



大会

Distr.: General
2 January 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十八届会议

2025 年 2 月 24 日至 4 月 4 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

食物权、融资与国家行动计划

食物权特别报告员迈克尔·法赫里的报告

概要

食物权特别报告员迈克尔·法赫里根据人权理事会第 43/11 号决议向理事会提交这份报告。报告提出了在现有预算范围内制定国家食物权行动计划的方法，以实现粮食系统转型，逐步实现食物权。在全球债务危机、高通胀和高粮价的背景下，许多国家面临要么养活人民要么偿还债务的两难选择。使用政府资金确保人民获得充足的食物可能导致政府拖欠债务，加剧金融冲击；而偿还债务则会导致更多的饥饿和营养不良。这意味着当前的国际金融体系严重阻碍了政府履行食物权义务的能力。特别报告员在这份报告中为如何通过重新设计公共预算来实现粮食系统的重大改善并创造转型条件提出了建议。



一. 导言

1. 粮食系统转型具体指什么，目前对一点还几乎没有什么共识¹。它要求粮食系统彻底变革，还包括对粮食系统属性的彻底反思，包括粮食系统的目的、规则和权力结构。国际上对于粮食系统应如何转型没有共识，而关于哪些需要转型以及粮食系统需要转型成的最终样子，也没有对于各国的明确指南。粮食系统转型的挑战不在于粮食短缺，而是对本着团结、关爱和尊重全体生命的精神重构粮食系统权力关系的抗拒。

2. 尽管如此，食物权特别报告员基于现有做法提出全球政策建议，不仅要促成恢复和转型，而且要以履行食物权的方式重构粮食系统权力²。简而言之，需要以下转变：(a) 从工业农业转向生态农业；(b) 从全球市场优先转向以支持区域性市场为优先；(c) 从依赖公司转向更多地支持社会经济实体和共济经济实体；(d) 从基于多利益攸关方的多边主义转向基于团结共济和粮食主权的多边主义。

3. 在本报告中，特别报告员就如何对国内粮食系统进行分析并制定粮食系统转型行动计划向各国政府提出指导意见。特别报告员借鉴了他以前的专题报告、最新研究以及与各方政府代表、国家公共机构、国际组织和民间社会行为体的磋商结果。

4. 过去几十年来，总体趋势是一次次的危机循环，饥饿、营养不良和饥荒的比率激增。这些危机有着多种相互关联的原因和根源，而且危机还在持续加深。一再发生的冲击并非反常现象，而是表明存在结构性问题。在财政资源有限、粮食系统权力集中化和供应链不平等的背景下，各国往往在一波冲击未尽又迎来新冲击的境地中疲于奔命。在为应对冠状病毒病(COVID-19)疫情而实施的临时救济方案结束后，粮食无保障的比率和风险升高，同时生活费用迅速攀升。

5. 此外，工业粮食系统排放了大约三分之一的温室气体，导致气候变化并减少了生物多样性³。立足人权的措施可以最大限度地减少气候变化对充分实现食物权的不利影响，并以有助于减缓气候变化的方式实现粮食系统转型⁴。

6. 因此，虽然危机引发的粮食不安全往往是通过粮食援助或补贴等应急措施来加以解决，但要实现食物权，各国政府需要解决长期危机的根源问题，包括源于国内粮食系统的原因。国家面临三个问题，必须：

(a) 以国家计划应对粮食危机；

(b) 制定应对粮食危机的国际协调对策；

(c) 改造粮食系统，使之更加公平，更具气候变化韧性，并防止生物多样性丧失。

7. 国家必须处理所有这三个相互依存的问题。如果不相互合作，制定出国际协调一致的对策，各国从粮食危机中复苏的国家计划就将失败。与此同时，各国如

¹ Silvana Juri, Naomi Terry and Laura M. Pereira, “Demystifying food systems transformation: a review of the state of the field”, *Ecology and Society*, vol. 29, No. 2 (2024).

² 见 A/78/202。

³ 见 <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1379538/>。

⁴ 见 A/HRC/55/37。

何应对眼前的多重危机将在未来几十年显著影响本国粮食系统的性质。此外，国家内部和国家之间的不平等是全世界粮食系统问题的核心。

8. 特别报告员已经就如何制定国际协调一致的应对粮食危机的措施向各国提供了指导意见。他也指出了粮食系统中有待转型的要素⁵。本报告指导各国如何以此为背景，立足于现有的国家粮食系统预算，制定国家计划。各国政府可以从事的一项重要任务是对权力和资源进行大尺度的重新分配，创造新的生产、加工、分配和消费模式。本报告提出的框架侧重于变革的第一步，它要求各国最大限度地利用现有资源，争取实现尽快充分实现食物权的最终目标——逐步实现各项权利⁶。

9. 法律和金融是变革的强大杠杆，基于这一前提，报告第二部分概述关于食物权的国际法律框架，第三部分介绍各国背景情况。第四部分概述债务危机背景下的当前金融环境。第五和第六部分回顾世界银行和国际农业发展基金(农发基金)的粮食系统转型倡议。第七部分为结论以及立足食物权实现国家粮食系统转型的指南。

二. 国际法：一个系统性的架构

10. “粮食系统”通常被描述为一个相互关联的消费者、经销商和生产者网络，它贯穿于各个价值链，并横跨多个经济部门。这种分析是对消费、分配、供应和消费趋势的广泛理解——通常采取抓取经济或社会经济的某一节点或一套政策选项的形式。

11. 相比之下，人权框架首先概述一国确保所有人尊严生活的义务，并依据这一标准衡量国家行动，包括呈现权力和治理全貌。食物权提供了一个具体的框架，以确定哪些人需要做哪些事来实现粮食系统转型，以及应该如何做⁷。因为食物权框架从权利和义务的角度描述粮食系统，所以它是行动导向的，由人们的能动性所驱动。

12. 食物权是免于饥饿的基本权利⁸。至少在过去 70 年里，饥饿、营养不良和饥荒都是政治行为和失灵而不是粮食供应短缺造成的。这意味着每一例饥饿——包括营养不良、饥荒和吃不上饭——都可以被理解为一个通过剥削、压迫或剥夺土地从而剥夺人们基本自由的制度造成的结果。

13. 食物权也是每个人通过与他人共进共享食物而共庆生命的权利。食物是生命本身的固有要求，也是人们定义自己对社群理解的一个重要方式。食物也是人们如何与土地和水道建立关系的核心所在。人们必须在自己的食物系统中拥有尽可能多的力量；掌控自己命运的力量。另一方面，政府有义务创造条件，让所有人都能有尊严地获得优质、营养和可负担的食物，包括在现在和将来。

⁵ 见 [A/77/177](#)、[A/78/202](#) 和 [A/HRC/52/40](#)。

⁶ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条第一款。

⁷ 见经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见(1999 年)。

⁸ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第十一条。

14. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)理事会通过《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》二十周年是在推进食物权事业上的一个里程碑。过去二十年来取得了重大进展，特别是在《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》所倡导的领域，包括残疾人权利⁹、农村¹⁰ 和土著妇女¹¹、土著人民¹²、工人¹³ 和小规模渔民和渔业工人¹⁴ 的权利，以及土地权¹⁵ 和农民在种子方面的权利¹⁶。此外，通过倡导生态农业的政策发展和粮食主权概念日益在政治上得到认可，食物权得到了加强。

