



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.4/2001/53
7 February 2001
CHINESE
Original: FRENCH人权委员会
第五十七届会议
临时议程项目 10

经济、社会、文化权利

食 物 权食物权问题特别报告员让·齐格勒先生按照委员会
第 2000/10 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
提要.....		2
导言.....	1 - 13	4
一、食物权的定义和历史	14 - 34	7
二、国际文书.....	35 - 51	12
A. 国际人道主义法	36 - 38	12
B. 联合国	39 - 49	13
C. 区域条约法	50 - 51	16
三、本国立法.....	52 - 66	17
四、经济及社会障碍	67 - 80	20
五、结论和建议.....	81 - 94	25

提 要

人权委员会于 2000 年 4 月 17 日第 2000/10 号决议中决定任命一位食物权问题特别报告员，任期 3 年，以便能够以完整和协调的方式促进和保护食物权。特别报告员谨此提交第一次报告，其目的只是要向委员会提交一份需要处理的问题清单和今后两年的工作时间表。在这里，食物权的定义是：消费者有权根据自己的文化传统，经常、长期和自由地直接获得、或以金融手段购买、适当质量和足够数量的食物，确保能够在身体和精神方面单独和集体地过上免于恐惧的、如意而又有尊严的生活。

联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计：目前有 8.26 亿人长期处于严重营养不良状态，其中有 0.34 亿人住在经济发达的北方国家。营养不良的患者多半住在亚洲，总共有 5.15 亿人，占亚洲总人口的 24%。但是，如果我们注意患者人数和人口之间的关系，撒南非洲是受影响最严重的地区：该地有 1.86 亿女人、男子和儿童，长期处于严重营养不良状态，这些人占地区人口的 34%。这些患者多半处于粮农组织所称的“极端饥饿”状态，每日摄取的热量平均数比维持生存所需的最低限度热量短少 300 卡。处于极端饥饿状态的国家多半是在撒南非洲(18 个国家)、加勒比(海地)和亚洲(阿富汗、孟加拉国、朝鲜民主主义人民共和国、和蒙古)。长期的严重营养不良和营养失调会引起过早死亡和几乎总是引起严重残疾的各种疾病，例如：婴儿脑细胞发育不足、缺乏甲种维生素导致眼睛失明等。长期挨饿和长期严重营养不良也有可能形成遗传性损害：每年有几千万个严重营养不良孕妇生出几千万个被雷吉斯·德勃雷称为“注定受难的”严重受害婴儿。

反饥饿国际行动(法国)指出：“由于购买食品需要以现金付款，世界上有许多穷人无法获得足够的食物。”在许多情况下，这是个简单的方程式：有钱就有得吃，没钱就得挨饿、形成残疾、往往因而死亡。但是，饥饿和营养不良绝对不是由命运或天灾造成的；而是人为的。饿死等于被杀，长期严重营养不良和持续挨饿是基本生命权受到侵犯。这种无声的悲剧在富得流油的世界里每天都在上演着。粮农组织指出，在目前这个农业生产的发展阶段，地球能够养活 120 亿人，每天为每个人提供相当于 2,700 卡的食物。但是，目前世界人口只比 60 亿多一点。

本报告的结构如下：首先，审议从法律观点审查食物权的定义、食物权的渊源和最近的发展情况。其次，报告审查了提到食物权的国际文书。接着，又讨论了如何采取实际步骤鼓励各国在其本国立法中引进食物权。再次，研究了经济和社会方面有利于或妨碍实现食物权的一些主要问题。报告最后部分载述了结论和建议。

远在 1996 年，当粮农组织举行世界食物问题首脑会议的时候，牛津饥谨救济委员会的凯文·沃特金斯在《卫报》著文指出，“相反，自由贸易决不能供养全世界人口”。特别报告员查明了经济方面妨碍或阻止食物权实现的七个主要障碍：

- (a) 涉及世界贸易的状况，尤其是世贸组织所认可的发达国家农业政策使得南方国家的人民长期营养不良和挨饿的状况；
- (b) 对外债的还本付息及其对粮食安全的影响，例如，国际货币基金组织的结构调整方案，总是加剧债务国的营养不良和营养失调状况；
- (c) 转基因作物等生物工艺学的发展、北方国家农业综合企业对国际专利的所有权和在世界范围内对这些专利的保护，妨碍获得食物的机会和食物的供应；
- (d) 战争及其对粮食安全的破坏性影响；
- (e) 贪污腐败；
- (f) 使用土地和取得信贷的机会；
- (g) 对妇女的歧视及其对实现食物权的影响。

让一雅克·卢梭著文指出：“在弱者与强者的关系中，自由起到压迫作用，法律则起到解放作用。”正是为了响应这个原则，特别报告员提议与各国议会联盟和各大国的国会密切合作，以便帮助各国促进对食物权的立法。他也提议与联合国各主要机构和方案建立持续的工作关系，以便促进以食物权为依据立案的合作项目。

特别报告员建议委员会确认对他的任务授权，尤应确认食物权，使他能够回应食物权受侵犯的可靠信息。他建议委员会明确规定“食物”的含义不仅包括固态的食物，也包括饮用水的滋养作用。

特别报告员认为，食物权从理论和实际上说来，对各民族和个人的经济、社会和文化发展都是重要的，应该成为在联大进行辩论的议题。

导 言

1. 人权委员会于 2000 年 4 月 17 日通过了第 2000/10 号决议，委员会在这项决议中，决定任命一位专门负责食物权问题的特别报告员，任期为三年，以便能够以完整和协调的方式促进和保护获得食物的权利。委员会规定特别报告员的职授权如下：

- “(a) 寻求、接收和回应关于实现食物权的各方面信息，包括消除饥饿的紧急信息；
- (b) 与各国政府、政府间组织特别是联合国粮食及农业组织以及非政府组织开展合作，以促进和有效地实现食物权并就实现食物权问题提出适当的建议，与此同时考虑到整个联合国系统已经在这领域已经做的工作；
- (c) 查明世界范围内正在出现的与食物权有关的新问题。”

2. 委员会于 2000 年 9 月 4 日任命让·齐格勒先生(瑞士)为特别报告员。特别报告员必须根据对他的任务授权向委员会第五十七届会议提交首次报告。由于(翻译、分发、等)技术工作情况紧急，联合国人权事务高级专员办事处规定 2000 年 12 月 10 日为提交该报告的截止日期，只剩下几个星期的时间供其编写报告。因此，本报告没有载述原创性的研究内容，其目标只是向人权委员会提交拟处理的问题清单和今后两年的工作时间表，供其审议。

3. 委员会认为，应该以食物权作为手段，处理完全无法令人接受的情况。根据粮农组织的估计，目前有 8.26 亿人长期严重营养不良，其中有 0.34 亿人居住在北方经济发达的国家。受害者的大多数居住在亚洲，共有 5.15 亿人，占亚洲总人口的 24 %。但是，如果我们审视受害者人数与人口之间的关系，撒南非洲是受影响最严重的地区：在那里，有 1.86 亿妇女、男子和儿童长期严重营养不良，这些人占区域人口的 34%。受害者多半处于粮农组织所说的“极其饥饿”状态，平均每日摄取的热量比维持生存所需最低限度热量少 300 卡。受极饥饿状况影响最严重的国家多半在撒南非洲(18 个国家)、加勒比(海地)和亚洲(阿富汗、孟加拉国、朝鲜民主主义人民共和国和蒙古)。¹

4. 长期严重营养不良和营养失调导致过早死亡和几乎总是引起严重残疾的各种疾病，例如：婴儿脑细胞发育不足、由于缺乏甲种维生素而失明。² 长期饥饿和长期严重营养不良也成为遗传祸因：每年有数千万严重营养不良的孕妇生下雷吉斯·德勃雷称之为“注定受难的”的严重受害婴儿。³

5. 长期严重营养不良和营养失调的男子和妇女无法发展全部潜力，以便参加经济活动，他们只能在社会边缘苟活。这是导致许多第三世界国家经济发展不足的决定性原因。这种沈默的悲剧每天在富得流油的世界中上演着。根据粮农组织的估计，在目前农业生产的发展阶段，地球能够适当地养活 120 人，提供相当于每人每天摄取 2,700 卡路里的食物。但是，当今世界人口只是比 60 亿人多一点，每年却有 8.26 亿人长期严重缺乏食物。⁴

6. 免于饥饿运动 (法国)著文指出：“世界上有许多穷人无法获得足够的食物，因为食品必须以现金购买。”⁵ 在许多情况下，这是个简单的方程式关系：有钱就有食物，没钱就得挨饿，形成残疾，往往死亡。但是，饥饿和营养不良绝对不是命运或天灾所致；而是人为的。饿死无异于被杀，长期严重营养不良和经常挨饿是对基本生命权的侵犯。

7. 平均说来，每年有 0.62 亿人死亡，其中可能有 0.36 亿人(占 58%)直接或间接死于营养不良、感染、瘟疫或疾病，这是由于营养不良或饥饿使得人体缺乏抵抗力和免疫力的缘故。对于在世界上普遍存在的赤贫状态，联合国开发计划署估计，至少有 12 亿人每天不得不靠少于 1 美元的收入苟活。⁶

