



人权理事会

第五十五届会议

2024年2月26日至4月5日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

关于尽量减少气候变化对充分实现食物权的不利影响的措施

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第50/9号决议提交，联合国人权事务高级专员在报告中确定了尽量减少气候变化对充分实现食物权的不利影响的措施。高级专员聚焦于社会经济系统，提出五条途径，说明基于人权的措施如何能够尽量减少气候变化对充分实现食物权的不利影响，粮食系统的转型如何能够同时帮助减缓气候变化。

* 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。



一. 导言

1. 人权理事会第 50/9 号决议请联合国人权事务高级专员向人权理事会第五十五届会议提交一份报告，认定尽量减少气候变化对充分实现食物权的不利影响的必要措施，同时考虑到理事会第五十三届会议期间举行的小组讨论和互动对话，本报告以该决议授权的 2023 年秘书长关于气候变化对充分实现食物权的不利影响的报告为基础。¹

2. 目前有能力养活全世界。然而，由于气候变化、贫穷、不平等、冲突和资源分配不均等因素，全球饥饿和营养不良正在加剧，关于消除饥饿的可持续发展目标 2 仍然远未实现。2023 年，超过 3.33 亿人面临严重的粮食不安全。² 这意味着与冠状病毒病(COVID-19)大流行前的水平相比，增加了近 2 亿人。据预测，到 2030 年将有近 6 亿人遭受粮食不安全。³ 气候变化是全球饥饿空前上升的主要原因之一。⁴ 热浪、盐碱化、海平面上升、洪水和干旱等等突发和缓发事件对全世界粮食系统的影响越来越大。⁵ 2023 年《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届大会通过的《巴黎协定》第一次全球盘点的成果中包括承认保障粮食安全和消除饥饿的基本优先事项以及粮食生产系统对气候变化不利影响的特殊脆弱性。⁶ 粮食不安全与气候变化之间的相互关联突出表明了食物权与享有清洁、健康和可持续环境的权利之间的相互依存关系。

3. 在本报告中，高级专员探讨了社会经济系统与气候变化和粮食不安全相互交织的方式，并提出了五条途径，说明基于人权的措施如何能够尽量减少气候变化对充分实现食物权的不利影响，以及粮食系统的转型如何能同时帮助减缓气候变化。

二. 概述

4. 秘书长 2023 年报告以及随后的专题小组讨论和互动对话强调了各种因素是如何与气候变化的不利影响相互交织，助长侵犯食物权的。⁷ 在本报告中，高级专员专门聚焦于社会经济方面，并概述了通过人权经济的视角处理这些侵权行为的措施和政策。上述政策和措施在经济、社会和环境等方面的所有政策、计划和方案中以人和地球为中心，并力求确保发展、经济、工业和贸易政策，投资决

¹ A/HRC/53/47.

² 世界粮食计划署(粮食计划署)，<https://www.wfp.org/global-hunger-crisis>。

³ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、粮食署和世界卫生组织(世卫组织)，《2023 年世界粮食安全和营养状况：贯穿城乡连续体的城市化、农业粮食体系转型和健康膳食》(罗马，粮农组织，2023)，p.vii。

⁴ 同上。

⁵ 见 A/HRC/53/47。

⁶ 见 FCCC/PA/CMA/2023/L.17 (2023)。

⁷ A/HRC/53/47. 另见关于气候变化对人权的不利影响的专题小组讨论，主题为“气候变化对充分实现食物权的不利影响”，可查阅 <https://webtv.un.org/en/asset/k1v/k1vwxyqcut>；以及关于秘书长关于气候变化和食物权的报告的互动对话，第一部分(见 <https://webtv.un.org/en/asset/k1c/k1c1z53f8a>)和第二部分(见 <https://webtv.un.org/en/asset/k1s/k1spzpihu3>)。

定，消费者保护和选择，以及企业的经营、产品和服务等，都坚持以人权规范和标准，包括以食物权和健康环境权为指导。人权经济力求消除歧视和减少(当前和历史上的)歧视和不平等，在国家 and 国际层面上投资于人权和消除阻碍平等的结构性障碍。

5. 狭隘地聚焦经济增长和利润最大化，忽视粮食的可持续性、可及性、可负担性和可得性，再加上不利的气候影响，都可能导致粮食不安全加剧。⁸ 在国内和国际上维护相互关联的食物权和健康环境权，应成为经济政策的基石。为防止粮食不安全，尽量减少气候变化对食物权的不利影响的综合性措施，应该能促进系统地使粮食系统适应气候变化，处理因气候变化对粮食安全的影响而造成的损失和损害，并防止气候措施对人权的负面影响。粮食系统应尊重、保护和实现食物权和健康环境权。同时，优先事项必须是，减缓气候变化，包括通过减少粮食系统的碳足迹。

6. 人权理事会第 50/9 号决议除其他外，呼吁各国加强国际合作和援助，包括筹资，以采取减缓和适应气候变化的措施，援助发展中国家。它敦促各国坚持努力应对气候变化，加强和执行关于增进国际合作，实现所有人的食物权的政策，并努力实现发展权，包括解决粮食分配和获得方面的不平等，采用公平、可预测、透明和增进人权的粮食系统治理形式。同时，在《巴黎协定》第一次全球盘点的成果中，缔约方会议敦促缔约方并邀请非缔约方利害关系方增强雄心，加强适应行动和支持，以实现具有气候韧性的粮食和农业生产，以及粮食供应和分配，并增加可持续和可再生生产，使所有人都能公平获得充足的食物和营养。

7. 《经济社会文化权利国际公约》则要求各国尽其可得资源单独或通过国际援助和合作——特别是经济和技术方面的，采取步骤，以逐步地充分实现《公约》所承认的各项权利，包括食物权(第二条)。它还要求各国采取适当步骤，确保实现食物权，并确保世界粮食供应按需要公平分配(第十一条)。总体而言，气候和粮食方面的政策和资金应遵循相关的人权义务和国际法，包括团结、气候正义、公平、污染者付费和共同但有区别的责任以及各自能力等原则，同时考虑到历史责任。

