



人权理事会

第五十二届会议

2023年2月27日至3月31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

冲突与食物权

食物权特别报告员迈克尔·法赫里的报告

摘要

本报告根据人权理事会第 46/19 号决议提交理事会。食物权特别报告员在报告中阐述了粮食体系中不同形式的暴力如何伤害人们并创造导致侵犯人权的条件。特别报告员根据收到的资料，说明了利益和身份各异的人们如何经历共同形式的暴力，以及粮食体系如何不仅生产粮食，而且还放大和制造暴力，加剧了人们的贫困、脆弱性和边缘化。



一. 导言

1. 人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。¹ 然而，世界充满了歧视和不平等。冠状病毒病(COVID-19)大流行揭示出歧视和不平等可以多么致命。² 特别报告员与其他任务负责人一样，认为系统性歧视和结构性不平等是侵犯人权行为的根源所在。³

2. 人权法通常通过关注贫困、弱势或边缘化群体来解决不平等问题。特别报告员呼应自己先前的报告以及其他任务负责人最近的报告，重申人权法要求仔细审查人们如何陷入贫困、弱势或边缘化处境。⁴ 不平等是如何产生的？结构性不平等既非自然现象，也非反常现象。它是包括粮食体系在内的各种体系的产物。

3. 只有当所有相关行为体都了解我们的粮食体系如何使人们易受伤害时，食物权才能充分实现。多年来，任务负责人观察到粮食体系中的暴力如何造成不利影响，特别是对边缘化人群、较小社区、孤立家庭以及缺少集体谈判和行动资源的工人。所有粮食提供者——无论是父母、工人、小规模还是大规模的粮食生产者——在危难和危机时期都特别容易受到暴力侵害。粮食提供者一旦变得脆弱，社区也会变得脆弱。

4. 近年来，影响全球粮食安全的各种因素相互交织，导致粮食体系中的暴力增加。例如，在许多情况下，面临传统生计丧失的农村社区和面对强势企业掠夺土地的农民早已深受气候变化和干旱的影响。为保护其祖传土地、传统知识和种子而不得不与公司进行激烈斗争的社区，往往是在全球大流行病期间严重依赖自己的这种知识、祖传饮食习惯和整体做法而生存的社区。

5. 在编写本报告时，特别报告员发现，结构性不平等使大量人口更容易遭受暴力侵害；而反过来，系统性暴力又是造成结构性不平等的重要原因。结构性不平等与系统性暴力之间的这种恶性循环导致广泛的侵犯人权行为。⁵ 粮食体系不仅生产粮食，而且还制造和放大暴力，加剧人们的贫困、脆弱性和边缘化。特别报告员在本报告中阐述了粮食体系中不同形式的暴力，这些暴力伤害人们，并创造导致侵犯人权的条件。他并没有试图探讨粮食体系中所有形式的暴力，而是利用收到的资料，阐述了利益和身份各异的人们如何经历共同形式的暴力。特别报告员认为暴力是系统性的，侧重探讨暴力如何从内部构建粮食体系。他概述了四种相互关联、彼此重叠的暴力形式：歧视、对人的身心健全的身体伤害或攻击、生态暴力和抹杀。

¹ 《世界人权宣言》，第一条。

² 见 [A/75/163](#)。

³ 见 [A/76/167](#)、[A/76/177](#)、[A/76/408](#)、[A/77/157](#)、[A/HRC/41/54](#) 和 [A/HRC/50/28](#)。

⁴ 见 [A/HRC/41/39](#)。

⁵ 见 [A/75/148](#)、[A/75/163](#)、[A/75/258](#)、[A/77/174](#) 和 [A/77/177](#)。

二. 粮食体系依靠以依赖关系和采掘主义为特征的全球经济

6. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食署)在一项联合研究中发现,暴力和冲突仍然是世界许多地区严重饥饿状况的主要推动因素。它们的结论是,2022年饥饿和暴力都会增加,尤其是随着全球经济的恶化。⁶

7. 过去四年来,全球饥饿率上升,预计在不久的将来还会继续上升,导致创纪录的人道主义需求。⁷然而,单凭冲突和自然灾害并不能解释这一趋势。要理解粮食体系中的系统性暴力,必须将粮食体系视为全球经济的一部分。今天的全球经济是一个长达几个世纪的进程的延续,这一进程以依赖关系和采掘主义之间的动态为特点,以一般国际法和国家法律制度为基础。⁸

8. 国家和跨国公司在大力开采自然资源的过程中,扰乱和重构了人们的社会和生态关系,限制了人们拥有稳定生计的能力,危及人们的生存。这种程度的扰乱和重构是对人们的暴力行为,损害他们的尊严和人性,并且往往按残疾、种族和性别类别来进行。由此产生的结构性不平等表现在:弱势群体和边缘化群体通常——而且可以预见——在实现权利、特别是食物权方面处于劣势。

9. 系统性暴力侵犯了生命权,限制或剥夺了人们获得土地、种子、水、公平稳定的市场、有尊严的工作等生活必需品的机会。当人们被剥夺土地或在恶劣条件下工作时,他们更容易经常受到伤害。在获得土地或有尊严工作的保障较少的情况下,人们的议价能力较弱,因为他们在商业交易或工作中谈判有利条件的能力有限。系统性暴力正是通过这种方法使人们变得脆弱和依赖,同时使相对较小的群体能够利用人们的脆弱性。它使少数已经拥有权力和资源的人获得限制获取繁衍生命所必需的资源的能力,从而产生更多暴力和不平等。

10. 在今天的粮食危机中,农产食品部门的跨国公司牟取暴利,而人们却在挣扎受苦,生活日益艰辛。粮食部门亿万富翁的财富每两天增加10亿美元。⁹2021年,全球最大的粮食贸易商之一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。¹⁰

⁶ 粮农组织和粮食署,“饥饿热点:粮农组织-粮食署重度粮食不安全预警——2022年10月至2023年1月展望”,2022年,罗马。

⁷ 人道主义事务协调厅,《2023年全球人道主义状况概览》,2022年(见<https://humanitarianaction.info/>)。

⁸ Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017); Ntina Tzouvala, *Capitalism as Civilisation: A History of International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2020); Usha Natarajan and Julia Dehm, eds., *Locating Nature: Making and Unmaking International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2022)。

⁹ 见“Profiting from pain: The urgency of taxing the rich amid a surge in billionaire wealth and a global cost-of-living crisis”, Oxfam media briefing, 23 May 2022。

¹⁰ 见Rupert Neate, “Soaring food prices push more Cargill family members on to world's richest 500 list”, *The Guardian*, 17 April 2022。

11. 今天的市场会放大危机，并容易出现波动，因为全球粮食体系依赖少数几种工业化生产的主食谷物、少数几个生产和出口这些谷物的国家以及少数几家主导农产食品市场的公司。¹¹ 自 1980 年代以来，全球的主流常识是，各国政府不应再利用国际农业政策进行合作或试图稳定市场。然而，政策制定者却被快速生产和利润最大化的短期考量所驱使。

12. 自 2022 年 2 月俄罗斯联邦武装部队入侵乌克兰以来，粮食危机日益成为国家和国际议程上的突出问题。虽然武装冲突经常导致粮食不安全，但情况不一定非得如此。粮食体系和市场能够而且应当在武装冲突局势中妥善运转，这一点得到安全理事会第 2573(2021)号决议的确认，并在第一次世界大战以来的一些冲突中得到证明。¹²

13. 不幸的是，面对所引发的粮食危机，国际粮食对策过于关注乌克兰战争，而忽视了粮食体系中长期存在的结构性原因和系统性暴力。这在安全理事会、大会、粮农组织、世界粮食安全委员会和七国集团等场合的讨论中很常见。即使乌克兰战争立即结束，粮食危机仍将继续恶化。

