



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/12
28 June 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第五十一届会议
临时议程项目 4

实现经济、社会和文化权利

取得足够食物和免于饥饿的权利

阿斯比约恩·艾德先生根据小组委员会第 1998/106 号
决定提交的关于食物权问题的更新研究报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、问题和任务.....	1 - 12	3
二、营养不良和饥饿—规模、后果和出现的问题.....	13 - 30	5
三、世界粮食首脑会议的承诺及其后续行动.....	31 - 43	10
四、澄清食物和营养权以及相应的国家义务.....	44 - 57	15
五、确保在国家一级免于饥饿和实施取得足 够食物的权利.....	58 - 70	19
六、有关条约机构内的监测和对话.....	71 - 84	22
七、人权委员会及其特别报告员的作用.....	85 - 92	26
八、联合国机构、专门机构和非政府组织的 促进发展作用.....	93 - 113	28
九、全球化和食物权.....	114 - 125	34
十、结论和建议.....	126 - 136	38

附件：第 12 号总评论：取得足够食物的权利

一、问题和任务

问 题

1. 人权委员会反复重申，¹ 饥饿是一种不能容忍的、有辱人格尊严的现象。本份关于我先前有关取得足够食物权利的报告²的更新报告基于这样一种坚信，即各国和国际社会普遍未能确保所有人免于饥饿和享受食物权，是人权议程中的最严重缺陷之一。需要在国家、区域和国际各级采取紧急措施，消灭饥饿并创造人人享有其食物和营养权的条件。除非做到这一点，否则人权体系的可信性就会受到严重怀疑。

2. 对于食物和营养权是人权的核心这一说法没有任何不一致意见。在1998年世界粮食日(10月16日)之际，美国总统比尔·克林顿提到了食物权是最基本的人权。免于匮乏是前美国总统富兰克林·D.罗斯福在其1941年著名的“四项自由”讲话中提出的四项基本自由之一，这篇讲话促成了《联合国宪章》以及后来的《世界人权宣言》的制订。《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国承认免于饥饿是一项基本的人权，并保证采取必要的措施，最大限度地利用其现有资源来消灭饥饿。

3. 迄今仍有8亿多人没有足够的粮食来满足其基本的营养需求。这是一个令人震惊的巨大数字，很难将其与各国明示承诺确保人人享有人权一致起来。要想实现人人可以享受这项基本人权，还需要进行繁重的工作。因此，很有必要审查人权承诺与现今实际情况之间的现有差距。

任 务

4. 小组委员会在第1997/108号决定中请我审查并更新我于1987年提交并于1989年出版的关于食物权问题的研究报告。该报告是小组委员会第一份研究一项经济和社会人权的性质和内容的研究报告，它分析了该项权利的内容，并阐明了各国在经济和社会权利方面的相应国内和国际义务。在小组委员会第五十届会议上提交

¹ 最近又在第1999/24号决议中提及。

² 《作为一项人权的取得足够食物的权利》人权研究丛书第1号，联合国出版物(销售品编号：E.89.XIV.2)，联合国，纽约，1989年。

了一份更新的进展报告(E/CN.4/Sub.2/1998/9), 该报告集中关注食物和营养状况方面的主要趋势以及促进食物和营养权方面的主要活动。本报告应与 1998 年的进展报告一并审议, 因为在该报告中所载的信息在本报告中不再重复。

5. 自从完成 1987 年的研究报告以来, 在国际一级出现了相当多的新情况。《儿童权利公约》获得通过以及该《公约》接近得到世界各国的普遍批准, 大大加强了食物和营养权在国际人权法律中的位置。1990 年代期间举行了一系列世界会议, 从 1990 年的世界儿童问题首脑会议, 直到 1996 年的世界粮食首脑会议。在几乎所有这些会议中, 都讨论了世界上大范围的饥饿和营养不良问题。

概 述

6. 本报告第二章描述了营养不良和饥饿的范围和后果。该章的主要目的是要建立对于这种状况的严重性的认识。最近的科学研究导致得出这样的结论: 营养不良的长期后果要远比人们先前所了解的情况严重得多。

7. 第三章指出, 人们现在已经认真地对待人权问题了。在 1996 年世界粮食首脑会议上作出了重要的承诺, 对于该会议《行动计划》中确定的目标给予了特别关注, 该计划要求澄清食物权并为计划的实施拟订一项协调战略。对后续行动进行了评述, 这导致经济、社会、文化权利委员会 1999 年 5 月 12 日通过了第 12 号总评论(附件)。第四章探讨了有关人权规定的解释, 特别关注了引起第 12 号总评论的《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条。

8. 第五章讨论了各国为确保免于饥饿和实施食品权而采取的措施。它还提供了两个国别状况示例, 这两个国家业已开始作出努力, 制订一项有关食物的人权战略。

9. 第六章审查了有关条约机构中对食品和营养权的处置情况, 而第七章则审查了人权委员会及其国别情况特别报告员对该权利的处置情况。

10. 第八章审查了各专门机构和其他机构在这一权利方面发挥的促进发展作用, 并且显示出在支持从人权角度出发处理食物和营养问题方面有很大加强。

11. 第九章在正在进行之中的全球化进程的范围内, 概略地审查了食物权情况, 并且指出, 全球化进程带来了挑战和危险, 也带来了新的机遇; 必须要采取纠正行动以防止产生可避免的负面影响。

12. 第十章载有结论和建议。某些此类结论和建议可被各国在其管辖范围内实施食品和营养权时所采纳；其他的结论和建议可被各国在履行对其他国家和生活在其他国家的人民的国际义务时所采纳。还有一些结论和建议可被人权事务高级专员、各条约机构以及联合国机构和专门所采纳。

二、营养不良和饥饿—规模、后果和出现的问题

13. 营养不良和饥饿的范围之广达到了骇人听闻的程度，成为一种人类良知所无法容忍的现象。我的 1998 年更新的进展报告载有关于营养不良的统计数字，提供了与营养不良有关的疾病的性质和范围的概况。自那之后已过去了一年时间，某些数字已业经重新考虑和更新，就像按儿童体重不足评估的营养不良的情况：我去年报告说大约有 1.7 亿 5 岁以下儿童被认为是体重不足，而最新的权威数字是“2 亿多”。³

14. 世界卫生组织总干事最近提出了下述有关营养不良对疾病产生影响的示例⁴：有 2.08 亿人发育不良，0.49 亿人消瘦；有 9 亿多人患甲状腺肿，0.16 亿人智力严重迟钝，另有 0.5 亿人因碘缺乏而受到其他形式的脑损害；有 300 万儿童因维生素 A 缺乏而越来越有患传染病、失明和死亡的危险；贫血症和铁缺乏症影响到全世界的 20 亿人；有大约 0.22 亿儿童和 2 亿成人肥胖，从而使他们有相当大的风险患一系列从严重的非传染病到其他危及健康的疾病。

15. 尽管在世界的某些地方出现一些积极的迹象和趋势(见 1998 年进展报告)，但人们很难说整个问题得到很大改善，有些单个国家的经验或许能给希望以持久方式解决这一问题的其他国家带来希望。⁵

³ 这一数字是由行政协调委员会营养问题小组委员会内由菲利普·詹姆斯教授领导的 21 世纪营养挑战委员会提出的。该委员会于今年 3 月提交了它的最后报告，题为“到 2020 年消灭营养不良：新的千年的改革议程”(下称“ACC/SCN 报告”)。

⁴ 布伦德兰德博士在行政协调委员会营养问题小组委员会题为“用基于人权的做法制定食物和营养政策及编制有关方案方面的实质内容和政治考虑”的专题研讨会上的主旨演说，该研讨会于 1999 年 4 月 12 至 13 日在日内瓦万国宫举行。

⁵ 进一步的详细情况和国别示例请见 ACC/SCN 报告，上文注 3。

16. 本最后报告强调某些新的最重要的关注问题和自我 1987 年提交研究报告以来出现的了解营养不良原因的方法。过去 10 年间的科学证据和实践经验，集中描绘了一幅较之我们在 1987 年能够描述的更为完整的图画。只有了解因未实现取得足够食物的权利而产生的各种问题的性质和复杂性，我们才能更充分地解释这种权利，确认各国所承担的相应国家和国际义务。

17. 不能充分地获取食物和营养状况不佳，可能具有多重相互作用的原因，某些原因完全是因为社会机制运转不良。先前被人们广为接受但却是错误的观念，即全球化以及甚至国家的粮食生产不足是饥饿的根源，现在已普遍被人们所放弃。人们越来越认为有必要进行系统和综合的分析，找出解决问题的办法。将理论原则转化为实际行动，需要超越单一部门和组织的界线以及它们通常是固定编制的议程和工作任务。

18. 有三个领域需要给予特别关注：第一，再次强调所谓的“生命周期办法”，以了解和解决营养不良问题；第二，重新综合了解妇女和女孩作为导致营养不良并使之世代维持下去的社会和生物过程的媒介所发挥的关键性作用；第三，在发展中世界与工业化世界之间以及在发展中世界内部快速变化的“全球疾病责任”分配。在处理所有这些关注问题时，人权都应该发挥作用，必须以极广泛的经济、社会和人力发展观点来考虑“取得足够食物的权利”。⁶

了解营养不良问题的“生命周期办法”

19. 营养不良的有害影响可以损害人的整个生命周期。这个问题现在已变得很明显，使得采取广泛的纠正措施变的更为紧迫。我们知道，贫困是一种恶性循环，营养不良可极大地影响成人的工作能力，从而导致贫困的永久化。营养不良对于个人、家庭和社会发展的巨大影响是无可置疑的。

20. 直到最近，饥饿和各种形式营养不良的影响，通常与不同年龄阶段的感受性有关，而且补救措施也根据是否有必要通过食物补充或其他恢复措施着手解决该阶段的问题来考虑。尽管始终存在着有关婴幼儿营养不良对个头较小但其他方面健康的成人之影响的讨论，以及存在着某些对于胎儿营养不足造成永久脑损害的无根

⁶ 这里提出的某些论点受到了 ACC/SCN 报告某些内容的启发，上文注 3。

据的恐惧，但只是到了 1990 年代，新的理论和长期研究中获取的证据才导致得出这样的概念，即生命初期的营养不良也会对后来生命中的疾病感受性产生影响。

21. 在本十年期间提出的调查结论和理论表明，胎儿和婴儿的营养不良，可事实上“规划”一个人在其随后生命中对诸如心脏病、肥胖症和糖尿病等与营养有关的慢性病的感受性。具有讽刺意义的是，这些被认为是在工业化国家因“过量饮食”导致的疾病，现在正以前所未有的速度在贫困世界迅速发展。对那些在贫困社会童年的物资紧缺年代幸存下来的人来说，这意味着他们要比预期的更容易致残、生病和死亡。此外，增加了生物规划影响的风险因素本身通常与贫穷有关，例如，众所周知，某些肥肉和含糖食物可产生“廉价能量”。⁷

22. 这种生命周期营养不良的范围和严重性，与不利的社会和生物因素密切相关，这些因素可联合影响妇女的营养状况和生殖能力，其途径是，营养不良，可严重影响其子女，同时这种影响亦留在了宫内，对下一代的生命周期产生影响。ACC/SCN 报告概述了这种起作用的复杂相互关系的严重性：

“国际社会相信食不果腹的成年人在经济上不那么给人以深刻印象，现在这种看法需要与新的调查结论联系在一起，即有多达 10 亿成年人营养不良，工作能力降低而且对传染病的感受性增强。在世界的许多地方，儿童、男子和妇女中患贫血症的比例特别高，这不仅会损害工作能力，而且

⁷ ACC/SCN 报告解释了贫困社会中的因果联系：“由于发现自贫困的农村地区到城市寻找新机会的第三世界的成年人随着其生活方式和饮食发生显著变化，其体重和营养状况似乎也在改善，因而现在对这种条件不利的生命周期有了一种值得注意的新看法。不过，由于其适度增加了体重，他们有选择地在腹部积累了脂肪，形式了一种致病性强的腹部肥胖症，其对糖尿病、高血压和冠状动脉心脏病的感受性日益增加。这种腹部肥胖症似乎解释了在同一个曾经或仍在应付各种主要的营养不良问题的社会上，糖尿病和心血管疾病激增的原因。产妇的营养不良似乎重新规划了胎儿，因而在其随后的生命中，随着饮食向着高脂肪和高能量变化以及身体活动减少，成人显现出了胎儿营养不良的影响。随着糖尿病和内脏肥胖症在整个发展中世界的迅猛发展，肥胖症已经影响到了 2.5 亿人。绝大部分的心脏病、中风和癌症已经出现在发展中国家；这些与饮食有关的疾病现在已使保健系统不知所措。新的证据表明，这种保健负担到 2020 年还将加重。许多发展中国家有五分之一中年人患有与腹部肥胖症有联系的初期糖尿病和症状明显的糖尿病。”

也会永久地损害婴儿的正常智力开发。不过，现在也很清楚的是，包括发育不良在内的最平常的‘儿童’营养不良形式，也与受损害的智力开发以及身体发育有关。这样，社会的经济发展能力就会因我们目前未能消除儿童和成人中的营养不良和贫血症而受阻数十年。因此，现在认为，营养不良的影响要涉及到整个生命周期。营养不良的母亲，特别是在亚洲，正在生育出生体重不足的婴儿，他们不仅马上就会有危险，而且在幼儿时也会发育迟缓，因而会在身体和智力方面受到双重障碍的限制。在某些社会中，这要影响到一半的人口。新的证据显示，在亚洲，发育不良的女孩成为营养不良的成人后，通过怀孕，在胎儿成长期间将其发育不良的长期影响传给了下一代。打破这种代际之间循环特别重要——这不仅是一个基本的伦理问题，也是任何关注其人民未来的智力和经济能力的政府的优先事项” (重点后加)。

