



大会

C 93/2

联 合 国 粮 食 及 农 业 组 织 — 罗 马

CH

第 二 十 七 届 会 议

1993年11月6-25日 罗马

1993年粮食及农业状况

为节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表和观察员携带本文件与会，除非确有必要，请勿再索取。

1993 年 粮 食 及 农 业 状 况

	段 次
I 世界回顾	1—157
当前农业形势 — 事实与数字	1—10
1992年的农作物与畜牧生产	1
1992年人均产量	2
主要农业商品的产量	3
粮食短缺和紧急情况	4
当前谷物的供应、利用和库存	5
1993/94年度的谷物贸易前景	6
对农业的外部援助	7
1992/93年度的粮食援助流量	8
渔业捕获量、处置和贸易	9
1992年林业生产和贸易	10
整个经济环境与农业	11—36
经济概况	11—20
经济展望和农业前景	21—23
发展中国家农业的前景	24—30
高度依赖农产品贸易的国家的前景	31—35
支付粮食进口能力最低的低收入缺粮国家 经济上高度依赖农产品出口的国家	
若干问题	36—157

实现国际营养会议的目标	37—71
过去的成就和当前的挑战	40—46
把营养置于发展工作的中心地位	47—59
采取行动来改善营养	60—71
农业商品实际价格和出口国收入的下降	72—79
多边贸易谈判乌拉圭回合	80—83
当前渔业管理中的问题	84—87
沿海区域渔业和当地参加公海捕鱼的管理	88—93
林业的当前问题	94—104
森林工业中的回收利用	94—104
经济过渡国家的森林和森林工业	105—111
贸易和持久的森林管理	112—121
生物技术：90年代的挑战和机会	122—157
应用和潜力量	131—143
挑战和问题	144—157
第二部分 区域回顾	158—657
I 发展中国家区域	158—451
撒哈拉以南的非洲	159—245
区域总览	159—187
埃塞俄比亚	188—245

国家状况：一般特点	188—190
经 济	191—218
影响农业的经济政策	195—196
宏观经济政策：虚假的内部平衡	197—202
农业部门政策	203—204
1988年前的形势	205—211
1988年的改革	212—214
1991年后的经济环境	215—218
农业政策的影响	219—227
农业发展的当前问题	228
贫困与缺乏粮食安全	229—232
缓解贫困与缺乏粮食安全之政策措施	233—234
安全网络措施	235—236
粮食发展援助	237—238
自然资源退化	239—245
亚洲和太平洋区域	246—316
区域总览	246—265
亚洲和太平洋国家的当前政策问题	248—265
增长中的区域内商业和投资潮流	248—252
经济转轨的挑战	253—256
环境与可持续的农业	257—261
宏观经济和结构改革后的部门政策	262—265
孟加拉国	266—288
农业部门	273—274

稻米生产政策	275—278
稻米和粮食谷物分配政策	279—285
稻米政策与农业：短期问题	286—288
斯里兰卡	289—316
农业部门	299—301
小农部门	302—308
庄园部门	309—316
拉丁美洲及加勒比海区域	317—371
区域总览	317—334
农业部门	322—324
农业政策	325—334
墨西哥	335—371
总 览	335—339
经济环境	340
新政策构架与经济表现	341—345
农业的经济作用	346—348
农业改革	349—354
国家对农业的支持	355—360
农业的突出问题与前景	361—371
近东与北非	372—451
地区总览	372—391

政策发展	372—382
农业政策改革的影响	383—391
埃及	392—421
农业在埃及经济中的作用	392—395
经济政策改革	396—402
90年代的农业战略	403—416
农业成就的影响	417—421
叙利亚阿拉伯共和国	422—451
经济总览	422—428
农业的作用	429—435
灌溉的发展	436—451
II 发达国家区域	
中欧和东欧的转轨经济	452—573
总 览	453—461
保加利亚	462—496
保加利亚农业总览	462—466
保加利亚的政策改革	467—481
农业改革的影响	482—489
前景和政策问题	490—496

罗马尼亚	497—529
农业部门概貌	497—500
政策改革	501—517
经济改革的影响	518—523
前景和政策问题	524—529
俄罗斯联邦	530—573
粮食供给形势	530—536
1992/93年的农业生产	537—542
农业政策	543—545
改组后的农庄和新农庄	546—552
等价问题	553—564
易货贸易与外贸	565—570
农业的前景	571—573
经济合作与发展组织国家	574—657
美 国	576—594
预算赤字及其对农业政策的影响	576—591
最新局势及政策发展	592—594
欧洲共同体	595—613
共同农业政策改革的影响	595—613
改革的原因	595—597
农业生产	598—602
农业收入和农业结构	603—608
改革与环境	609—612

改革的局限	613
日本 — 过渡中的农业	614—657
引 言	614
环 境	615—618
农业结构	619—622
农业销售政策	623—629
农业合作社	630—636
农业与环境	637—642
牛肉市场的放开	643—647
新政策方向	648—657

第 一 部 分

世 界 回 顾

1 1992年的农作物与畜牧生产

● 整个说来，1992年的农业是个不好的年头。全球农业生产于1991年停滞了一年后，1992年仅增长大约1%。除北美、大洋洲和近东的生产从前一年经历的短缺有所恢复外，各区域的农业表现属于中等或疲弱。

● 发展中国家的农业生产仅增长1.7%，大约是过去十年平均增长率的一半。

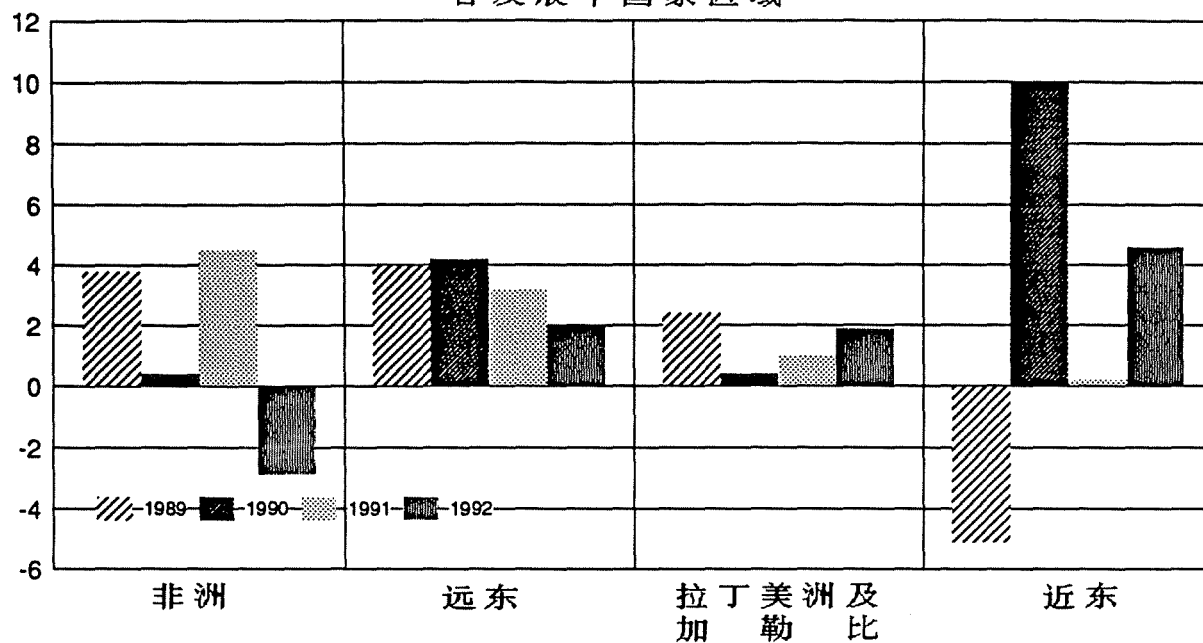
● 在发展中国家各区域中，仅近东人均农业产量有所增加（1.6%），但这还不足以补偿该区域头一年的减产。在远东和拉美及加勒比海，农业的增产完全为人口增长所抵消。非洲人均农业产量下降6%，这主要是由于受到发展中的南部非洲的干旱的影响。

● 北美的农业生产有很大的恢复（增长7.5%，相比之下，1991年增长1%，过去10年平均年增1%），占全世界1992年增产总额的80%以上。大洋洲生产也有回升（3.6%，为趋势水平的三倍），但西欧几乎没有变化。

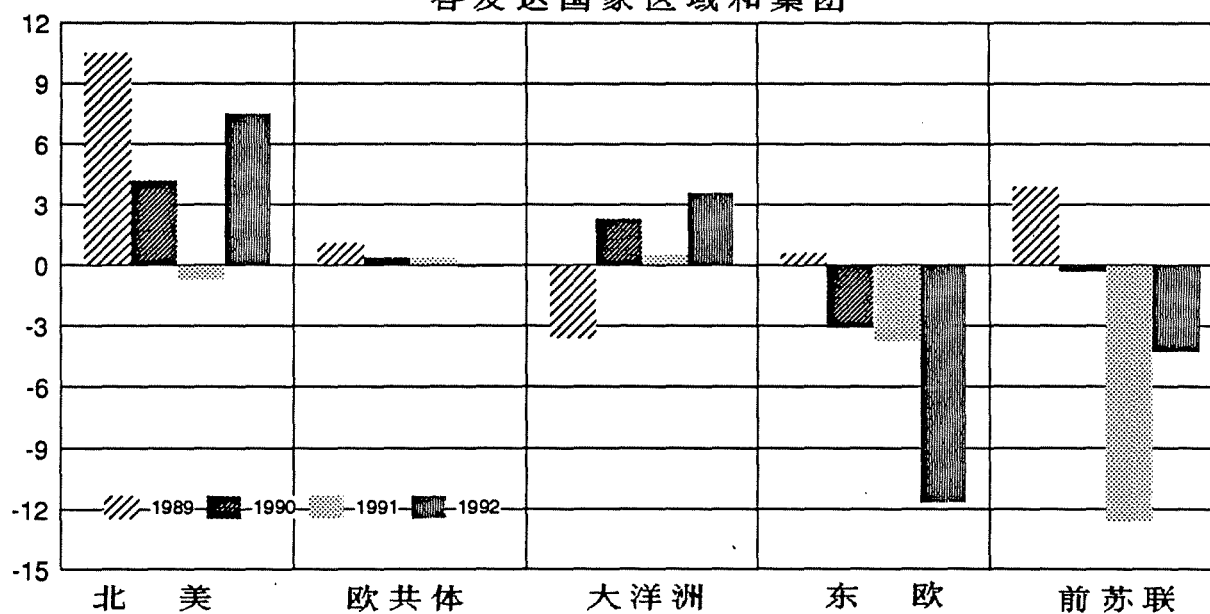
● 东欧和前苏联产量再次下降：前苏联是6年间第五次下降，使1987年以来积累的减产达近15%，在东欧则是连续第三年减产，使该区域在1989年到1991年间总的下降超过18%。前苏联1992年的减产主要是由于畜牧业生产的下降，而东欧的减产则主要反映在受到干旱影响的作物上。

表 1

1989—1992年农业产量的变化情况
(与上一年相比百分比的变化)
各发展中国家区域



各发达国家区域和集团



来源：粮农组织

2 1992年人均粮食产量

● 发展中国家各区域总的农业生产表现欠佳也反映在国家一级。所有发展中国家三分之二以上人均粮食产量停滞不前或有所下降。

● 如同过去的情况一样，表现欠佳最集中的是在非洲。除六个国家以外，那里所有国家人均产量都下降了。在有些情况下，这种现象是灾难性的。由于这种情况发生在头一年农作物类似大幅度减产之后，灾难更加严重。莫桑比克、索马里、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦等国的情况都是如此。这个区域少数有生气的地方包括乍得、加纳和尼日利亚。后者由于其人口众多而更值得注意。这些国家连续第二年人均粮食产量有可观的增加。

● 在其他区域人口稠密的国家中，巴西、中国和印度尼西亚的粮食产量继续有可观的增长；而埃及、印度和土耳其则连续第二年人均粮食产量欠佳或平常。

表 2 按国家人均粮食产量的变化率, 1991—1992年

发 展 中 国 家					发 达 国 家
百分比变化	非 洲	亚洲及太平洋	拉美及加勒比海	近 东	
5%以上	乍得 尼日利亚	老挝 汶 门 瓦努阿图 越南	瓜德罗普 厄瓜多尔 萨尔瓦多 乌拉圭	塞浦路斯 伊拉克 苏丹 叙利亚 也门	澳大利亚 爱尔兰 美国
3.01-5%	刚果		巴西 牙买加 巴拉圭	利比亚 阿拉伯 民众国	法国
0.1-3%	加纳 毛里求斯	不丹 中 斐 印度 印度尼西亚 大韩民国 马来西亚 巴布亚新几内亚 所罗门群岛 汤加	阿根廷 圭亚那 巴拿马 波多黎各	伊朗 伊斯兰 共和国 约旦	比利时 卢森堡 芬兰 冰岛 日本 马耳他 新西兰 西班牙 瑞士
0-3%	阿尔及利亚 安哥拉 布隆迪 塞内加尔 布基纳法索 中非 塞拉利昂 加内比亚 几内亚 马达加斯加 纳米比亚 尼日尔 留尼汪 塞拉利昂 多哥 扎伊尔	文莱 印度 朝鲜民主主义 人民共和国 马尔代夫 巴基斯坦 菲律宾 斯里兰卡	伯利兹 智利 危地马拉 洪都拉斯 马提尼克 墨西哥 尼加拉瓜 委内瑞拉	埃及 土耳其	以色列 意大利 联合王国
-3.01--5%	喀麦隆 佛得角 科摩罗 利比亚 卢旺达	孟加拉国 萨摩亚 泰国	哥伦比亚 多米尼加 特立尼达 多明各		奥地利 前苏联
-5.01--10%	贝宁 科特迪瓦 几内亚 肯尼亚 马里 毛里塔尼亚 多美尼加 塞内加尔 苏丹 塞内加尔 苏丹 塞内加尔 苏丹	柬埔寨	巴巴多斯 玻利维亚 哥斯达黎加 秘鲁	黎巴嫩 沙特阿拉伯 王国	阿尔巴尼亚 保加利亚 加拿大 捷克 斯洛伐克 丹麦 挪威 葡萄牙
-10%以上	博茨瓦纳 茨瓦纳 莱索托 马拉维 莫桑比克 南非 安哥拉 赞比亚 津巴布韦	蒙古 尼泊尔 新加坡	古巴 海地 苏里南	阿富汗	芬兰 匈牙利 波兰 罗马尼亚 瑞典 前南斯拉夫 苏联 土耳其 前南斯拉夫 苏联 土耳其 前南斯拉夫 苏联

3 主要农业商品的产量

● 1992年世界谷物产量增长4.2%，达到19.59亿吨，这发生在1991年的减产之后。大部分增产是在发达国家。这些国家增产6.4%，达到8.9亿吨。这项增产的大部分来自美国生产的大幅度恢复，也来自前苏联生产的部分恢复。这两个国家1991年都大量减产。美国增产26%（7 3000万吨），前苏联则增产22%（3 300万吨）。另一方面，发展中国家仅增产1.5%，达到10.69亿吨。

● 世界木薯1992年大幅度增产，尤其在亚洲和非洲。1993年的前景是世界产量将继续增长。据报道，世界豆类产量略有增长。发展中国家减产3%以上，为发达国家的急剧增产所抵消。

● 1992年世界动植物油增产3%，达到8 490万吨，比头一年的微弱增长有显著提高。发达国家产量提高到3 950万吨，其中首先是美国各种油籽和加拿大油菜籽都增产。欧洲经济共同体橄榄油生产也有明显恢复，而前苏联的棉籽、葵花籽和黄油产量则急剧下降。发展中国家的产量增加到4 540万吨，主要由于巴西大豆生产大幅度恢复，印度尼西亚棕榈油生产继续增长。印度和中国动植物油总产都有少量增长，而马来西亚棕榈油生产则连续第二年停滞。另一方面，阿根廷大豆和葵花油生产以及菲律宾的椰油生产都下降了。

● 1992/93年度世界离心糖（粗糖价值）产量下降到1989/90年度以来的最低水平。除巴西和阿根廷以外，主要由于气候不好，所有主要甘蔗糖生产国产量都有所降低。古巴的收获量估计只有450万吨，这是1963年以来的最低水平，相比之下，1991/92年产量则为700万吨。

● 1992年肉类产量略有增长。禽肉和猪肉的增产超过了牛羊肉的减产。1993年的前景是世界肉类的生产和贸易将会继续增长。主要出口国家各种政策的影响仍然很不肯定，特别是将于1993年中执行的欧洲经济共同体的共同农业政策改革的影响。

● 1992年世界牛奶产量下降2.5%，这发生在头一年类似的减产之后。欧洲和前苏联的产量都减少了，而北美、大洋洲和日本则均增产。在发展中国家，干旱严重制约了南部非洲国家的生产，而拉美和亚洲则均增产。

● 1992/93年度咖啡产量为570万吨，比上年水平下降5%。价格在1992年头

表 3 1991年和1992年主要农产品产量

	发达国家			发展中国家			世 界		
	1991	1992	1991年与 1992年相比的 变 化 率	1991	1992	1991年与 1992年相比的 变 化 率	1991	1992	1991年与 1992年相比的 变 化 率
	百万公吨		%	百万公吨		%	百万公吨		%
谷物总产量	835.7	890.7	6.6	1 044.5	1 068.6	2.3	1 880.2	1 959.3	4.2
小 麦	305.0	320.5	5.1	241.5	245.0	1.4	546.5	565.5	3.5
稻 谷	24.2	26.6	9.9	495.9	501.2	1.1	520.1	527.8	1.5
粗 粮	506.5	543.6	7.3	307.1	322.4	5.0	813.6	866.0	6.4
块根作物	179.8	187.5	4.3	386.7	398.6	3.1	566.6	586.1	3.4
豆类总产量	17.2	19.3	12.2	39.5	38.2	-3.3	56.7	57.5	1.4
动植物油	38.2	39.5	3.4	44.1	45.4	2.9	82.3	84.9	3.2
离心糖 (原糖) ¹	42.5	41.4	-2.6	74.1	68.7	-7.3	115.6	110.0	-4.8
肉类总产量	103.2	100.9	-2.2	76.0	80.0	5.3	179.2	180.9	0.9
奶类总产量	366.4	349.3	-4.7	160.1	163.8	2.3	526.5	513.1	-2.5
鸡 蛋	18.9	18.5	-2.1	17.0	17.6	3.5	35.8	36.1	0.8

1 作物年度开始于以上各年。
来源：粮农组织。

9个月内跌到了20多年以来的最低水平。价格下跌造成了使用农业投入物的减少、作物管理的忽略和单产的降低。巴西、危地马拉和墨西哥的产量都急剧减少，但哥伦比亚则取得了新的创记录的收成，主要由于国家咖啡基金的补贴。除科特迪瓦外，主要非洲生产国都报道了较低的作物产量。

● 1992/93年度可可产量恢复了4%以上，达到240万吨。非洲和远东的增产抵消了拉美的少量减产。世界主要生产国科特迪瓦的产量同上年比大体没有变化。加纳的产量比上年度高17%，但仍低于1988/89年度的最高水平。良好的气候条件有利于尼日利亚产量的恢复。

● 世界茶叶产量下降大约4%，为250万吨。印度、斯里兰卡、印度尼西亚、肯尼亚和其他东非国家都报道了较小的产量。在斯里兰卡，严重的干旱在该国若干地方对茶树造成了严重损害，导致了减产，甚至可能影响1993年的作物。干旱也影响了东非一些国家，包括肯尼亚、马拉维、乌干达和津巴布韦。1992年唯一报道增产的主要生产国是孟加拉国，主要由于新栽茶树已开始采摘。

● 世界棉花产量减少近11%，只有1 840万吨，发展中国家的减产（-12%）超过发达国家（-9%）。价格比1989年和1990年的高水平下降了许多，减产主要是由于生产者对低价格作出了反应。中国1991年异常高的生产水平预期不能持久。前苏联继续在产棉区面临市场遭到破坏和环境问题。

● 世界黄麻、槿麻和同类纤维的产量急剧下降到70年代中以来的最低水平：310万吨。这不到1985—86年度达到的650万吨的过去的高峰的一半。孟加拉国和印度的严重干旱是产量骤减的主要原因。

● 世界橡胶的产量增长3.7%，达到560万吨。除马来西亚外，所有主要生产国都有增产。在主要生产国中，泰国继续是增产最快（12%）的国家。在非洲，产量也急剧上升，特别是在利比里亚。相比之下，马来西亚由于气候不好、价格低落、劳动力昂贵等原因而进一步减产。

表 3 1991年和1992年主要农产品产量 (续)

	发达国家			发展中国家			世 界		
	1991	1992	1991年与 1992年相比的 变 化 率	1991	1992	1991年与 1992年相比的 变 化 率	1991	1992	1991年与 1992年相比的 变 化 率
	百万公吨		%	百万公吨		%	百万公吨		%
可可豆	-	-	-	2.3	2.4	4.3	2.3	2.4	4.3
生咖啡	-	-	-	6.0	5.7	-5.0	6.0	5.7	-5.0
茶 叶	0.222	0.208	-6.3	2.4	2.3	-4.2	2.6	2.5	-3.8
植物纤维	7.6	7.0	-7.9	19.1	16.9	-11.5	26.7	23.9	-10.5
皮 棉	7.0	6.4	-8.6	13.7	12.0	-12.4	20.7	18.4	-11.1
黄麻和麻类纤维	-	-	-	3.6	3.1	-13.9	3.6	3.1	-13.9
烟 草	1.9	1.9	0.0	5.7	5.9	3.5	7.6	7.8	2.6
天然橡胶	-	-	-	5.4	5.6	3.7	5.4	5.6	3.7

来源：粮农组织。

4 粮食短缺和紧急情况

● 非洲仍然是受粮食短缺影响最严重而需要特殊和／或紧急援助的大陆。这个区域有14个国家目前面临严重的紧急粮食问题，更为严重的是，这些国家中的半数也受到内部纷争的影响。

● 在索马里，对摩加迪沙部分地区分发救济物品的工作受到了严重破坏。尽管主季作物前景有所改善，成千上万的人在满足他们的基本粮食需要方面继续面临严重困境。

● 在安哥拉，内战对国家粮食安全造成了灾难性的后果。战乱破坏了销售，使之陷于瘫痪。只有对救济粮食分发工作的国际支援才能阻止普遍的苦难。

● 南部非洲谷物总产量有所上升，但若干国家的作物收获则在平均水平以下。在莫桑比克，尽管作物比去年有增产，由于数百万流离失所的人和返回家园的人的消费需要只有由救济粮食予以满足，粮食供应情况仍然严重。在莱索托和斯威士兰，低于平均水平的作物收成表明这两个国家继续有着粮食供应的困难。

● 据报道，苏丹南部仍然有着严重的粮食供应困难，那里的居民最近的流离失所更加剧了局势的严重性，在东非其他地方，卢旺达继续有着粮食问题。那里缺乏安全的不肯定形势阻止了流离失所的人返回家园。在肯尼亚，由于作物前景不肯定，1993／94年度可能需要大量粮食援助。

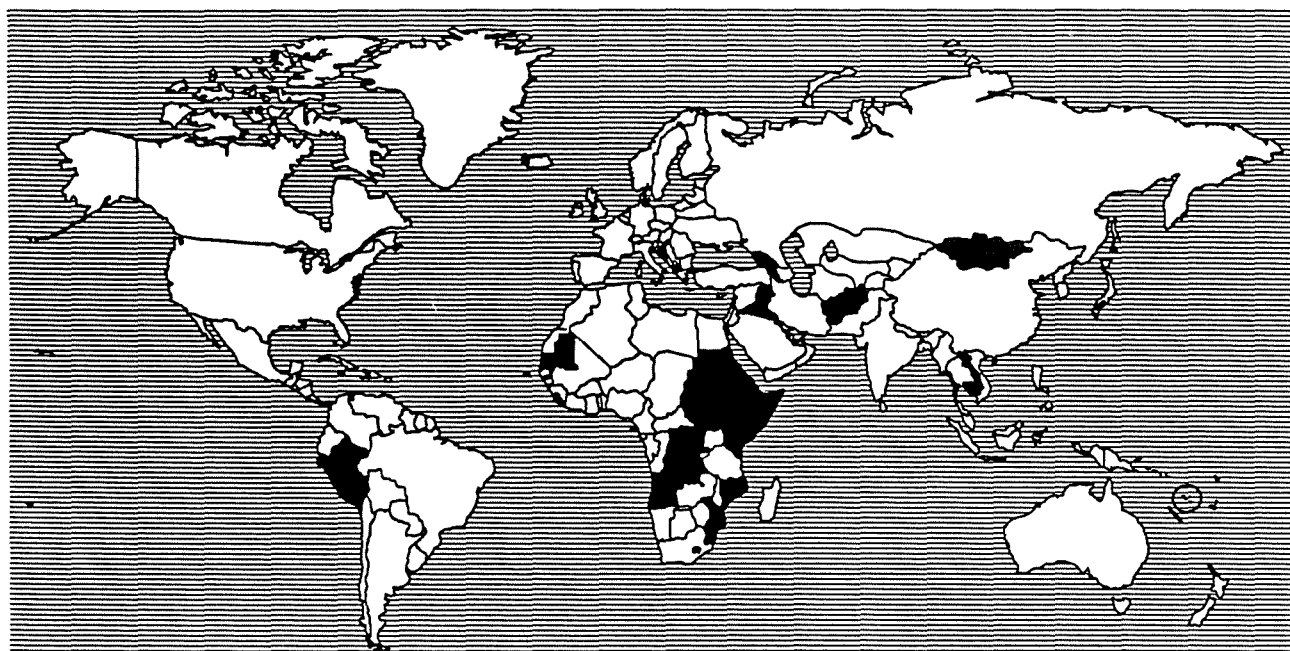
● 非洲其他面临粮食短缺并需要特殊紧急援助的国家包括：厄立特里亚、埃塞俄比亚、利比里亚、毛里塔尼亚、塞拉利昂和扎伊尔。

● 在伊拉克，粮食供应形势进一步恶化了。粮农组织和世界粮食计划署最近派出的一个小组发现，尽管谷物收成有一些恢复，绝大多数伊拉克人口苦于持久的贫困、长期的饥饿和地方性的营养不良，尤其是老弱病残者。政府分发的廉价粮食配给是不充足的。公开市场上的粮食价格则大大超过了大多数人的购买力。

● 在欧洲，波斯尼亚—黑塞哥维那继续面临严重的粮食短缺。由于商业分发的主要供应物品减少了，那里几乎完全依靠联合国的救济车队。由于存在分发问题，粮食形势仍然极为紧张。据报道，阿尔巴尼亚和前南斯拉夫马其顿共和国也有粮食短缺，需要特殊援助。

● 许多其他国家也面临粮食短缺而需要特殊或紧急援助。这些国家包括：阿富汗、亚美尼亚、柬埔寨、格鲁吉亚、海地、老挝、黎巴嫩、蒙古、秘鲁和瓦努阿图。

当前销售年度需要特殊援助
的粮食供应短缺情况



来源：粮农组织，全球信息与预警系统，1993年7月，经社部商品司

5 当前谷物的供应、利用和库存

● 1992年世界谷物产量估计增长4.2%，达到19.59亿吨。如表5所示，如把稻谷换算为大米，这相当于17.79亿吨。

● 1992/93年度世界对谷物的利用估计增加2.3%，仍低于1992年的产量。其结果是在1991/92年库存减少之后，世界谷物库存有所增加。

● 在1993年结束的作物年度末，世界谷物结转库存估计为3.51亿吨，比1992年的水平高出2 4000万吨或7%。大多数增长是在发达国家，从1992年的1.7亿吨增加到1993年估计的1.93亿吨。仅在美国，主要由于1992年粗粮产量的大幅度增加，谷物结转库存增加3 100万吨，达到7 800万吨。发展中国家的库存估计增加了大约半个百分点。

● 1993年世界谷物结转库存的估计水平相当于1993/94年度预测利用趋势量的20%。

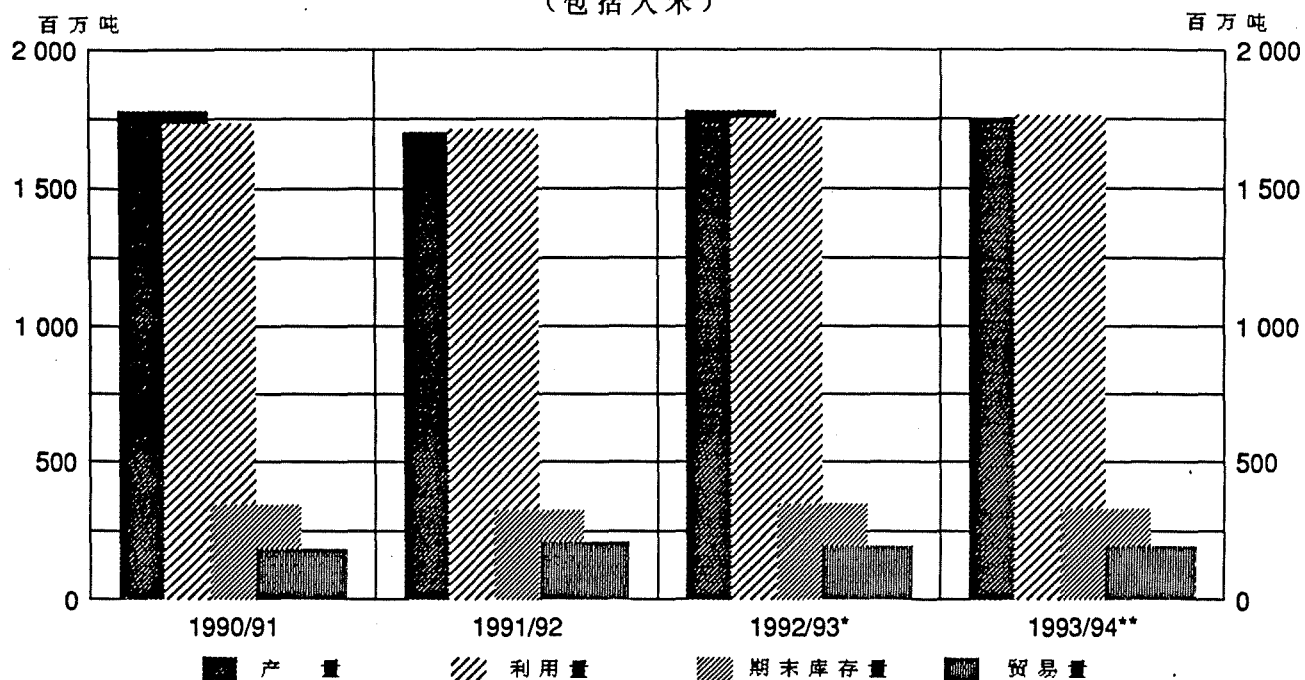
● 1993年谷物产量预测为19.29亿吨，比1992年的好收成大约低1.5%。预计全部减产都在发达国家，预测其产量下降3 000万吨，为8.61亿吨。发展中国家的谷物产量预测将保持稳定，为10.68亿吨。

● 预期1993年谷物产量大部分预测中的减产将是粗粮，大约减产3%。小麦产量则缩减大约1.5%。稻谷产量暂定将增长略少于1%。

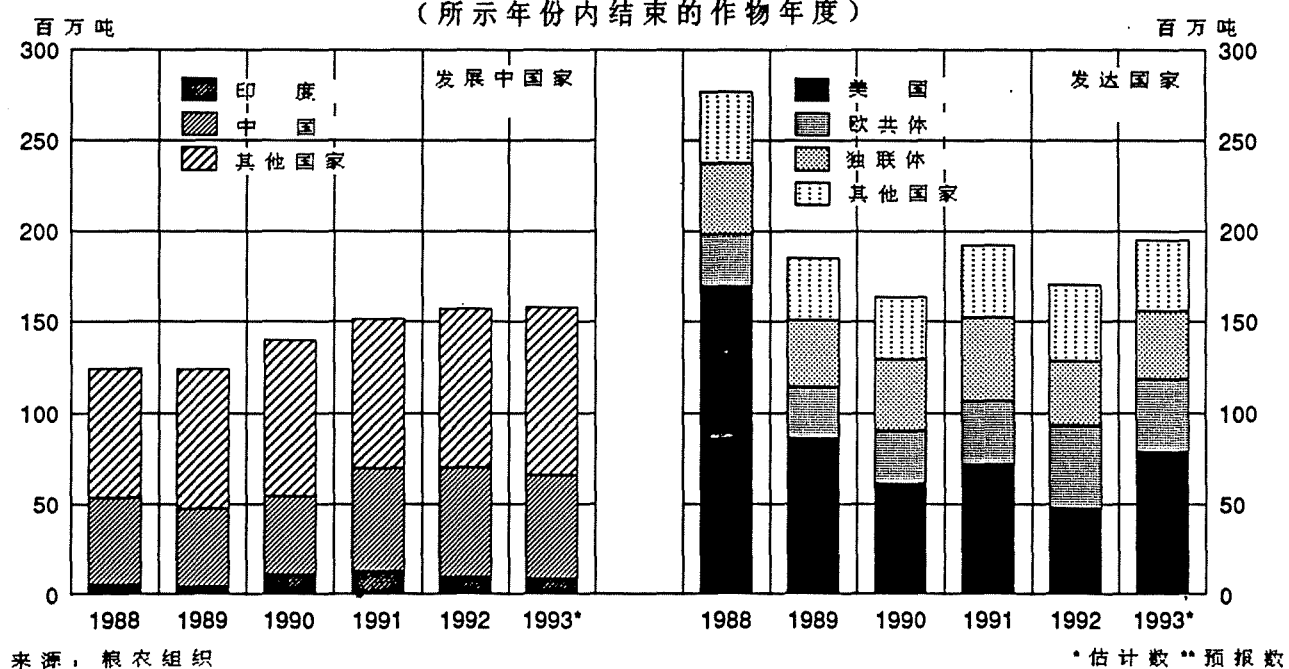
● 作为1993年预测谷物将减产的一个后果，预测1993/94年度世界谷物供求将比上个销售年度更接近于平衡。为了满足1993/94年度预期的谷物利用，可能不得不再次动用世界谷物结转库存。因此，预测1993/94销售年度末结转库存可能下降1 900万吨，减至3.32亿吨。这相当于预测趋势利用率的18%。

表 5

谷物供应量和利用量的趋势*
(包括大米)



谷物结转库存量
(所示年份内结束的作物年度)



6 1993/94年度世界谷物贸易前景

● 1993/94年度世界谷物贸易量预测为2.01亿吨，与1992/93年度估计的数量几乎相等。

● 发展中国家的进口量预测将增加100万吨，达到1.25亿吨。它们的出口量应增加150万吨，这使它们的净进口量几乎没有变化，仍为8 500万吨。

● 世界小麦和面粉（折合小麦计算）贸易量预测的估计增长数是200万吨，将达到1亿吨。发达国家的进口量预期将增长150万吨，达到近3 300万吨。发展中国家的总装运量预测将仅略有增长，超过6 700万吨。

● 在发达国家中，向独联体国家装运的小麦预测将从1992/93年度的1 500万吨增加到1993/94年度的1 700万吨。欧洲小麦进口总量预测将减少100万吨，只有580万吨。

● 在发展中国家中，小麦进口最显著的变化预计将在亚洲。亚洲的进口量预测将减少200万吨，只有3 300万吨。这主要是由于印度的进口需要急剧减少的净结果和中国出口的增加。预期非洲的进口将增加100万吨，主要反映了摩洛哥购买较多。对拉美的装运总量预测将仅略有增加。

● 国际粗粮贸易量预测将减少200万吨，只有8 800万吨，反映了发达国家进口减少250万吨，只有4 100万吨。发展中国家的进口预测将仅略有增加。

● 在发达国家中，对独联体装运的粗粮预期将增加200万吨。这将为欧洲、北美和南非的进口较少所抵销而有余。

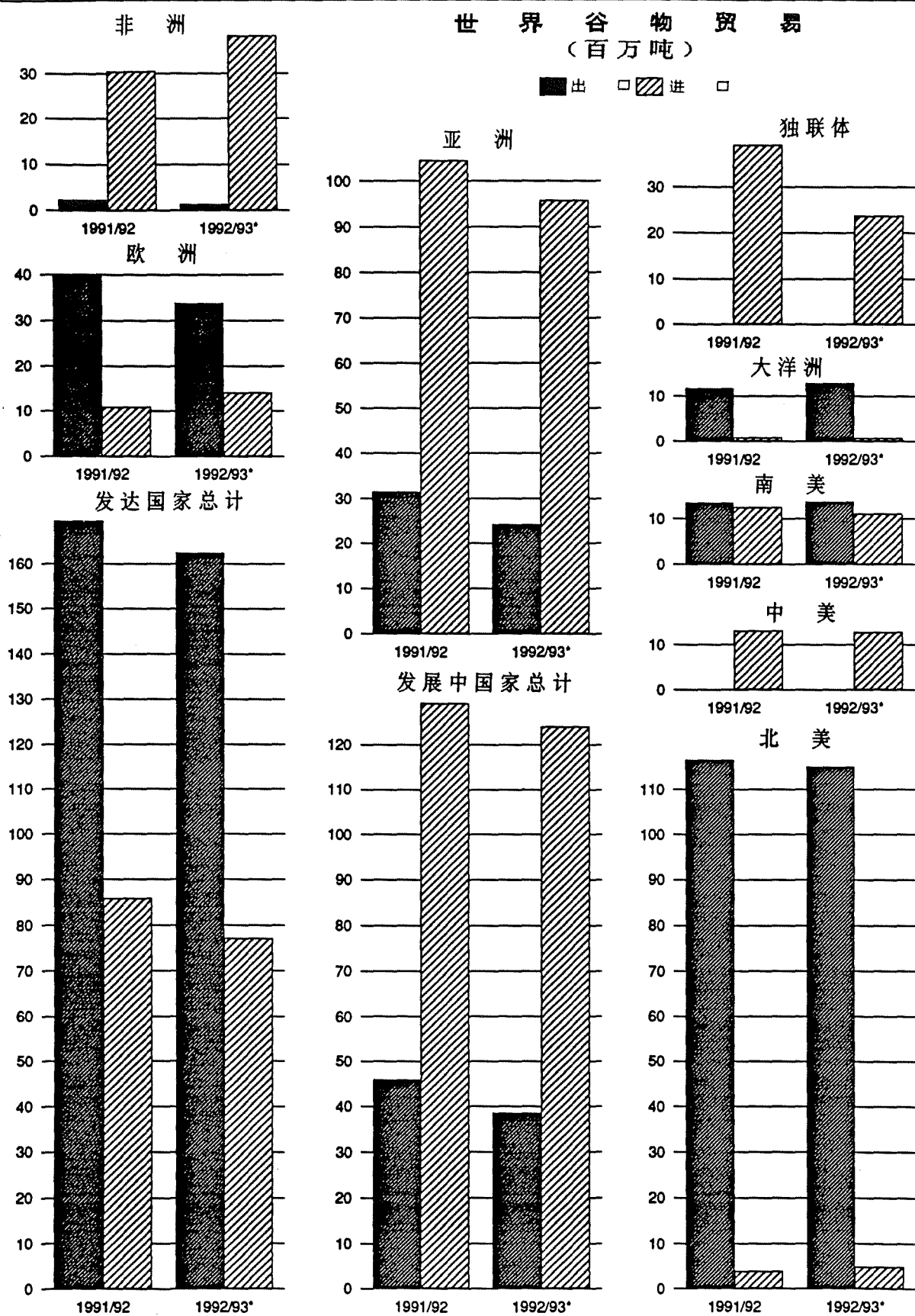
● 发展中国家的粗粮进口预期将略有增加，达到4 700万吨。在非洲，北非部分地方不利的气候条件预期将造成阿尔及利亚和摩洛哥进口较多，而南部非洲恢复到比较正常的生产水平则会导致撒哈拉以南的非洲粗粮进口较少。亚洲粗粮进口预测将维持1992/93年度的水平。预期拉美进口将有显著增加，主要是墨西哥和巴西。

● 1993年（日历年度）世界大米贸易量预测为1 270万吨。相比之下，1992年则为1 380万吨。发展中国家的进口从1992年的1 110万吨减少到1993年的1 020万吨，发达国家的进口则应从1992年的270万吨略微下降到1993年的250万吨。

表 6

世界谷物贸易
(百万吨)

■ 出 □ 进 □



来源: 粮农组织

* 估计数

7 对农业的外部援助

● 近年来对农业的外部援助流量实际上倾向于减少，尽管1991年略有增加。承诺数额和低得多的实际支付数额都是如此——后者通常比前者滞后若干年。

● 对农业的外部援助承诺额在1991年（这是具备完全信息的最后一年）达到143亿美元。按1985年不变价格计算，这相当于91亿美元，仅略多于1990年承诺额的低数额。

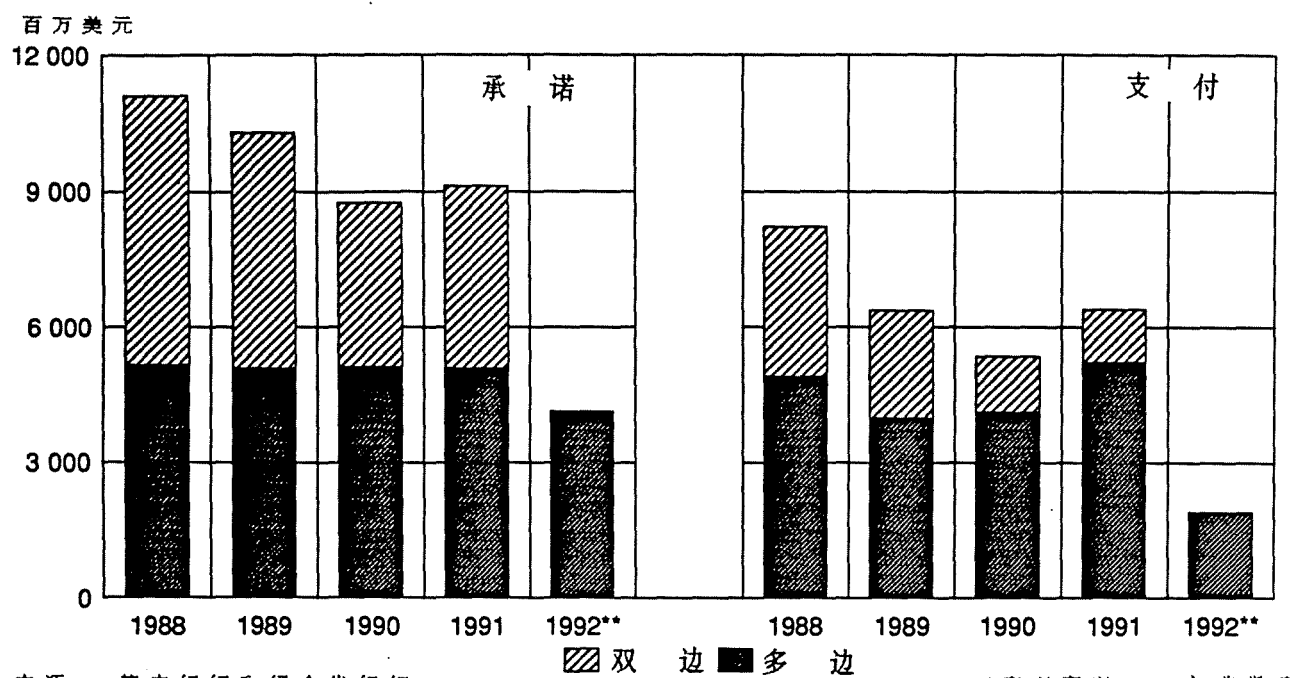
● 对农业的外部援助的减让部分继续减少，为1991年承诺总额的70%，低于1990年的75%和1988年76%。

● 1991年双边承诺额总计40亿美元（按1985年不变价格计算），比1990年的水平高出11个百分点；与此相反，多边承诺则略有下降。所有双边承诺额和多边承诺额的将近一半都属于减让性质。

● 1992年的初步信息表明多边承诺额急剧下降（按不变价格计算为19%）。这种下降反映了世界银行承诺额的减少，以及开发计划署／粮农组织／国际农业研究磋商小组在较小程度上的承诺额减少；与此相反，各区域开发银行1991年的承诺水平估计都有所增加。至今尚未得到1992年双边承诺额和支付额的情况。

表 7

对农业的外部援助的承诺和支付*
(按1985年不变价格)



8 1992—93年度粮食援助流量

● 1992—93年度（7月／6月）谷物粮食援助的装运量估计为1 280万吨（比上年1 350万吨的水平低5%），占世界谷物产量的0.8%和世界谷物进口量的6.4%。

● 在1992／93年度谷物粮食援助总额中，1 110万吨运往发展中国家；相比之下，1991／92年度则为1 190万吨。对发展中国家的交付量仍然大大低于1987／88年度的交付量1 350万吨。

● 1992／93年度对发展中国家的粮食援助占它们谷物产量的1.2% 和它们谷物进口量的8.9%。

● 撒哈拉以南的非洲继续是粮食援助主要的受援地区。对这个地区的粮食援助的多达60%，以用于满足难民和流离失所的人以及受干旱影响国家的紧急需要。

● 1992／93年度对独联体和东欧国家运送的粮食援助估计大约为170万吨，与上年大体保持同一个水平。

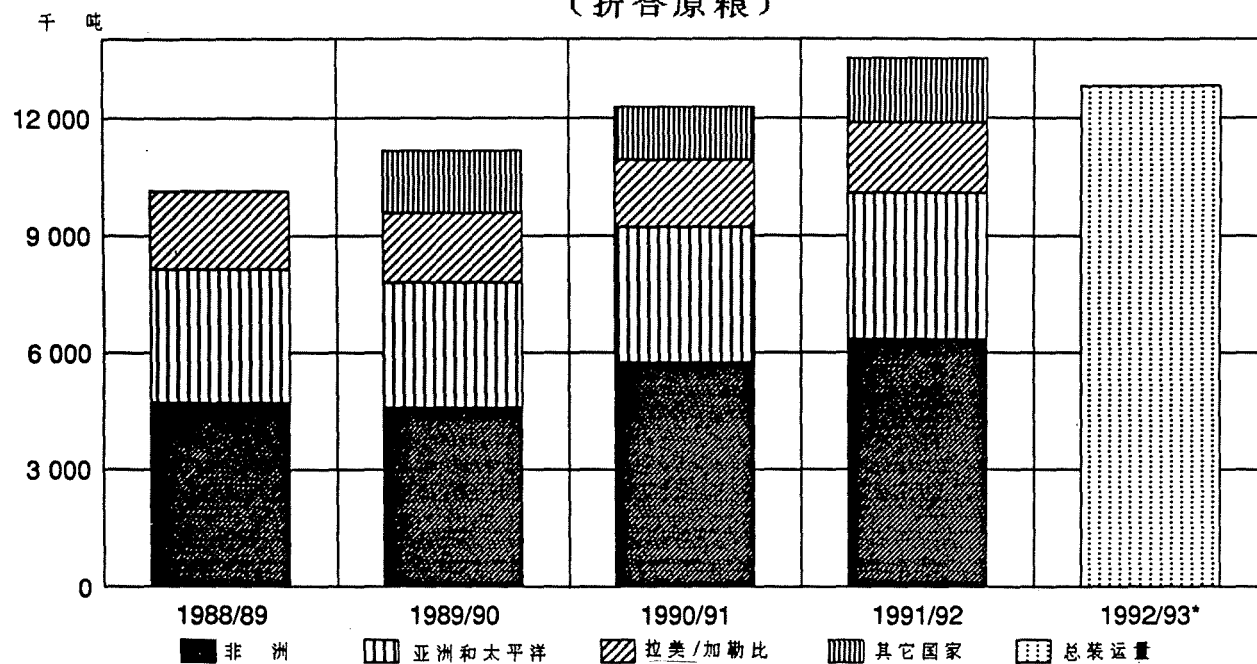
● 截止1993年5月24日，对1993年国际应急粮食储备的认捐达到562 496吨食物商品，其中501 641吨为谷物，60 855吨为其他食品。

● 除对国际应急粮食储备的捐献以外，对世界粮食计划署的正常资源认捐了650 904吨的谷物和78 550吨的其他食物商品，用以满足持久的难民活动的需要。

● 截止1993年5月，对世界粮食计划署1993—94两年度的正常资源的认捐总额为6.18亿美元，为认捐目标15亿美元的41%。

表 8

谷物粮食援助发运量，7月/6月
(折合原粮)



来源：粮农组织

说明：各年均指7月/6月的12个月

*预测数字

9 渔业捕获量、处置和贸易

● 1992年世界渔业和贝壳类捕获量和养殖量都稳定在1991年的水平上，即9 690万吨。这是继1990年和1991年连续下降后的产量。

● 世界海洋渔获量连续第三年下降，只有8 150万吨。尽管减少幅度仅为0.4%。

● 世界内陆渔业继续增长，估计1992年增长2.1%；相比之下，1991年增长3.8%，1990年增长5.7%。

● 在五个主要渔业大国中，只有中国和智利1992年产量提高了。世界最大的生产国中，中国产量继续迅速增长，为11.2%，达到1 460万吨。智利的产量估计增长6.1%，达到640万吨。

● 前苏联的产量估计减少16.8%，降为770万吨。这使其自1989年以来累积的减产达32%。在日本，渔获量连续第四年大幅度减少，降至840万吨，比1991年低9.7%，比1988年的高峰低30%。

● 关于1992年世界渔获量的处置，估计供人类消费的数量略微减少0.3%，这是继1991年减少0.9%和1990年减少1.1%之后的数字。

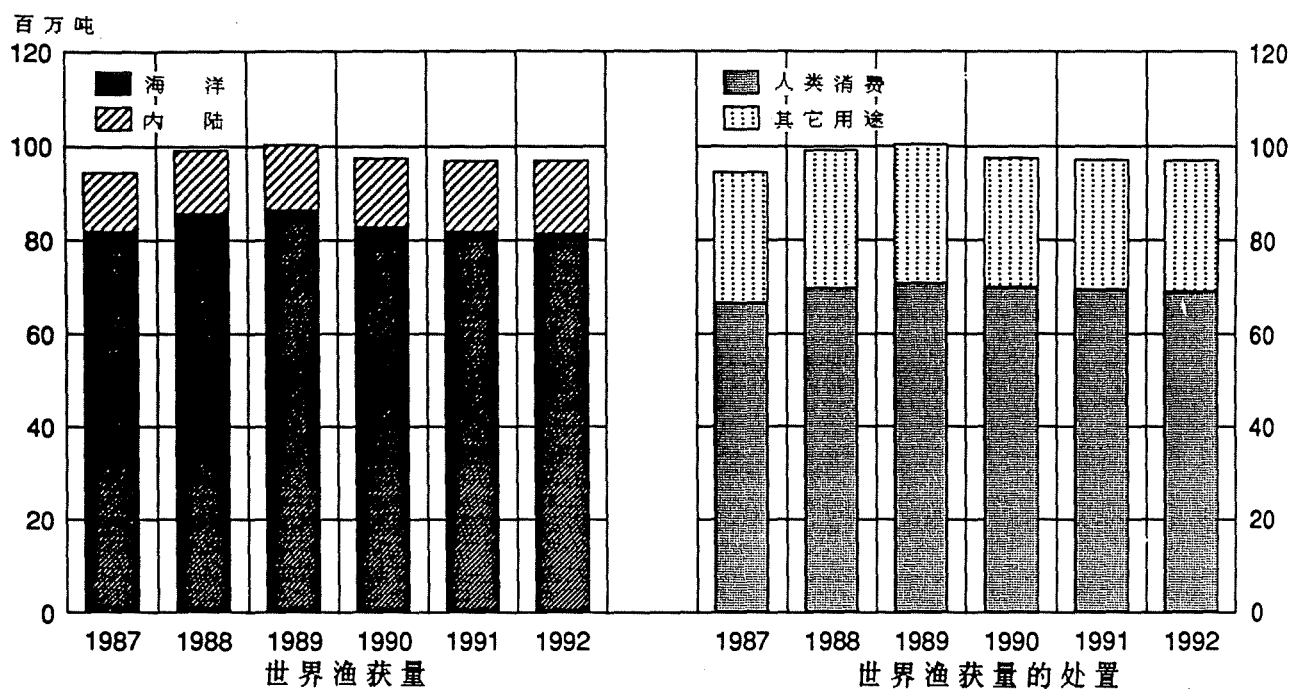
● 由于某些商品价格较低，包括虾和鲑鱼，1991年国际渔产品贸易价值增长低于数量增长。1991年出口额达到385亿美元，高于1990年的358亿美元。

