



人权理事会

第三十七届会议

2018 年 2 月 26 日至 3 月 23 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

食物权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

本报告着重阐述自然灾害环境下的食物权问题，是专门讨论冲突局势中人道主义系统和食物权问题临时报告(A/72/188)的后续报告。本报告参照具体国家实例，说明自然灾害对食物权和人们生计的直接和间接影响。此外，特别报告员还论述灾害如何造成饥饿，以及采取哪些行动减少侵犯人权和破坏环境行为。报告还强调将紧急粮食救助、粮食援助和发展合作统筹规划的重要性，以确保实现食物权。她最后说，为了实现这些目标，自愿行动视为人道主义行动核心概念的共同谅解需要改变。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 灾害对食物权的影响	4
三. 灾害对有特殊需要群体的影响.....	8
四. 灾害环境下的人权法.....	11
五. 粮食援助与国际社会作用.....	15
六. 结论和建议.....	20
A. 结论	20
B. 建议	21

一. 导言

1. 2017 年, 联合国粮食及农业组织(粮农组织)在题为《世界粮食安全和营养状况》的报告中宣布, 目前受饥饿影响的人口约有 8.15 亿(占全球人口的 11%), 比 2015 年的 7.77 亿有所增加。这是长时间减少后首次大幅上升。每年饥饿夺去的生命比疟疾、肺结核和艾滋病致死人数总和还要多。按这一速度, 达成到 2030 年实现一个没有饥饿和营养不良的世界的可持续发展目标 2 可能很困难。
2. 阻碍消除饥饿取得进展的主要原因是武装冲突、自然灾害、气候变化引发的极端天气事件、经济放缓以及没有有效的社会保护和消除贫困政策。上述这些因素通常相互交织, 造成严重的粮食不安全, 尽管全球谷物产量和库存均处于历史最高水平。
3. 全球变暖引发或延长自然灾害冲击, 对粮食安全产生重大影响。2015 年和 2016 年, 有记录以来最严重厄尔尼诺现象之一引发的干旱致使撒哈拉以南非洲国家损失大量农作物和牲畜, 农户和农业社区的生计凋敝, 连续几年欠收, 导致大规模依赖粮食援助、高负债率和家庭种子供应枯竭。非洲国家的农业尤其容易受到气候影响, 因为非洲大陆灌溉耕地面积不足 5%。
4. 2017 年的严重洪灾持续影响至少 800 万人, 造成人员伤亡、牲畜损失和粮食供给中断、住房和农业基础设施损毁。除了摧毁粮食供应和粮食来源之外, 这些灾害也影响到整个粮食生产系统, 致使粮食价格上涨, 社区生计难以维系。这种情况可能继续波及大批人口, 因为目前 80% 饥饿人口生活在易受灾害和环境恶化的地区。¹
5. 尽管各国政府负有义务立即提供食物、水、住所和医疗援助, 但国际社会在紧急情况下也有责任向处境艰难的国家伸出援手。经济、社会及文化权利委员会关于充足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)中明确指出, 各国在紧急情况下提供救灾和人道主义援助。这些责任是普遍的、规范性的和符合道德要求的, 对可持续的世界和平不可或缺。只有消除饥饿和营养不良, 和平才能实现。
6. 近几十年, 国际人道主义应急体系对于减少冲突和自然灾害对粮食安全的不利影响和降低死亡人数发挥了重要作用。虽然所调动的财政和人力资源比以往任何时候都多, 但同时出现的重大紧急情况使人道主义行动满足全球需求的力量和能力捉襟见肘。
7. 据粮农组织, 自然灾害造成的全球经济损失每年平均达 2500-3000 亿美元的惊人数额。然而, 我们对这些灾害对农业的全部影响知之甚少。
8. 世界粮食计划署(粮食计划署)估计, 2009 年至 2016 年粮食援助支出增长一倍多, 从 22 亿美元增至 53 亿美元。尽管国际粮食援助为应对日益加剧的人道主义危机而增加, 但仍短缺约 30 亿美元。几乎所有的外国粮食安全援助都是短期救济, 为了让人们活下来, 没有资金可用于农业投资和农村发展, 以提高粮食安全

¹ 见 <https://www.wfp.org/content/how-disasters-drive-hunger>。

全质量，增强易受气候变化和冲突影响地区的抵御能力。² 根据世界银行，自然灾害每年使 2600 万人陷入贫困，侵蚀发展成果，增加对援助的依赖。³

9. 尽管 2016 年世界人道主义峰会作出了令人鼓舞的承诺，解决近年灾害和冲突频发造成的人道主义援助短缺，但人道主义应急系统一直面临困难，包括资金缺口大，以及领导、协调、功能和效率方面的诸多挑战。然而，需要强调的是，近几十年在粮食援助方面做出各种努力，更有针对性提供粮食援助，增加当地参与，避免依赖或破坏当地粮食生产体系，采取立足人权的救灾方针。

10. 在冲突局势中人道主义系统和食物权问题临时报告(A/72/188)之后，特别报告员又撰写了本报告。报告着重阐述自然灾害环境下的食物权问题。报告参照各国具体的干旱、沙漠化和洪水等极端天气事件以及飓风、山火、海啸和地震等突发灾害事件，评估这些事件对食物权和人们生计的直接和间接影响以及如何造成饥饿和采取哪些行动减少侵犯人权和长期资源枯竭问题。特别报告员认为，尽管世界人道主义峰会取得了一些积极成果，但仍需加强备灾，更加重视增强易受影响和最脆弱社区的抵御能力，并建立可持续的粮食生产系统。报告还强调在紧急粮食救助、粮食援助和发展合作方面切实统筹安排的重要性，同时确保不仅通过短期紧急救灾，而且关注长期影响来满足个人和社区的食物权。为了实现这些目标，目前将人道主义援助视为自愿行为的援助界共同谅解需要改变，代之以谈判一项普遍适用的全面多边条约形式的法律义务。

二. 灾害对食物权的影响

11. 自然灾害与气候变化是密切联系的。气候变化的不利影响，如全球变暖等，不仅妨碍作物、牲畜、渔业和水产养殖的生产力，还增加极端天气事件和自然灾害的频率。⁴ 这些事件在未来几年将更加频繁，根据预测其强度和规模也将进一步加剧。

12. 自然灾害的加剧和频发，扩大了这些事件对人类的影响，从而可能损害人权，因为“更频繁和更剧烈的极端天气事件使紧急情况下的食物配给活动复杂化”。⁵

13. 2015 年和 2016 年是严重自然灾害频发的尤其艰难的二年。厄尔尼诺对南部非洲各国造成破坏性影响，使 1200 万人粮食不安全。⁶ 2016 年，厄尔尼诺减少了降雨量，部分地区出现强烈持续干旱；而其他地区又暴雨连绵，引发灾难性洪水。这些状况对农作物生产、畜牧业和农业生计冲击巨大，使农产品贸易减少，粮食价格暴涨，特别是在应对能力薄弱的国家和抵御灾害能力差的人群中。⁷

² Rosamond L. Naylor, “The elusive goal of global food security”, *Current History* (January 2018).

³ 世界银行，“坚不可催：增强穷人抵御自然灾害的能力”（2017 年，华盛顿）。

⁴ 见 A/70/287, p. 4.

