

聯合國糧農組織與糧食安全

FAO and the food security

王 思 為*

摘要

聯合國糧農組織是聯合國最早設立的專屬機構，原本可望成爲《聯合國農業部》的糧農組織，卻因爲長期受到國際局勢變化的外力牽制而弱化了其角色與定位。然而糧食安全議題因近幾年來的糧食危機重新引發各界關注，也連帶使得糧農組織的存在又再度受到注目與期待。本文藉由回顧國際糧食安全議題各個階段之演變來觀察糧農組織與糧食安全的關係，並在一併檢視其它聯合國相關機構之後，對現階段的糧食安全議題進行檢討。

Abstract

The FAO is the first specialized agency in the UN system. It was supposed to be the Ministry of Agriculture in the UN, however, being dragged by the evolution of the international environment, the FAO's role and its status has been weakened. Once again, the world pays its attention to the issue of food security because of the resurgence of the food crisis in recent years. The existence of FAO attracts therefore people's attention. This article reviews the relation between the FAO and the food security by surveying the food security in different stage in the international context. And after the examination the other related UN organization, the author launches a serial of critics on the food security of the time being.

* 南華大學歐洲研究所助理教授、法國巴黎第五大學政治學博士

關鍵詞：聯合國糧農組織、糧食安全、糧食體系、糧食危機、糧食權利

Keywords: FAO, food security, food system, food crisis, food rights

“*Fiat Panis*”(Let there be bread.)

FAO motto.

壹、前言

隨著時代不斷地向前推移，文明不斷地演化，社會型態大幅轉變，各種類型科技也日新月異地快速進步，但是人類對於自身最基本的民生問題卻依然沒有能力徹底解決，特別是地球上某些區域始終難以擺脫糧食缺乏的困境與飢餓的陰影；吾人觀察到在世界各個角落所發生的饑荒現象從未消失，例如 1978 年於巴西東北部、1983 年於非洲的薩赫爾(Sahel)地區、1984 年的衣索比亞、1989 年的蘇丹、1992 年的索馬利亞等等，上述這些不幸的饑荒事件所導致的不僅僅是一條條人們寶貴生命的喪失，同時也等於是人類的一部分文明受到饑荒侵蝕。

雖然這些饑荒發生有時乃由於天候異常的因素所導致，例如嚴重乾旱；有時則是因為戰爭頻仍的人為因素所影響¹；但無論起因是天災抑或是人禍，饑荒始終是人類無法克服的一項難題。饑荒發生的關鍵在於糧食供給突然出現嚴重不足，並且此種情況一直地持續惡化、在短期之內難以恢復，因而導致普遍性的糧食

¹ Micheline Rousselet, *Les Tiers Mondes*, (Le Monde-Ediitons, 1996), p.115.

欠缺災難。簡而言之，饑荒(famine)即是糧食安全(Food security)無法確保之下最糟糕的演變情境(worst-case scenario)。

不過對於糧食安全的追求雖是每個國家的基本目標，但一個國家因為社會發展型態與自然條件的各項限制，其糧食供應通常不可能達到充分自給自足、完全無須與外界交換糧食的地步；職是之故，糧食安全在一定程度上端視國際間的糧食供應網絡建全與否，萬一適逢某項農作物的主要生產國因天災緣故而嚴重歉收，或是遭遇例如石油危機突然爆發等意外狀況的無預警衝擊時，則國際糧食系統便會受到上述因素的干擾而突然發生運轉失靈的情形²；此時，糧食生產國可能會迅速地採取保護措施以確保其國內糧食供應充足無虞³，而非糧食生產國就必須花費更多成本尋求其他供給管道或是可暫時替代的糧食來源。當上述類似情況發生時，貧窮國家的人民便自然而然地成為被富有國家邊緣化的對象，而導致飢餓問題惡化、甚至演變成饑荒的悲劇，並引發大規模難民潮出現，使得區域間乃至於國際局勢的不穩定度升高。換言之，因為糧食問題所具有國際間的緊密連動性(inter-connection)，讓吾人了解到擁有一個能夠正常運作的糧食系統對於穩定國際及國內的政治、經濟與社會局勢都是不可或缺的支柱。因此，糧食安全並非只是單一國家的內部事務，糧食安全也不僅僅是單純農、漁業的科技問題，而是一個涵蓋國際政治、國際經濟、國際金融及國際發展及科技創新等等的高複雜度的治理(governance)議題。

自二次世界大戰以降，如何生產更多的糧食、並提升糧食安

² 此外，某些糧食生產國對於糧食的政策也可能是一項影響甚鉅的因素，例如對於生質燃料的大福補貼所產生的排擠效應。

³ 可能的保護手段像是減少出口，或者甚至是一段時間的禁運。

全一直都是過去半個世紀中國際間關注的重點。全球的糧食產量無論是在質與量的方面亦不斷地提升⁴，且單純就數量上的統計來看，以目前全球所生產的糧食已經足以充份供養在地球上生存的七十億人口⁵。然而遭受飢餓之苦的大多數民眾卻仍是那些生活在南方國家貧困農村的糧食生產者，窮人的生活並未獲得太多實質改善；另一方面諷刺的是同時在北方國家所面臨到的健康問題卻是肥胖與不安全食品的疑慮，例如有越來越多的人面臨體重過重和肥胖問題⁶，此外庫賈氏症、沙門氏菌與大腸桿菌等增加食品風險的問題仍層出不窮⁷，而這些問題也持續困擾著國內消費者與外國的農產貿易夥伴。

值得注意的是國際間糧食安全並沒有因為全球化程度的日益加深與國際貿易量的增加而獲得改善，相反地，該問題卻反而變得愈來愈複雜，維繫糧食安全成爲一項艱鉅的任務。在二十世紀時，有關糧食安全的討論主要乃聚焦於農業生產的增加，而今

