



人权理事会

第四十三届会议

2020 年 2 月 24 日至 3 月 20 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

关于食物系统、粮食危机和食物权未来的批判视角

食物权特别报告员的报告*

内容提要

本报告标志着特别报告员任务的结束，是她以官方身份向人权理事会提交的最后一份报告。在过去六年里，希拉尔·埃尔弗对于食物权的全球状况形成了独特的见解。这种认识使她得出结论认为，尽管有着到 2030 年实现“零饥饿”和消除营养不良的可持续发展目标，但对太多的人来说，实现食物权仍然是一个遥不可及甚至不可能实现的现实。在本报告中，特别报告员提供了一种批判视角来看待导致这种现实的各种趋势，并审查了有潜力改变现状的新动态。她还展望未来，强调关键行为方在推进食物权方面的作用和责任。报告中提出的建议旨在便利继任特别报告员的工作，并为本任务的经验传承作出贡献。因此，特别报告员的愿望是，本报告能为那些希望确保下一代生活在一个没有饥饿和营养不良的世界的人提供基础。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 批判视角：食物系统的全球化和商品化	4
A. 贸易协定、补贴和新自由主义	4
B. 小农户和农民的边缘化	5
C. 争抢土地	6
D. 工人遭受的剥削和接触有害杀虫剂的危险	7
E. 食品的“超级市场化”和营养不良率的上升	8
F. 生物多样性丧失和环境退化	10
三. 严重的粮食不安全：饥饿、断粮和饥荒	11
A. 冲突与粮食危机	11
B. 气候变化和自然灾害	13
四. 展望未来：对关键行为方的建议以支持实现食物权	14
A. 在和平和冲突时期正式承认经济、社会和文化权利	14
B. 实施立足于人权的方法	15
C. 监督权利并保证能就域外侵权行为获得司法补救	15
D. 资助人权机构并消除国际组织各自为政的现象	16
E. 通过经济改革解决边缘化人口的贫困和不平等问题	17
F. 赋予妇女和女童权能并促进性别多样性	17
G. 促进青年务农	18
H. 负责任地投资于技术并监管创新	18
I. 为农业生态学和传统知识投资	19
J. 保护科学的尊严	19
K. 加强民间社会的作用，保护人权维护者免遭暴力	19
L. 在城市化时代促进食物公民身份	20
五. 结论	20

一. 导言

1. 在过去六年中，特别报告员按照人权理事会第 6/2 号决议规定的准则，执行食物权任务。她向人权理事会和大会提交了 11 份专题报告，涉及与食物权相关的紧迫问题，包括食物权的可审理性、妇女权利和赋权、气候变化、营养不良、自然灾害和人道主义援助、冲突和饥荒、农业工人和渔业工人以及可持续发展目标。每份报告都是参考了与各国的合作以及与国际组织、非政府组织、学术界和民间社会成员的协商。特别报告员还对 11 个国家进行了访问，使她能够见证食物权在实地的落实情况以及遭到的侵犯。¹ 她发布了许多指控信和新闻稿，经常是与其他特别报告员协作，提醒各国和关键利益攸关方监测人权的重要性。
2. 特别报告员谨借此机会感谢人权理事会成员赋予她这项特权。她向特别程序处的行政人员和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的人权专家表示感谢，他们在每个阶段都给予了她帮助，并协助她解决了整个任务期间出现的许多后勤和实质性挑战。没有他们宝贵的贡献和热情的友谊，这项工作不可能实现。
3. 在任务期间，特别报告员曾提请注意那些生活在饥荒边缘的人口和那些面临断绝粮食危险的人口，后者威胁到全球超过 1.13 亿人口。² 她批评了国际经济体制的扩张，这种体制加剧了资源的不平等分配、对农业工人的剥削、单一文化生产的增加以及气候紧急状态下食物系统多样性的减少。她要求向因性别和/或族裔身份而持续面临不平等和歧视的最边缘化社区提供补救，并说明了这种情况如何在严重冲突和紧急事件之后出现恶化，包括与地缘政治紧张局势和气候变化有关的冲突和紧急事件。她得出结论认为，尽管有着到 2030 年实现“零饥饿”和消除营养不良的目标，但对太多的人来说，实现食物权仍然是一个遥不可及甚至不可能实现的现实。
4. 尽管如此，特别报告员致力于利用在任职期间获得的认识来指明前进的道路，并激励集体行动。她无法在这份最后报告的范围内对食物权进行全面审查。因此，她评估了在她任职期间出现的相关趋势，并回顾了以往的专题报告、国别访问期间的观察结论以及全球粮食和营养安全领域主要技术专家的调查结果，提供了一次发人深省又时时充满希望的审查。在对尚存的挑战和新动态提供了一种批判视角之后，她展望了未来，强调了关键行为方在推进食物权方面的作用和责任。
5. 最后报告旨在便利继任特别报告员的工作，并为本任务的经验传承作出贡献。报告还为那些希望确保下一代生活在一个没有饥饿和营养不良的世界的人提供了基础。

¹ 特别报告员访问了阿根廷、阿塞拜疆、印度尼西亚、意大利(2020 年 1 月)、摩洛哥、巴拉圭、菲律宾、波兰、越南、赞比亚和津巴布韦。

² 见 Food Security Information Network, *2019 Global Report on Food Crises: Joint Analysis for Better Decisions*, (September 2019)。

二. 批判视角：食物系统的全球化和商品化

6. 目前的工业化农业模式有严重的缺陷。这种模式造成食物损失和浪费，虐待动物，排放温室气体，污染生态系统，虐待农业和渔业工人并取而代之，破坏传统农业社区。简而言之，食物系统中的各种行为方(包括农业工人、小农户和消费者)的人权往往被忽视，或是权利遭到侵犯。本节对这些趋势和维护食物权的其他障碍提供了一种批判性看法。讨论进一步评估了在应对挑战以实现解决方案方面取得的进展和仍然存在的差距。

A. 贸易协定、补贴和新自由主义

7. 食物系统的全球化有可能为增加食物的供应和多样性提供支持，从而解决粮食不安全和营养不良问题。然而，在实践中，这一现象延续了全球不平等，损害了最弱势人口获得食物的机会。当今的食物系统由优先考虑利润而不是食物权的贸易协定和经济政策主导。权力集中在少数受益于自由贸易规则和出口导向型农业政策的企业行为方手中。这种制度优待大规模农业企业而给其他企业造成损害，在全球食物系统中制造了不稳定。

8. 在世界各地，小生产者正逐渐消失，地方市场正在崩溃。日益贫困的农村生产者被迫对贸易规则和生产激励措施(如补贴和关税)做出应对，这影响了他们满足当地粮食需求和参与更大规模市场的能力。各国在确保安全或保护知识产权的幌子下采取的单方面措施往往特别不利于没有资本来实施必要措施因此能力有限的小农户和生产者。

9. 促进农业补贴和其他保护主义措施的财政政策大多有利于大型跨国公司和大地主，而不是让地方生产者受益。欧洲联盟的共同农业政策是世界规模最大的补贴计划之一(占欧洲预算的 40%)，³ 旨在促进“农民的粮食主权”，但经常遭到扭曲和操纵，威胁到地方生产者的生计。⁴ 补贴最多的地区受到的污染最严重，农业温室气体排放量也在增加。⁵

10. 发展中国家的小型生产者很难与发达国家得到补贴的产品竞争。⁶ 补贴使全球市场上充斥着不健康的食品，因为补贴促进的是玉米、大豆、小麦、大米、高粱、牛奶和肉类等主要大宗商品，却损害了多样化的食物体系和粮食安全。⁷

