



Distr.: General
21 July 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交食物权问题特别报告员 Hilal Elver 根据大会第 70/154 号决议提交的临时报告。

* A/72/150。



食物权问题特别报告员的临时报告

摘要

本报告是两份连续报告中的第一份，其重点是冲突局势中的食物权。特别报告员在她报告中结合背景情况介绍了目前受内部及国际冲突影响最大几个国家粮食严重无保障的严峻形势，并讨论了现行人权法和国际人道主义法的规范架构。尽管已有支配这两个法律领域的既定规则，但各种作战环境中的饥饿和饥荒给平民人口造成了大量伤亡和广泛苦难。特别报告员的一个主要目的是提高对以下问题的认识：现有规范和准则未获执行；一些国家和其他政治行为体未遵守现行规范；对食物权有直接影响的国际犯罪行为未得到处理。

目录

	页次
一. 概览	4
A. 导言	4
B. 饥荒的定义	5
C. 冲突作为饥荒一个原因	5
D. 冲突区当前粮食紧急状况	6
二. 旷日持久冲突对享有食物权的影响	7
A. 扰乱农业部门	7
B. 经济恶化	8
C. 故意破坏粮食安全	9
D. 对冲突环境中人道主义援助的限制	10
三. 面临风险最大群体	11
A. 弱势民众	11
B. 难民和境内流离失所者	12
四. 在冲突局势中保护食物权	13
A. 国际人权法	13
B. 国际人道主义法	16
C. 国际刑法：个人刑事责任	18
五. 结论和建议	20

一. 概览

A. 引言

1. 近年来，尽管全世界贫困和饥饿不断减少的消息令人鼓舞，但可悲的是，饥荒和人道主义紧急情况却出现回潮趋势。2017年3月10日，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员向安全理事会通报说，世界正面临着自联合国创设以来最大的人道主义危机。在这一非同寻常的发言之前，南苏丹部分地区已正式宣布发生饥荒，而秘书长则紧急呼吁采取行动防止饥荒蔓延。
2. 尼日利亚东北部、索马里、南苏丹和也门有超过2 000万民众正不同程度地面临破坏性的粮食不安全状况。¹在很大程度上多亏迅速和持续的人道主义反应，南苏丹的饥荒状况已经降级，而且另外三个国家迄今已避免了这种状况。不过，处于饥荒边缘的民众人数仍高得令人担忧。除了这四个特别严重的情势外，还有45个国家中约7 000万民众目前需要紧急粮食援助，比2015年增加了40%。²这些国家大都正在遭受旷日持久的危机或处于冲突后局势中。
3. 本报告是两份连续报告中的第一份。这份报告的重点是冲突局势中的食物权，而第二份将述及人道主义系统及其对包括气候相关情况在内自然灾害中粮食危机的反应。
4. 在结合背景情况介绍粮食严重无保障的严峻形势和冲突对食物权的影响后，特别报告员论述了现行人权法和国际人道主义法体系的规范架构，其中制定了详细规则以在战时保护民众生计。尽管已有支配这两个法律领域的既定规则，但饥饿仍在战区造成大量伤亡。
5. 特别报告员的目的在于讨论是否需要采取新的法律补救措施处理最基本人权之一食物权所受威胁。特别报告员对现有规范和准则未获执行、尤其是未能得到一些国家和其他政治行为体遵守的情况提出关切。她确认需要调整人权及国际人道主义法在当前长期冲突局势中的法律覆盖面，同时探究是否具备足够政治意愿去落实现有规范性结构，而如果没有，可以做些什么去克服这个缺陷。在当今的政治气候中，对于无视或违反那些旨在减轻战争给平民造成的食物权代价的法律标准和惯例规则的行为体，似乎并无任何不利后果。

¹ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2017-02-22/full-transcript-secretary-generals-joint-press-conference。

² 《2017年全球粮食危机报告》列出了正在遭受广泛或局部粮食不安全的以下国家：阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、伊拉克、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、尼日尔、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国(包括邻国境内的叙利亚难民)、乌干达、津巴布韦。

B. 饥荒的定义

6. 粮食安全阶段综合分类是对粮食不安全程度进行分类的一个标准化工具，使用五种不同类别确定形势的严重程度：最低，意味着 80% 以上的家庭能够满足基本粮食需求；恶劣，至少 20% 的家庭正在减少粮食消费而且无法保护自己的生计；危机，至少 20% 的家庭粮食消费存在重大缺口，导致高程度急性营养不良；紧急，即上一种情况变得突出；饥荒，就是整个人口或人口中某个群体绝对无法获得食物，可能在短期内导致死亡。³ 它还进一步把三个特征归因于饥荒：一个特定群体中至少 20% 的家庭面临极端食物短缺，没有应对能力；急性营养不良发生率超过 30%；死亡率超过每 10 000 居民中每天 2 人。粮食安全阶段综合分类中第三、第四和第五类(危机、紧急和饥荒)要求采取紧急行动。

C. 冲突作为饥荒一个原因

7. 虽然尼日利亚、索马里、南苏丹和也门境内的危机在性质上有很大差异，但它们的共同之处在于都源自冲突而且是人为的。除了自然灾害、人口增长、全球粮食供应冲击和治理薄弱等其他因素外，冲突是粮食紧急状况的一个主要原因，可最终导致饥荒。不过，这些因素中的任何一个都很少会单独造成饥荒；相反，饥荒是多种情势交织的产物而且反映了政治决策的影响。

8. 冲突可导致财产损失、社区应对能力被破坏和社会支持系统崩溃，从而引发粮食不安全状况。充足食物权可能会受到各种形式的危害，具体包括农业活动被打乱、粮食相关经济恶化以及冲突方故意破坏粮食供应和人道主义援助。这又会进而削弱抗御气候变化影响或粮食价格波动等其他冲击并从中恢复的应对能力。冲突还倾向于加重现有的不平等，使一些本已脆弱的社会阶层特别处于粮食不安全境地，并可导致大规模境内外流离失所。虽然这里将不作详细分析，但也必须认识到，粮食不安全往往加剧社会及政治动荡，进而可能导致冲突与饥饿的恶性循环。

9. 与普遍看法相反，战斗直接造成的伤亡通常只占冲突区死亡人数中一小部分，而大多数人实际上都死于饥饿和疾病。2008 年以来，全球急性营养不良率一直在上升。据联合国粮食及农业组织介绍，“生活在冲突和长期危机国家中营养不良民众的比例几乎比在其他发展中国家高三倍”。⁴ 2016 年，20 多个国家和地区超过 5 600 万人受到长期冲突的影响，遭受了严重的营养不良和紧急程度的粮食不安全。⁵ 2000 年以来，48% 的国内冲突都发生在非洲，而农村土地使用权是那里许多民众的生计基础。⁶

³ 粮食安全阶段综合分类全球伙伴，《粮食安全阶段综合分类技术手册 2.0 版：改善粮食安全决定的证据和标准》(2012 年，罗马)。

⁴ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，“和平与粮食安全：投资于复原力以在冲突中维持农村生计”(2016 年，罗马)，第 4 页。可参阅 www.fao.org/3/a-i5591e.pdf。

⁵ 粮农组织和世界粮食计划署(粮食署)，“旷日持久冲突造成严重饥饿惊人激增”(2016 年 7 月 29 日)。可参阅 www.fao.org/news/story/en/item/427423/icode/。