⁴ 自從二十世紀中期的綠色革命(Green Revolution)成功利用雜交方法培植出新的農作物品種，以及使用化學肥料、農藥及灌溉工程等農業工程種植出高產量的小麥、稻米及玉米等之後，糧食生產的問題獲得長足進步，許多國家的糧食也開始可以自給自足，甚至還有出口外銷多餘農作物的能力。參見：王思爲，〈糧食安全之淺析〉，《台灣外交的省思與前瞻》，新台灣國策智庫，2012，頁 269-299。

⁵ Gouvernance alimentaire mondiale : Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Document d'information stratégique, mai 2010, Agency for cooperation and research in development, 見<<http://www.acordinternational.org/silo/files/gouvernance-alimentaire-mondiale-a4-col.pdf>>

⁶ 雖然肥胖並不全然都是過度吃喝的「富人病」，例如在美國有許多過胖者其實是低收入族群，但因為他們只能夠負擔得起高熱量的工業食品，亦即俗稱的垃圾食物。

⁷ 美國於 2012 年 4 月發現第四起狂牛症病例，該例爲位於加州牧場的一頭已死亡的乳牛。參見美國肉類出口協會網站<http://www.usmef.org.tw/trade/news_2.asp?id=559>

日在治理綱領的要求底下，糧食安全並不僅僅是糧食生產的問題而已，還要考慮到這些糧食是如何經過處理、分發及消費的過程。依此角度觀之，糧食治理已經進入到一個涵蓋著複雜的國際政策、經貿與衛生法規與商業網絡之間折衝與角力的場域。

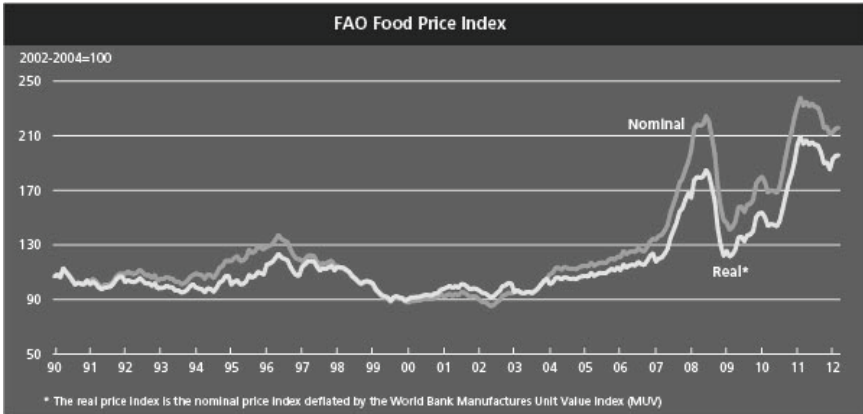
到了二十一世紀，當我們面對著全球人口穩定增長、社會型態快速變遷、氣候明顯改變並逐漸極端化、土地與飲水資源的稀有化、原物料價格大幅波動、地緣政治及經濟的版圖勢力重組、農作物人為炒作等新興問題的交互作用之下，於上個世紀中從綠色革命裏所賺取的「糧食紅利」看起來已經不敷使用。諸多國家早就積極地將提高「糧食自給率(Food Self-Sufficiency Ratio)」、提升「糧食安全(Food Security)」訂為國家整體戰略的目標之一；也有的國家將「糧食自恃(Food Self-Reliance⁸)」視為未來的國家發展方向，並積極地調整國內農業生產結構與國民飲食習慣；至於國際間的協同合作行動則是像 2008 年 6 月於羅馬召開的聯合國世界糧食高峰會，與會 181 國領袖承諾要在 2030 年將全球糧食生產加倍，以因應全球人口的不斷增加，避免下一代受到糧食危機的衝擊。

2008 年時有許多觀察家認為類似的糧食價格高峰將很難於短期之內再度出現，不過事實上依據糧農組織的糧食價格指數 (Food price index) 顯示，糧食價格在未來呈現明顯價格波動趨勢卻是可能的⁹(見圖一)。糧食價格的波動將成為世界各地的社會動亂的根源之一，例如 2010 年 9 月在莫三比克的糧食動亂便是一件具體事證。

⁸ 係指糧食的自給自足能力，尤其強調農業永續發展的可能性。

⁹ 資料來源 FAO Food Price Index, <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>>

圖一 FAO 糧食價格指數



來源：FAO 網站

<<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>>

貳、糧食安全

糧食安全在不同國際組織的定義下略有不同，例如：

(一)聯合國糧食與農業組織(簡稱糧農組織，Food and Agriculture Organization, FAO)定義糧食安全係指所有人隨時都可以擁有實質的、社會的、與經濟的管道取得足夠、安全、及營養的食物。

(二)世界衛生組織(WHO)對糧食安全的定義則需滿足下列三項要求：

1.糧食可取得性(Food availability)：長期擁有可取得足夠的食物量；

2.糧食近用(Food access)：擁有足夠的資源取得適當食物做為營養飲食；

3.糧食使用(Food use):良好的糧食使用乃奠基於基本營養與照料,以及充足的飲水與衛生設備。

吾人可以觀察到依照各國際組織的任務特性與專業要求,其所定義的糧食安全雖有若干差別,但基本上大同小異,皆強調無論在質與量上皆需符合適當標準的糧食來源。

一、全球人口增長變化

2011年聯合國人口基金會(United Nations Population Fund, UNFPA)預計世界人口於該年10月31日突破70億,如果地球人口增加趨勢維持不變的話,則至2050年全世界就會有超過90億的人口,2085年便可能突破100億大關;反觀1950年時,全球人口僅不過處於25億之譜(當然第二次世界大戰中全球人口大量減少的因素也需要納入考量),到了2000年時全球人口就已經來到了61億的關卡、2010年則有68億,在短短一百年之間(1950-2050)全球人口可能增加的幅度為268%,屆時就需要比目前糧食產量增加78%的幅度才足以餵飽全球人口。馬爾薩斯的人口論基本上認為人口的增加會呈現等比級數成長,但糧食的增加僅會呈現等差數列的成長,所以馬爾薩斯警覺到人類要生存下去必須顧慮到食物缺乏的問題,也就是糧食供給的重要性。雖然二十世紀歷經綠色革命之後農作物的產量增加許多,不過馬爾薩斯的觀點原則上迄今依然適用¹⁰。