8. 尽管粮农组织对食物权所要处理的领域下了明确的定义，上文所描述的人类苦难中并没有提到这样一个因素：饿得要死的人从每天刚睡醒那一刻钟开始，就得面临令人无法忍受的、动则得咎的恐怖而饱受折磨。在眼下的一天里，怎样才能让家人揭开锅，让小孩吃饱肚子，自己也能吃点？这种恐怖的摧残甚至比身体受到的折磨和营养不良引起许多疼痛和疾病还要可怕。

9. 从 9 月初到 12 月中，特别报告员为自己规定了三项任务：

- (a) 首先，通盘熟悉关于经济、社会及文化权利，尤其是食物权的大量文献；
- (b) 其次，尽快开始执行第 2000/10 号决议第 11 段(b)项，即：与粮农组织等主要的政府间组织和主要的非政府组织开展合作，为此目的前往罗马、柏林、伯尔尼、阿尔及尔和巴黎进行联系；
- (c) 最后，研究非政府组织谴责一些国家侵犯食物权的报告。

10. 这里不拟详尽无遗地开列已经进行的联系清单。多亏得到粮农组织总干事的热烈欢迎，特别报告员才能够在几天内会见了该组织的高级官员和世界粮食计划署的一些负责官员，以及国际农发基金的总裁和副总裁。特别报告员与下列机构的高级官员举行了第一次会谈：工发组织、世贸组织、贸发会议、开发计划署、货币基金组织、世界银行和红十字国际委员会、以及 1994 年《联合国防治荒漠化公约》国际秘书处。他接着要感谢人权事务高级专员和副高级专员同他进行了极为有用的会谈。

11. 由于时间有限，特别报告员只与下列非政府组织进行了探索性会谈：免于饥饿运动(法国)、粮食第一信息和行动网(德国)，世界营养和人权联盟(设在挪威的该联盟驻罗马代表本人)、Antenna(瑞士)、发展中食物权国际项目(挪威奥斯陆大学)、国际人权服务处(瑞士)和雅克·马里坦国际学会(罗马)。粮食第一信息和行动网、世界营养和人权联盟、和雅克·马里坦国际协会编制了很好的《获得适当食物的人权国际行为守则》(1997 年 9 月)，后来又有全世界的 800 多个非政府组织副署了这项《守则》。⁷

12. 虽然本报告只是采取介绍情况的方式，并不限于列出落实食物权工作中所出现的法律问题。务必也考虑到导致南方社会发展贫乏的宏观经济条件- 即便就目前的情况来说只是暂时这样考虑。从方法学上的观点看来，必须研究金融市场全球化使国家管制力量受到削弱所引起的问题。此外，实现食物权所需要的宏观经济条件属于委托特别报告员执行的任务范围，他应该按照请求，“寻求、接收并回应关于实现食物权各方面的信息，包括消除饥饿的紧急信息”(第 2000/10 号决议第 11 段(a)项)。一些非政府组织就特定情况向特别报告员提交了报告，请求他干预；特别报告员研究了这些报告以后，决定将其中的一些报告提交有关国家的政府。

13. 本报告的结构如下：首先，审议从法律观点审议了食物权的定义、食物权的渊源和最近的事态发展。其次，报告审查了提到食物权的国际文书。接着，报告又讨论了如何采取实际步骤鼓励各国在其本国立法中引进食物权。再次，研究了支持或妨碍实现食物权的一些主要的经济和社会问题。报告最后部分载述了结论和建议。

一、食物权的定义和历史

14. 如何为食物权下定义呢？对于这个问题有几种略微不同的答案，其来源为《经济、社会及文化权利国际公约》(《公约》)中的定义和《公约》执行机构经济、社会及文化权利委员会于 1999 年 5 月通过的一般性意见 12。⁸ 本报告余下部分中所使用的定义如下：食物权是消费者有权根据自己的文化传统，经常、长期和自由地直接获得或以金融手段购买适当质量和足够数量的食物，确保能够在身体和精神方面单独和集体地过上符合需要的、和免于恐惧的有尊严的生活。

15. 食物权的必然结果是粮食安全。这是世界粮食问题首脑会议《行动计划》第一段中所载述的定义：“粮食安全表现在所有人在物质环境 and 经济方面随时能够获得足够、安全和滋养身体的食物，以解决其饮食上的需要和为了过上活跃的健康生活所需要的优选食品。”对粮食安全起限定作用的因素随着年龄而改变：初生婴儿每天需要 300 卡的热量；1 岁到两岁之间的幼儿每天需要 1,000 卡；5 岁的小孩每天需要 1,600 卡的热量。为了保持体力，成人每天需要 2,000 至 2,700 卡，取决于他们居住的地点和工作的种类。⁹

16. 应该区分饥饿或营养不良概念与营养失调概念。饥饿或营养不良指没有摄取足够的热量，甚至完全没有摄取。一方面，营养不良表现在本来提供了足够热量的食物中缺乏微量营养——主要是维生素(有机分子)和矿物质(无机分子)。这些微量营养对于细胞，尤其是神经系统的细胞功能至关重要。小孩可能摄取足够的热量，但如果缺乏微量营养，就会妨碍成长，受到感染和罹患其他残疾。¹⁰ 联合国儿童基金会(儿童基金)所称的“隐形饥饿”是在初生至 5 岁之间营养不足和/或营养不良，它会引起灾难性后果：小孩要是在生下以后的头几年内营养不足和/或营养不良，就再也无法恢复健康。随后无法迎头赶上，会一辈子落下残疾。¹¹

17. 食物权概念包含不同的组成部分。第一个组成部分是《公约》第十一条第一款和第二款中所载述的足够的食物概念。《经济、社会及文化权利公约》一般性意见 12 中载有下列定义：

“每个男子、女子和儿童，单独或同他人一道，在任何时候都具备取得适足食物的实际和经济条件或获得适足食物的手段时，取得适足食物的权利就实现了。所以，取得适足食物的权利不应作狭义或限制性解释，不应等同于起码的热量、蛋白质和其他某些营养物。取得适足食物

的权利必须逐步加以落实。但是，国家负有核心义务，须采取必要行动减轻和缓解饥饿状况，甚至在发生自然灾害或其他灾害时也应这样做。”(HRI/GEN/1/Rev.4,第 62 页，第 6 段)。

18. 食物权概念的其他两个组成部分是适足和可持续性：

“适足性概念强调确定某些可获取食物或食品在某些情况下是否最为适合时必须考虑的一些因素。可持续性概念与足够的食物或粮食安全概念有着内在的联系，指的是今世代都能获得食物。“适足性”的确切含义在很大程度上由总的社会、经济、文化、气候、生态及其他条件决定，而“可持续性”则涵盖长期提供和获取的概念”(第 7 段，出处同上)。

19. 另一组成部分是饮食需要概念：

“饮食需要是指整个食物含有身心发育、发展和维持以及身体活动所需要的各种营养物，这些营养物与人整个生命期的生理需要相一致，并能满足男女和不同职业的需要”(第 9 段，出处同上)。

20. 根据食物权概念的定义，人人有权获得与自己的文化相符合的食物：

“文化上或消费者的可接受性是指需要尽可能考虑到食品 and 食品消费附带的非营养性价值，并考虑到消费者对可获取食品特性的关切”(第 11 段，出处同上)。

21. 最后一个组成部分是可获取性：

“经济上的可获取性是指与获取合适饮食有关的个人和家庭开支水平应以其他基本需求的实现或满足不受影响或损害为限。经济上的可获取性适用于人们据以获取食物的任何方式或资格，是衡量食物权享受得到满足的程度的标准”(第 13 段，出处同上)。

22. 在思想史上，有两样东西最为重要：概念的真理和时机。概念的真理性如何界定？概念是众多可感知事物的明白易懂的组合。所以，衡量一个概念是否合乎真理，是看它能否最大程度和尽可能地贴近主题。“适当时机”的问题则较为复杂。

23. Kairos 是希腊古典哲学的一个关键词语。它的意思是“适当时机”，也就是一个思想或建议可被集体意识接受的有利时机。在思想史中有一个难以言明

的神话：一个思想在几代人有时几个世纪中千真万确，但对公众辩论却不起作用，在社会运动也就是集体意识中亦没有成形。直至希腊称为 Kairos 的神话运动之后才为人们接受。¹²

24. 就食物权而言，“适当时机”于粮农组织 1996 年 11 月在罗马举行世界粮食问题首脑会议时来临了。然而，将粮食权看作一种人权可追溯到 1948 年，当时通过的《世界人权宣言》在第二十五条第一款中这样说到：

“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”

《世界人权宣言》诞生于 1948 年，而世界粮食问题首脑会议召开于 1996 年。由此可见，产生第一份具体的行动计划以使食物权成为一种现实，中间经过了几乎半个世纪。一个类似的例子是联合国《防止和惩治灭绝种族罪公约》，制定时间是 1948 年，而实施这项公约的《国际刑事法院罗马规约》到 1998 年才获通过。