15. 《经济、社会、文化权利国际公约》定义了食物权。第十一条列出了实现这一权利的基本要素如下：

- (a) 国际合作；
- (b) 改进粮食生产和保存；
- (c) 知识；
- (d) 改革农业制度；
- (e) 公平贸易。

16. 这些要素必须放到过去二十年来规范方面的发展和当代对粮食应如何做到充足、具备和可及的理解这一背景下加以解释。

A. 国际合作

17. 《经济、社会、文化权利国际公约》要求缔约国合作实现其中规定的所有权利，但特别针对食物权强调了这项义务的至关重要性(第二条第一款和第十一条第一款)。国际合作应确保所有人，包括在严重和长期危机环境下生活的所有人，都要有足够的食物维持有尊严的生活。

18. 国际合作基本上一直强调通过国际机构开展工作。不幸的是，源于贸易协定或通过发展项目推进工业化粮食生产的国际合作，增加了国家内部和国家之间世界粮食系统的依赖关系。

19. 事实上，国际合作应被理解为增强国际团结共济和粮食主权的一种手段。团结共济意味着所制定的国家粮食政策不仅要在一国内部的人民和生态系统慷慨和公平，而且基于互惠，还要对其他社区慷慨和公平。建立在团结共济基础上的经

⁹ 《残疾人权利公约》，第二十五条第(六)项和第二十八条第一款。

¹⁰ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十四条；消除对妇女歧视委员会，第 34 号一般性意见(2016 年)。

¹¹ 消除对妇女歧视委员会，第 39 号一般性意见(2022 年)。

¹² 《联合国土著人民权利宣言》，第 20 条。

¹³ 见劳工组织，《农业粮食部门推动体面工作政策指南》，(2023 年，日内瓦)。

¹⁴ 《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》。

¹⁵ 经济、社会及文化权利委员会，第 26 号一般性意见(2022 年)；《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。

¹⁶ 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，第 9 条；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第十九条。

济依赖通过民主管理的企业来组织商业，这些企业的目的是满足人类的需求，而不是追求利润。人们如何交易以及与谁交易应该是有意为之，交易要能提高社区的整体生活质量¹⁷。国际合作应支持生物多样性繁荣，而不应导致本地作物丧失，也不应造就转向单一作物或专利种子的市场激励导向¹⁸。

20. 粮食主权是自决权的表达，它平等适用于本地粮食生产者和消费者。粮食自主的权力首先掌握在人民手中¹⁹。这就要求国家尊重人民收回粮食系统权力并从企业和金融市场拿回更多对于粮食种植、加工、交易、定价和消费的控制权的运动。国家还必须保护人们免受粮食系统活动中不断增长的企业权力的伤害。粮食主权意味着尊重和保护人民与其土地的特殊关系以及他们对于如何耕种土地的知识。持续侵犯一个群体的粮食主权不仅是对食物权的侵犯，也是对文化身份和尊严的侵犯，而当这种侵犯导致故意对该群体施加某种生活条件以对该群体造成全部或部分实体毁灭时，还有可能增加种族灭绝的风险²⁰。

21. 对于农民等地方和小规模粮食生产者来说，粮食主权意味着有权决定自己的农业系统，有权参与粮食和农业政策的决策过程，有权获得通过尊重自身文化的无害生态和可持续方法生产的健康和充足的粮食²¹。就土著人民而言，各国义务通过有关土著人民的代表机构与土著人民真诚协商和合作，以便在通过和实施任何可能影响有关土著人民的立法或行政措施之前，获得他们的自由、事先和知情同意²²。对消费者来说，粮食主权意味着人们有权根据自己的文化和宗教信仰以及具体需求决定吃什么，并能以自己能够理解的语言和形式获得关于食物、特别是加工食品和超加工食品的营养价值和健康影响的充分资讯。

B. 改进粮食生产和保存

22. 过去，关于食物权的政策侧重于通过强调效率、食品安全和经济增长来改进粮食生产和保存。然而，自 20 世纪 70 年代以来，野生生物数量减少了 73%，全球淡水系统中野生生物数量减少了 85%²³。在全球范围内，粮食系统是造成 80% 的森林砍伐和 70% 的淡水使用的责任者，是陆地生物多样性丧失的最大原因。与此同时，在过去的一个世纪里，农学家们基本上忽视了土壤健康和地下生物多样性，尽管这些因素对生命的繁衍至关重要。土地利用变化带来的大部分碳排放来自密集的单一栽培和对森林的破坏。全球温室气体排放的大约三分之一源于粮食系统，而其中最大和最强的部分来自肥料使用产生的一氧化二氮和反刍家畜排放的甲烷²⁴。

¹⁷ 见大会第 77/281 号决议和 [A/75/219](#)。

¹⁸ 见 [A/HRC/49/43](#)。

¹⁹ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第十五条第 4 款。

²⁰ 见 [A/79/171](#)。

²¹ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第十五条第 4 款。

²² 《联合国土著人民权利宣言》，第 19 条。

²³ 世界自然基金会，《2024 年地球生命力报告——危在旦夕》(瑞士格朗，2024 年)。

²⁴ 联合国防治荒漠化公约，《全球土地展望》，第 2 版(2022 年，波恩)，第 8 页。

23. 尽管工业化粮食生产规模惊人，对地球带来毁灭性的成本，但在今天，每 11 个人中就有 1 人面临饥饿，而全球三分之一的粮食产量被损失或浪费²⁵。为了给予子孙后代保持一个宜居的星球，迫切需要彻底改变粮食生产方式，这也是国际法提出的任务。国际法要求各国保护生物资源并以可持续的方式予以使用，要制定和调整战略以尽量减少生物多样性损失，保护生态系统免受转基因生物，特别是转基因粮食作物的危害²⁶。国际法要求可持续和公平地使用淡水系统和水道²⁷，并规定要采取可持续的土地管理做法²⁸。

24. 实现粮食系统转型以减少粮食生产对地球的影响，就要求开展生态农业，通过适应当地情况的加工技术和储存能力来加强本地经济；还要求整个粮食供应链转型，做到更可持续和更加公平²⁹。

C. 知识

25. 过去几十年来，食品系统面临着两大挑战。首先，工业食品系统的设计和扩张是以牺牲人类和环境健康为代价来获取利润的。这些食品系统善于创新地生产可以食用的商品而不是作为生命、健康和尊严先决条件的食物。因此，它们以剥削土地和工人为基础，推广不良的营养习惯³⁰。

26. 第二，传统和土著知识没有被充分纳入国际粮食系统的发展。良好的营养是实现食物权的关键，但对它应放到适当的文化背景和广泛的公共和环境健康发展变化下理解。此外，事实证明，将技术和科学知识与其他隔离起来是有局限性的。现在人们普遍认识到，科技知识必须嵌入传统和土著知识体系，以便全面了解食物的全部健康和营养成分³¹。