⁶ 粮农组织，“和平与粮食安全”。

D. 冲突区当前粮食紧急状况

10. 也门已是阿拉伯区域最贫穷的国家之一，自内战于 2015 年开始以来，急性营养不良率惊人上升。约 1 700 万也门人——人口的 60%——缺乏粮食保障，而 700 万人有饥荒和严重缺粮的危险，如不立即扩大紧急粮食援助方案，预计形势还会进一步恶化。⁷ 始于 4 月下旬的严重霍乱疫情正不成比例地影响到营养不良者并加剧了营养危机。随后，由于安全用水缺乏、环境卫生和个人卫生条件糟糕以及医疗保健系统几近崩溃，它已蔓延至全国大部分省份，造成至少 1 600 人丧生。⁸

11. 南苏丹 2013 年爆发的内战使这个数十年来因战争而贫困的国家脆弱的粮食安全形势严重恶化。估计目前有 550 万民众处于粮食安全阶段综合分类的第三类(危机)、第四类(紧急)和第五类(饥荒)状况。虽然 2017 年初宣布的饥荒状况已经降级，但在团结和琼格莱仍有 45 000 民众正面临着饥饿，除非他们获得持续的人道主义援助。全国形势也依然严峻，粮食不安全状况全面大幅度增加：每天挣扎寻找足够食物的民众人数已增至 600 万。7 月份青黄不接季节开始时，急性营养不良的情况预计也将进一步恶化。⁹

12. 尼日利亚东北部历来容易发生周期性粮食危机而且包含了该国最贫穷的一些联邦州。最近，当极端主义团体博科哈拉姆从先前所占领土撤退时，尼日利亚军队与该团体之间旷日持久战争影响的程度也变得显而易见。随着博科哈拉姆的退却，成千上万人被发现生活在类似饥荒的状态中。约 520 万民众严重缺乏粮食安全并需要紧急援助，而在博尔诺州和阿达马瓦那州一些地方已确认存在类似饥荒的情况，影响到约 50 000 民众。¹⁰ 还有一些地区仍处于博科哈拉姆控制之下，援助机构无法抵达，这意味着无从充分知晓被困人口面临的情况。

13. 在已遭受长期冲突、经济危机、恐怖主义团体青年党持续存在、长期干旱和缺水的索马里，自 2017 年初以来饥饿情况变得更加糟糕。约 670 万民众，即超过半数人口，正面临着紧迫的粮食不安全，其中 320 万人严重缺乏粮食保障。^{11,12}

⁷ 粮农组织，“也门情况报告：2017 年 7 月”。可参阅 www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAOYemen_sitrep_July2017.pdf。

⁸ 见 [http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpBriefingsLatest_en\)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument](http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpBriefingsLatest_en)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument)。

⁹ 粮食安全阶段综合分类全球伙伴，“粮食安全阶段综合分类在南苏丹：粮食安全状况依然严峻和普遍”，粮食安全阶段综合分类警报，第 8 号(2017 年 6 月 21 日)。可参阅 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IPC_Alert_8_SouthSudan_May2017.pdf。

¹⁰ 2017 年 7 月从人道主义事务协调厅收到的资料。

¹¹ 粮农组织，“情况报告：索马里”(2017 年 6 月 14 日)。可参阅 www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/896083/。

¹² 粮农组织，“需要加大力度和投入以遏止饥荒”(2017 年 7 月 6 日)。可参阅 www.fao.org/news/story/en/item/903719/icode/。

二. 旷日持久冲突对享有食物权的影响

14. 冲突以各种不同方式妨碍了食物权的享有，影响了粮食供应的可用性、可获性、适足性和可持续性。

A. 扰乱农业部门

15. 危机时期，农业在应对能力和生存方面发挥着极其重要的作用。它是全世界约 25 亿民众的依靠，而且也是目前许多遭受冲突国家人口的主要收入来源。^{13,14}

16. 冲突往往会限制农业活动，从而扰乱粮食生产并消耗种子储备。农民可能会由于行动受限或因为他们已经逃离或被强征到武装部队或民兵而无法劳作。作物经常遭到掠夺或摧毁，农业和渔业基础设施可能被严重损坏，而重要的农业投入可能难以取得。牧民和放牧者特别易遭生计损失，要么被迫放弃其牲畜，要么在携带牲畜时面对获取饲料和饮水的挑战。冲突还经常扰乱牲畜市场和兽医服务、阻断迁移路线并可能导致动物被杀。¹⁵

17. 在南苏丹，多达 95% 的人口依靠耕作、捕捞或放牧满足其食物及收入需求。¹⁶ 虽然该国在和平时期可以养活自己，但冲突已严重制约了作物生产。例如，2016 年中期，该国许多地方还都为当地人口生产了足够食物。¹⁷ 然而，暴力和大规模流离失所迫使农民在关键种植期间离开其田地，农作物被蓄意摧毁而牲畜则遭到掠夺。据估计，约 1.1 亿平方米土地受到地雷和战争遗留爆炸物的污染，而畜牧业部门在当前冲突期间已损失潜在国内生产总值 20 亿美元。¹⁸

18. 同样，尼日利亚东北部的博科哈拉姆叛乱严重破坏了该国一些主要粮食生长区，农民们出于安全原因都不下田。2015 年，尼日利亚东北部各主要作物生产比前四年产量平均下跌了 76%。¹⁹ 在农民仍然生产的地方，由于运输路线被毁坏和遭受伏击的风险，他们在抵达市场方面面临着严重困难。渔民因军事行动无法进入水域，而博科哈拉姆已将捕捞业作为一个关键收入来源加以霸占。在整个乍得湖地区，冲突已导致非洲一些最大的市场关闭，从而影响到牛、干鱼和农产品

¹³ 联合国贸易和发展会议，《2015 年商品与发展报告：小户农民与可持续商品开发》(2015 年，纽约和日内瓦)。可参阅 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d5_en.pdf。

¹⁴ 粮农组织，“和平与粮食安全”。

¹⁵ 粮农组织，“旷日持久危机中的畜牧业：畜牧业对受危机影响人口的复原力建设和粮食安全的重要性”(2016 年)。可参阅 www.fao.org/3/a-i6637e.pdf。

¹⁶ 粮农组织，“紧急情况中的粮农组织：南苏丹”(2017 年)。可参阅 [错误!超链接引用无效。](#)

¹⁷ The Conversation, “How South Sudan’s warlords triggered extreme hunger in a land of plenty” (1 March 2017)。可参阅 <http://theconversation.com/how-south-sudans-warlords-triggered-extreme-hunger-in-a-land-of-plenty-73380>。

¹⁸ 粮农组织，“和平与粮食安全”。

¹⁹ Mustapha Muhammad, “Boko Haram insurgency gnawing at Nigeria’s food supply”, 4 February 2015。可参阅 www.pressreader.com/nigeria/thisday/20150204/281938836333077。