8. 尽管存在人权和气候变化方面的义务，但全球排放，包括来自粮食系统的排放，在继续增加。减缓措施的不足导致突发和缓发事件日益频繁。由于适应不足和对适应的限制，这些事件给处于脆弱情况在的人民，特别是发展中国家的人民造成越来越多的损失和损害，严重影响他们的人权，包括食物权和营养权。⁹ 农业食品系统以及支持和依赖这些系统的社区，在气候变化的相关损失和损害在首当其冲。农业是各国在国家自主贡献中最常被描述为受到损失和损害影响的部门。¹⁰ 2008 年至 2018 年期间，最不发达国家和中低收入国家的作物和畜牧业在灾害后由于产量下降，损失约 1,085 亿美元。¹¹ 气候变化供资水平跟不上日益增

⁸ 见 Sarah Saadoun 和 Lena Simet, 《重新构想全球粮食系统, 防止饥饿和保护权利》, 人权观察, 2022 年 5 月 20 日。

⁹ 见人权理事会第 50/9 号决议。

¹⁰ 粮农组织, 《农业食品系统的损失和损害: 应对差距和挑战》(罗马, 2023 年), 第 x 页。

¹¹ 粮农组织, 《灾害和危机对农业和粮食安全的影响: 2021 年》(罗马, 2021 年), 第 28 页。

长的资金需求。气候适应资金的缺口估计达当前国际适应资金流量的 10 至 18 倍。¹²

三. 关于尽量减少气候变化对充分实现食物权的不利影响的措施

9. 在此背景下更加显示出各国加紧采取履行人权义务的措施的必要性。为确保实现包括食物权在内的人权，各国必须加紧确保将人权充分纳入其整个经济体系和社会经济政策。本节概述在应对气候变化对粮食安全的不利影响以及粮食系统助长气候变化方面可采取的具体措施，包括：(a) 在粮食系统方面推进公平、基于权利的气候变化减缓措施；(b) 促进普遍的社会保障制度，在气候影响方面加强韧性，实现食物权；(c) 解决工商企业在气候对充分和有效享有食物权的影响方面的作用和责任；(d) 调动资金并促进经济和贸易政策，以便在气候变化的背景下实现食物权；(e) 促进清洁、健康和可持续的环境以及公平的土地相关政策，以保障食物权。

A. 推进粮食系统方面公平、基于权利的气候变化减缓措施

10. 目前，工业化粮食系统和不断加剧的气候变化在不可持续的政策驱动下形成恶性循环，相互加剧。¹³ 粮食系统产生了全球温室气体排放量的约三分之一。¹⁴ 各国负有义务减缓所有温室气体排放源，包括通过粮食系统的转型。《阿拉伯联合酋长国关于可持续农业、韧性粮食系统和气候行动的宣言》指出，任何充分实现《巴黎协定》长期目标的途径都必须包括农业和粮食系统，并申明农业和粮食系统必须加紧适应和转型。¹⁵ 要尽量减少气候对粮食的影响和粮食对气候的影响，就有必要向可持续、公平和气候韧性的粮食系统过渡，这种过渡必须以人权为指导，并确保所有人(包括后世后代)的食物权。¹⁶

11. 公平、气候公正、污染者付费、共同但有区别的责任和各自能力等原则要求气候变化减缓措施解决过去和现在根深蒂固的不公正、不平等和歧视问题，并以参照历史责任。减缓的主要义务在于发达国家。据环境署，20 国集团的排放量占历史排放量的近 80%，最不发达国家仅占 4%。¹⁷ 2021 年，20 国集团国家的人均领土排放量平均为 7.9 吨二氧化碳当量，而最不发达国家的人均排放量仅为 2.2 吨二氧化碳当量。¹⁸ 然而，最严重的气候影响主要落在目前处于粮食不安全状

¹² 联合国环境规划署(环境署)，《2023 年适应差距报告：准备不足》。《对气候适应的投资和规划不足使世界暴露于风险》(内罗毕，2023 年)，第 30 页。

¹³ A/76/237，第 11 和第 12 段。

¹⁴ M. Crippa and others, “Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions”, *Nature Food*, vol. 2, (March 2021), pp. 198–209.

¹⁵ 见 <https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>。

¹⁶ 见世界粮食安全委员会，“政策建议：关于增强粮食安全和营养的可持续农业和粮食体系的农业生态及其它创新方法”(2021 年)，可查阅 https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/Policy_Recommendations_Agroecology_other_Innovations/2021_Agroecological_and_other_innovations_EN.pdf。

¹⁷ 环境署，《2023 年排放差距报告》(内罗毕，2023 年)，第 XVIII 页。

¹⁸ 同上，第 XVII 和 7 页。

况的人身上，落在那些从工业发展中受益最少，却因工业化、殖民主义和奴隶制遗留问题以及不公正的经济和贸易政策而受害最深的国家和社区。人权方法能帮助指导行动，以实现公平的减缓轨迹，包括在解决不平等、歧视和不公正的根源和三大全球危机的后果方面，同时参考共同但有区别的减排责任。¹⁹ 减缓政策应该是增强权利的，促进粮食安全的，同时考虑到排放份额的全球不平等，并应该反对财富和所有权的极端集中，以免少数人产生全球不成比例的排放。²⁰

12. 公平减少粮食系统排放的措施应包括适当改变生产、消费、饮食和粮食浪费和损失。例如，根据政府间气候变化专门委员会的说法，生产更多的植物性食品供人类直接消费，而不是供牲畜消费，可以显著减缓气候变化。²¹ 发达国家人均肉类消费量在全球不成比例，应率先采取从高排放饮食过渡的减缓政策。²² 需求方措施，例如转向可持续饮食和当地来源食物等，如可行，在减少粮食损失和浪费的同时，也能进一步减少排放。²³ 消费者如有购买力，应考虑食物选择对他人的影响，并采取可持续和增进权利的做法。