D. 改革粮食系统

27. 《经济、社会、文化权利国际公约》要求各国发展或改革农业制度，以最有效地开发和利用自然资源。如果作狭义的解释，这主要涉及农业和经济效益。然而在今天，政策范围更为广泛，它将食物系统作为一个整体来考察，并将生态和

²⁵ 粮农组织等，《2024 年世界粮食安全和营养状况：为终结一切形式的饥饿、粮食无保障和营养不良而融资》（2024 年，罗马）；并见 <https://www.fao.org/nutrition/capacity-development/food-loss-and-waste/en/>。

²⁶ 《生物多样性公约》，第 8-10 条；《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》。

²⁷ 《国际水道非航行使用法公约》；《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》。

²⁸ 《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，第 10 条。另见《关于所有类型森林的经营、保护和可持续发展的全球协商一致的无法律约束力的权威性原则声明》。

²⁹ A/76/237，第 11-16 段。

³⁰ Jennifer Clapp, *Food*, 3rd ed. (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Polity, 2020).

³¹ 《知识产权、遗传资源和相关传统知识条约》，序言和第 3 条第 2 款和第 10 条第 1 款(c)项；《联合国土著人民权利宣言》，第 31 条；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》第十八条第 3 款、第十九条、第二十条第 2 款和第二十六条；世界粮食安全委员会，《粮食系统和营养自愿准则》。

社会问题作为关注的中心。如果与要求粮食系统转型而不仅仅是改革的全球呼吁放到一起考虑，那么这些关注就更加突出。

28. 当代食品系统产生的暴力和食品一样多³²。粮食生产迫切需要通过转型，不仅是为了防止地球崩溃，也是为了解决社区和社会关系受到的侵蚀。食品系统必须像它们的产品所服务的社区那样多样化。因此，改革努力应该促进食品体系的多元化。改革应侧重于提高食品系统的稳定性和透明度，关注食品工人，他们是最受剥削的一类工人，为此应改善问责和法治，加强个人和社区之间的信任，规范企业权力，并确保公平分享食品系统中的权力和财富。总之，食品生产不应被理解为一个商品部门，而是一组不断发展变化的社会、文化、生态和经济关系。

E. 公平贸易

29. 《经济、社会、文化权利国际公约》明确涉及贸易，这进一步说明，国际粮食贸易不仅是国际经济法上的问题，也是人权法上的问题。《公约》要求各国考虑到与粮食进口国和粮食出口国有关的问题，以确保根据需要公平分配世界粮食供应(第十一条第二款(丑)项)。

30. 在当代，这意味着国际贸易不仅仅是一个经济或供应管理问题，也是一个粮食主权和劳工权利问题。虑及粮食主权和劳工权利的贸易政策意味着粮食市场不仅是简单的商品买卖。市场需要公平和稳定。补贴的目标要转到实现人权上。贸易政策应嵌入人们如何与不同级别的政府和不同地域共同设计食品体系。贸易政策应加强地方、区域和社区间的自力更生³³。

31. 众所周知，世界贸易组织(世贸组织)的《农业协定》已经过时³⁴。考虑到世贸组织农业谈判几十年来一直处于僵局，加上该组织最近在粮食安全问题上严重分歧，以食物权为基础的贸易方针比以往任何时候都更加重要。

三. 国内法：将食物权付诸行动

A. 国家范围内的食物权

32. 食物权见于许多宪法中，采取明示、暗示、国策指导原则或附加规定的形式³⁵。由于国际法律义务的适用性质，食物权也适用于国内情况。此外，食物权的要素几乎见于每个国家的法律环境中，经由立法、政策或司法承认的途径，确立了某种程度的政府义务以及消费者或生产者的个人权利。

33. 然而，不应由食物权的法律地位来决定是否采取行动。相反，法律地位决定实现食物权所需的政治进程性质和社会权力。无论食物权在国内的法律地位如何，各级政府、个人、社区和组织都可以将食物权视为一项国际人权，以制定分

³² 见 [A/HRC/52/40](#)。

³³ 见 [A/75/219](#)。

³⁴ 同上，第 22-32、85、103 段。

³⁵ 见 <https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/en/>。

析框架和行动计划。此外，如果国家以食物权为主题制定国家行动计划，就是在使用一种通用的国际语言，从而更容易进行国际协调与合作。

34. 事实上，国家在食物权方面的部分义务是制定一项国家战略，尽快解决食物的生产、加工、分销和营销问题，并确保每个人免于饥饿。这包括确定可用于实现目标的资源以及使用这些资源的最具成本效益的方式，也包括确保后世后代能够获得充足的食物³⁶。

35. 总的来说，人权侧重于政府和人民之间的关系。粮农组织吸收了《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》，通过七项原则描述了这种关系，被称为 PANTHER 原则³⁷：

- (a) 参与：所有相关行为者参与各级决策进程；
- (b) 问责：建立有效的机制，让国家以及公司等其他人权义务承担者承担责任；
- (c) 不歧视：确保法律和政策不具任何歧视性效果；
- (d) 透明：通过透明的各级决策和执行过程实现监督；
- (e) 人的尊严：人的尊严至高无上；
- (f) 赋权：赋权权利持有人，使之能够主张自身权利；
- (g) 法治：确保遵守法治，包括实质性和程序性人权义务。

36. 因此，本文提出的食物权框架的所有要素都参考了 PANTHER 原则。

B. 经验教训

37. 巴西和多米尼加共和国的例子突出表明，无论食物权的法律地位如何，通过一个全政府致力于食物权的国家计划可以在食物系统中产生相对有效的变化。这些案例还突出了各级政府参与的重要性，不只是限于国家层面。最成功的方案包括学校供餐方案和对小型农场和家庭农场的支持。

1. 巴西³⁸

38. 2003 年，巴西的 1.85 亿总人口中有 7,800 万人存在粮食无保障问题。当时，民间社会组织和社区以前所未有的方式围绕食物权动员起来，要求让民间社会组织参与法律和政策变革的决策过程，以解决在这个位列世界最大粮食出口国的国家中骇人听闻的饥饿率。面对这种压力，政府认识到饥饿是一个政治问题，而不仅是经济问题，把消除饥饿作为优先事项。

³⁶ 经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见(1999 年)，第 7 和第 21-28 段。

³⁷ 粮农组织，“人权——战胜饥饿的战略”，第 2 号情况介绍，2012 年 3 月。

³⁸ 本节部分基于特别报告员在巴西利亚与巴西政府官员和民间社会的访谈内容。另见巴西，“通过对粮食系统的民主治理实现获得充足食物的人权：巴西的经验”，为 2023 年 12 月在巴西利亚举行的第六届全国粮食和营养安全会议编写的文件(可查阅 <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/assemblies/cnsan6/f/76/>)；粮农组织，“食物权：巴西的经验”(罗马，2007 年)；粮食基金会《巴西的粮食与营养治理计划》，国际学习系列第 4 期(2017 年 7 月)。

