



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/45
20 January 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十五届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

获得粮食的权利

人权事务高级专员的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	2
一、审查国际法足够粮食权的定义方面取得的进展： 国家义务、国际组织的义务和私营部门的义务	5 - 11	3
二、国际组织在落实与粮食和营养 有关的权利方面的作用	12 - 18	4
三、磋商会议的讨论和结论概要	19 - 37	6
四、建 议.....	38 - 54	9

导 言

1. 1996年11月17日，世界粮食首脑会议协商一致通过了《罗马世界粮食安全宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》，这两个文件概述了实现世界粮食安全的途径。根据《行动计划》的目标7.4(e)，各国政府与所有民间行为者保证“请联合国人权事务高级专员与有关条约机构磋商，并与联合国系统的有关专门机构和方案以及适当的政府间机构进行合作，完善《经济、社会、文化权利国际盟约》第11条中与粮食有关的权利的定义，并提出落实和实现这些权利的方法，作为履行《世界粮食首脑会议》承诺和实现其目标的手段，同时考虑到制订人人享有粮食安全自愿性指导方针的可能性”。人权委员会在第1997/8号决议中批准了这项请求。

2. 作为对目标7.4(e)具体实际反映，人权事务高级专员办事处于1997年12月举行了一次充足粮食权问题磋商会议(见E/CN.4/1998/21)。人权委员会第1998/32号决议批准了磋商会关于1998年举行一次后续会议的建议，以继续就落实与充足的粮食有关的权利的内容和办法举行讨论，向高级专员在她响应世界粮食首脑会议要求方面提供整套建议。

3. 人权署于1998年11月18和19日在罗马的联合国粮食及农业组织(粮农组织)总部举行了一次后续磋商会议。粮农组织与其他机构一起主办了这次活动，有17名专家和非政府组织的成员，还有人权署、粮农组织、世界粮食方案(粮食方案)和国际农业发展基金(农发基金)的24名代表也参加了这次活动。还有39名政府观察员与会。Vikracht先生、G. Moore先生、P. Texier先生和A. Eide先生分别当选为各次会议的主席。Eide先生还被选为报告员。Eide先生和粮食第一——信息和行动网国际协会的Windfuhr先生提交了两份主要的背景文件。

4. 本报告是根据委员会第1998/32号决议第8段提交的，它详细介绍了上述会议。报告第一和第二节概要介绍这两份主要背景文件。第三节概要介绍会议两个主要议程项目的讨论情况和结论。第四节是与会者提出的建议。

一、审查国际法足够粮食权的定义方面 取得的进展：国家义务、国际 组织的义务和私营部门的义务

5. 联合国防止歧视及保护少数小组委员会获得足够粮食的权利问题前特别报告员 Eide 先生回顾了国际法中足够粮食权的定义方面所取得的进展：国家的义务、国际组织的义务和私营部门的作用。他指出，足够粮食问题可分为若干内容。粮食供应足够，指得是整个供应应在数量(能量)和质量(提供一切必要的营养，包括维生素和碘等微量营养素)方面满足总的营养需要，应该是安全的(没有毒素和污染物)，食品质量应该是良好的(例如味道和组织)，通常能获得的食品的种类(国内的当地市场，最终家庭能获得的)应该这在文化上能接受的(符合普遍地粮食或饮食文化)。

6. 他建议一些非政府组织于 1997 年 9 月通过的“足够粮食的人权问题国际行为守则”所载的案文作为足够粮食权的内容定义基础。第 4 条的基础是《世界人权宣言》(第 25 条)、《经济、社会、文化权利国际盟约》(第 11 条)和《儿童权利公约》(第 24 条)等有关规定，该条如下：

“获得足够粮食的权利，系指每个男人、妇女和儿童，不管是单独还是与其他人一起，均必须在物质和经济上能随时获得足够的粮食，或者通过利用某种适合于按人的尊严采购的一种资源基础来获得足够的粮食。足够粮食权是适足生活标准权的一个独特部分。

“要实现足够粮食权，就必须

“1. (a) 由粮食，而且不含有害物质，在文化上能接受，在数量和质量满足个人的营养和饮食需要；

(b) 能获得这种粮食，而且不干扰其他人权的享受，并能够经久持续。

“2. 足够粮食权的最终目标，是实现营养福祉。营养福祉取决于教育、卫生和保健等领域的平行措施。在这一较广的意义范围内，必须要将足够粮食权理解为获得足够粮食和营养的权利。