13. 包括贸易在内的交通运输往往以化石燃料为动力，占全球粮食系统排放量的5%至11%。²⁴ 食物的运输也往往导致食物浪费和损失，并需要包装、防腐剂和和其他处理，这进一步增加了对环境的不利影响。更广泛地说，出口导向型政策，就是通过全球贸易，将碳密集型食品和其他生产以及相关的排放从发达经济体外包给发展中经济体，这没有充分解决贸易中所体现的基于消费的排放问题。²⁵ 虽然出口导向型生产创造了收入，但可能导致环境损害，包括碳排放增加。问题是，发达国家的不可持续消费可以将产生排放的生产外包，而在大多数碳核算制度下，相关的排放却没有被反映为发达国家对气候变化的推动，因为这些核算制度通常将此类排放归咎于生产国。各国应考虑核算和减少贸易(如食品贸易)中的排放量的方式，包括更多地聚焦于核算产品和服务消费中的排放量。

14. 应特别注意确保减缓努力不对人权，包括食物权构成风险。减缓措施应以权利为基础，防范上述人权风险。它们还应确保受气候变化和应对气候变化的减缓措施影响最大的人民能够有意义地参与公正的过渡并从中受益。这包括确保采取措施，避免气候变化减缓对粮食可获得性和可负担性的不利影响，并为粮食系统的参与者提供足够的时间来调整减缓措施。

¹⁹ 见 [A/77/549](#)；粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2022 年世界粮食安全和营养状况：调整粮食和农业政策，提高健康饮食的可负担性》(罗马，2022 年)。

²⁰ Oxfam International, *Climate Equality: A Planet for the 99%* (2023).

²¹ 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》(大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国，剑桥，剑桥大学出版社，2022 年)，第 799 页。

²² See Sophie Boehm and others, *State of Climate Action 2023* (Bezos Earth Fund, Climate Action Tracker, Climate Analytics, ClimateWorks Foundation, NewClimate Institute, United Nations Climate Change High-Level Champions and World Resources Institute, 2023), p. 6.

²³ [FCCC/SB/2023/9](#), 第 128 段。

²⁴ 环境署，《2022 年排放差距报告》，第 60 页。

²⁵ 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：减缓气候变化》(英国剑桥和纽约，剑桥大学出版社，2022 年)，第 244 和 245 页。

B. 促进普遍的社会保障制度，在气候影响方面加强韧性，实现食物权

15. 气候危机加剧了现有的贫穷、不平等和粮食不安全，导致持续的脆弱性，并使增强韧性的紧迫需求成为焦点。²⁶ 保证基本的社会保障，是确保人民对优质粮食的持续可及和可负担，尽量减少气候风险，并应对气候变化相关损失和损害等的一个关键要素。²⁷ 政府间气候变化专门委员会认识到，将气候适应措施纳入社会保障，可提高气候韧性，并带来强大的粮食安全附带效益。²⁸ 社会保障促进经济安全和自主，包括在气候和其他危机时期，也会减少对紧急援助的需求。

16. 获得基本的普遍社会保障是《世界人权宣言》第二十二和第二十五条以及《经济社会文化权利国际公约》第九条承认的一项人权。它要求所有人都能获得满足基本需要(包括在食物方面的需要)的充分福利。经济、社会及文化权利委员会在第 19 号一般性意见(2007 年)中强调，社会保障制度有助于减少和缓解贫困和不平等。因此，社会保障也有助于实现可持续发展目标。国际劳工组织(劳工组织)也强调需要将社会保障作为公正过渡、减缓和适应气候变化以及应对粮食系统中断的关键手段。²⁹ 劳工组织 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)和其他劳工标准保证社会保障权，并为实现这项权利提供指导。此外，《阿拉伯联合酋长国关于可持续农业、韧性粮食系统和气候行动的宣言》强调需要通过社会保障系统和安全网等办法加大力度支持弱势群体，从而促进粮食安全。在这方面，非缴费型全民社会保障措施在解决粮食不安全方面特别有效，它确保包括边缘群体在内的所有人在粮食和其他必需品方面的基本收入保障，不落下任何人。

17. 在全球范围内，与气候有关的灾害，其影响往往对社会保障制度不够强大而不能应对气候引起的粮食不安全的国家造成极其严重的打击。由于过去几年多重危机接踵而来，许多国家财政空间进一步缩小，债务负担日益沉重，被迫采取紧缩措施。这限制了它们在社会保障、气候行动和粮食安全方面进行关键性投资的能力。³⁰ 《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的缔约方认识到，高收入国家应促进筹资，支持发展中国家的适应和减缓，它们必须真诚合作，制定应对气候相关损失和损害的全球对策。³¹ 在这样做时，高收入国家应支持发展中国家对社会保障系统的投资，作为抵御气候变化和粮食安全影响的第一道防线，包括通过国际融资。这可能需要支持各国采取适应性的社会保障系统，将社会保障与粮食生产和分配系统的变革，必要时与人道主义援助和减少灾害风险战略相结合，以应对气候影响。³² 极端贫困与人权问题特别报告员呼吁由全球社会保

²⁶ 见国际可持续粮食体系专家小组，“Another perfect storm?” (2022)。

²⁷ 环境署，《2023 年适应差距报告》，第 XVIII 页；和世界粮食安全委员会，“政策建议”。

²⁸ 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》，第 25 页。

²⁹ 劳工组织，“实现公正过渡的社会保护”，《公正过渡政策简报》(2023 年)，第 1 和 3 页。

³⁰ Human Rights Watch, *Bandage on a Bullet Wound: IMF Social Spending Floors and the COVID-19 Pandemic* (2023).

³¹ 《巴黎协定》，第七条第六款。

³² International Food Policy Research Institute, 2022 Global Food Policy Report: *Climate Change and Food Systems* (Washington, D.C., 2022), p. 58.