39. 重大体制成果是 2003 年重组了国家粮食和营养安全理事会，作为总统的咨询委员会。在州一级也设立了该理事会的分委会。理事会包括来自政府各部门和民间社会行为体的代表，从中选出理事会主席。理事会常设委员会制订政府应实施的政策和方案。

40. 理事会是巴西粮食系统法律、社会和政治改革的引擎。这突出表明，通过基于人权的方针，让民间社会参与进来，这是粮食系统任何转型的先决条件。巴西的经验还突出表明，粮食系统的创建或转型不要求一个固定的法律顺序：各国可以在立法或宪法改革之前(或同时)建立致力于实现食物权的机构。

41. 2006 年，巴西经由该理事会通过了一项框架法律，即《粮食和营养安全组织法》，该法承认政府有义务保障充足和健康食物权，并建立了国家粮食和营养安全制度。在该制度下建立了一个治理架构来协调和监测公共政策的权力下放，以确保充足食物权。体制上的结果是建立了粮食和营养安全部际委员会，由大约 20 名部长组成，负责协调和监督保障充足食物权所需的政策。

42. 到 2010 年，理事会成功地开展了宣传活动，使食物权在巴西宪法中得到承认。2011 年，巴西通过 2010 年国家粮食和营养安全政策，制定了实施国家粮食和营养安全制度的监管计划，提供了一个更加一体化的框架，明确界定了国家粮食和营养行动的供资、监督和评估的准则、管理程序和机制。

43. 全国粮食和营养安全会议每四年举行一次，是公民参与巴西粮食政策的最重要的表现形式之一，因为这一会议批准国家粮食和营养安全政策的指导方针和优先事项及其年度计划。全国会议参会者 2,000 人，其中三分之二来自民间社会，其余来自政府。全国会议之前，在全国全部 27 个州和联邦区举行省市会议，还有 986 次市、区、领地会议³⁹。

44. 零饥饿政策的一项成就是扩大了国家学校供餐方案，向公立中小学以及青少年和成人学校的所有儿童提供校餐；支持家庭农场主，在这方面，州市政府需将从联邦来源获得资金的至少 30% 用于政府采购家庭农场的农产品。除了支持当地农业社区外，这一措施还减少了农业部门的生态足迹，再加上健康营养教育方案，减少了与营养有关疾病的流行，如与食用超加工食品有关的疾病。

45. 总之，这些政策大大降低了饥饿发生率，加强了国内粮食系统，改善了营养状况。然而，企业部门强大的政治力量仍然带来挑战⁴⁰。同时，巴西的例子表明，通过致力于食物权的实现，有可能加强国内各级粮食系统。当政府更迭导致体制基础设施和一些旨在解决饥饿问题的法律和政策被废除时，全国各地，包括在土著人民中间，粮食不安全和饥饿现象会再次出现。继这之后的政府更迭后，2023 年，巴西成功地将面临粮食无保障问题的人口从 2022 年的 3,310 万人降至 2023 年的 870 万人。饥饿的减少还伴随着地区之间、城乡之间、男女之间以及不同族裔群体之间不平等的减少⁴¹。

³⁹ 粮食基金会，“巴西的粮食和营养管理计划”。

⁴⁰ 国际粮食行动网巴西分部提交的材料。

⁴¹ 巴西提交的材料。

2. 多米尼加共和国

46. 2016 年，多米尼加共和国通过了《粮食主权与粮食和营养安全法》，其中回顾，根据多米尼加共和国《宪法》和国际人权法的规定，充足的粮食和营养是一项基本人权，具有法律约束力⁴²。

47. 该法律的起草进程始于 2011 年，由机构间粮食和营养安全委员会牵头，该委员会由农业部、卫生部和议会反饥饿阵线组成，并得到了粮农组织、世界粮食计划署、泛美卫生组织和联合国开发计划署(开发署)的技术支持。组织了有 543 名食品专家参加的区域论坛，以征集对于该法律的意见。还对拉丁美洲的最佳做法和现有法律框架进行了比较研究。法律草案随后被提交线上和线下协商，来自 25 个省的 74 个组织参加了协商⁴³。

48. 作为这一路径的一部分，多米尼加共和国还深入参与了 2019-2028 年联合国家庭农业十年，这一活动的目的在于突出家庭农户在消除饥饿和塑造未来社会与粮食的关系方面发挥的重要作用。在这项活动中实施了以权利为基础的公共政策、方案和项目，以保障尤其包括弱势群体在内的所有人都具备并能获得和消费营养食品。政府制定了一项国家计划⁴⁴，增加了农业预算以支持家庭耕作举措，倡导家庭农业，使之成为农村社区、特别是农村妇女和青年的一项可行的经济活动。

49. 一个重要方面是激励这种生产系统进入市场，使之不仅仅被视为国家社会保护方案的问题。国家学校供餐方案和旅游部门开始从家庭农户那里采购。国家计划承认社会经济和团结共济经济以及生态农业的重要性，认为这是一种以知识为基础同时保护地球的环境和生态可持续性的生产和消费方式。

四. 金融和债务危机时代食物权的落实

A. 债务制约了政府实现食物权的能力

50. 为应对 2008 年金融危机，几乎每个国家都向国际金融机构和私人投资者借款以支持受影响的企业。这其中的假定是，经济复苏和扩张产生的税收使这些贷款能够得到偿还。结果相反，到 2020 年，冠状病毒病疫情及其毁灭性的经济后果，加上疫情带来的对公共支出的高涨需求，推动全球各国政府再次以前所未有的速度借入资本，将主权债务推至创纪录水平。

51. 疫情过后，富裕国家的央行提高利率以遏制通胀，尤其伤害了中低收入国家。到 2023 年底，所有中低收入国家的外债总额达到创纪录的 8.8 万亿美元。同一年，发展中国家在偿还外债上花费了创纪录的 1.4 万亿美元，激增的利息支付

⁴² 见 <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC159064> (西班牙文)。

⁴³ 粮农组织，“多米尼加共和国关于粮食主权和粮食及营养安全的新法律草案，保障人民的食物权”，2013 年 3 月 25 日，可查阅 <https://www.fao.org/right-to-food/news-and-events/news/news-detail/New-draft-Law-on-Food-Sovereignty-and-Food-and-Nutrition-Security-for-the-Right-to-Food-in-the-Dominican-Republic/en>。

⁴⁴ 见 <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1491926/> (西班牙文)。

占了全部偿债支出增加的大部分。平均而言，这些国家仅利息支出就占其出口收入的 6%，而有些国家的这一比率高达 38%⁴⁵。

52. 为偿还贷款，许多政府不得不大幅削减公共支出，包括对确保老年妇女和单身母亲等最贫困和受影响最大的社会阶层获得充足食物至关重要的关键社会服务⁴⁶。国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家指出，阿根廷 2023 年预算草案预计债务利息支付将增加 15%，其代价包括社会方案支出减少 12%，包括食品补贴和儿童抚养费支出⁴⁷。

