



人权理事会

第二十五届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特提交的报告

最后报告：食物权的转化潜力*

概要

食物权问题特别报告员在依照人权理事会第 22/9 号决议提交理事会的本报告中作出其任务的结论，同时说明了他所提供各部分资料的衔接情况。

* 本报告附件不译，原文照发。



目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 调查分析	2-12	3
三. 期待提供何种食物系统	13-31	7
A. 可持续生产	16-17	8
B. 可持续消费	18-23	9
C. 减轻贫穷	24-28	11
D. 新典范	29-31	12
四. 各方面改革的相互依赖关系	32-34	13
五. 前进之路	35-49	14
A. 重建地方食物系统	36-39	14
B. 实施国家战略	40-44	16
C. 塑造扶持性国际环境	45-49	18
六. 结论	50	19
附件		
主要建议概览		20

一. 引言

1. 在过去六年中，食物权利问题特别报告员对下列十三个国家进行了国别访问，低收入国家：贝宁、喀麦隆、马达加斯加和马拉维；中等收入国家：巴西、中国、危地马拉、马来西亚、墨西哥、尼加拉瓜、南非和阿拉伯叙利亚共和国；高收入国家：加拿大。为评估一些组织对实现食物权利的贡献，他还访问了世界贸易组织(世贸组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)。在提交介绍其工作计划的初次报告之后，除按照人权理事会在其关于全球粮食危机的特别会议上通过的第 S-7/1 号决议的要求编写了两个关于全球粮食价格危机的特别报告以外，他还编写了 10 个专题报告。他还编写了七个简要说明，其中探索了在他的正式报告中不能详细讨论的一些领域。在他提交人权理事会和大会的专题报告中提出的主要建议的概述作为附件附在本报告后面。

二. 调查分析

2. 食物权利即每个人在单独或与其他人一起时都能拥有的、任何时候在物质和经济条件上都能得到充足、适当和文化上可接受的食物权利，这些食物可持续生产和消费，并能为后代保持获取食物的条件。¹ 个人可通过下述方式保证获得食物：(a) 在就业或自营职业中获得收入；(b) 通过社会转让；或(c) 对那些能利用土地和其他生产资源的人而言，生产自己的食物。通过这些往往同时作用的途径，每个人都应能获得日常食物，“这些食物总体上含有身心发育、成长和维持以及身体活动所需的各种营养，这些营养与人的整个生命期各阶段的生理需要一致，并能满足男女和不同职业的需要”。² 因此，食物权利的基本内容可概括为具备、可得性、适当性和可持续性几个要求，所有这些都必须列入法定权利并通过问责机制得到保证。特别报告员的国别访问就是按照这一分析框架进行的。

3. 由于可获得食物的途经各种各样，在工业和服务部门创造体面的工作岗位，和提供社会保护一样，对保证食物权利而言就起着至关重要的作用。在这方面，食物权利与工作权利和社会保障权利相交，这些都是《经济、社会、文化权利国际公约》第六条和第九条所保证的。在其专题报告中讨论这些问题时，特别报告员大部分工作的重点是如何转变食物系统以确保更充分实现适当食物权利。确实，他开始执行任务时正好赶上 2008 年的全球粮食价格危机，因此，特别报告员的优先事项是，确保全球和各国为克服危机所作努力都立足于食物权利。为加强各国增加本国生产的能力和满足本国食物需要的较大部分所采取的多数行动都集中在支持小农上，而没有考虑到进展情况的监督机制和问责制度，或确保粮食

¹ 经济、社会、文化权利委员会，关于适当食物权利的第 12 号一般性意见，第 6 和第 7 段。

² 同上，第 9 段。

生产者和消费者参与决策的问题。它们没有将重点放在弱势群体上，往往不能保证使支持办法转化为法定权利。

4. 一般来说，多数利益攸关方都同意紧迫需要改革。对照它们应当为实现食物权利作出贡献这要求来看，我们从二十世纪继承的食物系统失败了。当然，在过去五十年中，在促进农业发展方面取得了显著成绩。但这几乎没有使饥民的人数减少，而且营养效果仍然很差。采用从 2012 年版的《世界粮食不安全状况》报告中开始使用的新的营养不良计算方法，一些联合国机构估计，遭受极端形式饥饿的人口从 1990-1992 年期间的 10 亿多人，即世界人口 18.9%，减少到 2011-2013 年的 8.42 亿人，即世界人口的 12%。³ 然而，这些数字并不包括短期营养不良，因为其重点是年均数量，忽略了家庭内食物分配的不平等，而且，计算是基于日能量需要的低起点，所设想的是不大运动的生活方式，而很多穷人都要从事需要大量消耗体力的活动。⁴

5. 而且，只是卡路里摄入量几乎和营养状况没有关系。幼儿缺乏照顾或不当喂养习俗以及卫生保健或供水和卫生条件差，也起着重要作用。如特别报告员所详细说明(见 A/HRC/19/59)，即便是在食物摄入量充足时，不适当的日常饮食也可造成微量营养素不足，如缺碘、缺乏维生素 A 或缺铁，这些只是发展中世界大部分地区最常见的营养不足问题。全世界有 1.65 亿儿童发育不良，营养不良使他们不能完全实现自己的身体和智慧潜力；另外，世界上还有 20 亿人缺乏良好健康状况所必需的维生素和矿物质。不论是在营养不良是严重问题⁵ 的低收入国家，还是在中等收入和高收入国家，都很少注意确保营养适当，尽管已经证明，在孕期内和幼儿第二个生日之前，适当营养具有长远作用。⁶ 另外，不适当饮食还是造成世界所有区域非传染性疾病增加的一个重要因素。自 1980 年至 2008 年，全世界肥胖症发病率提高了一倍，14 亿成年人身体超重，其中 4 亿人为肥胖症患者，因而增加了患 2 型糖尿病、心脏病或胃肠癌的危险。⁷

6. 专门注重增加农业生产也对环境产生了严重影响。二十世纪“绿色革命”的整套技术结合了高产作物品种的采用和灌溉的增加，农业生产机械化和氨基化学肥料及杀虫剂的使用。由于国家通过补贴和销售给予的支持，这些都切实提高了

³ 粮农组织，国际农业发展基金和世界粮食计划署：《2013 年世界粮食不安全状况：粮食安全的多元维度》(2013 年，罗马)，第 8 页。

⁴ F.M. Lappé 等：“我们如何计算饥饿问题”，《道德规范和国际事务》，第 27.3 (2013)期。

⁵ 据计算，为减少发育不良每花费 1 美元，就可期待因收入增加而收回 44.50 美元。见 J. Hoddinott, M. Rosegrant 和 M. Torero：“饥饿和营养不良”，2012 年哥本哈根共识，质询书。

⁶ 在美国进行的一项研究表明，童年时能获得食品券会使以后生活中肥胖症、高血压和糖尿病的发病率显著降低，而妇女来说，将会提高经济自给率。H.W. Hoynes, D.W. Schanzenbach 和 D. Almond，“童年获得安全网的长远影响”，国家经济研究所工作文件 18535 (2012 年 11 月)。

⁷ 世界卫生组织，《2012 年世界卫生统计》，第 36 页。

主要谷物(尤其是玉米、小麦和稻谷)和大豆的产量。掀起绿色革命的目的是应对当时形成的挑战,确保农业生产力的提高能满足由人口增长以及收入增加促成的日常食物的转化所产生的需要。然而,这也导致了单一种植的扩大,因而,进一步导致了农业生物多样性的损失,同时加速了土壤侵蚀。化学肥料的过度使用污染了淡水,同时增加了其中磷的成分,导致大量的磷流入海洋,其数量估计已经达到每年 1,000 万吨。磷肥和氮肥对水的污染是富营养化的主要原因,富营养化即自然肥化过程的人为强化;这刺激了海藻的生长,海藻则吸收了维持鱼类种群所需要的溶解氧。⁸

7. 农业产业化模式最具破坏性的潜在影响在于其使温室气体排放进一步增加。农田活动总共产生了人为温室气体排放总量的约 15%,其中包括因使用有机和无机氮肥产生的一氧化二氮(N₂O)、由灌水稻田和牲畜产生的甲烷(CH₄)、农田土壤有机碳损失和草原过度放牧产生的二氧化碳(CO₂)。另外,化肥、除草剂和杀虫剂的生产、耕种、灌溉和施肥,以及食物的运输、包装和储存,也需要大量能源,因而造成可归于食物系统的另外 15-17%的人为温室气体排放。⁹由此引起的气候变化可严重制约现行农耕方法的潜在生产力。对某些国家而言,过去 30 年中不断变化的气候条件似乎已经抵消了由技术、二氧化碳施肥和其他因素促成的平均产量之增加的相当一部分。¹⁰在一切照常的条件下,我们可以预料,在未来几十年中,发展中国家的生产力将会每十年下降 2%,关键主要作物的产量将在-27%和+9%之间变化。¹¹

