



第六十三届会议

议程项目 44 和 107

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议
和首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动
千年首脑会议成果的后续行动

关于全球粮食危机与食物权的概念说明

大会主席的说明

大会第六十三届会议主席谨将食物权问题特别报告员奥利维娅·德许特教授(比利时)撰写的关于“全球粮食危机与食物权”的本概念说明作为大会文件转递会员国。

会员国将记得，在 2009 年 4 月 6 日举行的关于全球粮食危机与食物权的大会互动式专题对话上，曾分发过这份概念说明。参加互动式对话的有来自不同学科领域(包括经济学、农艺学和农业生态学)的高级别专家，还有特别报告员德许特教授。互动式对话还包括世界上最大的小农和农民组织“农民之路”的一名代表。

为了便于会员国和特邀发言者对话，鼓励杰出的小组成员考虑以下问题：

- 在财富丰足的世界里，大规模侵犯食物权的主要原因是什么？
- 国际社会应该采取什么措施，以实现使挨饿的人口比例减少一半的第一个千年发展目标和终止侵犯食物权的行为？具体地说，应该如何塑造国际环境，实现这一目标？
- 特别是考虑到气候变化对我们生产粮食的能力的影响，目前的粮食生产和分配系统组织是否有能力满足今后粮食无保障的挑战？考虑到对农产品的需求不断增加，为解决全世界的吃饭问题，农业生产应该朝哪个方向发展？



- 全球对粮食生产和分配系统的管理是否足以有效地消除饥饿？如果不是，应该建议作出哪些改变？

这些问题提供了一个有益的框架，可供会员国和本组织在制定适当的体制和政策应对全球粮食危机、实现千年发展目标和努力消除饥饿方面，审议所面临的多重而复杂的挑战。

会员国和小组成员在关于全球粮食危机与食物权的互动式专题对话上的发言可在大会第六十三届会议主席的网站查阅。

大会关于全球粮食危机与食物权的互动式专题对话：概念说明

纽约联合国总部

一. 背景

1. 去年,全世界经历了国际市场上粮食价格急剧增长的情况。2008 年头 3 个月,所有主要的粮食商品其国际名义价格达到近 50 年的最高水平,实际价格则为近 30 年的最高水平。40 多个国家因此而发生社会动荡。2007-2008 年,饥饿人口数量急剧增加:今天,大约 9.7 亿人挨饿,而 2003-2005 年则为 8.48 亿人。这一数字很可能不会因为价格在近期会有所回落而减少,特别是因为价格回落意味着最弱势的其中一个群体,即占挨饿人口 50%的小农,将被进一步边缘化,有些人会被迫放弃务农。

2. 对许多家庭来说,特别在发展中国家,价格的急剧上涨使其买不起食物,致使他们削减教育或保健开支,减少食物品种,或者少吃几顿饭。但危机的影响范围更广,更深,远不是价格问题本身所能表明的。这场危机说明了全球粮食系统不可持续。这一系统也许善于生产大量的粮食,但在社会和环境方面都不可持续:发展中国家的小农收入低于糊口水平,使他们往往没有其他选择,只能离开自己的土地,在城市寻求就业机会。目前的农业生产方法使土地流失,产生大量温室气体,并使用大量的水。如果我们不采取果断行动,长期的粮食安全就会受到威胁,我们所目睹的这种危机就会不可避免地再次发生。

3. 全球粮食危机使政府将改善全球农业和粮食系统作为国际议程上的一个优先事项。国际机构已采取一系列主动行动,协助各国在国家一级的努力。

4. 为了制定应对全球粮食危机的统一举措,2008 年 4 月 28 日和 29 日在伯尔尼举行的联合国系统行政首长协调理事会会议决定设立一个全球粮食保障危机高级别工作队,由秘书长领导。工作队成员包括联合国相关机构、基金和方案、世界银行、世界贸易组织和国际货币基金组织。工作队于 2008 年 5 月 12 日举行了第一次会议。2008 年 7 月,工作队通过了一个全面行动框架,其中体现了所涉机构在应该如何满足迫在眉睫的短期需求和确保粮食安全的全球长期战略方面的一致观点。目前,工作队正在这一框架内协助各国政府设法改善其承受农产品价格的能力。在今后几年里,农产品价格将居高不下,而且,特别是由于气候变化对农业生产的影响,将比以往更为激烈波动。

