



## 第五十七届会议

临时议程\* 项目 111(b)

人权问题，包括增进人权和基本自由  
切实享受的各种途径

## 人权委员会食物权问题特别报告员让·齐格勒的报告

### 秘书长的说明\*\*

秘书长谨向大会提交人权委员会特别报告员让·齐格勒先生根据大会 2002 年 2 月 15 日第 56/155 号决议编写的关于食物权的报告。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	2
二. 世界粮食首脑会议.....	7-21	3
三. 获得土地、土地改革和食物权.....	22-42	7
四. 结论和建议.....	43-47	12

\* A/57/150。

\*\* 本报告过了截止期限才提交是因为特别报告员等待对要求澄清载于本报告的某些资料的答复。

## 执行摘要

食物权是国际法保护的人权。“食物权是消费者有权根据自己的文化传统，经常、长期和自由地直接获得或以金融手段购买适当质量和足够数量的食物，确保能够在身体和精神方面单独和集体地过上符合需要和免于恐惧的有尊严的生活”。各国政府有尊重、保护和实现食物权的法律义务。

然而饥饿和长期营养不良仍然造成几百万人发育不足和早死。超过 8.15 亿人仍遭受饥饿和长期营养不良。每年约 3 600 万人直接或间接死于饥饿。每七秒钟就有一个 10 岁以下的孩子死于饥饿的直接或间接影响。营养不良妨碍儿童一生——脑细胞不再发育，身体发育不良，瞎眼和疾病普遍。饥饿和贫穷一代一代传下去，使饥饿者的存在无关紧要。

所有这一切发生在比以前更富有的世界上，而这个世界已经生产比足够喂饱全球人口更多的粮食。饥饿不是命运问题；饥饿是人类行动或不行动的结果。世界粮食首脑会议：五年之后令人失望的结论是很少采取行动来实现到 2015 年使饥饿者减少一半的承诺。在罗马取得的进展很少——除了在最后的首脑会议宣言中一些小的、但开创性的发展。在该宣言中，各国政府确认食物权，并且同意起草一套旨在实现食物权的自愿准则。特别报告员相信，如果能通过这个进程加强食物权概念，则各国政府将越来越需要对它们在国际首脑会议上作出的允诺负责，因为采取行动以减少饥饿成为法律义务，而非只是政策选择。

虽然特别报告员认为国际合作很重要，但实现食物权的主要义务在于各国政府。在这一级，获得土地是基本的，土地改革必须成为旨在减少饥饿的政府战略的一个关键部分。在世界上许多地方，人民奋斗以求生存，因为他们无土地或因为其土地很小，无法过象样的生活。土地改革必须公正、公平和透明。

## 一. 导言

1. 食物权问题特别报告员的任务由人权委员会在其 2000 年 4 月 17 日第 2000/10 号决议和 2001 年 4 月 20 日第 2001/25 号决议中确定。特别报告员在履行任务方面已就其活动提出报告，已向人权委员会提交两份一般报告和一份国家任务报告（关于尼日尔），还向大会提交了两份报告。特别报告员通过其报告，旨在建立起累积的一套工作，即一个‘全集’，每一个报告以上一个报告在观念和实际做法上的进步为基础。

2. 为了本报告，特别报告员重申经济、社会和文化权利委员会的一般性评论 12 中所载的关于食物权的权威性定义：“每个男子、女子和儿童，单独或同他人一道，在任何时候都具备取得适足食物的实际和经济条件或获得适足食物的手段时，取得适足食物的权利就实现了。”<sup>1</sup>特别报告员根据一般性评论，进一步将食物权下这样的定义：

“食物权是消费者有权根据自己的文化传统，经常、长期和自由地直接获得或以金融手段购买适当质量和足够数量的食物，确保能够在身体和精神方面单独和集体地过上符合需要和免于恐惧的有尊严的生活”。  
(E/CN.4/2001/53)

3. 尽管逐渐确认食物权，但每天仍有 8.15 亿人遭受饥饿和长期、严重营养不良的折磨。<sup>2</sup> 根据粮食及农业组织（粮农组织）的估计，大部分饥饿受害者（7.77 亿）住在发展中国家，2 700 万住在过渡国家，1 100 万住在工业化国家。非洲最年幼儿童超过 33% 受到永久性、严重、长期营养不足的影响，身体发育不良。在南亚，差不多每 4 个亚洲人就有 1 人长期营养不良，世界上发育不良的儿童 70% 住在亚洲。在世界各地，每七秒就有一个 10 岁以下儿童直接或间接死于饥饿。<sup>3</sup> 儿童死亡，大部分直接可归因于与营养不良有关的疾病。

4. 在 2002 年 7 月写本报告时，在南部非洲 1 020 万人受到饥荒威胁。<sup>4</sup> 在马拉维、赞比亚、津巴布韦、莱索托和安哥拉已发生严重饥荒或严重粮食短缺。根据粮农组织，非洲有 16 个国家在 2002 年正面临粮食紧急情况，这是旱灾、水灾和战争引起的。<sup>5</sup> 在世界其余地方，粮食情况在朝鲜民主主义人民共和国、阿富汗和蒙古都严重，在车臣和被占领巴勒斯坦领土则令人担心。在阿根廷、萨尔瓦多、危地马拉一些地方、库克群岛和汤加的人民也都遭受粮食不足之苦。

5. 在写本报告时，世界粮食首脑会议：五年之后也才在意大利罗马结束。但是首脑会议最清楚和最令人震惊的结论是在实现 1996 年世界粮食首脑会议关于到 2015 年使饥饿和严重长期营养不良的人减少一半的承诺方面取得的进展很少。在许多国家，特别是在非洲，情况正在恶化，而非改善。在过去六年，在阿富汗、孟加拉国、刚果、印度、伊拉克、肯尼亚、朝鲜民主主义人民共和国、坦桑尼亚、乌干达，饥饿增加了。然而饥饿不是发展中国家独有的：许多发达国家也承认它们自己最穷的人民也有粮食不安全问题。