妇女和女孩在营养不良形成方面作为受害者和“媒介”的特殊作用

23. 因其生育职能而在社会上处于不利地位的妇女可以促成一种恶性循环：女孩经常食不果腹，未来的母亲或许自其怀孕初期就处于营养不良状态，从而生育出体重不足的婴儿，而这些婴儿可能在子宫内就处于营养不良状态。生命的这种不良开端，再加上可能实行不适宜的喂养模式，以及在婴幼儿期间反复感染疾病，这些有害的因素可能联合影响重要的人的发展过程，其中包括在最重要的形成期的智力发展。

24. 母亲的营养不良和对其照料不够，就这样在社会上和生物学上产生着影响，显示出有必要在所有工作上继续进行旨在改进食物和营养的性别作用分析。这必须反过来在妇女的责任和权利，其中包括女孩的责任和权利的范围看待这个问题。我们面临着一个相对于妇女本身的伦理规则的问题，以及一个保护未来世代免于遭受同一相互作用的风险，从而使这种局面永久化的规则的问题。这种恶性循环必须要予以打破。

25. 问题在于，妇女的家庭杂务——生儿育女，培养下一代，以及负责家庭的全面粮食和经济保障，经常被视为属于家庭领域的事，因而不在国家责任范围之列。我们已开始更好地了解这些家庭杂务在问题的核心中所占的份量，因为这些家庭杂

务经常以集合措词来界定，因而在确定干预的关键点时往往会被漏掉。应该保证在考虑到形成贫困的过程与贫困本身的显现和导致歧视妇女的文化因素之间的系统联系范围之内，重新考虑妇女的权利与取得足够粮食和食物权利之间的联系。

26. 一个特别恰当的例子是妇女哺乳其孩子的机会，由此，可使她们至少在婴儿 6 月龄前向其提供最适宜的食物——人奶。国家有义务尊重妇女提供这种食物的权利，保护并促进必要的条件让她们这样做，至少是在婴儿 6 个月之内。这或许需要采取立法和支持性措施，保护母亲在其婴儿生理发育成熟到可以容忍和食用除人奶以外的其他食物之前，不被强迫停止哺乳，或转用包括母乳代用品在内的替代食物。

与营养有关的疾病负担的分布

27. 从上文谈及的生命周期方法中同样显而易见，我们过去常常描述的因食物摄入量不足而造成的饥饿、营养不良和不健康的情况——发展中国家的营养不足和富裕国家的“富营养化”，已经发生了戏剧性的变化。我们在大部分国家中发现了所有与营养有关的主要疾病，这些疾病发生于社会的各个阶层。这导致人们使用“疾病的双重负担”这一措辞来形容贫困社会所正在经历的情况。在发展中国家发现的典型疾病——首先是传染性疾病再加上营养不良，导致了较高的死亡率，在儿童中尤其如此——继续加重了它们的负担，消耗了可怜的保健预算，此外，新的疾病由于使养家活口的人提前失去劳动能力或者死亡，而更加消耗了保健预算。⁸

28. 特别引起人们兴趣的是，在不同发展中社会的妇女和儿童中发现其营养不良的速度有差异。对南亚和撒哈拉以南非洲的趋势所作的比较提供了最突出的例子。南亚的妇女和儿童的境况看来要比非洲妇女和儿童的处境要差得多。已经提出了几种意见来试图解释这种情况，但没有一种意见得出了任何确定的结论。不过，在评估人口的营养状况方面应该汲取的教训是，基本的因果关系通常要比诸如普遍

⁸ 艾滋病病毒/艾滋病的负担，特别是在撒哈拉以南非洲地区，使这个问题更趋严重，由于那些实际遭受重创的家庭可能完全失去应付能力，在某些家庭中，剩下的主要年龄组的人是孩子和老人。尽管这一悲惨情况不属于食物权问题的范畴，但它对实现这一权利的影响则不能忽视。

缺少食物等单一因素的解释要复杂得多。然而，人们也常用不利的营养趋势来“证明”有必要作为补救办法来增加粮食生产。“取得足够食物”的权利或许等于充分实现妇女通过食物补充计划确保拿出一批食物的权利问题。

29. 防止营养不良不仅仅需要从人权角度处理问题；营养问题也是经济条件方面的一个大问题。世界银行健康、营养和人口网络主任詹姆斯·洛夫莱斯认为，发展的思考者、规划者和实践者长期以来都未能认识到营养不良如何，以及在多深的程度上，影响到贫困的起源和持续存在。“儿童以及妇女和男人普遍的营养不良，秘密地损害和阻挠了许多领域的发展努力。营养问题应该成为一个新的尚待开发的领域，它阻碍了人们特别是年青人的发育，损害了他们的成长”。他还认为，我们知道如何解决营养不良问题：“谨慎地选择干预措施和办法不仅是一项人权规则，而且也具有突出的经济意义。各国和国际社会花费得起这笔费用，因为营养不良对于社会而言代价极为昂贵。”⁹

30. 赞成改善食物和营养状况的人权论点和经济论点因而都是重要的，可以并肩共存，而不是相互对立。关键在于，人类要吃饱饭的基本理由不应仅从经济方面来理解和主张——男人、妇女和儿童的尊严必须要附加于任何纯粹的功利主义论点之上。人权可在经济上予以报偿，成功地实施经济干预将促进人权的实现：这些是同一硬币的正反两面，两者都可以予以促进。

三、世界粮食首脑会议的承诺及其后续行动

31. 尽管《世界人权宣言》将所有人权置于同一水平，但数十年来国际一级对经济和社会权利的关注之低则令人吃惊。我1987年的研究报告的目的之一，就是改进对于经济和文化权利的了解，并据此促进对这些权利的承认和实施。通过举行一系列重要的国际会议：1990年的世界儿童首脑会议，1992年的联合国环境与发展会议(里约会议)、1992年的营养问题国际会议、1993年的世界人权会议、1994年的人口与发展问题国际会议、1995年的社会发展问题世界首脑会议、1995年的第四届妇女问题世界会议、1996年的第二届联合国人类住区(生境二)会议，在承认和

⁹ 对 ACC/SCN 专题讨论会的讲话,见上文注 4。

促进这些权利方面取得了巨大的进展。这些会议是更好地了解人权与发展之间关系的进程的具体步骤，是对经济和社会权利与公民和政治权利一样不可或缺的承认。我在 1998 年的进展报告中就这些会议中的每一次会议对经济和社会权利的贡献作了概述(第 22-29 段)，读者可以参阅这些内容。

32. 1996 年 11 月，应联合国粮食及农业组织(粮农组织)邀请在罗马举行的世界粮食首脑会议，在食物权方面取得了主要的重大进展。考虑到该首脑会议上通过并因而也由世界各国领导人通过的《粮食安全罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》，所作的这些承诺必须被认为对国际社会具有压倒一切的法律、政治和道德意义。

33. 在罗马聚会的各国政府宣布，它们认为世界各地特别是发展中国家的 8 亿多人没有足够的粮食来满足其基本的营养需求，是不能容忍和无法接受的现象。它们承认这并不是缺乏粮食供应的结果。它们注意到这种粮食供应已经有了显著的增加。在获取食物的机会方面发现了一些限制因素。它们注意到，这些问题在于购买食物的家庭收入持续不足，供应和需求不稳定，以及发生自然灾害和人为灾害。

34. 它们还指出，饥饿和粮食无保障的问题是全球范围的问题，特别是鉴于世界人口和对自然资源的压力都将增长的情况下，除非采取紧急的、坚决的和协调一致的行动，否则在某些地区，这些问题将持续存在，甚至会大幅度增加。因此，世界各国领导人保证拥有政治意愿，对实现所有人都能享有粮食安全及为消除所有国家的饥饿正在作出的努力作出共同承诺和国家承诺，其直接目的就是要在不迟于 2015 年，把营养不足的人数减少到 1996 年水平的一半。

35. 这实现这一政治意愿，世界各国领导人作出了在《行动计划》中详细说明的下述七项承诺：

1. 我们将确保一种以男女全面平等参与为基础、最有利于实现所有人可持续粮食安全的政治、社会和经济环境，为消除贫困并为持久和平创造最佳条件；
2. 我们将执行旨在消除贫困和不平等并增加所有人在任何时候都能在物质上和经济上获得足够、营养充分和安全的粮食及有效利用这些粮食的政策；

3. 我们将考虑到农业的多功能特点，在高潜力和低潜力地区推行对家庭、国家、区域和全球各级获得充足和可靠的粮食供应不可缺少的参与性和可持续粮食、农业、渔业、林业及乡村发展的政策和做法，并同病虫害、干旱和荒漠化作斗争；
4. 我们将努力确保粮食、农产品贸易政策和整个贸易政策有利于通过公平和面向市场的世界贸易系统促进所有人的粮食安全；
5. 我们将努力预防和准备应付自然灾害和人为紧急情况，并满足暂时和紧急粮食需要，以便鼓励恢复、重建、发展和提高满足未来需要的能力；
6. 我们将促进公共和私人投资的最佳分配和利用，加强高潜力和低潜力地区的人力资源、可持续粮食和农业系统以及乡村发展；
7. 我们将与国际社会合作，在各级实施、监测和落实本《行动计划》。

36. 承诺 7(实施、监测和落实)对于本研究报告具有特别重要意义。详细规定了在履行承诺 7 方面所要实现的下列目标：

- 7.1 在各国加强粮食安全的框架内采取行动，并履行《世界粮食首脑会议行动计划》的承诺；
- 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；
- 7.3 积极监测《世界粮食首脑会议行动计划》的实施工作；
- 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；
- 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。

37. 因而，在目标 7.4 中便直接涉及到了食物权。《行动计划》要求各国政府与民间社会所有行动者结为伙伴关系，采取下列措施：

- (a) 竭尽全力落实《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条的条款和其他国际及区域文书的有关条款；

- (b) 敦促尚未成为《经济、社会和文化权利国际公约》缔约方的国家尽早加入《公约》;
- (c) 请经济、社会及文化权利委员会在其活动范畴内特别注意本《行动计划》，并对《公约》第 11 条规定的特别措施的实施继续进行监测;
- (d) 请有关条约的缔约机构和联合国适当的专门机构在联合国系统实施联合国主要国际会议和首脑会议，包括世界人权会议(1993 年维也纳)协调一致的后续活动的框架内考虑如何在其职责范围内对这项权利的进一步落实作出贡献;
- (e) 请联合国人权高级专员，与有关条约的缔约机构磋商，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《公约》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。

后续行动

38. 人权事务高级专员采取了若干步骤，开始与有关机构和条约机构进行合作。与粮农组织签订了一项关于实施目标 7.4 的谅解备忘录。经济、社会、文化权利委员会于 1997 年 12 月 1 日举行了为期一天的关于食物权的一般性讨论，高级专员和邀请的专家参加了讨论，随后于 12 月 2 日就该事项进行了第一次专家磋商会。该磋商会的主要结论载于我的 1998 年进展报告(第 36-37 段)。结论中包括建议经济、社会、文化权利委员会起草并通过一项关于食物权的总评论，并为此开始采取了一些行动。1998 年 11 月，人权事务高级专员办事处与粮农组织一起在罗马共同组织了第二次磋商会。这次磋商的结论由高级专员在 1999 年 4 月向人权委员会作了汇报。

39. 1997 年，三个非政府组织或机构——粮食第一信息和行动网、世界营养和人权联盟、雅克·马利丹国际学会，实施了世界粮食首脑会议关于考虑编写“自愿指导方针”的建议。它们于 1997 年初开始起草一项《获取充足食物的人权行为守则》，该守则经历了一个全面的非政府组织听取意见和修订的过程，直至 1997 年 9 月发表定稿。该定稿已得到 800 多个非政府组织的认可。非政府组织打算将其提交

有关的国际机构，供其酌情加以审议。《行为守则》是针对世界粮食首脑会议呼吁的两项内容精心拟定的文件，这两项内容是：澄清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，以及特别注意落实并逐步全面实现这项权利，作为人人享有粮食安全的手段。本报告第 8 章载有关于《守则》内容的进一步详细情况。

40. 首先开始筹备世界粮食首脑会议谈到，且其目前的主要工作是协调首脑会议《行动计划》后续行动的机构——粮农组织粮食安全委员会，迄今为止在目标 7.4 的后续行动方面，其形象不如所预期的那样鲜明，或许是在等待就给予高级专员有关澄清内容的使命，以及对实施基于人权的做法实现粮食安全的战略作出全面的反应。

41. 至于食物和营养的技术性机构及其工作人员，用基于人权的做法来处理食物和营养的评估、宣传和规划的内在价值，已经缓慢但却是稳步地形成。在行政协调会营养问题小组委员会的范围内，营养、道德、人权问题工作组几年来一直在发展援助的范围内审查用基于人权的做法处理食物和营养问题的意义。在工作组建议之下，行政协调会营养问题小组委员会将其 1999 年的年会专题讨论会，专门用于讨论“用基于人权的做法制定食物和营养政策及编制有关方案方面的实质内容和政治考虑”，该专题讨论会于 1999 年 4 月 12 日和 13 日在日内瓦举行，由人权事务高级专员主持。若干机构及其技术联络中心的高级官员出席了这个研讨会，这证明在各发展机构中已越来越接受人权的概念。尽管少数机构有时在推行人权做法方面走在前列(特别是儿童基金会，最近则是粮农组织)，但该讨论会有助于巩固其他人在态度上的必要变化，有助于更好地了解各人权机构的工作及其与这些人权机构的未来合作中自己所处的地位。本报告第 8 章汇总了出席这一重要专题讨论会的许多机构代表所采取的立场和所作的承诺。

42. 迄今为止，在落实(取得食物的权利)过程中的最重要的里程碑，就是经济、社会、文化权利委员会于 1999 年 5 月 12 日在其第二十届会议上就取得足够食物的权利(第 11 条)编写和通过的第 12 号总评论(E/C.12/1999/5)。该总评论具有核心的重要意义，因此附于本报告之后。其内容在第 4 章中审议。