障基金向低收入国家提供这种支助。³³ 这种支助能使低收入国家有能力以强有力的法定应享权利的形式维持社保底线，并促进社会保障人权的普遍性。

18. 促进体面工作对粮食安全和可持续粮食生产系统至关重要。³⁴ 粮食系统的许多工作人员被视为可有可无，他们在危及健康和生命的条件下工作，如有毒物质暴露和极端高温等等，这种条件遇气候影响还可能恶化。气候影响破坏粮食收益，导致在粮食系统工作的人缺乏就业机会和缺少相关的收入。政策和立法必须保护和确保面临气候影响的所有工人的权利，包括农民、农业工人和非正规部门的工人，同时借鉴劳工组织关于促进农业食品部门体面工作的政策准则等相关标准。³⁵ 保护人权，包括社会保障权等所需的相关措施，可包括劳工政策、失业保障和因气候对粮食生产的影响而失去生计者的再培训。社会保障能进一步支持面临气候对粮食和生计影响的小规模粮食生产者和农民，他们在向更可持续的粮食系统公正过渡方面也发挥着关键作用。³⁶ 还必须维护结社自由和通过工会进行集体谈判等相互关联的权利，以保护工人维护其权利的能力。³⁷

19. 在与社会保障有关的政策措施中，各国应考虑加强应对冲击和适应性社会保障，将国家社会保障系统与灾害风险融资联系起来，其中可包括预先安排的融资，在发生影响人权的气候影响时启动并保证释放。³⁸ 其他相关的关键措施可包括支持合作性粮食系统、投资于地方粮食经济、社会收集紧急粮食储备，以帮助应对气候冲击造成的粮食短缺或价格飙升，或为预警系统和气候技术提供公平的资金，以确保进行预先监测，包括支持那些面临最大风险者。

20. 总体而言，为了更好地掌握气候引起的对人权的风险和影响，需要将人权分析，包括对食物权的影响，纳入所有气候政策，如国家自主贡献、国家适应计划、损失和损害需求评估以及国家灾害管理计划，同时确保受气候变化和粮食不安全影响最严重的人有意义地参与相关进程。³⁹

C. 解决工商企业在气候对充分和有效享有食物权的影响方面的作用和责任

21. 正如《工商业与人权指导原则》所承认的，国家必须确保工商企业在其领土和/或管辖范围内遵守人权，包括通过有效的政策、立法、监管和裁决。各国应明确表示期望其领土和/或管辖范围内的所有企业均应在整个运营过程中尊重人

³³ 见 A/HRC/47/36。

³⁴ 见 A/HRC/54/48。

³⁵ 劳工组织，文件 MEDWAF/2023/4。

³⁶ 见粮食第一信息和行动网国际，“向生态农业的公正过渡”（2023年）。

³⁷ 见《经济社会文化权利国际公约》第八条。

³⁸ 粮食署，“将灾害风险筹资与社会保障联系起来：概念和考虑概述”（2023年），第2页。

³⁹ 见《阿拉伯联合酋长国关于可持续农业、韧性粮食系统和气候行动的宣言》（见 <https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>）。

权。⁴⁰ 在气候方面，国家保护免受工商业活动对人权影响的义务包括保护免受可预见的气候影响的责任，包括对食物权的影响。⁴¹

22. 随着气候影响被感受到和企业的跨界经营，国家在企业活动所涉潜在危害的情况下遵守尊重、保护和实现人权的域外义务至关重要。⁴² 各国必须采取步骤，防止设在其领土和/或管辖范围内的公司在域外侵犯人权。⁴³ 正如经济、社会及文化权利委员会所指出的，国家在《经济社会文化权利国际公约》下有域外义务，是因为对《公约》义务的表达，没有将任何限制与领土或管辖权联系起来。⁴⁴ 国家的人权义务延伸到其领土之外，要求监管机制确保它们能够监管的企业和其他非国家行为者在其他国家不妨碍享有权利。⁴⁵ 尊重权利作为法治的一部分，应成为企业和投资者信托责任的核心内容，也是国家跨境政策和法规的核心内容，涉及整个价值链。各国应采取措施，确保企业和投资者的权利得到尊重，并在发生侵权行为时，追究其责任，包括对气候影响的责任。这种监管应遵循污染者付费原则，以及当前和过去的排放数据，这些数据表明企业的温室气体排放高度集中在少数几个实体。例如，从 1988 年到 2017 年，100 家企业燃烧或帮助其他企业燃烧的化石燃料，足以占全球排放量的 70% 以上。⁴⁶

23. 在粮食部门，食物权问题特别报告员指出，农民依赖少数几家农用化学品公司的昂贵投入，其中四家公司控制着全球种子市场的 60% 和全球杀虫剂市场的 75%。⁴⁷ 一些企业利用寡头垄断市场结构实施反竞争行为，各国应追究它们的责任，以免限制粮食生产关键投入(包括对小规模生产者和农民)的市场准入及其可负担性。在知情权方面，保护食物权的措施还应包括制定法规，以阻止企业在相关政治和监管领域施加不当影响，遏制“漂绿”行为，并提高透明度，包括在排放、饮食和营养，以及农药方面。⁴⁸ 在粮食和气候治理方面，例如在联合国粮食体系峰会上，各国应确保受气候变化和粮食不安全影响最严重的人有意义地参与。就粮食可负担性而言，可持续粮食系统国际专家组发现，一些生产者和企业的权力过大、市场缺乏透明度、缺乏监管、以及投机等，都推高了粮食价格。⁴⁹ 气候冲击，以及化石燃料定价(也与运输成本相关联)，给全球市场注入了一层永

⁴⁰ 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，《关于气候变化和工商业与人权指导原则的情况说明》(2023 年 6 月)，第 4 页。

⁴¹ 同上，另见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“人权、气候变化与工商企业：关键讯息”，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBusiness.pdf>。

⁴² 经济、社会及文化权利委员会，第 24 号一般性意见(2017 年)，第 25-37 段。

⁴³ 同上，第 26 段。

⁴⁴ 同上，第 27 段。See also Olivier De Schutter and others, “Commentary to the Maastricht principles on extraterritorial obligations of States in the area of economic, social and cultural rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34, No. 4 (2012).

