



第六十八届会议

临时议程** 项目 69(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

秘书长谨向大会转交食物权问题特别报告员奥利维耶·德许特根据大会第
67/174 号决议提交的临时报告。

* 由于技术原因于 2013 年 9 月 27 日重发。

** A/68/150。



食物权问题特别报告员的临时报告

摘要

本报告扼要概述了方兴未艾的全球争取食物权运动的大致情况，这项运动近十年来重点关注通过适当的法律、政策和制度框架来落实适足食物权的各种实际问题。报告盘点了 1996 年世界粮食首脑会议召开以来取得的重要进展，着重指出了新兴的最佳做法和重要行为者的作用：各国政府、议会、法院、国家人权机构、民间组织和社会运动。越来越多的国家食物权框架法律与基于权利的国家战略结合起来，致力于协调多个部门的工作，强化问责制，便于民间社会以及饥饿和营养不良问题的受影响者能够参与决策和监督成果。与此同时，有关方面正在从权利的角度出发，重新定义社会保护制度，摒弃那种将社会福利视为慈善布施的观念。法院和其他形式的申诉矫正机制，例如社会审计，在促成这项变革的过程中正在起到辅助作用。

一. 导言

1. 作为一项人权的适足食物权，并非新鲜事物。《世界人权宣言》第 25 条承认了适足食物权，此后，《经济、社会、文化权利国际公约》重申了这项权利(第 11 条)，并通过生命权的形式在《公民权利和政治权利国际公约》中得以重申(第 6 条)。¹ 食物权还被写进了其他国际文书，这其中包括：《儿童权利公约》(第 24 条第 2 款(c)项和第 27 条第 3 款)，《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 12 条第 2 款)，以及《残疾人权利公约》(第 25 条(f)项和第 28 条第 1 款)。最后要指出的是，食物权得到了一系列区域文书的承认，例如《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)(1988 年)(第 12 条)，《非洲儿童权利与福利宪章》(1990 年)(第 14 条第 2 款c项)，以及《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(2003 年)(第 15 条)。《非洲人权和人民权利宪章》没有明确提及食物权，但非洲人权和人民权利委员会利用关于如下权利的相关条款来保护食物权：生命权(第 4 条)、健康权(第 16 条)，以及经济、社会和文化发展权(第 22 条)。²

2. 享有适足食物的人权近年来再次受到关注，特别是 1996 年世界粮食首脑会议在《关于世界粮食安全的罗马宣言》中重申这项权利以来。世界粮食首脑会议承诺“澄清适足食物权和人人免于饥饿的基本权利的内容”，³ 经济、社会和文化权利委员会由此通过了关于适足食物权的第 12 号一般性建议(见 E/C.12/1999/5)，此后，各方就《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》(《食物权准则》)进行谈判。2004 年 11 月 23 日，联合国粮食及农业组织(粮农组织)成员国通过了这项准则。

3. 在制订《经济、社会、文化权利国际公约》时，食物权已不仅是一项标志，但尚未超出憧憬的范围。如今，食物权已经成为一项切实可行的工具，各方普遍承认，食物权是决定粮食安全战略能否成功的关键。在 2009 年世界粮食安全首脑会议上，各国元首和政府首脑协商制订了《全球可持续粮食安全罗马五项原则》(世界粮食安全首脑会议，2009 年 2 月)。各国元首和政府首脑重申“人人都有权获得充足的安全营养食物，与在国家粮食安全范畴内逐步实现充足食物权相一致”(第 16 段)，他们承诺“力争为实现粮食安全而采用综合性双轨方法，包括：(a) 立竿见影解决最弱势群体饥饿问题的直接行动；(b) 旨在消除饥饿和贫困根源

¹ 正如人权事务委员会着重指出，生命权要求各国采取一切可行措施来消除营养不良现象(第 6(1982)号一般性意见，第 5 段)。

² 见非洲人权和人民权利委员会，第 155/96 号来文，“社会和经济权利行动中心，经济和社会权利中心诉尼日利亚案件”，第 30 届常会，2001 年 10 月，ACDPR/COMM/A044/1，2002 年 5 月 27 日。

³ 《1996 年世界首脑会议行动计划》，承诺 7，目标 7.4。

的中长期农业、粮食安全、营养及农村发展计划，包括逐步实现适足食物权。”2009年，改组后的世界粮食安全委员会还将食物权问题置于核心位置，这是协调各方行动，力争实现粮食安全、消除营养不良和饥饿的主要国际和政府间论坛，其目标是“建设一个无饥饿的世界，推动各国实施《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》”(见世界粮食安全委员会：2009/2 Rev.2，第4段)。在联合国系统全球粮食安全危机高级别工作队内部，22个联合国机构依据《综合行动框架》开展合作。2010年9月还对这个《综合行动框架》进行了更新，目前包含涉及到食物权的多项内容，并且承认有必要改善信息和问责制度(成果3)。

4. 食物权的发展进入了一个新的阶段，落实这项权利成为工作的核心目标。本报告评估了在这方面取得的进展。报告着重强调了新的最佳做法，澄清了各方行为者为进一步推动这项运动可以做出哪些贡献。报告部分取材于特别报告员召集的历次专家会议，这些会议是与人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及粮农组织的食物权股联合举办的，目的是评估拉丁美洲和加勒比、东非和中非、以及西非地区的进展情况：2011年6月9日和10日，波哥大，与2011年6月7日和8日在波哥大举行的拉丁美洲和加勒比反饥饿议会阵线第二届论坛合作举办；2012年4月4日和5日，内罗毕；以及，2013年6月13日和14日，达喀尔。除国家管理部门的工作人员之外，这些区域磋商的参与者还包括议员，国家人权机构的代表、农民组织的代表、以及国内外非政府组织的代表。

5. 特别报告员自承担任务以来开展了十一次国家访问，并多次进行工作访问，其中包括不久前应食物权运动的邀请，于2013年7月2日至5日出访印度，这些访问充实了特别报告员的意见。最后一点，2013年2月5日曾向联合国全体会员国发出一份调查问卷，特别报告员得益于收到的答复。⁴

二. 食物权：在三个层面做出贡献

6. 食物权不仅仅是粮食生产水平问题，而是更多地涉及到生产模式和分配问题。食物权的主旨是保障每个人，无论作为个人还是群体的一员，都可以永久、安全地获得具有充足营养、以可持续方式生产和符合文化规范的食物。通过往往是相互结合的三种方式，可以确保获取食物：(a) 独立生产；(b) 从事创收活动；以及(c) 社会保护，无论是借助由社区支持的非正式方式，还是借助由国家管理的再分配机制。因此，根据相关群体的不同，食物权与如下各项权利密不可分：获取土地、水、森林和种子等各项资源的权利，这些都是生产粮食用于自己消费

⁴ 收到的答复可查阅：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/QuestionnaireGA68thSession.aspx>。

