



人权理事会
第二十八届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——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希拉勒·埃尔韦尔的报告*

诉诸司法和获得粮食的权利：前进的道路

概要

食物权问题特别报告员依照人权理事会第 22/9 号决议，向理事会提交本报告，探讨希望因食物权受到侵犯而寻求补救的人所面对的障碍，分析现有的国际法律框架，并找出良好做法的实例，用来鼓励各国根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》制定司法补救办法。报告还谈到一些与食物权相关的域外义务的问题。

* 迟交。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	3
二. 国际法律框架.....	2-13	3
A. 概览.....	2-5	3
B. 一个新时代：《任择议定书》的通过和诉诸司法.....	6-13	4
三. 最近有关食物权的法律框架、判例和食物权的可诉性.....	14-25	5
A. 拉丁美洲.....	17-20	6
B. 亚洲.....	21-22	7
C. 非洲.....	23-24	8
D. 欧洲.....	25	8
四. 可诉性的障碍和食物权.....	26-37	9
A. 来自一些国家的阻力和缺乏政治意愿.....	27-29	9
B. 权利所有者缺乏认识及遇到的障碍.....	30-33	10
C. 体制性和结构性障碍.....	34-37	11
五. 域外义务.....	38-70	12
A. 经济全球化和食物权.....	38-40	12
B. 国家的域外义务.....	41-47	13
C. 追究跨国公司的责任.....	48-70	15
六. 结论和建议.....	71-72	20

一. 导言

1. 在根据第 22/9 号决议提交人权理事会的第一份年度报告中，食物权问题特别报告员探讨了希望因食物权受到侵犯而寻求补救的人所面对的障碍，她分析了当前的国际法律框架，并找出良好做法的实例，用来鼓励各国根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》制定司法补救办法。报告还将审查与食物权的可诉性相关的域外执行的问题。报告将借鉴特别报告员的前任在这一领域开展的工作。¹

二. 国际法律框架

A. 概览

2. 食物权最初在《世界人权宣言》第二十五条中得到承认，自那之后受到一系列国际文书的承认，其中《经济、社会、文化权利国际公约》(下称“《公约》”)是有关食物权的最重要的条约。《公约》(迄今获 162 个国家批准)在规范和发展有关食物权的规范性框架方面一直发挥着重要作用。该条约将食物权界定为免于饥饿和可持续获得粮食的一项独特和基本的权利(第十一条)。条约规定所有缔约国必须采取措施以逐步达到全面实现食物权的具体义务。

3. 1996 年世界粮食首脑会议² 强调有必要进一步“澄清适足食物权和人人享有免于饥饿的基本权利的内容”，³ 在该会议的推动下，经济、社会和文化权利委员会在 1999 年关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(下称“第 12 号一般性意见”)中澄清了国家的三项义务，即尊重、保护和实现的义务的影响(第 14 和 15 段)。

4. 除了具有法律约束力的条约以外，食物权还在各种国际标准中得到阐述，其中最重要的是《支持在国家粮食保障范围内逐步实现适足食物权的自愿准则》(《食物权准则》)。《食物权准则》的制定为国家提供了一个实用工具，以协助它们在国内履行《公约》第十一条之下的义务。2014 年为准则制定十周年纪念，也为评估准则对国家执行情况的影响提供了机会。本报告将突出介绍一些这方面的良好做法实例。

¹ 见前任特别报告员让·齐格勒(E/CN.4/2002/58)和奥利维尔·德舒特的报告(A/68/288)中提及的参考资料。

² 见《世界粮食安全罗马宣言》。

³ 《世界粮食首脑会议行动计划》(1996 年)，目标 7.4。

5. 有些批评者认为,《食物权准则》的自愿性质限制了准则的效用,这些准则是联合国粮食及农业组织(粮农组织)会员国达成共识通过的,因此,国家不能声称不了解或拒绝遵守这些准则。多年来,各国政府曾在许多正式场合重申对准则的承诺和支持。

B. 一个新时代:《任择议定书》的通过和诉诸司法

6. 国际法长期以来一直主张经济、社会和文化权利以及公民和政治权利的相互依存性和不可分割性,但是,在实践中,经济、社会和文化权利通常被置于国际框架中的次要位置,而公民权利和政治权利则占据了中心舞台,特别是在涉及执行问题时。虽然《公民权利和政治权利国际公约》载有一项明确条款,要求国家“发展司法补救的可能性”(第二条第3款(乙)项),但《经济、社会、文化权利国际公约》中并没有明确提及这类具体规定。然而,应指出的是,委员会已经澄清,《公约》第二条第1款中“采取步骤……用一切适当方法”的义务包括提供司法补救办法。⁴

7. 一些国家不愿承认经济、社会和文化权利具有可诉性,导致毫无根据的误解的传播。反对这些权利具有可诉性的国家认为,这一概念可能干扰国家主权,⁵并声称不适合由法院对社会和经济政策作出裁决。还有一种看法认为,社会和经济权利规定的政治目标过于含糊,以至于无法执行。⁶有一种意见认为这些权利有资源依赖性,在缺乏资本的情况下无法满足,还有一种看法认为这些权利只规定国家的积极义务,而公民权利和政治权利产生消极义务,这些意见和看法也受到一些国家的抵制。

8. 关于可诉性的辩论继续在国际上引起争议。然而,尽管遭到一些国家的强烈反对,确定个人申诉程序的《公约任择议定书》最终于2008年获得通过。《任择议定书》后来于2013年5月生效,并被誉为“可能是联合国在一代人中在保护人权方面最重要的发展之一”。⁷

9. 《任择议定书》旨在补充而非取代国家法律制度,不应被视为伸张正义的主要手段。《任择议定书》赋予在缔约国管辖下的个人或联名个人就经济、社会或

⁴ 关于缔约国义务的性质的第3号一般性意见,第5段。

⁵ George Kent,《免于匮乏的自由:获得充足食物的人权》(乔治敦大学出版社,华盛顿特区,2008年)。

⁶ 国际非政府组织《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书问题联盟,“庆祝《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》生效”,2013年。

⁷ 同上。

文化权利受到侵害的案件，向经济、社会和文化权利委员会提交来文的权利(第二条)。⁸

10. 《任择议定书》第二条要求来文提交人必须处于对侵权行为负责的缔约国的管辖范围之内，该国必须已批准《公约》及其《任择议定书》。然而，《公约》没有对属地管辖权施加任何限制，所以仍不清楚接受《任择议定书》审查的案件是否主要集中于领土联系。⁹

11. 侵权行为的受害者一旦已用尽自己国家的申诉机制，或国家程序在处理他们的申诉方面过度拖延，他们现在就可以利用国际机制进行有效申诉。《任择议定书》还规定了特殊情况下为受害者提供的临时措施，以避免对受害者造成不可弥补的损害(第五条)。

