



第六十三届会议

临时议程项目 67(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

秘书长非常荣幸地向大会转交食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特依据大会第 62/164 号决议第 33 段提交临时报告。

* 由于技术原因重新印发。



食物权问题特别报告员的报告

摘要

本临时报告突出强调了目前在实现适足食物权方面遇到的一些挑战，并提出了新任食物权问题特别报告员在其任务中要优先考虑的问题。对于营造一种有利于各国制定行使食物权的战略，以及在本国范围内制定这类战略的问题，特别报告员也将给予重视。在任职的第一年，特别报告员准备着重从四个问题入手，来处理属其职权范围内的国际事项，即粮食援助的前景、农产品贸易对食物权的影响、保护知识产权对农业的影响，以及农业综合企业的活动对食物权的影响等。他将通过对世界贸易组织的走访，以及根据这些题目组织的各种磋商，来探究这些问题。至于国家战略，各国应加以落实，以达到尊重、保护和行使食物权的目的，特别报告员将从体制上探讨充分促进实现这一目标的方法，并将特别关注与土地使用有关的人权和妇女人权。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 执行任务的途径	5
三. 有利的国际环境	7
A. 各国的国际义务	7
B. 有待进一步考虑的问题	8
四. 落实食物权的国内框架	15
A. 体制因素	16
B. 与土地使用有关的权利	16
C. 妇女的权利	18
五. 结论	19

一. 导言

1. 食物权问题特别报告员的任务是根据人权委员会 2000 年 4 月第 2000/10 号决议确定的。2007 年 9 月，根据人权理事会第 6/2 号决议，人权委员会对特别报告员的任务进行了审查，并将任务期限延长了三年，要求特别报告员：(a) 促进全面实现食物权，并在国家、地区和国际层面采取措施，实现每一个人的适足食物权和每一个人免受饥饿的基本权利，使他们完全能够充分发展和维持体力和智能；(b) 审查在实现食物权方面克服现有的和正出现的各种障碍的方式方法；(c) 重视饥饿、粮食无保障和贫穷对妇女和儿童的影响，继续将性别观点纳入工作主流，并在执行任务时将年龄因素考虑在内；(d) 提出一些有利的建议，协助实现《千年发展目标》中的目标 1，到 2015 年将遭受饥饿的人口比例降低一半并实现食物权，尤其要考虑到国际援助与合作在促使各国实际落实可持续食品安全政策方面所起的作用；(e) 重视在推行抗饥饿的国家行动计划中所吸取的经验教训，并以逐步全面实现食物权为目标，提出有关建议，说明如何采取一些可行的步骤，为每个人免受饥饿创造更有利的条件，并尽快实现人人全面享有食物权的目标；(f) 与所有国家、政府间组织和非政府组织、经济、社会和文化权利委员会以及代表普遍利益并具有丰富经验的其他相关行动者密切合作，在各自任务范围内，充分考虑到必须促进切实实现所有人的食物权，包括在目前各领域的谈判中做到这一点；以及(g) 以促进实现食物权为目标，继续参加相关的国际会议和活动，并为此做出贡献。

2. 2008 年 3 月 26 日，人权理事会任命奥利维尔·德舒特(比利时)为食物权问题特别报告员。德舒特先生接替了任此职已六年多的让·齐格勒，于 2008 年 5 月 1 日上任。新任特别报告员借此机会对齐格勒先生在促进落实食物权和开展这项工作方面所做的重要贡献深表感谢。

3. 本临时报告是新任特别报告员根据大会第 62/164 号决议和人权理事会第 6/2 号决议向大会提交的第一份报告。该报告初步介绍了特别报告员准备如何完成其任务的框架，并说明了已选定哪些优先项目以及为何选定这些项目。

4. 本报告提出了任务重点，并着重强调了适足食物权的结构特性和实现这一权利的长期性。讨论世界各国食物权的现状不是本报告的目的。众所周知，在过去的一年里，世界经历了国际市场粮食价格的大幅上涨。在 2008 年的头三个月，所有主要粮食产品的国际虚价达到了近五十年来最高水平，而实际价格在近三十年中则是最高的，由于这一原因，40 多个国家出现了社会动荡。特别报告员正是在粮价狂升的情况下被任命的。特别报告员上任后，立即提出了一项有关这一危机背后各种因素的背景说明。¹ 他吁请人权理事会举行一次关于全球粮食危机的特别会议。这次会议于 2008 年 5 月 22 日举行(见 A/HRC/S-7/2)。在会议的促

¹ 见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>。

动下，人权理事会请特别报告员向理事会第九届会议(2008年9月8日至26日；见第S-7/1和A/HRC/9/23号决议)提交一份有关国际社会对全球粮食危机做出反应的报告。为了最大限度地减少重复，本报告没有述及目前这方面的进展情况，虽然这很重要。不过，报告要说明特别报告员对如何展开这项工作和应解决哪些问题提出的一些想法。特别报告员十分感谢所有利益攸关方对上述提议做出的反应。

5. 根据人权理事会第6/2号决议的有关规定，鼓励特别报告员在履行职责时与所有利益攸关方密切合作，包括非国家行动者。在任务初期，特别报告员有机会深入了解人权理事会成员对他的任务有何期望，包括在专门审议全球粮食危机问题的第七届特别会议上，与人权理事会交换意见，并向理事会第八届会议(2008年6月2日至18日)提交了报告，介绍了他参加2008年6月3日至5日在罗马举行的世界粮食安全高级别会议的情况，而且还向理事会第九届会议提交了报告。

6. 特别报告员还参加了与其他许多行动者举行的磋商。2008年5月1日至8月1日，特别报告员会见了世界银行和世界贸易组织的高级代表。他不仅与人权事务高级专员办事处，而且还与联合国开发计划署(开发计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、人道主义事务协调厅、联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)秘书处，以及全球粮食危机问题高级别特别工作组交换了意见。此外，他还与联合国粮食及农业组织(粮农组织)(包括但不限于其食物权股)、国际农业发展基金、世界粮食计划署(粮食计划署)及营养问题常设委员会进行了接触。他还与有关的私营部门举行了磋商，并与非洲绿色革命联盟及非政府组织和学术专家举行了多次磋商。这些机构组织在实现食物权方面做出了积极承诺，并对特别报告员的任务抱有很高的期望，这给特别报告员留下了深刻印象。他向所有与他进行过磋商的人表示感谢，并希望在下一年更深入地进行这些磋商。