¹⁰ 雖然全球糧食問題並非僅僅是單純的供給—需求的問題,其它因素還有貧窮、國家基礎建設、資訊分享等也在糧食問題中插一腳。1998年諾貝爾經濟學得主沈恩(Amartya Sen)對此問題有深入研究。

二、全球飢餓問題

飢餓問題，大抵上可分為「營養不足(under-nourishment)」和「營養不良(malnutrition)」兩種類別。

「營養不足(under-nourishment)」係指人因故未能攝取足夠卡路里以應付最低限度的生理需要；一般來說，每人每天平均需要至少約 2100 卡路里才能維持正常和健康的生活，否則就會發生營養不足的情況。而「營養不良(malnutrition)」係指人因故未能攝取足夠蛋白質、卡路里和微量營養素(micronutrients)，或因為身體受感染和疾病而令身體未能有效地吸收食物營養而造成營養不良。根據聯合國糧農組織 2011 年的資料，在過去 47 年全球穀類產量平均每年成長 2.0%，而在過去 10 年全球穀類產量平均每年成長率降到 1.3%，產量不增反降；如果將過去半世紀世界人口成長速度與全球穀類產量增長相比，粗略計算為人口增加了 2.4 倍，而穀類總產量才增加 2.23 倍，雖然人類不是單純依靠穀類維生，但穀類的產量增長可能不足在未來依然是一項隱憂。

在國際糧食商品市場上使得價格攀升的因素可從需求面及供給面兩個不同角度加以分析。以需求面來說，人口增加、經濟快速成長、每人平均肉食消費量增加是需求增長的主因，其它因素還包括世界局勢穩定導致各國的儲糧需求減少、生質柴油需求增加、美元貶值、過多的外匯存底、進口者的強勢採買、進口者的政策等影響；就供給面而言，則有農作產量的增長緩慢、原油價格上漲、農作成本增加、氣候條件不佳、出口政策影響等。

三、國際糧食安全議題之各階段沿革

從二次世界大戰至今，國際間在糧食安全議題的處理與爭辯上有許多階段性的變化，簡述以下。

40年代至50年代時期：此一期間對抗飢餓的主要工作是運用科學和技術生產進行糧食增產。美國總統杜魯門在就職演說中即提及：產量增加是通往繁榮與和平的鑰匙；對於現代科學和技術知識的更廣泛和積極應用則是提升更多產量的鑰匙。此時因南方國家尚未脫離殖民統治，因此糧食領域的行動仍由北方政府所主導。

60年代至70年代：過去的前殖民地於60年代初期之後逐漸地成為獨立國家，因此先前聯合國內部所維持的權力平衡情況也開始出現調整與重組的現象。開發中國家於1964年成立77國集團，他們將糧農組織視為一項重要的糧食安全工具，希望糧農組織可以幫助他們制定農產品價格，實現糧食安全的目標；然而其他國際組織例如經濟合作發展組織(OECD)¹¹卻主張自由市場經濟導向的糧食貿易政策，這與77國集團的看法大異其趣，而這兩股相互拉扯的力量便使得糧農組織作為聯合國「農業部」所能夠發揮的各種影響力大大地減損，功能也一一地被削弱：1971年成立的國際農業研究諮商組織(Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR)¹²總部位於世界銀行，便將糧農相關的科學研究切割出去；1974年聯合國世界糧

¹¹ OECD 也有所謂富國俱樂部的外號。

¹² 國際農業研究諮商組織是一個由世界銀行(World Bank)、聯合國糧農組織、聯合國開發計劃署(United Nations Development Program, UNDP)、國際農業發展基金會(International Fund for Agricultural Development, IFAD)等機構創建的非營利性國際農業研究機構。

食會議決議設立全球糧食理事會 (Conseil mondiale de l'alimentation) 作為全球糧食的政策機構，不過功能始終不彰，實質影響力十分有限；至於農業融資的部分則委託給新成立的國際農業發展基金 (International Fund for Agricultural Development)。最後，為應對糧食緊急情況所設立的世界糧食計劃署¹³ (World Food Programme) 也逐步脫離糧農組織，成為聯合國體系內的獨立機構。

80年代至2005年：在全球化浪潮席捲之下，全球糧食的治理已經被國際金融機構所設定的議程所佔據。布列敦森林體系的世界銀行和國際貨幣基金要求債台高築的開發中國家進行結構上的制度調整，並要求各國開放市場、以及減少對農業部門的補貼；1995年成立的世界貿易組織 (World Trade Organization) 則延續上述貿易自由化的倡議進程，對發展中國家的農業發展形成持續的壓力。儘管1996年與2002年的世界糧食高峰會議中皆提出正式聲明，指出消弭飢餓的目標早已被自由資本主義陣營標榜經濟成長與全球市場整合做為人類發展萬靈丹的假設排擠而不復存在，且多年以來因為企業所有權 (包括智慧財產權在內，如各項專利甚至是基因) 的快速增長，以及糧食體系中財團的集中與整合，實際上賦予了私人企業對於全球糧食政策擁有不成比例的過大影響力¹⁴。然而在同一時間，工業化之後的糧農體制是否能夠永續發展也逐漸成為問題¹⁵，農業結構經過如此震盪調整之後

¹³ 世界糧食計畫署最初係美國為其農業產能過剩所設計的專屬戰略機構。

¹⁴ 無論是從上游的作物生產一直到加工產品，糧食集團一直呈現著大者恆大的持續併購現象。以食品業來說，消費者縱使面對市場上眾多不同品牌的產品，實際上都是由少數集團所擁有。

