



粮农组织
立法研究

77

危机情况下享有 充足食物的权利

联合国
粮食及农业
组织



中国科学技术出版社

危机情况下享有 充足食物的权利

Lorenzo Cotula
Margaret Vidar 著

为联合国粮农组织
法律办公室所写

李哲敏 孙君茂 李干琼 丁晨芳 译
李哲敏 李干琼 迟凤玲 校

中国科学技术出版社
· 北 京 ·

粮农组织
立法研究

77



联合国
粮食及农业
组织

罗马, 2003 年

内容提要

当发生自然灾害和出现激烈冲突时,无辜的人们享有食物的权利往往会遭受到危机。食物生产中断、流通分配体系的瓦解、掠夺和封锁、庄稼毁坏和农田受损只不过是危机当中常见情形的一部分。更常见的是,食物被用作为向人们和国家施加压力的一种手段。在这种情况下,根据国际法政府有明确的责任义务去尊重、保护和履行受此影响的人们享有食物的权利。此项立法考查分析了危机情况下有关享有充足食物权利的国际法律框架,同时探索了可适应的国际人权法、人道主义法以及经济和环境法。该立法研究认为很有必要把所有相关的法律融合成一个整体,以保护受此影响的人们的生命和尊严,保护他们的生计和保护为了进一步复苏、重建和发展的环境。在全面考虑到适用于自然和人为引发的危机的国际惯例下,人道主义的原则、国际社会的责任、安全委员会的干涉、反人类的犯罪行为以及有关故意饿死公民的禁令都进行了讨论,同时与食物和相关食物援助的标准也得到阐述。

本书原版由联合国粮农组织出版,原书名为: The Right to Adequate Food in Emergency。

CPP/04/19

ISBN 92-5-104885-1

本书中所用名称和材料的编写方式并不意味着联合国粮农组织对任何国家、领地、城市或地区或其当局的法律地位或对其边界的划分有任何意见。

版权所有。为教育和非商业目的复制、传播本信息产品中材料,不必事先得到版权所有者的书面许可,只需充分说明来源即可。未经版权所有者优先许可,不得为销售或其他商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函联合国粮农组织新闻司出版及多媒体处处长,地址:意大利罗马 Viale delle Terme di Caracalla, 00100, E-mail: copyright@fao.org。

© 粮农组织 2003 年

中国农业科学院农业信息研究所
根据同联合国粮农组织协议翻译出版

前 言

50 多年前,世界粮食首脑会议将“享有充足食物的权利”写入了国际条约和宣言中后(见世界粮食首脑会议行动计划中的第 7.4 节),其日益受到人们的关注。自此,世界粮农组织、联合国组织下属的其他团体、项目机构(尤其是人权高级政府特派员办公室、经济社会和文化权利委员会和享有食物权利报告的特别起草人)和非联合国组织的研究人员针对人人享有充足食物的权利做了大量的基础性工作,从而使人们对享有充足食物的权利及其内涵有了更加深刻的理解。

5 年后,“人人享有获得安全与营养的食物的权利”——这个被世界粮食首脑会议所采纳的提议最近在世界反饥饿联盟组织的宣言中再次得到肯定。为了实现这一目标,世界反饥饿联盟组织协同世界粮农组织委员会建立了一个政府间工作组织,制定了一系列具体详细的方针政策。世界粮农组织与联合国组织其他的相关团体、项目机构进行合作,共同帮助政府间工作组织开展工作。

本项研究是由世界粮农组织法律办公室负责承担的,旨在从世界粮农组织的角度对享有充足食物的权利的标准内容进行阐述。它以 1999 年发表的第 68 号立法研究为基础,广泛地吸收了许多国际和地区的有关享有充足食物权利的法律文件。本项研究的目的是要阐明享有充足食物的权利的含义,特别是在由于自然、人为等原因引发的各种危机情况下人人享有充足食物的权利的内涵。在研究中考证和分析了危机情况下有关享有食物权利的国际法的适用性原则、规则 and 标准,充分利用了已有的各项国际法律,包括国际人权法、人道主义法、难民法,以及经济与环境法等相关法律。这种综合性的方法继承了第 68 号立法研究的宗旨,把经常孤立运用的国际法融合成一个整体,这是本项研究的主要贡献之一。参考文献中也列举了国际上认可的行为准则中的一些原则与标准,而这些原则与标准既不具有法律效应,也不在国际法范围之内。

本项研究分析阐述了国家,尤其是那些遭受自然或者人为灾害的国家政府和非政府人员,在实现享有充足食物的权利和检查那些适用于食物和与食物相关的援助项目的原则和标准的过程中,他们所应肩负的责任和义务。

此书主要适合于初级法律专业人员以及从事于人权法和人道主义法研究的研究人员。该项研究对那些从事于培训和制定宏观政策计划的实践工作者来说会有一定的帮助,也可以作为专业性的指导和培训材料。

本项研究是由世界粮农组织顾问 Lorenzo Cotula 和法律官员 Margret Vidar 负责编写的。在这本书的整个编写过程当中,世界粮农组织和其他一些国际组织许多人员对文章的结构和内容方面得出许多意见和建议,在此我们一并向他们表示衷心的感谢。

