



联合国
粮食及
农业组织

2015-16

农产品市场状况

贸易与粮食安全：更好地平衡国家重点与集体利益



要点

1. 农产品全球贸易继续快速增长，但不同商品、不同区域在贸易结构和格局上却存在巨大差异。生产和需求的关键推动力，包括贸易及相关政策，都以不同方式影响着这些格局，从而可能对粮食安全¹产生重要影响。
2. 加大自身在全球贸易中的参与度，是多数国家国内贸易战略中一项必不可少的内容。然而，要想让贸易起到促进粮食安全的作用，就应该合理管理贸易开放及其带来的结果。
3. 贸易影响着粮食安全的四大维度：粮食可供性、获取、利用和稳定。贸易与这些维度之间的互动关系十分复杂，取决于一系列深层因素，致使各国出现截然不同的经历，很难对这种关系概而言之。
4. 贸易参与度与粮食安全之间的关联受各种因素的影响，包括粮食市场的运作方式、生产者应对贸易带来的各种不断变化的利好因素的能力和意愿以及粮食不安全的地理分布情况，这些因素中每一项都应在制定贸易政策干预措施时予以认真考虑。
5. 贸易及其相关政策的目标涉及到粮食安全的不同维度，在不同国家之间存在差异，并将随时间推移发生变化。替代性贸易政策方案的合理性很大程度上取决于经济转型的长期进程以及农业部门在进程中发挥的作用。
6. 粮食价格短暂性大幅上涨可能会对粮食安全产生负面影响。地缘政治、天气不确定性以及政府应对措施，都可能加剧未来可能出现的此类短暂上涨现象，并可能给贸易流量带来干扰。价格上涨的可能性，即便是短暂性的上涨，也应当在农产品贸易管理长期决策中予以充分考虑。
7. 通过不断完善世界贸易组织的《农业协定》，贸易和粮食安全相关关切就能在多边贸易体制中得到更好的处理。然而，一方面要在贸易政策的使用方面加强纪律来强化集体行动的效果，另一方面发展中国家又需要一定的政策空间，因此必须在二者之间找到恰当的平衡，而要想找到平衡，就需要了解国家层面的具体需求。
8. 将注意力从关注具体政策的优劣转向解决农业和贸易决策治理进程中存在的缺陷，将有助于更好地找到所需的政策空间并加以合理利用。强化这些进程需要开展协同合作，以提高粮食安全政策的连贯性，促使各国政府在贸易政策制定过程中权衡各项优先重点，并更好地遵守区域和全球贸易框架的要求。

封面照片：

冈比亚的一个当地市场。这是粮农组织项目实施的一部分，该项目旨在通过提高农业生产力、市场产出及农民收入来改善生计和粮食安全（©粮农组织/Seyllou Diallo）。

2015-16

农产品市场状况

贸易与粮食安全：更好地平衡国家重点与集体利益

联合国粮食及农业组织
罗马, 2015年

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

地图中使用的名称和介绍的材料，并不意味着粮农组织对任何国家、领土或海区的法定或构成地位或其边界的划分表示任何意见。

ISBN 978-92-5-508931-2

© 粮农组织，2015年

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有者，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至www.fao.org/contact-us/licence-request或copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications）获得并通过publications-sales@fao.org购买。

目 录

前 言	v
致 谢	vii
缩略语	xiii
内容提要	ix
第一部分 — 农产品贸易的性质在不断变化	1
1. 不断变化的全球大环境中的农产品贸易： 背景、趋势和前景	2
2. 不断演化的市场结构	8
3. 与粮食进口相关的潜在问题	11
第二部分 — 贸易与粮食安全：概念性关联	17
1. 衡量贸易和粮食安全：定义、指标和方法	18
2. 分析关联：概念性框架	23
3. 贸易扩大与粮食安全四大维度	27
4. 决定关联强度的相关因素： 通过贸易与粮食安全的相互关系了解市场	32
第三部分 — 能促进粮食安全的贸易和相关政策	35
1. 政策和政策目标	36
2. 确定短期贸易政策干预措施对粮食安全的影响	38
3. 长期结构转型和政策干预	40
4. 不断变化的农业支持：未来应该吸取的教训	46
5. 国家贸易战略的决定因素	49

第四部分 — 努力实现贸易和粮食安全的完善治理	53
1. 多边贸易体制中的粮食安全	54
2. 发展中国家可用的政策空间	56
3. 从政策转向进程，提升连贯性和政策空间	62
4. 在2015年后发展框架中将贸易与粮食安全联系起来	66
注 释	71

前言

到 2030年在全球范围内消除饥饿是联合国系统的一项关键目标，已体现在新出台的2015年后可持续发展议程中。随着消费和生产格局不断演化，农产品贸易将在确保满足缺粮国日益增长的需求方面发挥越来越重要的作用。

全球农产品和粮食产品贸易已在最近几十年取得快速增长，各国作为出口或进口方越来越多地参与这一贸易进程。然而，各国该如何提高自身在贸易中的参与度则是各方争论的焦点。

对决策层而言，一项关键挑战就是让贸易对粮食安全和营养起到促进作用，而不是阻碍作用。虽然贸易开放能增加进口国的粮食可供量，迫使消费者价格回落，但同时也会带来潜在风险。对国际市场的依赖性加大可能导致各国更易受到短期市场冲击的影响，此类冲击既可能导致供应紧张、物价上涨，也可能因进口激增而导致生产者价格随之陷入低迷。

贸易开放速度过快还可能给与进口有竞争关系的国内生产部门带来损害，这一问题在农业转型初期尤为突出，此时农业部门仍在推动整体经济增长中发挥着关键作用，同时也是大多数农村贫困人口的主要就业来源。

虽然有能力和增加出口的国家有可能因贸易机会增加而从中获益，但贸易扩大对这些国家而言也并非毫无风险。出口增加可能会推高国内消费者价格，在产量与平均水平持平或低于平均水平的年份尤为如此。相反，商品价格迅速下降，诸如2015年期间乳制品部门所呈现的情况，可能会给以农产品出口为战略导向的国家带来巨大困难。

正因为存在此类风险，多数国家选择了对农产品贸易实行管理。粮食安全和营养目标，尤其在低收入和中等收入国家，往往是国家通过贸易及相关政策开展干预的主要正当理由。此类政策的目标可能是改善粮食安全和营养四大维度，即可供量、获取、利用和稳定中的一个或多个。

然而，事实证明，要想在贸易管理过程中制定合理的政策干预措施绝非易事。决策者要权衡国内不同阶层的关切，他们在贸易开放度加大之后会受到不同影响。决策者还需权衡实现国家粮食安全和营养目标与本国按照相关贸易协定应尽的义务，以最大限度减少决策可能对贸易伙伴产生的负面影响。

使情况变得更加复杂的是，替代性贸易及相关政策干预措施的合理性在不同国家之间各不相同，取决于各国农业部门的发展水平和这些部门在改善粮食安全和营养方面发挥的潜在作用，并随这些部门的发展不断变化。这一问题已引发各方就各国是否应该对农产品贸易实行管理以及如何管理展开激烈争论。

本版《农产品市场状况》尝试澄清贸易在促进粮食安全和营养方面所发挥的作用，并就对农产品贸易实行管理的理由和方法的相关争论发表看法。本文提醒各方，不要试图找到贸易管理的“最佳”政策工具组合，因为这很大程度上取决于实际国情。

相反，本文鼓励各方加大力度，强化贸易及相关政策设计与实施的相关政策进程。这些进程，无论在2015年后可持续发展议程、多边或区域贸易谈判层面上，还是在国家发展战略层面上，都在协调方面存在缺陷，使其有效性受到削弱。因此，要想让农产品贸易在消除饥饿过程中发挥其重要作用，强化政策进程十分关键，尤其应加强负责贸易、农业和粮食安全战略相关机构之间的协调。



粮农组织总干事
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦

致谢

本版《2015–16年农产品市场状况》由经济及社会发展部贸易及市场司编写。在经济及社会发展部助理总干事Jomo Kwame Sundaram和贸易及市场司司长Boubaker Ben Belhassen的总体指导下，技术工作由Jamie Morrison在Eleonora Canigiani和Ekaterina Krivonos的支持下牵头完成。Pedro Arias和Yasmine Iqbal 与Filippo Gheri一起负责编写了第一部分中有关市场趋势与预测的内容。粮农组织其他部门和区域办事处也提供了宝贵意见和建议，其中包括农业及消费者保护部、渔业及水产养殖部、林业部、欧洲及中亚区域办事处以及亚洲及太平洋区域办事处。

本报告得益于四次非正式磋商会，期间对现有实证进行了审核，就可能引发争议的问题开展了辩论，确定了本书结构，并对计划纳入书中的信息开展了同行评审。参加磋商的专家来自学术机构、国际非政府组织和政府间组织，其中包括：Ammad Bahalim、Jean Balié、Eduardo Bianchi、Clemens Boonekamp、Susan Bragdon、Lars Brink、Patterson Brown、Antony Chapoto、David Cheong、Ephraim Chirwa、Jennifer Clapp、Eugenio Díaz-Bonilla、Diwakar Dixit、Charlotte Dufour、Cheng Fang、William Foster、Thierry Giordano、Jared Greenville、David Hallam、Corinna Hawkes、Jonathan Hepburn、Simon Hess、Adrian Hewitt、Nicolas Imboden、Marie-Agnes Jouanjean、Ulla Kask、Rashid Kaukab、Suffyan Koroma、David Luke、Will Martin、Alan Matthews、Emiliano Magrini、Steve McCorrison、Nalishebo Meebelo、Georgios Mermigkas、Pierluigi Montalbano、Cristian Morales、Silvia Nenci、Signe Nelgen、Ralf Peters、Francesco Rampa、Mohan Rao、Sherman Robinson、Luca Salvatici、Kostas Stamoulis、Jo Swinnen、Daria Taglioni、Zoltan Tiba和Sean Woolfrey。

以下人员为磋商会编写了背景文件：Jennifer Clapp、Eugenio Díaz-Bonilla、Alan Matthews、Pierluigi Montalbano、Silvia Nenci和Luca Salvatici。

2015年6月5日由世界贸易组织在日内瓦主办的粮农组织贸易和粮食安全研讨会为本书提供了更多材料，并开展了同行评审，会上对本书要点进行了测评。

缩略语

AfT	贸易援助
AMS	综合支持量
AoA	农业协定
CAADP	非洲农业发展综合计划
DTIS	诊断性贸易一体化研究
EIF	贸易相关技术援助强化综合框架
EU	欧洲联盟
FDI	外国直接投资
FfD	发展融资
GATT	关税和贸易总协定
GCC	海湾阿拉伯国家合作委员会
GDP	国内生产总值
GVC	全球价值链
IFPRI	国际粮食政策研究所
LDC	最不发达国家
LIFDC	低收入缺粮国
MDG	千年发展目标
Mol	执行手段
NFIDC	粮食净进口发展中国家
NGO	非政府组织
NRA	名义援助率
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
RTA	区域贸易协定
SDG	可持续发展目标
SPS	动植物卫生措施
SSM	特殊保障机制
WTO	世界贸易组织

内容提要

全球农产品贸易预计将在今后几十年中继续呈大幅增长态势。因此，贸易将在全球各区域对粮食安全的程度和性质产生越来越重要的影响。我们面临的挑战就是确保农产品贸易的扩大能对消除饥饿、粮食不安全和营养不良起到促进作用，而不是阻碍作用。

本版《农产品市场状况》旨在缓解目前各方在农产品贸易对粮食安全产生的影响以及如何管理农产品贸易以确保贸易开放度的增加能惠及所有国家等问题上出现的观点两极分化现象。本书通过就一系列话题举证和说明，努力促成各方就政策选择开展有实证依据的辩论，并在政策选择过程中努力实现必要的改进。

第一部分探讨不断快速变化的全球市场背景，旨在发现粮食生产和需求方面的变化如何演化。这些变化将对未来国际市场是否能够成为可靠的粮食来源产生影响，不仅涉及粮食是否能够及时供应，还涉及这些市场的波动性及其对粮食安全和营养的更广泛影响。

有关贸易对粮食安全影响的现有实证十分有限，即便有实证，从中也只能看到影响各不相同。最近就贸易改革对粮食安全影响开展的一项系统性回顾表明，在经过详细分析的34项研究中，有13项显示粮食安全指标有所改善，10项显示有所恶化，另外11项显示结果存在差异，“不同人群、不同区域和时间段在粮食安全指标上均存在差异，或采用不同粮食安全指标在一些国家中得出不同结果”（见第二部分插文6）。

鉴于很难在贸易开放度增加与对粮食安全的影响之间确立具有普遍性的关联，第二部分将引入一项概念性框架，以便更好地了解这一关联，并试图从受贸易影响的关键经济、社会变量出发，对不同结果做出解释，同时解释哪些因素会改变贸易对粮食安全不同维度产生的影响。第二部分还认识到，贸易与粮食安全之间的关联要远远超越经济范畴，包含政治、社会、生态等因素，需要采用多学科方法加以分析。

第三部分讨论各国合理利用贸易及其相关政策实现自身粮食安全目标的相关事项。人们就贸易和粮食安全开展的辩论焦点往往是市场冲击造成的短期影响以及由此产生的贸易流量和消费者与生产者所面临的价格的变化。本报告从成长型经济体较长期结构转型的角度出发展开辩论，对有助于改善粮食安全的贸易政策的制定和利用有着重要意义。

本报告因此呼吁各方将重点从分析短期政策应对转向长期政策应对方法，侧重于充分利用机遇，减少区域和全球农产品市场开放度增加带来的相关风险。在

这一点上，了解具体国情极为重要，有助于确定农产品贸易如何才能促进粮食安全，但这样做也可能会使合理的贸易及其相关政策的确立变得更加复杂化。

本版《农产品市场状况》旨在证明，采用因地制宜的务实方法将有助于保证贸易政策更好地针对不同国家的具体农业和粮食安全形势以及相关战略。它还有助于解决人们在讨论贸易或不同贸易及相关政策对粮食安全到底是好是坏时呈现出的观点上的两极分化问题。因此，第四部分讨论的是在改善贸易和粮食安全治理连贯性方面存在的挑战和机遇，以确保相关决策进程和框架能促使贸易及相关政策在设计上与国家目标更好地保持一致，而同时又保证充分认识到政策对贸易伙伴的粮食安全可能造成的潜在影响。该部分还将介绍连贯性方面的改进如何取决于全球治理以及支撑治理的机构和财政架构的全面改革。必须加强各级不同部门进程之间的协同合作，提高能力，在不同部门之间寻求共同目标并就此达成共识。

决策进程指影响最终决策的各类互动关系和相互竞争的力量。“进程”会通过确定总体部门目标和优先重点，引导政策讨论和决策工作。“政策”就是实现此类目标和优先重点的工具。进程带有政治含义，政策则更具技术性。将注意力放在贸易和农业相关进程上，而不是单单关注不同政策本身的优劣，有助于更好地协调不同观点、目标和利弊。这将有助于各部门就共同重点达成共识，确定实现目标所需的最合理的政策架构，优化供应，保证合理利用贸易协定中的政策空间。此外，这还能加强国家政策的连贯性和可预见性，同时尊重各国政府就如何在已定全球框架背景下在各项重点之间达成平衡而做出的抉择。

本报告提出的观点恰好切合当前就2015年后可持续发展议程正在进行的对话。特别值得注意的是，我们的观点反映了有关“普遍性和差异性”的争议，认识到共同目标的实现取决于是否能够充分考虑各国不同的能力、国情和发展进程。我们的观点同时还切合当前有关发展合作演化以及有关国内资源筹措工作日趋重要的新观点。

全球农产品贸易的扩大已成定势，无论是否得到各方支持，它都将在粮食安全和营养相关未来前景中发挥作用。贸易及相关政策必须成为整体政策的一部分，并将优先重点从短期政治或商业利益转向长期结构转型目标。

第一部分

农产品贸易的性质在不断变化

本版《2015–16年农产品市场状况》第一部分介绍全球市场背景，便于本书就贸易与粮食安全之间的关联展开分析。第一部分将在短期市场发展、中期预测和长期展望的基础上，详细介绍影响农产品贸易格局和结构的关键动态变化、趋势及前景。

首先，第一部分以决定粮食需求以及贸易方式变化的各项因素为基础，对各区域在贸易结构和格局上可能出现的演化进行分析，期间特别关注不同商品市场结构的多样性。

了解农产品贸易动态变化，是了解其对粮食安全可能带来何种影响的关键，例如对价格水平和波动性以及粮食净进口发展中国家粮食进口费用的预测等方面的影响。这对于确定应如何在国家、区域和全球层面管理好推动这些动态变化的各项因素也是至关重要，尤其是在各方对将全球市场作为粮食来源的可靠性的担忧与日俱增的背景下。

■ 要点

- 全球粮食贸易额过去十年已增长近三倍，且增长速度预计将会继续加快，一些区域正在成为净出口方，而另一些则正在成为净进口方。
- 不同商品和不同区域的贸易结构存在巨大差异，并将在全球价值链、企业内部贸易和双边及区域贸易关系等领域最新发展的影响下继续不断演化。
- 近年全球粮食价格的上涨，尤其是2007–08年和2011年的两次上涨，应比较实际物价持续下跌的长期趋势加以分析。粮食价格上涨可能会对粮食安全和营养产生负面影响，即便这种上涨仅为短暂性，但也应该在农产品贸易管理长期决策中予以充分考虑。
- 地缘政治和天气不确定性可能会加剧未来可能出现的短暂性粮食价格波动，预计会对贸易流量造成越来越多的干扰。

1. 不断变化的全球大环境中的农产品贸易： 背景、趋势和前景

随着粮食价格在2006年至2011年间大幅上涨，²养活全世界这一话题就成为发展议程和国际贸易议程（因为贸易将发挥越来越重要的作用）中的重要内容。³

到2050年，世界人口将达到91亿，比目前增加34%。人口增长将几乎全部出现在发展中国家。城市化进程将进一步加快，预计世界人口中将有约70%为城市人口，而目前这一比例为49%。为养活不断增长、越来越集中在城市、日趋富裕的世界人口，到2050年，粮食产量就必须在2005–07年基准的基础上增长60%。⁴发展中国家估计每年需要830亿美元的农业净投资，才有望实现这一产量增长。⁵

与此同时，贫困的地理分布情况也在发生变化。自20世纪90年代以来，随着发展中经济体的增长速度加快而发达经济体的增长速度放缓，发展中国家的收入已逐渐接近富裕国家。此类发展格局已开始对世界上的收入分配状况带来改变。⁶贫困人口过去都生活在贫困国家，而今天，有10亿极端贫困人口生活在印度和尼日利亚等中等收入国家。⁷经济增长正在不断缩小发达国家与发展中国家之间在财富和经济实力上的差距。一批数量不断增加、性质各异的中等收入国家正在逐渐壮大自己的地缘政治实力。国际贸易已在资源和实力的重新配置过程中发挥了重要作用。农产品贸易的演化格局反映了地缘政治动态的变化，全球价值链的发展也同样反映了这种变化。

全球环境的不断演化将对农产品贸易的格局、构成和治理产生影响。更好地了解这些演化的原因和含义至关重要，有助于为我们提供相关背景，便于就贸易与粮食安全之间的关联展开讨论。有关当前市场推动力的数据和分析十分关键，但了解市场在如何演化、其未来前景如何也同样重要，可以帮助我们确定哪些话题最有必要讨论。

■ 不断演化的贸易构成和格局

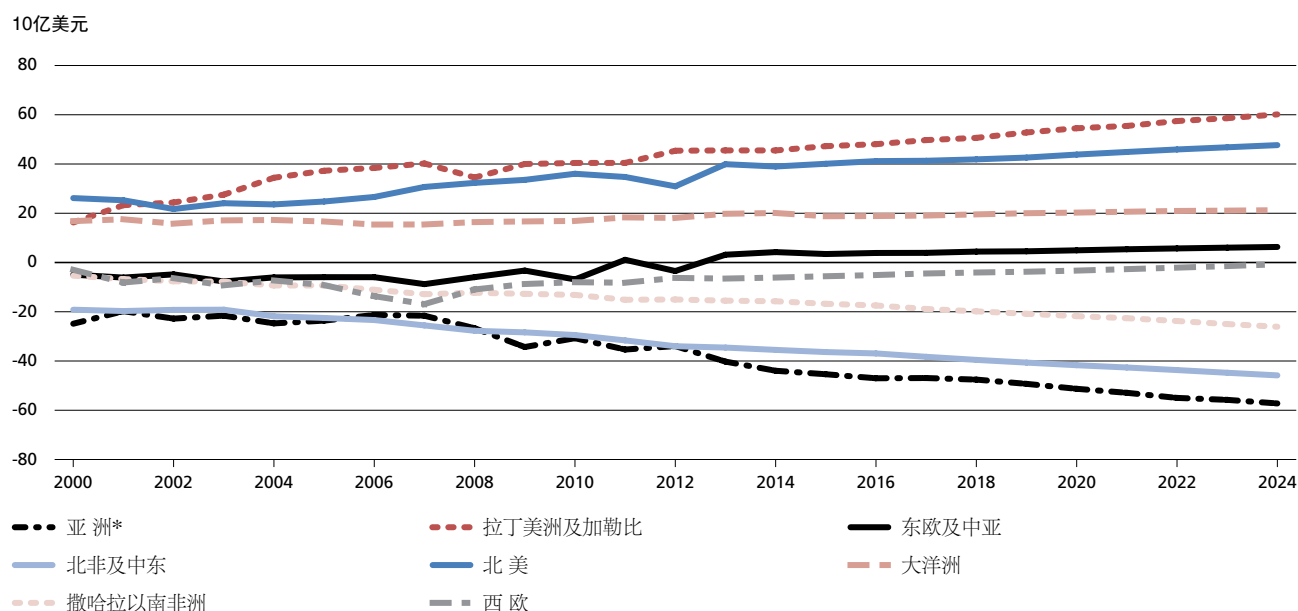
受需求推动，尤其是新兴经济体需求的推动，农产品贸易正在不断扩大。全球农产品出口从价值看，在2000年和2012年间几乎增加了两倍，而从数量看则增加了约60%。⁸由于未来几十年预计全球对农产品的需求会继续保持强劲，这一演化过程预计也会持续。《经合组织–粮农组织农业展望》⁹对供需互动所造成的结果开展了研究，以便对产量、消费量以及随之出现的净贸易量的潜在演化做出预测。该书预测认为，2000年以来农产品净贸易量趋势在不同区域之间差异不断加大的现象将在2024年前进一步加剧（图1）。

很多区域对贸易的依赖度预计会持续加大，无论是作为净出口方或净进口方。亚洲是增长最快的净进口方，2007年后因中国成为多种农产品的净进口国，导致进口量激增。拉丁美洲是最大的粮食净出口方，其产量的大幅度增长已超越消费量的持续增长。北美洲是第二大净出口方，但背后的原因更多的是本区域消费增长停滞，而不是产量增长。相比之下，撒哈拉以南非洲的净进口一直呈增长趋势，主要原因是人口增长，而近东及北非因为粮食生产无法跟上需求增长而正在快速成为净进口方。

不断变化的消费格局是这一演化过程的主要推动力。发达国家的人均动物蛋白消费量似乎已趋于停滞不前状态，发展中国家作为整体其人均主粮消费量似乎也是如此，虽然很多国家的贫困人口仍对主粮有巨大需求。在发展中国家，收入提高、人口增长和城市化进程虽然速度不一，但都对人们的生活习惯和饮食结构产生了影响。通常，从以谷物为主的传统饮食结构向富含蛋白质、更多样化的饮食结构转换，会给贸易结构带来变化，因为全球消费

图 1

各区域2000-24年农产品净贸易量变化



注：谷物、油籽、糖料、肉类、鱼及奶制品的净出口量按2004-06年国际参考不变价格估值。2014年后的数据为预测值。

*“亚洲”包括除中亚外的亚洲所有地区，包括东南亚、南亚和东亚（包括中国）。

资料来源：粮农组织和经合组织。2015。《经合组织-粮农组织2015-2024年农业展望》。巴黎，经合组织出版。

热点正转向增值产品，包括加工食品和熟食，同时发展中国家在全球消费量中所占比例正在不断扩大。从现在到2024年，消费增长中有95%以上将出现在发展中国家。¹⁰

在全球层面，加工产品在农产品出口中所占比例在2001-04年至2009-12年间一直稳定在41%上下，而最不发达国家的这一比例则从31%缩小至26%。同期，最不发达国家的未加工商品在农产品出口总值中所占比例从37.8%大幅上升至48.5%，而内陆发展中国家的这一比例则从33.5%上升至46.7%。相反，在小岛屿发展中国家，未加工商品在出口中所占比例从52.9%下降至38.3%，而加工产品所占比例则从37.8%上升至48.3%。各类产品和各国家组别的农产品出口总量均呈现大幅增加（图2）。

粮食利用情况也在变化。虽然谷物依然是人类营养的核心，但其工业用途也在不断增加，并将在今后几十年中保持增势。在全球层面，谷物的最主要用途依然是作为粮食，但随着饮食偏好的改变，动物饲料对谷物的需求是增长最快的部分。经过过去十年的快速扩大，乙醇生产目前在全球粗粮消费

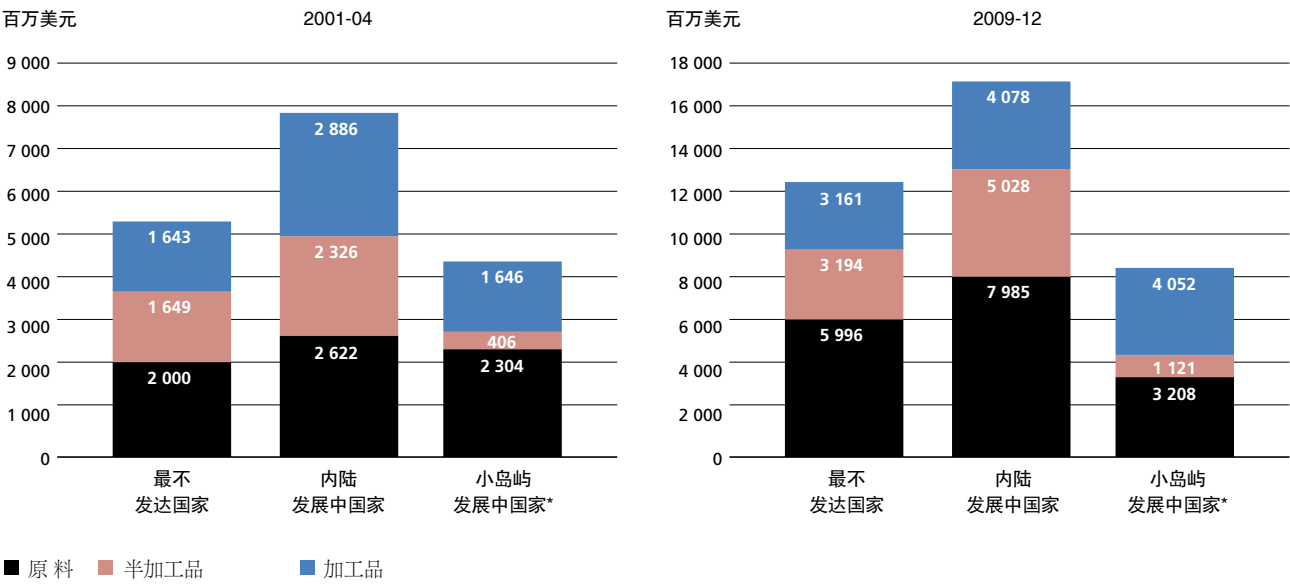
量中占比12%。¹¹虽然预计今后几年用玉米生产乙醇的生产扩大速度将有所放缓，但预测也表明从发达国家整体看，粗粮在这一领域的使用量仍将居高不下，同时还可能在发展中国家兴起（图3）。

从具体作物的市场动态看，在对植物油和蛋白粉的强劲需求推动下，油籽的重要性预计将不断加大。糖的消费量也将快速增长，尤其在发展中国家，而由于消费量饱和以及来自其他甜味剂的竞争，糖的消费量在很多发达国家则几乎不会出现增长。收入的提高、城市化进程和饮食习惯的全球化都促使我们更多地食用加工食品，使肉类、植物油和糖的消费量不断增加。这三类产品目前在发展中国家人均卡路里摄入量中所占比例为35%，而2002-04年这一比例为30.1%（图4）。它们是人类饮食的重要组成部分，是能量的关键来源，尤其在很多发展中国家。同时，加工、包装食品中植物油和糖消费量的增加也正在引起人们对营养问题的关切。

一些作物的重要性变化已在一定程度上体现在出口构成的变化上，美洲的肉类、乙醇、糖、油籽和棉花等高价商品的出口量已出现增长（表1）。

图 2

2001-04年至2009-12年农产品出口总值，按不同加工程度分列

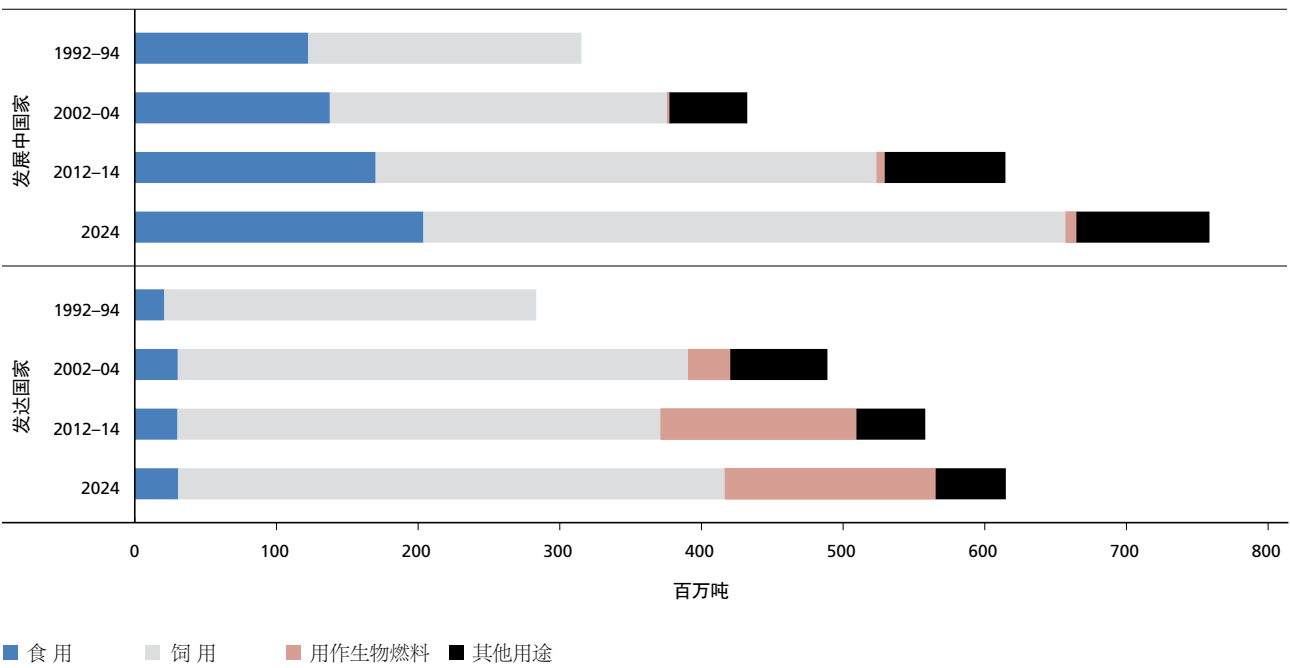


* 不包括新加坡。

资料来源：粮农组织。2014。《2014年最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家农业和粮食安全统计报告》。特辑。罗马。

