



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19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

食物权特别报告员迈克尔·法赫里的报告

概要

本报告根据人权理事会第43/11号决议提交理事会，报告中，新任食物权特别报告员迈克尔·法赫里概述了他任期内计划的工作方向，包括他对今后专题报告将涉及的关切领域和优先问题的展望。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 2019 冠状病毒病与迫近的饥饿危机.....	3
A. 大流行病期间饥饿的状况.....	3
B. 界定问题：照护危机.....	5
C. 2019 冠状病毒病与食物权.....	6
三. 粮食体系与全球治理.....	8
A. 界定问题.....	8
B. 2021 年粮食体系峰会与人权.....	9
C. 粮食体系与食物权.....	14
四. 种子与农民权利.....	15
A. 种子的政治经济.....	15
B. 国际法中的农民权利.....	16
五. 武装冲突与长期危机中的食物权.....	18
六. 结论和建议.....	19

一. 引言

1. 食物权问题特别报告员迈克尔·法赫里在提交人权理事会的第一次报告中阐述了他对自己任期内各项专题关切和优先问题的展望。特别报告员于 2020 年 5 月 1 日就任，2020 年 7 月向大会提交了第一次报告，内容为国际贸易法和政策背景下的食物权(A/75/219)。特别报告员在这份报告中融合人权和贸易政策的视角提供了体制结构图和新原则，可用以指导会员国、联合国实体和民间社会确保世界贸易体制的发展方向有助于实现食物权。特别报告员在 2020 年 10 月 13 日至 15 日由世界粮食安全委员会组织的全球粮食安全与营养治理高级别特别活动上分享了报告结果。特别报告员还在 2020 年 12 月 2 日的一次高级别研讨会上向世界贸易组织(世贸组织)提出了建议，他在整个任期内将继续关注贸易这一专题领域。
2. 根据与国家、联合国机构、民间社会组织、私营部门代表、学者和其他利益攸关方进行的大量正式和非正式协商以及收到的资料和报告，特别报告员决定重点关注四个专题领域：冠状病毒病(COVID-19)大流行和饥饿危机；粮食体系与全球治理种子与农民权利武装冲突与长期危机中的食物权
3. 本报告介绍了特别报告员对任务的展望，同时由于大流行病情况严重，也纳入了一些关于如何克服 COVID-19 疫情影响实现人们的食物权的建议。

二. 2019 冠状病毒病与迫近的饥饿危机

A. 大流行病期间饥饿的状况

4. 特别报告员就任是在大流行病初期。当时的情况令人担忧。人们正在失掉工作，失业人数前所未有。2020 年 4 月学校停课高峰期之时，3.69 亿儿童吃不饱饭；目前，2.46 亿儿童仍然吃不饱饭。¹ 各国政府连忙应对，但仍有数百万人得不到基本资源。病毒虽然陌生，但可以预见，它给边缘化和弱势群体带来的影响最大。
5. 由于大流行病之困境，联合国秘书长和联合国人权事务高级专员发出呼吁称，人以及人的权利是一切公共卫生应对取得成功的根本。² 所有人权都至关重要并相互关联，但食物权在所有短期和长期解决办法中都具有尤为重要的作用。
6. 然而，即便在这次大流行病之前，世界也没有做到充分实现食物权。从统计数据来看，自 2015 年以来，世界上饥饿和营养不良的人数一直在上升。³ 气候危机正在加剧，同时，随着全球饮食日益围绕少数作物同质化，包括明显转向深

¹ World Food Programme, “Global monitoring of school meals during COVID-19 school closures”.

² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《2019 冠状病毒病指导方针》；《2020 年 5 月 14 日联合国记者协会的新闻发布会：人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特的开幕词》；联合国秘书长，《我们同舟共济：联合国秘书长发表关于 2019 冠状病毒病与人权的政策简报》，声明，2020 年 4 月 23 日。

³ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children’s Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP) and World Health Organization (WHO), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding against economic slowdowns and downturns* (Rome, FAO, 2019).

加工食品，粮食和农业的生物多样性正在下降。⁴ 而且不幸的是，人类持续破坏生态系统和动物栖息地，增加了动物传播疾病的风险，以致遭受病毒打击，COVID-19 只是最新的一个，而非最后一个。⁵ 此外，世界最近才从 2007 年至 2010 年的粮食价格波动中恢复。⁶ COVID-19 大流行继续令几十年来，某些情况下甚至是几世纪以来长期存在的各种不平等加剧并加速发展。事实上，由于这次大流行病，据估计，遭受严重饥饿的总人数将翻倍，从 2019 年的 1.3 亿增至 2020 年底的 2.65 亿。⁷

7. 本报告撰写之时，形势每况愈下。尽管 2020 年底的饥饿人口数量尚待统计，但关于长期饥饿危机的早期预测很可能是准确的。病毒继续给人类造成破坏；即便已初见关于疫苗的报告，全球卫生状况还需要一段时间才能稳定，经济上的复苏则至少需要十年。与此同时，成员国和国际组织尚未合力解决迫近的饥饿危机。仍然没有国际协调的行动以应对大流行病造成的饥饿危机。

8. 食物权可作为认识当前情况的一个分析框架。食物权意味着食物必须充足、可获得、易于获得。

9. 一些政府通过救济方案确保了食物可获得和易于获得，但它们只关注食物的热量，而没有顾及人们的营养和文化需求。

10. 在应对大流行病的过程中，各国政府没有关闭粮食贸易和运输，确保了国际上粮食总体可获得。所幸农产品产量在 2020 年并非全球关切。

11. 然而，食物的可获得及供应链的稳定是以工人的安全和健康为代价的。事实上，即便在 COVID-19 之前，农业工人已面临了最高的工作贫困和粮食不安全率；大流行病令他们的处境变得更糟。⁸

12. 更大范围内，人们无法获得食物是因为全球 33 亿劳动力近一半面临失去生计的风险。非正规经济工人、移民工人和其他边缘人群尤其脆弱，因为他们之中大多数人缺少社会保障和获得优质医疗的机会。⁹ 国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)和世界卫生组织(世卫组织)在一份联合声明中指出：“许多人在封锁期间无法赚取收入，因而无法养活自己和家人。对多数人而言，没有收入就没有食物，或最好的情况下也意味着食物减少和食物的营养减少。”¹⁰

⁴ 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, 2019); and Colin K. Houry 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).

⁵ A. Haroon Akram-Lodhi, “Covid-19 and the world food system”, *Journal of Australian Political Economy*, No. 85 (2020).

⁶ Anna Chadwick, “Regulating excessive speculation: commodity derivatives and the global food crisis”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66, No. 3 (July 2017).

⁷ WFP, “COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken”, 21 April 2020.

⁸ International Labour Organization (ILO), “COVID-19 and the impact on agriculture and food security”, ILO Sectoral Brief, 17 April 2020.

