世界糧食計劃署（WFP）

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）、台灣新世紀文教基金會董事

壹、前言

人類的飢荒自古以來間歇持續不斷，飢荒的造成有人為的，有大自然的。人為的飢荒多與戰爭內戰、部落戰爭及國際戰爭有關，飢荒的解決與戰爭及和平息息相關，多屬於難民問題，及交戰國或交戰團體之間的問題，人為飢餓的解決多了戰爭的殘酷面，及交戰雙方的敵對廝殺。而大自然造成的飢餓，雖然沒有戰爭的毀滅性，但是，人類所遭遇的卻是無法抗拒的大自然摧毀力，當大自然的力量成為一股破壞力，所帶來的損害、所帶來的飢餓則是超乎人們的想像。

聯合國在1960年代初，遭遇到天災人禍所帶來的糧食短缺及大量流離失所人民的飢餓問題。1962年9月的伊朗大地震，10月泰國的大風災水災及非洲新獨立國家阿爾及利亞內戰帶來五百萬的難民。災後的重建及難民的安頓最重要、最根本、最急迫的就是如何使飢餓的災難人民能夠立刻的得到食物，以保持生命。

為應付當時世界災民、難民的飢餓險境，聯合國第十六屆大會於1961年通過決議，要在經濟暨社會理事會中設立「世界糧食計劃」（簡稱糧食計劃）（World Food Programme）。[1] 以三年為期，要救援緊急的大規模的國際飢餓問題，世界糧食計劃署（簡稱計劃署）於1963年在羅馬正式成立[2]，開始運作。當初短期存在與運作的計劃，卻因實際運用的成效及實際的不斷需求，使世界糧食計劃署欲罷不能，更進一步成為人類反飢餓、救貧窮的國際緊急援助機制的一個重要環節。提供飢餓的人民、難民食物以果腹、維持生命成了世界糧食計劃署存在的最真實迫切的功能。

貳、宗旨、目的與活動

1963年成立時，揭示的簡單宗旨是：「以糧食為手段幫助受援國在糧食方面達到生產自救和糧食自給的目的」[3]。詳細加以分析，這個簡潔的宗旨，實際上包括有四大意涵：（一）在難民及其他天災人禍的緊急狀況下救助生命；（二）對最貧窮、困苦的人民在生命最危急的關頭提供食物，增進營養及改善惡劣的生活條件、增進生活品質；（三）經由勞力集中的工作計劃，協助窮苦社區人民建立資源、資產，進而達到自給自

足的境界及（四）依照聯合國與聯合國糧食及農業組織所提出的建議與推荐，以促成世界糧食的安全。[4]

簡言之，緊急救濟以應付糧食的危機是首要的宗旨目的，進而以援助促成兩個層面的發展──快速的發展與正常的發展。

經過三十年實際的運作，國際社會發現到緊急情況的救援食物的提供，並不能滿足實際情勢的要求；因此，從緊急救援演進到全球飢餓與貧窮的根除，成了更深一層的終極目的，乃有1994年任務宣言的通過與發表。

1994年12月發表的宣言，指出「世界糧食計劃署」的願景：一個人在任何時候都能充分獲取生活所需要的營養，並強調世界糧食計劃署是聯合國系統體制中，糧食援助的主要機構。[5]

糧食援助是尋求糧食安全的許多機制的一個環節。糧食安全意即飢餓與貧窮的掃除消滅，最終要達到的境界就是讓「糧食援助」沒有繼續存在的必要。

援助的主要介入在最貧窮人民的生活，使這些可能是長期或短期受困的人民有足夠的糧食，進而有健康與積極的生活。

世界糧食計劃的推動與存在應以全球普遍性為最高的指導原則。本於全球普遍性原則，世界糧食計劃署繼續：（一）以糧食援助支持經濟與社會的發展；（二）應付難民或其他情況的糧食緊急的需求及相關的後勤支援；（三）依照聯合國與聯合國糧食及農業組織的建議決議作出以提升世界糧食安全。[6]

儘管如此，世界糧食計劃署的主要政策與策略應該是「糧食救濟」的提供，以緊急救助難民與災民的生命，災難的防止，應付災難的準備，減輕災難的痛苦及災後的重建為主。從緊急援助進而希望推動開發與發展，最後使受援助的災民、難民能自給自足。

在運作的過程中，世界糧食計劃署是將「飢餓」問題國際化與焦點化的一個主要機構，提供政策、策略與運作以直接嘉惠貧窮與飢餓的人民。

世界糧食計劃署主要的活動有兩大項，一為糧食物質或金錢捐獻的推動與收集，另一為糧食物質或獻金的分配與送達。援助的方式則有災難的緊急救濟、短期快速開發項目的援助及中長期正常開發的項目。

一、糧食物質或金錢捐獻的推動與收集：

從整個計劃的開始與推展，活動的資源以各國政府的自動捐獻為主。由計劃署的提議與推動，經聯合國體系與世界糧農組織透過勸說與國際輿論的推動，獲取各個會員國的瞭解、同情與人道的呼喚而作捐獻的承諾，提出實際上糧食物資，現金或勞力的奉獻。自成立以來，美國、英國、法國、德國、荷蘭、丹麥、日本與澳大利亞是主要的捐