11. 一些国家采取了新自由主义改革，包括财政整合或紧缩措施，以及更广泛的结构性改革，这些改革开放粮食市场，放松管制并将其私有化，损害了较小的生产者。例如，在希腊，这种政策为较大的食品零售商和私营贸易商创造了有利条

³ 见 Matt Apuzzo and Salam Gebrekidan, “Who keeps Europe’s farm billions flowing? Often, those who benefit”, The New York Times (11 Dec. 2019)。

⁴ Selam Gebrekidan, Matt Apuzzo and Benjamin Novak, “The money farmers: how oligarchs and populists milk the E.U. for millions”, The New York Times (3 November 2019)。

⁵ Matt Apuzzo and others, “Killer slime, dead birds, an expunged map: the dirty secrets of European farm subsidies”, The New York Times (25 December 2019)。

⁶ Emmett Livingstone, “How EU milk is sinking Africa’s farmers”, Politico (8 April 2018)。

⁷ 自 1995 年以来，美利坚合众国向农民提供了近 3,000 亿美元的大宗商品作物补贴。

件，但也加剧了农村贫困、失业和粮食不安全的状况(A/74/164, 第 19 段)。同样，紧缩措施“蹂躏”了大不列颠及北爱尔兰联合王国的社区，使人们无法获得基本服务，容易遭受侵犯人权的行为(见 A/HRC/41/39/Add.1)。

新动态

12. 特别报告员以前曾警告称，这些政策，加上燃料和粮食补贴的削减、粮食价格上涨和腐败，加剧了不平等，引发了动乱，如在海地、苏丹和委内瑞拉玻利瓦尔共和国所见。最近特别报告员在访问津巴布韦期间，观察到全国各地粮食不安全和贫困的严峻形势。美利坚合众国实施的经济制裁和附加条件，欧洲联盟实施的力度略低的经济制裁和附加条件，以及政府采取的紧缩措施，让状况恶化。⁸

13. 从全球来看，这种政策正在造成社会和经济不稳定。2019 年 10 月，厄瓜多尔总统与土著领导人达成协议，取消在基多引发暴力抗议和袭击的经济紧缩一揽子计划。⁹ 由于养老金削减和紧缩措施，法国社会日益愤怒，对罢工也越来越支持。阿尔及利亚、智利、伊拉克和黎巴嫩的示威活动代表着由社会不平等驱动的阶级斗争在国际上的广泛复苏。各国应在新自由主义紧缩措施引发冲突或导致更多粮食危机之前，抵制这些措施。

B. 小农户和农民的边缘化

14. 食品系统的全球化和金融化使大型农业公司能够主导市场，单方面决定生产什么，生产多少。这种权力失衡让中小企业丧失粮食主权，几乎别无选择，只能接受大型农业公司制定的规则。据估计，世界上最贫穷的人口有 80% 生活和工作在农村地区，¹⁰ 其中一半是小规模传统农民，20% 的人没有土地，10% 的人通过捕鱼、狩猎和放牧活动为生。¹¹ 尽管当地消费的食物有 70% 以上由农民和小农户，但他们已经变得可有可无，由于技术贸易要求和基础设施不足而流离失所和面临市场壁垒。

新动态

15. 这些挑战在过去六年中持续存在，但向小规模生产者和农民提供的法律保护取得了重大进展。2018 年，大会通过了《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，加强了各国为包括妇女在内的农村人口提供包容性和无障碍获取生产资源渠道，并确保他们享有体面工作和生计的权利的义务。《宣言》的通过经过了长期斗争，是向前迈出的重要一步。正式承认农民的权利符合《可持续发展目标》的具体目标 2.3，该目标旨在提高农业生产力和小规模生产者的收入，保障

⁸ 见食物权特别报告员关于 2019 年 11 月 18 日至 28 日对津巴布韦访问的初步意见。

⁹ 见 José María León Cabrera and Clifford Krauss, “Deal struck in Ecuador to cancel austerity package and end protests”, The New York Times (13 Oct. 2019)。

¹⁰ 见 Ana Paula De La O Campos and others, “Ending Extreme Poverty in Rural Areas. Sustaining Livelihoods to Leave No One Behind ” (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO))。

¹¹ 见 CETIM, “A UN Declaration on the rights of peasants”, 可查阅 www.cetim.ch/a-un-declaration-on-the-rights-of-peasants/。

妇女、土著人民、农户、牧民和渔民获得资源。然而，正如特别报告员在其关于可持续发展目标的报告中所讨论的那样，各国没有走上到 2030 年实现这些目标的轨道(见 A/74/164)。

16. 世界粮食安全委员会制定了支持《可持续发展目标》的重要政策准则，包括《对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》；《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》；关于小农农业投资促进粮食安全和营养的政策；让小农与市场建立联系；促进粮食安全和营养的可持续农业发展。

17. 2017 年，大会第 72/239 号决议宣布 2019-2028 年为联合国家庭农业十年。2019 年，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际农业发展基金(农发基金)启动了一项全球联合行动计划，旨在为家庭农民创造更好的政策环境，支持青年和代际可持续性，促进性别平等，提高社会经济包容性，保护生物多样性、环境和文化。虽然这些目标值得称赞，但其实施需要更大的包容性，因为全球政策一直有利于破坏家庭农业的跨国农业企业和投资框架。

C. 争抢土地

18. 全世界有超过 31 亿人依靠土地为生，其中大多数生活发展中国家，不享有对土地的官方所有权。在全球南方，水、森林、稀树草原以及农耕和放牧地等自然资源通常是习惯法由社区管理。随着市场管控日益巩固，这些土地成为农业投资的对象，成为“全球土地掠夺”的一部分。¹² 这一概念指的是公司为投资目的而收购大片土地，往往未经当地社区同意或协商。2000 年至 2016 年期间，外国买家收购了 4,220 万公顷的土地，其中非洲占有所有交易的 42%。¹³ 整个欧洲的土地掠夺也有所增加，2.7% 的 100 公顷以上的农场控制了一半以上的可耕地。¹⁴

19. 大规模土地收购的支持者认为这些政策有利于当地就业和经济基础设施。世界银行声称，其扶持农业企业的项目保护土地权利，促进公平获得土地。在实践中，该项目将土地作为一种适销商品出售给出价最高者。大多数收购没有促进减贫或发展目标；相反，这种政策鼓励出口市场，增加了价格冲击的风险，并创造了土地权的交易市场，对当地的家庭农民、牧民和没有正式用地许可的人员的生计具有潜在的破坏性影响。¹⁵

新动态

20. 虽然掠夺土地现象持续存在，但各国一直在逐步努力制定程序规则，保护当地居民的保有权。2015 年，就在特别报告员进行国别访问之后，波兰通过了一

¹² 见 Transnational Institute, “The global land grab: a primer” (2012)。

¹³ Kerstin Nolte, Wytke Chamberlain and Markus Giger, “International land deals for agriculture. Fresh insights from the land matrix: analytical report II” (2016)。

¹⁴ 见 European Coordination Via Campesina, “Toolkit on land grabbing and access to land in Europe” (April 2017)。

¹⁵ 见 Olivier De Schutter, “How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, No. 2 (2011)。

