



人权理事会
第十六届会议
议程项目 5
人权机构和机制

人权理事会咨询委员会关于在食物权方面的歧视的 研究报告*

* 因咨询委员会第六届会议于 2011 年 1 月 17 至 21 日举行，本文件迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 有关食物权和不歧视的国际法律框架	6-12	4
三. 在食物权方面的歧视	13-48	6
A. 在区域、市场、价格、补贴、资源和基础设施服务方面的歧视	13-22	6
B. 对在农村地区工作的人的歧视	23-24	8
C. 食物权与城市贫民	25-28	9
D. 对妇女的歧视	29-35	10
E. 对儿童的歧视	36-39	12
F. 对难民的歧视	40-43	13
G. 其他弱势群体	44-48	14
四. 反歧视政策和战略	49-69	14
A. 增强发展努力及贸易与人权法的一致性	49-51	14
B. 增进在农村地区工作的人食物权的观念和工具	52-54	15
C. 对城市贫民的法律和社会保护	55-58	16
D. 对妇女的法律和社会保护	59-64	16
E. 对儿童的法律和社会保护	65-67	18
F. 对其他弱势群体的法律和社会保护	68-69	18
五. 良好做法	70-84	19
A. 在农村地区工作的人	70-74	19
B. 城市贫民	75	20
C. 妇女	76-79	21
D. 教育系统、学校供餐以及消除儿童饥饿和营养不良的其他做法	80-84	21
六. 结论	85-86	22

一. 导言

1. 各国政府已承诺实现千年发展目标，特别是减缓极端贫困和饥饿现象，但严峻的现实表明，2009 年出现了历来最恶劣的状况：营养不良者的人数竟高达 10 亿人之多。¹ 种种严重的歧视，使许多忍饥挨饿者无法落实食物权：例如，危地马拉《劳动法》第 139 条将农村妇女称为男性农业工人的“帮手”，而不是有权领取自己工资的工人。² 危地马拉农村妇女在法律上遭受的此种歧视，严重影响了她们自己糊口和养家的能力。同时，撒南非洲各地、亚洲和拉丁美洲部分地区许多生活极端贫困的儿童患有走马疳，这种疾病会使脸部完全糜烂，致命的病例高达 90%。欧洲最后一次发现这种可怕疾病的场所是纳粹集中营。营养不良和卫生设施恶劣，是罹患此种疾病的主要因素。走马疳儿童患者是事实上在食物权方面的歧视行为的受害者。
2. 人权理事会第 10/12 号决议授权咨询委员会就食物权方面的歧视开展研究，包括确定反歧视政策和战略的良好做法。
3. 咨询委员会在第一次会议上成立了由何塞·本戈亚·卡韦略、钟金星、拉蒂夫·侯赛诺夫、让齐格勒以及莫娜·佐勒菲卡尔组成的食物权问题起草小组，³ 并授权该小组就食物权方面的歧视起草一份研究报告。起草小组举行了数次起草会议，并编写了工作文件。关于在食物权方面歧视问题的初步研究报告已经委员会第四届会议认可并提交理事会审议(A/HRC/13/32)。
4. 人权理事会第 13/4 号决议欣见上述初步研究报告，并请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)就初步研究报告所确定的反歧视政策和战略的良好做法，收集所有会员国、联合国所有相关的专门机构和方案以及所有其他相关的利益攸关方的意见和评论，以便咨询委员会在完成研究报告时加以考虑。
5. 本研究报告是在咨询委员会成员间开展的认真研究和协商进程的成果，并获得了委员会第六届会议的认可，以便提交人权理事会第十六届会议审议。研究报告考虑到了各国、联合国专门机构、国际组织和其他相关的利益攸关方、包括国家人权机构和非政府组织所提的意见和建议。

¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《10.2 亿人在挨饿》，罗马，2009 年 6 月 19 日。

² 粮食第一信息和行动网，“危地马拉农村妇女和土著妇女的适足食物权”，提交消除对妇女歧视委员会的书面文件。另见 E/CN.4/2006/44/Add.1。

³ 食物权问题起草小组成员感谢日内瓦国际人道主义法和人权学院的 Christophe Golay 和 Ioana Cismas 为起草本研究报告作出了重要贡献。

二. 有关食物权和不歧视的国际法律框架

6. 获得适足食物的权利是一项人权，这项人权保障人人都享有尊严地生活和免于饥饿的权利。这是国际人道主义法和人权法承认的权利，这些法律包括《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》(第六条和第五十九条)、《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的第一附加议定书》(第五十四条和第六十九条)、《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的第二附加议定书》(第五条第一款第(二)项、第十四条和第十七条第一款)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十二条)、《儿童权利公约》(第 24 条和第 27 条)、以及《残疾人权利公约》(第二十五条第(六)项和第二十八条第一款)。

7. 食物权受到如此众多国际文书的保障，这不仅确认了食物权在和平时期间在武装冲突期间一样享有明确的普遍地位，而且表明了食物权与其他的公民、政治、经济、社会和文化权利之间相互依存的关系。明确而言，享用水和卫生设施的权利、健康权、教育权乃至生命权都与落实食物权密切相关(A/HRC/12/24)。

8. 经常被引用作为食物权主要法律依据的国际文书是《经济、社会、文化权利国际公约》(第十一条)。经济、社会、文化权利委员会是监测国家执行《公约》情况的条约组织。该委员会在其第 12 号一般性意见(1999 年)中作出了如下的权威性定义：当每个男子、妇女及儿童在任何时候都可单独或与集体地直接获得和以经济手段获得充足的食物或采购食物的手段时，就实现了获得足够食物的权利(第 6 段)。食物在数量和质量上都必须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(第 8 和第 12 段)。在经济和切实获得食物方面，委员会强调必须特别重视弱势群体(第 13 段)，这是各国在《世界粮食安全罗马宣言》和 1996 年 11 月《世界首脑会议行动计划》中所采用、并在《可持续全球粮食安全五项罗马原则》中予以重申的办法。国际法规定，各国政府有义务尊重、保护和落实食物权。作为其保护人民的粮食资源基础的义务的组成部分，各国必须确保私营企业部门和民间社会组织的活动与落实食物权相符(第 27 段)。

9. 在制订与食物权相关的义务时，经济、社会、文化权利委员会的依据是国际法的主要原则之一，即禁止歧视的原则。《联合国宪章》规定，1945 年提出的不歧视原则，是对第二次世界大战后的世界的规范。⁴ 《世界人权宣言》关于“没有任何歧视”的全面规定，在几乎所有的国际和区域人权文书中都得到了有力的回应。不歧视原则已体现在《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会、文化权利国际公约》的相同的条款中。该两项《公约》的第二条第二款规定，各缔约国有义务保障公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其

⁴ Manfred Nowak, 《联合国公民权利和政治权利公约：对公约的评论》，第 2 版(斯特拉斯堡，NP Engel 出版社，2005 年)，英文本第 599 页。

他身份等任何区分。《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第 2 款规定，各缔约国应采取一切适当措施以消除对农村地区妇女的歧视，保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其益惠。

10. 经济、社会、文化权利委员会在关于经济、社会及文化权利不受歧视的第 20 号一般性意见中，将歧视定义为：直接或间接基于禁止歧视的理由的任何区别、排斥、限制或优待或其他区别待遇，有对在平等的基础上承认、享有或行使《公约》权利进行取消或损害的意图或者效果(第 7 段)。委员会坚持认为，缔约国有义务消除一切歧视，无论是形式上的还是实质性的歧视。在食物权方面，委员会责成各国修订法律，尤其是修订涉及获取食物、社会援助或生产性资源的法律，确保其中不载有任何歧视性条款。⁵

