



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.4/1998/21
15 January 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

第五十四届会议

临时议程项目 5

在所有国家实现《世界人权宣言》和《经济、社会、文化权利国际盟约》所载经济、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

获得粮食的权利人权事务高级专员的报告

导 言

1. 1996年11月17日，世界粮食首脑会议经协商一致通过《世界粮食安全罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》，其中简要说明了实现普遍粮食安全的办法。世界粮食首脑会议是自1974年世界粮食会议以来各国国家和政府首脑的第一次全球性聚会，其目的是，在国际上对空前增加的全球人口的粮食生产和粮食供应的前景越来越担忧的时候讨论饥饿和营养不良问题，以进一步促进争取粮食安全的努力，使公共和私人部门的政策和决策者以及广大公众把注意力集中在粮食问题上。与会领导人重申他们承诺确保，所有人在任何时候都能在物质上和经济上获得足够、安全和营养充分的食物以满足其积极和健康生活所需要的饮食和喜欢的食物。

《宣言》和《行动计划》认定各国政府对实现食物保障负有主要责任，概述了在消

灭饥饿和营养不良方面不断取得进展的有效政策和战略。《行动计划》中载有七项承诺，预期履行这些承诺将使慢性饥饿显著减轻。

2. 人权委员会在其第五十三届会议上通过第 1997/8 号决议时重申，饥饿是一种不能容忍的、有辱人格尊严的现象，因而须在国家、区域和国际各级紧急采取措施消灭饥饿。

3. 在同一项决议中，委员会还表示赞同《世界粮食首脑会议行动计划》中向联合国人权事务高级专员提出的请求，即高级专员应与有关条约机构磋商，并与联合国系统有关专门机构及计划署和适当的政府间机构及非政府组织进行合作，完善《经济、社会、文化权利国际盟约》第 11 条中与粮食有关的权利的定义，并提出落实和实现这些权利的方法，作为履行《世界粮食首脑会议》所作承诺和实现其目标的手段，同时考虑到制定人人享有粮食安全自愿性指导方针的可能性。

4. 决议第 7 段请人权事务高级专员向人权委员会第五十四届会议报告本决议的执行情况。

世界粮食首脑会议目标 7.4 的后续行动

5. 在《世界粮食首脑会议行动计划》第七项承诺中，各国政府保证与国际社会合作在各级执行《行动计划》并监督其执行和采取后续行动。其中一个目标将是：

“澄清《经济、社会、文化权利国际盟约》和其他有关国际和区域文书中所载享有充足粮食的权利和人人享有免于饥饿的基本权利的内容，并注意执行以及充分和逐步实现这一权利，作为实现人人享有粮食安全的一种手段”。

6. 各国政府请高级专员，与有关的条约机构磋商，与联合国系统有关专门机构及计划署和适当的政府间机构进行合作，完善《盟约》第 11 条中与粮食有关的权利的定义，并提出落实和实现这些权利的方法，作为履行世界粮食首脑会议承诺和实现其目标的手段，同时考虑到制定人人享有粮食安全自愿性指导方针的可能性。

7. 在世界粮食首脑会议之后，人权事务高级专员提出了一些倡议。联合国粮食和农业组织(粮农组织)世界粮食安全委员会收到这些倡议，为加强在执行世界粮食高峰会议的建议方面的合作与粮农组织达成了一项谅解备忘录，在罗马和日内瓦举行了一系列与执行这些建议有关的会议。

8. 作为对《罗马宣言和行动纲领》目标 7.4 的具体和实际反应，人权事务高级专员办事处认为，最好举行一次关于充足粮食的专家讨论会以便更好的明确《经济、社会、文化权利国际盟约》第 11 条中所载与粮食有关的权利，提出落实和实现这些权利的办法，作为实现世界粮食首脑会议的承诺和目标的一种手段。下面是关于享有充足粮食权利的协商的概要。