图 3

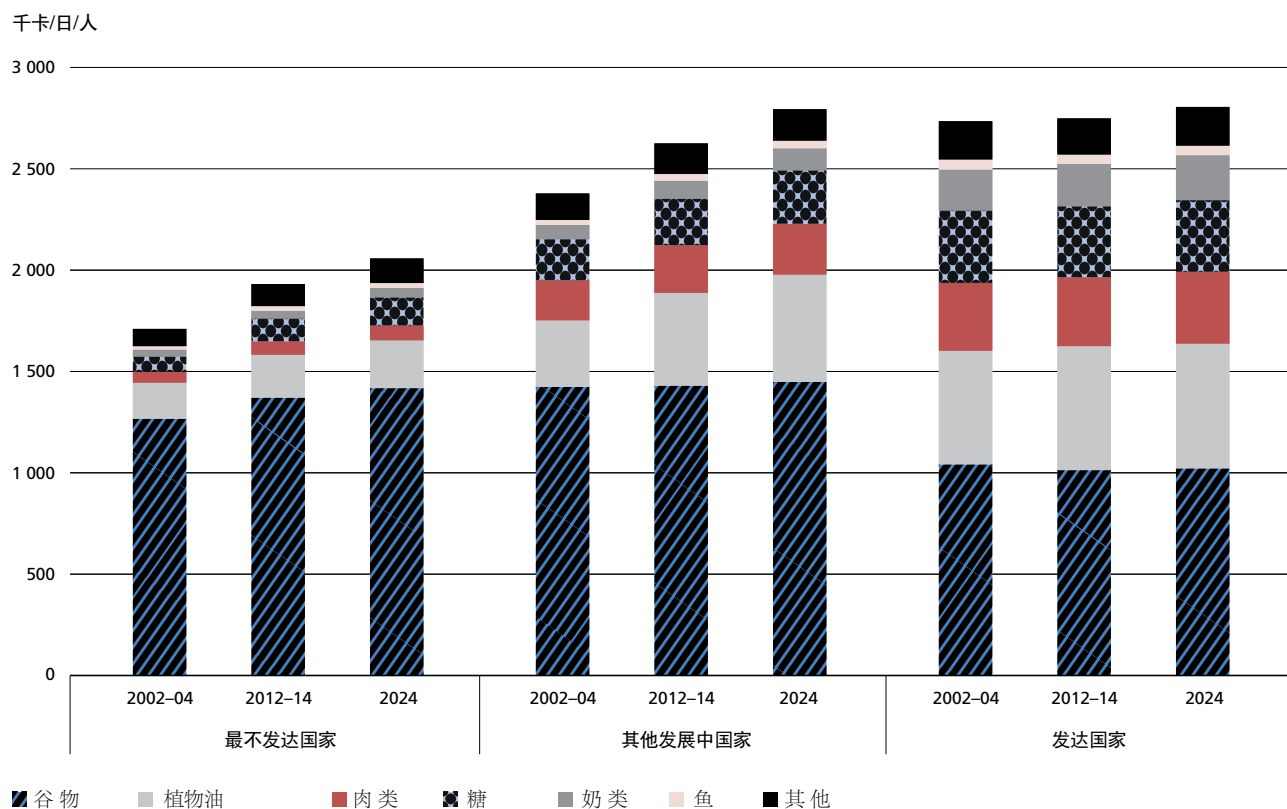
发达国家和发展中国家的粗粮利用情况



资料来源：粮农组织和经合组织。2015。《经合组织-粮农组织2015-2024年农业展望》。巴黎，经合组织出版。

图 4

最不发达国家、其他发展中国家和发达国家的人均卡路里摄入量



资料来源：改编自《经合组织-粮农组织2015-2024年农业展望》。巴黎，经合组织出版。

将产量和消费量趋势相互对照，就能看出各区域不同商品净贸易量可能出现的趋势。图5显示的是主要发展中国家区域主要产品的演化情况。位于45度线以上的点代表净出口状态，以下的点代表净进口状态。每类大宗作物及产品的2012-14年产量/消费量情况和2024年的预测情况都已显示在图中。净进口的变化方向由连接这些状态的箭头表示。

各区域之间的差异十分显著。在非洲，所有大宗商品都呈净进口状态，且预计这一状况在今后十年还将进一步加剧，尤其是高价值产品。相反，在拉丁美洲，多数大宗商品呈净出口状态，尤其是粗粮和糖。亚洲作为除牛肉以外所有大宗商品的最大消费和生产方，则呈现出较为均衡的贸易态势，多数商品保持净进口状态，但大米和植物油略有顺差。

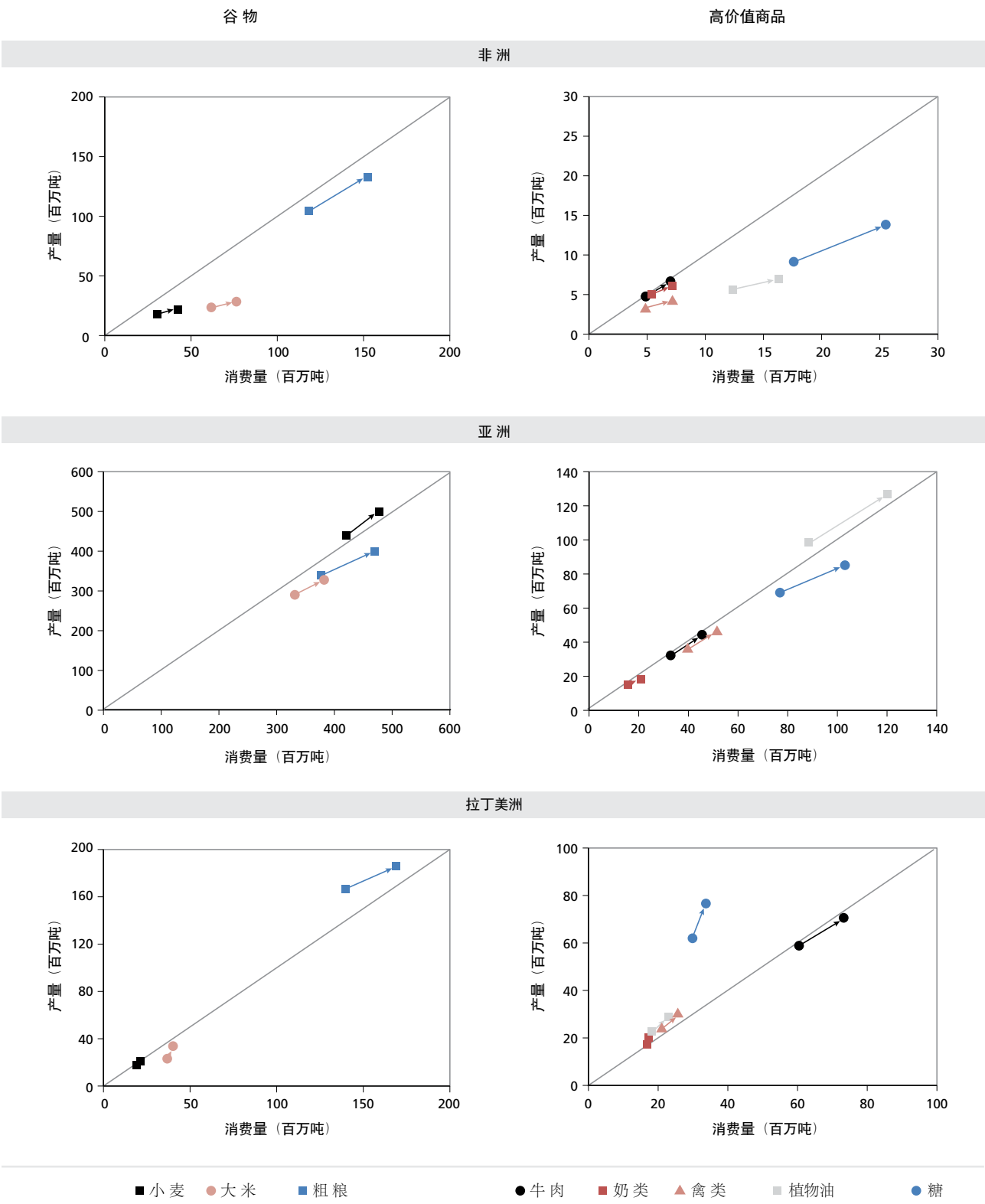
快速增长的亚洲经济体预计将继续在全球食物消费量中占有最大比例。在非洲，人口增长将推动

总消费量大幅上升，尽管该区域人均消费量大大低于世界其他区域。通过向这两个区域供货，拉丁美洲一些国家正成为全球主要供货方。

农产品出口往往集中在几个国家和地区，而进口则相对分散在多个国家和地区。美国、欧盟和巴西预计将依然位居出口前列，其中一些商品出口高度集中于某个国家，如巴西的糖占全球糖出口总量的一半以上，美国的粗粮和猪肉各占全球出口市场的三分之一。哈萨克斯坦、俄罗斯和乌克兰正成为谷物的主要出口国，尤其是小麦，三国预计将在2024年在世界小麦出口总量中占比22%。¹²虽然国际贸易在缓解供货紧张方面发挥着极为重要的作用，可避免单纯依赖国内生产带来的风险，但供货高度集中在少数几个供货方身上也可能带来其他类型的风险，如突发性采取某些贸易措施可能带来的风险。

图 5

2012/14年至2024年产量和消费量趋势，按发展中国家区域分列



资料来源：所用数据来自经合组织和粮农组织。2015。《经合组织-粮农组织2015-2024年农业展望》。巴黎，经合组织出版。

表 1

2023年贸易量平衡状况

	非 洲	亚洲及太平洋	欧 洲	拉丁美洲及加勒比	北美洲	大洋洲发达国家	其他发达国家
净出口量，千吨							
小麦	-44 987	-49 963	45 788	-7 074	46 206	18 329	-8 299
大米	-18 052	21 083	-1 368	-1 192	2 419	299	-2 637
粗 粮	-22 851	-63 999	30 402	21 795	53 574	4 154	-19 595
油 籽	-3 494	-98 449	-11 469	57 748	58 323	2 921	-5 185
蛋白粉	-4 461	-27 206	-19 586	49 715	8 963	-2 669	-4 912
牛 肉	-877	-2 105	-1 110	3 341	42	2 224	-1 147
猪 肉	-714	-2 625	1 715	-376	3 621	-362	-1 280
羊 肉	53	-790	-140	9	-71	1 032	-40
禽 肉	-2 192	-5 234	877	3 677	4 710	57	-1 729
鱼	-3 323	9 625	-1 822	2 015	-3 406	-220	-2 769
鱼 粉	43	-1 418	-7	1 398	125	-28	-112
鱼 油	56	-124	-189	296	4	-12	-30
黄 油	-161	-413	80	-22	98	476	-39
奶 酪	-219	-633	879	-284	318	518	-365
脱脂奶粉	-387	-1 241	640	-367	826	642	-95
全脂奶粉	-618	-1 372	379	-46	4	1 656	-21
植物油	-8 775	5 447	-2 366	8 362	235	-386	-2 279
糖	-11 684	-17 342	-591	38 337	-4 511	3 636	-4 475
棉 花	1 620	-7 164	48	927	2 562	1 035	741

资料来源：改编自粮农组织和经合组织。2015。《经合组织-粮农组织2014-2023年农业展望》，表1.1。巴黎，经合组织出版。

2. 不断演化的市场结构

全球市场的另一特征是较为分散，这会对贸易商品的潜在目的地产生影响。图6和图7显示的就是这一点。大米市场在各区域分散分布，贸易量主要集中在原产区。相反，主导大豆市场的主要有三个美洲国家，向中国和一些发达国家及中等收入国家出口。大豆市场和情况更为复杂的牛肉市场值得注意，因为其中缺少低收入国家的参与，反映出这些国家在此类高价值产品贸易中参与度有限。

■ 不断变化的国际贸易架构

全球贸易格局不仅受市场基本法则和国际贸易规则的限定，还越来越多地受到其他更细微动态变化的影响。

全球贸易中有越来越大的比例按照双边和区域协定开展。区域贸易协定的数量已从1990年的不到20项增加到目前正在生效的262项。所谓“巨型区域自贸区”的相关工作一旦完成，这一比例还将进一步上升。欧盟与美国之间的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”、“跨太平洋伙伴关系协定”以及将东盟与其他区域伙伴联系起来的“区域全面经济伙伴关系”，将占全球经济总量的三分之二以上，占全球贸易量的三分之二以上。¹³通过限制参与方数量并专注于各方感兴趣的战略领域，区域贸易协定与其他协定相比，往往会制定更深层次的贸易和经济一体化规定，从消除非关税壁垒、统一标准和贸易便利化中获取巨大利益，而不是从降低关税和减少影响市场准入的其他正式障碍中获益。例如，与世贸组织各项协定目前所涵盖的承诺相比，半数以上的区域贸易协定包含的有关动植物卫生措施的承诺都更为深入。由于动植物卫生措施和贸易技术壁垒在决定货物贸易实际市场准入方面发挥着主要作

用，因此在贸易集团内部统一和简化此类措施将有助于大幅推动区域内部贸易。

促使全球贸易格局发生变化的第二个因素是，企业内部贸易正在随着全球价值链的兴起和纵向联合不断发展起来。例如，在美国，企业内部贸易量2010年占货物进口的48%，占货物出口的29%。在跨国公司中，与政府的贸易政策相比，内部程序和标准可能在决定贸易量和贸易条件方面发挥着更重要的作用。与企业内部贸易相关的另一问题是转让定价，指关联企业之间为交换商品、服务或其他资产而制定的价格。这些价格用于公司内部核算专用，虽然与市场价格不同，但仍会通过影响供需关系，对国内价格水平和贸易格局产生影响。现有贸易规则能在多大程度上应对这一纵向关系中出现的竞争仍是一个未知数。¹⁴

这些最新进展带来的影响在于，多边体制作为贸易扩大的推动力，其重要性正在不断削弱，尽管世贸组织依然为我们讨论贸易规则的应用和解决各国之间的争端提供了最全面、最简便的机制。随着农产品进口，尤其是出口，逐步集中在少数国家，全球农产品贸易架构的演化意味着单个国家或国家集团采取的行动会对世界其它各国产生巨大的溢出效应。一个主要进口方或出口方的产量波动、国内市场动荡和政策变化都会对世界市场产生影响，从而影响全球供应和价格，进而可能对粮食安全造成巨大影响。

全球农产品生产日益趋于分散，且不断被重组成为复杂的全球价值链，这使得原本不断变化的农产品贸易背景变得更加复杂。最近，有文献专门通过研究某国的增值产品生产及其在全球价值链中的融入状况，详细介绍了某国和/或某国各行业的竞争力。¹⁵

插图 1

香蕉市场中的市场权力转换

跨国贸易公司，尤其是三家最大的香蕉贸易商（Chiquita、Dole和del Monte），历史上一一直在国际香蕉贸易中扮演着主要角色，掌握着较强的市场权力，尤其对买方而言。这些纵向联合跨国公司从事香蕉的生产、收购、运输和营销。他们拥有自己的船队和催熟设施，还在进口国中拥有自己的营销网络，实现了高度的规模经营。然而，它们的业务范围以及它们对香蕉贸易的影响已随时间的推移出现了变化。最大的三家公司加在一起所拥有的市场份额在20世纪80年代达到顶峰，控制着全球香蕉出口总量的近三分之二（65.3%），但随后这一份额逐步缩减。2013年，这些公司的市场份额仅略高于三分之一（36.6%），而最大的五家公司所占份额为44.4%，而2002年这一份额高达70%。因此，其他公司目前在出口总量中已占有一半以上的份额。

市场权力从大型香蕉贸易品牌手中转换到其他市场参与方手中，包括已开始直接从生产者手中采购的超市，其背后的主要推力是欧盟取消了高度管制的香蕉进口制度，同时南美洲和欧洲及俄罗斯之间开通了集装箱直航服务。另一个值得注意的趋势是主要香蕉生产国中出口商的集中度有所下降。

资料来源：粮农组织。2014。《跨国公司在全球香蕉贸易中不断变化的作用》。罗马。

此外，参与全球价值链并非易事，尤其对小规模农村生产者而言，他们往往缺乏升级自身生产所需的知识、资本和技术。

在新兴发展中国家，强劲的经济增长和收入水平的提高，加上不断推进的城市化进程，都对人们的饮食习惯产生了影响，并推动了对高质量产品的需求和城市地区对零售和加工产品的需求。容易出现食品安全风险或消费者提出的质量要求较高的水果、蔬菜、肉类和奶制品等生鲜食品的贸易在不断增加，也加大了通过各类标准开展贸易监管的必要性。重视新鲜度、产品质量和食品安全的大型跨国食品和零售公司的作用在不断扩大，使得私人标准

变得越来越重要，成为防止因销售不安全食品而导致声誉受损和市场份额流失的一种方法。

有意思的是，尽管标准越来越严格、越普遍，但全球农产品贸易过去三十年不仅出现了大幅增长，而且在标准执行最严格的领域增长也最为强劲，即水果、蔬菜、鱼及水产品、肉类和奶类等高价值产品。此外，发展中国家区域向高价值出口产品的转变尤为突出。¹⁹由于消费品必须符合此类标准，因此人们开始更加重视农业价值链中的质量控制问题，而这又反过来影响着全球农业价值链的组织方式，推动各方加强纵向协调，升级供应基地，并出现大型跨国食品公司日益占据主导地位的现象。

3. 与粮食进口相关的潜在问题

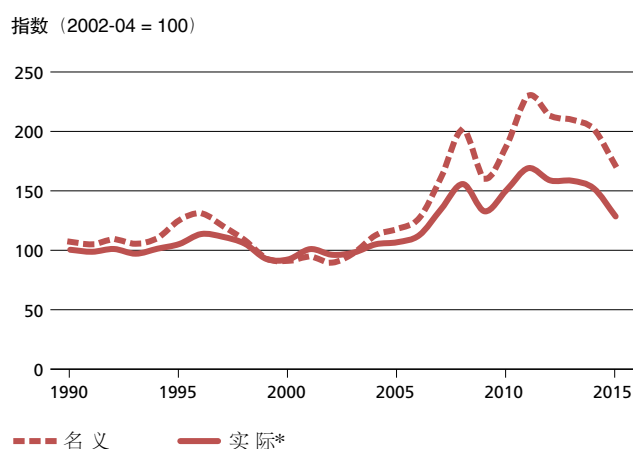
■ 价格作为变化指标

农产品市场随时间推移而变化，变化时而为周期性，时而为永久性。农产品市场会受农业生产特有的年内季节性影响，但也会出现持续几年的相对稳定期或波动期。

1999年至2006年间的农产品价格处于历史低位，随后从2007年至2013年是长时间的价格高企和波动期。2014年，市场开始再次趋向稳定，中期预期认为价格将回归低位（图8）。在投入物价格处于低位的帮助下，生产率的增长速度超过了正在放慢的需求增长速度，因此从实际价格看，所有农产品价格预计在今后十年将呈下降趋势。²⁰

图 8

1990-2015年粮食名义和实际价格指数



* 实际价格指数是名义价格指数经过世界银行制造业单位价值指数 (MUV) 扣除通胀后的结果。

资料来源：粮农组织。

农产品实际价格的下跌完全符合世界农产品市场特有的长期价格预期呈下跌趋势的特征。低物价，尤其是20世纪80年代和90年代的低物价，被人们称为以农业为主的经济体发展过程中的一大障碍，打击了人们对增产技术的投资积极性，从而对粮食安全造成负面影响。

然而，经验表明，这种下降趋势会被短期的价格上涨和波动打断。这些始料未及的价格上涨也可能对粮食安全造成重大威胁。最近，有关农产品贸易的政策辩论侧重于高物价水平和通过短期政策干预减少国内物价面临的压力。但要实施能促进长期结构转型的政策，目光短浅的做法是无法与之匹配的，第三部分将就此展开进一步解释。

■ 不断增加的粮食进口成本

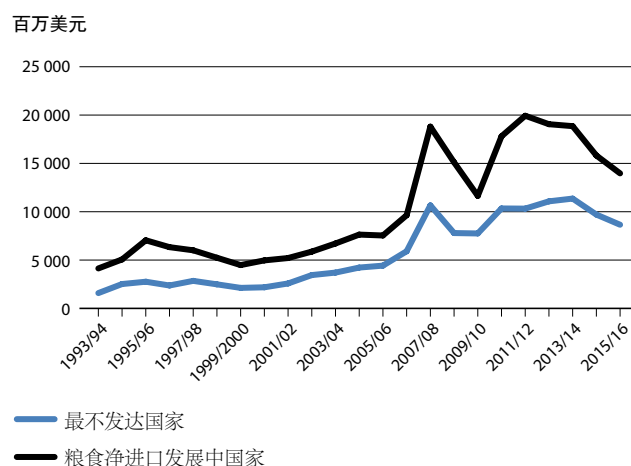
上一节提及的贸易趋势和高粮价交织在一起，对低收入缺粮发展中国家的粮食进口费用产生了巨大影响。最不发达国家和粮食净进口发展中国家的谷物进口费用变化趋势就是一个典型例子（图9）。²¹

粮食进口费用的增加，加上发展中国家作为整体和某些特定类别的发展中国家，如最不发达国家、粮食净进口发展中国家以及低收入缺粮国22等，于20世纪80年代和90年代成为粮食净进口国，都引起了人们越来越多的关注。粮农组织数据显示，最不发达国家的粮食进口在1992年至2011年间增长了五倍，但随着粮食价格持续下降，2015/16年预计会出现下降。

然而，作为粮食净进口国不一定是证明粮食不安全的理想指标。更理想的指标可能是名义粮食进口费用与货物出口收入、国家总收入或国内生产总值相比较的结果或其他能说明经济承受能力或粮食

图 9

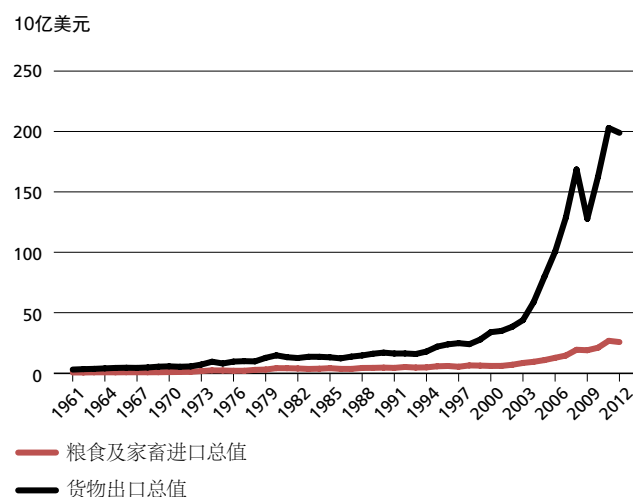
1993/94年至2015/16年最不发达国家和粮食净进口发展中国家的谷物进口情况



注：2014/15年数据为估计值（截至2015年9月），2015/16年数据为预测值。
资料来源：粮农组织。

图 10

1961-2012年最不发达国家粮食进口和出口总值



资料来源：E. Díaz-Bonilla。2015。《迷失在对话中：有关贸易和粮食安全的支离破碎的对话》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

表 2

货物出口总值与粮食进口总值之间的比率

区 域	20世纪90年代	2000-2007	2008-10
世 界	6.2	5.0	5.0
发展中国家	6.9	4.7	5.0
非 洲	14.1	10.4	10.0
北非	21.2	12.3	13.0
撒哈拉以南非洲	10.9	9.5	9.0
亚 洲	5.2	3.7	4.0
高加索及中亚	19.4	6.7	7.0
东亚	3.7	2.6	3.0
东亚（不包括中国）	4.3	3.1	3.0
南亚	11.1	7.6	7.0
南亚（不包括印度）	15.8	10.5	11.0
东南亚	4.4	4.1	5.0
西亚	9.2	5.5	6.0
拉丁美洲及加勒比	9.8	6.9	6.0
加勒比	23.6	22.1	21.0
拉丁美洲	8.8	6.6	6.0
大洋洲	17.1	17.8	19.0

资料来源：E. Díaz-Bonilla。2015。《迷失在对话中：有关贸易和粮食安全的支离破碎的对话》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

进口增加情况下经济支付潜力的指标。例如，虽然最不发达国家的粮食进口费用出现增长，但这些国家的出口总量增长更为迅猛（图10）。这意味着，由于贸易总体扩大，最不发达国家的粮食进口支付能力已整体增强。粮食净进口发展中国家和低收入缺粮国的情况也是如此。

在除东南亚和大洋洲以外的多数发展中区域，我们都可以看到货物总出口与粮食进口之间的比率呈下降趋势（表2）。我们还可以同时看到，粮食进口费用在国内生产总值中所占比例在最不发达国家和低收入缺粮国中一直保持较为平稳，尽管也存在一些波动（图11）。

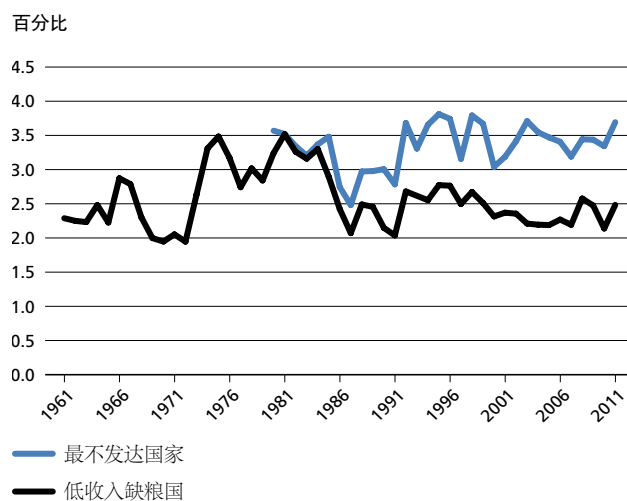
然而，虽然很多发展中区域和国家类别的总体数据表明粮食进口费用同货物贸易收入相比已出现下降，但一些国家的粮食进口费用依然居高不下。此外，各国之间的差异迫使我们具体国情开展深层分析。因为货物出口收入的增加部分可能不一定被用来支付不断增长的粮食进口费用，而且这些收入的分配方式不一定能保证帮助易受粮食不安全威胁的个人和/或群体更好地获取粮食。

■ 对国际粮食市场的长期关切

鉴于价格上涨，尽管贸易量也在增长，很多国家对将全球市场作为低价粮食来源的可靠性表示担忧，因为市场极易受各种冲击和贸易伙伴行为的影响。然而，除价格上涨之外，其他经济、环境和社会

图 11

低收入缺粮国和最不发达国家粮食进口在国内生产总值中所占比例



资料来源：E. Díaz-Bonilla。2015。《迷失在对话中：有关贸易和粮食安全的支离破碎的对话》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

会因素也会影响贸易流量，从而影响市场作为低价粮食来源的可靠性。

插文2以查塔姆研究所的研究为基础，采用黑海和海湾地区为案例，阐述气候、冲突和基础设施不足会如何对贸易的潜在增长造成障碍，并使贸易更易受冲击的影响。

插文 2

全球粮食贸易中的关键点

全球粮食贸易易受多种干扰性风险的影响。资源短缺和气候变化问题不仅威胁着世界主要粮食产区的生产，还导致世界上很多国家日益加大自己对小麦、粗粮和大米等主粮进口的依赖性。对国际市场依赖性的不断增加给粮食安全和供应带来了新的非常规风险，因为供应方与消费者之间的距离往往很远。

对于那些实现自给自足风险过高或不可能的国家而言，它们依靠的是通过一些关键点来实现这些商品的无障碍流动，通过陆上和海上运输通道将产品从产地转运至进口地。这些关键点面临着一系列长期和短期威胁，包括已经老化的基础设施、不断上升的海平面及风暴潮、实际攻击和网络攻击、地区动乱和海盗的干扰。

例如，海湾阿拉伯国家合作委员会（海合会）成员国在农业生产方面面临一系列比较弱势：该地区的水和耕地等自然资源水平为全球最低。随着国内生产前景因气候变化和人口快速增长变得日益悲观，海合会对进口的依赖性与日俱增。该地区粮食供应总量中有80–90%依赖进口，六国每年到港粮食约有60亿吨大麦和45亿吨小麦。

其中五分之一的货物来自黑海地区¹（见下图），此处生产率相对较低，且预计随温度上升、降雨波动性增加，情况会继续恶化。²收成减少不仅会威胁到粮食出口，还可能会引发保护性贸易措施，正如最近几年该区域各国政府已经实施的相关措施。³

从黑海出发，粮食货物必须穿越四个重要的海上关键点——土耳其海峡、苏伊士运河和曼德海峡，这些关键点因海平面上升和风暴潮经常被临时性关闭。黑海和中东地区目前的冲突和海盗问题也对货物和船上人员的安全构成威胁。

关键基础设施本身也可能是黑海与海合会成员国之间开展贸易过程中的一个关键点：俄罗斯和乌克兰的道路和铁路是将粮食从农场运往港口的关键通道，但它们面临投资不足以及易受天气影响的问题，同时港口设施也需要现代化改造，以应对海平面上升和风暴潮的影响。抵达海合会成员国之后，粮食货物必须低温储存在粮仓中，对能源投入要求较高。没有充足的投资，粮仓内的粮食浪费会成为威胁重要粮食储备的另一项基础设施相关风险。

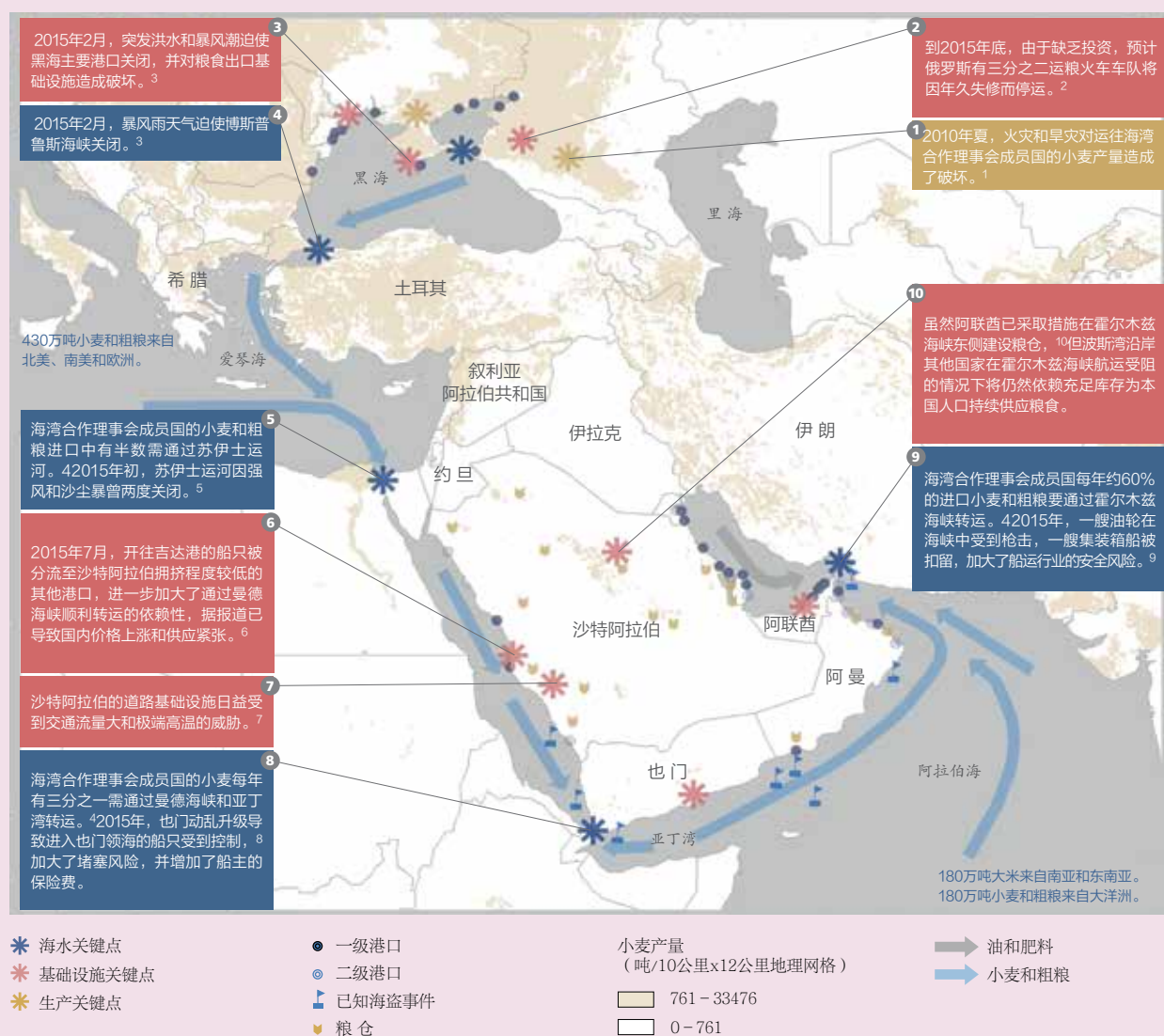
这些关键点中任何一项或多项受到干扰，例如船只在霍尔木兹海峡和曼德海峡遭到恐怖主义联合攻击，或因地中海东部特大风暴而导致波斯普鲁斯海峡或苏伊士运河被关闭，均会使海合会成员国不仅面临粮价飞涨的风险，还会对主要粮食供应造成严重而持续影响。随着这些国家对进口的依赖性不断加大，海合会成员国不能仅将眼光放在局部和区域脆弱性上，还应该考虑到整个粮食供应链中各节点造成的干扰性风险。

¹ 贸易量估计数是基于即将发表的查塔姆研究所关于全球粮食贸易关键点的出版物（2016）中的初步发现。

² N. Dronin和A. Kirilenko。2011。“俄罗斯的气候变化、粮食短缺和粮食安全”。《区域环境变化》，第11期（增补1）：S167–S178页。

³ T. T. Glaben, M. Belyaeva, I. Bobojonov, I. Djuric, L. Götz, H. Hockmann, D. Müller, O. Perekhzhuk, M. Petrick, S. Prehn, A. Prishchepov, S. Renner和F. Schierhorn。2014。《东部产粮区在破坏自己的市场和增长机遇》。IAMO政策简报第16号（见<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/97275/1/78606630X.pdf>）。

资料来源：查塔姆研究所。2015（即将出版）。《全球粮食贸易中的脆弱性和关键点》。伦敦。



注：小麦产量单位 = 吨/10公里x12公里地理网格。

资料来源：

¹ 世界银行和粮农组织。2012。《粮食链：阿拉伯国家的粮食安全和小麦进口管理》。华盛顿特区，世界银行。

² S. Burkitbayeva和W.A. Kerr。2013。《哈萨克斯坦、俄罗斯和乌克兰加入世贸组织：对世界小麦贸易将意味着什么？》加拿大农业贸易政策和竞争力研究网络委托论文第2013-06号（见：<http://www.uoguelph.ca/catprn/PDF-CP/CP-2013-06-burkitbayeva-kerr.pdf>）。

³ Platts McGraw Hill Financial公司。2015。《博斯普鲁斯海峡和新罗西斯克港因天气恶劣关闭：航运源头》（见：<http://www.platts.com/latest-news/shipping/london/bosporus-strait-port-of-novorossiisk-shut-due-26014981>）。

⁴ 查塔姆研究所资源贸易数据库（2015）- 2012年数据，其中不包括欧盟内部贸易。

⁵ 阿拉伯新闻网。“Yohan风暴席卷中东，苏伊士运河关闭”。2015（见：<http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/02/12/Storm-Yohan-lashes-Mideast-shuts-Suez-Canal-.html>）。

⁶ J. Avancena。2015。“港口依然受阻，致使市场缺货”。《沙特报》。7月6日（见：<http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.PrintContent&action=Print&contentID=0000000019751>）。

⁷ C. Gerbich。2015。“沙特阿拉伯需要路面翻修”。建筑网络周刊。2月10日（见：<http://www.constructionweekonline.com/article-32530-saudi-arabia-needs-major-road-surface-rethink/>）。

⁸ J. Saul。2015。“由于联军海军扣留更多船只，也门面临粮食进口困难”。路透社。4月27日（见：<http://www.reuters.com/article/2015/04/28/us-yemen-ships-food-idUSKBN0N19220150428>）。

⁹ P. Hafezi。2015。“伊朗利用海上对抗在海湾地区展示实力”。路透社。5月17日（见：<http://www.reuters.com/article/2015/05/18/us-iran-saudi-gulf-idUSKBN0031JQ20150518>）。

¹⁰ D. McKee。2011。“战略粮食储备”。世界粮食网（World-Grain.com）。5月24日（见：<http://www.world-grain.com/News/News%20Home/Features/2011/5/Strategic%20grain%20reserves.aspx?cck=&cck=1>）。

数据来源：

贸易流量 — 查塔姆研究所资源贸易数据库（2015），2012年数据，其中不包括欧盟内部贸易。

浅灰色帆布底图 — Esri地理信息系统开放式街景信息提供者、地理信息系统用户群。

小麦产量地理信息系统shapefile文件 — C. Monfreda, N. Ramankutty和J.A. Foley。2008。“在地球上耕作”。第2部分：2000年作物面积、产量、生物类型和净初级产量地理分布。《全球生物地球化学循环》，第22期，GB1022，doi:10.1029/2007GB002947。

港口及粮仓位置 — R. Bailey和R. Willoughby。2013。《食用油：海湾地区的粮食安全》。伦敦，查塔姆研究所。

已知海盗事件 — 国际商会商业犯罪局。2014。国际海事局2014年海盗和武装抢劫地图（见：<https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/live-piracy-map/piracy-map-2014>）。

第二部分

贸易与粮食安全：概念性关联

本报告第二部分关注贸易与粮食安全四大维度之间的关联，这四大维度分别为可供量、获取、利用和稳定，侧重关注贸易变化通过哪些渠道影响粮食安全以及决定这一关系强度和结果的背后因素。

贸易会对粮食安全产生直接影响，因为在多数国家，进口是粮食供应总量中一个重要组成部分。虽然进口带来的竞争可能会给当地生产者带来干扰，但同时也会刺激国内生产及相关供应链开展有利于增产的变革和创新。如果出口收入能提高低收入群体的收入，出口就能有助于减贫。

提高贸易参与度能给一国的粮食安全同时带来积极和消极后果。国内生产与消费以及价值链各环节的价格都会受贸易方式改变的影响。由于各国按不同条件参与贸易，发展水平也不同，因此贸易如何影响粮食安全在很大程度上与具体背景相关。最终结果将取决于贸易对总体增长、就业、收入、政府收入和决定某国经济社会形势的其他关键变量的影响。

这些关联和相关传导渠道取决于一国经济背后的一系列特征，包括经济和制度发展水平、贸易地位（尤其是该国本质上属粮食净进口或净出口国）、国内市场结构、农业生产者特征等，不同国家之间存

在差异，尤其是在有些国家小农在农业产出中占有主要地位，而在有些国家生产则主要由大型商业化农场主导。

■ 要点

- 贸易水平会影响不同人口的增长、收入、贫困水平、不平等、粮价和政府预算等多项经济、社会变量，而这些变量最终会影响其粮食安全和营养状况。
- 贸易会影响市场结构、基础设施发展、农业产出的生产率和构成、粮食产品的多样性、质量和安全性以及饮食构成。这些因素会在不同程度上影响粮食的可供量、获取、利用和稳定。
- 贸易变化会与一国的实际国情相关联，使各国经历各不相同，很难确定具有普遍性的关联。
- 贸易本身既不会对粮食安全和营养改善构成内在威胁，也不是解决问题的神丹妙药，但它会带来挑战和风险，需要决策层认真考虑。对于那些认为贸易会“损害”或“促进”粮食安全的笼统、不准确的观点，我们应采取谨慎态度，要认真审视这些观点背后的各项变量和关联的本质。

1.