● 估计1992年渔产品贸易价值继续增长，超过400亿美元。这个趋势预期1993年还将继续。发展中国家在世界渔产品出口中占的份额估计保持稳定，大约在46%左右。

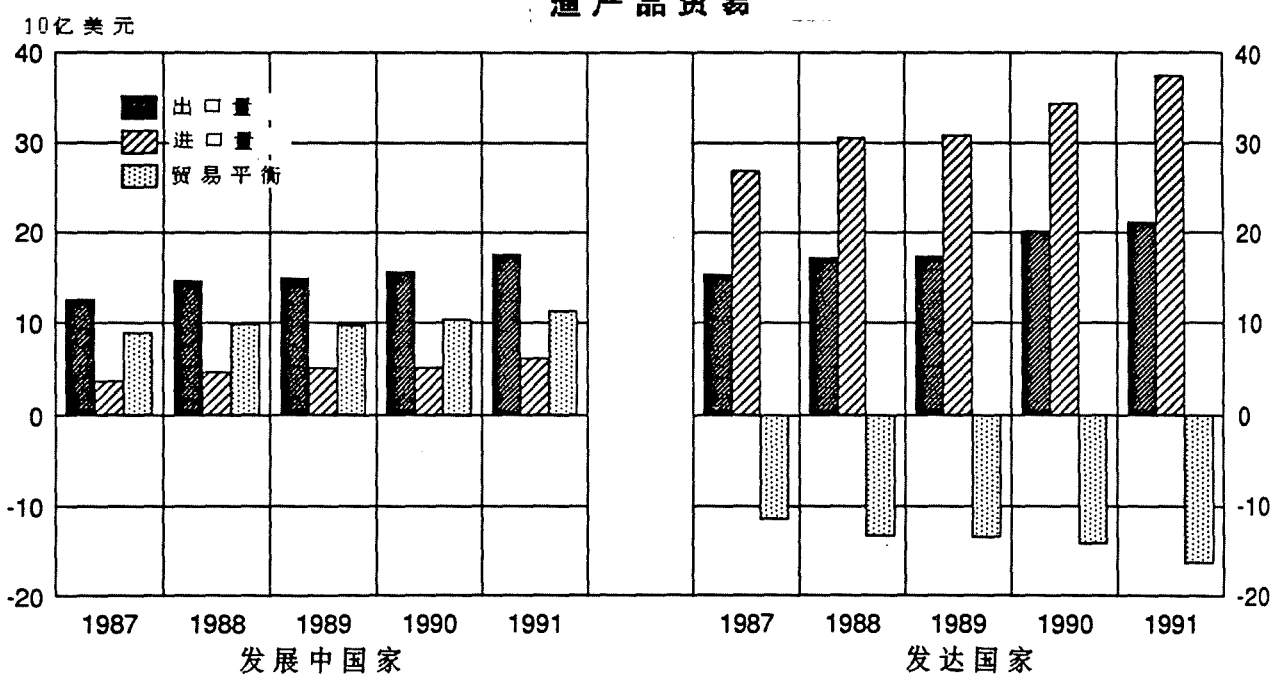
● 发展中国家1991年的出口占它们总渔获量的34%。相比之下，发达国家则占43%。尽管如此，发展中国家作为一个集团在渔产品贸易方面实现了日益积极的平衡，1991年结余达113亿美元；而发达国家作为渔产品净进口国的地位继续显得日益突出，1991年它们的出口只占其进口的60%。

表 9

世界渔获量及其处置



渔产品贸易



来源：粮农组织

● 世界圆木产量比1991年压低了水平略有增加，主要反映了发展中国家薪炭材生产的持续增长和北美工业用圆木市场的复苏。日本和西欧对工业用圆木和机械木材产品的需求仍然疲弱，而前苏联和一些东欧国家的这种需求则继续急剧下降。

● 在北美经济复苏的引导下，发达国家锯材和木质板材的产量有所增加，但仍大大低于1990年的水平。一些主要热带木材生产国在使用它们的天然森林资源方面，遇到了日益加剧的环境问题，这限制了供应国内市场和出口市场的木材产品的生产。环境方面的关切也限制了美国西北部古老的天然森林的原木供应，从而有利于使东南部新近营造和抚育的森林。

● 纸浆和纸张工业继续扩大，尽管比80年代后期速度放慢了。发展中国家的产量继续明显增长。巴西、智利和一些南亚国家的表现充满活力。

● 纸浆和纸张市场的特点是流通能力利用率较低、价格低廉和利润微薄。使用废纸的趋势继续加强，这在若干国家得到了立法和政策措施的支持，这也可能导致了木材纸浆业能力的利用率较低。

● 林产品贸易的价值在经过两年停滞以后有所恢复。加拿大针叶林锯材出口商取得了突出进展，他们对美国的出口增长了15%，达到3 100万立方米。由于出于环境方面的原因而使林地休闲，美国针叶林原木的出口继续受到西北地区太平洋沿岸原木供应减少的影响。这些主要朝向亚洲国家的出口进一步减少了13%，造成国际市场1993年头几个月针叶林原木和锯材价格的暴涨。

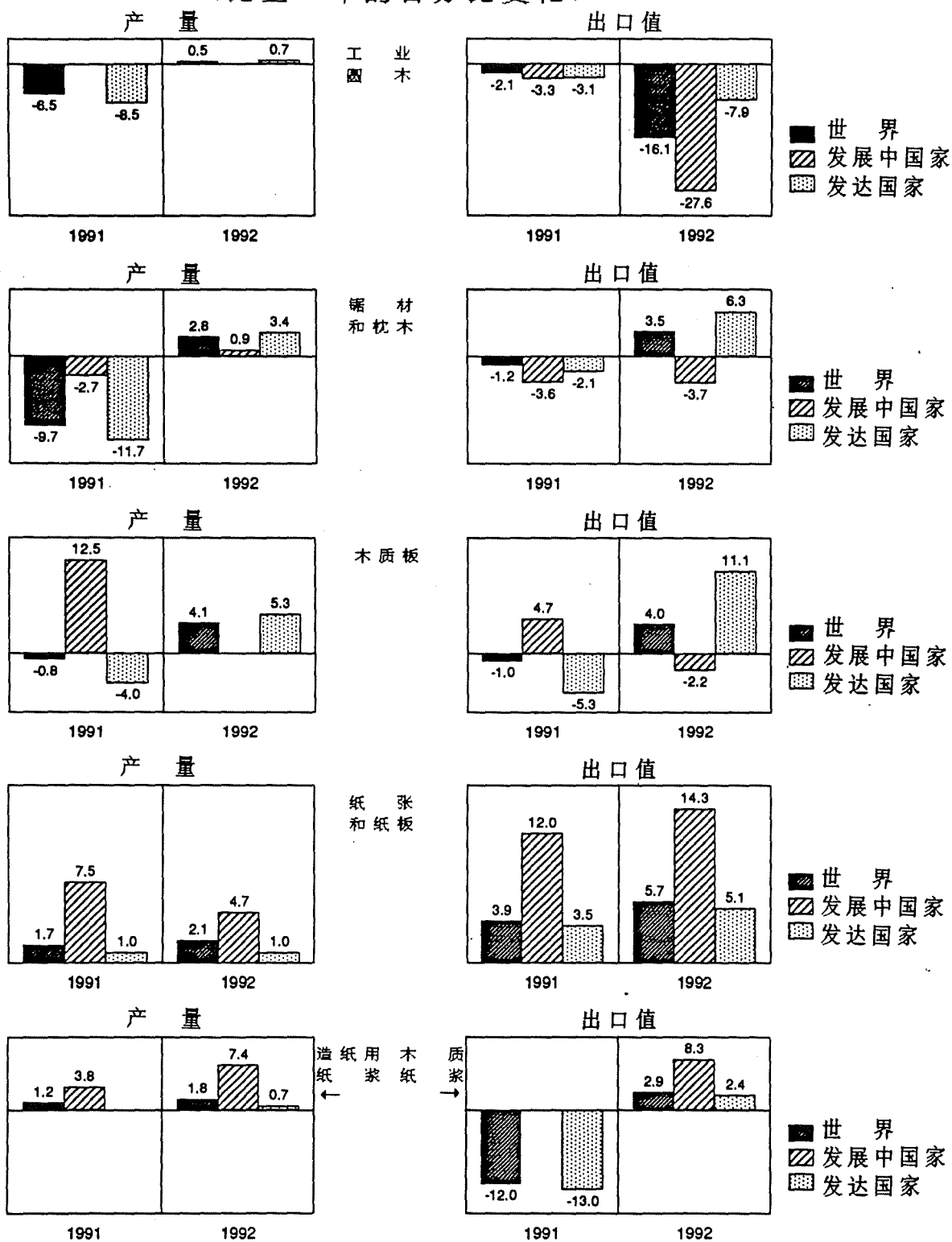
● 由于马来西亚半岛和印度尼西亚等的主要出口国通过强加限制、配额和征税等措施，有意识地减少了原木、锯材和胶合板的出口，热带木材贸易量1992年继续减少。上述政策的目的在于增加诸如型材、家具和家具部件等加工产品的出口。

● 纸张产品贸易量1992年继续扩大，特别反映了欧洲和美国出口的增加。因为回收纤维和生产能力过剩而形成的竞争加剧，主要等级的纸浆价格继续偏低，木质纸浆贸易继续停滞。

● 1993年初，马来西亚沙巴省暂时停止了原木出口。沙撈越省自1992年起就严厉削减了热带森林的砍伐。主要亚洲生产国木材供应较少，助长了热带木材价格在1993年头几个月暴跌。

表 10

主要林产品的产量和出口值
(比上一年的百分比变化)



整个经济环境与农业

经济概况

11 1990年开始的全球经济衰退持续到1993年，近期内复苏的前景显得特别捉摸不定。在1991年几乎陷于停滞之后，世界经济活动估计在1992年仅增长1.7%，而1993年的预测的增长率将为2.2%¹。

12 关税贸易总协定估计1992年世界商品贸易价值增长5.5%，数额则增加4.5%，这是1988年以来增长率第一次加快。目前对1993年的预测是：贸易数量增长4.5%以上，但承认贸易表现有滑坡的危险²。无论如何，世界贸易比较快速的发展被看作是经济环境中的光明点。从其他方面看，经济环境的特点是增长率低和前景捉摸不定。

13 工业化国家占世界总产值的四分之三。经济合作发展组织目前估计，它们1993年的经济增长将仅为1.2%，低于上一年已经很低的增长水平。

14 欧洲国家正面对着特别困难的形势：经济衰退（奇特地与高利率并存）；已经很高并在上升的失业水平；财政赤字日益扩大；金融和货币不稳定，使欧洲经济共同体的汇率机制极其紧张，增加了实现马斯特里赫特条约的目标的困难。

15 日本1993年的增长预期仅为1%，但最近的迹象表明：刺激性的财政和货币政策可能有助于复苏并能在1994年得以保持。

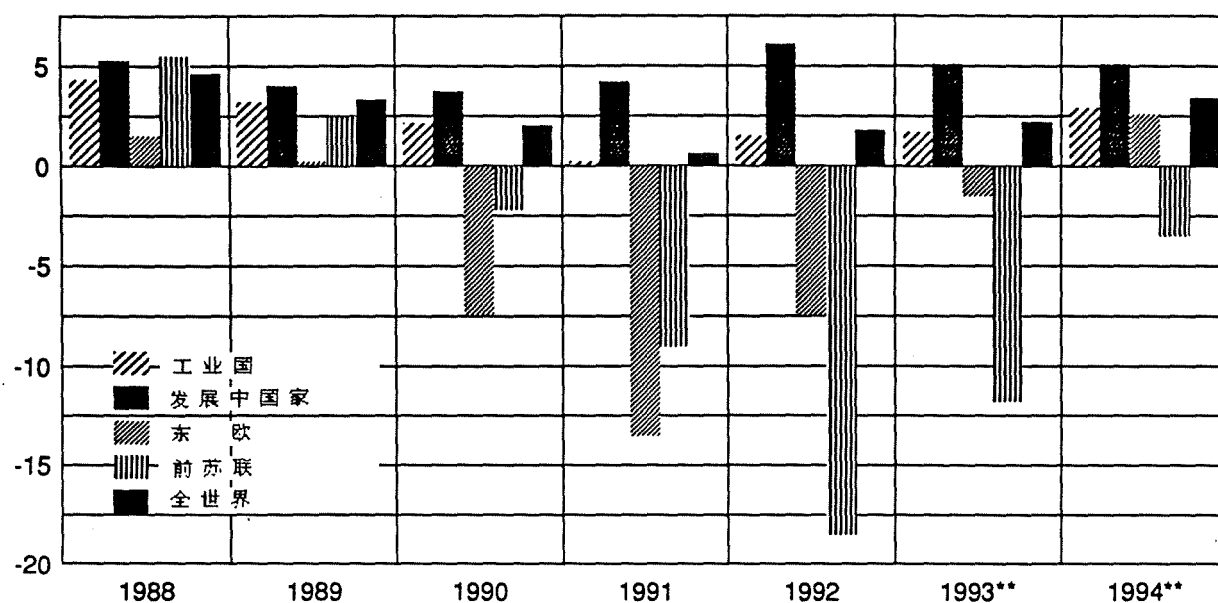
16 西欧和日本为世界经济增长的两极失去了势头，美国似乎提供了在中短期内刺激世界经济的最好前景。经济合作发展组织预测，美国1993年的经济增长率将为2.6%，低于先前的预期，但仍为整个经合发组织地区平均增长率的两倍以上。复苏的势头似乎在加强，尽管仍然存在着重大的不肯定因素，特别是关于巨额联邦预算赤字和削减它的措施的有效性。

1 除非另有说明，本节中的估计和预测是来自国际货币基金组织1993年4月的《世界经济前景》。

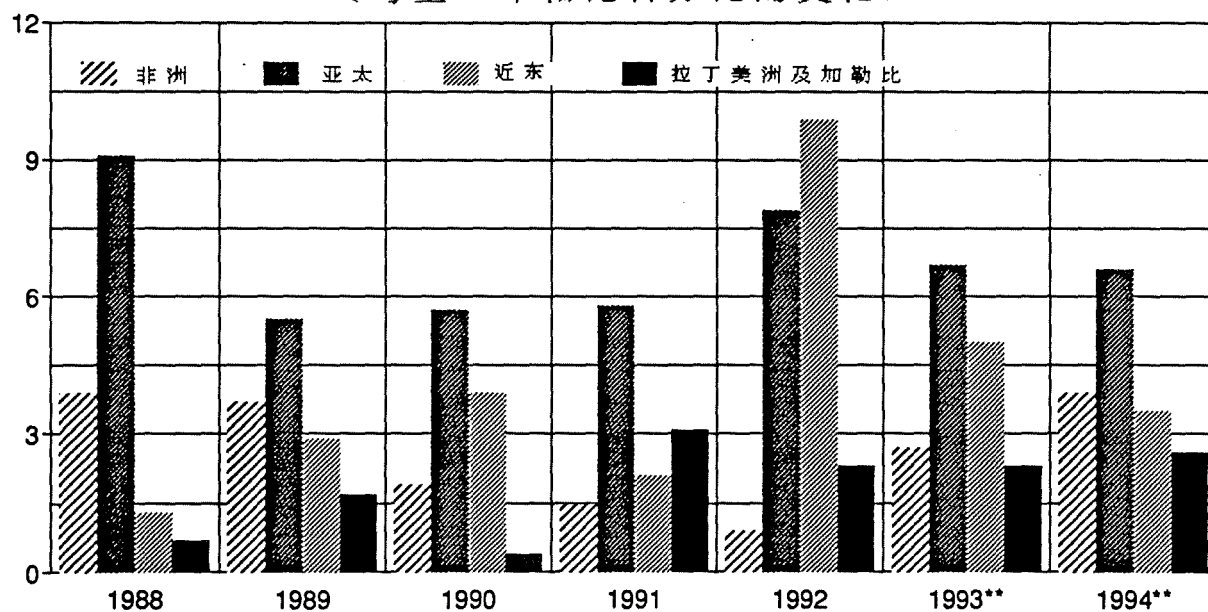
2 关贸总协定对世界贸易的估计与国际货币基金组织略有不同。根据后者，1992年世界贸易数量增长4.2%，对1993年的预测则显示增长率将为5.2%。

图 1

世界经济产出* (与上一年相比百分比的变化)



各区域发展中国家的经济增长 (与上一年相比百分比的变化)

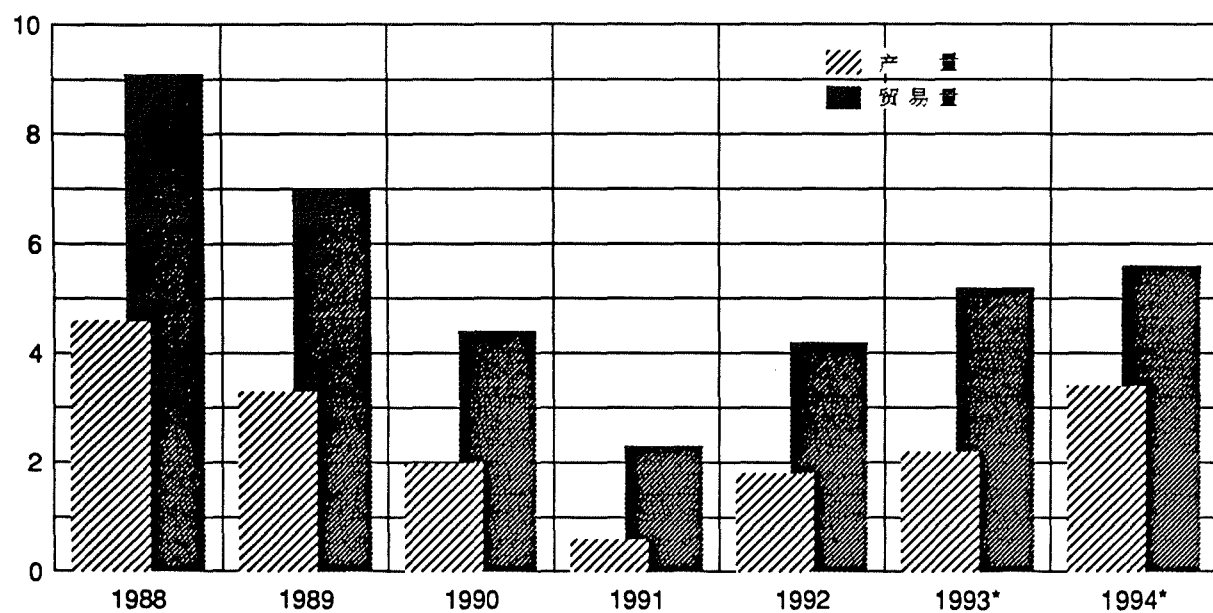


来源：国际货币基金组织

*实际国内总产值或物质生产净值 - ** 预测数

图 2

世界产量和世界贸易量
(与上一年相比百分比的变化)



来源：国际货币基金组织

* 预测数

17 在过去的中央计划经济国家中，捷克共和国、波兰和匈牙利显示了复苏和通货膨胀压力减轻的迹象，但它们仍然面临着控制财政赤字的困难。波罗的海各国也显示了在经济增长和稳定方面都有进展。

18 另一方面，经济改革的进程在前苏联大多数其他国家都遇到了重大障碍。经过前两年灾难性的产出减少之后，前苏联的实际国内生产总值预期在1993年将再次急剧下降，使这些可悲的现象更为突出的是极高的通货膨胀率，区域内外贸易流量的崩溃，无力压缩财政赤字，以及关于改革过程本身的不确定性等。

19 与发达国家和转变中国家的低沉的经济表现形成鲜明对比的是，整个发展中国家1992年出现了强劲的增长（大约6%），预期1993年仍将继续增长较快，尽管可能稍慢一点。然而，各区域间有很大不同。发展中国家总的强劲增长主要反映了相对少数国家充满活力的经济的表明。表现最好的国家仍然在远东，特别是在东亚。中国可能是世界上经济增长最快的，它的生产、投资和出口在1992年和1993年都突飞猛进，但对通货膨胀压力的关切也加强了。拉美和加勒比海区域的经济活动也很活跃，其主要的例外是巴西的经济受到滞胀和占国内生产总值40%的预算赤字的困扰。最后，非洲在1992年受到冲突、南部国家的干旱和该区域若干主要出口产品价格很低的很大影响；预期贸易条件的改善和南部非洲国家气候恢复正常，将使1993年的增长有所加强（见第二部分区域回顾，撒哈拉以南的非洲）。

20 世界经济情景中最黑暗的部分是大批经济形势继续恶化的穷国。根据联合国贸易与发展会议的资料，47个最不发达国家在1993年预期将是连续第四年经济下降。这些国家中只有很少数得以避免负增长的趋势，即马拉维、毛里塔尼亚、缅甸、尼泊尔和乌干达，后者尤其从出口收入增加获益。

插 文 1

发展中国家的外债

1 向世界银行负债国报告系统 (DRS) 作了报告的116个发展中国家的外债总额, 在1991年底估计为1.418万亿美元, 预测在1992年达到了1.51万亿美元。

2 所有DRS国家1992年负债与出口的比例估计为178%, 与上年大体一样, 但比1990年的167%高出许多。然而, 还本付息与出口的比例预测比1991年的21% 略微下降到1992年的19%。负债与国民生产总值的比例预计1992年几乎没有变化, 仍为37%。

3 各区域的负债指标差别很大, 正如图3所示。撒哈拉以南的非洲与拉美和加勒比海区域的负债情况在本报告区域回顾中予以讨论。就严重负债的低收入国家而言, 负债与国民生产总值的比例1992年估计为113%, 比上一年的117%有所下降, 它们的还本付息与出口的比例估计仍为22%, 与1991年的水平相同。

4 发展中国家来自有关农业的项目的外债在1991年估计为722亿美元, 大约为这些国家外债总额的6%。总的看来, 过去几年这个份额颇为稳定, 尽管各区域间差别很大。这个幅度从拉美和加勒比海区域的4%, 撒哈拉以南的非洲和东亚的8—10%, 直到南亚的15%。农业在负债总额中占的份额很小, 反映了这个事实: 主要由官方来源提供的对农业的外部资助是高度优惠性的。

5 有关所有债务的净转移 (减去利息付款的净流量) 1991年达到负160亿美元, 预测1992年减少到负36亿美元。这种转移的长期部分1991年为负230亿美元, 预期1992年略有好转, 对私人债权人净转移的负数从1991年的270亿美元降为1992年的70亿美元。这部分是由于私人债权人支付额大得多, 从1991年的700亿美元增加到1992年的840亿美元。

6 债务减让活动估计在1992年把所有发展中国家的债务减少了130亿美元, 1991年则减少了90亿美元。官方的债务减免不到65亿美元。私人债务的减少主要是通过官方发起的活动进行的。在布雷迪计划下进行的活动削减了47亿美元的债务, 市场购回削减了79亿美元, 债务股份交换削减了10亿美元。发达债权国家的巴黎俱乐部在休斯顿条款¹下与严重负债的中低收入国家谈成了一些特殊协议, 1992年压缩了50亿美元以上。还谈判了130亿美元的通常的重新组织债务的协议。十二个严

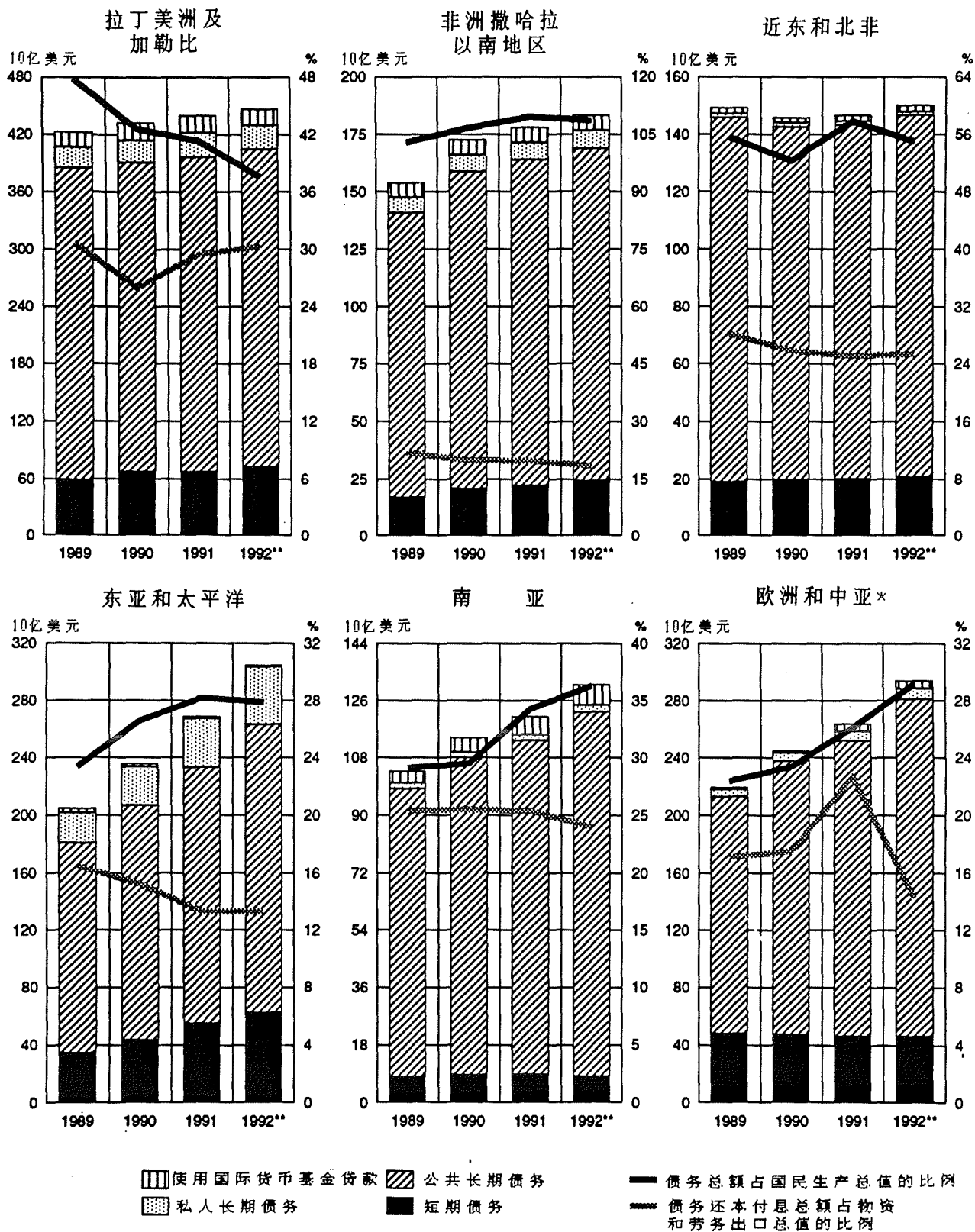
重负债的低收入国家在新的“多伦多额外条款”²菜单下，获得了特别减让，1992年压缩了25亿美元以上的债务。1992年，只有7个国家在世界银行“仅限于国际开发署成员”的减少债务业务下获得减债活动的利益。利用这项业务较少是由于负债在执行调整政策方面的困难。

7 1992年在财政金融方面一个重要发展是对发展中国家的私人资本流量有增加，以及从债务转为股份的资助，特别是通过外国直接投资（FDI）和有价证券股份投资。这一发展特别对拉美和加勒比海区域有影响，将在本文件区域回顾部分中予以讨论。只有少数低收入国家从外国直接投资流量增加获利。这类国家1992年估计获得了90亿美元，其中仅中国就得到了50亿美元的投资。

-
- 1 休斯顿条款是巴黎俱乐部给予有着强有力的调整计划的国家的较长期的付款条件，在过去的巴黎协议下执行情况良好。这些决定是作为1990年7月休斯顿最高级经济会议的后续行动而作出的。
 - 2 巴黎俱乐部于1991年12月达成协议的多伦多额外条款为世界银行指定的“仅限于国际开发署成员”的借款国提供了新的额外减让的菜单。这些国家有资格从国际开发署获得条件优惠的援助。

图 3

债务构成情况



来源：1991-1992年世界债务表

* 包括前苏联

** 预测数

经济展望和农业前景

21 由于当前的形势，预测经济和农业发展特别危险。仍然处于进程中的一些事态发展造成了高得异乎寻常的不肯定程度。这些包括东欧和前苏联的改革过程；乌拉圭回合谈判的结果；工业化世界经济复苏的时间和程度；和非洲、近东、巴尔干及世界其他地方尚未解决的冲突等。

22 尽管这些不肯定因素必然要求十分谨慎，大多数预测——特别是世界银行、国际货币基金组织和LINK项目都表明1994—95年将有以下发展：

- 工业化世界的经济活动在1994年将有某种恢复，1995年还将有进一步的恢复，尽管增长率大约仍将在3%以下。美国大概将是这次复苏的主要动力。
- 中欧过渡中的经济在1994年可能重新获得正增长，前苏联的经济在1995年甚至更迟以前大概不会有增长。
- 整个发展中国家的经济增长速度将继续超过工业化世界5—6个百分点。增长最快的经济将继续是在东亚（6—7%）。中国将逐渐成为世界经济增长的“第四极”。拉美和加勒比海区域若干正在调整的国家将巩固它们的复苏，使该区域的增长达到5—6%。非洲3—4%的经济增长将会有所加快；但其增长仍将远低于发展中国家的平均速度，人均提高也将微不足道。近东的增长将比1992年很高的增长率有所放慢，尽管其增长将继续高于以往的趋势水平。

23 这些预测一个突出的特点将是发展中国家的增长速度将继续超过发达国家。然而，一般说来可以指出：(1)发展中国家经济充满活力的基础是狭窄的，主要由东亚国家（主要是中国）和处于早期自由化的国家所组成，后者仍然处于不肯定的恢复阶段，主要在拉美和加勒比海区域；(2)尽管增长率的差别意味着工业化国家和发展中国家的经济差距有所缩小，但差距仍然是很大的。目前经合发组织国家人均收入水平大约是最富的发展中国家的三倍。即使收入最高、增长最快的发展中国家在人均收入水平³方面仍有很大的差距要赶上，而要做到这一点，在要素生产率方面也是如此；(3)必须把南方/北方间增长率的差别看作是一种过

3 世界银行估计，如果中国的经济在整个90年代继续以7—8%的速度增长，它的国内生产总值将在2002年接近美国。然而，中国的人均收入仍将只及美国的五分之一。

渡性的现象而不表明经济上相互依存减弱的迹象。诚然，如果没有工业化世界更多贸易和投资方面的推动，许多发展中国家近来立足于本国的经济恢复恐怕难以持久。

发展中国家的农业前景

24 发展中国家农业产出和贸易的短期前景有如表1所示。

表 1 各发展中国家区域农业增加值和农产品
进出口的预测增长1993和1994年

区 域	农业增加值		农产品出口		农产品进口	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
(百 分 比)						
撒哈拉以南的非洲	2.34	2.99	0.50	8.22	6.64	8.89
拉美和加勒比海	2.58	3.54	4.50	6.81	4.44	4.65
远东和太平洋	4.98	4.20	10.29	9.10	8.22	12.29
近东和北非	3.64	4.03	5.33	7.12	6.69	7.20

来源：LINK项目

25 以上预测表明：

- 1993年和1994年农业增加值的增加与80年代平均趋势值大体是一致的，除拉美和加勒比海区域以外，那里的预测增长率会大大超过过去的趋势。除亚洲和太平洋区域以外，1994年所有区域农业增加值的增长都将加快，尽管亚太区域的农业增长仍将是很快的。
- 农产品进出口将大大超过80年代的水平 and 较近的趋势。在撒哈拉以南的非洲，1994年将是农产品出口强劲恢复的一年。然而，进口将以更快的速度上升，使这个区域的农产品贸易赤字在1994年达到120亿美元——几乎是1991年的逆差的一倍。近东的农产品贸易赤字也将增加（从1991年的120亿美元上升到1994年的150亿美元）。

- 拉美和加勒比海区域的农产品贸易结余将从1991年的240亿美元略微增加到1994年的260亿美元，但亚洲和太平洋区域的结余在同一时期将从49亿美元减少到25亿美元。

26 两个因素将对决定发展中国家农业增长和贸易的前景产生举足轻重的影响：(1)整个经济复苏的程度，通过它对投入成本和资本流量的影响，这将影响对农产品和农业供应的国内和国际需求；(2)商品价格的今后表现，这与上一因素有很大关系——因农业商品约占世界贸易额的10%，但要占许多发展中国家出口收入更大得多的比重。

27 关于第一个因素，当前世界经济复苏的时间和力度的不肯定性，使得难以评估它对农业的影响。考虑到过去对全球经济复苏曾有过于乐观的预测，探索一下如果复苏在近期内没有实现——举例而言，将会发生什么情况，那可能是有趣的。就特定区域而言，它对世界其他区域农产品的进出口和零增长下的国内生产总值总额将会有有什么影响？鉴于这些方案的假设性质，一项模拟活动至少可以试图评估这种影响的规模。在这种模拟作业中，这种影响是作为“基线”预测⁴的百分比误差而予以估计的。对撒哈拉以南的非洲作的模拟研究的结果见表2。

表 2 撒哈拉以南的非洲¹：国内生产总值零增长对世界其他区域的模拟影响
1993和1994年

	农产品出口	非农产品出口	农产品进口	非农产品进口	国内生产总值
	(…对基线预测的百分比变化…)				
1993年	-0.50	-0.64	-0.01	-0.04	-0.05
1994年	-1.51	-2.06	-0.06	-0.13	-0.17

1 不包括尼日利亚。

来源：粮农组织

4 这项模拟研究的基础是雅典农业大学乔治·P·赞尼阿斯教授为粮农组织作的经济统计学模式。

28 这些数字表明：1993年区域农产品出口增长将比对该年的“基线”增长估计低0.5个百分点，1994年将低1.5个百分点，假如世界其他区域第二年仍为零增长的话。换句话说，使用表1中的基线预测，1993年撒哈拉以南的非洲的农产品出口将会停滞而不是增长0.5%，1994年将增长6.6%而不是8.2%，后两个数字的实际价值差额大约是14.1%亿美元。这个数额在非洲的情况下是相当可观了。换算为1992年的价格，它相当于撒哈拉以南的非洲全部偿债付款的10%以上，或大体相当于这一年该区域接受的全部外国直接投资的估计总额。

29 全球经济停滞也会影响这个区域的经济活动。1994年这种活动将增长2.9%而不是LINK目前预测的3.1%。在项调低看来并不突然，但它体现了赶上人口增长——目前年率为3.1%——与该区域人均产出再次降低之间的差别。

30 关于商品价格，大多数预测表明，国际报价将从它们当前很低的价格水平上有所坚挺，反映随着全球复苏的进展，需求有些增加，也反映了初级产品生产转移造成的供应的减少。因此，世界银行的基线预测预料，粮食和饮料价格将有一些上升，多年生作物特别是咖啡和可可的产量将会继续长期的低落——这些作物的生产成本往往超过世界价格，新栽作物有所减少⁵。LINK项目对1994—95年度的预测表明，咖啡价格将会急剧上升，在较小的程度上，可可价格也会反弹，但这种上涨还不足以抵销过去两年的跌价；在另一方面，其他商品的价格预期将仅略有上涨，这包括食糖、香蕉、牛肉、棉花和硬纤维。在某些情况下，甚至会跌价。在1993年甚至以后，粮食价格大概会低落，尽管根据粮农组织的预测，全球市场在90年代中期到后期大约不会紧张。然而，必须注意商品预测包含的巨大危险，这是市场分析师和投机商都很了解的。此外，对若干商品总的价格趋势似乎有某种程度的一致意见，但分析家们对某些其他商品的预测变化的幅度甚至方向都有不同意见。

经济前景严重依赖农产品贸易

31 遵循1992年《粮食与农业状况》采取的做法，本文将把经过挑选的发展中国家分为两组，来审议经济和农业前景：(1)低收入缺粮国家，其资助粮食进口的能力也最低；和(2)经济上高度依赖农产品出口的国家。这两类国家的划分见表3。

5 世界银行1993年《全球经济前景和发展中国家》。

表 3 资助粮食进口能力最低的低收入缺粮国

撒哈拉以南非洲

佛得角
冈比亚
莱索托
吉布提
莫桑比克
几内亚比绍
索马里
科摩罗
塞拉利昂
埃塞俄比亚
布基纳法索
多哥
塞内加尔
贝宁
卢旺达
马里
毛里塔尼亚

拉美和加勒比海

海地
尼加拉瓜
多米尼加共和国

远东和太平洋

萨摩亚
孟加拉国
柬埔寨
阿富汗
尼泊尔
老挝
斯里兰卡
马尔代夫

近东和北非

埃及
也门
苏丹

高度依赖农产品出口的国家

拉美和加勒比海

阿根廷
巴拉圭
洪都拉斯
古巴
乌拉圭
巴西
危地马拉
哥斯达黎加
哥伦比亚
圣文森特和格林纳丁斯
厄瓜多尔
圭亚那
伯利兹
多米尼加
尼加拉瓜
萨尔瓦多
多米尼加共和国
圣多美和普林西比

远东和太平洋

斯里兰卡
泰国
阿富汗
越南
马来西亚

撒哈拉以南非洲

科特迪瓦
马拉维
津巴布韦
马里
苏丹
马达加斯加
布隆迪
喀麦隆
加纳
利比里亚
乌干达

撒哈拉以南非洲

肯尼亚
埃塞俄比亚
卢旺达
斯威士兰
毛里求斯
中非共和国
坦桑尼亚联合共和国
乍得
布基纳法索
索马里
贝宁
几内亚比绍
冈比亚

注：1992年《粮食与农业状况》英文版第11-12页对这些分组的定义和标准作了说明。

32 以上分析的根据是国际货币基金组织为粮农组织准备的关于两类国家的宏观经济估计和短期预测，和LINK项目与粮农组织联合进行的有关农业的变数的预测。探讨的时间范围是1993—94年。

33 来自这项分析的大致趋势肯定了1992年的《粮食与农业状况》的总的看法，即预测两组国家均将分享发展中国家在一般经济和农业表现方面的总体改善。然而，这两组国家情况的改善将十分不平衡，它们的国内生产总值的平均增长将继续低于整个发展中国家的增长，除了这些一般趋势以外，对1993—94年度的预测还引出了以下的突出特点：

支付粮食进口能力最差的低收入缺粮国

- 这两年间国内生产总值增长将加快到4%，农业增加产值的增长速度将稍慢一些。
- 商品进口将从1991/92年度很低的水平上有强劲的增长。农产品进口也将有可观的增加，超过这组非洲国家其他商品的进口。
- 农产品出口增长将滞后于粮食进口，因此农产品贸易逆差将为1991—92年度的水平的一倍以上⁶。
- 尽管出口收入增势强劲（8—9%，大约为前两年增长率的一倍），进口值仍将为出口值的一倍以上。尽管如此，无回报转移（主要是特别有利于非洲国家的官方项目和技术援助）将有助于把经常项目赤字减少到1989—90年度的水平的一半以下。
- 贸易条件和更重要的出口物的购买力将出现一些好转，从而扭转不利的趋势。由于出口单位值将仅增加有限，购买力的加强将主要来自出口数量的大幅度增加。

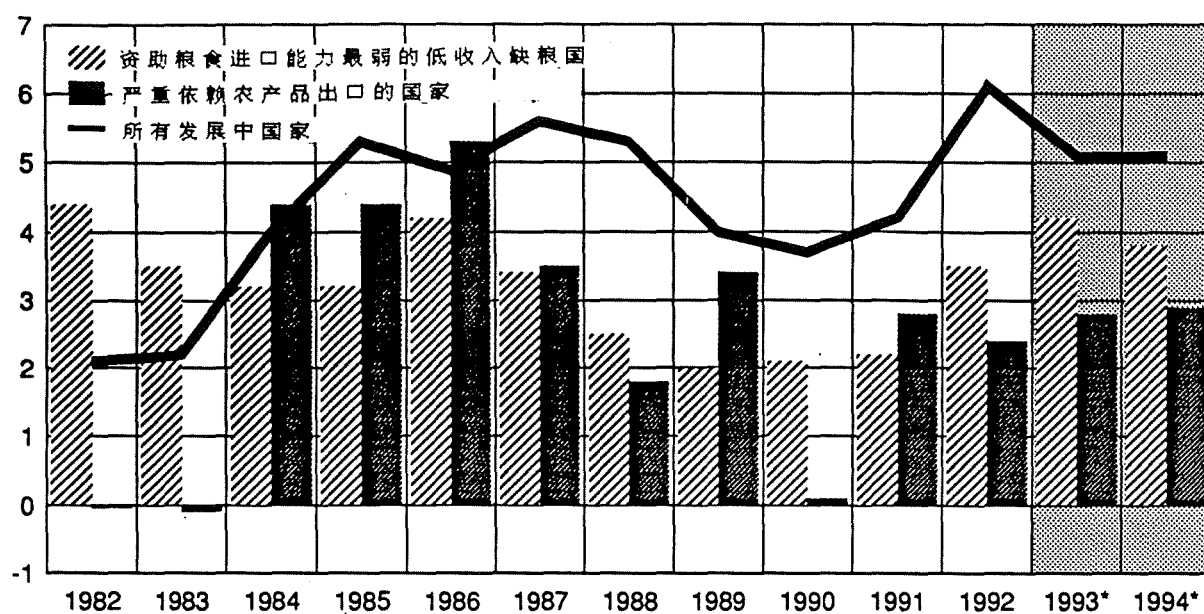
高度依赖农产品出口的国家

- 预期国内生产总值增长将略有加快，1993年和1994年达到近3%，农业比其部门

6 尽管高度依赖粮食进口，这些国家也十分依靠农产品出口，后者大约占它们出口收入总额的28%左右。

图 4

一些国家和所有发展中国家的国内生产总值实际增长率
(与上一年相比百分比的变化)



来源：国际货币基金组织和粮农组织

* 预测数

发展更快。

- 经济活动受到出口总额和农产品出口可观增长的支撑。就后者而言，表明从1992年的低沉状况有所恢复。
- 与出口强劲增长的同时，1993年和1994年易贸贸易条件略有改善，从而中止了长期下降的趋势。在1981年到1992年间，贸易条件几乎每年都恶化。预期今后几年商品价格的坚挺，大体上说明了这些国家贸易条件将有改善的预测。
- 与贸易条件不利变动形成对比的是出口物的购买力在过去十年间因数量增加而一般表现出积极的增长。预期这种情况在1993—94年度仍将有可观的加强。然而，这组国家中撒哈拉以南的非洲没有分享这种有利趋势，预期1993—94年度它们的出口购买力将仅有少许增长。
- 商品进口甚至将比出口增加更快，扩大了1991年开始出现的贸易逆差，助长了当前帐户平衡的进一步恶化；然而，农产品贸易结余将有很大增加，从而有助于缓解财政上的压力。

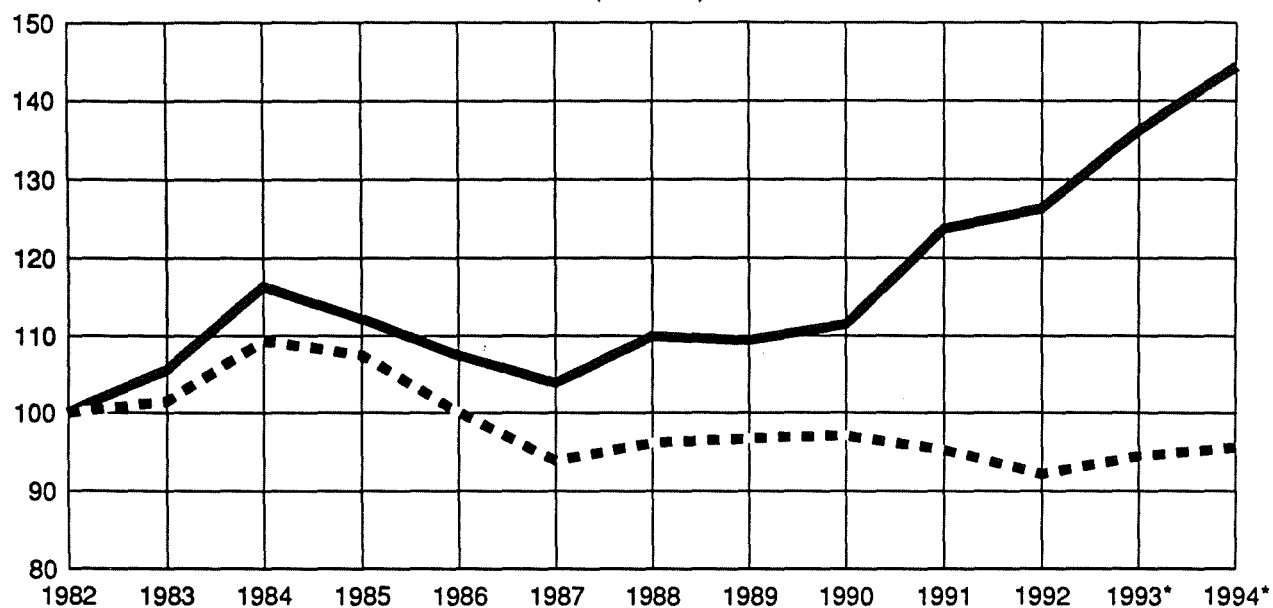
34 来自以上回顾突出的特点之一是这两组国家通过增加出口数量来应付不利的贸易条件的能力。在经济高度依赖农产品出口的国家的情况下，1981年至1992年间，贸易条件累计恶化了27%。但它们的出口（在典型情况下，农产品占三分之二）的购买力累计提高了53%。解释这一点的事实是：它们的单位出口价格固然下跌了5%，但在这12年内，它们出口的数量却增加了近80%。

35 出口数量这样大幅度增加背后的一般因素包括：促进进口的措施，它们往往同稳定和调整计划相联系；要素生产率的改进，导致世界市场上竞争力的提高，以及在全球贸易扩张中所占份额的扩大，而且出口数量增加本身也是压低价格的力量。从政策的角度看，这些因素和其他有关因素是很有趣的研究领域。在1994年的《粮食与农业状况》中将进一步探讨这个问题，重点是放在依赖农产品出口国家的过去经验。

图 5

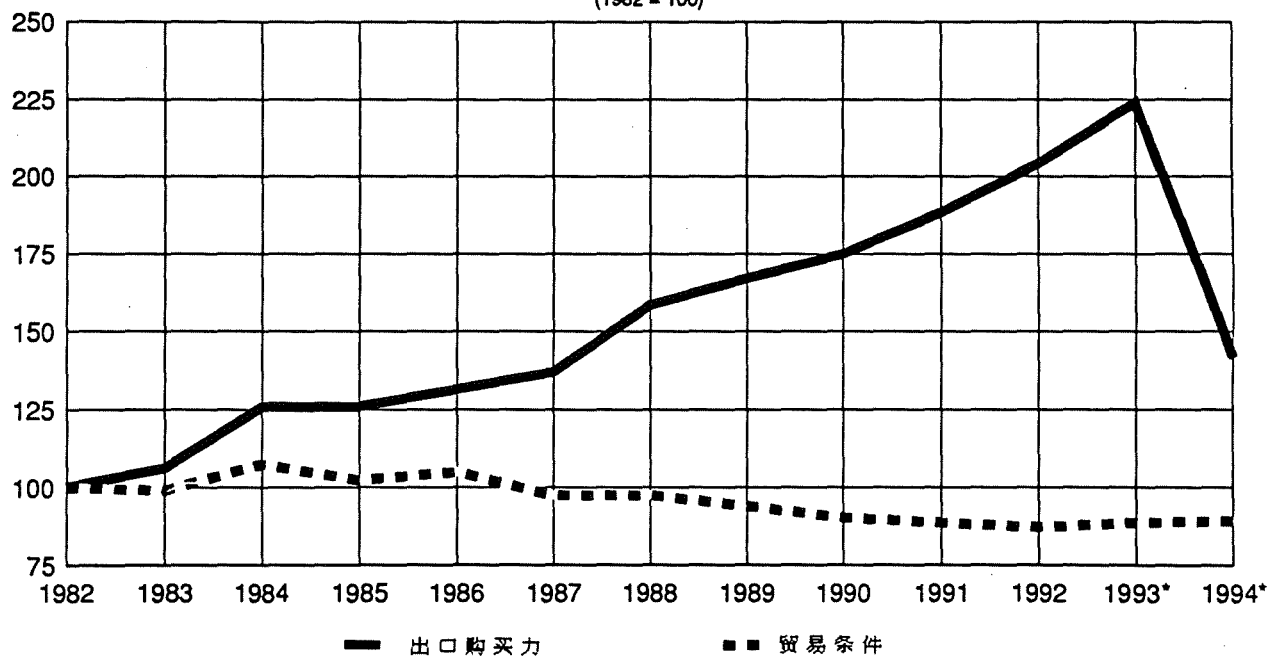
最无力资助购买粮食进口的低收入缺粮国家

(1982 = 100)



高度依赖农业出口的国家

(1982 = 100)



— 出口购买力

■ ■ 贸易条件

来源：粮农组织

* 预报数字

插 文 1.1

专业化与竞争性

1 高度依赖农产品出口的经济专门致力于农产原料的生产和出口。在这个意义上，可以期望它们在世界农产品市场上，比农产品出口比较次要的国家处于加强竞争力的更有利的地位。

2 历史的证据驳斥了这种简单化的假设。经济高度依赖农产品出口的国家不仅在世界农产品市场上失去份额，而且在这组内非洲和拉美国家的情况下，它们对出口基础比较多样化的其他发展中国家也丧失了地盘。

1969 - 71 1979 - 81 1989 - 91
(... % ...)