¹⁵ 尤其是石化產品，例如化學肥料及農藥等已經深植於農業生產體系之

的負面效果一一浮現，例如貧困和飢餓的問題也愈來愈被接踵而來的饑荒所凸顯。針對這種情況的檢討與批判聲浪在 90 年代中期開始大量出現，由市民社會所提出的新的糧食治理典範，譬如糧食權利(right to food)¹⁶、糧食主權(food sovereignty)¹⁷，農業生態(agroecology)等主張便首次進入全球糧食治理的舞台。

2005 年之後：冷戰結束之後的聯合國危機在進入千禧年之後漸漸地平息，一方面是因為聯合國已經針對自身體系的效率不彰進行諸多改革，外界抨擊聲浪力道也慢慢地消退；另一方面則是其他國際聯合勢力(如 G20)在一時之間尚難取代運作成熟的聯合國多邊體系，因此聯合國體系在全球治理上仍扮演著無可取代的角色。此外，在良善治理(good governance)的要求下，聯合國體系也需廣納各界檢討意見，因此三個主要的國際農業機構－農發基金，糧農組織，國際農業研究諮詢組織亦於 2005 年起接受

中，成為農業生產不可或缺的環節。

¹⁶ 事實上，right to food 的概念並非最近幾年才出現，早於 1948 年時聯合國成員於普世人權宣言中即宣示所有人皆擁有免於飢餓的權利，以及充足的糧食，其中也包括人權宣言第二十五條中所明載之飲用水。經濟、社會與文化國際公約第十一條也將該權利明定為具有法律效力的國際承諾，公民及政治權利國際公約第六條所記載之生命權亦與之相關，兒童人權國際公約第二十七條也要求相同事項。依照其定義，該權利屬於個人基本人權。

¹⁷ 糧食主權是人民、社群、以及國家能夠自行決定適合他們自己獨特環境的農業、勞動、漁獲、糧食與土地政策之基本權利，而攸關此基本權利之考量需納入生態的、社會的、經濟的以及文化的各項條件。此等權利包括真確的糧食近用權與糧食生產權，亦即所有人皆有權享受安全、營養與合乎文化的食物，並且擁有糧食生產的資源，以及維護糧食生產的永續性。按照其定義，該權利屬於集體人權。參見 The International Planning Committee for Food Sovereignty, Food Sovereignty: A Right For All Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, <[http://www.foodsovereignty.org/Portals/0/documenti_sito/About us/FoodSovereignty-A Right For All Political Statement .pdf](http://www.foodsovereignty.org/Portals/0/documenti_sito/About_us/FoodSovereignty-A_Right_For_All_Political_Statement.pdf)>

外部評估，結果顯示這些組織正面臨著嚴重的體制缺失。至於世界銀行在進行自身檢討的部分，在 2008 年世界發展報告針對農業及發展的專章裏承認它長期以來忽視農業作為成長動力的戰略錯誤。世界銀行在同年出版的獨立評估中也認知到二十多年來在非洲農業的結構調整政策上所造成的負面影響。而恰好 2005 年也正是世貿組織在杜哈回合談判中於農業議題上停頓的一年，種種因素的匯集使得 2005 年成爲一個階段性的分水嶺。而在這種針對體制改革重啓省思的氛圍之中，2007-2008 年間所爆發的糧食危機更暴露出全球糧食治理中的真空狀態¹⁸。

參、聯合國糧農組織

聯合國糧農組織於 1945 年 10 月 16 日在加拿大魁北克成立，爲聯合國體系內第一個專門機構。聯合國糧農組織的標語是首任秘書長歐爾(Sir John Boyd Orr)所選用的 *Fiat Panis*(見圖二 FAO 的 logo 中下方文字)，意思是「讓人們有麵包(Let there be bread)¹⁹」。

¹⁸ 以上參見 Nora McKeon, *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”*, Berlin, 2011. <<http://www.boell.de/downloads/Global-Governance-for-World-Food-Security.pdf>>

¹⁹ FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981, <<http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E16.htm>>

圖二



來源：FAO 網站

<http://www.fao.org/index_en.htm>

一、組織的任務

聯合國糧農組織在第二次世界大戰結束後成立，當時的時空背景為普遍的糧食供應不足，故糧農組織的宗旨在於希望提升人類的糧食安全。所謂的糧食安全即是確保人類能夠擁有獲得足夠的高品質食物管道，進而擁有活躍且健康的生活，因此聯合國糧農組織的主要任務便是提升人類營養水準、改善農業生產效率、提供較佳的農村民眾生活，並促成世界經濟成長。可以肯定的是聯合國糧農組織從成立以來，一直在國際間對抗饑荒、提升糧食安全扮演著關鍵的角色。

聯合國糧農組織的成立規章於第一條明定其任務範圍為涵蓋「漁產、海產、林產及其他林業開發的初級產品」的廣義農業。

五個主要的任務為²⁰：

(一)蒐集、分析與向國際間傳遞農業、食物與營養的相關資訊；

(二)籌辦會員國之間與糧食相關的政策協同與協商會議；

(三)提供會員國政府或多邊會談時關於農業議題的決策建議；

(四)在持續消弭饑荒的目標下，提供合作計畫執行的技術協助；

(五)鼓勵科學、技術、社會與經濟研究，以及改善關於營養、食物及農業的教學、行政與知識普及化。

聯合國糧農組織的工作包含下列四個主要項目：

(一)提供容易取用的資訊：聯合國糧農組織本身即為一個知識網絡，該組織聯合旗下的農業專家、森林學家、漁業與畜牧專家、營養學家、社會科學家、經濟學家、統計學家與其他專家們共同進行蒐集、分析並宣導有助於糧農發展的相關資料。