8. 特别报告员曾指出,部分原因是气候变化,但也是因为不可持续和破坏性的捕捞方法和扭曲的补贴,作为一种食物来源的全球渔业的生产力正在下降(见 A/67/268)。不可持续的肉类生产是人们关注的另一个领域。据关于 2050 年用什么养活世界的高级专家论坛之前编写的一个粮农组织研究报告估计,要满足预测的 2050 年需求,肉类年产量必须达到 4.7 亿吨,和 2005-2007 年的水平比较,要增加约 2 亿吨。¹²这是完全不可持续的。三分之一多的世界谷物已经被用在饲养牲畜上,如果目前趋势继续下去,到 2050 年这个比率将达 50%。对肉类的需

⁸ H.W. Paerl 和 V.J. Paul: “气候变化:与有害蓝绿藻全球扩张的关系”,《水的研究》,第 46 卷,第 5 (2012)号,第 1349-1363 页;M.F. Chislock 等:“富营养化:原因、后果和水生生态系统的管理”《自然教育知识》第 4 卷,第 4 (2013)号,第 10 页。

⁹ 粮食安全和营养高级专家组,粮食安全和气候变化,《HLPE 报告》第 3 号(2012 年 6 月)。更近的一些估计证实了这一点,见 S. Vermeulen, B. Campbell 和 J. Ingram: “气候变化和食物系统”,《环境和资源年度评论》第 37 (2012)号,第 195-222 页。

¹⁰ D.B. Lobell、W. Schlenker 和 J. Costa-Roberts: “1980 年以来的气候趋势和全球作物生产”《科学》第 333 卷,第 6042 (2011)号,第 616-620 页。

¹¹ G.C.Nelson 等: “气候变化:对农业的影响和适应性改造的代价”(国际食物政策研究所,2009 年)。

¹² 粮农组织,“2050 年用什么减少养活世界”,见 www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf。

求将使只买得起谷物的穷人无东西可吃。据广泛报道，生产巨大数量肉类的集中牲畜饲养企业对环境造成了不良影响。继续以谷物饲养越来越多的牲畜将加重贫穷和环境退化。

9. 全世界在家畜生产方面雇用了 13 亿人，维持了约 9 亿穷人的生计。作为蛋白质摄取的一个重要来源，肉类和乳品生产是解决营养不良问题的一个有力办法，而且，存在着可持续的肉类生产方式。但高收入国家，肉类消费对健康的纯粹影响正在变成消极影响，它正在成为造成一些慢性病的原因之一，包括肥胖症、2 型糖尿病、心血管病和癌症。¹³ 另外，产业模式的谷物饲养家畜生产以及牧场的明显无限扩大正在造成急需解决的一些问题。¹⁴ 2006 年，粮农组织估计，放牧所占用的区域相当于地球无冰陆地面积的 26%，而可耕地总面积的 33% 则被用于饲料作物生产，特别是玉米和大豆。这样，家畜生产就占用了农业用地的 70%，即地球陆地面积的 30%，¹⁵ 牧场和饲料作物的扩张是森林退化的一个重要原因。粮农组织的研究报告估计，以二氧化碳(CO₂)当量衡量的温室气体排放的 18% 来自家畜养殖业，这一份额超过运输业。如果不考虑家畜呼吸和通过光合作用减少温室气体的损失，只考虑使用大片土地被用于放牧或种植饲料作物，就会发现，家畜所产生温室气体排放占人为温室气体排放的 51%，因此，如果 2009 年至 2017 年世界家畜产品削减 25%，全球温室气体排放就可减少 12.5%。¹⁶ 具体数字仍有争议，但在科学界没有疑问的是，家畜生产的影响是大规模的。

10. 最后，由于全球食物系统被塑造为以收益率最大化和生产大量商品为目标，所以没有考虑到分配问题。在自 1960 年至 2000 年这一时期，产量的增加远远超过人口的增长。但与这些增长并行的是相对少量种类产品的区域专门化，农产品国际贸易的增长促进了这一进程。与此相关的技术和政策选择使收益集中在大型生产单位和土地所有者手中，而牺牲了小生产者和无土地工人的利益，因而加重了农村地区的不平等，忽略了贫穷的根本原因。当然，在这一时期，还有一些重要变化。1960 年代和 1970 年代的特点是国家引导形式的农业发展，在这种形式下，政府热衷于为城市居民提供价格可承受的食物或出口原材料商品，以便为推行进口替代政策提供资金，以很低的价格收购农民生产的作物，或只支持在世界市场上有竞争力的大型生产者，因而加速了农村人口移徙。1980 年代，低收入国家推行的结构调整政策使国家退出了农业发展。政府期望，贸易自由化和取消价格控制会鼓励私人投资，从而弥补国家支持的减少。然而，富国高度补贴农

¹³ Arnold Tukker 等：“欧洲较健康饮食对环境的影响”，《生态经济学》，第 70 卷，第 10 (2011) 号，第 1776 页。

¹⁴ 感谢哥伦比亚环境法研究所支持报告本部分的背景研究。

¹⁵ 粮农组织：《家畜的长身影：环境问题和选择》(2006 年，罗马)。

¹⁶ R. Goodland 和 J. Anhang：“家畜和气候变化：如果氧化变化的主要促成因素是牛、猪和鸡，会怎么样？”《世界观察》，2009 年 11/12 月。

业部门的生产过剩对农产品价格产生了向下的压力，因而阻挡了私人投资者进入发展中国家的农业。如果确实有私人投资，也只是对面向出口市场的少数几种经济作物的投资。

11. 后果是众所周知的。因为小规模农业在这种条件下不可行，许多农户沦为维持生计农业，只有通过收入多样化才能生存。还有些农民迁徙到城市，1960年代和1970年代在非洲，大量涌入的农民至少占有城市人口增长的一半，1980年代和1990年代，约占25%。同时，低收入国家对进口食物的依赖显著增加。许多最不发达国家仍然主要依靠农业，但只是在某种程度上，因为它们必须以硬通货偿还外国贷款，它们出口有限种类的商品，因而发现这些产品特别易受国际市场的价格冲击。它们的食物账单飙升，这是人口增长以及用以满足当地需要的当地农业生产和食品加工缺少投资综合作用的结果。2008年较高石油价格和投机之后农产品突然上涨时，最不发达国家发现自己掉入陷阱。在过去四十年中形成的食物系统的不平衡突然变得明显起来，其对人的影响太大，不容忽视（见A/HRC/9/23和A/HRC/12/31）。

12. 的确，许多最不发达国家陷入恶性循环。从1960年代到1990年代，它们一直面临着强劲的人口增长和从农村到城市的迁徙问题，它们的政府别无选择，只能更多依靠粮食援助或进口更多食品。这使得它们的农民更难以依靠种田过上体面的生活，因为它们在国内市场上面临越来越多高补贴食品的倾销。实际上，进口低价食品起到了取代给非农业部门工人增加工资和为所有人设置社会保护底线的作用。如特别报告员在访问世贸组织之后编写的报告(A/HRC/10/5/Add.2)中所提到，只要基本食品价格保持稳定或呈下降趋势，这可能是一种便利解决办法。然而，随着价格的上涨和日益不稳定，食物纯购买者的食物权就会面临新的威胁，同时成为引起社会和政治不稳定的因素。另外，更多依靠进口食物是发展中国家“营养转移”的一个重要原因，对营养主义者而言，这意味着转向含盐、糖和饱和脂肪更多的食品，这是一些保存期长、对城市居民和年轻一代有吸引力的食品，但往往较少营养，也不那么健康。¹⁷

三. 期待提供何种食物系统

13. 对上面概述的调查分析有广泛一致的意见。确实，正是这一调查分析说明了为什么从2008年开始对低收入国家的农业部门进行再投资，并且是以更可持续的方式，同时在农业政策中考虑到营养问题。这些努力包括显著增加对农业的国家预算，例如，受非洲发展新伙伴关系(NEPAD 农发新伙伴)之下的非洲农业全面发展方案的鼓励；通过双边和多边渠道增加农业发展合作预算所占份额；按

¹⁷ A/HRC/10/5/Add.2 (对世贸组织的访问)，第32段；A/HRC/19/59/Add.1 (对中国的访问)，第20和21段；A/HRC/19/59/Add.2 (对墨西哥的访问)，第50段；A/HRC/19/59，第32-35段。

比例增加营养等行动；在农业投资方面重新关注私人部门。然而，虽然政府和非政府方面都认为需要改革，但前进的道路上仍有不同意见。

14. 许多人都认为，提高农业生产力是解决饥饿和营养不良问题的关键。现在这一看法和 1960 年代一样具有影响力，部分原因是农产品(用于食品和非食品)需求的增加、由于人口增长预期需求的进一步增加、收入的提高以及与城市化有关的饮食的变化。因此，粮农组织 1990 年估算，考虑到 2030 年至 2050 年国内生产总值年均增长 2.4%，同时假设到 2050 年仍有约 2.9 亿人营养不足，到 2050 年全球农业产量将需要增加 70%。对主要以数量为表现形式的这一挑战，将采取以技术为主的解决办法，为证明这方面投资的必要性，广泛引用了这一估算。