53. 与此同时，通货膨胀大大增加了食品成本，使低收入家庭更加负担不起，并使更多的人陷入饥饿。粮食进口国在进口同样数量的粮食方面的支出显著增加，对低收入国家打击尤甚。截至 2021 年，巴哈马 17.2% 的人口面临中度至重度粮食无保障，主要是因为该国严重依赖粮食进口。极端天气的出现给农业部门带来了挑战，并导致对进口的依赖。巴哈马人消费的食品只有 10% 产自该国，使得食物供应容易受到国际因素的影响⁴⁸。2021 年至 2023 年间，70% 至 95% 的通胀水平使阿根廷低收入者不得不将大部分收入用于食品⁴⁹。2022 年，撒哈拉以南非洲国家多花了 48 亿美元来进口与前几年数量大致相同的粮食⁵⁰。

B. 当代粮食系统在推高主权债务

54. 当代粮食系统的不可持续性和不平等性正在推高外债。从广义上讲，这是由于粮食系统与公共财政相互作用的四个因素造成的。

55. 第一个因素是银行和贸易商越来越依赖美元。美元的主导地位使依赖贸易的国家易受美利坚合众国政治经济的影响，并受美联储的摆布，因为美联储设定利率⁵¹。几十年下来的结果是，许多发展中国家构建了专门种植经济作物的粮食系统，以出口换汇，特别是美元，这往往以牺牲本地居民传统上消费的多样化粮食作物为代价⁵²。

56. 第二个因素是攫取性的资金流动。几十年来，政府减少了对农业和社会支出的投资，将粮食系统投资留待企业和金融机构，结果是国家能力受到限制，财富和资源从农村社区转移到企业和金融部门，从低收入国家转移到高收入国家。这些流动的驱动因素是不可持续的发展融资模式，如结构调整方案、公私伙伴关系和外国投资，将出口驱动型增长和企业利益置于本地需求之上。逃税、资本外逃

⁴⁵ 世界银行，《2024 年国际债务报告》(2024 年，华盛顿特区)。

⁴⁶ [A/73/179](#), 第 30 段。

⁴⁷ [A/HRC/52/34/Add.1](#), 第 30 段。

⁴⁸ [A/HRC/55/54/Add.2](#), 第 15 段。

⁴⁹ [A/HRC/52/34/Add.1](#), 第 43 和 46 段。

⁵⁰ 可持续粮食系统国际专家组，“打破不可持续的粮食系统、饥饿和债务循环”(2023 年)，第 14 页。

⁵¹ Ntina Tzouvala, “Sanctions, dollar hegemony, and the unraveling of Third World sovereignty”, *Yale Journal of International Law* (2024).

⁵² 可持续粮食系统国际专家组，“打破循环”，第 14 页。

和偿债加剧了财政压力，特别是在低收入国家，使它们无法投资于基本的社会服务，包括应对营养不良和饥饿的措施。最终，这些金融动态造成了依赖、紧缩和国家问责减少的循环，削弱了建立公平和可持续粮食系统的能力⁵³。

57. 全球粮食系统影响主权债务的第三个因素是促成阶段性的价格波动和危机，即所谓的繁荣—萧条周期。当粮食价格上涨时，跨国公司利用其购买力和供应链主导地位攫取所有收益，留给中小企业或农户的极少。例如，在 2020 年至 2022 年间，化肥和谷物贸易公司获利丰厚，化肥公司的利润率翻了两番，其代价是全球南方的农民和政府。这些利润很少再投资于加强粮食系统的危机恢复能力或提供社会服务。相反，企业整合使企业能够打造为己所用的食品体系，从而进一步固化了不平等和权力失衡。在价格低迷时期，许多农场和小企业倒闭，而大公司将此视为获得更多土地和业务的机会，从而进一步巩固其市场实力。打破这些循环是实现可持续粮食系统和金融公平的关键所在⁵⁴。

58. 第四个因素是气候变化及对受气候变化影响最严重的国家造成的财政负担。气候变化增加了低收入国家的借贷成本，因为金融机构和私营贷款机构对易受气候影响的国家实施惩罚性的高利率，导致债务增加和投资于气候抗御力的能力下降。与此同时，这些国家制定本国战略使粮食系统适应气候变化的能力受到了系统性的损害。例如，盖茨基金会对以非洲为重点的农业研究项目的资助中，只有 2% 的资金流向撒哈拉以南的研究机构。与此同时，碳抵消计划和债务换自然方案往往优先考虑大规模商品生产，破坏了粮食安全，无法实现有意义的减排⁵⁵。

五. 世界银行对国家预算的“目标重塑”

59. 2020-2022 年期间，经济合作与发展组织国家和主要新兴经济体对农业的支持总额达到创纪录的 8,510 亿美元。比 2017-2019 年的疫情前时期有了显著增长，当时每年为 6,960 亿美元。对消费者和生产者的支持都有显著增长。然而，支持总量仍然高度集中在少数几个大型经济体，即中国、印度、美国 and 欧洲联盟⁵⁶。人均支持大部分流入中高收入农民，略高于 80% 的全球支持给了高收入和中上收入国家的农民⁵⁷。总之，农业支持的大多数都流向了富裕国家的富裕农民。

60. 世界银行主张，到 2030 年，应对 6,000 亿至 9,000 亿美元农业补贴中“不具公共利益”的至少三分之一进行“目标重塑”，用于吸引资本投资于农业部门的新商业机会⁵⁸。世行鼓励各国将国家资金从增加温室气体、减少生物多样性和鼓

⁵³ 同上，第 17 和 18 页。

⁵⁴ 同上，第 19 和 20 页。

⁵⁵ 同上，第 21 和 22 页。

⁵⁶ 见 <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/support-agriculture-reached-record-levels.htm>。

⁵⁷ Joseph W. Glauber and David Laborde, “Repurposing global agricultural support”, American Enterprise Institute for Public Policy Research (September 2022).

⁵⁸ 世界银行、粮食和土地利用联盟、国际粮食政策研究所，“粮食金融架构：为健康、公平、可持续的粮食系统融资”（2021 年）。

励不健康饮食的做法转向更具可持续性的做法⁵⁹。为此，世界银行开发了一个工具包，指导各国政府将农业支助政策进行目标重塑⁶⁰。建议的方法涉及重塑农业支持目标，主要是将资源转向创新和技术，以提高生产率和复原力，同时最大限度地减少粮食生产的生态影响。还需要将进口补贴等对经常性支出的支持转向提高长期生产率的基础设施投资。粮农组织、开发署和联合国环境规划署(环境署)也提出了类似的建议⁶¹。

61. 出于上述原因重塑国家预算目标当然值得称许。然而，世界银行实现粮食系统可持续转型的方法和能力受到几个基本问题的限制。世界银行的重点是农业支持，而不是更广泛的食物体系预算。具体而言，世界银行担心某些形式的支持会“扭曲”市场价格。大多数发展中国家以价格激励和直接支付生产者的形式提供支持，世界银行认为这将造成不自然的高(或低)价格，从而造成效率低下，并助长全球变暖和生物多样性丧失⁶²。报告提出，各国政府应转而致力于一般性服务支持的支出——如研究、创新和农村基础设施的投资——并找到让这些项目与可持续发展目标相吻合的方法⁶³。

