



大会

Distr.: General
18 July 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权促进粮食体系恢复和转型

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交食物权特别报告员迈克尔·法赫里根据大会第 [77/217](#) 号决议和人权理事会第 [52/16](#) 号决议提交的报告。

* [A/78/150](#)。



食物权特别报告员迈克尔·法赫里的中期报告

摘要

食物权特别报告员按照大会第 77/217 号决议提交本报告，其中报告员审查了特别是在应对冠状病毒病(COVID-19)大流行并从中复苏背景下在落实食物权方面出现的新问题。本报告的提交时逢食物权被广泛认为是应对粮食危机、从危机中恢复和转变粮食体系的途径。

一. 导言

1. 若冠状病毒病(COVID-19)大流行是一场本可避免的悲剧,则疫情中涌现出来的情况则关涉人们的勇敢斗争和政治胜利。特别报告员在疫情期间看到,尽管患病率和死亡率高,但人们组织起来互相照顾,表现了自己的食物权;他们推动政府确保他们能够获得优良食物,行使了食物权;他们反抗企业试图支配食物体系,使用了食物权。

2. 疫情几乎即刻引发了一场富国和穷国都无法避开的全球粮食危机。人们无法获得食物,因为他们无法上班、去商店或相互串门。供应链无法很快适应需求方面的突然变动。

3. 大会第 77/217 号决议第 51 段请特别报告员提交本报告,审查特别是在应对 COVID-19 大流行和从中恢复背景下在实现食物权方面新出现的问题。

4. 要提供一份报告使会员国能够应对 COVID-19 大流行并从中恢复面临的挑战是,疫情的影响将持续数十年。尽管疫情已经结束,但从疫情中幸存下来的几乎所有人仍疲惫不堪。无论统计数据如何,几乎人人都背负着更多悲伤、更多痛苦和更多愤怒。各国政府若迅速果断采取行动并进行多边协调,则本可避免疫情或减轻影响。相反,各国政府对疫情的集体反应加剧了国家内部和国家之间的不平等,这种加剧的不平等成为一种新现实(见 A/77/177)。如今,健康问题依然存在,原因是许多人因无法平等获取国家和国际卫生保健资源而容易感染病毒,并仍有可能因 COVID-19 患病或死亡。世界卫生组织总干事最近表示:“[COVID-19]仍在杀人,它仍在变化。出现新变种、导致新病例和死亡人数激增的风险依然存在。”¹

5. 展望未来,这种特殊病毒可能不是最令人担忧的问题。尽管 COVID-19 病毒根源仍不清楚,但污染、生态破坏、毁林和消除保护性生态屏障加剧了病原体(特别是人畜共患病)的传播。² 细菌还可能引发又一全球卫生问题。世界卫生组织将抗微生物药物耐药性列为人类面临的 10 大全球公共卫生威胁之一;细菌对抗生素的抗药性越来越强,结果更难救治感染和死亡。³

6. 具有讽刺意味的是,疫情的正式结束却使粮食危机更糟糕。部分原因是各国政府决定终结在疫情时确保人们获得食物的政策。这种方案在终结的同时,全球通胀迅速提升,粮价出现波动且价格较高。由于暴力和冲突增加,粮食危机也在

¹ 见 <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>。

² 联合国环境规划署、生物多样性公约秘书处和世界卫生组织,《知识状况审查:连接全球优先事项:生物多样性与人类健康》(2015年)。

³ 见 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance and <https://rosalux-geneva.org/untangling-antimicrobial-resistance-amr/>。

恶化。此外，全球经济萧条，预测前景黯淡。与此同时，气象学家预计今后五年会出现创纪录的高热。⁴

7. 2022年，58个国家或地域的近2.58亿人处于全球应对粮食危机网络认为的“危机”或“重度粮食不安全”状态。这是自2016年首次报告这些数据以来的最高记录。⁵ 2023年，面临或可能面临重度粮食不安全的人数为3.45亿，遍及79国，是2019年疫情前水平的两倍多。⁶ 就重度粮食不安全而言，阿富汗、布基纳法索、海地、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹和也门是关切度最高国家。中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、缅甸、巴基斯坦和阿拉伯叙利亚共和国是关切度非常高的国家。萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、黎巴嫩、马拉维和尼加拉瓜是关切度高国家。⁷

8. 为了从当前粮食危机中恢复，并着眼于未来，各国面临三个问题，其必须：

- (a) 制定国家计划，应对粮食危机；
- (b) 制定国际协调一致的粮食危机对策；
- (c) 转变粮食体系，使其更能适应气候变化，防止生物多样性丧失。

9. 各国必须把这三个问题作为相互依存的问题。各国若不合作制定国际协调对策，则其从粮食危机恢复的国家计划就会失败。与此同时，各国如何应对眼前的多重危机将极大影响今后几十年自己粮食体系的性质。

10. 在本报告中，特别报告员汲取了：会员国和民间社会对征求意见呼吁的答复；⁸ 他自粮食危机开始以来报告粮食危机的经验；向议员和国际组织通报情况；与各国政府、企业和民间社会定期举行会议及其定期参与世界粮食安全委员会情况。他首先概述了为实现食物权方面已被证明行之有效的方案。然后，他检视了有关食物权的国际制度情况。在明确结构性制约因素后，他概述了为实现恢复和粮食体系转型指明前进方向的、促进食物权的政治和法律议程。最后，他提出了一些建议。

二. 即时有效的政策

11. 政府部署的大部分有效增进食物权的措施不应被视为临时对策，而须视为什么有可能转变粮食体系的证明(见 A/77/177)。在疫情最严重的时候，灵活、协同、响应民众需求的政府制定并实施了有效政策。在从疫情恢复背景下，各国应在疫

⁴ 见 <https://public.wmo.int/en/media/press-release/global-temperatures-set-reach-new-records-next-five-years>。

⁵ 粮食安全信息网和全球应对粮食危机网络，《全球粮食危机报告》(2023年，罗马)，第7页。

⁶ 见 www.wfp.org/emergencies/global-food-crisis。

⁷ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食计划署)，“饥饿热点：粮农组织-粮食署重度粮食不安全预警——2023年6月至11月展望”(2023年，罗马)，第七页。

⁸ 答复全文可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-recovery-covid-pandemic-report。

情应对措施的基础上再接再厉，而不是终止这些措施。特别报告员在下文着重介绍了他认为在疫情期间实施的、可有效落实食物权的国家方案。

A. 直接现金转移

12. 尽可能广泛地、没有支出限制地直接向人们提供现金，业经证明是在人们需要救助或出现危机时得到援助的最快、最有效方式。⁹

13. 其他形式的直接支助，如代金券、配给卡或食品包，有可能加剧因交付方式产生的歧视和不平等。特别报告员收到的证词称，LGBTQI+群体成员及其家人因不符合异性恋、顺性别的家庭定义而被拒发粮食援助(A/HRC/52/40，第38段)。此外，政府提供食品包时，很有可能无法确保食品充足和适当。¹⁰ 但是，若从当地小规模生产者那里采购食品包，这种风险就会降低，古巴、多米尼加共和国和墨西哥就是如此。¹¹ 若以维护人的尊严的方式实施方案，则歧视风险就会降低。例如，在新西兰，毛利人领袖组织将食品包、卫生包和其他资源送到家门口，并促进社会互联互通，这是他们称之为慈善活动(*mahi aroha*)、即出于对人的热爱而开展的基本工作的一部分(A/77/177，第30段)。

