联合国 A/75/219

大 会

Distr.: General
22 July 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

临时议程* 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

国际贸易法和政策背景下的食物权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交食物权特别报告员迈克尔·法赫里根据大会第 73/171 号决议提交的报告。

* A/75/150。

20-09894 (C) 120820 020920

食物权特别报告员的临时报告

摘要

食物权特别报告员迈克尔·法赫里在其第一份报告中向大会表示，贸易政策主要侧重于经济框架，忽视或排挤了人们的人权关切。与此同时，人权政策对贸易提供了强有力的社会政治批评，但对现行制度没有拿出取代办法。这两种方法都没有充分应对气候变化。本报告融合了贸易和人权的观点，提供了原则和机构图，可以从政治、经济和生态角度重新增进对食物权的理解。

一. 导言

1. 在智利，从墙壁的投影上，[1] 在世界各地的工会大厅里，[2] 会听到人们大喊：“我们不会恢复正常，因为问题正是‘正常’”。在撰写本报告时，世界正处于冠状病毒病大流行中。谁也不知道大流行会持续多久，也不会知道未来如何。但是，很明显，这种病毒已经造成巨大痛苦，而且最严重的情况还没有到来。人们正在失业，人数前所未有。对大多数儿童而言，作为食物来源的学校正在关闭，结果许多学童没有饭吃，多于平时。许多政府都在争相回应，但仍有数百万人被排除在必要资源之外。病毒是新型病毒，但是可以预料，它对边缘化和脆弱人群的影响最严重。大流行加剧，加快了几十年来，甚至几百年来一直存在的不平等现象。

2. 大流行病情况严重，使秘书长和联合国人权事务高级专员发出呼吁，直言人民及其权利是所有公共卫生对策取得成功的基础。[3] 尽管所有人权都是必不可少且相互联系的，但食物权在所有短期和长期解决方案中都发挥着特别重要的作用。

3. 即使在大流行之前，世界也未能完全实现食物权。如果以统计数据为指导，那么自 2015 年以来，世界饥饿和营养不良的人数一直在增加。[4] 与此同时，随着全球饮食围绕着少数作物越来越趋于接近，包括明显向高度加工食品方向转变，农业生物多样性正在减少。[5] 此外，由于我们对动物栖息地的持续破坏，冠状病毒病只是攻击人类的最新病毒，而不是最后一种病毒，这增加了人畜共患疾病传播的风险。[6] 最后，世界只是最近才刚从 2007-2010 年期间发生的粮食价格波动中恢复过来。[7]

4. 食物权贯穿于过度简化的辩论：粮食不安全是短缺问题(可用食物不足)，还是分配问题(缺乏获得食物的渠道)？它反而要求我们在回答应如何生产和分配食物的问题之前，首先了解权力是如何产生和分配的。

---

[1] Sara Pantuliano, “Covid-19: ‘we won’t get back to normal because normal was the problem’”, Overseas Development Institute (ODI), 1 April 2020。

[2] Sue Longley, “We won’t get back to normal because ‘normal’ was the problem”, video, 1 May 2020。

[3] 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“冠状病毒病防治准则”, 2020 年 5 月 13 日；联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯,“我们同心同德：联合国秘书长发表关于冠状病毒病与人权的政策简报”，声明，2020 年 4 月 23 日。

[4] 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和其他组织，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防范经济放缓和下滑》(罗马，2019 年)。

[5] Julie Bélanger and Dafydd Pilling, eds., *The State of the World’s Biodiversity for Food and Agriculture* (Rome, FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture Assessments, 2019)https://perma.cc/Z7RP-ECML； Colin K. Khoury and others, “Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 111, No. 11 (March 2014)。

[6] AHaroon Akram-Lodhi, “Covid-19 and the world food system”, *Journal of Australian Political Economy*, No. 85 (2020)。

[7] Anna Chadwick, “Regulating excessive speculation: commodity derivatives and the global food crisis”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66, No. 3 (July 2017)。

5. 到目前为止，贸易政策主要集中在经济框架上，忽略或轻视了人们对人权的关注。同时，人权政策对贸易提出了强有力的社会政治批评，但没有为现行制度提供体制出路。两种方法均未充分应对气候变化。

6. 食物权特别报告员迈克尔·法赫里的报告是跨越这一僵局的第一步，在国际贸易法和政策框架内审视食物权。国际贸易具有特别重要意义，必须解决这一核心问题，才能确保充分实现食物权。[8] 报告融合了贸易和人权政策，提供了原则和体制图，可以指导各国和人民从政治，经济和生态角度重新认识食物权。特别报告员在任职期间将与各国和利益攸关方合作，阐释这些基本要素，制定出有效国际食物政策，以求建立新的贸易制度。

7. 本报告第二部分阐明食物权在日常意义上的涵义，为整个报告和特别报告员的任务划定了范围。[9] 第三部分概述了现有的世界贸易组织(世贸组织)农产品协议的运作方式，及其固有的不足，无力提供充分的贸易成果，更何况人权成果。第四部分将人权和贸易政策推向一个新的共同方向，概述国际贸易中的人权原则。第五部分概述新型国际粮食协议如何执行这些原则。

8. 特别报告员从 2020 年 5 月任职伊始，就与各利益攸关方进行了接触，征求他们对实现食物权方面的当前挑战和障碍的广泛评论。由于冠状病毒病大流行，他在这些磋商中略受阻碍，不过许多讨论都是通过虚拟方式成功进行的。为对应病毒病大流行，特别报告员与其他任务负责人一起，呼吁各国、地方和区域政府、国家人权机构、民间社会组织、学者、联合国机构和其他利益攸关方献计献策。[10] 他发出调查表，邀请所有人就大流行期间国际和国内食品供应链中断有关问题发表评论；评论政府采取了哪些措施，确保所有人，包括处境脆弱者都获得食物；食品工人(如农业劳动者、商店工人、运输者、厨师和店主)必须工作的条件；以及为保护他们而采取的措施。特别报告员感谢所有抽出时间精力提供宝贵见解的利益攸关方。

二. 食物权的含义

A. 食物是社区和主权的核心

9. 食物权不仅仅是免于饥饿的权利。每个人都有权参加聚餐，欢度生活。社区定义自己的最重要方式之一，就是吃什么，怎么吃，何时吃，以及同谁吃。社区是通过共同的假期、回忆、食谱、口味和饮食方式而建立的。通过这些饮食习惯，人们创建了自己的社会和政治机构。

---

[8] 《经济社会文化权利国际公约》，第十一条第二款(乙)项；人权理事会第 43/11 号决议，第 20 段。

[9] 这取自以下文件中的定义：《经济社会文化权利国际公约》第十一条、经济、社会、文化权利委员会，关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)、《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》以及先前特别报告员的工作。

[10] 人权高专办，Issues, Food，“Call for inputs: international trade and the right to food”。Available at www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Call-covid19.aspx。

10. 食物对于人们如何与土地建立关系也至关重要。因此，它是如何表达主权的关键要素。食品创造了一个中心，将某些人类、动物、植物、微生物、精神实体和自然景观的复杂生态交织在一起，形成了长期的照护关系。Kyle Whyte 简明扼要地表示：粮食生产、劳动力、准备、消费和处置与土地保有、社区生活方式、互赠礼物和维系生命紧密地交织在一起，把社区中人们联系在一起，尊重人类以外的生命。[11]