25. 1996 年 11 月 13 日，世界粮食问题首脑会议通过了《世界粮食安全罗马宣言》，参加首脑会议的代表承诺与国际社会合作，在各级执行、监测和落实《首脑会议行动计划》(承诺 7)。为此，提出了以下五项目标：

“目标 7.1：在各国加强粮食安全的框架内采取行动，并履行《世界粮食问题首脑会议行动计划》的承诺。”

“目标 7.2：改进分区域、区域和国际合作，筹集现有资源并对这些资源进行最佳利用，支持各国为尽早实现可持续世界粮食安全所作的努力。”

“目标 7.3：积极监测《世界粮食问题首脑会议行动计划》的施工作。”

“目标 7.4：澄清《经济、社会和文化权利国际公约》和其他有关国际及区域文书中规定的获得足够粮食的权利和人人享有免于饥饿的基本权利的内容，并特别注意落实并逐步全面实现这项权利，作为实现人人享有粮食安全的手段。”

“目标 7.5：分担实现人人享有粮食安全的责任，从而尽可能在最低层面实施《世界粮食问题首脑会议行动计划》，在这一层面上其目标可以得到最佳实现。”

2001 年 11 月将在罗马再次举行首脑会议，审议和评估所取得的进展。

26. 所有人无论其性别、年龄、社会地位、民族或宗教，都享有粮食权。这一权利的存在产生了国家的义务。阿斯比约恩·艾德先生在著名的获得适足粮食权的报告¹³中提出了三个主要义务，可用以下一句话概括：尊重、保护和落实食物权。

尊 重

27. 一个国家尊重本国境内人民的食物权，就是确保每个人能随时得到充足、适当的食物，不采取可能剥夺任何人食物权的措施。侵犯这一权利的一个实例是，因政府与本国部分人口交战，便切断它视为“敌对的”人口的食物来源。政府不遵守食物权的另一实例是苏丹境内人权情况特别报告员引述的 1998 年饿死成千上万人的巴拉——埃尔加扎尔惨案。受喀土穆政府支持的穆哈利恩游民兵实施了一项反叛军战略，据特别报告员认为它具有以下侵犯人权特点：抢劫谷物；绑架妇女和儿童；将其当作战利品；烧毁农作物和住房；杀害平民和盗窃耕牛。特别报告员赞成在该地区工作的一个非政府组织的结论，“如果没有这些侵犯人权行为，苏丹 1998 年则不会发生饥谨。” E/CN.4/1999/38/Add.1,第 49 和 50 段)。这是一个明显违背国家尊重食物权义务的实例。

保 护

28. 国家必须遵守的第二项义务是保护食物权。根据这项义务，它们必须确保个人和公司不剥夺人民长久获得充分、适当食物的权利。阿尔及利亚常驻联合国日内瓦办事处代表兼发展权工作组主席认为，食物权可被称为“矩阵”权利，也就是说发展权等其他权利的“矩阵”。¹⁴ 在多数情况下，获得食物是负担能力因此也是收入问题。第二项义务向国家提出了各种责任，如促进生产、重新分配税收和社会保障或惩治腐败等责任。

29. 在这方面，土地改革问题特别重要。目前世界各地兴起一些社会运动，敦促政府履行第二项义务。其中之一是巴西无地农业工人运动。该国 1%的地主拥有 46%的农田，450 万农民家庭没有任何土地。根据贸发会议秘书长鲁本斯·里库佩罗先生，巴西自十六世纪葡萄牙殖民化以来没有进行过正规的土地改革。¹⁵ 无地农业工人运动始建于 1984 年，它以和平方式收回和占领撂荒的可耕地。自 1984 年以来，它共收回 800 万公顷未种植土地，安置了 30 万人。它的生产和销售合作社是独立的，雇用了 1,000 名教师向儿童和成人提供教育。该运动在设法说服巴西政府“保护”食物权。¹⁶

履行

30. 国家的第三项义务是“落实”食物权。第 12 号一般性评论对该项义务概述如下：

“如果某人或某个群体由于其无法控制的原因而无法以他们现有的办法享受取得足够粮食的权利，缔约国则有义务直接履行(提供)[食物权]”(Rev.4,HRI/GEN/1/第 15 段)。

国家在自身无法保障其居民的食物权时呼吁国际社会提供人道主义援助，属于第三项义务。如果国家由于忽视或出于错位的民族骄傲，不发出或蓄意延误发出这种呼吁(如埃塞俄比亚 1980 年代初在独裁者海尔·门吉斯图统治时那样)，则违反这一义务。又比如，1990 年代初朝鲜民主主义人民共和国发生严重饥荒，世界粮食计划署和几个非政府组织做出巨大努力，特别是 1995 年以后，但它们逐步发现，大多数国际援助被军队、秘密警察和政府截留。非政府组织反饥饿行动因为“接触不到挨饿的人”而停止援助。¹⁷

31. 因食物权的存在而要求国家承担的这三项义务也适用于政府间组织，特别是联合国。安全理事会自 1991 年对伊拉克人民实行严厉的经济禁运，明显地违反了尊重伊拉克人民食物权的义务。这是许多人包括联合国前助理秘书长兼伊拉克人道主义事务前协调员丹尼斯·哈利戴的看法¹⁸，马克·博叙伊先生在 2000 年提交增进和保护人权小组委员会的关于经济制裁对享受人权的不利影响的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2000/33,第 59-73 段)中也是这样说的。

32. 有理由认为，食物权不仅包括固体食物权，也包括获得液体营养品和饮用水的权利。在所引述的文件(决议、条约等)中“食物”一词的定义非常宽泛。它真的仅指固体食物吗？那么“食物”一词中是否应包括液体或半液体营养品等？这一问题多少有些荒唐。显而易见，食物权必须包括获得饮用水这一同质权利。

33. 与固体食物一样，饮用水也是世界上成百上千万人十分短缺的物质。现列举一些统计数字：世界上 10 亿多人得不到现代供水系统的供水，约有 24 亿人没有象样的卫生设施，每年有 40 亿人患有腹泻，其中 220 万人死亡，大多是儿童。供水和卫生合作理事会主席理查德·约利估计，向每个人提供符合公共卫生标准的饮用水到 2015 年每年将需耗费 100 亿美元，相当于欧洲人每年购买冰淇淋的开销或美国人喂养宠物的数额。¹⁹

34. 人权委员会在第 2000/10 号决议第 11 段等案文中没有限定“食物”一词的定义。既然它没有提出自己的定义，我们必须假定这一词是按普通意义使用的，即不对固体、液体、半固体和半液体食物有所区别。小组委员会刚刚建议任命饮用水和卫生设施权利问题特别报告员，²⁰ 它也应该扩大食物权问题特别报告员的职责范围，将饮用水的营养方面也包括进去。

二、国际文书

35. 特别报告员的职责特别要求他考虑整个联合国系统在食物权领域所做的工作(第 11(b)段)。因此，需要对这一规范的来源做一个很快的分析。食物权主要是作为一项条约权利发展起来的，主要载述于两项国际人权公约中，并在国家建立的监督公约执行情况委员会的微妙和创造性工作中逐步完善。然而，其他国际和区域文书也与我们的分析有关。

A. 国际人道主义法

36. 国际人道主义法早于两项人权公约。了解一下这个新的原始规范在国家集体意识中的诞生是颇有教益的。第一个系统维护和发展人道主义法概念的组织是红十字国际委员会：它在 1859 年索尔佛里诺战役余波之后成立，今天仍在促进和维护这一法律。从理论上应该提及出席 1899 年海牙国际和平会议的俄国政府法

律专家、法学家费多·费多罗维奇·马丁斯先生及其助手安德·马德勒斯特姆所起的关键作用。他们的理论是这样的：人道主义法根植于“世界良知”之中，“世界良知”也称“公共良知”或德国哲学家路德维希·费尔巴哈所界定的“同类良知”。这位哲学家写道：

“最严格意义的良知仅存在于将自己的同类和本体当作客体的生物身上。赋予良知也就是赋予科学(和赋予法律)。科学是人类的良知。然而，只有将自己的同类或本体当作客体的生物，才能在本质上将自身以外的事物或生物当作客体。”²¹

同类良知是人道主义法的基石。亨利·杜南提出供签署的第一项日内瓦公约时遵循了以下原则：一个负伤人的生命必须得到救治，他是你的敌人，也是你的同胞，是与你一样的人；必须给予囚犯水和食物。“世界良知”来自于自发地承认所有人属于同类的认识，所以也是这样要求的。²²

37. 1949年8月12日日内瓦公约《保护非国际武装冲突受害者附加议定书》(第三议定书)第14条规定如下：

“作为作战方法使平民居民陷于饥饿，是禁止的。因此，为了该目的，对平民居民所不可缺少的物体，如粮食、生产粮食的农业区、农作物、牲畜、饮水装置和供应及灌溉工程，进行攻击、破坏、移动或使其失去效用，都是禁止的。”