⁴⁵ 经济、社会及文化权利委员会第 26 号一般性意见(2022 年)，第 42 段。

⁴⁶ See “Holding polluting sectors accountable for the climate crisis”, *Economist Impact*, 10 October 2022.

⁴⁷ A/HRC/49/43, 第 18 段。

⁴⁸ 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，“情况说明”，第 4 页。另见 A/HRC/48/61。

⁴⁹ 见国际可持续粮食体系专家小组，“Another perfect storm?”。

久的不确定性。⁵⁰ 由于粮食需求缺乏弹性，粮食净进口国，如小岛屿发展中国家，受粮食价格上涨的影响特别大。⁵¹ 面对这种风险，各国应管制主要粮食品种的价格，并采取措施避免可能导致粮价上涨和危及粮食安全的投机行为。

24. 工商企业，包括农业企业，有责任尊重人权，这意味着它们应避免侵犯他人的人权，并应处理它们所卷入的不利人权影响，包括与气候变化和粮食有关的影响。⁵² 工商企业履行人权责任的措施应包括在其整个价值链中对人权尽责，包括将气候变化和食物权包括在内的影响评估。⁵³

25. 正如《工商业与人权指导原则》所确认的，国家和工商业都可以发挥作用，确保对人权的损害，包括气候变化对享有食物权的不利影响，能获得有效补救。⁵⁴ 各国必须采取适当步骤，通过司法、立法、行政或其他适当手段确保在发生侵犯食物权时，追究责任企业的责任。如果工商企业造成或助长了对人权的损害，包括通过子公司、承包商和外国子公司的行动造成或助长对人权的损害，它们应积极采取补救措施。

26. 还需要加强问责，以保护人权维护者，包括处理工商业活动及其影响的人权维护者。2022 年，至少有 448 名人权捍卫者、记者和工会成员被杀害，33 人失踪，其中许多人是土著人民、非洲人后裔、农民和小农，其中约一半是农民社群领袖以及土地和环境捍卫者，这些事件都与食物权有密切的关系。⁵⁵ 国家和工商企业必须确保人权维护者不受到威胁、骚扰或报复。⁵⁶

D. 调动资金并促进经济和贸易政策，以便在气候变化的背景下实现食物权

27. 国家有义务开展国际合作，实现所有人权，包括食物权、健康环境权和发展权。这些义务包括在国家国际经济和贸易政策方面采取措施，保护食物权免受不利的气候影响。经济、社会及文化权利委员会在第 12 号一般性意见(1999 年)中指出，食物权意味着有义务不采取任何导致妨碍获得食物的措施，包括立法和条约方面的措施。国家应改革现有的贸易和投资协定和政策以及投资者与国家之间的争端解决机制，以确保它们支持而不是限制保护人权和环境的立法和政策。⁵⁷

⁵⁰ 同上。

⁵¹ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《2021 年贸易与环境回顾：发展中国家的贸易—气候准备》(纽约，联合国，2021 年)，第 23 页。

⁵² 《工商业与人权指导原则》原则 11；人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，“情况说明”，第 5 页。

⁵³ 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，“情况说明”，第 5 页；A/HRC/53/47，第 57 段。

⁵⁴ 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，“情况说明”，第 7 页。

⁵⁵ 联合国，《联合国驻地协调员和国家工作队指导说明：支持政府更好地尊重、促进和保护环境人权维护者》(2003 年)，第 2 页，可查阅

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/information-materials/SGC2A-EHRDs-Guidance-Note-Nov-2023-web.pdf>。Global Witness, *Standing Firm: The Land and Environmental Defenders on the Frontlines of the Climate Crisis* (2023)。

⁵⁶ 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，“情况说明”，第 8 页。

⁵⁷ 同上，第 5 页。

28. 各国凡希望向更可持续的当地粮食系统、自给自足或经济多样化过渡的，都应该能酌情采取相关的措施。⁵⁸ 在现有贸易规则范围内，应给予发展中国家必要的政策空间和灵活性，以便向小规模生产者和其他人提供补贴，或设置进口壁垒以保护食物权。⁵⁹ 与享有安全、清洁、健康和可持续的环境有关的人权义务问题特别报告员呼吁各国考虑逐步取消对权利产生负面影响(例如使不平等永久化)的补贴，包括使大型农业综合企业或产生废物的企业受益的补贴。关于投资政策，特别报告员指出，各国应确保在投资条约中纳入对外国投资者具有约束力的人权义务，以保障食物权和健康环境权，保证对发展中国家的决策灵活性，并确保谈判进程的透明度和包容性公众参与，同时尽量避免暴露于投资者——国家间争端解决索赔，以免对权利产生不利影响。⁶⁰

29. 支持经济多样化的政策有助于分散经济风险，并提供缓冲抵御气候对粮食可负担性和可获得性的影响。《巴黎协定》包括建设社会经济和生态系统的韧性，包括通过经济多样化和自然资源的可持续管理，作为潜在适应政策的一部分(第七条第九款第(五)项)。关于经济多样化的气候知情措施可包括扩大投资，以增强地方和区域粮食经济并使之更加多样化，保护自给自足的粮食生产，并重新采用本地粮食品种。由于气候变化给农业和粮食系统带来风险，各国应避免推行过度依赖粮食进口或出口型经济作物的贸易政策。⁶¹ 在外国粮食市场受到冲击的情况下，过度依赖进口粮食可能对当地粮食安全构成威胁，包括由于多种不可预测的气候风险和汇率变化，可能使进口粮食更加负担不起。当地粮食系统的转移，主要粮食品种对进口的依赖，常常助长粮食不安全和营养食品可及性的降低。⁶² 为了加强土著和地方的粮食主权，确保粮食生产和生态系统的长期可持续性，各国应逐步取消那些保护使用不可持续耕作方法的大规模经济作物生产者的措施和政策。相反，各国应保护环境上可持续和对社会负责的生计生产做法，逐步实施相关措施，同时系统地考虑影响最弱势群体的粮食价格可能产生的负面影响。

30. 关于知识产权的政策不应损害，而应支持保护和实现食物权，包括在生物多样性、可及、可负担和与种子和植物品种有关的人权等方面。⁶³ 经济、社会及文化权利委员会在第 17 号一般性意见(2005 年)第 35 段中强调，知识产权具有社会功能，各国负有责任防止为获得植物种子或其他粮食生产手段而支付不合理的高昂费用，以免损害食物权等等的权利。知识产权，如专利权或植物育种者权利等，可以激励开发高产或具有特定特性的种子，以改善粮食安全和农业生物多样

⁵⁸ See Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (London and New York, Anthem Press, 2003).

