

# 食物权视野下的全球农业贸易体制

朱利江\*

**摘要：**食物权是国际人权法保障的一项人权，各缔约国在食物权下承担的义务具有域外适用性，并担负着国际合作的义务。当今的全球农业贸易体制已对许多发展中国家人民的食物权的充分实现构成了障碍，产生了深刻的负面影响。各国义务擦除全球农业贸易体制中影响食物权实现的因素，抓住世界贸易组织新一轮回合谈判的机会，构建一个能够促进食物权在世界范围内充分实现的新型农业贸易体制。

**关键词：**食物权 粮食安全 农业协定 多哈回合谈判

在富人与穷人之间，自由带来压制，法律带来解放。

——卢梭《社会契约论》

## 一 引言

农业一直是国际贸易中最受保护和扭曲的部门之一。1947年《关税与贸易总协定》(GATT)通过，但美国国会在20世纪50年代单方面通过决定，宣布美国不会把农业贸易纳入GATT体系，并用高关税和价格支持等手段对美国农民提供国内支持，扩大农业生产。1963年，欧洲共同体紧随美国步伐，制定了共同农业政策，依靠价格支持和关税保护措施扩大农业生产，以便在共同市场内实现基本农产品的自足。在这一时期，日本也对本国的农业提供了巨大支持。因此，到20世纪70年代末，当时世界三大经济体实际上已经把农业排除在GATT体系之外。<sup>①</sup>直到1986年，农业贸易才开始成为GATT乌拉圭回合谈判的中心议题。经过长达7年的艰苦谈判，谈判各方终于在1993年12月15日签署了乌拉圭回合《农业协定》，并成为随后建立的世界贸易组织(WTO)协定的一部分。这是国际贸易法中第一个调整农业贸易的全球多边条约，标志着农

---

\* 中国政法大学国际法学院副教授，挪威奥斯陆大学挪威人权中心访问学者(2014年)。本文得到武汉大学国际法研究所易显河教授主持的国家社会科学基金重大项目“中国在解决重大国际争端和全球性问题中的建设性作用”(08&ZD055)的资助。

① See Tobias Reichert, “Agricultural Trade Liberalization in Multilateral and Bilateral Trade Negotiations”, in Sophia Murphy and Armin Paasch (eds.), *The Global Food Challenge: Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies* (2009), pp. 29 – 30, [http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009\\_11\\_GlobalFoodChallenge.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009_11_GlobalFoodChallenge.pdf) (last visited July 22, 2014).

业开始受到全球多边贸易规则的调整，全球农业贸易体制由此形成。<sup>①</sup>

当《农业协定》通过时，制定者们曾欢呼雀跃，认为“这是全世界农民的胜利，农民将从更多的贸易、更开放的市场准入以及更高的价格中获利”。<sup>②</sup>然而，《农业协定》的“总体效应不太大”，而且执行情况“并不令人满意”，<sup>③</sup>非但“一个公平的农业贸易体制并没有如人们所期望的那样建立起来”，而且“发展中国家对发达国家农产品的依赖正日益加深，特别是粮食安全正受到日益严重的威胁”。<sup>④</sup>显然，在这一体制下，“再次出现了新的贫困和饥饿”。<sup>⑤</sup>尤其是，自2006年以来，世界粮价涨幅过快，出现了全球近40年来前所未有的粮食危机。据世界粮农组织（FAO）统计，自2006年至2009年，由于高涨的世界粮价和全球经济危机，世界营养不良人口总数在2009年达到40年来最高值，全世界有10.23亿人口营养不良，占世界人口总数的六分之一。<sup>⑥</sup>2011—2013年，全世界仍有8.42亿多人口处在营养不良和慢性饥饿状态。<sup>⑦</sup>可以说，食物权<sup>⑧</sup>正在受到严重侵犯。

造成这种惨状的原因复杂而多样。气候变化、金融危机、荒漠化、工业化、城市化、人口急剧增加、生物燃料和生物能源的大规模开发利用、种子政策、投机、腐败、战争等都可能对食物权产生影响。但是，全球农业贸易体制也是一个不容忽视的因素。本文将从国际人权法中的食物权视角对全球农业贸易体制进行审视，寻找影响食物权的不利因素，以便在重新设计新的全球农业贸易体制时消除这些不利因素，并规定有利于食物权的积极内容。

## 二 食物权、域外性与国际合作的义务

食物权是国际人权法保障的一项人权。《经济、社会和文化权利国际公约》第11条明确规定人人有权获得“足够的食物”。<sup>⑨</sup>此外，食物权也明确规定在一些保护特殊人群的核心国际人

① See Sanoussi Bilal, “Agriculture in a Globalising World Economy”, in Sanoussi Bilal and Pavlos Pezaros (eds.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies, Agricultural Trade and the Millennium WTO Round* (The Hague: Kluwer Law International, 2000), p. 2.

② 王传丽、梁思思：《WTO〈农业协定〉及农产品贸易规则执行评价（上）》，载《政法论丛》2008年第5期，第3页。

③ UNCTAD, *Impact of the Reform Process in Agriculture on LDCs and Net-food-importing Developing Countries and Ways to Address their Concerns in Multilateral Trade Negotiations* (TD/B/COM.1/EM.11/2 and Corr.1), background note by the UNCTAD secretariat, June 23, 2000, p. 1.

④ 王传丽、梁思思：《WTO〈农业协定〉及农产品贸易规则执行评价（下）》，载《政法论丛》2008年第6期，第10页。

⑤ 赵放、陈阵：《粮食主权与WTO农业贸易体制的重新审视》，载《中州学刊》2009年第4期，第41页。

⑥ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2009*, p. 11, <http://www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.htm> (last visited July 27, 2014). 在世界粮农组织题为《世界粮食不安全状况》的年报中，“营养不良”和“饥饿”是等同的，是指卡路里摄入量低于最低饮食能量要求的状况，而最低饮食能量要求是指特定身高的人维持最小体重和从事轻松活动的必需能量。

⑦ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2013*, p. 8, <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e00.htm> (last visited July 27, 2014).