B. 普及校餐

14. 儿童吃得好，整个社区就会更强大。¹²

15. 确保所有儿童都能通过学校获得优良食物，会鼓励家庭送孩子上学而不是让其去工作。政府保证所有儿童都可获得营养食品，家庭就可少花时间、少花资源确保儿童可充分发挥潜力。此外，通过确保普遍提供膳食，即无条件地向所有儿童提供膳食，重点放在了作为个体的每个儿童上，从而大大减少了儿童在被认为“有资格”获得免费学校膳食时有时感受到的强烈耻辱。在疫情期间，特别报告员还见证了由于实行封锁，数百万儿童和年轻人无法获得每日校餐，儿童困境加剧。一些社区在疫情期间仍有韧性，原因是他们确保学校厨房在整个日历年为儿童、有时也为其家人服务。¹³ 将卫生保健、食品和营养教育结合起来的学校供餐方案也可以加强儿童的知识技能。¹⁴

C. 支持地域市场

16. 在疫情期间，当供应链崩溃时，地域市场业经证明很有韧性。¹⁵

⁹ 德国、约旦和卡塔尔提交的材料。

¹⁰ 南非生物观察组织(Biowatch)和印度食物权运动提交的材料。

¹¹ 古巴、多米尼加共和国和墨西哥提交的材料。

¹² 巴西、埃及、伊拉克和南非提交的材料。

¹³ 巴西提交的材料。

¹⁴ 萨尔瓦多提交的材料。

¹⁵ Urgenci, “Enacting resilience: the response of local solidarity-based partnerships for agroecology to the COVID-19 Crisis”, 2021年。

17. 地域市场是为某种社会目的进行设计、得到支持和监管的市场，其之所以是“地域性”的是因为，它们往往连接着农村和城市社区网络，而且它们并不总是完全符合地方或全球分类。然而，地方政府在管理这些市场方面往往发挥着重要作用。¹⁶ 在生产者和消费者之间，地域市场往往很少有中间商；它们让人们更有机会获取健康食品，特别是新鲜水果和蔬菜、鱼类和肉类以及主食；它们依赖长期的信任关系和团结意识。国际社会日益支持促进和支持地域市场。¹⁷

18. 墨西哥和萨尔瓦多等国政府以及在美利坚合众国由政府支持的一些举措通过制定方案，将粮食生产者与消费者更直接地联系起来，为地域市场提供了支持。例如，在疫情期间，波兰和卡塔尔通过了国家法律，使农民及其家人能够在农村和城市的指定地点进行交易。¹⁸

19. 地域市场可以是非正规的，也可以是正规的。各国政府认识到，地域市场可以是非正规的，原因是商贩没有特定执照或纳税，但仍在制定方案，确保这些市场公平、安全和稳定。¹⁹

D. 支持农民、牧民、渔民和其他小型粮食生产者，特别是支持他们获得投入并可进入地域市场

20. 各国政府认识到，过于依赖粮食进出口会让自己容易受到国际市场和地缘政治冲突的影响。

21. 因此，一些国家政府越来越支持农民、牧民、渔民和其他小型粮食生产者，特别是支持他们获得投入并进入地域市场，这是实现食物权的关键，原因是其可增加对国际市场粮价波动的缓冲，并支持地方传统。²⁰ 例如，德国将其对企业支持的标准从侧重于面向出口改为侧重于投资对区域发展的潜在贡献，包括发展当地价值链。²¹

E. 保护工人的结社权，执行劳动法，加强工人保护

22. 如果食品和农业工人挨饿，则人人都会挨饿。

23. 在疫情期间，许多工人被认为必不可少，却被当作可消耗品对待。因为他们“必不可少”，所以他们被迫工作，而疫情期间的工作条件往往不安全。对工人的最大保护莫过于确保他们拥有谈判实力，该权利要通过工人的结社权、执行劳工法和加强对工人保护来得到支持和保护。此外，一些国家比以往任何时候都更加

¹⁶ 波兰、世界城市和地方政府联合组织和印度尼西亚国际粮食行动网提交的材料。

¹⁷ 粮农组织地域市场倡议。

¹⁸ 波兰和卡塔尔提交的材料。

¹⁹ 马来西亚提交的材料。

²⁰ 意大利、埃及、卡塔尔、尼泊尔国际粮食行动网和肯尼亚少数群体权利发展中心提交的材料。

²¹ 德国提交的材料。

认识到，其粮食和农业部门依赖移徙工人和外籍工人，而这些工人受到的保护甚至不如本国公民。²²

F. 提供社会保护，减轻市场的负面影响

24. 通过社会保障、社会保险和就业援助等方案提供的社会保护，可以保护人们免受市场造成的伤害。

25. 社会保护还可减少歧视、减轻贫困和促进社会包容。²³ 其还可支持当地生产，确保就业，并确保当地生产者进入市场。

26. 尽管各国承诺为所有人实施适合本国国情的社会保护制度和措施，并到 2030 年实现对穷人和弱势群体的实质性覆盖，但全球仍有 70% 以上的人口得不到社会保护的覆盖。这些人大多生活在农村。²⁴ 在疫情期间，农村社区受到的打击尤重；侧重于农村社区及其独特需求的社会保护方案业经证明是成功的。²⁵

G. 承认并支持地方和区域政府在满足食物权相关需求方面的作用

27. 地方和区域政府在实施国家方案和制定自己的实现食物权方案方面发挥了关键作用。

28. 在疫情期间，地方和国家政府利用权力重新思考粮食生产和消费体系，为保障所有人的食物权作出了巨大努力。一些创新实例包括：促进基于关爱、邻近和团结的当地食品模式和(西班牙巴塞罗那；巴西阿拉拉夸拉)；文化和行为变革举措(奥地利维也纳)；保护城市农业用地以及公平的可持续公共采购(维也纳；丹麦哥本哈根；美国纽约)；废物管理方案(莫桑比克克利马内；大不列颠及北爱尔兰联合王国伦敦；印度劳尔克拉)；通过食物增强不同人群的权能(加拿大鲁吉拉和温哥华)；对粮食敏感的规划(南非开普敦；意大利米兰)；公共供餐方案(埃塞俄比亚的斯亚贝巴；巴西贝洛奥里藏特；大韩民国丽水；法国穆昂-萨尔图和巴黎；葡萄牙托雷斯韦德拉什)；多利益攸关方参与性综合政策进程(开普敦；维也纳；温哥华；厄瓜多尔基多；西班牙巴伦西亚)。²⁶

29. 人们也转向地方和国家以下各级政府来推动法律变革。市政府有时会领导全国性运动。2021 年，利物浦成为大不列颠及北爱尔兰联合王国第一个“食物权城市”，当时利物浦市议会一致呼吁将食物权纳入国家粮食战略；英国其他几个市政府也很快效仿。人们也在转向国家以下一级的法律变革。在美国缅因州和瑞士日内瓦州，人们投票决定修改宪法，以纳入食物权。