⁹ 人权高专办，《COVID-19：联合国专家表示，对印度移民工人的紧急援助必须遵守最高法院判决》，2020 年 6 月 4 日。

¹⁰ ILO, FAO, IFAD and WHO, “Impact of COVID-19 on people's livelihoods, their health and our food systems”, 13 October 2020.

13. 因此，世界各地，无论是富裕国家还是贫穷国家，都有许多人为获得食物而求助于食品银行。食品银行只是权宜之计；它们依赖于慈善模式，因此并不为人们提供稳定有尊严的食物来源。¹¹

B. 界定问题：照护危机

14. 面对 COVID-19 大流行的事实，各国政府正努力在健康和财富之间取得平衡。政府如果为了顾及人们的健康而封锁一切，就会使经济停滞不前并破坏人们的生计。如果优先考虑经济，强调生产和增长，则会有大量人口继续患病、衰弱或死亡。¹²

15. 思考这一问题的常见框架是取舍。感染率下降时，政府可以更加开放经济，但疫情恶化时，政府就实施安全措施，而这些措施可能会令经济生产率放慢。

16. 一些政界人士曾公开表示，愿意让老年人死去以拯救经济。这并非一两位政界人士的态度。¹³ 尽管普遍实行了 COVID-19 的预防措施，但老年人等弱势群体的死亡率仍继续上升。这表明，牺牲社会的某些阶层，如工人、移民、残疾人、妇女、儿童和土著人民，以维持经济生产力的意愿越来越强。

17. 问题不在于政治管理。从取舍的角度思考问题在分析上有局限性。这种思考方法将健康与生计对立。它认定，如果更注重人们的健康，就会不可避免地产生经济成本(反之亦然)。这一思维方式是被动的，并没有解决延长大流行病之严重影响固有的不平等问题。

18. 为了发展出系统的应对，必须将大流行病作为一场照护危机认识。¹⁴ 这一框架提供了一种方法，用以确定优先事项和解决大流行病所致影响背后的问题。取舍角度的思考方式将各项事物设定为不同的妥协和牺牲，照护角度的思考方式则将问题设定为排序工作并帮助决定首先应保护谁，从而帮助每一个人改善和增强。

19. 大流行病期间，有人患病，有人死去，同时，人们，主要是妇女，不得不更努力、更长时间地工作，以确保大家保持健康并存活。

¹¹ Reuters, “Hundreds queue for food parcels in wealthy Geneva”, *The Guardian*, 9 May 2020; Sharon Cohen, “Millions of hungry Americans turn to food banks for 1st time”, AP News, 7 December 2020; and Jem Bartholomew, “The food bank paradox”, *Prospect*, 7 December 2020.

¹² Shaun P. Hargreaves Heap and others, “Valuating health vs wealth: the effect of information and how this matters for COVID-19 policymaking”, VoxEU, 6 June 2020; Martin McKee and David Stuckler, “If the world fails to protect the economy, COVID-19 will damage health not just now but also in the future”, *Nature Medicine*, vol. 26 (9 April 2020); and Ukertor Gabriel Moti and Daniel Ter Goon, “Novel Coronavirus Disease: a delicate balancing act between health and the economy”, *Pakistan Journal of Medical Sciences*, vol. 36 (May 2020).

¹³ Lois Beckett, “Older people would rather die than let Covid-19 harm US economy – Texas official”, *The Guardian*, 24 March 2020; Olga Khazan, “A failure of empathy led to 200,000 deaths. It has deep roots”, *The Atlantic*, 22 September 2020; and Imogen Foulkes, “Coronavirus: Swiss count cost of surge in deaths”, BBC News, 18 December 2020.

¹⁴ Civil Society and Indigenous Peoples’ Mechanism for relations with the Committee on World Food Security, “Gender, COVID-19 and food systems: impacts, community responses and feminist policy demands” (Women’s Working Group, October 2020), “Youth demands for a radical transformation of our food system” (Youth Working Group, October 2020) and “Voices from the ground: from COVID-19 to radical transformation of our food systems” (Working Group on Global Food Governance, October 2020).

20. 以照护工作为中心符合基于人权的方针，因为太长时间以来，在太多地方，照护他人的人往往是最边缘化和最不受重视的。各国已部署一系列措施以应对大流行病带来的挑战，但对于有薪和无薪照护工作仍缺少关注。这放大了疫情的影响，延续了不平等的循环，妇女首先承受了影响和经济冲击。

21. 照护不仅是直接照顾人们的身心需求。它包括滋养人们的所有活动，人的福祉和生长所必需的一切因素。¹⁵ 从这个角度认识，关照包括以下多个要素：处境脆弱的个体的需求；社会通过机构给予照护的能力；以及从事照护工作的人的需求，他们对人类的福祉至关重要。

C. 2019 冠状病毒病与食物权

22. 食物是护理经济的核心。任何人在劳动之前，在市场上发挥生产力之前，都必须确保自己能制作或得到良好的食物。能否获得良好的食物决定了人们劳动的能力。而工人、农民、渔民和牧民的劳动能力首先决定了是否有食物可提供。¹⁶

23. 确保所有人获得食物的一个关键方法是提供社会保障，重点是边缘社区。¹⁷ 具体包括：实施专项方案，保护包括无证移民工人在内的所有工人的工作、工资和福利；疫情期间暂不驱逐住户或暂不取消房贷抵押赎回权；提供社会救济和收入支助方案，以确保所有贫困者的粮食和收入安全；并采取特别量身定做的措施，保护边缘化个人和社区的健康和生计(E/C.12/2020/1, 第 15 段)。

24. 就可获得性而言，所幸多数国家保持了边境开放，食品贸易并未受到出口禁令或其他贸易限制的严重干扰。¹⁸ 然而，所有农产品中只有 10% 至 12% 在国际市场上进行交易。¹⁹ 饥饿危机的原因之一是，田间、工厂、市场和厨房的食品工人没有得到充足的照护，导致国内和国际供应链正受到干扰。

25. 食品工人是护理经济的一部分，他们的工作对人类福祉至关重要。如果食品工人患病，世界就会挨饿。

26. 食品工人虽如此重要，却在全世界受到消耗品一般的待遇。工人，特别是移民工人，通常得不到足够的个人防护装备。他们常常在不稳定和不公平条件下工作，有时没有危险津贴。²⁰ 事实上，粮食体系的某些部分也是公共健康的危害。例如，由于恶劣的工作条件和破坏环境的行为，世界各地的肉类加工厂助长了疫情，将病毒传播到附近社区。²¹

¹⁵ The Care Collective, *The Care Manifesto: The Politics of Interdependence* (London, New York, Verso, 2020).

¹⁶ Tithi Bhattacharya, ed., *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression* (London, Pluto Press, 2017).

¹⁷ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx。

¹⁸ 见 www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/agric_report_e.pdf。

¹⁹ Sylvia Kay and others, “Connecting smallholders to markets: an analytical guide” (Civil Society Mechanism, 2016).

²⁰ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25356>。

²¹ Thin Lei Win, “‘Elbow to elbow:’ are working conditions in the global meat industry fostering pandemics?”, Thomson Reuters Foundation, 12 June 2020.

