



第七十七届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权与冠状病毒病大流行

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交食物权特别报告员迈克尔·法赫里根据大会第 76/166 号决议和人权理事会第 46/19 号决议提交的报告。

\* A/77/150。



## 食物权特别报告员迈克尔·法赫里的中期报告

### 摘要

食物权特别报告员按照大会第 76/166 号决议提交本报告，其中报告员审查了在落实食物权方面出现的新问题，特别是在当前冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情及其对粮食安全和营养的影响方面。两年多来，人类社会与冠状病毒病共存，一直在为生存不断调整适应。然而，大多数国家政府仍未携起手来、对粮食危机做出实质性国际反应。特别报告员着重说明了结构性制约因素，概述了向生态农业公正过渡可如何提供前进方向。

## 一. 导言

### A. 现状

1. 与严重急性呼吸综合征冠状病毒 2(SARS-CoV-2)袭击人类前的生活相比，现在，感觉更不健康、更饥饿、更贫穷、住房更无保障、工作更不稳定的人更多了。这场大流行病暴露并加剧了粮食体系内现有的脆弱性，这已成为国际共识。

2. 在本报告中，特别报告员：

- 概述了疫情对粮食安全和营养的影响
- 提供了规范性框架，以指导各国制定食物权行动计划并在国际一级协调应对粮食危机。

3. 本报告得益于与民间社会进行的一系列区域协商，以及民间社会组织和各国政府对调查问卷的书面答复。特别报告员感谢所有政府和利益攸关方的答复。<sup>1</sup>

4. 自 2015 年以来，饥饿现象一直在上升。2021 年，7.02 亿至 8.28 亿人受到饥饿影响。如果与预测区间的中间值进行比较，这比 2019-2020 年期间增加了 1.03 亿人，比 2020 年增加了 4 600 万人。全球中度或严重粮食不安全发生率在 2020 年急剧上升，在 2021 年基本保持不变，全球约有 23 亿人处于中度或严重粮食不安全状态。2020 年粮食不安全方面的性别差距不断拉大，从 2020 年到 2021 年进一步扩大，主要驱动因素是拉丁美洲和加勒比以及亚洲不断扩大的差距。2021 年，全球有 31.9% 的妇女处于中度或严重粮食不安全状态，男子的这一比例则为 27.6%。2020 年，近 31 亿人负担不起健康的饮食。这比 2019 年增加了 1.12 亿人，反映了冠状病毒病(COVID-19)大流行和遏制疫情措施的经济影响导致的粮食消费价格通胀。<sup>2</sup>

5. 在 COVID-19 大流行期间，不平等也在加剧，亿万富翁的财富和企业利润飙升至创纪录水平。在粮食部门，亿万富翁的财富每两天增加 10 亿美元。<sup>3</sup> 2021 年，全球最大的粮食贸易商之一的嘉吉公司的净收入接近 50 亿美元，创下其 156 年历史上的最大利润，2022 年预计收益更高。<sup>4</sup>

6. 令人沮丧的是，当 SARS-CoV-2 首次被发现时，倘若各国政府迅速果断地采取行动并进行多边协调，本可避免疫情或减轻其影响。2020 年 1 月 30 日，世界

<sup>1</sup> 答复全文可查阅：[www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-impact-covid-19-right-food](http://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-impact-covid-19-right-food)。

<sup>2</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)等，《2022 年世界粮食安全和营养状况》(粮农组织，2022 年，罗马)。

<sup>3</sup> 见 <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-05/Oxfam%20Media%20Brief%20-%20EN%20-%20Profiting%20From%20Pain%2C%20Davos%202022%20Part%202.pdf>。

<sup>4</sup> 见 [www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-06/crop-giant-cargill-reports-biggest-profit-in-156-year-history](http://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-06/crop-giant-cargill-reports-biggest-profit-in-156-year-history) 和 [www.theguardian.com/news/2022/apr/17/soaring-food-prices-push-more-cargill-family-members-on-to-world-richest-500-list](http://www.theguardian.com/news/2022/apr/17/soaring-food-prices-push-more-cargill-family-members-on-to-world-richest-500-list)。

卫生组织(世卫组织)宣布该疾病暴发构成国际关注的突发公共卫生事件，这是具有法律约束力的国际卫生条例规定的最高级别全球关切。各国政府本应从先前的疾病暴发和大流行病中吸取教训，迅速采取行动，在全球范围内做出协调一致的反应。但国家当局任由死亡人数上升、病毒在全球扩散，然后才采取果断行动。即便从那时起，国际合作也是有限的。<sup>5</sup> 归根结底，疫情是全球治理失败的结果。<sup>6</sup> 这一大流行病不仅是公共卫生问题，也是人权挑战，其影响是领导不力、社会经济不平等、系统性种族主义和结构性歧视造成的。<sup>7</sup> 在编写本报告时，世卫组织报告约有 5.7 亿例确诊病例，其中包括 640 万例死亡。<sup>8</sup>

7. 自 2022 年 2 月俄罗斯联邦武装部队非法入侵乌克兰以来，粮食危机已成为国家和国际议程上的突出问题。乌克兰人民担心自己的生命安全，面临可能的粮食短缺，特别是因为乌克兰的农场、田地和种子库正在被俄罗斯联邦部队摧毁。<sup>9</sup>

8. 26 个国家至少 50% 的小麦需求量要从俄罗斯联邦和乌克兰采购。俄罗斯联邦对乌克兰的袭击带来了全球冲击，在世界更多地方造成了紧迫的饥荒和饥饿风险。<sup>10</sup> 乌克兰政府说，由于俄罗斯联邦封锁其港口，有 2 200 万吨粮食滞留在该国。

9. 尽管如此，小麦和食用油价格的飙升不是供应短缺本身的结果，而是因为囤积者、贸易商和金融投机者恐惧和惊慌的反应。

10. 两年多来，世界各地的人民和民间社会组织一直在发出粮食危机的警报。特别报告员等也一直呼吁国际社会协调应对粮食危机。然而，国际社会未能调动设在罗马的机构和其他联合国组织以协调一致的方式应对粮食危机。这一失败证明了国家间的分歧和当今国际多边主义的局限性。

11. 现在，世界仍处于粮食危机之中并面临饥饿、饥荒和营养不良率上升的威胁，这不仅是因为发生了疫情。这也是因为许多政府和国际机构未能倾听最脆弱社区的声音并回应他们的要求。它们拒绝合作和协调行动，反而决定扶持农产食品企业和助长金融投机。

12. 2021 年联合国粮食体系峰会错失了解决粮食危机和鼓励国际合作的机会，因为它甚至没有考虑疫情对世界粮食体系的影响，也没有为应对当今的挑战提供实质性或有用的政策指导。<sup>11</sup>

<sup>5</sup> 大流行防范和应对独立小组，“COVID-19: Make It the Last Pandemic” (2021 年)，第 4.3 节。

<sup>6</sup> A/HRC/47/31 以及 Nicoletta Dentico、Remco van de Pas 和 Priti Patnaik，“The politics of a WHO pandemic treaty in a disenchanting world”，日内瓦全球卫生保健中心报告(2021 年，日内瓦)。

<sup>7</sup> A/75/163。

<sup>8</sup> 见 <https://covid19.who.int>。

<sup>9</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“乌克兰：专家称数百万流离失所者受到创伤并急需帮助”，新闻稿，2022 年 5 月 5 日。

<sup>10</sup> 人权高专办，“乌克兰：联合国专家发出全球饥荒警告，敦促结束俄罗斯侵略”，新闻稿，2022 年 3 月 18 日。

<sup>11</sup> A/76/237。

13. 几十年来，众所周知，饥饿和饥荒不是生产力低下的结果，而是人为的政治问题，秘书长最近也重申了这一点。<sup>12</sup> 更具体地说，有组织暴力和武装冲突仍是造成粮食不安全的主要原因。<sup>13</sup> (这将是特别报告员 2023 年专题报告的主题。)例如，自 2015 年以来，由于沙特阿拉伯和地方当局封锁也门的燃料和人道主义救济，已导致饥荒和数万名儿童挨饿，220 万名儿童严重营养不良。<sup>14</sup>