15. 鉴于食物系统所面临的挑战，特别是与气候变化和土壤退化有关的挑战，鉴于为增加小规模食物生产者的收入要提高生产力，需要为提高生产力进行投资。但是，只重视提高生产力，就可能忽略有远见的做法应当考虑到的其他许多变量。¹⁸ 另外，更深入的讨论所涉及的不是是否应当提高生产力，而是如何提高生产力。只是增加产量还不够。任何增加产量的对策，如果忽略了向可持续生产和消费的过渡和减轻农村贫困，就不仅是不全面的，而且会产生破坏性影响，恶化生态危机，扩大不同类食物生产者之间的差距。

A 可持续生产

16. 食物系统不仅处于来自气候变化的危险中，如上面所指出，它们也是引起气候变化的温室气体排放的一个重要来源。这也是迫切需要向农业生态模式生产转化的一个重要原因(见 A/HRC/16/49)。作为加强食物系统适应能力和可持续性的一种办法，生态农业现在得到科学界越来越广泛的支持。¹⁹ 在国际农业知识、科学和技术促进发展评估²⁰ 以及联合国环境规划署²¹ 建和其他国际机构²² 的建议中，它都占有突出地位。

17. 农业生态学指的是一系列农艺技术，包括可减少外部投入使用和使资源利用效率最大化的间作、粪便和食物垃圾回收为肥料和农林间作。这与农研咨询组(国际农业研究咨询小组)研究中心通过标记辅助育种所进行的遗传改良是一致的，并可对其起辅助作用，与农民世代地培养地方品种也是一致的。推行农

¹⁸ 见，例如，《农业世界：2050 年养活世界的方案和挑战》(法国国家农业研究所)(INRA)和(法国促进国际发展农业研究中心)(CIRAD)，2009 年；及 T. Wise 和 K. Sundell 著：“起来应对挑战：2050 年改变养活世界的途径(2013 年，美国援助行动)。”

¹⁹ A. Wezel and V. Soldat：“农业生态学科学学科的数量和质量历史分析”，《国际可持续农业期刊》第 7 卷第 1 (2009)号，第 3-18 页。

²⁰ 农业知识、科学和技术促进发展国际评估，“全球报告决策者概要”(2008 年底月)，结论 7。

²¹ 联合国环境规划署：“环境食物危机”(2009 年，内罗毕)。

²² 粮农组织和生物多样性：生物多样性国际，可持续农业和农村发展政策概述，2007 年 11 月。

业生态学有强有力的环境理由。但农业生态学还可带来其他社会和卫生利益。多样化耕作办法可有利于生产自己食物的社区获得更多样化的饮食，从而改善营养。²³ 由于农业生态学使昂贵投入的使用降到最低程度，从而降低了耕作成本，所以改善了农户，特别是最贫穷农户的生计。同时，它支持了农村发展，因为它是知识密集性的，而且，总的来说也是更劳动密集型的，它可在农村创造就业机会。农业生态技术虽然较容易在小型农场实行，但也可以大规模实行，也应当在经营多大的生产单位方面给人们以启发。

B. 可持续消费

18. 对需求方面的问题也应当给予远远更多的注意，特别是三个优先事项。第一个是，在肉类消费已经达到超过满足日常食物需要的程度的情况下，阻止肉类需求的增加，从而减轻工业化家畜生产的不利影响。有一系列选择可以考虑。这包括重新考虑如何征税和补贴，以阻止最污染模式的生产，同时鼓励从饲养反刍动物转向饲养家禽以更有效地将谷物转化为肉类蛋白质，在牲畜饲养方面增加淀粉或迅速发酵的碳水化合物成分，减少过多的氢和随后甲烷的形成，从而减少来自肠内发酵的甲烷排放；或改善肥料管理和土地管理。但几乎所有研究报告都承认，要解决牲畜饲养造成的环境问题，就需要减少对动物产品的需求。²⁴

19. 第二个优先事项是约束高收入国家运输方面的液态生物燃料需求。在过去十年中，美利坚合众国和欧洲联盟对在运输用燃料方面消费生物燃料的要求以及通过补贴对生物燃料生产的支持，使对农业商品的需求显著增加。²⁵ 这是农产品市场价格不稳定的一个重要根源，也是造成 2008 年全球粮食价格危机的最重要因素之一，²⁶ 这，部分是因为这些政策加强了粮食与能源市场的关系：粮食转化为乙醇或生物柴油代表了一种经济机会，特别是在石油价格高的情况下，石油价格高已经影响到粮食价格。推动使用生物燃料也加剧了对自然资源的压力，因为能源作物生产与其他用途争用土地，其他用途包括粮食、饲料和纤维生产、环境保护和碳固存、城镇化或工业项目(A/65/281)。一些前瞻性研究表明，如果实行目前的要求，和生物燃料消费保持在 2008 年的水平这一参考方案相比，到

²³ F.A.J. DeClerck 等：“从生态角度看人类营养”《食物与营养期刊》，第 32 卷，补编 1 (2011)，第 41S-50 页。

²⁴ R.C. Ilea, “集约型家畜饲养：全球趋势、不断增加的环境问题和伦理解决办法”，《农业与环境伦理期刊》，第 22 (2009) 卷，第 153 页。

²⁵ D.Zilberman 等：“生物燃料对商品食物价格的影响：调查结果评估”，《美国农业经济学期刊》(2012 年)，第 1-7 页。doi: 10.1093/ajae/aas037。

²⁶ R. Naylor 和 W. Falcon: “经济动荡时代的粮食安全”，《人口与发展评论》，第 36 (2010) 卷第 693-723 页。

2030 年，谷物和其他粮食作物的价格将上涨 35%，估计会使处于饥饿危险中的人口增加 1.36 亿人。²⁷

20. 农业能源在许多发展中国家可增加获得清洁能源的机会，同时减少它们对化石燃料的依赖。在某些条件下，它可以增加小农的收入。但富国运输对液态农业燃料需求的迅速增加，引起粮食价格上涨和农田投机，鼓励了大规模攫取土地。为此，特别报告员呼吁放弃消费和生产生物燃料和推进这方面国际合作的要求，以减轻增加农业燃料生产对食品价格的影响(A/HRC/12/31, 第 23-25 段)。2013 年，粮食安全和营养问题高级专家组重申了这一呼吁，该专家组负责向世界粮食安全委员会提供咨询。²⁸

21. 第三个优先事项是，采取有效措施提高食物系统的效率，减少损失和浪费。据 2011 年的一个研究报告估计，有相当于总产量三分之一的 13 亿吨为人消费的粮食损失或被浪费。²⁹ 在低收入国家，损失的主要原因是储存、包装和加工设施不当以及农民与市场连通不好，因而造成粮食生产者的经济损失。与此比较，富国的人均浪费数量要高得多：非洲南撒哈拉地区或南亚和东南亚地区的一个消费者每年浪费 6-11 公斤，而欧洲和北美洲的一个消费者则要每年浪费 95-115 公斤。

22. 这种低利用率导致粮食生产给自然资源造成的压力比较少损失和浪费高出很多。³⁰ 对此，可以采取很多措施，包括改进储存和销售设施，特别是在发展中国家；帮助农民作出安排，避免系统的净生产过剩，例如用其他人的盈余生产补偿一些人的损失；改善农民获得信贷的条件以减少对不成熟收获的需要，从而满足其对粮食或现金的需要；避免依靠高“表面质量标准”，这种标准会导致在没有达到形状、大小或颜色等品质要求的情况下放弃新鲜产品；发展从农民直接到消费者的销售。

23. 虽然表面上相互之间没有关系，但工业化家畜生产、运输用液体生物燃料和浪费，却有某些共同特点。如特别报告员在利用鱼类资源方面也曾强调的那样(A/67/268, 第 21-23 和 29-32 段；A/HRC/19/59/Add.4 (马达加斯加), 第 38-43 段)，这些问题向国际社会带来特别挑战，这种挑战产生于在资源有限的背景下将具有相差悬殊购买力的人口联系在一起的全球化市场。为什么将广阔区域的农田用于养殖家畜以满足富余社会的肉类过度消费或为其汽车提供燃料的原因是，这样，富国的消费者就可以掌握可使他们的生活方式保持不变的资源。同样，富国的零售和消费品的大量浪费是和一个情况相互关联的，即：随着收入的增加，

²⁷ G. Fischer: “气候变化和生物能源的发展会如何改变粮食和农业的长远前景？”，《世界粮食和农业展望：直到 2050 年前景》(粮农组织，2011 年)，第 129 and 133-135 页。