5. 2008 年还举行了若干高级别的政府间活动,其中包括 5 月 22 日人权理事会特别会议。这次会议是首次专门针对主题问题(即非具体国家问题)举行的会议,也是首次关于社会权利问题的会议。经济及社会理事会于 5 月 22 日和 23 日也就此专门举行会议。6 月 3 日至 5 日,在联合国粮食及农业组织(粮农组织)的主持下,在罗马召开了世界粮食安全问题:气候变化和生物能源挑战高级别会议。大

会于 5 月 29 日和 6 月 18 日举行了两次关于全球粮食危机的非正式会议，并于 7 月 18 日举行了关于全球粮食和能源危机的全体会议。大会第三委员会于 10 月 27 日与食物权问题特别报告员奥利维娅·德许特教授举行了互动式对话，期间辩论了以基于权利的办法处理全球粮食危机的问题。2008 年 12 月，大会通过一项关于食物权的第 63/187 号决议，其中，除其他外，回顾了国家在日益恶化的粮食危机情况下的人权义务。

6. 2008 年 9 月 10 日，食物权问题特别报告员应人权理事会在其关于全球粮食危机问题的特别会议上提出的请求，向其提交了一份关于这一问题的报告 (A/HRC/9/23)。该报告的前提思想是，造成危机的原因是受影响者的购买力不足，粮食生产和分配链在力量上的不平衡以及社会的贫困和边缘化阶层丧失权力的缘故。报告认为，可以通过承认获得充足食物的人权和以此为指导的解决办法克服这些因素。如果不克服这些因素，那么旨在增加粮食产量的解决办法将无法持续。总之，报告的要旨是，粮食无保障不是一个技术问题，而是一个政治问题。结论建议反映了这一信念。

7. 一些国家的政府表示支持这些建议，并同意报告所作的分析。与此同时，由于金融危机的影响和国际市场上农业初级商品价格的下降，国际社会此时对付粮食危机背后隐藏的结构性的决心可能不如 2008 年 6 月时那么强。但是，仍按常规行事会是一个严重的错误，有可能带来影响深远的后果。

8. 上述报告强调指出，解决办法不是简单地提高产量，从而降低价格，而是通过政府对价格的适当管制，减少农场价格和消费者支付的价格两者之间的差距，并遏制国际市场和国内市场的价格波动。持续波动的后果将是毁灭性的。各国政府需要在这一问题上采取果断行动。不这样做不仅意味着食物权受到侵犯的受害者将依然多得不可接受，而且意味着我们将无法抵抗未来的冲击。

9. 关于我们在国家和国际各级需要取得什么成果的辩论将持续到 2009 年年底。2009 年 1 月 26 日和 27 日，西班牙政府和秘书长召开了一次人人享有粮食保障高级别会议，评估 2008 年 6 月 3 日至 5 日在罗马高级别会议上作出的承诺的落实情况，并就一个新的全球农业、粮食保障和营养联盟展开讨论。马德里首脑会议重申各国在实现食物权方面负有首要责任，承认妇女和儿童等弱势群体面临的获得适足食物的特殊困难，鼓励各国从粮农组织的《支持在国家粮食保障范围内逐步实现适足食物权的自愿导则》（“自愿导则”）中获得启迪。食物权问题特别报告员将向人权理事会第十二届会议提出关于全球粮食危机的后续报告。该报告将审查国家和国际各级应对全球粮食危机带来的挑战而采取的主动行动。