的必要条件；《经济、社会、文化权利国际公约》第 6 条规定的工作权；以及，《经济、社会、文化权利国际公约》第 9 条规定的享有社会保护的權利。

7. 食物权致力于确保人们获得适足的膳食。获得食物是保障个人得到充足营养的必要条件，但并非充分条件：食物的可得性显然也是必要的(这需要市场正常运作，以确保食物能够从生产者手中进入市场，从食物充裕地区流向食物短缺地区)。享受保健服务，使用卫生设施，以及适当的供餐做法，同样也是必要条件。在这方面，食物权还与健康权以及所谓适当“使用”密切相关。

8. 适足食物权在三个层面上为消除饥饿和营养不良做出贡献。首先，作为一项在国际法和多国宪法中得到承认的独立权利，要求各国义务遵守、保护和落实适足食物权。其次，食物权鼓励各方将个人或家庭在政府粮食安全计划内获得的社会福利转变为一项合法权利。第三，食物权要求各国制订国家战略，逐步实现食物权当中无法立即落实的内容。由于法院、议会、政府、国家人权机构、民间社会和社会运动等众多行为者的相互作用，近年来在上述各个层面都取得了显著进展。

A. 遵守、保护和落实的义务

9. 根据《食物权准则》中准则 7 的建议，有越来越多的国家在宪法中规定了食物权。1994 年，南非将食物权写进了种族隔离结束后制订的《宪法》第 27 条。其他国家也纷纷效仿。2010 年，肯尼亚通过全民公决批准了新《宪法》，其中明文规定人人有权“免受饥饿，获得质量合格的充足食物”。同南非一样，肯尼亚《宪法》要求国家有义务遵守、保护和落实食物权。2011 年开展的一项调查发现，食物权在 24 个国家获得明确承认，但在其中大约一半国家，食物权只是作为儿童等特殊群体的福利得到承认，而且有时是通过另一项人权得到认可的，例如生命权。⁵ 这项研究完成之后，墨西哥修订了《宪法》第 4 条和第 27 条，以便加入食物权。萨尔瓦多、尼日利亚和赞比亚的宪法修订工作正在进行当中，有望在各国宪法中增加关于食物权的规定。⁶ 在乌干达和马拉维等其他国家，确保民众获得适足的食物和营养作为一项国策原则确定下来。⁷ 德国实行适当最低生活保障，让人人都可以过上体面的生活，从而间接保护了食物权。此外，阿根廷和挪威等向特别报告员的调查问卷做出答复的多个国家赋予《经济、社会、文化权利国际公约》以及本国批准的其他国际人权条约宪法地位，或是高于《宪法》的地位，从而含蓄地保障了食物权。

⁵ 见 Lidija Knuth 和 Margret Vidar, 《世界各地食物权的宪法和法律保护》，粮农组织食物权股(罗马, 2011 年), 第 15 页。

⁶ 例如, 见赞比亚共和国《宪法》草案初稿(2012 年 4 月 30 日), 第 62 条第 1 款 c 项。

⁷ 在马拉维, 食物权还被认为是发展权的一部分(第 30 条第 2 款)。

10. 这些进步不仅是象征意义上的。侵权行为的受害者有权获得“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”（见 E/C.12/1999/5，第 32 段）。食物权在国内法中得到承认，让法院或其他独立监督机构能够要求国家恪守义务，遵守、保护和落实食物权。近年来在这方面取得了长足进展。⁸

1. 遵守的义务

11. 遵守的义务要求各国不得干涉食物权的现有享受水平，要求各国保障现有的各项应有权利，具体方法包括，例如，确保自身粮食生产者能够获得土地和水等赖以生机的资源，或是确保能够从事创收活动、从而有能力购买食物者不被排除在这些活动之外。

12. 法院通常完全有能力落实这项义务。在 Kenneth George 等人诉环境事务和旅游部长案中，南非高等法院下令修订《海洋生物资源法》，并要求制订一个新的框架，要考虑到“国际及国内法定义务和政策指令，以照顾到(小规模作业)渔民的社会—经济权利，确保这些渔民公平地获取海洋资源”。⁹ 由此，2012 年 5 月通过了新的《小规模渔业政策》，承认小规模渔业对于实现粮食安全和作为消除贫困的主要社会安全网的重要性。¹⁰ 在洪都拉斯，圣佩德罗苏拉的上诉法院分庭在 *Brisas del Bejuco* 一案中批准了一项宪法补救办法，以防止一批小规模耕种农民遭到驱逐，法院提到国家有义务保护《经济、社会、文化权利国际公约》规定的食物权。非洲人权和人民权利委员会保护奥戈尼人赖以生机的各项资源免受在其领地内作业的石油公司造成的破坏；¹¹ 2012 年，西非国家经济共同体法院重申了这一立场。¹² 在所有这些案件中，法院或准司法机构禁止做出可能损害个人和社区生产自身所用粮食的能力的行为，从而保护了食物权。

⁸ 另见 Christian Courtis, “食物权作为一项可以审理的权利：挑战和战略”，《马克斯·普朗克联合国法律年鉴》，第 11 卷，2007 年，第 317 至 337 页；粮食第一信息和行动网国际组织，《在国家层面推进食物权——几点经验教训》，海德堡，2009 年；Jose Luis Vivero, “拉丁美洲渴望公正：饥饿民主中的社会权利可诉性”，Martín-López 和 Vivero 编辑，《食物权面临的新挑战》（巴塞罗那，Editorial Huygens 出版社，2011 年）；Christophe Golay, 《食物权和诉诸法律的权利》（布鲁塞尔，Bruylant 出版社，2012 年）。

⁹ EC1/05 号案件，南非高等法院（好望角省分庭）。

¹⁰ 另见人权事务委员会的意见，该委员会指出，假如管理方式有失公允，渔业配额制度可能导致歧视，违反《公民权利和政治权利国际公约》第 26 条；人权事务委员会，Haraldsson 和 Sveinsson 诉冰岛案，第 1306/2004 号来文，2007 年 10 月 24 日决定，CCPR/C/91/D/1306/2004（关于第 38/1990 号冰岛渔业管理法）。