“3. 实现足够粮食权不可与社会正义分开，必须要在国内和国际上通过适当的经济、环境和社会政策，消除贫困和满足基本需求”。

7. 保证享受人权，是所有国家必须要履行的义务。但是，它们的义务的本质需要予以分析，以使粮食权的定义得以完整。个人通常是适足生活标准权的活跃主体，因为保证生计的经济活动始于个人本身的努力。在拟订粮食和营养权的框架时，应遵守的基本原则是：个人，如果已成人而且健康，如果确实存在着机会，便是主要责任方。每一成年人和健康人应对自己和对受其赡养的人负责任。

8. 国家有义务尊重，必要时创造使个人能够履行这项职责的空间，保护已有或者已被创立的空间，推动对这一空间的使用，必要时如果没有其他合理的机会，还要提供这种空间。

9. 国际社会还有责任提供辅助，鼓励和援助各国履行它们的义务，并在它们没有在自己所有的资源范围内采取必要措施时对他们实行监督。

10. 因此，个人，不管在何时，均应通过自己的努力，通过使用自己的资源，找到各种办法，保证单独或与别人一起满足自己的需求。但是，要使用自己的资源，个人必须要有可之利用的资源，特别是土地和其他资本，或者劳力。它可以包括共同使用公地的权利以及土著人民的土地权。此外，个人的经济、社会、文化权利通常是在家庭这一最小的经济单位中实现的，但男女分工和对产品的控制以及各种更广泛的亲属关系等因素可能会产生另外的亲缘关系。

11. Eide 先生最后说，稳定的供应和获得粮食的先决条件是环境可持续，意味着政府和社区对自然资源实行明智的管理，这对粮食供应以及在获得粮食的条件和机制方面对社会经济稳定均有重要影响。社会和经济稳定包括了收入和实际市场的公正分配，同时要有各种公共的和非正式的支助和安全网。这些支持可以是公共社会保障计划也可以是多种社会交易以及自助和互助性网络，在人们需要处理各种危机时，后一种网络特别重要。

二、国际组织在落实与粮食和营养 有关的权利方面的作用

12. M. Windfuhr 先生介绍了他的背景文件。他强调说，政府间组织确实对协助各国落实足够粮食权起着重要作用。但是，对所有人权负有主要义务的是国家，它必须要履行因各项人权公约所载的权利而引起的义务。要充分落实经济、社会、文化权利，国家必须要履行自己的人权义务。它尤其要求国家尊重、保护并落

实所有公民的上述权利。为履行它的义务，一国不一定非要富裕或特别繁荣，但它必须根据《经济、社会、文化权利国际盟约》第 2 条证明，它正在为这项事业“尽最大能力”。如果一国不能遵守它的义务，不遵守的原因不管是外部震荡(经济、环境等等)还是由政策、经济或其他情况引起的内部问题，国际组织就可以发挥作用。

13. 他叙述了国际组织可以在支持足够粮食权的落实方面发挥的五个基本作用。第一，国际组织可以临时、定期或长期帮助那些缺乏资源而不能对所有公民足够粮食权和免于饥饿的权利实行保障的国家。这种支持可以以食物或现金的形式，可以作为技术或经济支助，也可以作为咨询服务。第二，国际组织可以在法律、政治或行政方面向不遵守足够粮食权义务的国家提供咨询，即使它们可以采取充分的政策。第三，国际组织在积极支持或促进足够粮食权中可以发挥作用。第四，国际组织必须保证它们自己的政策或方案不限制各国落实足够粮食权。第五，国际组织应监测自己的政策和方案，以免助长侵犯足够粮食权的情况。

14. 加强落实足够粮食权，需要在国际组织的活动中对粮食和营养问题采取以权利为主的办法。如果采取明显的以权利为主的办法，将对国际组织的日常工作增加重要的价值，因为它们的重点放在个人对自己的国家的权利上。如果采取这种办法，就能够使国家的作用得到更好地描述，在社会经济权利领域中良好管理的标准得到更好地鉴定。以权利为主的办法要求国际组织在方案方面的政策趋向于在以下两个方面充分落实足够粮食权的要求。第一，国际组织应保证投资于粮食和营养领域的大多数资源针对上述要求。此外，所有方案和政策的制订应符合由足够粮食权而产生的标准。第二，以权利为基础的办法要求使用现有资源，支持各国充分保障足够粮食权。采取以权力为主的办法，也意味着与没有根据足够粮食权遵守义务的国家开展对话。对以权力为主的办法下的任务和活动的概括，可以将国际组织的落实粮食和营养权中的作用规定为在它们自己的政策和方案中尊重，保护，支持和促进这些权力，并协助和促进各国遵守它们的义务。