Lawrence Christy
法律办公室立法处主任

简写词表

ACHR	美洲人权公约
AP I or II	日内瓦公约附加议定书 I 和附加议定书 II
CA 3	日内瓦公约 IV 的通用条款第 3 条
CAT	反酷刑公约
CBD	生物多样性公约
CEDAW	消除歧视妇女的各种形式公约
CERD	消除种族歧视公约
CESCR	经济、社会和文化权利委员会
Codex	食品法典委员会
CRC	儿童权利公约
ECHR	欧洲保护人权与基本自由公约
ECOSOC	联合国经济与社会理事会
ICC	国际刑事法庭
ICCPR	国际公民和政治权利公约
ICESCR	国际经济、社会与文化权利公约
ICRC	国际红十字委员会
IDPs	国内流离失所者
IPPC	国际植保大会
NGO	非政府组织
OAU	非洲统一组织
OIE	动物流行病国际办公室
UDHR	世界人权宣言
UN	联合国
UNGA	联合国成员大会
UNSC	联合国安全理事会
WFS	世界粮食首脑会议
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织

目 录

前言	(Ⅲ)
简写词表	(Ⅶ)
导言	(1)
第一章 准据法和原则	(2)
1.1 不同法律的补充说明	(2)
1.2 国际人权法	(2)
1.2.1 概要	(2)
1.2.2 认识差别与习惯法	(3)
1.2.3 限制和减损条款	(3)
1.2.4 人权公共机构档案	(4)
1.3 国际人道主义法	(4)
1.4 国际刑法	(6)
1.5 国际难民法和有关国内流离失所者的指导原则	(6)
1.6 国际环境法	(7)
1.7 国际经济法	(7)
1.8 其它国际管理工具	(8)
1.9 联合国决议	(8)
1.10 国际会议	(9)
1.11 非政府组织和人道主义机构采用的行为守则	(10)
第二章 尊重、保护以及履行危机情况下享有充足食物权的义务	(11)
2.1 享有充足食物权利的标准内容	(11)
2.2 国家和非国家实体的义务	(12)
2.2.1 受影响国家的主要责任以及国际合作的作用	(12)
2.2.2 渐进实现的义务和即时的义务	(13)
2.2.3 尊重的义务	(13)
2.2.4 保护的义务	(15)
2.2.5 便利的义务	(16)
2.2.6 供给的义务	(16)

2.2.7 非国家实体	(18)
2.3 有关人道主义援助的义务	(18)
2.3.1 政府同意的原则	(19)
2.3.2 拒绝同意的限度	(19)
2.3.3 政府在同意接受援助后的义务	(20)
2.4 危机情况下享有充足食物权利的执行	(21)
2.4.1 国内法庭	(21)
2.4.2 国际人权机构	(22)
2.4.3 国际人道主义法	(23)
2.4.4 个人的刑事责任	(24)
2.4.5 联合国安全理事会的介入	(25)
第三章 食物和相关食物援助的原则与标准	(26)
3.1 引言	(26)
3.2 公平和无歧视	(27)
3.2.1 定义	(27)
3.2.2 国际法中的公平和无歧视	(27)
3.2.3 公平与无歧视在食物和食物援助中的应用	(28)
3.3 对弱势群体的特殊保护和帮助	(28)
3.4 性别	(30)
3.5 紧急救济和长期关注	(31)
3.6 参与权	(31)
3.7 环境的忧虑	(32)
3.7.1 人道主义危机的环境影响	(33)
3.7.2 武装冲突中的环境保护	(33)
3.7.3 关于食物和相关食物援助的环境问题及原则	(34)
3.8 充足的标准	(35)
结论	(38)
精选文献	(40)

导 言

本研究分析了危机情况下享有充足食物权利的标准含义，查证了人权法以及其他国际法的一些相关部分的条款，包括国际人道主义法、难民法、刑法、经济法和环境法。

根据国际人权法，每一个人都有享有充足食物的权利。用经济、社会和文化权利委员会的话来讲，无论男女还是儿童、独自一人或者共同生活在一个社区的都拥有这样一项权利：即在任何时候既能买得到又能买得起充足食物的权利，或者说拥有获得充足食物的方法（1999 年的第 12 号一般性意见）。每个政府都有法律义务采取一定的措施逐渐实现上述权利以及达到所获资源的最优化，这些措施政府可以是单独行动也可以通过国际帮助与合作来实现。作为一项基本的人权，享有充足食物的权利适用于各种危机情况。这里的危机情况既包括自然灾害（如旱灾、水灾、飓风，地震等），也包括人为造成的灾害（国际上的和国内的军事冲突）。

在发生武装冲突的时候，国际人道主义法是对人权法所承认的保护范围的补充说明，主要包括 1949 年日内瓦公约Ⅳ和 1977 年附加议定书Ⅱ。国际人道主义法的许多规定主要在于确保没有（或者不再）参与冲突的个人或团体能够获得食物，通常的做法是采取某些有利行动（例如通过人道主义机构快捷便利地获取食物）和阻止某些行为的发生（例如利用饥饿作为战争的一种手段）。根据国际法，严重违反这些规定的行为是将会受到惩罚。

此外，其他一些国际法（如难民法、经济法、环境保护法）同样包含了关于在自然灾害和人为造成的灾害情况下享有充足食物权利的标准。例如，国际经济法包含的关于食物援助标准，同时存在于世界贸易组织法的框架内和国际商品协定中（食物援助协定）。更高层次的食物标准是通过世界粮农组织、世界卫生组织和食品法典委员会的帮助得到发展和协调的。