(二)分享政策專家意見：聯合國糧農組織向會員國提供農業政策設計、協助規畫、草擬實際立法條文並擘劃達成鄉村發展與減緩饑餓問題目標的國家策略。

(三)提供各國進行討論的場域：每天都有來自全世界各地的決策者與專家在總部或各區辦公室聚集開會。藉由聯合國糧農組織如此的安排，讓富國與窮國之間得以交流、加深彼此的了解。

(四)將知識運用到田野：聯合國糧農組織募集並管理那些由已開發的工業國家、發展銀行等單位所提供的預算，讓每個計畫都能夠在田野實施時達成目標。聯合國糧農組織平時多為提供技

²⁰ 參見 FAO 網站，<<http://www.fao.org/about/en/>>

術指導的角色，偶而亦有為數不多的基金財源提供。一旦遭遇糧食危機時，則與世界糧食計畫及其他人道組織共同合作，保護鄉村民眾與進行重建。

換言之，聯合國糧農組織在協助發展中國家與轉型國家進行現代化、改善其農作、林作及漁作活動，並盡力確保所有人類具有良好品質的營養來源等工作上的重要性不言可喻。

二、組織的工作貢獻

成立至今，聯合國糧農組織針對糧農領域提出了為數可觀的規範性與具體的可操作性方案。

糧農組織在規範性活動上的工作投入尤其重要，特別是透過該組織協商之下的國際協定。1961年第11屆聯合國糧農組織大會以及1963年第16屆世界衛生組織大會分別通過了共同創建食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, CAC)的決議，因而於1963年誕生了FAO/WHO CAC²¹。CAC²²秘書處設在糧農組織位於羅馬的食品政策與營養部食品標準處。食品法典委員會被定位為一個促進消費者健康、維護消費者經濟利益、鼓勵公平的國際食品貿易組織。易言之，該組織的宗旨在於保護消費者健康，確保食品貿易的公正性，並且負責所有食品標準制定相關的協調工作。

關於糧食生產，聯合國糧農組織在國際植物保護公約(International Plant Protection Convention, IPPC)上也具有貢獻，該

²¹ *Codex Alimentarius* 係拉丁文，意指食物的法律或食物的規則，故稱之「食品法典」。

²² 各國政府和企業習慣稱食品法典委員會為 CODEX。

公約是 1951 年聯合國糧農組織所通過的一個有關植物保護的多邊國際協定，於 1952 年生效。國際植物保護公約的目的是確保全球農業安全，並採取有效措施防止有害生物隨著植物和植物產品傳播和擴散，以促進有害生物的控制措施。國際植物保護公約為區域和國家植物保護組織提供了一個國際合作、協調和技術交流的框架和論壇平台。糧農組織於 1992 年在其農業部植物保護處下設立了 IPPC 秘書處，扮演協調 IPPC 工作計畫的角色。為有助於國際標準之制定，1993 年成立了植物防疫檢疫措施專家委員會 (Committee of Experts on Phytosanitary Measures, CEPM)。此外，糧農組織於 1994 年建立跨國動植物疾病及蟲害的預警與快速反應系統 (Emergency Prevention System, EMPRES)，針對糧食供應鏈提出預防及早期預警的訊息²³。

1998 年於鹿特丹簽署的關於有毒農藥化學製品進出口國責任共同承擔公約，避免農民在耕種時使用到具高度危險的農藥而危及自身健康；2001 年糧食與農業植物基因資源國際條約 (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture)，或是一般所俗稱的國際種子條約 (International Seed Treaty)²⁴。1996 年糧農組織則聚集了 186 位政府元首參加世界糧

²³ FAO Emergency Prevention System, <<http://www.fao.org/foodchain/empres-prevention-and-early-warning/en/>>

²⁴ 從 1970 年代初開始，開發中國家對於植物基因資源 (genetic resources) 的所有權逐漸被北方國家佔有日益感到不滿；至 1980 年代，在此議題爭議性不斷擴大之下，FAO 乃針對此一議題通過「植物基因資源國際承諾 (International Undertaking on Plant Genetic Resources)」，制訂了全球植物基因資源保育與使用之制度，但此一國際承諾並不具法律拘束力。為確保植物基因資源之保持、永續利用及其所產生利益應公平分享理念下，FAO 於歷時長達 7 年馬拉松談判終於通過此一具法律拘束力之「糧食與農業之植物基因資源國際條約」。

食高峰會，會中訂定要於 2015 年要將全球營養不良的人口減半的目標，並提出有關全球糧食安全的羅馬宣言，以及後續的因應計畫。

糧農組織還發展出如聯合國糧農組織數據庫(FAOSTAT)，該單位是全球關於飢餓、糧食與農業領域資料蒐集最完備的統計中心，擁有自 1961 年起超過 245 個國家與地區的農業生產、消費、貿易、價格與資源，及營養、漁業、林業、糧食援助、土地利用與人口的統計數據²⁵，並定期提出糧農組織年度統計報告。

另外，糧農組織也針對低所得國家提出「糧食安全特別計畫(Special programme for food security)²⁶」，目標是在區域間發展糧食與營養安全計畫、提供技術協助、與計畫的知識共享。

三、組織的運作與檢討

(一)組織的運作與財務

糧農組織共有 191 個會員國，兩個準會員(associate member)，以及歐盟是以組織成員國的會員身分參加。糧農組織以兩年召開一次的會員大會為最高決策機關，大會主要審查糧農組織過去兩年的業務執行成效並討論未來兩年的預算及業務規劃。

糧農組織設有理事會(Council)，由大會選出 49 個會員國組成，理事國任期三年，每年改選三分之一名額，但其中有四個常

²⁵ FAO, <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-home/ess-about/en/>>

²⁶ FAO Supporting Program for Food Security, <<http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/>>