跨境贸易。²⁰ 该区域当地农业系统因耕种及灌溉设施遭到摧毁而被打乱；而危机正在加剧已面临的周期性干旱和洪水相关挑战。²¹

19. 2016年，也门遭遇了30%的农业产出缩减，而捕捞业则减少了70%。²² 由于冲突，农田使用及推广服务情况继续恶化，而对陆海空集散地的封锁正在对渔业出口部门产生严重影响。哈杰、塔伊兹和荷台达南部沿海地区的捕捞已完全停止，而大多数渔民都失去了其谋生机会。与此同时，由于人口购买力恶化和对昂贵进口禽类输入品的依赖，家禽部门正处于崩溃边缘。²³

20. 冲突之前，阿拉伯叙利亚共和国是该区域粮食生产方面唯一自给自足的国家，其中约40%的生计与农业有关。起义军事化致使许多先前从事农业工作的人成为战争经济的一部分。²⁴ 战争导致许多农业基础设施被摧毁，而冲突持续时间越长，恢复农业能力的代价就会越高。生产方面已损失约160亿美元，同时损失的还有农业部门中被损坏及摧毁的资产和基础设施。²⁵

21. 在旷日持久的危机中，农业资产和应对能力可能会受到如此严重的侵蚀，以至家庭由于变卖耕种设备、失去牲畜或无法收回遗弃田地等原因而无力恢复其耕作活动，从而使他们深陷贫穷。有时候，暴力甚至可将农业资产变为一种负资产，例如吸引民兵劫掠和暴力袭击。一些社区甚至可能因害怕招致袭击而拒绝人道主义援助口粮。²⁶

B. 经济恶化

22. 冲突也可严重影响家庭收入及购买力。大规模失业和社会服务崩溃会限制获得食物的能力，而货币贬值、价格通胀、市场中断以及短缺所致对昂贵进口食物的依赖，可能会使基本食品价格高得令人生畏。

²⁰ Oxfam, “Lake Chad’s unseen crisis: voices of refugees and internally displaced people from Niger and Nigeria” (2016)。可参阅 www.oxfam.org.hk/filemgr/5167/bn-lake-chad-refugees-idps-190816-en.pdf。

²¹ 粮农组织，“情况报告：乍得湖流域”(2017年4月)。可参阅 www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/879537/。

²² 粮农组织，《2016年人道主义呼吁中的粮农组织：拯救生计挽救生命》(2016年)。可参阅 www.fao.org/3/a-i5320e.pdf。

²³ 粮农组织，“也门情况报告：2017年7月”。

²⁴ Carnegie Endowment for International Peace, “Food insecurity in war-torn Syria: from decades of self-sufficiency to food dependence” (2015)。可参阅 <http://carnegieendowment.org/2015/06/04/food-insecurity-in-war-torn-syria-from-decades-of-self-sufficiency-to-food-dependence-pub-60320>。

²⁵ 粮农组织，《计算代价：六年危机后的叙利亚农业》(2017年)。可参阅 www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO_SYRIADamageandLossReport.pdf。

²⁶ 长期危机中粮食不安全问题高级别专家论坛，“农业、冲突与稳定：呼吁在农业和粮食及营养安全方面重新重视保护和冲突敏感的方案拟订”(2012年)。可参阅 www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Agriculture-Conflict-Stability_Lautze_01.pdf。

23. 在已遭受长期发展不足的也门，冲突进一步造成了严重的经济衰退。2017年初，估计所有家庭中四分之三都在遭遇购买力的大幅度降低。²⁷ 2016年，国内生产总值下降约8%，而贫穷率则翻了一番，达到62%。社会支持机制几乎停摆，而公务员薪金仍数月不付。²⁸ 对行动自由的限制进一步剥夺了人们谋生的机会。该国许多最脆弱民众依靠现金援助满足他们的基本需求。²⁹

24. 也门超过90%的主食依靠进口。2015年以来，海军封锁、围绕亚丁港的战事和对荷台达港的空袭使进口严重减少，导致基本食品价格通胀惊人。

25. 冲突也重创了南苏丹经济。战事影响了主要收入来源石油的生产并吓跑了外国投资者。数十万工人因战事而流离失所。食品价格高涨而农业生产低迷正在使情况不断恶化。严重的通货膨胀导致该国货币价值在过去一年下跌800%，使许多家庭买不起食物。³⁰

26. 在索马里，冲突加上旱情导致贸易中断和粮价高涨。在尼日利亚，因冲突加剧和全球油价下跌而恶化的农产品稀缺状况造成货币贬值，导致粮食价格几乎翻了一番。³¹ 据粮食署介绍，在阿拉伯叙利亚共和国，粮食价格比危机前高出八倍，而且许多市场被有势力的行为体控制，导致食物价格猛涨，尤其是在被围困城市。

C. 故意破坏粮食安全

27. 在许多情况下，武装冲突各方都不愿履行其责任确保包括粮食在内基本服务及货物的准入。他们甚至出于政治或军事原因故意破坏平民粮食安全，蓄意以市场和港口为打击目标，劫掠或围困社区，以求造成困苦和饥馑。他们还可能故意阻挠人道主义机构的通行和运作。

28. 在阿拉伯叙利亚共和国，政府部队以面包店为攻击目标的情况在阿勒颇和霍姆斯已被广泛记录。旨在限制获取粮食和其他关键用品的机会的围困也被用作一种战争武器。2016年初，联合国认为阿拉伯叙利亚共和国有15个城镇约400 000平民生活在围困之中，³² 而前秘书长警告说，把饥馑用作武器构成了一种战争罪。2016年10月，阿勒颇250 000居民遭到围困和轰炸，而政府拒绝了联合国交付援助的请求。

²⁷ 粮农组织、联合国儿童基金会和粮食署，“由于也门粮食危机恶化，联合国机构呼吁紧急援助以避免灾难”（2017年2月10日）。

²⁸ 粮食署，“特别关注：也门——冲突所致公共部门危机对也门粮食安全意味着什么？”（2016年11月）。可参阅 http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp288497.pdf?_ga=2.1525689.942202997.1500039309-1097001122.1462973308。

²⁹ 全球保护群组，“简报：尼日利亚、南苏丹、索马里和也门正面临饥荒或可信的饥荒风险”（2017年4月）。可参阅 www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/alerts/gpc_briefing-note_four-famines.pdf。

³⁰ The Conversation, “How South Sudan’s warlord’s triggered extreme hunger in a land of plenty”。

³¹ Oxfam, “Lake Chad’s unseen crisis”。

³² Martin Chulov, “Starvation in Syria remains weapon of war despite partial ceasefire”, *Guardian*, 8 April 2016。

29. 在也门，一些省份中的围困使平民无法获得主要食品。该国第二大城市塔伊兹被胡塞战斗人员围困了一年多，供应路线被阻断并导致粮食严重短缺。联军开展的空袭也以该国农业部门为目标。农业和灌溉部在该国各地发现了 357 个轰炸目标，其中包括农场、动物、水基础设施、食品店、农贸市场和食品卡车。³³

30. 在南苏丹，联合国报告说，人道主义车队和仓库一再受到攻击。³⁴ 在 2 月，武装团体掠夺了琼格莱北部一个国际非政府组织的仓库，而该组织是这个地区唯一的粮食分发机构。在尼日利亚东北部也广泛报告说，博科哈拉姆拒绝运送粮食援助的车辆通过并窃取其补给物资。³⁵ 在阿拉伯叙利亚共和国，自冲突开始以来，政府严厉限制人道主义机构的救济努力。它只允许注册机构开展救济业务，而且限制了授予国际工作人员的签证数量并限制了他们的行动。³⁶