⑧ “粮食”和“食物”在英语中用的都是“food”一词，因此“粮食危机”是“food crisis”，“食物权”是“right to food”，只是在国际人权法中，中文约定俗成用的是“食物”一词。

⑨ 《经济、社会和文化权利国际公约》第11条第1款规定，“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”

权公约中,包括《消除对妇女一切形式歧视公约》<sup>①</sup>《儿童权利公约》<sup>②</sup>和《残疾人权利公约》<sup>③</sup>。有关国际组织的决议也多次提及食物权,例如联合国大会在1948年通过的《世界人权宣言》、1974年世界粮食大会通过的《消除饥饿和营养不良世界宣言》、1993年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动计划》、联合国粮食及农业组织理事会在2004年通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权的自愿准则》以及联合国大会在2007年开始专门就食物权通过的一系列决议。<sup>④</sup>

### (一) 食物权及其维度

食物权是指消费者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或集体地过上免于恐惧、如意而有尊严的生活。这项权利更看重获取食物的条件和手段,而不是食物本身。当每个男子、女子、儿童,单独或同他人一道在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段时,取得足够食物的权利就实现了。<sup>⑤</sup>

食物在数量和质量上都必须足以满足个人的饮食需要,无有害物质,并在某一文化中可以接受。此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的方式获取。<sup>⑥</sup>因此,食物权含有以下几个重要维度:第一、满足饮食需要,具有相适应性,即整个食物含有身心发育、发展和维持身体活动所需的各种营养物,这些营养物与人的整个生命期各阶段的生理需要相一致,并能满足男女和不同职业的需要;第二、无有害物质,即食物对人体健康必须是安全的,不污染的;第三、文化上可接受,即食物对于消费者而言所具有的非基于食物本身的价值;第四、可提供性,即直接依靠生产性土地或其他自然资源获取食物的可能性,或运转良好的分配、加工及销售系统根据需求将食物从生产地点运至所需地点的可能性;第五、可获取性,包括经济上的可获取性和实际的可获取性,前者是指个人或家庭与获取食物、取得适足饮食有关的开支水平应以其他基本需求的实现或满足不受影响或损害为限。实际可获取性是指人人都必须能够取得食物,包括身体易受伤害者、患有久治不愈病症者、遭受自然灾害者以及诸如土著居民等特殊群体,因为他们对土地的占有和利用极易受到威胁。<sup>⑦</sup>

食物要在数量和质量上都必须足以满足个人的饮食需要,无有害物质,并在某一文化中可以接受。而且,此类食物可以以可持续、不妨碍其他人权的方式获取。<sup>⑧</sup>这里的“可持续”概念与

① 《消除对妇女一切形式歧视公约》第12条。

② 《儿童权利公约》第27条。该公约第24条关于儿童的健康权也涉及食物。

③ 《残疾人权利公约》第28条第1款。该公约第25条关于残疾人的健康权也涉及食物。

④ 自从2001年以来,联合国大会每年都通过关于食物权的决议:A/RES/56/155,2001年12月19日;A/RES/57/226,2002年12月18日;A/RES/58/186,2003年12月22日;A/RES/59/202,2004年12月20日;A/RES/60/165,2005年12月16日;A/RES/61/163,2006年12月19日;A/RES/62/164,2007年12月18日;A/RES/63/187,2008年12月18日;A/RES/64/159,2009年12月18日;A/RES/65/220,2010年12月21日;A/RES/66/158,2011年12月19日;A/RES/67/174,2012年12月20日;A/RES/68/177,2013年12月18日。

⑤ 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》(第11条),E/C.12/1999/5,1999年5月12日,第6段。

⑥ 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》,第8段。

⑦ 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》,第9-13段。

⑧ 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》,第8段。

粮食安全概念之间有着内在的联系,指的是后世后代都能取得食物。<sup>①</sup> 粮食安全是指所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好。<sup>②</sup> 可见,粮食安全是食物权的关键内容之一。

## (二) 域外性与国际合作的义务

与任何其他人权一样,《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国对食物权承担着尊重、保护和实现的义务。尊重义务要求各缔约国避免采取任何会妨碍这种机会的措施。保护义务要求各缔约国采取措施,确保企业或个人不得剥夺个人取得足够食物的机会。实现义务是指缔约国必须积极切实地展开活动,加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会,确保他们的生活,包括粮食安全。最后,如果某人或某个群体由于其无法控制的原因而无法以他们现有的办法享受取得足够食物的权利,缔约国则有义务直接实现(提供)该权利。这项义务也适用于自然灾害或其他灾害的受害者。<sup>③</sup>

上述三个类型或层次的义务不仅适用于缔约国针对其本国境内的居民的情形,而且在有些情况下还应当扩大到缔约国针对境外的居民的情形。换句话说,在有些情况下,如果缔约国的行为对境外的居民的食物权将产生影响,其也应当承担上述三个类型或层次的义务。经济、社会和文化权利委员会指出,缔约国在履行其承诺时,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>④</sup> 联合国食物权问题第二任特别报告员德舒特(Olivier de Schutter)指出,各国不仅针对本国领土上的人民承担着尊重、保护和促进食物权的义务,而且对本国境外的人民也承担着这些义务。<sup>⑤</sup> 许多国际法学者也认为,缔约国针对食物权承担的义务具有域外适用性。<sup>⑥</sup>