任理事國無須改選，分別是法國、澳大利亞、美國及英國。該理事會為大會的執行機關，工作內容為準備年度要向大會提出的決議案。

糧農組織秘書長經大會選出，統理秘書處工作。原本秘書長並無任期限制，但經過2003年的改革之後，秘書長改為連選得連任一屆，一屆任期為四年。現任秘書長為巴西與義大利雙重國籍的José Graziano da Silva博士擔任，於2011年6月選出，任期從2012年1月到2017年6月。糧農組織總計雇用約3700名工作人員，其中計有53%的員工於義大利總部，其餘則分佈於各國辦公室及田野計畫。

除了位於羅馬的總部之外，糧農組織在全世界130多個國家設有辦事處，包括5個區域辦事處、11個分區域辦事處、2個跨領域小組、74個駐國辦事處(不包括設在區域和分區域辦事處內的國家辦事處)、8個技術官員或是糧農組織代表的辦事處，另有36個國家由兼任代表負責。此外，糧農組織在已開發國家共設有5個聯絡處和4個資訊辦公室。

糧農組織的整體工作計畫預算係由會員國所分攤會費與自願捐款提供資金資助，各成員國根據兩年一度的糧農組織大會確定繳納分攤會費的數額。糧農組織於2010-2011雙年度的一般性預算約為10億美元，而由成員國和其他夥伴提供的主動捐款用途在於向各國政府提供技術和緊急援助(包括重建與恢復工作)，以及對糧農組織核心任務提供直接支援。預計2010-2011年的自願捐款將超過12億美元²⁷。

²⁷ FAO finance committee, <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Fin_Comm/Documents_FC_143/en/FC143-3.pdf>

(二)組織的檢討

雖然糧農組織的貢獻頗多，然而糧農組織卻長期面對著會員國對於該組織行動的優先順序應該為何而出現彼此之間不同調的困難；已開發國家多認為糧農組織應先發揮其規範性角色的作用，而開發中國家則傾向於田野計畫與協助發展的優先。尤其是面臨資源日趨緊縮與參與糧農領域相關成員(actor)日益增多的情況之下，使得糧農組織的角色與正當性屢屢遭受質疑，亦即所謂的正當性危機²⁸。

這個正當性危機的源起在於即便農業生產在今日的已開發國家中多半屬於一項次要的經濟活動，但對於其他地區來說，無論在就業、糧食、商業往來及自然資源管理上來說，農業仍然是一項主要的經濟與社會活動。全世界有 70% 的貧窮與飢餓人口居住於鄉村地區，但針對農業與鄉村發展的外來援助卻不斷地減少，於 1980 年代初期的 90 億美金驟降到 1990 年代末期的 50 億美金，而同時全世界卻仍有約 9 億人處於飢餓狀態。換句話說，對於對抗結構性的飢餓問題，糧農組織似乎力有未逮。因此 2007 年 11 月，糧農組織大會通過一項有關進行獨立外部評估 (Independent External Evaluation of FAO, IEE) 後續行動的決議，該決議包括建立一個臨時任務編組型態的向糧農組織所有成員開放的大會委員會，任務是為「立即行動計畫(Immediate Plan of Action)」提供建議，供 2008 年下半年舉行的大會特別會議審議。大會特別會議在大會委員會所提供的工作基礎上通過第 1/2008

²⁸ Jacques Remiller, Rapport de l'Assemblée Naitonale, N.165, Autorisant la ratification de l'acte constitutif de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2007, pp.15-19.

號決議：糧農組織革新圖變近期行動計畫，並將委員會的工作期限延長，以便處理後續尚未完成的工作，並向 2009 年大會提出報告。於 2009 年通過有關糧農組織革新圖變近期行動計畫的第 4/2009 號決議，繼續進行組織的改革²⁹。

肆、其他與糧食議題相關的聯合國體系

一、全球糧食理事會

在 1972-1974 之間全球發生了嚴重的糧食欠收，這場農業災難導致先前二十年間維持平穩的糧食價格急速上揚，引發了自二次世界大戰結束以來最嚴重的糧食危機。而糧食短缺的結果也使得發展中國家一方面除了必須承受穀物等基本糧食價格不斷上漲的壓力之外，另一方面還必須面對外國糧食援助大幅縮減的雙重困境³⁰。面對一場隨時可能爆發的區域性大規模饑荒與國際情勢的不穩定度持續升高，許多國家開始擔心這個世界是否具備提供充足糧食的能力，而要如何能夠長期確保國際間的糧食安全便成爲各國政府關心的焦點。

職是之故，聯合國大會在 1973 年 12 月 17 日做出 3180 號決議³¹，要求於 1974 年 11 月在義大利首都羅馬召開「全球糧食會

²⁹ Resolution 4/2009 on the Immediate Plan of Action for FAO Renewal, <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/IEE/Resolution_4_2009_on_the_IPA.pdf>

³⁰ 1973 年的全球石油危機事實上也是加深該次糧食危機的導火線之一。

³¹ Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, 網址<<http://www2.ohchr.org/english/law/malnutrition.htm>>

議(World Food Conference)³²」。這場由聯合國首次舉辦的全球糧食會議共計有一百多個國家代表與會，與會者皆呼籲國際間應該重視此波糧食問題的複雜性與嚴重性，並要求各國政府展現一致的行動以因應全球未來可能再度面臨的糧食危機。各國代表於全球糧食會議中提出了「永久消弭饑荒與營養不良世界宣言(Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition)³³」，並同時要求聯合國以部長級代表或全權大使的位階設立「全球糧食理事會(Conseil mondiale de l'alimentation)」，做為統籌全球糧食相關議題的聯合國最高機構；「全球糧食理事會」因此於1974年12月成立，透過聯合國經濟與社會理事會(Economic and Social Council, ECOSOC)向聯合國大會進行業務報告。全球糧食理事會總部位於羅馬，計有36名理事，由聯合國秘書長指派一名執行委員負責管理秘書處。全球糧食理事會的職權在於定期檢視全球的糧食狀況，並針對重大問題提出改善建議與具體行動方案，例如在消弭饑荒及營養不良的問題上，要求各國與國際間應當推行有成效的農業政策；它還要求國際間提高對糧食問題的重視程度，提升國際援助計畫之間的行動綜效³⁴。

