

2004 年 6 月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# 报 告

制定一套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的政府间工作组

罗 马

实施充足食物权：六项实例研究的结果

## 目 录

|              | 页 次 |
|--------------|-----|
| 引 言          | 1   |
| 食物作为一项人权     | 1   |
| 政策框架         | 2   |
| 法律框架         | 6   |
| 机构框架         | 11  |
| 实施食物权：一些主要问题 | 12  |
| 结 论          | 14  |

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，  
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从  
因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。



## A. 引言

1. 如何在国家一级实施充足食物人权？这是本文件要探讨的基本问题。这一问题是根据关于五个国家实施食物权的实例研究和 2004 年 2 月 16—18 日举行的讨论这些实例研究的一次会议提出的。
2. 这些实例研究谋求收集采用不同政策、计划和机制，包括有助于实现人们充足食物权的法律框架、机构和过程的国内实际经验方面的信息。在每个实例中，还涉及现行政策和做法的不足之处，以便从中吸取教训。通过国内实例研究汇编这些信息，旨在更加广泛地了解在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权。
3. 一些发展中国家和经济合作及发展组织的一个成员国由于其在谋求推行国家粮食安全的食物权办法而被选为进行实例研究的国家。被选定的国家为：巴西、加拿大、印度、南非和乌干达。对印度奥里萨邦进行了一项单独研究。
4. 这些实例研究努力对以下方面进行评估：i) 在有关粮食安全的活动中在多大程度上采用了基于权利的办法；ii) 如何改进这种办法的实施；iii) 该国经验的可仿效程度；iv) 得到的经验教训是否可以用来作为制定《自愿准则》的投入<sup>1</sup>。
5. 这些实例研究及会议注重有关实施食物权的四个主要领域：食物作为一项人权；政策框架；法律框架；机构框架。此外，还对有关在国家一级实施食物权的一些主要问题进行了审议。这些实例研究（仅有英文）作为本报告附件附后，联合国粮食及农业组织（粮农组织）根据提出要求可以提供这些实例研究。还可以从粮农组织网站[www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood)获取这些实例研究。

## B. 食物作为一项人权

6. 在国际法中，包括 1948 年《世界人权宣言》（第 25 条第 1 款）、1966 年《国际经济、社会和文化权利公约》（第 11 条第 1 款、第 2 款）、1989 年《儿童权利公约》（第 24 条第 1 款），严格规定了充足食物及免于饥饿的权利。各国通过批准这些法律文书，承认这些文书中所包含的**尊重、保护和实施**（系指**促进**和一作为最后手段—**规定**）逐步实现这些权利，包括充足食物权的义务。正如对该项权利作权威性法律解释的《一般性意见 12》中所确定的，“当每个男人、女人和儿童单独或在与其他人组成的社区中在任何时候都能在物质和经济上获得充足的食物或有购买食物的手段时”，就实现了充足食物权。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 由粮农组织理事会根据世界粮食首脑会议：五年之后设立的一个政府间工作组正在制定《自愿准则》。这些准则旨在支持努力在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权。

<sup>2</sup> 《国际经济、社会和文化权利公约》的条约机构《联合国经济、社会和文化权利委员会》根据 1996 年世界粮食首脑会议关于阐明食物权的内容及其实施方法的建议，发布了《一般性意见 12》。《一般性意见 12》确定了充足食物权的具体规范性内容，阐明了缔约国的义务，规定了实施该项权利的一般性标准。

7. 国家实例研究是根据这一国际上接受的对充足食物权的理解进行的。这些研究还着重说明基于权利的粮食安全办法的一些共同特点如下。

8. 基于权利的粮食安全办法强调，满足人们的基本需要是一个权利问题，而不是一种善行。根据这种办法，人们让其政府负起责任，是人类发展过程的参与者而不是被动的接受者。基于权利的办法不仅与消除饥饿这一最终结果相关，而且还与实现这一目标的方法和手段相关。采用人权原则是这一过程的组成部分。在政策制定和实施方面的主要人权原则包括：问责制、无歧视、透明、赋予权力和参与。一个独立的司法部门对于国家一级有效保护人权也至关重要。

9. 基于权利的办法通过使权利享有者积极参加实现食物权，赋予他们权力。这种办法要求实现食物权过程中的所有角色负起责任。这可以通过法律、行政管理或政治机制来实现。权利享有者，无论是个人或在某些情况下群体，都可以要求其政府尊重、保护和实施其权利。

## C. 政策框架

### 有一个良好政策环境

10. 所有实例研究都强调为实现充足食物权而创造一个良好政策环境的重要性。虽然研究的各国所采用的粮食政策不同，但是关于充足食物权的一个良好政策环境由哪些成份构成方面，则有一些共同性和可以吸取的经验教训。