⁵⁹ 见粮农组织、联合国开发计划署和环境署，《价值数千亿美元的机遇：转变农业支持用途，促进粮食体系转型》(罗马，2021 年)。

⁶⁰ 见 A/78/168。

⁶¹ 贸发会议，《2021 年贸易与环境审查》，第 40 页。

⁶² A/78/185, 第 20 段; Carmen G. Gonzalez, “Food justice: an environmental justice critique of the global food system”, in *International Environmental Law and the Global South*, Shawkat Alam and others, eds. (New York, Cambridge University Press, 2015), p. 415.

⁶³ Pierre Marie Dupuy and Jorge E. Viñuales, *International Environmental Law*, 2nd ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018), p. 242. 另见 A/HRC/49/43; Vandana Shiva, *Protect or Plunder? Understanding Intellectual Property Rights* (London and New York, Zed Books, 2001).

性管理。虽然这可以增加私营部门为气候韧性农业筹集的资源，但也有关切指出，科学进步的利益没有公平分享，知识产权在阻碍而不是在帮助实现食物权。食物权特别报告员表示关切，某些国际标准，如 1991 年《国际植物新品种保护公约》，可能会重新构建农民保存、使用和交换种子的权利。⁶⁴ 紧迫需要采取措施，根据《经济社会文化权利国际公约》、《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》，保护与粮食有关的权利和知识，包括土著人民、农民、当地社区和其他农村地区居民的知识。适应措施，如开发气候韧性粮食品种，应根据《巴黎协定》第七条第五款的规定，促进人权并以人权知识为基础。

31. 反映财政空间有限的，是 52 个发展中国家遭受着严重的债务困扰，它们的人口占世界最贫穷人口的 40% 以上。其中大多数国家被迫依赖昂贵的市场融资。⁶⁵ 《经济社会文化权利国际公约》要求缔约国尽量利用现有资源，通过国际援助与合作逐步实现人权。为保障扩大的财政空间，对最受气候变化影响的国家在社会经济权利和社会支出方面进行必要投资，国家和发展资金提供者，包括国际金融机构，应该扩大对重债国的气候行动和粮食安全的国际赠款融资，同时确保融资能扩大财政空间，并以让边缘化和弱势群体受益为目标。它们应以确保尊重人权的方式调动、管理和分配此类资金，遵循上述团结、气候正义、公平、污染者付费、共同但有区别的责任和各自能力等原则。

32. 其他应探讨的与财政空间有关的措施包括：普遍提供及时、优惠和低成本财政资源准入，以及在严重债务困扰的情况下，债务延期和债务取消。⁶⁶ 基于赠款的社会保障融资能提供流动性，确保处境脆弱的社区得到经济保护，从而在面临与气候有关的危害时增强粮食安全。为保护食物权而调动资源的努力，还可以包括可持续发展目标刺激措施，以开展饥饿和气候行动，实施《布里奇顿倡议》下提出的其他措施，例如直接的流动性支持及基于赠款的损失和损害融资——如来源于公平的化石燃料生产税或碳边境税的融资。⁶⁷

E. 促进清洁、健康和可持续的环境以及公平的土地相关政策，以保障食物权

33. 健康环境权的各要素，包括安全和稳定的气候、健康的生态系统和生物多样性、无毒的环境以及清洁的空气和水，它们相互关联，为健康和可持续的粮食生产提供了基础。健康和可持续的食物也是健康环境权的相互关联的要素，两者都受到气候变化、污染和生物多样性丧失这三重全球危机的威胁。在关于尽量减少气候对食物权影响的措施中，各国应确保政策与它们对其他相互依存和相互关联的人权(包括健康环境权及与土地、领土和资源有关的权利)的义务保持一致。

⁶⁴ A/HRC/49/43, 第 32 段。

⁶⁵ 发展筹资问题机构间工作队，《2023 年可持续发展筹资报告：为可持续转型筹资》(联合国出版物，2023 年)，第 124 页。

⁶⁶ A/HRC/54/38, 第 47 段。另见联合国，“国际金融结构改革”，《我们的共同议程政策简报 6》(2023 年 5 月)。

⁶⁷ 见联合国，《可持续发展目标刺激计划：扩大可持续发展目标长期可负担的融资》，视频，2023 年 9 月 17 日；联合国，“可持续发展目标时钟嘀嗒响，联合国秘书长和巴巴多斯总理呼吁采取紧急行动，改革破碎的全球金融体系”，2023 年 4 月 26 日。

34. 总而言之，基于单一栽培和化学投入的工业和非再生农业，除了上述影响外，还可能产生严重和长期的不利生态影响，损害人们享有清洁、健康和可持续环境的权利。工业化粮食生产可导致土壤退化，降低土壤生产粮食和固碳的能力。⁶⁸ 这些做法的全部经济和环境代价，包括国家自然资源基础的退化，往往没有得到考虑或被严重低估。各国可以采取一些农业做法，改善土壤肥力、增强土壤健康，并提高减少排放、保护生物多样性和增加保水的能力，从而促进健康的环境和气候韧性。《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届大会通过了《巴黎协定》第一次全球盘点的成果，它鼓励在现有最佳科学以及土著人民的知识和地方知识体系的基础上，作为国家驱动的性别响应性和参与性方法的一部分，实施综合、多部门解决方案，如可持续农业、韧性粮食系统、基于自然的解决方案和基于生态系统的方法等。⁶⁹ 尽量减少气候对粮食系统的影响和粮食系统对气候的影响，与之相关的措施可包括过渡到以人为本和可持续的粮食系统，在自然进程——如农业生态学、再生农业、土壤恢复、基于生态系统的渔业、循环生物经济和水产养殖管理等——的基础上运作。⁷⁰ 这些措施，如果根据弱势群体和社区的需来设计，也可以为减贫和其他权利带来共同利益，特别是如果它们支持土著人民、农民、小农和农村社区。