12. 《任择议定书》还允许国家作出声明，承认经济、社会和文化权利委员会有权审议涉及一缔约国声称另一个缔约国未履行《公约》所规定义务的国家间来文。委员会还可求助于调查程序，审议可靠资料来源提出的有关某一缔约国严重或有系统地侵犯《公约》规定的任何权利的指控。¹⁰ 虽然《公约》并没有强制执行决定的机制，但委员会的结论和决定可以提高国际上对具体侵权行为的认识和监督。可以采用普遍定期审议这样的国际同行审议机制，以此强调国家未能执行依照《公约》作出的决定。¹¹

13. 如上文所述，食物权曾被视为一项具有争议的“积极”权利，但是，近年来全球关于食物权的讨论出现了范式转变，承认食物权具有可诉性的判例和学术讨论有所进展。¹² 随着《公约》获得批准，对食物权的宣传将越来越多，特别是非政府组织和个人已开始使用各种补救办法。食物权现在成为一项可依法申诉的权利。申诉程序提醒各国政府，它们有责任尊重、保护和实现适足食物权。《任择议定书》将对确保在国际和国家层面落实食物权发挥影响力，

三. 最近有关食物权的法律框架、判例和食物权的可诉性

14. 《食物权准则》在提高认识和加强认可适足食物和营养权作为一项人权方面发挥了重要作用。这些准则还有利于促进承认食物权在国家法律框架中的重要

⁸ 制定一项纳入所有经济、社会和文化权利的来文程序，是确保权利受到侵害者获得补救的创新做法。

⁹ Riedel, Giacca 和 Golay, (eds.), 《国际法中的经济、社会和文化权利》(牛津大学出版社, 2014 年), 第 30 页。

¹⁰ 国际非政府组织《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书问题联盟, “行动工具箱”(小册子 3), 为什么国家应批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》? 第 1 页。

¹¹ 同上。

¹² Jose Luis Vivero Pol, 《拉丁美洲渴望正义: 饥渴的民主政体社会权利的可诉性》(2011 年)。

性。具体而言，准则 7 请各国启动宪法或立法审查，为在国家粮食安全框架内逐步实现适足食物权提供便利。还建议各国设想“行政，准司法和司法机制，以便提供充分、有效和迅速的补救办法，特别是为弱势群体成员提供补救办法”。

15. 宪法条款和框架法可成为在国内逐步实现食物权的有效手段。通过部门法律将确保各国充分解决严重影响粮食安全各个方面的不同部门的问题。

16. 在过去几年中制定规定，明确承认食物权或免于饥饿权的国家数量明显增加。¹³ 下一节将概述最近在国内和区域层面与食物权的可诉性相关的判例法的一些实例。

A. 拉丁美洲

17. 拉丁美洲已经证明自己是世界各区域在制定法律框架以促进食物权方面取得最大进展的地区。有不止 8 个国家拥有旨在促进和保护食物权的具体法律以及有待国民议会审议的若干法案，¹⁴ 包括巴西、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、危地马拉、海地，尼加拉瓜和巴拉圭在内的一些国家的宪法也提及或明确承认适足食物权。¹⁵ 在有些情况下，宪法条款直接提到食物权及其对全体人口的适用性。¹⁶ 在另一些情况下，该权利是针对特定群体的，¹⁷ 而《公约》的签署国规定，该权利通过宪法直接适用。下列案例是食物权被用作保护社会权利的法律论据的实例。

18. 在 2013 年的一项裁决中，¹⁸ 萨尔瓦多最高法院宪法法庭受理了一名患有糖尿病和高血压的在押申诉者针对监狱当局提出人身保护令申请的案件。申诉者声称，未能向他提供充足的食物和适当的饮食侵犯了他的健康权和人身完整；虽然被拘留者的请求被驳回，因为医学证据不支持他的申请，但该案件表明，法院有意愿根据人身保护程序审理与保护经济、社会和文化权相关的案件。本案的判决在两方面意义重大：第一，它表明所有人权都是相互关联和不可分割的；第二，即使医学证据不足，但法院注意到那些患有糖尿病者及其对充足、健康的食物的需要二者之间的关系，因而为今后的案件创造了重要的先例。

¹³ 完整清单，见粮农组织，“逐步实现食物权的法律发展情况”，(2014 年)，<http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf>，或查阅 FAOLEX——与粮食和农业相关的国家法律在线数据库(见 <http://faolex.fao.org>)。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 巴西、厄瓜多尔、危地马拉、圭亚那、海地、尼加拉瓜、巴拿马和苏里南。

¹⁷ 多民族玻利维亚国、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

¹⁸ José Alberto Preza Hernández 诉监狱总长和“la Esperanza”中央监狱长，萨尔瓦多最高法院宪法法庭，第 HC 12-2012 号判决(2012 年)。

19. 从哥伦比亚宪法法院的一些判决中可看出司法对土地作为一种生计方式的保护。其中这样一个重大案件涉及 Las Pavas 社区，该社区成员于 1997 年占领了一些闲置土地，开始耕种以养活自己。该社区数年来多次遭受各种形式的恐吓和骚扰，包括准军事团体的袭击，他们的庄稼和粮食遭到毁坏。在两家声称拥有该土地的私营公司的要求下，2009 年发布了正式的驱逐令。2011 年，哥伦比亚宪法法院作出判决，认定导致驱逐 Las Pavas 家庭的行动是非法的，侵犯了有尊严地生存的权利以及其他权利。¹⁹

20. 2013 年，一个非政府组织联盟——危地马拉 sin Hambre 启动了一场战略诉讼，为患有慢性营养不良和在极端贫困条件下生活的儿童主张食物权。萨卡帕省儿童和青少年法院于 2013 年 4 月发布判决，依据事实认定食物权、生命权、住房权和适足生活水准权遭到侵犯。特别是在食物权方面，法院进行推理的依据包括该国《宪法》第 51 条——该条保护儿童的食物权，以及《公约》第十一条和《世界人权宣言》第二十五条。为了界定食物权及其产生的义务，法院援引了第 12 号一般性意见。²⁰

B. 亚洲

21. 印度的宪法判例基于“生命权”规定了经济、社会和文化权利的可诉性。这一宪法权利是“人民公民自由联盟诉印度联邦”一案的核心。2001 年年中，公共食品和就业方案未能为贫困和遭遇旱灾的拉贾斯坦邦贫困人口提供粮食。人民公民自由联盟向印度最高法院提出申诉，要求迫使政府应对这一紧急饥荒灾情。最高法院对来文作出回应认为，食物权是载入《宪法》第 47 条规定的生命权之下的权利，该条要求国家采取措施，改善人民的营养状况。法院自 2001 年开始作出了一系列判决，要求印度各邦的政府落实为最弱势群体分配粮食的方案。法院的判决对在印度实现食物权产生了相当大的影响，²¹ 并提供了一个实例，表明司法机构可在鼓励立法机构制定人权法律方面发挥有影响力的作用。