D. 对冲突环境中人道主义援助的限制

31. 可提供重要生命线支持的人道主义粮食援助反应，常常会面对妨碍粮食援助有效交付的严重政治、安全和基础设施相关障碍。

32. 遭受长期冲突的国家往往特别脆弱，而且治理不善和基础设施薄弱，这种情况妨碍了粮食援助的有效协调和交付。政治势力的干扰和繁琐的谈判也可能减缓人道主义反应。2001 年 9 月 11 日事件后，反恐政策使得与某些政治行为体关于获得粮食无保障地区准入权问题的谈判变得复杂，例如就像在索马里和阿拉伯叙利亚共和国。

33. 人道主义援助的交付也可能受到战事的严重阻碍。例如，2017 年 4 月，南苏丹 100 名援助人员因正在发生的敌对行动而被迫搬迁之事，就妨碍了向 180 000 民众交付援助。在尼日利亚东北部，博科哈拉姆的袭击和针对该团体的军事行动继续限制着人道主义援助准入，而估计仍有 700 000 民众极难获得援助。地雷和简易爆炸装置的存在使通行进一步受限。

34. 在阿拉伯叙利亚共和国和也门，围困阻止了对受影响城市的定期和持续人道主义交付。不过，人道主义机构仍继续努力通过各种方式提供拯救生命的援助，

³³ Robert Fisk, "Saudi Arabia 'deliberately targeting impoverished Yemen's farms and agricultural industry'", *Independent*, 23 October 2016.

³⁴ 见人道主义事务协调厅，“南苏丹：人道主义协调员谴责对六名援助人员的杀害”，2017 年 3 月 26 日。可参阅 <http://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-coordinator-condemns-killing-six-aid-workers>。

³⁵ 见 “UN: World facing greatest humanitarian crisis since 1945”, BBC News, 11 March 2017. 可参阅 www.bbc.com/news/world-africa-39238808。

³⁶ Internal Displacement Monitoring Centre, "Syria: forsaken IDPs adrift inside a fragmenting State"(21 October 2014)。可参阅 <http://www.internaldisplacement.org/syria-forsaken-idps-adrift-inside-a-fragmenting-state>。

例如在道路不太安全情况下使用空投，或可行时在无法建立长期存在的地区部署快速反应小组。³⁷

三. 面临风险最大群体

A. 弱势民众

35. 冲突经常强化现有的社会不平等并加剧弱势群体遭遇的人权被剥夺情况，其中包括食物权。冲突时期，处于不利地位的群体，例如五岁以下儿童、孤儿、妊娠及哺乳妇女、女性户主家庭、难民及境内流离失所者、老年人、残疾人、少数族裔和遭受社会排斥已被边缘化社区，往往较少有机会获得资源而且应对能力最低，使他们面对饮食不足的风险最为脆弱。牧民、游牧民族和土著社区也很脆弱，冲突会影响到他们使用土地、捕捞及狩猎资源的机会。最后，世界各地妇女和女童已经面临着许多植根于传统习俗及法律的不平等，这种情况制约了她们使用资源的机会并影响了她们的粮食安全和营养。^{38,39}

36. 据粮食署介绍，也门有约 330 万名儿童和妊娠或哺乳妇女急性营养不良，同时估计有 462 000 名五岁以下儿童患有急性营养不良。由于免疫系统较弱、营养摄入不足和生活条件不卫生，儿童还特别容易感染霍乱。⁴⁰

37. 在南苏丹，估计有 276 000 名儿童和近三分之一妊娠及哺乳妇女营养不良。⁴¹ 在索马里，人们为寻找食物、饮水和住所被迫徒步数百英里，而妇女和儿童特别受到影响。估计约 275 000 名儿童患有急性营养不良，使他们死于正在全国蔓延的霍乱和麻疹等疾病的可能性高达九倍。⁴² 边缘化群体被排除在粮食援助之外或援助被没收的情况也得到了见证，而历来遭受社会排斥的一些部落特别受到影响。在尼日利亚东北部，预计 2017 年将有 450 000 名儿童患上急性营养不良而且得不到专门治疗，其中五分之一可能死亡。⁴³

38. 随着上述四国粮食不安全状况加剧，受影响人口在寻求食物和医疗时，越来越多地曝露于人身威胁、家人分离、进一步边缘化、性别暴力和袭击的危险。极端的粮食不安全正在迫使人们转向消极应对机制，包括定量用餐或跳餐、乞讨、

³⁷ 见 www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%202017%20High%20Level%20Event%20on%20Famine%20Prevention%20and%20Response%2016%20June%202017.pdf。

³⁸ 全球保护群组，“简报”。

³⁹ 粮农组织和亚洲开发银行，《性别平等与粮食安全：增强妇女权能作为一种消除饥饿的工具》（2013 年，菲律宾曼达卢永市）。可参阅 www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf。

⁴⁰ 全球保护群组，“简报”。

⁴¹ 联合国新闻报道中心，“粮食不安全威胁着也门、南苏丹、尼日利亚和索马里的儿童”（2017 年 6 月 23 日）。可参阅 www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/06/food-insecurity-threatens-children-in-yemen-south-sudan-nigeria-and-somalia-unicef/。

⁴² 同上。

⁴³ 同上。

早婚、童工、儿童被招募和性交易换取食物。取得关于粮食援助可用性和可获性信息的渠道也受到限制，使脆弱群体面临更大的剥削和虐待风险。⁴⁴

B. 难民和境内流离失所者

39. 冲突的主要影响之一是境内和跨境两类流离失所。流离失所程度目前处于自记录开始以来的最高水平。世界各地共有 6 560 万民众被迫离开家园，其中包括 2 250 万难民。每天约有 28 300 人因冲突或迫害而被迫逃离。⁴⁵ 粮食署进行的一项研究发现，粮食不安全程度最高且伴有武装冲突的国家，向外移徙的难民最多。⁴⁶

40. 那些逃离冲突的人往往被迫留下其资产，而经济独立可能因交通费用、在收容国不多的收入机会和有限的权利而受到妨碍。收容社区也可能经历粮食供应紧张，尤其是如果它们已在面临经济不稳定。在大规模流离失所情况下，人道主义机构往往无法充分满足粮食需求，以至流离失所社区陷入困境。

41. 当今受影响最严重的人口包括在伊拉克、尼日利亚东北部、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的那些民众。在阿拉伯叙利亚共和国境内，自七年前冲突开始以来有 630 万民众流离失所并有 500 万逃至邻国。大部分难民生活在城市或城郊社区，并有许多已陷入贫穷之中，而且无法确保获得足够食物。⁴⁷

42. 叙利亚人道主义危机的庞大规模已超出了援助机构的能力。2014 年末，粮食署因资金严重短缺而被迫缩减业务。⁴⁸ 不断流入的难民也加重了收容国的负担，特别是在难民约占人口 25% 的黎巴嫩。在已收容数以千计境内流离失所者和其他难民的伊拉克，政府竭力向叙利亚难民提供援助。居住在约旦、黎巴嫩和土耳其的叙利亚人主要依赖外部援助和低薪零工，而不断恶化的条件刺激着成千上万人冒险前往欧洲。⁴⁹

