



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/58  
10 January 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十八届会议  
临时议程项目 10

经济、社会、文化权利

食 物 权

食物权问题特别报告员让·齐格勒先生按照人权委员会  
第 2001/25 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
导 言.....	1 - 28	5
一、食物权可由法院审理的性质.....	29 - 71	12
A. 作为可由法院审理的权的食物权的性质.....	32 - 49	13
B. 可由法院审理的性质以及强制实施机制.....	50 - 71	18
二、人道主义法和人道主义援助.....	72 - 106	24
A. 人道主义法律和援助的规则和原则.....	73 - 89	24
B. 国际人道主义法的强制实施机制.....	90 - 94	29
C. 违反国际人道主义法规则和原则的行为.....	95 - 106	30
三、国际贸易和食物权方面的情况发展.....	107 - 123	34
A. 国际贸易和食物权方面的进展和情况发展.....	109 - 119	35
B. 经济制裁和食物权.....	120 - 123	38
四、结 论.....	124 - 130	39
五、建 议.....	131 - 140	41

## 内 容 提 要

特别报告员在提交人权委员会的第二次报告中报告了上次报告以来进行的所有活动情况，并继续阐述一系列理论和实践经验方面的问题，以充实食物权的内容。

据联合国粮食及农业组织最新估计，1997至1999年，全世界有81,500万人营养不良，其中主要是在122个第三世界国家之中。每年有3,600万人直接或间接因饥饿或营养不良而死亡。每7秒钟，世界某个地方就有一名4岁以下的儿童直接或间接因饥饿而死亡。由于饮用不干净的水，每年有220多万人死于腹泻，其中主要是婴儿和儿童。我们知道，营养不良会使人终身致残，脑细胞得不到发育，身体发育迟缓，失明和疾病流行，发展的潜力受到限制，使忍饥挨饿的人只得苟延残喘。每年，数以千万计营养不良的母亲生下了婴儿，这些婴儿都因营养不良而发育迟缓或变成畸形，这样的恶性循环就一代传给一代。在这个财富过剩的世界上，每天都在出现这种寂静无声的悲剧。而这个世界生产的食物已足以养活全球62亿人口。

本报告的结构如下：首先是审视了食物权可否由法院审理的问题，这一问题至关重要，因为它可责成国家政府对违反国际法规定义务的行为负责。报告表明食物权可被视为可由法院审理的权利，并表明这种可由法院审理的性质正在国家一级开始通过判例而得到发展。此外，区域和国际各级的强制实施机制日渐有力。虽然目前这些机制依然薄弱，但在确定食物权可否由法院审理的性质方面正在取得重大进展。

其次，报告论述了国际人道主义法规定的食物权的问题，尤其是人道主义援助规则和原则的问题。提供人道主义援助的工作都应遵守中立、公正和严格的人道主义目标的关键原则。报告审视了阿富汗、被占领的巴勒斯坦领土和缅甸等一些案例中违反国际人道主义法规则和原则的行为。特别报告员接着谈到了国际贸易问题。2001年11月在多哈举行的世界贸易组织部长级会议商定开始新一轮贸易谈判，这就务必将人权问题包括在关于贸易的辩论之中。加拿大非政府组织“权利和民主组织”主席沃伦·奥尔芒曾指出，“在我们生活的世界中，人们认为破坏贸易规则的行为要比侵犯人权更为严重”。报告审视了制裁在古巴和伊拉克对食物权的影响。报告最后提出了一系列结论和旨在实现食物权的建议。

特别报告员建议各国采取具体措施，立即减缓饥饿和营养不良状况。他还建议各国制订并执行关于食物权的国家立法，并正式承认这一权利可在法院审理。此外还应在国际一级采取措施，包括通过一项《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案以及关于食物权的行为准则。此外，各国应履行国际人道主义法规定它们应遵守的义务，在武装冲突中尊重食物权；尤其是必须遵守有关人道主义援助的原则和规则，以防止无辜人民遭受饥饿。

特别报告员认为，联合国系统存在着深刻的内部矛盾，就好像是联合国系统患了精神分裂症。一方面，联合国各机构强调社会正义和人权。在 1993 年于维也纳举行的世界人权会议上，各会员国宣告了经济、社会、文化权利包括食物权的重要性。联合国各机构，包括联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会和世界粮食计划署以及其它许多机构在促进发展方面作出了优越的成绩。但另一方面，布雷顿森林机构与美利坚合众国政府以及世界贸易组织一起，在实践中通过《华盛顿共识》反对食物权，强调自由化、放松管制、私有化和紧缩国家国内预算，这种做法在很多情况下造成了更大程度的不平等。由于包括布雷顿森林机构在内的联合国所有机构都有义务向经济及社会理事会报告，特别报告员建议应由同时是人权条约缔约国和各专门机构成员的国家处理这些内部矛盾。各国相互矛盾的行为必须得到纠正。

时间并不是一种抽象的存在。在人们死于饥饿时，时间就意味着人的生命。特别报告员促请各国重新考虑在 1995 年社会发展问题世界首脑会议上所作的关于食物权的承诺，以及在 1996 年世界粮食首脑会议上所作的至迟在 2015 年前将营养不良者的人数减少一半的承诺。由于目前营养不良者的人数每年平均减少约 600 万人，要实现首脑会议的目标，就要求每年平均减少 2,200 万营养不良者。各国的当务之急，是重新考虑国家和国际政策，确保实现这项目标。他还建议包括粮农组织、粮食计划署、农发基金和其它机构在内的联合国各机构以及各双边发展合作机构采用尊重食物权的方针。饥饿每天无声无息进行的大屠杀必须得到制止。

## 导 言

1. 人权委员会第五十六届会议通过了第 2000/10 号决议，其中决定任命一位食物权问题特别报告员。2000 年 9 月 4 日，委员会主席任命让·齐克勒先生(瑞士)为特别报告员。后来特别报告员于 2001 年 4 月向委员会第五十七届会议提交了第一份报告(E/CN.4/2001/53)。委员会该届会议进行了唱名表决，以 52 票对 1 票(美国)通过了第 2001/25 号决议。委员会在该决议中赞扬特别报告员在增进食物权方面作出了有价值的工作(第 7 段)。决议重申了第 2000/10 号决议规定的特别报告员的任务，并进一步请他重视饮水问题，同时考虑到该问题与食物权的相互依存关系(第 9 段)。此外，该决议还鼓励特别报告员将性别观点纳入与其任务有关的活动的主流(第 11 段)。最后，该决议请特别报告员向大会第五十六届会议提交初步报告(A/56/210)，并向委员会第五十八届会议提交最后报告。

2. 特别报告员特此向委员会提交第二次报告，目的是汇报上次报告以来的活动情况，并进一步发展食物权的概念框架。自上次报告以来，特别报告员开展了多种活动。2001 年 9 月 25 日，委员会举行了为期一天的非正式会议。特别报告员在发言时汇报了其中的大部分活动情况，但将在本报告中再次评述这些活动。

3. 特别报告员的活动包括编写并向大会第五十六届会议提交其初步报告(A/56/210)。该报告涉及以下方面：食物权在国际人权法中的定义、国际人道主义法中的食物权、饮水涉及的营养问题、国际贸易以及必须确保贸易规则不与食物权冲突的问题。报告概述了争取实现地方食物保障的具体步骤，并鼓励通过有关食物权的国家立法和国际行为守则。报告建议各国际机构采用尊重食物权的方针，并促请各国履行它们在社会发展问题世界首脑会议以及世界粮食首脑会议上所作的承诺，确保在当今世界根除饥饿现象。

4. 大会第三委员会于 11 月 27 日通过了关于食物权的第 A/C.3/56/L.48 号决议草案，其中赞扬特别报告员进行了有价值的工作(第 8 段)；重申了食物权(第 2 段)并支持履行委员会概述的任务(第 9 段)。该决议还强调请特别报告员参与审查《关于世界粮食安全的罗马宣言和行动计划》的执行情况(第 10 段)，并请特别报告员向委员会第五十八届会议提交一份全面的报告以及向大会第五十七届会议提交一份临时报告(第 16 段)。第三委员会进行了表决，以 146 票赞成、2 票反对(美国和以色列)、2 票弃权(澳大利亚和新西兰)通过了该项提案。美利坚合众国在解释

其在第三委员会投反对票的立场时指出，食物问题必须属于经济增长和开放市场的国家政策的范畴；因此不能将“食物权”提交国家或国际法院审理。新西兰和澳大利亚不同意特别报告员的报告提及贸易对世界食物保障的影响。2001年12月19日，大会通过了第三委员会的提案，成为第56/155号决议。对该决议草案的表决结果是169票赞成、2票反对、2票弃权。

5. 特别报告员还前往西非的尼日尔进行他的首次正式国家访问(2001年8月27日至9月4日)。尼日尔的食物保障状况长期不良，在开发计划署人的发展指数中列为仅位于塞拉利昂之上的世界倒数第二名最穷的国家。访问报告已作为本报告增编提交给委员会。

6. 特别报告员还前往委内瑞拉(2001年7月10日至15日)和巴西(2001年8月1日至7日)进行两次非正式筹备性访问，了解该两国食物权的状况，并准备在今后进行正式访问。特别报告员在委内瑞拉察看了该国政府实施“博利瓦计划”以及与营养不良情况作斗争的初步成果，并在加拉加斯的拉丁美洲议会特别会议上发表了演说。在巴西，特别报告员在由无地工人运动中央委员会和圣保罗律师协会组织的会议上发表讲话，并访问了无地工人运动的设施和营地。

7. 应巴西政府邀请，特别报告员现正在安排前往巴西进行正式访问。目前计划于2002年3月进行访问。鉴于这一时间安排，特别报告员指出将无法及时提交访问报告供委员会本届会议审查。委员会希望他向大会第五十七届会议提出报告。

8. 特别报告员还为各国议会联盟(议会联盟)编写了一本手册，题为“食物权：议员能为对付饥饿的斗争作出哪些贡献”。这项工作已成为特别报告员旨在在国家一级推动食物权可由法院审理的努力的组成部分。议会联盟是世界各地141个国家议会议员的强有力的国际组织。该组织同意与特别报告员合作，促进通过关于食物权的国家立法。2001年9月9日至14日，在议会联盟可持续发展委员会的主持下在瓦加杜古举行了各国议会联盟大会第一零六届会议，会议讨论了上述手册。该届会议同意在2002年3月前出版该手册，作为议会联盟“议员手册”丛书的一部分，以便及时供议员联盟大会第一零七届会议使用。特别报告员欢迎议会联盟和世界各地议员的关心，并希望这将成为向前迈进的重要一步。

9. 特别报告员还与若干非政府组织进行了接触，其中包括雅克·马里丹国际研究所和粮食第一——信息和行动网，了解它们有关编制食物权国际行动准则<sup>1</sup>的工作。特别报告员正在鼓励努力起草一份行动准则，列入世界粮食首脑会议后续会议(现定于2002年6月10日至13日举行)议程之中。根据其任务，特别报告员还参加了与经济、社会、文化权利委员会以及儿童权利委员会的会议，并与人权事务高级专员办事处(人权署)进行了协商。特别报告员尤其鼓励人权条约机构在世界粮食首脑会议五周年纪念会议上就食物权发言，而特别报告员也将出席该次会议并在会上发言。

10. 特别报告员已应邀担任知名人士小组成员，以便在定于2002年9月在南非约翰内斯堡举行的可持续发展世界首脑会议筹备活动中审议《联合国防止荒漠化公约》的执行情况。他参加了2001年10月在日内瓦举行的小组第一次会议并发了言。

11. 2001年10月15日即世界粮食日前夕，特别报告员举行了记者招待会，重点介绍了阿富汗境内食物权的状况。他所作的涉及食物权的其他一些发言包括在反饥饿行动组织在巴黎举行的年会上的发言，以及在柏林举行的德国为援助公民征收金融交易税联合会成立大会上的开幕词。特别报告员前往纽约向联合国大会作报告时举行了另一场由联合国组织的记者招待会。他还应委内瑞拉常驻联合国代表团邀请，向拉丁美洲的一些大使发表了关于食物权的演说。

12. 此外，特别报告员还与联合国各机构和国际组织建立了工作关系并保持联系。这些组织包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界粮食计划署(粮食计划署)、国际劳工组织(劳工组织)、世界贸易组织(世贸组织)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发计划署)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、国际货币基金组织(货币基金组织)、世界银行以及红十字国际委员会(红十字委员会)。此外，特别报告员还得益于下列非政府组织的合作：反饥饿行动组织(法国)、粮食第一信息和行动网(德国)、世界营养和人权联盟(挪威)、天线组织(瑞士)、在发展中实行食物权国际计划组织(挪威奥斯陆大学)、国际人权服务组织(瑞士)、国际雅克·马里丹研究所(罗马)、大赦国际、经济和社会权利中心，以及其他许多国际和国家非政府组织。

13. 若干从事处理人权和食物保障问题的非政府组织也向特别报告员报告了具体的侵权行为，特别报告员已对这些报告采取了行动。若干非政府组织代表团(尤其是关于被占领阿拉伯领土和巴西问题的非政府组织代表团)曾前往特别报告员驻日内瓦办事处，报告有关食物权的侵权行为，并要求采取紧急行动。此外，在经济和社会权利中心的主持下，于 2001 年 11 月 7 日在纽约与特别报告员举行了有关阿富汗问题的重要会议，许多从事食物问题工作的设在美国的和国际性的非政府组织参加了会议。

14. 本报告的结构如下。首先，报告审视了食物权可否由法院审理的问题。这一点很重要，因为许多人对是否存在食物权提出了质疑，认为不应谋求法律纠正办法来处理侵犯食物权的行为。他们认为经济、社会和文化权利就其本质而言是不能由法院审理的。与此相反，本报告表明情况并非如此——食物权在相当程度上是可由法院审理的。可由法院审理的概念目前已开始在国家一级得到发展。此外，区域和国际各级的强制实施机制也变得日渐有力。尽管目前这些机制依然薄弱，但在确定食物权可否由法院审理的性质方面正在取得重大进展。

15. 第二，报告接着论述了国际人道主义法规定的食物权的问题，尤其是人道主义援助问题。由于我们看到了阿富汗境内每天发生的情况，这一主题是值得重新讨论的。第三，报告审视了 2001 年 11 月在多哈举行的世贸组织部长级会议上就开始一轮新贸易谈判达成协议之后的国际贸易问题。由于开始新一轮谈判，关于贸易的辩论就必须包括人权问题。加拿大非政府组织“人权和民主组织”主席沃伦·奥尔芒曾指出，当今，“在我们生活的世界中，人们认为违反贸易规则的行为要比侵犯人权更为严重”<sup>2</sup> 特别报告员向大会提交的报告(A/56/210, 第 58-71 段)涉及了有关饮水的大部分问题。本报告有关章节已对饮水问题和性别观点问题作了充分综合的讨论。最后，报告在结束时提出了若干结论和建议。