11. 仅仅应对正式的歧视，并不能确保实现《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款设想和界定的实质性平等。该《公约》权利的有效享受，往往受到一个人是否是禁止歧视理由所描述的群体成员的影响。因此委员会指出，应对歧视的战略，包括有关食物权的战略，必须采用考虑到弱势和处境不利群体的办法。⁶ 要消除实际上的歧视，就必须充分重视历来或长期遭受偏见的群体，而不是仅仅与个人在类似情况下遭受的正式待遇进行比较。因此，缔约国必须立即采取必要措施，防止、减少和消除导致或保持实质性或事实上歧视的条件和态度。

12. 例如，各国必须确保所有个人，包括妇女和女孩、无土地者或土著人都有平等的机会获得适足的食物和采购食物的手段。⁷ 虽然收到的意见之一建议在弱势群体清单中删除农民或城市贫民，⁸ 但本研究报告清楚地表明，这些人属于遭受实质性和事实上歧视的类别。因此，妥善的办法是处理造成歧视的根本起因和因素——包括社会经济起因和因素，因为这些起因和因素影响着这些群体，并影响着有关如何消除或减少歧视的现有最佳做法。此外，许多国家和非政府组织则赞扬将上述类别的人纳入弱势群体和(或)重视结构性起因的做法。⁹

⁵ 见 E/C.12/1999/5, 第 18 段。

⁶ 同上，第 13 和 28 段。

⁷ 同上。

⁸ 加拿大对初步研究报告的评论意见(2010 年 7 月 14 日)。

⁹ 实例见下述国家和组织对初步研究报告的意见和评论：毛里求斯(2010 年 10 月 8 日)、葡萄牙(2010 年 8 月 4 日)、瑞士(2010 年 7 月 6 日)、人权倡导者组织(未标明日期)、粮食第一信息和行动网(2010 年 10 月 4 日)，以及“农民之路”总协调员 Henry Saragih 在咨询委员会第四届会议上的发言(2010 年 1 月 27 日)。

三. 在食物权方面的歧视

A. 在区域、市场、价格、补贴、资源和基础设施服务方面的歧视

1. 区域不平等和最弱势群体日见严重的边缘化现象

13. 在减缓贫困和饥饿方面，如果说世界最贫困地区的状况有所改善，也只是改善甚微。总体而言，在 2008 年达到高峰的经济和粮食危机之前，发展中区域生活极端贫困者(依 2005 年的价格计算每天生活费不足 1.25 美元者)的人数，从 1990 年的 18 亿减少到 2005 年的 14 亿。这一发展状况令人鼓舞，但如果将此种数据按区域分列，就会减少可感到乐观的理由。生活极端贫困者人数的减少主要归功于中国。¹⁰ 撒南非洲一半以上的人口仍然生活在贫困线以下。同样，联合国《2009 年千年发展目标报告》指出，南亚虽然取得了某些进展，但生活极端贫困者仍占其人口的 39%。

14. 这种状况虽然比创纪录的 2009 年饥饿人口统计数有所改善，但 2010 年的状况依然令人震惊：估计现在仍有总数达 9.25 亿的人营养不良。¹¹ 饥饿者人数以亚洲和太平洋区域为最多(5.78 亿人)，其次是撒南非洲(2.39 亿人)。¹² 营养不良者占总人口的比例以撒南非洲为最高(30%)。¹³ 上述有关千年发展目标的报告指出，由于粮价不断上涨，并在 2008 年达到了高峰，因此同 2004 至 2006 年期间相比，世界四个区域(撒南非洲、大洋洲、南亚(印度除外)和东亚)营养不良者的百分比有所上升。

15. 自 2010 年 7 月起，粮价再次飙涨。2008 年 9 月以来，粮农组织粮价指数达到了最高水平。2009 年以来，国际市场小麦价格上升了 70%。因粮食引起的骚乱，例如 2010 年第三季度在莫桑比克的骚乱，表明了粮食不安全的状况和人民严重的绝望情绪。¹⁴

16. 任何有关粮食安全的讨论都不能忽视环境危机。预计气候变化的影响，将使最贫困的地区遭受最严重的长期饥饿。¹⁵ 据称，气候变化和生物燃料的发展

¹⁰ 世界银行/国际货币基金组织，《2009 年全球监测报告：紧急发展状况(华盛顿特区)》，英文本第 19 页。

¹¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《2010 年世界粮食安全状况》，(罗马，2010 年)，英文本第 4 页。

¹² 同上，第 9 页。

¹³ 同上，第 10 页。另见粮农组织，“忍饥挨饿者人数空前”，背景说明，2009 年。

¹⁴ 粮食骚乱：“可预期的危机，未作好准备的政府”——联合国专家，新闻稿，日内瓦，2010 年 9 月 7 日；另见 www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/。

¹⁵ 粮农组织，“2050 年：气候变化将恶化穷人的困境”，2009 年 9 月 30 日可查阅 www.fao.org/news/story/0/item/35831/icode/en/。

将在 4 个方面影响粮食安全：粮食的可利用性、可获得性、稳定性和利用率，这种状况以撒南非洲和南亚尤为严重。¹⁶

2. 市场、价格、资源和基础设施服务

17. 市场经济模式表明，粮价上涨会激励包括发达世界农场主的农民的积极性，因而会促进生产增长。但实际上，发展中世界 2008 年的谷物产量增长不到 1%，而且大多数发展中国家的产量实际上有所减少。¹⁷

18. 粮农组织和国际农业发展基金在最近的研究报告中指出，产品价格上涨不足以引起粮食供应量的增加。¹⁸ 发展中国家的农民多数为小农，但他们进入市场的机会有限。几十年的结构性调整政策和农业投资量下降的情况，已导致获得某些资源的机会不足，这些资源包括农业投入和信贷、销售和运输基础设施、技术、农村服务和机构，从而严重限制了小农场的市场参与度。此外，粮价上涨不会惠及小农经常在其中出售产品的农场，但投入成本的提高却会损及农场。从粮价上涨中受惠的是发达国家和粮食出口国的大型商业化农场主。¹⁹

3 农业贸易、补贴和国际公司在食物权方面的作用

19. 显然，以目前的方式运作的国际贸易体制有利于发达国家，对发展中国家则造成不利条件，在农业部门尤为明显。²⁰ 《国际农业科学和技术促进发展评估》的一份报告指出，“小农和农村人口的生计受到农产品贸易的不利影响”，并指出“最贫穷的发展中国家是在大多数贸易自由化方案中的净输家。”²¹

20. 世界贸易组织(世贸组织)在对初步研究报告的评论意见中指出，在关税及贸易总协定乌拉圭回合谈判期间已启动了一项改革进程，并在多哈谈判中予以促进，其目的是除了增强发展中国家农业部门现有的灵活性外，还要减少“扭曲贸易的国内农业补贴”。阿根廷在反馈意见中指出，世贸组织的长期目标，是建立一个公平的以市场为导向的农业贸易制度。²²

¹⁶ 粮农组织，高级别专家论坛：《到 2050 年如何养活全世界人口，气候变化和生物能源对粮食和农业的挑战》，罗马，2009 年 10 月 12 至 13 日。

¹⁷ 粮农组织，《2009 年农业商品市场状况》(2009, 罗马)，第 29 页。

¹⁸ 见同上文件以及国际农业发展基金(农发基金)，《粮食价格：小农可以是解决办法的组成部分》，2009 年 7 月 9 日。可查阅 www.ifad.org/operations/food/farmer.htm。

¹⁹ Molly D. Anderson, “A Question of Governance: To Protect Agribusiness Profits or the Right to Food?”, Agribusiness Action Initiatives, 2009 年 11 月。可查阅 www.agobservatory.org/library.cfm?refID=107086。