²⁸ 粮食安全和营养问题高级专家组：“生物燃料和粮食安全”，粮食安全和营养问题高级专家组第 5 次报告(2013 年 6 月)。

²⁹ J. Gustavsson 等：《全球粮食损失和浪费：程度、原因和预防》(2011 年，粮农组织)。

³⁰ 粮农组织：《粮食浪费的脚印：对自然资源的影响》(2013 年)。

家庭预算中食物费用所占比例逐渐变小。这充分表明，所谓扩大农产品贸易可促进提高效率，因为它鼓励按照比较优势分工的这种说法的局限性。事实上，贸易的扩大也导致让满足世界上最富有部分人的奢侈口味与满足穷人的基本需要竞争。³¹ 最后，这造成了一种对粮食生产所需要自然资源，特别是土地的令人担忧的竞争。土地是有限的这一纯马尔萨斯观点使对稀有资源的竞争问题过于简单化，因为土地的生产力可提高到某一程度，而某些土地还可以用来进行生产，但最近的研究突出表明了这样做的沉重社会和生态代价。一旦考虑到这些得失，这一研究表明，可用于未来扩展的农田明显少于传统上多数方案所设想的。³²

C. 减轻贫穷

24. 最后，粮食和农业政策应当解决导致发展中国家大量农村人口过度贫穷不能满足基本需要的问题。小规模粮食生产者和无土地农村穷人，包括许多通过在大型农场劳动勉强维持生存的农业工人，是赤贫者中的多数。然而，过去提倡的面向出口的农业往往立足于剥削大体上被剥夺权利的劳动队伍，其经营是以牺牲为本地消费生产粮食作物的家庭农场为代价。这造成了一种矛盾情况，许多低收入国家，虽然通常都是以农业为基础的原料出口型经济体，但高度依赖粮食进口，有时还要辅以粮食援助，因为它们忽略了为养活本国人口向当地生产和粮食加工投资(A/HRC/9/23, 附件一, 第 5 段)。这也导致了农村贫穷加重和城市贫民窟增加，使政府不能转向更多样化的经济：这种多样化需要有适当的基础结构、合格的劳动队伍以及允许制成品生产者或劳务提供者实现规模经济的市场，但在半数人口处于极端贫困状态的情况下，这都是不可能实现的。因此，缺乏对小农的支持不仅削弱了作为获得食物的一种手段的自己的生产，而且，还对实现食物权的另外两个途径产生了严重影响，因为它减少了工业和服务部门的就业机会，使政府不可能为社会保护方案提供资金。

25. 因此，改进对小农的支援对实现当地粮食安全至关重要。特别报告员为实现这一目的探索了各种办法。他所提出建议的核心问题是，如何确保充分尊重小规模粮食生产者的选择自由。这要求并行开展两个改革方案。

26. 一方面，必须重新塑造食物系统以使其对小规模粮食生产者更有包容性，他们在过去普遍处于弱势地位，这不仅是因为不公平的食物链，而且是因为农业技术没有考虑到他们的特殊需要。考虑到这一目标，特别报告员注意到调整食物链中的力量不均衡状态的重要性，特别是要在支配地位可能是滥用根源的情况下

³¹ E. Lambin 和 P. Meyfroidt: “全球土地用途的变化、经济全球化和正在显现的土地稀缺”，《美利坚合众国国家科学院议事录》，第 108 卷，第 9 (2011 年 3 月)号，3465-3472 页。

³² E. Lambin 等: “用自下至上办法估算世界上可能用作农田的土地”，《全球环境变化》，第 23 卷第 5 (October 2013 年 10 月)号，第 892-901 页，见 <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.005>；E. Lambin: “全球土地拥有量：Malthus 对 Ricardo”，《全球粮食安全》第 1 卷，第 2 (December 2012)号，第 83-87 页。

调节买方的力量：在 2008 年以来推行的改革中，这一直是一个完全被忘记的方面(A/HRC/9/23, 第 35-38 段；A/HRC/13/33)。他还曾试图阐明基于农业生产者和买方之间长期协定的合同耕种的有利于小规模农民的条件，同时提出便于推行、支持将小规模粮食生产者纳入食物系统各种业务模式，也指出了支持农民组织的重要性。他呼吁对植物品种知识产权制度进行改革，这种制度使商业化培植的品种不可能到达低收入国家的最贫穷农民(A/64/170)。

27. 另一方面，必须承认小规模粮食生产者不被强迫或合作入主要食物系统的权利。在这方面，尊重他们使用生产资源的权利是关键。特别报告员就作为食物权的一个组成部分的土地使用权专门编写了一个报告，其中明确了越来越大的商业压力所带来的威胁，同时建议通过反驱逐法和租用法(A/65/281；另见 A/HRC/9/23, 第 20-22 页)。他提出了应对大规模购置或租赁土地对人权造成的挑战的一些起码原则和措施(A/HRC/13/33/Add.2)。他表示认为，提倡上面已提到的农业生态学可对在最困难环境中工作、不能或不愿进入更大程度资本化农业的经济困难农民具有特别重要的意义。他还曾强调，有必要支持农民的种子系统，高产作物品种几乎是公共政策的唯一重点，高产品种虽然适当条件下会带来良好效果，但对特定农业生态环境可能代价太高，所以不那么合适，它对农民的种子系统威胁构成了威胁(A/64/170)。他将研究范围扩大到手工渔业，表示希望将于 2013-2014 年在粮农组织渔业委员会中谈判的《保护可持续小规模渔业国际指导原则》能改善对手工渔民的保护，使唤他们不遭受已明确的威胁(A/67/268)。

28. 在这些报告中提出的建议与国际农民组织网——农民之路 2008 年通过的《男女农民权利宣言》有很多重复，人权理事会咨询委员会在其关于促进农民和在农村工作的其他人的权利的最后报告中附有上述《宣言》(A/HRC/19/75)。现在，这个《宣言》是人权理事会是一个不限成员名额政府间工作组 2013 年 7 月 15 日开始的讨论的基础；人权理事会关于谈判一个联合国农民和其他农村地区工作者权利宣言的 21/19 号决议给予了上述工作组授权。特别报告员强烈支持这一工作。他在提交人权理事会的第一个报告中已经表示注意到，由于对他们的所依赖的资源的竞争、农业产业化的压力、他们较弱的组织能力，因而在政治方面难以获得发言权，农民是一个特别弱势的群体(A/HRC/9/23, para.17)。正在拟订的宣言可以是保护他们以及突显他们所面临的特殊威胁的重要办法。

D. 新典范

29. 总之，我们已进入一个新世纪，我们现在面临的问题不同于五十年前的那些问题。必须设计一个以福利、适应能力和可持续性为重点的新典范，以代替那个生产力主义的典范，从而更好地支持充分实现适足食物权。问题是复杂的，但是可以解决的。

30. 首先，某些类型的农业发展可与增加生产、可持续问题、采取强有力措施解决不可持续消费模式问题以及减轻贫穷的强大作用结合起来。各国政府可为实现这一目标向小规模粮食生产者提供有力支持，向他们提供公共货物，如培训、

储存和与市场的联系，以及宣传农业生态模式的生产。另外，还应采取措施发展当地市场和当地粮食加工设施，同时实现支持这些努力的贸易政策，减少一些人的奢侈口味与另外一些人的基本需要的竞争。

31. 其次，正如必须将多种食物系统结合起来以通过加强多样化提高适应能力，不同形式的耕种也可同时存在，每种形式发挥一种作用。巴西的例子表明，即便是在靠近竞争力很强、大规模农业生产企业的地方也可以向家庭农场提供支持；只要政府知道不同的农业模式可起不同的作用，并以均衡的态度对待它们，这样的多种模式共存就是可行的(A/HRC/13/33/Add.6, 第 43 和 44 段)。然而，许多国家未能实现这种共存，政策几乎完全向有利于面向出口的大型农业企业倾斜。所得到的教训是，向支持实现食物权的农业食品政策过渡需要在政治方面作出努力，围绕着农业生态、劳动集约、减轻贫穷和农业形式等问题调整支持。

四. 各方面改革的相互依赖关系

32. 在低收入国家在提高保护其人口食物权的能力方面遇到的障碍与中、高收入国家的改革需要之间有一定关系。在满足当地需要的粮食生产方面缺少投资的原因很多，包括特别是外债负担(这使一些国家集中力量种植可供出口的经济作物)以及政府往往对农村穷人缺少责任感(A/HRC/9/23, para.17)，热衷于廉价食物进口也是因为较富余出口国的大规模过剩生产，这是因为国家补贴的鼓励，而这种补贴是向大规模农业生产企业提供的，而这又使食品加工工业能得到廉价的投入。国际贸易和投资的增长以及大规模农业生产企业在食物系统中作用的提高也为此提供了便利。