关于享有充足粮食的权利的协商的概要

9. 1997 年 12 月 1 日和 2 日，人权事务高级专员办事处举行了一次为期二天的关于享有充足粮食的人权的协商，这是对 1996 年世界粮食首脑会议目标 7.4 的一个后续行动。协商第一天在经济、社会和文化权利委员会中进行了一般性讨论，第二天进行了专家讨论。除许多独立专家以外，粮农组织、世界粮食计划署、国际农业发展基金会、联合国难民事务高级专员署、行政协调委员会营养问题小组委员会的代表以及粮农组织世界粮食安全委员会主席也参加了协商。

10. 高级专员在开幕发言时说，尽管各种人权是不可分的，虽然公民权利和政治权利已有了明确标准，但经济、社会和文化权利的含义往往仍然相当模糊。为有助于审查《经济、社会、文化权利国际盟约》中所载权利的具体性质和地位，高级专员表示认为各国有尊重、保护和落实人权的三重义务。

11. 在总结在经济、文化和社会权利委员会中进行的一般性讨论时，该委员会主席强调人权具有更广阔的范围，并列举了为什么人权范围很重要的六个原因：

- (a) 它代表着一种标准和法律基础，即便起草不那么理想或没有详细说明；
- (b) 和世界社会发展首脑会议或世界粮食首脑会议的建议相比，人权对各国来说是必须实行的，不是任意选择的；
- (c) 以人权为起点，就可以明确人权的整个范围，公民和政治权利以及经济、社会和文化权利；
- (d) 每个国家都应当有和国际人权相应的法律；
- (e) 人权需要积极而有效的补救办法，不一定是通过法院，人权范围本身就要求有补救办法；

(f) 权利意味着责任和义务，在一个国家内和国际上都是如此。

12. 主席认为，享有粮食的权利的标准内容相对来说比较明确，而且一致的意见是，享有粮食的权利一般来说不是国家给予的权利。应当把国家直接给予看作最后的办法，但是，国家可以做很多事情来创造条件，使人们能够照顾自己的需要，包括对粮食的需要。因此，明确国家的责任很重要。

13. 主席认为，要讨论享有粮食的权利，还有必要看一看人权的整个范围。经济、社会和文化权利委员会在某种程度上忽略了公民和政治部分，以为其工作只是在经济、社会和文化权利的“另一方面”。但是，在没有参与过程的情况下，享有粮食的权利就不能取得进展。

14. 防止歧视及保护少数小组委员会享有充足粮食的权利问题特别报告员认为，经济、社会和文化权利委员会最好能通过一个关于享有粮食的权利的一般意见。在提出这一意见时，应当明确有一个对结果的一般责任问题(享有充足粮食)，但也必须保留一定的灵活性，以根据不同国情区分为实现这种结果各国采取行动的责任的程度。对各国，不仅应当鼓励说明现实情况，而且应当鼓励说明为弥补人人享有粮食权利的差距正在采取的措施，包括立法。最好据此采取后续行动，修订按照一般意见报告的指导原则。

15. 特别报告员的工作特别关系到如何促进享有粮食权利的落实和实现。各国的落实措施可采取立法或行政措施的形式。实现意味着创造和保持实际享有粮食权利的条件，可以表示为对结果的责任。在国家内和国际上都必须落实。在国际法中，把国家内的落实放在优先地位。各国政府所作承诺只涉及本国国民；它们不愿意对其他国家的国民作出承诺，或作出集体承诺，除非在自愿的基础上。

16. 促进营养和人权世界联盟的一位代表称赞儿童基金从最广阔的角度看待当今的发展问题。1990年世界儿童问题首脑会议的召开促进空前多的国家批准了《儿童权利公约》，现在，世界上几乎所有国家都已成为该公约的缔约国。然而，从人权角度看问题并不是一夜之间就能实现的。这需要从需要的角度过渡到权利的角度，进行责任或义务分析。为此，在1987年关于享有充足粮食权利作为一项人权的研究报告中第一次出现的小组委员会特别报告员提出的模式现在已被广泛采用。这一模式提供了在分析和计划中都应当使用的分析基础。在该模式的每个主要标题下，都应当根据一种国情确定具体“栏目”的内容。