²⁰ 德国技术合作公司，“享有食物的人权与农业贸易”，德国联邦经济合作和发展部，埃施博恩，2008 年。

²¹ 农业知识、科学和技术促进发展国际评估，《农业处于十字路口》，《综合报告》(华盛顿特区，2009 年)，第 65 页。

²² 阿根廷对初步研究报告的评论(2010 年 6 月 14 日)。

21. 经济合作与发展组织(经合组织)国家对生产者的支助水平仍然很高：2008年的支助额估计为 1 820 亿欧元，相当于经合组织农业生产者合计总收入的 21%。²³ 享受补贴的食品和农产品作为廉价进口产品进入发展中国家市场，当地产品无法与之竞争。倾销行为造成的后果是，小农收入降低，用于购买种子和化肥的资源减少，这反过来又影响到他们的农业生产，并影响到他们的生计。补贴也在发展中国家产生长期的部门性扭曲。通过贸易可获得廉价补贴产品的现象，通常会抑制对农业的投资。无可否认，因为越来越认为农业无利可图，在过去 30 年期间，发展中国家在农业部门的投资严重不足。²⁴

22. 与倾销行为造成的严重人权挑战相关的，是为数不多的大型跨国公司垄断了食品链的所有部门：生产、贸易、加工、销售和零售部门(E/CN.4/2004/10)。例如在美国，牛肉和猪肉包装业分别由四家公司(Tyson、Cargill、Swift & Co.、the National Beef Packing Co.和 Smithfield Foods, 以及 Tyson Foods、Swift & Co.和 Cargill)所垄断，这两个包装业的市场集中度分别为 83.5%和 66%。²⁵ 发展中国家市场目前呈现出一种仿效在美国和欧洲联盟所见的寡头垄断结构的趋势。²⁶ 食物权问题特别报告员强调指出，只有按照各国保护适足食物权的义务制定的竞争法制度才能打击滥用买方实力的现象，并据此概述了一套供国家和农业企业部门采用的建议(A/HRC/13/33)。²⁷

B. 对在农村地区工作的人的歧视

23. 同贫穷一样，饥饿依然主要是农村的问题。在农村居民中，小农、小土地拥有者、无地农工、渔民、猎人及采集者遭受严重的饥饿。联合国千年项目饥饿问题工作队表明，80%的世界饥饿人口生活在农村地区。全世界 50%的饥饿人口是小土地拥有者，他们的生计主要或部分地有赖于农业，但缺乏足够的诸如土地、水及种子等生产性资源。另外 20%的饥饿人口是无地家庭(他们靠租用土地生存)，或工资微薄的农工，他们经常要从一份无保障的非正式工作转做另一份无保障的非正式工作。另有 10%的世界饥饿人口生活在从事传统渔业、狩猎和放牧的农村社区。²⁸

²³ 经济合作与发展组织，《2009 年经合组织国家的农业政策：监测和评估》(2009 年)，第 5 页。

²⁴ 农发基金，《粮食价格：小农可以是解决办法的组成部分》。

²⁵ Mary Hendrickson 和 William Heffernan, “农业市场集中度”，2007 年 4 月。可查阅 www.foodcircles.missouri.edu/07contable.pdf。

²⁶ John Wilkinson, “农业企业和发展中世界粮食系统全球化”，《每月评论》，2009 年 9 月。

²⁷ 另见 Olivier De Schutter, “Addressing concentration in food supply chains: the role of competition law in tackling the abuse of buying power”，简报 3, 2010 年 12 月。

²⁸ Pedro Sanchez 等人，《将贫穷减少一半，可以做到》。联合国千年项目，2005 年，饥饿问题工作队(伦敦，2005 年)。

24. 生活在农村地区的人，包括小农、无地工人和靠传统渔业、狩猎和放牧活动为生的人，在落实食物权方面受到各种障碍，这反过来又使他们易于陷入上述的饥饿处境。这些障碍有些是环境障碍，或是与地域相关的障碍，例如干旱、洪水或贫瘠的土地。另一些障碍则源于社会或人为因素，例如土地分配不公，这可追溯到殖民时期或归咎于现时的腐败政权。建造水坝等新动态发展，或外国政府或公司大规模收购土地的新现象，可能会迫使小农和其他农村居民离开自己的土地，从而失去了获得粮食和维持其生活方式的主要基地。造成此种脆弱性的其他原因包括：难以获得种子或取得信贷；因农业企业链集中而缺乏进入市场的机会或基础设施投资不足；对组织工会的限制，包括将这种企图定为刑事罪；以及在面对势力强大的第三方如私营部门或公司时体现的脆弱性。委员会在其初步研究报告(A/HRC/13/32)和关于农民及食物权的背景文件“歧视和剥削的历史”(AC/3/CRP.5)中详述了造成排斥现象的障碍因素和根源。由于认识到这一问题的重要性，人权理事会授权咨询委员会开展一项独立的研究工作，提出可采取哪些方法和手段，以进一步增进农民和在农村地区工作的其他人的权利。

C. 食物权与城市贫民

25. 随着城市人口的持续增长，城市贫民和营养不良者的绝对人数也在继续增加。城市内部的差异，显示的是不平等和营养不良的程度，而不是提供关于单一贫困程度的估计平均数。²⁹ 有趋势表明，生活在城市地区的穷人对现金收入的依赖程度有所提高，而对周围天然资源的依赖程度则有所降低。³⁰

26. 各国依然认为，食物安全问题等同于食物短缺问题。例如，非洲国家继续在花费大量资源用以满足城市贫民的需求，而不是在诸如农业等生产部门和在创造非农业和城市就业机会方面进行投资。³¹

27. 增进社会公共福利的工作，不应与管理公共支出和消除腐败的努力相分离。必须指出政府有责任一视同仁地提供粮食援助。有个国际非政府组织在最近的一份报告中指称，埃塞俄比亚的粮食援助已被调拨给对政府的政治支持者，支持反对派的民众则无法获得粮食补贴或紧急粮食援助。³² 此外，国家在通过社会安全网提供粮食援助时，极少处理因家庭内部不平等现象产生的歧视行为。

²⁹ Marie T. Ruel 等人，《对营养安全的城市挑战：关于城市食物安全、卫生及护理的看法》，国际粮食政策研究所(华盛顿，1998 年)。

³⁰ Lawrence Haddad、Marie T. Ruel 和 James L. Garrett，《城市贫穷和营养不良在发展吗？一些新收集的证据》，《世界发展》，第 27 卷，第 11 期(1999 年 11 月)。

³¹ Shenggen Fan 等人，“Investing in African agriculture to halve poverty by 2015”，Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System, 第 25 号工作文件(2009 年 2 月)。

³² 人权观察，“Development without Freedom: How Aid Underwrites Repression in Ethiopia”，(2010 年 10 月 19 日)，第 53 页。可查阅 www.unhcr.org/refworld/docid/4cbd2fce2.html。

28. 最近的粮食危机对城市贫民产生了严重影响。科索沃 SOS 儿童村主任 Nezhahat Salihu-Ramadani 评论指出,粮价上涨使科索沃城市贫民的“购买力下降到无法忍受的程度”。“大多数产品已贵得买不起,靠国家福利生活的人尤其如此。现在人们确实必须对自己的需求作出孰先孰后的考虑。人们的购物和饮食习惯已发生了显著的改变。”³³ 狂飙的物价导致世界各地许多家庭造成了悲剧:他们减少了热量和营养食品摄入量,接着又削减了教育、保健和卫生开支。³⁴

D 对妇女的歧视

29. 从妇女的权利和食物权之间相互交叉的关系,可详尽地看出在获得土地、财产和进入市场方面对妇女歧视的相关情况,而这些情况与获得教育、就业、医疗服务及政治参与有着密不可分的联系。就全球而言,妇女种植的粮食超过了所有种植粮食的 50%,但妇女却占全世界饥饿人口的 70%,她们过分地遭受着营养不良、贫困及粮食不安全的严重影响。国家政府没有履行保护妇女不受歧视的国际承诺,法律上的平等与事实上的歧视之间的鸿沟继续存在,难以改变。