二. 执行任务的途径

7. 特别报告员认为，落实适足食物权的第一个关键步骤是实现《千年发展目标》的第一项目标。国际社会必须首先解决9亿饥民的吃饭问题，²这一点是不言而喻的。不过，有人认为，饥饿问题只能通过提高农业生产水平来解决，还有人认为，只有普遍消除贫穷，才能解决饥饿问题。当然，提高农业生产水平本身是很重要的，但是，它不能确保那些没钱买粮的穷人或小农户受益，就小农户而言，他们不可能总有足够的钱用于粮食生产所需的投入，而且也无法获得贷款、水或

² 2005年，粮农组织估计有8.52亿人口，主要在发展中世界，长期患有严重的营养不良。受到影响的地区是亚洲，特别是印度(2.21亿)和中国(1.42亿)；撒哈拉以南非洲有2.04亿饥民，而且是世界上唯一饥饿问题日益严重的地区。据粮农组织估计，由于粮价上涨，饥民人数到2007年又增加了5000万。

适当的基础设施。诚然，除贫本身是一项十分重要的目标，但它并不能保证饥饿问题得到均衡的解决。这是因为饥饿不仅是贫穷的结果，还是贫穷的原因。³ 贫穷与多方面的匮乏有关，营养不良只是其中的一个方面。因此，在从整体上消除贫穷方面，如果先从造成贫穷的其他因素入手，往往不会直接或迅速减轻营养不良现象。

8. 因此，我们必须时常了解谁在挨饿。世界大多数饥民都生活在农村。他们中约半数的人生活在小农家庭。约十分之二的人没有土地。约十分之一的人是牧民、渔民和伐木工。还有十分之二的人是城市贫民。⁴ 我们应将这些群体作为我们的工作对象。此外，我们不应将这些群体中某一群体的利益凌驾于其他群体之上(同样，如果照我们说的，为满足城市穷人的需要，有必要降低国内市场的粮食价格，那么，农业生产者就要受到损失)，不过，我们应当认识到，制定一套能够同时满足这两者需要的综合战略是必要的，这可以达到一举两得的目的。我们需要的不是一项，而是多项综合政策，以满足不同饥饿群体的需要。

实现食物权：国际和国内因素

9. 只有当每名男子、妇女和儿童，不论是独居还是与他人同居，在任何时候都能从物质和经济上获得充足的食物或购买食物的资力时，适足食物权才能实现(见 E/C.12/1999/5, 第 6 段)。这不是能否有饭吃的问题，而是能否保障自食其力权利的问题，它不仅需要食物供应(生产与人口之比是充足的)，还需要每个家庭自己进行粮食生产，或有足够的购买力购买需要的食品，这一点是可以做到的。适足食物权在《儿童权利公约》(第 24 条第 2(c) 款和第 27 条第 3 款)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 12 条第 2 款)或《残疾人权利公约》(第 25(f) 条和第 28 条第 1 款)等一些特别文书中已得到确认，而在《世界人权宣言》第 25 条和《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条中，这项权利在更加普遍的层面得到了最明确的阐述。后一条应加以研读，同时还要考虑到经济、社会和文化权利委员会的说明(见委员会就《公约》缔约国提交的报告发表的结论性意见，以及它就食物权问题通过的第 12 号一般评论意见。上述规定在粮农组织理事会成员国 2004 年 11 月通过的《支持在国家粮食安全框架内逐步落实食物权自愿守则》中更加具体。《自愿守则》是一套建议，各国已决定用来协助实现人类获得适足食物的权利。这些建议为各国提供了一些具体的指导方针，指导各国根据国际法充分履行其义务，尊重人们获得适足食物的权利，并确保人们免受饥饿。

10. 正如这些规定和习惯国际法中所确认的那样，食物权的实现要求各国不仅对生活在本国的人民尽其义务，还要对其他国家的人民承担义务。这两个方面的义务互为补充。食物权只有在“国家”和“国际”义务都得到履行的地方才能完全

³ 《2006 年世界粮食不安全状况》(罗马，粮农组织，2006 年)，第 13 页。

⁴ 联合国千年项目，《将饥饿人口减少一半：摘要》(纽约，开发署，2005 年)，第 4 至 6 页。

实现：各国在解决营养不良和粮食无保障的问题方面都做出了努力，但其影响往往十分有限，除非国际环境，包括发展援助与合作、贸易和投资体制或全球应对气候变化的努力，能促进和加强各国所作的这些努力。从另一个角度讲，国际社会为促进实现这些目标所作的努力能否取得成效，取决于各国能否建立起国家机制和法律框架，以及有关国家能否切实采取有利于实现食物权的政策。在实现食物权方面，国际社会和国家都要承担义务，这一点在《经济、社会、文化权利国际公约》第 22 条和第 23 条的规定中作了明确说明。根据这两项条款，应针对各国执行《公约》时遇到的困难，适用可能有助于《公约》执行的国际措施，并采取国际行动促进实现《公约》阐明的权利。

三. 有利的国际环境

A. 各国的国际义务

11. 《公约》第 11 条第 2 款提到必须考虑粮食进口国和粮食出口国两方面的问题，并责成各国切实根据需要公平分配世界粮食。这一措辞本身确认，各国除了应对本国人民履行义务外，还要对其他国家人民尽到“国际”义务。实际上，根据一般国际法，各国不应忽视在其管辖下的活动对其他国家领土的影响。⁵ 根据这一要求，经济、社会和文化权利委员会指出，《公约》各缔约国应当采取各种步骤尊重其他国家享有食物权，保护这一权利，促进食品供应，以及在需要时提供必要的援助；他们应当确保在他们缔结的国际协议中对适足食物权给予充分注意；并考虑为此目的制定补充性国际法律文书（见 E/C.12/1999/5，第 36 段、E/CN.4/2005/47 和 A/HRC/4/WG.2/2）。⁶ 人权理事会在其第 7/14 号决议中认为，所有国家都应尽全力确保其国际政治和经济政策，包括国际贸易协议，不会给其他国家的食物权带来负面影响。