43. 自世界粮食首脑会议以来的这些活动的最终结果，就是食物和营养权的内容更为明确，对其重要的认识也变得更为普遍，目前正在为实施这一权利而采取更坚决的措施。

四、澄清食物和营养权以及相应的国家义务

44. 食物权是更广泛的享有适当生活水准的权利的一部分。¹⁰ 享有适当生活水准的权利——即生活的权利——概括了作为所有经济和社会权利基础的主要关注问题，它把每一个人都融入了一个人道社会。促进实现取得足够食物权利的最终目的，就是要实现每一个儿童、妇女和男人的营养福利。人的营养状况取决于至少三组以动态形式相互作用，与食物、健康和照料以及作为横向尺度的教育有关的主要条件。仅仅是食物并不足以确保一个人获得良好的营养。取得足够食物的权利是获得足够营养的权利的必要组成部分，但并非唯一的组成部分。要充分实现获得足够营养的权利，也要取决于在保健、对易受害群体的照料以及教育等领域取得的类似成就。后来的一些文书，特别是《儿童权利公约》，承认了这种范围更广的获取营养的权利以及其相对于许多其他权利，其中包括公民和政治权利在内的交叉性质。

45. 《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条集中关注这一更广泛概念的食物方面。世界粮食首脑会议关于完善第 11 条中的食物权定义的要求，通过第三章中描述的过程，以及最终由经济、社会、文化权利委员会通过第 12 号总评论而大体上实现。这是朝着澄清食物权内容方面迈出的最重要步骤，也是实现该项权利应采取的步骤。鉴于这个总评论是负责监测各缔约国实现取得足够食物的权利的条约机构的正式解释，因而该评论在未来时间内将作为迄今有关食物权所拟订的最具有权威性的文件。

46. 关于取得足够食物之权利的总评论的全部案文，应作为本更新报告不可分割的一部分来研究。作者完全认可总评论的内容。下面是有关总评论的内容：尊严、适足性、可提供性的可持续性以及获取食物的机会的结构和主要重点的评述。

47. 人权体系的基本原则是人人“生而自由，在尊严和权利上一律平等，并应以兄弟关系的精神相对待”（《世界人权宣言》，第 1 条）。委员会在其总评论（第 4 段）中重申，“取得足够食物的权利与人的固有尊严有着不可分割的联系，对《国际人权宪章》所载的其他人权的实现来说必不可少。这项权利与社会公正也是不可分

¹⁰ 享有适当生活水准的权利载于《世界人权宣言》第 25 条，《经济、社会和文化权利国际公约》第 11.1 条以及《儿童权利公约》第 27 条。

割的，要求在国家和国际两级实行恰当的经济、环境及社会政策，以期消除贫困，实现所有人的各项人权。”

48. 总评论（第 8 段）表达了如下取得足够食物的权利的核心内容：

- 食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，无有害物质，并在某一文化中可以接受；
- 此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取。

49. “适足性”的含义在某种程度上要由主要的社会、经济、文化、气候、生态和其他条件决定，但存在着在所有情况下均适用，且由委员会详尽说明的某些核心要素。“可持续性”合并了长期可提供性和可获取性的概念，与足够的粮食或粮食安全概念具有内在的联系，包含今世后代都能获取粮食的意思。

50. 在澄清适足性这个术语的含义时，总评论（第 7-11 段）较详细地提出了饮食需要、无有害物质、文化上或消费者的可接受性等分概念的含义。依据不同人群的可提供性和实际的及经济上的可获取性，对可持续性概念作了解释（第 12-13 段）。这种详细解释极为有用，因为它为缔约国就实现获取足够食物的权利的情况作出具有更细微差异的报告提供了机会，只有当“食物”也反映享受将最终决定可获取性的其他权利，并构成营养保健的真正载体时，获取足够食物才实现了其完全的含义。

国家在国家一级和国际一级的义务

51. 一般来说，《经济、社会和文化权利国际公约》缔约国的法律义务在《公约》的第 2 条作了规定，并在先前的一般性评论中详细说明，现在则又在我提及的总评论第 14-16 段阐明。

52. 我的 1987 年研究报告打算协助澄清在经济和社会权利下国家义务的性质和层次。凭借我先前进行的工作，我提出了一种分析框架，在这一框架之下，可以在三个层面上对国家义务进行评估：尊重的义务、保护的义务以及协助和实现人权的义务。该框架证明是极为有用的，并从此被广泛采用。在我 1998 年的进展报告中，我详尽地解释了先前阐述的框架如下（第 9 段）：

- (a) 必须联系人类、家庭或者更大的群体往往自己设法满足其需要这一假设来看待国家义务，因此，在第一个层面上，国家应当尊重个人拥有的资源，尊重个人寻找自己喜欢的工作，充分利用自己掌握的知识的

- 自由，并尊重采取必要行动及利用必要资源——单独或同他人一道——满足其自身需要的自由。但是，国家不能被动地停留在这一点上。第三方有可能损害个人或群体本来可能拥有的满足其自身需要的机会；
- (b) 所以，在第二个层面上，国家的义务要求国家采取积极保护措施，以防其他争强好胜的主体——更为强大的经济利益集团侵害他人权利，如防止欺诈行为，防止贸易和契约关系中的不道德行为，以及防止推销或倾弃有害或危险产品等。国家的这项保护性职能目前得到广泛采用，而且是国家在经济、社会及文化权利方面的义务的最重要方面，类似于国家作为公民权利和政治权利的保护者所起的作用；
- (c) 在第三个层面上，国家有义务便利所列权利能够据以得到享受的机会。这项义务有多种形式，有关文书对其中一些义务作了规定。例如，关于食物权，《经济、社会、文化权利国际公约》(第 11 条)第(2)款)规定，国家应当采取步骤，“用充分利用科技知识... ..和发展或改革土地制度... ..等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法”；
- (d) 在第四个也即最后一个层面上，国家有义务实现不然就无法享受其经济、社会及文化权利的人的权利。随着城市化速度的加快以及群体或家庭责任的削弱，这第四个层面的义务的重要性有所增加。传统的农业社会中由家庭承担的照料老人和残疾人的义务必须逐渐由国家来承担，也就是由整个社会来承担。

53. 委员会第 12 号总评论已普遍认可了这一方法(第 15 段)。应该注意的是，委员会决定像我最初建议的那样采用三个层次的义务的说法，但将第三个层次的义务像我后来建议的那样再分为便利的义务和提供(实现)的义务。

54. 经济和社会权利就像所有其他人权那样经常遭到违反，但就是什么构成了违反包括食物权在内的这些权利，存在着一些争论。¹¹ 总评论中涉及到了这问题(第 17-20 段)。如果某一国家未能确保至少达到免于饥饿的最低限度的基本水平，就是违反了《公约》。资源方面的限制因素并不能免除政府履行其责任；它必须表明，它已经尽了最大努力利用它所掌握的所有资源，作为一个优先事项来履行这些最低限度的义务。在取得粮食的机会以及取得粮食的手段和权利方面的任何歧视行为，均构成了对《公约》的违反。国家或未得到国家充分管理的其他实体的直接行动可能会违反《公约》。非国家行动者也负有责任，国家应提供促进履行这些责任的环境。关于国内或国际的私人企业部门，应该议定一项行为准则并适用这项准则。

55. 虽说《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条是有关食物权方面的重要规定，但应该牢记的是，许多其他的国际文书也涉及到有关食物和营养的问题。具有特别重要意义的是：《儿童权利公约》第 24 条，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 12 条和第 14 条，这两项公约都涉及到了获得适当营养的权利。

56. 在 1949 年《日内瓦四公约》和 1977 年两项《附加议定书》原则确定的国际人道主义法中也可发现重要的规定。它禁止使平民陷入饥饿，禁止破坏平民生存不可缺少的物体，如粮食、生产粮食的农业区、农作物、牲畜、饮水装置和灌溉工程。它还禁止采用有可能对环境造成广泛的长期损害，从而危害居民的健康和生存的作战方法和手段。它载有关于人道主义援助和救济行动的规定，其中包括自由通过诸如粮食、药品和其他必需品等基本物品。

57. 许多国际人道主义法旨在适用于武装冲突环境，最近几年，特别是自冷战结束以来，这种武装冲突已发生了重大变化。国家之间的冲突——人道主义法传统上关注的重点——已迅速变为国家内的武装冲突，除了公开的武装冲突之外，国家内部的紧张局势也在加剧。包括免于饥饿在内的人权，也继续普遍适用于武装冲突期

¹¹ 在这方面《关于违反经济、社会和文化权利问题的马斯特里赫特指导原则》很有用处。该指导方针于 1997 年 1 月由包括条约组织成员在内的一组专家为协助监测经济、社会和文化权利的机构拟订。该指导方针在《人权季刊》1998 年第 20 卷第 1 期、《荷兰人权季刊》1997 年第 15 卷第 2 期以及荷兰人权协会出版的《荷兰人权协会》第 20 期特刊上发表。

间。冲突中涉及的不同行动者之间的责任分配，以及各国际机构的权利、义务和作用，都是极有必要加以澄清的争论问题。

五、确保在国家一级免于饥饿和实施取得足够食物的权利

58. 各国的条件有很大差异，因而落实取得足够粮食的权的最适宜方法和方式也有很大的差别。《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》的各缔约国必须根据国内普遍存在的特定条件，采取所需的措施，确保人人免于饥饿，尽早实现人人可以享受取得足够营养的权利。在这样做的时候，总评论中概述并在第四章中讨论的不同层次的国家义务均应适用，同时采用因国内形势而有理由采取的特定综合措施。

59. 因此，每一国家均应制订一项实现食物权的国家战略，如果已经存在这样一项战略，则应该根据第 12 号总评论中的评述修订这项战略。在制订任何此类战略中的第一步，应是绘制国内不同群体和不同地区的情况图，并考虑到可能基于性别、种族划分或种族而存在的区别，以及农村地区与城市地区之间的区别。这种情况图对于确认那些获得粮食没有保障的人，以及对于制订有关粮食无保障情况的适当对策，都是很有必要的。¹²

60. 粮食安全目前被定义为所有人在任何时候都能获取其健康和职业生活所需的粮食。¹³ 实现粮食安全意味着确保有充足的粮食，粮食的供应相对稳定以及需要粮食的人都可以获得粮食。¹⁴ 因此，国家粮食安全将意味着人人享有有效权利获取足够食物或食物资源，而且原则上来讲各地拥有足够的粮食。实现家庭一级的粮食安全意味着确保在整个领土内有充足的粮食，粮食的供应相对稳定，该领土内需要粮食的任何人都有能力获取粮食，过上一种健康而丰富的生活。粮食无保障则被

¹² 详情请见粮农组织倡议的《粮食安全薄弱环节信息及绘图系统》第 8 章。

¹³ 粮农组织，《理论与实践中的食物权》，罗马，1998 年，第 12 页。

¹⁴ 我的 1987 年研究报告相当详尽地涉及了粮食安全概念。我批驳了关于全球粮食安全的主要论点，这种论点错误地假定可能会出现全球粮食短缺。基于艾德等人就有关家庭粮食安全概念所做的工作，拟订了一个实现食物权的综合框架，取代了原先的主要论点。这种办法已进一步完善，并日益被人们接受。

认为是一种相反的情况：某些人在某些时候或所有时候都没有机会获取足够的粮食，因而无法过上一种健康而有活力的生活。

61. 因而，粮食安全可被视为食物权的必然结果：国家必须采取必要的措施，确保其管辖下的所有人享有粮食安全。在各国作出全国性努力确认粮食无保障的群体时，国家应定期地和(或)在特别情况导致发生包括严重的经济衰退在内的重大变化之际，基于长期的或暂时的易受伤害性，审查谁有可能受到影响，不同的群体怎样受到不同的影响。

62. 在确认了粮食无保障的群体后，国家战略应该为这些群体和全体居民重新规划粮食安全工作，制订为此目的所需的政策，并确认现有的资源，其中包括人力资源，他们通过自助活动可有助于实现确定的目标。在遇到新的严重的资源困难，无论是经济调整进程、经济衰退、气候条件还是其他因素造成的困难时，均应采取措施，作为一项最低限度要求，确保脆弱人口群体和个人不会遭受饥饿之苦。这一目标应通过社会方案、安全网和国际援助来实现。

63. 食物权只有与实现所有其他人权联系在一起，才可以充分得以实现。在拟订和实施有关食物权的国家战略时，人民的知情参与至关重要。需要有适当的权力下放，以确保国家不同地区的特殊情况能加以考虑，但中央政府仍应在任何时候对确保享有这种和其他人权最终负责。

64. 必须要注意确保获取食物所需的自然资源和其他资源的可持续管理，其中包括土地、水资源和渔业资源的管理。此外，也必须要注意对食物链从生产到消费的所有方面给予注意。还必须要注意食物的加工，以确保食物的安全，要注意食物的实际分配。以确保所有人都能获得食物，并且要改进市场，以便特别防止误导和产生潜在的有害影响。在消费者一级，需要提供有关保健膳食组分的充分信息。在确保食物实际安全消费方面，卫生条件和洁净的饮用水也是至关重要的。

65. 这一战略应该特别注意在取得粮食或粮食资源方面防止歧视的必要性。应该牢记有必要特别关注易受害群体和性别情况。土著人民和某些少数民族常常比普通人遭受更严重的营养不良，我们也看到在许多社会中，妇女比男子遇到的困难要大得多。因此，这一战略应特别包括：保障特别是妇女充分和平等地取得经济资源的机会，包括继承权和土地及其他财产的拥有权、贷款、自然资源和适当的技术；采取措施，尊重和保护其报酬可确保工资劳动者及其家属过上象样生活的自谋职业

和工作(按照《公约》第 7(a)(二)条的规定；保持对于农村地区的粮食生产或其他生活手段很重要的土地(包括森林)和渔业资源权利的登记；通过特别立法，保护土著人民的土地权利并防止强迫将其逐出自己的家园；采取措施，保护或保证易受损害的小所有人、无地农民和城市贫民对土地或其他生活资源的权利，没有任何种族或种族关系上的歧视。

战略拟订：巴西和南非

66. 在若干国家，存在着正在作出努力拟订基于人权的战略，以确保免于饥饿和享受食物权的实际事例。这里将简要提及两个国家，它们均以自己的方式克服了极大的政治困难，这两个国家都存在着严重的社会不平等现象，但都在拟订措施以直接的方式解决食物和营养的人权方面问题。