43. 据粮食署介绍，也门约有 310 万民众在境内流离失所。据人口流动问题工作队报告，不断恶化的状况迫使约 100 万离乡背井的人重返饱受冲突蹂躏地区，主要原因是食物短缺和营养不良，而据称在流离失所者生活地区中，有 84% 都广泛存在这种情况。收入缺乏、食品价格高涨和地理距离过大都是妨碍流离失所者获得食物的因素。⁵⁰

⁴⁴ 全球保护群组，“简报”。

⁴⁵ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“数字一览”。可参阅 www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html。

⁴⁶ 粮食署，“出走的根源：粮食安全、冲突和国际移民”(2017 年)。可参阅 <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000015358/download/>。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 粮食署“资金短缺迫使粮食署宣布削减对叙利亚的粮食援助行动”(2014 年 9 月 18 日)。

⁴⁹ 粮食署，“出走的根源”。

⁵⁰ 国际移民组织和难民署，“对也门对境内流离失所者、回返者和收容社区的多群组需求评估：人口流动问题工作队”(2017 年 2 月 21 日)。可参阅 <http://reliefweb.int/report/yemen/multi-cluster-needs-assessment-idps-returnees-and-host-communities-yemen-task-force>。

44. 尼日利亚东北部不断恶化的暴力冲突也在向喀麦隆、乍得和尼日尔境内蔓延，已导致 270 万民众流离失所，并迫使 210 000 名尼日利亚人在邻国成为难民。⁵¹ 由于政府政策加上通行困难，人道主义援助主要重点在正式营地，通常不包括与收容者生活在一起的那些人。贫困的收容社区已在遭受长期的发展不足和气候变化的致弱效应，现又被迫承受极大压力，急需援助。^{52,53} 与此同时，严重的资金缺口迫使粮食署开始减少口粮，而且如果无法提供适当水平的援助，粮食安全形势恐怕还将进一步恶化。⁵⁴

四. 在冲突局势中保护食物权

45. 近几十年来，国际人道主义应急系统在减少冲突对粮食安全负面影响和降低死亡人数方面至关重要。在国家本身不能或不愿满足其人口基本需求的情况下，紧急援助在填补空白方面发挥着关键作用。在当今的许多冲突中，人道主义系统实质上是按要求接管国家和冲突方的一些基本职能。然而应当重申，首先是国家和冲突方必须承担它们在适用法律框架下的责任，在粮食不安全的紧急情况中确保食物权。

46. 国际法的若干分支，包括人权法、国际人道主义法和国际刑法，都载有适用于冲突局势中充足食物权的规范。

A. 国际人权法

1. 在冲突局势中的适用性

47. 传统上，国际人权法与国际人道主义法之间的主要区别在于前者适用于正常与和平局势，而后者适用于冲突局势。不过，现在广泛认识到，由于国际人权法在两种局势中都适用，这一区分属于误导。⁵⁵

48. 人权事务委员会确认，《公民权利和政治权利国际公约》对国际和非国际冲突都具适用性。它在关于《公约》缔约国应承担的一般法律义务的性质的第 31(2004)号一般性意见中，确认国际人道主义法与国际人权法相互补充而不是相互排斥。具体到武装冲突期间，经济、社会及文化权利的适用性也得到了依据《联合国宪章》所载规定和人权机构授权设立的各种机构的国际实践的承认和确认。⁵⁶

⁵¹ 难民署，“难民署在尼日利亚东北部大规模回返中加大支助规模”(2017 年 6 月 1 日)。可参阅 www.unhcr.org/news/press/2017/6/593013454/unhcr-steps-support-amidst-large-scale-returns-northeast-nigeria.html。

⁵² Oxfam, “Lake Chad’s unseen crisis”。

⁵³ 粮农组织，“情况报告：乍得湖流域”。

⁵⁴ 粮食署，“乍得湖流域不安全：区域影响”，情况报告第 25 号(2017 年 4 月 30 日)。

⁵⁵ 人权高专办，《在武装冲突中对人权的国际法律保护》(2011 年，纽约和日内瓦)。可参阅 www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict.pdf。

⁵⁶ Gilles Giacca, *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflicts* (Oxford, Oxford University Press, 2014)。

49. 虽然《公民权利和政治权利国际公约》含有一项克减条款，允许各国在公共紧急情况下限制某些权利的享有，但《经济、社会及文化权利国际公约》却不含此条款。人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会确认它在任何时候都适用，包括在冲突和一般紧急情况时。⁵⁷

50. 在其关于缔约国义务的性质第 3(1990)号一般性意见中，经济、社会及文化权利委员会申明，确保至少满足权利的最低基本水平是国家的一项核心义务。这一概念在其关于享有能达到的最高标准身心健康的权利的第 14(2000)号一般性意见及其关于饮水权的第 15(2002)号一般性意见中得到了进一步阐述，从而确认了这些核心权利不可克减的性质。

2. 在冲突局势中保护食物权

51. 获得充足食物的人权是一项核心权利，对享受所有其他人权都不可或缺。本着《世界人权宣言》的精神，《经济、社会及文化权利国际公约》第 11 条规定了充足食物权的范围，并将其定为一项具法律约束力的国家义务，作为适当生活水平的一部分。

52. 第 11 条还特别确认“人人享有免于饥饿的基本权利”，这就进一步向各国施加了一项义务，必须在任何情况下都确保“至少满足”这一权利的“最低基本水平”。⁵⁸ 免于饥饿被公认为习惯国际法的一部分，这使其对所有国家均具约束力，而无论它们是否为《公约》缔约方。

53. 在食物权和其他经济、社会及文化权利方面，国家义务分为三类，即尊重、保护和落实这些权利的义务。⁵⁹ 如本文所强调，冲突期间忽视食物权可能导致人权受到进一步侵犯，甚至造成进一步冲突。各国负有义务不干涉个人对其经济及社会权利的享有，其中包括食物权，而且还有义务保护这些权利免受包括武装团体在内的第三方的干扰。

54. 就权利的落实和逐步实现而言，各国不能搁置经济及社会权利核心内容的实现或将其推迟至和平时期，而必须在冲突时期继续采取审慎和针对性步骤，为落实这些权利使用一切适当手段，因为倒退措施仍被禁止。

55. 对歧视的禁止仍保持不变。事实上，当紧急情况致使倒退措施风险增大时，不歧视原则就变得更为关键。特别是各国应消除与粮食政策有关的歧视性法律和做法，并仍有义务采取措施优先保护面临风险最大的那些人。⁶⁰

56. 在其关于充足食物权的第 12(1999)号一般性意见中，经济、社会及文化权利委员会提供了对这项权利规定的一个全面解释，包括其规范性内容和国家的义务。

⁵⁷ 人权事务委员会，关于紧急状态期间克减《公约》规定的第 29(2001)号一般性意见，第 3 段；以及 E/2015/59，第 12 段。

⁵⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段。

⁵⁹ 见经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见。

⁶⁰ E/2015/59，第 31-32 段。

委员会在其中区分了缔约国无能力和无意愿遵守规定的情况，而这在冲突局势中是一个有用的区分。一个缔约国若声称它无能力落实食物权，则该国就要负责证明不但内部资源限制使之不可能提供粮食，而且也已为寻求国际支持作出了一切努力。不能证明这一点就表明并无意愿，从而构成了违反《经济、社会及文化权利国际公约》的行为。同样，在该一般性意见第 19 段，委员会澄清说，通过国家或其他未受国家充分监管之实体的直接行动“在国内冲突或其他紧急情况下阻碍人道主义粮食援助的提供”，被认为是一种侵犯充足食物权的行为。⁶¹