项土地交易法(见 A/HRC/34/48/Add.1)。该法律旨在保护农业用地不被大型外国或国内投资者收购,这些投资者会建立农业企业,损害家庭农业。该法还规定了允许个人在被错误剥夺购买农田权利的情况下就行政诉讼提起上诉的程序。

21. 民间社会领导的运动在反对掠夺土地方面取得了一定的成功。例如,2018年,莫桑比克农民成功阻止了一家中国公司大规模收购土地的企图。¹⁶ 即便如此,在《2030年可持续发展议程》的背景下,声称以减缓气候变化或促进环境保护为目的的绿色掠夺或土地掠夺已经成为对地方社区的一个主要威胁。在加纳,提高能效和大规模发展生物燃料的努力导致地方实体和外国实体抢夺土地。

D. 工人遭受的剥削和接触有害杀虫剂的危险

22. 粮食工人仍然是世界上最缺乏粮食安全的人群之一。全世界仅农业部门就雇佣了大约 13 亿工人,国际劳工组织(劳工组织)估计这些工人中每年至少有 17 万人死亡。¹⁷ 该部门所有工人中有 60%到 90%为非正规工人,妇女、儿童和移民尤甚,这种非正规性意味着保护程度较低,贫困风险更高(见 A/73/164 和 A/HRC/40/56)。因喷洒有毒杀虫剂、杀虫剂的漂移和直接接触而产生的风险,导致农业工人急性杀虫剂中毒的比率令人震惊(A/HRC/34/48, 第 16 段)。

23. 工人还面临债役、剥削性的“按件计酬”方案、有限的集体谈判和社会保护的缺乏(近 80%的人无法获得社会保障、医疗保健和工人补偿金,见 A/73/164)。这些违规行为持续存在,因为投机性金融压低了全球大宗商品价格,而农场所有者通过削减适当的工资、安全保护和体面的工作条件(如获得清洁水、食物和基本卫生设施)来节约成本。

24. 事实证明,对这些工人的现有法律保护是不够的,尤其是在供应链持续扩张并跨越了管辖边界的情况下。《1958 年种植园公约》(第 110 号)及其 1982 年议定书仅在 10 个国家实施,劳工组织其他公约的批准率仍然很低。对于正式就业的渔业和农业工人来说,提供保护的法律框架呈碎片化,是东拼西凑而成的,缺乏监测、执行和问责机制(见 A/73/164 和 A/HRC/40/56)。

25. 儿童仍然没有得到充分保护,71%的童工在大农业部门工作,自 2012 年以来增加了 1,000 万。各种人权和劳工文书,包括《儿童权利公约》、《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)和《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号),并没有转化为实地有意义的改进(见 A/73/164)。解决童工问题需要采取跨部门方法,侧重于农村发展和减贫,因为这是粮食不安全的主要驱动因素。

26. 此外,仅鼓励企业遵守《工商企业与人权指导原则》,尽职调查机制没有约束性规则。也没有途径允许受影响的个人和社区追究从侵犯人权行为中受益的供应链企业的责任。

¹⁶ 见 Timothy A. Wise, “Seeds of resistance, harvests of hope: farmers halt a land grab in Mozambique”, GRAIN (30 Oct. 2018).

¹⁷ 见劳工组织,“农业:危险性工作”(2015 年 3 月)。

新动态

27. 改变现状的努力正在国际一级展开，一项关于商业活动和人权的具有法律约束力的协议草案目前正在谈判过程中。¹⁸ 其目的是防止侵权和虐待，确保受害者获得司法救助和补救，并促进和加强国际合作。有超过 400 个民间社会组织支持这一倡议，但发达国家迄今拒绝予以支持。由于来自民间社会的压力，欧洲联盟最近有更积极地参与其中。¹⁹

28. 总体而言，各国在为工人提供适当法律保护方面速度缓慢。最近一波诉讼集中于草甘膦，草甘膦是广受欢迎的除草剂 Roundup 的活性成分，诉讼最终促使国家实施保护措施，包括禁令、限制令甚至对造成的伤害进行金钱赔偿。²⁰ 自从 2015 年国际癌症研究机构报告称该化学物质“可能致癌”以来，近 20 个国家已经采用保障措施或宣布未来将实施保障措施。²¹ 尽管如此，草甘膦禁令仍然在全球存在争议。²²

29. 粮农组织最近进行了一项立法研究，以查明农业、林业和渔业部门的问题，并就适用标准向各国提供指导。²³ 然而，仍然存在特别严重的侵权行为：有报道揭露称，斯里兰卡被雨林联盟和公平贸易组织认证为无奴隶制的茶园非法扣减工资；²⁴ 经可持续棕榈油圆桌会议认证为可持续的种植园存在侵犯人权行为；²⁵ 以及在整个渔业中继续存在奴役、贩运和侵犯人权行为(A/HRC/40/56)。

E. 食品的“超级市场化”和营养不良率的上升

30. 各种形式的营养不良继续威胁着世界各地人民的生命和生计。儿童仍然最容易出现营养不良，因为尽管《儿童权利公约》和国家法律框架规定了额外的保护，但他们的食物权仍然没有实现。据世界卫生组织(世卫组织)称，营养不良是约 45% 的儿童死亡案例中的根本原因(A/71/282, 第 13 段)。

¹⁸ 见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，“在国际人权法中对跨国公司和其他工商企业的活动进行监管的具有法律约束力的文书修订草案”(2019 年 7 月 16 日)。

¹⁹ Lúcia Ortiz and Anne van Schaik, “Why does the European Union fear a binding human rights treaty on transnational corporations?”, Friends of the Earth International (11 July 2018).

²⁰ 见 Reuters, “Bayer expects significant surge in number of U.S. glyphosate cases” (16 October 2019)。

²¹ 见 Sustainable Pulse, “Glyphosate herbicides now banned or restricted in 20 countries worldwide” (28 May 2019); 以及 The Guardian, “Germany to ban use of glyphosate weedkiller by end of 2023” (4 September 2019)。

²² 目前欧盟或美国环境保护局并未禁用草甘膦，Roundup 和其他以草甘膦为基础的除草剂在美国各地均可买到。

²³ 见 Sisay Yeshanew, *Regulating Labour and Safety Standards in the Agriculture, Forestry and Fisheries Sectors* (Rome, FAO, 2018)。

²⁴ 见 Lisa Fuller, “Exclusive: tea label giants vow probe after Sri Lanka labor abuse exposé”, Reuters (27 March 2019)。

²⁵ 见 Rainforest Action Network, “Palm oil giant Indofood sanctioned over labor rights violations” (5 Nov. 2018)。

31. 由于国家政策促进出口粮食商品，地方市场被有补贴的加工食品淹没，导致非传染性疾病和营养不良激增。在放松市场管制的国家，不健康食品消费增长更快(A/71/282, 第 29 段)。因为不健康食品比有营养的替代品更容易获得，价格也更低，特别是对农村和城市穷人而言。²⁶

32. 这种依赖给市场稳定造成了影响：例如，在 2011 年至 2017 年期间，最依赖粮食商品的 50 个国家的食物不足率出现上升。²⁷ 2018 年，估计有 3.81 亿食物不足人口和 7,300 万 5 岁以下发育迟缓儿童生活在高度依赖商品的中低收入国家。²⁸ 亚洲仍然是营养不良率最高的地区，2018 年超过三分之二的 5 岁以下消瘦儿童生活在亚洲。²⁹ 由于依赖进口食品、内部冲突和干旱，撒哈拉以南非洲“营养不良形势严峻”。拉丁美洲和加勒比营养不良案例也在缓慢上升。³⁰