高度依赖农产品出口的经济占的份额：

在所有发展中国家的农产品出口中	49	56	51
在世界农产品出口中	18	17	14

经济高度依赖农产品出口的国家按区域在所有发展中国家农产品出口中的份额

非 洲	14	12	9
亚洲和太平洋	10	13	15
拉美和加勒比海	31	36	28

3 确定这些趋势后面的决定性因素，固然是在特定的国家和商品市场一级作进一步研究的问题，可以作一个一般性的评论：对许多国家说来，专门致力于农产品出口是命运注定的而比所选择的道路，这本身并不能保证有竞争力，这个问题与有关国家整个经济形势关系更大。除少数国家例外，经济高度依赖农产品出口的国家都是引进技术改良、投资和提供财政及技术支持的能力有限的比较贫穷的国家。这种情况更可能削弱它们的国际竞争地位。考虑到它们在许多更富有的国家实行的农业保护主义下遭受的虚弱的竞争损失，即使在比较适合从事贸易的国家也是如此。

若干问题

36 本节回顾对农业有当前或正在出现的重要性的若干问题。今年讨论的主题涉及在获得粮食和营养方面遇到的挑战和取得的成就，作为国际营养会议的后续行动；商品价格下跌和乌拉圭回合的现状，森林和森林工业，它们在过渡经济中的地位以及有关林业贸易的问题；公海捕鱼和沿岸渔业；以及生物技术的发展及其在农业中的应用所引起的机遇和令人关切的问题。

实现国际营养会议的目标

37 1992年12月在罗马举行的国际营养会议一致通过了《世界营养宣言》和关于营养的《行动计划》。这些文件的通过是在国家、区域和国际各级历时两年多的准备合作的最后成果，它也标志着在所有各级重新进行重大努力的开始，目的是减轻全球性的饥饿和营养不良并改善所有人口的营养状况。

38 在通过《世界营养宣言》之后，各国政府和其他有关各方都允诺作出一切可能的努力，在90年代结束以前，消除：饥饿和与饥荒有关的死亡，受到自然和人为灾害影响的社会中的饥饿和营养缺乏症；有关碘和维生素A缺乏的主要健康问题。它们还允诺大大减少饥饿和普遍的慢性饥馑；营养不足，尤其在儿童、妇女和老人中间；其他重要的微量营养要素短缺，包括铁质；与饮食有关的传染性和非传染性疾病；对最佳母乳喂养的社会和其他障碍；清洁不足的卫生不良，包括不安全的饮用水等。

39 国际营养会议承认：贫困、社会的不公平和缺乏教育是饥饿和营养不良的根本原因，强调改善人类福利包括营养良好，必须是社会经济发展的中心。它号召采取协调行动，把资源引导到最需要的人，以便提高他们的生产能力并增加他们的社会机会。它还强调在有需要的情况下，通过采取特定的短期行动来保护老弱病残的营养福利，同时为争取长期解决而努力。

过去的成就和当前的挑战

40 估计发展中国家有20%的人口长期营养不足，消费的食物不足以满足最低限度的热

能需要⁷。大约有1.92亿五岁以下的儿童苦于急性的或慢性的蛋白质——热能营养不良；在季节性粮食短缺和饥荒与社会动乱的情况下，这个平均数还要更高。根据一些估计，每年有近1 300万五岁以下的儿童死于疾病或直接或间接死于饥饿和营养不良。此外，有20亿以上的人口缺乏一种或几种微量营养素，大多数是妇女和儿童：婴儿因缺碘而天生弱智；儿童因缺少维生素A而失明或死亡；大批妇女和儿童因缺铁而蒙受不利影响。数以百万计的人还因为受污染的食物和饮水造成的疾病而遭受痛苦。

41 与此相反，近几十年来，全世界在提供粮食、健康和社会服务等方面取得了令人瞩目的成就。各发展中区域苦于慢性营养不良的人数估计在不断降低（从1969—71年的9.41亿人减少到1988—90年的7.86亿人），营养不良人口占的比例也在减少（从36%下降到20%），尽管世界人口增加了。此外，大多数发展中国家的预期寿命也不断延长，主要由于早年死于传染性疾病的情况减少，同时儿童的死亡率也在下降。

42 发展中国家人均粮食供应量在70年代和80年代都增加了，尽管速度在下降。在80年代末，世界人口的大约60%生活在每人每天有2 600大卡供应的国家。全球粮食供应（如果按个人需要分配的话）足够超过满足热能需要的数量。

43 一些国家取得的进步表明，国际营养会议的目标尽管雄心勃勃，却是可以达到的。例如在泰国，过去十年间学龄前儿童蛋白质—热能营养不良的情况明显减少了，从50.8%下降到17.1%。中等和严重的这种营养不良几乎完全消失了。在印度尼西亚，从1971—73年到1988—90年期间，每人粮食供应量从2 072大卡增加到2 605大卡，营养不良的现象也不断减少。

44 在过去30年间，智利在改善婴儿和学龄前儿童的健康和营养状况方面取得了显著的成就，婴儿死亡率和儿童死亡率都从该区域最高的国家之一降为最低的国家之一；儿童营养不良的情况也从37%下降到8.5%。

45 印度在过去20年间，完全消除了饥荒。在巴西，体重不足儿童的全国平均数在1975年到1989年间从18.4%下降到7.1%。津巴布韦学龄前儿童营养状况有了很大改善，婴儿死亡率急剧降低了。博茨瓦纳尽管目前遇到了持续的干旱，消灭了死于饥荒和饥饿的情况。

46 这些国家的事例表明，只要政治上下决心，制定考虑周到的政策，并在国家和国际各级采取协调一致的行动，营养状况是可以明显改善的。国际社会目前面临的挑战是使已经取得的进步有所发展，并加快所有人民营养状况改善的速度。

7 其定义是一年间估计的日摄入热能不足以保持体重并支持轻微活动。

把营养置于发展工作中心地位

47 营养不良首先影响穷人和境况不好的人，他们不能生产或获得足够的粮食，他们一般生活在贫瘠的不卫生的环境里，得不到清洁的饮水和基本服务，得不到教育和改善他们营养状况的信息。此外，与营养不良有关的健康状况不好削弱了已经很穷的家庭的资源和挣钱的能力，从而增加了他们的社会经济问题。这反过来又推动了今后人力、经济和社会发展的进一步衰退。

48 在最贫穷的国家，不能仅靠营养方案来解决营养问题；需要为改善这些国家整个的社会经济条件而作出努力。所有国家都必须确保社会经济发展的利益流向穷人和营养不良的人。在许多情况下，在全国范围减少营养不良的最有效的政府战略是集中力量于具有公平的国民收入的增长。

49 然而，许多国家的计划工作者和决策者往往未能充分重视发展政策的营养含义，其结果是，这些政策未能取得最大可能限度的营养方面的利益。在有些情况下，它们还对营养状况有不利的影响。例如，争取工业化的政策对农业部门有所忽视，在某些情况下，助长了营养问题。

50 一些宏观经济政策试图纠正供求总量的不平衡，但未能充分重视社会和营养方面的后果。这可以导致严重的营养问题，尤其对穷人和老弱病残家庭。改善营养固然可能不是部门或分部门发展政策的主要目标，但应该特别注意查明其对营养的潜在影响。

51 来自国际营养会议一个关键性战略是通过把营养目标纳入计划过程的一系列农业和发展政策与方案，来明确地促进营养的改善。把有关营养的考虑纳入更广泛的政策中可能取得有意义的营养改善。这些政策包括经济增长和发展、结构调整、粮食和农业生产、粮食的加工、贮存和销售以及保健、教育和社会发展等。

52 执行恰当的发展政策能够改善营养状况，这是通过提供有利于增长（就业和创收）的经济环境或影响货物和服务（特别是粮食）的价格与准入而实现的。部门政策也可以保持或提高资源的生产率。这可以通过农业和环境政策而直接实现，也可以通过提高劳动生产率的保健政策而间接实现。此外，发展并扩大服务业的各种公共部门的政策都可以对营养产生有益的影响，这些服务包括农业推广、保健诊所、育婴堂、学校、农业投入中心、道路、桥梁、水井、提水设备供应等。

53 农业部门提供了社会经济发展的最大机会，从而也提供了实现持续改善农村贫民的营养状况的最大潜力。在许多农村地区，最重要的营养问题是与缺乏就业而不是缺少粮食更密切地联系在一起。最迫切的需要往往是在农场内外通过与农业有关的活动创造就业机会，

通过改进粮食生产、供应、加工、销售和增加就业机会，农业政策可以积极影响营养。

54 农业政策也影响时间、劳动、能源利用、环境和生活条件以及食物的营养成分。通过对发展采取更为综合性的做法，计划工作者可以鼓励更公平地分配和消费粮食，同时提高人口中营养缺乏的人、穷人和境况不好的人的购买力。

55 为了保障穷人的营养福利，宏观经济政策不应歧视粮食农业部门和往往是穷人生活的农村地区，这是很重要的。对保健服务和公共卫生的公共投资，包括自来水和下水道，可以大大改善健康和营养，对促进市场有效运作的基础设施的投资，尤其是道路和运输，以及市场信息的传播，大概也会促进公平获得经济激励。

56 促进增长的外界经济环境在改善穷人的营养状况方面也可以起到重要作用，这个领域的政策包括改善国际贸易环境，缓解外债问题和增加外界资源的流量。在国家一级的层次上，人口增加很快是实现生活水平的持久改善的严重障碍。因此，人口政策对营养的含义是重要的，尤其在粮食短缺国家，那里人口在继续很快增长，城市化的进程也在加快。

57 教育能提供更好的机会和较好的生活水平，这些可以导致改善健康和营养。孕妇教育和识字对儿童的存活、健康和营养都有特别重要的影响。教育和识字影响发展和收入，这反过来又有助于改善营养。在社区和区域一级对人的教育和培训，使之关切粮食和营养问题，在缺乏这种技能的地方可能产生很大影响。

58 环境政策对影响穷人的营养状况也可以起重大作用。各种政策应致力于创造一种经济环境，在这种环境里，管理并保护自然资源而不是破坏它们是有利的。

59 建立在坚强的政府承诺和政治意志基础上的各部门间的对话，对鼓励现实的和辅助性的改善营养的行动是必不可少的。在地方和区域的层次上，需要一些机构来找到各种行动，各部门应该采取这些行动来改善营养，并为这些行动制定更好的执行目标，例如，使发展的利益优先归于最需要的人。

采取行动来改善营养

60 在查明优先问题、审议或准备计划和为采取行动而确定各部门间的机制等方面，大多数国家已经取得了良好的进展。许多国家，包括一些最穷的国家，已经采取了措施来加强粮食、营养、农业、教育、保健和家庭福利等方面的计划，这些计划已经显著减少了饥饿和营养不良现象。许多国家通过各部门间的粮食营养委员会和综合性的粮食、营养及保健政策，也成功地改善了它们人口的营养状况。以下国家的例子可以代表所获得的这些成功。

61 泰国的成功应主要归功于其社会、保健、粮食、营养五年计划，尤其是它的缓解贫

穷计划（PAP）。后者开始于1982年，是一项农村投资计划，其目的是改善泰国北部、东北和南部各地区750万穷人的生活水平。该计划集中力量以使人口的生活从仅能维持生存的水平有所提高，并为贫穷高度集中的农村地区提供最低限度的基本服务。

62 缓解贫穷计划强调当地社会最大限度的参加和使人们为照料他们自己而做更多工作的低成本技术。采用了四个关键性的方案：创造农村就业机会；乡村开发项目或活动；提供基本服务和一项农业生产方案。该方案在其整个实施期间得到坚强政治支持和强调当地社会参加，被认为是它取得成功的主要因素。

63 印度尼西亚的长期发展计划强调粮食和营养政策和方案，作为人力开发和缓解贫困的优先事项。在国家一级，粮食和营养方案的政策和规划是由国家发展规划署协调和批准的。在营养方面取得的改进要归功于快速而均衡的经济增长和粮食供应增加。例如，印度尼西亚自80年代中以来，大米一直是自给自足。

64 智利在改善营养状况方面取得的杰出成就，是通过制定全面的国家粮食、营养和保健政策而实现的。这项政策直接涉及不同领域的各个部门，也通过保健、卫生、教育和粮食生产等方面目标明确的各项政策和计划。

65 所执行的一些活动包括：以极端贫困家庭为目标的粮食干预；为严重营养不良儿童而设立的治疗中心；通过学校和保健服务进行的营养教育；强调小学教育，尤其对女孩子；和一项为城镇人口设立的全国卫生计划。

66 开始于70年代中的各项农业政策使这个领域完全改变了面貌，粮食生产发展很快。农业部门的成功不仅导致了粮食进口的急剧减少，也使农村就业和收入有了很大提高，从而也使健康和营养有了明显改善。

67 博茨瓦纳政府对改善国家和家庭的粮食安全和营养作出过明确的承诺，在改进其人口的经济、社会和营养状况方面取得了给人印象深刻的成就。这个国家为改善粮食安全和营养以及整个发展计划，确定了涉及各部门的纲要。

68 博茨瓦纳通过一项有效的预警系统和综合性的救济措施，来应付始终存在的干旱问题，并缓解干旱条件对人口的营养状况的影响。救济措施把直接的粮食补助与为困难家庭提供的增加收入机会结合了起来。预警技术委员会的目标是改进干旱监测工作，使国家对付干旱始终处于有准备的状态，并促进对干旱形势作出有效反应。

69 印度完全消除饥荒是一项重大成就，过去20年政府有关粮食安全的政策使这一成就成为可能。来自绿色革命技术的粮食供应全面增长和贫困的大大减轻，为印度整个人口消除了饥荒的威胁。印度的粮食安全干预活动，尤其是它的公共分发系统和全国农村就业计划，很好地说明了政府干预改善营养的好处和需要更好地确定这些计划的对象。

70 许多其他国家取得了重要成就，这些成就提供了缓解饥饿和营养不良现象的有效途径的有用的例子。然而，世界各国之间、各区域间和它们内部的资源、需要和问题都不一样，需要对每个国家和地区形势进行评估，以便确定制定特定的国家和地区行动计划的先后次序，对改善人口的营养福利表现出有形的政策上的承诺。这应该导致考虑整个发展计划的营养影响和有关的部门发展政策。

71 国家营养行动计划需要根据《世界营养会议宣言》和《行动计划》的目标和宗旨开始制定或重新制定。这些国家行动计划应确定适当的目标、指标和时限；确定行动和计划的优先领域；表明现有的技术和财政资源以及仍然需要的资源，用于计划发展和执行；以及促进各部门间的继续合作。

农业商品实际价格和出口国收入的下降

72 至少十年以来，农业商品的价格在国际市场上趋于低落，而制成品的价格却趋于上涨，这些相反的动向导致了农业商品出口与制成品和原油进口之间净易货贸易条件的下降。1992年这种下降是2%。1990—92这三年与1979—81这三年之间的比较显示下降了30%，也就是平均年率达3%。发展中国家农业商品出口的下降接近40%，发达国家的这种下降则为20%⁸。一些国家生产率有所提高，足以抵消实际价格的下跌（易货贸易条件）。但是，在许多国家，价格下跌减少了每公顷耕地的收入（唯一的贸易条件因素）。此外，全球价格下跌幅度如此之大，一般说来抵消了生产的扩大，从而实际减少了整个收益（收入贸易条件）。

73 表4提供了作物单产和产量提高为易货贸易条件下降所超过的程度的事例。咖啡出口国一般是大赢家，由于单产和产量的少许提高大大超过国际市场上易货贸易条件下降66%。其他遇到额损失的商品是可可、天然橡胶、食糖、大米和玉米。

74 尽管这些贸易条件发生了重大下降，生产却仍在上升，其部分解释是植株的存活和早先较为有利年份的其他投资。事实上，在80年代开始前不久的1977—78年，咖啡和可可的易货贸易条件曾为1979—81年的两倍以上⁹，橡胶的实际价格在50年代初达到高峰。但这时引发的种植和此后年代有利的价格促使其生产得以继续。早先年代生产刺激的水平也解释了棕榈油的生产增长。80年代棕榈油产量也大大提高了。

8 这些数据来自联合国世界初级商品出口价格指数。

9 粮农组织1987年。《1900—1982年初级商品贸易条件的不稳定性》。粮农组织经济社会发展文件第64号，英文本172页，罗马，粮农组织。

表 4 1979—81年至1990—92年某些商品单产、
产量和贸易条件的变化

商 品	变 化		贸易条件的变化		
	单 产	产 量	易 货	单 因 素	收 入
	(..... %))				
所有国家					
咖 啡	3	14	-66	-65	-61
可 可	18	42	-66	-60	-52
茶 叶	27	36	-28	-8	-2
皮 棉	36	34	-33	-9	-10
天 然 橡 胶	12	34	-44	-37	-25
食 糖	10	27	-55	-50	-43
大 豆	16	26	-36	-26	-19
大 米	29	32	-48	-33	-31
小 麦	36	29	-35	-12	-16
玉 米	15	18	-35	-25	-23
发展中国家					
皮 棉	53	52	-33	2	2
食 糖	9	43	-55	-51	-36
大 豆	21	66	-36	-23	7
大 米	30	34	-48	-32	-30
小 麦	44	53	-35	-6	-1
玉 米	28	41	-35	-17	-8

来源：粮农组织。

注：易货贸易条件=(农产品的)出口价格以(制成品和原油的)进口价格进行减缩计算；
收入贸易条件=出口收益以进口价格进行减缩计算；单因素贸易条件=净易货贸易条件
以(每公顷单产)生产率的变化进行调整。

75 一些商品在受益于低成本生产的地方也有增产，这往往是生产率高于平均水平的提高而实现的。一些作物的面积持续扩大的解释还包括国际贸易价格与生产价格之间的关系的变化。例如，在许多发展中国家在80年代中以前，生产者从出口作物得到的收入，往往由于本国货币定值过高、捐税和昂贵的销售安排而实际有所减少。对刺激因素的这些限制从而也是对产量的限制因素，适用于咖啡和可可产量的很大一部分，也适用于发展中国家出口的其他作物的一些生产。到了80年代，对刺激生产的这些限制因素在一些主要出口国被大大削弱了，从而提高了相对于国际市场价格的付给生产者的价格。

76 对比之下，由于政府的支持和对部门的保护，发达国家对农业生产的刺激在许多情况下超过了国际市场上的刺激。80年代这种保护在大多数发达国家都加强了。这种保护的生产者补贴等量（PSE）措施在经合发组织22个成员国从1979—81年30%的总平均数提高到1990—92年的44%。其结果形成的产量增加都压到了世界市场的供应中，并往往使用公共资金来促进出口。这些出口的公开或隐蔽的补贴还意味着有关商品的国际市场价格常常低于出口国的国内生产者价格，也低于一些进口国的国内生产成本。

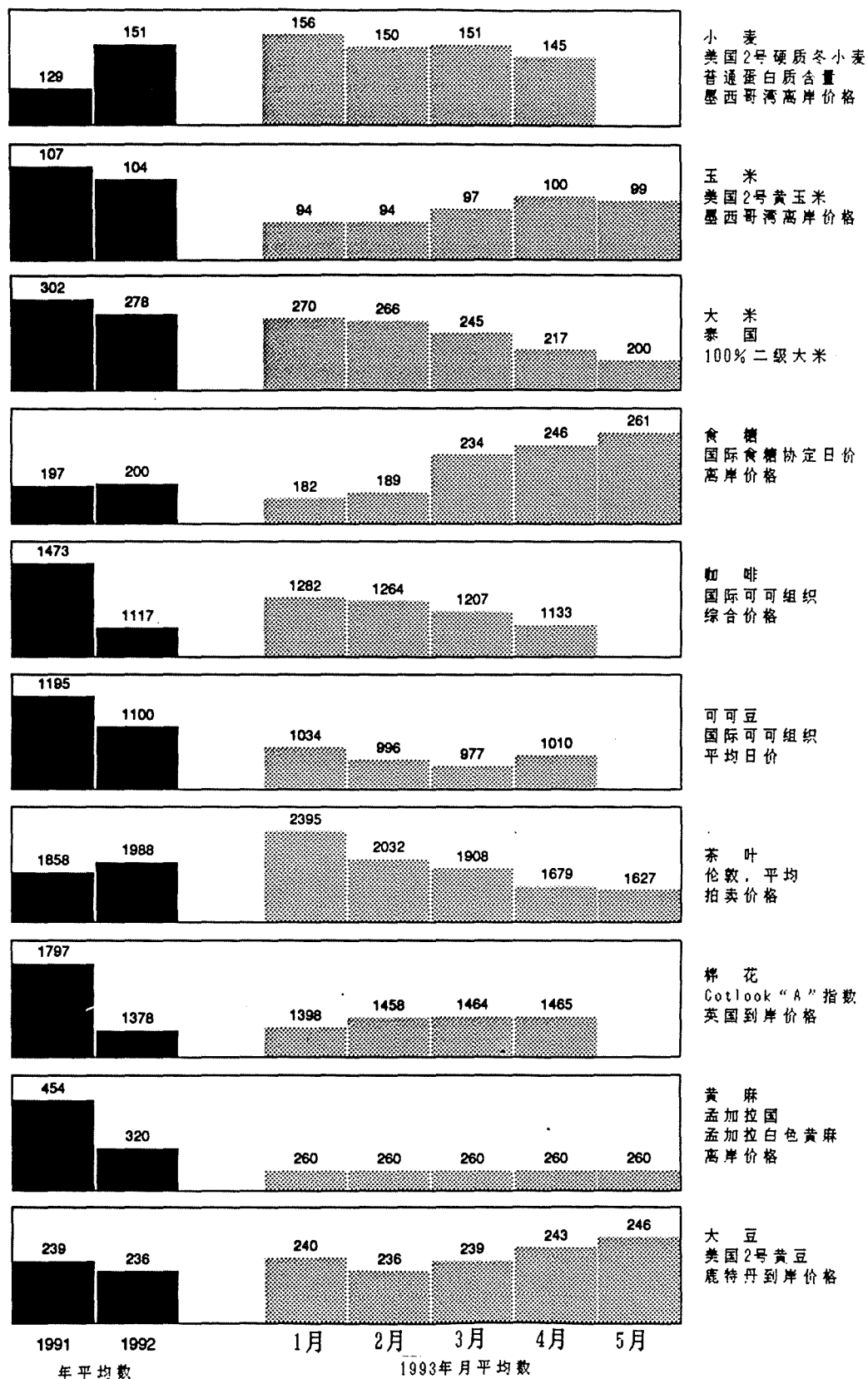
77 80年代一些商品的实际出口价格下降的进一步的解释是国际商品协定的经济条款的削弱和取消。1989年7月在国际咖啡协定中这些条款暂停执行后，咖啡价格急剧下跌。早些时候，可可协定和食糖协定的经济条款也曾停止执行。

78 发达国家的需求和消费的增长缓慢也加剧了形势。这些国家的人口增长一年只有0.7%。此外，一般说来人均消费已经很高，从每年不到3%的收入增长得益也很少。咖啡尤其受到市场增长缓慢的影响，因发达国家已占世界市场的70%。同样，发达国家占可可和天然橡胶世界市场的60%以上。加工业的技术变革也减少了对若干商品的需求，尤其是天然橡胶和食糖。然而，动物饲料的市场有可观的增长，这对油饼、油渣饼和非谷物饲料很重要，在某些情况下对粮食也很重要。由于受到东西欧和前苏联畜牧生产收缩的影响，这项增长近来有所减少。

79 发达国家由于价格下跌而造成的人均消费增加也往往比较少。因此，许多商品的消费数量持续低于产量，尽管自80年代初以来，国际商品价格跌幅高达66%，在消费对国际价格反应较为灵敏的情况下，价格在照幅度增产面前下跌幅度较小。其事例是发达国家的动物饲料和在发展中国家有大市场的商品，如茶叶。

图 6

1991—1992年部分农产品的出口价格
(美元/吨)



来源: 粮农组织

多边贸易谈判乌拉圭回合

80 自1992年初以来,谈判沿四条道进行¹⁰。在第一条道下,关于市场准入的谈判同时双边和多边进行;同样在第二条道下,就服务业方面的初步承诺进行了谈判;在第三条道下,就《最后文件草稿》中的协定草案的法律一致性和内容连贯性进行了工作;最后,贸易谈判委员会举行了几次会议——这是第四条道。

81 特别重要的是欧洲共同体委员会与美国之间进行的双边谈判,其结果是1992年11月达成的所谓《布莱尔大厦协议》¹¹。有关各方在协议中报道说取得了必要的进展,保证将就妨碍在日内瓦取得进展的主要问题达成协议,突出的是在农业、服务业和市场准入等问题上。关于农业,各方解决了它们之间在内部支持、出口补贴和市场准入等主要问题上的分歧。它们还解决了在油籽问题上的争议。

82 《最后文件草稿》与《布莱尔大厦协议》之间的主要不同涉及这样一种可能性:得到津贴的出口数量可以减少21%而不是24%,支持总额减少20%将不是象《最后文件草稿》中设想的那样适用于个别商品,而适用于作为一个部门的农业。此外,所有与生产脱勾的津贴将免于削减。那就是说,它们将包括在“绿色盒子”一类以内。

83 后来,各种国际会议包括粮农组织理事会上发出了若干呼吁,要求乌拉圭回合取得全面的成功结果。七个工业化国家领导人1993年7月会议上达成的削减或消除范围广泛的制成品关税的协议也给予了进一步的推动。

当前渔业管理中的问题

沿岸水域渔业和地方上参加管理

84 多年以来,粮农组织一直在促进地方一级参加渔业管理。尽管联合国环境与发展大会《二十一世纪行动议程》第17章在这个问题上采取了视野广阔的看法,尤其在有关环境和生境保护问题上,社区参加的基本问题仍然适用。在这个更广泛的意义上,以下关于渔业管理的意见和指导方针仍然是有效的。

10 《粮食农业状况》1992年版报道了直到1992年初的发展情况。

11 关贸总协定MTN.TNC/W/103号文件,1992年11月20日。

85 把管理的责任下放到地方一级往往是一个逐渐的过程，与地方上有效地管理其自己的事务的能力有着联系。在这方面，需要认真注意传统的或习俗的管理体制，这些体制在管理不同的资源方面可能已经存在。承认这些体制并尽可能地使之合法化，可以为当地一级的管理提供坚实的基础。

86 明确界定当地的产权和对资源的所有权，可以促进条例的监测和实施，包括自我管理，从而使管理更为有效。由于资源的使用者对资源及其季节性和其他特征有传统的真切的了解，它还可以改进特定管理措施的规划和执行。

87 沿岸水域许多境况最不利的资源的特点是可以公开准入的条件。公开准入意味使用资源是没有价格的，因为任何有愿望的人都可以利用资源而不付代价。当过去资源相对于具备的开发技术和对资源的需求是丰富的时候，这不产生问题。然而，人口增长和技术进步大大改变了这种情况，其结果是沿岸水域公开准入的资源普遍遭到滥用及其衰退。当地社会往往特别感到公开准入情况的不利，人们的生计可能有赖于这些资源。在没有当地管理的情况下，区社以外的人会利用公开准入的条件，由于他们拥有占优势的财力和技术手段，往往能够获取很大部分的资源而损害当地使用者的利益。例如，这经常会导致当地手工渔业与国家和国际性的工业化渔船队间的冲突。一些国家还采取了确认当地使用地方资源的权利。菲律宾便是一个例子。当地市政当局得到了离海岸15公里以内水域的独家权利。

88 公海捕鱼。国际社会对持久利用世界渔业资源日益增长的关切，集中注意于公海捕捞作业方式。在若干国际会议上探讨了这个问题，包括国际负责任渔业会议、联合国环境与发展会议、粮农组织公海捕捞国际技术磋商会等。这些会议都是在1992年举行的。

89 联合国环境与发展会议的建议之一，特别是《二十一世纪行动议程》第17章的建议，是在联合国主持下召开一次政府间会议，来审议可以采取的更好地管理跨界鱼群和高度游移性鱼群的国际措施和机制。这次大会的第一届会议于1993年举行。

90 1982年的联合国海洋法公约（1982年公约）没有就公海捕鱼问题作出详细规定。结果对公海有生资源的管理往往是无效的。与国家沿海管辖范围内的资源管理不同，还没有经国际上协议的全面管理公海的体制。

91 当70年代大多数国家扩大管辖范围时，预料捕鱼船队的规模会有很大缩减。这种缩减没有发生，船队规模继续扩大。不能获得有多余鱼群的沿岸国家专属经济区准入权的船只，被迫把它们的作业转入公海。因此，粮农组织估计，70年代世界渔获量的5%来自200海里专属区以外，1990年这个份额估计增加到了8—10%。

92 由于政府的补贴政策，许多以公海资源为目标的捕鱼国船队自扩大管辖区后扩大了。这种补贴每年估计为540亿美元，它使船队能继续操作，而在正常情况下，这种作业在财务

上是无法维持的。诚然，要恢复1970年每艘船的渔获量，需要使世界捕鱼船队现有吨位减少至少30%。

93 沿岸国家和远洋捕鱼国家都承认，合理利用公海资源需要有经国际上商议的管理体制。粮农组织正在对制定负责任捕捞行为准则和公海渔船挂旗问题协议草案作出贡献。这些管理协议必然涉及全面限制利用鱼群和资源分配问题的一致意见，要使管理机制有效地实现资源的持久利用，缔约各方遵守经过协议的措施将是关键性的。此外还有一个危险：管理机制的有效性会被不是公约缔约国的各方所削弱。

林业的当前问题

94 森林工业中的回收利用。过去50年来，残余物的回收利用在森林工业的发展中起了重大作用。回收的方式包括利用锯材厂中加工原木的残余物生产制造纸浆、纸张和碎木板的木屑；利用原先留在森林中的小块木料；把树皮和其他残余物用于能源生产；回收废纸用于造纸等。

95 发达国家95%以上的采伐的工业用木材用于初级生产和二次生产。大约70%进入最终产品的实际纤维构成，20%从最后残余物中回收用于木材工业内的能源生产。发展中国家对木材残余物的利用程度要低得多，采伐的工业用木材只有65%得到有效使用，58%进入产品的实际构成。这样，大约有相当于工业用木材残余物80%的潜力仍可回收利用。

96 随着环境方面的关切日益重要，回收利用纤维的问题日益吸引着环境组织和大众媒体的注意。造纸工业在过去十年发展很快，回收利用的纤维产品的数量也有很大增加。这也大大改进了排出物和废气的控制和能源利用效率。

97 在1980—1991年间，世界纸张和硬纸板的消费量从1.7亿吨增加到2.45亿吨，世界人均年消费量则从38公斤增加到45公斤。

98 造纸工业主要利用三方面的纤维来源，来满足对纸张日益增长的需求：木质纸浆、其他纤维纸张和废纸。在1980—1991年间，木材纸浆的消费量从1.26亿吨增加到1.55亿吨，年增长率近2%。废纸的消费量增加更快，从5 000万吨增加到8 800万吨，年增长率达5.3%。世界其他纤维纸浆的消费量为1 600万吨，主要集中于发展中国家，大部分在中国。

99 回收废纸今天已是生产纸张的重要原料，1992年总计8 800万吨，占发达国家和发展中国家纤维投入量的40%。1 200万吨进入国际贸易，美国提供了出口总额的大约50%，主要对亚洲发展中国家出口。

100 然而，世界还处理另有1.5亿吨用过的纸，这是每年产生的5亿吨废料总量中一个

主要的组成部分。处理这种大量的废料已经成为地方市政当局的一个重大的具体问题。考虑过减少要处理的废纸数量的各种政策措施，包括增加回收利用和通过焚烧来生产能源。

101 在某些条件下，回收废纸加以重新利用是经济上可行的选择。当没有污染物时，废纸可以重新用作纸浆，从而节省原料投入和降低生产纸浆的成本。然而，污染的废纸需要清洁，特别需要除去油墨、胶水、涂层、填充剂、添加剂等。这个程序是花费很大的，它需要特殊的设备，往往还会产生有害的残余物和排出物。这种回收过程还会造成纤维的一些恶化和丧失。

102 在运输距离有限或在收集地点的工厂中重新利用的回收纸张的情况下，回收利用废纸在经济上比较可行。这种情况往往出现在人均纸张消费量高的人口稠密国家，如德国、日本、荷兰和其他一些欧洲国家，那里回收率达到50%以上。

103 一些国家的地方和国家当局正在采取鼓励或改进增加回收的措施。然而，需要纸张含有回收成分的政策措施，可能要把废纸运到很远的造纸厂，从事回收工作不那么经济。此外，强制性的措施可能导致市场上充斥供应过量的回收纸张。另一种危险是强制采用成本过高的回收过程，为了回收低等级的或污染严重的废纸。在回收成本过高的情况下，把废纸连同其他城市废物加以焚烧生产热能，可能是比较经济的并对环境有利。

104 一般说来，回收利用是更有效地利用基本原料的一个组成部分，有助于减少城市废料，它今后的增长会导致对来自森林的木材原料的需求的变化并引起森林管理的调整。事实上，对主要用于纸浆工业的小原木的需求减少构成了一个特殊问题，因为它减少了对中间采伐（间伐）产品的市场，这对提高终伐的质量是必要的。

经济过渡国家的森林和森林工业

105 东欧和前苏联的市场导向的改革初步导致了它们对林产品的生产、贸易和消费的可观的减少。林产品的产出从80年代中到1991年的高峰下跌了，机械木质产品下降30—40%，纸张下降45%以上。

106 过去的销售和分发系统的崩溃和市场定价代替事先确定的产量和价格水平，造成了木材产品实际价格的急剧上涨和国内需求的水平降低。在波兰，木材产品的实际价格在1987—91年间上升了50%，人均锯材消费量本来就比西欧的水平低许多，更下降了60%。保加利亚和罗马尼亚也发生了林产品人均消费量的类似下降。

107 这些国家之间的林产品贸易也受到经济互助理事会（CMEA）贸易安排崩溃而采用可兑换货币定价的阻碍，对其他地区的出口也减少了，反映了在西方市场上面临的竞争和质

量问题，也反映了长期建立起来的贸易安排的改变所造成的不肯定情况。这样，东欧国家和前苏联的锯材出口总量就从1987年的1 050万立方米减少到1991年的640万立方米。

108 造纸工业是严重依赖能源和化工产品的。投入和产品的区域间贸易的解体和设备的不足与陈旧使造纸工业深为受害。在爱沙尼亚，来自白俄罗斯联邦的能源进口方面的困难和需要用硬通货支付原料费用，实际上使造纸工业陷于停顿。设备的陈旧和污染防治不足迫使前德意志民主共和国的木质纸浆工业几乎关闭。

109 直到1993年，捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛伐克的木材工业的状况看来比较有利。在这些国家，经济恢复的最早迹象已开始刺激使用木材的住宅建设的投资。在经济改革进程较慢的其他国家，林产品的产量、贸易和消费继续下降。1993年俄罗斯联邦针叶林锯材的产品预期将继续下滑，因为生产者和贸易机构遇到资金问题，还因为森林立法的不肯定情况。

110 房地产和企业的私有化被认为是加快过渡过程的重要步骤。由于涉及土地所有制的政治、法律和行政问题十分复杂，林地的私有化往往很慢，在各国之间也不平衡。在匈牙利，预期60%的林地仍然属于公有，大约30%将转变为私人所有，或转归联合森林财产协会所有。在捷克共和国，预期将成立联合股份公司接管国有森林的所有权。在斯洛伐克，由国家预算拨给资金的公有森林企业将是典型的情况。在波兰，公有森林仍将提供基本的经济和生态潜力，但过去的主人（他们的林地被国有化了）将会在财政上得到补偿。在1992年的罗马尼亚《土地法》下，预期国家将把总计600万公顷的林地中的30万公顷归还给过去的主人。在爱沙尼亚，1991年以来只有5.5万公顷林地中，最多不超过一半将实行私有化。

111 在森林工业私有化这个重要方面，取得了一些重要的进展。匈牙利的私有化进程最快。到1991年底，纸浆和造纸工业资本总额的大约55%已经私有化，其中23%是外国资本。捷克共和国和斯洛伐克森林工业下放之后，预期最有效率的木材企业将实行私有化，建立小型私人公司。在波兰，一些较小的锯材厂已经私有化了，但这个过程由于过去业主的索赔而复杂化了。波兰的木质板工业是东欧最大的，总计30家工厂中已有8家私有化了。在纸浆和造纸工业中，有外资参加的私人合资企业包括7家大企业。一些波罗的海国家也发生了重要的变化。1993年爱沙尼亚发动了大规模的国家财产私有化运动，并向外国资本开放，包括出售涉及三家纸浆和造纸工厂的11家森工企业。在罗马尼亚等国家，这个部门的私有化仍在很缓慢地进行。例如在1992年，在总计200万立方米采伐量中，只有10万立方米木材被私人经营者买去了。然而，罗马尼亚今后的采伐作业可能为承包商所接收，木材企业可能改造为公私混合经营的商业社团。

贸易与持久的森林管理

112 大家普遍同意，应该作出一切努力，确保森林得到可以持久的管理，以便能够存在下去，但对如何实现这个目标，意见就不那么一致了。

113 然而，很明显，贸易不是森林减少的一个主要原因。这样，仅仅贸易政策还不能保证森林的永续管理。木材采伐量只有一小部分实际进入世界贸易，贸易政策与森林管理之间的联系是很间接的。在热带森林的情况下，只有大约6%的采伐木材以任何产品的方式进入国际贸易，只有1/3所生产的热带木材（原木、锯材和坚实的木质板）在国际市场上出售。

114 因此，贸易行动在解决森林减少的问题上，只能发挥次要的作用，它们至多能够加强直接行动；在最坏的情况下，它们可能加快而不是减少森林的过程。发展中国家森林政策的改善和实际的森林管理做法，是保证永续持久的森林最直接而有效的办法。发展中生产国在这里十分强调在许多机构包括粮农组织的援助下做到这一点。

115 尽管如此，发达国家还是建议了涉及贸易的若干行动，而发达国家仍是发展中国家的重要市场。尽管在要采取的最适当的行动上仍有广泛的不同意见，尤其在贸易措施对鼓励持久的森林管理能够实际产生什么影响的问题上，对贸易问题的兴趣仍然增长了。主要的强调点集中在热带森林和热带木材贸易上，但最近注意力扩大了，把温带木材也包括在内。

116 许多有关贸易的建议把木材贸易与森林资源的持久管理联系在一起。实现这一点可以通过鼓励用户仅购买永续管理的森林所采伐的木材，或者试图强迫生产者在失去市场的威胁下以永续的方法管理森林。

117 支持这些贸易方案的团体认为一个主要因素是一种明确的方法，使购买者能够准确地区别永续的办法生产的木材与其他木材。实现这一目的的建议包括给实行永续管理的生产国或个别林场颁发证书，或采用产品标志向买主和用户表明这个事实。

118 消费者集团、非政府性保护小组、政府、木材贸易小组和数目有限的生产者都可以在这个领域进行活动，但即使支持这一总的想法的人，对该方案应采取什么形式和方式也有不同看法。以下是目前采取行动的事例：德国木材贸易集团正在就一些条例进行工作，这些条例将查明热带木材的来源是否按照国际热带木材组织（ITTO）的持久管理指导方针进行森林管理；荷兰政府建议鼓励进口商和贸易商从1995年起只持久管理热带木材的生意，并正在研究采用木材标记的可行性；英国一个非政府环境组织提出了一个涉及所有木材的关于标记的建议，包括建立一个鉴定分发标记机构的团体；加纳已在提供证书，表明木材来自执行健全的森林做法的国家；非洲木材组织还建议做一种非洲木材标记，表明木材来自“得到控制的来源”。

119 迄今唯一正式的政府行动是奥地利政府采取的。它通过了立法，要求奥地利市场上出售的所有热带木材和产品都要有热带的标记。今后的立法还将包括确认产品来自持久管理的资源。许多人认为这项单方面行动是对热带木材的歧视，后来作了修改，除去了所有提及热带木材的地方。

120 尽管有这些活动，许多有关这类政策的问题仍然有待解决，许多问题是相互关联的。例如：

- 主要由发达进口国家促进的这些行动违反生产国的利益以及它们在开放性的市场体系中决定自己的贸易行动的权利；
- 实际上，发给标记或证书的方案是否能够有效地促进持久的森林管理，因为任何封闭市场的行动事实上都可能降低森林的价值并加快使林地转入其他土地的用途；
- 这些方案是否是歧视性的，并实际上违背诸如关贸总协定的规则等当前国际贸易规则，这些规则的基础是把自由贸易作为促进经济社会福利的有效手段的方针；
- 它们是否只有当所有或大多数主要市场都遵循类似政策的情况下才能有效，它们实际上是否会在大多数市场上被接受；
- 由于涉及种种实际困难，特别因涉及如何评估管理水平和由谁来评估的问题，一个大家都能接受的可靠并可信的标记或认证方案是否可行。

121 在诸如上述的各项贸易政策得到实施以前，这些问题需要认真考虑。

生物技术：90年代的挑战和机会

122 在过去40年间，世界农林渔业的产出超过了人口增长；但是，在许多情况下，这是损害了自然资源才实现的。

123 来自农作物和牲畜单产提高的生产率的提高是通过技术手段实现的，这种技术严重依靠高投入的使用并把土地的吸收能力扩张到了极限。生物技术是一套应在生物学知识基础上的强有力的工具，它可以在扭转战胜疾病、改进粮食安全和减轻环境污染提供了新的途径。

124 广义地说，生物技术包括使用有生有机物来生产或改变产品、改进动植物或为特

定用途开发微生物的任何技术。自从文明史开始以来，通过动植物育种和食物加工，就在农业中采用了传统的生物技术。迄今为止，现代生物技术通过开发新的药品、诊断技术和其他医药产品，在人类保健领域取得了最大的影响，它在药品、诊断技术和疫苗的开发以及疫苗治疗方面还有进一步的潜力。

125 采用生物技术将用新的经过改良的农产品会使农业受益，产生高质量的粮食和纤维；提高作物单产；提高牲畜的耐力；使农业商品有新用途。此外，生物技术应使更好地管理农作制度成为可能，包括保持土壤生产力和水的管理；改进诊断程序以有助于确保粮食安全；控制微生物病原体。

126 许多工业化国家认为，现代生物技术在许多领域掌握着竞争力和比较利益的关键，包括粮食和农业。在这些国家，主要出于经济考虑，绝大部分研究是由私人部门资助、进行和控制的。

127 公共部门的研究机构现在一般需要从非政府来源筹集很大一部分预算资金，例如，通过研究合同、许可证协议和使用费。这往往会提高研究成果的保密，妨碍科学的自由交流。大学教授、研究工作者和政府机构的科学家变得越来越企业化，并在进入私人企业。

128 另一个重要趋势是大跨国公司正在收购较小的种子公司和生物技术公司，分散它们的产业，这使它们能够开发并出售一揽子的化学品、种子和设备。

129 私人部门的大量参加和有关市场的考虑大大影响了挑选供研究的题目和商品。对发展中世界具有重要社会经济意义，但在国际市场上很不重要的主要农作物、商品和耕作制度，在工业化国家的生物技术研究题目中不占有地位。此外，这些国家急于降低它们的生产成本并提高它们的生产率和它们产品的质量与价值，从而改善它们在世界市场上的全面竞争力。

130 另一方面，尽管大多数发展中国家正在建立生物技术设施的事实，它们把生物技术用于农林渔业的研究、开发和利用的水平一般远远低于发达国家的水平。在发展中国家之间，生物技术的状况有很大不同。少数国家如巴西、中国、印度、墨西哥和韩国，寻求取得全面的科学和技术能力，特别在农业生物技术方面。许多发展中国家面临研究重点不突出的问题；缺少高水平的人员；得到的信息有限；缺乏适当的政策和优先重点；业务活动资金不足；研究、开发和推广活动之间联系也不够。此外，私人部门的参加微不足道，这也加重了重视生物技术不够的问题。

131 应用和潜力。在农业和相关领域中，畜牧生产和健康从生物技术受益最多，尽管转移基因牲畜的实际使用仍然只是今后的一种可能性（转移基因是指那些动植物有机体，它们的遗传性脱氧核糖核酸（DNA）由于增加了来自母体种质以外来源的DNA而有所加强）。广

泛利用单一无性系抗体于高效诊断，导致对牲畜疾病的安全而有针对性的治疗，是一项重大突破。通过遗传工程和防治病毒的疫苗，医治细菌性和寄生性牲畜疾病变得比较安全而有效了。现在已有针对猪腹泻、鸡滑囊病和牛蜱传播病的疫苗。对特定病原体的疫苗是很有吸引力的目标。其他有趣的可能性包括针对内分泌的疫苗，用以刺激菜牛的双生胎，免疫阉割，牲畜生长刺激素，和可以补偿各种因劳累而引起生产损失的疫苗等。

132 遗传工作的进步也将促进单雄性螺旋蛆群、采采蝇、蜱和其它种种外寄生虫的生产。这些是用于防治和消除病害的不育释放技术。此外，采用哺乳动物的组织培养方法可在90年代中代替用整个动物来做某些化学毒性检测。培养技术也可被用于研究和分析杀虫剂的代谢作用和除草剂的预筛选技术。体外受精和胚胎性别的鉴别技术已使牛的育种和贸易大大地增多采用胚胎移植技术。如果胚胎无性繁殖技术能够使用可靠，这种方法的价值将会更加提高。粗饲料的微生物和酶处理以及瘤胃细菌的遗传工程，这两者都具有改善动物营养的巨大潜力。为了加速和增多牛奶和瘦肉的生产，采用遗传工程处理微生物的方法，就能够制造为广泛使用而需要的成批量和低成本的生长激素。生物技术学的工具（胚胎培养、基因无性繁殖系等）还可用于遗传资源的保存方面。

133 作物是因使用现代生物技术而有更多收益的另一类农业商品。这些技术对改良作物的进程提供了更高的精度和更快的速度。据报道，转移基因已用于40种作物植物，其中包括玉米、大豆、棉花、油菜、马铃薯、甜菜、蕃茄和苜蓿。但这些新品种尚有待商业采用。近期有商业性开发机会的包括蔬菜和水果（马铃薯、蕃茄、黄瓜、甜瓜和南瓜），接着还有豆科（苜蓿）和油菜等作物。大量的转移基因作物是抗除草剂的，对它们的广泛应用尚存有某些争论。

134 当前组织培养技术已广泛应用在优良无性系的显微繁殖及排除病原体的栽植材料。单一单性系的抗体也成为检查和鉴别病毒及类病毒的诊断辅助手段。能产生单倍体的花药培养和小孢子培养法已被用于品种改良，以促进和加快育种（单倍体是那些仅具有一个正常产生的有机体全套染色体的半数染色体的有机体和细胞系）。分子图谱和标志已被广泛用来鉴别基因以加快常规育种项目。高效的生物固氮系统和充分利用土壤氮素的品系正在进行遗传工程。另有一些长期目标就是用遗传控制光合作用的型和通过无融合生殖来生产杂交种子（无融合生殖是通过种子进行无性繁殖）。还有一种很遥远的可能性就是向谷类作物提供固氮能力。

135 把生物技术应用在林业小区也是值得十分注意的事。它提出了解决森林树木改良问题的有效方法，尽管这需要有较长时期才能有收益。低温保存是一种在极低温度下保存生物的技术，它是一项用于长生命周期、木本的种子植物的种质保存方法的重大贡献，它能使

处在冷凉和温暖温度下培养的组织 and 器官成功地做到缓慢生长，多年储存。培养储存技术中有特殊应用价值的有三个领域：种质的储存，幼年性的保持以及种质的运输。

136 已显示出具有巨大潜力的另一项技术是显微繁殖。使用组织培养技术的成功事例之一是在马来西亚和印度的大规模商业性种植园采用油棕树显微繁殖技术。虽然在那些国家中，有些采用体外授精植物技术种植园已经出现了不同程度的不孕性变动，其幅度达到30%。协调一致的研究力量可能要减轻这种困难。这两个国家拥有的棕榈油产量约占世界的3/4。油棕树是他们的主要经济资源之一，因而这些国家的油棕生产力和生产取得任何改进，都对全世界食用油经济有着重大的意义。另有些国家如印度和泰国也都着手油棕的显微繁殖技术。巴西、刚果和津巴布韦也都采用了营养繁殖法来使桉属树木加快生长。

137 在遗传工程中，包括杨树在内的植物，通过基因的转化而对害虫和病毒产生抗性并对各类除草剂有耐受性的技术，已进入或接近商业性适用的阶段。另有一项对林业具有实用价值的生物技术，是体细胞单性系的变异，但试验性的成功尚未取得广泛的支持。多种植物的细胞或愈合组织在培养期中出现变异。某些作物显示出有经济利用特性的变种已经生产，如抗病性和含盐水平的增高。分子标志技术允许对某些未加完善确定的遗传变异型进行物种筛选，例如鲜为人知的热带阔叶树和非工业用的物种。体外控制成熟程度及体外拯救胚胎等技术都存在着可进一步研究的潜力。

138 在渔业界，生物技术的主要应用领域是海洋物种和人工养殖。海洋生物技术广泛地涉及到那些在海洋中或与海洋有关连的生物、化学和环境等科学的各种研究和开发活动。

139 要利用海洋生物的生物技术学潜力，就需要有使用遗传技术精巧地操纵海洋生物的能力。这要求对遗传、生化和生理等方面的调节进行探讨。研究应不仅为鉴别技术产出强有力的工具来研究生存在自然环境中的海洋生物，而且还要有助于解释在生理、生化和生物的海洋过程中那些错综复杂的相互作用。海洋生物是范围广大的脂肪和其它聚合物的来源。它们如同产品一样的有用或有可利用的潜力。

140 海洋生物经演化已具有精细的感觉器官。其中有些似乎可为生物传感器的开发所利用。例如兰蟹的触角已被用作化学感受神经纤维的来源。这种纤维已被装入测量氨基酸用的生物传感器。对植物、动物和微生物的初级和二级代谢作用已进行了研究，以便为新的药品、医学研究材料、酶和其它化学产品打下基础。

141 海洋生物技术学还提出有工业上广泛应用价值的控制和预防毁坏性过程的合理探讨。

142 海洋环境是加工和降解品种繁多的天然和人造物质的一条新奇通道的潜在来源，对生产加工和生物补救作用的研究正在提出新方法，用来处理有危险性的废弃物，如河口微

生物已适用于生物反应器中，对来自工业加工的盐水进行解毒处理。

143 就农业方面而论，在一种加以控制的环境中，饲养水生生物能产出在环境上有重要性的项目，例如药剂、食品和饲料添加剂、同位素强化的化学品、聚合物、有代替石油潜力的类脂化合物和食物。经遗传工程处理过的微生物能用以生产鱼类生长激素，而且还能促进饲料转化和生长率。合成生殖激素已进入商业性制作并用于调节某些培养种的繁殖力、育种周期和性别鉴定。为了提高预期的培养质量（如生长率、抗病力、温度耐受力 and 市场可销性），经基因转换的鱼（含有从不同鱼种引入的基因）已在试验规模上进行生产。

144 **挑战与争论**，现代生物技术在以下方面颇有希望：提高产品的单产、质量、高效加工和利用；减少对农用化学品和其它外部投入的依赖；以及改善遗传和其它自然资源的保存和利用。

145 然而，生物技术的开发和利用已经引起了问题，即在全球性社会和经济、体制和环境等领域中，它是否是一种失去平衡的潜在因素。

146 这类利害相关的争论问题有知识产权保护制度、生物安全和其它对环境的关切、发展中国家出口产品的代替、社会公正以及发达与发展中两类国家间在开拓新技术上的差距加大。

147 向国际标准调整知识产权的立法是逐渐地被认识到是一项参与全球经济的前提条件，并非是不重要的，因为这样做发达国家会迫使发展中国家重新检查他们的知识产权制度。多数发达国家已经扩大了知识产权的立法，把生物技术的过程和产品包括在内，以便对研究加以鼓励和保护。

148 然而，这种趋势将对欠发达国家如自身发展而吸收和扩散这种新技术增加困难。此外，发展中国家还可能面临严格执行的知识产权制度所带来的高费用和开发障碍。

149 除了立法框架之外，人们所关切的重点是对环境和健康的可能危害。这是由于生物技术，特别是实地试验和经遗传工程处理的有机物的排放而造成的。当评价这类风险的资料尚不充足和有效的审定程序仍在研讨的时候，引人注意的是有些政府有不适当的管理政策，如关于采用别国加以禁止的方法进行遗传改变有机质和植物的试验场地的规定。

150 生物技术可以支援农业界。将生物技术直接用于植物育种，能显著地提高发展中国家的作物生产力和全面食品生产。

151 然而，这个问题的反面是这类技术也可加大在资源贫乏和大量农民之间，及发展中和工业化国家之间的差距。

152 生物技术可以危害发展中国家的出口。有的发展中国家依靠农产品作为其大宗出口产品。在其主要出口市场上发展生物技术制造的代用品，会形成一种威胁。实验室制出的

香草可以立即威胁到马达加斯加的70万种香草豆的农民。同时可以想得到那些消费者将会在肯尼亚产的AA级咖啡和美国制的生物咖啡豆两者之间进行选购。生物技术能够阻塞许多非洲国家的出口市场。糖、咖啡、香草、可可和棉花的出口已经受到发酵玉米淀粉、无性繁殖生产的咖啡、试管制作的香草醛、人工乳化造的可可黄油和通过生物技术将品质特性引入棉花纤维中的种种威胁。

153 科特迪瓦依靠约占其出口80%的农产品，该国的主要外汇来源是咖啡和可可，还有棕榈油和橡胶，对这些生产进行大规模的代替，将对该国的经济造成严重的后果。因此，就迫切需要一个国家预先考虑生物技术对国民经济的可能逆向冲击。如果因代替而阻碍了向发达国家出口，就需要依靠原料出口的国家鼓励本国的加工活动，在当地使用制成品和使其出口市场多样化。区域性市场可能在这方面是重要的。但是这种争论尚未达到足够的探讨。

154 对发展中国家来说，植物生物技术的最大挑战之一，就是这项技术可以减少它们对数量有限的作物出口的依赖，并容许农业进行多样化。例如，科特迪瓦是非洲出口装饰用植物的少数国家之一。采用体外显微繁殖技术和通过体细胞杂交和体细胞无性不变异将有助于这些植物扩展生产和商品化。在泰国和其它南亚和东南亚国家中，这种方法正在越来越多地受到欢迎。

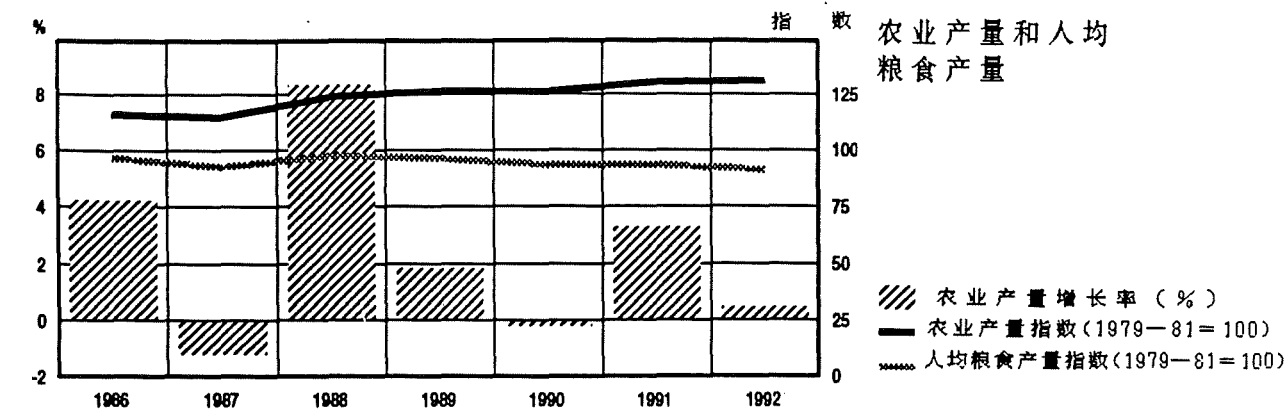
155 粮农组织在帮助将有关生物技术开发的关切事项转化为政策行动方面已经发挥了主动作用。粮农组织有许多活动已经提供了有关全球、区域和国家等级的定量和政策的分析，这些都是为了判明对生物技术开发的争论和抑制因素，探讨将要来临年代的前景和确定合适的政策行动。

156 自从1983年以来，粮农组织植物遗传资源委员会已成为商讨植物遗传资源和有关的生物技术的政府间论坛。在其引导下，达成的种种协议包括议定的关于植物遗传资源的国际承诺、关于农民的权利和国际植物种质收集和转让的行为准则。一项关于生物技术行为准则，因其与植物遗传资源的国际承诺有关，正在与该委员会进行讨论。近来，粮农组织与联合国工业发展组织、世界卫生组织和联合国环境规划署协作制定了一项自愿参加的关于释放遗传工程处理的生物进入环境的行为准则。