33. 这就是各方面改革的相互依赖关系。发展中国家当地食物系统的重建对增加小规模粮食生产者的机会极为重要，同时，对加强所有人得到新鲜和有营养食物的可能性也很重要，这在根本上取决于富国的食物系统改革。然而，这种改革也面临着严重障碍。食物系统的各组成部分多年来都在共同演变着，受到几十年来支配着食物设计和农业政策的生产力主义典范的影响。农耕部门变得高度依赖有利于生产家畜或粮食加工业所需商品，特别是玉米、大豆和小麦，而不是生产食品的补贴，其代替了农民知识的高度机械化和投入集约模式的生产要依靠廉价燃料。即便不考虑农业生产者化石燃料消费补贴，经济合作与发展组织成员国 2012 年给其农耕部门发放的补贴也达 2,590 亿美元。这鼓励了粮食加工业以筒仓和加工厂为形式的扩张，因为有廉价的投入和基础设施的部署，这些都是受农用工业的影响或为其而发展。大型农商综合企业由于其实现规模经济的能力及其各种网络效应逐渐控制了全球市场。在这一过程中，小型粮食生产者被边缘化，因为虽然其每公顷土地生产率很高，并且可达到很高的资源利用率，如果给予适当

支持的话，³³ 但其竞争力在一般市场条件下还是较低。较大农商综合企业的支配地位如此之强，以致于它们事实上已经获得政治系统中的否决权。最后，消费者自己的习惯也改变了：在高收入国家，精加工、高能量(虽然营养不高)食品的消费每年都在增加，这逐渐成为现代生活的一个公认、无可争议的部分。

34. 如上面指出，这些发展伴随着很高的生态代价。由于农业、饮食和健康之间的关系，这些发展也给医疗卫生系统带来沉重负担，最后，还造成了农村地区人口的流失。然而，由于在过去半个世纪中逐渐形成的食物系统的不同组成部分的相互强化，它们都已被锁定，似乎堵死了任何改革的可能。

五. 前进之路

35. 尽管如此，特别报告员仍然认为改变是可能的。应从三个层面采取行动使粮食安全政策民主化，从而削弱目前的锁定，让这些政策塑造他所呼吁的新模式。在地方层面，过渡的关键是重建地方食物系统，从而分散食物系统，使之更灵活，但也建立城市及其内地农村的联系，为地方生产者，也是为消费者。在国家层面，除支持地方主导的革新以外，还应推行多部门战略。这种战略应能开启一个过程，在这一过程中要努力支持为地方粮食生产再投资，在小规模粮食生产者在穷人中占相当大比例的国家中，尤其应以这些人为重点；努力争取使经济多样化，创造产生收入的活动机会，努力争取制定长久社会保护方案，确保所有人任何时候都能得到有营养的食物，即便他们既不能获得生产资源也不能就业。在国际层面，应更好地协调多边、区域和各国的行动，以便创造一个扶持性国际环境——鼓励和支持而不是妨碍每个国家为实现食物权作出努力。在这些层面的每个层面，食物权都要发挥关键作用，引导所有各方的努力，确保受饥饿和营养不良影响的人的参与，同时建立适当的问责机制。

A. 重建地方食物系统

36. 近些年来，食物供应链的现代化加上推行以生产商品而不是食物为重点的农业政策导致了地方食物系统的边缘化(A/HRC/13/33, 第 6-9 段)。必须扭转这一趋势。必须为小规模粮食生产者提供在地方市场上销售产品的更多机会，他们在地方市场可以很容易地供应产品，而不必依靠大买主。而且，时常依靠大零售商或快餐销售点的最贫穷消费者必须有可能购买新鲜和有营养的食物，因此能更健康。这包括城市贫民，但在发展中国家也包括许多小农，他们往往是食物纯购买

³³ C. Carletto, S. Savastano 和 A. Zezza: “事实还是假象：农场规模与生产力的关系衡量错误的影响”，第 5908 号政策研究工作文件，世界银行(2011 年 12 月)。

者，他们在发挥粮食生产者作用的同时还从事另外一些活动。³⁴ 可通过基础设施、包装和加工设施和分销渠道方面的适当投资，允许小农以能形成规模经济的方式组织起来，允许他们在食物供应链中改为从事较高价值的活动，重建地方食物系统。这将会支持农村发展，减轻农村贫穷，减缓由农村向城市的迁移。

37. 加强地方食物系统还会提高城市的适应能力。到 2050 年，世界人口将达 93 亿人，按现在的从农村到城市的迁徙速度计算，其中约 63 亿，即超过三分之二，将是城市人口。按照一切照常方案，预计全球农村人口到 2020 年之后将减少，和 2010 年相比，2050 年的农村人口将减少 3 亿人。³⁵ 由于在城市中将土地用于城市或工业和城市周围的竞争加剧，由于食物供应的增加对食物分销和运输系统造成空前的物流挑战，至关重要的是，城市要评估其对食物的依靠，明确弱点和潜在的压力点，并在可能的情况下，开发可用来获得食物的各种渠道。³⁶ 因此，城市和城市周围的农业以及连结城市和当地食物流域(foodshed)将发挥日益重要的作用。

38. 近些年来，出现了很多支持重建当地食物系统的社会创新，主要是通过重新建立城市消费者与当地食物生产者的联系。在加拿大，特别报告员了解到一些支持食物系统重新本地化的项目(A/HRC/22/50/Add.1, 第 17 和 26-32 段)。例如，在蒙特利尔，“城市农业项目”包括一个由城市管理的蔬菜生产计划和由社区组织管理的集体蔬菜生产计划，其影响超出了加强食物和营养保障，也为实现教育和提高能力目标作出了贡献。³⁷ 2013 年 11 月，安大略省通过了《本地食物法案》(第 36 号法案)，设立了地方食物基金，目的是加强对该省当地食物的了解、获取和需求，并支持公共机构(学校、市政机关、医院和自助餐厅)购买本地食物。同时，“多伦多食物战略”包括支持城市农业、支持为城市低收入社区服务的流动好食物市场项目的多伦多农业计划。在南非，特别报告员感兴趣地注意到德班/eThekweni 市农业生态产品供应计划(A/HRC/19/59/Add.3, 第 48 和 49 页)。在巴西，给特别报告员留下深刻印象的是 2003 年开始推行的“无饥饿战略”所取得的成就(A/HRC/13/33/Add.6, 第 33 页)。³⁸ 仿效十年前的 BeloHorizonte, 这个战略包括一系列基于地区的、努力支持“家庭农民”向城市供应食物的能力的计划：在一些创新中包括从制度上承认家庭农业，并成立了一个专门负责满足其

³⁴ 见世界银行：《2008 年世界发展报告：农业促进发展》(2007 年，华盛顿区)，第 109 页(表明在多民族玻利维亚国(根据 2002 年数据)，孟加拉国(2001 年)，埃塞俄比亚(2000 年)，越南(1998 年)或赞比亚(1998 年)等国家，作为食物纯购买者的小农所占比例大于作为纯出售者的人所占比例)。

³⁵ 《世界城市化前景：2011 年修订》(联合国出版物，ESA/P/WP/224)。

³⁶ 见“食物、农业和城市：食物和营养保障的挑战，城市化世界中农业和生态系统的管理”(2011 年，粮农组织)。

³⁷ E. Duchemin、F. Wegmuller 和 A.-M. Legault：“城市农业：贫困社区社会发展的多方面办法”，《实地行动科学报告》，第 1 (2008) 卷，第 43-50 页。

³⁸ 见 J. Graziano da Silva、M. del Grossi 和 C. Galvão de França (编)：《无饥饿计划：巴西的经验》(2010 年)。

需要的部(耕地发展部), 一个低收入餐饮业计划, 食品库, 社区厨房, 蓄水池, 改善农村地区的食物储存设施, 以及鼓励“社会团结”经济。2008年, 进一步加强了“无饥饿战略”, 推行了“公民地区计划”, 重点是最不发达的农村地区, 包括一个强有力社会参与的部分。墨西哥也在加紧努力推行其“国家消灭饥饿改革计划”, 其中包括了一个强有力参与的部分, 特别报告员在2013年11月14日和15日访问该国时亲自见到了这一点。

39. 食物权是成功重建地方食物系统的关键。首先, 这种战略成功的一个重要条件就是鼓励各阶层参与, 以使各利益攸关方(从生产者到最终消费者)能就建立地方食物系统需要哪些改进的问题取得共识, 并提出一定的社会创新。通过社会参与制定的地方项目是更适合当地的项目, 因此, 对实现目标会更有效, 项目对资源的利用会更透明、更负责任。成立通常与市政相联系的地方食物理事会可以是实现这一目标的一个办法。其次, 食物权是衡量这些项目是否成功的标准, 因此便于监测。上面已忆及的食物权的定义提供了说明成功的一系列指标, 这样衡量可以避免与减轻收入性贫穷或增加农业产出相混淆。第三, 关键是, 食物权引出了一个责任问题: 旨在通过从下至上办法调动地方资源建立食物系统的社会创新将会产生长远影响, 如果能促成受益者可追究的一些承诺, 例如, 承诺向地方食物生产者提供某些支持或承诺向低收入社区提供适足食物。