6. 尽管消除饥饿是非常重要的，但首脑会议取得的进展很少——但在首脑会议的最后宣言中有一些小的、但开创性的希望的种子。本报告首先审查在世界粮食首脑会议：五年之后的发展，然后探讨获得土地和土地改革作为确保食物权（特别是在发展中国家）的关键战略。最后，特别报告员提出一系列结论和建议。

## 二. 世界粮食首脑会议：五年之后

7. 大会和人权委员会指示特别报告员“有效地协助《关于世界粮食安全的罗马宣言》和世界粮食首脑会议行动计划执行工作的中期审查”。<sup>6</sup> 为了满足这项要求，特别报告员编写了一系列建议，并将一份说明提交给人权事务高级专员办事处，也在世界粮食首脑会议：五年之后开幕之前提交给粮食及农业组织秘书处。他也前往罗马以食物权问题特别报告员身份出席首脑会议。粮农组织举办了关于食物

权问题的次要活动，以特别报告员为基本发言人。本节审查当前状况、自 1996 年以来的进展以及在首脑会议上的发展。

8. 世界粮食首脑会议：五年之后于 2002 年 6 月在罗马举行，以审查 1996 年世界粮食首脑会议上作出的承诺的进展。各国政府在 1996 年作出的承诺是到 2015 年使饥饿的人减少一半。然而，2002 年首脑会议最清楚和最令人震惊的结论是在实现这个目标方面取得的进展很少。根据粮农组织，五年之后仍有 8.15 亿人挨饿。按照目前缓慢的进展，至少到 2030 年才能实现使饥饿减少一半的目标。<sup>7</sup> 然而情况甚至比统计总数显示的更坏。如果中国令人印象深刻的进步不包括在该数字内，则自 1996 年以来世界饥饿增加了。根据国际粮食政策研究所，把中国除外，事实上在 1990 年代粮食不安全或长期营养不良的人增加了 4 000 万人。营养不良的人数增加的国家包括阿富汗、孟加拉国、刚果民主共和国、印度、伊拉克、肯尼亚、朝鲜民主主义人民共和国、坦桑尼亚联合共和国、乌干达。在非洲，在大部分国家今日的情况比 10 年前更坏。<sup>8</sup> 平均而言，在撒哈拉以南非洲的国家，全体人民的三分之一长期严重饥饿和营养不良。粮农组织报道，报告其执行 1996 年承诺的情况的 91 个国家，“如果有，也只是几个而已”能声称取得了实质进展。<sup>9</sup>

9. 尽管消除饥饿是非常重要的，但经济合作与发展组织（经合组织）只有两国派总理出席该首脑会议，虽然许多发展中国家由国家元首或总理出席。经过三天紧张谈判而通过的最后《首脑会议宣言》，<sup>10</sup> 在提议解决世界饥饿的方法方面令人失望，因它承认按照当前的进展速度不可能实现到 2015 年使饥饿减少一半的目标。为加速采取行动而提议的具体解决方法很少，除了刺激自由贸易和生物技术的进步。但是在不同政府代表之间的谈判中，这些要素证明是高度争议性的，因为对于其对饥饿的潜在影响有不同的评估。在关于《最后宣言》的谈判中，也热烈地辩论食物权的概念。一些国家政府施压力要以粮食安全的概念取代食物权的概念。但是，如特别报告员以前指出的，食物权的概念比粮食安全的概念有力得多。食物权包括粮食安全的所有要素——包括食物的可得到、取得、利用——但超出粮食安全的概念，因为它强调问责制。权利为基础的办法将注意集中在这一事实：为减少饥饿作出进展是法律义务而非只是较优先的事或可选择的事。

10. 最后，在紧张的谈判后，《最后宣言》重申食物权，各国政府同意拟订一套关于食物权的自愿准则。《最后宣言》在序言部分第三段重申“人人享有获取安全而富有营养的食物的权利”，并在第 10 段要求成立一个政府间工作组，以便在未来两年制订一套“自愿准则，以实现逐步实现享有充足食物的权利”。这些重要发展是在战胜饥饿方面小的希望的种子。特别报告员确认在争取列入食物权和关于食物权的自愿准则方面许多国家和集团所作的努力，特别是 77 国集团、挪威、瑞士、德国、法国、古巴和委内瑞拉。

11. 虽然自愿准则不是许多国家和非政府组织努力争取的行为守则，但这仍然是重要的前进一步。拟订准则的进程有可能加强各国政府对食物权的了解。研讨此种准则将提供重要的空间，供重申人权在战胜饥饿和营养不良方面的重要，以及促进更加了解在食物权方面的国际义务。这个进程还将提供一个重要论坛，供讨论和分享对付饥饿和澄清 1996 年行动计划的目标 7.4 允诺的食物权的经验。特别报告员认为，自愿准则可以同行为守则一样重要，如果准则的内容给予它们实际效力和重要性。特别报告员感谢粮农组织邀请他参加未来两年关于准则的研讨。<sup>11</sup>

12. 今后两年为了制订这些准则应当做什么？《最后宣言》第 10 段陈述粮农组织必须同联合国系统有关的条约机构和方案密切协作制订出该准则。联合国人权事务高级专员的作用和充分参与将是很重要的，因为准则必须完全以人权为根据。准则的制订也必须所有利益有关者的充分参与。这意味着各国和其他行为者包括私人行为者和非政府组织因此需发挥极重要作用。非常重要是研讨这些准则是一个充分参与的进程。