B. 食物必须充足、可获得、易于获得

11. 理论上，食物权意味着人人都有权始终拥有充足、可获得和易于获得的食物。[12]

充足

12. 人们有权根据自己的具体情况，为自己确定什么是文化上、营养上、社会上和生态上适宜的食物。也即，人们有权决定什么是“好食物”，包括有权决定哪些食物应指定为必需。各国有义务满足现有需求，也必须对后代慷慨解囊。[13]

可获得

13. 为获得好食物，人们总要有可靠的食物来源。可获得指的是通过使用土地或其他自然资源直接养活自己的可能性。[14] 因此，各国必须确保人们公平公正地分享土地和其他自然资源。[15]

14. 食品也应在市场和商店出售。因此，供应需要运转良好的分配、加工和市场系统，能够根据需求将食品从生产地点运送到需要的地方。[16] 在这些情况下，各国还必须确保市场公平、稳定和有竞争力。因此，国家和全球市场力量不应集中在少数人手中。食品生产者必须为其产品或劳动获得有报酬的价格，或者为其工作获得公共支持。

15. 确保食物供应的关键是，所有领域、水道、工厂和厨房的工人必须有健康和安全的工作条件。冠状病毒病大流行表明，人们处于饥饿危机边缘的一个原因是，前线食品工人被迫把自己健康置于危险之中。他们的雇主没有提供安全工作场所，各国也没有在大流行期间提供足够支持。没有健康的工人，世界就不可能有稳定和可获得的食物供应。

---

[11] Kyle Powys Whyte, “Indigenous food sovereignty, renewal, and US settler colonialism”, in *The Routledge Handbook of Food Ethics*, Mary C. Rawlinson and Caleb Ward, eds. (London, Routledge, 2017)。

[12] 经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见。

[13] 同上，第 7 段。

[14] 同上。

[15] Lorenzo Cotula, ed., *The Right to Food and Access to Natural Resources Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor* (Rome, FAO, 2008)。

[16] 经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见。

易于获得

16. 各国必须确保每个人都能获得食物，价格平廉。这意味着人们应总是能够享受一顿好饭，这可以是免费的学校餐、公平的市场，或确保人们有时间和资源在家做饭、养活自己社区的社会制度。

17. 食物也必须是易于获得的。这意味着各国必须确保所有粮食系统和机构具有普遍包容性。无论一个人的身体能力、健康状况、法律地位或住房条件如何，国家都必须支持每个人能够进厨房，以便获得或做出足够的饭菜。[17]

C. 国家义务与普遍问责

18. 各国有义务团结一致，共同努力，确保国际体系保障每个人的人权。[18] 这包括确保公共机构(国际和国内)和私人机构(包括公司)对其服务和依赖的人民公开负责。

19. 必须指出，“粮食安全”并不产生法律义务，范围比食物权更狭义。粮食安全只涉及可获得和易于获得。它强调维护政治稳定。粮食安全政策通常侧重确保人们有足够的食物来生活和生存(即维持生计)。

20. 食物权包含了充足性的广泛定义，要求各国确保人们始终有尊严地吃饭。这里强调的是营养和维持，而不仅仅是生存。食物应是使人身体更强壮的东西，但也包括政治和文化。在这方面，食物权从根本上提出了关于我们生产、分配和消费食物的方式的政治问题，这些问题既不能归入，也不能用粮食安全这一经常是技术性的语言来回答。

21. 总之，所有人都有权定义什么是适合自己社区的食物；所有国家和国际机构——包括经济机构——都有责任确保所有人都能获得充足的食物。

三. 世界贸易组织《农产品协议》

A. 国际贸易和农业现状

22. 1995 年作为世贸组织一部分生效的《农产品协议》，一直是充分实现食物权的障碍。[19] 《协议》没有把人作为权利的拥有者，而是根据人的经济潜力和活动来界定。在《协议》中，人被称为生产者(包括“低收入或资源贫乏的生产者”)和消费者，但也称为“城市和农村穷人”和“贫困人口”。

23. 贸易体系的长期目标是“建立一个公平和面向市场的农业贸易体系”，并假定这将通过“逐步大幅度减少对农业的支持和保护”来实现。[20] 世贸组织成员有许多其他国际法律义务，只应该“考虑非贸易问题，包括粮食安全和保护环境的

[17] “厨房”一词系指人们做饭用的任何地方，含义广泛。

[18] 见 A/71/280。

[19] 见 A/HRC/10/5/Add.2。

[20] 世界贸易组织农产品协议，序言。

需要”，而不是将这些问题置于贸易议程的中心。[21] 在这方面，目前的贸易体系将粮食安全视为例外，将商业交易视为常规，而忽略了更广泛的食物权视角。

24. 自 1982 年以来，根据《协议》继续进行，各地农业贸易谈判一直基于三个“支柱”：

(a) 禁止数量限制、将国内政策转化为关税以及逐步降低所有农业关税，改善市场准入；

(b) 逐步将出口补贴降至零；

(c) 限制可允许的国内支持的范围。[22]

25. 世贸组织的批评者和倡导者都一致认为，《协议》在实践中既没有创造一个自由的全球市场，也没有惠及其经济依赖农业部门的较贫穷国家。相反，它保护了强大的国家和大公司。[23]

B. 《农产品协议》中的例外

26. 《农产品协议》的确载有例外条款，可以减轻贸易对特定国家或国家内部群体的负面影响。特别容易受到国际市场冲击的国家力求让这些措施更多。这些例外情况及其未成功的原因如下。

- **特殊和差别待遇**。旨在使发展中国家在执行世贸组织规则时有更大的灵活性，承认它们在世界贸易体系中面临不利条件。例如，《协议》免除了发展中国家减少对低收入农民的国内支持的承诺，鼓励农村发展。然而，特殊和差别待遇津贴往往很弱(如较长的执行期和较低的商定承诺削减率)，或者对最贫穷和最脆弱的国家用处不大(如面临不可持续债务水平和长期预算短缺的国家的农业无限制支出津贴)。此外，自世贸组织成立以来加入世贸组织的发展中国家只能获得有限的特殊和差别待遇。总体而言，特殊和差别待遇被用作制定不利于发展中国家的基线政策的一种方式，同时只允许有限、往往无益的灵活。

- **特殊保障**。适用于关税化的国家。其目的是在进口突然激增或世界价格下跌时，为国内农民提供临时保护。这可能会支持当地农民，因为它为国内市场提供了一些保护，使其免于倾销，即使不能防止长期倾销。然而，特别保障措施的主要缺点是，它只适用于 21 个发展中国家；许多发展中国家没有经历关税化过程，因为它们一开始就缺乏非关税壁垒。

[21] 同上。

[22] 《关税及贸易总协定》，新闻稿，GATT/1328，1982 年 11 月 29 日。

[23] Michael Fakhri, “A history of food security and agriculture in international trade law, 1945-2017”, in *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*, John D. Haskell and Akbar Rasulov, eds. (Cham, Switzerland, Springer International Publishing, 2020)；Christian Häberli, “Agricultural trade: how bad is the WTO for development?”, *European Yearbook International Economic Law 2016*, Marc Bungenberg and others, eds. (Cham, Switzerland, Springer International Publishing, 2016)。