12. 《公约》第 23 条中提到了为实现《公约》所涉各项权利所能采取的各种国际行动，这充分说明，为了履行其国际义务，各国不能只是放弃对其他国家食物权产生负面影响的措施。他们还应采取一些积极的措施，保护和落实国外的食物权。正如第 23 条所涉大会结论所表明的，这些国际义务不仅要求各国采取单边行动，还要求各国进行国际合作，在全球范围内开展公益事业。最终目标应当是创建有助于实现《世界人权宣言》所述各种权利和自由的社会和国际秩序，根据《世界人权宣言》第 28 条，每个人都有权享有各种权利和自由。原则上，一个

⁵ 见《Trail Smelter 案（美国诉加拿大）》，联合国国际仲裁裁决汇编，第三卷，第 1905 页和《科孚海峡案（大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚）》，1949 年 4 月 9 日裁决，1949 年国际法院报告，第 4 页，见 18 页。

⁶ 也见 Margot E. Salomon, 《对人权的全球责任》（牛津，牛津大学出版社，2007 年）和 Margot E. Salomon、Arne Tostensen 和 Wouter Vandenhole（编辑），《扩大群众基础：人权、发展和新的义务承担者》（Mortsel，比利时，Intersentia，2007 年）。

国家通过提供国际援助和合作，包括资助，来履行其国际义务，应取得接受国的同意，这一点不仅符合《公约》第 11 条第 1 款中提到的“自愿同意”原则，而且也符合各国对其领土拥有专属权限的原则(见如《联合国宪章》第二条第四款)。⁷ 这一原则的唯一例外是，有关国家不愿接受援助，这有可能导致其本国人民的食物权普遍受到严重侵犯，因此，要求国际社会履行保护责任是正当的。

13. 应阐明《公约》第 11 条规定的国际义务范围，不过，要避免落入另一种陷阱。有人从几个方面将这个陷阱称之为一种自相矛盾的现象，即，对侵犯食物权状况的形成负有责任的国家越多，追究每个相关国家这方面责任的难度就越大。在另一种情况下，这种现象更为明显，例如，虽然国际合作导致了一些国际组织的建立，而且某些决策权已移交给这些组织，但这并不等于他们继承了所在缔约国先前承担的人权义务，因为他们具有单独的法律人格，给他们确定的责任和义务不同于这些国家的责任和义务。各国至少应当认真评估这类协议对食物权的影响，切实履行其义务，对这项权利予以尊重，并赋予国际组织履行这一义务的权限。如果该组织对其权限的行使否定了食物权，而且造成这种情况的原因直接归咎于国家的话，将会构成对人权的侵犯(见A/61/10，第 90 段，关于国际组织责任的条款草案第 28 条)。当然，这并不违背国际组织自身的义务，国际组织作为国际法的一个主体，始终受国际法一般规则、其章程或其作为缔约方的任何国际协议的约束。⁸

14. 适足食物权不是任何一个国家能够单独实现的权利。所有国家都应以国际法为依据共同承担责任，以确保各国采取行动的國際环境有利于他们从本国人民的利益出发，尊重、保护和实现食物权。在特别报告员执行任务的第一年，他准备着重从他认为与目前情况密切相关的四个领域入手，使各国进一步了解他们这方面的责任范围。

B. 有待进一步考虑的问题

1. 粮食援助

15. 2008 年至 2009 年期间，将就若干粮食援助文书重新进行磋商。此外，粮食价格飞涨突出表明，把应急反应与促进发展中国家粮食市场和粮食受援国的粮食安全需要结合起来困难重重。必须从实物援助转为通过现金转移从当地或地区市场购买粮食。此外，为了避免依赖性，在粮食援助方面还需要采取明确的退出战略，这一点已形成共识。由于世界粮食计划署等国际机构并不是许多市场的可靠买主，因此，他们依然只能对市场的发展做出有限的贡献；在某些情况下，世界

⁷ 也见《帕尔马斯岛案》(荷兰诉美国)，1928 年 4 月 4 日裁决，《联合国国际仲裁裁决汇编》，第二卷，第 829 至 871 页，见第 838 页。

⁸ 《解读 1951 年 3 月 25 日卫生组织和埃及的协定》，《咨询意见》，国际法院 1980 年的报告，第 37 段。关于食物权的阐述，见 Smita Narula，“食物权：依照国际法追究全球行动者的责任”，《哥伦比亚跨国法杂志》，第 44 卷，2006 年，第 691 页。

粮食计划署在地方市场起着举足轻重的作用，他们的退出会对大商家或出口部门的能力产生影响。此外，从世界粮食计划署等机构的购买政策上讲，他们必须在满足小户农民需要的同时，帮助支付监测大量合同所需的费用(监测每项合同都需要一定的费用)(见 WFP/EB. 1/2006/5-C)。这是采取“以购买促进发展”策略面临的一些挑战，采取该策略的目的是使世界粮食计划署在当地购买粮食(2007 年粮食购买总额为 6 亿美元)的做法发挥最大的影响。此外，还需要解决另一些问题，如必须设立一个全球粮食基金，确保在出现紧急情况时，不用进一步紧缩市场就能够满足这些需求；对双边粮食援助实行管理；并根据《援助实效问题巴黎宣言》采取后续行动，在它所涉及的粮食问题和官方发展援助范围内，促进落实食物权。为了说明他在这些问题上所开展的工作，特别报告员将在权利与民主政治和加拿大粮食银行的合作下，于 2008 年 11 月在渥太华举行一次磋商。这次磋商侧重于《粮食援助公约》的未来，以及《粮农组织关于食物权问题的自愿指导原则》第 15 条的执行情况。预计结论意见将列入特别报告员向人权理事会第十届会议(2009 年 3 月)提交的报告。

