



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/30
19 January 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的
第 60/251 号决议的执行情况

食物权问题特别报告员让·齐格勒的报告

内 容 提 要

食物权问题特别报告员在提交人权理事会的报告中感到严重关切的是，全球饥饿问题越来越严重。饥饿人口数量已经增加到 8.54 亿，并且自 1996 年以来还在逐年递增。事实上，尽管 1996 年各国政府在第一届世界粮食首脑会议上作出承诺、而后在 2000 年千年首脑会议上再次作出承诺，但在减少全球饥饿人口数量方面进展甚微。每年仍有 600 多万不足五岁的儿童死亡。

这一状况令人无法接受。每一个人都有免受饥饿、有尊严地生活的权利。

在本报告中，特别报告员赞扬各国政府在消除饥饿方面取得的一些积极进展。不过，他也提请人权理事会注意与食物权有关的令人严重关切的局势，特别是在苏丹达尔富尔、刚果民主共和国、非洲之角国家和朝鲜民主主义人民共和国这些国家和地区。

特别报告员也重点关注那些默默地遭受并死于饥饿和营养不良的儿童。儿童在出生头五年期间缺乏足够的食物和营养，即造成身体发育迟缓，智力发展有限，不是早年夭折就是在其今后的人生中始终处于边缘地位。儿童的食物权得不到尊重，他们就不得不从事强迫劳动，包括从军当儿童兵，以便为自己及家人获取食物。数以千计的儿童因饥饿、营养不良和食物不安全性而加入武装团伙，而对这一问题却很少讨论。在消除饥饿和保障和平的努力方面，必须将儿童食物权置于首位。

成千上万的人因饥饿而逃离自己的家园，尤其在撒哈拉以南非洲。特别报告员吁请理事会注意非洲的“饥饿难民”和将其强行遣返的犯罪行为。2006 年，成千上万冒着生命危险逃难的饥民不断被遣返回原籍国，即使他们很可能再次面临饥荒和生活在饥饿的状态下。特别报告员认为，必须向这些“饥饿难民”提供法律保护，因为只有这样做，政府才会认真履行其义务，即尊重、保护和实现世界各地所有人的食物权。

报告最后就各国政府实现食物权所提出的一系列建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 12	4
一、在实现食物权方面的积极发展事态.....	13 - 20	6
二、严重关注的情势.....	21 - 26	9
三、儿童及其食物权.....	27- 46	11
A. 儿童面对饥饿和营养不良的极端脆弱性.....	29 - 30	12
B. 国际法规定的儿童的食物权.....	31 - 37	13
C. 武装冲突中的儿童兵和食物权.....	38 - 46	15
四、逃荒——全世界的饥饿难民.....	47 - 67	17
A. 逃荒.....	54 - 61	20
B. 承认饥饿难民的需要.....	62 - 67	23
五、结论和建议.....	68 - 69	25

导 言

1. 特别报告员谨根据人权理事会第 2/102 号决定向理事会提交其第一次报告。

2. 特别报告员以愤怒的心情报告，全球饥饿问题有增无已。根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)的最新报告《2006 年世界粮食不安全状况》，尽管 1996 年各国政府作出了种种承诺、而后在 2000 年千年首脑会议上再次作出承诺，但在减少饥饿人口数量方面却进展甚微。1996 年，据估计患营养不足的人口数量约为 8 亿，而粮农组织的最新估计则显示，目前每天有 8.54 亿人食不果腹。每年仍有 600 多万不足五岁的儿童死于与饥饿有关的疾病。

3. 我们的世界比以往任何时候都要富足，但却有更多的人遭受营养不良和饥饿之苦。地球现可生产的食物足够供养两倍于全球的人口，但仍有数以百万计的人每天饥肠辘辘，难以入眠。幼儿每天得不到足够的食物或充分的微量营养素，将造成身体发育迟缓，智力发展受限。

4. 在处处充溢着财富的世界上，饥饿并非不可避免。饥饿现象违背人权。食物权是一项人权，保证所有人都有权过上免受饥饿之苦的有尊严的生活。这项权利受到国际人权和人道主义法的保护。联合国经济、社会和文化权利委员会在第 12 号(1999)一般性意见中对食物权做出如下定义：“每个男子、女子和儿童，单独或同他人一道，在任何时候都具备取得适足食物的实际和经济条件或购买适足食物的手段时候，取得适足食物的权利就实现了。”(第 6 段)在该一般性意见的基础上，特别报告员将食物权定义为：

“食物权是指消费者有权根据自己的文化传统，固定、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，确保能够在身心两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。”

特别报告员的活动

5. 食物权问题特别报告员谨依其职权继续发挥作用，为人权理事会服务。他随时准备接受理事会成员国就其如何以最佳方式服务于理事会及完成其有关食物权的任务所提出的各种建议。

6. 在去年的工作中，特别报告员继续在各国政府、联合国机构和世界各地非政府组织之间推进食物权。2006年期间，特别报告员向若干国家提出了进行正式访问的请求。除了向朝鲜民主主义人民共和国、马拉维和缅甸三国政府提出的长期有效的请求之外，他也向中非共和国、刚果民主共和国、菲律宾和苏丹提出了访问请求。目前他仍在与这几国政府进行建设性对话，但时至今日，他仍未收到任何正式的肯定答复。2006年9月，在以黎冲突后时期，特别报告员应黎巴嫩政府的邀请，对当地进行了一次访问，有关访问情况已向人权理事会提出报告(A/HRC/2/8)。

7. 作为其任务的一项内容，特别报告员也需要接收政府和非政府组织提交的有关食物权的资料，并就其作出反应。2006年，特别报告员向各国政府发送了46份来文，请它们就明确指称的违反食物权行为提供进一步资料。有关这些来文的报告作为增编附于本报告。

8. 特别报告员也继续与各国政府和议会共同努力推进食物权。2006年7月14日，他出席了题为“食物不安全性和食物权”的罗马国际会议，该会议与佛罗伦萨大学和 Unidea-Unicredit 基金会联合举办，并由罗马市长 Walter Veltroni 主持。2006年5月，特别报告员在柏林向德国联邦议院国际合作与发展委员会作了讲话，并出席了德国绿党举办的一个研讨会。

9. 特别报告员也继续与联合国其他机构、特别是世界粮食计划署(粮食计划署)和粮农组织进行密切合作。在2006年国际荒漠化年，他发起了与《联合国防治荒漠化公约》秘书处的专项合作，有关情况他在其提交大会的最新报告中作了介绍。他也参加了2006年4月在日内瓦举行的题为“荒漠化、饥荒和贫困”的重要国际会议。2006年5月，他在全世界116个国家400个城市中举办的“全世界反饥饿徒步走筹款”活动中与粮食计划署一同行进。在瑞士，有1,650多人参加了徒步走筹款，每人所筹集的款项足够为60名学童提供午餐。2006年11月，特别报告员及其工作小组参加了关于创建全球食物权新网络的讲习班，该网络将由粮农组织食物权股协调运作。