157 粮农组织在这个领域的倡议包含着基础和应用两者在内的研究。粮农组织已在其工作计划中指定生物技术为高度优先事项并认为现代生物技术应作为辅助手段而加以运用，而不是用来代替传统技术，它的应用应由需要而不是由技术来推进。粮农组织与其他有关的联合国专门机构和国际农业研究磋商小组协作，并承诺着提高发展中国家的能力来使它们能用一种均衡和公平的方式利用生物技术，其中包括支持那些供贫困者使用的商品。它们的研究和开发需要一般不是国家和国际计划所适应的，例如孤儿用的商品。粮农组织和全人类的挑战在于最大限度发挥的生物技术积极作用，同时把它的消极影响减少到最低限度。

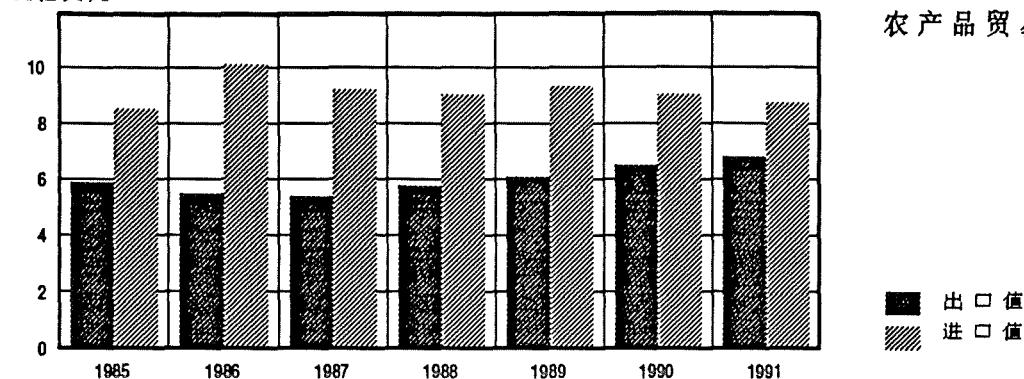
图 7

非洲撒哈拉以南地区

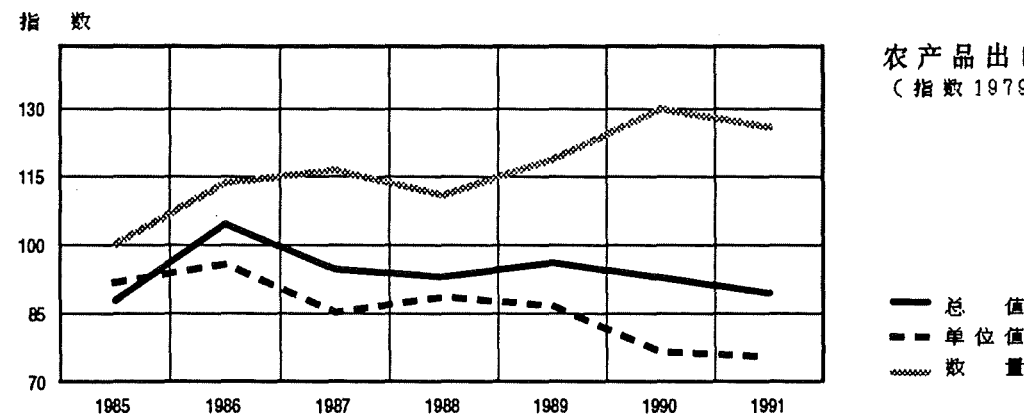


10亿美元

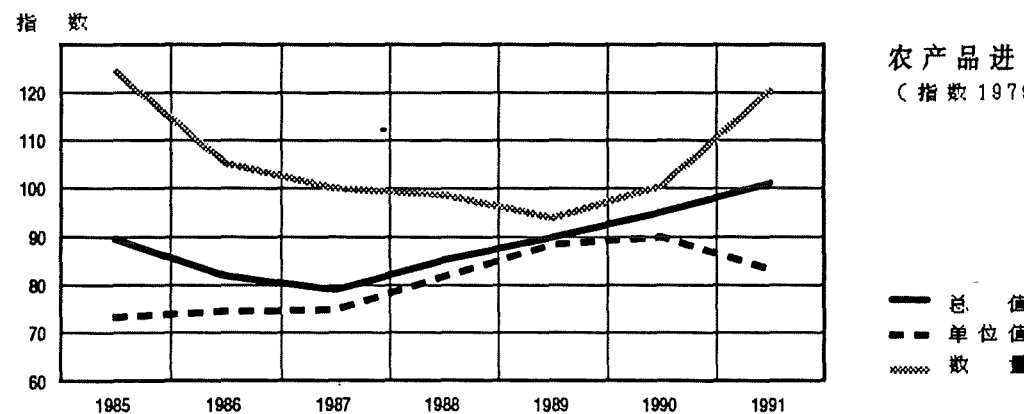
农产品贸易值



农产品出口值 (指数 1979-81=100)



农产品进口值 (指数 1979-81年=100)



来源：粮农组织

区域回顾

I 发展中国家区域

158 以下的回顾审议四个发展中国家区域最近的经济和农业成就，并重点说明在1992和1993年间的主要政策发展。按照通常的办法，本回顾将特别注意每一区域经挑选的那些国家的经验：非洲的埃塞俄比亚；亚洲的孟加拉国和斯里兰卡；拉丁美洲和加勒比海区域的墨西哥；以及近东的埃及和叙利亚阿拉伯共和国。

撒哈拉以南的非洲

区域总览

159 1992年，撒哈拉以南的非洲的经济表现仍然是不景气的。该区域（除尼日利亚外）的平均增长率为0.9%，较1991年达到的微不足道的0.2%¹率有回升。不过，这些平均数掩盖着国别间的极大差异。根据非洲开发银行（非行）的报告²，1992年，有更多的国家（即16个）得到的是负增长率，超过前一年的13个国家，而增长率在2.5%以上的国家，比1991年的23个有所减少（即19个）；不仅如此，而且经济增长大大落后于人口增长。因此，按人均计算，1992年的产出减缩了1.1%，这意味着即连第六年下滑。总的势态是经济社会条件恶化。

160 联合国非洲经济委员会（非经委）估计，1993年的产出增长大约为3%（指非洲作为整体而言）³。此一增长率弱能完成，亦仅能同预期的人口增长率持平。

161 撒哈拉以南非洲国家经济的暗淡表现，其原因包括：(1)全球性贸易和资本源流萎缩的环境产生的负面影响；(2)初级出口产品条件不断恶化，而此类产品为本区域大多数国家主要外汇收入来源；(3)债务负担并未减轻，从而继续阻扰许多国家复苏和结构调整的过程（见插文3）；(4)官方与非官方来源的外来资金流入下降；(5)本区域的某些地方存在内乱；以及(6)由于旱灾造成的农业低产。

1 联合国，1993年，《经济复兴》，6(4)。

2 非洲开发银行，《1993年非洲发展报告》。

3 联合国非经委，《1993年非洲经济报告》。

162 工业国家综合产出的低速度（1.7%），限制了对发展中国家进口产品的需求，和向发展中世界提供的资金。不仅如此，对初级产品的需求仍然疲弱；且其价格仍在下降，虽在这一年中世界贸易略有回升。

163 在1992年，撒哈拉以南区域出口商品的贸易条件进一步恶化。尽管工业化国家的通货膨胀已有降低，撒哈拉以南非洲主要贸易伙伴的进口价格在1992年提高了3.2%。同一时期，出口商品的价格下跌，虽然不像1991年那样明显。在本地区出口的主要农产品中，仅原木、茶叶和食糖的出口价格在1992年高于1991年。可可和咖啡已分别第八年或第六年连续跌价。在这一年中，撒哈拉以南非洲的几乎所有五金矿产的出口商品均呈跌势，而且在1993年，仅有铝和钻石的价格可望好转。

164 由于与进口商品价值相对的出口盈利前景仍然暗淡，撒哈拉以南非洲需要越来越大数量的外来资金流量。然而，该区域的直接外国私人投资历来就很少（1991年为17亿美元），并且估计仍将如此，特别是由于对所谓重债务国的私人投资仍属罕见。以为结构调整计划将会加速外国私人投资流量的期待看来是失当的。

165 撒哈拉以南的非洲传统上是依赖官方资金来源的，但不幸的是，对该区域官方发展援助的流量近期来实际上业已下降。1990年官方发展援助净付款为115亿美元，而1991年下降约10亿美元（按实际数计算）。与此同时，多边净支付总额1991年为60亿美元，即与前一年完全持平。

166 资金流入量与还债付款额之间愈盖悬殊的失衡，导致与1990年相比，1991年对该区域的资金净转让有所下降。例如，仅就农业部门而言，1991年的净资金转让为3.77亿美元（该年为能获得数据的最近年份），即不足1990年净资金转让之半数。

167 战争与内乱，特别是在安哥拉、利比里亚、莫桑比克、索马里和苏丹，严重地加剧了1992年的全面经济衰退；正如在多哥和扎伊尔这样的国家，有时是混乱不堪的政治局势也起了同样作用，那里的掠夺和骚乱摧毁了经济发展所要求的基础设施。

168 1992年的农业生产水平较之1991年实际上没有变化，主要原因在于殃及东部和南部非洲的旱灾。从总体上看，东非和南部非洲较前一年下降7.7%；并在粮农组织估计在撒哈拉以南非洲面临粮食短缺的4 000万人口中占据了1 600百万。非洲其他地区增长缓慢；在中部非洲农业产出增长了1.4%，而在西非增长率为2.9%。在莫桑比克和索马里，内乱加剧了本已是灾难性的粮食供应和通道问题。

169 该区域作为一个总体，谷物生产下降5%以上。在南部非洲，谷物为主要产品，但其产出已下降到1991年水平的半数以下。由于该区域其他国家，特别是埃塞俄比亚、苏丹和西非、中非国家谷物与谷物粮食种类变化不很剧烈，粮食总产量方面较前一年略有增长、

即增加近1%。另一方面，非粮食农业商品产出下降了约5.7%。

170 在一个较长的时期里，同一般看法相反，撒哈拉以南非洲保持着农业生产增长的趋势，增长率同世界其他区域相比大体相同⁴。实际上，从1981年至1992年，总产量的年增长率为3%，其间1982、1986和1990年略有下降。该区域的问题始终是人口增长超过生产增长，结果是人均产出下降。例如，1992年的农业产出略有增长（0.3%），但人均产量却下降近2.8%。扭转此种趋势的前景，将既取决于该区域能否延缓人口增长，又取决于（假定气候条件好转、战争和内乱减少）通过可持续的、集约的农业发展来提高产量。

171 在1992/93年生长季节气候条件再度转佳后，1992年遭受旱灾的国家，其农业产出在1993年可望有所回升。

172 在政策发展方面，以短期目标为重点的结构调整方案，继续指导该区域大多数国家的政策改革。几乎看不到包含改革的调整，以及使短期政策目标与中、长期发展目标相协调的情况。后一类目标即最近非洲统一组织（非统）所通过的社会经济改革结构调整计划的非洲方案（AAF-SAP）中规定的目标。

173 财政改革对加强国内经济管理发挥了中心作用。然而，减少预算失衡的成功率极其参差不齐。如贝宁和冈比亚已能按照国内生产总值压缩预算赤字，而许多其他国家并未做到此点。

174 货币政策突出了对货币供应的严格控制，和对利率进行调整。然而，扎伊尔却与此相反，陷入货币扩张进程之中，通货膨胀率达到惊人的程度。利率调整是货币政策的重要一环，已有若干国家，包括佛得角、科摩罗、科特迪瓦、吉布提、冈比亚、几内亚比绍、肯尼亚、马拉维、马里、毛里塔尼亚、突尼斯、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦，业已提高它们的实际利率。加纳和毛里求斯名义上的银行利率下调，但实际利率仍为正数。

175 1992年，在许多撒哈拉以南国家，以市场定汇率的趋势仍在继续，或通过本国货币的直接贬值（如埃塞俄比亚、马拉维、毛里塔尼亚和卢旺达）、或通过浮动（尼日利亚）和外汇价放开（如阿尔及利亚、乌干达、坦桑尼亚共和国和赞比亚）。

176 公共部门的改革，包括裁减公务员队伍和削减政府开支，是改革方案的一贯特色。私有化亦在公共部门的改革中发挥主要作用，在乍得、科特迪瓦、加纳、莫桑比克、尼日利亚、苏丹、乌干达和赞比亚这类国家即是如此。

4 联合国，1992年《经济复兴》，6(3)。

177 大多数国家继续进行了农业政策改革，经常是在与世界银行和国际货币基金组织谈判达成的结构调整方案总框架的范围内进行。市场的放宽仍然是农业政策改革的重要成分，如在布隆迪、科特迪瓦和莫桑比克这样的国家已将农业方面的半国营企业解散、实行私有化，或予以改革。在若干其他国家（即埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、马里、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦），已经对农产品的销售实行部分或全部解除控制。在另一些国家，包括莱索托和中非共和国，业已计划实施对农产品市场予以放宽。

178 某些国家着手使农业基本出口产品多样化的政策；由于传统出口产品的国际价格继续急剧下跌，它们正在摆脱对一种、或少数几种出口作物的依赖。例如：贝宁正在提倡生产棕榈油、椰子油和花生类作物，以及菠萝等外来品种的水果和蔬菜，以与传统出口产品棉花同时进行。乌干达计划向多样化方向发展芝麻、烟草、大小动物的生皮和皮革、香料以及渔业，而其传统出口产品如棉花、茶叶和咖啡的市场份额已经回升。具有典型意义的是，在多样化的势头中，渔业占有突出地位。莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚和塞拉利昂等四国，即在大规模开展养鱼业活动的国家之列。

179 南部非洲的旱灾导致该地区的农业发展政策主要集中于旱灾救济、增加粮食产量和促进粮食领域的多样化。在马拉维，政府除支持玉米生产（即大多数居民的主要产品）外，还提倡木薯——一种抗旱作物——的生产，将之视为一种安全作物；同时也促进在当地生产蔬菜种子。赞比亚正在鼓励生产高粱、小米和木薯，以体现其粮食作物多样化战略、减少对玉米的依赖。在津巴布韦，向农民提供了价格和非价格刺激，以确保粮食生产的增长。该地区的其他国家已有仿效此类趋势。

180 在该区域的其他国家，粮食安全也是一项主要关切。尼日利亚五年内不得进口小麦的禁令（已于1992年底暂告解除）旨在推动国内生产，并且取得了部分成功。塞内加尔发动了一项计划，旨在达到80%的粮食自给。在布基纳法索，提出了一项方案，以防止季节性的饥荒和营养不良；在吉布提，在粮食安全的大范围内，正在作出努力以鼓励更多地消费当地产品、包括当地的粮食。

181 这一区域南半部的旱灾对重新制定农业政策的方向起了催化作用，以便更有效地利用该地区的灌溉潜力。马拉维是积极解决这一问题的国家之一。

182 环境保护也在农业政策的范围内受到某种程度的重视。全球支持非洲联盟在其首次年度报告中明确指出，撒哈拉以南非洲的作物和牧场用地的五分之四至少已在局部退化；在萨赫勒、即沿几内亚湾的沿海地区，在喀麦隆、北尼日利亚和东非，滥伐森林可能是降雨量大为减少的一个原因⁵。例如，环境方面的关切导致扎伊尔政府禁止砍伐某些种类的树木，

5 全球支持非洲联盟，1992：《非洲的社会和发展趋势》，年度报告，第11页。

以及加纳禁止出口18种原木。若干其他国家制定了战略纲要，以开发森林、并合理使用渔业资源。

183 沙漠化是1992年联合国环境与发展大会（环发大会）上非洲所关切的首要问题；除此之外，在环发大会的后续讨论中，该地区各国对增加资金和技术转让的问题给予优先重视。它们这样反映了部分出资国家的想法。例如世界银行即已明白无误地表示：环境问题在该银行的优惠贷款机构——国际开发协会（开发协会）的重点顺序清单上名列榜首。

184 尽管在1992年政策的重点严重地向本国关切的问题倾斜，特别是非洲国家之间的贸易、同时也包括经济和政治的一体化，一般说来，通过某些重要的决定而得到推动：如，东非和南部非洲优惠贸易区（优惠贸易区）修订了该区的原产地规则。来自成员国的所有货物，不论生产者的国籍如何，现在均可享受优惠关税。

185 1992年8月，南部非洲发展协调会议（南非协调会）改名为南部非洲发展共同体（南非共同体），以迎接种族隔离结束后的南非即将来临⁶。

186 在这一年里，还出现了少量更多的国家，批准了1991年的阿布查条约，以建立泛非经济共同体（泛非共同体）。

187 显然业已重申的对一体化的承诺，是出于这样的认识，即本地区的未来可能在于集体自力更生；这是由于国际经济环境越来越不利，从而到撒哈拉以南非洲规模很小、常属零碎的单个经济的加速增长。自力更生是1992年11月16至18日在达喀尔举行的国际会议的主题之一。其具体题目是：“脚踩草地——非洲在新出现的国际秩序中愈益边缘化是否不可逆转”？会议的主办者为非洲发展和战略研究中心（非研中心），是新涌现的非洲主要思想库之一。

6 南非政治困境获得解决的前景已进一步加强，这是因为已宣布一个暂定的日期（1994年4月），届时该国将举行多种族选举。

插 文 3

撒哈拉以南非洲的债务问题

1 1992年撒哈拉以南非洲的债务总额超过1 830亿美元，即较前一年的1 780亿美元进一步上升。如此庞大的债务总额已超过这一地区1992年国内生产总值6%。长期外债利息拖欠一项即达令人惊愕的140亿美元。在1992年，艰苦赚取的出口收入，约有五分之一用于还债。虽然此一数字标志着连续三年下降，偿债率依然居高不下。

2 由农业部门各种项目的借款所产生的债务，在债务总额中占有相当的比例（在1985年至1991年期间年均占10%）。在1991年这个能取得有关数据的最近年份，待偿还的农业长期外债已略超过130亿美元，比前一年的约125亿美元有所增长。仅1991年这一年，农业长期净债务流入（即净贷入）为7.27亿美元，即1985年以来的最低数字；然而，这一数字占净债务流入总额的23%。

3 虽然多年来为通过重新安排偿还债务以及免于偿还、从而减轻撒哈拉以南非洲的债务负担作出了努力，但迄今为止仅仅触及少量债务。在1991年，仅有38亿美元非洲债务（大部分为撒哈拉以南非洲债务）被勾销。在1992年期间，仅有9个国家获得“强化的多伦多条件”，即允许按照某些债权国的建议勾销或减少利息费用。所涉及的债务数额远远低于“特立里尼达条款”所考虑的范围，即勾销全部到期债务总额的三分之二。不仅如此，而且在1992年仅有两个国家借助了国际开发协会的减免债务业务，其方向为减少商业债务。这是由于债权人不愿意、或债务国的国内制约，以及债务国有时未能遵守结构调整条件。

4 多边债务、而不是商业债务或双边官方债务，正在成为撒哈拉以南非洲的主要问题。在80年代，大多数国家受到引诱、没有根据结构调整前的经验缔结商业性市场债务合同，商业银行亦不愿向债务负担国贷款，再加上贷款国的说服归劝，于是便转而求助于多边金融机构更加苛刻的贷入。在1992年，撒哈拉以南非洲长期官方债务总额的近40%是来自多边机构，而对多边机构是不能指望重新安排或取消债务的。

埃塞俄比亚

国家状况：一般特点

188 埃塞俄比亚位于非洲东北部，构成了非洲之角的最大组成部分⁷。其面积横跨1 223 600平方公里的地区（是非洲的最大国家之一），其海拔在海平面-100米至 +4 000米之间。它是仅次于尼日利亚的非洲人口最多的国家，总人口为5 511万⁸。

189 气候的主要特点是它的不稳定的降雨类型。西南部高原地带得到年平均最高的降雨量，而降雨规模向东北和东部方向逐渐呈递减趋势。即使在年均降雨量极其稀少的那些地区，降雨量上下变化的幅度也可能极为显著。潜在的具有旱灾倾向的地区，几乎占全国总面积的近50%；而在这些地区受到影响的居民，几乎达到2 000万人口⁹。

190 旱灾是最近40年中至少十次饥荒的根源，殃及广大的地区和大量的居民。在最近20年中，造成人民饱尝苦难的最严重灾情发生在1972—73年和1984—85年期间¹⁰。

经 济

191 埃塞俄比亚是世界最贫穷的国家之一，人均国内生产总值为120美元，60%的居民生活在贫困线之下。

192 农业占该国国内生产总值的50%，以及其出口总额的90%。按耕地面积计算，谷类（豆眉草、玉米、大麦、小麦）是主要的作物种类；其次是豆类（蚕豆、鹰嘴豆、扁豆），以及油类种子（主要是neug和亚麻子）。咖啡为主要出口产品（占出口农产品总额的57.3%），其次为大、小畜类的兽皮（28%）、或活牲畜（3.3%）以及蔬菜¹¹。约有78%的制成品工业总值是以农产品加工为基础的（如食品加工、饮料及纺织品）。

7 厄立特里亚于1993年5月正式宣告独立，被包括在本文大部分的数据之中，因为缺乏对埃塞俄比亚单独报告的充分资料。

8 1992年的估计数字。

9 特·戴斯塔（T·Desti）：《埃塞俄比亚的灾荒管理：既往的努力与未来的方向》，向联合国苏丹—萨赫勒办事处关于预防及减缓旱灾研讨会提交的报告。亚的斯亚贝巴，救灾和复兴委员会预警和规划处，1993年5月。

10 详见特·戴斯塔上述著作，脚注9。

11 《农业统计》1990年资料。

193 小自耕农部门占该国农业产出的90%。农场平均规模据估计在1至1.5公顷之间。

194 70年代和80年代国内生产总值的总增长率（分别为1.9和1.6）紧紧尾随农业生产增长的趋势（分别为0.7和0.3），而这两方面的幅度均远低于人口增长率（估计为3%）。

涉及农业的经济政策

195 对70年代中期以来埃塞俄比亚的农业以及整个经济停滞进行探索，将导致一系列相互关连的结构性制约和政策性因素。除恶劣的农业气候条件外，不适当的和保养极差的基础设施、环境退化以及工艺落后均加剧了农业的衰退。

196 就政策方面而言，宏观经济和部门的特殊政策，均促使对农业增长的消极环境逐步形成。1974年革命政府上台，标志着对生产和分配体制进行严密的政府直接控制时代的开始。简要描述所执行的政策及此种政策的后果，有助于说明今天埃塞俄比亚面临的各种问题的性质和程度。

宏观经济政策：虚假的内部平衡

197 在埃塞俄比亚，宏观经济政策的传统特点是审慎的财政管理。在1975年至1989年之间，财政赤字在大多数年份保持在占国内生产总值7%的水平，仅有遭受旱灾的年份例外。

198 尽管公共开支上升，赤字的数额相对说来依然较低（从1974—75财政年度约占国内生产总值17%，上升到1988—89财政年度的47%）。积极进取的财政收入政策防止了财政赤字极度膨胀。外来冲击的预算后果，由于国外救灾援助资金的流入而有所缓和。在一般情况下，外来赠款和贷款使将近半数的赤字在国内被消化。由于政府避免实行通货膨胀集资，在截止以1991年为最后一年的17年期间，平均通货膨胀率保持在近9%的水平¹²。

199 宏观经济的平衡和价格稳定对增长是必不可少的；但与此同时，埃塞俄比亚是一个实例，表明这两个因素可能是不够的。1975年后，公共固定投资支出每年增长约16%，而经常性支出则增长5%。此种投资主要用于直接生产性活动（大量用于制成品和公用事业），其效益结果往往是颇有争议的。在80年代，30%的实际资本支出是用于农业的（其中包括国

12 详见世界银行1990年《埃塞俄比亚80年代的经济和加速增长的框架》，华盛顿特区。

营农场和土地垦殖)，仅有15%用于基础设施（交通和通讯）¹³。在经常性的支出中，约2.2%用于农业和垦殖，而近55%则用于保安和国防。

200 在80年代，一项积极进取的收入政策，使财政收入由国内生产总值的20%提高到29%。捐税的收集平均分摊于国内间接税、商业利润税和对外贸易税三大类中。咖啡出口税占咖啡出口离岸价格的30%至40%。营利性国家企业（主要是航空、矿山和货运）的利润在财政总收入中的比例越来越大。有时还要实行紧急课税和征收附加税。

201 对私营企业实行制度上的限制，例如规定每个制成品企业固定资产的最高限额为50万比尔，以及缺乏投资机会和缺少消费品，增加了家庭和私营企业而存款总额（活期和储蓄存款）。于是可以用低利率吸引大量存款（即强迫储蓄），此种存款又反过来被动员来弥补国内赤字。结果是，85—90%的国内资金来自银行系统¹⁴。

202 在支出方面，对基础设施的相对忽视，以及对农业非最佳公共投资拨款削弱了经济的总体生产能力。同样，在经常性预算中强调安全，以及维持非经济性项目，使形势更为严峻。此外，对预算赤字的非通货膨胀筹资，付出了牺牲私人投资机遇的代价。这样，国内总平衡是达到了，但生产能力和增长的基本源泉遭到忽视或压制。

农业部门的政策

203 在1974年和1993年之间，农业政策的环境和整个经济环境可以划分为三个时期：

- 1974年至1988年，“指令性经济”措施贯彻执行并得到巩固；
- 1988年至1991年，此前的一些措施被抛弃，并且向着自由经济的方向进行了改革；
- 1991年以后的时期（1991年是革命政权垮台的一年），此时1988—1990年的若干改革已获巩固，并已采取进一步措施以放开经济。

204 由于这个国家多变的农业气候条件，三方面相互依赖的因素形成了农业增长的环境：体制的框架；价格政策和销售政策；以及预算拨款的分配。

13 关于财政部详细资料，见阿·台费拉（A·Teferra）1993年：《埃塞俄比亚：农业部门—总览，第二卷，统计附件》，为粮农组织政策分析司准备的论文。

14 见脚注12。

1988年前的形势

205 1975年3月，政府宣布对农村地区土地使用权和劳动关系的结构实行彻底变革。此项法律（1975年的第31号宣言）的主要内容是：(1)土地国有化和废除私人土地所有制；(2)禁止土地出租合同；(3)禁止在私人庄园中雇工；(4)保证所有农户均能获得可耕地。

206 个体农场单位被组织成农民协会（农协），由农协在农户之间分配和再分配土地、收税和验收生产定额，并为公益工程组织自愿劳动；另一方面，农协又组织起服务合作社（服务社），由服务社完成供应、销售和推广的职能。生产者合作社（生产社）由个体农户组成，它们共同管理自己的联合农场。建立了相当数量的国营大农场。到1989年，共有17 000个农协和3 700个服务社，而社会化的部门（生产社和国营农场）包含了3 300个生产社、总计29万社员。

207 虽然向着农业“社会化”作出了努力，生产结构基本上仍是私有的，因为农民强烈抵制并入生产社。到1988年，个体农民占有的土地在全部耕地中的份额约为94%左右，其余则分别为生产合作社（2.5%）和国营农场（3.5%）。公共资金在社会化和非社会化部门的分配与它们的数量不成比例，将主要的资金、现代化投入和追加人员都拨给了社会化部门，而它们的生产力表现常常不足以解释此种不合比例的分配。

208 “村庄化”（将居民集中到被指定的村庄）在1985年成为国家政策。到1989年，三分之一的农村居民被迁往村庄。1985年，紧跟着旱灾之后，加速进行一场运动，将受旱灾打击地区的农民重新安置到未耕种过的土地上。由于组织不善和对安置者的选择欠妥，此项计划变成了一项代价极其昂贵的项目，为了勉强维持生存而要求给予无休无止的补贴。

209 价格政策和销售政策也反映了走向严格的国家控制这一倾向。农业销售公司(AMC)负责谷物、油籽和豆类的国内批发采购，以及粮食进口。农销公司负责收集生产合作社和国家农场的全部可出售的农产品，并要求个体农场上交定额产品，此种定额根据估计的生产可出售剩余产品的能力而计算出来。从1980年开始，在全国为定额产品实行了定价制度，其中直至1988年收购价为固定价格，而在1988年提价7.7%，即在这一年提高价格之后，画眉草、小麦和大麦分别为自由市场价格的37%、61%和45%。直至1988年，在主要生产地区，仍间或禁止私人经商。此外，个体商人还必须将其收购到的产品的一部分（自50%至100%不等）转售给农销公司，价格比付给农民的高出4至5个比尔。农销公司的收购不很成功，其粮食收购份额在1986/87年间达到顶峰，为粮食总收成的11%，因为个体农民和个体商人有充足的理由逃避控制。

210 国营收购制度的运作，造成了市场的“两重性”。一方面是国营销售系统在向工

厂、医院、城市协会（“克贝尔”）、教育机构和军队供货；另一方面，则存在着自由市场（组合程度很差），其粮食和豆类的出售价要高得多。

211 豆类、油籽、咖啡和牲畜的出口也由半国营机构进行。牲畜产品的出口是按照市场价格，而国内贸易则自由进行。咖啡的农场出口价被压得很低（相当于其离岸价格的35—45%），即使按照过高估计的官方汇率计算也是如此。

1988年的改革

212 面对经济停滞和日益严重的社会问题，政府在1988年发起了一项经济改革计划，旨在放宽经济体制。政府就经济停滞提出的原因是¹⁵：(1)压制私营经济活动的消极影响；(2)对农业投资拨款不均衡，偏向于效益低的社会化部门；以及(3)忽视市场力量和私营部门，偏向中央计划经济，导致资金利用不足和无效益投资。

213 作为对上述判断的反应，政府同意并开始执行一系列措施，包括提高价格刺激和体制改革。官方收购价格有所提高，向农销公司交售的粮食定额有所减少。对咖啡的价格刺激有大幅度改善。获得经营执照的商贩数量增加，农产品流动的区域间限制予以取消。加入生产社改为以自愿为原则；因而至1989年底，95%的此类合作社自行瓦解。若干农协和农产联合会也消声匿迹。

214 1990年开始了另外一系列的改革，放宽了外国投资法，并制定计划允许农村雇工。但由于国家日益陷入内乱、政治动荡和体制瓦解，这些政策并未付诸实施。

1991年后的经济环境

215 1991年5月，埃塞俄比亚过渡政府掌权。它面对遭受长期内乱破坏的经济，生活水准很低，基础设施和社会条件日益恶化。除去该国根深蒂固的贫困问题外，还面临另一种挑战：如何供养35万退役士兵及其家属，以及为数众多的战争难民和流离失所的平民。

216 与采取措施在该国建立和平安全并行，政府制定了广泛的经济社会改革计划，并得到捐助国家的支持。

15 1988年11月，总统向埃塞俄比亚工人党第九届中央全会的致词。

217 在宏观经济方面，政府将比尔贬值，由2.07比尔兑换1美元变为5比尔兑换1美元。1993年5月，为主要商品建立了有限的外汇拍卖制度。

218 在农业方面，政府保证土地的使用、租借和继承权。在过渡阶段，土地的重新分配已经停止，现在并且允许雇用农村劳力。埃塞俄比亚过渡政府已宣布：选举产生的政府将通过全民公决解决土地占有权的问题。农销公司失去了垄断权，所以现在大部分粮食均由私营商贩销售，定额制度已被取消。自1993年1月以来，规定实行15%的化肥补贴，作为对贬值后果的部分补偿。在交通部门，已放宽对货车运输的限制，并计划将政府货车运输公司化整为零、以至出售。

对各项农业政策产生的影响

219 1974至1991年期间所遵循的各项政策（包括宏观经济政策和部门特定政策）、特别是1988年以来实施的政策，为农业增长制造了一种全面的消极环境，从而加剧了农业产出的实际停止增长。

220 与土地相关的体制变革造成农场规模的急剧缩减，经常难以支撑一家农户。占有权的不稳定性产生严重的环境后果，使用权的微小规模，以及不能按时分发化肥和种子（由公有部门专利分配），加剧了产量的停步不前¹⁶。

221 关于按照本国农业气候条件采用适当技术和进行适当投入（种子和化肥），缺少相应的研究。据估计，传统农业部门需要40万吨种子，其半数左右是由埃塞俄比亚种子公司分发的。种子分配不稳定、以及缺少与此相关的服务，导致许多农民依赖传统种子，拒绝采用新品种。

222 尽管实际处于生产合作社和国营农场控制下的土地只占全部耕地面积很小的比例，但根据1982/83年至1993/94年的十年远景规划，大部分个体农民应组织到生产合作社中去，最终指标是将44%的耕地分配给个体农场，49%分配给生产合作社，还有7%分配给国营农场。虽然此项规划从未付诸实施，但其规定——连同不稳定的土地占有制度和在农民协会内部频繁重新分配土地——在个体农户当中造成人心惶惶，对农民的长期投资和可持续的农田操作方法都起了促退作用。

16 在小土地所有者部门，平均谷物产量约为每公顷1.2吨，相当于肯尼亚同等肥沃土地及类似气候条件下的三分之二。至于豆类和油籽（分别为每公顷0.65和0.5吨），产量为世界最低者之一。

223 更有甚者，销售制度无助于生产供出售的剩余产品，因为对定额交货所支付的价格低廉。对地区间流动的限制扰乱了歉收地区与超产地区的融合，此种局面的加剧还在于农村道路质量太差、对交通运输和拖运严加控制制度和大多数小农远离全年通车的道路等因素。由于对农村基础设施较为忽视，大大削弱了投资的总体效果。

224 很难单独举出1988年至1990年期间采取的放宽措施产生了什么影响，因为它们的效果被战争对市场的严重破坏所遮盖。有证据表明：因空间距离形成的价格差有所缩小、自由化后粮食市场组合有所加强，尽管安全形势正在恶化。

225 迄今为止，经济和农业对1991年以后改革的反应是令人鼓舞的，虽然难以精确地证明政策与效益间的关连。外在的因素（如有利的气候）和非经济因素（和平与安全有所增进）对活跃经济活动起了积极作用。

226 在宏观经济方面，国内生产实际总值于1991/92年间下降了5.2%，但此后的1992/93年间可望增长7.5%，即较政府所定指标高出一个百分点。通货膨胀由1990年6月至1991年6月期间的45%下降到1991/92年间相应时期的14%。据信：这个国家业已消化贬值所产生的后果，因为大量外汇交易在平行市场上以7比尔比1美元的汇率成交。

227 国内生产中值预测的良好成果，是与最近三年农业部门持续的良好表现相关连的。粮食生产显示出强劲的回升：1990/91年总产量达730万吨（创记录的收成），紧接着是1991/92年接近最高记录的710万吨、和1992/93年按计划应达到的690万吨收成¹⁷。上述波动反映了气候态势的变化，以及出现了局部地区的旱灾。农民是产出增加的主要动力，而国营农场的生产却蹒跚不前。化肥的消费在1992年增加了30%；而作为对强劲粮价的反应，耕地面积有所扩大。在1993年的头几个月当中，人们注意到：在亚的斯亚贝巴的市场上，咖啡供货有了增加。

农业发展中当前存在的问题

228 最近的政策改革是深层次结构变革的开端，这种变革为埃塞俄比亚经济走上可以持续发展道路所必须。埃塞俄比亚的经济现在是、并且在一定时期内仍将是两种不同经济发

17 来源：关于1990/91年，见中央统计局资料；1991/92年，为埃塞俄比亚农业部的估计数；1992/93年，粮农组织资料，1993年《撒哈拉以南非洲粮食供应形势和收成前景》，罗马。资料包括非粮食用途的生产。

展模式之间的过渡性经济。在埃塞俄比亚决策者当前面临的众多问题之中，本报告将对以下两个问题给予更广泛的分析：(1)粮食安全与贫困的缓解；以及(2)自然资源的退化。

贫困与缺乏粮食安全

229 问题的广度及其根本原因。缺乏粮食安全（其最基本的形态是指出现了这样的局面：所有的居民在一切时间里，均无法取得维持健康生活所必须的粮食）在埃塞俄比亚是一种既属于慢性、又是过渡性的现象。据估计：全国人口的50%（2 300万至2 600万人）可能遭受缺乏粮食安全之害。这一数字中的2 000万人口生活在农村地区。在自然和人为灾害接踵而来的时期，贫困户变卖家产、耗尽粮食储备、变得极易受到伤害或赤贫，需要源源不断的粮食援助方能维持生存。在最近这二十年期间，出现了临时性的缺乏粮食安全，表现为1972/73年和1984/85年旱灾后的饥荒¹⁸。在埃塞俄比亚，难民和由于内战而流离失所的人民成为极其脆弱的群体而需要予以救援。

230 关于慢性的缺乏粮食安全，资料表明：即使在正常时期（即：不具有不正常气候或社会—经济条件的特点的时期）¹⁹，全国平均食物摄入水平低于每日最低标准、即人均500克粮食之等量的8%。“平均”数据可能误导，因为人民在取得可获取的粮食供应的能力上存在着差异，而此种数据却掩盖这类差异。农业部的资料表明：在1982—83年期间，低收入地区每户平均收入不足高收入地区的三分之一。贫困地区亦为粮食歉收地区，而由于缺少统一市场，这些地区的粮价要高出许多，从而更加激化了如何获取粮食的问题²⁰。据估计，虽然粮食援助防止了获取粮食的平均能力大幅度下降，在旱灾和内乱时期严重的营养不良波及了人口中的8%²¹。粮农组织估计：现有水平的粮食生产（包括谷物、豆类、蔬菜、水果和牲畜产品），按人均计算，可以每日提供总计1 600至1 700卡路里。粮食援助和粮食进口，

18 在1987年的旱灾中避免了类似的后果，因为作了适当的准备，并且有早期预报。

19 例如，1979—1984年期间。

20 欲知详情，可参阅国际农业发展基金，1989。国际农业发展基金：赴埃塞俄比亚专门规划代表团。第1号工作文件（《宏观经济成果及其趋势》）和第7号工作文件（《农村贫困之本源》），罗马。

21 埃塞俄比亚国立研究所资料。见伊·罗布克（粮农组织驻国家代表）：《1992年世界粮食日讲话》，该年10月16日，埃塞俄比亚，亚地斯亚贝巴。

可将每日人均卡路里摄入总量提高到1 800至1 900大卡，而这一数字仍低于所建议的每日人均最低量，即2 100大卡。

231 贫困是如何获取各种粮食供应这一问题的根源²²。在农村地区，穷人拥有的生产资料非常有限，且多半属于低质量档次（如小规模农场、土地质量低劣、不稳定的降雨量、牲畜很少，等等）；很少具有另行就业的机会；不易获得社会福利；以及所使用的传统的生产技术。穷人们还将很大一部分收入用于粮食和能源，节约下来的收入极少²³。因此，发生紧急情况时，他们极易受到伤害。

232 城市的贫困是由于高失业率和工资水平太低。近几年来这一问题更日趋严重，因为退伍军人和流离失所的居民涌入城市，同时也因为自由市场的粮价节节上涨。

缓解贫困与缺乏安全的政策措施

233 基础广泛的经济发展，对于长期持续地改善穷人生活至关重要。就埃塞俄比亚而言，农业在这方面的作用具有关键意义。农业的增长将解决粮食安全问题的供应方面（即增加粮食生产和外汇收入以进口粮食）、也解决其获取的问题、即通过创造就业机会和创收机构予以解决。另一方面，促进增长的政策发挥作用往往较为缓慢；可能需要经过若干年头的增长，才能从生产上吸收失业和就业不足的劳力，并提高最贫困群体的生活水准²⁴。由于正在对经济体制进行重大调整，某些短期措施（特别是粮价上调）将对居民的老弱病残产生消极影响。

234 因此，除了以增长为宗旨的政策改革外，还应采取目标明确的紧急措施，以处理短期和中期贫困问题。有关紧急情况（如旱灾）的准备工作和救灾，以及如何最佳利用对该国的（大量）粮食援助等问题，应根据正在变化的经济环境予以研究。以下是若干有关问题，以及政府所采取的行动。

22 除去人均收入水平之外，获取社会福利的问题是贫困的另一个方面。如果存在这种获取，则可以补偿低收入造成的某些后果。在本报告中，仅直接涉及获取粮食的各项贫困因素才在探讨之列。关于埃塞俄比亚贫困问题的面面观，详见计划与经济发展部1992年5月出版的：《埃塞俄比亚调整的社会方面：关于缓解贫困的一项报告》。

23 国际农业发展基金根据1982/83年资料，估计农村收入仅5%得以储蓄。

24 根据世界银行的估算，假定国内生产实际总值增长为5%、人口增长为3%，则需有35年之久，才能使埃塞俄比亚人均国内生产总值（120美元）翻一番。

安全网络措施

235 过去缓解贫困的政策强调了无确定目标的商品补贴，主要通过公有分配体制进行管理。补贴的受益者是“克贝尔”成员、生产者合作社社员，以及其他被给予补助粮和其他商品（肥皂、盐和煤油）补助的合作社社员。各户都能获取同样的配给而不论其收入如何。这样的意图（尤其是在城市地区）是建立一种自我确定目标的制度，使处境最好的人家不必去“克贝尔”的商店排队购买低质商品。普遍商品计划的体制存在以下问题：(1)它严重地向城市倾斜，即城市消费者只占人口的15%，却能得到补贴的60%；(2)尽管它向贫困户提供一定的救济，却使中等收入和高收入的人家获得超比例的好处，因为最贫困户无力按补贴价格购买配给品；以及(3)这种计划的经济成本（即按均衡汇率使用边际价格）极高。由于价格业已放开、汇率也已贬值，此类计划已经变得无法实施²⁵。

236 紧接着1991年完全放开商品市场之后，埃塞俄比亚过渡政府制定了缓解粮价提高对穷人影响的计划。该计划包含某些安全网络的特点，如有限的政府部门工资调整以吸收粮价上提的后果；对被撤销的国营企业职工发给离职费并重新给予培训；以及实行粮食/煤油票证计划，以援助城市地区最贫困的群体。该计划利用“克贝尔”的行政基础结构，以最贫困户为补助对象，发给他们一种票证，作为免除或换取社区服务或公共工程的凭据。这种有既定目标的收入转让计划，较此前无既定目标的商品补贴制度更为有效。在农村地区，正在考虑向贫苦农民提供化肥和其他投入的票证；同时也在考虑一项农村公共工程计划，以帮助农村失业的劳动者创收。

用于发展的粮食援助

237 粮食援助由80年代的前半期（直至1984年为止）约占全部可获粮食的3.5%，增加到后半期的17.2%，反映了1984/85年旱灾²⁶的影响。埃塞俄比亚过渡政府在对粮援资源

25 世界银行的计算表明：按照5比尔：1美元的“影子”汇率（在1991年后即成为实际汇率），城市人口中最贫困的30%，所获得的好处约占城市商品补贴总开支的16%。在农村，此一份额仅为5%（加上化肥补贴开支），加权后的总额（城市加农村）约为12%左右。

26 见脚注21。

进行规划时，明确采取了反对自由分配粮食的立场。这一立场的根据是自由分配粮食在制止或扭转贫穷化趋势方面是无效的，甚至有可能破坏穷人生存的机制，于是抛出了若干建议，主张利用粮援作为发展手段，如通过创造就业机会的公共工程项目等。此类建议的基本内容是：(1)主要是在农村地区选择劳动密集型的项目，其基础应为“粮食用于劳动”或“现金支付劳动”形式的补偿，后者的基金为以货币支付的粮援；(2)一种自我确定目标的机制，按照这种机制，现金或与粮食等价的工资应低于劳动力市场的工资，从而吸引真正贫困和易受伤害的阶层。

238 这样的计划可以实施到什么程度，将取决于政府各部、早期预警与规划局、救灾与复兴委员会、非政府组织以及各地方政府解决一系列问题、包括以下问题的能力：

- 必须建立确定适当工资水平的体制；
- 项目的主要方向应当予以决定，换句话说：项目的选定是否严格按照经济成本效益的标准；或者这类经济效益将受到损害、而有利于在就业水平方面非同寻常的项目（即更强调项目的安全网络性质的特点）。

自然资源退化²⁷

239 自然资源的退化是埃塞俄比亚增加农业生产的主要制约因素之一。根据粮农组织的资料，埃塞俄比亚高地约有一般面积（27万平方公里）已遭到严重侵蚀；其中极严重者占14万平方公里，留下的土层瘠薄。近2万平方公里的农田已侵蚀到危急程度，看来已无法支撑今后的耕种。每年被侵蚀的土方为19亿吨，其中约10%被大小河流冲走，无法追回；其他部分则成为冲积层，被重新置放于高地境内，但大部分是在不可能有什么农业用途的地带。如果这一趋势继续下去，则大约到2010年时，由不及10公分深的土壤覆盖的地面，将占去埃塞俄比亚高地总面积的18%，这就意味着产量会急剧下降，歉收会频繁出现，以及很有可能发生饥荒、特别是在高地的“低潜力耕种区”。除了当地的农业生产损失之外，水土流失还将缩短水坝和水库的实际寿命，因为它造成淤泥堵塞；并且还会使旱灾和水灾的范围扩大、密度增加。

27 本节大部分取材自粮农组织1985年的研究报告：《埃塞俄比亚高地的开垦》，罗马。

240 土壤冲蚀并不是耕种的必然后果，而毋宁说是不适当的耕种方法的结果。造成高冲蚀度的因素有：为耕种而除去自然植被、烧荒、消耗青草、建筑；雨季短暂而密集的风暴；由于砍伐森林而造成的高度易侵蚀性；以及高度陡峭的地形。在埃塞俄比亚高地，人口的压力导致被迫耕种越来越陡峭的斜坡，并逐渐缩短了年度耕作期之间的休耕期。据估计，高地上五分之四的侵蚀是由于对耕地使用过度，而其余部分又多半是由于过份消耗草地和森林被毁。

241 森林被毁是又一严重的环境问题。在不到一百年期间，这个国家的森林和树木覆盖面，由占全国总面积的40%，减少到50年代的16%和如今的估计数字4%。

242 过去对农业部门的政策，加剧了不利的资源退化和农业气候参数的枯竭效应。“村庄化”的计划由于需要建筑材料而对森林资源提出了需求。没有作出任何努力去探索新能源、或将新能源引入农村地区，因此木材和牛马粪仍然是仅有的能源。由于对此类资源的需求随着人口增长，因此毁林和使土地丧失养分的现象与日俱增。土地占有缺乏稳定，对为土壤保持而投资起促退作用。对农业资金不足、以及偏向国营农场和合作社而使资金分配比例失调，导致资金短缺、不能对农业技术充分研究。一般说来，政策环境不鼓励土壤保持活动同农民的耕种做法相结合。由于缺乏恰当的土地利用政策和森林政策，此种形势更趋严重。重新安置农村居民在原则上可以是一种有效的方法，借以处理人类拓居格局与可获资源间的失衡；但在此以前它在埃塞俄比亚的实施方式，却使它未能产生效果。

243 粮农组织在其1985年关于开垦埃塞俄比亚高地的研究报告中承认：孤立的土壤保持措施必然会成本昂贵而又缺少效果的。该报告建议采取基础广泛的发展战略（基于土壤保持的发展战略），以使土壤保持措施纳入各级（农场、农业部门、全国）农业发展活动的主流中去²⁸。

243 在农业部门内部，该战略确定了应有的种植和牲畜管理制度和方法，以因地制宜地在高地的各农业—生态区推行。特别强调要给予应有的刺激，以促进土壤保持，并强调适当的重新安置措施。该战略承认，农业不能自行解决与退化有关的一切因素（如低增长和贫

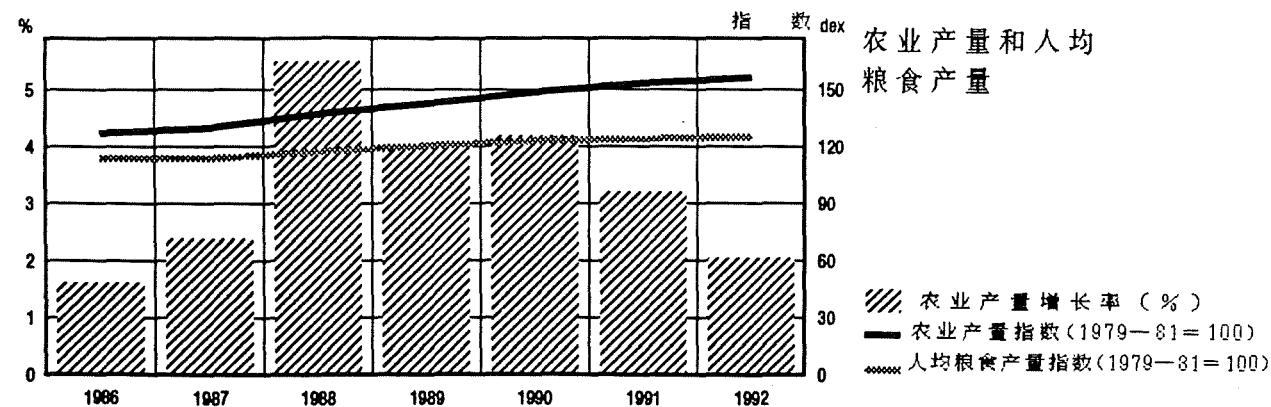
28 “‘基于土壤保持的发展’一词不仅意味着要给保持工作分配更多的资金，而且更加重要的是，……要将业已改进的土地使用制度纳入农业和农村发展目标与标准。这样将大大减轻、如果说不是消除绝对的贫困”。见粮农组织1985年供领导人阅读的摘要，第12页。《开垦埃塞俄比亚高地研究报告》，罗马。

困)。该战略还建议：应利用农业与其他部门及补充活动（小型工业、土地森林业、能源生产）的联系。以创造替代的收入来源，而在低潜力地区尤应如此。在国家一级，建议增加农业总支出并向农民方面倾斜；政府各部必须提高实施土壤保持方案的能力；还要充分利用私营部门的能力与技巧。

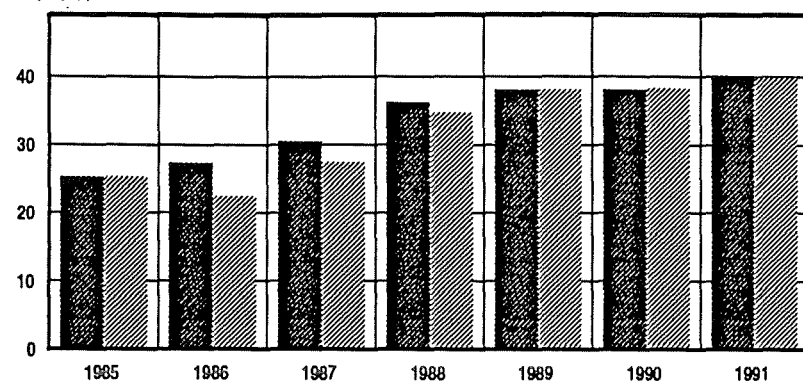
245 关于开垦埃塞俄比亚高地的研究报告的建议部分包含的若干政策业已付诸实施（较可靠的土地占有权、私营部门获得更大自由、自愿原则下的重新安置，以及对农民给予更有效的刺激），但有待完成的事情远不止于此。土地利用政策和森林资源政策乃是必不可少的前提条件，以实行卓有成效的环境资源保持战略。政府正在进行规划，拟于1994年4月前后制定出一项全国性的资源保护战略。森林行动计划是该战略的重要组成部分。在关于森林管理与保护的成熟的系列规章中，将允许私营部门的参与发挥更大作用，以进行木材采伐和加工。在森林再植和种树活动中，将给予农民和农村社团以应有的鼓励。

图 8

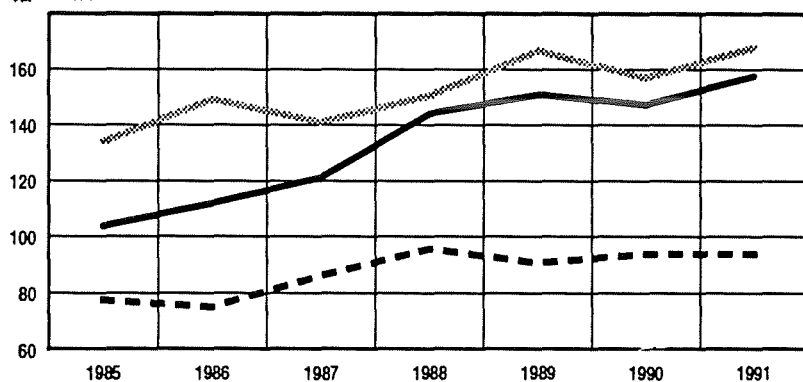
亚洲和太平洋



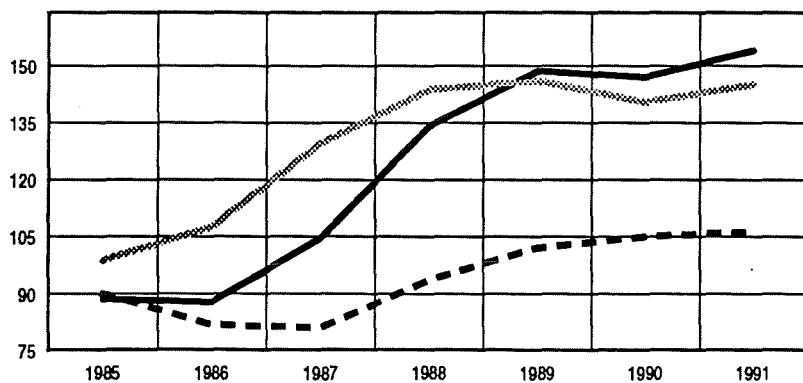
10亿美元



指数



指数



来源：粮农组织

亚洲和太平洋区域

区域总览

246 在1992年，亚洲和太平洋区域的国家继续显示着强劲稳定的经济增长。亚洲开发银行（亚行）估计：该地区1992年国内生产总值的年平均增长率为7%，较1991年的6.3%上升。尽管全球出现持久的衰退，但亚行估计：本区域1993年的国内生产总值将增长7.2%。三个重要的因素有助于本区域能够维持其坚实增长，这些因素是：(1)可使用的收入不断增长，从而支持着国内的需求；(2)区域内部贸易不断扩大；以及(3)许多亚洲国家经济的早期政策改革产生了积极成果。

