



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.4/1986/38/Add.2
16 December 1985
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

人权委员会
第四十二届会议
临时议程项目 8 (a)

在所有国家实现《世界人权宣言》和《经济、社会、文化权利国际公约》中所载的经济、社会和文化权利的问题，以及研究发展中国家在实现这些人权的努力中面临的特殊问题

享有相当的生活水准的权利问题；发展权

秘书长的说明

增 编

本文件载有联合国粮食及农业组织根据人权委员会第 1985/42 号决议提交的报告。

联合国粮食及农业组织

[原文：英文]

[1985年10月30日]

饥饿和饥荒

粮农组织的报告

问 题

1. 目前在埃塞俄比亚和非洲其它地区发生的悲剧仅仅表明，即使在1974年世界粮食大会召开10年后的今天，世界仍然缺乏一个适当的世界粮食保障体系。粮食供应仍极易受到干旱、洪水和其它灾害的影响。900多万难民涌入许多发展中国家，致使原来就不足的粮食供应更趋紧张。与此同时，长期的饥饿和营养不良的现象即使在丰收年也难以消除。

2. 今天，世界上仍有五亿多人由于粮食生产不足，粮食分配不可靠，以及因贫穷，缺乏经济手段购买或生产足够糊口的粮食，因而营养不足。

3. 这五亿多人以及许许多多其他不能得到充足和稳定的粮食供应的人，很难凭借他们自身的力量摆脱这一困境。农村的贫穷阶层无力购买诸如化肥和种子等投入，尽管他们需要增加粮食和农业生产。许多人属于无地农民，仅靠机会不多的打工勉强糊口过日子。

4. 从更广泛的范围来看，受饥饿和农村贫困影响最严重的国家政府，发现它们的处境与其本国国民的处境十分相似。这些最贫穷的国家主要依靠农产品来获得它们的出口收入，而世界农产品价格近年来却一再下跌。它们挣来的为数不多的外汇收入不得不用来偿还债务或购买必需品。另一方面，它们当中又有许多国家不得不进口粮食，以向它们日益增长的人口、特别是城市地区的人口提供食物。

5. 这一问题并不会随着目前的经济增长率而自动消失。即使普遍说来，日益增长的需求正逐渐地得到满足，但仍有大批的贫穷阶层在忍饥挨饿。

6. 目前，非洲的情况日趋严重。在被联合国列为最不发达国家的36个国家中，非洲就占了26个。在过去10年里，非洲各国的人均粮食生产实际下降

了约10%，好几个国家无力增加进口来抵销粮食生产的下降。非洲不仅需要应付日益增长的人口（其人口增长速度超过任何其他发展中地区），同时还不得不对付贫瘠的土地和恶劣的气候，因为不利的自然条件给持续的生产带来了许多困难。例如，自七十年代初以来，干旱几乎年复一年地侵袭着这一大陆。该地区的出口产品主要依赖农产品，而“绿色革命”在非洲所产生的影响较之亚洲等地区要弱小得多。

粮食生产和粮食分配

7. 要解决目前的粮食问题取决于两个主要因素：粮食生产是否能持续增长，以及是否能更均等地获得粮食供应。

8. 世界饮食能源的供应现在要比整个人口的营养需要多出10%。甚至在发展中国家饮食能源的供应基本上也足以满足国内的需要，其条件是饮食能源必须严格按照人口的需要加以分配。事实上，收入水平在很大的程度上取决于粮食在人口中的分配方式。因此有一部分人，特别是在工业化国家，所消费的粮食就超过了他们的营养需要，而许多其他人，特别是在发展中国家，所消费的粮食则达不到营养需要。

9. 如果为消除饥饿和营养不良进行再分配，则需要不但在各国间而且在各国内进行大规模的收入和自然资源的再分配，但这并非一定是一个可行的方法。然而，现有的粮食产品，可以通过诸如粮食援助、补充粮食供应方案、选择性补贴和设立低价粮食商店等措施加以重新分配。

10. 因此，粮食产量必须增加，并且必须获得大幅度地增加。国际社会多次要求实现发展中国家粮食和农业生产年均增长4%的目标：1970年通过的联合国第二个发展十年国际发展战略、1974年召开的世界粮食大会以及1980年通过的联合国第三个发展十年国际发展战略，都提出了这一要求。

11. 这一目标在大多数地区均未能实现。在1974年世界粮食大会召开以后的十年里，世界粮食生产每年增长2.2%，除了亚洲和远东以外，大部分发展地区都未能达到世界粮食大会议定的粮食生产增长的最低的指示性指标。在代表四亿七千六百万人口的52个国家内，粮食生产未能跟上人口增长的速度。