¹¹ 非洲人权和人民权利委员会，第 155/96 号来文（见脚注 2）。

¹² 西非国家经济共同体法院，社会—经济权利和问责制项目诉尼日利亚联邦共和国案，2012 年 12 月 14 日决定。

2. 保护的义务

13. 保护的义务要求各国通过建立适当的规范框架等方式，保护个人享有食物权，禁止第三方(即，其他个人、群体或私营公司)侵犯这项权利。¹³ 法院同样可以发挥作用，假如私营部门行为者侵犯了他人的食物权，法院可以进行干预。例如，2013年3月28日，位于坎帕拉的乌干达高等法院下令对2 041名遭到驱逐的个人做出赔偿，2001年8月，乌干达政府将这些人的土地交给一家德国公司建立咖啡种植园，而这些人被逐出了自己的家园，特别报告员曾经就这起案件撰写了起诉调查函。法院没有追究国家工作人员的责任，同时明确指出投资者“有责任确保我们的土著人民不受剥削。投资者应尊重民众的人权和价值观，作为正直可信的商人和投资者，在对租户进行适当赔偿、重新安置和给予充分告知之前，不应进入他们的土地。”¹⁴ 由此可以说明法院有能力保护个人免受第三方行为的侵害，以及根据《工商业与人权指导原则》的规定，私营公司同样有责任尊重人权和承担在人权方面的应尽责任，以确定、防止和缓解公司给人权造成的影响，并且负责消除这些影响(见 A/HRC/17/31，附件第6段和第17至21段)。

3. 落实的义务

14. 最后一点，落实的义务包含两点内容。首先，国家必须“积极切实地开展活动，加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会，确保他们的生活，包括粮食安全”(见 E/C.12/1999/5，第15段)。

15. 有些人认为，由于适足食物权的某些方面只能够逐步实现，面对指控国家没有采取充分措施来履行这第三项责任的申诉，法院无法做出任何裁决。这是对于“逐步实现”这一概念的重大误解。逐步实现不同于消极被动，而是要求采取周密、具体和有针对性的快速行动，旨在“尽量迅速和有效地争取”充分实现经济、社会和文化权利(见 E/1991/23-E/C.12/1990/8，附件三，第2、8和9段)。

16. 此外，“逐步实现”这一概念承认，由于资源所限，包括预算紧张，食物权的某些方面可能要经过长时间努力才能实现，但是，“确保其管辖下的所有人都可取得足够的、具有充分营养和安全的最低限度的基本食物，确保他们免于饥饿”，依然是各国的核心义务(见 E/1991/23-E/C.12/1990/8，附件三，第10段，以及 E/C.12/1999/5，第14段)。这项义务是迫在眉睫的，《经济、社会、文化权利国际公约》第11条第2款的措辞也表明了这一点。这一条指出，“人人享有免于饥饿的基本权利”。

¹³ 见 E/C.12/1999/5，第15段。关于《公民权利和政治权利国际公约》，见第31号一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.13，2004年5月26日)，第8段。

¹⁴ 见 Baleke 等人诉乌干达总检察长等人案，民事诉讼 2002 年第 179 号。

17. 最后一点，在上述所有情况下，都可以找到国家可以采取、因此也是必须采取的一系列措施，以便履行职责，落实食物权。例如，非洲人权和人民权利委员会认识到，“非法资本外流削弱了缔约国执行《非洲人权和人民权利宪章》以及实现千年发展目标的能力”，呼吁《非洲人权和人民权利宪章》缔约国“审查本国的税收法律和政策，以便防止非洲的非法资本外流”。¹⁵ 同样，累进式征税制度不够完善，¹⁶ 或是没有采取在类似情况下业已证实有效的某些做法，可以被视为没有恪守落实的义务。例如，假如国家在发生自然灾害时没有呼吁国际社会提供援助，或是无论出于任何原因，国家仅凭本国资源无法保障民众享有免于饥饿的基本自由，都属于这种情况。有一些适当的方法可以具体判断出用于落实经济和社会权利的资源在哪些时候会出现缺口，关于这一点正在形成日益广泛的共识。¹⁷ 人们越来越认识到，“尽快”实现这一目标的义务必须接受独立监督，包括法院的监督。

18. 其次，在发生自然灾害或爆发冲突时，或是“如果某人或某个团体由于其无法控制的原因而无法以他们现有的办法享有适足食物权，缔约国则有义务直接履行(提供)该权利”(见 E/C.12/1999/5, 第 15 段)。近年来曾在法庭上援引食物权的这项内容，并获得了成功。2008 年，尼泊尔最高法院颁布一项临时命令，下令立即为食物分配方案没有涉及的多个地区提供食物，¹⁸ 并在 2010 年 5 月 19 日进一步确认和扩展了当初的命令。¹⁹ 法院是应非政府组织“保护公共利益论坛”的要求采取了这些行动，该组织援引了尼泊尔 2007 年临时《宪法》中关于保障粮食主权的基本权利和过上体面生活权利的条款，以及尼泊尔承担的落实食物权的国际义务。在墨西哥，一名无家可归者借助《宪法》第 4 条的最新修正案以及 2009 年《联邦区食物和营养安全法》，促使联邦区首席区行政法官在 2012 年 3 月 22 日特别针对社会发展秘书处以及“人类发展机会”方案国家协调办公室下达命令，斥责主管部门失职，没有履行其保护健康权、食物权和住房权的责任。²⁰ 2013 年 5 月，危地马拉青少年法院责令 10 个政府机构采取 26 项具体措施，赔偿给 Camotan 地区两个村庄中的五名儿童造成的损失，这些儿童由于国家没有提供支持，导致他们营养不良。下达这项命令的依据是 2005 年《食物和营养安全法》

¹⁵ 见委员会第五十三届常会通过的第 236 号决议，2013 年 4 月 23 日。

¹⁶ 见 A/HRC/13/33/Add. 4(危地马拉特派团)，第 87 段；A/HRC/13/33/Add. 6(巴西特派团)，第 36 段。

¹⁷ 例如，见经济和社会权利中心，《OPERA 框架：评估落实经济、社会和文化权利的义务履约情况》(纽约，2012 年)。

¹⁸ 见 Prakash Mani Sharma 等人代表保护公共利益论坛诉总理、部长委员会办公室和其他人案(维克拉姆历 2065 年第 0065-w0-149 号令状)(2008 年)。

¹⁹ 保护公共利益论坛诉尼泊尔政府案(第 0149/065 号令状)(2012 年 5 月 19 日决定)。

²⁰ 墨西哥政府提供的信息。

以及危地马拉根据《经济、社会、文化权利国际公约》承担的各项义务。这项命令包括补偿和赔偿措施，例如食物援助、土地分配、获得水源、农业培训和提供种子，等等。假如个人或社区陷入绝境，被迫忍饥挨饿，如不为其提供援助，法院通常会依据生命权，强令有关方面履行义务，提供援助。²¹

19. 虽然近些年来取得了显著进展，但食物权的某些方面依然没有得到充分发展，特别是域外食物权问题。经济、社会和文化权利委员会认为，与食物权有关的义务涉及到所有情况，无论是位于一国境内还是国外，对于这些情况，一国可以在不干涉领土所属国主权的情况下施加影响(见 E/C.12/2000/4，第 39 段；E/C.12/2002/11，第 31 段；以及 E/C.12/2011/1)。关于国家在经济、社会和文化权利领域的治外义务的马斯特里赫特原则以及关于极端贫困和人权问题的指导原则重申了这一点，前者是由一组国际法专家在 2011 年 9 月 28 日制订的，后者在 2012 年 9 月 27 日得到了人权理事会的认可(见 A/HRC/12/11，第 61 段)。然而，其食物权在域外遭受侵害的受害者往往找不到补偿机制，或是实际上难以求助于这些机制。但总的说来，上述实例表明，自从《食物权准则》获得通过以来，食物权问题有了长足的进展。