15. Windfuhr 先生说国际组织在落实与粮食和营养有关的权利中的作用有两个层面；监测和落实的手段。关于监测，受影响最严重的个人和群体，特别是脆弱群体，应该得到确定。新建立的粮食风险和薄弱情况及筹划制度显然是这方面的一个重要步骤。如果它也记录在足够粮食权方面发生的侵犯情况，这种监测将更有意义。

16. 他建议，儿童基金会和卫生组织等各国际机构收集的信息应提交给人权系统各有关的条约机构，特别是经济、社会、文化权利委员会、消除歧视妇女问题委员会、儿童权利委员会、人权事务委员会和其他机构，引起它们的注意。他还促请联合国各专门机构、方案和基金以及国际金融机构和世界贸易组织在它们的授权范围内评估它们在会员国的活动对实现足够粮食权的影响，并采取必要的纠正措施。

17. 关于落实的手段，他说，要落实足够粮食权，就必须采取一切适当的步骤，特别是采取有必要的行政能力支助的立法措施。尽管国际组织已经在采取各种措施促进各级的粮食安全，但几乎没有明确的制订措施支持落实粮食和营养权。

18. 最后，他提到了国际组织的另外五大责任。第一，它们决不能对国家或其他国际组织施加压力，使它们违反足够粮食的人权。国际组织应负责任。第二，它们应保证关于建立国际组织的国际条约或者关于其他国际事务，如国际金融和贸易等的国际条约中丝毫不忽视国际组织对足够粮食权的义务。第三，每一国际组织倡导的各种方案和政策之间应加强协调和统一。第四，应建立一种申诉程序。足够粮食权以及其他经济、社会和文化权利受到侵犯的人仍然没有机会在国际组织负有部分责任时对它们提出质疑。第五，应积极推广“权力办法”。这包括经常提交关于足够粮食权侵犯情况的文件，支持联合国人权系统各有关的监测机构，支持制订新的国际法律文书以加强粮食和营养权，就这一问题发表出版物。

三、磋商会议的讨论和结论概要

19. 与会者赞成上次磋商会议的结论和建议(E/CN.4/1998/21, 第 25-37 段)。

20. 他们强调必须从人权的角度来处理各方面的发展问题，包括与粮食和营养有关的问题。他们对秘书长表示的态度感到满意，即人权问题应纳入联合国所有的工作中，并注意到儿童基金会将儿童权利作为工作基础的先例。他们对联合国开发计划署 1998 年 1 月关于人权与发展的政策文件感到满意。

21. 他们指出，从人权角度处理发展问题，必须将各种人权看作是即相互独立又不可分割的，而且所有人权都要起作用。人权办法的基础是规范和法律。人权对国家来说是强制性的。国际人权应符合各国国内相应的法律基础；因此应采取适当的立法措施和其他措施。

22. 与会者认为应主要在国家一级实现粮食权。与会者还回顾了《经济、社会、文化权利国际盟约》关于在国家一级通过立法行动落实粮食权的第 2 条规定。将粮食权纳入纲要性立法，是确立“义务承担者”对“权利持有者”的真正责任所必不可少的。

23. 人权，尽管不一定要诸诉法院，但要有积极有效的补救措施。人权在国内外都意味着承担责任。人权的落实在国际一级必须要通过报告程序和条约机构主持的对话受到监测。

24. 国际社会，因而所有国家有义务开展合作，创立各种条件，在全世界实现人权。国家不仅对自己的居民有义务，而且根据《联合国宪章》也对合作解决社会人道性质的问题有义务。在紧急关头，国家至少在道义上有义务分摊粮食援助和其他救济措施的负担。因此，落实粮食和营养权是落实发展权这一更广泛范围的任务的一部分。

25. 与会者注意到三个非政府组织于 1997 年 9 月通过的“足够粮食的人权问题国际行为守则”。与会者普遍支持《行为守则》第 4 条所载的定义。另外还提出了三类建议。第一，与会者建议考虑文化方面饮食习惯的多样性，强调食物偏好的权利。第二，还建议提及获得援助的权利和国家在紧急情况时(冲突以及自然和/或人为灾难)提供援助的义务。国家提供义务，包括在急需的情况下获得粮食援助的权利以及国家允许公正的人道主义组织进入提供粮食援助和其他人道主义援助的义务。第三，还建议提及消除男女不平等和其他歧视，禁止将拒绝获得粮食作为军事战略的一部分。

