



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/C.12/1999/5
12 May 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

经济、社会、文化权利委员会
第二十届会议
1999年4月26日至5月14日，日内瓦
议程项目7

《经济、社会、文化权利国际盟约》的 执行方面出现的实质性问题

第12号总评论(1999年第二十届会议)

取得足够食物的权利(第11条)

导言和基本前提

1. 取得足够食物这项人权在国际法之下的一些文书中得到承认。《经济、社会、文化权利国际盟约》对这项权利的涉及比任何其他文书都要全面。依照《盟约》第11条第1款，缔约国承认“人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件”，根据第11条第2款的规定，缔约国确认需要采取更为直接和紧迫的步骤，以确保“免于饥饿和营养不良的基本权利”。取得足够食物这项人权对各项权利的享受至关重要。这项权利适用于每个人。因此，第11条第1款中“他自己和家庭”一语，并不意味着对这项权利对个人或女性为一家之主的家庭的适用有任何限制。

2. 委员会自1979年起开始审查缔约国的报告，通过多年来的审查，委员会掌握了相当多的与取得足够的食物的权利有关的情况。委员会注意到，尽管在取得足

够的食物的权利方面制订了报告准则，但只有少数缔约国提供足够、准确的资料，以使委员会能够确定有关国家在这项权利方面的普遍状况，并找出这项权利的落实遇到的障碍。这份总评论的目的，是明确委员会认为在取得足够食物的权利方面很重要的一些主要问题。之所以编写这份总评论，是因为成员国在 1996 年世界粮食首脑会议期间要求更好地界定《盟约》第 11 条中与食物有关的权利，并特别要求委员会在监测《盟约》第 11 条规定的具体措施的执行时尤为重视首脑会议《行动计划》。

3. 针对上述要求，委员会研究了人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会关于取得足够的食物的权利作为一项人权的有关报告和文件；在 1997 年第七届会议期间就这一问题进行了一天的一般性讨论，考虑到了国际非政府组织编写的《取得足够食物的人权的国际行为准则草案》；参加了关于取得足够食物的权利作为一项人权的两次专家磋商，一次由联合国人权事务高级专员办事处于 1997 年 12 月在日内瓦召集举行，另一次由人权署和联合国粮食及农业组织于 1998 年 11 月在罗马联合举行，并注意到了两次磋商的最后报告。1999 年 4 月，委员会出席了由联合国行政协调委员会营养问题小组委员会日内瓦第二十六届会议组织，人权署主办的“用人权方式处理食物和营养政策与方案所涉的实质和政治问题”研讨会。

4. 委员会确认，取得足够食物的权利与人的固有尊严有着不可分割的联系，对《国际人权宪章》所载的其他人权的实现来说必不可少。这项权利与社会公正也是不可分割的，要求在国家与国际两级实行恰当的经济、环境及社会政策，以期消除贫困，实现所有人的各项人权。

5. 尽管国际社会经常重申充分尊重取得足够的食物的权利的重要性，但《盟约》第 11 条规定的标准与世界许多地区的普遍状况之间依然存在相当大的差距。世界各地有 8.4 亿多人(其中多数在发展中国家)处于长期饥饿状态，有数百万人由于自然灾害、一些地区的内乱和战争的增多以及食物被当作政治武器等而正在遭受饥荒。委员会注意到，尽管饥饿和营养不良问题往往在发展中国家极为突出，但与取得足够的食物的权利和免于饥饿的权利有关的营养不良、营养不足问题以及其他问题在一些经济最发达的国家也存在。从根本上说，饥饿问题和营养不良问题的根源，并不在于食物缺乏，而在于世界多数人口主要由于贫困而无法得到食物。

第 11 条第 1 款和第 2 款的规范性内容

6. 当每个男子、女子、儿童，单独或同他人一道在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段时，取得足够食物的权利就实现了。所以，取得足够食物的权利不应作狭义或限制性解释，不应等同于起码的热量、蛋白质和其他某些营养物。取得足够食物的权利须逐步加以落实。但是，根据第 11 条第 2 款的规定，国家负有核心义务，须采取必要行动减缓饥饿状况，甚至在发生自然灾害或其他灾害时也应这样做。

食物的提供和获取的适足性和持久性

7. 适足性概念就取得食物的权利而言尤为重要，原因是这一概念可突出在为《盟约》第 11 条目的确定某些可获取的食物或饮食在某种情况下是否可视为恰当之时必须考虑到的一些因素。持久性概念与足够的食物或粮食安全概念有着内在的联系，指的是今世后代都能取得食物。“适足性”的确切含义在很大程度上由总的社会、社会、文化、气候、生态条件及其他条件决定，而“持久性”则涵盖长期提供和获取的概念。