10. 为保护儿童的食物权，特别报告员始终密切注意《国际母乳代用品销售守则》执行情况。2006年7月17日，他致函欧洲委员会，表示对欧洲委员会关于婴儿配方奶粉的指示草案表示关切。在欧洲委员会于2006年9月20日作出答复，确认其承诺支持适足、安全和优质食物权之后，特别报告员重申其所关切的问题，即

对这一指示的修订并不完全符合食品科学委员会的意见，特别是与使用营养标签而非营养声明的建议有关的意见。此外，特别报告员也担心，欧洲联盟指示中降低标准的做法，可能给其他地区和国家机构开辟一个先例。特别报告员也于 2006 年 11 月 30 日致函菲律宾政府，欢迎其通过旨在限制推销婴儿配方奶粉的销售做法的新的《实施条例》，并赞扬该国政府不畏外部压力，坚持保护儿童的食物和营养权的立场。

11. 与此同时，特别报告员继续同致力于人权和发展事业的非政府组织开展合作。他出席了 2006 年 6 月 21 日至 24 日在马德里召开的“移徙问题世界社会论坛”。3 月，特别报告员出席了在日内瓦万国宫召开的“如何实现千年发展目标？”国际会议。2006 年 12 月，他出席了由国际争取人民权利和解放联盟在日内瓦国际研究学院举办的会议“人民权利的前景何在？”。2006 年 9 月，特别报告员工作小组出席了国家一级食物权执行情况专家讨论会，该讨论会是在粮食第一信息和行动网国际协会成立二十周年的背景下，由粮食第一信息行动网、粮农组织和海德尔堡马克斯·普朗克比较公法和国际法研究所共同举办。特别报告员工作小组也于 2006 年 10 月 14 日在伯尔尼参与了瑞士反饥饿联盟创建活动。

12. 特别报告员还就与食物权有关的问题继续与学术界开展密切合作。2006 年 5 月，特别报告员工作小组参加了曼海姆大学“指标、基准、范围和评估”专题讨论会，该讨论会由经济、社会、文化权利委员会副主席 Eibe Riedel 和粮食第一信息和行动网国际协会共同举办。特别报告员也于 2006 年 11 月出席了在巴塞罗那举行的“消灭赤贫与人权”讨论会，举办方为 Fundacion la Caixa 基金会和巴塞罗那大学国际研究中心。特别报告员及其工作小组于 2006 年还参加了若干其他学术讲座和讨论会，包括发展研究学院和日内瓦大学医学院以及弗里堡大学和格勒诺布尔大学法学院举办的讲座和讨论会。

一、在实现食物权方面的积极发展事态

13. 特别报告员提请人权理事会注意，除了他向大会报告的印度、危地马拉和巴西等积极的实例以外，在全球实现食物权方面还出现了以下积极发展事态。

玻利维亚

14. 2006年9月，根据埃沃·莫拉莱斯总统的提议，玻利维亚议会通过了一项具有突破性意义的土地改革法案，宣布重新分配未充分利用的土地，将其划拨给农业社区，尤其是土著社区。这项新出台的法律规定，只有未充分利用或以受贿方式获得的土地将用于重新分配。如果这项法律得到适当而有效的实施，即可对多达2,000万公顷土地进行重新分配，其中大部分土地将分配给土著居民，并可改善他们的生计和获得食物的机会。¹ 玻利维亚约有41%的人口生活贫困，其中大多数为生活在农村地区的土著人民，他们每天难以获得适足的食物。²

委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)

15. 在报告所涉期间，没有土地的农民获得土地的机会得到极大改善。委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府已将300多万公顷土地分配给农民，作为其土地改革方案的一部分，还向300多万农民提供了信贷。2001年首先颁布了《土地和农业发展法》，继而在2003年又颁布了一项总统法令，其中提出了《萨莫拉计划》，目的在于将土地重新分配给中小型生产者，并支持可持续农业发展，以实现粮食安全和经济自给自足。³ 于2003年启动的Mercal使命，目标是通过一家名为Mercal的国营公司来创建补贴食品杂货店，用当地农民、小企业和合作社的产品取代进口食品，以此帮助社区实现自给自足。2005年，1,136万委内瑞拉人定期受益于Mercal食品方案。Mercal使命食品分配点遍布整个委内瑞拉，每天分配4,543公吨食品。2006年加大了这些方案的实施力度。特别报告员欢迎监察员办公室和该国政府关注到农民的情况，尤其是阿普雷和塔奇拉边界地区，当地农民每天都会遭受准军事团体的暴力和虐待。⁴

¹ BBC News, "Bolivia passes land reform bill", 11 November 2006, and Economist.com, "Land battles", 21 September 2006.

² Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2003-2004.

³ Global Exchange, Land Reform in Venezuela, 2003.

⁴ Cadena Global, "Defensor del pueblo denuncia violaciones en el campo", 15 May 2006.

南 非

16. 南非在经济、社会和文化权利以及食物权和水权可予审理方面依然为全球典范之一，它的做法对数以百万计的人民的的生活产生了积极影响。纳入 1996 年《宪法》的《南非权利法案》明文规定，南非人人享有获得适足食物和水的权利(第 27 节第 1(b)段)，国家应当尊重、保护和实现这些权利(第 7 节第 2 段)。法案也赋予南非人权委员会以监督逐渐实现食物权的权力。为确保实现食物权，政府制订了国家粮食安全法草案，并动员民间社会积极参与，特别是大力开展“食物权运动”。特别报告员鼓励国民议会尽快通过这项《国家粮食安全法草案》。

民间社会

17. 特别报告员也欢迎世界各地民间社会为促进食物权所提出的若干倡议。

18. 在哥伦比亚，特别报告员欢迎哥伦比亚人权、民主和发展平台的倡议，该组织是哥伦比亚拥有 100 个民间社会组织的协会，它于 2006 年发起一场关于食物权的全国运动。鉴于哥伦比亚武装冲突不断，营养不良和粮食不安全性问题日益严重，该协会的目标是提高人们对食物权的认识，并确定实现该权利的新方法。

19. 在马拉维，由国家食物权工作队牵头，非政府组织采取了一项重要举措，起草《食物人权法案》，目的在于创建一个独立权力机构，确保和监督食物权得以执行。该法案特别建议创建一个权力机构，能够调查侵犯食物权行为并可为受害者的利益采取行动。特别报告员鼓励该国政府认真审议拟议《食物人权法案》，以加强现行保护和促进适足食物权国家法律框架。

20. 在国际一级，特别报告员欢迎全球性农民组织 Via Campesina 和非政府组织粮食第一信息和行动网以及欧洲与第三世界中心为改善小规模 and 自给农的境况所做的工作，这部分人是饥饿和营养不良以及侵犯人权行为的主要受害者。经与世界各地农民进行磋商，以及分析在保护农民方面的现有法律框架(由粮食第一信息和行动网和国际法学家委员会拟订的法律框架)上的漏洞，Via Campesina 现已提出一