首先,缔约国具有尊重域外居民食物权的义务。这一义务要求各缔约国避免采取任何会妨碍域外居民食物权实现的机会的措施。联合国食物权问题第一任特别报告员齐格勒(Jean Ziegler)指出,国家应当避免在世界贸易组织内作出那些可能会对其他国家内的人的食物权造成影响的决定,各国农业部长或财政部长在世界贸易组织内的决策就是那些会对境外的人产生影响的国家的决策,如果这些决策对境外的人的食物权造成影响,就应该修改这些决策。<sup>⑦</sup> 其次,缔约国具有保护域外居民食物权的义务。保护食物权的域外义务要求各缔约国采取措施,确保受其管辖的第三方(如本国公民或跨国公司)不剥夺域外居民取得足够食物的机会。<sup>⑧</sup> 最后,各国政府还有义务支持较穷的国家实现食物权。这种支持实现的义务尤其包括促进的义

① 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》,第7段。

② 世界粮农组织:《世界粮食首脑会议行动计划》第1段,1996年11月17日。

③ 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》,第15段。

④ 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》,第36段。

⑤ Olivier de Schutter, "A Human Rights Approach to Trade and Investment Policies", in FIAN and others, *The Global Food Challenge: Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies* (2009), p. 7, [http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009\\_11\\_GlobalFoodChallenge.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009_11_GlobalFoodChallenge.pdf) (last visited July 22, 2014).

⑥ Sarah Joseph, *Blame it on the WTO?: A Human Rights Critique* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 182.

⑦ Commission on Human Rights, "Report of the Special Rapporteur on the right to food", UN doc. E/CN.4/2005/47 (24 January 2005), para. 52.

⑧ Commission on Human Rights, "Report of the Special Rapporteur on the right to food", UN doc. E/CN.4/2005/47 (24 January 2005), para. 53.

务。这意味着，缔约国必须积极切实地展开活动，加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会，确保他们的生活，包括粮食安全。<sup>①</sup>《经济、社会和文化权利国际公约》第2条第1款要求缔约国在充分实现公约所规定的权利方面进行国际合作，第11条第2款要求缔约国单独或通过国际合作采取必要措施，以便：（甲）充分利用科技知识、传播营养原则的知识、和发展或改革土地制度使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；（乙）在顾到粮食进口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，按照需要，得到公平分配。因此，所有国家都应该进行合作，提供一个有利的环境，促进实现所有国家的食物权。

《世界人权宣言》第28条规定，“人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，本宣言所载的权利和自由能获得充分实现”。就食物权而言，公平的贸易规则将使得所有国家均有能力在其本国和其他国家实现食物权。因此，缔约国应该确保有关国际协定适当注意到取得足够粮食的权利，并考虑为此目的制定进一步的国际法律文书。<sup>②</sup>国际社会显然已经认识到了建立公正的国际农业贸易制度有助于实现食物权，尤其是其中的粮食安全。在1996年举行的世界粮食首脑会议上通过的《行动计划》中，与会各国首脑表示：“我们将争取保证粮食、农业贸易和所有贸易政策通过公平和市场导向的世界贸易体系有助于促进所有人的粮食安全”（承诺四），还表示，“我们将与国际社会合作在各个层面上执行、监督和追踪该行动计划”（承诺七）。在2002年世界粮食首脑会议五年之后的宣言中，重申《行动计划》承诺四，即贸易是实现世界粮食安全的一个重要组成部分。2004年，联合国粮农组织理事会通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步落实充足食物权的自愿准则》既认可国际贸易对促进经济发展以及国家一级的脱贫和加强粮食安全可以发挥重要作用，同时又敦促各国实施在各种有关国际会议上作出的承诺以及联合国贸发会议第十一届会议通过的《圣保罗共识》的建议，特别是其中对粮食安全和农村安全等非贸易的关切。<sup>③</sup>在2009年世界粮食安全首脑会议通过的宣言中，与会各国首脑宣布：“我们支持采取与世贸组织相一致、不造成贸易扭曲的特别措施，旨在为发展中国家小农创造激励条件并使之有能力提高生产率，能够更为平等地在世界市场展开竞争。我们同意避免采取有悖于世贸组织规则且对全球、区域和国家粮食安全产生不利影响的措施。我们重申支持及时、全面、平衡地结束承载众多期望的多哈回合贸易谈判，这对改善粮食安全至关重要。”<sup>④</sup>2013年12月18日，第68届联合国大会通过的食物权决议中，呼吁世界贸易组织贸易谈判多哈回合尽早结束并成功取得侧重于发展的成果，以帮助创造国际条件，使食物权得以充分落实，还强调指出各国应全力确保其政治和经济性质的国际政策，包括各项国际贸易协定，不对其他国家的食物权产生消极影响。<sup>⑤</sup>

① 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见，《取得足够食物的权利》，第15段。

② 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见，《取得足够食物的权利》，第36段。

③ 《支持在国家粮食安全范围内逐步落实充足食物权的自愿准则》，2004年，第35-36页。

④ 《世界粮食安全首脑会议宣言》，WSFS 2009/2，第22段。

⑤ A/RES/68/177，第24-25段。

缔约国对食物权承担的义务类型表<sup>①</sup>

义务	域内义务	域外义务
尊重	避免通过剥夺或威胁域内居民食物权的法律和政策、避免缔结具有此种影响的条约；避免从事具有此种影响的实践和措施。	避免通过剥夺或威胁域外居民食物权的法律和政策、避免缔结具有此种影响的条约；避免从事具有此种影响的实践和措施。
保护	积极利用农业贸易条约中的弹性规定和政策空间，保护域内居民（尤其是弱势群体）的食物权不受此种条约的不利影响；积极规范域内公司（包括跨国公司）的行为，确保其行为不影响域内居民（尤其是弱势群体）的食物权。	积极规范在域内公司（包括跨国公司）的行为，确保其行为不影响域外居民（尤其是弱势群体）的食物权。
实现	积极向域内的农业生产者提供各种手段，使其从农业贸易中获利，例如帮助它们遵守生产标准、增加小生产者的能力、提供农业技术、支持农业生产者自我组织，提高它们在市场中进行讨价还价的能力。	协助域外的农业生产者遵守标准、向域外的农业生产者转让技术、确保它们有效进入市场、建立公正的国际农业贸易体制、提供国际农业财政援助等。