13. 粮农组织在世界粮食首脑会议时举办的食物权特别活动的与会者提出的建议将对准则的内容提出有用的指导。建议包括：<sup>12</sup>

(a) 重申现有的法律义务：

(一) 强调经济、社会和文化权利委员会一般性意见；<sup>12</sup>

(b) 各国的国际义务：

(一) 国家一级的义务；

(二) 国家国家以外的义务；

(c) 本国执行的实际准则：

(一) 框架法；

(二) 立法；

(三) 执行战略；

(四) 基准和指标；

(五) 监测机制；

(六) 补救办法和问责制；

(d) 其他行为者的国际义务和责任：

(一) 国际组织；

- (二) 私人行为者;
- (三) 非政府组织;
- (e) 监测规定:
  - (一) 粮食安全委员会的监测机制监测遵守的情况;
  - (二) 利用现有的监测机制, 如经济、社会和文化权利委员会。

14. 国家义务必须成为这些准则的主要重点, 由于尊重、保护和实现公民食物权的关键责任在于各国政府。但是, 考虑非国家行为者、包括国际组织和私人行为者的义务和责任也是极重要的。此外, 起草各国‘国家以外的’义务(即各国对于在其他国家的公民的义务)也是极重要的。特别报告员将在其下次提交人权委员会的报告中阐明在概念和实际上对这些新且重要的领域的了解。他将探讨非国家行为者(诸如世界银行和货币基金组织)在国际人权法下以及私人行为者(诸如跨国公司)的义务和责任。他还要起草国际人权法暗示的国家以外的义务, 根据这些义务, 国家必须尊重在其他国家的公民的食物权。

15. 关于国家以外的义务, 例如, 显然必须立即注意一国的行动对其他国家公民的影响。在越来越全球化的世界, 一个政府的行动常常会对在另一国的人民的食物权产生影响。这在国际农业贸易方面特别明显。在国际人权法方面, 已经有关于这种‘国家以外的义务’的明显的基础。在所有人权当中, 食物权已经是国际人权法方面的国际合作最清楚与最有力的承诺之一。<sup>13</sup> 经济、社会和文化权利委员会也概述“缔约国应该采取步骤, 尊重在其他国家里享受取得粮食的权利, 保护该权利, 便利取得粮食, 并于需要时提供必要的援助”。<sup>14</sup>

16. 特别报告员将在其下次报告中努力为国家以外的义务下定义, 这是以尊重、保护和履行食物权的义务为基础。例如在国家外的义务方面, 尊重食物权将意味着国家不可以采取将对另一国人民的食物权产生不利影响的行动(诸如确保其贸易关系不违反其他国家人民的食物权)。保护的义务意味着国家有义务管制其在国外运作的公司, 以防止违法情事。便利取得粮食, 并于需要时提供必要援助的义务也是很重要的, 但也是最多争论的。特别报告员认为最低限度各国应履行它们在发展援助方面已给予的允诺。例如, 虽然一些国家在 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题首脑会议上重申提供国内生产总值的 0.7% 作为发展援助的目标, 但只有几个国家认真地对待这个承诺。1990 年至 1999 年, 在经合组织各国, 国内生产总值用于发展援助的部分事实上从 0.33% 下降到 0.25%。<sup>9</sup> 只有几个国家实现了国内生产总值 0.7% 的目标, 尤其是荷兰、瑞典、丹麦、挪威和卢森堡。

17. 经济、社会和文化权利委员会还说, 在食物权之下的国际义务意味着“国家在任何时候都应避免粮食禁运或危及其他国家粮食生产和取得粮食的类似措施。粮食绝不能作为施加政治和经济压力的工具”。<sup>15</sup> 在 1993 年《维也纳人权宣言》

中，缔约国重申“不应利用粮食作为施加政治压力的工具”。<sup>16</sup> 特别报告员认为任何时候都必须支持这个原则。他认为，例如对古巴长期的单边封锁就是违反这项义务。这也是去年大会的意见，大会连续第 10 年以 173 票对 3 票通过一项决议，谴责对古巴的片面制裁及呼吁结束贸易禁运。在 9 月 11 日以后，古巴的粮食情况更加困难，因为古巴被放在“邪恶轴心国”的标签下，而且加强了禁运。<sup>17</sup>

18. 特别报告员认为自愿准则必须澄清国家的义务，对它自己的公民和对其他国家的公民（国家外的义务），以及非国家行为者的义务。拟订准则的进程因此将成为促进对食物权的了解的一个重要部分。特别报告员认识到一些国家和非政府组织感到失望，因其拟订国际行为守则的提议被拒绝，却赞成关于自愿准则这个较脆弱的折衷办法，但认为这些准则可以同样有效。

19. 特别报告员确认在最后《首脑会议宣言》中的一些弱点，特别是强调以自由贸易和生物技术作为减少饥饿的关键方法。自由贸易和生物技术本身都不可能解决世界的饥饿问题，有时候会成为实现食物权的障碍，就像特别报告员在以前的报告中已说明的。出席同罗马的正式首脑会议平行举行的民间社会会议：非政府组织/国家战略纲要关于粮食主权论坛的来自世界各地的非政府组织和社会运动严厉批评自由贸易和生物技术。这些社会运动和非政府组织提出了其他可能的政策抉择，包括小规模耕作、地方生产和农业生态方法及“粮食主权”的概念。特别报告员认为在国际一级必须更加重视这些提议，如果要认真处理世界上的饥饿问题。他鼓吹由非政府组织/国家战略纲要关于粮食主权问题论坛所确定的粮食主权概念。