62. 世界银行称政府对工业化农业的支持是不可持续的，这一点是对的，但这并不意味着政府对粮食生产者的某些形式的支持必然是低效或不可持续的。不同形式的支持可以带来各种不同的结果，取决于社会、政治、文化和生态背景。当前的农业系统产出结果不尽人意的原因是，工业食品系统专注于不断提高生产率，将环境和人类健康视为“外部事项”。现行系统有问题的原因还在于大部分支持都给了公司和大型农场作业，它们就本质而言是利润优先的。换句话说，问题在于支持的内容而不是形式。

63. 此外，只讲“扭曲”就忽略了不同的背景，也没有对粮食系统全貌或某些政策如何影响粮食安全提供任何明确的分析。扭曲是指使价格与任何“完美竞争”的市场条件下的价格相偏离的政策。没有一个市场是完美的。因此，扭曲的概念依赖于一个理想化的市场模型，其中所有参与者都有充分的信息，没有进入或退出市场的障碍，没有影响市场的交易成本或补贴，所有公司都有恒定的规模回报，所有市场参与者都是独立的理性行为者。对“扭曲”的强调也必然会将国际市场置于国内或地区市场之上。与产出、投入或生产要素挂钩的补贴，如土地面积和价格支持等，特别是那些限制贸易的补贴，通常被视为必然是有问题的，因为它们偏离了构建出来的理想模型。

64. 实际上，大多数食品市场都是非正规的，因此这样的模型无法提供什么指导。作为理念问题，一个多世纪以来，政策制定者和研究人员对于哪些政策和制度扭曲市场、而哪些政策和制度是稳定公平的市场所必须的支持这一问题上存在

⁵⁹ Madhur Gautam and others, *Repurposing Agricultural Policies and Support: Options to Transform Agriculture and Food Systems to Better Serve the Health of People, Economies, and the Planet* (Washington, D.C., World Bank and International Food Policy Research Institute, 2022).

⁶⁰ 《重塑农业支持政策的目标，实现可持续粮食系统：工具包》(2023年)。

⁶¹ 粮农组织、开发署和环境署，《数十亿美元的机遇：重塑农业支持的目标，实现粮食系统转型》(2021年，罗马)。

⁶² Gautam and others, *Repurposing Agricultural Policies and Support*.

⁶³ 世界银行，《重塑农业支持政策的目标，实现可持续粮食系统：工具包》，第13页。

根本分歧⁶⁴。作为政治问题，在世贸组织农业谈判中，对于哪些补贴是扭曲性的而哪些补贴是必要的这一问题，在 2001 年以来一直存在深度的分歧。这些理念和政治上的分歧不仅导致世贸组织陷入僵局，而且自 2015 年 11 月 15 日至 19 日在内罗毕举行的第十届世贸组织部长级会议以来，在粮食安全公共储备方案问题上表现得更加尖锐。而值得我们探讨的是，政府的价格支持方案如何能够更好地为生产者维持稳定而有利可图的价格，并保障本地粮食系统的多元化和可持续性⁶⁵。

65. 世界银行的变革理论强调创造新的激励因素，其假设是“数以亿计的原子化的理性经济决策者组成了农业食品系统”，“农场和食品价值链上的行为者会对经济激励做出反应”。因此，“粮食系统转型的核心优先事项应该是确保经济主体获得适宜的激励，以引导有意义的变革。”⁶⁶

66. 强调激励因素有其局限性，因为它将人们简化为仅以经济依据做出决定的个体决策者。强调激励的理论局限性在于，人们不仅是在个体背景下，而且会在社群背景下，根据社会、文化和政治价值观做出决定。立足于经济激励的变革理论的实践局限性并不承认市场调节的关键作用。激励的政治局限性在于它们奖励的是已经具备经济实力的行为者。

67. 特别报告员建议，决策者不要以限制政策决定的经济分析为出发点，而应该首先制定一项基于食物权的国家行动计划。经济和金融分析是必要的，但不应由一套特定的经济信条来驱动，而应由以适合本国价值观和需求的预算改革努力来驱动。

六. 从人权角度评价现行衡量国家预算的方法

68. 继 2021 年 9 月 23 日在纽约举行的联合国粮食体系峰会之后，农发基金和世界银行作为粮食系统两个最大的发展融资捐助方，被指定担任制定粮食系统转型融资议程的共同牵头机构。自那之后，它们的联合议程涉及引导资源流向粮食系统，途径包括促进国内资源调动、增加国际发展融资(包括增强农发基金的资本基础)、通过混合融资促进私人投资以及在新的全球融资协定中指定资源用途。此外，它们努力动员国际金融机构来倡导扩大融资。农发基金和世界银行估计，到 2030 年，高效的粮食系统每年需要的投资达 3,000 至 4,000 亿美元。然而，这一预测没有坚实的金融数据基础，因为目前很少有国家跟踪本国的粮食系统融资情况。因此，农发基金和世界银行正在加快开发一项工具以衡量流向粮食系统的资金。

⁶⁴ Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014); and Andrew Lang, “Heterodox markets and ‘market distortions’ in the global trading system”, *Journal of International Economic Law*, vol. 22, No. 4 (2019).

⁶⁵ Isabella Weber, “Could strategic price controls help fight inflation?”, *The Guardian*, 29 December 2021; and Garrett Graddy-Lovelace and others, “Parity as radical pragmatism: centering farm justice and agrarian expertise in agricultural policy”, *Frontiers in Sustainable Food Systems*, vol. 7 (2023).

⁶⁶ 世界银行，《重塑农业支持政策的目标，实现可持续粮食系统：工具包》，第 12 页。

69. 从人权的角度看，在当前深陷危机、包括外债危机的背景下，这一议程有几个问题。首先，正如农发基金自己承认的那样，当今世界上，业绩最好的粮食生产者，从土地上获得最高产量的，是小规模农户，但并不清楚私人投资将如何提高他们的产量。事实上，历史表明，多种形式的私人投资往往会造成或加剧农业社区的现金流和债务问题。其次，世界范围内的主权债务危机——以及源于 2008 年金融危机的政府对存在不良投资违约风险的金融机构的纾困——引发了对混合金融模式可持续性的严重质疑。

70. 混合融资是一种战略性融资方法，将公共或慈善基金与私营部门投资相结合，从而为追求公共利益同时有可能为私营部门带来利润的项目调动额外资本。它的目的是将公共资金作为安全网，以此来减少私人投资者的风险，从而鼓励私营部门对可能被认为风险太大或无利可图的领域投资。这种融资模式的明显问题是，它将粮食系统转型与投资盈利能力密切挂钩，将该模式成功的责任推给了国家。这意味着，在这种模式不成功时，国家要承担资金责任。与此同时，农发基金和世界银行希望为粮食系统转型募集的资金有可能增加中低收入国家的债务。