### 三 从食物权视角对《农业协定》的审视

全球农业贸易体制和食物权之间的关系早已引起了有关方面的注意。2001年，联合国人权委员会通过第32号决议，请人权事务高级专员同联合国贸易和发展会议（UNCTAD）取得合作，提交一份题为《全球化及其对充分享受所有人权的影响》的全面报告，供委员会审议。人权事务高级专员在随后提交的报告中，从人权的角度，尤其是食物权和发展权的角度，提出了农业贸易自由化及其这方面的国际法存在的一些问题。<sup>②</sup> 联合国食物权问题首任特别报告员齐格勒在其报告中也指出，“人们普遍公认，若对发展中国家‘倾销’粮食产品，那么发达国家对自耕农的补贴，即会对发展中国家的自耕农和食物权产生不良影响”。<sup>③</sup>

《农业协定》全文并没有明确提及食物权，但在序言中提及了粮食安全。序言最后一段指出，它注意到了包括粮食安全在内的非贸易关注，并“考虑改革计划的实施可能对最不发达国家和粮食净进口发展中国家产生的消极影响”。<sup>④</sup> 由于粮食安全是食物权的主要内容之一，因此可以说，从序言的表述来看，《农业协定》在制定时，实际上是注意到了它可能对食物权产生的影响，而且在内容上也做了一些倾向性的安排。然而，正如《农业协定》在序言第2段和第3段中明确指出的，它的目的是为了“建立一个公平的、以市场为导向的农产品贸易体系”，<sup>⑤</sup> 从根本上“减少农业补贴和保护，最终纠正世界农产品市场中存在的扭曲现象”。<sup>⑥</sup> 由此可见，食物权并非是《农业协定》的首要关注。而且，令人遗憾的是，从实施效果来看，《农业协定》并没有

① Olivier de Schutter, “A Human Rights Approach to Trade and Investment Policies” (2008), p. 12, [http://www.iatp.org/files/451\\_2\\_104504.pdf](http://www.iatp.org/files/451_2_104504.pdf) (last visited July 22, 2014).

② 联合国人权事务高级专员：《全球化及其对充分享受所有人权的影响》，E/CN.4/2002/54，2002年1月15日。

③ 《食物权问题特别报告员让·齐格勒向人权理事会第七届会议提交的报告》，A/HRC/7/5，2008年1月10日，第21段。

④ 《农业协定》第6段。

⑤ 《农业协定》序言，第2段。

⑥ 《农业协定》序言，第3段。

实现其在序言中提及的对粮食安全的关注。<sup>①</sup>

在《农业协定》体制下,发达国家的农产品可以更加顺利地进入发展中国家的市场,而发展中国家的农产品则难以进入发达国家的市场。<sup>②</sup>《农业协定》非但没有减少,反而加剧了这种不平等性和不公正性。<sup>③</sup>发达国家为自己的农产品打开了市场,严重打击了从非洲、拉美到亚洲国家的诸多农业家庭,破坏了他们为本国民众提供粮食及健康食品的能力。具体说来,《农业协定》在市场准入、出口补贴和国内支持方面的规定对发展中国家履行实现食物权的义务的能力产生了负面影响,造成发展中国家无数农民失业,剥夺了他们获取食物的能力和机会,影响了食物权的实现。

### (一) 市场准入

根据《农业协定》的规定,WTO成员承诺以两种方式提高市场准入:关税化措施和关税减让承诺。根据前者,除了那些基于卫生和安全原因采取的壁垒外,成员方应当把所有非关税贸易壁垒转换成关税;<sup>④</sup>根据后者,将来不得提高这些关税,而且必须做出关税减让的承诺。<sup>⑤</sup>关税化措施的目的是为了使农业生产更加透明,而且使关税减让更加容易谈判。然而,由于实际的关税化措施都是由WTO成员自己采取,因此出现了一些成员所谓的“肮脏的关税化”措施,这些成员主要是发达国家。它们把原先的各种非关税壁垒转化成了相当高的进口关税,违背了《农业协定》关税化进程的初衷。而且,与原先的非关税壁垒相比,肮脏的关税化措施通常是对进口的更大限制,也是对发达国家国内市场的更大保护,尤其是糖、烟草、肉类、谷类等敏感农产品。<sup>⑥</sup>

在实施《农业协定》要求的减少关税的方式中,发达国家同样限制了发展中国家的农产品进入发达国家的市场。它们对于原材料、水果、蔬菜和加工过的农产品仍然维持很高的关税水平,而对加工过的农产品维持高关税体现了关税升级存在的问题。联合国开发计划署2005年的报告举例说,“在日本,加工过的农产品的关税是初级农产品关税的七倍,而在加拿大,更是高达十二倍。”<sup>⑦</sup>《农业协定》并没有禁止这种关税升级现象,<sup>⑧</sup>而这对发展中国家极为不利,因为

① Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter: Mission to the World Trade Organization”, UN Doc. A/HRC/10/5/Add.2 (25 June 2008), para. 14.

② 吴琼:《从人权视角评析〈WTO农业协议〉对发展中国家粮食安全的消极影响》,载《甘肃政法学院学报》2009年第5期,第140页。

③ Carmen G. Gonzalez, “Institutionalizing Inequality: The WTO, Agriculture and Developing Countries”, (2002) 27 *Columbia Journal of Environmental Law* 432, pp. 457-466.