项《农民权利宣言》草案。重点关注这一宣言如何才能为饱受饥饿者享有食物权提供更大的保护，这一点是十分重要的。⁵

二、严重关注的情势

21. 特别报告员提请人权理事会注意在实现食物权方面令人严重关注的下列情势。

苏丹达尔富尔

22. 据报道，在苏丹达尔富尔地区，由于叛乱团伙不断袭击以及在达尔富尔北部和南部使用飞机轰炸，暴力事件不断升级。暴力造成大量人员伤亡，并严重侵犯食物权，包括掠夺农作物、粮食和牲畜，毁坏给水点，人们被迫背井离乡，粮食援助中断。⁶ 由于人道主义援助工作人员和车辆不断遭到各种武装团伙的袭击，妨碍了向困境中的人民提供粮食的工作。国内流离失所者营地内和周围的安全状况持续恶化，严重阻碍国内流离失所者获得为自己和家人谋取生计和食物的手段。尽管签订了《达尔富尔和平协议》，但在报告所涉期间，协议各方之间的紧张事态有增无减。特别报告员关切地指出，虽然土地和自然资源是达尔富尔地区冲突的根本所在，但至今尚未成立根据《达尔富尔和平协议》所要建立的解决这些问题的达尔富尔土地委员会。⁷

刚果民主共和国

23. 在刚果民主共和国一些地区，安全局势始终威胁着食物权，致使长期营养不良和粮食不安全性状况更趋严重。2006年期间，数以千计的人死于饥饿和与饥饿有关的疾病，30%不足五岁的儿童患有营养不良，50%的人口无法获得安全饮用水。⁸ 被迫背井离乡的人尤其易受伤害，在 Gety 流离失所者营地，每天至少有 10

⁵ La Via Campesina, FIAN International, *Rights, Resources and Resistance*, 2006.

⁶ The DPA Monitor, November 2006.

⁷ Ibid.

⁸ Figures from Action contre la Faim, 2006.

人饿死，大多数是儿童。⁹在其他营地，包括 Dubie 地区聚集了 16,000 流离失所者的各个营地，安全局势都严重影响到食品分配和其他人道主义援助。¹⁰

非洲之角

24. 继今年初遭受严重干旱之后，非洲之角各国人民自 2006 年 11 月 10 日以来又面临洪水泛滥。在索马里，原本就匮乏的估计可供养 90 万人的粮食库存现已被完全破坏或受到洪水的威胁。¹¹ 在肯尼亚，尤其是在偏远的东北地区、沿海地带以及西部低地地区，约有 50 万人受到洪水的影响。¹² 在埃塞俄比亚，估计有 36 万人受到洪水的影响，特别是在欧加登地区沿谢贝利河一带，百姓生计遭到严重破坏。¹³ 在据报道军事化程度极高的这一地区，以及受索马里洪水影响的一些地区，不仅存在洪泛区内出行困难问题，安全局势也同样令人关切。特别报告员称赞人道主义机构为帮助受灾人民所做出的努力，并敦促各国政府提供保安措施，保证援助通道畅通无阻。

对撒哈拉以南非洲的粮食援助短缺

25. 特别报告员承认，欧洲、美国和其他发达国家为提供紧急援助和粮食援助作出了极大的努力。然而，尽管粮食计划署始终坚持不懈地工作，特别报告员仍然接到报告，称其部分紧急方案资金严重短缺，这使非洲数以百万计的人的生命受到威胁。粮食计划署不得不削减对撒哈拉以南非洲 430 万人民的粮食配给。甚至也削减了为母婴营养中心和学校供餐提供的粮食援助。一些国家，包括马拉维、纳米比亚和斯威士兰，削减的粮食多达 80%，亦或终止粮食援助。由于资金短缺高达 70%

⁹ Irin, "Aid workers pull out of Gety", 1 September 2006.

¹⁰ Médecins Sans Frontières, "Food, nutrition and mortality situation of IDPs in Dubie", 2006.

¹¹ Irin, "Somalia. Floods increase risk of malnutrition", 8 December 2006.

¹² "Kenya, Red Cross appeals for US\$ 21.9 million for flood-affected people", 12 December 2006.

¹³ OCHA, August 2006.

以上，粮食计划署将被迫减半为莫桑比克提供配给。¹⁴ 这意味着人们所获得的卡路里还不到仅为维持健康生命所必需的半数。这一状况是不可接受的。

朝鲜民主主义人民共和国

26. 朝鲜民主主义人民共和国在很大程度上一直依赖外国援助来提供其民众所需要的大部分粮食，该国的局势也令人十分关切。朝鲜于 2006 年 10 月宣布进行一项核试验之后，一些双边捐助者计划停止对该国的紧急援助。虽然该国局势目前很难确定，特别报告员仍接到一些信息，表明该国在最近洪灾之后，很可能会爆发一场粮食危机。¹⁵ 据报道，2005 年，该国主要从双边捐助者那里接收了大约 100 万吨粮食援助，但去年和今年的粮食收获储备现已用完。2006 年 5 月 10 日，粮食计划署与朝鲜民主主义人民共和国签订了新的两年期粮食援助方案。安全理事会第 1718(2006)号决议对该国实行制裁。¹⁶ 特别报告员高兴地注意到，安理会第 1718(2006)号决议规定，基本开支所必需，包括用于支付食品的费用，不在制裁范围之列。他赞同其他特别程序和联合国机构早先采取的立场，呼吁捐助者继续支持对朝鲜民主主义人民共和国的人道主义援助。¹⁷

三、儿童及其食物权

27. 粮食计划署执行主任 James Morris 于 2006 年 10 月 16 日世界粮食日说：

每天有 18,000 名儿童死于饥饿和营养不良。即未见到任何相关的头条新闻，也未听到任何来自公众的大声疾呼。这些被人遗忘的穷苦儿童默默地死去，却不为世界远离他们的许多国家人们所注意。这一状况不应当发生：我们完全有能力解决饥饿问题。¹⁸

¹⁴ Irin, “WFP halves rations for the hungry”, 10 November 2006.

¹⁵ Human Rights Watch, “North Korea: Ending food aid would deepen hunger”, 11 October 2006.

¹⁶ UN News, “Security Council imposes sanctions on DPRK”, 14 October 2006.

¹⁷ UN News, “UN human rights expert laments food aid cuts to DPRK”, 25 October 2006.

¹⁸ Child Rights Information Network, 26 September 2006.