²² 意大利提交的材料。

²³ 伊拉克提交的材料。

²⁴ 见 www.fao.org/social-protection/overview/en/。

²⁵ 德国和墨西哥提交的材料。

²⁶ 世界城市和地方政府联合组织提交的材料。

三. 全球治理

30. 各国面临的三个问题——即粮食危机国家对策、国际协调和粮食体系转型——遍布各国际论坛。特别报告员在下文介绍了关于食物权的制度情况。然后，他强烈建议各国在世界粮食安全委员会集中努力解决这三个问题。

A. 联合国粮食体系峰会

31. 特别报告员已在前一份报告(A/76/237)中提供了联合国粮食体系峰会准备工作的第一手详细分析。²⁷ 峰会组织者决定实质性地忽视疫情和粮食危机，这令人困惑。

32. 在人权问题上，峰会领导人在敌对和矛盾之间举棋不定。这与联合国粮食峰会 60 年的历史相背，在 60 年期间，食物权在议程上占据了突出地位，而且，民间社会组织在此进程中扩大了影响力。此次峰会侮辱了这一进展，因此，代表农民、土著人民、渔民、牧民和工人的 500 多个社会运动以及宣传团体(总共至少有 3 亿成员)和数百名科学家和研究人员抵制了峰会。随后，他们通过人民自主响应联合国粮食体系峰会、全球人民粮食体系峰会和农业生态研究-集体行动，动员起来反对峰会。²⁸ 当峰会最终于 2021 年 9 月 23 日在纽约举行时，人权仍被置于方案边缘，而且疫情根本未列入方案。

33. 峰会后，各国和人民不清楚在何处和如何就国际粮食议程作出决定，也不清楚如何对决策者问责。组织者直到峰会前最后时刻才将治理作为一个议题，即便如此，也只是被列在边缘。

34. 造成治理混乱的原因是，早在峰会之前有一个全球性的联合国粮食平台。世界粮食安全委员会是“一个最具包容性的国际和政府间平台，使致力于粮食安全的广大利益攸关方能够协调一致，共同努力支持由国家主导、旨在消除饥饿、确保所有人粮食安全和营养的进程”。²⁹ 然而，峰会组织者试图将委员会边缘化，因此委员会在峰会中从未发挥明确作用。

35. 峰会取得的一个成果是，117 个国家任命了国家召集人，建立了跨部门的国家部委和机构，共同努力，思考粮食体系转型。这些国家制定了促进粮食体系转型的全国路径。然而，这些全国路径尚未证明可带来变革。将这些路径转变为行动计划的势头非常缓慢。³⁰ 特别报告员在上一份报告(A/77/177)中建议各国将这些路径转化为食物权行动计划。

²⁷ 另见 Michael Fakhri, “The Food System Summit’s disconnection from people’s real needs”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 35, No. 3 (2022 年 9 月)。

²⁸ 见 www.foodsystems4people.org、<https://web.archive.org/web/20220302204151/https://peoplesummit.foodsov.org/>和 <https://web.archive.org/web/20221201153830/https://agroecologyresearchaction.org/scientists-boycott-the-2021-un-food-systems-summit/>。

²⁹ 世界粮食安全委员会，CFS:2009/2 Rev. 2，第 4 段。

³⁰ 见 www.devex.com/news/opinion-progress-on-national-food-systems-transformation-is-too-slow-104464。

36. 峰会后，设立了联合国粮食体系峰会协调中心。根据该中心的两年期工作计划：

中心无意重复联合国现有职能和能力，也不会充当执行机构或把关者。中心发挥协调和连接作用——利用联合国系统的能力，并充分利用更广泛的支助生态系统的咨询意见和专门知识。中心的存在是服务各国，激励现有机构系统性地履行任务。³¹

37. 虽然中心“存在是服务各国”，但各国未有明确任务和愿景。这是因为各国未实质性参与峰会准备工作。峰会旨在向各国提供一份关于如何转变其粮食体系的各种选项清单，结果却是各种混杂想法，没有一个明确、连贯一致的框架来指导各国作出选择。中心承袭了峰会的一些其他问题，具体如下：

- (a) 食物权未列入中心的实质性议程；
- (b) 中心与世界粮食安全委员会之间的关系仍不明确；
- (c) 没有鼓励各国开展国际合作的机制；
- (d) 民间社会的参与仍十分有限；

(e) 峰会产生了一些利益攸关方联盟，³² 它们仍是自主的不透明实体，这些联盟与中心的关系也不明确。

38. 与此同时，峰会的许多主要组织者与企业结成伙伴关系，在世界经济论坛的主持下成立了自己的影子平台-粮食行动联盟。虽然国际公务员正在尽最大努力与联合国系统协调，并为各国利益服务，但粮食行动联盟显然是在与中心竞争。该联盟的使命是，“作为扩大粮食体系创新和影响力的首要多利益攸关方平台，为此动员采取集体行动、结成伙伴关系和投资于可展示粮食体系转型最佳可能成果的首要国家粮食体系战略和旗舰倡议”。³³

39. 总之，峰会组织者利用联合国动员国际社会促进粮食体系转型，然后绕过联合国的进程，建立自己的对企业友好的平台，以吸引资金并向各国提供服务。这是公然的利益冲突，表明可能存在欺诈。

40. 中心正在组织将于 2023 年 7 月 24 日至 26 日在罗马举行的联合国粮食体系峰会总结会议，其目的是提供一个有利空间，“让各国审查在峰会期间作出的行动承诺，分享成功故事和早期转型迹象，保持大胆加速和大胆行动的势头，以推进粮食体系的复原力，倡导粮食体系适应气候变化，确保粮食体系有助于社区抵

³¹ 见 <https://sfcs.fao.org/docs/unfoodsystemslibraries/default-document-library/UN-FS-Hub-Work-Plan.pdf>。

³² 见 www.unfoodsystemshub.org/hub-solution/coalitions-of-action/en。

³³ 见 www.foodactionalliance.org/about。

御进一步冲击和危机，并推动实现可持续发展目标”。³⁴ 迄今为止，食物权和人权未列入总结会议议程。³⁵

B. 气候变化、生物多样性和贸易

41. 特别报告员在上一份报告(A/75/219)中已经概述了气候变化、生物多样性和贸易在政策上是如何相互关联的。然而，在全球治理方面，这些问题仍是分开的，相关机构未充分探讨食物权。

42. 2022年在埃及沙姆沙伊赫举行《联合国气候变化框架公约》缔约方第二十七次大会后，粮食安全终于被纳入气候变化议程。³⁶ 然而，至于将在阿拉伯联合酋长国迪拜举行的第二十八次会议，对粮食议程的具体内容仍有很大争议。新的气候变化工作计划首次提及人权。各国承诺尊重、促进和考虑各自的人权义务。³⁷ 这是一个狭隘的承诺。此外，在《公约》背景下，粮食与人权之间的联系仍不明确。不过，人权理事会最近将粮食、人权和气候变化联系起来方面取得的进展受人欢迎(见 A/76/179 和人权理事会第 52/16 号决议)。