27. 此外，人们能否获得土地既决定了他们能否获得食物，也决定了社区获得食物的整体情况。人们种粮食，饲养动物，打猎或捕鱼，一方面是自己提供食物，一方面是作为食品生产者劳动，他们的生计有赖于此。许多社区也依赖当地粮食生产者的劳动。然而，大流行病威胁着农民、小农和土著人民的土地保有权。政府和公司正在通过新的法律或强制措施，在祖传土地和农田上推行农业企业、采矿和基础设施大型项目。²² 这些“侵占土地”的行为威胁着人们的生产力和获得食物的机会。

28. 针对经证实可有效确保大流行病期间实现人们的食物权的一系列措施，特别报告员进行了一次调查，举行了多次磋商，接收了报告并研读了相关研究。特别报告员收到的初步建议和意见概要如下，他在编写未来报告时将与利益攸关方详细探讨这些建议和意见：

(a) 雇主必须为粮食体系所有环节的工人提供安全的工作条件，如个人防护装备、保持距离的措施、明确的卫生和安全指南、带薪病假、充足的睡眠、饮食和卫生设施以及隔离场所。安全的工作条件还包括在危机期间尊重所有工人作为照料家人而进行筹措并作一切必要安排的权利；

(b) 国家必须为劳动者提供足够的社会保障，并积极执行职业安全法律和标准。所有工人都应得到平等保护，不论其法律身份、性别、年龄、残疾或民族；²³

(c) 国家应支持当地市场，支持学校、医院、监狱和疗养院实行当地采购方案，从而帮助当地食品生产者与贫困人民建立联系；

(d) 国家应继续确保粮食和农业贸易跨境流动；

(e) 国家必须保护当地农民和小农的土地保有权；²⁴

(f) 国家必须确保公正透明地分配公共库存中的粮食。没有此类方案的国家应考虑发展以当地生产者来源的公共粮食储备；

(g) 鼓励各国在可能的情况下提供直接现金转移，因为事实证明，这是防止饥饿危机的最有效措施。²⁵

29. 这些措施需要国际协调才能产生全球影响。遗憾的是，各国和国际上对大流行病的应对并不一致。提供的救济通常没有实现人们的适足食物权。

²² Lorenzo Cotula, “Stopping land and policy grabs in the shadow of COVID-19”, International Institute for Environment and Development, 1 June 2020.

²³ 详见 International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers’ Associations, “COVID-19 information and resources”, 以及 ILO, “COVID-19 and the impact on agriculture and food security” and “COVID-19 and food retail”, ILO Sectoral Brief, June 2020.

²⁴ 见 A/HRC/16/49; FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (Rome, 2012); and International Planning Committee on Food Sovereignty, *People’s Manual on the Guidelines on Governance of Land, Fisheries and Forests* (2016).

²⁵ Rodrigo Mussap, “Cash transfers offer respite to families during COVID-19”, UNICEF, 30 September 2020; and www.wfp.org/cash-transfers.

30. 部分问题在于，大流行病以及控制大流行病的措施造成了全球经济衰退。这限制了政府为受危机影响最严重的人提供社会保障的能力。2020年4月，20国集团各国政府(在七国集团各国政府的支持下)提出冻结73个最贫穷国家的偿债支付，以便释放资金应对疫情的影响。²⁶ 这项举措遇到了挑战并且尚未完全得到实施，这影响了最贫穷国家在当前危机中为人民提供他们需要的社会保障的能力。²⁷

31. 最有能力处理国际劳动法 and 政策问题的是国际劳工组织。例如，1969年《农业劳动监察公约》(第129号)与其他相关文书共同规定了建立、运行和组织农业监察制度的一系列原则，其内容包括招聘和劳动监察员的权力和义务。2001年《农业中的安全与卫生公约》(第184号)及随附的第192号建议规定了制定和执行一贯的国家农业安全和健康政策的原则。

32. 世界粮食安全委员会处于最重要的位置，与粮农组织、世界粮食计划署(粮食署)和农发基金等国际组织一道，制定国际粮食安全政策并协调各国政府的工作。2020年11月23日，特别报告员作为世界粮食安全委员会咨询委员会成员，呼吁世界粮食安全委员会与劳工组织结成联盟，合力帮助世界走出饥饿危机。

33. 世界粮食安全委员会和劳工组织相辅相成，因为二者都为集中组织提供了空间并体现了基于人权的治理方法。基于人权的方法不仅意味着保护弱势群体；这也意味着在政策应对中以人为中心，确保政府听到并回应人民的需求，并尽可能增强他们的权能，以便他们决定自己的未来。

34. 国际劳工组织独特的三方结构让国家、工会和雇主各有一席之地。世界粮食安全委员会是处理全球粮食政策问题的最具包容性的政府间机构，让民间社会组织、土著人民、工商业利益、慈善组织、研究中心和其他国际组织各有一席之地。社会运动、土著人民、工会和倡导组织通过与世界粮食安全委员会外联的民间社会和土著人民机制自主地组织起来，共同为世界粮食安全委员会的政策文书作出贡献。如果世界粮食安全委员会与国际劳工组织合作，就有希望。

三. 粮食体系与全球治理

A. 界定问题

35. 当前政治经济和粮食体系产生的最紧迫的问题之一是，农业占人类温室气体排放的近三分之一，占甲烷排放量的40%以上。²⁸ 因此，应对气候变化的计划必须包括粮食体系。

²⁶ 联合国，《债务与2019冠状病毒病：全球团结一致采取对策》，2020年4月17日。

²⁷ Committee on World Food Security, High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, “Impacts of COVID-19 on food security and nutrition: developing effective policy responses to address the hunger and malnutrition pandemic”, September 2020.

²⁸ Pete Smith and others, “Agriculture”, in Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Bert Metz and others, eds. (Cambridge University Press, 2007).

36. 这个问题一定程度上源于当前粮食体系的政治经济大背景。当前的世界粮食体系的基础是投入和产出的工业模式，非常不稳定的金融体系，对自然的基于支配和开采的认识，以及对无止境经济增长的追求。²⁹

37. 因此，特别报告员将从食物权和国际政治经济的角度监测全球粮食治理的发展。

B. 2021 年粮食体系峰会与人权

1. 盘点峰会筹备情况

38. 2019 年 10 月，联合国秘书长呼吁召开一次粮食体系峰会，峰会定于 2021 年末在纽约举行。他任命 Agnes Kalibata 为峰会特使。峰会的目标是主办一次活动，以推动世界转变粮食体系，从而实现全部 17 个可持续发展目标，特别以消除饥饿和营养不良为重。秘书长称之为“人民的峰会”和“解决方案峰会”。³⁰ 根据计划，各国、联合国实体、民间社会和企业将聚集在一处，探讨转变世界粮食体系的办法。

39. 本报告撰写和提交时正值这一重要峰会的筹备期，因此特别报告员借此机会盘点了目前的进程。峰会召开之前，在提交大会的报告中，特别报告员将对人权在粮食体系峰会筹备工作中的作用作出最后评估，并提出粮食体系与人权问题分析框架。