20. 本论坛将粮食主权的概念确定为强调几个关键要素。这些包括为家庭和当地市场促进粮食生产；利用农业生态耕种和家庭耕作；确保公平价格；确保取得土地和其他重要资源；承认妇女在粮食生产和取得资源方面的作用；促进社区对生产性资源的控制；保护种子免于被当作专利；考虑到遗传多样性的危险，鼓励对转基因作物分期采纳；增加公共投资，以支持家庭和社区的赋予权力和生产性活动。<sup>18</sup>

21. 如果正在要解决世界上的饥饿和慢性营养不良，而且各国要履行它们作出的承诺，则这个备选的模式提供重要的指导。特别报告员将在其即将提出的报告里较详细地研究‘粮食主权’的概念。然而，显而易见的是，如果要减少饥饿，则必须将人民的食物权和粮食生产放第一。取得土地是这种模式的基本组成部分之一，下面第三章讨论了这个问题。



### 三. 获得土地、土地改革和粮食权

22. 特别报告员认为，获得土地是消除这个世界的饥饿的必须的关键因素之一。这意味着土地改革等政策抉择必须在国家的粮食安全战略上起关键作用，在这种战略中，获得土地是基本的。土地改革往往被轻视为过时且无效的政策抉择，但是证据未证明这种说法是正确的。

23. 饥饿像贫穷一样主要仍是农村问题。今日世界上极贫穷的 12 亿人，其中 75% 在农村地区生活和工作。<sup>19</sup> 农村人民饥饿，许多是因为没有土地、未持有可靠的保有权或其土地太少，种出的粮食不够吃。在较不发达国家，约 1 亿个农村家庭或 5 亿人是无土地的。<sup>20</sup> 这 5 亿无土地的人是地球上最穷的人的一部分。在下列各国中，他们在农业人口中占的比例高：印度、孟加拉国、巴基斯坦、菲律宾、印度尼西亚、南非、肯尼亚、津巴布韦、马拉维、巴西、危地马拉、洪都拉斯、其他几个社会。<sup>20</sup> 这些人大部分是佃农或农业劳动者，对自己耕作的土地未拥有所有权或像所有人那样的保有权。佃农通常必须付高的租金，不大能确定一季接一季地拥有土地。农业劳动者通常工资极低，常常必须从一个不确定、非正式的工作移徙到另一个。<sup>19</sup>

24. 农村贫穷往往与获得土地方面的极端不平等密切相关。<sup>19</sup> 获得土地往往是确保获得粮食和生计、从而免于饥饿的根本。然而在许多国家，土地所有权高度集中。在一些情况下，这种土地有一部分可能甚至未用来生产。例如在巴西，2% 地主拥有所有私人土地的 56%，这种土地很多未利用或作为广阔的牧场最低限度地利用。<sup>21</sup> 虽然土地集中往往是殖民主义、奴隶制度和剥削的历史遗产，这些历史产生的不公平往往直到今日还持续存在，因为持有土地的权力集团抗拒土地重新分配和土地改革方案。在土地（连同劳工）是生产的基本要素的大部分发展中国家，土地所有权的极端集中和高度不公平的持续存在产生特别有害的作用。

25. 在许多国家，对真正起改革作用的改变作出贡献的土地改革方案，在减轻贫穷和不公平方面很成功。在日本、大韩民国、中国台湾省、中国和古巴的土地改革被认为在减轻贫穷和饥饿及增加经济增长方面起重要作用。<sup>19</sup> 土地改革证明最成功的地方是，土地改革大量减少土地分配的不公平现象的地方，同时有获得其他投入的机会的地方，以及已克服阻碍改革的政治障碍的地方。确切的财产所有权契据、准确地维持土地记录，有效和公平的土地行政机构（有足够经费且不腐败），也都是成功的土地改革必不可少的要素。<sup>22</sup> 也很清楚的是，在土地改革中，只有土地是不够的。以能生存的生计而言，往往土地的质量与土地的数量同样重要、获得土地还必须永远有获得其他投入的充分机会，包括获得水、信贷、运输、推广服务和其他基本设施。



26. 虽然在 1970 年代宣布了土地改革的‘死亡’，而且在 1980 年代和 1990 年代初很少努力进行土地改革方案，但最近土地改革又回到国际议程上。<sup>23</sup> 社会运动是这次土地改革再出现的关键力量。如粮农组织指出的，“最重要的土地改革已回到议程上，因为农村人民将它放在那里”。<sup>22</sup> 第三世界各处的无土地运动以及在下列各国高能见度的土地冲突已将土地改革放回舞台中央：津巴布韦、南非、哥伦比亚、巴西、墨西哥、菲律宾、印度尼西亚及其他地方。<sup>24</sup> 对付饥饿的非政府组织诸如粮食第一和粮食第一信息和行动网认为“对农村人民而言，获得农地是一种基本人权，在世界上大部分地区，极其不公平的土地分配是贫穷和赤贫最普遍的根本原因之一”。<sup>24</sup> 粮农组织的一份报告确认现在“对农村人民与其政府之间的社会契约提出新的要求——对权利的要求。……实际上，在基层产生的土地改革运动大部分是主张在本国法律和立法中已经保障的权利，但从未有效地实行”。<sup>22</sup>

27. 土地改革回到议程上也是因为更加认识到土地改革在经济和政治上的好处。根据国际农业发展基金（农发基金），在成功地进行土地改革的地方，土地改革使贫穷明显减少，而较公平的持有土地与更快速的全面增长有关。<sup>19</sup> 它也有助于减少饥荒和饥饿的发生。现在也越来越清楚看出，小农场的生产力大于大农场。虽然大农场能得益于规模经济，但关于小农场生产力较低的说法不是真的。根据世界银行的报告“数据显示随着农场规模增加，每英亩的收入就大大地下降，规模最大一类的生产力不到规模最小一类的一半”。<sup>25</sup> 拥有所有权或可靠的保有权的农民较可能投资在其土地上，这改进环境的养护。世界银行还确认了减少世界各地的不公平现象的重要，并建议各国必须采取积极的再分配措施，诸如土地改革，“传统的再分配方式，可能会产生效力”。<sup>26</sup>