22. 在发展有关经济、社会和文化权利的判例方面，印度不仅在区域层面，而且在全球范围内发挥了表率作用。其《宪法》为保护和增进人权提供了有力的法律框架，第 47 条规定：“各邦应把提高人民的营养水平及生活水准以及改善公众健康视为主要职责”。该国最近还加入了一个特别国家组，受为其人民分配补贴粮食谷物的法律义务约束。随着历史性的《国家粮食安全法》于 2013 年 9 月

¹⁹ 关于 Las Pavas 案件的更多资料，见 www.fian.org/what-we-do/case-work/colombia-las-pavas/。

²⁰ 同上。

²¹ Christophe Golay, 《食物权与诉诸司法：国家、区域和国际各级实例》(粮农组织，2009 年)，第 57 页。

通过，印度承诺为大约三分之二人口提供大量补贴粮食谷物。²² 《国家粮食安全法》将成为世界上旨在减少营养不良和改善粮食安全的规模最大的粮食安全方案。该法还倡导基于性别的权利和妇女融入社会，并纳入了有关社会监测和投诉机制的条款。该法受到一些批评，特别是因为它没有处理营养问题，而且过于强调公共分配，²³ 而不是解决贫穷和饥饿的根源原因，尽管如此，特别报告员还是赞扬印度努力处理长期营养不良问题，并鼓励印度与相关利益攸关方合作，以消除任何可能阻碍这一创新办法实现其全部潜力的差异问题。

C. 非洲

23. 以下实例体现了区域人权机制发挥的积极作用。在“少数权利发展中心(肯尼亚)和少数人权利团体国际代表恩多罗伊斯福利委员会诉肯尼亚”一案中，恩多罗伊斯人是一个主要以放牧为生的土著社区，肯尼亚政府为了设立野生动物保护区，将他们从其土地上驱逐了出去。非洲委员会认为肯尼亚违反了《非洲宪章》第 8、14、17、21 和 22 条。委员会注意到，该社区被赶走且“被置于半干旱土地上”，但该土地不适合放牧。由于失去了土地，作为该社区的一种重要生存手段的放牧牲畜的能力变得不可能，这威胁到该社区的生存。²⁴

24. 在“SERAC 诉尼日利亚”一案中，非洲委员会认为，尼日利亚对奥戈尼土著社区的待遇侵犯了《非洲宪章》中规定的食物权。提交申诉的非政府组织在给非洲委员会的声明指出：“尼日利亚政府……通过各种手段破坏和威胁奥戈尼人的粮食来源。政府……参加了不负责任的石油开发活动，导致奥戈尼人赖以耕作和捕鱼的大量土壤和水源受到污染。尼日利亚安全部队在袭击村庄时摧毁农作物，杀死农畜。安全部队制造恐慌和不安全的气氛，……导致许多奥戈尼村民不敢回到他们的田里及找回他们的农畜。农用土地、河流和作物遭到破坏，牲畜被杀死，导致某些奥戈尼社区成员营养不良，忍受饥饿。”²⁵

D. 欧洲

25. 虽然从整体而言，整个欧洲的国家都不太愿意接受经济、社会和文化权利的可诉性，但已经出现了一些重要案件。例如，在 2012 年德国联邦宪法法院第 1 BvL 10/10 号判决中，法院就《寻求庇护者福利法》为寻求庇护者提供的现金福利是否符合该国《宪法》的问题作出裁决。法院依据先前的裁决，重申国家有

²² 粮食第一信息和行动网印度分会，“《国家粮食安全法》：实现食物权的漫长道路”，粮食权刊物，第 8 卷，第 1 号(2013 年)

²³ 同上，第 9 页。

²⁴ 见粮农组织，“逐步实现食物权的法律发展情况”，(2014 年)

²⁵ 见同上。

义务确保“有尊严的最低限度的”存在，将这一存在界定为“全面基本权利保障”，其中包括有需要的人获得食物、衣物、住房、家庭用品、取暖、卫生保健和社会援助的权利。依照上述法律为寻求庇护者提供的福利被认为不足以保障有尊严的最低限度的存在。法院还重申，福利的计算必须以“真正和实际的需要”为依据，必须从实衡量。法院注意到，《寻求庇护者福利法》规定的福利自1993年以来没有增加过，但德国的生活费用在此期间上涨了30%，因此宣布该法案的一些条款违反《宪法》。法院命令颁布新的法律，以确保有尊严的最低生活水准，并制定了一项过渡计划，要求提供较高的临时现金福利。²⁶

四. 可诉性的障碍和食物权

26. 尽管世界各地许多国家在《食物权准则》(见 A/68/288)通过之后在立法和司法方面取得了相当大的进展，但国家法院就食物权的相关法令作出实际裁决的案例极少。²⁷ 充分实现适足食物和营养权的唯一途径是确保受害者的权利得到保护。因此必须防止对可诉性的限制。本节将力求重点讨论继续阻碍在这方面取得进展的障碍。

A. 来自一些国家的阻力和缺乏政治意愿

27. 一项基于权利的粮食安全方针对确保维护免受饥饿这一基本权利至关重要，各国有义务尽一切力量确保人人都能随时获得充足、安全和营养丰富的食物，健康地生活。然而，尽管食物权已载入国际法，许多国家仍然不愿意承认该权利并将其作为一项具有可诉效力的基本权利纳入宪法。²⁸

28. 虽然批准《公约任择议定书》表明在确保为经济、社会和文化权利受到侵犯的受害者伸张正义方面迈出了重要一步，但迄今为止仅有15个国家加入了《任择议定书》，相比之下，《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》已有115个缔约国。²⁹ 这一点本身就表明一个事实，即许多国家在实际中没有发展承认这一权利的司法文化，或发展所需的必要法律框架，以确保《公约》所载权利，包括食物权的可诉性。在一些国家，实际情况是国际人权公约没有被视为正式的法律渊源，即使这些公约可能被纳入国内法，这些权利也没有要求刑事处罚或经济赔偿，而只是表示一种没有法律效力的道德定罪。³⁰ 在有些国家，即使一些可诉的权利载入了《宪法》，但人们不愿意承认其相关性。区域层面也存在某