B. 从慈善计划发展到法定权利

1. 原则

20. 旨在消除饥饿和营养不良的政策以食物权为依据，将一直以来被视为国家自愿给予的福利重新定位为法定权利。食物权要求将福利计划，无论是保障获得食物，还是促进农业及农村发展以及推动国家社会保护最低标准，与法定权利结合起来，明确受益者，假如受益者受到排斥，则为其打开矫正机制的大门。本着同样的精神，国际劳工组织关于国家社会保护最低标准的第 202 号建议书第 7 段规定：“国家法律法规(建立基本社会保障担保)应对旨在落实这些担保的津贴的范围、资格条件和水平做出具体规定。还应就公正、透明、有效、简便、迅捷、可使用和费用不高的投诉与上诉程序做出具体规定。申诉者应免费使用投诉和上诉程序。应建立制度，加大遵守国家法律框架的力度。”²²

21. 这样一来，改变了负责发放福利的主管部门与受益者之间的关系，前者成为义务承担者，后者成为权利享有者。将社会保护计划制度化，有助于分散监督其执行情况和扩大问责制。社会保护制度作为一种保障措施，可以防范精英把持、

²¹ 例如，见美洲人权法院，Sawhoyamaya 土著社区诉巴拉圭案，2006 年 3 月 29 日判决(没有为赤贫土著社区当中的 19 名成员，包括 18 名儿童提供食物、水和卫生服务，从而侵犯生命权)；美洲人权委员会，预防措施(2011 年 6 月 20 日)：第 121/11-14 号，危地马拉潘索斯市的 Q'echi 土著社区(为上韦拉帕斯省潘索斯市 14 个 Q'echi 土著社区的大约 700 至 800 个家庭提供食物和住所，这些人在被赶出自己的土地之后处境危急，得不到食物和水)。

²² 国际劳工大会第 101 届会议于 2012 年 6 月 14 日通过。

腐败、政治庇护关系或歧视。多项研究也表明，在这种保障措施缺失的情况下，农业投入和推广服务的主要受益者可能仅限于精英阶层或最有背景的家庭，使得最贫困的生产者、边远地区的居民和妇女无法从中获益。²³

22. 如能满足多项条件，那么这种制度化应该是有效的：必须告知受益者他们在方案下享有的各项权利；必须在分散层面上建立受益者必须能够利用的索偿机制，这种机制应免费、便捷、没有繁文缛节，对于少数族裔群体而言不存在语言障碍；索偿机制必须有能力处理这些申诉，并且有权利规定补救办法；索偿机制的工作方式必须独立和公正；以及，索赔者不应因行使权利而遭到报复。

2. 机构行为者的作用

23. 法院可以促进将福利强化为法定权利。在公共利益诉讼请愿书(民事)第 196/2001 号(争取公民自由人民联盟诉印度联盟等案)提交给法院之后，印度最高法院依据《宪法》第 21 条所述的生命权，提出了一系列要求，明确规定应如何扩大和执行多项社会方案，以确保民众享有最基本的营养保障。这是迄今为止法院保护食物权的最引人瞩目的案件。²⁴ 法院禁止取消现行计划提供的各项福利，其中包括针对婴儿、孕妇和哺乳妇女，以及少女的供餐方案，学校午餐方案，老年人养恤金，以及针对身体健全者的现金支付供资方案，从而将这些福利转化为法定权利。²⁵ 不仅如此，法院还扩大和加强了现有计划，确保这些计划提供有效的保护，保障民众免于饥饿。例如，法院下令必须在当地生产和烹制热的校餐，而以前提供给孩子们的是干的点心或谷物；在聘用厨师的问题上，法院命令优先雇用达利人妇女；法院提高了老年养恤金的金额；按照由这些计划来实现宪法权利的设想，法院还下令普及这些计划，从而极大地增加了受益者的人数。为监督其法令的落实情况，法院还设立了两名独立专员，负责监督落实食物权的方案在全国各地的执行情况。

24. 为旨在确保粮食安全的公共方案建立法律框架，可以强化这些方案，同时确保方案的长期执行。印度在“食物权案件”之后的最新发展提供了一个实例。2013 年 7 月 5 日，印度政府依据 2011 年提交的一份立法提案，通过了《国家粮食安全

²³ 见 G. Mansuri 和 V. Rao, “立足社区和面向社区的发展：批判观点”, 《世界银行研究观察家》, 第 19 卷第 1 期(2004 年), 第 1 至 39 页; Jean-Philippe Platteau, “监督面向社区发展中的精英把持”, 《发展与改革》, 第 35 卷(2004 年), 第 223 至 246 页; Lei Pan 和 Luc Christiaensen, “是谁在替投入凭证担保? ——坦桑尼亚的分散导向和精英把持”, 《世界发展》, 第 40 卷第 8 期(2012 年), 第 1 619 至 1 633 页; A/HRC/22/50, 第 29 至 38 段。

²⁴ 但这并不是唯一的案件。应在不歧视的基础上扩大社会方案，例如，见美国农业部诉 Moreno 案, 413 U.S. 528(1973 年)。

²⁵ 见 Harsh Mander, “从法院获得食物：印度的经验”, 《发展研究学院学报》, 第 43 卷(2012 年 7 月), 第 15 至 24 页。

全法令》。²⁶ 这份新的法律旨在确保三分之二的印度民众在其人生的各个阶段都可以获得食物，具体方法是将今后应被视为法定权利的多项方案结合起来，即便政治风云变换，也无法取消这些权利。

25. 从食物权的角度来看，特别值得一提的是在方案执行过程中确保透明度和问责制的相关规定。作为定点公共分配制度改革的一部分，与粮食分配有关的所有交易，从采购阶段到供货阶段，应一律输入计算机，“以便确保在各个层面以透明方式记录交易，防止挪用”（第 12(2)(b)条）；应向民众公布这些记录（第 27 条）。对于平价商店、定点公共分配制度和其他福利计划的运作情况，必须定期开展社会审计，审计结果应公之于众，并据此做出改进（第 28(1)条）。各邦政府应建立申诉矫正机制，“可以包括呼叫中心、援助热线、任命联络官，或是规定的任何其他机制”（第 14 条）。应在各县任命申诉矫正干事，其有权“听取关于没有分配到应得粮食或膳食的申诉”，并提供矫正措施（第 15 条）。如对这些干事的决定有意见，可以向邦食物委员会提出申诉，印度各邦均设有这个委员会，负责监督和审查法令的执行情况（第 16 条）。除了听取针对县申诉矫正干事的决定的申诉之外，委员会还掌握如下权力：在接到申诉时或主动调查法令的执行情况；提出改进意见；以及，编写年度报告提交给邦立法机构。最后一点，将在从平价商店到邦一级的各个层面建立监督委员会，目的是确保适当执行法令和提醒县申诉矫正干事不得侵权（第 29 条）。