二. 全球粮食危机与食物权的互动式专题对话的目的

10. 鉴于上述情况，大会第六十三届会议主席于 2009 年 4 月 6 日举行了一次全球粮食危机与食物权的互动式专题对话。这不仅是为了把全球粮食危机和克服其

结构性原因的需要再次放在国际政治议程的首位，也是为了指导国际一级正在拟定的主动行动，以确保它们不只是增加产量，而且还能有效地消除饥饿。

11. 目前已达成共识，认为需要采取果断行动，建立一个能够满足日益增长的需求的农业食品系统尽管对如何实现这一目标还有争论。上述努力，特别是建立一个新的农业和食品的全球架构工作，应以国际法承认的获得适足食物的人权为基础，以确保其向满足最弱势者和丧失权力者的需要这方面发展。

12. 1996年在罗马召开的世界粮食首脑会议上，与会者要求赋予食物权以更为具体和便于操作的内容。2004年，粮农组织理事会的187个会员国通过了《自愿导则》。同一期间，经济、社会和文化权利委员会通过了其关于食物权的第12号一般性意见，人权委员会规定了食物权问题特别报告员的任务。

13. 食物权的规范性内容是在那时阐明的。最近的危机表明，需要推动这一进程，使之进入具体实施阶段。这是当务之急。除非国际社会将食物权置于其各项努力的中心位置，克服导致这场全球粮食危机的结构性原因，否则我们会重蹈覆辙。我们将生产得更多，因唯恐生产得太少，但我们会忘记询问决定性的问题。由于这些问题的政治性质，政府往往不愿听到。那就是：增加生产会使谁的收入增加？最贫者能买得起市场上供应的食物吗？有安全网保护最贫者不受高价影响吗？有稳定措施保护农民不使价格过低吗？是否正在采取主动行动缩小农场价格与消费者支付的价格之间的差距？过去几年来，这一价格显著增加。食物权受到侵害的受害者是否有补救措施，挑战造成这种侵害的政府行为和不行为？生产食物的方式是否能使环境持续？

14. 食物权迫使我们面对这些问题，并回答这些问题。政府的首要责任是收集关于这一情况的资料：了解粮食无保障和脆弱性情况；找出充分实现食物权的障碍；并努力排除这些障碍。承认食物权可使法院或国家人权机构等其他独立机构监督政府行为，并吁请它们说明其政策选择的正当性。应系统评估这些选择对实现食物权的影响。生产足够的粮食当然很必要，而且人口增长、饮食结构转变、气候变化和竞相争夺作物用于食物、饲料和燃料都在挑战我们将来满足地球上不断增长的需求的能力。但这只是等式的一部分。同样重要的是，人人都要有机会——特别是经济机会——获得现有的食物。

15. 经济、社会和文化权利委员会认为，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适足食物的实际和经济条件或获取食物的手段时，取得适足食物的权利就得到实现。食物权不是有饭吃的问题。食物权是保证养活自己的权利。这不仅要求有食物，而且要求每家每户要么有能力生产自己的食物，要么有足够的购买力购买需要的食物。

三. 互动式专题对话小组的组成

16. 为了向大会会员国提供一个完整和翔实的概述，说明我们当前面临的复杂挑战，全球粮食危机与食物权的互动式专题对话应包括来自不同学科领域(例如经济学、农艺学和农业生态学)的高级别专家，并包括食物权问题特别报告员。关于该小组的组成和详细方案将在下周通知会员国。

17. 将邀请专家讨论以下等问题：

(a) 在财富丰足的世界里，大规模侵犯食物权的主要原因是什么？

(b) 国际社会应该采取什么措施，以实现使挨饿的人口比例减少一半的第一个千年发展目标和终止侵犯食物权的行为？具体地说，应该如何塑造国际环境，实现这一目标？

(c) 特别是考虑到气候变化对我们生产粮食的能力的影响，目前的粮食生产和分配系统组织是否有能力满足今后粮食无保障的挑战？考虑到对农产品的需求不断增加，为解决全世界的吃饭问题，农业生产应该朝哪个方向发展？

(d) 全球对粮食生产和分配系统的管理是否足以有效地消除饥饿？如果不然，应该建议作出什么改变？

人权理事会采取的特别程序

联合国人权事务高级专员办事处

食物权问题特别报告员

奥利维娅·德许特教授

日内瓦