2. 农业贸易自由化与食物权

16. 2008 年 6 月，特别报告员到世界贸易组织执行任务。他特别感谢世界贸易组织总干事长帕斯卡尔·拉米和该组织秘书处主动为他执行这次任务提供帮助，并给予充分合作。这次任务是通过两次专家会议进行筹备的。一次会议是与邦岱翁—索邦—巴黎第一大学合作，于 2008 年 6 月 16 至 17 日在巴黎举行的。另一次会议是 2008 年 6 月 19 日在日内瓦与非政府组织 3D 举行的，集中讨论了粮食系统的知识产权问题。特别报告员打算在他提交人权理事会第十届会议的报告最终定稿之前，与其他利益攸关方，特别是与驻世贸组织的各国代表(大使)进行一些双边磋商。

17. 到世界贸易组织执行的任务是建立在以前的工作基础上的，目的是探讨贸易自由化，特别是世界贸易组织的协议对食物权的影响(见如 E/CN. 4/2002/54)。这次任务是要审查各国对适足食物权的义务与根据世界贸易组织协议，特别是农业协议，以及与贸易有关的知识产权和有关服务业贸易的一般协议建立的体制之间的关系，目的不是为了确定潜在的不一致性而简单地添加一些义务，而主要是为了审查降低农产品贸易壁垒是否会限制相关国家保护食物权的能力，该国农业生产者的生计是否会受到威胁(特别是对于那些纯进口粮食的国家来说)，以及随着出口扩大带来的通货影响，该国部分人口是否会丧失大批量购买充足粮食所需要的购买力(对于纯粮食出口国来说)。在他对这些问题进行审查的初期阶段，特别报告员将集中精力研究他认为值得在报告中特别关注的问题和方法。

18. 全球生产的粮食中，只有较少一部分(估计占 15%)，是在国际上进行的买卖交易。大米交易占 6.5%，玉米占 12%，小麦占 18%，大豆占 35%。⁹ 不过，国际市场确定的价格对提高世界农民创造富裕生活的能力具有重要影响。由于贸易的自由化，进口货物在当地市场与国内生产的货物形成竞争之势，在此情况下，国内和国际市场价格正趋于一致。粮食价格的下滑由来已久，特别是 1979 年以来，这种情况更加明显，原因在于粮食价格与边际生产成本是相对应的，而边际生产成本是由阿根廷、巴西、印度或南非等国具有很高竞争力、能从事大规模生产的农业生产者的单位生产成本决定的。在这些国家，单位生产成本很低，因为它们具有适合的农业生态条件，可以在扩大的土地上进行大规模资本密集生产，另外，这些国家还进行了大量的预先投资，而且按类似农业模式进行生产的农工工资低于发达国家，这就为资本密集生产提供了更可靠的保障。后者中，生产能力低下的农业生产者只有通过接受国家很高的补贴才能在国际上竞争，比如在欧盟或美国。相比之下，在那些投资不足或农民没有得到资助的地区，如撒哈拉以南非洲地区(这些地区实际劳动力的生产能力同欧洲或美国相比只占很少一部分)，它们的农业生产受到竞争的严重影响，在某些情况下甚至受到破坏。问题是，由于不同地区生产者的生产能力(亦即竞争力)差别很大，农产品贸易自由化本身是否会导致上述做法的失败；或是否可以认为农业多边贸易体系即有助于获得贸易上的利益，又不会造成我们过去所看到的破坏性后果。贸易自由化就其本质而言不是目的。正如《马拉喀什建立世界贸易组织协定》导言和《农业协议》导言所确认的那样，贸易自由化是实现可持续发展和粮食安全，以及提高人们生活水准的一种手段。

19. 贸易自由化的前景在于，它能够激发各国生产者的积极性，促使他们专门从事具有相对优势的产品生产和服务，它将惠及所有贸易伙伴，使各国的农业生产效率提高，并提升世界的整体生产水平。著名的竞争优势“静态”理论的推广，可以促进经济增长和减贫工作。按该理论的假设，一方面，有关国家的私营部门完全能够根据市场的价格信号采取十分灵活而有力的对策，另一方面，经济增长将通过“涓滴”效应使贫穷现象得到缓解，不过，对这种效应的自动存在，经济学家始终存有争议。然而，从食物权的角度讲，至关重要的不仅仅在于是否进行了更多的粮食生产或交易，或者贸易自由化是否导致了经济增长。更确切地讲，另外两个问题是核心所在。首先，要从人权的角度弄清，作为降低贸易壁垒的结果，当各国都专门从事具有相对优势的商品生产时，谁是失败者，以及在可供选择的国家和国际政策下，失败能否避免。尽管有关贸易自由化的经济论据着重强调(国家)长期取得的总结果，但是人权观点则侧重于直接结果和每个国家的部门影响，更具体地讲，在采取基于食物权的方法时，应当了解作为降低贸易壁垒的

⁹ M. Ataman Aksoy 和 John C. Beghin(编辑)，《全球农业贸易和发展中国家》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2005 年)，第 177 至 179 页。

结果，相关国家的饥饿或者营养不良状况是会得到改善呢，还是会更加恶化。在这方面，应当注意全球粮食部门供应链的发展方式：全球市场准入的改善能进一步调动某些类别的农民进行生产和投资的积极性，因为其生产力的提高会为其带来回报，不过，这也会将那些没有充足资本进行所需投资的人排除在外，使他们更加依然大粮食加工商和零售商（通过是外国加工商和零售商），他们与这些人几乎不能在平等的地位上讨价还价。受益于全球供应链的大规模农工生产者时常通过单一栽培生产出口的农作物。以这种方式从事规模经济对于那些被边缘化的小农生产者来说是难以做到的，他们面临着融入全球供应链的障碍。此外，工业化国家给予其农业生产者的援助，加之发展中国家缺乏关税保护，对发展中国家的生产者具有十分不利的影响，特别是在它导致了进口浪潮，而他们又没有得到充分保护抵御这一浪潮的情况下。¹⁰ 《农业协议》非但没有消除工业化国家向其生产者提供国内援助和出口补贴造成的这些扭曲性后果，而且还在很大程度上使他们得以继续存在，这使那些没有享受同等援助的发展中国家生产者无法从自由和正常贸易中获得好处。它还使这些生产者在国内市场很难保持竞争力，因为给其农产品规定的价格是够高，这使他们中的许多人背上了债务，不得不从农村迁徙。