38. 国际人道主义法的核心内容见于1949年四项日内瓦公约和1977年两项附加议定书。所有这些文书遵循同样的基本原则：军事行动只能针对军事目标，禁止强迫迁移人口，这是造成饥馑的主要原因。平民人口的必要需求——显然包括食物——在任何情况下都应该予以满足。

B. 联合国

39. 现在需要通过分析联合国框架内通过的各项文书来认识食物权的发展。

1. 《经济、社会、文化权利国际公约》

40. 有 142 个国家批准的这项国际文书比任何其他条约都更全面地阐述了食物权。缔约国在第十一条第一款中确认，“人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断地改进生活条件。”它们在第二款中确认需要采取措施，保证“人人享有免于饥饿的基本权利。”缔约国应单个和通过国际合作采取措施，包括实施必要的具体计划，以：

“(甲) 用充分利用科技知识、传播营养原则的知识、和发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；

(乙) 在顾到粮食入口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，会按照需要，公平分配。”

41. 负责监测《公约》执行情况的机构——经济、社会、文化权利委员会在一般性意见 12 中指出：“取得足够食物的人权对所有权利的享受至关重要。这项权利适用于每一个人…”(HRO/GEN.1/Rev.4, 第 57 页第 1 段)。从中可见，第十一条第一款中“为他和家庭”的词语并没有将这一权利的适用范围限定于个人或妇女任户主的家庭。

42. 《经济、社会、文化权利国际公约》第一条规定了人民的自决权，人民藉此可以自由决定自己的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。为此，“所有人可以…自由地处置他们的财富和资源”，“在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”(第二款)。²³

2. 《公民权利和政治权利国际公约》

43. 《公约》已获得 145 个国家的批准，其中第六条涉及生命权。负责监测《公约》执行情况的机构——人权事务委员会认为不应该对这一权利作狭义解释。相反，保护生命权的规定要求缔约国至少在两个方面采取措施，大大超出了权利的“个人范畴”。人权事务委员会在关于第六条的一般评论中指出，“各国负有防止战争、种族灭绝和造成任意剥夺生命的其他大规模暴行的重大责任”(HRI/GEN/

1/Rev.4, 第 2 段)。各国还必须采取积极措施, “减少婴儿死亡率和提高预期寿命, 特别是采取措施, 消灭营养不良和流行病”(出处同上, 第 5 段)

3. 《消除饥饿和营养不良世界宣言》

44. 第一次世界粮食大会于 1974 年 11 月在罗马举行, 11 月 16 日通过了一项宣言,²⁴ 该宣言庄严指出:

“每个男人、妇女和儿童有着不可剥夺的权利免受饥饿和营养不良, 以充分发展和维持自己的身心健康。今天的社会已拥有足够的资源、组织能力和技术, 也就是说有能力实现这一目标。因此, 消除饥饿是国际社会所有国家特别是发达国家和有能力提供援助的国家的共同目标。”

45. 《宣言》接着说, 政府的一项根本责任是“共同努力, 提高粮食产量, 促使国家之间和国家之内更公平、有效地分配粮食”(第 2 段)。此外, “应优先解决弱势和低收入群体长期营养不良和营养缺乏疾病”(第 2 段)。总之, “确保通过适当储备包括紧急储备向世界人口提供足够的基本食品, 是整个国际社会的共同责任, 所有国家应该合作建立有效的世界粮食安全体系……”(第 12 段)。

4. 专题文书

46. 在条约的专题国际法方面, 要提请大家注意的是:

- (a) 禁止在人民享受经济、社会和文化权利方面进行种族歧视;²⁵
- (b) 禁止在享受这些权利方面歧视妇女;²⁶
- (c) 禁止“故意使该团体处于某种生活状况下, 以毁灭其全部或局部的生命”的种族灭绝行为;²⁷
- (d) 禁止种族隔离罪行, 禁止“为建立和维持各种族团体对任何其他种族团体的主宰地位, 并且有计划地压迫它们而作出的”种族隔离罪行, 其中包括“对一个或一个以上种族团体故意加以旨在使其全部或局部灭绝的生活条件”或采取任何“立法措施及其他措施, 旨在阻止一个或一个以上种族团体参与该国……经济……生活者, 以及故意造成条件, 以阻止一个或一个以上这种团体的充分发展……”。²⁸

5. 《儿童权利公约》

47. 已有 191 个国家批准了这项文书，缔约国为落实这项文书必须：

- (a) 采取适当措施，消除疾病和营养不良现象，包括提供营养食品和清洁饮水(第 24 条第 2 款(c)项)；
- (b) 确保向父母和儿童介绍有关儿童保健和营养、母乳育婴优点、个人卫生和环境卫生的知识(第 24 条第 2 款(e)项)；
- (c) 确认每个儿童均有权享有足以促进其生理发展的生活水平(第 27 条第 1 款)，并应为此提供营养方面的物质援助(第 27 条第 3 款)；
- (d) 向父母或其他对儿童负有经济责任的人追索儿童的赡养费(第 27 条第 4 款)；以及
- (e) 保护儿童，以免儿童受经济剥削和从事任何可能妨碍或影响儿童教育或有害儿童健康或发展的工作(第 32 条第 1 款)。

6. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》

48. 此项文书于 1990 年获得通过，但由于只有 10 个国家批准，迄今未能生效。这项公约确认，在享受经济、社会和文化权利方面，移徙工人及其家庭成员与国民享有同等待遇。尤其是，这项公约规定移徙工人有权“将其收益和储蓄、特别是为维持其家庭生计所需的款项，从就业国汇至原籍国或其他任何国家”(第 47 条第 1 款)。

7. 国际劳工组织公约

49. 有几项公约间接保护了适当食物权，规定了最低工资制度、²⁹ 社会保障和福利、³⁰ 禁止强迫劳动、³¹ 土著人民的权利³² 以及儿童的最低就业年龄。³³

C. 区域条约法

50. 国际条约法主要由联合国确定，此外，还有区域条约法。这里想提请大家注意两项有关文书。一是 1988 年的《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利

领域的附加议定书》(即《圣萨尔瓦多议定书》), 这项文书已获 11 国批准。《附加议定书》第 12 条规定: “人人有权获得足够的营养, 以确保能享受最高水平的生理、情感和智力发展”。二是 1996 年修订的《欧洲社会宪章》, 其第 4 条第(1)款确认, “工人有权获得使自己及其家人能享受体面生活水平的报酬”。

51. 总结一下第二章的内容, 可以说适当食物权是区域以及全球国际条约法均普遍确认的一项人权。有时它已涵盖在更为笼统的适当生活水平权中。如果用较间接的表达方式, 可以说适当食物权是人们任何时候均应享有的“免于挨饿”的权利。以集体而言, 人民享有自决权和自由利用其自然资源权以及富国向最贫困的国家提供国际支持, 对实现食物权来说同样关键。³⁴

三、本国立法

52. 世界上共有 20 个国家在宪法中以明确或不那么明确的方式或多或少地提到食物权或相关规则。³⁵ 《古巴宪法》最为明确, 其中第 8 条规定: “……按照人民的能力和人民的意愿……不得剥夺任何儿童的读书、食物或住房权。”但迄今为止尚无任何国家通过连贯一致的国内法, 确保有效保护本国人民尤其是妇女、儿童和少数民族人士等最脆弱人群的食物权。

53. 在国内法中有效保护个人和集体的食物权意味着什么呢? 经济、社会和文化权利委员会在一般性意见 12 中对此作了如下答复: “各国应该考虑通过一项框架法律, 作为落实食物权国家战略的一项主要文书。该框架法律应规定: 其目的; 应实现目标或目的和为实现这些目标规定的时间范围; 可以实现这种广义上的目的的手段, 特别是预期与民间社会和私营部门以及与国际组织的合作; 对这一进程的体制性责任; 监督这一进程的国内机制以及可能的追索程序。在制定这种标准和框架立法时, 缔约国应积极地吸收民间社会组织参加”(HRI/GEN/Rev.4, 第 67 页, 第 29 段)。

54. 光规定权利还不够, 还须有补救措施。有效的食物权也是如此。一般性意见 12 还指出:

“取得足够的粮食的权利受到侵犯的任何个人或团体应该有机会利用国内和国际一级的有效的司法和其他适当补救措施。这种侵权行为的所有

受害者均有资格取得充分的补偿，其形式可以是偿还、赔偿、补偿，也可以是保证不重犯……

将承认取得粮食的权利的国际文书纳入国内法律秩序，或承认其适用性，就可以极大地扩大补救措施的范围和效力，因此应该在所有情况下加以鼓励。法院则应该授权直接参照《公约》规定的义务，裁决取得粮食的权利的核心内容是否受到侵犯。