11. 从人权角度考虑的公共政策变成实现全体人们普遍人权的义务的发展办法，是一个起点。这反过来要求注重其权利没有充分实现的那些人们及其参与政策的制定、执行和评价，而不是注重自上而下的办法。

12. 承认所有人权的不可分割性和相关性原则的公共政策认为，食物权不仅同公民权和政治权利如集会自由、信息自由和结社自由的权利相关，而且还与水权、健康权、工作权、住房权等其它权利及其它经济、社会和文化权利相关。这种公共政策还承认总的无歧视权利。当根据人权的不可分割性制定公共政策时，不能利用一种权利去损害其它权利。

### 人权的重要性

13. 国际一级政策制定者和实例研究所涉及的国家的政策制定者日益认识到并接受人权对于发展的重要性以及基于权利的粮食和营养安全办法的重要性。

14. 例如，在南非，食物权载入宪法，南非人权委员会负有监测这一权利实施的职责。巴西正在建立一个组织机构，将人权，包括食物权的观点纳入该国《零饥饿》粮食安全政策的主要目标。印度的宪法将保护食物权作为生命权的一个组成部分。

在乌干达，关于恢复和促进宪政、民主、人权、和平和稳定的措施以及关于促进放权和参与性管理方法的努力，有助于出现有利于食物权的一个良好政治、社会和经济环境。有利于人权的一个国际环境在这方面发挥了重要作用。

### **综合和协调的国家计划**

15. 根据人权原则制定一项全面综合的粮食安全政策，对国家一级实现充足食物权至关重要。这种政策的一个必要起点是，对于其食物权遭受侵害或者没有实现的人们、他们在什么地方、他们为什么易受害进行全面的社会经济分析。

16. 南非有一系列综合政策，包括综合乡村发展战略、综合营养计划、综合粮食安全战略。该项战略阐明《世界粮食首脑会议宣言和行动计划》及《千年发展目标》关于到 2015 年饥饿减半的目标，支持可持续乡村综合发展战略。综合粮食安全战略要求建立一个跨部门管理机构。它是南非迄今关于粮食安全政策方面最为协调一致的部门声明，反映出基于权利的食品不安全问题解决办法，不过该项战略的跨部门部分仍然需要进一步制定。

17. 另一个例子是乌干达的食品和营养政策。食品和营养政策是乌干达第一项社会经济政策。该项政策虽然不是明确地在人权范围内制定，但要求采用基于权利的办法实施。这将通过一项战略行动和投资计划加以保证。

18. 这些国家的经验还表明，为了取得最佳效果，国家食物权和粮食安全计划应当涉及政府的各个部门，包括财政部和司法部。

19. 如加拿大这样一个权力高度分散的联邦国家，在实现优先重视粮食安全、制定和实施综合食品 and 营养政策、考虑到充足食物人权的一个适当而有保证的社会安全网方面，出现复杂的管理问题。结果，加拿大的食品政策往往不统一，尽管在世界粮食首脑会议的后续行动方面所制定的一项粮食安全政策承认充足食物权。

20. 这种不统一问题可以通过制定一项国家综合食品 and 营养政策以及一项以向人们提供最佳营养为目标的国家行动战略解决。这样一项国家行动计划将使有关部，包括联邦司法部门和省司法部门以及民间社会代表和食品业代表充分参与。最理想的是，该计划将制定基准、目标、时限和问责制。还将需要对该计划的费用进行计算，并建立适当供资机制。

21. 巴西的社会政策也不统一。然而，《零饥饿计划》正在努力加强机构协调。直接收入转移计划在家庭赠款计划项下协调一致，低收入家庭能够每月从各项计划获得利益。其中有一项主要计划称为食品券计划，与提供基本食物篮子同饥饿作斗争的传统政策不同，使购买力较低的消费者与小规模粮食生产者相联系。这些计划将实行放权，州政府和市政府发挥积极作用。

22. 协调有其长处，但是实例研究普遍表明，放松对食物权计划的控制通常能够减少腐败，因为这种放松鼓励公民参与决策，更大程度地行使其权利及履行义务。有一些例子表明，通过中央政府或非政府组织的控制而阻止了公共资金的滥用。

23. 在乌干达，中央决策，计划的制定、执行、监测和评价是在政府放权框架内，在与利益相关者，包括私营部门、民间社会和其它发展伙伴进行广泛磋商的基础上进行的。

### **粮食安全各个成份之间的平衡**

24. 粮食政策并非总是很容易平衡粮食安全的四个成份：可提供性、稳定、获取和利用。例如，直到最近，南非和印度的粮食安全政策可能过于强调粮食的提供，集中为国家自给自足增加粮食产量，而对阻碍人们获得粮食的其它因素没有给予足够的重视。

25. 自 1960 年代以来，印度的粮食政策旨在促进粮食和农业生产，同时通过公共分配系统努力确保穷人获得最低数量的粮食。农业增长战略强调为电力、水和化肥等投入物提供补贴。私人资本增长很快，特别是在农业迅速增长的绿色革命地区，但是对乡村道路、灌溉和电力方面投资不足。