1. 农村妇女与获得土地、从事生产和参与市场

30. 妇女获得控制和拥有土地或财产的权利,对于加强她们的安全和生计至关重要。重要的是必须了解妨碍妇女平等获得土地的多重因素即法律、继承、婚姻状况及土地改革政策,并了解这些因素因为妇女的性别而在个人、社区及国家层面对之产生影响的方式。³⁵ 粮农组织估计,事实上以女性为户主的家庭约占农村家庭总数的 25%。这表明了妇女担任着多重角色,包括单亲家长、寡妇、移徙工人妻子和女性移徙工人。³⁶ 尽管妇女占了农业劳动力的多数,农产品也多数由妇女生产,但估计妇女仅拥有或控制全球土地的 5%。³⁷

31. 妇女控制、获得和管理土地的权利,与她们行使经济独立、谋生以及随后为自己及家人提供生计的权利相互联系。“有性别偏见”的土地改革政策依然使

³³ 见 SOS 儿童村国际,“科索沃城市贫民遭受粮食危机之害”,可查阅 www.sos-childrensvillages.org/focus-areas/emergency-relief/children-in-catastrophes/global-food-crisis/pages/kosovos-urban-poor-hard-hit-by-food-crisis.aspx (2011 年 2 月 10 日登录)。

³⁴ Issa Sanogo, “The global food price crisis and household hunger: a review of recent food security assessments”, Humanitarian Exchange Magazine, no. 42 (March 2009); 粮农组织,《2010 年世界粮食安全状况》。

³⁵ 粮农组织,《土地所有制方面的性别问题》,(农村妇女和信息问题高级别协商,罗马,1999 年 10 月 4-6 日)。

³⁶ 同上。

³⁷ 数据来源:非洲发展论坛协商:通过非洲联盟非洲土地政策框架和准则确保非洲妇女获得和控制土地,亚的斯亚贝巴,2008 年 11 月 21 日和 22 日。

妇女无法获得土地权。³⁸ 正在实施土地改革或重新分配土地计划的国家必须维护妇女平等获得土地的权利，而不论其婚姻状况如何。

32. 埃塞俄比亚女律师协会执行主任在 2005 年评述埃塞俄比亚的状况时指出，该国妇女没有继承的权利；她们唯一的选择是结婚有个丈夫。但在丈夫去世后，她们就被“踢出了她们的土地”(E/CN.4/2005/47/Add.1, 第 22 段)。迄今为止，现实依然证实存在着此种骇人听闻的状况。撒南非洲有系统的记录表明，许多农村妇女认为，虽然她们有权在分配给户主的土地上耕作和建造住宅，但依然存在着无法拥有土地所有权的法律困难。³⁹

33. 目前在非洲大部分地区以及亚洲和拉丁美洲的某些地区，家庭法限制了已婚妇女平等继承的能力，继承法则限制了妇女的继承权。这些大多是习惯性法律，但这两套法律和惯例都产生了歧视性影响，使妇女无法要求获得对土地的权利。⁴⁰ 农村家庭依然通过继承法获得土地，此种法律源自目前以重申妇女不平等获得和控制土地为前提的习惯法律制度。由于土地是通过丈夫、父亲、兄弟或儿子传承的，妇女的土地权是在不平等的权力关系内经谈判后获得的，因此未被视为普遍的应享权利。这突出了进行法律和文化改革从而在家庭中恢复权力关系平衡的重要性。

2. 妇女与获得教育、就业和医疗保健服务的机会

34. 妇女在经济中的作用往往遭到低估，她们从事的农业工作长期受人忽视。决策者虽然制定了针对妇女生殖作用的人口、卫生和妇女营养方案，但他们忽视了作为生殖者的妇女。⁴¹

35. 在所有的发展中区域，农村妇女是世界上教育水平最低和文盲率最高的群体；营养不良妇女的人数为男子的两倍，可能死于营养不良的女孩的人数是男孩的两倍。许多研究强调了因农村妇女缺乏教育和资产而造成的社会损失，这些都与营养不良率高、婴儿死亡率高以及在一些国家中艾滋病毒/艾滋病感染率高的现象直接相关，其经济代价也很高：人力资本的浪费和低劳动生产力遏制了农村发展和农业进步，并最终威胁到粮食安全。在获得适足食物权方面对妇女的歧

³⁸ 粮农组织，《性别粮食安全：区域文件综合报告》(罗马，2004 年)。

³⁹ 见 Tsehainesh Tekle, 《厄立特里亚妇女获得土地和财产权利。实现良好的实践：在冲突和重建局势中妇女获得土地和财产权利》，2002 年；Abby Sebina-Zziwa、Richard Kibombo 和 Herbert Kamusiime, 《乌干达妇女参与土地市场的形式和趋势》(第 8 届妇女问题国际多学科大会，马克里尔社会研究所，马克里尔大学，2002 年)；Laurel L. Rose, 《斯威士兰和马拉维在习惯土地使用权方面的妇女战略：比较研究》，《今日非洲》，第 49 卷，第 2 期(2002 年夏季)，第 123-149 页。

⁴⁰ 粮农组织，《性别与法律：妇女在农业中的权利》，《粮农组织法律研究》，第 1 号修订本，罗马，2002 年。

⁴¹ 国际粮食政策研究所，《妇女：粮食安全的关键》，(华盛顿特区，1995 年 8 月)。

视，是所有其他方面歧视最严重的体现，它压制了妇女获得平等和增强能力的权利。

E. 对儿童的歧视

36. 在全球死亡的儿童中，有三分之一以上死于营养不良。⁴² 2008 年，世界各地出生的儿童中有 880 万人在 5 岁生日前死亡。这些儿童多数生活在发展中国家，他们死于某种疾病或数种疾病，而这些疾病本来是可以适当的营养和保健服务就很容易治愈的。⁴³ 联合国儿童基金会正确地将儿童营养不良称为无声的紧急状况，因为营养不良的儿童体质太虚弱，无法抵御疾病，也无法继续上学。营养不良使儿童陷入反复循环的贫穷和失望的处境。⁴⁴

37. 上述状况一个显著的实例是走马疳。这种疾病会使儿童的脸部完全糜烂，残酷地体现了严重营养不良和极端贫困的后果。它影响着包括乍得、埃塞俄比亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔和苏丹等许多非洲国家的儿童以及亚洲和拉丁美洲部分地区的儿童。由于经济进步而改善了饮食，欧洲和北美在 20 世纪初就消灭了走马疳。早期走马疳可用简单、有效和低成本的方式治疗，只需使用消毒漱口水、营养食品和抗生素。⁴⁵ 晚期走马疳的死亡率可达 90%。幸存者会遭受三重痛苦：外形毁损，功能障碍，以及严重的社会羞辱和歧视。⁴⁶ 改善营养不良儿童的饮食，尤其是高风险地区儿童的饮食，可大幅降低此种疾病的死亡率和发病率。但就目前而言，几乎只有非政府组织和慈善机构在开展预防走马疳的工作和进行整形外科手术。

38. 由于金融和经济危机，世界粮食规划署(粮食署)一直面临着经费十分拮据的问题，严重妨碍着它履行确保世界各地粮食最无保障者获得足够粮食的使命。受危害最严重的是受惠于学校供餐方案或强化混合食品方案的儿童。2010 年，粮食署被迫在科特迪瓦将 43 万名儿童的学校供餐量减少一半，而这些儿童都来自营养不良率已超过世界卫生组织(世卫组织)临界指标的地区，⁴⁷ 从而使这些儿童遭受营养不良的悲惨后果。

⁴² 见世卫组织实情档案：<http://www.who.int/features/factfiles/nutrition/facts/en/index.html>。