请法官和法律界其他成员在履行职责时更多地注意侵犯取得粮食的权利的行为。

缔约国应该尊重和保护人权倡导者和协助脆弱群体实现取得足够粮食的权利的民间社会其他成员的工作。”(同上，第 68 页，第 32-35 段)。

55. 特别报告员的部分任务是协助在食物权方面拟订国内法。特别报告员如何才能作到这一点呢？可以采用以下几种方法，当然还可采取其他办法。

56. 召开全国会议似乎有助于政府拟订国家对付饥饿的行动计划。阿尔及利亚民主人民共和国最近正是这样做的。阿尔及利亚政府在共和国总统的领导下，于 2000 年 10 月 28 至 30 日举办了首届全国消除贫困和排斥问题会议。在阿尔及利亚以及整个马格里布地区开展活动的联合国各机构以及主要的国际非政府组织参与了会议的筹备工作以及各类讲习会和全体会议。政府各部部长、议会两院的多数议员、许多高级官员(尤其是省长)和其助手以及许多民间社团的代表积极参加了辩论。这次会议为切实查明阿尔及利亚的社会状况以及食物状况提供了良好的机会。可将这样的会议看作是有助于议会就国内食物权法律进行任何辩论的序曲。议会要想发生效用，就须获得积极、明智的舆论支持。

57. 许多政府漠不关心人民的疾苦，甚至隐藏事实或黑箱作业。这并不奇怪。世界上没有任何政府愿意公开承认本国有部分人口面临粮食问题、供应困难、疾病或短缺。政府当局必须拿出决断，鼓起勇气召开全国会议。阿尔及利亚政府勇敢地在 2000 年 10 月制定了全国消除贫困和排斥现象的行动计划。

58. 人权委员会可说是联合国系统的道义和良心所在。委员会第 2000/10 号决议请特别报告员处理“实现食物权的问题”。据若干非政府组织向特别报告员提供的材料，在几个国家中发生了明目张胆地侵犯食物权的情况。特别报告员在研究了这些报道后希望得到进一步详细说明。他曾致函有关政府，提请它们注意

所受的指控，并请政府提供确凿的答复。这些指控尤其涉及洪都拉斯、缅甸和巴勒斯坦。特别报告员一收到有关政府的答复，将立即向委员会报告情况。

59. 特别报告员希望有关政府在今后两年中邀请他访问，以便他协助有关当局、机构和社会伙伴推动国内立法和国家行动计划，实现食物权。

60. 国内法究竟指的是什么呢？一般性意见 12 提到“框架法律”（见上文第 52 段）。特别报告员认为，这可能并不太现实。各国的经济、社会、文化以及营养状况千差万别，一味采用框架法律一定会遇到几乎无法克服的障碍。框架法律可能会先后或同时落入这样几个陷阱：可能摸不清或解决不了人们日常生活中遇到的问题；制定的法律可能与真正的社会实践脱节；政府实际上可能无法执行强加的标准。

61. 由特别报告员协助有关政府、机构和社会伙伴确定妨碍充分实现食物权的社会状况、习俗和政府战略会比制定框架法律有效得多。在以农为主的国家中，不平等的土地权利制度可能是主要障碍；而在另一些国家中，部分人口收入过低则可能是主要障碍，需通过再分配式税收和基本食物补贴加以纠正。特别报告员可以根据具体的社会状况主张采取某些有关的立法措施，以消除各种阻挠实现食物权的经济、社会和文化障碍。

62. 特别报告员将向国家和地区议会提供一本适当的手册，阐述在食物权方面需要采用的固定不变的基本立法程序，如有关的管辖权限和上诉程序等。在编写这本手册时将参照红十字国际委员会与各国议会联盟联合发行的相当实用、很有参考价值的关于国际人道主义法律的一般准则和尊重国际人道主义法律的议员手册。³⁶

63. 特别报告员在日内瓦面见了各国议会联盟的秘书长。这一机构于 1889 年创建，是世界上最古老的政府间组织之一，同时也是最有活力和最有效的政府间组织之一。它于 2000 年在雅加达举行了第 104 届各国议会联盟会议。其成员由 140 个国家的议会和 5 个相关的区域议会组织组成。该机构与联合国几乎所有的主要机构以及人权事务高级专员办事处签署了合作协议。它的主要目标是在国家政治制度中加强民主体制和促进民主原则。³⁷

64. 议会通过订立规范和交流信息采取行动。各国议会联盟向议员们提供了大量非常合适的国际援助。其许多活动有宣传教育的作用，分几个层次开展。各国议会联盟会议是该机构的主要论政场所，每年举行两次，约有 700 名议员参

加。女议员会议主要讨论拟订和落实有关法律以对付女性遭受社会、经济和文化歧视问题。

65. 围绕该机构的技术合作方案、在日内瓦或在成员国议会的总部召开的工作会议以及该机构为议长、女议员、秘书长、议员助手和副手举办的培训班推动订立一般性意见 12 所述的关于获得食物权的国内法，最理想不过了。如人权委员会批准，该联盟与特别报告员可拟订 2001-2002 年的具体方案；这样，特别报告员将能在该联盟为国家和国际议员举办的各种会议、国际和国家研讨会或技术援助项目中推动获得食物权。

66. 特别报告员为协助制定国内法和国家行动计划将需要各专门机构尤其是粮农组织的佐助。在执行任务过程中，关键是须通过各种社会运动、非政府组织、工会、政党、教会、人道主义组织、大学等与民间社会合作。

四、经济及社会障碍

67. 一些主要非政府组织对食物权的认识最近大有突破。其中一些非政府组织现在提出急需改变发展的“基本条件”，而不是单纯规划和落实在食物保障和实现食物权方面的双边或多边援助项目。非政府组织参与改变宏观发展环境具有极为重大的理论和实际意义。

68. 举几个例子说明这一点：

- (a) 食物和营养权首届国际座谈会(奥斯陆，2000 年 6 月 18-21 日)的报告认为，落实经济及社会理事会的建议，尤其是落实关于食物权的建议，主要取决于政府是否强大，并取决于是否有必要的资源。³⁸ 换句话说，金融市场的全球化以及产品、专利和服务等贸易的几乎完全自由化大大削弱了政府的力量，这直接影响到落实和实现食物权；
- (b) 粮食第一信息和行动网在《发展》刊物中发表了尖锐的意见：“传统的援助项目、尤其是旨在实现粮食保障的援助项目的目标绝不是宏观经济变革[……]。想在一个孤立的部门中取得经济和社会进展纯属幻想[……]。由于没有足够地重视在政治上大力创造条件，传统发展合作遭到惨败”³⁹；

(c) 2000 年 10 月，反饥饿国际行动组织推出了《饥饿的地缘政治》(Géopolitique de la faim)第三版。⁴⁰ 这本书说理严谨、透彻。书中在该组织所服务的主要国家进行现实分析之前，首次添加了长篇理论性序言，题为“确保对人民的保护是人道主义工作的一大难题”。序言准确地阐述了思想上的突破以及奥斯陆会议和粮食第一信息和行动网的上述分析，即抵制市场的疯狂全球化和抵制政府监管的逐渐消失是恢复集体安全机制的一项先决条件。反饥饿行动组织称，正是因为政府的力量遭到削弱，联合国才“困难重重，难以完成任务”；⁴¹

这三个组织抓住了问题的精髓。除非认真审视造成南半球社会发展受阻的宏观经济环境，否则讨论需要采取何种措施保障食物权纯粹是空谈，毫无意义可言。

69. 那么各国和政府间组织的做法中哪些做法是妨碍或阻碍实现食物权的主要宏观经济障碍？特别报告员确定了直接影响到实现食物权的七个主要问题。就各国而言，这些问题要么起源于外因，要么起源于内因。由于报告员只是刚刚开始履行职责，因此目前只能简单地开列问题；本文不是分析问题，而是简单地清点问题：

- (a) 世界贸易中与发展有关的问题；
- (b) 偿还外债及其对粮食安全的影响；
- (c) 生物技术的发展及其对取得粮食和粮食供应与安全的影响；
- (d) 战争及其对粮食安全的毁灭性影响；
- (e) 贪污腐败；
- (f) 取得土地和信贷；
- (g) 对妇女的歧视及其对实现食物权的影响。

70. 国际贸易对穷国的粮食局势的影响既是复杂的，又是矛盾的。人们普遍认为，发达国家不必实现粮食自给自足，因为它们有足够的财力在世界市场上购买它们所需要的东西，但穷国却应该实现粮食自给自足。1998 年，经合组织国家(富国)的农业补贴总额相当于 3,350 亿美元，其中 2,510 亿美元是支付给生产者的。⁴² 2000 年，这些补贴将进一步增加。这些补贴产生了双重影响：鼓励自给自足，但同时为出口提供公共支助。世界市场上粮食价格随之降低对第三世界国家产生了相互矛盾的影响：使它们能够更廉价地进口短缺的食品，但也阻碍了国内生产。另一个问题是北方国家坚持保护主义的农业政策，因而妨碍了南方农产品进入北方市场。由于所有这些原因，现在迫切需要鉴定和审查国际贸易(特别是世贸组织的政策和结构调整方案)对食物权的影响。