14. 这场粮食危机的饥饿率和冲突率不断上升，各国如何应对这一危机，将不仅是要应对危急情况；实际上也将改变今后几十年的世界粮食体系。

## B. 框定问题

15. 在疫情最严重的时候，灵活、协同、响应民众需求的政府制定并实施了有效的政策。根据收到的意见，实现人民食物权的一些最有效措施包括直接现金转移、普及校餐、执行劳动法并加强工人保护、支持农民、支持地域市场和扩大社会保护。

16. 努力实现粮食体系转型的问题不在于缺乏解决方案，而在于缺乏协调一致的行动，以及缺乏应对结构性挑战的国际政治决心。许多政府把复苏方案作为处理突发公共卫生事件的措施，正在开始终止这些方案。此外，一些国家政府正在考虑收回增强粮食体系可持续性的承诺，正在退回到工业化集约农业的老路上。<sup>15</sup> 有效增进食物权的措施不应被视为临时对策，而是必须将其视为实现粮食体系转型可能性的证明。各国应在疫情应对措施的基础上再接再厉，而不是终止这些措施。

17. 更糟糕的是，农产食品公司利用疫情牟取暴利并游说政府为停止实施增进食物权的措施辩护。<sup>16</sup> 例如，墨西哥政府实施了一项新的标签政策，要求在包装正面贴上标签，警告消费者产品的盐、脂肪、添加糖或卡路里含量过高，超加工和含糖饮料行业据报游说反对这一措施，并在疫情期间增加了产品的广告宣传。<sup>17</sup>

18. 特别报告员目睹了许多人们在这些困难时期发挥聪明才智的例子。疫情带来了不幸和痛苦，但人们通过与土地和当地粮食生产者建立更直接的联系，应对饥饿和营养不良率上升问题。这些深化的联系正在催生出小规模的文化和社会变化，这些变化产生于人们的日常挣扎中。数年后我们才能完全理解这一大流行病对社会的长期影响，但在未来，这个时代可能会被认为是全球深刻变革的革命性时刻。各国可选择利用这一变革浪潮，通过人权引导其为人们服务，也可以抵制这一流行浪潮，努力保护世界粮食体系权力分配现状。

<sup>12</sup> 见 [www.un.org/press/en/2021/sgsm20619.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2021/sgsm20619.doc.htm)。

<sup>13</sup> 粮农组织和粮食署，“饥饿热点”。

<sup>14</sup> 见 A/HRC/48/20 和 <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113852>。

<sup>15</sup> 见 [https://ipes-food.org/\\_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf](https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf)。

<sup>16</sup> 见 [www.fian.org/files/files/Covid\\_Monitoring\\_Report\\_-\\_Template\\_EN\(1\).pdf](http://www.fian.org/files/files/Covid_Monitoring_Report_-_Template_EN(1).pdf)。

<sup>17</sup> 消费者权力组织提交的材料。

## 二. 疫情对粮食安全和营养的影响

### A. 挑战

19. COVID-19 大流行和用于阻断病毒传播的行动对几乎每个国家的粮食安全和营养都产生了重大影响，尽管程度不同。由于严格的封锁，许多人无法工作，因此丧失了获得适足食物和营养所需的收入。

20. 2020-2021 年期间的气候条件导致世界许多地区发生了洪水或干旱。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，水坝水位和地下水水位下降造成了土壤盐碱化等难题，影响到水浇作物。粮食产量下降，粮食不安全率升至疫情开始以来的最高水平。<sup>18</sup> 萨赫勒和非洲之角国家的情况也是如此，它们经历着历史上最严重的干旱。

21. 在全球南方，政府常常强迫关闭非正式市场，只允许“正规”商业中心继续开放。这不公平地影响到大部分城市贫民的生计，影响了买方和卖方获得食物的机会。饮食多样性减少、营养不良和与饮食有关的疾病增加以及性别暴力增加是一些最显著的连锁效应。<sup>19</sup>

22. 在许多国家，封锁期间有大量人口从城市流向农村地区，使食物的获取更加困难。例如，在尼泊尔，报告的一个突出难题是一些人对食用鸡蛋、肉类、水果和牛奶额外感到忧虑，担心它们可能是病毒传播的来源。这种在疫情开始时就存在的误解导致对这些价格高但营养丰富的食品的需求急剧下降；对亟需、多样的有营养食物的消费减少，削弱了人们的健康。<sup>20</sup>

23. 因此，疫情进一步加剧了全球和地方的不平等，不成比例地影响到妇女、女童和非二元性别者，特别是有色人种、有不同无障碍需求的人、有移民背景的人、老年人和其他边缘群体。在许多国家，某些人群在粮食安全方面要支付特别高昂的代价，包括依赖移民家庭成员汇款的家庭、季节性劳动支持的家庭、从事无保障和非正规工作的人、女户主家庭、流离失所者和生活在农村或偏远地区的人。根据记录，在疫情期间，暴力侵害妇女和非二元性别者行为增加。无住房者、离开医院者和难以外出者常常在援助网中被漏掉，无法获得食物。

24. 世界上大多数粮食生产者都是小规模劳作。这场疫情对他们造成沉重打击，<sup>21</sup> 因为限制他们进入自己的地域，进入市场出售粮食或购买物资和设备的渠道也受到干扰。甚至在 COVID-19 之前，粮食和农业工人的工作贫困和粮食不安全发生率就最高；各国政府和企业对疫情缺乏协调应对，使全球形势更糟。

25. 妇女可能首先挨饿，同时也承担养家糊口的责任。她们在非正规工人或小农业生产者中占很大比例，这些人受 COVID-19 经济冲击波的打击最严重。此外，妇

<sup>18</sup> 阿拉伯叙利亚共和国政府提交的材料。

<sup>19</sup> 世界城市和地方政府联合组织提交的材料。

<sup>20</sup> 尼泊尔政府提交的材料。

<sup>21</sup> 粮农组织，《2020 年世界渔业和水产养殖状况》(2020 年)。

女在土地和牲畜所有权以及薪酬方面经常面临歧视。疫情突出表明，在更不固定的工作、非正规经济部门以及报酬低和被忽视的照料活动(如老年人护理、家务以及家庭和社区的福祉)中，妇女的比例过高。在全球南方的许多地方，妇女在农业工人和当地市场小商贩中占很大比例。因此，她们深受封锁的影响，她们的生计和获得足够有营养食物的机会都受到影响。许多人今天仍然非常脆弱。<sup>22</sup> 例如，在南非，据报女户主家庭是受影响最严重的人群之一，“2020年，几乎一半的女户主家庭没有就业人员”。<sup>23</sup>

26. 2021年，全球童工人数增至1.6亿，这是20年来第一次增加。令人关切的是，很快还会有数百万儿童被迫工作。童工主要集中在农业部门，占全球总数的70%。<sup>24</sup> 对儿童权利的侵犯源于以下事实：家庭非常贫困，以至于他们被迫让子女工作。由于实行封锁，数百万儿童和青年无法获得每日校餐，加剧了儿童的困境。此外，随着网课的推出，电费和移动数据费用的增加给家庭带来了额外的经济负担，进一步限制了他们的食品购买力。持续的武装冲突、经济危机和自然气候变化，再加上疫情，继续使数百万儿童的生命处于危险之中，预计2022年在20个国家或局势中的重度粮食不安全状况可能进一步恶化。<sup>25</sup>

27. 在餐馆、酒店和食品行业服务公司关闭期间，所有这些行业的季节性工人都失去了收入来源。这些场所是重要的销售渠道，特别是对牲畜和农产品而言。由于关闭，小农、牲畜饲养者、季节性农业工人以及合法和非正式市场中的农村雇员都很难养活自己和家人。外籍和移民雇员是受影响最严重的群体之一。许多受雇于非正规经济部门的工人被迫在疫情暴发最初几个月里继续工作，使自己面临病毒感染风险，或失去所有收入来源，面临严重的粮食不安全。