26. 《国家粮食安全法令》有待进一步完善。关于粮食生产者获取生产资源的问题被忽略了，营养问题几乎没有受到任何关注。对于赤贫者来说，在县一级设立的申诉矫正干事实际上可能是可望而不可及的。邦食物委员会将行使准司法机构的调查权（第 20 条），但委员会的六名成员将按照邦政府的规定进行任命，可能无法保证委员会作为监督机构有效开展工作所需的独立性和公正性。然而，《国家粮食安全法令》还是提供了一个关于粮食安全立法的实例，将旨在保障民众不致仅仅由于贫困而无法获取食物的多项福利规定为法定权利，并且在不同层面建立了多重问责机制。

27. 这个例子固然引人瞩目，但并非是孤立的。事实上，大多数国家的社会保护计划和对于粮食生产者的支持都有法律可循，执行工作的不足将由法院做出补救。然而，既不懂法律、又得不到任何支持的赤贫者，以及恐惧一切国家机关的社区，可能无法求助于依托司法系统的正式矫正机制。必须为这些群体提供其他矫正机制。

²⁶ 见《印度政府公报》，2013 年 7 月 5 日（2013 年第 7 号法令）。

3. 公民作为监督者

28. 事实证明，社会审计对于穷人和文盲特别有帮助，这是由于社会审计更贴近民众，同时还吸纳社区参与，而不仅仅是个人单独行动。社会审计可以采取多重不同形式。政府官员必须向村民大会公开汇报划拨给某些方案的资金的使用情况以及每名受益者获得了多少拨款。必须在互联网上公布各级公共机关的收支情况，允许非政府组织追查滥用或挪用资金的情形。在拉贾斯坦邦，2012年《听证权法案》以及2013年4月9日下达的相关命令规定，将借助“听证干事”，协助人们在行政区一级提出索偿要求；必须向索赔者提供收据；实行严格的时间限制，要求行政机关限期做出书面答复；在各个层面定期召开公开听证会，要求官员公开做出解释，确保索赔者不会像在当面会晤时那样受到恐吓。

29. 其他实例还包括：1992年，孟买低收入街区的妇女组建了平行监督委员会，监督公共分配制度当中的平价商店；加纳、乌干达和坦桑尼亚联合共和国开展公共开支跟踪调查，看卫生和教育部门的资金是否被挪用；印度、菲律宾和多个非洲国家发放公民报告卡，公民可以在这张卡片上给为其提供的公共服务的质量评分；冈比亚、肯尼亚和马拉维实行社区计分卡，将报告卡与社区同公共服务提供商之间的公开会议结合起来；以及，菲律宾和印度尼西亚的爪哇农民开展参与性审计。²⁷除了事后问责之外，参与工作还可以扩大到制订政策和确定预算优先顺序：多个巴西城市仿效阿雷格里港的例子，拟定了参与性预算。

30. 假如能够明确征求妇女的意见，社会审计还可以成为在当地社区内部增强妇女权能的一项有力工具；只有充分代表妇女的意见，社区审计工作才是切实有效的。重要的是，这种社区审计可以超出地方服务提供者的范围。假如提供服务方面的失误是由于中央分配资金不足，社会审计可以提升地方服务提供者对于其他各级政府的相对地位。

31. 假如能够满足一系列条件，社会审计将是有效的，这其中包括(a)充分告知受益者其有权享有的各项权益；(b)开展广泛宣传，确保社区的各个组成部分普遍参与；(c)充分了解收支情况，允许跟踪调查收支水平与实际提供服务工作之间的差额；(d)增强中间团体的技术能力，以推动这一过程；以及(e)选择指标和适当的“社区”参与水平。

32. 保障信息权的法律还有助于改善在执行公共方案方面的问责制，这对于社会审计可能至关重要。研究揭示出信息自由或透明度法律在确保公民享有合法权利方面的有效程度，以及这些法律给穷人或没有政治背景的人带来的裨益。²⁸孟加

²⁷ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，《以社会审计强化问责制：以人权为本的方案规划工作的基石——实践笔记》(曼谷，教科文组织曼谷办事处，2007年)。

²⁸ 见L. Peisakhin和P. Pinto，“透明度是有效的反腐战略吗？——印度实地实验提供的证据”，《规范与治理》，第4卷第3期(2010年)，第261至280页；以及，Paul Lagunes，“非常规

拉国、巴西、智利、印度、挪威和巴基斯坦等国的信息权法案可以被受益者用来获取信息，他们可以提出申请，要求获得记录的副本，或是造访公职部门以便查阅记录和档案。例如，印度《农村就业保障法案》规定，考勤表应详细记录工人的姓名、工人完成的工作天数、以及完成的工作数量(据此计算薪资)，而定点公共分配制度规定，受益者可以将分配登记与他们的给养卡进行比较，以查证本应属于他们的给养是否在黑市上出售，从而查出欺诈行为。

C. 支持实现食物权的框架法律和国家战略

33. 食物权还有助于促进旨在消除饥饿和营养不良的政策，食物权可以确保这些政策符合参与、问责、不歧视、透明、人类尊严、赋权和法治等原则。²⁹ 所有这些原则都可以在国际人权法中找到依据，特别是参与公共事务的权利、寻求有效补救的权利，以及禁止歧视。这些权利结合起来，有助于解决带有政治性质的经济问题，而这些问题正是在消除饥饿和营养不良问题上迟迟没能实现持久成功的重要原因。符合上述这些原则的框架法律让受饥饿和营养不良影响的人们有机会参与制订旨在支持他们的政策。国家食物权战略确保充分协调各方努力以及适当分配执行责任。

1. 框架法律

34. 拉丁美洲引领着通过支持实现食物权的框架法律的工作。在短时间内，以下国家相继通过了根植于食物权的粮食和营养安全法：阿根廷(2003年)、危地马拉(2005年)、厄瓜多尔(2006年和2009年)、巴西(2006年)、³⁰ 委内瑞拉(2008年)、哥伦比亚(2009年)、尼加拉瓜(2009年)，以及洪都拉斯(2011年)。根据2011年列入《宪法》的食物权，墨西哥发起了“反饥饿运动”；墨西哥联邦区立法会议在2009年通过了一部框架法律；就在不久前，根据社会发展秘书处于2013年1月22日通过的一项法令，建立了反饥饿运动国家系统。这部法令创建了如下机构：开展反饥饿运动部际委员会(由19个政府部委/机构构成)；反饥饿运动全国理事会，这是一个包容各方的机构，促进私营部门、社会部门、学术界和国际行为者开展常设对话；以及，社区委员会，由社会方案的受益者构成。