28. 没有听到任何来自公众的大声疾呼，是因为在世界许多地区，人们并未将饥饿和营养不良作为人权问题来对待。如果婴儿或儿童一出生或在出生头几年没有足够的食物和营养，即使能活下去，他们的身体发育和智力发展也会严重受到限制。Régis Debray 将这些儿童称为“一出生即被钉在十字架上”。

A. 儿童面对饥饿和营养不良的极端脆弱性

29. 每年大约有 560 万不足五岁的儿童死去。在萨赫勒地区的非洲国家尼日尔，有四分之一的儿童不足五岁即死亡。由于缺乏适足食物和营养，还有数百万儿童身体发育迟缓和智力发育有限。全世界每四名儿童中约有一人体重过轻，在发展中世界，96%以上的出生重量过轻的婴儿其母亲即体重过轻，这反映出一种营养不足生育循环，母亲本人不健康和营养不足，其后果就传给了子女。¹⁹ 虽然在减轻全球营养不良严重程度方面最近取得了一些进展，但是到 2015 年之前将体重过轻儿童人数减半的千年发展目标能否实现，特别报告员对此依然感到严重关切。²⁰

30. 在所有五岁以下儿童的死亡中，半数以上的死因为营养不足。目前大约有 1 亿儿童依然缺乏足够的维生素 A——维持免疫系统运作及存活、生长和发育所不可或缺的一种元素。²¹ 数以百万计的儿童患有碘缺乏症，导致大脑和神经系统发育不正常，然而只要通过食盐加碘，此种疾病即可得到预防。²² 缺铁性贫血严重影响幼儿的智力发育。²³ 营养不足也与腹泻和其他水源性疫病关系密切。²⁴ 每年因不安全饮用水和缺乏基本卫生设施和卫生条件死亡的儿童有 150 多万。²⁵ 在世界各地，约有 1.25 亿不足五岁的儿童没有机会使用改善的饮用水源，大约有 2.8 亿不足五岁的儿童没有机会使用改善的卫生设施。

¹⁹ UNICEF, Progress for Children. A Report Card on Nutrition, May 2006.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ UNICEF, “Progress for children: A report card on water and sanitation”, September 2006.

²⁵ Ibid.

B. 国际法规定的儿童的食物权

31. 《世界人权宣言》保护每一个人“享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”的权利(第二十五条)。《经济、社会、文化权利国际公约》承认人人有权获得相当的生活水准，“包括足够的食物”，并且人人享有免受饥饿的基本权利(第十一条)。

32. 所有国际人权文书均适用于儿童与成人，但以保护和增进儿童的权利，包括儿童的食物权为明确目标的主要国际人权条约还是《儿童权利公约》。该公约第 27 条承认每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平。第 24 条规定，缔约国应采取适当措施，以消除疾病和营养不良现象，特别是利用现有可得的技术和提供充足的营养食品和清洁饮水，要考虑到环境污染的危险和风险。第 6 条规定，“1. 缔约国确认每个儿童均有固有的生命权。2. 缔约国应最大限度地确保儿童的存活与发展”。国际人道主义法也规定了一系列措施，以保护武装冲突时期儿童的具体需要。²⁶

33. 特别报告员认为，可以在经济、社会和文化权利委员会提出的框架范围内理解儿童的食物权，这个框架要求各国不加歧视地尊重、保护和实现其人口所有成员的食物权。这指的是食物权不仅是一项积极权利，而且也是一项消极权利，目的在于防止儿童获得适足食物的现有权利受到歧视和侵犯。

1. 禁止歧视

34. 禁止歧视要求政府不得以种族、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歧视儿童获得食物的权利，以及其获取食物的手段和应享权利。然而，在一国的城乡之间或不同社区内，歧视儿童行为仍时常发生。几乎在所有发展中国家，生活在农村地区的儿童可能患营养不良的几率高于城市儿童两倍。²⁷ 在南亚，女孩比男孩更有可能体重过轻。²⁸

²⁶ Articles 23, 50, 89 of the Fourth Geneva Convention (1949) and article 70 of the Optional Protocol I (1977).

²⁷ See note 24.

²⁸ Idem.

在印度，达利特群体儿童受到多重歧视，因而影响到他们的食物权。²⁹ 这些差别，无论是不是政府政策和做法的直接或间接后果，均构成了违反不得歧视儿童享有食物权规定的行为。

2. 尊重的义务

35. 尊重食物权的义务要求各国政府不得采取消极影响儿童获得适足食物和水的现有权利的任何行动。这包括不采取剥夺数以百万计的家庭及其子女的土地和谋生手段的措施。国家代理人也应当避免破坏或纵容破坏粮食作物、水供应和保健服务，并且不得在武装冲突期间强制转移家庭和社区，因为这一做法给儿童造成极大的伤害。公共用水系统私有化，往往导致侵犯最贫困阶层民众的清洁饮水权。

3. 保护的义务

36. 保护食物权的义务要求各国政府确保第三方，包括企业或个人，不得剥夺儿童获得适足食物的权利。政府可以采取保护儿童的食物权的措施，一个明确的例子就是对母乳代用品的销售做法实行管制。《国际母乳代用品销售守则》反对不适当的营销战略，这种营销战略谋求使妇女确信代用品好于母乳。世界卫生大会(卫生大会)第 34.22 号决议通过了《国际守则》，作为对各国的“最低要求”。在出生头六个月内进行母乳喂养，对促进婴儿的免疫系统以及防止发生腹泻和急性呼吸道感染至关重要。使用母乳代用品，感染的几率很高，尤其是代乳品必须添加受到污染的水时。

4. 实现(便利和提供)的义务

37. 实现食物权的义务要求各国政府采取措施，消除儿童的饥饿与贫困现象。这项义务由两项积极义务组成，便利的义务和提供的义务。便利的义务是指国家必须便利和采取积极行动，目的在于增进家庭、父母和照顾者获得和利用确保其生计、包括粮食安全的资源和手段的权利。这项义务将使父母和照顾者能够履行其职责，

²⁹ Joel Lee, Sukhadeo Thorat, Dalits and the Right to Food: Discrimination and Exclusion in Food related Government Programmes.

为儿童提供获取适足和足够食物的机会。此外，只要儿童或其家庭因无法控制的原因而无法通过其能使用的手段享有食物权时，国家有义务直接提供该权利。学校午餐方案就是实现食物权措施的一个实例。特别报告员对印度、南非、古巴和巴西在这方面所作出的榜样表示欢迎，这几个国家在促使学校午餐成为一项权利方面始终处于前列。各国政府也必须确保护理机构和其他公共机构能够为其所护理的儿童提供适足和营养食品。这项义务也适用于自然灾害和其他灾害的受害儿童。在紧急情况下，提供食品和营养品的救济方案必须特别注意满足儿童的特殊需要(A/51/306)。在这方面，特别报告员欢迎修订《2001年紧急救济工作人员和方案管理人员业务准则》，该准则由紧急情况下婴儿和幼儿喂养问题机构间工作组制订，今年最后定稿。