28. 小规模农场往往比高科技的机械化大农场使用较多劳工，因此创造较多农村就业。这也因而创造较好的非农业机会，因为得益于土地改革的基础广泛的农业家庭获得较高收入及进入市场购买各种当地生产的货物和服务。<sup>20</sup> 许多研究都认为只有土地改革有可能解决在许多发展中国家的长期失业问题。<sup>24</sup> 因为小农场雇用较多劳工，而且较不高度资本集中，因此只有土地改革能减少迅速的都市化和扭转从农村向都市的移徙。在巴西，巴西社会和经济分析研究所计算出巴西政府用在赡养住在都市贫民区人民一个月的费用（包括各种服务和基本设施就超过通过购买和没收土地使土地占有合法化一年的费用。<sup>24</sup> 因此在考虑土地改革可能的费用时，必须同时考虑其他费用，包括都市失业问题和越来越多的社会冲突。

29. 现在人们普遍同意，在日本、大韩民国、中国台湾省、中国和古巴的土地改革对减少贫穷和饥饿及增加经济增长产生重大影响。<sup>27</sup> 在印度，1958 年至 1992 年贫穷下降得最快的各邦是实施土地改革的那些邦。<sup>19</sup> 大体上，根据自第二次世界大战以来在超过 60 个国家实行土地改革的证据，土地改革成功的地方是改革已真正产生改革的作用和真正重新分配土地的地方，真正将优质土地分配给穷人的地方，以及打破农村权力结构的地方。对照下，只给予受益人劣质土地或没有

改变不利于穷人的农村权力结构的土地改革，都没有对不公平、贫穷或饥饿产生重大影响。<sup>24</sup> 例如在拉丁美洲大部分地方，虽然土地改革方案使为数众多的贫穷农村家庭得到好处，但在许多国家，它们不是‘起改革作用的’，因为政府无法或不愿意实施在亚洲看到的广泛的改革，但古巴和在委内瑞拉的新改革是例外。拉丁美洲仍然是世界上土地分配最不公平的地方之一。<sup>22</sup>

30. 获得土地和土地改革必须成为食物权的一个关键部分。这种说法的法律基础已明白载于《经济、社会文化权利国际盟约》。第 11 条第 2 款 (a) 项规定各国应致力于“拟订或改革土地制度，以实现自然资源最有效的发展和利用”。由于人们日益了解到小农场比大农场更有效率，更能保护环境，<sup>19</sup> 因此这可以了解为促进土地改革以鼓励小规模农作。一般性评论 12，即经济、社会和文化权利委员会对食物权的权威性解释，阐明食物权需要有形的和经济上的获得资源。该评论确认获得食物来自获得收入或获得土地等生产性资源。它认为脆弱的人民包括无土地的人民，需特别注意，土著人民和妇女应有权享有继承权和土地所有权。也很清楚的是各国政府必须尊重、保护和履行获得土地的权利。例如，政府尊重食物权的义务意味着政府不应该采取任何会影响获得食物的机会的行动。因此从土地上逐出而无适当的补偿将构成违反食物权。<sup>28</sup>

31. 《消除对妇女一切形式歧视公约》也保护妇女的土地和财产权。第 14 条第 2 款禁止歧视农村妇女并要求在土地和土地改革方面给予平等待遇。第 16 条第 1 款 (h) 项还要求在拥有财产方面具有同等权利，然而，尽管在许多国家享有法律规定的、往往也是宪法规定的权利，但妇女在继承、购买和控制土地方面仍面临严重的障碍，即使现在普遍认为在发展中国家妇女生产的粮食作物占全体的 60% 至 80%，并且在家庭粮食安全方面起极重要作用。<sup>29</sup> 土地分配方案也仍然常常假定接受者是男子，而非妇女。如果土地改革要成功就必须改变这种情况。还必须更好地确认和了解传统的土地保有权和使用权的形式。1989 年劳工组织关于土著和部落人民的公约第 13 至 19 条保护土著人民的土地权。土著的土著土地权也列入在经济、社会和文化权利委员会一般性评论 12 的食物权之下。现在人权委员会的一个工作组正在拟订一个关于土著权利宣言草案，在草案生效时，将更加保护土著的土著土地权。众人皆知，土著人民传统上占有和使用的土地常常被别人通过各种形式暴力或歧视加以侵害，因此保证有效地保护其所有权和拥有权是很重要的。

32. 许多国家的宪法和立法一般给予财产权明白的保护。但是，在许多情况下，在保护财产权和需求土地权、获得土地或土地改革之间存在着严重的紧张。保护财产权可意味着保护大而集中的持有的土地，因此构成为对土地改革的挑战。在不同国家以不同方式解决这项法律上的紧张。例如巴西宪法第 5 条保护了财产权，但只到该财产履行了第 186 条规定的社会职能为止。如果该土地所有权未符合这项社会职能（这通常意味着未积极加以耕种），那么国家为了土地改革可加以征收。征收来的土地必须给予那些未获得足够土地来养活自己的农村劳动者或农村农民。<sup>30</sup>