28. 疫情期间，世界各地的土著人民面临严峻的粮食安全挑战。他们艰难地应对各种问题，如无法稳定地获得政府的财政援助，与疫情相关的家庭暴力增加，土地权方面的争端和违反情况加剧。特别报告员收到了许多关于法外杀害和暴力侵害土著人民的报告。由于强制性封锁和隔离，一些土著社区无法从事半游牧/畜牧业活动。依靠粮食运送的偏远社区遇到了大规模短缺。城市中心的土著人民在非正规劳动力市场中占很大比例，他们首先受到失业的打击。<sup>26</sup> 此外，许多社区被边缘化，难以获得适足食物，特别是无法自力更生的社区。例如，刚果民主共和

<sup>22</sup> 世界城市和地方政府联合组织提交的材料。

<sup>23</sup> 法律资源中心(南非)和南非统计局提交的材料，“COVID-19如何影响南非的粮食安全”，2022年3月31日(可查阅 [www.statssa.gov.za/?p=15273](http://www.statssa.gov.za/?p=15273))。

<sup>24</sup> 国际劳工组织(劳工组织)和联合国儿童基金会(儿基会)，“COVID-19与童工，危机之时，行动之时”(劳工组织和儿基会，2020年，纽约)。

<sup>25</sup> 粮农组织和世界粮食计划署(粮食署)，“饥饿热点：粮农组织-粮食署重度粮食不安全预警——2022年6月至9月展望”(2022年，罗马)。可查阅 [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000139904/download/?\\_ga=2.114705600.638452923.1657716796-316493378.1643200274](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000139904/download/?_ga=2.114705600.638452923.1657716796-316493378.1643200274)。

<sup>26</sup> A/75/185。

国的俾格米人严重依赖人道主义援助；当这样的援助不能及时抵达时，他们在疫情期间难以得到足够的优质食物。<sup>27</sup>

## B. 对策

### 社区一级的对策

29. 疫情揭示了粮食体系的脆弱性，也表明了在社区中最行之有效的作法。它突显了分享和团结的价值，以及在极端困难时期应用传统和地方知识的重要性。当社区的粮食安全不完全依赖于粮食价值链运作时，就具有了韧性。有韧性的解决办法包括本地化市场、公共粮食储备和相关的公共粮食分配系统、互助和粮食分享以及生态农业。特别报告员从农村和城市社区收到的报告表明，互助对于建立家庭、住户和社区之间的团结和韧性至关重要。这包括提供低价餐、在各种市况下保持食品销售价格稳定以及保存和分享种子来种植粮食等做法。

30. 例如，在新西兰，毛利族领袖组织将食品包、卫生包和其他资源送到家门口，并促进社会互联互通，这是他们称之为慈善活动(mahi aroha)、即出于热爱人民而开展的重要工作的一部分。<sup>28</sup> 在一些社区，特别是在拉丁美洲，不仅在个人之间、而且在社区之间盛行易货经济。

31. 由于疫情，许多基层和民间社会组织更加认识到，将互助做法与生态农业和其他再生做法联系起来降低了生产和分配费用。据报，如果农民的农作物营销和(或)销售渠道多样化，仍以当地或区域市场为目标，而不是与大公司建立双边伙伴关系或进行订单农业，则更有可能经受住政治和经济危机的影响。<sup>29</sup>

### 地方政府一级的对策

32. 世界城市和地方政府联合组织是城市以及地方、区域和大都市政府及其协会的全球网络，2020年7月，该组织发现，在疫情期间，粮食的配送与运输是地方和区域政府遇到的一大障碍，影响到价格以及粮食和营养安全。<sup>30</sup> 尽管如此，区域和地方当局在向人民提供基本服务和照护、包括食物获取方面发挥了至关重要的作用。

33. 大家普遍强调需要确保加强生产者与消费者之间的联系，将其作为一个要克服的主要挑战，地方和区域政府承认需要解决阻碍社区适当获得营养食物的经济差距。大多数地方和区域政府强调，旨在便利直接接触当地农村生产者、加强城市农场举措(包括纳入性别视角)以及确保向最弱势群体分配和提供帮助的行动是行之有效的。<sup>31</sup>

<sup>27</sup> 保护环境和保护区联合阵线 John Ciza 提交的材料。

<sup>28</sup> 见 A/75/185，第 39 段。

<sup>29</sup> 全球食物和营养权网络亚洲分部提交的材料。

<sup>30</sup> 世界城市和地方政府联合组织主办的关于“如何管理和加强粮食体系以在疫情期间及之后更好地获得优质健康的选择”的“现场学习体验”的结论。

<sup>31</sup> 世界城市和地方政府联合组织提交的材料。

## 国家一级的对策

34. 许多国家、地方当局和国际组织采取了短期临时措施，以应对疫情对粮食安全的直接影响。这些措施虽然是短期的，但已证明是政府可如何实现人权的范例。许多国家政府通过直接支付现金或财政援助提供救济。这包括向中小企业提供财政援助，向工人和小规模粮食生产者提供失业津贴，向公共部门雇员和退休人员提供津贴，以及向个人提供公共和私人债权人临时债务减免，不收取任何佣金、罚款或逾期利息费用。通过补助金和低息贷款向一些农民提供了支持，以维持生产。<sup>32</sup>

35. 在一些国家，政府与民间社会组织合作，将食物篮直接送到弱势群体家中。但特别报告员收到报告称，在许多情况下，提供的食物数量太少或在文化上不适宜，不能充分满足家庭的营养需求。另一个挑战是，在许多国家，无证件个人或公民无法获得这类援助。

36. 在南非等一些国家，国家当局采取了具体措施，支持农业和渔业社区，例如向农民提供扩大生产的手段。<sup>33</sup> 在毛里求斯，政府维持灌溉服务，并在整个封锁期间允许农业部门进出种植园，以确保粮食作物生产。<sup>34</sup> 毛里求斯开发银行为后院菜园提供特别金融援助，并特别考虑到妇女。尼日利亚政府暂停了小农场的贷款偿还，并延长了偿还期限。<sup>35</sup> 卢森堡抓住欧洲联盟委员会提供的机会，推迟了农民的共同农业政策付款申请日期。<sup>36</sup> 在阿根廷，“播种食物主权”(Sembrar Soberanía Alimentaria)方案旨在加强并巩固当地和区域供应的生产者、加工者和经销商的地域网络。<sup>37</sup> 同时，“支持菜园”(Pro-Huerta)方案以社会弱势群体为对象，推广自主粮食生产(为此目的提供培训、种子和工具)，以供个人、家庭和社区消费，并将剩余粮食商业化。同样，在墨西哥，当局制定了保护和实现弱势儿童和青少年的权利并指导公务员应对疫情的内部程序。<sup>38</sup> 墨西哥还颁布了一项粮食援助方案，通过“播种生命”(Sembrando Vida)方案将消费者与当地生产者联系起来，该方案促进农业就业，同时加强食物主权，为此促进自主生产粮食和保护土地，并增强社区福祉。

<sup>32</sup> 调查提交材料的示例。

<sup>33</sup> 法律资源中心提交的材料。

<sup>34</sup> 毛里求斯提交的材料。

<sup>35</sup> 尼日利亚提交的材料。

<sup>36</sup> 卢森堡提交的材料。

<sup>37</sup> 阿根廷提交的材料。

<sup>38</sup> 墨西哥提交的材料。

### 三. 激活食物权

#### A. 重申食物权

37. 在疫情头两年里，特别报告员花费了大量时间在联合国论坛上促进食物权，尽管粮食危机已出现。联合国系统行动缓慢，但民众和社会运动以及国家、国家以下和地方各级政府积极关注食物权问题。例如，2022年6月，经过精心组织的基层运动，苏格兰通过了《优质食物国家法案》，<sup>39</sup>这是一项实质性的承诺，以确保苏格兰每个人都能获得健康、有营养的食物，企业和公共厨房致力于生产、销售和提供优质食物。经过包容各方、民主的协商和起草过程，拟议的智利宪法详细规定了适足食物权和食物主权；该宪法将于2022年9月4日付诸全国公民投票。<sup>40</sup>