C. 武装冲突中的儿童兵和食物权

38. 保护儿童的食物权，对与消除儿童营养不良和夭折现象，以及消除童工及强制征召儿童入伍是十分重要的。在赞比亚，负责减少童工现象的官员宣称：“我曾听过从事妓女工作的儿童说她们宁可死于艾滋病，因为这一死亡速度要慢于死于饥饿。”³⁰

39. 世界各地扛枪打仗的儿童人数之多令人震惊，这也是饥饿和贫困所致。³¹在格拉萨·马谢尔关于武装冲突对儿童的影响的基本报告(A/51/306 和 Add.1)发表十年后的今天，特别报告员打算审查饥饿和粮食不安全性在出现导致儿童卷入武装团伙的环境方面究竟起到何种作用。

40. 2006年，据联合国估计，活跃于政府武装部队、政府民兵和反政府武装团体中的儿童有25万人以上(A/61/275)。在世界各地，从非洲(包括安哥拉、布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、塞拉立昂、索马里和乌干达)到亚洲(包括阿富汗、缅甸和尼泊尔)，到拉丁美洲(哥伦比亚)，征召儿童入伍打仗的现象十分普遍。欧洲在巴尔干包括科索沃冲突期间也存在儿童兵问题。

41. 由于饥饿、营养不良和粮食不安全性，数以千计的儿童决定应召加入武装团体，但在有关³²讨论中却很少提到这一点。虽然许多儿童是被迫征召入伍，但

³⁰ *International Herald Tribune*, 24 August 2006.

³¹ Brett R., Specht I., *Young Soldiers: Why they choose to fight*, 2004.

³² See note 31.

大多数儿童兵是 14 至 18 岁的青少年，他们之所以“自愿入伍”，是因为生活极端贫困，他们需要获取食物和收入来养家糊口。³³ 在几内亚，研究表明，几乎 10% 的儿童兵声称加入武装团体是为了获取食物或其他好处。³⁴ 在利比里亚冲突期间，儿童也自愿入伍打仗，以便为自己和家人获取食物。同样，在刚果民主共和国和乌干达受冲突影响的许多地区，被征召入伍的儿童均来自那些最贫困家庭，其每天收入还不到一美元。³⁵

42. 许多年轻人把应征入伍作为支付自己和家人基本必需品的一种手段，特别是在谋生手段已因战争而失去的时候。³⁶ 许多儿童和年轻人决定加入武装团体，是因为他们认为自己有责任为供养家庭出一份力，特别是当家庭中负担生计的人被杀死、受伤、关押或失踪时。例如，尼泊尔就有证据显示，来自极为贫困的单亲家庭的儿童，由于粮食不安全性而被毛泽东主义者征召入伍的几率更大。³⁷

43. 然而，为武装团体打仗或执行其他任务并不一定或自动就改善了儿童的粮食安全境况。武装团体有时允诺给以金钱、食物和衣着作报酬，来说服青年人加入，但这些允诺往往不会兑现。最近一项研究表明，指挥官告诉儿童，他们必须自己找到粮食或获得粮食的手段，这显然就是鼓励掠夺家庭和社区。³⁸ 儿童兵常常饥饿难耐，甚至于饿死。来自乌干达北部的 Josephine 叙述说：

有时我们一连几天都腹内空空。没有食物，吃的只是树叶和野果……

有时我们 10 个人只有一把豆子吃。许多儿童、包括指挥官的孩子都死于饥饿。³⁹

44. 国际社会，瑞典、美国和挪威等国的非政府组织最近所做的努力给特别报告员留下深刻印象，这些工作着重于消除征募儿童和武装冲突现象。2005 年，安全理事会通过了一项关于受武装冲突影响的儿童的意义深远的决议，要求遵守保护标

³³ Idem.

³⁴ Small Arms Survey, 2006.

³⁵ Redress, Victims, Perpetrator or Heroes? Child soldiers before the International Criminal Court, 2006.

³⁶ See 31 above.

³⁷ Charu Lata Hogg, “Child recruitment in South Asian conflicts: A comparative analysis of Sri Lanka, Nepal and Bangladesh”, 2006, Chatham House, London.

³⁸ See note 35 above.

³⁹ Ibid.

准和准则，并设立一个工作组以监督此种遵守情况(见安全理事会第 1612(2005)号决议)。联合国各机构、尤其是儿童基金会、各国政府、各区域组织、非政府组织和民间社会之间所开展的实际合作，取得了极大进展，包括提高全球的认识，加强国际人权体系，以增进对儿童权利的保护，以及将这一问题纳入联合国工作范围(A/61/275)。国际刑事法院也向上帝抵抗军的五名高级成员和刚果民主共和国伊图里地区刚果爱国联盟创始人兼领导人发出了逮捕令，他们被控强行征募并利用不满 15 岁的儿童参与作战。

45. 随着国际劳工组织 1999 年第 182 号关于《最有害的童工形式公约》于 2000 年生效，以及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》于 2002 年生效，这也大大加强了保护儿童不受武装冲突影响的国际法律框架。前者规定，各国必须立即采取行动，禁止和消除最有害的童工形式，包括在武装冲突中强迫或强制征募儿童作战。这些事态发展反映了消除征募儿童兵的工作取得极大进展。不过，特别报告员依然感到关切的是，这些工作并未着重于征募儿童兵现象的根源所在，也就是饥饿和缺少教育问题。

46. 当务之急是要认识到饥饿和粮食不安全性与征募儿童作战两者之间的联系。各国政府和国际社会必须采取具体措施，尊重、保护和实现儿童的食物权，以从根源上消除冲突和征募儿童兵现象。在冲突期间，如果安全局势许可，就必须重点确保为所有儿童提供适足食物和营养品，包括推行某些措施，如普及学校午餐以使儿童不辍学，或者为青少年职业培训方案提供食品。特别方案必须满足 1.4 亿不满 12 岁并且没有正规上学机会的儿童对食物和安全饮用水的基本需要。然而，消除饥饿，确保所有人享有获得适当生产资源的权利，对于消除征募儿童兵参与作战现象至关重要。

四、逃荒——全世界的饥饿难民

47. 在世界许多地区，尤其是非洲，饥荒、赤贫和长期饥饿迫使人们逃离自己的家园，甚至远出国门。饥饿和饥荒的起因不仅仅是干旱，也有经济问题以及腐败和管理不善等政治问题。发达国家在农业和气候变化问题上所实行的伪善政策也起到推波助澜的作用，进一步加剧了发展中国家的饥饿、贫困和不平等现象。饥荒和粮食常常成为针对某些群体的一种战争武器，迫使他们为活命逃离家园。然而，国

际社会并没有认为饥饿和侵犯食物人权行为严重到使人们逃离或确有充分合法理由逃离自己国家。成千上万的逃荒饥民越过边境，尤其是如果他们试图逃到发达国家的话，被作为“非法移民”处理，遭到逮捕并被关押在拘留所和受理中心，关押条件往往十分恶劣。他们通常得不到庇护，被强行遣送回国，即使他们依然会有因饥荒和长期饥饿而死亡的危险。

