



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/12/31
21 July 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第十二届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、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·德舒特的报告 *

化危机为机遇：加强多边主义

* 因编辑能力有限，本报告迟交。

内 容 提 要

鉴于全球粮食危机已将饥饿问题列入政治议程的首位，现已在国际和国家两级作出重大的努力来增加粮食供应。不过，如果我们忽视从政治经济的角度思考粮食体系问题，如果我们不以更公平和更可持续的方式生产和消费粮食，生产更多的粮食将不会减缓饥饿现象。如果我们不制定基于食物权的政策，以此作为一种手段，确保充分开展有关妥善地选定目标、监测、问责和参与等可以提高现有战略效益的工作，那么，增产粮食也不足以减缓饥饿现象。

食物权问题特别报告员力图在本报告中解释这个道理。他阐述了全球粮价危机的现状，也阐述了食物权必须在业务层面作出哪些贡献。他接着指出，各国应该确保对农业的再投资将通过评估落实食物权对不同模式农业发展的贡献而切实有助于消除饥饿和营养不良现象。他还解释了为什么我们必须加速就生产和使用农业燃料以及大规模购置或租赁土地问题达成国际共识取得进展。他强调了必须保障享有社会保障的权利，也强调了国际社会可以在使各国有能力加强社会保护方面发挥的作用。他讨论了各国可以如何应对国际市场更严重的价格波动，也讨论了国际合作可如何应对此种波动的起因。特别报告员在报告结束时恳切呼吁改善全球治理粮食保障问题。在危机时期，我们只有比以往更进一步地加强多边主义，才有望切实落实食物权。如果我们能做到这一点，这场危机就可变为一次机遇。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 2	4
二、 全球粮食危机逐步展现的情况	3 - 6	5
三、 食物权在应对全球粮食危机中的作用	7 - 12	7
四、 对农业和农村发展进行再投资	13 - 25	8
A. 对农业进行再投资	15 - 18	10
B. 管控大规模购置或租赁土地的行为	19 - 22	11
C. 确保农业燃料发挥促进可持续发展的作用	23 - 25	14
五、 保护最贫困者的应享权利：社会保护的作用	26 - 32	16
六、 国际市场的作用：应对和控制波动	33 - 40	19
七、 改革全球治理	41 - 45	22
八、 结论和建议	46 - 50	24

一、导 言

1. 食物权问题特别报告员于 2008 年 9 月提交了关于全球粮食危机的第一次报告(A/HRC/9/23)。本报告是按照人权理事会第九届会议通过的关于世界粮食危机恶化对实现人人享有食物权造成的负面影响问题人权理事会第七届特别会议后续行动的第 9/6 号决议提交的。特别报告员在本报告¹中,概述了各国政府和国际机构迄今已为增强抵御未来危机风险的复原力而作出的努力。特别报告员感谢各国政府对 2009 年 1 月 27 日向它们发出的问卷提交了答复。²他还感谢另一些来源提供了资料。这次探讨的问题分为四个主题。特别报告员首先阐述了当前全球粮食危机逐步展现的情况:这场危机尚未结束,它具有严重的破坏性后果,我们目前正在经受的金融、经济和生态危机恶化了这场粮食危机。特别报告员接着审视了食物权在应对全球粮食危机中的作用,其着重点是国家一级。然后他分析了对农业重新产生的兴趣的影响以及各国政府在这一领域面临的选择,并认为加强社会保护是使最贫穷的民众阶层免受昂贵粮价影响的手段。虽然这两个问题首先是需要通过在国家一级采用的政策予以处理的事项,但特别报告员认为必须由可在国际一级采取的某些措施来更积极地支持开展这些努力。他接着考虑了调控农产商品市场的可能性。具体而言,他研究了可如何应对农产商品的价格波动,因为这种波动会令人对投资和生产望而生畏,并致使食物购买价格上涨。他最后审视的问题是如何通过改善全球治理,加强积极应对饥饿和严重营养不良现象的政治意愿。他在结束时向人权理事会提出了一套建议。

¹ 因篇幅所限,本报告未载入若干数据和参考资料或具体国家的实例。这些资料可在载于以下网址的背景说明中查阅: <http://www.2.ohchr.org/english/issues/food/index/htm>。

² 现已收到下列国家的答复:阿富汗、阿尔及利亚、白俄罗斯、巴西、哥伦比亚、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、芬兰、法国、希腊、危地马拉、伊拉克、爱尔兰、牙买加、日本、墨西哥、蒙古、阿曼、葡萄牙、罗马尼亚、沙特阿拉伯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、多哥、土耳其和乌干达。

2. 我们迄今未能果断应对饥饿和营养严重不良的现象。造成这种失败的有五个原因：(a) 几乎只是一味注重增加农业产量，而不是采用更综合的观点来看待造成粮食无保障状况的根源；(b) 全球治理未能克服目前各自为政努力的状态；(c) 对在影响我们落实人人享有粮食保障能力的某些领域如何开展工作的认识依然缺乏完整的认识；(d) 未能履行有关承诺，这本身就是问责制实施不足的结果；(e) 缺乏在国内落实食物权的国家战略。报告员在报告中审视了对全球粮食危机的反应在上述每个问题方面给我们上了哪些课；我们是否已学到了教训；如何对待我们已获得的关于必须开展哪些工作的认识。

二、全球粮食危机逐步展现的情况

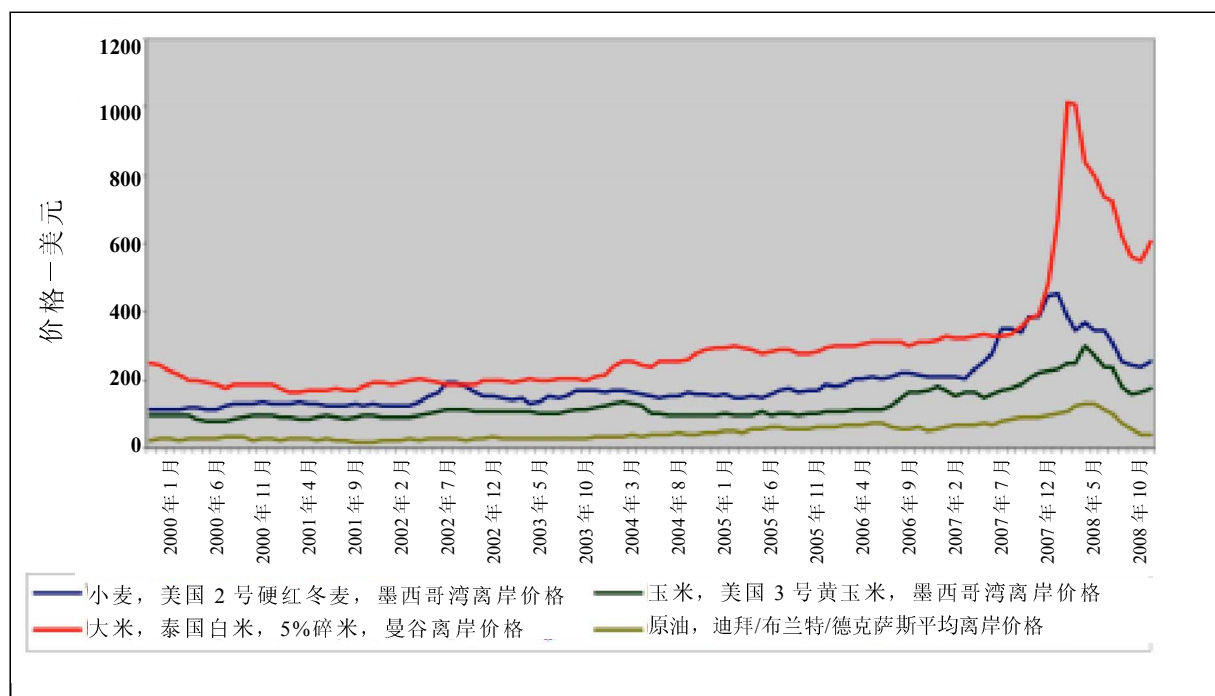
3. 在面临农产商品期货市场价格日渐波动不定之时，我们必须努力增强粮食系统的复原力。但已证明具有复原力的却是这场危机。2007/2008 年度粮价暴涨产生的巨大影响有案可稽。2007 和 2008 年昂贵的粮价和油价，可能已经使生活赤贫者增加了 1.3 亿至 1.5 亿人。³ 有特殊营养需求的妇女和儿童处境尤为危险。由于家庭不得不减少饮食品种，从而加大了缺乏铁和维生素 A 等必不可少的微营养素的风险。⁴ 因此，即使食品价格昂贵可能只是暂时现象，但如果家庭采取的应对策略导致在儿童成长期或妇女怀孕期关键阶段的饮食数量减少和(或)质量降低，这也可能对身心成长造成长期后果。