16. 特别报告员在《外交界》(2001 年 11 月，巴黎，第 4 页)发表的题为“联合国的精神分裂症”的论文中写道，他认为联合国系统存在着深刻的内部矛盾。一方面，联合国各机构强调社会正义和人权。在维也纳，会员国在 1993 年世界人权会议上宣告了包括食物权的经济、社会和文化权利的重要性。联合国各机构，包括粮农组织、开发计划署、儿童基金会、粮食计划署以及其他许多机构在促进发展方面作出了优越的成绩。但另一方面，布雷顿森林机构与美利坚合众国以及



世界贸易组织一起，在实践中反对食物权；《华盛顿共识》强调的是自由化、放松管制、私有化和紧缩国家国内预算，而这种做法往往会造成更大程度的不平等。

17. 对尼日尔的国家访问表明这些矛盾显然产生了影响。尼日尔是极端贫穷的国家，但货币基金组织依然要求该国进行严厉的结构调整。例如，尼日尔拥有2,000万头牛、羊和骆驼，历来销路很好，广为出口。牲畜是数以百万计牧民和农民的基本收入来源。但在货币基金组织的压力下，该国兽医办事处实现了私有化，造成了消极影响：许多牧民和农民负担不起咨询兽医办事处人员的费用，也负担不起商业贸易人员索取的免疫接种、药品和维生素的价格。此外在货币基金组织的压力下，预计公共运输公司即尼日尔粮食产品国家办事处即将私有化，这一决定也可能造成有害影响，因为饥荒时期的应急食物和种子是用货车运输的，但私营公司按照市场准则运作，不愿冒险在恶劣的道路上驱车进入边远地区。结果是，许多村庄就有得不到任何援助的危险。

18. 此外，本报告还继续阐述一系列理论和实践经验方面的问题，以充实食物权的内容。报告力求不重复上两次报告中已述及的问题，而是继续阐述一批日渐积累的问题。本报告的主要目的是促进对食物权的理解，并强调指出侵犯食物权的各种关键情况。提高对食物权认识的唯一办法是谴责各种侵权行为并向委员会作出报告。作为联合国道德机构的人权委员会可认真地推进特别报告员发展的实践经验工作的规范目标。为了提高公众认识，应说服人们认识到人人都能作出贡献，来减轻当今世界依然存在的可怕的饥饿现象。

19. 显然，如果人们开始认识到挨饿是不能容忍的，并开始认识到因挨饿而死有辱于人的尊严，那么享有食物的人权就将成为必不可少的权利和现实。著名的国际法教授乔治·阿比-萨阿卜曾说过：<sup>3</sup>

“同所有的法律一样，国际法并非是从真空或空白的社会中产生的，也不总是在某种‘创世大爆炸’中从法律的宇宙中涌现出来的。大多数情况是，国际法是通过社会各种价值观的发展进程，逐步、不知不觉地形成的；新的思想出现了并牢固地确立下来；它们发展成为各种价值观，成为社会道德方面越来越必不可少的观念，使人们产生无法抗拒的信念，认为必须予以正式的赞同和保护。这一时刻就标志着法律即将形成。”

20. 如果人们认为我们不应让人们饿死，我们不应让人们因长期营养不良而妨碍心身的发育和成长，那么我们就应认识到食物权的价值。食物权是作为人的每个人都固有的权利。饥饿和营养不良不是命中注定，它们是人人为的结果。人们始终可采取行动，防止饥饿、防止饥荒、防止人活活饿死。国家为什么不采取这种行动？可以采取的措施之一是实现食物权。这种措施事关重大。

21. 当今世界，有多少人活活饿死，或在恶劣的环境中苟延残喘，而又无法摆脱，身心不健全，看到这种情况，感到实在是侮辱于人的尊严。1997 至 1999 年期间，世界上尤其是在 122 个第三世界国家中，有 81,500 万人营养不良。<sup>4</sup> 营养不良会使人终身致残。脑细胞得不到发育，身体发育迟缓，失明和各种疾病流行，限制了人的发展潜力，忍饥挨饿的人只得苟延残喘。每年，数以千万计营养不良的母亲生下了婴儿，这些婴儿也都因营养不足而发育迟缓或变成畸形，这种恶性循环就一代传给一代。在这一财富过剩的世界中，每天都在出现这种静寂无声的悲剧。而这个世界生产的食物已足以养活全球 62 亿人口。根据粮农组织的资料，我们能生产足够的食物养活 120 亿人口；足以使每人每天都得到相当于 2,700 卡路里的热量。许多人，尤其是发展中国家的妇女和儿童依然在遭受粮农组织所称的“极端饥饿”，因为他们每天所吃的食物低于生存所必须的最低量。使人感到震惊的是，每年有 3,600 万人直接或间接因饥饿或营养不足而死亡；每 7 秒钟，世界某地就有一名 10 岁以下的儿童直接或间接因饥饿而死亡。<sup>5</sup>

22. 我们现在知道，营养不良可造成心身发育迟缓。如果儿童获得的食物数量不够而质量又差，发育就会受到障碍，不能正常成长。主要的热量和微营养素两者对于细胞尤其是神经系统的机能都至关重要。儿童可能获得了充分的热量，但缺乏微营养素，成长就会受到障碍，受到感染或产生其他残疾，包括心理发育障碍。<sup>6</sup> 儿童基金会所称的“隐形饥饿”是指出生至 5 岁期间营养不足(或)营养不良的现象，这会引发灾难性的后果：在生命最初几年遭受营养不足和(或)营养不良的儿童将永远无法康复。这样的儿童无法在今后迎头赶上，而是终身残疾。<sup>7</sup>

23. 因此，饥饿和营养不良的影响是极其严重的：脑细胞发育不全，更加容易罹患包括艾滋病毒/艾滋病在内的疾病，身体畸形以及失明，这些仅仅是其中的一些可怕后果而已。<sup>8</sup> 这些后果可以在生命周期中从一代人传给下一代人，因为营养不良的母亲生下的婴儿身心发育迟缓，而他们会将这些问题传给自己的子

女。<sup>9</sup> 每年，有数以千万计的营养严重不足的母亲产下数以千万计的受到严重影响的婴儿——雷吉斯·德勃雷称之为“一出世就受难的”婴儿。<sup>10</sup> 这就造成了贫穷与不发达之间的恶性循环。因此，饥饿和营养不良的影响直接妨碍着国家发展的可能性。<sup>11</sup> 肚子不饱，儿童在学校里就不能专心念书。任何人只要挨饿，就无法在体力或精神方面胜任一天的生产工作。这意味着穷国可陷入不发达的循环之中。

24. 乔治·麦戈文在《第三种自由：在我们的时代消灭饥馑》一书中写道：

“在全世界的饥民中，有三亿人是学龄儿童。他们不但要忍受饥饿折磨的痛苦，而且因营养不良，没有活力，无精打采，又容易患上各种疾病。饥饿的儿童如果还能上学的话，也无法好好学习。童年时遭受饥饿和营养不良，就会使身心终身受到伤害。在胎儿和婴儿期间营养不良，长大成儿童和成年人后生活受到障碍，这样的人的人数之多，人们甚至无法估计。”<sup>12</sup>

25. 象固体食物一样，世界上数亿人还缺少饮水。请看几个统计数字：全世界有 10 亿多人未能使用现代供水系统；约有 24 亿人没有象样的卫生设施；全世界每年有案可查的腹泄病例为 40 亿起，其中 220 万起导致死亡，而这种病的患者多数是儿童和婴儿。<sup>13</sup> 这是由于包括奶粉在内的儿童和婴儿食品是与不干净的水渗合在一起造成的。食物和水有着相互关联的关系，因此必须将水视为食物权的组成部分。

26. 那么，食物权究竟指的是什么？特别报告员已对食物权下了如下明确的定义：

“食物权是消费者有权根据自己的文化传统，经常、长期和自由地直接获得或以金融手段购买适当质量和足够数量的食物，确保能够在身体和精神方面单独和集体地过上符合需要和免于恐惧的有尊严的生活。”<sup>14</sup>

27. 这一定义试图包括在关于食物保障的许多正式说明中没有提到的人类苦难的一个方面：饿得要死的人从每天刚睡醒的那一刻钟开始，就得面临令人无法忍受的、难以摆脱的恐怖而饱受折磨。在眼下的一天里，怎样才能让家人揭开锅，让小孩吃饱肚子，自己也能吃上一点？这种恐怖的摧残甚至比身体受到的折磨和营养不良引起的许多痛苦和疾病还要可怕。

28. 这一定义与食物保障的定义十分接近。但是，尊重人权的处理食物保障的方针还增加了一种新的关键内容：追究责任。《经济、社会、文化权利国际公约》各缔约国在法律上有义务尊重、保护和实现食物权。每个国家的政府如果不履行国际法规定的义务，就要追究其责任。但是，只有确定了食物权可由法院审理的性质之后才能做到这一点。

## 一、食物权可由法院审理的性质

29. 可由法院审理的性质是争取实现食物权所绝对必要的。其原因在于，使食物权可由法院审理意味着，如果食物权遭到侵犯，人们就可谋求纠正办法并追究责任。如果要适当追究国家政府对不履行国际法规定的义务的责任，就必须充分确定食物权可由法院审理的性质。追究责任的制度要求具有可由法院审理的性质。本节回顾了过去不认为食物权可由法院审理的原因。长期以来，人们没有根据经济、社会和文化权利的性质而将其视为可由法院审理的权利，而且没有将它们与公民和政治权利等同看待。在本节中，特别报告员将这场辩论推进了一步，表明事实上可根据食物权的性质，将其理解为可由法院审理的权利。此外，在国家一级可由法院审理的性质已日益成为现实。在区域和国际各级，强制实施机制已变得日益有力。尽管这些级别的强制实施机制依然薄弱，经济、社会和文化权利的这种机制尤其如此，但它们的确存在，而且应该变得更为有力。如果要使国家政府对侵犯食物权的行为负责，就必须承认食物权是可由法院审理的权利，并必须加强强制实施机制。

30. 争取食物权成为可由法院审理的权利是特别报告员的首要目标之一。那么可由法院审理的性质是指什么？基本而言，可由法院审理的权利是可由法院裁定的权利。侵权行为的受害者可将案件提交司法机关审理，并指望有关国家对受害者遭受的侵权行为提供有效的补救办法。经济、社会、文化权利委员会在其第12号一般性意见中要求：

“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……。”<sup>15</sup>

31. 如果强制实施机制是法院，食物权就可由法院审理。在区域和国际各级，侵犯食物权行为的受害者迄今依然无法将案件提交法官审理；因此食物权不能由法院审理。然而在这些情况中，区域和国际机构仍然有某种强制实施能力，不过在经济、社会和文化权利中，这种强制实施能力要比公民和政治权利中的薄弱。特别报告员在下文审视了这些强制实施能力，并审视了可能和应该作出的进展情况。首先将讨论的是经济、社会和文化权利，尤其是食物权，讨论的目的是对认为这些权利就本质而言是不能由法院审理的观点提出异疑。

#### A. 作为可由法院审理的权利的食物权的性质

32. 在 1993 年世界人权会议上，各国通过了《维也纳宣言和行动计划》，其中它们同意：

“一切人权均为普遍、不可分割，相互依存、相互联系。国际社会必须站在同样地位上、用同样重视的眼光、以公平、平等的态度全面看待人权。固然，民族特性和地域特性的意义、以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑，但是各个国家，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由。”<sup>16</sup>

33. 这意味着必须将经济、社会和文化权利的重要性与公民和政治权利同等看待。这还意味着必须将它们视为具有同样的性质从而都可由法院审理。因此，为保护经济、社会和文化权利而设立的强制实施机制，应该同保护公民和政治权利的强制实施机制同样的有力。然而，这些极其重要的词句尚未变成现实。依然有人认为，经济、社会和文化权利与公民和政治权利大相径庭，因此这些权利绝不能由法院审理，也绝不予以适当地强制实施。

34. 存在这种看法的部分原因是，尽管有 171 个国家已以协商一致方式通过了《维也纳宣言》，但一些国家仍然在思想观念方面反对经济、社会和文化权利。例如，美国代表团在大会第五十六届会议第三委员会上反对决议草案 A/56/C.3/L.48。该代表团声称，该提案默示公民享有食物权，如果其国家拒绝给予这种权利，公民就可要求得到法律补救办法。<sup>17</sup> 这意味着美国代表团认为食物权不应由法院审理。

35. 另一部分的原因是基于概念和理论而对此表示反对。冷战时期，一些西方国家认为，同其他的经济、社会和文化权利一样，食物权的性质与公民和政治权利大相径庭。人们声称，经济、社会和文化权利按其性质而言是不同的，因此不可由法院审理，其原因有四：首先，食物权定义不严密；第二，食物权受逐步实现的限制；第三，食物权需要得到可提供的资源；第四，由于没有有关食物权的确切的国家立法，司法机构难以填补应属于国家立法部门的这一空缺。所有这些论点以往都被用来表明食物权是不能由法院审理的。

36. 主要的论点是公民和政治权利基本上是“消极的义务”，这意味着国家只须避免采取行动制止人民行使其公民和政治权利。人们认为这样做不须要很多的资源，因为这只意味着国家不应该采取某种行动而已。但另一方面，经济、社会和文化权利则被视为“积极的义务”，因为它们要求国家采取积极行动，改善人民的生活条件。在这种情况下，国家政府必须采取积极行动，这意味着需要各种资源。即使国家的宪法规定了经济、社会和文化权利，这些权利也往往被视为对政府的“指示”或“指导方针”，而不是可由法院强制实施的个人权利。如有人所说，这是因为司法机构无权对食物权作出裁决，也无权控制政策和资源，因为这都是政府行政部门的职责。按照《经济、社会、文化权利国际公约》第二条，各缔约国同意尽最大能力采取步骤，“以使用一切适当方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。过去，这种措词通常被解释为一种有赖于国家的善意和资源的渐进纲领，而不是以法院制裁为后盾的直接有约束力的法律义务。

37. 然而，经济、社会、文化权利委员会指出，将经济、社会和文化权利置于法院管辖范围之外的做法不合情理，不符合认为这些权利不可分割而相互依存的维也纳原则。<sup>18</sup> 而且众所周知的是，即使是公民和政治权利的实施工作事实上也必须要有资源。建立和训练警察部队、军事和司法机构来实施国际人权法，其费用并不是微不足道的。同样显然的是，公民和政治权利是可由法院审理的权利这一观点，也只是通过法律的发展和司法判例才变得明显的。同样，随着在法院就经济、社会和文化权利采取了行动，如何将这些权利视为可由法院审理的权利这一问题也将变得更为明确。此外还有若干因素，使食物权进一步类似于普遍认

识的公民和政治权利。特别报告员希望超越过去关于不可由法院审理性质的论点，而为食物权确定一种不同的概念框架。

38. 首先，《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条十分明确地提出了食物权以及必须采取的措施。该条第一款要求各国“承认人人有权为他和自己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”。第二款更为明确，因为该款要求各国保障人人享有免于饥饿的基本权利，并请它们

