



大会

Distr.: General
15 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表*项目 72 (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特别报告员希拉勒·埃尔韦尔根据大会第 [73/171](#)
号决议提交的临时报告。

* [A/74/50](#)



食物权特别报告员的临时报告

摘要

本报告重点关注可持续发展目标，它们是《2030 年可持续发展议程》的基础，也是推动实现食物权以及其他经济、社会及文化权利的潜在变革性工具。尽管没有明确承认食物权，但是可持续发展目标在追求人人享有人权方面“不让任何一个人掉队”的承诺反映了平等和不歧视原则。不平等以及食物和生产资源分配不均仍然是阻碍食物权实现的重大障碍，对历史上或结构上落后的人口群体而言尤其如此。让这些人口群体参与政策进程，并采用以人权为基础的整体方法落实可持续发展目标，将重振旨在消除饥饿和营养不良的努力，使人人得以享有食物权。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 落后的人太多：利用可持续发展目标消除有损食物权的不平等	5
A. 界定“不让任何一个人掉队”的含义	5
B. 消除国家内部和国家之间的经济不平等	5
C. 增强不平等问题加剧群体的权能并让他们参与进来	8
三. 加强可持续发展目标的落实：创造有利环境和改革体制框架	15
A. 采用以人权为基础的方法	15
B. 加强监督和问责	16
C. 分配更多财政资源	17
D. 协调彼此分散而相互竞争的具体目标	19
E. 建立数据收集能力和报告机制	19
F. 促进私营部门均衡参与	20
四. 结论和建议	21

一. 导言

1. 食物权的实现对于实现《2030年可持续发展议程》提出的宏伟目标至关重要。《2030年议程》于2015年9月25日由大会通过，得到了193个国家的签署。它旨在通过可持续发展目标，为2016年至2030年的全球发展努力提供指导。可持续发展目标包含17项目标和169项具体目标，是对消除贫困、保护地球以及确保人人享有和平与繁荣的普遍行动呼吁。
2. 可持续发展目标没有明确承认《世界人权宣言》第二十五条所载、《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条进一步阐述的享有充足食物的人权。相反，可持续发展目标寻求实现所有人的人权，并承诺不让任何一个人掉队——暗示了平等和不歧视这两项人权原则。这一承诺并未规定各国的法律义务，但却与食物权密切相关：不平等、特别是食物和生产资源分配不均仍然是阻碍实现食物权以及享有其他经济、社会及文化权利的最重大障碍之一。
3. 食物权超越了作为目标2(零饥饿)的基础范式的生产力主义。要实现这一权利，必须消除历史上和结构上有损粮食系统可供性、充足性、可获性和可持续性的不平等问题。¹ 因此，寻求实现食物权需要考虑所有可持续发展目标，这些目标共同寻求增强已经落后的人的权能。国家作为主要的责任承担者，必须创造利于享有食物权的环境。确定可持续发展目标的优先次序并打破各自为政的“筒仓式”做法，将提高决策者、科学家、学者、民间社会和私营部门行为体参与的包容性和均衡性。
4. 遗憾的是，可持续发展目标尚未步入正轨，无法充分发挥其潜力，而受影响最大的人口群体是那些不平等和边缘化程度最严重者，特别是妇女、儿童、土著人民、农民和移民群体。尽管不同地区和不同国家在落实可持续发展目标方面存在巨大差异，但是世界上最脆弱的群体最有可能落后。据报告，截至2019年，亚太区域在半数以上的可持续发展目标方面停滞不前，消除饥饿的工作进展甚微或毫无进展。² 此外，撒哈拉以南非洲的部分地区仍然饥荒四起，在2030年以前，那里生活着全世界将近十分之九的极端贫困人口。³
5. 在全球范围内，饥饿状况自2015年加剧，影响人口逾8.20亿。⁴ 成人肥胖率逐年上升，只有不到5%的国家步入了实现消除儿童肥胖这一目标的正轨。“隐性饥饿”，或者说微营养素缺乏症，影响了数百万人，其中包括2017年1.51亿发育

¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)总干事何塞·格拉齐亚诺·达席尔瓦指出，实现食物权意味着增强人们有尊严地养活自己和家人的权能。它意味着确保全世界所有儿童、妇女和男子都能获取所需的健康饮食以充分实现和维持其潜能。

² 亚洲及太平洋经济社会委员会，《2019年亚洲及太平洋实现可持续发展目标进展报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.9)，第2页。

³ 世界银行，“贫困概述”(www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview)。

⁴ 粮农组织等，《2019年世界粮食安全和营养状况：防范经济放缓与衰退》(罗马，2019年)，第3页。

迟缓的5岁以下儿童。⁵ 冲突和气候变化引发的天气事件进一步加重了人类的苦难，造成了史无前例的流离失所状况，并导致土地和水域生态系统迅速恶化。这些原因阻碍了可持续发展工作，加剧了不平等。

6. 这些趋势并不意味着《2030年议程》完全被毁或注定失败；只是可持续发展目标大幅推动实现食物权的潜力仍未得以发挥。如果采用以人权为基础的整体方法来实施《2030年议程》，那么该议程就能够推进所有经济、社会及文化权利。本报告提倡加强利益攸关方之间的合作，尤其是关注已经落后的群体，从而根据可持续发展目标制定种种政策，以消除不平等和其他阻碍实现食物权的障碍。为了实现食物权，各国必须将“不让任何一个人掉队”的承诺转化为符合人权法的具体政策；展现出在实现可持续发展目标过程中消除薄弱环节的政治意愿和财政承诺；以及将造成全球饥饿和营养不良的因素的解决方案置于民族主义政策之上。

二. 落后的人太多：利用可持续发展目标消除有损食物权的不平等

A. 界定“不让任何一个人掉队”的含义

7. “不让任何一个人掉队”这一贯穿各领域的原则被认为是《2030年议程》中最具变革意义的要素之一，因为它在可持续发展目标框架内将平等和不歧视这两项基本人权原则结合在一起。如果有目的地加以实施，这一自愿承诺“将确保人权处于发展做法的核心，而那些落在最后面的人则是规划、进程和干预措施的重点对象。”⁶ 不过，在可持续发展目标没有清晰的优先事项和精确的具体目标的情况下，各国已经在努力将这一承诺转化为具体的政策行动。

8. 要确保人人都能公平地获得充足的食物，必须制定一项总体发展战略，要求对经济、社会和政治制度进行转型变革。人权法律规定各国义务提供粮食并满足不同群体的营养需求，以及保证最贫困和最边缘化的群体有机会发挥其发展潜力。⁷ 根据可持续发展目标采行的政策改革应当侧重于阻碍实现食物权的障碍，扩大民间社会参与粮食系统治理的机会并实施消除不平等和排斥的法律保护。

B. 消除国家内部和国家之间的经济不平等

1. 经济不平等

9. 近年来，经济不平等达到了空前水平。2017年，全球财富增长了3.1%，⁸ 但其中约82%的增长只惠及人口中最富有的1%，这些人掌握的财富相当于其余99%

⁵ 联合国儿童基金会、世界卫生组织和国际复兴开发银行/世界银行，《儿童营养不良水平和趋势：关于儿童营养不良的联合评估——2018年版的主要结果》(日内瓦，2018年)。

⁶ Bond, “Leave no one behind: how the development community is realising the pledge” (London, January 2018), p. 4.

⁷ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“充足食物权”，第34号概况介绍(日内瓦，2010年)，第20页。

⁸ International Food Policy Research Institute, *Global Food Policy Report 2019* (Washington, D.C., 2019), p. 8.