B. 实施国家战略

40. 特别报告员一向鼓励实行国家战略, 支持按照经济、社会、文化权利委员会在其关于充足食物权的第12号一般性意见(第21段)和《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》准则3逐渐实现充足食物权。一些区域在落实这些建议方面取得的显著进展使他很受鼓舞, 虽然主要是在拉丁美洲和非洲(A/68/288, 第42-46段)。

41. 这种战略对管理向有助于消灭饥饿和营养不良的可持续食物系统的过渡很重要。确实, 不论是多么具有创新性, 地方项目只有在国家的支持下或至少不受政策干扰的情况下才能成功, 才能经过在各大区域重复成功试验才能推广。而且, 造成营养不良的有很多因素, 与饥饿和营养不良作斗争需要考虑到所有个人、家庭和社会的目前、潜在和根本原因, 这就要求采取多部门办法, 吸收所有有关各部参加。最后, 因为食物系统需要改革, 只是保护现有权利或保持现状是不够的, 必须采取改革性战略, 以便保护所有人获得充足食物的权利, 为此, 就要同时支持小规模粮食生产者持续生产粮食的能力, 改善所有部门的就业机会, 加强社会保护。

42. 这种战略要取得成功, 就要仔细安排好行动的顺序, 就要有强有力的跨部门协调。例如, 对小规模粮食生产者的支持要同时配合以对地方食品包装、加工工业和食品零售业的投资, 以使地方经济最大程度地受益于农业部门的增长。对小规模粮食生产者的支持还要与对制造业和供应消费品的服务业的投资结合进行, 因为农村地区收入的增加可能使对当地商品和服务的需求增加: 这种“消费

联系”估计比粮食生产者与农产品加工部门之间的“生产”联系要更重要四、五倍。³⁹ 在农业增长广泛分布于贫穷人口各部分的情况下，这种乘数效应尤其明显。

43. 基于权利的社会保护作为确保人口中最贫穷群体获得充足食物的一种办法，逐步取代重在低价食品的政策，又一次表明了仔细安排改革顺序的重要性。当前，世界人口的 75-80%还没有保护他们不受失业、疾病或残疾影响的社会保障，更不用说作物欠收或飙升的食物费用的影响了。⁴⁰ 现在有一个赞成将充分实现社会保障权作为优先事项的国际共识。2012 年 6 月 12 日，国际劳工会议以 453 票赞成、1 票弃权通过了关于国家社会保护底线的第 202 号建议。20 国集团随后承认了这一目标的重要性。⁴¹ 从长远来看，按照这一建议确立有力的社会保护方案不仅能保护贫困家庭、而且能保护弱势家庭避免陷入贫穷的危险。因此，各国政府不要再以保持食品低价为唯一重点，这种重点往往以牺牲粮食生产者，特别是其中竞争力最小者的利益为代价。现金转向贫困家庭，如墨西哥的“机会方案”(A/HRC/19/59/Add.2, 21-27 段)巴西的家庭补助(A/HRC/13/33/Add.6, 第 33 段)或南非的子女资助(A/HRC/19/59/Add.3, para.39)都显示了对减轻儿童贫困和饥饿的作用。但是，只要仍然存在社会保护差距，食物价格膨胀就仍然是对低收入家庭食物权的威胁。因此，低食品价格可能不是长久解决办法，因为对农民的补贴会产生财政费用，也是因为以维持低价为重点的政策最终可能损害低竞争力的粮食生产者，在短期内，他们仍然是至关重要的。世界各国的社会保障方案都应当加强，社会保护议程和农业议程应当更一致，以逐步成功过渡。

44. 基于食物权的国家战略应设想为一个参与过程，由所有利益攸关方参与制订，特别是要包括受饥饿和营养不良影响最严重的群体——小农、渔民、牧民、土著人、城市贫民、移民和农业工人。应向部间机构提出可扶持有助于向可持续食物系统过渡的地方项目的建议(A/68/288, paras.42-46)。战略应当规定出具体、可衡量、可实现、相关和有时限的目标。战略基于权利的特点要求明确哪一方负责什么行动，其执行要有国家人权机构，也可能最好是粮食安全和营养问题理事会的独立监督。因为基于性别的歧视会侵犯妇女和女孩的食物权，所以赋予妇女能力和男女平等以及推行能明确男女作用的社会保护方案，应当是这种战略的优先事项。另外，加强妇女在各级，包括在家庭内决策中的作用，会改善营养和健

³⁹ L.Christiaensen, L. Demery 和 J. Kuhl: “农业对减轻贫穷的(不断变化的)作用——观察前景”，《发展经济学期刊》，第 96 卷，第 2 (2011 年 11 月)号，第 239-254 页。

⁴⁰ 国际劳工组织：《公平和包容性全球化所需要的社会保护底线：社会保护底线问题咨询小组的报告》(2011 年，日内瓦)，第 xxi 页。

⁴¹ 《20 国集团领导人宣言》，第 22 段，20 国集团 2012 年 6 月 18-19 日在墨西哥洛斯卡沃斯举行的会议。

康方面的结果。在食物系统中，应将妇女作为经济因素给予更有力的支持 (A/HRC/22/50)。⁴²

C. 塑造扶持性国际环境

45. 逐渐实现食物权还要求改善全球治理。自其 2009 年改革以来，世界粮食安全委员会(粮食安全委)一直在对全球粮食安全议程作出贡献。特别报告员在改革阶段作为“主席之友”的成员和随后作为粮食安全委咨询小组成员积极参与了这一过程。粮食安全委的最直接成功可能就是，它使广泛的利益攸关方——当然首先是各国政府，当然还有民间社会、国际机构和私人部门——聚集在一起，每一方都说明了一种不同形式的挑战，因而促进了不同地区的集体学习。

46. 粮食安全委采取了一种逐次迭代的过程，在各组利益攸关方共识的基础上逐步形成了一些建议。《全球粮食安全与营养战略框架》收集了这些建议，其第一版 2012 年 10 月获得通过。⁴³《战略框架》是一个滚动文件，根据设想，其目的是要改善协调，引导广大利益攸关方采取一致行动，支持全球、区域和国家主导的行动，以实现食物权。它也是一种学习工具，因为它将根据落实建议过程中的成功与失败进行修改，以便逐步改进政策，推广各国可采取的各种行动。

47. 将来，粮食安全委的作用应当越来越重要，因为我们将更清楚地认识到在地方、国家、区域和全球等各层面所做努力的相互依赖性以及加速学习的必要性。的确，正如没有国家的食物权战略支持，地方行动不可能成功，国内的努力要想取得成果也需要国际支持。例如，为克服财政困难和促成国际团结，在发展中国家，特别是在有旱灾等共变风险和食物价格高度不稳定的国家实现食物权和社会保护，特别报告员曾和赤贫和人权问题特别报告员一起呼吁设立全球社会保护基金。⁴⁴倡议是 2012 年 10 月在粮食安全委第三十九届会议上提出的，也曾向社会保护机构间合作理事会并在其他讲坛上提出。建议得到欧洲议会的支持，⁴⁵并被列入 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组引导的全球协商产生的建议中。⁴⁶

48. 2013 年 12 月 3 日至 7 日在印度尼西亚巴厘举行的世贸组织第九次部长会议未能将粮食安全放在贸易问题之上，但提供了一个课本，其中说明了需要加强全

⁴² 另见亚洲开发银行和粮农组织：《男女平等和粮食保障：作为消灭饥饿的一种办法赋予妇女能力》(作者 Olivier De Schutter)，2013 年。

⁴³ 第二版 2013 年 10 月在粮食安全委第四十届全体会议上获得通过。

⁴⁴ 见 O. De Schutter 和 M. Sepúlveda：“为穷人保险：全球社会保护基金”，简要说明 7 (2012 年 10 月)，见 www.srfood.org。

⁴⁵ 欧洲议会 2013 年 4 月 18 日关于金融和经济危机对人权的影响的决议，P7_TA (2013)0179，第 26 段。

⁴⁶ 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组的报告：《新型全球合作关系：消除贫穷和通过可持续发展推动经济转型》(2013 年 5 月，联合国)，第 60 页。

球治理的一致性以实现食物权：关于这一首要目标的讨论不应遗漏任何领域，即便是贸易⁴⁷ 全球发展目标的重新界定为争取实现这一目标提供了又一个机会。在里约+20 峰会的题为“我们希望的未来”的结果文件中，各国元首和政府首脑重申其关于“根据适足食物权和免于饥饿的基本权利，每个人都有权得到安全、充足、有营养的食物”的承诺。⁴⁸ 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组在其 2013 年 5 月的最后报告中建议将“粮食安全和良好营养”列入要议定的全球目标中的 5 (a)，即消除饥饿和保护人人有权获得充足、安全、可负担的营养食品。2013 年 4 月 4 日召开的关于 2015 年后发展框架内饥饿、粮食安全和营养问题的马德里高级协商会议也得出类似结论。粮食安全委在其第四十届全体会议上在这一新共识的基础上强调了“粮食安全、营养和消除贫穷在制定 2015 年后发展议程时的关键作用”，它要求其主席团确保这个议程反映出这一关键目标。⁴⁹