⁴³ 见 www.childinfo.org/mortality.html。

⁴⁴ 见 www.unicefusa.org/work/nutrition。

⁴⁵ Kurt Bos 和 Klaas Marck, 《走马疳手术治疗》(Uitgeverij Belvédère/Medidact, Alphen aan den Rijn, 荷兰, 2006 年), 英文本第 18 页。

⁴⁶ David E. Barmes 等人, “The need for action against oro-facial gangrene (noma)”, *Tropical Medicine and International Health*, vol. 2, no.12(1997 年 12 月)。

⁴⁷ 世界粮食规划署(粮食署), “粮食署减少了科特迪瓦 46 万名儿童的口粮”, 2010 年 3 月 5 日。可查阅 www.wfp.org/news/news-release/wfp-reduces-rations-460000-children-cote-divoire。

39. 童工是与食物权方面的歧视密切相关的现象。儿童被迫从事各种形式的劳动，其原因往往是他们生活极端贫困和需要获得食物。从事童工活动的约有 1.58 亿名 5 至 14 岁的儿童，即这一年龄组的儿童每 6 个人中就有 1 人是童工。⁴⁸ 要消除这一现象还需要处理影响到成年工人的问题，因为童工现象与成人贫困以及在观念和实践层面促进体面工作的问题相关。⁴⁹

F. 对难民的歧视

40. 在面临经费极其短缺之时，联合国难民事务高级专员办事处和粮食署正在奋力确保向难民和境内流离失所者提供粮食。尽管欧洲国家、美国和其他一些国家正在为提供援助和紧急粮食援助作出重大努力，但严重的经费短缺正在威胁着数百万人的生命，在非洲和亚洲尤为显然。

41. 尽管这绝不是新的问题，⁵⁰ 但随着近年来世界市场主要的粮食价格特别是大米、玉米和小麦价格的暴涨以及经济衰退，这一问题已急剧恶化。已受到营养不良和缺乏替代品供应影响的营地减少了粮食配给或完全停止实施粮食方案的状况，是乍得和中非共和国等国难民和境内流离失所者面临的严酷现实。⁵¹

42. 近几十年来，有数百万人越过国际边界，试图进入发达国家，以求摆脱普遍存在的饥饿，在撒南非洲生活的人尤其如此。⁵² 因饥饿逃离的人多数被其他国家拒绝入境和拒绝给予保护，因为他们不符合传统和法律意义上的难民条件。他们多数遭到拘留，被扣留在处理中心或拘留中心，然后被强行遣返回国。

43. 然而，逃离饥饿的难民不属于移民。他们不是自愿移徙，而是为紧急状况所迫。⁵³ 在整个国家或整个区域出现饥荒时(如 2005 年撒南非洲萨赫勒地区出现饥荒时)，个人别无选择，只得越过国际边界逃离。饥饿直接威胁着他们和家人的生命。因此，这些人应该受到保护，并有权暂时不被驱回。联合国大会关于食物权的第 62/164 号决议确认，必须加强向因饥饿被迫离开家园和土地的人提供保护。

⁴⁸ 见 www.unicef.org/progressforchildren/2007n6/index_41846.htm。

⁴⁹ 劳工组织，“没有童工，今后也能丰收”，《工作世界》，第 61 期(2007 年 12 月)。

⁵⁰ 见 A/HRC/4/30 and A/HRC/7/5。

⁵¹ 见《Newstime Africa》，“粮食署经费短缺”，2009 年 8 月 1 日(可查阅 www.newstimeafrica.com/archives/1377)；联合国新闻中心，“经费短缺可能迫使联合国机构减少粮食援助”，2010 年 8 月 24 日(可查阅 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35699)；以及综合区域信息网新闻，“粮食署对难民营食物短缺现象表示关注”(可查阅 www.irinnews.org/Report.aspx?reportid=32621)(2011 年 2 月 10 日登录)。

⁵² A/HRC/7/5。

⁵³ A/62/289。

G. 其他弱势群体

44. 出现饥饿和营养不良的现象，大致可以用系统地使少数群体处于劣势的不平等权力关系加以解释。“人类有史以来，政治、种族或宗教少数群体从一开始就一直是首先遭受饥饿的群体，同样，所有被视为低人一等的受害者的群体都处于社会阶梯的最底层。”⁵⁴

45. 土著人遭受的排斥和歧视，对他们的食物权产生了影响。例如在危地马拉，降低慢性营养不良率的进展速度，土著儿童低于非土著儿童。1987 至 2002 年期间，非土著儿童的此种比例降低了 13%，土著儿童仅降低了 2%。1999 年起，处境出现恶化的主要是北部和西北部土著地区。⁵⁵

46. 土著人的食物权往往直接取决于他们能否获得和控制自己领地上的土地和其他自然资源。在这方面具有重大相关意义的，是美洲人权委员会以及非洲人权和人民权利委员会强调土著人民对土地、食物和生活的权利相互依存关系的判例。⁵⁶

47. 残疾人无障碍地获得食物的问题，是食物权核心内容组成部分，但国家政府未予以充分处理。对委员会初步研究的评论意见强调指出，⁵⁷ 获得食物的可能性根据具体的残疾而有所变化；应该妥善实施相关的措施，来落实残疾人的食物权。此外，在无障碍和经济地获取食物以及在与营养体系改变相关的特殊性方面，残疾老年人往往遭受多重歧视。

48. 在落实食物权方面的其他弱势群体可能包括老年人、尤其是妇女、艾滋病毒/艾滋病患者和其他慢性病患者，被剥夺自由的人以及生活在冲突地区的人。

四. 反歧视政策和战略

A. 增强发展努力及贸易与人权法的一致性

49. 即使在最近的粮食和金融危机基本结束后，现在仍有近 10 亿人在挨饿。这一事实表明存在着一种更严重的结构性问题，这一问题严重地威胁着实现减缓饥

⁵⁴ Sylvie Brunel, “世界饥饿现象：了解行动” (巴黎，法国大学出版社，1999 年)，发文本第 11 页。

⁵⁵ 经济和社会权利中心，第 3 号简报 (危地马拉)，可查阅 www.cesr.org/downloads/Guatemala%20Fact%20Sheet.pdf。

⁵⁶ 见 Christophe Golay 和 Ioana Cismas, “基于人权观点的对财产权的法律意见” (蒙特利尔，日内瓦国际人道主义法和人权法学院，《人权与民主》，2010 年)。

⁵⁷ 萨尔瓦多的评论 (2010 年 7 月 6 日) 和《世界之光》 (2010 年 7 月 9 日)。

饿现象的国际商定目标的能力。此外还显然的是，经济增长虽然至关重要，但其本身并不足以在可接受的期间内消除饥饿现象。⁵⁸

50. 食物权问题特别报告员的评述⁵⁹ 以及联合国人权条约机构各主席发表的联合声明(2010年9月20至22日)，是了解上述状况的关键。咨询委员会在其最新的报告中坚定地赞同了如下的观点：要消除饥饿现象并实现其他的千年发展目标，就必须消除各种形式的歧视，因为这些歧视会使某些弱势群体陷入脆弱境地。发展努力，包括国际组织和联合国机构的发展努力，必须采用基于人权的办法，尤其是利用食物权的框架。因此，实现千年发展目标的行动计划必须以人权、包括食物权和不歧视原则为指南。此外，国家战略还必须超越这些目标的范围，并体现出国家根据国际人权条约为实现人人享有所有人权而应尽的法律义务。

51. 在当今的网状世界行事时，再也无法声称贸易与发展毫无关联，也无法声称贸易和发展都与人权无关。世界为国际法所规范，因此，如果要想实现世界机会均等这一最终目标，就必须努力使法律的各个部分、包括贸易法、金融法和人权法相互协调一致。目前有关监管国际粮食市场投机行为的提案⁶⁰ 或贸易谈判的依据，是认识到作为农产品的粮食不是也不能被视为“袜子或轮胎”⁶¹，因此，这些提案和谈判是朝建成没有歧视和机会均等的世界的方向迈进的步伐。