的人口的财富总和。人口中最贫穷的50%没有实现财富增长。⁹ 仍有逾20亿人生活在贫困之中，其中7.36亿人生活在极端贫困中。在过去的半个世纪里，气候变化使全球各国之间的不平等加剧了25%。¹⁰ 随着富人越来越富，在2050年之前，日均生活费低于1.90美元的人数可能会开始增加。¹¹

10. 《2030年议程》认识到，零饥饿(目标2)和减贫(目标1)必须一起处理。可持续发展目标中以人为本的愿景高度重视逾25亿依靠农业生存和谋生的人。但是，要实现食物权，还需要分散财富，以弥合国家内部和国家之间的不平等(目标10)以及个人之间的不平等(目标5)。¹² 2007-2008年的全球金融危机揭露了财富集中如何危害粮食系统的可持续性：主导农业企业和粮食部门的跨国公司利用其经济财富对国家和国际粮食政策直接施加政治影响，导致最弱势群体的需求和权利无法得到保障。¹³

11. 燃料和粮食补贴削减、粮食价格不断上涨、腐败和紧缩措施都加剧了财富不均，最近在世界各地(包括海地、苏丹、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和津巴布韦)引发了动乱和人道主义危机。侵犯公民权利和政治权利的行为也加剧了全球北方经济权利和社会权利的下降。例如最近在法国，“黄马甲”对将他们排除在经济权利和公共事务之外的状况提起抗议；¹⁴ 在美利坚合众国，贫困和对穷人定罪会导致不予保障、甚至不予承认政治参与这一人权(见 [A/HRC/38/33/Add.1](#))。

2. 财富再分配与财政政策

12. 目标10是《2030年议程》中最引人注目的要素之一，表现了正式承诺解决收入不平等、社会和政治权力失衡、财政和工资政策不公平、金融监管以及全球经济治理问题。该目标进一步鼓励各国采用财政、工资和社会保障政策，逐步实现更大程度的平等。实施财富再分配的财政政策将有助于权力的重新分配，并增加粮食系统内获得食物的机会，对世界各地的贫困人口而言尤其如此，因为通过税收或重新分配现有支出进行再分配可以解决全球75%以上的贫困问题。¹⁵

⁹ Oxfam International, “Reward work, not wealth (Oxford, January 2018), p. 8.

¹⁰ Noah S. Diffenbaugh and Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, No. 20 (May 2019).

¹¹ Bill and Melinda Gates Foundation, “Goalkeepers: the stories behind the data 2018”, p. 5.

¹² Center for Economic and Social Rights (CESR), “From disparity to dignity: tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals, Human Rights Policy Brief (New York, 2016), p. 8.

¹³ Felipe Bley Folly and others, “Echoes from below: peoples’ social struggles as an antidote to a ‘human rights crisis’” in *Right to Food and Nutrition Watch: the World Food Crisis – the Way Out* (Global Network for the Right to Food and Nutrition, September 2017), p. 30.

¹⁴ 联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特在人权理事会的讲话，2019年3月6日。

¹⁵ Chris Hoy and Andy Sumner, “Gasoline, guns, and giveaways: is there new capacity for redistribution to end three quarters of global poverty?” , Working Paper No. 433 (Washington, D.C., Center for Global Development, August 2016), p. 2.

13. 累进税制，包括支持社会保障转移和公共服务的直接所得税和财产税，可能会对再分配产生重大影响。¹⁶ 在一些发达国家，对高收入人群适用更高税率，并将税收用于经济和社会权利所必需的商品和公共服务，已被证明是成功的做法。在芬兰，如果没有直接税和转移支付，2015年处于相对贫困状态的人口就会是34%，而不是6.3%。¹⁷ 累进制财政政策对发展中国家的不平等问题影响较小，不过结果因国而异。

14. 通过累进税制为健康事业提供资金，应当向比较贫穷的家庭倾斜(A/71/304, 第30段)，与填补现行税收政策中的漏洞以及将资源重新分配给那些依靠国营的综合食物、健康和教育方案和社会保障的人相同。各国应当设法取消紧缩政策，这些政策不仅会压缩公共干预措施的空间，还会对公民获取公共物品的机会造成重大影响。¹⁸ 此类政策解决方案是 2019年7月经济及社会理事会整合部分的重点，主题为“增强人民权能，确保包容和平等”，会前由近50个国家介绍了自愿国别评估情况。

15. 尽管目标10具有潜力，但它仍然易遭战略忽视，并且更有可能被政策制定者忽视。它的不足之处之一是，没有一个具体目标来减少收入和财富的分配不均，也没有一个指标可以显示一国的经济不平等程度在2030年以前是否已经下降。有关不平等的主要具体目标(具体目标10.1)侧重于人口中最底层的40%，忽略了“消失的中间阶层”，也忽略了许多发达国家的实际情况，这些国家近来的经济增长集中在人口中收入档次最高的1%。各国应依靠广泛使用的基尼系数或更有效的帕尔马比率，后者用于衡量税前和社会转移支付后的水平，以充分反映财政政策对分配的影响。

3. 扩大社会保障制度

16. 食物权要求各国通过建立社会保障机制等手段，主动扩大人民获得资源的渠道，增强其谋生的手段。特别报告员谈到了社会保障的重要性，特别是对农业工人和渔业工人的重要性，他们属于世界上最贫困的人群(A/73/164, 第21段和 A/HRC/40/56, 第24段)。社会保障也可惠及整个社会(见 A/65/259)。据估计，36%的“非常贫困”人口通过包括现金、实物转移、社会养恤金、公共工程和学校供餐方案在内的社会安全网摆脱了极端贫困。¹⁹ 这些方案使发展中国家的贫困深度减少了近一半。²⁰

¹⁶ CESR, “From Disparity to Dignity”, p. 20.

¹⁷ 《通过社会保障促进包容：2018年世界社会状况报告》(联合国出版物，出售品编号：E.17.IV.2)，第15页。

¹⁸ Stephan Backes and others, “Democracy not for sale: the struggle for food sovereignty in the age of austerity in Greece” (Amsterdam, Heidelberg and Athens/Thessaloniki, Transnational Institute, FIAN International and Agroecopolis, November 2018).

¹⁹ 世界银行，“安全网”，2019年3月28日更新(www.worldbank.org/en/topic/safetynets)。

²⁰ Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur and Ruslan Yemtsov, “Social protection and poverty reduction: global patterns and some targets, *World Development*, vol. 61 (September 2014), pp.167–177.

17. 自《2030年议程》通过以来,许多国家根据可持续发展目标的具体目标1.3和具体目标10.4大幅扩大和巩固了社会保障覆盖面,并根据国际劳工组织(劳工组织)《2012年社会保护底线建议书》(第202号)建立了有效的社会保障最低标准。²¹ 税收资助的社会援助方案对撒哈拉以南非洲的不平等影响最为显著,并且,与社会保险结合后,在东欧和中亚国家产生了最大的均衡效应。²² 这些社会保障计划不仅解决了贫困问题本身,还消除了陷入贫困的风险。

18. 尽管如此,世界上只有不到一半的人口享有法律上可强制执行的社会保障的有效保护,而且覆盖范围往往因实施、执行或机构能力不足而受限。²³ 在低收入国家和中等收入国家,分别只有3%和24%的极端贫困人口被纳入了社会保险和社会援助方案,非洲约有83%的农村人口得不到国家卫生系统的保护。²⁴

19. 即使在财富高度集中、大多数人口已实现食物权和健康权的国家,取消现有的社会保障也可能造成重大损害。例如,尽管巴西的“零饥饿”方案取得了历史性成功,但2015年至2017年期间的社会保障缩减影响了150万个家庭,并助推了从八年前起开始回升的贫困水平。²⁵ 希腊的金融危机和新自由主义紧缩措施摧毁了该国本就不完善的社会保障体系,导致希腊的贫困和不平等达到了前所未有的程度。²⁶ 极端贫困问题特别报告员最近注意到,在大不列颠及北爱尔兰联合王国,受社会福利方案大幅削减和高风险、低报酬工作的影响,其五分之一的人口(1 400万人)生活在贫困中(见 [A/HRC/41/39/Add.1](#))。

C. 增强不平等加剧群体的权能并让他们参与进来

20. 不平等并不局限在金融财富,还包括社会经济、文化和政治歧视,这些歧视会影响个人享有广泛人权的能力。因此,目标10下的具体目标10.2鼓励各国增强所有人的权能,促进他们融入社会、经济和政治生活,而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或其他任何区别。这些歧视往往是社会内部紧张和冲突的根源。

