

第二十屆會議(1999 年)*

第 12 號一般性意見：適足糧食權
(《公約》第十一條)

前言和基本前提

1. 適足糧食這項權利在國際法之下的一些文件中得到承認。《經濟社會文化權利國際公約》對這項權利的處理，比任何其他文件都要全面。依照《公約》第十一條第一項，締約國承認「人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」根據第十一條第二項的規定，締約國確認需要採取更為立即和迫切的步驟，以確保「免受饑餓和營養不良之基本權利」。取得適足糧食這項人權對所有權利的享有至關重要。這項權利適用於每個人。因此，第十一條第一項中「本人及其家屬^(編輯者註)」一語，並不意味著對這項權利對個人或女性為一家之主的家庭適用上設有任何限制。
2. 委員會自 1979 年起開始審查締約國的報告，通過多年來的審查，委員會掌握了相當可觀與適足糧食權有關的資訊。委員會注意到，儘管在適足糧食權方面制定了可採行之報告準則，但只有少數締約國提供足夠且準確的資料，以使委員會能夠確定有關國家在這項權利方面的普遍狀況，並找出這項權利的落實所遭遇到的障礙。本號一般性意見的目的，是具體指明委員會認為在適足糧食的權利方面很重要的一些主要問題。之所以編寫這份一般性意見，是因為會員國在 1996 年世界糧食高峰會議期間，請求更好地界定《公約》第十一條中與糧食有關的權利，並特別請求委員會在監督《公約》第十一條規定的具體措施的執行時尤應重視高峰會議《行動計畫》。
3. 針對上述請求，委員會審查了人權委員會和防止歧視及保護少數小組委員會關於適足糧食權作為一項人權的有關報告和文件；在 1997 年第七屆會議期間就這一問題進行了一天的一般性討論，將國際非政府組織所編寫的《適足糧食權國際行為準則草案》納入考量；參與了關於適足糧食權作為人權的兩次專家磋商：由聯合國人權高級專員辦公室(OHCHR)分別於 1997 年 12 月在日內瓦召集，以及於 1998 年 11 月在羅馬和聯合國糧食及農業組織(FAO)聯

* 載於 E/C.12/1999/5 號文件。

編輯者註：原文為 himself and his family

合召集，並注意到了兩次磋商的最後報告。1999 年 4 月，委員會出席了由聯合國行政協調委員會營養問題次委員會於 OHCHR 在日內瓦的第二十六屆會議期間所舉辦的「用人權方式處理食物和營養政策與方案所涉的實質和政治問題」研討會。

4. 委員會確認，適足糧食權與人的固有尊嚴有著不可分割的聯繫，對《國際人權憲章》所鄭重載明的其他人權的實現來說必不可少。這項權利與社會正義也是不可分割的，要求在國家和國際層次實行應當有的經濟、環境及社會政策，以期達到消除貧困，實現所有人的各項人權的目標。
5. 儘管國際社會經常重申充分尊重適足糧食權的重要性，但《公約》第十一條所規定的標準與世界許多地區的普遍狀況之間依然存在相當大的差距。世界各地有 8.4 億多人(其中多數在開發中國家)處於長期饑餓狀態，有數百萬人由於自然災害、一些地區的內亂和戰爭的增多以及食物被當作政治武器等而正在遭受饑荒。委員會注意到，儘管饑餓和營養不良問題往往在開發中國家特別嚴重，但與適足糧食權和免於饑餓的權利有關的營養不良、營養不足問題以及其他問題在一些經濟最發達的國家也存在。從根本上說，饑餓問題和營養不良問題的根源，並不在於食物缺乏，而在於世界人口中的許多人無法取得可使用的食物，主要是因為貧窮。

第十一條第一項及第二項的規範內容

6. 所謂適足糧食權得到實現，是指當每個男子、女子、兒童，不論獨自或在社群中與他人一起，在任何時候都能在實際上和經濟上取得適足糧食，或有購買食物的方式。因此，適足糧食權不應作狹義或限縮解釋，不應等同於一定的熱量、蛋白質和其他某些營養物的最低攝取量。適足糧食權必須逐步加以落實。但是，根據第十一條第二項的規定，國家負有核心義務，須採取必要行動減緩饑餓狀況，即使在發生自然災害或其他災害時也應這樣做。

糧食提供和獲取的適足性和永續性

7. **適足性**概念就糧食權而言尤為重要，原因是這一概念可用來強調，為《公約》第十一條之目的，決定某些在各該情況下可取得的糧食或飲食，是否可被認為適當時，必須考慮到的一些因素。**永續性**概念與適足糧食或糧食**保障**概念有著內在的聯繫，指的是不論當前與未來的世代都能取得食物。「適足性」的確切含義在很大程度上由整體社會、經濟、文化、氣候、生態條件及其他