20. 其次，从人权观点出发，有助于确定一些国家只生产某些具有相对优势的商品所面临的风险。相对优势通常是逐步建立起来的。它并不是简单的生产要素自然赋予的结果，而是特定国家政策所导致的结果，或是各自贸易伙伴采用特殊生产线按部就班实现规模经济的结果。各国在可进行的生产方面受到了自然因素的限制。另外，他们在农业商品生产方面是否具有竞争力，在很大程度上还取决于政治选择——在农业基础设施、灌溉或小额贷款的提供方面进行多大投资，或给予农民多大的支持，来补偿利润不足的价格。对相对优势的依赖不应当成为一种借口，阻碍发展中国家在包括农业在内的各个部门攀登发展高峰，并逐步出口具有更大附加值的商品，如经过加工的食品。¹¹

21. 这两种考虑都指向了同一个方向。鉴于某些最具竞争力的农民获得的国家支助以及他们从事经营的环境类型，农产品国际贸易会给他们带来很大的惠益。只要满足两个条件，就有可能实现所有人的食物权。首先，政府应采取灵活的政策，保护那些生计可能受到进口浪潮或压低价格威胁的农业生产者，并为他们进行各

¹⁰ 有关一般做法，见粮农组织商品问题委员会的报告，“在粮食保障方面与农业进口趋势有关的一些贸易政策问题”（CCP/03/10）和粮农组织进口激增项目第7号工作文件：“发展中国家粮食进口激增的程度和影响：国家案例研究的分析方式和研究方法。”最新的例子有一部分以粮农组织的调查结果为依据，见 Armin Paasch（编辑），Frank Garbers 和 Thomas Hirsch，《贸易政策和饥饿：贸易自由化对加纳、洪都拉斯和印度尼西亚水稻种植社区食物权的影响》（日内瓦，全基督教倡导联盟，2007年）。

¹¹ 见 Ha-Joon Chang，《kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective》（伦敦，Anthem Press，2002年）。

种不同类型的生产创造宽松的条件。其次，全球供应链的发展不应使发展中国家的小农户(占全球饥饿人口的大多数)边缘化，而应将他们充分融入这些供应链(提供从降低贸易壁垒中获益的手段)，或通过当地和地区市场使他们走向富裕的道路，但这些市场不应受到全球贸易自由化的破坏性影响。较之其他生产部门，农业部门为世界穷人提供了更多的谋生手段和食物来源。因此，它在世界贸易体系中应处于特殊位置。

22. 这些条件是否能够实现不仅取决于世贸组织协议体制，而且还取决于其他国际体制，以及国家一级实施的政策。不应将世贸组织协议的影响同其他地方的政策分开来考虑，但要做到这一点很难。特别报告将特别注意市场准入、国内支持和《农业协议》规定的出口补贴等问题，同时还将特别重视各项保障条款，如对已实行关税化¹²的发展中国家适用的特别保障条款(《农业协议》第5条)，或是《关于改革计划对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生消极影响的措施的决定》(《马拉喀什决定》)等。《马拉喀什决定》决定要求建立各种反应机制，处理农产品贸易自由化对在“合理条件”下从外部来源获得“充足”的基本食品供应的影响。报告将审查《马拉喀什决定》是否有助于各国保护本国人民的适足食物权，特别是作为本国小户农业生产者享受充裕生活的权利的一部分。对《实施卫生与植物卫生措施协定》的执行情况也将予以审查，以评估执行这一协定是否会妨碍发展中国家的农业生产者，特别是小户农民，进入工业化国家市场；如果是的话，如何克服这些障碍，并考虑到2002年9月启动的标准和贸易发展基金在这方面做出的重要贡献。最后，报告将分析《服务贸易总协定》所产生的影响，特别是来自全球的零售商在发展中国家市场进行竞争给这些国家小农户造成的影响。

23. 但至关重要的是，要注意到各国所推行的贸易政策及其经济、社会和税务政策——国际贸易的巨大影响将取决于这些政策——并不是完全按照世贸组织协议制定的——尽管这些协议为成员国确定了一个框架。实际上，这些政策是由相关政府根据国内的一些考虑制定的，或是国际金融机构¹³强加给他们的，或是双边或地区一级缔结的贸易协定的一部分。这些政策的落实取决于政府能否利用预算手段提供政策资金，包括能否对农业和农村基础设施进行投资等。世界贸易组织框架的影响一般不能与对政府的其他影响(或限制)分开。特别报告将为各国提供指导，说明如何使现有框架产生最大效益，并确保进一步采取的贸易自由化措施不会给适足食物权带来负面影响，而是为实现这一权利做出贡献。最后，维护适足食物权是各国的责任，他们有义务根据国际法在缔结和执行贸易协议时充

¹² 《农业协议》中有关农业市场准入条款的程序，根据《农业协议》，所有非关税措施都将转换为关税措施。

¹³ 根据某些估计，发展中国家同意的农产品关税削减的80%以上都是国际金融制度特殊要求的结果。

分考虑这一权利。特别报告员通过强调贸易自由化所带来的风险，以及确定可能的解决方案，能够为此做出贡献。但是，食物权能否落实不仅取决于世贸组织的协议，还取决于这些协议与有关国家的国内政策相结合所产生的结果。

3. 粮食系统的知识产权

24. 根据世贸组织框架融入知识产权的问题应当单独阐述（见 E/CN.4/Sub.2/2001/13）。《与贸易有关的知识产权协定》要求世贸组织成员针对许多领域的知识财产保护，包括版权、商标、专利权和植物品种保护等，采取一项分类宽泛的最低标准。所有这些对整个粮食系统都将具有很大的影响。特别是，《与贸易有关的知识产权协定》规定几乎所有技术方面的一切发明，不论是产品还是加工品，都可获得最低 20 年的专利保护。对于微生物外的植物和动物，以及除非生物和微生物外的生产植物或动物的主要生物方法，保护是有选择的。但是，世界贸易组织各成员应规定“通过专利或一种有效的特殊制度或通过这两者的结合来保护植物品种”（第 27 条第 3 项 (b) 款）。