“个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施，包括具体的计划在内：

“(a) 用充分利用科技知识、传播营养原则的知识、和发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；

“(b) 在顾到粮食进口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，会按照需要，公平分配。”

39. 其次，对于实施逐步实现食物权的概念有着某些限制。按照第 12 号一般性意见，

“……国家负有核心义务，需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。”<sup>19</sup>

40. 此外，第 3 号一般性意见<sup>20</sup>指出了国家应最低程度履行的各种具有紧迫性质的义务，并对逐步实现的概念作出了某些限制。

### 1. 不歧视的义务

41. 在人权法中，不歧视的原则不受到逐步实现的限制。《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款规定，不歧视的义务是应紧迫履行的义务。因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份为理由而在获得食物方面进行的歧视，在任何情况下，包括在资源不足的情况下，都是不正当的。这意味着，无论资源多少，都应确保公平分配资源，并确保国家在分配资源时不歧视特殊群体。

## 2. 提供基本最低生存条件的义务

42. 所有国家还都明显负有最低限度的核心义务，不顾逐步实现的限制，至少提供最低必要程度的经济、社会和文化权利，包括食物权。这种最低限度的核心义务虽然仍需要以可得的资源为条件，但这是一种应该紧迫履行的义务。经济、社会、文化权利委员会明确指出：

“一缔约国如要将未履行最低核心义务归因于缺乏资源，它就必须表明已经尽了一切努力利用可得的一切资源作为优先事项履行最起码的义务。”<sup>21</sup>

43. 这也暗指了“不倒退的原则”，这就是说，政府绝不能采用倒退的政策，导致目前获得食物的情况恶化。

## 3. 尊重的义务

44. 食物权方面有三个不同层次的义务——尊重、保护和实现食物权的义务。保护和实现食物权的义务当然是积极的义务，因为它们要求国家采取积极行动，但尊重的义务事实上是消极的义务。这意味着国家不得采取任何行动妨碍人民获得食物的机会——例如，毁坏他们的庄稼，或迫使他们离开自己的土地或丧失谋生手段。提交大会的报告指出，在国家行使权力而可能威胁到人民现有获取食物的机会时，尊重食物权的义务就可限制这种权力。另一方面，保护食物权的义务要求国家发挥积极作用，防止包括企业或个人在内的非国家行为者侵犯其他人的食物权。实施食物权的义务也是积极义务，它表明政府必须积极努力，确定易受伤害群体，并实施各项政策，确保这些人获得足够的食物并有能力养活自己。作为最后的解决办法，如果人民因本身无法控制的原因而无法获得足够的食物，也必须向他们提供直接援助。<sup>22</sup>

45. 因此，尊重的义务是消极的义务。它与公民和政治权利意指的消极义务区别不大，因为它并不要求政府提供大量资源来履行这项义务。总而言之，应立即履行食物权方面的部分义务——即尊重的义务、不歧视的义务和提供基本最低限度生存条件的义务，因为这些义务不受逐步实现的限制。违反有关食物权的这些



义务的行为是十分明显的，因此法官应能对这些权利作出裁决。因此，根据其性质，应将这些基本义务视为可由法院审理的义务。

46. 一些国家立法还进一步限制应用逐步实现的概念。例如，南非宪法规定，国家负有直接义务，确保每个儿童和每个被拘留者都有获得适足食物的权利，而且这种权利不受逐步实现的限制。这是因为人们认为儿童和被拘留者没有能力养活自己(第 28 节，第 1 款(c)，以及第 35 节，第 29 款)。这些义务相当明确，而且对囚犯的这种义务还作了明确的规定。无论政府资源是否有限，都有义务确保囚犯的食物权，因为他们是经国家当局裁定而受到拘留的。儿童获得特殊保护，以便即使在照料儿童的人不提供保障时，也能确保儿童的食物权。

47. 最后，逐步实现的概念本身未必意味着经济、社会和文化权利不能由法院审理。即使就食物权的积极义务即保护和实现食物权的义务而言，情况也是如此。若干国家已在宪法判例方面取得进展，其中正在发展的一种概念是：逐步实现社会经济权利的问题以及对这些权利的要求都可提交法院的法官审理。

48. 南非的情况就是如此，这在有关侵犯住房权和强迫迁离问题的“南非共和国政府诉 Irene Grootboom 和其他人”的案件中有详尽说明。<sup>23</sup> 宪法法院在裁决时使用了“合理性”为标准，审查了政府在可得资源的限度内对逐步实现这些权利的作为和不作为。法院的结论是，政府的计划未能经受住合理性的检验，因为它没有为“极其困难的”人民提供生计。这意味着南非的法院虽然不能解释政策，但有权审查政策的“合理性”。<sup>24</sup> 这创下了重要的先例，因为它表明尽管南非宪法规定的“逐步实现”使经济、社会和文化权利受到限制，但这些权利可被视为可由法院审理的权利，也就是说法院可以审查旨在逐步实现而采取的措施。

49. 这种论证方式可用以对保护和实现食物权积极义务问题作出裁决。当然，这并不是唯一的论证方式，还可用许多其他方式来裁决有关食物权和其他经济、社会和文化权利的案件。随着一系列有关这些权利的判例的增加，这种情况将变得很为明显。本节表明，就其本质而言，食物权可被视为可由法院审理的权利，因此应与公民和政治权利等同看待。如下文所述，可由法院审理的性质以日渐在国家一级变为现实。这是最好的强制实施机制，因为法院的判决具有法律约束力。与国家一级相比，区域和国际各级的强制实施机制依然薄弱，因为它们不

能作出具有法律约束力的判决，对于经济、社会和文化权利尤其如此。然而它们的确存在，而且应该变得更为有力，其理由如下。

## B. 可由法院审理的性质以及强制实施机制

50. 如上所述，如果强制实施机制是法院，这一权利就可由法院审理。在区域和国际各级，侵权行动的受害者迄今依然无法将侵犯食物权的案件提交国际法庭审理，因此这一权利不能切实地由法院审理。然而，现有的区域和国际机构的确具有某种强制实施能力，不过在经济、社会和文化权利方面的这种能力要比在公民和政治权利方面薄弱。

### 1. 国家一级

51. 在国家一级，全世界有 20 个国家的宪法或多或少明确地提到了食物权或有关准则。<sup>25</sup> 这些宪法条款成了国家一级保护食物权的关键文书。其中最明确的是南非宪法，该宪法第 27 节规定：“人人都有享有充分食物和饮水的权利。”然而，只有为数依然相对很少的国家执行了有关食物权的框架法律，<sup>26</sup> 或执行了范围广泛的国家立法，以综合的方式保护食物权。强制实施机制也很薄弱或根本不存在，这是因为国家立法不充分，也因为人们普遍认为经济、社会和文化权利就其本质而言是不可由法院审理的。因此就无法将某项申诉提交法院审理。然而，目前在食物权可由法院审理的问题方面正在出现十分明显的进展。随着判例的逐步增多，食物权可由法院审理的问题也将日益明确。已有若干国家判例表明，食物和饮水权或其他经济、社会和文化权利可被视为可由法院审理的权利。

52. 就包括食物权的经济、社会和文化权利可由法院审理的性质而言，南非的实例很突出。南非法律宣布该国所有的经济和社会权利均为可由法院审理的权利，南非《宪法》和《权利法案》对食物权作出了坚定的保障。现已纳入 1996 年《宪法》的南非《权利法案》明确规定(第 27 节，第 1 款(c))，南非境内人人有权享有充分的食物和饮水，但须逐步实现这一权利。此外还有其他许多有关的权利，包括获得社会保障的权利，其中包括无法养活自己和家属的人获得适当社会援助的权利(第 27 节，第 1 款(c))。第 25 节还对土地的所有权、保有权和使用权作

出了规定，而这些都是食物生产的基本手段。该节规定，任何法律都不允许任意剥夺财产，国家必须在可得资源范围内采取合理的立法措施和其他措施，创造条件，使人民平等地获得土地。平等的权利以及禁止不公平歧视的规定也很重要也与此相关，因为它们保护了平等获取食物的权利，对于处境不利的弱势群体更是如此。<sup>27</sup> 该国《宪法》要求(第 7 节，第 2 款)国家尊重、保护和落实《权利法令》中的所有的权利，包括社会经济权利。

53. 上文第 48 段讨论时提及，在“南非共和国政府诉 Irene Grootboom 和其他人”的案件中，宪法法院使用了“合理性”的标准，审查政府在可得资源的限度内逐步实现食物权方面的作为或不作为。这创下了重要的先例，因为法院可以审查旨在逐步实现经济、社会和文化权利而采取的措施。

54. 由于在南非设立了监测机制，确保实施和逐步实现食物权，该国对经济、社会和文化权利包括食物权的强制实施工作也有所加强。《宪法》要求南非人权委员会每年就实行经济和社会权利的情况向议会提出报告。这已成为监测这些权利实施情况的另一种机制，并建立了国内报告制度。人权委员会有权请国家所有有关部门提供有关包括食物权的各项具体权利的资料，其中包括要求政府各部门和部委如负责农业和卫生的部门提供有关实施不同权利的资料。

55. 如果政府部门未能提供充分资料，委员会有权传讯这些部门。委员会分发各种问卷，主要目的是监测和评价国家和地方政府旨在尊重、保护和实现每项具体权利(食物、卫生、教育等权利)而采取的行动。问卷要求提供的资料不仅涉及立法措施，也涉及政策、预算、监测和成果措施。此外，还必须确定用于某些弱势群体的措施。这一进程还包括使用各种指标(例如营养、发育障碍和死亡率)来评价逐步实现社会经济权利的情况，以便在今后的报告中对进展情况进行比较。预算措施中有一部分还旨在收集有关分配用于实现不同权利的可动用资源的数据。这些内容旨在进一步衡量进展程度，并确保国家各部门对增进经济、社会和文化权利负责。然后委员会汇总国家各机构的答卷，予以分析，并提出建议，以便更好地执行诸如食物权等具体权利。

56. 世界各地还有其他一些例子，可说明在确定食物权和其他社会和经济权利可由法院审理的性质方面的进展情况。最近，联合国人权事务高级专员办事处

举办了一次关于可由法院审理问题的讲习班，讨论了尤其是南非、哥伦比亚和印度各地有关经济、社会和文化权利判例的许多实例。<sup>28</sup>

57. 印度作出了表明食物权和饮水权可由法院审理的重要判例。2000年5月，印度最高法院审理了一起关于食物权的特别案件。公民自由人民联盟与印度的其他一些人权非政府组织一起，向印度最高法院提交了对印度消费者事务和公共分配部、公营的印度食品公司以及印度六个邦政府的控诉。它们认为，联邦机构和地方邦政府应对居住在这些邦境内人民普遍营养不良的状况负有特别责任。最高法院在第一份判决书中支持非政府组织的意见，并规定其判决涉及印度所有的邦政府。这表明，诸如营养不良等重大问题可提交印度的法官审理。最高法院的裁定表明，联邦和地方的邦主管当局必须对其人民的营养不良状况负责。最高法院将于2002年2月作出补充裁决。特别报告员将在第二次报告中更详尽地审视这一案件。

58. 瑞士审理了有关食物和最低生存条件权利的另一起重要案件。1996年，瑞士的最高法院瑞士联邦法庭承认了获得最低基本生活条件的权利，包括“保障获得诸如食物、衣物和住房等一切人类基本需要”，防止出现人民“沦为乞丐这种不配称之为人的境况”。<sup>29</sup> 这一案件表明，瑞士承认食物权是人类每个人固有的权利。该案件由兄弟三人提交，他们都是无国籍的捷克难民，流落在瑞士境内，没有食物也没有钱。他们无法工作，因为没有工作许可证，但又无法离开该国，因为没有身份证件。他们请求伯尔尼州主管当局提供援助，但遭到拒绝。联邦法庭作出裁决，他们有权至少享有瑞士境内最低的生活水平，以免沦为乞丐。联邦法庭于1998年在另一起案件中重申了这种权利。<sup>30</sup> 由于这一权利已通过这两个案件在判例中获得承认，它已成为不成文的宪法权利。有鉴于此，该权利已写进1999年瑞士新《宪法》。因此，享有最低基本生活条件的权利实际上已成为国家的一项新的责任，国家必须保证满足其管辖范围内每个人对食物、衣物和住房的基本人类要求。瑞士联邦法庭在裁定中承认，这一权利的依据是获得国家援助这种可由法院审理的权利要求。这是在食物权在可由法院审理的问题方面取得的重大进展。

## 2. 区域一级

59. 区域一级有三份直接或间接保护食物权的主要文书。在欧洲大陆,《欧洲社会宪章》是最重要的文书。<sup>31</sup> 在美洲大陆,正式名称为《美洲人权公约附加议定书》的《圣萨尔瓦多议定书》于 2000 年生效,该议定书承认包括食物权的经济、社会和文化权利。<sup>32</sup> 在非洲大陆,《非洲人权和人民权利宪章》通过承认健康权而间接承认了食物权。<sup>33</sup>

60. 虽然地区一级的强制实施机制都有别于这三项重要文书,但这些机制依然很薄弱,食物权无法在区域一级由法院审理,因为这些公约未规定司法机构可对食物权作出裁决。然而有迹象表明,在加强这些机制方面有所进展,而这一点极为重要。非洲的情况发展远远领先于欧洲和美洲,在强制实施机制和确定可由法院审理性质的希望方面都树立了良好榜样。

61. 希望来自非洲。1986 年生效的《非洲人权和人民权利宪章》宣告所有人权不可分割而相互依存,这比《维也纳宣言》早了 12 年。<sup>34</sup> 《宪章》认为所有人权一律平等。就其性质而言,所有人权都是可由法院审理的。确保尊重这些权利的强制实施机制是非洲人权和人民权利委员会。委员会可接受国家的报告,并接受个人和非政府组织的控诉<sup>35</sup>,因为个人和非政府组织可一视同仁地对侵犯《宪章》中所有权利的行为直接提出控诉。<sup>36</sup> 委员会可就侵权行为提出报告并作出建议。这些建议并没有法律约束力,但事实上在个人的权利——无论是公民、政治、经济、社会或文化权利受到侵犯时,这些个人可利用申诉机制,这是重大的进展。

62. 一项重要的判例是四个非政府组织于 1996 年控诉前扎伊尔(现刚果民主共和国)的案件。<sup>37</sup> 在该案件中,该国被控犯有多项侵犯公民和政治权利以及经济、社会和文化权利的行为。<sup>38</sup> 委员会在论证时对所有这些权利一视同仁,并没有对经济、社会和文化权利可由法院审理的性质提出质疑。前扎伊尔被控违反了《非洲宪章》中承认享有最佳身心健康状况权利的第 16 条,因为该国未能确保人民获得生命所必须的饮水的权利。<sup>39</sup> 委员会认为,