12. 然而，迄今所取得的成功仍然值得注意。例如，中国已经超出了粮食生产指标；印度最近已经实现谷物自给自足；印度尼西亚已经解决了稻米的亏损问题。

13. 通过建立它们的农业自给自足，发展中国家能够减轻它们对增加粮食进口的依赖。

14. 增加粮食生产的努力还可使更多的人有可能投入粮食销售过程，从而为农业部门创造新的就业机会。

15. 粮农组织编写的题为《农业：走向2000年》的研究报告指明，实现必要的粮食增产是可能的，但需要更多的资金。

16. 1983年提供的农业援助额按1975年不变价格计算，只占国际会议定的1975—1980年期间按1975年价格提供83亿美元年援助需要估计数的三分之二。此外，这只占粮农组织题为《农业：走向2000年》的研究报告所设想的1990年提供125亿美元（按1975年价格）援助需要估计数的42%。

17. 虽然所需援助的水平看来可能很高，但与1984年的军费相比它可谓是微不足道。1984年的军费开支据估计约达9700亿美元。

发展中国家的议程

18. 为使发展中国家能够尽速增加农业生产，有必要扩大投资，改进灌溉。虽然某些地区仍可开拓农耕地，而不对生态造成任何破坏，但产量要增加主要必须依靠提高现有耕地的产量。农业生产必须更多地利用化肥、有机肥、改良种子和杀虫剂。农业机械化必须审慎地加以鼓励，它应可提高生产并创造非农事的就业机会。

19. 增加农业生产的努力是否能够成功地减少饥饿和营养不良，在很大的程度上取决于这一努力是怎样进行的。首先，人民不但必须参与管理它们的机构和体制，这是一项基本的人权；其次，“只有通过调动基层一级的农村人口、特别是处境最为艰难的农村人口，让他们积极参与和组织起来，才能充分发挥农村发展战略的潜力”。¹ 迄今为止，妇女、无地劳动者、自耕农民和渔民一直被排除在发展进程之外，他们应该积极参与发展进程的每一项工作和决策。

¹ 土地改革和农村发展世界大会的报告，第3号行动纲领，第8页。

20. 政府的农业服务项目, 包括研究、教育、推广服务、销售和信贷的方针, 都必须加以重新拟定, 以满足小农生产者的需要。在许多国家, 土地改革将使农村贫穷阶层有机会获得和控制土地及其他生产资料。应该鼓励并支持民众组织, 以便农村贫民能够通过这些组织参与发展进程。

21. 减少巨大的、不必要的粮食损失可以大大地扩大现有的粮食供应。1977年, 粮农组织大会拟订了一项《防止粮食损失行动纲领》, 集中注意农场和农村的基本粮食的问题。这一方法通过保持粮食供给, 包括根本没有进入市场的一大部分的粮食供给, 为农村贫穷阶层提供更多的粮食。此外, 提高销售和加工的效益亦将有助于调动生产者的积极性, 而同时又避免给消费者带来过高的价格, 从而解决了两者之间的矛盾。

工业化国家的参与

22. 工业化国家对发展中国家所作的努力应提供直接的支持, 并应通过建立一个更完善的国际经济关系结构来提供间接的支持。1974年第六届特别联大通过了《建立新的国际经济秩序宣言和行动纲领》, 其中提出了许多必要的改革建议。然而遗憾的是, 执行这些改革的进程十分缓慢。

23. 大部分工业化国家未达到资金流动的指标。只有小部分的小工业化国家提供了国民生产总值0.7%的资金作为官方发展援助, 达到了制定已久的国际指标。

24. 自1974年以来, 国际社会加速了对粮食和农业部门的资金供应, 以履行世界粮食会议上达成的协商一致意见。然而即使如此, 资金流动的数额, 不论是双边还是多边的, 都未能满足普遍承认的资金需要。除此之外, 对粮食和农业部门的减让性官方援助在1983年有所下降, 从而影响了今后几年的资金供应。

提供和协调外部援助

25. 对粮食和农业以及农村发展的资金援助, 世界银行是最大的单一提供者。近年来, 它大大加强了对这些部门的援助, 为其他资金援助提供者树立了榜样。

26. 粮农组织通过其投资中心，在确定和拟订投资项目方面，与世界银行以及其他外部贷款机构，如国际农业发展基金和亚洲、非洲、美洲发展银行等进行了密切的合作，并提供了技术援助。1984年，投资中心为第三世界、特别是非洲的农业发展提供了价值23亿美元的援助项目。

27. 非政府组织提供的自愿援助在满足官方援助没有包括的需要方面发挥了重要的作用。非政府组织的灵活性，以及它与民众组织密切合作的能力使它提供的援助成为一种有效且具有创造性的援助。应该鼓励促进这些自愿性的工作。