26. 印度政府的国家农业政策（2000 年）和有关计划努力弥补这些不足，根据农业气候和自然资源条件制定不同的地区战略，并且为执行放权的粮食购买政策建立更加有效的机制。

27. 南非现行的粮食安全政策与种族隔离政权的国家自给自足政策不同，认识到国家一级的充足粮食产量和供应量并非粮食安全的唯一要求。生计未能保证获得足够粮食等其它因素也可能导致粮食不安全，尽管国家粮食充足。这表明人们能够养活自己以及在不能养活自己的情况下能够制定解决粮食不安全问题的战略、规划和计划极为重要。

### **经济增长与食物权的平衡**

28. 为了在经济增长和贸易政策与食物权政策之间实现平衡，需要制定计划。乌干达的情况表明了这一点，该国有主要面向有利于穷人的发展目标的一个政策环境。主要发展政策框架《减贫行动计划》谋求在经济增长目标与减贫目标之间实现平衡；然而迄今为止主要重视增长支柱而不太重视对象明确的干预活动或重新分配。《农业现代化计划》和《粮食与营养政策》均以粮食和营养安全作为主要目标，谋求解决这种不平衡状况。

29. 虽然经济增长政策和有利于穷人的发展政策在某些情况下可以互补，但是经济增长政策可能阻碍一些人实现食物权。例如在乌干达，政府努力促进外国投资以

刺激经济增长，据说这在某些情况下可能使小农丧失其粮食和生计的主要来源土地。

30. 对于促进农业推广等社会服务私有化的政策需要进行公共管理，以便不会对食物权产生消极影响。例如在乌干达，农业推广改称为农业咨询服务，同时转向提供私人服务。农民群体将说明其需要和要求，得到私人服务提供者的服务。需要注意确保小农能够获得并且能够承受这些服务。

### **粮食不安全与不公平之间的联系**

31. 无歧视和真正公平是基于权利的粮食安全政策所促进的基本原则。公平获得资源和资产如自然资源，包括土地，对于乡村地区的食物权极为重要。从南非的情况可以看出这一点，该国的殖民主义和种族隔离制度的一个主要特点是剥夺土地。这在新的民主体制中仍然是一个严重的往往引起争议的问题。前黑人住宅区的许多人对于他们世代居住和工作的土地没有占有权或法定权利。这是殖民地剥夺、种族主义法律和公共所有权的直接结果。所带来的结果是一种恶性循环，农村社区极端贫困，部分原因是因为他们不能用唯一的资产作抵押，以便为小规模经济作物生产等提供资金。自南非建立民主以来，为重新平衡土地所有权及保护使用权而通过了许多法律和政策。

32. 巴西也有不公平获得土地的传统，这个问题证明很难解决，尽管国家土地垦殖和改革研究所作出了努力。该研究所有助于 1995 年至 1999 年安置 372 866 个家庭。联合国食物权特别报告员强调需要加快土地改革，而国家促进家庭农业计划及无地劳动者运动等社会组织也促进加快土地改革需要。

33. 巴西的经验教训表明，需要制定公共政策以鼓励改善最易受害群体的经济，包括改进获取土地和贷款的手段，并需要使这种政策适合易受害群体的特殊需要和条件，以便能够有效地向他们提供所需的资源。然而，同其它许多国家一样，保证最易受害群体食物权的政策并非总是能够取得成功。

34. 虽然经济增长对于实现粮食安全而言极为重要，但是还需要社会上的转移来实现人权。例如，甚至在人类发展指数名列前茅的加拿大这样一个粮食安全国家，经济增长政策也不能完全保证其最易受害公民的食物权。90 年代的结构改革和严格的财政规定据说是导致社会服务恶化的根源，而社会服务的恶化反过来导致更大程度地依赖私人慈善如粮食银行等。

35. 南非综合粮食安全战略的主要原则是，通过确保目标人口获得生产资料并使他们有能力获得富有营养而安全的食物来解决粮食安全问题。在部分人口不能获得生产资料的地方，粮食安全干预行动将确保他们获得收入和就业机会，以增强购买力。最后，由于没有能力或者特别贫穷而仍然被排除在外的任何目标人口群体将得

到国家的救济。

36. 基于权利的粮食办法要求所有人都可以获得粮食。当人们凭自己的手段不能为他们自己提供食物时，需要制定计划来解决他们没有能力获得足够粮食问题。只有当没有足够资源这样做或者缺乏具体手段时，才可以采用主要为最贫穷家庭提供利益的战略。即使在这种情况下，这种战略的中期目标也应当是针对广大人们，从而不仅使最贫穷人们受益，而且使所有粮食不安全和易受害人们受益。