⁵ 同上。

⁶ 粮食安全信息网，《2017 年全球粮食危机报告》。

⁷ 同上，第 18 页。

14. 联合国秘书长任命两名特使调查厄尔尼诺和气候变化的影响。他们在报告中称，厄尔尼诺现象“严重影响全球 6000 多万人”，“导致东非和南部非洲、中美洲、加勒比和太平洋地区 23 个国家提出国际人道主义援助请求。最脆弱的群体在灾害中首当其冲，包括妇女、儿童、老年人、残疾人和艾滋病毒感染者/艾滋病患者。⁸

15. 在发生灾害时，人们往往首先关切现有粮食库存的剩余，但自然灾害对粮食的可供性、可获取性、充足性和可持续性的逐步影响也同样重要——它们可能不那么明显，但更持久。

1. 可供性

16. 农业及相关下游行业对农村人口来说非常重要，他们耕作既为了糊口，也为了赚取收入。虽然主要影响依灾害种类和地区差别很大，但发展中国家农业遭受损失损害的比例总计可达 22%。⁹ 农作物容易被洪水和风暴摧毁，而牲畜通常受干旱的影响，渔业和水产养殖业则抵挡不住风暴、飓风和旋风。就地区而言，撒哈拉以南非洲国家和近东地区受干旱危害最大；而亚洲、拉丁美洲和加勒比国家则容易遭受洪灾。¹⁰

17. 自然灾害也破坏关键的基础设施、工具和设备、灌溉系统、牲畜棚圈和兽医站所。海地“马太”飓风期间，受灾最严重地区将近 100% 的农作物被毁。¹¹ 波多黎各的“玛丽亚”飓风摧毁了该岛大部分农作物。香蕉和咖啡这些岛上最有价值的出口产品受到的破坏最大”。风暴过后，人们不仅立即面对“粮食短缺，还要承受整个农业基础设施受到破坏的长期后果”。¹²

18. 例如，遇到海啸或飓风时，渔业工人本来就处境危险，他们的工具和船只可能被摧毁或冲走。据报，2004 年海啸之后，印度尼西亚亚齐省约有 10% 的渔民丧生。另外，估计有 50% 的渔船被毁或遗失。¹³ 特别报告员在 2014 年“海燕”台风过后访问了菲律宾，访问报告称，该国的渔业生产显著减少。¹⁴

19. 极端天气事件和干旱也影响牲畜——从传播疾病到动物死亡。2016 年埃塞俄比亚发生的干旱导致牲畜发病率和死亡率居高不下，也改变了动物迁徙习性。¹⁵

⁸ “防止厄尔尼诺/南方涛动事件演变成灾害：行动蓝图”（2016 年），第 2 页。

⁹ 粮农组织，“灾害对农业和粮食安全的影响”（2015 年，罗马），第 11 页。可查阅 www.fao.org/3/a-i5128e.pdf。

¹⁰ 同上，第 31 页。

¹¹ 见 <https://wfp-americas.exposure.co/a-timeline-of-wfps-response-to-hurricane-matthew-in-haiti>。

¹² 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22326&LangID=E。

¹³ 粮农组织，“海啸对斯里兰卡和印度尼西亚某些沿海渔业资源影响综述”（2007 年，曼谷），第 31 页。

¹⁴ 见 A/HRC/31/51/Add.1。

¹⁵ 粮农组织，“2016 年厄尔尼诺应对计划”，第 10 页，可查阅：www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO-Ethiopia-ElNino-Response-Plan-2016.pdf；粮农组织，“埃塞俄比亚灾情报告——2016 年 4 月”，可查阅：www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO%20Ethiopia%20Situation%20Report%200-%20April%202016.pdf。

厄尔尼诺在马拉维引起的干旱影响到包括玉米、水稻、高粱和小米在内的各种谷物生产，导致 2015 年和 2016 年农作物产量大大低于平均水平。¹⁶

20. 种子对确保下一个播种季节和未来收获至关重要。种子如果得不到很好保护，可能变质或完全毁损。¹⁷ 洪水可能破坏种子储存设施，种子本身可能浸湿，从而危害其潜在用途。2015 年尼泊尔地震后，据报许多种子变质或遗弃，储存设施遭损坏。¹⁸

2. 可获取性

21. 自然灾害以多种方式影响人们获取食物。商品短缺促使当地市场食品价格上涨。也可能导致农民失业增加或工资下降，从而削弱购买力。¹⁹ 这种情况将影响人们生计，特别是在农村地区。

22. 2010 年，巴基斯坦的强烈季风引发洪水，有 2000 多万人受灾，公路和铁路网受损，严重影响国内粮食商品的流通。²⁰ 此外，一些地区报告说，洪水冲毁销售商的售货摊位和储存设施，市场容量缩小。²¹

23. 2016 年，厄尔尼诺引起的干旱破坏了莱索托的收成，致使生产下降，食品价格飞涨。在这种情况下，生活压力迫使许多家庭借钱或贷款来购买食物，甚至迫使人们从事非法活动。²²

24. 2015 年和 2016 年，埃塞俄比亚的粮食不安全在某种程度上归咎于厄尔尼诺引起的长期严重干旱，许多小农户被迫采取出售牲畜和农业资产等万不得已的应对策略。²³ 消极的应对策略对实现食物权有着长期影响。当资产失去后，在高质量设备或种子上投资能力本来不足的小农户和渔民可能受到不利影响。缺乏保险或得不到信贷，有些人便无法对这些资产进行再投资，有些人可能决定放弃，转向较不可持续的作物选择或农业技术。²⁴

3. 充足性

25. 充足性要求食物能够满足人们的饮食需要(考虑到一个人的年龄、生活条件、健康、职业和性别等因素)，并确保所消费的食物是安全的，没有有害物

¹⁶ 粮食安全信息网，《2017 年全球粮食危机报告》，第 83 段。

¹⁷ Tejendra Chapagain and Manish N. Raizada, “Impacts of natural disasters on smallholder farmers: gaps and recommendations”, *Agriculture and Food Security*, vol. 6, No. 1 (2017).

¹⁸ 见 http://nepal.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PDNA_volume_BFinalVersion.pdf。

¹⁹ 粮农组织，“灾害对农业和粮食安全的影响”。

²⁰ 世界粮食计划署，“巴基斯坦洪水影响评估”(2010 年)，第 8 页，可查阅：<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp225987.pdf>。

²¹ 同上，第 9 页。

²² 粮食安全信息网，《2017 年全球粮食危机报告》，第 75 页。

²³ 同上，第 28 页。

²⁴ Anastasia Telesetsky, “An evolving role for law and policy in addressing food security before, during and after a disaster”, *Research Handbook on Disasters and International Law*, Susan C. Breau and Katja L.H. Samuel, eds. (Edward Elgar, 2016), p. 265.