4. 2008 年 7 月以来，国际市场农产商品价格有所下降。这种价格随同油价一起下降，因为它们历来与油价相关(见下列图 1)。

³ 世界银行，《全球经济展望。处于十字路口的商品》，2009 年(以 2008 年 11 月 30 日前获得的数据为依据)，英文本第 96 页。

⁴ 世界粮食保障委员会第三十四届会议，2008 年 10 月 14 至 17 日，罗马，议程项目 II：评估世界粮食保障和营养形势，特别注重高粮价的影响，第 37 至 41 段。

图 1. 国际物价变化情况(2000 至 2008 年)



资料来源：Mulat Demeke、Guendalina Pangrazio 和 Materne Maetz, “粮食保障危机国家应对策略：采用的政策的性质和初步影响”，2009 年 2 月(由伊萨拉研究所根据贸发会议和粮农组织的数据计算)。

5. 然而，尽管 2008 年谷物产量创下了新纪录，而且许多国家的政府在 2007 和 2008 年出现粮食危机后采取了政策应对手段，但这场危机尚未结束。联合国粮食及农业组织(粮农组织)在 2009 年 4 月题为“农作物的前景与粮食状况”的报告中指出，许多发展中国家和低收入缺粮国家的粮价始终居高不下。32 个国家的粮食紧急状况持续不变。该报告所载对 58 个发展中国家的国内粮价分析表明，其中约有 80%的粮价高于前 12 个月，约有 40%高于 2009 年 1 月。

6. 国际市场农产商品价格已在 2008 年 6 月到达高峰后回降，运费也有所降低，这种情况可能会降低低收入缺粮国家的谷物进口费用。但这也可能错误地导致失去对农业再投资的兴趣，并对生产者产生抑制因素。现在甚至预计 2009 年小麦会减产。此外，全球粮食危机逐步展现的情况未能与 2008 年后期开始发展的金融和经济危机脱钩。世界银行指出，这场金融和经济危机使发展中国家以危机严

重程度和政策应对手段不同而出现估计为 2,700 至 7,000 亿美元的资金缺口。⁵ 为了向重要的复苏计划提供资金，高收入国家将不得不发行可能将许多发展中国家发债人挤出市场的债券。自 2008 年后期起，汇款金额一路下降。因此，发展中国家可能会感到日渐难以资助农业和农村发展，难以提供粮食补贴增强最贫穷民众的承受能力，也难以制定或加强社会保护方案。

三、食物权在应对全球粮食危机中的作用

7. 在面临如此严重的危机之际，人们往往会将适当食物权视为一项目前显然无法实现、因此也没有多大直接相关意义的长期目标。不过，这种态度会显露出对食物权性质的重大误解。在危机时期，食物权的作用显得更为重要而不是有所降低。它不仅是一个目标；它还指明了实现这一目标的道路。

8. 以食物权为基础的做法，要求我们应对造成饥饿和营养不良的根源。食物权也应该发挥路标的作用，据以在增强与落实食物权相关的各部门之间的相互一致，其中不仅包括粮食援助和农业及农村发展，也包括社会保护、保护农业工人、土地政策、卫生和教育或贸易和投资。

9. 自特别报告员提交关于全球粮食危机的第一次报告(A/HRC/9/23)以来，他一直在力图说服联合国系统内外的对话者，使之相信制订基于食物权的全球粮食危机解决办法的重要性。在国际一级，这意味着要加强多边主义，据以切实应对造成饥饿的结构性起因。我们必须毫不延误地改革对粮食系统的全球治理，而振兴世界粮食保障委员会是一个切实的机会(见第 33-40 段)。在国家一级，落实食物权是本节探讨的一个体制层面。

10. 要使我们的努力以食物权为依据，首先就要以根据测绘粮食脆弱和无保障状况的系统确定的最脆弱群体为对象。包括科特迪瓦、几内亚比绍、印度尼西亚、伊拉克和巴拿马的若干国家已制定了常规测绘系统，或已在危机期间开始进行具体的测绘工作。虽然已经有了为数不多的测绘脆弱性的工具，但脆弱性似乎尚未得到充分确认，这是由于对所涉范围有所选择，会将粮食生产良好的地区排除在外。只有布基纳法索和肯尼亚等少数几个国家的此种测绘工作似乎包括了城

⁵ 世界银行，《全球经济展望》，同前。

市地区。一些国家(萨尔瓦多和也门等)已经将国家赤贫地域图用于粮食保障的目的。尽管作出了这些值得欢迎的努力,但据报一些弱势群体依然被排除在测绘结果之外。为了尽可能地了解情况,各国应通过参与方式发展测绘系统。

11. 第二,食物权要求建立问责机制,使侵犯食物权行为的受害者得以向受权监测决策者所作选择的独立机构提出申诉。食物权意味着受害者必须享有诉诸申诉机制的权利,意味着国家政府如果采用了侵犯这一权利的政策就必须承担责任,也意味着法院有权保护这一权利。有如危地马拉和印度那样,阿根廷、玻利维亚多民族国和厄瓜多尔等越来越多的国家正在朝这一方向前进。

12. 第三,食物权要求获得优先地位:例如,贸易和投资政策以及农业生产方式的选择,都应服从实现食物权的这一首要目标。为此,各国应制订实现食物权的国家战略。这些战略可用于以下若干目的:它们鼓励参与,因为制定和实施这些战略的工作应该涉及所有利益攸关方;它们责成政府作出明确和有时限的承诺;它们还确保其他政策领域的选择必须符合旨在落实食物权的更广泛的战略。全球粮食保障危机高级别工作队通过的《综合行动框架》倡导在明确和令人瞩目的政治领导下,在国家一级缔结“粮食问题伙伴关系”,据以加强协调不同部门的工作以及社会各阶层和政府的参与。玻利维亚多民族国、哥斯达黎加、印度尼西亚和多哥等一些国家的协调机制协调在粮食保障领域采取的各种行动。诸如安哥拉、多米尼加共和国、吉尔吉斯斯坦和塞内加尔等国设有国家级和较低级别的粮食保障委员会。但接受过调查的国家多数似乎没有专门机构负责处理涉及所有行动者在有关食物权问题方面的参与、协商和协调工作。

