

世界糧食會議之研析

葉章美

壹 召開世界糧食會議之重要性

糧食供應在國際政治上已形成重大問題，美國與蘇俄，美國與產油國之間，以美國為中心的有關糧食問題的動向一如石油，已給世界政治結構帶來微妙的變化。

一九七二年以來，世界糧食供應情況極端惡化，根據聯合國糧農組織的估計，應付今年的緊急狀況，將需要額外的一千萬噸穀物，待接濟的國家是印度、孟加拉、斯里蘭卡（錫蘭）、巴基斯坦和衣索匹亞等。聯合國糧農組織的官員認為美國應分攤一千萬噸的半數，此外加拿大也應分攤一百萬噸；西歐二百五十萬噸；澳洲一百萬噸；其他不足之數則可由阿根廷等國家補足。

① 美國是最重要的糧食出口國，農業部長布茲曾一再強調解決糧食問題要靠「貿易」，而不是「援助」，然而靠貿易解決糧食問題的最大困難却在於貧窮國家的無力購買，倘若以「援助」解決，則難題又落在糧食出口國，因為「援助」可救一時之急，却非長遠之計。基於糧食緊迫需要與長期計劃問題之急待解決，由美國國務卿季辛吉十三個月前提議舉行之「世界糧食會議」，經聯合國糧農組織各級機構籌備多月，終於從十一月五日起至十六日止，在羅馬舉行了這項舉世矚目、規模龐大的會議。這是今年繼聯合國資源特別會議、第三屆海洋會議及世界人口會議之後的第四個國際性大規模的會議。

貳 會議之成就及檢討

在表面上，與會的一百三十國公、私代表三千餘人對於目前威脅著整個世界的嚴重糧荒問題，似乎都十分關切，發言盈庭，然而正如近來舉行的幾次國際性會議一樣，它的積極作用是有限的。以第三世界領導者自居的中共，在國際性會議中，始終扮演著破壞的角色，會內、會外均恣意她的「亞非拉朋友」對已開發國家進行鬥爭。而此次糧食會議本身的矛盾更多，中共自然不會放過機會。

雖然如此，聯合國世界糧食會議在經過十二天的艱難、激烈的辯論之後，終於產生了一個新的國際團體，可以對消除饑荒從事若干比較有效的行動，但是對於糧食援助的其他目標，在短期間則難以達成，將交由十一月二十九日由主要穀物出口國家和進口國家磋商的會議中再去定奪。因此，我們似乎可以說「希望」是這次會議產生的最主要結果。②

一般人認為，這次會議最引人注目的是一篇對抗饑饉及營養不良的閉幕宣言，其中宣稱：「每一個男人、女人及幼兒，都有免於饑餓和營養不良的不可剝奪的權利，以充分發展及維持他們身體及心理的健全。」

美國農業部長布茲在閉幕時說：「這次會議是人類長期追求較好的糧食及理想生活的里程碑。」大會秘書長馬瑞（Seyed Marei）也表示：「大會對於全世界警覺糧食問題的嚴重性大有幫助。」美國代表團副團長馬丁（Edwin Martin）則說：「大會的結果遠超預料。」

至於聯合國糧農組織秘書長玻瑪氏（A.H. Boerna）則表示：「這次會議雖然並未達成我們所期望的每一項建議，但至少也作成了極重要的政策性決定，最顯著的便是成立世界糧食理事會。」

若以世界糧食會議的成就和稍早的海洋法會議、人口會議的一無所獲相

較，仍是值得稱道的。歸納會議中所作的重大決議事項如下：③

① 成立世界糧食理事會（the World Food Council）。此一新機構將協調各國國際機構的糧食政策，以計劃並監督對抗饑饉的策略。

② 成立農業發展基金（the Agricultural Development Fund），作為世界糧食理事會的一個組織，以證實其執行。

③ 對於世界糧食短缺問題而成立全球糧食資料及預警服務系統（an Early Warning System）。

世界糧食理事會將由二十五個會員國組成，總部設在羅馬，以聯合國糧食組織為其秘書處，同時有權向各國政府、聯合國秘書長和聯合國大會提出建議。在決定理事會的組成份子時，開發中國家和已開發國家曾發生爭執，美國和大部份西歐國家建議由聯合國經濟暨社會理事會的會員國擔任，而第三世界的許多國家代表則認為應由聯合國大會指定其成員，她們所持的理由是：若是糧食理事會由經濟暨社會理事會的成員組成，則大部份的政治權力將操縱在若干富有國家手中。最後會議終於採取了折衷辦法——理事會成員由聯合國經濟暨社會理事會（the Economic and Social Council 簡稱 ECOSOC）提名，再由聯合國大會遴選④。世糧理事會成立後，對於未來糧食援助、肥料研究及農業技術支援方面，將發揮極大的作用。