35. 自 1900 年代以来，约 75% 的植物基因多样性已经丧失，部分原因是放弃了当地的粮食品种，而世界上多达 75% 的粮食仅来自 12 种植物和 5 种动物。⁷¹ 气候变化和工业化粮食生产驱动的不可持续的土地使用正在导致第六次大规模灭绝，破坏生物多样性，包括粮食生物多样性。⁷² 农药和化学品投入造成的土壤侵蚀和退化降低了作物产量，以及土壤培育生物多样性，储存和循环碳、养分和水的功能。⁷³ 合成肥料释放的氮和氨对全球变暖有很大的影响。⁷⁴ 化学品的投入物持久地留存在食物中，直接影响农业工人、农民和社区，正在危害环境和人类健康与安全。⁷⁵ 通过优先利用支持可持续生态系统的更加生物多样性、多样化和本土化的粮食系统和土地使用，各国可以增强气候韧性以及对病原体和虫害

⁶⁸ See Leah Penniman, “Black gold”, in *All We Can Save: Truth, Courage and Solutions for the Climate Crisis*, Katharine K. Wilkinson and Ayana Elizabeth Johnson, eds., (New York, One World, 2021).

⁶⁹ [FCCC/PA/CMA/2023/L.17](#), 第 55 段。

⁷⁰ 政府间气候变化专门委员会，《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、粮食安全及陆地生态系统温室气体通量的特别报告》（英国剑桥和纽约，剑桥大学出版社，2022 年），第 21 页；同上，《气候变化 2022：影响、适应和脆弱性》，第 90 页。

⁷¹ 见粮农组织，“以性别、农业生物多样性和地方知识为基础：培训手册”（2006 年）。See also Dan Saladino, *Eating to Extinction: The World’s Rarest Foods and Why We Need to Save Them* (Jonathan Cape, 2021).

⁷² World Wildlife Fund, “What is the sixth mass extinction and what can we do about it? ”, available at <https://www.worldwildlife.org/stories/what-is-the-sixth-mass-extinction-and-what-can-we-do-about-it>.

⁷³ 粮农组织，《世界粮食和农业领域土地及水资源状况：系统濒临极限》2021 年概要报告（罗马，2021 年），第 23 页。

⁷⁴ 环境署，“世界需要限制氮污染的四个原因”，2023 年 1 月 16 日。

⁷⁵ [A/76/237](#), 第 12 和 18 段。

的韧性，从而有助于确保长期粮食安全。⁷⁶ 生态农业、再生农业、轮作农业、有机农业、生物农业和其他可持续农业做法有助于减少化学投入，使粮食系统与化肥等污染性化石燃料投入脱钩，并生产更健康的食品。⁷⁷

36. 在污染方面，工业化粮食生产系统中使用的农用化学品，通常只能提供短期解决办法，而不是长期解决粮食不安全问题的办法，并且污染环境，降低农业韧性，增加农场对气候变化冲击的脆弱性。⁷⁸ 工业生产力通常不是从人类和环境健康的角度来衡量的，而完全是从商品产出和经济增长的角度来衡量的。⁷⁹ 虽然生产产出和增长不一定对人转化为足够、有营养、健康或文化上可接受的食物，但相关的化学品投入可能对健康有害。以不安全和不可持续的方式生产不健康的粮食，对尽量减少气候对粮食的影响来说并不是一个科学合理或符合权利的解决方案。

37. 土地和资源分配不均，肥沃土地所有权集中，再加上无土地，也是粮食不安全和气候脆弱性的一个主要原因。1%的农场经营着全球 70%以上的农田，40%的农业用地由 1,000 公顷以上的农场拥有。⁸⁰ 小规模农场占有所有农场的 84%，只占农业用地的 12%，却生产世界粮食的 36%。⁸¹ 在粮食系统工作的无地者属于最贫穷者，最容易遭受饥饿。妇女和女孩往往较少能获得有保障的土地保有权利，她们的农田往往更容易受到不利的气候影响，这可能进一步加剧脆弱性。许多土著人民的土地、资源和领土在历史上被剥夺。更公平地准入、使用和控制土地、资源和领土，对于保障所有人的食物权和解决先前存在的不平等和歧视至关重要。根据《联合国土著人民权利宣言》，各国必须在法律上承认和保护土著人民的土地、资源和领土，包括他们的粮食系统所依赖的土地、资源和领土，并应与他们合作，确定对此的所有权并确保其权利(第 26 和 27 条)。⁸² 根据《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，各国必须采取适当措施，除其他外，消除与土地有关的歧视，并进行土地改革，以促进广泛和公平地准入土地和其他自然资源(第 17 条)。土地改革措施应根据人权义务，包括土著人民、农民和农村社区对土地、领土和资源的权利，促进更公平的土地和资源分配，并将粮食系统的财富从大企业重新分配给生产粮食的人民和社区。⁸³ 再分配土地改革和社区驱动的土地再分配，也可以是可行的减贫措施，对气候和粮食安全都有好处。⁸⁴ 土地改革措施应确保特别是那些处于贫困和脆弱状况的人(包括妇女、农民、小农

⁷⁶ See Vandana Shiva, *Agroecology and Regenerative Agriculture: Sustainable Solutions for Hunger, Poverty, and Climate Change* (Synergetic Press, 2022).