质，文化上可以接受和富有营养。自然灾害对食物充足性具有不利影响，特别是可能降低所消费食物的质量，从而增加营养不良的可能。

26. 正如本报告将进一步讨论的，当自然灾害袭击贫困社区时，儿童营养状况便成为首要关切，无论是在眼前还是在长期。据粮食计划署，发展中国家儿童20%以上的身高变化是由环境因素，特别是干旱决定的，因为这些因素严重影响膳食多样性，减少食物的总消费量。²⁵

27. 经过多种自然灾害后，当地食物可能受到污染，患食源性疾病的风险上升。卫生条件差、缺乏洁净水、基础设施遭破坏以及没有保存食物的合适条件，导致食源性疾病大规模爆发。²⁶ 作物也可能受到重金属、化学物质、细菌和霉菌的污染。在多数情况下，很难确定水浸农作物含有哪些污染物。²⁷

4. 可持续性

28. 自然灾害可能对食物权造成长期影响，威胁着对可持续粮食生产至关重要的关键环境资源和整个生态系统。土壤和水的污染是风暴、海啸和洪水对环境的重要破坏。河流、水井、内陆湖泊和地下蓄水层等水体的盐碱化影响农田肥力，减少中长期作物的产量。²⁸

29. 灾害也降低大自然的防御能力，放大未来灾害的影响。天然屏障，如抵抗风灾的森林和避免洪水侵蚀的红树林的消失，可能使某些地区降低抵御自然灾害的能力。²⁹ 粮农组织报告说，2010年巴基斯坦发生洪灾之后，自然资源受到的影响包括“损害或破坏了树木、森林和林地、种植园、苗圃、红树林、湿地、野生生物资源和其他维持农业和生计的自然资产”。³⁰

30. 山体滑坡对土壤、农业基础设施、种子和粮食库存造成重大损害。森林保护活动或流域管理等防灾措施对应对这种情况和防止侵蚀非常重要。³¹

31. 生物多样性对保护生态系统具有关键作用。正如与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题特别报告员在最近一份报告强调的，“生物多样性对食物来源的稳定性和复原力尤为重要”，可促进整体食品安全。³² 虽然生物多样性的侵蚀是灾害发生时影响生态系统的后果之一，但丰富的生物多样性“可以在灾害发生之前、期间和之后加强抵御力、建设复原力和协助恢复，对灾

²⁵ 见 www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger。

²⁶ 世界卫生组织，“确保自然灾害后的食品安全”，可查阅：
www.searo.who.int/entity/emergencies/documents/guidelines_for_health_emergency_fsadvice_tsunami.pdf?ua=1。

²⁷ 见 www.fda.gov/Food/RecallsOutbreaksEmergencies/Emergencies/ucm112723.htm。

²⁸ 见 www.sms-tsunami-warning.com/pages/tsunami-effects#.Wiqg_PIN-k4。

²⁹ 粮农组织，“灾害对农业和粮食安全的影响”，第17页。

³⁰ 同上，第22页。

³¹ 见 www.fao.org/emergencies/emergency-types/landslides/en/。

³² 见 A/HRC/34/49，第19段。

害风险管理发挥至关重要作用”。³³ 另外，生物多样性的直接丧失可能减少野生食物的供给，而这是某些人应对灾害的策略之一。³⁴

32. 建设复原力的办法之一是在紧急情况发生时救助牲畜，例如接种疫苗和提供流动喂养站，以促进畜群流动。种子银行发放种子，帮助恢复农民的种子系统，可成为应急行动的有效部分，例如可协助建立微型花园，使流离失所家庭无论身在何处，都可以种植食物，而无需获得额外土地(如“屋顶花园”或“蔬菜种植袋”)。

33. 提供捕捞设备和举办培训，对于因冲突或自然灾害而陷入困境需要自己获取食物的人已证明很有帮助。还可考虑采取其他举措，如确保市场的持续运转，如鼓励贸易商售货并支持他们供给必要食品和加强运送网络，或投资于灌溉项目，帮助在危机时期维持农业和牧民生计。

三. 灾害对有特殊需要群体的影响

34. 自然灾害对最脆弱群体的影响更大，有特殊需要群体在灾害期间和灾害之后享有食物权面临更严重挑战。世界上 75% 以上贫困人口直接依靠自然资源维持生计。³⁵ 这些人储蓄有限，靠农业谋生，灾害带来越来越大的风险。据世界银行，穷人通常更容易遭受自然灾害的冲击，失去更大比例的财富，往往得不到家人、朋友、金融系统甚至政府的支持。³⁶

35. 尤其是游牧民族、土著民族和农民等地方边缘化群体和传统社区容易受到以下因素影响：失去耕作、捕鱼和打猎机会；得不到文化上可接受的足够食物；失去传统知识；生物多样性丧失和生态系统退化。

36. 自给农户、农民和土著社区往往依赖最低质量的土地，包括山坡、沙漠和洪泛平原，经常长期处于粮食不安全状态。他们也可能没有正式的社会安全网。面对自然灾害时，已经十分脆弱的个人和社区应对自然灾害的能力更差，可能债务缠身，诉诸其他较为极端的措施。

37. 残疾人、老年人、艾滋病毒感染者/艾滋病患者或因病致贫的人以及国内流离失所者、移民和难民都属于特别脆弱的群体。自然灾害发生时，他们为寻求适当生活条件而背井离乡，常常沦为难民。特别报告员在之前的报告中特别关注冲突局势中的境内流离失所者和难民，强调对收容社区带来的更大影响，并申明这些逃难者“往往被迫留下自己的财产”，“他们的经济独立可能受到东道国过境费用、收入机会少和权利有限等诸多限制”。

³³ 见 http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174012/1/9789241508537_eng.pdf。

³⁴ 同上。

³⁵ 粮农组织，“粮食和农业的未来：趋势和挑战”（2017 年，罗马），第 68 页。可查阅：www.fao.org/3/a-i6583e.pdf。

³⁶ 世界银行，“坚不可摧”，第 26 页。

1. 儿童

38. 儿童因获得食物能力受到固有限制而面临特别严重的脆弱性，依赖照顾他们的人提供食物来确保每天的摄入量，特别是在生命的头一千天。³⁷ 这个窗口期得到适当营养对于克服危及生命的儿童疾病至关重要。³⁸ 发生自然灾害时，家庭收入可能大幅减少，从而影响照顾者满足儿童基本营养需求的能力。

39. 据联合国儿童基金会(儿童基金会)，“估计有 5.35 亿儿童(约占总数四分之一)生活在受冲突或灾害影响的国家，他们往往得不到医疗、优质教育、适当营养和保护”。³⁹ 缺乏足够营养素和维生素可能对儿童发育和成年生活产生长期影响，包括损害其免疫系统，导致患病、长期疾病或死亡。此外，营养不良还减少儿童抵御自然灾害的能力。⁴⁰

40. 例如，一项研究表明，1997-1999 年的厄尔尼诺事件引发秘鲁的暴雨，妨碍了儿童的成长。⁴¹ 同一研究还表明，灾害发生时，这些地区的家庭经历了许多挑战，包括粮食短缺、缺乏足够卫生保健、没有洁净水、疟疾和腹泻疾病增加以及农作物和牲畜损失使收入减少。⁴²

41. 过去二十年间，菲律宾台风过后 24 个月内婴儿死亡率比台风本身造成的伤亡多 15 倍，其中大多数是女婴。⁴³

42. 2017 年 11 月，越南遭到台风重创，直接影响到 15 万名儿童的营养状况。

43. 孟加拉国的研究报告显示，洪水过后，学龄前儿童的身体消耗和发育迟缓率上升，原因是获得食物数量减少、得到适当照顾的难度增加以及接触污染物机会多。⁴⁴

44. 根据粮食计划署赞比亚办事处，干旱条件下出生儿童的平均身高和体重可能比非危机年份出生儿童低 12% 以上。

45. 儿童基金会报告，2016 年夏，马达加斯加“儿童营养状况仍受干旱和干旱后状况的影响”。由于降雨量有限，人们面临特别挑战，如必须到受到污染且蓄水极少的小水坑取水。⁴⁵

³⁷ Carolyn Kousky, “The future of children”, *Children and Climate Change*, vol. 26, No. 1 (2016), pp. 73-92, 见 pp.75-76.