247 以下是1992年个别国家的经验：

- 中国工业的产出在1992年增加了20%，对该国突出的国内生产总值增长12.8%作出了贡献。尽管旱灾祸及该国的许多地区，粮食总产在4.43亿吨估计数的基础上增加了1.7%。茶叶、食糖、烟草、水果和蔬菜生产，均有与1991年增长率不相上下的增长。
- 印度的所有经济部门均在1992年取得进展—该国国内生产总值增长4.2%。农业得益于有利的雨季，增长了3.5%。粮食—谷物产量增长到创记录的1.77亿吨，而1991年为1.67亿吨。然而，1993年7月雨季带来的大雨和水灾，势必对今年的粮食产量发生严重影响。
- 在巴基斯坦，棉花增产30%，将1992年的农业国内生产总值推进到6.4%的增长率。棉花大丰收被归功于提高了农场出口价格、更广泛地使用改良种子，以及气候适宜。恰成对照的是，尼泊尔1992年的气候不佳。其农业国内生产总值仅增长0.5%，粮食产量下降6.5%。
- 东南亚报告的农业成果喜忧参半。泰国的农业国内生产总值增长3.5%，马来西亚增长1.2%，菲律宾却下降1%。在马来西亚，棕榈油、牲畜和渔获量增加，而橡胶和可可却在下降。在菲律宾，严重的旱灾使玉米和大米减产，而关于伐木的禁令以及有关保护措施减少了1992年的林业生产。
- 越南获得创记录的2 110万吨大米收成，较1991年增加120万吨。1992年粮食总产增加9%，农业国内生产总值增长6.3%。广泛获取投入、以及农业政策的改革获得了成果：单产有所提高、耕种面积扩大。老挝的农业部门在1992年也获得一个

突出的好收成。它的农业国内生产总值增长8.3%，其中大米产量增长20%以上。

亚洲和太平洋区域各国当前的政策问题

区域内贸易和投资额的增长

248 尽管1992年世界经济增速减缓，亚太区域发展中国家的国际贸易形势却继续看好。出口增加了13%，因为生产效率有改进、通货膨胀率低，以及最近几年开始的政策改革产生了良好的影响。

249 使亚洲的经济免遭全球性萧条的一个关键因素，是区域内贸易和投资的显著增长。1991年，本区域内的贸易扩大了23%，而对世界其他区域的出口增长15%。这种发展得到某些强有力的支撑：正在进行的区域劳动分工、区域内的生产专业化和生产的重新配置；而这一切是对各国相对的生产要素条件、宏观经济政策环境、以及从而产生的相对优势所提供的种种机遇作出的反应。

250 除去直接外国投资的大量流入，日本和新兴亚洲工业化国家继续向本区域发展中国家提供数量可观的投资资金。特别应指出：广泛的投资机会和中国引人注目的增长率吸引在海外的中国人进行数以千百万美元计的投资。

251 正在进行的多边贸易谈判乌拉圭回合结果如何，人们正拭目以待，因为它影响着如何实施非歧视原则、以及本区域出口产品的市场准入。另一方面，北美自由贸易区的出现却被较谨慎地看待，因为它似将分走对亚洲国家的某些直接外国投资。

252 在外部环境这类变化的干扰背景下，亚洲国家已向前迈进，建立并提倡分区域性的贸易安排。东南亚国家联盟的成员国发起了东盟自由贸易区，目标是在今后十五年内，取消本地区内交易的大部分商品的关税。同样，今年早些时候在达卡举行了南亚区域合作联盟的首脑会议，通过决议建立南亚自由贸易区。然而，由于成员国国家大小不一、经济发展状况各异，必须先解决许多难题，然后这类区域性安排才能显示为采取协调行动的有效手段。

经济转轨的挑战

253 在过去两年中，亚洲国家由中央计划向着市场方向的经济体制转轨的国家增加了一倍多，即前苏联的六个亚洲共和国（亚塞尔拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦），连同中国、越南、老挝和蒙古，参与了此一进程。这些国家

之间差距很大，在转轨遇到的问题、采用的方法和取得成就的程度上都是如此。其中大部分国家需要进行结构性的改造，而这种改造只有经过若干年、借助于坚持不懈、首尾一贯的努力方可实现。同时也还存在短期谋求稳定和宏观经济管理、以及必须建立和加强市场经济要求的体制等等问题。这两方面的问题，对于前苏联各亚洲共和国似较对其他国家都更为尖锐。

254 在初始阶段，所有经历转轨的国家，无一不面临高通货膨胀、失业和就业不足等现象；但中国、越南，以及在某种程度上还包括老挝，已得到缓解，办法是刺激农业生产、私人投资和直接外国投资。另一方面，蒙古和前苏联的亚洲共和国正面临转轨的严重冲击。

255 例如，在1992年，与中国的经济增长率为12.8%、通货膨胀为6.4%恰成对照，蒙古的国内生产实际总值下降7.6%，而通货膨胀剧增至320%。在中国和越南，农村集体生产的体制是以农户为单位、并配备以劳动密集型的技术，因而对市场信号反应灵敏。相反地，蒙古和前苏联各亚洲共和国有更长期的集体耕作传统，使用重型装备、依赖国营企业的投入供应，于是在面对新形势时碰到更多的困难。同时还显示出：在后一类国家中，放开价格并未造成所期待的供应反应，因为存在着对投入的垄断控制，以及垄断企业倾向于削减生产、提高价格。

256 根据某些转轨国家（中国和越南）的经验，它们开头也饱受短期宏观经济不稳定和通货膨胀之苦，看来为了实行成功的转轨，适当的体制结构就像宏观经济的稳定性一样是至关重要的。转轨进程要求国营部门和外国捐助者发挥积极支撑性的作用，以建立并巩固有利的政策框架和体制环境，使市场经济得以有效地运行。此外，政府供应公用产出（如研究、推广、交通通讯基础设施、医疗卫生、教育和其他社会服务）必须有所改善，这些产出即使在高度发达的市场体制下，也仍然属于国营部门。

环境与持久的农业

257 人口迅速增加的压力、城市化、在生产过程中夺多使用化肥，以及以非持久方式使用自然资源，正在造成严重的水污染和空气污染、非森林化、土壤流失、沙漠化和水灾，并遍及整个此一区域。

258 使用业已改良的种子和化肥技术，加之灌溉设施在大范围里推广，使许多人口众多的亚洲国家远离饥荒的怪影；但在许多情况下也促使环境退化有增无减。不仅如此，而且为了保持或提高现有产量水平，要求更密集地使用自然资源，同时对环境带来反向后果。对太平洋国家来说，全球变暖以及由此而来的海面水位升高，乃是最严重（虽然是不确定）的环境威胁。此类环境问题的外部性质要求国际社会采取相互配合的集体行动。

259 发展中的亚洲国家认识到农村的贫困与环境退化之间密切的关系。人口增长对农业的压力、农场外就业机会过快增长的结果、不能获取增产技术，都迫使许多亚洲农民耕种边际土地，并过度使用其他自然资源，以维持自身眼下的生存。在许多争取公正、可持续发展的亚洲国家中，减缓贫困已成为国家发展规划的核心内容。

260 许多国家正在奋力解决一个复杂的任务，即在多少有些矛盾的框架内，达到缓解贫困与保护环境的目标，其中既包含达到公平的社会政治承诺、又包含放开市场的政策，而此类政策旨在解决宏观经济的失衡。有人认为：以市场为基础的政策手段强调取消投入补贴、产出支撑价格和保护性关税，但它们可能产生“一刀二刃”的作用。这类政策旨在不鼓励投入的不经济和不可持久的使用，对环境以及可持久的耕种方法的进步有积极效果；但又趋向于提高粮食价格、因而对穷人产生消极的收入影响，因为穷人往往是粮食的纯买主：由此，上述政策在短期内又妨碍实现减缓贫困的目标。在这类情况下，政策的制定或可要求作出一种折衷，即既考虑经济效益、又实事求是地谅解短期内的社会经济方面的政治形势。

261 归根结底，扭转环境恶化的代价是十分高昂的。对大多数发展中的亚洲国家来说，向这类活动投资将引起从其他重要的发展项目中抽走资金。人们亦已认识到：预防环境损害较之弥补损失代价要少一些。因此，越来越得到强调的是：应将关于环境的考虑纳入政策制定过程，同时也要纳入发展项目的选定和应有的生产体制的发展中去。

宏观经济改革和结构改革以后的部门政策

262 一些以市场为方向的亚洲国家，如孟加拉国、印度尼西亚和菲律宾，在执行稳定和结构调整计划中，业已建立了以增长为方向的宏观经济政策框架，接着便朝着部门改革前进。人们认识到：宏观经济政策改革不可能是充分有效的，即不可能提高效率、解放农民的生产潜力，除非对增长的部门约束得到处理。

263 全面的一揽子农业部门政策改革一般包括取消投入补贴、解散花费昂贵的国营粮食分配体制、撤销给予补贴的信贷、以及保护性关税和其它壁垒。这也会带来放宽进口限制、鼓励私营部门的参与，以及对基础设施进行投资，以促进市场机制的有效运转。

264 设计以效率为导向的公正的农业部门政策，毕竟也不是一项轻而易举的任务。除去其他之外，决策者尤应考虑到部门政策变动对社会不同阶层产生的不同影响，还应当应付不同的联盟和不同的利益集团，它们对政策变动反应不一。所以这些改革是有选择地、依次予以实施，对于有关国家的社会—政治实际应予适当考虑。例如，在某些情况下，化肥补贴是逐步削减的（印度和印度尼西亚），同时却保留了国营部门在粮食谷物采购、分配和安全

储存管理中的积极作用。

265 在某些亚洲国家，对进行农业部门政策改革的抵触由于一些因素而有增无减，即：关贸总协定乌拉圭回合的谈判拖延不决、保护性的贸易政策和在本区域以外形成贸易集团。

孟加拉国

266 据估计，孟加拉国1992年人均国民生产总值为225美元，是世界上最贫困的国家之一。不仅如此，该国人口约1.15亿，土地面积14.9万平方公里，人口密度比印度多三倍，比中国多七倍。这样密集的人口压力，而资源基础又比较狭窄，加之经常遭受自然灾害，因而给孟加拉国减缓贫困的努力提出了惊人的挑战。

267 多年来，水灾、旱灾和旋风阻挡着进步，妨碍该国刺激增长和减轻贫困的努力。旋风和由此产生的风暴巨浪特别具有破坏性。孟加拉湾是全世界最严重的旋风高发区，在过去25年间遭到15次旋风的袭击。此类自然灾害造成无法估量的人民的痛苦，毁坏大面积的庄稼，摧残基础设施和国家财产。政府估计：1991年4月的旋风造成约14万人死亡。这样的灾祸阻挠经济社会进步，因为它们将人们的注意力和资金从发展项目转移到了应付危机上去。

268 尽管有所有这些障碍，孟加拉国在过去十年中取得显著经济进步。该国减少了内外赤字、使通货膨胀率渐趋稳定、促进非传统出口，实现了低额增长。稳定政策促使预算赤字由1990年的约8%降低到1992年的5%。通货膨胀率下降到1992年的5%左右，为十多年来的最低水平。1990至92年间，国内生产实际总值增长3.5%至6.5%，预计1993年为5%。

269 在工业、金融、国营企业，以及贸易和汇率政策方面，孟加拉国着手进行了某些结构改革。金融改革包括取消贷款上限、更多依赖现金及流动资产储备额来调节清偿力。国营企业被给予更大的行政、管理自主权。贸易政策正由进口替代转向出口推进；一项关税制度正在取代对进口的禁令和数量限制。

270 或许对全盘经济甚至更为重要的是农业方面的政策、计划和项目，已据此推广“高产品种”的水稻种子、化肥和灌溉用浅管道机井。结果是，在过去十年中，大米产量增加了40%以上。如今，孟加拉国在大米方面已接近自给；在该国历史上政府首次在讨论出口大米的可能性。

271 除稳定计划和经济政策改革外，开发人力资源和缓解贫困仍然居于最优先地位。1992年，按实际数字计算，医疗保健、初等教育和计划生育的官方支出有所增长。向老弱病残和穷人分配粮食的计划，正被全面检查，以降低成本、增进效能和扩大覆盖面。

272 在孟加拉国，许多关于人的开发计划被证明是成功的。例如，计划生育的努力促

成了人口增长率下降，目前已经降低到2.1%。同时，该国的识字人口率仍很低（约在35%左右），小学入学率不高（72%），预期寿命亦低（56岁）。不仅如此，死亡率的50%是五岁以下的儿童夭折，其中又有50%直接或间接同营养不良有关。家庭粮食安全是另一长期存在的问题；孟加拉国有半数家庭不能得到适当的食物；据估计，约有22—30%的居民处于严重贫困之中（人均日摄入卡路里不足1 805大卡）。

农业部门

273 农业部门是孟加拉国最大的收入、就业、储蓄和投资来源。农业占国内生产总值的约40%以及就业的60%以上。大米不仅高于所有其他农产品，而且超乎所有其他经济活动之上。大米的生产和贸易、加工和运输占该国国内生产总值25%以上。稻田占耕地面积的75%、粮食产量的95%、卡路里摄入量的约80%、蛋白质摄入量的60%，和全部家庭开支的约30%。大米在消费价格指数（消费指数）中的比重约为60%。由于这种种原因，涉及大米生产、贸易和消费的各项政策对孟加拉国的全民有深刻的影响。

274 在过去二十年中，大米的生产和分配政策已按照变化着的经济环境和经济压力进行了调整。大米增产首先应归功于政策适当：如鼓励广泛使用新灌溉技术、高产品种种子和矿物肥料。引进管道机井灌溉、特别是低成本浅管道机井灌溉是整个灌溉面积迅速扩大、以及放弃传统灌溉方法的主要原因。

大米生产政策

275 在80年代，浅管道机井灌溉面积每年扩大近30%，即使1981年的22.7万公顷扩大到1991年的180万公顷。如今，在330万公顷享有灌溉的面积中，管道机井占55%，而在1980年仅占14%。不仅如此，管道机井灌溉鼓励在旱季生产更多稻米，而在雨季初期生产一些。1992年，依靠灌溉而生产的旱季大米占全部创记录丰收（1 825万吨）的37%，而在80年代的初期仅占20%。形成对照的是，在雨季早期种植大米的总面积从1982年的320万公顷，降至1992年的190万公顷。

276 在初始阶段，政府的政策是，通过直接提供灌溉装备，鼓励大米生产。在70年代和80年代，孟加拉国农业发展公司（农发公司）垄断全部灌溉装备的进口和国内分配（含销售和出租）。然而，由于越来越多的程序方面的困难，导致1989年实行一系列政策上的变革。其内容包括：改革“农发公司”管道机井出售的做法；准许私营部门进口并销售管道机井；

取消了对浅管道机井特许证的各种规定（许多限制对深管道机井仍然适用）。

277 因此，灌溉装备的取得和可取得的机会都有增长，加之价格低廉，有助于迅速推广管道机井灌溉。1989年共售出4万套此种装备，其中半数来自私营部门。

278 其他各项生产政策提供了最低保证价格，以及有补贴的投入，包括高产品种种子、贷款、杀虫剂和化肥。最近几年，政府取消了的化肥的补贴，同时准许私营部门进口和销售矿物化肥，虽然政府仍然是大多数种类化肥唯一的国内生产者。

大米和粮食谷物的分配政策

279 为确保贫穷消费者得到力所能及的粮食供应，政府安排了一套粮食分配方案和公开的市场销售活动，以促成稳定粮食谷物价格。国营粮食分配方案约提供该国消费的全部粮食谷物的13%。

280 过去针对粮食谷物分配及其价格的政策措施包括：禁止出口；垄断进口；限制大米流动和储存；禁止为大米储存提供银行贷款；在价格高峰时期，按照预先规定的最高价格，对小麦和大米进行公开市场销售；在收获后季节，由国营部门按预定的最低价格收购。价格稳定政策的目标是保护贫苦的消费者，使之免受价格暴涨之害；保护贫苦的农民，避免收获后的价格暴跌；达到粮食谷物的自给。

281 国营粮食分配包括灾荒和饥荒的救济，季节性的“以粮换工”的发展项目；以及全年实行的配给制度。许多粮食分配方案和粮食政策都在不久前被改革、修订或废除。例如，1992年8月，政府首次准许私营部门进口粮食谷物。至该年年底，私营商人作出反应，共进口30余万吨小麦。

282 政府还于1992年5月取消了农村配给计划，因为维持此一计划的成本昂贵（据估计，每年达6 000万美元）、并造成大量漏失（约为70—100%）²⁹。农村配给计划为全部政府大米储存提供了一半的销路。取消这一计划的结果是政府储存大量压库，因而加速促成了采购政策方面的好几项改革。1992年11月，政府取消了“碾米厂合同”（这种合同是指政府与碾米厂签约以支持农场价格），引进了投标办法，降低了收购价，并提高收购档次。

283 通过投标收购取代了“碾米厂大门”式的收购，因为“碾米厂大门”签约方式成

29 关于分析孟加拉国粮食分配问题的一系列资料详尽的报告，见国际粮食政策研究所系列：《孟加拉国的粮食政策》，工作文件1—6号。

本昂贵，意味着高于市场价的收购价格。还建立了高质量收购的规格，以延长储存的寿命，并获取具有出口质量的大米。

284 正在采取这些不同的政策变动和改革是由于一系列原因。首先，在过去二十年间，大米市场的结构已发生重大变化。二十年前，农民只将其产量的15%拿到市场上出售；如今则在50%以上。其次，私人控制的大米储存比例不断增加，现在已占到全部储存量的75%。再次，私人储存于农场的份额增加，而商人和碾米商控制的份额则下降。

285 经灌溉而取得的冬季稻米收成比重正在增加，这也是影响粮食谷物政策的又一新的因素。这一每年第三季的稻米收成，减少了季节价格变动的频率和分量，从而也就减少了价格稳定措施的必要性。还要指出，如今稻米市场已远不像过去那样零散，而且其竞争性也大大加强：现在全国上下提供服务的已有2万家碾米厂和3万家农家碾米坊。

稻米政策与农业：短期问题

286 由于稻米产量和稻米生产能力都在继续上升，而且市场结构也在进一步演变，今后看来还须进行政策调整 and 改革。实行粮食自给已经提出不少重要的政策问题。例如，孟加拉国在世界大米市场上能否与其亚洲邻国，特别是泰国、越南进行竞争？在贸易与汇率政策方面，应进行什么样的改革，才能加强该国出口大米的能力，在大米自给和出口的这个新时代，私营部门与公营部门相比较，将扮演什么角色？

287 在过去整整二十年间，由于高度集中于稻米生产和分配，因而损及其他农产品和其他经济部门（在财政和环境方面均属如此。见插文4，《孟加拉国的渔业部门》）。决策者现在应当面对如下挑战：决定如何减少对大米和粮食谷物的补贴，而又同时保持安全的储存量、稳定的价格和目标明确的救灾方案。

288 与此同时，尽管农业可能从进一步放开中得到最大的好处，但看来却不可能吸收孟加拉国迅速增长的人口，及其对就业机会的寻求。加工制造、有关服务和商业，现已占国内生产总值的60%，还须更加高速的增长才能减缓贫困，并吸收每年进入劳动力市场的100万新人。

插 文 4

孟加拉国的渔业部门

1 尽管孟加拉国的渔业部门比较小（约占国内生产总值的3%），但它以某些重要的方式对国民经济作出贡献。首先，海上和陆地渔业为大约170万人提供了全天就业机会，为1100多万人提供了部分工作日的就业机会。其次，鱼类消费占动物蛋白摄入量的8%，和全部蛋白质供应的7%。再次，冻虾和其他鱼产品已成为该国增长最快的出口产品。在过去十年中，冻虾出口每年增加15%左右，它已成为名列第四位的重要出口产品，仅次于成衣、黄麻产品和皮革。

2 本部门现在对经济增长、收入、就业和外汇收入的贡献已有一定份量，但却仍然在其潜在能力之下。孟加拉国的大片土地是一块开阔的三角洲，被三条大河及700多条小河与川流所分割。水域内的平原富于鱼食，全国约有三分之一地区每年有六个月处在水下。

3 这些淡水资源说明为什么内陆渔业占全国渔业总产品的近四分之三。然而，这一资源虽然丰富，其基础却被替代或破坏，这是由于有水灾管制措施、排水工程、路堤侵占、灌溉系统的影响，以及使用杀虫剂和化学肥料。具有讽刺意味的是：同一类的农业政策与项目，一方面使得稻农能够提高生产率，并帮助某些无地者找到更多的工作，却经常在进行过程中损害了露天捕渔业。水流控制项目意在为大米生产创造有利条件，但却经常缩短涨水期、缩小涨水面。因此造成的陆地捕获量下降，对某些孟加拉人尤其构成威胁，因为他们依赖这些露天捕获的资源，作为自己唯一的动物蛋白来源。

4 很少有与水相关的项目或政策将渔业方面的需要考虑在内，或者包含着完成渔业目标所需要的物质结构。这些项目可能以若干方式对渔业起破坏作用。堤坝和调节工程使鱼类无法顺利进行繁殖移栖。防止堤坝超高和两侧淹没的工程，导致远处下游的沉积，因而对河道内的鱼类生产有消极影响。大范围地清理涨水平原上的森林以开拓稻米生产所需农田，会使涨水平原及潮湿地区的居住、栖息环境退化。耐涝树种正在逐渐减少，其对涨水平原和潮湿地区的渔业等类活动的好处也相应减少。

5 渔业还受到农业活动的污染以及工业流泄物和原污水的损害，上述排放经

常是直接进入河流、或者在雨季涨水期间进入水域。与此同时，渔业的某些做法本身也在污染水流并造成环境退化，其中包括不适当地处置食物、排泄物或密集水产养殖留下的虾皮，以及过分地清理红树森林等。

6 孟加拉国正试图处理许多这一类的环境问题，途径是加强公众的意识、执行防污染法规、加强关于环境影响的评估，以及实施某些措施以缓解对渔业的环境破坏。

7 上述以及许多其他计划中的改进，可以增加孟加拉国提高国内和出口生产的机遇。然而，为适应这种潜力，就必须进行更多的官方和私人投资，以进行捕获、加工、销售、发展、研究、培训，并从事社区开发。此外，这一部门还需要更好的投入、改良技术、获得贷款、公共机构的协调和政策分析。这方面还有许多工作有待进行，而渔业部门可以对该国的经济社会发展作出大得多的贡献。

来源：粮农组织，1993年：《赴孟加拉国渔业部门规划代表团》，TSS-1，罗马。

斯里兰卡

289 斯里兰卡最突出的特点之一，是对进步的社会福利政策的持久承诺，甚至在1948年独立之前，斯里兰卡即已提倡三项主要的社会政策，即：粮食补贴、完全免费的教育体制，以及免费的普遍性医疗保健。及至70年代，斯里兰卡已成为发展中国家独一无二的典范，能够达到高水平的社会福利，尽管其人均收入很低。如今，在许多关于人的发展的指标方面，斯里兰卡无论在发达国家或发展中国家的行列里，均属名列前茅。斯里兰卡的公民享有很长的预期寿命、先进的医疗水平和世界最高识字率之一的地位。

290 然而，这些社会与人的发展方面鲜明彰著的成就，并无类比的经济增长与之相匹配。人口增加无已、经济持久不振，使人均收入长期低下。此外，由于该国无力产生预算和贸易的盈余，便限制了公共和私人的储蓄，结果是投资率很低。开明的社会政策对人力资本的开发大有裨益，但却没有相应的增长，足以形成资本来提高生产力、并发展经济。

291 积以时日，高失业率、高通胀率、支付平衡方面的赤字以及经济停滞，使历届政府越来越难于支助该国的粮食、保健和教育方案。为了求得对日益恶化的经济条件之平衡，决策者逐渐将经济转为内向，实行一种以进口替代为基础的、工业化导向的发展战略。在70年代中期，政府对茶叶庄园实行了国有化，对外汇和外资实行严格控制，对国内和国际贸易均加以严格限制。

292 然而，进口替代政策未能产生足够的收入提高和就业增长；于是在1977年，新政府对该国经济政策引入了根本性的变革。斯里兰卡基本上扭转了其经济发展战略，由向内看的国家控制型的经济，转为出口型、市场导向式经济。决策者放开了对外汇交易和外国投资的控制；将多种汇率统一为单一的浮动汇率；以关税的形式重新安排贸易垄断和限额；同时还放开了生产价和消费价，以及利率。

293 将近十年来，经济对这种新的政策环境反应显著。国内生产增长率在1970至1977年期间，年均在3%以下，而在1978至1986年却提高到年均6%以上。这种增长同时也是比较平衡的：农业、工业、服务业和国际贸易成绩均佳。不过，经济不可能依赖或保持这种势头，结果是在80年代末期再次出现经济增长转慢、失业率增高、农业部门情况不妙等现象。

294 经济摇摆不定的是由于多种原因。首先，该国仍在持续的内乱在1983年以后又逐步升级，造成国家资金转移，外国投资受挫；其次，气候不好、包括时有发生旱灾，阻碍农业生产和出口的发展；第三，稳定的政策本意在于制约财政亏空和限制通货膨胀，结果却抑制了需求并延缓了经济增长。许多决策者仍然把注意力集中于关键性的宏观经济总量，却忽视了也很重要的部门性改革。

295 自1989年以来，政府的部门改革给予远胜于既往的重视。一些高级别的委员会，由国营和私营部门的代表组成，就特定的经济问题分析并建议采取某些政策行动。目前，若干改革措施业经规划、或者已在执行中，包括税收、关税、国家管理、国营部门的企业、银行体制、私营部门管理茶叶庄园以及农业多样化等等。

296 在最近这几年，经济增长势头相对强劲。1991年国内生产总值增长4.8%，1992年增长4.6%。工业和服务部门是此种增长的主要来源。1992年工业产出增长6.1%，大部分得益于纺织制成品和出口成衣的增长。对旅游、贸易、银行和金融服务的需求刺激了服务部门的增长。服务部门在1991和1992年均增长了6.1%，现已占国内生产总值的一半。

297 同工业和服务部门强有力的发展形成对照，1992年的农业增长极为平庸，仅上升0.1%。农业收成继续受恶劣天气和内乱的影响。这一年上半年的一次严重旱灾使茶叶减产近25%。橡胶和椰子的生产较少受旱灾影响，其产出仍然接近1991年的水平。

298 稻米收成并未受到旱灾的严重影响，因为旱再始于三月，即收获季节行将收尾之时。在斯里兰卡，稻米的种植分为两个季节，恰与两次雨季相对应。主要的稻米收成是在东北雨季时期生产，即从头一年10月至次年2月，又称“马哈”季节。次要的收成是在“亚拉”季节生产的，即5月至9月西南雨季季节。那次旱灾仅仅略微推迟了一点1992年“亚拉”收成的插秧工作。

农业部门

299 在许多方面，斯里兰卡的农业经济和农村生活，在过去三十年间变化很少。例如，农业对国内生产总值的贡献保持相对稳定：1965年产生了28%的国内生产总值而1992年产生了该总值的25%。农业继续是农村斯里兰卡人收入和就业的主要来源；如今，该部门使用将近50%的劳动力，同60年代末期的比例相同。

300 斯里兰卡的经济依然有赖于四种产品，即茶叶、橡胶、椰子和大米，恰如三十年前一样。茶叶仍然是压倒一切的农业出口产品，占1969—71年期间农产品出口的67%，和1989—91年期间农产品出口的62%。同样地，农业仍然由两个截然分明的部分组成，即种植园部分，生产大部分茶叶和橡胶；以及小农部分，生产大米和大部分供出口的椰子和香料。

301 在其他方面，农业部门业已经历重大的结构变革。1977年的宏观经济改革以及随后的部门性政策改革，以不同的若干方式，影响了小农和种植园部门。

小农部门

302 斯里兰卡的小农部门在约占40%的农田上生产稻米，而在10%左右的农业用地上种植水果、蔬菜、非传统出口作物和少量其他谷物。大多数稻米农场规模小，并且正在变得越来越支离破碎。如今50%以上的稻米产量来自不足0.5公顷的农田，而在60年代中期仅约占12%。如肉桂、可可、咖啡、小豆蔻、干辣椒、胡椒、丁香和香菜作物，其种植面积相对有限，但日益重要，目前已占全部出口的4%。

303 在几十年中，稻米政策分担着同样内容的四项目标：确保全国粮食安全；创造就业机会；增加农场收入并改善其福利；以及减少进口。但另一方面，为达上述目标而沿用的政策措施却屡经剧变。1977年之前，稻米生产和分配严格由政府调节。水稻销售理事会独家负责国内采购，而粮食专员部按照官价监督分配，不仅生产和消费价格均在控制之列；而且在该岛的25个地区之间，不允许相互自由销售或运送稻米。

304 1977年的改革目的在于：放开农业价格；取消大米配给、代之以有差别的粮食印花方案；将为大米生产者制定的担保价格计划改为最低产价计划，以保护农民、免遭季节性的价格重大波动；允许私营商人在全国范围内从事商业活动。市场经过改善、实际产价上浮，对大米生产具有重大影响，使其在1977至1980年间以远超过10%的年增长率不断上升。

305 从1978至1986年，稻米产出从170万吨增加到270万吨，每公顷单产由2 500公斤上升到3 500公斤。这对斯里兰卡的经济是一个重大的成就，因为在60年代和70年代的大部分年份，该国稻米消费总量有40—50%来自进口。在1970至1977年期间，该国稻米进口年均均为40万吨，及至1978至1985年间降为15万吨，至80年代中期，该国在稻米方面已达90%的自给率。

306 稻米生产者响应1977年的政策变革，扩大了稻田面积、增加了产量。增产的约三分之一被归之于面积扩大，其余三分之二是由于产量提高。稻米研究的成果及其应用、高产品种种子、经改善的灌溉设施，以及更完善的管理方法，都有助于提高产量。如今，80%的稻田得到灌溉，大多数农民使用高产种子和化学肥料。

307 与80年代早期产出的迅速增长恰成对照，在这十年的后期增产趋缓，以至突出地表现为高低不一。水稻最高产量是在1985年实现的，即达到270万吨，而单产在80年代中期达到每公顷3 500公斤。到1989年，产出低至210万吨，因为内乱和气候条件不利而导致种稻地区减产。最近几年，化肥使用减少也影响到产量。化肥补贴在1990年被取消，使农民支付的价格提高一倍，导致化肥的使用率下降约20%。

308 现在对小农部门的各项政策，鼓励具有高度出口潜力的作物。许多规章制度，如

对进口种子物资的检疫程序，正在被复审、削减、简化或取消。土地制度曾经限定某些耕地只许种稻，现已予放宽，并准许更广泛的作物选择。国营部门主动与农业领域的若干商业企业脱钩，并降低其干预的程度。

种植园部门

309 在过去二十年间，种植园部门也经历了重大的结构性变革。例如，茶叶已不像70年代早期那样占全部出口额的80%。纺织品取代了茶叶，成为该岛的主要出口产品，占整个出口收入的40%。初级出口作物（茶叶、橡胶和椰子）降至整个出口收入的30%以下。

310 二十年的进口替代政策表现出对农业、特别是出口型农业的明显倾斜。此时政府对出口作物增税、控制生产价、管理投入和产品分配，并实行种植园国有化。

311 1977年的改革降低了茶叶、橡胶和椰子的出口税，试图鼓励传统出口产品，税率由1977年的40—50%降至1987年的10—20%。然而，树木作物部门不像小农部门从这些改革中受益那么显著。如今，树木作物产出的最高水平仍然低于50年代和60年代的最高平均水平。在1990年和1991年，茶叶生产比60年代中期以来的最高产出水平仅略有提高。在橡胶生产方面，出现了持续的大幅度下滑，1990年的产出较60年代的水平低40%，较1984年的水平低20%。

312 虽有上述生产下降，在收入、就业、土地使用和出口方面，种植园部门对斯里兰卡经济仍然具有重要意义，特别是就茶叶、橡胶和椰子这几类加工出口产品而言更是如此。如今，农村人口近20%是在种植园部门就业的，那里长期性作物占用约一半农田（40%的面积种植茶叶和橡胶，10%种植其他长期性作物）。

313 对茶叶和橡胶生产者来说，一个始终存在的问题是国际价格下降，这将不利于再种植，并且反过来又导致生产率下降，以及经济能力削弱，更不能适应国际价格循环。在椰子生产方面，中型和大型种植园外出地主所有制的结构限制了再种植和中期培植。

314 直至1992年，两家国营公司拥有并经营茶叶种植园，它们占有20万公顷的土地，并雇用42.5万劳工。但由于产量下降，国家补贴开支甚巨，以及再种植和维修的投资延迟，政府被迫着手经营管理私有化的方案。1992年1月，449个国家所有的种植园重新组合为22个独立的区域性企业，每个企业包括15至25个种植园。当时政府进行招标，并选定22个私营部门的公司，按照利润分成的原则管理这些种植园。将近95 000公顷茶园、59 000公顷橡胶园和11 000公顷椰子园现在属于这种私营管理合同安排之列。

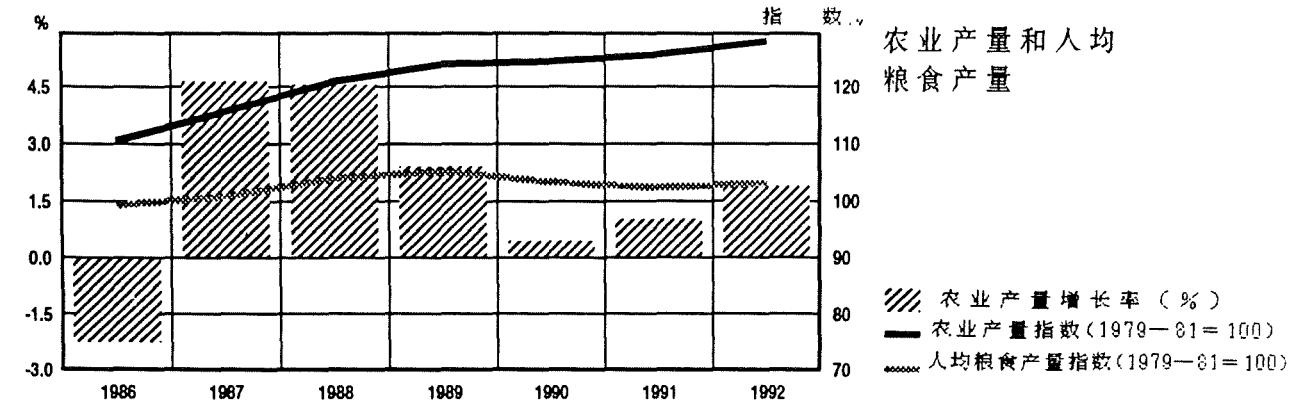
315 对种植园的管理实行私有化，加上近几年来对种植园恢复和新种植园大量投资，应当能改善短期的农业前景。农业的产出预测在1993年和1994年增长近3%。然而，斯里兰

卡转为更加工业化的经济相对缓慢，这就对其农业部门、特别是对其自然资源产生了极大的压力。

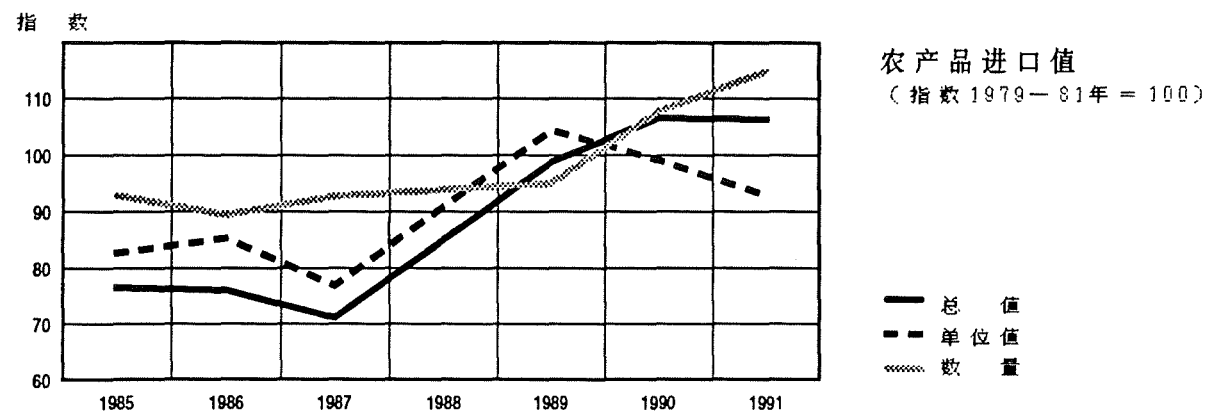
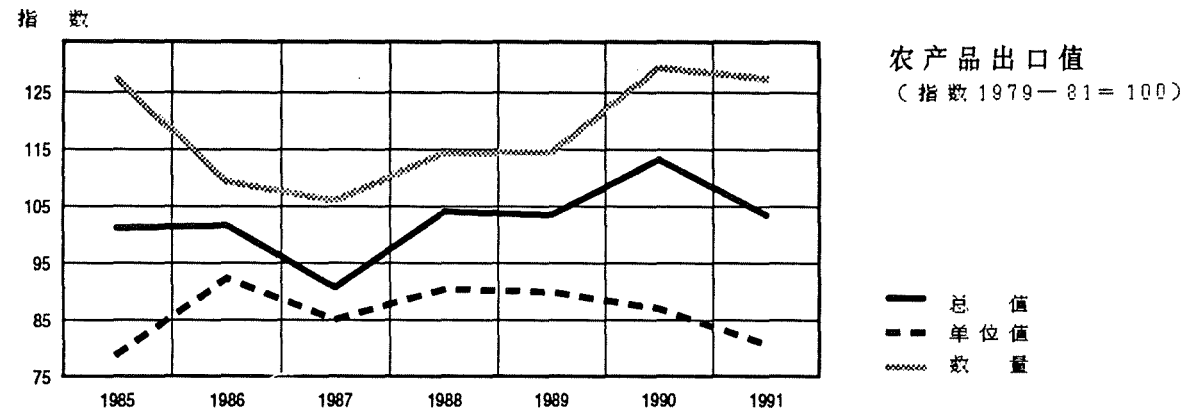
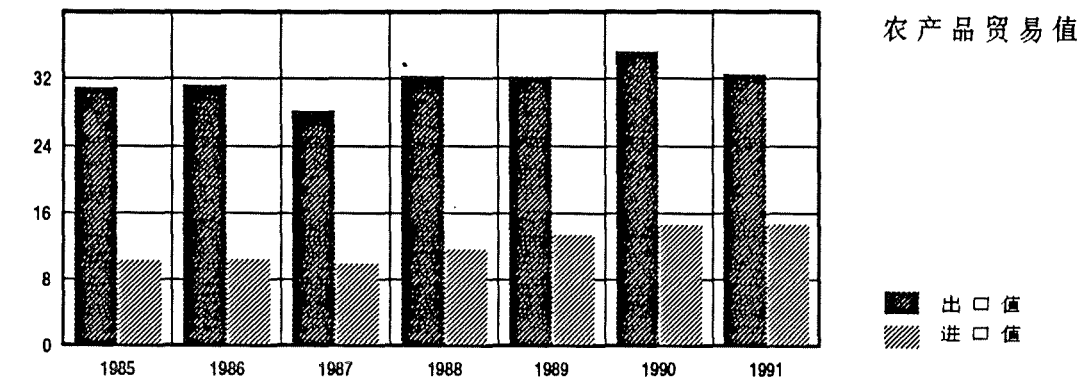
316 农业部门吸收劳动力的能力有限，而且所有的良田均已经被开发。从长期看，斯里兰卡的决策者面对一项极为艰巨的任务，即一方面要扩大工业的基础，另一方面又要使出口产品和出口市场都实现多样化。斯里兰卡的农村人口不能在工业—农业企业和农产品加工企业中得到更多就业机会，就有可能被迫呆在经济上不重要、并且在环境方面受威胁的农田上。

图 9

拉美和加勒比



10亿美元



来源：粮农组织

拉丁美洲及加勒比海区域

区域总览

317 1992年拉丁美洲及加勒比海区域的全部经济活动，据估计上升了2.3%，即较前一年3.1%的上升率有所下降。增长减速主要反映了巴西的经济形势不景气，国内生产总值下降1.5%，而经济环境压倒一切的特点是极度通货膨胀和显著的财政收支和对外收支失衡。除巴西外，1992年本区域内生产总值增长4.3%（1991年为5%），此一记录仍属相当强劲，与前此的趋势以及经济合作与发展组织国家的低落状态相比尤其如此。若干国家业已巩固其稳定局势的进程，有些国家则已显示出进入期待已久的复苏阶段。在一些实例中，稳定的努力导致了令人瞩目的通货膨胀率猛降：如在尼加拉瓜，从1991年的1400%下降到1992年的20%；在阿根廷，则由1991年的173%跌落至1992年23%。

318 在对外领域，一个突出的特点是贸易平衡的逆转，1992年转为负数，为80年代早期债务危机爆发以来的首次。确实，进口达到了总数1 320亿美元（较1991年高出19%），而出口则为1 261亿美元（仅较1991年高出4%）。尽管贸易收支平衡的逆差在很大程度上反映了墨西哥的赤字，其他一些国家如阿根廷、玻利维亚、巴拉圭和若干中美洲国家也记录下了大量贸易赤字。进口的增加大量是消费品（这是经济开放初期的典型现象），但最近几年资本货物的进口显示出也有大幅度增长。负数的净贸易收支平衡加剧了现有的收支赤字，占该区域货物和服务出口的近19%，而1991年仅约为11%。

319 与此平行而又相关的进程是资本流入锐增，与现在的收支赤字相抵消而有余，因而使储备数额上升。这在很大程度上反映出对该区域经济前景已恢复信心。

320 无论怎样受到欢迎，资本流入的骤然大幅度上升，也造成了若干新问题。它们在多大程度上对资本形成实际有所贡献，而不是投机性因素，这是一个有争论的问题。更有甚者，如墨西哥的实例所表明、并有若干其他国家也反映出的那样，大量的资本流入是同一系列复杂问题相联系的。首先，它们助长了货币的升值，从而违背了当前发展战略的关键目标之一，即扩大出口。同样，资本流入带来了通货膨胀的风险，也使货币政策更趋严峻。利率提高反过来又削弱发展的前景，加重官方债务负担并使之超过财政失衡的预期规模。此外，资本流入造成对国际资本市场的更大依赖，从而更易受到外部宏观经济条件变迁的损害。

321 这些问题中，在短期内最为突出的或许是货币定值过高问题。的确，有些国家迄今在稳定形势方面取得重大进展；对它们来说，一项重大的挑战是如何解决汇率这个进退维谷的难题，以免走向新的不稳定和再次通货膨胀。另一项主要的、长期性挑战，是如何扩大

稳定和调整的效益，使之惠及尽可能广泛的居民成分、特别是最贫困的阶层。

农业部门

322 现在已知是本区域的一个显著特点：农业的成果在很大程度上是由这个部门之外的因素决定的，这包括国内宏观经济政策和国际市场条件，而特定的部门政策起着较为次要的作用。货币定值过高有着重大的影响，导致农业出口部分地位脆弱。除此之外还应加上商品价格猛跌，波及本区域好几种主要出口产品³⁰。与这些外部一般说来属于不景气的影响形成对照，农业从国内经济形势总的有利倾向中受益，以致农业部门的国内需求和向该部门的投资都获得了刺激。

323 总的来说，1992年的农业价值增加较为平淡无奇，估计低于2%。然而，各国情况悬殊甚大。由于同时具备了气候有利、价值以及贷款等方面的条件，巴西、厄瓜多尔、萨尔瓦多和乌拉圭的农业增值超过6%。智利、哥斯达黎加、危地马拉和洪都拉斯取得近3%的增长；而玻利维亚、哥伦比亚、墨西哥、巴拉圭和秘鲁遇到的是农业产出停滞不前或向下跌落。在有的国家、如在巴拉圭，造成农业记录不佳的唯一重要因素，是出口商品（大豆和棉花）价格下滑。在巴西，农业产出的有利增长主要与农业支持政策相联系；而乌拉圭则得益于南方共同市场的框架，借以获得更好的贸易条件以及更好的贸易机遇。

324 在对外方面，有几个国家在增加农产品出口收入中取得成功，虽然其若干主要出口产品价格猛跌，这是指巴西、智利、危地马拉、洪都拉斯和乌拉圭。另一些国家的农产品出口收入下降，虽然在增加出口数量上取得不同程度的成功。此类国家包括多米尼加共和国、尼加拉瓜和巴拉圭。另外还有一些，例如玻利维亚，经历了出口数量和出口价格的同时下降。

农业政策

325 当前在整个这一区域所遵循的普遍的市场导向政策，强调国家作为经济媒介应扮演更为中立的角色。然而，最近几年的一般倾向，是政府应在部门政策中更广泛、更积极地介入。然而，一方面是当前的思潮、另一方面则是决定过去政策的思潮，两者有重大区别。

30 1992年，本区域主要出口产品价格下跌情况如下：香蕉-10.1%；可可-7%；咖啡-25%；牛肉-8.8%；玉米-3.2%；大豆-0.4%；棉花-15.8%。

国家放弃了它在农业中的普遍存在，以及其转让补贴资金时自上而下的做法。毋宁这样说：当前政策越来越强调“帮助农民实现自助”的目标，以及促进此一目标所要求的土地改革与体制改革。最近的政策声明的另一基调，是在两个总的层次上实现结合：在农业自身的范围内，注意最佳发挥地区间和不同作物间的互补性，同时缩小现代农业与传统农业之间的差距；还要缩小农业与“上游”、“下游”活动之间的差距。这些都并非新观念，但在许多情况下，它们近一时期来被转化为较从前更具决定意义的行动。

326 在这总的框架之内，特定国家的实例包括墨西哥改革的深刻进程，其中包括修正其土地法；以及补偿和支持措施，以便更顺利地转向充分的自由市场制度；还有它对北美自由贸易协定的承诺等。这一突出的经验，将在有关墨西哥的章节中详加回顾。

327 在阿根廷，由于1991年3月引进的“可兑换法”³¹的付诸实施，有助于加深调整与经济开放的进程，但同时也导致比索定值大大偏高的美元一比索比价体制，为了补偿可进行交易的部门的有关损失，政府于1992年下半年采取了一系列措施。这些措施包括减少对农业出口产品的课税；放宽农业贷款的条件；对进口商品实施10%的“统计”税（原为3%）；增加对某些进口产品的课税，最高可达20%。不仅如此，而且在1993年5月引进了一揽子农业支撑措施，特别是针对非大草原生产者的措施。这类措施包括对合作社的财政支持；对某些生产者的优惠利率，如面临紧急形势或在多灾区工作的生产者；对新生产者提供财政方便；地区发展支持；以及按照“信任贷款”原则，向农产品出口商早期支付运出价值的费用等。

328 巴西的情况表明了如何更积极地采取传统的支持手段，而同时又保持对市场放开的各项基本原则的承诺。在宏观经济很不稳定的情况下，生产者非常难于作出决定，政府乃于1991—92年宣布对主要粮食产品的保证价格。这些措施有助于本部门的重大复苏，它在1992年提高了5%。这样一种农业的积极表现再次有助于抵销工业萧条的消极影响，而这种萧条是随着科洛尔计划的失败而产生的。

329 一些国家引进或加强了某些措施，以改革农业机构，其总的目标是重新确定国家在农业经济活动中的作用，并促进权力下放。举例来说，在秘鲁，是通过农业和粮食部的新组织法做到了这一点；在牙买加，是通过改组农村农业发展局；而在玻利维亚，农民事务部开始了机构权力下放的一个重要进程。

31 “可兑换法”规定本国货币可以自由兑换，但须按照规定的汇率进行。

330 中美洲的某些国家也已着手采取重要措施，进行涉及土地结构方面的体制和法律改革。在洪都拉斯，国会于1992年3月批准了关于农业部门现代化与发展的法案。这一法案为重新组织机构制定了规范框架，并且建立了农业发展理事会、农业科学与技术指导局，以及土地银行。这一新的法案对此前的、即1975年的土地改革法作出了重大的修正。分配给农民的土地已成为其完全拥有的产业，使这些土地得以为生产的目的而出租、或用作贷款的低押品。同时，在赋予完整的所有权之前所要求的占用阶段缩减为三年；并且按照土地改革方案，妇女也被承认可成为土地分配的受益者。这些措施总的说来是为了在土地结构中实现更大的稳定性，以促进在这一领域投资和资本的形成。

331 在萨尔瓦多，1992年签订的和平协议创造了有利的环境，以加强部门政策的制定与实施。所采取的行动包括国营部门机构的改革，以及制定新的土地管理准则。

332 在洪都拉斯和萨尔瓦多这两个国家，新的机构框架寻求发展市场，并提高现有市场渠道的效率，即改善从农场大门直到工业加工和对外贸易的整个渠道。为此目的，半国营机构已被私有化，基本粮食的销售单位被撤销，对外贸易解除了官方调节。与此同时，国家推动建立生产者的组织、提倡由私营和合作银行及其分支机构发放贷款。

333 准区域一体化的计划得到更强劲的势头并有所深化，不仅旨在加强商业上的互补性，并且以生产和金融一体化为目标。北美自由贸易协定是首次将发达国家与发展中国家均包括在内的构思，在后文插文6中将予以探讨，内容为其对墨西哥可能发生的影响。目前正在进行初步的研讨，考虑以北美自由贸易协定为基础，建成扩及整个本半球的自由贸易区。南锥体共同市场成员国（阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭）已达成协议，自1993年6月起，实行20%的共同对外关税。中美洲一体化体系于1993年2月生效，以代替前中美洲国家组织。在该体系的框架内，签订了巴拿马农业协定，旨在取消现行的有关该准区域内农产品贸易的各种许可证、特许证和定额制度。与此同时，还就以下内容达成了协议：在共同价格幅度体系内，对向萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜进口玉米和高粱实行关税协调。

334 虽然继续强调区域一体化，但现已广泛地认识到：改善同区域外国家的贸易关系至为紧要。人们感觉到：现行区域自由贸易计划同关贸总协定的原则是一致的——这是指此类原则降低了贸易壁垒，并努力减少贸易上的转移——因而，贸易政策最终应以全球一体化为奋斗目标，本区域国家十分积极地推动关贸总协定谈判的乌拉圭回合成功地达成协议。

插 文 5

拉丁美洲及加勒比海区域的债务和国外资金来源

1 1992年, 该区域外债总额达4 470亿美元, 较前一年上升约2%。只有四个国家, 即阿根廷、多米尼加共和国、洪都拉斯和巴拉圭的债务数额有所下降。

2 据估计, 全部债务与出口的比率, 在1992年为30.5%, 较前一年略有提高。1992年, 这一区域全部债务中的偿债数为545亿美元, 而1991年为502亿美元。

3 最近有关债务的机构发展, 包括巴黎俱乐部的协议, 即重新安排总额为130亿美元的阿根廷和巴西的债务。这类协议规定了分步骤的摊提时间表, 以重新安排债务, 从而减少了另行安排时间的必要。巴黎俱乐部还同意按照休斯敦条款统一安排多米尼加共和国及厄瓜多尔的债务。

4 按照布莱迪计划对商业银行债务和还债进行减免还在继续进行中。1992年12月, 阿根廷签订了一项重要协议, 将把该国230亿美元商业债务和90亿美元的利息拖欠减少相当于110亿美元的数额, 即等于官方债务的三分之一以上。另一重要协议是由巴西签订的, 涉及440亿美元的合乎条件的银行债务, 并规定了相应协议, 以把1991和1992年的利息拖欠转化为长期债券。

5 对该区域具有重大意义的一项发展, 是净资本流入的强劲增长, 这种流入主要来自私人来源, 并反映出总体上有所改善的经济前景、利率差额收益, 以及该区域许多国家商业减债协议的催化作用。1992年, 私营资财流入达153亿美元, 为1990年的四倍。外国净直接投资总额达138亿美元, 主要接受国为墨西哥(62亿美元)、阿根廷(25亿美元)和巴西(20亿美元)。