35. 这股法律改革浪潮波及整个大陆。多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、海地、巴拿马、巴拉圭和秘鲁等国目前正在审议类似的法律。为进一步推动这方面的发展，2012年12月1日，拉丁美洲议会(其成员包括

透明度？——关于墨西哥信息自由法的实验” (2009年5月)，可查阅：<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1398025>。

²⁹ 见联合国粮食及农业组织(粮农组织)(食物权股)，《食物权评估指南》(罗马，2009年)，框注2.1。

³⁰ 见第7272/2010号法令，其中包括在“零饥饿”战略中执行的粮食和营养安全政策准则。

23 个拉丁美洲国家)第十八届大会通过示范性《食物权、粮食安全和粮食主权框架法》。这部《框架法》突出强调各国义务尊重、保护和促进民众享有获得食物的人权以及可以就自身权利提出申诉的保障机制。

36. 拉丁美洲近十年来取得的显著进展，是民间社会、社会运动、议员和国家人权机构共同努力的结果。粮农组织对于“拉丁美洲和加勒比消除饥饿倡议”³¹的支持起到重要作用，粮农组织食物权股以及人权高专办对这一过程的支持也同样重要，包括通过其在这一地区的国家办事处和次区域办事处。

37. 特别值得一提的是议员的全力投入。“反饥饿议会阵线”作为各国议会之间分享最佳做法的网络，鼓励起草和通过能够进一步保护食物权的立法。此外，在国家层面建立了多个议会联盟。南方共同市场议会、拉丁美洲议会、安第斯议会、中美洲议会以及中美洲和加勒比议长论坛等区域议会机构采取的举措强化了这些联盟。2011 年 11 月，中美洲议会还建立了次区域联盟。

38. 类似的联盟在其他区域也取得了进展。³² 2011 年《桑给巴尔粮食安全和营养法案》确认了遵守、保护和落实食物权的义务；组建了国家粮食安全和营养理事会；并指示各部部长在制订政策和方案时考虑到粮食安全和营养问题，在预算中列入充足的资源。2010 年，马拉维民间组织提出建议，要求制订国家粮食安全法案。莫桑比克粮食和营养安全技术秘书处是一个部际协调机构，出于相同的目的领导包容性进程。乌干达《2011—2016 年营养行动计划》提出，应加速推动《粮食和营养法案》获得批准，将由此设立一个粮食和营养理事会。塞内加尔和马里分别于 2004 年和 2006 年通过了框架法律，其核心是制订农业政策，让农民组织能够为这些政策的制订工作做出贡献。³³ 这些法律仅限于农业部门，并没有涉及到整体粮食安全政策，却是向着改善问责制和加强参与迈出了可喜的第一步。2012 年 11 月，印度尼西亚通过了《粮食法》(18/2012)，食物权、粮食主权和粮食自给自足是这部法律的重要支柱；将在 2015 年之前设立国家粮食安全管理机构。泰国通过了 2008 年《国家粮食委员会法案》，决定建立由 11 名部长、4 个秘书处和 7 名独立专家组成的机构，具体负责推动粮食安全战略获得批准，以及“控制、监督及评估(这一领域通过的各项)政策和战略的成果”(第 10(5)条)。

³¹ 利用巴西、西班牙和其他捐助方提供的财政支持，粮农组织通过其设在智利圣地亚哥的区域办事处支持“拉丁美洲和加勒比消除饥饿倡议”。不久前建立的区域食物权问题观察站进一步充实了这项倡议，观察站旨在促进关于食物权的研究和宣传。

³² 2011 年之前的进展情况，见粮农组织食物权股，《食物权：全力实现——实践工作取得的进步和经验教训》(罗马，2011 年)。

³³ 农业、林业和畜牧业发展方向法，第 2004-16 号法律，2004 年 6 月 4 日(塞内加尔)；以及，农业发展方向法，第 06-045 号法律，2006 年 9 月 5 日(马里)。

39. 这种框架法律可能会设定政府需要完成的目标，将采取行动的责任分配给不同的政府机构，并协调各方的行动。然而就其性质而言，这些框架法律通常是程序性的：建立机构，确定程序，避免预设结果，将制订跨部门食物权战略的工作留给相关行为者来完成。这种框架法律可以确保通过有政府和民间组织共同参加的包容性和参与性过程，制订并持续监督跨部门食物权战略。具体方法是建立国家粮食安全理事会，这个机构通常与最高层政府部门挂钩，其成员包括相关部委和民间组织的代表。国家粮食安全理事会通常向部际工作队提出建议，确保部门之间的协调。³⁴ 在巴西，国家粮食和营养安全理事会有三分之二的成员是民间组织的代表，理事会体现出磋商性质，向粮食和营养安全问题部际协会提出建议，后者是负责执行国家粮食安全战略的跨部门工作队(见 A/HRC/13/33/Add.6, 第 14 段)。在危地马拉和厄瓜多尔等其他国家，国家粮食和营养安全理事会可以做出具有约束力的决定(关于危地马拉，见 A/HRC/13/33/Add.4)。

40. 民间社会和农民组织参与制订及执行旨在消除饥饿和营养不良的政策，可以确保相关政策不会受到政治利益的驱使。然而，现行粮食和营养安全制度以及法律框架的缺陷之一是没有指派司法、准司法和行政机构负责受理关于食物权受到侵犯的索偿要求。国家法律也没有规定如何惩处不合规行为。为那些因法律执行不力而受到侵害的个人或组织提供申诉机制，可以强化这些框架法律，例如，假如国家粮食和营养安全理事会不按规定召开会议或是理事会提出的建议没有得到答复。

41. 这种法律框架可以保障资源不被挪用，确保已经纳入粮食安全战略的政策能够得到资金支持，而不至于听命于变换不定的政治多数派。以阿根廷为例，关于制订国家粮食和营养安全方案的第 25.724 号法律规定，设立粮食和营养专项基金来执行这项方案。基金的资金来源包括国家预算提供的年度预算分配以及外部捐助方的捐款。但是，基金是“无形的”：假如可用资金不足以实现方案的各项目标，内阁首席部长可以追加分配必要的资金。同样，马拉维民间社会拟定的《国家粮食安全法案》草案设想建立专项信托基金，为粮食安全政策提供资金，并将其置于《法案》有意建立的理事会的管辖范围内。马里 2006 年《农业政策法》规定建立国家农业发展基金，确保为农业政策提供充足的资金。尼加拉瓜 2009 年《粮食和营养安全及主权法》也提出了关于设立专项基金的规定，但还须批准执行措施。

