



第六十二届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权

秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递食物权问题特别报告员让·齐格勒根据大会第 61/163 号决议编写的临时报告。

* A/62/150。

** 本报告迟交是为了纳入尽可能多的最新资料。



食物权特别报告员的报告

摘要

食物权问题特别报告员严重关切地向大会报告，全球饥饿程度仍在上升。饥饿人口已增加到 8.54 亿，而且自 1996 年以来一直在年年增加。尽管各国政府在 1996 年第一次世界粮食首脑会议上、继而又在 2000 年千年首脑会议上作出了承诺，但在减少饥饿方面进展甚微。每年仍有超过 600 万未满五岁的儿童死于饥饿及与饥饿相关的原因。这是令人无法接受的。所有人都有权过上免受饥饿之苦的、有尊严的生活。享有适足食物的权利是一种人权。

在本报告中，特别报告员提请大会注意各国政府在消除饥饿方面的积极举措和食物权方面特别令人关注的形势。特别报告员还提请大会注意两个新出现的问题：一个问题是生物燃料（或农转燃料）可能会对食物权造成的严重负面影响。第二个问题是急需加强保护那些逃离本国饥饿与饥荒、在试图越境进入发达国家时又遭到各种人权侵犯行为的人。

特别报告员严重关注生物燃料将会随之造成的饥饿问题。突如其来而又考虑欠周的将粮食——例如玉米、小麦、甘蔗和棕榈油——转化为燃料的热潮，必然会导致灾难。它极有可能造成粮食与燃料之间的争斗，使发展中国家的贫穷饥饿人口面对迅速上涨的食物、土地和水的价格，走投无路，任其摆布。如果采用农工业手段将粮食转化为燃料，很可能造成失业和侵犯食物权现象，除非采取具体措施确保生物燃料有助于小型农户式耕种的发展。生物燃料不应使用粮食作物，而应使用非粮食植物和农业废物来生产，以减少对粮食、土地和水资源的争夺。

特别报告员还严重关切众多逃离本国饥饿与饥荒的移民所遭受的虐待，他们因为试图越境进入发达国家而受到几乎如同罪犯的待遇。特别报告员提请大会注意，每年有数以万计的人们冒着生命危险逃离饥饿，而他们不断地被遣返本国，哪怕他们会再度陷入饥馑的危险之中。加强国际保护机制已迫在眉睫，因为只有这样，各国政府才会认真履行尊重、保护和实现全人类食物权的义务。

报告最后向各国政府提出了一系列关于实现食物权的建议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-11	4
二. 食物权方面的最新进展	12-18	5
A. 积极的发展	12-15	5
B. 令人特别关注的情况	16-18	6
三. 生物燃料对食物权的影响	19-44	7
A. 农业燃料	27-31	9
B. 生物燃料对食物权的影响	32-42	11
C. 在生产生物燃料过程中保护食物权	43-44	13
四. 保护人民远离饥饿	45-63	14
五. 结论和建议	64	20

一. 引言

1. 食物权问题特别报告员根据大会 61/163 号决议的要求，谨向大会递交第七次报告。

2. 特别报告员义愤地报告全球饥饿仍在恶化的状况。根据联合国粮食及农业组织（粮农组织）最近关于“2006 年世界粮食不安全状况”的报告，尽管各国政府在 1996 年第一次世界粮食首脑会议及后来在 2000 年的千年首脑会议上都作出了承诺，但在减少饥饿方面进展甚微。1996 年营养不良的人口人数估计有约 8 亿；而粮农组织最近的估计显示，目前约有 8.54 亿人口每天食不果腹。每年仍有 600 万以上未满五岁的儿童死于与饥饿有关的疾病。

3. 这是令人无法接受的。在这个空前富足的世界，却又有空前之多的人口处于营养不良和饥饿状态。全世界能够生产足以养活两倍全球人口的粮食，却有数以百万计的人们饥肠辘辘地度过每一天。数百万儿童每天生活在食物不足、宏量营养素和微量营养素缺乏的状态，身体发育和智力发展都受到了阻碍。

4. 在这个财富四溢的世界，饥饿并非不可避免，饥饿现象是违反人权的。食物权是一种人权，它保证所有人都有权过上免于饥饿的、有尊严的生活。特别报告员将食物权定义为：

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. 在去年的工作中，特别报告员继续在各国政府、联合国机构及世界各地非政府组织中推动食物权。这包括访问有关国家。2007 年 4 月 29 日至 5 月 6 日，特别报告员访问了玻利维亚，并在 2007 年 6 月举行的人权理事会第五届会议上提交了初步说明（A/HRC/4/30/Add.2）。2007 年上半年，特别报告员还收到了马达加斯加和古巴的访问邀请，并希望在今年年底以前进行访问。

6. 作为其任务的一部分，特别报告员还必须接收和反馈实现食物权问题方方面面的信息。因此，在报告所述期间，特别报告员向各国政府发送了 63 封信函，要求对方就他所收到的关于违反食物权的具体指控提供进一步的信息。关于 2006 年发送的所有信函的报告（A/HRC/4/30/Add.1）已向人权理事会递交。关于 2007 年发送的所有信函的报告，将作为特别报告员下一次报告的附件向理事会递交。

7. 特别报告员还继续与各国政府和议会密切合作推动食物权。2006 年 7 月 14 日，他出席了在罗马举行的“粮食不安全与食物权问题”国际会议，这次会议是

由佛罗伦萨大学和 Unidea-Unicredit 基金会共同举办、由罗马市长 Walter Veltroni 主持的。

8. 他还继续与联合国各机构、特别是世界粮食计划署（粮食署）和粮农组织密切合作。在纪念联合国发布《世界人权宣言》六十周年的前夕，食物权将成为 2007 年 10 月 16 日世界粮食日的纪念专题，特别报告员对此表示欢迎。目前有 150 多个国家正在计划推进食物权的活动。

9. 为了保护儿童的粮食权，特别报告员一直注视联合国营养问题常设委员会在营养不良问题上的工作，以及肥胖问题、尤其是儿童肥胖及相关问题上的工作。¹ 他特别关注对营养不良和肥胖这两种状况均有直接促成作用的公司营销和公司游说行为。他认为，各国政府和民间社会应该建立论坛，讨论和采用各种有益于保护食物权的标准，尽一切努力制止愈演愈烈的行业游说。

