 气候变化已经对世界上大约 10 亿穷人产生显著影响。在实现千年发展目标 1 所订的具体目标过程中,贫穷率已经减半,2010 年生活在赤贫中的人口比 1990 年减少了 7 亿人。不过,联合国开发计划署的《2013 年人类发展报告》警告说,如果环境退化以当前的速率继续下去,这些减贫成果将被逆转,使 30 多亿人陷入赤贫和饥饿。如不采取认真措施应对气候变化,到 2050 年,忍饥挨饿的人将增加 20%。¹⁶

44. 政府间气候变化专门委员会的最新报告¹⁶表示,到 2050 年,气候变化“极有可能”使作物产量下降 5% 以上。此外,气候波动对农业生产和做法的影响越来越确定,受到气候变化冲击影响的主要是小农农业,由于没有作物保险,所以更有遭受风险的厄运。报告还确认,气候变化将对非农业农村生计产生显著影响,并且在粮食和水的供应受到威胁时,往往增加暴力冲突的风险。¹⁷ 粮农组织指出,气候变化从 4 个方面影响到粮食安全:可提供性、可获取性、可利用性和粮食系统稳定性。此外,还会对人

¹⁵ 《2013 年千年发展目标报告》,可查阅 www.un.org/millenniumgoals/pdf/report-2013/mdg-report-2013-english.pdf。

¹⁶ 政府间气候变化专门委员会,《气候变化 2014 年:影响、适应和脆弱性》,供决策者参考的第二工作组向政府间气候变化专门委员会第五次评估报告提供的内容摘要,可查阅 ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf, 和世界粮食计划署,《气候变化与饥饿:应对挑战》(2009 年)。

¹⁷ Bill Pritchard,《粮食安全与气候变化:气候专委会第五次评估报告告诉我们什么?》<http://sydney.edu.au/environment-institute/blog/food-security/>。

类健康、谋生资产、粮食生产和销售渠道产生影响，并且影响购买力和市场流动。¹⁸

45. 气候变化对淡水供应造成威胁，加上农业上用水过度，对粮食安全产生有害影响。这对粮食生产构成重大影响，使农村社区的生计和城市居民的粮食安全遭受风险。全球人口到 2050 年预期会增加到 95 亿。¹⁹ 为了满足不断增长的需求，世界生产的食物卡路里将需要增加 68%。

46. 气候变化不仅影响粮食安全，而且不断增多的二氧化碳排放也在危害各种主食作物，降低其营养素含量，更难满足世界上 2.8 亿营养不良人口的需求。²⁰ 哈佛大学公共卫生学院的一项研究估计，20 亿人缺锌和缺铁，导致一年有 6 300 万人因为营养不良而丧生。如今，非洲发育障碍的儿童比 20 年前更多，其中多达 82% 的病例得不到适当治疗。这对非洲大陆的未来构成巨大威胁，获得富含营养素食物的要求更为迫切。

47. 《联合国气候变化框架公约》第三条确定的“共同但有区别的责任”原则是国际法的创新原则之一，使各国能够根据其发展水平，在不同程度上参与履行《气候公约》规定的责任。应当用这个原则指导将来的谈判，特别是用于面对严重粮食安全威胁但本身并未直接造成气候变化的国家。

48. 2008 年，人权理事会通过了其关于人权与气候变化的第一个决议(第 7/23 号决议)，其中请人权高专办对气候变化与人权之间的关系进行一项分析性研究(A/HRC/10/61)。之后，人权理事会在 2009 年和 2011 年又通过第 10/4 和 18/22 号决议，强调气候变化对生命权、适足食物权、可达到的最高健康标准权、适足住房权、自决权、发展权、安全饮用水和卫生设施权等人权有多种负面影响。

49. 国际人权法对《气候变化公约》有互补作用，前者强调国际合作是一种人权义务，其核心目标是保障那些权利。经济、社会和文化权利委员会指出，适足食物权要求实行恰当的经济、环境及社会政策，而健康权的范围则延伸到健康的各种基本决定因素，其中包括健康的环境。²¹ 同样，

¹⁸ 粮农组织，《气候变化与粮食安全：框架文件》(2008 年)。

¹⁹ Nikos Alexandratos 和 Jelle Bruinsma，《2030/2050 年世界农业。2012 年修订版》(粮农组织，2012 年)。

²⁰ 非洲经济委员会背景文件，《非洲饥饿的代价：埃及、埃塞俄比亚、斯威士兰和乌干达儿童营养不足的社会和经济影响》(E/ECA/COE/33/9 AU/CAMEF/EXP/9(IX))。