墨西哥

概 况

335 墨西哥的经历在近期发展史中是一个重要的标志。1982年墨西哥推迟偿债付息是80年代债务危机爆发的开端。十年之后，墨西哥再次引起全世界的关注，这一次是作为一个研究案例：它进行了市场导向的大胆改革，并初步取得稳定局势的出色成就。它还要经历漫长的道路方能完全复苏，中、长期的前景还有不少捉摸不定的云雾。然而，过去三、四年实现的经济进步是一种好兆头，表明稳定的进程将得到巩固。最近世界主要工业国家决定允许墨西哥加入经济合作与发展组织，显示了国际上对该国发展前景具有信心³²。

336 最近获得进步的基础是80年代后期开始的一揽子政策措施，导致了普遍性的、实为革命性的变化。这些措施包括：缩减国营部门的规模，并重新规定其经济作用；财政改革，其中包括在公共支出方面执行严格的纪律；向自由贸易原则转变，包括单方面的贸易自由化和对北美自由贸易协定的承诺。

337 农业自由化也许是一揽子改革中最根本和最有深远意义的内容，其中包括削减对农产品的补贴和代理商价格；对支持性服务部门实行私有化；改革“伊西多斯”³³的法律地位；以及对外部竞争开放。

338 从上述试验中，农业效益可望获得提高，这是由于同市场放开相关的机遇和风险将加强竞争效率。然而，如同在任何革命中一样，将会有赢家和输家。最具竞争力的部门，特别是生产水果和蔬菜的部门，将从加强市场机遇中获益，假如竞争性不受货币定值过高的妨碍。另一方面，完全实施贸易自由化措施，以及该国似将加入北美自由贸易协定将给农民和中等规模的农场主带来重大风险，他们正是大宗粮食生产的主要承担者。向外部竞争开放，加上有补贴的投入减少，将迫使这一阶层经历进行调整的困难过程。

339 政府正在作出重大努力以响应转轨的各种挑战，其办法是提供农村支持和社会福利计划，以及财政和农业发展方面的服务。

32 1993年6月经合发组织部长理事会要求同非成员强有力的经济实体深入对话，并考虑扩大阿根廷、巴西、智利、墨西哥为其成员。墨西哥久已参加该组织的活动，现正审议其早日加入的条件与条款。

33 “伊西多斯”是农村区社的一种结合形式，在1917年土改后大有发展，但其根源在哥伦布时代之前。

经济环境

340 自80年代后期以来所进行的主要政策改革，应当参照进行改革前夕危急的经济形势予以考察。在1982—83年的危机之后，当经济活动以累计5%的速度下滑时，曾以正统的稳定措施予以治疗，从而得以产生一个温和复苏的时期。然而，这种改革在80年代中期突然中断，出现了一个新的振荡时期：1985年岁尾发生了灾难性的地震（据估计，损失为国内生产总值的2%）；1986年的油价暴跌导致国内生产总值降低4%。下一年的增长依然微弱，经济和财政形势急剧恶化。到1987年，财政赤字增长到相当于国内生产总值的13%，通货膨胀一跃而至132%，偿债义务吸收了全部出口收入的36%。总的来说，1983—88年这个阶段实际上并无增长；在此阶段，公共消费每年增加1.6%，私人消费停滞不前，政府投资年均下降11%以上。出口发展比进口快，于是便产生了一定比例的出超，自1982年占国内生产总值的4.7%上升至1988年的8.7%。然而，由于出超部分有不少用于还债，当时的收支平衡并未得到相应的改善：实际上，在80年代的若干年间，支付平衡出现赤字，及至最近数年，则更加急剧地恶化。

新的政策框架和经济表现

341 面对这一困难局面，1988年下半年上台的新政府着手进行一项稳定局势与结构改革的计划。新战略引进了正统的财政、货币和汇率措施；也引进了非正统的工资和收入措施，将财政约束与工资、价格监控相结合；同时进行结构改革，如私有化，废除规章、重新规定国家的作用，以及开放投资制度。对外部门亦予广泛开放，加速了80年代中期业已开始的进程³⁴。最高进口税率由45%降低到20%，其加权平均率跌至11%左右；可给予进口特许的进口产品数量降到总数的4%以下。于是，墨西哥的贸易制度从80年代初的很大限制性质，转变为全世界最为开放的制度之一。不仅如此，政府积极投入北美自由贸易区协定的谈判；如该协定获得批准，则将加强开放以及区域一体化（见插文6）。

342 新经济措施的准则框架是1989—1994年的国家发展计划，其目标是在此一时期结束时，使国内生产总值达到6%，而通货膨胀率应与墨西哥的主要贸易伙伴不相上下。作为控制通货膨胀的一种手段，政府同商业和劳工部门达成协议，缔结了“经济稳定与增长协议书”，

34 此进程中的重大步骤是墨西哥1986年加入关贸总协定。

于1988年12月实施，并从此定期予以延长。该协议书规定了最低工资、以及国营部门价格和关税的调整，和墨西哥比索对美元预定的贬值率。

343 稳定和改革的一揽子措施，值得引以为荣的是迄今取得了若干成就。计划时期（1989—1991年）的第一阶段经济增长超过了2.9-3.5%的指标，据估计，尽管在1992年下跌到2.7%，1992年的通货膨胀估计为12%，并有可能在1993年进一步下降。国营部门的亏空在1987年达到国内生产总值13%的惊人数字，而在1992年却转为相当于国内生产总值1%的盈余。

344 这些成就在很大程度上是由于政府所采取的稳定和改革措施，但其他一些因素也起了积极作用。特别是根据布莱迪计划所采取的债务缓解行动，以及国际货币基金组织/世界银行实行的资金转让，有助于缓解财政压力。财政上的流入受到一些因素的吸引，如利率差额、恢复投资者的信任——特别是由于对银行和半国营机构实行了私有化——以及来自北美自由贸易协定的积极期望。

345 然而有一个领域是墨西哥未曾获得成功的，即未能削减当前收支赤字，其数额在1992年已达200亿美元左右，相当于国内生产总值6%以上。由于难以控制进口需求，同时出于通货膨胀方面的关切，货币政策业已收紧，对经济增长产生了抑制作用。确实，为1992—94年规定的5.3-6%的年增长率，看来难于达到。不仅如此，比索的持续定值过高加剧了贸易亏空，特别波及农业部门，而该部门已因取消大部分补贴而蒙受损失。

农业的经济作用

346 在墨西哥的经济中，农业起着不均衡的、趋于下滑的作用。该部门对国内生产总值的贡献为7%，而农村人口仍占全部人口的27.5%，其中农业中经济上活跃人口占整个经济上活跃人口的23%左右。自60年代中期以来，农业表现逐步下降，除去其间有过短暂时的上升（即从70年代后期至80年代初，在“墨西哥粮食制度”推动下，出现了自给的势头，推动玉米生产上扬）。总的说来，在70年代，农业生产每年约增加4%，使人均粮食产量略有上升；但在80年代“失去发展的十年”中，人均粮食产量全面停滞不前。在后面这个阶段，只有最具出口导向的作物才保持了强劲的增长，这尤其得益于货币贬值——最近几年这一趋势业已逆转。迄今为止90年代仍然保持毫无光采的记录。农业产出在1991年实际上了无进展之后，在1992年仅有微弱的回升。

347 粮食部门不足称道的成绩，造成对粮食进口的需求不断增加，以及农产品贸易收支状况的显著恶化。直至1987年，农业一直是外汇的净挣得者，此后却表现为主要的人超部

门：农业的出口／进口比率在70年代均为130。而在近几年却仅仅略高于60；当前农产品进口消耗全国出口收入的近17%。

348 是什么造成了农业的长期停滞？多种多样自然的、基础设施的、政治和社会经济、以及市场的因素都起了作用，不可能在这里一一列举、全面回顾。对有关农业人口的广大阶层有十分重大影响的，是广大小农部门很低的生产率。他们在很大程度上处于国家支持的边际，不易获得市场、信贷和公共服务。与此相关的因素是“伊西多斯”法律框架死板僵硬，以及扭曲性的国家干预。取消这些束缚乃是当前农业改革战略的核心问题。

农业改革

349 新的政策方向必将对所有经济部门产生深远的影响，其中农业又是受到最大牵连的部门之一。农业市场的开放已经意味着打破年深月久的结构束缚，以及本世纪头几十年定下的法律准则。

350 1990年发表了《1990—94年全国农村现代化纲要》。新政策的广泛方针在此纲要中有所规定。该纲要的总原则是：商业性农业（小所有者）应表现出是增长最为强劲有力的部门，而“社会化”部门（“伊西多斯”和农场集合体）则应现代化，实行允许规模经济的合作社安排，重新规定国家在生产和销售活动中的作用，并同商业性农业以及农业—工业部门订立协作合同。

351 政策改革最为深入的领域是关于土地占有的立法。此种变革的重要意义应从一定的历史背景下给予评估，在原有的土地制度下，即按照墨西哥1917年宪法第27条的规定，政府可望向任何要求获得土地的公民群体提供土地。当时的目标是缩小土地所有制中极为不平等的状况，并缓解农村的贫困。这种被赋予的土地所有权把纳入“伊西多斯”制度，其成员发展到包括墨西哥农村人口的绝大多数。到1988年，“社会化”部门（由“伊西多斯”和社区组成）据估计包括约28 000个单位，含300多万“伊西达他略”（“伊西多斯”成员）和“科姆内罗”（社区成员）户主。这一部门占农民总数的70%。约1 500万人口（即全国人口的19%）全部或部分依靠社会化部门所提供的生产成果及就业机会。

352 “伊西多斯”制度的构想主要是作为满足人民需求的政治手段，而不是创建经济上行得通的生产单位，因而变得僵硬而无效。可用于再分配的土地面积逐渐下降，导致土地的零碎分割，致使61%的“伊西多斯”土地单位下降到面积竟不足4公顷。不仅如此，而且

按照原27条，这类土地不得出售、出租或用作借款的抵押³⁵。这就妨碍了对农场的投资、该部门的现代化，并且最终导致失败、无从实现该制度缓解贫困的初衷（根据拉美经委会资料，墨西哥24%的农村人口生活在极端贫困之中，而属于这种情况的城市人口只有8%）。“伊西多斯”还处于扭曲而沉重的国家干预和保护之下，这种机制调节着“伊西多斯”的经济生活，但同时也对之实行政治上的控制。

353 这些问题加速了对“伊西多斯”制度的彻底改革。新的土地法于1992年2月生效，在以下主要方面修正了宪法第27条：

- “伊西多斯”成员拥有合法土地权利，经“伊西多斯”全体大会75%人数同意，即拥有充分的权利，可以出卖、出租或以其他方式处理自己的土地。但集体性的“伊西多斯”土地，一般均为森林、牧场等土地，不得出卖、也不得充作抵押物。
- 遗产和继承权利不再需要优先考虑使“伊西多斯”成员的家庭受益。换言之，“伊西多斯”土地所有者可自由选择其继承人，从而突破了原先以家族为基础的农村社会的观念。
- “伊西多斯”土地可以出售或租赁给私营企业或法人实体，供其直接经营之用。但这类企业所控制的土地份额不得超过小地主（“小”的意思是指至多100公顷水浇地，或非灌溉区的同等面积）的份额25倍。如果该企业关闭，则“伊西多斯”成员而又拥有特别股份（T类股份）者，享有收回该土地的优惠权利。这项规定的目的是鼓励农民同农业企业家相结合，并促进技术和生产的现代化。
- 参照给予这一部门以自主权这一总原则，政府卷入“伊西多斯”的法律根据已经解除，这样就结束了颇遭非议的官僚式的国家保护主义。

354 农业政策改革的另一个主要方面，是放开农业市场。在这一区域，采取了以下各项措施：

- 贸易放开，包括减少须发给进口许可证的农业进口商品的比例，即由1988年的57%减至1991年的35%。仍须经过特许的农产品包括玉米、豆类和小麦。与此同时，农产品的平均进口关税降至1991年的仅4%而已。

35 虽然法律予以禁止，出售和出租土地已是一种广泛流行的地下活动。例如，据估计，在宪法第27条进行修正之前，有25—30%生产用土地被出租。

- 放开价格，特别是取消了对所有基本粮食的价格保证，仅玉米和豆类在外（1993年拨出13亿美元支持玉米和大豆价格）。北美自由贸易协定考虑，经过15年的过渡时期，逐步取消对玉米和豆类的价格支持。对其他粮食和大豆，政府按保证价格收购已取消，代之以“协议价格”。据此，私营商人应按议价购完全部收成，然后才准许进口。至于牲畜产品，继续规定消费者价格和销售差价。一般来说，牛肉、猪肉两项低于国际市场价格，而家禽类则高于国际市场价格。
- 削减或取消投入补贴。农业投入补贴在80年代早期占农业生产价值的三分之一以上，而在1989年仅占生产价值的17%。后果之一便是化肥价格与国际市场水平取齐。对水和电力供应的补贴也已大大减少，而出口浓缩动物饲料的半国营机构已经私有化。农业投入和机器的进口也已放开，这样就部分抵销售了投入价格和生产成本上涨的后果。信贷补贴也有减少，利率调控已经取消，结果是实际利率剧增，由1987年的-37%上升到1989年19%。
- 减少国家干预，对半国营市场控制予以取消或大幅度降低，即指对食糖、可可、玉米和墨西哥麻的控制。过去负责信贷、保险、技术援助和销售的专门机构已私有化，或予取消，或改变职能。农业和水资源国务秘书处所辖的半国营企业，从1982年的94个降至1992年的20个；另有11个将在1993年撤销。

国家对农业的支持

355 农民由于农业改革和边界开放而受到双重打击；为了补偿他们的损失，实行或加强了若干重要的农业和农村支持方案，此类方案同时具有福利和发展的双重性质。提供支持的基本标准有如下述：此种支持应当(1)有益于所有的生产者，而不论他们的经营规模和所在地点；(2)针对其他国家补贴农业的后果提供补偿性的援助；(3)促进生产者之间的联合，以及农民与企业家之间的联合，以便取得竞争效果。

356 农村福利和现代化的一个重要的新手段是全国团结计划，该计划于1988年12月开始，其预算的60%用于社会福利活动，剩余部分用于区域发展和资助生产项目。这一计划的主要特色是高度的权力分散、基层群众参与项目，以及参与活动的提出及实施。通过这一计划的地区分支机构，并与地方协调中心相互作用，该团结计划也支持地方社团自己提出的各种方案。各主要农民社团在这一全国计划的咨询理事会派驻代表，从而参与最高一级的管理和执行。

357 从创立之时起，全国团结计划已大大开展其各种活动，并使之丰富多彩。墨西哥

联邦对该计划的拨款从起步时的6.21亿美元（1989年），1990年实际数额增长54%，1991年实际增长36%，1992年实际增长19%。该计划目前支持15万公顷以上的活动和项目，由8.2万个团结委员会实施。将近100万农民在300万公顷土地上劳作，他们从全国团结计划基金中获益；同时有1 100个以上的农民组织得到地区基金的支持，此类基金是用以当地居民的发展的。许多农民依靠全国团结计划取得借款，即所谓“信任贷款”。在1992年，250万公顷的玉米由上述贷款资助，即较上一年度增加50万公顷。“团结企业”是不久前根据团结计划建立的组织，它也为生产者组织管理的企业提供信贷和风险资金。

358 然而，农业方面出资的主要来源，却仍然是开发与商业银行。官方贷款通过三个主要渠道提供，即农业关系信托基金协会、国立农村信贷银行、全国资金会。后者是三机构中当今最为重要的一个，它将借贷业务与技术援助、研究和技术开发方案结合在一起。它现在惠及约5万农场单位，主要是中型和大型农场，以及“伊西多斯”和社团农场。农村信贷银行更多地面向农村发展，直到80年代后期它是农业和农村资金的主要来源。然而，大范围的欠债不还，导致该行信贷拨款锐减，将收不回的未偿贷款转到“全国团结计划”机构，以及其贷款和管理政策的修改。现正作出努力，以重新充实农村信贷银行的贷出资金（计划在1993年较前一年增长15%），并恢复农村支持活动的可行性。另一个官方信贷的主要来源是全国资金会，主要与农业加工企业和销售企业进行合作。

359 虽然当前正在努力加强官方贷款的数量和效率，但最基本的问题仍然是如何获取贷款；特别是小型农场部门，在补贴下降、利率猛升和农村银行的支持业务削减后更有此需要。

360 对农业发展的另一主要制约，是过去土地所有权规章造成的严重投资不足。这些规章阻挠取得信贷以及私人出资。这一问题在1982至1988年局势稳定时期进一步加剧，因为对工用支出进行了大幅度削减。农村改革可望为私人出资创造有利的环境，而政府同时在作出重大努力以扩大公共投资。1988至1991年间，农业和水利资源部投资按实际数字计算增加59%；而对农村发展投资则增加61%。比较而言，在同一时期，公共投资总额仅仅上升20%。公共投资的优先领域是灌溉、农用工业和中小规模的基础设施。另一个促进农村投资的创举，是建立农村投资和资本基金。同全国团结计划的资金一起，这项新的投资基金在1993年获得总计4亿比索的拨款，另有3 000万比索的追加拨款，用于若干方案，以加强制定和执行项目的的能力³⁶。

36 在1993年上半年，1美元约等于3比索。

农业的未决问题及其前景

361 未来农业改革的成败，根本上是同整个经济复苏的持续性相联系的。在改革取得初步成果而普遍欣喜的阶段之后，经济活动减速、以及当前收支赤字上升，一般导致对墨西哥经济前景较为清醒的评估。当前收支赤字很大程度上是伴随资本流入而来，有些难以捉摸的是：此类流入在多大程度上具有投机性质、或者却是稳定的、长期性的投资（例如外资参与半国营企业的私有化）？无论如何，资本流入有助于实际汇率的提高，并因而提出另外一连串的问题。货币定值过高看来会削弱本国工业的竞争力，包括出口（以及进口）替代的农产品的竞争力。另一方面，贬值又是一种难于采取的政策抉择，因为此时此刻国家正需要投资者相信其金融的稳定。

362 长期投资环境、以及更一般地说，全盘经济前景也在很大程度上取决于北美自由贸易协定。通过该协定，可望导致墨西哥的贸易扩大并从中获取重大利益；而主要的好处应体现在更大的经济和政治稳定上，以及对外国投资更为有利的气氛。更多的外国投资反过来将允许利率下降，或许也有助于公共支出上升，而这两个因素都将促使经济活动兴旺。对墨西哥来说，该协定明显的重大意义表现在金融市场对美国反对派的言论的敏感、国会对其含义的仔细研究，以及不久前有人怀疑它是否与宪法相一致，等等。

363 在农业改革这一较为具体的领域，当前过渡时期的前景也是不确定的。一般说来，有可能出售“伊西多斯”土地，以及由此而来的土地股份集中化，似将为规模经济、投资和市场活力提供更好的机遇。然而这一进程也意味着风险。尽管新的立法包含了若干审慎的条款，以防止出现新的大庄园主，但仍有人担心：长期看来，市场力量和资本集中有可能推翻这类规定³⁷。不仅如此，即使有限的土地集中看来也会加剧不平等现象。对许多农民来说收入增加、就业机会更多，但对不少其他农民则出现了潜在威胁，如遭灾售田、流离失所以及变成无产者等等。在寻求“伊西多斯”成员与私营企业家更为密切的联合的过程中，也有这种潜在的风险。前一类人在这种伙伴关系中是能做到保持同等的影响和控制？

364 某些分析家认为这些担忧在很大程度上是没有根据的，并指出农民与其土地之间的联系具有那种“有机的”性质。由于不愿失去所有权或控制权，农民似乎更愿出租、而不

37 根据现行立法，禁止集中超过2 500公顷的水浇地；并且规定了一项限制，即任何单个成员至多拥有“伊西多斯”土地所有权的5%。

是出售自己的土地³⁸。农民之间的强烈求同感和同情心，也会抵制瓦解性的影响。还有人指出：不管这一进程的方向如何，看来都将是一个漫长和逐步的过程。要使土地交易变为可能，就只有规范土地所有权的资格，而这一进程可能还需要三至五年的时间。

365 无论如何，政府有责任防止不受欢迎的发展，对此进程予以引导，并切实执行法律；而且甚至更为重要的是帮助农民调节，以适应变化中的形势。为此，当前战略的一个基石，是推进组织得更加完善、更为训练有素的农民协会，赋予这类协会以更大的参与权和谈判权，同时在它们获取信贷、技术和市场信息时，能使转让费用有所降低。因此，自由化以及取消国家保护主义的首要目标固然是效率，但同时还应当追求公平这样一个目标。

366 许多农民关切的另一个主要领域涉及北美自由贸易协定。少数具有竞争能力的农民将立即从该协定受益，大多数农民、主要是玉米生产者必将在不同程度上受苦。

367 对自给型农民的直接影响将是微不足道的，因为他们在很大程度上与市场力量隔绝；不过他们可能失去临时性的农场外就业机会。无论如何，他们的边际化可能趋于加剧，尽管他们还将得到援助，以使其生产体制现代化、并降低其自身消费的成本。

368 另一方面则是具有一定程度竞争力的商业化农民，他们在玉米生产单位中约占10%，而对他们的补贴，目前仅涉及其收成的18%。这一分支阶层很可能经受住外部竞争，并同时具有巨大的潜力，可用收入方面的微小代价实行多样化。

369 真正的问题是大多数玉米生产者，他们依赖其向市场销售的那部分产出，但在公开的市场制度下不可能保持其竞争力。会有多少人将放弃玉米生产，可尚无答案的问题。许多人将依赖该协定所设想的补偿和保障措施的作用。对于那些被挤到农业以外的人来说，要做的事情将是动员“全国团结计划”这一类的福利方案，创造农场外的就业机会，和创造条件使移民的进程井然有序。在完全实施自由化之前的10—15年期间，这些都是必须完成的繁重任务。

370 这些问题又为远期提出了根本性的问题。作为对收入、就业和粮食安全作出贡献者，本部门未来的作用将会如何？正在进行的重大改革能否完成，而不造成无产阶级化和农村移民等大规模问题？用于发展、补偿和福利行动的资金是否足够，可以确保多样化和现代化井然有序的进程，同时防止重大的政治和社会性的破坏？依赖“市场决定论”又在多大程度上可以做到同巩固群众性的了主相一致？

38 尽管法律加以禁止，土地出租在改革前是极普遍的事情。然而由于其不公开的性质，地租收得很低，估计占生产成本的10—15%。关于出租的立法似将大大提高这一百分比。

371 撇开墨西哥形势的特殊性，对上述各种问题的回答具有广泛的意义。世界上有许多国家也大体相同地遵循自由市场的范例；对于它们来说，墨西哥应付挑战的能力将具有参考价值，并将如期待的那样，鼓舞它们自己所作的努力。

插 文 6

北 美 自 由 贸 易 协 定

1 1990年6月，墨西哥总统和美国总统宣布：他们决定就两国间自由贸易协定开始谈判。不久之后，加拿大表示愿参加这一谈判。于是谈判自1991年5月至1992年8月进行。

2 开头先发表了一份关于扩大的北美自由贸易协定的案文；然而三国总统于1992年12月17日在案文上签字。案文然后被提交三国议会批准。如果被批准——主要的问号在于美国国会如何决定——该协定即将于1994年1月1日生效。

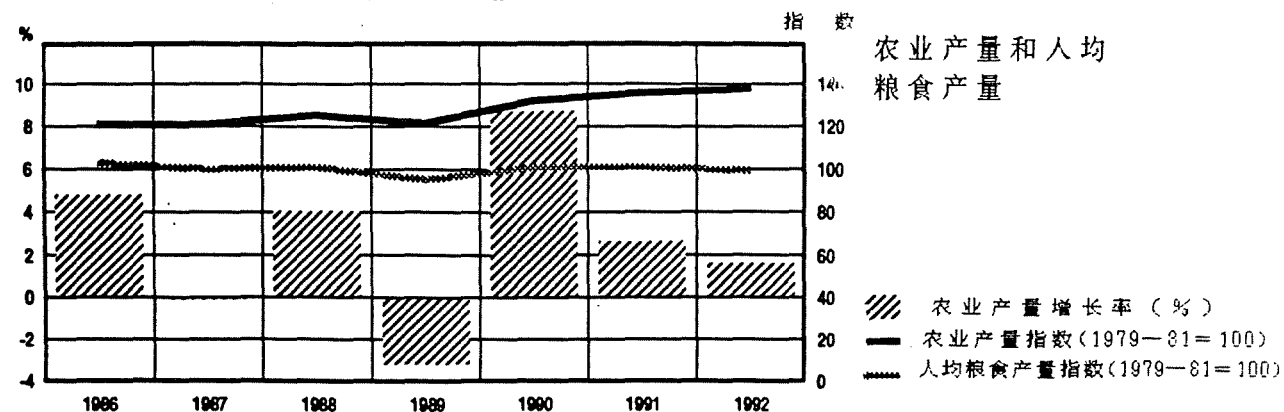
3 扩大的北美自由贸易协定包括墨西哥与其美国贸易伙伴，以及墨西哥与其加拿大贸易伙伴之间单独的双边安排。它也容纳了加拿大——美国自由贸易协定，保留其有关农业关税和非关税壁垒的规则、以及过渡性保障条款原封不动，而这些条文早已在1989年生效。某些三边条款是处理国内支持和出口补贴问题的。墨西哥与美国同意谈判“附加协议”、处理环境和劳工问题，以缓和即将上台的美国政府和国会持批评态度者的关切。

4 根据该协定，两国同意将它们全部农业非关税壁垒或改为关税率定额、或转成普通关税。在10年或15年的过渡时期中，根据商品情况，将不对关税率定额范围内的商品收取关税。更长的过渡时期适用于高度敏感的产品，例如墨西哥的玉米和干豆类，以及美国的橙汁和食糖。对超出关税率定额范围的商品的税收（原先是规定来取代前非关税壁垒所提供的保护的）将逐步下降，到过渡时期结束时降至零。现行对许多农产品的关税将立即取消。在美国主要出口农产品中（其中包括粮食谷物、油籽、肉类和奶制品），谷物和油籽可望获益最大。墨西哥向美国的最主要出口是热带产品；园艺出口产品、如水果和蔬菜可能受惠最多。

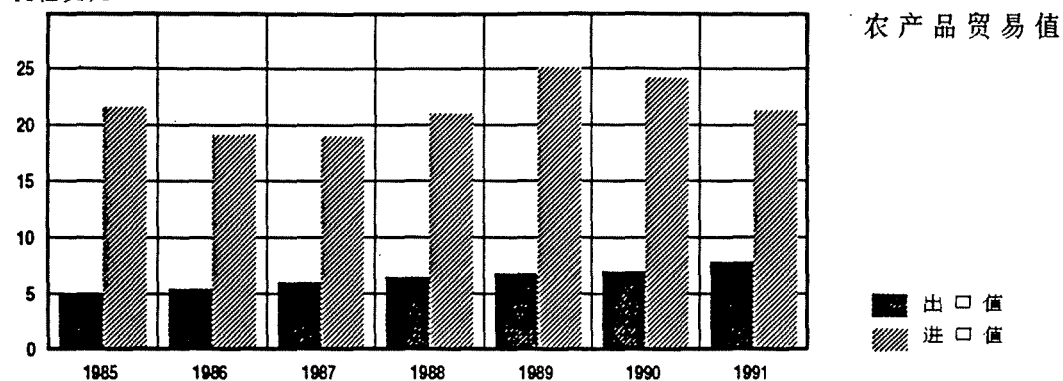
5 该协定还包含专门的进口保障条款，适用于特定产品，这些产品的起点水平将在协定的头一个十年中逐步提高。北美自由贸易协定国家只作了非常一般性的承诺，向较少贸易扭曲的国内农业政策前进；而新的政策可望遵守关贸总协定的义务。作为一项普遍原则，在北美自由贸易协定区域内使用农业出口补贴被认为是不适当的，除非当作一种手段、来反击北美自由贸易协定国家有补贴的出口产品。

图 10

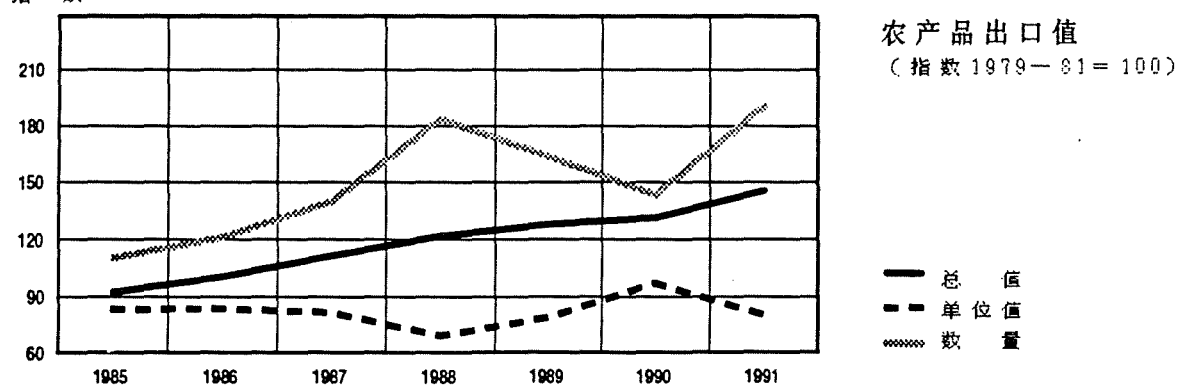
近东和北非



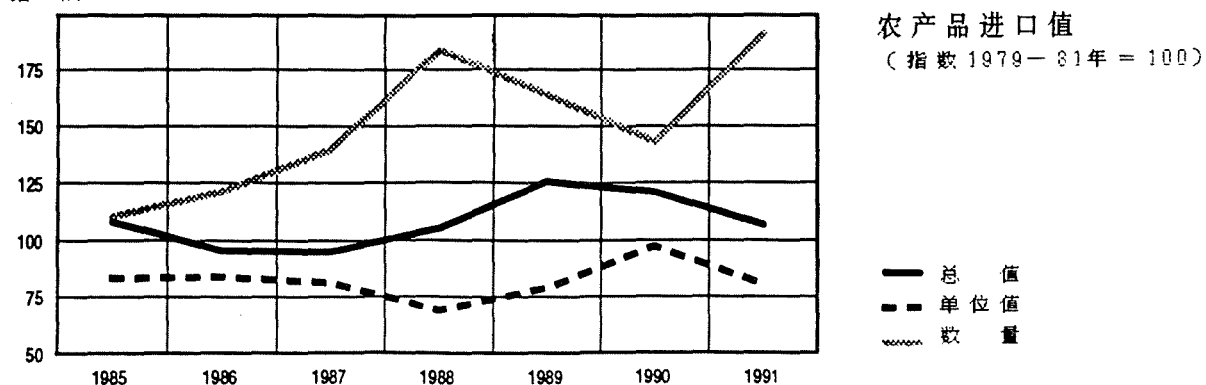
10亿美元



指数



指数



来源, 粮农组织

近东和北非

区域概况

372 1992年，近东在波斯湾战争后的复苏情况良好。石油出口量增加，虽然1992年的价格跌至战前水平，使该区域石油进口国受益。重建活动有助于振兴该区域经济，为移民就业创造新机会，并提高了汇款收入。贸易和旅游收入回升；进口需求下降、债务豁免以及外国转让（包括海湾危机财政协调集团给予埃及、叙利亚阿拉伯共和国和土耳其的支持）有助于改善当前的收支平衡。

373 然而，该区域仍存在政治上的紧张局势，给上述积极发展蒙上阴影，并抑制私人投资、延缓某些国家的市场改革，从而损害了长期增长的前景。

374 1992年，大多数国家的农业产出增加。气候良好是农业产出增长最主要的决定因素，这是指在主要靠雨水灌溉的那些国家，包括阿尔及利亚、塞浦路斯、苏丹、叙利亚阿拉伯共和国、突尼斯和土耳其。摩洛哥的干旱造成1992年农业产出急剧下降；由于持续干旱，估计1993年的收成还要减少。在埃及，价格信号的变动和种植控制的解除，使1986年以来的作物构成发生重大变化。小麦面积增加，加上广泛采用高产品种，促成埃及于1992年连续第六年获得小麦创记录的好收成。

375 在1979—81年到1992年期间，区域的农业生产提高达40%，产出的增长一般使本区域的粮食生产与人口同步增长，但气候造成的短缺不在此列。各国取得的成绩并不相同：大多数主要农业生产国自1979—81年以来的粮食人均产量获得长足的进展，其中包括阿尔及利亚、埃及、伊朗伊斯兰共和国、摩洛哥和沙特阿拉伯王国。

376 1979—81年至1991年期间，区域农业进口量提高40%；但由于进口价格下降，进口值未变。1979—81年至1991年期间，区域农业出口值上升，因为出口量增加近一倍，从而补偿了这一时期出口价格的下降。总的来说，这一区域农产品贸易的收支平衡仍有严重逆差。1991年，区域农业进口下降8%，跌至213亿美元。农业出口上升11%，达78亿美元。

政策发展

377 1992年区域经济和农业成果，是在近十年深刻的政策变革的背景下发生的。本区域的许多国家，包括阿尔及利亚、埃及、伊朗、约旦、利比亚阿拉伯民众国、摩洛哥、突尼斯、土耳其、苏丹和也门，都在80年代开始了重大的政策改革方案，以便在政府广泛干预下，

将自身内向导向型经济转变为以外向导向为基础的、更加具有市场导向特色的经济。一般说来，政策改革是为了解决80年代呈现的经济危机；这种危机反映为大量的流通和财政收支的赤字、难以为继的外债义务、通货膨胀和高失业。它们改革方案的两个分支，一是通过紧缩政策在短期内稳定赤字，一是长期性的经济改革。长期战略包括减少或消除价格扭曲、放开贸易和外汇市场、以及体制改革。

378 政策改革有助于刺激在这些国家的经济活动，因为贸易和国内市场已变得更为开放，从而导致更大的竞争性和更快的经济增长。举例来说，土耳其是本区域首先实施全面结构调整计划的国家，开始于1980年。该计划促进了国内生产总值的增长，使之在1980—1990年达到5.1%的年均增长率。较近的实例是伊朗，它实现了令人瞩目的增长，在1990—91年达到年均9%。自从两伊战争结束后，伊朗趋于重振和放开其经济，取消了对经济的大部分战时管制。

379 本区域各国的农业和粮食政策颇有差异。大部分实施重大政策改革方案的国家，同时也是本区域的主要农业生产国，它们的农业政策也经历了变革。直到80年代，它们以至有关连的生产和消费政策，对农业进行广泛的干预。一般说来，粮食消费政策的目标，是保证适当的、力所能及的粮食供应，改善日常食物，并保持城市地区的政治稳定。消费政策包括固定零售价、实行粮食补贴、以及在某些国家实行配给制度。生产政策的宗旨是在较低的市场价格的背景下，刺激国内的农业生产。生产政策包括对投入给予补贴、对种植和收购实行控制或定额、规定生产价格，和政府对销售、贸易实施垄断。一般说来，这类消费和生产政策是在一定的宏观经济背景下制定的，即定值过高的汇率和政府对农业的低投资，它们对国内农业生产起了抑制的作用。

380 在农业方面，刺激政策改革的因素是农业生产疲软、政府干预的成本难以维持，以及本区域政策样板总的变动、即趋向以市场为基础的经济。阿尔及利亚、埃及、约旦、摩洛哥、突尼斯、土耳其和也门农业政策改革的共同特点，是取消对全部或大部作物的保证价格、减少或取消生产和消费补贴、投入供应的私有化和农产品贸易的自由化。

381 农业政策的改革是逐步实施的。1992年，农业贸易自由化中的重要发展，包括摩洛哥和土耳其小麦进口的私有化，以及埃及小麦面粉进口的私有化。摩洛哥1992年的干旱加速了其进口自由化计划，因为该国对进口小麦有大宗需求。在埃及，面粉进口私有化是同放开面粉和高级面包的消费价格相联系的。突尼斯在1992年进一步降低对主要粮食的补贴，同时增加对低收入家庭的补贴。阿尔及利亚在1992年取消了粮食补贴，仅牛奶、面包、面粉和粗面粉除外。

382 形成对照的是，在某些国家，农业被排除在放开市场的努力之外。沙特阿拉伯的

第五个发展计划（1990—1994）强调经济多样化，和私营部门在工业中发挥更大作用，但规定政府在农业部门继续发挥作用（见1992年《粮食与农业状况》）。伊朗采取了某些市场开放的政策改革，但却坚持了粮食自给的政策，对投入实行控制和补贴，并且使其生产价格高于世界价格。

农业政策改革的影响

383 农业政策改革将对本区域的农业发展及其成就发生重大影响。它们对环境也有重大影响：特别是必须保持本区域紧缺的水和土地资源，这已显示为本区域面临的最紧急问题之一。水的问题在利比亚阿拉伯民众国和波斯湾国家，包括巴林、约旦、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿联酋是最为严重的。它们在本十年中已面临水短缺的威胁。在埃及，提高使用其有限的水与土地资源，业已成为该国90年代农业战略的核心。

384 水的过分消费和水质退化，其部分原因在本区域的农业政策。随着用水进行灌溉导致过度使用地下水，造成了盐碱化和内涝问题，降低了巴林、埃及和叙利亚阿拉伯共和国的作物产量。有补贴的化肥和除虫剂的投入，加剧了可获取的水源的污染。迅速增长的人口和发展中的工业需要，也提高了区域对水的需求；而不适当地处理由居民和工业产生的废物，也成为本区域污染的重要因素。

385 本区域许多国家正在采取依赖市场信号的政策，以改进使用水的效益、并鼓励保持水资源。此类政策包括给灌溉用水定价、取消化肥和除虫剂的补贴，以及向农民提供刺激、使之采用更有效的灌溉技术。例如埃及，正在取消除虫剂和化肥的补贴（但棉花所有者除外），并正在研究对灌溉用水收费的可能性。约旦在使用点滴灌溉和污水处理方面已取得重大技术进展。突尼斯制定了一项水土保持的长期战略，包括修建1 000多座小型水坝。沙特阿拉伯加强了对凿井的政府控制，并对水的使用制定了更为严格的规定。

386 本区域许多国家依赖相同的水源。确保水的适当供应，就会提出分配的难题；而保持这种供应则要求进行区域合作。依赖共同分享的水源的国家有以色列、约旦和叙利亚阿拉伯共和国，它们分享雅尔姆克河。约旦、沙特阿拉伯和叙利亚阿拉伯共和国从某些蓄水层取水，而埃及同苏丹则共同依赖尼罗河。

387 近东和北非的土地仅4%为可耕地。沙漠化、毁林现象、以及城市占用，是管理和保存有限土地基础所面临的主要挑战。农业政策改革有两个因素，对改善土地管理的做法有影响。第一是价格政策改革。本区域许多国家实行人工的农产品低价，这样就压低了土地价格。反之，这无异于在可持续的土地管理做法中取消了对投资的刺激，并使对土地的非农

业使用比较有利可图。更高的农产品价格可以提高农用土地的价值，会为农民提供一种刺激性的结构，使之更好地管理和保护土地。其次，关于地权立法的措施，可以有助于改善土地管理，即澄清保护土地投资的长期盈利的所有权，同时提供贷款机会，以资助采用保护土地的各种技术。

388 在地权方面作出努力，是阿尔及利亚、埃及、苏丹和突尼斯进行农业政策改革的一部分。在阿尔及利亚和突尼斯，国营农场已予解散并实行私有化。埃及实施了地租改革。过去将土地租金定为土地税的七倍，到1997年将由市场决定。埃及的低额土地租金，对有效利用土地和水起阻碍作用。苏丹逐步实行圈地放牧权，以防止在公共土地上过度放牧。

389 这一区域的政策改革已产生重大的体制上的影响。它改变着政府的作用，从参与和控制转向一种创造稳定环境的作用；而在此种环境中，私营部门能有效运转、并且不受阻挠。这种体制上的变革，也许是要实施的政策改革最为困难的方面。从一个角度看，许多政府职能的私有化，预期可在效率方面获得进展，并使政府在财政上有所节余。然而，私有化同样带来一定程度的解体，因为国营部门就业率下降，以政府干预为基础的经济活动能够获利也有所变化。特别是在农业领域，政策干预为政府创造了一种渗透性的作用，遍及投入的提供、作物的采购和销售、贸易、以及粮食加工和零售。

390 农业投入的提供、农业的销售和贸易的私有化，至少部分地在许多近东和北非国家业已实施，其中包阿尔及利亚、埃及、摩洛哥、苏丹、突尼斯、土耳其和也门。私有化计划也许在埃及范围最为广泛。所有的国营企业都被合并为多样化的控股公司，作为将这些国营资产大部分出售的一个前奏。然而，埃及政策改革的这一组成部分，较之任何其他方面都更为缓慢。

391 本区域的农业政策改革越来越具有长期前景。例如，埃及的农业政策改革是在整个90年代战略的背景下提出的。突尼斯的资源保护计划延伸至2000年，苏丹采取了一项十年期的农业部门战略；而也门制定长期农业发展战略的工作正在进展中。农业规划具有更长期的远景，反映越来越认识到经济内部各部门间的联系，以及宏观经济政策对部门的影响。已实行农业政策重大改革的大多数国家，采取此类部门政策变革，是同结构调整计划下全盘经济政策改革结合进行的。更为长期的规划，还受到本区域面临的各种环境问题愈益紧迫的影响。这些问题要求在利用自然资源方面立即实施变革，并对保护自然资源进行投资，这将具有造福子孙的长远意义。

埃及

农业在埃及经济中的作用

392 埃及将农业定为同旅游业和工业同等重要的目标，作为具有强大潜力的一个部门，用以支持1990年3月通过的经济改革和结构调整计划下的全盘经济增长。这是一种全面的政策改革努力，旨在改正经济结构性的弱点并实现宏观经济的稳定性。按照经济改革和结构调整计划，埃及的目标是改造经济活动，实现权力下放的、以市场为基础的外向型经济。这标志着埃及同40多年来执行的中央计划型、内向导向的经济政策完全决裂。

393 由于好几方面的因素，可以指望农业将能有助于支持全盘经济改革和实现稳定。首先，农业在埃及经济中的份额虽有所下降，却依然重要。1990年，农业占埃及国内生产总值的17%、就业人口的41%和外汇收入的20%。

394 其次，农业部门具有潜力，可进一步提高生产率。埃及农民已位于举世最高的生产率之列，因为他们享有土质优良、气候温和的天助，一年可获三季收成。由于某些作物的产量增加，生产率可望进一步上升；残存的价格扭曲一经取消而实现作物更替，对有限的水资源管理也有所改善，则效率也可望不断提高。

395 第三，农业部门在实行市场放开方面已获可观进展。1986年以来的主要政策倡议取消了农业中的大部分价格扭曲，把埃及农民推向在竞争性市场中自行决策，并使私营部门得以发挥作用。

经济政策的改革

396 埃及在80年代后期面临的经济困难要求作重大经济政策改革。在70年代和80年代初期，该国达到令人瞩目的国内生产总值增长率，这是基于石油的高价、劳务汇款、以及外国援助和贷款。80年代后半期经济增长减缓，时值油价和出口收入下跌；但埃及的政策并未根据资源减少作出调整。政府仍以大量支出补贴粮食和能源，并支撑国营部门企业；于是酿致巨额财政赤字，竟高达年国民生产总值20%以上。埃及支付其财政和经常帐户赤字部分是靠借外债；但资本流入减缓，因为埃及的资信地位下降，外债拖欠逐渐积累。到1990年，埃及全部外债已达510亿美元，相当于国内生产总值的144%，还债额达出口收入的一半。采用了一种扩张性的货币政策，以有助于为应付财政赤字而筹资，并因而助长了高通货膨胀。

397 针对埃及经济恶化，政府于1990年3月开始执行经济改革和结构调整计划。该计

划三项主要原则是：

- 迅速实现一个可持续的宏观经济环境；
- 进行经济改革，以为中、长期增长奠定基础；
- 改进社会政策，以减轻经济改革对穷人的消极影响。

398 经济改革和结构调整计划第一阶段实施的步骤包括：减少经常帐户赤字和财政赤字；放开外汇市场和利率；国营企业私有化并予以改革；以及削减贸易壁垒。此外，还建立了一项社会基金，以缓和 market 改革对易受损害居民的影响。

399 经济改革和结构调整计划的执行得到了国际社会的支持。国际货币基金组织支持该计划中宏观经济稳定的内容。世界银行支持结构调整，以便随着该国转向以私营部门为基础的出口导向增长战略，效益相应改善。国际开发协会和其他捐助者支持重新审议社会政策，以减少经济改革对穷人的影响。

400 此外，在波斯湾战争结束后，埃及立即获得大量外援。海湾危机财政协调集团、美国以及阿拉伯捐助国取消了埃及近130亿美元的债务。由贷出方组成的巴黎俱乐部也提供了债务救济。所有这些措施结合在一起，在1992财政年度结束时，将埃及的外债降至383亿美元。巴黎俱乐部定于1994年提供的补充债务救济，将视埃及执行结构调整计划的表现而定。

401 埃及在经济改革和结构调整计划头三年中取得令人瞩目的进步，在某些方面已提前实行政策改革。到1992年，它已将其财政赤字下降到国内生产总值的7%，而货币供应的增长已减速，从而使通货膨胀由1989年的27%降至1992年的14%。汇率限制业已取消，并已于1991年11月提前统一汇率体制。埃及的收支平衡好转，并于1991和1992年实现了经常帐户盈余。盈余部分地反映了外债减少的作用。它也得之于旅游业收入的恢复、劳务汇款以及苏伊士运河的收入，再加上进口削减。能源、工业和农业部门的价格都已经放开。

402 唯有国营部门企业的改革和私有化的行动滞后于计划。国营企业被合并为少数多样化的控股公司，准备将资产向社会出售。私有化步履缓慢，说明埃及在其经济改革努力中面临的某些挑战。私有化进展缓慢既是由于官僚式的惰性、也是由于埃及需要保持经济上的稳定。私有化实施缓慢，使外国投资潮流望而却步，对埃及的长期经济增长是潜在的肘掣。由于埃及面临的外部经济环境，包括疲软的油价和工业经济增长徘徊不前，重振外国投资就具有特别重要的意义。

90年代的农业战略

403 直至80年代中期，埃及农业政策的特点是政府的广泛干预和内导向。埃及的目标当时是达到基本粮食产品自给；低价向消费者供应粮食；造就足够的农村就业机会，以吸收快速增长的劳动力；以及向农业课税，以支持工业增长并为政府收入开源。其政策手段为：控制生产价格、生产面积和销售定额；控制农产品贸易；以及政府对贸易和销售实行垄断。

404 在这种政策体制下，农业国内生产总值的增长减缓，在80年代年均增长2.5%。农业增长缓慢的主要原因是：价格扭曲造成对农民的压抑，以及政府对这一部门的投资额下降。

405 由于农业生产未能与人口增长同步，对粮食进口的依赖增加。在1978—80年期间，谷物自给率平均为65%；至1986年降到52%，这是农业政策改革启动的一年。同一时期粮食进口年均增长10%以上，至1986年花费达26亿美元。农业的缓慢增长还助长了人口向城市流动。1980—1990年期间，埃及城市人口年均增长3.1%，而全国人口年均增长2.4%。到1990年，5 200万人口中的47%生活在埃及的城市中，其人口密度属于世界最高之列。

406 为了应付上述发展趋势，埃及于1986年引进了农业政策改革，逐步推行直至1992年。此类改革为：

- 取消作物种植面积分配、继按固定收购价格给予配额；但棉花与蔗糖两项除外；
- 放开所有农作物的边际价格，但棉花和食糖除外，棉花价格提高到相当于1992年边际价格的66%；
- 减少对化肥和除虫剂的补贴；
- 鼓励对农产品和农业投入的加工及销售的私有化；
- 执行一项计划，以收回国营企业所占土地；以及
- 降低贸易壁垒，并使农产品贸易转向自由外汇市场。

407 埃及90年代的农业战略，建立在1986年开始的政策改革基础上。该项战略的目标是提高耕地和用水量（这两者是埃及农业的关键制约因素）的单位生产率，办法是依靠自由市场价格信号，达到更有效益的资源分配。90年代战略同1986年计划的不同在于：其争取更好农业成果的努力包括若干方案，旨在减缓穷人、特别是妇女和无土地者在政策过渡阶段的困难。

408 计划所要求的农业增长目标是年均3—4%，这将导致农业产出的人均产量有所提高。

409 能否取得土地，是埃及农业的一个关键性的制约。在埃及土地面积中，可耕地仅占3%。农场很小，大部分为私人拥有，50%的农场面积不足1法丹（0.416公顷）。埃及的水资源也很有限：埃及农业几乎完全靠人工灌溉，而尼罗河是该国用水供给的唯一来源。农业不得不同城市和工业的用水需求进行越来越激烈的竞争。

410 土地生产率可通过几种方式提高。一种方式是在尼罗河流域的“老”土地上实现更高的产量。虽然单产已经很高，小麦、大米和玉米的产量还可有更大提高，办法是改进种子质量、加强机械化进程、加强推广支持，以及改良土质和改进土地管理。投入分配的私有化可望提高投入供应的质量和时效。

411 某些土地生产率的提高，可望来自“新”开垦土地。这些土地是从邻近农田或沿海地区、以及沙漠地带开垦出来的，占埃及全部农用土地面积的约25%。新土地的成绩低于原先的期望，因而留下提高生产率的余地，即通过更好的科技成果支持和优化选择垦拓者来实现。

412 提高农业用水效率的措施，包括应用在技术和经济上可行的节约用水技术。采取收水费的办法也在考虑之中。这将从农民那里收回部分成本，以资助越来越变成资本密集型的灌溉系统。用水费用也将形成价格刺激，以鼓励更有效的水的利用，并防止自然资源退化。举例来说，在尼罗河三角洲地区，产量有所降低，这是由于滥用自由灌溉水源而造成日益严重的盐碱化。从长期看，为使农业依赖水资源变得能够持续，就要求格外强调减轻污染，而污染部分地是由使用除虫剂造成的。

413 虽然自1986年以来埃及农业领域的价格已大幅度放开，1992年仍有重大的价格扭曲。最严重的扭曲是灌溉用水免费，和对地租进行调控。这就提高了灌溉作物如蔗糖和大米的获利程度，而棉花的低生产价不足以刺激增加种植、或者采用经改良的投入。

414 在投入和产品市场上价格信号的进一步变动，可望提供正确的刺激，以便用另一些作物替代现有作物；前者的特点是，同使用稀少的土地和水资源比较而言，可对农产品增值作出重要的贡献。同其资源消耗相比，小麦、棉花和蔬菜对农业增值贡献很大。相反地，食糖、稻米和BERSEEM CLOVER的贡献比较小。以小麦为例，它占用土地面积的17%和9%的水资源，而在埃及农产品总增值中贡献为17%。另一方面，甘蔗占用土地面积4%，使用9%的水资源，对农业总增值的贡献为4%。

415 农作物生产和畜牧业生产在埃及是相互结合的，85%的牲畜是在小农场饲养。由于天然牧场有限，大部分牲口被圈养，并以BERSEEM CLOVER和许多其他作物及副产品为饲料。90年代的农业战略寻求增加畜牧部门的生产率，方法是更注重选择优种和防治病害。不仅如此，而且。应当鼓励使用粗饲料作物，因为专门种植饲料作物便会同粮食作物生产直接竞争。

416 农业生产政策受到消费政策的影响。直至80年代后期，埃及农业政策的一个目标，便是确保城市居民得到便宜的口粮。埃及人口中的90%参与一种配给制度，供给这些有权获得者以食糖、植物油、大米、茶叶和其他基本食物。埃及还通过政府途径提供有补贴的面包、面粉、鱼、肉、鸡蛋、奶酪以及其他食品。在1991和1992年，政府趋于减少粮食补贴、并为之订立指标。某些食品被从配给计划中取消。1991年提高了面包和其他基本食品的价格。1992年12月，政府提高了食糖和食用油的价格，并放开了高质小麦面粉市场价。政府继续补贴“巴拉迪”面包、即粗质小麦面包，那是一种常用的主食。

农业成就的影响

417 埃及的主要作物是小麦、玉米、大米、蚕豆和棉花，以上合计占耕地面积80%以上。其他重要的作物有大豆、甘蔗、水果和蔬菜。自1986年以来，埃及农业已经历一次作物构成上的重大变化，以回应价格信号的变动、以及种植和收购规定的取消。

418 小麦面积在1985至1992年间扩大了75%，这是面积扩大、以及单产提高的结果，小麦产出增加了150%。1992年，埃及连续第六年获得创记录的小麦好收成，导致小麦进口在1985—1992年期间下降14%，跌至总量600万吨。小麦面粉的进口于1992年放开，允许私营部门进口，而面粉价格则由市场确定。

419 种植粗粮和大米的面积分别扩大了11%和16%，而种植棉花和豆类的面积则分别下降17%和13%。

420 市场放开后，家禽和牲畜变得不很有利可图。政府在1986年削减玉米进口，并在1988年取消饲料补贴。由于投入价格上升，特别是家禽的生产开始下降。在1980至1988年间，家禽产出以年均16%的增长率上升，这主要是由于政府对饲料谷物及设备提供补贴。在1988至1992年间，家禽肉类生产下跌21%，因为将近半数的生产者被迫退出这一行业。现已禁止鸡肉进口，以保护剩下的生产者，并计划于1993年以关税代替禁令。1989年曾禁止牛肉进口，但1992年又重新放开。从长期看，牲畜和家禽产出可望回升，因为生产的效率提高能恢复其有利可图。