57. 除了《经济、社会及文化权利国际公约》具法律约束力的各项原则外，还有若干不具约束力的原则和协定也强调了国家和国际社会在冲突局势中维护粮食安全的责任。

58. 《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》⁶² 援引了人道主义法并重申，绝不应将食物用作施加政治和经济压力的工具，而且各国应满足平民人口的需求，包括在武装冲突和占领局势中获取食物的机会。

59. 准则 15 详细阐述了紧急情况下国际粮食援助的概念，而无论紧急情况是冲突还是自然灾害导致。在此情况下，捐助国应确保其粮食援助政策支持受援国实现粮食安全的国家努力，而且确保提供援助的方式考虑到了食物安全、不扰乱当地粮食生产的重要性以及受援人口的营养和膳食需求及文化。粮食援助应有明确的撤出战略与之配套并避免造成依赖关系。捐助方应推动增加利用本地和区域商业市场以在易发生饥荒情况下满足粮食需求，从而帮助减少对粮食援助的依赖。

60. 国际粮食援助交易应以符合粮农组织《剩余处置和咨询义务原则》以及《粮食援助公约》和《农业协议》的方式进行。紧急情况下国际粮食援助的提供应特别考虑到受援国的长期恢复及发展目标，并应尊重普遍公认的人道主义原则(见准则 15.2)。需求评估以及对提供粮食援助的规划、监测和评价，应以参与方式和在与国家及地方层面受援政府密切协作的情况下进行(见准则 15.5)。

61. 世界粮食安全委员会认识到事实上旷日持久危机需要特别关注而且此类背景中的适当反应措施不同于短期危机或非危机动态背景中需要的那些措施，并因此制定了《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》。⁶³ 该《框架》于 2015 年 10 月得到粮农组织成员国的认可。虽然该《框架》属于自愿且无约束力，但它借鉴了一批广泛认可的国际及区域文书和全球框架，其中包括可持续发展目标。这是为减轻长期危机期间粮食安全及营养所受威胁而首次形成的一项全球共识。它旨在建立应对能力、适应具体挑战和帮助解决根本原因，从而改善受长期危机影响或面临这种风险的人口的处境。该《框架》以 11 项原则为基础，其中包括满足迫切的人道主义需求和建立有应对能力的生计；增强妇女及女童权能和促进性

⁶¹ 同上。

⁶² 见 www.fao.org/3/a-y7937e.pdf。

⁶³ 见 www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/FFA/CFS_FFA_Final_Draft_Ver2_EN.pdf。

别平等；加强国家自主、参与、协调和问责；帮助解决根本原因；通过粮食安全和营养建设和平。

B. 国际人道主义法

62. 国际人道主义法是一套旨在限制武装冲突对平民不利影响的规则。基于区分、相称和预防原则的三项主要规则目的在于保护未参加敌对行动的人。

63. 虽然国际人道主义法未提及“食物权”本身，但其许多规定都是为了确保武装冲突期间民众不被剥夺获取食物的机会。国际人道主义法应被视为武装冲突时期保护民众生计及其获取食物机会的一个不可缺少的具体法律框架。⁶⁴

64. 国际人道主义法和国际人权法应被视为在武装冲突局势中保护经济及社会权利方面相辅相成。国际人道主义法不同于国际人权法之处在于其义务明确对国家和非国家行为体都具约束力。⁶⁵ 它还进一步要求武装冲突各方立即而不是像在人权法中那样逐步执行相关规则。正如《经济、社会及文化权利国际公约》中最低核心义务被认为不可克减一样，国际人道主义法的规则在武装冲突时期也不可被减损。

65. 《1949年日内瓦四公约》和1977年的两项《附加议定书》规定了国际人道主义法的主要规则。国际人道主义法含有与食物有关的预防性规定。它禁止将饥饿用作战争武器，禁止摧毁作物、粮食、水井和其他对平民生存必不可少的物体，并禁止强迫流离失所。

66. 如果预防无效而营养不良和饥饿泛滥，支配人道主义援助的规则就变得适用，因为其主要目的就是保障为有需要民众开展的救济工作。⁶⁶ 拒绝或阻断人道主义援助的行为也为国际人道主义法所禁止。国际人道主义法中所有这些都与食物有关的规定都将在下文更详细述及。

67. 国际人道主义法区分国际和非国际战争。《1949年日内瓦四公约》和《第一附加议定书》适用于国际武装冲突，包括正在阿拉伯叙利亚共和国和也门境内发生的冲突，而《第二附加议定书》则适用于包括南苏丹内战在内的非国际冲突。《日内瓦四公约》的共同第3条和习惯国际人道主义法适用于所有战争。区分平民和战斗人员的义务是《附加议定书》的一个关键特征。

68. 国际人道主义法的许多规定已被接受为习惯法，对所有各方均具约束力，而无论一个国家是否为《附加议定书》的缔约方。红十字国际委员会对习惯国际人

⁶⁴ Jelana Pejic, “The right to food in situations of armed conflict: the legal framework”, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, No. 844 (December 2001), pp. 1097-1109.

⁶⁵ 关于国际人权义务，在不断演进的实践中日益认为，某些情况下非国家行为体也可受国际人权法约束，并可自愿或非自愿地承担尊重、保护和落实人权的义务。

⁶⁶ 关于国际武装冲突中人道主义援助的规则，见《关于战时保护平民之日内瓦公约》第23、第30和第142条以及《第一附加议定书》第70(1)条。

道主义法进行了一次研究，并确定了来自通行惯例而且它认为目前已被接受为法律并独立于条约存在的 161 项规则——其中 149 项也适用于非国际战争。⁶⁷

69. 有不少规则适用于特定类别的人，以确保向那些无法养活自己的人提供充足食物。这些包括战俘、被关押和被拘留平民。为妇女和儿童制定了特别的规定。不利区分也在禁止之列，其含义是明确允许有时甚至是要求给予基于具体需要的优待。⁶⁸

1. 禁止作为作战方法使平民陷于饥饿

70. 在国际⁶⁹和非国际武装冲突中，都无条件禁止作为作战方法使平民陷于饥饿。⁷⁰ 国际人道主义法规定，禁止“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”。⁷¹

71. 根据红十字国际委员会关于习惯国际人道主义法的研究，这些禁令通常也被认为是习惯国际法的规则，适用于所有类型的武装冲突。⁷² 该研究表明，不仅在剥夺食物来源及供应造成饥饿时，而且在拒绝食物准入导致饥饿时，禁令都遭到了违反。⁷³ 第 54 条禁止对包括食物在内平民居民生存不可缺少的物体进行攻击、破坏、移动或使其失去效用。

72. 根据国际刑法，故意使平民陷于饥饿可构成战争罪，这将在下文关于个人责任的一节中讨论。

2. 禁止强迫流离失所

73. 流离失所是武装冲突时期助长饥饿和饥馑的一个主要因素。《关于战时保护平民之日内瓦公约》第 49 条和《第二附加议定书》第 17 条都禁止强迫流离失所。必须采取一切可能的措施确保向平民提供满意的住宿、卫生、医疗、安全和营养条件而且家庭成员不被分离。根据《国际刑事法院罗马规约》，非法造成流离失所在国际和非国际武装冲突中都构成战争罪。⁷⁴