衡量贸易和粮食安全：定义、指标和方法

贸易与粮食安全之间的关联一直在国家和国际层面成为激烈争论的焦点，也成为很多贸易相关讨论的核心，包括贸易谈判。各方就贸易在实现粮食安全目标方面应该发挥何种合理作用之所以有争论，至少部分原因在于各方就“贸易”和“粮食安全”这两个概念的确切定义有着不同观点。令各方更难达成共识的是，大家对如何衡量这些概念也缺乏明确了解。

要想确定贸易的定义，首先要明确的是，贸易指商品及服务的物质和经济交换，而贸易政策则是政府针对这些经济、物质流动的干预措施，包括受各项贸易协定制约的政策。总之，贸易就是供求之间的关系，人们通过这种关系来实现商品及服务的交换。贸易的理念要考虑的是在技术、人口和其他因素的作用下可能发生的事件，无论是否受到政府干预的影响。

贸易政策是政府为调整贸易而采取的干预措施，或间接影响贸易水平的干预措施。用经济学词汇描述，贸易政策通常指一国政府针对跨越国境的商品及服务而采取的措施，其中还包括对农业的国内支持，因为任何一项影响生产的政府政策也可能同时影响贸易流量。本部分内容侧重贸易，而贸易政策则将在第三部分讨论，以便将贸易开放度作为一种状态来对待，而对贸易的开放度则作为一项政策变化来对待。

应该对我们使用的与贸易有关的概念进行量化，这样才能对它们与粮食安全之间的潜在关联进行分析。例如，有关保护型经济体或开放型经济体的优缺点的争议由于这些概念的衡量方法而变得更加复杂。“保护型”和“开放型”通常不是对立的两极，而是指实施水平不同。另外，还应该将结果指标（如贸易在国内生产总值中所占比例）和政策指标（如关税或关税等值）区分开来。²³

“粮食安全”是20世纪70年代中期粮食政策领域首次提出的描述性概念。这一概念已在原先侧重国家层面粮食供应的基础上经历了演化和延伸。由1996年世界粮食安全首脑会议提出的、令人广为接受的定义是，“粮食安全指所有人在任何时候都能在物质上和经济上获得充足、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”，而2009年世界粮食安全首脑会议则更加明确地提出“粮食安全的四大支柱是可供量、获取、利用和稳定”。粮食安全的四大维度在插文3中有简要介绍。要实现粮食安全，所有四大维度都必须同时得到保障。

在20世纪很长一段时间里，有关营养不良的讨论一直侧重于营养不足，尤其是能量摄入不足。而最近几十年，人们开始将关注点转向“营养不良的三重压力”，不仅包括长期食物不足，还包括微量元素缺乏（“隐性饥饿”）以及肥胖和与超重相关问题。营养不良的三种形式都很重要，能同时对社会产生危害。对营养不良复杂性的更深入认识为粮食安全概念的提出提供了依据，使这一概念中开始逐渐包含能量摄入超量和能量摄入不足，还包含微量元素缺乏症对公共卫生造成的影响。²⁴

由于粮食安全是一个多维度概念，因此要组织和提出大量相关的潜在指标是一项艰巨任务。粮农组织提出了一系列指标，意在反映粮食不安全的各个方面，按照指标对可供量、获取、利用和稳定的影响将其分门别类（表3）。

其他方法也提出另一种分类法，试图从其他因素入手衡量粮食和营养安全，其中包括状态或结果；推动力、决定因素和风险；政策干预措施和进程。²⁵还有一些人是试图将各项指标汇总成单个衡量指标，如“全球饥饿指数”²⁶或《经济学人》智库公布的“全球粮食安全指数”。

表 3

粮农组织各项粮食安全指标

维度	指标
可供量	• 平均膳食能力供给充足度 • 粮食产量平均值 • 谷物及块根类在膳食能量供给量中所占比例 • 蛋白质平均供给量 • 动物源性蛋白质平均供给量
获取	• 铺面道路在道路总量中所占比例 • 道路密度 • 铁路密度 • 人均国内生产总值（以购买力平价计算） • 国内食品价格指数 • 食物不足发生率 • 贫困人口食品支出所占比例 • 粮食短缺程度 • 粮食不足发生率
利用	• 良好水源的获取 • 良好卫生设施的获取 • 5岁以下儿童消瘦比例 • 5岁以下儿童发育迟缓比例 • 5岁以下儿童低体重比例 • 成人低体重比例 • 孕妇贫血比例 • 5岁以下儿童贫血比例 • 人口中维生素A缺乏症发生率 • 碘缺乏症发生率
稳定	• 谷物进口依赖度比率 • 带有灌溉设施的耕地所占比例 • 粮食进口值与商品总出口值之间的比值 • 政局稳定、不存在暴力/恐怖主义 • 国内食品价格波动性 • 人均粮食产量波动性 • 人均粮食供应量波动性

资料来源：粮农组织。

■ 有关贸易和粮食安全的各种有争议观点²⁷

有关贸易和粮食安全的定义和潜在指标种类繁多，恰好反映出要将具有多面性的贸易概念与更具多面性的粮食安全概念明确联系起来具有极大难度，而粮食安全概念还可以加以扩大，包含粮食和营养安全，从而进一步加大问题的复杂性。对概念、角度和分析方法的不同理解已产生了多个有争议的说法，导致政策辩论趋向两极分化。其中一种最具争议性的问题就涉及粮食安全与粮食主权之间的关系（插文4）。

近年来，与实现粮食安全战略相关的观点也逐渐趋向两极分化，贸易被部分人视为一种威胁，又被另一些人视为一种机遇。“贸易是机遇”的观点主要来自新古典经济学，以贸易理论预测的贸易收

插文 3

粮食安全四大维度

可供量：粮食的物质可供量。它涉及粮食安全的供应层面，取决于粮食产量、库存量和净贸易量水平。

获取：经济和物质上对粮食的获取。经济获取取决于可支配收入、粮价和社会支持的提供和获取。物质获取取决于基础设施的可供性和质量以及其他有助于市场运作的设施。在很多发展中国家，从农业、林业、渔业和水产养殖业中获得的收入在决定粮食安全结果方面发挥着首要作用。

利用：人体利用粮食中各种养分的方式。个人要通过良好的照料和喂养措施、食物烹制、饮食多样化和家庭内部食物分配来获取充足的能量和养分摄入。能量和养分摄入，加上对所食用食物的生物利用，是个人营养状况的决定因素。

稳定：一段时间内其他三大维度的稳定性。即便个人今天的食物摄入量充足，但如果他们会定期面临食物短缺，他们仍然被视为粮食不安全，因其营养状况面临恶化的风险。天气条件不利、政局不稳或经济因素（失业、粮价上涨）等都可能对个人的粮食安全状况产生影响。

资料来源：粮农组织和欧盟。2008。《粮食安全基本概念介绍》。罗马，欧盟委员会-粮农组织粮食安全计划（见 <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>）。

益为基础，同时参考了比较优势概念。这一观点提倡贸易开放，认为这是一种能在相关部门减少扭曲现象、提高效率和稳定性的做法，而与之相反，贸易保护主义只会带来代价。这一观点的支持者在提倡自力更生的同时，认为粮食例外论的概念不够高效。在这一观点里，粮食安全意味着靠市场力量来推动资源的更高效分配，因此能提高粮食生产的效率，而这反过来又会引发经济增长、收入提高和就业机会增加，最终起到改善粮食可供性和粮食获取的效果（图12）。这一观点的支持者认识到，公共干预措施在其中发挥着重要作用，但同时也会将这

插图 4

粮食安全和粮食主权

“粮食安全”一词和“粮食主权”一词最初出现时，二者所描述的对象各不相同。粮食安全是与充足食物的获取有关的一种状态，而有关粮食主权的讨论通常具有更明确的政治性，目的是解决粮食和土地权利获取不足的问题。随着时间的推移，两个概念被人们提及，逐渐开始变得相互对立，而不是相互关联，最终引发了一场意识形态辩论，结果非但没有给政策对话带来帮助，反而使问题变得更加模糊不清。

“粮食主权”的概念主张各国和各民族有权决定自己的粮食系统，包括市场关系的形式、生态内容和文化内容。¹该词于20世纪90年代由小农组织“农民之路”首先创造，该组织鼓励通过以七条原则²为基础提出的一种高度规范性议程，为实现土地和食物权利争取政治支持，其核心是减少全球粮食贸易，促使粮食系统按照农业生态原则重新将当地生产作为核心。

这次运动的兴起主要是为了应对《关贸总协定》乌拉圭回合谈判过程中将农业纳入国际贸易的做法，其主要目的之一就是“使农业脱离世贸组织”。³这场社会运动得到了非政府组织和学术界的共识，试图在国家层面（人们长期以来一直认为政府有义务在市场失灵时通过提供公共产品进行补救）和社区层面让“粮食例外论”重新合法化。必须注意到，随着社会运动的开展，各国政府也在继续呼吁将粮食视作例外来处理，认为国家具有主权为保障人民的粮食安全实施相关政策，不一定让自己的农业部门参与贸易。

粮食主权运动提倡减少对进口粮食的依赖性，加强国内和当地粮食系统。这意味着要通过国内粮食供应满足大部分国内需求，而不是靠进口来满足。然而，生产足够粮食来满足国内需求，并不一定意味着国内所有家庭都能平等获得所需粮食，或与进口的情况相比，粮食供应会更稳定或价格更低。

¹ H. Wittman、A.A. Desmaris和 N. Wiebe编。2010。《粮食主权：将粮食、自然和社区重新联系起来》。Fernwood 出版社。加拿大哈利法克斯。

² 农民之路的粮食主权原则：1. 粮食：一项基本人权；2. 土地改革；3. 保护自然资源；4. 重新组织粮食贸易；5. 终结饥饿的全球化趋势；6. 社会和平；7. 民主管控。

³ 农民之路。2003。“人民的粮食主权——世界贸易组织不要插手农业”。网页。9月2日（见<http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/396-peoples-food-sovereignty-wto-out-of-agriculture>）。

资料来源：J. Clapp。2015。《粮食安全和国际贸易：澄清争议》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

些干预措施局限在纠正市场失灵现象或调整收入分配方式方面，倡导采取有针对性的政策来实现这些目标。

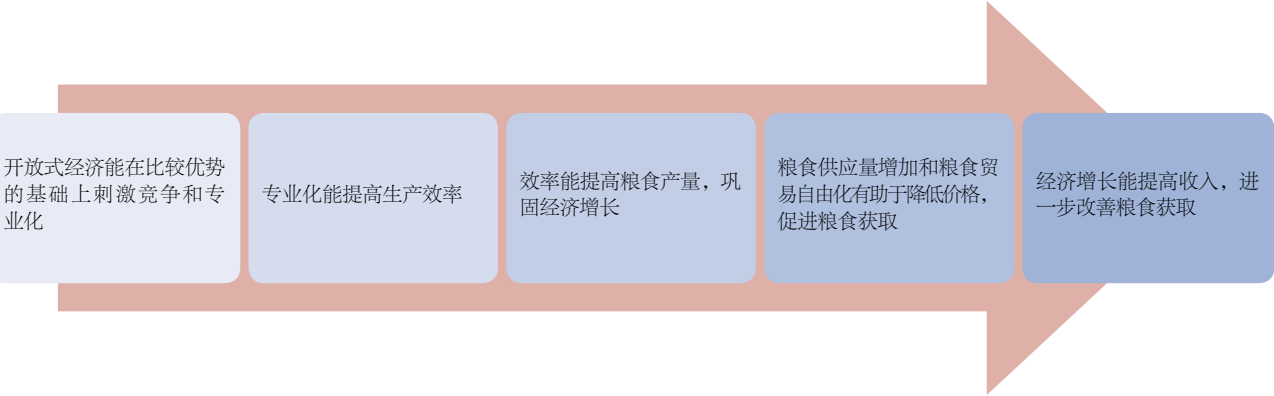
“贸易是威胁”的观点源自一系列其他社会科学学科和农业生态学科。这一观点的依据是，农业不仅是一个经济部门，还是公共产品的提供方，而光靠市场是无法提供这些公共产品的，并因此提出了农业“例外论”。这一观点以农业在社会中发挥多功能和这些不同功能附带多重价值为依据，为粮食安全提出了不同的愿景，提出要考虑贸易自由化的代价。其结果是大力侧重“当地”农业、小农和具有生物多样性的农作系统。这一观点的支持者提

倡大幅减少（但并非取消）在实现粮食安全问题上对国际贸易的依赖性，因此提倡国家应在国家层面粮食政策的制定过程中发挥更大作用，或提倡社区层面应具有粮食主权。每一种观点都提出了令人信服的论据，但也都存在缺点和矛盾（表4）。

这两种观点源自不同的学术流派，依据的是各自对科学的不同理解。每一种观点都有自己的语言，都侧重于对不同主题的分析，还对提供科学合法依据的方法、衡量标准和指标的种类有着不同理解。由于很难在分析时找到一个共同点，因此双方都将对方的观点简单化，并采用极端形式去描述它。例如，那些将贸易视为机遇的人往往将对方的观点描

图 12

有关比较优势、贸易和粮食安全的贸易有益论



资料来源：J. Clapp。2015。《粮食安全和国际贸易：澄清争议》。为《2015–16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

表 4

与粮食安全相关的贸易观点的主要内容和局限性

观点	主要内容	局限性
贸易是机遇	- 提及比较优势古典贸易理论，认为贸易开放带来的高效率能提高全球和国内粮食供应量，从而使粮食供应更有保障、价格更合理。 - 提到贸易是“传送带”，它有助于在不同国家之间调剂粮食短缺和剩余。 - 提到贸易限制会通过一些途径对粮食安全产生负面影响。	比较优势理论所依据的一些基础假设在当今全球经济中站不住脚： - 资本和劳动力通过全球价值链在各国之间具有高度流动性，跨国公司往往具有高度集中的特征。 - 农业部门极度缺乏灵活性，农业劳动力和资本的流动性较低； - 外部因素，包括专业化农业生产对环境的影响，未在粮食价格中反映出来。 - 竞争优势优先考虑短期条件，忽略长期结构转型。 - 与其他社会目标相比，效率优先。
贸易是威胁	- 提到主权和各国、各社区确定自身粮食系统和粮食安全政策的权利。 - 提到农业部门在提供公共产品方面的多重功能。 - 提到农产品贸易自由化带来的风险，尤其是各国贸易自由化程度不均衡时。	- 自给自足并非对所有国家都可行。 - 保护措施可能产生领土外影响，损害他国粮食安全 - 农民的选择权包括选择生产/出口经济作物。 - 在一个日趋城市化的世界里，要让小规模农业为所有人生产出足够粮食极具挑战性。 - 销售和营养相关问题未得到合理解决。 - 如果没有外来竞争，粮食价格可能更高，对贫困人口产生影响最大。 - 供应量可能更具波动性，因为国内产量出现下降时得不到外来供应量的补偿。

资料来源：改编自J. Clapp。2015。《粮食安全和国际贸易：澄清争议》。为《2015–16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

述为以纯粹的自给自足为基础。相反，将贸易视为威胁的人则将对方的观点描述为提倡纯粹的自由贸易。双方都用各种理由证明对方的观点存在问题，所采用的言语修辞往往造成非黑即白的结果。

仔细审视这两种观点后，你会发现其实两者之间仍存在共同点，可以以此为出发点开展对话。例

如，两者都强调自力更生的重要性。它们之间的分歧在于应该在多大程度上依赖贸易以及国内粮食政策在多大程度上应该或不应该包含限制贸易的措施。因此，我们应该忽略辩论中所采用的言语修辞，认真权衡双方的利弊。

2.

分析关联：概念性框架²⁸

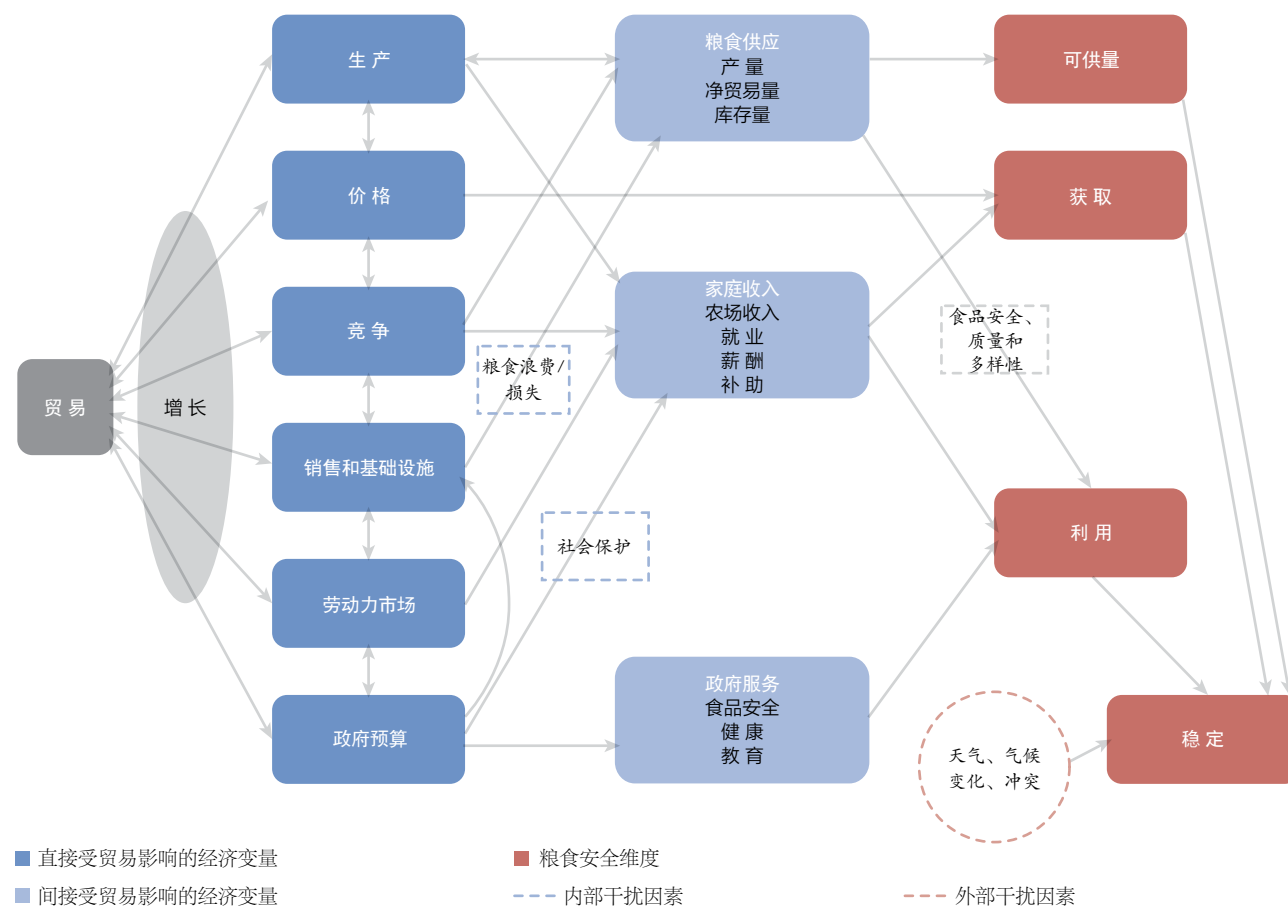
本节将在上一节介绍的贸易和粮食安全定义以及有关二者之间关联的辩论基础上，讨论贸易在其首要意义（即商品及服务的交换）层面对粮食安全各维度产生的影响。

图13展示了贸易影响粮食安全各项指标的典型渠道，审视商品、投入物和生产要素在市场中的互

动关系。该图在国际粮食政策研究所提出的框架²⁹基础上加以扩展，将受贸易影响的不同经济变量之间的明确关联以及粮食安全四大支柱一并纳入图中。下文的分析将涉及贸易对粮食安全四大维度可能带来的积极和消极影响，突出说明短期和中期影响可能产生不同作用，而对不同支柱的影响也可能各不相同。例

图 13

贸易和粮食安全的四大支柱：互动渠道



资料来源：改编自E. Díaz-Bonilla、M. Thomas、S. Robinson和A. Cattaneo。2000。《粮食安全和世界贸易组织的贸易谈判：对各国组别的集群分析》。TMD讨论文件第59号，图1。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

插文 5

增长、减贫和粮食安全

增长能通过减贫为粮食安全和营养的改善创造条件。然而，生活在极端贫困中和遭受饥饿困扰最严重的人们可能无法从发展中获益。贸易政策和其他宏观经济政策及活动都会影响总体增长速度和变化，同时还会影响增长的“质量”，即增长对就业、收入分配和贫困的影响。

自20世纪90年代初以来，发展中国家的经济增长普遍起到了大幅、持续减轻饥饿的作用。然而，并非所有实现强劲经济增长的国家都在减轻饥饿方面取得了良好成效。一些国家已在实现饥饿相关国际目标上取得了良好进展，而另一些国家则遭受了挫折。总体而言，各国在将经济增长转化为粮食安全改善方面进展不一。

资料来源：粮农组织、农发基金和粮食署。2015。《2015年世界粮食不安全状况：实现2015年饥饿相关国际目标：进展不一》。罗马，粮农组织。

如，通过进口来增加粮食可供量有利于粮食安全，但它对饮食结构产生的长期影响，也就是对利用这一支柱产生的影响，应该值得大家思考，这样才能了解它对粮食摄入和营养的总体影响。

图13展示了三类关联：贸易与经济参数之间的直接关联、改变这些关联的干扰因素以及与粮食安全各维度之间的关联。这些关联都受到下一节将要提到的经济背景的影响，而随后几节将侧重讨论关键关联和互动渠道。

■ 经济背景和增长

贸易与贫困之间的关联是贸易与粮食安全之间关联的核心，因为贫困，尤其是极端贫困，是造成食物不足的主要根源。虽然很难在贸易与收入增长之间建立明确的因果关联，但很多人都认可，在多数收入增长长期保持较快的国家里，贸易在整体政策中发挥了重要作用。虽然增长的决定因素不止一个，但较开放的经济体往往增长更快。

同时，大量实证证明，对贸易的开放度会对贫困家庭产生截然不同的影响，取决于受调整政策的类型和各项辅助性条件。这些条件包括生产要素在不同活动之间流动的便利程度和贫困人口所在的就业部门，在出口行业就业的人们通常能从贸易扩大中获益，而那些在与进口相互竞争、原先受保护的部门就业的人们则会受到损害。³⁰增长和收入分配情况严重恶化两种现象同时发生，可能会减少或抵消

弱势群体的收入增长，从而影响他们的粮食安全（插文5）。^{31, 32}

除总体增长外，还必须考虑增长中各部门的构成情况。农业和粮食生产部门的增长会创造大面积就业和创收机遇，对粮食获取而言至关重要。既然贫困是造成粮食不安全的主要原因，那么已经被证明能对减贫产生积极效果的农业增长就能对减轻粮食不安全做出贡献。

与其他收入阶层相比，农业增长更有助于低收入阶层减贫和/或提高收入，而且与其他部门的增长相比，农业增长能对减贫产生更大的效果。³³但在土地所有制问题上存在极大不平等现象的发展中国家里，我们看到了一些例外，农业增长似乎与减贫没有关联。随着一国收入的提高，这一关联关系会逐步削弱。在较富裕国家，农业增长与其他部门的增长相比，并未对减贫产生更大效果。

■ 对主要国内变量的直接影响

国内粮食产量、粮价（批发价格和零售价格）、就业和政府收入是直接受贸易影响的主要变量，直接决定着遭受饥饿和营养不良困扰的人群在物质和经济上对粮食的获取。贸易是由这些变量和其他宏观经济变量组成的经济体制的内在组成部分，贸易变化会对价格和产量产生影响，而这些变量又会对贸易流量产生影响。

另一项重要变量是政府行动（支出、监管和服

插文 6

各国经验回顾

国别案例研究有助于了解贸易进一步开放能通过哪些方式影响粮食安全。粮农组织（2006）曾对15个国家开展了案例研究，旨在对发展中国家影响农产品贸易的经济改革对粮食安全造成的影响进行评估。

该项研究对1999–2001年间（改革后）的人均卡路里产量与之前两个阶段——1980–82年间和1990–92年间进行了对比，结果显示，在两个阶段的对比中，该项指数在八个国家中有所上升，在四个国家中有所下降，三个国家在不同阶段呈现出不同结果。研究注意到，贸易政策通常是包含其他宏观经济内容（如汇率、财政和货币政策）和微观经济和体制内容（包括农业相关国有企业私有化或改革）的大范围政策改革的一个组成部分。这些改革还发生在不同时段，改革速度不同，还可能出现倒退现象。因此，要将结果明确归因于贸易政策并非易事。

McCorrison等（2013）曾对有关贸易自由化和粮食安全的不同研究开展过评价，也发现贸易对粮食安全的影响各不相同的证据。几位作者最终得出结论认为，在34项研究中，13项研究发现粮食安全指标出现好转，10项研究发现指标下降，其余11项研究发现结果不一，粮食安全指标在不同人群、区域和时段之间存在差异，或采用其他粮食安全指标会在同一国家显示出不同结果。几位作者的结论是，因为贸易自由化通常是大范围改革政策的一部分，且在政策改革实施时各国的国情也大相径庭，因此产生的结果不一。

资料来源：

E. Díaz-Bonilla. 2015。《迷失在对话中：有关贸易和粮食安全的支离破碎的对话》。为《2015–16年 农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

粮农组织。2006。《贸易改革与粮食安全：国别案例研究和汇总》。意大利罗马。

S. McCorrison、D.J. Hemming、J.D. Lamontagne-Godwin、J. Osborn、M.J. Parr和P.D. Roberts。2013。《关于农产品贸易自由化对发展中国家粮食安全的影响有哪些实证？系统化回顾》。英国伦敦，伦敦大学教育研究所社会科学研究处EPPI中心。

务）以及治理的质量和效果。政府在设计 and 实施粮食安全政策与计划过程中的有效性，尤其是支持农村和农业发展的政策与计划，对于粮食安全目标的实现有着至关重要的作用。

治理有效性的两个方面反过来也可能受贸易的影响。其中一个方面是世界贸易组织等国际贸易协定和框架是否对潜在政策形成法律和体制上的限制。有效性的另一个方面是资源的可供性以及贸易和贸易政策是否通过关税和出口税对政府收入产生影响。

从长远看，贸易还会影响竞争、基础设施开发和市场渠道和销售网络的发展，因为它会影响对公共和私人投资的激励以及对新行为方进入市场的激励。所有这些因素都在总体粮食供应和收入中发挥重要作用。

■ 从经济变量到粮食安全指标

贸易对关键变量的直接影响会通过三个主要干扰因素转化为粮食安全指标上的变化，这三个因素

分别为粮食总供应量、家庭收入和政府服务。

产量和净贸易量是国内粮食供应量的组成部分，供应量又决定着粮食可供性。除贸易的影响，影响粮食供应量的还有生产率变化、农业产出的构成和市场结构，所有这些都会受贸易格局变化的影响。

粮价和家庭收入（主要包括务农活动所得、薪酬和转账）决定着消费者的购买力，而这又决定着他们的粮食获取。这些因素都会受到贸易的影响，因为贸易会对资源在不同生产活动之间的重新分配和生产要素的收益产生影响。

政府的收入和体制能力决定着资源的可供性和实施粮食安全计划所需的交付机制，包括面向消费者的计划（社会保护、教育和其他满足人口基本需求的服务）和面向生产者的计划（政府采购和粮食库存、推广服务、农村基础设施和其他种类的支持）。公共部门在促进农业发展和通过收入重新分配解决贫困问题上发挥着关键作用，会对可供性和获取产生影响。保障食品安全和消费者权利的政府服务也对粮食安全中的利用部分起着关键作用。然而，

消费者购买的食品的营养价值不仅取决于政府监管和管控制度，还取决于对粮食供应的种类和质量产生影响的市场力量。

稳定指可供量、获取和利用各项指标在较长一段时间内能保持可持续、稳定。要想长期保持稳定就必须依靠协调、可预见的政府政策。其中一个关

键因素是农业中的风险管理，涉及天气波动和市场风险。然而，稳定性还取决于政府不一定能够控制的外部因素，如全球经济动荡和贸易伙伴的贸易政策。

插文6简要介绍了贸易在一些国家里可能对粮食安全产生的影响。

3.