37. 例如在南非，并非享有社会安全的每个人都能得到利益，因为没有登记、缺乏信息以及其它获取问题。此外，还有一些穷人没有资格获得任何援助，即如果他们不是老、少、残疾或病到能够享受社会安全的程度。一些非政府组织根据这种不足而发起了基本收入补助运动。基本收入补助运动认为，通过每个人每月享有少量补助金解决未能惠及和缺乏登记的问题，使人们能够生产性地利用其精力。补助金将通过对收入超过一定最低水平的那些人们进行征税的制度而得到弥补。

## D. 法律框架

38. 人人享有获得充足食物的权利，这在研究的每个国家都得到某种程度的法律保护。这种法律保护有各种形式，但在每个国家，个人以及在某些情况下群体可以以某种方式作为一项权利而不是一种慈善来要求获得充足食物。

### 宪法保护

39. 在某些国家，食物权直接写入宪法，而在其它国家，法院将宪法解释为保护食物权。不同国家还有保护该项权利的不同法律种类及个人和/或群体可以要求该项权利的各种法律机制。在某些国家，该项权利是法定的；即提交国家当局的要求由法院实施。所研究的国家的宪法保护和法律说明如下。

法定权利系指法院可以实施这些权利。法定权利的概念并非新概念。1948 年世界人权宣言要求进行司法补偿。第 8 条规定，“当宪法或法律所赋予的基本权利遭受侵害时，任何人都享有由合格的国家法庭对这种侵害行为作出有效补偿的权利”。广义的法定权利可以理解为获取法律、行政或司法上的“有效补偿”。这就是《国际政治权利和公民权利公约》中的有效补偿概念（第 2.3 条）。

40. 在进行实例研究的若干国家的宪法中都可以找到食物权的法律依据。南非的这种依据最有力量，其宪法直接规定食物权，有三处具体提及食物权。宪法 i) 要求国家在其可利用的资源范围内采取适当法律和其它措施，以逐步实现人人享有获得足够食物和水的权利；ii) 规定所有儿童享有获得基本营养、住房、基本保健服



务和社会服务的权利；iii) 规定每个被拘留的人和已判刑的犯人获得充足营养。

41. 南非的宪法还规定，“《权利法案》适用于所有法律，对立法、执法、司法和国家所有机构有约束力”（第 8 部分）；规定国家有尊重、保护、促进和实施《权利法案》中各项规定的义务。这些具体的宪法规定为逐步实现食物权提供一个良好环境，法庭可以援引这种规定。

42. 在其它国家的宪法中，即使没有包含明确的法定食物权的如此强有力的一个宪法框架，但是也可以找出对该项权利及其法定性的支持。

43. 巴西的宪法也为充足食物权提供法律依据，宪法有若干条款直接或间接要求国家尊重、保护和实施公民的食物权。1998 年宪法规定，全国统一最低工资“能够提供必需的基本住房、食物、教育、健康”（第 7 条）。该宪法还规定，家庭、社会、国家有义务“保证少年儿童享有生命、健康、食物、教育……的权利”（第 227 条）。在 2003 年，宪法改革包括食物权成为每个公民社会权利的一部分。新的条文规定：“根据本宪法的规定，社会权利包括教育、健康、食物、工作、住房……”（第 6 条）

44. 虽然乌干达 1995 年宪法没有承认充足食物是一项基本、法定权利，但是保护和促进“基本和其它人权及自由”，并规定这些权利“应得到政府所有机构及所有人的尊重、维护和促进”。宪法还规定，“国家应努力实施所有乌干达人享有社会正义和经济发展的基本权利”，特别提到国家应确保人们获得粮食安全、充足食物和适当营养。

45. 印度宪法区分 i) 基本权利，主要是公民权利和政治权利，是法定权利；ii) 社会、经济和文化权利，不属于法定权利。然而，生命权（基本权利）现在解释为包括《国家指导原则》宪法所包含的社会、经济和文化权利。

46. 虽然食物权没有明确写入加拿大宪法，但是根据加拿大最高法院解释，《权利与自由宪章》（1982 年）确实保护国际上公认的经济、社会和文化权利。最高法院还承认土著居民进行传统食物采收的权利。

47. 无论食物权是否得到宪法保护，凡批准有关国际人权文书的国家均接受将该项权利和其它人权纳入其本国法律。

## 判例法与法定性

48. 可解释为保护食物权的一个宪法框架为促进逐步实现食物权的法律条款奠定基础，并提供可衡量立法和政策的一种衡量标准。

49. 例如在印度，最高法院在一项工业诉讼案中发布了一系列《临时命令》，主

要前提是食物权从宪法第 21 条中所保证的生命权产生。该案正等待最后判决。

50. 《临时命令》的另一个影响是，将印度各邦和中央政府制定的各项计划的条款变成有关人们法定权利的地位。这些命令 i) 为年老、体弱、残疾、贫穷的妇女和男人，孕妇、哺乳妇女和贫穷儿童提供食物最为重要，特别是当他们或者其家庭成员没有足够资金为他们提供粮食时；ii) 指示各邦注意公共分配系统所有商店的运作；iii) 命令各邦在所有缺粮地区执行以粮换工计划；iv) 命令实施以食物为基础的计划，包括学校午餐。