40. 总而言之，人权起初并不在峰会筹备范围之内，现已纳入筹备工作，但仍处于边缘。特别报告员将继续监测这一进程，并与峰会领导人积极接触，鼓励大家确保人权在目前的筹备和最终的峰会中处于核心地位。

41. 起初，500 多个农民领导的社会运动、食品工人工会和人权活动人士提出关切称，由联合国秘书长发出呼吁，体现出工商业利益集团企图掌控全球粮食政治。³¹

42. 早期峰会筹备材料反映了世界经济论坛转变粮食体系项目的语言和框架，³² 这也符合联合国常务副秘书长与世界经济论坛的战略伙伴关系。³³

²⁹ Kate Miles, *The Origins of International Investment Law: Empire, Environment and the Safeguarding of Capital* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); Jennifer Clapp, “The rise of financial investment and common ownership in global agrifood firms”, *Review of International Political Economy*, vol. 26, No. 4 (2019); and Anna Chadwick, *Law and the Political Economy of Hunger* (Oxford, Oxford University Press, 2019).

³⁰ 联合国，《秘书长在世界粮食周的致词中宣布，将召开特别峰会，以解决世界饥饿问题，创造可持续、包容各方的供应链》，2020 年 10 月 12 日。

³¹ 见 www.oaklandinstitute.org/voke-agra-agnes-kalibata-special-envoy-2021-un-food-systems-summit; www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2020/02/EN_Edited_draft-letter-UN-food-systems-summit_070220-4.pdf; 和 <https://foodtank.com/news/2020/03/2021-food-systems-summit-started-on-wrong-foot-it-could-still-be-transformational/>。

³² 见 www.weforum.org/projects/strengthening-global-food-systems。

³³ 见 <https://weforum.ent.box.com/s/rdlgipawkxji2vdaidw8npbyach2qbt>。

43. 实际上，峰会筹备的第一年中并未提及人权。这不符合秘书长 2020 年 2 月向人权理事会提出的《最高愿望：人权行动呼吁》。他呼吁各国“将人权原则与机制置于落实可持续发展目标的首要中心位置，包括为民间社会参与与广开渠道”。³⁴

44. 这一切尤其成问题，因为自 2008 年粮食危机以来一直存在的关切是，如果靠金融人士、企业和企业家主导粮食体系，将导致不稳定加剧。工商业部门一直是粮食体系问题的一部分，并且没有受到问责。因此，让工商业部门主导粮食体系峰会将危及粮食体系的未来和人们充分实现人权的能力。

45. 至于粮食体系峰会本身，秘书处创建的构架包括以下组成部分：³⁵ 咨询委员会；科学小组；由联合国环境规划署主持的联合国工作队；获取、消费、生产、公平生计和复原力这五个行动轨道；粮食体系峰会对话。³⁶

46. 峰会秘书处最近成立了一个非正式整合团队，以确保峰会具有凝聚力。该团队中有上述所有组成部分的领导层，也有受邀担任独立顾问的个人，还有受任担任性别、金融和创新等领域“变革杠杆保管人”的人。特别报告员作为“人权与法律保管人”应邀加入整合团队。

47. 粮食体系峰会秘书处尚未将人权列入规划进程的核心内容。秘书处最近邀请了更多秉持基于人权的方法的人士参加峰会筹备，但这些人仍是少数，并且大多处于筹备进程的边缘。

48. 由于人权问题在峰会筹备工作不断边缘化，与世界粮食安全委员会外联的民间社会和土著人民机制最终决定向峰会提出质疑。参加该机制的组织包括来自所有大洲的 3 亿成员。2020 年 10 月中旬，该机制公开呼吁在最广泛意义上与粮食直接相关或从事与之相互关联的领域的其他运动、网络和组织加入该机制，与粮食体系峰会对立，为人权、粮食主权和农业生态而斗争。³⁷

49. 峰会筹备期间，特别报告员根据他与粮食体系峰会领导层、各国、民间社会和私营部门的磋商以及参加整合团队的感受，提出了自己的几点关切。提交本报告的同时，他当面以及在一封公开信中向 2021 年粮食体系峰会特使表达了他对峰会的关切并提出了解决方案。本报告还介绍了他关于峰会本身之外粮食体系的展望和工作计划。

50. 特别报告员最大的关切是，峰会仍似乎严重倾向于对粮食体系采取某一类方法，即基于市场的解决办法。

³⁴ 见

[www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/5E6F57F2B4F04DC8C12585180034FD14?OpenDocument](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/5E6F57F2B4F04DC8C12585180034FD14?OpenDocument)。另见 www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。

³⁵ 还有一些元素侧重于推广和沟通，如倡导者网络。见 www.un.org/en/food-systems-summit/champions-network。

³⁶ 详见 www.un.org/en/food-systems-summit。

³⁷ 见 www.csm4cfs.org/open-call-civil-society-indigenous-peoples-engagement-respond-un-food-systems-summit/。

51. 对粮食体系采取基于人权的方法意味着人优先于利润，确保市场服务于社会需求，国家有义务为人民提供充足的社会保障。挑战不仅在于消除饥饿和营养不良。全人类和下一代都有责任改变粮食体系，以确保地球上每个人都有尊严地生活。从人权的角度来看，如果侧重科学技术、金钱和市场，而不同时解决不平等、问责和治理这些根本问题，就不会有真正的解决方案。

2. 利害关系：知识与投资

52. 峰会有四大预期成果：推动实现《2030 年可持续发展议程》；让人们认识到改革当前粮食体系过程中实施的有益于人类和地球的改革有助于实现可持续发展目标，并提升这方面的公众讨论；制定原则，用以指导希望借助粮食体系支持可持续发展目标的政府和其他利益攸关方；建立后续和审查体系。³⁸

53. 就粮食体系而言，峰会是对工业化的农业模式的全球应对，这种模式依赖高投入的密集农业体系，以大型专业化农场为主导，往往严重依赖化石燃料和购买不可再生的和合成投入。

54. 特别报告员在任务期内计划重点考察峰会背景下将要讨论的对待粮食体系的各种替代办法，希望从食物权的角度加以分析。

55. 粮食体系峰会这一名称貌似表明，多种粮食体系应找到共存的方式，但是当前，峰会筹备工作优先考虑实验科学这一种知识以及可持续集约农业这一种政策，也称为新绿色革命。³⁹

56. 可持续集约化在许多方面试图更好地与土壤健康和增加生物多样性等生态目标保持一致。然而，它的方法与其说是转变粮食体系，不如说是改革工业化农业。⁴⁰ 可持续集约化和产业集约化都依赖于资本密集型的流程和技术，因此反映了当前粮食体系政治经济的现状。两者都是主要从生产、农场规模和经营规模三方面界定问题。它们都依赖知识的理论，也就是说，主要由科学家和专家向农民传授知识。

57. 农业生态学代表另一种不同的方法，目前在峰会筹备工作并未纳入考虑。农业生态学从权力动态问题入手，将问题界定为一个与获取知识、资源和控制粮食体系相关的问题，认为该问题是粮食不安全和营养不良的根本原因。⁴¹

58. 农业生态学是一门科学学科，它包含实证知识，侧重于农业环境生态学。它的主要目标是尽可能地模拟生态过程和生物互动，以便根据“将作物、动物、树木、土壤和其他要素集中于时空多样化的方案”设计生产方式，使农场自身能够

³⁸ 见 www.un.org/en/food-systems-summit/about。

³⁹ 这一结论源于特别报告员对峰会“科学小组”和“行动轨道”当前工作的认识。

⁴⁰ Thomas W. Kuyper and Paul C. Struik, “Epilogue: global food security, rhetoric, and the sustainable intensification debate”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 8 (October 2014); and Jacqueline Loos and others, “Putting meaning back into ‘sustainable intensification’”, *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 12, No. 6 (August 2014).