贸易扩大与粮食安全四大维度

表5利用第2节中提出的概念性框架，对贸易扩大对粮食安全四大维度可能造成的影响做出总结，随后对影响每个维度结果的关键因素展开讨论。

■ 可供量

贸易通过对农业和粮食生产产生影响，决定着国家的粮食可供量。它还会对粮食供应量在国家内

部不同地区、城市市场和农村市场、不同时间段之间的分配产生影响，从而在地理位置和时间上影响可供性。贸易还会影响可供量的稳定性。

在了解进口量增加对国内粮食可供量的影响时，粮食进口是取代国内生产还是对国内生产形成补充是需要考虑的重要问题。如果贸易取代了国内生产，就可能造成总体可供量下降，尤其当进口因出口国实施限制而突然受限时。另一方面，粮食进口也可

表 5
贸易对粮食安全四大维度可能造成的短期、中期和长期影响

	可能的积极影响	可能的消极影响
可供量	短期 - 贸易能促进进口，增加可供粮食的数量和品种。 中长期 - 专业化生产能通过提高效率促进粮食增产。 - 更加激烈的外来竞争可能会刺激生产率通过投资、研发和技术溢出效应得以提高。	中长期 - 对粮食净出口国而言，国际市场高价格可能会使原本供国内消费的粮食转向出口，可能会减少国内主粮可供量。 - 对粮食净进口国而言，难以与进口竞争的国内生产者可能会压缩生产，从而减少国内供应量，导致农业生产无法对农村经济产生重要的乘数效应。
获取	短期 - 对粮食净进口国而言，粮价通常在减少边境保护后出现下降。 - 粮食和投入物进口价格可能会下降。 中长期 - 在竞争力较强的部门中，收入可能会随着获得更多出口市场准入而得到提高。 - 贸易增加带来的宏观经济效益，如出口增加、外商直接投资流入等，能促进增长，提高就业率，从而推动收入增长。	短期 - 对粮食净出口国而言，出口产品的国内价格可能上涨。 中长期 - 随着一些生产者逐步退出农业领域，与进口竞争的敏感性部门的就业和收入可能会减少。 - 由于出口作物得到重点发展，可能会出现收益分配不平等的现象，对广大小农的粮食作物生产造成破坏。
利用	短期 - 进口带来的粮食品种增加可能有助于使饮食结构更加均衡，满足人们不同喜好和口味。 中长期 - 如果出口国设立了更加先进的国家质量监控制度或国际标准得到更严格的执行，那么食品安全和质量可能有所改善。	短期 - 对进口食品的依赖性加大往往会带来高热量、低营养价值的廉价、方便食品的消费量加大。 中长期 - 对商品出口的优先重视会导致土地和资源从传统、本地食物生产流出，而从营养角度看传统、本地食物往往具有优势。
稳定	短期 - 进口会减轻粮食可供性和消费价格的季节性波动。 - 进口会缓解因当地产量风险而造成供应紧张的可能性。 中长期 - 浅层市场相对于深层市场：全球市场不易受政策或天气造成的冲击影响。	短期 - 在贸易政策问题上负起责任可能会减少应对短期市场冲击的政策空间。 - 出口国容易受贸易政策变化的影响，如出口禁令。 中长期 - 处于发展初期的部门可能更容易受到价格冲击和/或进口激增的影响。

资料来源：粮农组织。

能只对粮食供应形成补充，而不是取代国内生产，它有助于满足收入提高后需求的增长，并为消费者提供国内无法提供的新增供应量。

如第一部分所述，在全球层面，农产品和粮食贸易在所有发展中国家区域均呈增加态势。因此，对发展中国家作为整体而言，粮食产量（总产量和人均产量）和贸易量都在增加。这一事实似乎十分符合收入增长和人口增长会带来产量增长和贸易增长的假设，而不符合贸易会取代国内生产的观点（插图7）。然而，不同国家之间存在极大差异，因此有必要谨慎看待此类结论。

进口增加出现的时段非常重要。如果进口国有时间适应进口增加这一事实，国内生产者就可能更好地应对更加激烈的竞争。相反，进口量的突然变化可能会对国内经济造成干扰，导致某些行业出现失业或收入减少，因而影响某些人群的福利和粮食安全。

插图 7 国内生产与进口之间的因果关系

最近一项研究分析了发展中国家的生产和进口情况，结果发现最不发达国家和低收入缺粮国的农产品和粮食产品生产出现变化会导致贸易出现变化，而反过来，进口会影响生产这一因果关系则没有得到数据支持。

这一结果支持贸易会起到稳定供应的作用这一假设，按照这一假设，当旱灾或其他自然灾害等外来冲击导致产量下降时，国家可以通过增加进口来稳定国内消费，而当国内产量充足时，进口量则会逐渐减少。

生产并没有因为进口增加而受到压制，相反，在人口和收入增加促使需求增长的推动下，生产和贸易似乎都呈逐渐扩大趋势。对粮食净进口发展中国家而言，统计测试结果没有提供双向因果关联的证据。也就是说，生产水平的变化不见得影响进口水平；同样，进口水平的变化也不见得取代生产。

资料来源：E. Díaz-Bonilla。2015。《迷失在对话中：有关贸易和粮食安全的支离破碎的对话》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

各国对农产品国际贸易的开放度越高，就越可能受到全球农产品市场突发变化的影响。例如，如果发展中国家的农业部门经常受到进口量波动的影响，那么进口激增（进口量突然增加）就可能影响农业发展。即便进口激增为短暂性，但如果生产者面对市场风险未做好充分准备，进口激增就可能对国内生产造成干扰，可能会通过大幅降低国内批发价，给国内农民和农业劳动者造成灾难性影响，随后致使供应过剩、收入减少，并对其他产业造成乘数效应，这些都可能对粮食安全产生负面影响。特别值得注意的是，从长远看，为生存奔忙、缺乏适当安全网的贫困农民可能受到严重影响，因为价格下跌可能意味着破产，从而对家庭福利产生长远影响（插图8）。

在很多发展中国家，从事农业相关活动的人们，包括生产者、贸易商或加工商，通常都缺乏足够能力，当进口量大幅变化导致国内市场竞争加剧或导致市场价格下跌，从而减少国内农业投资的回报时，他们往往无力克服市场不稳定带来的相关风险。有人以可能出现这些干扰因素为由，提出一方面应该对开放农产品贸易持更加谨慎的态度，另一方面应该在新的贸易协定中确立有效的保障措施。第三部分和第四部分将进一步讨论采取有效保障措施的理由。

另一个不断获得各方关注的问题是贸易扩大是否可能在地方层面使生产格局发生变化，转向偏好经济作物（或出口型产品），取代供家庭自身消费的粮食生产，从而对粮食生产产生负面影响（文9）。

在咖啡或热带水果等经济作物生产上具有比较优势和已将小农成功纳入出口供应链的发展中国家，出口收入的增长还能促使生产者购买更多粮食产品，同时购买的产品也可能更趋多样化。此外，在国家层面，经济作物出口带来的收入有助于抵消高粮价时期粮食进口费用增加带来的负面影响。例如，在2006-08年粮价飞涨时期，低收入发展中国家整体用于进口谷物和油类的支出比涨价前大幅增加。在一些国家，粮食进口费用的增加在很大程度上因咖啡、茶叶、可可、香料、鱼及水产品等产品价值的升高而得以抵消。同样，进口费用的增加在多大程度上能被商品出口增加抵消在不同国家之间也存在巨大差异。

■ 获取

粮食获取主要由消费者的购买力决定，通过贸易对增长、收入、价格和贫困水平的影响而受到影响。充足的就业和创收机遇，加上合理的粮食价格和较低的粮食通货膨胀率，都有助于人们有足够的经济能力获取粮食。因此，获取很大程度上取决于贸易扩大所带来增长的水平、包容性和稳定性。政府用于社会保护和农业发展的预算也在其中发挥着作用。

要对稳定的获取开展分析，可从国家、家庭和/或个人层面入手。在国家层面，获取取决于国家收入或国内生产总值、贸易、外来资金（包括汇款）和外汇储备等变量。在家庭层面，粮食获取取决于家庭收入与家庭最低粮食需求相关成本之间的关系。

价格在粮食获取中发挥着尤为重要的作用。价格往往比收入更易波动，价格突发性变化会严重影响家庭的粮食消费能力。贸易只是价格的决定因素之一，其他因素，如国内销售安排、运输、储存设

插文 8

进口激增的负面后果

粮农组织在21世纪头十年中期曾做过一项案例研究，就进口激增带来的潜在伤害提出了一些案例。最突出的案例可能是1998年货币大幅贬值后，俄罗斯禽类市场崩溃，而之前俄罗斯在全球禽类进口中的占比为四分之一。市场的崩溃导致全球市场价格大幅下跌（幅度达32%），这一贸易转向使得禽类产品进口突然涌进第三方市场，尤其是加勒比国家和几个非洲国家，包括科特迪瓦和加纳。在科特迪瓦，随着进口量在1998年至2004年间增加了六倍，禽类产量下降了三分之二，导致1500多家经营者倒闭，15000人失业。在加纳，禽类进口从1998年的4千吨增至2004年的12.4万吨，使本国禽类加工行业的开工率降至25%。

总体而言，进口激增会影响市场份额。在斯里兰卡，牛奶进口量在消费量中的比例从1981年的20%上升至2006年的70%。在这25年间，牛奶进口量增加了七倍，但国内产量的增幅还不到15%。同样，在加纳，国产马铃薯的市场份额在1998年至2003年间从92%降至57%，进口量从3300吨增至24740吨，增幅达650%，而新鲜番茄的产量则从21.5万吨降至20万吨。进口产品主要来自意大利，在那里能享受出口补贴，补贴额相当于当地批发价格的约10%。

资料来源：粮农组织。2006。《发展中国家的进口激增：禽类案例》。粮农组织有关商品进口激增的简报第1号。罗马。

插文 9

经济作物的扩大与粮食安全 — 正面实证

一系列研究表明，贸易能促进生产扩大，结果可能促使生产进一步多元化，而不会导致传统粮食作物减少，最终新粮食作物的出现会促进饮食多样化。一般而言，即便经济作物有所扩大，人均主粮产量也会维持不变或有所增加，总体家庭收入会有所提高，从而促进家庭层面购买更多食物，尽管显然并非所有家庭都能如此。

经济作物生产能帮助农民和农业劳动者提高自己的生活水平，从而促进粮食安全。可能更重要的一点是，经济作物生产能给农民带来农场投资和改进农场管理的机遇，刺激农业创新，提高产量。经济作物带来的收入增加和技术改进还能促使农民生产更多粮食。

例如，当马达加斯加开始以订单农业方式向欧洲出口水果和蔬菜时，水稻生产率在技术溢出效应的作用下提高了70%，与那些未参加签约的农民相比，签约农民的缺粮季缩短了2.5个月（签约农民为1.7个月，而未签约农民为4.3个月）。

资料来源：基于J. von Braun和E.T. Kennedy编。1994。《农业商业化、经济发展和营养》。美国巴尔的摩，约翰霍普金斯大学出版社为国际粮食政策研究所出版；T.J. Achterbosch、S. van Berkum和G.W. Meijerink。2014。《经济作物与粮食安全：对收入、生计风险和农业创新的贡献》。海牙，瓦赫宁根大学与研究中心农业经济研究所；J. Swinnen。2015。“供应链、贸易与粮食安全：通过价值链将消费者与贫困生产者联系起来”。在意大利罗马粮农组织的发言，2015年3月。

施以及影响产量的当地天气条件等，都会对消费者付出的价格或生产者卖出的价格产生更大影响。

对粮食净进口国而言，贸易开放带来的往往是供应增加导致粮价下降和国内外生产者之间竞争加剧。然而，令人们普遍担忧的是，一些与进口竞争的敏感部门可能出现就业机会减少，而国家又缺少能应对负面后果的合理安全网和向其它部门转移的机会，从而使相关部门就业人员的生计和粮食安全受到威胁。

■ 利用

对主要涉及营养的利用而言，关键问题是贸易和全球化如何影响人们的饮食。饮食多样化有助于改善营养成效（可通过发育迟缓、消瘦等人体测量指标加以衡量）³⁴，因此值得特别关注。问题是，贸易扩大是否能够促使饮食结构以更快的速度改变，这些变化又如何影响人们的营养和健康状况（插图10）。

经验性研究表明，贸易有助于提高可供量，更重要的是，它有助于提高可消费产品的多样化程度。在很多发展中国家区域，粮食生产的多样化程度低于粮食供应的多样化程度，因为后者还包含进口产品。因此，可以说贸易通常有助于促进饮食多样化，因此起到改善营养的作用。然而，贸易还与消费习惯的改变以及所谓的“营养转向”相关联，而这正在对发展中国家的健康状况产生巨大影响。

有人认为，贸易在营养转向中发挥了一定作用，因为它使得价格下降，促使高能量、低营养、高饱和脂肪含量等各类不健康食品的供应量增加。³⁵然而，这一现象也可能是需求本身的变化带来的结果，与城市化、高收入以及加工商广告和成本/效益核算结果有着关联，是这些变化影响了贸易，而不是贸易影响了这些变化。

以上现象突出表明，有必要考虑贸易产生的不同结果，包括对面临营养不足风险的人群和面临消费过量风险的人群、城市人口和农村人口、贫困人口和富裕人口产生的不同结果，贫困消费者和富裕消费者相比，可能更容易选择不健康的饮食结构，因为后者能获取的资源与信息相对更多。在巴西、中国和印度，植物油产量和消费量的增加以及市场改革带来的变化都促使这三个国家融入全球大豆油

市场，从而推动了全球的大豆油消费，不仅用于烹饪，还通过氢化用于食品加工，而氢化过程会产生反式脂肪酸，增加罹患冠心病的风险。³⁶

贸易还能影响食用农产品的安全性。进口增加了遭污染食品进入国内市场的风险。而另一方面又有人认为，更多地参与全球价值链（通过吸引更多外商直接投资进入国内食品行业来实现）能改进生产和销售流程以及实现更严格的食品安全监管，从而产生重要的溢出效应。通常，各家公司会就自身供应链中的产品和流程制定质量、卫生和安全标准，有时这项工作会与非政府组织和政府合作开展，如“全球食品安全举措”，会给国内消费者带来好处。³⁷

■ 稳定

粮食供应的稳定性、粮食的质量和多样性、购买力和其他关键决定因素都与粮食和营养安全的第四大维度相关。稳定性与国际市场的波动性有着密切关联。关键问题在于贸易是否会使市场更具波动性，因为贸易会给增长、收入和价格带来更大的不确定性，而这三者都会影响人们对粮食的稳定获取。即便贸易会促使增长速度加快，但如果增长同时带来了更大的波动性，且危机风险加剧，对贫困人口的收入、就业和生计策略带来负面影响，那么贫困人口仍可能是受害者。

与全球、区域各国总量相比，单个国家国内生产的波动性可能更大。贸易能在供应方中间分散减产带来的相关风险，无论减产由天气、冲突或政策原因造成。发展中国家有很大比例的粮食消费产自本国，因此粮食贸易作为一种补充有助于提供缓冲，稳定粮食价格和供应量。

虽然一些发展中国家已成功克服了外来波动性，但仍可以从很多实例中发现，原本用于保护国内市场免受全球波动影响的努力最终反而导致国内波动性加剧。例如，事实证明³⁸：i）一些撒哈拉以南非洲国家国内的粮价波动性高于国际市场；ii）尽管本世纪头十年后期国际价格波动性加大，但国内粮价波动性并没有出现多少变化；iii）与贸易量较小的商品相比，国际贸易量较大的商品波动性较小；iv）波动性在政府通过国有企业对市场实施干预的国家里和对实施干预的相关商品而言通常较大。³⁹

插文 10

贸易、营养和营养不良

营养不良是一项全球性挑战，同时包括三个方面：食物不足和粮食不安全，由膳食能量和蛋白质摄入不足造成；营养不足或微量元素缺乏；营养过剩，由膳食能量摄入过量造成，体现在超重和肥胖人群身上。这三个方面被称为“营养不良的三重负担”。据记录，在发展中国家，营养不足和营养过剩可能在同一国家同时并存。

粮食进口增加可能会通过改变粮食可供量、人们对粮食的经济承受能力（价格）和粮食多样化程度，对营养产生影响，从而帮助人们培养特定喜好。因此，国际粮食贸易的兴起，尤其是进口，一直与“营养转向”有着关联，使人们转向高能量、低质量饮食结构，导致肥胖和饮食相关慢性疾病，在中等收入和高收入国家（或发达国家和转型国家）成为日趋普遍的现象。

这一转向通常始于油籽和植物油的国内产量和进口量大幅增加。动物源性食品（肉、奶）以及零食、软饮料、早餐谷物和加工奶制品等加工食品的消费量随之增加。由于出现了这些变化，能量摄入不足的人们因为微量元素摄入不足而面临营养不安全，而那些能量摄入充足的人们因为饱和脂肪和游离糖摄入过量而同样面临营养不安全。

粮食进口是否改变了粮食供应的性质，而不仅仅是取代了原本由国内生产的那部分粮食，有关这一点的相关实证并不充分，仅在印度和太平洋岛国有部分明确案例。印度在20世纪90年代市场自由化的刺激下，低价植物油的进口呈快速增加，这恰好迎合了同时呈增长态势的消费量，并推动食用油种类的改变，从传统的花生油、菜籽油和棉籽油转向进口的棕榈油和大豆油。在太平洋岛国，各项研究表明，进口食品已改变了人们的传统饮食，尤其是增加了油脂的消费量，特别是高脂肪肉类。然而，随着人们开始更加关注营养不良对健康的影响以及对经济增长的相关影响，我们应该就营养、贸易和投资之间的关系开展更多分析。

资料来源：基于C. Hawkes、M. Chopra和S. Friel。2009。“全球化、贸易和营养转向”。出自R. Labonté、T. Schrecker、C. Packer和V. Runnels编。《全球化和健康：途径、实证和政策》，第235-262页。美国纽约，Routledge出版社。

农产品市场的波动性还可能与环境风险相关联。虽然分析气候变化和环境退化是否使市场更具波动性并非本出版物的讨论范围，但必须认识到，环境可持续性也会对粮食可供性、获取和利用的稳定产生影响。

4.

决定关联强度的相关因素： 通过贸易与粮食安全的相互关系了解市场

有一系列变量，尤其是那些与国内市场运作相关的变量，都对贸易与粮食安全之间的互动关系产生着巨大影响，决定着贸易的影响最终是好是坏。

农业中的竞争问题会影响决定贫困人口购买力和农业产量水平的的所有主要变量，包括价格和价格传导、投入物可供性、产量以及对农村基础设施的投资水平。⁴⁰纵向联合程度以及价值链中不同利益相关方在总增加值中所占比例也会影响贫困人口的粮食安全。生产规模、价值链结构、政府监管和市场准入障碍以及半国有或国有贸易企业等因素也都在其中发挥着作用。此外，小规模家庭农业经营者在多大程度上能够参与市场也是粮食安全的一个关键决定因素，因为世界上90%以上的农场由某一个人或家庭经营。⁴¹贸易对贫困和营养不良的影响取决于这些因素。然而，贸易本身也会通过创建、转变和破坏市场影响农业结构。

有人对全球和国内层面多个市场日趋集中表示担忧，同时也对这些新形势对粮食安全和贫困人口可能造成的影响表示担忧。⁴²在价值链和供应方网络日趋复杂、多行业企业合并、超市发展和私人标准采用等全球新形势背景下，要想了解市场集中的动态和评估这一动态对生产者、消费者和其他利益相关方的影响是一件极具难度的事情。目前的全球农产品体系既庞大又复杂：全球农民超过4.5亿（其中85%的经营面积小于2公顷）在从各类工业企业那里购买投入物、设备和机械，随后将自己的产品供应给由加工商、贸易商和零售商组成的错综复杂的网络，而后者面对的则是由全球约70亿潜在消费者组成的市场。⁴³交易和贸易在所有环节同时发生，而一切都在全球范围内不断趋向一体化，其中每个环节都活跃着大的行为方。⁴⁴

■ 国内市场中的新成员

国家层面粮食市场的变化也会通过对生产者和消费者的影响，对粮食安全产生巨大影响。其中一项变化就是所谓的“超市革命”，⁴⁵系指多重因素推动下超市在发展中国家的不断扩张。除贸易外，多重因素中还包括城市化、收入增加、生活方式改变、妇女加入劳动大军、发展中国家外商直接投资的放开、冰箱及其他家电的普及以及推动供应链组织形式不断优化的信息技术。

发达国家和发展中国家的消费者都能从竞争激烈的超市供应链带来的低成本和产品多样化⁴⁶中获益，因为各方都在争夺市场份额，以实现规模经济，因此市场已变得极具竞争性，或至少允许竞争。然而，这些竞争压力也加大了生产者以低价格供应优质产品的压力。因此，零售部门的变化可能会对农民产生复杂或负面影响，因为要达到数量、成本、质量和品质一致等相关标准就需要对投资和组织方式进行调整，而这对很多农民和加工企业而言，尤其是小农，可能是一种挑战。

有一种观点认为，质量标准和价值链中龙头公司所采取的策略已导致小规模贫困农民被不断边缘化，对福利和贫困都产生了负面影响，但针对不同国家和地点开展的实际案例研究⁴⁷却发现了相反的结果。案例研究表明，越来越多的小规模贫困农民已进入供应链，而由于供应链在技术转让和生产率提高方面发挥着关键作用，这就对粮食安全产生了积极的直接和间接影响。此外，即便小农没有直接进入供应链，但通过就业等其他渠道，贫困和粮食安全形势也能得到改善。无论如何，价值链各环节中大型行为方的存在突出说明我们需要关注不同行为方在产出和投入物市场中的相对市场权力。^{48, 49}

■ 农民在价值链和劳动力市场中的参与

供应链在将小农与市场连接起来的过程中发挥着关键作用，能通过促进技术转让来提高生产率，提供关键投入物，保障市场网点。这意味着参与价值链的农民通常能提高收入，实现脱贫，⁵⁰而这会对他们的粮食安全产生直接影响，并对农村经济产生溢出效应。

然而，并非所有农民都能充分利用市场的最新发展。小农（其中很多面临粮食不安全）通常很难进入不断演化的农产品市场，尤其是进入高端价值链（插文11）。地处偏远和生产性资源不足使得他们要想参与现代销售渠道时，所需要成本过高，或限制了他们可用于出售或愿意出售的剩余产品的数量。⁵¹当具备某些条件时，如稳定的价格和信贷可供性、高效的基础设施和推广服务，小农就可能加大自己的市场参与度，以合理的成本出售市场能够吸收的产品。

受到特别关注的另一个问题是，贸易可能对发展中国家农业结构中大型商业化农场、家庭农场和土地劳动者之间的平衡造成影响。对开放贸易持批评态度的人指出，市场自由化可能对农业结构造成负面影响，如商业化农场规模日益扩大、数量日益增加，会损害小农利益，市场机遇不断扩大被视为使相对价格对贫困人口不利，减少了他们的生产和创收机会，增强了大型企业的竞争优势，使大规模土地所有者和商业化企业等已经占主导地位的行为方的权力得到进一步加强，使得他们从贫困人口那里攫取更多收入，或占有贫困人口的土地或水资源等资产。辩论内容包括应重新关注土地权属问题（如对“土地攫取”的关注）和小农失去决策和生计自主权的问题。^{52, 53}

这些实证问题需要认真考虑，尤其要认识到，农业结构远比将农业分成工业化农业和家庭农场两类更复杂。农业结构包括各种各样的商业化农业经营者和家庭农业经营者、无地劳动者和弱势农村群体，他们的命运也应该得到考虑。

一个相关问题是贸易对农业就业的影响。目前的实证尚不足以得出结论，各国案例显示，贸易改革对就业的影响取决于改革的性质以及贸易的性质为多边、区域或单边。对就业的影响在不同部门和

插文 11

小农参与市场时面临的阻碍

在低收入国家，农产品市场往往发育不足，具有经常出现市场失灵现象和多种不完善现象的特点。由于小农在很多发展中国家的农业生产中占有较大比例，因此这种农业生产的特点是产量小且质量不一，投入物及资金获取不足，投资水平低，对改良农业技术和措施的获取不足，了解有限。

价格和产量风险及不确定性高、管理风险的工具获取不足等原因阻碍了对高产新技术的投资，而这些技术本来能帮助小农生产出更多剩余产品供应市场。基础设施不足、储存和运输成本高以及市场竞争性不足也在阻碍农民生产出更多可供出售的剩余产品。这些阻碍因素意味着发展中国家大部分农户未融入正式市场，未能充分利用贸易提供的机遇。

资料来源：P. Arias、D. Hallam、E. Krivonos和J. Morrison。2013。《小农在不断变化的粮食市场中的参与》。罗马，粮农组织。

不同劳动者类别（高技能或低技能）之间也存在差异。⁵⁴凡是贸易对就业产生积极影响的地方，原先的资产分配情况都较为公平，且对劳动力流动性的障碍较少。实证表明，必须在贸易改革的同时实施有利的政策，这样才能促进农业就业和收入。

要想就农村人口得出结论有一定难度，因为农村家庭从事自给自足型农业往往比从事有薪酬就业更为常见，虽然他们通常需要靠非农就业作为务农收入的补充。非农生产性就业通常会通过提高农业生产率这一乘数效应，成为农村收入的重要推动力，因此它在加强粮食安全中发挥着关键作用。第三部分将就此开展更详尽的分析。

总之，全球和国内农产品价值链都十分复杂。因此，在讨论市场权力和集中化相关问题时，必须首先设定分析深度和分析重点。即便目前用于量化测量集中度的方法似乎在不断增加，但我们要问的问题是这些最新进展会对消费者、生产者和劳动者产生何种影响，贸易和贸易政策在这一过程中发挥着何种作

用。重要的一点是要确定集中化是否已经带来了规模经济 and 专业化，从而减少了各方成本，或集中化是否导致国际或国内公司滥用市场权力，从而增加自身利润，最终损害消费者、初级产品生产者和劳动者的利益。

第二部分的讨论表明，贸易与粮食安全之间的关联本质上就十分复杂，会通过多重互动渠道同时对粮食安全的不同维度产生影响，很难推断最终结果的方向和规模。令事情变得更为复杂的是，贸易对关键经济和社会变量造成的短期、中期和长期影响各不相同。进口或出口一旦增加或减少，国内粮食供应、需求和价格等市场基本要素几乎会即刻受到这些变化的影响。从极短期看，暂时不会出现要素在不同部门之间移动，贸易对消费者和生产者的一级影响主要通过国内市场生产和消费的产品价格来实现。从中期看，要素价格会出现调整，劳动

力和资本会随着变化移动，整个经济会转向实现就业、收入和其他关键变量的新平衡。贸易对生产结构、土地利用、生产率、饮食结构和其他重要因素的动态影响可能需要更长时间才能体现，从长期来看会加强或扭转最初的影响。总的来说，考虑到长期效果，表5列出的贸易的积极影响似乎多于负面影响，尤其当变化逐步发生，且贸易开放可能带来的风险已得到辅助性措施缓解的时候。

总之，贸易与粮食安全之间的关联以及这种关联的动态变化都与具体背景密切相关。加大对贸易的开放度所带来的好处和坏处很大程度上不仅取决于一国的资源禀赋和比较优势，还取决于在该国目前发展阶段里农业在经济中的作用以及生产结构（小规模还是大规模农场占主导地位，农民是净生产者还是净消费者，等等）。这一问题将在第三部分予以更深入探讨。

第三部分

能促进粮食安全的贸易和相关政策

本报告第三部分分析贸易及相关政策制定过程中需要考虑的因素，以确保它们能对粮食安全起到促进作用。

第三部分第1节将探讨决策者的贸易和市场短期管理目标及其长期经济和社会发展目标，以及贸易及相关政策制定工作的所处背景。本节在为应对短期、短暂性粮食安全问题而实施的政策与那些为促进农业生产率持续提高以便从长远降低粮食不安全水平而实施的政策之间做了明确区分。

在评估贸易及相关目标的合理性时，短期政策应对措施往往最受关注，因此第2节将对此开展分析，同时还对这些措施产生影响的主要决定因素开展分析。农业转型所处阶段和农业在整体经济、社会发展中的作用十分关键，因此将在第3节做详细分析。不同政策措施的合理性会随着进程的推进而发生变化。短期与长期支持措施之间的平衡可通过经济发展水平不同的各国对农业支持措施的历史沿革而得到深入了解，这些因素还会对未来政策水平和类型的确定产生潜在影响，这一点将在第4节中予以讨论。第三部分最后一节将探讨影响农产品贸易及相关政策设计与实施的国家贸易和非贸易战略。

本部分从国家层面目标、利益和影响的角度出发，集中探讨不同类别政策干预措施的合理性。第四部分将本部分得出的结论与从全球角度出发进行的分析进行对比，侧重于考虑贸易政策对别国的影响。

■ 要点

- 政策干预措施的目标应该是决定贸易相关政策合理性的首要因素，也是贸易相关政策设计的首要依据。这些目标将针对粮食安全的不同维度，在不同国家之间有所差别，并将随时间推移而不断变化。决策者应认识到这些变化，并建立机制对贸易及相关政策做出相应调整。
- 在就替代性贸易政策的合理性开展辩论时，必须考虑经济结构转型的长期背景和农业商业化在转型中的作用。在转型初期，农业生产率的提高十分关键，贸易及相关政策发挥着关键作用，但在后期，此类政策的实施可能会带来破坏性后果。
- 近几十年，发达国家和发展中国家的支持结构和种类都已出现大幅改变。这对于全球、国家和家庭层面的粮食安全而言是好是坏仍不清楚，但这一趋势在有关当前政策干预的辩论中仍是热点。虽然有人认为有些政策工具在发达国家使用时曾出现问题，但不应将其作为主要理由，反对在其它国家使用这些工具。
- 加大对贸易的开放度是各国贸易战略发展过程中不可避免的一个环节。然而，应合理管理好对贸易的开放进程及其带来的后果，要切合该国的具体国情，这样才能让贸易发挥促进粮食安全的作用。

1.

政策和政策目标

■ 界定贸易及相关政策

本报告中，贸易及相关政策工具被界定为可能影响贸易流量的政策工具，无论是边境保护还是国内市场干预工具。粮农组织的“粮食及农业决策分析”⁵⁵将政策措施按照下列标准做了分类：1）消费者导向型，包括粮食库存和价格管制等市场管理措施、学校供餐、以工代赈、粮食补贴和现金补助等社会保护措施以及食品强化等营养干预措施；2）生产者导向型，包括对生产者的各种支持，如投入物补贴和生产补贴，以及市场管理措施，如为主粮确定最低价格和最高价格；3）贸易导向型，包括边境措施和更宽泛的宏观经济政策措施。

贸易导向型边境措施适用于跨境商品及服务。这些政策包括进口关税和配额、出口补贴或出口税、进口或出口禁令、贸易便利化措施以及卫生及安全手续等其他非关税措施。本报告不涉及有关贸易对营养潜在影响的相关政策措施，如果要涉及这方面内容，至少需要采取更加有力的消费者导向型政策措施，如教育和营养标签。要解决营养问题，可能需要采取更宽泛的跨部门应对措施，包括税收、法规和一系列政策工具，其中多数与贸易政策无关。更好地了解贸易与营养之间的关系有助于为相关辩论提供依据，弄清是否应该调整贸易体系的运作方式，使贸易更好地促进营养和健康。

考虑生产者导向型措施和消费者导向型措施也同样重要，因为它们会对国内产量水平带来直接影响，还因为国内产量变化会间接影响贸易流量和全球市场。

在国家层面，不同类型的所谓国内支持工具会对生产率的提高产生不同效果，对生产者和消费者价格产生不同影响。然而，通常被称为“价格政策”

的能直接影响价格的措施，往往被人们视为能对产量和贸易产生最大影响。

价格政策指改变投入物或产出的价格、使之与原有状态不同的政策，它有多种形式，可能针对消费者、生产者和/或贸易。它还可能通过不同方式加以设计和实施，所产生的影响也各不相同。

■ 价格政策的类别

由于有关不同政策类别合理性的辩论往往因分类方法过于简单而变得模糊不清，因此在探讨合理性之前，首先应更详细地分析价格政策的不同形式。

通过影响价格为农业生产者提供支持的基本措施可分为三个类别：⁵⁶

- **产出价格支持**，按这种做法，干预性价格、配额或关税等进口限制以及出口促进措施都会起到提高国内价格的作用，但会损害消费者的福利，因为他们要支付更高的价格，并可能减少消费，同时它会给生产者带来利益，因为他们能卖出更高价格，并可能增加产量。对政府而言，这种做法带来的成本在于因处理剩余产品所造成的损失，无论是通过国内库存或按低于国内市场价格的价格出口剩余产品来处理，都会带来成本。
- **产出价格补贴**，如直接向生产者支付最低保护价，或为特定消费食品提供补贴，它会提高生产者出售产品的价格，并/或降低消费者购买产品的价格。消费者和生产者双方都能因消费量和产量的增加获益，而同时消费者还能从低买价中获益，生产者能从高卖价中获益。对政府而言，这种做法带来的成本在于所有贸易量的消费者价格与生产者价格之间的差价。除非补贴能克服抑制供应的市场失灵现象，否则消费者和生产者获

得的总收益会低于政府的总成本，二者之差就是“无谓损失”。

- **投入物补贴**，如信贷补贴或化肥补贴，能降低生产成本，其影响与生产者价格补贴相近。

对生产者的农业支持措施可能会有很多其他形式，包括针对基础设施、科研或市场开发、服务或法规和标准的公共投资，还包括私人投资补贴，如为私人参与基础设施、科研或推广设施建设提供政府无偿资金。此类支持措施被认为在促进特定产品产量提高方面作用相对而言并不理想。

■ 因地制宜的政策目标

考虑粮食安全的不同维度有助于区分不同背景，而不同背景会对政策目标产生影响。粮食不安全人口的分布情况和所处位置会影响侧重提高产量和农村收入的目标与侧重为城市人口提供低价粮食的目标之间的平衡。例如，如果多数消费者为小农生产者，那么稳定价格政策，也许再配套采用保障措施，就可能有助于确保生产者获得良好、可靠的价格，促使生产率提高，最终使经薪酬调整后的粮价下降。相反，如果多数消费者为城市人口，那么加大对粮食进口的开放度，再加上对相对人数较少的生产者实施瞄准型政策，就可能是更为合理的选择。⁵⁷

拉丁美洲被认为与其他发展中国家区域相比城市化程度较高，这可能就是该大洲对贸易的开放度较高的部分原因。然而，拉丁美洲内部情况也各不相同，其中资源可供性和生产能力、人口增长速度和城市化速度等方面的差异是造成各国贸易开放度不同的部分原因。

在确定政策目标时，经济发展水平也在发挥作用。在农业部门相对落后的国家，提高生产率的目标可能在初期显得更为重要，因为农业生产率的提高能带来巨大的乘数效应。随着经济不断发展和城乡收入差距不断加大，对收入的支持往往成为更重要的目标。相反，在发展较为成熟的经济体中，贸易及相关政策的目标会大大超越农业生产和粮食安全，后者可能只是决策者眼中的次要目标。

用于实现短期和长期目标的贸易及相关政策

在讨论不同类别政策的合理性时，应明确区分这些贸易及相关政策的目的是实现短期目标还是长

插文 12

短期与长期目标之间的平衡

当前全球粮价波动幅度加大的情况出现很久之前，国家的粮食安全目标就已经是多个非洲国家确定贸易及相关市场政策干预措施的首要因素。多国政府对自身通过区域市场购买主粮的能力表示担忧，同时担心一旦无法做到这一点，国内市场会出现粮价上涨。

使事情变得复杂的是，有关国内和区域内主粮可供量的信息在任何时间点都十分缺乏，这就意味着各国往往不了解自己在需要时，市场是否能够提供足量的剩余产品或库存。使事情变得更为复杂的是，主粮市场上很多邻国采取了干预措施，可能会使潜在贸易伙伴失去从有剩余产品的地区或国家购买主粮的机会。

结果，有些国家通过贸易政策展开强力干预，以限制出口，确保国内价格不会在短缺时期出现大幅上涨。当出口受到限制时，对市场的投资热情就会减退，从而减弱通过增加区域贸易解决粮食安全问题的潜力。

资料来源：J.A. Morrison和A. Sarris。2015。“东部和南部非洲的主粮市场波动性和粮食安全：区域内部贸易和市场政策应发挥何种作用？”载于《非洲发展前景年鉴。第18卷：非洲在区域及全球经济一体化过程中的进展》。德国不来梅，世界经济和国际管理研究所（IWIM）。

期目标。在粮食安全背景下，人们往往关注利用贸易政策来实现短期目标。然而，在短期与长期目标之间达成平衡十分重要，因为二者可能会对粮食安全产生相互冲突的影响（插文12）。

虽然粮食供应量可能会随着对贸易的开放度加大而增加，但由于对危机时期对短期粮食供应量和价格管理能力有所担忧，各国可能并不愿意减少自己的限制性贸易政策，尤其在缺少保障措施的时候。其他短期目标（往往为政治目标）可能要求控制好加大对贸易开放度的时机选择，以确保通过加大对区域和/或全球市场的依赖性来保障粮食供应，同时要求避免因牺牲价格的稳定性。

2.