贸易的作用

28. 许多发展中国家的出口收入主要仍依赖粮食和其他农业、渔业和森林产品的出口。

29. 发展中国家在增加农业出口收入方面继续遇到各种障碍，其中包括工业化国家（它们的主要市场）所采取的保护主义措施、合成代用品的竞争、进入中央规划经济的工业化国家的市场的机会有限等。此外，它们的收入年复一年地处于极不稳定的状态。政府间讨论和谈判详细审议了这些问题；例如，关税及贸易总协定下举行的各轮多边贸易谈判、贸发理事会有关商品综合方案的谈判以及有关为该方案提供资金的共同基金的谈判和粮农组织政府间商品研究小组会议，都对该问题进行了详细的审议。但是普遍说来，进展十分缓慢。虽然各方曾作出了许多努力，力图在进出口国家间达成关于单项商品的国际协定并使其生效，但没有几项协定达成协议，能够持久生效的为数更少；有些协定的经济条款长期无法生效。

30. 工业化国家需要进行一系列调整，以便吸收发展中国家潜在的出超。减少保护不仅会使发展中国家的出口收入显著增长，反过来亦会大大扩大它们对工业化国家出口产品的需要。这样的措施还会通过降低价格给工业化国家的消费者带来利益。

粮食援助

31. 自五十年代初期以来，粮食援助在应付紧急情况、支持营养方案、促进粮食用于工作和发展项目等方面起到积极的作用。

32. 1974年,世界粮食大会制定了每年粮食援助额为1000万吨谷物的最低目标(约占世界年产量的0.6%)。自此以后,所取得的进展大小不一。

33. 在一些方面已经取得了积极的进展。在过去10年里,粮食援助总量按实际价值计算已大幅度增加,远远超出了1974年所跌落的低水平。1980年通过了一项新的《粮食援助公约》,并在1983年予以延期,保证提供最低标准为760万吨的粮食援助,从而大大超出了原先根据《粮食援助公约》所提供的数额。第七届特别联大要求设立的年储备量为50万吨谷物的国际紧急粮食储备方案已经开始作业,并分别在1981、1983、1984和1985年超出了储备指标。

34. 虽然取得了这些重大的进展,仍然存在着一一些缺点。只在1984年6月—1985年7月年间,为了满足面临严重粮食短缺的非洲国家的特殊粮食援助需要,才达到了世界粮食大会规定的粮食援助每年为1000万吨的最低指标。只有一小部分捐助国在有限的范围内拟订了跨年度的远期粮食援助计划。低收入国家根据商业条件进口粮食产品的能力已经下降。

世界粮食保障

35. 正当非洲国家为抗饥饿而搏斗之时,富国却在为粮食过剩发愁,这两种情况的鲜明对比突出了世界粮食获得保障的重要性:所有人民在不论何时何刻应有权在实际上和在经济上获得他们所需要的基本粮食。

36. 在过去10年里,粮食保障的概念已经扩大,从而反映了人们对整个世界粮食问题的看法的变化。在七十年代初期世界粮食危机期间,国际社会对改善世界粮食保障的关注主要注意旨在降低价格和加强世界市场稳定供应的措施。因此,1974年的世界粮食大会和粮农组织1979年的《世界粮食保障行动计划》力求保证在出现普遍歉收时粮食供应仍有可靠性。如何采取措施以减少世界谷物市场的不稳定性,对实现世界粮食保障而言仍是一项优先项目。然而,这些措施并不足以消除发展中国家的饥饿现象,因为这种现象不是暂时性的,而是一种慢性的痼疾。

37. 粮农组织世界粮食保障委员会为此在1983年通过了一项经修订的世界粮食保障概念。自此以后,这一概念受到了国际社会的广泛支持。根据这一概

念，粮食保障有三个具体目标：(a) 增加粮食生产；(b) 尽量稳定粮食供应和粮食市场；(c) 保证需要粮食供应的国家能够获得所需粮食。

38. 许多低收入缺粮国家都有必要拟订全国应急方案，以应付农作物歉收和粮食灾害。这些方案应包括建立一项预警系统，以预报可能的农作物歉收。它们还应包括一整套在出现严重歉收时可随时加以采用的措施和程序，包括紧急进口方案、确定补充粮食供应到达之前可利用的粮食储备以及设立后备防灾单位。粮农组织已为亚太地区和非洲举办了有关这些问题的区域讲习班。

39. 根据1974年世界粮食大会的建议，粮农组织建立了全球粮食和农业信息和预警系统。该系统的主要目标是预报世界粮食情况中即将发生的变化，加强各政府和各国际组织采取迅速适当的行动以应付即将出现的粮食短缺的能力。粮农组织还协助许多国家建立了全国预警系统，并协助建立了诸如南部非洲发展协调会议等区域组织。