²⁶ 关于此案的更多详情，见 www.escr-net.org/node/364979。

²⁷ Vivero Pol,《拉丁美洲渴望正义》，第14页。

²⁸ “民间社会综合报告，《适足食物权准则》10年历程”(2014年)。

²⁹ 截至2014年6月。

³⁰ Vivero Pol,《拉丁美洲渴望正义》。

种不情愿的情绪，许多欧洲国家未认识到《公约》在国内法中直接适用。³¹ 在非洲，非洲人权和人民权利委员会没有为涉及侵犯食物权的申诉提供任何备选办法。

29. 国际、区域和国家层面的问责制对确保食物权及其相关义务得到履行至关重要。就国内而言，必须制定宪法原则和框架法，作为提供适当体制架构的手段，以确保逐步实现食物权。然而，在某些情况下，即使国家采取了必要步骤，为促进食物权制定了框架法律和政策，但缺乏政治意愿仍会阻碍落实和执行这些法律。³²

B. 权利所有者缺乏认识及遇到的障碍

30. 对合法权利和应享有的待遇以及国家保护这些权利的义务和责任缺乏了解，是实现享有一系列权利，包括经济、社会和文化权利的主要障碍。许多国家严重缺乏对司法和裁判机制作为落实基本权利的手段的一般知识和了解。

31. 获取有关通过的新的法律或修订现有法律的公共信息，对确保可诉性至关重要。国家有义务确保人人可不受歧视地随时、便捷地获得这类信息。尤其应作出努力，以便于用户使用的格式发布信息，考虑残疾人和识字水平低的人的个人需求。不得因语言障碍阻止移徙者和少数群体获取信息，应对材料作相应的调整。还应处理面临的后勤和财政障碍，考虑那些居住在偏远农村地区和贫困者遇到的困难。

32. 有必要提高权利所有者对食物权及其相关义务的认识。至关重要的是，律师应接受培训，使他们能够为维护适足食物权提出有效的论点，法官需要获取相关知识，以酌情把握和接受这类论点。有效诉诸法律机构有助于促进将边缘化人群纳入发展进程，为公民提供一种手段，可因经济、社会和文化权利没有得到逐步实现而起诉政府。

33. 妇女在诉诸司法方面尤其面临巨大障碍，因为她们在许多社会中处于从属地位，缺乏有关自身权利以及如何通过申诉保护自己的信息和认识。事实上，农村地区的妇女常常不了解自己的合法权利。在许多农村地区，社会文化规范使妇女害怕如果她们提出土地申诉或为免遭暴力寻求保护，自己会遭到报复或排斥。因此，妇女不能诉诸司法的情况往往比男子多，她们也更容易作为一个整体被剥夺诉诸司法的机会。³³

³¹ “民间社会综合报告，10 年历程”。

³² “民间社会综合报告，10 年历程”，第 31 页。

³³ 粮农组织提交消除对妇女歧视委员会的资料，“农村妇女和诉诸司法”（2013 年），第 5 页。

C. 体制性和结构性障碍

34. 除了对自身权利缺乏认识以外，侵权行为的受害者还面临相当严重的体制性和结构性障碍。对许多人，特别是对那些生活在农村和偏远地区和城郊地区的人来说，仅诉诸法院本身就是一项重大挑战。许多国家没有城镇法院，法律中心仅设在首都，那些在城市外生活的人面临交通和资金问题。一些拥有城镇和地方机制的国家缺乏可负担得起和专门的法律援助服务，司法腐败常常阻碍人们诉诸司法。在权利所有者有办法提交案件的情况下，面临粮食安全问题的家庭更易接触的普通法院³⁴往往认识不到这个问题，没有将食物权视为与其他公民权相关的权利予以考虑。复杂和僵化的法院系统对受害者也有重大影响，常常要求申诉人承担沉重的举证责任。一些法院可能也不愿接受集体或公共利益机制或创新的收集事实或补救程序。在这种情况下，受害者提出申诉被劝阻。不过，一些国家已通过设立允许个人和集体申诉的公共利益诉讼程序解决这个问题。³⁵

35. 法官发挥的作用也对经济、社会和文化权利的司法解释产生重要影响。在许多国家，城市地区以外的法官对人权法的了解经常极少，因此不太愿意在作出判决时考虑国际标准。司法机构的合法性取决于国家这一现象，以及任命法官的情况也对决策进程产生巨大影响，国家与司法机构之间的历史渊源往往在其中发挥一定的作用。

36. 确保粮食权的可诉性还受到另一事实的阻碍，即个人案件往往因为漫长、费用高昂的官僚程序，在法院系统内停滞不前，而在有些情况下，受政治动机活动影响的集体案件则被优先考虑，成为媒体渲染的素材，结果导致许多案件受到忽视或没有后续行动。

37. 准司法机制，如监察员有审议侵犯人权案件的可能性。不过，更常见的是，这类机制往往只注重公民权利和政治权利，很少采取必要步骤，为经济、社会和文化权利制定投诉机制。受影响人口对可利用这一机制提出申诉普遍缺乏认识，因此几乎无法在鼓励申诉方面发挥任何作用。然而，已出现了一些在这方面取得进展的实例，例如：厄瓜多尔监察员办公室主动采取行动，设立了一个经济、社会和文化权利股，危地马拉人权检察院自 2007 年以来，一直根据该国 2005 年的《粮食和营养安全法》提交有关食物权的报告。

³⁴ Vivero Pol, 《拉丁美洲渴望正义》，第 20 页。

³⁵ 同上。

五. 域外义务

A. 经济全球化和食物权

38. 人权的普遍性一直是激励所有人权法和人权标准的根本概念。关注的重点一直在于权利的内容得到普遍接受，而普遍实现义务的内容得到的关注则较少。³⁶ 经济全球化以及公司实体越来越多地参与国家事务，对人权问题属地原则的传统理解带来挑战。跨国公司³⁷ 和国际金融机构的巨大影响已导致市场发生明显变化，其中属地原则与国际人权标准相互交叉。

39. 在粮食和农业部门内部，约有 10 家公司控制和垄断商业种子和全球杀虫剂市场以及粮食零售商。³⁸ 除其经济实力以外，跨国公司还对国际和国家层面的法律和决策进程产生重大影响。³⁹ 同样，国际金融机构还对国家涉及粮食和农业政策的决策产生相当大的影响。许多发展中国家为了换取经济和财政援助，被迫执行危及经济、社会和文化权利的项目。近几十年来作出了一些重大努力，旨在改变国际金融机构，尤其是世界银行为支持发展项目采取的对人权与环境产生有害影响的政策方针。此外，双边和区域外贸协定促进了私有化、放松管制和全球采掘业的增长，这一现象对粮食安全和人的健康产生了重大影响。全球化突出和加剧了全世界的社会经济差距，导致全球社会不平等不仅仅体现在国家间正义方面，而且还对人权义务产生影响。⁴⁰ 国家常常因为公司的可疑活动而被置于危险境地。发展中国家尤为脆弱，因为它们为了吸引外国投资者，接受对农业政策有不利影响的贸易规则，并遵循以增长为导向的经济政策，以获取短期政治利益和预算收益。