④ 《农业协定》第4条第2款,即“各成员不得维持、采取或重新使用已被要求转换为普通关税的任何措施,除非第5条和附件5中另有规定”。

⑤ 《农业协定》第4条第1款,即“减让表所含市场准入减让涉及关税约束和削减,并涉及其中列明的其他市场准入承诺。”

⑥ Ian Sturgess, “The Liberalisation Process in International Agricultural Trade: Market Access and Export Subsidies”, in Sanoussi Bilal and Pavlos Pezaros (eds.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies, Agricultural Trade and the Millennium WTO Round* (The Hague: Kluwer Law International, 2000), p. 149.

⑦ UNDP, *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World* (New York: UNDP, 2005), p. 127.

⑧ Jordana Hunter, “Broken Promises: Agriculture and Development in the WTO”, (2003) 4 *Melbourne Journal of International Law* 299, p. 311.

它把发展中国家排除在发达国家的市场之外，使发展中国家只能停留在生产初级产品的水平。<sup>①</sup> 这样的一种安排使发展中国家难以建立起农产品加工工业。<sup>②</sup> 甚至可以说，关税升级阻止了发展中国家提升农业发展水平的能力。<sup>③</sup>

许多发达国家还采取了非常复杂的关税制度，例如不是采取从价计算的关税，而是按照技术因素，例如糖或酒精的含量，来计算关税。另外，发达国家还不断利用《农业协定》中的特别保障条款来限制发展中国家的农产品进入发达国家市场。<sup>④</sup>

## （二）出口补贴

《农业协定》并不禁止成员对农产品采取出口补贴措施，只是要求在该协定实施期间按照一定百分比减少出口补贴，并且如果在 1986—1990 年期间并不存在出口补贴，则不可以再采取新的出口补贴措施。这对发达国家有利，因为有些发展中国家几乎在这一期间不存在出口补贴，这样它们也就不能再采取新的出口补贴了，但是它们只能眼睁睁地看着来自发达国家的含有出口补贴的农产品在国内市场的竞争。因此，该协定等于扩大了发达国家和发展中国家利用出口补贴方面的不平等性，把发达国家农产品生产者原先具有的不公正的竞争优势制度化了。<sup>⑤</sup> 欧洲发达国家大规模生产和给予其农民每年超过 3490 亿美元（每日近 10 亿美元）的出口补贴，意味着可以在塞内加尔达喀尔的商品货架上找到比当地产品价格便宜的欧洲受补贴的水果和蔬菜。<sup>⑥</sup> 在肯尼亚，廉价的进口奶粉从 1990 年的 48 吨飙升到了 1998 年的 2500 吨，致使该国 70% 的奶粉厂倒闭。<sup>⑦</sup> 欧盟对糖农的巨额补贴不仅成功阻止了来自发展中国家的糖进入欧盟市场，而且把廉价的糖出口到发展中国家，摧毁了很多发展中国家的糖业生产。<sup>⑧</sup> 发达国家还采取其他替代措施来促进农产品出口。例如，美国采取了直接援助和出口信贷措施，而这些措施是该协定所允许的。美国正是利用了该协定的各种漏洞来不断促进其农产品的出口。<sup>⑨</sup>

## （三）国内支持

《农业协定》中的国内支持是指各成员对给予国内农产品生产者的各种支持措施予以削减的承诺，具体规定在该协定第 1 条、第 6 条、第 7 条、第 13 条和附件 2、3、4 中。它把国内支持分成了“黄箱”、“蓝箱”和“绿箱”措施。

① World Bank, *Global Economic Prospects* 2004, pp. 123 - 124.

② Jordana Hunter, "Broken Promises: Agriculture and Development in the WTO", p. 312.

③ Olivier de Schutter, *International Trade in Agriculture and the Right to Food* (Dialogue on Globalization Occasional Paper No. 46) (Geneva: Friedrich Ebert Stiftung, 2009), p. 13.

④ Carmen G. Conzalez, "Institutionalizing Inequality: The WTO, Agriculture and Developing Countries", p. 459.

⑤ Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter; Mission to the World Trade Organization", UN Doc. A/HRC/10/5/Add. 2 (25 June 2008), para. 13.

⑥ 《食物权问题特别报告员让·齐格勒根据人权委员会第 2005/18 号决议向人权委员会第 62 届会议提交的报告》，E/CN.4/2006/44, 2006 年 2 月 3 日，第 40 段。

⑦ FAO, *The State of Food Insecurity in the World* 2003, p. 21.

⑧ Wouter Vandenhoe, "Third States Obligations under the ICESCR: A Case Study of EU Sugar Policy", (2007) 76 *Nordic Journal of International Law* 73, p. 73.

⑨ Dimitris Moutsatsos, "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and Perspectives", in Sanoussi Bilal and Pavlos Pezaros (eds.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies, Agricultural Trade and the Millennium WTO Round* (The Hague: Kluwer Law International, 2000), p. 31.



“黄箱”措施直接扭曲农业生产和贸易，所有成员必须予以限制和逐步削减。《农业协定》允许发达国家成员提供占其每年农业生产总值的5%的补贴，允许发展中国家提供占其每年农业生产总值的10%的补贴。虽然这种安排照顾到了发展中国家，但是实际上很少有发展中国家能够达到这一标准，而发达国家几乎都可以。<sup>①</sup> 超过上述水平的补贴发达国家成员须在1986—1988年综合支持量的基础上减少20%（1995—2000年的六年内），发展中国家成员须减少13%（1995—2004年的十年内），最不发达国家成员如果有综合总量支持一定要对其加以约束，但不要求削减。这一规定实际上也对发达国家有利，因为发达国家在1986—1988年的综合支持量比发展中国家高得太多。<sup>②</sup>

“蓝箱”措施是一种例外，是指在实行国内支持时，以农民控制生产数量为前提。这种措施可以免于削减义务。“绿箱”措施是指对农业生产和贸易不造成扭曲或者影响非常微弱的措施，成员不用削减这些措施，将来还可以扩大和强化使用这些措施。有人认为，“蓝箱”措施和“绿箱”措施实际上是在搞农业贸易保护主义。<sup>③</sup>