10. 同时，特别报告员还继续与参与人权和发展的社会运动和非政府组织合作。在 2007 年 6 月 28 日至 30 日于日内瓦举行的题为“发展的平台：2015 年倒计时”的民间社会发展论坛上，特别报告员发表了关于“消灭贫穷与饥饿”的主题演讲。这个论坛是在 2007 年 7 月 2 日至 4 日经社理事会年度部长级审查的前夕举行的，此次审查的重点是评估为消灭贫穷与饥饿、实现千年发展目标 1 所作的各种努力。特别报告员还继续注视了世界各地非政府组织推进尊重食物权的重要工作。

11. 特别报告员还在食物权有关问题上继续与学术界密切协作。2006 年 11 月，他的工作队参加了在巴塞罗那举行的“消除赤贫斗争中的人权”讨论会，这次讨论会由巴塞罗那大学“Fundación la Caixa”和国际研究中心举办。

二. 食物权方面的最新进展

A. 积极的发展

非洲之角

12. 特别报告员一直密切跟踪非洲之角频发的饥饿危机。他欢迎非洲六国和联合国的倡议，制订一个路线图以处理该区域各地饥饿加剧的根源。² 非洲之角粮食匮乏的多种起因，将通过在那里改善人权和加强保护人民食物权的各种倡议来处理。³ 特别报告员呼吁所有有关行动者开始在该区域现有丰富经验的基础上迅速执行这个路线图。

¹ 营养问题常设委员会在 2007 年 2 月 26 日至 3 月 1 日举行的第三十四届会议上敦促特别报告员述及有关营养不良造成的双重负担的问题。

² 综合区域信息网，“各国政府和联合国就路线图达成协议”，2007 年 6 月 26 日。

³ 非洲之角粮食安全问题的协商，“为多国协商讨论提供的国家报告执行摘要，肯尼亚内罗毕，2007 年 6 月 25 日和 26 日”。

玻利维亚

13. 在 2007 年 4 月 29 日至 5 月 6 日正式访问玻利维亚期间，特别报告员观察到实现食物权方面的重大积极发展。政府正在采取行动处理营养不良问题。所有玻利维亚儿童的四分之一，大多数是土著儿童严重营养不良。政府的《零营养不良方案》可以成为世界其他国家的榜样。对开采玻利维亚石油和天然气储存增税所得的资源，将直接用于《零营养不良方案》。目前还在拟订新的方案，重点是小型农业投资、农业改革、消除对抵押劳工的永久性奴役以及将土地归还土著社区。

秘鲁

14. 特别报告员欢迎一项重要建议，在秘鲁拟订一项关于粮食安全和实现食物权的新法律。这项提案已于 2007 年 6 月 15 日提交秘鲁国会。鉴于四分之一的秘鲁幼儿长期营养不良，这项法律将为政府的粮食安全政策制定规范依据，说明在落实食物权方面的角色和责任，并加强政府对履行食物权义务的问责制。

拉丁美洲和加勒比

15. 总的来说，特别报告员欢迎拉丁美洲和加勒比区域的动态，特别是采取区域倡议，根据“*Iniciativa America Latina y Caribe sin Hambre*”，消除饥饿并保障粮食安全。这项倡议使在各阶层人人享有适当食物权成为该区域的一个关键优先事项。

B. 令人特别关注的情况

南部非洲

16. 特别报告员对目前正在威胁南部非洲各地数百万人民生命的粮食危机深感关切。在莱索托，由于 30 年来最严重的旱灾，该国 190 万人口中的 40 多万人面临粮食短缺，为满足基本的粮食需要而挣扎。结果政府已经宣布紧急状态，并呼吁国际社会援助。⁴ 对于大多数人每天生活费不到两美元的人口，昂贵的玉米价格使许多家庭难以应付。⁵ 在斯威士兰，在持续干旱和高温引发了有史以来最坏的玉米收成之后，三分之一的人口没有粮食。这使玉米价格暴涨，食物供应减少，影响及人民，特别是每天生活费不到一美元的最穷的人获取食物的机会。⁶ 在津巴布韦，由于降雨量少造成的广泛作物欠收，经济危机恶化了，极大地限制最穷的人获取食物的机会。最新的粮农组织/粮食计划署评估确认，到 2007 年 9 月，将有约 210 万人需要粮食援助，这个数字到 2008 年初会翻一番。

⁴ 综合区域信息网，“莱索托：渴望援助”，2007 年 7 月 18 日。

⁵ 粮农组织和粮食计划署，“特别报告：访问莱索托的庄稼和食物供应评估团”，2007 年 6 月 12 日。

⁶ “粮农组织/粮食计划署救济网，访问斯威士兰的庄稼和食物供应评估团”，2007 年 5 月 23 日。

17. 特别报告员感到特别关切的是，资金短缺正迫使粮食计划署削减在整个区域的作业。在赞比亚，粮食计划署可能削减对 50 万名弱势儿童、寡妇、孤儿和艾滋病毒/艾滋病患者的粮食援助。⁷ 在纳米比亚，粮食计划署于 2007 年 1 月切断了 9 万名孤儿和弱势儿童的口粮，在实现儿童食物权对儿童健康发育至关重要的年龄，危及他们获取足够食物的机会。⁸

非洲、加勒比和太平洋国家与欧洲联盟之间的经济伙伴关系协定

18. 特别报告员对欧洲联盟（欧盟）根据与非洲、加勒比和太平洋国家签订的新经济伙伴关系协定正在谈判的新协定条款十分关切。他要提醒所有国家，特别是欧盟成员国紧急注意这些条款对发展中国家贫苦农民的食物权可能产生的影响。他特别关切的是，更大的贸易自由化可能对非洲、加勒比和太平洋国家的农民产生消极影响，尤其鉴于与高度补贴的欧盟生产的不公平竞争。⁹ 在这些国家，多达 80% 的人口可以从事农业，不公平竞争会在其他就业选择很少的情况下，迫使数百万非洲、加勒比和太平洋人民放弃农业。此外，新的经济伙伴关系协定有可能导致非洲、加勒比和太平洋各国政府丧失大量收入。这些国家大多严重依赖进口税来增加政府收入。¹⁰ 例如，世界银行估计，在撒哈拉以南非洲，关税收入平均占政府收入的 7% 到 10%。取消对欧盟进口的关税将大大降低关税收入，迫使这些国家不得不减少财政开支，从而使社会方案处于危险之中，并影响各国政府履行经济、社会和文化权利，包括食物权的义务的能力。

三. 生物燃料对食物权的影响

19. 根据人权事务委员会界定的任务，特别报告员负责查明“世界范围内与食物权有关的新问题”（第 2000/10 号决议，第 10(c) 段）。

20. 本节初步审查有可能威胁实现食物权的一个新问题——加快生产“生物燃料”，或发展中国家的许多环境和社会组织称作“农业燃料”的全球计划。¹¹ 在人权理事会 2007 年 6 月的会议上与各国政府进行对话时，特别报告员被要求紧