B. 增进在农村地区工作的人食物权的观念和工具

52. 人权理事会授权咨询委员会开展研究，查明可采用哪些方式方法进一步增进他们的特殊权利，据此强调了它视为在农村地区工作的人具有的重要性。鉴于正在开展这项研究，本报告将仅强调一些重要的方面以及各利益攸关方采取的与本专题相关的战略。

53. 土地问题以及旨在确保获得土地和保障土地使用权的土地改革，与农村地区的人、尤其是无地工人、小农和农村妇女的食物权密切相关。世界各国领导人最近重申了这种关联。⁶² 一些国家的土地改革已对减缓贫困和饥饿以及加快经济增长产生了重大影响。⁶³

⁵⁸ 粮农组织，《2010年世界粮食不安全状况》，第4页。

⁵⁹ Olivier De Schutter, “千年发展目标民主化”，2010年9月，可查阅 www.project-syndicate.org/commentary/odeschutter1/English。

⁶⁰ Olivier De Schutter, “粮食商品投机行为与粮价危机”，简报2,2010年9月。

⁶¹ 世界贸易组织总干事帕斯卡尔·拉米在题为“应对全球粮食挑战”的会议上的发言，日内瓦，2008年11月24至26日。

⁶² 土地改革和农村发展国际会议，《最后宣言》，阿雷格里港，2006年3月7-10日。

⁶³ 见 E/CN.4/2006/44/Add.2、A/HRC/7/5/Add.2 和 Add.3。

54. 为应对日见严重的不平等现象，一些民间社会组织正在推广采用新的合作和联合形式。这一领域最重要的联合活动之一，是争取实现粮食主权的运动“农民之路”，其成员来自世界各区域的 69 个国家。2008 年 6 月，“农民之路”在与其成员组织进行了 7 年多协商之后，通过了《农民权利宣言—男子与妇女》，并于 2009 年将《宣言》提交人权理事会和联合国大会，作为对世界粮食危机的应对手段。⁶⁴ 该《宣言》是可以增强保护食物权的反歧视战略的重要范例。

C. 对城市贫民的法律和社会保护

55. 农村贫民的脆弱处境往往在农村家庭成员迁入其中居住的城市环境中继续存在。⁶⁵ 就业机会有限，就业不固定，按日支付的工资无保障，缺乏社会安全网保护，没有适足的住房，这些都正在使城市贫民的粮食不安全状况日见严重。因此，旨在使城市贫民落实食物权的战略必须包括就业和社会保障政策，其中应载有有关公平就业和最低工资的规定，使这些人可持续地挣得足够的工资来获得食物。必须制定有关土地使用权和适足住房的法律，据以保障建立可在其中获得安全饮用水和卫生设施的稳定环境。

56. 对城市地区社会贫民的歧视往往与基于性别、种族、宗教、种姓或年龄的歧视相重叠。⁶⁶ 因此，政府旨在扩大城市贫民获得粮食、保健和教育机会的战略必须消除这些多重歧视。

57. 最近的粮食危机表明，必须降低对进口粮食援助的依赖程度，并制定管理价格波动的机制，鼓励将粮食过剩地区的粮食运往短缺地区，从而避免进口粮食援助对本地粮食生产和消费价格的不利影响。

58. 在国际一级对城市贫民的法律保护方面存在着某种缺陷。目前没有可据以指导国内立法和战略应如何应对城市贫民困境的任何国际文书。在没有国际指导原则时，城市贫民往往为国家法律所遗忘，从而进一步处于边缘化处境。因此亟需制定国际准则，据以应对城市贫民的具体需求，并确定应采用哪些方式，最佳地落实他们的食物权。

D. 对妇女的法律和社会保护

59. 经济、社会、文化权利委员在其第 12 号一般性意见中强调指出，各国政府必须特别注意防止在获得粮食或粮食资源方面的歧视，特别是对妇女的此种歧视

⁶⁴ 见“农民之路”2009 年 4 月 6 日在大会的发言，可查阅 www.viacampesina.org。

⁶⁵ Asbjørn Eide, “享有食物的人权与当代全球化”，2008 年 10 月 11 日，可查阅 www.worldhunger.org/articles/08/hrf/a_eide.htm。

⁶⁶ 见 M.S. Swaminathan 研究基金会和粮食署，“印度农村地区粮食不安全状况”，2010 年。

(第 26 段)。此外,《消除对妇女一切形式歧视公约》第十二条提及各国应履行义务,确保妇女在怀孕和哺乳期间获得充分的营养。

60. 通过了《消除对妇女一切形式歧视公约》的国家已通过废除被认为是歧视妇女的法律如家庭法和继承法来加强平等的法律框架。然而,消除对妇女的歧视不仅需要改变法律、法规和机构,更重要是要改变文化习俗,因为这些习俗是产生和维持此种歧视的进程的组成部分。各国政府必须表现出政治意愿,加强法制,弥合法律上的平等与实际上的歧视之间的鸿沟,包括采取平权行动。

61. 人权高专办 2010 年的一份研究报告表明,需要采取行动,消除事实上在地方一级和私人领域出现的各种形式的性别歧视,例如,对妇女获得营养和食物、清洁水和卫生设施以及受教育的限制,而这些限制又可能会提高可预防疾病的发病率和由此造成的死亡率。⁶⁷ 同样,粮农组织 2009 年的一份报告也呼吁注重处理有文化特性的饮食习惯,因为此种习惯在许多国家有碍妇女与男子平等地享有食物权,例如,妇女必须最后才能进食,或不准妇女食用只向男子提供的某些食物。⁶⁸ 有些缔约国以文化和习俗为由对《消除对妇女一切形式歧视公约》表示了保留,结果是使《公约》保障的许多保护作用失去了效力。在此种情况下,注重处理饮食习惯和文化习俗的问题就显得尤为重要。保护文化和多样性很重要,但以文化相对性为由使性别歧视持续存在下去的做法应该予以谴责。

62. 对贸易自由化采取基于权利的方针,同时重点保护脆弱的个人和群体,这对于引导政府与包括女性农民和受粮食不安全影响最重的人在内的利益攸关方进行公开协商很重要。各国政府在履行尊重、保护及落实权利的职能中,必须确保没有购买力的妇女能应对价格高涨和市场混乱事件,从而避免持续遭受长期饥饿或丧失资产,避免削弱她们今后的生产力并危及她们的生计及其供养者的生计。

63. 世界卫生组织指出,必须特别关注妇女和女童的健康,因为在许多社会中,源于社会文化因素的歧视使她们处于不利地位。由于妇女在粮食安全中发挥着重要作用,妇女的健康对她们在其中生活的社会的健康很重要。体重不足和营养不良的母亲更可能生下体重不足的婴儿,而这种婴儿则更有可能患精神或身体疾病。为了打破恶性循环并增进妇女的食物权和健康权,必须消除阻碍妇女获得适当的医疗、住房、饮用水、环境卫生及健康食品的一切障碍。

64. 研究还表明,由妇女赚得和管理的收入,与整个家庭的经济和营养福祉相关联。⁶⁹ 妇女更有可能把收入花在食物和儿童的需求方面。研究表明,由母亲

⁶⁷ A/HRC/14/39, 第 18 段。

⁶⁸ Isabelle Rae, “妇女与食物权:国际法与国家做法”(粮农组织,罗马,2008 年),英文本 12-14 页。

⁶⁹ 国际粮食政策研究所,《妇女:粮食安全的关键》,第 9 页。

控制家庭预算，儿童的生存机会可提高 20%。⁷⁰ 因此必须采用扶持性战略和政策，扩大妇女从事创收活动的机会，并设计各种技术，满足妇女的需要和减少体力劳动。⁷¹ 例如，发达国家和发展中国家的妇女如能获得公平的土地权，就会促进妇女经营的城乡小企业获得相对于男性而言的成功，从而使银行和服务行业积极支持妇女的创业活动。此外，替代性烹饪燃料可缩短准备和贮存食物的时间，并减少妇女每天外出拾柴的必要性，从而增强她们家庭的粮食安全。