25. 在这种情况下，产生了一些问题。如果在全球一级得到加强的知识产权保护确能将植物品种和种子包括在内，将会加强对在全球粮食系统主张这些权利的企业的控制，¹⁴ 并提高农民为使用这些受保护的植物品种所进行的投入的价格。¹⁵ 特别是，将专利权延伸到植物品种上，将会加速粮食生产链的“垂直化”，农业生产者将会依赖公司为他们拥有专利的种子确定的价格，而且还会被剥夺在他们中间出售和交换种子，以及留存部分粮食为下一个种植季节保留种子的传统权利，这是实行专利保护或是种子出售公司利用“技术使用协议的结果”。¹⁶ 上述情况还会使生物多样性受到损害，因为专利权是根据稳定或固定的种类授予的，但它们有可能使产量提高，并促进农业的单一栽培形式。

26. 这种独特的选项是否是一种可行的选项仍然是一个未决的问题，因为对这一要求的实际内容仍有争议。有时人们会认为，为了落实这项要求，世界贸易组织成员应当适用与 1991 年《国际保护植物新品种公约》（《国际保护植物新品种联盟公约》）相一致的国家立法。该公约的目的是在其所提供的保护切实高于《公约》以前版本的体制下，授予和保护动物饲养者的权利，并使出售和交换受到保护的种子成为非法。另外，一些国家，特别是来自世界贸易组织中非洲集团的国家（尽管他们中许多国家没有在国内立法中采用特殊系统）也坚持认为《与贸易有关的知识产权协定》应符合粮食安全要求，包括公认的种子留存、分享和再植等

¹⁴ 这些专利持有人大部分来自工业化国家。开发计划署，《1999 年人的发展报告》。据估计，工业化国家持有全世界所有专利的 97%。

¹⁵ Geoff Tansey 和 Tasmin Rajotte（编辑），《粮食的未来控制：有关知识产权、生物多样性和粮食保障的国际谈判和规则指南》（伦敦，地球了望，2008 年）。

¹⁶ 例见《加拿大蒙桑托公司诉 Schmeiser 案》，[2004 年]1 S.C.R. 902。

做法，以及当地农村公社保护和可持续利用生物多样性做法，包括各种植物的挑选和培植等传统做法。¹⁷

27. 一些发展中国家被迫根据《国际保护植物新品种联盟公约》1991年版本制定本国立法，特别是，这些国家立法已成为他们缔结的贸易协议的一部分，¹⁸ 而且是通过向他们提供的“技术援助”对他们施加压力的结果。国家立法并不鼓励他们采取独特的灵活性，通过进一步获得农业遗传资源，比如通过“获取与收益共享”体制，来促进食品安全。¹⁹ 与此同时，各种动议一直在制定之中，以阻挡这一趋势。非洲联盟(当时是非洲统一组织)制定了保护当地部落、农民和动物饲养者的权利与获得生物资源的规则非洲模式法，²⁰ 它的作用是在保护动物饲养者的同时，维护当地农民的权利，以便能够可持续地利用生物多样性。有119个缔约国的《粮食和农业植物遗传资源国际公约》由粮农组织会议于2001年11月通过，自2004年6月29日开始生效。该公约寻求建立一个多边系统，以利于各国进一步获得粮食和农业植物遗传资源，并以公平合理的方式分享收益。这是一种特殊的全球公域管理系统，将有助于确保食品安全。但是，它只涉及附录一列在缔约国管理和控制下的粮食和农业植物遗传资源，而且是在公有土地上(第11.2条)。各国应当“采取适当的措施，鼓励在其管辖下拥有附录一列粮食和农业植物遗传资源的自然人和法人，把粮食和农业植物遗传资源纳入多边系统”(第11.3条)。该公约虽强调种质的自由流动(“开放获取”)，但允许对“不属于标准形式的任何物品适用知识产权”(第12.3条)，因此，植物育种者有权获得从多边公域遗传材料中开发的多样性植物。在这方面，通过知识产权保护，对农业用遗传资源的私有化进行补偿效用不大。此外，各国执行有关农民权利规定的情况仍然是不均衡的。

28. 《经济、社会、文化权利国际公约》承认每个人“享有科学进步及其应用带来的利益”的权利(第15条第1款(b)项)。虽然该公约还保证每个人受益于保护由他或者她作为作者的科学、文学或艺术产品产生的精神和物质利益的权利，但是，这类人权只惠及自然人，而不能惠及法人。此外，经济、社会和文化权利委员会在其第17号一般评论意见中认为，作者的私人利益不应受到不适当的照顾，而且应适当考虑在广泛获取其作品方面所产生的公共利益。最后，知识产权是一

¹⁷ 关于这些问题不同的立场，见世界贸易组织与知识产权问题有关的贸易理事会的文件，IP/C/W/370/Rev. 1。

¹⁸ 见 http://www.grain.org/rights_Files/Trips-plus-march-2008.pdf 和美国与智利自由贸易协定第17.1条第3款。

¹⁹ 见 Philippe Cullet, “南方知识产权和粮食保障”，《世界知识产权杂志》，第7卷，第3期(2004年)，第261页；和《知识产权与发展政策相结合》(伦敦，知识产权委员会，2002年)，第3章。

²⁰ http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/HRST/biosafety/AUBiosafety_I.htm。

种社会产品，并具有社会功能。因此，各缔约国有义务防止以不合理的高价获得植物种子或粮食生产的其他手段(E/C.12/GC/17, 第 35 段)。很显然，知识产权延伸到植物多样性、植物或种子而导致的农业遗传资源私有化有可能影响这种平衡。特别报告员打算深入研究知识产权问题，以及与粮食系统其他因素有关的另外一些问题，以促进各国切实执行《与贸易有关的知识产权协定》，或为植物多样性方面的知识产权提供全面保护，这与各国保护食物权，包括保护农民为提高生活水平进行粮食生产的权利的义务完全一致。为实现这项目标，他不仅要同世界贸易组织秘书处、学术专家和非政府组织进行磋商，还要同世界知识产权组织秘书处和国际保护植物新品种联盟秘书处进行磋商。在这些磋商之后将提出一些建议。