獻國家[7]。捐獻糧食物質的收集是世界糧食計劃署最根本最基礎的活動，因為沒有糧食物質或金錢就沒有東西可以分發救濟災民與難民。

在實際的運作上，世界糧食計劃署在活動上所遭遇的最大困難是，資源的不足，所能收集的捐獻不足以完全應付全世界日益增加的飢餓人口。從計劃署的統計數字加以分析，超過五分之四的資源仍然用以救急救災的活動，而災民、難民則隨著不斷發生的天災而增加，如2010年海地大地震、2008年緬甸海洋旋風、中國四川大地震、2004年南亞印度洋海嘯、喀什米爾地震；及人禍，如非洲的國與國戰爭、內戰及部落戰爭，其他的更有蘇丹、車臣、哥倫比亞的難民救濟。是以，救急的活動不但沒有減少反而增加。真正能用在發展計劃上，不管是短、中、長期的計劃，則不到五分之一。[8]

為尋求更多的資源，向私人公司或私人團體、非政府組織募捐已逐漸成為世界糧食計劃署努力的一個新方向。

二、糧食物質或獻金的分配與送達：

世界糧食計劃署指出糧食援助救濟的迫切需要不停，計劃署也自我標榜它也不停的提供糧食救濟[9]。主要的救濟救災活動有：（1）災難的立刻救助；（2）救濟糧食的分配管道與運輸路線的建立；（3）學童營養計劃；及（4）其他協助重建、開發與發展的計劃活動。

（1）災難的立刻救助：

當天災人禍造成災民難民流離失所、飢餓無助的時候，世界糧食計劃即刻啟動，將食物送到災區或難民營，將食物與人道救助物品快速送到災區。所救助的有大自然災難所造成的災民，也有戰亂所帶來的難民。天災人禍之外的貧窮飢餓也加以救助，對生活在貧窮與營養欠缺的飢餓人民，尤其婦女孩童更是救援的優先重點。[10]

（2）救濟糧食的分配管道與運輸路線的建立：

如何將救援糧食物質送到災區分發給災民與難民，亦是世糧食計劃署的重要活動，沒有這種活動，救濟物質無法加惠於災民難民，因此，建立必須的分配管道、運輸線路，將援助食物物質在對的時候，送到對的地方，分發給對的受益難民災民是非常重要。

（3）學童營養計劃：

世界糧食計劃署關於學童的飲食營養問題，設立了環球學童營養計劃（Global School Feeding Program）[11]，將兒童的教育和健康成長與充足的食物營養連接在一起，為就學中的兒童提供必要的食物，使兒童能有健康的身心讀書學習，同時，在學校提供食物，使貧苦兒童樂意上學學習。

（4）協助重建、開發與發展的計劃活動：

經由糧食的援助，救濟協助受災區域重建，回復原狀。提供食物，使兒童與農民、工人免於飢餓，進而有助於社區、國家的發展，消除長期的貧困，防止飢餓的惡性循環，同時助長國家社會多方面的發展。[12]

世界糧食計劃署為達成其宗旨目的，一個很重要的活動就是掌握世界糧食短缺的區域、國家，實際上需要糧食援助救濟的飢餓人口，因此估計統計的功能亦是一個重要的活動。

世界糧食計劃署為獲取捐獻及博得國際社會的重視，一個重要的活動就是，世界飢餓情況資訊的收集傳播，經由此種活動的進行，使「世界飢餓」的嚴重情勢獲得大眾傳播媒體的重視，成為新聞焦點，引起世人的注意與奉獻。[13]為此，有「世界糧食計劃署新聞季刊」的發行，計劃署成功地將「人類飢餓」問題的解決變成為國際社會所需要解決的迫切問題，國際問題的一個中心焦點。同時，喚起國際社會因注意而來的奉獻。

綜而言之，世界糧食計劃署的活動努力，是推動直接使貧窮與飢餓人口受益的政策、策略與運作。

參、機構

世界糧食計劃署的機構有：一、執行委員會；二、秘書處。

一、執行委員會

執行委員會，又稱執行局，是世界糧食計劃署的帶領機關，由三十六個會員國代表所組成。[14]依聯合國大會第48/162號決議，十八個委員會員國由聯合國經濟暨社會理事會從聯合國會員國中選出，另外十八個委員會員國則由聯合國糧食及農業組織的會員國中選出。雖然兩個組織的會員國不一定完全相同，就實際上來看，所有聯合國糧食及農業組織會員國都是聯合國會員國，儘管聯合國的有些會員國，還不是聯合國糧食及農業組織的會員國，世界糧食計劃署一直就被當作，是聯合國處理救援糧食危機的先頭代表組織。委員會委員國的任期三年，連選得連任。每一年改選三分之一。[15]