8. 委员会认为，取得足够食物的权利的核心内容的含义是：

食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，无有害物质，并在某一文化中可以接受；

此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取。

9. 饮食需要是指整个食物含有身心发育、发展和维持以及身体活动所需的各种营养物，这些营养物与人的整个生命期各阶段的生理需要相一致，并能满足男女和不同职业的需要。因此，有必要采取措施维持、适应、或加强食物多样性和恰当的消费和喂养方式，包括母乳喂养，同时确保食物的提供和获取至少不对食物结构和食物摄取产生不利影响。

10. 无有害物质对食物安全作出规定，并要求政府和私营部门都采取保护措施，防止食品在食物链各阶段因掺杂掺假和或因环境卫生问题或处置不当而受到污染。还必须设法识别、避免或消除自然生成的毒素。

11. 文化上或消费者的可接受性是指需要尽可能考虑到食品和食品消费附带的所认为的非基于食品的价值，并考虑到消费者对可获取的食物的特性的关切。

12. 可提供性是指直接依靠生产性土地或其他自然资源获取食物的可能性，或是指运转良好的分配、加工及销售系统根据需求将食物从生产地点运至所需要的地点的可能性。

13. 可获取性涵盖经济上的可获取性和实际可获取性：

经济上的可获取性是指个人或家庭与获取食物、取得适足饮食有关的开支水平应以其他基本需求的实现或满足不受影响或损害为限。经济上的可获取性适用于人们据以获取食物的任何获取方式或资格是衡量此种获取或资格对取得足够食物权利的享受的恰当程度的标准。对于社会中易受伤害群体，如无土地者和人口中其他极为贫困者，可能需要执行社会方案，对其给予照顾。

实际可获取性是指人人都必须能够取得食物，包括身体易受伤害者，如婴儿、青少年、老年人、残疾人、身患不治之症者，以及患有久治不愈病症者，包括精神病患者等。遭受自然灾害者，灾害多发区居民以及其他处于特别不利地位群体等，需受到特别重视，有时需在食物的获取方面受到优先照顾。许多土著居民群体尤易遭受影响，因此这些群体对祖传土地的获取和利用可能受到威胁。

义务和违约

14. 缔约国的法律义务的性质载于《盟约》第2条并在委员会第3号(1990)一般评论中述及。首要义务是采取步骤，逐渐达到取得足够粮食的权利的充分实现。这规定了一项尽快争取实现这一目标的义务。各国均应确保其管辖下的所有人都可取得足够的具有充分营养的和安全的最低限度的基本粮食，确保他们免于饥饿。

15. 取得足够粮食的权利象任何其他人权一样，对缔约国规定了三个类型或层次的义务：尊重、保护和履行的义务。履行的义务则既包括便利的义务，又包括提

供的义务。¹ 尊重现有的取得足够粮食的机会的义务要求各缔约国避免采取任何会妨碍这种机会的措施。保护的义务要求缔约国采取措施，确保企业或个人不得剥夺个人取得足够粮食的机会。履行(便利)的义务意味着，缔约国必须积极切实地展开活动，加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会，确保他们的生活，包括粮食安全。最后，如果某人或某个群体由于其无法控制的原因而无法以他们现有的办法享受取得足够粮食的权利，缔约国则有义务直接履行(提供)该权利。这项义务也适用于自然灾害或其他灾害的受害者。

16. 缔约国为了逐渐达到取得粮食的权利的充分实现负有这些不同层次的义务，而为了履行这些义务而采取的一些措施是比较紧迫的，而有些措施则具有比较长远的性质。

17. 如果某一国家未能确保至少达到免于饥饿的最低限度的基本水平，则违反了《盟约》。在确定哪些行动或不作为属于侵犯取得粮食的权利的行为时，必须将某一缔约国无力遵守同不愿意遵守区别开来。如果某缔约国辩称，由于资源方面的困难，它无法向无力自行取得粮食机会的人提供这种机会，该国则必须表明，它已经作了一切努力利用它掌握的所有资源，作为一个优先事项履行这些最低限度的义务。正如委员会在其第3号一般评论第10段中曾经指出的那样，《盟约》第2条第1款责成缔约国“尽最大能力”采取必要的步骤，如果一个国家声称由于它无力控制的原因而无法履行其义务，则有责任证明这种情况，并证明它已寻求取得国际支持以确保供应和取得必要的粮食，但未能成功。