A. 依赖性

14. 粮食体系依靠一系列的依赖关系：进口国依赖全球市场获得粮食，粮食出口国依赖全球市场获得资本，工人依赖雇主获得生计，性暴力和性别暴力的幸存者有时会因为虐待而在经济上更加依赖侵害者，人们依赖少数几种粮食商品获得营养。特别报告员在前几次报告中指出，农民越来越依赖跨国公司提供投入品，发展中国家越来越依赖国际金融机构和富国提供资本。¹³

15. 依赖关系建立在根深蒂固的权力不平衡的基础上，并且强化了结构性不平等。而基于互惠和人权的关系则承认我们共享同一个地球，因此也共享所有粮食体系；互惠关系建立的是一种促成实质平等的经济。特别报告员在大流行病期间看到，在危机时期，依赖关系迅速瓦解，而互惠关系却保持韧性。

16. 如果在粮食体系和依赖关系的背景下理解乌克兰的武装冲突，就会发现一个特殊的全球弱点：国际市场如何实际上放大暴力，从一场地区战争中制造全球冲击，而不是相反。

1. 对粮食出口的依赖

17. 乌克兰人民正在为自己的人权和国家的完整而战。除了其他严重的限制外，他们还面临粮食短缺，因为乌克兰的农场、田地和种子库遭到了俄罗斯军队的袭

¹¹ Jennifer Clapp, “Concentration and crises: exploring the deep roots of vulnerability in the global industrial food system”, *Journal of Peasant Studies*, October 2022.

¹² 见 Fakhri, *Sugar*。

¹³ 见 [A/77/177](#)。

击和破坏。俄罗斯联邦应立即无条件地结束战争，所有其他国家也应同样立即结束任何和所有入侵和占领。¹⁴

18. 在 2 月局势升级之前，2019 至 2021 年，乌克兰有 990 万人处于中度和重度粮食不安全状态，东部顿涅茨克州和卢汉斯克州存在粮食危机。随着战争的展开，越来越多的证据表明，收入损失、供应链中断、价格上涨以及由此带来的对粮食援助的依赖，正在严重影响全国各地对粮食的获取和负担能力。初步分析估计，战争将导致乌克兰 2022 年国内生产总值预计下降约 45%；战争可能增加该国的贫困率，预计到 2023 年，约 60% 的人口将处于贫困之中，这对弱势家庭和社区的粮食安全构成重大风险。¹⁵

19. 会员国应关注乌克兰农民和工人的需求，正是这些农民和工人在捍卫、恢复和振兴乌克兰的粮食体系。¹⁶ 这场战争揭示了该国出口依赖型粮食体系是如何容易受到全球贸易中断和市场波动的影响。乌克兰粮食体系的建立并不是为了确保乌克兰人民或该地区的粮食安全，而是为了种植少数几种出口作物，即向日葵和向日葵产品、玉米、小麦、大麦和油菜籽。乌克兰 55% 以上的土地是可耕地。2021 年，农业出口总额为 278 亿美元，占该国 680 亿美元总出口额的 41%。¹⁷ 战前的研究表明，该国的农业补贴制度既不透明，也不公平。¹⁸

20. 尽管如此，战争期间涌现的网络和集体行动加速了充满活力的农村民间社会的发展，使人们有理由对乌克兰战后粮食体系的多样化和振兴抱以希望。¹⁹

2. 对粮食进口和金融市场的依赖

21. 俄罗斯联邦入侵乌克兰几乎立即导致小麦和食用油等食品价格飙升。就小麦而言，这不是供应短缺的结果。俄罗斯联邦和乌克兰供应的小麦约占全球小麦出口量的 30%。战争刚开始时，小麦出口缺口估计在 700 万吨。²⁰ 但 2021 年全球小麦产量为 7.78 亿吨。²¹ 因此，预期的缺口只会影响全球小麦产量的 0.9%。即使考虑到依赖进口的国家将不得不依靠或建立新的供应链，对供需情况的追踪也

¹⁴ 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。

¹⁵ 粮农组织，“关于战争对乌克兰粮食安全影响的说明”，2022 年 7 月 20 日，罗马。

¹⁶ 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。

¹⁷ 见 www.fas.usda.gov/sites/default/files/2022-04/Ukraine-Factsheet-April2022.pdf。

¹⁸ 见 <https://kse.ua/community/stories/the-new-agricultural-support-system-in-ukraine-who-really-benefits/> and www.oaklandinstitute.org/driving-dispossession。

¹⁹ Natalia Mamonova, “Food sovereignty and solidarity initiatives in rural Ukraine during the war”, *Journal of Peasant Studies*, 11 November 2022。

²⁰ Niels Graham and Inbar Pe'er, “Putin’s invasion of Ukraine threatens a global wheat crisis”, Atlantic Council, 22 March 2022。

²¹ www.statista.com/statistics/267268/production-of-wheat-worldwide-since-1990/。

无法充分解释入侵后立即出现的近 70% 的价格涨幅。²² 这种价格飙升的极端性可以从囤积者、贸易商和金融投机者的恐惧和惊慌情绪中找到解释，这些情绪席卷了金融化的粮食市场。与 2007/08 和 2010/12 年粮食危机最严重时如出一辙，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》允许投机者在不进行商品交易的情况下押注粮食价格趋势。²³

22. 这场战争引发了全球恐慌，因为 36 个国家超过一半的小麦进口依靠俄罗斯联邦和乌克兰提供，这其中包括世界上一些最贫困和最脆弱的国家。由于这种依赖性，这些国家现在面临更高的粮食不安全风险。²⁴ 特别报告员已经概述了现行贸易制度的缺陷，并对过度依赖贸易支持本国粮食体系的国家表示关切。²⁵ 乌克兰战争表明，当国家的粮食体系过度依赖贸易时，会面临更大的风险；这场战争还揭示了许多发展中国家在关键商品方面是如何依赖少数几个国家的。

23. 其结果是，曾经依赖乌克兰小麦的国家不得不越来越多地依赖粮食署提供粮食，而粮食署一半的小麦(以及其他商品粮食)却又依赖乌克兰提供。²⁶ 世界人道主义救济和国际贸易体系也因同样的依赖关系而受到严重破坏。

3. 对化肥的依赖

24. 鉴于俄罗斯联邦、乌克兰和白俄罗斯是世界上最大的化肥供应国，乌克兰战争也扰乱了化肥供应链。特别报告员强调指出，这种扰乱带来的问题与其说是这些化肥供应不足，不如说是如此多的农民如此严重地依赖这些化肥。化肥消耗土壤中的养分，通过径流造成环境损害，侵犯了生命权、健康权以及享有健康和可持续环境的权利。²⁷ 就近期而言，必须确保耕作系统依赖化学投入品的农户能够得到化肥。但最终目标必须是尽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。²⁸ 减少全球农业对化肥的依赖可以保护农民免受国际经济冲击。

²² Joe Rennison, “War, Climate Change, Energy Costs: How the Wheat Market Has Been Upended”, *The New York Times*, 1 August 2022.

²³ 国际可持续粮食体系专家小组, “Another perfect storm?”, May 2022.