49. 确实，现在是将盛情变为行动的时候了。消灭饥饿和极端贫困的问题现在已被放在政治议程的首位，将在全球范围内加强对新的可持续发展目标落实情况的监督。明确为实现食物权进行努力将鼓励参与落实这些目标的所有各方承认他们对那些在政治和经济上被边缘化、被剥夺能力的群体的义务，解决食物系统的政治经济问题，换言之，即由谁决定、根据什么信息、根据什么问责机制的问题。

六. 结论

50. 消灭饥饿和营养不良是一个可实现的目标。然而，实现这一目标要求我们放弃一切照常的做法，改善部门之间、时间上和管理层次之间的协调。赋予地方社区能力，使它们能明确自己面前的障碍和最适合他们的解决办法，这是第一步。这必须辅以国家的支持性政策，确保各有关部门，包括农业、农村发展、卫生、教育和社会保护等各方面需要的各种政策改革顺序的正确安排。相应来说，地方和国家的政策应能受益于扶持性的国际环境，贸易、粮食援助、减免外债和发展合作等方面影响有关国家保证食物权的政策应进行调整，使其与实现粮食安全和确保充足营养的责任一致。食物主权被理解为食物系统民主的一个要求，这意味着各社区可选择要依靠的食物系统和决定如何塑这种系统，它是充分实现食物权的一个条件。但这是一个日益相互依赖世界的矛盾，需要各国深化合作才能解决。

⁴⁷ 2011 年 11 月，特别报告员曾告诫，贸易与粮食安全议程有发生不一致的危险。见 O. De Schutter：“世界贸易组织和后全球粮食危机议程：在国际贸易系统中将粮食安全放在首位”，简要说明 4 (November 2011 年 11 月)。见 www.srfood.org。

⁴⁸ 联合国可持续发展会议：“我们希望的未来”（结果文件），第 108 段。

⁴⁹ 世界粮食安全委员会第四十届会议报告，Rome, 7–11 October 2013 年 10 月 7 日至 11 日，罗马 (CFS 2013/40 REPORT)，第 81 段。

Annex

[English only]

Overview of key recommendations

The following provides a summary of key recommendations made by the Special Rapporteur in past thematic reports, from 2008 to 2013, to the Human Rights Council (at its 9th, 10th, 13th, 16th, 19th, and 22nd sessions) and the General Assembly (at its 63rd to 68th sessions).

A. Ensuring access to resources

1. Access to land

In a context in which commercial pressures on land are increasing, it is crucial that States strengthen the protection of land users (A/65/281) and implement the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources. In particular, States should:

- (a) Ensure security of tenure, by adopting anti-eviction laws and improving the regulatory framework concerning expropriation;
- (b) Conduct decentralized mapping of various users' land rights and strengthen customary systems of tenure;
- (c) Adopt tenancy laws to protect tenants from eviction and from excessive levels of rent;
- (d) Respect the rights of special groups, such as indigenous peoples, fisherfolk, herders and pastoralists, for whom the protection of commons is vital;
- (e) Prioritize development models that do not lead to evictions, disruptive shifts in land rights and increased land concentration, and ensure that all land investment projects are consistent with relevant obligations under international human rights law (A/HRC/13/33/Add.2);
- (f) Refrain from criminalizing the non-violent occupation of land by movements of landless people;
- (g) Implement redistributive land reform where a high degree of land ownership concentration is combined with a significant level of rural poverty attributable to landlessness or to the cultivation of excessively small plots of land by smallholders, and supporting beneficiaries of land redistribution to ensure that they can make a productive use of their land; and
- (h) Regulate land markets to prevent the impacts of speculation on land concentration and distress sales by indebted farmers.

2. Seeds

Guaranteeing food security in the future requires that we support crop genetic diversity, including agrobiodiversity (A/64/170). This is particularly important for small-scale farmers in developing countries, who still overwhelmingly rely on seeds which they save from their own crops and which they donate, exchange or sell. In order to ensure that the

development of the intellectual property rights regime and the implementation of seed policies at the national level are compatible with the right to food, States should:

(a) Make swift progress towards the implementation of farmers' rights, as defined in article 9 of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture;

(b) Not allow patents on plants and establish research exemptions in legislation protecting plant breeders' rights;

(c) Ensure that their seed regulations (seed certification schemes) do not lead to an exclusion of farmers' varieties; and

(d) Support and scale up local seed exchange systems such as community seed banks and seed fairs, and community registers of peasant varieties.

Donors and international institutions should assist States in implementing the above recommendations, and, in particular:

(a) Support efforts by developing countries to establish a *sui generis* regime for the protection of intellectual property rights which suits their development needs and is based on human rights;

(b) Fund breeding projects on a large diversity of crops, including orphan crops, as well as on varieties for complex agroenvironments such as dry regions, and encourage participatory plant breeding;

(c) Channel an adequate proportion of funds towards research programmes and projects that aim at improving the whole agricultural system and not only the plant (agroforestry, better soil management techniques, composting, water management, good agronomic practices).

3. Fisheries

It is urgent that States move towards sustainable resource use while ensuring that the rights and livelihoods of small-scale fishers and coastal communities are respected and that the food security of all groups depending on fish is improved (A/67/268). To reach this objective, States should:

(a) Respect the existing rights of artisanal and small-scale fishing communities;

(b) Refrain from taking measures, including large-scale development projects, that may adversely affect the livelihoods of inland and marine small scale fishers, their territories or access rights, unless their free, prior and informed consent is obtained;

(c) Strengthen access to fishery resources and improve the incomes of small-scale fishing communities by regulating the industrial fishing sector to protect the access rights of traditional fishing communities.

(d) Protect labour rights in the fishing industry;

(e) When engaging in fishing access agreements, agree to introduce provisions concerning conditions of work in the fishing industry and support efforts of coastal States to regulate the fishing practices of industrial vessels operating in exclusive economic zones.

(f) Implement their commitments under the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, including to reduce their fishing capacity and to create marine protected areas;

- (g) Implement the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing; and
- (h) Reduce the proportion of fish used for fishmeal purposes.

B. Supporting local food systems

1. Reinvestment in agriculture

Reinvestment in agriculture and rural development should effectively contribute to the realization of the right to food (A/HRC/12/31). In order to achieve this important goal, the international community should:

- (a) Channel adequate support to sustainable farming approaches that benefit the most vulnerable groups and that are resilient to climate change;
- (b) Prioritize the provision of public goods, such as storage facilities, extension services, means of communications, access to credit and insurance, and agricultural research;
- (c) In countries facing important levels of rural poverty and in the absence of employment opportunities in other sectors, establish and promote farming systems that are sufficiently labour-intensive to contribute to employment creation (A/HRC/13/33/Add.2); and
- (d) Ensure that investment agreements contribute to reinforcing local livelihood options and to environmentally sustainable modes of agricultural production.

2. Agroecology

Moving towards sustainable modes of agricultural production is vital for future food security and an essential component of the right to food. Agroecology has enormous potential in that regard (A/HRC/13/33/Add.2). States should support the adoption of agroecological practices by:

- (a) Building on the complementary strengths of seeds-and-breeds and agroecological methods, allocating resources to both, and exploring the synergies, such as linking fertilizer subsidies directly to agroecological investments on the farm (“subsidy to sustainability”);
- (b) Supporting decentralized participatory research and the dissemination of knowledge by relying on existing farmers’ organisations and networks.
- (c) Increase the budget for agroecological research at the field level, farm and community levels, and national and sub-national levels; and
- (d) Assess projects on the basis of a comprehensive set of performance criteria (impacts on incomes, resource efficiency, impacts on hunger and malnutrition, empowerment of beneficiaries, etc.) in addition to classical agronomical measures.

3. Support small-holder farmers

The realization of the right to food for all will require proactively engaging in public policies aimed at expanding the choices of smallholders to sell their products at a decent price (A/HRC/13/33). To achieve this, States should:

- (a) Strengthen local and national markets and support continued diversification of channels of trading and distribution;

(b) Support the establishment of farmers' cooperatives and other producer organizations (A/66/262);

(c) Establish or defend flexible and efficient producer marketing boards under government authority but with the strong participation of producers in their governance;

(d) Encourage preferential sourcing from small-scale farmers through fiscal incentives or by making access to public procurement schemes conditional on the bidders' compliance with certain sourcing requirements.