18. 此外，在取得粮食的机会以及取得粮食的手段和权利方面的任何歧视行为，凡以种族、肤色、性别、语言、年龄、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他地位为理由并以取消或损害经济、社会和文化权利的平等享受或行使为目的或产生这种影响者，均构成了违反《盟约》的行为。

19. 国家或未得到国家充分制约的其他实体的直接行动可能会侵犯取得粮食的权利。这些行动包括：正式废除或暂停继续享受取得粮食的权利所必需的立法；

¹ 原先提出了三个层次的义务：尊重、保护和援助/履行。见《取得足够的粮食的权利作为一项人权》，研究丛刊第1号，1989年，纽约，(联合国出版物出售品编号E.89.XIV.2))。有人提出了“便利”这一中间层次作为委员会的一个类别，但委员会决定保持这三个层次的义务。

剥夺某些个人或群体取得粮食的机会，不论这种歧视行为是以立法为依据的，还是注重于行动的；在国内冲突或其他紧急情况下阻止人们取得人道主义粮食援助；通过显然违背原有的关于取得粮食的权利的法律义务的立法或政策；未能对个人或团体的活动加以制约，以防止它们侵犯他人取得粮食的权利，或者一国在同其他国家或同国际组织订立协定时未能考虑到其关于取得粮食的权利的国际法律义务。

20. 尽管只有国家可以加入《盟约》并因此最终对它遵守《盟约》负责，但所有社会成员——个人、家庭、当地社区、非政府组织、民间社会组织以及私人企业部门——均有责任实现取得足够粮食的权利。国家应该提供一种推动履行这些责任的环境。国内和跨国私营企业部门应该按照与政府和民间社会共同商定的有利于尊重取得足够粮食的权利的行为准则展开其活动。

国家一级的落实

21. 各缔约国落实取得足够粮食的权利的最合适的方法和方式不可避免地有很大的差别。各国在选择其本国办法时都有斟酌决定的余地，但《盟约》明确要求各缔约国采取一切必要的步骤，确保人人免于饥饿并尽早享受取得足够粮食的权利。这就需要根据确定这些目标的人权原则采取一种国家战略，确保所有人的粮食和营养安全，并需要拟订政策和相应的标准。各国还应该查明可以满足这些目标的现有资源和利用这些资源的成本效益最高的方法。

22. 这种战略应该建立在这样的基础上：系统地查明取得足够的粮食的权利的规范性内容衍伸的和本一般评论第 15 段中提到的缔约国义务的水平 and 性质方面详细说明的与情况和背景有关的政策措施和活动。这一战略将推动各部委和区域和地方当局之间的协调，并确保有关政策和行政决定符合《盟约》第 11 条规定的义务。

23. 为了制定和执行取得粮食的权利方面的国家战略，需要充分遵守责任心、透明度、人民参与、权力下放、立法能力和司法机构独立性的原则。良好的治理是实现所有人权——包括消除贫困并确保所有人过上满意的生活——的基本条件。

24. 应该制定适当的体制性机制，确保在参照粮食和营养方面所有现有国内专业知识拟订战略方面展开一个具有代表性的进程。这一战略应该规定实行必要的措施的责任和时间范围。

25. 这一战略应该解决涉及到粮食系统所有方面的关键问题和措施，包括安全粮食的生产、加工、分配、销售和消费以及健康、教育、就业和社会安全方面的平行措施。应该注意确保在国家、区域、地方和家庭各级最可持久地管理和利用自然粮食资源和其他粮食资源。

26. 这一战略应该特别注意防止取得粮食或粮食资源方面的歧视的必要性。这一方面的行动应该包括：保障特别是妇女充分和平等取得经济资源的机会，包括继承权和土地和其他财产的拥有权、贷款、自然资源和适当的技术；采取措施，尊重和保护其报酬可确保工资劳动者及其家属过上象样生活的自谋职业和工作(按照《盟约》第 7(a)(二)条的规定)；保持土地(包括森林)权利的登记。

27. 作为其保护人民的粮食资源的一项义务，缔约国应该采取适当的步骤，确保私营企业部门和民间社会的活动符合取得粮食的权利。

28. 即使一国遇到严重的资源困难，无论是经济调整进程、经济衰退、气候条件还是其他因素造成的困难，均应采取措施，尤其是为脆弱人口群体和个人落实取得足够粮食的权利。

标准和框架立法

29. 在执行以上提到的国别战略时，各国应对以后进行的国内和国际监督制定可核查的标准。在这一方面，各国应该考虑通过一项框架法律，作为执行取得粮食权利国家战略的一项主要文书。该框架法律应规定：其目的；应实现目标或目的和为实现这些目标规定的时间范围；可以实现这种广义上的目的的手段，特别是预期与民间社会和私营部门以及与国际组织的合作；对这一进程的体制性责任；监督这一进程的国内机制以及可能的追索程序。在制定这种标准和框架立法时，缔约国应积极地吸收民间社会组织参加。