38. 自俄罗斯联邦入侵乌克兰以来，在联合国系统内和各国之间对食物权的认识有所提高。在2022年6月七国集团关于全球粮食安全的声明中，<sup>41</sup>七国集团领导人重申对食物权的承诺以及对世界粮食安全委员会的支持。这与他们2015年埃尔毛承诺相比是一个显著的进步，埃尔毛承诺没有提及任何一项。同月，在第十二届世界贸易组织(世贸组织)部长级会议期间，出现了另一个重要时刻，即联合国人权事务高级专员和联合国贸易和发展会议秘书长向参加世贸组织谈判的部长们发出了题为“贸易与食物权：实现可持续发展目标2的道路”的公开信。<sup>42</sup>

#### B. 推进食物权

39. 尽管再次对食物权做出了承诺，但通过食物权框架采取行动的国家和国际组织很少。事实上，在以前每一次世界粮食首脑会议或危机后，国际社会都会动员起来，推进并深化食物权的含义。例如，在1996年世界粮食首脑会议上，国家元首和政府首脑重申根据适足食物权和人人免于饥饿的基本权利，每个人都有权得到安全和有营养的食物。在2002年世界粮食首脑会议宣言中，国家元首和政府首脑重申必须加强尊重所有人权及基本自由，并请联合国粮食及农业组织(粮农组织)理事会设立一个政府间工作组，以制定一套自愿准则，支持会员国努力在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权。粮农组织理事会2004年通过了《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》。2007-2008年粮食危机后，世界粮食安全委员会得到改革，成为致力于促进全球政策一致性的包容各方的主要多边平台，食物权和《准则》是其愿景陈述的核心。

<sup>39</sup> 苏格兰政府，“Good Food Nation Bill passed”，2022年6月15日(见 [www.gov.scot/news/good-food-nation-bill-passed](http://www.gov.scot/news/good-food-nation-bill-passed))。

<sup>40</sup> John Bartlett，“Chile finalises new draft constitution to replace Pinochet-era document”，*The Guardian*，2022年5月16日。

<sup>41</sup> 见 <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057824/b4c9113bec507f0bd4b0389f6ac15ea7/2022-06-28-statement-on-global-food-security-data.pdf?download=1>。

<sup>42</sup> 可查阅 [https://unctad.org/system/files/information-document/osg-2022-06-13-unhcr-unctad-letter\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/information-document/osg-2022-06-13-unhcr-unctad-letter_en.pdf)。

40. 在当今前所未有的全球粮食危机中，世界仍在等待会员国为实现食物权做出可采取行动的多边承诺。如果大会通过一项宣言，可促使国际组织为实现这一权利重新分配资源，从而促成合作。

41. 关于食物权的宣言也可激励国家或地方政府、公共机构或社区组织在处理粮食危机时关注食物权，无论国家法律制度是否明确规定了食物权。这会增加国家和国际团结一致的机会。

42. 关于食物权的宣言还可以实质性地促成国家全面地应对粮食危机，指导各国制订国家政策。作为联合国粮食体系峰会对话的一部分，110多个国家动员了整个国家政府，制定了实现粮食体系转型的国家路径。然而，这些国家路径不是通过人权框架制定的，也没有考虑到国际合作的需要。这使得这些计划不完整，限制了它们促进消除饥饿和营养不良的机会。人权提供了国际规范框架。这使人权成为义务、问责和国际合作的共同语言——行动的语言，而不仅仅是一套政策选择。

43. 为协助各国将国家路径转化为食物权行动计划，并鼓励全球协调与合作，特别报告员在下文结合当今的挑战，解释了食物权的含义。

44. 食物权在《经济社会文化权利国际公约》中具有独特地位，因为第十一条第二款要求各国制定具体方案，以消除饥饿和实现食物权。因此，尽管并非详尽无遗，但食物权有指导各国和人民的国际法律框架。各国必须：

- (a) 开展国际合作；
- (b) 改进粮食生产和保贮；
- (c) 充分利用和分享技术科学知识，包括营养原则；
- (d) 高效利用自然资源，发展或改革农业粮食体系；
- (e) 制定贸易政策，其中考虑到粮食输入及输出国家双方问题，确保世界粮食供应按照需要，公平分配。

45. 食物权的含义定期得到发展，特别是在危机时期。自起草《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》以来，在与残疾人、农村妇女、农民、土著人民和工人权利有关的食物权方面出现了规范性发展。取得了政策进展，将食物权与生态农业联系起来；也取得了政治进展，将食物权与食物主权联系起来。此外，在疫情期间，人们越来越认识到当地生产者和工人的至关重要作用、食物将人与人以及人与自然联系起来的重要性、粮食体系转型对于减缓和适应气候变化的必要性。

46. 因此，必须更新关于食物权的国际法律框架的含义，同时考虑到这些规范性发展以及当代对食物应如何实现适足、可用和可获得的理解。<sup>43</sup> 有鉴于此，应基于以下内容更新食物权国际法律框架：

<sup>43</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于取得足够食物的权利的第12号一般性意见（1999年）（《经济社会文化权利国际公约》第十一条）；A/75/219。

(a) 国际合作不仅涉及国际机构，用更现代的术语来说，也可以理解为国际团结。团结意味着制定的国家粮食政策不仅厚待一国境内的人民和生态系统，而且也对其他社区宽厚和公平，将其作为互惠问题。建立在团结基础上的经济依赖通过民主管理的企业组织商业，其目的是满足人的需要，而不是为了自身利益一味追求利润。人们如何进行贸易、与谁进行贸易应该是有意的，并应改善社区的生活质量；

(b) 可从增加生物多样性角度重新界定改善粮食生产和保贮，而不仅仅是效率、食物安全和经济增长。它包括人民有权根据自身的特定条件和尊严意识，决定什么是文化、营养、社会和生态上适足的食物；

(c) 知识不仅是技术科学知识，还包括传统知识和土著知识。良好的营养是实现食物权的关键，但应在适当的文化背景和更广泛的公共和环境卫生活态范围内加以理解；

(d) 农业粮食体系的改革应扩大到包括各类粮食体系的改革。这包括承认粮食体系的多样性及其与不同的文化理解、价值观和宇宙观的内在联系。还需要把粮食体系理解为一整套动态的关系。改革的重点应是通过增进个人和社区之间的信任，提高粮食体系的稳定性和透明度；

(e) 公平贸易不仅是供应管理问题，也是食物主权和劳工权利问题。以食物主权和劳工权利为依据的贸易政策意味着粮食市场不仅仅是商品的买卖。市场需要变得公平、稳定。这意味着贸易政策应融入人们与不同级别政府、跨不同地域共同设计粮食体系的活动。贸易政策应加强地方、区域和社区间的自给自足。

47. 《经济社会文化权利国际公约》还将食物权界定为免受饥饿的基本权利。这提醒我们，食物权是生命权的固有组成部分。每一例饥饿——以及营养不良、饥荒或饿殍——都可被理解为是剥削或陷害人民、剥夺他们基本自由的制度的结果。因此，对食物权的分析需要关注社会中最边缘化和最脆弱的群体以及侵犯人权的根本系统性原因。食物权不仅仅是向穷人提供食物；它的意义在于“调查谁在挨饿、他们为什么挨饿、更强大力量的作为或不作为如何影响他们获得适足食物的机会”。<sup>44</sup>

## 四. 结构性制约因素和解决方案

### A. 制约因素

48. 根据最近的估计，捐助国应至 2030 年平均每年额外提供 140 亿美元，以消除饥饿，使 5.45 亿小农的收入翻一番，并依照关于气候变化的《巴黎协定》限制农业排放。这将意味着每年分配给粮食安全和营养的援助数额大约要翻一番，同时还需要低收入和中等收入国家预算每年额外拨款 190 亿美元。<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Nadia Lambek, “The right to food: reflecting on the past and future possibilities – synthesis paper” *Canadian Food Studies*, vol. 2, no. 2 (2015 年 9 月), 第 71 页。

<sup>45</sup> 见 [https://ceres2030.org/shorthand\\_story/donors-must-double-aid-to-end-hunger-and-spend-it-wisely](https://ceres2030.org/shorthand_story/donors-must-double-aid-to-end-hunger-and-spend-it-wisely)。