67. 巴西传统上因严重的收入差异而造成社会对立，这可以部分地说明过去出现军人统治的原因。为实现社会一体化和更大程度的社会平等所作出的民主努力，导致人们努力制订一项消除饥饿和实现食物权的战略。1993 年设立的国家粮食安全委员会，在 1995 年被一个职能更大的国家——民间社会联系机构 *Comunidade Solidária* 所取代，该机构在总统直属机构范围内运作。1996 年颁布的国家人权方案，最初完全集中关注公民权利和政治权利。粮食安全运动在为世界粮食首脑会议作筹备时承认，需要有一个人权框架。这导致人权运动与致力于粮食安全和营养问题的网络部分结合在一起。

68. 创立战略合作网络现在特别涉及到卫生部、规划部、儿童基金会以及非政府网络 *Agora*。1998 年，卫生部开始了制订卫生政策的过程。在与民间社会的代表讨论之后，人们同意采用人权的做法来处理保健问题。第一个被选择制订和实施的政策是全国食物和营养政策。开始了一个逐步发展的过程。第一个关注领域是缺铁性贫血症，据说这是巴西最普遍的营养问题。不同组织的一项任务就是培训不同级别的营养问题管理人员，以便考虑采用人权的做法来处理其工作。¹⁵

¹⁵ “了解采用人权的做法来解决巴西的食物和营养安全问题”，巴西利亚的一个工作组编写的文件，由巴西卫生部的丹尼斯·科斯塔·科伊廷霍提交行政协调委员会/营养问题小组委员会专题研讨会，见上文注 4。

69. 在南非，种族隔离是一种有意企图制造和维持差别的政策。在种族隔离后时代的南非，这种传统的影响很难消失。社会指标显示，富人(绝大部分是白人)与穷人(绝大部分是非洲人)之间在收入和消费方面存在着极大的差异。1996年通过的《南非宪法》打算改造社会，从而使人人都可享受其自由和尊严。该《宪法》属于世界上的最佳宪法之一，它包括了所有人权，即经济、社会和文化权利以及公民和政治权利。在《民权宣言》第7(2)条，要求国家尊重、保护、促进和履行实现所有人权，其中包括社会和经济权利。

70. 根据《宪法》第184(1)条，赋予南非人权委员会一项任务，除其他外，监测和评价南非遵守人权的情况。这使得该委员会有权就遵守人权的情况进行调查和报告；采取措施，以确保人权受到侵犯的情况得到适当补救；就实现人权和提供人权教育的情况进行研究。自1999年3月25日至27日，该委员会在儿童基金会和世界营养和人权联盟的合作下，在约翰内斯堡举行了一次关于食物和营养权的会议(作者应邀成为一名发言者)。这次会议可被视为朝着拟订确保免于饥饿和实现食物权的全国战略迈出的第一步。政府各部门代表和民间社会代表的广泛参与，导致提出了一系列有关进一步制订面向人权的全国食物和营养战略的建设性建议。¹⁶

六、有关条约机构内的监测和对话

71. 国际监测人权状况对于人权的有效和全面实施来说至关重要。监测过程提供了进行对话和学习的机会。因为三项主要的国际人权文书涉及到食物和营养权，因而三个条约机构也参与了这种对话。本章提供在这些机构内处理食物和营养问题的事例。提出的案例仅供说明之用，其他的案例也可能被选定，但因篇幅所限没有包括在本文件内。

¹⁶ 《促进和保护粮食安全和营养权利全国纲要：南非人权委员会的个案研究》，由Tseliso Thipanyane提交行政协调会/营养问题小组委员会专题研讨会，上文注4。

经济、社会、文化权利委员会

72. 经济、社会、文化权利委员会是解决食物权问题的主要条约机构。鉴于1999年5月通过了它的关于食物权的第12号总评论，该委员会现在拥有了监测各国实现食物权情况的稳定基础，如果各缔约国遵循建议，通过一项战略，其中包括框架立法和制定供以后进行国内和国际监测用的可核查的标准，¹⁷ 则情况尤其如此。

73. 几乎没有缔约国在其报告中提供足够、准确的资料，以使委员会能够确定有关国家在这项权利方面的普遍情况，确定实现所讨论的这些权利的障碍。只要各缔约国将来根据第12号总评论中建议的办法进行合作，监测有关食物权的未来事态发展就会容易许多。

74. 委员会对违反取得食物的权利情况表示严重关注的国家有尼日利亚和危地马拉。在就尼日利亚所作的结论性意见(1998年5月13日的E/C.12/1/Add.23)中，委员会指出，令人深感不安的是，尽管尼日利亚拥有丰富的自然资源，但该国人口的21%生活在贫困线以下。委员会进一步关切地指出，由于经济和行政管理不善、腐败、无法控制的通货膨胀以及奈拉的迅速贬值，尼日利亚已列入世界上20个最贫困国家之列。委员会指出，据世界银行估计，至少有1700万尼日利亚人营养不良，其中许多是儿童。

75. 在委员会关于危地马拉的结论性意见(1996年5月28日的E/C.12/1/Add.3)中，委员会对于经济和社会差异对绝大部分人口，特别是危地马拉的土著人和农村人口享受经济、社会和文化权利造成的不利影响，表示严重关注。委员会注意到，广泛的种族歧视、极端贫困和对于土著人口的社会排斥、对于其享受经济、社会和文化权利产生了负面影响，这些都是委员会深为关切的事项。尽管委员会赞赏该国政府公开承认过去曾使用武力非法占用土地，而且也已制订计划解决这一问题，但委员会仍然确信，土地所有权和分配问题对于解决该国相当一部分人口的经济、社会和文化方面的报怨至关重要。

76. 就尼加拉瓜和危地马拉而言，这些报告涉及的都是原政府统治下的情况，自那以来，政府均已更新。这些新政府有希望采取认真的、有意义的步骤来纠正这

¹⁷ 第12号总评论第21-26段。

种情况。它们应尽快通过委员会建议的战略计划，与有关的国际机构密切合作，确保消除因过去的管理不善而造成的饥饿现象，确保所有人享有充足的食物。

77. 实施制裁与食物权的关系得到了相当程度的注意，就伊拉克的情况而言尤其如此，经济、社会、文化权利委员会在其第十七届会议上通过的第 8 号一般评论(E/C.12/1997/8)就涉及到这一问题。委员会强调了一个重要论点，在考虑制裁问题时，至关重要的是要区分对有关国家的当权者实施政治和经济压力使之遵从国际法这一基本目标，与受制裁国最脆弱的群体遭受的附带影响。即使决定为国际和平与安全的目的实施制裁，根据《公约》所承担的义务仍然适用。

78. 受制裁国和那些参与实施和运用制裁的国家都负有义务。成为制裁的目标的国家仍有义务根据《公约》采取措施，“利用其最大能力”为其管辖范围内的每个人的经济、社会、文化权利提供尽可能大的保护，确保在享受这些权利方面没有任何歧视。受制裁国必须采取一切必要措施，其中包括与其他国家和国际社会进行谈判，将对其社会内的脆弱群体的权利所受到的消极影响降低到最低限度。

79. 不过，正如委员会所指出的，义务也适用于对实施、维持和执行制裁负有责任的行为人，不论其是国际社会、国际或区域组织、或国家或国家集团。在设计适当的制裁方法时，必须要充分考虑经济和社会权利。只要制裁仍在生效，就应该进行有效的监测，以保护受影响的人口的经济、社会和文化权利。实施制裁的国家必须“个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作采取措施”，以便对受制裁国国内的脆弱群体遭受的任何不相称的损害作出反应。

儿童权利委员会

80. 儿童权利委员会进行的监测工作在这方面也有重要意义。根据第 27 条规定，各国确认每个儿童有权享有足够的生活水平，根据第 24 条规定，各国承诺除其他外通过提供充足的营养食品和清洁饮水，消除营养不良现象。委员会在审议缔约国的报告时经常涉及到儿童的食物和营养状况。委员会也关注母亲的产前和产后保健，强调母乳喂养作为避免营养不良和儿童疾病的主要必要条件的重要性。有两个事例可以显示委员会的关注方向。

81. 儿童权利委员会在有关伯利兹提出的报告(CRC/C/15/Add.99,1999 年 5 月 10 日)的结论性意见中，委员会关切地注意到当事国儿童的健康状况，并对儿童和婴

儿的高死亡率，不良的母乳喂养做法、较高的营养不良率、日益增加的发育不良现象以及特别是在农村地区享用安全饮用水的机会有限表示关注。委员会鼓励当事国制订全国的政策和方案，减少儿童和婴儿死亡现象，促进和改进母乳喂养做法，防止营养不良现象并与其作斗争，在脆弱和处境不利的儿童群体尤其如此，并考虑要求，除其他外，为综合管理儿童疾病和改善儿童保健的其他措施，自儿童基金会和卫生组织寻求技术援助。

82. 泰国是据说取得相当大进步的国家，但各种问题依旧存在。在有关泰国的报告(1998年10月26日，CRC/C/15/Add.97)的结论性意见中，委员会注意到当事国努力降低婴幼儿死亡率，但对其持续存在的不良母乳喂养做法和较高的营养不良率表示关注。委员会鼓励当事国制订全面的政策和方案，促进和改善母乳喂养做法，预防营养不良并与之进行斗争，在脆弱和处境不利的儿童群体中尤其如此，并考虑为综合管理儿童疾病和改善儿童保健的其他措施，特别是从儿童基金会和卫生组织寻求技术援助。

消除对妇女歧视委员会

83. 消除对妇女歧视委员会在食物和营养权方面也要执行重要的任务。据显示，世界某些地方的文化传统导致妇女，特别是女孩和育龄妇女享有充足食物和机会较之男孩和成年男子要少。这对妇女本身及她们所生的孩子都产生严重的后果，因为产前和产后期间营养不足，将导致孩子(无论是男孩还是女孩)营养不良，而营养不良的后果将会持续人的一生。

84. 因此，委员会应监测《公约》第5条的执行情况，该条规定，缔约各国应采取措施，改变社会和文化行为模式，以消除特别是基于男女任务定型所产生的做法。基于传统的性别作用导致在某些国家在享受充足食物方面严重不平等，致使产生营养不良的深远后果，正像本报告第二章指出的那样。在学校和通过其他途径提供的系统信息和教育，应该显示导致育龄妇女特别是怀孕后妇女营养不良的做法和作用的危险性。第12条第2款规定要保证妇女在怀孕和哺乳期间得到充分营养。委员会应在审议缔约国报告时，要求专门提供关于这些条款执行情况的信息，并利用粮食安全和保障信息和规划系统收集的资料。在这个基础上，应该要求各国报告就

确保在取得食物方面性别平等而采取的措施，并且要保证妇女在怀孕和哺乳期间的特别需要。

七、人权委员会及其特别报告员的作用

85. 人权委员会在其最近关于获得粮食的权利的第 1999/24 号决议中，重申饥饿是一种不能容忍的、有辱人格尊严的现象，因而需要在国家、区域和国际各级采取紧急措施。不过，除了在发展权的范围内以外，委员会并没有系统地涉及获得食物的权利或人人享有足够生活水平的权利的其他方面(详细情况见下文第九章)。迄今为止，也没有任命一名专题报告员来处理这个问题。在委员会 1998 年任命关于教育权的特别报告员之前，经济和社会权利一般仅是得到委员会有限的系统注意，任命教育权特别报告员是极为令人欢迎的步骤。希望这是更始终一贯地关注实施经济和社会权利的开始。

86. 更令人鼓舞的是，一些关于国别情况的特别报告员近年来已开始不仅关注公民和政治权利，而且也关注经济和社会权利。为了说明起见，提交 1999 年委员会第五十五届会议的四份报告在这里作一简要审查，这些报告是有关阿富汗、伊拉克、缅甸和尼日利亚的国别报告。

87. 特别报告员卡迈勒·霍桑先生在关于阿富汗的人权状况的报告(E/CN.4/1999/40)中指出了人命普遍丧生、社会和经济基础设施被破坏、环境退化、粮食不安全和营养不良的情况。人均粮食消费水平仍然低于战前。阿富汗的多数地区存在着长期营养不良问题，婴儿和产妇死亡率属于世界最高之列。在该国的大部分地区，妇女因普遍贫困、低识字率、参与公共生活的机会受到限制、保健设施有限及妇女在城区就业受到限制而处境悲惨。该国已经背上了世界最大麻醉品生产国的暧昧名声。

88. 特别报告员拉杰苏默·拉拉赫先生在其关于缅甸的人权情况的报告(E/CN.4/1999/35)中注意到，犯人据说得不到适当数量和质量的食品和保健。对平民使用暴力似乎是缅甸军队军事总战略的一个基本组成部分。这种战略的目的不仅是要确保来自当地居民的资源，特别是食物、战斗人员和工作人员，削弱反叛集团的资源基础和控制能力，为此目的有计划地摧毁了多数村庄，而且也是强迫当地居

民流离失所以便破坏其农业生产，因为当地的经济基本上以农业为主。证词显示，武装部队时常进行搜查，破坏和焚烧房屋，没收财产和食物以迫使人们暂时或永久离开。由于大量居民流离失所，农业生产显然大幅度减少，这导致农村居民普遍缺粮，从而引起向其他地区自动搬迁以寻求帮助和安全。除了不安全以外，缺少食物很明显是住在丛林中的家庭面临的主要问题。人们依靠米粥加野菜根、叶子和野果度日。许多被访问的家庭都说，他们不能安全地种田，军队发现了他们就要将田地和稻田烧毁。因此，他们没有收入来源，没有足够食物维持生活，只能想方设法逃到泰国。

89. 特别报告员索利·杰汉基尔·索拉布吉先生在其关于尼日利亚的人权情况的报告(E/CN.4/1999/36)中，在某种程度上涉及到了经济、社会和文化权利。他的1999年报告是在经历造成严重消极后果的军事专制统治时期，政府发生变革之后编写的。索拉布吉先生注意到，新政府面临着极严重的挑战，为此，它必须制订一项反映对基本的经济、社会和文化权利给予更大关注的政策。目前，绝大多数人口没有机会享受保健设施、教育、食物、住房或诸如安全饮用水等基本生活设施。绝大多数尼日利亚人生活在远低于像样的社会水准之下。保健部门资金不足的情况继续了十几年，这意味着保健服务持续恶化。尼日利亚的婴儿死亡率已达到84%，产妇死亡率则为8%。