²¹ 有 20 多个国家近乎实现了养老金的全民覆盖,并且巴西、佛得角、中国、加纳、印度、墨西哥、莫桑比克、南非和泰国的社会保障覆盖率逐步提高。劳工组织,《2017-19 年度全球社会保护报告:提供全民社保,实现可持续发展目标》(国际劳工局,日内瓦,2017 年),第 7 页。

²² 《2018 年世界社会状况报告》,第 11 页和第 12 页。

²³ 国际劳工组织,《2017-19 年度全球社会保护报告》,第 9 页。

²⁴ Andrew Mundalo Allieu, “Implementing nationally appropriate social protection systems and measures for all: gaps and challenges facing rural areas”, 在经济和社会事务部关于消除农村贫困以执行《2030 年议程》的专家组会议上提交的文件,亚的斯亚贝巴,2019 年 2 月 27 日至 3 月 1 日。

²⁵ 食物权特别报告员、与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员、土著人民权利特别报告员,以及享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员致巴西函(2019 年 2 月 22 日)。

²⁶ Sofia Adam and Christos Papatheodorou, “Dismantling the feeble social protection system of Greece: consequences of the crisis and austerity measures”, in *Challenges to European Welfare Systems*, Klaus Shubert, Paloma de Villota and Johanna Kuhlmann, eds. (Springer International Publishing, 2016).

21. 由于缺乏法律保护，妇女和女童、儿童和青年、农民和其他农村社区、土著人民和移民虽然是全球粮食系统不可分割的一部分，但在结构上却落后了，面临持续存在的制度性歧视，在灾害和冲突环境中更容易遭受饥饿。采取增强这些群体的权能并让他们参与进来的战略政策将有助于保障其获得充足的食物，并支持人权的实现。

1. 妇女

22. 妇女为旨在消除贫困、饥饿和营养不良的可持续粮食系统和全球战略作出了重大贡献，然而，妇女在世界饥饿人口中占70%，并且更有可能遭遇粮食不安全和营养无保障。²⁷《消除对妇女一切形式歧视公约》规定了各国促进性别平等并增强妇女和女童权能的全面义务。可持续发展目标为保障妇女享有其权利提供了进一步指导。尽管实现性别平等是目标5直接关注的重点，但是这一理念在整套目标的36项具体目标和45项指标中都有体现。

23. 将性别平等视角纳入所有政策领域的主流可以使各国能够解决权力失衡的问题，而权力失衡会导致性别歧视和基于性别的暴力行为；导致获取土地所有权、保有权和基本服务受到限制；导致不稳定工作和无偿工作；导致缺乏教育；以及导致司法障碍(见 [A/HRC/31/51](#))。可持续发展目标促进妇女和女童更公平地获得土地和生产资源，这是性别平等的重要组成部分(具体目标5.a)，也是实现零饥饿和消除营养不良的先决条件(具体目标2.3)。如果获得与男子相同的资源渠道，妇女可以将农场的产量提高20%至30%，从而使发展中国家每年的农业总产量提高2.5%至4%，并将世界饥饿人口的数量减少12%至17%。²⁸

24. 不过，为发挥这一潜力，各国需要废除各种限制性和歧视性的法律习俗，这些法律习俗导致男女之间的不平等长期存在。具体目标5.a 倡导进行改革，使妇女能够享有所有权和保有权、金融服务和自然资源，但必须符合国家法律。由于歧视性政策和做法，尽管妇女占农业劳动力的43%，但她们在土地所有者中所占比例却不足13%，而且许多妇女生产者没有得到补偿，或者缺乏市场机会。²⁹

25. 各国应当对目标5进行更大胆的解读，该目标强调性别平等是增强政治权能、经济机会、人身安全、同工同酬、个人选择自由和食物权的先决条件。³⁰ 可持续发展目标框架所提倡的性别平等观点过于狭隘，在与森林、荒漠化和土地退化(目

²⁷ 粮农组织，“饥饿者之声”(2015-2017年三年平均)。另见特别报告员关于妇女([A/HRC/31/51](#)，第4段和第5段)、冲突([A/72/188](#))、气候变化([A/70/287](#)，第35至37段)和灾害([A/HRC/37/61](#)，第47至52段)问题的报告。

²⁸ 粮农组织，《2010-2011年粮食及农业状况：农业中的女性——填性别鸿沟，促农业发展》(罗马，2011年)，第5页。

²⁹ 联合国开发计划署，《2018-2021年性别平等战略》，第4页。

³⁰ 人权事务高级专员2019年1月16日的发言(见 [A/HRC/40/34](#)，第12段)。

标15)或海洋和渔业(目标14)相关的目标中没有提到妇女。³¹ 关于气候变化的目标13也没有认识到从事粮食生产的妇女和女童易受气候变化的影响(A/70/287)。

26. 采取促进性别平等的经济政策将有助于减轻妇女过于沉重的无偿工作(包括农业部门的非正规就业)负担(具体目标5.4)、保障体面就业(目标8)以及弥合性别工资差距——目前的差距为23%，所有这些问题都会侵害妇女的食物权。³² 根据世界卫生组织(世卫组织)的建议，还应保障年轻妇女获得允许休产假并有机会母乳喂养的就业岗位。³³

27. 要增加妇女在各级决策中的代表性(具体目标5.5)，首先需要扩大青春期少女的受教育机会(目标4)。增强各年龄段妇女参与政策进程的权能不仅可以改善妇女的健康状况，而且还可以提高代际营养水平。³⁴ 在埃塞俄比亚，妇女对粮食和营养政策的成功参与以及在其中具有的代表性使每位家庭成员的营养状况得到改善。³⁵ 尽管如此，许多国家仍未实现性别平等，而性别平等对食物权至关重要。

2. 儿童

28. 要实现儿童的食物权，各国必须将重点放在不平等的结构性和根本性原因上，这些原因相互作用，加剧了饥饿和营养不良。估计约有1.08亿儿童从事农业部门的工作，他们容易遭受身心创伤，而且面临更高的侵犯人权和劳工权利风险(见A/73/164)，其背后的原因就是贫困。《儿童权利公约》和劳工组织的几项公约都规定了具体的保护措施，但许多来自土著社区、低收入社区、农村社区和移民社区的儿童及青春期少女为了支持家庭生计，仍然从事着非正规农业经济部门的工作。

29. 《2030年议程》在35项具体目标中直接提及儿童，这些具体目标包括目标2下关于营养不良双重负担的具体目标。教育投资可以推进改善儿童的营养、健康(目标3)和负责任的投资和消费(目标12)。包括童工、地理位置偏僻和非正常移民身份在内的教育方面的障碍增加了贫困的风险，减少了日后获得充足食物的机会。儿童在粮食不安全和营养无保障的情况下，学业成绩可能表现更差。³⁶ 旷日持久

³¹ Bina Agarwal, “Gender equality, food security and the Sustainable Development Goals”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 34 (October 2018), pp. 26–32.

³² A/HRC/31/51, 第4段和第5段。另见 A/72/188, A/70/287 和 A/HRC/37/61。

³³ 见儿童权利委员会, 关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第15(2013)号一般性意见, 第24条(CRC/C/GC/15)。

³⁴ 国际农业发展基金(农发基金)和救助儿童会举办的题为“不让任何一个人掉队: 为青春期少女辩护”的国际会议的概念说明, 罗马, 2018年10月22日和23日。

³⁵ United States Agency for International Development and Save the Children “Improving nutrition through multisectoral support: the ENGINE experience”, Empowering the New Generation to Improve Nutrition and Economic opportunities (ENGINE) final report, 2011–2016).

³⁶ Tomaso Ferrando, “From marginalization to integration: universal, free and sustainable meals in Italian school canteens as expressions of the right to education and the right to food”, Law Research Paper Series No. 003 (University of Bristol, 2019).