第二項決議——成立農業發展基金，的確非常重要，因為增加糧食生產，須要錢來支付人力和肥料的費用，此項基金的主要目標，便是將糧食生產所需要的資金引導至開發中國家，使其度過眼前的危機，並且給予長期性的協助。這項由產油國提出的計劃，並不要求為此應設立任何新的機構，只不過是由現在的世界銀行或聯合國糧食組織來管理運用的一種基金。

在此必須特別指出的是此項基金有一個最大的弱點——自由捐獻而非強制執行。同時也非常令人遺憾的是——美國並不願意參加。

不過，一般認為新富石油國家很可能平均分攤捐獻她們的石油美元，因為將石油美元轉變為糧食，不論對受捐助者或她本身而言都有利。

至於全球性資料預警系統，則有賴於各國的合作，將其預估農業生產量、農產品價值、是否發生糧食短缺現象等提出定期的報告，交由世界糧食理事會作為一項全球性估計的依據，因此參加國自是愈多愈精確。然而，當初此一建議首先由日本代表提出時，便遭到中共及阿爾巴尼亞代表的激烈反對

世界糧食會議之研析

，中共代表認為糧食情報中有許多屬於國家機密性質的資料不便提供，並認為「將對國家的主權構成威脅」。所幸，多數與會代表都熱望此一計劃早日實施，終獲通過。不過，將來在運用上，可能還會遭遇困難。

以上三項系統需費數年的時間始能建立並發揮其功能，並不如另一項由世糧會議所同意的「保險系統」(Insurance System)較為實際而迅速。此項系統是藉著協調各國糧食貯存量以對抗飢餓。

此外，尚有一項僅僅原則上同意，但未能達成結論的重要目標是——從一九七五年開始每年提供一千萬噸的糧食作為緊急救濟之用。在主要的糧食生產國家中，只有加拿大肯定地承諾於今後三年內，平均每年供應一百萬噸的糧食⑤，澳洲也表示將捐獻和加拿大等量的穀物，而率領美國代表團與會的美國農業部長布茲却拒絕作任何具體的承諾。他強調：每一個國家必須管理自己的糧食儲存，目前正當世界糧食供應缺乏之際，若再建立大規模的糧食儲存，則供應情況勢必更為緊縮而導致食品價格上升，通貨膨脹惡化。因此，糧食供應的最佳保證是增加生產，我們不能變魔術，無中生有。

世糧會議中不論是已獲決議或尚待十一月二十九日的會議中再度商討的所有解決饑荒方案，均能使人類為解決其最古老的這項問題邁進一大步，但是却有一項阻礙使得許多方案難以照理想發展，那就是——國家和個體的觀念無法轉變為全人類總體利益的觀念。⑥

叁 有關各方對糧食問題的歧見

由於國家及個體觀念的根深蒂固，因此在開發中國家及已開發國家之間，或資源豐富國家和資源貧乏國家之間，時有衝突存在。

世界糧食問題，就基本上來說由過去兩年到目前並沒有改變，現在改變的似乎僅是各國政府在為解決此一問題時準備合作方法上的改變——一種完全超出政治的改變。

拿若干國家對「糧食援助」的觀點分析，便可知其梗概。

① 美國

昔日美國穀物大量剩餘，因此工業及開發中國家糧食需要的大部份均可

獲得滿足，然而目前此種現象已不復存在。根據美國農業部十一月八日的調查報告指出：截至十一月一日為止的穀物收穫預測，玉米的收成爲四十六億二千一萬英斗，較十月估計額減九千六百萬英斗，較上年則減一八%；黃豆收成爲十二億四千三百萬英斗，較去年減少二一%；小麥仍爲十七億八千萬英斗^⑦。而開發中國家的糧食需要量却與日俱增，到一九八五年時其必須進口的糧食，將由目前的二千五百萬噸增至八千五百萬噸^⑧。世界糧食會議的主要目標便是促進貧窮國家的糧食生產，使其不致過分依賴外援。專家們希望對亞洲、非洲及拉丁美洲的農業自立給予金錢的資助。這項資金的來源被期望最爲殷切的是美國及石油生產國。