确定短期贸易政策干预措施对粮食安全的影响

贸易及相关政策短期干预措施往往能产生最明显的影响。2008年粮价上涨后，粮食进口费用的大幅增长和对全球市场作为低价粮食可靠来源的信心逐渐减退，都是各种短期影响的相关范例。很多国家采取了政策，试图通过边境措施和价格管制来影响国内价格，有时政策的目的是提供激励机制，刺激国内供应量上升，有时则会配套社会保护措施来惠及贫困消费者。

实施出口限制和取消进口关税是最普遍的贸易政策工具。边境措施对决策者特别具有吸引力，因为这是快速抑制全球价格上涨对国内消费者产生负面影响的可选方案，而且与消费者补贴等其他方案相比，其成本相对较低。出口税也被视为能增加财政收入的措施，尤其对那些在2008年金融危机期间面临财政困难的国家而言。贸易工具的组合主要取决于一国是国内消费量最大产品的净进口国还是净出口国，同时还注重基本消费篮中的组成成分，通常为谷物。

■ 关税减免

很多粮食进口国降低了食品类产品、农业投入物和设备的进口关税。进口税会使国内消费者价格高于国际价格，并减少进口量。某一特定产品的进口税减免带来的直接影响就是降低该进口产品的价格，从而促使国内消费者价格下降。然而在多数粮食净进口国，粮食产品的关税早已处于低水平，减税对国内价格的影响十分有限。降低投入物（机械、种子、燃料）关税能降低生产成本，并刺激国内生产。但如果因减税造成的损失没有因为进口量加大带来的收入增加而得到弥补，就会对政府预算造成负面影响。

■ 出口限制

粮价上涨或国内供应量受到冲击时，粮食净出口国就有可能对出口采取限制措施，以保障国内市场短期供应充足。实施这些限制措施的理由多种多样，如政府认为其他稳定价格措施并未收到预期成效，可利用加税来提高政府收入，或国家或地方层面的粮食库存水平存在不确定性。如果某些作物的官方供需状况不平衡，市场价格监测系统较薄弱，都可能加剧这一不确定性。粮食储备主管机构运作过程中和国家层面粮食安全指标的监测过程中如果存在这些缺陷，就可能使得出口限制与缓解价格波动的其他措施相比更容易实施。

出口限制可采用出口税或包括出口禁令在内的限量措施等形式。减少或禁止出口能增加国内市场的供应量，从而起到抑制国内价格上涨的效果，至少短期内如此。然而，生产者价格同时也可能被拉低，从而打消人们扩大生产的积极性，从中期看会减少供应量。措施的有效性可能还会因非法出口而受到影响。在全球层面，如果几个出口国同时实施出口限制，那么全球供应量就会减少，全球粮食市场的不确定性和波动性会进一步加剧。⁵⁸

发展中国家（如拉丁美洲发展中国家）的经验表明，政策的连贯性和透明度在决定近年全球高粮价过程中贸易政策的实施成效方面发挥着重要作用。在一些国家，出口限制最初只是作为暂时性措施，但随后又被延长，使得生产者很难据此做出生产和销售决策。这种做法致使政策环境不明确，损害了农民的积极性，最终导致人们放弃种植频繁受政策变化干扰的作物。⁵⁹与此同时，粮食进口国关税的减少无法控制国内粮食价格的急剧上涨。很多情况下，贸易政策措施对国内市场的影响比较有限，而在全

球层面，一些国家取消了自己的进口壁垒，而另一些国家则引入了出口限制，最终结果是导致供需失衡，迫使国际价格面临上行压力。

多数情况下，预算有限和涨价幅度过大会使得成功维稳变得十分困难，反而加剧了涨价带来的负面影响。由于很多干预措施都被判断为不合理，很多人因此呼吁应加强决策，以防止和/或管理粮价突发上涨现象。几乎在以往经历的所有涨价时段里，都有人提出类似的呼吁，提出应加强市场管制，但多数呼吁在涨价平缓后被遗忘，要么这些政策措施被认为实施起来难度过大或涉及过高的财政成本，要么因为当价格回落后，人们就被自满情绪所支配。

■ 多项政策组合实施

分析家普遍认为，组合实施多项政策与单独实施单项政策相比，对生产会产生不同影响。虽然这一观点并不新颖，但在考虑多项政策的影响时，有关生产者对不同类型支持措施的反应却缺乏相关的实证研究。

政策干预措施应该成为一揽子政策组合的一部分，这种一揽子政策组合应该与贸易及相关政策一样，包括其他政策，如消费者导向型政策，以提供粮食援助和其他类型的社会保护。此类政策有助于提升有效粮食需求，除了能直接降低粮食不安全发生率外，还能间接通过创造市场机遇和/或给当地市场价格施加上行压力，促使国内产量增加，尤其在大范围实施此类政策时。

就印度尼西亚粮食安全风险管理替代性策略开展的一项事前分析⁶⁰对大米产量及消费量相关政策组合产生的潜在影响做了调查。分析指出，与市场价格支持措施配套实施的还有无条件现金补助、为贫困家庭提供补贴的国内粮援计划以及化肥补贴。分析得出几条结论。在“正常”条件下，针对生产者的价格支持会因为提高消费者价格而提升总人口的营养不足水平。在大米价格飞涨时，价格支持政策会降低营养不足发生率，而消费者补贴、现金补助和化肥补贴（效果较小）也起到了加强这一效果的作用。相反，在作物减产时，价格支持会提高营养不足发生率，但消费者补贴、现金补助，尤其是作物保险，会起到缓解作用。当发生一系列假设

的冲击时，现金补助似乎能够最有效地缓解对粮食不安全带来的负面影响，而化肥补贴的作用十分有限，但除了价格飞涨的情形以外，价格支持被证明会在宏观经济危机和自然灾害期间提高营养不足发生率。

通常情况下，分析政策对粮食安全的影响往往反映的是制定短期干预措施时的静态视角。然而，其动态影响，例如给生产率水平或市场行为或结构带来的变化，⁶¹对发展中国家而言更为令人感兴趣，因为它们会对更大范围内的增长产生影响，还可能会减轻粮食不安全。

3.

长期结构转型和政策干预

在评估贸易及相关政策在实现粮食安全目标过程中的影响和合理性时，必须让眼光超越短期政策干预措施及其可能带来的短期结果。

超越静态、短期的考虑因素，如边境限制措施对消费者价格的影响，有助于在长期动态变化的背景下开展讨论，而长期动态变化恰好是多数国家发展过程的特点，同时还有助于确定各国最终应该为哪些政策干预措施提供支持。

■ 农业在结构转型中的作用

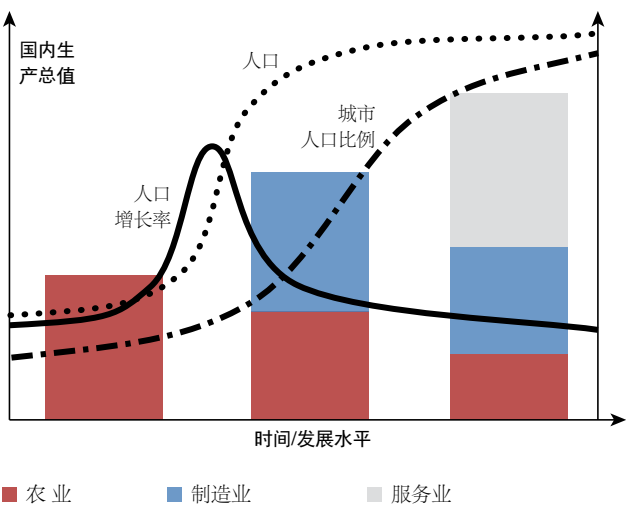
按对结构转型的标准看法，发展水平较低的国家起点往往是拥有一个庞大、未商业化的农业部

门，在国内生产总值中占有较大比例，在就业中占有更大比例。按照这一看法，均衡增长意味着农业部门要在制造业增长的过程中日益实现自身的商业化，提升自身竞争力（图14）。

农业发展之所以能对整体经济发展产生较大的积极作用，其中一个特征就是它与地方经济之间的密切关联，包括更好地利用当地产投入物或服务 etc 上游关联，为当地加工业提供产品等下游关联，还有将更多收入用于购买主要由当地产生的商品及服务 etc 消费关联。农业生产的“多关联”特点主要是

图 14

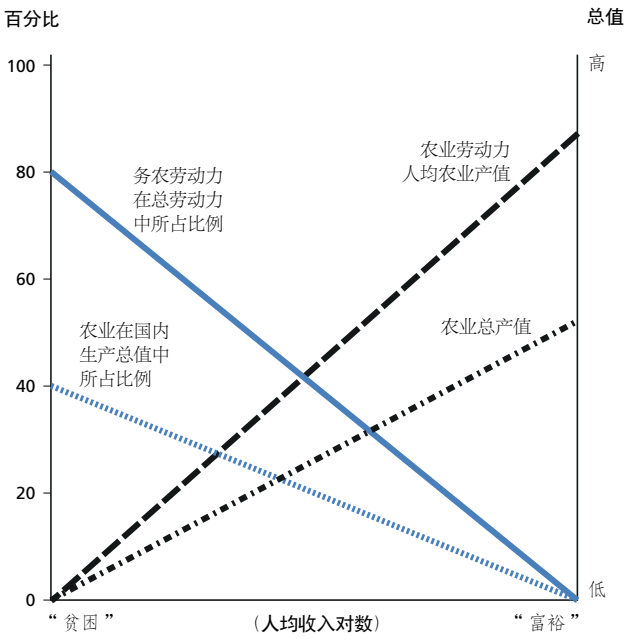
对结构转型的标准理解



资料来源：改编自T. Giordano。2015。“结构转型的经验教训：非洲是否有所不同？”在2015年4月20-21日有关贸易政策对粮食安全贡献的粮农组织非正式磋商会上的发言，粮农组织，罗马。

图 15

结构转型过程中农业劳动力人均产出和农业在劳动力总量和国内生产总值中所占比例相关趋势示意图



资料来源：C.P. Timmer。2014。“管理结构转型：政治经济学方法”。联合国大学世界发展经济学研究院年度讲座第18场，2014年11月18日，联合国，美国纽约。未发表。

插文 13

结构转型的关键内容

1. 农业转型必须与结构转型同时发生。提高农业生产率是持续转型的关键。农业生产率的快速提高，加上在生产结构中占据重要位置的小农的持续参与，已日益被人们视为各国整体发展战略中必不可少的内容，并在减轻粮食不安全方面起着关键作用。
2. 充满活力的农业部门能对更大范围的发展做出重大贡献，但这些贡献的相对重要性和本质在不同国家背景下各不相同，同时随农业在整体经济中的重要性减弱而变化。当农业部门在国内生产总值中占有较大比例，其在总就业中占有更高比例时，农业生产率的提高就显得十分重要，首先是有助于推动对农业本身的投资，其次是有助于为其他经济部门提供剩余资本和劳动力。
3. 市场是成功管理结构转型的核心，但结构转型进程的推动力一直以来都并非只有市场力量。各国政府面临的挑战是确定何时干预、干预程度有多大。各国的这些决定各不相同。例如，有些国家通过影响国内的贸易条件，将农产品价格政策作为结构转型的一种管理方式。这一策略要想有效，往往要求实施大规模补贴和设立贸易壁垒。
4. 虽然历史上的结构转型形式显示出较多的共性，但全球经济增长进程在促使生产率较低的农业劳动者进入其他经济部门这方面的表现却越来越不尽如人意。Timmer指出，撒哈拉以南非洲劳动生产率增长停滞的现象尤为突出，1961年至2010年间完全没有任何进展。其核心原因似乎在于转型进程因制造业所占份额较小而受阻，因为城市化进程在未经经历工业化的情况下正有效快速推进。
5. 在转型过程中，农业实际收入滞后的问题是造成严重政治局势紧张的根本原因。滞后现象还在不断加剧，例如在一些亚洲国家，城乡收入差距往往在转型早期不断扩大。

资料来源：C.P. Timmer。2014。“管理结构转型：政治经济学方法”。联合国大学世界发展经济学研究院年度讲座第18场，2014年11月18日，联合国，美国纽约。未发表。

因为其生产方法为劳动力密集型，而不是资本密集型，收入分配较为公平，当地消费方式偏好当地产商品及服务而不是外来商品及服务，同时还因为它与更广义的产品市场有着关联，能不断吸收增产部分，而不会导致生产者价格出现大幅下跌。

最初，制造业可能通过加工业和涉农企业建立在农业基础之上，但制造业和国民经济最终将不断趋向多元化，随着增长不断持续，农业在经济中所占的份额将持续下降。

在转型过程中，务农劳动力的比例依然高于农业在国内生产总值中的比例，随着资源向其他经济部门转移，这会对劳动生产率和农业生产的持续增长产生重要影响（图15）。

Peter Timmer曾就更好地了解和管理结构转型的短期和长期决定因素的重要性撰写过大量文章：

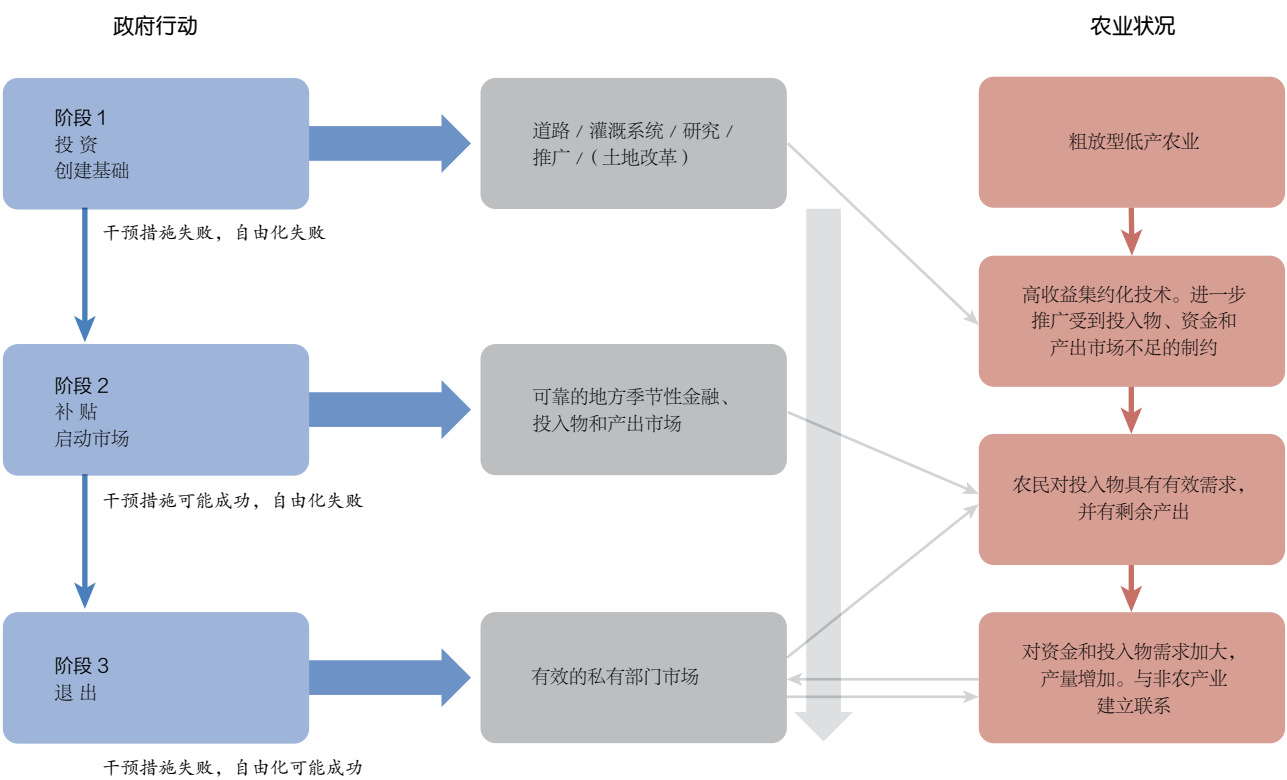
粮食系统从长期和短期看，都是这一进程的核心。从长期看，粮食系统是结构转型的一项关键内容，历史上一直被视为脱贫的唯一可持续途径。从短期看，粮食系统是众多贫困人口的谋生舞台，也是让他们面临粮价波动风险的地方。⁶²

了解对贸易的开放度会如何从短期和长期影响粮食系统，对于确定贸易及相关政策的合理角色十分关键。为阐明这一点，Timmer提请各方注意几个关键点，插文13就此做了总结。

■ 结构转型过程中政府对农业生产率的干预

为更好地了解不同干预措施的成效具备时间敏感性（这在印度的“绿色革命”中已有所体现，同

图 16
农业转型各阶段



资料来源：改编自A. Dorward、J. Kydd、J.A. Morrison和I. Urey。2004。“扶贫式农业增长政策议程”。《世界发展》，第32（1）期：73-89页，图1。

时还体现在撒哈拉以南非洲短暂的增产时段中），图16展示了政府在不同农业发展阶段实施的金融、投入物和产出市场干预措施产生的成效。

图16显示了在农业从低生产率到商业化程度更高的不同商业化阶段里干预型和自由型政策变化的相对有效性。在第1阶段，农业的特征是分布范围广，生产属半自给自足型，市场参与度低，此时的支持措施应包括开展基本投资，以便为新技术和新措施的采纳创造条件。采纳新技术、新措施的可能只有能获得季节性融资和进入合适市场的少数农民。

快速的农业转型应由政府对贸易和市场的干预来启动（第2阶段），为更多农民提供低成本、低风险获得季节性融资和进入季节性投入物和产出市场的机会，使他们能够将为市场生产剩余产品作为自己的商业决定。

一旦农民熟悉了新技术，且对信贷和投入物的需求逐渐增加，单位交易成本开始下降，各国政府就会退出市场活动，让私有部门接手提供关键市场服务（第3阶段）。

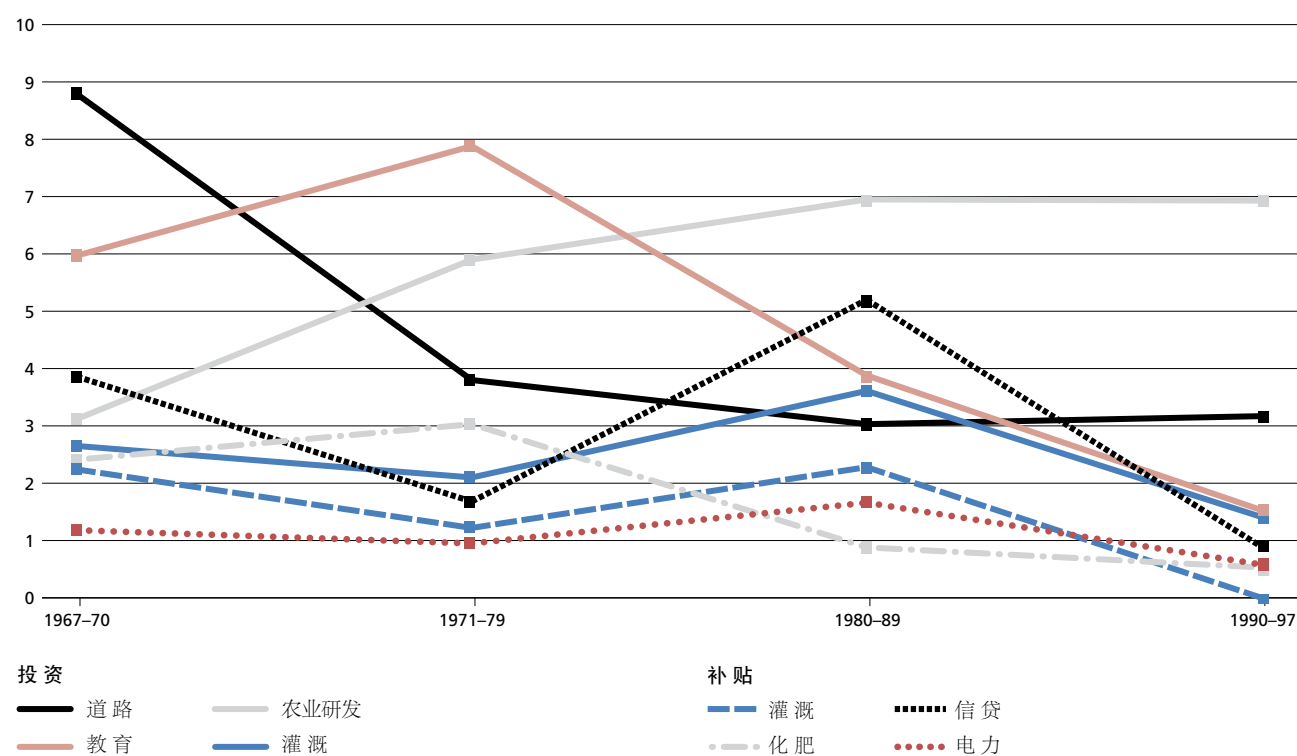
这一概念框架已通过印度政府不同时期各类不同支出在农业产值方面带来回报的相关实证得到验证。⁶³支出被分为投资类（道路、教育、灌溉基础设施和农业研发）和补贴类（化肥、信贷、灌溉和电力）。结果（图17）显示，20世纪60年代对道路和教育的投资、20世纪70年代对教育的投资均收到了十分显著的回报，但回报在随后年份有所减少。相反，对农业研发的投资回报在稍后的20世纪80年代和90年代处于较高水平，之前较低。

补贴支出的回报通常低于对道路、教育和农业研发的投资回报。化肥补贴的回报在绿色革命早期

图 17

20世纪60年代至90年代印度政府支出在农业产值方面的回报

单位支出回报（卢比/卢比支出）



资料来源：数据来自S. Fan、A. Gulati和S. Thorat。2007。《印度农村的投资、补贴和扶贫增长》。国际粮食政策研究所讨论文件第716号，表6。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

较高，但随后开始下降，而灌溉和信贷补贴的回报则趋势不一。所有补贴支出的回报在20世纪90年代均处于极低水平。

此类分析的结论十分重要，因为很多评论家一致认为，政府最好彻底避开补贴，转而注重对研发的投资。分析表明，虽然补贴的回报可能低于投资的回报，但它们依然能够产生正回报。分析还表明，不同类别支出的回报率因转型阶段不同而存在差异，某些类型支出的回报增长会大大晚于其他类型。

■ 采用价格政策时面临的挑战

要想通过管理干预措施来有效、高效促进转型进程，并在市场干预措施和补贴失去必要性，开始对财政产生负面影响并挤压私有部门行为方的时候，

顶住扩大和延长市场干预和补贴的政治压力，就必须首先克服一些主要困难。此外，有些情况下，农业补贴已被证明会产生反作用，因为它们往往对规模较大、较富裕的农场有利。这种情况不仅像经合组织秘书处详细记录的那样发生在发达国家，同时也发生在较先进的发展中国家（插文14）。⁶⁴

强烈反对采用价格政策的多个理由之一是时机较难掌握，一旦引入价格政策过早或政策实施时间过长都会造成高额的净成本。然而，这并不意味着我们可以忽略此类政策在可能较短的一段关键时段内产生的潜在惠益。

应该指出，插文14讨论的结果尤其适用于投入物补贴。其他类型的价格政策，如生产者价格支持，虽然能刺激市场化生产，但也会损害贫困消费者利益，抑制实际薪酬的潜在增加。同样，就主粮提供

插文 14

发达国家的投入补贴 — 成败不一

实施投入物补贴的效果参差不齐，致使各方不断就该项补贴的合理性开展辩论。一些计划已促使粮食产量明显增加，但普遍缺乏相关实证，或相关实证参差不齐，导致无法据此就政策对粮食安全和减贫带来的明显好处做出准确判断。

Foster指出，虽然相关证据支持化肥补贴有助于提高家庭收入、农业生产率和总产量的结论，但其代价也可能是牺牲了对其他地方的投资，排挤了私有部门，补贴带来的好处大多集中到大农户手中。他还进一步指出，“历史上有足够案例说明，农业投入物补贴往往会不断扩大，因为农民、投入物生产商和供应商以及其他感兴趣各方会逐渐发现怎样才能充分利用官僚主义规则和往往抱着事不关己想法、对他人资金漠不关心的官僚机构”。

此类结论反对广泛采用投入物补贴。

然而，正如Chirwa和Dorward指出的那样，仍有较大空间通过改进实施和与辅助性政策相结合，使政策产生更大成效。设计、实施得当的投入物补贴能通过“加厚”农村投入和产出市场来提升人们提高生产率的积极性，从而降低主粮实际价格，提高薪酬。这会有助于提高受益人而非受益人的实际收入，加强他们的粮食安全。此外，在长期经济结构改革中，对高价值农产品和非农产品及服务的需求增加，加上主粮作物生产率提高所释放的土地和劳动力供应能力加大，也会促进经济发展。

资料来源：基于E. Chirwa和A. Dorward。2013。《农业投入物补贴：马拉维的最新经验》。英国牛津，牛津大学出版社；W. Foster。2014。“化肥补贴相关国际经验回顾”。未发表。

的消费者价格补贴也能为贫困的粮食购买者带来惠益，但不一定能给半自给自足型农户带来惠益，虽然这些家庭也可能是粮食净购买方。

评估不同类别政策工具的影响时，一个难点是实际影响不仅取决于所实施的政策类别，还取决于政策的设计和实际实施方式。其中一类工具 — 公共

采购主粮 — 的潜在影响就是一个范例，可以说明目标、设计和实施之间复杂的互动关系（插文15）。

此外，一些政策的实施效果较差，其原因往往是本身就很难实施。这已损害了一些政策工具的可信度，包括最低限价政策以及稳定价格季节性波动的政策。

插文 15

公共采购总体目标 and 设计所产生的影响

不同公共采购和库存制度有着不同具体目标和设计，要实现不同总体目标，瞄准不同类型的生产者。一些计划旨在通过规定采购价格为生产者价格提供支持。在印度，政府通过采购、储存和销售系统对小麦和大米市场进行干预，既为生产者价格提供支持，又按补贴价为贫困消费者提供主粮。在厄瓜多尔，政府实施一项采购和销售计划，为大米和玉米种植者提供价格支持。尼加拉瓜已振兴本国的国有贸易企业 ENABAS，由它参与基本谷物的采购、储存和销售。

然而，与这种按管理价格采购、同时为特定生产者确保市场更加稳定的做法不同，还有其他方案可供选择。在巴西，国家将通过“粮食收购计划”采购的粮食的一部分作为战略储备，一部分用于粮食安全相关计划。与很多其他国家不同，巴西政府按市场价采购粮食，会经常调整自己从农民手中采购时采用的价格，以反映当地市场价格。

此类计划对粮食市场的影响程度和效果也各不相同，取决于计划在哪个阶段实施干预，是采购阶段、储备阶段还是释放库存阶段。

市场是否会在采购阶段受到影响取决于公共采购计划对价格造成的扭曲度。而扭曲度又取决于干预的规模，即通过特定市场渠道采购的产品所占的比例。

当有必要向国内或国际市场释放库存时，这种行为可能造成通过商业化渠道或政府间合约按低于市场价的价格销售产品。释放库存的时机选择，尤其是在贸易商始料未及、在决策过程中未能考虑到的时间点释放库存，可能会大幅影响国内价格水平和波动性，而如果该国是一个贸易大户，还可能产生国际影响。

如果按低于市场价的价格采购的库存被用来出口而不是在国内消费，它所产生的影响可能是巨大的。虽然采购策略会产生一种补贴效果，但这种效果可能因为库存释放带来的隐性税收而被完全抵消，无论这种释放是战略性决定，还是由于时机选择不当而导致的。

因此，公共采购和储备产生的影响应该参考多重决定因素加以考虑，其中包括不同实施阶段、时机选择、实施决定的可预见性和透明度、库存购销所在市场的结构和功能以及（同样重要的）生产者的供应能力。

公共采购计划的复杂性意味着，主管公共机构应具备较好的组织性和相关能力。相关财政支出也可能十分巨大，尤其当支付给农民的采购价高于市场价时。这些计划的可持续性是个关键问题，因为它们离不开财政资金和政治意愿的支持，必须谨慎从事，避免使农民依赖特定政府计划获取收入。

资料来源：国际贸易和可持续发展中心和粮农组织。2013。《33国集团建议：就多哈协定草案中粮食安全相关内容达成的初步协议》。情况说明。2013年9月。罗马，粮农组织；P. Arias、D. Hallam、E. Krivonos和J. Morrison。2013。《小农在不断变化的粮食市场中的融入》。粮农组织，罗马。

4.