的冲突导致饥饿和营养不良，这进一步阻碍了受教育的机会(见 A/72/188):截至2016年4月，估计阿拉伯叙利亚共和国共有5 000所学校在冲突中被完全摧毁，超过60%的叙利亚难民儿童无法接受教育。³⁷

30. 在农业工业化时代，高糖、高盐和高脂肪的廉价加工食品易于获得，导致各种形式的营养不良和非传染性疾病在儿童中流行。一些国家正在根据目标2和世卫组织的建议采取措施规范食品工业，包括禁止学校自动售货机销售加工食品；引入关注营养问题的学校供餐方案、标示举措和广告限制；对被归为“不健康”类别的进口食品和饮料采取经济措施。尽管如此，此类措施仍然杯水车薪，各国需要发挥更为积极的监管作用，以监测和强制行业合规。

31. 随着世界农民人口开始步入老龄化并向城市中心迁移，根据人权法和劳工组织标准，受过教育的青年进入了正规农业部门，这将支持农业发展和减贫，世界粮食安全委员会将在其下一个工作方案中讨论这个问题。世界上15至24岁的青年人有一2亿，其中近10亿居住在发展中国家，而这其中又有一半生活在农村地区。³⁸ 各国应确保这些青年人口能够获得生产资源、土地、信贷和充分的社会保障。

3. 农村社区和农民

32. 城市移民改变了人口格局，有必要采取行动建设更为安全、有抵御灾害能力和可持续的城市(目标11)。然而，要实现食物权，就需要特别关注农村社区，因为世界人口大约有50%生活在这里，到2030年，这一比例预计将上升至60%。³⁹ 在极端贫困人口中，农村人口占压倒性的多数——79%。⁴⁰ 农村地区发育迟缓的患病率为26.8%，而城市地区则为19.2%，⁴¹ 并且，农村的贫困率比城市高三倍多。⁴²

33. 这些趋势蔓延全球：全世界有4.13亿的贫困人口生活在非洲，在那里，近60%的人口是农村人口；⁴³ 有1.116亿欧洲人，即欧洲总人口的23.5%，有可能面临贫

³⁷ Leila Zerrougui, “Harnessing the potential of boys and girls to fulfil the promise of the Sustainable Development Goals” in *UN Chronicle: Implementing the 2030 Agenda – the Challenge of Conflict*, vol. LII, No. 4, 2015 (New York, April 2016).

³⁸ 农发基金，《2019年农村发展报告：为农村青年创造机会》(罗马，2019年)，第14页。

³⁹ 《2018年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E18.I.6)，第15页。

⁴⁰ 世界银行，《2018年贫困与共享繁荣：拼出贫困的拼图》(华盛顿特区，国际复兴开发银行/世界银行，2018年)，第38页。

⁴¹ International Food Policy Research Institute, *Global Food Policy Report 2019*, p. 7.

⁴² David Suttie, “Overview: rural poverty in developing countries – issues, policies and challenges”, 在经济和社会事务部关于消除农村贫困以执行《2030年议程》的专家组会议上提交的文件，亚的斯亚贝巴，2019年2月27日至3月1日，第1页。

⁴³ Suttie, “Overview: rural poverty in developing countries”.

困或社会排斥；美国的农村贫困率比城市贫困率高3.5%；⁴⁴ 亚洲和拉丁美洲也存在大量的农村贫困人口。粮农组织最近启动了一项名为“100个无饥饿地区”的战略，重点关注多米尼加共和国、哥伦比亚、秘鲁和其他拉丁美洲和加勒比国家中最脆弱的农村地区。

34. 大多数农村社区依靠农业、作物生产、渔业和水产养殖谋生，然而，作物种子、遗传信息(通过测序和申请专利)以及通过知识产权制度进行基因驱动等新型生物技术的私有化威胁着他们的谋生手段。最近通过的《农民和农村地区其他劳动者权利宣言》加强了各国根据《生物多样性公约》和《获取和惠益分享名古屋议定书》为农村人口提供包容、畅通无阻地获取生产资源的义务。消除对妇女一切形式歧视委员会关于农村妇女权利的第34 (2016)号一般性建议为农村妇女获得资源提供了进一步指导。

35. 可持续发展目标反映了获得土地、包括公共保有的土地(指标1.4.2)对减贫的重要性。世界粮食安全委员会鼓励各国重视以集体和习惯性资源管理和粮食生产为基础的经济，并将其作为《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》的一部分。例如，在马里，农业土地法承认集体保有权与私人财产权具有同等合法性。⁴⁵ 遗憾的是，这种做法并不普遍，没有私人土地所有权的群体有可能会被剥夺土地权(A/HRC/40/56，第47段)。

36. 联合国家庭农业十年强调必须通过振兴工作来打破农村贫困循环，废除歧视性规范。各国应考虑将社会保险与个人而不是正式就业合同挂钩，并通过调整缴费使农村人口能够承担得起社会保障费用，增强社会保障对农村人口的吸引力(见A/73/164)。⁴⁶ 加强农村生产者与城市之间的体制联系，并扩大小农进入市场的机会，这将使农村人口得以进一步从城市化中受益。⁴⁷ 世界粮食安全委员会建议提供公平、透明的价格信息，这样小农便可就在何时、何地生产和销售何物作出知情决策。⁴⁸

37. 事实证明，对农村基础设施、农业研究和推广服务进行公共和私人投资对于减少农村贫困和促进经济包容十分有效。目标2(具体目标2.A)要求采取这些战略以增强发展中国家、特别是最不发达国家的农业生产能力。各国需要调整诸如支持大规模土地收购而冷落小型农场发展的政策等加深不平等的政策，并确保基础

⁴⁴ Paola Bertolini, “Overview of income and non-income rural poverty in developed countries”, 可查阅 www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/03/bertolini-presentation-on-rural-poverty-developed-countries-2.pdf。

⁴⁵ Mohamed Coulibaly, “Historic new law secures land for Malian farmers” (International Institute for Sustainable Development, 15 June 2017)。

⁴⁶ Allieu, “Implementing nationally appropriate social protection systems”, p. 9.

⁴⁷ Suttie, “Overview: rural poverty in developing countries”。

⁴⁸ 世界粮食安全委员会, “小农与市场相联系：政策建议”, 第4页。

设施投资到达最偏远的地区，这些地区往往更容易发生灾害，饥饿和营养不良状况也更为严峻。⁴⁹

38. 如果各国继续投资于大规模工业化农业，那么振兴农村社区的努力最终将会失败，因为工业化农业是温室气体排放和环境退化的主要来源，也是不平等、饥饿和营养不良问题的主要原因(见 [A/70/287](#))。目标2(具体目标2.4)要求各国投资建设更具包容性、更具抗灾能力和可持续的粮食系统和农作方法，与气候变化方面的更大行动保持一致(目标13)。各国应投资建设农业生态，它已成为加强粮食安全的主要解决方案，并且提供了一个突出了适合当地的农业制度与食物权之间联系的总体政治框架(见 [A/HRC/34/48](#))。⁵⁰

4. 土著人民

39. 世界上有3.7亿土著人民，其中许多人在历史上都遭遇过严重的不公正和歧视待遇，这损害了他们的食物权。⁵¹ 土著人民虽然只占总人口的5%，但他们却占极端贫困人口15%。⁵² 然而，土著人民在可持续发展目标框架和目标实施过程中仍然被忽视。在2017年提交的43份自愿国别评估中，只有11份称土著人民是消除群体性歧视和排斥战略的对象。⁵³ 虽然目标2(具体目标2.3)要求各国促进小规模粮食生产者、特别是土著人民安全平等地获得土地和其他生产资源，但在其余168项具体目标中，只有一处提及土著人民群体。230项指标中只有4项具体提到土著人民，其中一项涉及财富的财务衡量标准，但没有说明土地权、领土权和资源权的价值。⁵⁴

40. 《联合国土著人民权利宣言》明确承认自然资源对于依靠生计农业、狩猎和采集谋生和维持文化特性的土著人民的重要意义。土著人民帮助维持了热带雨林、牧场和大规模轮作农业系统等脆弱的生态系统。⁵⁵ 然而，对资源开采、采矿，甚至是根据目标7和目标13制定的旨在适应气候变化的所谓可持续发展项目所作投资，均未尊重土著人民给予或保留其自由的事先知情同意的权利，还常常将他们从传统土地上赶走([A/70/287](#)，第68段)。

⁴⁹ Ana Paula de la O Campos and others Ending Extreme Poverty in Rural Areas: Sustaining Livelihoods to Leave No One Behind (Rome, FAO, 2018), p. 15.