美國代表團副團長馬丁說：「我不認爲此一會議是對援助提供保證的機構。」

美國代表團在世糧會議中曾要求白宮增撥一百萬噸穀物作爲緊急救濟之用，但是遭到福特總統的拒絕。白宮新聞秘書奈遜(Ronald Nessen)告訴新聞記者說：這項決定，並不意味著美國將切斷對外援助。美國的立場是，必須能對美國明年的穀物作出更精確的估計時，始能確實指出其對外糧食援助的增加額。^⑨

美國的觀點是美國已經盡其應盡的力量，例如，今年對於開發中國家投資技術預算即達六億七千五百萬美元之多^⑩，另外在四月份送交國會審議的糧食援助計劃特別基金也接近十億美元^⑪，其中大部份以長期低利貸款的方式供國外向美國採購糧食。美國認爲其他國家，特別是石油生產國家現在也應當盡她們的力量。

① 石油生產國

在早期的油價問題鬥爭中，福特總統和季辛吉主要以全球——至少是非共產世界——經濟一體爲說詞，強調油價與全球經濟不景氣相關聯。此次世界糧食會議中，季辛吉又把油價與糧食問題明顯地牽扯在一起，以增強對石油出口國的壓力。

許多觀察家們分析，此次大會最大的問題似乎便是美國和新富石油國家拒絕在對方先答應之前，對援助貧窮國家作重要的承諾。

產油國(除伊朗外)都是阿拉伯國家，她們對於中東問題的迄今無法解

決，把以色列之堅決拒絕退回「六日戰爭」前的原陣地，完全歸咎於美國的「縱容和支持」。對於她們來說，在外國銀行存下的鉅額油款，首先得用於購買最新式的武器，以對付以色列。

從阿拉伯國家的角度看來，美國一直是「偏袒以色列的」^⑫，這種看法，最近在英國的若干政論家中也得到共鳴。這些政論家指出，油價的突加四倍以及阿拉伯國家對西方的猜疑敵視，歸根究底都是由於以色列的過度跋扈。他們對於世界糧食會議的看法是，如果中東局勢不是像目前這樣地打成一個死結，則阿拉伯產油國家是會支持世界性的克服糧荒計劃的。從這些國家的本身需要而論，糧食的增加以及世界性糧庫的設立都是不容懈怠的。

世界糧食會議的官員曾試行從石油生產國家來獲得捐助，阿拉伯國家說，她們所作的任何捐助應當由工業化國家採取對等行動相配合。

當被問及如果石油生產國願意捐助，美國將是否對糧食會議作出新的承諾時，美國代表發言人說：「她們是從零開始，而我們却已經列了十億美元的糧食援助預算。」^⑬

② 開發中國家

開發中國家的論點一向是：已開發國家的人民吃得太多，他們有降低食物水準的「道義上的責任」，但是，這項要求是已開發國家所難以接受的，因爲飲食習慣是多年累積而成，不易改變，倘若撤除道德及自利觀念，已開發國家的人民必須深思熟慮——讓幾千哩外毫不相識饑民分享富有國家的利益，這種犧牲是否值得？因爲根據時代週刊報導，曾有一位經濟學家 Robert Heilbroner 提出警告：「開機鐘及貧瘠的國家，可能很快獲得核子武器而威脅到富有國家。」^⑭

事實上對於亞洲、非洲及拉丁美洲的「饑餓地帶」，西方的國家很願意伸手援助，但是她們的援助只是有限度的。對於印度的糧荒，西歐許多政論家都認爲，印度政府本身的腐化無能，是一項不可忽視的因素——印度已獨立了四分之一世紀，接受了天文數字的美援，可是，她却一事無成。至於甘地夫人不顧印度人民的嗷嗷待哺，而以鉅大款項用於核子設置的爆炸上，被認爲是一種「犯罪行爲」而痛加抨擊。