40. 发展导致的流离失所成为一个日益普遍的现象，产生破坏性影响。估计每年有 1500 万人因这种措施被迫搬迁和重新安置。⁴¹ 尽管最近一些努力强调剥夺土地的问题，但全球的机构尚无法阻止破坏土地权、阻碍平等获得土地及导致大

³⁶ Sigrun I. Skogly, 《适足食物权：国家执行和域外义务》，“马克斯·普朗克联合国法律年鉴”，第 11 卷(2007 年)，第 341 页。

³⁷ 见全球趋势，“2013 年公司影响力：负责任的资本主义的时代——执行摘要”。见：www.globaltrends.com/knowledge-center/features/shapers-and-influencers/190-corporate-clout-2013-time-for-responsible-capitalism。

³⁸ 见 www.econexus.info/sites/econexus/files/Agropoly_Econexus_BerneDeclaration_wide-format.pdf。

³⁹ 见人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表的临时报告，E/CN.4/2006/97；Jennifer Westaway, 《全球化，跨国公司和人权——一种新的范式》，“国际法研究”，第 1 卷，第 1 号(2012 年)，第 63 页及其后各页。

⁴⁰ Thomas Pogge, 《世界贫穷与人权：世界的责任和改革》(剑桥，Polity 出版社，2002 年)。

⁴¹ Penny Green、Kristian Lasslett 和 Angela Sherwood, 《侵占共有资源：掠夺性资本及强迫驱逐(巴布亚新几内亚和缅甸)》，载于“Routledge 移徙和犯罪问题手册”(阿宾顿，Routledge 出版社，2014 年)。

小规模流离失所问题的做法和进程。⁴² 采矿部门的扩大促进了一些国家强劲的经济增长，一些国家的采矿和石油开采特许权大幅度增加。不过，该行业也在许多国家引起了社会冲突，特别是在农村地区，因为采矿活动与小规模农业形成直接的竞争关系。土著人民特别容易受到伤害，因为他们往往被迫离开自己的土地和生计来源。缺乏机会参与影响其生活的决策，使得许多社区陷入赤贫，得不到足够的食物和营养。

B. 国家的域外义务

41. 国家的人权义务范围近年来逐渐演变，已纳入了对涉及一国但影响另一国的活动行使管辖权的义务。从原则上来说，既可以由负责监管、监督和防止侵犯人权行为的国家对公司追究责任；也可通过政府间文书或自愿行为守则追究责任。

42. 尽管国际人权法的前提是一个国家同意确定某项义务，但人权的演变已将国际法之下的责任扩展适用于非国家行为者，包括个人和工商企业。

1. 尊重的义务

43. 各国应确保其政策和做法不会导致直接或间接地侵犯生活在其他国家的人民及该国自己的公民的食物权。这一义务只是对国际法中国家“不损害”原则的扩展。第 12 号一般性意见中提及国家与食物权相关的域外义务，该条指出：“粮食绝不能作为一种政治和经济压力的工具”。因此，各国应避免实行粮食禁运或类似危及粮食生产和供水条件以及阻碍确保获得食物权的商品和服务的措施。⁴³ 同样，国际金融机构也应避免作出可能导致侵犯另一些国家食物权的决定。作为多国行为主体，国际金融机构应当为已批准《公约》的其他缔约国侵犯人权的行为承担责任。

2. 保护的义务

44. 大多数域外案件的起因，是在私营公司影响到人权时，东道国未能履行其保护义务。虽然在国外经营的公司的母国有义务明文规定，这些公司在整个运营过程中必须尊重人权，但防止侵犯人权行为是东道国的首要责任，包括防止在其管辖范围内经营的跨国公司侵犯人权。但是，跨国公司和东道国政府之间的协定

⁴² Lea Brilmayer 和 William J. Moon, 《规范土地掠夺行为：第三方国家、社会激进主义和国际法》，载于“对粮食系统的再思考”(2014 年)；Saturnino M. Borras Jr. 和 Jennifer Franco 《从更广泛的视角考察全球土地侵占的政治问题：重新思考土地问题，重新架构抵制行动》，“关键的农业问题研究倡议，工作文件系列”，第 001 号。

⁴³ 经济、社会和文化权利委员会，第 12 号一般性意见，第 37 段，及其关于水权的第 15(2002)号一般性意见，第 32 段。见 Ziegler 及其他人，《争取食物权》(英国贝辛斯托克，帕尔格雷夫·麦克米兰出版社，2011 年)，第 81 段。

经常限制东道国履行这些职责的能力。一些国家甚至在这方面采取了倒退步骤。最近的一项研究⁴⁴表明，一些管辖区制定的法律有效地为企业提供掩护，使它们免于对侵犯人权行为承担责任，导致受害者很难获得有效补救。在某些情况下，国家本身可能也是侵权行为的同谋。然而，在许多情况下，跨国公司也可能对一国的发展产生积极影响，其政治重要性可能极大地影响司法程序。⁴⁵

45. 执行国内法对确保对在海外开展业务的跨国公司追究责任至关重要。事实上，经济合作与发展组织(经合组织)的成员国已经在这方面作出自愿承诺，并制定了一项行为守则。欧洲联盟也为在发展中国家开展业务的欧洲公司制定了一项决议。但是，根据国际法，国家一般不对非国家行为者的行为承担责任，除非这些非国家行为者事实上是国家工作人员，或“按照国家的指示或在其指挥或控制下行事，则其行为应被视为该国的[错误]行为”。⁴⁶ 迄今为止，还没有跨国公司的母国为这类公司的行动承担责任的国际判例。

46. 一些国家没有采取有力步骤，确保受害者因为企业或其子公司在域外的活动导致的侵犯人权行为获得司法补救。国家因创造或允许存在这些困难和障碍，所以未能履行确保通过司法程序提供有效补救以保护人权的职责。⁴⁷

3. 落实的义务

47. 除了对在海外经营的跨国公司的活动承担责任以外，政府也有确保为较贫困国家实现食物权提供支持和合作的责任。⁴⁸ 第 12 号一般性意见认为，发展中国家不具备充分实现食物权所需要的资源，因此有义务积极寻求国际援助，而较富裕国家有提供帮助的责任(第 38 段)。《食物权准则》要求各国在紧急情况和发生大规模饥荒时提供援助。

⁴⁴ Gwynne Skinner, Robert McCorquodale 和 Olivier De Schutter, 《第三个支柱：因跨国公司的侵犯人权行为获得司法补救》(国际商企问责圆桌会议、企业责任联合会和欧洲企业司法联合会，2013 年)。

⁴⁵ Ibrahim Kanalan, 《人权在跨国公司密集时代的横向影响：关于私人行为者对侵犯人权行为承担责任的问题》，第 19 页。

⁴⁶ 大会第 56/83 号决议。另见 Smita Narula, 《食物权：依照国际法对全球行为者追究责任》，“哥伦比亚跨国法杂志”，第 44 期(2006 年)，第 752-753 页。