49. 但各国面临着若干结构性制约因素，使得近期内不太可能增加支出。主权债务迅速积累，加上已有的偿债义务和缓慢的经济增长，严重限制了大多数国家投入公共资源以充分应对疫情的能力。<sup>46</sup> 在应对疫情冲击时，各国迅速借入更多资金，导致 2020 年债务水平以 50 年来最快的速度飙升。<sup>47</sup> 发展中国家的债务偿还额达到了 2001 年以来的最高水平。<sup>48</sup> 随着疫情应对和复苏的继续，债务水平预计会进一步上升。<sup>49</sup> 自 2010 年以来，各国从巴黎俱乐部国家借款减少，从私人贷款机构借款增加，使用了由英格兰和纽约州法管辖的新型贷款工具。<sup>50</sup> 到 2017 年，中国已成为世界上最大的公共债权人，超过了世界银行和国际货币基金组织(基金组织)。<sup>51</sup>

50. 随着粮食价格飞涨，许多国家面临着要么养活人民、要么偿还债务的两难选择。使用公共资金确保人民获得适足的食物可能导致政府拖欠债务，恶化金融冲击；偿还债务则会导致更多的饥饿和营养不良。这意味着，目前的国际金融体系严重阻碍了政府履行其在食物权方面的义务的能力。

51. 人权理事会已经认识到需要改革全球金融结构。<sup>52</sup> 特别报告员赞同最近的呼吁，即重新启动暂缓偿债倡议，通过优先考虑社会正义、公平和人权的联合国支持的多边进程，解决当前的债务危机。<sup>53</sup> 债务减免应成为最高优先项目。

52. 各国发现难以依赖外国投资，特别是在国际投资管理体制已失去公信力的情况下。<sup>54</sup> 长期以来，国际投资法律一直将外国投资者的利益置于人权和东道国可持续发展法规之上。此外，国际投资法律并没有使各国能够吸引更多外国投资。<sup>55</sup>

53. 国际社会的一致共识是，各国应首先专注于调整现有预算的用途。大多数农业支助，特别是在高收入和中等偏上收入国家提供的支助，专注于损害人类和环

<sup>46</sup> 联合国，“乌克兰战争对粮食、能源和金融系统的全球影响”，第 1 号简报(2022 年)。

<sup>47</sup> M. Ayhan Kose、Franziska Ohnsorge 和 Naotaka Sugawara，“堆积如山的债务：理解疫情的遗留影响”，政策研究工作文件 9800(世界银行，2021 年，华盛顿特区)。

<sup>48</sup> 见 <https://debtjustice.org.uk/press-release/growing-debt-crisis-to-worsen-with-interest-rate-rises>。

<sup>49</sup> 见 [https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/Debt-and-public-spending\\_May-2022.pdf](https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/Debt-and-public-spending_May-2022.pdf)。

<sup>50</sup> 见 [www.csis.org/analysis/next-wave-not-covid-19-wave-debt-sustainability-developing-countries](http://www.csis.org/analysis/next-wave-not-covid-19-wave-debt-sustainability-developing-countries)。

<sup>51</sup> Sebastian Horn、Carmen Reinhart 和 Christoph Trebesch，“China’s overseas lending”，*Journal of International Economics*, vol. 133 (2021 年 11 月)。

<sup>52</sup> 人权理事会第 46/8 号决议。

<sup>53</sup> A/76/167。

<sup>54</sup> *Investors’ International Law*, Jean Ho 和 Mavluda Sattorova 编(布鲁姆斯伯里出版社，2021 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国牛津)。

<sup>55</sup> Gus Van Harten，“Five justifications for investment treaties: a critical discussion”，*Trade, Law and Development*, vol. 2, No. 1 (2010 年)。

境健康的饮食方式和农业做法，调整现有预算的用途则可深刻改变粮食体系，以产生生物多样的粮食体系，并使饮食更加健康。<sup>56</sup>

54. 为此，特别报告员在第四. B 节中就各国应如何调整现有预算的用途以实现食物权提出了建议。报告员解释了有必要采取一套最起码的政策以实现向生态农业的公正过渡：有利于工人的公正过渡、土地权和真正的土地改革以及限制公司权力。

55. 报告员还关注贸易问题，再次呼吁终止世贸组织《农业协定》，还呼吁终止《与贸易有关的知识产权协定》。这不仅将为各国提供最大的灵活性来改造其粮食体系，还使它们能够谈判达成将应对当今贸易挑战的国际粮食协定。

56. 这些建议将有助于应对这一事实，即现在没有连贯一致的国际经济框架来指导各国实现食物权。这种不一致性的一个实例是，2022年4月13日，世贸组织、世界银行、基金组织和粮食署的领导人发表声明，警告乌克兰战争正在加剧COVID-19大流行带来的现有压力，呼吁就粮食安全采取紧急、协调一致的行动，还呼吁各国在面对最近全球危机对粮食体系造成的冲击时，不要禁止粮食或化肥出口。<sup>57</sup>

57. 特别报告员在回应中赞扬这些领导人呼吁采取紧急行动。<sup>58</sup> 然而，他们的声明着重强调开放贸易、增加农业生产、提供财政补助和提供紧急粮食供应。令人遗憾的是，声明中的建议并不明确，声明只是强调了这些机构在过去数年甚至数十年一直在做的事情，却没有针对世界粮食体系面临的核心挑战。

58. 自各国政府在1950年代实行绿色革命以来，世界粮食体系日益按照工业设计，其理念是如果人们能够购买工业投入，就能生产大量粮食。生产力不以人类和环境健康衡量，而是完全以商品产量和经济增长衡量。这一体系扰乱了碳、氮和磷循环，因为它要求农民依赖基于化石燃料的机器和化学投入，取代了长期以来的再生和综合耕作实践。它也使得农民更加依赖提供这些投入的少数公司。

59. 因此，声明中呼吁增加生产，却没有明确说明生产方法和粮食种类，有可能重复过去的错误。尽管自1960年代中期以来，全球粮食产量增加了300%，但营养不良仍是导致预期寿命缩短的主要因素。<sup>59</sup> 饥饿问题不是生产不足，而是不平等和其他阻碍获得适足食物的系统性障碍。

60. 而且，根本问题并非像声明所描述以及其他人所重申的那样，是农民获得化肥因乌克兰战争而被扰乱；而是原本大量农民严重依赖化肥。化肥消耗土壤中的养分，通过径流造成环境损害，侵犯了享有健康和可持续环境的权利。就近期而言，必须确保耕作系统依赖化学投入的农户能够得到化肥。但最终目标必须是尽

<sup>56</sup> 粮农组织等，《2022年世界粮食安全和营养状况》，第4章；Madhur Gautam等，“调整农业政策和支助的目的”（世界银行，2022年，华盛顿特区）。

<sup>57</sup> 见 [www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/igo\\_13apr22\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_13apr22_e.htm)。

<sup>58</sup> 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/joint-statement-wto-imf-wfp.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/joint-statement-wto-imf-wfp.pdf)。

<sup>59</sup> 见 <https://press.un.org/en/2021/sgsm20823.doc.htm>。

快使他们摆脱这种依赖。审查长期证据的新研究得出的结论是，如果大量减少或不用化肥，可降低农户造成的温室气体排放和有毒污染，同时提高他们的生产率 and 应对气候变化的韧性。少用化肥也可保护农民免受国际经济冲击。<sup>60</sup>

## B. 通过向生态农业公正过渡适应气候变化

61. 特别报告员在前几份报告中解释了为什么生态农业对实现食物权、适应气候变化和增加生物多样性至关重要。<sup>61</sup> 生物多样性是关键，因为食物系统的生物多样性越高，某一物种拥有使其能够适应不断变化的环境的特质(并依次将该特质传递下去)的机率就越大。总之，生态农业是一门科学，也是一种实践，其主要目标是尽可能模拟生态过程和生物相互作用以设计生产方法，从而使粮食生产者的系统能够产生自身的土壤肥力和虫害防护，并提高生产力。作为一种农业实践，生态农业是劳动密集型的，囊括各种源自当地经验和专门知识的生产技术，以随时可用的资源为利用对象。因此，它也在很大程度上依赖经验知识，更常被称为传统知识。