⁷ 联合国新闻，“资金严重短缺威胁着 50 万津巴布韦人的联合国粮食生命线”，2007 年 2 月 27 日。

⁸ 综合区域信息网，“纳米比亚：粮食计划署削减孤儿口粮”，2007 年 1 月 12 日。

⁹ 例如见 Fédération internationale des ligues des droits de l'homme，立场文件，“经济伙伴关系协定与人权”，2007 年 6 月。

¹⁰ 牛津救济会简报，“不平等伙伴：欧盟-非加太经济伙伴关系协定如何会损害世界上许多最穷国家的经济前景”，2006 年 9 月。

¹¹ 见下文第 24 段，另见 E. Holt-Giménez “生物燃料神话”，国际先驱论坛报，2007 年 7 月 10 日。

急研究农业燃料对实现食物权的影响。特别报告员还收到非政府组织的多次呼吁，在其报告中审查这些新燃料对饥饿和粮食安全的影响。

21. 急于将粮食作物——玉米、小麦、糖、棕榈油——变成汽车燃料，而不首先研究对全球饥饿的影响必然会导致灾难。据估计，要用生物燃料灌满一辆汽车的油箱（约 50 升），将需要约 200 公斤玉米——够一人食用一年。¹²

22. 世界粮食计划署新任执行主任乔塞特·希兰列举了该组织的新障碍，包括气候变化，商品价格飞涨（部分原因是中国和印度等大国的快速增长），商品成本以及生物燃料需求上升，这些因素又都在推动全球谷物价格上扬。¹³

23. 古巴共和国国务委员会主席菲德尔·卡斯特罗·鲁斯曾警告说，“将粮食变成燃料是邪恶的想法”。¹⁴ 地球政策研究所Lester Brown在 2006 年 6 月向美国参议院作简报时说，“现在拥有汽车的 8 亿人和世界上 20 亿最贫穷的人可能要直接竞争粮食。”¹⁵ 越来越不相信生产农业燃料对二氧化碳排放量具有积极的净影响的非政府组织，开始呼吁全球暂停扩大生产农业燃料，直到可以充分研究潜在的社会、环境和人权影响，可以实施适当的监管结构来预防或减轻任何消极影响。¹⁶

24. 对农业燃料的突然兴趣大增可以从西方各国大规模增加投资以及制定雄心勃勃的可再生能源指标中看出来。欧洲联盟现在要求，农业燃料到 2010 年提供成员国运输力的 5.75%，到 2020 年提供 10%。¹⁷ 美国已经制定指标，将用于能源的农业燃料增加到每年 350 亿加仑。美国总统乔治·布什和巴西总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·德席尔瓦于 2007 年 3 月签署了一项协定，承诺两国增加乙醇产量。但为什么突然大肆宣传农业燃料？一个答案是，各国政府终于醒悟，必须在全球升温和气候变化方面做些事情。另一个答案是，在当前的反恐斗争中，各国政府看到有必要出于战略原因减少对石油的依赖。在 2007 年国情咨文中，布什总统明确说明了这项目标：“美国能源供应多样化符合我国的重要利益……让我们在做工作的基础上发展，在今后十年中将美国的石油使用率减少 20%。如果我们这样做，我们将会将进口总量减少相当于我们目前从中东进口的全部石油的四分之三。”¹⁸ 美洲开发银行委托编写的一份新报告，即“美

¹² G. Gendron, 加拿大电台, 2007 年 8 月 12 日。

¹³ 联合国特别报道, 2007 年 7 月, *Invité du mois*, “让我们使饥饿成为历史”。

¹⁴ 菲德尔·卡斯特罗·鲁斯, 《格拉玛报》, 2007 年 3 月 27 日。

¹⁵ Daniel Howden, “为世界粮食而战”中援引, 《独立》, 2007 年 6 月 23 日。

¹⁶ 见 E. Holt-Giménez “生物燃料神话”, 国际先驱论坛报, 2007 年 7 月 10 日。

¹⁷ 第 2003/30/EC 号指令 “推动生物燃料和其他可再生燃料用于运输”。

¹⁸ 在美国国会的讲话, 2007 年 1 月 23 日。

洲绿色能源蓝图”的作者Garten Rothkopf指出，拉丁美洲将是新的中东：“拉丁美洲将是生物能源波斯湾，不过拉丁美洲当然是稳定得多的能源来源。”¹⁹ 另一个原因是来自农工业利益集团的压力，它们将得益于农业燃料生产的快速扩大。随着石油价格的上升，对替代能源，即生物燃料“绿色金子”进行投资变得更加可行。

25. 在本节中，特别报告员互换使用了“农业燃料”一词和更常用的措词“生物燃料”。使用“农业燃料”一词凸显农工业垄断集团的利益将如何凌驾于世界上贫穷和饥饿的人，特别是发展中国家贫穷和饥饿的人的利益之上。正如粮食第一组织E. Holt-Giménez所指出的，“生物燃料”绿色和纯净形象的神话被用来“模糊土地、人民的资源和食物之间的政治经济关系，无助于我们理解我们的粮食和燃料系统的工业变革的深远影响。”²⁰

26. 如果没有自觉的努力来确保生物燃料生产不带来更大饥饿，那么贫穷和饥饿的人将成为这些新燃料的受害者。

A. 农业燃料

27. 农业燃料的两大类是生物乙醇和生物柴油。这两类都是用各种粮食作物生产的。生物乙醇产自甜味和淀粉类作物。这些作物发酵后可以产生酒精——主要是甘蔗和玉米，也用甜菜、土豆、小麦甚至木薯（许多非洲国家的主食）。生物柴油是通过植物油与甲醇发生反应产生的。²¹ 所用的油大多来自大豆、棕榈或菜籽，也来自花生、椰子和其他许多富油植物。P. Garde在关于塞内加尔生物燃料的研究报告中指出，大多数用于农业燃料的植物是粮食产品，构成包括非洲在内的世界最穷区域的数百万人民的基本主食。这些地方的粮食安全已经处于严重危险之中。²²

28. 这些粮食作物可直接转变成能源，可用作汽车和其他运输工具的燃料。多达 10%的生物乙醇可以与正常汽油混合，驱动任何汽车。有特别发动机的汽车还可以使用 100%生物乙醇，虽然迄今为止巴西是唯一在这种汽车方面取得了很大进展的国家。生物柴油还可以与标准柴油直接混合，用于标准柴油发动机汽车。在汽油和柴油中添加 5%到 10%的生物燃料，完全可以替代石油公司通常为改善燃烧而添加的添加剂。因此，目前的预告表明，生物燃料在 2010