不断变化的农业支持：未来应该吸取的教训

由于在一定程度上不同类别的贸易及相关政策在发达国家和发展中国家采用时历史上存在差异，对这些政策合理性的辩论变得错综复杂；对发达国家的农业而言，生产者通常会获得大量支持，而对很多发展中国家而言，生产者普遍遭受隐性征税的困扰。

在过去30至40年间，农业支持的结构，无论从支持所带来的扭曲是正是负以及支持的类别来看，都已出现巨大变化。

Kym Anderson 及其合作伙伴共同牵头开展了分析，对这些变化做了全面介绍。⁶⁵他们将名义援助率（NRA）作为生产者价格支持水平或税收水平的代理项，通过分析表明，总体而言，发达国家对生产者的支持已从20世纪80年代中期的峰值大幅下降，而发展中国家的支持已在净征税状态的基础上出现增加，目前勉强为正值（图18）。

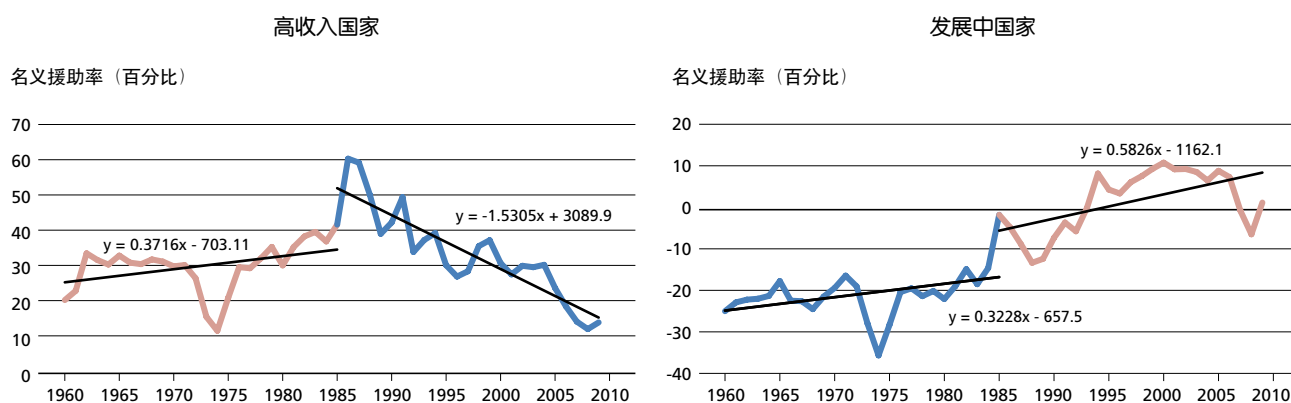
然而，名义援助率指标下降并不意味着发达国家的生产者目前获得的支持比以往有所减少。⁶⁶相反，支持类别已经从直接影响生产者价格的支持（因而已体现在名义援助率指标中）转变为不直接影响价格的政策，因此并未像以前那样体现在传统名义援助率指标中。虽然这些新的支持类别被视为扭曲性较小、效率较高的工具，至少对实现发达国家的当前目标而言如此，但它们可能给产量造成扭曲的可能性也被突出提及。

虽然发达国家减少使用扭曲性支持是一种广受欢迎的举动，它可以减少全球粮食市场中的扭曲现象，但也有人以下问题表示出严重关切：

- 发达国家转而采用扭曲性较弱的支持，但未起到缓解产量过剩的作用；
- 虽然发展中国家农业征税负担的问题已大幅减轻（至少在较大的新兴经济体中），但仍未能达到

图 18

高收入国家和发展中国家向农业部门提供的净支持

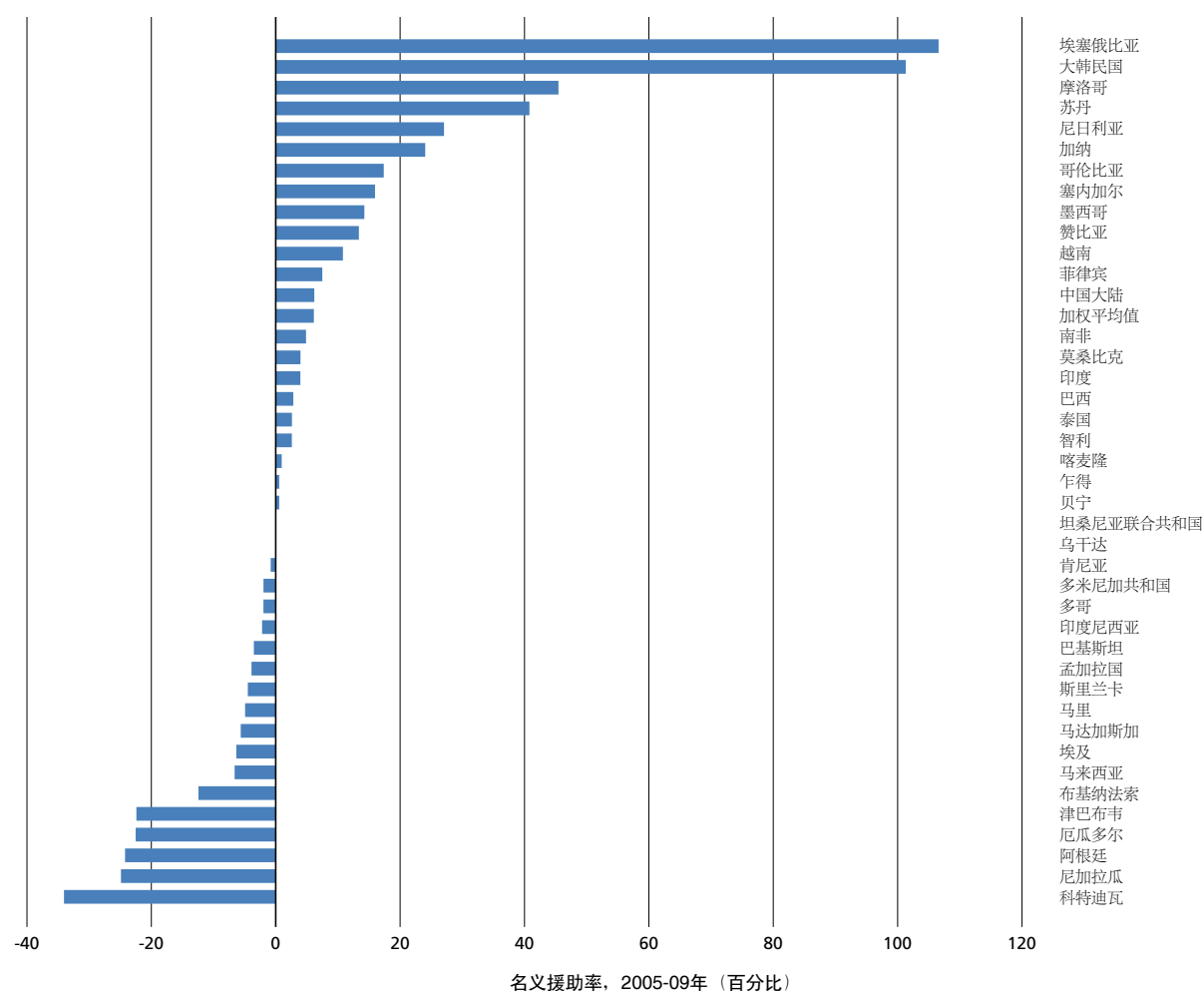


注：名义援助率指国家政府通过干预政策使农民的总收益与未干预时相比所提高的百分比。

资料来源：S. Nelgen。2015。“农业支持趋势是“正”是“负”？”在2015年4月20-21日有关贸易政策对粮食安全贡献的粮农组织非正式磋商会上的发言，粮农组织，罗马。

图 19

发展中国家之间在支持水平上存在巨大差异



资料来源：S. Nelgen。2015。“农业支持趋势是‘正’是‘负’？”在2015年4月20-21日有关贸易政策对粮食安全贡献的粮农组织非正式磋商会上的发言，粮农组织，罗马。

零，而促使最近出现正价格差的支持政策均属于可能扭曲生产的类别。较大新兴国家中不断增加的政府支持令一些评论家尤为感到关切，因为这些相关经济体如此庞大，意味着它们的农业相关计划很可能会影响到其他国家。

然而，当我们试图将这些趋势与对粮食安全的潜在影响联系起来时，就应考虑下列因素：

- 相关趋势为整体趋势，而不同国家之间在净支持变化方面存在巨大差异，如图19展示的发展中国家相关状况，同时不同商品之间也同样存在巨大差异。棉花、糖和牛奶等所谓白色商品以及一些

畜产品获得大量支持，而其他商品，通常为棕榈油、花生和咖啡等热带产品则整体依然被征税。

- 名义援助率的构成在各国之间存在差异。名义援助率包含边境政策和国内支持政策的双重影响。国内支持政策主要通过增加国内产量对粮食可供性产生影响。相反，通过关税等边境政策所提供的价格支持则会对价格产生直接影响，包括消费者价格，可能会限制消费者的经济获取能力。
- 在一些发展中国家，决定向更合理支持的转变所产生的影响的第三个因素是市场发育差距的存在。⁶⁷这一差距指国内粮食系统中存在的低效问

题，它会在生产者层面进一步产生消极作用。造成这一问题的因素有很多，其中包括汇率失调、基础设施投资不足造成的销售成本过高以及不合理税收。市场发育差距表示为国内价值链中这些低效率问题给生产者带来的平均成本，2006年和2010年间在撒哈拉以南非洲部分国家该差距值介于10%至17%。这一差距突出显示了在为降低成本提供必要投资和采取必要措施后可能获得的收益或节支。市场发育差距会对某项政策干预的成效产生巨大影响，会完全抵消支持政策带来的激励作用。因此，保护或支持不一定总是能转化为对生产者的激励。

由于发达国家高水平支持带来了负面后果，评论家们很难找出理由来支持发展中国家采用更积极的支持措施。实际上，一些发展中国家目前有对农业生产者提供越来越多支持的趋势，这种现象已引发各方的不安。各方就此表达的各种关切包括浪费稀缺的预算资源、存在腐败可能性、收益不断递减并对大规模生产者有利、自然资源的不可持续利用、支持可能会造成贸易扭曲等等，这些也是人们在反对采用更多支持政策时经常引用的理由。

必须承认，这些政策目前已经与很多发达国家的当前目标不相符合，但反对支持政策的人往往忽略了几十年前引入这些政策时它们在实现原有目标方面所做出的贡献，尤其是那些旨在提高农业生产率的政策。毫无节制地使用这些政策显然会对所在国产生不良影响，但认定对农业部门已实现高效、商业化的国家而言不合适的政策，对农业部门处于不同发展水平且有着不同政策目标的国家而言也一定不合适，是一个错误，会导致政策指导不力。

因此为反映不同发展中国家的需求，应开展一次更注重细节的辩论，这样才能抓住机遇，实施政策去推动增产技术的采用。并非所有发展中国家都在随着收入的提高提高了本国的支持水平，其原因往往是它们的农业部门已是一个高度商业化、竞争性的部门，或在劳动力大军中占有较低比例。然而，对于那些农业部门仍处于商业化进程初期，国内市场网点运作效率较低，风险管理工具相对缺乏或无法有效应用的国家而言，有助于提高生产率的国内支持政策不应完全受到排斥。

5. 国家贸易战略的决定因素

第二部分中的讨论展示了农产品贸易进一步开放后会如何促进各国的粮食安全状况。第三部分中有关合理贸易及相关政策决定因素的讨论提出了有关如何、按何种速度对贸易实行开放的相关问题。从长期视角看，这些问题与应该选择在何时为农业生产率的提高提供支持以及采用哪类干预措施之间有着复杂的关联。

■ 贸易政策的作用

在市场失灵现象阻止农业生产率的提高和/或对高价值活动的投资时，不应将贸易政策作为纠正市场失灵的主要工具。例如，在汇率估值过高时，贸易保护措施曾被用来对农业部门进行补偿，但结果却未能解决深层次问题，因为真正的问题可能与财政和货币方面的不均衡相关。然而，为了在特定时间内通过干预手段来促进增产投资，可能仍需要采取某种程度的边境保护为生产者提高稳定性，帮助他们在干预措施带来的激励作用下做出积极应对。因此，问题并不在于各国是否应该开放本国的农业部门，引入更多竞争，而在于何时开放。有关支持或反对进一步开放的很多观点其实都源自先后排序问题。

我们有理由树立更具长远眼光的目标，努力建立一个更加自由的农产品贸易体制，在抵消或减少农业领域中合理水平私人投资可能带来的相关风险时，尽量避免使用贸易壁垒。因为市场（投入物、信贷和产出市场，包括充足的风险管理工具）预计从长期看会充分发挥作用，因此政府除了监管外，不需要采取其它干预措施。

在缺乏运作良好的市场时，农业部门发展不充分的国家可以考虑采用自由化程度不高的贸易政策

体系，可能再加上其他瞄准型国家干预措施，就像目前一些发达经济体在发展早期所经历的那样。最新研究表明，为初级产业提供支持会给粮食安全的多个维度（可供量、获取和利用）带来成效，而税收则会带来反作用。⁶⁸当市场开始按竞争原则运作时，就应该实施自由化的农产品贸易政策，以便更好地释放农业的增长潜力。

以上观点并非意在支持实施一揽子保护主义贸易政策，而是想要表明，农业转型阶段对于确定合理的农产品贸易及相关政策十分关键，可能需要采取某些形式的干预来确保在初期实现资源的合理重新分配。各方还认识到，贸易政策的作用会随着农业部门的逐步成熟而发生变化。

■ 风险管理和保障措施

制定贸易战略时的另一项考虑是保护或支持的成效。本报告的侧重点是利用政策对贸易实施长期管理，而不是面临短期冲击时要采取的政策应对措施。从长期视角看，必须考虑生产者面临的风险和生产者缓解这些风险时可用的机制。如农业部门发展不足，生产者就可能严重、持续地面临低成本进口产品带来的风险，难以进入商业化进程的下一个阶段。他们不会对商品生产进行投资。这种情况下，就可能需要采用相对适中的长期保护措施，可以将其作为与发展水平相近的伙伴国商定的共同对外关税的一部分内容。

如农业部门发展较好，有一定竞争能力，但缺乏风险管理工具，导致生产者容易遭受冲击（如进口激增），那么就可以采用较低水平的保护与保障措施配套的办法，为生产者提供充足的风险缓解机制，促使他们开展必要的投资。但这种情况下必须

插图 16

临时性政策干预会削弱对区域内部贸易的激励机制

决定区域内部贸易能否增加的一个关键因素是私有部门在市场发育过程中的持续参与和投资。然而，在东部和南部非洲很多国家，商业环境的不确定性对参与和投资造成了阻碍，而导致这种不确定性的往往是政府对贸易开放可能给粮食安全带来的相关风险有所担忧以及为缓解此类风险而采取的政策可能对私有部门产生的连锁反应。例如，对粮食供需平衡的担忧可能导致政府突然决定限制某种主粮商品出口。如果私有部门出口商已经签约向某个进口国的买家供应某一商品，那么限制措施就会导致巨额损失，包括资金和信誉损失。此类损失会降低出口商未来的签约意愿和对市场相关基础设施进行投资以扩大贸易量的可能性，包括储存设施。突发性出口限制还可能对进口国的粮食安全带来严重后果，因为这些国家的粮食安全战略就是依赖进口来满足国内粮食需求。

各国政府往往通过国家贸易和市场政策干预措施来实施干预，会增加生产者和产后价值链中各相关方面面临的价格相关风险，最终可能减少私有部门对农场生产和非农产品市场基础设施的投资。这样一来，这些措施就对区域贸易的持续增长造成了限制，而这种增长恰恰是这些措施想要解决相关问题时所必需的条件。

造成不确定性的往往并不是政策工具本身，而是政策工具的实施方式不够连贯、不够透明。要想解决这一问题，各国政府必须相信自己有能力通过更加透明地利用公共部门干预措施和基于市场的方法来实现粮食安全相关目标。

要提升自信心，就必须收集更有力的实证证据，了解在不同背景下和向扭曲性较小的政策环境转型过程的不同阶段里采用替代性市场工具的好处以及在这一转型期中将政策和市场工具合理搭配使用的好处，此外还要加强对话和能力开发，以提升各利益相关方采用这些工具的意愿。

资料来源：J.A. Morrison和A. Sarris。2015。“东部和南部非洲的主粮市场波动性和粮食安全：区域内部贸易和市场政策应发挥何种作用？”载于《非洲发展前景年鉴。第18卷：非洲在区域及全球经济一体化过程中的进展》。德国不来梅，世界经济和国际管理研究所（IWIM）。

注意，风险并非只来自国际市场。实际上，国内市场由于规模相对较小，往往比国际市场更具波动性。

在更加成熟的经济体中，用国际市场带来的风险作为理由来实施保护或支持就可能更站不住脚。在这些经济体中，提供补贴类风险缓解工具可能会导致投资水平处于不合理高位、农业部门资源滞留和随之而来的产量过剩

■ 过渡期和倒退

在制定促开放的贸易战略时，必须确保干预措施的稳定性。这就要求我们警惕在贸易及相关政策中引入激进型变革。能快速成功转换成最佳贸易战略的范例极为罕见。实施激进型改革的国家往往会快速倒退回原来的高强度干预状态，甚至比原状更为糟糕。

贸易政策支持的改进是一个长期过程，需要对贸易政策的演化提供指导，还需要加强辅助性机构。由于支持的必要性和目标在结构转型进程中不断变化，这些机构在促进对干预政策进行必要调整方面发挥着重要作用。然而，必须区分目标以及相关干预措施的不断演化和这些目标的连贯性，即可预见性。

政策干预的稳定性很重要。生产者会对价格水平和价格预期做出反应，而不会对进口价格和国内价格之间的价差大小做出反应。政府采取临时干预措施的倾向会是影响生产者预期的一个因素，会破坏他们投资提高生产率的积极性（插图16）。政策干预措施的连贯性可能和干预规模一样重要。应重视在政府和私有部门之间建立起相互信任。建立信任是一个长期过程，政府要保证政策的可预见性和连贯性，私有部门要对长期贸易发展做出承诺。⁶⁹

■ 国家、区域和全球政府行动框架

虽然贸易本质上并不损害粮食安全，但对一些国家而言，尤其是处于发展初期的国家，如果贸易开放的同时没有设计一揽子政策来抵消自由化带来的负面影响，那么贸易开放度的提高可能会带来巨大挑战，给粮食安全带来短期和中期风险。另一方面，加大保护力度也可能给粮食安全带来挑战和风险。

与贸易改革相关的一揽子政策必须适合该国经济和社会整体发展的需要和重点。因此必须充分考虑到贸易政策变化可能对包括农业部门在内的不同生产部门产生的影响以及为解决粮食安全问题而提供关键公共服务和安全网所需的财政空间。这意味着要持续、系统地满足发展需求，各国应全面审视自身可用的所有政策工具，并权衡每项工具的利弊，包括实施和监测成本大小和简便与否。

对农业而言，政策构成应考虑到该部门在每个国家的具体特点。例如，在农村人口所占比例较高、

农业生产由小农主导的国家里，政策构成应该与那些农业部门由大型农场主导、拥有资本和技术密集型特点的国家有很大差别。同样，如果小农家庭在粮食不安全家庭中占据最大比例，那么能提升增产机遇和积极性的措施就可能发挥关键作用，而如果大多数饥饿人口为城市贫民，那么贸易开放，加上为生产者提供有针对性的收入支持措施，就可能是一个良好选择。

了解政策（贸易、农业或其他政策）想要实现的最终目标十分重要，同时还应该事先弄清预期收益和分配效应，明确谁是赢者、谁是输者，确定为那些受到负面影响的人们提供哪些调整措施，如技能培训和工作安排。

贸易战略的制定和相关贸易及相关政策的设计都不会在真空中进行。从国家视角看似合理的政策组合，从区域或全球整体视角看就不一定是最合适的选择。第四部分将分析较大范围政策进程带来的影响。

第四部分

努力实现贸易和粮食安全的完善治理

影响贸易及粮食安全的治理体系目前正通过2015年后发展议程、非洲农业发展综合计划（CAADP）和相关的《马拉博宣言》等区域进程以及国家层面加强对话和协调来得以重新界定。重新界定过程带来的变化为多边贸易体制的发展带来了全新的挑战和机遇。

然而，虽然分析人士的注意力往往只侧重于贸易协定带来的政策空间，但谈判人员一直未能为在国家主权概念与建立全球贸易体系以确保每个国家能在追求本国利益的同时不对第三国造成不必要损害的概念之间实现调和找到共同立场。

本报告的最后部分将通过考察那些引导贸易及农业相关政策讨论和决策以及最终决定贸易及相关政策在消除饥饿和粮食不安全方面有效性的相关进程，分析贸易与粮食安全之间的关联。由于全球、区域和国家各层面进程之间关联薄弱，贸易和粮食安全治理工作因此受到了影响。这些弱点加剧了贸易相关重点领域与方法之间缺乏连贯性的问题，并使建立全球框架为国家层面的行动提供指导这项工作变得更具难度。最后，这些弱点还影响到各国制定有助于促进粮食安全的连贯性贸易政策及战略的能力。

第四部分首先考察制定国家贸易政策时不可缺少的多边框架。由于认识到在多边背景下要确定哪

些灵活安排是合理和有用的仍存在难度，因此我们的重点将放在全球和国家层面治理体系中存在的弱点和加强这些体系的机遇。这一讨论可能有助于各国更好地确定和利用贸易及相关政策来实现国家目标，同时认识到它会给国际社会带来的潜在溢出效应。

■ 要点

- 世界贸易组织的《农业协定》为更好地在多边贸易体制中处理有关贸易与粮食安全相关问题提供了基础。
- 发展中国家通过最传统的措施获得了巨大的政策空间，在寻求这种政策空间时需考虑每个国家的具体需求。
- 将注意力从具体政策的优劣转移到解决农业及贸易相关决策治理过程中存在的弱点有助于更好地确定所需的政策空间，并合理地利用这种政策空间。
- 在各层面建立起农业与贸易相关决策流程之间的协同合作，将有助于提升粮食安全政策的连贯性，促使各国政府在制定贸易政策过程中权衡不同优先重点，推动为这些重点的实施筹措所需资金，并更好地遵循区域及全球贸易框架。

1.

多边贸易体制中的粮食安全⁷⁰

■ 在不断变化的农产品贸易和政策背景下应对粮食安全

贸易协定是贸易和粮食安全相关辩论的核心，因为它们为各国的贸易和农业政策制定规则（参见上节内容），而各国的贸易和农业政策在决定粮食安全成效上发挥着关键作用。作为乌拉圭回合多边贸易谈判成果的世贸组织《农业协定》就是成员国农产品贸易政策制定公认的全面规则的首次尝试。⁷¹按照《农业协定》第20条要求，在实施期结束前，就农产品贸易改革进程开展的继续谈判已经开始启动。此项谈判随后成为2001年启动的多哈回合多边贸易谈判的一部分。贸易规则与粮食安全之间的关系已成为该轮谈判中重要性日益提升的核心内容。

贸易规则会对粮食安全产生影响这一事实已在《农业协定》序言中得到正式承认，即“应以公平的方式在所有成员之间做出改革计划下的承诺，并注意到非贸易关注，包括粮食安全[...]”，并在协定各项规定中明确提及这一点，包括“马拉喀什决定”。⁷²这一点还在下列条款中得到承认：提出合法国际粮食援助与变相政府出口补贴之间区分标准的第10.4条；就实施出口限制或禁止时所需的磋商过程做出规定的第12条；就公共粮食库存和国内粮援计划规定相关条件的附件II。⁷³粮食安全已被特别列为多哈谈判的目标之一，“应有效给予发展中国家特殊和差别待遇，使发展中国家能够有效考虑自身的发展需要，包括粮食安全和农村发展”。⁷⁴

贸易对一国粮食安全的贡献一定程度上由同样适用于其他国家的各项纪律决定，但同时还由世贸组织规则所允许的该国本身的“政策空间”决定。《农业协定》为发展中国家提供了具体灵活性，以帮助他们实现自身的粮食安全目标（表6）。

虽然这些规定提供了不少灵活性，但人们仍在争论《农业协定》各项纪律整体而言对努力加强本国农业发展和粮食安全的发展中国家是否合理。⁷⁵常见的一个论点是，世贸组织现行规则限制了粮食不安全国家争取粮食安全独立所需的政策空间，而对一些国家而言，可能需要为农业提供支持或保护本国国内市场才能实现这种独立。

另一项担忧是，在农产品价格更高、更具波动性的背景下，世贸组织规则已不再适用。如本报告第一部分所述，当今的全球粮食系统与2001年“多哈回合”启动时有所不同。论点是，国际市场价格的变化已对世贸组织谈判过程中有关粮食安全的考虑产生了十分重要的影响，且这一变化后的市场环境必须在目前的贸易谈判中反映出来。

最后，《农业协定》谈判时的地缘政治背景与今天相比有着较大差别。有关农产品贸易多边规则制定的南北观点已与当前现实相差越来越远。农产品南南贸易的重要性正与日俱增。此外，虽然农业支持在经合组织国家里一直呈减少趋势，但在一些中等收入发展中大国里却在快速增加。⁷⁶由于发展中国家将越来越多地利用原本被视为对发达国家有利的贸易规则，从而影响其贸易关系，因此我们迫切需要回答一个问题，即到底是考虑谁的政策空间。

■ 多边贸易体制在解决粮食安全问题的局限性

世贸组织规则目的在于解决集体行动问题。⁷⁷当各国合理追求自身利益取得的结果比不过通过合作行动取得的结果时，就会出现此类问题。当单个国家将贸易政策作为一种国内政策工具来支持本国生产、稳定本国市场时，它们可能在短期内快速获得回报。然而从长远看，随着其他国家采取应对措施作为回应，此类行动（尤其当贸易大国采取此类行

表 6

《农业协定》中针对世贸组织发展中国家成员的灵活性条款

第6.2条	对农业普遍提供的投资补贴、对低收入或资源贫乏的生产者普遍提供的农业投入补贴以及为鼓励停止种植违禁麻醉作物转向多样化生产而提供的支持，都应免除国内支持削减承诺。
第6.4(b)条	本款下规定的综合支持率承诺微量百分比可提高至10%（其它成员为5%）。
第9.2(b)条	在预算支出和得益于此类出口补贴的数量上，减让比例较低。
第9.4条	在实施期内，发展中国家成员不需就特定出口补贴做出承诺：为减少出口农产品的营销成本而提供的补贴，政府提供出口装运货物的国内运费，其条件优于国内装运货物。
第12.2条	粮食净进口发展中国家不需遵守有关适当考虑出口禁止和限制对其它进口成员粮食安全的影响和就此类措施通知其它进口成员和与之进行磋商的要求。
第 15.1条	一律要求在按《农业协定》要求做出承诺时，应体现特殊和差别待遇。这一点适用于市场准入、进口补贴和国内支持承诺，要求按每个国家的减让和承诺时间表中的规定，按发达国家成员削减承诺的三分之二执行。
第15.2条	发展中国家应拥有在最长为10年的时间内实施削减承诺的灵活性。最不发达国家不需做出削减承诺。
第16条	参考“有关改革计划对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生消极影响的措施的决定”。这一决定预期将设立几项机制来确保给予最不发达国家和粮食净进口发展中国家以特殊待遇，如加大使用投资设施的机会，确定充足的粮援水平。
附件 2	运作过程透明并符合官方公布标准、为粮食安全目的而实施的政府库存计划以及国内粮食援助和补贴计划被视为绿箱措施。

资料来源：A. Matthews。2015。《将粮食安全相关贸易关切纳入多边贸易规则》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

动时）会产生瀑布效应。最终结果会使所有国家都受到伤害。

一国为保护自身不受进口商品价格波动的影响、稳定国内价格而做出的努力可能会进一步扰乱国际市场价格，对所有其他贸易国产生影响。讨论政策空间重要性时，人们往往忽略了一国的政策行动可能对其他国家产生的负面溢出效应，结果可能影响其他国家的粮食安全。

世贸组织在全球架构中占据着重要位置，但期望该组织扩大其职责范围，涵盖所有相关事项，是既不实际又不合理的事情。因此，必须认真考虑是否有可能通过其它非贸易进程就共同目标达成一致，并确定最佳政策组合来加强贸易在促进粮食安全方面所发挥的作用。

考虑非贸易进程也有助于让我们看到多边贸易体制的其他替代形式，如双边或区域贸易协定，这些替代形式正日益被人们视为有可能为粮食安全创建替代性政策空间，虽然这些形式所提供的只是不完整解决方案。最近的区域贸易协定都涵盖了农产品，但补贴等问题可能只能通过多边谈判才能解决，因为没有任何国家会在区域贸易协定中同意就实施农产品补贴进行约束，除非其他大国也能同意遵守类似纪律。此外，此类协定面临着需要获得立法部门批准的政治性挑战，也可能不比通过多边贸易协

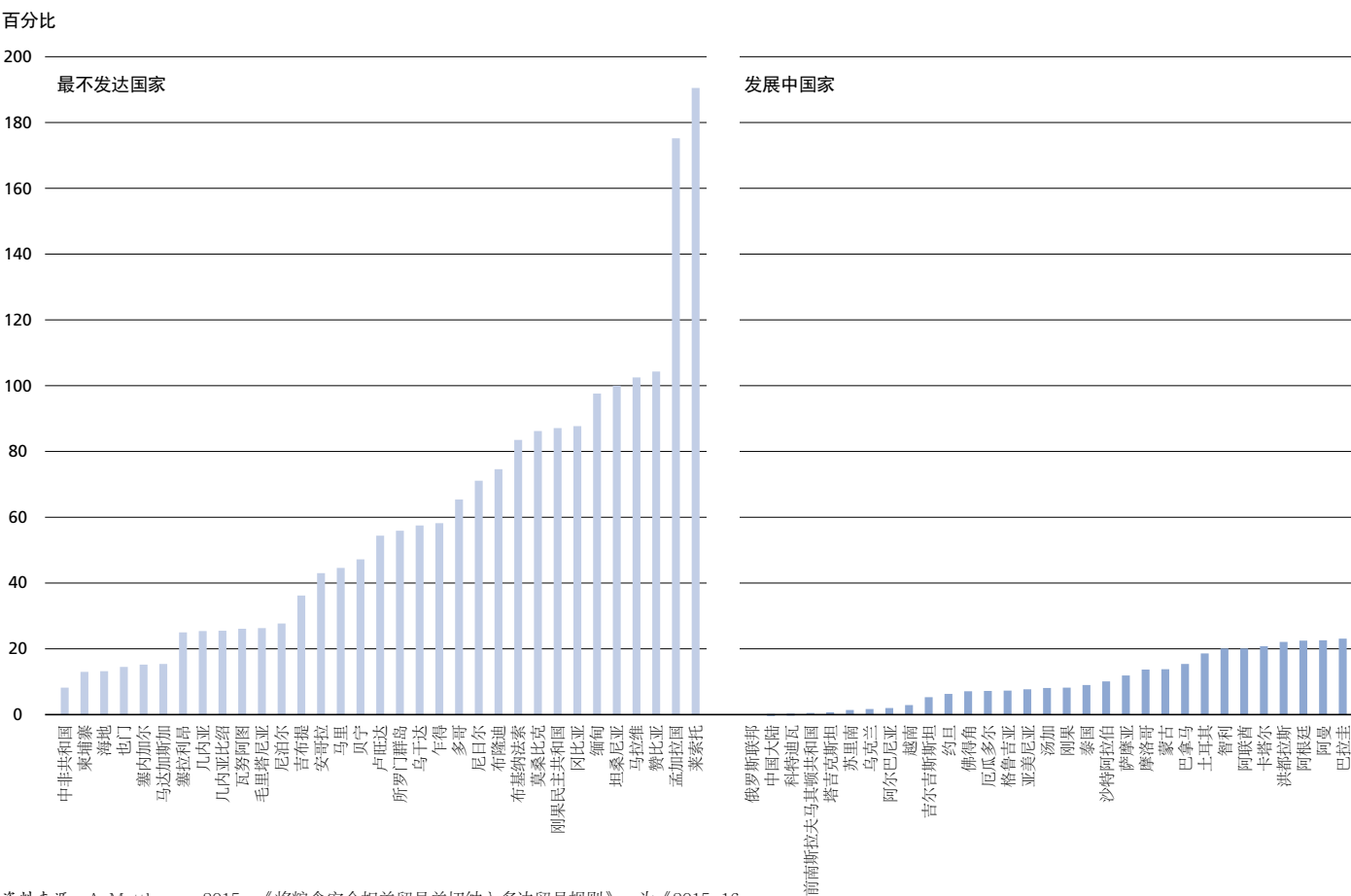
定更容易。区域贸易协定还会对多边贸易体制带来系统性问题，因为从定义上看，会对协定以外的国家产生歧视。随着有关“巨型区域自贸区”谈判的开展，这一问题将变得更为迫切。

2. 发展中国家可用的政策空间

有关《农业协定》相关纪律要求的辩论中，一个关键问题是政策空间，即各国在各项纪律设定的一般性限制范围内实施政策时的灵活性，目的是努力确保世界贸易体制的正常运转和可靠性，让所有国家都能从中获益。

现有政策空间是否充足是一个颇具争议的问题。有人认为《农业协定》为发展中国家提供了过多政策空间，甚至即便没有提议的特殊产品条款和特殊保障机制（SSM）等灵活性，这些国家也可能不会受新协定的束缚。另一些人认为，衡量政策空间时，

图 20
2013年各国家组别未利用的农业关税政策空间



资料来源：A. Matthews. 2015。《将粮食安全相关贸易关切纳入多边贸易规则》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。基于世贸组织关税数据。

根本无法区分特定国家可用空间与真正有用或相关的空间。这种看法上的分歧是造成难以达成共识的重要因素。

《农业协定》在其各支柱项下，对所有世贸组织成员的政策空间都规定了限制，包括发展中国家，这几项支柱分别为：市场准入、国内支持和出口竞争。

■ 市场准入

与市场准入相关的可用政策空间由世贸组织成员承诺不得超过的约束关税来界定。从约束关税整体格局看，我们可以发现明显的等级排列。平均而言，最不发达国家的关税最高，随后是发展中国家，关税最低的是发达国家。然而，当我们分析应用关

税时，三组国家之间几乎不存在任何差别。因此，平均而言，与发达国家相比，似乎最不发达国家和发展中国家有大量政策空间（平均约束关税和应用关税之间的差别）未加以利用（表7和图20）。