421 短期内将实施的农业政策改革，包括将在1993年11月取消化肥和农药补贴，但对棉花除外。对棉花面积和价格的控制计划在1994年取消。将为棉花规定最低价格，将在经规划的棉花交易中确定其市场价格。小麦进口将在1993年中放开，而土地出租价格约于1997年将由市场决定。

叙利亚阿拉伯共和国

经济概况

422 经过整个80年代许多年的奋斗，叙利亚经济最近几年成绩良好。1990至1992年间，实际国内生产总值每年增长5%以上（然而，由于它是世界上人口增长最快的国家之一——估计为3.5%——，人均国民生产总值增长要低得多）。1993年的初步估计，国内生产总值似将有更强劲的增长——约达6%。这是一个具有坚实经济成果的可喜时期，而此前的十年各种收入却徘徊不前、甚至直线下跌。人均国内生产总值从80年代中期的1 800美元左右跌到了1989年的880美元。

423 一些外部事件和内部政策的变革，促成了这种形势的扭转。一个重要的外部事件是1990年的波斯湾战争，它了结了一个相对孤立的时期，结果是获得新的发展援助资金和外国投资。1991和1992年，叙利亚国营部门的机构提出了创记录数量的招标，其中大部分旨在恢复基础设施和扩大国营部门的活动。

424 另一个重要的外在因素是持续两年之久的干旱结束，促使农业和农用工业得以在1991和1992年复苏。在这次干旱中，政府被迫大量进口小麦和大麦，消耗了外汇储备。由于水位很低，水力发电能力下降，妨碍制造商以及农业生产者使用电力抽水机灌溉。水力发电能力的下降也增加了使用热力能源的需要，从而减少了原油出口。

425 这些外在的力量与一些经济政策的变革同时产生影响；后者旨在更好地利用私营部门的活动，并改善国营部门的表现。1991年，叙利亚阿拉伯共和国制定了新投资法，即第10号法律，以促进外国和本国资本对私营部门和本国部门公司的投资。

426 这项新的法律结合1991年规定的更有利的官方汇率，导向扩大贸易与投资。私营部门的出口现占整个出口贸易的50%左右，而80年代中期约占10%。自90年代以来，该国实现了贸易上的盈余。第10号法律还赢来了投资有所增加的成果：据叙利亚投资局报告，在1991年5月和1992年12月之间，已批准的新投资（包括外国和本国投资）数额在20亿美元以上。

427 在最近这几年中，政府还放宽了贸易限制，允许各类商品在国内自由贸易，并鼓励创办更大程度上合资和私人所有的工厂和企业。此类政策变革反映了向着更具有市场导向性质的经济活动逐步过渡。过去，国营部门在经济中占统治地位；甚至在如今，政府仍然拥有并管理矿山、大型制造业、能源、银行和保险等部门。不仅如此，政府还控制着大多数商品的价格、信贷和国际贸易。国营部门雇用着将近半数的劳力。

428 政府还向该国1 300万居民提供保健服务和教育。营养水平与高收入的经济不相上下，儿童死亡率在过去20年中减少了三分之二。

农业的作用

429 虽然以迅速发展的石油为基础的工业赚取外汇收入的半数，并在国内生产总值中占五分之一，农业却仍然是最重要的经济部门。农业雇用将近30%的劳力，占国内生产总值的近30%，并提供60%以上的非石油出口商品。此外，迅速增长的农用工业，如纺织、皮革、烟草和食品加工业等，在该国的产出占25%，在整个制造业的就业人数中占50%。

430 在过去十年中，叙利亚阿拉伯共和国的平均种植面积为480万公顷，并且只有微不足道的扩大。主要粮食小麦和主要饲料大麦共占种植面积的70—75%。棉花为该国最重要的出口作物，占农产品出口的20—25%。农民同时饲养牲畜，并生产品种繁多的水果、蔬菜、木本作物以及豆类。牲畜产品占农业产出值的三分之一，羊的出口已超过棉花而跃为农业出口之首。粗放式的羊类放牧，正在雨水灌溉的牧场草地和大草原上进行。

431 该国全国发展目标中的主要两点是：实现粮食自给，以减少对进口的依赖；扩大农业出口，以争取赢得更多外汇。粮食进口是该国外汇开支的重要项目，在80年代占全部进口的20—30%。为支持上述目标，政府将大笔支出用于农业和灌溉。1993年，国家在农业方面的支出在全部支出中约占25%。

432 政府也通过其贸易、生产和价格政策，以促进粮食自给和粮食出口。例如，为了对有关种植作物的决定施加影响（同时也是为了增加农村收入），政府规定了小麦、大麦和主要工业作物——棉花、烟草和甜菜——的收购价格。由于利率、种子、化肥、农药、交通和能源价格也是受控制的，所以政府措施强烈地影响着作物构成、生产水平和投入的使用。

433 投入和收购价格的制定是为了增加总生产量、鼓励种植一种作物以取代另一种（或，就小麦而言，鼓励种植软质小麦品种以取代硬小麦品种），并提高向官方收购单位的交售总量。有时还可能采取某些临时性补充措施。例如，在1992年，官方收购单位发给交货奖金以及大宗交货奖金，以获取更多的小麦供货。

434 政府同时控制着面包、大米（全部大米均为进口）、食糖和茶叶的价格。许多其他商品的价格正在逐步放开。水果和蔬菜现在无论对生产者或消费者而言，均须依赖市场。同样，植物油不再纳入政府配给证制度的范围；私营商人亦被允许进口玉米和大米。1992年进口玉米约20万吨，全部由私营家禽生产者和企业经办。

435 影响农业出口生产的还有最近采取的一些其他措施，其中包括新的贸易政策，允

许私营出口商将100%的农产品出口外汇收入留归己有（而工业出口产品只允许留成75%）。出口收入限用于采购农业投入，以及基本商品，如茶叶、食糖和大米。政府保持其对小麦和面粉进口的垄断。就1992年而言，农业出口商可能用高达75%的出口收入，以进口农用货运设备。

灌溉发展

436 在农业内部，灌溉发展是官方投资和支出的主要领域。过去十年间，全部农业预算的约65—70%是向灌溉方面的投资。此种集中是由于好几方面的因素。首先，灌溉面积虽然只占耕地的15%，却生产农产品总值的50%以上。全部棉花、甜菜、烟草和芝麻作物都完全依靠灌溉。棉花和纺织品占全部出口的25%，以及全部非石油出口产品的50%以上。最近几年来，水果、蔬菜和小麦越来越被置于人工灌溉的范围之内。

437 强调灌溉发展的第二个原因是：约占整个耕地面积85%的雨水浇灌地区，其生产每年起伏很大。自1988年以来，年产量平均浮动幅度为35%。雨量充足的年头意味着农业进口较少，而干旱的年份导致大量粮食和动物饲料的进口。

438 叙利亚对灌溉的官方投资首先集中于比较大型的项目，特别是幼发拉底河流域的项目。国营部门的项目向私营农场供水，也向国营农场和在国家土地上耕作的佃农供水。私营灌溉部门包括有关农户，他们凿井以汲取地下水、或从湖泊、江河以及水泉中抽水。

439 能查的数据表明：约有125万公顷土地，属于有潜力可用地面水灌溉的范围。1992年，地面水和地下水的灌溉面积约为90万公顷。1991年，农民以井水浇灌41.5万公顷土地。

440 幼发拉底河的河水由土耳其、叙利亚阿拉伯共和国和伊拉克分享；它是该国灌溉用水的主要水源，按照其用水开发项目的设计，应能灌溉幼发拉底河流域约65万公顷土地。但目前实际灌溉的面积远远低于此数，其原因在于盐碱化、涝渍和河水流量减少。

441 目前，正在进行努力，以开垦60年代受到涝渍和盐碱化损害的土地。同时，土耳其的水资源开发项目在最近十年又将幼发拉底河本已细小的流量减少了近三分之一。

442 过去五年当中，地面灌溉的扩展甚为缓慢，而抽取地下水进行灌溉发展迅速。水井的使用占1987年以来新灌溉土地的80%。全部地下水灌溉增长面积有60%以上是在该国东北部出现的。

443 这种使用地下水的迅速发展，对叙利亚政府构成严重的关切。灌溉面积的增加对经济增长正在作出重要的短期性贡献，然而目前不受控制的地下水利用率似将产生长期的社

会、经济和环境方面的后果。根据现有记载，在大马士革、亚西和阿勒颇盆地等处，已发现有明显的地下水位下降。此种供水的减少，加上工业和家庭用水户日益增长的竞争，使政府的关切更显迫切。

444 灌溉的效率是另一方面的关切：大部分研究报告和观察家都认为，农场一级灌溉的效率约在35—50%。灌溉、公共工程和水利资源部以及农业和土地改革部正在寻求适当的方法，以便在接受国营部门灌溉的农场中，改善和加强灌溉系统的效能和农场一级的水利管理工作。

445 当前，农业在该国的水资源消耗中占大约85%。但其他用户的竞争正在有增无减。在整个80年代，工业用水需求提高了近900%。当前的计划估计：到2010年，本国对水的需要将相当于现在的两至三倍。而且，由于人口和工业能力都继续增长，受废水和工业污染影响，农业似将面临更大的用水质量的问题。大马士革、霍姆斯和阿勒颇的农业生产者业已体验到与污染相关的种种问题。

446 有了灌溉，农民便获得更高的产量、更大宗的生产和更多的营利。自1989年起，农民被要求付每年按每人工灌溉地一公顷计算的装备费。此种平价收费仅能部分支付操作、维修和交货成本费用。然而，它不能鼓励有效用水，因为该项费用同样不计农民的用水总量。最近的估计显示：在政府项目中每公顷一次灌溉的成本大约是每年收费的四倍；某些作物每一季度要求五至十次灌溉。

447 地下水灌溉要求的唯一开支是掘井费和抽水机装置费——这是一次性固定资产投资费。在进行掘井操作之前，农民须从灌溉、公共工程和水利资源部获得两种许可证：一种许可证是为了凿井，而另一种是为了汲水。许可证载明用水总量，并须每十年作一次延长的申请。实际上，很大一部分水井，包括旧井、新井，并未申办许可证。

448 此类经济上的刺激，并非导致水井数量增加的唯一因素。第二个原因是许多农民仅有小块土地。大约80%的叙利亚农民拥有的土地在10公顷以下；平均的农场面积，是从高峰雨量地区的3公顷、到低降雨量地区的45公顷。而且，此类农场的特点是零碎割裂。一个中等农场一般由四片农田组成；有时甚至仅有一公顷土地，平均又划分为三块分割的地块。由于大多数农民需要及时、安全地取得灌溉用水，他们根据方便，随时在每片农田上单独掘井。逐年累月，由于地权在继承人之间分配，甚至还会挖掘出更多的水井。

449 此外，叙利亚阿拉伯共和国的土地改革法规定了被灌溉土地的最大面积：属于政府灌溉者，以16公顷为限；而私营灌溉农场则根据所在地点和灌溉方法，以15至45公顷为度。法律规定了有力的刺激，促使较大的农场在上限之下再分割，并在每块新的个体产业上掘新井。过去这些年来，对许多农作物有利的价格结构也孤立了土地所有者在家族成员之间作更

进一步的地权分割。

450 其他经济压力也影响着农民决定掘井和扩大灌溉。例如，由于城市地区的收入在增长，消费者要求得到更多的水果和蔬菜。与此同时，最近贸易和汇率政策的变化已使叙利亚的农产品在地区市场上变得更富于竞争力。有些农民原先只计划为冬小麦作补充灌溉，现在正发现夏季的蔬菜和经灌溉的水果生产越来越有利可图。

451 确定并实施有关政策、方案、项目和技术，以提高农场一级的效率，并更好地监督地面和地下水的利用，这是叙利亚决策者所面临的两项重要挑战。水源日益短缺，看来对该国全盘社会经济发展产生重大的短期和长期影响。政府目前正在处理的一些与水利相关的重大问题，包括：改善国营部门对水利体制的管理；在体制和农场这两个级别上引进保护水的技术；实施水的再利用技术和收集水资源的制度；以及在城市减少供水网络的损失。

II 发达国家地区

中欧和东欧的转轨经济

452 这一部分回顾中欧和东欧经济改革和农业改革的状况，并特别集中注意保加利亚、罗马尼亚和俄罗斯联邦的经验。

概 况

453 1992年，中欧和东欧转轨经济的总产出进一步缩减。但各国之间的经济业绩有着重大的差别，这在很大程度上反映了它们经济改革进程中步伐和阶段的差别。

454 根据国际货币基金组织的组织资料³⁹，中欧国家⁴⁰1992年实际国内生产总值继1991年下降13.5%之后，又下降了7.5%。预测表明，1993年国内生产总值将再下降1.5%，而自1994年起将恢复正增长，开始时的增长率为2.6%。在这个平均数的范围内，个别国家的地位却显然各不相同。一方面是前捷克斯洛伐克、匈牙利和波兰，它们已显示出经济复苏的征兆，虽然经济上高度结合在一起的捷克斯洛伐克一分为二成为两个独立的国家，即捷克和斯洛伐克共和国，产生了新的不确定性。另一方面，保加利亚和罗马尼亚的经济活动在1992年继续显著下滑，虽然较前一年速度有所减缓。前南斯拉夫社会主义联邦共和国的内乱成为人民不可估量的苦难之源，同时也给当地经济造成严重破坏，并对邻国、特别是阿尔及利亚、保加利亚和罗马尼亚的经济产生负面影响。阿尔及利亚特别易受不稳定影响的损害，因为它最近才启动经济改革。

455 前苏联新独立出来的国家最近的经济表现及其短、中期前景，一般说来较中欧国家更为黯淡。根据国际货币基金组织的资料，这一地区的实际国内生产总值（包括三个新独立的巴尔干共和国）在1992年缩减不少于18.5%，而在1991年下降9%、1990年下降2.2%。估计国内生产总值将继续跌落，虽然下跌速度递减：1993年将为11.8%、而1994年将为3.5%。

39 国际货币基金组织：1993年4月《世界经济前景》。

40 指阿尔及利亚、保加利亚、捷克共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克共和国、前南斯拉夫社会主义联邦共和国。

456 在大多数中欧和东欧国家，农业部门继续受两方面的影响：即改革的短期性负面冲击，和围绕私有化以及未来的产权问题的不确定性。然而，严重的干旱可能是最重要的单一因素，导致1992年中欧农业生产下跌12%；此一下跌系紧随1991年4%的缩减和1990年3%的下降之后。在前苏联，1992年农业生产的下降却仅限于4%，1991年减少则为13%。在1991年28%的收缩之后，谷物的局部回升几乎补偿了其他作物的进一步下降、以及畜产品的下滑。

表 5 中欧和前苏联农业生产指数

	1985—89年平均数	1989年	1990年	1991年	1992年
<u>中 欧</u>					
作 物	110.3	112.5	106.1	103.8	83.9
牲 畜	103.7	102.5	104.0	95.6	90.0
农 业	108.9	110.0	106.5	102.6	90.6
<u>前 苏 联</u>					
作 物	111.1	114.5	116.7	94.2	104.8
牲 畜	118.6	125.6	125.8	116.9	101.7
农 业	116.4	120.6	120.2	105.1	100.6

注： 1979—81=100

来源：粮农组织。

457 如1992年《粮食与农业状况》报导，在中欧和前苏联，涉及农业的主要政策领域包括价格和市场自由化、土地改革、私有化和非垄断化，以及贸易自由化。

458 放开价格仍然是进展最大的政策领域。实际上所有国家都采取了有意义的步骤。追随中欧国家在这一方面业已采取的措施，1992年实行了一项放开价格的计划——首先是在白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰，紧接着是在哈萨克斯坦和其他前苏联的新独立国家。虽有这些努力，完全放开价格尚未做到；而且在许多国家，对一些产品、包括对某些农产品和粮食产品，价格控制还依然如故。在大多数国家，价格放开所产生的后果，连同取消或减少农业投入和农产品补贴的取消或减少，导致农业贸易条件恶化，因为投入的价格较农场门口价格上升速度更快。据了解，此一倾向在1992年仍继续发展。在价格放开后，相关价格的此种重大变动，以及信贷成本提高、和由于信贷市场改革而信贷机会减少，都对农业部门产生压力，要求更好地利用资金以提高生产力。

459 土地改革的进展比较缓慢，因为涉及复杂的法律和行政程序。大多数中欧国家已具有现成的必要立法，以改革地权模式，并处于付诸实施的不同阶段。同样的情况适用于波罗的海三个共和国。在大多数情况下，实施阶段均较一般估计为长，而改革和巩固土地占有权的进程似将延伸到若干个年头。在前苏联的其他新独立国家，进展程度不快、政策方向不甚明确；不过，在俄罗斯联邦，国营和集体农场的改组始于1992年，涉及这些农场法律地位的变动、以及向私有农户重新分配土地。至1993年1月1日，据报导在新独立国家约有40万个私营农场，其中18万个是在俄罗斯联邦。

460 私有化和非垄断化领域的情况与此相仿佛，并对农业的上游和下游部门产生影响；其间的进展程度并不均衡。特别是在前捷克斯洛伐克、匈牙利和波兰，业已采取重大步骤，而另一些国家正以不同的速度和不同的方法向前迈进。如在俄罗斯联邦，1992年引进了一项实行私有化券的办法，此法与前捷克斯洛伐克的做法相似；已经开始向公民发放私有化券，虽然后续进展缓慢。然而与现有国有企业私有化同样重要的是，在各个级别上建立了新的私营企业，这是所有转轨经济中都赢得地盘的自发进程。现有统计资料表明：私营部门对国内生产总值的贡献不断增长。

461 传统贸易模式破坏后的一个严重问题，是出现了在本地区贸易中制造新壁垒的危险。经济互助委员会（经互会）分裂后的经验有可能在类似的情况下重复发生，即前捷克斯洛伐克也分裂为两个独立的共和国、前苏联各共和国的经济关系也已告解体。确实，独立国家联合体（独联体）今后的作用未可预卜；何况波罗的海三共和国以及格鲁吉亚选择了不参加独联体。然而有迹象表明：至少某些转轨国家试图抵制此类消极发展，并加强本地区的贸易关系。因此，在1992年，捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛伐克共和国决定建立中欧自由贸易区，1993年3月开始生效。这是一项在政治上有意义的发展，虽然该协议不像原先希望的那样具有深远意义。不仅如此，按规定，对农产品的贸易限制较之对工业品的限制，其取消的过程将缓慢得多。

保加利亚

保加利亚农业概况

462 农业在保加利亚经济中是仅具有一定重要意义的部门，它大约占国内生产总值的12%，雇佣劳力占17%。农产品和粮食产品占出口的20%左右、进口的7%。主要的作物产品是谷物（主要为小麦和玉米）、向日葵籽、烟草、水果（苹果、葡萄、桃、李、樱桃等）

以及蔬菜（西红柿、胡椒、洋葱、土豆、黄瓜）。主要的畜产品为猪肉、奶制品（主要是奶酪和酸奶）以及羊毛。

463 保加利亚在历史上就一直是农产品净出口国。在典型的年份，它出口小麦、烟草、向日葵油、新鲜和经加工的水果及蔬菜、葡萄酒和畜产品；进口油籽、肉类、棉花，以及在某些年头还进口玉米。然而，在共产党时期，保加利亚将近80%的出口是向前经互会国家，约70%向前苏联。随着经互会贸易安排的解除，以及苏联的解体，所有这些出口市场均已土崩瓦解。

464 在公社体制下，保加利亚近99%的农用地被组织到国营农场和合作社农场中去。在理论上，国营农场是国有企业，劳动者享有领取固定工资的职员地位；而合作社农场的工人则是合作社成员，分享农场的利润。然而，在共产党40多年的统治下，由于农场结构改组多次，上述两类的区别已变得模糊。在70年代，国营和合作社农场合并为规模宏大的农工联合体，平均拥有2.4万公顷土地。从1986年起，联合体分解为较小的单位，而在公社体制的最后几年，农工联合体被解散，恢复了原有的合作社农场。另一种类型的农场组织是国有的养猪和饲养家禽的联合体。

465 私营部门是指小块土地、一般仅0.5公顷面积，是分配给合作社农场的社员供个体耕作之用的。此类小块土地约占耕地的16%。然而，私营部门占产出总毛额的约25%，以及全部肉类、水果和蔬菜生产的40%之多。

466 投入的供货方和产出的收购方，全部都是国有的垄断机构，这是所有共产党政权的典型特色。

保加利亚的政策改革

467 零售价格。政府于1991年2月取消大部分零售价格控制，但开始实行一种对14项基本食物的“监测”价格，其中包括面粉、面包、四种肉类、某些香肠以及其他加工肉食、植物油和食糖。

468 1991年8月，价格监测制度被转化为零售价格控制。对14种食物的监测价格已制定，为成本费加“标准”利润额度，批者12%归加工商、3%归零售商。1992年4月，监测食品清单减为六种，即面包、面粉、牛奶、白奶酪、酸奶和鲜肉。同时预测价格也上调了。

469 生产者价格。大部分生产者价格也在1991年2月放开。不过，小麦、猪肉、家禽肉、小牛肉和牛奶仍处于某种形式的控制之下。1991年，为了监测价格，建立了上述商品的预测价格，即成本费加工20%的标准利润。1992年4月，此一办法为同样项目产品的最低价

格制度所代替。从理论上讲，国营和私营收购公司都被要求向生产者支付此种最低价格。不过在涉及私营公司时，这类价格并未严格执行。

470 即使1992年建立的最低价格也大大低于世界水平；1992年的平均收购价格非常接近最低价格，这一事实显示：最低价格实际上被作为价格上限对待。不仅如此，非控制商品的1992年平均价格，如玉米和大麦等，也远远低于世界价格。这类低价的部分原因是：

- 国有收购和加工企业的垄断结构。这些企业成本很高，从技术上说是无效率的；但由于没有竞争，它们没有什么刺激来降低成本。恰恰相反，它们通过挤榨生产者来维护自己的利润额度。
- 出口定额和禁令的制度经常实施，它也趋向于压低生产者价格。
- 由于必须偿还贷款，以及缺少农民自己的储藏手段，生产者受到压力，必须在收获后立即售出其作物，而那时的价格正处于季节性低价阶段。

471 贸易政策。贸易放开始于1990年，当时政府废除了对外贸易机构的垄断地位，允许私营公司投身于贸易。主要的改革于1991年进行。2月，建立了一种统一的浮动汇率机制，其依据为银行间对硬通货的投标。在此一新的制度下，公司可以留下凡是可用于未来进口的全部硬通货收入。1991年年初，所有对进口的数量限制均予取消，而进口许可的限制亦予放宽。1990年开始的大量出口禁令，于1991年3月压缩到了21个项目（大部分涉及基本食品，以防止国内短缺）。

472 虽然总的动向是摆脱非关税壁垒，政府还是实行了对某些商品的临时性许可证的限制和数量限制，其动机是担心可能出现食品短缺。大部分1992年的谷物出口、葵花籽油以及其他战略性商品都规定了限额。8月，这些限额被取消，并代之以一项出口税制度，这一制度是为了把握国内价格与国际价格的差别。开始时，这种税收大麦为8%、小麦15%、玉米12%、小麦面粉15%；1993年1月，已分别上调到15%、20%、20%和25%。

473 取消出口限额的结果是掀起了出口高潮。1992年第四季度，至少有60万吨谷物、其中包括31.3万吨小麦和面粉销往国外，因为商人利用本国与世界之间的差价。此类出口导致惧怕可能出现短缺。虽然看来面包和谷物的供应是充足的，但已有迹象表明饲料谷物供应十分紧张。为应付这种惧怕，政府于1993年3月下令禁止粮食出口，这项禁令将一直有效至1993年9月底。

474 土地归还。《农用土地产权及其使用法》于1991年2月通过，一系列的修正案于1992年4月生效。该法案的主要规定是将土地归还给1946年以前的所有主或其继承人。根据

经过修正的法案，在可能的地方，归还土地应在原有地块的界限内进行；如不属此种情况，则原所有主将得到在面积和质量方面相当的地块。经修正的法律允许土地出售（原始文本规定：在归还后的三年之内禁止土地出售），但限定无论是通过归还抑或通过购买，拥有土地至多为30公顷；然而，并未对出租土地加以限制。

475 归还土地的过程进展比较缓慢，因为负责归还工作的市辖土地委员会面临技术上熟练的工作人员短缺的问题。至1993年4月，22%的申请者获得了临时所有权证书，面积约为农用土地的15%。尽管存在着困难，政府希望在1993年内归还50%的土地，并于1994年年底结束此一进程。

476 经修正的土地法还要求取消合作社。市政当局为每一个合作社指定了一个清产委员会，由该委员会负责对非土地资产进行估价，具体分发给原来的所有主和社员；并在合作社取消之前对其进行管理。关于估价，它必须依靠农业部私有化局授权的个人或公司提供服务。一俟社员得到他们那份合作社资产后，有权将这些资产集中起来以组织新的合作社。

477 私有化和非垄断化。非垄断化的进程开始于1990年，然后于1991年5月加快速度，那时通过了《保护竞争法》。1990年11月，大部分负责收购和加工农产品的国营托拉斯分组成一定数量的独立企业，它们彼此之间可以进行竞争。这一行动的实际结果、至少是对农业的实际结果，是建立了地区垄断取代中央的垄断。虽然已取消有关新建私营公司的一切法律限制，实际上迄今为止却很少出现私营公司来与国营企业展开竞争。于是，至此为止，它们在上游和下游农业部门掌握的市场权力依然如旧。

478 1991年的法律将打破垄断扩大到多数部门，并规定了垄断的定义。它规定了针对垄断的价格监控，并禁止导致垄断的购入或合并。价格控制通过规章进行，对那些被定为垄断机构的企业规定了“标准营利额度”。

479 国有企业应转化为商业性公司，转化后股份将通过拍卖或招标予以售出。就私有化进程而论，它还仅仅处于起步阶段。在农业部所辖范围内，有461个国营农业—工业企业须实行私有化。至1993年6月，为上述公司只实际进行了极少数的拍卖或招标。

480 信贷市场。私营和合作社生产者都面临着一个主要的制约因素，即难以获得信贷，以及信贷的实际成本很高，这是由于农民所面临的不利的相对价格动向造成。当前的名义利率低于通货膨胀率，但对大多数生产者仍然是可望而不可及；他们的净收益增长速度较通货膨胀要慢得多。银行在未来土地产权未见分晓的当前气氛下，对贷出也不无顾虑。

481 政府试图通过好几项方案来缓解形势，但收效甚微。1992年秋季，政府主动建议担保信贷以为种植成本出资；但没有提供利息补贴，而生产者却被要求在收获之后立即偿还贷款，这就迫使他们在价格处于季节低水平时销售其收成。1993年5月，又通过了另一项法

案，授权进行低利率贷款，以协助春耕播种的筹资。这时银行的国有成分还在50%以上，它们被迫提供这种低息贷款；这一方案对私营银行采取自愿原则。即使利息补贴的资金是由政府提供，银行——其中包括国有银行——对参与这一方案颇多抵触，因为这一信贷并无担保。

农业改革的影响

482 改革的直接后果，是将保加利亚推入了深刻的萧条之中。国内生产总值在1991年下跌17%，1992年又下跌10%。不仅如此，而且改革前的政府留下了一大笔外债，估计数额达135亿美元。此外，保加利亚还受到几项特别沉重的打击：同原苏联的大量贸易一落千丈、对伊拉克不得不实行贸易禁运、尔后又对塞尔维亚—黑山作如是对待。1991年的消费价格上升了334%，主要反映了2月的价格放开，和由于能源价格而增加的行政支出。1992年通货膨胀回落，但仍保持在110%的已极高水平上。1992年失业率估计为15%，1991年则为11.7%、1990年为1.6%。

483 对农业的影响。从1990年以来，在作物和牲畜部门的供货方有重大的调整。保加利亚农业在贸易条件方面像其他中欧国家一样有所恶化：1991年投入价格上升4至8倍，而产出价格却仅增加一倍。与此相交织的，还有围绕土地归还和取消合作社的不定因素。影响农业的另一主要因素是前苏联市场的崩溃。

484 最剧烈的调整发生在畜牧业部门。从1989年到1992年，牛的存栏数下降了38%，猪也下降38%，家禽下降51%。畜牧生产变得极为无利可图，因为饲料成本上升，而政府的政策连同消费需求减少，抑制了生产者价格的上涨。在国有的养猪和家禽联合体中上述问题最为严重，它们继续依赖极其昂贵的家用饲料。私营畜产品的生产者反应迅速，更快地使他们的饲养方法适应于新的经济现实，从他们自己的谷物产品中寻找饲料。

485 畜牧业的形势也受到取消合作社的深刻影响。牛比其他牲畜受到这一进程的更大影响，因为大多数的牛是在合作社，而比在国营畜牧联合体。需要处理的第一宗合作社资产看来就是牲畜。作为结果，许多私营的个体户发现自己成了两、三头牛的主人。许多主人不能提供适当的牛舍和应有的饲料。与此同时，合作社的大量畜牧设施被丢弃闲置。结果是大批畜类死亡。

486 在农作物领域，调整没有那么明显。由于投入物使用的下降，谷物产量有所下降；同时也是由于使用低质种子、干旱和延误播种所致。小麦面积在1992/93年间减少之后，应能回升，在1993/94年达到原有水平，虽然价格依然低廉。

487 玉米面积在1992/93年间提高之后，预期今春将大幅度下降，主要是由于向日葵

籽已显示更能获利。向日葵籽价格较高，而且向日葵较易种植。保加利亚常易遭受旱灾，造成玉米产量波动剧烈。在保加利亚大部分传统种植的玉米是长在人工灌溉地上。由于水和水利服务费用变得显然更为昂贵，生产者变得不愿种植玉米。

488 水果和蔬菜生产在转轨当中受到更大的冲击。保加利亚水果和蔬菜产出的半数以上提供给加工工业，而经加工的产量80%供出口，主要是向前苏联出口。由于失去了苏联市场，加工工厂仅有原设备能力的十分之一在工作，导致水果和蔬菜销售的实际上的崩溃。最显著的结果是从1989至1992年，蔬菜生产减少36%，其中包括西红柿产出下降53%。

489 对水果生产的消极影响迄今为止不那么明显；在1993和1994年，预计将会出现十分消极的趋势。果园占用的土地很大一部分是在保加利亚南半部，那里归还土地进展最为迅速。由于土地业已归还，新所有者没有资金供使用最适度的农药或灌溉设备。

前景和政策出路

490 也许还要经历很长的时间，保加利亚未来农业的结构才能明朗化。必须要有一整套新的体制，才能支持新的私有农户。与此同时，政府受到改革的短期负面效应的压力，以放慢改革步伐，并执行更富于干预色彩的政策。保加利亚的农业具有潜力，可以成为硬通货出口收入的重要来源，但也还存在一些主要的障碍。

491 压力特别大的是归还土地和取消合作社这样相互关连的问题。有人担心，推出现行法律将会使保加利亚退回到二次大战前的农业结构，即微小、割裂的农场占优势的结构。新土块在全国一级的平均面积为0.5至0.7公顷左右。在最近的将来，估计大多数土地所有者将组织新的较小的、以自愿为原则的生产合作社，这样可以将分割的地块凑在一起使用。长期来说，随着土地市场的发展，地块支离破碎的现象将会消失。然而，有效的土地市场受到阻碍，因为缺乏必要的机构来提供资金、经纪人服务、对交易的调查和记载，同时也缺乏信息系统。土地的出售也很缓慢，因为现在的农业不甚有利可图。

492 合作社的取消也产生了很大的未知数。出现了若干技术上的困难，涉及资产的估价、以及将资产分配给前地主和合作社社员时的法律争执。清产委员会被指责为庸碌无能和玩忽职守，导致播种准备不足和违误农时。

493 过去，合作社负责农业许多主要的服务项目，如维护灌溉系统、以及确保对销售产品的植物检疫。此外，对私营部门的生产而言，它们是初级销售渠道。由于合作社被取消，尚未开发其他渠道以提供此类服务，也缺少足够的外延服务体系，以帮助私有生产者作出有关生产的决定、寻求替代的市场选择或组织新的合作社，来管理灌溉系统、或提供兽医及其

他服务。

494 保加利亚有潜力足以成为小麦和畜牧产品的剩余生产国。然而，世界市场的条件，可能使保加利亚难于扩大其出口。甚至到1992年，前苏联仍然是保加利亚谷物的最大买主（以易货形式安排，换取石油和天然气）。保加利亚可能必须继续依赖这一市场，作为其小麦和畜牧产品的最大主顾，而这类出口的关键是要看各共和国的发展。如果收入逐渐上升，则市场可能扩大。但另一方面，如经济改革成功，则俄罗斯联邦、乌克兰和哈萨克斯坦在世界小麦市场上可能成为保加利亚非同小可的竞争对手。

495 水果和蔬菜是出口收入的另一个主要来源，由于苏联市场的垮台而遭受沉重打击。大田西红柿、无籽罐装西红柿和苹果的出口跌落到了过去水平的一小部分。与此同时，早熟西红柿、暖房西红柿和青胡椒依然看好，出口方向主要是德国和奥地利，以及波兰、前捷克斯洛伐克和前南斯拉夫社会主义联邦共和国。其他暖房蔬菜的市场也可以开发。然而，这种潜力由于当前该部门的困难而受到严重威胁。暖房已用石板遮盖、以待私有化，并且遭遇到国营公司相同的财政困难。完全可以想像，某些暖房最终可能被荒弃、或者被拆除。

496 加工工业处于特别萧条的状态。工厂在技术上早已过时，并经常只投入开工能力的一小部分；它们需要倾注大量资本，以资助必须的更新，达到西方市场的质量标准。

罗马尼亚

农业部门概况

497 农业在罗马尼亚国内生产总值中的比例，在1991年为19%，使用的劳动力占29%。罗马尼亚各种农作物中遥遥领先的是谷物，其中小麦和玉米占该国可耕地的约三分之一。在1986—90年期间小麦平均产量为730万吨、玉米平均产量为980万吨。其他重要作物有油籽：葵花籽产量平均为70万吨（1986—90年期间），而大豆每年的典型产量为30万吨上下。该国最重要的畜产品为猪肉。

498 罗马尼亚在一段时间内是重要的农产品净出口国，出口很大数量的小麦，而且在某些年份也出口玉米。其他重要出口产品为畜产品、葵花籽油、水果和蔬菜。在共产党当权时期的大多数年份，罗马尼亚进口可观数量的大豆、有时还进口玉米。然而，在共产党统治的最后几年，罗马尼亚政府努力消除该国的外债，从而导致大量减少食品进口，以及强有力地推动农产品出口。结果是导致国内最基本食品的严重短缺。

499 在共产党时期，罗马尼亚农业结构中占统治地位的是国营农场和合作社农场。国

营农场的平均面积是5 000公顷，总面积占农业用地的20%和可耕地的16%。这些农场是国有企业，其工人具有国家职工的地位。每个合作社农场平均占地2 000公顷。合作社的劳动者具有“社员”的地位，而并非职工；他们的收入在理论上是与合作社的效益相联系的。实际上，这两类农场的操作和管理的差别很小。然而，私有化的进程在这两类组织中却以不同的方式在发展。

500 不过，在共产党时期，也曾存在一个相当重要的私有领域。大约有9%的农用地仍然归私人所有，虽然这些土地主要分布在山区，不适于大规模的集约化农业。另有8%的土地由0.5公顷的田块组成，分配给合作社里的农民社员供其私人使用。私营部门在肉类、水果和蔬菜的产出中有40%的贡献。

政策改革

501 同中欧其他转轨型国家相比，罗马尼亚改革进程的特点是高度的渐进主义和审慎的态度，借以保护人民，并限制结构性改革带来的萧条影响。

502 零售价格。第一轮价格放开发生在1990年11月。那时取消了对所有商品的价格控制，但列入清单的22种主要商品除外：它们的价格由政府规定，并且应提供补贴。于是，主要的食品，连同能源和通讯，仍处于价格控制制度之下。在1991和1992年的一系列步骤中，行政性的价格上限提高了；此前曾向加工商提供食品补贴，以补偿零售价格上限造成的损失，现在也取消了这项补贴。受价格上限限制的产品数量亦有减少。自1992年起，保留价格上限的仅剩下面包、黄油、牛奶和奶粉。

503 1993年5月1日，剩下的零售价上限也已取消，造成面包价格上涨四倍以上。不过仍原封不动地保留了对牛肉、猪肉、家禽和牛奶的食品补贴。这项补贴提供给部分国营加工商，因为他们遵守政府制定的最低限度的“农场门口”价格。

504 生产价格。在1989年革命后不久，农民市场上的价格即已放开，但政府对基本商品规定了最低价格，所有国营收购企业必须照付。这类价格已经上提若干次，但一般说来，提价速度赶不上通货膨胀快。从1993年5月起，对小麦、玉米、猪肉、牛肉、家禽和牛奶的最低价格仍然有效。国营收购机构实际上仍拥有垄断权力，因而趋于将价格保持在近乎最低水平。在下游领域私有化进展缓慢，生产者除向国营收购企业出售外，很少有替代办法。国营公司的利润额度低，并能优惠获取国家补贴，这就方便它们向农民透支投入和资金、抢先签订收购合同；然而，这就导致实际上的壁垒，妨碍新的私营代理商进入农业供销领域。

505 贸易政策。紧随着革命之后，政府的第一个行动便是禁止所有农业和粮食产品的

出口，扭转了过去尽最大可能出口、而不顾对国内食品供应产生什么影响的政策。与此同时，允许进口关键性的投入物。这种进口从一开始即是可能的，因为手头拥有前一年积累的硬通货储备。

506 1991年，大多数进口和出口产品均告放开，虽然对许多农产品还继续实行出口禁令和出口限额。列伊宣告贬值，并部分地成为可兑换货币，允许进行硬通货拍卖，废除了国家对外贸的垄断。从1992年1月起，出口商被允许保存其硬通货收入。

507 从1993年5月31日起，取消了对农产品出口的禁令，但小麦、黄油除外。对农产品进口所课关税是相当高的，虽然经常因“紧急进口”而予免收，以应付被察觉的短缺。

508 非农业部门的私有化。小规模私有化始于1990年2月，那时通过一项法令，允许建立雇工多至20人的私营企业。1990年11月通过商业公司法，取消了对建立新企业的大部分限制。自此时起，国有资产也可出租。至1992年年底，在农业部门之外，罗马尼亚共有20万以上的私营企业（既包括新成立的私营公司、也包括由私人管理的国有单位），用工近140万人。

509 大规模的私有化始于1990年8月的一项法律。该法律要求改组所有的国营企业，或成为商业性公司，政府在这类公司中仍拥有全部股份、但它们已确定必须实行私有化；或成为“自治公有企业”，它们仍然是国家的产业。理论上，“自治公有企业”应处于已知的战略性部门（如国防、能源、矿山、公共事业）之中。1991年8月通过的一项法律规定的目标是：在七年之内完成国有商业公司的私有化。为此目的，法律建立了五个私有产权基金，拥有商业公司约30%的股份；以及一项国家所有权基金，掌握其余70%的股份。国有基金将制定并执行年度私有化方案，并在七年之中走向全面私有化。五个私有基金为合股公司，罗马尼亚公民在其中拥有股份证书。按照设想，这类基金会将制定方案，使持股人可将其证书换为在公司自身的实际股份。

510 私有化进程本身仅处在起步阶段。在农业中，大规模私有化计划将既适用于国营农场、也适用于上游和下游部门的公司，总计涉及2 200家商业公司。1993年，其中已有500家被建议实行私有化。

511 土地归还。革命后不久，即自发地重新分配土地，因为合作社散伙，社员们在相互之间分配合作社资产。正式的土地立法是在1991年2月通过的。根据此一立法，曾经贡献土地的社员和未曾贡献土地的社员，有权申请至多10公顷的土地，这一限额是由能可获取的土地量所制约的。在土地过剩的地区，多至10公顷的土地可以给予来自其他地方的无地家庭；这些家庭将必须在此居住并耕种这片土地。大多数公民可以自由买卖土地，但没有人得以拥有100公顷以上土地。过去无地的新所有者十年内禁止出售土地。外国公民可以继承土地，

但必须在一年内将该土地售出。

512 前所有者而其土地现已归国营农场，则不能重新获得土地。替代的办法是，被国营农场剥夺了土地的17.6万前所有者，变成了国营农场的持股人。

513 罗马尼亚的土地归还进行得比任何其他中欧或东欧国家都要快。至1993年6月，90%的申请者已经得到土地。私人拥有的土地从1989年的140万公顷增至1991年的1 030万公顷，现在占罗马尼亚农用地70%以上（可耕地的80%）。然而，此一进程造成向二战前的农业结构复归，那时占统治地位的是零碎分割的小土地占有状态。新土地占有份额面积平均为2公顷，经常是两处或更多的并不毗邻的地块，这也反映了战前的农村结构，回到这样一种零散分割的农业结构对罗马尼亚的农业成绩产生了非常消极的短期影响。

514 从较长期的观点看，这些土地份额的合并可以通过土地市场来完成。土地的出售或转让要求售主拥有最终地契，而发地契的进程十分缓慢。在约500万的新土地所有者中，到1993年中，仅30万人获得了最终地契。政府希望在1993年内，将另有70万人领到地契；而到1995年，80%的新土地所有者将获得最终地契。可能的土地买主也觉得非常难于得到资金。抵押的利率很高，偿还期为五年。

515 新土地所有者面临的另一严重问题，是缺乏适当的机器设备。该国的大部分拖拉机仍属于国营机器站，通称“农机站”。611个农机站拥有7万台拖拉机和2.7万台联合收割机，而在私营部门却仅有3.6万台拖拉机。政府引进一项软贷款方案，向愿意从农机站购买拖拉机的生产者提供低息贷款。然而实际情况是，许多现有的拖拉机体积太大，无法在私营小农场使用。

516 建立新的合作社。为抵销土地分割的消极后果，政府积极鼓励新的私有农户参加协作组织。现有两类协作组织：一类是组织松散的小组，包括小型“家庭协作组”（以三、四户或五户为最典型）；到较大但仍属非正式的组织；以至结构更为正式、在法律上正式登记的协作团体。协作组织允许将相邻的地块凑在一起共同耕种。在若干情况下，一位农民如拥有几块不相连的土地，便有可能属于两个或两个以上的协作组织。

517 农业贷款。政府主动采取了一些行动，以帮助农民获得贷款，而大多数农民仍难于得到这类贷款。市场利率为70%或更多，这对大多数生产者是承受不了的，因为农产品价格上升率不高。大部分农业贷款由农业银行提供。革命前，农业银行仅有1万客户；现有15万客户，它也变得越来越独立于罗马尼亚国家银行，农业银行现有资金仅有27%有赖于国家银行，但农业银行的贷款80%是短期性的，60%是提供给国营谷物公司“罗马尼亚粮食公司”的。农业银行还以罗马尼亚国家银行的名义管理一项软贷款计划，此类贷款的利率为15%，可由生产者用于购买投入。然而，对这类贷款的需求大大超过供应：可供该计划使用的金额

为230亿列伊，而申请总额竟达2 500亿列伊。

经济改革的影响

518 罗马尼亚大多数经济指标均在下降，其严重程度不亚于大部分其他中欧国家。国内生产总值在1991年下降14%，1992年再下降15%。通货膨胀率由1991年的161%上升到1992年的210%。失业率由1991年的2.7%发展到1992年的6%，并呈继续上升之势。

519 对农业的影响。农业产出在1992年下降14%，这是由于与分配土地相关的混乱、使用的投入减少以及1992年夏季严重的干旱。大多数作物和畜产品均有所下降。农业生产自1989年至1992年累计下降达25%。

520 1992年谷物总产品下降38%。小麦种植面积由210万公顷降至150万公顷，产量跌落42%。小麦未受夏季干旱太大的影响——产量仅较1991年略有下滑，主要是受土地重新分配造成破坏的影响。玉米产出受干旱严重波及，下降达35%。种植面积扩大近1/3，因为新私有生产者想自行生产牲畜饲料；但产量却跌落50%。

521 油料种籽生产经历了重大的结构变动。向日葵面积自1990至1992年扩大56%；而在同一时期，大豆面积减少13%。像在保加利亚一样，私营生产者认为向日葵容易种植，并且比较能抗旱。共产党政府曾努力增加大豆产出，以便在饲料生产方面更接近自给，但产量仍然很低。一旦摆脱了政府指令，生产者显然失去了对大豆的兴趣。

522 土地重新分配初期的消极后果现在可能已经过去。1993/94年的小麦面积估计为230万公顷，即恢复到了历史水平。玉米面积可望非常接近去年规模，而向日葵的面积略高于去年。

523 在畜牧部门，罗马尼亚遇到了同保加利亚相类似的混乱。牛群比较难于在小规模的私营农场饲养，因而下降幅度最大：1990至1992年下降31%。猪的存栏数在同期下降16%，因为该国无力进口足量的玉米或豆饼。牛奶产量从1990至1992年下降14%。

前景和政策出路

524 与任何中欧国家（除阿尔及利亚外）相比，罗马尼亚可能正在遭受某些空前严重的破坏。罗马尼亚曾经是一个大宗出口国，但在1990、1991和1992年却不得不进口100多万吨粮食，这表明它面临的各种问题是多么广泛。与此同时，通货膨胀率仍然居高不下，大规模的私有化进展缓慢，政府对于彻底进行改革似较本地区其他国家更为踌躇。然而，这种谨

慎的做法并未能使罗马尼亚免遭破坏和直接而严重的萧条冲击，这也是本地区其他进行改革的国家的共同经历。

525 罗马尼亚有潜力足以成为若干农产品的重要出口国；但实现这种潜力，将取决于政府把改革计划贯彻到底。

526 罗马尼亚明显地证实着迅速私有化所涉及的各种问题，这是由于未曾同步建立新的私营部门所必需的支持性体制基础而造成的。最紧迫的需要之一，似乎是加快为归还的土地发还最终地契。没有永久性地契，土地所有者就不能售出土地，并对小块土地的结合作出贡献。

527 另一项重要的需求，可能是发展销售和投入供应的替代办法，使之更为多样化。大部分收购和投入供应仍掌握在国有垄断企业手中，它们成本高、效率低，为了保持其利润额而压低付给生产者的价格。在这种背景下，一种重大的贡献，可以是发展更广泛的合作社网络。当前正受到鼓励的协作组织是生产合作社，它们将毗连的土地凑在一起使用，以实现更有效的耕种。但这种联合在同投入供应商或收购组织打交道时，仍处于严重不利的地位。看来需要有销售和投入合作社，来补充现有的生产合作社。

528 发展更好的推广和信息系統，也可在改善罗马尼亚农业前景方面发挥积极作用。当前的努力旨在改善信息传递结构，即改善有关销售渠道、市场信息和农业生产预测等等的沟通。

529 为大大加强罗马尼亚农业的发展，或许还可取消仍存的出口限制，这类限制压低生产者价格并最终抑制着供给。如果罗马尼亚希望减少或平衡其贸易收支上的逆差，它最终必须鼓励出口。农业是最具潜力的部门之一，可以在短期内做到出口创收。

俄罗斯联邦

食品供应形势

530 在80年代，农业生产的增长是人口增长的一倍，畜牧业部门表现尤为强劲有力。然而，平均收入的增长甚至比农业生产增长还要更快；结果是，虽然人均消费上升，但对食品的需求——特别是对动物产品的需求——却仍然超过供给。这就加快促使前苏联的领导人将食品生产放在其经济政策日程的优先位置上。然而，生产和销售体制的缺乏效率要求高额和不断增加的补贴，使改革的必要性变得显而易见。

531 到1990年，改革的必要性已变得刻不容缓，那时农业生产已开始缩减，从而加剧

了供求的不平衡，也使该国销售和分配体制的缺陷变得昭然若揭。求大于供的形势在1991年整年持续不变，但到1992年却发生了逆转：这时消费者价格随着局部放开而迅速上涨，造成对食品需求的收缩。在畜牧产品方面，加工工业的反应是削减从农场收购肉类和牛奶，而不是压低自己的售价。形成食品总供求平衡日益脆弱的原因，是消费、特别是畜产品消费的大幅度下降。

532 一个平行发生的现象或许多少缓和了食品经济的不平衡，即人口的增长减缓。直至80年代后期，人口的年增长率为0.7%，预期至1992年将转为负数。这种逆转是与生活条件恶化相联系的，也是由于最近的经济政治变革造成了担忧和惶恐。

533 关于食品消费的构成，官方对1993年第一季度的估计，表明人均消费低于1989年1至3月（“近几年来最好的时期”），其中肉类产品下降21%，奶制品下降34%，鸡蛋下降7%，鱼类产品下降5%，食糖和糖果下降13%，水果下降32%。另一方面，谷物产品的消费上升22%，土豆上升4%，其他蔬菜上升8%（均指同一时期）。

534 动物蛋白的消费在1990年已较1989年的水平略有下降，在1991—92年期间似乎又下降了约20%。这类蛋白部分地被淀粉质食物取代。总的说来，人均卡路里的摄入跌到了相当于70年代的水平，虽然其他的估计表明这方面的数字还要更低。

535 虽然平均食物摄入仍然显得较高，但在不太有利的地区和居民群体中，却出现了巨大的营养不良阶层。获取食物的问题加剧，还由于对农场销售活动以及易货买卖减少了控制，也由于地区和地方确定（或补贴）某些食品的消费者价格的制度不同（补贴措施被1993年3月27日的总统法令宣布为合法）。城市与城市间的差价仍然很大，虽然日久天长了也有一些缩小：那可能是经济代理人对这种局面提供的拉平价格的机会作出的反应。到1993年3月底，城市间最高与最低消费价的差距是：面包1:70；牛奶1:34；牛肉1:16；植物油1:10；土豆及其他蔬菜1:10。即使居民受食品供应分配不均影响最小的群体，仍然深切感受到日常食物的质量正在恶化。

536 不过也许总的形势并不像官方统计暗示的那么黯淡，因为这些统计数字不包括那些无人知晓的粮食数量：即由私人生产、然后在官方范围之外、合法或不甚合法地出售的那部分粮食。

1992/93年的农业生产

537 估计1992年农业生产下降约为6%，其中肉类、牛奶和鸡蛋产出下降12%至15%。

538 在单项作物中，仅有粮食、豆类和土豆才从上一年的失收中显著回升。谷物种植

面积在1992年稍有扩大，达到6 240万公顷，并在1993年进一步扩大。对牲畜饲料供应具有重大影响的是牧草地的减少，由1986年的2 880万公顷降到了1992年的2 330万公顷。

539 限制作物产量增长的因素之一是土壤的退化。这一进程已有100多年历史，但俄国土壤科学家指出，它在过去10至20年间已大大加快。解释这一现象的因素包括对防止土壤流失的技术普遍忽视、作物轮种不足、滥用重型机器造成的土壤板结、对矿物化肥的不平衡使用，以及灌溉和排水不足造成的盐碱化。其有害后果难以作定量分析，但一致公认的是：这对潜在的产量提高有很大的阻碍。

540 1992年整个牲畜数量下降，其中乳牛下降5%，其他牛类下降6%，猪下降11%，绵羊和山羊下降9%。集体农场和国营农场的下降仅部分地被私营农场的增长所抵销。直到1991年，整个牲畜群的下降率低于肉类和牛奶的产出率，这意味着畜牧生产率有缓慢的提高。然而关于1992年，官方统计数字却宣布生产率有所下降。

541 在1993年1至3月期间，畜群数量和畜牧生产进一步下降，并很可能在这一年剩余的日月里继续跌落，虽然其速度可能较1992年缓慢，原因是政府收购价有所提高。饲料短缺和（或）饲料高价仍然是这种跌落的主要原因。

542 1992/93农业年以秋耕秋播开始，较正常面积降低了1/5，但谷物因防霜冻而收割的情况较少。根据夏秋两季的气候状况，1993年的作物生产较1992年的产量可能略有提高，却不足以补偿畜牧生产的下降。就整体来说，农业产量可能下降5%或更多。

农业政策

543 农村改革一般被认为是促进农业产量增长、使需求和供应平衡、提高营养水平和改善与农业有关的下游活动的状况的一种先决条件。

544 改革的概念和实际执行的含义是用调整结构、市场私有化和社会经济形成的多样化等口号不严格地加以规定的。人们对于这一过程的性质、速度和深度的看法存在很大差异。

545 围绕着农村改革事务的体制上的不稳定性可用这样的事实说明：1992年建立了土地和农产品加工业改革中心，随后在1993年5月被撤消。各政府机构和区域主管当局自行其是地对执行改革法和法令施加影响。在大多数省、县中具有代表性的另一个有影响的角色是俄罗斯小农场和合作社协会。

重新组织的与新型的农场

546 普遍一致的看法是：在可以预见的未来，主要粮食产品的大部分仍须由集体农场和国营农场生产，不论它们是保持传统形式、还是经过了改组。1992年，它们在毛额产出中约占60%，而在供出售的产出中甚至占有更大比例。不过，一个由家庭和私人“农民农场”组成的新部门正在出现，虽然它在该国的农业产出中还只占次要的地位。