该项研究也涉及到一些不具有法律效应的、但国际上认可的行为守则中的一些原则和标准。尽管这些原则和标准不是国际法的一部分，但为解释和运用危机情况下享有充足食物权利提供了参考。

本研究的重点集中于在危机的情况下获得充足食物的权利及在危机条件下食物援助的重要性，因此本书详细地论述食物和有关食物的援助。有关食物的援助涉及到能直接生产食物的人道主义援助形式（尤其是关于农业投入品的供应，例如提供种子）。应该强调的是，享有充足食物权利要由享有这一权利的人通过自身经济上和其他一些行动来实现，而不能依靠援助来实现该项权利。

这项研究采用分析法的结构方式把有关享有充足食物权利的义务划分为三部分：尊重的义务、保护的义务和履行的义务。这种分类既详细阐述了在人权法下有关政府的义务职责，又提供了一种有用的框架来分析包含在其他法律主体内的原则、规则 and 标准。

本书共三章。第一章节考证和回顾了所采用的原则、规则 and 标准。第二章讨论了在危机情况下为实现享有充足食物权利，政府和非政府人员的义务职责。第三章分析了食物和有关食物援助项目中适用的原则和标准。

第一章 准据法和原则

1.1 不同法律的补充说明

许多国际法，如人权法、人道主义法、难民法、刑法、经济法和环境法，都包含了危机情况下有关享有充足食物权利的内容。其所包涵的内容都对形成享有充足食物权利的标准内容产生了一定的影响。关于享有充足食物权利的研究常常局限于人权法的规定，人道主义工作者常常也仅提到国际人道主义法。然而，为了加强在危机情况下对享有足够食物权利的尊重、保护和履行，对享有足够食物权利进行全面分析是很有必要的。本章节回顾了国际法的相关方面，分析了它们多大程度地适用于危机情况，并且探究了其补充性说明。

尽管国际和非政府组织在国际行动守则中以书面形式表达的关于享有充足食物的权利和（或）关于食物援助的原则不具有法律效力，也不是国际法的一部分，但由于它们为解释享有充足食物权利和（或者）设计与执行食物援助项目时提供了参考准则，所以本章也有所涉及。

1.2 国际人权法

1.2.1 概要

人权法是国际法的一部分，它肯定了全人类应该享有的普遍权利与自由。权利的享有者可以是个人或者团体，他们拥有某些权利（例如，生存权、健康权、受教育的权利等等）和享有一些受保护的权利（例如，不受歧视、不遭受酷刑的权利等）。每一项权利都有相应的义务去尊重、保护和履行。所有义务职责都是通过人权法正式规定的。人权法的主要依据是惯用国际法、国际条约和软法律工具。

1948年12月10日联合国成员大会上采纳的世界人权宣言，包含了诸如民事、文化、经济、政治和社会等一系列权利。虽然这个宣言是不具有法律效应的条约，但是它在联合国宪章的第55条款和第56条款中都有权威的解释，并且是对所有联合国成员都具有法律效应的一个条约。现在，宣言条款中的某些内容已成为惯用的国际法。

国际条约也支持对人权的保护，并对所有批准国际条约的政府具有法律效力。这些条约主要有：国际公民和政治权利公约（ICCPR），国际经济、社会、文化权利公约（ICESCR），消除一切形式种族歧视国际公约（CERD），消除歧视妇女的各种形式公约（CEDAW），反酷刑公约（CAT），儿童权利公约（CRC）。

人权也受到许多地方性条约和团体的保护，如欧洲保护人权和基本自由的欧洲公约及其议定书、欧洲社会宪章，非洲的关于人权和公民权的班珠尔宪章，美洲的美洲人权公约和在经济、

社会和文化权利领域的美洲人权公约附加议定书（圣萨尔瓦多协议）。

许多人权条约和法律文件，如世界人权宣言（第 25 条款）、经济、社会、文化权利国际公约第 11（1）条款、消除歧视妇女的各种形式公约（第 12（2）条款）、儿童权利公约（第 24（2）（c）条款和第 27 条款）和地方性的圣萨尔瓦多协议（第 12 条款），都承认享有充足食物的权利。国际经济、社会与文化权利公约第 11（2）条款从更深层次上阐述了保证免除饥饿的权利的内容，也就是确保生存所需最低营养摄入量的权利（未达到享有充足食物权利所必须的“充足”标准）。

因为所有人权都是相互影响、相互依赖的，所以完全实现享有充足食物的权利与其他一些权利（如健康与教育）的实现紧密联系在一起。例如，研究表明，国家对思想和言论自由的保护不及保证正在经受的饥饿，因为存在舆论使得政府承受一定的法令压力¹。然而，由于空间和时间的限制，本研究仅仅集中在直接与享有充足食物权利有关的准则。

1.2.2 认识差别与习惯法

并非所有的国家都认可人权条约。例如，从 2002 年 7 月起，国际公民和政治权利公约已经在 148 个国家中得到认可，经济、社会、文化权利国际公约有 145 个国家认可。但有一些基本人权——在国际习惯法的框架下，无论国家是否已批准该人权条约——仍整体或部分地得到了普遍承认，对所有国家都有约束力。