⁵⁰ 世界粮食安全委员会，粮食安全和营养问题高级别专家小组，《采用农业生态方法和其它创新方法，打造有助于加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食系统》(罗马，2019年)。

⁵¹ 粮农组织，土著人民小组，“土著人民及其食物权”(内部文件)，第2页。

⁵² “通过包容、平等和增强权能以实现可持续发展：土著人民的现实”，土著居民主要群体对经济及社会理事会高级别政治论坛的报告，2019年7月，可查阅：<https://www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/>。

⁵³ Sakiko Fukuda-Parr and Thea Smaavik Hegstad, “‘Leaving no one behind’ as a site of contestation and reinterpretation”，发展政策委员会第47号背景文件([ST/ESA/2018/CDP/47](#))，第7页。

⁵⁴ Galina Angarova, Tebtebba Foundation and Roberto Borrero, 国际印第安人条约理事会，土著居民主要群体的全球组织伙伴，提交经济及社会理事会高级别政治论坛的文件，第5页。

⁵⁵ 粮农组织，土著人民小组，“土著人民及其食物权”(内部文件)，第5页。

41. 生活在农村地区的土著人民应当能够公平获取支持粮食生产和进入市场所需的工具和资源，与非土著农村社区获得的保护一致。其中包括妇女和女童享有土地所有权或保障土地权利(具体目标5.A)以及承认基于集体土地保有权和资源系统的权利。此外，土著人民应当有机会保持种子的遗传多样性，以及能够公正、公平地分享利用遗传资源和相关传统知识产生的惠益，目标2对此作出了一般性承诺，国际法中也有所体现。

42. 要加强粮食系统和农业适应气候变化、极端天气及其他灾害的能力(具体目标2.4)，各国必须重视土著人民成功促进生物多样性和生态系统健康的知识和做法(A/HRC/36/46，第22段)。作为世界上现存80%的生物多样性的保管人，土著人民在应对气候变化影响方面独具优势，但他们也处于气候引起的自然灾害和冲突的前线(见 A/HRC/37/61)。劳工组织曾表示，缩小教育差距和扩大体面工作机会应符合《1989年土著和部落人民公约》(第169号)，将有助于加强土著人民应对这些冲击的能力。⁵⁶

5. 移民、难民和境内流离失所者

43. 自愿迁移或为躲避经济冲击、冲突、贫困、自然灾害或气候变化而被迫迁移的人口会遭遇更为严重的不平等，在获取食物权方面面临前所未有的障碍。有7.63亿人在其原籍国的境内迁移，⁵⁷ 其中包括最近因冲突和暴力而造成的创纪录的4 130万境内流离失所者。⁵⁸ 2018年，又有2 590万难民为躲避冲突和迫害逃离祖国，⁵⁹ 使居住在国外的人口从2000年的1.73亿增加到了2.58亿。⁶⁰ 由于系统性的不平等和歧视加重了针对这些人的经济剥削、社会排斥和政治忽视，他们无法充分享有食物权(A/73/164，第53至59段)。

44. 这种歧视在针对移民的现代辩论中表现得十分明显，其特点是对失业、福利制度的可行性以及全球化的其他方面存在误解和指标恐惧。⁶¹ 对移民、特别是非正常移民定罪，以及各国政府和政党的仇外言论再度抬头，都违反了平等和不歧视这两项人权原则，而它们是《2030年议程》承诺不让任何一个人掉队的核心。

⁵⁶ Rishabh Kumar Dhir, “Sustainable Development Goals: indigenous peoples in focus” (ILO, July 2016), p. 5.

⁵⁷ 国际移民组织, “世界移民”(2018年6月21日最后更新), 可查阅: www.iom.sk/en/migration/migration-in-the-world.html。

⁵⁸ 境内流离失所问题监测中心,《2019年境内流离失所问题全球报告》(2019年5月),第48页。

⁵⁹ 联合国难民事务高级专员公署,《全球趋势:2018年强迫流离失所情况》(日内瓦,2019年6月),第13页。

⁶⁰ 《2018年可持续发展目标报告》,第15页。

⁶¹ 《非正常移民的经济、社会及文化权利》(联合国出版物,出售品编号:E.14.XIV.4),第12页。

⁶² 基本权利不带歧视地适用于每个人。国家对非公民给予的任何差别待遇均不得违背人权义务。

45. 可持续发展目标反映了各国在移民过程的各个阶段保护移民(具体目标10.7),并且各国在移民遭遇歧视性待遇或侵权行为后提供诉诸司法的途径(目标16)。《安全、有序和正常移民全球契约》鼓励各国制定明确、长期的循证政策,确保所有移民享有平等的人权保护。《拘留寻求庇护者和替代拘留方式适用条件标准导则》进一步要求提供营养价值适合各种年龄段、健康状况以及文化/宗教背景的食物,并为怀孕妇女或哺乳妇女提供特别膳食,无论其移民身份如何。

46. 保障体面工作机会将有助于减少非正规、低工资和高风险的就业,并使移民能够有尊严地维持生计。移民可以通过汇款创造就业和投资机会,汇款可以支持收款家庭的经济流动性,并使境内移民能够向劳动力潜力更大的新市场转移。目标10(具体目标10.C)鼓励各国在2030年之前降低汇款手续费并取消某些侨汇渠道。《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》邀请各国促进高效利用移民汇款进行投资,从而改善移民生活水平,包括加强其家庭的粮食安全。

47. 各国必须制定近期战略和长期战略,通过设定了明确基准和时间表的针对性方案,将移民纳入现行法律框架。前任移民人权特别报告员曾解释说,收集按所有被禁止的歧视理由分列的数据将有助于确保这些方案的有效性(A/HRC/35/25,第76段)。尽管制定了适用于所有移民工人的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和劳工组织《1975年移徙工人(补充规定)公约》(第143号),但是大多数国际和国家的官方数据系统仍然没有准确统计非正常移民的数量。

三. 加强可持续发展目标的落实: 创造有利环境和改革体制框架

48. 可持续发展高级别政治论坛将于2019年9月在大会的主持下举行国家元首和政府首脑级会议,这是自《2030年议程》通过以来首次举行此类会议,将提供机会以交流在实施过程中所面临的挑战。尽管此次首脑会议为利益攸关方提供了一个分享最佳做法的论坛,但阻碍有效实施的障碍已经成为许多讨论和辩论的主题。

A. 采用以人权为基础的方法

49. 《2030年议程》所作关于实现所有人的人权的宏伟承诺,是以《世界人权宣言》和确立国家尊重、保护和促进人权和基本自由义务的国际人权文书为依据的。169项具体目标中约有92%与《消除一切形式种族歧视国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《残疾人权利公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《公民权利和政治权利国

⁶² 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会在其关于非正常移徙工人及其家庭成员权利的第2(2013)号一般性意见中,以及移民人权特别报告员弗朗索瓦·克雷波在2011年10月21日向大会所作的发言中均指出,非正常移民不是犯罪。

际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》这两项国际公约所规定的权利有关，其中《经济、社会及文化权利国际公约》承认食物权。

50. 《2030年议程》没有列出大多数经济、社会及文化权利，而且在所有目标中只提到人权并不意味着人权仅仅是附带权利。⁶³ 相反，要成功地实现这些目标，必须将人权置于政策进程的中心。⁶⁴ 以人权为基础实现可持续发展目标的方法认识到，必须从整体上应对这些目标，因为它们与人权一样，是相互联系、不可分割的。这一方法使各国能够制定适合当地情况的、具有凝聚力的方案和政策工具，以纳入参与、普遍性、不可分割性、平等、不歧视、问责制和法治的人权原则。