51. 还可以从加拿大联邦法律和省法律，关于农业、食品安全、营养和健康以及福利状况的政策中找到食物权成份。特别是在 2002 年，魁北克通过了一项《消除贫困和社会排斥法令》，该项法令要求政府：“促进生活在贫困之中的人们以合理的费用有尊严地获得充足而富有营养的食物供应……”（2002, C. 61, s. 9）。加拿大的《粮食安全行动计划》（1998 年）承认贫困与国内粮食不安全之间有联系。

52. 在乌干达的立法方面，正在拟定一项法案供议会通过，该项法案通过其行动和投资计划及有关机构安排，为基于权利的执行粮食和营养政策提供法律框架。

53. 南非议会就粮食安全举行了公开听证会，要求政府提交一项《粮食安全法案》，该项法案已由政府拟定，但尚未提交。该项法案将需要符合宪法要求。另一方面，根据宪法，政府还可能对未能采取法律行动负有责任。

## 法律范围之外

54. 食物权得到法律和宪法的承认很重要，但不足以保证其实施，即使是法定权利。还需要有其它成份，包括法治、善治、问责制和人们的参与。

55. 需要为要求充足食物权而建立有效、可获取和可行的法律机制。可以从巴西的公开民事诉讼中发现潜在法律机制。这是巴西保护权利的最重要的司法手段。它不仅保护个人的权利，而且还能够实施集体权利，包括食物权。虽然个人不能要求公开民事诉讼，但是一个州或者市、非政府组织、国营企业或混合企业、或政府的一个部均可以提出这种要求。公开民事诉讼被用于范围广泛的社会权利，包括健康、环境和消费者权利。公开民事诉讼虽然尚未用于食物权，但具有用于保护这一权利的潜力。

56. 能够履行其职责的独立司法部门对于保证食物权也至关重要。这可能需要改革司法制度。南非和巴西由于其特殊的历史和社会经济情况，需要在所有各级的司法中解决种族和性别不平衡问题。

57. 还可能需要在人权、食物权和国际公约方面对法官和律师进行培训，加强与

国家和国际人权组织的交流。巴西的国家实例研究注意到，巴西法官需要更多地了解国际上的人权标准和司法义务。世界上其它司法系统情况也大致如此。

58. 政府的所有三个部门即执法、立法和司法部门，都应当清楚其尊重、保护和实施充足食物权的义务。在南非的宪法中，每个主要部门的职责非常明确。而在巴西，法官对其保护最易受害人们经济权利的义务的认识并不清楚。法官们普遍认为，处理特定社会群体的易受害性问题属于公共政策的领域。因此认为遵照国际条约和计划标准是执法部门的活动。加拿大法院不愿意承认加拿大《权利与自由宪章》中的经济和社会权利。

## 国家人权机构和机制

59. 国家人权机构也在监测食物权的实施以及接受群体和个人的申诉方面起到重要作用。若干国家建立了人权委员会或类似机制，在确保人人享有充足食物权方面起到重要作用，国家人权组织在充分自主并且有权提出建议时最为有效。

60. 南非人权委员会是根据宪法设立的一个机构，其职责是促进尊重人权，监测和评估人权的遵守情况。在《南非人权委员会法令》中详细阐明了该委员会的职能。该项法令要求委员会代表群体或个人提出诉讼，并且就与权利有关的立法方面向国家提出意见。该委员会具有广泛的职责，涉及所有各种人权问题，承认人权的普遍性、相互依存性、相关性和不可分割性。它是一个独立而公正的机构，直接向议会报告，是根据《巴黎原则》建立的。

### 巴黎原则

《巴黎原则》是 1991 年人权机构在巴黎举行的一次会议上制定的。这些原则随后得到联合国人权委员会和联合国大会的赞同，成为建立国家人权机构及其运作的基础和参考点。《巴黎原则》的主要标准是：独立性有宪法予以保证；独立于政府；多元化，包括成员多元化；基于普遍人权标准的基本职责；充分的调查权力；充足的资源。

61. 南非人权委员会的具体职责是，监测逐步实现宪法承认的经济、社会和文化权利。为此目的，该委员会制定了一系列调查表或“议定书”，政府各部门应作出答复。南非人权委员会建议制定一个关于食物权的法律框架。宪法法院还要求南非人权委员会对于在解释充足住房权的案子中其重大判决的实施情况进行监测。