⁴⁷ 《第三个支柱》案例研究包括加拿大、法国、德国、荷兰、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

⁴⁸ 第 12 号一般性意见，第 36 和 37 段，以及第 15 号一般性意见，第 32 段。见 Ziegler 及其他人，《争取食物权》。

C. 追究跨国公司的责任

1. 解释工作

48. 具有域外性的国际义务在若干国际条约中得到阐明，⁴⁹ 这些义务强调国家之间必须开展国际合作，以确保对人权的保护。与此同时，国际人权文书也提及非国家行为者为何有遵守人权标准的义务。例如，《世界人权宣言》的序言以及普遍和区域人权文书中有约束力的条款都规定了私人行为者的职责，而经人权理事会 2011 年第 17/4 号决议核准的《工商企业与人权指导原则》(A/HRC/17/31)则阐述了工商企业尊重人权的责任。

49. 支持有必要适用域外性的另一个考虑因素是不歧视原则。它是人权法的基本组成部分，也是普遍性原则符合逻辑的延伸。如果各国对待其他国家的个人的方式不同于对待自己领土内的个人的方式，这就属于歧视性做法，就违反了享有权利的普遍性原则。⁵⁰

2. 司法机构

50. 国际法院关于“在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”的咨询意见间接地支持适用域外义务。法院指出：“尽管各国管辖权主要在该国境内，但有时也可在国家领土之外行使”。⁵¹ 在区域一级，《美洲人权公约》扩展适用于“属于缔约国管辖权[范围]”的个人，美洲人权委员会认为，就《美洲公约》而言，“管辖权[是]一个与权力和有效控制相联系的概念，而不仅仅与领土边界相关”。欧洲人权法院也指出，“作为属地原则的例外情况，第一条之下缔约国的管辖权可扩展适用于当局在该国领土以外产生影响的活动”。⁵²

51. 国内一级存在许多涉及跨国公司和侵犯食物权的案件；然而，在许多这类案件中，申诉不是以侵权就是以刑法为依据，而非以人权法为依据，裁决重点强调政府而非公司参与侵权。尼日利亚通过非洲人权委员会提交的案件就是这方面的一个实例。⁵³ 另一个例子是代表厄瓜多尔东部地区的土著瓜拉尼人向美洲人权委员会起诉该国政府和德士古公司石油开采活动的案件。⁵⁴

⁴⁹ 《联合国宪章》(第五十五和五十六条)；《世界人权宣言》(第二十二和二十八条)；《公约》(第二条第 1 款和第十一条第 1 款和第 2 款)；《儿童权利公约》(第 4 条和第 24 条第 4 款)；及《残疾人权利公约》(第三十二条)。

⁵⁰ Skogly, 《适足食物权》，第 341-342 页。

⁵¹ 《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页，第 109 段。

⁵² 同上。

⁵³ 非洲人权和人民权利委员会，SERAC 诉尼日利亚，第 65 段及随后几段。

⁵⁴ 见 J.E. Viñuales, 《休眠的环境条款：评估多边环境协定对外国投资争端的影响》，第 4 页。

52. 巴西、印度、纳米比亚、南非和乌干达的国内法院有许多相关裁决。澳大利亚、加拿大、大不列颠及北爱尔兰联合王国也有一些实例，在这些案例中，跨国公司因在海外参与侵犯人权，依照侵权法被追究责任。在美利坚合众国，根据《外国人侵权索赔法》，可因跨国公司在美国以外参与侵犯人权对其追究责任。然而，美国最高法院 2013 年在“*Kiobel* 诉荷兰皇家石油公司”一案中，对在东道国发生的侵犯人权行为寻求司法补救设立了一道巨大障碍。⁵⁵

53. 就欧洲联盟而言，如果企业设在欧洲联盟内部，则域外管辖权的概念没有太大问题。瑞士的情况类似。⁵⁶ 尽管各国法律、法院审理案件的方针、国家层面对人权的保护状况及法律传统不同，但所有管辖区都存在障碍。这些障碍只有在某些情况下得到克服，这些情况通常是因为律师采用了创新的做法，受害者有耐心，或法官作出了富有洞察力的回应。⁵⁷

54. 如果跨国公司的活动可受到刑事起诉并且可强制执行合理补偿，就不会产生域外管辖权的问题。但是，如果发生间接侵犯食物权的情况，例如：因缺乏必要的资源而自愿流离失所或无法务农，如因为私有化而缺水，或因为跨国公司的垄断而缺乏种子等情况，则人权裁决就变得至关重要。因此，这类补救办法应当提供可执行的赔偿和要求恢复原状。现有为经济、社会和文化权利受到侵犯的个人提供的补救措施非常有限。对于涉及侵犯食物权的案件，在这方面取得实质性改进至关重要，从而保护个人免受外国和本国行为者的侵权行为。⁵⁸

3. 私人仲裁和争端解决机制

55. 就国际金融机构而言，已经制定了私人争端解决机制，包括为国际金融公司设立了一名监察员，还设立了申诉机制，如世界银行的国际投资争端解决中心(投资争端解决中心)以及根据经合组织《多国企业准则》制定的联络点程序。⁵⁹ 在这些机制面前，投资争端解决中心成员国和私营行为主体是平等的。另一方面是公司有能力起诉政府。

56. 发展中国家正在越来越多地卷入私营公司导致的争端程序。例如，玻利维亚科恰班巴镇的供水公司私营化后，水价高昂，水质低劣，导致人们对美国公司 Bechtel 的子公司 Aguas de Tunari 提出抗议。⁶⁰ 政府屈服于公众压力，推翻了私营化的决定，导致该公司向投资争端解决中心起诉该国政府。该案件提出的根本

⁵⁵ Skinner, Mc Corquodale 和 De Schutter, 《第三个支柱》，第 5 页。

⁵⁶ 同上，第 6 页。

⁵⁷ 同上，第 5 页。

⁵⁸ Skogly, 《适足食物权》，第 355 页。

⁵⁹ Malcolm Langford 及其他人(eds), 《全球正义，国家职责：国际法中经济、社会和文化权利的域外范畴》(剑桥大学出版社，2013 年)，第 7 页。

⁶⁰ Aguas del Tunari S.A. 诉玻利维亚共和国，投资争端解决中心，第 ARB/02/3 号案件。

问题是公司的财产权是否可以胜过获得食物、水和卫生设施等权利。最后，因为民间社会施加压力，案件得以解决，结果是玻利维亚关于水的法律与 2009 年《宪法》一道作了修订，保障获得水的权利。⁶¹