⁴¹ Loos, “Putting meaning back into ‘sustainable intensification’”.

促生土壤肥力、作物保护和生产力。⁴² 作为农业做法，农业生态学是劳动密集型的，它涵盖的一系列生产技术源自当地经验和专业知识，利用的是现成的资源。因此，它也高度依赖经验知识，更常被称为传统知识。

59. 作为社会运动，基于生产者的农业生态学可逐步减少社会不平等，促进地方治理、主权和当地社区增强权能，因此是加强社会凝聚力的重要驱动力。可持续集约农业承认必须应对粮食生产的社会和生态层面，⁴³ 但农业生态学的前提是保证粮食生产者获得生物多样性的土地和自然资源。

60. 峰会不但没有为农业生态学留出任何空间，也没有纳入经验/传统知识，由此产生的严重影响是，土著人民及其知识受到了排斥。秘书长最近指出：

土著人民占世界人口的不到 6%，却照管着全世界陆地上 80% 的生物多样性。我们已经知道，由土著人民管理的自然环境衰退的速度较它处更慢。

土著人民生活的土地属于最易受气候变化和环境退化影响的土地，因此现在应当听取他们的声音，回报他们的知识，尊重他们的权利。⁴⁴

61. 特别报告员欢迎粮食体系峰会领导人会见了土著问题常设论坛的代表，峰会筹备过程中土著人民也有一些代表。他将继续密切监测土著知识以及广义的经验/传统知识在峰会上将发挥何种作用。

62. 经验/传统知识和农业生态学是当今国际粮食政策的核心要素，粮农组织发展和促进农业生态学的承诺就体现了这一点。⁴⁵ 世界知识产权组织(知识产权组织)的知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会目前正在就一项关于遗传资源的国际法律文书进行谈判。⁴⁶ 至少自 2011 年以来，食物权一直与农业生态学紧密相关，当时特别报告员的报告(A/HRC/16/49)也将二者密切相关。世界粮食安全委员会目前正在谈判“关于农业生态学和其他创新方法的政策建议”，一些国家正在寻求通过农业生态学方法转变本国粮食体系。

63. Ceres2030 研究团体最近的一项突破性研究表明，围绕以经验/传统知识和农业生态学为主要途径应对饥饿和气候变化的问题，全球共识正在增长。⁴⁷

64. Ceres2030 的研究人员用了三年时间，使用复杂的模型和人工智能，“捕捉为结束饥饿而进行的投资所产生的动态效应”。⁴⁸ 初步研究结果澄清了粮食体系峰会的利害关系以及结束饥饿所需的条件：为结束饥饿，捐助国政府必须年均

⁴² Miguel A. Altieri, “Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments”, *Agriculture, Ecosystems and Environment*, vol. 93, Nos. 1–3 (December 2002).

⁴³ H. Charles J. Godfray and others, “Food security: the challenge of feeding 9 billion people”, *Science*, vol. 327, No. 5967 (12 February 2010).

⁴⁴ 秘书长，《我们星球的现状》，世界领导人论坛，哥伦比亚大学，纽约，2020 年 12 月 2 日。

⁴⁵ 见 www.fao.org/agroecology/home/en/。

⁴⁶ 见 www.wipo.int/tk/en/igc/。

⁴⁷ Ceres2030 是康奈尔大学农业与生命科学学院、国际可持续发展研究所和国际粮食政策研究所结成的伙伴关系，其基础是一个共同愿景：以支持可持续的粮食体系的方式，让世界没有饥饿，让小规模生产者的提高农业收入和生产力。该团体的结论并未明确地从农业生态学的角度陈述研究成果。

⁴⁸ <https://ceres2030.org/our-story/>。

增加 140 亿美元支出，直到 2030 年，使 5.45 亿小农的收入翻一番，并根据关于气候变化的《巴黎协定》限制农业排放。也就是说，每年分配给粮食安全和营养的援助金额大致需要加倍，同时中低收入国家的预算每年需增加 190 亿美元。⁴⁹

65. 马上随之而来的问题是，这笔钱应当用在何处。Ceres2030 团队查阅了 10 万多篇农业研究领域的文章，在评估中使用了一系列多元的问题，确认了能够有助于他们对解决饥饿所需因素进行科学评估的所有文章。令 Ceres2030 团队感到困扰并令科研界感到惊讶的是，⁵⁰ 已发表的农业研究中，只有约 2% 提供了可为小规模生产者提供解决方案的优质原始数据。⁵¹

66. Ceres2030 的研究人员根据这 2% 的研究概述了所需的研究类型。他们发现：小农在得到推广服务支持的情况下更有可能采用新方法；本地化教育具有重要作用。他们还发现，农民加入合作社、自助团体和其他共享网络和资源的自治组织等外界所称的团结经济中基于经验/传统知识的网络后，收入有所增加。⁵² 此外，他们发现非正规市场有其作用；在非正规市场将自己的产品卖给中小型公司可帮助农民致富。这些市场建立在信任基础上，一些人称之为长期社会关系管辖之内的市场。⁵³

67. 这类研究着眼于小农的本地化教育、团结经济、非正规市场和经验/传统知识，对农业生态学至关重要。⁵⁴

68. 只有法国、德国、瑞士、粮农组织和农发基金等少数捐助方明确承认农业生态学是建立可持续粮食体系的关键解决方案。对农业生态学方法的公共投资受到严重限制，估计仅占农业和援助预算总额的 1% 至 1.5%。过去 50 年来，农业研究获得的多数私人 and 公共投资主要基于绿色革命技术，如农用化学品、机械化和遗传学。此外，大多数研究机构 and 推广服务一直致力于以孤立的产业方案解决问题，尽管现在越来越多的教育方案采用来更系统和全面的方法并开展了经验学习。⁵⁵ 多民族玻利维亚国、肯尼亚、墨西哥和塞内加尔等一些国家继续在全国

⁴⁹ https://ceres2030.org/shorthand_story/donors-must-double-aid-to-end-hunger-and-spend-it-wisely/.