2. 国家战略

42. 经济、社会和文化权利委员会建议，《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国着手“根据确定这些目标的人权原则采取一种国家战略，确保所有人的粮食

³⁴ 除工作队之外，还可以建立专职机构来负责这方面的协调工作。巴拿马 2004 年 10 月 18 日第 171 号行政法令规定，设立国家粮食安全计划全国协调秘书处。

和营养安全，并需要拟订政策和相应的标准”(见第 12 号一般性意见，第 21 段)。粮农组织《食物权准则》中的准则 3 同样鼓励采用“以人权为基础的国家战略，在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权……(这些战略)包括目标、指标、基准和时间范围；制定政策的行动；确定和筹集资源；确定体制办法；分派责任；协调和统一不同行为者的活动；规定监测机制”。

43. 这些战略要履行三项重要职能。首先，战略要确定可以采取的措施，在不同部门之间分派责任，同时规定时限。这种做法增强了问责制：实施方面的失误将被注意到，追查到具体部门，并要求该部门就执行不力做出解释；便于法院、国家人权机构以及粮食和营养安全理事会等独立机构进行监督。对于粮食安全政策的这种监督和评估可以确保总能收到反馈意见，从经验中吸取教训，以便根据执行工作中的成败不断完善相关政策。

44. 其次，这些战略支持“政府整体”工作方法，将卫生保健、教育、就业、社会保护、农业和农村发展等领域的政策协调起来。这种方法有助于确定分属不同部门负责的不同方案之间的协同增效作用，例如源自当地小规模生产者的学校供餐方案，以及改善农村基础设施的以工代赈方案。这种协调作用在联邦制国家同样重要，可以促进各级政府奉行的政策之间保持协调统一。在墨西哥，开展反饥饿运动部际委员会的任务之一是促进分别处于联邦和市镇层面的不同实体达成综合协议。与之类似的是，有越来越多的国家在市镇或公民的倡议下，正在建立地方粮食政策理事会。这种多边利益攸关方理事会在实现粮食系统民主化和确定不同政策部门之间在地方层面的协同增效作用方面，可以起到重要作用。国家级战略可以确保不同部门的政策将强化、而不是削弱这些地方举措，从而提供支持。

45. 第三，多年期战略可以将短期方法(优先为忍饥挨饿者提供食物)与长期考虑(消除造成饥饿的结构性根源)结合起来，并在这二者之间搭建桥梁。这一点对于以下情况尤为重要：假如由于多年来农业投资不足，导致国家对于粮食进口和粮食援助的依赖日益加深，由此形成一个恶性循环，进口和援助挫伤了当地的生产热情，而这反过来又加重了依赖，在国际市场价格提升和剧烈波动的情况下，国家陷入更加脆弱的境地，低收入国家往往如此。这些国家必须逐步为当地生产和社会保护再次注入资金，但是要扭转对于粮食援助和粮食进口的依赖，则必须假以时日，多年期战略有助于实现这种转变。

46. 建立一个可以预测的框架，对于吸引投资者和促使私营部门根据战略要求做出调整，都是至关重要的。公共方案务必要将短期临时方法与长期目标联系起来。例如，业已查明，当学校供餐方案作为多年期战略的部分内容，并且具有可预测和有保障的资金时，这些方案最有效。这就需要投资支持为供餐方案提供膳食的

当地食品生产商，并投资培养开展供餐方案所需的能力，包括在校内和为校方服务的社区厨房当中必须利用的烹饪技能。³⁵

三. 争取食物权运动

A. 政府机构

47. 以食物权为本的法律和政策框架的重要性日益得到认可，这表明人们越来越认识到，饥饿不仅是一个供需问题，而主要是以下几方面的问题：小规模粮食生产者得不到土地和水等生产资源；面向穷人的经济机会有限，包括在正规经济部门实现就业；没能保证那些依靠有偿就业赖以糊口的人拿到生活工资；以及，社会保护出现缺口。

48. 近 15 年来，巴西在降低儿童营养不良率问题上成绩斐然，这些成绩见证了“零饥饿”等战略和参与性方法的力量。除了这个例子之外，最新研究发现，在减少营养不良方面取得显著进展的国家呈现出一系列共性。首先，这些国家都致力于采用多部门方法来消除饥饿和营养不良。这些国家的相关战略关注农业，将营养问题纳入卫生保健政策的主流，并且协调教育、性别、水资源、卫生和住区、扶贫经济发展(通过就业、面向穷人的创收活动以及社会发展)和贸易等领域的政策。其次，来自政府最高层的政治推动力在几乎所有情况下都是至关重要的。在政府将粮食和营养安全问题置于政治议程的首要位置，并且通过了专门旨在消除饥饿与贫困的战略之后，确实发生了变化。第三，民间社会的参与和赋权至关重要，这有助于维持政策的长期可持续性，促进受影响群体接受政策，同时改善政策对他们产生的影响。第四，分阶段的工作方法是最有效的，正如多年期国家战略可以将针对营养问题的短期干预措施和长期方法结合起来。第五，建立机构负责监督进展情况，确保在战略执行阶段始终保持政治压力，同时确保分配资源。第六，持续利用本国资源进行财政投资，以外配套基金作为补充，这是非常重要的，短期一次性努力无法形成重大影响。

49. 以食物权为本的工作方法提供了以上这些成功的要素。所有政府部门——立法、行政和司法——都有责任促进落实这种方法。正如上文通过多个实例说明，保护食物权需要具备立法框架、执行粮食安全战略的政策，以及通过司法手段强制执行。但即便是这样，可能依然不够。多个否决点可能造成政治系统难以创造实施问责制所需的必要条件。对于政客而言，穷人往往是不太重要的那部分选民。穷人在求助于司法矫正机制方面可能会遭遇诸多难题，而这正是社会审计之所以重要的原因。因此，其他行为者、国家人权机构和民间社会的作用也很重要。

³⁵ 世界粮食计划署，《从经验中学习——学校供餐 45 年来的良好做法》(罗马，2012 年)，第 35 页。

B. 国家人权机构

50. 依据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》, 见大会第 48/134 号决议, 附件)建立的国家人权机构, 在监督适足食物权的遵守情况和审查遭受侵权的个人提出的投诉方面(假如机构具备相关职能), 可以起到重要的作用。³⁶ 印度国家人权委员会调查民生保障计划的执行情况, 从而协助最高法院和法院专员开展工作。哥伦比亚公设辩护处提交了一份关于 2008 年国家粮食和营养安全政策执行情况的报告, 建议完善法律框架和保证协调的机制。危地马拉人权监察员办公室具体负责监督国家粮食和营养安全政策的执行情况。³⁷ 2011 年报告遗憾地指出, 虽然建立了国家粮食和营养安全理事会, 但依然缺乏协调; 2012 年报告鼓励为粮食和营养安全方案提供更多资金, 这些方案严重依赖国外援助。萨尔瓦多人权监察员办公室自 2007 年以来编写了三份国家报告, 建议为粮食和营养安全问题制订适当的法律和政治框架, 以保障食物权。喀麦隆、洪都拉斯、马拉维、斯洛文尼亚、南非和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)等其他多国的国家人权机构监督侵犯食物权的侵权行为。挪威议会监察员的一项重要职责是调查关于社会保障补贴的申诉。