- **特殊保障措施**。与特别保障不同的是，近二十年来，一个被称为 33 国集团的发展中国家集团提出了多项特别保障措施提案，防止全球市场的进口激增或价格下跌；但事实证明，谈判毫无成果。巴拉圭和乌拉圭等一些发展中出口国认为，这一机制可能会损害本国小农生产者的生计。

- **特殊产品**。保护和促进粮食生产、生计安全和农村发展的机制，也是由三十三国集团提出的。该提案将允许发展中国家指定一定数量的产品为“特殊”产品，免除它们的关税削减要求和其他规范。这个问题很复杂，既在技术上复杂(哪些作物应列入？)也在政治上复杂(多少农作物？哪些国家有资格？给予多少保护？)。[24]

- **特别关注最不发达国家和粮食净进口发展中国家的粮食需求**。起草《农产品协议》的谈判者承认，《协议》将对最不发达国家和粮食净进口发展中国家产生负面影响。因此，他们通过了 1994 年《关于就改革方案对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生的不利影响采取措施的马拉喀什部长级决定》，作为《协议》的一部分。这项决定规定，最不发达国家和粮食净进口发展中国家在执行《协议》后，如果受到粮食价格上涨或粮食援助减少的不利影响，将得到补偿。然而，世贸组织成员未能适当执行该决定。

C. 本身的局限

27. 过去 25 年表明，这些特殊的、有所改善的《农产品协议》条款并不能确保公平的国际市场，也不能使国内市场稳定。此外，自 1995 年以来，世贸组织谈判没有推进农业贸易政策。[25] 几十年来，谁来种，种什么，在哪里种，以及为谁种的细节发生了显著变化。然而，现行世贸组织规则锁定了一系列极不平等的结果。[26] 它们延续几个世纪的贸易模式，在这种模式中，前殖民地国家、土著人民、农业工人和农民都遭受贸易体系的摆布。[27]

28. 此外，《农产品协议》没有推进促进发展和人权的贸易政策，而是让已经获得资源、基础设施、信贷和外国市场的国家和公司享有特权。更具体而言，最富裕

[24] 农业和贸易政策研究所，“Agreement on Agriculture glossary”(2005)。

[25] 一个明显的例外是 2015 年世界贸易组织第十次部长级会议通过的内罗毕一揽子协议，其中涉及发展中国家的出口补贴和特殊保障机制等议题，放宽了出于粮食安全目的的公共库存规则(WT/MIN(15)/DEC)。

[26] Carin Smaller, “Planting the rights seed: a human rights perspective on agriculture trade and the WTO”,Backgrounder No. 1 in the THREAD series (Minneapolis, Minnesota, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2005)。

[27] Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014)；Fakhri., “A history of food security and agriculture”； John Borrows and Risa Schwartz, eds., *Indigenous Peoples and International Trade: Building Equitable and Inclusive International Trade and Investment* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2020)。

国家的贸易自由化和国内政策增强了跨国商品交易商和加工者的市场力量。《协议》忽视了少数大公司在食品系统各级发挥的主导作用，从而有助于巩固公司的权力。

29. 过去几十年，全球投入部门(包括种子、化肥、化学品、机械和动物饲料)的市场集中度显著提高。例如，从 1994 年到 2009 年，全球投入部门最大四家公司至少占全球销售额的 50%。这在种子行业中是最快的，从 1994 年到 2009 年，四大公司的市场份额翻了一倍多。[28]

30. 兼并与收购进一步加剧了农业食品行业的市场集中度，正在改变世界粮食供应。2015 年，杜邦和道化学公司同意合并。2016 年，拜耳集团公司成功以 660 亿美元收购孟山都。同年，中国最大的国有化工企业之一中国化工以 430 亿美元收购了瑞士农业综合企业“先正达”。加拿大两大化肥公司——加拿大钾肥公司和加拿大农业公司——同意合并。[29]

31. 如果政府能够确保,从市场主导型公司购买投入、向高度集中的市场出售的农民能够谈成公平的价格，这种情况就不会那么严重。各国可以通过改变公司和竞争法，或制裁公司行为来实现这一目标。然而，许多政府不愿意或无法控制公司权力，世贸组织的规则也不承认这个问题。

D. 《农产品协议》的终结

32. 现行规则需要改变,但是在需要改变什么以及如何改变的问题上,意见不一,分歧严重。世贸组织成员不可能彻底修改《农产品协议》,以满足长期以来的公平诉求。因此,《协议》应终止。然后，各国政府和人民可以根据下述原则谈判新的国际粮食协议。

四. 国际贸易中的人权原则

A. 尊严

尊严与食物权

33. 尊严是国际人权的核心，也在许多国家宪法和立法中明示。即使被强大的力量所征服,不能行使其不可剥夺的权利,人们仍然能够掌握自己固有的尊严，作为反抗压迫的最后后盾。最近，在埃及和突尼斯街头出现了对尊严的强有力

[28] Keith O. Fuglie and others, *Research Investments and Market Structure in the Food Processing, Agricultural Input, and Biofuel Industries Worldwide*, Economic Research Report, No. 130 (Washington D.C., United States Department of Agriculture, Economic Research Service, December 2011)。

[29] Carin Smaller, “Bayer tightens control over the world’s food supply”, International Institute for Sustainable Development, 23 September 2016。

的诉求，人们要求政府给他们“面包、自由和尊严”，或“面包、自由和社会正义”。[30]

34. 尊严源于“每一个人的固有价值和仅仅因为是人而应得的尊重。”[31] 在公众关于生活条件的强烈抗议中，对面包的需求是对基本食品价格上涨和饥饿普遍存在的回应。自由是对公民权利和政治权利的要求。尊严与社会正义是互补的：它是对工作的要求的一部分，而不是以低工资和恶劣工作条件来诋毁人，或者广而言之，是对公平经济制度的要求。所有这三个要求都不可分割，因为它们是对体面生活基本条件的呼求。[32]

35. 作为一个政治进程，注重尊严是人们相互联系、就共同价值观进行辩论并同意承担最低限度的国际和国家义务的一种方式。国家必须为人们平等地相互表达自我价值提供必要的条件。

36. 关于食物权，每个人都有权有尊严地享用每一顿饭。尊严的概念一直在日常制作膳食决策中扮演一定的角色。人们根据某种特定的、共同的尊严观念来衡量自己的状况，决定吃什么，以及是否有足够的符合文化习俗的食物。

37. 重要的是，食物权不是慈善；关注有尊严的食物有助于解释其原因。历史上，慈善一直依赖有权有势的人的仁慈和指令。因此，慈善机构一直是当权者试图控制人民的工具，特别是在殖民征服的背景下。[33] 这种动态一直持续到今天。[34]

38. 冠状病毒病凸显了人的尊严与可获得的食物之间的内在联系。人们如何获得食物与需要什么食物一样重要。最近的报告显示，随着学校的关闭，学童们错过了正餐；随着企业裁员，人们必须求助于食品银行；随着公共食品救济项目被新的需求淹没，人们被迫勉强度日——尽管食品很容易获得。尊严的丧失源于人们对日常生活中最基本的方面失去控制，失去控制。然而，无食物果腹，并非耻辱。

39. 饥饿几乎总是可以避免的，这才是耻辱。

---

[30] Gilbert Achcar, *The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising* (Oakland, California, University of California Press, 2013)。