51. 以人权为基础的方法也反映了这样一种理解，即食物权和可持续发展目标之间是相辅相成的：经济、社会及文化权利可以为落实这些目标提供法律依据和指导，而这些目标反过来又可以增加对实现这些权利的支持。⁶⁵ 批准人权文书是弥补国家层面差距的重要第一步。各国应广泛承认其相对于个人和团体权利持有者作为责任承担者的义务。权利持有者不仅仅是被动的接受者，还是可持续发展目标中的关键行为体，在权利尚未实现时有权向国家提出权利主张。可持续发展目标的实施过程应强调诉诸司法和包容性参与(目标16)，这也是可持续发展目标筹备过程中的一个重要因素。⁶⁶

52. 应当更系统性地包括人权理事会、特别程序、条约机构和普遍定期审议在内的人权机制纳入可持续发展目标的国家规划(A/HRC/40/34，第23段)。特别报告员与设在罗马的各机构和世界粮食安全委员会密切合作，促进作为目标2的一部分的食物权。特别程序任务负责人在第二十四次年度会议上讨论了这些目标。人权理事会根据第37/24号决议组织了闭会期间会议，以讨论2019年高级别政治论坛会议的核心问题。不过，纽约和日内瓦之间仍需开展更协调、更富凝聚力的行动，以确保各国政府利用其关于人权机制的知识，为可持续发展目标进程提供信息(A/HRC/40/34，第32段)。

B. 加强监督和问责

53. 由于起草过程中遭遇来自国家的阻力，《2030年议程》只规定了后续落实和评估，其中包括自愿国别评估以及约束力较弱的同行审议指导意见，而不是问责制。鼓励会员国在国家和国家以下各级定期进行包容性进展评估，评估工作由国家来主导和推动，并向高级别政治论坛提交评估结果(《2030年议程》，第79段)。

⁶³ 见《2030年议程》，第7段，其中具体提及水和环境卫生权利，以及具体目标4.7，这是可持续发展目标中唯一使用“人权”一词的部分。

⁶⁴ 联合国可持续发展集团，人权工作组，“基于人权的发展合作办法：寻求联合国各机构间的共同谅解”(2003年)。

⁶⁵ Christophe Golay, No One Will be Left Behind: the Role of United Nations Human Rights Mechanisms in Monitoring the Sustainable Development Goals that Seek to Realize Economic, Social and Cultural Rights, Academy Briefing No. 11 (Geneva, Geneva Academy of International Law and Human Rights, January 2018), p. 6.

⁶⁶ 联合国人权事务高级专员纳维·皮莱在可持续发展目标开放工作组第八届会议上就“消除可持续发展目标中的不平等：有效消除贫困面临的人权要务”所作的发言，2014年2月4日。

这些评估的频率或规律性方面并无额外要求。由于论坛之前的会议上供讨论这些评估的时间有限，而且缺乏与民间社会的接触，有人批评这些评估“试图匆匆炮制一份报告提交给纽约，而错失了将这一过程推向‘各国真正努力实施《议程》的高潮’之机”。⁶⁷

54. 秘书长和秘书处经济和社会事务部提醒各国，自下而上的报告过程应对所有人开放，做到包容、普遍参与和透明，尊重人权，尤其重点关注最贫困、最脆弱和落在最后面的人(《2030年议程》，第74(d)和74(e)段)。在危地马拉和芬兰等一些国家，自愿国别评估加强了政府整体和全社会的包容性实施办法。⁶⁸ 然而，评估没有一致标准，使得比较各国之间的进展情况十分困难，而且尽管可持续发展目标具有综合性，但并非所有国家都会就每个目标进行报告。

55. 高级别政治论坛“效用取决于为其提供信息的进程”，到目前为止，它还没有成为一个独立于经济及社会理事会的有效、独立的监督机构。⁶⁹ 各国应更全面地报告可持续发展目标，确保在这一进程中加强与利益攸关方的磋商，并扩大讨论以侧重各目标下取得的切实进展，同时考虑到最弱势的人口群体。各国应支持食物权，并建立各种机制以评估与粮食和营养相关干预措施的规划、预算编制和结果。在西班牙和一些拉丁美洲国家建立的国家观测站可能有助于加强这些努力。

56. 可持续发展目标17设想总部设在罗马的机构等国际合作伙伴能够参与，以帮助实现这些目标。世界粮食安全委员会的《自愿准则》和《粮食安全和营养全球战略框架》为国家、政府间行为体、民间社会和私营部门提供了粮食、农业和营养方面有效治理的重要参考工具。根据表达自由权和信息权为媒体行为者、记者和人权维护者调查和报告各目标下的进展情况创造安全的空间，能够加强监督，并有助于追究各国不作为的责任。提高可持续发展目标进程的透明度并促进所有相关利益攸关方之间的对话，将进一步确保各国履行人权法规定的义务，并努力实现这些目标。

C. 分配更多财政资源

57. 由于资金不足，《2030年议程》的进展基本上停滞不前。国际货币基金组织(基金组织)认为，要实现可持续发展目标，必须在2030年为低收入发展中国家增

⁶⁷ Moizza Binat Sarwar and Susan Nicolai, “What do analyses of voluntary national reviews for Sustainable Development Goals tell us about ‘leave no one behind’?”, briefing note (London, Overseas Development Institute, 2018), p. 6

⁶⁸ Karina Cázarez-Grageda, “The whole of Government approach: initial lessons concerning national coordinating structures for the 2030 Agenda and how review can improve their operation” and “The whole of society approach: levels of engagement and meaningful participation of different stakeholders in the review process of the 2030 Agenda”, discussion papers (Partners for Review, March 2019 and October 2018), 可查阅：<https://sdg.iisd.org/news/p4r-examines-whole-of-government-whole-of-society-approaches-in-2030-agenda-reviews/>。

⁶⁹ International Institute for Sustainable Development, “Overseeing Agenda 2030: how to avoid a repeat of the Commission on Sustainable Development”, 可查阅：www.iisd.org/library/how-avoid-repeat-commission-sustainable-development。

加0.5万亿美元的支出，为新兴市场经济体增加2.1万亿美元的支出。⁷⁰ 发展筹资问题机构间工作队确认，调集充足资金依然是实施工作的一大挑战，并注意到对实现可持续发展目标至关重要的投资仍然不足。⁷¹

58. 并非所有的筹资和投资方法都与以人权为基础的整体实施方法同等契合。为这些目标有效筹资将考虑到其相互关联的性质以及对自下而上增强权能和参与的需要。各国应仔细审查吸引投资者和政府的可持续项目，包括工业化单作物种植、大型水坝、远地贸易和出口的基础设施，或者接纳移民人口的绿色城市。在对通过混合融资、多利益攸关方伙伴关系和私人投资供资的拟议项目事先进行全面的人权评估时，应确保这些项目不违背人权。绿色债券和可持续发展目标债券等负债性工具亦是如此，它们会增加国家的负债水平和违约风险。

59. 捐助国应为符合《经济、社会及文化权利国际公约》的可持续发展目标分配更多财政资源，该《公约》规定各国义务尽量分配可用资源以逐步实现人权。经济合作与发展组织发展援助委员会的25个捐助国中，仅8个国家就占分配给“人权”援助的78%、分配给“参与和民间社会”援助的71%，这表明对以人权为基础的可持续发展目标实施方法支持不足。⁷² 目前，很少有国家能遵守目标13下国际援助支出达到0.7%的具体目标，以及关于向绿色气候基金认捐1 000亿美元的2015年承诺。

60. 各国应再次致力于2015年《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，该议程为可持续发展筹资和加强集体行动提供了一个全球框架，并且该议程已促进了若干与食物权有关的可持续发展项目，包括旨在通过创新投资模式增强肯尼亚30 000户小农权能的“埃尔贡山生计项目”。⁷³

61. 对清洁水和能源、获得土地、性别平等、教育、粮食安全和可持续发展目标的其他支柱方面的投资可能有机会产生利润，但它们也涉及基本人权。重要的是，食物权不能转化为商品，可获性的基础是需要而不是财政回报，以及从农业和粮食系统中获取利润不应扩大供应商和权利持有者之间的不平等差距。⁷⁴

⁷⁰ Victor Gaspar and others, “Fiscal policy and development: human, social, and physical investment for the SDGs”, IMF Staff Discussion Note, SDN/19/03 (IMF, January 2019).