在习惯法下，人权是否受到保护应根据具体的事实基础对每个方面进行评估。进行分析研究是以各国国情和法律确信（即根据国际法确信一种行为成为一种法律义务）为基础，同时以国家的和国际的形式出现。例如禁止奴役、有计划的灭种和屠杀、酷刑。

当前，将享有充足食物的权利（其基本形式至少应该是免除饥饿）作为国际习惯法的一部分还有一些争论。事实上，在它的基本形式下，享有食物的权利直接关系到生存权，而生存权是得到最广泛认可的人权中的一项权利。而且，国际人道主义法律条款（有关享有免除饥饿的权利，比如禁止把饿死平民作为战争的一种手段）也广泛地被公认为国际习惯法的一部分（参见下面的第 1.3 节）。

1.2.3 限制和减损条款

人权法适用于和平与战争时期、通常时期以及危机情况。然而，在人权法的使用中有些条款规定：（a）限制受保护人权的范围；（b）在一些公共危机情况中规定中止或暂停某些权利。

为了保护公共卫生、公众安全和道德，重建秩序和保护一些基本权利和其他特权，限制性条款允许政府合法地限定人权的任意使用。诸如此类的例子可以在世界人权宣言（UDHR）第 29（2）条款和国际公民和政治权利公约（ICCPR）第 12（3），18（3），21 和 22（2）条款中找到。

就享有充足食物权利方面来说，经济、社会、文化权利国际公约（ICESCR）中有一条通用

¹ Jean Drèze and Amartya Sen, 饥饿与公共行动, 牛津, 克莱伦登出版社。关于这个问题开展进一步的研究与分析将会很有趣的, 特别是关于非洲合恩的第 2000 次干旱（有多个国家正处在民主化进程之中）。

的限制性条款，那就是国家政党也要服从于条约规定“在一个民主社会里，限制性条款只能是与权利的本质一致和为了大多数人的福利的情况下”（第4条款）的限制。这些要求（法律的规定、人权本质的一致性、公众福利目的）规定了关于经济、社会和文化权利的一些约束内容。

在非常时期情况下，尤其是公共危机情况，减损条款允许政府中止某些权利。例如：ICCPR第4(1)条款规定：“在威胁到国家存亡和政府所声明的正常生活公共危机情况下，制定当前盟约的国家政党可以采取减损当前盟约中的某些义务到一定程度范围，而程度的确定是严格按照危机事件情况所要求的，假设的前提是这些措施须和国际法律规定的义务相一致，并且不包括仅仅由于种族、肤色、性别、语言、宗教信仰或社会出身产生歧视”。美洲公约(第27(1)条款)和欧洲公约(第15(1)条款)也包含相似的规定。然而，所有这些条约列出一些即使在危机情况下也不能取消的权利，即绝对权利（如国际公民和政治权利公约第4(2)条款、美洲公约第27(2)条款和欧洲公约15(2)条款）。在所有这些条约当中，生存权是不允许暂停的。

ICESCR中未含有任何一条具体的减损条款。该公约最基本的权利形式是摆脱饥饿，享有食物的权利与不可减损的生存权直接相关，并且即使在危机情况下也不能暂停。值得一提的是，随着经济、社会和文化权利逐渐地实现以及“政府的可利用资源达到了最大化”，在危机情况下，降低充足的标准是否可以认为是合理的还存在争议。

1.2.4 人权公共机构档案

人权公共机构（其目的为了实现享有充足食物的权利。主要指的是经济、社会和文化权利委员会，简称CESCR）监控受国际法所保护的人权的执行情况。关于条约规定的解释他们采用“一般性意见”。尽管他们本质上是不具有法律效应的，但由于这些一般性意见代表了联合国机构的解释（制度上联合国机构主要负责监控条约的运用），因此他们享有一种特权。特别是与享有充足食物的权利相关的有第12号一般性意见（“享有充足食物的权利”）和CESCR²的第3号一般性意见（“国家政党义务的本质”）。

1.3 国际人道主义法

国际人道主义法是国际法的一个部分，旨在调节武装冲突和其他一些相关情形（如占有）。国际人道主义法的目的是保护可能受武装冲突影响的人们或者财产，限制参与冲突的政党选择使用战争手段和方法的权利。除了武装冲突外，人道主义法不适用于其他危机情况（也就是自然灾害）。

国际人道主义法的主要来源是1949年的日内瓦公约IV和1977的附加议定书II³。考虑到日内瓦公约得到几乎全球的认可，这些条约的规定已经获得国际习惯法的地位，因此无论这些条

² 经济、社会和文化权利委员会，通用条款第12条，享有充足食物的权利，1999年5月12日，E/C.12/1999/5；经济、社会和文化权利委员会，通用条款3，国家政党职责的本质，1990年12月14日。

³ 改善在战场军队中伤员和生病人员条件的日内瓦公约（日内瓦公约I）；改善海上武装部队中伤员、生病者和遭遇海难人员条件的日内瓦公约（日内瓦公约II）；有关战俘待遇的日内瓦公约（日内瓦公约III）；有关战争时期保护公民的日内瓦公约；有关保护国际武装冲突中受害者的1949年8月12日的日内瓦公约附加议定书（附加议定书I）；有关保护非国际武装冲突中受害者的1949年8月12日的日内瓦公约附加议定书（附加议定书II）。