17. 但是，若干方面的执行问题已超出模式可包括的范围，某些执行问题则涉及各个方面，特别是：

- (a) 时间范围 解释《盟约》第 2 条中“逐步实现”的概念很重要。世界粮食首脑会议确定的最新目标或里程碑是，到 2015 年将粮食不足的人数减少 50%。应当抓住机会，利用各种会议所提出的重要目标，在计划中系统的加以利用；
- (b) 是否具备资源在“马斯特里赫特指导原则”^{*}中指出，一个国家，如果未履行经济、社会和文化权利委员会所说“确保最低限度实行每一种权利的基本核心义务”，即违反了《公约》。因此，一个缔约国，如果有相当多的人被剥夺基本食物、基本保健、基本住所或最基本的教育，即足以构成违反《公约》。不论有关国家是否具备资源或有任何其他因素和困难，这种起码核心义务都适用。但是，在食物权利方面的核心义务是什么？

18. 粮食第一——信息和行动网执行主任介绍了和许多非政府组织合作制定的《关于享有充足粮食的人权的国际行动准则》。它根据尊重、保护、促进和落实食物权利的四个层次的义务审查了在国家和国际上实行这一权利的范围。他指出，《行动守则》预先假定，国家在这项人权和其他人权方面也有国际义务，即：它们至少绝不能破坏其他国家保证本国居民享有粮食权利的可能性。他还坚持认为，国际组织也有义务，包括维持有效监督系统，制定有效的国际申诉程序，促进(技术援助、技术转让等)的义务，在必要情况下，协助提供粮食(人道主义救济、粮食援助)。他强调，必须把有效监督和申诉程序与技术援助分开。

19. 雅克·马里坦研究所的代表介绍了该研究所参与促进实现充足食物权利的情况。他提到在世界粮食首脑会议之前于 1996 年 7 月在委内瑞拉总统主持下举行的加拉加斯会议的筹备工作，在筹备过程中，讨论了一个关于食物权利的行动准则。

^{*} “关于侵犯经济、社会和文化权利的马斯特里赫特指导原则”在 1997 年 1 月《经济、社会、文化权利国际盟约》“林堡原则”十周年之际举行的一次专家会议提出的一个解释性说明。

他强调了公民和政治权利的关系。有些公民和政治权利，如生命权，有一个和食物权利有关系的实质性方面。

20. 南非人权委员会的一位工作人员介绍了编写针对南非各政府部门的一个问题单的过程，其中涉及各政府部门工作人员对通过他们的工作和职务落实经济、社会、文化权利的态度和实际做法。现已通过的法律有：《学校供餐法》和《农产品销售法》。

21. 国际犹太妇女理事会代表强调，需要结合在世界很多地区作为主要粮食生产者的妇女的权利看待食物权利问题。她要求，在这方面积极利用《消除对妇女一切形式歧视公约》。

22. 粮农组织农业和经济发展分析司司长针对粮农组织提供的文件并根据世界粮食首脑会议的建议，将其发言的重点放在作为实现世界粮食首脑会议目标的一种手段的目标 7.4 上。他指出，在《宣言和行动计划》中是结合粮食安全问题看待食物权利的。说明粮食权利是为了实现世界粮食首脑会议提出的粮食安全的目标。对粮农组织和世界粮食安全委员会而言，说明食物权利的好处在于，可以这一权利为基础实现粮食安全，从而可以促进粮食机构在其特定职能范围内能提供的积极支持，通过国家措施以及国际合作与援助实现食物权利。

23. 粮农组织世界粮食安全委员会主席认为，在人权机构、粮农组织和其他机构以及各国政府之间对一些术语应当有一个共同理解。但是，很难取得协商一致意见。因此，各国国家元首和政府首脑第一次邀请高级专员，并和其他有关机构协商，进一步明确了《盟约》第 11 条中与粮食有关的权利，作为实现世界粮食首脑会议的承诺和目标的一种手段，提出了落实和实现这些权利的方法，这是一大进步。粮食安全委员会现在期待着澄清这些用语，以便在与粮食安全有关的进一步工作中加以利用。

24. 应当把协商看作《世界粮食首脑会议行动计划》目标 7.4 较长期的后续行动的第一步。为引导进一步主动行动，协商会议通过了下述结论和建议。高级专员认为，在这方面，加强与其他联合国机构、学术和研究机构以及非政府组织的伙伴关系具有极为重大的意义。