E. 对儿童的法律和社会保护

65. 儿童属于最容易遭受饥饿和营养不良之害的群体。不足为奇的是，他们极端的脆弱性已促使各国在国际、区域及国家各级增强对他们的法律保护。除了《经济、社会、文化权利国际公约》外，《儿童权利公约》也规定了对儿童的国际保护和照料框架。《公约》将食物、卫生和照料视为实现营养安全的三大条件，并载有保障营养权的条款。虽然《儿童权利公约》的批准进程堪称典范，但仍然必须实施重要的战略，在国家一级妥善执行《儿童权利公约》，并确保制定各种政策，落实儿童这一具有特殊营养需求的群体的食物权。

66. 饥饿问题工作队建议母乳喂养应该持续到子女满两岁时为止，以此作为预期降低 5 岁以下儿童营养不良率措施的三大支柱之一。⁷² 国家落实食物权的义务是教育的主要内容，因此应该提供相关的教育。各国政府必须为此制定信息战略，并开展说明母乳喂养好处的宣传运动。

67. 发展中国家的学校午餐方案是工作队建议采用的战略，因为此种方案可提供更好的营养，并扩大儿童接受教育的机会。

F. 对其他弱势群体的法律和社会保护

68. 直到最近为止，向土著人民提供具体保护的唯一国际文书是国际劳工组织的《土著和部落居民公约》(第 169 号公约)。为了处理土著人的持续脆弱性问题，人权理事会通过了《联合国土著人民权利宣言》，随后联合国大会在 2007 年 9 月通过了该《宣言》。该《宣言》对落实食物权特别重要。它承认土著人民享有自决权和对土地和资源的权利，承认殖民化的历史性不公正现象，也应对了当今经济全球化造成的威胁，为传统知识、生物多样性和遗传资源提供保护，并

⁷⁰ Martha Walsh, 《受粮食援助干预的妇女：影响和问题》，粮食署题为“变革时机：粮食援助与发展”的会议，罗马，2008 年 10 月 23-24 日。

⁷¹ Thelma R. Paris 等人，“评估参与水稻育种研究对妇女农民的影响：在印度东部 Uttar Pradesh 北方邦的个案研究”，《实验农业》，第 44 卷(2008 年)；Thelma R. Paris 和 Truong Thi Ngoc Chi，“推广播种机技术对妇女劳动的影响：越南湄公河三角洲的案例研究”，《性别、技术与发展》，第 9 卷，第 2 期(2005 年 7 月)。

⁷² Sanchez 等人，《将贫穷减少一半，可以做到》(见脚注 34)。

对第三方在未取得同意的情况下在土著社区领地开展的活动作出了限制。虽然这项新文书不是条约，但它是土著人民可据以要求享有本身权利的重要工具，这些权利包括食物权和在遭受侵权时要求获得适当补救的权利。自 2007 年通过以来，该《宣言》已促进多民族玻利维亚国和厄瓜多尔制定了新宪法；《宣言》的全部或部分内容已载入国家的法律。

69. 在国家一级批准《残疾人权利公约》的进程，将是朝承认残疾人的需求并落实其食物权的方向迈出的一个步骤。

五. 良好做法

A. 在农村地区工作的人

70. 全球反饥饿斗争动员了各种有关行为体，并涉及农村地区工作的各个不同的方面。“农民之路”(见上文第 58 段)通过“促进在公平的经济关系中的性别平等和社会正义；保护土地、水、种子及其他资源；粮食主权；以及以中小型生产者为基础的可持续农业生产”，捍卫农民和农村妇女的权利。⁷³ 诸如亚洲食物权和法治常设人民法庭等法律团体对保护食物权和水权的问题进行了调查。⁷⁴

71. “关注全球粮食和现金转移项目”，是向马拉维农村的受援者发放一半现金和一半食物的一揽子方案。如果当地粮食市场供应短缺，现金转移受援者无法得到食物，该方案就提供食物。该方案已成功地向目标家庭提供了营养支助和临时安全网，而这些家庭一直为其他的应急计划所忽视，并因此正在采用有害的应对策略(减少餐饮、出售牲畜和资产)来应对国内粮食危机。该方案的成功提出了一个问题：它是否可作为分配现金的保护弱势家庭的季节性安全网而予以实施，其覆盖面每年可按照该年饥荒季节的严重程度而有所伸缩？⁷⁵

72. 有两名印度妇女发展了有机耕作方法，这种方法不使用灌溉水或化肥和农药，但仍能生产出剩余农产品。她们在 70 多个村庄培训妇女使用这种耕作方法，并与德干发展协会合作，帮助妇女组织妇女协会，这些协会“可决定自己生产何种农作物，建立社区粮食储存库，收集剩余农产品，以低于市价的价格出售给没有土地或未能种植足够粮食的生活水平低于贫困线的成员。”⁷⁶

⁷³ 见《国际农民的声音》，“农民之路”，可查阅 www.viacampesina.org。

⁷⁴ 见 www.foodjustice.net/about。

⁷⁵ Stephen Devereaux、Peter Mvula 和 Colette Solomon, “After the FACT: An Evaluation of Concern Worldwide’s Food and Cash Transfers Project in Three Districts of Malawi, 2006 年”(Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex, 和 Lilongwe, Concern Worldwide Malawi, 2006 年)。

⁷⁶ 见 Keya Acharya, 《好粮食，印度风格》，印度团结组织，2009 年 3 月 19 日。可查阅 www.indiatogether.org/2009/mar/agr-ddsfood.htm。

73. 目前还正在作出努力，区分使用转基因生物与使用由传统的种子长成的食物两者的不同。此种控制可使个人对自己希望使用哪种产品作出最终决定。日本在 2001 年 4 月对转基因食物是否符合健康要求进行了强制性检验。⁷⁷ 2010 年，欧洲委员会通过了一项指令，允许欧洲联盟成员国可自由决定是否可在其领土上种植、限制或禁止使用转基因生物。⁷⁸ 欧洲数百种主要品牌食品和数十家主要零售商现在提供不使用转基因饲料生产和制作的肉类、鱼类、蛋类和奶制品。⁷⁹

74. 在有毒食物方面，具有重要意义的是，《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》缔约方同意为了“无害环境”目的而限制使用有害化学品(例如仅为控制疟疾而使用滴滴涕)，并禁止生产和使用含有持久性有机污染物的农药或工业化学品。⁸⁰ “农药行动网络”和“国际消除持久性有机污染物网络”等国际网络已在限制使用损害世界粮食供应的化学物质方面产生了巨大影响。

B. 城市贫民

75. 贝洛奥里藏特是巴西第四大城市。1990 年代初的估计数表明，该市有 38% 的家庭⁸¹ 和 44% 的儿童⁸² 生活在贫困线下。该市政府设立了市供应秘书处，根据情况制定解决营养不良和饥饿问题的综合性政策。各项方案的内容是：(a) 实施一些政策，通过补充食物摄入量，帮助处境危险的贫困家庭和个人；(b) 与私人食物供应商建立伙伴关系，将食物送到以前被商业设施忽视的地区；(c) 对小规模生产者采取技术和财政奖励措施，以求提高粮食产量，增加粮食供应，使农村生产者与城市消费者相互联系。⁸³ 由政府部门、工会、粮食生产者/消费者及非政府组织的 20 名代表组成的委员会就这一项目向秘书处提出了建议。秘书处取得的成功，有很大部分归功于先前由联邦一级管理的社会方案权力下放的做法(例如学校已经以此种方式提供膳食)。权力下放节省了费用(例如运输费)，为本