57. 其他实例包括：Oceana 金矿公司通过投资争端解决中心起诉萨尔瓦多，要求因未发放采矿许可证赔偿 3.01 亿美元。据称该项目对该国的生计带来风险。因为未能改变国内法，以放松管制，该公司启动了仲裁措施，以迫使萨尔瓦多赔偿勘探费用和今后的利润损失。⁶² 这些案件表明为什么有必要进行干预，以防止民主权利免于因全球规范而受到损害。

4. 常设人民法庭

58. 近年来，私营行为者侵犯人权，包括跨国公司侵犯人权的案件受到一些常设人民法庭的审理。特别关系到食物权的法庭案件涉及：农用化学品跨国公司(2001 年)、新自由主义政策和欧洲在拉丁美洲和加勒比的跨国公司(2008 年)、在哥伦比亚的跨国公司的作用(2006-2008 年)，以及全球公司和人的错误(2000 年)。⁶³ 常设人民法庭有益于提高公众对侵犯人权行为的认识，这类行为通过其他方式是无法听到的。法庭不提供任何法律补救办法，但从政治意义上来说非常重要。

5. 联合国条约机构和特别程序的域外管辖权

59. 联合国条约机构和特别程序在各种报告中，包括在普遍定期审议和一般性意见中处理了域外人权问题。根据国际经济、社会和文化权利网络最近的一份报告，在过去七年中，人权高专办的不同机制有 26 次触及域外义务的问题。这些机构通过这些行为发挥重要作用，发展和巩固有关怎样对国家的作为和不作为适用管辖权概念的理解。⁶⁴ 它们对若干涉及域外义务的问题表示关切并提出建议，尤其关注在第三国开采自然资源导致的人权影响，跨国公司在涉及强迫迁离土地的大规模开发项目中的作用，所有这些问题都直接影响到食物权。

60. 一般性意见没有规定法律义务，但阐明了这些义务的实际影响。但条约机构具有法律约束力。2013 年 2 月，儿童权利委员会通过了关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16(2013)号一般性意见，阐述了这些义务的实际影

⁶¹ Andreas Fischer-Lescano 和 Kolja Moller(eds.), 《争取跨国社会权利：掠夺土地问题和食物权》(2014 年)。

⁶² 反对在萨尔瓦多采矿国际盟友，《呼吁国际支持》。见：www.stopesmining.org/j25/index.php/campaigns/2014-international-month-of-action。

⁶³ 见 www.tni.org/archives/peopletribunal-lima。

⁶⁴ 《全球经济，全球权利：解释全球经济当中的人权义务实践者指南》(2014 年)，第 9 页。

响。该委员会还注意到，现有文书和指导不能充分应对儿童的特殊处境和需要。⁶⁵ 各条约机构也促进保护土著人民和小农等群体的权利，他们的权利经常受到外国和设在第三国的私人行为者的忽视。此外，一些特别程序任务负责人近年来纷纷就适用域外义务的问题，尤其是就有关企业在东道国侵犯人权的指控案件向各国致函。

6. 行为守则和自愿准则

61. 近年来出现了各种对工商业活动在母国领土边界以外产生的人权影响进行监管的尝试。尤其值得注意的《工商企业与人权指导原则》(2011 年)强调，国家“应明确规定对在其领土和/或管辖范围内的所有工商企业在其全部业务中尊重人权的预期”，并澄清跨国公司和其他工商企业尊重人权的责任。同样，《联合国全球契约》(2000 年)敦促跨国公司尊重工人的权利和人权；《经合组织准则》呼吁企业尊重人权。2011 年，一个国际法和人权专家小组通过了《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》，规定如果非国家行为者在国家的指示或直接控制下行事，或经国家授权行使政府权力要素，则国家要对这些非国家行为者，包括对公司侵犯经济、社会和文化权利的行为负责。

62. 上述《指导原则》被视为在联合国层面通过的、有关公司的人权责任和国家的相应职责的最权威的声明。《指导原则》就域外管辖权作了含糊的表述，但正在快速发展，并获得 2011 年经合组织《多国企业准则》修订版和经更新的《国际金融公司绩效标准》等既定国际标准援引；欧洲联盟也在最近的“企业社会责任战略”中援引了《指导原则》，许多国家的政府都认识到有必要在工商企业与人权方面制订规范。这些要求公司承担义务的规则可能摆脱各种国家和非国家行为者发生复杂相互作用的系统，而这一多维视角体现出这些义务的合理性。

63. 经合组织关于执行机制的准则——“国家联络点”强调对人权克尽职责的责任。迄今为止已出现了 100 多起案件，在这些案件中，不同的人权组织向“国家联络点”提出一些公司违反准则进而违反人权法的指控。⁶⁶ 《马斯特里赫特原则》也是国际法逐步发展努力的一个实例。一系列学术专家和非政府组织于 2011 年 9 月核可了《马斯特里赫特原则》。人权理事会 2012 年 9 月一致通过的《关于人权与极端贫困问题指导原则》(第 21/11 号决议)第 61 段承认这些原则。

64. 所有这些机制都具有防止和处理工商企业侵犯人权的共同特点，但未能提供足够的监测机制。软法律文书的自愿性质一般不足以保护人权，因此无法消除当前在域外责任方面存在的“问责制”差距。⁶⁷ 然而，也不应当因为它们的自愿

⁶⁵ 见儿童权利委员会，关于澳大利亚的结论性意见(CRC/C/AUS/CO/4, 第 27 和 28 段)，以及关于土耳其的结论性意见，CRC/C/TUR/CO/2-3, 第 22 和 23 段)。

⁶⁶ 详情可查阅 <http://oecdwatch.org/cases>。

⁶⁷ Smita Narula, 《食物权》，第 752-753 页。

性质而立即断然排除这类声明的合法适用性。法律不仅限于国家制定的规定。社会当中也可以形成法律规范。将法律概念视为完全依赖于国家，就是无视社会规范的独特性质。⁶⁸

65. 自愿规则也可能在国内法的帮助下具备法律约束性质。自愿标准在载有有关消费者的内容时，往往可根据竞争法或消费者法予以执行。因此，公司总部所在国的法院可强制要求公司不遵守自己的守则。⁶⁹

66. 民间社会的跨国宣传活动对制定良好做法也很重要。例如，乐施会的“品牌的背后”运动呼吁跨国公司停止掠夺土地。百事可乐、可口可乐和雀巢公司作出回应，承诺在其供应链中实施对掠夺土地的“零容忍政策”，以及承诺保护农村和土著社区的土地权。⁷⁰ 这些都是重要的胜利，但监测和公司的正当执行对确保履行这些承诺至关重要。