71. 特别报告员认为，应该特别注意穷国的还债问题。1996 年世界粮食问题首脑会议的最后宣言和目前的 2000 年免债欢庆运动这个旨在取消最贫穷的第三世界国家债务的国际联合行动都确认，沉重的债务负担直接影响到实现食物权。⁴³ 1980 年代中期，坦桑尼亚总统朱利叶斯·尼雷尔将这种情况归纳如下：“难道我们应该为了偿债，而让子女挨饿吗？”⁴⁴

72. 根据 2000 年免债欢庆运动，41 个重债国的债务总额为 2,060 亿美元，相当于这些国家的国民生产总值的 124%。这些国家的偿债额远远超过其社会服务开支。这些国家多半每年将其预算的 20% 以上用于偿债。⁴⁵ 自 1990 年以来，世界上 48 个最贫穷国家的每年国内生产总值增长率低于 1%，因此阻碍了家庭存款的任何增长。联合国贸易和发展会议(贸发会议)⁴⁶ 承认，在 1990 年至 2000 年期间，富国向 48 个最贫穷国家提供的公共援助，以实际人均价值计算，下降了 45%。在同一时期，以实际价值计算的人均长期外来私人资本下降了 30%。此外，货币基金组织和区域银行为了平衡资金帐户而实行的结构调整计划可能会恶化粮食供应情况，当这些计划要求取消对旨在协助最贫穷社会阶层的基本粮食的公共补贴时，更是如此。

73. 现在关于粮食工业、生物技术和转基因作物的公开辩论愈益激烈。这些事态发展对粮食权、粮食的合适性和公共保健产生了直接的影响(例如罹患克罗伊茨费尔特-雅各布综合症病和食用“疯牛”肉之间的关系)。应该从食物权角度看待这些问题。农业中采用转基因生物⁴⁷ 引起了人们对人体可能受其影响的担忧。食物权意味着取得适当的粮食，这种粮食应该是有利于健康的粮食，没有任何有害物质，也不会对人体发育和恢复活力产生有害的后果。目前科学界对食物权表示极大的兴趣。⁴⁸ 另外还有北方多国公司就在南方生长的作物取得专利权的问题和世贸组织对这种专利权予以普遍保护的有关问题。食物权不仅意味着取得粮食，而且意味着取得生产粮食的手段。北方多国公司拥有国际专利权，加上对这种专利权的普遍保护和与贸易有关的知识产权方面(涉贸知识产权)，使贫穷的农民无法取得生产粮食的手段。⁴⁹

74. 战争是妨碍实现食物权的主要障碍。战争期间难以、甚至无法供应食物和取得食物。庄稼要么被毁坏，要么被遗弃。几乎在所有受战争影响的国家里，人均生产量剧减。尽管国际人道主义法明令加以禁止，但是交战方越来越多地以

粮食作为武器来威胁平民人口。这方面的一个事例是，1992 年 4 月至 1995 年 6 月，南斯拉夫联邦军部队和塞尔维亚民兵围攻萨拉热窝城，实行粮食封锁，造成几千人死亡。⁵⁰ 另一个问题是，在许多发生战争的国家里，政府将其资源主要用于购买武器，因此恶化了粮食安全。例如，1994 年，饥荒使得埃塞俄比亚一片荒芜，但亚的斯亚贝巴政府却动用其预算的 46% 来购买武器。⁵¹ 另一个问题是，战争蔓延开来以后，国际人道主义援助往往分配不均。例如，1999 年，科索沃无人挨饿，但同一年，安哥拉 20% 以上的流离失所儿童严重营养不良。⁵² 在第三世界里，战争期间死于饥荒的人数超过死于枪弹的人数。这一方面的两个事例是触目惊心的。1992 年，索马里几十万名五岁以下的儿童饿死或死于与营养不良有关的疾病。在 1998 年 8 月至 2000 年 5 月期间，刚果民主共和国东部有 170 万人死亡，其中三分之一人是五岁以下的儿童。⁵³

75. 《世界粮食问题首脑会议宣言》(1996 年 11 月 13 日至 17 日，罗马)明确提到贪污腐败是粮食不安全的根源之一。贪污腐败有多种形式，从简单的贿赂到有组织的犯罪。如同南半球一样，贪污腐败也在北半球盛行。但恰恰是在最贫穷国家里，社会后果，特别是影响粮食安全的社会后果最为严重。例如，2000 年 11 月，乍得政府呼吁国际社会提供援助，预防迫在眉睫的饥荒。与此同时，世界银行在一个脱贫石油项目下向乍得政府提供了 170 亿非洲金融共同体法郎(大约相当于 4,250 万瑞士法郎或 2,500 万美元)。现在该国议会中的反对派指责该国政府由于官员普遍贪污腐败和采购军火而挥霍了大宗钱财。⁵⁴ 特别报告员将密切注视世界银行和透明国际和商业犯罪管制组织等其他政府间组织和非政府组织为实现透明度并制止贪污腐败所做的努力。

76. 毫无疑问，使尽可能多的农民取得土地和贷款，对于直接有关的和整个国家来说，都是有利于粮食安全的。世界银行分析了 1970 年代和 1980 年代在印度西孟加拉邦展开的农业改革中少数最近非暴力试验之一——巴尔加行动。数万名无地农民取得了财产和贷款。由于这次改革，西孟加拉邦的农业产量净值增加了 18%。⁵⁵ 《世界银行 2000/2001 年报告》以几章的篇幅专门叙述消除不平等和极端贫困的方法，特别注重农村地区的土地改革和土地财产的取得。⁵⁶ Amartya Sen 的著作对这一问题的全部内涵产生了极其重大的影响。⁵⁷ 他认为，土地财产的取得和民主治理制度是发展农村占主导地位的社会两个主要手段。

77. 目前菲律宾、津巴布韦和南非正在展开一些令人感兴趣的土地改革试验。同样特别值得注意的是巴西无地农村工人运动(Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra or MST)和墨西哥恰帕斯州萨帕塔运动的创新性解决办法。特别报告员将密切注视所有这些试验并将从食物权的角度分析其结果。

78. 妨碍实现食物权的一个主要障碍是许多社会的妇女在社会、经济和政治上遭受歧视。妇女和女童往往首先受害于饥荒和长期营养不良。但又是她们将营养不良的缺损一代一代传下去。所谓的“生命周期”分析方法或办法比较准确地看待妇女发挥的作用(见艾德先生的报告——E/CN.4/Sub.2/1999/12, 第19—22段)。例如, 北朝鲜1990年代的饥荒毁损了全部人口(估计为2,300万人)的12%至15%。但如果考虑到饥荒造成的生育曲线的下降, 则社会损害严重得多。联合国行政协调会营养问题小组委员会关于世界银行状况的第四份报告指出, 发展中国家每年有大约3,000万名由于胎儿发育期间营养差而发育受损的婴儿出生。⁵⁸

79. 儿童基金会在其1998年关于世界儿童状况的报告中提到行政协调会营养问题小组委员会1996年的一份研究报告, 对三个第三世界国家进行了比较性研究。例如关于营养和妇女状况问题, 巴基斯坦妇女和女童的文盲程度严重, 生育率很高和女性预期寿命较低, 其背后的原因是对女童和妇女普遍受到歧视。“巴基斯坦婴儿出生时体重偏轻的比率和儿童营养不良的比率均是25%, 位居世界上最高之列。[...]另一方面, 在过去二十年里营养状况得到显著改善的泰国, 妇女的识字率很高[...]并在社会和家庭决策中占有重要地位。”此外, 据估计, 泰国“5岁以下儿童的营养不良的比率从1982年的大约51%下降到[...]1990年的大约19%, 这一时期严重营养不良现象几乎消失”。另外据了解, 社会部门开支的增加改善了营养状况。例如在斯里兰卡, “导致婴儿死亡率降低和营养改善的原因主要是公共保健服务开支增加, 而不是收入的全面提高”。⁵⁹ 在许多国家里, 妇女无法取得土地拥有权。在其他国家里(有时也在以上国家里), 她们在家里的食物分配方面也受到不公平的待遇。然而, 由于妇女生育和喂养婴儿和儿童, 因此在实现食物权方面发挥着关键作用。由于所有这些原因, 确认妇女的权利和消除她们在社会、经济和政治方面受到的歧视是实现食物权的先决条件。

80. 社会、经济和政治歧视几乎总是对受到歧视的个人、家庭和群体的粮食状况产生灾难性的影响。妇女并不是受到歧视的唯一群体。其他特别易受害群体

也受到影响，例如幼童、老龄人、残疾人、族裔和宗教上的少数群体、土著居民、难民、移民、流离失所者、得不到援助的长期失业者和监狱犯人。这种歧视的一个事例是匈牙利和罗马尼亚的吉普赛儿童(罗姆人和辛蒂人)几乎一贯地被剥夺了在学校用餐的权利。⁶⁰ 正如小组委员会极端贫困问题特别报告员莱昂德罗·德斯波伊先生所指出的，歧视(和极端贫困)来源于不受管制的资本主义所诱发的那种发展。换言之，欠发展、排斥和歧视现象既存在于北方国家，也存在于南方国家(见德斯波伊先生关于人权和极端贫困的最后报告，E/CN.4/Sub.2/1996/13)。