¹⁹ Marcela Sanchez, “拉丁美洲——生物燃料的‘波斯湾’？”中援引，华盛顿邮报，2007年2月23日。

²⁰ E. Holt-Giménez, “生物燃料神话”，国际先驱论坛报，2007年7月10日。

²¹ 见 Leo Peskett, Rachel Slater 和他人, “生物燃料，农业和减少贫穷”，载于《自然资源视角》第 107 期，海外发展机构，2007年6月。

²² P. Garde, Les biocarburants au Sénégal comme outil de développement: oasis ou mirage, 2007年。

年将不到运输燃料使用总量的 5%。全球补贴倡议研究主任 Ronald Steenblik 认为，“由于大多数液体生物燃料将与汽油或石油柴油混合使用，生物燃料在一段时间内将是石油为基础的运输燃料的辅助物，而不是这些燃料的主要竞争者。”²³ 这意味着，迄今为止，石油公司没有感到转向农业燃料的威胁。相反，石油、粮食、汽车和生物技术的全球垄断公司正在争先恐后地巩固伙伴关系：阿丹米公司（ADM）与孟山都公司，雪佛龙公司与大众汽车公司，英国石油公司和杜邦公司与丰田公司。²⁴

29. 全球农业燃料生产目前由一个大陆（美洲）和一种燃料（生物乙醇）占主导地位。生物乙醇主要是用玉米（美国）或甘蔗（巴西）生产的。²⁵ 美国在过去五年中使生物乙醇生产翻了一番，现已赶上巴西成为主要生产国。巴西在 2006 年生产了 1 200 多万吨乙醇，主要用于国内市场。巴西打算到 2025 年成为全球市场的主要生产国。²⁶ 相反，欧洲 350 万吨乙醇的生产仍然相对较少。不过，欧洲利用主要从印度和马来西亚进口菜籽油和棕榈油，在生物柴油生产方面占据主导地位，尽管生物柴油产量仍是乙醇产量的十分之一。²⁷ 除了巴西外，只有少数发展中国家生产大量农业燃料，但中国、哥伦比亚、印度和泰国已经开始生产。到目前为止，生产集中于“第一代”农业燃料中的粮食作物。称作“第二代”的纤维素燃料的生产和投资都很少。这种燃料可以用非粮食作物和农业废料（例如，用小麦的纤维性秸秆）来生产。

30. 全球农业燃料消费量较低，但根据欧洲联盟、美国和拉丁美洲指定的指标将迅速上升。欧洲联盟已经指定指标，要求到 2020 年农业燃料提供多达 10% 的运输燃料。¹⁷ 美国也制定了指标，增加农业燃料的使用。但是，这些指标和目标都无法通过工业化国家内的农业来实现。据估计，欧洲必须将 70% 的可耕地用于农业燃料生产才能实现这些目标，而美国则必须将其整个玉米和大众生产转变成乙醇和生物柴油。

31. 因此，北方工业化国家对南半球各国满足这些需要的生产十分感兴趣。²⁸ 据粮食第一国际信息和行动网称，美国和欧洲联盟十分依赖来自拉丁美洲的大豆、甘蔗和棕榈树进口，来自一些非洲国家，如尼日利亚、喀麦隆、象牙海岸和加纳的棕榈油，并依赖主要棕榈油生产国的亚洲国家，包括印度、印度尼西亚和马来

²³ www.globalsubsidies.org/article.php3?id_article=6。

²⁴ E. Holt-Giménez, 2007 年。

²⁵ Institut nationale de la recherche agronomique。

²⁶ Georges Dupuy, 《快报》，2007 年 4 月 19 日，“La nouvelle bataille des champs”。

²⁷ 联合国贸易和发展会议（贸发会议），“发展中国家在生产生物燃料方面的挑战与机会”（UNCTAD/DITC/COM/2006/15），2006 年 11 月 27 日。

²⁸ “Biocarburants: L'arnaque”，第 864 号 Courrier international。

36. 已有报告指出，过去一年内全球玉米价格已翻一番。³² 大量可食玉米品种已被工业玉米所取代。令人严重关切的是，美国生产量超过世界谷物进口的三分之二，将玉米转入乙醇蒸馏将对全球价格和供应量，包括粮食援助，产生巨大影响。2007年1月墨西哥玉米粉圆饼价格上升了400%以上，随后于2007年2月面临粮食暴乱，对基本主食玉米粉圆饼占家庭开支45%的最贫穷者产生严重影响。³³ 虽然墨西哥传统上是一个玉米净额输出国，但由于所谓的“自由贸易”协定，它已变成一个净输入国，由于来自美国的补贴玉米出口倾销，墨西哥的产品失去市场，墨西哥开放市场面临不合理的竞争。所有基本主食净输入国的发展中国家因而面临严重风险。

37. 尽管粮食价格上涨理论上对发展中国家千百万务农者有利，但情况未必如此。许多农耕家庭是主食的净购买者，因为他们没有足够的土地自给自足，因此将受消费者价格上涨的影响。此外，农民在农场所获价格往往因剥削而低微，特别是偏远地区的农民，他们对销售其作物的对象选择不多，往往由于中间人的贪婪而无法反映全球价格。要使提高农业生产惠及农民，就必须建立各种机制，例如合作社和非剥削生产计划，以确保惠及最贫穷者。

加剧对土地和森林的竞争，以及强迫驱逐

38. 粮食作物价格急剧上升将加剧对土地和其他自然资源，包括森林保护地的竞争。这将使农民和森林居民土著社区与广大的农业综合企业公司及已经购买大片土地或强迫农民离开其土地的许多投资者互相对立。比利时人权组织普遍人权社已将哥伦比亚棕榈油种植园强迫驱逐和批拨土地及其他违反人权的情况正式记录在案，并指定沿生产链的所有行为者负有责任。³⁴ 强迫驱逐显然违背尊重和保护人们现有获取粮食的义务，参与生产生物燃料的所有公司都应避免共犯这一违反行为。

39. 最近在拉丁美洲扩大大豆生产，助长在亚马孙流域大片土地上砍伐森林，导致强迫驱逐许多农民和土著人民离开其土地，必须就此吸取经验教训。非政府组织国际粮食第一信息和行动网记录农工业公司、大规模土地拥有者和安保部队在巴西、哥伦比亚、阿根廷、巴拉圭和印度尼西亚强迫驱逐方面的共犯行为。在一些情况下，农业综合企业公司怂恿农民出售其土地，在其他情况下，公司在没有通知已在那里居住数十年的社区的情况下占领土地。在巴拉圭，有些地方所耕种的大豆自1990年代以来已超过一倍（主要是在Itapúa, Alto, Paraná和Canindeyú等区域），许多土著社区并不拥有土地权而且被强迫驱逐。在Tetaguá

³² Daniel Howden, 《独立》刊物内所载“为世界粮食而战”，2007年6月23日。

³³ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6319093.stm>.