约是否得到国家的批准，对所有的国家都具有约束力。事实上，在 1993 年的年度报告中，联合国秘书长声明：“传统国际法（已经毫无疑问成为国际习惯法的一部分）的部分内容是适用于武装冲突的一种法律，该法律在 1949 年 8 月 12 日的日内瓦公约中得到签署[……]”⁴。另一方面，批准的第二附加议定书较缺乏普遍性，因此能否将它们作为习惯法规范部分还取决于事实基础。

尽管国际人道主义法律没有阐明保护人权，但它是实现享有充足食物权利的保障。通过禁止某种行为，例如禁止把饥饿公民作为战争的一种手段（附加议定书 I 第 54 条和附加议定书 II 第 14 条），和通过调节人道主义援助活动，包括食物和食物有关的援助项目（例如附加议定书 II 第 18 条，附加议定书 I 第 70 条，日内瓦公约 IV 第 59 条等）来实现。

国际人道主义法既适用于国际武装冲突（日内瓦公约 IV，附加议定书 I）又适用于国内武装冲突（日内瓦公约 IV 的通用条款第 3 条和附加议定书 II）。在国内和国际武装冲突过程中，国际人道主义法的适用程度和非武装冲突危机情况下的国际人权法的适用程度存在某种对立的关系。

当一国的国内形势紧张和形势动乱（例如暴乱、孤立的或者零星的暴力行为和其他一些相似性质的行为，这些行为还未达到武装冲突的级别）或者面临自然灾害情况下，国际人道主义法就不适应了。而人权法可以适用，只不过要受到一些可能的限制。

通用条款第 3 条中和附加议定书 II 中的非国际性武装冲突存在差异。在这两种情况下，无论冲突什么时候暴发，国际人道主义法不必任何正式的声明自动地可以适用。

日内瓦公约 IV 中的通用条款第 3 条适用于所有的军事冲突，但这些军事冲突是发生在缔约国领土内的非国际性质的军事冲突。它既包括政府武装和不同政见者或者其他武装团体的冲突，也包括“无政府主义的冲突”（也就是在国家崩溃情况下各个武装团体之间的军事冲突⁵）。通用条款第 3 条不仅对已批准它的国家有约束力，而且对所有在他们领土内发生战争的武装团体也有约束力（“…冲突中的每一个政党都应受到约束”，第 3（1）条款）。

附加议定书 II 比通用条款第 3 条有更加严格的使用要求：

- 必须是政府和持不同政见者或者其他一些武装团体间的冲突；
- 持不同政见者或者其他有组织的武装团体必须控制国家领土的一个相关区域（尽管不能量化）；
- 持不同政见者或者其他有组织的武装团体必须有一个负责的司令部，并且必须能够开展“持久的和商议好的军事行动”工作和能够执行议定书中规定（第 1（1）条款）。

一旦这些要求得到满足，附加议定书 II 和通用条款第 3 条可以交叉使用。

在国内武装冲突中（既符合通用条款第 3 条，也符合附加议定书 I），人权法的运用受到一些限制和减损；然而，除了别的以外，生存权和免除饥饿的权利是不能减损的。

国际性武装冲突是两个或者多个国家武装力量之间发生战争的冲突。在这种情况下，1949 年的日内瓦公约 IV 和附加议定书 I 是适用的。“即使这些占领地没有遇到军事反抗，这个公约

⁴ Report S/25704, 1999 年 5 月 3 日，第 35 段。

⁵ 例如 20 世纪 90 年代在索马里看到的处于对立的民兵之间的冲突。

也将适用于缔约国版图的部分区域或者整个区域的所有案例”(通用条款第 2(2)条)⁶。在国际性武装冲突中,人权法是可适用的,不过根据人权法的规定将受到一些限制和暂停;除此以外,生存权和免除饥饿的权利是不能减损的。

有时候,国内和国际武装冲突结合在一起,正如国内的冲突一样,有一国或多国政府的武装力量介入其中⁷。这种情况极其复杂,要使约束卷入到国际性和非国际性武装冲突中的政党的规则起作用,必须依赖于各方的行为。

1.4 国际刑法

国际刑法包含因为行为或者过错明显地严重违反了国际法的个人所应当承担的法律责任一些准则。应当受到惩罚的罪行包括有计划的灭种和屠杀、反人类的犯罪行为 and 战争罪。在指定范围内和特别严重情况下,拒绝提供食物或者阻断获得食物的途径等同于犯罪活动(关于防止和惩罚有计划的灭种和屠杀罪行的 1948 协定和国际刑事法庭的 1998 罗马章程——ICC 章程)。

1.5 国际难民法和有关国内流离失所者的指导原则

人为造成的灾难是迫使人们离乡出走的主要原因之一。而国际难民法能够在比较适当的时候保护危机情况下的人权,包括享有充足食物的权利。

就全球而言,难民的保护是由 1951 年的有关难民地位的日内瓦公约及其 1967 年的关于难民地位的议定书所提供。在 1951 年的公约中,难民被定义为“任何人[...],由于比较担忧因种族、宗教、国籍、一个特殊社会团体的成员或者政治意见而遭受迫害,离开他所在国籍的家乡,且由于这种担心,不能或者不愿意让他自己受到那个国家的保护;或者是这样一种人,由于此类事件而没有国籍并离开了他先前常驻地的国家,由于这种担心,不能或者不愿意返回去”(第 1 条)。因此,逃离正在发生武装冲突的国家且满足上述条件时(例如个人“有充足的理由担忧被迫害的”证据),才能被认为是难民。