51. 国家人权机构、监察机构和人权监察员的工作不仅限于调查侵权行为和提交报告。他们有时会借助司法机关, 发起由根据食物权框架法律建立的粮食和营养安全理事会负责的行动。2007 年, 阿根廷国家监察员要求最高法院命令国家及查科省政府为该省的托巴人土著社区提供食物和饮用水。巴西公共事务部起到了类似的作用, 该部由独立检察官构成, 可以追究公共机关在粮食和营养问题相关方案执行工作中的责任。

52. 国家人权机构或同等机构的主要优势在于工作方式的独立和灵活。这就可以找到创新的解决办法。例如, 南非人权委员会支持南部非洲粮食安全改革实验室, 在寻求创新解决办法来完善食物链可持续性的过程中, 将食物链当中的众多行为者与非政府组织、学术界和政府官员联系起来(见 A/HRC/19/59/Add.3, 第 32 段)。国家人权机构还可以建议通过保护食物权的立法, 或是确保国家粮食安全政策采用以权利为本的工作方法, 正如乌干达人权委员会在《2011-2016 年营养行动计划》上的做法。

³⁶ 经济、社会和文化权利委员会提出了多项工具, 国家人权机构可以用来促进和保护经济及社会权利(见 E/C.12/1998/25); 以及, 见 E. Brems 等(编辑), 《国家人权机构与经济、社会和文化权利》(安特卫普—牛津—纽约: Intersentia 出版社, 2013 年)。

³⁷ 见 A/HRC/13/33/Add.4, 第 66 段。根据第 32-2005 号法令第 15 条(j)项, 国家粮食和营养安全理事会 必须落实监察员提出的建议。

C. 民间社会和社会运动

53. 动员民间社会和社会运动，在支持本报告所述的法律发展方面起到了关键作用。1992年，由130个民间组织构成的“墨西哥争取食物权阵线”向众议院提交了一份请愿书，要求在宪法上承认食物权，民间团体由此开始了历时二十年的宣传工作，终于在2011年改革之后将食物权写进了《墨西哥宪法》。“墨西哥争取食物权联盟”目前正在积极起草一部粮食和营养安全框架法律。与之类似的是，最终促成巴西议会在2010年修订《宪法》、承认食物权的建议起初是一名巴西议员在2003年提出来的，随后在多个非政府组织的支持下，粮食和营养安全问题议会阵线主席Nazareno Fonteles先生推广了这项建议。印度最高法院审理的“食物权案件”促使个人和组织结成广泛同盟，形成了“争取食物权运动”，在为法院提供关于社会方案执行情况的信息和监督法院法令的遵守情况方面都起到了重要作用。

54. 在海地，一个全国性民间组织平台是推动有关方面在2010年3月通过由国家粮食安全理事会制订的《国家粮食安全和营养计划》的重要力量。正如上文第18段所述，尼泊尔非政府组织“保护公共利益论坛”在最高法院审理食物权案件的过程中起到了辅助作用。孟加拉复兴援助委员会是一家知名的非政府组织，协助扩大了反饥饿社会保护网。在多米尼加共和国和巴拉圭，民间组织正在积极支持通过粮食和营养安全法。

55. 民间社会行为者可以发展出其独有、且新颖的监督方法，正如巴西民间组织设立了土地、领土和食物问题国家人权报告员，报告员的合法性使其成为主管机关的对话者。粮食第一信息和行动网国际组织、国际人权联合会(人权联合会)、权利和民主、经济与社会权利中心，以及争取食物权社会集体等越来越多的民间组织编写报告，评估食物权在各国的落实情况。

56. 2013年6月24日，在庆祝《维也纳宣言和行动纲领》问世二十周年之际，在维也纳启动了食物和营养权全球网络，这进一步证明了争取食物权运动在各个社会阶层和各个地区的力量。

四. 结论和建议

57. 全球争取食物权运动的出现是一个不容错过的契机。将这项运动与通过食物权问题框架法律以及以权利为本的国家粮食战略结合起来，便形成了一个机会，可以借此制订出如下政策：采用参与性更强的方式制订政策；政策更加明智，惠及所有预定受益者；保障法定权益，因而得到受益者本人的监督；在消除饥饿的短期目标和消除造成饥饿的根源的长期目标之间，在不同政府部门之间，在地方和全国之间，确保适当的协调和协同增效作用。随着各国政府认识到，解决粮食匮乏和消除饥饿的努力以失败告终，迫切需要强化国家法律、制度和政策框架，

食物权开始受到关注。正如本报告提出的实例表明，各项工具开始得到应用。然而，必须采取更多措施，在消除饥饿和营养不良方面取得切实有效和可持续的进展。

58. 特别是，特别报告员：

(a) 鼓励各国政府和议会着手通过食物权框架法律，研究能否将食物权写入本国宪法，从其他国家的经验中汲取灵感，包括本报告提出的最佳做法；

(b) 鼓励各国政府为实现食物权，在包容性和参与性进程的基础上，制订多年期、多部门、资金充足、所有相关部门参与的国家战略；

(c) 鼓励民间社会和社会运动形成基础广泛的全国性网络，使其能够更加有效地促进决策和监督，包括其代表参与包容性的国家食物权/粮食和营养安全理事会；

(d) 鼓励法院承认食物权的各个方面均具有可以审理的性质，正如本报告收集的例证所示；

(e) 鼓励各国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，该议定书的生效将进一步鼓励保护食物权的法理学发展；

(f) 鼓励国家人权机构和其他类似的独立机制更加全面地将食物权纳入各自的工作，评估这方面所需的人力和财力；

(g) 鼓励采用社会审计的形式建立非司法问责机制，其运作方式是在当地层面开展基于社区的监督；

(h) 鼓励国家社会保护制度将福利转变为合法权益，以便个人受益者能够了解自己在社会方案下享有的权利，并且能够求助于有效和独立的申诉矫正机制；

(i) 鼓励粮农组织世界粮食安全委员会推动加速建设有利于全面实现全民食物权的法律、制度和政策框架，借助 2014 年第四十一届会议的《食物权准则》执行情况审查工作，鼓励全体会员国有效地利用食物权来消除饥饿和营养不良；

(j) 鼓励各国为确保旨在全面实现食物权的国内政策与贸易、投资、发展及人道主义援助等领域的对外政策保持一致，根据关于极端贫困与人权问题的指导原则，制订机制，确保这些政策充分考虑到食物权。