经济合作与发展组织的研究显示，自从《农业协定》实施以来，大约有90%的国内支持是由发达国家采取的，其中又有60%是不受《农业协定》中的削减承诺约束的。<sup>④</sup> 还有研究认为，由于关于国内支持的措施存在太多的例外，削减扭曲贸易的国内支持这项基本承诺已经被挖空了。<sup>⑤</sup> 联合国贸易和发展会议的研究显示，欧盟、美国和其他发达国家继续支持国内的农业生产者，每年的国内补贴数额超过2500亿美元，造成了大量的农产品剩余，它们通常都被以不到生产成本一半的价格在世界市场销售。<sup>⑥</sup>

#### 四 多哈回合谈判中的食物权

WTO多哈回合谈判于2001年末启动，农业谈判是其中最为艰难的议题。各成员方围绕市场准入、出口补贴和国内支持三大支柱议题展开激烈争论。如上所述，这三项议题均与食物权有关。围绕着是否应当在修改《农业协定》时明确规定食物权内容，以及如何规定，存在激烈争论。

关于在修改《农业协定》时是否应当明确规定食物权的内容，有学者认为没有必要，因为现有的规则足以包容食物权的内容，可以通过解释的方式解决这个问题。不少学者提出，在解释

① Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter: Mission to the World Trade Organization”, UN Doc. A/HRC/10/5/Add.2 (25 June 2008), para. 11; FAO, *The State of Food and Agriculture: Agricultural Trade and Poverty-Can Trade Work for the Poor?* (Rome: FAO, 2005), pp. 31–32.

② Caroline Dommen, “Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Processes and Possible Strategies”, (2002) 24 *Human Rights Quarterly* 24, p. 35. Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter: Mission to the World Trade Organization”, UN Doc. A/HRC/10/5/Add.2 (25 June 2008), para. 11.

③ FAO, *The State of Food and Agriculture: Agricultural Trade and Poverty-Can Trade Work for the Poor?* (FAO, Rome, 2005), p. 32.

④ OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of Its Implication in OECD Countries*, 2001, p. 8.

⑤ Melaku Gebeye Desta, “Legal Issues in International Agricultural Trade: The Evolution of the WTO Agreement on Agriculture from Its Uruguay Origins to Its Post-Hong Kong Directions”, FAO Legal Paper Online No. 55, 2006.

⑥ UNCTAD Doc. TD/B/COM.1/EM.11/2, paras. 12, 14 and 36.

包括《农业协定》在内的贸易规则的例外条款时，可以充分考虑食物权，因为 WTO《关于争端解决规则和程序的谅解》第 3 条第 2 款规定，在解释 WTO 规则时应按照国际公法的习惯解释规则进行，而作为国际公法习惯解释规则体现的《维也纳条约法公约》第 31 条第 3 款第 3 项规定，在解释时应当考虑“适用于当事国间关系之任何有关国际法规则”。2014 年，国际法协会 (ILA) 建议国内和国际的贸易法争端解决机构合理尊重国内法和国际法中的“一致解释”和“司法礼让”要求，以便为了人类的福祉促进国际法治。<sup>①</sup> 许多学者认为，在解释 WTO 规则时应当和国际人权法的要求保持一致。因此，应当按照国际人权法中食物权的内容解释《农业协定》。<sup>②</sup> 同时，GATT 第 20 条明确允许在例外的情况下不履行该协定项下的义务，包括“为保障人民生命和健康”、“为维护公共道德”等。联合国前任秘书长安南、人权事务高级专员以及一些学者都主张包括食物权在内的一些人权属于这些例外。<sup>③</sup>

不过，国际法学术界也有不少人对上述理解表示反对，<sup>④</sup> 而且一些发展中国家不满足通过解释来协调《农业协定》与食物权的关系，在新一轮的农业贸易谈判中，它们正在要求重新设计和修改《农业协定》，要求在新的《农业协定》的具体规定中，更多体现食物权、粮食安全、粮食主权的内容。《农业协定》对一些发展中国家的农业发展、粮食安全和食物权的负面影响已显露无遗。实际上，它的实施之所以对一些发展中国家的粮食安全以及食物权产生负面影响，是因为在该协定谈判和制定时，谈判方并没有充分对这一影响进行评估。可以说，《农业协定》的制定，是当时美国和欧盟两大农产品出口巨头之间谈判和妥协的结果，基本上体现的是维护这两大农产品出口巨头的农业贸易利益，没有关注发展中国家对粮食安全的关心。<sup>⑤</sup> 在新一轮农业贸易体制谈判中，应加大对农业发展、粮食安全和食物权的关注，而不能一味追求农业贸易自由化。早在 1996 年，当世界粮农组织举行食物问题首脑会议时，牛津饥谨救济委员会的凯文·沃特金斯 (Kevin Watkins) 就在英国《卫报》撰文指出，“自由贸易绝不能供养全世界人口”。<sup>⑥</sup> 从根本上说，贸易只是实现目的的形式和手段，其本身不能成为一种目的。<sup>⑦</sup> 2008 年 12 月 6 日，WTO

① International Law Association, Resolution No. 4/2014, International Trade Law, The 76<sup>th</sup> Conference of International Law Association, Washington, United States of America, April 7 - 11, 2014.

② Olivier de Schutter, “A Human Rights Approach to Trade and Investment Policies”, in *The Global Food Challenge: Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies* (2009), pp. 22 - 23, [http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009\\_11\\_GlobalFoodChallenge.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009_11_GlobalFoodChallenge.pdf) (last visited July 22, 2014); Joost Pauwelyn, “The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?”, (2001) 95 *American Journal of International Law* 535, p. 535.