世界糧食計劃署的總規則（General Regulations）是整個組織的憲章。總規則包括一般規約、財務規定及執行委員會的程序法則（General Regulations: General Rules, Financial Regulations and Rules of Procedure of the Executive Board）。執行委員會職權相當廣泛，主要的有：1.協調與改善短期與長期糧食援助政策；2.對糧食計劃署提供政府間的監督與指導；3.對執行長提出的項目、計劃與活動加以審查，作必要的修改與贊成通過，在通過時，得特別指明對執行長特殊項目的授權；4.有關項目、計劃與活動預算的審查、必要的修改及通過；5.審查世界糧食計劃署所通過的項目、計劃與活動的行政管理與執行；及6.向經社理事會及糧農組織理事會就世界糧食計劃署的項目、計劃與活動包括執行委員會的決議提出年度報告。[16]

二、秘書處

秘書處是世界糧食計劃署的日常辦事機構，設有執行長一人，副執行長四人，由聯合國秘書長及聯合國糧食及農業組織總幹事共同協商任命，任期五年，駐在計劃署秘書處所在地。[17]

肆、會員國

世界糧食計劃署的會員不是由任何一個國家自行提出申請，經通過加入，而是由聯合國經濟暨社會理事會從聯合國會員國中選出一半，現今一半為十八國，及由聯合國糧食及農業組織理事會從該組織會員國中選出十八國。[18]聯合國糧食及農業組織的會員國幾乎都是聯合國會員國。雖然，沒有明白規定世界糧食計劃署的執行委員會的會員國必須是聯合國會員國，但是，在實際的運作上，只有聯合國會員國才有可能被選為執行委員會的會員國。

世界糧食計劃署委員會設有觀察員。[19]

伍、結言

自1963年成立以來，蒙受世界糧食計劃署活動恩惠的災民與難民，可說是千千萬萬，成千上億的人口從計劃署接受到緊急食物、飲水、居住帳篷及衣服等等的救助。是聯合國人道救助的第一線機構。以2002年為例，計劃署救助了分佈在八十二個國家的七千二百萬災民與難民，達成了為需要食物的難民與災民提供果腹維生食物的重責大任。[20]

誠然，只要天災人禍不斷，世界糧食計劃署的救急、安定、發展的功用就不可一日或缺。[21]

【註釋】

1. UN G.A. Res., 1714 (XVI) (1961)。
2. Shaw, D. John, *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid* (2001)。
3. 註釋1，World Food Programme, General Regulations: General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board Article II, Paragraph 1 (2009 Edition) (以下簡稱“General Regulations”)。
4. FAO, Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the Unite Nations, Vols. I & II (2008)。
5. 註釋3，General Regulations, Article II, paragraph 2。
6. UN G.A. Resolution 2095 (XX) (1965)。註釋3，General Regulations, Article III. Executive Board Annual Session, Biennial Programme of Work of the Executive Board (2009-2010), WFP/EB.A/2009/12-13/Rev.1 (June 1, 2009)。

7. World Food Programme, 2009 Annual Report。
8. Executive Board Annual Session, Consolidated Framework of WFP Policies, WFP/EB.2/2008/4-F (October 22, 2008)。
9. Executive Board Third Regular Session, 2003, WFP's Evaluation Policy, WFP/EB.2/2003/4-c (2003); Executive Board First Regular Session, 2005, Definition of Emergencies, WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1 (2005)。
10. World Food Programme, "Our Work: School Meals," <http://www.wfp.org/school-meals>。
11. 同上註釋。
12. 參考UN G.A. Resolutions 2095 (XX) (1965), 3180 (XXVIII) (1973), 3348 (XXIX) (1974), 35/70 (1980), A/RES/48/162 (1994) 與 59/250 (2005)。同時參考 "Statement by Josette Sheeran, Executive Director, UN World Food Programme", as submitted to the Committee on the Budget, United State House of Representatives, July 30, 2008, <http://budget.house.gov/hearing/2008/07.30sheeran.pdf>。
13. 註釋7。
14. UN G.A. Resolutions 1714 (XVI) (1961), UN G.A. Res. 2095 (XX) (1965), UN G.A. Res. 3404 (1975)與UN GA Resolutions A/Res. 50/8 (1995)。
15. UN G.A. Resolutions A/RES/48/162 (1994) 與 A/59/250 (2005)。註釋3，General Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board Rule IV 與 Rule V, 頁62。
16. 註釋3，General Regulations, Article V與VI, 頁7-11及Rules of Procedure of the Executive Board, Rules IX, X, XII。Executive Board Annual Session 2000, Report of the Working Group on Governance WFP/EB.A/2000/4.D (2000)。
17. 註釋3，General Regulations, Article VII, 頁11-13。
18. 註釋3，General Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board, Rule IV, 頁60-61頁。
19. 註釋3，General Regulations, Rules of Procedure of the Exceptive Board Rule XV, 頁71。
20. World Food Programme, 2002 Annual Report; 1974 World Food Conference, Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition (November 16, 1974) <http://www2.ohchr.org/english/law/malnutrition.htm>。
21. 參考Ingram, James, Bread And Stones: Leadership and the Struggle to Reform the United Nations World Food Program (2006); USA International Business Publications, World Food Program (WFP) Handbook (May 30, 2009); Gongalez-Palaez, Ana, Human Rights and World Trade: Hunger in International Society (2005)。◆