五、结论和建议

81. 早在 1996 年粮农组织举办的世界粮食问题首脑会议(11 月 13 日至 17 日，罗马)期间，牛津饥荒救济委员会的凯尔文·沃特金斯就在英国日报《卫报》上撰文写到：“相反，自由贸易决不能供养全世界人口。”⁶¹ 此后沃特金斯的直觉在很大程度上得到了证实，上文第 3 段中援引的数据就可以证明这一点。

82. 联合国组织是由各国组成的。由于市场全球化的迅速扩大和强大的跨国寡头的出现，国家的规范权已经日益迅速地衰落。非政府组织防止饥饿行动令人信服地表明了国家丧失影响和联合国不幸缺乏经济、政治和象征性手段这两者之间存在着因果联系。⁶² 几乎全能的多国资本采用的战略正在使国家越来越虚弱。这种趋势反过来又阻碍联合国圆满地履行其使命。

83. 让-雅克·卢梭写到：“在弱者和强者之间的关系中，自由是压迫者，而法律是解放者。”当国家逐渐丧失其规范权以后，还有什么可以对抗全球化市场的任意力量呢？只有民间社会了。

84. 反饥饿行动(法国)认为，无私的非政府组织不会受到游说，也不会面临竞选失败的危险，因此当今惟有它们能够完全致力于维护道德原则，只有它们能够抵制市场法则或强者的意愿，它们心里只有一个目的：让人们听取受害者的呼声，维护他们的生命权、安全权和受到承认的权利。⁶³ 特别报告员认为，民间社会的社会运动可以履行这项社会职能。

85. 联合国秘书长先后在纽约举行的社会发展问题世界首脑会议(2000 年 6 月)和千年首脑会议(2000 年 9 月)上，勇敢地得出结论说，今后联合国应该在其合作努力中优先重视国际民间社会中的社会运动和非政府组织。⁶⁴

86. 特别报告员执行任务时将遵循同样的原则，因为他务必“与非政府组织建立合作”(第 2000/11 号决议，第 11 (b)段)。他将遵循秘书长提出的战略指导方针并按照委员会的授权，尽一切努力与目前正在同不公正的世界秩序作斗争的新的社会运动和主要非政府组织密切合作。⁶⁵

87. 时间不是一种抽象的实体。时间是人的生命。眼下有 8.26 亿人正在挨饿。特别报告员建议国际社会立即采取以下三种优先措施来缓解他们的痛苦：

- (a) 各国向最贫穷家庭提供用于家庭菜园的当地种子和土地；⁶⁶
- (b) 让所有特困生每日在学校用餐，并在实行义务教育的学校里实行凭券用餐办法；⁶⁷
- (c) 基本食物由国家补贴，并向特困生发放食品券。⁶⁸

88. 特别报告员建议与各国议会联盟密切合作，特别是积极参与为其 140 个成员议会官员(议长、秘书长等)举办的训练班，以便协助推广关于食物权的国家立法。

89. 他还建议与联合国主要机构、方案和专门机构建立永久性工作关系，以便推行基于食物权的合作项目。

90. 特别报告员请人权委员会向他提供财力，以便举办一次国际专家研讨会，为编写一本食物权手册奠定科学和方法论基础。这本手册应该载有一份问题核对清单，针对这些问题，各国应该通过立法以保障实现食物权。

91. 特别报告员建议委员会特别注意食物权的规范性和体制性发展。特别应该在具有拘束力的法律标准或在国际条约中载述一般性意见 12中提出的原则。

92. 特别报告员建议委员会确认他有权答复关于侵犯食物权的可靠资料，特别是确认他有权向应对严重侵犯食物权行为负有责任的各国政府提出紧急要求。

93. 特别报告员建议委员会明确规定，“食物”一词不仅包括固体食物，而且还包括饮用水的营养方面。

94. 特别报告员认为，食物权对于各国人民和个人的经济、社会和文化发展具有如此重要的理论和实际重要性，因此应该成为大会辩论的专题。

注

¹ 粮食和农业组织,《2000 年世界粮食安全状况》,罗马,粮农组织,2000 年。英文本载于互联网(<http://www.fao.org/DOCREP/x8200E>)。《2000 年世界粮食安全状况》的法文本正在编写。

² 联合国行政协调委员会,营养问题小组委员会(ACC/SCN),《关于世界营养状况的第四次报告:贯彻生命周期的营养》,日内瓦,2000 年 1 月(只有英文本)。

³ 雷吉斯·德勃雷和让·齐格勒,《不要放弃》,巴黎,Arléa 出版社,1994 年。

⁴ 粮农组织,同前,(参见以上注 1)。

⁵ 免于饥饿运动,《通报》,巴黎,1997 年 12 月。

⁶ 开发署,《2000 年人的发展报告》,德伯克大学为开发署编写,2000 年出版。

⁷ 《获得适足食物的人权国际行为守则》。Hector Faundez, Wenche Barth Eide, Uwe Kracht, Asbjorn Eide, Gerald Moore, Margret Vidar 和 Ben Watkins, in Notes et Documents: revue de l'Institut International Jacques-Maritain, No.56, Rome, 1999. FIAN 执行主任编写的《获得适足食物的人权国际行为守则》要点提纲载于人权委员会关于食物权的一份报告(E/CN.4/1998/21,第 18 段)。

⁸ 一般性意见是对某条约的经过核准的评注,它对条约的含义作出公认的解释。一般性意见 12 涉及《公约》第 11 条(参见“各人权条约机构通过的一般性意见和一般性建议汇编”(HRI/GEN/1/Rev.4,2000 年 2 月 7 日,英文本,第 57-65 页))。

⁹ “卡”是物理学术语;它是用于衡量身体所消耗能量的单位。关于衡量方法的详细资料载于:让-皮埃尔·吉拉尔所著《食物》一书,日内瓦,乔治书局,1991 年出版。

¹⁰ 铁和锌对心智能力的发育至为重要。微量营养也包含另一些物质(例如酶)。

¹¹ Antenna,《营养不良:静寂的谋杀》(未出版的论文),日内瓦,2000 年(Antenna, 29 rue de Neuchâtel, 1201 Geneva)。

¹² Joachim Ritter and Karlfried Gründer(eds.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Basel, Verlag Schwabe, 1976, vol.4, pp. 667-669.

¹³ 《享有足够食物的权利是一项人权》,人权研究丛书第一辑,联合国出版物(出售品编号: E.89.XIV.2),联合国,纽约,1989 年。艾德先生 1984 年提交初次报告(E/CN.4/Sub.2/1984/22/Add.1 和 2),1987 年提交最后报告。后来向小组委员会提交了该研究的临时增补报告(E/CN.4/Sub.2/1998/9)。1999 年,艾德先生又以第 E/CN.4/Sub.2/1998/12 号文件增补研究报告,他说应结合 1998 年增补文件阅读这份报告。

¹⁴ 对 Mohamed-Salah Dembri 的采访。

¹⁵ 2000 年 3 月 16 日在日内瓦大学的演讲，题目是“今后 500 年的巴西：特点、增长和不平等”。

¹⁶ Revista Sem Terra, MST, São Paulo, 2nd year, No.8, September 1999.

¹⁷ 见 Journal d'ACE, No.7, Paris, March 2000.

¹⁸ 1999 年 1 月 18 日在巴黎举行的记者招待会，巴黎《解放日报》引述：“联合国对伊拉克发生的种族灭绝负有罪过”。

¹⁹ 在联合国千禧年首脑会议上的发言，2000 年 9 月，纽约。

²⁰ 小组委员会专家哈吉·吉塞先生对饮用水和卫生设施权特别感兴趣，他在这方面做了大量的工作(E/CN.4/Sub.2/1998/7, 后来又在 E/CN.4/Sub.2/2000/16 号文件所载秘书处说明附件中对该文件作了补充。

²¹ Ludwig Feuerbach, Manifestes philosophiques, translated into French by Louis Althusser, Paris, Presses universitaires de France, 1960, pp.57-58.

²² 见 Sergio Vieira de Mello 2000 年 11 月 2 日在日内瓦国际关系研究生院开学典礼上发言时提出的该理论来源，题目是“世界的良知：联合国面临历史上的非理性”。

²³ 见艾德，同前，第 52 段(见以上注 13)。

²⁴ “世界粮食大会报告”(E/CONF.65/20)，联合国出版物(出售品编号：75.II.A.3)，联合国，纽约，1975 年，第一部分，第一章)。

²⁵ 《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965 年)，已获 156 个国家批准；第 5 条(e)款。

²⁶ 《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)，已获 165 个国家批准；第 11-14 条。

²⁷ 《防止及惩治灭绝种族罪公约》(1948 年)，已获 130 个国家批准；第 2 条(c)款。

²⁸ 《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》(1973 年)，已获 101 个国家批准；第 2 条(b)和(c)款)。

²⁹ 《农业确定最低工资办法公约》(第 99 号)(1951 年)和《确定最低工资尤其是在发展中国家中确定最低工资公约》(第 131 号)(1970 年)。

³⁰ 《社会保障最低标准公约》(第 102 号)(1952 年)和《社会政策基本宗旨和准则公约》(第 117 号)(1962 年)。

³¹ 《废除强迫劳动公约》(第 105 号)(1957 年)。

³² 《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》(第 107 号)(1957 年)和《关于独立国家土著和部落人民的公约》(第 169 号)(1989 年)。

³³ 《关于准予就业最低年龄公约》(第 138 号)(1973 年)和《关于禁止和立即行动消除最有害的童工形式公约》(第 182 号)(1999 年)。

³⁴ 见 Carlos Villan Duran, “Contenu et portée du droit à l’alimentation dans le droit international”, in Terre des Hommes France, Halte à la mondialisation de la pauvreté, Paris, Editions Karthala, 1998, pp.198-199.