62. 作为一种社会运动，<sup>62</sup> 基于生产者的生态农业通过逐步减少社会不平等、促进地方治理、主权和增强地方社区权能，成为加强社会凝聚力的重要驱动力。<sup>63</sup> 研究不断证实，生态农业生产可满足全球社会的饮食需求，农田生物多样性可带来农户和更大范围的饮食多样性。<sup>64</sup> 事实上，政府间气候变化专门委员会最近的报告赞同将生态农业与食物主权结合，作为适应气候变化的一种可行办法。<sup>65</sup> 这延续了 2008 年国际农业知识与科技促进发展评估<sup>66</sup>和 2018 年生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台《关于土地退化和恢复的评估报告》<sup>67</sup> 等里程碑式报告的趋势。

63. 生态农业知识和技能以及国际政策工具和平台都是现成的。2018 年，粮农组织制定了一套生态农业原则，被称为粮农组织生态农业十项要素。2019 年，世界

<sup>60</sup> 见 Chloe MacLaren 等，“Long-term evidence for ecological intensification as a pathway to sustainable agriculture”，*Nature Sustainability* (2022 年 6 月)；<https://rodaleinstitute.org/science/farming-systems-trial/>。

<sup>61</sup> [A/76/237](#)、[A/HRC/46/33](#) 和 [A/HRC/49/43](#)；另见 [A/HRC/16/49](#)。

<sup>62</sup> 见 [www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015-2](http://www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015-2)。

<sup>63</sup> [A/HRC/46/33](#)。

<sup>64</sup> 政府间气候变化专门委员会(气专委)，《气候变化与土地：气专委关于气候变化、荒漠化、土地退化、可持续土地管理、粮食安全和陆地生态系统温室气体通量的特别报告》(2019 年)，第 468 页；全球粮食未来联盟，*The Politics of Knowledge: Understanding the Evidence for Agroecology, Regenerative Approaches, and Indigenous Foodways*(2021 年)。

<sup>65</sup> 政府间气候变化专门委员会，《气候变化与土地》，第 5 章；政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》(2022 年)，第 5 章。

<sup>66</sup> 见 [www.globalagriculture.org/report-topics/about-the-iaastd-report.html](http://www.globalagriculture.org/report-topics/about-the-iaastd-report.html)。

<sup>67</sup> 见 <https://ipbes.net/assessment-reports/ldr>。

粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家小组根据 13 项生态农业原则，制定了一套实现公正和可持续粮食体系转型的最佳途径的建议。<sup>68</sup>

64. 粮农组织与伙伴合作制定了一项行动计划，被称为“扩大生态农业倡议”，这是一个促进联合国系统内关于生态农业合作的平台，通过该行动计划，也在一些国家推进生态农业。2021 年，国际农业发展基金(农发基金)发布了一份关于生态农业的评价报告，审视了农发基金在其五个区域国家支持的所有 207 个生态农业项目，确定了进一步扩大生态农业行动的机会。<sup>69</sup> 此外，32 个国家和 59 个组织成立了生态农业联盟。<sup>70</sup> 特别是，法国、德国和瑞士在双边援助中推广某种形式的生态农业。

65. 特别报告员认为对生态农业日益增长的兴趣是可喜的，建议所有国家将粮食体系转变为生态农业体系。当然，这需要投资于推广服务、传统和本土知识以及专门的生态农业科学作法。特别报告员确定了以下三个政策领域，这些领域将有助于克服结构性制约因素，并为向生态农业公正过渡创造条件。

#### 有利于工人的公正过渡

66. 国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会是最大、历史最悠久的国际粮食和农业工人联合会，它对公正过渡的解释如下：

公正过渡是保护因气候政策而面临风险的生计的战略。它主张工人和工会在规划过渡过程中有发言权，以确保不让他们掉队。它还呼吁创造优质、体面和安全的“绿色”工作，确保工会代表性。

在更广泛层面上，公正过渡也是解决气候危机根源的机会。它呼吁对全球经济进行深刻的社会经济转型，以期实现低碳世界。这意味着从目前不平等、利润驱动的无休止生产和消费体系彻底转向更可持续的世界，其中工人的关切和声音被置于核心地位。这也意味着争取改变社会中的权力关系，以建立更加公正和平等的社会，特别是对弱势群体而言。由工会代表的工人必须是解决方案的核心，否则他们将掉队。<sup>71</sup>

67. 生态农业是劳动密集型作法，随着它的普及，将产生大量新的就业机会。由于人权是生态农业的核心，这些工作必须是尊重人权和遵守国际劳动法的体面工

<sup>68</sup> 见 [www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf](http://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf) 和 [www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/sfsENhq.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/sfsENhq.pdf)。特别报告员指出，2021 年世界粮食安全委员会关于采用农业生态及其它创新方法、打造有助于加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食体系的政策建议是一个进步，但政策建议缺乏凝聚力，未充分立足于人权。

<sup>69</sup> 见 [www.ifad.org/en/web/knowledge/-/stock-take-report-on-agroecology](http://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/stock-take-report-on-agroecology)。

<sup>70</sup> 见 <https://agroecology-coalition.org>。

<sup>71</sup> 国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会，*Fighting for Our Future: An IUF Guide on Tackling the Climate Crisis in Intensive Livestock Production*(2022 年)，第 22 页。

作。事实上，如在印度所见<sup>72</sup> 以及在美利坚合众国威斯康星州所确认的那样，<sup>73</sup> 当工人和农民结成团结联盟，会产生一种最强大的变革力量。<sup>74</sup> 因此，向生态农业的过渡必须包括工人的声音。

### 土地权和真正的土地改革

68. 特别报告员收到的报告称，在疫情期间，许多农场工人寻找成为农民的机会，特别是因为世界各地许多农场的工作条件越来越恶劣。一些无地工人为获得农田及其控制权奋斗了几十年。

69. 归根结底，人们的命运在很大程度上取决于他们获得、控制和管理土地的能力。考虑到气候变化的破坏性影响以及占有、剥夺和暴力侵害土地捍卫者行为日益增加，青年在获得土地方面的利害关系最大，困难也最大。

70. 获得土地和有保障的保有权对享有食物权至关重要。<sup>75</sup> 越来越多的科学和政治共识是，确保人们获得土地和保护保有权会为他们提供适应气候变化所需的资源和保障。<sup>76</sup> 坚实、有保障的土地权也使人们能够进行需要大量工作和资源的改变，并给予他们从中长期收益中获益所需的稳定性。<sup>77</sup>

71. 人民、社区和其他方获得土地、渔场和林地的方式由社会通过保有权制度进行规范。这些成文或不成文的保有权制度决定了谁可以使用哪些资源、使用期限以及使用条件。气候变化减少了可用的土地，投资者和公司继续获取大量土地(即土地争夺)，保有权制度面临越来越大的压力。不完善、缺乏保障的土地保有权加剧了脆弱性、饥饿和贫困；还会在相互竞争的使用者争夺对这些资源的控制权时导致冲突和环境退化。

72. 限制人们获得土地或不公正的保有权制度使某些群体——如妇女、移民、残疾人、老年人和土著人民——更易受到气候变化的影响。<sup>78</sup> 不完善的保有权制度也使人们更难成为土地的管理者。

<sup>72</sup> 见 [www.ohchr.org/en/press-releases/2021/11/un-expert-hails-india-plan-repeal-contentious-farm-laws-urges-accountability](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/11/un-expert-hails-india-plan-repeal-contentious-farm-laws-urges-accountability)。

<sup>73</sup> 见 [www.wisconsinfarmersunion.com/post/farmer-labor-alliance-calls-for-food-system-that-works-for-main-street-not-wall-street](http://www.wisconsinfarmersunion.com/post/farmer-labor-alliance-calls-for-food-system-that-works-for-main-street-not-wall-street)。

<sup>74</sup> 见 <https://lpeproject.org/blog/long-live-farmer-laborer-unity-contextualizing-the-massive-resistance-going-on-in-india>。

<sup>75</sup> A/65/281。

<sup>76</sup> 见 [www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2022/05/EN\\_We-Belong-to-the-Land\\_Statement\\_10yearsTG-1.pdf](http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2022/05/EN_We-Belong-to-the-Land_Statement_10yearsTG-1.pdf) 和 [www.landcoalition.org/en/newsroom/dead-sea-declaration-2022](http://www.landcoalition.org/en/newsroom/dead-sea-declaration-2022)。