③ *Globalization and Its Impact on the Full Enjoyment of All Human Rights: Preliminary Report of the Secretary-General*, Doc. A/55/342 of 31 August 2000, p. 4; 联合国人权事务高级专员办公室：《人权与世界贸易协定：利用一般例外条款保护人权》，HR/PUB/05/5, 2005 年。另见 Gabrielle Marceau, “WTO Dispute Settlement and Human Rights”, (2002) 13 *European Journal of International Law* 753, p. 790.

④ Gabrielle Marceau, “WTO Dispute Settlement and Human Rights”, p. 797; Caroline Dommen, “Trade and Human Rights: Towards Coherence”, (2005) 2 *International Journal on Human Rights* 6, p. 16; Peter Hilpold, “WTO Law and Human Rights: Bringing Together Two Autopoietic Orders”, (2001) 10 *Chinese Journal of International Law* 323, p. 348.

⑤ Tobias Reichert, “Agricultural Trade Liberalization in Multilateral and Bilateral Trade Negotiations”, in *The Global Food Challenge: Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies*, 2009, p. 31, [http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009\\_11\\_GlobalFoodChallenge.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009_11_GlobalFoodChallenge.pdf) (last visited July 22, 2014).

⑥ 转引自《食物权问题特别报告员让·齐格勒根据人权委员会第 2000/10 号决议向人权委员会第 57 届会议提交的报告》，E/CN.4/2001/53, 2001 年 2 月 7 日，第 3 页。

⑦ 《食物权问题特别报告员让·齐格勒根据人权委员会第 2003/25 号决议向人权委员会第 60 届会议提交的报告》，E/CN.4/2004/10, 2004 年 2 月 9 日，第 33 段。

农业谈判委员会在综合各谈判方立场的基础上发布的修订后的“模式草案”中指出,修改《农业协定》关于市场准入、出口补贴和国内支持的具体规则,使其更能体现公正贸易,更关注发展中国家的农业发展和粮食安全,是多哈回合谈判正在采取的方案。<sup>①</sup>2009年11月18日,参加世界粮食安全峰会的各国领导人在《宣言》中确认,要在粮食安全的框架内逐步实现食物权,还确认不采取任何对全球、地区和国家的粮食安全产生负面影响的不符合WTO规则的措施。<sup>②</sup>2013年12月18日,第68届联合国大会通过的关于食物权的第177号决议,促请“所有国家和私人行动者以及国际组织在各自任务范围内,充分考虑到必须促进切实落实所有人的食物权,包括在目前各领域的谈判中做到这一点”。<sup>③</sup>

为了使新的《农业协定》更关注食物权,有必要采取以下措施:

(一)食物权影响评估。在新一轮农业贸易谈判中,应当设立一个由国际人权法和国际贸易法专家组成的食物权影响评估机构,并邀请包括联合国人权事务高级专员在内的人权机构、联合国粮农组织等国际组织的专家参加,对新的《农业协定》可能对食物权产生的影响进行事先评估,确保新的《农业协定》对食物权的负面影响最小化。评估的标准可参考经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见中阐释的维度。评估的对象不仅应当针对国家,而且还应当针对特定的人群,尤其是那些最容易受到食物权影响的弱势群体,例如土著人群、最不发达国家中的农民、妇女、儿童等。评估不应只关注结果,还应当关注过程,应当允许包括非政府组织在内的公众广泛参与评估过程,并发表意见。评估的内容还包括新的《农业协定》中是否存在特定的机制,能否起到尊重、保护和实现食物权安全阀的作用。<sup>④</sup>

(二)增加发展中国家的权利。在目前的谈判中,发展中国家已经取得了一定的成果,这些成果有利于发展中国家的农业发展,提高农民的收入,加大实现食物权的能力和机会。例如,2004年达成的《框架协定》在市场准入方面规定了发展中成员享受一定的灵活性,可以根据食品安全、生计安全和农村发展需要选择适当数量的特殊产品,设立特殊保障机制。这是多边谈判中第一次明确提出把食品安全、生计保障和农村发展需要作为发展中国家指定特殊产品的标准,切实考虑了发展中国家的需要。<sup>⑤</sup>在2005年通过的《香港宣言》中,发达国家承诺在2013年年底前取消农产品出口补贴,并在今后实质性削减其扭曲农产品国际贸易的国内支持。<sup>⑥</sup>2013年12月7日,WTO第九届部长级会议达成了“巴厘岛一揽子协定”,其中明确了WTO保障发展中国家粮食安全的责任,并决定在第十一届部长会议之前谈判永久性的解决方案,即,在过渡期内,各成员不得对发展中国家为了维持基于粮食安全目的的公共库存而对传统粮食作物提供的支持,通过WTO争端解决机制提起违反《农业协定》第6.3条和第7.2(b)条之诉。<sup>⑦</sup>在新的《农业协

① TN/AG/W/4/Rev.4, 6 December 2008.

② 《世界粮食安全峰会宣言》,2009年11月16-18日,罗马,原则三,第22段。

③ A/RES/68/177,第20段。

④ Olivier de Schutter, “A Human Rights Approach to Trade and Investment Policies”, in *The Global Food Challenge: Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies* (2009), pp. 23 - 24, [http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009\\_11\\_GlobalFoodChallenge.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2009_11_GlobalFoodChallenge.pdf) (last visited July 22, 2014).

⑤ 张昕宇:《发展中国家在多哈回合农业谈判中的策略演变》,载《韶关学院学报》(社会科学版)2007年第8期,第50页。

⑥ *Hong Kong Ministerial Declaration*, WT/MIN (05)/DEC, 18 December 2005. 然而,令人遗憾的是,这一目标没有实现,参见 Ministerial Conference: *Ninth Session, Bali, Export Competition, Ministerial Decision of 7 December 2013*, para. 2.