³⁴ Fidel Mmgorance, 棕榈油流程：哥伦比亚-比利时/欧洲，从人权角度进行研究。（普遍人权社，2007年）。

Guarani 社区、Primero de marzo 农民营和 María Antonia 社区，房屋、作物和动物被焚烧。估计 1990 年至 2004 年间在巴拉圭出现 350 宗类似个案。在阿根廷、农民和土著家庭被驱逐出他们在 Cordoba、Santiago del Estero、Salta、Mendoza、Misiones、Jujuy 等省的土地。Santiago del Estero 省的村民遭农业综合企业、受雇保护他们的准军事部队和国家监察进行有系统的威胁。在 Chocó 的 Colombian 区域，土著人民和非洲人后裔社区在油棕榈种植公司占领他们的土地后被驱逐出这些土地。印度尼西亚和喀麦隆也记录了类似个案。

就业和工作条件

40. 虽然增加农业燃料产量可以改善就业情况，巴西无地劳动者运动已就该国甘蔗种植园工人面临“奴隶”条件提出抗议。北部 Pernambuco 州无地劳动者运动全国领导层成员 Alexandre Conceicao 警告说“这一政策的社会代价是过度剥削一大群季节性工人，他们为赚取 2.5 雷亚尔(1.28 美元)在危险条件下砍一吨的甘蔗，已导致数百工人死亡。”³⁵ 里约热内卢农村大学农业发展专家 Camila Moreno 警告说，乙醇工业增长将生活带入“过去奴隶劳动甘蔗种植园到现代版本。”³⁶

41. 尽管已承诺生产生物燃料会提供更多的职位，³⁷ 但却存在这样的风险：鉴于与农民竞争土地，生物燃料生产可能导致更大的失业。在巴西，估计用于家庭耕作的 100 公顷土地至少会带来 35 个职位，由于工业耕作甘蔗和油棕榈种植园则只带来 10 个职位，大豆只带来半个职位。³⁸ 如果工业耕作占用以往用于家庭耕作的土地，最后的结果将是减少职位。农业改革增加无土地家庭获取土地的机会也可能只有一半。不过，可以由提供更多就业机会的非工业家庭耕作来产生生物燃料——在巴西，30%的甘蔗产量由 60 000 个小规模生产者生产。

提高价格和缺水

42. 生产生物燃料需要大量的水，将水调离粮食作物生产。至今为止很少进行实质性研究审查生物燃料生产对水源的影响以反映真实环境和社会代价，但这成为 2006 年 8 月在斯德哥尔摩举行的世界水周国际会议的中心问题。提高水的价格将限制最贫穷社区获得水源，因而对食物权产生负面影响。

C. 在生产生物燃料过程中保护食物权

43. 农业燃料的虚假承诺没有劝服人们减少能源消耗，而是提出只要改变燃料，就有助于改善气候。多项研究发现，如果考虑到种植、收割粮食作物并利用高度

³⁵ <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=38051>。

³⁶ 同上。

³⁷ A. J. Ferriera Simoes, “生物燃料将有助于战胜饥饿,” 国际先驱论坛报, 2007 年 8 月 6 日。

³⁸ E. Holt Gimenez, “生物燃料神话”, 国际先驱论坛报, 2007 年 7 月 10 日。

机械化工业生产模式将其加工成为生物燃料的过程仍然需要矿物燃料，那么农业燃料甚至算不上“不含碳”，或者说对二氧化碳的排放贡献良多。假如生产农业燃料会加剧发展中国家的穷人面临的饥饿和水荒，则是不可接受的。

44. 因此，特别报告员呼吁将使用现行方法生产生物燃料的活动暂停五年，在此期间开发新技术，建立管理制度，以免对环境、社会和人权造成负面影响。在暂停期间可以采取多项措施确保生物燃料的生产能够促进和尊重适当食物权。这其中包括：

(a) 宣传降低总体能源消费的必要性，继续关注可提高能源效率的其他各种办法；

(b) 立即行动起来，采用“第二代”技术生产可以减缓食物和燃料之间竞争的生物燃料。可利用农业废料和作物秸秆。正如国际粮食政策研究所指出：“有效利用农业废料，为发展生物能源带来巨大潜力，同时不会过度打乱现有的农业做法和粮食生产，也无需为生产占用更多土地。”³² 可兹利用的常见作物秸秆包括玉米棒子芯、甘蔗渣、稻壳和香蕉叶。通过这种方法，生物燃料的生产可与现有农业形成互补，而不是相互竞争，而且无需将大量粮食以及用于粮食生产的大量土地和水资源转作他用。因为，粮食价格可保持稳定，农民也可从处理农业废料中获利，使得消费者和生产者双方受益；

(c) 采用技术，利用粮食以外作物，特别是可以在半干旱和干旱地生长的作物。种植产生大粒含油种子的灌木 *Jatropha Curcas*（麻疯树）似乎是好办法。因为这种灌木可以在通常不适合粮食作物的干旱地上生长。人们认为非洲的干旱地有一半以上适合种植 *Jatropha*，而种植这种植物不但产生生物燃料，还可以为非洲农民提供生计，提高土壤生产力并扭转土地退化和荒漠化。

(d) 确保生物燃料的生产以家庭农业为基础，而不采用工业模式，以确保增加就业和农村发展能够为贫困农民提供更多机会，而不加剧竞争。与将土地集中用于高度机械化的大片土地和种植园相比，将为大型加工企业种植农作物的小农组织起来，成立合作社，可以创造更多就业机会。正如援助行动社指出：“在涉及小农的一系列适当政策的配合下，生物燃料甚至可以作为消除饥饿和贫困的重要工具。”³⁹

四. 保护人民远离饥饿

45. 在世界很多地区，特别是非洲，饥荒、赤贫和长期饥饿迫使人们背井离乡，甚至远出国门。例如，每年都有数以万计的非洲青年远走异国，冒着生命危险试图进入欧洲。然而在国际社会看来，饥饿和对于食物权这项人权的侵犯尚不足以