48. 撒哈拉以南非洲的逃难者处境尤其悲惨。有多少非洲年轻人离开自己国家，冒着生命危险试图进入欧洲呢？据估计，每年试图非法进入欧洲联盟的人约有 200 万，其中大约有 2,000 人淹死在地中海。他们试图从毛里塔尼亚或塞内加尔到达加那利群岛，或从摩洛哥横渡直布罗陀海峡。据西班牙政府说，2005 年有 37,685 名非洲移民抵达西班牙海岸。还有 22,824 名移民从阿拉伯利比亚民众国或突尼斯出发，抵达意大利岛屿或马耳他。⁴⁰ 他们也试图通过土耳其或埃及进入希腊。国际红十字会和红新月联合会秘书长马尔库·尼斯卡拉呼吁：“人们完全忽视了这一危机：不仅没有任何人向这些陷于绝境中的人们伸出援助之手，甚至也没有任何组织汇编统计资料记载每日发生在我们身边的这一悲剧。”⁴¹

49. 2005 年 9 月 28 日夜晚，数百人在试图爬过将休达与摩洛哥分隔开的围墙并进入西班牙领土时，与执法官员发生冲突，至少有五名非洲男子被枪杀。⁴² 2005 年 10 月 6 日，又有六名男子在边界摩洛哥一侧被枪杀。大赦国际要求对这些事件开展独立国际调查，并对有关许多人在休达和梅利利亚因遭到西班牙和摩洛哥安全部队的虐待和使用过度暴力而受伤的报道进行深入调查。⁴³ 大赦国际也对从西班牙向摩洛哥驱逐越境者行为表示严重关切，因为根据无国界医生组织报告，该组织发现有 500 人被摩洛哥警方丢弃在摩洛哥与阿尔及利亚边境沙漠地带，处于缺粮断水境地。⁴⁴

⁴⁰ *Tribune de Genève*, 14 December 2006.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Amnesty International, 3 October 2005 <http://www.amnestyinternational.be/doc/article5981.html>.

⁴³ Human Rights Watch, 13 October 2005 <http://hrw.org/english/docs/2005/10/13/spain11866.htm>.

⁴⁴ *Ibid.*

50. 特别报告员确认，西班牙，以及其他欧洲国家，为加强其对受饥饿影响最严重的国家的发展援助作出了感人的努力。西班牙制订了有益于撒哈拉以南非洲 18 个国家的一项特别援助方案。

51. 2006 年 6 月 21 日至 24 日在马德里召开的“移徙问题世界社会论坛”将这一非洲逃荒难民悲剧作为讨论的重中之重，它也是非洲自身多种多样、活跃发展的民间社会所关注的重点，包括在巴马科举行的非洲社会论坛(2005 年 1 月 22 日至 25 日)和在内罗毕举行的世界社会论坛(2007 年 1 月 19 日至 23 日)上。休达和梅利利亚血腥事件特别纪念日的重点主要放在“全球化和非洲移徙问题”上(巴马科，2006 年 9 月 29 日至 10 月 7 日)。用马里文化部前部长、也是非洲法语国家地区最知名作家之一的 Aminata Traoré 的话来说：

欧洲 25 个国家为应对非洲移民大量涌入动用了种种人力、财政和技术资源，实际上就是世界列强与这些年轻、孤立无助、来自农村和城市的非洲人的一场实际较量，这些人的受教育权、获取经济信息权、工作权和食物权因本国开展的结构调整而被否定。宏观经济决策和选择的受害者，尽管他们本人无过错，但如果他们试图逃离，就会被当局所追捕、捉拿并受到羞辱。在 2005 年休达和梅利利亚所发生的流血事件中，那些死伤者和致残者以及冲上毛里塔尼亚、加那利群岛、蓝佩杜萨岛或其他地方海滩的数百具无生命的尸体，也被这一采用强制手段并将移民定为违法的做法所掩盖。

52. 2006 年 12 月 18 日，就在特别报告员的本报告最后定稿之时，国际新闻界报道，就在前一天，有 100 多难民在前往西班牙的途中淹死在塞内加尔近海。⁴⁵

53. 特别报告员认为，日益将移民作为违法行为处理，只会导致进一步侵犯生命权和食物权行为。必须为逃荒难民提供法律保护。国家政府的首要职责是尊重食物权，但是，如果人民为了活命而逃离自己国家，就不应当让他们再回到有生命危险的饥饿处境。他认为，各国政府只有认识到其对世界饥饿难民所承担的义务，才会最终切实履行职责，努力消除全球饥饿现象。

⁴⁵ *Le Courrier*, Genève, 10 December 2006.

A. 逃 荒

54. 有几亿人因各种原因被迫离开自己的家园，但设法越过国境线进入其他国家的人为数并不多。今天在世界各地，尽管有数百万移民在本国内迁居(无论是通过强迫移徙还是自愿移徙)，但只有大约 1.9 亿国际移民生活和工作在非出生所在地国家，这部分人仅占全球人口的 2.9%。⁴⁶ 难民人数甚至更少，根据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)估计，在 2000 年底，全世界共有 920 万难民(定义为担心受到迫害而越过国际边界者)。在非洲或亚洲，绝大多数难民现已离开其国家，但仍然逗留在邻近国家。2006 年，只有大约 80 万难民，在北美、欧洲以及发展中国家努力寻求庇护和难民地位。⁴⁷ 许多国家开始设置更多的障碍，以减少有获取庇护资格者人数。⁴⁸

55. 根据 1951 年《关于难民地位的公约》，各国政府有义务对那些有资格获得国际保护的人给予难民地位。难民是“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因”而必须逃离的人(第一条)。根据这一理解，难民不同于其他移民，因为他们被迫离开家园的原因在于其所处社会环境发生变化，无法继续像以前那样生活，通常这涉及强制行为和政治迫害。然而，对其他“自愿”离开家园，到其他国家寻求更好的生活或更适合的生计的人，未提供任何此种保护。按照难民署的说法，“经济移民”是基于经济而非政治原因自愿离开祖国，到其他地方居住者。⁴⁹ 界定某人为经济移民，所依据的就是这一选择的自愿和经济性质。经济移民可以被接纳进入另一国家，但这取决于各国的移民政策，通常以该国自身的国家利益为基础。与难民不同的是，国家在法律上没有接纳经济移民的责任，因为经济移民并不是被迫离开其国家的。

56. 许多移民确实是自愿决定离开家园，到另一国家寻求更加美好的生活。在当今富国越来越富、穷国越来越穷的世界上，移民显然就是一种反应。联合国大学世界发展经济学研究所开展的新的一项研究表明，全球不平等问题现已十分尖锐，全世界大部分财富主要集中在北美、欧洲和高收入亚太地区国家，包括澳大利亚和

⁴⁶ IOM, *World Migration Report 2005*.