²¹ 见第 12 号一般性意见，第 4 段。

人权高专办关于人权与气候变化的上述报告着重适足食物权与气候变化之间的直接关系(第 25–30 段)。前两位任务负责人以往提交的报告已经记录了极端气候事件如何越来越严重地威胁生计和粮食安全的情况(例如见 A/HRC/7/5)。

50. 虽然介入当前关于气候变化政策的辩论超出现在这份初步报告的范围,但是特别报告员希望指出,她将遵照人权理事会关于人权与气候变化的第 26/27 号决议,重点关注气候变化对切实享受人权(特别是食物权)的不利影响,作为她任务中的一个贯穿各领域的主题。特别是,特别报告员将着重气候变化对社会上最弱势群体的食物权产生的影响,并将在气候变化的范围内,分析粮食安全和营养的性别层面。

E. 全球粮食损耗和浪费

51. 世界上每年浪费的粮食约达 13 亿吨,几乎等于供人类消费的粮食总产量的三分之一。这相当于全世界每年谷物产量的一半以上。²² 各国和各区域浪费粮食的情况有很大不同。在发展中国家,粮食的浪费和损耗主要发生在食物价值链的早期阶段,原因可以追溯到收割技术和储存设施不足而造成的限制。但是在发达国家,粮食的浪费或损耗主要发生在供应链的较后阶段,消费者行为的影响显著。²³ 例如在欧洲和北美洲,人均粮食损耗和浪费达每年 280–300 公斤,而在撒哈拉以南非洲和南亚及东南亚,损耗和浪费为每年 120–170 公斤。²⁴ 浪费粮食对环境有相当影响,大量食物运往垃圾填埋地,加剧全球升温。²⁵

52. 世界粮食安全委员会的粮食安全与营养高级别专家组强调减少浪费粮食的重要性。²⁶ 特别报告员支持关于制订计量粮食损耗和浪费的全球协议的呼吁,但应适当敏锐地认识到所涉的大量变数和各国的具体情况,以提高数据的可靠性、可比性和透明度。

53. 需要有对付浪费粮食的创新想法。秘书长在联合国可持续发展大会上发动的“零饥饿挑战”所订的目标之一是采取下列措施实现粮食的零损耗或浪费:尽量减少零售商和消费者在粮食储存和运输过程发生的损失;

²² Jenny Gustavsson 等,《全球粮食损耗和浪费:程度、原因和预防》,粮农组织(2011 年)。

²³ 联合国环境规划署,《环境危机:环境对于避免将来发生粮食危机的作用》(2009 年)。

²⁴ 世界粮食安全委员会粮食安全与营养高级别专家组,《可持续粮食系统中的粮食损耗和浪费》(2014 年),可查阅 www.fao.org/cfs/cfs-hlpe。

使用适当标签帮助消费者选择；鼓励所有国家的生产者、零售商和消费者作出承诺；通过经济鼓励、集体承诺、适用于当地的技术和改变行为取得进展。虽然这个挑战不依靠具有法律约束力的义务，但却提供了一个机会，让各国审查目前与浪费粮食有关的政策。有些国家已经为减少粮食浪费采取了一些建设性措施，包括大不列颠及北爱尔兰联合王国政府赞助的旨在帮助个人、企业和地方当局减少废物和提高回收利用的废物和资源行动方案。特别报告员计划审查这些良好做法的实例，并将在进行正式访问时，对有关国家浪费粮食的程度进行评估。

F. 紧急状况和武装冲突中的食物权

54. 当前世界充满人道主义危机和武装冲突，对全球各地千百万人的生活造成破坏性影响。目前，全世界有 19% 的最贫穷人口生活在受冲突影响的危难地区，但据估计，如果当前的趋势继续下去，到 2030 年，这个比例将会增至 40%。²⁵ 国际社会必须承担更大的责任，以应对因自然或人为灾害、全球经济危机、气候变化或者武装冲突而引起的紧急粮食危机。

55. 为确保平民和战俘在武装冲突期间能获得适足食物和水等目的而制定的国际人道主义法也订有预防性措施，禁止在国际和国内武装冲突中，蓄意造成平民挨饿，以此作为战争手段。违禁行为不仅是阻止民众获得食物因而导致死亡，而且由于剥夺其食物来源或供应而使他们挨饿。根据国际刑法，违反这种保护规定构成战争罪。无论是在战争时期还是平时时期，蓄意制造饥饿也可能构成灭绝种族罪或危害人类罪。在这种情况下，尤其是如果作战区局限在一国境内，执行起来总会引起争议。应当指出的是，在武装冲突时期，食物权仍然受到国际人权法的保护。