4. 农业综合企业活动的影响

29. 各国有责任超越它们的国界保护适足食物权的第三个方面涉及跨国公司在粮食生产和分配链条方面的规章问题。正如人权理事会第 7/14 号决议所要求的那样，特别报告员打算与联合国秘书长关于人权问题、跨国公司及其他商业企业问题的特别代表进行密切合作，研究这个问题。如果能得到充足资金的话，他希望能够召集一次多方利益攸关方磋商，以审查私营部门对实现食物权的贡献，并确认进行这方面投入(种子、肥料、杀虫剂)的生产者的作用，粮食加工者的作用，以及大型零售商的作用。在完成这类磋商和研究的基础上，特别报告员将对目前粮食生产和分配链条的组织中阻碍全面实现食物权的障碍提出分析意见。他将借助联合国秘书长关于人权问题、跨国公司及其他商业企业问题的特别代表提出的框架(A/HRC/8/5)，努力确定食物权对公司和国家的影响。他还将确定正出现的一些最佳做法，特别是关于获得投入，以及把小农户生产者纳入全球供应链的做法，这将有助于实现食物权。特别报告员将主动与企业进行协作，以便在这些问题上达成共识。

四. 落实食物权的国内框架

30. 在国家一级，各项战略应当放在确保逐步实现食物权的适当位置上。各国通过支持当地农业，特别是通过在这方面进行充足的公共投资，建设适当的交通运输基础设施，以及进一步提供信贷、建立保险机制——特别是，把气候变化列入索引的保险计划降低了农民面临的风险——和以特别是小农户生产者支付得起的价格获得投入等，为实现食物权做出了重要贡献。在这方面，国际市场粮食价格的突然上涨给农业部门带来了契机。过去二十五年来农业部门一直受到忽视，尽管农业增长在减贫方面起到强有力的作用。²¹ 最近的价格上涨可能导致各国对

²¹ 见《2008 年世界发展报告：农业促进发展》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2007 年)，第 6 页。

农业进行再投资，从而逆转这一趋势。不过，旨在实现适足食物权的国家战略不仅是要提高农业生产水平，而且还要改善农业生产者的状况。这项战略有三个方面的内容值得注意。

A. 体制因素

31. 旨在实现适足食物权的国家战略首先要有从体制上入手。这不仅对营造有利的国际环境，而且对国家农业政策都是十分重要的补充。即使一个国家能够生产足够满足全体人民需要的粮食，拥有出口粮食的能力，或者有办法从其他国家购买粮食，可以获得的粮食对于某部分人民来说可能仍无法轻易能够得到。一般来说，这是因为这些群体缺乏获得生产出来的或者投放到市场的粮食必需的购买力。反过来说，是因为他们的需求没有被很好地理解，或是由于一些带有偏见的做法，或因缺乏对生产或分配粮食的私人行为体的控制等，没有在国家政策中被充分地予以考虑。但是，不管威胁他们食物权的原因是什么，这些群体成员必须受到充分保护，免受这些威胁。这是食品安全的一个条件，而食品安全食物供应更重要。

32. 本介绍性报告的目的不是要从方法上和制度上详细讨论实现适足食物权的国家战略和审查这些战略的执行情况。特别报告员打算在他进行国家访问过程中，以及在与国家机构讨论如何促进和保护人权的问题时审查上述问题，他打算与所访问的国家机构一同审查他们对落实国家战略所做的潜在贡献。预计联合国粮食及农业组织食物权股将在 2008 年底以前提出一项食物权立法指南，详细概述有助于国家改善适足食物权管理制度的三个层面(落实宪法条款，通过一项框架法，以及确保对影响食物权的最重要的一些规章进行统一审查)。这项指南的发布应能提供一种特殊的机会，协助讨论如何在各种不同的国家背景下适用上述规定。

B. 与土地使用有关的权利

33. 土地保有与人类食物权有着明确的关系(见A/57/356, 第 24 和 30 段)。那些粮食无保障的人中有半数生活在小农家庭中，而且约 20%是没有土地的农业劳动者：土地保有和作为生产资源获得土地对于保护这些群体的食物权是至关重要的。《粮农组织关于食物权问题的自愿指导原则》第 8 条第 10 款强调有必要“通过全面保护平等拥有土地的权利，包括继承权的立法，促进和保护土地保有，特别是对于妇女、穷人，以及社会的弱势群体”；此外，该条还建议推进土地改革，以加强穷人和妇女的享用权。以这一指导原则为基础，在 2006 年召开的联合国粮食及农业组织关于土地改革和农村发展的国际会议上，各成员国都强调土地改革在实现基本人权和粮食安全上起着必不可少的作用。他们重申，更加广泛地、可靠地和持续地获得土地、水，以及与农村人口，特别是妇女、土著居民、边缘化和弱势群体等维系生活有关的其他自然资源，对于减轻饥饿和贫穷是至关重要的，有助于促进可持续发展，因此应成为国家政策的组成部分。实际上，与使用

土地有关的权利也具有经济意义：许多文件表明，若能向土地所有者或使用者做出不收回其土地的保证，通过鼓励与土地有关的投资就能增强他们的竞争力，另外，作为一种担保，增加对土地的利用可以降低信贷成本。²²

34. 正如国际土地联盟的工作所强调的那样，²³ 与土地使用有关的人权问题有三个理由是目前大家应特别注意的。首先，农业方面走向贸易自由化的趋势导致了对土地集中在与全球市场保持良好联系的、能够更容易满足出口数量和标准要求的大型农业生产者手里的压力。这给小户农民的保有造成了新的威胁。实际上，其他领域的贸易自由化也可能增加对土地的需求。当地资源使用者与大型工业之间的关系是以权利的巨大不平衡为特点的。文件表明在许多案例中，因为建造工厂，农民以实际上等于强迫驱逐而且没有或者有不充足的补偿为条件，被剥夺了权利。²⁴ 由于这个原因，不要只侧重于保护与土地有关的权利的经济案例，还要将它视为一个人权问题，这一点很重要。虽然加强财产权是市场把土地转移给更具生产力的用户的一个条件，但是，这样做应当有个限度，那就是它不能导致赤贫者被进一步边缘化，比如因为负债农民痛苦地出卖土地而导致的边缘化。