[31] Susan Marks, “Have you seen dignity?”, 2020 Annual Lecture for the Centre for Critical International Law, Kent Law School, video, 31 March 2020。

[32] Achcar, *The People Want*； Noha Aboueldahab, *Transitional Justice and the Prosecution of Political Leaders in the Arab Region: A Comparative Study of Egypt, Libya, Tunisia and Yemen*, Studies in International and Comparative Criminal Law Series (London, Hart Publishing, 2017)。

[33] Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2005)。

[34] Canada, Truth and Reconciliation Commission, *Canada’s Residential Schools: The Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada,* vols. 1–6 (Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2015)。

40. 饥饿和饥荒是由政治上的失败造成的，而非源于客观的供应不足或自然灾害。[35] 人们挨饿有两个原因。有时，是因为有权势者控制着食物供应，并故意扣留食物，以此作为一种玩世不恭的手段来维持或巩固其权力。这发生在战争与和平时期。或者，人们挨饿是因为公共和私人机构不民主，对人们的要求没有反应，而是被设计成通过集中权力和维护秩序来控制人口。通常，这两种情况相伴相生。实际上，饥饿是“人为的痛苦”的结果，这种分析在今天仍然适用。[36]

贸易与尊严的政治经济

41. 贸易体系通常以国家贸易差额/国际收支来衡量，或者以全球贸易总量来衡量。这些指标的潜在价值在于，贸易多，是件好事。这种观点的内在含义是，人们贸易越多，消费的商品越多，经济增长就越快；一切都变成了商品，商品的价值是建立在买卖的基础上。食品贸易的计量与任何项目的贸易没有什么不同。最终，通过这一体系，人们和国家的价值在于其在全球范围内经济生产和交换的能力。

42. 相反，如果粮食和农业贸易体系是在粮食与尊严有着内在联系的前提下开始，并且应以这种方式来判断，那么，贸易的功能和目的就会发生变化。粮食和农业贸易就成为各国和各国人民本着维护、承认和维系人的尊严的精神进行合作的一种方式。

43. 在当前贸易体系下，由于经济增长是根本价值，人们在日常交易中主要以买方和卖方两种身份相遇。然而，如果尊严取代了经济增长的价值，那么人们的社会和文化关系就包含了日常交流和互动。当人们有尊严地交换商品和服务时，就以朋友、邻居或亲戚的精神互相交流。

44. 贸易体系不应再仅仅将人们视为狭义商业意义上的“买家”，或将国家视为“进口商”。食物权意味着每个人都有权本着平等和宽容的精神获得商品和服务。每个人的特定文化已经包括了共享、非正式、关于如何力行乐施好客来分享食物的规则。

45. 如果好客作为一种习俗，是一种供应管理，那么，人就需要丰足的食物存储，而且随时可以取用。这是因为，人都想作慷慨的主人。反过来，扣留粮食、囤积和实施禁运实属邪恶残酷，其合法性令人怀疑。

46. 从这些角度来看，食物权提供了在平等和慷慨的框架内分析、判断和改变现有粮食生产、分配和消费系统的方法。这包括调查食物的政治经济学，确保人人都能有尊严地进餐，并提出如下问题：

---

[35] Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 1981)。

[36] Susan Marks, “Human rights and root causes”, *Modern Law Review*, vol. 74, No. 1 (January 2011)；Anna Chadwick, *Law and the Political Economy of Hunger* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2019)。

- 对具体民族和国家而言，何为有尊严的膳食?因此，哪些是必备食物? (充足)
- 足够的食物供应和储存是多少? (可获得)
- 由谁控制食物储备和储存?这些储备和储存放置何处? (易于获得)
- 丰年时，分享食物的规则为何? (作为援助的可获得和易于获得)
- 争取丰足的食物储备，从何时转变为囤积? (可获得和易于获得)

47. 有时，这些问题的答案是清晰恒久的。但是，随着气候变化，生态条件继续发生根本变化，各国人民和政府应该重新谈判这些基本问题。

尊严里的农学与农业生态学

48. 今天，许多人提出的最紧迫的问题之一是：我们如何确保我们的粮食系统能够抵御气候变化？[37] 而且：如果农业约占人类温室气体排放的三分之一，包括 40%以上的甲烷，那么我们必须如何改变我们的农业做法，减少这些排放？[38]

49. 这些问题不容易调和。抵御能力力求在面对变化时保持稳定。因此，抵御能力研究解决了如何衡量和理解生态稳定性和变化的问题。[39] 然而，气候变化缓解(和适应)研究强调要改变农业实践和技术。[40]

50. 即便如此，抵御、缓解和适应可以在人权条件下结合在一起。涉及各方的问题就变成了：我们如何确保自己的粮食系统以维护每个人尊严的方式适应深刻的生态变化？

51. 强调尊严，是更深入了解以人为本的快速转型的社会和生态复原力和稳定性。这种方法确保气候变化适应和减缓计划与公平获得资源和社会正义的问题密不可分。气候变化不能仅靠科学技术来解决。

52. 在食物复原力方面正在形成的共识是，农业生态学和强调多样性是度过未来变革的最佳方式。这包括增加生物多样性，增强文化多样性，在不同地域和不同

[37] Nicolas Urruty, Delphine Tailliez-Lefebvre and Christian Huyghe, “Stability, robustness, vulnerability and resilience of agricultural systems: a review”, *Agronomy for Sustainable Development*, vol. 36, No. 1 (February 2016)。

[38] Pete Smith and others, “Agriculture”, in *Climate Change 2007: Mitigation*, Bert Metz and others, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007)。

[39] Tracy-Lynn Humby, “Law and resilience: mapping the literature”, *Seattle Journal of Environmental Law*, vol. 4, No. 1 (2015)；Dave Hodgson, Jenni L. McDonald and David J. Hosken, “What do you mean, ‘resilient’?”, *Trends in Ecology and Evolution*, vol. 30, No. 9 (September 2015)。

[40] Anne Saab, *Narratives of Hunger in International Law: Feeding the World in Times of Climate Change*, Cambridge Studies in International and Comparative Law Series (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2019).

时间改变种植的作物，以及保持多余的食物供应来源。[41] 经常被人忽略的是，这也包括理解农业生态学的法律状况，作为相互渗透的法律秩序或“法律间”空间，找到人们在这些空间维护自身尊严的机会。[42]

B. 自给自足

53. 由于与食物权相关，自给自足是一种价值，可以为政府、人民和机构提供定性和原则性指导, 协助在影响食物权的不同政策背景下(包括贸易政策)的决策和战略规划。

54. 在人权背景下，自给自足是一项关系原则，其中自我概念是集体的，而不是个人的、民族的或力求经济独立。在国家之间和国家内部，自给自足是关于食物和社区以及它们在世界食物和生态系统中的共生地位。在国家和政治制度之间，这是一个横向共存的原则。在所有这些不同关系中，自给自足均强调自主、和谐、共存和尊重。

55. 自给自足以社区为中心，要求政策和规划尽可能本地化。规模关系到我们如何理解什么在起作用。理论上，整个世界有足够的食物养活每个人，而且是“自给自足”的，但是仍有 8 亿人长期营养不足(如果考虑到营养不良的人数，还会有更多)。[43] 自给自足以当地社区为中心，也推广到当地社区，是决定粮食生产、分配和消费以及食品废物回收或处理的主要方面的中心，首先是在当地社区，其次是国家社区，第三是国际社区。