除了以上列舉若干國家對於糧食援助有許多不同的基本看法外，至於用

水、肥料分配方面，富裕國家也受到相當程度的批評。

肥料短缺的嚴重性實不亞於糧食不足。目前已開發國家本身也發生了肥料短缺的現象，加上需求的增加，造成了世界肥料價格的上漲。因此，開發中國家便遭遇雙重的難題：大部份的國家沒有充裕的外匯購買目前的高價肥料，小部份的國家雖有餘力，但遭到供應國的管制出口，不易獲得。

一項殘酷的事實是，雖然肥料生產關係到糧食與饑荒等這麼重大的問題，肥料工業仍須受到市場力量的主宰。目前國際市場各項原料的價格無可避免地也使肥料價格受到影響。

目前迫切需要解決的問題是，這些國家正短缺二百萬噸的肥料，相對的也減少了二千萬噸的穀物，這個數目適足以維持一億的亞洲、非洲人民一年之所需。已開發國家，由於連續用肥造成報酬遞減的關係，使用一磅的肥料，只能生產五磅或不足此數的穀物，但在貧窮國家却能達到十至十二磅。^⑮聯合國糧農組織認為：已開發國家倘若善於控制其國內需求，並擴增生產能量至一定的程度，她們沒有理由湊不出二百萬噸的肥料。

美國每年施用於草坪、花園及高爾夫球場的肥料即達二百萬噸以上，因此她似乎沒有理由不將這些肥料移轉為援助之用。英國每年用在非農業用途的肥料也有十萬噸。

出席世界糧食會議的美國代表，曾在會中呼籲美國人和其他工業國家的人們不要在「美的目的」上花費太多的肥料，例如養殖草坪和高爾夫球場等。

另外，已開發國家對於聯合國糧農組織計劃成立肥料中心的迫切需要，也表示冷漠的態度，不願作更多的承諾。

肆 結語

綜合以上報導，加以客觀分析，不難窺及現今世界糧食困難問題之所在。一方面，許多開發中國家，人口增加的速率高於糧食增產的速率，造成糧食長期的不能自給。為謀增產又苦於無力輸入高價的肥料以及生產肥料的原料。

另一方面，糧食輸出國為了增加糧食產量，不能不提高糧食價格以提

高農民所得，使其願意留在農村工作。如此，世界糧價不可能不繼續上漲。

缺糧的開發中國家就更無輸入足夠的糧食來供給其嗷嗷待哺的人民。

歸根結底，問題在貧窮國家無足夠資金輸入肥料和糧食，換句話說，問題在金融，在貧窮。

有餘糧的國家，有能力以增產糧食的國家，本諸在此一面積有限的地球上共處的關係，自宜發揮同舟共濟的精神，盡力協助解決困難。

但是，缺糧的開發中國家，也應本自求多福之旨，發展其農業，約束其人口增加率，並且將有限的資金作更有效的支出，不必在發展展示核子武器方面有所浪費。

尤當注意，假使氣候變異的說法是可靠的，來日艱難更多。全世界共同努力和個別國家自我努力都是必要的。

註① "For The Hungry: Talk, But Not Much Help", U.S. News & World Report, Nov. 25, 1974, p. 44.

註② "Food Talks' Main Product--Hope", South China Morning Post, Nov. 19, 1974.

註③ "Achievements of Food Conference", the Japan Times, Nov. 20, 1974.

註④ "U. S. Rejects Bid to Boost Food Aid", International Herald Tribune, Nov. 16, 1974.

註⑤ "Canada To Supply 3m Tons of Grain", South China Morning Post, Nov. 7, 1974.

註⑥ 同註③

註⑦ The Economic News, Nov. 11, 1974.

註⑧ The Japan Times, Nov. 6, 1974.

註⑨ "U. S. Rejects Bid to Boost Food Aid", International Herald Tribune, Nov. 16, 17, 1974.

註⑩ "Rome Talks Vote Plan to End Hunger", International Herald Tribune, Nov. 18, 1974.

註⑪ 同註⑩

註⑫ 一九七四年十一月十四日，聯合報。

註⑬ 一九七四年十一月十二日，經濟日報。

註⑭ 一九七四年十一月二十三日，經濟日報。

註⑮ "World Starving for Fertilizer", U. S. News & World Report, Nov. 25, 1974.