⁷⁷ Deborah B. Whitman, “转基因食物：有害还是有益？”，ProQuest, 2000 年 4 月。

⁷⁸ “转基因生物：成员国应对在本国领土的养殖问题承担全部责任”，新闻稿 IP/10/921，布鲁塞尔，2010 年 7 月 13 日。可查阅 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/921>。

⁷⁹ 无转基因爱尔兰网络，《爱尔兰实行无转基因区政策》，新闻稿，2009 年 10 月 13 日。可查阅 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/921>。

⁸⁰ 见 www.pops.int/documents/convtext/convtext_en.pdf。

⁸¹ J. R. B. Lopes 和 S. M. S. Telles, “Caracterização das populações pobres no Brasil e de seu acesso à programas sociais”，in Galeazzi, M.A.M., ed., *Segurança Alimentar e Cidadania*, São Paulo, Mercado das Letras, 1996 年。

⁸² Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, *Diagnóstico: Criança e Adolescente em Belo Horizonte*, PHB, 1994 年。

⁸³ 另见 Cecilia Rocha, “实现城市粮食安全的综合方案：巴西贝洛奥里藏特的情况”，2000 年 4 月。可查阅 www.envireform.utoronto.ca/conference/local-food/cecilia-rocha.doc。

地供应商开辟了生产空间。最后，确保地方参与和履行承诺的做法，体现了贝洛奥里藏特各社区当家做主的意识。

C. 妇女

76. 《非洲妇女粮食作物农民饥饿项目倡议》是非洲制定的第一项面向妇女粮食生产者的小额融资方案，也是第一项促使官方承认由农村妇女拥有和经营的农村银行的方案。目前共有 18 个农业银行作为独立、社区拥有和由妇女领导的农村金融机构在开展业务工作。该项目已向各社区发放近 790 万美元，其中 42% 由乡村银行发放。

77. 肯尼亚妇女金融信托有限公司成立于 1981 年。作为世界上最大和唯一专门为妇女提供小额融资的机构，它确保了妇女企业家获得信贷的机会，促进了在肯尼亚 8 个省份中 7 个省的 10 万成员中筹集储蓄金。截至 2008 年 12 月，它发放了 247,538 笔当前贷款。⁸⁴ 埃及 Al Tadamun 小额信贷基金专门向妇女发放集体保障小额贷款。截至 2010 年 12 月，该基金已有超过 103,600 名当前借款者，并有 1,400 万美元的投资组合。

78. Kiva 是“人对人”的小额贷款网站，它把个人贷款者与世界各地、特别是非洲的农村企业家连接起来。贷款人浏览上传至 Kiva 网站的企业家和妇女农民的概况，使用其信用卡向他们借出资金。Kiva 然后向受惠人提供资金。

79. 粮食署正在实施“采购换进步”计划，力图以此提高小农的农产量并促进他们进入市场，从而应对粮食不安全和贫穷现象。5 年(2009 至 2013 年)期间在 21 个国家实施的各种新采购模式，将使粮食署在地方和区域的总体采购百分比发生变化，即从由大型贸易商和加工者组成的高级营销链，转向由农民组织和中小型贸易商等组成的低级营销链。该计划是力图将小农与市场挂钩的市场发展方案。该计划向被视为占小农人口多数的目标妇女提供独特的机会，据以提高妇女的农业生产力 and 经济收益，并促进她们融入农业价值链的各个方面。“采购换进步”计划在 5 年试点期间的目标是至少惠及 50 万名小农，使他们的收入每年至少增加 50 美元。预计这些农民至少有一半是妇女。

D. 教育系统、学校供餐以及消除儿童饥饿和营养不良的其他做法

80. 发展中国家的学校供餐方案向儿童提供健康食品，改善儿童获得教育的机会，促进农村经济，并有利于当地农民。此外，此种方案还可减轻家长、通常是母亲保证提供午餐的负担，使他们有可能争取在白天就业。

⁸⁴ 见肯尼亚妇女金融信托有限公司小额金融部网站(www.kwft.org)。

81. 2009 年，伦敦帝国学院的儿童发展伙伴关系启动了一个项目，目的是协助政府在加纳、肯尼亚、马拉维、马里和尼日利亚“利用当地食物实施学校供餐方案，为当地农民提供定期订单和可靠的收入”。⁸⁵

82. 美国农业部食品和营养服务处负责管理《全国学校午餐计划》，每天向 10.1 万多所学校中逾 3 050 万名儿童提供“营养均衡、低成本或免费午餐”。⁸⁶ 包括意大利、法国及南非的一些国家政府已作出努力，确保它们的学校向学生提供有机食物。⁸⁷

83. 2007 年，为履行对《儿童权利公约》的承诺，多民族玻利维亚国开始实施《零营养不良国家方案》，目的是消除营养不良，监测儿童的营养和健康状况，并分配食物补充剂。作为该举措的组成部分，总部设在大不列颠及北爱尔兰联合王国的“国际计划”对大约 1,500 名妇女进行了培训，然后这些妇女返回各自社区，负责监测儿童营养状况，并教其他的妇女学会更好的饮食和烹饪习惯。⁸⁸

84. 在落实儿童食物权和儿童一般权利方面的典范做法，是 2010 年在英国威尔士采用的“关于儿童和青年的措施建议”。该措施的目的是确保政府各部部长充分考虑到与《儿童权利公约》所载权利和义务相关的战略性决策。预计该措施将在威尔士的决策中加强有关儿童和青年基于权利的现有做法，并提高他们在威尔士社会中的地位。⁸⁹

六. 结论

85. 粮食危机、经济危机和环境危机已加深了世界各区域间业已存在的不平等现象，并加剧了发展中国家最贫困成员的脆弱性。2009 年，全世界营养不良者的人数有史以来首次超过了 10 亿人。最易遭受饥饿和营养不良之害的人包括在农村地区工作的人、城市贫民、妇女、儿童、难民、土著人、残疾人、老年人和其他少数群体。这些人之所以挨饿，多数是由于他们遭受着众多形式的歧视。正

⁸⁵ 伦敦帝国学院，《非洲当地农民受益于学校膳食方案》，新闻稿，2009 年 10 月 15 日。
www3.imperial.ac.uk/newsandeventspggrp/imperialcollege/newssummary/news_15-10-2009-12-20-4。

⁸⁶ 美国农业部，《概况介绍：全国学校午餐方案》，2009 年。可查阅 www.fns.usda.gov/cnd/lunch/AboutLunch/NSLPFactsheet.pdf。

⁸⁷ James Meldrum，“学校食堂为改善儿童健康提供有机食品”，《澳大利亚有机期刊》，2006 年冬季。可查阅 www.bfa.com.au/Portals/0/BFAFiles/x06aoj_008-9.pdf。

⁸⁸ Julia Velasco Parisaca 和 Wendy Medina，《玻利维亚：母亲教母亲消除营养不良》，新闻通讯社新闻稿，2009 年 1 月 9 日。可查阅 <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=45348>。另见 Thierry Delvigne-Jean，《莫桑比克‘模范母亲’努力消除营养不良》，2008 年 8 月 22 日。可查阅 www.unicef.org/infobycountry/mozambique_45308.html。

⁸⁹ 见 <http://new.wales.gov.uk/newsroom/childrenandyoungpeople/2010/100614legislation/?lang=en>。

是在这种情况下，本研究报告概述了消除歧视的战略和最佳做法，供国家、国际组织和其他利益攸关方执行。

86. 咨询委员会认为，国家和政府间组织旨在减缓饥饿和营养不良现象的所有努力，包括通过经济发展和贸易所作的努力，都应该以人权办法为依据，并遵循食物权框架的指导。这种办法可保障行之有效地应对在食物权方面的法律上和事实上的歧视。