²⁴ 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 4 月 13 日。

²⁵ 见 [A/75/219](#) 和 [A/76/237](#)。

²⁶ 粮食署, “战争开始以来第一艘散装船携带着给粮食署的谷物从乌克兰出发”, 2022 年 8 月 16 日。

²⁷ 见 [A/74/480](#)。

²⁸ 见 Chloe MacLaren and others, “Long-term evidence for ecological intensification as a pathway to sustainable agriculture”, *Nature Sustainability*, vol. 5, 2022 和 <https://rodaleinstitute.org/science/farming-systems-trial/>。

4. 对小麦消费的依赖

25. 另一个问题是，太多的粮食体系严重依赖小麦；更广泛地说，有太多人依赖小麦、水稻、玉米等少数几种大规模生产的谷物获取营养。²⁹ 我们与仅仅 9 种作物(甘蔗、玉米、水稻、小麦、马铃薯、大豆、油棕榈、甜菜和木薯)的关系占按重量计算的所有作物产量的 66% 以上。³⁰ 这是许多发达国家补贴大规模、单一作物农业生产的结果。在每年 5 400 亿美元的农业补助中，近 90% 损害人们的健康和气候，加剧不平等。³¹ 特别报告员以前曾介绍过如何调整现有预算的用途，从政府给予企业优惠待遇的制度，转向通过生态系统和饮食多样化实现食物权。³²

B. 采掘主义

26. 全球粮食体系的特点是“采掘主义”，可以理解为人类、非人类以及土地和水之间的“非互惠的支配关系”。³³ 采掘主义经济依赖对自然资源的开采和出口。采掘主义行业包括矿物和化石燃料开采，也包括涉及单一作物的大规模农业、林业和渔业活动。³⁴

27. 许多发展模式依赖采掘主义实现经济增长。其理论是，生态系统是商品的集合，经济增长可以为生态破坏正名。其假设是，开发自然是值得的，因为随之而来的收入将被分享，惠及广大民众。现实情况是，采掘主义导致人类陷入贫困，尤其损害土著人民、种族化社区、农村社区、小规模粮食生产者/农民、粮食和农业工人以及妇女。全球采掘主义也是气候变化的主要推动因素，自 1988 年以来，全球 71% 的工业温室气体与 100 家化石燃料生产商有关。全球采掘主义和气候变化既是全球和地方不平等的产物，也助长了这种不平等，加深了脆弱性，使已经生活在边缘的群体进一步边缘化。³⁵

28. 然而，对自然的开发与对人的剥削之间有着内在联系，因为你无法将对待自然的方式与对待人的方式相分离。

29. 从食物权的角度来看，采掘主义导致三个问题。一是采掘项目破坏和摧毁传统的小规模狩猎、捕鱼、放牧和农业以及增进生物多样性的觅食和园艺做法。这

²⁹ Jessica Fanzo, “The world’s food system is too dependent on wheat”, *The Washington Post*, 22 April 2022.

³⁰ Julie Bélanger and Dafydd Pilling, eds., *The State of the World’s Biodiversity for Food and Agriculture*, FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, Rome, 2019, p. 114.

³¹ 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)，第 4 章。

³² 见 [A/77/177](#)。

³³ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate* (New York, Simon and Schuster, 2014), p. 169.

³⁴ 见 [A/HRC/29/25](#); [A/HRC/41/54](#)，第 6 段；[A/71/281](#)。

³⁵ Farhana Sultana, “The Unbearable Heaviness of Climate Coloniality”, *Political Geography*, vol. 99, No. 1 (2022).

在土著人民的情况中有充分的记录。³⁶ 二是有越来越多的粮食体系正变得日益致命，因为它们限制了生物多样性——从土地中索取，却没有留下任何回报，导致土壤贫瘠。三是粮食体系依赖化学投入品和高能耗加工，产生的温室气体约占全世界的三分之一。³⁷

30. 国际经济法，特别是世界贸易组织《农产品协议》，促成了采掘主义的全球粮食体系。³⁸ 这种粮食体系有利于跨国和工业化粮食生产做法，使公司行为体得以致富，但却牺牲了贫困农业社区，特别是在全球南方和全球北方的一些地区。全球粮食体系还从自然环境中为全球资本市场攫取货币价值，使环境在未来几个世纪内退化、枯竭和遭到破坏。最后，全球粮食生产和供应链是攫取性的，它们对工人和小规模粮食生产者的索取多过给予，支付给他们的报酬过低，将他们置于不稳定和危险的工作环境中。³⁹

31. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员认为，不提全球采掘主义的殖民(种族)起源，就无法正确理解其中的当代政治经济。⁴⁰ 她解释了采掘主义经济如何依靠结构性不平等，这种不平等根据人们相互交织的身份对其进行压迫，她着重指出这种不平等如何涉及多个交叉的社会类别和统治结构。特别报告员指出，“交叉性”的概念旨在表现两种或多种形式的歧视或压迫系统之间相互作用的结构性和动态后果。它具体涉及种族主义、父权制、经济不利地位和其他歧视性制度如何造成了不同层面的不平等，进而确定了男女之间、不同种族群体以及其他群体的相对地位。它还涉及具体行为和政策如何沿着这些交叉轴线制造障碍，从而积极助长了剥夺权能的动态。⁴¹

32. 总之，无论是在和平时期还是战争时期，个人经历的暴力都是剥削(源于他们与土地和劳动产品的关系)和压迫(源于他们一系列不同的动态身份)的交集。⁴²

三. 歧视和不平等

33. 人权确保所有人在尊严和权利上自由平等的一个重要方式是禁止基于个人身份、贫困或法律地位的歧视。⁴³ 只有创造条件，使人人都能享有所有人权，才

³⁶ 见 [A/HRC/18/35](#)，第 30-55 段；[A/HRC/24/41](#)；[A/HRC/33/42](#)；[A/70/301](#)。

³⁷ “粮食体系占全球温室气体排放量的三分之一以上”，粮农组织，2021 年 3 月 9 日。

³⁸ 见 [A/75/219](#)。

³⁹ 见 [A/HRC/40/56](#) 和 [A/73/164](#)。

⁴⁰ [A/HRC/41/54](#)，第 22 段。

⁴¹ [A/HRC/41/54](#)，第 18 段。另见经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 15、17 和 27 段。

⁴² Vanessa Wills, “What could it mean to say, ‘Capitalism causes sexism and racism?’”, *Philosophical Topics*, vol. 46, No. 2 (2018)。

⁴³ 见《世界人权宣言》，第二条；《经济社会文化权利国际公约》，第二条；《公民及政治权利国际公约》，第二条；经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见；[A/77/157](#)。

能实现自由人类免于恐惧和匮乏的理想。⁴⁴ 随着恐惧和匮乏日益增加，将实现权利作为优先事项比以往任何时候都更加重要，这可以通过注重实质平等(除了注重法律面前的形式平等之外)来实现。

34. 实质平等是人权的法律原则和核心目标。⁴⁵ 实质平等是指结果平等，而不仅仅是程序上的机会平等。要实现某一特定群体成员的实质平等，需要“采取措施，考虑到并专门针对造成其历史劣势的独特原因及其地理和文化需求和情况”。⁴⁶

35. 粮食体系中最常见的造成不平等的方式是剥夺或阻碍人们获取粮食的机会以及获取粮食的手段和权利。在获取粮食方面的任何歧视行为，凡以取消或损害经济、社会和文化权利的平等享受或行使为目的或产生这种影响者，都是对人权的侵犯。⁴⁷

36. 通过剥夺人们获取粮食的机会以及获取粮食的手段和权利而进行的歧视，始终构成暴力事件。它对个人造成伤害，因为它使人面临更高的饥饿和营养不良风险。这种剥夺还会长期破坏此人的社会和生态关系。歧视事件通常是系统性暴力模式的一部分，因为它是基于对能力、阶级、法律地位、年龄、性别、种族和其他身份所广泛持有的假设。歧视作为一种系统性暴力形式，源于对何为正常的建构性抽象概念，针对的是一切不符合这种有关正常的特定定义的人。它还往往源于一种假设，即某些人因为某些特质和他们的身份而不如其他人有价值。

37. 关于歧视农村及土著妇女和女童问题，消除对妇女歧视委员会第 34 号(2016 年)和第 39 号(2022 年)一般性建议分别提出了详细、全面、系统和基于权利的建议。这些建议明确承认食物主权背景下的食物和营养权，以确保妇女和女童有权管理和控制其自然资源。这侧面解决了尤其影响农村及土著妇女和女童的食物权力方面的歧视和社会政治格局。⁴⁸ 同样，粮食体系中的女工往往比男子的工资低，通常从事季节性、非全职和危险的工作，而且更有可能受雇于非管理职位。⁴⁹