67. 与跨国公司和国际金融机构相关的问责制问题仍是国际法的灰色地带。但是，一些国家、人权组织，甚至一些跨国公司已在制定准则以确保保护人权和环境方面取得重大进展。提供一个可统一执行的监管框架通过为讲道德的公司提供公平竞争的机会，也许能够真正鼓励外资投入发展中国家。一些公司已开始认识到依照强制适用于所有竞争者的标准开展经营活动的益处，因为自愿标准仅对公众知名度高的公司产生真正影响。⁷¹

68. 人权理事会在 2011 年 6 月一致通过《工商企业与人权指导原则》后，又于 2014 年 6 月呼吁所有会员国制订国家行动计划，以进一步视各自的国情执行《指导原则》。随后，欧洲联盟于 2011 年和 2012 年，欧洲委员会于 2014 年向成员国提出了类似请求。然而，截至 2014 年 12 月 1 日，只有丹麦、意大利、荷兰、西班牙和联合王国 6 个国家制定并公布了工商企业与人权国家行动方案。⁷² 与此同时，另一些国家的政府已开始制定有关工商企业与人权的国家行动计划，或公开宣布打算开展这项工作。⁷³ 特别报告员祝贺已制订计划的国家并鼓励其他国家作为优先事项开展该工作。为了鼓励更多国家、工商企业和民间社会行为者

⁶⁸ Langford 及其他人，《全球正义，国家职责》，第 61 页。

⁶⁹ 同上，第 62 页。

⁷⁰ 详情可查阅：www.oxfamamerica.org/explore/stories/these-10-companies-make-a-lot-of-the-food-we-buy-heres-how-we-made-them-better/。

⁷¹ Langford 及其他人，《全球正义，国家职责》，第 7 页。

⁷² 见企业与人权问题工作组对国家行动计划的概括性介绍，可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx；及国际商企问责圆桌会议和欧洲企业公正联盟，“对当前有关工商企业与人权问题国家行动计划的评估”（2014 年）。

⁷³ 包括阿塞拜疆、比利时、智利、哥伦比亚、芬兰、德国、希腊、爱尔兰、意大利、立陶宛、墨西哥、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、挪威、葡萄牙、斯洛文尼亚、瑞士、坦桑尼亚联合共和国和美国。

参与这一进程，企业与人权问题工作组于 12 月 1 日推出了关于国家行动计划的指导。⁷⁴

69. 2014 年 6 月，人权理事会决定设立一个不限成员名额政府间工作组，其任务是“拟订一项具有法律约束力的国际文书，以在国际人权法中对跨国公司和其他工商企业的活动进行监管”(第 26/9 号决议)。还决定不限成员名额政府间工作组于 2015 年举行第一届会议，“征集关于这一……国际文书可能包括的原则、范围和要素的意见”，并请工作组的主席兼报告员编写文书草案的要素，供工作组第三届会议开始时就这一议题进行实质性谈判。

70. 特别报告员的前任奥利维尔·德舒特在 2014 年 3 月发表的一份声明中强调，国际人权法为承认国家对公司活动进行监管的职责，已经走过漫长的道路，谈判一项具有法律约束力的新文书是许多备选途径之一，可进一步加强打击对侵犯人权行为有罪不罚的现象。他还建议各国彼此合作，以确保跨国案件中的受害者得到有效补救。特别报告员支持她的前任提出的各项建议，敦促各国考虑将他的建议提交人权理事会，以进一步澄清国家与非监管手段相关的义务；查明国家之间合作的最佳做法；并通过一项决议，以提请注意《马斯特里赫特原则》。特别报告员建议人权理事会设立一个机制，探讨向国际法院寻求咨询意见的可行性，以确定与在域外执行食物权相关的法律义务。国际法院的咨询意见本身没有法律约束力，但是，作为最高国际法院，它拥有对特定法律问题的解释权威。在法律方面予以澄清可提升自愿监管工作的影响力，目标是达成具有法律约束力的协定。

六. 结论和建议

71. 经济、社会和文化权利是否具有可诉性的问题在国际领域辩论已久。国家不愿意允许有关《公约》的个人申诉程序。所有人权都是不可分割的，因此都应受到保护。经济、社会和文化权利不只是单纯的愿望，它们是民主秩序保持稳定的必要条件，经济权力必须接受民主控制。新批准的《任择议定书》旨在平衡和落实这两类权利，并赋予经济、社会和文化权利可诉性。特别报告员打算与民间社会及各国密切合作，促进批准和采用《任择议定书》，使侵权行为引起经济、社会和文化权利委员会的注意，使之成为消除饥饿和促进适足食物权的切实可行的手段。《任择议定书》具有在国际和国家层面根据情况发展和落实食物权的潜力。然而，我们不应沾沾自喜，因为还有许多工作属于《任择议定书》范畴之外的工作。富裕国家不仅有应对其边界以外的贫穷和饥饿的道德义务，而且在法律上也有义务依照国际法这样做。国际合作和发展援助必须成为一个日益全球化的世界中的法律规范。尽管一些人权文件和自愿原则规定了一些职责，但在域外适用国家的人权法义务方面存在重大障碍和漏洞。为了维护国际和平与安全，确保在经济全球化时代保护最弱势群体，协调国际应对措施至关重要。

⁷⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx。

72. 特别报告员建议各国：

- (a) 如果尚未批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，应作为优先事项批准该议定书；
- (b) 确保国家、区域和国际各级的司法和准司法机构承认食物权的可诉性；
- (c) 确保通过制定提供适当体制框架的政策、宪法原则和框架法律，再次作出逐步实现适足食物权的政治承诺；制定部门法律，纳入这方面对粮食安全程度产生重大影响的不同部门；
- (d) 提供可对侵犯食物权案件予以充足、有效和及时补救的机制，通过集体或公共利益的补救措施，尤其为以下群体成员提供补救措施：偏远农村社区、极端贫困社区、残疾人和土著社区；
- (e) 确保扶持妇女，保障她们获得充足食物的基本权利，并采取步骤，将性别问题纳入有关农业、财产和继承权利等方面的国内政策的主流；
- (f) 确保人人可不受歧视地获得社会保护，作为提供经济、社会和文化权利的手段；
- (g) 与民间社会组织合作，为权利所有者和责任承担者提供培训方案，以落实食物权的可诉性；
- (h) 开展提高认识运动，确保权利所有者可获得有关食物权和相关义务的资料；
- (i) 在执行国家粮食战略时确保政策的连贯性，尤其重视贸易和投资政策与经济发展规划之间的相互关系；
- (j) 发展必要的法律架构，以便保护与获得充足和有营养的食物权直接相关的资源，如水资源，土地权和种子的生产；
- (k) 促进进一步澄清与非监管手段相关的国家的域外义务；查明国家之间合作的最佳做法；由人权理事会通过一项决议，以提请对《马斯特里赫特原则》的注意；
- (l) 考虑请国际法院提供咨询意见，以确定与在域外执行食物权相关的法律义务。