

农业贸易改革和粮食安全高层圆桌会谈报道

2005 年 4 月 13 日 罗马

简介

在今天进行的多哈回合框架下 WTO 农产品谈判中，与会者广泛地讨论了发展中国家在 80 年代和 90 年代的自由化改革给这些经济体带来的全新的表现，特别是这些表现对粮食安全和贫困问题的影响，以及实现千年发展目标所面临的挑战问题。在这次谈判过程中，联合国粮农组织发起了一次高级圆桌会谈，这次会谈与商品问题委员会第 65 次会议和农业委员会第 19 次会议所讨论内容相一致。这次圆桌会谈向与会者提供了论坛来讨论上述问题，包括与农业贸易自由化进程有关的经验共享问题，以及对粮食安全和贫困问题的影响等。

高级圆桌会谈分为两部分，第一部分由联合国粮农组织总干事和被邀请嘉宾们致开幕词，第二部分由与会代表发言。开幕式的发言人有：大会主席、尊敬的马拉姆·阿达穆·贝洛阁下，他是尼日利亚联邦共和国联邦农业和农村发展部部长，其代表尼日利亚总统发言；联合国粮农组织总干事，亚克·迪乌夫博士；世界贸易组织总干事，素帕猜·巴尼巴滴博士；Sultan Bin Hassan Al Dhabet Al Dosari 阁下，他是卡塔尔市政与农业部部长，代表卡塔尔总理发言；乌克兰农业部副部长伊万·丹丘克。与会的另外 17 位代表也作了发言。

联合国粮农组织针对以下三个关键问题提供了一份简单的背景资料，这三个问题触及到了正在进行的政策辩论中最具争议的方面：

- 1、什么情况下农业部门的保护可以看作是正当的加强粮食安全以及最终确保粮食安全的行为？
- 2、农业贸易自由化是否威胁到实现粮食安全和减少农村地区贫困的目标？
- 3、在向更加自由的农业贸易过渡的过程中，哪些国家政策可以认为是确保粮食安全的适当政策？

争论

开幕词强调了贸易对于粮食安全的重要性，过去以及现在的经验证明，在一个经济一体化、政治独立化的世界中，粮食安全问题才能最好地解决。在这样的世界中，短期波动的问题以及长期结构化的变化将会减少，因为一个地区或国家粮食生产的匮乏可以通过进口其它国家或地区的剩余来弥补。世界的稳定与和平对于实现粮食安全至关重要，而稳定的经贸关系，无论对于粮食安全和世界和平来说都至关重要。

尽管看上去贸易自由化从长期看能够促进效率和经济增长，这一观点能够得到广泛的共识，但对于贫穷以及粮食安全这一问题所产生的短期效果是不确定的，这也是引起对进一步贸易改革的效果产生不同观点的原因。

鉴于全球粮食供应可以满足全球粮食需求，因此，饥饿和营养不良更多的是来源于收入的不足，而不是粮食供应的不足。罗马宣言和世界粮食峰会行动计划表明，贸易是确保粮食安全的因素之一，因为它可以刺激经济增长，从而促进收入增加以及通过进口满足对粮食的需求。

贫困人口需要面对的由贸易政策改革所带来的短期负面效果需要得到特别地关注。然而，我们建议不要放弃贸易或改革进程本身，而是有计划地实施改革，我们应该意识到，没有任何一种政策模式会适应所有的情况，在某些情况下，应该采取适当的措施来提供支持，以减轻贫困人口的困苦。在说明哪些国家因开放经济和进行经济政策改革而减轻贫困和促进粮食安全问题时，提到了中国和印度的经验。同时也指出，这些国家在经济开放之前，就制定了必要的政策以确保良性的制度和市场的发展，使他们能够从更广泛的开放中获益。

粮食安全对于集体安全来说，如和平一样极其重要。相反，和平和良好的管理是实现粮食安全的前提条件，我们应该更清楚地认识到这一点。况且，粮食安全无法仅仅依靠贸易自由化而实现，而需要有共同目标和共同愿望的人们来解决相关的协调问题。联合国粮农组织所倡导的粮食权被引用作为衡量如何促进粮食安全的重要尺度，也有人建议它应该被更好地融合进制度的全方面工作中去。