38. LGBTQ+群体成员面临各种结构性障碍，包括食品和服务提供者的歧视、家庭和社区支持的缺失以及污名化和恐惧。许多报告证实，性别歧视剥夺了数百万非顺性别者获取粮食的机会以及获取粮食的手段和权利。一些国家在大流行病期间给男子和妇女设立专门的食物采购日，或者根据性别设立单独的领取食品包的程序和方式。这些政策在不同情况下导致了对跨性别者和非二元性别者的排斥、

⁴⁴ 见《经济社会文化权利国际公约》序言。

⁴⁵ 《消除一切形式种族歧视国际公约》，第二条第二款。另见经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 8-9 段；A/HRC/41/54 和 A/HRC/50/28。另见《消除对妇女一切形式歧视公约》、《联合国土著人民权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。

⁴⁶ <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1583698429175/1583698455266#chp2>; Assembly of Manitoba Chiefs Declaration for the Implementation of Jordan's Principle, 19 January 2011。

⁴⁷ 经济、社会及文化权利委员会第 12 号一般性意见(1999 年)，第 18 段。

⁴⁸ www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2018/10/EN-CSM-LR-2018-compressed.pdf, p. 24。

⁴⁹ 食品、农业、旅馆、饭店、饮食、烟草行业 and 同业工人协会国际联合会和迈阿密大学法学院人权诊所提交的材料。

虐待、污名化和逮捕。任务负责人收到的证词称，女同性恋者及其家人因不符合传统家庭模式而在申请粮食援助时遭到拒绝。⁵⁰ 来自美国的报告显示，LGBTQ+ 成年人经历粮食不安全的可能性几乎是非 LGBTQ+ 者的两倍。⁵¹

39. 性别歧视还从异性恋正统主义的角度定义理想家庭。考虑到家庭农场是粮食体系的重要方面，家庭和亲属的定义决定了人们获得土地、遗产和资源的机会。涵盖所有性别和亲属关系可确保更公平地分配资源。

40. 农业工人被系统地排除在劳工权利保护之外。世界各地的国家法律体系都在本国劳动法中将农场工人列为例外，这使他们更容易受到剥削和身体伤害。这包括全球范围内在法律上长期排斥农业工人享有结社自由和集体谈判权，而这项权利是国际劳工组织(劳工组织)1921年《(农业)结社权利公约》(第11号)规定的最古老的核心劳工权利之一。此外，儿童、囚犯、移民工人和季节工人往往在法律上被边缘化，所获得的来自国家农业制度的劳工权利保护甚至更少。⁵²

41. 在5岁以下儿童死亡总数中，近半数是由于营养不足所致，营养不足令儿童死于普通感染的风险加大，感染的频率和严重程度增加，并且延误康复。消瘦现象依然大量存在，令人担忧，而超重率则继续上升。⁵³ 可悲的是，这是可以预防的。例如，在厄瓜多尔，政府制定了预防和消除儿童慢性营养不良的战略。为确保该战略奏效，政府规定了公共部门的义务，同时也确立了私营部门和社会组织的共同责任以及如何参与。该战略认识到，必须优先考虑和借鉴地方和地域做法，从而改进国家干预措施。⁵⁴

42. 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%。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。⁵⁵ 在海地，儿童要么从事家政服务，要么“夜宿街头，无家可归”；太阳城约20%的5岁以下儿童患有重度或中度急性营养不良，老年人和残疾人也受到类似影响。⁵⁶ 通过确保粮食体系保护和实现儿童权利，社区的权利也得到保护和实现。

⁵⁰ 公开行动国际提交的材料，国际法学家委员会对特别程序任务负责人关于在 COVID-19 大流行期间和之后保护人权的联合问卷的答复，2020年6月19日。另见 Thom File and Joey Marshall, “LGBT Community Harder Hit by Economic Impact of Pandemic”, United States Census Bureau, 11 August 2021。

⁵¹ 例如见迈阿密大学人权诊所提交的材料。

⁵² 见 www.iuf.org/wp-content/uploads/2021/07/C11-anniversary-study.pdf、www.ilo.org/ipec/areas/Agriculture/WCMS_172348/lang--en/index.htm 和 <https://civileats.com/category/investigations/injured-invisible/>。

⁵³ <https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>。

⁵⁴ 厄瓜多尔提交的材料。

⁵⁵ A/77/177。

⁵⁶ 海地粮食第一信息和行动网提交的材料。

四. 对人的身心健全的身体伤害或攻击

43. 身体伤害是粮食体系暴力最明显的结果。粮食体系可能是暴力和危险的，特别是对处于脆弱/边缘化境地的人而言。特别报告员在下文重点介绍了粮食体系系统性地造成身体伤害的五种情况：营养不良、饥荒、粮食体系中的性暴力和性别暴力、单方面强制性措施和武装冲突。

44. 特别报告员强调，造成身体伤害的暴力不仅包括直接伤害，还包括通过破坏基础设施或使经济系统瘫痪来剥夺获得食物的机会。它不仅造成伤害或致人死亡。身体伤害包括制造诋毁个人、社区和民众的恐惧气氛，使他们容易受到剥削。处境脆弱的妇女以及土著人民、残疾人、难民、境内流离失所者、移民、贫困人口、老年人、儿童和严重疾病患者等脆弱性风险较高的群体通常受害最深。⁵⁷

A. 营养不良

45. 人们的健康和福祉与他们的食物有着内在联系。饮食不足和由此造成的营养不良是非传染性疾病的主要驱动因素。⁵⁸ 包括微营养素缺乏症在内的营养不足和营养过剩与更广泛的粮食体系的性质有着内在联系。食物权包括获得适当饮食的权利，这种饮食作为一个整体，含有身心发育、发展和维持以及身体活动所需的各种营养物，这些营养物与人的整个生命期各阶段的生理需要相一致，并能满足男女和不同职业的需要。⁵⁹

46. 囚犯及其福祉往往被遗忘。例如，巴西的监狱人口居世界第三，目前关押着 80 多万人。他们面临如此严重的营养不良，以至于圣保罗公设辩护人办公室指出，监狱实行事实上的“饥饿惩罚”，使被监禁者的健康和人身安全面临严重风险。⁶⁰ 在马拉维，被监禁者每天只吃一顿饭，通常是玉米和豆子或豌豆；他们还面临食物和水的短缺，这对他们获得充足食物、健康和水的人权产生了不利影响。⁶¹

47. 在哥伦比亚和墨西哥，消费者发起了确保深加工食品和饮料有明确标签的运动，以防治营养不良、肥胖和由此产生的慢性非传染性疾病。这些运动和两国政府受到来自农产食品企业的巨大压力。⁶² 同样，在萨尔瓦多，人们担心公司过度推销高糖、高脂、高盐的加工食品，并且不提供完整的营养信息。这种做法导致不健康食品的消费增加。⁶³

⁵⁷ 人权高专办，“单方面制裁伤害所有人，特别是妇女、儿童和其他弱势群体”，新闻稿，2021 年 12 月 8 日。

⁵⁸ 见 <https://ncdalliance.org/why-ncds/risk-factors-prevention/unhealthy-diets-and-malnutrition>。

⁵⁹ 经济、社会及文化权利委员会第 12 号一般性意见，第 6-7 段。

⁶⁰ 墨西哥国际婴儿食品行动网农民生态和健康能力中心提交的材料。

⁶¹ 见 A/HRC/25/57/Add.1 和 MWI 5/2022 号来文(可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/>)。

⁶² 见 MEX 12/2022 号来文(可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/>)和哥伦比亚粮食第一信息和行动网提交的材料。

⁶³ 萨尔瓦多提交的材料。

B. 饥荒

48. 几十年来，众所周知，饥饿、营养不良和饥荒不仅仅是生产力低下或天气状况的结果，而是由政治选择造成的，秘书长最近也重申了这一点。⁶⁴ 每一次饥荒都是对食物权的严重侵犯。虽然饥荒没有一致定义，但粮食安全阶段综合分类所采用的定义是最常见的。该分类将饥荒定义为影响至少 20%人口的粮食不安全、营养不良和死亡状况，大约每三名儿童中就有一名患有急性营养不良，每一万名居民中每天就有两人因武装冲突或同时患有营养不良和疾病而死亡。⁶⁵