71. 衡量流向粮食系统资金的工具仍在开发过程中，它的目标是衡量五个相互关联的支出项目中对粮食系统的资金流动，即：(a) 农业发展和价值链；(b) 粮食系统基础设施；(c) 营养和健康；(d) 社会援助(包括紧急粮食援助)；(e) 气候变化和自然资源。工具要考虑的资金流包括中央政府预算中用于粮食系统的国家公共支出、国家和全球层面用于粮食系统的双边和多边发展融资以及私营部门投资。

72. 该工具意在为政府、捐助方和私人投资者提供对于国别粮食系统预算更为清晰的全貌，目的是根据粮食系统获得资金总量以及这些资金如何分配的信息做出知情决策。这将特别有助于各国政府评估资金分配是否符合本国对于国内粮食系统的目标，并确定可能需要进一步改革的领域，也使各国能够查明资金缺口⁶⁷。

73. 然而，如果没有相匹配的规范性框架，这一工具在指导粮食系统转型方面的用途非常有限。决策者需要资金流动对人们获得食物的影响的证据，才能确定如何引导资金流动。比较不同国家之间的资金流动或观察全球趋势并不能使人深入了解具体到一个粮食系统的运作方式或其影响。例如，一个国家可能没有在某一个部门花费相对较大的金额，但可能在该部门实施了非常有效的方案，创造了一个更加公平的粮食系统，提供了充足的粮食，并确保健康的环境。由于该工具旨在提供一个全球统一的衡量标准，因而可能缺失地方性的背景和具体差异。最后，“资金缺口”如何确定并不明确，因为大多数国家的粮食路径仍然没有说明什么需要转型和如何转型，也没有迹象表明带来转型的正确的资金流动是什么样的，因为流向特定方向的或多或少的资金不一定能转化为革新性的变化。

七. 结论和立足食物权实现国家粮食系统转型的指南

74. 许多国家正面临要么养活人民要么偿还债务的两难选择。尽管如此，各国政府正在将大量资源投入粮食系统。在世界各地主权债务危机的背景下，需要制定

⁶⁷ 农发基金和世界银行，“3Fs：跟踪农业系统的资金流——情况介绍”（2023 年，罗马）。

行动计划，重新布局现有的粮食预算，以实现迫切需要的粮食系统转型。通过重新订立公共预算，可以实现粮食系统的重大改善，为粮食系统转型创造条件⁶⁸。

75. 特别报告员提出了一个框架，供各国立足食物权制定国家行动计划并相应重新分配国家预算。

76. 食物权上的变革需要国际合作。因此，食物权国家行动计划需要国际金融和发展机构提供过渡资金。这种资金的提供不应增加债务负担，需要国际金融和发展机构服务于国家行动计划，并对权利持有人本身负责。

A. 第 1 步：食物权对话

通过大众参与查明问题和可能的解决方案

77. 在全球一级，粮食系统的主要问题是由于权力高度集中在基本不受追责的少数跨国公司和慈善机构手中造成的。而在国家和地方层面，政治、经济、社会和生态挑战相互交织，各有自身的历史、地理和文化背景。

78. 冠状病毒病疫情期间粮食危机的一个重要教益是，地方社区和地方政府最了解本地的问题是什么，是由哪些因素造成的，解决办法又是什么。一国政府在考虑到国家、区域和全球背景后，能够较好地应对地方需求。尽管如此，事实证明，地方政府在颁布食物权政策方面非常积极有效，对国家和全球背景有着敏锐的认识。

79. 因此，一国政府需采取的第一步是发展或加强现有机制，在全国范围内举行一系列关于食物权的对话。这些对话必须考虑到权力不平衡情况，鼓励利益最大方有意义地参与进来。这些对话要使人们能够找出国家粮食系统中的问题和可能的解决方案。对话应围绕(上文所定义的)实现食物权的基本国际法律要素进行：(a) 国际合作；(b) 改善粮食生产和保存；(c) 知识；(d) 改革粮食系统；(e) 公平贸易。这一进程将包括确保每个人都能不受歧视或报复地参与进来，支持边缘化社区参与，接触特定的选民，以确保充足的代表性。

80. 鼓励各国利用和/或加强现有机制来举办此类对话，如地方粮食理事会、地方政府、国家粮食理事会和国家人权机构。各国还可以指定一名食物权国家特别报告员或类似人员来召集和主持此类国家对话。

81. 各国可以请粮农组织食物权股和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)协助开展这些对话。各国还可以请求世界粮食安全委员会，特别是该委员会的民间社会和土著人民机制给予指导。

82. 通过这些对话，将产生对于基于国际法律义务的人民权利的公众阐述，提出一系列职责，供政府采取行动。此种对话最常见的结果是提出一个议程，既涵盖各种复杂而多元的观点，同时提出具体的行动要点。世界粮食安全委员会提供一系列广泛的国际谈判达成的政策工具，它们立足于食物权，可以帮助各国将对话的结果转化为得到国际支持的国家计划。然而，由于食物本质上是文化和生存问题，国家也应考虑委托艺术家参与和见证这些对话，通过不同的艺术媒介表现食

⁶⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见(1999 年)，第 21-28 段。

物权的含义，同时也体现食物系统中权利和义务的复杂性，而这是任何报告或计划都无法做到的。

83. 作为联合国粮食体系峰会的一部分，各国指定了组织国内粮食系统对话的会员国对话召集人⁶⁹。然后，这些对话为创建国家粮食路径提供参考，目的是勾勒出一条发展可持续粮食系统的道路⁷⁰。这些对话没有吸收任何人权原则。参与者由政府挑选，过程不透明，也不一定具有包容性⁷¹。此外，峰会活动将人权置于边缘地位。因此不足为奇的是，在所有的国家粮食路径中确定的所有执行手段中，最少被提及的是人权：各项优先事项中提到人权的只占 0.61%。可持续粮食系统治理在提出的各种优先事项中排倒数第三位，提到它的优先事项只有 2.06%。以下国家在其粮食路径中提到了人权：巴西、加拿大、哥伦比亚、冈比亚、德国、海地、马来西亚、尼泊尔、尼日利亚、秘鲁、苏丹、瑞典、塔吉克斯坦、多哥、土耳其、美国、也门和津巴布韦，还有欧洲联盟⁷²。

B. 第 2 步：食物权纲要

1. 政府在食物系统中的现有作用和义务概述

84. 在厘清人们对自身应享权利的理解并将这些权利表述为国家义务之后，下一步是概述国家是如何履行其在食物权方面的现有义务的。

85. 一般来说，国家必须尊重、保护和履行食物权。在这一努力中，国家必须确保食物具备、可及和充足。

86. 为了确保食物具备，国家必须确保人人享有可靠的食物来源。国家可以通过创造条件，使人们能够从陆地或水道获取食物，或者确保商店和市场有食物供应，来确保人们能吃上饭。公平意味着土地和水道的获取必须是公正和公平的，市场应该是公平的。