“《非洲宪章》第 16 条指出,每个人均有享有最佳身心健康状况的权利,缔约国应采取必要措施,保护人民的健康。该国政府未能提供诸如安全饮水和电力等基本服务并出现药物短缺现象(……),因此违反了第 16 条”(第 47 款)。

63. 委员会认为，前扎伊尔的行为侵犯了健康权，因此要求作出赔偿。这表明了经济、社会和文化权利就其本质而言，可被视为可由法院审理的权利。尽管这一意见不具有法律约束力，但它表明可对这些权利作出裁决。

64. 极其重要的一步是于 1998 年通过了《非洲宪章》的议定书，该议定书必须有 15 个缔约国批准后才能生效。该议定书规定，将设立非洲人权和人民权利法院，以便对侵犯《非洲宪章》保护的所有权利，包括经济、社会和文化权利诸如与之间接有关的食物权的行为，作出具有法律约束力的判决。这意味着可向司法机关提出申诉，从而使所有这些权利都可在非洲区域一级由法院切实审理。

65. 与非洲不同，欧洲和美洲的经济、社会和文化权利与公民和政治权利两者并不平等。虽然欧洲和美洲的公民和政治权利受到欧洲人权法院和美洲人权法院等司法机构的保护，但包括食物权在内的一些经济、社会和文化权利并非如此。自 1994 年起，欧洲公民可向欧洲人权法院控诉侵犯其公民和政治权利的行为。<sup>40</sup> 这意味着有可能作出补偿或补救，而且欧洲法院的裁定对国家具有约束力。但在欧洲或美洲，侵犯食物权行为的个人受害者尚不能这样做。

66. 《欧洲社会宪章》的监测机制是欧洲社会权利委员会，该委员会得审查国家的报告。委员会必须向政府专家委员会提出报告，后者则再向欧洲理事会大会提出进一步报告。这些报告仅载有建议，因此不具有法律约束力。然而，随着《欧洲社会宪章》1995 年附加议定书的生效，这一机制得到了进一步加强。该议定书规定，非政府组织团体或工会可提交集体申诉，但尚不允许提交个人申诉。1998 年以来已提交了对于侵犯社会权利行为的各种集体申诉。虽然其中没有一份与食物权直接有关，但这一进程是朝在欧洲确定社会权利可由法院审理的性质方面迈出的重要一步。审查这些申诉的是欧洲社会权利委员会，这是由独立专家组成的准司法机构。然而，委员会的最后建议必须经政治机构即欧洲理事会部长委员会核准。

67. 在美洲，审查关于包括食物权的经济、社会和文化权利执行情况国家报告的监测机制之一是美洲人权委员会。《圣萨尔瓦多议定书》规定，国家必须提交定期报告，说明它们旨在确保尊重在经济、社会和文化权利领域内获得承认的权利而采取渐进措施的情况。美洲人权委员会可在它认为适当时，就议定书确定的经济、社会和文化权利状况向国家提出意见和建议，并根据它认为较合适的情

况，选择载入提交给美洲组织大会的年度报告或载入一份特别报告（第 19.7 条）。然而，这些建议没有约束力。此外，食物权虽然在《圣萨尔瓦多议定书》第 12 条中获得承认，但它不属于个人可向美洲人权委员会和美洲人权法院上诉的制度范围，从而无法从中受益。<sup>41</sup>

### 3. 国际一级

68. 国际一级关于食物权的主要文书显然是《经济、社会、文化权利国际公约》。实施食物权的监测机制是经济、社会、文化权利委员会。该委员会不是司法机构，其建议不具有法律约束力。因此，该委员会作为强制实施机制的力量是薄弱的。虽然委员会的手段和方法十分有限，但它还是作出了卓越的成绩。《公约》要求国家在成为缔约国时，其政府应定期提出它们旨在履行《公约》规定的义务而采取的措施。<sup>42</sup> 委员会的作用是审查这些报告。随后委员会可与国家代表讨论这些报告并提出建议。但基于若干原因，委员会的效能有限。首先，许多国家并没有提供全部的定期报告。第二，如上所述，委员会的建议并非是非执行不可的。第三，没有已生效的申诉机制。

69. 迄今为止，由于没有申诉机制，成为侵权行为受害者的个人或群体无法向委员会提出申诉，也无法获得赔偿。这种情况产生的结果是，食物权以及其他经济、社会和文化权利的强制实施机制仍比有关公民和政治权利的现有机制薄弱得多。如果国家是《公民和政治权利国际公约》任择议定书的缔约国，个人可就侵犯其公民和政治权利的行为直接向人权委员会提出申诉，但他们不能因其经济、社会和文化权利受到侵犯而提出的申诉。这与 1993 年在维也纳作出的关于公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利两者平等的承诺是背道而驰的。

70. 然而，现在出现了种种进展的迹象，这种情况今后可能得到改善，而且可能会在包括食物权在内的经济、社会和文化权利方面，建立一种与公民和政治权利方面的现有申诉机制类似的机制。目前正在讨论《经济、社会、文化权利国际公约》的一项任择议定书草案<sup>43</sup>，该议定书将规定设立申诉机制，以便个人或团体向经济、社会、文化权利委员会提出上诉。议定书还规定委员会可就未履行义务的国家提出意见。这将鼓励国家与委员会更密切合作，从而在国家一级作出必要的变更，确保实现食物权。特别报告员认为必须使《经济、社会、文化权利

国际公约》任择议定书生效，因为它将明显改善国际一级食物权的强制实施机制。富有成效的做法是，采用增进和保护人权小组委员会的建议，设立闭会期间工作组，确保各国就其最后案文达成协议。<sup>44</sup> 重要的是对该任择议定书的讨论不会导致延误。现在应该迈出前进的一步，使经济、社会和文化权利与公民和政治权利具有同等地位，并改善强制实施食物权的工作。

71. 国际一级还有与食物权有关的其他法律文书。两项主要的文书是《儿童权利公约》<sup>45</sup> 和《消除对妇女一切形式歧视公约》<sup>46</sup>。这两项公约各有一个委员会，即儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会，它们的任务是审查缔约国的报告，但两个委员会都有与经济、社会、文化权利委员会类似的弱点。然而，在妇女权利方面近来已出现积极的进展。2000年12月22日，《消除对妇女一切形式歧视公约》新的任择议定书(1999年)开始生效。这为个人或团体提出或以其名义提出的申诉提供了机制，大大增强了该《公约》的效力。这意味着妇女的食物权今后可能成为个人向消除对妇女歧视委员会提出上诉的主题。

## 二、人道主义法和人道主义援助

72. 食物权必须在平时时期得到保护，但在战时也一样。本节审视了一些武装冲突情况下的食物权，在那些情况下，国际人道主义法已开始生效，并成为保护遭受饥饿和营养不良的人的更适当手段。本节再次审视了国际人道主义法规定的食物权，向大会提交的初步报告(A/56/210，第37-57段)对此已有论述。接着将论述国际人道主义援助问题。阿富汗境内的危机表明，人道主义援助的原则和规则对于保护武装冲突情况下的食物权至关重要。

### A. 人道主义法律和援助的规则和原则

73. 国际人道主义法的目的是保护人民和财产，并限制使用某种作战方法和手段。当代国际人道主义法规则的主体载于1949年四项《日内瓦公约》，以及1977年的两项附加议定书。<sup>47</sup> 国际人道主义法的目的主要是保护没有参与或不再参与敌对行为的人员，诸如平民、伤员或战俘。妇女和儿童自然属于未参与敌对行为的人员，因此公约和议定书给予特别保护。与经济、社会和文化权利显然



不同的是，国际人道主义法不受逐步实现的限制，而始终必须立即实施，而且其规则不得受到任何减损。国际人道主义法的一项基本原则，是武装冲突各方在任何时候都必须区分平民和战斗人员，区分民用物品和军事目标，并只得直接攻击军事目标。人道主义法的逻辑是确保未参与冲突的平民绝不成为战争的受害者。

74. 虽然国际人道主义法并未提到“食物权”三个字，但其许多条款都旨在确保人民在冲突期间不致无法获得食物。其中一些规则具有预防的性质，另一些规则则适用于预防失败时提供的救济和人道主义援助，还有一些规则则为特殊类别的人提供获得食物的机会。预防规则包括禁止将使平民陷于饥饿死的手段作为作战方法，禁止破坏庄稼、食品、水以及平民生存必不可少的其他物品，并禁止强迫迁离。

#### 1. 禁止作为作战方法使平民陷于饥饿

75. 作为作战方法使平民陷于饥饿在国际和非国际武装冲突中都是禁止的。<sup>48</sup> 禁止或毁坏平民生存所必需的物品包括食品和饮水的各项条款详尽地规定了禁止使平民遭受饥饿的问题：<sup>49</sup>

“作为作战方法使平民居民陷于饥饿是禁止的。因此，为了该目的，对平民居民所不可缺少的物品，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，都是禁止的。”

76. 有形的毁坏包括使用化学落叶剂毁坏庄稼或污染水库。如果地雷使农业地区无法使用，也就违反了禁令。《国际刑事法院罗马规约》规定，故意以断绝平民粮食作为作战方法，使平民无法取得其生存所必需的物品，也被视为国际武装冲突中的战争罪行。<sup>50</sup>

#### 2. 禁止强迫迁离

77. 《日内瓦第四公约》第四十九条禁止强迫迁离。该条禁止在占领的局势下将平民个别或集体地强行迁移，但如因居民安全或迫切的军事理由则例外。在这种情况下，必须以保障得到满意的“营养”的方式进行撤退。对于非国际武装

冲突也作出了类似规定。<sup>51</sup> 《国际刑事法院罗马规约》规定，非法迁离是国际和非国际武装冲突中的战争罪行。<sup>52</sup>

### 3. 用于特殊类别人员的规则

78. 国际人道主义法还对特殊类别人员规定了众多规则，并确保无法供养自己的人得到充分的食物并享有救济权。这些类别的人包括战俘、被拘禁平民和被拘留者。对于妇女和儿童还有特别规定。

79. 国际人道主义法规定应特别尊重母亲和孕妇。此外，还向被占领领土的孕妇提供特别保护。《日内瓦第四公约》第八十九条规定，妇女必须获得与她们的生理需要相称的补充营养。其他各条规定在人道主义行动中必须特别重视妇女。对母亲的特别保护对于尊重武装冲突中的食物权至关重要。确保武装冲突中的妇女获得充分食物也就是保护她们并保护其子女今后的健康。拘留战俘的国家必须在关押和随后转移他们时给予充分的食物和饮水。<sup>53</sup> 该国还必须在囚禁他们期间确保在量、质和种类上提供充分的食物和饮水。<sup>54</sup> 该国对被监禁的平民也应履行同样的义务。<sup>55</sup> 这些人并没有参与武装冲突；他们是无辜者，因此必须得到充分的保护，免受战争的影响。

### 4. 人道主义援助的规则和原则 <sup>56</sup>

80. 本节特别审视了人道主义援助问题。阿富汗境内的危机引起我们重视向挨饿的人提供食品援助的问题。由于几个月来人道主义援助受到了干扰和阻碍，许多阿富汗人即将饿死。国际人道主义法以及国际人道主义援助规则的目的是确保未参与冲突的平民绝不会成为战争的受害者。必须采取措施，保护所有未参加敌对行为的人。我们在此概述的关键原则和最重要的规则适用于在所有武装冲突情况下而不仅是在阿富汗进行的国际人道主义援助。这些原则关系到人道主义援助的中立、公正和人道问题，因此是至关重要和必须遵守的。《日内瓦四公约》和附加议定书的所有缔约国在法律上都必须受所述规则的约束。

(a) 人道主义援助的原则

81. 联合国已明确概述了人道主义援助必须遵守的关键原则。大会指出：“必须按照人道、中立、公正的原则提供人道主义援助”。<sup>57</sup> 国际法院在“尼加拉瓜诉美国”的重要案件中也承认了这些原则。<sup>58</sup> 对联合国而言，即使人道主义援助是由其他行动者——有关国家、联合国各机构、红十字委员会、各非政府组织和其他组织提供的，联合国也必须予以协调。<sup>59</sup> 提供人道主义援助的所有行动者必须有相同的首要目标：确保尽可能迅速地向所有有需要的人提供中立、公正和纯粹出于人道主义动机的援助(食物或其他援助)。

82. 红十字委员会也强调了这些原则，该组织有责任实施和发展国际人道主义法，并在武装冲突的情况下提供人道主义援助。为确保采取切实的救济行动，红十字委员会吁请各国：

“认识到[红十字]运动必须将其人道主义行动与政府、政府间机构和其他机构在人道主义危机期间采取的具有政治、军事或经济性质的行动两者之间区分开来，同时铭记红十字运动必须在其人道主义工作中保持独立、公正和中立。”<sup>60</sup>

83. 红十字委员会认识到即使只是感到有所偏袒，也会危及援助人员的安全，并妨碍他们的发挥效能，因此红十字委员会拒绝任何军事部队甚至是武装护送部队直接参与救济行动。<sup>61</sup> 实际上，人道主义救济的基本原则之一是：

“军事行动应明显有别于人道主义活动。尤其是在敌对行动最激烈之时，军事部队不应直接参与人道主义行动，因为如果他们直接参与，有关当局和民众就会把人道主义组织与人道主义关切问题之外的政治或军事目标联系起来。”<sup>62</sup>

(b) 人道主义援助的规则

84. 国际人道主义法载有保护陷入武装冲突中民众的食物权的许多规则。这些规则涉及受影响的平民获取援助的权利以及人道主义机构提供援助的权利。

85. 国际武装冲突情况下的人道主义法十分明确。武装冲突各方有义务确保尽快满足其控制下领土上平民的基本需要如食物和水。冲突各方在向生活在其控

制下领土上的平民提供援助方面具有首要作用。如果这些实体不能提供援助，如果人民难以获得食物和水，它们就应允许红十字委员会或其他公正的人道主义机构进入其领土开展救济活动。它们还必须允许打算提供给平民的基本救济物品自由通行。它们必须允许进行公正的人道主义救济行动并提供方便，而且确保医务人员和人道主义人员的安全。<sup>63</sup> 国家必须为这些行动提供方便保护，而不得改变人道主义援助的通行途径或予以阻挠。

86. 这项规则要求国家允许提供给特殊类别人员的某种货物自由通过，即使这些人员属于敌国也是如此。这项规则主要用于封锁情况下的人道主义援助，并要求允许提供给儿童和孕妇的基本食品自由通过，但需附加严格的条件。<sup>64</sup> 这项规则是根据第一议定书第七十条第一款提出的，该款规定，只要救济行动是人道和公正的，就可向缺乏充分的包括食物的供应品的任何平民提供救济问题。这需要得到国家同意，但人们预料国家是会同意的，因为除非有特殊情况，国家不能拒绝给予援助。对国家只提出了最低的要求：允许人道主义援助自由通过。如果拒绝这样做而使平民饿死，就侵犯了食物权。事实上，《国际刑事法院罗马规约》已规定妨碍提供救济物品是战争罪行。<sup>65</sup>