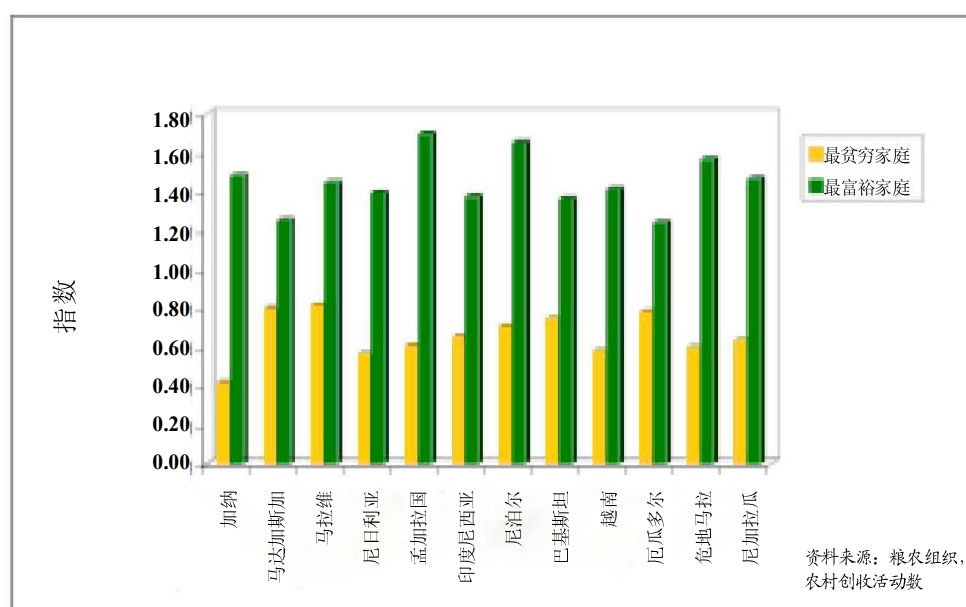
四、对农业和农村发展进行再投资

13. 全球粮食危机产生的有益作用之一,是在忽视了 25 多年之后,各国政府和国际机构认识到迫切需要将农业重新置于发展议程的中心。许多国家和机构已承诺对农业进行再投资,有时是进行大规模再投资。表明这种转变的最新迹象包括:第一,2009 年 4 月 15 日宣布设立非洲农业投资基金,共同设立这一基金的是非洲开发银行、国际农业发展基金(农发基金)和非洲绿色革命联盟,法国开发署提供了支助,基金的目的是筹集 5 亿欧元,用以支助非洲农产工业和农民合作社;第二,美国政府在 2009 年 5 月确定了美国国际开发署 2010 财政年度的优先事项,其中包括

筹措 34 亿美元应对全球粮食无保障状况，并筹措 14 亿美元用以提供农业发展援助；第三，欧洲联盟在 2008 年 12 月设立了迅速应对粮价暴涨的新融资机制。⁶

14. 虽然增加用于农业的公共开支很必要，但改变对现有支出的分配也同等重要。至关重要的是，投资必须造福于往往处于最不利环境的最贫困、最边缘化的农民。但很多情况下，各种支助计划将这些农民排除在外，其部分原因是这些农民丧失了权力，另一部分原因是人们认为农场越大生产力就越高。这种观点不正确。小生产者有助于增强粮食保障，在边远地区尤其如此，因为在边远地区当地生产的粮食可免除与许多购买粮食活动相关的高额运输和营销成本。⁷ 由于过去一些政策大多偏袒大型农工业生产，致使某些公益服务供应不足，而提供这些公益服务所产生的效益有时远远超过其投入的代价。这些公益服务包括储存设施、获得信息交流的手段并从而获得区域和地方市场准入机会、获得信贷和购买气候相关风险保险、推广服务、农业研究以及组织农民合作社。下图反映了过去忽视这一层面的政策产生的后果。

图 2. 最贫穷和最富裕家庭利用运输和社会服务基础设施的情况



⁶ 欧洲议会和欧洲理事会关于设立应对发展中国家粮价暴涨新融资机制的第 1337/2008 号条例，2008 年 12 月 31 日，OJ L 354，英文本第 62 页。

⁷ 经济合作和发展组织，《促进有利于穷人的增长：农业》，巴黎，2006 年，英文本第 31 页。

A. 对农业进行再投资

15. 考虑到实现粮食生产自给自足是缓冲国际市场波动最有效的手段，一些国家(喀麦隆、中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和塞内加尔)的政府⁸已经表明这是它们应对昂贵粮价的战略。包括中国、印度和菲律宾的许多亚洲国家已作出重大努力对农业进行再投资。在非洲，贝宁、喀麦隆、中非共和国和马达加斯加已采取促进生产的短期措施。在拉丁美洲和非洲，若干国家政府已制定综合国家计划，据以协调改善农业系统的各种措施。现已向生产者提供低利率信贷和补贴，供他们购买种子、化肥和农业设备或改善灌溉和电力系统。一些国家的政府向最小农户拨出了投入并降低燃油税，以此种方式为运输产品提供便利，并使农民能支付其他费用。

16. 在采取措施增加对农业和农村发展的投资时，政府应该铭记必须确保投资切实有助于落实食物权。⁹但令人震惊的是，一些国家的政府在制定公共农业政策时几乎不承认农业发展存在着不同的模式：“绿色革命”模式、农业生态农作方式(无害生态的农业系统)以及一种可能采用的基于遗传工程的模式。这些模型在用于农田时可以相辅相成。例如，一些区域正在成功地推广极其谨慎地综合使用化肥和农林业的模式。但在公共政策方面，采用平衡办法的先决条件是承认存在好几种模式。在对土地、水、投资和人力资源等短缺的资源产生激烈竞争的情况下，支持一种模式而不支持另一些模式的做法所产生的影响作用值得予以认真考虑。

17. 食物权应该成为政府在选用不同农业生产模式时遵循的指南。联合国若干机构，包括联合国环境规划署(环境署)，¹⁰粮农组织和联合国贸易和发展会议(贸发会议)都强调了可持续农作业在满足需求增长方面的潜力。¹¹在大会关于全球

⁸ Veena Jha, 《对全球粮食危机的分析和应对措施》，国际劳工组织，日内瓦，2009年3月6日，英文本第16-19段。

⁹ 2008年12月15和16日在卢森堡大公国支助下召开的关于非洲绿色革命第一阶段挑战问题的多方利益攸关方协商期间深入讨论了这一问题。

¹⁰ 环境署，《环境粮食危机：环境在预防今后粮食危机方面的作用》，2009年2月。

¹¹ 这方面的实例见设在内罗毕的世界农林中心2006年度报告或粮农组织——环境署2008年关于非洲有机农业与粮食保障的报告。

粮食危机与食物权问题的互动专题对话期间(2009年4月6日, 纽约), 以及在可持续发展委员会第十七届会议期间(2009年4日至5月15日, 纽约), 特别报告员进一步阐述了可持续农业与食物权之间的关联。可持续发展委员会通过了一项声明, 其中认识到可持续农业做法和可持续森林管理可有助于处理气候变化的关注问题, 并认识到可持续的土壤、土地、畜牧、林业、生物多样性和水管理做法和适应性强的作物必不可少。该声明还呼吁为可持续农业创造有利环境。