⁶⁷ International Committee of the Red Cross, “Customary international humanitarian law”。可参阅 <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>。

⁶⁸ 见《关于战俘待遇之日内瓦公约》第 20 和第 26 条。

⁶⁹ 见《第一附加议定书》第 54(1)条。

⁷⁰ 见《第二附加议定书》第 14 条。

⁷¹ 见《第一附加议定书》第 54(1)条和《第二附加议定书》第 14 条。

⁷² 见关于饥饿作为作战方法的规则 53 和关于攻击平民人口生存所不可缺少的物体的规则 54。

⁷³ ICRC, “Rule 53: starvation as a method of warfare”。可参阅 https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule53。

⁷⁴ 见第 8 条，第 2(a)(七)和(b)(八)款。

3. 拒绝或阻断人道主义援助⁷⁵

74. 支配人道主义援助的原则和规则对于在武装冲突局势中保护食物权至关重要。根据大会第 46/182 号决议，“必须按照人道、中立、公正的原则提供人道主义援助”。

75. 武装冲突各方对于满足其控制下人口包括食物和饮水在内的需求负有首要责任。冲突各方若无法满足这些需求，就必须允许和协助公正人道主义机构努力开展救济行动，具体包括授予自由通行权。在《关于战时保护平民之日内瓦公约》(第 55 和第 59 条)和《第一附加议定书》(第 68-71 条)之下还有关于对被占领土内平民救济援助的一系列规定。2014 年，红十字国际委员会发表了一份关于人道主义援助准入的有用文件，其中概述了确定人道主义援助准入相关义务的各种分析步骤。⁷⁶

76. 各国被要求为孕妇和儿童等特定类别的民众授予人道主义援助自由通行权，即使这些人属于敌国或非国家敌对方。⁷⁷ 《第一附加议定书》第 70(1)条将这一覆盖范围扩大到了所有平民。

77. 除了可信的军事必要性理由等特殊情况下，各国不得拒绝允许提供食物。军事必要性论点的援引只能对人道主义援助准入进行调节，而不是明确禁止一个公正人道主义组织在某些地区开展业务的可能性。此外，军事必要性的援引只能是临时和在具体地理范围之内限制人道主义援助。拒绝通行将构成公然侵犯食物权和生命权的行为，尤其是如果平民因此死于饥饿。根据《罗马规约》第 8 条第 2(b)(二十五)款，故意阻碍提供救济物品的行为被列为战争罪。

78. 在国际武装冲突中，存在着规范向冲突一方控制下领土上平民提供基本救济物品的具体规则。⁷⁸ 在国际和非国际武装冲突中，都必须有代表接受国对人道主义援助给予的同意，而这就引发了关于解决国家主权与紧急人道主义救济之间紧张关系的辩论。

C. 国际刑法：个人刑事责任

79. 个人刑事责任对于确保违反国际人权法及人道主义法的行为被追究责任至关重要。某些粗暴或严重违反国际人权及人道主义法的行为被国际社会认为具有如此严重的性质，以至于这些行为受到了国际刑法的规管，对个人施加了刑事责

⁷⁵ 战争时期人道主义粮食援助应区别于和平时期粮食援助(见 E/CN.4/2002/58 号文件)。

⁷⁶ ICRC, “ICRC Q&A and lexicon on humanitarian access” (2014)。可参阅 www.icrc.org/eng/assets/files/2014/icrc-q-and-a-lexicon-on-humanitarian-access-06-2014.pdf。

⁷⁷ 见《关于战时保护平民之日内瓦公约》第 23 条。

⁷⁸ 这些规则主要见于《第一附加议定书》第 70 和第 71 条以及《关于战时保护平民之日内瓦公约》。适用于非国际武装冲突的国际人道主义法规则主要见于《日内瓦四公约》共同第 3 条、《第二附加议定书》第 18(2)条和习惯国际人道主义法(见《武装冲突局势中的人道主义援助准入：国际规范框架手册》，第 2 版，2014 年 12 月)。

任。这些罪行不仅可在国内也可在国际起诉。《罗马规约》第 5 条提供了灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪这些相关国际罪行的最完整和最新定义。

80. 虽然历史上曾允许国家把饥馑和饥荒用作战争手段，但现在国际社会广泛公认，国际法禁止蓄意造成饥荒和强迫饥馑。不幸的是，尽管有此共识，这种情况仍在发生。

81. 当前阿富汗、中非共和国、伊拉克、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门以及其他几个国家境内的冲突正日复一日地削弱着粮食安全和食物权。⁷⁹ 在一些情况下，国家及其对手利用食物作为打击对立团体的武器，摧毁或毒害作物、阻断救济物品和将民众驱离其家园以期剥夺他们的生计。在其他一些情况下，妇女、儿童、被拘留者和战俘等弱势群体会遭到忽视或被迫挨饿。这种行为不一定导致对食物权的侵犯，但可能构成战争罪、危害人类罪或种族灭绝罪，从而产生国际刑法规定的个人责任。

1. 《罗马规约》下有关罪行的定义

82. 除列举具体罪行外，《罗马规约》第 7 条以某种开放的方式界定了危害人类罪，而该定义可解释为包括饥荒：“故意造成重大痛苦，或对人体或身心健康造成严重伤害的其他性质相同的不人道行为”。虽然这些行为必须发生在一种非常恶劣的情势中，其中的饥馑系由官方所采取政策及做法导致，但武装冲突并非一个先决条件。⁸⁰

83. 危害人类罪有两个组成部分：首先，被告必须故意实施完成具体犯行所必要的行为；其次，这种行为必须是作为针对平民人口“广泛和系统攻击”的一部分而犯下。饥荒自动满足了第二项要求，因为它从定义上说就是广泛和系统的。不过，满足第一项要求则较难。

84. 在所有类型冲突中，蓄意使用饥饿作为武器都被明确禁止，但根据《罗马规约》第 8(2)(b)(二十五)条，它仅在国际武装冲突中被列为战争罪。第 8 条区分了国际武装冲突与非国际武装冲突。在两种类型的冲突中，根据《罗马规约》可受惩罚的行为基本上、但不总是完全相同。虽然对某些战争罪行加以区分在法律上是合理的，但情况并非总是如此。实际上，有些“严重违反法律和惯例”的行为在国际武装冲突和非国际武装冲突中都被认为构成了国际法规定的战争罪，但《罗马规约》却只在国际武装冲突中对其明确加以惩罚。这种疏忽的一个典型例子就是蓄意把陷平民于饥饿用作战争手段的罪行。这一疏忽应被纠正。

2. 作为国际罪行的饥荒

85. 国际刑法已将某些导致饥荒的行为定为刑事罪，但对饥荒指控的法律处理并不一致。许多法律理论支持对这种行为提出某种起诉(灭绝种族罪、战争罪和危

⁷⁹ 粮农组织和粮食署，“监测有冲突局势国家的粮食安全：粮农组织/粮食署向联合国安全理事会提交的最新情况联合报告(2016年7月)”。可参阅 www.fao.org/3/a-c0335e.pdf。