87. 在公正的组织提供人道主义援助时，《公约》和议定书的所有缔约国以及冲突各方都负有具体的义务。所有国家都必须“允许和便利迅速和无阻碍地通过所有救济物资、设备和人员……”<sup>66</sup>，而且它们必须“鼓励和便利救济行动的有效国际协调工作”。<sup>67</sup> 它们“除在紧急必要情形下为了有关平民居民的利益外”，不应以任何方式“将救济物资移作原来目的以外的用途，也不应延迟其发送”。<sup>68</sup> 此外，冲突各方还必须“保护救济物资，并便利其迅速分配”，因为这些物资是在其国家境内。<sup>69</sup>

88. 《日内瓦第四公约》(第五十五条和第五十九条，第一款)以及第一议定书(第六十八至第七十一条)还载有有关向被占领领土内平民提供救济援助的一系列条款。“占领国”有义务确保居民获得食物，如果被占领领土资源不足，则应运入必须的食品、医疗物资及其他物品，或允许提供救济。<sup>70</sup> 如果该国不能确保这种援助，没有向平民充分提供所述物品，那么“属于人道主义和公正性质并不加任何不利区别的条件下进行的救济行动应予进行，但需得到同意”。<sup>71</sup> 救济行动还有若干规则，规定向武装冲突情况下的妇女和儿童提供特殊保护。儿童、孕

妇和母乳育婴的妇女必须享有人道主义行动的特殊保护。<sup>72</sup> 这种特殊保护是指提供他们生存所必需的所有食品和药物。<sup>73</sup>

89. 非国际武装冲突情况下的人道主义法较不完善，因为要求国家履行的明确义务较少。<sup>74</sup> 然而的确有着明确的规则，允许诸如红十字委员会等公正的人道主义组织进行人道主义干预，但需得到冲突各方的同意。这种规则极其重要，因为这是使遭受苦难的人民获得生存所必需的供应品的唯一办法。《日内瓦四公约》共同条款第三条十分重要。该条载有人道主义组织提供服务的权利。该条指出，“公正的人道主义团体，如红十字国际委员会，得向冲突之各方提供服务”<sup>75</sup>。根据这一规则，红十字委员会可探访国内武装冲突的受害者。第二议定书第十八条第二款指出，“如果平民居民由于缺少生存必需品，如粮食和医疗用品，而遭受非常的困难，对该平民居民，应在[冲突各方]同意下，进行专门属于人道主义和公正性质而不加任何不利区别的救济行动”。

#### B. 国际人道主义法的强制实施机制

90. 尽管在武装冲突的情况下出现许多违反国际人道主义法的行为，但旨在确保执行国际人道主义法的强制实施机制近来已得到明显的发展。这些强制实施机制将加强对武装冲突中食物权的尊重。

91. 最重要的发展是 1998 年《罗马规约》规定今后要设立国际刑事法院。该《规约》生效后，就可能将在(国际或非国际)武装冲突期间致使其人民饿死的战犯绳之以法。由于设立了前南斯拉夫问题和卢旺达问题两个国际刑事法庭，在强制实施国际刑法方面已迈出了重要的几步。

92. 此外还有若干不同的方法来确保尊重人道主义法。《日内瓦四公约》和第一附加议定书各缔约国有义务在国际武装冲突中“尊重并确保尊重”人道主义法。<sup>76</sup> 各国可召开所有缔约国会议，要求某一国家尊重其中任何一项法律。2001 年 12 月就出现了这种情况，当时在日内瓦召开了会议，讨论被占领的巴勒斯坦领土的局势。各国还可以单独或与联合国合作，对不尊重国际人道主义法的国家施加经济和外交压力。<sup>77</sup>

93. 如果出现违反国际人道主义法规则的行为，联合国大会和安全理事会也可采取行动。例如，联大于 1988 年通过了关于苏丹局势的决议，要求各国提供援

助。<sup>78</sup> 然而，联合国大会的决议仅仅是建议而不具有法律约束力。只有安全理事会才能在根据《联合国宪章》第七章采取行动时通过所有国家都必须遵守的决议。安全理事会可在断定存在对和平的威胁或破坏和平的情况下，决定采取何种措施，维护或恢复国际和平与安全。<sup>79</sup> 对于一个国家不允许人道主义或食物援助进入其领土或使其平民遭受饥饿的情况，不能未经分析就认为这一事实已对和平造成威胁或破坏了和平。然而，安全理事会可断定存在着对和平的威胁，并可决定应采取何种行动。1992 年在索马里以及波斯尼亚和黑塞哥维那共和国境内就出现了这种情况。有时，饥馑状况本身就可能造成对和平的威胁。

94. 关于索马里，安全理事会确定“索马里境内冲突所造成的人类巨大悲剧，因人道主义援助物资的分配工作面临种种人为阻碍而进一步恶化，对国际和平与安全构成威胁”。安全理事会要求“索马里境内所有各方、运动和派别采取一切必要措施，协助联合国、其专门机构和人道主义组织努力向索马里境内受影响的人提供紧急人道主义援助”。<sup>80</sup> 对于波斯尼亚和黑塞哥维那的情况，安全理事会确定敌对行动破坏了和平，并开始采取行动，包括为运送人道主义援助及人员设立安全通道。<sup>81</sup> 1999 年，安全理事会重申了这一观点，并表示愿意对武装冲突中故意阻挠提供平民的人道主义援助的情况做出反应。<sup>82</sup> 在这种情况下，安全理事会可采取行动，强制要求提供食物援助，并制止利用饥饿作为战争武器的做法。

### C. 违反国际人道主义法规则和原则的行为

95. 特别报告员在本节中审视了 2001 年期间向他提交的有关违法行为的紧急呼吁和指控。应该指出的是，本报告正式截至日期是 2001 年 12 月 15 日，因此所举的实例仅涉及该日期之前发生的行为。

#### 1. 阿富汗

96. 2001 年 12 月 3 日，特别报告员在若干在美国工作的国际和国家非政府组织联合提交的资料中收到了有关阿富汗的紧急呼吁。紧急呼吁指称，由于近年的战争和食物援助用于军事目的，阿富汗人民的食物权普遍遭到侵犯。指控表

明，阿富汗冲突各方公然和经常侵犯食物权，对平民造成悲惨的后果。即使在目前的战争开始之前，阿富汗就是中亚最穷的国家。几十年的冲突，加上干旱、塔利班的镇压以及联合国的制裁，使 500 万人面临饿死的危险，而且食物严重短缺。<sup>83</sup> 由于近年的冲突，也由于国际人道主义法规定的食物权未受到尊重，这种情况出现了进一步恶化。

97. 指控提出了侵犯食物权的具体行为。例如 2001 年 10 月 16 日，塔利班暂时接管了粮食计划署的两个设施，其中储存了 7,000 吨谷物，占定于 11 月交付的食物总量的 14%，并于一个星期之后占据和抢劫了红十字委员会设在马扎里沙里夫的办事处。<sup>84</sup> 由于遭到这些袭击，而且司机没有安全保障，粮食计划署决定“暂时停止业务活动，指出对阿富汗的军事攻击使该国成为十分危险之地，司机也拒绝进入该国”。<sup>85</sup> 此外据指控，北方联盟部队也经常抢劫援助食品，在他们确立了对该国大部分地区的控制之后更是如此。“由于该国公路重新出现塔利班当政前肆虐该国的无政府状态，向阿富汗提供援助的努力遭受了严重打击。将援助货物和商品运入阿富汗境内的运输业者因担心司机的安全而被迫交出其大部分货物，因此自塔利班统治垮台以来，已决定减少业务活动。”<sup>86</sup>

98. 此外据指控还发生了违反国际人道主义法基本原则的行为，对国际人道主义法的执行工作造成了长期后果。指控尤其提到，由于邻国封锁了边界，限制了人道主义援助物资的进入，侵犯了难民和国内流离失所者的基本权利，因此也就丧失了获得救济援助的机会。据指控，国际人道主义法的基本原则普遍遭到破坏，国际难民庇护制度也已瓦解，例如，由于巴基斯坦封闭了边界，尤其是关闭了杰曼边界的出入口，不让难民和人道主义运输车队通过，阻碍了向在坎大哈附近避难的阿富汗人提供食物援助。乌兹别克斯坦政府封闭了通往阿富汗的唯一桥梁，限制使用驳船运送援助食物，从而“无法增加对阿富汗北方人民至关重要的人道主义援助的运输量”。<sup>87</sup>

99. 又据指控，美国空投“炸弹和面包”的政策也违反了国际人道主义法规定的人道主义援助原则。美国军用飞机投掷与集束炸弹同样颜色的黄色包装食物，产生了长期的后果，降低了人道主义援助的可信度，因为这种做法没有尊重中立、公平和严格符合人道主义目标的原则。还令人严重关切的是，这种提供食物援助的方法很危险，因为这是在没有清除地雷的接收地区投掷的，而且没有接

收委员会向最需要的人分配这些食物。阿富汗境内埋设地雷的数目在世界上仅次于安哥拉(现在已知 72,400 万平方米的土地上埋设了大约 1,000 万枚地雷), 没有已清除地雷的接收地区可供空投食物之用, 因此造成了人员伤亡。与阿富汗人的需要相比, 这种努力是微不足道的, 因此诸如无国界医生组织等救济机构对此进行了谴责, 认为这是“纯粹的宣传手段, 对阿富汗人民没有多少实际价值”。<sup>88</sup> 尽管美国已空投了 10 万份口粮, 每份口粮可提供一个人一天所需的热量, 但这对于数以百万计的人民的需要是微不足道的。然而最令人严重关切的是, 由于混淆了军事和人道主义的目标, 今后人道主义援助的可信度将受到严重影响。

## 2. 被占领的巴勒斯坦领土

100. 2001 年 11 月 15 日, 特别报告员在巴勒斯坦、以色列和国际非政府组织联合提交的资料中收到了有关被占领巴勒斯坦领土的更新紧急呼吁。<sup>89</sup> 据指控, 自 2000 年 9 月以来, 以色列占领当局的封锁和包围政策不断升级, 妨碍或阻止了获得食物和水的机会。据指控, 这些政策造成的后果是, 遭到包围和被警界线隔离的社区直接失去了获得食物和水的机会, 在实行通常被称为“宵禁”的严格或完全封锁的特殊情况下更是如此, 因为人们被围困在村庄内, 无法自由行动。封锁使人们无法上班工作, 农民也无法到达偏远的农田或市场。<sup>90</sup>

101. 据指控, 这些政策还使巴勒斯坦的经济无法发展, 并降低人民用于食物和水的购买力。在起义开始前的 2000 年年中, 失业率约为 11%, 但到了 2001 年年中, 已急剧上升到接近 50%。<sup>91</sup> 巴勒斯坦统计局收集的 2001 年 7 月中旬至 8 月的资料显示, 所有家庭中约有半数的通常收入减少了一半以上, 200 多万巴勒斯坦人, 即占巴勒斯坦所有家庭的 60.8% 的人, 生活在贫穷线之下。<sup>92</sup> 加沙地带贫穷现象特别严重, 据估计, 该地区 81.5% 的巴勒斯坦家庭生活在贫穷线之下。非政府组织证实了驻被占领土特别协调员办事处(被占领土协调员办事处)的一份报告, 该报告述及直至 2001 年 6 月 30 日封锁政策对巴勒斯坦经济的最新影响状况, 估计“自 2000 年 10 月以来, 巴勒斯坦经济总收入损失 186,000 万至 245,900 万美元”。<sup>93</sup>

102. 据指控, 以色列的封锁和包围政策也妨碍了国际人道主义机构作出努力, 减轻这些政策对巴勒斯坦人民的严重影响。例如, 联合国近东巴勒斯坦难民



救济和工程处(近东救济工程处)曾作出努力,向被占领领土的难民提供经常和紧急援助,但这些努力遭到了严重障碍。许可证和封锁的制度,以及以色列当局仅在西岸设置的 72 个检查站,都减慢了向有需要的人提供食物援助的进度并妨碍这一工作的进行。近东救济工程处报告说,由于这些限制,“超过 45 辆载重量为 10 吨的货车发运的供应品依然留在工程处西岸外地办事处,等待运往加沙”。<sup>94</sup> 这种制度和检查站还妨碍平民取得充分的饮水。例如据报道,西岸有 218 个村庄没有与供水网络相连接,要靠货车供应水来满足基本需要。<sup>95</sup> 然而,由于自开始起义以来对行动的限制,运水车在运水时遇到了极大的困难。此外,在实行宵禁的地区无法获得水资源。

103. 此外还发生了故意毁坏平民物件的事件。例如据指控,仅在 2001 年 8 月和 9 月,以色列士兵开枪射击并毁坏了数百户人家储存屋顶流下的雨水的水箱(仅希布伦一地就有 750 个多家庭受到影响)。此外,以色列士兵还毁坏或堵塞了 21 口地下水井和 64 条灌溉网。又据指控,以色列采取的措施使农业部门受到严重损失。例如,2000 年 9 月 29 日至该年年底,由于以色列的措施,12,370 棵树和 2,633 德南的土地遭到了毁坏。<sup>96</sup> 此外,截至 2001 年 11 月 5 日,22,168 棵树和 8,198.9 德南的土地遭到了毁坏,使遭到毁坏的树木总数达 34,536 棵,土地达 10,832 德南。<sup>97</sup>

104. 非政府组织指控,以色列的封锁和包围政策造成了人为的贫穷现象,并通过限制巴勒斯坦人民购买足够营养食品和水的能力,有意地破坏并阻碍提供人道主义援助,使被占领的巴勒斯坦领土的人民得不到食物和水。这些组织认为,以色列在这些领土各地实行的现行封锁和包围政策大规模地侵犯了巴勒斯坦人获得充分营养食品和水的基本人权,而这种权利是受到国际人权法和人道主义法保护的。

105. 特别报告员认为,这些指控表明,以色列占领当局正在违反《日内瓦第四公约》第五十五和第五十九条规定的国际义务。特别报告员还将引用红十字委员会向日内瓦第四公约缔约国会议提交的声明,该委员会在声明中对在被占领巴勒斯坦领土建立以色列定居点造成的人道主义后果表示关切。红十字委员会指出,定居点政策“往往意味着毁坏巴勒斯坦人的住宅,没收土地和水资源并瓜分被占领领土”。<sup>98</sup> 特别报告员请以色列当局给他发出签证,使他能前往实地访

问，了解这些指控的情况，因为这种访问与他的任务直接有关。<sup>99</sup> 以色列当局迄今尚未同意这项要求。

### 3. 緬甸

106. 特别报告员还必须报告的是，他已收到关于缅甸的指控。这些指控文件表明该国政府严重侵犯了食物权。这些侵权行为涉及利用食物作为对叛乱分子和平民的政治武器和作战方法。据指控，人民大规模被迫流离失所和被迫迁离对食物保障造成了威胁。例如，据非政府组织提供的资料，据称自 1996 年 3 月起，军方用武力将 30 多万人迁离了占地 7,000 多平方英里的 1,400 个村庄，这些人在枪口的威胁下奉命转移到新的战略地点。据报道，在缅甸东部受战争影响的地区以及在和平地区，尤其在克伦、克伦尼、掸三个邦以及三角地区，营养不良的状况极其严重。指控违反人道主义法的其他行为包括政府武装部队故意毁坏主要粮食作物和没收平民的食物。<sup>100</sup>