³⁵ 见 The right to food in national constitutions”, in FAO, The right to food in theory and practice, Rome, 1998, pp.42-43(English only).

³⁶ 各国议会联盟和红十字国际委员会, 《尊重国际人道主义法律, 第一号议员手册》, 1999 年, 日内瓦, 各国议会联盟和红十字国际委员会, 1999 年, 第 104 页。

³⁷ 见各国议会联盟于 1997 年 9 月 11-16 日在开罗举行的大会通过《世界民主宣言》第 6 和第 7 段。《宣言》全文见 A/52/437 号文件, 附件四。

³⁸ 见 “Report on the First International Encounter on the Right to Food and Nutrition: Review and Outlook”(64-page mimeographed document), page 4. 首届座谈会是由获得食物权问题国际发展项目(奥斯陆大学)与世界营养和人权联盟、粮食第一信息和行动网、国际 Jacques-Maritain 研究所(罗马)一道于 2000 年 6 月 18-21 日在奥斯陆举办的。第二次座谈会与人权事务高级专员办事处行政协调会营养问题小组委员会一道于 2000 年 8 月 21 和 22 日在日内瓦举办。

³⁹ Jens Cchulthes, “Ist ‘Ernährungssicherung’ als Ziel von Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft noch realistisch?” FIAN, Entwicklung und ländlicher Raum, No.5, 2000, pages 29-31(summary in English).

⁴⁰ Action contre la Fam(Coordinated by Sylvie Brunel), Géopolitique de la faim-Edition 2001, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.English language readers may refer to the translation in English of the second French edition (October 1999), which was brought out by Action against Hunger-United States, under the title The Geopolitics of Hunger, 2000-2001: Hunger and Power (Boulder, Colorado, and London, Lynne Rienner Publishers, 2000, 354 pages).Spanish speakers may consult the second edition in a book published by Acción contra el Hambre (Madrid) entitled Geopolítica del Hambre-Cuando el hambre es un arma.....Informe 2000, Madrid, Icaria editorial, 1999, 355 pages.

⁴¹ 同上, 第 13 页。1993 至 2000 年期间, 光是开发计划署就少了 5 亿美元的捐款。

⁴² OECD Council at Ministerial level, final communiqué “Shaping globalization”, Paris, 27 June 2000.

⁴³ 1974 年世界粮食会议认为债务负担和营养不良之间有直接有联系。根据更新的数据, 两千年免债欢庆运动得出了同样的结论 (见网址: <http://www.jubilee2000uk.org>)。

⁴⁴ 联合国儿童基金会, 儿童处在危险之中: 《使穷国摆脱债务枷锁的挑战》, 1999 年纽约, 儿童基金会, p.5. 这一文件只有英文本, 可在下列网址查阅: www.unicef.org/pubsgen/debt/debt.pdf.

⁴⁵ World Bank, World Development Report 2000/2001-Attackiing Poverty, Paris, Editions Eska for the World Bank, September 2000.

⁴⁶ 贸发会议, 《2000 年最不发达国家报告》(联合国出版物, 出售品编号: F.00.II.D.21, 2000 年, 联合国, 日内瓦。

⁴⁷ 转基因作物意味着各种植物之间的基因转移, 这使得有可能将一种物种的特性转到另一种物种上。

⁴⁸ 世界银行在其《2000/2001 年世界发展报告》(见以上注 45)题为“利用全球力量为穷人谋福利”的第十章中提到开发署《1999 年人类发展报告》, 并评论说, 由于以下三种原因, 目前的趋势对于第三世界国家来说是令人担忧的: 97%的转基因专利被北方国家持有; 绝大多数专利权是私人公司和实验室持有的, 而不是公共研究中心持有的, 因此政府难以进行任何监督; 第三、与贸易有关的知识产权(涉贸知识产权)有时可能阻碍农民重新利用已收获的种子。涉贸知识产权问题不仅涉及到世贸组织, 而且也涉及到知识产权组织。

⁴⁹ See Shiva, V., “Biotechnological Development and the Conservation of Biodiversity”, in Shiva, V. and Moser, I. (eds.). Biopolitics: A Feminist and Ecological Reader on Biotechnology. London, Zed Books, 1995.

⁵⁰ See the article “Serb charged over role in Sarajevo siege”, The Independent, London, 2 March 1996.

⁵¹ Stephen, Theories of Famine, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

⁵² Young, E.M., World Hunger, London, Routledge Ltd., 1997. 分配不公的问题正在恶化: 2000 年, 人道主义组织的资金筹集极其糟糕。联合国规划的各种行动中只有 55%被提供资金。难民事务高级专员办事处已经削减了几个非洲方案。红十字国际委员会的预算也短缺 2000 万美元。2000 年 11 月 29 日, 联合国发出一项呼吁, 要求捐助 20 亿美元, 向 3,500 万人提供援助: 秘书长指出, 这笔款项不到世界上一天的军事开支。

⁵³ Machel, Graça, “The Impact of Armed Conflict on Childern- a critical review of progress made and obstacles encountered in increasing protection for war-affected childern”, produced by the International Conference on War-Affected Childern(Winnipeg, Canada, September 2000), chapter 6: The toll from malnutrition and disease. 该文件在因特网以下网址上可查阅: <http://www.war-affected-childern.org/machel-f.asp>.

⁵⁴ Jean-Bawoyeu Alingué, opposition deputy, “Les réfugiés de la faim”, Le Temps, Geneva, 30 November 2000.

⁵⁵ World Bank. Report 2000/2001(see note 45 above), chapter 3, box 3.8.

⁵⁶ Ibid., chapter 3 “Growth, Inequality and Poverty”; chapter 4 “Making markets work better for poor people”; chapter 5 “Expanding poor people’s assets and tackling inequalities”.

⁵⁷ Amartya Sen, L' Economie est une science moral, Paris La Découverte, 1999.

⁵⁸ 行政协调会/营养问题小组委员会, 在上述引文中(见上文注 1), 第 4 页, 第 1 段。

⁵⁹ 联合国儿童基金会, 1998 年世界儿童的状况, 1998 年, 儿童基金会, 日内瓦 (出售品编号: F-97.XX.SWZ.3), 第 39 和第 45 页。

⁶⁰ See Médecins du Monde, “Situations sanitaires et sociales des Tziganes en Europe”, records of the International Colloquy held on 2 November 2000 at the University of Neuchâtel (Switzerland).

⁶¹ 该文章的法文本载于巴黎《国际信使报》, 第 315 号, 1996 年 10 月 14 日-20 日。

⁶² 饥饿的地缘政治 (见上文注 40), 第 13 页。

⁶³ 同上, 第 38 和 40 页。

⁶⁴ 见秘书长在联合国大会特别会议(2000 年 6 月 26 日, 日内瓦)上的开幕词。另见由联合国、世界银行、国际货币基金组织和经济合作与发展组织联合编写并由联合国秘书长于 2000 年 6 月 26 日在日内瓦提交的报告“2000 年—— 为所有人创造一个更美好的世界。在国际发展目标方面实现的进展”(该报告还可以在下列网址上查阅: www.paris21.org/betterworld)。

⁶⁵ 在对金融交易征税以援助公民协会(法国分会)和《世界报外交月刊》的协助下, 1999 年 12 月集结在西雅图的性质各异和主要自发的各种运动和组织的联盟同时已经组织起来。一个国际秘书处现在在巴黎运转, 并正在编写一项共同的纲领(2000 年 12 月)。这套称为“世界替代办法论坛”的权力主张将在 2001 年 1 月 26 日至 30 日在阿雷格里港(巴西南里奥格兰德州)举行的第一次世界反达沃斯最高级会议——世界社会论坛上提交。

⁶⁶ Antenna 在未发表的研究报告“营养不良: 无声的屠杀”(见上文注 11)援引了由于家庭菜园而取得的进展的数据。

⁶⁷ 这是儿童基金会建议的。在印度, 这种用餐使 1.25 亿儿童受益。巴西一些州(例如巴西利亚区)实行了一种有效地防止童工和营养不良与营养不足的体系。同意送其子女上学的家庭, 每个子女上学一天就得到一张“用餐券”。

⁶⁸ 在印度, 将近 2000 万家庭领取了“配给证”。