40. 粮农组织世界粮食安全委员会在其1984年4月的会议上审议了数项有关在国家、区域和国际一级采取行动，以实施经修订的世界粮食保障概念的具体建议。委员会支持建立一个临时全国粮食安全储备体系，以便发达国家和有能力这样做的其他国家在该体系下储备专粮或拨出专款来满足低收入的缺粮国家的紧急粮食进口需要。

41. 委员会在其1985年4月的会议上审议了总干事应其请求而编制的《世界粮食保障条约》的案文。《条约》试图综合在讨论世界粮食安全的各场所中已经议定的内容。粮食组织理事会和大会将在1985年召开的会议上对该案文进行审查。

42. 在过去10年里，并自世界粮食大会召开以来，世界粮食保障的某些方面已有所改进。但仍有许多工作要做。粮食保障问题仍将继续作为粮农组织的主要工作，粮农组织将继续寻求一切可能的途径，直至世界上最贫穷的国家享有可靠的机会来获得它们的基本粮食。

结论

43. 营养不良、饥饿和饥荒将继续困扰人类社会，并将日趋严重，除非人类社会利用人类知识，作出坚持不懈的努力，根治这些疾病的病因，并消除它们的影响。农业必须成为发展中国家的首要优先项目。绝对贫困不论在哪里出现，都必须加以消除。正义与和平在饥饿普遍存在时永远不会共存。

44. 消除饥饿的斗争需要许多资源，作出坚持不懈的努力。粮农组织作为这些努力的领导者之一，致力于消除饥饿，为农村居民创造体面的生活条件。粮农组织虽然资源有限（自成立至今粮农组织的预算总额大约只相当于建造一艘核潜艇所需成本的一半），但它将继续在各国政府和国际社会的合作下从各方面着手解决粮食问题。

关于粮农组织法律办事处的活动、特别是关于 实施享有食物的权利的活动的说明

45. 关于享有质量可靠的食物的权利的问题，全体工业化国家以及越来越多的发展中国家一直在作出努力，综合制订有关粮食生产、处理、保存、运输和检查方面的粮食法条款。这一努力的主要目标是保护消费者，特别是保护消费者的健康不受影响，以及保证贸易的公平进行。实际上，所有有关粮食的现代法律都证实了这一事实，即保护消费者的健康是立法者最关注的事项。除此之外，现代粮食立法，在与此领域最为先进的国家的立法结合起来并加以恰当的实施后，往往被视为是推动发展中国家粮食出口的有效手段之一。

46. 在此方面，粮食组织—卫生组织食物药典联合委员会占据了一个特别的地位。该委员会的工作对实在法产生的影响虽然是间接的，但正取得具体的成果。技术标准的逐步统一，各国规则的调和正逐渐地排除影响国际粮食贸易的技术障碍。虽然这一过程不可避免地带来了各种技术和法律上的困难，但已出现的趋势明确表明，各国的粮食法正在走向统一。这一趋势促进了生产者和消费者双方的利益，前者因此而有机会进入更广泛的市场，后者因此而有很大的选择余地，在他力所能及的价格范围内挑选食物品种。

47. 在粮食法方面，粮农组织为协调国际规则而作出了努力，并为此目的拟订和散发了各种经推荐的标准和业务手则等。它推动了各国通过法律规定，对粮食加以有效控制，而不必经过烦琐的行政安排，从而有效地利用了人力和经济资源。

48. 从这些目标出发，粮农组织收集和散发了立法方面的资料。它拥有一座中央资料库，目前藏有约12万5千份法律文本，按科目和国别编排索引。它应各政府的要求，提供法律材料，并发行期刊杂志，包括半年一期的《粮食和农业立法》期刊。

农业法律

49. 粮农组织收集并研究立法文件的汇编，向各成员国提供立法基础，使其能够根据一套统一和协调的原则，并同时考虑到影响粮食情况的各种社会、经济和科技发展来制定本国法律。这样，各国所制订的法律将保证对国内外市场的粮食供应将是适宜和卫生的。

50. 在此方面，粮农组织已经出版了好几份关于婴儿食品、儿童食品以及国际牛肉贸易等问题的立法研究报告。此外，粮农组织亦正对设立粮食部门联合企业的可行性进行研究，并研究这一新方案将给资金筹措、技术转让以及能为生产者提供更稳定安排的长期合同所能带来的优点。

51. 粮农组织还就诸如用水法（包括灌溉用水）、土地利用规划和农业用地的扩充等与粮食有关的问题提供了协助和资料。所有这些事项均与粮食生产有着直接或间接的关连。粮农组织的总目标是：保证粮农组织各成员国的各阶层人口都能获得最大数量的食物品种，并同时限制国内和国际上的不公平贸易，无论这种贸易在什么时候损害消费者利益或给国际商业设立障碍。

52. 最后，粮农组织还与联合国人权委员会以及其它致力于拟订有关享有食物的权利的国际文书的组织保持联系并进行合作。