56. “自给自足”作为一个术语在其他情况下有不同的用法。粮农组织将其定义为“一个国家能够通过本国生产满足粮食需求的程度”。[44] 在这种用法中，自给自足衡量的要么是国内生产满足的国内粮食需求，要么是消费的粮食与生产的粮食之比，这两者之间可以互换。其他评论者用自给自足来表示对进口食品完全关闭边境的政治倾向。一个相关的解释是，自给自足意味着在讨论粮食政策问题时，

---

[41] 见 A/70/287；粮食安全和营养高级专家组，加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食系统的农业生态和其他创新方法(罗马，世界粮食安全委员会，2019 年)；可持续粮食系统国际专家组，从统一性到多样性：从工厂化农业到多样化农业生态系统的范式转变(2016年6月)；Ari Paloviita, “Food processing companies, retailers and climate-resilient supply chain management”, in *Climate Change Adaptation and Food Supply Chain Management*, Ari Paloviita and Marja Järvelä, eds., Routledge Advances in Climate Change Research Series (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2017)。

[42] Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*, 2nd ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002)； Irene I. Hadiprayitno, “Who owns the right to food? interlegality and competing interests in agricultural modernisation in Papua, Indonesia”, *Third World Quarterly*, vol. 38, No. 1 (2017)； Matthew C. Canfield, “Claiming food sovereignty: legal mobilization in an era of global governance”, in *Studies in Law, Politics, and Society*, vol. 82, Austin Sarat, ed. (Bingley, United Kingdom, Emerald Publishing Limited, 2020)。

[43] Jennifer Clapp, “Food self-sufficiency: making sense of it, and when it makes sense”, *Food Policy*, vol. 66 (2017)。

[44] Anne Thomson and Manfred Metz, *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*, Training Materials for Agricultural Planning, No. 40/Rev.1 (Rome, FAO, 1999)。

占首要地位的是政治，而非经济问题。然而，这些区别没有一个是一成不变、必要的或现实的：每项政策选择都既是政治，也是经济的；没有一个国家 100%依赖本土食物；依赖基于比率的指标会把自给自足降低到数量程度。人们不应将自给自足视为一种指标或经济独立的趋势，而应把自给自足视为一种规范性理想，以此来应对实现食物权的独特风险和整体目标。

57. 今天，实现食物权往往是人民和决策者的一系列对立选择。有人断言，制定有利于国内生产和消费的法律扭曲了(全球)市场，以至于引发市场崩溃的“系统性风险”；然而，这种观点源于一种不切实际的市场形象。一个政策问题是，仅仅依靠国内或地方粮食生产来满足国家或地方对充足粮食的需求，会使一个国家容易受到严重事件的影响，如作物歉收、干旱和政治冲突。另一个令人担忧的问题是，过于依赖全球市场来获得稳定的粮食供应的风险：这里的危险在于对贸易的依赖和对粮食价格波动的敞口。

58. 现实更加复杂。这些风险不仅是连续的，而且是串联的，不同的国家因其历史和自然条件而有所不同。自给自足原则为应对这些风险提供了指导。它建立在这样一个前提之上，即本地市场总是被视为与全球市场相关联(反之亦然)，促请各国政府制定政策，避免完全依赖国内市场或国际市场。自给自足强调本地化决策，以确保政策在政治范围内调整，使人们能够有效组织自己，影响政治结果。

59. 在阐述了什么是自给自足、什么不是自给自足，以及自给自足为何有用之后，应概述四个要素：自主、和谐、共存和尊重。这些要素中的每一个都在国家内部和国家之间发挥作用。

60. 自给自足优先考虑地方自治。自治并不是一个受人讽刺的经济独立概念，而是每个社区都有权自己决定要如何与围绕特定地方的特定食物(或一组食物)的人、动物、植物、微生物、精神实体和景观的复杂生态相互交往。[45] 相关的问题是：谁来决定？这一原则要素在两个层面上发挥作用。在地方一级，这一原则承认文化理解，乃至宇宙理论，有多种多样；其得到提炼，在饮食实践中得到表达。这种多元化存在于国家内部。如果没有一个确定自己的规则和法律、遵循自己的习俗和实践自己的传统的有意义的领域，承认多样性本身就没有什么意义。自给自足作为一项规范性原则，要求地方和国家社区在制定与粮食和农业有关的贸易政策时共同决定。在国家一级，自给自足的规范性原则及其对自治的强调，使所有国家能够自行决定采取哪些政策，并在生产出口或国内消费的粮食与粮食进口的水平和参数之间找到适当的政策。在这些问题上没有任何有意义的共识，也不可能有。在缺乏共识的情况下，除非贸易规则保护国家的政策自主权(以及程序权利)，否则，自然会有最强势者做出决定。

61. 自给自足涉及寻求土著、地方、国家、区域和国际法律之间的监管协调，而不是统一。尊重食物权意味着尊重人民遵循多元食物法律、习俗和惯例的权利。优先考虑效率的政策将食品法律的多样性视为次要(甚至是对立的)，低于降低价格的自负目标。廉价食物的承诺证明了统一的合理性——但尊重食物权不仅仅是

[45] Whyte,“Indigenous food sovereignty, renewal, and US settler colonialism”。

确保食物尽可能便宜，还意味着创造条件，使人们能够以合理的社会和环境成本获得、种植、饲养和准备文化上适宜的食物。在优先考虑自治的背景下，尊重多元化意味着贸易政策应首先保护现有的食品生态，而不应先验地通过法律和习俗来促进食品做法和习俗的标准化。

62. 自给自足就是与他人共存。从食物权的角度来看，优先考虑自己社区的自给自足，无论是当地社区还是国家社区，并不意味着“乞讨邻居”，或在贸易政策中采取战术侵略。实现一个人的食物权不能以牺牲另一个人为代价。这意味着自给自足必须鼓励与他人及其食物系统共存，而不是竞争。将粮食贸易的集体目标视为共存，也有可能阻止浪费、生产过剩和过度集中。共存作为一项原则，延伸到关注世界各地从大公司到数百万小农和农场工人等食品生产者。在这方面，自给自足可以用来重新调整保护和支持小规模生产者的机构和规则，以及支持粮食安全和农村生计的其他机制。共存承认食物权是由整个人持有的：生产者、消费者、公民、移民和农民，而不仅仅是消费者。共存也意味着寻求自然内部的关系，以及与超越人类的世界的关系。食物权不能通过生物圈的退化或退出来表达。

63. 最后，从食物权的角度来看，自给自足强调尊重。要尊重每个社区成员，每个政府也对其负责；它是通过倾听来表示的，无论是正规的代表、声音还是民主参与。尊重与自主密切相关，它强调政策制定者需要首先听取当地社区的意见，发现并理解现有的食品生态系统，然后再提出可能扰乱这些系统的变革。跨境尊重强化了共存的价值，促使决策者认真对待国家之间的差异。这些差异不仅在财富水平上，还存在于文化和选民方面，以及影响每个国家对食物权的阐述的不同要求上。