⁵⁰ “Feast and Famine in Agricultural Research”, *Nature Plants*, vol. 6, No. 10 (October 2020); and “Ending hunger: science must stop neglecting smallholder farmers”, *Nature*, vol. 586 (12 October 2020).

⁵¹ Jaron Porciello and others, “Accelerating evidence-informed decision-making for the Sustainable Development Goals using machine learning”, *Nature Machine Intelligence*, vol. 2, No. 10 (October 2020).

⁵² Peter Utting, *Public policies for social and solidarity economy: Assessing progress in seven countries* (Geneva, ILO, 2017); and 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).

⁵³ Kay and others, “Connecting smallholders to markets”.

⁵⁴ FAO, “The 10 elements of agroecology: guiding the transition to sustainable food and agricultural systems” (Rome, FAO, 2018).

⁵⁵ High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, “Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition”, July 2019.

范围内将更多资源投入农业生态学办法。还有一些在农业生态学领域组织投资的计划⁵⁶ 和提升投资的基金⁵⁷ 正在持续开展。

69. 特别报告员将在其任务范围内，作为整合团队成员参与峰会筹备并参加峰会之前的各项活动，从而在粮食体系峰会和其他国际论坛继续探讨技术、经验/传统知识和土著权利问题。

C. 粮食体系与食物权

70. 粮食体系峰会说明，在以下问题上存在共识：认识到气候变化是我们粮食体系的最大威胁；认识到全球粮食价值链过长；致力于基于科学的政策解决方案；认识到政府和社会的方方面面都应该关注转变粮食体系。

71. 峰会秘书处和领导层侧重于解决方案，但并未明确说明他们如何界定问题。这使得峰会组织者和与会者没有进行对话和辩论的共同语言或框架。没有就问题达成共识就难以讨论解决方案。

72. 粮食体系的方法可以对全球粮食治理进行有力分析，因为它着眼于所有部门粮食生产、分配和消费的各个方面。它不只关注农业生产或供应链的某一段。然而，人们对粮食体系形成的概念取决于他们提出的问题。

73. 要点是，研究人员描述粮食体系所依赖的模型有自己的粮食体系组成定义，有自己的分析规模，对何为系统内部何为外部也有自己的理解。⁵⁸ 像所有的模型一样，一个粮食体系分析模型在设计上服务于特定的研究问题。⁵⁹

74. 但是，一个粮食体系分析模型或许可以描述粮食体系运作的概况，也可以指出需要改变之处，却无法清楚地说明体系如何变动。直到最近，研究人员才开始考虑人们改变粮食体系以改善自己的个人福祉和社会福祉的能力。⁶⁰ 认识到这种自主性，就是抓住了粮食体系的动态以及制作、分享和食用食物的复杂性。自主性也是基于人权的方法之核心，因为人权将权力交予所有人。

75. 峰会的预期成果之一是制定原则，用以指导希望借助粮食体系支持可持续发展目标的政府，并建立一个后续和审查体系。因此，特别报告员尤其希望了解各国和国际组织将在峰会上发挥何种作用。他的首要关切是，它们是否有机会确认并阐明哪种治理模式能够实现世界粮食体系的转变。不设想明确的规范秩序，

⁵⁶ Biovision Foundation for Ecological Development and International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, “Money Flows: What is holding back investment in agroecological research for Africa?” (2020).

⁵⁷ 见 www.agroecologyfund.org。

⁵⁸ 见 www.fao.org/3/CA2797EN/ca2797en.pdf；和 <https://foodsystemsdashboard.org/about-food-system>。

⁵⁹ D.M. Tendall and others, “Food system resilience: defining the concept”, *Global Food Security*, vol. 6 (October 2015); and High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, “Nutrition and food systems”, September 2017.

⁶⁰ High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, “Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030”, 2020.

就难以想象如何转变食品体系。一个需要牢记的挑战是，当前的国际经济法律秩序正处于深刻变革之中。⁶¹

76. 无论峰会如何发展，结果如何，特别报告员都致力于在任期内考察粮食体系。为了给政策制定者和民间社会组织成员带来长期利益，他的工作将以法律框架为基础，以国际政治经济学为依据，从人权的角度开展。⁶²

四. 种子与农民权利

A. 种子的政治经济

77. 2018年12月，联大通过了《联合国农民和其他农村劳动者权利宣言》，其中承认农民和其他农村劳动者的种子权以及维护、控制、保护和发展自己的种子和传统知识的权利。还指出，国家应采取措施，尊重、保护和落实农民和其他农村劳动者的种子权。

78. 掌握种子就是掌握生命本身。种子是世界粮食体系的基本要素。⁶³ 专有种子产业与全世界最大的农用化学品公司密切相关。人们一度称它们为“六大”：先正达(瑞士)、拜耳(德国)、巴斯夫(德国)、杜邦(美利坚合众国)、孟山都(美利坚合众国)和陶氏化学(美利坚合众国)。这些公司控制着全球种子市场的60%和全球杀虫剂市场的75%。⁶⁴

⁶¹ 见 A/70/219; Donatella Alessandrini, *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime: The Failure and Promise of the WTO's Development Mission* (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2010); Clair Gammage, *North-South Regional Trade Agreements as Legal Regimes: A Critical Assessment of the EU-SADC Economic Partnership Agreement* (Cheltenham and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2017); Nicolás M. Perrone and David Schneiderman, "International economic law's wreckage: depoliticization, inequality, precarity", in *Research Handbook on Critical Legal Theory*, Emiliós Christodoulidis, Ruth Dukes and Marco Goldoni, eds., (Cheltenham and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2019); 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. (Springer Nature Switzerland, Cham, 2020); and Lorenzo Cotula, "(Dis)integration in global resource governance: extractivism, human rights, and investment treaties", *Journal of International Economic Law*, vol. 23, No. 2 (June 2020).

⁶² 见 A/70/219; Harriet Friedmann, "International regimes of food and agriculture since 1870", in *Peasants and Peasant Societies*, Teodor Shanin, ed., 2nd ed., (Oxford, Basil Blackwell, 1987); Harriet Friedmann, "The political economy of food: a global crisis", *New Left Review*, vol. 197 (Jan./Feb. 1993); Philip McMichael, ed., *Food and Agrarian Orders in the World-Economy* (Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 1995); Raj Patel, *Stuffed and Starved: The Hidden Battle for the World Food System*, revised, expanded ed. (New York, Melville House, 2012); Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014); Amy J. Cohen, "The law and political economy of contemporary food: some reflections on the local and the small", *Law and Contemporary Problems*, vol. 78 (2015); Chadwick, *Law and the Political Economy of Hunger*; and Adelle Blackett, "On social regionalism in transnational labour law", *International Labour Review*, vol. 159, No. 4 (2020).

⁶³ Lucile H. Brockway, "Science and colonial expansion: the role of the British Royal Botanic Gardens", *American Ethnologist*, vol. 6, No. 3 (1979); and Clare O'Grady Walshe, *Globalisation and Seed Sovereignty in Sub-Saharan Africa* (Palgrave Macmillan, 2019).