根据大家所争论的三个具体问题所表达的观点，反映以下两种情况存在争议：一是大多数人渴望追求一个更加开放贸易体系的长期目标；二是更广泛的开放可能引起对贫困问题、农村问题和粮食安全问题产生短期负面影响。

1、在什么情况下农业部门的保护可以看作是正当的加强粮食安全以及最终确保粮食安全的行为？

鉴于很多国家的农业部门对经济发展和粮食安全的重要性，建议根据一系列不同原因采取保护性措施，不同程度和形式的保护措施应该适应于不同程度的发展阶段。

因为保护而引起的争论包括：

有些情况下，一国农业部门需要与那些农民受到政府补贴的国家的进口粮食进行竞争。在这种情形下，保护作为一种预防进口剧增的手段是正当的。农村普遍贫困的发展中国家的小农生产者，对于不公平的竞争通常处于弱势地位，因此可能要求更高级别的支持和保护。

有些情况下，在一些发展中国家和发达国家中，农业除了作为直接接受补贴生产粮食和原材料的行业外，还担当多重角色。一些人警告保护措施可能会产生负面影响，包括：

扭曲贸易的保护主义措施会减少那些能以低成本生产粮食的国家的农业出口。这对于净出口发展中国家特别重要。

激励生产的补贴措施和其他措施通常使农业国家中的富裕成员受益非浅。

边境保护措施以及由此产生的较高的国内价格对粮食安全有负面影响，因为这些对最贫穷的消费者伤害最深，这削弱了贫困群体的购买力，也破坏了粮食安全。

保护能促进粮食自给自足，但未必粮食安全。粮食安全由那些促进粮食自给的政策保证更合适，这也许与扩大开放和贸易自由化更加一致。

2、农业贸易自由化是否威胁到实现粮食安全和减少农村地区贫困的目标？

再一次，对于贸易自由化应该被看作是一种威胁或一种机遇，对此所表达的观点产生了分歧。一些代表在回应这个问题时阐明，贸易自由化不是一种威胁，而是一种机遇，原因如下：

贸易自由化为各国带来了机遇。减低关税峰值、防止关税升级、减少贸易扭曲支持和出口补贴，既为发达国家之间，又为发展中国家之间提供了贸易机遇。2003 年，发展中国家将其百分之四十六的出口销往其他发展中国家的市场，因此，如果继续保留贸易壁垒，发展中国家之间会相互伤害。

即使因为贸易自由化会产生对粮食安全的威胁，正在进行的 WTO 磋商也会拟出特别和差别待遇措施条款，这些条款会在过渡期减少任何对粮食安全的负面影响。在这一点上，借助于对敏感产品、特别产品和新的特别保护措施，可以向那些在更加开放的贸易环境中寻求合适的农业政策的国家提供充分的灵活性。

只要不被看作是贸易扭曲，国内保证粮食安全的发展计划就不应该受到贸易自由化的影响，因为绿色政策允许采取这样的措施。

相反地，其他与会者认为贸易自由化的确是一种威胁。他们认为，特别和差别待遇措施和相关措施可能不能充分预防贸易自由化带来的潜在负面影响。支持这一观点的论点包括：

开放国内市场可能导致大规模的倾销和威胁进口国的粮食安全，因为它破坏了国内生产的产能（阻碍了生产力的增长）。这反过来又削弱了农业的潜在作用，即促进更广泛的农村发展和农业发展。

减少保护以及由此产生的世界市场盈余的降低可能导致粮食产品价格的上涨，由此会对粮食进口国的贸易条件产生负面影响。出口补贴的减少会进一步恶化这一影响。结果，粮食进口国，包括粮食救援的受援国可能会因为贸易自由化而导致情况更加恶化。