33. 与此同时，世界肥胖人口有史以来第一次超过营养不良人口，自 1975 年以来，肥胖率几乎增加了两倍。³¹ 超重成年人现在正以每年 13.2% 的速度增长，导致全球 400 万人死亡，而 2012 年的增幅为 11.7%。全世界有 4,000 多万超重儿童，非洲和亚洲负担最重。³² 这些数字对个人健康和更广泛的医疗保健前景都有影响：肥胖的经济影响估计为 2 万亿美元，相当于全球国内生产总值的 2.8%——大致等同于武装冲突的成本。³³

34. 这些令人担忧的肥胖率和饮食相关疾病与食物系统的“超级市场化”有关，特别是在非洲。研究发现，非洲中产阶级更有可能购买高度加工食品，而不是新鲜食物。³⁴ 拉丁美洲也存在这些趋势，超级市场化和快餐连锁扩散导致了营养不良，特别是肥胖症的增加。³⁵ 食品行业以儿童为目标，通过多种媒体营销高度加工、营养值低的食物，尤其是在城市地区。³⁶ 如果目前的趋势继续下去，到 2025 年，将有 7,000 万名婴幼儿超重或肥胖(A/71/282, 第 14 段)。

²⁶ 见粮食安全和营养问题高级别专家小组，第 12 号报告：营养和食物系统(2017 年 9 月)。

²⁷ 粮农组织及其他，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防范经济减速和衰退》(2019 年，罗马)，第 64 页。

²⁸ 同上。

²⁹ 同上，第 28 页。

³⁰ 同上，第 9 页。

³¹ 见世卫组织，“肥胖与超重”(2018 年 2 月 16 日)

³² 联合国儿童基金会、世卫组织和世界银行集团，“儿童营养不良水平和趋势：儿童营养不良联合估计——2019 年版的主要发现”(2019 年)。

³³ 联合国儿童基金会和食物权特别报告员，“保护儿童享有健康食物环境的权利”(2019 年 11 月)。

³⁴ 见 Kate Lyons, “Supermarkets are creating an obesity crisis in African countries, experts warn”, The Guardian (3 October 2017).

³⁵ 见 Barry M. Popkin and T. Reardon, “Obesity and the food system transformation in Latin America”, Obesity Reviews, vol. 19, No. 8 (April 2018).

³⁶ 儿基会，《世界儿童状况/儿童、食物与营养/在变迁的世界中健康成长》(2019 年 10 月)，第 105 页。

新动态

35. 继 2014 年第二届国际营养大会之后，联合国于 2016 年 4 月宣布了“营养问题行动十年”计划，表明了对连贯、包容和透明营养政策的承诺(A/71/282, 第 4 段)。然而，只有巴西、厄瓜多尔和意大利在国家营养相关政策方面做出了具体、可衡量、可实现、相关和有时限(SMART)的行动承诺。³⁷ 其他国家(阿根廷、智利、哥斯达黎加和墨西哥)推出了标签条例和做法，提醒儿童和青少年注意不健康的食品和饮料，保护他们免受有针对性营销的影响。

36. 大多数国家仍然不愿意采取类似于世卫组织《烟草控制框架公约》的措施来监管食品和饮料行业，也不愿意通过有时限的国家战略计划和专门制定的预算举措。相反，各国继续依赖于公私伙伴关系，而后者受困于利益冲突和薄弱的监测和问责机制。

37. 世界粮食安全委员会目前正在起草关于粮食和营养安全的自愿准则，该准则有可能提高食物权和营养权的地位，使它们获得优先于行业利益的考虑。联合国各专门机构，特别是世卫组织，也为各国和伙伴组织建立了参与全球营养监测活动的平台，如 UN REACH(联合国消除儿童饥饿新努力)和国家营养信息平台。同样在 2019 年，在与联合国儿童基金会(儿基会)的联合宣传简报中，特别报告员呼吁发展健康的食物环境，并动员支持系统，包括扩展教育和社会保护系统，以维护儿童的食物权。³⁸

F. 生物多样性丧失和环境退化

38. 生物多样性对可持续农业和粮食生产至关重要，但正以前所未有的速度削减，威胁到世界粮食供应和全球获取可用、充足和可持续粮食的机会。粮农组织在 2019 年 2 月发布的第一份关于世界粮食和农业生物多样性状况的报告中报告了令人警醒的生物多样性丧失：不到 200 种植物物种对粮食生产做出了重要贡献，仅 3 种作物——小麦、玉米和水稻——就占世界植物热量的一半以上。近三分之一的鱼类资源存量被过度捕捞，7,745 个地方性畜品种中有近 26%面临灭绝的危险。

39. 在《千年生态系统评估》警告生物多样性丧失将破坏粮食安全和减贫过后近 20 年，政府间气候变化专门委员会相当确信地发现，气候变化给土地带来了额外压力，加剧了对生计、生物多样性以及人和生态系统健康和食物系统的威胁。生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台和联合国环境规划署(环境署)的研究还发现，以可持续的方式增加粮食产量以满足世界能源和营养需求，需要能提高而不是降低生物多样性的新生产方法。发达国家减少肉类饮食可能具有重要的生态效益，因为 70%的全球森林破坏是为了种植动物饲料。

40. 土著人民是世界上 80%的剩余生物多样性的守护者，但他们面临严重的粮食不安全、极端贫困和其他人权剥夺。尽管《联合国土著人民权利宣言》规定了

³⁷ 见世卫组织，“营养行动执行情况全球数据库(GINA): 国别承诺”，可查阅 <https://extranet.who.int/nutrition/gina/en/commitments/summary>。

³⁸ 联合国儿童基金会和食物权特别报告员，“保护儿童享有健康食物环境的权利”(2019 年)。

保护措施，但采矿项目、水电开发、国家公园的建立和保护区的指定损害了阿根廷、孟加拉国、博茨瓦纳、加拿大、智利、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、纳米比亚、俄罗斯联邦、南非、乌干达和其他地方的土著人民的权利(见 A/HRC/42/37)。³⁹

新动态

41. 各国继续投资于对环境有不利影响的生产实践和工业化农业。棕榈油行业正在扩大，尽管该行业与土著人民及其他农村社区的流离失所存在联系，特别是在印度尼西亚和东南亚地区(见 A/HRC/40/56/Add.2)。养牛业和地方自给农业也与亚洲和中南美洲部分热带地区的生物多样性丧失和土地退化有关。《生物多样性公约》通过 25 年多以来，科学家们报告说，各国没有走上实现海洋酸化和健康相关目标的轨道，包括可持续发展目标 14 和爱知生物多样性目标 11。

42. 尤其令人不安的是，在巴西新政府承诺开放土著土地用于农业和矿业之后，亚马逊地区的火灾显著增加。政府给反对其政策的土著人民贴上反发展的标签，泰国政府也传递了同样的信息，面对毁林和气温上升，指责土著人民使用传统的土地管理技术。⁴⁰

43. 地方社区和土著人民平台下新设的促进工作组最近起草了 2020-2021 年两年期工作计划，增加土著人民在气候变化进程中的代表比例。⁴¹ 2018 年，绿色气候基金通过了一项土著人民政策，以确保气候相关资金认可、尊重并促进土著人民的权利。2016 年，人权理事会第 33/25 号决议修订了土著人民权利专家机制的任务，以扩大其能力和影响。这些发展可能有助于促进土著人民的权利，保护生物多样性和生态系统健康。

三. 严重的粮食不安全：饥饿、断粮和饥荒

A. 冲突与粮食危机

44. 旷日持久的冲突、地方不安全局势和暴力事件扰乱了农业生产，威胁到生计，加重了消极应对战略，加深了易受冲击的脆弱性(见 A/72/188)。平均而言，生活在处于长期危机中的低收入国家的营养不良人口是其他低收入国家的 2.5-3 倍。⁴² 那些直接依赖农业部门获取食物和生计的人尤其脆弱，而基于性别、年龄、地点、种族、族裔和移民身份的不平等现象更加突出。冲突也推动了移民，到 2018 年底，产生了 7,080 万难民和境内流离失所者。⁴³

45. 在特别报告员任务期间，最严重的粮食危机发生在冲突活跃地区，2018 年有 1.13 亿多人受到影响。⁴⁴ 阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚

³⁹ 另见 David Nathaniel Berger and others, eds., *The Indigenous World 2019* (Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs, 2019), pp. 11–14.