18. 发展更多的可持续农作办法的工作与食物权直接相关。农业生产有赖于生态系统提供的服务。除非农业生产从气候变化和土壤退化的主要根源之一转变成维护环境的净促进因素, 未来的农业生产将大幅下降。就像能否供应粮食一样, 能否获得粮食也取决于如何产生粮食。粮食生产对石油的依赖程度越高, 粮食商品就越容易受物价的冲击。油价不仅影响化肥的成本和运费, 也影响对农业燃料的需求, 而这反过来又会加剧在生产粮食和生产燃料两者之间对土地、水和资金的竞争。相比之下, 更多的可持续农业形式可更好地满足小规模农户的需求。外部投入低的农业、多种作物耕作制和采用绿色技术, 都可限制这些农户对外部投入价格的依赖程度, 从而提高收入的稳定性, 并可避免歉收后债务不断加重的风险。最后, 如何确定生产采用哪种农业生态形式, 这主要取决于通过涉及受影响弱势群体的参与性进程加强在农户之间交流知识, 以找到最适合他们具体情况和复杂环境的解决办法。因此, 这是增强他们的能力和调动他们积极性的办法。

B. 管控大规模购置或租赁土地的行为

19. 过去三、四年期间, 私人投资者和国家政府对购置或长期租赁大片农田表现出日见浓厚的兴趣, 这主要是在发展中世界, 尤其是在撒哈拉以南非洲和拉丁美洲, 因为那里有着大量未充分利用的可耕地。大规模租赁或购置土地的动态的原因可归结为(a) 在发达国家财政奖励措施和补贴的激励下, 兴起了生产农业燃料的热潮; (b) 某些国家由于人口增长和城市化加上自然资源已经耗尽枯竭, 大规模购置土地的行为在那里被视为实现长期粮食保障的手段; (c) 对热带国家的某些初级商品、尤其是纤维和其他木材制品的需求量有所增加; (d) 期望利用大规模种

植和防止毁林进行储碳而获得补贴。¹² 这虽然并非全新的现象，但在爆发全球粮食危机之后加快了进展速度。若干资源贫乏但现金充裕的国家已转而采取大规模购置或租赁土地的行动，以求实现粮食保障。¹³ 私人投资者包括大型投资基金也购置土地，有时仅仅是出于投机动机和对未来可耕地价格将继续上涨的信念。

20. 这种动态提供了一些机遇。对东道国而言，到位的投资具有在农场内外(例如在相关加工工业中)创造就业机会的潜力。这可能促成技术转让。这可以改善当地生产者进入国内、区域和国际市场的机会。这可以通过税收和出口关税增加公共收入。对在国外购置或租赁土地的国家而言，这意味着可加强粮食保障，因为这些国家可以较少地依赖国际市场获得为养活本国人民所需的粮食。不过，亚热带区域的农产量可能会因气候变化而下降，今后的货运费用也可能增加，这两种风险都可能会部分抵消这种优势。

21. 然而，人权挑战是实实在在的问题。2009 年 6 月，特别报告员提出了一整套核心原则和措施，作为从人权的角度讨论大规模购置或租赁土地的框架。这些原则的依据是食物权，但它们也旨在确保尊重农业工人的权利，并保护土地使用者免受不遵守若干条件的强行迁离行为之害。它们还要求尊重人民的自决权和发展权。这些原则可归纳如下：

- (a) 就签订投资协议而进行的谈判应具有充分的透明度，并应有当地社区参与，因为投资者的到来可能会影响这些社区获得土地和其他生产资源的机会；
- (b) 原则上，只有在得到所涉地方社区自由、事先和知情同意的情况下，才能对土地的使用作出任何变更。鉴于土著社区历来遭受歧视和边缘化的处境，这一原则对他们尤为重要。只有在最例外的情况下，才允

¹² 鉴于《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》第 12 条所述的清洁发展机制，这种情况尤为显著。

¹³ 见 Vera Songwe 和 Klaus Deininger, 《外来投资：机遇与挑战》，世界银行，2009 年；路透社，“事实：外来者入侵非洲农作业”，2009 年 3 月 2 日；遗传资源行动国际，“2008 年为实现粮食和金融保障而掠夺土地的行为”，2008 年 10 月 18 日(可在www.grain.org/go/landgrab查阅)；国际粮食政策研究所 2009 年 4 月 13 日政策简报；国际环境与发展研究所，粮农组织和农发基金，“是掠夺土地还是发展机会？非洲农业投资与国际土地交易”，2009 年 5 月 26 日。

许强行迁离，这些最例外的情况包括：此种迁离符合当地适用的法律；为了大众的福利而证明必须进行这种迁离；迁移时同时提供充分的补偿和另行安置或提供生产用地；

- (c) 为了确保当地社区的权利在任何时候都得到保障，国家应通过立法保护这些权利，并详尽规定在哪些情况下可允许改变土地的使用或强行迁离，并规定应该遵循的程序。此外，各国还应该协助当地社区对它们使用的土地进行集体登记，以确保它们的权利享有充分的司法保护。制定这种立法时应遵守适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员 2007 年提交的《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)以及经济、社会和文化权利委员会发表的关于适当住房权的第 7 号一般性评论(1997 年)(第 11.1 条)：强制迁移；¹⁴
- (d) 因投资协议产生的收入应当用以造福当地民众。根据不同的情况，外国投资者据以向合同农作业提供信贷和经改良的技术的各种安排，或排除以预定价格购买所生产的部分农作物的可能性的安排，对于长期租赁或长期购置土地的行为可能是可取的；
- (e) 东道国和投资者应建立和促进劳动充分密集型农业系统，据以促进创造就业机会和加强当地不同的生计手段；
- (f) 东道国应该与投资者合作，确定可采用哪些方式确保农业生产模式有利于环境；
- (g) 无论安排的内容如何，至关重要的是必须清楚地确定投资者的义务，而且可以强制他们履行这些义务，例如在安排中载明事先确定的对不遵守义务行为的制裁措施；
- (h) 为了确保投资协议不致对当地民众造成更严重的粮食无保障状况，尤其是不致因为在农产商品价格上涨的情况下更加依赖国际市场或粮食援助而造成的这种状况，这些协议应载有一项条款，规定所生产的农作物在当地市场销售的最低百分比，并规定如果国际市场粮食商品价格达到某一水平时，这一百分比可依照事先商定的比例加以提高；