³⁹ www.actionaid.org/pages.aspx?PageID=34&ItemID=287。

作为人们逃离祖国、到另一国家寻求庇护的充足理由或正当的法律依据。目前，大多数政府都将擅自穿越国境者视为罪犯，即便这些人的目的是逃离饥饿和避免食物权这项人权遭受严重侵犯而造成的致命后果。他们大都遭到拘押，然后被强制遣送回国，哪怕他们被迫回国后会因饥饿和饥荒受到生命威胁。特别报告员认为这种做法是人类的耻辱。人权事务高级专员办事处曾正确地指出：“因饥饿面临死亡者与可能因政治信仰被任意处决者并没有什么区别。”⁴⁰

46. 因此，特别报告员在这一节指出，对于逃离饥饿和避免食物权受到严重侵犯的人，必须提供法律保护。他呼吁制订一份新的法律文书，保护逃离饥饿和避免食物权受到侵犯的人。这份新的文书应规定，承认这些人为“饥饿难民”，至少给予不被驱回的权利，并提供临时保护，保障这些人无须被迫返回因饥饿和饥荒造成生命威胁的国家。各国政府一贯承担着保障食物权的主要责任，但假如民众为活命而逃离祖国，接收国就不应把他们推回危及生命的饥饿处境。特别报告员认为，将移民视为犯罪的做法日益严重，这只能进一步侵犯生命权和食物权。他认为，各国政府必须认识到自己对世界饥饿难民所承担的义务，才能最终切实履行职责，努力消除全球饥饿。这就要求富裕的发达国家认识到，在消除全球饥饿的斗争中，自己不能袖手旁观。

逃离饥饿

47. 数百万人民经常面临饥饿和饥荒，他们的食物权这项人权经常受到其他严重侵犯，这种情况在撒哈拉以南非洲尤其严重。粮农组织指出，2007 年全球有 34 个国家面临粮食危机，其中大部分在撒哈拉以南非洲。⁴¹ 撒哈拉以南非洲的饥饿状况自 1994 年以来每况愈下。⁴² 在 14 个最贫困国家，35% 以上的人每日处于饥饿状态，甚至在没有发生干旱或饥谨的正常时期也是如此。⁴² 饥饿加剧最严重的国家，是 1990 年代以来因冲突造成分裂的国家，包括布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚和塞拉利昂。⁴² 当许多非洲国家利用粮食和饥谨作为战争武器，将矛头指向某些群体或社区时，往往会进一步加深饥饿与冲突之间的这种密切联系。⁴³ 环境退化、荒漠化和全球气候变化正在加剧赤贫与绝望，特别是在非洲萨赫勒地区严重干旱国家（见A/61/306）。据气候变化问题国际专家小组估计，到 2050 年，因与全球气候变化有关的荒漠化和土地退化等环境原因而被迫背井离乡的“环境难民”可能会达到 1.5 亿。⁴³ 发达国家的政策正在进一步加剧这种影响——北方能源消耗是促成全球气候变化的原因之一，由此造成的影响则主要体现在南方。

⁴⁰ 人权事务高级专员办事处，概况介绍第 20 号，人权和难民。

⁴¹ www.fao.org/docrep/009/j9247e/j9247e02.htm。

⁴² 粮农组织，《2006 年世界粮食匮乏状况》。

⁴³ Joanna Macrae, Anthony Zwi, “Food as an Instrument of War in Contemporary African Famines: A Review of the Evidence,” *Disasters*, 16, 第四号, 1991 年。

⁴⁴ 大多数人并不是自愿选择离开，而是被迫逃亡，这种情况在撒哈拉以南非洲尤其严重。他们是名符其实的“饥饿难民”。

48. 逃离饥饿和饥荒的绝大部分人没有跨越国际边界，而是留在国内；他们离开家乡后，通常栖身在发展中国家的特大贫民窟内。⁴⁵ 但为了逃离普遍的饥饿，的确有数百万人越过国际边境，有些人试图进入发达国家，尤以撒哈拉以南的非洲人居多。例如，估计每年约有 200 万人试图非法进入欧洲联盟，其中约有 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。据西班牙政府统计，2005 年有 37 685 名非洲移民到达西班牙海岸。另有 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。⁴⁶ 这些人还试图通过土耳其或埃及进入希腊。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，历尽艰险抵达加那利群岛。⁴⁷ 许多人到达终点时身体状况很糟，虚弱得无法行走或站立，并处于长期营养不良状态。但他们中的大多数人依然被拘留并关押在处理中心或拘留中心，然后被强制遣送回国。

49. 没有人知道到底有几万人在这段旅程中丧命，但经常有尸体被潮水冲上岸，或是卷入渔民的渔网。⁴⁸ 2006 年 12 月 18 日，世界各国媒体报道在一天之内有 100 多名难民在前往西班牙的路上淹死在塞内加尔近海。⁴⁹ 然而没有人为此负责。正如国际红十字会联合会秘书长马尔库·尼斯卡拉指出：“人们完全忽视了这场危机：不仅没有人向这些陷入绝境的人伸出援手，甚至没有任何组织收集统计资料记载这场每天都在发生的悲剧。”⁴⁹

50. 即便能够穿越重重波涛，活着抵达发达国家的海岸，这些人还会面临暴力和人权侵犯，2005 年发生在休达和梅利利亚的令人发指的悲剧就证明了这一点。2005

⁴⁴ Molly Conisbee 和 Andrew Simms, 《Environmental Refugees: The Case for Recognition》, New Eoncion Fournation, 2003 年。

⁴⁵ 境内流离失所者系指被迫或必须离开或逃离家园或长期居住地、且没有跨越国际公认边界的人，主要是由于武装冲突、暴力泛滥局势、人权受到侵犯或者天灾人祸，或者为了避免受到上述情况的影响。境内流离失所者受到人权文书和《关于境内流离失所者问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)的保护。原则 18 重申，境内流离失所者有权获得适当的生活水平，并指出无论情况如何，主管当局应在最低限度内向境内流离失所者平等地提供并确保他们安全获得基本食物和饮用水。

⁴⁶ 《日内瓦论坛报》，2006 年 12 月 14 日。

⁴⁷ 英国广播公司新闻，2006 年 11 月 30 日 (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6160633.stm>)。

⁴⁸ 英国广播公司新闻，2006 年 10 月 24 日，http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/talking_point/5404816.stm。