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 见联合国气候变化新闻“土著人民在气候行动中获得更大话语权”(2019 年 7 月 1 日)。

⁴² 见粮农组织，《粮食与农业的未来：趋势与挑战》(罗马，2017 年)，第 xi 页。

⁴³ 见 <http://ida.worldbank.org/theme/conflict-and-fragility>。

⁴⁴ 见粮农组织及其他，《2019 年世界粮食安全和营养状况》，第 59 页。

北部、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的危机构成了全球严重粮食不安全局势的三分之二。例如，在也门，由于该国持续不断的内战，世界粮食计划署发起了有史以来最大规模的应急行动。然而，每天仍有 1,590 万人挨饿，如果不提供人道主义援助，这个数字可能达到 2,000 万。⁴⁵ 截至 2019 年 8 月，冲突已使 965 万人陷入紧急状态，另有 360 万人在境内流离失所。⁴⁶ 与此同时，对平民的袭击仍在继续。

46. 截至 2018 年 1 月，南苏丹已有 100 万人被宣布粮食不安全，比上一年同期增加了 40%。该国遭受饥荒，在即将到来的歉收季节，总共有超过 700 万人需要粮食援助。⁴⁷ 同样在 2018 年，联合国报告称，加沙地带 68% 的家庭，即约 130 万人，由于长期危机和长期封锁，面临粮食严重或中度不安全。⁴⁸ 人道主义援助，特别是现金转移方案，变得越来越重要，但却受到政治操纵。

47. 尽管现实如此，但国际人权法要求，无论是在平时时期还是战争时期，国家都负有首要责任来保护平民免受饥饿、保护食物系统必不可少的生产资源以及禁止任何针对或干扰人民获取粮食能力的袭击。2018 年，主管人权事务的助理秘书长得出结论认为，缅甸无视这一义务，采取“强迫断粮”的手段，对若开邦的罗辛亚人开展种族清洗运动。⁴⁹ 这种大范围和系统性的暴力行为造成大量人员死亡和被迫流离失所，导致 80 多万罗辛亚人在邻国孟加拉国寻求庇护。两年后，罗辛亚少数民族继续面临粮食不安全、贫困、营养不良和严重的健康问题。

新动态

48. 尽管蓄意断粮的肇事者继续大量逍遥法外，但国际社会最近采取了一些举措，要求各国对战争期间侵犯食物权的行为负责：2018 年，安全理事会一致通过第 2417 (2018) 号决议，谴责以断绝平民粮食作为战争方法，以及非法阻挠向平民提供人道主义援助的行为。安理会在决议中强调了冲突导致的粮食不安全和饥荒威胁之间的联系，并呼吁武装冲突各方遵守国际人道法。安理会还通过在冲突引发的饥饿时期保障以农业为基础的生计，促进预警、及时行动和对复原力的投资。

49. 安全理事会尚未执行这项里程碑式的决议，谴责那些将饥饿作为战争武器或非法阻挠向需要援助的平民提供人道主义援助的人。然而，在提交国际刑事法院调查缅甸政府对罗辛亚人民犯下的据称罪行的呈件中援引了这项决议。“消除饥

⁴⁵ 见世界粮食计划署(粮食署)，“也门紧急局势”，可查阅 www.wfp.org/emergencies/yemen-emergency。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 见粮农组织、儿基会、粮食署，“越来越多的人在南苏丹面临严重的粮食短缺”(2019 年 2 月 22 日)。

⁴⁸ 见人道主义事务协调厅，“巴勒斯坦被占领土的粮食不安全：加沙地带 130 万巴勒斯坦人粮食不安全”(2018 年 12 月 14 日)。

⁴⁹ 见 <https://news.un.org/en/story/2018/03/1004232>。

饿行动”和“全球权利合规”等组织也一直呼吁安全理事会执行第 2417 (2018) 号决议，解决受冲突影响地区当前的粮食危机。⁵⁰

50. 对断绝粮食行为的起诉仍然几乎不存在，因为这种行为通常发生在内部冲突期间。一项积极动态是，2020 年 1 月，国际刑事法院缔约国大会一致投票同意修订《罗马规约》，承认非国际性武装冲突中的断绝粮食罪。

51. 世界粮食安全委员会将于 2020 年开展对《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》的监测进程，这或许会为各国如何在长期危机背景下解决不平等和侵犯权利现象的结构性原因提供更多指导。必须认识到的是，若要支持对饥荒和粮食灾难采取积极主动而非被动的办法，长期农业和食物系统改革必不可少(见 A/72/188)。

B. 气候变化和自然灾害

52. 气候危机是对人类生存的现实威胁，是饥饿和营养不良的主要驱动因素，也是对所有的人权的侵犯。极端贫困与人权问题特别报告员提出，我们正走向“气候隔离的局面，富人出钱逃离过热、饥饿和冲突，其他人则只得受苦”(A/HRC/41/39, 第 51 段)。在过去半个世纪里，气候变化使全球国家间的不平等加剧了 25%，弱势人口对气候变化的责任最小，遭受的痛苦却最大。⁵¹ 不采取行动可能会使 30 多亿人陷入极端贫困和饥饿，到 2050 年，有饥饿危险的总人口可能会增加到 20%。⁵²

53. 三项 2015 年后行动议程——《2030 年可持续发展议程》、《巴黎协定》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》——应为在不断变化的气候中实现可持续、低碳和有复原力的发展奠定基础。不幸的是，大多数国家应对气候危机的措施或是不存在，或是无效。对《巴黎协定》的现有承诺不能将全球升温限制在 3°C 以内。⁵³ 如果全球气温继续上升至高于工业化前水平 2°C 以上，将另有 1.89 亿人可能面临粮食不安全。⁵⁴

54. 2017 年，极端天气的频率和强度增加，迫使 2,000 多万人流离失所，⁵⁵ 并严重危及人们的生计，特别是那些依靠渔业和农业部门获得收入和生计的人(A/HRC/37/61, 第 18 段)。特别报告员在访问印度尼西亚、菲律宾、越南、赞比

⁵⁰ 见 Global Rights Compliance, “Gambia argues use of forced starvation against the Rohingya in its ICJ submissions” (18 November 2019).

⁵¹ 见 Noah S. Diffenbaugh and Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, vol. 116, No. 20.