1951 年的公约并不仅仅把它的条款的运用局限在正式公认的难民,而且为难民收容所提供了待遇标准的重要依据(他们之后可能被认为是难民)。

1951 年公约中的各种条款所提供的帮助有不同的运用水平,这个水平依赖于难民旅居或者居住的国家。尽管一些条款对所有的难民规定了最低待遇(例如关于非强迫遣返原则第 33 条款),其他一些条款取决于国家对出现在本国内难民(例如,定量配给第 20 条款)和“领土内合法停留的难民”的偏好(例如,公共救济第 23 条款)。

难民的国际性保护也受到地区性法律的支持,例如具体管理非洲难民问题的 1969 年非洲

⁶ 根据附加议定书 I 的第 1(4)条款,公约和议定书也适用于民族解放战争,也就是说“在武装冲突中,人们是为了反对殖民统治、外国侵占和反对种族主义者政体使用他们的权利达到独裁统治的目的而战”。1980~1988 年的伊朗和伊拉克的战争,1991 年的海湾战争和最近的埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的国际武装冲突。至于国际人道主义法的运用,不需要政党发表正式的战争宣言;事实上,人道主义法适用于“即使交战中的国家不被他们其中的一个所承认”(日内瓦公约 IV 中的通用第 2(1)条款)。

⁷ 例如 1992~1995 年的发生在波斯尼亚和黑塞哥维那的冲突(南斯拉夫联盟和克罗地亚共和国的军队都参与了军事干涉,虽然是在不同阶段参与的)和发生在刚果民主主义共和国的冲突(在这场国内武装冲突中多个周边国家参与了干涉)。

统一公约和在美洲国家组织的框架里所采纳的 1984 年喀塔赫纳宣言。这些地区性法律文件把难民的定义扩展为由于外国侵略、外国统治和严重扰乱公共秩序的事件而逃离他们的出生地或者国家的人。非洲统一公约还包括了侵占的规定,而喀塔赫纳宣言则包括了许多的人权侵犯和国内冲突等内容(非洲统一公约第 1(2)条款和喀塔赫纳宣言的第 3 段)。虽然喀塔赫纳宣言在法律上并不是具有约束性的国际性条约,但它的许多规定像习惯法一样得到了广泛的认可。

与难民不同的是,国内流离失所者(IDPs)(即迁徙但并未越过国际边境的人)是不享有国际法律规定下的特殊法律地位。但是,除了国内法外,国内移民与普通公民一样,在发生武装冲突的情况下受到国际人道主义法和国际人权法律保护。事实上,联合国安全理事会决议 1296(2000 年)“注明在武装冲突的情况下,绝大多数的国内移民和其他弱势群体,有权享有根据现有的国际人道主义法为公民提供的保护”(第 3 段)。1998 年,负责国内流离失所者的联合国秘书处代表发布关于国内流离失所者的指导原则⁸。尽管这些原则本身并不具有法律意义上的约束,但是他们起草了具有约束性的国际人道主义法和人权法⁹。其中一些原则是有关在危机情况下享有充足食物的权利和食物援助(第 1、3、4、10、18、24~27、30 条原则等)。

1.6 国际环境法

国际环境法是国际法的分支,其目的是保护环境。在其基本原则当中,它陈述了在发展过程中环境保护的综合性(1992 年的关于环境和发展的里约宣言第 4 条原则)和调节环境影响评价(例如 1992 年的关于环境和发展的里约宣言第 17 条原则、1992 年的关于生物多样性公约的第 14 条款、1992 年的气候变化框架公约第 4(1)(f)条款、1997 年的关于国际河道非航行用途法公约的第 12 条款、1982 年的关于海洋法公约的第 206 条款和众多的地区性的法律文件)。本研究探究了国际环境法与食物和有关食物援助项目的设计和执行的这些标准的相关性。

1.7 国际经济法

国际经济法是管理经济关系的国际法的分支,包括贸易、金融流动和其他经济活动。国际经济法是以一些国际条约为基础的,这些条约只对批准了它们的国家具有约束力。商品协定是调节国际贸易中特定商品,例如可可饮料、咖啡、谷物、橡胶、糖等的国际条约。

国际谷物协定 1995 由粮食贸易公约 1995 和食物援助公约 1995 组成,食物援助公约 1995 随后在 1999 年得到更新(食物援助公约 1999)。在起草过程中,公约 1999 已经得到 7 个国家和欧共体及其成员国的批准。食物援助公约的目标是“有助于世界食物安全和提高国际社会应对食物危机情形和其他发展中国家的食物需求的反应能力”(第 1 条款)。公约包含了国家应承担的大量义务,即向受灾害影响的国家提供食物援助,并详细说明了有关食物援助的交付原则。

此外,与食物援助相关的准则还体现在附属于建立世界贸易组织(1994)协定的条约中。农产品协议包含区分食物援助和农产品出口补贴(农产品出口补贴在一些限定的情况中是允许

⁸ 负责国内流离失所者的秘书处代表,关于国内流离失所问题的指导原则在 1998 年作为有关国内流离失所者的典型报告的补充发表(联合国文件: E/CN.4/1998/53),联合国文件: E/CN.4/1998/53/Add.2。