³⁸ 见 A/71/282, 第 5 页。

³⁹ 见 www.unicef.org/media/media_93863.html。

⁴⁰ 联合国儿童基金会，“东亚及太平洋儿童易受气候变化和灾害影响程度(2011 年，曼谷)；另见 A/71/282, 第 4 页。

⁴¹ See Carolyn Kousky, p. 79; and Heather E. Danysh and others, “El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru”, *Climate Change Response* 1 (2014), pp. 1-10.

⁴² Heather E. Danysh and others, “El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru”.

⁴³ 见 www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 联合国儿童基金会，“马达加斯加：厄尔尼诺干旱——第二号人道主义状况报告”(2016 年 7 月)。

46. 此外，受自然灾害的影响，贫困儿童可能辍学或上不了学，被迫进入劳动力队伍。1998 年尼加拉瓜米奇飓风之后，受飓风影响地区儿童的劳动参与率上升 58%(增加 8.5 个百分点)。⁴⁶

2. 妇女

47. 世界各地妇女和女童已经面临许多不平等，这些不平等深深嵌入社会实践和法律中，限制了她们获得资源的机会，影响到她们的粮食安全和营养。

48. 特别报告员在 2016 年报告(A/HRC/31/51)中指出，妇女在灾后环境下的脆弱性高于男子。自然灾害发生时，妇女的家庭责任增加，而得到的资源却减少。灾后为家庭提供食物、水和燃料的日常劳作非常耗费体力，其中大部分由妇女承担。在许多农村地区，妇女和女孩将大部分时间消耗在自给农业和收集水及燃料上。由于灾害，这些任务耗费时间更多。

49. 2015 年尼泊尔抗震救灾期间，对传统角色分工的冲击更形加剧，妇女的工作量增加，每天工作长达 16 小时。⁴⁷ 反过来又减少了生产和保存粮食的时间，威胁到妇女的健康和安全，对家庭粮食安全和营养健康均有影响。⁴⁸

50. 灾害造成水质下降，其影响也是男女有别。由于妇女在提供家庭用水和负责家务方面的作用，她们更容易感染水传播疾病。水资源减少可能增加妇女劳动负担，影响其营养状况，所以造成其健康水平下降。例如，1997-98 年的厄尔尼诺事件之后，秘鲁妇女营养不良是围产期疾病的主要原因。⁴⁹

51. 需要强调的是，气候变化本身也加剧与灾害有关的心理压力，增加妇女遭受暴力、性骚扰和贩运的风险。由于妇女被迫卖淫，受干旱影响的非洲农村地区艾滋病感染率上升。⁵⁰

52. 难民营中的妇女或国内流离失所的妇女遭遇特别的困难。妇女在怀孕、负责照顾儿童和老人或习俗限制她们出入公共场所或要求穿着特殊服饰时，将无法轻易逃离灾害或危险地区。即使她们能够摆脱眼前的困境，也容易在难民或国内流离失所者营地遭受虐待，包括更大的性暴力和性别暴力风险、不平等的培训和经济机会以及轻少或较差的生殖保健。这些地区早已存在的歧视妇女模式可能加剧，进一步侵犯妇女住房、土地和财产权。⁵¹

⁴⁶ 见 Carolyn Kousky, 第 86 页。

⁴⁷ 见 http://norlha.org/wp-content/uploads/2015/04/Impact_of_natural_disaster_on_girls_and_women_Norlha_June_2015.pdf。

⁴⁸ 世界银行、粮农组织、国际农业发展基金，“农业资料手册中的性别平等问题”，(2009 年，华盛顿)，第 455-456 段。

⁴⁹ 见 A/70/287。

⁵⁰ Marshall Burke, Erick Gong and Kelly Jones, “Income shocks and HIV in Africa”, *The Economic Journal*, vol. 125, issue 585 (2015), pp. 1157-1189.

⁵¹ 见 A/HRC/23/44, 第 21-22 段。

3. 艾滋病毒感染者/艾滋病患者

53. 艾滋病毒感染者/艾滋病患者在灾害和灾后时期面临特别脆弱境况，因为缺乏食物，尤其是基本营养素，可能导致艾滋病毒较快发展成为艾滋病。⁵² 艾滋病毒感染者的能量需求高于身体状况、年龄和性别相同的健康非感染者。⁵³

54. 撒哈拉以南非洲国家具有较高艾滋病毒感染/艾滋病发病率，又经常遭受自然灾害的影响。此外，在艾滋病高发农村地区，“近年每出现一次干旱，感染率就增加 11%”。⁵⁴

55. 正如联合国艾滋病署在最近发表的东非和南部非洲地区概况中提到的，“风险和脆弱性往往因收入锐减和粮食不安全而加剧，特别是对妇女和女童而言，这源于一系列因素，如到外地寻找工作、女孩早婚和年轻女性为增加经济安全嫁给老年男子、以性交易换取食物或金钱”。⁵⁵ 一些地区女性的最后应对策略也引起疾病传播的高风险。

56. 自然灾害也可能增加性别暴力，包括性暴力比率，⁵⁶ 并增加罹患疾病机会。如果避孕套得不到或稀缺，这种风险将会加剧。⁵⁷ 此外，在自然灾害影响下，母婴传播，包括母乳喂养的传播，也会增加。

四. 灾难环境下的人权法

1. 救灾法律

57. 自然灾害造成了大规模的人间苦难，有效应对灾害具有挑战性。除了人权法之外，其他法律分支，例如救灾法、人道主义法、环境法、气候变化法、难民法、贸易法、发展法和经济法以及政府和非政府人道主义行为者制订的不具约束力的文本和大会决议，都包含与自然灾害和人为灾害相关的规范。尽管如此，目前还没有全面、整体和普遍适用的应对灾害的多边条约。

58. 虽然这方面的法律环境分散且不确定，但最近已采取积极步骤实施立足人权的救灾方针，包括粮食救助和援助。立足人权的方针在灾害环境下具有很大优势，如避免歧视、优先照顾弱势群体、通过问责机制规定可衡量和可执行的义务。然而，由于人道主义系统的复杂性，国家和国际一级的问责仍具有挑战性。

⁵² Fiona Samuels, Paul Harvey and Thobias Bergmann, “HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report”, Overseas Development Institute (2008).

⁵³ 美国国际开发署，“营养与艾滋病毒/艾滋病：证据、差距和优先行动”（2004 年）。

⁵⁴ 联合国艾滋病规划署：“建设抵御干旱和疾病的能力：联合国艾滋病规划署如何在厄尔尼诺来袭时支持东部和南部非洲”（2016 年）。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ Fiona Samuels, Paul Harvey and Thobias Bergmann, “HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report”, p. vii.