43. 1992年《生物多样性公约》确认了生物多样性、农业和营养之间的联系。到2006年，《公约》缔约方通过了一个关于生物多样性促进食物和营养的跨领域倡议框架，其中包括将生物多样性促进食物和营养问题与食物权结合起来。³⁸

44. 2022年12月，《昆明-蒙特利尔全球多样性框架》获得通过，成为《公约》的最新蓝图。《框架》目标10内容如下：

确保农业、水产养殖、渔业和林业领域得到可持续管理，特别是通过可持续利用生物多样性，包括通过大幅度增加生物多样性友好做法的应用，如可持续集约化，农业生态和其他创新方法促进这些生产系统的恢复力和长期效率和生产力，促进粮食安全，保护和恢复生物多样性，并保持自然对人类的贡献，包括生态系统功能和服务。³⁹

45. 实施这一《框架》应遵循基于人权的方针，尊重、保护、促进和实现人权。⁴⁰ 例如，关于通过建立保护区确保30%的陆地和内陆水域以及沿海和海洋区域得到养护的目标3不应导致土著人民、牧民、渔民或农民被驱逐。

46. 在世界贸易组织(世贸组织)，粮食安全在贸易议程中占据突出地位，2022年举行的世贸组织第十二届部长级会议就是明证，2024年第十三届部长级会议也将

³⁴ 见 www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1637564/。

³⁵ 见 www.unfoodsystemshub.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/unfss-2-roadmap_27-june.pdf。

³⁶ 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第 1/CP.27 和 3/CP.27 号决定。

³⁷ 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第 1/CP.27 号决定。

³⁸ 生物多样性公约缔约方大会，UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/23。

³⁹ 生物多样性公约缔约方大会，CBD/COP/DEC/15/4，附件。

⁴⁰ 同上。

把粮食安全作为一个突出主题。2022 年，世贸组织成员国谈判达成了涉及粮食安全和应对疫情的部长级宣言，由此产生了新的进程。⁴¹ 根据这些决定，2022 年 11 月启动了一项新的工作方案，重点关注最不发达国家和粮食净进口国的粮食安全需求。⁴²

47. 然而，长期存在的粮食安全问题仍是世贸组织谈判的核心。虽然国际粮食政策日益认同需要调整国家预算的用途，以实现粮食体系转型，但各国在如何支持农业方面受到世贸组织的制约(见 A/75/219 和 A/77/177)。此外，第十二届部长级会议没有讨论为粮食安全目的永久解决公共库存持有问题，该问题于 2013 年首次提出。疫情期间，公共粮食库存业经证明对确保粮食安全非常重要，有鉴于此，这一问题比以往任何时候都更为重要。

48. 概念上的挑战是，长期以来，粮食被视为一种农产商品，粮食安全被视为世贸组织职权范围之外的问题。世贸组织工作人员在粮食危机爆发后立即组织了粮食问题贸易对话，值得赞扬。⁴³ 然而，世贸组织仍然没有粮食安全愿景或议程。

49. 然而，人们日益认识到，食物权可以为国际贸易提供一个愿景和议程。在世贸组织第十二届部长级会议期间，联合国人权事务高级专员和联合国秘书长向参加谈判的部长们发了一封公开信，题为“贸易与食物权：实现可持续发展目标 2 的道路”。⁴⁴ 土耳其常驻世贸组织代表 Alparslan Acarsoy 以世贸组织农业委员会新主席的身份指出，“获取食物是一项任何人都不应被剥夺的基本权利.....贸易规则需要根据当前挑战加以重新审视。《农产品协议》近 30 年之久了，需要更新”。⁴⁵

C. 侧重于世界粮食安全委员会

50. 粮食危机在疫情期间恶化了，随着 2022 年 2 月俄罗斯不法入侵和扩大占领乌克兰，对全球粮食安全的担忧进一步提升。到 3 月，秘书长成立了全球粮食、能源和金融危机应对小组，就应对错综复杂的世界危机提供指导。

51. 鉴于粮食危机期间的制度情况和缺乏协调一致的多边行动，国际粮食安全政策可能显得反应迟钝和不一致。然而，持续、快捷的是，全球气温继续上升、生物多样性继续减少、企业利润继续增加，这表明，现有制度情况可能是问题的一部分。

52. 进入 2022 年，特别报告员看到越来越多的国家和国家以下各级政府以新的精力和侧着手承认食物权。包括安全理事会在内的一些国际论坛也对食物权表

⁴¹ 世贸组织，WT/MIN(22)/27、WT/MIN(22)/28、WT/MIN(22)/29 和 WT/MIN(22)/31。

⁴² 世贸组织农业委员会，G/AG/35。

⁴³ 见 www.wto.org/english/res_e/reser_e/tradedialonfood_e.htm。

⁴⁴ 可查阅 https://unctad.org/system/files/information-document/osg-2022-06-13-unhcr-unctad-letter_en.pdf。

⁴⁵ 见 www.youtube.com/watch?v=XqLh1tcMc1c。

现出极大兴趣。⁴⁶ 各国政府认识到食物权的力量，因为它们确实在倾听本国人民的声音，学习人民的勇气和团结意识。

53. 以协商一致方式达成了系列多边文件，即大会 2022 年 12 月第 77/217 号决议、2023 年 1 月举行的第十五届柏林农业部长会议最后公报⁴⁷ 以及人权理事会 2023 年 4 月第 52/16 号决议，在这些文件中，食物权被认为是战胜粮食危机的关键。这些文件中呼吁协调应对全球粮食危机，承认世界粮食安全委员会作为一个包容性国际政府间平台发挥作用，使致力于粮食安全的广大利益攸关方能够协调一致，共同努力支持由国家主导、旨在消除饥饿、确保所有人粮食安全和营养的进程。

54. 在定于 2023 年 10 月举行的委员会第五十一届全体会议上，会员国将核准 2024-2027 年期间多年工作方案。特别报告员希望各国和民间社会继续保持势头，使粮安委成为一个论坛，为应对危机和实现粮食体系转型提供必要的国际协调与合作。

55. 委员会最初设立于 1974 年，以应对当时的全球粮食危机。为了应对 2006 年粮食危机，委员会进行了改革，得到了重振。⁴⁸ 按照以往良好做法，特别报告员强烈建议各国在此亟需时刻，集中精力在委员会解决当前粮食危机。

56. 委员会愿景的核心是致力于落实食物权。委员会是一个加强各国政府和利益攸关方之间合作行动的讨论和协调平台。委员会还通过谈判达成的国际战略和自愿准则，促进加大政策趋同和协调。委员会应国家或区域之请，就制定、执行、监测和评价国家和区域主导的消除饥饿、实现粮食安全和切实落实食物权的行动计划提供支持 and/或咨询意见。这三项职能——即全球协调、政策趋同以及向各国和各区域提供支持和咨询意见——使粮安委最适合作为应对粮食危机和确保通过粮食体系转型实现复苏的全球中心。⁴⁹

57. 委员会之所以具有独特的包容性和效力，是因为其为权利持有人提供了一个自主空间，使他们能够组织起来，直接参与委员会几乎各方面的工作。因此，民间社会和土著人民与委员会关系机制是改革后的委员会的一个重要组成部分，⁵⁰ 其目的是促进民间社会参与委员会的政策进程并为之作出贡献。过去几年，数百个国家、区域和全球组织参加了机制。所有参与组织均代表以下群体之一：小农、牧民、渔民、土著人民、农业和粮食工人、无地者、妇女、年轻人、消费者、粮食无保障城市居民和非政府组织。