全球糧食理事會在聯合國會員國邀請之下於不同地區舉辦年會，並與聯合國機構如聯合國糧食與農業組織(Food and

³² 最早主張應該召開該會議的國家為阿爾及利亞，它在1973年9月於阿爾及爾所舉辦的不結盟國家會議中提出，然而最後卻是由美國國務卿季辛吉於兩星期後在聯合國大會中提出。見 Rondeau Alain, « La Conférence mondiale de l'Alimentation ou le triomphe de la rhétorique. Rome, 5-16 novembre 1974 », *Tiers-Monde*, 1975, tome 16 n°63, p. 672.

³³ Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, <<http://www2.ohchr.org/french/law/malnutrition.htm>>

³⁴ *ABC des Nations Unies*, Nations Unies, 1990, pp. 126-129.

Agriculture Organisation, FAO)、世界糧食計畫(World Food Programme, WFP)、農業發展國際基金(International Fund for Agriculture Development, IFAD)、以及其他相關組織密切合作。全球糧食理事會與上述機構主要的差別在於它並不直接負責糧食相關援助計畫的執行³⁵。

二、食物權問題特別報告員

食物權問題特別報告員(Special Rapporteur on the right to food)是由聯合國人權理事會(UN Human Rights Council)所任命檢視食物權的獨立專家³⁶。對食物權問題特別報告員而言,所謂的食物權係指不管是透過直接或經由購買的間接方式,都能經常性、恆久與無限制的在數量與質量上擁有符合其文化傳統的足夠食物之糧食近用權³⁷。現任食物權問題特別報告員為 2008 年 5 月任命的比利時籍的德舒特(Olivier De Schutter)³⁸。

聯合國人權理事會在體認到饑餓和糧食不安全問題是全球性問題的前提下,食物權問題特別報告員的任務即為協助世人對食物權的落實。職是之故,聯合國人權理事會在任命決議上特別向食物權問題特別報告員提出下列任務的要求:(a) 促進食物權的充分落實,並在國家、區域和國際各級採取措施,實現人人

³⁵ Rapport du Conseil de la FAO - 69ème Session, <<http://www.fao.org/docrep/meeting/007/AC976F/AC976F03.htm#ref20>>

³⁶ 該職位由聯合國人權理事會的前身—人權委員會(Commission on Human Rights)於 2000 年 4 月的 2000/10 號決議所設立。

³⁷ Special Rapporteur on the right to food, <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>>

³⁸ Rapporteur Spécial des Nations Unies pour le Droit à l'Alimentation, <<http://www.srfood.org/>>

都能獲得適足食物的權利與免於饑餓的基本權，以便能夠充分維持並發展其身心能力；(b) 探討克服現存與正在形成的阻礙落實食物權障礙的各種方法和具體途徑；(c) 在履行任務時應繼續納入性別主流化，同時顧及年齡方面的問題，還要考慮到饑餓、糧食不安全和貧窮對婦女和兒童的影響更加嚴重；(d) 提出可以幫助實現 2015 年將挨餓人口比例減半的千禧年發展目標、並落實食物權的各項建議方案，尤其要考慮到國際援助與合作在加強執行永續糧食安全政策的國家行動；(e) 就逐步地充分落實食物權使世人免於饑餓，儘快充分享有食物權的步驟提出建議，同時需納入反饑餓國家計畫方面所取得的經驗教訓；(f) 與所有國家、政府間組織和非政府組織、經濟、社會、文化權利委員會、以及代表盡可能廣大利益和經驗的其他相關行為者在各自職權範圍內密切合作，充分考慮到必須促進對所有人切實落實食物權等³⁹。

對於當前世界的糧食問題，現任食物權問題特別報告員於 2012 年 3 月提出警告：德舒特指出自 60 年代以來農業專著於提高糧食產量，而忽略糧食政策對健康所能造成的重大影響。農業政策傾向於提高穀物、玉米和黃豆的產量，而忽略水果和蔬菜的生產。特別是得到大量補貼的玉米產量過剩，導致以玉米為原料的糖產量和以玉米為飼料的畜牧、養殖肉食生產增多，進而導致多醣、多脂肪和多鹽的加工食品增多，導致世人食物結構的改變。未能在制定糧食政策時兼顧健康後果所付出的代價之一即是目前在經濟合作與發展組織的 34 個會員國中，有 19 個國家中有 5 成的人口面臨超重或肥胖問題。而與此形成嚴重對比的是在許多開發中國家營養不良和缺乏微營養素同樣造成疾病負擔。德舒

³⁹ 聯合國人權理事會決議文，<http://ap.ohchr.org/documents/C/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_2.pdf>

特建議改革農業和食物政策，通過包括稅收在內的手段重新形塑糧食體系，促進健康飲食的永續發展⁴⁰。

伍、檢討與結論

糧食安全問題向來被視為聯合國的主要任務之一，在聯合國體系內處理糧食安全相關議題的歷史與經驗也已經超過半世紀以上，然而糧食安全卻仍是一項始終困擾著南方國家的難題；且國際間對於糧食安全問題的思考重點所亦隨著時代演進而在不同時期裏有著不同的關注面向，這也讓我們一再錯失諸多改革全球糧食體系的契機⁴¹。