⁴⁹ 《信使报》，日内瓦，2006 年 12 月 10 日。

年9月28日夜晚，数百人在攀爬将休达与摩洛哥隔开的双重利刃铁丝网，企图进入西班牙领土时，与执法官员发生冲突，至少有五名非洲男子被枪杀。⁵⁰ 2005年10月6日，又有六名男子在摩洛哥一侧边境被枪杀。大赦国际呼吁对上述事件开展独立国际调查，并针对很多人在休达和梅利利亚因西班牙和摩洛哥安全部队的虐待和过度使用武力而受伤的报道进行深入调查。⁵¹ 大赦国际还对从西班牙向摩洛哥驱逐越境者的做法表示严重关切，据无国界医生组织报告，发现有500多人被摩洛哥警方丢弃在摩洛哥与阿尔及利亚边境的沙漠地带，处于缺粮断水境地。⁵¹

51. 非洲饥饿难民的这种悲剧，成为2006年6月21日至24日在马德里召开的世界移民问题社会论坛主要关注的议题，同时也是异常广泛而活跃的非洲民间社会的关注热点，这其中包括2005年1月在巴马科召开的非洲社会论坛和2007年1月在内罗毕召开的世界社会论坛。休达和梅利利亚流血事件特别纪念日的主题是“全球化和非洲移民”（2006年9月29日至10月7日，巴马科）。阿米纳塔·特拉奥雷指出：

25个欧洲国家动用人力、财力和技术资源应对不断涌入的非洲移民，这实际上预示着世界霸权同孤立无援的非洲青年之间展开了一场真正的战争。由于本国进行结构调整，这些非洲城镇与乡村青年被剥夺了获得教育、经济信息、工作和食物的权利。他们是宏观经济决策和选择的牺牲品，本身没有任何过错，但假如他们想要逃离，就会受到追逐、搜捕和羞辱。正是这种被定为犯罪的被迫移徙，引发了2005年发生在休达和梅利利亚的流血事件，造成伤亡和残疾，导致数百人被淹死，他们的尸体被冲上毛利塔尼亚、加那利群岛、兰佩杜萨岛等地的海滩。

52. 面对非洲饥饿难民，欧洲的对策是将移民问题军事化和加强边境巡逻。在名为“Frontex”的新建机构下组建了边防快速反应卫队。Frontex执行的第一次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境一带执勤，拦截船只并迫使其立即返回海岸。⁵² 欧洲各国政府似乎认为可以将移民问题交给军队和警察来解决。饥饿难民在其他地区也受到虐待。数千人为躲避饥荒和粮食短缺，从朝鲜民主主义人民共和国逃出来，穿越边境进入中国，他们往往即刻便被驱逐出境。在越境时被抓住

⁵⁰ 大赦国际，2005年10月3日，AI Index EUR41/011/2005 在 www.amnesty.org。

⁵¹ 人权观察，2005年10月13日 (<http://hrw.org/english/docs/2005/10/13/spain11866.htm>)。

⁵² 英国广播公司新闻，2006年9月10日 (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/5331896.stm>)。

或被中国当局驱逐的朝鲜民主主义人民共和国公民很可能会受到有辱人格的虐待，⁵³ 包括在本国监狱中从事强迫劳动。

保护逃离饥饿者

53. 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（见 E/CN.4/2006/44）。因此，所有国家都有义务尊重、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。各国政府负有法律义务帮助逃离饥饿者，不管其原籍国或身份为何。从引申意义上说，特别报告员认为，这就意味着各国有义务保护逃离饥饿和饥荒者。

54. 但令人悲哀的是，逃离饥饿者没有获得足够的保护，常常面临暴力行为和强迫遣返。国际人权法、人道主义法和难民法的现行法律框架没有提供重要保护，必须认真加强这些法律，以涵盖“饥饿难民”的特殊处境。

55. 大多数逃离饥饿者由于不符合传统和法律意义上的“难民”资格，因此在其他国家被拒绝入境，也得不到保护。根据国际法的规定，各国政府负有法律义务接收寻求庇护者和保护难民，但“难民”的定义有很大的限制。1951年《关于难民地位的公约》是界定何人属于难民、难民的权利以及各国的法律义务的主要法律文件。根据1951年《公约》及其1967年《议定书》的规定，难民的定义是：

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受到迫害而留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。

根据1951年《公约》第三十三条规定的不推回原则，所有获得难民地位者不得被驱逐，或以任何方式被送回到其生命或自由因难民定义中的一项或多项理由而受到威胁的领土边界。

56. 不推回原则是公认的国际法原则。它意指任何人都不得被拒绝接受、被送回或引渡到其生命、人身安全或自由可能受到威胁的领土。据此，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）。

57. 遗憾的是，大多数逃离饥饿者没有获得任何赋予难民地位和不推回权利的保护，即使他们可能遭受的严重侵犯食物权行为形同生命威胁。法律方面出现

⁵³ 见大赦国际，2000年5月4日，<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA170212000?open&of=ENG-PRK>。

了一些事态发展，拓宽了人们对何人符合“难民”资格的认识，但这还存在着局限性。⁵⁴ 一种可能出现的例子是，在某人由于基于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因被直接剥夺食物的情况下，剥夺食物可能等同于对该人的迫害。迫害行为可以包括由于个人的政治见解、宗教或任何其他五种理由采取歧视性食物分配政策，强迫和非法驱离土地，以及不给予食物或严重限制个人谋生能力或为自己或家人获取食物的手段的能力。然而，迄今已获准的案例十分鲜见，也就是说大多数逃离饥饿者没有根据 1951 年《公约》的规定获得难民待遇。

58. 因此，大多数穿越国际边境的逃离饥饿和饥馑者被视为非法“经济移徙者”。根据移徙方面的法律，可以依法接受经济移徙者进入另一国，但这要根据每个国家的移徙政策和标准程序酌处，而且通常以该国的国家利益为依据。任何国家没有接受被界定为“经济移徙者”的法律义务，原因是他们并非被迫离开本国。因此移徙者没有获得与难民相同的保护，也不享有本可使其免遭被迫遣返回本国的不推回权利。

59. 然而，如果说逃离饥饿和饥荒的人就是“经济移徙者”，他们不是被迫离开，而只是选择谋求更好的生活，那么，这就完全没有认识到他们所面临的生命遭受威胁的处境。把逃离饥饿和饥荒的人说成是“自愿”逃离，这是十分荒谬的。特别报告员坚持这一至关重要的观点：不应当把饥饿难民与其他类别的所谓“经济移徙者”混为一谈。“经济移徙者”通过移徙到另一国来谋求更好的生活，他这么做是自愿的。而饥饿难民则不是自愿流动，而是出自“危急”情况。他是被迫逃离。尤其是当整个国家或整个地区遭受饥荒时（例如 2005 年撒哈拉以南非洲的萨赫勒地区发生的饥荒），饥饿难民除穿越国际边境逃离之外别无选择。饥饿对他们的生命及其家人的生命构成直接威胁。他们是出于危急情况逃离，而不是自愿逃离。