C. 团结互助

64. 建立在团结互助基础上的经济，依赖于由横向合作和协调原则管理的组织，而不是依赖利润和无休止的增长。团结互助经济的理念直接来自不同国家数百万人的实践，他们通过互惠协会、信托和合作社等实体来组织自己的力量。[46] 其根本目的是创造满足人的需求的市场，而不是为了自身利益而追求利润；通过民主管理的企业组织商业，软化经济领域与保健、休闲或文化领域之间的界限。在这方面，团结互助经济既不同于优先考虑利润的私营企业，也不同于往往官僚、偏远和排外的国家干预。重要的是，这些想法和实践已经生动地呈现在食品生产领域。

经济增长的局限

65. 自联合国成立以来，追求发展——以经济增长为重点——一直是国际法和国际机构的核心目标。[47] 食物和饥饿问题也跟随这一趋势。一方面，有人认为经济

[46] Peter Utting, *Public Policies for Social and Solidarity Economy: Assessing Progress in Seven Countries* (Geneva, International Labour Organization (ILO), 2017)； Yvon Poirier, Françoise Wautiez and Béatrice Alain, “Legislation and public policies in support of Social Solidarity Economy (SSE): first steps and elements of a practical guide” (January 2018)。

[47] Sundhya Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth, and the Politics of Universality* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2011)。

增长将消除饥饿，提高营养水平。另一方面，消除饥饿有时被认为是经济增长的先决条件。以任何方式将饥饿与经济增长联系起来，都将消除饥饿视为几乎等同于消除赤贫。

66. 这种对增长的强调在许多方面都受到限制。

67. 首先，它认为市场的概念是理所当然的。研究令人信服地表明，近年来，在国家内部，饥饿的增加与经济增长的放缓(以实际人均国内生产总值衡量)之间存在着关联。这些研究指出，经济增长和饥饿/营养不良之间的直接关系仍然不清楚。更复杂的是，经济增长并不总是平等分享，减少极端贫困并不一定意味着粮食安全和营养得到改善。事实上，粮食不安全和营养不良的人并不总是最贫穷家庭的成员。[48] 因此，从经济增长的角度来看，关于饥饿和营养的问题不仅仅是决定如何增加经济增长，更具体而言，是经济不平等如何使粮食无保障和营养不良的人更难从这种增长中受益，并保护自己免受经济衰退的影响。[49]

68. 如何让经济增长为人民服务的问题很重要，当然，关于如何衡量增长和饥饿也有长期的争论。[50] 然而，食物权的观点质疑为什么饥饿/营养与市场之间存在关联。

69. 收入和价格决定人们是否有足够食物，这没有内在的原因。要调查人们获取食物的机会何时以及为何与市场相关联，更好地理解这些市场是如何构建的。

70. 食物权视角也更广泛地理解经济，因为它不仅仅是商业市场交易。它还包括在家庭和非正规市场开展的工作——这些工作没有纳入经济增长指标，通常由女性完成。人们也经常通过市场以外的机构获得食物，包括礼品、学校、护理机构、食品银行/食品储藏室和监狱。

71. 此外，气候变化正在步步紧逼，质疑增长作为充分实现食物权的手段甚至在短期的可行性。干旱加剧、极端天气现象频率增加，以及长期观察到的天气模式的改变，已经并将会影响到粮食生产、分配和消费的每一个步骤。

72. 气候变化要求各国重新思考与粮食相关的以增长为中心的模式。根据关于气候变化的《巴黎协定》，各国承诺将气温增幅保持在工业化前水平的 2 摄氏度以下，并力争将气温增幅进一步限制在 1.5 摄氏度以内。[51] 粮食生产，尤其是工业化农业和肉类生产，是温室气体排放的主要来源。政府间气候变化专门委员会最近的一项研究估计，农业、林业和其他土地使用约占人为温室气体排放总量的

[48] 粮农组织和其他方面，《2019 年世界粮食安全和营养状况》，第 51 页。

[49] 同上，第 79 页。

[50] Frances Moore Lappé and others, “How we count hunger matters”, *Ethics and International Affairs*, vol. 27, No. 3 (2013)。

[51] 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1, decision 1/CP.21, annex, art. 2。

23%。[52] 与粮食相关的排放的规模和上升趋势意味着，改革我们生产、贸易和消费粮食的方式，应该是我们应对气候变化的集体努力中不可或缺的一部分。

73. 政府间气候变化专门委员会列出了 100 多种缓解方案，其中大部分都假设经济持续增长。然而，将经济增长与巴黎气候承诺结合起来，只有通过极其乐观的预测和对碳捕获和储存技术的高度依赖，才有可能实现。这些技术并不是为广泛使用而设计的，其功效和更广泛的后果在很大程度上没有得到充分研究。[53] 其他“绿色增长”计划严重依赖稀土矿物的集约开采、加工和使用。[54] 这些材料往往位于种族化和土著人民的土地上，含有放射性元素，使其提取和加工成为一个能源密集型过程，对人和环境都极其危险。[55]

74. 同样，在实现食物权方面，所谓的“绿色掠夺”尤其令人担忧。这一现象涉及为环境目的挪用资源，特别是在发展中国家，而发达国家的碳排放理应通过资助发展中国家的碳节约项目来抵消。[56] 除了这些基于市场的机制无助于实际减少排放之外，绿色掠夺还破坏了食物权，因为它扰乱了当地的食品生产习俗，使土地使用不再用于农业、狩猎或采集。土地的征用往往不符合以下人权要求：获得土著人民的自由、事先和知情同意；与农民和其他农村地区劳动者真诚合作；并要求公司对其人权义务负责。[57]

75. 总之，乐观地依赖潜在的技术“修复”来实现绿色增长，只会推迟必要的经济转型，包括我们的粮食系统。这些系统必须从以增长为中心的目标转变，以限制气候变化的影响，与我们的生态系统建立真正可持续的关系，并赋予那些资源较少的人掌握自己生活的权力。任何拖延都将严重限制每个人充分实现食物权的能力。残疾人、妇女、青年、儿童、土著人民、种族化的人和生活贫困的人受到——并将继续受到——这些气候引起的破坏的不成比例的影响。

经济转型

76. 如果说对我们粮食系统的挑战是根本性的，那么我们对粮食和饥饿的政治经济学的反思也应该是根本性的。优先考虑增长，即使包括社会安全网，也没有兑现承诺，即使其加剧了气候变化。相反，实现每个人的食物权需要一种根本不同

---

[52] Priyadarshi R. Shukla and others, “Summary for Policymakers”, in *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems*, Priyadarshi R. Shukla and others, eds. (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2020), p. 7。

[53] Jeremy Baskin, *Geoengineering, the Anthropocene and the End of Nature* (Palgrave MacMillan, 2020)。

[54] Julie Michelle Klinger, *Rare Earth Frontiers: From Terrestrial Subsoils to Lunar Landscapes* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2016)。

[55] A/HRC/41/54。

[56] Ntina Tzouvala, “A false promise? regulating land-grabbing and the post-colonial state”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 32, No. 2 (June 2019)。

[57] 《联合国土著人民权利宣言》、《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》、“工商业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则”(A/HRC/17/31，附件)。