¹⁴ 《经济及社会理事会正式记录，1998 年，补编第 2 号》(E/1998/22)，附件四。

- (i) 在完成谈判之前应该进行影响评估，以便通过以下方面明确显示投资对享有食物权的后果：(一) 按性别以及在适用时按族裔群体分列的当地就业和收入状况；(二) 当地社区包括牧民或农民获得生产资源的机会；(三) 新技术和基础设施投资到位的状况；(四) 环境(包括土壤流失)、水资源的利用以及遗传侵蚀的状况；(五) 获得和提供粮食以及粮食是否足够的情况；
- (j) 国际法规定了保护土著人民土地权的具体形式。各国在审批影响到土著人民土地或领地尤其是涉及开发、利用或开采矿物、水或其他资源的任何项目时，应诚意地与土著人民进行协商和合作，以求得到他们自由和知情的同意；
- (k) 应该依照国际劳工组织(劳工组织)的适用文书，充分保护领工资的农业工人，并在立法中规定和在实践中落实他们的基本人权和劳动权利；

22. 提出的原则和措施不仅是重申了它们所依据的人权规范，也是切实可行的原则和措施。它们力图协助投资者和东道国政府进行谈判并进行大规模购置或租赁土地，以确保这些投资具有平衡性、能发挥有益于东道国人民的作用并有利于可持续发展。在这方面，多边办法也胜于有关国家的单方面行动。多边框架不仅会加强保护当地有关民众的人权，还可避免以邻为壑的政策，因为这种政策导致各国相互竞争外国直接投资，以致降低对外国投资者的要求。多边框架还可以使遵守原则的投资者有更确定的法律可循，并使他们免遭丧失声誉的风险。特别报告员希望，这些原则将有助于达成关于建立这种框架的共识。

C. 确保农业燃料发挥促进可持续发展的作用

23. 特别报告员在关于全球粮食危机的第一次报告(A/HRC/9/23)中，讨论了提高农业燃料产量对粮价的影响以及更一般而言地对食物权的影响。他并不要求运输部门完全废除使用液态农业燃料，而是提议努力就生产和消费农业燃料的国际准则达成共识。这些准则应包括环境标准，因为如果将农业燃料产品整个生命周期考虑在内，扩大生产和消费农业燃料会使土地利用产生直接和间接的变化，并往往对环境产生有害影响。这些准则还应该具体体现人权文书的要求，尤其是体现涉及下述权利的要求：适当食物权、适当住房权(因为这涉及强行迁离和流离

失所以对农业燃料生产带来的风险)、工人的权利(尤其是包括享有公平报酬的权利和享有健康工作环境的权利)、土著人民的权利以及妇女的权利。国际社会已认识到,尤其是已在 2008 年 6 月 3 日至 5 日于罗马召开的《世界粮食保障高级别会议宣言》¹⁵ 中认识到,必须就在国际一级达成此种共识取得进展。世界银行最近指出,补贴生产、征收高额关税和规定必须使用农业燃料的政策,已使以玉米和植物油等粮食作物为原料的生物燃料生产迅速扩大,并助长食品价格上涨和环境退化。¹⁶ 尽管有大量的资料记载了这些影响,而且这种政策为发展中国家低成本生产者扩大生产和出口提供的机会也不多,但除了一些自愿计划外,在管控农业燃料方面迄今没有取得任何进展。

24. 不过现已采取了各种单方面措施。例如,欧洲联盟和瑞士根据各种环境和社会关切问题,制定了使用和进口农业燃料的可持续性的标准。此外正在实施一些自愿计划。这些措施值得欢迎,但未能充分应对发展农业燃料生产对粮食保障的潜在影响。这种影响可体现在食品价格以及发展中国家农业部门的收入结构之中。原则上,发展中国家在农业燃料生产方面具有明显的相对优势。但通常而言,种植燃料作物的是大型农业生产者或在发展中国家拥有或租用土地的跨国公司;小规模农户并不从事这种生产。除非采取扶植行动,确保小农户以有利于他们的方式参与农业燃料生产,农业燃料的发展只会在发展中国家造成更严重的不平等现象。如 2008 年 11 月 17 日至 21 日在圣保罗举行的生物燃料问题国际会议的初步结论所述,需要对家庭农业采取“积极歧视”,以鼓励更多的小农户进入市场。在这方面,应该促进能力建设、技术援助和获得土地及信贷。

25. 目前正在进行的关于非洲新“绿色革命”的必要性和大规模购置或租赁土地行为的辩论,大部分仿效了 2008 年发起的关于发展农业燃料的辩论。在所有这些领域中,单边主义必须让位于在多边一级就某些参数或准则签署的协议。改善全球治理至关重要,因为必须对可持续性和发展两者可如何齐头并进的问题达成共识。有关贸易和投资的规则必须符合人权要求,也必须符合减缓气候变化的

¹⁵ 《宣言》第 7 段(f)呼吁“包括粮农组织在内的相关政府间组织,在其职责范围和专业知识领域内,在国家政府、合作伙伴、私营部门和民间社会的参与下,根据粮食安全和可持续发展需要,促进关于生物燃料的注重结果、一致而有效的国际对话”。

¹⁶ 世界银行,《全球经济展望》,同前,英文本第 97 页。

需要。发展中国家在朝更负责地治理本国土地和其他自然资源的方向迈进时应考虑到这些要求，工业化国家则应该促进这种行动，办法是开展能力建设和技术转让，并按照它们保护人权的义务，控制它们在海外开展业务活动的投资者和企业。特别报告员在下一章中认为，改革后的世界粮食安全委员会，是多边主义可在其中就这些问题取得进展的适当论坛。

五、保护最贫困者的应享权利：社会保护的作用

26. 全球粮食危机的首要起因不是上市粮食太少，而是粮价与个人收入相比过高。最近的粮价暴涨是在受影响者的收入没有相应增加的情况下发生的。如果个人得到社会保障制度更充分的保护，昂贵的粮价造成的这些人实际收入减少及其支配粮食的能力降低的现象就不会如此严重。在只要有足够的购买力就能购到粮食的情况下，落实《经济、社会、文化权利国际公约》第 9 条规定的享有社会保障的权利¹⁷，可能是在实际收入如此不稳定之时确保粮食保障最有效的手段。以食品券、提供现金、保障就业或其他机制的形式提供的社会援助，可能也有助于确保粮食保障。¹⁸

27. 众多国家对全球粮食危机作出了反应，制定或加强安全网方案，尤其是提高支助水平，以协助应对粮价上涨。¹⁹ 另一些国家则借助于现有方案。²⁰ 2009 年 4 月，世界银行的报告指出，全球粮食危机应对项目项的信托基金和额外筹资赠款的目的是支助几内亚、几内亚比绍、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、尼泊尔、被占领巴勒斯坦领土、摩尔多瓦共和国、塞拉利昂和也门的安全网方案以及吉布提、肯尼亚和菲律宾的普通社会保障制度。在国际粮食政策研究所 2008 年 9 月调查的约 100 个国家中，有近 36 国采用了社会保障措施，尤其是有条件地提供现金

¹⁷ 见经济、社会和文化权利委员会第 19 号一般性意见(E/C.12/GC/19)。

¹⁸ 又见《全球粮食保障危机高级别工作队综合行动框架》，第 1.1 段。

¹⁹ 在拉丁美洲若干国家可见到此种反应：在巴拿马，机会网现金转拨方案将转拨给每户的现金从 35 美元调整到 50 美元；在厄瓜多尔，发展红利从每月每户 15 元调整到 30 元。

²⁰ “双刃价格：从粮价危机中学到的教训：发展中国家应采取的 10 项行动”，国际乐施会，2008 年 10 月

和供应午餐，以保护民众免受粮食商品价格上涨之苦。²¹ 菲律宾于 2008 年 2 月在 4 个直辖市实施了有条件提供现金试点方案即菲律宾 Pantawid Pamilyang 方案，该方案很快扩大了规模，2009 年 1 月受益者已达 32 万人。