## 三、国际贸易和食物权方面的情况发展

107. 特别报告员完全同意上文引用的“权利和民主组织”主席的声明。因此报告本节将侧重说明在国际贸易和食物权领域内的情况发展。2001 年 11 月在多哈举行了世贸组织部长级会议，会议同意应进行新一轮贸易谈判。在该次会议之后，已经开始就世贸组织《农产品协议》进行谈判，在这种情况下侧重说明这方面的情况是绝对必要的。

108. 本节审视了向大会提交的上一次报告(A/56/210)涉及的国际贸易和食物权的一些内容。本节审查了国际贸易自由化以及有关农业的贸易规则，以便了解它们如何影响最贫穷的人的食物权和食物保障。本节接着说明在多哈通过的新一轮谈判的议程。该议程未提及食物权，但实际上，在有关农业的谈判中提出的若干提议确实强调了食物权。本节的目的在于超越上一次报告，强调要求在国际贸易义务中尊重人权，尤其是食物权。这一点在今天至关重要，因为目前并没有将食物权纳入新一轮的贸易谈判之中。然而现在可报告已有所进展。例如，挪威提议应将食物保障视为公益服务。此外还有一些与贸易和食物权有关的新的情

况，令人感到很有希望。这些情况包括有关将人权义务扩大到非国家行动者的辩论，以及最近在世贸组织《与贸易有关的知识产权方面的协定》(涉贸知识产权方面的协定)方面出现的变化，这些变化涉及种子专利权以及生物技术等问题。

#### A. 国际贸易和食物权方面的进展和情况发展

109. 许多非政府组织普遍理解并认为，将食物权纳入国际贸易谈判是绝对必要的。经济和社会权利保护所有人的基本的人类的需要。在当今世界，市场本身显然不能保障整个社会的基本需要。许多人遭到了遗弃。世界上一些人越来越富，另一些人则越来越穷。据世界银行的资料，最富的 20 个国家的平均收入是最穷的 20 个国家的 37 倍，在过去 40 年中这一差距扩大了一倍。<sup>101</sup> 全球化和世界贸易带来的益处显然没有得到公平分配。世界各地许多个人遭受到不公平分配食物和资源之苦。反饥饿行动组织写道：“世界各地许多穷人得不到足够的食物，因为食物生产是与支付现金挂钩的。”<sup>102</sup> 现在比 10 年前有更多的人生活在赤贫之中。这里有一个简单的公式：有钱人有饭吃，没钱的人挨饿，因此生病，并往往就此死亡。

110. 许多非政府组织还认为，贸易自由化和全球化有害于食物保障和食物权。它们认为，农业自由化加剧了饥饿和营养不良的现象，而不是加强粮食保障，而农业自由化主要是在发展中国家进行的(其中多数是根据结构调整方案而不是世贸组织的规定进行的)。牛津救济会的凯尔文·沃特金斯在《卫报》写道，“自由贸易永远无法养活全世界的人。”

111. 与发展中国家相比，发达国家在控制其本地的食物保障方面享有更多的自主权。发达国家放慢了农业自由化的速度，尽管世贸组织《农产品协议》规定，农业贸易体系中应在市场准入、出口补贴和国内支助方面建立平等的竞争基础。<sup>103</sup> 许多发达经济国家继续保护和支助农业，发展中国家则不得不根据结构调整方案进行自由化(消除所有补贴支助，并大幅度降低对进口食物的进口壁垒，而在这方面都远远超过世贸组织自由化正式要求的标准)。<sup>104</sup> 这种情况造成了不平等的竞争基础，发达国家的补贴成为发展中国家农业生产的障碍。<sup>105</sup>

112. 因此，民间社会组织呼吁世贸组织在下一轮贸易谈判中承认人权法高于国际贸易法。<sup>106</sup> 这些非政府组织声称，世贸组织各项协定对人权产生了不利影

响。有人指责《农产品协议》对发展中国家农民的生计和食物保障产生了消极影响，因为这些国家被迫实行自由化并开放市场，发达国家则在市场准入、出口补贴或国内支助方面没有进行相应的有意义的自由化。《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》也普遍受到批评。人们特别关切的是，实施该项协定会限制农民获得用以播种的种子的机会。人们还批评该协定没有积极保护本地的文化遗产和知识，防止外部利益集团申请这方面的专利权。<sup>107</sup>

113. 有些国家要求新一轮谈判讨论食物权，上文提及的挪威提议就有此要求。若干发展中国家还提议采取具体措施，通过在《农产品协议》中采用“发展/食物保障箱的办法”来保护食物保障(见下文)。这一问题显然极其复杂，因为食物保障对所有国家都很重要，但发展中国家面临的挑战最为严重，因为在这些国家中，食物保障依然是许多家庭每天的奋斗目标。挪威的提议呼吁世贸组织作出不与各国尊重食物权的义务相冲突的承诺。该提议指出：

“世贸组织的政策改革必须符合其他相关的多边承诺，例如《生物多样性公约》和有关食物权的承诺。自 1948 年联合国通过《世界人权宣言》以来，已制定了若干有关营养问题和食物权的国际法律文书和建议，承认人人都有免于挨饿的基本权利，并强调国家在这方面的责任。”<sup>108</sup>

114. 该提议还指出，农业的“公益”性质要求必须提供一定程度的补贴，以支助当地的国内生产，但该提议主张应更严格控制面向出口的生产，确保补贴不用于补助出口部门，以免妨碍其他国家的生产：

“……非贸易物品往往具有公益物品的特点。虽然私有货物可在市场上交换，但非贸易物品往往具有公益特点，顾名思义，这种特点是运作中的市场所缺乏的。此外，建立市场的范围显然受到限制。虽然在某些情况下有可能建立市场，但为了纠正对具有公益物品特点的非贸易物品管制不严的情况，并使外部问题内部化，政府的干预或许是正当的。”<sup>109</sup>

“……与国际市场上的多数私有货物不同，一般而言是无法确保通过贸易提供非贸易物品，而需要通过国内农业生产予以提供。在某种程度上，食物保障是例外，因为国内生产和可预见的稳定的贸易制度都有助于增强食物保障。非贸易物品的国内保障因国家不同而大相径庭，国内也是

如此，这都取决于国家的优先事项(即需求方的变量)和每个国家农业部门成本的高低(即供应方变量)。”<sup>110</sup>

115. 在挪威，人们用食物保障的“公益”性质来说明，保持最低限度(50%)的国内农业产量用于部分自足是正当的。但在发展中国家，食物保障的“公益”性质可能与此大相径庭。如果数百万母亲生育了数百万身心发育迟缓的儿童，整个国家的发展能力因此受到严重限制，那么，改善营养状况，以有助于整个国家摆脱贫穷，这难道算不上也是一种“公益”吗？

116. 若干发展中国家，即古巴、多米尼加共和国、萨尔瓦多、洪都拉斯、巴基斯坦、海地、肯尼亚、尼加拉瓜、斯里兰卡、乌干达和津巴布韦提交了一项提案，其中虽然没有提及食物权，但呼吁建立“食物保障箱”，承认发展中国家特殊的食物保障需求和特殊情况。<sup>111</sup> 该提案要求根据“食物保障箱”规定一些豁免条件，允许发展中国家有更大的政策自主权来保护主要食品的生产。它们认为食物保障对于国家安全至关重要。非政府组织还建议，将“食物保障作物”定义为有关国家的主食作物，或作为贫穷农民主要生计来源的作物。<sup>112</sup> 当然，如果发展中国家无力支助小农场主在当地进行生产，如果发达国家的保护政策继续限制市场准入机会，就依然会产生问题。然而，这项提案在采取步骤修改世贸组织《农产品协定》方面确实提出了一些具体建议，以便该协定符合发展中国家的食物保障需求，使目前的不公平竞争基础变得公平。<sup>113</sup>

117. 这些提议没有一项在多哈会议得到审查。非政府组织认为，与欧洲贸易专员帕斯卡尔·拉米所说恰恰相反，多哈会议其实并没有设法发起一个“发展回合”来协助最贫穷国家。事实上，《多哈宣言》<sup>114</sup> 的要点与发展中国家的利益是背道而驰的。它完全无视发展和安全食物箱的要求。

118. 如果世贸组织不研究食物权问题，我们必须寻找其他途径，将人权和食物权纳入国际贸易规则之中。例如，我们必须审视将人权义务扩大到非国家行动者方面的问题。诸如世贸组织和布雷顿森林机构等国际组织与其成员国不同，它们不受国际人权法本身的制约，因为它们不是国际人权条约的缔约方。然而，由于目前正在就包括多国公司的非国家行动者的义务问题开展新的研究，上述这种理解正在逐步改变，(就象对是否可由法院审理性质的理解已有所改变那样)。十分

重要的是审视这一领域内的各种情况发展。这将是特别报告员下一次报告的首要目标。

119. 进展方面另一个关键的新领域是变换了《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》的辩论内容。在有关艾滋病毒/艾滋病和治疗该疾病的药物专利权的辩论中已出现了极其重要的情况发展。多哈会议讨论了巴西和南非境内新的情况发展，讨论表明健康权可能会战胜知识产权专利权。就涉及种子和遗传资源的生物技术和专利权的长期辩论而言，这种胜利对于食物权十分重要。艾滋病毒/艾滋病的情况可提供有用的框架，用以审视涉及《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》各种问题的情况，并审视一些关切问题，即种子专利权会限制农民获得用于播种的种子的机会并使土著社区无法利用本身的文化遗产和知识。2001年11月3日，粮农组织通过了一项重要条约即《粮农植物遗传资源国际公约》。这种情况发展也极其重要，特别报告员的下一次报告也将予以论述。

## B. 经济制裁和食物权

### 1. 单方面的反措施：古巴

120. 已提请特别报告员注意美利坚合众国对古巴长期单方面封锁的特殊情况。毫无疑问，这种封锁已严重损害了古巴的经济。特别报告员认为，这种封锁显然违反了国际法并危及食物权。

121. 40多年以前，古巴在1959年革命后实行企业国有化，美利坚合众国政府对此作出反应，采取了反措施，对古巴实行经济制裁。1996年，美利坚合众国政府通过了《赫尔姆斯—伯顿法案》，强化了经济制裁。根据该项法案，受到经济制裁的不仅是古巴本身，而且还有所有与古巴有商业来往的外国公司。尽管国际法允许实施单方面的反措施，但特别报告员指出，只有在某些原则得到遵守时才允许这样做。这些原则是反措施必须适度，而且只能直接施加于直接有关的国家。美国对古巴采取的反措施违反了这些原则——这些反措施对古巴人民和经济产生了过度的后果，侵犯了包括食物权的人权，制裁不仅针对古巴，而且也通过与古巴贸易的外国公司而针对了其他国家。联合国大会也表示了相同的意见。2001年11月27日，联合国大会以167票赞成、3票反对、3票弃权，连续第11年通

过一项决议(56/9)，谴责美国对古巴实行单方面制裁，并要求结束对古巴的贸易禁令。

122. 特别报告员收到了古巴政府直接提交的有关制裁对古巴境内食物权影响的资料。他还收到了在古巴工作的国际非政府组织提交的资料，其中对这些影响作了独立的证实。这些指控表明，经济封锁对古巴经济造成了灾难性的影响。只是由于古巴政府已优先重视所有古巴人的社会安全和获得食物的机会，古巴人才没有遭受营养不良之害。古巴没有挨饿的儿童。然而，单方面的制裁严重的限制了古巴轻易进口食物的能力，还限制了进口农业现代化必需的机械和其他必要投入。这些因素大幅度提高了古巴的食物价格。如果没有封锁，进口食物和进口品的价格将低得多，而政府的经费则可投资用于生产发展。虽然美国政府现已采取措施，允许古巴从美国购买食物，但对如何利用这种供应有诸多限制，因此问题并没有得到显著改善。特别报告员计划在第二次报告中进一步研究这些严重的指控。

## 2. 安全理事会的制裁：伊拉克

123. 如上次报告所述，特别报告员认为，安全理事会自 1991 年以来对伊拉克人民实行的严厉经济禁运显然违反安理会尊重伊拉克境内人民食物权的义务。<sup>115</sup> 丹尼斯·哈利迪以及马克·博叙伊等人也持同样的意见，哈利迪是联合国前助理秘书长兼前伊朗人道主义协调员；博叙伊是小组委员会前成员，曾于 2000 年向小组委员会提交一份工作文件，说明经济制裁对享受人权的有害后果。<sup>116</sup>

## 四、结 论

124. 联合国人权事务高级专员 2001 年 12 月 3 日在世界银行演讲时，回顾了 9 月 11 日在美国发生的恐怖的悲惨事件的影响：

“人们曾经期望，新的千年的来临将标志着尊重基本自由的新纪元的开始，但这种希望现在显然已成了遥远的回忆。我们已不抱这种希望，而且冷静地认识到必须作出同样的甚至是更大的努力，使人人享有人权。事实上，武装冲突继续在全球各地肆虐，同时侵犯了人权并违反国际人道主义法。”

125. 现在显然仍然需要作出很大的努力，在和平时期和战争时期都实现食物权。我们正在努力奋斗，争取建立这样一种世界：在这种世界中，正如马丁·路德·金所希望的那样，“饥饿”这个词，如同“奴役”、“种族主义”和“种族歧视”等有关压迫的其他的词语一样，将会消失并永远从词典中消除。

126. 饥饿和营养不良仍然使数百万人民陷于不发达的处境，并宣判了他们的死刑。超过 8.15 亿的人依然遭受饥饿，每年有 3,600 万人饿死或死于与饥饿有关的疾病，这种情况实在令人不能容忍。这个世界比以往任何时候都富裕，生产的食物养活全球人口还绰绰有余，但这种无声无息的屠杀竟然就发生在这样的世界中。令人不能容忍的是，每 7 秒钟，世界某地就有一名 10 岁以下的儿童直接或间接死于饥饿。我们现在知道，营养不良会使人终身残疾，脑细胞得不到发育，身体发育迟缓，失明和各种疾病流行，发展潜力受到限制，忍饥挨饿的人只得苟延残喘。食物权是作为人的每个人固有的权利。

127. 为了实现粮食权，必须充分确定它可由法院审理的性质。如果政府违反了对国际法规定的食物权的义务，它们就必须对其侵权行为负责。长期以来，人们认为经济、社会、文化权利就其本质而言并非是由法院审理的权利，因此不将它们与公民权利和政治权利等同看待。本报告表明，事实上就其本质而言，食物权可理解为可在法院审理的权利。可在法院审理的性质已在国家一级日益成为现实，而且在区域和国际各级的强制实施机制已变得日益有力。这是重大的进展。人权事务高级专员也在最近指出，现在应该“承认经济、社会、文化权利为人权并予以执行，而不是将其视为别出心裁的理想或抽象的绝对观念而不屑一顾”。<sup>117</sup>