56. 各国受到条约和习惯人权法的约束，如果故意摧毁国际人道主义援助或者蓄意封锁获得食物的途径，则可被认定须负法律责任。国际人道主义组织和非政府组织也有责任区分战争时期的粮食援助与平时时期的粮食援助，并应在这方面遵循人道、中立和公正的原则。特别报告员打算在其任期内，监测正在发生的冲突和人道主义危机，特别是监测民众因人道主义紧急状况或者旷日持久的冲突而在粮食安全方面遭受严重伤害的情

²⁵ 世界银行，《脆弱的和受冲突影响的局势》，问题简报，2014 年 4 月。

况。目前正在经历这种危机的有朝鲜民主主义人民共和国、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、加沙等等。

57. 由于生计系统易受损害(有多种根源),例如因自然灾害、气候变化、暴力冲突、占领、不安全等情况而造成的紧急状况,具有变成长期慢性危机的危险。世界粮食安全委员会把这种状况定义为“旷日持久的危机”,其主要特征包括严重营养不良、粮食不安全比率高、生计系统易受损害。该委员会正在起草“应对旷日持久危机中的粮食不安全和营养不良问题行动框架”。特别报告员希望能对阐明该框架的行动原则作出贡献,并在世界各地的讨论中宣传最后文件。

G. 可持续发展目标与食物权

58. 千年发展目标将于 2015 年到达目标日期。国际社会目前正在反思迄今取得的进展。这些目标的制定反映了迄今在国际一级为对付极端贫穷和饥饿而作出的最重要的集体努力。虽然在过去 14 年里取得了显著进展,但是需要做的还有很多。如上文提到,国际社会正在讨论以可持续发展目标的形式拟订一个可能的后续框架,目前正在谈判。

59. 拟议的可持续发展目标应采取基于权利的方针,并应提供机制,以制定透明的参与程序,让直接受饥饿、极端贫穷和不公正行为影响的人参与决策。在这个程序中,必须给予弱势群体与其他人相同的权利。此外,还必须努力确保建立问责机制,让受害者和代表他们的组织能对政府不履行其在食物权方面的国际责任进行问责。还要确保妇女获取土地和资源的平等机会,并要订出具体指标,确保在不同社会群体之间重新分配与使用土地、海洋、信贷、技术、知识产权和文化财产有关的资产。

60. 此外,国家、政府间行为体和企业私营部门还要以世界粮食安全委员会的《粮食安全和营养全球战略框架》为主要参照工具,对粮食、农业和营养实施有效的治理模式。《战略框架》虽然不是一个具有法律约束力的文件,但却是各国根据当地需要和情况采纳其原则、选项和政策基础的承诺。这个文件包含关于妇女和儿童在粮食安全方面的权利的规定,并且确认小农、农业工人、个体渔民、畜牧者和土著人民所发挥的核心作用。粮食安全和营养是最重要的基本人权,是国家的首要责任,应当将其置于比任何其他政府政策都更为优先的地位。

五. 结论和建议

61. 在总结《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》通过 10 年来取得的进展之际，2014 年也是全球粮食政策制定者进行反思的一年。《自愿准则》为评价人权文书所订的原则以及规劝性原则是否对人们特别是最弱势的人的生活产生了实际影响提供了一个具体工具。特别报告员打算同粮农组织、世界粮食安全委员会和其他相关利益攸关方密切合作，评价迄今取得的进展，并借鉴良好做法实例，藉此促进《自愿准则》的实施。

62. 为了推进落实适足食物权，必须重新作出政治承诺；各利益攸关方必须效仿在制定有关政策和立法方面取得显著进展的国家。2015 年后的可持续发展目标应以可持续性为优先重点，并采取有力的人权方针。

63. 此外，还必须保证不受歧视地获得可持续粮食生产所需的资源，例如农田、水、种子、肥料和技术知识。在制定未来的粮食安全和粮食主权政策时，应当把支持小规模家庭农民和粮食生产者放在首要位置。必须重新考虑通常要求扩充工业化规模的农业发展，但不顾全球粮食供应所受到的真正威胁（例如扩充生物燃料，对具有气候抵御力的农业投资不足，对小规模农民和女性粮食生产者的支持滞后，变质和浪费造成的重大粮食损耗）的政策指示。必须制定基于人权的粮食安全方针，以消除饥饿，使人人都有机会获得健康、营养、可负担的食物。在这方面，特别报告员提议在其任期内，对食物权采取定性而非定量的方针，以应对所有国家当前在拟订国家粮食政策方面所面临的挑战。

64. 本报告概述了特别报告员确定的一些优先事项，作为其任务的重点专题领域。特别报告员将按照人权理事会的年度工作方案，在 2015 年 3 月向其提交一份更全面的报告。她的第一份实质性报告将会更深入地审查上文列出的专题问题。与此同时，特别报告员欢迎对本报告提供意见和反馈，并期待与所有利益攸关方合作，推动与适足食物权有关的人权义务的讨论。