90. 伊拉克的情况有理由给予特别关注，因为该国多年来一直是经济制裁的目标，这在该国造成了严重的营养不良现象。不过，这种事态由谁负责是一个颇有争议的问题。马克思·范·德·斯图尔先生在其就伊拉克的人权情况向委员会第五十四届会议提交的报告(E/CN.4/1998/67)中，提到了1997年12月经济和社会权利委员会关于制裁问题的一般性评论。他指出，伊拉克政府依然负有最大限度地利用其现有资源，履行其有关获得食物的权利和保健权利的义务。他进一步认为，如果伊拉克政府不是等待五年之后才决定接受安全理事会第706(1991)和712(1991)号决议提出的“石油换粮食”协议，以满足其人民的人道主义需求，千百万无辜人民就会免受严重的长期苦难。他还提到了有关禁运的影响对于少数民族和宗教上的少数群体更为严重的报导，以及有关当局分配现有的有限资源时，在农村和城市地区之间搞歧视，对南部地区的沼泽地人民持歧视态度。因此，他得出结论说，尽管他知道联合国处理采购合同的程序很缓慢，但伊拉克政府也有责任支持这一批准过程。

91. 本报告作者认为，从伊拉克这个事例得出的结论是，该国政府和国际社会都有责任确保制裁措施不导致严重违反人权，特别是违反食物权和免于饥饿，即使在受制裁国采取不合作态度，或当其在各群体取得食物方面实行歧视时，国际社会仍负有这方面的责任；那些发起制裁的国家仍有责任采取纠正行动，以确保获取食物。

92. 尽管上文提及的四份国别报告都注意到了食物和营养权，但在许多其他的报告中并没有提及，即使曾预期它们会这样做。委员会应酌情在特别报告员的职权范围内列入也审查这一权利的情况的任务。

八、联合国机构、专门机构和非政府组织的促进发展作用

93. 正如《宪章》第 55 条所列举的那样，联合国的主要目的之一，就是促进提高生活水准。应该把确保目前那些易受伤害的人获得适当的生活水准，或至少是实现免于饥饿置于优先地位。联合国的另一个主要目的就是促进普遍尊重和遵守人权。这两项任务密切相互，实际上，社会发展正日益被看作和理解为实现所有人的全部人权。联合国难民事务副高级专员 Soren Jessen-Petersen 的讲话，可以解释在这一领域强调采取人权办法的理由。像在其他领域一样，在难民保护和援助领域，人权办法的增加值在于它确保人道主义行动基于受益人的权利，而不仅仅是一种无偿的施舍行为。难民不再仅仅是“接受者”，他已成为“提出要求人”，在努力满足其基本需求方面有发言权和参与权。人权办法强调各国负有法律义务，满足最易受伤害的个人(包括难民)的基本需求。这导致人们承认，诸如难民专员办事处这样的人道主义机构的作用，就是在国家履行其责任方面向其提供支助，而不是成为国家行为(或不行为)的代替者。¹⁸ 有一种类似的观点成为《发展权利宣言》的基础：人是发展的主体，因此，人应成为发展权利的积极参与者和受益者(第 2 条)。

94. 近年来，有越来越多的联合国机构和其他机构认识到在其工作中采用一种人权体制的必要性。这种情况是与人们日益注意到经济和社会权利与公民和政治权

¹⁸ “作为国际保护组成部分的粮食”，助理难民事务高级专员 Soren Jessen-Petersen 在行政协调会营养问题小组委员会专题研讨会上的讲话，上文注 4。

利具有同样价值同步发生的。本章考虑联合国各专门机构和组织对其促进有关食物和营养这一人权方面的作用之不断演变的看法。

95. 粮农组织是有关食物事项上的主要机构。它是 1974 年世界粮食会议的主办人，与卫生组织一起是 1992 年国际营养问题会议的共同组织者，而且也是 1996 年世界粮食首脑会议的组织者，在落实世界粮食首脑会议期间所作承诺方面发挥了主要作用。《粮农组织章程》的序言规定“确保人类免于饥饿”是该组织的基本目的之一。因此，有关食物的权利是粮农组织特别关注的问题。¹⁹ 在 1998 年纪念《世界人权宣言》50 周年期间，粮农组织编写了一本关于食物权的极为出色的小册子，题为《理论与实践中的食物权》，该材料提供了有关粮农组织本身和其他与粮食有关的组织所开展活动的信息。在粮农组织未来可履行的许多其他职能中，它可以利用其相当丰富的经验及在有关粮食和农业领域立法中积累的知识。该组织具有一流的能力协助各国拟订经济、社会和文化委员会在其第 12 号总评论(第 29 段)中要求的国家框架立法。

96. 粮农组织管辖的一个重要机构就是粮食安全委员会，其关注的问题包括消除无论在何地发生的粮食不安全情况。粮食安全委员会在编写《罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》，以及监测各国在首脑会议上所作承诺的执行情况方面，发挥了重要作用。粮食安全委员会 1999 年第二十五届会议建议粮农组织与经济、社会、文化权利委员会进行合作，并对如下建议表示欢迎，即这些机构之间的合作应在持续的基础上予以加强。

97. 最紧迫的任务之一就是要确认饥饿和鉴别饥饿发生的特定原因。粮农组织与其他机构合作正在发展的粮食安全和保障信息和规划系统(FIVIMS)，就是旨在与各国 FIVIMS 密加合作，准确查明这些原因。在人权的框架内精确确定粮食不安全或易受害群体——这些人是谁，他们住在何处，造成其易受伤害性的特殊原因——将会大大提高就这些特殊情况作出准确和适当反应的可能性。

98. 国际农业发展基金(农发基金)通过在扶贫领域进行投资，协助各发展中国家与农村贫困作斗争，提高粮食生产和营养水平。其部分行动是要加强农村妇女的

¹⁹ 粮农组织总干事 Jacques Diouf, 为《理论与实践中的食物权》撰写的前言，上文注 13。

地位，她们在经济领域传统上通常受到歧视。《消除对妇女一切形式歧视公约》第14条要求各国确保农村妇女有权取得农业信贷，利用销售设施，获得适当技术，并在土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇。农发基金项目力求通过提供小型贷款和培训以及利用业经改进的适宜技术的机会，支持妇女的生产活动。更坚定地依赖《公约》和其他人权文书的规定，将会进一步加强农发基金在这些努力中的作用。

99. 世界粮食计划署(粮食署)是专门从事保护免于饥饿的联合国粮食援助机构。采用人权办法对于其工作来说很重要。粮食署日益面临冲突局势，饥饿已经成为一种战争武器，作为武装冲突的一部分，平民百姓日益忍饥挨饿。受到战争影响的居民得不到食物和其他类型的人道主义援助；粮食署力求提供帮助，但经常是处于极为困难的条件之下。在国内或国际冲突中不给予获取人道主义粮食援助的机会就是违反食物权。

100. 不过，武装冲突并非饥饿的主要原因。成千上万的人因长期饥饿这一“沉默的紧急状况”而遭受苦难，这违反或忽视了人权本身，也为享受其他人权造成了困难。这些受影响的人不能参与发展进程。饥饿使他们身体虚弱，为各种疾病所困扰而且经常是浑身乏力，在家庭利用其绝大部分时间或者收入来获取食物时，他们几乎就没有什么可能参加教育或科学活动，而这正可使他们摆脱贫困。对那些有机会成为发展进程中的积极而富有创造力的伙伴而言，及时的粮食援助可具有极大的帮助。粮食署的办法就是把粮食援助用作一种投资前活动，以使处于边缘处境的人能利用各种发展机会。粮食援助给予他们暂时的粮食安全，因而他们可以开始自救过程。短期的帮助便可导致取得长期的进步。²⁰

101. 因冲突，迫害和对人权的侵害而被用暴力驱逐出家园的难民和被迫流离者，尤其存在被拒绝给予获取足够食物的机会的危险。难民署和粮食署签署了一份关于在向难民、返回者和在特定情况下向国内被迫流离者提供粮食援助方面开展合作的谅解备忘录。

102. 儿童基金会已作出明确的政治决定，把实现《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》所载的各项权利作为其工作的核心任务。《儿童权利公

²⁰ 世界粮食计划署副执行主任A·Namanga Ngongi先生在行政协调会营养问题小组委员会专题研讨会上所作的发言，上文，注4。

约》，特别是其第 24 条，涉及到有关儿童的良好营养的决定因素——食物、照料和保健。后一项公约载有关于妇女保健和营养的类似条款。儿童基金会在与饥饿和营养不良做斗争方面利用了这两项人权文书，强调各国政府和其他行为人因这些公约而承担的责任，重新修正对于营养问题的认识。基于权利的办法并没有把营养不良作为一个单纯的技术问题，而是作为一系列侵犯或忽视权利的问题来对待。

103. 儿童基金会认为，基于权利的方案制订和政策拟订承担一项让那些受影响的人真正参与的义务。儿童基金会副执行主任 Stephen Lewis 先生认为，如果营养不良被理解为侵犯人权，那么对于联合国和政府伙伴开展业务便具有深远的意义。应该改变对待系营养不良的受害者或潜在受害者的成人(绝大部分是妇女)和儿童的方针。应该提高所采取行动的效力和可持续性。尊重、保护、促进和实现营养权，也与在全球、国家和当地各级不断演变的良好治理概念联系在一起。²¹

104. 世界卫生组织现在对以人权办法处理食物和营养问题作为食物权的一个重要因素具有更大的兴趣。新的总干事 Gro Harlem Brundtland 在这方面作出了强有力的承诺。²² “营养不良的儿童不仅仅是更易于生病，认识力的发展方面也有危险，在其生命的头三年尤其如此。因此，身体发育不良可能与智力发育缓慢密切相关。随着营养物摄入量的不正常——太少、太多或不安全——或例如因腹泻或代谢作用紊乱造成的营养成份大量缺失——我们很容易受不健康和疾病的折磨……。每一个人都必须得到营养物在清洁和安全条件下的适当组合。”她进一步指出，“人权始于家中”，这意味着包括卫生组织在内的各机构应创造一种内部工作环境，以采取一种基于人权的办法。总干事在最近对罗马粮食机构的访问讲话中指出，卫生组织也在准备参与以部门间和机构间办法来处理基本权利问题。食物权及其与营养保健的关系似乎是一个良好的起点。

105. 世界银行的 James Lovelace 称，²³ 世行认为以基于人权的办法处理营养问题是国际发展论文阐述的新的的重要内容。世行仅正在开始探讨人权框架对其工作的意义。对管理改革的支持及对合理的经济增长的支持，仅是世行综合办法中的两

²¹ 在行政协调会营养问题小组委员会专题研讨会上的发言，上文注 4。

²² 上文注 4。

²³ 上文注 4。

个方面，这将加强人权文化。其意图是仍旧把重点放在与营养不良现象作斗争的行动方面，与各国和伙伴机构一起大力增加分配给营养方面的全球资源。世行将采取行动提高国家官员有关营养问题的认识。世行将把营养问题纳入其农业和农村发展项目以及粮食政策改革之中，确保营养问题成为保健项目设计的组成内容。

106. 正如我在 1998 年的进展报告(第 38 段)中指出的，开发计划署于 1997 年完成并于 1998 年 1 月发表的题为《将人权与可持续人类发展相结合》的政策文件，在转向以基于人权的办法处理发展问题方面是一个主要里程碑。

107. 鉴于联合国系统作为一个整体，在其依据营养权来促进获取足够食物权利的未来工作中可以发挥的技术和战略作用，行政协调委员会营养问题小组委员会作为协调联合国系统营养方面的政策和活动的协调中心，需要引起特别的关注。²⁴除了搜集和传播信息之外，营养问题小组委员会还促进协调旨在减少营养不良现象的机构间活动。营养问题小组委员会负责监督联合国对世界营养不良问题所作反应的方向、规模、统一和影响。最近的 21 世纪营养挑战委员会就是营养问题小组委员会采取的主动行动，本报告第二章提及了前者的报告。

108. 鉴于营养问题小组委员会的职权范围和规模，它是传播有关采取基于人权的办法缓解饥饿和贫困，从而促进粮食和营养安全的信息和倡议的主要论坛。营养问题小组委员会拥有一个营养、道德、人权问题工作组，通过其自 1994 年以来连续举行的会议和对话，成员机构和观察员讨论了采取这样一种办法的可能性。上文第三章中所述的、由人权事务高级专员 1999 年 4 月在日内瓦成功主办的有关这一专题的研讨会，特别承认了采用基于人权的办法处理食物和营养政策及方案的价值。只要在人权署与营养问题小组委员会之间能够建立起适当的专业和机构工作联系，便可以就全世界违反和忽视食物和营养权的现象发起全系统的斗争，其中单独或共同地涉及到许多机构。它将包括确定技术标准、制订基准和指标以及食物和营养政

²⁴ (小组委员会的)目前成员有：联合国、儿童基金会、开发计划署、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人口基金(人口基金)、粮食计划署、难民署、联合国大学、联合国社会发展研究所(社发研究所)、联合国人权事务高级专员办事处(人权署)、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织、世界银行、农发基金、国际原子能机构(原子能机构)和亚洲开发银行。双边捐助机构积极参加了营养问题小组委员会的活动，非政府组织也日益参与进来。秘书处由卫生组织在日内瓦主持。

策指导方针——这些目前均以人权纲领为基础。通过加强对于影响食物与营养的关键因素的认识，它可以提高经济、社会、文化委员会的报告和监测工作的质量。

109. 实现取得足够食物的权利的另一途径，应是1997年4月作为世界粮食首脑会议机构间后续行动的机制建立的、由粮农组织和农发基金与粮食计划署密切合作共同管理的行政协调会农村发展和粮食安全网络。该网络目前包括20个有关的联合国组织，它们参与并支持以国家为核心的、以需求作为推动力的、由有关伙伴组成的专题小组，其中包括联合国机构、国家机构、双边捐助者和民间社会组织，以制订议程和执行满足国家需求和优先事项的活动。