547 然而，私营农场应以多快的速度扩展、它同集体农场和国营农场的关系又应当如何？国营农场是否仍应如过去那样庞大、或者是分解为较小、但仍很有规模（按西方标准来说）的单位？仍然留在经改组的国营或集体农场的农民，将被给予资产和土地股份，但这种股份应以实际方式还是以价值形式来认定？尽管对这些以及其他一些问题颁发了若干法律、法令和政令，但对此仍有争论，并且执行情况因地而异。

548 原则上，全面的私有产权已得到法律保障，但为了非农业的而买卖私有农田仍然被法律和宪法所禁止。1992年末，充分的私有产权终获法律保障，但仅适用于花园和宅第用地，两项相应的宪法修正案也获通过。

549 改革庞大的国营农场并予以私有化，同时最大限度地减少损失和破坏也很重要，其程度并不亚于建立新的个体农场。此种平行进程应采取何种速度、何种形式，达到怎样的深度，是存在不同意见的。

550 到1992年年底，在总数25 609个集体和国营农场中，19 719个已“重新登记”。它们当中的35%保持原一地位，而65%改组为“其他形式的所有制”。后一类中的大多数（8 551个）变成了股份有限“公司”，或“合股公司”；另有2 410个组成“农业（生产）合作社”和“农民农场协作组织”。有一些分解为较小的合作社单位，其中有些发展为可认为是完全独立的农民农场。总的来说，改组后的农场有多少可以被认为是私有的，这是一个如何下定义的问题。

551 在1992年期间，出现了134 700个新的家庭、个体、小组的农场。在同年年底，总数增加到183 700个。由于其中大多数是在1992年春天以后建立的，它们对该年农业产出的贡献仅为2%到2.5%。直至1993年年中，它们的数目增加到25万个以上，耕种近1 040万公顷土地，即俄罗斯联邦农用土地的5%。每个农场的平均面积为43公顷。家庭和私人农场开始组织合作社，以便买、租和使用机器，同样也是为了加工、销售和从事银行业务。组织这类合作社常常由于缺乏相应的立法而产生困难，这就使它们处于半合法的地位。不仅如此，而且由于在特地点只有很少数的私人农场实际存在，因而不足以坚持实际可行的合作。

552 最近这几年，按数量和产出值计算，宅第田地和田园有很大的扩展。包括农村

“私人”田一起计算，则这一私营部门整体，占土豆总产出的80%（占土豆种植量的73%）、其他蔬菜总产出的55%。某些改革家希望：农村宅第田地的耕作能发展起来，因为这是建立真正的家庭农场的一条成本较低而更加现实的途径。

价格等值

553 1992/93年的另一个经济和政治上的争执焦点，是价格政策问题。主张部门间平等的人，希望生产价格能与工业投入同步增长。然而，据估计，这类投入的价格仅占农业生产成本的25—40%。劳力、农场内或农场间的投入、土地、管理（或耕种的组织工作）占这种成本的主要部分⁴¹。无论如何，将农业产出的提高价格与工业投入的提高价格取齐本身不会对农业有很大帮助，也不能降低在部门内部提高效益的必要性。

554 在1991年期间，国家将对农业的工业品投入价格提高将近一倍，并且扩大了实行合同价格的做法；与此同时，农民得到的价格也提高了50%以上。

555 就总体来说，1991年和1992年头九个月国内贸易发展的条件，似乎并未过分亏待农业。确实，工业产品的投入在过去是以极低价格提供的。

556 这个问题只是在1992年下半年才变得麻烦起来，那时工业产品的投入和工业性服务大幅度地放开了价格。在这一年的最后三个月，投入价格比农业产出要快3.3倍。在1993年第一季度，工业产品投入的批发价格上涨了1.9倍，其中货车和拖拉机上涨2.1倍，矿质化肥和饲料上涨2.4倍。

557 对农民像投入价格上涨一样有害的，是拖延付款、有时甚至拖延数月之久，包括收购农产品、信贷、以及通货膨胀补偿的支付。此前不久，这种拖延由于由该国中央银行承担一切支付而有所缩短。然而，由于前述的价格上涨，仅一个月的拖延，就意味着用以购买投入的钱贬值25%。不过，在大多数情况下，工业和服务部门要求立即、甚至提前付款。

558 1993年初，俄罗斯联邦政府作出努力以恢复“价格等值”，并至少部分补偿支付拖延的后果。1993年1月23日的一项法令规定了对粮食经济的若干财政支持形式，其中包括对投入成本上涨给予30%的补偿费。在颁发这项法令之后，政府骤提了1993年的收购价格，这一提价适用于生产谷物、油料、种籽和甜菜的各类农民。

41 土地在很长一个时期不被承认为一个成本因素，终于被间接地指定了一个价格、虽然是低价。1991年引进了土地税、地租及有限的土地买卖等观念。

559 谷物收购价格在1992年8月为1990年平均价格的41倍，至1993年2月又增加一倍多，到3月又略有上升。新的价格将根据投入价格和生产成本的变化每三个月修订一次，其基础为农业部、国营收购机构和“农业工会”三方的谈判结果。而且，在签订一项出售合同时，有半数的价格将预付。到1993年4月，牛奶的售价约相当于粮价的大约两倍，肉类则大约为其十倍。

560 国家的收购现在仅为销售的农业产出的小部分，其数量因地区不同而差别甚大。即使如此，在市场价格过分下降时，国家收购仍有助于维持最低价格水平。预算的制约能否允许国家充分兑现其收购时的承诺，则是另一码事了。

561 自80年代后期起，国家开始削减其在粮食销售和分配中的作用。虽然1992年是收成较好的一年，国家对主要作物的收购仍大大少于1986—1990年时期。然而，收购量超过除谷物和土豆外大部分主要产品的计划指标。1992年12月17日的一项法令要求每一地区应争取建立自己的谷物基金，并对面包的消费价格进行补贴。

562 1993年，计划通过中央基金收购的，仅有1 260万吨谷物，260万吨土豆，略高于100万吨的肉类和600万吨牛奶。

563 从1991年起，集体农场和国营农场被允许通过它们自己的销售机构出售部分畜产品。这类销售在1991年是小规模，但到1992年，总量达到全部肉类产出的约20%。另有30%是私人生产的，其中仅小部分出售给国营机构，主要通过集体和国营农场渠道。因此，约有一半肉类的产出被自行消费、或在官方贸易体制之外销售。鸡蛋和牛奶的相应百分比较小、土豆等蔬菜的相应百分比较大。

564 通过1993年2月12日的一项法令，国家总统要求中央和地方国营粮食基金保证对某些地区适当的粮食供应：这些地区由于气候条件不利或人口过多而不能自给。因而受益的有莫斯科和圣彼得堡、某些北方和工业地区、军队和某些其他国家机关。为此而进行的收购应以自愿签订的合同为基础，部分地以国家名义而通过私有化了的商业机构来实现。在国外、以及向前苏联各国进行的收购也应贡献给中央基金。

以货易货的交易和对外贸易

565 中央收购的作用降低，并未给发挥功能的市场开辟道路；但一种低级形态的市场在急剧的通货膨胀中运转，并保留原有指令式经济的若干残迹。在1992年，粮食加工在很大程度上仍是国有公司的垄断项目。食糖是一种特殊情况：一部分精制糖的产出返销给甜菜生产者，并以双方合同为基础；另外较少的部分则由制糖厂留下，因而是在国营体制之外消费

和出售。混合饲料也遵守与此相似的做法。

566 1992年自由谷物贸易总量估计占产量15%左右，其中2%通过商品交换进行。农场、非工业企业和地区行政单位相互之间的易货贸易有所扩大。一个实例是沃洛格达省的“易货基金”，它同哈萨克斯坦和某些俄罗斯省份易货，以金属、木材和机器换取牲畜饲料和其他粮食。在整个俄罗斯，许多农场以肉类和其他农产品交换必需的投入。据估计，约30%的工业性农业投入应从半国营的农业保险系统取得；这个比例估计在1993年及以后几年将达到45—50%。这种交易即使在合法的地区，也只有一部分被列入记载。

567 直到1991年秋季，前苏联各共和国之间的粮食贸易均只有关于个别共和国的记载，并且未曾系统公布。俄罗斯联邦发表的第一部统计年鉴含有从前苏联各共和国进口和出口主要粮食商品的数据，但却没有按贸易伙伴进一步分类。看来这些数据很有可能仅仅包含通过国有公司和使用国营基金的收购系统所进行的交易。除去谷物外，前俄罗斯在1989年从其他共和国的农产品进口主要是肉类和肉产品（876 000吨）、牛奶和奶制品（450万吨）、8.47亿个鸡蛋、300万吨蔬菜、水果、葡萄和瓜类，以及260万吨食糖。另一方面，俄罗斯向其他共和国交付的此类产品数量微不足道，仅鸡蛋和土豆除外。从那时以来，数量（包括从格鲁吉亚和波罗的海共和国的进口）大大下降。即使为1991年签订的已压缩的协议也未完成。

568 肉类和牛奶的主要供应方为乌克兰、波罗的海各共和国以及前白俄罗斯。乌克兰还供应大部分鸡蛋，前白俄罗斯供应大部分土豆。中亚细亚、乌克兰和摩尔达维亚是蔬菜、水果和瓜类的主要供货者。谷物在前苏联境内向俄罗斯供货的，过去和现在都主要是哈萨克斯坦。

569 前面是指所谓同“近处外国”的贸易，以区别于同“远处外国”的贸易。后一类是指同原苏联境外国家的贸易，其中包括三个波罗的海国家。就谷物而言，俄罗斯联邦严重依赖远处外国的进口，其次重要的进口货物是食糖、肉类、植物油和油渣饼。根据官方资料，1992年远处外国的小麦进口在1992年从1991年的1 240万吨上升到2 060万吨，但玉米进口却减少一半以上，即从1 180万吨降到500万吨。1992年从远处外国进口的肉类下降到38万吨（1991年为693 000吨），而植物油进口则增加四倍，即从108 000吨增加到452 000吨，食糖则由360万吨上升到400万吨。

570 据报告，易货贸易也在地方行政当局与远处外国的贸易伙伴之间进行，即圣彼得堡与波兰或匈牙利；或者以乌发的石油或伏库塔的煤换取立陶宛的肉类。

农业前景

571 两、三年以至于更长时间之内，都不大可能期待重新达到1986—1990年的农业生产水平。这更适用于畜牧业部门，因为重新建立牲畜群需时费日。甚至可以想一想：重新达到早先的产出水平究竟应否是首要目标。毋宁说重点可转移为：(1)将同粮食部门相关的下游活动更好地融入；(2)适应消费需求变化并作调整；当实际收入恢复时，可望发生上述变化，虽然收入恢复到原有水平可能是一个更长期的过程。

472 可以通过提高生产率，来使农业产出的增长刷新，而同时不应增加单位产出的资本和劳动成本。成本的降低，甚至超过具体的增长目标，有可能成为新个体农场的主要贡献。集体农场和国营农场，以及它们改革后的继承者，还需要证明它们是否具有此种能力来向粮食经济作出这一贡献，而这尤其是因为对农业的直接和间接补贴再次上升。除了这些补贴，还应加上国家收购价格提高的花费，以及1993年对畜牧业产品的补贴，还有中央和地方的消费补贴。如果农业不能降低其生产成本，则它将仍然是通货膨胀的一个主要因素，并且从而也越来越变为经济扭曲的一个因素。

573 从长期看，解决所有这些问题将要求克服现有的对立观点，即从最高层至地方一级决策者之间的对立观点。政治和经济不稳定，这是俄罗斯联邦农业改革与恢复的最大障碍。

经济合作与发展组织国家

574 经济合作与发展组织国家在农产品贸易和宏观经济方面的政策行动影响着发展中国家的福利，并且同样或更多地影响着这些国家自身的政策。发达国家的宏观经济政策共同严重地影响着全球经济增长和通货膨胀率、利率、汇率结构，因而也就波及各国间的贸易水平和资本流量。发达国家的国内农业政策和农业贸易政策，也强劲地影响着发展中国家农业部门和农村社团的福利。由于这些原因，《粮食与农业状况》每年在《世界回顾》中报导世界经济环境的变化，在《区域回顾》中报导经济合作与发展组织各国农业与贸易政策的变化。

575 今年《粮食与农业状况，1993年》重点介绍欧洲经济共同体（欧经共同体）共同农业政策改革某些很可能产生的影响，因为去年已经报道了共同农业政策的改革措施。在一届新政府和新的农业立法（后者于1995年期满）之下，本节将提出美国的一些主要问题和可能的选择，这类选择将会被考虑来调整美国的农业政策，使之适应变化中的现实。最后，日本作为世界最大的农产品净进口国，业已宣布了广泛的一揽子农业政策改革。本节关于日本的内容，将突出该国农业正在发生的变化，其中既包括作为已宣布的改革的一部分、也包括改革之外发生的变化。

美 国

预算赤字及其对农业政策的影响

576 新政府已在华盛顿接手，它已承诺推动经济增长、并逐步消除预算赤字。主要的关切是，新的紧缩计划旨在减少预算赤字，它将如何影响不同的社会群体、包括如何影响农业。农业政策方面的变革和变动可能将在最近若干年内发生，对美国农业至为重要，但对全球社会也同样有意义，因为该国的农业在全球农业舞台上起主导作用。以下为一简要分析，说明在最近岁月中美国农业政策的可能变化将带来哪些一般后果。

577 减少政府预算赤字的愿望，引导美国政府向国会建议采取一揽子措施，首要目标是削减政府支出和增加收入。某些此类措施将改变现有的农业计划；另外一些属于更具一般意义的行动、如建议在税收政策领域采取的行动，将波及作为经济总体组成部分的农业。政府建议在1994至1997财政年度期间将农业改革划分为阶段，并要求立法机构立即进行某些变革，而将另一些变革留待1995年处理农业法案的时候。

578 政府的农业建议是对计划机制的一种调整，而不是农业计划形式的根本改变。甚

至被建议纳入1995年农业法案的措施，也并不意味着结构上的根本改变，虽然可以认为它们会加速对更根本性改革的考虑。根据现有建议，目标价格/亏空补助的机制仍然保存、以支持农业收入；同样予以保持的还有贷款利率与生产控制的机制、以支持价格。政府明确排除了过早地减少出口补贴。理由是，在现已陷入僵局的关贸总协定多边贸易谈判解决这一问题之前，单方面的“裁军”会是不适当的。

579 两项将产生最重要的预算和计划影响的变化、并将对1996年的作物成为现实的事情是：增加强制性的面积，而在这些地面上进行的生产，按照所谓“三倍基础”方案⁴²是无权获得支持补助的，这是指15—25%基础的英亩面积。另一项是取消所谓的0/92方案和50/92方案。按照小麦和饲料谷物的0/92方案，生产者可以种植其有权获得生产支持（补助面积）面积的0—100%，但仍可得到补助面积92%的亏空补助，而不致在该农场未来计划的面积基数方面遭到削减。对大米和高地棉花收益的计算方法也是如此，除了农民必须种植其补助面积（50/92）的至少50%。

580 取消0/92方案和50/92方案将要求农民把现在属于这两项方案的面积重新转向生产，以获取方案的收益。这将减少0/92方案和50/92方案所完成的部分脱勾；而由此造成的生产增加可能需要“减少面积计划”所规定水平的增加来予以平衡。

581 取消这些方案也可能影响农民就保护后备地方案作出何种决定。许多“保护后备地方案”下的合同将于1996年起到期。那时所有主将怎样处理这些土地？迄今为止，可能的选择一直包括续签保护后备地方案的合同；继续闲置这些土地的一部或全部，但仍须遵守0/92和50/92方案；或者将闲置的土地（农民可从中留下基数）重新投入生产。取消0/92方案和50/92方案将排除了其中一种选择，而续签合同的选择是无法肯定的。

582 现在还不清楚，国会是否会同意新政府的下述请求，即在1994和1995年出资，将追加的100万公顷土地纳入保护后备地方案，以达到“1990年粮食、农业、保护和贸易法案”规定的目标。当国会的权力在1995年年底届满时，它又将如何处理重申上述法案一事，这也是须加考虑的又一个问题。某些该方案的批评者表示：现在为保护后备地方案的出租补助每年花费的18亿美元，可以按照其他保护方法而有更好一些的用途。由于消除前述选择而可能增加的产出，可以通过方案作物的减少面积计划来抵销。

583 为了实现节约预算，政府所建议的其他政策变动包括：对农场外收入不足10万美元的农民给予补贴；对某些方案作物增加贷款发放收费和征税；改革作物保险和灾害援助计划；以及对从公用土地采伐的木材，将其有补贴的销售分阶段进行。

42 《粮食与农业状况 1992》，119页。

584 这些旨在削减美国联邦预算的建议的长期影响，可能会使这些农业方案对潜在的参与者变得不很有吸引力。增加强制性的机动面积、以及可能要求增加减少面积计划（如果保护后备地方案以及0/92方案和50/92方案都取消），都会进一步减少农民从各种方案的收益，这样一来，某些农民可能认为：不参加这些方案是符合自身利益的。作为这些方案的成果，他们还可以利用更高的国内商品价格；然而与此同时，他们可以生产任何数量由他们自己选定的任何商品。政府在控制一项商品的供应时将不那么有效，而这正是为了保持价格水平在商品计划中所使用的机制。

585 保护后备土地方案和其他保持措施列入农业计划后为美国政府提供了一个手段，以帮助控制农场的水土流失和农药的流失。参与的农民必须符合某些有关保持的规定，才有资格获得方案补助。如果参与减少，则农业计划按其作用而言就会变得不很有效。如果没有这些措施来控制农业对环境的负效应，则政府必须找到新的途径，以同应公众要求对上述关切作出反应的日益增长的压力。这种局面很可能产生的结果，便是个别的州或将实施的新法律，以之作为控制的一种手段。这些法律的内容将因州而异，其对农民的影响也将因农场所在地点而有所区别。

586 如果越来越多的农民选择不参加这些农业方案，那么依然参与的农民也可能受到不利的影响。假如供应增长，则对参与的农民可能有来自方案的压力，要求他们进一步减产以作为控制供应的一种方法。这类控制的付诸实施可能是通过提高减少面积计划的水平，这就会进一步减少一个农民可能得到的方案补助，从而也削弱对参与方案的刺激。

587 削减经费也可能对预定的效果产生恰恰相反的预算效应，因为这有可能在实际上增加政府对各种农业方案的支出。由方案变化而产生的供应增加，将会降低一种商品的市场价格；而亏空补助将会上升，因为市场价与目标价差距扩大。付给参与的农民以更高的补助将会增加政府支出，其程度取决于有多少农民仍留在此类活动中、也取决于补助增加的总额有多少。

588 只要类似的方案在其他主要农业生产国仍然存在，美国政府就将承担其对出口方案的责任。根据480号公法等一类计划提供的援助水平、以及信贷保证方案均已经国会授权，并将一直有效到1995年。

589 如果无权取得三倍基础的支持的面积进一步增加、并因而会减少参与农业计划的农民，则美国政府面临的一项主要挑战，将会是如何维持商品信贷公司的商品储存量水平；而这一项目是用来提供粮食援助的。

590 出口计划的长期前景将取决于预算问题，当1995年目前的农业法案到期时，美国政府势将面临这样的问题：拨给各种出口项目和粮食援助的款项总数，将取决于届时关于政

府支出存在着哪些压力。像480号公法这样的方案看来将在同样水平上继续。然而，像市场促进方案这样的项目可能被削减。出口强化方案的前途，看来将取决于关贸总协定谈判中出现什么情况、以及可以看得出的其他发达国家的竞争势头，而不是取决于预算自身。

591 已估计到的方案变化对脱勾以及市场放开的影响尚不清楚。取消0/92方案和50/92方案将是对脱勾的削减；而有权获得支持补助的面积由15—25%英亩数上升，这将是脱勾的加强。由于方案参与的减少而造成的供应增加、包括出口供应增加，将会降低世界的价格。就这种情况将促使政府进一步干预以控制供应而论，朝向市场放开的早期动向将被扭转。

最新形势与政策发展

592 形势。在种植季节相对强劲的价格、政府对种植限制的放松，以及总的来说良好的气候条件，导致了几乎所有美国各种计划的作物在1992年增产，特别是玉米尽管出口加强了，私人对几乎所有种类的粮食、特别是玉米的储存（其中包括农民拥有的后备）在1992/93销售年度有所增长。政府拥有的储存仍保持在所需要的最低数，以维持400万吨的粮食安全小麦储备，并实施粮食救灾方案。

593 出口援助。已建议，出口信贷担保在1994财政年度维持在1993财政年度的同一水平上：50亿美元短期担保金、5亿美元中期担保金，以及2亿美元供向新兴民主国家售货的担保之用。政府预算草案假设1994年度的“增加出口计划”奖金高达10亿美元，而1993年据估计为12亿美元，1992年为9.68亿美元。

594 粮食援助。480号公法粮食援助据估计在1993财政年度为16.989亿美元，而1992年度为16.045亿美元。1994年建议减少到16.181亿美元，作为政府赤字削减方案的一个部分。1994年的建议将资助估计为630万吨商品。与1992年相等，但比1993年的估计数略大约少20万吨。东欧国家越来越成为美国粮食援助的受援国，其依据即480号公法第一类“信贷销售”，占商品总量250万吨的37%（这是到1993年5月中的配给总量）。此外，1993年4月美国向俄罗斯联邦承诺了7亿美元（包括2亿美元运输费）：这是为了以4.335亿美元资助农产品的信贷销售，以及按照“粮食为了进步”方案而捐赠的6.650亿美元。还将使用1.94亿美元的追加数额，作为剩余处理方案第416(b)节下的直接粮食援助捐款和“粮食为了进步”方案下的捐赠。

欧洲共同体

共同农业政策改革的影响

改革的原因

595 《粮食与农业状况，1992年》介绍了共同农业政策改革主要内容的概况，该政策是1992年6月通过的。本节研究一揽子改革，并参照其意在处理的各项问题、和它在今后年代所预期的效果。

596 共同农业政策改革是对一系列问题的回应，这些问题是在欧洲经济共同体的范围内经年累月逐渐集聚而成的。价格驱动的支持体制导致日益严重的生产过剩，因为不断增加的农业产出超过了需求。与处理越来越多的过剩产品（这是通过增加库存和出口补贴）相联系的预算费用继续不断上升，虽然自1985年以来生产者价格实际上原封不动。整个80年代削减费用以及抑制过剩的尝试已被证明是不够的。不仅如此，虽然已用高预算费用来维系价格支持体系，以补充消费者通过更高的价格承受的那部分费用，人们仍然感到：共同农业政策不再能够将所期望的支持提供给农民，特别是提供给小农和处于较为不利地区的农民，而正是他们不能充分利用更为密集的生产方法、并从而像较大的耕作单位那样受益于价格支持机制。确实，在改革之前，欧洲经济共同体在农业支持上高于80%的支出，是花在不及20%的共同体农民身上。在欧洲经济共同体的许多地区还有一个附加的问题，是大量投入化肥造成对土地的过度利用。

597 1992年通过的一揽子改革的特定内容，在《粮食与农业状况，1992年》中有更为详细的介绍。经同意的改革将跨越整个1993/94、1994/95和1995/96销售年度，划分为渐进的阶段。当改革充分实施时，它将对欧洲经济共同体的农业产生重大影响，并同时涉及生产、农业收入、农业结构以及环境。

农业生产

598 农业生产将受到市场体制各种变化的影响，也将受到某些伴生措施、如造林计划和环境计划的影响。对于耕种作物（粮食、油籽、以及蛋白植物），一揽子改革中的不同内容将会限制生产的作用。属于这种情况的将会有粮食的大削价。即将干预价格在1995/96年降至每吨100个欧洲货币单位，以及自1993/94年起取消蛋白质作物的保证价格（油籽的保

证价格已自1992/93销售年起予以取消)。此外,向生产者提出了“留出土地”的要求,方能获得补偿价格削减的直接支付,这对耕种作物将起限制作用。最初的“留出”要求是在轮作基础上定为耕种作物土地的15%;但根据市场情况,这将可以每年有所更改。不过,生产不足92吨粮食的小农户,可以免除“留出”义务,但仍将有资格得到补偿性直接付款。作为造林计划的一部分而使土地被森林占用,也可减少用于耕种作物的土地。新的环境规划的某些内容也可以进一步减少耕种作物的产量;这是指促使作物生产粗放化的措施、为了环境的原因而安排的长期“留出地”、以及将耕地改变为粗放性的牧场。

599 虽然上述各项措施对耕种作物的全面影响很难以衡量,但欧洲委员会仍然试图估计1999年的预期产量。这是因为1999年的粮食产量估计,将根据这样的假定:“留出”率为15%;长期“留出”和造林计划将吸收100万公顷可耕地。这一假定意味着,到1999/2000年,欧洲经济共同体的粮食面积将从1991/92年的3 600万公顷和1992/93年的3 570万公顷下降到3 330万公顷。如果进一步假定产量稳定在1991/92年的水平,欧洲经济共同体1999/2000年粮食总产计划为1.67亿吨,而1991/92年为1.81亿吨。干旱影响收成的1992/93年则为1.66亿吨。如果假定年产量继续以1%的速度增长(即较最近5年年均增长率1.8%略低),则1999/2000年的产量应当达到1.77亿吨。

600 肉类生产将主要受到有关牛肉的规定以及在粮价削减后饲料价格变动的影响。牛肉生产者将直接受到干预价格削减15%的影响,但这将由于耕种作物削价后饲料的降价而有所抵销。在放牧草地饲养肉用牛的农民将得到补偿,其办法是表现为对畜牧单位的各种奖金增加的直接付款。然而,为了鼓励粗放生产,奖金将只发给不超过最高密度限制(即在饲料地上平均每公顷进行畜牧活动的单位)的畜牧单位。不过,未超过15个畜牧单位的小业主将免除这种限制。关于密度的规定对生产的影响可在一定程度上受到制约,因为超过最高密度并不意味着丧失对整个畜群的奖金,而只是丧失超过最高密度限制的那些畜牧单位的奖金。至于其他畜类产品,有关猪肉、家禽和鸡蛋的销售规定并未发生变化;而且,其生产者还可享受较低的饲料价格。这将有助于刺激上述产品的生产,使欧洲经济共同体的生产者更有竞争能力。

601 总的来说,欧洲委员会对1999年肉类生产的计划反映了对各类产品进行改革的预期影响。确实,预计牛肉生产将有所下降,即从1991年的870万吨和1992年的840万吨降至1999年的810万吨。另一方面,猪肉生产计划在1999年达到1 530万吨,而在1991和1992年则分别为1 430万吨和1 420万吨;而家禽生产计划从1991年的670万吨和1992年的690万吨增加到1999年的780万吨。

602 欧洲经济共同体的牛奶生产在很大程度上受到牛奶定额的约束；该定额在市场条件要求时将被减少2%。同时，黄油价格将被削减5%。因此，按照现在奶制品消费的趋向，预期将会出现由黄油生产向奶酪和鲜奶制品发展的动向。

农业的收入和农业结构

603 至于农业收入，在一揽子改革中的削价影响将被对农民的直接付款所抵销，其方式是与当前生产无关的补偿金额或奖金。关于耕种作物，削价预计将被直接付款弥补，条件是农民对用于耕种作物的土地遵守每年“留出”的规定。补偿性付款以每公顷为基数予以提供，将按逐个地区、根据过去某些产量的平均数（即每公顷所产吨数）来计算，然后乘以补偿单价（每吨的欧洲货币单位数）。因此，每公顷的补偿付款将因地区而异。

604 补偿付款预期将在平均的意义上对削价（或对取消保证价格）给予完全的补偿。但在每一地区的范围内，补偿将向产量低于地区平均数的生产者倾斜，他们得到的补偿将超过因削价而损失的收入数额。较有效益、因而产量较高的生产者将受到损失。至于畜牧生产，牛肉的削价将从饲料价下降和奖金额提高上给予弥补。奖金的最高密度限制，将有利于不太密集的牛肉生产者，而对可获奖金的每一畜群总牲口头数的限制，将限制对大户生产者的付款。在对猪肉、家禽和鸡蛋的市场规则未予变动前，较低的饲料价格可对生产者在这类产品上的收入产生积极影响，虽然产量增加可能导致降低收入数额。

605 根据从“欧洲共同体农业会计数据纲”⁴³就所有主取样，欧洲委员会模拟了改革对耕种作物生产者、以及牛肉和奶制品农户的影响。

606 模拟是静态的：它评估所采取的全部措施在过渡时期结束、即这些措施均已充分发挥作用时的影响；它假定农民没有将资金使用和生产计划适应于政策改革提供的新刺激手段。模拟显示：在所有被考察的制奶和养牛的那几种类型的农场中，表明出来的农业收入和农业净增值将作为改革的结果而有所增长。对耕作农场的的影响程度将视农场大小而有所不同。中、小规模生产者将在实际上看见农业收入增长。这在更大程度上应适用于中等规模的生产者。另一方面，生产230吨粮食以上的最大规模的农场将在农业净增值上有所下降。

607 总的说来，共同农业政策改革意味着农业支持的方向更紧密地朝向较小而不太有效率的生产者，虽然这种效果较之欧洲委员会1991年原先提出的改革建议可能达到的程度显然要差很多。

43 《农业欧洲》，1993年3月5日。

608 改革对农业结构的作用并不鲜明。一般说来，改革的目的之一是保持以家庭为基础的小型农场的生存能力，并减缓农村的人口外流。这类农场支持的目标多少有所改进、以及农业采取较为粗放的形式，都将有助于产生此种效果。然而，市场体制的改革特别伴有一项早期休耕计划，以便解放土地、扩大农场规模来改善其经济上的生存力，或者达到非农业的目的。

共同农业政策改革与环境

609 共同农业政策改革的用意在于（并且可望做到）对环境产生积极影响。积极的影响应当产生于市场体制改革、以及伴随这一改革的造林和农业——环境行动计划。就市场体制改革而论，降低价格将减少对依靠密集化增产的刺激。此外，还有一些特定的刺激，以促使人们少采取一些密集生产的措施。

610 造林计划却会向农民提供财政援助，如果他们希望使用农田来发展林业。财政支持可以包括：对造林成本的援助；按每公顷给予津贴，作为头5年期间造林区的维护费；一项年度津贴，以弥补由于在农田上造林而产生的收入损失；以及为改良林地的投资援助。这一计划确切的影响难以预见，并将部分地取决于在全国一级执行的情况。

611 农业环境计划具有更广泛的范围，并将给一系列措施提供财政援助；这些措施旨在改善农村环境，它们包括：

- 采用减少农业污染的耕作方法；
- 作物种植和牲畜饲养均实行粗放化；
- 土地的用法应符合保护环境、土壤和风景的要求；
- 保护地方品种；
- 在由于生态和安全原因而有此必要的地方，保养荒弃的农田和林地；
- 出于环境的原因而长期留出土地；
- 训练农民在农业活动中注意保护环境，并保养乡村。

612 关于造林计划，农业——环境计划的确切影响也难于评估，并将取决于在全国的执行情况。

共同农业政策改革未做的事情

613 虽然1992年批准的改革将引进对共同农业政策意义深远的变化，但它将不会改变它的某些基本原则和机制，如：欧洲部长理事会决定共同价格；以可变的滑动税实行共同保护、抵制农业进口；使用出口补贴、加强欧洲经济共同体的产品在世界市场上的竞争力；以及在农业市场上进行国家干预。因此，改革可以起到减少产量的作用，并减少某些产品的国内剩余，同时降低出口退款的水平。然而，由于饲料价格降低，猪肉、家禽和鸡蛋的生产将很可能受到鼓励。不过一般说来，改革将不会改变农产品进口进入欧洲经济共同体市场的规则，以及欧共体农产品出口进入世界市场的规则。对于大部分产品，欧共体的生产者对进口商在国内市场的优惠待遇不变。只要双重定价制度仍然保持原状，即国内农产品保证价格是独立于世界市场之外而定下的，那么，只要世界市场价格没有升高到国内保证价格水平之上，则欧共体的农业生产者和消费者将继续在很大程度上仍处于同世界市场的价格变动隔离的状态。

日本 — 过渡中的农业

引 言

614 在过去数十年中，日本农业经历了一场静悄悄的革命，其间国内国外的变革力量不断在加强。由于认识到越来越增长的压力，1991年5月农林渔业省建立了一个专设小组，来制定新的基本政策方针，以迎接粮食、农业和农村等领域变化中的形势和挑战。1992年6月，该省发表了专设小组的报告《粮食、农业和农村领域新政策的基本方向》，该省采纳了这一报告作为其未来政策的指导方针，并将若干法案和预算建议提交国会1993年会议。《粮食与农业状况，1993年》本节的内容报告日本农业的现状、发挥作用以支持和反对变革的两种力量，以及由于日本农业进一步纳入走向二十一世纪国际贸易和经济体制而必须面对和解决的各种问题。

背 景

615 日本陆地总面积37.8万平方公里，比意大利大、但比瑞典和泰国小。它境内多山、森林茂密，较大多数西欧国家地形更为险峻陡峭，河水的流势也更为湍急。它地处温带的南

部，气候从南部的亚热带型、直至北海道北部冷得多的温度——那里严寒的冬天是常见的。日本领土大约有70%是多山的，而陆地总面积仅有14%用于农业，其中仅略多于一半是水稻田，生产大米。日本人口共1.24亿，居亚洲和太平洋区域第4位。

616 日本的政治制度是双院议会民主制。政府高度集权，执行权力委托给内阁，内阁由首相、即国会多数派领袖领导。自由民主党直到1993年7月为战后时期以来国会的多数派；它受到日本选民、包括商界和工会领袖严重的政治压力，要求进行彻底的政治改革；也受到农业群体的压力，它们反对国内农产品市场的自由化。

617 在数十年间被认为是工业化世界的经济奇迹之后，日本正处在严重的经济减速当中。根据《世界银行地图，1992年》，1980—1991年期间年均实际增长为强劲有力的4.3%。同一时期，人均收入的年均增长率为3.7%。经济下滑是从1991年最后一个季度开始的，导致1992年国内生产总值的增长率由1991年的4.4%和1990年的5.2%下降到了1.8%。然而，据估计的失业率和通货膨胀率仍然很低，分别为1.9%和2.2%。

618 农业在1991年占国内生产总值的2%，而整个人口的5.9%被认为是农业人口。自1988年起，日本已成为最大的农产品纯进口国，1991年的进口值为290亿美元。

农业结构

619 1991年日本农用地总面积为520.4万公顷，其中282.5万公顷、即54%为水稻田。自1975年起，农用地就由于非农业用途而连续下降，年均下降约2.2万公顷，几乎全部都是从水稻生产中扣除。农户数由1960年的600万户降至1992年的370万户（即日本家庭总数的9%），预期到2000年将进一步下降到300万户以下。

620 日本农业的另一显著特点，是按农户计算拥有土地的规模很小。在1991年所有的商品型农场中，足足有58%仅有不到1公顷的面积，而仅有13%超过2公顷。但是农场的规模只说明部分问题。土地占有情况也是非常割裂的，如一户人家占有的土地分散在整个农业村庄，构成复杂的地块交叉，以减少全盘失收的风险。例如，在全国270万公顷的水稻田中，50%被合并为0.3公顷或更大的地块，而仅有3%是0.5公顷或更大的地块。现在的指标是在今后10年中，将规模扩大到平均1公顷或更大一些。在进行土地合并和结构调整时，移去田埂并改建和平整水稻田使之成为较大的田块，这是一项劳动和投资密集型的工作。

621 在日本370万农户中，23%被列为非商品型，而其余77%被列为商品型。在290万商品型农户中，仅16%是全日工作的农户，而其余84%被列为部分时间工作的农户。部分时间工作的农户又分为两类：甲类农户收入50%以上来自农业劳动；乙类农户收入不足50%来

自农业劳动。甲类农户占部分时间工作农户的19%，乙类占81%。因此，在1992年的370万农户中，仅有89.7万属于商品型，它们以全日或部分时间投入农业劳动、并且有50%以上的收入（指“甲类”农户）来自农业劳动。不仅如此，而且乙类农户仅有约7%的收入来自农业劳动，其余部分来自非农业来源。这就意味着：用于农业的实际劳动量下降得很厉害，远远超出农户数目下降所暗示的程度。

622 同农业部门相关的某些基本趋势包括：农业作为全部国民生产总值的组成部分的下降；乡村流向城市的持续不断的移民；农民人口老龄化而很少有新加入者；而农场规模平均扩大的速度比较缓慢。实际上，农业劳力短缺变得很尖锐。如今，有4—5%被列为农用的土地闲置，主要是由于缺乏劳力。加入农业的新毕业生数量迅速下降，现在每年仅2 000人左右。其原因是：农业人均收入比较低；工作比较艰苦、以及劳动条件耗费较大，包括比城市相应劳动者的工作时间更长；以及农业的前景捉摸不定，而关贸总协定谈判和要求自由化的外部压力又使这种形势加剧。此外，在较偏远的地区，年轻妇女趋向于向城市移民，从而使年轻男子难于找到配偶。农业户的可支配收入为非农业户可支配收入的133%，但人均可支配收入仅占其92%，因为农业户的家庭成员比非农业户要更多。

农业销售政策

623 日本农业政策的主要手段之一，是主食控制制度，由农林渔业省粮食署管理。主食控制制度的目的，是根据经估计的需求量，对大米、小麦和大麦的供应及其价格进行控制。主食的主要部分是通过收集人和农业合作社直接卖给批发商，而不是卖给政府，但整个主食控制制度则由粮食署掌握。

624 控制大米的机制不同于对小麦和大麦控制的机制。日本在其主要主食方面是能自给的；而在小麦和大麦方面却远远不能自给。对大米实行供应上的直接数量控制。根据《粮食控制法》制定年度基本计划，以估测次年的大米需求，然后对供应进行调整以满足这种需求，其办法是运用生产控制手段、包括作物转换。每个生产者必须将特定数量的大米售给政府，以便稳定总量和价格。标准价格的大米是“官价米”，由注册登记的批发商和零售商经售，而政府则规定许可向消费者收取的最高价格。标准价格大米是一种具有标准质量的大米，但比满足市场需求而自愿出售的大米价格要低一些。

625 “自愿销售大米”是1969年开始的，它仍置于政府控制之下。政府收购大米是由它自己定价的；但“自愿销售大米”的价格则由全国性收集者组织与批发商组织双方议定。为了解决定价机制缺少透明度和死板僵硬，在两处（东京和大阪）于1990年8月设立了“自

愿销售大米”交易所，在此类交易中出售的大米采取招标形式。

626 日本大米的年消费量大约是1 000万吨。由于350万吨被生产者所消费，销入市场的为650万吨，其中200万吨为政府收购，作为标准米并进行销售控制，其余450万吨作为“自愿销售大米”出售，这当中的100万吨通过拍卖在东京和大阪交易所售出。拍卖价允许以7%的幅度在既定上限与下限价格之间浮动。这就是“自愿销售大米”价格产生的机制。大米经销商估计：200至300万吨大米是通过“桌面市场下公开”流通的，即通过公开的黑市进行交易；而其余的大部分则经由农业合作社直接流向大米批发商、并继续流往零售市场。

627 在大米分配中越来越发达的市场经济正在以各种方式发挥其威力，虽然“粮食控制法”依然有效。面对大米需求正在下降，种植者越来越为了地区性的商标和高质产品而生产上等大米。有机大米，即在生产中不含化学物（不管是除虫剂还是矿物化肥）的大米，可以由农民根据合同直接出售给消费者群体。此外，私营邮购体制已经发展起来，以便由农民直接向边远城市的消费者直接交货。

628 由于近几年来大米结转储备下降，政府放宽了生产调节控制计划，以便获得足够的储存进行市场控制，并向零售商店提供足够的标准质量大米。

629 控制小麦和大麦市场的机制是间接的，通过最低生产保证价格进行。虽然这不是一项规定，但国内的生产者实际上将全部小麦和大麦都售给了政府。政府确定收购和售出价格，农业合作社被鼓励同终端用户谈判数量分配合同。粮食署以补贴的生产者价格收购国内生产的小麦，这种价格大大高于该署向加工商所收取的价格。根据对需求的计划，政府每星期通过粮食署发放小麦和大麦进口许可证，从而维持市场稳定。粮食署是进口小麦和大麦的唯一收购者。

农业合作社

630 在日本农民的生活中，处处都有农业生产合作社的存在。有两种类型的农业合作社：多种目的型，参与销售农产品、供应投入、进行信贷、相互保险、加工、咨询和其他服务；单一目的型，它集中力量从事某些专门方面的产品销售，如水果、蔬菜和畜牧产品。

631 上述合作社的组织分为三个级别：即地方级合作社；县级合作联社，专门从事各项服务，如信贷、储蓄、销售和保险；以及全国合作社联合会。

623 全国级合作社包括：农村储金银行，它集中了农民50%的存款，在存款额和信贷额方面名列第一；“全共联”，即将全国共同保险农业合作社联合会；一个中等规模的保险公司；一家进出口商业公司；一个全国医疗和福利联合会；一个全国出版和新闻联合会；一

家出版社；以及一家名列全国第六的旅游公司；农业合作社协会全国联合会（“全农协”），一家联合大企业，在日本各商业公司中名列第八，与大约140家公司及其子公司有关，年销售总额在600亿美元上下；还有全国联合会的决策机构、进行政治疏通的助手：农业合作社中央联盟（“全中”）。农业合作社的结构被形容为向其社员提供“从摇篮到坟墓”的服务、并具有强大的政治影响，即通过执政党而对政府有关农业的政策发挥影响。

633 农民构成合作社拥有表决权的正式社员。还有一类没有表决权的非正式社员，是那些想利用合作社服务的非农民成员。几乎全国所有的农民都是合作社的社员，而非正式社员则占成员总数的1/3。农民成员数量下降（从1970年的590万降至1990年的550万），而非正式社员增加了（从1970年的130万增至1990年的290万）。多种目的合作社的雇员大约为30万人，也就是说每18名农民社员就有1名雇员为之工作。

634 政府执行其农业政策在许多方面是通过合作社系统。当农产品享受政府价格支持补贴时，补贴是通过合作社付给生产者的。此外，稻田转移用途计划（通过此一计划已将1/3水稻田转用于其他作物，因为人均消费大米从1962年的118公斤的高记录跌落到1989年的70公斤）。在地方一级，也是通过合作社系统与行政当局一起执行的。1989年，约95%的大米、96%的小麦、90%以上的大麦和50%以上的水果、蔬菜、牛肉和牛奶是通过农业合作社系统销售的。此外，在投入这一方面，90%以上的化肥、70%的农用化学剂、64%农场用石油、50%农业机械和40%的饲料，是从合作社系统收购的。

635 合作社在地方一级并不相互竞争，这一系统是根据平均原则进行活动的。农民经常很少有其他选择，只能向农业合作社出售；同样也被敦促从合作社购买投入。由于平均对待，大户农民并不能从合作社得到许多优惠的收益，诸如对投入的数量折扣，或对其产品出口的数量奖金；而他们一般是期待农村商业公司这样做的。因此，他们不可能在销售活动或投入购进的活动中从规模经济中得到好处。

636 农业合作社制度正需要迅速适应一系列新的现实。除去与整个经济减速以及财政不稳定有关的各种财政问题外，通过合作社渠道流动的农产品总量正在减少。大户生产者社员有一种趋势。即从他们传统的合作社销售渠道转向其他渠道，包括向消费者直接销售。地方合作社正在被兼并融合，目标是到公元2000年时，将一般目的的合作社减到1 000个左右，即现有数字的不足1/3。而且，现正在考虑将县级联合社与全国性联合会合并，因为地方级的合作社已经相互结合。

农业与环境

637 在日本自古至今的历史中，水的管理与农业一直有紧密的关系。日本的河流湍急，因为山势十分陡峭；因此，河流中的污染堆积很少。但是，在河流的出海口，污染正开始在海面上漂现。农业污染主要来自农用化学剂和化肥，以及畜牧业废料。水稻田占全部耕地面积的略过一半，起着某种蓄水池的作用，将水过滤后流至地下水的水位。在高地，氮肥转为硝酸。在水稻田里，因为没有氧气，氮肥化作铵，凝聚在土壤中；而某些氮肥则成为气体被释放了，因此，在高地区域，显然比在水稻田地区有更多的化学剂和化肥造成的地下水污染。

638 日本政府的政策首先要在1992财政年度处理可持久的农业这一问题。可持久的农业被该国农林渔业省定义为使用低于正常投入的化学剂和化肥。它应当符合两项标准：可持久的产量和质量；以及减少使用化学剂和矿物肥料。

639 为促进可持久的农业而引进的两项主要技术，一是定时释放的化肥，一是对害虫的生物综合治理。日本使用的另一控制害虫的办法，是使用雌性害虫的气味或声音将雄性害虫诱骗到集中地点，然后在此有限地点予以处置。

640 农林渔业省提倡的另一项目是动物废料的回收。牧民与作物农民订立合同，将动物废料加工为化肥。农林渔业省建立设施以处理粪肥、创办示范农场、提供推广服务，从而提供协助。

641 现在刺激农民从事可持久农业的已主要不是经济因素，而更多的是对子孙后代的无私关切。现在已存在这样的技术，要求减少使用投入和降低成本。例如，目前已有一种插秧机，上面附有化学施药器，可将化学剂和化肥置放于秧苗的近侧，从而减少大面积的施放。

642 农林渔业省当前定下的目标是化学品用量最大的水果和蔬菜农场。不过，一般来讲，它是向县知府发出指示，要求它们复审并修订其施放化肥和控制虫害的标准，以便维护环境的质量。

放开牛肉市场

643 在旷日持久的谈判之后，日本于1988年决定结束对牛肉进口的限额制度。代替限额制度的是关税，关税标准在1991年按价70%计算，1992年4月1日降为60%，1993年4月1日，又降为50%。牛肉的储存增加，因为1989和1990年的供应、包括进口超过了需求，然后在1992年年初回到1988年的水平。在这一时期，高档次牛肉、包括和牛肉保持相对稳定的价格；而低档次、即奶牛的牛肉价格按照等级下降25—35%。需求发生了重大变化，由冻牛肉转向

新鲜和冷却牛肉。高档次牛肉价最近下跌，主要是由于经济趋于紧缩。

644 因为放开价格主要是影响到来自牛奶场畜群的低档次牛肉，所以受到最严重打击的是牛奶场农户。牛奶价格并未受到影响，但出售给饲养人员的牛奶场小牛肉价格下降显著。

645 为协助弥补牛奶场生产者的损失，政府向牛的饲养者提供缺额补助。饲养者被指望将会把这份补助还给奶场生产者，对其饲养者的小牛肉付出较高价钱。不过，自从放开牛肉市场以来，牛奶场数目下降了20%。有意思的是，全国牛奶场畜群的大规模合并。

646 牛肉市场的放开压低了国内价格，并引进了市场竞争；对此，日本农民的反应是以质量为目标。牛奶场牛饲养者欢迎较低的小牛肉价格，而政府却对饲养者付给牛奶场农民的小牛肉价给予缺额补助。

647 日本现在人均牛肉消费为每年6.2公斤，其增长率从1989年和1990年的10.9%下降到1991年的1.6%。

新的政策方向

648 当前有好几种因素和趋势集中到了一起，导致日本农业重大的结构变化、同时导向对农业政策的重新思考。这些因素中较重要的是：

- 加强日元的地位，这就意味着农业进口花费减少、进口数量将继续增加；
- 农村地区人口减少，农村基础设施恶化，舒适愉快的气氛下降（因为农场后继人和新加入者数量减少，农业人口老龄化加快——由于收入低、工作艰苦、劳动时间长，以及在务农之外存在着更好的就业机会）。
- 对大米的需求减少，导致水稻田的改变用途和荒废弃置；这种情况又反过来对水质和环境产生有害影响。
- 农田规模小和分散割裂，减少或妨碍农民引进节约成本的技术，如直接种植大米的方法。
- 由于农业的国际化在继续，需要放开农业进口市场。
- 按全国供应的卡路里计算，食品自给率在下降，1991年为46%。

649 得到广泛承认的是：许多当前的趋势不利于农业和农村地区。考虑到日本农业面临的形势紧急，农林渔业省开始了部门改革的进程；并成立了专设小组，由它在全国范围同人民及各种团体交换意见，并于1992年6月提出其报告《粮食、农业和农村地区新政策的基

本方向》。该报告指明了结构方面的努力目标；并如前所述，提供了广泛的指导方针，以便对农业部门进行改革、并改造农村地区。提出了新的法律和预算建议，以在整整十年期间实现全面改革。

650 根据新政策，结构目标——即使日本农业更有效率和竞争力的计划的中心内容——是关于农场规模和管理形式。十年后应达到的目标是，拥有30至40万单个的农业管理单位（单一农户），其中15万人将从事大米种植、其中5万人从事单一作物大米的耕作、各自拥有10至20公顷土地，以及10万人从事多种作物（其中也有大米）的耕作，每一单位拥有5至10公顷土地。除此之外，还有4万至5万组织起来的农业管理单位（几种类型的管理协会、包括农业生产合作社，小规模的公司和农业生产协会），负责管理规模为30—50公顷的大米单一作物农场。

651 作为执行新政策的一部分，1993年通过的新法律规定：每一社团应按照新政策定下自己农业改革的目标、并确定它愿意组成单个的合作社、抑或有限的合伙小组，等等，以扩大农业管理所有者的规模。结果，3000多个市镇愿意依据其自身的目标来管理改革，要求全国政府通过价格政策和结构政策来支持它们的决定。已在1993财政年度拨出必要的预算，以在全国、县级和市镇一级执行此一政策。

652 对日本农业的未来预想以及对农村社团的展望，要求巨额投资，许多困难问题有待解决。在“城市规划法”管辖范围内的农田价格极为昂贵。关于在城市发展促进区内的法律已在1991年修订，其目的在于促进将农田转用于城市发展，并减轻土地价格和住房市场的压力。从前，农田受到防止城市扩展的保护，并作为农用地而予以估价，使农民获得数额不小的减免。根据新的法律，在城市边缘的农民可以宣布他们的土地是农用地、也可以说成是城市发展备用地。如果他们宣布那是农用地，那么就应在30年内坚持此说，并因而可享受较低的农业税率。如宣布为城市发展备用地，则将按较高的城市市场价课税。这将放宽农田价和租金，至少对占全部农田1%而涉及该法律的那些土地是如此。

653 地权和交易农场的传统对扩大农场规模也是一种制约。地区土地集中和农田开发公司收购土地，然后将这些土地租给或售给其他农民，以努力加快土地合并和扩大农场的规模。这些公司看来将被农林渔业省用来帮助实施新政策。这将意味着：该省将向上述各公司投入大笔资金，以壮大它们的实力，便于收购、转卖或租入、租出农用不动产。

654 某些分析家暗示：政府计划将相当数量的农场纳入一个单一的法律实体，如某种有限合伙公司；这种打算有可能只取得有限成功，虽然目前业已存在着3 800个农业生产公司。如果所有的股东都是家族成员，则有可能行得通——至少对第一代人是这样——；但非家族成员有可能不愿使自己从属于别人、而由别人来管理他们的产业。不过，在农林渔业省

之下，设有一个管理农田的委员会体制。在每一地区里都设有委员会；在此之下又设有市一级的委员会网络。这类委员会看来行使着重要职能，以便在日本的每一个市和社区范围内遵守出售和租出农田的条件。在每一管辖区内，农业委员会、农业合作社的技术顾问、以及农业推广官员，看来相互结合而成为一个综合体系。今后这一体系将成为一个中心点，来促成家族和非家族的公司、或有限合伙农场，并推动对农田的充分使用。这种公司与农场显然将成为一种尝试，将目前属于乙类农户、即以部分时间务农者的土地并入更严肃的生产单位。

655 在实现新政策目标中取得的进展，将帮助日本农业在世界经济中运作。水稻田的扩大和合并将降低劳力投入并改善大米生产效率。以直接播撒种来取代插秧将大大减少劳力投入，由每0.1公顷的大米生产需要50小时降至5小时。这一方法连同其他规模经营办法，将在新政策方向下可能实现，从而将生产成本降低50%。

656 然而，某些强大的政治势力对变革进行抵制。国家雇员工会为表示反对，过去曾经试图分散政府活动的权力、降低政府的作用，其中也包括在农业领域的作用。合作社体制的雇员工会也认为维持现状是对他们切身利益的最佳保护。对日本农业变革的强烈反对，可以部分地归结为一个劳工问题，它既涉及政府与农业合作社雇员，也同样涉及农民。这一问题必须加以解决，才能使《粮食、农业和农村领域新政策基本方向》所体现的全面改革得以实现。

657 农业改革是在一般经济活动已有削弱时期开始的，改革所必须的步骤比之经济若在蓬勃发展时要难于付诸实施。最近总的经济增速下降将至少会使农业改革所需投资拨款变得更为困难。在新政策报告中提出的改革，对所规划的这十年时期，是一项宏伟的事业；但日本政府业已采取启动的法律和预算步骤，以实行提出的改革，并且看来已经承诺要把改革进行到底。