條件決定，而「永續性」則涵蓋長期供給性和可取得性的概念。

8. 委員會認為，適足糧食權的核心內容的含義是：
食物在數量和品質上都足以滿足個人的飲食需要，無有害物質，並在特定文化中可以接受；
此類食物可以永續且不妨礙其他人權的享有的方式獲取。
9. **飲食需求**是指飲食整體含有身心發育、發展和維持以及身體活動所需的各種營養物，這些營養物與人的整個生命期各階段的生理需要相一致，並能滿足男女和不同職業的需要。因此，有必要採取措施以維持、適應或加強糧食多樣性和應當有的消費和餵養方式，包括母乳餵養，同時確保糧食的供給性和可取得性至少不對於食物成分和食物攝取產生不利影響。
10. **無有害物質**對糧食安全作出規定，並要求政府和民營部門都採取保護措施，以防止食品在糧食製造供給鏈各階段因摻雜摻假和(或)因環境衛生問題或處置不當而受到污染。還必須注意的，是具體認明、避免或消除自然生成的毒素。
11. **文化上或消費者的可接受性**是指需要儘可能考慮到附加在糧食和糧食消費所抱持，非基於營養價值的觀點，以及知情消費者對可取得的糧食供給性質的關心。
12. **供給性**是指直接由具生產性土地或其他自然資源得到餵養的可能性，或由能根據需求將食物從生產地點運至所需要的地點，運轉良好的分配、加工及銷售體系，獲取糧食的可能性。
13. **可取得性**涵蓋經濟上的可取得性和實際上的可取得性：
經濟上的可取得性是指個人或家庭與獲取糧食、取得適足飲食有關的財務開支，應保持在不致使其他基本需求的實現或滿足受到影響或損害的水準。經濟上的可取得性適用於人們據以購買糧食的任何獲取方式或資格，同時也是衡量其在怎樣的程度上，使適足糧食權之享有獲得滿足的標準。對於社會中易受傷害群體，如無土地者和人口中其他極為貧困者，可能需要執行特別方案，對其給予照顧。
實際上的可取得性是指人人都可取得適足糧食，包括身體較為脆弱者，如幼兒、青少年、老年人、身障者、重病患者，以及患有久病不癒患者，包括精神障礙者。自然災害受災者，易發生災害區居民及其他處於特別弱勢群體，可能需受到特別重視，有時需在糧食的獲取方面受到優先考慮。許多原住民人口族群尤易遭受影響，因此其對祖傳土地的獲取和利用可能受到威脅。

義務和違反

14. 締約國的法律義務的性質載於《公約》第二條並在委員會第 3 號一般性意見 (1990) 中述及。首要義務是採取步驟，**逐漸**達到適足糧食權的充分實現。這規定了一項儘快行動以實現目標的義務。每一個國家均應確保其管轄下的所有人均可取得足夠、營養充分和安全的最低限度的基本糧食，以確保其免於饑餓的自由。
15. 適足糧食權像任何其他人權一樣，對締約國規定了三個類型或層次的義務：**尊重、保護和履行**義務。**履行**義務既包括**促進**義務，又包括**提供**義務。¹**尊重**現有可取得適足糧食機會的義務要求各締約國避免採取任何會妨礙這種機會的措施。**保護**義務要求締約國採取措施，確保企業或個人不得剝奪個人可取得適足糧食的**機會**。**履行**義務意謂，締約國必須積極切實地採取行動，以強化人們取得和利用資源，並強化確保生計，包括糧食安全的方法。最後，如果某人或某個群體由於其無法控制的原因而無法以他們現有的方法享受適足糧食的權利，締約國則有義務直接**實現(提供)**該權利。這項義務也適用於自然災害或其他災害的受害者。
16. 締約國為了逐漸達到糧食權的充分實現負有這些不同層次的義務，其中一些措施是比較緊迫性的，而有些措施則具有比較長遠的性質。
17. 如果某一國家未能確保至少達到免於饑餓的最低限度的基本水準，即違反了《公約》。在確定哪些行為或不作為已達侵害糧食權的行為時，必須將某一締約國無力遵守與不願意遵守區別開來。如果某締約國辯稱，由於資源方面的困難，它無法向無力自行取得糧食機會的人提供這種機會，該國則必須表明，其已經作了一切努力利用其掌握的所有資源，作為一個優先事項履行這些最低限度的義務。正如委員會在其第 3 號一般性意見第 10 段中曾經指出的，《公約》第二條第一項責成締約國盡其資源能力所及，採取必要的步驟，如果一個國家聲稱由於它無力控制的原因而無法履行其義務，則負有舉證責任，證明情況的確如此，且其已尋求取得國際支援以確保必要糧食之供應和取得，但未能成功。
18. 此外，在取得糧食的機會以及購買糧食的方法和權利方面的任何歧視行為，凡以種族、膚色、性別、語言、年齡、宗教、政見或其他主張、民族本源或