<sup>77</sup> Lisa Murken 和 Chrisoph Gornott, “The importance of different land tenure systems for farmers’ response to climate change: a systemic review”, *Climate Risk Management*, vol. 35, art. 100419(2022 年)。

<sup>78</sup> 政府间气候变化专门委员会，《气候变化与土地》，第 29 和 677 页。

73. 2012 年，各国和利益攸关方通过世界粮食安全委员会谈判达成了《关于对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》。《准则》得到了民间社会和企业的大力支持，标志着在将土地、渔场、林地及其相关自然资源的治理建立在人权基础上迈出了重要一步。此外，《联合国土著人民权利宣言》申明了土著人民的土地权。<sup>79</sup> 同样，《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》也规定了农民和其他劳动者的土地权。<sup>80</sup> 然而，各国在认真落实《准则》以及尊重、保护和实现人民的土地权方面进展缓慢。

### 限制公司权力

74. 尽管 COVID-19 病毒的根本原因仍不清楚，但污染、生态破坏、毁林和消除保护性生态屏障加剧了病原体(特别是人畜共患病)的传播。<sup>81</sup> 现在大约有 100 万种动物和植物物种濒临灭绝，其中许多物种在几十年内就会灭绝。<sup>82</sup> 粮食体系也排放了世界上大约三分之一的温室气体。<sup>83</sup>

75. 造成这种破坏的主要原因是工业化集约农业以及出口导向型粮食政策。<sup>84</sup> 公司主导的工业化农业和粮食生产一直是病原体的滋生地。特别报告员收到的报告称，由于工作条件差和损害环境，肉类包装厂助长了这一大流行病，将病毒传播到附近社区。

76. 这个问题难以得到解决的原因是，公司享有大量权力，但却不对它们给人类健康和环境造成的损害负责。

77. 例如，谷物贸易巨头“ABCD”——艾地盟、邦吉、嘉吉和路易·德雷菲斯公司——占全球谷物贸易的 70% 至 90%。<sup>85</sup> 四家农用化学品公司控制着全球种子市场的 60% 和全球农药市场的 75%。<sup>86</sup> 这种高度集中的公司权力使相对较少的一小部分人能够以服务于股东利润最大化而不是公共利益的最终目标这种方式塑造市场和创新。<sup>87</sup>

<sup>79</sup> 第 26 条。

<sup>80</sup> 第一条第 1 款、第五条第 1 款和第十七条第 1 款。

<sup>81</sup> 联合国环境规划署、生物多样性公约秘书处和世界卫生组织(世卫组织)，《知识状况审查：连接全球优先事项：生物多样性与人类健康》(世卫组织和生物多样性公约秘书处，2015 年)。

<sup>82</sup> 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台(生物多样性平台)，《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》，Eduardo Brondizio 等编(生物多样性平台秘书处，2019 年，德国波恩)；粮农组织，《粮食及农业生物多样性世界状况》，Julie Bélanger 和 Dafydd Pilling 编(粮农组织粮食和农业遗传资源委员会，2019 年，罗马)。

<sup>83</sup> 见 [www.fao.org/news/story/en/item/1379373/icode](http://www.fao.org/news/story/en/item/1379373/icode)。

<sup>84</sup> A/76/237。

<sup>85</sup> 见 [https://ipes-food.org/\\_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf](https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf)。

<sup>86</sup> 见 [www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/Concentration\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Concentration_FullReport.pdf)。

<sup>87</sup> A/HRC/49/43。

78. 由于在粮食体系中日益增长的公司权力和危害，目前在人权理事会跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组进行的条约谈判成为粮食安全的一个重要方面。一些国家正在推动采用依赖人权尽责的方法。然而，这种办法将履行人权义务的责任加在个人身上；人权尽责要求不能满足国家对保护和实现人权的义务，也不能有效地追究公司的责任。<sup>88</sup> 为了稳定粮食体系和确保跨国司法，各国应通过一项有效限制公司权力并在世界粮食体系中建立公平竞争环境的具有法律约束力的条约。

### C. 贸易

79. 在疫情期间，人们发现由于供应链中断，商店货架上空空如也，这表明国际市场是多么脆弱。供应链专家多年来一直知道目前的航运体系不可持续。贸易政策也加剧了气候变化和环境损害。最近的研究发现，国际粮食贸易占粮食体系总排放量的近 20%。<sup>89</sup>

80. 全球商品市场受到芝加哥商品交易所的严重干扰，因为美国《商品期货现代化法》允许投机者在不实际进行商品交易的情况下押注粮食价格趋势。<sup>90</sup>

81. 在 2000 年代后期大衰退期间以及现在的 COVID-19 大流行和随之而来的经济危机中，各国和人民都在呼吁建立公平稳定的市场。一个多世纪以来，这一直是农民和工人反复提出的要求。

82. 对越来越多的国家、特别是粮食净进口的发展中国家和最不发达国家来说，建立公平稳定市场的议程包括：

- 提高国内生产能力
- 增强国家和区域公共库存
- 发展提高公共和私营粮食库存透明度的国际贸易体系
- 协调国际库存。

83. 对农场主和农民来说，建立公平稳定市场的议程包括供应管理、价格控制、价格平价和保障价格等机制。事实上，农民已提出了基于团结、食物主权和人权的新贸易框架的建议。这包括解散世贸组织，加强地方和区域市场，重建公共粮食库存，为此支持生态农业耕作方法生产的地方产品。<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Rachel Chambers 和 Anil Yilmaz Vastardis, “Human rights disclosure and due diligence laws: the role of regulatory oversight in ensuring corporate accountability”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 21, No. 2(2021 年)。

<sup>89</sup> Mengyu Li 等, “Global food-miles account for nearly 20% of total food-systems emissions”, *Nature Food*, vol. 3 (2022 年)。

<sup>90</sup> 见 [https://ipes-food.org/\\_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf](https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf)。

<sup>91</sup> 见 <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/06/LVC-Slogan-Arguments-and-Proposals.pdf>。

84. 特别报告员谨回顾，他在先前的一份专题报告中提供了一份机构图，可使各国能够在现有的《关税及贸易总协定》架构内，以团结、自给自足和尊严的原则为基础，谈判国际粮食协定。<sup>92</sup>

85. 世贸组织领导人和成员一直不愿在世贸组织明确处理粮食安全问题。然而，最近举行的第十二届部长级会议表明组织议程的内容发生了重大转变，因为粮食安全成为最核心的关切问题之一。虽然关于粮食安全或疫情的部长宣言启动了新进程，但大多缺乏实质内容。<sup>93</sup> 此外，经过二十年谈判，《渔业补贴协定》禁止支助捕捞已被过度捕捞的种群的政府补贴，遏制助长非法、未报告和无人管制的捕捞活动的政府补贴。然而，各国无法决定如何在发达国家和发展中国家之间公平地处理遏制产能过剩和过度捕捞的问题。<sup>94</sup>

86. 虽然在国际粮食政策中存在深刻的共识，即需要调整国家预算的用途以实现粮食体系的转型，但各国在如何支持农业方面受到世贸组织的限制。这是因为世贸组织将国内支持界定为应受到内在限制的事物。世贸组织确实规定了一些例外，允许某些国内支持。但政治上的挑战是这些例外主要使富国和企业受益。自 2001 年以来，一直存在的概念上的挑战是各国无法就哪种国内农业支持是有益的、哪种是恶劣的达成一致。要克服这些挑战，应提出的问题是：应鼓励什么样的国内支持，以使粮食体系能够蓬勃发展并实现食物权？<sup>95</sup>

87. 此外，第十二届部长级会议没有讨论永久解决为粮食安全目的持有公共库存问题，该问题是在 2013 年首次提出的。疫情期间，已证明公共粮食库存对确保粮食安全非常重要，有鉴于此，这一问题比以往任何时候都更为重要。然而，《农业协定》本质上限制了为粮食安全目的持有公共库存问题的讨论，因为该协定将这一问题框定为通过将采购价格与市场价格挂钩，尽量让农民尽可能少地获利。而问题应该是，可如何设计为粮食安全目的持有的公共库存，以确保人民能够获得适足食物，农民有稳定的生计，国际市场公平而稳定。