⁵² 见政府间气候变化专门委员会，“2014 年气候变化：影响、适应和脆弱性”，委员会第五次评估报告第二工作组报告的决策者摘要。

⁵³ 见政府间气候变化专门委员会特别报告，《全球升温 1.5°C》(2019 年)。

⁵⁴ 粮食署，“全球升温 2°C 和 4°C 对全球粮食不安全的影响：基于对关于粮食安全的极端气候预测的研究”(2016 年)。

⁵⁵ Tim McDonnell, “The refugees the world barely pays attention to”, National Public Radio (20 June 2018), available at www.npr.org/sections/goatsandsoda/2018/06/20/621782275/the-refugees-that-the-world-barely-pays-attention-to.

亚和津巴布韦期间观察到了这些影响。在编写本报告时，澳大利亚正发生大规模野火，破坏了环境，威胁到人民的生命和粮食安全。

55. 儿童尤其容易受到伤害。儿基会将气候危机称为儿童权利危机是恰当的。超过 5 亿儿童生活在因恶劣天气事件而极易遭受洪灾的地区，而估计有 1.6 亿儿童生活在干旱严重的地区。到 2040 年，估计四分之一的儿童将生活在极度缺水的地区。⁵⁶ 这些趋势违背了《巴黎协定》规定的代际公平原则和食物权的可持续性支柱。

新动态

56. 自特别报告员任务伊始，气候变化对全球食物系统的影响已经得到公众更加广泛的相信。媒体报道和民间社会组织呼吁彻底改变农业生产和消费习惯，认识到食物系统是温室气体排放的重要来源。如果一切照旧，农业将产生约 70% 的人为排放。⁵⁷ 政府间气候变化专门委员会在其关于气候变化和土地的特别报告中认识到，气候变化给土地带来额外压力，加剧了对生计、生物多样性和粮食安全的现有威胁。

57. 青年正在带头呼吁变革，2019 年 9 月在纽约举行的气候行动峰会和 2019 年 12 月在马德里举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十五届会议上的抗议和参与便是证明。马德里会议首次将食物系统的“彻底转型变革”列入议程。总部设在罗马的一些机构组织了 20 多项与粮食有关的活动，包括几项促进农业生态和审议农业企业作用的活动，农业企业要对 13 亿吨温室气体的排放负责(世界第三大排放者)。在讨论中，还呼吁转变不可持续的消费模式，如以肉类为中心的饮食，并减少食物浪费。

四. 展望未来：对关键行为方的建议以支持实现食物权

58. 认识到在解决食物权障碍方面取得的进展和仍然存在的弊端只解决了问题的一半。为所有人消除饥饿和营养不良需要一系列利益攸关方的积极参与和介入，主要是作为食物权主要责任承担者的国家。这需要采取全面、协调和立足于权利的方法来消除饥饿和营养不良，并更加关注后代和地球。本节着重指出对现代食物系统中最有影响力的行为方的必要和合理期望，以及推进食物权必须采取的步骤。

A. 在和平和冲突时期正式承认经济、社会和文化权利

59. 各国继续忽视经济、社会和文化权利，特别是食物权。《经济社会文化权利国际公约》有 170 个缔约国，但只有大约 30 个国家在其国家宪法中明确承认食物权。而在明确或含蓄承认食物权的国家，法律和执行之间存在巨大差距。美国

⁵⁶ 见儿基会新闻稿(2019 年 12 月 6 日)，可查阅 www.unicef.org/press-releases/fact-sheet-climate-crisis-child-rights-crisis。

⁵⁷ Tim Searchinger and others, *Creating a Sustainable Food Future: a Menu of Solutions to Feed Nearly 10 Billion People by 2050* (Washington, D.C., World Resources Institute, 2019).

没有正式承认经济、社会和文化权利，在过去一年里，美国政府对其补充营养援助方案进行了大规模撤回和削减，从而威胁到国家粮食安全。

60. 国家是责任承担者，所有人都是权利持有者，而不是慈善的被动接受者。法律权利和对慈善或道德责任的普遍肯定之间存在根本区别。因此，各国必须确保存在适当的机构和渠道，以便权利持有人能够就侵犯权利行为追究他们的责任，并为自己获得补救性救济。《公约》规定了特定的程序性权利，包括参与决策、问责制、透明度和法治，作为执行进程的一部分。

61. 国家人权机构应该有充足的财政资源，并有独立的监督机构。巴西树立了一个伟大的榜样，在“零饥饿”的标题下建立了完善的体制结构。⁵⁸ 遗憾的是，2019 年国家粮食和营养安全委员会被解散，这一良好做法近乎于消失。

62. 各国还必须在冲突时期承认这些权利，目前最严重的粮食危机都是冲突所应发的。必须采取强制性办法来确保这些权利得到承认：应制定国际法律标准，以加强将故意断绝粮食界定为战争罪或危害人类罪。最严重的侵权指控应提交国际刑事法院调查和起诉。正式确认饥荒为一种罪行将遏止国家政府“躲在自然灾害和国家主权的幕后把饥饿用作一种灭绝种族的武器”的倾向(A/72/188, 第 92 段)。

63. 特别报告员再次呼吁制定一项全球公约，赋予各国和国际社会明确的法律授权，在局势达到危急阶段之前防止饥荒并保护适足食物权(见 A/72/188)。一项具有约束力的协议应涵盖冲突预防、禁止和冲突后农业部门恢复的基本要素，优先考虑本地生产者和女农民。应采取举措尽量扩大用于援助的地方和区域粮食来源，包括增加发展援助以促进长期恢复。

B. 实施立足于人权的方法

64. 有效落实食物权需要采取立足于人权的治理方法。这种方法强化了所有人权都是相互依存、相互关联和不可分割的概念。应该始终以整体方式解释和适用人权。《经济社会文化权利国际公约》确认，不解决住房权(第十一条)、健康权(第十二条)和社会保障权(第九条)，就不可能推进食物权。推进特定群体人权的文书，如《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》，也需要与适足食物权保持一致。

65. 会员国压倒性地接受食物权与其他人权不可分割的观点，但这一原则没有得到实施。立足于人权的方法提醒各国关注人口中最边缘化、最受排斥或最受歧视的群体，并考虑到破坏治理的权力不平衡。《公约》坚持认为，各国应确保在行使权利时“不因种族、肤色、性别、语言、宗教政见或其他主张、民族、民族或社会阶级、财产、出生或其他身份等等而受歧视”，并呼吁各国将穷人和弱势群体的需求纳入考虑。

⁵⁸ 见 Jose Graziano da Silva and others, *From Fome Zero to Zero Hunger: a Global Perspective* (Rome, FAO, 2019)。

C. 监督权利并保证能就域外侵权行为获得司法补救

66. 至关重要的是，各国应通过《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，以确保获得司法补救的途径是可以利用和为人所知的，特别是对最弱势的群体而言。就侵犯经济、社会和文化权利的行为追究国家和跨国公司的责任也必须超越国界(见 A/73/164)。2017 年，经济、社会和文化权利委员会在其关于《公约》规定的国家义务的第 24 号一般性意见(2017 年)中确认，必须采取必要步骤防止设在本国和/或受其管辖的公司在海外有侵犯人权行为，但不得侵犯其他国家的主权。域外义务联合会是一个由 140 多个民间社会组织和学术界组成的全球网络，它编写了若干份关于国家域外义务，包括《公约》下义务的报告，并提高了对这些义务的认识。⁵⁹

67. 由于企业行为方在全球食物链中享有不受限制的权力，自愿行为没有用。现在只是鼓励企业按照“企业社会责任”行事，并没有提供问责和监督机制。自愿准则，包括粮食安全委员会的《农业和食物系统负责任投资原则》和《工商企业与人权指导原则》，没有法律约束力。不遵守这些原则不会给投资者带来不利的法律后果。