¹ 原先提出了三個層次的義務：尊重、保障和協助/實現。見《適足糧食權作為一項人權》，研究叢刊第 1 號，1989 年，紐約，(聯合國出版物出售品編號 E.89.XIV.2)。有人提出了「促進」這一中間層次作為委員會的一個類別，但委員會決定保持這三個層次的義務。

社會階級、財產、出生或其他身分為理由並以取消或損害經濟、社會及文化權利的平等享受或行使為目的或產生這種影響者，均構成了違反《公約》的行為。

19. 對糧食權的侵害可以由國家或未得到國家充分規制的其他實體的直接行動作成。這些行動包括：正式廢止或中止繼續享有糧食權所必需的法律；剝奪特定人或團體取得糧食的機會，不論這種歧視行為是基於立法或出於預先設定的；在國內衝突或其他緊急情況下阻止人們取得人道糧食援助；通過與既有關於糧食權的法律義務顯不相容的立法或政策；及未能對個人或團體的活動進行規制以防止他們侵害他人糧食權，或一國在同其他國家或同國際組織訂立協定時未能考慮到其關於糧食權的國際法律義務。
20. 雖然只有國家才能是《公約》的締約國，從而對遵守《公約》負有最終責任，但所有社會成員-個人、家庭、地方社群、非政府組織、公民社會組織及私人企業部門-均有責任實現適足糧食權。國家應該提供一種促進這些責任得到履行的環境。國內和跨國民營企業部門應該按照與政府和公民社會共同商定的有利於尊重適足糧食權的行為準則展開其活動。

國家層級的實施

21. 各締約國適足糧食權的最適方式和方法，不可避免地有很大的差別。各國在選擇其本國作法時，都有裁量空間，但《公約》明確要求各締約國採取一切必要的步驟，以確保人人免於饑餓並儘早享有適足糧食權。這就需要根據人權原則以界定目標、擬訂政策和相應的基準，據以制定國家策略以確保所有人的糧食和營養保障。各國還應該具體指明可以用來達到這些目標的現有資源和利用這些資源的成本效益最高的方法。
22. 這種策略應該建立在系統性地指明相應於具體情況和背景的政策措施和活動，且需基於適足糧食權的規範內容，如本號一般性意見第 15 段針對締約國義務的水準和性質所作的闡明。這一策略將促進各部會、各區域及各地方機關間的協調，並確保相關政策和行政決定符合《公約》第十一條規定的義務。
23. 糧食權國家策略的制定和實行，需要充分遵循課責、透明、人民參與、權力下放、立法能力和司法獨立等原則。為實現所有人權 - 包括消除貧窮和確保所有人有令人滿意的生計 - ，良善治理是必要的。
24. 為確保國家策略擬訂之過程具有代表性，應納入所有現有糧食和營養方面的

家政專業，設計應當有的制度性機制。這一策略應該對實行必要措施的責任歸屬和時程，有所規劃。

25. 這一策略應該處理涉及糧食體系的所有方面，包括安全糧食的生產、加工、分配、銷售和消費的關鍵問題和措施，以及在健康、教育、就業和社會保障各方面目標一致的措施。對於確保在國家、區域、地方和家戶層級最可持續管理和利用自然和其他資源作為糧食，亦應予以注意。
26. 這一策略對於防止取得糧食或糧食資源方面的歧視的必要性，應該特別注意。這應該包括：保障特別是婦女充分且平等取得經濟資源的機會，包括取得繼承權和土地和其他財產的所有權、貸款、自然資源和應當有的技術；採取措施以尊重和保護其報酬可確保工資勞動者及其家屬過體面生活的自謀職業和工作(按照《公約》第七條第一款第二目的規定)；保持土地(包括森林)權利的登記。
27. 作為其保護人民的糧食資源的一項義務，締約國應該採取應當有的步驟，確保民營企業部門和民間社會的活動符合糧食權。
28. 即使一國遇到嚴重的資源限制，無論是經濟調整過程、經濟衰退、氣候條件還是其他因素所造成的困難，仍應採取措施，尤其是為弱勢團體和個人落實適足糧食權。