⁵⁷ 同上，第 11 页。

界定紧急情况和灾害

59. 目前存在夸大自然灾害与人为灾害之间区别的倾向。大多数自然灾害不能简单地定义为“自然”，因为这样做将使直接和间接责任者切实摆脱自己的责任：大部分时间这两者是相互联系的。自然和人类活动之间的相互作用不仅需要概念上而且需要在政策目标上加以更好理解，为此预防性做法在两方面都合适。考虑到大多数情况下自然灾害对穷人和弱势群体造成更大的伤害，必须在法律上界定“灾害”含义和谁来负责救灾。

60. 人权理事会咨询委员会在最近的一份研究报告中指出，“紧急情况”是指在自然灾害或冲突发生时，“当地家庭和社区自身无法应对灾害或进行灾后重建的情景”。⁵⁸ 国际法委员会将灾害定义为“造成大面积生命损失、巨大人类痛苦和苦难、大规模流离失所、大规模物质或环境损害的灾难性事件或一系列事件，从而严重扰乱社会运作”。⁵⁹

61. 从粮食安全角度，“灾害”是指除了直接影响大部分人口，并破坏富有营养、文化上可接受和安全的食物的供给和获取之外，如前所述这些事件的后果还包括削弱治理结构、扰乱粮食市场稳定和破坏生计，从而使粮食不安全人口未来遭受更多危机。⁶⁰ 灾害发生时，通常不针对灾害根源或长期后果采取合适的应对措施。事实上，应急措施是可能被称为“灾难周期”的一部分。⁶¹

62. 由于没有具有约束力的法律机制、各种解释之间存在差异以及世界范围内灾害数量增加，国际法委员会拟订了 21 项条款草案，涉及从受灾国协调国际救灾的作用到自然灾害环境下承认人权。委员会 2016 年在发生灾害时保护人员的条款草案明确采取立足权利的方针，包括承认人的尊严、关注人在紧急情况下的脆弱性。⁶² 委员会该专题特别报告员在人道主义机构辩论中指出，“基于权利”和更为传统的“基于需求”的做法不一定相互排斥，而是相互补充。⁶³ 此外，在承认受灾国负有主要责任的同时，他又提出一种新的思路，认为宣布和建立国际合作义务可能导致人权责任濒于“去地域化”。⁶⁴ 条款草案明确提醒国际社会外部行为者有责任救助受灾民众。同时，条款草案主要阐述国家相对于非

⁵⁸ 见 A/HRC/28/76。

⁵⁹ 见 A/71/10, 第 48 段。

⁶⁰ 粮农组织，“紧急方案中保障取得足够食物权利”（2014 年，罗马），第 3 页。

⁶¹ Daniel A. Farber, “International law and the disaster cycle”, *The International Law of Disaster Relief*, (Cambridge University Press, 2014), p. 9.

⁶² 见 A/71/10, 第 48 段。

⁶³ 关于第 2 条的评注。

⁶⁴ Therese O'Donnell and Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”, *George Washington International Law Review*, vol. 49, No. 1, pp. 53-95 (2016).

国家行为者的权利和义务，⁶⁵ 同时援引“国际社会”这一术语来描述有关行为体的组合：有能力提供人道主义援助的第三国、政府间组织和非政府组织。⁶⁶

63. 与国际法委员会条款草案不同的是，国际社会救灾的主导思想仍然是基于自愿原则，并认为受灾民众仍依赖变化无常的利他主义，而这种主义往往是不可靠的、具有政治党派色彩和任意的。⁶⁷

64. 值得注意的是，人权理事会咨询委员会的报告(A/HRC/28/76)没有提及国际法委员会在发生灾害时保护人员的工作，也没有提及国际法委员会特别报告员关于国家和非国家行为体负有国际法律义务。为了在联合国内针对人权准则采取真正的协调办法，必须实现概念、研究和活动的交叉融合。⁶⁸

2. 人权制度

65. 各种基于《联合国宪章》和基于条约的机制以及国际法委员会、人权理事会及其普遍定期审议进程、专题任务负责人和条约机构监督委员会等体制安排和程序，都处理人权与灾害之间的联系，尽管不是以协调一致的方式进行。一般人权规定可以适用于受灾民众，但不注重灾害带来的典型困难。⁶⁹ 相反，每个侵犯人权行为，例如获得食物、清洁饮用水、保健和住所等方面的侵权行为，据认为都是彼此分离的，不考虑大的背景，包括社区压力。

66. 联合国人权系统直到 2013 年才开始系统讨论自然灾害问题。人权理事会第 22/16 号决议呼吁研究冲突后和自然灾害后促进和保护人权方面的最佳做法和挑战，这是第一次正式承认自然灾害和人为灾害对人权的影响。然而，案文中没有提及防灾备灾措施。

67. 同一年，大会第 67/87 号决议着重阐述对人道主义行为者的问责。考虑到人道主义行动中可能产生许多侵犯人权行为，包括分配援助的不平等、援助条款中的歧视、强迫搬迁、性暴力和性别暴力、证件丢失、招募儿童加入战斗部队、不安全或非自愿返回或重新安置以及财产归还问题，对人道主义行为者问责是必要的。⁷⁰ 海地地震后联合国维和人员引入霍乱，联合国秘书长援引《联合国特权和豁免公约》，以避免联合国可能承担赔偿责任。这表明建立对人道主义行为者的问责机制是困难的。⁷¹

⁶⁵ Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33/1 (2015), p. 18.

⁶⁶ 见 A/71/10, 第 70 页。

⁶⁷ Therese O'Donnell and Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”.

⁶⁸ Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, p. 24.

⁶⁹ Therese O'Donnell and Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”.

⁷⁰ 机构间常设委员会,《人权与自然灾害业务指南》, (2006 年 6 月), 第 8 页。

⁷¹ Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, p. 23.

国家的义务

68. 如经济、社会及文化权利委员会指出的，“根据《联合国宪章》，缔约国负有共同和单独的责任...，在发生紧急情况时，实行合作提供救灾和人道主义援助，包括援助难民和国内流离失所者。各国应尽其最大能力为这项工作作出贡献”。⁷² 必须指出，承认发生灾害时各项权利不可分割是新兴起的国家责任判例法的一部分。⁷³ 在紧急情况下，与公民权利和政治权利不同，没有任何克减条款中止国家保障食物权以及其他经济、社会和文化权利的义务。⁷⁴

69. 在紧急情况下，食物权要求国家采取积极行动，不仅要尊重和保护这项权利，而且要履行国际人权原则的法律规范。履行的义务要求各国采取积极步骤，增强人们养活自己的能力，特别是查明最易受伤害群体以确保他们获得食物，并在个人或群体因自身无法控制原因(如自然灾害和武装冲突)而不能通过自己手段和资源来得到足够食物时，直接提供食物给他们。《公约》第十一条没有对困难时期的原因与国家义务作出任何区分。⁷⁵

70. 经济、社会及文化权利委员会在关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)中也论述了救灾资金准备对人权的影响，指出缔约国应考虑建立保险机制，如作物或自然灾害保险，以解受灾者燃眉之急。⁷⁶ 尽管委员会认识到《经济、社会、文化权利国际公约》中的各项人权要求国家在灾害环境下采取特别行动，并开始阐明这方面的义务，但尚未以专题一般性意见的形式就自然灾害对人权影响问题提供具体指导，今后不妨采取这方面进一步措施。⁷⁷

71. 当负有主要责任的国家不能或不愿意向受灾民众提供人道主义援助时，其他国家和非政府组织则承担次要责任。它们必须通过救灾和人道主义援助来应对这些多层面的挑战。⁷⁸

72. 尽管外部人道主义援助须应受灾国请求或者至少在其同意下提供，但受灾国任意拒绝接受人道主义援助应视为违反国际人权法。经济、社会及文化权利委员会在第 12 号一般性意见中确实提到，侵犯取得足够食物权行为中包括“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”。⁷⁹ 若拒绝接受将威胁受灾人口生命时，国家将侵犯生命权。事实上，2008 年，当纳尔吉斯飓风袭击缅甸时，军政府最初拒绝所有国际人道主义援助。这引发了一场关于主权国家有权拒绝援助与人民有权在自然灾害中获得人道主义救济之间明显相互冲突

⁷² 见经济、社会及文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准权利的第 14 号一般性意见(2000 年)第 40 和 65 段；关于取得足够食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)第 38 段。

⁷³ Cubie and Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, p. 16.