但从平均值看问题可能会造成误解，因为这些类别中存在着巨大的差异。这些国家组别中各国国情之间的巨大差异并没有与任何明确的判断标准联系起来，如发展水平，这是由确定约束关税时历史上遗留下来的方法论差异造成的。一些国家在《农业协定》开始生效时就按照当时的应用税率或在关税化基础上对自己的关税做了约束。这些国家利用自身可选用关税约束上限的权利（如果原本实施的是无约束关税），在承诺时间表上做出了各不相同的选择。1995年后加入世贸组织的成员只能按入世协议的规定采用较低的约束关税。

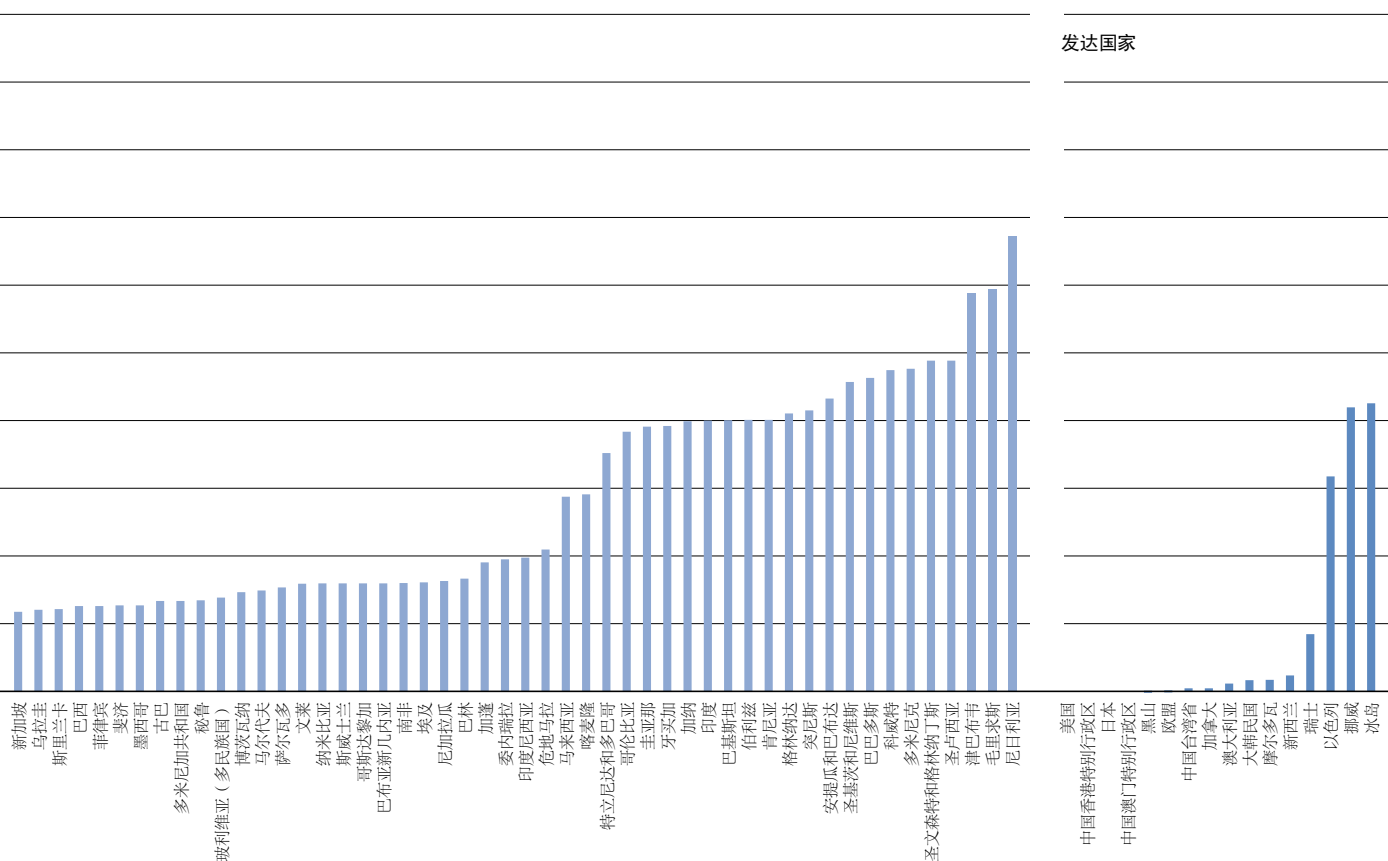


表 7

2013年各主要国家组别平均农业关税结构

	平均约束关税	平均应用关税	平均未利用政策空间
		百分比	
最不发达国家	73.5	15.3	58.1
发展中国家	54.3	15.0	39.3
发达国家	31.4	16.1	15.2

资料来源：A. Matthews。2015。《将粮食安全相关贸易关切纳入多边贸易规则》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。基于世贸组织关税数据。

插文 17

按照《农业协定》可以豁免的政策范例

可以豁免综合支持量承诺的绿箱政策包括科研、培训、病虫害防治、营销和促销、基础设施、农民定居、土地改革、农村发展和农村生计安全、公共粮食安全储备；国内粮食援助、不挂钩的收入支持、收入保险和收入安全网、环境付费以及自然灾害救济。

发展中国家（中国除外）能享受额外灵活性，例如按发展相关规定享受灵活性（第6.2条）。按照这些规定，发展中国家可在计算综合支持量时，忽略通常提供给农业的投资补贴、通常提供给低收入或缺乏资源的生产者的农业投入物补贴以及为鼓励人们放弃种植非法麻醉作物而提供的支持。

整体而言，实证似乎表明，世贸组织的关税约束并非限制发展中国家和最不发达国家在《农业协定》生效后确定自身应用税率的能力。⁷⁸对很多国家而言，约束关税看似设定得足够高，让多数发展中国家保留了按自身需要设定关税的灵活性。

然而，采用平均值的做法隐藏了一个事实，即在单项税目层面的政策空间可能有限，这可能会对粮食安全敏感型产品或具有战略性意义的产品带来问题。单项税目的政策空间与具体商品和国家有着密切关系。⁷⁹

因此，市场准入政策空间衡量方法可能容易导致误解。对发展中国家而言，主要挑战并不在于是

否具备表现为应用关税与约束关税之间差额的政策空间，而在于政策空间的相关性以及该国利用政策空间促进粮食安全的可能性。

用约束税率与应用税率之间的差额作为调整关税水平的空间这种做法存在一定难度，要么是因为关税已经达到或接近约束关税水平，要么是因为长期利用这一差额会损害消费者利益，或违反立法，是很多发展中国家呼吁通过特殊保障机制等工具赋予它们更多灵活性的原因，如此一来它们就可能利用市场准入政策空间在必要时促进本国的粮食安全。这种机制会提供一种安全网，允许发展中国家临时提高关税，以应对进口量激增或相关价格低迷问题。然而，特殊保障机制仍备受争议，原因在于启动这一机制必须符合的条件和一旦启动这一机制后可用的补救措施。

粮农组织以往研究⁸⁰表明，很多因素都可能与进口激增有关，其中包括其他国家提供补贴或国际市场价格波动等外因，也包括国内市场结构或极端天气事件等内因。从现有特殊保障措施的经验看，不能期望发展中国家在一旦发现进口激增时，能自动采用特殊保障机制。设计良好的机制有助于实现粮食安全目标，同时加大对发展中进口国利用政策空间的可预见性。

国内支持

《农业协定》处理国内支持的一般方法是对那些被认为会对生产或贸易产生扭曲作用的措施进行监管，但对那些不会对贸易产生扭曲作用或扭曲作用极小的政策却不做任何限制。绿箱中的豁免政策（插文17）包括符合不对贸易或生产产生扭曲作用

表 8

《农业协定》中的国内支持政策空间

成员类型	豁免措施	非豁免措施	数量 (2015年初)
有综合支持总量约束承诺水平减让表的成员	要求遵守相关豁免标准	要求不超过综合支持总量约束承诺水平 (第3.2条)	15个发达国家 17个发展中国家
无综合支持总量约束承诺水平减让表的成员		要求不超过相关微量水平	4个发达国家 96个发展中国家

注：对有约束综合支持总量的国家而言，可按针对特定产品和非特定产品支持的微量水平规定享受豁免待遇，从而减少计入综合支持总量的支持量。

资料来源：A. Matthews。2015。《将粮食安全相关贸易关切纳入多边贸易规则》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。

或扭曲作用极小的措施，或符合《农业协定》附件2中介绍的具体标准的措施。除绿箱措施外，另外还有以下两类国内支持按《农业协定》第6条规定也可免于减让承诺：发展中国家的某些发展措施（第6.2条）；蓝箱中某些限产计划下的直接支付（第6.5条）。所谓的“微量支持水平”支持也可以免于减让承诺（第7.2（b））。⁸¹未获豁免的政策会按以综合支持量（AMS）为基础做出的承诺进行监管。

国内支持相关的政策空间指一国在计算目前综合支持量时按照某些政策享受豁免的权利，还与综合支持量限额的大小有关。

一些国家对自己目前的总综合支持量设定了上限，作为自身承诺时间表中的一项内容。这一上限

被称为综合支持约束总量。对多数发展中国家而言，会对贸易产生扭曲作用的支持不得超过它们在《农业协定》承诺中设定的“微量支持水平”（表8）。

微量支持水平上限可能对发展中国家利用市场价格支持产生极大的限制作用，其原因在于在确定某一产品的综合支持量时对市场价格支持的计算方法（插文18）。世贸组织采用的市场价格支持公式在《农业协定》生效后的起初几年或在多哈回合于2001年启动时都没有出现任何问题，因为1986-2003年间全球农产品平均名义价格变化十分有限。然而，此后因为国际名义粮价出现急剧上涨，该公式就产生了限制作用。虽然多数发展中国家都报告说未采用或极少采用贸易扭曲政策，但一些新兴经济体已

插文 18

《农业协定》下的微量支持水平限制

所有不能免于减让承诺的政策均属于黄箱政策，需按照综合支持量做出减让承诺。

在发展中国家，如特定农产品的支持总值占该国该产品总产值的比例低于10%（中国为8.5%，发展中国家为5%），则不计入综合支持量。同样，如非特定农产品的支持总值占该国农产品总值的比例低于10%（中国为8.5%，发展中国家为5%），则可不计入综合支持量。综合支持量不受约束的世贸组织成员可提供的生产和贸易扭曲支持量不得超出微量标准。只要它们的特定产品和非特定产品支持量合计不超过微量限额，这些国家就被视为已遵守自身承诺。

目前用于计算市场价格支持的公式是计算管理价格和1986-1988年基准期固定外部参考价格之差，然后乘以接受支持的总产量。

由于《农业协定》中用于计算市场价格支持的公式基于管理价格，而国际市场价格与《农业协定》采用的20世纪80年代中期基准期的价格相比已出现大幅上升，这意味着即便发展中国家的管理价格已经设在低于目前国际市场价格的水平上，但仍可能违反自己的国内支持承诺。

资料来源：出自A. Matthews。2015。《将粮食安全相关贸易关切纳入多边贸易规则》。罗马，粮农组织。

插文 19
对出口限制的约束方案

面临粮食价格高企和波动时，一些主要出口国的政策反应会对粮食供应量产生重要影响，并继而对一些粮食净进口发展中国家产生重要影响。事实证明，当主粮价格在各方毫无防备的情况下快速上涨时，出口限制会加剧它对粮食安全的负面影响，同时破坏国际市场作为可靠粮食来源的声誉。

世界贸易组织对出口限制的约束是一个明显“监管不足”或“监管缺失”的领域，因为既未明确界定哪些情形下可采取数量限制措施，也未对出口税开展监管。1994年《关贸总协定》第XI条指出，可对进口和出口实施限制或禁止，但只能通过征税方式实现，不得采用其他减少出口的政策工具，如配额或出口许可证（第XI条第1款）。如“为防止或缓和输出缔约国的粮食或其他必需品出现严重短缺而临时实施禁止出口或限制出口”（第XI条第2a款），则可不受以上有关禁止实施数量限制的规定的约束。由于对“严重短缺”一词未做明确界定，给各国在就出口限制做出决策时留下了充足空间，但却缺乏实施进口限制的空间。

为避免对一些粮食净进口发展中国家产生负面影响，可设立一个经过改良、多方公认的监管框架来对出口限制实施监管。然而，尽管近年人们的一项共同关切是是否有必要就出口限制引入更加严格的世贸组织约束纪律，但迄今尚未就此达成任何共识。

Anania简要介绍了以下六种方案，可用于在出现突发性国际价格上涨时对目前有关农产品出口限制的相关纪律进行调整，按对出口国政策空间的影响从小到大依次排序：

- 国际组织购买用于作为粮援发放的粮食可免于出口限制；
- 澄清目前《关贸总协定》条款中有关准许采用出口限制措施的相关条件，使现有纪律更具可执行性；
- 将特定出口商品在国内产量中所占比例作为实施出口限制的条件，从而抑制出口税和出口限制对国际市场的影响；
- 禁止对出口到贫困粮食净进口国的产品实施除出口税以外的出口限制；
- 对出口限制和出口税实施更严格的约束；
- 实现对进口限制和出口限制监管的完全对称。

资料来源：G. Anania。2013。《农产品出口限制和世界贸易组织：决策者可通过哪些方案来促进粮食安全？》。国际贸易和可持续发展中心农产品贸易和可持续发展计划，主题论文第50号。瑞士日内瓦，国际贸易和可持续发展中心。

增加了自己的支持量。然而有些情况下，这些增加会因为是在计算该国市场价格支持时所采用的公式中参数的诠释而被放大。

自《农业协定》达成以来，有人指出，对国内支持的约束已有效减少了发达国家提供的贸易扭曲型国内支持。政策改革已成功减少了经合组织成员国最具贸易扭曲作用的支持工具，但一些国内支持的减少实际上仅为表明文章，例如取消管理价格并未使向农民提供的经济支持出现任何实质性减少，原因是关税保护几乎原封不动。此外，黄箱或蓝箱措施已被归入绿箱措施的预算支持政策所取代，这种现象被称为“箱间转移”。这一点从很多发达国

家非绿箱支持措施减少的同时绿箱措施增加这一事实上就可以反映出来。⁸²

■ 出口竞争和限制

发达国家采用的出口补贴过去曾是一项加剧全球价格低迷、导致很多发展中国家价格和进口量缺乏稳定性的重要因素。因此在多哈回合谈判中，发展中国家将取消出口补贴作为一项主要主张。《多哈部长宣言》要求就减少各类出口补贴开展谈判，目标是逐步取消出口补贴。

然而，2008-09年粮价飞涨使形势出现了变化，

一些发展中国家开始采用出口限制来稳定本国价格。注意力开始转向关注出口大国的供应量持续稳定性，同时关注采用出口限制的国家为限制价格上涨对本国人口的影响而采取的应对措施（插文19）。

《农业协定》中缺乏对出口限制的约束，为各国提供了大量政策空间去应对国内价格波动，从而解决短期粮食安全问题。然而，这是多边贸易体制中的一项重大缺陷，可能会对粮食安全产生重大影响，尤其对发展中进口国而言。

价格飞涨时采用出口限制的国家数量越多，此类措施在稳定国内价格方面的效果就越差，国际市场价格的的不稳定性也就越大。采用贸易措施避免本国遭受国际价格带来的冲击，至多只能起到转移商品生产及贸易相关风险的作用。如果多个国家都希望将风险转移给它国，那么结果只能使所有人都受到伤害。⁸³

对《农业协定》三大支柱的分析表明，目前世贸组织各项纪律一般都为粮食安全提供了政策空间，虽然并不针对特定国家、商品或关税税目。然而，此类政策空间是否有助于发展中国家加强本国粮食安全仍是一个颇具争议的问题。要确定这些政策空间的合理性和相关性有一定难度，因为这可能取决于特定国家的具体特征和发展阶段，如第三部分所述。此外，受《农业协定》约束的各国贸易政策并非在真空中制定。相反，这些政策是各国政府作为整体政策议程的一部分加以实施的，而这些政策议程有着不同目标，其中一些可能与贸易无关，同时还要考虑政治现状。将注意力转向负责制定政策的国家层面决策进程可能有助于解决这一问题，详情将在下节深入探讨。

3.

从政策转向进程，提升连贯性和政策空间

■ 国家层面各项进程和农产品贸易政策及战略的制定

贸易及相关政策预期将在农业和粮食安全战略和投资计划的实施和融资方面发挥日益重要的支持作用。例如在非洲，《马拉博宣言》⁸⁴已明确承诺要促进非洲内部农产品贸易及农业相关服务贸易，促使在非洲农业发展综合计划的新实施计划中加大对贸易及相关事项的重视（插文20）。⁸⁵

贸易政策尤为重要，因为它们能创造有利条件，从不同来源筹措资金，包括以贸易援助形式出现的外来援助、贸易融资和私人投资。如何创造这些条件取决于具体国情，尤其是农业部门在该国增长进

程中所发挥的作用，取决于在各部门之间就农业贸易发展的目标和重点达成一致意见，还取决于确定有助于实现这些目标和重点的整套政策组合，因为仅靠贸易是不够的。

在多数发展中国家，农业和贸易相关目标及战略是通过相互独立的优先排序、谈判和协调进程确定的，由农业主管部门和贸易主管部门分头负责。这些进程之间往往缺乏良好协调：在与捐赠方共同确定农业相关计划并就此开展谈判时，贸易部门没有参与，而贸易部门在制定贸易政策和就贸易协定开展谈判时，也往往未能充分考虑和反映农业发展重点，且很少让农业主管部门参与。

这种情况会导致双方对农产品贸易方面的国家

插文 20

在非洲农业发展综合计划背景下强化贸易优先重点

非洲农业发展综合计划是一个覆盖全非洲的农业计划，旨在改善非洲的粮食安全和营养，提高人民收入，具体措施是将农业生产率每年提高至少6%，将对农业领域的公共投资提高到国家年度预算的10%。

非洲农业发展综合计划在国家层面的优先重点是通过国家协议和投资计划确定的，这些协议和计划由各国农业部下属机构负责协调，用于将捐赠方提供的支持落实到非洲农业发展综合计划的具体实施中。

非洲农业发展综合计划已对非洲加强和创建农业相关融资机制起到了推动作用。该计划除了由世行负责管理的多捐赠方信托基金和全球农业和粮食安全计划资金外，还有其他机制，包括一些股权基金和半股权基金，如Agvance Africa基金和非洲农业基金，还有奖励机制，如AgResults举措。

非洲农业发展综合计划的初始目的在于加强各方在农业战略制定工作中的协调，动员专业力量和资源为此提供支持。虽然贸易和市场发展是非洲农业发展综合计划的基本支柱之一，但在非洲农业发展综合计划协议和投资计划的制定和实施过程中，贸易机构的参与和协调却一直十分薄弱。然而，《马拉博宣言》及其相关的《为实现非洲农业发展综合计划2025年愿景而制定的实施战略及路线图》带来了巨大潜力，使各方有可能进一步将贸易纳入非洲农业发展综合计划区域和国家层面实施进程的主流中去。

资料来源：粮农组织。

插文 21

贸易援助举措在协调方面所做的努力

贸易援助（AfT）举措于2005年启动，旨在：1）强化发展中国家的生产能力；2）解决其供应方面面临的困难；3）解决其在贸易相关基础设施方面的需求。

该举措的初衷是在区域和国家层面建立进程，为全面贸易战略的制定和实施提供支持，将区域和国家贸易重点纳入同一个伞形计划，从而解决部门间缺乏协调的问题。通过这种做法，该举措已推动贸易主管部门进入发展领域，成为海外发展援助的另一个渠道。

贸易主管部门的核心作用在最不发达国家尤为明显，目前那里正在实施一项结构性进程，通过贸易相关技术援助强化综合框架（EIF）的协调，将各国贸易重点纳入贸易援助伞形计划项下。强化综合框架是一项多捐赠方计划，旨在支持最不发达国家成为全球贸易体制中的活跃成员。该框架由最不发达国家贸易主管部门中的指定实施单位负责提供支持，是诊断性贸易一体化研究（DTIS）发展过程中的一个主要协调进程，这一研究主要分析各国融入全球贸易体制过程中面临的内部和外部局限因素，并提出哪些领域需要技术援助和政策行动。诊断性贸易一体化研究行动矩阵是各捐赠方协调针对某国的贸易相关支持和追加贸易援助时使用的主要参考框架。

贸易援助举措为海外发展援助强化和新增了贸易相关融资工具。与贸易援助和强化综合框架配套的贸易相关融资机制包括侧重地理位置的机制（各区域银行的贸易援助信托基金、针对最不发达国家的强化综合框架信托基金）或侧重主题的机制（世界银行的贸易便利化基金、标准和贸易发展基金、世界银行的多捐赠方贸易和发展信托基金）。有些国家还设立了国家层面贸易融资机制，具体形式各不相同（如柬埔寨的贸易全面发展计划）。

然而，由于农业相关机构在贸易援助进程各层级的参与不足，贸易援助举措所提倡的协调行动在农业部门却未能得到良好落实。在全球层面，政策对话也主要限于与贸易相关机构的对话，而在国家层面，实施工作基本由贸易主管部门负责。

资料来源：粮农组织。

重点有不同看法，继而导致该国难以设计和实施有助于促进农业发展和改善粮食安全的合理的贸易战略及政策，从而无法确定所需的政策空间。

此外，由于提出的各项重点不一致甚至相互矛盾，这种“部门分割”现象还会导致资源配置低效率。捐赠方和发展伙伴在通过不同主管部门为部门性进程提供支持时，也缺乏协调，从而进一步加剧了这种分割。贸易援助举措已发现了这一问题，并已做出努力去改变贸易战略的制定方法，但在农业部门取得的效果十分有限（插文21）。

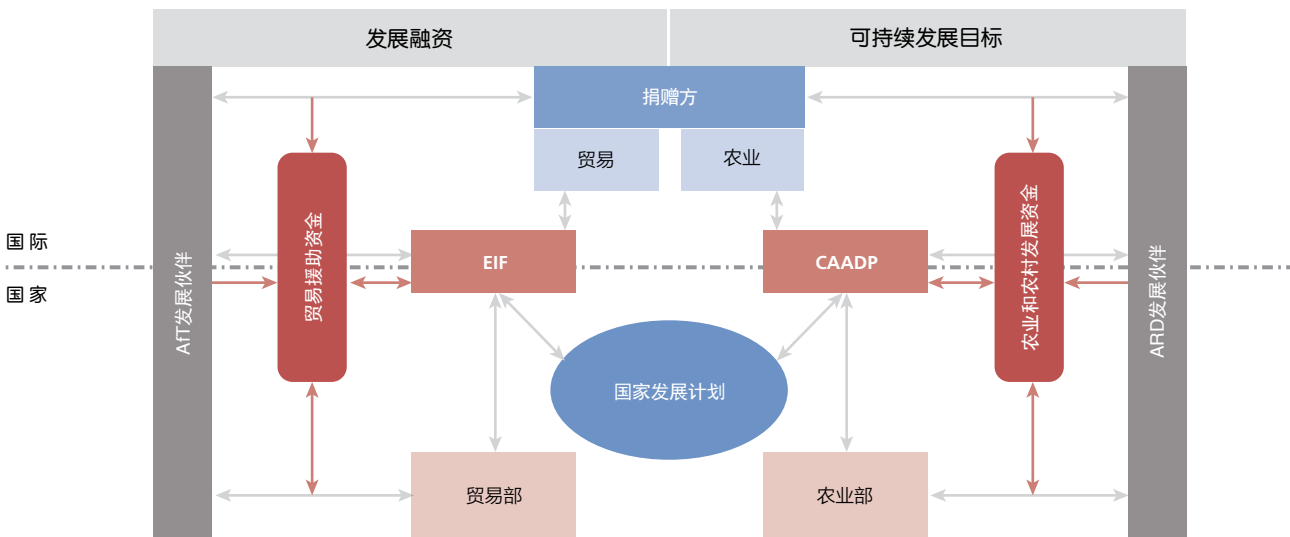
非洲最不发达国家是个典型案例。在这些国家里，农业和贸易相关战略及投资计划通常通过两个相互独立的进程制定，即非洲农业发展综合计划和强化综合框架，二者涉及不同部委（分别为农业部和贸易部）、利益相关方、发展伙伴和资金来源。

这两个进程之间缺乏相互联系往往造成战略的片面性。例如，强化综合框架下的诊断性贸易一体化研究往往只侧重出口作物，而忽略对与进口产品竞争的粮食作物的支持。相反，非洲农业发展综合计划的协议则往往侧重粮食作物的生产率，对区域和国际市场准入或竞争相关机遇和障碍却缺乏关注。资源利用存在低效率问题，具体体现在每项举措的具体供资机制上，每个捐赠方通常通过不同部门和不同计划为不同机制捐款（图21）。

图21也可经过适当调整后适用于气候变化领域，可涵盖环保主管部门和国家适应行动计划，因为气候变化举措配套的供资机制与此有着惊人的相似之处。通过与卫生主管部门和国家营养政策制定进程之间建立联系，营养问题也可涉及。这说明不仅有必要在政策方面加强协调一致，还应该在援助和其

图 21

非洲最不发达国家的农业及贸易规划进程治理



注：Aft = 贸易援助；ARD = 农业和农村发展；CAADP = 非洲农业发展综合计划；EIF = 贸易相关技术援助强化综合框架。
资料来源：改编自E. Canigiani和S. Bingi。2013。“将非洲的粮食价值链联系起来”。《GREAT Insights》月刊第2（5）期，2013年7-8月刊。荷兰马斯特里赫特，欧洲发展政策管理中心。

它融资工具方面加强此项工作。有意思的是，在国家层面观察到的治理薄弱问题反映出的是全球层面面临着将社会、经济和环保问题相关政策进程相互联系的巨大挑战。农业和粮食安全（以及气候变化和营养）问题都是可持续发展目标框架下讨论的话题，但贸易问题却是发展融资（FfD）进程中讨论的话题。本报告最后一节将就全球治理开展分析。

在这样的背景下，让贸易政策更好地为粮食安全服务是一项政治挑战，也是技术、经济挑战。国家政策必须权衡相互竞争的不同目标，决策者必须权衡国内外各种群体的利益。一旦设定了目标，政策连贯性的重要性就变得显而易见，同时各国还需要调整本国政策，使之与发展目标保持一致。

■ 将粮食安全纳入国家贸易决策过程的主流

当发达国家在研究如何更好地改革自身的机构治理来加强自身能力，将发展政策纳入通过贸易和投资促进经济增长的一揽子政策组合中时，发展中国家必须得到支持，以帮助它们改革自身治理体系，将粮食安全纳入国家贸易决策过程的主流。发达国

家和发展中国家同时面对的一个共同挑战就是加强跨部门合作能力。

以下途径有助于在不同部门性进程之间建立联系：

- 加大贸易相关方在农业战略及投资计划制定过程中的参与，包括贸易部、出口促进委员会、行业协会和商会；
- 要让农业战略及投资计划与贸易相关政策及规划框架（如进出口战略及诊断性贸易一体化研究）保持一致，在很多情况下要求农业和贸易主管部门对国家的农产品贸易重点进行重新讨论，以便在扩大贸易和为与进口竞争的战略性的粮食产品提供支持二者之间更好地达成平衡，这些相互更加连贯的重点还应反映在国家的发展战略以及与捐赠方和国际组织所达成一致的长期规划文件之中，例如各国的联合国发展行动框架；
- 让贸易和农业专家参与对方战略及投资计划的制定工作；
- 在部门进程（非洲农业发展综合计划、强化综合框架）项下现有的国家机构之间建立相互联系。

然而，农业与贸易相关进程之间的联系不会自

动建立。要改进政策连贯性，就必须得到领导层的保证和政治承诺，通过不同利益相关方之间的政策对话不断地予以促进，以及加强机构，提高其填补知识空白的能力。促进性工作往往被忽视，结果可能导致对建立跨部门联系的所需资源估计不足。

为国家层面进程提供支持时，必须确保影响这些进程的全球治理体系也能相互协调，确保贸易相关进程能促进各国实现粮食安全目标。

4. 在2015年后发展框架中将贸易与粮食安全联系起来

■ 挑战

2015年后发展框架对粮食安全和国际贸易都给予了极大重视。粮食安全被明确纳入可持续发展目标项下的目标2：消除饥饿，实现粮食安全，改善营养，促进可持续农业。

另一方面，贸易还被视为实现可持续发展目标的一个推动力，并已被列为执行手段（MoIs）之一，⁸⁶对实施可持续发展目标所涉及的任务、责任和资源承诺做了具体规定。所有执行手段都集中在目标17项下，即加强执行手段，恢复可持续发展全球

伙伴关系的活力。目标2项下有两个贸易相关目标隐约提到了与粮食安全有关的问题，除此之外，贸易与粮食安全之间的具体联系依然未在可持续发展目标框架中得到较好体现。然而，如表9所示，一些目标可有助于加强此类联系。

在可持续发展目标下将贸易与粮食安全联系起来之所以是一项挑战，部分原因是执行手段被列入了另一项目标中。如果用来实现目标的工具和资源本身被列为一项目标，而不是通过可衡量的指标说明如何才能让这些工具和资源为每项目标做出贡献，那么就可能导致治理框架本身不连贯。

表 9

可持续发展目标和与粮食安全相关的贸易具体目标	
拟议目标	贸易具体目标
目标 2 消除饥饿，实现粮食安全，改善营养和促进可持续农业	2.b 按照“多哈发展回合”规定的任务，纠正和防止世界农产品市场上的贸易限制和扭曲，包括同时取消一切形式的农业出口补贴和起相同作用的所有出口措施。 2.c 采取措施，确保粮食产品市场及其衍生工具发挥正常作用，促进及时获取包括粮食储备量在内的市场信息，以帮助限制粮食价格的剧烈波动。
目标 8 促进持久、包容性和可持续经济增长，促进充分的生产性就业，促进人人有体面工作	8.a 增加为发展中国家，特别是最不发达国家提供的贸易援助支持，包括通过《为最不发达国家提供贸易技术援助的强化综合框架》实现这一目的。
目标 10 减少国家内部和国家之间的不平等	10.a 根据世界贸易组织的各项协议，执行发展中国家，特别是最不发达国家享有特殊和差别待遇的原则。
目标 14 养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展	14.6 到2020年时，禁止某些助长产能过剩和过度捕捞的渔业补贴，取消各种助长非法、不报告和不管制捕捞活动的补贴，不出台新的此类补贴，同时确认发展中国家和最不发达国家目前享有的有关特殊和差别待遇是世界贸易组织渔业补贴谈判的一个组成部分。[脚注：考虑到世界贸易组织正在进行的谈判、《多哈发展议程》和香港部长宣言规定的任务。]
目标 17 加强执行手段，恢复可持续发展全球伙伴关系的活力	17.10 促进在世界贸易组织下建立一个普遍、有章可循、开放、非歧视和公平的多边贸易体制，包括根据世贸组织《多哈发展议程》完成各项谈判。 17.11 大幅度增加发展中国家的出口，尤其是到2020年使最不发达国家在全球出口中的比例翻番。 17.12 按照世界贸易组织的各项决定，及时实现让所有最不发达国家的产品永久免关税和免配额进入市场，包括确保对从最不发达国家进口的产品适用的原产地优惠规则是简单、透明和有利于进入市场的。

资料来源：参考联合国大会。2014。《联大可持续发展目标开放工作组报告》。美国纽约，联合国。

这种潜在的不连贯问题可以从以下实例中得到证实：有关执行手段的相关谈判在与可持续发展目标没有关联的发展融资进程中进行，而另一个进程20国集团也在处理同样的问题，努力为实现2015年后愿景打造有利的宏观经济环境和促进结构转型。

插图22简要介绍可持续发展目标进程是如何建立在千年发展目标相关经验基础上的。

因此，贸易与粮食安全在这些全球重大进程中相互脱节，其根本原因是在更大范围的全球治理体系中可持续发展和结构性宏观经济问题、贸易和融资之间相互脱节。这种脱节现象还体现在国际和国家层面负责处理这些问题的体制架构上。

在各部门缺乏共同目标的情况下，相互脱节已导致部门之间相互分割，与当前日益互联的世界格格不入，而可持续发展目标的目的就是解决这一问题。克服相互分割状态，寻求一种能更全面实现可持续发展目标的全新体制架构是未来全球治理面临的重大挑战。

如果考虑到可能会对贸易与粮食安全之间的关系产生直接或间接影响的其他进程，情况就会变得愈加复杂。直接相关的进程包括国际贸易规则、国际储备和库存政策、生物燃料的使用和扩大、渔业管理、农业土地投资、商品市场、危机和紧急情况下的国际援助等。间接影响贸易与粮食安全之间关

系的进程包括竞争政策、国际环保体制、气候政策、能源市场监管和国际人权体制等。

例如，各国可能需要强化本国政策和立法，如反托拉斯法，以应对垄断。如果农产品系统的纵向和横向联合促使全球粮食系统中出现更激烈的竞争，就可能带来另一项国际性挑战。更好地了解有关国际农产品系统中竞争情况的相关信息至少是一件有用的事。要确保全球农产品系统的高效运作，可能需要为竞争政策确立一个国际公认的框架，为这一进程提供便利。⁸⁷

全球治理正在经历一个过渡期，在更加复杂、相互联系更加紧密、具体轮廓尚不清晰的全球背景下重新界定相关角色和职责。然而，各方普遍认为，可持续发展已不再是一个南北关系问题，而是各方的一个共同关切，因此所有国家都期待能以自己的国情、能力为基础，为实现可持续发展目标做出贡献。