⁴⁷ UNHCR, *State of the World's Refugees 2006*.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ UNHCR Handbook <http://www.hrea.org/learn/tutorials/refugees/Handbook/hbpart1.htm>.

日本。⁵⁰ 这些国家的人共同拥有世界财富总量的几乎 90%，而占世界人口半数的较贫穷的人所拥有的财富几乎连全球财富的 1% 也达不到。⁵¹ 然而，在这个贫困与饥饿者日益贫困的世界上，无可选择、只有远离故土以谋求生存者人数日益增多，对经济移民和难民加以区分也就越来越困难。⁵²

57. 如果移民因饥荒、长期饥饿和穷困而逃难，那么我们就必须质疑此种移民是否出于“自愿”。在非洲，尤其是在撒哈拉以南非洲，数以百万计的人经常处于极度饥饿状态，贫困程度日趋严重。撒哈拉以南非洲是世界上唯一自 1990 年以来饥饿程度日益严重的地区。1990 年至 2001 年期间，据估计长期营养不足者人数已从 1.69 亿增加到 2.06 亿。⁵³ 在这一发展中地区生活在饥饿中的人口比例最高——三分之一的人口每天所获得的卡路里数量不到维持健康生命所必需的最低限度。在 14 个最贫穷的国家中，35% 以上的人口每日处于饥饿状态，甚至在无干旱或饥谨时期也依然如此。⁵⁴ 饥饿状况日益严重的主要是 1990 年代以来因为冲突而分裂的国家，包括布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚和塞拉利昂。刚果民主共和国的这一状况尤其严重，该国患营养不足者人数从占总人口的 31% 上升至 72%。当许多非洲国家也将粮食和饥谨作为战争武器来对付某些群体或社区时，往往就进一步加深了饥饿与冲突之间的这些密切联系。⁵⁵ 很难说如同冲突一样，因饥谨而发生的大规模人口迁徙是自愿的。

58. 环境退化、荒漠化和全球气候变化也在加剧贫困与绝望状况，特别是在非洲萨赫勒地区严重干旱国家(见 A/61/306)。1995 年(上次进行全面评估时)，联合国估计，已有 2,500 万人因环境方面的原因被迫离开自己的家园，主要是撒哈拉以南非洲。⁵⁶ 不过，政府间气候变化专门委员会则估计，到 2050 年，可能会有多达 1.5

⁵⁰ UNU-WIDER, Anthony Shorrocks, James Davies, Susanna Sandström, Edward Wolff, “The World Distribution of Household Wealth”, 2006, UNU Press, Tokyo.

⁵¹ Ibid.

⁵² Castles, Stephen, “Migration reform in the age of globalization”, 2004.

⁵³ FAO, *State of World Food Insecurity 2006*.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Joanna Macrae, Anthony Zwi, “Food as an instrument of war in contemporary African famines: a review of the evidence”, *Disasters*, 16, No. 4, 1991.

⁵⁶ Myers, Norman, “Environmental refugees: an emergent security issue”, Economic Forum, Prague, May 2005.

亿“环境难民”⁵⁷ 因为与全球气候变化，包括荒漠化和土地退化等环境方面的原因，不得不离开自己的家园。发达国家制订的政策进一步加剧了这些影响——北方的能源消耗是促使全球气候变化的一个因素，其所产生的影响主要体现在南方。⁵⁸

北方的农业政策也对南方的农业生计和饥饿产生毁灭性影响。⁵⁹

59. 移民历来是非洲应对饥饿和饥谨的一种策略，⁶⁰ 但这并不是选择的问题，而是环境使然。人们生活感到绝望就会离开家园，因为他们无法再养活自己及其家人。在非洲，尽管移民大多发生在邻国，但在今天这个世界上，无一国家能置身度外，不受饥饿问题的影响；日益感到绝望的人开始试图进入发达国家的沿岸。穷人和饥民若支付不起船费或榨取钱财的贩运者所收取的费用，通常就走不了太远，因此许多家庭就将其所有资产合在一起，凑钱把一人送出国。例如，在马里的乡村，许多人凑钱把一人送到毛里塔尼亚或塞内加尔，再搭船去西班牙。如果这人成功了，所汇回的汇款就可养活好几家人。不过，如果没有成功，这些人则因所造成的损失而愧对邻里家人，也就不可能再回归故里。因此，数以千计的人滞留在毛里塔尼亚或塞内加尔，直到他们有可能东山再起。

60. 尽管 2005 年在休达和梅利利亚发生了悲惨事件，2006 年仍有成千上万非洲人继续逃难并进入欧洲沿岸。2006 年，西班牙当局至少拘留了 28,000 人，这些人乘坐极其拥挤的敞篷渔船，历尽艰险抵达了加那利群岛，而去年至少有 16,000 人抵达蓝佩杜萨岛。⁶¹ 无人知道还有多少人在跋涉途中死去，但不断有尸体冲上海滩或有渔民的渔网捕捞到尸体。⁶² 许多人抵达终点时健康状况恶劣，虚弱得无法行走或站立，并处于长期营养不足状态。但大多数人依然被拘留和关押在受理或拘留中心，然后被强制遣返回国。欧洲人的反应日益强烈，主张对移民实行控制并对边界进行巡逻。欧洲联盟现已在一个称作“Frontex”的新建机构下组建了快速反应边界

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Conisbee Molly, Simms Andrew, *Environmental Refugees: The Case for Recognition*, 2003.

⁵⁹ Oxfam, “Rigged rules and double standards: trade, globalisation, and the fight against poverty”, 2002.

⁶⁰ Pottier, Johann, “Migration as a hunger-coping strategy: paying attention to gender and historical change”, in Marcussen, H.S., *Institutional Issues in Natural Resources Management*, 1993.

⁶¹ BBC News, 30 November 2006 <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6160633.stm>.

⁶² BBC News, 24 October 2006 http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/talking_point/5404816.stm.

警卫队。Frontex 的第一次 Hera 二级行动动用了西班牙、意大利、芬兰和葡萄牙等国的巡逻艇、飞机和直升飞机，沿毛里塔尼亚、塞内加尔和佛得角边界一带执行任务，以拦截船只并迫使其立即返回海岸。⁶³

61. 把移民作为军队和警方一大问题来处理的不仅仅是欧洲各国政府。成千上万墨西哥人和其他拉丁美洲人也在试图越过边界进入美国。在 2005 至 2006 年期间有数万人因试图非法越境而被逮捕之后，布什总统签署了《安全围墙法案》，其中计划修建一道长 1,125 公里的围墙，以防止非法越境。⁶⁴ 澳大利亚也因紧缩移民和庇护政策而招致批评。⁶⁵