⁶⁴ International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, "Too big to feed: exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector", October 2017.

79. 种子业的并购仍在继续，最近六大农用化学品/种子公司合并成“四大”：陶氏化学与杜邦合并，交易价值 1300 亿美元，然后分成三家公司，包括一家专注于农业的公司 Corteva；⁶⁵ 中国化工以 430 亿美元收购先正达；拜耳以 630 亿美元收购孟山都；拜耳以 70 亿美元的价格将种子部门(包括 Stoneville、Nunhems、FiberMax、Credeenz 和 InVigor 几个品牌)卖给了巴斯夫，以满足反垄断监管机构的要求。

80. 这样的市场集中程度意味着少数几家公司可以显著影响种子价格。种子价格但凡上涨，必将增加耕种成本，从而令农民更难盈利。农民的投入成本如果增加，还可能导致消费者价格上涨，进而可能在更广泛的层面威胁粮食生产者的生计和人们获得粮食的机会。大部分与转基因种子相关的农用化学品也由四大公司生产。这些农用化学品减少了生物多样性，从而降低了农业的韧性，令农场更容易受到气候变化的冲击。⁶⁶

B. 国际法中的农民权利

81. 获得种子的情况决定了人们种植自用粮食以及谋生的能力。《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》指出，农民获得种子是一项人权。

82. 应强调，《粮食和农业植物遗传资源国际条约》第 9 条称，各缔约方承认世界各地的当地社区和农民以及土著社区和农民，尤其是原产地中心和作物多样性中心的农民，对构成全世界粮食和农业生产基础的植物遗传资源的保存及开发已经作出并将继续作出的巨大贡献。

83. 《条约》要求缔约国采取措施，保护和促进农民权利，包括：保护与粮食和农业植物遗传资源有关的传统知识；公平参与分享因利用粮食和农业植物遗传资源而产生的利益的权利；参与在国家一级就粮食和农业植物遗传资源保存及可持续利用有关事项决策的权利；根据国家法律酌情保存、利用、交换和出售农场保存的种子和繁殖材料的任何权利。

84. 《条约》明确指出，落实农民权利最终责任在各国政府并应遵守国家法律。这些权利强调资源共享和生物多样性。农民在整个过程中被视为政治参与者，而不仅是商业行为方。

85. 然而，农民的权利仍需详尽阐述。这是特别报告员注重的领域。广义上，农民的权利虽源自《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，但也遍及一系列条约和法律文书。⁶⁷ 目前仍不明晰的是，所有这些条约和文书如何关联，从而让农民权利有一个符合人权认识的一贯定义。同时，《粮食及农业植物遗传资源国际条约》秘书处成立了一个农民权利特设技术专家组，专家组正在编制实施《条约》第 9 条的国家立法的清单。

⁶⁵ Philip H. Howard, “Global seed industry changes since 2013”, 31 December 2018.

⁶⁶ Philip H. Howard, *Concentration and Power in the Food System: Who Controls What We Eat?* (Bloomsbury Academic, 2016); and Jennifer Clapp and Joseph Purugganan, “Contextualizing corporate control in the agrifood and extractive sectors”, *Globalizations*, vol. 17, No. 7 (2020).

⁶⁷ 清单中包括《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》(2010 年)；《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》；《非洲保护地方社区、农民和养殖者权利及生物资源获取管理示范立法》；知识产权组织的知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会的工作。

86. 许多国家是《条约》签署国，但也是世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》和《国际植物新品种保护公约》签署国。因此，在制定和实施关于农民权利的国家立法时，各国在法律上有义务将本国的方针与所有相关条约相关联并协调。⁶⁸但各项条约之间或有不协调之处。

87. 《与贸易有关的知识产权协定》中，农民的权利有些模棱两可。第27.3(b)条规定，世贸组织所有成员有义务或以专利形式，或以一种特殊有效的体系，或以综合形式，对植物种类提供保护。但《协议》并未界定“特殊”。因此，世贸组织成员设计本国知识产权制度时理论上拥有自由度。《协议》中还有一项条款规程，应在世界贸易组织协定生效4年之后进行审查，但该条款从未得到实施。特别报告员尤为关注的问题之一是，了解基于《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的农民权利国家制度与未界定的《与贸易有关的知识产权协定》对特殊知识产权制度的理解之间有何相互作用和潜在重叠，并从食物权的角度看待其影响。

88. 《国际植物新品种保护公约》也提及农民的权利。该《公约》为缔约方提供了一种选择，允许农民保存、再利用、交换和出售农场保存的种子。多数签署国已将这一选择纳入本国立法。但是，必须对照第十五条第二款中提到的“保护育种者合法权益”减少准许的程度。

89. 只有在有关植物品种具有新颖性、特异性、一致性和稳定性的情况下，《国际植物新品种保护公约》才保护育种者的权利。这种方针并不优先考虑或鼓励努力加强生物多样性的做法。相反，它关注的是创造独特、特异的品种，通常是完全为了尽可能多产或为了创造一种新产品以便与市场竞争对手区分而设计的品种。这主要是产业或商业逻辑，导致全球掌控种子和植物的权力集中在为数不多的公司手中。

90. 具有利害关系的一个关键因素是所谓的地方品种，这些品种通常由农民和土著农民，通常是由女性种植。它们是某种栽培作物物种的地方变种，主要是为了适应其生活的自然和文化环境而开发。这不同于为符合特定特征标准而有选择地培育和种植的植物。地方品种的遗传变异水平相对较高，这是它们相对于商业品种的优势之一。地方品种的单株产量或许没那么高，但在不利条件下的稳定性通常较高。因此，新的害虫或疾病可能影响种群中的一些个体，但会影响所有个体。这意味着农民可以通过生态稳定和韧性确保生产力，还意味着每块土地的高生产率。目前的情况是，《粮食和农业植物遗传资源国际条约》中对农民权利的规定鼓励了地方品种的开发，而《国际植物新品种保护公约》则大大增加了这种开发的难度。

91. 特别报告员将跟踪农民权利特设技术专家组的工作；借助市场和种子/基因库等公共机构分析全球种子共享的状况；并将概括农民权利的定义，该定义将顾及小农的商业需求，关注性别(因为种子保存者多为妇女)，并确保在当前规范模糊的情况下人们的人权仍得以实现。

⁶⁸ Titilayo Adebola, “Access and benefit sharing, farmers’ rights and plant breeders’ rights: reflections on the African Model Law”, *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, vol. 9, No. 1 (2019); and Titilayo Adebola, “Examining plant variety protection in Nigeria: realities, obligations and prospects”, *The Journal of World Intellectual Property*, vol. 22, Nos. 1–2 (2019).