88. 特别报告员注意到《与贸易有关的知识产权协定》限制农民在种子方面的权利，从而妨碍食物权和生命权。<sup>96</sup> 在第十二届部长级会议上，少数富国阻止了一项《协定》的豁免提议，该提议本可提高各国的医药制造能力并加强疫情的全球公共卫生应对措施。相反，最终通过了关于《协定》的部长决定，该决定只是重申了现有的世贸组织规则及其有限的灵活性，事实上还增加了一些专利豁免的程

<sup>92</sup> [A/75/219](#)。

<sup>93</sup> WT/MIN(22)/27、WT/MIN(22)/28、WT/MIN(22)/29 和 WT/MIN(22)/31。

<sup>94</sup> WT/MIN(22)/33。

<sup>95</sup> 见 [www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/agricsymp2020\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/agricsymp2020_e.htm) 和粮农组织等，《2022 年世界粮食安全和营养状况》，第 108-109 页。

<sup>96</sup> [A/HRC/49/43](#)。

序步骤。<sup>97</sup> 因此，为确保能够实现所有人权，特别报告员响应国际法学者最近的呼吁：<sup>98</sup> 必须终止《与贸易有关的知识产权协定》。

89. 没有迹象表明第十二届部长级会议为协调一致的贸易和粮食安全政策指明了道路。各国拖延颁布协调一致的贸易和粮食安全议程的每一刻，就有更多的人变得更加贫困、病弱和饥饿。

## 五. 结论和建议

90. 为鼓励国际合作与协调，特别报告员提出以下建议，作为全球食物权行动计划的一部分。

立即采取措施应对疫情和当前的粮食危机

91. 作为国家政策，会员国应：

(a) 避免实行进一步破坏市场稳定的单方面出口禁令；但低收入国家应可比其他国家更快、基于更少理由来禁止出口；

(b) 终止一切单方面强制性措施和封锁；

(c) 避免囤积国家粮食库存，对国家粮食库存保持透明。拥有大量粮食库存的国家应支持有需要的国家；

(d) 要求企业披露其库存的性质和数量；

(e) 延长疫情时期加强实现食物权的政策，将其转化为长期方案。这些包括涉及以下内容的方案：

(一) 直接现金转移；

(二) 普及校餐；

(三) 支持地域市场；

(四) 支持农民、牧民、渔民和其他小型粮食生产者，特别支持他们获得投入和地域市场准入；

(五) 保护工人的结社权，执行劳动法，加强工人保护；

(六) 提供社会保护，以减轻波动的负面影响；

(f) 承认并支持地方和区域政府在满足食物权相关需求方面的作用。

<sup>97</sup> WT/MIN(22)/30。

<sup>98</sup> Anne Orford, “Why it’s time to terminate the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights agreement”, 2022 年度科尔比国际法讲座，可查阅 [www.youtube.com/watch?v=jQGQe5\\_jlM&feature=emb\\_logo](http://www.youtube.com/watch?v=jQGQe5_jlM&feature=emb_logo)。

92. 会员国应制定基于团结、自给自足和尊严原则的食物权行动计划。这将包括处理以下引自《经济社会文化权利国际公约》的议题：

- (a) 国际合作与团结；
- (b) 通过加强粮食体系的文化和生物多样性，改进粮食生产和保贮；
- (c) 支持注重生态农业的传统和土著地方知识与科学知识之间的整体联系；
- (d) 改革粮食体系，确保公平地提供和使人们获得粮食，确保劳动权利得到落实；
- (e) 确保公平贸易，将其作为食物主权和劳工权利问题，从而建立公平稳定的市场。

93. 大力鼓励大会通过一项宣言，其中：

- (a) 重申有必要对粮食危机采取协调一致的多边对策，以及食物权在全球相应对策中的核心地位；
- (b) 重申必须颁布和执行尊重、保护和实现土著人民、农民、工人、残疾人、妇女和儿童权利的法律，以维护公平稳定的粮食体系；
- (c) 促请会员国和相关国际组织制定食物权行动计划，调整现有公共预算的用途，以实现向生态农业的公正过渡；
- (d) 请联合国人权事务高级专员在人权理事会要求在其第五十二届会议前举行的为期三天的研讨会期间，拟订一项食物权议程，其中包括向生态农业的公正过渡和国际贸易政策。<sup>99</sup>

立即采取行动，开始中长期粮食体系转型

94. 为解决债务危机和满足资金需求，会员国应：<sup>100</sup>

- (a) 建立国际债务减免机制，其中应包括正式债务减记和取消欠主权和私人债权人的债务存量。债务减免不应附带限制公共开支的结构性和宏观经济条件或其他紧缩措施；
- (b) 回顾前任任务负责人的呼吁<sup>101</sup> 和人权理事会相关决议，<sup>102</sup> 鉴于气候变化对粮食不安全具有长期、不公平和深刻的影响，紧急确保增加资金，支持发展中国家应对气候变化影响，为此利用适应机制和损失与损害机制。鉴于造成温室气体排放责任最小的国家的粮食体系受气候变化影响最大，这一点尤为重要；

<sup>99</sup> 人权理事会第 49/19 号决议。

<sup>100</sup> 另见 A/76/167。

<sup>101</sup> 见 A/HRC/37/61。

<sup>102</sup> 第 38/4 和 50/9 号决议。

95. 会员国应谈判、通过和批准一项关于跨国公司和其他工商企业与人权的关系的具有法律约束力的文书。这一文书应确保充分防止侵犯人权行为，包括建立有效的补救和赔偿机制，并限制公司在世界粮食体系中的权力。

96. 为保护和支土地权并实行真正的土地改革，会员国应：

(a) 根据《关于对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》、《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》和《联合国土著人民权利宣言》，颁布法律和政策，尊重、保护和保障人民的保有权和土地权；

(b) 确保强有力的土地保有权制度包括确保牧民、土著人民、渔民、森林居民、农民和其他社区及权利持有者的和解与归还原物的机制；

(c) 承认狩猎、捕鱼、觅食和放牧的权利，特别是土著人民和生活在占领下的人民的这些权利；

(d) 保证承认、保护和归还土著人民的领地，保证因冲突、占领和战争而被剥夺土地、渔场、林地的人民、团体、个人和社区的赔偿和返回权利。

(e) 征用采用工业化集约方法或由金融投资者拥有的大片土地，将其重新分配给土著人民和地方社区，以进行生态农业粮食生产；

(f) 确保土地权利、土地权和土地改革是关于气候变化和粮食安全讨论的核心问题。即将举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议提供了第一个这样的机会；

(g) 保护土地和环境维护者，消除对这些维护者的杀害、刑事定罪和骚扰以及歧视行为。

97. 为确保国际贸易法律和政策创造公平稳定的市场，会员国应：

(a) 尽快终止世贸组织《农业协定》和《与贸易有关的知识产权协定》；

(b) 在 2023 年期间，讨论基于食物主权和劳动权利的新贸易议程，利用立足于本文所述政策和特别报告员概述的团结、自给自足和尊严原则的食物权框架。<sup>103</sup> 这些讨论应在世界粮食安全委员会、人权理事会、经济及社会理事会、国际劳工组织和联合国贸易和发展会议等不同的联合国组织举行，并产生宣言和声明；

(c) 2024 年，谈判一套基于食物权的贸易原则。应与联合国人权事务高级专员办事处合作，在世界粮食安全委员会促进这些谈判，应让尽可能多的会员国参与谈判。主要利益攸关方，特别是民间社会和土著人民机制的青年权利持有者，应在谈判中占据重要地位；

(d) 2025 年，开始谈判新的贸易协定和国际粮食协定，以期利用食物权框架，发展、支持和协调地方、国家和区域粮食库存。为粮食安全目的持有的公共库存应旨在确保人民能够获得适足食物，农民有稳定的生计，库存透明，价格对生产者和消费者公平而稳定。所有公共库存计划应包括权利持有者的积极和有意义的参与。

<sup>103</sup> A/75/219。