26. 与会者同意：第 4 条的定义一般来说应作为今后工作的基础，但在最后确定定义时应考虑以上提到的修改。他们认为，尽管仍然可以再列入一些内容，但特别是吸取了《行为守则》的案文后，明确粮食权内容的任务现在可以很快完成。

27. 与会者再次呼吁经济和社会权利委员会就粮食权问题通过一般性评述。他们满意地注意到 Texier 先生在会议期间分发的草案，但指出它可以在两方面予以加强：一是对性别问题更加明确，二是吸取武装冲突方面的人权法。

28. 实现粮食和营养权的主要责任在国家。《发展权利宣言》第 2 (3)条明确指出，国家有权利和义务制订适当的国家发展政策，其目的是在全体人民和所有个人积极自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上，不断改善全体

人民和所有个人的福利。与会者强调说，这种计划和战略必须特别注意粮食和营养权。这种战略的一个方面应该是在粮食和营养方面通过一项一般的纲要立法，并审查所有部门法，检查它们是否符合纲要法律。

29. 可靠性、透明度和有效的补救措施，应该是国家国际各级落实粮食权过程中的重点。

30. 国际合作和援助开始时可能是必要的，条约机构的评估和投入也许也是必要的。因为迄今为止在将粮食权纳入国家立法方面记载的实际经验甚少，因此在本阶段还不能对这种立法的内容作概括。但是，随着这种经验的获得，肯定将有助于全球对粮食权的内容和落实办法的了解。此外，在国内实际的初始活动中，对这种立法可以采取以权利为主的办法，这反过来又会纳入民主、参与、授权、透明、目标、监测和可靠性等原则以及权利办法所固有的其他因素。

31. 若干条约机构参与了粮食和营养权落实情况的监测，其中不仅有经济、社会、文化权利委员会，还有儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会等。与会者同意说，这些机构之间的联系应改善，并在它们的任务相关的地方分享资料并努力合作实现共同的纲领。应设立专门着重处理权利问题，即粮食和营养权问题的专题工作组，提高它们工作的效率。

32. 鼓励所有国际机构对它们的任务采取以权利为主的办法，同时也要考虑《发展权利宣言》。各机构与各条约机构之间应更密切地合作，分享资料，并制订联合指标或基准。

33. 各机构的主要任务，是协助各国，尤其是资源有限而不能保证所有居民的粮食权的国家。援助既可以是物质的，也可以是咨询服务。但是，所有国家，包括资源不足的国家，应从它们现有的资源中拨出最大的资源，以尽可能保障它们居民的粮食和营养权。

34. 国际机构还应支持和促进从权利的角度处理发展问题，鼓励各国重新将它们的工作针对持续尽量满足基本需求。各机构可以在法律、政治和行政方面向各国提供咨询，使它们更能够履行粮食和营养权方面的义务。它们尤其可以帮助各国监测它们落实还是违背了充足粮食权方面的义务。

35. 各机构应尽力保证它们的政策和方案不对各国落实粮食和营养权带来消极影响。

36. 联合国发展援助框架(框架)被看是一个重要的机制，它可以向各组织提供机会，与各国合作，达到全球会议的目标，包括在饥饿、妇女等等问题方面的目标，确定关键行动，并为此调集资源。

37. 与会者指出，全球化进程有时为脆弱群体享受粮食和营养权带来消极影响。全球化尤其对妇女，而且常常对儿童带来消极影响。与会者同意经济、社会、文化权利委员会在 1998 年 5 月 11 日通过的《关于全球化与经济、社会和文化权利问题的声明》中表示的意见。委员会在《声明》中争论说，政府为促进全球化趋势和政策投入大量精力和资源，但开始涉及新的或补充性办法，使这些趋势和政策更加符合充分尊重经济、社会、文化权利方面的努力仍然不够。竞争力、效率和经济的合理性决不应该成为评估政府和政府间政策的主要或唯一标准。最后，与会者提出，不应将全球化用作政府延误落实经济、社会、文化权利，特别是足够粮食权的借口。

四、建 议

38. 与会者提出下列建议。

定 义

39. 人权事务高级专员应继续在促进将粮食和营养权界定为人权中起领导作用，并为此制订一项综合性战略。这种战略的内容将包括与各国的对话，并由咨询服务和其他形式的援助予以补充。拟订和落实这项战略的伙伴应该包括法律和政治人权团体以及专门机构和包括非政府组织在内的其他团体。