30. 有关联合国方案和机构应该应请求协助起草框架立法和审查部门立法。例如，粮农组织在粮食和农业方面具有大量的专门知识并积累了此方面立法的知识。联合国儿童基金会(儿童基金会)在关于婴儿和幼儿通过母婴保护取得足够粮食的权利的立法——包括鼓励母乳喂养的立法并在关于销售母乳代用品的规章方面具有相当的专业知识。

监 督

31. 缔约国应建立并保持一些机制，监督实现所有人取得足够粮食的权利的方面的进展，查明影响履行其义务的程度方面的因素和困难，并推动采取矫正立法和行政措施，包括履行《盟约》第 2.1 条和第 23 条规定的义务的措施。

补救措施和责任制

32. 取得足够的粮食的权利受到侵犯的任何个人或团体应该有机会利用国内和国际一级的有效的司法和其他适当补救措施。这种侵权行为的所有受害者均有资格取得充分的补偿，其形式可以是偿还、赔偿、补偿，也可以是保证不重犯。各国申诉问题调查官和人权委员会应该解决侵犯取得粮食的权利的现象。

33. 将承认取得粮食的权利的国际文书纳入国内法律秩序，或承认其适用性，就可以极大地扩大补救措施的范围和效力，因此应该在所有情况下加以鼓励。法院则应该受权直接参照《盟约》规定的义务，裁决取得粮食的权利的核心内容是否受到侵犯。

34. 请法官和法律界其他成员在履行职责时更多地注意侵犯取得粮食的权利的行为。

35. 缔约国应该尊重和保护人权倡导者和协助脆弱群体实现取得足够粮食的权利的民间社会其他成员的工作。

国际义务

缔 约 国

36. 按照《联合国宪章》第 56 条、《盟约》第 11 条、第 2.1 条和第 23 条的具体规定和《世界粮食首脑会议罗马宣言》的精神，缔约国应该承认国际合作发挥的重要作用并按照其承诺，采取共同和单独的行动，充分实现取得足够粮食的权利。缔约国在履行其承诺时，应该采取步骤，尊重在其他国家里享受取得粮食的权利，保护该权利，便利取得粮食并于需要时提供必要的援助。缔约国应该确保有关国际协定适当注意到取得足够粮食的权利，并考虑为此目的制定进一步的国际法律文书。

37. 缔约国应该在任何时候都避免危及其他国家粮食生产条件和取得粮食的机会的粮食禁运或类似措施。粮食绝不能作为一种政治和经济压力的工具。在这一方面，委员会回顾其第 8 号一般评论中表明的关于经济制裁和对经济、社会和文化权利尊重这两者之间关系的立场。

国家和国际组织

38. 按照《联合国宪章》，各国负有共同和单独的责任，在紧急情况下合作提供救灾和人道主义援助，包括对难民和国内流离失所者的援助。各国应该按照其能力对这项任务作出贡献。世界粮食计划署(粮食署)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的作用，尤其是儿童基金会和粮农组织的作用在这一方面特别重要，因此应该予以加强。应该首先向最脆弱的人口提供粮食援助。

39. 粮食援助的提供应该尽可能避免不利地影响到当地生产者和当地市场，粮食援助的安排应该推动受益人恢复粮食自给自足。这种援助应该按照预期受益人的需要提供。国际粮食贸易或援助方案中包括的产品对于受援人口必须是安全的，而且必须是文化上可以接受的。

联合国和其他国际组织

40. 各联合国机构在促进实现取得粮食权利方面的作用，包括通过联合国发展援助框架在国家一级发挥的作用，具有特别重要性。应该保持促进实现取得粮食的权利的协调努力，以便促进所有有关行为者——包括民间社会所有成员——之间的一致性和配合。粮食组织——粮农组织、粮食署和国际农业发展基金(农发基金)以及联合国开发计划署(开发署)、儿童基金会、世界银行和各区域开发银行应该在适当尊重其各自职权的条件下利用其各自的专门知识更有效地合作，在国家一级落实取得粮食的权利。

41. 国际金融机构，尤其是世界货币基金组织(货币基金组织)和世界银行，应该更多地注意在其放款政策和信贷协定中并在应付债务危机的国际措施中更多地注意保护取得粮食的权利。应该按照委员会第 2 号一般评论第 9 段在任何结构调整方案中注意确保取得粮食的权利受到保护。

-- -- -- -- --