49. 阿富汗、埃塞俄比亚、尼日利亚、南苏丹、索马里和也门仍处于最高警戒级别，因为这些国家都有人口面临或预计面临饥荒和饥饿。中非共和国、刚果民主共和国、海地、肯尼亚、巴基斯坦、萨赫勒地区、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国也仍然令人高度关切。⁶⁶

50. 要确定造成饥荒的责任方，必须全面分析国内和国际条件。饥荒可被视为危害人类罪，因为这种罪行通常被称为“系统或大规模侵犯人权的行为”。⁶⁷ 这种罪行可能发生在和平时，也可能发生在武装冲突期间，但受到一切管辖权方面的限制。尽管饥荒往往由武装冲突引起，但目前没有法律论点认为饥荒是一种战争罪。

51. 如果饥荒是一种状态，那么断绝粮食就是故意利用饥荒作为战争手段，可能触犯战争法(见下文第 66 段)。断绝粮食是指通过剥夺人们的食物、水和其他生存必需品，包括生产和获取食物的手段，企图消灭或削弱某一人口。⁶⁸

C. 粮食体系中的性暴力和性别暴力

52. 当家庭出现粮食不安全时，妇女和女童面临更高的性暴力和性别暴力风险，这反过来又降低了妇女和女童获得粮食的可能性。⁶⁹ COVID-19 大流行扩大了粮食安全方面的性别差距，因为妇女受失业和收入损失的影响最大，同时还要承担大部分额外的无薪、不被认可的照护工作，照顾生病的家庭成员和失学子女。⁷⁰

⁶⁴ www.un.org/press/en/2021/sgsm20619.doc.htm。另见 Mike Davis, *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World* (London, Verso, 2002)。

⁶⁵ www.ipcinfo.org/famine-facts/。

⁶⁶ 粮农组织，“饥饿热点：粮农组织-粮食署重度粮食不安全预警——2022 年 10 月至 2023 年 1 月展望” 2022 年，罗马。

⁶⁷ 例如见 A/46/10 102 和 William Schabas, “Criminal Responsibility for Violations of Human Rights” in *Human Rights, International Protection, Monitoring, Enforcement*, Janusz Symonides, ed. (Farnham, Ashgate, 2003)。

⁶⁸ 见《罗马规约》，第一百二十一条第(五)款；红十字国际委员会，《附加议定书评注》，第 4791、2089-2090 段。另见特克尔委员会(2010 年 5 月 31 日海事事件公共调查委员会)的意见，2011 年(第一份报告，第一部分)，第 76 段；“Seventy Years of the Geneva Conventions”，Chatham House Briefing, 24 March 2020。

⁶⁹ www.care.org/wp-content/uploads/2022/11/GBV-food-security-brief_EN.pdf。

⁷⁰ 粮农组织等，《粮食安全状况》，第 29 页。

当家庭陷入困境时，妇女往往最后吃，吃得也最少。⁷¹ 此外，LGBTQ+群体成员面临更高的饥饿和营养不良风险，性暴力和性别暴力只会加剧他们面临的挑战。⁷²

53. 许多食品行业、特别是酒店服务业的从业妇女在工作中容易受到骚扰。在经济危机和大流行病期间，她们还面临失业，而当她们不再有足够的养家糊口时，她们遭受家庭暴力的风险也会增加。COVID-19 大流行凸显了性暴力和性别暴力、粮食不安全、低薪工作以及获得社会和经济保护方面的不平等之间的联系。

54. 容忍工作场所对妇女的歧视会助长暴力和骚扰。在男性主导的环境中工作，或者在完全由男性主管管理的工作场所(农场和种植园通常就是这种情况)工作，也会增加暴力风险。许多雇主利用其雇用和解雇的权力，要求工人、特别是季节性工人提供性服务，以此作为雇用或续签雇用合同的条件。孤立无援的工人，如种植园工人，由于恶劣的工作环境和条件，更容易受到身体伤害。⁷³

55. 快餐业因工作条件恶劣而臭名昭著，其劳动力相对年轻，雇用大量妇女、移民工人和其他弱势和边缘化群体。⁷⁴ 雇主利用这一点，支付微薄工资，制造等级森严的环境，使欺凌和不同形式的骚扰行为大行其道。员工的投诉往往不是石沉大海，就是遭到雇主报复。全球最大的汉堡连锁餐厅麦当劳便是最恶劣的侵权者，尽管它绝不是唯一的侵权者。⁷⁵

56. 经济暴力也是家庭暴力的一个方面；施暴者往往将家庭暴力幸存者推入经济依赖关系；幸存者往往陷入对失去收入、无法满足家庭基本需求的恐惧，或感到深陷家庭暴力和工作场所暴力相交织的恶性循环。⁷⁶ 性暴力和性别暴力还阻碍了妇女的能力，使其无法作出和实施与其身体、性健康和营养以及其子女和家庭的营养有关的决定，对食物权产生了代际和社区范围的影响。⁷⁷

D. 单方面强制性措施

57. 单方面强制性措施是一种无效的国际政策工具，这一点几十年来就已众所周知。⁷⁸ 这种措施通常采取封锁或经济制裁的形式，意图从经济上削弱敌对国家政

⁷¹ www.care.org/wp-content/uploads/2022/11/GBV-food-security-brief_EN.pdf。

⁷² 例如见 File and Marshall, “LGBT Community Hit Harder”。

⁷³ 劳工组织，2019 年《关于暴力和骚扰的建议书》，第 9 条。

⁷⁴ 食品、农业、旅馆、饭店、饮食、烟草行业和同业工人协会国际联合会提交的材料。

⁷⁵ 见 <https://effat.org/in-the-spotlight/mcdonalds-workers-speak-out-at-european-parliament-about-corporate-violence-and-abuse-2/>; www.thenation.com/article/society/mcdonalds-sexual-harassment/。

⁷⁶ 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/briefingnote/wcms_738117.pdf; www.womensaid.org.uk/information-support/what-is-domestic-abuse/domestic-abuse-is-a-gendered-crime/。

⁷⁷ 例如见 Andrea Freeman, “‘First food’ justice: Racial disparities in infant feeding as food oppression”, *Fordham Law Review*, vol. 83, No. 6 (2015)。

⁷⁸ 见 Johan Galtung, “On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia”, *World Politics*, vol. 19, no. 3 (1967); Aslı Bâli, “The Humanitarian Paradox: Why Human Rights Require Restraint”, Quincy Brief No. 27 (July 2022)。

权，在其国内制造压力，迫使其对外国的要求作出让步。实际上，它们往往是制造或加剧长期危机的冷酷工具。

58. 食物权往往受到单方面强制性措施的严重影响；在最坏的情况下，单方面强制性措施会将食物变成一种武器。

59. 2015 年以来对也门的封锁导致了世界上最严重的人道主义灾难之一。粮食供应减少以及获取粮食的机会被剥夺，导致全国范围的饥荒和成千上万人挨饿。也门问题国际和区域知名专家小组认定，联军及其支持者对也门的封锁中断了对平民的粮食、燃料和水供应，可能构成战争罪。联军空袭明显摧毁或损坏了农田、供水设施、重要的港口基础设施和医疗设施。胡塞武装在田里埋设地雷，将医院用于军事目的，导致医院被占用，甚至被摧毁。⁷⁹

60. 由于也门 90% 的消费品都依赖进口，一些人形容联军的封锁是“慢动作的酷刑”。⁸⁰ 60% 的也门家庭从事农业，而农业部门自 2016 年以来受到重创；150 万农户无法获得投入品，急需农业支持。⁸¹ 今天，也门妇女和儿童的营养不良率是全世界最高的，有 130 万孕妇或哺乳期妇女以及 220 万 5 岁以下儿童需要接受急性营养不良的治疗。⁸² 随着联合国调解的停战最近结束，可以预见也门人民将面临更加深重的苦难。