⁷⁴ 见经济、社会及文化权利委员会第 12 号一般性意见，第 6 段；A/72/188，第 48-50 段。

⁷⁵ 见 A/72/188，第 47-61 段。

⁷⁶ 见第 28-50 段。

⁷⁷ Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, p. 27.

⁷⁸ 经济、社会及文化权利委员会第 12 号一般性意见，第 38 段。

⁷⁹ 同上，第 19 段。

的辩论。一些尚有争议的论点认为，缅甸忽视或拒绝接受人道主义援助可构成危害人类罪。⁸⁰

条约机构

73. 条约机构也在特定保护领域处理灾害情况。消除对妇女歧视委员会就印度尼西亚海啸和地震后农村妇女的保护和获得援助问题向该国政府表示关切。此外，委员会对智利的海啸和地震影响表示关切，敦促重建计划应充分考虑性别平等观点。⁸¹

74. 同样，负责监测《消除一切形式种族歧视国际公约》执行的消除种族歧视委员会对美利坚合众国卡特里娜飓风的影响表示关切，批评美国在飓风发生后保护住房权的动作缓慢且不充分，特别是对低收入的非裔美国人而言。⁸²

75. 儿童权利委员会建议有效保护儿童，包括：(a) 在学校课程中列入备灾内容；(b) 制定和执行援助和保护行动计划或战略；(c) 编制在经济危机、自然灾害或其他紧急情况下保护弱势和贫困儿童的“战略预算项目”。⁸³

76. 最后，残疾人权利委员会设立了非正式工作组，以监测在危险情况下包括武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时保护残疾人的行动。⁸⁴

五. 粮食援助与国际社会作用

历史和结构

77. 粮食援助是最古老的国际援助形式之一，在严重人道主义危机中挽救了众多生命。这是紧急情况下的救济措施，向陷入灾害困境的人们提供食物。

78. 同时，这种慈善性质的粮食援助如果设计得不好，带来的害处可能比好处更多，可能对国内粮食价格形成下调压力，使受援国小农户叫苦不迭，也不利于贸易、激励生产和劳动力市场。在某些情况下，如粮食援助分配不公平，或者没有优先考虑最脆弱群体，粮食援助甚至可能侵犯食物权。粮食援助应符合受援国粮食和农业政策的最大利益，为人民提供长期生计，并坚持环境保护最佳做法。经常听到的一句非常简单的话，“如果人们饿了，我们就应该给他们食物”，是不恰当使用粮食援助的例子。⁸⁵ 食品援助的自愿性质对受益者也带有侮辱性，按定义是不一致的，并经常为政治利益而操控。

⁸⁰ Matias Thomsen, “The obligation not to arbitrarily refuse international disaster relief: a question of sovereignty”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16 (2015), p. 3.

⁸¹ Cited in Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, p. 28.

⁸² 同上。

⁸³ 同上，第 29 页。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role* (New York, Routledge, 2005).

79. 20 世纪 50 年代，粮食援助主要由美国、加拿大和澳大利亚提供，加在一起占总量的 90% 以上。冷战期间，粮食援助的国际承诺只部分与人道主义有关，常常受高度优先的地缘政治和经济利益驱使。那个时代的粮食援助计划主要是大宗商品形式的粮食——往往是援助国积累的农产品盈余。⁸⁶

80. 20 世纪 70 年代，欧洲共同体和日本也开始提供国际粮食援助。此后，欧盟成为第二大粮食援助者。每年欧盟人道主义援助预算有三分之一用于提供紧急粮食援助。欧盟的政策灵活，既提供现金，也提供实物，视具体情况而定。

81. 虽然官方发展援助、紧急人道主义援助、粮食救助和粮食援助具有不同的目标、优先事项和资金来源，并由不同的组织机构管理，但这三大方案对当地经济、当地农业结构以及人们食物权(无论是个人还是社区)都有重大影响。在多数时间，官方发展援助和粮食救助/援助的长期接受者慢慢形成不同形式依赖，从而妨碍平衡和可持续发展。

82. 过去五十年，粮食援助政策和做法的特点已经随全球农业结构变化和地缘政治条件变化而在发生变化。首先，粮食援助的绝对数额和相对重要性大幅下降。20 世纪 60 年代，粮食援助约占所有官方发展援助的 20%，到本世纪初，这一数字已降至约 5%。⁸⁷

83. 其次，冷战以后，援助国开始向最贫穷国家直接提供粮食救助或援助，而不是优先考虑地缘政治因素。世界范围内更频繁、更严重和更持久的人为和自然灾害，让各国将粮食援助重点重新放在满足灾民的食物需求上。到 21 世纪初，60% 以上的粮食援助为了应付紧急情况。⁸⁸ 近年来，80% 的灾害与气候变化引起的极端天气事件相关，严重打击着本已存在粮食不安全的地区，如南亚、撒哈拉以南非洲、中东和中美洲的国家。然而，这些国家对全球变暖的贡献接近于零。因此，救灾体系和人道主义援助几乎与气候变化政策并驾齐驱，应被纳入适应和减缓方案。⁸⁹

84. 第三，援助国已逐步从直接转移过剩商品到在开放市场上采购粮食。美国作为最大援助国，大约提供了 50% 的世界粮食援助，受援人口遍布 56 个国家约 5 千万人，每年平均支出 20-30 亿美元。但按不变价格计算，美国的粮食援助预算还不到 1965 年的三分之一。美国将一半以上国际粮食援助预算用于输送挽救生命的商品，经由一个复杂系统进行，既回应特殊利益，又受官僚程序的阻碍。⁹⁰ 正如乐施会所说，从将食物分发给需要者的角度，这一程序是过时的、低效率的。⁹¹ 在海地地震和波多黎各飓风等突发事件中，延误造成了人员伤亡。近年已进行几次改革，以纠正这种情况。

⁸⁶ Jennifer Clapp, *Hunger in the Balance: The New Politics of International Food Aid* (Cornell University Press, 2012).

⁸⁷ Jennifer Clapp, "Food aid", *Handbook of Globalisation and Development* (2017), p. 394.

⁸⁸ 同上。

⁸⁹ 见 A/70/287。

⁹⁰ 例如，以非洲为例，70% 的预算用于运输。See Medill and USA Today, "Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward"。

⁹¹ 见 www.oxfamamerica.org/take-action/campaign/food-farming-and-hunger/food-aid/。

85. 作为更广泛人道主义体系的一部分，粮食援助固然也存在困扰人道主义体系的一些较普遍缺陷。人道主义体系不是经过认真协调和精心设计的产物，而是由零星的努力拼凑演变而成，包含众多具有独立治理和问责结构的自治实体，如非政府组织、⁹² 联合国人道主义机构、国际红十字与红新月运动、受援国和援助国政府机构、区域政府间组织的人道主义分支、军队、宗教机构和私营部门实体。⁹³ 这种缺乏领导和协调的分散系统容易出现效率低下、沟通不畅、官僚主义限制、腐败和昂贵的重复管理系统等弊端，从而阻碍对不断变化需求作出快速、灵活和有效的反应。⁹⁴