128. 食物权在战时也必须得到保护。这意味着必须尊重受国际人道主义法保护的食物权。使用饥饿作为战争武器、强迫平民迁离或破坏他们的谋生手段都应禁止。特别原则和规则还适用于在武装冲突情况下提供包括食物的人道主义援助的工作。至关重要的是，要维护人道主义援助的可信度，就必须尊重中立、公正和纯粹出于人道主义动机的人道主义援助原则。阿富汗境内最近的冲突表明，必须尊重国际人道主义法的规则和原则，以防止侵犯食物权。对于侵犯食物权的肇事者，诸如被指控在阿富汗、被占领的巴勒斯坦领土和缅甸境内的这种肇事者，必须追究其责任。



129. 还必须在经济改革方案和国际贸易中保护获得食物的人权。在我们生活的世界中，居然有人认为破坏贸易规则的行为比侵犯人权的行为更严重，这是不可容忍的。现在已就举行一轮新的谈判达成协议，因此迫切需要作出努力，将尊重人权尤其是食物权纳入新的协议之中。全球化和世界贸易带来的益处显然没有得到公平分配，正如牛津救济会的凯尔文·沃特金斯所说，“自由贸易永远无法养活全世界的人”。然而，目前正在出现各种积极的新的情况发展，包括将人权义务扩大到非国家行动者方面，并在《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》方面出现了进展，这对于种子专利权和生物技术问题都很重要。同样至关重要是，应审视经济制裁对食物权的影响，并追究侵犯食物权的肇事者对侵权行为的责任。特别报告员本报告注意力的重点是古巴和伊拉克的情况。

130. 特别报告员认为，饮用水对于健康营养至关重要，因此应被视为公益物品。可获得的水的质量和数量都至关重要。制定水质标准极其重要。而确保公平获得水资源以保护社会公正也极其重要。确保这种问责制和可由法院审理性质的重要方式，是将饮用水包括在食物权中。

## 五、建 议

131. 应立即采取具体措施，减缓饥饿和营养不良现象。即使是在资源有限的国家中，减缓饥饿和营养不良现象的紧急措施应包括以下方面：

- (a) 营养教育。这项工作必须强调微营养素以及热量的重要性，尤其应注重维生素、矿物质和碘的重要性；
- (b) 学校普遍供应午餐。在学校和托儿所供应食物的方案，是农村和城市地区对付儿童营养不良问题最有效的方式之一；
- (c) 母乳育婴。至关重要是主管当局应提倡母乳育婴，以此作为对付婴儿营养不良的最佳方式。这意味着必须实施 1981 年卫生组织《母乳代用品国际销售守则》；
- (d) 家庭菜园。世界上几乎任何地方，都可向极端贫困农村地区的绝大多数家庭提供若干平方米的土地。这将有助于制订当地的食物保障战略，改善家庭的营养状况。

132. 此外还必须紧迫处理获取食物和水的机会不平等的问题，确保在获取食物和水方面没有基于种族、性别、宗教或其他原因的歧视。还应建立监测机构，监测长期营养不良的人获取食物和水的机会逐步改善的情况。

133. 特别报告员还建议各国采取措施，制订保护食物权的国家法律。特别报告员还在他向大会提交的报告中概述了他的建议：每个国家应制订符合尊重、保护和实施食物权必要性的国家框架法律，并按照经济、社会、文化权利委员会第 12 号一般性意见第 29 段的建议，承认它负有国际人权法和人道主义法规定的义务。第三次食物权问题专家协商会议建议，<sup>118</sup> 这方面的战略应列出一份清单或一览表，列出需要国家管制的各种问题领域，如保障得不到食物保障和易受伤害的人获得生产资源，包括土地占有权和获取水的机会。此外还应审查现有立法，评价它们是否违反了该国对适足食物权的义务，并评估它们是否得到充分执行。非政府组织粮食第一——信息和行动网认为，<sup>119</sup> 这应成为一种首要框架，明确说明食物权是国家优先事项，并提供一种基准点，用以开始协调和修订各种法律和部门政策，使之全都遵守有关食物权的义务。

134. 所有国家都应承认，食物权与其他经济、社会、文化权利一样都可由法院审理。应确保法院可对食物权作出裁决，从而在国家一级加强强制实施机制。应该使其食物权受到侵犯或忽视的每个人都能采用切实的行政和司法补救办法以及赔偿程序。还应加强国际和区域强制实施机制，进一步实施食物权。应全力支持通过《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案。

135. 所有国家都应按照 1996 年《食物保障问题罗马宣言》目标 7.4 以及《世界粮食首脑会议行动计划》的要求，通过食物权国际行为守则，其中载有旨在使人人获得食物保障的自愿准则。这项自愿准则的起草工作应列入定于 2002 年 6 月 10 日至 13 日举行的世界粮食首脑会议后续会议议程。在这方面，应该将由许多非政府组织起草和通过的 1997 年《关于享有充分粮食的人权国际行为守则》作为良好的开端。粮农组织和人权署应与其他有关机构和机构间安排合作，进一步制订该守则。

136. 所有国家都应遵守武装冲突情况下保护食物权的国际人道主义法。冲突各方都应遵守国际人道主义法，确保未参与战争的平民不成为战争受害者。有关人道主义援助特别是食物援助的原则和规则必须得到尊重，防止无辜人民遭受饥饿。

137. 特别报告员极力建议，目前正在世贸组织进行的关于农产品和其他问题的具有决定性意义的谈判应特别考虑到食物保障问题，并确保贸易规则不与国际人权法相冲突。此外还必须审查国际贸易义务，确保它们不与食物权相冲突。必须修订现有的不公正制度，使发展中国家得到特殊保护，因为这些国家争取食物保障的斗争依然十分激烈。世贸组织各项新的谈判必须考虑到发展中国家的建议，并考虑到保护食物权的必要性。经济政策的改变决不应造成营养不良而危及生命，而是应至少保证尊重最起码的食物权和生命权的基本最低要求。特别报告员建议还应充分重视饮用水问题，因为食物权的一个基本内容是解除数百万病人痛苦，这些人的病因饮水传染，本来是很容易根除的。。

138. 特别报告员认为联合国系统存在着深刻的内部矛盾。<sup>120</sup> 一方面，联合国各机构强调社会正义和人权。在 1993 年于维也纳举行世界人权会议上，各会员国宣告了经济、社会、文化权利包括食物权的重要性。联合国各机构，包括粮农组织、开发计划署、儿童基金会和粮食计划署以及其他许多机构在促进发展方面作出了优越的成绩。但另一方面，布雷顿森林机构与美利坚合众国政府以及世界贸易组织一起，在实践中通过《华盛顿共识》反对食物权，强调自由化、放松管制、私有化和紧缩国家国内预算，这种做法在很多情况下造成了更大程度的不平等。由于包括布雷顿森林机构在内的联合国所有机构都有义务向经济及社会理事会报告，特别报告员建议应由同时是人权条约缔约国和各专门机构成员的国家处理这些内部矛盾。各国相互矛盾的行为必须得到纠正。

139. 包括粮农组织、粮食计划署、国际农业发展基金和其他机构在内的国际机构以及双边发展合作机构，应根据第 12 号一般性意见第 40 和 41 段提出的意见，在实施食物权的工作中采用尊重权利的方针。

140. 时间并不是一种抽象的存在。在人们死于饥饿时，时间就意味着人的生命。特别报告员促请各国重新考虑在 1995 年社会发展问题世界首脑会议上所作的关于食物权的承诺，以及在 1996 年世界粮食首脑会议上所作的至迟在 2015 年前将营养不良者的人数减少一半的承诺。现在有些专家表示关切的是这些目标将无法达到，因此各国必须紧迫重新考虑国家和国际政策，确保实现这些目标。饥饿每天无声无息屠杀许多人的现象必须得到制止。

注

<sup>1</sup> 粮食第一——信息和行动网编写的《国际行动准则》纲要简介见联合国人权事务高级专员提交的关于食物权报告(E/CN.4/1998/21, 第 18 段)。

<sup>2</sup> 人权和民主组织主席沃伦·奥尔芒, 可查阅网页 <http://www.ichrdd.ca/frame.iphtml?langue=0>。

<sup>3</sup> G.阿比-萨阿卜: 《Les sources du droit international: essai de déconstruction》, 载于 M. Rama-Montaldo 著 “Liber Amicorum en hommage au Professeur Eduardo Jimenez de Aréchaga”, 文化大学基金, 蒙得维的亚, 1994 年, 第 29 至 49 页。

<sup>4</sup> 在 81,500 万人中, 77,700 万人属于发展中国家, 2,700 万人属于转型期国家, 1,100 万人属于工业化国家。见联合国粮食及农业组织《2001 年世界食物无保障状况》, 罗马, 粮农组织, 2001 年, 第 2 页。

<sup>5</sup> 粮食计划署, 《世界饥饿状况分布图》, 粮食计划署, 2001 年, 日内瓦。

<sup>6</sup> 铁和锌对于脑力发展至关重要。微营养素还含有其他物质(如酶等)。

<sup>7</sup> Antenna, 《营养不良: 无声无息的屠杀》(未发表文件), 日内瓦, 2000 年 (Antenna, 29 rue de Meuchâtel, 1201, Geneva)。

<sup>8</sup> 见行政协调委员会/营养问题小组委员会《在 2002 年前消灭营养不良现象: 千年改革议程》, 二十一世纪营养挑战问题委员会于 2000 年向行政协调委员会/营养问题小组委员会提交的最后报告, 《第四次世界营养状况报告: 生命周期内的营养》。日内瓦, 2000 年 1 月, 第 53 页(关于艾滋病毒/艾滋病部分)。

<sup>9</sup> 见阿斯比约恩·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的更新报告(E/CN.4/Sub.2/1999/12)。

<sup>10</sup> 雷吉斯·德勃雷和让·齐格勒, 《不要放弃》, 巴黎, Arléa 出版社, 1994 年。

<sup>11</sup> 见上文注 8。

<sup>12</sup> 乔治·麦戈文, 《第三种自由: 在我们的时代结束饥饿》, Simon 和 Schuster, 2001 年。

<sup>13</sup> 理查德·乔利, 在联合国千年大会上的发言, 纽约, 2000 年 9 月。

<sup>14</sup> E/CN.4/2001/53, 第 14 段。

<sup>15</sup> 载于 HR/GEN/1/Rev.5, 第 72 页, 第 32 段。

<sup>16</sup> 《维也纳宣言和行动纲领》, 第一.5 段。

<sup>17</sup> 见联合国大会第三委员会 2001 年 11 月 27 日联合国新闻稿 GA/SHC/3674。

<sup>18</sup> 第 9 号一般性意见, 第 10 段。见 HRI/GEN/1/Rev.5, 引文同上文注 15, 第 60 页。又见人权署于 2001 年 3 月 12 日至 14 日在波恩举办的第三次食物权问题专家协商会议报告(E/CN.4/2001/148)以及 2001 年 2 月 5 日和 6 日在日内瓦举行的经济、社会、文化权利可由法院审理性质问题特别是《经济、社会、文化权利国际公约》一项任择议定书问题讲习班的报告(E/CN.4/2001/62/Add.2)。

<sup>19</sup> HRI/GEN/1/Rev.5, 见上文注 15, 第 67 页, 第 6 段。

<sup>20</sup> 同上, 第 18 至 21 页。

<sup>21</sup> 同上, 第 20 页, 第 10 段。

<sup>22</sup> 见 A/56/210, 第 27 至 9 段, 其中详尽讨论了尊重、保护和实现食物权的义务。

<sup>23</sup> 有关该辩论的全面概况, 见 S. Liebenberg 《经济社会权利可由法院审理的性质: 南非经验》, 该草稿已提交给经济、社会、文化权利可由法院审理的性质问题特别是《经济、社会、文化权利国际公约》一项任择议定书问题讲习班, 引文见注 18。

<sup>24</sup> 同上, 第 20 页。Liebenberg 认为, 尽管立法部门和行政部门拥有范围广泛的酌处权, 可制定对社会经济权利有影响的法律和政策, 但南非《宪法》规定法院保留最终酌处权, 可审查这些措施是否合理。这种情况促进了司法、立法和行政部门之间的问责制, 透明度和作出回应的关系。

<sup>25</sup> 见《国家宪法中的食物权》, 载于粮农组织《食物权的理论和实践》。罗马, 粮农组织, 1998 年, 第 42 和 43 页。这些国家是: 孟加拉国、巴西、哥伦比亚、刚果、古巴、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、印度、伊朗伊斯兰共和国、马拉维、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、巴拉圭、斯里兰卡、南非、乌干达、乌克兰。

<sup>26</sup> 见 A/56/210。

<sup>27</sup> 第 9 节。关于享有人的尊严的权利和生命权的第 10 和第 11 节与此间接有关, 因为对这些权利的实质性解释可扩大到保护与食物权相同的各种利益。

<sup>28</sup> 见 E/CN.4/2001/62/Add.2, 引文见注 18。

<sup>29</sup> 瑞士联邦法庭, 参阅 ATF 121 I 367, 371, 373 V. = JT 1996 389。见 A. Auer、G. Malinverni 和 M. Hottelier, 《瑞士宪法》, 伯尔尼, Staempfli, 2000 年, 第 685 至 690 页。由特别报告员译为英文。

<sup>30</sup> ATF 122 II 193 B = JT 1998 562。

<sup>31</sup> 该《宪章》第四条第 1 款间接保护了食物权, 该款要求国家承认《工人有权获得可使他们及其家庭享有尚可的生活标准的薪酬》。尚可的生活标准必须首先包括养活自己的能力。

<sup>32</sup> 该《议定书》第十二条第 1 款指出，人人“有权获得充分的营养，保障有可能享有最高水平的身体、感情和智力发展”。《议定书》第十二条第 2 款还指出，“为促进行使这一权利并消灭营养不良现象，各缔约国保证改进生产、供应和分配食物的方法，并为此目的，同意促进国际合作，支持执行有关的国家政策”。

<sup>33</sup> 该《宪章》第十六条第 1 款提出，人人“都应有权享有尽可能最佳的身心健康状况”，第 2 款又提出，国家“应采取必要措施，保护人民健康，并确保他们在患病时获得治疗”。由于营养不良和饥饿使人体丧失抵抗力和免疫系统的机能，每年有数百万人因此死亡；因此食物权可被视为属于健康权的范围。

<sup>34</sup> 《宪章》序言部分第 7 段指出，非洲国家“认为，今后至关重要的是特别重视发展权，并认为公民和政治权利在其概念和普遍性方面不能脱离经济、社会和文化权利，实现经济、社会和文化权利是享有公民和政治权利的保障”。