⁴⁶ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/UNSC-Aria-Hunger-Conflict.pdf。

⁴⁷ 可查阅 https://gffa-berlin.de/wp-content/uploads/2015/10/GFFA_2023_Final-Comminuque%CC%81_EN_com.pdf。

⁴⁸ 世界粮食安全委员会，CFS:2009/2 Rev. 2。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 见 www.csm4cfs.org/。

58. 特别报告员建议委员会确保将食物权置于其所有工作的核心，并利用现有的法律和政策工具，侧重于全球协调，并向各国和区域提供支持和咨询意见。

四. 阻碍变革的结构制约因素

59. 在提出如何应对粮食危机和通过粮食体系转型实现复苏之前，必须了解阻碍变革的结构制约因素。

60. 企业主导的工业食品体系对环境影响巨大，侵犯了生命权、健康权、水权、食物权以及享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利。粮食体系排放了世界约三分之一的温室气体。此外，由于污染、生态破坏、毁林和拆除保护性生态屏障，生物多样性正在下降，其中许多问题是由企业主导的粮食体系造成的 (A/HRC/52/40，第 71 段)。

A. 债务

61. 主权债务积累迅速，加上已有的还本付息义务和经济增长缓慢，严重限制了大多数国家投入公共资源以充分应对疫情后果的能力。在应对疫情最初冲击时，各国迅速借入更多资金，导致 2020 年债务水平以 50 年来最快的速度飙升 (A/77/177，第 49 段)。2022 年，发展中国家的外债存量达到 11.4 万亿美元，是十年前记录的两倍多。与 2019 年疫情前水平相比，2022 年发展中国家外债总额增长了 15.4%。⁵¹

62. 债务率高对社会影响深远。随着粮食价格居高不下，许多国家面临要么养活人民、要么偿还债务的两难选择。使用公共资金来确保人民获得适足食物，可能会导致政府拖欠债务，加剧金融动荡，而偿还债务则会造成更多饥饿和营养不良。这意味着，现有国际金融系统严重阻碍了政府履行食物权义务的能力。

63. 债务造成的后果是长期的。在 1980 年代债务危机期间，国际金融机构和富国提供了各种形式的债务减免。这些出借者许诺帮助发展中国家，但要发展中国家同意某些条件。其结果是一系列损害当地粮食体系的结构调整政策，即采取紧缩措施，限制公共资金和减少需求；降低关税和取消配额，从而允许从发达国家大量进口；放松管制和私有化，导致资本外逃和不平等。所有这些因素都加剧了贸易赤字，造成债务水平上升。⁵²

64. 国家不能依赖外国投资作为资本来源。事实证明，外国投资的结果是从东道国攫取财富，并未带来国际金融机构过去几十年允诺的那种经济发展。这部分是因为，国际投资法律长期以来将外国投资者的利益置于人权和东道国可持续发展规章之上。

⁵¹ 见 <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>。

⁵² Walden Bellow, “Needed: a bold program to address the crisis of the severely indebted developing countries”, Focus on the Global South, 2023 年 4 月 4 日。

65. 当今的全球粮食体系也助长了债务危机。依赖粮食和化肥进口的国家债台高筑，而且依赖美元。⁵³ 例如，当粮价 2022 年初飙升至历史高位时，问题比 2007-2008 年和 2010-2012 年期间的价格飙升还严重。这是因为 2022 年价格上涨伴随着美元升值，使粮食净进口国更加脆弱。⁵⁴ 在这种制度下，各国被迫鼓励出口经济作物以赚取更多美元，而不是投资于当地多样化的粮食体系。因此，粮食体系已不再是种粮问题，而更多地是生成资本。

66. 特别报告员在上一份报告(A/77/177)中指出，债务减免和融资应考虑到全球不平等情况、共同但有区别的责任和人权。

B. 世界贸易组织

67. 世贸组织于 1994 年成立时，发展中国家的农产品关税已经较低了。然而，世贸组织加深了发达国家和发展中国家之间的不平等，使跨国公司更容易提升自己的权力和利润。

68. 为了给世贸组织让路，各国做的第一件事就是废除了通过国际物资管理来稳定价格的旧的商品协议体系。商品协议产生了好坏参半的结果，但世贸组织的设立标志着国际农业法的理念偏离了努力试图确保价格稳定和公平，转向了尽可能减少贸易壁垒。

69. 失去国际商品协议对发展中国家是一个打击。它们失去了一个可以提供国家稳定的国际工具，进一步受到国际市场涨落的影响。发达国家受到保护，不受国际市场的影响，因为它们可以依靠其富庶的金库向当地生产者提供高比率的国内支持。

70. 100 多年来，国际农业贸易法律和政策主要不是关于降低关税或贸易自由化。与《农产品协议》一样，国际农业贸易法始终更多地是本着建立稳定和公平市场的精神，就算作是国内支持的合法与不合法形式和程度制定国际规则。目前对《农产品协议》的僵持以及整个世贸组织谈判中出现的僵局，是因为在什么是好补贴、什么是坏补贴的问题上没有达成共识。

71. 世贸组织建立了一个制度，将对现金充裕国家的特定形式的财政支持合法化，但却禁止现金匮乏国家使用配额、缓冲库存和弹性关税等国内工具。事实上，承认发展中国家的特殊经济状况而给予它们的各种例外都已证明是徒劳的(见 A/75/219)。因此，如果一个发达国家要支持当地的农业，他们要依靠借入资金和外国援助。

72. 特别报告员在上一份报告(A/75/219)中详细说明了如何终止《农产品协议》，代之以立足于《关税及贸易总协定》并基于自给自足、团结和尊严原则的国际粮

⁵³ 国际可持续粮食体系专家小组(IPES-Food), “Breaking the cycle of unsustainable food systems, hunger, and debt”, 2023 年 3 月。

⁵⁴ 见 <https://unctad.org/a-double-burden>。

食协议。在提交人权理事会的一份报告(A/HRC/49/43)中，他也呼吁终止世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》。

D. 企业权力

73. 从 1960 年代开始，发达国家的粮食和农业部门日益由企业主导。因此，发达国家的农业补贴实际上是企业补贴。到 1980 年代，发展中国家开始面向出口，并竞相吸引外国投资。跨国公司因此受到激励，购买发展中国家的农业用地并出口农产品。

74. 粮食体系中的企业权力问题可追溯到几个世纪前，其是帝国统治的一部分。今天的独特之处在于，过去几十年，企业权力扩展到粮食体系的各个方面并得到巩固。⁵⁵ 这种高度集中的企业权力让较少的一部分人能够以服务于股东利润最大化的最终目标而非意在公益的方式打造市场和创新。