一般来讲，贸易自由化既会产生机遇又会产生挑战，既会有胜利者也会有失败者，这一点已经得到了广泛的共识。意识到这一点很重要。处于改革的某一阶段，关键问题是要确保这些国家不能过早地把它们的农业部门暴露于激烈的竞争之下，而没有完备的制度上的机制来预防潜在的负面影响。贸易自由化本身不是一项发展战略，日益增长的竞争的影响应该得到重视，特别是对本地的生产产生了可以证明的负面影响之时。

当贸易自由化进程开始时，某些情况需要制定补偿政策来帮助失败者过渡到更加可靠和持续的境况之中，并要特别关注本国国内的弱势群体。

处于较低发展水平的国家应对危机的薄弱性更加明显，这些国家应对扩大开放所带来的威胁会更加困难。

贸易改革本身并不是真正的问题，真正的问题是在什么情况下这些改革是恰当的，以及怎样更好地推进这些改革来达到国家目标，包括粮食安全。

3、在向更加自由的农业贸易过渡的过程中，哪些国家政策可以认为是确保

粮食安全的适当政策？

没有一项政策会适合所有的国情，这一点人们都表示同意。国内政策改革和制度能够确保一个良好环境，这一重要性应该引起大家的重视。经验表明，恰当的自由化政策依赖于具体的背景 and 情况。在本文中所提到的最重要的方面如下：

尽管最终的长期目标是实现更加自由的农业贸易，但在实现自由化以前或在过渡阶段，在国内市场以及边境市场中必定存在某些必要的干涉。自由化政策的先后顺序是重要的。

扶贫政策（Pro-poor policies）应该处于中心地位。这方面所指的重要措施是，增加农村地区的基础设施投入，包括铺设良好的公路以开拓市场；依靠成功的经验来提供低成本、高收益的技术。针对不同规模的农民以及针对政府对关税财政依赖的不同程度的政策需要制定出来。

除了制定合适的政策外，提高每个成员国内和国际援助机构之间（特别是布雷顿森林体系）政策框架内的一致性也至关重要。例如，当补贴取消时，对于粮食净进口国贸易条件的影响应该得到明确和重视。这需要国际发展和金融机构的介入。在这方面世界银行所倡导的“贸易自主援助”被认为很重要。

在制定促进粮食安全和农村发展的政策中应该意识到并反映出小农经济的重要性，以及农业在经济、社会、环境方面的多重作用。

农业和贸易政策的区域一体化应该以追求实现协同作用为目的，并且充分利用邻国之间的比较优势和互补性。

联合国粮农组织工作总结和启示

需要注意的事项集中在以下几个问题中：

从长期看，贸易和贸易改革对于经济增长和发展起到重要作用。

针对失败者和弱势群体应该制定相应的配套措施。

需要制定管理贸易的规则，而且这些规则要与发展目标紧密相连。

应该建立一个平等的竞争舞台，使弱势的贸易参与者能够很容易加入。

需要进一步的分析来理解和证明与上述话题相关的一系列问题。

1、关于保护的正当化

1) 是否需要最低程度的自给自足来确保粮食安全？

2) 当农业提供多种作物时，是否需要政府的支持？

2、关于贸易自由化给粮食安全带来的可能威胁

1) 怎样清楚地区分胜利者和失败者？

2) 怎样更好地在贸易自由化和提高/或降低粮食安全之间建立联系？

3) 怎样最有效地减少来自国外的、损害国内农业部门的扭曲行为？

4) 采取什么样的措施来保护那些因进口粮食价格上涨而受到影响的低收入、粮食不足国家和粮食净进口的发展中国家？

3、关于选择合适的政策

1) 什么样的一揽子政策对每一阶段的发展最有利？如何最有效地排列和管理这些政策？

2) 在农业部门发展的不同阶段，国家应该起到什么作用？

3) 良好的管理、政治的稳定和粮食的安全之间有什么联系？

4) 哪些政策能够最有效地增加农业供给部门的应急产能？

5) 哪些是最有效的过渡以及补偿政策？

6) 怎样最有效地扩大正在进行的农业谈判与会成员的数量？