⑦ *Public Stockholding for Food Security Purposes*, Ministerial Decision-WT/MIN (13)/38-WT/L/913, December 11, 2013.

定》中，必须赋予发展中国家利用关税和补贴的政策弹性，以便鼓励发展中国家国内粮食生产，保护小农的生活，促进农业发展，<sup>①</sup> 还可以考虑把那些对于一些国家国内营养需求和农业生活具有重要意义的农产品（例如墨西哥的玉米）排除出贸易协定的权利。这也是发展中国家以及非政府组织在多哈回合谈判中提出的一个要求。<sup>②</sup>

（三）弃权程序。在新的《农业协定》中，还应当规定简易的弃权程序，即当这些协定嗣后与食物权发生冲突时，应当放弃对最不发达国家施加的限制，就像《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）第31条第2款规定的全国紧急状态或其他极端紧急状态或为公共的非商业目的而使用成员方放弃专利使用授权的情况下成员方放弃专利使用授权的程序。

（四）落日条款。在新的《农业协定》中，应当继续维持第20条（“落日条款”），即对该协定对食物权的影响进行事后评估，并在评估结果的基础上重新谈判，而不是一成不变。<sup>③</sup>

（五）食物权优先条款。最后，如有可能，在新的《农业协定》中，增加规定一个食物权优先条款，可以明确提到食物权。联合国人权事务高级专员、委内瑞拉和一些学者已经要求在《农业协定》中提到食物权，不仅把它作为一个贸易宗旨，而且还作为贸易承诺的一个合法例外。<sup>④</sup>

## 五 结 语

2007年至2008年爆发的粮食危机仍然让人记忆犹新。在那一轮粮食危机中，大约30个国家的民众因此发生了暴动，抗议粮食价格的上涨。成千上万的人走上街头，反对那些由于本国生产不足而不得不进口的生活必需品价格的无节制的上涨。许多愤怒的民众在游行过程中丧生。发生在海地的骚乱甚至迫使该国内阁倒台。粮食危机是漠视食物权的后果。如果世界各国政府继续漠视食物权，那么粮食危机将愈演愈烈，甚至可能引起粮食争端，乃至粮食战争，造成社会动乱、暴力革命乃至武装冲突，威胁国际和平与安全。因此，尊重、保护和促进食物权是减轻粮食危机的根本。据联合国粮农组织统计，全世界生产的粮食已足够供养每一名儿童、妇女和男子，并可供养120亿人，甚至当今世界两倍人数的人口。<sup>⑤</sup> 然而，饥饿每一分每一秒都在全球不同角落杀戮人类。这是人类的耻辱。因此，饥饿问题和营养不良问题的根源，并不在于食物缺乏，而在于

① WTO《农业协定》第7条。另见 Carmen G. Gonzalez, “Institutionalizing Inequality: The WTO, Agriculture and Developing Countries”, pp. 481–482; Tobias Reichert, “Agricultural Trade Liberalization in Multilateral and Bilateral Trade Negotiations”, p. 33.

② Tobias Reichert, “Agricultural Trade Liberalization in Multilateral and Bilateral Trade Negotiations”, pp. 34–35.

③ Carmen G. Gonzalez, “The Global Food Crisis: Law, Policy and the Elusive Quest for Justice”, (2010) 13 *Yale Human Rights and Development Law Journal* 462, pp. 477–478.

④ 联合国人权事务高级专员：《全球化及其对充分享受所有人权的影响》，E/CN.4/2002/54，2002年1月15日，第45段。另见 Statement of Venezuela in: Trade Negotiations Committee, Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 30 November 2005, Doc. TN/C/M/22, March 10, 2006, para. 151; Kevin R. Gray, “Right to Food Principle vis-a-vis Rules Governing International Trade”, Research Paper, Center for International Development at Harvard University, 2003, p. 5.

⑤ 参见《食物权问题特别报告员让·齐格勒向人权理事会第七届会议提交的报告》，A/HRC/7/5，2008年1月10日，第2页。

世界多数人口主要由于贫困而无法获得食物。<sup>①</sup>这不是由命运或天灾造成的，而是人为的。<sup>②</sup>

世界各国政府应立即采取行动，兑现它们在1996年世界粮食首脑会议上作出的实现食物权以及在联合国《千年宣言》中作出的在2015年将饥饿人口减半的承诺。全球农业贸易体制中的不平衡和不平等现象十分明显，这种现象对食物权具有深刻的消极影响。正在进行的WTO新一轮回合谈判为从食物权的视角审视和消除这种影响提供了绝好的机会。为了确保新的全球农业贸易体制不会威胁到食物权，WTO成员应解决目前《农业协定》中的不平等问题，在发达国家和发展中国家、贸易自由化和人权影响之间达成适当的平衡。

## The Global Agricultural Trade Regime from a Perspective of the Right to Food

*Zhu Lijiang*

**Abstract:** The right to food is one of human rights guaranteed by international human rights law. Under this right to food, obligations of States parties have extraterritorial applicability, and also include international cooperation in this regard. The current global agricultural trade regime under the WTO (Agreement on Agriculture) has produced negative effect on the realization of the right to food in many developing countries. All States parties have obligations to eradicate those elements in the Agreement on Agriculture affecting the realization of the right to food, and take the opportunity of the new negotiation round in order to construct a more fair global agricultural trade regime where the right to food can be more easily realized.

**Keywords:** Right to food, Food Security, Agreement on Agriculture, Doha Round Negotiation

(责任编辑:李西霞)

① 经济、社会和文化权利委员会第12号一般性意见,《取得足够食物的权利》,第5段。

② 参见《食物权问题特别报告员让·齐格勒按照人权委员会第2000/10号决议向人权委员会第57届会议提交的报告》,E/CN.4/2001/53,2001年2月7日,第2页。