B. 承认饥饿难民的需要

62. 1951 年关于难民地位的公约规定，难民的权利应得到合法保护。为保护逃离共产主义国家的人而在第二次世界大战之后拟订的国际难民法，其目标是保护有充分理由惧怕遭迫害者，这种迫害被视为对其公民权利和政治权利的严重侵犯。区域一级、尤其是非洲和拉丁美洲的法律发展，已扩大了这一概念的范围，保护对象为逃避普遍暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或其他严重搅乱公共秩序的情势的一类人。在过去 50 年里，许多国家也将 1951 年公约适用于其他寻求庇护者，比如“出于人道主义原因应当给予庇护的人”（欧洲委员会部长委员会《领土庇护宣言》，1977 年）。难民署实际上大大扩大了其所关注的人员类别，以帮助和保护现今国内流离失所者、无国籍人士或寻求庇护者。⁶⁶ 然而，侵犯经济、社会、文化权利，包括侵犯免于饥饿的权利行为，却从未真正予以考虑过。

63. 特别报告员强调至关重要的一点：不应当把饥饿难民与其他类别的所谓“经济难民”混为一谈。经济难民可以是谋求通过移民另一国家提高生活品质的人。这样的移民是自愿的。饥饿难民移民则不是自愿的。他是被迫逃离。饥饿直接威胁到他的生命及其家人的生命。他别无选择。尤其是当整个国家或整个地区遭受饥荒

⁶³ BBC News, 10 September 2006 <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/5331896.stm>.

⁶⁴ BBC News, 27 October 2006 <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/6090060.stm>.

⁶⁵ Human Rights Watch <http://hrw.org/english/docs/2006/08/11/austral3964.htm>.

⁶⁶ See note 47 above.

时(例如, 2005 年发生在撒哈拉以南非洲荒漠草原地区的大饥荒), 饥饿难民没有其他任何选择, 只有逃难穿越国际边界。

64. 人人享有食物权和免于饥饿的基本权利。《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条以及其他许多国际文书都确认了这些权利, 不受任何领土或管辖范围限制。特别报告员在其以前的报告中已多次提出(见 E/CN.4/2006/44), 不受领土或管辖范围限制的法律后果是: 国家有义务尊重、保护和实现在其管辖范围内或生活在其他国家的所有人的食物权。在这一特殊背景下, 这就意指政府负有帮助饥饿难民的法律义务, 不管其原籍国或身份如何。

65. 然而, 目前大多数政府都将为免遭饥饿穿越国际边境视为非法行为。特别报告员认为这一态度是人类的耻辱。对于那些逃荒的饥民, 最适当的反应就是承认他们有权寻求庇护, 寻求获得临时避难保护, 最终则承认他们是难民, 有权获得国际保护。拘留逃荒的饥民, 然后将他们强行遣返, 回到使其继续遭受饥饿和长期营养不良痛苦的领土, 这样做是没有道理的。人权事务高级专员办事处曾正确地指出, “因饥饿可能死亡者与可能因所持政治信仰被任意处决者并没有什么区别”。⁶⁷

66. 不驱回原则是国际法一项既定原则。它意指任何人都不得被拒绝接受、被送回或引渡到其生命、人身安全或自由有可能受到威胁的领土。因此, 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员曼弗雷德·诺瓦克敦促各国政府“严格遵守不驱回原则, 并且不驱逐任何人到他们的人权可能遭到侵犯的边境或领土, 不论他们是否已正式被认定为难民”(A/60/316, 第 52 段)。

67. 现今这一保护范围必须扩大, 以保护饥饿难民, 承认他们至少(但不是立即)有权寻求庇护, 有权获得临时难民保护。从长远来看, 在确定难民身份时, 考虑到最严重侵犯经济和社会权利行为包括侵犯食物权行为是十分重要的。为此, 各国应当考虑有无可能扩大对难民的定义范围, 要么修订现有国际文书, 要么通过新的文书, 以保护所有难民, 无论是逃避严重侵犯公民权利和政治权利行为者, 还是逃避严重侵犯经济、社会和文化权利者。

⁶⁷ OHCHR, Fact Sheet 20, *Human Rights and Refugees*.

五、结论和建议

68. 消除饥饿现象和侵犯食物人权行为，是当今摆在各国政府面前最紧迫的优先事项。在我们这个比以往都富足的世界里，让儿童、妇女和男人再遭受饥饿和饥谨痛苦，是令人无法接受的。饥饿以及人们缺乏获得能够养活自己所需的适当生产资源的机会，这一状况将会继续造成冲突，并迫使儿童辍学从事强迫劳动，包括被征召入伍。饥饿也将继续迫使人们逃离自己国家。正确的解决办法并不是将那些遭受饥饿痛苦者作为罪犯来处理，而是立即采取行动，尊重、保护和实现每个人的食物权。

69. 特别报告员提出以下建议：

- (a) 各国政府应当以巴西、危地马拉、印度、南非、委内瑞拉和玻利维亚最近的例子为榜样，在国家一级执行食物权。特别报告员鼓励各国政府通过适当的法律框架，确保人人享有食物权，包括尤其是最易受伤害者。这应当包括明确界定食物权以及政府无歧视地尊重、保护和实现食物权的义务，以及确立强有力的、独立和得到充分资助的监督机制；
- (b) 各国政府应当立即采取步骤，消除儿童饥饿现象。这应当包括制订有关方案，解决粮食安全和适当生计以及营养安全、尤其是维生素 A、铁和碘缺乏症等问题，并促进母乳喂养。应当普及学校午餐，确保为所有儿童提供适当营养。应当为仍然没有上学机会的 1.4 亿 12 岁以下儿童制订特别方案；
- (c) 各国政府和国际组织必须按照国际人道主义法保证安全通道，必须确保救济援助满足冲突和自然灾害等紧急情况下家庭及儿童对食物和营养的特殊需要；
- (d) 所有政府和非政府武装部队必须停止征募儿童作战或承担其他职责，并解除仍在服役的儿童兵役，同时必须采取措施避免征募因饥饿被迫征召入伍的儿童兵；
- (e) 各国政府和国际机构均应从根源上处理移民和武装冲突问题，包括在人民别无选择，只有逃离自己国家或者儿童被迫征召入伍以便为自己及其家人获取食物的国家中实现食物权；

- (f) 国家应当不驱逐因饥饿以及侵犯食物权行为而逃离自己国家的人。国家应当对因与严重侵犯经济和社会权利行为、包括侵犯食物权行为有关的原因被迫逃离者提供法律保护，其方式既可是修订现有难民保护国际文书，也可通过新的有关文书；
- (g) 各国政府有责任尊重食物权。《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条和经济、社会、文化权利委员会第 12 号一般性意见规定了所有会员国的一项治外法权义务，即尊重所有人的食物权，无论其公民身份如何。这一职责必须包括不驱回原则，适用于如果被驱逐将有生命危险者。各国政府应当不把人驱逐、送回或引渡到确有理由认为在那里他/她将很可能遭受饥饿、长期营养不足或侵犯食物权行为之痛苦的另一个国家。各国政府应当承认饥饿难民有权寻求庇护以及有权在饥谨期间获得临时庇护。

-- -- -- -- --