⁷¹ 《2019年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.I.7)，第 xvii 页。

⁷² Brian Tomlinson, AidWatch Canada, “Implementing a human rights-based approach: lessons from the experience of providers of international assistance” in *Policy Research on the Implementation of a Human Rights-Based Approach in Development Partnerships* (Quezon City, Philippines, CSO Partnerships for Development Effectiveness, January 2018), p. 26.

⁷³ Government Offices of Sweden, “Implementing the Addis Ababa Action Agenda to achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development: a selection of innovative examples”, p. 18.

⁷⁴ Tomaso Ferrando, “COP24: ten years on from Lehman Brothers, we can’t trust finance with the planet”, *The Conversation*, 3 December 2018.

D. 协调彼此分散而相互竞争的具体目标

62. 尽管可持续发展目标的分散、重复和相互矛盾性阻碍了它们的实施，但各国应制定政策，强调目标之间的协同作用或积极联系，而不是设想的权衡取舍。⁷⁵ 与实现零饥饿相关的具体目标与消除极端贫困和其他经济和社会目标方面的进展有关。⁷⁶ 与贫困和健康有关的目标与食物权和营养权密不可分，属于与其他目标方面的进展最常相关的目标。⁷⁷ 这些联系的相对重要性以及它们是否意味着协同作用或权衡取舍可能随区域或社会经济背景变化而变化。不过，各国应采取政策，平衡可持续发展的三大支柱：经济、社会和环境。

63. 《2030年议程》没有建议各国应当首先处理哪些可持续发展目标，但各国普遍根据传统的不可持续发展模式实施这些目标，即，将涉及经济发展的目标确定为优先事项以改善福祉，而忽略了环境的可持续性。⁷⁸ 可持续发展目标中最常见的权衡取舍涉及目标3、目标12和目标15，表明各国要么投资于加强医疗保健，要么加强环境保护，要么负责任的消费和生产，但不是三者兼而有之。⁷⁹ 其他权衡取舍包括将农业用地转用生物燃料生产，从而扩大能源获取的机会(目标7)，但损害了目标2下的粮食生产具体目标。

64. 将环境目标纳入最终的可持续发展目标，会让人做出一个错误的假设，即环境可持续性不如经济和社会发展重要，或者环境可持续性与经济和社会发展是相互独立的。目标2提倡对粮食系统和营养采取生产导向型的做法，但是要保证质量和数量的充足性作为食物权的一部分，就必须超越生产主义，认识到其与陆地和海洋生态系统健康的积极联系(目标14和目标15)。正常运作的自然环境是实现经济和社会目标以及食物权的必要先决条件。关于气候变化行动的目标13尤其重要，因为实现食物权有赖于转变粮食系统，使其脱离工业化农业，而工业化农业对环境和人类健康会产生不利影响，是气候变化的主要驱动因素(见 [A/70/287](#))。

E. 建立数据收集能力和报告机制

65. 为使国家发展计划和可持续发展目标政策与人权义务保持一致，各国需要收集、衡量和整理相关数据，特别是关于那些经常落后的人群的数据。与千年发展目标不同，可持续发展目标要求使用统计绩效指标来检测全球进展情况，而且循证决策能够确保政策的一致性。全球指标框架是统计委员会可持续发展目标各项指标机构间专家组的一项产品，包含232项独特指标，它们是衡量进展和将结果

⁷⁵ 关于推进《2030年议程》的专家组会议报告：2018年可持续发展高级别政治论坛上的相互联系和共同主题，2018年1月，第9页。

⁷⁶ Brijesh Mainali and others, 'Evaluating synergies and trade-offs among Sustainable Development Goals (SDGs): explorative analyses of development paths in South Asia and Sub-Saharan Africa', *Sustainability*, vol. 10, No. 3, March 2018.

⁷⁷ Prajal Pradhan and others, "A systematic study of Sustainable Development Goal (SDG) interactions, *Earth's Future*, vol. 5, p. 1174.

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ 同上，第1175和第1177页。

传达给各利益攸关方的标准(见大会第71/313号决议)。然而,如果没有足够的数据,这些指标将毫无意义。各国还应利用目前与专家组之间的磋商,提倡对全球指标框架进行适当调整。

66. 统计委员会规定,所有目标的指标应按收入、性别、年龄、种族、族裔、移民身份、残疾状况和地理位置分类。收集分类数据对于以人权为基础的方法以及查明和了解人口组别之间的不平等至关重要。事实证明,在冲突和紧急情况下,也就是妇女更容易遭受饥饿、营养不良和基于性别的暴力的时期,分类性别平等分析至关重要。⁸⁰ 大会进一步重申了各国在收集符合人权文书的完全分类数据方面的作用(见第68/261号决议)。要想有效进行衡量,就必须与利益攸关方进行真正的磋商,因为统计隐形可能导致进一步的边缘化和忽视(A/HRC/31/54,第73段)。

67. 遗憾的是,很少有国家能有充足的资源和能力收集足够的分类数据来填充框架指标。截至2018年5月,由于缺乏准确、及时的数据,能够填充的选定指标不到一半。⁸¹ 各国应依靠外部数据收集,包括普遍定期审议和粮农组织、农发基金、可持续发展数据全球伙伴关系以及比尔及梅琳达·盖茨基金会最近联合推出的“消除饥饿数据: 50×2030”倡议,以收集经改进的数据,填补关于最边缘、最孤立和最被忽视的人群的信息空白。

F. 促进私营部门均衡参与

68. 《2030年议程》设想各利益攸关方广泛参与,但各国必须确保私营部门、特别是工业部门能在得到充分监管的情况下均衡参与。企业合并、知识产权制度的扩大以及企业供应链行为体域外有罪不罚的现象仍然是影响享有食物权的重大障碍。缺乏针对企业行为体、特别是在所属国家管辖范围以外经营的跨国公司在供应链中侵犯人权和劳工权利的行为的问责制,这导致可持续发展目标和人权可诉性难以取得更大的成功(见 A/HRC/28/65和 A/73/164)。

69. 可持续发展目标框架没有解决可能产生不当影响的问题,也没有引入防止企业影响损害协作完整性的措施。相反,目标17除了促进其他形式的多利益攸关方参与外,还促进了公私伙伴关系,这可能会加剧现有的权力不对称、加大公私利益冲突,或者在其他方面寻求以财政资源为手段来不当影响公共决策或政策。⁸² 这些伙伴关系不太可能转变企业做法,因为企业只会与推进或符合企业战略的多利益攸关方平台和伙伴关系合作。⁸³

⁸⁰ 粮食安全信息网,《2019 年全球粮食危机报告: 联合分析,完善决策》,第 23 页。

⁸¹ Steve MacFeeley and Bojan Nastav, “You say you want a [data] revolution: a proposal to use unofficial statistics for the SDG global indicator framework”, Global Policy Watch.

⁸² 世界粮食安全委员会,粮食安全和营养问题高级别专家小组,“依托多利益攸关方伙伴关系,在《2030 年议程》框架内为实现粮食安全和营养筹措资金并推动进展”(罗马,2018 年 6 月),第 41 页。

⁸³ Nora McKeon, “Are equity and sustainability a likely outcome when foxes and chickens share the same coop? Critiquing the concept of multi-stakeholder governance of food security”, *Globalizations*, vol. 14, No. 3 (2017), p. 384.