⁸⁰ S. I. Skogly, “Crimes against humanity — revisited: is there a role for economic and social rights?”, *International Journal of Human Rights*, vol. 5, No. 1 (2001), pp. 58-80。

害人类罪)，但国际社会从未要求对制造、施加或延长饥荒的政府官员或非国家行为者进行国际刑事审判，而部分原因是围绕罪行指控的法律及政治复杂性。⁸¹

86. 如有足够证据表明蓄意或鲁莽力阻身处冲突或困境的某些群体获得食物，饥荒就成为一种犯罪行为。饥荒罪可产生于不作为，但也可产生于间接行为，例如阻断人道主义援助、未遵守相关战争法或在饥荒情况背景中未向国际救济系统提供必要资源。

87. 饥荒罪取决于表明责任者的行动是蓄意或鲁莽的。⁸² 证明具体意图作为刑责依据是困难的，因为死于饥饿过程缓慢，而且往往是各种作用因素的结果。

88. 要对被控在非国际冲突中犯下饥荒罪的某人提出起诉特别有问题。饥荒一般与其他严重罪行一同发生，因此判决通常不会将饥荒定为一项单独罪名。

89. 必须认识到法律规定的内容与其执行的可行性之间存在着差距以及为弥合这种差距需采取哪些步骤。正式编纂与饥荒和严重粮食不安全有关的个人责任将澄清定罪条件。目前，权威法律依据分散且破碎。在一份权威文本中统一制订该罪的内容，将是在最根本的人权当前遭到大规模践踏却未启动问责程序的这种情况下对国际法发展的一个重要贡献。

90. 国际刑事法院的设立是前进的重要一步，但其潜力目前基本没有实现。理论上有可能将在武装冲突期间听任其民众或其对手的民众饿死的那些责任人绳之以法，但是这样做的政治意愿并未明确显现，或者甚至并未一直存在。

五. 结论和建议

91. 粮食安全与武装冲突的相互依存关系近年来变得更为明显。当代武装冲突越来越不区分军事行动与平民集中的情况，而且整个国家都被作为战场对待。战区的扩大加剧了与食物和水有关的侵权行为，进而引起饥饿和疾病。这种模式使暴力升级，从而加重人类苦难。饥馑和饥荒是对食物权的大规模侵犯，可对整个社会造成不利影响，而且同时也严重伤害个人及其家庭。

92. 考虑到旷日持久冲突所致并因气候变化、目前政治上不关心和资金短缺而变得更加糟糕的当前这种饥荒状况，现在需要制定一项全球公约，从法律上明确责成各国和国际社会防止饥荒并保护民众的充足食物权。这种保护无法在自愿基础上可靠地实现。如果国际社会认真对待食物权和消除严重粮食不安全的必要性，就必须采取步骤鼓励执行现有标准，并对适用于粮食安全的现有国际法进行编纂和阐述。首先，应落实一份具约束力的协定，涵盖预防冲突、与饥荒和饥馑有关的禁令以及农业部门冲突后恢复等基本要素。其次，应采取步骤尽量扩大用于援助的当地和区域粮食来源，包括增加发展援助以促进长期复苏。最后，制定国际

⁸¹ David Marcus, "Famine crimes in international law", *American Journal of International Law*, vol. 97, No. 2 (2003), pp. 245-281.

⁸² 同上。

法律标准，大力加强规范，把故意采取行动造成饥谨定为战争罪或危害人类罪，而且对于最严重案件应提交国际刑事法院调查和起诉。正式确认饥荒为一种罪行将遏止国家政府“躲在自然灾害和国家主权的幕后把饥饿用作一种灭绝种族的武器”的倾向。⁸³

93. 考虑到大多数冲突易发国都是以农业为基础的经济体，为重返耕作或捕捞提供便利是前战斗人员和受害者在冲突后局势中成功重新融入社会的关键。不过，仅仅重置生产性资产是不够的。刚摆脱冲突的国家容易再次陷入冲突。需要稳健地从糊口农耕转向更可持续的生计。在过渡时期，需要采取干预措施支持农民、小农户和被边缘化渔民，而退役战斗人员和妇女应当优先。这些群体在当前冲突区构成了最大的劳动力队伍。向这些农业劳动者介绍市场运作方式、协助他们获得改良的生产系统并使他们的农场更具抗冲击能力，就可大大增强他们快速启动生计活动的能力。⁸⁴

94. 国际社会若要避免饥荒定期复发，长远政策就必不可少。没有这种政策，当前挑战在和平时期产生外溢效应就不足为奇了。这是一个远比指望枪声一旦沉寂饥荒就会消失更加现实的前景。侵犯人权、战争罪、镇压以及各种不平等是经常产生饥荒的致因。作为最高优先事项，国际社会必须把关注点和着力点置于消除饥荒的这些根本原因，而不是仅仅处理前次粮食灾难的可见症状。⁸⁵ 一种有效的预防饥荒方针可能会比现行应付方式拯救远远更多的性命。

95. 为在冲突局势中保护食物权，特别报告员提出下列建议。

96. 各国应当：

(a) 采取具体步骤确保国家立法提供一个框架，其中确认无论是在平时期还是在冲突局势中国家都有义务尊重、保护和落实获得充足食物的人权；

(b) 鉴于任何时候都有义务保障食物权最低核心内容，即“免于饥饿”，为此采取一切必要立法、司法和预算措施；

(c) 保证粮食援助不加歧视地送达冲突区全体人口，并以非歧视方式分发最大数量的可用资源；

(d) 防止、惩罚和解决武装团体对粮食生产来源的袭击和对人道主义援助车队的封堵，因为这些都是落实食物权和国际人道主义法承诺的关键要素；

(e) 优先重视事关境内流离失所者和难民等最脆弱群体的粮食供应、可获性和适足性；

⁸³ 同上。

⁸⁴ 粮农组织在菲律宾棉兰老岛的工作就是这种恢复的一个良好范例。见粮农组织，“和平与粮食安全”。

⁸⁵ Alex de Waal, *Mass Starvation: The History and Future of Famine* (forthcoming)。

(f) 编纂绝对禁止作为作战方法使平民陷于饥饿和强迫流离失所的国家刑法，并确认阻断人道主义援助是一种犯罪行为，可在国家法院或引渡后在国际法院单独起诉。

97. 国际社会应当：

(a) 建立可行预警系统，以期警告即将出现的饥荒状况，从而尽量减少死亡、破坏和严重疾病的爆发；

(b) 呼吁对《罗马规约》进行一项修正，增补饥荒为一种潜在的国际罪行，而不论饥荒是发生在国际或非国际武装冲突中；

(c) 敦促红十字国际委员会尽快召开一次《日内瓦四公约》缔约国会议，修订国际人道主义规则和原则，以期确保不再使饥荒罪免于受罚；

(d) 修订与难民有关的规则，以确保收容国为难民提供法律地位，从而使他们能够工作、谋生和保护其资产；

(e) 仿照绿色气候基金范例，在国际一级设立强制性捐款，以确保除自愿捐款之外的国际供资；

(f) 任命一个特别研究小组，代表联合国人权事务高级专员为一项旨在处理饥荒根本原因并为饥荒预防工作提供法律依据的新国际条约打基础。