的方法，这种方法的核心是生产者之间的合作，以及种植、狩猎、采集、运输、准备和消费食物的所有参与者之间的团结互助。

77. 当国家和私人行为者都失败时，就出现了团结互助经济，并传播开来。在冠状病毒病大流行期间，互助团体的出现和对社会网络的日益依赖说明了这一现象，还有导致这种做法的社会和政治条件。回顾过去，20 世纪 80 年代后，发达国家的去工业化和福利国家的退步，导致了合作社和社区服务的出现，特别是儿童保育的出现。在发展中国家，社会的很大一部分被排斥在“正规”经济和“官方”政治之外，这同样导致了合作社的发展，合作社不仅提供生计，还提供归属感和充实感。[58]

78. 一些人对国际贸易制度感到失望，认为这些制度从根本上损害了发展中国家及其公民的利益，因此创造了“公平贸易”的做法。这把发达国家和发展中国家的合作社汇集起来，确保公平的交换和就业条件，尽量减少或消除中间商的作用，让消费者感受到所购商品中蕴含的历史、社会关系和文化意义。标签已经成为促进这种合作实验的重要政策工具。然而，尽管标签依赖于共存很重要，但它也意味着寻求自然界内部的关系，以及超越人类世界“消费者选择”的关系，并且不会改变国际贸易法的基本原则。因此，如果这种做法要扩大和改变我们粮食系统的核心，就需要国内和国际基础设施来扩大这些举措的规模，促进区域和国际关系。

79. 粮食生产、分配和准备已经成为地方团结互助经济的核心。这部分是因为不受约束的(国内和国际)食品市场和全球市场力量集中在少数公司手中，导致价格剧烈波动；此外，中间商的角色被过分夸大，导致供应链过长。而且，食物的本质超越并质疑商品经济不同于关爱经济的假设。

80. 向团结互助经济的转变，也是实现食物权的必要条件，以实现其最广泛的含义，而不仅仅是消除饥饿。例如，粮农组织的农业生态学 10 要素强调循环经济和团结互助经济，以及共同创造和分享知识的重要性。[59] 食物权的核心是可获得、充足和易于获得这三重要素，这要求人们控制其食物的生产、分配和消费。它还要求所有这些步骤随着情况的发展，而保持对民主对话和重建的开放。

81. 经验表明，团结互助经济不仅能满足眼前的需求，还能教会参与者如何建立新的关系。其核心思想是，团结互助经济作为一种“预成型”经济、或奠定基础，通过此时此地实施不同的共存方式，以求彻底变革社会。[60] 顾名思义，团结互助经济学是从社会运动和支助型政府的试验、教训和成功中产生的，不受国际法或

[58] Ana Margarida Esteves, “Decolonizing livelihoods, decolonizing the will: solidarity economy as a social justice paradigm in Latin America”, in *Routledge International Handbook of Social Justice*, Michael Reisch, ed., (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2014)。

[59] 粮农组织，“农业生态学的 10 个要素：引导向可持续粮食和农业系统过渡”(罗马，2018 年)。

[60] Hilary Charlesworth, “Prefiguring feminist judgment in international law”, in *Feminist Judgments in International Law*, Loveday Hodson and Troy Lavers, eds. (Oxford, United Kingdom, Hart Publishing, 2019)。

国际机构的指导。发达国家和发展中国家 40 年的试验表明，国际政策仍然可以帮助(或阻碍)这种举措。

82. 加纳和巴西政府倡议提供了国家如何引进团结互助经济项目和成功战胜饥饿的范例。在这两国，国家政府不完全注重“安全网”。相反，加纳在 2000 年代初拿出与粮食有关的举措，影响了市场，赋予小农权力，因为政府鼓励农民田间学校和合作社等参与性方案。其结果之一是，仅在六年时间里，农业合作社就增加了 251%。[61] 同样，巴西协助农业集体，规定公立学校从团结互助经济部门购买相当大比例的学校供餐食品。[62]

83. 总之，以团结经互助济为中心，能够实现变革性的人权愿景，这一愿景不仅仅关注充足和最低福利水平。相反，本报告中提出的方法优先考虑对食品的民主控制——包括生产、流通和消费——作为在人类、非人类动物和整个生态系统之间建立公平和可持续关系的一种方式。

五. 国际粮食协定

84. 在人权原则的基础上缔结新的粮食和农业协定，不仅将确保贸易制度满足人民的需求，还将改变国际市场的性质。《关税及贸易总协定》(《总协定》)将世界设想为相互关联的国内市场，世贸组织则着手构建一个全球市场。国际粮食协定仍将以《总协定》以及《经济社会文化权利国际公约》为基础。国际粮食协定将反映不同的社会生态粮食背景，以形成区域或多边粮食中心。

A. 国际贸易新的法律状况

85. 《农产品协议》逐步结束，使我们把《总协定》作为贸易法的根本依据。《总协定》本身不同于世贸组织。[63] 《总协定》是一个“接口”系统，它承认不同类型的经济体，缓解由这些差异造成的国际紧张局势，而无需通过监管协调解决任何问题。[64] 这为创建新型贸易协定创造了必要的灵活框架：这些协定通常借鉴人权，并特别优先考虑食物权。

86. 《总协定》提供了两种法律形式，通过这两种形式可以制定国际粮食协定：区域贸易协定和《国际商品协定》。国际粮食协定可以通过将这类协定的功能转向优先考虑食物权来创建。

---

[61] Frances Moore Lappé and others, “Framing hunger: a response to food insecurity in the world 2012” (Cambridge, Massachusetts, Small Planet Institute, 2013), p. 14。

[62] Esteves, “Decolonizing livelihoods, decolonizing the will”。

[63] 世贸组织非单一协定，而是马拉喀什《设立世界贸易组织协定》总括的一套协定。

[64] John H. Jackson, *Restructuring the GATT System* (New York, Council on Foreign Relations Press, 1990), pp. 82-84。

87. 区域贸易协定更为常见，因为其数量很多，而且各国还在继续谈判新的协定。《总协定》允许各国摆脱不歧视的指导原则，[65] 给予区域伙伴的货物贸易比给其他世贸组织成员更有利的条件。[66]

88. 然而，区域贸易协定是有限的，因为它们主要侧重于增加成员国之间的贸易流量。出于地缘政治和经济原因，各国通过区域贸易协定实现经济一体化，因此它们的目的各不相同。[67] 最重要的是，区域贸易协定并未被证明是改善发展中国家生活的有效途径，而且往往会重新加固国家之间的不平等关系。[68]

89. 《国际商品协定》提供了更多的希望。《总协定》最初是作为更大的国际贸易组织的一部分进行谈判的。根据国际贸易组织的计划(《哈瓦那宪章》)，国际农业贸易应受《国际商品协定》(第六章)管辖，而不是受《总协定》(第四章)管辖。这种结构今天仍然有效，任何新的《国际商品协定》仍然需要符合某些原则：协定只能用于应对严重的市场混乱；他们的目标仅限于稳定价格，而不是提高价格；进口国和出口国将拥有同等的投票权。[69]

90. 因此，《总协定》第二十条(h)款将《国际商品协定》排除在《总协定》的规则之外，并为未来的国际粮食协定提供了必要的灵活性。此外，《经济社会文化权利国际公约》第十一条第二款(乙)项呼吁公平的粮食贸易。将这两项规定结合起来，并以尊严、自给自足和团结互助原则为基础，《国际商品协定》可以重新调整用途，成为国际粮食协定。没有什么能阻止各国更新对这两项规定的解释，以确保国际粮食协定有一个合法的立足点。