⁷⁷ A/HRC/16/49, 第 31 段。

⁷⁸ A/76/237, 第 18 段。

⁷⁹ A/HRC/49/43, 第 17 段。

⁸⁰ See Sarah K. Lowder, Marco V. Sánchez and Raffaele Bertini, “Farms, family farms, farmland distribution and farm labour: what do we know today? ”, 粮农组织农业发展经济学工作文件, 第 19-08 号(罗马, 粮农组织, 2019 年)。

⁸¹ 同上; 粮农组织, 《全球三分之一的粮食由小规模家庭农户生产》, 2021 年 4 月 23 日。

⁸² 见 A/HRC/48/75。

⁸³ 见 A/HRC/53/47。

⁸⁴ Frank F.K. Byamugisha, ed., *Agricultural Land Redistribution and Land Administration in Sub-Saharan Africa: Case Studies of Recent Reforms* (Washington, D.C., World Bank, 2014).

和渔民、牧民、土著人民、农村工人和当地社区)拥有、准入和可持续使用土地和资源的权利。⁸⁵ 重要的是，赋权于并融入妇女和女孩，能增强具有气候韧性的农业生产能力。⁸⁶ 总体而言，各国应采取改革措施，促进更平等的土地和资源权、准入和所有权，包括使(特别是)那些易受气候对粮食不利影响的人受益。

四. 结论和建议

A. 结论

38. 维护相互关联的食物权与清洁、健康和可持续的环境权，应该是经济 and 气候政策的基石。这要求对气候变化减缓、适应及损失和损害采取增权和公平的措施，包括通过改革有关的社会和经济政策。在实现人人有食物的权利方面取得有意义的进展，要取决于融资、经济和贸易政策及企业活动在整个价值链和在域外是否与人权和气候正义保持一致。在目前的经济范式下，全球粮食和气候系统陷入了一个对人类和地球造成危害的恶性循环。虽然气候影响加剧了粮食不安全，但过度依赖工业粮食系统加剧了气候变化和对气候影响的脆弱性。

39. 改造全球粮食系统，加强普遍的社会保障制度，增强商业监管，对经济和贸易政策及国际融资进行增权变革，采用可持续的粮食生产做法以尽量减少生物多样性的损失和污染，并重新分配土地和资源，作为向人权经济过渡的更广泛努力的一部分，都是保护人的食物权和地球的关键步骤。这种努力还需要促进对所有相关决策进程的包容性和有意义参与。

B. 建议

40. 为了应对气候变化对充分实现食物权的影响，各国和其他关键行为者应考虑以下建议。

41. 根据公平、气候公正、污染者付费、共同但有区别的责任和各自能力等原则，各国应该采取减缓措施，解决过去和现在根深蒂固的不公正、不平等和歧视问题，并以参照对气候变化的历史责任。各国应采取措施，公平地减少粮食系统的排放，包括在生产、消费、饮食以及粮食浪费和损失等方面。发达国家应率先从高排放饮食过渡，以此作为减少碳足迹总体努力的一部分。各国应考虑如何核算和减少贸易(包括食品贸易)中的排放。各国还应有效防范气候变化减缓措施带来的人权风险，包括在将土地专用于能源过渡措施时可能给食物权带来的风险。

42. 气候冲击日益严重，不成比例地影响到处于脆弱状况的人，面对这种情况，为了确保食物权，各国应努力建立覆盖气候风险和影响的普遍社会保障制度。高收入国家应支持发展中国家对社会保障系统的投资，作为抵御气候变化和粮食不

⁸⁵ 粮农组织，《在不突破 1.5°C 门槛的情况下实现可持续发展目标 2：全球路线图，第 1 部分——通过加快气候行动实现农业粮食系统转型将如何帮助实现粮食安全和营养，今天和明天》(罗马，2023 年)，第 24 页。

⁸⁶ A/HRC/41/26，第 27 段；A/HRC/51/28，第 30 段；政府间气候变化专门委员会，《气候变化与土地》，第 439 页。另见消除对妇女歧视委员会第 34 号一般性建议(2016 年)。

安全影响的第一道防线，包括通过国际融资。各国应保护工人免受气候对粮食系统的不利影响，并将人权分析，包括关于食物权的分析纳入所有气候政策。

43. 《工商业与人权指导原则》应适用于应对气候变化及其对食物权影响的努力。各国应明确表示期望其领土和/或管辖范围内的所有企业均应在整个运营过程中尊重人权。这应包括防止商业活动对食物权产生可预见的气候影响。各国应采取的措施，包括通过监管商业活动，确保粮食的可负担性，特别是对处于脆弱状态或面临边缘化的人。

44. 工商企业应尊重人权，并应处理它们卷入的不良人权影响，包括与气候变化和粮食有关的影响。国家和企业应确保对人权伤害(包括气候变化对享有食物权的不利影响)给予有效补救，并保护人权维护者。

45. 各国应开展国际合作，实现所有人权，并在国家和国际经济和贸易政策方面采取措施，保护食物权免受气候变化的不利影响。各国应促进支持农业和粮食生产经济多样化的政策，这可以增加气候韧性。各国应确保有关知识产权的政策不损害食物权，并采取保护措施保护土著人民、农民、当地社区和其他人与食物有关的权利和知识。

46. 各国和发展融资提供者，包括国际金融机构，应该为气候行动和粮食安全扩大基于赠款的国际融资，特别是对重债国的融资。除其他外，这种支持应有助于扩大各国的财政空间，以投资于公正过渡。发展筹资，包括支持各国在社会保障方面的投资，应针对边缘化和弱势群体。

47. 作为确保人人长期粮食安全，保护自然资源基础和减缓排放等努力的一部分，各国应促进并过渡到以人为本和可持续的粮食系统，在自然进程——如农业生态学、再生农业、土壤恢复、基于生态系统的渔业、循环生物经济和水产养殖管理等——的基础上运作。各国应采取的措施，保护粮食来源和系统的生物多样性，并承认人民，包括特别是土著人民和处于贫困和脆弱状况的人民拥有、准入和可持续使用土地、领土和资源的权利。这应包括土地改革措施，根据人权义务，包括土著人民、农民和农村社区的权利，促进更公平的土地和资源分配。