61. 即使一国的目的是对别国实施“定向”经济制裁，通常也会产生破坏地方、区域和国际粮食体系和经济的副作用。由于缺乏定期监测，并且制裁对经济产生的影响较为广泛且分散，单方面制裁中的人道主义豁免通常是无效的。⁸³ 此外，金融机构为降低与无意中违反制裁有关的法律和商业风险，往往过度遵守单方面制裁。这阻碍了援助，放大了对人权的伤害。⁸⁴

E. 武装冲突

62. 安全理事会在通过第 2417(2018)号决议时迈出了重要一步，该决议确认粮食不安全是武装冲突的原因和后果。该决议很重要，因为它警告不要把粮食当作武器。这与 1975 年美国农业部长所说的“粮食是武器；它现在是我们谈判工具包

⁷⁹ 见 A/HRC/42/17 和 A/HRC/48/20。

⁸⁰ World Organisation against Torture, *Torture in Slow Motion: the Economic Blockade of Yemen and its Grave Humanitarian Consequences*, September 2022。

⁸¹ www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Yemen_Acute_Food_Insecurity_Projection_Update_2022Oct_Dec_Snapshot_En.pdf。

⁸² 粮农组织和粮食署，“监测存在粮食危机的冲突局势国家的粮食安全——第 10 期”，2022 年 5 月，罗马。

⁸³ 人权高专办，“单方面制裁制度中的人道主义豁免是无效和低效的：联合国专家”，2022 年 11 月 23 日。

⁸⁴ 人权高专办，《关于过度遵守单方面制裁及其对人权的有害影响的指导说明》，单方面强制性措施特别报告员，2022 年 6 月 28 日。

中的主要工具之一”大相径庭。⁸⁵ 总之，安理会重申武装冲突各方有义务遵守国际人道法，承认饥饿与武装冲突之间的独特关系，同时从整体和系统的角度承认饥饿的复杂性。

1. 国际人道法

63. 前几任任务负责人概述了国际人道法保护武装冲突中免受饥饿的范围。⁸⁶ 其中规定要保护三类人员免受饥饿：伤病员、战俘和平民。目前，国际人道法包括一些防止侵犯食物权的保护措施，但不足以充分防止武装冲突中发生饥饿，也不足以杜绝粮食体系中发生更多暴力。这是因为国际人道法最终会将粮食体系中的暴力组织起来，而不是消除。

64. 此外，武装冲突中保护自然环境的规则尽管自 1970 年代以来有了很大发展，但仍不足以解决对自然环境造成的损害。⁸⁷ 其结果是，在敌对行动停止后的很长一段时间里，武装冲突仍会抑制一个地区安全生产粮食的能力。

65. 国际人道法禁止对食品、生产食品的农业区、农作物和牲畜等平民居民生存所不可缺少的物体进行攻击、毁坏、移动或使其失去效用。⁸⁸ 禁止一切导致粮食不再可食用的行为，包括用脱叶剂毁坏作物的行为。⁸⁹ 然而，军事方面有一个例外会对食物权产生长期、系统的影响：例如，一方为保卫本国领土，“为迫切的军事必要所要求”，可攻击食品或饮水设施。⁹⁰

66. 战争法未能充分保护食物权的另一个例子是战争法关于将断绝粮食作为战争手段的规则。虽然国际人道法禁止断绝平民粮食，但断绝战斗人员粮食仍然合法。⁹¹ 特别报告员谴责这一例外：断绝任何人的粮食，无论此人在武装冲突中的法律地位如何，都是一种缓慢而残酷的杀戮形式。这也是一种滥杀形式，因为实际上不可能将断绝战斗人员粮食与断绝平民粮食相分离。断绝粮食不加区分地侵犯了生命权等不可克减的人权，违反了禁止残忍与不人道待遇的规定。

⁸⁵ Henry Weinstein, “C.I.A. Report Says Worsening World Grain Shortages Could Give U. S. Great Power”, *The New York Times*, 17 March 1975.

⁸⁶ 见 [A/56/210](#) 和 [E/CN.4/2002/58](#)。

⁸⁷ 红十字国际委员会，《武装冲突中的断粮、饥饿和饥荒》(2022 年)；[A/HRC/5/5](#)。另见国际法委员会，与武装冲突有关的环境保护原则草案(2022 年)，原则 10-11 和 19-22。

⁸⁸ 见《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》，第五十四条第二款；《1949 年日内瓦四公约第二附加议定书》，第十四条；国际人道法数据库，习惯国际人道法数据库规则 54；安全理事会第 [2417\(2018\)](#) 和 [2573\(2021\)](#) 号决议。

⁸⁹ 红十字国际委员会，《附加议定书评注》，第 655 页。

⁹⁰ 《第一附加议定书》，第五十四条第三款第(二)项和第五十四条第五款。

⁹¹ 《第一附加议定书》，第五十四条第一款；《第二附加议定书》，第十四条；安全理事会第 [2417\(2018\)](#) 号决议，第 5 段。另见 Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann, eds., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Martinus Nijhoff, 1987), paras. 144-1460; United Kingdom Manual on the Law of Armed Conflict, para. 5.19; United States Department of Defense Law of War Manual, para. 17.9.2.1。

67. 战争法在断绝粮食问题上区分战斗人员和平民的前提是，平民、军事和人道主义供应链可以相互分离。然而，这些供应链不仅相互重叠，而且往往是同一个。因此，对战斗人员及其补给的封锁和围困不可避免地增加了非战斗人员挨饿的风险。事实上，关于断绝粮食的战争规则与武装冲突的现实相去甚远，实际上可能使不加区分地制造饥饿、营养不良和断粮的行为合法化。

2. 国际刑法

68. 以断绝平民粮食作为战争手段，不让平民获得食物，包括故意阻碍运送救济品，严重违反了适用于国际武装冲突的法律和惯例，构成战争罪。⁹² 然而，当今发生的断绝粮食事件多发生在非国际武装冲突背景下。2018年，瑞士在荷兰的支持下，牵头通过了对《罗马规约》的修正，将断绝粮食列入认可的可能在非国际武装冲突中实施的战争罪。⁹³ 特别报告员鼓励所有国家接受和(或)批准该修正案。

69. 同时，特别报告员指出了国际刑法在制止暴力和伸张正义方面的局限性。国际刑法不能提供补救性司法，也不能减轻那些被剥夺获取食物机会的人的痛苦，因为它只能追究可识别的个体的责任——即便如此，也只能追究自然人而非公司的责任。其结果是，它将公众的注意力引向被控施害者的行为，而不是暴力行为的幸存者。这会带来后果。有可能将正义与刑事问责等同起来。⁹⁴

70. 此外，国际刑事问责只承认蓄意造成的饥饿是战争罪。从俄罗斯入侵乌克兰扰乱粮食市场的情况来看，暴力是系统性的，一个粮食出口地区的武装冲突可能导致非冲突地区陷入饥饿和饥荒。对与食物有关的战争罪进行国际刑事定罪，不应妨碍解决导致冲突地区内外普遍严重侵犯食物权的紧迫结构性原因。

五. 生态暴力

71. 工业化粮食体系对环境产生巨大影响，侵犯了生命权、健康权、水权、食物权和享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利。⁹⁵ 粮食体系排放了世界上大约三分之一的温室气体。⁹⁶ 此外，气候变化、污染、生态破坏、毁林和保护性生态屏障的消除正在导致生物多样性减少。⁹⁷ 现在大约有 100 万种动物和植物物种濒

⁹² 《罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第(25)目。

⁹³ 瑞士政府提交的材料。

⁹⁴ Maxine Kamari Clarke, “The Rule of Law through Its Economies of Appearances: The Making of the African Warlord”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 18, No. 1 (2011)。