B. 国际粮食协定的形式和功能

91. 新型的以人权为导向的粮食协议将是区域自给自足和团结互助的合作空间，由对尊严的共同理解维系在一起。

92. 一部分任务将涉及为不同的区域食品协定一个接口；这需要创造机制，让不同类型的食物系统共存。这里的政治问题是，哪个单一的政府间机构将主持不同国际粮食协定之间的衔接进程，就像联合国贸易和发展会议为几个自主的国际商品协定提供了基础一样。

---

[65] 《关税及贸易总协定》，第一条。

[66] 《关税及贸易总协定》，第二十四条；关于发展中国家差别和更优惠待遇、互惠和充分参与的决定(赋权条款)。

[67] Michael Fakhri, “Images of the Arab World and Middle East: debates about development and regional integration”, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 28, No. 3 (2011)。

[68] Clair Gammage, *North-South Regional Trade Agreements as Legal Regimes: A Critical Assessment of the EU-SADC Economic Partnership Agreement* (Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2017)。

[69] 国际商品协定临时协调委员会，经济及社会理事会第 30 (IV)号决议；《关税及贸易总协定》分析指数(修订本) BISD 3S/239 (1955)；《关税及贸易总协定》，TRE/W/17 号文件。

93. 为确保采取以人为本的方法，这一基础机构必须确保所有相关方在谈判桌上拥有一席之地，并以世界粮食安全委员会、劳工组织和北极理事会等包容性机构为基础。这些机构不仅为国家，而且为农民、雇主、有组织劳工和土著人民确立了不同的参与形式。世界粮食安全委员会最适合这项任务——尽管有些改进。这是一个独特的国际空间，各国政府、国际机构、私营部门和民间社会在这里协调努力，解决饥饿和营养不良问题。通过民间社会和土著人民机制，权利持有人在委员会的议席上拥有有效的席位。该机制是一个自主的空间，允许不同的社会运动、土著人民、工会和宣传组织共同努力，制定委员会的政策。无论哪个机构作为基础，都必须确保这种最低程度的参与。

94. 人权方法还必须贯穿国际粮食协定的实质性重点。因此，国际粮食协定应侧重于三个要素：土地、劳工和移徙。

土地：与土地和睦相处

95. 土著人民和农民之间的一项普遍法律原则是，社区有权拥有与土地保持良好关系所必需的权力和资源，因此也有权与彼此保持良好关系。[70] 从 Kim Tallbear 的工作和她对“达科塔人对生存的日常理解、侧重‘保持良好关系’”的体验中，我们可以学到很多东西。[71] 一般来说，“关系良好”，就像“美食”的概念一样，是每个社区通过其独特的尊严概念自行决定。不过，重要的是，良好关系需要与土地和谐相处的饮食习惯，而不是通过控制或榨取关系。

96. 通过政策工具和农业生态实践，食物权非常适合普及保持良好关系的关照原则。[72] 就贸易而言，这意味着国际粮食协定需要确保人民的地方保有权永远不会受到干扰，而且人民始终有能力与土地和彼此之间保持良好关系。

劳工：确保有效的劳工法

97. 国际粮食协定可以建立在劳工组织条约和工具的基础上，并建立最低标准，保证所有粮食工人受到保护。粮食协定将要求各国颁布明确、一致和有效的规则，保护工人的健康、安全和生命。与确保所有同类商品得到平等待遇的贸易协定不同，国际粮食协定将借鉴人类尊严的普遍性，确保所有工人得到平等待遇。

---

[70] 《联合国土著人民权利宣言》；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》；2007 年 3 月在马里 Nyéléni 举行的世界食物主权论坛通过的《Nyéléni 宣言》(2007 年)；环极地因纽特人北极主权宣言(2009 年 4 月)；Northern Tribes Buffalo Treaty (2014), see Sheryl R. Lightfoot and David MacDonald, “Treaty relations between Indigenous Peoples: advancing global understandings of self-determination”, *New Diversities*, vol. 19, No. 2 (2017)； Uluru Statement from the Heart (2017)。

[71] Kim TallBear, “Caretaking relations, not American dreaming”, *Kalfou*, vol. 6, No. 1 (May 2019)。

[72] 见 A/HRC/16/49；粮农组织，“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”(罗马，2012 年)；粮食主权国际规划委员会，“土地、渔业和森林治理准则人民手册：促进、实施、监测和评价指南”(2016 年)。

移徙：人员和物资的流动

98. 确定协定范围的，将是成员国决定什么是主食，是只想专注于主食，还是想包括广泛的食品。国际粮食协定将通过建立稳定的粮食市场，向政府提供必要的工具，来确保人们获得多样化(多余)的粮食供应，从而确保粮食供应。

99. 国际粮食协定可以解决以下问题：

(a) 发展不同类型的价格机制，确保粮食安全(不仅仅是稳定价格)；

(b) 监管国家和政府间储存计划；

(c) 开拓方法，确保粮食援助不成为商品倾销；

(d) 确保在危机时，粮食送到急需者的手中，重点是排除危机时区域粮食中心间的一切障碍。

100. 此外，为了维护和促进尊严，贸易将反映人们的实际饮食方式。大多数人在很大程度上依赖非正规市场和地方一级的共享经济。[73] 国际粮食协定不应试图废除这些现有做法，而应力求确保这些当地市场实现人民的食物权。所有农产品中只有 10%至 12%在国际市场上交易。[74] 因此，当地市场将被视为常态，而贸易将被视为例外。

101. 国际粮食协定的一个关键要素是建立一个季节性关税和移徙规则体系，创造一个公平的市场。许多国家已经有了管理货物和人员流动的季节性规则，但这些规则强调保护国内生产者或低估移徙劳工的价值。国际粮食协定将使边界按照季节和生态条件的模式运作，以确保那些拥有丰富粮食的人能够分享粮食，并将其出售给那些需要粮食的人。

102. 总之，国际粮食协定将利用市场作为实现食物权的仆人，而非主人。

六. 结论

103. 特别报告员在提交大会的第一份报告中得出结论认为，现有的世贸组织《农产品协议》无法提供足够的贸易成果，更不用说粮食安全成果了。他请各国根据以下建议，从食物权的角度推进贸易政策：

(a) 逐步取消世贸组织《农产品协议》；

[73] James Thuo Gathii, *Scoping Study – Designing the Continental Free Trade Area (CFTA): An African Human Rights Perspective* (Geneva, OHCHR, Economic Commission for Africa and Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016)； Sylvia Kay and others, “Connecting smallholders to markets: an analytical guide” (Civil Society Mechanism, 2016)。

[74] Kay and others, “Connecting smallholders to markets”。

(b) 根据尊严、自给自足和团结的人权原则，更新对《关税及贸易总协定》第二十条(h)款(商品协定)以及《经济社会文化权利国际公约》第十一条第二款(乙)项(公平的粮食贸易)的解释；

(c) 根据本报告所述的条款和原则，谈判新的国际粮食协定。

104. 最终目标是确保人人都有尊严地吃饭，免于饥饿。这应包括应对气候变化，从以增长为中心的目标转向与我们的生态系统建立真正可持续的关系，并赋予那些资源较少的人掌控自己生活的权能。

105. 特别报告员将致力于激发关于国际贸易的新对话，重点是确保所有人都有权获得充足多样的足够食物供应。