110. 研究机构在促进食物权方面也可发挥重要的作用。总部设在华盛顿的国际粮食政策研究所(粮食政策研究所)需要予以特别提及。粮食政策研究所致力于通过制订较好的政府政策，协助促进可持续的经济增长并与贫困现象作斗争。为了缓解饥饿和营养不良现象，粮食政策研究所的兴趣扩展到了推动粮食部门的社会、经济和机构力量并且与发展进程有关。粮食政策研究所最近的一项重大主动行动就是关于粮食、农业和环境的2020年展望，以“确定满足世界未来粮食需求同时缓解贫困和保护环境的解决办法”。粮食政策研究所处在特殊的地位，它可以从事并促进研究和制订政策，以便从人权的角度促进实现取得足够食物的权利。粮食政策研究所关于食物权的第一份政策摘要于1995年发表，根据2020年倡议，新的一份摘要将于1999年发表。

111. 民间社会和非政府部门在促进免于饥饿和取得足够食物的权利方面，可以发挥至关重要的作用。各非政府人权组织长期以来主要关注公民和政治权利，而非政府组织发展机构也很少注意人权。最近几年，这种状况发生了变化。有越来越多的非政府组织和社会运动开始采用人权框架，这有可能加强经济和社会权利内容的日益扩大的精确性。如同食物权一样，Michael Windfuhr代表其中的一个组织指出，“...许多非政府组织很清楚，促进食物权需要有关于经济、社会和文化权利基本概念的明确定义和连续‘抛弃’简化论者完全限制在公民和政治权利的人权概念，以及简化论者仅限制在或绝大部分限制在农业生产力和收获量的粮食安全概念。”²⁵

²⁵ Michael Windfuhr, “粮农组织与取得足够食物的权利”，载于《理论与实践中的营养权》，上文注13。

112. 非政府组织对世界粮食首脑会议很感兴趣。来自 80 多个国家的 1000 多个组织在首脑会议期间出席了并行的非政府组织论坛。它们提出的要求之一就是制订一份关于取得足够食物的权利的行为守则。在首脑会议《行动计划》的目标 7.4 中，世界粮食首脑会议提供了为促进食物权和粮食安全制订“自愿准则”的可能性。粮食第一信息和行动网络(FIAN)、世界营养和人权联盟以及雅克·马利丹国际学会采取了主动行动，与世界各地的许多其他非政府组织协商，共同拟订了这样一项准则。该准则规定了获取足够食物这一人权的规范性内容，在国家一级和国际一级包括国家义务在内的相应义务，国际组织的责任以及经济企业和其他行为人的管理。它涉及到国家的监测框架和申诉程序，也涉及到国际报告和支助机制。该准则草案也规定了民间社会行为人的责任。有关的非政府组织打算将建议的行为守则列入人权委员会和粮农组织粮食安全委员会的议事日程。²⁶ 另一项非政府组织的主动行动，即作为世界粮食首脑会议之后的一个网络，为确保特别是在南半球非政府组织之间继续进行辩论和相互支持而建立的可持续粮食和营养安全全球论坛，可以在动员更多非政府组织为在全世界实现食物权方面成为决定性因素。

113. 对参与武装冲突期间人道主义行动的机构和组织来说，产生了一整套特殊问题。这些难题并非本研究报告解决的问题。最为理想的是就武装冲突期间实现包括食物权在内的经济和社会权利，编写一项单独的研究报告或报告。本报告在这里提及这样一点就足够了，即若干政府间组织和大批非政府组织，已经加入到诸如国际红十字委员会和国际红十字会和红新月会国际联合会这样的常设人道主义行为人的行列。每一组织都有其特定的任务范围，有其特殊的伦理和道德观点。因而，协调和落实责任制成为极为困难的问题。

九、全球化与食物权

114. 全球化的主要特征就是日益依赖取消管制的全球市场，最大程度地自由贸易，无管制地资本流动和国际金融市场发挥最重要的作用，而国际货币基金和世界银行则步入了世界权力的中心。从更广泛的观点来看，全球化的内容也受到科学和技术、通讯以及特别是信息处理方面的新发展的影响，它们极大地改变了全球系

²⁶ 欲了解该守则的详情，见同上。

统的结构。因此，全球化的积极方面包括通讯和信息领域的进步以及进而实现的更大开放性。

115. 不过，我们已经见到全球化的太多下降趋势。结构调整的硬性要求和债务负担是全球化进程的重要组成部分。1980年代推行的结构调整政策，可能导致许多地方在社会的不同种族、民族或社会群体之间的紧张局势加剧，从丧失了发展机会这个意义上说，或许已造成了巨大损失，而且也可能妨碍了许多群体享受其食物权。近几年来，结构调整的政策得到改善，但也继续给人口中的最易受害群体享受其经济和社会权利带来危险。

116. 经济、社会、文化权利委员会1998年5月11日通过了一项关于全球化的声明(E/1999/22，第515-516段)，在该声明中，委员会在考虑全球化的下降趋势的同时，认为如果采取适当政策，其负面风险可以预防或抵消，但人们并未作出足够的努力来设计新的或全面的办法，这种办法在充分尊重经济、社会和文化权利的情况下，应可以加强这些趋势与政策之间的相容性。正像委员会所指出的那样，各国政府和各政府间及国际组织拥有强烈和连续的责任，采取它们所能采取的任何措施，以其人权义务相适应的形式行事。在贸易、金融和投资领域也没有被免除此类责任。

117. 全球化也意味着全球责任，其中包括协助创造充分享受人权的全球责任。在这一方面，发展权具有重要意义，它同时强调国内实施所有人权以及开展国际合作使有可能实现人权。尽管一方面每个国家政府均应在其国家范围内清除阻碍发展的障碍，诸如不遵守公民、政治、经济、社会和文化权利，但根据《发展权利宣言》进行有效的国际合作，在向发展中国家提供适当的手段和设施以促进其全面发展方面也是至关重要的。

118. 市场的全球化应通过实施环境标准和普遍的人权，通过联合国和各个国家采取的坚决行动来管理。世界贸易组织、国际货币基金以及在某种程度上世界银行是全球化的机构代理人，与此同时，联合国，特别是联合国的各人权机构，但还有诸如开发计划署等其他机构，现在则成为普及权利的代理人。市场力量与国家权力之间的建设性和补偿性的关系，需要进行良好的管理，这意味着此种关系的结构应能最适宜实现人权。它需要国家一级的法治、透明性、响应性和责任制，它也需要国际社会的法治、透明性以及特别是响应性。

119. 在这个范围内，我们也必须要考虑尊重取得充足食物的权利：这是权利普遍化的潜力和限制因素。在正在形成的关键问题中，有自由化贸易和就包括为保护消费者健康制订的标准在内的贸易壁垒进行谈判的影响。另一组问题是那些有关生物技术和为更有效地进行粮食生产，至少从商业角度来看尤其是为公司利益，无论是由国营或私营部门的研究所推动，在物种边界之内或横跨边界，修改和转移有机体之间植物或动物基因物质的机会的问题。

120. 从这些创新活动中派生而来的，是对与制造的新的活物质形式有关的特定知识产权权利主张。就植物新品种而言，这主要存在于“植物培育者权利”²⁷ 尽管某些国家也允许对生物物质适用工业专利。对于知识产权采取基于人权的做法可在文化权利领域里找到其位置。从人权的观点看，当知识产权被强有力的经济行为用作控制经济上较弱的、生产供人类消费的粮食(或非直接影响到粮食生产手段的传播的其他农业产品)的生产者的手段之时，知识产权的价值就变得不那么明显了。人们越来越担心，目前界定的知识产权可能会严重威胁到未来粮食供应的模式及其进行的控制。因此，现在或许是人权团体对知识产权进行研究的时候了，以便概述可能严重危及获取足够食物的权利的潜在利益冲突。

121. 另一组在国际人权体制范围之外的——利益集团亦要求承认的——权利是正在国际论坛上进行辩论的农民的权利。²⁸ 农民的权利基于这样一种概念，即无

²⁷ 国际保护植物新品种联合会即 UPOV 是总部设在日内瓦的政府间组织。(缩写 UPOV 源自该组织的法文名称 Union internationale pour la protection des obtentions vegetales。)《国际保护植物新品种公约》(“《UPOV 公约》”)于 1961 年在巴黎签署，在 1991 年的文书中作了最新修正，修正文本于 1998 年 4 月 24 日生效。其目的就是要确保该联合会的成员国在一套统一的和明确制订的原则的基础上，通过使培育者获得独占财产权，从而承认培育者取得的植物新品种的成就。简言之，受保护品种必须“性质不同、均质和稳定”。这种要求将使农民培育的大部分品种没有资格，就农艺目地而言，这些品种不均质或稳定，而且性质互异和不断变化。根据 1978 年的较早文书，植物培育者的权利的最低范围要求，“为商业营销目的进行生产，为销售和营销提供受保护品种的宣传资料”，必须得到权利持有人的事先授权。1991 年的文书载有更详尽的规定，确定了与权利持有人所需授权的宣传资料有关的行为。

²⁸ 见粮农组织第 4/89 和 5/89 号决议。

论是历史上还是在当代，农民都对维护和发展农业生物多样性作出了巨大的贡献。鉴于商业利益均求助于诸如知识产权一类的权利，农民一般并未享有任何正式的权利，对与其有关的活动也未提供任何保护。人权团体应该关注农民的权利，并在继续促进食物权的同时对其予以支持，因为我们未来的粮食供应及其可持续性，或许将取决于在坚定的基础上确定此类权利。

122. 最后，“消费者权利”是在国际人权体制范围之外的又一组权利，由一个特定利益集团所要求。由于所有的人也都是消费者，因而探讨如一个大的国际消费者组织²⁹ 所确定，并由基于联合国的消费者保护准则所支持的国际消费者权利和责任，如何有助于实现作为一项人权的获取足够食物的权利，或许是很有益处的。消费者群体可从使用人权规范，尤其是使用有关获取足够食物的权利的规范中获益。消费者权利在解释基于条约的、有关食物和营养权的规定中，也可作为一种参照。

123. 全球化进程由于对粮食有影响因而具有许多复杂的特性，我们或许仅仅是刚开始了解其长期影响。现在的情况是，即使是在技术专家中间也对下述问题未达成一致意见：目前正缓慢进入食品制造界的遗传改性有机体是否对健康有危险；它们是否应在标签中明确予以说明；质量监测系统是否对其进行了充分的监测；是否应在其进入市场前提供证据，证实其所含的遗传改性有机体是安全的。1970年末期产生的全球超级市场概念导致出现了真正的问题。当时，它被称之为饮食模式的日趋统一和对小农及食品加工企业的威胁，是一种朝着单一经营和大型食品加工联合企业发展的趋势。仿佛这些问题还不够多，所增加的安全问题和全球化超级市场对健康的潜在影响，使得人们有理由对实现取得足够食物这一普遍权利的途径给予更密切的注意。

124. 在讨论作为“贸易壁垒”的保健(和其他所谓的非交易)标准，与确保作为取得足够食物权利之组成部分的享受安全食品之间未来的可能协调时，应该铭记关于取得足够食物的权利的第12号总评论第36段。这一点在第四章中讨论过，但也值得借此来结束本章：“缔约国应该确保有关国际协定适当注意到取得足够的权利，

²⁹ 消费者国际，前消费者联盟国际组织，欲了解消费者权利和责任的详细情况，见 <http://193.128.6.150/consumers/about/rights.html>。

并考虑为此目的制定进一步的国际法律文书。”在世贸组织范围内即将开始的新一轮贸易谈判中，有关国家和非政府组织或许应很好地考虑这一论点。

125. 我已经指出了若干在今后有关取得足够食物权利方面有必要加以解决的问题。在现阶段，这些答案并不明确，不过，根据委员会 1998 年关于全球化问题的声明，国际社会防备这种负面的风险是一种义不容辞的责任。在这样做的时候，必须采取可以改进那些最易受害群体获取食物的机会的办法。

十、结论和建议

结 论

126. 本项关于取得足够多食物的权利的更新研究报告形成三个主要论点：

- 第一，自 1987 年以来，人们对饥饿和营养不良的影响已经有了更好的、更全面的认识，并且更普遍地意识到，其后果要比人们先前所承认的要严重得多。
- 第二，人们更广泛地承认免于饥饿和取得充足食物的权利是一种人权。1996 年世界粮食首脑会议通过的《行动计划》是对于这个问题的看法的主要分水岭。经济、社会、文化权利委员会 1999 年 5 月通过的第 12 号总评论，为澄清这种权利的内容和相应的国家义务，作出了相当大的贡献。人权事务高级专员所进行的磋商工作和行政协调会营养问题小组委员会举办的专题研讨会，加深并拓展了这种认识；
- 第三，各国际机构现在都普遍赞成用基于人权的做法来处理食物和营养问题，并保证分别和集体采取行动，为实现这些权利作出贡献，第八章中提供的有关儿童基金会、粮农组织、卫生组织、粮食计划署、农发基金和难民署所作承诺的情况，以及像行政协调会营养问题小组委员会一类的机构的参与，显示出存在着一种新的、潜在的强大势头，以协同方式采取行动，以便自人类中消除饥饿这一灾难。

127. 依然存在的两个主要问题是：各国是否根据事项的紧急程度，在其现有资源范围内采取一切可能的步骤，结束饥饿现象并朝着充分实现食物权而努力？第二个问题是，其他国家以及国际社会是否准备承担至少是其道义义务，尊重和保护

其他国家的粮食和营养安全，并在必要时单独或集体地为促进和实现这些有困难国家的粮食和营养安全作贡献？

128. 今后几年将表明各国是否准备从言辞走向真正实现这些权利，如果以一种协同方式这样做，这就安全是在国际社会的职权范围之内。不过，如果不在国家和国际一级积极实现这些权利，那么所获得的深刻见解也不会导致实现所确定的目标；至少这一目标包括到 2015 年使营养不足的人数减少到 1996 年水平的一半。