62. 巴西有一个人权特别秘书处，然而，该秘书处缺乏《巴黎原则》所要求的全面自主和多元化。这一不足因检察院而部分地得到弥补，检察院是保护个人权利和

集体权利的一个自主的政府机构。检察院在联邦和州两级开展工作，目前是巴西帮助公民得到法律保护的最重要机构。该机构能够就侵犯基本人权问题开展调查，并向政府提出建议。该机构就食物权特别是关于儿童和土著居民营养不良问题采取行动，并且就国家学校食物计划采取行动。该机构还旨在保证政策和计划的受益者参与，与非政府组织合作促进人权，为协调和达成共识建立新的论坛。

63. 最近巴西司法部与非政府组织合作确定了关于食物、水和乡村土地权的国家报告员的地位，该报告员的职能是监测这些权利的实施。这是巴西经济、社会和文化人权论坛这一国家民间社会组织网络的举措，是根据联合国特别报告员模式确定的。

64. 乌干达有一个独立的立宪机构，即乌干达人权委员会。该委员会向政府的宪法审议委员会提出了食物权问题。建议给予充足食物权以基本、法定权利的地位。乌干达人权委员会还是 2003 年举行的国家食物权研讨会的主要组织单位之一。该委员会之所以取得成功是因为其宪法职责以及由委员和工作人员组成的一个小组执行该项职责。他们的主张得到主要决策者的积极反响，正在范围更加广泛的利益相关者之中生根。

65. 印度国家人权委员会也是一个独立和自主的机构。十几年以来，印度最高法院和国家人权委员会一直是导致慈善观点变成人权观点的一次民间社会辩论的参加方。在民间社会提交的关于奥里萨邦食物权状况的意见的推动下，国家人权委员会帮助承认贫穷和慢性疾病，而不仅仅是死亡率，是饥饿的证据；饥饿总的否定及侵害免于饥饿这一基本人权。

66. 印度最高法院任命了两名委员调查关于没有按照规定的补偿程序进行的人权侵害的长期抱怨。各邦政府有义务提供委员们所需的信息。委员们有权向政府建议行动方针以确保遵照法院的指示。

## 民间社会的作用

67. 所研究的国家表明，民间社会可以在对政府所有部门施加压力方面起到重要作用，并可以帮助易受害群体具有能力要求其权利以及更好地利用求助机制包括法院。

68. 例如在南非，《治疗行动运动》这一广泛社会运动关于社会经济权利，特别是保健权利问题向南非最高法院提起诉讼，有助于政府作出决定采取行动。

69. 在印度，公民自由人们联合会在拉贾斯坦邦就食物权问题提起诉讼。由于非政府组织在这一公益诉讼中对中央政府和邦政府带来压力而在许多邦产生了结果，但在其它一些邦，最高法院的《临时命令》遭到部分或全部忽视。另一方面，必须承认印度是一个幅员辽阔的国家，有许多邦资源非常贫乏。这还清楚地表明需要审议联邦一级对社会计划的组织和供资情况。

## E. 机构框架

### 职责分配、协调及问责制

70. 实施食物权政策和法律框架需要在所有各级建立有效机构。食物权的跨部门性要求努力在政府各部以及国家、省、地方各级的办公室进行协调。通过阐明不同部门和政府各级之间的作用和职责分配而带来更好的问责制及更加有效的行动。

71. 在巴西，食物权是国家粮食安全政策《零饥饿》的指导原则。就体制而言，食物权属于新设立的社会正义部的管辖范围，以前的粮食安全和消除饥饿特别部成为社会正义部的一个秘书处。巴西食物权办法体制化的另一个要素是，将国家粮食安全理事会作为民间社会参加的一个论坛。

72. 乌干达已开始为监督基于权利的食品安全办法作出机构安排。新的粮食和营养理事会的任务是协调及联合职责承担者和权利享有者的力量。

73. 问责制对于实施食物权的一个有效机构框架极为重要。国家必须建立机制以确保负责实施该项权利的那些方面的问责制。

74. 在南非，政府建议在地方一级设立粮食安全官员，这些官员将向社会事务各部提交报告。《粮食安全法》草案还预见设立一个粮食安全理事会，该理事会将在政策协调方面发挥至关重要的作用。

### 从慈善变成基于权利的办法

75. 在加拿大，根据实例研究，以慈善粮食银行的形式满足饥饿人们粮食需要的慈善办法在过去 20 年期间已经制度化，通过确保充分社会安全权利至少部分地减少了国家（联邦、省、地方政府）关于尊重、保护和实施食物权的义务。对粮食银行的需求继续增加。将需要采取机构措施来恢复基于权利的办法。

### 实施战略

76. 从实例研究吸取的主要经验教训是，食物权政策需要伴有包含明确、量化指标和基准的实施战略以及机构职责的分配和问责制。此外，需要根据基于权利的指标对实施工作进行监测和评价。

77. 一个有用的起点是在国家一级对旨在实现充足食物权的所有政策、计划和其它举措进行审计，以便有助于查明哪些现有成份有作用和为什么有作用，以及为补偿行动提供基础。