86. 资金短缺是一个重要关切，因为灾害和冲突易发地区在增加。援助国承诺将其国民总收入的 0.7% 用作援助资金。根据经济合作与发展组织的记录，许多富裕国家未能达到它们所商定的目标；只有少数国家履行了承诺。⁹⁵

87. 来自供给驱动而不是需求驱动的粮食援助计划的粮食，接受者往往不想吃、不知道如何烹饪或拿在手中用不上。^{96, 97} 此外，粮食的质量常常很有争议，或是转基因种子，或是从未在大批人群中测试过的强化食品。

2012 年《粮食援助公约》

88. 2012 年《粮食援助公约》是在紧急情况下满足“最弱势群体粮食和营养需求”的唯一具有法律约束力的国际条约。⁹⁸ 事实上，这项公约自 1967 年以来一直在运作，多年来不停地修订更新。1991 年，方针发生了根本性转变，从传统上注重实物援助扩展到更宽泛的援助形式，包括更重视粮食援助的营养、保护生计和使用现金转移和食物券。

89. 2012 年，《公约》标题由“救助”改为“援助”，标志着某种转变。较长期的发展援助似乎经由 2012 年《公约》反映在紧急情况框架中，其中包括一切形式的粮食援助。这样做有可能防止当地市场的扭曲，为当地生产者带来好处，从而将应急行动与受援国粮食安全这一更广泛发展目标联系起来。

90. 这一变化似乎是以往的国际承诺，特别是 2005 年《援助实效巴黎宣言》促成的。该宣言着重强调受援国对其发展政策和战略的主导权，同时承认援助国有责任考虑受援国的粮食政策。⁹⁹

⁹² 一些财力雄厚的非政府组织：世界展望组织、美国援外合作社和天主教救济会。

⁹³ 人道主义行动问责和绩效动态学习网络(ALNAP)， “人道主义系统的状况”，2015 年版，第 19 页。

⁹⁴ ALNAP， “人道主义系统的状况”，2015 年版。

⁹⁵ 见 www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm。

⁹⁶ Rob Bailey, Chatham House, cited in “Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward” .

⁹⁷ Frederic Mousseau, “Food aid or food sovereignty? Ending world food hunger in our time” (The Oakland Institute, 2005).

⁹⁸ 2012 年已得到以下国家批准：奥地利、加拿大、丹麦、芬兰、日本、瑞士和美国以及欧盟。

⁹⁹ 见《援助实效巴黎宣言》，第 14 段。

91. 转向援助，受援国有更多参与可能，并明确承认食物权，这表明《粮食援助公约》将有助于建立一个治理机制。¹⁰⁰ 不过，一些改革领域也突显出来。例如，受援国实际参与粮食援助实践和政策的程度尚不清楚。¹⁰¹ 同样，受援国现在也可以成为公约缔约方，但一些非缔约国虽然作为观察员出席了粮食援助委员会会议，却无一成为公约缔约国。

立足食物权的方针

92. 2012 年《公约》明确提到了食物权。¹⁰² 人们还注意到援助国愈加普遍认识到在解决粮食不安全问题时必须带入人权视角。¹⁰³ 序言部分承认食物权着实是一个积极步骤，但只强调受援国作用而没有提及援助国。¹⁰⁴ 《公约》还增加了维护受援者尊严的内容，间接引述这一基本的人权原则。¹⁰⁵

93. 同样，该公约的若干条款取自于 2004 年《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》的案文。《自愿准则》和 2012 年《公约》都承认粮食援助应以弱势群体为对象(《公约》第 2 条(c)款(i)项)、支持受援国的长期粮食安全目标(《公约》第 2 条(a)款(ii)项)、支持长期恢复和发展目标(《公约》第 2 条(a)款(ii)项)、避免依赖粮食援助(《公约》第 2 条(a)款(iv)项)和防止扰乱当地粮食生产(《公约》第 2 条(a)款(v)项)。

94. 2012 年《公约》是将《自愿准则》的内容转化为指导当事方行动的原则，为在紧急援助中纳入愈加重要的人权视角奠定基础。2012 年《公约》为“国家如何在特定情况下履行援助义务”提供了一个范例。¹⁰⁶

95. 虽然援助原则反映了立足权利的方针，但如何衡量它对当事方实践的影响还很难。粮食援助委员会在 2016 年年度报告提到一个具体履约实例：欧洲联盟在埃博拉危机之后的西非援助活动侧重于受疾病影响最严重的社区，这符合优先考虑弱势群体的原则(2012 年《公约》第 2 条(c)款(i)项)。然而，最近研究表明，2012 年至 2015 年期间对阿拉伯叙利亚共和国的粮食援助根本没有提及《公约》。¹⁰⁷ 在该地区从事粮食援助的人道主义组织代表进行的 100 次访谈中，受访者不认为《公约》是一项重要考虑。

¹⁰⁰ 见《粮食援助公约》(2012 年),第 2 条(c)款(ii)项。

¹⁰¹ 见 www.foodassistanceconvention.org/downloads/sumrec/fac2015nr.pdf, 第 6-16 段。

¹⁰² 见《粮食援助公约》，序言。

¹⁰³ 见 www.tafad.org。

¹⁰⁴ Annamaria La Chimia, “Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, No. 1 (2016), pp. 99-137.

¹⁰⁵ 见《粮食援助公约》第 2 条(c)款(iv)项。

¹⁰⁶ Annamaria La Chimia, “Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention”.

¹⁰⁷ José Ciro Martínez and Brent Eng, “The unintended consequences of emergency food aid: neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012-2015”, *International Affairs*, vol. 92, No. 1 (2016), pp. 153-173.

96. 《公约》也缺少有效评估机制。关于粮食援助问责原则的第 2 条(d)款将评估责任交给当事方。《公约》没有提到监测和评估援助行动成果和影响的系统机制(见《公约》第 2 条(d)款(ii)项)。

97. 考虑到私营实体日益强大的作用,各国应遵循《工商业与人权指导原则》(支柱 1)关于私营部门伙伴在紧急情况下的干预行动的规定。这与缔约国制定立法以及监督和执行国内义务的作用有关。私营公司也应该使自己的干预行动与《指导原则》(支柱 2)保持一致。最新指导意见见于经济、社会及文化权利委员会关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)。经济、社会及文化权利委员会可以请求各国政府提供履行域外义务的信息。

世界人道主义峰会

98. 2016 年 5 月,联合国召开了第一次世界人道主义首脑会议,以建立一个更加全球化、问责和强有力的人道主义系统,并对人道主义援助事业进行改革。这次世界人道主义峰会是开创性的,因为它鼓励更灵活的供资方式、更大的本国自主权和更严格的问责制。会上达成了一些协议,将减少指定用途资金,更多利用现金转帐,并提高中央应急基金的上限。

99. 尽管有明确证据证明备灾、早期预警和监测系统可挽救更多生命,但国际社会的定向资金依然较少。从 1991 年到 2010 年,用于减少灾害风险的资金不到官方发展援助的 0.5%,其中只有一小部分用于备灾。¹⁰⁸ 认识到这一缺陷,世界人道主义峰会发起了新的全球备灾战略伙伴关系,以提供可预测的资金。然而,它已经遇到了严重的阻碍,没有一个国家承诺提供长期资金,援助国向这一共同基金提供非指定用途捐款仍然颇费踌躇。¹⁰⁹

100. 尽管评估一系列广泛承诺的执行和监测在许多情况下为时尚早,但首份进展报告喜忧参半。进展不平衡,虽然多数行动注重本地化,现金已列入规划,与私营部门网络联系得到改善,但参与性和指定用途方面进展不大。¹¹⁰

101. 考虑到人道主义活动的结构性缺陷,批评者认为,可能的改革限度已经达到。例如,他们谴责峰会未能就联合国系统有意义的结构改革达成一致,¹¹¹ 有的呼吁对整个人道主义体系进行彻底反思,使其更可预测,更具适应性、参与性和问责性。提出的广泛建议包括建立统一的联合国“超级应急机构”;在国际层面加强中央救灾能力,以提供更强有力领导;在地方和地区层面下放权力,使运作方式更加符合实际情况。

¹⁰⁸ Jan Kellett and Alice Caravani, “Financing disaster risk reduction: a 20-year story of international aid” (Overseas Development Institute, 2013).