87. 国家必须确保粮食从经济上是人人可及的。这意味着机构必须确保人们永远能吃上好饭，可以通过学校免费供餐、公平的市场或确保人们有必要的时间和资源在家做饭和为社区供餐的社会制度来实现。食物还必须是实际上可及的。这意味着国家必须确保所有食物系统和机构具有普遍包容性，无论一个人的身体能力、健康状况、法律地位或住房如何。这里的关键价值是包容性。

88. 国家必须确保人民有充足的食物，这包括尊重他们决定什么是“好食物”的权利。这意味着必须使每个人都能够根据自己的具体情况，自己决定什么是文化上、营养上、社会上和生态上合适的食物。这里的关键价值是尊严。

89. 为了保护食物权，国家不得采取任何导致妨碍获得充足食物的措施，如大规模征用农业用地用于工业发展。为保护食物权，国家必须管制企业和个人的权力，以便这些第三方不会侵犯或威胁食物权。国家履行食物权的义务要求国家为

⁶⁹ 见 <https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/>。

⁷⁰ 见 <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/dialogues-and-pathways/en>。

⁷¹ A/76/237，第 46 段。

⁷² 见 <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/national-pathways-analysis-dashboard/fr>。

获得充足食物提供便利，可以通过提供使个人能够生产粮食的条件来实现，即获得土地、水、种子和其他资源，包括获得信贷、保险和技术知识。履行食物权包括国家确保人人都能购买充足食物的义务，在这种情况下，个人需要通过就业、自营职业获得收入，当个人无法获得足够的收入过上有尊严的生活时，他们需要得到社会转移支付。这就是为什么食物权首先是有尊严地自己养活自己的权利，而不是被养活的权力。履行食物权的国家行动的一个例子是任何提高收入充足性的措施，如增加就业、改善公共教育或增加社会保护方案的资金和覆盖范围。

90. 纲要包括以下内容：

- (a) 法律分析；
- (b) 从食物权角度的法律系统分析；
- (c) 问责；
- (d) 食物的可及和具备性；
- (e) 食物的充足性。

2. 法律分析：查明相关法律、法规和政策

91. 法律分析需要确定相关的国内法律、法规和政策。不同的国家有不同的法律研究工具，但国际研究人员不妨从粮农组织的 FAOLEX 数据库开始，使用“食物权”和“人权”等术语。FAOLEX 据信是世界上最大的关于粮食、农业和自然资源管理的国家法律、法规 and 政策的在线资料库之一。

92. 一些法律、法规和政策可能没有明确提到食物权或人权，但它们的目标可以在实践中实现人们的食物权。例如，美国政府经常声称不承认食物权是一项国际法律义务。然而，其最大的联邦粮食和农业方案可以被理解为实现食物权的一项国家政策。补充营养援助方案向低收入家庭提供食品补助，以补充这些家庭的食物预算，使他们能够负担得起健康和幸福生活所必需的营养食品。妇女、婴儿和儿童补充营养特别方案向各州提供联邦赠款，用于低收入孕妇、哺乳和非哺乳产后妇女以及被认定有营养风险的婴儿和 5 岁以下儿童的补充食品、保健转诊和营养教育。总之，这些方案针对处于弱势的人，作为权利而不是慈善提供社会保护和食物。

3. 从食物权角度对政府法律、法规和政策的分析⁷³

93. 接下来，应当对每一项相关法律、法规和政策从其如何尊重、保护和履行食物权的角度逐个进行审查。这项分析完成和整理后，可为国家在食品系统中的现有义务勾勒出详细轮廓。

4. 问责：确定谁在对谁做什么

94. 应查明被授予执行相关法律、法规和政策权力的相关部委和机构。必须指出有关法律和法规是否针对特定个人或人口阶层。这种分析应聚焦于实施层面，如地理范围、政府级别、不同公共机构之间的协调、渐进性(即防止食物权标准倒

⁷³ 本分析框架改编自 Laura Castrejón-Violante, “The right to food matters: implementing the constitutional right to food in Mexico and Bolivia”, PhD dissertation, University of British Columbia, 2024, 可查阅 <https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0440968>。

退的机制)以及明确阐述的与其他人权的关系。分析还应包括查明程序性权利和相关的补救机会,无论是通过法院、行政机构还是非国家机制,如劳动监察员、消费者保护机构、资讯权机构、公共卫生和安全机构、国家监察机构以及国家和区域人权机构。

5. 食物的可及和具备性: 确定国家在食物系统中的位置和行动方式

95. 分析法律、法规和政策如何使得粮食具备和可得,突显出政府在粮食系统中的工作重点。在分析中应将具备性和可及性结合起来,以捕捉细微之处,例如既为自用又为出售的小规模粮食生产者,以及从农村社区外迁的务工人员。

6. 食物的充足性: 确定正在做的工作

96. 为了了解食物如何做到充足以及是否充足,应该检视食物的健康、环境和社会文化层面⁷⁴。因此,还应审查法律、法规和政策是如何实现这些方面的。

C. 第3步: 食物权预算

确定食品系统的现有收入、支出和分配

97. 在建立了食物体系的法律框架后,重要的是要衡量相应的预算。如果说法律绘制了政治权力和政策潜力地图,那么预算则提供了政治要务地图。

98. 利用上文第2步确定的法律、法规和政策作为分析对象,各国可以按收入、支出和分配的形式将其预算制成表格。首要重点将是国家预算。然而,将次国家级的政府预算和国际支出也制成表格也会极有助益。

99. 人权高专办与粮农组织食物权股⁷⁵一道,可协助各国通过预算作出努力,以逐步实现食物权。高级专员最近呼吁并启动了人权经济倡议,它所设想的经济是通过优先投资于经济、社会和文化权利,努力纠正妨碍平等、正义和可持续性的根本原因和结构性因素。这包括支持制定更加注重再分配的财政政策和努力。它还包括支持参与性、包容性、透明和接受问责的预算程序,使公众和民间社会能够“跟踪金钱走向”——增强对政府的信任,确保政策更加有效并增进每个人的权利⁷⁶。

D. 第4步: 食物权行动计划

利用食物权对话和食物权纲要查明法律和政策改革

100. 构建了从公共对话中收集到的问题,并掌握了现有法律和政府支出中落实食物权情况的信息,国家和权利持有人可以就需要哪些改革来实现必要的转型进行批判性辩论。

⁷⁴ 见经济、社会及文化权利委员会,第12号一般性意见(1999年)。

⁷⁵ 粮农组织,《通过预算工作推进食物权》(罗马,2009年)。

⁷⁶ 人权高专办,“图尔克呼吁人权经济”,2023年2月6日;人权高专办,“建设以人民人权为中心的经济”,2023年4月6日。

101. 由于这是一场政治辩论，国家必须确保所产生的信息不仅可供公众获取，而且可以分享，使公众掌握情况，能够参与公共辩论。最终成果是制定国家食物权行动计划，概述国家对粮食系统转型的义务。因此，这一过程是循环的，因为行动计划为围绕倡导和问责的公共运动提供了一个聚焦点。行动计划本身并不是目的，而是一个重要的里程碑，激发大众的热情、讨论和关注。