⁹ 见有关国内流离失所问题的指导原则,由关于国内流离失所者秘书长代表介绍性的注解。

的，并且享受应承担义务的减少)的标准。在由于改革所造成的对欠发达国家和食物净进口国家可能造成消极影响的部长决议措施中也包含着相关规定(附属于 WTO 协定)。

附属于世界贸易组织协定的卫生和植物检疫措施实施协议 (SPS 协议), 为其他一些国际组织在人类、动植物生命与健康领域所确定的指南和建议提供了具体的参考¹⁰。提到的这些国际标准随后成为国际贸易的基准, 大大提高了它们的地位。就这些标准而言, 国际食品和有关食物援助可以归入到国际贸易的概念范畴。SPS 协议明确承认这些领域的国际标准的来源不同, 我们将在下面的第 1.8 节作进一步描述。

1.8 其他国际管理工具

相关的规定也包含在其他一些国际管理工具当中。由国际上公认的团体规定的有关食物及食物援助, 特别是国际援助方面的标准和指南。他们本身虽然没有法律约束力, 但是正如上面第 1.7 节所讨论的那样, 其中一些得到卫生和植物检疫措施实施协议 (SPS 协议) 的承认, 因此成为国际贸易中公认的标准。作为国家议案和规章的基准, 他们得到了制定该标准的团体本身成员的认可。在没有国家立法的地方, 为了确保国际食物安全和有关食物援助的安全, 这些标准可以被直接使用。有关食物和食物援助的国际标准主要由以下机构制定:

首先, 食品法典委员会 (CAC) 规定了有关食品安全和质量的标准, 包括食品添加剂、兽药和农药残留、污染物、分析和取样的方法、卫生习惯的标准和指南。

其次, 动物流行病国际办公室 (OIE) 或者世界动物卫生组织, 确定了关于动物和动物农产品的进出口标准, 包括国际动物卫生法典 (2001 年发行的第 10 版) 和国际水生动物卫生法典 (2001 年最终修订版)。

再是, 根据国际植保大会建立了植物检疫标准, 它对控制害虫的传入与传播非常重要。这些标准包括有关植物检疫、害虫风险性分析、证明和紧急措施等内容¹¹。

然后, 食品法典也建立了一套在国际食品贸易中自愿遵守的道德规范标准和指南。其主要目的是阻止出口国和出口商在国际市场上倾销低质量的或者不安全的食品。另外, 它还对食物援助制定了一些详细的规定¹²。

最后, 关于联合国和相关人员安全的 1994 公约——适用于联合国和相关人员及联合国的工作, 包括一些适用于人道主义货物交付的规定, 包含食物援助¹³。

¹⁰ 食品法典的理解, FAO/WHO, 罗马, 1999。

¹¹ FAO, 2002. 自里约以来的法律和可持续性发展: 农业和自然资源管理中的法律趋势, 立法研究第 73 条, 罗马。

¹² FAO/WHO, 1999. 食品法典的理解, 罗马。

¹³ 公约的目的: (a) “联合国人员”的含义: (i) 由联合国秘书长雇佣或者培养的作为联合国行动中的军人、警察或者文官人员组成部分的成员; (ii) 肩负联合国或者它的专门机构任务的其他官员和专家 [...] 在正在执行联合国行动的地方他们是以一种官方身份代表出现; (b) “联系人”的含义: (i) 根据联合国法定机关的协定由政府或者国际间政府组织指派的人员; (ii) 由联合国秘书长或者专门的机构雇佣的人员 [...] ; (iii) 由人道主义非政府组织或者办事处根据联合国秘书长或者专门机构的协定培养的人员 [...] 开展工作以支持联合国行动命令的执行 (c) “联合国行动”意味着该行动由联合国法定机关根据联合国宪章制定并且在联合国授权和控制下行动 (第 1 条款)。有 62 个国家批准了该公约 (到 2002 年 8 月 21 日为止)。

1.9 联合国决议

联合国决议也包含有关人道主义援助的原则。在具有约束力的决议和非约束力的决议两者间存在差异。非约束性条文包括联合国大会通过的决议（例如 1998 年的第 43/131 号决议、1990 年的第 45/100 号决议和 1991 年的第 46/82 号决议）和由联合国安全理事会通过的在联合国宪章第 7 章之外的那些决议（例如 2000 年的第 1296 号决议，肯定了关于人道主义危机的总的原则）。虽然不是法律上所要求的，但是当设计和管理救济项目时，这些决议清楚地说明了联合国体制机构所要遵循的基本原则。此外，他们为国际原则的运用提供指导，并且可能表明国际习惯法标准的出现。最后，联合国决议可能被认为对联合国秘书处有约束力，就这些决议至少对它有指导性而言。

具有约束性的决议是由联合国安全理事会通过的在联合国宪章第 7 章之内的那些决议（“与和平威胁相关的行动、和平的破坏和侵略行为”）。近年来，安全理事会已经采纳了第 7 章的多个关于人道主义援助的决议，因此把人道主义危机和大规模的侵犯人权认为是对国际和平和安全的一种威胁。这种可能性在上面提到的 2000 年第 1296 号决议中被明确承认。在决议中，安全理事会声明“…在发生武装冲突的情况下，系统地、公然地和广泛地侵犯国际人道主义和人权的行为可能形成对国际和平与安全的一种威胁…”，并且重申“已经准备对发生这种情况和必要的地方采取适当的措施”。第 7 章决议通常涉及到严重地违反人权和国际人道主义法的具体情形。从这个意义上说，他们主要目的是在当发生上述情形时恢复对国际法的尊重（例如通过拜访国家或者其他军事团体允许人道主义组织进入），而不是阐述通常所运用的规章。