75. 最近粮价上涨体现了供应商的市场势力高度集中情况。⁵⁶ 在全球范围，食品通胀率处于创纪录高位。造成食品价格上涨的主要原因不是供应链中断、乌克兰战争、能源成本不断上升或需求迅速增加；而是由于跨国公司的提价速度超过了成本和风险增加速度。特别报告员指出，企业一直在不实地将价格上涨归因于各种危机，以掩盖其牟取暴利行为。企业在报告创纪录的金融收益时，人民却在受苦受难，政府也在多重危机中挣扎。⁵⁷ 例如，萨尔瓦多、墨西哥和卡塔尔等国的价格管制措施可能会防止企业牟取暴利和卖方引发的通货膨胀。⁵⁸ 截至 2023 年 6 月，价格比率缓和；然而，食品价格仍显著高于 2020 年。⁵⁹

76. 企业没有得到治理，反而主导着食品治理。它们在很大程度上影响着人们的饮食方式、研发资金的流向以及法律的通过。企业通过“多利益攸关方主义”的理念来证明其权力的合理性，声称利益攸关方应参与政策讨论和决策。⁶⁰ 由于企业对粮食体系的财政影响力巨大，它们让政府相信，它们是有权参与决策的利益攸关方。多利益攸关方主义将所有参与者视为形式上是平等的，打造富人可以主导讨论的空间，因为他们拥有调动资源、排挤其他人的绝对权力。这就破坏了优先把人民作为权利持有人和国家作为责任承担方的人权进程。联合国粮食体系峰

⁵⁵ Jennifer Clapp, “Concentration and crises: exploring the deep roots of vulnerability in the global industrial food system”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 50, No. 1 (2023 年)。

⁵⁶ Isabella Weber and Evan Wasner, “Sellers’ inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency?”, *Review of Keynesian Economics*, vol. 11, No. 2 (2023 年 4 月)。

⁵⁷ 见 <https://edition.cnn.com/2021/06/18/business/grocery-store-inflation-kroger-albertsons/index.html> 和 www.theguardian.com/world/2023/apr/14/hedge-funds-profit-ukraine-war-food-price-surge。

⁵⁸ 萨尔瓦多、墨西哥和卡塔尔提交的材料。另见 Isabella Weber, “Could strategic price controls help fight inflation?”, *The Guardian*, 2021 年 12 月 29 日。

⁵⁹ 见 www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/。

⁶⁰ IPES-Food, “Who’s tipping the scales? The growing influence of corporations on the governance of food systems, and how to counter it”, 2023 年。

会是多利益攸关方主义的一个实例，与国家和人民相比，对企业友好的组织对议程行使了不成比例的控制权。

77. 企业自愿社会责任工具还不够有效，无法大幅减少企业侵犯人权的频率和范围。尽责要求是试图改变业务做法的一种流行方式，但它们依赖于自我监督或自我监管，并存在过于程序性的风险。企业可能最终只需满足尽责要求，而这些要求可能不见得会防止损害。人权理事会跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组正在进行的条约谈判可能会产生具有法律约束力的文书，使粮食体系朝着更广泛、更公平的方向转变。

78. 企业的职能是允许个人——股东——集中他们的资源制造物品或提供服务。人们可以通过伙伴关系、合作社、公共机构或工人控制的实体，以不同方式集体组织起来。即便如此，企业以一种特殊的方式组织资源：通过限制股东对企业不法行为的责任降低个人投资者的风险。公司法和治理使公司成为拥有过多权利和极少约束性义务的法人。因此，个人能够获得所有的收益，而不需要对营利企业造成的任何社会危害负责。更有甚者，法人团体自己限制其责任的方式是创建子公司，即承担母公司罪过的子公司。

79. 人权法要继续用来问责企业，还要用其他工具限制企业权力，特别是如竞争法、有效的国家和国际税收制度和监管。⁶¹ 企业不仅拥有比受害者更多的资源来支付法律费用，而且还是可以永续存在的法人，除非破产或个人选择，从而比受害者存活的更长久。侵犯人权行为造成的法律损害可作为“业务费用”列入预算。因此，当企业严重违反人权法时，各国应考虑利用公司法吊销公司执照。⁶² 各国还应利用公司法改变对董事和经理人的激励措施，确保所作决定更符合社会目标。⁶³

五. 促进粮食体系转型的政治议程

A. 框定问题：依赖关系与提取主义

80. 粮食危机、债务危机、通货膨胀、气候变化、污染、生物多样性丧失——将种种问题框定为危机的做法会让人们感到不知所措和无能为力。特别报告员在最近提交人权理事会的报告(A/HRC/52/40)中详细说明了结构性不平等和系统性暴力是所有这些相互交织的危机的根源。造成结构性不平等和系统性暴力的条件是依赖关系和提取主义。

⁶¹ 波兰提交的材料。

⁶² Kent Greenfield, “Ultra vires lives! A stakeholder analysis of corporate illegality (with notes on how corporate law could reinforce international law norms)”, *Virginal Law Review*, vol. 87, No. 7 (2001年11月)。

⁶³ Dan Danielsen, “How corporations govern: taking corporate power seriously in transnational regulation and governance”, *Harvard International Law Journal*, vol. 46, No. 2 (2005)。

81. 依赖关系意味着一方严重依赖另一方，另一方可以在任何时候较容易地摆脱这种关系。粮食体系是由一系列依赖关系构成的。在国际范围，进口国依赖全球市场获取粮食，粮食出口国依赖全球市场获取资本，发展中国家依赖国际金融机构和较富裕国家获取资本。在人际层面，农民受到激励，越来越依赖跨国公司提供投入，人们依赖少数跨国公司出售的越来越少的粮食商品来获取营养，工人往往别无选择，只能依赖雇主维持生计。

82. 提取主义经济将大自然视为资源来源，依靠开采和出口这些所谓的自然资源。其假设是，开采大自然是值得的，因为会分享随之而来的收入，惠及广大公众。然而，对自然的开采和对人的剥削是有内在联系的，因为你无法将自己如何对待自然和如何对待人分开。从食物权角度来看，提取主义会产生两个问题。首先，提取主义项目会破坏和摧毁传统的小规模狩猎、捕鱼、放牧和农业，以及破坏和摧毁可增加生物多样性的觅食和园艺做法。其次，更多粮食体系正变得更加致命，因为它们限制了生物多样性——从土地索取，却不留下任何回报，使土壤贫瘠。土壤流失使农民更加依赖化学投入品和高能耗过程，结果产生了世界约三分之一的温室气体。

B. 框定解决方案：基于照护和互惠的关系

83. 食物是照护经济的核心。照护不只是直接照顾人们的情感和生理需求，其包括滋养和培育的所有活动，即人民福祉和繁荣所需的所有要素。从这个方面理解，照护包含了处于弱势地位者的需求、通过机构提供照护的社会能力以及作为照护工作者并对人类福祉至关重要者的需求。

84. 对照护工作定价符合基于人权的方针，因为长期以来，在太多地方，照顾他人者往往最被边缘化、被轻视。照护经济包括因照护土地、水和其他生命形式产生的基本工作，其还提出了如何照护陌生人和远方其他人的问题。

85. 在 COVID-19 大流行期间，特别报告员目睹了人们在挣扎，饥饿在增加，人们以深远的方式照护彼此(见 [A/HRC/46/33](#))。通过照护自己的亲属、朋友和邻居，人们确保在自己需要时，有人足够强大可以照护自己。互惠关系是疫情期间确保人们有韧性的关键。