基準和架構性立法

29. 在執行以上提到的國家個別策略時，各國應為嗣後的國內和國際監督，制定可查核的基準。在這一方面，各國應該考慮通過一項架構性法律，作為實行糧食權國家策略的一項主要工具。該架構性法律應包括有關其宗旨的條款；應達成的設定目標或目標及為達成此等設定目標的時程；達成宗旨方法的大致描述，特別是與公民社會、私人部門及國際組織的預期合作；進程的制度性責任歸屬；監督的國家機制，及可能的申訴程序。在制定基準和架構性立法時，締約國應積極地與公民社會團體互動。
30. 在國家提出請求時，有關聯合國方案和機構應該協助架構性立法之起草和部門立法之審查。例如，糧農組織(FAO)在糧食和農業方面具有大量的專門知識並積累了此方面立法的知識。聯合國兒童基金會(UNICEF)在關於嬰兒和幼兒通過母親和兒童保護取得適足糧食的權利的立法 - 包括鼓勵母乳餵養的立法並在關於銷售母乳代用品的規章方面具有相當的專業知識。

監督

31. 締約國應建立並維持機制，以監督落實所有人取得適足糧食權之進展，具體指明影響其義務履行程度的因素和困難，並促進矯正立法和行政措施之採行，包括履行《公約》第二條第一項及第二十三條所規定義務的措施。

救濟與課責

32. 適足糧食權受到侵害的任何個人或團體應該有機會利用國內和國際層級的有效司法和其他適當救濟措施。這種侵權行為的所有受害者均有資格取得適足的補償，其形式可以是回復原狀、賠償、補足，或不再犯之保證。國家監察使和人權委員會應處理對糧食權之違反。
33. 將承認糧食權的國際文件納入國內法律秩序，或承認其適用性，就可以顯著地擴大救濟措施的範圍和效力，因此應該在所有情況下加以鼓勵。如此，法院亦取得直接參照《公約》規定的義務，裁決糧食權之核心內容是否受到違反之權力。
34. 法官和法界其他成員在履行職責時，亦請更加注意侵害糧食權的行為。
35. 締約國應該尊重和保護人權倡導者和協助弱勢團體實現其取得適足糧食權的公民社會其他成員的工作。

國際義務

締約國

36. 依照《聯合國憲章》第五十六條之精神、《公約》第十一條、第二條第一項及第二十三條的具體規定和《世界糧食高峰會議羅馬宣言》，締約國應該承認國際合作的重要作用並按照其承諾，採取共同和分別的行動，充分實現適足糧食權。締約國在實施其承諾時，應該採取步驟，尊重在其他國家裡糧食權之享有，保護該權利，促進糧食之取得並於需要時提供必要的援助。締約國應該確保有關國際協定適當注意到適足糧食權，並考慮為此目的制定進一步的國際法律文件。
37. 締約國應該在任何時候都避免採行危及其他國家糧食生產條件和取得糧食機會的糧食禁運或類似措施。糧食絕不能作為一種政治和經濟壓力的工具。在這一方面，委員會回顧其第 8 號一般性意見中表明的關於經濟制裁和對經濟、社會及文化權利尊重這兩者之間關係的立場。

國家和國際組織

38. 依照《聯合國憲章》，各國負有共同和個別的責任，在緊急情況下合作提供救災和人道援助，包括對難民和國內流離失所者的援助。各國應該按照其能力對這項任務作出貢獻。世界糧食計畫署(WFP)和聯合國難民事務高級專員辦事處(UNHCR)的作用，尤其是兒童基金會(UNICEF)和糧食及農業組織(FAO)的作用在這一方面特別重要，因此應該予以加強。應該首先向最易受傷害的人口提供糧食援助。
39. 糧食援助的提供應該儘可能避免不利地影響到當地生產者和當地市場，且糧食援助應該以促進受援助者回復糧食自給自足的方式加以安排。這種援助應該按照預期受益人的需要提供。國際糧食貿易或援助計畫中所包括的產品，對於受援人口必須是安全的，而且必須是文化上可以接受的。

聯合國和其他國際組織

40. 各聯合國機構，包括通過聯合國發展援助架構(UNDAF)在國家層級發揮的作用，在推動糧食權實現方面的作用，具有特別重要性。促進實現糧食權的協調努力，應予保持，以強化所有相關行為者，包括公民社會各成員間的一致性和互動。糧食組織－糧食及農業組織(FAO)、世界糧食計畫署(WFP)和國際農業發展基金(IFAD)以及聯合國開發計畫署(UNDP)、兒童基金會(UNICEF)、世界銀行和各區域開發銀行應該在適當尊重其各自職權的條件下，利用其各自的專門知識更有效地合作，在國家層級落實糧食權。
41. 國際金融機構，尤其是國際貨幣基金(IMF)和世界銀行，應該更多地注意在其放款政策和融資協定中並在處理債務危機的國際措施中更多地注意保護糧食權。依照委員會第 2 號一般性意見第 9 段，在任何結構調整方案，皆須注意確保糧食權受到保護。