4. Contract farming

To ensure that contract farming and other business models support the right to food (A/66/262), Governments should ensure that regulatory oversight keeps pace with the level of the expansion and the complexity of business models. In particular, States should:

(a) Regulate key clauses of contracts, including those concerning price fixing, quality grading and the conditions under which inputs are provided, and the reservation of a portion of land for the production of food crops for self-consumption;

(b) Monitor labour conditions in contract farming;

(c) Link their support for contract farming to compliance with environmental conditions, such as reduced use of chemical fertilizers or the planting of trees, or to the adoption of a business plan that provides for a gradual shift to more sustainable types of farming; and

(d) Set up forums in which the fairness of food chains could be discussed among producers, processors, retailers and consumers to ensure that farmers are paid fair prices for the food they produce.

5. Agricultural workers

To guarantee that those working on farms can be guaranteed a living wage, adequate health and safe conditions of employment (A/HRC/13/33), States should:

(a) Improve the protection of agricultural workers by ratifying all ILO conventions relevant for the agrifood sector and ensuring that their legislation sets a minimum wage corresponding at least to a "living wage"; and

(b) Monitor compliance with labour legislation by devoting appropriate resources for an effective functioning of labour inspectorates in agriculture, and taking the requisite measures to reduce to the fullest extent possible the number of workers outside the formal economy to ensure that agricultural workers are progressively protected by the same social security schemes applicable to other industries.

C. Deploying national strategies

1. National strategies

States should build national strategies for the realization of the right to adequate food, which should include mapping of the food-insecure, adoption of relevant legislation and policies with a right-to-food framework, establishment of mechanisms to ensure accountability, and the establishment of mechanisms and processes which ensure real participation of rights-holders, particularly the most vulnerable, in designing and monitoring such legislation and policies (A/68/268). For national strategies to be effective, they should be:

(a) Grounded in law, through the adoption of right to food/food and nutrition security framework laws and ideally through the inclusion of the right to food in national constitutions;

(b) Multisectoral and inclusive, ensuring the coordination amongst Government ministries and institutions and allowing for meaningful participation of civil society in their formulation and monitoring;

(c) Adequately funded.

(d) Monitored also by national courts and national human rights institutions as well as through social audits and community-based monitoring at the local level.

2. Human Rights Impact Assessments

To ensure consistency between domestic policies aimed at the full realization of the right to food and external policies in the areas of trade, investment, development and humanitarian aid, States should establish mechanisms that ensure that the right to food is fully taken into account in those policies. The Special Rapporteur has presented Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments, based on a range of consultations with governmental and non-governmental actors, which provide guidance as to how to conduct such assessments, both ex-ante and ex-post (A/HRC/19/59/Add.5).

3. Women's rights

In order to strengthen the protection of the right to food of women (A/HRC/22/50), States should:

(a) Remove all discriminatory provisions in the law, combat discrimination that has its source in social and cultural norms, and use temporary special measures to accelerate the achievement of gender equality;

(b) Recognize the need to accommodate the specific time and mobility constraints on women as a result of the existing gender roles, while at the same time redistributing the gender roles by a transformative approach to employment and social protection;

(c) Mainstream a concern for gender in all laws, policies and programs, where appropriate, by developing incentives that reward public administrations which make progress in setting and reaching targets in this regard;

(d) Adopt multisector and multi-year strategies that move towards full equality for women, under the supervision of an independent body to monitor progress, relying on gender-disaggregated data in all areas relating to the achievement of food security.

4. Social protection

The provision of social protection can substantially contribute to the realization of the right to food (A/68/268, A/HRC/12/31). States should:

(a) Guarantee the right to social security to all, without discrimination, through the establishment of standing social protection schemes;

(b) Ensure that, when targeted schemes are adopted, they are based on criteria that are fair, effective and transparent;

(c) Define benefits under national social protection systems as legal entitlements, so that individual beneficiaries are informed about their rights under social programs and have access to effective and independent grievance redressal mechanisms'

(d) Ensure that the design of social protection schemes is effectively transformative of existing gender roles (A/HRC/22/50); and

(e) Put in place a global reinsurance mechanism, creating an incentive for countries to set up robust social protection programmes for the benefit of their populations.

5. Nutrition

To reshape food systems for the promotion of sustainable diets and effectively combat the different faces of malnutrition (A/HRC/19/59), States should:

(a) Adopt statutory regulation on the marketing of food products, as the most effective way to reduce marketing of foods high in saturated fats, trans-fatty acids, sodium and sugar (HFSS foods) to children, and restrict marketing of these foods to other groups;

(b) Impose taxes on soft drinks (sodas), and on HFSS foods, in order to subsidize access to fruits and vegetables and educational campaigns on healthy diets;

(c) Adopt a plan for the complete replacement of trans-fatty acids with polyunsaturated fats;

(d) Review the existing systems of agricultural subsidies, in order to take into account the public health impacts of current allocations, and use public procurement schemes for school-feeding programmes and for other public institutions to support the provision of locally sourced, nutritious foods; and

(e) Transpose into domestic legislation the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and the WHO recommendations on the marketing of breast-milk substitutes and of foods and non-alcoholic beverages to children, and ensure their effective enforcement.

The private sector should:

(a) Comply fully with the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes, and comply with the WHO recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, even where local enforcement is weak or non-existent;

(b) Abstain from imposing nutrition-based interventions where local ecosystems and resources are able to support sustainable diets, and systematically ensure that such interventions prioritize local solutions;

(c) Shift away from the supply of HFSS foods and towards healthier foods and phase out the use of trans-fatty acids in food processing.

D. Shaping an enabling international environment

1. Food price volatility

The international community should find ways to better manage the risks associated with international trade and ensure that least-developed and net food-importing developing countries are better protected from the volatility of international market prices. To combat volatility on international markets (A/HRC/12/3), the international community should:

(a) Encourage the establishment of food reserves at the local, national or regional levels;

(b) Improve the management of grain stocks at the global level, including improved information about and coordination of global grain stocks to limit the attractiveness of speculation;

(c) Establish an emergency reserve that would allow the World Food Programme to meet humanitarian needs;

(d) Explore ways to combat unhealthy speculation on the futures markets of agricultural commodities through commodity index funds.

2. A new framework for trade and investment in agriculture

The realization of the right to food requires designing trade rules that support the transition toward more sustainable agricultural practices. The multilateral trade regime as well as regional and bilateral trade agreements must allow countries to develop and implement ambitious food security policies including public food reserves, temporary import restrictions, active marketing boards, and safety net insurance schemes, in support of the progressive realization of the right to food (A/HRC/10/5/Add.2). In this regard, States should:

(a) Limit excessive reliance on international trade and build capacity to produce the food needed to meet consumption needs, with an emphasis on small-scale farmers;

(b) Maintain the necessary flexibilities and instruments, such as supply management schemes, to insulate domestic markets from the volatility of prices on international markets; and

(c) Encourage national parliaments to hold regular hearings about the positions adopted by the government in trade negotiations, and ensure that their undertakings under the WTO framework are fully compatible with the right to food;

(d) Fully implement the Marrakesh Ministerial Decision on Measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least developed and net food-importing developing countries (NFIDCs) and, in order for it to be fully effective, ensure that it include a mechanism to systematically monitor the impact of the Agreement on Agriculture reform process on NFIDCs.

3. Regulating agribusiness

States should take steps towards the establishment of a multilateral framework regulating the activities of commodity buyers, processors, and retailers in the global food supply chain, including the setting of standards by these actors and their buying policies (A/HRC/13/33). In particular, States should use competition law in order to combat excessive concentration in the agribusiness sector. This requires having in place competition regimes sensitive to excessive buyer power in the agrifood sector, and devising competition authorities with mechanisms that allow for affected suppliers to bring complaints without fear of reprisal by dominant buyers.

Private actors of the agribusiness sector should refrain from practices that constitute an undue exercise of buyer power, as identified by the States in which they operate, and should:

(a) Seek to conclude international framework agreements with global unions;

(b) Consider unilateral undertakings to monitor compliance with ILO standards in the supply chain, while supporting their suppliers in achieving compliance;

(c) Engage in chain-wide learning to assure that participation in the chain is profitable for all involved, including small-scale producers;

(d) Involve smallholders in the elaboration of and compliance with food safety, labour or environmental standards; and

(e) Promote fair trade through increased shelf space and information campaigns.

4. Agrofuels

The international community should reach a consensus on agrofuels, based not only on the need to avoid the negative impact of the development of agrofuels on the international price of staple food commodities, but also on the need to ensure that the production of agrofuels respects the full range of human rights and does not result in distorted development in producer countries. Public incentives for the production of crop-based biofuels must be reduced and eventually removed, while only those advanced biofuels that do not compete with food production for land or other resources should be incentivised.

5. Food aid and development cooperation

International aid remains an important component of the right to food (A/HRC/10/5). Donor States should:

(a) Maintain and increase levels of aid calculated as Official Development Assistance as a percentage of GDP;

(b) Provide food aid on the basis of an objective assessment of the identified needs in developing countries;

(c) Fully respect the principle of ownership in their development cooperation policies by aligning these policies with national strategies for the realization of the right to food;

(d) Promote the right to food as a priority for development cooperation.