C. 从疫情中恢复和转变粮食体系：权力问题，不仅仅是政策

86. 试图转变粮食体系的挑战并不在于缺乏解决方案。政策解决方案比比皆是。要说缺乏变革的政治意愿是不够的。问题是如何重构粮食体系中的权力，确保各种关系基于照护和互惠，并确保发生有意义的变革。

87. 人民和政府已在建设他们想要的未来。虽然疫情加剧了不平等，但人们通过加深与彼此和土地之间的关系得以幸存下来。特别报告员在下文概述了应当终结的做法和应当取而代之的政策，即基于现有做法的政策，其会有助于恢复和转型，并将以实现食物权的方式重构粮食体系的权力。

1. 从工业化农业到生态农业

88. 特别报告员在上一份报告(A/77/177)中详述了生态农业的内涵。生态农业结合了传统知识和科学知识，将社会和文化习俗与生态学和农学联在一起。生态农业业经证明可促使切实实现食物权。其主要目标是尽可能模拟生态过程和生物互动。大量研究表明，若以每公顷产量而非单一作物的产量来计算生产率，并以能源投入与产出来计算生产率，则生态农业的生产率往往高于工业密集型技术。小农主导的供应世界粮食的生态农业模式不只是侧重于作物产量，还以更全面的方式注重个人、社区和环境健康。此外，生态农业还侧重于粮食体系中所有生物之间的关系，并用公平和公正框定这些关系。

89. 有时采用“基于自然的解决方案”的概念。然而，该术语缺乏一个商定定义，没有伴之以变革性愿景，正被照常用于维继农业企业。“再生农业”一词用于强调自然资源的再生，往往侧重于土壤健康，忽视了权力动态和人权。相比之下，“生态农业”这个术语通过民主和包容性治理进程被赋予了正式定义。生态农业得到了秘书长(见 A/HRC/53/47)、世界粮食安全委员会、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和生物多样性公约缔约方大会的支持，得到了多年科学研究和社会运动的背书，并得到了政府间气候变化专门委员会和生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台的好评。⁶⁴

2. 从优先考虑全球市场到支持地域市场

90. 由于疫情和粮食危机，各国终于认识到，过度依赖贸易作为粮食来源，使人们极易受到地缘政治和市场波动的影响。一些社会运动警告贸易制度造成的这种危险几十年了，还动员起来要求收回粮食主权。新的共识是，各国应更多地投资于以本地消费为目的的当地生产。然而，市场变得更加复杂，不易被分为地方或全球市场。当地市场固有地受到全球经济状况的影响，全球贸易只能养活少数人，30个国家中有17%的人几乎完全依赖贸易吃饭。⁶⁵

91. 地域市场是粮食体系的一个重要组成部分，通过各种方案和政策工具，正在世界粮食安全委员会和粮农组织得到认可和支持。⁶⁶

92. 通常，可以通过致力于实现食物权的公共采购或储备方案来建立地域市场。根据从疫情中得出的经验，世界各地议员正对公共采购如何能够实现食物权表现出极大兴趣。⁶⁷ 例如，在巴西，得到重启和重构的家庭补助金(Bolsa Família)方案、全国学校供餐方案、粮食方案、粮食采购方案和全国加强家庭农业方案可以

⁶⁴ 发展研究学院和 IPES-Food, *Agroecology, Regenerative Agriculture, and Nature-Based Solutions: Competing Framings of Food System Sustainability in Global Policy and Funding Spaces* (2022 年)。

⁶⁵ 见 www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_30apr20_e.htm。

⁶⁶ 世界粮食安全委员会，“Connecting smallholders to markets”，政策建议，2015 年；民间社会和土著人民与世界粮食安全委员会关系机制，“Connecting smallholders to markets: an analytical guide”，2016 年；www.fao.org/nutrition/markets/territorial-markets-initiative/en/。

⁶⁷ 粮农组织，*Legislative Developments and Challenges in the Time of COVID-19: The Parliamentary Sector as a Key Stakeholder in Building a New Normal*(2022 年)，第 8 页。

构建一个实现食物权的变革性地域市场。⁶⁸ 阿尔巴尼亚可能没有像卡塔尔⁶⁹ 和印度那样的公共储备，但阿尔巴尼亚法律要求销售食品和其他必需品的企业保持至少有三个月的足够储备，或视产品保质期而定，以便供紧急情况使用。为了支持这些企业，阿尔巴尼亚政府保证提供必要资金来维持储备，以应对市场特殊情况。⁷⁰ 这符合特别报告员的建议，即各国应要求工商企业披露其储备的性质和数量(A/77/177，第 91(d)段)。

3. 从企业到社会互助经济实体

93. 企业旨在限制责任和增加利润，而社会互助经济则促进合作社、工人拥有的企业和互助网络等实体。2023 年 4 月，大会将注意力转向社会互助经济。大会认识到亟需采取变革性综合对策来应对加剧不平等的 COVID-19 大流行、气候变化和地缘政治紧张局势，通过了第 77/281 号决议，其中大会认识到社会互助经济的变革性作用及其扶贫能力，承认社会互助经济实体可以为实现可持续发展目标并使之本地化作出贡献。

94. 社会互助经济包括从事经济、社会、环境活动为集体和(或)大众利益服务的企业、组织和其他实体，这些活动基于自愿合作和互助、民主和(或)参与式治理、自主和独立、在盈余和(或)利润及资产分配和使用方面人和社会目的高于资本的原则。⁷¹

95. 社会互助经济企业践行与关爱社区、土地、水和其他生命形式一致的价值观。正如国际劳工组织(劳工组织)确认，社会互助经济企业基于平等和公平、相互依存、自治、问责以及实现体面工作和生计的原则。⁷²

4. 重振多边主义，成为立足于食物主权的多边主义

96. 大会在题为“纪念联合国成立七十五周年宣言”的第 75/1 号决议中呼吁重振多边主义。

97. 多利益攸关方主义业经证明与重振多边主义的概念背道而驰，因为其实际上赋予企业的决策权多于一些国家拥有的决策权。然而，多边主义需要新定位。过去，多边主义基于主权概念，即国际社会由“文明”国家组成，主要指欧洲国家和前欧洲定居者的殖民地。1955 年在印度尼西亚万隆召开亚非会议后，多边主义基于的主权概念是，所有国家，包括亚洲和非洲新独立的国家，正规说来都是平等的。当所谓的“第三世界”国家通过联合国组织起来，团结一致反对帝国主义和前帝国主义列强，并制定强有力的方案时，这种多边主义表现最佳。

⁶⁸ 巴西提交的材料。

⁶⁹ 卡塔尔提交的材料。

⁷⁰ 阿尔巴尼亚提交的材料。

⁷¹ 国际劳工组织，ILC.110/Resolution II，第 5 段。

⁷² 同上。

98. 然而，自 1980 年代以来，各国之间的反帝团结减弱。此外，西方国家并不总是尊重其他国家的主权，有时还重拾种族主义的主权观念。与此同时，发展中国家利用自己的主权不仅抵御外来干涉，有时还规避人权义务。