68. 为了将《工商企业与人权指导原则》转化为一项具有约束力的国际条约来规定大企业的法律责任而正在进行的努力得到一些国家的支持，但仍存在争议。⁶⁰ 条约草案既不包括直接的企业人权义务，也不包括国际法规定的企业刑事责任。相反，它只涵盖先前在经济、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)中确立的国家的国际义务。

69. 公私伙伴关系的出现也强化了权力不对称，加剧了公私利益冲突，在其他方面还不当地影响了全球食物系统的决策和政策。正如特别报告员先前解释的那样，如果没有监测机制，而且公司建立伙伴关系主要是为了重新肯定其根本的经济利益，这些伙伴关系不太可能转变域外公司的做法(A/74/164, 第 69 段)。

D. 资助人权机构并消除国际组织各自为政的现象

70. 近年来，人权由于新兴的民族主义、民粹主义和掠夺性的全球资本主义而受到攻击。遗憾的是，世界强国正在撤回其对人权的历史承诺，因此，联合国各机构，特别是人权高专办，以及美洲人权体系等区域人权机制，正面临严重的资金短缺。这些缺口需要立即得到解决。

71. 致力于在其任务中促进实现一个零饥饿和消除营养不良的世界的国际组织并不少，例如粮农组织、粮食署、世界粮食安全委员会、农发基金、世界银行、国际粮食政策研究所、儿童基金会、世卫组织、环境署、政府间气候变化专门委员会，当然还有人权高专办。然而，它们之间通常存在脱节，缺乏协调。

72. 尤其是，总部设在罗马的各组织与总部设在日内瓦的人权机制内部和彼此之间存在的体制分散和各自为政，进一步削弱了将人权纳入粮食政策议程主流的努力。

⁵⁹ 主要的参考文件是《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》。

⁶⁰ 例如，见人权理事会第 26/9 号决议。

力(A/74/164, 第 52 段)。⁶¹ 纽约、罗马和日内瓦在人权理事会、特别程序、条约机构和普遍定期审议成果的基础上采取更加协调一致的行动,对于有效促进食物权至关重要。这些组织若彼此孤立,则不能充分解决食物权问题,这样做不仅违背了联合国系统的普遍共识,而且削弱了它们的组织影响。如果这些拥有影响力和大量专家的组织采用立足于人权的方法来评估粮食不安全问题,并考虑到社会经济、性别和族裔歧视以及不平等问题,它们就能更好地解决粮食不安全的根源和后果。⁶² 这也将促使联合国各机构之间的政策更加一致。

E. 通过经济改革解决边缘化人口的贫困和不平等问题

73. 如前几份专题报告所述,贫困、不平等以及粮食和生产资源的不公平分配仍然是食物权的一个重大障碍,特别是对面临历史和普遍歧视的人口而言。由于不平等现象,实现零饥饿超出了以生产为导向的方法的范围,而这种方法是可持续发展目标 2 的根本范例。各国应投资于社会保护机制和包容性政策,而不是过度依赖 2008 年和 2011 年粮食价格危机后获得支持和影响力的以供为导向的解决方案。

74. 国际社会不应完全依赖八国集团倡导的粮食援助以及世界银行和国际货币基金组织来解决社会经济不平等和粮食不安全问题,而应解决全球南方贫穷的深层结构性原因。这些原因包括国际贸易规则的不平等、国际金融机构强加的不明智的经济改革、对全球大宗商品市场的金融投机、生物燃料政策、跨国公司在全球粮食市场的主导地位以及经济制裁的实施。⁶³

75. 为了实现食物权,各国必须将“不让任何一个人掉队”的承诺转化为符合人权法的具体政策;展现出在实现可持续发展目标的政治意愿和财政承诺;并优先解决造成全球饥饿和营养不良的因素,以对抗民族主义政策。

F. 赋予妇女和女童权能并促进性别多样性

76. 国际组织越来越重视性别歧视问题,但妇女和女童继续面临过度歧视,表现为倒退的社会和经济政策。有色人种、移民、难民、土著和非中产阶级妇女和女童的脆弱程度更高,同时,国家和许多企业行为方倡导的“赋予妇女权能”的话语被用来掩盖剥削做法和剥夺共享资源的行为。⁶⁴ 在发展中国家,妇女几乎占农业劳动力的一半,但她们拥有的农业用地不到 13%。她们对于保障他人的粮食来源至关重要,但自己的粮食安全却岌岌可危。

⁶¹ 另见 Carolin Anthes, *Institutional Roadblocks to Human Rights Mainstreaming in the FAO. A Tale of Silo Culture in the United Nations System* (Wiesbaden, Germany, Springer, 2020).

⁶² 见 Global Network for the Right to Food and Nutrition, “People’s monitoring for the right to food and nutrition: political manifesto” (2017).

⁶³ 见 Carmen Gonzales, “International economic law and the right to food” in *Rethinking Food Systems*, Nadia C.S. Lambek and others, eds. (Springer, 2014).

⁶⁴ 见 Global Network for the Right to Food and Nutrition, “State of the right to food and nutrition report 2019”.

77. 世界粮食安全委员会妇女赋权论坛强调了政策执行方面的重大差距：在 155 个国家，至少有一部记录在案的法律限制了妇女的经济机会。强调性别平等的努力，如二十国集团—世界银行农业援助基金和美国的“保障未来粮食供给”计划，仍然影响有限，因为它们侧重于通常为男性的“市场化”农民。⁶⁵ 将性别观点纳入粮食和农业政策的主流将有助于确保妇女和女童受教育的权利得到保障，不再是早婚和强迫婚姻的受害者，不会遭受暴力，并在其他方面得到保护，免于遭受人权侵犯。

G. 促进青年务农

78. 全世界农民的平均年龄正以惊人的速度增长，威胁着家庭农业的未来。从事农业的儿童往往是童工的受害者，而依法可以在该部门工作的青年人却在放弃农业、林业和渔业，原因包括难以获得信息，缺乏关键服务(教育、保健、运输和通讯)和市场，以及关于农业无利可图和不稳定的认知。⁶⁶ 为了反击这种说辞，各国应提供基本服务，改进技术知识和技能，并提供激励措施，让青年人口能获得土地、信贷和其他生产资源。各国还应采取各种机制和政策，将农业工作转化为体面就业，并提供强有力的社会保护。

79. 越来越多的公私伙伴关系正在出现，以满足创业需求，并倡导有利于青年人口的更强有力的创新政策。例如，2017 年，二十国集团宣布了农村青年就业倡议，将在 2020 年前培训 500 万年轻人，并为另外 100 万人提供就业机会。粮农组织也推动通过四条主要途径为农村青年创造就业：家庭农场的全职工作；兼职农活与非农业家庭企业相结合；挣工资的农业工作；和全职非农业家庭企业。⁶⁷ 此外，世界粮食安全委员会引入了关于青年就业、农村转型和地域方法的工作流程，作为其 2020-2023 年多年工作方案的一部分。然而，所有这些新举措都应得到严格评估和仔细监测，以避免在没有特权的青年中造成进一步的不平等。

H. 负责任地投资于技术并监管创新

80. 创新技术被誉为解决粮食不安全、消除粮食不平等和障碍的潜在办法。鉴于估计到 2050 年将需要多生产 60% 的粮食，生物技术可能为低技术解决方案(如生物杀虫剂和生物肥料)和高技术解决方案(如涉及先进基因组学的解决方案)提供关键工具箱。然而，正如从“绿色革命”中所获得的教训，过度关注增产助长了对技术的依赖，会造成严重的环境破坏，并加剧社会不平等。目前，农业的日益数字化和非物质化有可能给本地知识、工人和生产过程造成损失，其结果是权力集中在大型综合农业企业手中，同时削弱地方生产者和消费者的权能。⁶⁸

⁶⁵ 见 Hélène Botreau and Marc J. Cohen, “Gender inequalities and food insecurity”, (Oxfam, July 2019)。

⁶⁶ 见粮农组织，《粮食与农业的未来：趋势与挑战》，第 100 页。

⁶⁷ 同上，第 96 页。

⁶⁸ 见 Global Network for the Right to Food and Nutrition, “Right to food and nutrition watch. When food becomes immaterial: confronting the digital age” (2018), p. 11.