⁹⁵ 见 A/76/179。

⁹⁶ www.fao.org/news/story/en/item/1379373/icode/。

⁹⁷ 世界卫生组织、《生物多样性公约》和联合国环境规划署，《将全球优先事项联系起来：生物多样性与人类健康：知识状况回顾》，2015 年。

临灭绝，其中许多物种在几十年内就会灭绝。⁹⁸ 工业化集约农业和出口导向型粮食政策是造成这种破坏的主要原因。⁹⁹

72. 这一问题通常被视为技术问题，即缺乏有效的环境政策，需要审慎管理和使用自然资源。¹⁰⁰ 然而，特别报告员强调，粮食体系正在破坏人们与环境的关系，导致他们脱离和破坏赖以生存的生态系统。承认这种动态关系是生态暴力，突显了环境损害与人类损害无法分离的事实。世界必须摆脱采掘主义经济和依赖关系。

73. 有人形容气候变化导致的生态暴力是“慢暴力”，意思是气候变化造成的众多伤害和死亡不是一瞬之间，也不是惊天动地的，而是渐进且无形的。¹⁰¹ 在缓慢生态暴力的背景下，必须谨记历史责任。¹⁰²

A. 土地权、真正的土地改革和保护人权维护者

74. 归根结底，人们的命运在很大程度上取决于他们获得土地的机会以及控制和管理土地的能力。获得土地和有保障的保有权对享有食物权至关重要。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、种族化人群、移民、残疾人、老年人和土著人民——更易受到气候变化的影响。不完善、缺乏保障的保有权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。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。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变革，并给予他们获得中长期收益所需的稳定性。¹⁰³

75. 会员国可以从世界粮食安全委员会《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》入手，获得关于如何发展更坚实的土地权的指导。该准则得到了民间社会和企业的大力支持，标志着在将土地、渔业、森林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。

76. 特别报告员经常收到关于人们特别是农民和土著人民被驱离、无法进入其土地和领土的报告。来自投资者以及政府和公司所支持的大型项目的经济压力导致了这些剥夺和占领行为。¹⁰⁴ 这一问题涉及所有区域，并产生一致影响：它将人们

⁹⁸ Eduardo Brondizio and others, *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* (生物多样性平台秘书处, 2019年)。

⁹⁹ 见 [A/76/237](#)。

¹⁰⁰ 经济、社会及文化权利委员会第12号一般性意见，第7-8和25段。

¹⁰¹ Rob Nixon, *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor* (Cambridge, Harvard University Press, 2011)。

¹⁰² Julia Dehm, “Climate change, ‘slow violence’ and the indefinite deferral of responsibility for ‘loss and damage’”, *Griffith Law Review*, vol. 29, No. 2 (2020)。

¹⁰³ [A/77/177](#)。

¹⁰⁴ 墨西哥、哥伦比亚粮食第一信息和行动网、海地粮食第一信息和行动网、印度尼西亚粮食第一信息和行动网、迈阿密大学人权诊所提交的材料、天主教海外开发基金会、乌干达食物权联盟、APN、亚太农药行动网、农村、环境和法律研究中心的答复。

推向贫困，往往摧毁生计和(或)迫使他们沦为移民工人。这不仅剥夺了他们获得食物的机会，也剥夺了他们获得食物的手段和权利。

77. 特别报告员还感到关切的是，威胁、袭击和杀害土地和环境维护者的事件日益增加，这些维护者往往来自土著和种族化社区。¹⁰⁵ 众所周知，维护社区土地权和生态系统的人是人权捍卫者。¹⁰⁶ 农业综合企业不仅通过商业活动不受惩罚地侵犯人权，还经常与谋杀人权维护者的行为有牵连。¹⁰⁷ 威胁、袭击和杀害土地和环境维护者的目的通常是恐吓当地社区，阻止人们捍卫自己的领土，因此应被视为恐怖和暗杀行为。

B. 农民和土著人民自由保存、使用、交换和出售种子的权利

78. 种子就是生命，但有些种子系统将种子视为私有财产。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%。这种市场集中程度意味着少数公司在不公平地操控种子价格。种子(和其他投入品)价格的任何上涨都将使小农更难获得种子，与 COVID-19 大流行有关的供应链中断期间的情况证明了这一点。大多数与转基因种子有关的农用化学品也由“四大”公司生产。这些农用化学品污染环境，减少生物多样性，从而降低了农业的韧性，使农场更易遭受气候变化的冲击。越来越多地使用农药损害了农业工人、农民和社区的健康。¹⁰⁸

79. 在围绕农民和土著人民自由保存、使用、交换和出售所保存种子的权利而建立的种子系统中，¹⁰⁹ 每个人都会受益。农民和土著人民的种子系统使粮食体系能够更好地抵御气候变化、虫害和病原体：粮食体系越多样，全球生态系统越有活力，任何一个物种就越有可能获得使其能够适应不断变化的环境的性状(并将这一性状传递下去)。由于人类依靠植物来获得食物、饲料、纤维和使生态系统保持运作，如果农民种子系统受到挑战或支持不足，生命权就会受到威胁。农民种子系统是世界遗传和文化多样性的组成部分，是所有粮食体系的基础。¹¹⁰

¹⁰⁵ 天主教海外开发基金会提出的意见；

见 www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/;
https://cafod.org.uk/content/download/56617/776987/version/3/file/Protecting%20our%20common%20home%20HDR%20in%20Latin%20America_v5.pdf;https://d3o3cb4w253x5q.cloudfront.net/media/documents/2022_4_the_hidden_iceberg.pdf。

¹⁰⁶ 见 A/71/281；A/HRC/41/54，第 59 段。

¹⁰⁷ Global Witness, *Defending Tomorrow: the climate crisis and threats against land and environmental defenders*, 2020。

¹⁰⁸ 见 A/HRC/49/43。

¹⁰⁹ 见《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，第 9 条；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第 19-20 条；《联合国土著人民权利宣言》，第 31 条。

¹¹⁰ 见 A/HRC/49/43。

六. 抹杀

80. 抹杀可以指“使某些人和群体不可见的集体冷漠做法”。¹¹¹ 它产生于设定政治议程并由政治议程制造的各种叙事，提出如下问题：教导和讲述的是谁的故事，由谁来教导和讲述？谁的知识 and 经验被置于优先地位？谁的奋斗得到认可？哀悼的逝者属于哪一方？

土地和自决

81. 剥夺和占领不仅是侵犯土地权的生态暴力行为，而且还会破坏人民的自决权及其生存。世界各地的定居者通过发现论和无主地论这些法律理论，将土著人民从其领土驱离，“一片没有民族的土地属于一个没有土地的民族”这一著名的表述便是例证。当社区因土地掠夺或占领而失去祖传土地，沦为流离失所、四散分离和被遗忘的社区时，就会或急或缓地发生抹杀现象。这使许多生物多样性地区变成了开采资源和依赖出口的地区，当地充斥着饥饿和营养不良现象。

82. 在墨西哥，自由贸易协定和新自由主义农业政策以增加粮食产量为由，推动掠夺土地，造成土著社区被驱离和流离失所。这些政策不仅剥夺了这些社区的生计，而且剥夺了他们的身份，致使他们迁往城市地区，这反过来又加剧了城市贫困，导致更多暴力。¹¹² 在柬埔寨，一项经济用地特许计划严重影响了小农户的土地权。在该计划下，许多农民失去了土地，这些土地被划给当地公司所拥有和经营的特许权。¹¹³ 印度的博勒沃勒姆大坝项目对农村社区产生了破坏性影响，估计有 7 万人将完全或部分失去生计。¹¹⁴ 在危地马拉，玛雅人、加里富纳人和辛卡人受到当地企业、跨国公司(水电、单一作物、采矿公司)和其他强势集团的排斥和边缘化。¹¹⁵ 不幸的是，上述例子并非个案，任务负责人从世界许多其他地方收到了关于类似情况的指控。

83. 自由、事先和知情同意的法律原则是土著人民保护其土地和生命不受暴力侵害的强有力的法律工具——土著人民有权同意或拒绝任何可能影响其土地、领土或权利的行动。¹¹⁶ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》为非土著农村社区提供了法律工具，各国必须据此与农民进行诚意协商与合作，确保个人和团体积极、自由、切实、有意义地且知情地参与相关决策进程，同时考虑到各力量不平衡的情况。

84. 破坏农田或放牧、狩猎、捕鱼和觅食条件一直是而且仍然是将人们从其家园中抹去的最常见方式。因此，主张其土地和领土权利的农民、牧民、渔民和土著

¹¹¹ Parul Sehgal, “Fighting ‘Erasure’”, *The New York Times*, 2 February 2016.