33. 然而在巴西，在区别财产权和土地权方面仍然有困难，特别报告员在 2002 年 3 月访问巴西就发现这样。<sup>31</sup> 近几年巴西已加速执行土地改革，但是将宪法义务付诸实行则仍有重大问题。在巴西一些地区，执行土地改革的速度和持有土地特权集团的持续抗拒，导致最近历史上出现的最重要农民运动之一，无土地工人运动的出现。土地改革速度缓慢的原因很多，但有一些显著的原因。例如在一些地区，半封建制度持续存在，特权集团控制大户土地，以便维持政治力量，虽然这种土地往往未耕种。无土地工人运动越来越试着占领未耕种的土地及要求执行宪法规定，以便能征收土地。但是，保守的司法制度常常倾向于作出有利于持有土地者的财产权的裁决，不利于农民主张的土地权，即使该土地未耕种，因而未承认巴西宪法规定的社会职能。一项新法律也限制无土地工人运动占领土地和要求征收的能力，因为该法律说，被占用土地在占用结束后至少两年将不考虑征收。<sup>32</sup> 要求土地改革的抗议常常遭到武力镇压。虽然工作改革被了解为是政府的义务，但人们越来越不认为该义务是农村劳动者可以为自己需要的权利。

34. 对于无土地工人运动的人而言，至关重要的往往不只是生存手段，而是维持有尊严的生活的手段。<sup>33</sup> 然而，必须认识到在许多国家是大地主的农民不一定自己对过去窃得或侵占土地负责，因这可能是长期历史演变的结果。因此，必须承认这些农民的财产权和考虑适当的赔偿方式，同时也确认穷人对土地的权利主张。例如在津巴布韦，迅速逐出和缺乏赔偿是不可能促进可持续的土地改革，特别是在即将发生饥荒时，但是，显然在津巴布韦和其他国家，如果要减少社会冲突就必须采取行动，以解决极端不公平的土地问题。

35. 尽管土地改革重新出现在国际议程上，但有一些反映特别报告员称为联合国系统中的“人格分裂”的矛盾现象。<sup>34</sup> 在 1996 年《世界粮食首脑会议宣言》中，土地改革构成声称的承诺的关键部分。然而在 2002 年世界粮食首脑会议：五年之后的《最后宣言》中明显地未提到土地改革。虽然农发基金和粮农组织大体上支持促进起改革作用的重新分配的改革的土地改革模式，但世界银行等机构则促进新模式的土地改革，这种改革强调市场以及同“华盛顿共识”一致，这是“天生反对旨在实现社会平等的政策干预”的典型。<sup>35</sup>

36. 世界银行目前‘市场协助的’或‘协商的’土地改革模式设法克服特权集团对土地改革的抗拒，方法是向无土地或有土地的贫农提供信贷，以便按市价向大地主购买土地，政府只在调解和提供信贷方面起作用。<sup>24</sup> 非政府组织和社会运动严厉批评这种模式，它们认为这种模式破坏较有改革作用的土地改革方案（例如在巴西的）。<sup>36</sup> 也有人担心给小农信贷，以便按市价购买土地，无法导致起改革作用的土地重新分配，因为土地所有人往往出售劣质土地以获得高价，贫农则背负永远还不清的债务。这种模式将土地改革的哲理从土地权和重新分配的概念转为只有按市价购买土地才能取得土地的看法，尽管历史上产生的不公平的存在。

37. 也有人担心，世界银行和其他机构所采取的土地保有权改革方案——绘图、土地清册、土地登记和个人所有权契据，其中许多未顾及当地土地保有权的风俗习惯，目的只在于创造促进运作的土地市场的条件。这种情形经常导致大规模逐渐出售土地，贫穷再集中，以及社会冲突增加（例如在埃及的情形）。<sup>33</sup>

38. 当前市场-原教旨主义者的宏观经济模式也创造了小规模农业越来越无法生存、土地改革越来越不可行的环境。贸易自由化和农业方面的结构调整政策使小规模农业（在发展中国家，虽然不在维持补贴的发达国家）同来自世界市场的进口货直接竞争，由于补贴，人为地使世界市场上的价格低。政府不再提供推广服务和生产支助也助长进一步使边缘化集团无法获得生产性资源，在特别报告员访问尼日尔的报道中可看出。<sup>37</sup>

39. 特别报告员也看到一些国家的行动有很深的矛盾，例如，这些国家主张以农业方面的自由贸易作为减少饥饿的关键，而与此同时却增加保护自己的农业。例如，在经合组织国家之内，1998年农业支助总额达到3350亿美元，<sup>38</sup>2002年5月，美国政府宣布将在未来10年内增加补贴其（主要是公司）农民1800亿美元。<sup>39</sup>显然这些行动助长在当前国际贸易制度中很深的不公平现象，严重影响食物权的实现，特别是在发展中国家。

40. 虽然市场模式能增加增长和粮产，但许多最穷的人仍没有食物。例如，巴西是世界上最大的粮食生产国和出口国之一，然而根据政府统计，其人民仍有2200万人挨饿和长期营养不足。必须认识到的是，小规模农业失去生存能力不是无可避免的历史进程，而是人为的。显而易见的是，使小规模耕作取得土地比当前实施的经济模式更具生产力、生态上更可行、社会上更可持续。迫切需要看看非政府组织提议的粮食主权概念，该概念挑战现行模式，在该概念中，取得土地和土地改革在减少贫穷和饥饿方面起极重要的作用。

41. 取得土地必须是食物权的关键要素。土地分配方面的极端不公平是饥饿和贫穷持续存在的关键因素。在许多国家，真正起改革作用和重新分配的土地改革已证明是减少贫穷和饥饿的根本，而且是创造有利最穷者的经济增长的关键。本国法律常常将土地改革当作宪法权利或法律权利，然而难以落实这项权利，因为特权集团的抗拒以及天生反对旨在实现社会较公平的政策干预的经济模式。正在出现的‘市场协助的’土地改革模式，符合占优势的新自由主义模式，但对饥饿和贫穷产生的影响不可能象根本的、起改革作用的、重新分配的模式那样。在迅速都市化、大规模城市失业及由此产生更多的社会冲突和犯罪的情况下，将土地改革视为可行的备选办法，并由宏观经济政策支持，已越来越迫切。