28. 采用人权原则实施社会援助方案，可大幅度提高方案的效益。首先，对于以最弱势群体为具体目标而不是普遍实施的援助方案而言，以事先开展的粮食保障状况测绘工作为依据确定的受益者的定义，可显著改善选定具体目标的工作，并从而增强社会援助计划对加强粮食保障和减贫的贡献。第二，在立法中规定受益者的明确定义，即将获得社会援助确认为受益者权利的做法，可能会限制因腐败或惠顾主义造成的挪用资源的风险，并可加强对负责实施方案的行政机构的问责制，这在法院有权监督实施情况时更是如此。第三，即使该方案有具体的目标，但从全体公民享有的某项权利引申得出的对该方案的定义，可以减少与参与这项方案相关的羞辱因素，不然，这种羞辱因素可能会严重降低合格人士的参与程度。第四，受益者参与方案制定和实施工作可提高方案的效益。第五，制定有条件的社会援助方案时，尤其必须顾及社会性别层面，因为根据其框架的良好程度，这种方案可对定型的性别观念既产生有利影响也产生不利影响。²²

29. 有条件社会援助规定受惠者必须符合具体的合格标准。虽然从不同的角度(例如降低总体方案成本或增加每个人的方案福利)来看，这种援助是可取的，但在贫困现象普遍、特别是在较穷的发展中国家，无条件或普遍的社会援助则有许多值得推荐之处，因为那里的弱势民众占总人口比例很大，行政能力可能很薄弱，致使选定具体目标工作的成本超过惠益。但与此同时，正如人权与赤贫问题独立专家在最近提交的关于现金转拨方案的报告(A/HRC/11/9)中所述，必须不断注意各种计划的可利用性和适应不同实际、地理、社会、文化背景，同时考虑到特别容易受到歧视的群体面临的特别困难。如果因财政拮据而必须选定具体目标时，可采用经济情况调查(视个人具体情况或资源状况而提供实物粮食援助、发放食品券或提供现金)，或像在根据工作提供食品券或现金的方案(以工换现金/粮食

²¹ Todd Benson、Nicholas Minot、John Pender、Miguel Robles、Joachim von Braun，“全球粮食危机：监测和评估促进政策应对的状况”，Food Policy Report No.19，国际粮食政策研究所，华盛顿哥伦比亚特区，2008 年 9 月。

²² 劳工组织，《两性平等是体面工作的核心》，2009 年，第 160 段。

方案)那样,以个别行动为条件提供援助,这就是“自我确定目标”。无论采用哪种确定目标的方式,至关重要的是,确定目标的进程和资格标准必须公平、有效和透明,而且能防止产生歧视。

30. 有条件的方案通常旨在应对“长期和结构性的贫困,而不是应对收入冲击,尤其是预计为短期的冲击”。这种方案不是应对短暂贫穷问题的理想工具。²³ 印度 2005 年通过的《国家农村就业保障法案》值得注意,因该法案载有对人权标准有敏感认识的要素,而这些标准有助于突显执行工作的薄弱环节,也有助于纠正一些持续存在的问题。该法案规定:必须保障法定最低日薪;无法通过该计划就业的工人有权领取失业救济金。关于通过该法案收到的资金和实施的项目的记录在地区一级向公众公布,并可根据《2005 年信息权利法案》规定的信息查阅权利获得这些记录。尽管《国家农村就业保障法案》的实施工作仍然存在一些重大问题,但实现透明度的要求是一种重要保障。此外,农业工人工会根据《法案》组织了工人参与各项计划,该工会的干预行动提高了在实施计划和落实最低工资要求两个方面的参与程度。

31. 加强社会援助方案的工作需要付出财政成本。就发展中国家而言,近年来用于安全网的开支平均占国内生产总值的 1%至 2%,但国家之间差异悬殊,这取决于方案援助的慷慨程度和所涉行政费用的多少,²⁴ 也取决于确定具体目标工作质量的高低。由于要支付这些费用,对社会援助方案财政可持续性提出的疑问可成为一种障碍因素,妨碍采用这些方案,也妨碍在危机之后维持这些方案,使之成为使社会最贫穷成员免受突然失去收入之害的持久保障。令人遗憾的是:《国家农村就业保障法案》一般而言要比为应对危机而制定的其他方案更令人满意的原因之一,是由于它是一项长期方案,潜在受益者对之十分了解,在危机时期的实施工作较为容易,因为当地负责官员熟悉它的程序。制定长期社会援助方案也符合基于权利的方针。需要得到支助的人不必等待政府宣布进入紧急状态并采取相应的行动。

²³ Ariel Fiszbein, Norber Schady, “有条件现金转拨:减缓目前和今后的贫穷状况”,世界银行政策研究报告,2009 年,英文本第 197 页。

²⁴ 现金转拨的行政费用较低:在启动后约占方案总费用的 5%,基于食品的方案的费用则为 36%。见世界银行,《全球经济展望》,同前,英文本第 126 页。

32. 国际社会可以协助克服发展中国家在加强社会保护方面固有的不确定因素，确保这些国家避免出现以下一种危险：在诸如突然丧失出口收入、国际市场粮食商品价格暴涨或有关国家歉收等国内或国际冲击之后，社会保护计划在实施后会变得在财政上不可持续。可以建立一种全球再保险机制，理想的办法是由想购买保险的国家支付部分保费，并以捐助方的捐款予以匹配，从而激励各国制定强劲有力的造福本国民众的社会保护方案。²⁵

六、国际市场的作用：应对和控制波动

33. 国际市场昂贵的食品价格，对较少能以国内其他作物替代国际贸易谷物的国家影响较大，因为这些谷物(玉米、小麦和大米)价格上涨幅度最大。³ 这是特别报告员在关于对世界贸易组织(世贸组织)的访问和食物权的报告(A/HRC/10/5/Add.2)中强调以下一点的原因之一：各国必须避免过度依赖粮食进口，并避免为了以往是人为压低的价格在国际市场购买粮食的短期利益，而牺牲加强生产粮食作物的农业部门的长期利益。同时，由于多数国家追求实现粮食自给自足的目标只是一种幻想，它们应该更好地处理与国际贸易相关的风险。正是鉴于这一原因，《关于改革方案对最不发达国家和粮食净进口国的可能不利后果的措施的马拉喀什部长级决定》成了世贸组织协议的组成部分(见 A/HRC/10/5, 第 20-25 段)。

34. 事实上，国际市场在 2007/2008 年全球粮食危机期间已证明特别地不可靠。这场危机的特征之一是，很多国家(据一项统计为 29 个国家，²¹ 另一份报告²⁶ 称至少有 21 至 20 个发展中国家)借助于禁止或限制出口包括提高出口关税来保持国内的低价格。这些措施在有些情况下获得了成功，特别是在中国和印度等较大的国家，这些国家对进口的依赖程度有限，因为它们的进口量不足其谷物总需求的 1.5%。然而，只要占市场很大份额的若干国家同时实施这种限制，就会促使国际市场供应量下降而价格上涨，使低收入净粮食进口国严重遭殃。于是有些国家的政府与进口商或零售商签订协议或实施价格控制，据以确保对粮食的负担能力。