因此，为贸易和粮食安全建立一个更加连贯的全球框架，与全球治理和为之提供支撑的体制和资金架构的大范围改革有着密切关联。在不同机构、供资机制和进程之间建立更加紧密的协同合作，以应对不同层面社会、经济和环境相关问题，是实现宏大全球共同目标的基本前提。要想为了农产品贸易的发展实现这一协同合作，第一步首先要让不同

插图 22

对照可持续发展目标和千年发展目标

各方普遍认为，八项千年发展目标对推动发展活动、指导全球和国家发展重点起到了促进作用。这些目标简明易懂，并配套有明确的衡量和监测机制。然而，这些目标也遭到了批评，其中几项意见包括范围过窄，制定时的出发点是富裕捐赠方为贫困受益方提供援助，而不是通过所有相关方共同磋商制定，未考虑实施这些目标的不同地区、不同国家的初始状态。

以千年发展目标相关经验教训为基础，¹联合国在里约+20可持续发展会议上启动了一项包容性政府间进程，着手制定一整套可持续发展目标。有关可持续发展目标的讨论在本报告起草过程中仍在进行，目标的具体数量和实施目标的相关资源尚不确定，但各方普遍认为千年发展目标的多项缺陷已经得到解决。尤其值得注意的是，本次磋商范围更大，更具包容性，而且更加明确地提出有必要在发展进程中关注经济、环境和社会各方面的协同合作，同时承认在实现目标过程中各国的具体国情和能力均存在差异。

¹ 另见2015年后联合国发展议程联合国系统工作组。2012。《审议千年发展目标议程对促进发展的贡献：2015年后联合国发展议程可借鉴的经验教训》。讨论说明。美国纽约，联合国。

部门就长期目标和重点达成一致意见,以便为贸易政策的制定提供指导。

对贸易和粮食安全而言,一项重大挑战就是可持续发展目标所倡导的各国之间差别的平衡,即不损害第三国利益的概念,这也是多边贸易体制的核心。一方面要保证各国为保障国家粮食安全而采取政策时不受到限制,另一方面又要保证不损害第三国利益,这是设计合理的全球治理框架过程中面临的难题。

■ 机遇

是否有能力发挥可持续发展目标的改革潜力,取决于界定执行手段所起作用的发展融资进程和相关的资源,而后者又与海外发展援助目前正在进行的改革有着关联。

直到最近,海外发展援助一直都被视为发展的主要资金来源。但实际上它只是发展资源的一部分。据经合组织统计,⁸⁸官方发展援助在经合组织发展援助委员会⁸⁹29个成员国提供的所有官方和私人资金量中占比为28%。其他来源包括公共机构按接近市场条件提供的融资和/或有商业目的融资;按市场条件提供的私人融资,如外国直接投资;慈善基金会和非政府组织提供的私人无偿赠款。⁹⁰

所有国家目前在发展融资方面都有多种选择。国内公共资源(税收和非税收收入)和国内私人融资是所有收入组别国家融资的最主要渠道,除此之外,其他融资渠道还有发展中国家通过南南合作相互提供的支持、各基金会、直接赠款、社交商务、汇款,⁹¹融资格局(国家、国际、公共和私人来源的组合)随收入和发展水平不同而不断变化。因此,要实现改革性的2015年后发展议程,面临的局限因素不一定是资金短缺,而是资金的筹措和使用方式。

发展融资的未来正日益取决于各方对发展中国家必须具备自身的发展战略并努力为自身的结构转型提供融资这一认识。因此有人开始对外国援助在未来发展议程中的重要性表示质疑。我们面临的问题是,在援助不占重要地位的国家里应如何让它变得“更加合理”,而在援助依然具有较大影响力的国家里应如何让它能更有效地促进其他融资来源的利用。⁹²因此,海外发展援助作为实现可持续发展目标的一个手段,

要与其他推动力或执行手段放在一起重新思考,其中一个手段就是贸易,其功能是通过利用更适合某国发展和收入水平的不同融资渠道来推动未来发展。在这种背景下,海外发展援助就成为一种催化剂,能推动国际资金为有利的监管环境提供支持,并增加广义公共和私人投资带来的惠益。

这些最新进展和2015年后愿景背后的经济概念叫做经济外交,具体定义为“各国应对外部世界、使本国利益最大化的进程,涉及所有活动领域,包括贸易、投资和本国具有比较优势的其他能带来经济效益的交流互动;这一进程具有双边性、区域性和多边性的特征,其中任何一项都很重要”。⁹³这一进程为我们提供了依据,鼓励我们以更全局的眼光去看待与经济政策有着日益密切联系的国际关系,将国家政策利益更有效地与国际政策利益联系起来,将发展政策视为一整套政策组合的一部分,并将长期转型放在短期政治或商业利益之前。

在不断变化的背景下,援助的重要性不断下降,这也促使人们将注意力集中到对持续发展极为重要的其它政策领域。⁹⁴这一“超越援助”议程所关注的是那些与援助相比能给贫困人口带来更大惠益的其他政策。尤其值得注意的是,一些政策被认为在有效筹措和利用资金方面发挥着越来越重要的作用,因此也被视为是融资的推动力。相关政策包括能促进国内资源筹措的国内政策以及能为国家政策的设计和实现创造有利条件的国际协定和政策框架。

贸易及相关政策能在促进和支持这种超越援助的转向中发挥重要作用,因为它能打造有利条件推动结构转型,同时开发更适合发展中国家不同收入水平的其他融资渠道。因此,在重新思考海外发展援助作用的同时,捐赠国中逐渐形成了一种新愿景,视贸易为国际合作的核心。捐赠国正在考虑将援助关系转变成贸易关系,将海外发展援助作为一种促进私人投资的催化剂。除了推动国际和国内政策的融合以外,国际社会还在努力与私有部门开展更好的协调,以便充分利用私人投资实现可持续发展目标。

在为这一新愿景的实施做好准备的过程中,一些捐赠国正在重新调整自身战略,一些捐赠国还在改革自身的组织结构。澳大利亚、加拿大和荷兰都通过合并负责外交、贸易和发展的相关政府机构,大幅调整了自身的双边发展合作政策与实施体制架构。

插文 23

发现非洲尚未开发的资金潜力

非洲联盟的《2063年议程》鼓励各方就非洲如何才能为自身筹措发展资金开展辩论。几项研究已证实非洲大陆存在尚未开发的发展融资潜力，并指出非洲现有的各种可用资源和可用于筹措此类资金的机制和工具。欧洲发展政策管理中心（ECDPM）已对这些资源及其配套机制与工具进行了粗略的概括介绍。此项工作基于对不同来源潜在资金资源/需求的估计：

- 非洲大陆每年的国内税收收入超过5200亿美元。
- 非洲每年的矿产和矿物燃料收入超过1680亿美元。
- 非洲各国中央/储备银行的国际外汇储备超过4000亿美元。
- 股市市值已从1996年的3000亿美元增加到2007年的1.2万亿美元。
- 有十个非洲国家已建立主权财富基金，估计总值约1600亿美元。

通过与国际伙伴合作确立合理框架和机制，非洲国家就可能筹措到更多资金，包括通过下列方式：

- 来自非洲海外侨民的汇款2013年攀升至640亿美元，¹通过证券化每年可再带来100亿美元的资金量，如再包括侨民的债券，可达200亿美元。
- 通过免除债务措施可进一步挖掘潜在资金，可达1140亿美元。
- 抑制非法资金流动可为发展腾出500-600亿美元资金，而这部分资金原先一直流失。

¹ 非洲开发银行、经合组织和联合国开发计划署。2014。《2014年非洲经济展望》，第2章：非洲的外来资金流和税收收入。非洲开发银行、经合组织和联合国开发计划署。

资料来源：欧洲发展政策管理中心。2014。《实施非洲发展举措：为《2063年议程》筹措更多资金时面临的机遇和挑战》。简要说明第65号。荷兰马斯特里赫特。

有意思的一点是，在发达国家重新解读自身的海外发展援助使命以及相关战略的同时，发展中国家似乎也开始树立起新愿景，以适应不断变化的援助环境及其与市场 and 私人投资更密切的关联。这一新愿景（尤其得到非洲国家的支持）认为，结构性转型应以“本国生产的”国内资源为基础（插文23）。要制定旨在为发展筹措国内资源的措施，就必须首先加深了解与这些资源的筹措和利用相关的政治、经济和其它推动力以及阻力。筹措工作应在发展中国家的国家和地区层面展开，同时要与此相关的金融部门和市场。⁹⁵

因此，虽然人们依然认为海外发展援助发挥着重要作用，但这一作用正逐步被视为国内融资的一种催化剂。例如，非洲各国部长支持利用海外发展援助和技术援助在最低收入国家开展税收改革和公共资金管理，希望借此从长远实现国内资金筹措。⁹⁶在第五届全球贸易援助审查会议上，联合国非洲经

济委员会还指出有必要利用贸易援助来促进工业化，作为促进结构转型进程的一个关键步骤。

要想将贸易作为可持续发展和向2015年后框架过渡过程中相关变化的一个推动力，就必须认真反思贸易相关辩论和谈判的范围，以往的主要侧重点往往是技术问题，却忽略了正变得越来越复杂的政治动态变化。从这一角度看，不同部门进程之间缺乏协调性和连贯性不仅导致国际谈判陷入僵局，还阻碍了各方利用贸易政策创造有利环境去促使发达国家和发展中国家更有效地利用现有资源。

部门间的分割现象会加剧观点和方法的两极分化，增加各国利用贸易协定和利用贸易政策支持结构转型的难度：

- 通过建立横向和纵向联系来打破部门性政策进程之间的分割局面，可能有助于在贸易协定中为粮食安全提供一定的政策空间并优化其利用。不同进程之间更加紧密的协同合作关系也有助于加强

政策的连贯性和可预见性，从而确保政策目标能长期保持更好的稳定性。协调一致能帮助各国政府在不同部门之间确定共同目标，并就如何在公认的全球框架中权衡不同因素做出决定。

- 加强不同进程之间的协同合作还有助于通过优化资源在不同预算之间的分配和使用，将资金用于实现共同目标，帮助各国筹措所需资金，推动结构转型和经济发展。这将起到加强各国立足国内筹资资金的能力。

随着对贸易及相关政策的重视日益突出，2015年后展望带来的相关挑战和机遇还要求各方对多边贸易体制及其治理框架——世贸组织《农业协定》进行反思。这一协定为设计和实施国家贸易政策创造了条件，从而为各国提供了政策空间，帮助它们努力实现消除饥饿和粮食不安全的目标。有关贸易、贸易政策和贸易协定的辩论将需要更认真地考虑和协调政策空间、结构转型和资源筹措之间的关系，只有这样才能让贸易真正起到改善粮食安全的作用。

注 释

1. 本报告中，为方便起见，“粮食安全”一词同时包含粮食安全和营养安全。
2. 2015年上半年的粮食价格与1995-2005年间的水平相比从实际值看平均上涨了28%，但预计在下一个十年里，高生产率和低投入物价格会推动产量增长，而同时需求增长却无法跟上产量增长，因此粮食价格将呈下降趋势。
3. 粮农组织和经合组织。2015。《经合组织-粮农组织2015-2024年农业展望》。巴黎，经合组织出版社。
4. N. Alexandratos和J. Bruinsma。2012。《走向2030/2050年的世界农业：2012年修订版》。农业及发展经济司工作文件第12-03号。罗马，粮农组织。
5. 粮农组织。2009。《2050年如何养活世界》。罗马。
6. 世界贸易组织。2014。《2014年世界贸易报告。贸易与发展：最近趋势与世贸组织的作用》。瑞士日内瓦。
7. 经合组织。2014。《2014年发展合作报告：为可持续发展筹措资源》。巴黎，经合组织出版社。
8. 世界贸易组织，2014（见注释6）。
9. 粮农组织和经合组织，2015（见注释3）。
10. 同上。
11. 同上。
12. 同上。
13. K. Ash和I. Lejarraga。2014。“我们能有区域主义和多边主义吗？”载于出自R. Meléndez-Ortiz、C. Bellmann和J. Hepburn编。《在巴厘岛会议后应对农业问题》。日内瓦，瑞士贸易和可持续发展国际中心。
14. K.J. Ruhl。2013。《美国企业内部贸易数据来源概览》。美国纽约，纽约大学斯特恩商学院。
15. G. Gereffi和K. Fernandez-Stark。2011。《全球价值链分析：入门》。美国杜伦，杜克大学全球化、治理和竞争力中心；S. Miroudot和A. Ragoussis。2009。《纵向贸易、贸易成本和外商直接投资》。经合组织贸易政策工作文件第89号。巴黎，经合组织出版社；R. Koopman、W. Powers、Z. Wang和S.-J. Wei。2011。《有针对性地发放信贷：追踪全球价值链中的增加值》。国家经济研究局工作文件第16426号，2010年9月，2011年9月修订。美国剑桥，国家经济研究局；R. Koopman、Z. Wang和S.-J. Wei。2014。“追踪出口总值中的增加值和重复计算”。《美国经济评论》第104（2）期：459-494页；R. Stehrer。2013。《双边增值贸易中的核算关系》。维也纳国际经济研究所（WIIW）工作文件第101号。维也纳，国际经济研究所；M. Timmer、A.A. Erumban、B. Los、R. Stehrer和G.J. de Vries。2014。“分解全球价值链”。《经济观点杂志》第28（2）期：99-118页；R. Baldwin。2012。《全球供应链：为何出现，为何重要，走向何方？》。经济政策研究中心（CEPR）讨论文件第9103号；伦敦，经济政策研究中心；R. Baldwin和S. Evenett。2012。“21世纪制造业中的价值创造和贸易：为英国制造业制定何种政策？”出自E. Greenaway编。《全球化世界中的英国：英国如何才能侧重全球价值链中真正能够增值的步骤？》，第71-128页。伦敦，经济政策研究中心；O. Cattaneo和S. Miroudot。2013。“从全球价值链到全球发展链：对贸易格局和发展模式最新变化的分析”。出自E. Zedillo和B. Hoekman编。《21世纪贸易政策：回到过去？》。美国纽黑文，耶鲁大学出版社。
16. P. Montalbano、S. Nenci和L. Salvatici。2015。《贸易、价值链和粮食安全》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。
17. 参见如S. Murphy、D. Burch和J. Clapp。2012。《谷物的秘密：世界最大的粮食贸易商与全球农业》。乐施会研究报告。英国牛津，乐施会。
18. 世界贸易组织，2014（见注释6）。
19. M. Maertens、B. Minten和J. Swinnen。2012。“现代粮食供应链和发展：撒哈拉以南非洲园艺产品出口部门的相关实证”。《发展政策评论》，第30（4）期：第473-497页。

20. 粮农组织和经合组织, 2015 (见注释3)。
21. 最不发达国家 (LDCs) 是联合国大会确定的一个类别。粮食净进口发展中国家 (NFIDCs) 是乌拉圭回合谈判过程中确定的一个类别, 已纳入世贸组织现行法律体系。
22. 低收入缺粮国 (LIFDCs) 是粮农组织介绍某些数据时所采用的一个统计类别。这一分类以收入和粮食贸易标准为依据, 并允许自我排除。
23. E. Díaz-Bonilla. 2015。《迷失在对话中: 有关贸易和粮食安全的支离破碎的对话》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马, 粮农组织; 粮农组织。2006。《贸易改革与粮食安全: 各国案例研究和汇总》。罗马。
24. J. Clapp. 2015。《粮食安全和国际贸易: 澄清争议》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马, 粮农组织。
25. E.H. Pangaribowo、N. Gerber和M. Torero. 2013。《粮食和营养安全指标: 评论》。发展研究中心工作文件第108号。德国波恩, 波恩大学发展研究中心。
26. 国际粮食政策研究所、关爱世界组织 (Concern Worldwide) 和救济世界饥饿组织 (Welthungerhilfe) 共同开发出了一项“全球饥饿指数”, 试图将三个加权指标合并成一个指数, 反映饥饿的多维度本质。
27. 本节参考Clapp, 2015 (见注释24)。
28. 28 本节及下文两节参考Díaz-Bonilla, 2015 (见注释23)。
29. 29 E. Díaz-Bonilla、M. Thomas、S. Robinson和A. Cattaneo. 2000。《粮食安全和世界贸易组织的贸易谈判: 对各国组别的集群分析》。国际粮食政策研究所讨论文件第59号。华盛顿特区, 国际粮食政策研究所。
30. L.A. Winters、N. McCulloch和A. McKay. 2004。《贸易自由化和贫困: 现有实证》。《经济文献杂志》, 第42 (1) 期: 72-115页。
31. Díaz-Bonilla, 2015 (见注释23)。
32. M. Lipton和M. Ravallion. 1995。《贫困与政策》。出自J. Behrman和T.N. Srinivasan编。《发展经济学手册》, 第3卷, 第2551-2657页。阿姆斯特丹, 北荷兰出版社。
33. 见Lipton和Ravallion, 1995 (见注释32); R. Eastwood和M. Lipton. 2000。《惠农增长和促增长扶贫: 含义、实证和政策影响》。《亚洲发展评论》, 第18 (2) 期: 22-58页; L. Christiaensen、L. Demery和J. Kuhl. 2010。《农业在减贫中 (不断演化) 的作用》。联合国大学世界发展经济学研究所工作文件第2010/36号。赫尔辛基, 联合国大学世界发展经济学研究所。
34. 见M. Arimond和M. Ruel. 2004。《饮食多样化与儿童营养状况相关: 从11项人口健康调查中得到的实证》。《营养杂志》, 第134 (10) 期: 2579-2585页; R. Remans、S.A. Wood、N. Saha、T. Lee Anderman和R.S. DeFries. 2014。《测量国家粮食供应的营养多样化》。《全球粮食安全》, 第3 (3/4) 期: 174-182页。
35. C. Hawkes. 2008。《农产品系统的全球化和营养转向》。出自J. von Braun和E. Díaz-Bonilla编。2008。《粮食和农业的全球化与贫困人口》, 第215-249页; 英国牛津, 牛津大学出版社; J. Kearney. 2010。《粮食消费趋势和推动力》。《皇家学会学报B辑》, 第365期: 2793-2807页。
36. Díaz-Bonilla, 2015 (见注释23)。
37. B. Hoekman和P.C. Mavroidis. 2015。《监管的溢出效应和贸易体系: 从协调到合作》。E15倡议。瑞士日内瓦, 国际贸易和可持续发展中心和世界经济论坛。
38. N. Minot, 2011。《世界粮价变化向撒哈拉以南非洲市场的传导》。国际粮食政策研究所讨论文件第1059号。华盛顿特区, 国际粮食政策研究所; N. Minot. 2012。《非洲的粮价波动: 波动性的确加剧了吗?》。国际粮食政策研究所讨论文件第1239号。华盛顿特区, 国际粮食政策研究所; A. Chapoto和T. Jayne. 2009。《贸易壁垒和市场干预对玉米价格不可预见性的影响: 东部和南部非洲的实证》。密歇根州立大学国际发展工作文件草案第202号。美国东兰辛, 密歇根州立大学。
39. Díaz-Bonilla, 2015 (见注释23)。
40. 粮农组织。2003。《贸易改革与粮食安全: 关联的概念化》。罗马; 粮农组织, 2006 (见注释23)。
41. 粮农组织、农发基金和世界粮食计划署。2015。《2015年世界粮食不安全状况。实现2015年饥饿相关国际目标: 进展不一》。罗马, 粮农组织。
42. 例如, S. Murphy, 2008。《农业和市场权力》。出自von Braun和Díaz-Bonilla, 2008 (见注释35), 第181-88页; J. Morrison和S. Murphy. 2009。《市场集中化背景下的经济增长和农产品自由贸易对分配的影响》。出自A. Sarris和J. Morrison编。《世界农产品贸易不断演化的结构: 对贸易政策和贸易协定的影响》, 第137-177页。罗马, 粮农组织。
43. von Braun和Díaz-Bonilla, 2008 (见注释35)。
44. Díaz-Bonilla, 2015 (见注释23)。
45. T. Reardon和C. Timmer. 2008。《超市在全球粮食体系中的兴起》。出自von Braun和Díaz-Bonilla, 2008 (见注释35), 第189-214页。

46. 另一个问题是对营养的影响，已在前文论及。
47. J. Swinnen。2015。“供应链、贸易与粮食安全：将富裕消费者和贫困生产者通过价值链联系起来”。在意大利罗马粮农组织的发言，2015年3月。
48. Díaz-Bonilla，2015（见注释23）。
49. 例如，参见M. Hernandez和M. Torero有关全球化肥行业不完善竞争的相关讨论。2011。《化肥市场形势：市场结构、消费和贸易格局以及定价行为》。国际粮食政策研究所讨论文件第01058号。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。有关有必要关注超市和加工商之间的价格形成相对权力和探讨寡头买主垄断或寡头卖主垄断背景下价格形成的内容，参见Reardon和Timmer，2008（见注释45）。
50. 例如，见M. Maertens和J. Swinnen。2009。“贸易、标准和贫困：塞内加尔的实证”。《世界发展》，第37（1）期：161-178页。
51. P. Arias、D. Hallam、E. Krivonos和J. Morrison。2013。《小农在不断变化的粮食市场中的参与》。罗马，粮农组织。
52. Díaz-Bonilla，2015（见注释23）。
53. 于2012年5月11日世界粮食安全委员会第38届（特别）会议上通过的《土地、渔业及森林权属责任治理自愿准则》致力于通过为各国就权属责任治理制度准则和国际公认的标准，帮助解决土地抢夺问题。准则为各国制定本国战略、政策、法律、计划和活动提供了一个可用框架。准则能帮助各国政府、民间社会、私有部门和公民就自己提出的行动和他人的行动是否合理做出判断。
54. D. Cheong、M. Jansen和R. Peters编。2013。《共同的收获：农业、贸易和就业》。瑞士日内瓦，国际劳工组织和联合国贸发会议。
55. 粮农组织。2015。粮食及农业决策分析（FAPDA）。网站（见<http://www.fao.org/in-action/fapda/background/policy-classification/en/>）。
56. A. Dorward和J.A. Morrison。2015。“英雄、坏蛋和受害者：农业补贴及其对粮食安全与减贫的影响”。出自G.M. Robinson和D.A. Carson编。《农业全球化手册》。全球化系列手册。英国切尔滕纳姆，Edward Elgar出版社。
57. 政策类型和政策背景之间也有所区分。例如，某国政府可能实施了一项最低保护价政策，但如果将保护价定在安全网水平（即低于边境价格）或是高于边境价格，结果会出现巨大差别。
58. 粮农组织。2009。《有关国家层面为应对高粮价而采取政策及计划行动的相关指南》。罗马。
59. 粮农组织。2014。《拉丁美洲及加勒比地区为应对高粮价而采取政策措施：各国案例》。罗马。
60. 经合组织。2015。《管理粮食不安全风险：分析框架及在印度尼西亚的应用》。巴黎。
61. P. Arias等。2013（见注释51）。
62. C.P. Timmer。2014。“管理结构转型：政治经济学方法”。联合国大学世界发展经济学研究院年度讲座第18场，2014年11月18日，联合国，美国纽约。未发表。
63. S. Fan、A. Gulati和S. Thorat。2007。《印度农村的投资、补贴和惠贫增长》。国际粮食政策研究所讨论文件第716号。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。
64. 墨西哥案例参见S. Levy和E. Rodríguez。2005。《贫困遗产：墨西哥的Progres a Oportunidades计划》。华盛顿特区，美洲开发银行；H. Rodríguez Vázquez。2011。Lecciones aprendidas para el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en el Acuerdo Global Unión Europea - México。智利圣地亚哥，粮农组织。
65. K. Anderson和S. Nelgen。2013。“1995至2011年关于农业激励机制扭曲的国家和全球更新估计数”。华盛顿特区，世界银行。
66. 实际上据估计，虽然商品价格持续下跌，但2015年仍是美国生产者获得支持水平最高的年份之一。见路透社。2015。“智库称美国的农场补贴将在2015年作物季达到峰值”。新闻稿（见<http://www.reuters.com/article/2015/03/10/us-usa-agriculture-fapri-idUSKBN0M61UD20150310>）。
67. 粮农组织。2015。“监测和分析粮食及农业政策”。网站（见<http://www.fao.org/in-action/mafap/home/en/>）。
68. E. Magrini、P. Montalbano、S. Nenci和L. Salvatici。2014。《农产品贸易政策和粮食安全：有因果关系吗？》。FOODSECURE项目工作文件第25号。海牙，瓦赫宁根大学与研究中心农业经济研究所。
69. 政策变化的强度和过渡期的长短都在发挥着作用。为稳定各方预期，决策者从一开始就应该宣布最终目标，即便该目标与当前现状相比意味着要进行激烈的变革。接下来最好留出较长、渐进的过渡期，以最大限度减少调整成本。
70. 本节及下一节的相关参考资料为A. Matthews。2015。《将与粮食安全相关的贸易关切纳入多边贸易规则》。为《2015-16年农产品市场状况》准备的背景文件。罗马，粮农组织。
71. 世贸组织其它协定，如《实施卫生与植物卫生措施协定》（SPS）、《技术性贸易壁垒协定》（TBT）、《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS）也都涉及

全球粮食安全治理这一新兴事物，但不属于本报告讨论范围。

72. 关于改革计划对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生消极影响的措施的马拉喀什部长会议决定。
73. O. De Schutter. 2011. 《世界贸易组织和全球粮食危机后议程：将粮食安全放在国际贸易体制的首位》。2011年11月活动报告。瑞士日内瓦，联合国食物权特别报告员。
74. 世贸组织。2011. 《多哈部长宣言》第13段。
75. 例如，参见B. Chatterjee和S. Murphy. 2014. 《贸易和粮食安全》。E15倡议。瑞士日内瓦，国际贸易和可持续发展中心和世界经济论坛；J. Clapp. 2011. 《粮食安全和世贸组织：多哈回合会带来改变吗？》。英国曼彻斯特，PovertyDialog.org网站和曼彻斯特大学布鲁克斯世界贫困研究所；O. De Schutter. 2009. 《国际农产品贸易和食物权》。全球化对话不定期论文第46号。瑞士日内瓦，Friedrich-Ebert-Stiftung基金会；E. Díaz-Bonilla, 2014. 《农产品贸易和粮食安全：有关一场持续辩论的一些想法》。E15倡议。瑞士日内瓦，国际贸易和可持续发展中心和世界经济论坛；C.G. Gonzalez, 2002. “不平等的制度化：世贸组织农业协定、粮食安全和发展中国家”。《哥伦比亚环境法期刊》，第27（2）期：433-489页；K. Elliott. 2015. 《发展中国家的粮食安全：世贸组织能发挥作用吗？》。华盛顿特区，全球发展中心；C. H-berli. 2012. “世贸组织规则会促进还是破坏食物权？”出自J. McMahon和M. Desta编。《世贸组织农业协定研究手册：国际农产品贸易法中新出现的问题》，第50-72页。英国切尔滕纳姆，Edward Elgar 出版社；C. H-berli. 2010. “粮食安全和世贸组织规则”。出自B. Karapinar和C. H-berli编。《粮食危机和世贸组织》。英国剑桥，剑桥大学出版社；T. Josling. 2015. “重新审视农业补贴规则”。E15倡议。瑞士日内瓦，国际贸易和可持续发展中心和世界经济论坛；R. Sharma. 2011. “粮食主权、饥饿和全球贸易规则”。非洲技术开发论坛学报，第8（1/2）期：10-17页；F. Smith. 2012. “粮食安全和国际农产品贸易监管：老问题，新观点”。出自J. McMahon和M. Desta编。《世贸组织农业协定研究手册：国际农产品贸易法中新出现的问题》。英国切尔滕纳姆，Edward Elgar出版社；S. Tangermann. 2013. 《农业和粮食安全小组：后巴厘时代粮食安全议程》。瑞士日内瓦，国际贸易和可持续发展中心。
76. 经合组织，2014. 《2014年农业政策监测和评价》。巴黎。
77. T. Josling, 2014. “世贸组织、粮食安全和集体行动问题”。为粮价波动、粮食安全和贸易政策会议准备的文件，2014年9月18-19日，世界银行，华盛顿特区。
78. 另见R. Sharma, 2007. “发展中国家有关乌拉圭回合农业协定关键政策问题的体验”。出自A. McCalla和J. Nash编。《为发展中国家改革农产品贸易》。华盛顿特区，世界银行；C. Laroche Dupraz和A. Postolle, 2013. “粮食主权和农产品贸易政策承诺：西非国家有多余地？”《粮食政策》，第38（1）期：115-125页。
79. R. Bernabe, 2008. 《特殊商品待遇：主席2008年5月方法草案文本的含义》。瑞士日内瓦，国际贸易和可持续发展中心。
80. 粮农组织。2006. 《进口激增：外部原因何在？》。粮农组织有关进口激增的简报。罗马。
81. 见世贸组织。2015. “国内支持”。《农业协定》网页（见https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm）。
82. R. Banga. 2015. “补贴变绿和粮食安全”。在2015年4月13-14日联合国贸发会议全球商品论坛上的发言，瑞士日内瓦。
83. W. Martin和K. Anderson. 2012. “商品价格飞涨过程中的出口限制和价格绝缘”。《美国农业经济学杂志》，第94（2）期：422-427页。
84. 加快农业增长和转型以促进共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》，2014年6月于赤道几内亚马拉博通过（见http://pages.au.int/sites/default/files/Malabo%20Declaration%202014_11%2026-.pdf）。
85. 非洲联盟。2015. 《为实现非洲农业发展综合计划2025年愿景而制定的实施战略及路线图：落实有关加快农业增长和转型以促进共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》。亚的斯亚贝巴。
86. 已确定的可持续发展目标实施手段除了贸易外，还包括金融、技术、能力建设和系统性问题（包括如宏观经济稳定性、政策连贯性和尊重各国在消除贫困和可持续发展方面的政策空间）。
87. 关于相关问题的不同观点参见von Braun和Díaz-Bonilla, 2008（见注释35）。
88. 经合组织。《2014年发展合作报告。为可持续发展筹措资源》。巴黎。
89. 经合组织发展援助委员会是一个由29个国家组成的国际论坛，其中包括对外援助的几个最大提供方，委员会的宗旨是推动发展合作和其它政策，为可持续发展做贡献，包括促进有利于贫困人口的经济增长、减贫、提高发展中国家生活水平、打造一个任何国家都不依赖援助的未来。
90. 《2015年欧洲发展报告。将融资和政策相结合，实施改革性的2015年后发展议程》。2015。布鲁塞尔，海外发展研究所，合作伙伴包括欧洲发展政策管理中

心（ECDPM）、德国发展研究所（GDI/DIE）、雅典大学（国际经济和发展部经济学系）和南方之声网。

91. 同上。

92. 海外发展研究所。2015。《设计未来的发展机构：框架文件》。伦敦。

93. K. Rana。2007。“经济外交：发展中国的经验”。出自N. Bayne和S. Woolcock编。《全新经济外交：

国际关系中的决策和谈判》，第201–220页。伦敦，Ashgate出版公司。

94. 海外发展研究所，2015（见注释92）。

95. 欧洲发展政策管理中心（ECDPM）。“档案：发展融资”。网页（见<http://ecdpm.org/dossiers/financing-for-development/>）。

96. 同上。



联合国粮食及
农业组织



我们的优先重点

粮农组织战略目标

实现粮农组织消除饥饿和贫困的目标是一项艰巨而复杂的任务。今天，我们完成了工作方式的重大转变，粮农组织因而更加符合客观要求，管理层级进一步减少，行动方式更加灵活，而一切活动的动力均源自五项战略目标。粮农组织得到改进之后面貌一新，真正迎来了战胜饥饿、营养不良和农村贫困的契机。

帮助人们消除饥饿、粮食不安全和营养不良

我们推动制定有关政策，为支持实现粮食安全作出政治承诺，确保提供和便于获取与饥饿和营养挑战有关的最新信息，为消除饥饿做出贡献。

提高农业、林业、渔业生产率和可持续性

我们依据实证经验，促进有关政策和实践，支持高产农业系统（种植业、畜牧业、林业和渔业），同时确保自然资源基础在生产过程中不被削弱。

减少农村贫困

我们帮助农村贫困者争取获得其所需要的资源和服务，包括农村就业和社会保护计划，开辟摆脱贫困的途径。

推动建设包容、有效的农业和粮食系统

我们帮助建设安全有效的粮食系统，支持小农农业发展，减少农村贫困和饥饿。

增强生计抵御威胁和危机的能力

我们帮助各国防备自然和人为灾害，减轻风险，增强其粮食和农业系统的恢复能力。

2015-16

农产品市场状况

贸易与粮食安全：
更好地平衡国家重点与集体利益

全球农产品和粮食产品贸易已在最近几十年取得快速增长，各国作为出口或进口方越来越多地参与这一贸易进程。这种趋势预计将在今后几十年中持续。因此，贸易将在全球各区域对粮食安全的程度和性质产生越来越重要的影响。我们面临的挑战就是确保农产品贸易的扩大能对消除饥饿、粮食不安全和营养不良起到促进作用，而不是阻碍作用。

本版《农产品市场状况》旨在缓解目前各方在农产品贸易对粮食安全产生的影响以及如何管理农产品贸易以确保贸易开放度的增加能惠及所有国家等问题上出现的观点两极分化现象。本书通过就一系列话题举证和说明，努力促成各方就政策选择开展有实证依据的辩论，并在政策选择过程中努力实现必要的改进。



ISBN 978-92-5-508931-2



9 789255 089312

I5090Ch/1/12.15