99. 多边主义若建立在食物主权概念的基础上，则会重新焕发活力。⁷³ 这将承认农民、工人、渔民、牧民和消费者以及土著人民在粮食体系中拥有真正的权力。这种多边主义将粮食提供者和土著人民视为自我组织起来的、与消费者联在一起的自主选民，就如何饮食和如何与土地相处提供指导。因此，根据以食物主权概念界定的多边主义，这些选民将作为权利问题纳入讨论和谈判。例如，他们将被纳入民间社会和土著人民与世界粮食安全委员会关系机制等机制；他们将是拥有投票权的成员，类似国际劳工组织的工会；或者他们拥有永久参与者地位，类似北极理事会的土著人民。

100. 在这种多边主义下，人民不是被视为非政府组织或民间社会，而是被视为选民，他们因提供粮食的工作或是有组织的消费者团体的地位拥有实质性参与权。与此同时，企业参与多边进程的机会有限。总之，立足于食物主权的多边主义承认一国的领土权力来自政府与人民的良好关系以及人民在粮食体系内自我组织起来的能力。伴随这一重振的多边主义的食物主权的核心是强大的土地权和领土权、真正的土地改革以及为打造有尊严的工作实施的劳动法。⁷⁴

六. 促进粮食体系转型的法律议程

101. 食物权可以提供一个法律框架，协调一致地应对各国面临的三个相互依存的问题，即需要：(a) 制定国家计划应对粮食危机并从中恢复；(b) 制定国际协调一致的粮食危机对策；(c) 转变粮食体系，使其更能适应气候变化，防止生物多样性丧失。

102. 食物权在《经济社会文化权利国际公约》中具有独特地位，因为第 11(2)条要求各国通过具体方案，消除饥饿和实现食物权。因此，食物权有指导各国和人民的国际法律框架。虽然以下清单并非详尽无遗，但各国必须：

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

⁷³ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第 15(5)条。

⁷⁴ 德国、波兰、印度尼西亚国际粮食行动网、海地国际粮食行动网和保护环境和保护区联合阵线提交的材料。

103. 当前亟需开展国际合作，协调应对粮食危机，因此，值得强调的是，食物权是《公约》中唯一一项将国际合作作为明确义务的权利(第 11(2)条)。这种合作应遵守参与、问责、不歧视、透明、人的尊严、增强权能和法治等人权原则。⁷⁵

104. 食物权的含义定期得到发展，影响重大。正是通过食物权，国家尊重、保护和实现人权的一般性义务才首次得到阐明。⁷⁶ 经济、社会及文化权利委员会在其关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)中对食物权作出了权威性解释。2004 年《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》是第一份此类政策文书，为各国提供了关于这项经济、社会和文化权利的进一步指导。

105. 2024 年即将举办活动纪念《自愿准则》二十周年，这标志着食物权取得了令人难以置信的进展，特别是就残疾人权利、⁷⁷ 妇女、⁷⁸ 尤其是农村⁷⁹ 和土著妇女的权利、⁸⁰ 农民权利、⁸¹ 土著人民的权利、⁸² 工人权利、⁸³ 小规模渔民和渔业工人的权利、⁸⁴ 土地权利⁸⁵ 以及农民在种子方面的权利而言。⁸⁶ 在政策方面取得了进展，将食物权与生态农业联系起来；政治方面也有进展，将食物权与食物主权概念联系起来。

106. 因此，必须根据这些规范方面的发展以及当代对食物如何适足、可获得和便利残疾人获取的理解，来了解促进食物权的国际法律框架的含义。促进食物权的国际法律框架提供了一个详细、连贯一致的凝聚性框架，各国在转变其粮食体系时可以遵循。

107. 考虑到这一系列国际义务和对粮食体系转型的共同承诺，应当从以下方面理解食物权：

⁷⁵ 《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》，第 7 段。

⁷⁶ 《适足食物权是一项人权》(联合国出版物，1989 年)。

⁷⁷ 《残疾人权利公约》，第 25(f)和 28(1)条。

⁷⁸ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 12 条。

⁷⁹ 同上，第 14 条；消除对妇女歧视委员会，关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)。

⁸⁰ 消除对妇女歧视委员会关于土著妇女和女童权利的第 39 号一般性建议(2022 年)。

⁸¹ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。

⁸² 《联合国土著人民权利宣言》。

⁸³ 劳工组织有几十项相关条约和政策文书。基本条约是 1921 年《农业工人的集会结社权公约》(第 11 号)和 1975 年《农村工人组织及其在经济和社会发展中的作用公约》(第 141 号)。最近，见劳工组织，“Policy guidelines for the promotion of decent work in the agri-food sector”，2023 年。

⁸⁴ 《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》。

⁸⁵ 经济、社会及文化权利委员会，关于土地与经济、社会和文化权利的第 26 号一般性意见(2022 年)；《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》。

⁸⁶ 《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。

(a) 国际合作不只是关于国际机构，用更现代的术语来说，也可以理解为国际团结和食物主权。团结意味着制定的国家粮食政策不仅厚待和公平对待一国境内的人民和生态系统，而且也对其他社区宽厚和公平，这是一个互惠问题。建立在团结基础上的经济依赖通过民主管理的企业来组织商业，其目的是满足人的需要，而非主要追求利润。人们如何进行贸易、与谁进行贸易应该是刻意的，并应改善社区的生活质量；

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

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

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

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

108. 《经济社会文化权利国际公约》还将食物权界定为免受饥饿的基本权利。这提醒我们，食物权是生命权的固有组成部分。每一例饥饿——以及营养不良、饥荒或饿殍——都可被理解为是剥削或压迫人民、剥夺他们基本自由的制度的结果。

七. 结论和建议

109. 践行人权不仅是查明侵害行为及点名和羞辱施害者。人权还提供了可确定共同价值观并提升人的尊严的一种行动语言。

110. 在疫情期间，会员国采取了应对粮食危机以实现食物权的政策。会员国不应终止这些政策，而应将其转为长期方案。这些包括以下内容的方案：

- (a) 直接现金转移；
- (b) 普及校餐；
- (c) 支持地域市场；

(d) 支持土著人民以及农民、牧民、渔民和其他小规模粮食生产者，特别是支持他们获得投入、进入地域市场和获取公共采购方案的机会；

- (e) 保护工人的结社权，执行劳动法，加强工人保护；
- (f) 提供社会保护，减轻市场的负面影响；
- (g) 承认并支持地方和区域政府在满足食物权相关需求方面的作用。

111. 大会应确认：

- (a) 食物权是应对粮食危机并从中恢复的最佳途径；
- (b) 食物权是国家计划的关键，这些计划旨在使粮食体系在面对气候变化和生物多样性丧失时更有韧性；
- (c) 亟需通过协调一致的持续努力实现食物权，并利用国际合作和团结提供的优势和协同作用，找到全面解决人类面临的当前和今后共同问题的办法；⁸⁷
- (d) 世界粮食安全委员会是首要的包容性国际政府间平台，使致力于粮食安全的广大利益攸关方能够协调一致，共同努力支持由国家主导的实现食物权的进程。⁸⁸

⁸⁷ 人权理事会第 52/16 号决议。

⁸⁸ 世界粮食安全委员会，CFS:2009/2 Rev. 2，第 4 段。