70. 多利益攸关方伙伴关系常常缺乏透明度，并受制于不被追究责任的国际裁决。它们还可能推动国家内部和国家之间不平等的加剧，因为已列明的伙伴关系中有56%没有来自发展中世界的国家合作伙伴。⁸⁴ 边缘群体的参与程度最低：2006年对已登记的联合国伙伴关系进行的一项调查显示，只有不到1%的伙伴关系中包含来自农民、工人和工会、土著人民、妇女、青年或儿童群体的伙伴。⁸⁵ 然而，各国正在利用这种伙伴关系为大型基础设施项目筹资，可能会对自然生境和地方社区造成破坏性影响，并且也许会为吸引投资者而削弱社会和环境立法。

71. 各国不能将民间社会置于与国家 and 市场行为体同等的地位，也不能忽视植根于私营部门的集中化权力和利益冲突。要想促进建立一个更加均衡、包容的参与性治理空间，各国必须首先宣称加强对工业的监管权，以确保根据《工商企业与人权指导原则》尊重和保护人权、环境保护和劳工标准。⁸⁶ 它还要求保障诉诸司法的机会，特别是针对那些常常落后的人。2019年7月，高级别政治论坛对目标16的评估将揭示在促进这一机会方面所取得的进展和现存挑战。

四. 结论和建议

72. 本报告采取的立场是，《2030年议程》、具体而言是可持续发展目标，有可能改变全球粮食系统，并大幅推进实现食物权以及其他经济、社会及文化权利。面对日益加剧的饥饿和营养不良，各国必须表明其全面实现可持续发展目标的政治意愿，并采用以人权为基础的方法，将不平等和那些已经落后的人置于政策进程的核心。致力于全球改革议程还要求各国将世界利益置于单个国家的利益之上、将市场驱动型政策转变为以人为本的解决方案，并分配足够资源支持实现可持续发展目标。

73. 本报告载有向国际社会和各国提出的关于从食物权的角度提高可持续发展目标效力的建议。良好做法属于全系统解决方案，而不是临时的渐进性补救措施。下列非穷尽式列举的建议清单将有助于建立更加包容、关注营养且可持续的全球粮食系统，这能够加强人权。可持续发展目标的成功改革需要打破各自为政的“筒仓”、保证承诺可衡量，并促进与所有相关利益攸关方的合作。

74. 由于字数限制，本报告没有讨论会加剧不平等并损害食物权的饥饿和营养不良的外部因素。例如，冲突、气候变化以及支持农业商品化和工业化而非人权的国际经济制度。实现食物权和可持续发展目标需要立即采取行动消除这些因素。

⁸⁴ Susan Bragdon and Carly Hayes, “Reconceiving public-private partnerships to eradicate hunger: recognizing small-scale farmers and agricultural biological diversity as the foundation of global food security”, *Georgetown Journal of International Law* (2018).

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ 企业与人权工作组，“可持续发展的企业与人权层面：在可持续发展目标的实施过程中纳入‘保护、尊重和补救’”（2017年6月29日）。

75. 鉴于食物权的实现将得益于各项可持续发展目标和《2030年议程》的成功实施，特别报告员建议各国际组织：

(a) 包括粮农组织、世界粮食计划署、农发基金和世界粮食安全委员会等总部设在罗马的机构与国家政府和市政府合作加强可持续发展目标的实施，途径包括收集和分析关于不平等、饥饿和营养不良发生率最高的人口群体的分类数据，以及促进政府和民间社会就实现可持续发展目标的政策制定扩大接触交流；

(b) 更主动地将人权理事会、特别程序、条约机构和普遍定期审议等总部设在日内瓦的人权机制纳入可持续发展目标的实施进程，同时与各国和高级别政治论坛协调，为数据收集和监测、问责、监督和采用以人权为基础的方法提供更多支持和资源。

76. 各国应当：

(a) 认识到可持续发展目标与经济、社会及文化权利是相辅相成的，采取以人权为基础的方法实施这些目标、批准所有人权文书，并调整国内法律和政策，使其与平等、不歧视、参与、普遍性、不可分割性、问责制和法治的人权原则保持一致；

(b) 将人权机制系统性地纳入国家可持续发展目标规划和本地化之中，确保纽约和日内瓦之间的行动更加协调、更有凝聚力；

(c) 全面看待不平等问题，重点关注排斥的根本原因，实施有利于公平、包容和可持续发展的宏观经济措施，衡量财政政策对所有财富阶层的完整分配效应，并通过渐进的财政政策重新分配财富；

(d) 根据劳工组织《2012年社会保护底线建议书》(第202号)，扩大社会保障和公共服务投资，避免采取新自由主义紧缩措施和其他破坏现有社会安全网的经济政策；

(e) 根据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，采取战略性政策干预措施以增强结构上落后的妇女的权能并让其参与进来，包括将性别平等纳入对性别问题有敏感认识的预算编制等经济政策的主流、消除影响获取粮食和生产资源的障碍，以及对从事无偿工作和非正式工作的妇女给予公平补偿；

(f) 根据劳工组织最低年龄要求 and 《儿童权利公约》，规范儿童对农业部门的参与，保护儿童的受教育权，禁止针对儿童和青年的不健康产品的广告；

(g) 通过加强城乡一体化、增加小农进入市场的机会，以及为农村基础设施、农业研究和推广服务供资，投资于农村发展和农村振兴；

(h) 根据最近通过的《农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，保护农民和农村社区对土地和生产资源的权利，包括习惯法权利；

(i) 根据《联合国土著人民权利宣言》，在可持续发展目标进程中加强对土著人民的关注，就可持续发展和减缓气候变化战略与土著人民进行接触和协商，并保证体面工作和教育，特别是土著妇女和女童的体面工作和教育；

(j) 重新评估和挑战依赖工业化农用化学品的粮食系统中潜藏的既得利益、激励措施和权力关系，并通过加大对农业生态的投资，为小农生产者创建一个安全、包容和远离贫困的环境；

(k) 拒绝对移民、包括难民和境内流离失所者的仇外、分裂和虚假言论，并根据国际人权法向非公民提供所有的人权保护；

(l) 保护作为权利持有者的移民，使其在移民过程的各个阶段不受歧视，并为他们提供不受限制的诉诸司法的机会，特别是在食物权方面；

(m) 引入短期战略和长期战略，确保移民人口能够有尊严地维持生计，并有机会获得体面工作和参与社会保障计划；

(n) 积极参与可持续发展目标的后续落实和评估进程，与所有利益攸关方合作，每年向高级别政治论坛提交自愿国别评估，报告各项目标的进展情况；

(o) 建立国家一级当局进行充分监督、问责，以及最重要的补救机制的能力，并与非政府行为体协调以协助监测；

(p) 对通过混合融资供资的拟议可持续发展项目事先进行人权评估，并确保这些项目事实上促进食物权，而不仅仅被视为营利机会；

(q) 为可持续发展目标、特别是与食物权有关的目标分配更多财政资源，并再次致力于《亚的斯亚贝巴行动议程》和其他多边筹资协议；

(r) 对可持续发展目标框架内的联系进行数据驱动的系统性分析，以便在战略上确定目标的优先次序，同时最大限度地发挥协同作用，避免不利的权衡取舍。与气候变化和环境保护有关的目标应与经济和社会目标一起优先考虑；

(s) 任命首席数据干事，建立国家统计局收集分类数据、特别是有关遭受更严重不平等的人群的数据的能力，并与有支持数据收集工作能力的非国家行为体合作；

(t) 规范私营企业行为体对可持续发展目标实施进程的参与，确保包括妇女、儿童、土著人民、农民和移民在内的遭受更严重不平等的群体能够参与治理和决策进程；

(u) 确立适当的保障措施以防止企业对营养治理带来不良影响，并追究公司对操纵和误报信息的责任，以此作为联合国营养问题行动十年(2016-2025年)以人权为基础的方法的一部分；

(v) 根据 [A/HRC/37/61](#)、[A/72/188](#)和 [A/70/287](#)号文件所载食物权特别报告员的报告中的建议，消除气候变化、冲突和经济政策对食物权和全球粮食系统的威胁。