40. 应该在不久的将来完成弄清粮食权的工作。与会者建议“足够粮食的人权问题国际行为守则”第 4 条的案文应被用作弄清粮食权的基础(见上文第 6 段)。

41. 在进一步拟订粮食和营养权的定义时应考虑提出紧急情况下的粮食权。这项权利包括在迫切需要时得到粮食援助和国家有义务让公正的人道主义组织进入，按国际人道主义法的规定提供粮食援助和其他人道主义援助。还应提到消除男女不平等、儿童的具体需要、禁止将饥饿作为战争手段。这也适用于对一国采取制裁的情况：必须时刻规定充分的例外，保证能时刻获得必要的粮食。还必须考虑人道主

义法，承认各国有义务遵守粮食权，决不应不让人民获得粮食，不管是通过强迫撤离，破坏粮食作物还是破坏生产资源。

42. 经济、社会、文化权利委员会作为对弄清粮食权的定义的贡献，应迫切通过对粮食权的一般性评述，同时考虑到磋商会期间提出的性别观点和其他问题。与会者还建议委员会根据它对粮食权的一般性评述审查它的报告准则。

合 作

43. 人权条约机构应探讨它们各自之间以及与专门机构建立合作关系的方式方法。从这一角度来看，委员会与行政协调委员会营养问题小组委员会之间的工作关系应制度化，以保证两个机构之间的信息交流。

指 标

44. 应努力加强制订实行粮食和营养权方面成就和不足之处的指标和基准。磋商会满意地注意到为拟订粮食风险和不稳定信息及筹划系统而采取的步骤，这可能极为有益。应主办一次关于指标的讲习班，召集专门机构和条约机构的专家。

45. 磋商会建议各国考虑通过一项框架法律，列入国家战略。框架法律应包括关于这项法律目标的规定；要实现的指标或目标以及为实现这些指标规定的时限；可以在广义上实现目的的手段，特别是打算与民间社会和私营部门以及与国际组织的合作；机构对这一进程的责任；监测这一进程的国家机制。

46. 鉴于粮农组织专业知识丰富，在粮食和农业领域的立法方面积累了大量知识，因此粮农组织应要求协助起草框架立法和审查部门立法。

47. 磋商会还建议粮农组织、粮食署和农发基金与人权专家一起探讨在国家一级落实粮食权方面如何更有效地合作的问题，同时适当遵守它们各自的任务并以它们各自的专门知识为基础。粮农组织应提供法律、营养、监测和技术方面的专门知识；粮食署应提供目标喂养方案方面的经验、农发基金应提供处理贫困问题以及投资方案/贷款业务方面的经验。

48. 联合国发展援助框架是在国家一级加强机构间合作的一个重要工具。应保持协调努力，加强所有有关行为者，包括民间社会各部分之间的团结和相互交流，以实现可持续的人的发展。

49. 磋商会还建议作一项研究，根据《联合国宪章》弄清在紧急时期合作援助方面各国的共同及各自的责任。

50. 磋商会还建议各机构设立并利用内部机制，以免它们自己的政策和方案对各国落实粮食和营养权带来消极影响。

培 训

51. 鉴于各组织如采取以权力为主的办法就必须开展培训，因此应该支持在人权，特别是在与粮食和营养有关的人权方面编制培训资料的努力。因此欢迎高级专员倡议为联合国全系统编写人权培训材料。但磋商会强调，培训材料也许要具有适应性，列入各粮食机构特别关注的一些问题。

52. 非政府组织应加强注意社会经济权利，包括粮食和营养权，包括粮食和营养权。着重注意设在罗马的各粮食组织(大多为开发组织)的活动的非政府组织与着重于设在日内瓦的人权机构和其他机构(大多为人权组织)的活动的非政府组织之间应建立一种联系。一般来说，人权组织与开发组织应加强交往。

全球化的影响

53. 与会者建议发起一项研究，研究全球化对弱势群体的粮食和营养情况的影响以及为扭转这种影响可以采取的补救办法。

与金融机构的研讨会

54. 磋商会强烈支持经济、社会、文化权利委员会和人权条约机构主席会议的建议，即与国际金融和贸易机构举行一次研讨会，加强对话，鼓励经常磋商，防止造成使经济、社会、文化权利的享受进一步恶化的活动。