## **F. 实施食物权：一些主要问题**

### **认识的提高与教育**

78. 认识的提高是实施食物权的关键所在。公民必须认识到他们的权利，同时必须使公务员清楚地意识到义务。这只有通过鼓励人们利用其权利的有关信息和教育的适当政策才能实现。

79. 在南非，南非人权委员会的职能之一是使南非人民认识到人权。在巴西，国家食物、水和乡村土地权的报告员办公室就不同权利的实施方面进行研究，并编写国家报告，主要针对决策者。由国际食物权与发展项目主办的乌干达国家研讨会，在该国提高认识方面发挥了重大作用。印度非政府组织食物权运动组织了一系列活动，包括公开听证会，遭受饥饿的人们在这种听证会上介绍了他们的情况。

80. 需要在所有各级提高认识，包括媒体、自愿者和企业部门的认识，以消除其中一些部门将饥饿和粮食不安全视为慈善问题而不是社会正义和人权的政治问题这种倾向。

81. 可以通过将营养和基本人权教育纳入小学和中学课程以及有关高等教育课程，例如关于以下领域的专业教育：农业、健康、营养和环境科学及商业、教育、法律、社会工作和社会政策，在教育系统内使认识的提高制度化。负责实施食物权的公务员可以从在职培训受益。社区教育，特别是针对易受害群体的社区教育是有助于改进地方粮食和营养安全的另一种方法。

82. 在南非，一些大学和学术机构就粮食不安全和易受害性进行了研究，包括提供粮食安全方面研究生课程的纳塔尔大学。其它研究机构包括西开普大学社区法律中心和比勒陀利亚大学人权中心，这两个中心的学术研究均注重食物权。

### **能力建设**

83. 所有这些实例研究均表明，极需能力建设和提高认识，以确保政策的实施。职责承担者和权利享有者往往没有能力利用现有手段来实现充足食物权。采用权利框架的能力发展工作要求以权利享有者和职责承担者为对象。它应当针对社区和家庭以及公共和私营部门那些方面。

### **查明易受害人们及确定受益对象**

84. 这些国家经验提出的最大挑战是，没有适当注意查明食物权没有实现的那些人们。在总体政策环境中无论如何重视减轻贫困及粮食和营养不安全，均需要有机制查明粮食不安全人们及了解他们之所以易受害的原因。

85. 在以有效适当详细程度确定目标群体或易受害人们方面，实施计划普遍不大

明确。这主要是一个根本发展办法问题，而不是与数据和分析能力有联系的技术障碍问题。战略和行动计划必须根据对不同群体进行全面社会经济评估的情况制定，以便使国家粮食安全计划查明粮食不安全和易受害群体。在这方面，易受害绘图可能有用。人权办法通过不断关注权利没有实现或遭受侵害的那些人们以及权利为什么没有实现或遭受侵害的原因，是特别注重人们的一个强有力手段。

86. 在确定易受害群体时，需要处理艾滋病毒/艾滋病患者和其它慢性疾病患者，以便能够为这些人们制定整体粮食和营养计划。

## **监测与指标**

87. 逐步实现充足食物权的指标将能够衡量政策、法律和机构框架在多大程度上有效。在制定这种指标和基准方面的最初步骤是，共同了解和认识基于权利的指标和基准。不仅需要进度指标，而且还需要过程指标来衡量法律机制、司法改革和民间社会组织参与等成份的效益。

88. 在南非，司法部门就逐步实现某些经济和社会权利需要哪些成份方面，提供了宝贵的指导。然而，仍然需要共同了解服务提供的进度指标，国家需要制定更加明确的目标。制定包含明确的服务提供的指标是关键所在，应与易受害群体协商制定。这将有助于南非人权委员会，该委员会的任务是通过国家机构监测这些经济和社会权利的逐步实现。

89. 通过让利益相关者参与监测和制定项目，可以改进旨在逐步实现食物权的计划管理工作。为此需要制定对公众参与、预算活动和有效执行进行评价的指标。

## **民间社会的作用**

90. 日益认识到采取参与性办法以及让民间社会参与制定和实施基于食物的计划极为重要。这些实例研究表明，在许多国家，民间社会在实施食物权方面发挥重大作用。在惠及穷人方面，有时社区组织和非政府组织要比中央或国家管理计划更为成功。在审议的若干国家，民间社会还在监测食物权的实施方面发挥重大作用。

91. 在巴西，民间社会组织在促进食物人权方面发挥了必要作用。最重大的举措之一是，在 1998 年建立巴西粮食和营养安全论坛。这是一个由各个组织、社会运动、个人和机构组成的一个网络，现在包括 100 多个组织，在该国所有各州都有代表。在路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦总统任期开始时，民间社会的重要性非常明显，因为绝大多数民间社会组织和非政府组织支持他的粮食安全计划即《零饥饿》。