¹⁰⁹ Matthew Serventy and Petra Jaervinen, “Global Preparedness Partnership: update on progress since the World Humanitarian Summit” .

¹¹⁰ Global Public Policy Institute, “Independent grand bargain report” , 8 June 2017.

¹¹¹ 见 www.irinnews.org/analysis/2016/05/26/world-humanitarian-summit-winners-and-losers.

六. 结论和建议

A. 结论

102. 气候灾害的频率和强度都在增加。过去十年灾害次数几乎翻了一番(平均每年 335 次)。灾害的影响对任何国家, 甚至对富有国家都可能是毁灭性的。2017 年, 美国的风暴和山火以及南亚大面积洪灾造成的总损失达 3300 亿美元。¹¹² 得克萨斯州的哈维飓风是 2017 年最昂贵的自然灾害, 损失达 850 亿美元。加州毁灭性山火对农业的影响尚待计算。

103. 基础设施薄弱、人口贫困、建筑安全标准低和卫生系统资源不足的国家遭遇严重自然灾害后无疑是雪上加霜。2017 年, 伊玛和玛丽亚飓风在古巴、海地和波多黎各造成重大破坏。非洲之角的干旱使埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里的 1100 多万人陷入严重粮食危机。尼泊尔和孟加拉国的洪水使 1000 万人缺乏粮食安全。

104. 进行适当规划和基础设施投资, 或从根本上消除隐患, 或考虑到脆弱性的变化, 灾害的许多不利影响本可以避免。“常常被认为是‘气候事故’而不予重视的天气灾害最终证明大多数完全不是事故”。¹¹³ 因此, 有效和有意义的政策和法规要求“更加整体的认知, 承认历史偶然性和财富不平等”。¹¹⁴

105. 如果灾后进行正确的农业投资, 可以避免或大大减少严重的粮食不安全。这就需要较典型的人道主义“应急”行动, 也需要“发展”和能力建设活动。即使在应急行动的最初阶段, 除了将重点放在提供拯救生命的紧急粮食援助上, 也需要加强受影响社区的恢复能力。

106. 虽然粮食援助作为人道主义系统的一部分起着至关重要的作用, 但也存在资金严重短缺和协调不够等问题。在自然灾害与其他灾难迭加的情况下, 解决长期饥饿问题需要各种形式的援助——采取一系列人道主义、经济、政治乃至军事的手段。只有发达国家作出协调一致的政治和资金承诺, 才有可能。这些灾难的影响可以是巨大的, 被迫离开家园的移民和难民人数也将是空前的。

107. 自然灾害发生时和灾后恢复中的粮食不安全需要追根溯源, 与其他全球性问题统筹认识和解决。气候变化对粮食不安全有着长期和深远的影响, 最终可能使那些应对能力有限的国家陷入冲突、灾难和粮食不安全的恶性循环。尽管这些国家对温室气体排放的贡献极小, 但大多数提供粮食援助的国家却对气候变化负有主要责任。因此, 应该增加对发展中国家的资金支持, 通过适应行动以及减少损失和破坏, 来减缓气候变化的影响。

108. 人道主义改革承认侵犯人权对援助行动实效性具有消极影响, 所以不断寻求将立足权利方针纳入粮食援助的方案编制、对象设定和分配。除了人权相互依存和不可分割这些隐性概念外, 受影响人口参与决策进程、文化上适宜、不歧

¹¹² 见 www.nytimes.com/2018/01/04/climate/losses-natural-disasters-insurance.html。

¹¹³ Therese O'Donnell and Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”。

¹¹⁴ 同上。

视、保护弱势群体以及基于性别的评估，都有助于改善分散体制和改革救灾管理。

109. 必须将食物权既视为集体权利也视为个人权利，因为灾害和紧急情况对整个社会以及不同社区都有影响。这一做法已见于联合国一些文书，如《联合国土著人民权利宣言》、《农民和其他农村地区劳动者权利宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条、《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》、1989 年国际劳工组织《土著和部落人民公约》(第 169 号)以及 1992 年联合国环境与发展会议(里约峰会)通过的《21 世纪议程》第 26 章。

110. 将人道主义背景下的食物权解释为集体权利，将从全局改善粮食体系，为社区获取资源和资产提供额外法律保护，保护和加强传统粮食体系和当地知识，这与灾后恢复是契合的。换言之，紧急情况提供了一个机会，在救灾和灾后恢复工作的同时，引入作为食物权一部分的粮食主权原则。援助国不应将灾害当作改变传统粮食和农业系统并强制推行农业产业化的机遇。相反，在满足最迫切粮食需求的同时，应利用灾后机会支持或实施以扶持当地居民、小农户、渔民、土著社区和妇女为重点的粮食主权原则。

B. 建议

111. 为了以综合和系统方式处理灾害和灾后环境下的足够食物权问题，特别报告员建议各国：

(a) 制定灾害管理(预防、应对和恢复)的国家法律和监测系统，将以人权为本方针纳入其中；

(b) 采取必要的立法和预算措施，注重防灾和减灾措施，以避免环境退化和对生态系统及生物多样性的影响，包括森林保护活动和流域管理；

(c) 根据《工商业与人权指导原则》制定国家一级的立法、监督和执行机制，特别是私营部门参与紧急救灾问题；

(d) 监管和监测灾害环境下的农业投资，优先考虑本国自主权和粮食主权，不干预本国市场；

(e) 考虑建立灾害发生后受害者可以利用的“作物和自然灾害保险”，并采取措施保护种子；

(f) 优先考虑最弱势群体，特别是儿童和面临危险群体的需求，为此编制即使在经济危机或自然灾害或其他紧急情况下可以使用的优先预算项目；

(g) 制定政策，特别注意妇女在灾害和灾后环境下的角色，承认她们的变革作用和领导能力。

112. 此外，国际社会应该：

(a) 加强现有人道主义机构之间以及联合国各机构之间的协调，以便加强整个系统的监管，因为这些机构各领使命，但无一专门负责救灾问题；

(b) 考虑谈判一项协调和有效的应对灾害情况的全面多边条约。条约应该：

- 提醒各国它们在严重紧急情况和大规模自然灾害时期，有责任保护人民和环境，而不能够依靠他国的自愿施舍；
- 确认这些义务应与强调正义、人的尊严和平等的人权原则相一致；
- 在国际一级建立中央机构，对人道主义议程进行更强有力领导；
- 提供创新融资机制，以缩小资金缺口；
- 建立对所有人道主义行为者，包括非政府组织和私营部门行为者的问责机制。

113. 经济、社会及文化权利委员会应编写一份灾害和灾后环境下人权救济办法以及预防性措施的一般性意见，以阐明国家和国际社会的义务。