81. 生物技术主要由私营部门开发和拥有，受专利和知识产权保护。例如，由于企业寡头垄断，四家跨国农用化学品公司控制了超过 60% 的全球种子销售。专利没有被视为属于共有物而得到尊重，限制了农民保存和交换种子的自由，干涉了育种者使用种子进行研究的权利。

82. 综合性农业企业也增加了对生物技术和植物性肉类替代品的投资，表明食品行业存在一个不会导致气候变化或环境破坏且有利可图的市场。然而，这些技术往往具有排他性，因为它们对世界上大多数人口来说负担不起。应当发展这种有关“粮食未来”的创新，以便所有相关行为方都有平等的机会使用这些创新并从中受益。

83. 各国应制定适当的法律框架，基于“预防原则”来规范此类创新。这种原则旨在帮助减少创新潜在的有害和意外后果和副作用，但一些国家不承认国际法的这项重要原则，更不用说加以适用了。提高食物系统可持续性和生产力的工具是必要的，但不能侵犯或阻碍获得生产资源和实现人权。

I. 为农业生态学和传统知识投资

84. 投资应当多样化，并与更负责任和可持续的食物系统方法(如农业生态学)以及传统知识相协调。这需要作出经过深思熟虑的转变，不再依赖构成气候紧急情况主要推动因素的工业化农业，同时推广变革性、对气候变化有适应性和可持续的做法。农业生态学避免使用危险的生化物质和杀虫剂；支持地方食品运动；保护包括妇女在内的小农户和小型渔业；尊重人权；加强粮食民主、传统知识和文化；保持环境的可持续性；并有助于促进健康饮食(见 A/70/287)。

J. 保护科学的尊严

85. 享受科学进步之惠的人权鲜为人知，但无可争辩。这项权利不仅本身是一项基本权利，而且对享有生命权、健康权、适足食物权和环境权至关重要。特别报告员认识到科学在食物系统中的重要作用，曾就对科学尊严不可理解的阴谋攻击发表意见。⁶⁹ 关于气候变化、杀虫剂和食用糖分对人类健康和环境健康所构成威胁的科学发现最常陷入争议。国家不能任凭政府机构和研究机构被短视的公司利益所腐蚀。全球公民还必须揭露那些威胁要让科学家、学者和研究人员噤声的人，谴责任何针对这些同胞的暴力威胁。若要实现食物权，需要所有人拒绝虚假主张，相信有充分依据的科学真理。重要的是认识到，国家有责任保护科学尊严。

K. 加强民间社会的作用，保护人权维护者免遭暴力

86. 我们已经进入了一个新的人权时代，一个由民粹主义政权主导的时代，这些政权散布仇恨言论，宣扬民族主义、独裁主义和仇外心理，而不是自由。在这种环境下，争取人权变得越来越危险。近年来，针对人权维护者，包括为土地权利

⁶⁹ 见 Hilal Elver and Melissa Shapiro, “Scientific integrity: the next battleground for human rights”, The Hill (29 March 2019)。

和环境保护而战的人权维护者的暴力行径大幅增加。2017 年至 2018 年期间，联合国核对了 41 个国家的 431 起杀害人权维护者、记者和工会成员的事件(见 E/2019/68)。民间社会不能允许侵犯人权维护者人权的行为不受惩罚，也不能因为害怕报复而不再争取权利(见 A/74/159)。相反，民间社会必须抓住一切机会，确保各国履行其增进人权的义务，并在国家不作为时追究其责任。

87. 在经济、社会和文化权利方面尤为如此，这些权利仍然经常被搁置，认为它们不如其他权利重要。事实上，虽然特别报告员很高兴曾与若干民间社会组织合作，但她看到有必要为食物权更有力地动员民间社会。极端贫困与人权问题特别报告员也在人权理事会提出了对缺乏致力于经济、社会和文化权利的民间社会组织的关切(例如，见 A/HRC/32/31)。

L. 在城市化时代促进食物公民身份

88. 虽然国家负有实现食物权的首要义务，但食物本质上是属于地方和个人的，也是公共的。农村人口在实现食物权方面发挥着关键作用，但城市也是社会经济转型的主要驱动力和粮食市场的中心。到 2050 年，预计世界人口的 68%将生活在城市。⁷⁰ 不断变化的人口结构和城市化给全球粮食政策带来了新的挑战和机遇。消费者应谨慎选择食物，尊重工人的人权、保护后代和促进地球可持续性，而不是脱离食物系统(见 A/73/164 和 A/HRC/40/56)。这种全面的责任超越了“消费者”的角色，可以最恰当地描述为“食物公民”。世界各地的食物公民已经在呼吁在民主、参与和生态原则的基础上，在城市和农村社区之间建立一个新的综合食物系统。这一积极趋势正在迅速发展。

89. 接受“食物公民身份”可以有多种形式，包括支持扩大城乡参与、集体采购和参与粮食政策委员会。⁷¹ 这种基于社区的运动正在控制地方和区域食物系统，旨在促进“自下而上”的变革。例如，自 1991 年以来成立的多伦多粮食政策理事会召集了食品、农业和社区部门的成员，就粮食政策问题向多伦多市提出建议。

90. 粮食政策理事会为个人通过公民参与来维护食物系统偏好提供了一个平台。他们还教导新加入者如何在积极的食物公民身份的背景下做出有良心的选择，这种公民身份的范畴正在扩大，超越了社区、城市、国家和地区的界限，涵盖整个世界。例如，米兰市将这种举措推向了全球层面，所推出的米兰城市食物政策协议在 2015 年得到 100 多个城市签署。

五. 结论

91. 正如特别报告员在其最后报告中确认的那样，消除饥饿和营养不良以及实现世界公民的食物权是一项重大事业。鉴于当前世界秩序中的法律、政治、经济和环境条件，这一目标尤其难以实现。但是，只要展现出政治意愿，并将愿望转化

⁷⁰ 见经济和社会事务部，“2018 年世界城市化前景：要点”(2019 年)。

⁷¹ 例如，见 Europe Now, “Food citizenship? Collective food procurement in European cities”(September 2018)。

为行动，这个目标也并非遥不可及。各国必须执行人权文书，确保所有参与者，而不仅仅是强大的参与者被纳入决策过程。那些遭受饥饿打击特别严重的人必须得到代表，并被赋予机会倡导他们的权利。世界必须记住，食物权不是无法实现的，而只是尚未实现。特别报告员感谢人权理事会所有成员向她提供这个平台和机会，为世界上饱受饥饿和粮食不安全之苦的人们发声。