¹¹² 墨西哥墨西哥城墨西哥学院提交的材料。

¹¹³ 亚太农药行动网提交的材料。

¹¹⁴ 同上。

¹¹⁵ Fastenaktion 提交的材料。

¹¹⁶ 除其他外见《联合国土著人民权利宣言》，第 10 条。

人民是在行使其自决权和对其土地和资源的主权。特别报告员呼吁所有会员国尊重和这些共有权利，因为它们是一些社区赖以生存的基石。

七. 结论

85. 粮食体系中的暴力是系统性的。它是人类选择的产物，既非自然，也非不可避免。许多粮食体系依靠并制造暴力。无论是在和平时期还是武装冲突时期，暴力在粮食体系中都很普遍。

86. 系统性暴力相互交织、相互关联、不断强化。系统性暴力与结构性不平等之间存在恶性循环关系。结构性不平等使大量人口更易遭受暴力，这解释了为什么处于结构性不利地位的个人和群体常常同时遭受多种形式的暴力。

87. 特别报告员从四种暴力形式入手说明了这一点，分别是：歧视和不平等、对人的身心健全的身体伤害或攻击、生态暴力和抹杀。

88. 粮食体系中的系统性暴力和结构性不平等是全球经济的核心特征，个人、国家、国际金融机构和公司之间的依赖关系支撑着全球经济。这种经济还依赖破坏人们的社会和生态关系、损害人类和环境健康的采掘主义做法。

89. 系统性暴力限制或剥夺人们获得土地、种子、水、有尊严的工作等生活必需品的机会。系统性暴力还使相对少数的个人、跨国公司和国家能够更多地获得和控制生活必需品。因此，系统性暴力也是造成结构性不平等的重要原因。结构性不平等与系统性暴力之间的这种循环导致广泛的侵犯人权行为。

90. 特别报告员认为，为了创造条件，充分实现食物权，必须全方位消除粮食体系中一切形式的暴力。

91. 实现食物权不仅是要承认人们的身份、听取他们的诉求，还取决于社区是否有能力围绕团结互助关系开展运动。¹¹⁷

92. 人们容易受到暴力侵害并不意味着他们就是无助的受害者。人们是暴力的幸存者。他们之所以有力量是因为他们还活着。许多人在面对粮食体系的暴力时拼尽全力，却遭到杀害。但如果逝者得到正义，也可以给幸存者以力量。

八. 建议

93. 特别报告员建议会员国：

- (a) 全方位消除粮食体系中一切形式的暴力；
- (b) 从依靠依赖关系和采掘主义的经济向生态农业转型。¹¹⁸

¹¹⁷ Masifundise 提交的材料。

¹¹⁸ 见 [A/77/177](#)。

94. 为了消除粮食体系中特定形式的暴力，特别报告员提出以下建议。

歧视

95. 特别报告员建议会员国确保本国粮食途径可保障所有人的实质平等，不论其能力、社会经济阶层、法律地位、年龄、性别、种族、种姓、宗教、族裔或其他歧视类别。这包括承认个人在粮食体系中经历的歧视和暴力是不同身份的交集产物。

身体伤害：工作场所性别暴力

96. 特别报告员建议会员国：

(a) 批准、执行和监测劳工组织 1921 年《(农业)结社权利公约》(第 11 号)，因为工会成员资格和集体谈判是保护人们免遭性暴力和性别暴力的最基本方式；

(b) 批准、执行和监测劳工组织所有相关文书，如《第 190 号公约》和 2019 年《关于暴力和骚扰的建议书》(第 206 号)；

(c) 确保雇主对性骚扰实行零容忍政策，结束有罪不罚的文化。

97. 特别报告员建议雇主对性骚扰实行零容忍政策，认识到他们对员工遭受的任何性骚扰负有责任。

身体伤害：单方面强制性措施

98. 特别报告员建议会员国：

(a) 取消或尽量减少任何单方面强制性措施；

(b) 防止单方面强制性措施对人权、包括食物权的享受产生任何不利影响；

(c) 采取一切必要措施，防止金融机构过度遵守制裁制度；

(d) 规定更广泛的豁免和更简单的程序，确保制裁制度不妨碍人道主义援助的交付。

身体伤害：武装冲突

99. 特别报告员建议会员国在任何时候都不允许断绝任何人的粮食，无论是战斗人员还是其他人员，承认断绝粮食始终是侵犯人权的行为。

100. 要打破饥饿与武装冲突的循环，会员国应致力于在武装冲突情况下保障食物权，消除饥饿。

101. 要了解如何摆脱饥饿与武装冲突的循环，会员国应将武装冲突分析置于所有相关粮食体系的背景之下；在这方面，特别报告员强烈建议将粮食安全委员会的《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》作为指导，该政策工具由会员国谈判达成，以国际人道法和人权法为基础，并得到民间社会的大力支持。¹¹⁹

¹¹⁹ www.csm4cfs.org/14260/。

102. 长期危机尚无一致定义。然而，其表现形式可能包括生计和粮食体系遭到破坏、发病率和死亡率上升以及流离失所现象增加。尽管并非所有武装冲突都是长期或反复发生的，但武装冲突的原因和表现与长期危机大致相同。事实上，随着气候变化继续发展、生物多样性下降、新的大流行病出现——除非有基于人权的协调一致的多边政治行动，否则预计会出现更多长期危机和冲突。

103. 《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》的独特的之处在于它侧重解决和预防长期危机的根本原因，以及危机经常引发的粮食不安全和营养不良。因此，它为预防危机、从危机中恢复和重振粮食体系奠定了基础。该框架比其他政策平台所建立的人道主义-发展-和平联系更加协调一致，后者在处理根本驱动因素和人权义务方面始终含糊不清。

生态暴力

104. 特别报告员建议会员国：

(a) 尊重、保护和保障土地权，并根据《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》、《联合国土著人民权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》颁布法律和政策，实行真正的土地改革；

(b) 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、骚扰和歧视行为。

105. 关于种子，特别报告员提醒人权理事会注意他先前关于种子的报告，¹²⁰ 并重申会员国应：

(a) 重申农民、土著人民和工人的权利是人权；

(b) 将《粮食和农业植物遗传资源国际条约》以及《经济社会文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《联合国土著人民权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》等文书所述的人权法作为国家种子系统的基础。

抹杀

106. 人权理事会应承认土地和劳工权利，作为国际社会打击粮食体系中剥削、剥夺和占领行为的承诺的一部分。

107. 特别报告员建议会员国：

(a) 支持切实、便利地参与有关粮食体系治理的国内和国际论坛；

(b) 消除劳工权利和保护方面针对农业的所有例外；

¹²⁰ [A/HRC/49/43](#)。

(c) 重申《联合国土著人民权利宣言》和其他文书所述的自由、事先和知情同意的法律原则，并确保有关各方在所有相关的国内和国际背景下最充分地践行这一原则；

(d) 重申《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》所述的与农民和农村地区其他劳动者进行诚意协商与合作的法律义务；

(e) 支持保存、保护、发展和传播传统知识；这包括加强国家和国际机制，在传统知识和科学知识拥有者之间建立互惠和富有成效的接触。