1.10 国际会议

一些国际会议已经采用在紧急事件中包含对享有充足食物权利相关的规定的文件。这些文件法律上是不具有约束性的。但是他们代表了国际社会的主流趋势并且为行动（软法律）提供原则和指南。与享有充足食物权利密切相关的文件有：

- 《消灭饥饿和营养不良世界宣言》，在世界粮食大会上通过（罗马，1974），并且强调每个男子、妇女和儿童都有免于饥饿和营养不良的不可剥夺的权利（第 1 段）；
- 《世界营养宣言》，是在国际营养大会上通过的（罗马，1992），并且认为“获取富有营养的和安全的食物是每个人享有的一项权利”（第 1 段）；
- 《维也纳人权宣言》，由世界人权大会通过的，重申了享有充足食物的权利（第 31 段）；
- 《开罗行动计划》，在国际人口与发展大会上通过（开罗，1994），同样重申了享有充足食物的权利（见第 2 条原则）；
- 在世界社会发展政府首脑会议（哥本哈根，1995）上通过的《哥本哈根社会发展宣言》，包括了消灭饥饿和营养不良的承诺（第 1（f）条承诺和第 2（b）条承诺）；
- 《世界粮食安全和世界粮食首脑会议行动计划宣言》（罗马，1996），重申了享有充足食物的权利（宣言的第 1 段），并且包含了实现食物安全的承诺，包括在危机情况下保证食物安全的承诺（行动计划中的第 5 条承诺）和有关享有充足食物权利的阐述和执行的明确的目标（行动计划中的第 7.4 节）。

- 在世界粮食首脑会议上通过的《“国际反饥饿联盟组织”宣言》：五年后（罗马，2002），重申“每个人都有机会获得安全的和有营养的食物的权利”（导言第3段），并且邀请FAO委员会协作建立了一个政府间工作组织，一起详细地阐述了在两年时间里建立一套关于逐渐实现享有充足食物权利的自愿遵守的指南。

1.11 非政府组织和人道主义机构采用的行为守则

在非政府组织（NGOs）和人道主义机构详细阐述的行为守则中也包含相关的法则和标准。这些公文法律上不具有约束力且不是国际法的一部分。但是它们可能在享有充足食物权利的某些方面的解释和运用提供有用的指导，因此本研究也有所涉及。

关于享有充足食物权利的非政府组织行为准则在1997年9月由三个非政府组织提议（国际第一食物信息和行动网组织、国际营养及人权联邦和国际 Jacques Maritain 研究所），随后有800个非政府组织签署了此准则。它阐述了享有充足食物权利的标准内容。就国家和其他相关参与者来说，行为准则为国内和国际上执行享有充足食物权利提供了总的原则和指南（导言和第1条款）。

此外，非政府组织和国际机构通过了关于人道主义行动的设计和执行的行准则，这些行为准则适用于有关食物和食物援助的项目。其中得到最广泛认可的准则有：

国际红十字会和红新月运动（ICRC）及非政府组织（NGO）在减轻灾难方面的1994行为守则于1994年由ICRC和NGO的成员——人道主义响应筹划指导委员会（SCHR）所采纳¹⁴。

1998人道主义宪章和在灾难响应方面最低标准，由全球项目管理委员会¹⁵所发展。

表 1 准据法和原则

	自然灾害	国内紧张和 动乱	CA 3 下的国内 武装冲突	AP II 下的国内 武装冲突	国际武装冲突
Art. 11 ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 6 ICCPR	✓	✓	✓	✓	✓
CA3			✓		
Art. 18 AP II				✓	
Art. 70 AP I					✓
Art. 14 AP II				✓	
Art. 54 AP I					✓
Art. 6 ICC Statute	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 2 Genocide onvention	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 7 (2) ICC Statute	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 8 (2) (b) (xxv) ICC Statute			✓	✓	✓
UNSC Res. 1296 (2000)			✓	✓	✓
UNGA Res. 46/182	✓	✓	✓	✓	✓

¹⁴ 国际基督教博爱组织，天主教的救济组织，国际红十字会和红新月社会同盟，国际挽救儿童联盟，路德教会的世界同盟，牛津饥荒救济委员会，世界教堂委员会。

¹⁵ 全球项目在1997年由SCHR和联合行动（一个超过150个美国的非政府组织的联盟，与其合作的有ICRC, UNHCR, OCHA, UNICEF, WFP, WHO, UNDP, VOICE, ICVA, 其他非政府组织以及双边捐赠者）共同发起的。这些标准不是用量化的词语表示。更确切的说，每一个标准含有必须达到的最低标准的陈述和关键性指标，也就是说，用来表明这些标准是否已经达到定量指标和（或者）定性指标。例如，维持正常营养的标准2（有关营养的最低标准）表述为“分发的食物要具有足够的营养，并且被安全地交付以便适合于人的消费。”这个标准的关键指标包括不存在由食物产生的疾病，没有受益人口的抱怨，存在质量控制等等。