<sup>35</sup> 《非洲宪章》第 55 条。

<sup>36</sup> 但有两种重要的限制。首先，委员会应按照《非洲宪章》第 56 条的规定，确定其本身的权限，并宣布可接受来文。第二，来文应涉及特殊案件，表明存在一系列严重或大规模侵犯人权和人民权利的行为(第 58.1 条)。委员会应提请国家元首和政府首脑会议注意这些特殊案件。首脑会议可随后请委员会深入研究这些案件，提出实情报告，同时提出其意见和建议(第 58.2 条)。但是，在“宪法权利方案诉尼日利亚”(涉及 Wahab Akame、G. Adeaga 等人)的案件中，委员会对 1994 年 11 月 3 日/1995 年 6 月 28 日第 60/91 号来文的意见是，尼日利亚违反了《非洲宪章》关于公平审判权的第 7.1 (a)、(b)和 (d)条。提出这项意见时并没有考虑该案件是否表明该国存在着一系列严重或大规模侵犯人权和人民权利的行为。

<sup>37</sup> 见 1996 年 4 月 4 日/1996 年 7 月 10 日的意见 - 第 25/89 号来文(与第 47/90、56/91 和 100/93 号来文同时提交) - 自由法律援助小组、奥地利禁止酷刑委员会、海地人权和自由中心(均为与世界禁止酷刑组织有联系的组织)以及“耶和華见证组织诉扎伊尔案”。

<sup>38</sup> 该国被指控犯有酷刑行为、即审即决、侵犯良心自由、非法拘留人民和不公正审判。

<sup>39</sup> 该国还被指控侵犯了第 17 条规定的教育权，因为该国关闭了大学和中学。

<sup>40</sup> 这是《欧洲人权公约》第 9 号议定书于 1994 年 10 月 1 日生效后的情况。1998 年，根据第 11 号议定书撤消了欧洲人权委员会，于是扩大了直接向欧洲法院提出申诉的机会。

<sup>41</sup> 按《圣萨尔瓦多议定书》第 19 (6)条的规定。

<sup>42</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第十六条。

<sup>43</sup> 2001 年，委员会任命一名独立专家研究经济、社会、文化委员会编写的任择议

定书草案。

<sup>44</sup> 见增进和保护人权小组委员会第 2001/6 号决议。

<sup>45</sup> 《儿童权利公约》第 24、27 和 32 条承认了食物权。见 E/CN.4/2001/53，第 47 段。

<sup>46</sup> 该《公约》第十二条第 2 款对食物权至关重要。根据该条，国家必须确保妇女获得“有关怀孕、分娩和产后期间的适当服务，必要时予以免费，并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养”。该《公约》第十四条也很重要，该条提出了国家有义务确保农村妇女享有的权利，因为她们在家庭食物保障方面发挥着关键作用。

<sup>47</sup> 几乎所有国家都已批准《关于战时保护平民之日内瓦公约》。绝大多数国家已批准 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书(第一议定书)以及 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书(第二议定书)。保障获得人道主义援助的条款被视为习惯国际法的组成部分，因此对无论是否已批准这些公约和议定书的所有国家都具有约束力。

<sup>48</sup> 第一议定书，第五十四条，第一款和第二议定书，第十四条。

<sup>49</sup> 第一议定书，第五十四条，第二款和第二议定书，第十四条。

<sup>50</sup> 第八条第 2 (b)(xxv)。

<sup>51</sup> 第二议定书，第十七条。

<sup>52</sup> 关于国际武装冲突，见《罗马规约》第八条，第 2 (a)(vii)和(b)(viii)款；关于非国际武装冲突，见第八条第 2 (e)(viii)款。

<sup>53</sup> 据《日内瓦第三公约》第二十和第四十六条。

<sup>54</sup> 据《日内瓦第三公约》第二十六条。

<sup>55</sup> 据《日内瓦第四公约》第八十九和第一二七条。

<sup>56</sup> 战争时期的人道主义食物援助应区别于和平时期的食物援助。

<sup>57</sup> 第 46/182 号决议。第 45/100 号决议“强调纯粹出于人道主义动机的公正的政府间组织和非政府组织在提供人道主义援助方面作出的重要贡献”(着重部分为本文作者标明)。

<sup>58</sup> 在尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜进行的军事和准军事行动(“尼加拉瓜诉美利坚合众国案”)，案情，判决书，1986 年国际法院判例汇编，第 242 至 243 段。

<sup>59</sup> 按照第 46/182 号决议，联合国应在秘书长的领导下发挥作用，秘书长“应得到一个秘书处的支助，而该秘书处应以加强后的联合国救灾协调专员办事处为基础”，并“与联合国系统的组织和实体以及红十字国际委员会、红十字会与红新月会协会、国际移民组织和有关的非政府组织密切合作”(第 33 段)。

<sup>60</sup> 第二十六届红十字和红新月国际会议第四号决议(g)(2)。

<sup>61</sup> Peter Kung, 红十字委员会新闻稿 SC/6371, 第 3778 次会议, “为人道主义行动提供军事支助同时确保安全理事会辩论公正重点方面的困难”, 1997 年 5 月 21 日。

<sup>62</sup> Jean Daniel Tauxe, 业务主任, 红十字委员会, 日内瓦, 第四十五次 Rose-Ross 讨论会, 瑞士蒙特勒, 2000 年 3 月 2 日。

<sup>63</sup> 红十字委员会在涉及阿富汗问题时重申了这一点。见“阿富汗: 红十字委员会吁请冲突各方遵守国际人道主义法”, 红十字委员会第 01/47 号新闻稿, 2001 年 10 月 24 日。

<sup>64</sup> 《日内瓦第四公约》第二十三条。

<sup>65</sup> 《罗马规约》第八条第 2(b)(XXV)款。

<sup>66</sup> 第一议定书, 第七十条第二款。

<sup>67</sup> 同上, 第七十条第五款。国家可向参与人道主义援助工作的组织提供财政和(或)物资支助, 有关区域的国家尤其可提供其后勤基础设施(机场、港口、电信网)和医疗基础设施(医院、医务人员)。见 U.Palwankar, “国家为履行确保遵守人道主义法的义务可采取的措施”, 《红十字国际评论》, 第 2987 期, 1994 年 1 月-2 月, 第 23 页。

<sup>68</sup> 同上, 第七十条第三款(三)项。

<sup>69</sup> 同上, 第七十条第四款。

<sup>70</sup> 见《日内瓦第四公约》, 第五十五条, 参见第一议定书第六十九条和第七十条。

<sup>71</sup> 第一议定书, 第七十条第一款。

<sup>72</sup> 同上。

<sup>73</sup> 《日内瓦第四公约》, 第二十三条。

<sup>74</sup> 述及适用这种情况的法律制度的条文为《日内瓦四公约》共同条款第 3 条以及第一议定书第十八条。

<sup>75</sup> 第二议定书第十八条第一款重申了提供服务的权利。

<sup>76</sup> 见 L.Boisson de Chazournes 和 L.Condorelli, “再读《日内瓦四公约》共同条款第一条: 保护集体利益”, 《红十字国际评论》, 第 82 卷, 第 837 期, 2000 年 3 月, 第 67-87 页。

<sup>77</sup> 按第一议定书第八十九条。

<sup>78</sup> 见大会第 43/8 号决议。

<sup>79</sup> 见《联合国宪章》第三十九条。

<sup>80</sup> 见安全理事会第 749 号决议。

<sup>81</sup> 见安全理事会第 764(1992)号决议。

<sup>82</sup> 安全理事会表示愿意做出反应, “... 包括审议安理会依照《联合国宪章》可以采取的适当措施”。见安全理事会第 1265(1999)号决议。



<sup>83</sup> 见非政府组织经济和社会权利委员会，《第二号概况介绍》，“着重于 1979 至 2001 年的情况简介”，可查阅网页 <http://www.cesr.org/Emergency%20Response/Afghanistan%20Fact%20Sheet%202.pdf>。

<sup>84</sup> 世界粮食计划署，《紧急报告》，第 42 号，“阿富汗(c)”，2001 年 10 月 19 日，可查阅网页 <http://www.wfp.org/index.asp?section=2>。

<sup>85</sup> 英国广播公司，“塔利班向援助物资护送车队‘征税’”，2001 年 10 月 11 日，可查阅网页 [http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/south\\_asia/newsid\\_1594000/1594015.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/south_asia/newsid_1594000/1594015.stm)。

<sup>86</sup> Chris Otton，“重新露面的阿富汗拦路抢劫盗匪对援助货物卡车造成威胁”，法新社，2001 年 11 月 18 日。

<sup>87</sup> 反饥饿行动组织，新闻稿，“援助物资在中亚受阻”，2001 年 11 月 21 日，可查阅网页 [http://www.aah-usa.org/centralasia\\_21\\_nov\\_01.htm](http://www.aah-usa.org/centralasia_21_nov_01.htm)。

<sup>88</sup> 无国界医生组织，新闻稿，“无国界医生组织否认与人道主义和军事行动有关”，可查阅网页 <http://www.msf.org/countries/page.cfm?articleid=70FD6D4D-3B90-407D-81F5119552D7CD9E>。

<sup>89</sup> 这些非政府组织是：巴勒斯坦和难民权利 BADIL 资源中心(西岸)，LAW - 巴勒斯坦保护人权和环境协会(西岸)，A1 - Mezan 人权中心(加沙)，巴勒斯坦非政府组织——巴勒斯坦非政府组织网络；另类资料中心，B'Tselem - 以色列关于被占领土人权资料中心(耶路撒冷)，禁止以色列境内酷刑公众委员会，医生促进人权组织——以色列(以色列非政府组织)；经济和社会权利中心(美国)，世界路德教会联合会，世界反对酷刑组织，国际人权联合会(国际非政府组织)；国际生境联盟，住房和土地权利委员会(中东/北非)(区域非政府组织)。如红十字委员会所述，被占领巴勒斯坦领土的状况属于《日内瓦第四公约》规定的范围(2001 年 12 月 5 日缔约国会议。见红十字委员会，第 01/65 号新闻稿，2001 年 12 月 5 日)。

<sup>90</sup> 又见 A/56/210，第 54 段。

<sup>91</sup> 见世界粮食计划署“紧急援助巴勒斯坦领土内乱受害者”，项目文件，紧急行动，可查阅粮食计划署网页 [www.wfp.org](http://www.wfp.org)。

<sup>92</sup> 巴勒斯坦统计局，“以色列的措施对巴勒斯坦家庭经济状况的影响(第 3 份：2001 年 7 月至 8 月)，公布调查结果记者招待会”，可查阅网页 [www.pcbs.org](http://www.pcbs.org)。

<sup>93</sup> 教科文组织，“对峙、封锁边界和限制流动对巴勒斯坦经济的影响：2000 年 10 月 1 日至 2001 年 6 月 30 日”，第 7 页。即将发表。

<sup>94</sup> 见近东救济工程处，“近东救济工程处紧急呼吁，涉及 2001 年 9 月的第 10 次近东报告”，第 8 页；可查阅网页 <http://www.un.org/unrwa/emergency/pdf/report10.pdf>。有关近东救济工程处因封闭边界而遭受障碍的更多实例，请见“紧急呼吁第 5 次进度报告(2001 年 10 月 1 日至 4 月 20 日)，加沙”，可查阅网页 [www.unrwa.org](http://www.unrwa.org)。

<sup>95</sup> 关于巴勒斯坦村庄供水系统问题的说明，包括遭受用水危机的人的证词，见 B'Tselem，《一滴水也没有。巴勒斯坦村庄的用水危机》，2001 年 8 月，可查阅网页 [www.btselem.org](http://www.btselem.org)。

<sup>96</sup> 据巴勒斯坦农业部纳布卢斯农业局的资料，2001 年头 3 个月仅该市被毁的橄榄树就达 10,000 棵左右。报告见非政府组织“LAW”的档案资料。

<sup>97</sup> 这份资料包括毁坏事件发生的地点、被毁物件的所有者以及日期，见非政府组织“LAW”的档案资料。

<sup>98</sup> 见红十字委员会，第 01/65 号新闻稿，日内瓦，2001 年 12 月 5 日。

<sup>99</sup> 见 A/56/210，第 55 段。

<sup>100</sup> 同上，第 53 段。

<sup>101</sup> 世界银行，《2000 - 2001 年世界发展报告：向贫穷发动进攻》，牛津大学出版社，2001 年，第 3 页。

<sup>102</sup> 反饥饿行动组织，巴黎，资料文件，1997 年 10 月 31 日。

<sup>103</sup> 见 TD/B/COM.1/EM.11/2 和 Corr.1。

<sup>104</sup> 例如赞比亚，根据结构调整方案，进口税降低到远远超过世贸组织规定的界限之下。

<sup>105</sup> 见 A/56/210，第 79 段。

<sup>106</sup> 例如见 C.Dommen，“在世界贸易组织中提出人权关键问题：行动者、进程和可能采取的战略”《人权季刊》(即将出版)。

<sup>107</sup> 见 A/56/210，第 80 段。

<sup>108</sup> 世贸组织文件 G/AG/NG/W/101，第 29 段，可查阅网页 [http:// www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm#proposals](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm#proposals)。

<sup>109</sup> 同上，第 33 段。

<sup>110</sup> 同上，第 36 段。又见 A/56/210，第 82 - 83 段。

<sup>111</sup> 世贸组织文件 G/AG/NG/W/13，可查阅网页 [http:// www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm#proposals](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm#proposals)。

<sup>112</sup> Duncan Green (天主教海外开发基金会(海外开发基金))和 Shishir Priyadarshi (南方中心)，“在世贸组织《农产品协议》中设立‘发展箱’的提议”，海外开发基金政策文件，2001 年 6 月。该文件可查阅网页 <http://www.cafod.org.uk/policy/devbox.htm>。

<sup>113</sup> 见 G/AG/NG/W/13，已在注 111 引用。

<sup>114</sup> 2001 年 11 月 9 日至 14 日在多哈举行的第四次世贸组织部长级会议通过的《多哈部长宣言》，世贸组织文件 WT/MIN(01)/DEC/1，可查阅世贸组织网页。

<sup>115</sup> 见 A/56/210，第 56 段。

<sup>116</sup> E/CN.4/Sub.2/2000/13，第 59 - 73 段。

<sup>117</sup> 联合国人权事务高级专员玛丽·鲁滨逊的演讲，“弥合人权与发展的差距：从规范原则到切实实施”，世界银行，华盛顿特区，2001年12月3日。

<sup>118</sup> E/CN.4/2001/148，第21-45段。

<sup>119</sup> Martin Wolpold-Bosein，“对国家一级框架立法的若干提议：从非政府组织的观点中吸取的经验教训”，2001年3月12至14日在波恩举行的第三次食物权问题协商会议上提交的论文。

<sup>120</sup> 见让·齐格勒“联合国的精神分裂症”，载于《外交界》，2001年11月，巴黎。

-- -- -- -- --