建 议

129. 下文的许多建议源自高级专员举行的磋商会和行政协调委员会营养问题小组委员会于 1999 年 4 月 12 日和 13 日举办的专题研讨会。³⁰

130. 有关各国的国家执行情况的建议：

- (a) 各国应拟订一项实现在其领土内人人免于饥饿和取得足够食物的权利的战略。这项战略应包括制订第 12 号总评论中提议的框架立法，确定其目的；所要实现的目标，及为实现这些目标确定的时限；以明确的措词叙述的可以借此实现这些目的的手段，特别是与民间社会和私营部门以及国际组织进行的预定合作；有关这一进程的机构责任；以及对其进行监测的国家机制；
- (b) 作为该战略的一部分，各国应根据粮农组织协调的粮食安全和保障信息和规划系统倡议(见第八章)，发展和扩充国家粮食不安全的指数。这种系统旨在接收其他联系国机构内不同部门收集的数据，其中包括粮食安全和保障信息和规划系统在某些地区编制的与营养有关的综合数据集；
- (c) 该战略的其他重要组成部分是(i) 发展和维持各种机制，监测在实现人人取得足够食物权方面取得的进展，并且应为此目的建立适当的机制，处理国内和国际报告中有关粮食和营养的技术方面的问题；(ii) 确认影响实施其义务的程度的各种因素和困难；以及(iii) 促进通过各项

³⁰ 本文作者参加了所有这些会议(作为主旨演说人或专门小组成员,有时也作为主席或报告员),并自这些会议中获益匪浅。

纠正性立法和行政管理措施。如果有关国家具有明显的资源限制，因而需要国际援助以补充用尽的国内资源，则这一点也很重要；

- (d) 正如行政协调委员会营养问题小组委员会的 21 世纪营养挑战委员会所建议的，应该在所有国家建立全国营养委员会；作为其议程项目的一部分，委员会应扩充分析者和开业医师的组成人员，他们可以利用人权观点来促进营养信息和任务，加强全国营养监测和管制系统，改进分析方法并将这种分析扩大到包括责任制问题，为改进国家关于营养状况的报告作出贡献，促使国家承认《取得足够食物的权利的国际行为准则草案》，以及促进营养与人权团体之间的对话，以便加强这两类团体，协助提供增进获取食物和营养这一人权所需的、基于知识的业务技能。

131. 对各国有关开展国际合作和预防贫困的建议：

- (a) 各国应承认国际合作的重要作用，遵守所作的承诺，采取联合的和单独的行动，以充分实现取得足够食物的权利；
- (b) 各国应尊重在其他国家享有食物权；除其他外，这意味着它们在任何时候均不得采用粮食作为武器。参与国际制裁行为的国家应确保这种制裁不应导致该人口缺乏必要的食物；
- (c) 各国应保护其他国家的食物权，除其他外，这要求各国应监测其对外援助和对外贸易以及受其管辖的跨国公司，对其他国家享受食物权的影响，如出现负面影响，应采取纠正性措施；
- (d) 各国应促进其自己国家以外的国家获取食物的机会，并在必要时提供必要的援助。这并不一定或仅仅意味着粮食援助，而是意味着各类援助，这些援助能使当地有关人口通过自己生产或创收活动，发展可持续的和有效的获取食物之应享权利。捐助国应提高其对有效享有食物权的重要性的认识，并应在其发展援助工作中把食物权作为主要关注事项。
- (e) 债权国应以能促进实现发展中国家易受害群体的食物权和其他经济和社会权利的方式，采取债务减免措施；

- (f) 各国际协议的缔约国在相关时应确保对取得足够食物的权利给予应有的注意，并为此目的考虑制订进一步的国际法律文书。

132. 对人权事务高级专员的建议：

- (a) 人权事务高级专员应在促进实现作为一项人权的食物和营养权以及为此目的拟订一项全面战略方面，继续发挥领导作用。此种战略的要素包括国家之间的对话，并以咨询服务和其他形式的援助作为补充。拟订和实施此种战略的伙伴应包括法律和政治领域的人权机构，以及专门机构和包括非政府组织在内的其他机构；
- (b) 为了对世界粮食首脑会议的请求作出充分响应，并考虑到第 12 号总评论对澄清食物权作出了很大贡献，高级专员现在应举办一次广泛的磋商会，以拟订一项有关实现免于饥饿和享受食物权的统一的联合国战略；
- (c) 高级专员应加强其办事处处理食物权的各种实质性问题的能力，其中包括有否可能任命一位有关食物权的外部顾问，以便同基于罗马的粮食机构和其他有关机构进行有效的合作；
- (d) 高级专员应在整个联合国系统内促进采取一项有关取得足够食物的权利的协调办法，并为此目的，尤其要利用联合国发展援助框架；
- (e) 高级专员应采取适当措施，改进所关注的各种人权问题与专门机构的工作任务之间的专业、机构和业务联系；
- (f) 考虑到第 10 号总评论，高级专员应采取措​​施，开始就全球化对易受害群体的食物和营养状况的影响，以及为消除这种负面影响所可能采取的补救措施进行研究；
- (g) 高级专员应采取措​​施，在 1997 年和 1998 年的专家磋商会之后，举行第三次专家磋商会，此次重点是国家一级的执行机制，应请各国政府专家带来各国的经验，作为对国家一级实施工作的贡献，其中包括拟订一份框架法律；
- (h) 高级专员还应设法组织一次磋商，一方面要有条约机构、粮食机构和人道主义组织的代表参加，另一方面要有国际金融机构和贸易机构参

加，以便加强对话并鼓励定期进行磋商，并阻止进行可能造成在享受食物权和其他经济、社会和文化权利方面进一步恶化的活动；

(i) 高级专员应发起一项研究或类似的活动，旨在根据《联合国宪章》澄清国家的共同和单独的责任，开展合作以确保所有人在紧急情况下享有获取食物的机会，并特别关注在武装冲突期间的这种情况。该项研究可以审查下述问题，诸如：

(i) 在现今严重危机的普遍环境下，在与保护人权，其中包括与保护获取足够食物的权利有关的人道主义、难民和人权法方面存在什么缺陷？

(ii) 如何能更有效地利用国际法的这些分支之间的互补性？

(iii) 国家主权的原則如何能与诸如在复杂紧急情况下取得援助的权利和提供援助的权利或责任等概念相协调？

(iv) 在提供食物和其他人道主义援助之间经常产生的伦理和政治冲突，如何能与在紧急危机情况下保护人权相协调？

(v) 满足食物和其他基本必需品的人道主义规则，是否应普遍适用复杂紧急形势下的所有情况？

(vi) 有否必要制订有关人道主义援助的新标准，其主要特征是什么？它如何影响到取得足够食物这项人权？

(vii) 冲突预防、解决、和解和重建如何能与国际人权和人道主义法的帮助更好地结合起来？

133. 对条约机构的建议：

(a) 经济、社会、文化权利委员会、消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会应仔细研究在其本身与各专业机构之间建立合作联系的途径和手段。这些委员会与行政协调委员会营养问题小组委员会的工作联系应该制度化，以便确保它们之间的信息交流；

(b) 各委员会应定期或在有需要时审查其有关国家报告的指导方针。委员会应拟订有关食物权的新的指导方针，同时应考虑到其自己的总评论中的内容，以及对饥饿和营养不良现象的性质和后果的新认识；

- (c) 在其审议缔约国的报告时，各条约机构应要求提供系侵犯取得足够食物权利的受害者的个人或群体是否有机会利用有效的司法或其他适当补救措施的信息，以及他们是否有资格取得充分补偿的信息。

134. 对人权委员会的建议：

- (a) 适当时，国别情况特别报告员的任务应包括调查违反取得足够食物的权利的情况；
- (b) 委员会应设想任命一位关于免于饥饿和享受足够食物问题的专题报告员；
- (c) 委员会还应在其议程上列入通过关于实施免于饥饿和食物权的自愿指导方针的问题，并且应考虑到，除其他外，由三个非政府机构拟订，现已有 800 多个组织赞同的《取得足够食物的人权行为准则草案》。

135. 对各专门机构和其他机构的建议：

- (a) 承认和培训：
 - (i) 各机构应单独界定其人权目标，明确规定其人权目标与其特定任务的关系。其次，它们应利用或发展适当的讲坛，以确保其各自行动的协商一致、相容性和互补性。共同培训和讲习班在确保采取共同办法方面很有益处；
 - (ii) 应采取措施提高工作人员了解、明确表达和更有效地分析其工作的经济、政治和社会环境的能力，这在其了解与营养不良现象作斗争的适宜战略方面具有直接的使用价值；
 - (iii) 承认培训对于各组织采取基于人权的做法的重要意义，应同意或支持为编写有关食物和营养的人权的培训材料所作的努力。培训材料需要加以改编，以包括各个粮食机构特别关心的问题；
 - (iv) 各机构以及在其中工作的技术人员和管理人员均应学习更多的人权知识，因为它们对有关机构的专业领域具有直接影响。还应该加强外地工作人员在与社区一起开展工作或寻找更适宜的伙伴方面的技能，以协助社区加速其自己的问题评估与分析进程和为与营养不良现象作斗争而制订有效行动的进程；

- (v) 反过来，联合国系统内的人权事务官员也应在主要的食物和营养政策问题方面接受基本的培训；
- (b) 指标与援助：
 - (i) 应作出努力更好地制定有关在实现食物和营养权方面的成绩和缺点的指标和基准，其做法是特别为粮食安全和保障信息和规划系统(FIVIMS)以及专门机构所需的其他数据库提供信息；
 - (ii) 粮农组织应该一经提出要求即在制订国家框架立法和审议部门立法方面提供援助，同时考虑到粮农组织关于在粮食和营养领域立法方面的丰富经验和积累的知识。同样，儿童基金会应该一经要求即提供有关婴幼儿通过母婴保护取得足够食物权利的立法的专门知识，其中包括鼓励母乳喂养的立法及在关于销售母乳代用品的规章方面的专业知识；
 - (iii) 各机构应继续作出努力，促进采取参与性办法和部门间办法，以解决各地的营养不良问题，特别是妇女和儿童的营养不良问题，但同时也要考虑到不断变化的营养疾病模式和受“疾病双重负担”影响的群体，以及在改善家庭营养状况方面使包括男人在内的整个家庭参与在内的必要性；
 - (iv) 尽管继续存在着各种困难以及艾滋病毒/艾滋病构成了新的挑战，但各有关机构应继续支持、保护和促进母乳喂养的做法以及这样做所需要的条件。
- (c) 合作：
 - (i) 粮农组织、粮食计划署和农发基金应继续探讨如何能在国家一级实现食物权方面进行更有效地合作，同时应对其各自的任务和建立其各自的专门知识给予应有的注意。这些以及其他机构可共同或单独地收集、分类和利用有关实现食物权方面的国家最佳做法实例；
 - (ii) 由基于罗马的机构协调的行政协调委员会粮食安全和农村发展网络，是除行政协调委员会营养问题小组委员会之外的另一个工

具，利用这一工具可从人权角度出发促进粮食安全和缓解农村贫困现象；

(iii) 各机构应建立并利用内部机制，以确保其自己的政策和计划不对各国实现食物和营养权利具有负面影响。

136. 对非政府组织、专业组织和学术机构的建议：

- (a) 非政府组织应更多地注意经济和社会权利，其中包括食物和营养权利。应在集中关注发展机构活动的非政府组织与集中关注人权机构活动的非政府组织之间建立一种联系。一般而言，人权组织和发展组织之间应该有更多的相互作用；
- (b) 法官和法律家协会，其中包括律师协会，应该培训其成员处理和适用或利用在同一层次上作为公民和政治权利的经济和社会权利；
- (c) 作为肩负的一项特别责任，大学应在人权法与粮食和营养政策分析和规划之间的交接领域举办培训班，特别是因为它与全球化进程、可持续农业和其他行业发展、性别问题和疾病的全球负担有关。

附 件

第 12 号总评论——取得足够 食物的权利(第 11 条)

导言和基本前提

1. 取得足够食物这项人权在国际法之下的一些文书中得到承认。《经济、社会、文化权利国际公约》对这项权利的涉及比任何其他文书都要全面。依照《公约》第 11 条第 1 款，缔约国承认“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，并能不断改进生活条件”，根据第 11 条第 2 款的规定，缔约国确认需要采取更为直接和紧迫的步骤，以确保“免于饥饿和营养不良的基本权利”。取得足够食物这项人权对各项权利的享受至关重要。这项权利适用于每个人。因此，第 11 条第 1 款中“他自己和家庭”一语，并不意味着对这项权利对个人或女性为一家之主的家庭的适用有任何限制。

2. 委员会自 1979 年起开始审查缔约国的报告，通过多年来的审查，委员会掌握了相当多的与取得足够的食物的权利有关的情况。委员会注意到，尽管在取得足够的食物的权利方面制订了报告准则，但只有少数缔约国提供足够、准确的资料，以使委员会能够确定有关国家在这项权利方面的普遍状况，并找出这项权利的落实遇到的障碍。这份总评论的目的，是明确委员会认为在取得足够食物的权利方面很重要的一些主要问题。之所以编写这份总评论，是因为成员国在 1996 年世界粮食首脑会议期间要求更好地界定《公约》第 11 条中与食物有关的权利，并特别要求委员会在监测《公约》第 11 条规定的具体措施的执行时尤为重视首脑会议《行动计划》。

3. 针对上述要求，委员会研究了人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会关于取得足够的食物的权利作为一项人权的有关报告和文件；在 1997 年第七届会议期间就这一问题进行了一天的一般性讨论，考虑到了国际非政府组织编写的《取得足够食物的人权的国际行为准则草案》；参加了关于取得足够食物的权利作为一项人权的两次专家磋商，一次由联合国人权事务高级专员办事处于 1997 年 12 月在日内瓦召集举行，另一次由人权署和联合国粮食及农业组织于 1998 年 11 月在罗马联合举行，并注意到了两次磋商的最后报告。1999 年 4 月，委员会出席了由联合国行