五. 武装冲突与长期危机中的食物权

92. 很多武装冲突中常发生数百万人的生活遭到破坏、国际人道主义法和人权法受到严重践踏的情况。尽管粮食是主要的营养来源，但各国和其他行为方越来越多地以饥饿和饥荒作为伤害和杀害人民的武器。

93. 饥饿和饥荒不仅被用作武装冲突中的武器，还被用于制造长期危机和处罚平民。特别报告员收到的报告称，有国家使用的经济禁运等单边措施导致了粮食严重短缺或饥荒。难民营中的难民和少数族裔难以获得足够和适合他们文化的食物。国家和公司不让土著人民利用自己的土地和水道，从而干扰了他们的饮食习俗，以致他们的生存和自决权有时受到威胁。这加深了粮食与武装冲突和长期危机之间的关联，有时达到危害人类罪或种族灭绝的程度。⁶⁹

94. 国际人权法和国际人道主义法的共同目标是维护所有人的尊严和人性。多年来，大会和人权理事会一直认为，在受冲突影响者的权利方面，武装冲突各方负有具有法律约束力的义务。国际人权法和国际人道主义法虽然范围不同，但都为武装冲突中的人提供了一系列保护，无论是平民、不再直接参与敌对行动的人还是正在参与冲突的人。国际和区域法院以及联合国各实体、条约机构和人权特别程序都承认，两个法律体系均适用于武装冲突局势并提供了相辅相成的保护。⁷⁰

95. 一些相对较新的文书尝试解决武装冲突和长期危机中的粮食不安全问题。2015年，世界粮食安全委员会核准了《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》。⁷¹《国际刑事法院罗马规约》(2002年)第八条第(二)款第2项之(25)将故意以断绝平民粮食作为战争方法定为犯罪，但仅限于国际的武装冲突中。而当今发生的断绝粮食事件多发生在非国际武装冲突背景下。2018年，瑞士在荷兰的支持下提议对《罗马规约》进行一项修正，将饥饿列入可在非国际武装冲突中实施的战争罪。缔约国通过了这项修正案，但目前只有安道尔、荷兰和新西兰批准或接受了修正案。⁷²同样在2018年，安全理事会一致通过了第2417(2018)号决议，其中着重指出，“以断绝平民粮食作为战争方法可构成战争罪”，并敦促各国对责任人采取行动，以期加强预防措施，确保问责并消除受害者的不满。

96. 目前尚不清楚国际人道主义法和国际刑法是否足以解决战争、武装冲突和长期危机时期侵犯食物权的根本原因。还有冲突、饥饿和饥荒商业。战争往往是“商业斗争的开战阶段”，⁷³也就是说，要透彻理解武装冲突和长期危机，就要注意到并关注谁从冲突中获得商业和经济利益。根据世贸组织目前的辩论，还要考察粮食援助和人道主义救济如何带来扰乱当地市场的风险。⁷⁴

⁶⁹ Catriona Murdoch and Wayne Jordash, “Clarifying the contours of the crime of starvation”, 27 June 2019, EJIL:Talk!.

⁷⁰ 《武装冲突中对人权的国际法律保护》(联合国出版物, 2011年)。

⁷¹ 见 www.fao.org/cfs/home/activities/ffa/en/。

⁷² 见 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10-g&chapter=18&clang=_en。另见 Salvatore Zappalà, “Conflict related hunger, ‘starvation crimes’ and UN Security Council Resolution 2417 (2018)”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 17, No. 4 (September 2019)。

⁷³ Alfred Bester, *The Stars My Destination* (Vintage Books, 1956), p. 124. 另见 James Thuo Gathii, *War, Commerce, and International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2010)。

⁷⁴ 见 <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/wto-members-mull-easing-restrictions-on-humanitarian-food-aid/>。

97. 特别报告员将考察国际人道主义法和国际刑法防止饥饿、饥荒和营养不良的力量。他还将考察国际商业法，以便更好地理解战争、武装冲突、长期危机的根本原因以及粮食如何被变为武器。目前，对人权法、国际人道主义法、国际刑法和商业法的研究仍然是各自独立的专业和学术领域。特别报告员将与利益攸关方密切合作并协商，以便将这些领域结合，并发展一个新的分析框架，用以指导人们更好地理解粮食如何被用于加剧冲突以及如何避免冲突。

六. 结论和建议

98. 特别报告员将重点关注四个专题领域，直到 2023 年：(a) COVID-19 与迫近的饥饿危机；(b) 粮食体系与全球治理；(c) 种子与农民权利(d) 武装冲突与长期危机中的食物权

99. 尽管已初见关于 COVID-19 疫苗的报告，情况可能先变坏再好转。世界仍处于饥饿危机的边缘，大流行病的经济余震将持续至少十年。特别报告员呼吁各国和国际组织，包括劳工组织和粮食安全委员会，继续以协调一致的方式努力应对当前的饥饿危机。

100. 各国必须重申其承诺，以基于人权的方法应对大流行病。

101. 各国必须认真考虑执行特别报告员在上文第 28 段中指出的可有效确保在大流行病期间实现人们的食物权的措施。

102. 特别报告员呼吁劳工组织和世界粮食安全委员会结成联盟，应对迫近的饥饿危机。由于世界粮食安全委员会和劳工组织都以人权为根基，特别报告员请人权理事会授权联合国人权事务高级专员办事处协助两个组织结成联盟。

103. 粮食体系峰会致力于转变世界粮食体系。然而，如果人人都患病、劳累、贫穷、饥饿，就无法妥善转变任何事；危机期间，多数国家为适足治理已处于超负荷状态。因此，各国必须确保将解决迫近的饥饿危机和 COVID-19 大流行的后果作为国际议程上的最高优先事项。

104. 尽管如此，粮食体系峰会仍定于 2021 年底举行。提交本报告的同时，特别报告员当面以及在一封公开信中向秘书长 2021 年粮食体系峰会特使表达了他对峰会的关切并提出了解决方案。本报告还介绍了特别报告员对峰会本身之外粮食体系的展望和工作计划。

105. 为达成秘书长的《最高愿望：人权行动呼吁》，特别报告员呼吁秘书长特使和峰会秘书处在粮食体系峰会规划工作中提升人权和多边主义的作用。为确保最终的活动自身由人权和多边主义界定，特使和峰会秘书处必须做到以下几点：

(a) 授权峰会所有的支助结构和工作流从人权角度描述和界定当前粮食体系的相关问题；

(b) 组建一个自主的、经验丰富的土著知识小组，与科学小组互补；

(c) 确保从人权角度阐述所有拟议的解决方案；

(d) 在多边进程中，例如通过世界粮食安全委员会落实成果；

(e) 确保粮食体系峰会上围绕农业生态学进行的讨论占主要地位。

106. 按照授权，特别报告员的目标是满足广大利益攸关方对在实现食物权方面加快进展的共同期望。他计划以全面和协作的方式执行任务，与会员国、联合国系统、民间社会、学术界、工商企业和其他利益攸关方密切合作，争取切实成果。为确保有效履行任务，本着对话与合作的精神，特别报告员呼吁各方支持他的努力，以实现给人民生活带来真正改变和实现他们不受歧视、有尊严、平等地享有食物权的共同目标。