不過值得肯定的是今日主動關心並積極參與糧食安全問題討論的利害關係人(stakeholder)日益增多，這使得糧食問題開始有機會脫離少數決策、逐漸朝著民主化的方向發展。因為糧食安全絕不僅僅是政府與聯合國的問題，同時是農產者的問題，也是企業的問題，更是消費者與市民社會的問題；特別是在公民團體已經提出人民有權可以定義屬於自己的糧食和農業系統，而不傷害其他人或環境的糧食主權觀念的今日(糧食主權的具體主張還包括改變糧食生產和消費方式、改變糧食的分配模式、重視及改善在糧食和農業系統中的勞動及社會條件、重申人民對於糧食公共財的權利、自我管理糧食和農業系統的公共政策等⁴²)，國際間

⁴⁰ 聯合國新聞中心，〈<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41470&Cr=food&Cr1=#>〉

⁴¹ 例如國際間從未真正地將糧食安全當成是國際發展的主軸，糧食安全多半只是輔助性、或者是具有人道性質的片斷性任務。

⁴² Declaration of Nyéleni, Forum for Food Sovereignty, February 2007. 〈<http://www.nyeleni.org/?lang=en>〉

對於希望推動糧食安全體系改革的動能其實相當強大。因為糧食問題並不只是糧食體系裏面上、中、下游等各個權力與屬性互異的單位所串聯起來的市場問題而已，它可說是一種具有特殊性的國際人權結構，尤其是糧食安全其中所隱含的倫理議題絕不應該被單純的供需法則所支配。況且基於糧食相關資源應成爲人類所共同享有之公共財(public goods)的概念出發，國際間就有責任對此有更進一步的規範與保障，亦即糧食體系之中各個行動者的權利與義務關係必須加以明確化，如此才可能透過法律架構捍衛上述所謂的「公共財」。

再者，基於永續發展的觀點，糧食安全也與生態、社會、文化等層面息息相關，因此不該獨厚提升農糧生產的質與量之技術性面向，而還須一併考量如何能夠讓糧食體系永續地運轉。另外，國際間對於糧食治理長久以來也一直存在一項值得吾人深切檢討的迷思，那就是各國政府針對糧食安全問題的態度上，一般都只願意進行災難已經發生之後的風險控管，然而對於改善問題的根源卻往往興趣缺缺，不願意與他國共同攜手合作。但糟糕的是一旦糧食問題真正發生時各國政府卻又手足無措，或者甚至是不幸地陷於自顧不暇的窘境。然而參考 2008 年金融海嘯期間，各國政府可以不計成本地傾全國之力拯救「大到不能倒(too big to fail)」的銀行體系和金融機構；倘若比照上述邏輯，那麼國際間也應該要傾全力對「重要到不能忽略」的糧食安全貢獻同等的資源進行糧食體系的缺陷修補才是⁴³。假若糧農組織能夠成爲促進各國政府轉換治理觀念的平台，對於未來的糧食治理才能扮演

⁴³ 看來相當諷刺地是，人類於 1969 年就有能力登陸月球；並於 2012 年將好奇號偵測器送上火星進行探測。然而人類卻對於存在已久的糧食問題依然無法提出改善與解決之道。

好未雨綢繆的角色。

總而言之，聯合國糧農組織如果想要繼續扮演聯合國體系中統理糧食安全的主要協調者，它除了繼續與其他聯合國相關單位密切合作之外，更應持續發揮其規範性功能，促進國際間協商以制定相關規章，並促成糧食體系的民主與自由化，推動糧食體系之結構改革、並消弭南北差距。此乃未來強化糧農組織正當性之一條無可迴避的道路。

參考文獻

漢文

王思為，〈糧食安全之淺析〉，《台灣外交的省思與前瞻》，新台灣國策智庫，2012，頁 269-299。

美國肉類出口協會網站 <http://www.usmef.org.tw/trade/news_2.asp?id=559>

聯合國人權理事會決議文，<http://ap.ohchr.org/documents/C/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_2.pdf>

聯合國新聞中心，<<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41470&Cr=food&Cr1=#>>

外文

ABC des Nations Unies (Nations Unies, 1990).

Rousselet, Micheline, *Les Tiers Mondes* (Le Monde-Ediitons, 1996).

Rondeau, Alain, “La Conférence mondiale de l’Alimentation ou le triomphe de la rhétorique. Rome, 5-16 novembre 1974”, *Tiers-Monde*, 1975, tome 16 n°63, pp. 671-684.

Remiller, Jacques, “Rapport de l’Assemblée Naitonale, N.165, Autorisant la ratification de l’acte constitutif de l’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture”, 2007. 23p.

網路資料

Gouvernance alimentaire mondiale : Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Document d’information stratégique, mai 2010, Agency for cooperation and research in development, 見<<http://www.acordinternational.org/silo/files/gouvernance-alimentaire-mondiale-a4-col.pdf>>

Nora McKeon, “Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis””, Berlin, 2011.

- <<http://www.boell.de/downloads/Global-Governance-for-World-Food-Security.pdf>>
- Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition , <<http://www2.ohchr.org/french/law/malnutrition.htm>>
- Declaration of Nyéléni, Forum for Food Sovereignty, February 2007.
<<http://www.nyeleni.org/?lang=en>>
- FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981, <<http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E16.htm>>
- FAO Emergency Prevention System, <<http://www.fao.org/foodchain/empres-prevention-and-early-warning/en/>>
- FAO, <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-home/ess-about/en/>>
- FAO Supporting Program for Food Security, <<http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/>>
- FAO finance committee, <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Fin_Comm/Documents_FC_143/en/FC143-3.pdf>
- FAO Food Price Index, <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>>
- Rapport du Conseil de la FAO - 69ème Session, <<http://www.fao.org/docrep/meeting/007/AC976F/AC976F03.htm#ref20>>
- Resolution 4/2009 on the Immediate Plan of Action for FAO Renewal, <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/IEE/Resolution_4_2009_on_the_IPA.pdf>
- Rapporteur Spécial des Nations Unies pour le Droit à l'Alimentation, <<http://www.srfood.org/>>
- Special Rapporteur on the right to food , <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>>