²⁵ 关于这项提议，见 Sanjay G. Reddy, “穷人安全网：一个缺失的国际层面？”，载于 Giovanni Andrea Cornia 所编《有利于穷人的宏观经济政策》，Palgrave Macmillan 出版社，2006 年，英文本第 144-165 页。

²⁶ 世界银行，《全球经济展望》，同前，英文本第 123 页。

35. 国家可能采用一些手段，来保护本国免受国际市场价格暴涨风险之害。在出现全球粮食危机后可以看到，一些国家在国家或地方两级建立了粮食储备，据以缓冲国际市场粮价尖峰的影响。²⁷ 建立和管理粮食储备也可能成为一种手段，可据以确保向小农提供充分稳定和有利的价格；例如在巴西，被视为支持营销农户产品的粮食收购方案(Programa de aquisicao de alimentos)，也旨在粮食生产者和消费者之间架起桥梁、促进粮食生产并使粮食无保障的家庭获得粮食。只要农户的粮价不高于区域市场，政府就会通过国家供应公司 CONAB 向它们收购粮食。该方案保障了农户收入，每年的限额为 3,500 雷亚尔。²⁸

36. 另一种选择是缔结长期供应安排，据此进口国同意每年向出口国购买最低数量的谷物或其他粮食作物，以便在有需要时进口更多的粮食。这种安排使净粮食进口国减小其进口作物受市场价格波动的影响，不过也存在着对方违反安排而要求更改条件的风险。一种可行的选择是，如果没有同时在许多国家出现粮食短缺现象，国家政府在担心出现短缺时可采用应急期权合同，买进进口期货期权，在出现最初担心的歉收时行使这种期权，就可实现实物交收。马拉维采取的行动方针大体就是如此。该国在世界银行和英国政府协助下，在 2005/2006 年期间利用了从南非期货交易所认购的看涨期权，协助限制用以应对预期在“饥饿季节”短缺的价值为 1,700 万美元的 6 万吨白玉米的成本。由于 2005 年后期玉米现货价格大幅上涨，追溯执行这项期权合同已证明是购买粮食和满足人民需要的有效方式。²⁹

37. 所有上述选项都是使国家免受国际市场价格波动影响的手段。但是可以更有效地应对波动本身。许多观察全球粮食危机的人现在都同意认为，商品指数基金在农产商品期货市场的投机活动，是使粮价在 2007/2008 年期间达到高峰的重要因素。2006 至 2008 年期间，国际流动资金充裕，金融市场下滑，这两种因素加在一起，吸引了大量投资资本进入农业商品交易所。不积极从事基本商品市场投资的人(如农民和生产者)不参与期货市场的市场定价和套期保值活动。与此相反，

²⁷ A/HRC/9/23, 第 32 段。

²⁸ “巴西的主权与粮食保障和营养：创新的公共政策”，联邦政府，巴西利亚，2009 年 1 月 26 日。

²⁹ J. Dana、C. Gilbert 和 E. Shim, “防御南共体谷物价格风险：马拉维和赞比亚个案研究”，《粮食政策》第 31 期(2006 年)，英文本第 357-71 页。

他们只是打赌断定价格必然上涨或必然下跌，以此作为投资策略的组成部分，而不是作为应对销售或购买商品相关风险的方式。出售或购买期货只是一种投资组合决定，不涉及经济的任何“基本要素”即基本的经济现实。这尤其是商品指数基金一向采用的战略。2006-2008 年期间，此种基金大量进入农产商品期货市场。此种基金对包括 20 或 20 多种商品的一篮子商品进行投机，而农产商品占其总数的 10%至 20%。据报道，2008 年 3 月底，世界各地投资者在商品期货合同中的资金估计为 4,000 亿美元，约比该年年初增加了 700 亿美元，为 2005 年后期的两倍之多，³⁰ 导致出现了对玉米、小麦、大豆和大米的投机泡沫。³¹ 虽然这样理解的投机不是(商品在其中进行实际交易的)现货市场物价上涨的直接原因，但这种投机可能加剧波动，因为这会促使私人贸易商和政府囤积粮食，也因为供给和需求对价格变动的反应较为缓慢。世界银行指出，这对价格产生重大影响：“真正的投机(即预期价格会进一步上涨而决定持有股票或以同样的理由认购多于现在需要的股票)可能促成了 2007 和 2008 年价格遽涨的现象”。³² 这也是贸发会议关于全球经济危机的报告得出的结论。³³

38. 可以采取若干措施限制金融投机行为造成的风险。某些措施具有纯粹的管控或体制性质；例如，为了抑制纯粹的金融投机行为，管控机构可提高差幅(例如将定金从 10%提高到 30%)，因为这将迫使投机者为其投机行为支付更高的定金。还有人提议对在现货市场或衍生市场交易农产商品的基金进行登记，以便将对冲基金排除出这些市场，或允许对此种基金从事的活动进行更好的监测，例如禁止卖空或场外交易衍生品等某些高度投机活动。³⁴ 国际粮食政策研究所已提议设立一个由高级别专家组独立管理的基金，允许它在价格显然大幅度高于符合动态价格区间的合理差幅时，对期货市场进行干预。该专家组将在一段时间内，在

³⁰ 国际粮食政策研究所论坛，“投机与世界粮食市场”，2008 年 7 月，英文本第 9 页。

³¹ 此外，期货市场的价格上涨，可能会被交易商错误地解释为体现了新的市场信息，从而导致形成泡沫，因为所有的交易商都会以类似的方式作出反应。

³² 世界银行，《全球经济展望》，同前，英文本第 64 页。

³³ UNCTAD/GDS/2009/1。

³⁴ P. Wahl, “粮食投机行为：造成 2008 年粮价泡沫的主要因素”，《世界经济、生态和发展》，2009 年。

世界各地期货市场以低于当前现货价的价格悄悄进行若干笔卖空交易，从而增加期货拍卖供应量，并将投机性攻击行为降到最低限度。³⁵

39. 其他的措施可包括加强全球一级的粮食库存管理。改进和协调有关全球谷物库存的信息可限制投机行为的吸引力。同样能限制波动的是重建库存，以便减少与诸如同天气相关事件有联系的暂时性短缺，从而缓冲价格的急剧波动。为了使世界粮食计划署(粮食计划署)得以以危机前市场价格购买粮食用以满足人道主义需求而建立一种应急储备，这种做法至少是正当合理的。³⁶

40. 贸发会议呼吁作出“新的全球体制安排，其组成部分一是建立据以稳定市场的最低限度实物谷物储备，以便切实应对紧急情况和人道主义危机，二是建立一种干预机制”。³⁷ 尽管多次发出这种呼吁，但过去一年在这一问题方面未取得任何进展。与全球粮食系统目前的组织安排相关的系统性风险依然未得到处理。如同国际社会未能就农业燃料达成共识一样，这种情况显示出在全球治理方面的缺陷，而人们正在为此付出高昂代价。特别报告员在本报告最后一节审视了如何消除这一缺陷的办法。