60. “危急情况”（*état de nécessité*）是一个完善的概念，在许多国家的普通法和民法中得到承认。例如，法国刑法典（第 122-127 条）规定，如个人的行为是避免对其本人或第三者的威胁或危险所必须采取的，而该行为对于威胁严重性而言是适度的，那么该人可不为其行动承担责任，尽管该行动在正常情况下构成犯罪。在众所周知的“*Dame Ménard*”案⁵⁵中，一位母亲并未因偷窃面包被判刑，

⁵⁴ 非洲和拉丁美洲在法律方面的事态发展扩大了这一概念，以保护那些逃离一般性暴力行为、外国入侵、内部冲突、大规模侵犯人权行为或其他严重扰乱公共秩序的情况。同时，其他区域的一些国家已为不符合 1951 年《公约》规定的难民资格的人建立补充性保护制度。此外，大会也已扩大联合国难民事务高级专员的任务规定，从而既涵盖 1951 年《公约》含义范围内属于难民的人，又涵盖留在原籍国或常住国以外，却因一般性暴力行为或严重扰乱公共秩序事件而受到严重和滥施之生命、人身安全或自由威胁，必须得到国际保护的难民。

⁵⁵ Cour d' Amiens, *Dame Ménard*, 1898 年 4 月 22 日。

因为她的行为出自不能让她的女儿挨饿这一危急情况。加拿大刑法同样允许以情非得已作出辩护。“Perka诉The Queen”案明确阐述了其中的理由：加拿大高等法院在这一案件中申明，“一种宽大而且合乎人性的刑法不得要求民众在紧急状况下严格遵守法律，因为这时正常的人类本能——无论是出于自我保存或利他主义——别无选择地迫使人们不遵守法律。”⁵⁶ 在人们逃离饥饿和饥荒时，穿越国境逃跑不能被视为非法行为。

61. 就饥饿和饥荒而言，难以客观地证明这种危急情况的存在。粮食计划署和粮农组织均定期印发报告，指出正在发生长期食物紧急状况的区域，甚至指明严重和长期营养不良者的人数。基于这一理念，如果认识到难民有权寻求庇护，并有权获得临时庇护的保护，就可以保护难民免遭饥饿。长远来看，在确定难民身份，包括在确定是否存在侵犯食物权行为时，必须考虑到最严重的侵犯经济、社会权利行为。

62. 基于这一理念，特别报告员认为，在客观上可以证明何人是在逃避饥饿和饥荒，而不是出于其他原因。因此，应紧急采取的下一个步骤是，制定新的法律文书，确立“饥饿难民”身份，赋予其不推回权利，这样他们就不会被不人道地递解到正在发生饥荒的国家。报告员认为，不可能对现有国际文书（包括 1951 年关于难民地位的《公约》）作出修订，因此应制订专门文书，保护逃离饥饿和其他侵犯食物权行为的人。

63. 特别报告员敦促各国考虑制定新的法律文书，保护逃离饥饿和侵犯食物权行为的人。根据这一新的法律文书，这些人将被视为“饥饿难民”，至少被赋予不推回权利和临时保护，这样就不会被送回到其生命受到饥饿和饥荒威胁的国家。尽管各国政府始终负有尊重食物权的首要责任，假如人们为了活命而逃离本国，接收国则不应将其送回到有生命威胁的饥饿处境。把饥饿难民视为罪犯并不会让问题消失。在当今世界，在数以百万计的人们日益陷入绝境时，任何国家都无法摆脱饥饿的影响。给予所有逃避饥饿和其他严重侵犯其食物权行为的人们以法律保护，已经是时候了。

五. 结论和建议

64. **特别报告员提出以下结论和建议：**

(a) 饥饿并非无可避免。在达到世界粮食首脑会议目标和千年首脑会议将饥饿人数减半的目标方面缺乏进展，这是不可接受的。各国应立即采取措施，实现所有人获得食物的人权。本报告详细列举了许多国家政府的正面实例，可以从

⁵⁶ 加拿大高等法院（1984），2S. C. R. 232。

吸取经验教训。特别报告员在 2007 年出访期间注意到玻利维亚政府采取的重要举措，这些举措为世界其他国家作出榜样。

(b) 各国应确保其国际政治和经济政策（包括国际贸易协定）不对其他国家的食物权造成不利影响。在这方面，欧洲联盟各国政府必须确保与亚洲、加勒比和太平洋国家签订的经济伙伴关系协定不对这些国家逐步实现食物权造成不良影响，并包括可以对所导致的食物匮乏和饥饿情况采取适当对策的保障机制。所有国际贸易协定谈判应让包括民间社会在内的所有利益攸关方参与。

(c) 各国应在五年内暂时停止一切旨在将食物转化成燃料的生物原料开发举措。这可以赢得时间，就对食物权以及其他社会权利、环境权利和人权可能产生的影响作出影响评估，还可以确保生物燃料不会导致饥饿。

(d) 各国应确保利用非粮食植物、农业废物和作物残根，而不是利用粮食作物生产生物燃料，以避免粮食、水和土地的价格大幅上扬，避免将这些资源用于粮食生产以外的用途。这就必须对生物燃料生产的“第二代”技术进行大规模投资。

(e) 各国应采取适当措施，确保生物燃料生产应以家庭农业为基础，而不是采用农工业方法，从而避免制造饥饿，以不忽略穷人的方式创造就业和促进农业发展。

(f) 各国应加强对由于饥饿或其他严重侵犯其食物权行为而被迫离开家园和土地的人们的国际和国内保护机制。为此，各国应拟定新的国际法律文书，对所有逃离饥饿而且目前未受到国际人权法、人道主义法和难民法保护的人们提供保护。

(g) 各国至少应让那些由于危急情况而逃离饥饿和饥馑的人们享受不推回原则，不将其递解。在有大量理由相信某人将受到饥饿、长期营养不足以及其他严重侵犯食物权行为的危险时，各国政府不应将该人驱逐、送回或引渡到另一国。各国政府应适当承认迫使这些人逃离的紧急状况，并承认他们有权根据不推回原则受到临时保护。

(h) 食物权是一项人权。让人们遭受饥饿、饥荒和饥馑是侵犯人权行为。