关于获得粮食的权利的协商的结论

25. 在国际法中明确规定了获得充足粮食的人权，但其实际内容和实行办法却普遍不清楚。因此，这种权利仍然很少得到实行。

26. 从人权角度看待食物和营养问题与从基本需要角度看待发展问题有根本的不同。它采用的是一种带有强制性的规范基础，因此，需要在国家立法中作出反应。这与 1996 年世界粮食首脑会议和 1995 年世界社会发展高峰会议所阐明建议和标准的任择性质明显不同。从权利角度看问题意味着，发展的“受益者”是能动的主体和“权利要求者”，给那些作为提出权利要求对象的人(客体或“负有义务者”)规定义务或责任，同时要求有一个相应的提出要求或追索机制。这种看问题的方法包括了一个在基本需要战略中没有的责任方面。阻碍实行食物权利的一个根本性误解是这样一种概念，即：主要义务是由国家向所管辖的公民提供食物(落实食物权利)，而不是尊重和保护与食物有关的权利以及强调个人和民众社会在这方面的责任。

27. 在获得充足粮食权利的概念性内容，包括有关的卫生和营养方面上，意见相当一致，这方面的今后任务主要是进一步详细明确现有概念。主要问题是，在相应的责任及其实际履行的问题上达成一致意见。

28. 在明确实现食物权利的政策和方案方面，存在着一个基本的分析基础；不论是在农村还是城市的情况下，都应当灵活利用这一基础。在实现食物权利方面，应当更多注意妇女的作用。

29. 在落实食物权利方面，人权机构和发展机构有明确分工。在国际上，这意味着，联合国人权机构，特别是经济、社会和文化权利委员会负责监督实现享有充足食物的权利和侵犯这种权利的现象，而发展机构则提供技术、财政和粮食援助。对粮食和发展机构而言，明确食物权利对完成下述任务非常重要：实现粮食安全的目标，从而促进它们在各自的具体任务和职能范围内积极提供援助，通过国家措施和国际合作实现这一权利。

30. 《马斯特里赫特指导原则》把《盟约》关于逐步实现经济、社会和文化权利的要求解释为：要求各国实现一些具体目标以达到规范性标准(“取得结果的义务”)。从 1990 年的世界儿童问题首脑会议到 1996 年的世界粮食首脑会议等 90 年

代的全球性发展会议在这方面提供了重要指导原则，从数量和时间上规定了包括粮食和营养在内的发展目标。在这一基础上，现在各国可以制定本国的具体目标以实现获得充足粮食的权利。

关于获得粮食权利的协商的建议

31. 与会者建议经济、社会和文化权利委员会起草和通过一项总的意见作为对明确获得充足粮食权利的贡献。在这一基础上，委员会不妨修订或补充现有报告指导原则，以便改进为在国家一级落实这一权利与各国的对话。

32. 在适当情况下，特别报告员的任务应当包括获得充足粮食的权利。

33. 作为支持促进从人权角度看待食物和营养问题的一种办法，建议采取关于如何落实食物权利的“最佳做法”或进行国家案例研究；关于实行其他经济、社会和文化权利的案例研究也将是有助益的。

34. 人权委员会最好能探索从政治上如何在其成员中以及联合国系统，特别是在《世界人权宣言》五十周年之际促进获得充足粮食的权利。

35. 根据世界粮食首脑会议的要求，高级专员不妨考虑加强其办事处能力的一些实际办法以处理有关食物权利的实质性问题，包括任命一位外部的食物权利问题顾问。

36. 高级专员不妨将在整个联合国系统综合看待获得充足粮食权利的问题放在其议程的重要位置上。

37. 协商会议建议在 1998 年初举行一次后续会议以便继续讨论获得充足粮食权利的内容和落实办法以便就高级专员如何对世界粮食首脑会议的要求作出反应提出一整套建议。届时，应当确保目前主要和公民和政治权利有关的人权组织以及未参加 12 月会议的发展机构参加会议。