七、改革全球治理

41. 现在有着一条贯穿本报告探讨的不同主题的共同思路：必须加强多边主义，以切实应对全球粮食危机的结构性起因。2008 年 4 月以来，各种国际机构一直在开展极其良好的合作，这是由于在秘书长领导下设立了全球粮食保障危机高级别工作队，该工作队商定了《综合行动框架》，其中列举了各国政府可在国际社会支持下采取的行动措施。国家政府也必须以协调一致的方式采取行动，确保对农业的投资包括因跨国大规模购置或租赁土地行为而进行的投资促进可持续发展；它们必须一致行动，商定农业燃料生产和使用准则；它们还必须一致行动，建立再保险机制，使加强社会保护的工作成为可取的和在财政可持续的备选办

³⁵ J. van Braun and M. Torero, 同前。尽管期货拍卖原则上无需执行，因此这种操作将依然是形式性操作，但如果无法稳定市场，则其代价可能十分严重。

³⁶ 根据粮食计划署目前的紧急需求，国际粮食政策研究所估计，大约 30 万吨粮食的应急储备将足以达到这一目的。

³⁷ UNCTAD/GDS/2009/1, 英文本第 38 页。

法，据以促进国家发展，或应对国际市场农产商品的波动。现在正当其时，必须实现对全球治理的改革，使我们能将实现食物权确认为全球的共同利益。

42. 特别报告员感到鼓舞的是，人们越来越多地在适当食物权问题以前不太引人注目的场合提出这一问题。粮农组织现在在其战略框架草案和 2010-2013 年中期计划中考虑将治理和食物权作为其消除饥饿努力的组成部分。食物权也是西班牙首相和秘书长于 2009 年 1 月 27 日在马德里召开的人人享有粮食保障高级别会议的一项关键议题，西班牙首相和秘书长恳切呼吁将食物权纳入全球粮食保障危机高级别工作队的工作，作为进行分析、采取行动和落实问责制的依据。这种转变必不可少，而且不限于体制和治理的组成因素。食物权应该成为我们一切努力的指南，无论这些努力涉及农村发展和支助农业还是涉及社会保护都是如此。

43. 2009 年 4 月 27 日，振兴世界粮食保障委员会联络小组举行了若干次会议中的首次会议，这些会议应使该小组能提出关于将该委员会变成能实现这一目标的机构的提议。该委员会是目前列入《粮农组织章程》第 5 条第 6 款的委员会之一，其任务是协助粮农组织理事会履行职能。该委员会应该将本身变成目标更加宏伟的机构，成为各国政府、国际机构和民间社会组织可在其中讨论诸如本报告所列问题等一些问题的论坛；这要求国家之间更大程度地为落实食物权开展必要的合作；并可能促成采用经定期修订的涉及一系列可有助于实现这一目标的问题的准则。该委员会应确保加强协调各国政府、国际机构和非政府组织实施这些准则；该委员会可通过监测各国政府和国际机构实施这些准则的努力状况，促进就新出现的问题达成共识，并加强问责制。

44. 特别报告员以该联络小组成员的身分提议，改革后的世界粮食保障委员会应该将协调、学习和监测进展状况这三项核心职能综合起来。要做到这一点，就必须使该委员会转变成一个平台，据以：(a) 依照对妨碍落实适当食物权的因素的共同认识制定若干准则；(b) 要求各国政府和国际机构确定一套在落实准则时应该达到的指标；(c) 接受有关达到这些指标情况的报告，该委员会还应该在高级别专家小组协助下对这些报告作出评论；(d) 根据在落实过程中遇到的困难修订这些准则。

45. 上述提议的依据，是本报告导言提及的对我们之所以未能消除饥饿和严重营养不良现象的原因所作的判断。振兴后的世界粮食保障委员会可大大有助于

应对其中的每个问题。它将明显地加强问责制，在以下情况下尤其如此：如果这些有待达到的指标是各国在国家一级通过有民间社会组织参与的参与性进程制定的，而且这些指标将促成依据关于粮食无保障和脆弱性的测绘工作确定明确和有时限的优先事项。具体对发达国家而言，这些指标可包括按委员会通过的准则确定的优先事项对国际援助所作贡献的大小以及与发展中国家开展合作的程度。

八、结论和建议

46. 我们可以将这场危机化成一次机遇。但这要求我们确保对农业的再投资切实有助于消除饥饿和营养不良现象；我们必须保障落实社会保障权利；我们必须使各国有能力应对国际市场价格波动同时消除波动的起因；我们还必须加强粮食保障全球治理。

47. 关于农业投资问题，特别报告员呼吁人权理事会：

(a) 鼓励国际社会(国家、国际机构和捐助国)通过以下途径，确保对农业和农村发展的再投资切实促进逐步落实食物权：

- (一) 加紧努力，改善劳工组织农村地区相关国际公约的实施工作，从而保障在农场工作的人能得到可维持生计的工资、适当的保健和安全的就业条件；
- (二) 对不同的农业生产模式对食物权的影响进行认真的比较评估；
- (三) 充分支持采用可持续的农作方式，这些方式应有利于最弱势群体，并能适应气候变化和碳氢化合物耗竭的环境；
- (四) 将提供诸如下述的公益服务列为优先事项：储存设施、推广服务、信息交流手段、信贷和保险、农业研究和组织农民合作社；
- (五) 鼓励各国在落实适当食物权的国家战略中规定必须在农业再投资方面作出努力，包括测绘粮食无保障区域图，制定相关法律和政策，以及建立确保实施问责制的机制，并确保通过参与性的机制作出这些努力；

- (b) 促进制定一项多边框架，据以确保大规模购置或租赁土地行为具有平衡性、有利于可持续发展并尊重包括食物权、适足住房权和发展权的人权；
- (c) 鼓励国际社会加紧努力，就农业燃料问题达成国际共识，其中包括环境标准并体现人权文书的要求，同时特别重视小农的具体需求。

48. 关于社会保障问题，特别报告员呼吁理事会：

- (a) 鼓励各国通过制定长期社会保障计划，一视同仁地保障人人享有社会保障的权利，并在制定有具体对象的计划时，确保这些计划遵守公平、有效和透明的标准；
- (b) 鼓励国际社会建立全球再保险机制，同时为各国提供激励因素，促使它们制定造福本国民众的活力充沛的社会保护方案。

49. 关于国际市场波动问题，特别报告员鼓励国际社会更好地处理与国际贸易相关的风险，确保最不发达国家和粮食净进口发展中国家更好地保护民众免受国际市场价格波动之害，并采取以下措施更有效地应对国际市场的波动：

- (a) 在世贸组织内充分落实《马拉喀什决定》；
- (b) 鼓励在地方、国家或区域各级建立粮食储备；
- (c) 改善全球一级的粮食储备管理，包括改善并协调与全球粮食库存相关的信息，据以限制投机行为的吸引力；
- (d) 建立应急粮食储备，使粮食计划署能以危机前的价格满足人道主义需要；
- (e) 进一步审视一些提议，包括为稳定市场而建立最低限度实物粮食储备的提议，以及关于采用其他手段打击商品指数基金在农产商品期货市场投机行为的提议。

50. 关于加强全球治理问题，特别报告员呼吁理事会鼓励各国将世界粮食保障委员会变成一个论坛，使国家政府、国际机构和民间社会组织可在其中讨论要求国家之间为之开展更大程度合作的各种问题，采用经定期修订的准则，并监测各国政府和国际机构在为落实这些准则而制定的有时限的目标实施方面的情况，据此改善问责制。