92. 关于为监测社会权利实现情况而建立一个系统的一项最重大努力由联邦检察院的一些检举人作出，这些检举人表明对于宣传和促进食物权以及在这一领域影

响公共政策感兴趣。结果，有 26 名联邦检举人与一些社会组织合作开展了公开民事调查，对于旨在实现食物权的公共政策和供资进行监测。

93. 在印度，2001 年是人们认识和参与消除贫困计划，特别是关于为穷人分配食物方面的重要一年。由于季风雨连续第三年不利以及若干邦的政府没有能力为受旱的穷人提供粮食，一些非政府组织和热心公益的公民在印度发起了人民食物权运动。该次运动扩大到许多邦，特别是贫困和饥饿高度集中的那些邦。该次运动使没有权力的公民认识到法定权利，并有助于改进处理社会计划的官方机构和地方权力机构的问责制。

94. 加拿大各地民间社会在推进粮食安全重点以及关于食物人权的辩论方面发挥重大作用。然而，虽然《国家行动计划》建议该部门也履行国家监测职能，但是财政上没有能力这样做。在省和地方两级民间社会组织表现更加突出，它们通过以下方面的活动促进食物权和粮食安全：慈善粮食网络、备选社区粮食项目、自愿一合作一公共伙伴关系、粮食安全网络、农民组织和粮食政策理事会，以及进行研究、公共教育和政策宣传。

## G. 结 论

95. 人权首先是赋予权力和问责制。基于权利的办法将重点从技术解决办法转向政治解决办法以及在权力关系和财富/收入分配方面更加公平。在处理粮食不安全、贫困和使权利享有者具有权力时，基于权利的办法强调国家义务而不是政治意愿。良好和政策、法律和机构框架对于实现食物权极为重要。

96. 从人权的观点考虑的公共政策变成发展办法，在这种办法中，关于实现所有人普遍人权的义务是一个起点。这反过来要求注重没有充分实现其权利的那些人们以及他们参与政策的制定、执行和评价，而不是注重自上而下的办法。

97. 根据人权原则制定一项综合粮食安全政策，对于国家一级实现充足食物权极为重要。粮食政策并非总是很容易平衡粮食安全的四个成份：可提供性、稳定、获取和利用。国家一级充足的粮食生产和粮食可供量并非粮食安全的唯一要求。政策还必须考虑到生计的重要性的公平获取资源以保证获得充足粮食的重要性。需要制定计划以确保经济增长和贸易政策支持减贫和食物权政策。当人们依靠其自己的手段不能养活自己时，需要制定计划以解决穷人没有能力获得充足食物问题。

98. 对食物权加以法律保护很有必要。在不同国家，保护形式不同。在某些国家，食物权直接写入宪法，而在其它国家，法院将宪法解释为保护食物权。不同国家还有保护该项权利的不同法律种类，并且有个人和/或群体可以要求这种权利的各种



法律机制。在一些国家，关于食物权的要求可以向法院提出。

99. 食物权得到法律和宪法的承认很重要，但这不足以保证其实施，即使这是一项法定权利。还需要有其它成份，包括法治、善治和问责制。还需要为要求充足食物权建立有效、可获取和可行的法律机制。能够履行其职责的一个独立司法部门对于保证食物权至关重要。法官和律师需要认识到这方面的权利条款。国家人权机构将在监测食物权的实施以及接收群体和个人的申诉方面发挥重要作用。

100. 实施食物权政策和法律框架需要在所有各级建立有效机构。由于食物权的跨部门性而需要努力对政府各部以及国家、省、地方各级的办公室进行协调。问责制对于实施食物权的一个有效机构框架极为重要。国家必须建立机制以确保负责实施食物权的那些方面的问责制。

101. 食物权政策需要伴有包含明确、量化指标和基准的实施战略以及机构职责的分配和问责制。必须根据对于针对粮食不安全和易受害群体的国家粮食安全计划进行全面社会经济评价情况制定战略和行动计划。逐步实现充足食物权的指标将能够衡量政策、法律和机构框架在多大程度上有效。

102. 需要大规模的认识提高、人权教育和能力建设以实现食物权。从长期来看，这些措施将有助于改变政府和民间社会的概念，从而使经济、社会和文化人权成为社会价值的一个固有部分。

103. 日益认识到参与性办法的重要性以及让民间社会参与制定和执行各项计划以促进获取粮食或提供获取粮食的手段的重要性。在许多国家，民间社会通过提倡政策改革、对实施情况进行监测、帮助群体和个人要求其权利，对实施食物权作出了重大贡献。

## 实例研究清单

巴西食物权实例研究

食物权实例研究：加拿大

食物权实例研究：南非

食物权实例研究：乌干达

食物权实例研究：印度

粮农组织可以提供上述文件的英文版，这些文件可从以下网址获取：

[www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood)。