35. 其次，增加使用农业燃料可能加重土地保有的不安全。国际环境与发展学会和联合国粮食及农业组织最近进行的一项研究²⁵ 指出，农业燃料的开发在某些条件下可能具有积极作用，但是也会导致当地资源使用者、政府和新生的农业燃料生产者之间竞争性的资源要求，所以，“在那些还不具备适当条件的地方，迅速展开商用农业燃料生产有可能导致——并且正在导致——较贫穷的群体失去对他们依赖的土地的获取。在这些情况下，商用农业燃料作物耕种对当地的粮食安全，以及对土地使用的经济、社会和文化因素只会产生巨大的负面影响”。因此，作者呼吁各国政府在分配土地用于大规模农业燃料原料生产的程序上制定一些预防措施，而且不要滥用诸如“未充分利用”、“非生产性概念”、“受损土地”等概念，以避免分配当地使用者群体赖以生存的土地。

36. 第三，由于最近国际市场初级农产品价格的上涨，投资者推测未来土地价格会进一步上涨，因而都去购买适合耕种的土地。这有可能导致较贫穷的土地使用者在土地市场之外定价，还有可能导致为了生产商品作物而加速扩大单一栽培，这会使土壤更加恶化和破坏生物多样性，从而产生的新风险。加强土地保有是一项至关重要的措施，不仅可以防止这些情况继续存在，还可以防止最弱势群体进一步边缘化。

²² 《同上》，第 139 页。

²³ 见 <http://www.landcoalition.org>。

²⁴ 例见 Malcolm Langford 和 Ujjaini Halim, “没收和驱逐：基层和有关强制取得的人权观点”。

²⁵ Lorenzo Cotula、Nat Dyer 和 Sonja Vermeulen, 《排除燃料？生物燃料的繁荣与穷人获得土地》（伦敦，国际环境和发展研究所，2008 年）。

37. 注意到土地保有对于依靠土地和土地资源生活和谋生的世界大多数人口十分重要，前适足住房问题特别报告员建议，应在开展有组织的农民和土著人运动的基础上，对这方面的问题进行研究(A/HRC/4/18, 第 31 段)。在与其他任务肩负者，特别是关于住房问题和关于土著人权利的任务肩负者密切合作下，食物权问题特别报告员将致力于与土地使用有关的权利问题，作为实现适足食物权的一个至关重要的条件。他还打算特别强调保护妇女这方面的权利。土地所有者和土地使用者应当受到保护，免于强迫收回土地，特别是要考虑到适足住房问题特别报告员提出的《基于发展的驱逐和转移的基本原则和指导方针》(A/HRC/4/18, 附件一)。各国还应当保护与土地使用有关的权利不受私人当事方的干涉。而且在某些情况下，获得土地应当是方便的，特别是对于没有土地的农业劳动者来说。

C. 妇女的权利

38. 加强妇女的权利对有效执行实现适足食物权的国家战略十分重要。正如《农业知识、科学和技术发展国际评估报告》所指出的，在农业生产和收割期后活动中，妇女占 20%至 70%，在发展中国家，妇女的参与，特别是在开发以出口为导向灌溉农业方面，妇女的参与人数日益增加，而这方面的开发是与对妇女劳动力，包括移民工人不断增长的需要联系在一起的。此外，农村售货店店主大多是妇女，而且妇女一般是在市场上销售货物。

39. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 13 条规定，消除在经济和社会生活中对妇女的歧视，特别是对获得银行贷款、抵押，以及其他形式金融信用的权利而言。虽然在依法确保两性平等方面已取得了一些进展，但是妇女仍然在许多领域遭受歧视。²⁶ 她们没有从平等获得经济资源，特别是土地所有权中受益。在许多国家，带有歧视性的家庭法限制了已婚妇女管理和继承财产的能力。在某些情况下，土地改革法限制了向那些是家族领袖的妇女授予权利。即使在平等权利得到完全承认的时候，妇女事实上仍然遭受到家族内的歧视：在获得资源(比如，妇女仅仅拥有全部土地的 2%)，工作机会或工资方面，以及在获得卫生保健、教育、信息，以及参与方面等。此外，某些群体中的妇女可能还面临着多重歧视。根据《农业知识、科学和技术发展国际评估报告》，这种歧视可能是由于现在的发展使其永久存在的。农业市场日益激烈的竞争增加了对灵活和廉价劳动力的需求。在自然资源上，压力增长和冲突加剧。最近几年，各国政府减少了对小规模农场的支持，而且经济资源以有利于大型农业综合企业的方式进行了重新配置。也有其他文件证明妇女在全球供应链方面的权利受到了侵犯。²⁷

²⁶ 见《妇女与获得粮食的权利：国际法和国家惯例》(罗马，粮农组织，2008 年)。

²⁷ 见 Kate Raworth, 《卖掉我们的权利：在全球供应链工作的妇女》，牛津救济会活动报告，(牛津，牛津救济会 2004 年)。

40. 这里再一次强调，人权基本原则是由经济基本原则加强的。因为妇女在粮食和农业，种植，生产和销售粮食方面发挥了关键作用，所以她们代表了落实食物权的一个机会和一个未被利用的发展潜力：通过改善她们的地位和增强她们获得经济资源的能力，整个社会都可以受益。此外，妇女常常承担着食品、育儿、水和柴火等家庭责任。改善她们的教育情况能够对儿童营养有很大影响，如果她们懂得了怎样处理和保存食品，以及哪些消费是健康的和安全的话。

41. 实现食物权要求我们优先考虑妇女获得教育、科学技术，以及对经济和自然资源的所有权和控制等问题。所有歧视性措施都必须消除，比如，促进获得土地所有权和信贷的计划。此外，妇女从事有酬活动应当予以支持，而且妇女组织和网络必须得到加强。《农业知识、科学和技术发展国际评估报告》建议，在价值链上应优先考虑女农民群体的利益。报告还列出了有可能加强妇女对农业生产和可持续性的贡献的其他一些变化。特别报告员打算在今后的工作中参照这些结论。

五. 结论

42. 本初次报告强调了当前实现适足食物权面临的一些挑战。在估计有 9 亿人遭受饥饿的情况下，确保适足食物权必须是各国和整个国际社会应予最优先考虑的问题。特别报告员致力于与所有利益攸关方一起，为制定消除饥饿和落实食物权的可持续解决方案而努力。

43. 今后的报告将确定根据特别报告员的工作提出的一些具体建议供大会审议。