政协调委员会营养问题小组委员会日内瓦第二十六届会议组织，人权署主办的“用人权方式处理食物和营养政策与方案所涉的实质和政治问题”研讨会。

4. 委员会确认，取得足够食物的权利与人的固有尊严有着不可分割的联系，对《国际人权宪章》所载的其他人权的实现来说必不可少。这项权利与社会公正也是不可分割的，要求在国家与国际两级实行恰当的经济、环境及社会政策，以期消除贫困，实现所有人的各项人权。

5. 尽管国际社会经常重申充分尊重取得足够的食物的权利的重要性，但《公约》第 11 条规定的标准与世界许多地区的普遍状况之间依然存在相当大的差距。世界各地有 8.4 亿多人(其中多数在发展中国家)处于长期饥饿状态，有数百万人由于自然灾害、一些地区的内乱和战争的增多以及食物被当作政治武器等而正在遭受饥荒。委员会注意到，尽管饥饿和营养不良问题往往在发展中国家极为突出，但与取得足够的食物的权利和免于饥饿的权利有关的营养不良、营养不足问题以及其他问题在一些经济最发达的国家也存在。从根本上说，饥饿问题和营养不良问题的根源，并不在于食物缺乏，而在于世界多数人口主要由于贫困而无法得到食物。

第 11 条第 1 款和第 2 款的规范性内容

6. 当每个男子、女子、儿童，单独或同他人一道在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段时，取得足够食物的权利就实现了。所以，取得足够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。取得足够食物的权利须逐步加以落实。但是，根据第 11 条第 2 款的规定，国家负有核心义务，须采取必要行动减缓饥饿状况，甚至在发生自然灾害或其他灾害时也应这样做。

食物的提供和获取的适足性和持久性

7. 适足性概念就取得食物的权利而言尤为重要，原因是这一概念可突出在为《公约》第 11 条目的确定某些可获取的食物或饮食在某种情况下是否可视为恰当之时必须考虑到的一些因素。持久性概念与足够的食物或粮食安全概念有着内在的联系，指的是今世后代都能取得食物。“适足性”的确切含义在很大程度上由总的社会、

社会、文化、气候、生态条件及其他条件决定，而“持久性”则涵盖长期提供和获取的概念。

8. 委员会认为，取得足够食物的权利的核心内容的含义是：

食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，无有害物质，并在某一文化中可以接受；

此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取。

9. 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的各种营养物，这些营养物与人的整个生命期各阶段的生理需要相一致，并能满足男女和不同职业的需要。因此，有必要采取措施维持、适应、或加强食物多样性和恰当的消费和喂养方式，包括母乳喂养，同时确保食物的提供和获取至少不对食物结构和食物摄取产生不利影响。

10. 无有害物质对食品安全作出规定，并要求政府和私营部门都采取保护措施，防止食品在食物链各阶段因掺杂掺假和或因环境卫生问题或处置不当而受到污染。还必须设法识别、避免或消除自然生成的毒素。

11. 文化上或消费者的可接受性是指需要尽可能考虑到食品和食品消费附带的所认为的非基于食品的价值，并考虑到消费者对可获取的食物的特性的关切。

12. 可提供性是指直接依靠生产性土地或其他自然资源获取食物的可能性，或是指运转良好的分配、加工及销售系统根据需求将食物从生产地点运至所需要的地点的可能性。

13. 可获取性涵盖经济上的可获取性和实际可获取性：

经济上的可获取性是指个人或家庭与获取食物、取得适足饮食有关的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获取方式或资格是衡量此种获取或资格对取得足够食物权利的享受的恰当程度的标准。对于社会中易受伤害群体，如无土地者和人口中其他极为贫困者，可能需要执行社会方案，对其给予照顾。

实际可获取性是指人人都必须能够取得食物，包括身体易受伤害者，如婴儿、青少年、老年人、残疾人、身患不治之症者，以及患有久治不愈病症者，包括精神病患者等。遭受自然灾害者，灾害多发区居民以及其他

处于特别不利地位群体等，需受到特别重视，有时需在食物的获取方面受到优先照顾。许多土著居民群体尤易遭受影响，因此这些群体对祖传土地的获取和利用可能受到威胁。

义务和违约

14. 缔约国的法律义务的性质载于《公约》第2条并在委员会第3号(1990)一般评论中述及。首要义务是采取步骤，逐渐达到取得足够粮食的权利的充分实现。这规定了一项尽快争取实现这一目标的义务。各国均应确保其管辖下的所有人都可取得足够的具有充分营养的和安全的最低限度的基本粮食，确保他们免于饥饿。

15. 取得足够粮食的权利象任何其他人权一样，对缔约国规定了三个类型或层次的义务：尊重、保护和履行的义务。履行的义务则既包括便利的义务，又包括提供的义务。原先提出了三个层次的义务：尊重、保护和援助/履行。(见《取得足够的粮食的权利作为一项人权》，研究丛刊第1号，1989年，纽约，(联合国出版物出售品编号E.89.XIV.2))。有人提出了“便利”这一中间层次作为委员会的一个类别，但委员会决定保持这三个层次的义务。

尊重现有的取得足够粮食的机会的义务要求各缔约国避免采取任何会妨碍这种机会的措施。保护的义务要求缔约国采取措施，确保企业或个人不得剥夺个人取得足够粮食的机会。履行(便利)的义务意味着，缔约国必须积极切实地展开活动，加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会，确保他们的生活，包括粮食安全。最后，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)该权利。这项义务也适用于自然灾害或其他灾害的受害者。

16. 缔约国为了逐渐达到取得粮食的权利的充分实现负有这些不同层次的义务，而为了履行这些义务而采取的一些措施是比较紧迫的，而有些措施则具有比较长远的性质。

17. 如果某一国家未能确保至少达到免于饥饿的最低限度的基本水平，则违反了《公约》。在确定哪些行动或不作为属于侵犯取得粮食的权的行为时，必须将某一缔约国无力遵守同不愿意遵守区别开来。如果某缔约国辩称，由于资源方面的困难，它无法向无力自行取得粮食机会的人提供这种机会，该国则必须表明，它已经

作了一切努力利用它掌握的所有资源，作为一个优先事项履行这些最低限度的义务。正如委员会在其第3号一般评论第10段中曾经指出的那样，《公约》第2条第1款责成缔约国“尽最大能力”采取必要的步骤，如果一个国家声称由于它无力控制的原因而无法履行其义务，则有责任证明这种情况，并证明它已寻求取得国际支持以确保供应和取得必要的粮食，但未能成功。

18. 此外，在取得粮食的机会以及取得粮食的手段和权利方面的任何歧视行为，凡以种族、肤色、性别、语言、年龄、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他地位为理由并以取消或损害经济、社会和文化权利的平等享受或行使为目的或产生这种影响者，均构成了违反《公约》的行为。

19. 国家或未得到国家充分制约的其他实体的直接行动可能会侵犯取得粮食的权利。这些行动包括：正式废除或暂停继续享受取得粮食的权利所必需的立法；剥夺某些个人或群体取得粮食的机会，不论这种歧视行为是以立法为依据的，还是注重于行动的；在国内冲突或其他紧急情况下阻止人们取得人道主义粮食援助；通过显然违背原有的关于取得粮食的权利的法律义务的立法或政策；未能对个人或团体的活动加以制约，以防止它们侵犯他人取得粮食的权利，或者一国在同其他国家或同国际组织订立协定时未能考虑到其关于取得粮食的权利的国际法律义务。

20. 尽管只有国家可以加入《公约》并因此最终对它遵守《公约》负责，但所有社会成员——个人、家庭、当地社区、非政府组织、民间社会组织以及私人企业部门——均有责任实现取得足够粮食的权利。国家应该提供一种推动履行这些责任的环境。国内和跨国私营企业部门应该按照与政府和民间社会共同商定的有利于尊重取得足够粮食的权利的行为准则展开其活动。

国家一级落实

21. 各缔约国落实取得足够粮食的权利的最合适的方法和方式不可避免地有很大的差别。各国在选择其本国办法时都有斟酌决定的余地，但《公约》明确要求各缔约国采取一切必要的步骤，确保人人免于饥饿并尽早享受取得足够粮食的权利。这就需要根据确定这些目标的人权原则采取一种国家战略，确保所有人的粮食和营养安全，并需要拟订政策和相应的标准。各国还应该查明可以满足这些目标的现有资源和利用这些资源的成本效益最高的方法。

22. 这种战略应该建立在这样的基础上：系统地查明取得足够的粮食的权利的规范性内容衍伸的和本一般评论第 15 段中提到的缔约国义务的水平 and 性质方面详细说明了与情况和背景有关的政策措施和活动。这一战略将推动各部委和区域和地方政府之间的协调，并确保有关政策和行政决定符合《公约》第 11 条规定的义务。

23. 为了制定和执行取得粮食的权利方面的国家战略，需要充分遵守责任心、透明度、人民参与、权力下放、立法能力和司法机构独立性的原则。良好的治理是实现所有人权——包括消除贫困并确保所有人过上满意的生活——的基本条件。

24. 应该制定适当的体制性机制，确保在参照粮食和营养方面所有现有国内专业知识拟订战略方面展开一个具有代表性的进程。这一战略应该规定实行必要的措施的责任和时间范围。

25. 这一战略应该解决涉及到粮食系统所有方面的关键问题和措施，包括安全粮食的生产、加工、分配、销售和消费以及健康、教育、就业和社会安全方面的平行措施。应该注意确保在国家、区域、地方和家庭各级最可持久地管理和利用自然粮食资源和其他粮食资源。

26. 这一战略应该特别注意防止取得粮食或粮食资源方面的歧视的必要性。这一方面的行动应该包括：保障特别是妇女充分和平等取得经济资源的机会，包括继承权和土地和其他财产的拥有权、贷款、自然资源和适当的技术；采取措施，尊重和保护其报酬可确保工资劳动者及其家属过上象样生活的自谋职业和工作(按照《公约》第 7(a)(二)条的规定)；保持土地(包括森林)权利的登记。

27. 作为其保护人民的粮食资源的一项义务，缔约国应该采取适当的步骤，确保私营企业部门和民间社会的活动符合取得粮食的权利。

28. 即使一国遇到严重的资源困难，无论是经济调整进程、经济衰退、气候条件还是其他因素造成的困难，均应采取措施，尤其是为脆弱人口群体和个人落实取得足够粮食的权利。

标准和框架立法

29. 在执行以上提到的国别战略时，各国应对以后进行的国内和国际监督制定可核查的标准。在这一方面，各国应该考虑通过一项框架法律，作为执行取得粮食权利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。

30. 有关联合国方案和机构应该应请求协助起草框架立法和审查部门立法。例如，粮农组织在粮食和农业方面具有大量的专门知识并积累了此方面立法的知识。联合国儿童基金会(儿童基金会)在关于婴儿和幼儿通过母婴保护取得足够粮食的权利的立法——包括鼓励母乳喂养的立法并在关于销售母乳代用品的规章方面具有相当的专业知识。

监 督

31. 缔约国应建立并保持一些机制，监督实现所有人取得足够粮食的权利的方面的进展，查明影响履行其义务的程度方面的因素和困难，并推动采取矫正立法和行政措施，包括履行《公约》第 2.1 条和第 23 条规定的义务的措施。

补救措施和责任制

32. 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。各国申诉问题调查官和人权委员会应该解决侵犯取得粮食的权利的现象。

33. 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。法院则应该受权直接参照《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。

34. 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。

35. 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。

国际义务

缔约国

36. 按照《联合国宪章》第 56 条、《公约》第 11 条、第 2.1 条和第 23 条的具体规定和《世界粮食首脑会议罗马宣言》的精神，缔约国应该承认国际合作发挥的重要作用并按照其承诺，采取共同和单独的行动，充分实现取得足够粮食的权利。缔约国在履行其承诺时，应该采取步骤，尊重在其他国家里享受取得粮食的权利，保护该权利，便利取得粮食并于需要时提供必要的援助。缔约国应该确保有关国际协定适当注意到取得足够粮食的权利，并考虑为此目的制定进一步的国际法律文书。

37. 缔约国应该在任何时候都避免危及其他国家粮食生产条件和取得粮食的机会的粮食禁运或类似措施。粮食绝不能作为一种政治和经济压力的工具。在这一方面，委员会回顾其第 8 号一般评论中表明的关于经济制裁和对经济、社会和文化权利尊重这两者之间关系的立场。

国家和国际组织

38. 按照《联合国宪章》，各国负有共同和单独的责任，在紧急情况下合作提供救灾和人道主义援助，包括对难民和国内流离失所者的援助。各国应该按照其能力对这项任务作出贡献。世界粮食计划署(粮食署)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的作用，尤其是儿童基金会和粮农组织的作用在这一方面特别重要，因此应该予以加强。应该首先向最脆弱的人口提供粮食援助。

39. 粮食援助的提供应该尽可能避免不利地影响到当地生产者和当地市场，粮食援助的安排应该推动受益人恢复粮食自给自足。这种援助应该按照预期受益人的需要提供。国际粮食贸易或援助方案中包括的产品对于受援人口必须是安全的，而且必须是文化上可以接受的。

联合国和其他国际组织

40. 各联合国机构在促进实现取得粮食权利方面的作用，包括通过联合国发展援助框架在国家一级发挥的作用，具有特别重要性。应该保持促进实现取得粮食的权利的协调努力，以便促进所有有关行为者——包括民间社会所有成员——之间的一致性和配合。粮食组织——粮农组织、粮食署和国际农业发展基金(农发基金)以及联合国开发计划署(开发署)、儿童基金会、世界银行和各区域开发银行应该在适当尊重其各自职权的条件下利用其各自的专门知识更有效地合作，在国家一级落实取得粮食的权利。

41. 国际金融机构，尤其是世界货币基金组织(货币基金组织)和世界银行，应该更多地注意在其放款政策和信贷协定中并在应付债务危机的国际措施中更多地注意保护取得粮食的权利。应该按照委员会第2号一般评论第9段在任何结构调整方案中注意确保取得粮食的权利受到保护。

-- -- -- -- --