42. 虽然土地改革可能费用很大，但比迅速都市化和大规模城市失业的费用少，也比常常用来镇压这种情形引起的不稳定和不安全的警察残暴镇压的费用少。实现食物权是政府的义务，特别报告员认为，土地权和具有改革作用的、真正重新

分配的土地改革，必须成为《经济、社会、文化权利国际盟约》规定的政府有实现食物权的义务的一个根本组成部分。

#### 四. 结论和建议

43. 饥饿和营养不良仍然造成几百万人发育不足和早死，这是令人愤慨的。超过 8.15 亿人仍遭受饥饿和长期营养不良。每年约 3 600 万人直接或间接死于饥饿。每七秒钟就有一个 10 岁以下的孩子死于饥饿的直接或间接影响。另有几百万人出生就眼睛瞎掉或残疾或心智受到损害。营养不良妨碍儿童一生——脑细胞不再发育，身体发育不良，瞎眼和疾病普遍。饥饿和贫穷一代一代传下去，使饥饿者的存在无关紧要。<sup>40</sup> 每年几千万个严重营养不足的母亲生下几千万个雷吉斯·德勃雷称之为“注定受难的”严重受害婴儿。<sup>41</sup> 人民和整个国家发挥其经济潜力的可能性受到无可补救的损害。所有这一切发生在比以前更富有的世界上，而这个世界已经生产比足够喂饱全球人口更多的粮食。饥饿不是命运问题；饥饿是人类行动或不行动的结果。

44. 世界粮食首脑会议：五年之后最令人失望的结论是在减少饥饿方面没有取得多大的进展，尽管 1996 年要使饥饿减少一半的承诺。特别报告员认为，其根源在于怀疑当前市场-原教旨主义者模式的影响以及强调贸易为基础的粮食安全。其根源也在于未解决联合国系统内根深蒂固的内部矛盾，因一些联合国机构努力促进社会正义，布雷顿森林机构（连同若干政府和世贸组织）则继续鼓吹“华盛顿共识”，尽管越来越清楚看出这不是消除饥饿和贫穷的方法。

45. 首脑会议唯一的小胜利是承认食物权是比粮食安全更有力的概念，因这样使消除饥饿成为法律义务，而非只是一种政策选择。此外，各国政府在最后宣言中同意编制一套自愿准则，以促进实现食物权。

46. 特别报告员认为，应特别注意民间社会提出的备选模式，特别是粮食主权的概念。特别是取得土地和土地改革必须成为食物权的关键要素。在许多国家，真正具改革作用的重新分配土地的土地改革已证明是减少贫穷和饥饿的根本。

47. 特别报告员最后有力地建议：

1. 应给予关于世界粮食首脑会议：五年之后的最后宣言提出的获得适当食物权的自愿准则实际力量，并提高各国政府的问责制。这些准则应以一般性评论 12 为根据，但不能破坏它。它们应概述各国在国家和国家以外各级的义务以及非国家行为者的义务。这些准则应提供关于监测、问责制和适当补救办法的机制。应以参与性的进程研拟这些准则，人权事务高级专员的参与极为重要。

2. 必须问一问以华盛顿共识为基础的当前发展模式一些问题。虽然在世界各地这个模式正在产生大量财富，但这些好处分配得不均匀。国家之间的不平等正在迅速扩大，这种模式显然不能解决世界上的饥饿和贫穷问题。
3. 必须审查在联合国系统之内以及在若干国家的行动之内很深的内部矛盾。必须确认国家对别国人民特别是对其食物权的义务。例如这表示必须检查贸易关系，以确保一国的贸易政策不会对其他国家人民的食物权产生不利的影响。
4. 如果要认真地处理世界上的饥饿问题，则必须更加注意全球民间社会提出的备选模式，包括‘粮食主权’的概念，该概念将食物权置于所有其他关切事项包括国际贸易之上。
5. 必须确认取得土地是食物权的基本要素。应当认真地将土地改革当作减少饥饿和贫穷的政策工具。土地改革应促进真正的具改革作用的重新分配土地的改变。它应当包括的不只是土地，还包括使改革可行的必要因素，包括获得水、信贷、运输、推广服务和其他基本设施。在许多国家，本国法律已经保障了土地改革和土地权，因此必须实际执行它们。‘市场为基础’的土地改革，如果破坏当地立法和宪法承诺或破坏促进真正具改革作用的重新分配的土地改革的可能性，则必须避免。
6. 考虑到妇女在家庭粮食安全以及在粮食作物的生产方面的关键作用，必须确认和保障妇女获得土地和水的权利。必须加强妇女权利，以确保充分实现粮食权。
7. 所有联合国机构包括布雷顿森林机构对其工作必须采取权利为基础的办法，以确保永远尊重国际人权法。
8. 在世贸组织千年回合中当前在进行的关于农业和其他问题的决定性谈判，必须特别考虑到食物权以及确保贸易规则不会同国际人权法、特别是食物权冲突。
9. 必须立即采取行动以实现 1996 在世界粮食首脑会议上作出的承诺。时间不是抽象的实体。时间是人命。每过一天就意味着饥饿和营养不良直接造成妇女、儿童和男子过早死亡或身体和心理的恶化。在财富和粮食过剩的世界，这是令人愤慨的事。我们必须采取行动。如 Alphonse de Lamartine 写的《La liberté du faible est la gloire du fort》<sup>42</sup> 必须停止饥饿每日无声的屠杀。

## 注

<sup>1</sup> E/C.12/1999/5，经济、社会和文化权利委员会第 6 段。



- <sup>2</sup> E/CN.4/2001/53, 摘要。
- <sup>3</sup> 粮农组织:《世界粮食安全状况的评估》(2002年,罗马)。为2002年6月6日至8日举行的粮食安全委员会编制的文件:<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6441e/Y6441e00.HTM>
- <sup>4</sup> 粮食计划署:《世界饥饿地图》(2001年,日内瓦)。
- <sup>5</sup> “粮食计划署发动大规模区域呼吁,因饥饿威胁几百万人”:<http://www.wfp.org/index.asp?section=2>。
- <sup>6</sup> A/C.3/56/L.48,第10段和E/CN.4/2002/L.41,第9段。
- <sup>7</sup> 粮农组织《2000年世界粮食不安全状况》(2001年,罗马)。
- <sup>8</sup> Per Pinstrup Andersen—2002年5月29日国际新闻通讯社的报导:<http://www.ipsnews.net/interna.asp?idnews=10008>。
- <sup>9</sup> 粮农组织世界粮食安全委员会第二十七届会议:培养消除饥饿的政治意愿(2001年,罗马)。
- <sup>10</sup> 《宣言》,载于<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6948E.HTM>。
- <sup>11</sup> 2002年6月27日粮农组织经济及社会部副总干事Hartwig de Haenn和法律顾问Giuliano Pucci给特别报告员的信。
- <sup>12</sup> 这些建议是根据Michael Windfuhr对提议的行为守则的内容提出的意见。
- <sup>13</sup> 《经济、社会、文化权利国际盟约》,第11条。
- <sup>14</sup> E/C.12/1999/5,经济、社会和文化权利委员会,第36段。还见Philip Alston的‘国际法和获得食物的人权’,载于Alston,P.和Tomasevski,K合著的《食物权》,(波士顿Martinus Nijhoff出版社,1984年),第44至45页。Philip Alston使用“责任”一词,而非“义务”一词。
- <sup>15</sup> E/C.12/1999/5,经济、社会和文化权利委员会,第37段。
- <sup>16</sup> 《维也纳人权宣言》,1993年,第31段。
- <sup>17</sup> 见[http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid\\_1971000/1971852.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1971000/1971852.stm) 和[http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid\\_1989000/1989723.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1989000/1989723.stm)。
- <sup>18</sup> 见<http://www.forumfoodsovereignty.org/pressoffice/pressreleases/politicalstatementing.htm>。
- <sup>19</sup> 农发基金:《2001年农村贫穷报告:结束农村贫穷的挑战》。牛津大学出版社,纽约。
- <sup>20</sup> Roy Prosterman和Tim Hanstad:‘土地改革:被忽视的,然而必不可少的’,载于农村发展研究所关于外国援助和发展的报告第87号(1995年,华盛顿)。
- <sup>21</sup> 巴西农业普查1996年。
- <sup>22</sup> 粮农组织关于土地改革的当代想法(1998年,罗马);<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/LTan0037.htm>。
- <sup>23</sup> 见David Lehman,土地改革之死:辩论的文章,载于粮农组织关于土地的当代想法,同前。
- <sup>24</sup> Peter Rosset:‘土地改革的趋势改变:新的运动指出办法’,载于《粮食第一:背景文件第7:1卷》(2001年)。<http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/w01v7nl.html>。
- <sup>25</sup> Hoff,K.A.Braverman和JE Stiglitz(编者),《农村组织的经济》(牛津大学出版社替世界银行出版,1993年,纽约)第236页。
- <sup>26</sup> 世界银行:世界发展报告2000/2001年:消灭贫穷。(牛津大学出版社,2001年,纽约),第55页。
- <sup>27</sup> 农发基金:同前;粮农组织:当代想法,同前;Rosset:同前。
- <sup>28</sup> Sofia Monsalve Suarez:Marcos legales y conflictos de tierras: analisis desde una perspectiva de derechos humanos(未出版的文件)。还见特别报告员对尊重、保护和履行食物权的义务的研议。(A/56/210)。

- <sup>29</sup> 粮农组织，性别和粮食安全：农业。<http://www.fao.org/Gender/en/agri-e.htm>。
- <sup>30</sup> 巴西法律 8.629，1993 年 2 月 25 日。
- <sup>31</sup> 将向下一届联合国人权委员会提交有关报告。
- <sup>32</sup> 联邦政府于 2000 年 5 月 4 日宣布了一套措施。根据临时措施 2.027 第 4 条，由于土地冲突而被占领或遭动机不明确的侵入的农村财产，在该侵入结束后两年内不会为了土地改革而加以视察。
- <sup>33</sup> Monsalve Suárez, 同前。
- <sup>34</sup> Jean Ziegler “Schizophrénic des Nations Unies” 《Monde diplomatique》(2001 年 11 月，巴黎)。
- <sup>35</sup> 粮农组织：当代想法，同前，第 2-3 页。
- <sup>36</sup> 例如见“土地应该给那些在土地上劳动的人，而非那些有能力购买的人”，关于世界银行市场为基础的土地改革政策的不利影响的国际讨论会的最后宣言，2002 年 4 月，<http://www.foodfirst.org/progs/global/trade/worldbankseminar.html>。
- <sup>37</sup> 见 E/CN.4/2002/58/Add.1。
- <sup>38</sup> 贸发会议报告 TD/B/COM.1/27。
- <sup>39</sup> 见<http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/press/usfarmbill.pdf>。
- <sup>40</sup> 见 A/56/210。
- <sup>41</sup> 见 Régis Debray 和 Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre*, (巴黎, Éditions Arléa, 1994)。
- <sup>42</sup> 《弱者的自由是强者的光荣》，Alphonse de Lamartine, 《Meditations Poétiques》(1994 年，巴黎)。
-